

草の根技術協力と ナイジェリア住民の自助努力

高木桂一

はじめに

1993年12月から2年間、筆者は国連開発計画(UNDP)ナイジェリア事務所に勤務したが、本稿では特に草の根レベルを対象とした技術協力において重要な概念であるCOMMITMENT, OWNERSHIP, EMPOWERMENT, PARTICIPATION, SUSTAINABILITYの議論と、その実際における問題点を述べ、現状改善のための提言を試みる。

1 援助におけるキー・コンセプトとその実際

上述の概念についての筆者の理解は以下のようなものである。技術協力の効果的実施のためには、受け入れ政府、地元住民等の当事者がそれに真剣に取り組み、人材、その他必要に応じた形で貢献すること(COMMITMENT)、援助実施の一連のプロセスに対し住民が主体性をもつこと、さらにそれを発展させて、ある程度の決定権をもつこと(OWNERSHIP)、援助の目標として地元共同体や、あるいは住民個人個人の能力向上を設定し、それを通じて彼らが生活に係るさまざまな選択の

幅を広げ、主体的に生活できるようになること(EMPOWERMENT)、が重要である。また、援助の成果を持続し、再生産できる体制が当該社会にできること(SUSTAINABILITY)も期待される。これらの要素を考慮に入れた上で、効果的援助は地元住民の積極的な参画(PARTICIPATION)を出发点とする。

これらの概念が援助機関に受け入れられ、活発に議論されるようになって久しいが、現場で実行されている例があまりにも少ないようと思われる。もっともらしく聞こえるがゆえに、レトリックとして利用され、多くの場合、空回りしているのが現状である。それは援助の現場に近いはずのラゴスでも同じであった。住民参加を目指したプロジェクトでさえ、多くは援助機関が策定し、住民を受益者として参加させるというので、それはナイジェリア政府の開発計画についても同様であった。これは、地元住民は開発の方法について無知であり、したがって、政府あるいは援助機関が専門的な知識を持って策定したプロジェクトに地元住民を参加させることこそ成功の鍵であるといった認識がまだまだ支配的であることに起因しているのではないか。

援助機関および政府は現場についての情報を充分もっていないことが多い。UNDPの技術協力の

実施促進のためにナイジェリア南部に位置するアビア、エド、デルタ、オヨ、北西端に位置するケビの合計5州へ出張した際、どのような住民組織およびNGOが活動しているのか各州政府に問い合わせたが、いずれの州でも充分な情報は得られなかつた。草の根レベルに近いはずの州政府さえ、現場の実情を十分に把握していないという一例である。

これらの地域は通信施設が不備で、連邦政府あるいは州政府が現場の情報を収集するには実際に出向く必要があるが、移動のための車両すらそこにはないことが多い。前述の出張ではそれぞれの州に1週間滞在し、州都から離れた遠隔の農村에서도かけたが、州政府のほとんどの省庁がUNDPのプログラムに関係していたにもかかわらず、使えた車両は1台から2台であった。しかしながら、真に援助を必要としているのは、まさにこのような地域に居住している人々なのである。援助の大部分は連邦政府を窓口としており、受入側政府が現場の実情を把握していないのであれば、援助機関の支援が草の根まで到達するのは容易ではない。

このような状況の改善策としてトップ・ダウンの意志決定体制を改め、ボトム・アップにするべきであるという議論がよくなされる。しかしながら、トップにあたる政府がボトムにあたる現地社会の状況を把握していないということは、トップ・ダウンの意志決定体制が原因であるか否かを議論する以前の問題である。現行の体制でもボトムの情勢をくみ取り、支援をボトムに公正にゆき渡せる努力がまず必要ではないか。

2 共同体の自助努力

いうまでもなく開発は政府あるいは援助機関の独占事業ではなく、地元の住民も主体的に行なつ

ている。それらは住民組織が中心となって実施されることが多いのでPARTICIPATIONは確保されているといえる。例えば、アフリカの多くの国では生活のための公共サービスの施設が不備であるため、共同体を基盤とした組織の自助努力で不足を補う試みが少なくない。都市部へ移住したエリート層をはじめとする、その土地の出身者から寄付を募るなどして、小学校の校舎、市場、水道や電気の設備の建設資金にあてたりしている。筆者のナイジェリア人の同僚はほとんど例外なく、このような組織のメンバーであり、これに参加して寄付をしないと地元に残っている身内が肩身の狭い思いをするという。

自助努力の実例としてエド州のある村は治水設備を建設した。ナイジェリアの多くの地域では、雨期の大量の雨を適切に排水する施設がないために、農道の不通、地滑り等の深刻な被害が発生していた。その村では被害の規模がそれほど大きくないこともあって地元住民が自ら資金を出し合つて側溝を建設し、道路の侵食を防ごうとしていた。しかしながら、適切な技術的知識がなく、排水の水圧を無理に抑える構造であったために、その側溝はすでに損壊していた。このような地元の自助努力は適切な技術指導があれば、無駄にならずにすんだであろう。連邦政府、州政府は外国からの援助を受け入れることばかりに熱心で、地元社会に何ができるのか、その可能性をもっと探るべきである。そうした配慮の上であれば、外国からの援助はさらに効果を発揮するだろう。

ナイジェリア全国に広く普及している女性組合も外国からの援助の受け皿として非常に有望である。これら組合は農業、農産物加工、商業、織物等のさまざまな業種にわたり、メンバーは資金を出し合つて共有の機材を購入したり、基金を作つて貸付をする等、活発な組織的活動を行なつてい

る。ケビ州の農村で筆者が地元の女性組合の代表者にインタビューを行なったところ、彼女たちの意識は思いのほか高く、例えば発展とは何を意味すると思うかという質問に対し、生産手段を持ち、経済的に自立することであるとの答が返ってきた。また、貧困の意味については、仕事がないこと、生産手段がないことと答え、農業に従事しているメンバーは農産物の貯蔵施設と耕作技術が欲しいと答えるなど、積極的な生産意欲を見せていました。もし援助が受けられるのであれば公正に、直接自分達に届くようにして欲しいと、現在の援助をめぐる本質的問題点も指摘していた。

3 開発援助と自助努力

外部の援助機関が現地共同体のパートナーとなって実施したプロジェクトでも、もともと現地にはなかった知識、技術を導入することによって、地元社会の潜在的 possibility が引き出され、成功した例はある。1985年から92年までUNDPおよび国際労働機関(ILO)が支援した身体障害者職業訓練プロジェクトでは、訓練の場として現地共同体(CBVR: Community Based Vocational Rehabilitation of disabled persons)および身障者専門の職業訓練校(Institutional Approach)の二つが採用され、それぞれに支援が供与されたが、対照的な成果を挙げた。

CBVRはナイジェリア南西部オヨ州のイバダンで実施された。その概要は、地元のボランティアが構成する運営委員会が資金集め、訓練生の募集・選考、受入先の募集を行ない、養鶏、織物、石鹼製造、靴修理といった職種に関して、地元の業者がわずかな訓練費にもかかわらず約6カ月間、訓練を提供するというものであった。

1994年2月に訓練修了生を訪ねたが、多くは自

宅でそれぞれの仕事を始めており、事故による身体傷害のために物乞いでしか生計を立てられなかつた人が、このプロジェクトによって技術を身につけ、独立し、自ら徒弟をとるまでになっていた。修了生の多くは、口座を設けて定期的に預金をすることを条件に、国営のナイジェリア人民銀行(People's Bank of Nigeria)から、資金を借り入れ、業務用機材を購入して、事業の拡大を図っていた。

他方、身障者専門の職業訓練校に対する支援は、政府が対象校の選定に手間どり実施が遅れた。のちに、建物を新築することに決まったものの、いまだそれは成らず、中断したままである。

CBVRが成功した要因として、運営委員会は地元のボランティアで構成され、その他多くの住民の理解と協力が得られたこと(PARTICIPATION)、住民主導で実施されたこと(OWNERSHIPの確保)、資金面、人材面において住民の貢献があったこと(COMMITMENT)が考えられる。しかしながら、対象があくまで地元社会に限定されてしまうことから、それを越えて普及の対象を拡大し難いという限界、将来における持続可能性(SUSTAINABILITY)は運営委員会の存続にかかっているという潜在的問題点もある。

他方、専門の職業訓練校への支援が失敗した最大の原因として、身障者の両親や共同体が主体的に行なったCBVRと異なり、政府には身体障害者の職業訓練を身近な問題として認識することが難しかったこと(OWNERSHIPの不在)が指摘できる。したがって、多額の財政支出を必要とする校舎建設の決意(COMMITMENT)も欠落していたといえる。

おわりに

草の根レベルを対象とした支援をゆき届かせる

ためには、受入国政府の問題として中央政府は資金を地方へ分散化し、地方自治体を強化し、地元のNGO、共同体組織と実質的な協力関係を持たせるべきである。現地社会における受け皿作りは不可欠の要素で、調整能力のある強力なパートナーを見出して、継続的にコンタクトを持ち、プロジェクトの立案、実施、評価にいたるまで住民の意向を吸い上げる必要がある。

ドナー側は、全体の資金量のみならず、資金をもっと分散化して、援助効果が住民の手の届くようなものとし、地元社会の機能を維持、発展させるべく、住民の主体的な開発を促すような援助をするべきである。

開発は住民のニーズに応じたものにすべきということがよく言われているが、それでも、その成果が持続されない例が多い。これは、外部からの支援が終わったあと、その成果のみならず、それを生み出すプロセスも自分たちのものであるとい

う意識（OWNERSHIP）を持ち、引き継ぐ主体がないことに起因する。このような状況に陥らないためには、ニーズを見きわめるのみならず、地元の住民がいかなる自助努力により自ら問題を解決しようとしているのかも見極めること、あるいはその意欲を引き出すことが重要である。地元の自助努力を生かした援助に参加することによって OWNERSHIPは助長され、それによって外部からの援助が途絶えた後も、プロジェクト自体が継続する可能性は格段に上がる。

このような自助努力を実際に発見し、効果的な草の根レベルへの支援実施するために、ドナーのみならず受け入れ国側政府は首都で援助実施を管理したり、流行のトピックについて議論するばかりでなく、現場へ実際にでかけていくて、なにが起こっているのか見てみることが出発点となるべきであろう。

（たかき・けいいち／国際開発高等教育機構）