

フィリピン地方生計向上計画  
基礎調査団報告書

平成3年5月

国際協力事業団

社協一

JR

91-049



JICA LIBRARY



1095205(9)

2319/



フィリピン地方生計向上計画

基礎調査団報告書

平成3年5月

国際協力事業団



国際協力事業団

23171

## 序 文

フィリピンでは、経済状況の悪化により国民の3分の2以上（全所帯の70%）が貧困に苦しんでおり、貧富の差もますます広がっていると指摘されている。

このような状況に対し、フィリピン国政府は1987年からの中期国家開発5カ年計画において、貧困の緩和を重要な政策課題としている。この施策の対象は、NEDA（国家経済開発局）においてBottom30%と呼んでいる最も所得の低い所帯である。具体的な貧困緩和へのアプローチとしては、Livelihood Generation Program（生計向上プログラム）を策定し、これを全国的に展開することとしている。このプログラムの実施体制は、重複を避けるため関係9省庁に限定しており、大統領府が中心となって本プログラムの企画調整取りまとめを行っている。

フィリピン地方生計向上プロジェクトは、1982年9月9日より1991年3月31日までプロジェクト方式技術協力を実施したフィリピン人造りセンタープロジェクト(PHRDC)の協力対象4部門のうち、大統領府管轄組織の2部門をコアとして活用し、人造りセンタープロジェクトで積み重ねてきた視聴覚教材開発、技術訓練の企画・実施、コンピューターソフト開発等における技術と経験をもとに、効果的な貧困の緩和につながる実行性の高い生計向上プログラムの展開を計画している。

具体的には、Bottom30%の貧困層の所得改善のため、地域に密着した現場で考え、現場が責任を持って推進する、現場指導型の生計向上事業を基本のコンセプトに、地方の農村地域の貧困層にとってモデルとなりうる小規模企業を起こすための手法を、幾つかのパイロット事業の実験を通し研究・開発することを中心的課題としている。

今回の基礎調査団は、地方生計向上プロジェクトの協力方針の検討に資するため、フィリピン側の要請の背景と現状等を調査し、基礎的データの収集を主な目的として、平成3年3月6日より3月31日までフィリピン共和国に派遣されたものである。

本報告書は、同調査団の調査結果を取りまとめたものである。

今回の調査の任に当たられた団員各位、ならびにご協力を頂いた関係機関に対し、深く御礼申し上げる次第である。

平成3年4月

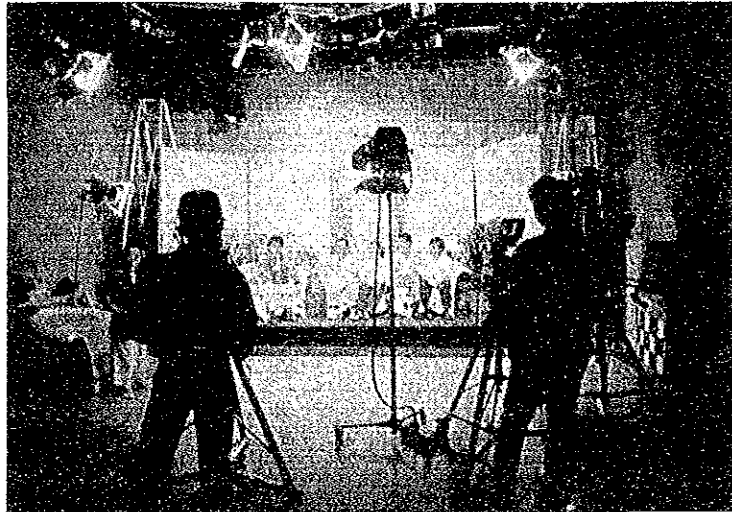
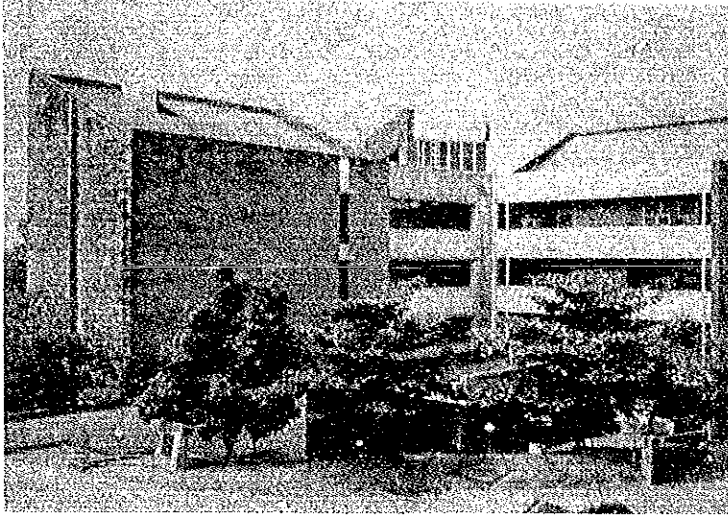
国際協力事業団  
社会開発協力部  
部長 中村 信





プログラム I

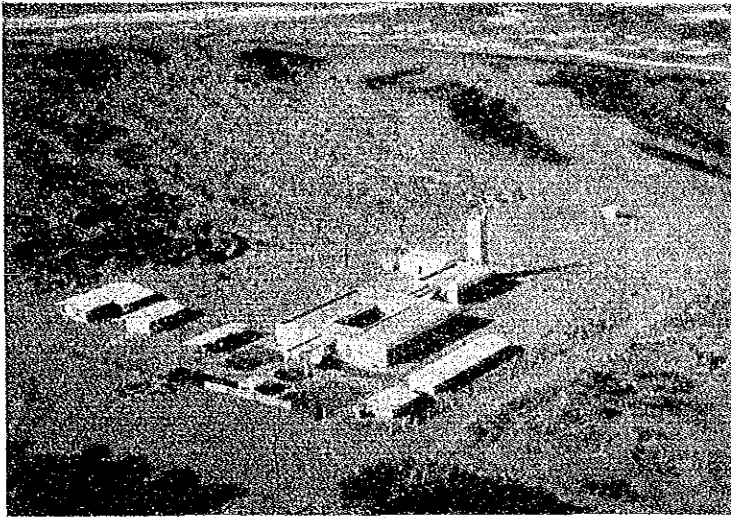
視聴覚・コンピューター





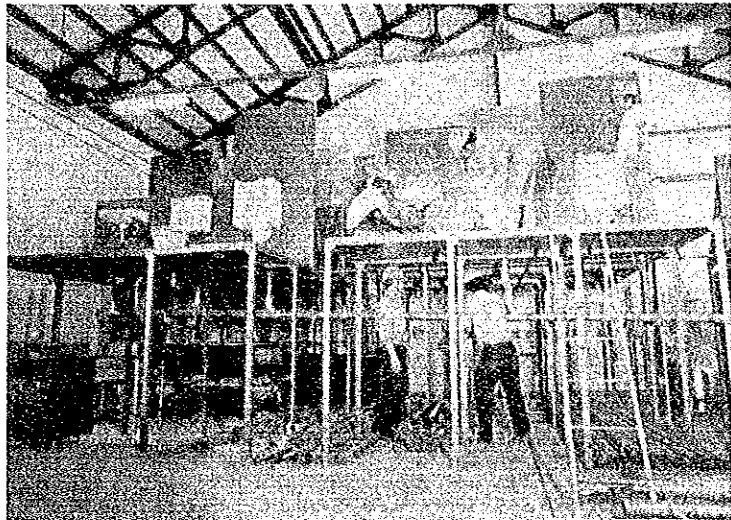
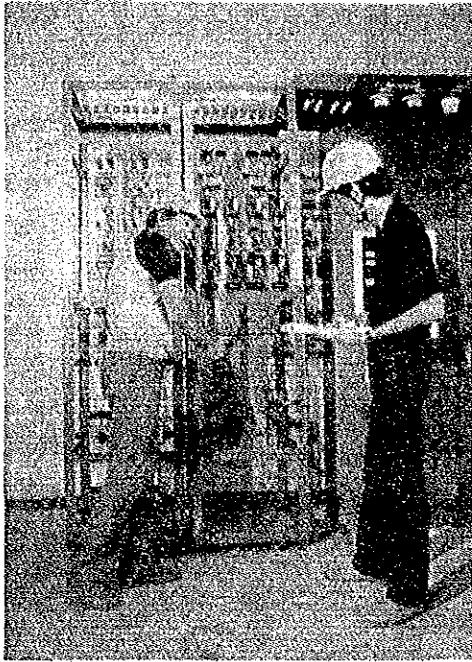
プログラムⅡ

カキ養殖





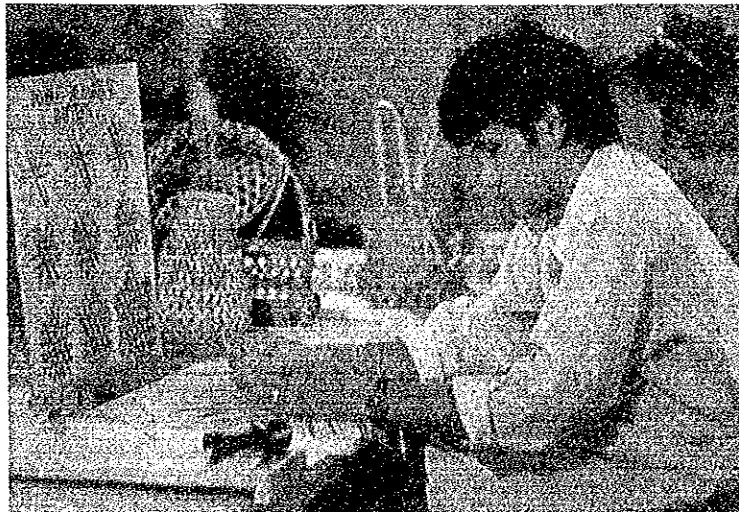
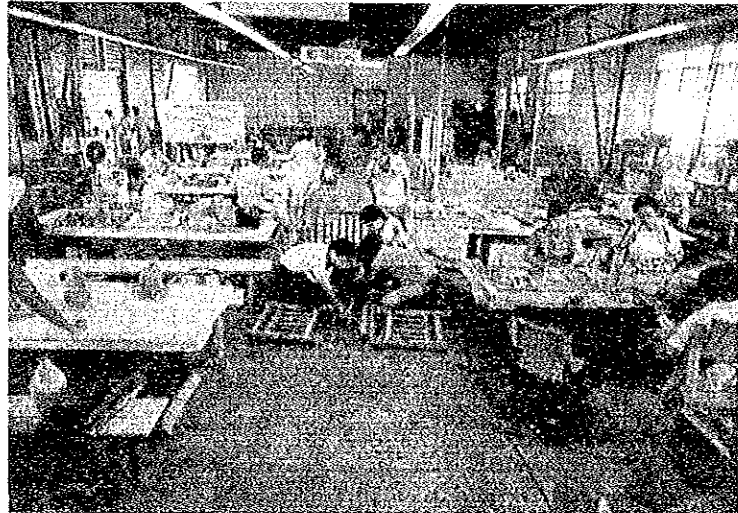
プログラムⅢ  
建設業





プログラムⅣ

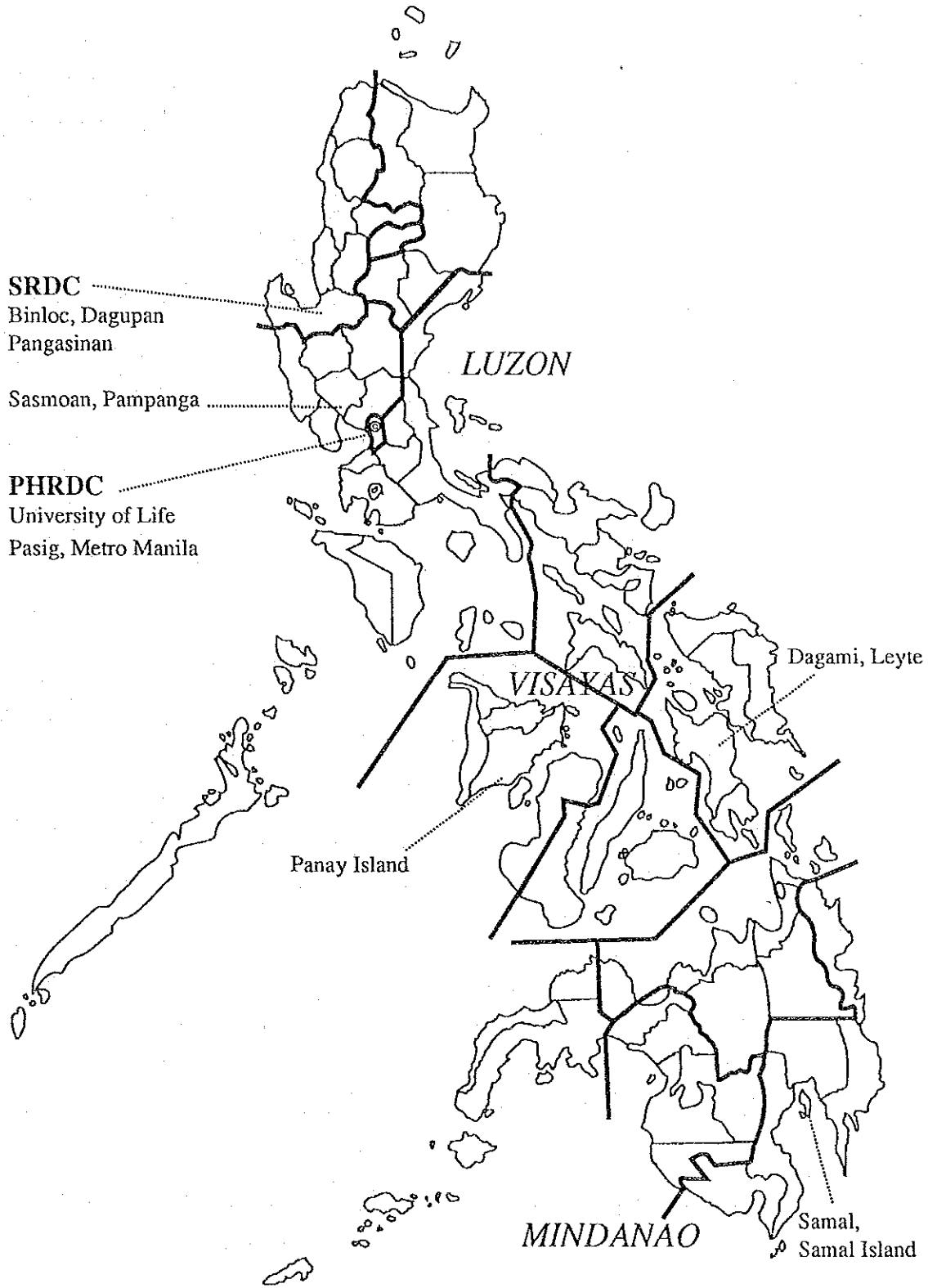
小規模家内工業







# プロジェクト位置図





## 目 次

序 文

写 真

プロジェクト位置図

I. 調査団の概要	1
1. 調査団の構成	1
2. 調査日程	2
3. 主要面談者	3
II. 調査結果	5
1. 要請の背景と経緯	5
2. 要請の概要	9
2-1 協力の目的	9
2-1-1 開発目的	9
2-1-2 プロジェクトの目的	9
2-2 協力の内容	9
2-2-1 プロジェクトの活動分野	9
2-2-2 日本側投入に関する要望内容	10
2-2-3 ローカルコスト負担	10
3. プロジェクト実施体制	11
3-1 組織機構	11
3-2 人 員	11
3-3 予 算	13
4. 協力の基本計画（案）と課題	19
4-1 地域社会開発としての戦略	19
4-1-1 「地域社会開発」とは何か	19
4-1-2 基本計画案の問題点及び課題	26
4-2 視聴覚教材開発	33

4-2-1	基礎調査における目的	34
4-2-2	調査項目	34
4-2-3	基礎調査結果	34
4-2-4	協力の基本計画案	37
4-2-5	課題	38
4-3	水産養殖技術普及	38
4-3-1	訪問先	38
4-3-2	調査結果の概要	39
4-3-3	協力の基本計画案	40
4-3-4	次回調査での課題	42
5.	今後の取り組み方への提言	45
5-1	プログラム全体の方向づけ	45
5-2	JICAのプログラム支援方法	46
5-2-1	機材供与	46
5-2-2	専門家派遣	46
5-2-3	技術研修	47
5-3	PHRDCのプログラム推進体制	48
5-3-1	専門コンサルタントの登用	48
5-3-2	スタッフの「地域社会開発」研修	49
5-3-3	開発NGOsとの協力関係の樹立	49
5-3-4	PHRDC アドバイザリー委員会の設置	50
	付属資料	51

## I. 調査団の概要

### 1. 調査団の構成

総括	新井 明男	国際協力事業団社会開発協力部 社会開発協力第一課 課長代理
地域社会開発	大濱 裕	国際連合地域開発センター 社会開発担当 研究員
水産養殖	原 士郎	海外漁業協力財団 確保専門家
視聴覚教材開発	柿島 留美子	国際協力事業団社会開発協力部 社会開発協力第一課 ジュニア専門員

2. 調査日程

調査期間：平成3年3月6日～3月13日（8日間）

月	日	曜日	午前	午後
3	6	水	成田発 JAL741便	マニラ着 日本大使館及び JICA 事務所表敬、調査方針打ち合わせ
	7	木	(新井、大濱、柿島) 大統領府表敬 PHRDC 表敬・会議内容及び日程確認 (原) マニラ→イロイロ移動 PAL139便 東南アジア漁業開発センター (SEAFDEC) 訪問	(新井、大濱、柿島) NEDA表敬プログラム IV・CITC訪問 (原) SEAFDEC 視察・第1回会議
	8	金	(新井、大濱、柿島) PHRDC 第1回会議 (原) SEAFDEC 第2回会議	(新井、大濱、柿島) PHRDC 第2回会議 (原) イロイロ→マニラ移動 PAL142便
	9	土	(新井、大濱、柿島) 部門ごとの周辺調査 (原) マニラ→ダグバン移動 (車両) 海面養殖研究開発センター (SRDC) 訪問	(新井、大濱、柿島) 部門ごとの周辺調査 (原) SRDC 会議
	10	日	(原) 周辺調査 ダグバン →	
	11	月	(新井、大濱) PHRDC 第3回会議 (柿島) 周辺調査 (原) 水産資源局 (BFAR) 訪問	マニラ移動 (車両) (新井、大濱、原) PHRDC 第4回会議 (柿島) 周辺調査
	12	火	(新井、大濱、原) PHRDC 第5回会議 議事録署名	(新井、大濱、原) 日本大使館および JICA 事務所の報告 (柿島) 周辺調査
	13	水	マニラ発 PR438→成田着	

### 3. 主要面談者

#### フィリピン側

##### Office of the President of the Philippines

##### Presidential Management Staff (PMS)

Mr. Sonny Coloma Deputy Executive Secretary  
Head, PMS

Mr. Miguel Luz Executive Director  
Chairman, Board of PHRDC

##### National Economic and Development Authority (NEDA)

Mr. Dondi M. Gregorio Social and Economic Department Staff

Mr. Astrid D. Oviedo Social and Economic Development Staff

Mr. Alma Mercado Social and Economic Development Staff II

##### Philippine Human Resources Development Center (PHRDC)

Mr. Juvenal H. Catajoy, Jr. General Manager

Mr. Nicolas Tayag Media Software Department Manager

Mr. Raphael San Gabriel Planning Technical Services  
Department Manager

Mr. Estela Dasmarinas Human Resource Training and Development  
Department Manager

##### PHRDC Program II, Seafarming Research & Development Center (SRDC)

Mr. Abelardo M. Lazatin Program Manager

##### PHRDC Program IV, Cottage Industry Technology Center (CITC)

Mr. Ronaldo A. Sanares Deputy Executive Director

Mr. Dominador R. Villanueva Officer-IN-Charge  
Administrative Division

#### 日本側

##### 日本大使館

池田 拓哉 一等書記官

##### JICAフィリピン事務所

宮本 守也 所長

菊地 文夫 所員

黒柳 俊之 PHRDCチームリーダー代行





## II. 調査結果

### 1. 要請の背景と経緯

(1) フィリピン地方生計向上プロジェクトは、1982年9月9日より1991年3月31日まで実施したフィリピン人造りセンター(PHRDC)・プロジェクトの協力対象4部門のうち、大統領府管轄組織の2部門のみを対象とし、貧困緩和のための生計向上事業の展開を目的とする第2のフェーズの協力と位置付けられる。

フィリピン人造りセンター・プロジェクトは、建設業、小規模家内工業、水産養殖分野において、農村開発の担い手を育成するとともに、人造りの計画の効果的な推進を図るための情報システムのモデル開発を行うことを目的とした。

具体的には、4カ所のそれぞれ離れた場所において、4部門の異なる分野に対し協力活動を行った。各部門をそれぞれプログラムI、II、III、IVと称し、その活動内容は下表のとおりであった。

地方生計向上プロジェクトは、プログラムIとIIを機軸に実施される。

部門	分野	関係機関	プロジェクト所在地	備考
P I	視聴覚・コンピュータ	大統領府	ホロマニラ(マニラ北方10km)	カシオ全体の管理調整
P II	カキ養殖	大統領府	タバコ(マニラ北方250km)	
P III	建設業	貿易工業省(CMDC)	キビタ(マニラ南方50km)	別プロジェクトで'92年度に開始予定
P IV	小規模家内工業	貿易工業省(CITC)	マキ村(マニラ北東20km)	竹・木工・籐、'87年9月終了

(2) 本プロジェクトは貧困層の所得向上を目的とする。

フィリピンでは貧困を語る場合、相対的貧困、絶対的貧困、そして自ら主観的に貧困と感じる貧困、の3つの概念が使われている。この概念に沿った統計数字を見ると、絶対的貧困率については研究者により基準が異なるため、全所帯の45%から74%との数字の開きがある。

また自らを貧困者とする人々の割合は、1985年に実施された司教・実業家会議(BBC)の統計では、74%が自分を貧困者と考えており、さらに13%は貧困のボーダー

ラインにいと考えている。この統計の中で1所帯の月収が1,500ペソを下回ると貧困と感ずることが明らかとなった。

一方、NEDA（国家経済開発局）は、低所得グループを最下層(Bottom)30%の所得階層に属する所帯・家族と定義している。

いずれにせよ、1985年統計で見るとフィリピンの5,500万人・900万家族のうち、300万から670万家族が貧困に苦しんでいることがわかる。と同時に、フィリピンでは貧富の差は拡大傾向にあることが指摘されている。

これに対し、フィリピン政府は、貧困層の所得改善のため生計向上運動に力点を置いた政策を強力に推進していると言われる。

(3) 大統領府は生計向上プログラムを積極的に実施している官庁の1つである。

閣議決定で、重複実施を避けるため生計向上プログラムを実施できる省庁を9省庁に限定している。

1988年現在、全国で実施中の生計向上プログラムは、NEDAの資料によれば154件である。このうち大統領府が実施している件数は39件で2番目となっている。これを事業費で見ると、全体の37.5%と最も多くを占めている。

大統領府の中で、傘下にある生計向上プログラムを実施している機関はPHRDCを含め6機関あり、PHRDCはこの中で指導的役割をしてきている。

(4) 地方生計向上プロジェクトでは、人造りセンタープロジェクトで積み重ねてきた視聴覚教材開発、技術訓練の企画・実施、コンピューターソフト開発等における技術と経験を活用し、貧困の緩和につながるより実効性の高い生計向上プログラムの展開を計画している。

すなわち、新しく要請された本プロジェクトではBottom30%の貧困層の所得改善のため、地域に密着した中央からの押し付けでない生計向上事業を基本のコンセプトに、農村地域の貧困層にとってモデルとなり得る小規模企業を起こすための手法を、幾つかのパイロット事業の実験を通し研究・開発することを中心的課題とする。

(5) 1990年6月にマニラで行われた年次協議においては、フィリピン側は当初、4部門をそれぞれ分離・独立させた形での4つの新規プロジェクトとしての要請を行ってきた。上記プログラムIの部門を「訓練用教材開発のための研究情報センター・プロジェクト」(英文名: Instructional Media Technology Center for Livelihood Generation)として、またプログラムIIの水産養殖については、「海面養殖研究開発センタープロジェクト」(英文名: Sea-farming Research and Development Center)として要望があった。

この要望に対し、日本側は(生計向上に関連し)2つのプロジェクトを同時に実施す

ることは困難であり、1つのプロジェクトに統合されるべきであるとの回答を示した。

この協議を踏まえ、フィリピン側はプログラムⅠとⅡについては、同じプロジェクトの傘のもとに事業を行う形に計画を変更して、新たにPHRDC地方生計向上プロジェクト(PHRDC RURAL LIVELIHOOD GENERATION PROJECT)として要請してきた。

なお、PⅢの建設業分野については個別案件として、フィリピン建設産業生産性向上計画の名称で1991年度に事前調査の実施が予定されている。



## 2. 要請の概要

### 2-1 協力の目的

#### 2-1-1 開発目的

フィリピン政府の中期国家開発5カ年計画(1987-1992)では、貧困の緩和は重要な目標であり、本プロジェクトは地方における雇用機会の増大、生活レベルの向上を可能とする生計向上事業のあり方を開発し、政府が行う貧困緩和に対する諸施策を支援する。

#### 2-1-2 プロジェクトの目的

所得水準の低い地方に生活し、経済的にボトム30%に位置する貧困層(零細家内工業従事者、農民、小規模自営者など)を最終受益者と見なし、彼等の所得向上、雇用の創出・促進を目的とする。

このプロジェクトでは地方の市・村を対象とし、その住民の自主性と要望、地域性に基づいた技術移転のための各種プログラムを実施する。また、市・村レベルで、住民参加のアプローチを取り入れたモデル生計向上事業を開発する。従って、PHRDCは上記のプロジェクトに適切な手法とモデル事業の形態を開発し、地域開発の主体である地方政府機関、住民組織及びNGOの生計向上活動を、情報提供、訓練を通じて支援し、またその普及に努める。

### 2-2 協力の内容

#### 2-2-1 プロジェクトの活動分野

本プロジェクトにおいて、下記の5分野に対する協力が実施される。

##### (1) 人材訓練開発(Human Resource Training and Development)

生計向上に必要な各種研修の開発と実施

##### (2) 企画及び技術サービス(Planning and Technical Service)

地方モデルプロジェクトのモニタリング、評価

地方の生計向上に関する調査研究

市場調査・市場開拓及び融資計画の相談・仲介

生計向上に関する情報の収集と提供

訓練用教材開発

##### (3) 生計モデル事業(Livelihood and Enterprise Generation)

比国政府が選定した貧困地域-Low Income Municipalities

(LIMs)-の中から3カ所を本プロジェクトのパイロット地域に選定し、ここにモデル事業を展開する。モデル事業の内容については、地方政府、NGO、住民団体、地域

住民の参加を得て自主的な協議のうえ、決定する。その結果、地域別に選定された食品加工、家内工業、軽工業などの具体的分野におけるパイロット事業に対し、生産機器の供与、技能訓練、経営指導を行う。

また、地域における生活の質の向上のため、公衆衛生、ノンフォーマル教育、インフラ整備などについても、これを支援する活動を行う。

(4) メディア・ソフトウェア開発(Media Software Development)

訓練用視聴覚教材作成

訓練教材及び普及用印刷物の作成

放送メディアの活用システムの開発

(5) 水産養殖研究開発(Seafarming Research and Development)

カキ養殖普及

普及可能な魚種の選定・小規模養殖方法の開発

2-2-2 日本側投入に関する要望内容

日本側に要望された協力内容は以下のとおり。

(1) 専門家派遣

リーダー、調整員、教育工学、地域開発、協同組合開発、小規模事業開発、放送番組制作・放送、水産養殖、公衆衛生などの分野が要望されている。

(2) 機材供与

視聴覚教材・印刷教材作成用機器

モデル事業用機材（現地調達を原則とする。）

その他の必要な機材

2-2-3 ローカルコスト負担

パイロット地域におけるモデル事業実施、訓練、広報などを行うリソースセンターの建設費、中堅技術者養成対策費など。

本プロジェクトは全般に、機材供与費よりもローカルコストに予算の重点を置く。

### 3. プロジェクト実施体制

#### 3-1 組織機構

PHRDCは大統領府の付属機関であるが、フィリピンでは「プロジェクト」と呼ばれる組織形態となっており、時限的な機関となっている。このため、PHRDCの組織的位置付けについて、人作りセンタープロジェクトの実施中には、日本側は調査団等を通じ、プロジェクトのサステナビリティの確保のため、より恒常的な組織に改編すべきであるとの要望を主張してきた経緯がある。

今回も、大統領府との会談の際、PHRDCを協力機関として新しくプロジェクトを開始するに当たり、この点を再度確認した。これに対し、「大統領府という最も権限のある役所が所轄しているので、存立基盤に問題はないと受け取っていただきたい。」との回答に留まった。

フィリピンは現在、新規国際融資を受けるため財政の均衡、健全化を図っている。これに対し、税制の改革は1992年5月の大統領選挙もあり、実施は困難と見られ、このため、歳出の抑制を行い、縮小均衡でこれを乗り切る方針である。この一環として、1991年末までに公務員定員の10%の削減が決定されている。

従って、このような状況の中でPHRDCの組織基盤の改善を行うことは実質的に困難と思われる。一方、給与面で見ると、PHRDCのスタッフの給与は公務員よりも高めに支給されており、職員にとっては、公務員になることが必ずしも待遇改善につながらないという事実がある（例えば、ジェネラルマネージャーが月16,000ペソ、各部長が12,000ペソ、チーフが8,000ペソ程度である）。

なお、PHRDCのジェネラルマネージャーの職は、大統領が直接任命するポストであるため、現在のカタホイ(Catajoy)氏の在職は来年5月予定の大統領選挙までとの説明があった。

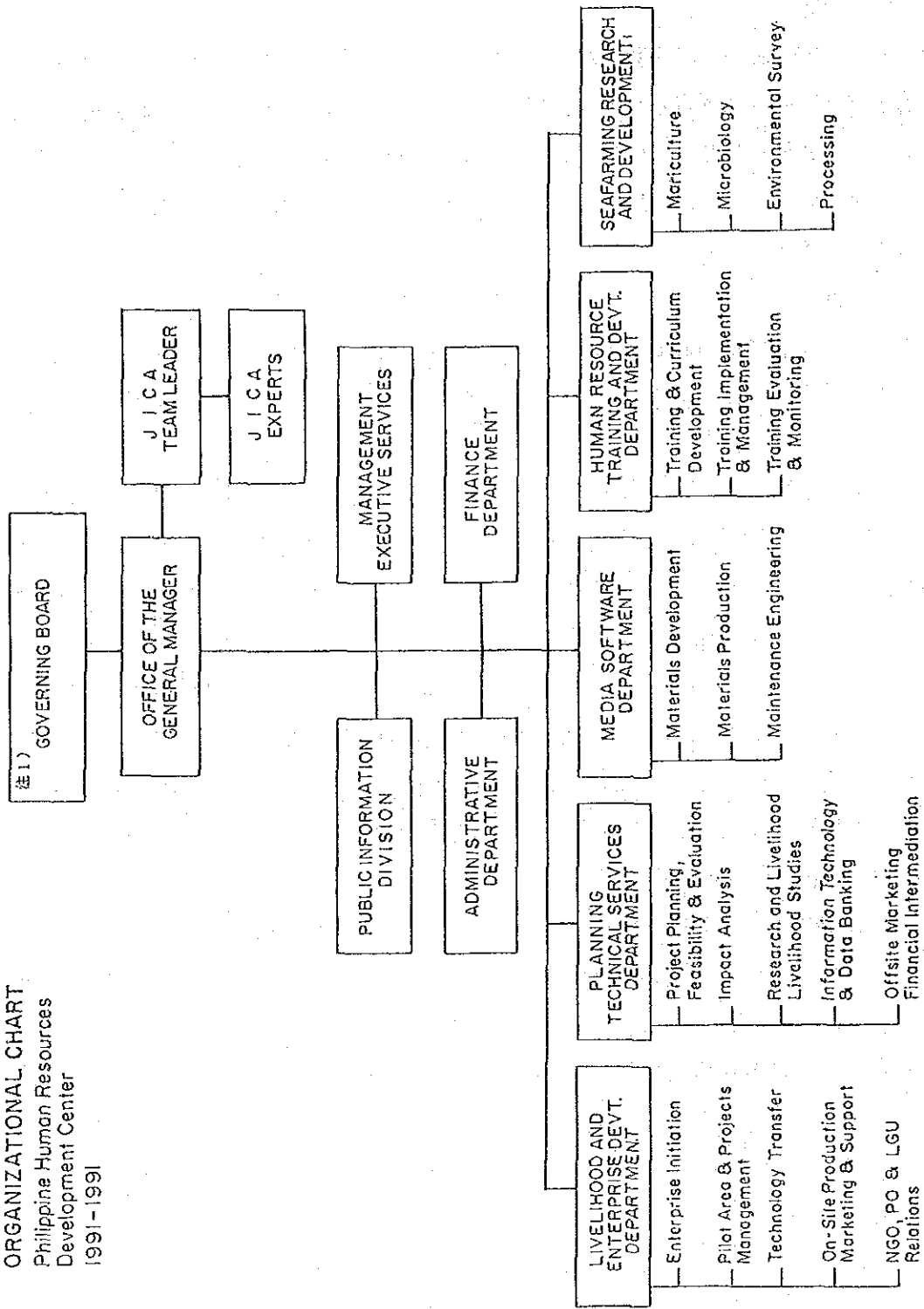
新プロジェクトの発足に当たり、既に改編されたPHRDCの組織体制は図3-1に示す。

#### 3-2 人員

現在の人員はセンター事務局に33名、コンピューター部に10名、訓練・教材開発部に7名、マルチメディア部に18名。かき養殖部に64名。合計132名である(付属資料2 PHRDCの職員構成リスト参照)。

これに加え、新プロジェクト実施のために、新たに13名の新規職員募集広告を3月10日の現地新聞、マニラ・ブルテンに掲載していた(付属資料7 マニラ・ブルテン求人公告)。

ORGANIZATIONAL CHART  
 Philippine Human Resources  
 Development Center  
 1991 - 1991



注1) Governing Board の議長は、大統領府・PMS の Executive Director である Miguel Luz 氏。

図 3-1 フィリピン人造りセンターの組織図



人造りセンタープロジェクトとして、プログラムⅠとプログラムⅡで、合計56名が日本研修を受けた。一方、現在のジェネラルマネージャーの方針として、PHRDCの現スタッフについて、職員のレベルアップのため公務員資格試験を受け、一定の資格を取得することを契約更新の条件にしているとの報告が、専門家よりあった。これを全員に適用すると、日本研修を受けた技術スタッフで、機器のメンテナンスなどを行っている現場型の貴重な要員が離職しなければならないことが予想される。この点を踏まえ、日本研修を受けた技術スタッフについては、新プロジェクトの円滑な運営のため、引き続き雇用されることが望ましい旨をジェネラルマネージャーに要望した。

### 3-3 予 算

1991年3月31日で現プロジェクトの協力期限が終了することに伴い、FAP (Foreign Assisted Project) 予算といわれる援助プロジェクトへの特別予算は自動的にカットされる場所であったが、今回の基礎調査団とのミニッツを予算当局に提出することで、4月1日からの予算は確保されるとの説明であった。予算については、表3-1を参照。

表 3-1 予 算

P R O P O S E D B U D G E T  
 PHILIPPINE HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CENTER  
 APRIL - DECEMBER 1991

PARTIOLARS	AMOUNT
PERSONAL SERVICES - 100	14,396,715
MAINTENANCE & OTHER OPERATING EXPENSES - 200	12,544,867
CAPITAL OUTLAY - 300	150,000
	27,091,582

B U D G E T  
IN THOUSAND PESOS

NATIONAL CENTER

CALENDAR YEAR		REQUESTED	RELEASES
1985	100	2,214	800
	200	2,786	1,200
	300	0	0
		5,000	2,000
1986	100	2,214	1,086
	200	2,786	1,049
	300	0	0
		5,000	2,135
1987	100	1,575	1,235
	200	3,265	1,762
	300	0	0
		4,840	2,997
1988	100	5,799	2,265
	200	6,475	2,342
	300	0	0
		12,274	4,627
1989	100	6,239	2,569
	200	3,472	2,598
	300	300	0
		10,011	5,167
1990	100	3,471	2,628
	200	21,782	2,190
	300	0	0
		25,253	4,818
1991	100	1,285	665,844
	200	45,926	547,350
	300	5,200	0
		** 52,411	* 1,213,194

\* For first quarter

\*\* For first quarter only. It includes deferred tax liability of P44.7M

100 Personal Services

200 Maintenance & Other Operating Expenses

300 Capital Outlay

B U D G E T  
IN THOUSAND PESOS

PROGRAM I

CALENDAR YEAR		REQUESTED	RELEASES
1985	100	2,486	3,347
	200	3,457	2,596
	300	0	0
		5,943	5,943
1986	100	5,426	1,476
	200	8,551	907
	300	0	0
		13,977	2,383
1987	100	1,806	1,457
	200	6,676	1,651
	300	0	0
		8,482	3,108
1988	100	6,594	2,207
	200	4,966	3,760
	300	650	0
		12,210	5,967
1989	100	7,106	2,349
	200	5,959	4,573
	300	200	0
		13,265	6,922
1990	100	3,882	2,370
	200	4,573	3,946
	300	0	0
		8,455	6,316
1991	100	1,128	592,578
	200	1,647	996,165
	300	0	0
		* 2,775	* 1,588,743

\* For first quarter  
 100 Personal Services  
 200 Maintenance & Other Operating Expenses  
 300 Capital Outlay

B U D G E T  
IN THOUSAND PESOS

PROGRAM II

CALENDAR YEAR		REQUESTED	RELEASES
1985	100	3,230	2,136
	200	3,888	3,888
	300	1,690	1,673
		8,808	7,697
1986	100	3,320	2,247
	200	1,193	1,193
	300	0	0
		4,513	3,440
1987	100	2,852	2,458
	200	4,217	1,823
	300	0	0
		7,069	4,281
1988	100	6,036	4,430
	200	4,692	2,689
	300	2,196	1,929
		12,924	9,048
1989	100	6,499	4,521
	200	5,630	3,806
	300	0	0
		12,129	8,327
1990	100	4,908	4,346
	200	3,806	3,371
	300	0	0
		8,714	7,717
1991	100	2,229	1,186,557
	200	1,208	842,751
	300	0	0
		* 3,437 *	2,029,308

\* For first quarter  
 100 Personal Services  
 200 Maintenance & Other Operating Expenses  
 300 Capital Outlay



## 4. 協力の基本計画（案）と課題

### 4-1 地域社会開発としての戦略

#### 4-1-1 「地域社会開発」とは何か

##### (1) 「地域社会開発」の考え方

過去30年にわたり、多くの開発途上国では先進諸国に比較しても遜色のない経済成長率を達成してきた。しかし、その一方では絶対的貧困の増大、職無き人口流動、都市インフォーマル・セクターの拡大など、地域社会における生活基盤を喪失した人々が急増した。人々の生活・福祉の向上を意図したはずの「開発」は逆シナリオの結果をもたらした。その結果、多くの開発途上国ではこの「貧困問題」が社会・政治的不安の温床となり、経済成長の成果を維持することすらも難しい状況に至っている。

「地域社会開発」の考え方は、70年代後半から開発に携わる計画実務者・研究者の間で論議され始めたものである。それ以前の「開発方法論」を簡単に振り返ってみると、それは大きく分けて以下の2つのものに整理される。即ち、60年代の「資源開発方式」並びに70年代の「地域総合開発方式」である。前者の「資源開発方式」は、資源開発並びに経済・社会資本の整備を進め、市場メカニズムに依拠する資源・サービスの適正配分を通じて人々の生活・福祉に向上をもたらすことを意図するものであった。しかし、この方式は、開発途上国における市場の未成熟（市場の欠陥）故に所与の目的を達成するには至らず、むしろ産業間・地域間の格差並びに人々の中の所得格差を拡大する結果となった。これに代わって登場してきたのが「地域総合開発方式」であるが、これは「地方行政機構の整備・充実」を柱に先の「市場の欠陥」を補完し、開発に必要な資源・サービスの供与を確実・円滑化することを目指すものであった。この方式は前者に比べ、開発対象単位を一定のまとまりを持った地域・地方に絞り込むことにより、より具体的状況・ニーズに即した開発計画の枠組みを持ち得たことで一歩前進であったと言える。しかし、行政による開発資源・サービスの供与はその「受け皿」の十分な育成を伴わないままに実施されたため、結局は行政と地方有力者の間の癒着を生み出し、人々の間の貧富の格差をますます増大させる結果をもたらしたのであった。即ち、「行政の限界」である。

こうした「市場の欠陥」・「行政の限界」に表現される様々な開発へのボトルネック要因への認識の深まりの中で、「地域社会」そのものに開発の主体の役割を期待する動きが現れ、それが「地域社会開発」として論議されるに至っている。とは言うものの、「地域社会開発」が論じ始められて10年を経た今日においてすら、「地域社会開発」に対する明確な定義は行われておらず、立場を異にする研究者あるいは現場で実際に開発

に取り組む政府機関・国際機関・NGOs等が各々の認識に基づいて論じ、活動を展開しているのが実状である。しかし、それらを整理してみると「地域社会開発」の認識に、次に述べる大きな2つの流れがあることが理解できる。

まず第1のものは、「地域社会開発」を「ある地域における社会開発」と考えるものである。そこにおける「社会開発」の内容は、従来の社会指標でもって把握される識字・就学率の向上、死亡率の低下、栄養状況の改善、居住環境の整備、生産技術の向上、所得機会の創出等である。社会開発プログラムを実施する行政の側からすると、社会開発を実現するための資源・サービスの供与=受領メカニズムの整備並びに地域住民へのトレーニングが関心の中心になり、またその限りにおいて住民の組織化が必要とされる。その意味では、70年代の「地域総合開発方式」の延長線上に位置する考え方である。ILOによって提唱された「基本的人間ニーズ(BHN)アプローチ」も、「地域社会開発」の考え方においては概ねこの第1のグループに位置付けられるが、開発主体としての住民の組織化を要求する点において一步先んじた性格を併せ持つと言える。

一方、開発途上国の研究者・国際機関、並びに現場の多くのNGOsの間では、「地域社会開発」を「地域社会の開発」と考えることが一般的になりつつある。ここでは従来の社会開発に加え、行政・NGOs・住民・私的部門を含む地域社会全体の自己管理能力の育成(Capability Building)と、それを十分に発揮するための社会システム形成(Local Institutionalization)が中心課題となっている。従って、従来の社会開発プログラムの目標は、その達成が目的であると同時に、それ以上に住民の開発能力を育成する「場」、あるいはその実施を通じて新たな社会システムを形成していくプロセスと把握されている。また、住民組織も単に行政の開発資源・サービス供与の受け皿としてだけでなく、地域社会における開発の一端を担う主体として位置付けられているのである。今日、開発に携わる人々の間でNGOsの果たす役割の重要性がより鋭く認識されるようになってきた背景には、こうした住民の組織化・主体化を実現するためのNGOsの方法論、特に後に述べる「Participatory Community Development」の手法の有効性に対する評価があることを理解しておく必要がある。

今日の開発途上国の現場では、上に述べた第2の立場が主流になりつつある。「地域社会開発」の基本的理解の相違、それに基づく方法論の相違により政府行政機関と諸開発機関・NGOsの間における円滑な協力関係の樹立が妨げられている状況が往々にして見られるが、これら2つの考え方は必ずしも対立するものではなく、「地域社会開発」の持つ長期的・短期的目標、あるいは質的・量的側面として総合的に把握する必要がある。



## (2) 開発における3要素とアプローチ

地域社会開発プログラムの成功事例を検討してみると、そこには基本的に3つの不可欠の要素が存在していることが理解できる。即ち、

- 1) 開発目標を達成していくために動員される「資源」。これには、物的資源、人的資源、並びに技術・資本的資源が含まれる。
- 2) 資源を動員し、運用していく主体としての「組織」。
- 3) 組織の運営・活動を律していくための「規範」。具体的には、資源の運用形態、利益の分配形態、組織員間の関係等。

これら3要素は、単に並列的に存在していれば事足りるものではなく、それらの間に構造・機能的な相互連関(Interaction)が成立していることが必要である。中でもとりわけ重要なのが「組織」であり、地域社会が外部社会の変化(例えば市場条件の変化)、あるいは外部からの新たな資源の供与に対し、自らを組織し対応していく能力(自己組織力)を持つか否かによって大きく左右される。

上記3要素のいずれに働きかけるのかという視点から、従来の開発アプローチを分類すると以下ようになる。

- 1) 「資源」に働きかけるもの = 資源供与アプローチ
- 2) 「組織」に働きかけるもの = 組織形成アプローチ
- 3) 「規範」に働きかけるもの = 運動論アプローチ
- 4) 上記3者いずれかの組合せ = 総合アプローチ

例えば、資源供与アプローチが成功する前提は、資源が供与される地域社会にそれを適切に運用できる「組織」並びに「規範」が既に存在するか、あるいは供与された資源がその運用を巡って「組織」、さらには「規範」を地域社会に形成していく「触媒的作用」を生み出し得るかのいずれかである。他のアプローチについても同様に、直接的に働きかける以外の2要素の存在、あるいは形成いかに成否が大きくかかっている。

これまで多くの開発途上国政府が、地域住民の生活・福祉の向上を目指すプログラムを数多く実施しながら見るべき成果を十分に挙げられなかった原因は、資源の供与をもって事足りるとし、「組織」・「規範」という側面に十分な考慮を払わなかったことによると言っても過言ではない。逆に、韓国の「セマウル運動」やスリランカの「サルボダ運動」が一定度の成果を納め得た理由として、エントリー・ポイントは各々異なるものの、そのプログラム実施のプロセスにおいて「資源」・「組織」・「規範」の3者間に有機的な連関を生み出していったことが挙げられる。また、これと関連で留意すべき点は、全く新しい「組織」・「規範」を持ち込んだのではなく、従来から地域住民の間に生活経験的に形成されてきた「組織」あるいは「規範」を基礎としてその上に新たな

「組織」・「規範」を導入し、形成していったことである。

従って、「地域社会開発」のプログラムを計画・立案する場合には、まず対象となる地域社会における資源・組織・規範の賦与状況、相互連関のありようを十分に見定めた上で、3要素間に有機的連関を生み出すようなアプローチが選択されなければならない。また、政府行政機関が、あるいはNGOsが、どの側面に対し、どの時点で介入するのかといった戦略的問題もこの開発3要素の視点から見ていくことが必要である。さらに加えて言えば、試験研究プログラムの成否を判断する復元性(Replicability)並びに持続性(Sustainability)の観点からも、この開発3要素とその相互連関のありようは有効な分析枠組みを提供するものと考えられる。

### (3) Participatory Community Development (PCD)の重要性

これまで述べてきた「地域社会開発=自己管理能力の育成と新たな社会システムの形成」並びに「開発3要素の核を成す住民組織の形成」に対し、特に地域住民の開発主体への形成を目指して現場から生まれてきた方法論が、いわゆる「Participatory Community Development (PCD)」である。

今日でもなお、多くの開発途上国の農村においては零細自作農・小作農・農業労働者といった「貧困階層」が広範に存在し、基本的な生活・生産基盤を喪失した中で限界的な暮らしを余儀なくされている。彼らの貧困の原因の多くが、地域社会の政治・経済・社会構造によるものであることは、開発専門家の間においても、地域の貧困住民の間においても既に「常識」と言っても過言ではない。そうした構造的貧困の中で、人々は自らの生活に係わる開発に対して何等発言権も持たず、また実質的な利益を享受する機会もないままに「貧困の悪循環」の中に漂う存在である。PCDが対象とするのは主に、こうした「貧困階層」に属する人々である。

PCDはその目的として、「地域社会における構造的貧困の解決」とそれを実現するための「住民の開発主体への形成」を掲げる。従って、そこでは「開発」を「地域住民自身の参加と自助努力によって貧困を根底から撲滅し、将来の自立的かつ継続的發展を可能ならしめる諸条件の整備並びに自己管理能力の形成のプロセス」と考える。即ち、開発とは貧困階層の人々が、自らの問題解決の力量を拡大するとともに、彼らのダイナミズムを積極的に発揮せしめる社会的枠組みを形成することを通じて、地域社会全体の發展メカニズムを下から積み上げていくこととして理解されているわけである。

具体的なPCD手法の特徴は以下のとおりである。

開発プログラムの計画・実施・評価を地域住民自身の手によって主体的に行うことを前提とし、上記全ての過程に住民が参加する中で、必要な知識・技術等を「経験的」に修得していくことを目指す。この実現のために、例えば、住民自身が自らの生活の中で

直面している諸問題とその原因を経験に基づいて論議しあい、その解決に向けて取り得る具体的方法（プログラム）を集団的に検討する。さらに、そうした具体策の実現に向けて、地域社会の持つ資源賦与の状況並びにそれらと諸問題の間の関連等を住民自身がNGOワーカー、あるいは場合によっては技術専門家とともに調査する。こうした基礎的社会調査は、従来は専ら開発専門家により成され、その結果、専門家の視点から見た「客観的ニーズ」に基づいて「開発プログラム」が上から計画・実施されてきた。一方、PCDは、住民自身が自らの問題を生活経験に基づいて見だし、その「実際のニーズ」に基づいた開発プログラムを立案し、実施するものである。即ち、各々の地域社会に固有な問題の解決を住民自身が中心となって行おうとするものである。

こうした住民自身による開発ニーズの明確化・開発プログラムの立案は、住民の開発主体への形成という視点から次のような重要な意味あいを持つものである。第1に、自らの地域社会のありよう、そこにおける諸問題への理解は住民の意識化(Conscientization)を促し、批判的社会認識(Critical Awareness)と自助努力(Self-Reliance)への姿勢を形成する。第2に、上記の過程を経る中で「達成志向型のインフォーマル・リーダー」が見いだされ、組織形成の核となるグループが自然発生的に形成される。第3に社会調査・プログラム立案に係わる知識・技術が、住民自身がそこに直接的に係わることにより経験的に学習・修得される。第4に、自らの参加によって得た開発の成果は住民に自信を与え、次の開発努力への取り組みの意欲を湧かせる。

このような住民の意識化、組織化並びに開発技術・知識修得のプロセスは、住民参加による具体的な問題解決を軸にして、小さな近隣グループから次第に大きなグループに、さらには地域社会全体のグループにと段階を経ながらすすめられる。PCDは、このプロセスをある問題解決のためのプログラム計画・実施・評価の一連のサイクルから次の段階（問題解決）へと繰り返しながら、スパイラルな形で地域住民の開発に係わる自己管理能力の育成と、それに見合った社会組織（地域行政機関を含む）を形成していくことをめざすものである。

こうした一連の過程においてNGOsが果たす役割は、あくまでも「ファシリテーター」としてのそれであり、住民が開発主体として十分に組織され、必要な知識・技術を経験的に修得していくに従ってフェーズ・アウトしていくべきものである。地域開発の基本的主体は地域住民自身であり、彼らの開発力量育成のために各々のプログラム段階に応じて必要な資源・サービス、あるいはトレーニングを補足的に提供・実施し、また場合によっては政府行政機関による支援への橋渡しを行うのが本来の使命である。先に述べた開発の3要素（資源・組織・規範）という視点からすると、政府行政機関から提供される資源を、開発目的の達成に向けて運用・管理していく開発主体としての地域組織並

びに規範の形成の側面で、NGOsは積極的な貢献を成し得るのである。

PCDは、今日ではその有効性の故に、開発途上国のみならず先進諸国においても地域住民運動の手法として広範に取り入れられている。しかし、一方では、特に開発途上国において、構造的貧困の解決に向けた住民の組織化を重視する性格故にPCDを反体制運動の一翼を担うものと決めつける動きがあることも事実である。しかし、これは余りにうがった見方と言わざるを得ない。事実、例えばフィリピンにおいては、政府機関(NIA/NHA/DA等)自らがこの手法の有効性を認め、プログラムに導入することにより一程度の成果を挙げつつあるし、国際開発諸機関(UNICEF/ILO/FAO等)もPCDを積極的に活用してきているのである。

#### (4) 地域住民の集団対応=自己組織化の単位

地域社会開発プログラムの展開の成否は、先に述べたとおり地域住民の自己組織力に大きく依存するものである。PCDは、地域住民の意識化・組織化を外部から促進し、開発主体を形成する上で大変有効な手法であるが、さらに重要な側面は地域住民の持つ内在的な自己組織力である。通常、それらは住民の日常的な活動、自然災害等の不測事態における集団対応として表現され、恒常的に存在する社会組織の形をとっていないことが多い。

このような、必要に応じて人々の間で実現される集団対応は、必ずしも同じ社会領域集団の間で起こるわけではないことに留意する必要がある。即ち、地域住民の日常活動には大きく分けて生産・生活・管理の3側面があるが、住民の間に生起する集団対応は、その目的に応じて異なる社会領域単位を基礎としているのである。このことは、プログラムを実施する場合、その内容・性格に応じた社会領域単位に基づいた住民の組織化が必要であることを意味する。

また、生産・生活・管理の個々の側面のみならず、それらが全体として統一され、最も機能的かつ凝縮的な集団対応能力=自己組織力が発揮される社会的単位が重要である。我々のこれまでの研究によれば、そうした基本社会単位は「自然村」と考えられる。「自然村」は人々の日常活動の歴史的な積み重ねの中で形成されてきたものであり、そこには様々な側面における集団対応の経験が蓄積されてきており、諸資源の運用・管理、利益の分配等を巡る社会的な協議メカニズムが内在化されている。一方、今日の開発途上国においては、開発プログラムの実施単位は行政機構の末端にある「行政村」に求められるのが一般的である。開発マネジメントの視点からすると、これまでの多くの試みが期待された成果を十分に挙げられなかった理由の1つは、資源の利用・分配に関する自己組織的集団対応能力の無い「行政村」に資源を供与してきたことにある。即ち、「行政村」と「自然村」が一致している場合には、地域住民の経験に基づく

供与資源の利用・分配が期待できるが、両者が一致しない場合、例えば1つの「行政村」に複数の「自然村」が含まれる場合、それらの間に協議メカニズムが成立していなければ供与された資源は意図された受益階層には届かず、行政と癒着した地域エリートの私的利益に供される結果となる。

要は、地域社会開発プログラム実施の実効性を挙げるためには、プログラムを降ろす単位と地域住民が自己組織力を発揮し集団的に対応できる社会領域単位を合致させることが必要ということである。あるプログラムを実施する際には、その内容・性格並びに地域住民の経験的集団対応能力と、その成立範域を十分に検討した上で実施レベルが決定されねばならない。

#### (5) 地域のニーズ・イニシアチブに基づいた開発計画の必要性

以上、「地域社会開発」に係わる基本的考え方、要素、手法、開発単位について大まかに述べてきたが、これを政府機関並びに国際開発協力団体が地域社会開発プログラムとして実施する場合に留意すべき点として以下に整理する。

- 1) 「地域社会開発」を単に政府行政機関・支援団体による開発資源・サービスの供与の問題に倣小化するのではなく、より効果的に人々の生活・福祉の向上を実現するための新たな社会システムと行政・住民双方の開発管理能力の形成として位置付けること。
- 2) 具体的プログラムの選定・計画に際しては、各地域に固有の状況・ニーズを重要視し、意思決定プロセスに住民が参加できる制度的枠組みを整備すること。
- 3) 対象となる地域社会の諸条件を十分に調査・把握し、地域住民組織を最大限に活用し、また育成するようなアプローチを柔軟に選択すること。ことに、資源・サービスの供与に当たっては、地域住民組織の性格・成熟度並びに経験的メカニズムを考慮して、状況に応じた時期・方法で行うことが重要である。
- 4) 「地域社会開発」は長い時間並びに継続性を要するプロセスであるが故に、プログラムの選択は長期的展望の中で戦略的かつ相互連関的になされなければならないこと。
- 5) プログラムの計画・実施運営・評価に関し、関係する地方政府機関・NGOs・住民組織の間で明確な「機能・役割の分担」と、それらを実行するに際しての「協議メカニズム」の形成・整備を行うこと。

今日の開発途上国にあっては、個々の現象としての貧困問題を解決するのみならず、それを解決していくための能力とシステムの形成が緊急の課題となっている訳である。そうした能力とシステムをいかに地域社会に内在化させていくのか、その具体的方法を固有な地域社会の諸条件に基づいて見いだしていくことが試験・研究プログラムに課せ

られた課題である。

#### 4-1-2 基本計画案の問題点及び課題

これまでに述べてきた「地域社会開発」の基本的枠組み・方法論を踏まえ、また、このPHRDC/Phase IIプログラムがJICAの今後の社会開発協力への基本戦略を構築するための試験・研究プロジェクトであることを前提に、基本計画案について以下の問題点及び課題を指摘する。

内容は、PHRDCの手になる基本計画案並びに2日間にわたる討議に基づくものであり、現段階ではプログラムの基本的視点・枠組みに関する概論的なものであることを予めお断りしておきたい。

##### (1) 基本的な「開発理念」の構築

既に述べたごとく「地域社会開発」は、地域住民の生活・福祉の向上のために地域全体の自己管理能力の育成とそれを実現・促進していくための新たな社会システムの構築を意味している。そこでは地域住民のみならず、地域の政府行政機関・NGOs・私的部門、さらには国際開発支援団体等の協力・協働が極めて重要な役割を果たし、その協力・協働の実現・強化のプロセスがまた「地域社会開発」の目標を実体化する社会的協議メカニズムの形成そのものでもある。地域社会は、各々に異なる立場・利益・思惑を持った人々によって構成されているから、そうした人々の中で開発に向けての協力・協働を実現しようとするれば、そこにはどうしても共通の現状認識とその改善に向けての理念・展望、そしてそれを実現するための各々の役割分担への認識が必要となってくる。それが欠けている場合、あるいは十分に共有されていない場合には、往々にして開発プログラムの計画・実施過程において問題が生じ、それを解決し得ないままにプログラム自体が空中分解する結果となる。さらに、最悪の場合には、そうした結果が地域社会内部に新たな不信・対立を生み出してしまうこともある。

PHRDCの基本計画案が、今回のPhase IIプログラムの内容を従来の生計向上技術協力の側面に限定していることは、これまでの経験の蓄積・提供可能な具体的技術内容等からして「現実的」なものではあると考えられる。しかし、一方で、様々な地域諸組織・団体と協働していくための要となる「開発の基本理念」については十分に検討・吟味されておらず、技術協力が現象としての「貧困」を解決するための手段としてのみ把握されていると言わざるを得ない。即ち、地域社会全体における資源・組織・規範の再編成としての開発プロセスに資源としての技術投入・協力が、またそのあり方が、どのような役割を果たし得るのかと言うこと、換言すれば、開発という地域社会全体を巻き込む大きな営為の中で外部組織による技術供与がいかなる意味と役割を持ち、いかなる

形でなされるべきかということが、基本的な「開発理念」の欠如により明確に理解され、位置付けられていない。このことは、次に述べる関連諸組織間の構造・機能的連関に関しても大きなボトルネックとなっている。

このPhase II プログラムが、従来の技術供与にCommunity Developmentを加え、そのために地域のNGOs, POsとの協働を意図するものであればこそ、この共有しあえる「開発の基本理念」の構築は極めて重要な意味を持つものであり、プログラム成功への基本的な要件の1つと見なされるべきものである。

## (2) プログラム全体の構造並びに関連諸組織の機能的役割の明確化

先に述べた「基本的な開発理念」が未だ十分に構築されていない結果、プログラム全体の関連諸組織の構造的結び付き、さらにそこで果たされるべき機能的役割の分担がほとんど考慮されていない。これは、現段階におけるPHRDC側のプログラム認識が生計向上技術の供与の側面に限定され、その他の部分は地域の政府行政機関・NGOsに任されるというものであることによるものである。しかし、これまで述べてきた「地域社会開発」の視点からすると、これは将来に問題を残す大きな欠陥となる。即ち、このプログラムが「地域社会」そのものを対象とし、そこに係わる様々な開発主体（地方政府行政機関・NGOs・POs等）間の協力・協働を前提とするものであれば、個々の主体間に有機的な構造連関をもたせ、それぞれの機能的役割をその中で総合的に果していくことが必要である。PHRDCの構造・機能は、そうした開発の全体的枠組みの中で把握され、規定されていくべきである。そのためには、PHRDCがその具体的協力を生計向上技術の供与の側面に限定しながらも、対象地域における「地域社会開発」プログラム全体に関する理念と展望を提示し、協働する地域諸組織と十分に検討を重ねた上で、地域の状況・能力に即した構造・機能的メカニズムを形成していくことが必要である。

このことは、さらに次のことを意味する。即ち、PHRDCは単に技術提供者としての役割のみならず、全体としての「地域社会開発」を仕掛け、促進していく役割を果たすべきである。大統領府直属の組織であり、JICAという国際協力組織の支援を受けていることの意味は、この点においてこそ見出されるべきであると考えられる。JICAの側からしても、こうした視点にたつて初めてこのプログラムを将来の社会開発協力への試験・研究プロジェクトとして位置付ける意味が出てくるはずである。

## (3) 対象LIM, プロジェクト, 協力NGOs選択の規準

### 1) LIM選択の規準

PHRDCが設定した規準はそれなりに意味を持つものであるが、やや対象地域における「資源」の利用可能性への偏りが見られる。また、行政当局の開発への積極的姿勢（具体的には土地・施設の供与等）が挙げられているが、それに加えて重要な

はプロジェクトの計画・実施管理に係わる行政当局の経験的能力である。限られた経験ではあるが、私見によれば、今日のフィリピンの末端行政当局は上部からの情報・指令伝達機関、あるいはプロジェクト実施機関に過ぎず、独自に開発計画を立案・実施できる能力を備えたものは極めて限られている。であればこそ、そうした行政担当者の能力育成がプログラムの重要な内容の1つとなる訳であるが、このプログラムが当初よりそうした行政当局を直接の窓口とする以上、彼らの開発プログラム管理・運営能力並びに開発への基本認識・姿勢のいかんによって「地域社会開発」の方向が大きく左右されることを銘記しておく必要がある。

PHRDCとの論議の中で、JICA側より治安状況をゼロ・ファクターとして位置付けることが提案された。もとよりそれが重要な規準であることには異論はないが、今日のフィリピンにおける治安状況は極めて流動的であり、ある時点の状況をもって判断することは難しい。むしろ、昨今のネグロス島での経験からしても、重要なことは地域住民、ことに貧しい人々の利害を犠牲にすることなく彼らの真の利益につながるようなプログラムの実施・運営の方法を検討すべきであろう。

さらに、「地域社会開発」の視点からすると、対象となる地域社会の、特に地域住民の自己組織力のあり方とそのレベルが選択規準の1つに加えられるべきであると考ええる。PHRDCは、住民組織(POs)の存在あるいは形成を念頭においているが、その質的側面への配慮が未だ十分ではない。これについては、次のプロジェクト選択の規準の中で触れるので、説明はそちらに譲る。

## 2) プロジェクト選択の規準

まず、「地域社会開発」におけるプロジェクト選択の大原則は、地域住民自身がその生活上の現実的ニーズに基づいて行うことである。政府行政機関、NGOsはその住民自身の選択によるプロジェクトの実施に対し、必要な資源・サービスの提供並びに必要な技術・知識の移転のためのトレーニング等を実施していくのが基本的に有効な方法である。換言すれば、開発を支援する側にあるものが、「まずプロジェクト有りき」の姿勢をもって臨むのは厳に慎むべきことである。

PHRDCとの論議の結果、次の点が明らかとなった。即ち、今回のプログラムでは、対象とされるボトム30%の人々の収入増大を図るために「経済的事業」を興し、そのために必要な技術移転を「技術センター」の設立を通じて行うというものである。この考え方は、PHRDCの側では既定路線のようにになっているが、そこには再考ないしは、さらに詳細な検討を要する問題点が次のように幾つか指摘できる。

第1に、プログラムの当初から「技術センター」を導入することは、その規模のいかんにかかわらず、提供される技術によってプロジェクトの内容が規定されてしま



い、住民自身のニーズから出発するCDのプロセスが歪められる懸念がある。これは、長期的な住民の主体形成の視点から見ると、プロジェクトを通じて自立性が形成されるか、あるいは依存性がもたらされるかに決定的な影響を及ぼしかねない。要は、「技術センター」の導入・設立がどの時点で、どのような方法でなされるべきかがプログラム全体のコンテキストの中で慎重に検討されなければならないのである。

第2に、PHRDCの意図する「経済的事業」はある程度の規模をもった企業組織であると考えられるが、その受益対象をボトム30%とする考え方とは矛盾する。ここで受益者と見なされる人々は、十分な教育も受けておらず、必要な技術並びに企業の経営のノウハウを修得するには予定されている1年間という期間は十分ではない。また、仮に、そうした人々が労働者として雇用され現金収入の途を与えられたにしても、それは地域住民自身による自己管理運営能力の育成にはつながり難い。さらに、企業形態をとった場合、雇用主になれるのは地域の有力者層であり、意図されたボトム30%の人々に行き渡る利益は限られたものに過ぎなくなるであろう。規模の点からすると、プロジェクトの当初は失敗しても打撃の少ないもの、成功すれば人々に自信と意欲を与えるような規模で始めるべきである。これらの諸点からすれば、協同組合方式で小さな規模からスタートし、順次組織的な拡大を図っていく中で経済規模の達成を目指すのが順当であると考えられる。

第3には、このプログラムの実施に当たりPOsの存在が必要とされるが、それは必要条件ではあっても十分条件では必ずしもないことである。例えば、有力候補地とされるサマール島では、既に地域のNGOsにより住民が協同組合に組織化されているが、果して、その協同組合が経済活動を担っていく経験と能力を備えているかは未知である。即ち、既存の協同組合が貯蓄や生活資材の協同購入といった生活分野で活動しているものであれば、その組織をもって経済活動の担い手と見なすのは短絡に過ぎる。既存の住民組織を利用する場合には、それらがどのような分野で、どのような活動並びに組織経験を持っているかを十分に検討する必要がある。さらに留意すべき点は、それらの組織がいかなる組織原理（支配・競争・協同）の下にあるかを見極めることである。フィリピンの農村部では、見かけは民主的な形態をとりながらも、実際には地域有力者の支配の原理のもとに組織されているものがかなりある。そのような組織を基礎に協同の原理に基づく協同組合を形成しようとしても、規範を全く異にする以上定着するはずもない。こうした点を踏まえ、住民組織の性格・能力を見極めることがプログラムの実施上必要となってくる。

従って、プロジェクトの選択は住民のニーズを重視しながら、一方でプログラムの性格・内容が要求する組織形態、運営規範と地域社会に内在する組織・規範を念頭に

置きながらフィージビリティを検討する必要がある。

サマール島については、サイト・プロジェクト双方の点で既に決定済みであるかのよう受け取れるが、このまま実施に踏み切るにしても、上記の諸点について改めて情報を得、内容を確認しておくことが望まれる。

### 3) 協力NGOs選択の規準

NGOsの長所・短所並びにプログラムにおける役割については、PHRDC側も基本的な理解は持っていると考えられる。以下に述べる諸点は、協力NGOsを選択する際に留意すべきものであり、必ずしも一般的な規準とは言えるものではない。なぜなら、協力NGOsの選択はプロジェクトの内容・性格並びにプロジェクトの進展段階に応じて柔軟に行われるべきであるからである。

フィリピンは、アジア諸国の中でもNGOsが開発現場で最も活躍する国の1つであり、その数も相当多い。一説では2,000内外に及ぶとされているが、それらの全てが開発に直接関与している訳ではなく、実際に十分な経験と見識をもって活動しているものはかなり限定され、恐らく多くとも150前後であると推測される。NGOsの一般的性格として組織的・資金的に小規模であり、その活動範囲がかなり限定されていることが挙げられるが、80年代中期以降こうしたNGOs間で組織化が進められ、小規模であることの利点と組織化による相互協力・補完の利点を追究する動きが顕著になりつつある。また、この動きと相まって、従来ともすると対立しがちであった政府諸機関とも、より効率的な開発実施のために協力の場を探ろうとする努力が政府・NGOs双方の側からなされてきている。

これらのNGOsは、小規模ながらもある特定の地域で状況に応じた活動を展開する点で共通の利点を持っているが、一方でそれらが各々に持つ特異性をも理解しておく必要がある。

即ち、第1にそれらの開発に対する基本姿勢・認識の相違であり、それはフィリピンの複雑な政治状況とも関連して、開発活動に大きな違いを見せている。例えば、現状維持を志向するグループは農業・生活改善のための技術移転の側面のみを重視し、現状の改善を意図するグループは目前の問題解決のための住民の組織化・技術改善を追究する。一方、地域全体のシステムの改革を目指すグループは、住民の意識化・組織化・技術移転を通じて彼らの開発主体への形成を目指す。このことは、プログラムを実施するために協力しあうNGOsを選択する際に、先に述べた「基本的な開発理念」の共有がいかに重要であることを示すものである。

第2に、NGOsは各々に得意とする活動分野を持っており、「地域社会開発」全体に係わるNGOsの役割を特定のものに専ら依存することは難しい。例えば、農業分野

の技術改良を得意とするNGOに漁民の協同組合作りを任せるのには無理があるように、プログラムの内容・性格（農業・漁業・成人教育・女性問題・協同組合等）に応じてそれを得意とするNGOsを選ぶ必要がある。ある特定地域で活動するNGOsが限られている場合には、少なくとも、それらの専門性の領域と限界を十分に認識しておくことが必要である。さらに、上記の専門分野に加えて、地域開発手法においても各々に特徴を持つことを念頭に置く必要がある。先に紹介したPCDを用いるNGOsの中にも、開発計画のための住民による地域調査による意識化の側面を重視するものもあれば、むしろその結果として生まれてくる住民組織の形成をより重く見、得意とするグループもある。「地域開発」という長期的なプロセスを全うするには、その諸段階の状況と必要に応じて各々の専門性を有する複数のNGOsと協力を実現していく柔軟性が求められる。

上記の諸点を踏まえた上で、敢えて協力NGOsの選択規準を挙げるとすれば以下のとおりであろう。

- ・「基本的な開発理念」を共有するもの
- ・地域住民との間に信頼関係を持ち、地域の状況に精通しているもの
- ・地域での経験を踏まえた明確な開発手法を確立しているもの
- ・対象プログラムの内容・性格に関し十分な経験・知識を蓄積しているもの
- ・地域内の他のNGOs、あるいは他地域のNGOsと協力・連合関係にあり、必要に応じて知識・ノウハウの交換、スタッフの派遣ができるもの
- ・健全な組織運営・資金管理のできているもの

#### (4) 評価指標の再検討

2日間の議論においてPHRDC側が最も関心を寄せたものの1つが、このプログラムの評価指標の是非であった。現時点でPHRDCが挙げた指標は、対象LIMにおける「失業率の低下」と「所得の上昇」である。

今回の生計向上プログラムを、対象LIM地域のボトム30%の人々の所得拡大につながる技術の訓練・移転と狭く限定してしまうのであれば、上記の指標はそれなりの意味を持ち得るものである。しかし、先に述べてきた「地域社会開発」の視点からすると、これは余りに短期的・経済的・計量的側面にのみ偏ったものと言わざるを得ない。単的に言えば、この考え方は複雑な諸側面を持つ開発の成果をGNPというマクロ経済的指標によって計量的・単次元的に計ろうとする従来の「開発論」に基づくものである。即ち、「開発論」は生産要素資源の投入側面と生産物の産出側面のみを重視するあまり、地域社会という極めて非普遍的な要素が重要な役割を演じるプロセスの側面を見落としてきた。それが故に多くの開発努力は所与の目的を達成できなかった訳であり、またそ

それが故に、今日「地域社会開発」の必要性が開発における緊急の課題の1つとして論議されているのである。もし、上記の「失業率の低下」・「所得の上昇」のみをもってこのプログラム評価指標とし、その目標達成を追究するとなると、今日のフィリピン農村の社会的勢力関係から見て、その実質利益が対象とするボトム30%の人々の手に渡るか否かは極めて疑わしい。肝心なことは、ボトム30%の人々がこのプログラムを通じて、自らの生活・福祉の改善のために必要な技術・知識を身に付け、自らを組織化する中でそれを実現していく社会的メカニズムを地域社会に形成し、内在化させていくことである。

この生計向上プログラムが、JICAの今後の社会開発協力戦略を形成するための試験・研究プロジェクトであること、また今日論議されている「地域社会開発」の視点からすると、このプログラムの評価指標は次のように、開発の質・量の側面並びに全体としての地域開発と個別技術移転への貢献を多面的に把握し得るものであることが必要である。

#### 1) 地域の自己管理・運営能力育成への側面

= 地域住民の側 =

- ・ 開発への意識化、批判的視点、積極的関与姿勢のレベル
- ・ 資源の運用、管理に関する意思決定への住民参加メカニズム
- ・ 開発の計画、実施、評価の知識・技術・手法の修得レベル
- ・ 民主的組織運営の知識・手法の修得レベル

= 政府行政機関の側 =

- ・ 地域住民、NGOsとの開発協力の必要性への認識レベル
- ・ 地域のニーズに基づく開発計画の立案・実施能力の達成レベル
- ・ 関連諸組織間での協議に基づくプログラム管理・運営の達成レベル

#### 2) 地域における組織的ネットワーク形成への側面

- ・ 関連する諸組織、団体間の協力枠組みの制度的定着のレベル
- ・ 上記における住民組織、NGOsの参加度合のレベル
- ・ 上記における協議調整メカニズムの実質的機能度のレベル
- ・ 資源、サービスの供与における協力体制の稼働性のレベル
- ・ これら組織ネットワークの領域的広がりレベル
- ・ 上部の政府行政組織との協力関係、交渉能力のレベル

#### 3) 生計向上技術移転並びに地域経済へのインパクトの側面

- ・ 供与された技術内容のニーズ・吸収能力に対する適合性
- ・ 技術供与の時期の適合性

- ・技術移転方法並びにトレーニング方法の有効性（開発3要素）
- ・技術移転並びにフォローアップに係わる他の関連諸組織との協力・連携の緊密度
- ・技術供与・移転がもたらした直接の経済効果（失業率・所得等）
- ・技術供与・移転がもたらした間接の経済効果並びに社会的変化

#### 4) PHRDCのプログラム全体への関与方式の側面

- ・地域社会の要素賦与状況（開発3要素）と開発アプローチの適合性
- ・対象地域における自己管理能力育成に果たした役割と機能
- ・対象地域の組織ネットワーク形成に果たした役割と機能
- ・問題が生じた場合の処理・解決の方法と有効性
- ・プログラムの円滑実施を促進する組織構造的・機能的要件の整理とその一般化

これら諸側面に関する評価は、PHRDCの側、地域社会の側、並びに第三者によって総合的になされ、最終的な判断が出されることが望ましい。

#### (5) PHRDCスタッフの充実・拡充

これまで述べてきたごとく、この生計向上プログラムを広い意味での「地域社会開発」を展開するためのものと位置付けるならば、現在のPHRDCスタッフの陣容では、その経験並びに専門性の分野において若干無理があると考えられる。言うまでもなく、現場における具体的なプログラム展開は政府行政機関の協力の下で、NGOs・地域住民によりなされる訳であるからPHRDCのスタッフ自身がそれに係わる詳細な知識・技術を持っている必要はない。しかし、一方でこのプログラム展開におけるPHRDCの位置付けとその重要な役割を考えると、少なくともスタッフが「地域社会開発」の基本的内容と一定度の知識を身に着け、現場でのプログラム展開をより大きな視点から判断する眼を持ち、生計向上技術の移転という具体的活動を通じて地域社会の開発に協力し、促進していくことは極めて重要である。

PHRDC側も、このプログラムの実施に当たって現スタッフ体制では十分でないことを認識し、現地の有力紙に求人広告を既に掲載している。その内容を見たところ、求人対象としては概ね必要な職域をカバーしていると考えられるが、従来型のプランナーやアナリストではなく「地域社会開発」の基本を踏まえ、PCDの手法を理解している現場経験者を優先的に採用願いたいものである。

#### 4-2 視聴覚教材開発

フィリピン人造りセンタープロジェクトの視聴覚教材開発は、マニラ内のプログラムIが担当し、プログラムII, III, IVの情報支援サービスを提供している。フィリピン人造りセンタープロジェクト・フェーズI（協力：昭和57年9月9日～62年9月8日、延長：昭和62年

9月9日～平成2年3月31日、フォローアップ；平成2年4月1日～3年3月31日)において、JICA支援により、フィリピン人造りセンターの視聴覚機材・施設・人材が整備され、同センターは各種技術の視聴覚教材を製作し、またフィリピン人を対象に技術研修を行っている。しかし、貧困解消を目的とする同センターの生計向上プログラム(Livelihood Generation Programme)に対するJICA支援フェーズⅡにおいては、生計向上を生活向上とより広義にとらえ、各種技術の開発のみにとどまらずに、真の開発は住民のために住民によってなされるべきという理念に基づき、貧困層も含めた住民参加による内発的発展へ向けての意識の覚醒、一般生活向上(即ち、技術面のみでなく、健康・公衆衛生などの改善をも含む。)を目的とする住民の動員・情報活動が、同センターの視聴覚開発部・課によって行われる。

#### 4-2-1 基礎調査における目的

プロジェクトの成功は、JICAプリアウト後のプロジェクトの継続性、普及度にかかっており、従って、成功には実施母体である人造りセンターの同プロジェクトに対する意欲が不可欠であるという観点から、今回の基礎調査では、人造りセンターの要請内容の確認を主たる目的とする。同時に、フェーズⅡの実施を目標とした同調査では、センターの持つ技術、また機材・施設の現況、フィリピン国での視聴覚教材開発及び情報活動の一般的状況も調査する。

#### 4-2-2 調査項目

次の3項目が調査される。

- (1) 人造りセンター側からの視聴覚教材開発要請・計画の内容確認
- (2) フェーズⅠで日本側に援助された視聴覚機材・施設の視察と、センターにより製作された視聴覚教材、また製作技術の調査
- (3) 人造りセンター以外の政府機関(GO)、国際政府機関(IGO)、非政府機関(NGO)のフィリピン国における視聴覚教材開発及び情報活動の現状調査

#### 4-2-3 基礎調査結果

##### (1) 視聴覚教材開発要請内容の確認

人造りセンターの視聴覚教材開発担当部・課であるパブリックインフォメーション部(Public Information Division, 1名)、メディアソフト課(Media/Software Department, 19名)、人材養成・開発課(Human Resource Training and Development Department, 6名)による要請は以下のとおり。

- 1) 技術面の向上のみでなく、一般生活向上を目指した包括的なメッセージの作成、伝達を目的とする情報教育活動を開発する。
- 2) その方法として、伝統的手法（ポスター、劇、漫画など）と、ハイテク手法（スライド、ビデオ、ラジオ番組、コンピューターを用いた教材）の双方を製作し、相互補完させながらの有効的な利用を試みる。後日決定されるモデル地域では、貧困層に向けた伝統的教材、また全プログラムの支援センター的役割を担うマニラのプログラム I では、ハイテク教材の利用が促進される。
- 3) 同センターが、フィリピン国で実施される貧困解消プロジェクトにおいて、調整的役割を担う媒体として活動することを目標とし、他のGO、IGO、NGO、INGOとのネットワークの強化を図る。
- 4) 新規に製作された視聴覚教材は、モデル地域で試され、評価を受け改良された後、全国的規模に普及させる。

(2) 視聴覚教材・機材・施設の視察

フェーズ I で供与されたビデオスタジオ、関連機材を視察した。当センターで製作されたビデオ、PHRDC Video Brieferを鑑賞する。また3月8日全体会議中に、モデル地域の選択肢の1つであるサマル地方のスライドをも鑑賞した。

機材・施設に関しては良く管理されているが、1991年3月現在、機材の56%が老朽化に至っている。ビデオテープが輸入規制により十分に購入できず、一度使われたものを再利用している状況である。ラジオ番組製作に関しては、必要機材が不足しているように思われる。技術面では適切な技術が移転、維持されているが、人材不足の感がある。技術訓練の教材として作られた各教科書は、イラスト・写真入りで文章も簡単な英文で理解しやすく、普及性に富む。また、タガログ語の教科書も製作されている。同センターでは、教材映画製作の機材・技術が整っておらず、必要に応じてこの分野の開発も検討すべきであろう。

(3) フィリピン国における視聴覚教材開発及び情報活動の一般的状況

GO、IGO、NGOアソシエーション、NGOへの訪問が達成された。

GO.....	Philippine Information Agency (PIA)
IGO .....	UNDP-Asia and Pacific Programme for Development Training and Common Planning (DTCP)
NGO Association .....	Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas (PHILDHRRRA) Philippine Business for Social Progress (PBSP)
NGO .....	ABS-CBN Foundation, Inc. (Channel 2, TV)

National Center for Community Theatre, St. Joseph  
College

訪問日程

3月9日 (土) PHILDHRRA, National Center for Community Theatre

3月11日 (月) BPSP, UNDP-DTCP

3月12日 (火) Channel 2, PIA

PHILDHRRA

比国に存在する10のNGOアソシエーションの1つで、その活動も広範囲に及び、活動内容も評価に値する。このようなアソシエーションとの協力は、人造りセンターにとっても有効である。

National Center for Community Theatre

都市部のスラムにおいて定期的に人形劇を開き、貧困層の教育・動員を行う民間団体である。自らスラムに入るといふ草の根運動を行う青年の団体で、現在、環境問題などを題材として活動をしている。

BPSP

同じくNGOアソシエーションで、一般企業の参加によって組織されており、産業発展を目的として貧困層を支援する団体である。動員のための教材として漫画を刊行しているが、資金不足の関係上、視聴覚教材開発、情報活動には目立った動きはないが、同アソシエーションとの協力は有望である。

UNDP-DTCP

ビデオ製作等ハイテク教材以外にも、安価でローカルな資材を用い、村人にも簡単に作れる教材の開発を支援している。年間を通じ、定期的に多種の研修を行っているが、同事務所がアジア・太平洋地域の地域事務所であるため、フィリピンへの集中的援助というよりも、同地域全般にわたる広範な援助を行っている。しかし、同事務所では研修・評価の方法が確立されており、また人造りセンターとの個人的なつながりもあるという点から、今後の協力は期待できる。

CHANNEL 2, TV

比国で最も人気のあるTV局であり、1991年の大地震の際には特別番組を組み、緊急災害時のメディアの役割を十分に果たした。現在、開発をじかに扱った番組は制作されていないが、今年の3月に開かれた会議において、開発番組制作・放送の3年計画が採択されている。



## PIA

高度のフィルム制作施設・技術を持ち、委託製作を有料で行っているが、ビデオ製作の設備がない。ユニセフの援助が入り、多数の刊行物、ポスターなどの教材が製作されている。政府の情報省に相当する組織であるため、同機関との関係は今後図られるべきである。

上記6団体の訪問を経て感じられるのは、フィリピン国におけるNGOの、住民とのじかの接触を通じての活動には目覚ましいものがあるが、情報活動の面での歴史は浅く、また視聴覚教材開発、関連活動への各機関内の資金の割当も小さく（特に、NGOでは平均、全予算の1%程度）、人材も不足している。しかし、情報活動の必要性は一般的に認められており、今後の動きに期待できる。また、この分野での人造りセンターの今後の調整的機能も有望である。

### 4-2-4 協力の基本計画案

- (1) 当センターが、比国における視聴覚教材開発・情報教育・動員の役割を担う中心的センターとして活動することを目指したネットワークを拡充するために、比国、第3国、GO、NGOを問わず、その分野における各組織のフィリピン国での活動状況を調査するとともに、数次の接触を通じ、相互の情報交換、協力関係の強化を行う。
- (2) ネットワーキングの資料として、メディア、NGOの協力プロフィールを作成する。
- (3) また、当センターの広報活動を目的とした小冊子を作成し、協力可能な他の組織に配布する。
- (4) 協力可能なGO、NGOの広報部門と、小冊子・ニュースレター・教材などの交換・貸出を行い、また当センターからの情報・技術提供を通じ、他組織の教材開発、情報活動を支援、ネットワーキングを高める。当センターでは、ビデオ製作の30%を外部からの委託製作に当てており、これによって収入を獲得している。ネットワーキングの過程で、当センターのこの機能を強化することも有効であろう。
- (5) 開発に関する書物、センターの教材、他の組織からの出版物を所蔵する図書館をセンター内部に創設する。
- (6) モデル地域設定後の教材開発・情報活動に関しては、モデル地域でのニーズアセスメントを行い、そのニーズに基づいて同地域に適切なメッセージの内容・手段を検討、その際、極力多種の手段を用いて実験とする。従って教材の作成に当たっては、モデル地域の貧困層30%をターゲットとし、比較的小規模に開始し、常にモニター、評価を行い、必要に応じ改良をする。有効なメッセージと手段を確立後、全国的規模に計画、修正、実施する。

#### 4-2-5 課題

##### (1) 外部組織とのネットワーク

当センターが大統領府直轄の組織であるため、外部とのネットワーク作り、特にパートナーとしてのNGOの選択・協力関係強化が容易でなく、パートナーの選択の段階で熟考が必要である。

##### (2) 政権交代後のネットワーク

比国は、1992年に大統領選挙を迎えるが、現在ではアキノ現大統領は出馬しない意向を表明しており、そのため政権交代が必至であり、交代後の当センターと特にNGOとのネットワークの再考が必要となる。

##### (3) 貧困層の動員

視聴覚教材の開発のみならず、住民参加のアプローチにより貧困層を対象にした動員・啓蒙を取り入れる。

##### (4) プロジェクトへの住民の投入

内発的発展を目指した同プロジェクトに、どの段階で、どのような手段で住民を参加させるか。

##### (5) モニター・評価

視聴覚教材、特にラジオ番組のモニター・評価方法が確立されていない。

##### (6) 人材・機材の補強

人材・機材の補強については、既にセンターで考慮されている。

#### 4-3 水産養殖技術普及

フィリピン人造りセンターの地方生計向上計画における水産養殖分野の協力課題と考えられる以下のことについて、関係機関の実情を視察して調査を進めた。

- (1) 新設の魚類生産センター(FA)の運営面より独立採算が可能で、さらに生計向上を目的とする技術普及面でも、副業的に採算が見込まれるような生産効率の高い魚種並びに生産方式の選定の検討
- (2) FAの設置場所と規模の検討
- (3) カキ養殖分野における今後の技術普及の展開方法の検討
- (4) 資機材の検討
- (5) その他

##### 4-3-1 訪問先

東南アジア漁業開発センター(SEAFDEC, イロイロ), 海面養殖研究開発センター(SRDC,

ダグパン), 水産資源局 (BFAR, イロイロ, ルカッ), 民間種苗生産業者 (イロイロ, ダグパン), 市場 (マニラ)

#### 4-3-2 調査結果の概要

##### (1) 生産方式

1) FAの運営面での独立採算を考慮した場合, 基本的には種苗生産の活動までが良いと考えられる。その理由として以下のことが考えられる。

a) 種苗生産の方が養殖を行うよりも生産効率が高く, 加えて亜熱帯魚類の産卵期は長期間続くこと

b) 適切な魚種を選択すれば短期間で収益を上げられ, 採算が見込まれること

c) 台風, 盗難の被害を考えると, 養殖分野の開発研究にリスクを伴うこと

(ただし, 将来, ニーズの高いことが予想される魚種に関しては, イケスでの採算を考慮した養殖試験を実施する)

2) 貧困地域への技術普及を考えた場合, 資金的に余裕がないという事情を考慮する必要がある。そこで, 短期間で収益を上げられる魚種と生産方法を見つけ出すことが重要と思われる。その場合, 選択される魚種の生産技術の開発度合, 生産効率, 需要並びに魚価等を総合的に検討することが必要であると考えられる。

##### (2) 魚種の選定

サバヒー, ハタ, ノコギリガザミが対象種として候補に挙げられる。

1) サバヒーに関しては, 候補に挙げられた魚種の中で種苗生産, 養殖を問わずとも最も生産効率が高い魚と考えられる。生産期間は, 種苗生産で21日間, 養殖で4~5カ月間と, 最も短い。またサバヒーは需要も多く, 日本のハマチ養殖の生産量に匹敵する年間15~18万トンの生産があり, 国魚としての地位を保っている。種苗生産技術は, SEAFDECでイケスや陸上タンクで産卵に成功して以来, ほぼ確立されたものと思われる。また卵から仔魚飼育は, 対象種の中で最も簡単に行える。この仔魚の価格は天然産の場合, 季節にもよるが, 1尾当たり0.5~1.2ペソと高騰している。

2) ハタについては, 天然種苗が1尾当たり20~60ペソと魅力ある値段が付けられており, これらのほとんどは香港や台湾への輸出に向けられている。生産技術に関しては, SEAFDECで昨年, 産卵に成功し種苗生産の糸口が見つかった段階であるが, 日本では10万単位の生産に成功していることから, 種苗生産技術の向上も可能である。養殖に関しては, 市場調査で魚の中で最も値段が高かったことから, 今後発展する可能性は高いと思われる。

3) ノコギリガザミに関しては, 種苗され確保できれば単一養殖が簡単で, 生産期間も

比較的短く、場所も取らないため対象種としての可能性は高い。しかし、単一養殖した場合の採算面で問題が残ると思われる。経済的には混養が理想と考えられることから、広大な土地を持たない貧困層向きではないと考えられる。もし貧困層向きの技術普及を考えるなら、種苗生産した稚ガニを3～5gの天然サイズまで飼育する方が良いと思われる。しかしいずれにしろ、需要調査が必要である。

### (3) FAの設置場所と規模

1) FAは当初、SRDCの敷地内に設置されることになっていた。しかし現地を視察した結果、以下のことが判明した(資料1.)。

- a) 雨期にはSRDCから1km北側に位置する河川と、南下する潮流の影響で塩分濃度が下がる。
- b) 同河川から押し流されるバギオ山系からの土砂で、SRDC前の砂浜が年々沖に移動する現象が観察されている。
- c) SRDCが設置されている海岸域は天候の影響を受け易い。

以上のことから、取水や魚の飼育に不利な環境条件が多く、この地域にFAを設置することは不適と判断される。

FAの候補地は以下に示す条件が満たされることが望ましい。

- ・種苗の大消費地であるマニラから近距離に位置すること
- ・波静かで水質が安定し、岩場のある場所
- ・候補地は貧困地域に限定しない

2) FAの一例として、台湾系民間魚類種苗生産施設では、1.6ヘクタールの敷地内に円形親魚用水槽2面、仔稚魚飼育水槽8面、クロレラ水槽4面、ワムシ水槽12面、補助水槽6面をうまく配列している。工事費は3,000万円必要であった。そこで、この施設の規模をFAの規模と仮定した場合、そのほかにポンプ室、管理棟、倉庫兼作業棟、訓練生用宿舎等が必要なことから、敷地面積は2ヘクタールは必要と考えられる。

### 4-3-3 協力の基本計画案

#### (1) 魚類養殖の技術普及案(資料2.)

1) FAではサバヒー、ハタの種苗生産を行う。サバヒーの親魚は、BFARまたはSEAFDECから管理を委託する形で飼育を行う。サバヒー、ハタの卵質向上の問題に取り組みながら、仔稚魚の生残率を図る。さらにサバヒーの卵を一般貧困地域やモデル地域に配布する。またハタ養殖の将来のニーズを考慮し、イネスによる養殖試験

を行う。またFAでは生計向上プログラムの一環として、場内に採算を考慮したサバヒー用簡易種苗生産施設を設け、貧困層から選抜された訓練生に講義並びに実地指導も行う。

2) 貧困地域やモデル地域の現場では、サバヒーの簡易種苗生産施設の建設指導や飼育技術を指導する。一方、ハタについては天然種苗の捕獲を奨励し、イケスで中間育成した種苗を仲買人に渡せるようなシステム作りと中間育成指導を行う。また天然種苗が集まらない場合は、FAから人工種苗を出荷し、現地で3インチサイズまで育てる技術も指導する。また養殖試験の結果次第では、現地での養殖指導も行う。

### (2) カキ養殖の技術普及案 (資料2.)

1) まずカキ養殖を他の仕事の片手間ではなく、カキ養殖に専念させるような方策が必要と思われる。そのためにはSRDCが市場開拓を行うとともに、副業として採算を考慮した技術開発を進め、SRDCの開発技術と販売権を、零細漁民並びに組合に委託ができるような体制作りが必要である。その体制作りのもとなる技術開発分野は浄化、加工並びに抑制の各技術分野である。

2) 浄化技術分野については、マニラを中心に洗浄カキや輸出冷凍カキの需要調査を行う。そして量的に需要があると判断されると、副業として採算ベースに見合う浄化技術の開発を行う。一方、市場開拓として洗浄カキをマニラの高級レストランやホテルに出荷し、販売実績をつくる。

3) 加工技術分野については、市場でのカキ加工製品の流通調査やカキ加工業者の経営実態調査を行う。調査の結果、副業的に採算の見合う製品を開発し、販売実績をつくる。

4) 抑制技術に関しては、キャビテの採苗所がBFARまたは零細漁民と協力して、現地の養殖方法並びに100平方メートル前後の面積でデモンストレーションを行う。そして手間や採算等を総合的に検討しながら、実績を重ねる。

### (3) 資機材

1) 新規の魚類養殖に関しては、大型資機材として船外機付きFRP小型作業船(広幅型)、ユニット型小型冷蔵冷凍庫、小型トラック(3ton、幌付き)1台、パジェロ1台、角型イケス(4×4=16)、円型イケス2面、取水ポンプ、ブローア一等で3,000万円、さらに研究・訓練用資機材として約3,000万円、計6,000万円が必要資機材経費と見込まれる。

2) カキ養殖用資機材に関しては、研究部門の3,000万円、運営管理部門の5,000万円、その他1,000万円の計9,000万円の要請があった。しかし、その内容については、次回調査で絞り込みが必要と思われる。基本的には、現有の資機材の質の維持を原則と

したい。また今後、機材の老朽化が進むものと予想されるので、備品の供給の方を強化したい。

#### (4) 専門家

1) 長期専門家：カキ養殖と魚類養殖の2つプロジェクトがあり、しかもセンターはダグバン、キャビテ、バタンガス（予定）と各々離れた場所にあり、さらにモデル地域をも加えると、1人で技術協力をこなすことは不可能で、長期専門家は最低2名を必要とする。

- ・水産養殖：主に魚類養殖プロジェクトの運営を賄うとともに、プロジェクトの目的を達成するため、カキ養殖を含む全体の水産養殖技術普及の進捗状況を把握し、方向付けを行う。

- ・水産普及：主に水産技術普及員的な業務を行うとともに、プロジェクトの水産養殖分野の補佐をする。

2) 短期専門家：各プロジェクトの進捗状況を予想して専門分野、派遣時期、人数を検討した。

- ・魚類養殖：7名（栄養2名、天然餌料培養1名、魚病1名、養殖一般3名）

- ・カキ養殖：6名（浄化2名、加工2名、カキ養殖2名）

#### (5) 研修受け入れ

年間2名の計10名

#### 4-3-4 次回調査での課題

(1) SRDC側のプログラムと人員配置の再検討

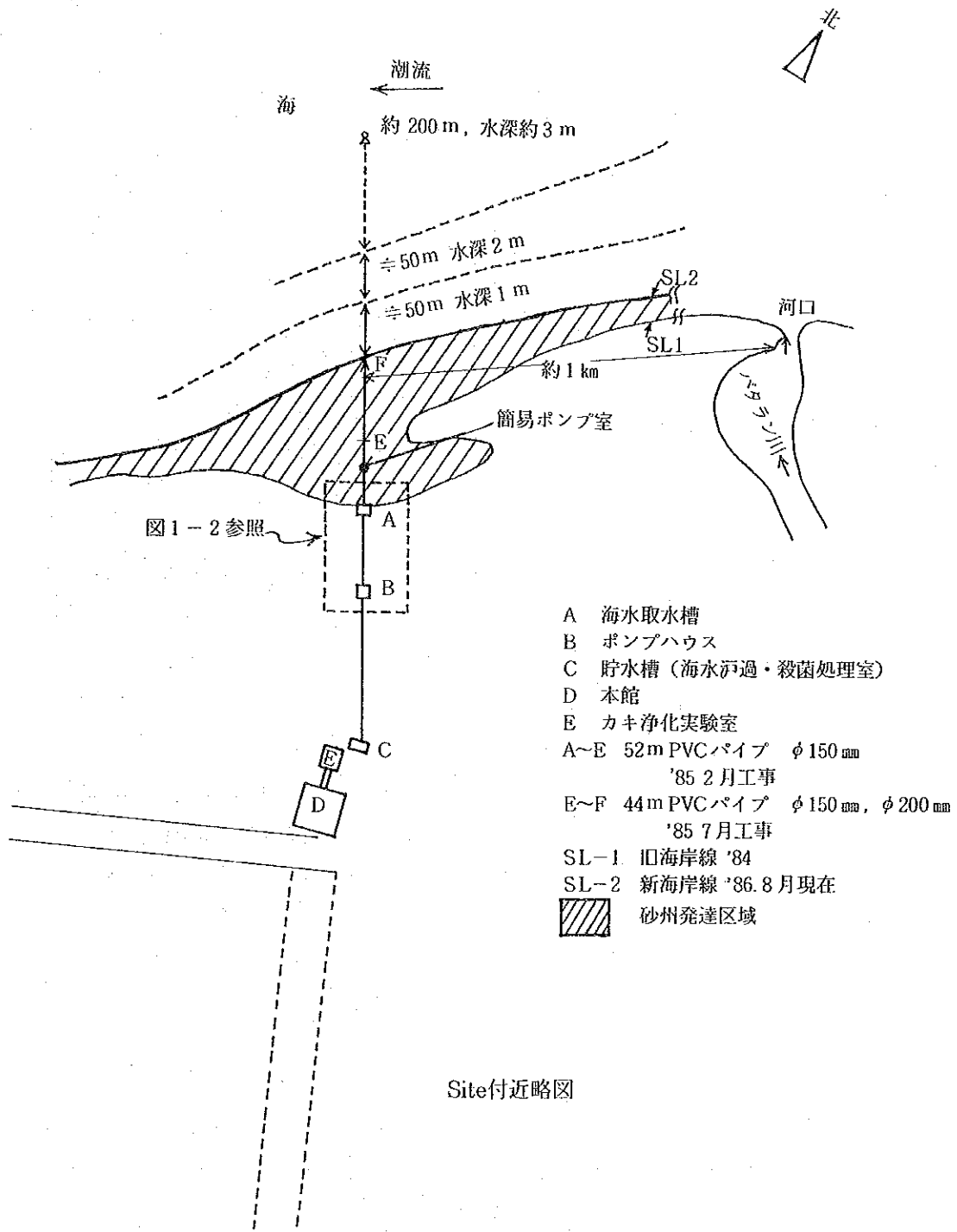
(2) FAの候補地の絞り込み

(3) FAの基本設計と見積り

(4) 資機材の絞り込み

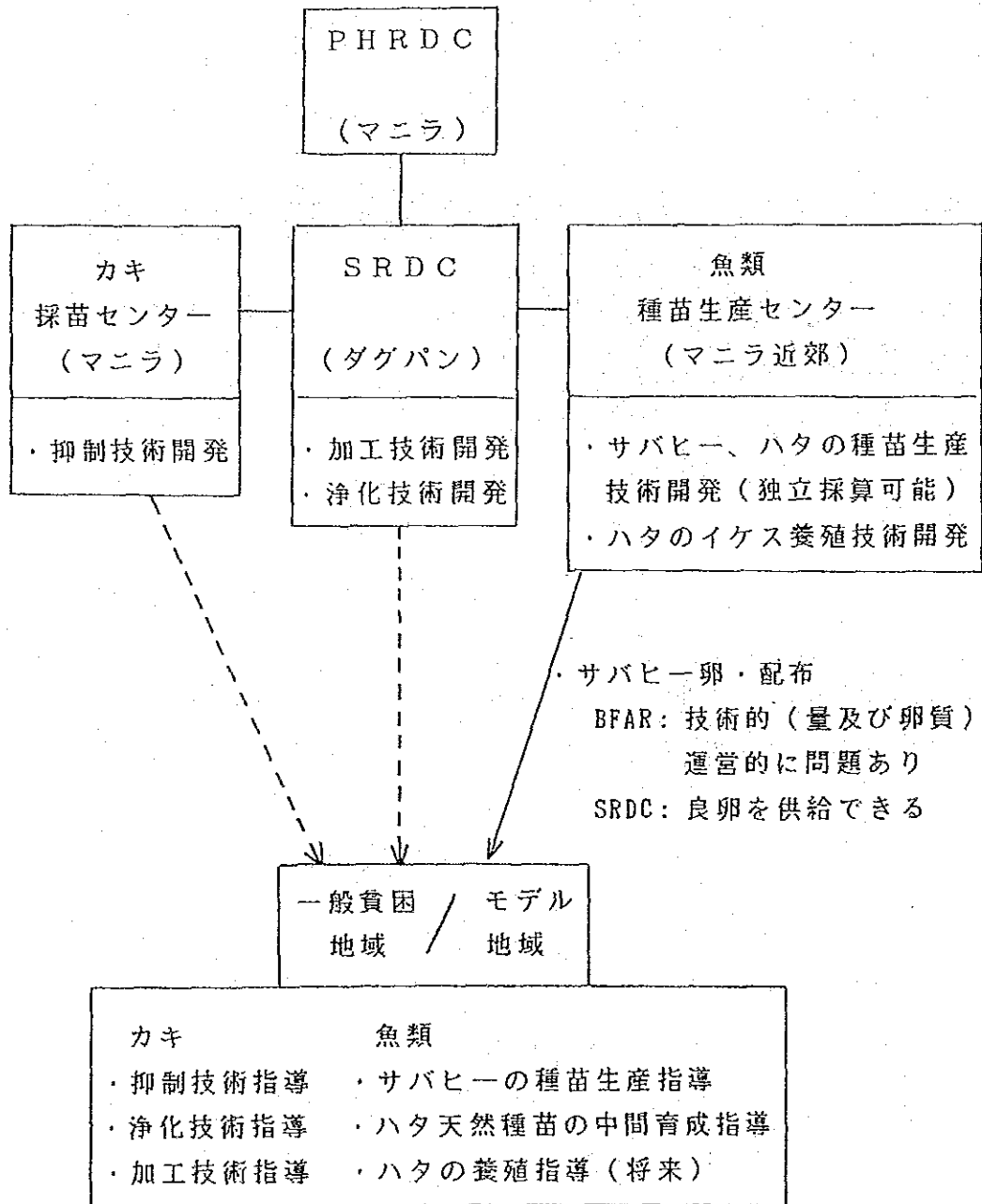
(5) 各モデル地域での水産分野からの協力検討調査

(6) ノコギリガザミの需要調査



Site付近略図

SRDC組織の各センターの役割及び技術普及に関する全体図



-----> 将来実施できる  
 —————> 直ちに実施できる



## 5. 今後の取り組み方への提言

(大濱団員)

PHRDCによる「地方生計向上計画」を実際に展開するに当たり、でき得る限り「地域社会開発」の望まれる姿に近づけ、プログラムとしての実効性を高めるために以下の提言を行う。

### 5-1 プログラム全体の方向づけ

このプログラムを真の意味で「地域社会開発」に貢献するものとするためには、まずPHRDCにとっての「基本的な開発理念」をグラント・セオリーとして明確にし、生計向上技術の移転という具体的な支援活動をその基本的枠組みの中にきちんと位置付けることが必要である。これ無くして、対象地域に存在する諸組織・団体と長期的な協力・協働関係を築き、地域社会開発という協同作業を展開していくことは期待できない。

次に、関連する諸組織・団体間で十分に協議し、共有しあう開発理念と展望に基づいてそれらを実現していくに最も現実的かつ効率的な組織的連関並びに協同メカニズムを検討すること。さらに、その実現のために必要な具体的措置・手順並びに各々の関連諸組織の役割分担を明確に規定し、早期実現に向けて組織的体制を整えること。特に留意すべき点は、住民組織並びにNGOsの実質的代表的権・発言権が保証されるようにすること。因みに、現行のMDC (Municipal Development Council)の構成メンバーでは、この点が保証され得るか懸念無しとしない。場合によっては、組織構成に手直しが必要であろう。また、組織ネットワークの整備とともに、各々が果たす機能的側面の役割を明確に規定しておくべきことは言うまでもないことである。

さらに、先の機能分担に係わることではあるが、プログラムの実施に必要な資源・サービスの供与システムを関連諸組織の間で取り決め、それに必要な具体的措置を構ずること。重ねて言うと、具体的プログラムはあくまでも住民自身の側からそのニーズに基づいて出てくるものであるが、支援する側からすれば、いかなるプログラムが提示されようとも必要な資源を、必要な時に、必要なだけ供与できる体制を整えておくことが必要であるからである。大事なことは、プログラムを上から、あるいは外から持ち込むのではなく、住民のニーズに応える体制を準備しておくことである。

これらの形成過程において、生計向上技術の移転プログラムが具体的に位置付けられて初めて「地域社会開発」を目指すプログラムとしての意味が出てくるであろう。6～7月に予定されている基本計画の最終化のための長期専門家派遣は、これらを実現していくための具体的プランと戦略を明確にし、その上で生計向上技術の移転プロジェクトの内容、実施方法を現場のニーズ・状況を踏まえた上で選択していくことを目的とする必要がある。

## 5-2 JICAのプログラム支援方法

今回のPhase II プログラムは、従来JICAが展開してきた資源・技術供与を中心とするアプローチとは趣を異にするものである。対象が地域社会、そしてそこに暮らす地域住民である故に、資源・技術の供与を越えて地域社会の諸組織（特に住民組織）並びに社会規範・価値の側面まで総合的に取り込んでいくことが要求される。

それは、このプログラムを展開する主体は地域社会、そして地域住民自身であることを意味し、従ってプログラムはPHRDC=JICAのイニシアチブで始められたとしても、その基本的役割は既に述べたごとく地域住民の開発への自主性を尊重し、さらにそれを高め、必要な知識・技術の修得を支援・促進していくファシリテーターに徹することにあると言える。このことを十分に認識した上で、プロジェクトの正面に立つのではなく、一步下がって現場が動き易い支援環境づくり、ないしはプロジェクトの展開に必要な技術的・資金的支援を側面的に行うことが肝心である。

ここに紹介した「地域社会開発」の考え方と方法論、それに基づく地域住民・NGOsへの支援・協力は、JICAにとっては新しい試みであるが、カナダ・アメリカ・イギリス・ドイツ・スウェーデン・ノルウェー・オランダ・ベルギー等は各々の国際開発NGOs、あるいは現地大使館を通じて、基本的にこうした方向での開発協力を進めてきている。従って、これら先達の経験を生かし、真の意味で「地域社会開発」を展開していける支援の枠組みをつくるのが重要かつ意味あることになる。

こうした認識に基づいて、JICAの機材供与・専門家派遣・技術研修の3要素からなるプロジェクト協力のあり方について以下の提言を行う。

### 5-2-1 機材供与

今回のプログラムにおいては、現場への資材・資金援助は必要最低限度に押え、資材はできる限り現地調達を原則とすること、特に、資金の供与については慎重な対応が必要である。経済的利潤の追求、資金の供与がセットで持ち込まれた場合、それは地域の有力者が私的思惑をもって介入してくる誘因となり、ボトム30%の「貧困階層」の生活・福祉の改善というプログラムの意図を損なう結果をもたらしかねない。技術・資金というものは開発を促進する重要な要素ではあっても、それ自体が開発を引き起こすものではないことを十分に理解すべきである。

### 5-2-2 専門家派遣

開発途上国における「地域社会開発」に関する日本人専門家は、残念ながら今日でもなお余り多くない。従って、このプログラムに関しては日本人専門家を長期派遣するよりも、現

地の経験豊かな専門家にPHRDCのスタッフあるいはコンサルタントとして参加願った方がより効果的であると考えられる。日本人専門家は短期派遣の形で定期的に現場を訪れ、プログラムの進展状況を現地の専門家とともにチェックし、必要な支援措置をJICA、PHRDCの双方に報告・進言することで対応できるであろう。従って、このプログラムに長期派遣される日本人はチームリーダー並びに調整員という陣容だてで当面は十分であろうと考える。しかし、この場合、前任の黒柳氏のように「地域社会開発」に対する基本的理解を持った人材であることが望ましい。

生活向上技術の専門家についても、まず派遣ありきではなく、現地の必要性に応じて派遣することが前提となるべきである。現地における適正技術の蓄積もかなり進んでいることからしても、現地の専門家を動員することを積極的に検討する必要があるであろう。理想的には、様々な国における専門技術の状況に精通した日本人専門家と現地の状況に詳しいフィリピン専門家が協同する体制が最も効果的であると考えられる。

また、海外青年協力隊の派遣については、次の2点に特に留意して実施することが必要である。第1には、派遣の時期・タイミングをよく見極めることである。即ち、現場においてNGOsが地域住民の意識化・組織化に取り組んでいる段階では、派遣は控えた方が賢明である。その微妙なプロセスに「外国人技術者」が突然珍入することは、思わぬ波紋を地域住民の間に呼び起こし、CDプロセスを歪める結果につながる可能性が高いからである。第2の点は、第1のものに関連するが、協力隊員を派遣する前に彼らが「地域社会開発」、特にCDに関する基本的知識を身に着けるよう配慮が必要である。隊員諸氏が各々の専門性をもって地域の開発に貢献し得る可能性並びに限界を「地域社会開発」という大きな枠組みの中で理解しておくことは重要である。そのためには、JICAの派遣前研修に、これに関するコースを組み込むことも一案であろう。

### 5-2-3 技術研修

PHRDCフィリピン人スタッフあるいはプログラム現場の担当者に対し、日本で技術訓練を行うことの是非は一概には言い難い。それは、研修の内容によって決められるべきものであろう。例えば、視聴覚教材開発の技術研修であれば、日本の先進技術を学ぶことはそれなりに意味があることである。一方、フィリピン農村で利用できる適正技術の研修・訓練となると日本で行うことの意義はあまり認められない。むしろ、下記のような現場経験の蓄積を持ったフィリピンの農村開発研究訓練機関に送り込んだ方がはるかに有益である。

・ IIRR(International Insititue for Rural Reconstruction)

Silang, Cavite, Philippines Tel : 58-26-59(Manila Office)

Dr.Juan Flavier/Mr.Conrado Navaro

1950年代中期に、中国人教育者ジェームズ・イエンの農村教育運動をモデルに、アメリカのロックフェラー財団が資金提供をして設立された。農業・淡水魚養殖を中心に適正技術訓練、並びに農村開発手法の訓練を実施し、要請に応じて専門家スタッフを地方に長期派遣する。

・ APROTEC CENTER

College of Agriculture, Xavier University,

Fr.W.Masterson Ave. P.O.Box 89

Cagayan de Oro City, Philippines Tel : 48-81/31-33

Fr. Antonio J. Ledesma, S.J.

農業及び生活改善に係わる適正技術の普及を進める。アジア諸国より多くの研修生を受け入れ、適正技術に関する文献も多数収集している。

### 5-3 PHRDCのプログラム推進体制

PHRDCが「地域社会開発」プログラムとしてこれを展開するには、従来の技術・資材供与を越えた対応が必要であることは既に述べた。そのためには、何よりもスタッフの充実とフィリピンにおける支援体制を確立することが肝要である。

#### 5-3-1 専門コンサルタントの登用

「基本的な開発理念」の形成、そこにおける技術供与プロジェクトの実施戦略の作成、プログラム全体の運営・管理等について適切な助言・支援が得られる専門コンサルタントの登用が望ましい。コンサルタントは、「地域社会開発」に関する経験と見識、現場のCDに関する直接的経験と知識、並びにフィリピンの行政システムに精通していることが必要である。この条件を満たす人材は数少ないと思われるが、下記の人物がこのプログラムには最適と考える。

Mr. Emmanuel M. Luna

Assistant Professor

College of Social Work and Community Development

University of the Philippines

Diliman, Quezon City 1101 Tel : 97-84-38/97-24-77

この他にも、コンサルタントは既存のNGOsから適切な人材を紹介してもらうことも可能であろう。

### 5-3-2 スタッフの「地域社会開発」研修

PHRDCのスタッフが、「地域社会開発」に係わる基本的理念、枠組み、方法論を理解しておくことは、このプログラムにおけるPHRDCの重要な位置並びに役割からして極めて重要である。この側面に関するスタッフ研修は次のような方法で実施可能である。

まず、PHRDC予算に研修費用を組み込み、選ばれたスタッフを大学研究研修機関に送り込むことである。具体的には、先に挙げたCSWCD・UPが地域開発に関する1年間のDiplomaコース並びに2年間のMasterコースを開設している。いずれも夕刻からの授業のため、業務に差し障りなくスタッフを送り込める。また、これも先に述べたIIRR, Xavier大学が各々2カ月～6カ月の農村開発方法論に関する研修コースを開設しており、ここにはアジア・アフリカ・中南米から多くの研修生が参加しており、学ぶことは多いと思われる。

もう1つの方法は、PHRDCが独自に「地域社会開発」並びに具体的な農村開発手法・プログラムに関するワークショップを、スタッフを対象に継続的に実施することである。その場合、講師は上記の諸組織に加えて、ナショナル・レベルのネットワークを持つNGOs（例えば、PHILDHRRA）並びに政府関係研究機関（例えば、Philippine Insitute for Development Studieis）から派遣してもらうこともできる。

### 5-3-3 開発NGOsとの協力関係の樹立

先に述べたごとく、「地域社会開発」という長期的なプロセスを展開していくためには、各々の段階・局面において多様な専門的知識・技術・経験を動員していく必要がある。対象とする地域に存在するNGOsと協力していくべきことは言うまでもないが、その専門性あるいは能力的限界を補完するためにも様々なNGOsと協力関係を樹立しておくことが望ましい。

フィリピンの現状にあっては、PHILDHRRAがこのプログラムの協力者として有力である。この組織は、49の地域NGOsによって構成される連合体であり、傘下の諸組織は各々に得意とする分野で活動しており、その分布もフィリピン全域に及んでいる。開発手法としてはPCDを礎に独自の社会調査・住民組織手法を形成してきており、多くの実績を挙げている。また、政府諸機関との協力関係の樹立に積極的に取り組んできているのもこのグループである。

このPHILDHRRAと協力関係を結ぶメリットは、プログラム対象現場の様々なニーズに対応していく際に必要な広範な分野の知識・技術・経験をそのネットワークに通じて動員できることにある。また、この組織の代表者は、先に紹介したXavier大学(APPROTEC CENTER / South East Asia Rural Social Leadership Insitute)のFr. Antonio Ledesmaであり、PHRDCスタッフの研修並びに現場の人々の適正技術研修にも同じグ

ループで対応できるからである。

因に、PHILDHRRRAの連絡先は以下のとおり。

20 Escaler St., Royola Heights, Quezon City

Ms.Cristina Liamzon/Executive Director Tel : 99-80-91/98-69-44

#### 5-3-4 PHRDC アドバイザリー委員会の設置

このプログラムを実施するに当たり、PHRDCに対するアドバイザリー委員会を設置し、側面的な支援・協力を得られる体制をつくっておくことが望ましい。

この委員会は特別な権限を有するものではなく、PHRDCのプログラム実施・運営に関して、必要に応じて助言を与え、適切な対応措置をとるための支援を行うことを目的とする。構成メンバーは、関係政府機関・開発NGOs・大学／研究所等から幅広く求め、このプログラムに対し様々な側面・立場からの協力が得られるように配慮する必要がある。

特に関係政府機関（大統領府、NEDA等）の実務レベル担当者の参加を得ておくことは次の2つの意味で重要である。第1に、プログラム実施の過程で生じる様々な問題に対応するために現場の政府行政機関が何等かの措置を構ずる必要が起きた場合、それに対し中央からの指示ないし支援がなされると現場としての対応が容易になる。第2の点は、関係政府機関の「地域社会開発」理解に関する教育的効果である。今日でも、政府諸機関の「地域社会開発」認識は旧来型の「ある地域における社会開発」が大勢を占めており、2年前からUNICEF=NEDAの協同プログラムとして全国7つのプロビンスで開始された「Area-Based Children Saving and Development Programme」も、ここで述べた「地域社会開発」の試験・研究的プログラムとしての位置付けにあり、未だ開発枠組み・方法論として認知されるには至っていない。従って、PHRDCのプログラム展開において、こうした「地域社会開発」に対する理解・認識を政府機関の側により深く認識してもらうことは、フィリピンにおける今後の「地域社会開発」の展開を促進するためにも重要かつ有意義なことと思われる。

## 付 属 資 料





フィリピン地方生計向上計画基礎調査・付属資料

NO	文書名	内容	ページ
1	調査団協議ミニッツ		55
2	プロジェクト概要説明書		59
	2-1 基本構想	目的 方法 実施戦略 NGO の役割 事業の展開作戦他	59
	2-2 マスタープラン	マスタープラン フレームワーク 投入計画	69
3	パイロット事業・候補地プロフィール		87
	3-1 SAMAL 市, DAVAO Province		87
	3-2 DAGAMI市, LEYTE Province		109
4	研修コース実績		115
	4-1 1983-90 全コース研修実績		115
	4-2 1989年1-12月 生計向上のための 地方研修 (RTL P) 実績表		127
	4-3 RTL Pの追跡調査 (英文)		135
	4-4 上記追跡調査の部分訳		149
5	PHRDC 開発教材等 一覧 印刷物 ビデオ教材 ビデオ・コース テレビ・スポット広告のリスト		153
6	コンピューター用開発システム一覧		163
7	PHRDC スタッフ採用 新聞求人広告	1991年3月10日付け マニラ紙	173
8	日本研修済 C/P一覧	1982 - 1990 P IとP IIのみ	175



付属資料1 調査団ミニッツ

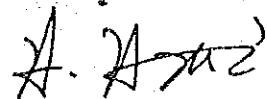
THE MINUTES OF DISCUSSIONS BETWEEN  
THE JAPANESE FACT FINDING TEAM AND THE  
AUTHORITIES CONCERNED OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES  
ON THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR THE  
RURAL LIVELIHOOD GENERATION PROJECT  
OF THE PHILIPPINE HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CENTER

The Japanese Fact Finding Team (hereinafter referred to as "the Team") organized by the Japan International Cooperation Agency (JICA), headed by Mr. Akio Arai, visited the Republic of the Philippines from March 6 to 13, 1991 for the purpose of working out the framework of the Japanese Technical Cooperation for the Rural Livelihood Generation Project of the Philippine Human Resources Development Center (hereinafter referred to as "the Project").

During its stay in the Republic of the Philippines, the Team had a series of discussions with the Philippine authorities concerned with respect to the desirable measures to be taken by both Governments for the successful implementation of the Project.

As a result of the discussions, the Team and the Philippine authorities concerned agreed to recommend to their respective Governments the matters referred to in the document attached hereto.

March 12, 1991  
Manila, Republic of the Philippines



MR. AKIO ARAI  
Leader, Japanese Fact  
Finding Team  
Japan International  
Cooperation Agency



MR. JUVENAL H. CATAJOY, JR.  
General Manager  
Philippine Human Resources  
Development Center

## THE ATTACHED DOCUMENT

### I. Objectives of the Project

#### 1. Development Objective

To assist the national government in its efforts aimed at enhancing livelihood generation to increase opportunities and self-employment in the rural areas.

#### 2. General Objective

To develop appropriate approaches and models for livelihood generation which can be replicated by government organizations (GOs) and non-government organizations (NGOS)

#### 3. Specific Objectives

- a. To implement resource-based and need-specific technology transfer programs consistent with the goal of boosting the income level of the bottom 30% of the population;
- b. To help improve the productivity of marginal producers, farmers, small entrepreneurs and other target beneficiaries of the President's social development agenda;
- c. To develop model sustainable livelihood enterprises in rural communities;
- d. To undertake capability building programs for GOs and NGOs involved in livelihood generation; and
- e. To provide necessary information for GOs, NGOs and POs involved in livelihood generation.

### II. Objectives of the Japanese Technical Cooperation

Technical Cooperation provided by the Government of Japan through JICA is aimed at assisting and advising the Philippine counterparts of the PHRDC project in order to enhance the latter's technical capability to implement the Rural Livelihood Generation Program.

JICA's technical cooperation scheme includes the dispatch of experts, training for Philippine counterparts as well as provision of machineries and equipment.

### III. Implementing Agency

The Philippine Human Resources Development Center (PHRDC), an agency under the administrative supervision of the Presidential Management Staff (PMS) of the Office of the President (OP), is the implementing agency of the Rural Livelihood Generation Project.

### IV. Measures to be taken by the Philippine Side

In accordance with the laws and regulations in force, the Government of the Republic of the Philippines will take necessary measures to provide:

1. Technical Staff under the existing Technical Cooperation and other personnel mutually agreed upon as necessary
2. Project Sites
  - a. University of Life Complex, Pasig, Metro Manila
  - b. SRDC Complex, Bonoan, Binloc, Dagupan City
  - c. Other sites necessary to be provided by the municipal governments of the concerned low-income municipalities

### V. Schedule

Both sides will take the necessary steps to implement the Project in 1991.



付属資料2 プロジェクト概要説明書

2-1 基本構想

A Discussion Paper  
on the PHRDC-JICA  
Rural Livelihood Generation Project

## TABLE OF CONTENTS

The Project	1
Goal	2
Objectives	2
Approach	2
The Role of the NGO	3
Implementing Strategy	3
Selection Criteria for LIM Pilot Areas	4
Selection Criteria for a Livelihood Projects	4
Operationalizing a Livelihood Project	5
Business Philosophy	7



## **The Project**

The Philippine Human Resources Development Center (PHRDC) will implement a 5-8 year Rural Livelihood Generation Project starting in April, 1991. Selected low-income municipalities (LIMs) will serve as pilot areas.

The Project will be joint undertaking of the Governments of the Philippines and Japan. The latter will extend technical cooperation through the Japan International Cooperation Agency (JICA).

## Goal

The Project seeks to improve the economic condition of LIMs through the development of an industry or industries that will be sustained by local entrepreneurs or people's organizations (POs).

## Objectives

Specifically, the Project will:

- o Implement resource-based and need-specific livelihood projects consistent with efforts aimed at boosting the income level of the bottom 30% of the population.
- o Help improve the productivity of marginal producers, farmers, small entrepreneurs and other target beneficiaries of the President's social development agenda.
- o Develop model sustainable livelihood enterprises in selected LIMs that can be replicated in similar communities.
- o Undertake capability building programs for GOs, NGOs and POs involved in livelihood generation.
- o Provide necessary information for GOs, NGOs and POs involved in livelihood generation.

## Approach

The Project will utilize a combination of the best features in the entrepreneurial, government and NGO approaches to economic development in the identified Low-Income Communities.

Using a bottom to top orientation, people empowerment and self-help while providing needed services or interventions, the Project will explore profitable livelihood opportunities for the benefit of the underprivileged sectors in the LIM.

Given this three-pronged approach therefore, PHRDC will serve as a:

- o GO partner catalyzing economic progress in the community
- o Multi-disciplinary training and technology transfer resource
- o Source of equipment and supplies
- o Source of research and development expertise
- o Technical evaluator of project proposals
- o Marketing and product design service unit
- o Fund sourcer or intermediary

### **The Role of the NGO**

NGOs have become a key player in national development efforts. Thus, PHRDC sees these organizations as a major factor in the successful implementation of livelihood generation projects given their capabilities and absorptive capacities. Some of these are the following:

- o NGOs are better than government when it comes to community organizing.
- o NGOs can facilitate consultations for purposes of reviewing and validating national policies.
- o Some NGOs possess expertise in any or all of the Project Development Cycle.
- o PHRDC needs NGOs for their community-based nature to assure the sustainability of the livelihood project beyond PHRDC's intervention timetable.

### **Implementing Strategy**

The Project's implementing strategy is the harnessing and focusing of efforts of local government units, NGOs, people's organizations and local representatives of government agencies with PHRDC and JICA in specific economic development efforts with a fairly short gestation period.

Critical to the implementing strategy will be the cooperative action in the following three phases:

1. The selection of the LIMs that will serve as pilot areas
2. The identification of livelihood projects and needed inputs
3. The implementation and management of the projects

#### **Selection Criteria for LIM Pilot Areas**

PHRDC's choice of LIMs that will serve as pilot areas will be based on the following:

- o The existence of basic infrastructure support such as power, good transportation and water
- o A good peace and order situation acceptable to JICA
- o Availability of natural resources that can be developed or rationally exploited by the local population
- o Existence of a reputable or credible NGO working for livelihood generation in the municipality
- o Willingness of the local government unit (LGU) to provide equity such as land for a common service facility, or other incentives to the project

#### **Selection Criteria for a Livelihood Project**

Proposals for the type of livelihood project to be implemented in an LIM may come from PHRDC, JICA, LGU, NGO, PO or national GOs operating in the area.

The decision for the kind of livelihood project to be undertaken shall be based on the following basic considerations:

- o Main natural resources or raw materials needed by the project are available and/or renewable on a long-term basis in or near the LIM.

- o There exists an immediate demand (or real marketing potential) for the project's produce. Such products should not compete with those produced by small enterprises within or in nearby communities.
- o The operational gestation period involved must not be more than one year and can show positive cash flow within at least two years.
- o Inputs for the project can be provided by JICA and PHRDC as well as by the NGO and POs concerned.
- o Skills development for needed personnel can be accomplished within six months through either seminar-type trainings or on-the-job trainings or a combination thereof.

Further, selection of livelihood projects shall take into account two major areas of concern in the totality of the Livelihood Generation Project. Such undertakings must contribute to:

1. A pronounced reduction in the unemployment or underemployment levels in the LIM
2. A significant increase in the LIM's annual income.

#### **Operationalizing a Livelihood Project**

A livelihood project will go through two stages of development, namely, pilot and commercial.

The pilot stage will involve the following:

- o Construction, mobilization and installation of inputs necessary to effect the technical feasibility of the project in a semi-commercial scale
- o Recruitment, selection and training of needed staff from the PO or LIM

- o Provision by PHRDC and JICA of needed top to middle level management and technical personnel
- o Evaluation and monitoring of the project with a view to making adjustments in the master plan where needed
- o Determination of the feasibility of the project on a commercial level

In the pilot stage, a Steering Committee for each livelihood project shall be created. It shall act as the policy-making body and shall be composed of the following:

- |  |                 |
|--|-----------------|
| 1. PHRDC General Manager [or his duly authorized representative]   | - Chairman      |
| 2. Project Manager   | - Vice Chairman |
| 3. Executive Director of the NGO                                   | - Member        |
| 4. President of the PO   | - Member        |
| 5. JICA Coordinator [or representative]                            | - Member        |
| 6. Municipal Mayor [or Municipal Planning and Development Officer] | - Member        |
| 7. Private sector [or People's Economic Council (PEC) Chairman]    | - Member        |

The responsibilities of the Steering Committee shall be as follows:

1. Formulate policies and guidelines for the effective implementation of the livelihood project
2. Assist the Governing Board in reviewing the progress/status of the livelihood project
3. Recommend appropriate measures for smooth implementation of the project
4. Facilitate effective implementation of the project through close consultations and coordination with the Philippine and Japanese sides.

When clear indications point to the viability of the project, the commercial stage will be implemented. In this stage, the following shall also be taken into account:

- o Inputs provided by PHRDC and JICA shall remain with the project if such are leased to the PO. (At this time, the PO should be a legal personality.)
- o PHRDC and JICA shall withdraw from active management of the project and thereafter act as consultants if so requested. The pullout shall be done on the basis of the results of an evaluation scheme formulated by JICA, the National Economic and Development Authority (NEDA) and the Presidential Management Staff (PMS).

### **Business Philosophy**

Taking the viewpoint of a venture capital group, PHRDC sees that livelihood projects shall be initiated for the purpose of gaining profit, sustainability and growth for the underprivileged sectors of the LIM in the short to long term. Profits generated shall serve as fund source for expanding the existing enterprises or establishing new ones or for community self-help projects.





付属資料 2 - 2 マスタープラン

PHILIPPINE HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CENTER

RURAL LIVELIHOOD GENERATION PROJECT

TABLE OF CONTENTS

	Page
I. Master Plan	
1. Objectives of the Project	1
2. Framework of the Project	2 - 9
II. Request for Japanese Experts	10
III. List of Equipment	11
IV. List of Philippine Staff	12
V. List of Land, Building and Facilities	13

Annex I Master Plan

1. Objectives of the Project

1.1 Development Objective

To assist the national government in its efforts aimed at enhancing livelihood generation to increase opportunities and self-employment in the rural areas.

1.2 General Objective

To develop appropriate approaches and models for livelihood generation which can be replicated by government organizations (GOs) and non-government organizations (NGOs).

1.3 Specific Objectives

- a. To implement resource-based and need-specific technology transfer programs consistent with the goal of boosting the income level of the bottom 30% of the population;
- b. To help improve the productivity of marginal producers, farmers, small entrepreneurs and other target beneficiaries of the President's social development agenda;
- c. To develop model sustainable livelihood enterprises in rural communities;
- d. To undertake capability building programs for GOs and NGO involved in livelihood generation.
- e. To provide necessary information for GOs, NGOs and POs involved in livelihood generation.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39

Framework of project

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
<p><u>Livelihood and Enterprise Generation</u></p>	<p>1.1 Development of selection criteria and procedures for the pilot LIMs</p> <p>1.2 Development of selection criteria for Non-Government Organizations (NGOs), and People's Organizations (POs) in the pilot areas</p> <p>1.3 Networking with government organizations (GOs) in the national, regional, provincial, and municipal levels</p> <p>1.4 Coordination with NGOs and POs</p> <p>1.5 Strategic planning with selected GO, NGO and PO partners on human, technological and natural resources development</p> <p>2.1 Selection, prioritizing and scheduling of proposed livelihood projects in the fields of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- food processing</li> <li>- cottage industry</li> <li>- light industry</li> <li>- etc.</li> </ul> <p>2.2 Mobilization of facilities and equipment</p>	
<p>2. Livelihood and Enterprise Development System</p>		

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
	<p>2.3 Human resources mobilization and development including technology transfer mechanisms</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recruitment and selection</li> <li>- specialized training courses on: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Small Enterprise Management and Administration</li> <li>- Cooperatives Development</li> </ul> </li> <li>- technical courses in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- product design</li> <li>- food processing</li> <li>- quality control</li> <li>- cottage and light industry</li> </ul> </li> </ul> <p>2.4 Coordination for implementation of scheduled livelihood projects</p> <p>2.5 New enterprise management</p> <p>2.6 Operation of common service facilities</p> <p>2.7 On site monitoring, evaluation and impact assessments</p> <p>2.8 On site product research and development</p>	<p>5 persons over 5 years</p> <p>5 persons over 5 years</p> <p>5 persons over 5 years</p> <p>5 persons over 5 years</p> <p>5 persons over 5 years</p>
<p>3. Social and Support Services System</p>	<p>3.1 Establishment of favorable community relations and feedback systems</p> <p>3.2 Implementation of support projects contributory to the upliftment of the quality of life in the community. e.g. primary health care, non-formal education courses, etc.</p>	

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
	3.3 Community infrastructure development and maintenance	
	3.4 Liaison with other GOs	
	3.5 Establishment of turnover and phase-out mechanisms for individual LIMs	
<u>Human Resource Training and Development</u>		
1. Curriculum Development	1.1 Identification of Training Need Areas	
	1.2 Development of appropriate curricula & learning materials	5 persons over 5 years
	1.3 Adaptation of foreign-produced training materials in the local setting	5 persons over 5 years
2. Training Implementation and Management	2.1 Coordination and conduct of training programs	
	2.2 Utilization of effective classroom management and facilitating techniques	5 persons over 5 years
3. Training Evaluation and Monitoring	3.1 Development of evaluation tools and monitoring techniques	3 persons over 5 years
	3.2 Analysis and assessment of training impact	
4. Computer-Aided Instructional Materials	4.1 Development of computer-aided training modules	

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
<u>Planning and Technical Services</u>		
1. Assessment of Project Feasibilities	1.1 Implementation of a Project Monitoring and Evaluation Scheme <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identification of project assessment requirements</li> <li>- Development of systems and procedures (policies and guidelines)</li> <li>- Formulation and conduct of planning parameters and services for livelihood project feasibilities</li> <li>- Adaptation and implementation of methodology</li> <li>- Conceptualization and conduct of impact assessment programs for livelihood projects</li> </ul>	
2. Livelihood Researches and Market Scanning	2.1 Conduct of Livelihood Studies <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation of preliminary research</li> <li>- Detailed data gathering on specific livelihood area; socio-economic environment in LIMs</li> <li>- Packaging of research findings</li> </ul> 2.2 Marketing and Financial Services <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marketing communications thru public relations, institutional advertising, and promotions</li> <li>- Marketing research on economic viabilities for strategy modifications</li> <li>- Counsel on sales organization and policies</li> <li>- Marketing projects such as test markets, food shows, networking and campaigns</li> </ul>	1 person over 5 years

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
<p>3. Data Base Operation and Maintenance</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultancy or financial planning</li> <li>- Assisitance fund sourcing</li> </ul> <p>3.1 Operation and Maintenance of Data Base Facilities</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientation on computer network systems</li> <li>- Conduct of hardware and telecommunication tests</li> <li>- Identification of output requirements</li> <li>- Creation of livelihood data base design</li> <li>- Development of information system based on DB design</li> <li>- Conduct of user orientation sessions</li> <li>- Maintenance of data base facilities</li> </ul> <p>3.2 Conduct of Software Trainings</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Development of training materials</li> <li>- Development of trainer capability</li> <li>- Conduct of relevant software courses</li> </ul>	<p>5 persons over 5 years</p> <p>2 persons over 5 years</p>
<p><u>Media Software Development</u></p>		
<p>1. Radio Educational System</p>	<p>1.1 Development of educational radio programs for rural livelihood generation</p> <p>1.2 Utilization of audio instructional materials in rual training activities</p>	<p>3 persons over 5 years</p>

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
2. Audio-Visual Education System	2.1 Development of instructional materials in slide or video formats  2.2 Utilization of slide or video instructional materials for rural training activities employing mobile units	3 persons over 5 years
3. Printing System	3.1 Development and packaging of printed materials for information dissemination and instructional purposes  3.2 Utilization of printed manuals for center-based and rural training activities	1 person
4. Desk Top Publishing Systems	4.1 Development of printed instructional materials using computer capabilities	1 person
5. Training on Specialized Courses	5.1 Conduct of the ff. specialized courses for rural development: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Production of Training and Learning Materials</li> <li>- Low-Cost Visual Aids Production</li> <li>- OHP/Charts Product</li> <li>- Slide-Tape Program Production</li> <li>- Print Production</li> <li>- Radio Program Production</li> <li>- Video Program Production</li> <li>- Basic Photography</li> <li>- Basic Operation of AV Equipment</li> <li>- Basic Maintenance on AV Equipment</li> </ul>	



ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
<u>Seafarming Research and Development Ecology</u>		
1. Oysters Development Studies	1.1 Environmental monitoring of experimental stations <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capiz</li> <li>- Bicol</li> <li>- Mindanao ( Region XI and XII )</li> <li>- Cavite</li> <li>- Pangasinan ( Salapingao &amp; Gayaman )</li> </ul>	1 person over 5 years
2. Fishfish and Crustaceans Development Studies	2.1 Resources Evaluation of Target Species <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secondary Data Survey</li> <li>- Field Development Procedures               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Surveys: culture field; distribution; spawning grounds</li> </ul> </li> </ul> 2.2 Environmental Monitoring of Pilot Farms <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nursery and grow-out cages</li> </ul>	2 persons over 5 years
3. Laboratory Treatment of Water and Substrate Samples		
4. Red Tide Monitoring	4.1 Tambac Bay, Pangasinan and Bacoor Bay, Cavite	
5. Other Services	5.1 Sanitary Quality Survey  5.2 Site Survey Identification  5.3 Physico-chemical analyses of water and soil samples	

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
<u>Mariculture</u>		
1. Oyster Development Studies	<p>1.1 Artificial seed production</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Standardization of methodology             <ul style="list-style-type: none"> <li>o water quality management</li> <li>o larval rearing</li> <li>o nursery</li> <li>o mass production of food</li> </ul> </li> </ul> <p>1.2 Intensive Culture System</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Standardization of technique in spatfall forecasting, seed collection, seed hardening, grow-out using raft, harvesting</li> <li>- Modification of methodologies</li> <li>- Practical application of modified techniques</li> </ul>	<p>1 person over 5 years</p> <p>1 person over 5 years</p> <p>1 person over 5 years</p>
2. Crustacean (Mudcrabs) and Finfish (Seabass, grouper) Development Studies	<p>2.1 Seed Production</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Standardization of methodology             <ul style="list-style-type: none"> <li>o broodstock development</li> <li>o spawning/hatching of broodstock</li> <li>o egg/larval rearing</li> <li>o natural food organism production/maintenance</li> </ul> </li> </ul> <p>2.2 Practical modification of seed production technique</p> <p>2.3 Intensive culture</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Standardization of methodology             <ul style="list-style-type: none"> <li>o intermediate culture/nursery in land-based tanks and floating net cages</li> <li>o grow-out in floating cages</li> <li>o formulation of nutrition diet</li> </ul> </li> </ul>	<p>1 person over 5 years</p> <p>1 person over 5 years</p> <p>1 person over 5 years</p>

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Practical modification of grow-out techniques</li> </ul>	
<u>Microbiology</u>		
1. Shellfish Sanitation System	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Improvement of depuration technology</li> <li>1.2 Adoption of depuration technology to Resource Center Conditions</li> <li>1.3 Comparative sanitary quality surveys               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cavite</li> <li>- Resource Center</li> </ul> </li> <li>1.4 Fish health maintenance               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comparison of effect of water treatment on:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>o finfish incubation</li> <li>o mudcrab larval rearing</li> </ul> </li> <li>- Tolerance of hatchery-reared finfishes to bactericides</li> <li>- Establishment of prophylactic measures</li> <li>- Disease diagnosis prevention and treatment</li> <li>- Development of vaccines</li> </ul> </li> <li>1.5 Other Services:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Feed formulation</li> <li>- Handling, storage and transport of fish</li> <li>- Quality control of fishery products</li> <li>- Training</li> <li>- Other technical services</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 person over 5 years</li> <li>1 person over 5 years</li> <li>1 person over 5 years</li> <li>1 person over 5 years</li> <li>1 person over 5 years</li> </ul>

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
<u>Processing</u>		
1. Feed Formulation and Production for Target Cultured Species	1.1 Seabass; Mudcrab; Grouper	1 person over 5 years
2. Study on Post-harvest Handling and Transport of Target Cultured Species	2.1 Seabass; Mudcrab; Grouper	1 person over 5 years
3. Product Development Studies	3.1 Oyster Powder; Canned Fishery Products; Dried and Smoked Oysters	1 person over 5 years
4. Supervision of Livelihood Projects Related to Processing		
5. Other Services to Fish Processing Related Enterprises		
<u>Other SRDC Projects</u>		
1. Environmental Monitoring of Nursery and Grow Out Cages	1.1 For Resource Centers	
2. Conduct of various Training Courses		1 person over 5 years
3. Provision of Technical Support Services to Fishery Cooperatives		3 persons over 5 years

ITEM	CONTENT	COUNTERPART-TRAINING
4. Preparation of Fishery Products for Market Development		

Annex II Japanese Experts	1
1. Team Leader	2
2. Coordinator	3
3. Experts in the fields of:	4
3.1 Educational Technology	5
3.2 Regional Development	6
3.3 Cooperatives Development	7
3.4 Small Enterprise Development	8
3.5 Radio Production and Broadcasting	9
3.6 General Aquaculture	10
3.7 Aquaculture - Finfish Breeding	11
3.8 Aquaculture - Crustacean Breeding	12
3.9 Disease and Health Control	13

NOTE : For smooth implementation of the Project, supplementary experts will be dispatched when needed.

Annex III List of Equipment	1
List of the articles to be provided by the Government of Japan will be as follows:	2 3
1. Equipment for the technology service centers and pilot projects:	4 5
1.1 fish farming equipment	6
1.2 cottage industry equipment	7
1.3 livestock farming equipment	8
1.4 feed production equipment	9
1.5 crop farming equipment	10
2. Data base facilities and peripherals	11
3. In-house and remote networking equipment	12
4. Audio-visual equipment	13
5. Audio recording/mixing system	14
6. Multi-lithe printing system	15
7. Photo processing laboratory (for b/w and color)	16
8. Training rooms equipped with training facilities	17
9. Training materials production facilities	18
10. Production, training and livelihood support vehicles	19
11. Small boat with outboard engine	20

Annex IV List of Philippine Staff	1
1. Office of The General Manager Staff	2
2. Administrative and Finance Staff	3
2.1 Administration	4
2.2 Accounting	5
2.3 Others	6
3. Counterpart personnel in the fields of:	7
3.1 Business and Enterprise Development	8
3.2 Regional Economic Development	9
3.3 Community Organizers	10
3.4 Field/Extension Workers	11
3.5 Communication Specialists	12
3.6 Industrial Engineering	13
3.7 Agronomists	14
3.8 Fisheries/Mariculturists/Microbiologists	15
3.9 Animal Husbandry/Veterinarians	16
3.10 Socio-Economic Research Specialist	17
3.11 Data Base, Computer Training and Systems Development	18 19
3.12 Audio-visual Production and Printing	20
3.13 Curriculum Development	21
3.14 Training Implementation and Management	22
3.15 Training Evaluation and Monitoring	23
4. Project Analysts	24
5. Research Specialists	25
6. Trainors	26
7. Technical and Coordinative Support Staff	27
8. Other personnel mutually agreed upon as necessary.	28