

我が国にも求められる I R D P をもう一度整理すると、次の点になる。

- ①住民参加の手法の確立
- ②社会福祉、教育などの分野も含めた総合的な事業内容
- ③そのために様々な行政部局にまたがる事業展開 (multi sectoral)
- ④実施機関として行政機関や N G O などとの連携をとる
- ⑤単年度事業より長期的計画に基づくローリングプラン

#### 4. マハヴェリ開発計画

##### (1) はじめに

これまでは I R D P という既存の村落の開発の場合を考察してきたが、次にとりあげる事例は大規模な入植地の開発である。

マハヴェリ開発計画はスリランカ第一の大河マハヴェリ河の水資源の有効利用を目的として立案された政府を挙げての国家開発計画である。1964～1968年に立案されたマスタープランでは30年の工期で36万5千haの灌漑農地の開発と出力600MWの水力発電開発、50万人の入植が目論まれた。1970年に世銀の融資を受けてその計画はスタートしたが、1973年のオイルショック以来、マスタープランの短期完成を目的として、マハヴェリ開発促進計画が策定された。またその実施機関として'78年にマハヴェリ開発省が誕生し、翌'79年にはマハヴェリ開発庁が誕生している。

マハヴェリ開発促進計画は①雇用の拡大、②食糧増産、③電源開発を3つの柱としている。合計547MWの電源開発、126,800haの土地の開墾、164,800戸の新規移住が計画されている。

開発区域はシステムAからシステムHまで8つの独立したM E A (Mahaweli Economic Agency) のシステム区域に分かれている。この区域は行政区域の県 (District) とも無関係に設定されているが、新開発区域であるため、居住者にとっての依存度はこのシステムの方が強く、行政組織の代りとなるものである。このように現在は入植中であるために完全にM E A のコントロールによるが、将来的には通常の行政区域に移管される予定である。

調査団は我が国の有償資金協力も行われているシステムCを選定して現地調査を行なった。そこでここでははじめにシステムCのみをこれから対象としていることを断っておく。

システムCはイギリスの援助によって開発されたヴィクトリア・ダムVictoria Damの放流水を利用して計画され、総面積は66,700haで6つのゾーンに分かれている。このゾーンは開発の単位でもあり入植の時期もこのゾーンによって分かれている。ゾーン1は既に開発が進んでいたため残りのゾーンを対象に水田計23,700ha、農家23,700戸、非農家9,400戸、それに伴う生活施設を整備し、この移住計画を実施することが計画の目標である。

この計画と実施にはECや世銀、OECD、クエートなどの資金援助をうけている。OECDは幹線水路、機器、及びコンサルタントの費用を分担している。また277haの種子農場の一部で稲作の生産加工技術及び畑作の展示試験を目的とするJICAのプロジェクト技術協力が行われた。システムCでは米作を中心としてきたが、米の自給の見通しが立ってきたこともあり、農家所得の向上をめざして、近年畑作物及び農産加工業の導入が強調されている。

'90年調査によると1戸当りの平均農家所得は40,000ルピーを越えているという。これは全国の約34%の人口において平均農家所得18,000ルピー/年以下という水準からみると、成果が十分に上がっているという（以上日本工営マハヴェリ開発事務所 佐野幸規氏の資料より）。

本調査はシステムCの運営組織の長（Resident Project Manager: Col. P. V. Pathirana氏）をはじめ関係者の聞き取りと農家訪問による図面採取、聞き取り、写真撮影を中心に行った。

## （2）システムCにおける村落開発（写真Ⅱ-41～48参照）

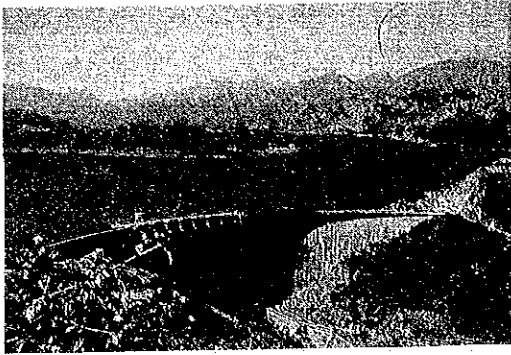
この入植事業においては全国に宣伝を行い集めてきたという。入植者にはそのように地域でまとまって来る場合と単独で来る場合がある。またダム開発によって移転を余儀なくされて入植地に入った農家もある。

この入植者には1戸に1haの水田と0.2～0.4haの宅地が割り当てられる。

入植者への支援は①元の居住区からの移動、②移動してきた日の晩の宿泊、食事、及び翌朝の食事、③最初の収穫までの期間（最長18ヵ月）に月1800ルピー相当の食糧供給④宅地準備のために375ルピー、果樹などの苗木300ルピー相当分、トイレ建設用405ルピー、井戸建設用1000ルピー、及び4250ルピー相当の瓦の支給と輸送、⑤水田の畦畔作りの指導と実際の作業のために800ルピーの支給、⑥種粃1000ルピー相当、⑦農機具などの支給である。

こういった個人への支援だけではなく、システムの中では学校、病院、診療所、郵便関係施設、銀行支店、警察署、コミュニティセンター、商店街などの社会施設も整備している（表Ⅱ-6、図Ⅱ-14参照）。また農業普及や家庭経営の普及、スポーツレクリエーションなどの普及サービスも行っている。

そういった施設整備や普及サービスの単位としてシステムCの中にはR. P. M.（Resident Project Manager）のもとに様々な部局、そして地域は全体で9つのブロックに分かれ、さらにその下にユニットがある。1ブロック10ユニットが標準であり、現在は96ユニットのうち、76ユニットが実質動いている。このユニットの規模は1ユニット200～250戸の農家で構成されている。このユニット毎にユニットマネージャー（村長的役割）とフィール



写真Ⅱ-41 ビクトリア湖 マハベリのシステムCもここから水を引いている。



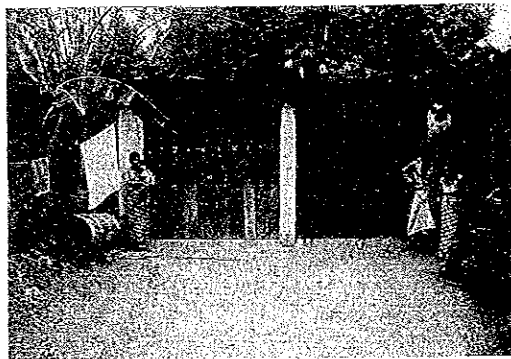
写真Ⅱ-42 マハベリ システムCの開拓された農場



写真Ⅱ-43 システムC まだ引越して3ヶ月の農家、村の有志が家を新築中



写真Ⅱ-44 主人を亡くし、マハベリ weekで選ばれて、新しい家が村の人によって作られている農家



写真Ⅱ-45 1982年にビクトリア湖から移住した農家



写真Ⅱ-46 同 農家の圃場で畑作が試みられているモデルファーム



写真Ⅱ-47  
圃場と宅地との関係  
末端の水路は農民自身によって作られ、維持される。



写真Ⅱ-48 圃場に近い農家は宅地にまで水を引っぱって水田を一部に作っていた

表 II - 6

5. SOCIAL INFRASTRUCTURE FACILITIES ZONES 2 - 6

ITEM	ZONE 2		ZONE 3		ZONE 4				ZONE 5		ZONE 6		TOTAL TA. ACH.					
	BATALAYAYA HEMBARAWA		MEDAGAMA GAMA		LIHINIYA-GAMA		SANDUNPURA SIRIPURA		NUWARA-GALA		DEHIATTA-KANDIYA			MAHAMANA-WELA		VEHERA-GALA		
	TA.	ACH.	TA.	ACH.	TA.	ACH.	TA.	ACH.	TA.	ACH.	TA.	ACH.		TA.	ACH.	TA.	ACH.	
PRE SCHOOLS	8	8	10	9	8	4	3	14	10	6	3	1	1	2	8	1	69	49
PRIMARIES	6	6	7	7	5	5	5	11	8	4	5	-	-	8	5	-	57	39
JUNIOR SECONDARY	3	3	3	3	2	2	3	3	3	2	1	1	1	4	2	1	25	20
SENIOR SECONDARY	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
EDUCATION OFFICE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
SCHOOL PLAYGROUND	10	9	10	10	7	7	8	11	-	-	2	1	1	10	7	1	79	49
GRAMODAYA HEALTH CENTRE	5	5	5	5	4	4	3	7	7	3	3	-	-	6	4	-	47	29
SUB DIVISIONAL H. C.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	9	7
DIVISIONAL HEALTH CENTRE	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
ANTI MALARIA CENTRE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	5
AUVEDIC DISPENSARIES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	4
POST OFFICE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	3	3
SUB POST OFFICE	3	3	3	3	2	2	3	3	2	2	3	-	-	4	3	-	26	15
POST BOXES	-	-	10	10	8	1	8	14	14	6	3	1	*	12	8	-	67	29
UNIT SERVICE CENTRES	8	8	10	10	8	8	8	14	14	6	6	-	-	12	8	3	83	69
PEOPLES' BANK	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BANK OF CEYLON	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RURAL BANK	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	8	2
COMMUNITY CENTRES	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	8	6
WEEKLY POLA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	9	5
CO-OPERATIVES	8	7	5	4	8	2	7	12	3	6	8	1	1	12	1	1	77	33
RELIGIOUS CENTRES	9	9	10	10	8	8	8	14	12	6	3	1	1	12	1	1	88	66
HINDU TEMPLES	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
CHURES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-

TA.: 目標 ACH.: 達成

SERVICE PROVIDED	RANK AND TYPE OF CENTRE					
	1-URBAN CENTRE - GIRANBURUKOTTE	1-URBAN CENTRE - DENIATTAKANADIYA	2-AREA CENTRE (2000 FAMILIES)	3-VILLAGE CENTRE (1000 FAMILIES)	4-HAMLET CENTRE (250 FAMILIES)	5-TURNOUT/HOUSING GROUP (10-15 FAMILIES)
Resident Project Manager's Office	★	●				
Agricultural Research Facilities	★	—				
Demonstration and Training Farm	★	●				
Forest Nursery	★	●				
Development Centre	★	●				
Central Workshop	—	●				
Central Stores	○	●				
Irrigation Operation Headquarters	○	—				
Irrigation Maintenance Sector Office	○	●				
Peripheral Health Unit	★	●				
Post Office & Automatic Telephone Exchange	★	●				
Sub-Instructor Level Police Station	★	●				
Town Council Office	○	●				
Articulated Water Supply	★	○				
Rice Milling	○	○				
Primary Cooperative Complex	○	●				
Ceylon Transport Board Bus Stand	○	○				
Purpose-Built Shop Unit	★	●				
Commercial Banks	○	○				
Municipal Market & Pola	★	●	○			
Block Manager's Office	—	—	●			
Farm Machinery Hire Service	—	—	●			
Central Dispensary	—	—	●			
Type 13 Senior Secondary School	○	●	○			
Sub-Post Office	—	—	●			
Temple	○	○	○			
Park / Play Ground	○	○	○			
Cemetery	○	○	○			
Rice Milling	○	○	○			
Grana Sewaka Office	—	—	●	●		
Shrine	○	○	○	○	○	
Water Guard Posts 2	●	●	●	●	●	
Family Health Women's Clinic 3	—	—	—	●	●	
Ayurvedic Physician's Clinic 3	—	—	—	●	●	
Unit Service Centre 4	—	—	●	●	●	
Type 1 Junior secondary School	○	●	●	○	○	
Type 3 Primary School	○	●	●	●	●	
Commercial plots for Shop and Workshop	○	○	○	○	○	
Voluntary Health Workers	—	—	●	●	●	●
Extension Service Through Group Leader	—	—	●	●	●	●
Drinking Well	—	—	●	●	●	●

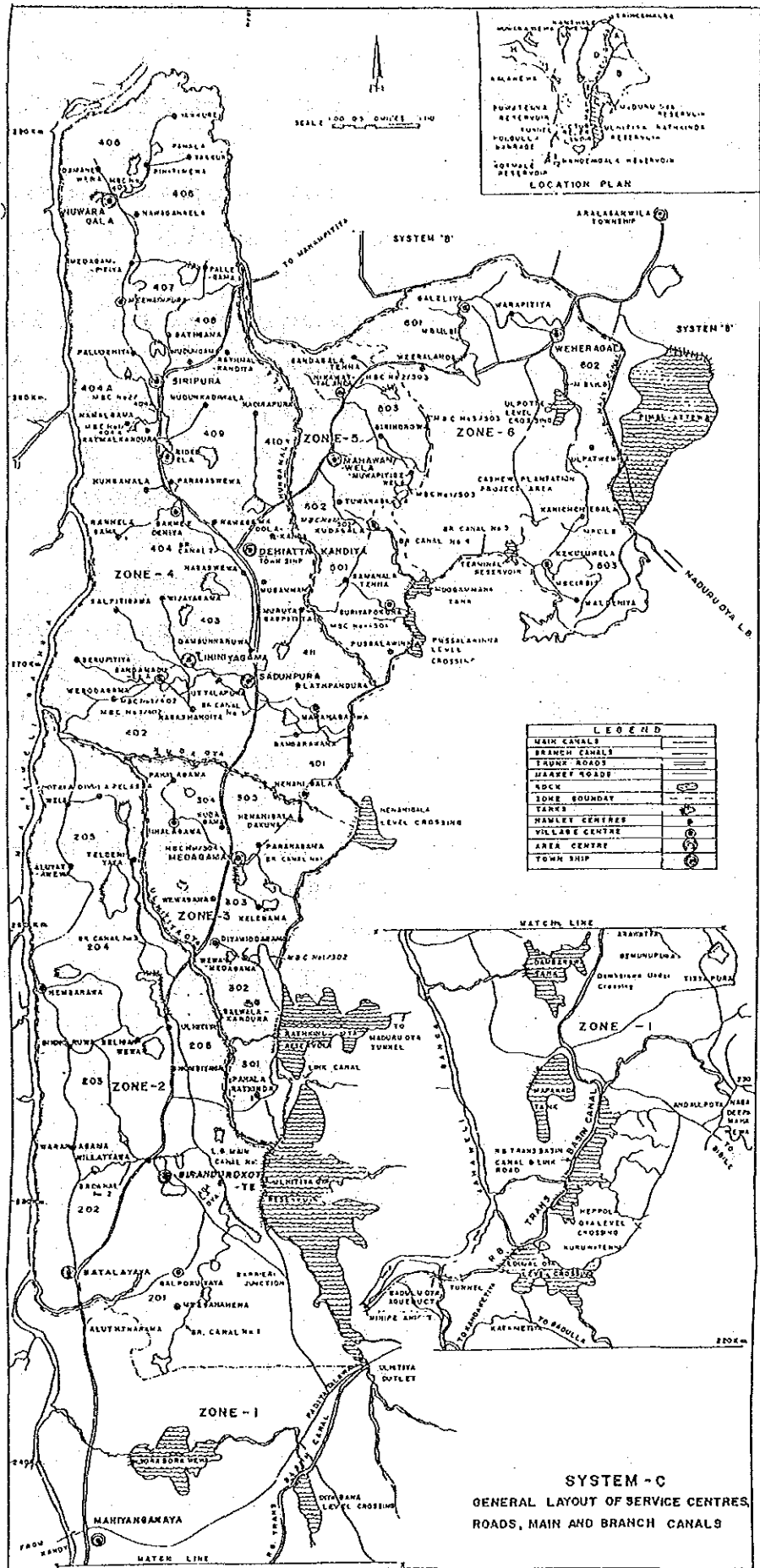
DISTRIBUTION OF SERVICES BY RANK OF CENTRE

- KEY
- SERVICE FOR ZONE 3 - 6 PROVIDED UNDER THE IDA PROJECT
  - LAND RESERVED FOR FUTURE PROVISION
  - SERVICE NOT REQUIRED
  - ★ SERVICES AT GIRANBURUKOTTE (8 AT AREA/VILLAGE/URIT LEVELS IN ZONE 2) PROVIDED UNDER EEC FINANCING
  - SERVICE ESTABLISHED OR UNDER CONSTRUCTION

Source: Mahaweli Economic Agency

図II-14 MAHAWELI  
SYSTEM 'C' 管内図

(資料 マハヴェリ開発  
システムC事務所提供)



ドアシスタントという主に農業面の普及員がついている。

R. P. M. は「10年間これまで様々な段階で成功して、現在ではユニット毎の総合計画が課題となっている。モデルとして一つのユニットで成功したならば、それを他のユニットへ普及させていく」という。

ここにきて展開としてはIRD Pの戦略との類似点に気がつく。いくら新規の開発とはいえ、入植後の発展計画を立てる場合には住民自身が共同して取り組んでいくことが求められる。しかし「いろいろな地域から来ているので社会計画にも力を入れている」というように既存の村落より以上に社会計画が重要となる。そういった面でもユニットマネージャーやフィールドアシスタントの役割は重要である。この社会計画のために各ブロック毎にコミュニティ・デベロップメント・オフィサーという職務がある。これはスポーツ、福祉、教育、宗教などの分野で計画立案し、ユニットマネージャーを通してコミュニティ活動を行っている。年1回はユニット対抗のスポーツ大会や演芸等の芸術祭もブロック毎にコンテストを開いたりしている。

入植後出ていく者はシステムC全体17,000世帯のうちこれまで1,114世帯であり、それはほとんどヴィクトリア湖からの移住者で以前の土地に戻ったケースである。この場合に土地を回収して再分配することになるという。

このようにみえてみると、システムCにおいては単に生産性を上げるだけではなくて、生活面も含めた入植後のアフターケアにも配慮をいれた文字どおりの総合開発を実施している。

そこで生活水準の実態をみるために訪問した農家の事例を次にみてみよう。

#### ①まだ引越して間もない(約3ヵ月)農家

主人が亡くなり、未亡人で16才の娘と14と9才の息子達は郷里に預けてあり、新しい家ができたらず呼ぶ予定。椰子の葉で葺いた簡易シェルター(図Ⅱ-15)は来た日1日半で作ったが、現在煉瓦作りの新しい家を村の有志(ボランティア)によって建設中。彼女は村の健康福祉員の仕事をしているのでこのような協力が得られている。この建設作業のボランティアには昼食とお茶を彼女が提供する。住宅のプランはこのボランティアが決定したとのことであるが、ユニットマネージャーが関与することもある、という。

彼女が引越してきた当初支給されたのは400gの米と40匹の乾燥魚、30gの豆、25gの砂糖であるという。井戸は現在まだ無く歩いて10分のところから運んでくるという。

#### ②ハンバントータから来た農家(1990年10月に入植)

祖父、9才、7才の娘、と夫婦の5人家族。簡易シェルターの隣に煉瓦で家を新築中。工事は自力で行い、引越してからすぐに取り掛かっている。3ヵ月後にこの地区の学校が開始されるのでそれまで子どもは郷里の祖父母の所にいる。井戸は隣のを借り、トイレは現在簡易なものであるが、これから作る予定である。水洗にするかどうか未定という。

③Ratnapuraから来た農家（1990年5月に入植）

11才の娘、13才の息子と夫婦の4人家族。住宅建設は8ヵ月かかっており、あと1、2週間で完成（図Ⅱ-16 敷地配置図参照）。この煉瓦は自分で焼いて作る。セメントと柱は費用がかかっている。ここに入植したのは土地が無く定職がなかったところラジオでこの入植募集の話を聞いて、とのことである。

④Madurugamaから来て6年目の農家

マハヴェリweekの事業で各村（ユニット）で最も貧しい農家に家を建設するという事業があり、この村では主人を亡くしたこの家の奥さんと子どもの家族を選び、新しい家が建設中であった。トイレと井戸はコンクリートで建設されており、宅地の畑もきれいに管理されている。また2匹のバッファロー、牛が飼われている。

⑤ヴィクトリア湖に沈んだ村から移住した農家（1982年に移住）

水田に畑作を1/4エーカーほどを2期作で実施。なす、玉ねぎ、チリ、もろこし、生姜、など販売用作物を栽培している。肥料は堆肥を牛の所有者から買っている。1/2 エーカーの宅地と2 1/2 エーカーの水田を与えられたがヴィクトリアにはもっと土地があったという。父親が10エーカーの土地を持っていた。ただし子どもは9人だという。移転の補償金は1エーカーあたり250×160ルピーが支払われたという。そのためか暮しぶりは訪問した農家の中で最もよく、住宅にみるように2回ほど増築されている（図Ⅱ-17 参照）。

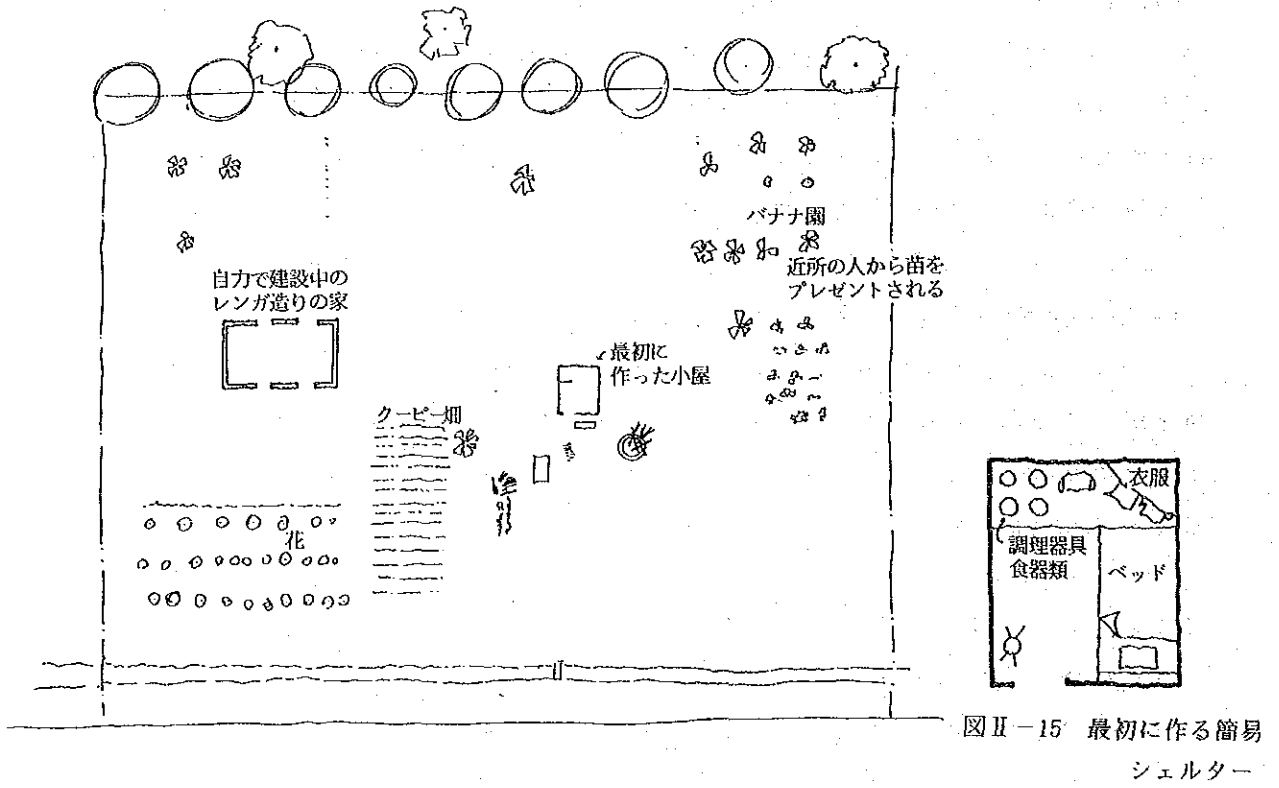
なお調査ではJICA FARMと呼ばれるJICAのプロジェクト技術協力が行われた種子農場も視察した。これまでの5年間の協力の評価からどこをさらにやっていったらよいかを検討して、'90年10月から岩崎氏が個別専門家として来ている。米、精米、米以外の作物、農業機械、灌漑という5つの部門がありそれぞれにカウンターパートがついている。今後、二期作の裏作として畑作の需要が高まり、ブロック毎に作付けのデモファームを作り、現在も月1回行って見せているが、その普及が課題であるという。また、開拓地であるため土壌の有機質分解が早く有機農業が難しいが堆肥利用もこれからの課題である、という。

5. まとめに代えて～村落開発への提言

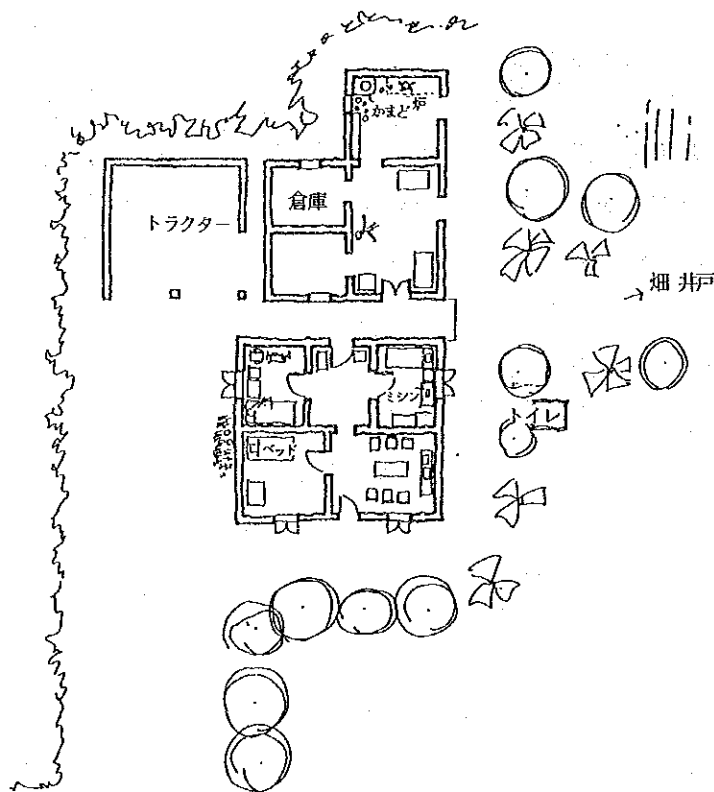
（1）村落開発の目的論として

村落開発への協力が何を目的としているか、を論じる場合に、まず我が国においてこれまで欠けていた発想は、誰を対象としているか、という点である。この点は我が国のよう





図Ⅱ-16 入植10ヵ月後の宅地の配置図



図Ⅱ-17 入植6年後の住宅の配置図

に比較的、社会階層も均一な集団の中には想像しにくい、点である。そこで国連機関の間で議論されてきた「(農村の貧困問題の)ターゲットグループ(目標集団)の生活向上」、という考え方にもっと注意を払うべきであろう。

途上国における村落開発の目的は農村の貧困の緩和にある。そのために何が必要か。我が国ではこれまで農業生産性の向上を主目的として援助を行ってきた。そのための生産基盤の大きなプロジェクトを相手国に依頼された形で請け負い、それが重要な役割であると認識してきた。確かにそういった重要な面もある。

しかし、最近の国際動向ではそういった大きなプロジェクトが農村の貧困問題の解消にはなっていない、という議論が活発になってきた。そういった開発の流れからは置き去りにされたり、逆にその開発の被害を受ける、貧困層にこそ開発の目が向けられる必要性が強く認識されてきたのである。そういった層は零細な農家や土地無し層であり、住宅はじめ生活に必要な設備も不十分という住民であり、また家庭を支える女性達である。そういった層が自ら行動の組織をつくり村落開発へ参加していく方法が求められてきた。

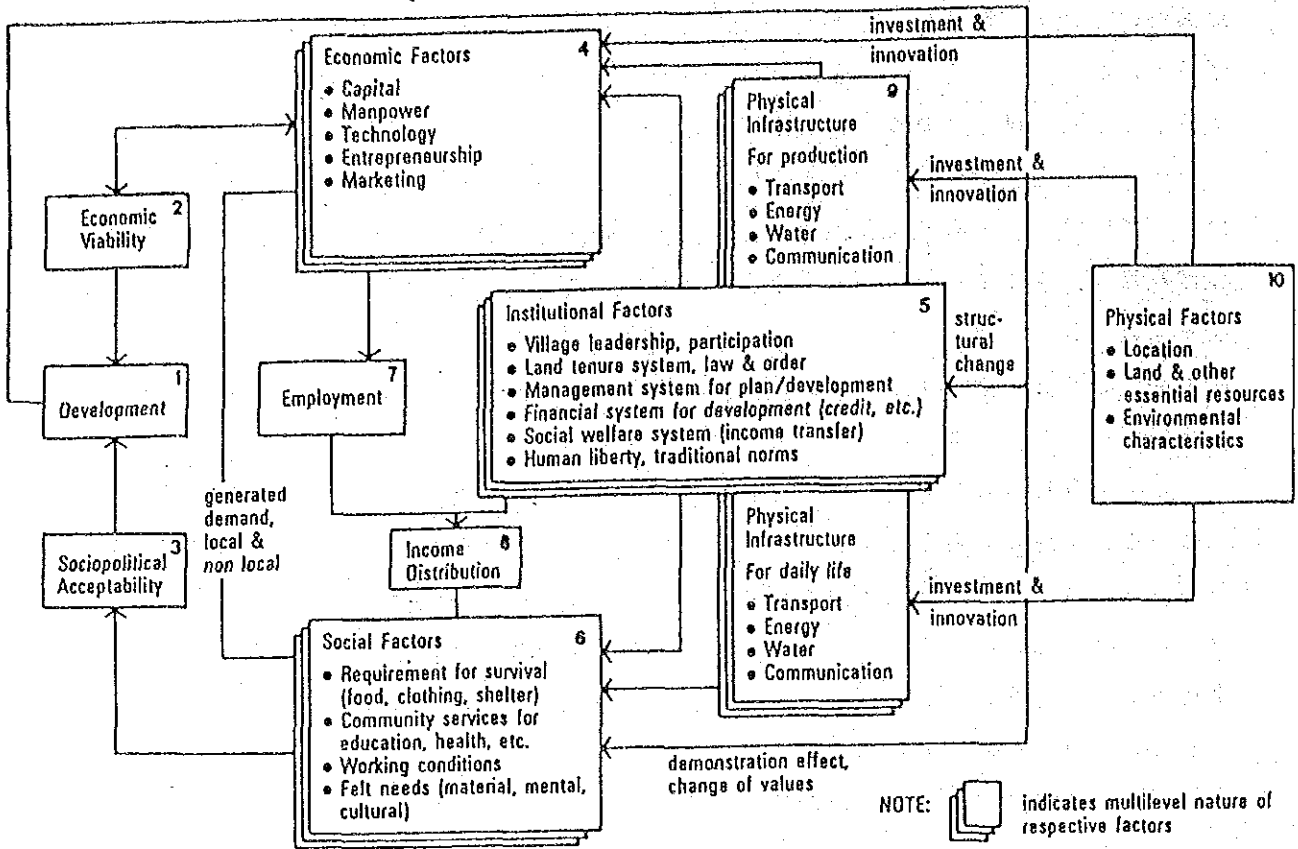
では、そういった村落開発の対象分野はどういった部分か。

サルボダヤ運動の対象としている分野は住民の生活向上のための基本的要求項目(Basic human needs)として次の項目をあげている。健康的(環境保全的な)な環境、水、衣服、食糧、住宅、保健、コミュニケーション、エネルギーなどの物的整備、と教育及び、精神文化である(資料S-2)。

UNCRDで検討された基本的要求項目(Basic human needs)も同様にここでは生産と生活のための次の4つの基盤整備を基礎においている。つまり輸送交通、エネルギー、水、コミュニケーションである。それとの関連で物的要素(土地や地形など)と社会的要素(衣食住、教育、保健、労働条件など)そして経済的要素(資本、人材、技術、企業、市場)さらに制度的要素(村落リーダーシップ、住民参加、土地所有・利用制度、開発計画の運営、財政的制度、社会福祉、人権、伝統規範など)に区分して村落開発の戦略として整理している点も大いに参考となろう(図II-18)。

調査団が農村集落の生活実態を調査した時に議論された村落開発の整備メニューでは次のようなことがらがあげられた。経済的な面では所得と雇用機会の創出のために、まず換金作物の生産、生産物の加工施設、流通網整備、そのための道路と輸送交通手段の整備。生活面では住宅建設、井戸建設など水供給、トイレの整備、カマド改善など。環境面では森林の保全など、である。このように羅列することは容易である。しかし、こういった整備課題の何を選びどのように組み合わせて行っていくかは地域によって異なり、それは住民自らが選択して開発に取り組んでいくことが最も重要である。

Paradigm of Basic Human Needs  
Change of BHN over Time Induced by Development Progress



図II-18 生活基本要項の関連図

(出典 ed. by Haruo NAGAMINE "Human Needs & Regional Development", UNCRD, Regional Development Science Vol. 7)

(2) 村落開発の方法論として

ア 総合農村開発に対する取り組み方

以上みてきたように村落開発においてIRD Pは重要な施策となっている。我が国が協力する村落開発においてもこのIRD Pに対しての理念と方法論を明確に持つ必要がある。そのためには産業基盤のみならず、社会基盤も含めた総合的な計画への認識とその計画技術を磨いていく必要がある。そこでこれまでの考察から、我が国がこれから取り組むべき課題を次に列挙する。

①総合的な計画技術の技術協力

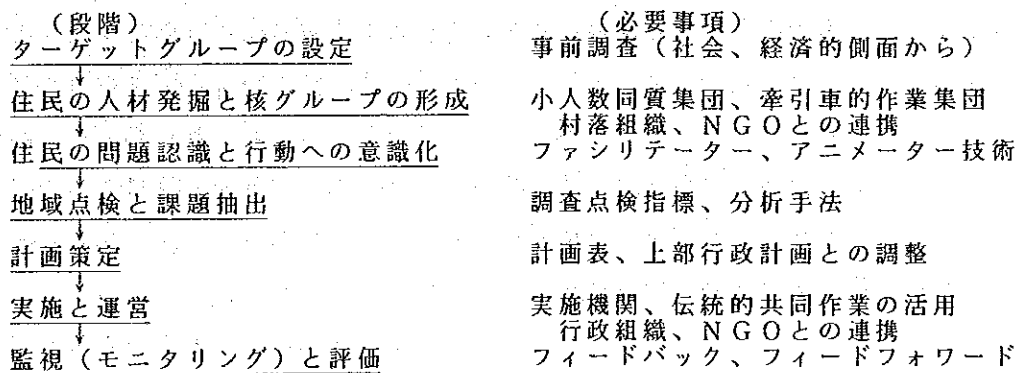
JICAをはじめ援助機関にIRD Pのような総合的な計画と住民参加手法に対応できる、専門部局を設けて技術を蓄積し、総合的プランナーを養成するか、または外部の優秀なプランナーに委託して、総合的計画立案と実施に関するプロジェクト技術協力をを行う。

②3～5年間の事業展開が可能な予算措置

73頁 相手国の長期計画や年間計画に我が国の開発援助協力内容がのらず、位置づけがあいまいなまま事業が展開されたり、事業の決定が遅れるなど、現場の実状に合わせての融通性がきかない、という問題の原因の1つに我が国の予算が基本的に単年度主義であることが指摘される。村落開発計画を実施していくうえで長期的な見通しとフィードバック、フィードフォワードによって漸進的に発展する事業展開が必要であり、その長期的な事業展開を可能とする予算執行上の措置を講じる必要がある。

③住民参加のプロセス

国連機関でガイドするように農村の貧困問題を解消するには住民自身が開発へ主体的に参加して計画を立てていくことが必要である。そのプロセスは現場によって異なるとしても、次のような基本的なガイドラインとマニュアルを作成する必要がある。



④地方分権政策への認識と対応

今回事例地のスリランカでは村落開発の背景として地方分権政策がとられていることは無視できない要因である。この地方分権政策を推し進めているのは他にもない、国連機関の村落開発の政策である。FAOやESCAPでは従来の中央が発展をリードする開発モ

デルではなく、地域主義を基軸にした村落開発のモデルを押し進めてきた。IRD Pの背景としてそれは切り離されないものである。この地方分権政策が、どちらかという中央集権的な我が国の状況からは理解しにくい面があるためかも知れないが、開発援助の理念としてドイツや北欧諸国の援助に比べて薄いようである。しかしスランカのみならず、多くの途上国で地方分権政策がとられていることを鑑みて、この政策面での対応を十分に研究する必要がある。

#### ⑤ マルチ・セクターの事業

地方分権政策で重要となるのが、地方レベルでの部局間の横の連携である。この点スランカでは移行期間のためか十分な連携がとれているとは言い難いものであった。しかし、IRD Pの「総合的」な事業を展開するとすると、相手国の行政機構の多分野にまたがる部局の事業との関連が必要になる。総合的な課題に対しては行政機構の縦割りの事業展開ではなく、共通の目標の上に役割分担をした横割りの事業展開が必要となる。そのため部局間の横断的な連絡調整の場も必要となる。それは相手国のみでなく我が国側においても求められることになる。

#### ⑥ 行政機関、NGOとの連携

IRD Pの住民参加のプロセスにおいて、現場に近い行政機関の調整能力は重要である。住民の意向をまとめ、行政事業につないで実施していく調整である。そういった力が行政機関にない場合は研修を行う必要もある。また地域によってはNGOが行政機関にかわる役割を果たしている所も多い。国連機関では信頼できるNGOに実施を任せていくチェンジ・エージェントという概念も打ち出されている。我が国においてはそういったNGOとの連携があまり取られていなかった。より住民に近い事業実施を考える場合にNGOとの連携を積極的に考えるべきであろう。

#### ⑦ 上位計画との調整

住民参加によって策定された村落開発計画が国や州そして県の全体計画と適合する場合とまたは適合しない場合、葛藤を生じる場合もあるだろう。そういった時に両者の計画をどのように調整していくか、がIRD Pの単位（スランカの場合、県や郡）の担当行政官の役割である。地域全体での各村落の開発計画を協議したり住民側の協議の場も必要であろう。その場合に技術協力している側にとってもそういった知見は必要となる。

#### ⑧ 適正技術への認識とその技術の発展的活用

計画を実施に移していく施行段階になると、国や地域の文化的背景の違いもあって技術の体系も異なる。やみくもに我々の技術を強要することは後々の運用を考えても好ましくない。機械が放置されたまま、といった反省の上に適正技術という概念が生まれた。相手側がもっている技術の上に新しい技術を取り入れて応用していく、技術の発展プロセスが重要である。

#### ⑨ 青年海外協力隊との連携

青年海外協力隊の活躍についてはよく知られるところである。住民の中に入って生活向上プランを描く住民参加プロセスを行っていく場合に彼らの経験は重要な役割を果たす。IRD Pにおいては青年会海外協力隊と連携を組んでいくことがのぞまれる。残念なことに我が国ではボランティアという言葉への偏見があるのか、経験を積んだ協力隊員を専門家として登用することがあまり行われぬ。住民の中に入ってコーディネートする能力は専門的能力である。ファシリテーターやアニメーターという専門的役割は海外で認識されている。前述したようなソフト面のプランナーを養成する場合も青年海外協力隊経験者を活用することが得策であろう。

#### イ 大規模開発に対する取り組み方

今回、大規模な入植地開発の事例を調査したが、入植後の運営面が中心であったので開発前のことにはあまり触れることはできなかった。しかし、いくつかの問題点も指摘されているのでそういった点を踏まえながら、考慮する点を整理する。

##### ①事前調査を充分に行うこと

経済的側面のみではなく、社会的側面、自然生態的側面からも事前の調査を充分に行う必要がある。特に自然生態的側面は今後ますます重要度が増してくるであろう。

マハベリ計画においても野性動物保護区が危機にさらされ、野性動物の生息地が失われてきているという批判の声があがっている。そのため開発においては従来の保護区52,000 haは開発から外し、新たに保護区200,000haを設けている。

##### ②環境アセスメントの実施

前述の事項とも関係するが、開発によってどのように影響を及ぼすのかを、単に自然環境のみならず、最近批判の声があがっている、少数民族や森林生活者など移住させる場合に全く生活環境異なるところで生活がより貧しくなるといった問題など、生活文化、社会的な面からも、検討していく必要がある。またそういった大きな開発計画は国際的にも関心を呼びやすい。反対の声が大きければ代替案の検討など、公平な議論によって検討を進めていくプロセスを設定する必要がある。

##### ③十分な期間のアフターケア

今回マハベリ開発計画の調査で得た重要な点は、開発後も住民の生活向上に向けた、生産のみならず社会、文化的面も含めた総合的なアフターケアを行っている点である。しかし、それでも問題となっていたのが末端水路は住民の管理であるが勝手に宅地に引き込んだり、変更するために予定された所に水が行かないケースも出てくる点である。水争いは必ずつきものであるが、そのためにも社会的な計画・調整が重要となる。大規模灌漑地帯であり、灌漑水路の管理如何がきわめて重要な地域であるから、水路管理と地域社会の運営への配慮が必要不可欠である。

##### ④産業インフラのみならず社会インフラの整備も同時進行

特に入植地の場合に、農村の地縁・血縁的、あるいは伝統的なつながりが希薄であるか

ら社会的な計画が重要となる。マハベリ開発計画では入植者募集の段階からユニットへの出身地別の配置やきめ細かな初期段階の生活援助を行っていた。アフターケアの中でも社会施設整備やコミュニティ活動に力を入れている。マハヴェリでは入植者が最初に組織するのはピース・コミッティと呼ばれる、もめ事の調停、冠婚葬祭のための組織である。「このような組織を発展させて水路の管理のための水利組織を育成し、それをさらに地域社会の相互扶助的な住民組織に発展させることも検討されるべきではないか」と日本工営の佐野氏は言う。そういった総合計画の必要性についてはIRD Pと同様である。

### III 開 発 と 女 性

#### —村落開発における女性の参加—

##### 1. は じ め に

本稿は、W I D (Women's In Developmen(t))、「開発と女性」の問題のうち、村落開発と女性の問題について扱う。村落開発について前章で扱ったが、小規模な村落開発、それも住民参画型の村落開発を前提に女性の参加の問題について国連諸機関のアジア太平洋事務所との動向とそれらの方向を考慮しつつ、スリランカ国における本件の具体的な展開状況について国際協力事業団(J I C A)のガンパハ県総合農村開発計画 I R D P (Integrated Rural Development Programme)、王室ノルウェイ開発協力省(N O R A D)が協力しているハンバントータ県 I R D P、ドイツ技術協力公社(G T Z)の協力しているキャンディ県 I R D P、スウェーデン開発援助機関(S I D A)が分担するマタラ県の I R D P、加えてスリランカ国最大の農村開発計画であるマハヴェリ河開発計画における女性と開発の問題についてふれる。

「女性が開発過程へ参加する問題」は、以下のような背景から注目されてきた。これまで、途上国の住民の生活の質的・量的な向上を目的として実施されてきた社会経済開発が、必ずしも途上国が抱える諸問題を解決する効果的ではなかったことの反省が国連各機関でいわれてきた。これは、開発活動における女性の役割についての認識が不足していたのではないかという観点から、女性が開発過程の中心(Main Stream)に主体的に参画すると同時に、開発の利益を十分に受けるべきであるという発想に立つ議論が活発に行なわれてきた<sup>(1)</sup>。これが「開発と女性(Women in Development, W I D)」問題である。

わが国は、世界最大の援助国となってもこの「開発と女性」の問題に関してこれまで十分に取り組みがされてこなかったといってもよい。本稿では上記に示したのように途上国の村落開発計画の問題を限定して具体的な援助協力の可能性を検討するものである。

より小規模な村落開発計画とその開発過程における女性の参画の問題を扱うが、女性の問題と生活の問題とが混同されると問題は明確にならない。生活改善等の問題は別章であつかうこととし、開発と女性の問題にかかわる生活問題の場合は扱う項目としては重複することがある。

##### 2. 国連各機関の方向づけ

本節では、国連食糧農業機関、F A O (Food and Agriculture Organization of the United Nations)と国連アジア太平洋経済社会委員会、E S C A P (Economic and Social



Commission for Asia and the Pacific, United Nations) といった国連諸機関のアジア太平洋事務所での「総合農村開発プログラム、IRDP」ならびに「開発と女性、WID」に関する意見交換を中心に扱い、国連婦人開発基金、UNIFEM (United Nations Development Fund for Women) と国際労働機関、ILO (International Labour Organization) のWID関連の内容を補充する。

#### (1) 国連食糧農業機関 FAO

FAOは、農業と村落の開発への女性の役割を助長することをひとつの評価基準として早い時期にこの課題に取り組んだ国連機関である。農業などの第1次産業が生産と生活が一体となっていることに注目して、FAO設立の翌年から「農家経済」(Home Economics) 及び「社会計画サービス」(Social Programme Service) を用意し、検討されてきた。このような基盤が存在した1975年、国連がメキシコにおいて「国際婦人年世界大会」が開催されるとすぐに「農業と農村開発及び栄養政策における女性の統合」と「農村開発における女性の役割」の2つの決議案をFAOは発表している。

FAO事務所では、WIDに関連して以下のようなコメントを得た。非農業部門では女性の社会進出と所得格差における改善が、「家政婦」等を雇うことにより家事労働からの解放という方法でなされてきている。一方、貧しい農村女性の場合、社会進出ならびに所得格差の是正などの問題では厳しい状況におかれているとの意見があった。社会、経済参加など女性の社会進出には、①制度的な問題としての土地・資源、資金などへのアクセス、法律上の制約などがあり、②女性の能力的な問題としては、識字や社会的な知識などの問題が横たわっている。農村部の男性が現金収入を得るために長期出稼ぎ等で農家に不在の場合、農業生産に対する融資等が必要なときに、女性が経営体の代理人、契約者になりえない問題、契約関係における契約書等の文書交換についても識字の問題等がネックになってしまう。女性の開発参加に即して教育・訓練などの様々な面でのサポートが必要になってくる。

このような状況の中で農村部での開発過程への女性の参加は、女性の「労働荷重」の状況をつくりだしている。従来より、農業生産で女性偏重の労働が一般的であった。家事、育児と農作業といった従来活動に加えて開発過程への女性の参加を促す方向性が要求されて、地域社会活動的な時間が必要になり、女性の問題は農村部で多くの課題をもたざるを得ない状況が生じている。これらの問題解決には女性の開発過程への参加を促進できる基盤づくりが併せて実施される必要がある。また、従来のように「生活＝女性」という考え方が根強く、この問題は常に混同されがちであるが、生活型の開発を実施するとますます女性の労働過重の問題が大きな障害となる。

#### ア FAOの行動計画 「農業開発と女性」(WOMEN IN AGRICULTURAL DEVELOPMENT)

農業開発と女性の問題について、FAOには独自の行動計画があり、農村開発過程への

女性の全面的な参加をいかにしてつくりだすかが、述べられている。最も基本的な分野を以下の3点にまとめている。

- 農業開発での女性に関わるすべての問題の統計的なデータおよび調査研究の収集と現場におけるこれらの問題の現状をモニタリングするFAOの能力の確立
- 国際的並びに国家的レベルの双方における農業開発での女性についての政策決定者への助言
- 女性が、必要資源を掘り起こして農業開発のプロジェクトや計画において活用することへの援助

FAOでは、WIDの問題を以下の問題群に分けている。

- I 市民的地位の面 (Civil Status Sphere)
- II 経済的な面 (Economic Sphere)
- III 社会的な面 (Social Sphere)
- IV 意志決定の面 (Decision-making Sphere)

Iの「市民的地位の面」では農業、農村開発並びに食糧増産への女性の貢献と受益の道を用意すること。IIの「経済的な面」では農業、漁業並びに林業の生産者としての女性の役割を高めること。IIIの「社会的な面」では、農業の生産性における人口、栄養並びに教育の相互依存関係を強調し、現場のプロジェクトに以上の側面を統合していくこと；農村女性が家事などの負担を軽減しうる教育や社会的サービスに向かえるように改善し、；農業生産や農業という職業に、十全にたずさわれるように女性の能力を高めること。IVの「意志決定の面」では、制度や住民組織でのより大きな参加を通じて意志決定過程へ女性を巻き込み、その機会を増やしていくこと。国家レベル、地方レベルの農業生産、普及事業や土地改良に関わる政策決定過程により大きな役割を演じることができる女性の技術の訓練をすること。以上のことが、内容としてもられている。

後で見ると農業女性の開発過程での役割は、想像する以上に非常に大きいものである。特に地域の伝統や社会、経済に関わる規範との関係で女性と農業をはじめとする漁業、林業など第1次産業での役割の上でも、環境を根幹とする全面的な生活を組み立てていく役割においても女性が重要な地位にあることをFAOの行動計画は示しているのである。

FAOはこのような行動計画を具体的に実施していくために、多くのガイドラインやマニュアルの類を作成している。これらのほとんどが住民参加型の総合農村開発プログラムであり、WID関係以外のマニュアルにも農村女性の役割の大きさが示されている。

#### イ 農村開発のモニタリング、評価とWID

FAOは、農業改革農村開発世界委員会(WCARRD)で、『農業改革と農村開発の監視(Monitoring)と評価(Evaluation)についての社会—経済指標のガイドライン』を公表し、第1次指標として21項目を設定している(巻末の付表1参照のこと)。

以上の第1次指標に加えて、補助指標が同報告に示されている。住民参加の分野に女性の

参加が盛り込まれている。

また、海外移民／国内移民／農業就業人口／平均余命／教育程度／職業訓練人口／社会組織加入人口の割合／地方意志決定機関への参加人口の割合／開発プログラム各過程への参加者の割合といった補助指標が男女別に比較が可能となる指標である。また、良質家屋の割合／自宅所有割合／家屋なし世帯割合／土地所有規模／平均土地面積などが女性世帯主の動向が見られる補助指標が上げられている。

- 資料 FAO Rome, 1980, GUIDELINES FOR THE INTEGRATION OF WOMEN IN RURAL DEVELOPMENT
- 資料 FAO Rome, 1990, WOMEN IN AGRICULTURAL DEVELOPMENT, FAO's Plan of Action
- 資料 FAO Regional Office for Asia and the Pasific(RAPA), Oct 1990, Taking Hold of Rural Life, Bangkok
- 資料 FAO Regional Office for Asia and the Pasific(RAPA), 1988, PARTICIPATORY MONITORING AND EVALUATION, HANDBOOK FOR TRAINING FIBLD WORKERS
- 資料 Regional Office for Asia and the Pasific(RAPA), 1990, WOMEN AND LIVESTOCK PRODUCTION, IN ASIA AND THE SOUTH PACIFIC
- 資料 FAO Regional Office for Asia and the Pasific(RAPA), 1990, REGIONAL EXPERT CONSULTATION ON DATABASE FOR WOMEN IN AGRICULTURE
- 資料 FAO Regional Office for Asia and the Pasific(RAPA), 1990, SELBCTED INDICATORS OF FOOD AND AGRICULTURE DEVELOPMENT IN ASIA-PACIFIC REGION, 1979-1989, Bangkok
- 資料 WCARRD, 1988, FAO, Guidelines on Socio-Economic Indicators for Monitoring and Evaluatong Agrarian Reform and Rural Development, Rome
- 資料 WCARRD, 1988, FAO, The Impact of Development Strategies on the Rural Poor, Rome

## (2) アジア太平洋経済社会委員会 (E S C A P)

アジア・太平洋経済社会委員会、E S C A Pは、途上国の農業・農村開発について、経済セクターの重要な要素であると考えているが、必ずしも経済発展が「生活の質の向上」を伴わないという反省からE S C A Pでも「農村開発」、「貧困撲滅」を重視した方策を重要視している。加えて最近では環境持続的開発 (environmental sustainable development) など環境的な観点を取入れた方法を指向している。

ア W I N E T Women's Information Network for Asia and the Pacific

E S C A PにおけるW I Dの問題では、1985年にナイロビ会議で提起されたW I N A P (アジア太平洋女性情報ネットワーク、Women's Information Network for Asia and the Pacific) の活動の説明があった。この活動は以下の通りである。

- 1) 女性に関する統計、情報の整備、収集、分析、提供
- 2) ニュースレターの発行 (年2回:将来的には年4回をめざす)
- 3) 女性情報のマネージメントに関するトレーニング、セミナーの実施
- 4) 技術的アドバイザリー・サービス

対象となるのは各国のW I Dで焦点となる国家機構やN G Oである。これらの活動を通じて情報のネットワークを図り、女性に関する統計や研究の整備を促進しようとしている。

特に、女性に関する統計資料については、女性の経済的な役割が、慣習上の考え方の影響を受けて表面にでなくなってしまう。単純な調査でも女性が農業生産といった明確な作業に多くの時間を費やしているにもかかわらず、あたかも経済的な活動に参加していないかのように結果として生じてしまう。この点はF A Oの調査でも非常に神経をつかって女性の経済活動参加の実態が把握できるように検討されている。女性をめぐる環境や生活を改善していくためにこれらの女性の農業生産に関する統計データは基礎的な資料となっていく。経済という考え方の形式主義、統計主義が見えるものをみえなくしている傾向をつくりだしている (この点は我が国の統計データも同様の傾向がある)。女性の経済活動の実態について、インドでは、センサス調査で、女性の経済的な参加を把握できるような調査項目が追加されて実施された。

イ 総合農村開発 (I R D P) とW I D

後に述べるスリランカの例でも、開発における女性の問題は、貧困層の目標集団としてI R D Pなどでは扱われている。このことに関して、反省的な見方が示された。女性だけが目標集団として開発過程で特定化されてしまうと解決ができない問題が多くあることがわかってきた。

これまで、80年代は、対象層を明確にする (target group-oriented) アプローチが主流であったが、セクター毎の政策ではどうしても女性を特定した (women-specific) 形になってしまうことがいろいろな事例で示された。今後はよりマクロのレベルで女性への配慮を総合化していく必要があると説明を受けた。

I R D Pのように総合的な観点で開発を実施していく場合には、一定文化、社会内の男性と女性の役割分担、つまりジェンダー (gender) の問題を考慮する必要があるように思われた。つまり、問題が生活問題であっても女性だけで特定化するのではなく、民族や文化のなかでの男性と女性の役割を考慮しつつ、戦略を設立することが重要になってきていることを意味している。生活向上及び女性の参加を考える場合の3つの重要な要素として

- ① 信用へのアクセス

## ② 土地所有

## ③ 技術

を挙げている。特に農村開発においてこれらの点は重視すべきで事項として指摘していた。総合地域開発の重要な要素である貧困軽減のためには、「現地の人々の参加」が不可欠であるとして、住民参加型のプロジェクトが効果的であるとしている。

### (3) 共通する「所得創出 Income Generation」戦略

女性の開発過程への参加について、FAO、ESCAPのほかUNIFEMとILOで説明を受けた。FAOでもESCAPでもそうであるが、WIDの問題で重要視されているのが、女性が得ることができる所得を創出するプログラムである。ESCAPが女性への特定化した戦略を検討し始めたように、UNIFEMでは一色違った戦略を検討していた。例えば、従来男性の職業とされてきた職業を女性に向けるというものである。スリランカではこのことについても代表的なNGOであるサルボグヤ運動ではすでに鉄製品加工など従来、男性の仕事の分野に女性が進出できる積極的な条件づくりの姿勢があり、井戸のポンプの製作などが若い女性たちの手で行なわれていたのが印象的であった。

UNIFEMでは、現在の方法論で実施していったときに、特に、農村の貧困化と女性の労働過重の問題が生じることが指摘された。このことは、女性が所得獲得などに経済上の参加をした場合に、家事や育児といったこれまで女性が伝統的に担当していた部分をどう解決するのかについて、総合的な配慮や先に述べた夫との間の男女間の分業の問題の見直しを含めた方法論、家事、育児といった活動の簡素化などが検討にのぼる必要性が存在することを示している。

わが国の生活改善の歴史では、「カマド改善」ということばが象徴的に示しているように、優先的に家事作業の改善が行なわれてきた。女性をめぐるわが国の社会的、文化的な基盤が異なっていることもあるが、「カマド改善」から「台所改善」と進み、ここから衛生問題、労働配分、栄養改善、健康問題、生活環境問題という生活問題全般に展開していった。家事作業の軽減が、生活問題の意識高揚につながり、所得創出や新たな自己啓発などのゆとりの時間の創出へと大きく展開していった経験があり、この辺に我が国固有の生活改善活動の実績が活かされる場がある。

## 3. スリランカ国における女性の生活

### (1) 農村女性の問題（概況）

スリランカ国の農村女性の問題では、国連の各機関が所得創出プログラムという戦略で開発と女性の問題の突破口を開こうとしていることと呼応してやはり、所得創出プログラムは、重要な政策であり、戦略でもある。農業ばかりでなく第2次産業や第3次産業に

においても所得創出プログラムが検討され、具体的に実施されている。

政府機関でも、いち早く「女性局(Women's Bureau)」がつくられる同時に、多くの女性の公務員の活躍の場が用意され、各方面に女性の社会的進出を見ることが出来る。例えば農業改良普及所の所長や多くの農業改良普及員も女性の活躍する仕事の一つである。

女性の社会進出に伴う家事・育児等の生活行為について、公務員など社会進出を果たした女性たちは、家政婦等を雇用することによって対処している。女性局で多くの女性職員に尋ねたところ口をそろえて家政婦を雇っていることで一致した。役職についているものも下級の職員も同じ方法によっている。女性の社会進出が、家政婦といったCASUAL WORKの増加によって実現されている。女性の社会進出を支える形で家政婦といったCASUAL WORKが増加して、女性の仕事が増加することになることは確かなことなのだが、家政婦に出る女性は、貧困層でなかなか職がみつけないものを中心となっていることが推定され、その貧困層の家事や・育児などは誰がみるのか、貧困層に問題が累積する構造をもっている。

農村部でもこのような問題は同じである。農村部では、例えば後段の事例であつかうハンパントータ県の場合、農村部ならびに漁村部で、「女性の世帯主世帯(women's head of household, female head of household)」の数はおおよそ20%を越えると報告される。ちなみにJICAが担当するガンパハ県では、男性の総合農村開発計画の担当者(スリランカ側スタッフ)は、「わずかで問題ではない」と回答した。しかし、案内されていたガンパハ県の農業集落にはどこでも「女性の世帯主」が現れて、私たちの質問に答えていた。ハンパントータ県の女性世帯主の割合は非常に大きい。これらの女性をどのようにして収入を得られるようにしているのか尋ねれば、「比較的裕福な農家が家事の手伝いなどに雇っている」と答えはいつも同じである。若い、子供の小さい女性世帯主が多く出会ったのは、偶然だろうか。多くの問題をこの女性たちが背負っていることに間違いはない。

これもあとでみることになるが、スリランカの農業労働における女性の役割は非常に大きい。家業としての農業を担うのが女性、男性は非農業などの雇用就労などを求めてむらを出ていくことが多いようである。

女性の参加を基本とした所得創出プログラムの一層の進展で今後も労働過重が増大することが予想される。UNIFEMの職員が説明していたように、所得創出プログラムに生活改善の方法をとりいれなくてはならない。それは男性の家事・育児の仕事の一部が振り向けられることになる。生活を向上しつつ家事・育児労働の軽減が必要になってくる。FAOでも家事育児活動の軽減が大きなテーマとなっている。

## (2) スリランカの農村、漁村の女性の生活

生活を含めた村落開発計画では女性が開発に大きな役割を示す。ここでは既存の研究資料をもとにスリランカの農村、漁村の女性を中心とした生活から開発と女性の問題を整理

してみることにする。

スリランカの農村部の女性の生活では以下のような特徴がある。

#### ア 女性と職業

高桑史子は、スリランカ南部地方の漁村の女性たちの仕事をつぎのように概括している。「また対象者を女性にしぼると、女性たちが男性とは異なる生産活動を行ない、そして男性とは別のネットワークをつくりあげ、家庭経済の有力な担い手となって存在しているのである」<sup>(2)</sup>としている。

例えば漁業といった家業に従事する女性に「あなたの職業は？」とたずねた場合、「職業についていない」と回答した。質問を変えて「どのようにして生計をたてているのか」という質問では、「海に出て魚をとっている」という回答があった。どのようなことがこの回答の裏にあるのか。

南部漁村地域の「女性たちの多くはココ椰子の外皮から繊維をとりだし、ロープを編み現金を得る。この椰子殻繊維産業(coconut coiring)も「職業」と認識されるものではないが、各世帯の現金収入源となっている。行政の側からも、繊維を紡ぐ時に使用する道具を購入するに際し、低利なローンの貸し付けを行なっている<sup>(3)</sup>」。

#### イ スリランカの女性の生活ネットワーク

これらの女性の現金収入をえる手段として女性のネットワークの展開がみられる。男性のネットワークが経済的上昇を画策する手段であるのにたして、女性のそれは母親の近親女性のネットワークであり、日常的な金銭の貸借と情報交換にあるという<sup>(4)</sup>。

このことは、伝統的農村でも同じで、同種のネットワークの存在が指摘されている。伝統的な村落では、ピンナといわれる母方居住が広く行なわれている。つまり、女性の両親の家への同居が多くなっている。双系的なスリランカの相続法のため財産相続が男女平等である<sup>(5)</sup>。そしてこのピンナのために女性が両親から土地など様々な財産を継承できるシステムになっている。経済的な権利もそれに付随して男女が共有することができ、女性にとっても有利なものとなっている。重要なのは、この母方同居を基礎とする女性の親族ネットワークが形成されていることである。女性のこのネットワークは生活に重要な役割をもつネットワークである<sup>(6)</sup>。

#### ウ マハヴェリ地域の女性

マハヴェリ地域は開発地帯である。多くの地域からの入植者で居住区が構成されるため、女性の親族を中心とするネットワークが形成されにくい。また、商業的な農業を展開することが期待されるこの開発地域では、農地の分割相続が原則的に認められていないため、女性の相続権が極端にせばめられている。長男相続がとられ、女性には不利な状況になっている<sup>(7)</sup>。日本が担当しているシステムCでの調査で、女性が世帯主の入植者があったが、RPM(Resident Project Manager)の私たち調査団への説明では、「女性が入植者になることはない。このケースは、入植の手続が済んでからこの女性の配偶者が死亡したのだから

う」ということを強調していた。マハヴェリの開発では女性は、その中心者になれない。  
 また、女性のネットワークが形成されにくいということは、家事などの手伝いや女性の副収入の入手に際しても連携して対処が難しい状況をつくりだしている。

#### エ 農村開発と女性

開発地域の女性と伝統農村地域の女性とを比較した研究がスリランカ政府の女性局に支えられてでき上がった<sup>(8)</sup>。

伝統村落とマハヴェリ居住区の定住の基本的な違いは以下の様に整理されている。

表Ⅲ-1 伝統的村落と開発居住区

Traditional Villages 伝統村落	Mahaweli Settlements マハヴェリ居住区
(1) Extended Family 拡大家族	Nuclear Family 核家族
(2) Social Uniformity 社会的な同質性	Social Diversity 社会的な雑多性
(3) Traditional Farming 伝統的耕作	Modern Farming 近代的耕作
(4) Subsistence Agriculture 自給的農業	Commercial Agriculture 商業的農業

Source: Rohana Ulluwishwa, 1990

#### オ 女性の仕事

スリランカの女性の仕事は以下のようなものが上げられる。

薪を集める／耕作のための土地清掃／乳幼児の世話／子供への食事／子供たちの育児／子供への勉強をみる／家族の病気の面倒見る／栄養状況をチェック／子供の健康をみる／水を汲む／料理をつくる／住居の清掃／庭の清掃／そして農繁期での農作業への従事／家庭菜園の自給用作物の面倒／家畜の世話／家計を補填のための仕事

スリランカの農村女性の仕事も多岐にわたっている。主婦として、母として、農家の女性として多くの役割をもっている。

#### 4. スリランカ国女性局 (WOMEN'S BUREAU) の活動内容

スリランカ国では、女性の地位向上を含む経済や社会への女性の進出を促進するため「保健・女性問題省 (Ministry of Health and Women's Affairs)」が設置されている。スリランカでの「開発と女性 (W I D)」を担当する「女性局 (Women's Bureau)」について述べる。

##### (1) 女性局の役割と機構

女性局は、国連の「婦人の10年」の期間中の1979年に、計画実施省の1部門として、設



立された。女性局の目的は以下のようになっている。

- ① スリランカの異なる社会集団に属する女性たちのニーズを共通のものとして、女性たちの生活の質を改善する計画を立て、実行していくこと
- ② スリランカの国民の経済社会的生活に女性が基本的には男性と同等になるための範囲を継続的に監視すること
- ③ 現在でも平等性が存在しないすべての分野において法の前での平等性を保障する意見を時宜勧告をすること
- ④ 近代化の過程で生じる圧倒され、あるいは逆行していく女性の間にあるモラルや民族的価値を育成することを通じてスリランカ文化と伝統の継承を確保すること
- ⑤ 国民生活の様々な場面で、より大きな女性の参加をプロモートし、奨励すること
- ⑥ 訓練及び教育の施設で女性の参加の機会を増やし、それによって女性による社会的に意味深い多くの行動の道を開くこと
- ⑦ 上記の目的の達成状況に関するあらゆることがらについての調査を行ない、それらの情報を選んで広く伝えること
- ⑧ 国家の開発において女性参加を多くするために、政府が政策を公にしたり、プログラムを実施する時に助言を与えること
- ⑨ 非政府女性組織と政府や女性局と提携する調整団体としての役割を果たすこと
- ⑩ 国際機関から受けたスリランカの女性福祉についてのプロジェクトやプログラムをプロモートするための海外援助の道を開いたり、同様に地元の基金の融資を受けるプロジェクトを開始したり、監視をしたりする中央機関としての役にたつこと

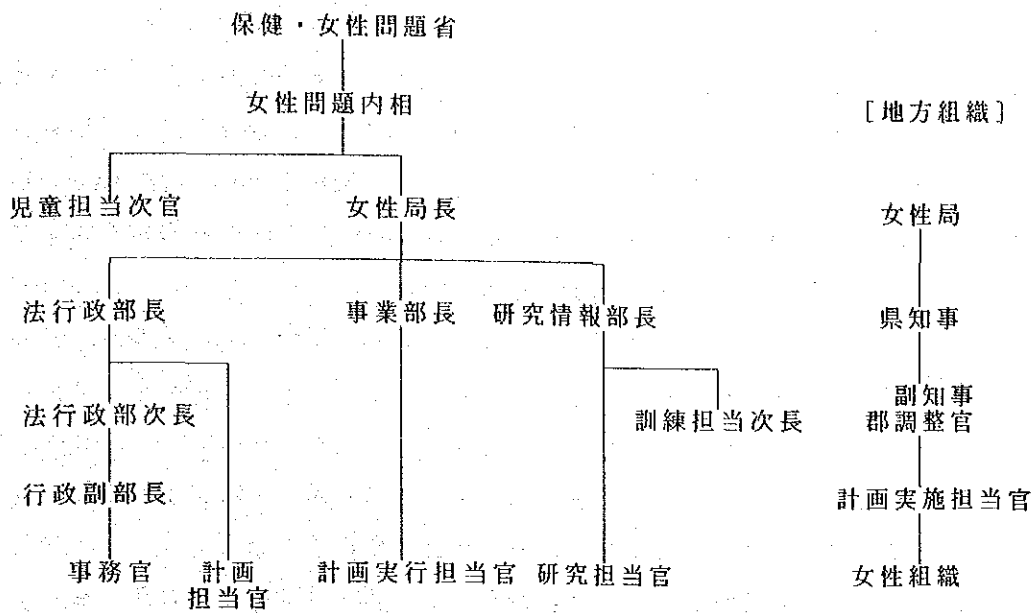
出典) WOMEN'S BUREAU、1990

最近の活動を女性局のプロジェクトからみると以下の特徴がある。

女性の経済、社会及び文化的な地位向上をはかること、特に低所得の女性に対して力点をおいている。

女性局の機構図は、図Ⅲ-1に示した。

スリランカ女性局の人員は、160名で、そのうち計画実施担当官が108名を占めている。まだ、地方組織が十分でないという印象を受けた。



図Ⅲ-1 保健・女性問題省機構図

(2) 現在実施中のプログラムとプロジェクト

ア 自営業プロジェクトと関連プログラム

ア) 自営業プロジェクト

このプロジェクトは、1980年から実施されているもので、現在18の県で1980年から1988年にわたって実施されたものでは13,859人の女性がこのプロジェクトの便宜を受けている。1989年には、単年度で3,960人、1990年には、7,319人の女性が参加した。これらの女性の大部分は農村部、漁村部ならびに都市の低所得層がすむ地域の低所得者である。

実際に実施している具体的な例は以下のようなものがある。そして、この資金は、州の審議会予算、県の審議会予算や銀行からの国内機関から、ノルウェイのNORAD、フィンランドのFINNIDA、オーストラリア政府ならびにILOといった国外の財政援助機関などから供給を受けている。

- 女性局が実施している自営業プロジェクト
- 農業関連企業 (Agricultural related enterprise)
- 家庭菜園 (home-gardens)
- 家畜飼養 (Animal Husbandry)
- 行商 (Retail Trade)
- 縫製・織機関連企業 (Sewing and Textile related enterprises)
- 手工業 (Handcraft industries)
- 小規模サービス志向企業 (Small scale service oriented enterprises)
- 理髪・美容 (hair dressing)
- 婚礼着付け (bridal dressing)
- 漁業志向企業 (Fishing oriented enterprises)
- 塩漬魚/干魚産業 (Salted fish/dry fish industry)
- モルディヴ・フィッシュ製造 (Maldivfish manufacturing)
- その他の貯蔵魚製造 (Other form of preserving fish)
- 食品食肉加工 (Food and meat preparation)
- その他 (Others)

#### イ) 回転資金の設立

本計画は、女性が自営業プロジェクトをおこすことを支援するものである。1989年では女性組織のリーダーたちが特定の討論やこのプログラムの実際的な実行を通じて「回転資金計画」に関心をよせた。回転資金計画はバングラデシュの「農民銀行」(Grameen Bank)の原則を基盤にして、訓練プログラムの系列を通じて設立されている。女性組織を通じて訓練プログラムのなかで女性の企業主の育成を計っている。

これらは、カルターラ県とモナラガーラ県の2県で設立され、財政的にはノルウェイのNORADが協力している。

#### イ 意識高揚

これは1987年以来進行中のプロジェクトであり、初期段階では開発担当官の訓練に向けてであったが、政策決定者、政策立案者や各省庁の事務官、州や県の行政ユニット、銀行部門の事務職といった分野に拡大されていった。もうひとつの分野はWID問題において女性組織の間への展開に向けられている。女性の経済的、社会的、文化的な分野での地位向上を全面的にはかること、女性の直接的にかかわる家族や地域社会を質的に向上させることなどが含まれている。女性の社会への参加の役割の継続、農村女性組織への新しい情報の提供など女性が日々の活動や思考により質の良いニーズを提供する等の役割がこのプログラムの目的である。

意識高揚は、栄養、時間節約的技術、消費者としての知識、地域社会福祉、環境保護の分野を範囲においている。いくつかのブックレットの印刷、配布もこの一環で行なっている。

#### ウ プレスクール教師の訓練プログラム

女性の仕事の機会をつくりだすことでもあり、女性が所得獲得者/生産者としての役割を維持し、子供のめんどうをみ、しつけをする、と同時に経済活動に参加している母親の代りをするといった機会をつくっている。英国の児童救済基金が資金提供している。

#### エ カウンセリングセンター

女性局は、ラトゥナプラとコロomboの2カ所にカウンセリング・センターを開設している。教育問題、行政的な問題、個人の性格上の問題などをこのセンターでは扱っている。カウンセリングは基本的には無料でカウンセラーもボランティアではあるが、程度の高い機密性が約束されている。女性局は移動カウンセリング事業も実施している。特に農村地域の女性のニーズに呼応している。

女性局の移動事業計画では、雇用のために要求される技能のスポット訓練を実施している。信用の便宜や市場知識や価格設定など他の政府機関の援助をえて実施している。

#### オ 女性組織とのグループ活動

集団活動は以下の12の県の女性組織とともに実施されている。

ゴール Galle

コロombo Colombo

ハンバントータ Hambantota

モナラガーラ Monaragala   マータラ Matara     ラトナプーラ Ratnapura  
 プッタラム Puttalam     マータレ Matale     アヌラダプーラ Anuradhapura  
 カルターラ Kalutara     ポロンナルワ Polonnaruwa     バドゥラ Badulla

実際の活動の内容は、宗教、コミュニティ開発、保健活動、コミュニティ向けの時間節約技術の装置および環境保護など広い範囲をカバーしている。

ほとんど全ての女性組織は、様々な宗教活動に参加している。僧侶への喜捨、ボディプーヤ(Badhipuja)の儀式、寺院境内の清掃などの活動である。献血キャンペーンを開始した4県の女性組織、ハンバントータ県の女性組織は総合農村開発プログラムのもとで保健活動や人口問題活動に参加している。モナラガーラ県では燃料用薪や燃料節約型土製カマド、土製調理器具などを配布するなどIRD Pに参加した。

環境保護プログラム、栄養改善はほとんど全ての県で実施された。プッタラム県では中東に出稼ぎに行く女性に海外での作業環境を予期して基礎的な訓練を与えた。アヌラダプーラ県では学校の生徒に給食の提供をした。ポロンナルワ県では女性企業主の調査と訓練をした。

女性組織の活動はコミュニティ行動での女性同志の連携と女性の啓発、経済的、社会的、文化的の分野での個人啓発を含めて一般的にコミュニティの開発を実施することに目的がおかれている。

自営業プログラムのためのトレーニングコースでは、次ぎのようなコースがおかれている。トレーニングコースでは原料の見分け方/技術的なノウハウ/市場知識/書籍の管理/品質基準と価格/信用機関と銀行業務といった内容である。また意識高揚のコースでは、家族の健康/栄養/家事/環境保護について用意されている。前者が女性の経済的な地位の向上をめざすもので、後者は家族やコミュニティの生活の質の向上をめざすものである。

## 5. ハンバントータ総合農村開発計画と農村女性

ハンバントータ総合農村開発計画(The Hambantota Integrated Rural Development Programme [HIRDEP])は、王室ノルウェー開発協力省(Royal Norwegian Ministry of Development Co-operation [NORAD])が援助しているスリランカ南部のハンバントータ県で1979年から実施している総合農村開発計画(Integrated Rural Development Programme, IRDP)である。HIRDEPは、あとで簡単にふれるスウェーデン国際開発庁(Swedish International Development Authority, SIDA)のマータラ県総合農村開発プログラムとならびスリランカでも最も長期に渡る総合農村開発プログラムである。

### (1) 計画の目的及び戦略

計画の内容は、「経済、社会および環境計画」を提唱している。本計画における開発の

目的は「2対のプログラム・ゴール」として、以下の点を上げている。

- 雇用と所得創出
- 社会福祉、資源・市場開発

そして、重要なことは開発のプロセスへの住民の参加方式を持続させていこうとする基本的な計画である。

NORADの予算計画はローリング・プランで、短期に計画を見直すシステムとなっており、予算も比較的融通がきく。このことがきめの細かい援助協力ができる背景をつくりだしている。現在、NORADのプランナーは、ノルウェイから1人、スリランカ側でNORADの開発計画プランナーの教育を受けたもの数人である。

#### ● 県全体の社会福祉プログラム

いくつかの社会福祉的ニーズの優先性が目標集団ばかりでなく幅広い人びとに、また、特定の恵まれない地域ばかりでなく県全体のニーズとなっている。具体的には、「飲料水」と「基礎的な保健衛生」の項目である。

飲料水問題は、ハンバントータ県では実際に家庭で使用できる水を表流水を貯水して使用しているが、貯水には限界があるため、十分な量が確保できない点である。HIRDEPでは、300以上の集落でコミュニティ参加による井戸掘りを行ない、380の掘り抜き井戸、水道管による水供給の建設プロジェクトが数多くの漁村集落であった。カツワナ、ベリアッタ、ミデニーヤといった農村部の町には、水道管供給が追加された。

初歩的な保健衛生や教育部門での要求は非常に関心が高かった。この県のこの種の資産保有のレベルは極度に低い。しかし、この資源問題はそんなに基層的ではなく、HIRDEPによる増分の利益が得られるよう改善が実施された。2万5千を越える便所と30以上の保健センターを地域の住民参加により、建設してきた。また、燃料節約型カマド（改良カマド）プログラムがあり、県全体で3万のカマドをつくってきた。

このようにハンバントータ県の総合農村開発プログラムでは「住民参加手法」が戦略的に大きな位置を占めている。

#### (2) 開発目標集団(Target Groups)

NORADは、長期に渡る農村部の開発目標集団グループを設定することと農村開発へのこれらグループ集団の参加を実行していくこと強く推し進めている。その開発目標集団グループとして、HIRDEPでは、開発の目標とする2つの集団グループを設定している。1つは「農村女性」であり、もうひとつは「将来を担う若者」である。特に、農村女性で、貧困か、あるいは一家を支えなくてはならない配偶者の無い女性を目標集団においている。地域住民が継承してきた環境を保全していくためにこれらの目標集団の意義は大きい。最近の計画では、環境の問題の研究と県環境局(District Environmental Agency,

DBA) の計画樹立を検討している。「開発と女性 W I D」の問題では女性の訓練と小規模企業援助では成功しつつ今後も継続していく目標である。

H I R D E P のプログラムの恵まれないグループが開発の初期段階のカツワナ地域の社会調査の後、最初に「目標集団」として認められた。それらは、食糧スタンプ (Food Stamps) 受給の家族、定常的、向上的な雇用がされていない家族、そして定住生活できる家屋のない家族である。

### (3) 「開発と女性 W I D」とH I R D E P

H I R D E P と N O R A D は、全体の開発集団として農村女性に目標をおいている。貧困な女性の家族、定常収入の無い女性、小さい子供のいる女性、特定の土地にすむ女性そして特に、女性世帯主世帯 (female-headed households) である。女性世帯主世帯は、ハンパントータ県では世帯のうちの約20%を占めており、特に弱い立場にあるグループである。

H I R D E P と N O R A D では、農村女性を開発目標集団としているH I R D E P のオリジナルの目的は、1986年に用意された特定勧告によって設定された。W I D の問題がいち早く具体的な総合農村開発計画のなかにセットされたのである。しかしながら、生産者としての女性の地位向上についての計画実現については未だに限界があることをアニュアルレポートでは指摘している。

また、数多くの具体的な提案が出されている。たとえば、「保育施設とそのニーズについての調査 (カツワナ地域)」といったようなものである。その他の提案は、いまだに計画化されていない。一例えば、家族計画サービスの見直しや揚水ポンプといった女性が使用する装置の維持管理訓練 (この地域でH I R D E P と提携している代表的NGOのサルボダヤでは、タナルマウィラ村でこのようなコースを設けている) といったものである。

H I R D E P で女性に関するもので最も成功したのは、女性の社会動員家 (Social Mobilizer) と女性企業主の計画である。ボランティアの大部分は、若い女性である。若い女性のボランティアの間で計画の維持と保障には好都合である。この若い女性のボランティアの間で一般化した経営や組織的な技術と同様に疑いなく信用構築がなされている。

H I R D E P では、多数の女性企業主を、政府の女性局の活動と協調してA G A / G A のプロジェクトを通じて小協同組合や個人業として送り出してきた。

N O R A D は、政府の女性局の資金提供も行なっている。女性局の活動はここハンパントータ県の活動ではI R D P のスタッフが実施している。

注 以上の項、HIRDEP、1990の資料を参照した<sup>(10)</sup>。

### (4) H I R D E P による資産創造 (全期間) —農村生活面での開発効果—

H I R D E P が1979年から10数年間、ハンパントータ県で創り上げてきた資産表 (巻末

の付表) からどんなものであるか眺めてみよう。

この資産表は大きくつぎの項目に別れている。

A. プロジェクト調整	B. 機器及び装置	C. 水利
D. 森林管理	E. 漁業	F. 灌漑
G. 定住・コミュニティ開発	H. 道路	J. 農耕
K. 産業	L. 保健	N. 教育
Q. エネルギー	R. 郵便・通信	

10年間のNORADのプロジェクト協力期間で最も効果が上がった部門を計画支出額で見ると、「L. 教育」(92%)、「A. プロジェクト調整」(79%)、「C. 水利」(69%)、「E. 漁業」と「H. 道路」(60%)で、効果があがりにくい部門は、「N. 郵便・通信」と「M. エネルギー」(13%)、「J. 農業」(25%)と「K. 産業」(26%)であった。ここでいう水利は、家庭消費用の水利で、農業用水は、灌漑に含まれている。

「A. プロジェクト調整」と称されている項目では、NORAD が最も力を入れている計画・開発レベルでの住民参加方式であり、このための具体的な道具がこのプロジェクト調整の中にふくまれている。まず、2種類のハンドブックをつくっている。1つは、ハンパントータ県の概要が示されたハンドブックで、もうひとつは、地域レベルの計画に関するハンドブックである。ハンドブックそのものを入手していないが、開発の目的、思想、計画・開発の手順などのマニュアルが示されていることが推定される。

さらに多種類の地図がつくられ、具体的な計画や青写真などがこの地図で展開されるのであろう。さらには、HIRDEPに関する映画/テレビの長編番組を制作している。スリランカは、識字率の高い国である。でも、映像による計画や開発の手順などの説明は、老若男女を問わない、住民参加を促す必需品である。HIRDEPのソフト中心の開発計画の考え方がこれらのところからうかがえる。

先に社会福祉プログラムで述べた上質の水供給をする380ヵ所を越える掘り抜き井戸(Tube Wells)と約335ヶ所のコミュニティ掘り井戸(Community Dug Wells)がある。多くの井戸は、住民参加によって掘られることが多く、後で述べるが、スリランカの多くの農村開発に関するNGOが関連する。実際の開発過程への住民参加には、サルボグヤ運動といった多くのNGOなどとの協力で実施されている。

「D. 森林管理」という項目は、環境保全的役割が大きく、燃料用の薪の確保などの問題にも関連する。しかし、聞くところによれば、スリランカの地形は浸食や土砂崩壊などが多く、地形保全の意味も植林活動では大きい。HIRDEPが実施した植林の面積は6,461 acres(約 2,615ha)に達する。「F. 灌漑」では、水路システムの改修が104ヵ所、村落レベルの小規模灌漑用溜池の改修が約40ヵ所となっている。頭首工の新設改修が22ヵ所であ

る。スリランカは溜池などの水利施設が歴史的に整備が充実していた国である。溜池を中心とするこの水利システムは、農村地域の社会構造を大きく規定してきた<sup>(11)</sup>。したがってこのような修理、改善の水利施設が多くなっている。JICAが協力しているガンパハ県のIRD Pでも主要な事項に水利施設の改修があった。

「H. 道路」では、砂利道建設が延長40.5km、「村落道路建設」と呼ばれているものが最も多く、156kmに渡っている。生活道路と考えていいだろう。これらの道路の建設では、後に述べるマタラ県のIRD Pでも同様であるが、住民参加による道づくりが行なわれている。この道づくりもスリランカ農村社会で伝統的に実施されてきたシュラマダナ(Shramadana)という共同労働慣行でつくられたものである。開発計画が村落レベルの自治組織など多くの住民組織やNGOとの提携でなされている。

「J. 農業」は、コーヒーや胡椒、バナナといった商品作物の植付けが多く、近年は、ココナツ畑の耕地改修が増えてきている。農業普及サービスセンターがこれまでに15カ所、10t規模の肥料店舗21カ所建設している。農業のこの分野の進捗は計画レベルから見ると遅れているといわれている。

「L. 保健」の部門では、先にも述べたように便所の建設で25,083ヶ所をこれまで設置してきた。保健衛生センターの建設はこれまでに31カ所にのぼる。いずれもNGOや地域住民の参加によるものによって推進されている。「N. 教育」では、66カ所の学校の建物の建設、22,060件にわたる机椅子など家具類の供給、164カ所にわたる便所の建設が行なわれてきた。学校の建物や施設も多くの場合、住民参加のボランティアである。このことは、キャンディ県IRD Pでもあつかった。重要な「Q. エネルギー」では、29,326件の木燃料改良カマドの供給を実施し、また、バイオ・ガス・デモンストレーション・ユニットを31カ所に展開してきた。

このように10年間の総合農村開発プログラムの成果は、生産的な部門よりも井戸や改良カマド、便所、村落内道路といった生活的な面で大きな成果が得られていることに注目していいだろう。以上の物的資産の整備を中心としたものに加えて女性のボランティア活動、企業主づくりといったものの成功があり、ハンバントーク県のIRD Pは、住民参加型で女性中心型の開発計画といってもよい。

#### (5) HIRDEPとNGOs

HIRDEPと非政府組織NGOとの関係は、非常に密接である。その中でも世界的にも知られたサルボダヤ運動との協力関係は、多分野に渡っている。特に、定住計画のコミュニティ開発でのものが顕著である。また、サルボダヤ運動が最近力を入れているシード、SEEDという小規模ビジネス開発のプロジェクトの分野でも協力的な成果が得られている。

サルボダヤ運動以外にも、レッド・バルナは、コミュニティ開発の分野で、ITDG



(スリランカのNGOのひとつ)とは食品加工の小規模企業開発の分野で訓練を含んだ協力がされており、適正技術の適用など試みられている。

(6) HIRDEPの実施システム

総合農村開発における具体的な実行主体は、「下からの計画」と「住民参加、受益者参加」のもとで、例えば農業省の農業普及サービス、女性局、ジャナザビヤ政策の末端的な機能をはたす農業協同組合など多くの政府機関の現局が調整をとりながら参加している。住民参加の程度は計画から実施、評価のレベルではつぎのような参画程度を目安にしている。住民の参加は大きくわけてハンバントータ県の「地元の人びと」、HIRDEPの「目標集団」、「その他の受益者」などがある。

以下のリストは計画、実行、評価といったプログラムの各レベルでの住民の参加程度を示している。

(a) Problem Identification	問題の同定	非常に広範囲に
(b) Selection of Priorities	プライオリティ選定	小規模参加
(c) Identification of Solution	問題解決の同定	極く僅かな参加
(d) Project Design	プロジェクト設計	極く僅かな参加
(e) Implementation	実行	住民の労働投入を通じての参加
(f) Monitoring	モニタリング	極く僅かな参加
(g) Sustainabilities (Maintenance)	維持管理	極く僅かな参加
(h) Evaluation	評価	通常のかかわり

Source: HIRDEP, 1990, HAMBANTOTA INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME, ANNUAL PROGRAMME 1991, HIRDEP PLANNING UNIT KECHCHERI HAMBANTOTA

● 総合プログラムの実行段階と各種NGOとの関係

計画や実行など具体的な総合農村開発計画での現行レベルでは、全国的なサルボダヤ運動やレッド・バルナあるいは身体障害者の会などの団体とともに仕事をし、合同して行な

意志決定機関	担当分野
州(Provincial)委員会	州(Province)戦略下のハンバントータ地域
GA(県知事、県職員)のレベル	ハンバントータ県の戦略
HIRDEP計画ユニット	HIRDEPプログラムの戦略
NORAD事務所	NORADの目的

Source: HIRDEP, 1990

われている。村落レベル、グラモグヤ・マングラーヤのレベルでは、儉約信用協同ソサイエティ、各集落ごとにつくられてきた農村開発ソサイエティ、全国青年サービス組合あるいはマヒラ・サミティ(Mahila Samiti)といった地域の婦人の組織といった地域社会集団の参加があった。加えて学校会や機能的なNGO、農民集団、ボランティア森林会などが大きく貢献している。

キャンディ県でもそうであったが、小規模企業開発など、非常にたくさんの民間機関を含めた実施機関と調整をとりながら実施していく。複雑なのは行政機構の地方事務所の地域の範囲の競合である。

## 6. マータラ県総合農村開発プロジェクト

マータラ県は、スリランカの南部、ハンバントータ県のとりの県で、総合農村開発プロジェクト(IRDP)は、スウェーデンの国際開発機関(SIDA)が担当している。このIRDPも歴史が古く、1979年に開始されている。ハンバントータ県と同じ時期である。このプロジェクトは、Phase IIより、SIDAの最新の村落開発戦略として受益者のプロジェクト参加と目標グループ(Target Group)アプローチが行なわれた。Phase IIが1987年に終り、1988年から1992年までは、Phase IIIに入っている。

実施上の概念は、すべての目標グループの生活水準を改善することであり、そのようにリードしてきている。

Plan of Operation 1988/89 - 1991/92 では、2期に分けて以下の部門に分けてプロジェクトによって達成された事項が示されている。これがSIDAのIRDPの大きなコンポーネントと考えることができるだろう。

● Phase I 1979 - 1984

- ・ 農業部門 Agricultural Sector
- ・ 小茶園経営 Tea Small Holder
- ・ 女性のプログラム Women's Programme
- ・ 道路 Roads
- ・ 灌漑 Irrigation
- ・ 漁業 Fishery
- ・ 畜産 Livestock
- ・ 教育 Education
- ・ 保健 Health
- ・ 林業 Forestry
- ・ ココナッツ他作物 Coconut and Other Crops
- ・ 農村開発組織 Rural Development Societies
- ・ 農村電化 Rural Electrification

1979年から1984年までで女性部門で達成された事項は、443人の女性に対して、「家族の健康」「所得創出」活動の訓練をしたこと、358人の女性に対して自営業を起こしてきたことが上げられる。

● Phase II 1984 - 1988

- ・ 家庭菜園開発 Home Gardens Development
- ・ 農村開発組織 Rural Development Societies
- ・ 職業訓練 Vocational Training
- ・ 自営業活動補助 Support for Self Employment Activities
- ・ 農業を通じた雇用創出 Employment Generation through Agriculture
- ・ 農園労働者の福祉施設 Welfare Facilities for Estate Workers
- ・ 沿岸地帯開発プログラム Coastal Belt Development Programme
- ・ 後発村落の開発 Development of Backward Villages
- ・ スタッフ訓練 Staff Training
- ・ 保健 Health
- ・ 効率薪カマドプロジェクト Fuel-wood Efficient Stove Project

Phase IIのなかで特徴あるコンポーネントを拾ってみよう。農村開発組織は、Phase Iでもそうであるが、住民の参加による開発で40のコミュニティで井戸を掘り、197の側溝付きシュラマダナ道路（共同労働による道路）建設が行なわれた。職業訓練では「大工」

「れんが工」「仕立て屋」「ココ椰子皮繊維紡ぎ」があり、ココ椰子皮の繊維を編む仕事は女性の大きな収入になる仕事であるが、参加者が少ないことが示されている。後発村落の開発ではトイレット施設、飲料水、自家菜園、住宅建設、自営業資金、デュイ・ケアセンター（地域社会福祉施設の総称）、道路側溝の建設、シュラマダナ道路などが実施された。保健では、女性たちのボランティア活動を組織して、家庭向保健婦、農園向保健婦などの訓練をして活動を展開した。26のグラモダヤ（集落）保健センターに1600人の保健ボランティアの協力を得ている。効率薪カマドのプロジェクトでは8,133戸の家庭に導入し、50人の製作者を訓練している。

このように、マータラ県のIRDPも女性の参加を中心に展開されており、様々な部門がクロスして実施される仕組みになっている。また、現在実施中のPhase IIIでは、以下の様な大きなコンポーネントが用意されている。

● Phase III 1989 -1992

4年ごとに計画、見直されるシステムのPhase IIIでは大きく3つに分けて「住民参画開発プログラム」「雇用と所得の創出プログラム」と「社会基盤プログラム」からコンポーネントができています。

【PARTICIPATORY DEVELOPMENT PROGRAMME】

住民参画開発プログラム

01 Intensive Village Development Programme

集約村落開発プログラム

02 Extensive Village Development Programme

粗放村落開発プログラム

【EMPLOYMENT AND INCOME GENERATING PROGRAMME】

雇用と所得の創出プログラム

03 Development of Micro Holding

小土地保有者の開発

04 Employment Generating through Agricultural Intensification

農業増強を通じての雇用創出

05 Rehabilitation of Handloom Industry

手織工業の修復

06 Rural Credit

農村信用

07 Social Forestry and Soil Conservation

社会林業と土壌保護改良

08 Development of Small and Medium Entrepreneurship

中小企業家開発

09 Vocational Training

職業訓練

【SOCIAL INFRASTRUCTURE PROGRAMME】

社会基盤プログラム

10 Development of Primary Health Care

第1次保健の開発

11 Development of Education

教育の開発

12 Improvement of Living Condition for Estate Workers

農園労働者の生活状況改善

13 Household Technology

家庭内技術

14 Transport in Backward Area

後発地域の交通手段（道路開発）

15 Staff Training

スタッフ訓練

Source: MIRDP, 1989(12)

以上、住民参画型のIRD Pは、社会福祉的な要素を多く取込んで、生活中心の開発を構成している。ノルウェーやスウェーデンといった西欧先進福祉国家の援助協力らしい姿をスリランカのIRD Pでは示している。このような総合農村開発プログラムは、まさに北欧の福祉国家の独壇場のような展開を示している。ドイツGTZのキャンディ県での協力では、日本と同様IRD P方式の参加が遅れたが、ハンバントータ県やマータラ県のように明確な開発対象としての「WID」項目は無かった。しかし、女性局などとの連携で女性を対象とした開発が組み込まれていた（キャンディ県についてはII章を参照のこと）。

## 7. 終りにかえて

ここでは、小規模な村落開発を国連主導のIRD Pを参考にして、この開発過程に女性の参加をどう実現していくかの検討を行ない、わが国がこの分野での協力にどのように対処すればいいのかについて考察して、終りにかえる。

## (1) 総合農村開発プログラム(I R D P)のコンポーネント

村落開発を国連の各機関が提唱している総合農村開発プログラム、I R D Pの内容とスリランカで実際に行なわれているI R D Pについて各論ではみてきたが、ここで行なわれているコンポーネントは、非常に多岐に渡る。

農業生産や狭義の農村生活の分野だけではなく、他産業開発、信用供与、職業訓練、教育、保健衛生、環境保全などを含むものになっている。このような開発の方式はわが国国内の農村開発の経験ではほとんどないといっていよい。あるとすれば、狭義の農村生活の分野で地道に成果を上げてきた農家、農村の生活改善事業、つまり生活改良普及員が実施してきた方法論と近年地域活性化にともなって多くの農村地域社会で試みられてきた「住民参加型の農村開発」のノウハウを応用していくことが考えられる。

また、女性を目標集団におくハンパントータ県、マータラ県の場合、生活的コンポーネントでの成果が著しい。所得創出(Income Generation)プログラムの先行の形で戦略が組まれているが、わが国の生活改善活動が実施してきたように農村生活の改善、同時に農業ならびに家事労働の軽減、女性の組織化といったコンポーネントを優先する方式も大きな効果が期待できる。所得創出プログラムの限界を国連の各機関が述べているように根本的な問題解決には致っていない。現在の具体的なI R D Pの戦略は、ノルウェーやスウェーデン、フィンランドなど北欧福祉社会型の方式が踏襲されている。これに加えて、男性の生活問題への統合を組みこんだ明確な戦略を樹立し、生活改善活動の経験を基盤にしたわが国独自の的方法論を早急に検討すべきであろう。

## (2) 想定される農業協力ベースでのI R D Pへの対応

ここでは、より簡略的にI R D Pの特徴ある内容を列挙して考慮点を整理する。なお、( )内はスリランカの事例を示している。

### ■ 総合農村開発プログラム、I R D Pの内容

① 計画の目的：(総合農村開発プログラム：農業生産+農村生活+ $\alpha$ )

② 生産+生活の考え方→W I D問題の展開の基盤

③ 計画—実施過程への住民の参加方式による開発

貧困女性層を目標集団とする

開発過程での女性の参加 Main Streamへの展開の必要性

(ハンパントータ県、マータラ県のI R D Pなど)

生活面/女性参加面での開発効果大

住民の労働奉仕でつくりあげていく

(シュラマダナなど地域固有の共同労働慣行の活用)

I R D P 実施には女性の参加が不可欠

④ 大規模／中規模開発計画との連携の必要性

生産面（産業面）での効果が小さい

（キャンディ県の例）

既存の農村地域、伝統の農村地域での連携が難しい

伝統的地域社会の社会規範等による阻害

⑤ モニタリング／評価のシステムの対応

⑥ 援助協力期間の長期化

5年～10年の協力期間＋5年以上のサポート期間

⑦ ハード＋ソフトの地域開発プランナーの必要性

社会組織化／住民参加方式の樹立

生活技術などの地域資源の活用など

教育・訓練の役割大

⑧ 実施過程での総合的な協力

・政府機関の現局（女性局／農業普及サービスなど）

・各種のNGOs（サルボダヤ運動／レッド・バルナなど）

・地域社会集団（農民ソサイエティ／農業開発ソサイエティなど）

・女性地域集団（Mahila Samithya全国的な女性組織；農村部が多い）

・住民の労働力を活用した共同出役による／ボランティアによる対応

⑨ 実施過程での総合的な調整

・州(Province)との計画開発調整

・県当局との計画開発調整

⑩ その他

・小規模な信用供与（グラミン・バンク的な組織）

・環境の保全の必要性

飲料水の確保／燃料用マキの確保

いずれも生活環境と密接な関係が存在する

■ 女性の総合農村開発プログラムへの参加

① 総合化されたプログラム

・総合化されて農村生活面の要素が非常に増大している。

② 女性参加の開発での効果ははっきり出る

（ハンバントータ、マータラ両県のプログラムとも女性のウェイトが高い）

・開発効果でも非産業的な、生活的な面での開発効果が大きい

・社会の問題のしわよせが農村部の貧困女性層に著しく表出

③ 女性地域社会組織との協力関係

- ④ 若い女性のボランティア活動の成果が大きい(ハンバントータ県)
- ⑤ 開発の前面に女性を引きずり出すことの必要性

### (3) 具体的な協力内容

小規模の総合村落開発計画を女性の開発の参加という手段とりつつ実施していくにあたって考慮しなくてはならない点を整理しよう。

#### ■ 農村生活総合調査の必要性

I R D P、総合農村開発ということばにもあるように、このプログラムの内容は、総合的な農村の生産を含めた生活におかれている。協力対象を把握するためには、基本となる「農村生活総合調査」が必要になってくる。物質循環、フローを中心に、環境、エネルギー、水利、資源分布・利活用、土地や経済慣行を中心とした社会制度、生活を支える社会システムなどその内容は多岐に渡る。これができて、「開発目標」が明らかになり、社会システムのどの項目が「モニタリング」のインディケータとして有効になるのかがはっきりする。そして、開発効果を測定する「評価項目」としてもこの農村生活総合調査内容が中心となる。

##### ① 協力 DISTRICT LEVEL→女性(生活)専門家の派遣

協力のレベルは、スリランカでは、県レベルであるが、面積的には、大きめの市町村レベルが対象の地域空間になる。このレベルに女性の計画専門家が入り、現地のプロジェクトチームへの参加と生活実験を主としながら生活技術と女性の社会参加を推進していく。

##### ② WOMEN'S BUREAU等女性問題担当部局への政策ADVISERの派遣

同時に、スリランカのWOMEN'S BUREAUなどに政策アドバイザーを派遣し、国レベルの政策を検討しながら具体的内容を拾いだしていく。

##### ③ 専門家の役割

専門家は、つぎのような役割を担うことになる。

- 女性の開発への参加の計画化
- 女性のための農業技術に加えて生活改善技術訓練のカリキュラム編成
- 参加方式による女性組織化
- 対象地域の生活にフィットした適正技術の発見と改良
- 農村生活を基底においたプランナーであること(草の根協力者ではない)
- 生活環境チェック(身近な暮らしからの環境意識)
- 生活向上へのモニタリング/評価

counter part として相手国側に計画できる人材を育てる事ができることがこの専門家に要求される。

##### ④ 小規模村落開発計画とのリンク

女性問題は常に村落開発計画とリンクして動き、独立したものではない。



#### ⑤ 資金系

女性が起業できる小規模資金／信用制度を制度的に用意する。形態や内容は、バングラ・デシュ等で成功したグラミン・バンク（農民銀行）を参考に女性への貸出を行い女性の感覚による小規模の起業を誘発していく。

その国独特の政策、例えばスリランカのジャナサビヤ等の連携とその活用が必要になってくる。

#### ⑥ 技術系

技術系との問題では、生活改善技術が中心となってくる。地域の資源を生かした適正技術がその中心になってくる。

#### ⑦ 施設／基盤系

この分野のハードとしては、農業・生活訓練センターといった研修施設や多目的水利整備（井戸／水浴び場）、燃料を確保する森林の整備などが主要項目である。

#### ⑧ 社会系

住民参加とN G Oを含めた既存女性組織の活用／再組織化を推進する。

#### ⑨ MONITORINGと評価

農村生活総合調査より、モニタリング、評価を行う。

### （４） 協力体制

これらを具体的に展開するためには以下の事項があげられる。

#### （１）女性の生活改善計画の専門家の養成方法の検討

村落開発レベルの技術協力援助のための女性の専門家をどう育成していくか。生活面だけではなく、農業生産、非農業生産過程の女性の参画、経営的なセンス、資金運用など、総合的なプランナー養成方法の検討が早急に整備すること。

#### （２）総合的な農村生活関係技術協力専門調査／研究／実施部門整備の検討

生活面の開発や女性の参画問題は、対象地域の生活面の十分な調査が必要になる。異文化における生活の調査には、相対的な視点から相手側の文化面にそった生活把握が必要になる。これをもとに現状の改善、貧困の撲滅などの戦略をどうたてるかが決まってくる。このための調査、研究や実際の実施方法などの研究する部門や専門部門の早急な整備が必要である。

#### （３）農村生活技術協力資金制度の検討

我が国の近代化資金に似た比較的融通のきく、小規模資金制度の整備、運用の検討。

#### （４）農業生産－農村生活一体のモニタリング・マニュアルの開発の検討

農村生活総合調査を基本に、農業生産と農村生活が一体となったモニタリング・マニュアルの開発研究の早期着手

(5) 評価マニュアル開発の検討

今回のスリランカのケーススタディをもとに数か国の事例を加えてモニタリング・マニュアルと関連して評価マニュアルを作成することが必要である。この基本となるのが「農村生活総合調査」である。

【註】

- (1) 国際協力事業団, 1991, 「分野別 (開発と女性) 援助研究会 報告書」まえがきより)
- (2) 高桑史子, 1989, 「[稼ぐ妻] と [稼げぬ夫] —スリランカ漁村の女性—」『ふいー  
るど』第4号、ふいーるど社会人類学研究会)
- (3) 高桑, 1989 前掲論文
- (4) 高桑, 1989 前掲論文
- (5) エドモンド・リーチ, 1990, 「一妻多夫、相続、婚姻の定義 シンハリの慣習法を  
参照して」、『人類学再考 (新装版)』(青木保・井上兼行訳)、思索社  
Rohana Ulluwishwa, 1990, 論文名不詳、内容は以下の通り  
Comparative Study for Rural Women's Lives in Traditional villages and Mahawe-  
li Settlements, Sri Lanka Women's Bureau
- (6) Ulluwishwa, R., 1990 前掲論文
- (7) Ulluwishwa, R., 1990 前掲論文
- (8) Ulluwishwa, R., 1990 前掲論文
- (9) WOMEN'S BUREAU, 1990, WOMEN'S BUREAU - NEWS LETTER, IN THE OFFICE OF THE STATE  
MINISTRY FOR WOMEN'S AFFAIRS IN THE MINISTRY OF HEALTH AND WOMEN'S AFFAIRS
- (10) HIRDEP, 1990, HAMBATOTA INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME, ANNUAL PROGRA-  
MME, 1991, HIRDEP PLANNING UNIT KECHCHERI HAMBANTOTA
- (11) 中村尚司, 1988, 『スリランカ水利研究序説—灌漑農業の史的考察』、論創社
- (12) MIRDP, 1989, MATARA DISTRICT INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROJECTS (PHASE III)  
STATUS REPORT, October, 1989

## IV 生活改善

### 1. はじめに

本章ではスリランカにおける農村生活の概要と具体的な生活向上対策の展開状況についてみた上で、日本の援助も参加して生産面だけでなく生活面も含めた総合的な開発が実施されている大規模な入植地の一つの開発地域を事例的に取り上げ、入植者の生活の安定向上の視点からこれを見ることにより、途上国における質的な向上を含めた農村生活の向上と国際協力について考えることとする。

本論にはいる前にスリランカ国の生活の概要をBASELINE DATA からひろうと別表1の通りである。

スリランカは熱帯性気候で面積約65,000km<sup>2</sup>（北海道よりやや小さい）、人口1,660万人の島国で1人当りのGNP（1988年）420ドルである。農業は国内総生産額の26%を占め米、紅茶、ゴム、ココナッツ等を主とし、総人口に占める農業労働人口は42.4%という農業国である。

このような中で農村の生活に関する一般的な問題を整理すると次のようなことがあげられる。

#### <栄養>

米飯とカレーという伝統的な食事が多く人口一人の一日当りの摂取カロリー（1986）は2400カロリーとされているが、農村部の低所得層においては、タンパク質やカロリー不足からくる栄養不足（カロリー、カルシウム、ビタミンB<sub>2</sub>、鉄分等）が特に子供や妊産婦にみられる。

また、宗教（小乗仏教、ヒンズー教）的なタブーによるタンパク質不足も見られる。

#### <健康>

農村に多い病気は水の供給や衛生が悪いため、水を媒介の病気（下痢等）が多く寄生虫、回虫も多い。また、栄養不足による貧血も子供や女性に多い。

#### <教育>

初等教育に力を入れており初等教育修学率（1985～1987）88%、成人識字率（1985）87%と低所得国にも関わらず教育水準は高い。

#### <給水源>

農村における主要な給水源は井戸で全体の82%であり河川等利用が約11%、パイプ給水はわずか4.8%という状態である。

ほとんどの井戸は蓋も屋根もないものであり、衛生的に安全なものとは言えない。

別表1 BASELINE DATA

＜基礎指標＞					
①	人口(1985)	: 16.6百万人			
②	経済人口構造(1985)	:			
	15～19歳	男性	8.1%	女性	10.8%
	20～24歳		15.6%		19.1%
	25～44歳		50.6%		51.8%
	45～59歳		19.2%		15.7%
	60歳以上		6.5%		2.8%
③	都市人口(1985)	: 21.1%			
	人口増加率(1985)	都市部	1.36%	農村部	1.93%
④	一人当たりGNP(1988)	: 420ドル			
⑤	年間平均インフレ率(1980～1988)	: 11%			
⑦	国内総生産・GDP(1988)	: 6,400百万ドル			
	内訳	農業	26%	工業	27%
		製造業	15%	サービス業・その他	47%
⑧	総人口に占める労働人口(1988)	: 36.9% (女性は26.8%)			
	内訳	農業	42.4%	工業	12.0%
		サービス業	45.6%		
＜健康、栄養、医療指標＞					
①	出生時平均余命(1988)	: 71歳(男性を100とすると女性は106.1)			
②	乳児死亡率(1988)	: 32(出生1000人当り)			
③	幼児死亡率(1988)	: 43(出生1000人当り)			
④	低出生時体重時の出生率(1982～1988)	: 28%			
⑤	一歳児のうち予防摂取を受けた者の率(1987)	: 79%			
⑥	人口一人一日当りの摂取カロリー(1986)	: 2400			
⑦	医師一人当りの人口(1984)	: 5520人			
⑧	保健員介助を受けた出産の率(1985)	: 37%			
⑨	避妊法の普及率(1980～1987)	: 62%			
⑩	保健サービスを受けられる人口(1985～1987)	: 全国平均93%			
＜教育指標＞					
①	成人識字率(1985)	男性	91%	女性	83%
		平均	87%		
②	初等教育就学率(1986～1988)	男性	105%	女性	102%
③	中等教育就学率(1986～1988)	男性	63%	女性	69%
④	初等教育修学率(1985～1987)	: 88%			
⑤	初等教育の教師一人当りの生徒数(1986～1987)	: 32人			
⑥	人口1000人当りのラジオ普及台数(1986～1987)	: 187台			
⑦	人口1000人当りのテレビ普及台数(1986～1987)	: 31台			
＜農業＞					
①	国土面積	: 6百万ha (1988年の人口密度)			
②	農用地面積(Arable Land)	: 44%			
＜生活環境＞					
①	平均家族構成員数(1971)	: 5.6人			
②	一戸当りの平均部屋数(1981)	農村	2.4	都市	2.6
		平均	2.5		
③	一部屋当りの平均居住人数(1981)	農村	2.1人	都市	2.3人
		平均	2.1人		
④	安全な飲料水を得られない人口(1983)	農村	74%	都市	24%
		平均	63%		
⑤	衛生施設を利用できない人口(1983)	: 34%			
⑥	上水道のない住宅(1981)	農村	88.9%	都市	51.7%
		平均	82.2%		
⑦	便所のない住宅(1981)	農村	35%	都市	17%
		平均	31.7%		
⑧	電気のない住宅(1981)	農村	91.8%	都市	52.9%
		平均	84.8%		

#### < 便所 >

農村部では便所のない住宅が35%ある。便所を設置している農家の便所の種類は掘込み式（Pit）がほとんどで、貯水式（Water Seal）も一部にみられる。

安全で効率的な排せつ物の処理が環境衛生上重要であり、衛生的な便所の設置が必要である。

#### < 住宅 >

スリランカにおける住宅ユニットは大きく3つに分類される。

① 恒久 ② 半恒久 ③ 一時的 これらは壁、屋根、床に用いられる主な素材によって分類される。

農村の住宅の30.7%が恒久で61.5%が半恒久である。半恒久の大半は泥の壁と葺き屋根である。

また、農村部に最も多いのは一棟の住宅で、床面積は7.5～15m四方の大きさの住宅が32%と最も多く、部屋数は一部屋の住宅が21%、2～3部屋の住宅が55%という状態で住宅条件は十分でない。

以上はスリランカ全体の農村生活の概況であるが、まだ農村生活の基礎的条件でさえも十分であるとは言えない実情であり、生活改善の必要性は大きい。

こうした状況の中でスリランカにおいては農村生活水準の向上策の一環としてすでに前章で詳しくあるように農村の生活水準の向上に直結する様々な施策・活動・援助が行われている。

まず、貧困撲滅政策「ジャナサビヤ」計画では、貧困層に対する栄養改善や井戸、便所、住宅の改善等取り上げると共に、ジャナサビヤの指導員も設置しつつある。また、県の農業教育訓練センターでは、農村の若い女性に対して農業技術の外に、家計管理や栄養改善、洋裁、ハンドクラフト等のコースを設けて農村の生活改善意識の向揚や生活技術の向上をはかっている。また、スリランカのNGOの最大の組織であるサルボダヤでも、子供や妊産婦に共同給食を提供する村の台所の設置や病気の予防や栄養改善、健康管理等を指導する地域保健ワーカーの設置、住宅建設や井戸の設置等生活改善にも取り組んでいる。

一方、国際援助協力としてもノルウエーのNORADが援助しているハンバントータ県での農村総合開発計画やドイツのGTZが援助しているキャンデー県での農村総合開発計画の中で、農村生活水準向上に関わる飲料水の供給や便所の設置、コミュニティーセンター、教育施設の充実等の援助がなされている。

以上はスリランカでの取り組みの一部に過ぎないが、このようにそれぞれの機関で農村生活水準向上策の推進が図られている。

しかし、農村の生活改善について日本では、農業生産向上と農村の生活改善を一体的に