

貧困問題ガイドブック

平成6年3月

国際協力事業団
企画部

000
21.5
PLV

環境
JF
94-11

貧困問題ガイドブック

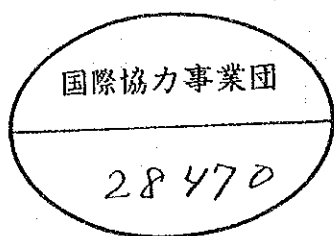
JICA LIBRARY



1101134[3]

平成6年3月

国際協力事業団
企画部



国際協力事業団

28470

目次

I. 貧困にかかる基本的認識	1
1 イントロダクション：なぜ、いま貧困問題を取り上げるのか。	1
2 貧困問題の背景	3
A. 絶対的貧困層の増加	3
B. 構造調整の貧困層への影響	3
C. 貧困が招く政治的不安定	4
D. 開発プロジェクトの教訓	4
3 貧困緩和のための諸政策	6
A. マクロ経済政策	6
B. 基本的公共サービスの普及	6
C. 制度改善	6
D. 貧困層への直接的切り込み	7
E. 最低限の福祉 (Safety Net)	7
II. 貧困対策に対する基本的疑問に答えて	8
1 JICAの事業自体がすでに貧困との取り組みを目的としている。 なぜ、わざわざ貧困を強調しなければならないのか？	8
2 多くの援助案件は貧困層を排除する意図を持たず、所得格差に関し中 立であるから、貧困問題と関連がないのではないか？	8
3 貧困対策援助と最貧国向け援助とはどう違うのか？	9
4 何が貧困対策プロジェクトであるか判断基準が曖昧ではないか？	9
5 貧困プロジェクトの定義は分かったが、貧困層自体はどう定義するの か？仮に定義ができるにしてもその作業に労力がかかり過ぎないか？	10
6 貧困軽減を目的とした援助は投資効率が悪いのではないか？	11
7 経済全体の底上げができれば貧困は自ずと解消するはずであるから、 高い成長率の達成を支援する援助が、最も効果的な貧困対策ではない か？	11
8 貧困問題はある国が経済成長を遂げると、必然的に発生するから、残 念だが必要悪と考えるべきではないか？	12
9 貧困層自体に開発の主体となる準備がない場合が多いのではないか？	12
10 農業開発協力の現場では新しい技術や考え方を取り入れるのに積極的な のは、篤農家と呼ばれる比較的裕福な層の農民である。それに対し貧 困層の農民は保守的で頑迷ですらあるのが現実ではないか？	13
11 貧困対策は所得移転による「施し」に終り、かえって住民を援助漬け にする危険性がないか？	14
12 貧困問題は因果関係が複雑で、ODAでは貧困軽減のための効果的な協 力が出来ないのではないか？	14
13 貧困対策の必要性は理解できるが、この分野での経験が必ずしも十分 でないJICAが本格的な貧困プロジェクトに取り組めるのか？	15
14 貧困問題は内政問題であり、JICAが口出しすべき問題ではないので はないか？	15
III. JICAが貧困対策に取り組む上での留意点	16
1 ターゲット・グループの特定	16
A. ターゲット・グループを特定する必要性と利点	16
B. ターゲット・グループ特定の基準	17

C. ターゲット・グループの問題点とセルフ・ターゲッティング-----	18
2 社会分析の実施-----	19
3 住民参加の推進-----	20
IV. セクター別留意点とプロジェクトの実例-----	22
1 社会開発-----	22
A. インフラ整備-----	22
B. 水供給-----	22
C. 教育-----	22
D. 地域開発-----	22
ケーススタディ-----	24
◇農民の生産活動と生活を結ぶインフラの整備-----	24
◇住民参加による都市部貧困地区の環境整備運動-----	25
◇地域への広がりをめざした草の根給水プロジェクト-----	26
◇給水と衛生教育と環境衛生を一緒に組み込むには-----	27
◇子供への投資は社会への投資-----	29
◇少数民族児童のための初等教育-----	30
◇地域の現状、ニーズに合った初等教育普及-----	31
◇貧困対策のための地方行政能力向上-----	32
◇住民参加の手法を取り入れた地域開発計画-----	33
◇住民のイニシアティブによる所得創出活動-----	35
◇難民村の主役は誰か？-----	37
◇人々が自らの問題を発見しプロジェクトを提案する-----	39
2 保健医療-----	40
A. 協力上の留意点-----	40
B. JICA貧困対策マトリックス（保健医療）-----	41
ケーススタディ-----	42
◇スラム保健から都市保健システムを開発する-----	42
◇厳密なターゲティングが役だった乳幼児と女性の栄養-----	44
◇女性の健康を重視し、州レベルの制度を強化する-----	46
◇構造調整期の援助協調-----	47
3 農林水産業-----	49
A. 自給自足農業への支援-----	49
B. 小規模金融サービス-----	49
C. 貧困層の依存食品-----	49
D. 農村の環境保全-----	49
ケース・スタディ-----	51
◇貧困層を支え、環境を守る農業システムの研究-----	51
◇住民が主人公となって生活と環境を守る林業-----	53
◇農民の支持を得たユニークな“役牛銀行”プロジェクト-----	55
◇南太平洋の離島で新たな食糧源確保-----	57
4 鉱工業及びサービス業-----	59
A. 労働集約型工業への支援-----	59
B. インフォーマル・センターへの取り組み-----	59
C. 低コスト住宅の開発-----	59
D. 地方の中規模都市の発展-----	59
ケース・スタディ-----	60
◇民間企業の資金と行動力を貧困プロジェクトへ-----	60

V. 関連資料	61
1 他の援助機関の貧困緩和への取り組み	61
(1) 二国間援助機関の取り組み	
A. OECF	61
B. CIDA	61
C. 英国ODA	62
D. DANIDA	63
E. オランダ	63
F. NORAD	64
G. AIDAB	64
(2) 多国間援助機関の取り組み	
A. 世界銀行	65
B. アジア開発銀行 (ADB)	66
C. UNDP	66
D. UNICEF	66
E. UNFPA	66
F. WHO	67
G. ILO	67
H. IFAD	67
2 用語解説	67
3 参考文献	70

まえがき

途上国の貧困問題については、開発援助における大きな課題として各種援助機関によって様々な取り組みがなされてきた。貧困問題に対するこれまでのアプローチとしては、トリクルダウン理論に基づいた経済成長優先主義、そのアンチテーゼとしての基礎的生活分野（BHN）重視があり、さらに近年においては構造調整政策の枠組みの中でしわよせの緩和という形で捉えられてきてもいる。しかしながら、それらの努力にもかかわらず、多くの途上国において貧困者の占める割合は、いっこうに減少する様子がみられなかった。そこで、新たな解決方法として、地域住民の参加によって自主的な発展をめざした“住民参加型手法”の取り組みが模索されようとしている。当事業団においても、平成元年9月に、貧困問題に関する分野別援助研究会が設置され、有識者による検討が行われて、平成2年7月には我が国の政府開発援助における貧困対策援助の在り方について提言を盛り込んだ報告書が提出された。

本手引書はこの援助研究会の提言に基づき、当事業団職員が貧困問題についての基本的認識を深め、JICA事業において貧困対策に取り組む上での留意点を提示している。またケーススタディとしてJICA及び他の援助機関が貧困対策にいかに取り組んでいるかについても取り纏めている。

貧困分野の援助については、JICAにおいてもその経験の蓄積が少なく、本手引書もあくまで最初の手がかりと位置付け、今後の活用の結果を踏まえ適宜見直しを行っていきたいと考えている。本手引書の十分な活用により、今後貧困問題に関する援助の取り組みがより効果的に行われていくよう期待する。

平成6年3月

企画部長

鏡 武

1. 貧困対策にかかる基本的認識

1. イントロダクション：なぜ、いま貧困問題を取り上げるのか。

国民がODAの必要性を認め、NGO活動を応援する最も大きな理由の一つは開発途上国の貧しさに同情するからではないだろうか。一般的には、開発問題の大きな部分は貧困の問題と考えられているし、またそう言って大きな間違いはなかろう。しかし近年、そういった一般的な認識とは別に、開発と貧困に関する新しい、より専門的な問題意識が生まれてきた。これまで貧困問題は、トリクル・ダウン (trickle-down) 理論に裏打ちされた経済成長優先アプローチ、社会福祉的なBHN (Basic Human Needs) アプローチ、構造調整政策等のアプローチの中で捉えられてきた。しかし、世界銀行の年次レポートである世界開発報告が1990年に「貧困」をテーマにしたり、国連開発計画 (UNDP) が開発の社会的側面、人間的側面に注目した「Human Development Report」を出すようになり、これまでの援助が本当に開発途上国の貧困を軽減するのに役立ってきたのか、という援助機関の自省を含めた問題意識が広がってきた。開発途上国の人々ならば誰でも皆等しく貧しいというわけではないのであり、一体私達が携わる援助の便益は様々な経済階層や社会集団の間でどう配分されているのか、便益のどのくらいが貧困大衆にもたらされ、どのくらいが社会のエリート層に向けられているのかを問う意識である。経済成長を追求するタイプの援助が、やがて確実に間接的利益となって貧困大衆にもたらされる筈だとする議論は、願望に過ぎないのだろうか。

今後、貧困人口の増加とは裏腹に先進国や国際機関が援助に動員できる資源量の限界が指摘されている。必然的に一人当たり援助額が減少してゆくなかで、援助の効果を減退させないためには、援助を最も必要とする人々に的を絞っていかなければならない。すなわち、これから援助の重点を貧困層によりシフトするプロセスが必要になってくると考えられる。具体的には開発援助が単なる経済成長を求める視点から、住民個々の生活の豊かさを加味した視点へ、また産業開発の視点から人間開発の視点へシフトしてゆくプロセスともいえよう。

しかし、貧困大衆に直接に裨益する援助の必要性には同意できても、どうすれば、そのような「理念」と実際のプロジェクトとを結びつけられるのだろうか。貧困対策の鍵は何であり、予想される困難は何なのか。確かに貧困問題の理論の深化はこれからの課題だが、半世紀に近い開発援助の経験の中から、少しずつ貧困対策についての知見が集積されてきた。例えば、それぞれの頭文字をとって「PPE (Poverty, Population and Environment) の悪循環」と呼ばれるように、貧困が環境、人口など他の重要な開発課題と密接に関係していることが確認されてきた。また、良い統治 (Good Governance) や経済構造調整の推進のためにも貧困緩和が重要な要件であることが経験的に分かっている。

こうした背景の中で、JICAは1989年9月、現在の国連高等難民弁務官の緒方貞子さんを座長とする分野別 (貧困問題) 援助研究会 (以下、貧困研究会と略) を発足させ、貧困対策援助に対する積極的対応の嚆矢とした。貧困研究会はJICA職員を中心とするタスク・フォースの助力を得て、翌年報告書を取りまとめ、JICAにおける積極的かつ効果的な貧困対策援助の実現を目指したいくつかの提言を行った。その中には次のよ

うな事項が含まれている。

- ・在外事務所に貧困対策コーディネイターを配置し、国別アプローチを強化する。
- ・無償資金協力のうちBHN分野を拡充する。
- ・同様に無償資金協力で小規模な施設を多数パッケージにするタイプの案件を実施する。
- ・貧困対策援助のリカレントコストについては一律に被援助国側の負担とせず、日本側負担に柔軟に対応する。
- ・プロジェクトの形成、実施を通じて、できる限り現地適応型アプローチ (Learning Process Approach) を採用する。
- ・他の援助機関、団体との協調援助を推進する。
- ・分野別、国別重点事項を明確化する。
- ・共同調査・研究体制を整備する。

その後、農林業協力や青年海外協力隊での取り組みを中心に、徐々に貧困層への配慮がなされるようになり、1991年10月にはフィリピンでJICA初の貧困スペシフィック案件である「地方生計向上計画プロジェクト」が社会開発協力部のプロジェクト技術協力として開始された。また、環境やWID、組織・制度づくり (Institutional Building) などの課題と貧困問題が密接に関連していることについての認識が深まるにつれ、企画部内にグローバルイシューを扱う環境・女性課が設置される一方、個々のプロジェクトでは新しい社会開発分野におけるソフトの部分のカバーするために「社会分析」や「社会環境評価」と称される分野の専門性がプロジェクト形成準備プロセスの一部として確立されつつある。

この小冊子がめざすのはこのような流れを加速するために、貧困対策とその背景をできるだけ実務的な立場から紹介することである。貧困を解決する出来合いの答えがあるわけではなく、貧困への取り組みは常に、プロジェクト担当者や専門家、そして貧しい人達自身が「個々の現場」で考え、実践し、反省し、また次の実践に移る「柔軟なプロセス」を必要とする。そしてこの小冊子からそのプロセスを実際に始めるためのいくつかの手がかりが見いだされるならば幸いである。

この章の後半部分では、貧困問題がクローズアップされるようになってきた背景と貧困緩和を実現する方途は何なのかについて概観する。第2章は、援助関係者が抱くいくつかの疑問に答えるQ&Aの形で、一般的な開発経済学上のテーマとしてではなく、援助の事業課題として貧困問題を検討する。第3章は貧困研究会報告書 (1990年) に盛られた提言をベースに、JICAが貧困対策への取り組みを強化するための具体的な方策を提起する。第4章はセクター別に貧困対策プロジェクトの実例をJICAの内外からコメントを添えて紹介する。末尾に関連資料として、他の援助機関の取り組みの紹介と若干の用語解説、参考文献リストを加えた。

2. 貧困問題の背景

開発理論の歴史的流れを振り返ると、貧困が80年代に入って初めて議論され始めたわけではないのは、70年代のBHN論の中心テーマが貧困層のニーズを満たす社会サービスの提供であったことから明らかである。しかし、70年代のBHN論と今日の貧困問題の捉え方は、その間の経験の蓄積を反映して若干異なる点がある。この冊子の主旨を外れるので詳しい議論は別の機会に譲るが、単純化すれば、BHN論が基礎医療や初等教育などの社会サービスを貧困層へ提供することを重視する「公共福祉」的アプローチであるのに対して、今日の貧困緩和論は貧困層自体の潜在的活力に注目する「生産」指向的アプローチであるといえよう。勿論、前者から後者へ基本的な考え方が引き継がれているのを十分認めた上での話であるが。

貧困問題が80年代後半から再びクローズアップされてきた背景には様々な要因がある。そのうちの重要なものとしては、開発途上国、特にアフリカや南アジアにおける絶対的貧困層の増加、IMFや世界銀行が進める構造調整がもたらす貧困層への影響、経済発展から取り残された貧困層の存在がもたらす政治的不安定への懸念、などが挙げられるだろう。また、開発プロジェクト実施の経験等によって得られたのは、開発援助を主導した60年代の経済成長路線、70年代のBHN路線、80年代の構造調整路線のいずれもが、それ自体では貧困軽減にあまり貢献しなかったという覚めた認識であった。

A. 絶対的貧困層の増加

過去半世紀に及ぶ経済開発の努力にもかかわらず、絶対的貧困層、すなわち栄養学的に最低と考えられる食物（FAOや世界銀行の定義によると、成人1日当たり2150～2250kcalに相当する食物）を購入できない所得の人々が一貫して増え続けている（便宜上の理由から「世界開発レポート1990」は年収370ドル以下の人々を絶対的貧困層と見なしている）。バングラデシュの農村部における絶対的貧困世帯の割合は1963年の44%から1988年の43%と、この間にほとんど変化がなく、人口増加とともに貧困層の絶対数は増加している（Hossain, 1992）。アフリカでは引き続き経済停滞と政治的混乱や内戦のため多くの国で貧困が深刻化している。一方、それと対局的に東アジアでは経済成長の加速に伴って、1970年から1990年の20年間にインドネシアで60%から15%、中国で30%から10%、マレーシアで18%から2%というように貧困率（人口に占める貧困層の割合）を低下させることに成功してきた。東アジア全体では、同期間に35%から25%へ減少している（Johansen, 1993）。しかし、絶対的貧困層の減少に成功を取めた東アジア諸国も、後述する貧富の格差拡大に起因する農民や都市低所得者層の「貧困感」の蔓延や地域格差拡大というもう一つの貧困問題に悩んでいる。さらに冷戦後の世界は、旧社会主義国の経済が混乱し激しいインフレが進む中で、中間層が貧困層に転落するプロセスを目のあたりにしている。

B. 構造調整の貧困層への影響

IMFや世界銀行のアドバイスを受けて1980年代に多くの開発途上国で進められた構造調整は、慢性的な経常収支や財政収支の赤字の解消、市場経済の発展を妨げる制度的要因の是正などを通じ、開発途上国の経済を市場経済に立脚した成長路線に押戻す、いわば外科手術である。確かに、中長期的にはマクロ経済の構造調整は避けて通れないが、

短期的には食糧補助金の撤廃、公共輸送を含む公共料金値上げ、教育、医療予算のカットなど、特に貧困層に不利な結果をもたらす場合が多い。その結果、政府は国民の不満をベースにした政治的な反対にたじろぐことも多く、それが構造調整を遅らせる原因となる。

構造調整はインフレの収束、為替レート切り下げによる対外競争力向上、農業公社など国営企業の民営化による農産物市場の活性化などを通じて貧困層に対しても便益をもたらす面を持つが、経済的に脆弱な貧困層へのしわ寄せも深刻で、政治的危機に発展しやすい。ユニセフが『人間の顔をした構造調整』を提案し、世界銀行が構造調整と抱き合わせに貧困層に的を絞った補償プログラムを用意するようになったのはこのためである。すなわち、中長期的な経済発展の道筋を開く構造調整を成功させるためにも、それが貧困層に与える短期的なマイナスの影響に無頓着ではいられない、もしくは無頓着でいるべきではないとする認識が今日の貧困軽減論の背景の一つである。

C. 貧困が招く政治的不安定

経済成長の基盤をなすのはいくつまでもなく政治的安定であり、貧困の拡大や貧困層の根強い残存は深刻な政治問題に発展する。いくつかごく最近の例を見てみよう。現在、高度成長を続けている中国にあって、農村と都市の経済発展の速度の違いによる貧富の差の拡大は深刻であり、「盲流」と呼ばれる都市に溢れ出した農民人口の膨張や、農民の不満の高まりは改革・開放路線そのものを転覆させかねない。1993年6月に四川省で発生した農民暴動は革命前の中国農村を彷彿とさせるものだったという(中嶋, 1994)。また、メキシコはNAFTAの完成する15年後までに貧困層をいかにすくい上げるかが国家的課題といわれていたが、そのメキシコの中の「第三世界」といわれる最貧地帯チアパス州で、サパティスタを名乗る先住民の武装蜂起が発生した。政府との休戦交渉で、先住民の貧困と被差別の現実を訴えるゲリラの副司令官の言葉を記者たちは涙をためながら記事にしたとの報道があった。さらに、前回のロシア議会選挙結果を分析したOECDは、極右勢力の伸張の背景には貧困層の増大があるとして、対ロシア民生向上援助の重要性を確認した、とする報道もあった。

これらの例が示しているのは、貧困の拡大や残留は政治的緊張を生み、最悪の場合は革命や内戦を招きかねない、ということである。ひとたび、そのような事態になれば、経済成長の成果が一度に失われるのは明らかである。一方で貧困を放置して他方で経済発展を図るということは、純粋な経済理論としてならともかく現実の経済政策としては考えられないことであり、これも有効な貧困対策が模索されている背景の一つとなっている。

D. 開発プロジェクトの教訓

今日の貧困軽減をめぐる議論の背景として、最後に開発援助自体の経験の中から浮かび上がってきたいくつかの教訓について言及したい。すでに述べたように、限りある援助資金の費用対効果を高めることは、動員できる資金が伸び悩む国連機関や他の先進国の援助機関では既に現実的な課題になっている。資金が伸びなければ、持っている資金をより効果的に使うしかない。ODAだけが右肩上がり伸びる時代がいつまでも続かない以上、私たちが早晩取り組まなければならないテーマであろう。

この援助効率の改善という課題に絡んで、たびたび論及されるのが援助の絞り込み、

もしくはターゲティング (Targeting) の必要性である。1994年1月12日付け日本経済新聞の社説は、不況の日本が年率10%以上の成長を続ける中国に対する援助をこれまで通り続けることに疑問を呈し、経済発展の著しい中国沿海部と貧困が根強く残る内陸部とを区別し、援助を後者に向けるべきと主張した。これが援助のターゲティングに他ならない。少ない資金でより大きな成果を上げるため、援助を最も必要とする地域、人々、セクターを意識的に絞り込み、それ以外へ援助が漏れるのを極力排除しようとする考え方である。さもなければ、総花的でメリハリのない援助になるばかりか、援助が本来優先して向けられるべき人達の間まで、そうでない人達に吸い取られる結果になりかねない。

開発プロジェクトが成功裡に進められる要件として適正技術、持続可能性とともに参加型 (Participatory) であることの重要性が近年強調されている。これは開発プロジェクトの成功自体が貧困層のプロジェクトへの参加の程度によって決められる、言い換えれば、貧困層の参加が必要であるということである。その理由としては以下のような点が考えられる (住民参加については第3章で再度取り上げる)。

- (i) 農業や漁業開発のように気候、土壌、資源の分布、季節性などの自然の要素が重要な分野では、現地の農民や漁民の local knowledge がプロジェクトのために大変貴重な情報になる。プロジェクトを成功させるために、現地の人々にも知恵を出してもらえようような方法が取られているだろうか。単に「聞いたことに答えてくれ」式の情報集めになっていないだろうか。
- (ii) 援助による弊害として、プロジェクト担当の役人や地域の有力者の腐敗を助長する可能性があげられる。住民参加に伴う公開性 (Open Accountability) はこの副作用を抑える有効な手段である。情報が受益者に公開されておらず一部の人だけでプロジェクトを操作できる場合、腐敗が起こりやすいが、参加を通じてより多くの人達にプロジェクトに関する情報が行き渡ると、それが腐敗に対する抑止力になる。これは単に受益者が一般大衆であれば腐敗が起きない、という意味ではない。飢えに苦しむ人々へ送られた食料が闇市に横流しされるのは珍しくない。鍵となるのは住民参加であり、受益者自身がプロジェクトへの参加を通じて、その目的や仕組みについて十分な知識と関心を持っていることである。
- (iii) グループ・アプローチ (Group Approach) は貧しい農民や女性を対象とした小規模金融プロジェクトの実践の中から生まれてきた方法である。援助を行うのにあまりに時間と費用がかかるために現実的でないと思われていた貧農や農村女性、スラム居住者などに、5人から10人程度の小集団の自主性や相互援助を活用すれば、低コストで効果的かつ持続性の高い援助が可能になる。
- (iv) 受益者自身が進行するプロジェクトをモニターし、評価活動にも加わる参加型評価 (Participatory M&E) によって、モニタリングや評価の精度と有益性を高め、しかも、特にモニタリングについては実施に要する費用を低減できる。

3. 貧困緩和のための諸政策

ここでは、貧困緩和がどのような方策で実現されると考えられているのか、先の世界

銀行の世界開発報告等を参考に、マクロ経済政策を含め貧困対策の基本政策としてコンセンサスになっていると思われることを概観する。

A. マクロ経済政策（健全な市場経済の育成と労働集約型の産業構造）

市場経済が健全に機能せずマクロ経済指標が悪化している時に、効果的な貧困対策を実施することは至難の業である。そこで、貧困層が唯一豊富に持っている経済資源が土地や資本ではなく労働力であることに視点をおく必要がある。貧困層は、働くことによって経済成長の配当を得られるのであるから、雇用の増加が大事である。本来労働集約的な産業である農業、軽工業、中小企業、建設業などのセクターの他、雑多な都市型の自営業を総称するインフォーマル・セクター（IS）も雇用の増加への貢献度は高い。1970年に30%であった東アジアの絶対的貧困者の割合は1980年には20%、1990年には10%と10年ごとに10%ずつ減少した。これは経済発展のタイプが労働集約型であったから実現した。次に示すのは労働集約型の経済成長を促進するマクロ経済政策の具体例である。

- (i) 資本財輸入に対する補助金の撤廃、開発融資の利子補給の撤廃、最低賃金規制の見直しなどによって労働力の資本に対する比較コストを下げる。
- (ii) 貿易の自由化や為替レートの適正化によって農産物の工業製品に対する交易条件を向上させる。
- (iii) 貧困農民に不利な条件で政府が穀物を独占的に買い上げる制度を廃止する。また、輸出農産物や農業資材の分野でも公的独占を廃止する。
- (iv) 農産物輸出税の撤廃や付加価値税の導入によって貧困層に不利でない税制を実現する。

B. 基本的公共サービスの普及

初等教育、予防医療、低コスト住宅、上水道、ゴミ・し尿処理、市場へのアクセス道路整備などは、比較的少ないコストで貧困層に直接的な便益をもたらすことができる。特に、初等教育や予防医療は彼等が経済発展の公平な配当を得るために不可欠な、いわば人間への投資である。初等教育の影響について広範囲に調査した研究によると、わずか4年間の小学校教育を受けただけで農民の生産性は10%程度向上することが明らかになっている（Loukhead他、1991）。また、貧農が農外就業を望む場合も、読み書きができれば、就業機会は限られ、結果的に経済発展の流れから取り残されてしまう。

C. 制度改善

社会的な諸制度の改善を通じて貧困層の経済的困窮と社会的不平等の解消に資するケースには次のようなものがある。

- (i) （土地を持つ小農に対しては）土地所有権や水利権を法制度上明確化することで、農民による長期的資本投下を促進したり、農業信用を活発化させる効果があり、長期的農業開発のための良好な環境を作る。
- (ii) 農村から流入した都市貧民に戸籍、住民票、身分証明書を与えることを通じて、彼等が公共サービスにアクセスできるための環境づくりをする。
- (iii) 新しい小規模金融制度を創設したり、非公式金融への敵視政策を改めることにより、貧困層が常にアクセスできる金融サービスを確保し、貧困層の生産活動に役立てる。

D. 貧困層への直接的切り込み

経済成長があれば、貧困層も自動的にその恩恵を得て、貧困問題は自然に解消するとする考え方、すなわちトリクルダウン・アプローチの対極が、貧困層に直接裨益するタイプのプロジェクトを推進しようとする考え方である。そのための新しい発想や手法が試みられ、それらの中には次に掲げるような有効性が実証され、広く支持を集めているものがある。このうち、(i) ターゲット・グループ、(ii) 社会分析、(iii) 住民参加については第3章で再度詳しく取り上げることにする。

(i) ターゲット・グループ (Target Group) を明確にする。

例えば、農業普及プロジェクトでは「平均的農民の標準的課題」という曖昧な発想をやめ、農村社会の中でも経済階層や社会集団によって開発ニーズが少しずつ異なることを前提に、「貧農のニーズ」を分離して把握する。

(ii) 社会分析 (Social Analysis) を組み入れる。

何故貧困が生じているのかといった全体の社会分析を行うとともに、ターゲット・グループの明確化、プロジェクトが貧困層や女性、少数民族などその他の社会的弱者に及ぼす影響の予測、社会的側面に配慮したプロジェクト・デザインなどの目的を持って、プロジェクト準備の一環として社会分析を実行する。

(iii) 住民参加 (Beneficiary Participation) を確実にする。

プロジェクトの発掘、形成、準備、実施、評価の各段階に受益者である住民自身の声が反映するシステム、住民自身がイニシアチブを取って開発を進められる環境を作る。

(iv) 小規模金融 (Micro Credit) や小集団活動を活用する。

(v) NGOやボランティア団体そして民間セクターとの間でパートナーシップを形成する。

(vi) インフォーマル・セクターも援助対象とする。

(vii) 貧困層自身のエンパワーメント (自身が日々の生活において選択と決定の権利を持つようになること、社会的／政治的力づけの意味合いも持つ) を重視する。

(viii) 援助機関の間の協調関係を強化する。

E. 最低限の福祉 (Safety Net)

自然災害直後の罹災者、難民、重度の障害者、捨てられた子供たちなど市場経済への参加による貧困の解消が困難な人々に対しては、緊急避難としての援助と人間らしく生きられるための最低限の福祉の提供が必要となる。

II. 貧困対策に関する基本的疑問に答えて

1. JICAの事業自体がすでに貧困との取り組みを目的としている。なぜ、わざわざ貧困を強調しなければならないのか？

前章のイントロダクションで触れたように、ここで取り上げようとしている貧困問題の認識は、開発援助はおしなべて貧しい人達への支援であるというような一般的認識とは異なる。それは、過去半世紀に互る開発の努力が識字率の向上、乳幼児死亡率の低下など様々な分野で成果を上げてきた一方、絶対貧困層の減少や貧富の格差解消といった分野では十分な成果を上げていないことへの対処を模索するものである。マクロ経済の整合性に集中している経済政策、高い経済成長率の達成のみを後押しするタイプの援助、貧困層への便益への配慮の欠けるプロジェクトに対置するものとして、「公正さを伴った成長」をめざす考え方がある。

2. 多くの援助案件は、貧困層を受益対象から除外する意図を持たず所得格差に関し中立であるから、貧困問題とは関係がないのではないか？

貧困層を除外したり、その不利益を意図する開発援助があるとは考えられない。しかし、意図していなくとも、援助が富裕層（途上国では数が少ない中間層を含む）との比較において貧困層に結果的に不十分な便益しかもたらしていないケースは決して少なくない。例えば、初等教育やプライマリー・ヘルス・ケア（PHC）型のプロジェクトと比較すると、一般論として高等教育や大病院型のプロジェクトでは貧困層への便益が限られたものになりがちである。開発援助に携わる場合、大学や大病院建設にあたっては、貧しい人達も等しくその利益を受けられるような配慮を念頭に置く必要がある。しかし、高等教育にまで進めるのは比較的富裕な家庭の子弟であるし、首都の大病院で先進的な治療の恩恵を被るのも通常は富裕層の患者であろう。これは、ある特定の病院に貧しい患者が治療に来ているかどうかの問題ではなく、そのプロジェクトの便益が富裕層と貧困層との間でどのような比率で配分されているかという問題なのである。

初等教育や農村電化プロジェクトのように所得格差に中立であるように思えるケースでも、実情を詳しく観察すると貧困層への便益が限られたものに留まっていることがある。バングラデシュのNGOであるBRACが学校外初等教育プログラムと呼ばれるユニークな「寺子屋」プロジェクトを始めたのは、教師の無理解や文房具を購入できない貧困層の経済状態、さらには貧困層の子供たちの生活と相容れない授業内容や宿題の多用などによって、貧富の隔てなき義務教育の理念が単なる「タテマエ」になってしまっている現状を憂慮したからである。農村電化プロジェクトでは村が電化されているのに、その村に住む貧困層は屋内配線の費用を払えないために相変わらずランプ生活をしていることがある。とすれば、所得水準に中立な管の電化プロジェクトが、結果的に富裕層に偏った便益を生んでしまったことになる。

このような例から分かるように、貧困層の持つハンディキャップ（低所得、不健康、教育の欠如、政治的非力、社会への無関心、リスクへの脆弱性など）によって、開発援助の効果が貧困層に到達するのが妨げられる可能性は常に存在する。また、技術協力の現場にいる者自身は低所得者を差別していないと思っているにもかかわらず、新しい技術への受容力が高い比較的富裕な「革新的」農家に、無意識の肩入れをしていることもある。農業開発の現場では「平均的農民の標準的課題に対応した技術」というのは幻想ではないのかという意見も聞かれるようになってきた。

3. 貧困対策援助と最貧国向け援助とはどう違うのか？

最貧国では一部のエリートや外国人を除けば、貧困が常態であり、貧しさからの解放が国家的課題である。したがって、最貧国に対する援助が多かれ少なかれ貧困問題にかかわるのは自然である。しかし最貧国向け援助が全て貧困対策援助であるとはいえない。首都に国際会議場をつくったり、大学院大学で最新の分析機器の使い方を指導するタイプの援助を貧困対策に含めるのは無理がある。誤解のないように断わるが、そのような援助が不必要だと主張しているのではなく、最貧国援助と貧困対策援助とは同義ではないということである。

反対に、最貧国以外の途上国に対する援助にも、貧困対策援助が考えられるのはいうまでもない。むしろ、貧困が常態化している、いわば「貧困の分かち合い」の状態にある最貧国よりも、ある程度開発が進んだ途上国で、開発の恩恵にあずかれない貧困層の存在が社会全体の問題として浮き上がってくることが多い。例えば、現在、中国では急速な経済発展と表裏一体をなして、内陸農村部の貧困が深刻な社会問題になりつつある。ところが最近の中国国家統計局の調査では農民収入も、1992年から1993年に実質で3.2%増加している。貧困感を増幅しているのは農民が貧しくなっているからではなく、10%を超える都市住民の収入増との格差が広がっていることに起因している。国民経済を開発と経済成長の軌道に乗せることは難しいが、国民全部を取りこぼしなくその軌道に乗せるのはもっと難しい。「貧困な国民を犠牲にして経済成長をめざす開発独裁」と非難されてきたような政府が、経済発展が進むにつれ貧困問題に真剣に取り組み始める。政府に貧困層を顧みる余裕が出てきたと同時に、経済成長が自動的に貧困解消に結び付く訳ではないことを身をもって経験するからでもあろう。特に、ハードコア貧困層と呼ばれ、なんらかの経済的、社会的な構造要因によって、経済成長の流れに乗れないでいる人々の存在は一目瞭然な「成長路線の矛盾」と映るので、貧困の解消はプライオリティーの高い政策課題とならざるを得ない。

4. 何が貧困対策プロジェクトであるか判断基準が曖昧ではないか？

まず第一に理解しなければならないのは貧困対策というカテゴリーのくくり方が鉱工業や運輸、農業といった産業セクターの一つや、開発調査や協力隊事業と並列する事業形態の一つではないことである。どのセクターであれ、またどのような事業形態・「スキー

ム」であれ、貧困に配慮した援助は可能である。貧困研究会報告書の「貧困緩和はトータルな問題であって、セクトラルな問題ではない」という判断は正しい。しかし、実際には貧困対策を何か特殊な案件と考える傾向がまだあるように思われる。貧困軽減が国内外の援助関係者の間で現在のような形で議論され始めてからまだ年月が浅いため、セクター別のプロジェクト分類に慣れている援助関係者の間では、貧困対策の考え方を援助の見栄えを良くするレトリックであるとか、事業を不必要に複雑にする「じゃま物」にすぎないと捕らえる意見も、依然として根強く残っている。

貧困対策には、セクター分類に代わって、受益者がだれであるかという視点から行うプロジェクトの分類が必要である。小規模灌漑や初等教育分野であれば、あるいはNGOとの協調案件であればすべて貧困対策案件であるといった見方ではなく、個々のプロジェクトがどのような人々の経済的、社会的な利益をめざしているかにより判断する見方である。だから、一見貧困対策には関連がないように見える高等教育分野でも、貧困層出身の学生の教育を目的としたり、学生たちが将来貧困対策を進めるために必要となる知識を教授するなど、貧困層に直接に裨益することを目的にしていれば貧困対策プロジェクトである。他方で首都のエリート層の子弟の集まる名門小学校を対象にしたプロジェクトを、初等教育分野であるという理由だけで貧困対策に含められるかどうかは疑問がある。すなわち、セクターや「スキーム」ではなく、受益者が誰かという視点が貧困プロジェクトかどうかを決める唯一の判断基準なのである。

5. 貧困プロジェクトの定義は分かったが、貧困層自体はどう定義するのか？仮に定義ができるにしてもその作業に労力がかかり過ぎないか？

絶対的貧困は生理的に要求される最低限の食物を手に入れることができず、慢性的な栄養失調の状態を強いられる人々の所得水準と定義される。他方、相対的貧困とは当該社会にあって、社会通念上、最低限度と考えられる生活を営む上で不可欠な財やサービスを得られない人々の所得水準である。日本には絶対的貧困はないが、相対的貧困はまだ残っているから貧困問題がなくなったとはいえない。先進国で相対的貧困と見なされる水準が、最貧国では中流階層以上の収入に相当することはありうることで、当該社会の貧しさに関する社会通念がその比較を難しくしていることは否めない。

貧困線と呼ばれる、非貧困層と貧困層を分別する基準所得値が多くの国で定められている。あらゆるものを現金で購入しなければならない都市と食料の自家生産が可能な農村部とで別の貧困線を定めたり、貧困層とそのなかで極端に貧しい最貧層を区分する貧困線を別途定めている国もある。問題はある特定の個人が、この貧困線以下にあるかどうかの判断であるが、都市の俸給生活者のような所得が比較的容易に把握できるケースを除けば、厳密にその判断を下すのは容易でない。仮にできたにしても、実際の開発援助でそれを行うのは労力がかかり過ぎて現実的でない場合が少なくない。従って個人レベルの貧困層の特定は困難だという結論が出てきそうである。

しかし、個人レベルでの貧困層の特定が困難であっても、ある社会を透視すれば明らかに貧困層が集中している社会グループなり、階層なり、地域なりを割り出すことが比較

的簡単にできる。それは母子家庭であったり、土地なし農民や零細農民であったり、スラム住人であったり、鉱山が閉山した地域の住民であったりする。勿論、貧困層の多く含まれた社会集団を抽出するわけであるから、そのなかに非貧困者が混じることはやむを得ない（母子家庭にも金持ちはいるだろうし、小作農でも行商で財をなした者はいる筈だ）。しかし、例外的な事例を除けば、そのような社会集団は貧困が顕著なグループであり、彼等を援助の対象とすることで貧困層の特定に伴う技術的困難を回避することができる。また最近では、住民自身による「参加型調査」として、個人レベルでも比較的短時間、低コストで貧困者の特定ができる方法が開発されつつあるが、この説明は別の機会にゆずる。

6. 貧困軽減を目的とした援助は投資効率が悪いのではないか？

実は、貧困対策を担当する部局を持つ国際金融機関にすら、投資効率の悪い貧困軽減プロジェクトは開発の主流をなすものではないと考える人々はある。彼らは貧困層に対する援助は、例えば構造調整に対する補完プロジェクトのように、社会政策として行いうるに過ぎないと信じている。しかし、貧困層向けの援助の投資効率が特に低いという証拠はない。例えば初等教育に対する援助には、中等教育や高等教育と比べて明らかに高い社会的収益性が認められている。（世界銀行、1990、P80）

また投資効率の議論には、貧困の放置がもたらす政治的不安定、麻薬使用や犯罪、エイズの増加など、窮乏化にともなう外部不経済を考慮する必要がある。貧困対策プロジェクトがそれ自体では魅力的な内部収益率を上げられない場合でも、犯罪や家庭崩壊の防止に寄与できるとすれば、その外部経済効果を正當に評価すべきであろう。そもそも開発援助を純粹に投資効率の問題と割り切ることができるのだろうか。援助が社会的、政治的、さらには道義的な命題を含んでいる以上、投資効率をその有効性を判断する唯一の基準と考えるのは視野が狭過ぎないだろうか。

7. 経済全体の底上げができれば貧困は自ずと解消するはずであるから、高い成長率の達成を支援する援助が、最も効果的な貧困対策ではないか？

確かに経済成長なしで貧困解消することは難しい。パイの大きさが変わらなければ、貧困軽減は必ず誰かの痛みをともなうゼロサムゲームとなる。一定のパイをできるだけ等しく分配するというのは理論的には可能であっても、現実には技術的問題ばかりか政治的な抵抗に遭遇する。やはりパイ自体の拡大が貧困軽減に不可欠である。近年の東アジア各国の驚異的な経済成長とそれに伴う貧困率の急速な低下はこの考え方への支持を決定的なものにしたように思われる。したがって、経済成長が貧困軽減の必要条件であることは間違いない。

しかしここで問われているのは、それでは経済成長は貧困軽減の十分条件でもあるか、ということである。今世紀後半の開発の経験は、経済成長があってもその利益が貧困層をバイパスしてしまうことがあることを教えている。経済成長によってもたらされた富が社会の一隅に片寄るばかりで、やがて富が貧困層にもしたたり落ちてくる筈だ、という期待

が現実にならないこともある。これはトリクル・ダウン理論の限界として広く知られるようになったことで、それらの経験から貧困に直接立ち向かう開発努力の必要性が強く感じられることになった（仮に、最終的には貧困層に経済便益がトリクルダウンするとしても、それに長い時間を要するとすれば、経済成長の達成をもってよしとするのはやはり公平な経済政策とは言えないだろう）。

8. 貧困問題はある国が経済成長を遂げると必然的に発生するから、残念だが必要悪と考えるべきではないか？

これはKuznetsが「逆さU字曲線」として示した、低所得国から中所得国に移行するにつれ貧富の格差は拡大するが、中所得国から高所得国への移行段階になると所得格差は縮み始めるという経験則を必然と捉える見方に他ならない。しかし、経済成長と同時にそれによってもたらされる富が社会のなかでより公平に分配されることを目指す考え、すなわちgrowth with equityは開発の基本理念である。経済目標と社会目標のバランスに留意した開発でなければ、そのアンバランスからさまざまな歪や対立が発生し、経済成長そのものを危うくする。

実際、日本、ドイツ、北欧諸国などに見られるように、適切な政府の介入により貧富の格差をコントロールしながら経済成長を遂げた（少数ではあろうが）実例がある。またスリランカのように緩やかな経済成長にもかかわらず、貧困層の生活向上に一定の成果を上げた例もある（しかしスリランカでは経済成長が弱すぎて持続性なく失速してしまい、70年代には政策転換を余儀なくされている）。これらの例から、経済発展のためには貧困層の困苦に今しばらく目をつむるべきだとするのは、単に富裕層に偏った所得配分を正当化するだけの、根拠のない意見と考えられる。結局のところ、何ら手を打たなければ、所得格差は経済成長に伴って拡大する傾向を持つという一般的な経験則が、その格差をできるだけ社会が許容できる範囲に抑えようとする政策的努力の不用性を示しているわけではないことは明らかである。

9. 貧困層自体に開発の主体となる準備がない場合が多いのではないか？

過去には土地なし農民や母子家庭等の貧困層は資金を借りても返済能力がなく、彼らを対象とした金融事業など非常識だと考えられていた。しかし、バングラデシュでそれに成功したグラミン銀行のメンバーの返済率は98%で、富農を相手にした商業銀行より高い。さらに一段と困難な地位にある女性の返済率が男性より高い。グラミン銀行の事例は、小規模で例外的なプロジェクトの成功例ではない。いまや全国の150万人に達する女性メンバーはバングラデシュの土地なし家庭6戸に1戸に相当する数だという。彼女たちの80%は加入前には現金収入を得られるような仕事に従事できなかった（渡辺, 1993）。グラミン銀行の事例は「貧農や農村婦人は気の毒な人々だが、開発を担う主体にはなれそうもない」という一般的な先入観への明確な反証となった。

もう一つ例を挙げよう。前述した、バングラデシュのNGOであるBRACは30万人以上の土地なし農民の子供たちを対象とした学校外初等教育プログラムを実施し、子供たちの出席率95%、中途退学1~2%という成果を上げている。これも、貧困な両親が子供の教育に関心がないために子供たちが学校に行けないのだ、という私たちが抱きがちな先入観が如何に疑わしいものであるかを実証した。文房具などの教育費用、貧困世帯の子供たちに対する教師の偏見、その子供たちの生活実態に合わない大量の宿題、保守的な農村で女の子を任せられる女性教師の不足、貧しい父母の学校運営への不参加など、貧困層の児童の就学を阻害する様々な問題を一つずつ解決していけば、たとえ貧しい村々でも就学率は飛躍的に高まることを証明した(三輪, 1993)。

確かに貧困層は教育訓練の欠如、非識字、社会的偏見などのハンディキャップを持ち、外部からの開発努力に対する、いわゆる受容力(receptivity)が低いのは事実だ。しかし、貧困層であれ、いや貧困であるからこそ、強い生活向上意欲を持っている。それを私たちがどう引き出して自立的な開発のバネにしていけるかが問われている。そもそも貧困層の抱えるハンディキャップは開発が克服すべき課題そのものである。貧困層が様々な開発の課題を抱えているから、開発の主体にはなり得ない、というのはあまりに奇妙な論理ではないだろうか。「彼等に開発の主体になる準備がない」のではなく「我々に彼等を開発の主体にさせる準備がない」ことが問題なのである。

10. 農業開発協力の現場では新しい技術や考え方を取り入れるのに積極的なのは、篤農家と呼ばれる比較的富裕な層の農民である。それに対し貧農は保守的で頑迷ですらあるのが現実ではないか?

富農と比べ、貧農の新しい技術に対する受容力が低いのは、上に述べた貧困層のハンディキャップに加え、彼等がリスクに対して著しく脆弱であることに起因している。貧困線ぎりぎりの生活を強いられている貧困層にとって、実証されていない新技術に転換することは、もし失敗すれば飢餓や家庭崩壊の危険を招くだけに大変な決断を要する。貧困層の慎重な、外部には保守的と映る反応に直面する時、援助プロジェクトのスタッフはどうしても新しい考え方を積極的に受け入れる、比較的経済的余裕を持った篤農家に顔を向けがちである。しかし、貧農が援助のターゲット・グループとして明確に位置付けられている時には、篤農家への技術移転はそれ自体で完結せず、貧農に到達するための中間ステップと考えられる。篤農家まで持っていけたなら、もう一頑張りでも貧困層が裨益するチャンスが開けたと考えることが重要である。

この点で「緑の革命」の教訓は貴重である。低生産性のアジアの米作や麦作を高収量品種の導入で一変させた「緑の革命」が富農に利益をもたらしたのは疑いないが、評価が分かれるのは、貧農にはプラスに働いたのかマイナスに働いたのかという点である。言い換えれば、「緑の革命」によって導入された技術は本当に所得格差に対し中立であったのかどうかの評価である。灌漑を整備する余裕を持たず天水に頼る農民、肥料を多投入する資力のない農民でも収穫を増すことが可能な品種や栽培法の開発は高い優先度を与えられなかった。もし「緑の革命」の便益を貧困層へと広げる努力が意識的に行われていたなら、その歴史的な評価は、今日もっと好意的なものであつたらう。

1 1. 貧困対策は結局「施し」に終わり、かえって住民を援助漬けにする危険がないか？

その心配はある。貧困研究会報告書が「貧困対策が、単に貧困層への物の供与に終わってしまえば、継続的發展には結び付かず、貧困対策援助は永久に完結しない」として示した懸念と共通のものである。特に援助形態がグラントのため、被援助国政府が費用回収についてあまり心配しなくて済むケースでは、持続性も住民の自主性もない「ものをあげるだけの援助」になりがちであり、援助機関自体の十分な注意が必要である。そればかりか、援助が安易な「施し」になれば、必ずしも援助を必要としない人々まで、手を差し出して援助を請うので、援助が十分な数の貧困層に届く前に資金が底をつくことになるかもしれない。だからこそ、次の章で取り上げる「ターゲット・グループ」、「社会分析」、「住民参加」という面での取り組みが求められる。これらは貧困層を単に座して援助を待つ者ではなく、開発を主体的に担う集団に育てる手段、持続性ある望ましい社会変化を促進するための援助手法である。更に、将来的には草の根の組織作り、NGOとの連携などの分野でも JICA の本格的な取り組みが必要であろう。

援助が「施し」に墮するのを防ぐためには、自助努力をしようとしなない人達には援助をしないという厳しさを併せ持つことが必要な場合がある。9. で述べたグラミン銀行の実施している初等教育プログラムでは、教科書を実費配布するだけで、メンバー自身が子供たちの教育のために寺子屋を建て、教師も雇う。グラミン銀行は慈善は依存心を生むだけで自立を妨げるばかりか、貧困な人々の尊厳を冒瀆するとすら考えている。

1 2. 貧困問題は因果関係が複雑で、ODA では貧困軽減のための効果的協力ができないのではないかな？

貧困対策プロジェクトでは、少なくとも生産基盤の整備と社会サービスの拡充の両面及びそれに加えて人的資源・制度的側面をも見ていく必要があるなど、確かにその計画も実行も単純ではない。即ち、社会経済的バランスに注意しながらコミュニティーの人的資源も含めた潜在力を掘り起こして行く骨の折れる作業が求められる。既に述べたように、どのプロジェクトにも応用可能といった出来合いの解決策はなく、現場で貧しい人々と一緒に考え、行動するプロセスが常に出発点である。とはいえ、開発援助の試行錯誤の中から、成功したプロジェクトに共通するいくつかのファクターが浮かび出てきたことを考慮する必要がある。次章で具体的な活動の指針として説明する「ターゲット・グループ」、「社会分析」、「住民参加」はそのエッセンスであると思われる。この三つの要素にきちんと配慮すれば、ODA でも相当な対処が可能となる。うまくいかない貧困対策プロジェクトはそのような基本的な要素を欠いたまま進められているものが多い。

この関連で一つ注意すべきことがある。プロジェクトの実施に当り、一度に貧困の原因を全て取り除こうとするのは非現実的である。貧困をもたらす因果関係がある程度まで単純化し、プロジェクト毎に事業の切り口を鮮明にさせないと、貧困層も援助する側も理解しにくい（従って失敗しやすい）プロジェクトになってしまう。すなわち、因果関係が錯綜しているからといって、プロジェクトを複雑なものにすることが賢明とは限らないのである。

13. 貧困対策の必要性には同意するが、この分野での経験が必ずしも十分でないJICAが本格的な貧困プロジェクトに取り組めるのか？

貧困対策を主たる目的とするいわゆる「貧困スペシフィック案件」の実施だけが貧困対策ではない。JICAにあつては、一、二のスペシフィック案件の形成よりも、むしろ一般のプロジェクトの中で、どう貧困配慮ができるかがより重要なテーマである。技術的にも「スペシフィック案件」に比べ、「配慮案件」の方が対応し易いことは言うまでもない。スペシフィック案件にはシンボリックな意味があるし、具体的な方法論について組織としての貴重な経験が得られるという効果があるが、その一方で、貧困対策を少数の特殊なプロジェクトと見放す風潮を生む恐れがある点に注意すべきである。

14. 貧困問題は内政問題であり、JICAが口出しすべきでないのではないのか？

貧困層自身による貧困軽減の活動が、社会運動の側面を持つのは避けられない。森林の生活を破壊する伐採業者や、沿岸資源を根こそぎにするトロール船、スラム強制撤去の決定など貧困層の生活を直接脅かす外部からの圧力に対して、個人では微力な彼等が立ち向かうには社会運動・政治活動の形態を取らざるを得ない。たとえば、日本のように占領軍が強制したような特殊なケースを除けば、零細農民の社会運動の圧力なしに農地改革が実施されることがないと考えるのは当然のことであり、政治的リアリズムである。また、今日私たちが何の違和感もなく接している生協や農協も、時には権力や既得権益と対立しながら育ってきた協同組合運動の成果なのである。

そうとはいえ、JICAが実施する貧困対策プロジェクトが貧困層の社会運動・政治活動に係わるのは難しいし、敢えて取り組む必要があるとも思われない。運動の指導者と政府の間に考え方のずれがある場合は、なおさらである。しかし、その国で社会的コンセンサスできていない事業をわざわざ取り上げなくても、政府も貧困層もこぞって支援して欲しいと願っている事業はいくらでもある。貧困問題に手をつけると、政治的に難しい立場に立たされるなどと考えるのは貧困対策プロジェクトの経験のない者の取り越し苦労に過ぎない。多くの途上国政府は貧困問題の解決に真剣に悩んでいる。申し出られた協力をないがしろにするような政府は、仮にあつてもごく少数であろう。国際機関やバイの援助機関、それにNGOによる活発な貧困関連援助の実情がそれを雄弁に物語っている。

III. JICAが貧困対策に取り組む上での留意点

貧困研究会がJICAの貧困対策強化のためにどのような方策を提言したかについては、既に紹介した。また、開発努力の積み重ねの中から出てきた、貧困対策に役立つ考え方や方法論も概観した。それらを踏まえ、この章ではJICAの現状に照らし取り分け重要と思われる3つの事項—ターゲット・グループ、社会分析、住民参加についてもう少し具体的に考えることにしよう。プロジェクト・サイクルの各段階でこれらの要素を着実に実行することを通じて、JICAの貧困対策は相当程度、強化できると考えられる。

ここでの議論は、貧困研究会がJICAの貧困対策の充実に向けた3段階の実施ガイドラインとして示したもののうち第1段階—「現在の組織・体制および制度・予算の中で、可能な貧困配慮をしていく」—に則した内容となっている。勿論、もっと多くのことが必要かつ可能であるだろうが、焦点が拡散すると、何から手を付けてよいか分からなくなる。当面、上記の3つの事項の取り組みを確実にし、将来には、貧困研究会のいう第2段階、第3段階を通じた貧困対策の一層の充実を図るのが賢明と思われる。

ここで注意を要するのは、ターゲット・グループ、社会分析、住民参加の3つの事項は互いに密接に関連していて、実務上は機械的に分離できない性格のものであることだ。ターゲット・グループに関するイメージなしで社会分析はできないし、社会分析なしではターゲット・グループを確定できない。ハウツー的マニュアルでは対応しきれない部分があり、結局のところ、組織として実務経験を積み、スタッフやコンサルタントが、個別案件の諸条件に従った「柔軟なプロセス」を形作っていく「センス」を高める努力が求められる。しかし、特に神経質になる程のことでもない。あれこれ議論する前にとにかく始めてみることだ。

1. ターゲット・グループ (Target Group) の特定

A. ターゲット・グループを特定する必要と利点

プロジェクトが第一義的に裨益することを意図している社会集団をターゲット・グループと呼び、ターゲット・グループを明確化することを「絞り込み」もしくはターゲッティング (Targeting) という。プロジェクトの発掘、形成の段階から地域、経済階層、社会集団などを基準にしたターゲッティング及び、その論理的な背景の明確化が、貧困対策プロジェクトには不可欠である。なぜなら、貧困層が受益者として位置付けられていない一般的な経済開発プロジェクトを貧困対策プロジェクトと呼ぶことはできないからである。貧困プロジェクトでは、まずどのような貧困層を受益者として予定しているのか、できるだけ具体的に（「○○国の貧困層」というような抽象的、包括的表現でなく）明示することが出発点である。

勿論ターゲット・グループの特定が困難な性格のプロジェクトは存在する。幹線道路の整備や中等教育振興などがその例に入るだろう。しかし、繰り返し述べているように、貧困対策プロジェクトではターゲット・グループが示されないことはありえない。第1章で、中国沿海部と比べて貧困が残留する内陸部へODAを集中すべしという日本経済新聞

の主張を紹介した。必ずしも貧困層へ集中すべしとは明言していないが、仮にこれを貧困対策強化の主張だと解釈すると、「中国の貧困層」から「中国内陸部の貧困層」への絞り込みが進んだことになる。そして今度は、内陸部の中でも最貧省の貴州に絞り込んで、「貴州の農家」、さらに「貴州の年収500元以下の農家」→「貴州の年収500元以下でかつ天水に頼る農家」→「貴州の年収500元以下の天水に頼る農家のうち、4人以上の扶養家族のある農家」というようにどこまでもターゲット・グループを絞り込んでいくことが可能である。

ターゲットイングのメリットは次のように纏められる。

- (i) 支出できる援助予算が一定である以上、膨大な数の貧困層を同時に支援するのは事実上不可能である。従って、できるだけ少ない費用で効果的な支援を図る必要がある。「中国の貧困層」全体の生計向上に要する資金がどれ位かは想像もつかないが、それに比べれば、「貴州の年収500元以下の天水に頼る農家のうち、4人以上の扶養家族のある農家」に対する援助の方が少ない費用で済むことは自明の理である。
- (ii) 単に援助の資金を節約できるだけでなく、援助の費用効果が高まる。開発ニーズがあっても自己努力・自己資金だけでは十分にニーズに対応できない真に貧しい人々だけをターゲット・グループとすることで、同様に開発ニーズはあるものの、必ずしも援助を必要としない人達への「援助のリーク」すなわち漏れを防ぐ結果、援助の費用効果を高められる。
- (iii) ターゲット・グループが特定されていないと、具体的に何を行えば良いのか分からなくなる。「中国の貧困層」の全体に役立つ援助が何か、何をしても役立つようでもあり、何をやっても意味ないようでもあり、雲を掴むような話だ。それに対して、「貴州の年収500元以下の天水に頼る農家のうち、4人以上の扶養家族のある農家」なら灌漑施設の整備だとか小規模畜産の振興とか、妥当な事業内容の見当が付けられる。
- (iv) 貧困層の中には、社会構造的要因のために通常の経済成長があるだけでは貧困から脱却できず、いつまでも貧困のまま留まるハードコア貧困層 (the hard-core poor) が存在し、開発が進んでも社会の中に取り残された貧困地帯 (poverty pocket) を形成する。一般的な開発プロジェクトは彼らを素通りしてしまうため、ハードコア貧困層の解消は彼等をターゲット・グループとして明確に位置付けたプロジェクトでなければ進まない。

B. ターゲット・グループを特定するための基準

ターゲットイングは次のような指標を単独、もしくは複数組み合わせで行う。

- (i) 行政地域
- (ii) 自然環境 (例：離島、山村、マングローブ地帯、土壌の肥沃度、開発可能資源の生産力)
- (iii) 社会環境 (例：スラム、過疎地帯、幹線道路や都市までの距離、紛争地域、社会サービスの程度)
- (iv) 経済階層 (例：貧困層と極貧層、土地所有、家畜所有、生産手段所有)
- (v) 社会集団 (例：民族、部族、カースト、ジェンダー、年齢層、非識字者)
- (vi) 世帯構成 (例：母子家庭、高齢者家庭、家族員数)
- (vii) 消費財・技術などの付随要素

C. ターゲット・グループの問題点と「セルフ・ターゲッティング (self-targeting)」

貧困対策にはターゲット・グループの特定が必要であるが、ターゲッティングにも問題が全くないわけではない。特に過度のターゲッティング (over-targeting) はかえって援助の費用効果を低下させてしまいかねないことを知る必要がある。潜在的なターゲッティングの問題点として以下のようなものがある。

- (i) ターゲッティングのために、より多くの指標を導入すれば特定のターゲット・グループを選び出す精度は高まるが、ターゲッティング自体のためのコストも増加する。
- (ii) 伝統的な共同体意識を強く持つ社会に安易にターゲット・グループの考え方を持ち込むと、社会的な摩擦を惹起するケースがある。
- (iii) ターゲッティングが公正な判断を持たない役人の手に委ねられると、要件を操作することで特定の個人をターゲット・グループに含めるなど、コネや腐敗を招くケースがある。
- (iv) 一度、ターゲット・グループが選定されると、その後に社会の変化があっても、固定化されがちである。

これらの問題点のなかでも、(i) のターゲッティング自体のコスト増加の問題は、ターゲッティングの目的がプロジェクトの費用効率の改善であり、そのことと矛盾するだけに重要である。すなわち、ターゲッティングによってリークが防止され節約できるプロジェクト費用がターゲッティング自体の費用を下回るようでは、ターゲッティングの意味がない。実際、ターゲット・グループの絞り込みがある段階を超えると、ターゲッティングのための費用が急増する。この問題の解決策として「セルフ・ターゲッティング」の方法が注目されるようになってきた。これは援助する側が受益者をあえて選別しなくても、プロジェクトの仕組みの中に、非貧困者を排除するメカニズムが存在することを言う。非現実的だが分かりやすい例を用いると、困窮者にコッペパンと豆のスープを配給しているスープキッチンが、もしステーキとワインを配り始めたとしたら、非困窮者がワッと押しかけて、多くの困窮者の口に入る前にステーキもワインも底をつき、結局彼らは空腹のまま一夜を過ごすはめになるだろう。困窮者にとっては、他の人々がわざわざ時間をかけて並ぶほどの価値はないと考えているパンと豆のスープの方が有益なのであり、これが「セルフ・ターゲッティング」の一つの例である。

「セルフ・ターゲッティング」の考え方が組み込まれたプロジェクトには次のようなものがある。

- (i) 受益者自身の無償の労働力提供を要請するプロジェクト
- (ii) ごく少額の資金を貸与する金融プロジェクト
- (iii) プロジェクトに参加する前提として特定の事前訓練の修了や一定のグループ活動の成果を求めるプロジェクト
- (iv) スープキッチンのように低品質の食品や雑貨を供与するプロジェクト
- (v) 非貧困者が関心を示さない程度に基礎的な公共サービスを提供するプロジェクト (各戸給水ではなく共同水栓の上水道プロジェクト、万全な設備のモデル校舎ではなく普及型校舎を用いた初等教育プロジェクト等)

2. 社会分析 (Social Analysis) の実施

社会影響評価もしくは社会アセスメント (Social Assessment) とも呼ばれ、援助機関がプロジェクトの事前段階もしくは初期段階において、貧困層 (一般貧困層と極貧層)、女性、少数民族やその他の社会的弱者がプロジェクトから受けると予想されるプラスとマイナスの影響を調査し、住民参加の推進などを通じたプラス面の強化の方策や代償プログラムの実施などを通じたマイナス面の除去の方策を検討することを指す。これは環境影響評価もしくは環境アセス (Environmental Assessment) がプロジェクトが環境へ及ぼすと予想されるプラス面、マイナス面の影響を予想し、事前に適切な対策を立てるのと共通する主旨を持つ。いうまでもなく、違いは後者が自然環境を対象とするのに対し、社会アセスは社会環境を対象とすることである。両者のアナロジーを使えば、プロジェクトの準備に際して、熱帯雨林、湿地、珊瑚礁など、環境的に脆弱な生態系に環境アセスが特段の注意を払うように、貧困層など社会的弱者は外部からのネガティブなインパクトへの対抗力が弱く、同じように特別の配慮が必要なのであり、それを事前に検討するのが社会アセスに他ならない。

近年、開発プロジェクト一般、取り分け融資案件では技術コンサルタント (Engineer) による技術分析、エコノミストによる経済・財務分析、環境専門家による環境分析に加えて、社会分析専門家 (Social Analyst or Sociologist) による社会分析を行うことがスタンダードになりつつある (社会分析専門家は、より広い概念である「社会分析」の基幹として社会アセスを実施するが、実際は、それだけを受け持つことはまれで、ジェンダー分析や組織作り、法制度などの分野もカバーすることが少なくない。また小さなプロジェクトではソシオエコノミスト (Socio-economist) としてエコノミストが社会分析を兼任することもある)。

」ICAの委託により国際開発センターが纏めた「開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究報告書」(1992年9月)によると、社会分析は、「プロジェクト地元民の人口学的特徴、および社会組織や社会文化などを分析すること」と定義される。また、社会分析を実施する目的は、「プロジェクトの計画内容をプロジェクト地域の社会環境に“適合”させる方法について検討し、その計画内容を改善する方法を見出すこと」である。さらにその役割について同報告書を参照すると、以下のとおりである (社会分析に関する詳しい説明は同報告書でなされているので、同報告書を参照されたい。ここでは、社会分析が開発調査事業ばかりでなく、プロジェクト方式技術協力や無償資金協力などICAの広範囲な活動に適応可能なものであることを指摘するにとどめる)。

- ・プロジェクトによって影響を受ける住民を特定する (ターゲット・グループ)。
- ・プロジェクトの実施可能性を向上させるため社会的なリスクに備える (錯綜する社会的利害関係を把握する)。
- ・プロジェクトの受容性を高め便益の実現可能性を向上する。
- ・プロジェクト便益の公平な分配を可能にする。
- ・地域社会に対する社会文化的なネガティブ・インパクトを最小化する。
- ・プロジェクトの持続可能性を向上する。
- ・プロジェクト評価の一環として社会効果を明らかにする。

3. 住民参加 (Beneficiary Participation) の推進

開発における住民参加にはいろいろなレベルがあって、一言で住民参加を定義するのは難しい。最もベーシックなレベルでは、プロジェクトについて対象住民が意見を言ったり、提案したりできるシステムがあることであるし、次のレベルではプロジェクト活動に住民が物理的に参加すること、更に高次のレベルでは住民が開発を主導し、ダイナミックな発展プロセスの口火を切ることである (Ockley, 1991, p21)。ここでは住民参加をプロジェクトの発掘、形成、実行、評価のそれぞれの過程でターゲット・グループの意見や要望をくみ上げ、彼等がプロジェクトに積極的に関与できる環境をともに作り上げてゆくことと解釈しておこう。

第1章で住民参加から得られる利益ということに関し、天然資源等の自然条件に関する土着の知識やプロジェクトの詳細が周知されることによる公平な利益配分等、援助機関自体へのいくつかのメリットを挙げた。住民参加が単なる「努力目標」ではなくプロジェクトの成立そのものの基盤になっている場合もある。例えば、識字教育プロジェクトの成立要件は、単に鉛筆とノートの配布ではなく、住民参加という社会運動的意識を持つことによって、非識字者たる住民たちが自ら学習しようとする意欲を持つことにある。同様に、協同組合や家族計画、PHC等でも住民の積極的参加なしではプロジェクトそのものが成り立たない (当然のことであるが、協同購入で物を買ったり、避妊策を用いたりするのはプロジェクト受益者自身である)。

この他、農村の灌漑事業、漁村の資源管理事業、スラムのゴミ処理や給水等、コミュニティーのコンセンサスの形成が必要なプロジェクトも多いが、住民参加なしではコンセンサスを形成できない。この点に関し十分な配慮がこれまでになされてきたか反省してみる価値はありそうだ。住民参加に配慮したいいわゆる「参加型」プロジェクトと、意志決定と実施がトップダウンで進められてきた「非参加型」プロジェクトとを比較した興味深い調査結果が紹介されている。フィリピンの灌漑事業のうち、計画や設計の段階から住民の意志を十分に取り入れた参加型の場合、完成後利用されなかった施設の割合は9%にすぎなかったのに、非参加型では18%であった。また欠陥施設と認められたものは前者では13%であったが、後者の場合20%と増加している。しかし、一番大きな相違は水利料として回収できた費用であり、参加型がヘクタール当たり357ペソ回収できたのに対し、非参加型ではわずかに54ペソであった。水利料の徴収が不十分であると、施設の維持管理ができないため、持続性のないプロジェクトが作られる結果となる (斎藤, 1993)。フィリピンのケースばかりでなく、灌漑プロジェクトの持続性を住民参加に立脚することによって高める試みは今日世界的に行われるようになってきた。

この例が示すように、住民参加がなくとも物理的には実行可能なプロジェクトの場合でも、住民参加のメカニズムが十分に機能しないと、費用効率の悪いプロジェクトになってしまう。ここでもう一度、ターゲット・グループに関連して述べたプロジェクトの費用効率の議論を思い出してほしい。貧困対策プロジェクトは普通、多数の貧困層を対象とするものであるため、一人当りの援助の費用効率が良いことは絶対条件である。(だからターゲット・グループの特定によるリークの防止が必要であった。)しかるに、プロジェクトがなんら組織されていない無数の貧困大衆を個別に相手にしなければならないとしたら、

その管理費用は膨大なものになる。住民組織や小集団の形成を通じて、プロジェクトが効率良く技術や考え方を移転したり、モニタリングを行ったり、費用を回収したりするメカニズムがあるケースと、多数の個人と直接、しかもアトランダムに対応するケースとは、費用効率に大変な差があるのは容易に想像できるであろう。

では、貧困層の住民参加はどのような方策で推進することができるのだろうか。基本的には、公式、非公式を問わず住民自身の意向が反映しやすい住民組織と連携を深めることである。住民組織が十分育っていない場合には、コミュニティー・オーガナイザー（CO）と呼ばれるスペシャリスト（現地の人々の場合が多い）やボランティアを投入して、住民の組織作り（Institution Building）を手助けする必要があるかもしれない。既に住民と信頼関係を作り上げているNGOやボランティア団体、他の援助機関がある場合には、彼らと協力しながらプロジェクトを進める必要がある。勿論、住民参加を促すには時間やCOの投入などコストを要する。そのため、ややもすれば住民参加を軽視してプロジェクトが実施されがちである。しかし、政府や援助機関が貧困層になり代わってあらゆる問題を解決することはできず、彼らの自立的活動がなければ貧困対策プロジェクトのダイナミズムが生まれにくいことを絶えず念頭に置く必要がある。

最後にNGOやボランティア団体を含め援助機関の間の協調関係が、極めて大切である理由を説明する。貧困対策プロジェクトの特徴の一つは、成果が上がるまで長い助走期間を必要とする。援助の対象は人間であり、ターゲット・グループの人々との信頼関係の形成から始めなければならないケースが少なくない。そこでは、貧困研究会が「現地適応型アプローチ」として提案したように、現場で試行錯誤しながらプロジェクトを進めてゆく姿勢が求められる。しかし、これは計画性を中心に動く援助機関内部の実務的論理と衝突する。このジレンマを簡単に解決することは容易ではないが、一つの対応策として援助機関相互の頻繁な情報交換による経験の共有があげられる。他の機関の経験を学ぶことで少しでもロスタイムを減らせる一方、自分たちがうまくやれた理由を他の機関に教えて彼らのロスタイム軽減の助けとなる。他の機関が一年間試行錯誤して学んだことを私達も同じように一年かけて学ぶのは非効率である。貧困対策プロジェクトのもう一つの特徴は、相手が人間であるために、長い助走期間を必要とする一方、それと全く同じ理由によって、いったん成功すれば急速な成果の拡大が期待できることである。これは援助機関を介さずとも成功したプロジェクトの話は勝手に住民の間に広がるからである。一度動かすことに成功すれば、どんどん加速度がついて走り出す車のような。だから援助機関の相互協力とは、停っている車を押し出す一番力の必要な段階では、みんなで力を合わせようということに似ている。

IV. セクター別の留意点とプロジェクトの実例

1. 社会開発

社会開発分野において貧困対策はさまざまなセクターで対応可能であるが、中でも特に重要と思われる、以下の4つのサブセクター（インフラ整備、水供給、教育、及び地域開発）について説明する。

(1) インフラ整備

インフラ整備については、JICAはこれまで大都市を中心に捉えてきたものが多かった。そのため、首都における設備投資や、首都と地方を結ぶ幹線道路の整備といったマクロなインフラ整備が主であった。しかし、地方住民や都市貧困層の生活の向上をもたらすには、よりミクロな視点が必要とされている。

農村インフラ整備

都市と都市を結ぶ幹線道路ではなく、地方の村々とその近隣の市場、センター（地方の行政、商業の中心地）を結ぶ道路の整備、市場/センターの整備（通年利用が可能なような屋根、排水施設等）は地方に住む人々の生産活動（農業生産、その他の小規模な産業）を活性化させる作用が大きい。また、そのように生活基盤が整備され、地方での生活が安定していくことは、大都市への人口流出を押える要件のひとつでもある。

都市生活環境整備（都市周辺地、スラム）

都市開発でも、その周辺地域やスラム地域への投資は遅れているのが現状である。都市周辺部の道路整備、廃棄物（ゴミ、下水等）処理施設整備、住居の整備は都市貧困層住民の生活の質の向上に大きく役立つ。

(2) 水供給

地方に住む多くの人々は安全で衛生的な飲料水を確保できていないといわれている。また、地方に比較して給水施設が整備されているように見える都市においても、周縁部に位置するスラム地域までは整備が届かず、かえってスラム住民は高い水を外部から買わなければならない状態に置かれていることも多い。このような観点から農村給水、都市飲料水給水施設整備等のプロジェクトによって、安全な飲料水を適正な価格（または住民の自己負担）で住民に提供することが重要である。

(3) 教育

教育の普及にはさまざまなレベルがあるが、現在初等教育の充実が最も重要であるとされている。初等教育の充実は、貧困対策として効果があるだけでなく、途上国社会への社会収益性が高いことが認められている。中でも特に女子への教育の機会の提供の必要性が重視されている。しかし中高等教育においても、地方における人材の育成の観点から、地方の人々のための教育機会の提供は重要である。また、農村住民や都市の（潜在的）失業者、非熟練労働者への訓練、成人教育の提供も重要である。

(4) 地域開発

地域開発においては、計画内容における各セクターごとの視点も必要であるが、計画策定段階における地域の社会状況の把握、対象住民の参加（意見聴取から、住民自身の

イニシアティブの確保まで)を充実し、計画全体に地域内の貧困対策の視点を組み入れていくことが望まれる。

<インフラ整備> 農民の生産活動と、生活を結ぶインフラの整備

国名 : バングラデシュ
プロジェクト名 : Rural Roads and Market Improvement and Maintenance Project
協力機関 : 世界銀行
ターゲットグループ : バングラデシュ北東部の農村地域住民

<プロジェクトの背景>

バングラデシュ北東部の8県で、農村住民の雨季における交通手段の確保と輸送コストの改善による農業生産の増産とそれによって生ずる収入増加を目的として、このプロジェクトは計画された。この地域は農村住民の3分の2が貧困層に属している。

<プロジェクトの概要>

洪水のために壊された道路の改修、市場と村々を結ぶ重要な役割を持ちながらも洪水期には冠水してしまう村道の改善、市場の諸設備の整備（屋根つけ、販売場所の整備、上下水整備、ゴミ処理施設整備等）が行われた。市場のほとんどは、安全な上下水道の設備を持たず、劣化しやすい商品が非衛生的な状態で販売されている状況であった。このプロジェクトの実施により、輸送コストの減少、農作物の傷みの減少、傷みによるロス及び農作物の価格の下落防止、傷みやすい高付加価値の作物栽培の活発化が期待された。

建設技術及び維持管理技術に関する現地のノウハウが蓄積されるための技術協力、トレーニングが行われた。また、計画能力、モニタリング能力の向上もプロジェクトの大きな目的である。このプロジェクトにより地域住民の市場へのアクセスが改善され、農民の生産意欲の増加、消費品目の増加、収入の向上等が見られた。

Source : Poverty Reduction Handbook and Operational Directive. 1992. World Bank Annex 7.

本事例に対するコメント

(1) 個々の農民の経済活動の活性化を目的としたインフラ整備である。大規模な幹線道路整備は、幹線にたどり着くまでのアクセス道路を持たない農村の住民にとっては便益はあまり期待できず、資金、交通手段等を持つ者により裨益する。それに対して住民の生活圏周辺の整備は貧困層であっても独自の資本で活用することが可能であり、彼らの活動を活発にし、生産意欲を刺激する効果が高い。

(2) このような地方レベルの整備を行うには、その管理者も地方行政レベルになるが、中央政府に比して地方政府は財源確保や管理運営能力に欠けることが多い。このプロジェクトのようにトレーニング等を通して能力の向上を図ったり、予算、管理システム等の再考を求められることになる。

<インフラ整備> 住民参加による都市部の貧困地区の環境整備運動

国名 : インドネシア
プロジェクト名 : Kupung Improvement Program (KIP), Third Jabotabek Urban Development Project
協力機関 : WB, The Japan Environment Fund
ターゲットグループ : ジャカルタ市内の低所得者層集落住民

<プロジェクトの背景>

ジャカルタ市内の低所得者層の集落（カンボン）はインフォーマルに発達してきたため、これまで政府の大規模な開発事業からは敬遠されがちであった。都市の住民の50%から80%は小規模な工場や家内工業に従事しており、その多くがカンボンに住んでいる。カンボンは不法占拠地区ではないが、土地の所有権は細分化され入り組んでおり、また所有権自体がはっきりしていない土地もある。近年は、都市の大規模な商業的開発がカンボンをのみ込み始めており、低所得者層の住む地域の基本的な生活インフラの整備は、重要な課題となっている。

<プロジェクトの概要>

KIPは、1969年からジャカルタ市によって実施されてきている。これまで、800の町で実施され、600万人の住民が裨益してきた。このプロジェクトはカンボンの生活環境改善を目標としており、アクセス道路、集落内の通路、上下水と衛生、集落住民たちによるゴミの収集等が含まれている。コミュニティベースのアプローチによりプロジェクトを進めていく計画である。

Source : Poverty Reduction : Handbook and Operational Directive. 1992. World Bank. Annex 7.

本事例に対するコメント

(1) 地域住民の参加が、当初計画されたほど活発でなく、また施設の維持管理の状況も、“自分たちの財産である”という住民の意識の欠如のためにはかばかしくなかった。地域の組織化と社会開発はこのプロジェクトの重要な柱であり、地域住民の参加がより活発になるような方向への計画の修正が必要である。また、地方政府の関与があまり考慮されていなかったことも、地域レベルの十分な参加を不活発なものにしてしまった。

(2) 政府の計画能力の不足及び市レベルの開発計画との関連性の薄さが問題となっている。また、政府の出資額が不十分である上に単年度予算であることが計画の充実を妨げている。

<水と衛生> 地域への拡がりをめざした草の根給水プログラム

国名 : エチオピア
プロジェクト名 : 64ワラダ村落給水及び衛生教育プロジェクト
協力機関 : UNICEF
ターゲットグループ : 64ワラダ管轄下にある農村地域における住民

<プロジェクトの背景>

エチオピア農村地域は、紛争などの社会的・政治的混乱状況にあったため、長い間開発から置き去りにされてきた。その結果、農村地域における安全な水へのアクセスは極端に低く、既存の給水設備は壊れたまま放置され、住民は家畜や人の排泄物により汚染度が高いと予想される川や湧水や浅井戸から飲料水を含む生活用水を確保せざるを得ない状況にある。そのため、水に由来する疾病率が高かった。

プロジェクト対象地域においては世帯のほとんどが便所を持たず、村の空き地の至るところに排泄したあとがみられる。道端で排泄している子供を大人がみても特に叱る様子もない。また、この国では家事労働は女性の役割であり、水や燃料などの調達も女性もしくは女児の仕事である。物資の運搬労働の際、男性はロバなどの家畜の使用が可能であるが、女性は一般的に使用できないので、女性は毎日長い距離を重たい水瓶を背負って行き来しなくてはならないのが現状である。この重労働は水の調達が難しくなる乾期にはさらに増すこととなる。

<プロジェクトの概要>

1991年に発足した暫定政府は、国内における地域格差の是正のため、地方展開政策を打ち出した。これに対応し、UNICEFも、国内にある644の"ワラダ"と呼ばれるいくつかの村落からなる行政区の内の10%である64のワラダの管轄下にある村落を対象に、給水と衛生を切口に村落開発を計画した。これは、単に給水設備、便所を設置するだけでなく、地域の住民を組織化し(水委員会の組織化)、訓練を行い、住民への衛生教育も含むものである。

プロジェクトチームは、村の変遷/現状及びニーズ把握、村の組織運営能力、現地で調達可能な資機材の有無について詳しい住民代表や村の長老の助言(Local knowledge)を参考にし、地域住民の自主性及び現地に関する知恵/知識/経験を尊重しつつプロジェクトを進めていった。また、衛生教育普及の際も、既存の学校/教会/地元住民組織を媒介として利用した。

Source: プロジェクト現地視察より。

本事例に対するコメント

(1) 小規模で多地域にわたる給水衛生プログラムである。しかし画一的な施設の設置ではなく、それぞれの地域社会のイニシアティブを重視して計画実施している。また、維持管理運営能力向上のためのトレーニングを地域住民に対しておこない、彼らによる施設の維持管理を進めている。

(2) 本プロジェクトでは始める際に住民代表及び地元住民組織を通して入っていったので、長年の政治的混乱により、政府の介入に(土地を取られるのではないかなどの)不信・不安を抱く住民の同意が得られやすかった。

<水と衛生> 給水と衛生教育と環境衛生を一緒に組み込むには

国名 : インド
プロジェクト名 : マハラシュトラ農村給水・環境衛生事業
協力機関 : WB及びUNICEF
ターゲットグループ : マハラシュトラ州の10の農村の郡

<プロジェクトの背景>

マハラシュトラ州はインドの中西部に位置し、州の大部分が高原地域に属する。重労働である飲料水確保は女性の役割であり、アクセスのよい安全な水を得ることが要望されている。同州の10村において、農村飲料水と環境衛生の改善を通して住民の生活向上を図ることを目的としてプロジェクトは開始された。

<プロジェクトの概要>

プロジェクトには、飲料水給水、環境衛生、保健コミュニケーションの部門がある。飲料水給水の事業としては、地方レベルの大規模なパイプ管給水施設75基のみでなく、貧困世帯にも裨益するように、小規模で拡散型の村単位のパイプ管給水施設170基、世帯レベル手押ポンプ(India MarkIII型) 3000基が設置された。インドの農村給水はUNICEFが開発してきた経緯があり、手押ポンプの地元生産体制と維持管理システムの開発、及び井戸掘削事業などを行っている。India MarkIII型は、UNDPと世界銀行の「水と衛生の10年」事業によって、UNICEFと共に改良されたものである。

環境衛生事業では、村々に排水溝とトイレを設置する。保健コミュニケーションの事業では、衛生観念を育て、環境衛生と衛生状態をよくしたいという住民の「需要」を創出し、それに対して州政府の公衆衛生部局が環境整備を促進する役割を強化する。また水質検査システムを州内全域の農村部で強化する。

現地には当該分野に関係するNGOが多く存在し、また彼らは大きな連携組織を持っている。プロジェクトはこのようなNGOとの連携によって、地域組織と女性の参加を確保する方針をとった。関連省庁及びNGOによる合同タスクフォースが設置され、住民参加の方法や、NGOの果たすべき役割を協議する。また、住民による維持管理は十分に実行されないことも多いため、地方政府及び村役場に対して維持管理責任及びその費用負担責任を負うことを契約の際に約束させている。

Source : Poverty Reduction : Handbook and Operational Directive.1992. World Bank.7-9, Annex 7.

本事例に対するコメント

(1) このプロジェクトを検討する上でオランダとDANIDAが協力してきた同種の事業の評価が参考になる。それは、1) 住民参加と貧困軽減を目的とする場合には、技術者やエンジニアと同時に、社会科学の専門家の参加が必要であること、2) 給水システムの計画策定の際の、地域内の異なる社会階層間の利害関係などへの配慮の重要性、3) 地方政府の代表者との緊密な連絡、4) 地元における活動経験があるNGOが計画段階と実施段階の両方で全面的に関与すること、である。

(2) 安全な飲料水の供給には、環境衛生と保健コミュニケーション活動による衛生普及活動が重要であるが、ややもすると低い優先順位しか与えられないことも多く、事業の効

果を限定してしまう恐れがある。特に環境衛生と保健コミュニケーションの分野の計画と実施段階で、州政府とNGOがうまく連携し、NGOが期待される役割を十分果たせることが成功の鍵となる。

<教育> 子供への投資は社会への投資

国名 : コスタリカ
プロジェクト名 : 特に困難な状況にある子供
協力機関 : UNICEF
ターゲットグループ : 労働に従事している子供

<プロジェクトの背景>

近年、市場経済の浸透により、日常生活における現金収入の必要性が増してきている。そのために男性の出稼ぎが多くなり、また出稼ぎに行ったまま帰って来ないことも多く、複数世代の家族を中心とした伝統的な生活形態が崩壊しつつある。このような世帯は貧困層に属することが多く、残された女性は一家を経済的にも支えていかなければならず、多忙と生活苦が子供への虐待・子捨てにつながることも多々ある。貧困層の基本的ニーズが十分満足されないことが従来の家族形態を崩壊し、家庭内における女性の負担を強化していき、そのような彼女らを取り巻く状況がストレスとなってそのまま子供にしわ寄せられてしまうのである。このような状況にある子供は母親の稼ぎを補うために学校を中退し、労働市場、特にインフォーマルセクターへと組み込まれていくことになる。

学校へ行かず町で物を売り一家の生計を助けている子供たちは、読み書きや簡単な計算ができず、また法による保護もないために、偏見にあたり、様々な搾取や時には暴力にも遭うなど、経済的だけではなく心理的負担を負っている。彼らは基礎教育を受ける権利、人が人として生きていくのに必要な最低限のニーズを満たす権利が守られていない状況に置かれているのである。

<プロジェクトの概要>

これに応えるため、UNICEFでは法務省にある子供擁護局、国立児童協会、NGOのボランティアがこのような子供たちを対象に行っている活動を支援している。路上で生きる知恵を学ばざるを得なかった子供たちを、制度化された四角い建物のなかに連れ戻すことはできない。このような子供たちの生活に合った教育方法を開発せねばならなかった。昼間に働く子供が多いのため、夕方これらの子供たちを対象にした学級を開設した。教科の内容も、働いている子供たちにとって必要で、興味深く、役に立ちそうなテーマを選んだ。彼らの仕事の少ない日曜日には、ボランティアのアドバイザーのもとで、大人への信頼や子供たち同志の連帯を学ぶため、水泳やサッカー等娯楽活動を通じて健康な心身の育成を図っている。また、一部の地域では演劇活動等の試みも行われている。

Source: プロジェクト現地視察より。

本事例に対するコメント

(1) これまで社会的に疎外されがちであった子供たちに対し、地域住民のボランティアの参加など地域ぐるみでの支援を行っている。また、無理やり矯正するのではなく、子供たちのこれまでの生活を尊重しつつ指導するアプローチは子供たちが自分への誇りを失わずに生活の自信をつけていくために重要であろう。

<教育> 少数民族児童のための初等教育

国名 : ボリビア
プロジェクト名 : 教育プロジェクト
協力機関 : UNICEF、UNESCO、オランダ政府、カトリック教会、
現地及び国際NGO
ターゲットグループ : ボリビアにおける少数民族児童

<プロジェクトの背景>

ラテンアメリカの少数民族にとって、スペイン語による教育は、民族の文化の喪失と共に、子供達が語学の遅れによる劣等感を持つ原因となる。少数民族の生徒の中途退学率は全国平均を大きく上回っている。また、スペイン語による教育は、非識字である両親と、子供の間溝をつくってしまうこともある。

<プロジェクトの概要>

このような状況の中で、1989年にボリビアの少数民族の代表たち、ボリビア政府、及びUNICEFの間で会合が開かれ、少数民族の多い地域において、二重言語による教育プロジェクトを実施し、教育制度を変えていくことが約束された。

1992年の政府による識字キャンペーンにおいて少数民族と多くの地域指導者の参加も得たこともあり、114にのぼる二重言語の学校が全国でつくられた。現在のところ、子供達の成績はスペイン語のみの学校に比較して上がっており、また、子供達の中途退学率、落第率は低下している。

Source : UNICEF. Annual Report. 1993.

本事例に対するコメント

(1) プロジェクトの計画段階から、少数民族の代表（長老委員会等、女性も含む）が加わり、意見を述べる事ができた。また、教科書の内容についても彼らの文化や日常の現実を反映したものになるように代表達によりチェックされている。

(2) プロジェクトの協力機関として、NGOや教会とも連携することにより、公共サービスが薄くなり、政府機関との関係が疎遠になりがちである少数民族の居住地域へも活動を浸透させることができる。また、中央政府とも連携をすることにより、少数民族への支援を内政干渉とみなされることを避けている。

<教育> 地域の現状、ニーズに合った初等教育普及

国名 : パキスタン
プロジェクト名 : Sindh Primary Education Development Project
協力機関 : WB, ODA, NORAD
ターゲットグループ : シンド州内の就学率の低い都市貧困層、農村部の児童と女兒

<プロジェクトの背景>

パキスタン国シンド州では、小学校への就学率は50%程度であり、特に農村地域では就学率が低い。また、中学校に通っている子供の割合は1%にも満たない。さらに、イスラムの戒律のために、女兒の就学率は男児と比較して低い。このプロジェクトでは大きな目的の一つに、都市の貧困層及び農村部の児童の就学率の向上があり、全体の就学率の24%増加及び女兒の就学率の倍増が掲げられている。

<プロジェクトの概要>

小学校の建設と修繕及び学校へ通うインセンティブづくりがおこなわれた。老朽化した校舎の修繕、児童が50人を越えながらも校舎を持たない学校のための校舎建設、通学圏内（男児には半径2.5km、女兒には1.5km）に学校がなく、かつ5歳から9歳までの子供が100人を越える地域への学校新設にプライオリティが与えられた。

学校の修繕には、女兒が通いやすくするため外部からの視線を遮断する壁の建設も含まれている。女学校と共学校には簡易な給水及び衛生施設も建設された。学校の基本的な備品も供与され、また、校舎修繕のための予算が増やされた。

就学率を増加させるため、学校の年間プログラムや始業時間は地域のニーズに合わせて設定された。また、3年生から4年生への進級試験の合格枠を拡げる試みもされた。

宗教上の戒律からも、女兒の就学率の増加のためには女性教師の育成が求められている。そこで、小学校を終え中学校へ進学したい女兒のためには奨学金が用意された。また、女性教師になる枠を大きくするために、教員資格を得られる年齢の引き下げ、資格の緩和等が試みられた。

Source : Poverty Reduction : Handbook and Operational Directive. 1992. World Bank. Annex 7.

本事例に対するコメント

(1) 経済的、時間的、文化的理由から初等教育を受けることがままならない子供たちを対象にしており、受益者としての子供たちの参加を促進するために、時間的制約、経済的理由、宗教上の戒律等の拘束を和らげるためのさまざまな配慮がなされている。

<Institutional Building> 貧困対策のための地方行政能力向上

国名 : メキシコ
プロジェクト名 : Decentralization and Regional Development Project for Disadvantaged States
協力機関 : WB
ターゲットグループ : メキシコ内の4つの貧困県の住民

<プロジェクトの背景>

プロジェクトが対象とした4県（Chiapas, Guerrero, Hidalgo及びOaxaca県）には国内の貧困層の3分の1が住んでおり、特に先住民及び女性と子供が多数を占めている。この地域における貧困層や、少数民族の基本的なインフラ及び社会サービスへのアクセスの改善のためにこのプロジェクトは実施された。

<プロジェクトの概要>

プロジェクトは農村インフラ（道路と電化）、農業関連分野（農林業、アグロインダストリー等）、教育、上下水道等、環境保全、機構強化等のコンポーネントを含んでいる。

プロジェクトは政府の貧困対策の計画実施能力の向上を通しての貧困緩和を目標としている。このために1) 住民全体、特に貧困層住民に対して、最低限の支出が確保できるようにするための年間計画のレビュー、2) 基礎教育、飲料水、その他貧困緩和に関連する地方政府の年間計画のレビュー、3) 貧困層住民に益するプロジェクト実施のための選択基準づくり、4) 終了したプロジェクトに対する前述の基準による評価、5) 地域内で特に貧困な地区への分配を増やすための規約づくり等の仕組みがつけられた。

技術の妥当性と効率性、費用と便益との関係、貧困層へのインパクト、維持管理における住民の参加の状況等を測るための簡単な事前評価システムがつけられ、個々の活動はそれをもとに県や市が自分達で計画実施することになる。

Source : Poverty Reduction : Handbook and Operational Directive. 1992. World Bank. Annex 7.

本事例に対するコメント

(1) 地方政府が地域において計画立案するときに必要な社会分析／アセスメントの手法の確立、制度化を目標の一つとしている。

(2) プロジェクトの実施地域を国内の貧困地域とすることにより、ターゲットを絞っている。またプロジェクト地域の中でも、特に貧困な地区への予算の分配を増やすための規約をつくり受益地域を限定している。

(3) このプロジェクトでは、直接的な住民の参加ではなく、地域／住民レベルの活動を活発にするための地方政府の活性化、能力向上を目指しており、行政レベルにおける地方の主体的な参加が確保されている。

<地域開発> 住民参加の手法を取り入れた地域開発計画

国名 : フィリピン
プロジェクト名 : 西中部ルソン開発計画プロジェクト
協力機関 : JICA
ターゲットグループ : 貧困問題が顕在化している西中部ルソンの住民

<プロジェクトの背景>

フィリピン西中部は国内随一の農業地帯であり、マニラ首都圏にも近いというメリットを持っているが、これまでの開発努力にも拘らず、貧困、社会・経済格差が拡大してきているといわれている。加えて同地域は、ピナトウボ火山の爆発による被災民発生、クラーク、スービックの2大米軍基地返還による大量の雇用機会喪失等の大きな問題に直面している。このような状況のもと、同地域における社会・経済基盤の開発計画、産業振興計画及び被災民対策を含む社会開発計画の策定を目的とした開発調査が実施されることとなった。

<プロジェクトの概要>

フィリピン側は貿易工業省(DTI)が受入機関となり、RDC(Regional Development Council) IIIが協力することとなった。事前調査では、産業開発、地域計画/環境と共に、社会開発の専門家が参加した。自然環境及び社会環境への予想される影響の簡易なアセスメントを実施し、また同時にマスタープランの中で選定される特定のプロジェクトについてはIEE(Initial Environmental Examination)が必要であるとのスクリーニングを行っている。

事前調査における協議では、本格調査においてNGOに代表される地域住民側との定期的な協議、参加を図ることが重要と位置付けられ、DTI/RDC III主管のもとに設置される調査のステアリングコミッティ(S.C.・・・各州知事及び各省代表が中心となって構成)及びテクニカルワーキンググループ(T.W.G.・・・各省庁が中心となり、5つの分会-マクロ経済、経済開発、インフラ開発、社会開発、及び開発管理-から成っている)に現地のNGOが加わることになった。NGOとの連携は、DTI及びS.C.、T.W.G.が責任を持つ。調査の進行の節目ごとにDTI/RDC IIIがそれまでの成果を公表するためのワークショップを開催し、日本側調査団はそれに参加する形とすることとなった。

また、社会調査の実施にあたっては、現地NGOをタスクフォースとして起用し、日本側コンサルタントは、その実施を監理するとともに、その結果を計画作りに反映させる役割を持つ。

本格調査は1993年9月から95年5月までの工程(予定)である。本格調査の開始後1カ月間でタスクフォースの選定が行われた。対象地域にある大学/研究機関、NGO、政府諸機関を対象に調査を実施し(組織構成、運営、活動状況、NGOに対しては活動理念、他機関との連携の経験、及びタスクフォースへの参加の意思の有無及びその条件)、コンタクトNGOとしてフィリピン農村復興運動(PRRM)及び各州にリードNGOを選定した。当初は政府諸機関、研究機関、NGOの協調による社会調査の実施を構想していたが、NGO側の政府機関及びJICAへの不信の念がぬぐえず、彼らの主張によりタスクフォースはNGOのみによる構成となった。

調査方法としては、文献調査、聞き取り調査などの従来手法に加え、バランガイ(フィリピンにおける最小行政単位)及び州レベルで地域住民とNGOが中心となった

ワークショップを開催し、そこでは意見交換を行う形で地域の問題点、ニーズなどが浮び上がるような手法が取られている。バランガイレベルでの調査については、地域の貧困問題の現状及び自然環境の多様性を考慮して、各州当たり5から10のバランガイが社会調査の対象地域として選定された。調査項目は、以下のようなものである。

- 1) 地域社会の経済／政治／社会／文化／環境状況、
- 2) 地域社会の資源状況と社会組織、
- 3) 開発に対する住民の意識及び能力、
- 4) 住民のニーズとその充足活動への参加意思及び条件。

Source: 事前報告書、担当職員聞き取り

本事例に対するコメント

(1) 計画策定段階から住民の参加を重視した、新しい形の開発調査である。社会調査において、地域住民との十分な対話、更に進んで地域住民の知識、経験、知恵といったポテンシャルを積極的に取り込んだ参加型の開発アプローチをとっており、この調査から既に社会開発が始まっているとの捉え方をしている。

(2) NGOの自主性を重視しているが、その反面NGOタスクフォースに委託している社会調査の進捗状況を調査団が把握できていない状況にある。今後社会調査におけるNGOの作業の質の評価、日本側としての監理体制の再検討が必要とされている。しかしこの点について、まずNGO側と政府／JICAの信頼関係を作ることが求められており、解決は容易でない。

(3) 社会調査の成果を、計画全体にどのように反映させていくかが問われている。この社会調査では当該地域の貧困問題を中心に据えて行っているため、この調査を通じて、ボトムアップ型の地域住民に便益がもたらされるような開発計画の策定、つまり全体的なマクロレベルの計画と住民というミクロレベルの計画の整合性を図ることが求められている。社会開発分野といった一セクターへの貢献だけではなく、総合的な貧困対策へのアプローチを考える必要がある。

(4) これまで、参加型開発の経験が日本国内においてあまり蓄積されていないため、実施できるようなコンサルタントが十分に確保できないのが実情である。他の援助機関の経験等を参考にしながら、場数を踏むことにより経験を蓄積していくプロセスが必要となろう。

(5) 現地の協力NGOの選定は難しい。現地NGOに理解が深い専門家が日本国内にも既にあるような状況であれば情報は手に入りやすいが、それでもいくらかの偏向はまぬがれ得ない。情報が少ない国では、なおさら困難となろう。NGOとの連携の手法が求められている。

<地域開発> 住民のイニシアティブによる所得創出活動

国名 : フィリピン
プロジェクト名 : 地方生計向上計画
協力機関 : JICA
ターゲットグループ : ミンダナオ、ルソン、ビサヤスの3地方の低所得地域
(Low income municipalities) に住む住民

<プロジェクトの背景>

フィリピンにおける絶対的貧困層は、政府の統計によると全世帯の45~75%を占めており、さらに貧富の差が拡大傾向にあることが指摘されている。フィリピンの中期国家開発計画(1987-92)では、貧困の緩和は国の施策の中でも最も重要な目標であり、地方における雇用機会の増大、生活水準の向上を可能にする具体的なプログラムを開発しなければならないとしている。このような状況から、NEDAが定義している低所得グループのうち最下層の30%に属する世帯の所得向上のため、JICAはプロジェクト方式技術協力を行うこととした。

<プロジェクトの概要>

フィリピン政府の各省庁に貧困対策の機関が設置されているが、本プロジェクトで支援しているフィリピン人造りセンター(PHRDC)は、大統領府に属し、人作りをベースとして地方生計向上計画を進めている機関である。

PHRDCには、4つの部門、1) 生計向上・企業開発部、2) 人的資源開発・訓練部、3) メディア・ソフトウェア開発部、4) 水産養殖開発部がある。水産養殖開発部に対しては、前フェーズ(人造りセンタープロジェクト)から協力が続いており、ダグパンにつくられた養殖センターを中心としてカキ・ハタ等の養殖技術指導にあたっている。今次フェーズで活動が始まったのは生計向上・企業開発部との生計向上プロジェクトであり、その内容について紹介する。

プロジェクトは現在3地方の3モデル地域で実施されている。各モデル地域にはPHRDCの現地事務所が設置され、現地の様々な機関/組織のコーディネーター役を果たしている。現地のニーズに合わせて、切り花栽培、縫製、鍛冶屋、傾斜地農業のパイロットプロジェクトが進行中である。また、多くの女性グループも参加している。JICA自身は融資のスキームを持たないが、切り花栽培のコンポーネントでは住民組織が地元の銀行の融資の獲得にも成功した。

プロジェクトでは、日本人専門家は1) PHRDCのスタッフに対する指導、及び2) 地域住民への技術トレーニングをPHRDCと共に行う役割を持っており、地域における実質的な住民との活動の推進はPHRDCのスタッフ及び現地組織によって行われている。スタッフは対象地域の住民組織と協力し、様々な収入創出活動を進めていく。

フィリピン側研修員の日本への受け入れでは、国際地域交流の経験をもった日本のNGOや地方自治体と協力し、これまでの研修とはひと味違った草の根レベルの内容で実施されている。また、日本国内においては、海外コンサルティング企業協会を事務局として、プロジェクトの運営・管理、評価、専門家の派遣、カウンターパートの受け入れ計画、供与機材の仕様等に関し後方支援を行う体制ができている。

Source: 運営指導調査団報告書、担当者聞き取り

本事例に対するコメント

(1) プロジェクト地域選定及び基礎データ収集のために、Rapid Rural Appraisal (RRA) による社会調査がPHRDCスタッフにより実施されている。調査項目としては、地域の歴史、地理、人口、社会経済概要、インフラ整備状況、行政機構と運営能力、地域の産業と潜在力、貧困状況、住民組織、治安等が含まれている。これとは別にベースラインサーベイとして、社会・経済調査/環境調査も実施している。

また活動の大きな柱の一つであるトレーニングについても、住民のニーズ調査及び分析を行うことにより、住民のニーズに即したトレーニングを提供できるようにしている。

(2) プロジェクトの対象地域をフィリピン国内の低所得地域(Low Income Municipalities)に限定し、貧困層への絞り込みを行なっている。さらに、PHRDCがこのプロジェクトの中で開発した指標を用いてパイロット活動地域を選定している。これには、RRAで収集されたデータから、治安、アクセスビリティ、PHRDCの支援の可能性の3点を指標として用いている。

(3) 本プロジェクトでは、収入創出活動への参加といった受益者としての参加は当然ながら、主体としての地域住民のより積極的な参画(計画、運営への参加)が実現している。

(4) 今後の課題として、以下のような点がプロジェクト関係者によって指摘されている。

- (i) 住民の生活の向上という、ハード面のみでは評価できない成果への達成度をどのような客観的な指標をもって測定したらよいかが懸案となっている。現在、PCMの中のPDMを練り直す作業を通して、客観的な指標設定に取り組んでいる。
- (ii) プロジェクトにおける様々な経験を蓄積していくため、成功、不成功を問わずそれぞれの活動の経過、結果の原因を文書の形で残していくことが必要とされている。
- (iii) 適当な現地活動組織(NGO)の選定の難しさ。
- (iv) プロジェクトの活動がそれ自体で完結してしまわず、他の地域/組織の活動にも影響を与えるために、また、プロジェクトとしても外部からの新しい情報を取り入れられるように、他の機関(省庁等)とのより一層の連携が求められている。
- (v) 住民のレベルにより近い地方行政(市当局)のより積極的な参加の必要性。
- (vi) 地域の現状、ニーズの変化に対応する柔軟なスキームの必要性。

<地域開発> 難民村の主役は誰か？

国名 : コスタリカ
プロジェクト名 : 難民社会復帰導入プロジェクト
協力機関 : UNHCR、国際難民委員会
ターゲットグループ : ニカラグアからの難民 (主に農民)

<プロジェクトの背景>

1979年、ニカラグアにおいて、サンディニスタ軍は少数富裕層に支えられてきたソモサの独裁政権を倒し、政権を握ることに成功した。総人口の2%を占める富裕層が国土面積の60% (しかもほとんどが肥沃な土地に集中) を所有しているという状況下で、この過大な貧富の差のために農民の不満が高まり、時の政治路線は転覆せざるを得なかったのである。だが革命後の政権も国際経済封鎖という外圧に加え国内経済運営にも失敗したために、国民の不満は収まらず不安定な政情は続き、80年代は多くの難民が (約10万人と推定) コスタリカへ流入した。

コスタリカ政府は、これに対応し、国連と協力して国内に6カ所の難民収容所を設置した。着のみ着のまままで祖国を逃れた彼らが、物資援助、政治的支援もなく外国で生きのびていくことは困難であるし、新たな貧困層をコスタリカ国内に形成することになるからである。ニカラグアの内紛は予想以上に長引いたため、難民高等弁務官も従来の緊急援助的プログラムから社会導入プログラムへと移行し、80年代初頭コスタリカ国南部のプエノスアイレス郡、アチオテ村に難民の社会復帰を目指した難民センターを作った。これは難民が収容所を出た後も、自ら生産的活動を営み地域開発に積極的役割を担うべく、さまざまな分野での能力開発、職業訓練、社会サービスの提供を行うというものである。

<プロジェクトの概要>

センターは約200戸の住居、約2000人の収容能力を持ち、センター内での住居、便所、水道、学校、保健センターなどの生活に必要な施設は、難民の人々の手によって建設された。このセンターは従来の難民収容所とは異なり、一つのコミュニティのイメージを持って構想されている。住居も数家族を一つの部屋に押し込めるといった従来の長屋式ではなく各家庭のプライバシーを尊重した一戸建てにした。

彼らがセンターを出たあとも生計を立てていけるように、家具、靴、縫製、編み物、竹細工などのワークショップを設け職業訓練を実施した。畑にはスイカ、パイナップル、とうもろこし、チャヨテなどの野菜を植えたり、鶏、豚、牛などを飼い、食糧配給日には配給した。各国からの援助物資・食糧は、センターのコミュニティ活動の奉仕または職業訓練への参加を条件に配給されている。

小学校は2部制で、コスタリカ政府教育省から派遣された教師が指導にあっている。また大人を対象にした識字教育には米国の平和部隊の隊員があたっている。保健センターでは住民の疾患の治療だけではなく、はしか、マラリアなどの伝染性の病気の予防、妊産婦を対象とした母子保健活動も行っている。また、センター住民内から選ばれた清掃委員によって毎朝トラックによるゴミ回収が行われている。難民たちが自発的に教会 (難民の多くはキリスト教徒である) を作ったり、幼稚園でもセンター住民の若い難民女性自身が補佐として教諭にあっている。家族計画についても独自にセミナーを開きその指導にあっている。

Source: ニューヨーク大学人類学部中米研究科フィールドワークより。

本事例に対するコメント

(1) このプロジェクトでは、難民キャンプが、単なる収容所、あるいは施しの場としてではなく、彼らが生活基盤を築いていくための開発の場として捉えられている点で、革新的である。

(2) しかし、これらの様々な社会普及活動を行っていながらも、難民の自発的参加が予想されたほど思わしくないのは、実施側がプロジェクトに関する情報の公開を拒んだり、活動の計画段階からの難民の意見やニーズを考慮せず、ただマンパワーとしての半ば強制的な参加方式がとられたためと思われる。真の意味での住民参加、つまり住民参加の質が問われている。

<参加型調査> 人々が自らの問題を発見しプロジェクトを提案する

国名 : フィリピン
プロジェクト名 : コミュニティ教育のための参加型調査プロジェクト
協力機関 : フィールドラ (PHILDHARRA、フィリピンの有力NGO連合体の一つ)
IDRC(カナダNGO)、CIRDAP、ANGOC、
カナダ大使館 (資金協力)
ターゲットグループ : 都市、農村の労働者、女性組合、村の住民組織、協同組合ほか

このプロジェクトは、1) 地域住民自らが問題とする課題を参加型調査と参加型計画実施のシステムを使うことを通して解決策を探ること、2) NGOが村レベルでの開発計画立案システム(CIPS: Community Information and Planning System)を開発、普及すること、3) より多くのNGOの参考となるように、さまざまなNGOの現場経験を積極的に文書化していくことを目標としている。

複数のNGOによる援助活動によって、約30地区の農村や都市で、多岐の分野にわたっての活動がおこなわれた。その活動内容として、農村適正技術の普及、農村簡易水道の設置、女性組合の養豚による収入向上活動、土地なし農業労働者に対する水牛銀行による収入向上活動、労働組合の労働実態調査、解散寸前だった消費生活協同組合の再活性化とその店舗からの収入向上への取り組み、農村を襲った台風による被害世帯調査から救援物資の公正な配布への取り組み等があげられる。そしてこれらの様々な活動によってこの地区の農業復興を成功へと導いて行った。

CIPSに従って開発調査からプロジェクト立案までの方法、計画書作成、実施に関する研修や指導が各プロジェクトに対しておこなわれた。プロジェクトの評価では、通常の評価に加え、参加の深度を評価するために、公正な利益の配分、貢献度や責任分担度についても評価がおこなわれた。

Source: CIPS IN THE FIELD. PHILDHARRA and IDRC. 1990. Participatory Research Guidebook. PHILDHARRA and CCS. 1987.

本事例に対するコメント

(1) 活動は、住民組織の強化を基盤に協同組合などに発展する場合が多く、プロジェクト終了後のサステナビリティも高かった。

(2) 貧困層の社会的な疎外状況を考えると、貧困層の「参加」の過程を通して彼らにエンパワーメントをもたらすことが特に重要であると考えられる。

(3) 参加したNGOの多くは住民組織に関する専門的な経験があり、その経験の上に、参加型調査と参加型計画手法を発展させることができた。

*例えば、ビサヤ地方協同組合開発センター(VICTO)は、協同組合連合体の指導実績と研修経験がその基盤にある。適正技術開発センター(ATC)には、ザビエル大学農学部と巨大な共済協同組合を育成した著名な指導者であるレデスマ神父他がいる。またPHC研究所(IPHC)はダバオ医学学校財団(DMSF)の一翼を担う機関でカナダの大学やユニセフと事業経験をもち、また地域組織化の専門スタッフを100人近く抱えており、CIPS開発以前にもプロジェクト実施・進捗管理・評価手法であるPIME手法を確立していた。

2. 保健医療分野

住民の要望調査を行った場合、保健医療分野が貧困層にとって生活実感として優先課題として表現されるとは限らないので、むしろ様々な村落開発の中に統合される方がよい結果を生むことがある。保健医療の専門分野からの診断や地区調査から結論を出しても、それが地域住民の関心とずれていることがあるからである。仮に保健医療の専門分野内で対応できる問題だとしても、プロジェクトによる医薬品などの経費維持が困難であることも多い。住民の保健医療の必要性への理解や信頼関係がない場合には、住民組織の参画により受益者負担を求めていく必要があることもある。

このような点からも保健婦の意欲と活動の活性化を図りながら、村落開発などのプロジェクトの村落開発関連の普及員やNGOとの連携を通して、対人的なコミュニケーションを成り立たせ、ターゲットングや住民参加を図っていく方が望ましい。また、保健分野に関する住民の適切な「需要」創出などに、広報やマスコミなどの手段も欠かせない。

以下に保健医療分野の留意点を列挙し、さらに次ページのマトリックスでは、国際保健上の優先課題と組み合わせて、貧困層がより直接的に裨益するための配慮を考える。

◎協力の留意点

- 基礎サービスが得られない地域／社会グループをカバーする（Coverageを重視する）施策への協力を重視する。社会の関心が低い社会的弱者層を対象に含めるようにする。全体的にみれば「貧困層の問題ばかりに取り組みめない」などと、貧困層を直接ターゲットにすることに消極的になり、量的に矮小化する傾向に注意する。さらに援助機関が相手国内のさまざまな意見に配慮して貧困層を直接援助できるように働きかけることも重要である。
- 政策レベルから行政末端まで一貫した実施体制と参加を得る（専門研究機関のみの活動では、地域内への活動の展開が非常に限られ、将来の実践化のための予算化も困難であることが多い）。
- 地域を代表していると確認した上で、住民組織（行政上や形式的な代表者とは限らない）の計画と実施への参加を得る。財政面と管理面での受益者負担を得る。
- 活動のエージェント等は地区内から住民組織が選ぶ人を採用するようにする。地区内での業務に限定した研修を実施する。
- 中央政府機関、地方政府の行政能力向上、住民組織、NGOの強化及びそのための研修を実施する。
- 貧困層も使える適性技術の普及。社会的・文化的な配慮と、財政と保守面で、住民が自分たちで運営、維持管理ができる技術であることを実証する。
- 普及活動を支援するため、地域住民とのコミュニケーションを通し、地域社会の動員への協力を行う。活動に関する説明会や公聴会を十分に行う。
- プロジェクト開始地区から他地域へのプロジェクトの拡充に協力する。
- 政府、国際機関、住民組織、NGOと対話を継続的に行う。

JICA 貧困対策マトリックス (保健医療)

貧困対策の手法		貧困対策 (基礎保健) の優先分野							(例) 事業ごとに、関連する予算、C/P機関、専門家、5段階評価を記入。				
基礎サービス拡充 Basic Services Strategy	協力の留意点	プライマリ・ヘルス・ケア (PHC) の施設と人材	栄養	下痢症	予防接種	結核	マラリア	エイズ他の感染症、性病、ライ病	母子保健	家族計画	障害予防とリハビリ	必須医薬品	環境衛生 簡易給水とトイレ
全国展開	基礎サービスが得られない地域や層をカバーする施策に協力。社会的関心が低い、社会的弱者層を含める												
行政の参画	政策レベルから行政末端まで一貫した実施体制と参加を得る												
住民組織	計画と実施への参画を得る。財政面と管理面での受益者負担												
村民の採用	地区内から住民組織が選ぶ人を採用。地区内での業務を限定した研修を実施する												
計画・実施能力	中央、地方政府・行政、住民組織、NGOの強化・研修												
適正技術	貧困層も使える技術の普及。社会的・文化的な配慮と、財政と保守面で、運営と維持ができる技術												
広報・公聴会	普及活動を支援するための、コミュニケーションと地域社会の動員への協力を行う												
地域的な拡大	プロジェクト開始地区からの量的拡充に協力												
政策明道	政府、国際機関、住民組織、NGOと対話												

Source: Programme Operations, Policy and Procedure Manual. UNICEF. 1992. The Field Directors Handbook. OXFAM. 1988.

<保健・医療> スラム保健から都市保健システムを開発する

国名 : タイ
プロジェクト名 : 公衆衛生プロジェクト
協力機関 : JICA
ターゲットグループ : 東北部コンケン県コンケン市内のスラム地区の住民、特に女性と子ども

<プロジェクトの背景>

タイでは近年地方都市人口が急増しているが、県庁所在地のある町の県病院以外には予防保健や健康増進を担う都市保健が未整備であるのが現状である。特にスラム地域での保健医療サービスは手薄となっている。そのような状況で、本プロジェクトは保健省のコミュニティ・レベルの保健システムを開発し、その経験を次期の第8次保健5か年計画策定の参考にするために実施された。同様な保健医療プロジェクトであるアユタヤ・プロジェクト（EECとベルギーが協力）や、その他チェンマイ、コラーなどでの都市部における試行的保健医療プロジェクトとの重複を避けるように計画実施されている。

<プロジェクトの概要>

プロジェクトの実施機関は、保健省、コンケン県衛生局、県病院、コンケン市役所である。準備段階から参加型プロセス (Participatory Action Research) をとって進められた。スラム保健の在り方を探る実態調査 (Health Systems Research) には、保健省と内務省、県衛生局、県病院、市役所などが参加し、問題解決のために、地元の大学研究者の助言を得ながら、行政官自らにより通常業務と並行して実施された。その結果をもとに、NGO、各スラムの住民代表も加わって活動が準備、開始された。

この事業では、スラム保健を行政に組み込むことを通して、1) 都市での第1次医療の開発、2) 地区住民（女性）の保健ボランティア制度の開発、3) 地区・家庭ごとの健康カルテなどの保健統計システムの整備など、都市保健システムを開発し、試行している。またスラム地区の実態把握に市役所も参画したことが、保健省では対応できない環境衛生、託児所などの課題への対応に有利に働いている。その他農村保健、保健所歯科、救急などの分野でも技術協力を実施している。また研修を通して地方レベルの地域保健や家族計画の従事者のマネジメント能力と技術の改善を図っている。

保健省はこのプロジェクトの他の地域への拡大を検討しており、全国の代表的な市役所での実施可能性の調査をおこなっている。

Source : JICA医療協力部・公衆衛生プロジェクト

本事例に対するコメント

(1) 準備段階からの参加型プロセスに特徴がある。また、行政官自らが調査を実施したことが、計画の実効性を高めた。

(2) 県レベルにおいて、県病院、市役所衛生部、及びスラム内の保健所間の連携と役割分担ができつつある。また、機材は市内保健所の標準仕様ともなりうる機材パッケージを供与することにより現地レベルでの活動の持続性を高めている。全国レベルにおいても保健省と内務省の間での政策合意が作られ、後年度も内務省側が予算化を承認しており、財政面からも持続性の維持に努めている。