

貧困への取り組み 国際農業開発基金 (IFAD) の経験

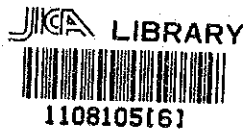
平成4年12月

国際協力事業団
国際協力総合研修所



総 研
J R
92 - 108

貧困への取り組み
国際農業開発基金 (IFAD) の経験



平成4年12月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

国際協力事業団

25391

「国総研セミナー」とは……

国総研セミナーとは国際協力事業団
国際協力総合研修所において行っている
セミナーの略称で、国内外の有識者、
援助関係者により、わが国の国際協力に
かかわる関係者を対象に開発援助の
現状、課題、展望等の情報を提供する
ことを目的としています。

本出版物は、講師の了解を得て講演の
要約をまとめたもので、編集の責任は
国際協力総合研修所にあります。

国総研セミナー

テーマ：「貧困への取り組み ― 国際農業開発基金（IFAD）の経験 ―」

日時：平成4年12月22日 15:00～17:00

場所：国際協力総合研修所 2階 201セミナー室

講師：米坂宏昭

国際農業開発基金（IFAD）プロジェクト事業部アジア課
プロジェクトコントローラー

（講師略歴）

- 1977 東京水産大学 漁業学科卒
国際協力事業団 入団
同事業団神奈川国際水産研修センター、林業水産開発協力部
及びタイ SEAFDEC 水産統計専門家等を歴任
- 1987 ロードアイランド大学院において研修（南太平洋地域における
漁業開発）
- 1990 国際農業開発基金（IFAD）において現職

目 次

講師紹介	1
講 演	1
貧困問題の背景	3
絶対的貧困層の増加、アフリカでの絶対的な窮乏化	4
貧困層へのターゲット絞り込みの必要性	5
80年代=構造調整の10年	5
N I E S・ASEAN経済開発	6
開発プロジェクトの教訓	7
他の開発課題の浮上	13
貧困問題へのアプローチ	15
三大要素	16
貧困層への直接的な切り込み	17
受益者層の開発への参加	17
ターゲッティング	17
社会経済調査	18
NGO	19
長い助走期間と核分裂的な成果の拡大	20
マクロレベル	21
J I C Aの可能性	24
見返り資金	24
NGO	26
モニタリング&エバリュエーション	26
プロジェクトの実行	27
貧困プロジェクトの便益	28
質疑応答	29

国総研セミナー
貧困への取り組み－国際農業基金
(I F A D) の経験

【事務局（佐々木課長代理）】 お待たせいたしました。ただいまより国総研セミナーを開催させていただきます。

きょうは、ローマに本部がごぞいます国際農業開発基金から米坂さんが、ちょうど今日日本にお帰りになっているという機会をとらえまして、テーマとしては、御案内のように「貧困への取り組み－国際農業開発基金（I F A D）の経験」ということで約1時間ほどお話をさせていただきます。その後、皆様と質疑・応答といいますが、意見交換をさせていただきたいというふうに考えております。

講師の米坂さんにつきましては、もう多くの方は御存じかと思うのですが、J I C A にいらっしゃるしまして、もともとの御専門は水産です。本部での勤務、それからタイの方へS E A F D E C (South East Asian Fisheries Development Center) の専門家という形でお出になった経験等がございまして、J I C A の中で御活躍いただいた後、国際農業開発基金の方に移られてお仕事されているということでございます。

それでは、よろしく申し上げます。

講　　演

【講師（米坂）】 どうもありがとうございます。それでは、1時間ほど、雑駁な話になってしまうかもしれませんが、貧困問題に関して、背景なりをお話しさせていただきたいと思っております。

貧困の問題は、開発援助の中でも、やはりかなり難しいイシューの1つになっているのではないかと。今かなりスローガンの的といえますか、我も我もという形で例

例えば — 世銀が90年に貧困をテーマにしたレポートを出したり、今回、アジア開発銀行が貧困を中心としたソーシャル・ディメンション・ユニットというのを組織の内部につくったり、JICAであっても、WID等グローバル・イシューのセクションをつくったりということで、援助機関がバイ、マルチを問わず貧困問題になだれ込んできているのですけれども、どうオペレーション化するかというあたりでみんな戸惑っているというのが現実ではないかと思います。

とはいえ、幾つかの知見なり経験というものは近年相当、蓄積されてきて、例えば私が勤務しておりますIFADは、ほとんど設立以来貧困というものを組織のマネジメントにしてやってきたというような経緯もございまして、決して開発援助の中のメイン・ストリームではないのですけれども、何らかの形で知見といえますか、経験の蓄積がある。その中で「これをやれば成功する」というものはまだないけれども、「これをやってはいけない」というものはかなり出てきているということは言えるのではないかと思います。きょうは、そんな点についてお話しさせていただこうと思うのですが、ただ、問題が非常に広範囲にわたって複雑多岐で、もちろん私の知見なり経験というものは非常に限られているものですから、IFAD自身の取り組みというよりは、その前提になる、IFADだけではなくて、今までの国際開発の経験の中で貧困問題が一体どんな背景で、どこまできているのかというような点を押さえるというようなことを主眼にしてみたいと思います。

イントロ的に申し上げますと、3つぐらい私に制約がございまして、この前、実はアメリカの大学の教授が、デベロップメント・アンソロポロジストなのですが、うちで講演をしたときにうまいことを言いまして、「5年前に自分が言っていたことを考えてみても相当間違っているというのが最近よくわかる」と。開発問題、特に貧困問題に関しては、知見なり経験の蓄積が今、相当急速に起こりつつあって、科学分野で言うと、技術革新や新発見なりがかなり早いセクターに似ているのではないかと思います。そういう意味では、私が今申し上げていることが、もう5年後には全然間違っているというふうになる可能性は大いにあります。この点が1つ。

それから、当然のことながら私はアカデミシャンではございませんので、知の体

系を系統立ててプレゼンテーションするということが本来の業務ではなくて、命題である貧困問題をどうプロジェクト化するか、オペレーショナイズするかということに主たる関心事があるわけなので、そういう意味では、申し上げることが断片的になってしまうかもしれません。

それから3つ目、これはかなり本質的なのですけれども、貧困のイシューというのがひとつ完全に独立した、ほかの開発イシューから独立した分野としてあるわけではなくて、相当の部分が、例えばWIDの分野等とオーバーラップしているわけです。簡単に言うと、一番いい例が母子家庭だと思うのですけれども、開発途上国における母子家庭、農村の母子家庭、都市のスラムの母子家庭というのは、多分、社会の中で最貧層を形成するのだと思うのです。多くの場合、最もバルナラブルな層に当たる。それはWIDという視点から見てもかなり緊急の課題であるし、貧困という視点から見ても緊急の課題である。ですから、ちょうど集合の理論の円で描くと、重なる部分というのが相当あるのではないかと。ですから、貧困プロパーのセクションとか、WID・プロパーのセクションというのは、逆に言うと、かなり限られていて、WIDと貧困と、更に例えば環境であるとか、人口問題であるとかというのは相互にオーバーラップしている。本来であれば、そういったものをかなり統合した視点で見たいとだめなので、貧困は貧困、WIDはWIDなのだというふうにはちょっと言えないわけなのです。どこで切れるかという、ほとんど切りようがないというふうに考えた方がいいのではないかと思います。

貧困問題の背景

とはいえ、そういったさまざまな制約要因はあるのですけれども、貧困問題というのは、言ってみれば、我々開発の実務に携わる者たちにはかなり鋭い問題提起をしているものの1つだと思うのです。例えばJICAやほかの援助機関にお勤めの方々も、例えば小さい子供に「おじさんやおばさんはどんなお仕事をしているの」と聞かれると、大体答えるのが「私たちは途上国の貧しい人たちを助けているのですよ。そういう貧しくてかわいそうな人たちの生活が豊かになるようにお手伝いをするのが私たちの仕事ですよ」と説明すると思うのです。これが最も簡単な

JICAなりOECDなり世銀なりの人たちの仕事の定義だと思うのですが、では本当に、例えばJICAならJICAがやっている事業が途上国の貧しい人たちのためになっているのか、それとも、途上国一般の経済発展には寄与しているのだけれども、その主たる受益者がだれかということになると、必ずしも明確ではない場合が結構あるのではないかと。ですから「貧しい人たちのために助けているのですよ」というのはかなり建前の部分で、本音なり実態の部分では必ずしもそうになっていないことが多いのではないかと、このことは開発援助に携わるすべての良心ある者はかなり痛みとして感じている部分があると思うのです。例えば大規模プロジェクト、インフラプロジェクト等をやって、「まず経済成長を第一に優先して考えよう。そうすればプロジェクトの便益が落ちてきて、それがやがて最貧層まで経済的に潤す筈だ」。トリクルダウンですか、そういうふうな考え方というのは、どうもそうではないのではないかと。むしろ、最貧層なり貧困層はかなりの部分がそのまま残されて、一部の中間層や都市のエリート層がますます豊かになるという構造をつくるだけではないのかという強い疑問が出てきている。であれば、やはり我々自身が我々自身の援助を本当の貧困層にどうターゲティングしていけるのかということがかなり重要なファクターになるのではないかと思います。

(絶対的貧困層の増加)

貧困問題の背景の1つは、やはり絶対的貧困層の世界の中での増加傾向です。よく言われますように「世界に50億人いて、10億人は先進国の人間だ。あとの40億が途上国の人間で、そのうち30億は、途上国の中でも何とかかんとかやっている人たち。最後の10億人がいわゆる極貧層といいますか、極端な貧困層といいますか、貧困ライン以下の人たち」というふうに定義づけられると思うのですが、この絶対的貧困層が増加している。それから、今後の推移を見ても、これが減少に向かうということはちょっと考えられません。それから、アフリカの飢餓ですとか、そういった状況に見られるような、かなり極端な窮乏化現象が起きているのではないかと、最近の報道によりますと、世銀が統計をとり始めて以来のことで、1990年、1991年の途上国の1人当たりの所得は、もしかしたらマイナスに

なったのではないか。要するに、戦後、国連や世界銀行なんかが開発援助を始めて、「いろいろな問題はあったものの、1人当たりの途上国の平均所得は何とかかんとか上昇してきています。1人当たりの平均寿命も伸びているし、就学率も上がっている。乳幼児の死亡率も下がっている。いろいろな援助自体の限界なり問題点はあるにしても、さまざまな分野で着実な成果を上げてきているのですよ」というのが、バイ、マルチを問わずすべての援助機関に携わっている人たちの理屈だったのですけれども、どうも、それも危ういというか、危なくなってきた状況が少しあります。ですから、文字どおり我々の努力が、バイもマルチもみんな努力しているのですけれども、この大きな流れを食いとめるところか、どんどん後ろに押し流されているというふうな状況があるかもしれないというのが1つだと思います。

(貧困層へのターゲット絞り込みの必要性)

2番目は、貧困層へのターゲットの絞り込みということであり、我々の援助をどこに標的にしていくのか、だれに向けた援助にしていくのかということが問われています。例えば日本のODAの予算の総額と世界の貧困層の数を計算してみると、1人当たりには与えられる援助額がどのくらいになるかすぐ計算ができると思うのですが、非常に微々たるものです。これが、もし先進国全体の数字と、これからますますふえると予想される開発途上国の貧困層の人口を考えていくと、1人当たりの援助額というのは明らかに低下していく。要するに、今後、先進国なり国際機関が援助を増やしたとしても、1人当たりの援助額は減っていくわけですから、援助をますます効率的に、有効に使っていかねばいけません。それで、最もニーズの高い部分に的を当てていかねばいけませんということになると思うのです。これが貧困を重視する2番目の理由ではないか。すなわち、途上国開発援助の問題を途上国という漠としたカテゴリーでくくってしまうというふうにはもうできないということではないかと思うのです。

(80年代＝構造調整の10年)

3つ目は、やはり80年代が構造調整の10年ということで、世銀の構造調整が吹き荒れた10年だったと思うのですが、確かに構造調整によるマクロ的な経済の

立て直しといますか、それは長期的には貧困層にとっても有利に働く、これは、経験的にも理論的にもほぼ間違いないのだと思うのです。ただ、短期的には、構造調整が政府支出の減少であるとか、補助金の削除、民営化による雇用の切り捨てといますか、労働者の切り捨てとか、そういったことのプロセスを通じて、やはり相当ディスラプションが起こってくる。その多くが貧困層にしわ寄せとなってくるのではないか。例えば教育コストや医療コストの削減みたいなのが一番端的な例だと思うのですが、これもやはり貧困問題の背景にあるのではないか。

世界銀行の構造調整というのはスチーム・ローラーがグワーンと反対や不満をブチブチとつぶしながらやるような形でやってきたのですけれども、例えば、それに対してUNESCOなんか「人間の顔をした構造調整」というような概念を出して、もっと人間らしい構造調整にしませんかというようなことを打ち出している。そういったものが1つ背景としてあるかもしれません。

(NIES・ASEAN経済開発)

4番目が、NIESとかASEANの経済開発ということですが、貧困問題のパラドキシカルな点というのは、社会がある程度豊かになればなるほど貧困が浮き立つという点があると思うのです。今、我々なんかプロジェクトをやっているのは、貧困問題に対して真剣といますか、かなりまじめに取り込もうとしている政府というのは、実は最貧国の政府ではないのです。ある程度経済発展に成功しているマレーシアだとかタイだとかフィジーだとか、ある程度中進国に近づいている政府が、むしろ貧困問題に対してかなり積極的に考え始めている。それはなぜかという、すごく貧しい国はほとんどみんな貧困層ですから、特に貧困問題というのを掲げて考えるというのがぴんとこないというか、国の経済発展そのものが貧困問題だというようなとらえ方をしている。それに対して一定程度の経済発展を遂げた国というのは、その社会の中に貧困のポケットができてしまうわけです。例えばタイでもバンコクを中心として膨大な数の中産階級が生まれて、バンコクに行ったりすれば、これがあのタイの首都かと思われるぐらいのすごい経済発展を日々遂げている。ところが、その一方で、例えばクロントイのスラムが拡大して

いたり、東北タイの貧困がますます浮き立つというようなことがあるのだと思うのです。

マレーシアについてもそうで、これまでマレーシアは相当順調な経済発展を遂げてきたのですが、ここにきて、やはりハードコア貧困という、要するにかなりしつこく社会に残る貧困層をどうするかというイシューが出てきている。

私が直接担当しているフィジーなんかでも、観光開発だとかサトウキビなんかで南太平洋の中では経済発展はかなり順調な方なのですが、経済発展をすればするほど、例えばサトウキビで潤っているインド人、観光開発等で潤っている都市のフィジー人がいる一方で、昔ながらの村落コミュニティで、昔ながらのサブスタンス農業を営んでいるフィジー人の貧困が浮かび上がってくる。それが、やはり政治問題化してくるということがあるのだと思うのです。そこが貧困問題の難しい点で、経済発展は貧困問題の解消のために不可欠なのですが、ただ、経済発展をすればするほど貧困層と富裕層の格差が広がりますから、この格差を広げないで経済発展をするというのが一番いいのですが、なかなかそうはいかない。必ず取り残された層が出てきて、これが体制に対する不満とか、いろいろな緊張関係を生んでくる。ですから、政府は必死になって何とか最もおくらせている層をプッシュしようとする。それで真剣になるということではないかと思います。

これは余り難しい話ではなくて、例えば日本も1950年代とか60年代に年率10%ずつの経済成長を遂げて、マクロ経済的に見れば、みんなが確実に豊かになっているというときに何があったかという、過疎の問題があったわけです。炭坑離職者の問題だとか公害だとか部落だとか、そういったような貧困層の問題がすごくスポットライトを当てられて、それが、例えば70年代の新左翼運動なんかの1つのばねですよね。要するに「社会全体が豊かになっているなんてうそだ。三谷の労働者を見てみる。」という政治的なアピールというのがすごく強く働くわけです。

(開発プロジェクトの教訓)

5つ目に開発プロジェクトの教訓ということで、開発プロジェクトが今までのよ

うにトップダウン型ではもう有効ではないというのがだんだん分ってきた。受益者、大衆自身が参加するようなものにしていかないと、JICAであれ世銀であれ、ワシントンや東京で物を考えて「こんな計画でどうでしょうか」と言って途上国に持っていても、途上国の農村や漁村ではそれは余り意味をなしませんというふうな認識が大分出てきたのではないかと思います。それはなぜかというと、パーティシパトリー・アプローチがどうしても必要になるという意味ですが、その理由の1つはローカル・ノレッジなのです。これはローカルにある、とりわけ村落レベルに入っていけばいくほど、その地域の資源の賦存状況であるとか、さまざまなローカル・テクノロジー、例えばどんな品種がここではよくて、どういうのはだめだとか、どの地域では昔から魚がとれるのだけれど、どういうわけかこの川には昔から魚がいなかったとか、そういうさまざまなマイクロレベルのローカル・ノレッジというのが非常に重要になってくる。このことは、どうしたって住民自身の参加がなければ得られないことなわけです。もし、こちらの側が住民の参加なしでやるとすれば、膨大な数のコンサルタントを、膨大な期間、膨大な数の村落に張りつけなければならぬわけで、そんなことはできないわけですから、どうしてもローカル・ノレッジが必要になる。

もう1つは、オープン・アカウントビリティ。要するに、援助がたくさん腐敗をその過程で生んできたというのは、これは残念ながら事実ですから、どうやってそれに対するカウンター・メジャーをつくっていくかということに関連して、援助を公開して受益者自身の手が届くものにしていく必要がある。要するに、援助の中間で政府の高官だとか地方の行政官なんかもうまいぐあいに吸い上げられる、途中で横取りできるというのは、ときには受益者1人1人が援助なりプロジェクトの全体像がわかっていないからなのです。もし、彼ら受益者自身がわかっていれば、ある程度そういったイレギュラーな事態が起こってきたときに、やはり社会的に問題になる。ですから、オープン・アカウントビリティ、援助の透明度とか清潔度を上げるためにもパーティシパトリーなエレメントはどうしても必要なのです。

3つ目は、グループ・アプローチということで、援助をする側が特に貧困層を相

手にした場合に、彼らの側が何らかの形で組織化されていないと私たちとコミュニケーションができないというのがあるのだと思うのです。途上国の農村地帯に無数というか、膨大な数でいる貧困層、土地なし農民であるとか、さまざまな離島の漁民やさまざまな陸の孤島と言われるような地域の住民であるとか、都市のスラムの住人とかというのは、我々の側が手ですくおうとしても砂みたいにボロボロこぼれる層で、彼らに対して有効な援助を考えようとすれば、彼らの側が組織化されていなければいけない。例えば、改良・普及事業をするにしても、エクステンション・ワーカーが1軒1軒そんな貧しい農家を訪れていたら大変なことになってしまうわけです。ですから、どうしても彼らがある程度まとまって、例えば彼ら自身に選ばせて最も先進的だと思われる農家に対して技術を付与して、その農家がほかの農家に対して技術を移転するシステムが必要になる。

もっと簡単な例で言うと、信用事業がそうだと思うのですが、そういう貧しい層に対する金融事業をしていくときに、相手の側がグループがなくて個々の人間であると借り手として保証力が非常に弱い。要するに、金融機関の側はとてでもないが個々の農家になんて怖くて貸せないということになるわけです。それを防ぐ1つの手としては、グループを形成させて、そのグループの中の個人に対して貸し付けをします。それで、グループの中のだれかが返済をしないときには、そのグループ全体に対しての融資を差しとめます。1人が返済すると次の人に借りる権利ができて、次の人が返すと更にその次の人に借りる権利ができるというやり方です。これがなぜ成功するかというと、グループ・プレッシャーなのです。同じ村の中にいて、だれかそのグループの中で借りた人がいて返さないと、「今度はおれが借りたいから、ちょっと返してよ」と。そうすると、個人と銀行との関係ではなくて同じ村人同士との関係になりますから、当然自立的なというか、内部から返済を遂行しているというか、そういうプレッシャーが生まれてくる。もう1つは、グループをつくることによって、例えばグループの人がまとまって返済日に銀行の人が来たらグループの全員の分をまとめてお金を返済するとか、そういったこともできてくる。そうしないと「Aさんは今、裏の畑に行っていて3時にならないと帰ってこない」

とか「Bさんはどこか沖に漁に出ている朝にならないと帰ってこない」なんて言っていると、銀行はそれに対応していたらデリバリー・コストがすごく高くなってしまふ。そもそも小規模金融というのは貸し出しの金額が非常に少ないわけですから、デリバリー・コストをどうやって下げるかということを考えないとサステナブルにならないわけです。そうすると、どうしても借りる側の受益者の側にグループなりができていて、彼らの側が積極的にプロジェクトに参加という要素がないと、そもそも成立しないということになるわけです。これがグループ・アプローチといった点です。

それから、パーティシパトリー・モニタリングというのは、モニタリングでもエバリュエーションでもいいと思うのですが、やはり本当の意味でプロジェクトをエバリュエーションするときに、受益者の側からの評価がなくていいのかという簡単な問題なのです。これは多分JICAも同じではないかと思うのですが、我々も自戒を込めて言えば、今プロジェクトのエバリュエーションやモニタリングといっても、しょせん援助する側がまたコンサルタントや自分のスタッフを出して、自分がやったことを自分で評価しているだけです。本当にそれがよかったか悪かったかなんてわからないのです。受益者である人たちがどう評価しているかなんてほとんど調べていないというのが客観的な事実だと思います。そのことに対する真剣な反省があるのではないかと思うのです。どうやってその受益者自身がプロジェクトを評価していくというプロセスができるかという問題です。

それから、フード・フォー・ワークというのは、食糧援助の場合に、単に食糧をばらまいてしまうと、要するにディペンデンシーをただ助長するだけだ。言ってみれば、どんどん乞食というか、物乞いをつくってしまうだけだということで、やはり食糧を与えると同時に必ず働いてもらう、プロジェクトに参加してもらうということが条件で食糧を配給するというのが、例えばWFPなんかやっているようなアプローチだと思うのですが、ディペンデンシーをなくすという意味でも住民参加は必要なのです。

参加については話せば切りがないのですが、あと、今の開発途上国の環境

問題の1つの原因は共有財（コモンプロパティ）問題だと思うのです。例えば山林であるとか、牧草地であるとか、漁場であるとか、そういったところのプロパティがだれのものでもない。要するに管理がだれの責任でもないから、どんどん資源量が下がっても個々の人間にとっては、だれかほかの人が木を伐採する前に、最後の1本になっても自分が切ってしまったほうが得だと思うから、資源は加速度的に低下していくということがあると思うのです。それを防ぐというのは、もうほとんど政府みずからが直接コントロールをして、漁場にはパトロール・ボートをたくさん並べるか、山林には1mごとに兵隊さんにカービン銃を持たせて立たせるか、そういう直接コントロールであるか、もう1つは、コモンプロパティから住民たち自身のコミュニティー・プロパティにしていくという方法しかないのではないかというのは、考えとしてはあるのではないかと思います。例えば、皆さん御存じだと思いますけれど、日本の協同漁業権というのは、1つの漁村がその地場の漁場についてはみんなで管理していく。言ってみれば、100人とか200人の漁民がグループで漁場管理していくという方法です。こういうコミュニティー・プロパティということで、そこに管理の主体をつくっていく。そのことによって資源が加速度的に、技術力の発展に伴って低下するというのを防ごうという発想だと思います。

あと2つぐらい申し上げた方がいいと思うのですが、もう1つは、これはJICAにも多分重要なことではないかと思うのですが、今やはり戦後の開発援助のプロセスの中でわかってきたのは、開発援助をする側がキャピタル・インベストメントに偏り過ぎている。橋であるとか道路であるとか学校であるとか、そういった目に見えるコンクリートの構造物というか、そういったものを中心に援助をしていて、そのプロセスの中で出てくるリカレント・コストというか、経常的な経費についてはどの援助機関も面倒を見たがらない。援助国の側は、「それが支出ができないのであれば援助はできませんよ」と。例えば日本の無償援助だってそうです。日本のミッションが行って何を言うかという、これについては日本の援助で病院を建てましょう、学校を建てましょう。だけれど、おたくの政府の方できちんと

リカレント・コストを考慮して下さい。バジェットとしてアレンジしないと困りますよ。万が一学校や病院を建てた後、そちらの政府の方できちんと面倒が見れないということであれば、将来の我が国の無償援助の対応にもかかわります。」本当にそういうふうに行くかどうか分かりませんが、基本的にはそういうことだと思います。ですから、それはJICAだけではなくて、みんなそう言っているわけで、アジ銀だって世銀だって、みんなそう言うわけですから、そうすると、どうなるかという、キャピタル・インベストメントとリカレント・コストの支出というのがバランスをとれなければ経済発展はもちろんできないのにもかかわらず、キャピタル・インベストメントの方にばかり資源配分され、経常経費の方については、もともと弱い途上国の財政基盤の中から、それがさらに薄くなって、中にはほとんどもうメンテナンスできない。メンテナンスできなくて先進国の標準からすると、メンテナンス・コストがないために早く施設がだめになってしまう。それがだめになるから、また先進国にお願いして、また建ててもらおう。こういう例は、皆さんも多分日常的な業務の経験の中で幾つかご覧になってきていらっしゃるのだと思うのですが、そういうリカレント・コストの慢性的な不足というものに対して1つのアプローチというのは、やはりパーティシパトリー・デベロプメントで、農村なんかのアクセス道路の建設なんかを道路のエンジニアなんかの人に聞くと、技術的には非常に簡単なことで、技術をきちっと移転さえすれば村の人たちで十分できるというのです。道路がどうしてきちっとメンテナンスされないかという、村の人たちの参加なしに先進国の援助機関やその国の政府から契約をとったゼネコンが村にブルドーザーと砂利を持ってきてワーッと仕事をして、2週間か3週間で帰っていく。村の人たちは、その道路がどういうふうな技術的な経過で工事されたかわからないわけですから、それが壊れたって直しようがない。それに対して、時間はかかるけれども、村の人たちを指導して道路をつくった場合、それは確かに舗装道路はできないかもしれないけれど、かなりいい砂利を敷いたような道路ができる。そうすると、雨やなんかで基盤が緩んだりした場合に、村の人たち自身で十分補修できます。それは道路だけではなくて橋でもそうだし、小さな漁港なんかでも

そうだという話を私は聞いたことがあるのですが、こういった問題が住民参加というような発想がないとできないのではないかと思います。

(他の開発課題の浮上)

他の開発課題との関連ということで、例えば環境問題と貧困問題が密接に結びついているというのは申し上げるまでもないと思います。農業であれば、輪作周期がもうどんどん短くなってきている。また、森林伐採がアマゾンやなんかで進んでいる。木を切っている人が必ずしも日本の商社であるとか、アメリカの林業資本だとかということではなくて、言ってみれば、貧しい人たち自身が自分たちの農地をつくるために無秩序に火を放ったり木を切っているということは客観的な事実だと思います。過剰放牧であるとか乱獲であるとか、こういう環境の問題と結びついている。

貧困がWIDの問題と結びついているというのは、先ほどの母子家庭の例で申し上げたとおりです。アジアの貧困層の約10%は母子家庭だろうと言われているそうです。アフリカになると、これが30%になる。ですから、母子家庭が貧困層の中のかなり重要なハード・コアのグループであると言えるわけで、そうになると、WIDの視点からも、貧困という視点からも両方を見ていかなければいけないのではないかというふうに思うわけです。

人口の問題、例えば貧しさが多産の原因であるのは、もう経験的に「貧乏人の子沢山」という言葉で皆さんは知っていることで、経済発展して個人所得が上がれば、それに従って大体子供の数も減少していくというのは経験則的に正しいと言えると思います。

難民の問題、これは今や政治難民ではなくて経済難民が世界の難民の主体になりつつあって、経済難民はとりもなおさず貧困層です。これでおもしろいと思ったのは、一番最近「ローマ・クラブ」が出した『ファースト・グローバル・レポリューション』という本があって、お読みになった方もいらっしゃるかもしれませんが、そこにこれから21世紀に向かっての援助がどうなるかということを書いているセクションがあるのですが、「援助が必然的に貧困対策型になっていく」

と書いているのです。貧困フォーカスの援助になっていかざるを得ないのはなぜか
というと、難民の問題です。今の先進国の援助というのは、花咲かじいさんみたい
なもので、「何をやっても途上国のためになればいいのではないですか」というの
が国民の側の世論としてある。だけれども、これからは、例えばイタリアやフラン
スであれば、地中海を越えて北アフリカから難民が押し寄せ始める。日本も東南ア
ジアや南アジアからますますあらゆる形で難民が入ってくる。となると、「援助機
関は何をやっているのだ。膨大な国民の税金を使って途上国の貧困を何も解決して
いないではないか」というようなプレッシャーがやはり出てくる。要するに、援助
が日本の国益という視点から見て非常に重要なものに — 日本だけではなくて先進
国に相当重要なものになってくる。

例えば今イタリアがアルバニア援助に対しては一生懸命なのです。アルバニアが
世銀から融資をもらったり、IFADから融資をもらったりする仲介を試みたり、
イタリア政府のかなりの部分の援助が今アルバニアに向かっているのです。それは
なぜ起きたかということ、ニュースでごらんになったかもしれませんが、貨物船
に鈴なりになってイタリアに難民が押し寄せてくる。もちろん、その人たちをどう
しようもないわけで、とりあえず港に閉じ込めておいたのですが、結局はアルバ
ニアに送り帰す。要するにアルバニアの経済発展を助けないと自分たちがとんでもな
いことになるという事態になったときに、イタリア政府がどうしたかということ、援
助の中心をアルバニアにしていって、どうやったらその人たちが国から離れないで、
アルバニアにいたままにしていられるかというふうな援助を考える。そうすると、
当然貧困フォーカスになっていくわけです。

ちょっと話が横道にそれてしまいますけれども、ここの重要性は、日本にはまだ
そういうリアリティーがないのでいろいろ強調しておいた方がいいと思うのですが、
例えばECがヴェトナムに対する援助というのをかなり真剣にやっています。こ
の1つのファクターはイギリスのプレッシャーなのです。イギリスがECの中で非
常にプレッシャーをかけて「援助をヴェトナムに振り向けろ」と。なぜそうかと
いうと、香港にいるヴェトナム難民なのです。香港にいるヴェトナム難民をイ

ギリス政府が強制送還しようとしたときに国際世論の猛反発に遭った。そのときに
ヴェトナム政府を何とかなだめて引き取らせて、「秩序ある難民送還」というふ
うにするためにどうしたかという、要するに「難民の人たちの定着化というのを
ちゃんとプロジェクトとして組みます」ということと抱き合わせにしたわけです。
ちょうどE Cのミッションがいたときに僕もハノイにいたのですけれども、もう信
じられないような、ミッション自身が「どう金を使っていいかわからない」という
ぐらいのファンドがついて、ほとんどばらまき型になって相当不評は買っていまし
たけれども、これなんかは1つの例で、難民の問題というのが必然的に援助機関の
援助の視点を貧困問題に振り向けざるを得なくしていくのではないかというのが予
想としてあるということです。

あと災害と貧困問題が結びついているのは、バングラデシュのサイクロンがどこ
まで天災で、どこまで人災なのかというようなことを見ていただければよく分りま
す。麻薬というような新しい問題でもこれが貧困の問題と結びついているのは、供
給サイドで言っても、例えばラオスやビルマの山岳民族がケシの花以外に作るもの
があるかという問題があるし、今度は需要の側で麻薬が貧困層をつくり出していく
という、いわゆる二次貧困を引く起す。要するに、麻薬だとかギャンブルだとか、
そういったものがなければ基本的な収入というのは、貧困ラインの上にあるにもか
かわらず、そういう慢性的な薬物中毒であるとか、アルコール中毒であるとか、
ギャンブルであるとか、そういったような社会的なエレメントが加わるがために収
入が落ちて、家族として見ると貧困ライン以下にある、こういう二次貧困の問題と
いうのが都市のスラム層を中心に出てくるのは麻薬の問題が大きい要素です。それ
から、エイズであるとか、その他の問題がいろいろあります。これらが貧困問題の
背景にあるさまざまな問題点だと思います。

貧困問題へのアプローチ

こういった貧困問題があるという、背景としてはわかりましたということで、で
は、どう具体的に貧困問題にアプローチできるのでしょうか。我々の側に何がなし
得るかということが次のテーマになると思うのですが、幾つかお話しします。

(三大要素)

1つ1つ説明していきたいと思うのですが、すごく大ざっぱに見れば、貧困問題に対応する三大要素というのがやはりあるのではないかと。1つは公共サービス。初等教育であるとか、医療であるとか、住宅であるとか、下水道、ごみ、し尿処理だとか、アクセス道路だとかということです。これは一般的なソーシャル・デベロップメントというふうには考えない方がいいとか、混同しない方がいいというのは、例えば教育問題というのについても、貧困を視野に入れると、やはり大学教育ではなくて小学校教育になるでしょうということなのです。どうしても開発途上国援助が大学教育だとか高等職業訓練だとかというのに偏りがちだということ、それに対する1つのアンチテーゼとして貧困フォーカスの公共サービスがあるわけで、単に教育セクターに対する援助をふやせばいいという話ではないのです。それから、医療についてももちろん同じで、例えば近代的な施設を整えた都市に総合病院を作るとだれが利用者でしょうか。都市のエリートや都市の富裕層が使うだけで、農村やスラムの人たちはそんな病院には行けないので、そうなれば、やはりプライマリー・ヘルスケアだとか、そういった低コストのロー・インプットの医療サービスをどう整えていくかというような課題が出てくるのではないかと。

公共サービスに続く三大要素の2つ目は、やはり所得の獲得であると思います。所得の獲得というようなエレメントがないと、貧困問題は社会福祉の問題になってしまうのです。経済発展の問題ではなくて社会福祉の問題になる。そうではないというのは、農業であるとか、労働集約的な産業であるとか、都市のインフォーマル・セクターのスマール・ビジネスであるとか、そういったものの開発というのを支援することによって、貧困層自体が単に哀れみを受けて何か助けてもらう、いつも社会福祉の対象であるものから経済発展のエンジンになり得るということだと思うのです。ですから、どうやって彼ら自身に所得を獲得させるかということです。

3つ目のファクターとしては、最低限の福祉といいますか、セイフティー・ネットとか、極端な極貧状態、ソマリアの難民のような状況の中での緊急避難的な援助で、これらが三大要素と言われるものなのですけれども、もし、ここにマクロ

経済的な調整、貧困バイアスのない経済政策を取るというような、マクロ経済を加えれば四大要素というふうに言えるかもしれません。

(貧困層への直接的な切り込み)

2番目として、かなり重要だと言われてきているのが、貧困問題を間接的にとらえるのではなくて、貧困層へ直接切り込むべきだということです。今までは「資本集約的な産業育成をすれば、そこで雇用の増大であるとか、サービス産業の育成とか、そういうことを通じて必然的に貧困層が助けられるのだから、そんなに心配することはありません」というような意見だったと思うのですが、ここにきて、やはりそれではだめで、貧困層へ直接切り込んでいくような援助を考えなければいけないということが言われています。

(受益者層の開発への参加)

3つ目は住民参加。先ほど申し上げました受益者自身の開発というのをエレメントとして組み込んでいかなければいけない。こちらの側がトップダウンでやっていったのでは、それ自体どんなにうまくデザインされていたプロジェクトであれ、トップダウンというメカニズム自身に貧困層を助ける貧困解消型のプロジェクトになり得ない要素が付随するということです。

(ターゲティング)

4番目はターゲティングということで、貧困層をどうやって振り分けるか。その貧困層の振り分けというプロセスを経ない援助は、援助の便益のかなりの部分が富裕層であるとか貧困層以外のところに流れてしまう。もしくは、例えば農村なんかの貧困層というものをターゲットにした援助であっても、村落の中での貧困層が置かれている社会経済的な、もしくは政治的な条件というのを無視して行えば、それが意図した援助の便益がほとんど村のエリートの人たちにかすめ取られてしまう。ルーラル・エリートといっても――我々はルーラル・エリートと呼んでいますけれど、我々の生活に比べたらルーラル・エリートだって、ほとんどすごく貧しいわけですから、村の中で比較的裕福だというだけの話ですから、彼らだって必死に援助の便益を取ろうとする。例えば、貧しい層が借りられるようにアレンジしたクレジット

を自分たちがみんな借りてしまって、貧しい層には信用供与の割り当てがなくなるとか、援助物資がみんな何らかの形で村の伝統的なエリートに取られて、貧困層はそれに対して文句も言えないというような状況が多々あるのでないかと思います。ですから、どうやってそれをターゲティングするかということと、それからターゲティングした後、アイデンティファイされたターゲット・グループに対して、どうやってターゲティングを保証していくか、これはもっと難しいのですけれども、この2つのファクターがあると思います。

(社会経済調査)

次にRRA (ラピッド・ルーラル・アプレーザル) ですけれども、最近、やはり貧困問題に関連して、手法的にも、テクニックの問題としてもいろいろ新しいものが出てきて、ラピッド・ルーラル・アプレーザルとか、パーティシパトリ・ルーラル・アプレーザルとか、今までのソシオ・エコノミック・サーベイとは少し違って、受益者自身に現状分析をさせる。今までは先進国からソシオロジストやエコノミストがぞろぞろ村へ行って、そこで、我々が調査をする側で、彼らは調査の対象物ですというような基本的なパラダイムがあると思うのですが、そうではなくて彼らが我々に教えるのだという考え方です。コンセプトとしてはわかりますけれど、ではどうするのですかという疑問が皆さんあると思うのですが、これを言い始めると1時間か2時間がなくなってしまうので、こういうのがあるということだけ申し上げておきます。こういったものが出てきている、手法的にもだんだんいろいろおもしろいものが出てきています。

それから、貧困マッピングも貧困層を特定する場合の1つのテクニックです。簡単に言ってしまうと、トランスパレンシーに、例えば1つの国を州とか県単位に分けて、その州の1人当たりの所得が低ければ2ポツを打つ、少し高ければちょっと1ポツを打つ、比較的高いところは打たないとか、例えば母子家庭の多い県についてはポツポツをたくさん打つとか、そういうことをしていったら、そういうトランスパレンシーを何枚もつくって、簡単に言うと、それをまとめてみると、その国の中で貧困問題の優先度の高い地域が浮かび上がってくる。これが簡単に言うと、貧

困マッピングの原理なのです。こういったものを通じて貧困問題というのが単に、かなり抽象的な、概念的な、余りオペレイショナイズされていない開発援助の 이슈から、もっと援助機関が十分オペレイショナイズされた形でできる援助に今は切り変わりつつあるというのが現状ではないかと思います。ですから、こういういろいろな新しい手法が出てきていて、完成されているもの、完成されていないものがいろいろあると思うのですけれども、援助機関の役に立つようになってきているというふうに言えるのではないかと思います。

(NGO)

それから、貧困問題を考えるときにNGOとの関係というのはほとんど密接にして不可分で、なぜかという、やはりこれまでの援助の経験の中で、世銀や国連機関やJICAやOECDというような公的な援助機関は貧困層と直接デーリングできない。それは、やはりこちらの側の官僚組織の問題もあるし、膨大な金額の援助予算を抱えていて、みんな村単位だとか、個々の部落単位で貧しい人たちの5人のグループなんか相手にできません。これは客観的な要素としてそうだろうと思うのです。それをやろうとすれば、例えばJICAに職員が1万人いるとか、世銀が今の10倍の規模でなければ対応できないかということになって、それはとても認められないとすれば、やはりNGOと公的な機関とのデマケというか、役割分担が必要になってくるのではないか。その一方で、NGOの得意分野は何かというと、住民や貧困層と直接向かい合っている、日常的なレベルで直接デーリングしている。ですから、考え方としては、我々がホールセラーで、彼らがリテラーだ。要するに、援助には2つの段階があるのではないか。ホールセリングする部分とリテールする部分があるのではないか。ですから、コンペティターでは決してないわけで、ましてや敵対者では全然ない。我々も彼らの日常的な努力というのが必要だし、彼らも援助機関の大きなファンドとか、大きなサポートというのがどうしても必要になるわけです。この考え方は、一部にあるNGOのアプローチが公的な援助機関に対するアンチテーゼだという考え方とちょっと違うと思うのですけれども、そういう考え方は多分間違っているというのは、NGOでもかなり大きくなっ

てきて、国レベルで事業をやるようになると、普通の援助機関と同じような官僚主義の問題だとか、非効率の問題だとか、トップダウンのマネジメントの問題だとかたくさん出てきて、ほとんど変わらないというのが最近分ってきたことではないでしょうか。だからNGOも規模が大きくなればJICAや世銀と同じですよということです。であれば、やはり、そこで役割分担をしていって、相互に強いところを補強し合う方がいいのではないかという考え方が出てくるのではないかと思います。

（長い助走期間と核分裂的な成果の拡大）

7番目に、長い助走期間と核分裂的な成果の拡大。貧困プロジェクトの1つの弱点は、短期間に事業が完結しない。要するに、相手にしているのが生身の人間ですから、そこには説得というようなファクターもあるし、エンパワーメントというようなファクターもあるし、相当じっくり時間をかけてやらなければいけない。ですから、単に道路をつくるとか、単に学校を建てるとか、単に肥料を何十万トン供与するとか、そういった形でインプット、アウトプットを図れないという、極めてヒューマンなエレメントが強く出てくるというのがあると思います。

ただし、その逆に、強みとしては何かというと、ヒューマンなエレメントがあるからこそ、一たん成功すると援助がとまっても自己拡大していく可能性はある。その1つの例として、グラミン銀行の経験があります。これは御存じの方もあるかもしれませんが、貧困層、特にバングラデシュの土地なし農民とか、そういう、ほとんどそれまで常識的には金融の対象にはなり得ない「アンバンカブル」だと言われていた層に対して金融は可能ですということを示した、かなり画期的な事例だと思います。これにも援助機関のサポートというのはあるのです。IFADもサポーターの1つです。しかし、それ以上に住民、貧しい人たち自身だってみんな合理的な人たちですから、隣の村でこんなことをやっていると聞けば、「では、おれたちの村でもやろうよ」というふうになるわけです。そこに、もう援助のエレメントがなくても人間の知恵でどんどん拡大していくということがあるのではないかと思います。これは、このグラミン銀行だけではなくて、いろいろ

なプロジェクトに言えることで、一端成功すれば自己分裂的に拡大していくということがあります。

(マクロレベル)

ここにはちょっとレジюмеに書かなかったのですが、アプローチの1つとして、やはりマクロ経済的なところも押さえておく必要があるのではないかと。今まではずっとミクロのプロジェクトのレベルでのお話をさせていただいたのですが、今これからお話することは、かなりマクロレベルの、国としての経済政策の問題です。例えば、途上国の場合には農産物のかなり限られた商品作物の輸出で成り立っている経済が多くて、そうすると、政府が税収確保のために輸出税を農産物に対してかけるわけです。これは明らかに農業生産の低下というものをもたらしますから、言ってみれば、貧困層から取ったそのお金で資本蓄積をして産業投資に結びつけていこうという考え方で、やはり貧困バイアスがある。それから、都市住民に対する融和策として食料補助金をつけていく、特に主食への補助金で、小麦だとカメイズなんかに対してつけて都市で安く売る。政府の側に、一時の日本政府のように、農家から高く買い上げて安く売るだけの財力があればいいのですが、ほとんどの国ではそれがありませんから、基本的に都市で安く売るためには農村で安く買わなければならないということがあって、これも農村の貧困層に対するバイアスある政策になります。

それから金融で言えば、途上国でよく行われるのは利子補給（インタレスト・サブシディー）です。このインタレスト・サブシディーが労働に対する資本の限界費用を下げる。要するに経営者がいて、労働集約的な生産モードをとるか、資本集約的な生産モードをとるかというときの賃金と金利、これが2つの大きなコスト要因になると思うのですが、金利の方については利子補給の人為的なファクターがあって、機械設備を輸入するなり、設備投資するということの費用が労働力を雇用する費用よりも下がってしまう。そうすると、労働力を雇用することが貧困解消の一番重要なファクターであるにもかかわらず、要するに過剰労働力を抱えている社会で、できるだけ人をたくさん雇う生産モードが必要であるのに、こうい

う利子補給というのは本来の目的に反する結果になります。

それから、輸入食糧のための人為的な外為管理であるとか、さらに一番大きいマクロ経済的な問題点として土地制度もあります。これはなかなか言うはやすく行う難して、日本や台湾や一部の国を除いてできないのですけれども、土地改革というか、農地改革というか、そういったものをやり切れるかどうかというのが1つの政策課題であるのだらうと思います。

それから、先ほども申し上げましたけれども、貧困層の生活水準の向上のためには、いろいろなコンストレイントというか、制約要因があるのだと思うのですが、その1つが勿論資金です。これは、どんな農村に行っても — 皆さん、もし農家の方なんかとお話しすればわかると思いますけれども、どんな村でも必ずいろいろないいアイデアを持っていて、こんなことをやりたい — 牛を飼いたい、鶏を飼いたい、新しい漁船を買いたいというような人がいて、「だけれど、私たちなんか銀行はお金を貸してくれません」と。ですから、考え方はあるし、アントルプレナーシップ、労働力もあるのだけれど、資本がないために生活向上ができないという人たちがいるわけです。この人たちに対してクレジットを供与していくというのが極めて重要な政策になるわけです。なぜクレジットが非常に重要であるかという、クレジットというのは受け手の側がそれを自由に物に変換できるからなのです。日本政府が肥料を食糧増産援助として配っても、本当にその肥料が当該社会の中で最も今必要なものであるかどうかという保証はほとんどないのです。ただでくれるから農家はみんなもらいます。ただでくれるから、非常にやすい価格でくれるからもらいますけれども、それが最もいい経済資源の使い方であるかどうかについては何の保証もない。クレジットというのはお金であげるわけですから、買手の側がそれで肥料を買うか、漁船を買うか、トラクターを買うのか、牛を買うのかというのは買手の側の判断で決まる。そこにクレジットの強さがあるのだと思うのです。

同時に、多くの開発途上国において単にドナーや政府の側がクレジットを与えるというだけでなく、住民にセイビング・モビライゼーションというか貯蓄をしてもらって、その貯蓄が国のマクロ経済の中に還流していくという構造をつくら

と、国全体として資本不足に陥ってしまう。ましてや1970年代の失敗の中で先進国の商業銀行なんかは途上国にもうお金を貸さないわけですから。そうすると、外国貯蓄（フォーリン・セイビング）だけに頼って経済発展を——フォーリン・セイビングの中には世銀だとかIFADなんかも入るのですが——そういったものだけに頼って経済発展をしようとしてもかなり無理があって、どうしても内部でセイビング・モビライゼーションしていく必要がある。これは日本の経済発展のプロセスの中でだって農家だとか都市の中小工業の方々に、要するに貯蓄の機会を与えて、彼らが貯蓄をしたものがまた経済のストリームの中に戻ってくるというシステムをつくって経済発展をしてきたわけです。ですから、単にクレジットを供与するだけではなくて、セイビングのチャンスを与えるということが彼らにとっても重要だし、国全体にとっても非常に重要になるということです。

最後ですけれども、政策対話、貧困層に対する偏見の除去、貧困層に不利な制度の是正ということについて。貧困層への偏見の除去という意味では、これは先進国に行って政府の高官と話せば、貧困問題に対する正しい認識を持っている方ももちろんたくさんいますし、高いレベルのコミットメントを持っているセクションやエージェンシー、またエリートも多いのですけれども、その一方では、やはり貧困層に対する伝統的な偏見というか、例えばアンバンクブルであるとか、「彼らに金かなんか貸したって返ってくるわけがないではないですか」というような発想とか、「基本的に彼らが貧しいのは、彼らが怠け者だからですよ」というような発想、「あの人たちは基本的に物ごいして人を頼って生きていく人たちで、自分で自分の未来を切り開こうなんていう気はありません」とか、「貧困層は非生産的だから貧しいのです」とか、もっと簡単に言うと「あの人たちはばかなのです。教育なんかしたって意味がないのです」というような意見だとか、そういうかなり伝統的に、都市のエリート層が農村や都市のスラムの住民に対して持つごく平均的な偏見とか、そういったものを政府の役人だって共有しているわけです。そういったものどうやって援助する我々が対話をしていけるかというのは、かなり大きいファクターではないかと思えます。

JICAの可能性

時間もなくなってきたので、もうはしょってしまいます。「JICAの可能性」ということで、ほんの10分ほど時間をいただいてもいいですか。

貧困問題の背景なり、アプローチなり、かなりいろいろなことを申し上げたので、少しグチャグチャになっているかもしれませんが、こういった背景の中でJICAにどういったことが可能であるかということ、ちょっと私なりに考えてみました。ただ、私のJICAでの経験というのも、少しアウト・オブ・デイトなので間違っているかもしれませんが、それは皆さんのアップ・ツー・デイトな情報で修正してください。

(見返り資金)

まず1つは、今、私が何度かクレジットとか、ファイナンシャル・デベロプメント、金融開発というものが、貧困問題への取り組みの中でかなり欠かせないエレメントである、欠かせないファクターであるということは、いろいろな事例を挙げて申し上げたと思います。それに対して「JICAの今の援助スキームではちょっとどうしようもないですね」というのがよく返ってくる答えなのですが、実はそんなことはなくて、特に無償援助なんかを中心にして、これが本体移管になってくると、食糧援助やその他の無償援助での見返り資金の問題が出てくると思います。この見返り資金について私が知っている限り — もし、間違っていたら修正していただきたいのですが — 今の時点では、日本側で援助をするときに、見返り資金について「開発のファンドとして使いなさい」とか、「開発の原資として使いなさい」と言っているだけで、具体的にどう使うのかというところまではデザインしていない。開発途上国で、言ってみれば、現ナマを持たせて「これを社会の福祉のために使いなさい」と一般的な命題だけを与えて、具体的なプロジェクトのデザインをしないで与えるというのは、ほとんどモラル欠除ではないかと僕は思うのです。「モラル欠除」という言葉がちょっと妥当でなければ「不十分」ではないかと思うのですけれども。逆に言うと、JICAの側にはそのファンドをデザインさえしていけば、それを貧困層に対する金融のファンドにしていけるわけです。特に貧困層が必要な

ものは、大規模農業開発なんかと違って必ずしも輸入財ではないですから、外貨が必要でなくて内貨だけで、例えば「牛を2頭買いたい」と、だれが牛を売っているかということ、村で牛を10頭飼っている人の所で子牛が2頭生まれたから、そこから2頭買いたいとか、このくらいのレベルの話ですから、そうすると、内貨で十分対応できる。JICAの側は無償援助で、例えば肥料を2万トン供与しました。その当該国政府は2万トンをマーケットで売るわけですから、安い価格で売るか市場価格で売るかわかりませんが、売って、それが見返り資金として入ってくる。

「では、この見返り資金のファンドにして貧困ファンドをつくったっていいではないですか」という話は出てくると思います。ですから、単に無償援助で物をやって、そこまでおしまいしないで、見返り資金が入ってきて、それをどう使うかというところまでデザインしていくということによってJICAはすごく高いレベルの可能性を持っているのではないかと思います。それが、「自由度の高い案件の可能性」ということと、それと、その裏返しである「責任」ということだと思います。

もし、今のJICAの側にこれをうまくデザインしていただくだけの経験がまだない、自信がないということであれば、世銀だとかIFADのプロジェクトの一環として組み込んで、協調融資をすればいいわけです。要するにJICAとしては、この2万トンの肥料を供与して、その見返り資金としてのファンドがある時、例えばIFADがこの国で実施するプロジェクトのデベロップメント・ファンドの一部として使う様なケースです。そうすると、IFADのプロジェクトのデザインがそのままJICAの見返り資金用にも使えるわけです。ですから、何でも自分たちでやらなくても、協調融資というか、協調援助ということを考えていけば、かなりの部分が、最初の少なくとも学習過程においては、ほかの援助機関の一部に組み込んで管理をしてもらうことはできるのではないかと思います。

2番目については、やはり小規模金融案件という傾向を通じて、見返り資金なんてしょせんは小額ですけれども、ただ、これがうまくいって、1つのスキームとしてうまくいけば、例えば、それを拡大した形でOECFのファンドを持ってくるとか、世銀のファンドを持ってくるとかということ是可以できると思います。例えば、今、

仮にJICAがどこでもいいのですけれども、ヴィエトナムならヴィエトナムで食糧増産援助なり無償援助をやって、その見返り資金を使ってファンドをつくって、貧困対策プロジェクトをやったら非常にうまくいくクレジット・プロジェクトができたとします。原資は何のことはない。300万USドルの本当に小さなパイロット・プロジェクトです。もし、これが成功したら、多分JICAが放っておいても世銀からもアジ銀からもOECFかも来て「ぜひ、これと同じのをやりたい。ちょっとレポートを見せてください」ということになると思います。それだけ優良な農村案件だとか、優良な貧困解消案件というのはないですから、うまくいったJICAの案件には放っておいてもあちらから飛びついてくるということになって、JICAは世界のドナー機関のオピニオン・リーダーになってしまうということもあるかもしれません。

(NGO)

次にNGOとの可能性ということですが、今の日本のODAとNGOのかかわりというのは、概して対NGOの対する補助金の交付といったことが、公的機関がパートナーであるというよりはスポンサーという感じになると思うのですが、貧困問題をやっていく中では必ずNGOとパートナーシップを確立しなければなりませんから、これがJICAにとって新しい可能性を生んでくるのではないかと思います。OECFについても多分同じことが言えるのではないかと思います。

(モニタリング&エバリュエーション)

それから、経験の不足ということ言えば、先ほど申しあげましたように、貧困プロジェクトというのは、まだエボルピングしているプロセスで、これが何か虎の巻きみたいなものがあって、これでやっていけば、すべて貧困救済のプロジェクトができるというようなものはないのです。それは、皆さん御存じだと思いますが。とすると、組織の中であって自分たちが今やっているプロジェクトがどのぐらい有効であるかというのを常にモニタリングして、エバリュエーションしていくシステムが絶対に不可欠なのです。要するに、やりながら自分たちが学んでいくというプロセスがないと貧困とかWIDとかというのはできないのです。そうすると、モニ

タリング&エバリュエーションは単におごなりの、要するによくからかって言う「デベロップメント・ツーリズム」みたいなミッションがいて、チョコチョコッと現場を見て、「何となく相手国政府も感謝しているから、いい案件ではないですか」なんていうレポートを書いているのではとても追いつかない。かなり、もうちょっと真剣な腰の座ったモニタリング&エバリュエーションをやらなければいけない。プロジェクトの経験をJICA全体で共有するというシステムをつくっていかねばならない。今、JICAの中には多分——もし間違っていたら訂正してください——個々のプロジェクトについては、それをモニタリングするなり、エバリュエーションするなりというシステムは、かなりシステムティックにだんだんできつつあるのだと思うのです。だけれど、そこで出てきた経験をどう組織として共有するか。もしくは他の組織に対してどうメッセージとして投げるかというシステムは多分ないのだと思うのです。でも、これがないと貧困問題には対応できないのだと僕は思います。このプロセスがないと難しい。どうしたらいいかはJICAの皆さんが考えていただければいいことだと思うのですけれども、1つの問題提起として申し上げておきます。

(プロジェクトの実行)

それから、具体的にどう貧困プロジェクトを実行するかということについては、大体お話を聞いていただいて、コンセプトとしては何となくわかっていただけたのだと思うのです。ただ、実際にやってみないとなかなかイメージがわきません。ですから、僕が推薦したいのは、2つでも3つでもいいから貧困プロジェクトをやってみる。それで、やってみたプロジェクトの内容、コンポーネントであるとか、スキームであるとか、インスティテューショナルなアレンジメントであるとか、それと、今申し上げたモニタリング&エバリュエーションの結果というのをパッケージにして、組織の中でやはり情報を流布するというか、みんなに広める。そうすれば「ああ、貧困プロジェクトというのは何だ、こんなことでやることなのか。それなら私たちのセクションでも取り入れられますね。」というようなことなるのではないかと思います。そういうことを通じて、あらゆるコンポーネントの中に、あら

ゆるプロジェクトの案件の中に貧困の視点を組み入れていくということができないのではないかと思うわけです。

(貧困プロジェクトの便益)

話が長くなりましたが、最後に1つだけ簡単なことで、最近読んだ本におもしろい例が出ていたのですけれども、もしかするとこのエピソードが貧困問題のことに一つ一番よく表わしているのではないかなという感じがするので、ちょっと申し上げます。

今仮に2つのプロジェクトがあって、1つはマニラの高速道路の整備をするというプロジェクトがある。これの内部収益率をJICAの開発調査なんかでやってみたら非常に高いということがわかって、「これは非常にいい案件だ」と、伝統的にはそういうふうになるわけです。その一方、ネグロス島の農村貧困解消プロジェクトというのを同時に調査をしてみたら、こちらの方はフィージビリティがないわけではないけれども、内部収益率はそんなに高くはありませんというふうな結果が出ました。但し、前者の高速道路の整備の方はだれが主たる便益者であるかということ、当然マニラに住んでいて、自動車を持っている人たちですから、これは社会の中の比較的富裕層なわけです。要するに、社会の中の比較的富裕な層を対象にすれば——私が言っているのは第一義的な便益者です——高い内部収益率のあるプロジェクトがあるし、方や、もし貧困というものを焦点に当てると、ネグロス島の農村開発のように、受益者は貧困層なのだけれども、内部収益率は必ずしも高くないという、そういう意味では二律背反の状況が出てきて、どちらをとりますかという問いがでてきます。これが貧困プロジェクトの1つの難しさかもしれない。というのは、貧困プロジェクト多くの場合に、内部収益率とか、伝統的なコスト・ベネフィット・アナリシスとか、経済分析的に言うと、必ずしも高い経済効果が期待できない。そこで何が問題になってくるかというと、都市の車を持っている富裕層に対する、経済単位の1ペソなら1ペソの社会的便益はネグロス島に住んでいる貧しい農家の便益1ペソと同じなのかということなのです。これは、かなり哲学的な議論になってしまうので余り詳しい説明はしませんけれども、これが1つの課題であ

るということ。

もう1つは、ネグロス島のプロジェクトはやめて、仮に高速道路の建設を決めたとしても、そこでもまだいろいろ考える余地はある。例えば都市に住んでいる貧困層だってやはり高速道路は使うわけですから、ただ、彼らがどうやって使うかという、多くの場合がそこを走っているバスの乗客として使っているということになるわけです。富裕層の方は自家用車に乗る。だったら、高速道路の入り口を2つ設けて、バスはただだけれど、乗用車からは高い料金を取るということにしたっていいではないかという話があると思うのです。ですから、既存のインフラ・プロジェクトであっても、だれが受益者であるかということを考えることによって、ほんのちょっと手を加えることによって貧困対策の要素を加味したプロジェクトにはなり得るのです。貧困問題というのはスペシフィックに貧困プロジェクトをやっていくということだけではなくて、今やっているありとあらゆるプロジェクトの中に、ちょうどWIDとよく似ているのですけれど、女性の視点からも見ていくのと似ていて、貧困の視点からもう一度見直してみようということがプロジェクトのあり方としてあって、そういう意味では、これからJICAのいろいろなプロジェクトの中に組み入れていただけないかというふうに思っています。

質 疑 応 答

【事務局】 それでは、あと40分ほどお時間がございますので、皆さん、いろいろ質問とかコメント、その他があると思いますので、自由に――応記録をとっている関係で、もしできましたらコメントなり質問の前にお名前を言っていただけると後で整理しやすいと思いますので、どなたでも結構ですので、どうぞ。

【質問者】 先ほど、例えばJICAの中でM&Eの組織的な整備というのがないと貧困対策というのも実質的に行えないというか、やりにくいのではないかというお話があったので、それを少し敷衍していただきたいのと、それをIFADはどういうふうに関係にやっていたらいいかということをお話していただければと思います。

【講師】 まず、モニタリング&エバリュエーションというのがやはり援助機関にとっては「言うはやすく、行うはかたし」だと思うのです。なぜかという、援助機関の中にエバリュエートされる人がいるわけですから、プロジェクトを評価して「これは余りデザインがよくないですね」ということになると、だれがデザインしたかという、同じ組織の中にデザインした人がいるわけです。そうすると、やはり JICA の中でも全く同じことが言えると思うのですが、やはりだれかが傷つくというか、おもしろくない人が出てくるわけで、そういう意味では、世銀であってもエバリュエーションのセクションとオペレーションのセクションというは常にいがみ合っているし、IFADでも、正直に申し上げると、私たちのセクションとエバリュエーションのセクションというのはかなり犬猿の仲なのです。我々からすれば、彼らは余りにも公式的で、要するに「カッコイイ」ことを言い過ぎる。彼らからすれば、やはりエバリュエーションというものをちゃんとやっていかなければいけない。それは、みんなイメージ的にわかると思うのです。ただ、私が先ほど申し上げたのは、今の JICA の中にもエバリュエーションのシステムはあるのだと思うのですけれども、プロジェクト・サイクルとしての位置づけが問題だと思うのです。プロジェクトを発掘して、実施して、エバリュエーションで一応終わりですという感じになっているところがイメージ的にあるのではないか。しかし貧困プロジェクトはさっきから申し上げているように、エボルビングというか、どんどん進化して、組織自身が学んでいくというプロセスが必要ですから、そうすると、そこが終わりではなくて、また、そこが出発点になるということで、単に完結したプロジェクト・サイクルの中の終点ということよりは、組織の事業全体の流れをつくっていくという意味でとらえ直す必要がある。もう1つは、異なったセクションだとか事業部の間での、例えば異なった国の事務所といますか、JICAのタイ事務所とインドネシア事務所とか、そういう間でのモニタリングだとかエバリュエーションの、そこから得られた教訓とか知見とか、そういったものを共有するシステムがないと、組織として貧困やWIDというものに対してなかなか強くなれないということが言えると思います。

もう1つは、モニタリング&エバリュエーションのことで言えば、先ほど申し上げましたように、モニタリング&エバリュエーションのプロセスの中にどうやって受益者層自体をインボルブできるかという課題があります。今のような形で2週間程度のミッションを出して、国内の混成チームで、必ずしもエバリュエーションの専門家ではない、大体セクター別の専門家の方々が日本の、JICAの方の視点から現地に行っています。話をするのも大体プロジェクトの相手側——せいぜいカウンターパート、それから政府の高官レベルです。そうすると、そのプロジェクトが最終的に意図した受益者層の意見というのはほとんど入ってこないのです。うまくやっているところもあるのだと思うのですが、まだまだ少ないのだと思うのです。このことをこれからどう考えていくかというのも重要なファクターになってくる。ただ、そうなると、かなりだれでもできることではなくなってくると思います。相当エバリュエーション自身のエキスパティーズというものが要求されてくるのではないだろうか。そうなると、ますますJICAの援助機関としてのエキスパティーズの蓄積なりが重要になってくるというふうに思うのですけれども。答えになっているかどうか分かりませんが……。

【質問者】 御説明で概念的なこと、いろいろな言葉がどのようなコンテキストで使われているのかというのは非常に参考になったのですが、2つほどお伺いしたいのですけれども、1つは、IFADの方で成功とされているような典型例というのはどんなのがあるのかを紹介していただきたいのです。つまり、おっしゃられたような、こういう概念がどんなふうに具体的にプロジェクトとして展開されているのか。

もう1点は、実は、私は去年、ほぼ1年かけてフィリピンの貧困問題というのをJICAの視点でいろいろな調査をやってきました、ここで言われているような内容のことをかなり盛り込んだレポートもつくっているのですけれど、あと御関心があつたら見ていただきたいのですけれども、それに関連して、実は見返り資金を当てにしたプロジェクトも幾つか入れてあるのです。しかし、これは現実的にまだ我々の手にないわけですから、なかなか動かないのですけれど、もう少し技術協力

の要素を中心とした貧困の対策みたいなものが何かアイデアとしてあるのかどうか。IFADで実際に取り組みられているものがあるのかどうかということをお伺いしたいのです。

【講師】 IFADでやっているプロジェクトが全部成功しているなんて口が裂けても申し上げられませんので — 貧困問題は非常に難しいし、僕の感じではIFADの公式声明とは違って、そうですね、3分の1ぐらいしか成功していないと思います。3分の1ぐらいは成功、3分の1ぐらいが成功とも失敗ともつかない、3分の1は、やはり明らかに失敗だというぐらいが大体正直な色分けではないか — これは公式見解と違いますので公にしないでください。(笑声)

1つは、先ほども申し上げましたバングラデシュのグラミン銀行です。これをIFADプロジェクトとして、もし見ていただければグラミン銀行はかなり有名な成功例の1つになるのではないかと思います。

もう1つは、インドネシアのキャトルバンクの例を申し上げますと、インドネシアで農村の、特に入植者ですが、外領の島の新しい開拓地にジャワ島の農家を移殖させたときに役畜牛がないということで何とかクレジットをやろうとしたのです。クレジットを農家に供与して、それで牛を買ってもらって、その後、収穫がふえたら、その時点でお金を返してもらおうとしてやったのですが、それがきれいに失敗しました。それで考えて今度は農家を調べたのです。畜牛なんかの貸し借りということについてどういう慣行になっているかと調べたら、昔からジャワ島なんかの農家の間で、子牛が生まれると子牛を欲しいという人に上げるというか、欲しい人が預かって、大体つがい預かって、子供が生まれると子供で返すというのがあったのです。これをクレジットのシステムに応用できないか。要するにほとんどの農家が文盲なわけで、融資契約書についても読めないし、金利についても概念としてわからないし、銀行員なんかに対しても面と向かってただおどおどするだけで、要するに農家としては怖いわけです。こんな読めないものにサインさせられたってどうなってしまうかわからない。そうではなくて、では昔から伝統的にやっている方法で、それが農家の人の間で牛を貸すのではなくて、牛を貸すところは政府が政府の

牧場を使ってもっと組織的に大規模にやりましょう、ただし、貸し付けについては伝統的なやり方を使ってやってみましょうと。ですから、農家に対して牛を貸して— 僕もはっきり覚えていないのですが、雌牛を供与したのだと思うのです。それで種牛については改良普及所が種牛を持っていて、繁殖期になると種牛を農家に回して種つけをして、それで子牛が生まれると、その子牛については政府の牧場の方というか、プロジェクトの方に返してもらいました。プロジェクトでは返してもらった子牛を次の農家に貸しつけていくわけです。これでどんどん回していきました。これは農家の側にすごく高い人気を得て、なぜそういう人気を得たかというのと、システムが今まで自分たちが伝統的に細々と農村の慣行としてやってきたことと全く同じなので、特に抵抗感がないわけです。違和感とか恐怖感がない。それで非常にうまくいったということで、一番最初、これはIFADのプロジェクトで、たしか1000万USドルぐらいのプロジェクトだったのですが、最初はIFADがたしか世銀にこの話を持って行って「協調融資をしませんか」と言ったら、世銀が笑って相手にしなかった。牛を貸しつけて牛で返すなんて、何を考えているのだというので相手にしなかったのですが、第一次をやったらうまく行って、うまくいった途端に世銀が1億ドルかなんかで第二次プロジェクトをとってしまって、今はだれも、これがもともとIFADのプロジェクトだというふうに思っていない。そんなのも成功例の1つではないかと思います。私のやっている中でも成功例のプロジェクトはあります。

【質問者】 IFADはファンドですので、そういう金融ということがひとつ重要な手段になると思うのですが、我々の機関は技術協力というのを主流にしておりますので、その辺でコンセプト的な重ね合わせの難しさがあると思うのです。少し技術的な面で特記すべき何か成功例というのが、モデルになりそうなものというのはありませんか。

【講師】 技術協力というのは、私自身が直接やっているものではないのですが、ただ技術的な点で言えば、今結構言われているのがデマンドレッド・リサーチというのですか、JICAでも多分案件の中には調査研究型というか、研究プロジェクトが

多分、随分あると思うのですけれども、何とか大学の農学部だとか、何とか研究センタープロジェクトとかというのがたくさんあると思うのですが、そういった中のプロジェクトについて、農家なり貧困層のニーズに合った研究がなされているかどうかをチェックするというのはIFADでもやっていて、IFADがグラントでいろいろ出しているのです。やはりJICAと同じように、いろいろな研究機関にお金を上げているのですが、その条件というのが何かというと、研究のための研究とか、Ph. Dをとるための研究ではなくて、現場での農家のニーズというものを反映した形で研究体制が組まれていく、その研究されたものがもちろん現場に下りていくという、ここのサイクルをうまくしていこうということです。あとはおっしゃるとおり、なかなか難しい点はあると思うのですが、先ほど申し上げましたように、例えば無償援助にしてもプロ技協にしても、今まで既存のプロジェクトのスキームなりイメージというものに貧困の要素を加味していくということは可能だと思います。答えになっているかどうかかわらないのですけれど。

【質問者】 テクニカルな面なのですが、最初に貧困層へのターゲットの絞り込みのお話が出ました。実は、我々も調査を行ったときに、それから最終的な結論の中でもどうやってターゲットを特定していくかということが非常にプロジェクトの成功—プロジェクトだけではなくて、プログラムも含めて成功、失敗の重要なポイントになるということをリコメンドしたのですが、その際に、実際にIFADではどういう形でターゲットのアイデンティフィケーション、絞り込みというのをやっておられるのかというのをお聞かせください。

【講師】 いろいろなケースがあります。当該社会の社会経済的なファクターが随分強いですから、一律にはターゲッティングはこうあるべきだということは言えないと思うのですが、一番簡単なのは、当該社会なり受益国の中の最も貧困な地域を特定するということだと思うのです。

【質問者】 地域で……。

【講師】 1つは、県のレベルであるとか—もし日本で貧困解消を20年前か30年前にやるとしたら、例えば最も過疎の著しい鹿児島県がプロジェクトの対象県にな

るとか、岩手県のうちの、特に北上山地の貧しい農家を抱えている地域をプロジェクトの対象地域とするとか、これが1つの地域で見ていくターゲティングのあり方です。

それから、今度はもうちょっとマクロ地理的に見ていって、北上山地なら北上山地だけで見るのですけれども、平野部にある村ではなくて、もっと貧困度の高い山村を援助の対象にしていくとか、今度は部落単位というか、次のもうちょっと低いレベルで見ていくというのがあります。

それから、そういう見方ではなくて、社会層としてターゲティングしていくというがあると思うのです。例えば母子家庭を対象にしていきたいと思います。プロジェクトは日本全土を対象にしますが、受益者は母子家庭に限りますとか、老人で後継者がいないというか、自分たちの面倒を見てくれる子供たちがいない農家に限るとかです。もっと途上国で一番あり得るのは、土地なし農民だけの援助にしますとか、土地所有が0.5ヘクタール以下ですとか、そういうさまざまなファクターがあると思うのです。今申し上げた2つの地域と社会層で見ていくものの両方をかけ合わせるケースもあります。何が妥当であるかというのは、やはり一律には言えなくて、ケース・バイ・ケースで判断していくしかないのではないかと思いますけれど、あとはプロジェクトの性格です。

【質問者】 もちろん、そうだと思うのですが、実際に我々がやった場合も、いわゆる貧困ラインというのがあったり、平均収入が低い地域、高い地域、そういうのはマクロ経済的にはそういうデータが手に入るわけです。それで特定の地域を絞るにしても、特定の地域には貧困層もいるし、富裕層もいる、相対的には低いにしても、それよりも実際にオペレーションナイズするためにはもっともっと絞り込まなければいけないわけです。そのあたりの具体的な何か手法みたいなものがあるかどうか……。

【講師】 それはかなりコモンセンスというか、例えば土地所有が一番よく典型的に使われる例です。土地所有、農家が何ヘクタール持っているか、要するに大農であるか中農であるか小作農、もしくは土地なし農民であるかというのと、それから家

畜の保有数だとか、それから農村の場合であれば、灌漑施設に対してアクセスがあるのかどうかというのはかなり大きいです。漁村の場合であれば、持っている漁船のサイズというか、内燃機関を持ったコマースナル・フィッシングであるのか、それとも手で漕いで行って魚をとるようなスモール・スケール・フィッシャリーズであるのか、そういったさまざまな、例えば所有関係だとか、そういったもので見ていくのが1つあります。

もう1つは、僕なんかがやっているプロジェクト場合には、海外での移民の数が多様な地域で行うケースは、外国で暮らしている人たちから — 南太平洋なんかそうなのですが — 外国送金がある人たちとない人たちというふうな分け方もしたりします。それについて、そんなことを言ってもごまかされるといえばごまかされることはあるのですけれども、ある程度、村の中でそのことを「このプロジェクトはこういう人たちのためのプロジェクトですよ」ということを周知徹底すれば、先ほど申し上げたアカウントビリティーの問題がありますから、ある程度自立的にセレクションできてくる過程はあると思います。

【質問者】 今のお話を伺っていると、実際に選定するのは貸しつけを行う対象としての確であるかどうかということ家族単位で見るといような感じがイメージされますけれど、そういうお話ですね。

【講師】 はい、そうです。

【質問者】 我々JICAのプロジェクトの場合には、比較的ある特定の地域なり特定コミュニティとか、そういうところが受益対象になるようなことが多いプロジェクトが多いわけです。例えば水道ですとか、そういう物的なものにも関連してくるわけですが、その辺の違いが若干あるような気がするのですが、あるコミュニティとか、ある自治体とか、そういうレベルでのアイデンティフィケーションないし、先ほど言われたような、漁民で零細漁民とか、ヒルエリアに住んでいる非常にマージナルなファーマーたちとか、それから都市の中のスラム地域に住んでいる人たち、こういうような形のアイデンティフィケーションもそれなりにプロジェクトによっては必要になってくるわけだろうと思うのです。そういう点でIFADが、

今「いろいろある」とおっしゃいましたけれども、具体的に有効であったようなアイデンティフィケーションのやり方というのはどんなものがあるのかなということなのです。

【講師】 ですから、今申しあげましたように、地域として見るとか、今おっしゃったことと全く同じことです。コミュニティとして見ていくという方法もあります。それで何が有効で、何が有効でないかというのは、ほとんど一律には論じられないと思うのです。プロジェクトによって全部ターゲティングの仕方は違います。私が担当してやっているプロジェクトなんかでは、南太平洋の小さないろいろな島国をやっているのですけれども、そこでは島で見えています、島単位で。離島をそれぞれ、ある程度経済指標化して、言ってみれば、ポバティー・ランキングをしているのです。一番いいのが、大体やはり首都がある本島なのですけれども、そこから島のポバティー・ランキングをしていって、ここから下で受益の島を切りましょうというようなことです。

【質問者】 ある島には援助がいくけれども、ある島はいかないというような……。

【講師】 その中で、例えば港湾なり飛行場をつくれれば、その島のみんなが受益するではないか、それは全くそのとおりです。特にインフラみたいなプロジェクトの場合には、受益層をさらに特定化するということはほとんど技術的に不可能です。例えば、灌漑施設をつくって、大規模農家があるところだけ灌漑チャンネルをつくらないということは実態上できないわけですから、先ほどおっしゃっていた水道の例もそうです。貧しい人だけを選んで水道を引くわけにはいかないわけですから……。

【質問者】 チャージのやり方ですね。

【講師】 そうですね。だから、そうなるとチャージのやり方になってくると思うのです。大体ケース・バイ・ケースで常識で考えているという感じですが。ときどきレポートを読むと、一見するとすごく計量化されていて格好いいのがありますが、それは単に何となく考えていることを数字に置きかえているだけで、大体コンセンソスの範囲だと考えていいのではないかとと思うのですが。

【質問者】 パーティシパトリー・アプローチというので幾つかブレイクダウンしてい

ただ、私、個人的には大変参考になったのですが、もう少しIFADではどういうふうに行われているのかというので説明していただければと思います。

【講師】 IFADでパーティシパトリー・アプローチをどうやっているか。先ほど申し上げたことはすべて多かれ少なかれIFADでやっていることなのです。例えばプロジェクトを選定するときに、こちらの側には正直言うと、ある程度思惑があって、もちろん現場には行っているのですが、余りこちら側から最初に「プロジェクトがこうあるべきです」というようなことを村の人たちに言わない。じっくりそこで腰を据えて村の人たちから意見を聞くとか、「なんだそんなものなのか」と言われれば、そんなものなのです。村の人たちのイニシアチブをちゃんとリスペクトしましょうということなのです。特に途上国の官僚、役人の人たちなんかを連れて村へ行くと、村の人たちが出迎えて、それで役人が演説をする、「今度はこういう日本の援助でここにこういう灌漑施設ができる」だとか、「ここに小さなミニダムができるのだ」とか、それで「ありがたいことだ。それでは昼飯の用意だ」となる。それでミッションが御飯を食べて写真をとって「住民も政府も感謝していました」というレポートを書いているわけですが、そうではなくて、ここに水力発電の小さなミニダムをつくるか、灌漑施設をつくるかという前に、もっといろいろ住民の人たち自身の話を聞いてみませんかということなのです。

それから、中には結構厳しい例もあって、プロジェクトをやるときに住民の側が住民組織をきちっと組織しなかったらやりませんというケースもあります。例えば、灌漑施設なんかも、ハードものをつくるのは比較的簡単なのでして、それを維持、メンテナンスしていく社会的なシステムをつくる方がずっと難しいわけです。それを担保するだけの、これは大丈夫だと思うだけの住民の側にコミットメントがなければ、そういう地区ではやりませんとか。では、それをどうやって実現しているかという、それはやはりNGOを使ったり、または、そのプロジェクトのためのエクステンション・チームをつくったりとか、いろいろなやり方があると思うのですが、けれど。

あと、ここにさっき申し上げた金融プロジェクトの場合のグループ・アプローチ

というのは、これは、もうほとんどIFADの中ではスタンダードなアプローチになっています。そうでないケースもありますけれども、やはり貧困層の場合にはグループ・アプローチというのを取り入れていかないと、なかなか金融に対するアクセスを確保するというのは難しいのではないかと思います。

それとフード・ファー・ワークですか、これはIFADではありませんけれども、WFP（ワールド・フード・プログラム）では一番一般的な援助になっていて、ですから、これから日本も食糧援助をしていくときに、単に米とか小麦をあげるというだけなのか、それとも食糧援助を開発のプロセスの中に組み込むということまで考えていくのかというのは大きな問題で、多分これは避けて通れないのだというのが実感です。緊急援助的なものと、中長期的な開発プロジェクトのプロセスの中でそれを位置づけるということをしていかないわけにはいかないだろうというふうに思います。

【質問者】 今のお話の中で受益者についてすごくいい話がありました。逆に、IFADさんが対象とされるプロジェクトのカウンターパートといいますか、相手側についてですが、例えばJICAなり普通の国の援助ですと中央の政府で、それからローカル。ところが、特に貧困を対象としますと、アクセスの1つに農村があり、村で部落でありますから、それに近いということコミュニティなり、それから少し大きくなりますと、日本で言う本当に村落という形で、組織のアクセスといっても、相手がどういうところで、特にトリクルダウンとおっしゃっていましたが、直接アプローチできるようになるのか。政治的な軋轢もあるでしょうし、1つ、私の方のあれを申し上げますと、私もグラミン銀行を実は勉強してまして、幾らか向こうとはやり取りをしていて、成功の1つは、創設者のリーダーシップといいますか、それぞれの組織がしっかりしている、それが広がっていったところだというふうに私も思ったし、よく、そう言われていますけれども、そういった相手側のインスティテューションといいますか、受益者はもちろん農民なり貧困層なのでありますが、それをどうバックアップし、もしくは主体者として――主体者というのはもちろん農民かもしれませんが、それを一緒にやっていく相手側はど

ういう人たちなのか、IFADの経験といいますか、それはどのようなのでしょうか。

【講師】 IFADは国際金融機関ですから、貸し付ける相手は政府しかないのです。政府が貸し付けの相手方になって、それで何年か後にこういう条件で返済しますとIFADと当該国政府の間で約束を取り交すのですが、では実際にプロジェクトのカウンターパート・インスティテューションがどこになるかというのは、かなりケース・バイ・ケースなのです。例えば農業省のようなところがある場合もありますし、当然、開発銀行というようにある場合もありますし、大蔵省みたいなところがある場合もありますし、実質的なカウンターパートとしてNGOが選ばれる場合もあります。そのときはどうなるかという、IFADと当該国政府の間で協定を取り交して、その協定の中には、例えば「IFADが500万ドルなら500万ドルをあなたの国に貸し付けます。このお金は、このNGOがかくかくしかじかの条件の中で使う目的で支出されます」という書き方になるわけです。多く場合は、NGOは政府に対して返済の義務を負います。当該国政府はIFADに対して返済の義務がありますので、ここで仮にNGOがつぶれてしまって政府に対して返済がなくても政府はIFADに対して返済をしなければいけない。やはりいろいろなケースがここでまた出てきて、中にはIFADから0%の金利で借りておきながら、7%も金利をかけて政府がもうけてしまう。そうすると、IFADの方は「それだと末端金利が高くなってしまふからやめてください」とか、それはかなりいろいろケース・バイ・ケースの話があります。

もちろん、政府の中には相手をNGOにするのを好まない政府もあります。NGOといってもCAREだとか、そういった国際的なNGOだけではなくて、例えば日本で言うと、ちょっと半官半民でもないのですけれど、例えば農業協同組合連合会とか、これは日本の農業組合の連合会で、政府機関ではないんです。政府機関ではないけれども、半ば公的な使命を持った機関、これをカウンターパート機関にして農業協同組合の組織強化をしていくとか。私がやっているのでは信用組合の全国組織がカウンターパート機関になっているのがあります。ですから、プロジェクトのやり方としては、信用組合の場合にはそれが政府機関ではないので、政府内

の監督機関（スーパーバイジング・インスティテューション）を決めるのです。ただエグゼキューティング・インスティテューションは信用組合です。スーパーバイジング・インスティテューションの権限というのは、エグゼキューティング・インスティテューションがとんでもないことをしたらストップさせるというので、いつもお目付役として見ているのですけれども、日常的なマネージメントというか、プロジェクトのマネージメントはエグゼキューティング・インスティテューションが行います。NGOの場合も大体そうです。NGOがやるのですが、政府機関ではないですから、政府機関にプロジェクト・マネージメント・ユニットをつかって、それがスーパーバイズしていくという形になると思います。またプロジェクトのモニタリングとかということになると、スーパーバイジング・インスティテューションがやっているわけですから、こことIFADが一緒に見ることになります。

【質問者】 その観点では、先ほどおっしゃられましたように、技術協力といいますか、協定の中で向こうが「レポートを書いてください」と、それに対してIFADがエグゼキューティングではなくて、その上のところに「あそこのNGOはつぶれた」とか、「あそこはこういうことで悪いとか」ということの、例えばそれに対するバックアップといいますか、例えばマニュアルづくりとか、M&Eのいろいろ、後でのフィードバックのための何か援助といいますか、そういったことはなされていますか。

【講師】 もちろんそうです。ですから、金融プロジェクトといっても、金融プロジェクトが金融の、要するにライン・オブ・クレジットだけで成り立つということはほとんどないのです。そうあれば一番楽なのですから。金だけ貸せば成り立つ金融プロジェクトがあれば一番楽なのですが、大体そうはいかずに、そこに技術協力のコンポーネントが大体入ってきます。金融機関の側も足腰が弱いですし、例えば、コンピュータライズが全然されていなくて、IFADからファンドがきたって今の体制ではとても賄い切れませんとか、マニュアルも十分にできていませんとか、マネージャーの教育ができていませんとか、フィールド・ワーカーのトレーニングができていないとか。そうすると、プロジェクトの初期の段階で、プロジェク

ト・イヤーの1年目、2年目はむしろテクニカル・アシスタントが中心になるかもしれませんが。3年目、4年目で体制が整ったと判断された時点で「ではクレジットを出していきましょう」とか、そういうのはあって、おっしゃるとおり重要なファクターです。

【質問者】 例えばどのぐらいのタームでプロジェクトを組まれて、1つの例を挙げていただきたいのですけれども、どういう形で、例えば5年であっても、初めは技術協力が中心で入っていくとか、組織づくりとか、金融にしてもツー・ステップなり、どういうふうな形でプロジェクトが進行といたしますか、計画されているのですか。

【講師】 それは本当に全部千差万別なのです。個々のプロジェクトによって判断しています。今、私たちが取りかかっているフィージーのプロジェクトでは、これはかなりユニークかもしれませんが、プロジェクトの1年目は現状調査に充てます。要するにプロジェクト形成の段階でかなりじっくり農村に入ってやるような調査をしてももう間に合わず、もしそうすると、プロジェクト形成の期間がどんどん長くなってしまいますからです。ですから、そうしないで、プロジェクトの1年目で調査をやろう。そして、2年目で中間エバをやりましょうと。中間エバのポイントは何かというと、このプロジェクトの次にどういけばいいかということをお勧めさせるためのエバにして、そのポイントが、インスティテューション・ビルディングの為のテクニカル・アシスタンスです。このケースではフィージー信用組合連合会の本部で行われるわけですが、そこでのテクニカル・アシスタンスがかなり順調に進んでいるというふうに判断されるのだったら、ライン・オブ・クレジットを3年目ぐらいから供与して行って、プロジェクト・イヤーの3年から5年までで信用供与しましょうという案件です。この案件で1つおもしろいのは、このフィージー信用組合連合会というのは、政府はここを非常に推しているのです。「ここを使ってくれ。ここでやりたい」と、いろいろ政治的な問題もあって。しかし、私たちはこの組織のコミットメントに若干疑問を感じているのです。どこまで本当に貧困層のためのプロジェクトに役に立つ組織なのかというと非常に疑問があるので、このプロジェクト・イヤーの2年で行うエバリュエーションの結果、インスティ

チューション・ビルディングが順調に進んでいないというふうに判断されたらそこは切って、3年目で次のインスティチューションを探そうと思っているのです。そのときには、この連合会はもうあきらめて、教会がベースになって都市の貧しい人たちがつくっている信用組合があるのですが、その教会がベースになった信用組合——これは結構大きくて、SPAを全部網羅しているのですが——これをサポートすることによって彼らがやっている貧しい人たちへのファイナンシャル・サービスというのを農村に広げていこうと考えています。ですから、プロジェクトの当初のもくろみと違って、テクニカル・アルスタンスの期間が2年のかわりに4年になってしまうかもしれないけれども、「それでもいいではないか。だめな組織にお金をつぎ込んで腐敗を助長するぐらいなら少しプロジェクトがおくれてもいい」というふうな考え方をしています。

それから、これはもうプロジェクト形成が全部終わってしまって、ローン署名を待つばかりになっている西サモアのプロジェクトがありますが、やはり、これも政府の考え方で、国際金融機関からのファンドはすべてサモア開発銀行を通すということで、世銀もアジ銀もIFADもすべてサモア開発銀行を通して農村に対する転貸融資を行ってきたのですが、このサモア開発銀行というのが改善の余地ある組織でして、ありとあらゆるミスマネジメントがある。皆さんが想像されれば大体それがすべてであるというような組織で、私は嫌気が差して、それで政府と大分やり合ったのですが、政府は「とにかく、サモア開発銀行の線でやってください」とくる。アジ銀とも話したのですが、アジ銀も「あそこは問題があると言っても、ほかにないから仕方がない。」と言うのです。私達は「では、商業銀行にしましょう」と言って、2つ商業銀行があるのですが、商業銀行にアプローチにして「IFADが政府経由で低利の金を貸すから皆さんは農村金融をやってください。こちらから若干の条件を出しますが、その条件に合っていれば、その範囲であればあなたたちのイニシアチブでやってくださって結構ですから」というふうにやったら、もちろん政府からすごい反発があって、ここで政府とグチャグチャと議論になったのですが、結果的にどうなったかというのと、「では3行とも全部入れましょう。それで3

年間のパイロット・プロジェクトをやって、それで、プロジェクト終了と同時にエバリュエーションをやって、きちっと当初の目的を果たしたところには次のプロジェクトで大幅にファンドをつけましょう」ということになったのです。オリンピック方式です。これで一応政府のメンツも立てたし、自画自賛ではないのですが、このプロジェクトの一番の特色は、それまで商業銀行が農村で金融なんてできない——サモアの土地所有というのは部落所有であって、個人所有でないので土地に担保価値がないのです——というふうに考えられていたことに対するチャレンジです。銀行のマネージャーなんかに言わせると、「今、サモアの商業銀行が対応している人口というのは、貯金を預かるという意味でも、信用を供与するという意味でも国全体の10%ぐらいでしかない。ここでほぼ大体壁にぶつかっている。もし、これから商業銀行として生き延びていくということを考えれば、この金融の相手にはならないと元来考えられてきた農民層にサービスを広げていくしかない。そこで、もしIFADが低利の金でパイロット・プロジェクトをやらせてくれるのであれば、我々としてもぜひやりたい」ということなのです。余談ですが、そうしたら、アジ銀は意外とちゃっかりしています。「このプロジェクトがうまくいったら、アジ銀が大きいファンドを出します。」と言っています。我々は別にそれが嫌ではなくて、アジ銀とIFADとでは持っているファンドのけたが違いますから、IFADがイノベティブなことをやって、その結果、もっと大きい、先ほどのインドネシアのキャトルバンクのプロジェクトの世銀との関係と同じように、それでアジ銀がいいプロジェクトをやってくだされば、それはそれでもう十分結構ですというのが私達の感想なのです。

【質問者】 そのときのテクニカル・アシスタンスはどなたかコンサルタント契約でやられるのか、自前でやられるのですか。

【講師】 自前ではできません。IFADにはテクニカル・アシスタンス・グラントがありますけれども微々たるものです。そこで2つの方法がありまして、1つはIFADのファンドの一部をテクニカル・アシスタンスの費用にしてしまう。要するに当該国政府はIFADから借りたお金を使って国内コンサルタントであるとか、

国際コンサルタントを雇ってプロジェクトで使っていくというのが1つ。

もう1つは、そのプロジェクトに合わせて当該国政府は、特にバイの機関に技術協力をお願いする。そこから専門家なりボランティアの人たちが入ってきて、その人たちの主たる任務はIFADのプロジェクトをマネージすることになります。西サモアのケースでは、プロジェクト・マネージャーをUNDPから出してもらうことになって話は進んでいるのですが — ここでもJICAに関係があるのかもしれないのですけれど — ここにきて、やはりどうも金融の方もテクニカル・アシスタンスが要るかもしれないと思っています。このプロジェクトは金融はコンポーネントの1つに過ぎないですから、プロジェクト・マネージャーが1人いれば、小さな案件ですし、間に合うのではないかなと思っていたのですが、やはりどうも金融コンポーネントにも独自の金融専門家がいるのではないかという話になってきて、それでJICAにお願いしようかと実は考えています。西サモア政府には、もう少し話し合っ、もし必要だとなったらバイの案件としてJICAに要請を出してみたらどうですかと言ってあります。大体、南太平洋の場合にはJICAかAIDABかニュージーランドの3者ぐらいに限られ、特に、そういう意味では、AIDABがすごく多いのです。

ちょっと余談になりますけれども、AIDAB — オーストラリアのJICAですけれども、あそこなんかは世銀やアジ銀やIFADのプロジェクトを鵜の目鷹の目でねらっているのです。そこにプロジェクト・マネージャーを出していくことを。要するに専門家を2人か3人出すことによって、3000万ドルなんかのプロジェクトをマネージできるわけですからインパクトが全然違うわけです。片やJICAの方は専門家を出すのはいいけれど、全然予算もない組織に出してはインパクトというか、与える効果は全然違うわけです。ですから、彼らはそうやって人のふんどしでという言葉は悪いですが、相撲をとろうというのがあって、もしかするとJICAもそのぐらい貪欲になってもいいのではないかなと思います。そのプロセスの中でこんなやり方もあるのか、あんなやり方もあるのかというので、互いに組織としていろいろ学んでいくわけです。

【質問者】 今までJICAとそういう関係でやられたことはないのですか。

【講師】 ありません。私がやったのでは、ラオスで第2KRと1回ジョイントを組んで、要するにIFADのプロジェクトに日本政府が1億円を限度にして農業機械を供与しますので、その農業機械はプロジェクトの全体の枠の中で使ってくださいというのがあっただけで、技術協力は実はないのです。それで私も2回ほどチャレンジしたのですが、いろいろなファクターがあってつまずいてしまうのです。1回はJICAとUNDPが鉢合わせになったケースですが、プロジェクト・リーダーと専門家と2人必要だったのです。JICAは「専門家を出すのはいいが、リーダーを出すのは、もしプロジェクトが失敗したときにJICAのせいと思われるから嫌です。」という話になりました。しかし、その後UNDPが2人とも出せることになって、ラオス政府は当然、リーダーだけUNDPから来て、専門家はJICAが来るのはおかしいですから、「もうJICAさんは結構です」というふうになった。そんなようなことがあってうまくいかなかったのですが、もしJICAの側が原則としていいですよということであれば、ニーズは本当に幾らでもあります。

もう1つは、やはりほかに日本人のオフィサーがIFADに余りいないものですから、日本と協調援助をやるということがなかなかうまく浸透しない。これはどこでもそうなのです。例えばオーストラリア人のオフィサーはやはりAIDABとやるのがすごくうまいし、それはやはり電話1本で友達と話せるからなのです。そんなようなこともあるので、もしIFADの案件の中にJICAのプロ・マネとか専門家を連れていくことによって相互に学んでいこうというような発想をお持ちであれば言っただいて、かつ、特にターゲット地域でもあれば、アフリカがいいとか、中近東がいいとか、そういうのもあれば、私の方でいろいろお話はつなげると思います。

【質問者】 相手をされておられるのは当然のことながら中央政府だと思うのですが、地方政府とか地方自治体のようなところが直接の相手になって、限られた範囲でそういう金融制度みたいなのを、ある特定のターゲット・グループなりターゲット地域に向けてやったようなプロジェクトというのはありますか。

【講師】 あります。それは、むしろたくさんあります。それは先ほど申し上げた NGOの部分がちょうど地方政府に置きかわるわけです。IFADが貸し付ける相手は中央政府ですけれども、中央政府との協定の中で「この5億円なら5億円はシンド州政府のこのプロジェクトの実施のために使います。実施についてはシンド州政府が責任を持ちます。中央政府の中の財務省がそれに対してスーパーバイジング・インスティテューションとなります」と。要するに先ほど言ったお目付役となりますというやり方です。

【質問者】 貧困の認識の違いかもしれませんが、今までのお話ですと、受益の対象者が農家とか漁民とか、割と技術があって金を稼ぐ手段がある人たちのような気がしたのですけれども、実際の、もっと下の貧困層というのがあると思うのです。技術を持っていないくて、お金を稼ぐ手段がなく、援助に頼っている人たちが直接の受益対象者になるような援助の方法というか、そういう可能性はあるのですか。

【講師】 これもはしょってしまったところなのですが、世銀的なアプローチとあるのです。世銀は貧困対策の1つのコンセプトとして、やはりセーフティー・ネットというようなことを言っています。要するに生産的でない極貧層、生産的になり得ない極貧層、もしくは、本来は生産的であるのだけれども、諸般の状況の中からほとんど生産的になり得ない層については社会福祉的にならざるを得ないけれども、それも貧困の問題の中に入れていこうと。これはちょっと認識の違いなのですが、IFADの方はもうちょっと違って、生産的になり得ないというふうに普段みなしている閾値というか、カット・ラインですが、これは普段我々が考えているよりももっと低い、かなりマージナルな層でもそれなりに生産的になる得ると考えています。生産的になり得る方法を探そうというのがIFADのアプローチです。ですから、先ほど申し上げたように、グラミン銀行が対象にした人たちは何かというと、よく御存じだと思いますけれど、例えば本当に何も無い、土地なし農家の人たちが、たった1つ自分が持っているのは荷車だ。だけれど、荷車の鉄輪が外れてしまって、これがないから商売ができない。鉄輪を直すのには米ドルで20ドル要る。だれも貧しい荷車引きに20ドルを貸さなかったのだけれども、グラミン

銀行が「分りました。20ドル貸します。」と初めて相手にした。20ドルを貸すというのは、バングラデシュのレベルでも商業銀行はやらない金額なのです。要するにデリバリー・コストの方が高くなって、下手をすると20ドル以上かかってしまう。だから、もともとテクニカルにフィージブルではないわけです。それなのにグラミン銀行はそれをやって、荷車引きは20ドルで鉄輪を直して、荷車がまた引けるようになって、そこに野菜やなんかを積んで、また町に売りに行って、そこから月々1ドルずつ返して、2年間で金利と元金を返したとか、こういった例がたくさんあるわけなのですけれども、そういうふうにIFADの方はかなり閾値が低い、かなり頑張ればそういう人たちも生産的にできると考えています。それに対して、もうちょっとメイン・ストリームも人たちは「そんなにうまくいかないのではないのですか」という、そういう美談は美談としてというあたりが本音だろうと思います。ただし、先ほど言いましたように、貧しい人たちもかなりの程度に、単にそこに座っていて援助を受け取る側ではなくて、彼ら自身を国の開発の主流の中に巻き込んでいかないと経済発展はないわけです。例えば先ほど申し上げたように、貯蓄という問題をとって、都市のエリートだけの貯蓄だとか、外国貯蓄だけを頼ってのではとても間に合わない。最貧層の人たちでも、わずかながら爪の先に火をともしような思いでためた――日本だって、日本の資本蓄積というのはそうですよね、これがいろいろな金融システムの中で1円、2円となって集まってきて、これが資本蓄積になるというプロセスがあるので、やはり、かなり難しいでしょうけれども、そこは頑張っただけでやっていく必要があるのではないかと思います。ただ、子供のない老人家庭とか、障害者であるとか、一時的にさまざまな干ばつだとか何とかの理由で難民になったような人たちとか、そういう人たちの場合にはほとんどそういうことが無理なので、やはりセフティー・ネットという考え方が必要なのではないかと思えますけれど。

【質問者】 2つあるのですけれども、米坂さんはJICAを一応卒業されて、国際機関へ行かれたということで、私どもはどちらかというところ、国際機関の方と話をするときには建前はよく聞けるのですけれども、本音はなかなか聞けないというふうな感

じがありますので、1つの質問は、国際機関ということでIFADがあるわけですが、けれども、貧困をターゲットにすると言いつつも、やはり国際機関という場合は、世銀がやっている構造調整という政策が非常に大きな影響を与えていて、言うなれば調整みたいな形がIFADの役割の中であるのかなという感じがするのです。その1つの質問の中に2つありまして、たくさんの国際機関があって、国際機関間の連携というか、ないしはデマケーションの醜い争いとか、そんなものがあれば教えてほしいというのが1つです。

もう1つは、全く個人的な意見で結構なのですが、構造調整というふうな形でやっているやり方について、今セイフティー・ネットについてお話がありましたけれども、個人的にどういうふうな形で、IFADにいる方としては思っているのかというのが1つの質問の2つの分かれた質問なのですが。

もう1つは、貧困層というのは当該国にとって、ある意味では非常に反政府的な形の層を形成している部分とも言えることもあると思うのです。そうした場合に、当該国政府はそういうふうな形の層に対して協力をするをできるだけさせないようにした場合に、IFADというのはどういう形でそれについて取り組もうとしているのかという質問なのです。

【講師】 なかなか難しい質問で、国際機関同士の醜い争いがあるかという質問ですが、けれども、これはかなりあると思います。国際機関同士もそうですし、国際機関とバイの機関、特にこういう貧困プロジェクトのような形で、かなりいろいろな意味でオペレーショナイズすることが難しい——やはり橋をつくるとか、高速道路をつくるのはわけが違うわけですから、実際、本音を言えばかなり難しいのです——その中でかなり成功の確度が高いというのがあれば、先ほど申し上げたように、例えばJICAが仮にパイロット・プロジェクトをやっていて、それがうまくいっているという実例があるとすれば、どこの機関も飛びつくと思います。飛びついてくれば、やはり、いい案件の取り合いという、今、アジ銀であれ、世銀であれ、アフリカ開銀であれ、IFADもその末席ですけれども、こういう貧困関連のいいプロジェクトを出せれば、それは、もう、やはり組織としての手柄になっていきますの

で、競争はあると思います。ただ、同時に、やはり一緒にやっていくメカニズムというの也有るのです。私がIFADに入ってびっくりしたのは、アジ銀やUNDPの担当たちとは、もうほとんどファースト・ネーム・ベースで年じゅう連絡をとり合っていることでした。どんどん電話もかかってくるし、「あの案件はどうしてやめてしまったの」みたいなこともありますし、「何かいいのがあったら協調融資でやろうよ」というような話とか、「今度ミッション出すのだったらうちのも1人入れてくれ」とか、「いや、おたくに分けるほど案件は大きくないから困るよ」とか、もちろんいろいろあるのです。JICAにいた時とちょっと違うのは、コミュニケーションの敷居がもっと低いという感じです。

もう1つの点は、UNDPがやはり1つのコミュニケーションのハブになっていますから、UNDPの周りに全関連機関があるわけです。世銀だってテクニカル・アシスタンス・グラントなんてほとんどないのですから、やはりプロジェクトのインプリメンテーションのためのテクニカル・アシスタントはUNDPに頼らざるを得ない。アジ銀はちょっと違うのですけれども。ですから、UNDPを核にしながらか、そのレズレップとか、そういったものを核にしながらかコミュニケーションがあるということで、答えとしては「イエス」という意味では、日常的にいい案件の取り合いというのは熾烈にあります。ただ「ノー」という意味では、ただ、それを補完するコミュニケーションを常によくするシステムというの、また同時にあります。やはり担当同士の間では、ある程度はギブ・アンド・テイクなのです。そんなにいつもいつも相手に対して冷たいことばかり言っていたら情報ももらえないし、何かあったときに困りますから、やはり、ある程度駆け引きをしながらやるというのもあるし、あと、日常的に現地に行ったときにミッションが一緒になったりして、一緒にビールなんか飲んだりすれば友達になってしまいますから。

もう1つは、反政府的なものでしたか。

【質問者】 構造調整の絡みで……。

【講師】 構造調整は難しくて、はっきり申し上げると、IFADは全く対応していません。構造調整については、もう世銀にお任せというような感じになっているので

す。ほかの国連機関もほとんどそうだと思います。せいぜいブツブツ言うぐらい。

「ちょっと世銀のやり方は強引過ぎませんか」というので、ブツブツ言うぐらいが関の山だと思うのです。持っているファンドが違いますから。例えばIFADが2000万ドルファイナンスするから「この金利体系を変えろ」なんて言っても、だれもそんなことを聞きはしません。でも世銀が「これで2億ドル出すから金利体系を変えろ」と言えば、真剣になって金利体系を変えるかもしれません。ただ、構造調整もやはり難しい点は多々あると思います。この前、笑い話みたいに聞いたのでは、バングラデシュに対する構造調整で、世銀がいろいろ貧困層とか農村開発のためのインスティテューショナルな整備というか、法整備というか、そういったことを融資の条件にして1億ドルの融資をする、2000万ドルずつ切って「これができたら2000万ドル、これができたら2000万ドル」というふうなシステムをつくったらいいのです。その1つが何か協同組合法をきちっとアップ・ツー・デイトして整備すべしということらしかったのですが、そうしたら、何か3日ぐらいでバングラデシュの農業省は協同組合法というのを変えて、新しい紙をつくってきて「はい、できました」と持ってきたという……。 (笑声) 現実に協同組合で何か起こっているかということ、勿論それは何も起こっていません。ただ個人的には、僕は、やはり構造調整は必要だと思います。僕の個人的な感覚では余り理論化できないのですけれども、自由市場の方が政府の統制があるようなマーケットに比べれば貧しい人たちのためになると思うのです。そういう事例は幾つか見えていますし、例えば政府のコミットメントとか、ガバナンスとか、それが少し、やはり途上国と日本とでは違っているのではないかと。日本の場合であれば、政府がその国の貧しい人たちを助けるというのは、もうほとんど当たり前で何の疑問もないことですけれども、途上国の場合は、結構政府の施策自身が貧しい人たちの利益にならないようなケースが多くて、それであればフリー・マーケットの方がまだいい。要するに我々がいつも経済学で習うのは、フリー・マーケットでは「市場の失敗」があるから、どうしてもそこで政府が介入しなければいけないという論理です。政府のインターベンションがないと市場メカニズムというのは富める者をますます富やし

て、貧しい者はますます貧しくする。だけれど、そこで前提になっている政府のインターベンションが、そういう市場メカニズムを是正するように働くインターベンションならいいのですけれど、むしろ加速するように働くケースだってあるのです。それだったら、むしろない方がいい。開発途上国の現実は、もしかすると、僕はシニカルかもしれないけれど、もしかすると政府のインターベンションなんて大体逆に働くというケースが多いのではないかと感じています。ですから、これは理論ではなくて単なるフィーリングなのですが。

【質問者】 IFADの方というのは、大体政府の役割というのをそんなような感じ見られている方というのは多いのですか。要するに世銀とかIMF系の欧米の人たちというのはかなり政府の役割というのをかなり限定的に考えられていますよね。やはりアジアというか、日本も含めて政府の役割というのはかなりもっとポジティブな見方をしようとする動きはかなりあるのではないかと思うのですけれど、国際機関、特にIFADの場合、その辺の感じがかなり強いのかどうか。

【講師】 やはり、これも一概には言えなくて、多分その国の援助経験だと思います。私自身も、例えば、簡単な例で言うと、サモアとトンガというのは南太平洋にある小さな2つの島国で、ほとんど同じところにあって、ほとんど同じような人たちが住んで、国の規模も同じだし、だけれど、サモアの援助については、私はできるだけ政府の介入を避けようというか、先ほど申しあげましたように、商業銀行を主体にしようとか、そういう方向でやっています。それは今までのプロジェクトの経験の中から、政府が介入すると、要するにろくなことがないというフィーリングがあるのです。

トンガの方は、政府のコミットメントが高くて、政府の開発銀行でやっていて僕は何の問題もないと思います。たまにはいろいろ変なこともあるのかもしれないが、大きな流れとしてはそんなに間違っていないというふうに思っていますので、今度第三次のクレジット・ラインがトンガの方なのですが、それは今までどおり政府一本でやっていこうと思っています。ですから、そういうプロジェクトの経験の中で、政府から離れたりついたりということだと思っています。

【質問者】 実は貧困対策のかなり重要なトピックにジョブ・クリエーションというのがあると思うのですけれども、インカムの問題だけではなくて、つまりコンスタントなインカムソースというのを貧困層に確保していくということがあると思うのですが、それに関連して、例えば、ローカルにある民間企業等を活用して地場産業を起こしていくというような動きというのがIFADのプロジェクトの中で扱われたことはおありですか。

【講師】 私が知っている範囲ではないです。ですけれど、それは多分かなり重要なファクター、要するに民活というか、プライベート・セクターを貧困問題にインボルブしていくということですよ。

【質問者】 大きな企業という意味でなくて、実は幾つかそういう可能性を我々も調査をやって発掘したのですが、例えばサーディンの家内工業的なものが地場にあるわけですが、こういうものを少し貧困層にインボルブさせるような形で展開していく、それに融資をするなり技術を指導していくというような形とか……。

【講師】 わかりました。それは、もう日常的にあります。「オフ・ファーム・エンプロイメント」と僕らは呼んでいますけれど……。

【質問者】 それで重要な点は、ローカルにある企業的なノウハウというのはあるわけですね。そういうものを核にして進めていくというようなことで、外から技術を入れるという話ではなくて……。

【講師】 それは一概には言えないというか、そこもやはりケース・バイ・ケースではないかと思うのですけれども……。

【質問者】 そういうような経験で、おもしろいケースをもしIFADがお持ちだったら伺いたいなと思ったのですが。

【講師】 私が知っている範囲ではないです。ただ、今度やろうとしている案件の1つの中に、先ほど言いましたように、離島振興計画というのがあるのですが、それで今までの離島プロジェクトの場合には、大体農家とか漁家とか、直接貧困層に対してお金を貸していたのです。もしくは、そこに行って技術指導をしていたのですが、今度はそれだけだと、やはり離島みたいなマーケットが小さく、やはり雇用にも非

常に限界があるところで無理があるのではないかというので、離島で生産基盤を持つスモール・ビジネスにも融資することにしました。例えば観光であるとか、スモール・インダストリーです。要するにベッド・アンド・ブレックファーストというのですか、観光業といっても部屋が4つにベッドか8つとか、そういうような小さな事業であるとか、今おっしゃったような、村で簡単な農産物加工だとか、水産物加工を行っているとか、そういったものに対して融資をしていこうというのは考えていますけれども。

【質問者】 といいますのは、個々の貧困層への融資 — インカム・ジェネレーションとか、ライフ・プロダクティビティが大分いろいろなところでやられているのですが、大概ある段階で行き詰まっているのです。つまりコーポラティブ・レベルまではいくのですが、それから発展しないで、いろいろなバンクラプシーの状況に陥ったり、いろいろコラプションが起こったりして発達していかないというのが大体フィリピンの状況でかなりあるので、それではだめなのではないかと。もう少しエンタプルナーシップを核にして地場産業を起こしていくような方向性というのを持たないと、継続的な雇用というのはクリエートできないのではないかとという1つの結論が出たのです。

【講師】 そうですね。貧困関係なんかをやっている人というのは若干、思想的に余り資本主義が好きではないというか、そういう感じの人が多いのですが、資本主義なり企業なりが持っているダイナミズムが貧困に与えるインパクトというのは、ポジティブの意味でかなり大きいものがあると思うのです。例えばタイのCPグループという多国籍グループがあって、これが日本向けプロイラーの輸出の一大企業なのですが、これがタイの農村に与えた所得向上という意味でのインパクトというのは非常に大きくて、彼らは何をやったかという、農村に行って飼料といい品種の鶏と経営ノウハウを付与して、でき上がったものを品質管理をしながら買って、自分たちの工場でプロセスして日本に輸出する。要するに末端の農家をそういう中に組み込んでいったわけです。今まで政府の改良普及員がやってもうまくいかなかったことがなぜできたかという、マーケティングの部分もパッケージになっている

からなのです。政府の改良普及員の人は、来て、確かに「新しい飼料があるよ」とか、「新しいこういう鶏を飼えば生産性が上がるよ」と言うかもしれないけれど、「でも、できた鶏をだれが買うのですか」と言っても、村ではとても買ってくれる人はいない。それに対してCPグループは、利潤というのを原理にしながら、レボリューションナライズしてしまった。それに似たことは、今、例えばヴァヌアツで日本の畜肉メーカーがでかい牧場を持って、その周りの本当にスモールな農家、彼らにも牛を何頭か飼わせて、買った牛を自分たちの農場で屠殺して、自分たちの牧場で飼っている牛と一緒に日本に畜肉として輸出するとか――南太平洋では絶対小農の為の牛のプロジェクトは成功しないとされていたのです。それがヴァヌアツで成功した1つキーは、やはりプライベート・セクターがそこでサテライトになっているというか、中心になって技術とインプットとマーケットをパッケージで提供できたことです。ですから、それはかなり重要なファクターになると思います。ただ、残念ながらIFADはまだそこまでいっていないのです。

最後の反政府的な云々というものですが、それは多分逆だと思います。貧困の問題を置いておくと、むしろ反政府勢力の温床になってしまうわけです。少なくとも政府のポーズとして、できれば実効あるものとして貧困を解消したいというのがほとんどの政府の偽らざる意向だと思います。ですから、地域間格差の是正とか、これは、やはりかなり真剣にやるのだと思いますけれど、特に、先ほども申し上げたのですが、今のマレーシアだとか、タイだとか、南太平洋ではフィジーのように、途上国から中進国になりかかっているほど、国内に根強く残っている貧困問題についてすごくセンシティブになっているという傾向があります。今日はどうもありがとうございました。

(了)

JICA