

インドネシア共和国
低所得者対策
基礎調査団報告書

平成5年2月

国際協力事業団
社会開発協力部

社協計

JR

93-074

インドネシア共和国低所得者対策基礎調査団報告書

平成5年2月

国際協力

108
31
SEP
LIBRARY

JICA LIBRARY



1114916(8)

国際協力事業団

26622

インドネシア共和国

低所得者対策

基礎調査団報告書

平成5年2月

国際協力事業団

社会開発協力部

序 文

インドネシアは開発優先政策のもとに外資や援助を積極的に受け入れ、急速な経済成長をなし遂げつつあるが一方では成長から取り残された低所得者が存在し、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（食料、住宅、上下水道、保健、医療、教育等）が充足されていない。また統計上は失業率は低いものの、インフォーマル・セクターでの就業率が高く、収入の安定しない世帯が多い。

援助政策のなかにおいても、これら低所得者層に対しては、従来とは異なるNGOの活用や住民参加を取り入れた新たな援助体系が必要だと認識されるようになった。

ところが社会開発分野では、途上国における低所得者層の生計を向上させるためのプロジェクト方式技術協力の手法は確立されていない。このため同国の経済成長を支援するため低所得者層対策のための協力を検討するため、同国政府及び関係団体と協議・調整を行うことになり、今回基礎調査団を派遣することになったものである。

調査の内容は、インドネシア政府各関係機関の意向と政策実施の具体的内容、国際連合を始めとするマルチ援助機関の対応、カナダ等による2国間援助の実態等、多岐にわたっており、現行の国際協力事業団の社会開発分野におけるプロジェクト方式技術協力のスキームに納めきれない内容も含まれており、貧困層に直接効果の及ぶ援助手法が確立されるまでにはなお多くの議論や制度の検討が必要と思われるが、今回の調査結果が今後の議論の中で確実に生かされることを望むものである。

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

平成5年2月

国際協力事業団 社会開発協力部

部長 石崎 光男



写真1
調査団員



写真2
関係機関での面談の様子



写真3
ジョグジャカルタ州での牛を育てる
貧困対策プロジェクト



写真4
ジョグジャカルタ州の農村にて長老
から直接に話を聞く



写真5
スラバヤ市内のカンポンの道路整備



写真6
スラバヤ市内鉄道線路脇の板金作業場



写真7
南スマトラ州ラハト郡、移住者家族の
居住



写真8
村の集會に集まってきたラハト郡の
住民（男性）



写真9
村の集會に集まってきたラハト郡の
住民（女性）



写真10
ジャワ島からラハト郡へ移住して来
た農民がつくった灌漑システム

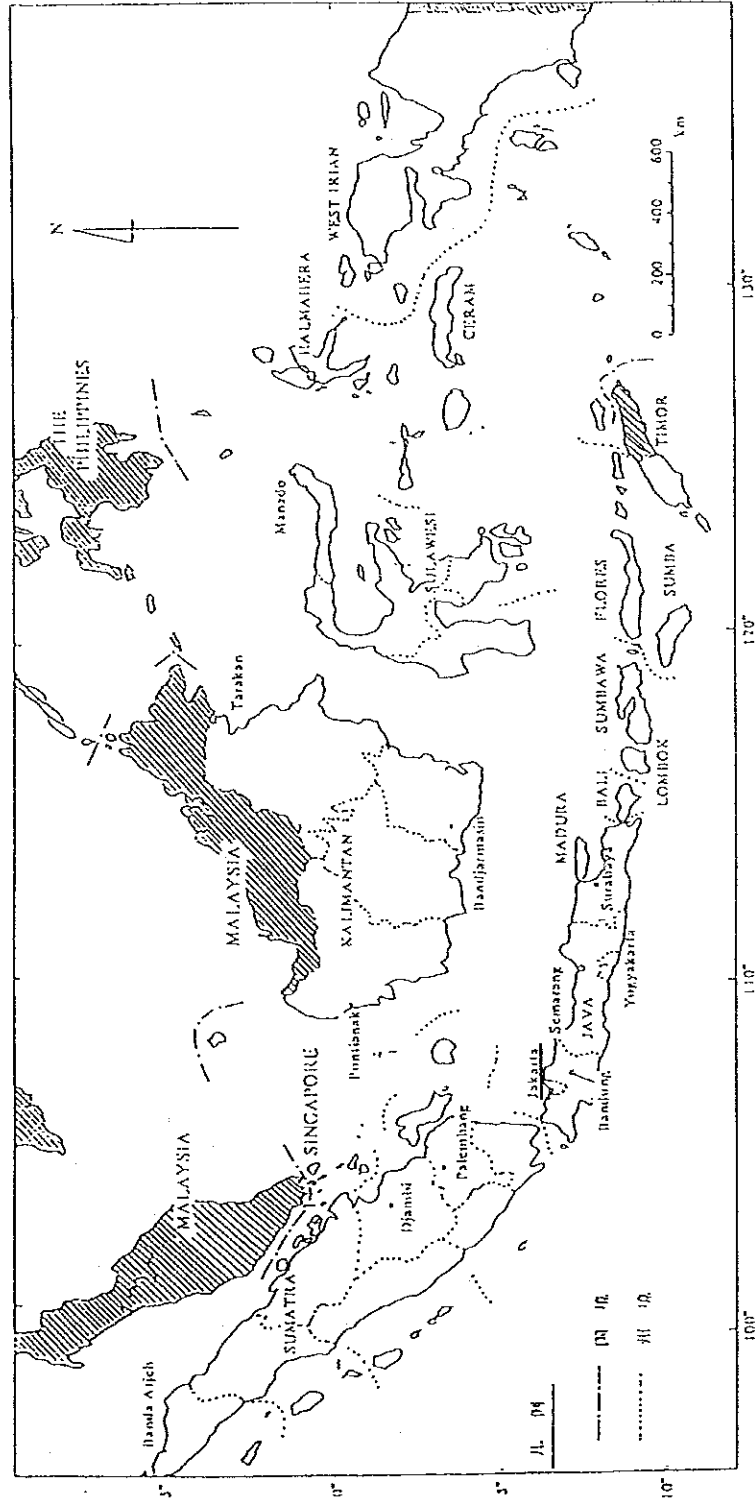


写真11
南西スラウェシで実施するCARE農村
開発プロジェクトに参加する地域住民



写真12
同左 村への生活用水供給に必要な
貯水タンクの建設を行っている

インドネシア全図



(出所) : Atlas Indonesia, Yayasan Dwidjendra, 1976, Denpasar. p. 9 (1/16)

キー・ワード、略語の説明

キー・ワード

インフォーマル・セクター

インフォーマル・セクターは、通常、フォーマル・セクター、すなわち、政府、公企業、大企業、工業生産企業など労使の関係が「正式(formal)」な雇用関係によって成立している職種、部門の枠外に存在する営利活動を指す。ILOはインフォーマル・セクターの特徴を「参入しやすいこと、地場の資源への依存、家族所有企業、小規模の操業、労働集約的で適応した技術、正規の学校教育外で得られた技能、規制のない競争的市場」であるとしている。

カンボン(Kampung)

カンボンとは、一般的には、中および低所得者が定住する都市コミュニティを指し、公共の物理的インフラやサービスがないようなものを意味するが、かならずしもスラムや土地の不法占拠区と同義語ではない。

国家開発五ヵ年計画(REPLITA)

開発五ヵ年計画は国家協議会で承認された国家基本大綱に基づき策定されるもので、経済、社会、宗教、技術、教育などを含めた多領域の見通しを述べ、大綱の基本姿勢を計画化したものである。第一次開発五ヵ年計画は1969年に開始され、現在は第五次五ヵ年計画実施中。

絶対的 vs 相対的貧困

絶対的貧困とは基本的な生存条件を満たし得ない状態。相対的貧困とは個人が住む社会的、経済的環境のなかで周囲の人々との生活と比較して「相対的」に貧しい状態。

地方分権化(Decentralization)

この報告書では、中央に集中している財政的権限、計画的能力を、地方政府へ委譲して、地方政府の実施能力を向上していくことを地方分権化と呼ぶこととする。

低所得者層 vs 貧困層

この報告書では、貧困者層を「インドネシア政府が用いる貧困ラインの基準以下で生活する人々」、低所得者層を「インフォーマルセクターに従事している労働者のような現金収入が低い人々」という意味合いで使い分けている。

貧困ライン

最低必要な栄養摂取量、家族収入、その他の社会指標を用いて「貧困ライン」を設定し、その国の貧困層の量的把握をおこなう。インドネシアの公認の貧困ラインは、2,100カロリーに最低必要限の消費を上乗せし、ルピアに換算したもので、1987年の時点では農村 17,381ルピア、都市 10,294ルピア。

ボトム・アップ・プランニング

受益者である住民がプロジェクト計画段階から参加すること。インドネシア政府の観点から見れば、住民参加を可能にするプロジェクト形成を行っていくこと。

略語

BAPPEDA (Local Planning Board/Agency)
郡(州/市)開発計画局

BAPPENAS (National Planning Board)
国家開発計画局

BKKBN (National Family Planning Coordinating Board)
国家家族計画調整局

CIDA (Canada International Development Agency)
カナダ国際開発庁

GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
ドイツ技術協力会社

IADP (Integrated Area Development Program) / PKT (Pengembangan Kawasan Terpadu)
地域総合開発プログラム

ILO (International Labour Organization)
国際労働機構

INPRES (Presidential Instruction)
大統領令(による補助金)

KIP (Kampung Improvement Program)
カンボン改善事業

LKMD (Village Community Development Institute)
村落開発委員会

LPSM (Agencies which promote self-help group)
(村落) 自助グループの支援組織

LSM (Community Self-help Group)
(村落) 自助グループ

NGO (Non-Governmental Organization)
開発援助活動に携わる民間公益団体

PACT (Private Agencies Collaborating Together)
アメリカ合衆国に本部をおく民間公益団体

P4K (Income Generation Project for Small Farmers)
農業省がILOなどの支援を受けて実施する農民組織化による所得向上プログラム

PKK (Family Welfare Movement)
内務省が管轄する女性組織化運動

POSYANDU (Health Integrated Post)

保健省が中心になって実施している住民保健活動プログラム

RT (Community and Neighbourhood Unit)/RW (Community and Neighborhood Organization)

隣組・自治会。住民の自治会。地方政府行政と住民の橋渡しを行う。

SEKKAB (Cabinet Secretariat)

内閣官房局

SFG (Small Farmers Group)

小規模クレジット借入れなどのために農民自身が組織する非公式グループ。

UNDP (United Nations Development Programme)

国際連合開発局

USAID (United States Agency for International Development)

アメリカ合衆国国際開発庁

YUADP (Yogyakarta Upland Area Development Project)

ジョグジャカルタ高地総合開発プロジェクト

要約

第一章 調査団派遣

第二章 インドネシアにおける貧困問題

1990年の「世界銀行報告」によれば、1965年から1985年の20年間で開発途上国における個人消費は70%程度向上し、乳児死亡率、栄養面など基本的な生活レベルでも全体的に飛躍的な改善があったことが確認されている。しかしながら、社会福祉の面に目を向ければ、経済成長優先政策が必ずしも途上国の国民、特に農村、都市の貧困層の生活向上に作用したとはいい難い。同報告書によれば、年収70ドル以下の生活を強いられている貧困層は全世界に10億人以上存在すると言われている。これらの貧困層のほとんどが途上国の住民である。ここに改めて貧困問題が浮上し、「貧困」の緩和、あるいは撲滅が途上国への援助のキーワードとなるに至った。

1967年、インドネシアの一人当りのGNPはおよそ50ドルであり、当時のインド、パングラデッシュ、ナイジェリアの一人当りGNPの半分であった。ところが、インドネシア政府の努力が効を奏し、1970年に全人口の56%を占めていた貧困者が、20年後の1990年に全人口の15%に減少させることが出来た。しかし、絶対数で今なお、全人口1.8億人の中2700万人が貧困ライン以下の生活を送っており、社会的不満、政治的不安がいつ国民行動として表面化しかねない状況にあり、貧困緩和は第6期を迎えたスハルト大統領の取り組むべき最優先課題のひとつとなっている。

インドネシアにみられる貧困は、サハラ以南のアフリカの状況に代表とされるような「絶対的貧困」よりは、むしろ「相対的貧困」に近い状況にある。しかしながら、インドネシアは、1万余の島からなる多民族国家であり、貧困の度合、性質も地域により大きく異なっている。従って、インドネシアにおける貧困対策も各地域毎の状況を把握することから始めなければならない。特に、インドネシア東部のヌサ・テンガラに見られる貧困は、「絶対的貧困」と定義されている状況にきわめて近い状況にある。

第三章 インドネシアの貧困対策

初代大統領スカルノが失脚し、スハルト現大統領が政権を握った1966年当時のインドネシアの経済は危機的状況にあった。しかし、スハルト政権の積極的な経済再建策により、経済成長率は1966年から70年の間に6%まで回復した。ある程度の経済の立て直しが達成された1969年から長期的展望にたった国家五カ年計画 (REPLITA) を導入した。インドネシア政府が比較的短期間の間に貧困層の大幅な軽減を成し遂げた最大の理由は、第五次五カ年計画に至る迄の政策の一貫性にある。

中でも貧困対策に最も貢献したと思われる政府の政策は、米の自給自足を目指した農業生産性の向上であり、それを基礎とする工業部門の近代化である。未成熟だった近代的工業部門は、世界的な石油ブームに恵まれ、積極的な外国誘致政策により年間成長率は12%まで伸びた。このような状況の下で都市部のみならず農村出身者の雇用が促進されることとなった。

更にインドネシア政府は、第二次五カ年計画以降は全国 (特にジャワ島) の交通網整備に力を注ぎ、第三次五カ年計画では、保健、教育、家族計画といった社会サービス分野に注意を払うようになった。また第四次五カ年計画ではコミュニティ・レベルの保健活動を促すPOSYANDU(Integrated Service Post)が導入され、人口増加率も1990年には2%を切るまでに至った。また都市低所得者層移住地域の生活改善を目指した小規模インフラ

整備（上下水道、道路、ゴミ処理など）の一環として、Kampung Improvement Program (KIP)が1960年代後半よりジャカルタ市、スラバヤ市などで自治体ベースで進められた。第二次五ヵ年計画においては国家的政策に引き上げられ、1980年からは上記2都市に更に5都市が加えられ、更に世界銀行からの融資によって都市貧困層の生活要求に対応する成功したプロジェクトとして世界的に知られるに至った。

なお、第五次五ヵ年計画（1989/90-1993/94）においてはBAPPENASが一括して貧困対策に関係する政府プログラムの調整を実施することになった。主な貧困対策プロジェクトとして上げられるのは、(1)社会サービス・プログラム、(2)Integrated Area Development Program(IADP)、(3)Kampung Improvement Program Plus、(4)雇用促進プログラム、(5)移住政策プログラム、(6)所得向上プログラム、である。なお、インドネシア政府の貧困対策の今後の課題としては、(1)地方政府の計画ならびに実施能力の強化、(2)各省庁間の調整、(3)貧困層の実態の正確な把握、(4)雇用促進プログラムの強化、(5)女性の役割の認識、等があげられる。

第四章 インドネシア貧困対策における援助機関の協力体制

インドネシア貧困対策における援助機関の協力状況を、CIDA（カナダ）、GTZ（ドイツ）、およびUSAID（米国）についてみると、CIDAは、真に住民に密着したプロジェクトを支援している点で注目される。(1)コミュニティ参加とNGO参加、(2)地方分権化、(3)女性の開発にかなりの配慮をしていることが伺われる。特に、スラウェシ島地域総合開発プロジェクトでは、生活用水の確保と供給に焦点を絞り、カナダとインドネシアのNGO、カナダの大学を巻き込んで、地域住民の主体性と参加意欲を重視しており、わが国としても学ぶべき点が多々ある。

またGTZは、貧困対策の一環として、中央銀行を通して、農村の農民や小規模工業者を対象にマイクロ・クレジット・システムの確立を通じて小規模農業や工業の振興を図り、地方の貧困者の所得向上、あるいは雇用機会の創造を図っている。なお、GTZの貧困対策プロジェクト形成へのアプローチはきわめて堅実的である。プロジェクト形成を3つのフェーズに分けており、第1フェーズでは、プロジェクトの調整機関であるBAPPENASとワークショップを開き、ワークショップを通じてプロジェクト技術協力が可能な分野の選定を行う。第2フェーズにおいては、BAPPENASと分野に関連する省庁を加えてワークショップを開き、このワークショップを通じて、カウンターパートとして適正な省庁の選定と併せて地域の選定も行う。第3フェーズでは、選定された地域のレベルでBAPPEDAとワークショップを開き、アクション・プランを作成する。GTZは以上の3つのフェーズを経て、技術協力の具体的な活動に入っている。

USAIDは1950年にインドネシアへの援助を開始して以来、農業生産、経済インフラ基盤整備などへの経済協力と共に農村開発、家計計画、保健、教育と言った社会サービス部門に重点を置いて来たが、1980年からは組織、制度（Institution Building）や政府の地方分権化（Government Decentralization）の促進を据えて援助プログラムを組むようになった。更に、1990年に入ると「長期的な展望に立った雇用と収入機会の改善によって、全ての市民が発展に参加できる開かれた経済の構築」を主要テーマに掲げるに至った。現在、USAIDの援助の特徴は、(1)プログラムのすべてが技術協力、無償協力であり、(2)金融財政機関のトレーニングの強化であり、更に、(3)社会開発分野でのNGOの積極的活用とその組織の強化である。USAIDは、現在、インドネシアのNGOの組織力と運営能力の向上、更にはNGO間の情報ネットワークづくりに、アメリカに本部を置くNGO(PACT)の協力を得て進めている。

なお、国際機関も貧困対策プロジェクトにはほぼトップ・プライオリティを置いている。特にUNDPは、インドネシアへの援助分野として貧困緩和にトップ・プライオリティを置

いている。UNDPのプログラムは1件当りの平均援助額は100万ドル以内で、決して金額的に大きいわけではないが、現在、貧困緩和関係として20件以上のプロジェクトを推進している。プロジェクトの内容も多様である。

第五章 インドネシアのNGO

貧困対策においては、ローカルNGOのみならず、住民組織の役割が重要不可欠である。インドネシアには、自助 (Self-Help) 組織やモスク・コミッティーなど村レベルの住民組織が農村地方に息づいている。インドネシア語ではLSM(Lembaga Swadaya Masyarakat)といい、公式・非公式に政府の貧困緩和プログラムに参加している。これらLSMを支援する組織が一方にある。それはLPSM (Lembaga Pembina Swadaya Masyarakat) と呼ばれているが、多くは、1970年代から1980年代にかけて学生グループが母体となって組織化された。

なお、政府は、1970年代後半に開発への住民の更なる参加促進のために、内務省の主導によりLKMD(Village Community Resilience Institution)とPKK(Family Welfare Movement)の二つの住民組織を政府公認の住民の地域開発フォーラムとして活性化させた。基本的には、LKMDの構成員は男性、PKKの構成員は女性であり、PKKはLKMDの補完団体である。いづれも、現在では、政府プログラムの「ボトム・アップ・プランニング」の基本単位となっている。以上の他に、インドネシアには宗教団体や外国に本部のあるNGOが活動している。外国のNGO中には単に資金的援助を行っている団体と、政府機関やローカルNGOと共同でプロジェクトを推進している団体とがある。

政府とNGOの関係は友好的であるといわれている。1980年代の不況時に、インドネシア政府は社会サービス供給の予算を切り詰め、その不足分を住民参加によって補う政策をとったことが幸いしており、これまでに、特に、家族計画、保健、小規模灌漑、都市生活環境整備の分野では、NGOの果たした役割は極めて大きい。なお、政府プログラムには参加せず、独自の活動を展開しているNGOも多い。これらのNGOの中には自分たちのForumを結成し、やがて州レベルまでそのネットワークを拡げ、NGO同志の情報交換を促進することを狙っているものもある。インドネシア中央政府は、貧困対策を実施していく上でNGOの積極的な参加が不可欠であることを承知しているが、このような中央政府の意向が必ずしも地方政府に理解されているわけではない。一方、NGOは運営面、資金面で不安定であり、継続的活動が約束されないという印象を地方政府に与えている。従って、今後NGOを貧困対策において機能させるためには、まず、地方政府とNGOとの信頼関係を確立することが重要である。

第六章 貧困対策プロジェクトにおける援助機関の役割と実施体制

インドネシア政府は、これまでに貧困対策を比較的成功裡に進めてきたが、援助なしで今後貧困緩和を推進することは難しい。それでは、貧困対策に関して今、援助機関のできることは何であろうか。

内閣官房局(SEKKAB)の長官の意見によると、貧困対策は、地域の社会的、経済的、政治的成長を促すようであれば成功しない。このため対象地域の事情に精通していない援助機関には限界がある。むしろ、地域の事情、特に社会的側面を良く知っている地方政府の方が、援助機関より、成果をあげている。むしろ、インドネシア政府が援助機関に期待するのは、外国人専門家がコミュニティ・レベルで活動することではなく、組織力の強化 (Institution Building)、人材育成、方法論や手法の開発等によりインドネシア国内の組織が行う貧困対策の側面からの支援である。なお、SEKKABの長官の意見や前に紹介した援助機関のいくつかの協力プロジェクトの側から、援助機関に共通して求められる基本姿勢について整理すると次の通りである。

- A) 基本的にインドネシア国内の組織（政府機関、NGO、住民組織など）が行っている貧困対策をより効果的、効率的にさせる側面支援活動であること。
- B) プロジェクト・デザインの段階でターゲットの明確化が行われていること。
- C) 貧困層を直接の受益者としてプロジェクト形成が行われ、常に貧困者層の利益を最大限に考慮する形でプロジェクト運営が行われること。
- D) あくまでも住民が活動の主体であり、地域の人材を育成することにより地域外の資金、人材への依存をなくすよう努力すること。

援助機関の貧困対策は地方レベルの支援と中央レベルの支援のふたつに分けて考えることができる。前者は対象となる住民に直接関わってくる。例えば、地元のNGOを支援すること、草の根レベルのグループの組織化・活性化を図ること、また、政府のプログラムと住民との渡し役をする地方政府の行政官、技術指導者の能力養成などへ支援することである。中央レベルの支援とは、例えば、貧困対策プログラムを管轄する中央政府の組織力を計画力の強化、あるいは貧困政策に関わる調査能力の強化への支援である。SEKKABの長官は、中央政府の貧困対策プログラム（マクロ）とコミュニティ・レベルの貧困対策活動（ミクロ）を結び付けることの重要性とそのための基礎調査の必要性を強調し、この面への日本からの協力を期待している。

また、貧困対策プロジェクトを運営していくには、次の事項を考慮する必要がある。

- 1) 適応技術の開発
貧困対策プロジェクトにおける技術協力の焦点は、先進諸国の先端技術に依存することのない、その地域の特性にあった適性技術の開発に向けられるべきである。
- 2) 外国人専門家の役割
外国人専門家の役割は、技術的能力よりも適性技術の促進を可能にするオーガナイザーとしての能力を期待される。
- 3) 現地の有能な人材の活用
現地で活躍するコンサルタント、NGOのスタッフなどをプロジェクトに巻き込み、彼らの能力育成を図るべきである。
- 4) 国内支援体制
プロジェクトの立案・計画、現地の事情に詳しい適応力のある人材のリクルート、プロジェクト実施の過程で得られる経験と知識の蓄積、国内研修の受け入れなど、総合的な支援を責任をもって行える国内組織の存在が必要である。
- 5) 柔軟な運営姿勢
貧困対策プロジェクトの最終目的は「貧困の緩和」にあり、そのために援助機関本部は現場の判断に基づいた修正を支援する形でアドバイスを行っていくべきである。
- 6) 実施体制の分析
貧困プロジェクト開始に当たり、援助機関は国内の実施体制を含めた事前調査を長期にわたって実施すべきであり、受け入れ側、実施側に克服できない障害があるとみとめられた場合、プロジェクトの延期、及び中止を決断するべきである。

第七章 インドネシアにおける貧困緩和に対するJICA協力の可能性

それでは、JICAとして、今後インドネシアの貧困緩和に対して、如何なる協力が可能であろうか。今回の1ヶ月間の現地調査の結果から、いくつかの提案を試みることにした。

貧困対策の対象分野は多岐にわたるが、ここでは、大きく次の3つに分けてある。

- (1) 基本的な生活ニーズ (Basic Needs for Human Life) の充足
- (2) 基本的社会サービス (Basic Social Services) の供給
- (3) 雇用機会の創出/所得の向上

(1)「基本的生活ニーズ」とは衣・食・住のことで、(2)「基本的社会サービス」とは、生活用水の供給、保健、医療サービス、基礎教育の普及、地方道路の整備、ゴミの回収と処理、家族計画サービス、各種情報サービスなどを含んでいる。ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)という場合、以上の二つを含んだ概念であるが、ここでは、(1)と(2)とを区別したい。(1)は個人の努力で充足可能なものであり、(2)は公共的サービスに頼らざるを得ないものである。従って、(1)と(2)に関しては援助の内容も方法も異なってくる。また、これら(1),(2)および(3)は互いに関連しており、補完関係にある。従って、相乗効果を生ませながら、貧困状態を突破できるようなシステムが出来るようにプログラムされるべきである。

「協力のターゲット」をどこに絞るか、これも援助プロジェクトの効果をあげるためにきわめて重要である。まず、(1)カウンターパートをどこにするか、(2)協力の対象をどの行政レベルにするか、(3)都市の貧困層を対象とするか、それとも農村の貧困層か、(4)極貧層を対象とするか、それとも貧困ラインに近い層を対象とするか、(5)協力の対象をどの地域に絞るか、全国レベルか、地方レベルか。貧困対策のプロジェクトの形成に当たっては以上(1)から(5)について明確にすることが大切である。

なお、貧困対策に当たっては、住民に近いという意味で地方政府の役割がきわめて重要である。そこで、地方政府レベルを協力のターゲットとする場合、どの地域、どの地方政府を選ぶかということは、プロジェクトの成否を決定することは言うまでもない。ここに、地方政府(州政府)の選定に関して考慮すべき点をあげると次の通りである。

- 1) 州政府が当該プロジェクトに理解があり、その実施に協力的である。
- 2) 住民に生活向上や発展への参加意欲がある。
- 3) 貧困緩和のためのローカル・リソースが存在する。
- 4) 当該州に信頼のおけるNGOが存在する。
- 5) 協力的、かつ有力な大学が地元存在する。
- 6) 当該州がJICAの援助を受けた経験がある。

協力プロジェクトの形成に当たって、もうひとつ重要なことは、貧困対策に当たっては、次の3つのアプローチは可能な限り考慮すべきことを強調したい。つまり、貧困対策プロジェクトには、出来る限り、(1)人づくり (Manpower Development) (2)組織づくり (Institution Building) (3)コミュニティづくり (Community Development) の要素を盛り込むべきである。

第八章 貧困対策プロジェクトの試案

さて、以上を明らかにしたところで、JICAがインドネシアの貧困緩和に対して如何なる協力が可能であるか次の通り提言を試みたい。

中央レベルの協力

- 1) 「貧困対策推進センター (Center for Poverty Reduction) (仮称) の設置 (中央政府レベル)」
 - 活動内容
 - ・ 情報ネットワークの確立
 - ・ 教材の開発
 - ・ 基礎調査および研究開発
 - ・ 教育訓練プログラム

2) 「貧困緩和推進プログラム（州政府レベル）」

- 活動内容
- ・ 貧困緩和プログラムの作成
 - ・ プロジェクト地域、対象の選定
 - ・ 特定プロジェクトの実施
 - ・ 貧困緩和のためのフォーラムの開催

以上のプロジェクトは、どちらかと言うと、「組織づくり」に重点が置かれている。

個別プロジェクト

- ・ インフォーマル・セクター小規模工業育成プロジェクト（全国27州より3州選定）
- ・ 学校外教育による農村女性の潜在能力開発プロジェクト（南西スラウェシ）
- ・ 手工芸研修・輸出促進プロジェクト（ジャカルタ、デンパサール、ジョクジャカルタ）
- ・ 高地地域総合開発プロジェクト（南スマトラ）
- ・ 都市低所得者生活改善プロジェクト（ジャカルタ、またはスラバヤ）
- ・ 高地農村地域開発プロジェクト（ジョクジャカルタ近郊）
- ・ 小規模工業、手工芸品に関する視聴覚教材制作プロジェクト（ジャカルタ）
- ・ 小規模漁業生産性向上プロジェクト（ジャワ島）

以上のプロジェクト・アイデアは、今回の現地調査結果から生まれたものであり、そのいくつかは、ローカル・コンサルタントとのディスカッションからでてきたものである。それぞれのプロジェクト・アイデアはインドネシアの貧困対策を担当する関係省庁、NGO、ローカル・コンサルタント、地域の住民組織、現地の大学・研究所とのさらなるディスカッションを通じてその実現可能性につき詳細に検討する必要がある。

第九章 今後のアクションとフォロー・アップ

ここで提案されたJICA協力プロジェクトのアイデアは、前述したように、限られた時間での現地調査に基づいたものであり、不十分な点があるかもしれない。今後のフォローのためのアクションとしては、3つの方法が考えられる。ひとつは本格的な調査団の派遣であり、もうひとつは専門家（あるいはコンサルタント）の派遣である。いずれもその目的は以上の提案の確認・選定によるJICA協力計画案のつめである。

もうひとつの方法は、これらふたつの方法を組み合わせたもので、始めに2-3名の専門家が3-4ヶ月派遣され、協力計画素案がまとまったところで、本格調査団を派遣して今後のJICA協力の内容を固める（プロ技協方式を採用するとすれば、RDの素案を作成する）。第3の方法を平成5年度に終えて、平成6年度にはプロジェクト方式の技術協力の具体化を図るのが現実的と思われる。なお、もしプロ技協方式が採用されるにしても、実施にあたっては民間コンサルタントに一括発注することを提案する。

Summary

Chapter 1 Background for Dispatching the Study Team

Chapter 2 Poverty Problem in Indonesia

According to the "World Bank Report" for 1990, personal consumption in developing countries increased about 70% during the 20 years between 1965 and 1985. It has also been confirmed that remarkable improvements were made in basic aspects of the people's life, such as infant mortality and nutrition. However, a look at social welfare reveals that the policy of attaching high priority to economic growth has not necessarily contributed to raising the living standards of the poor of developing countries, especially in farming villages and cities. This report says that more than 1 billion people worldwide are forced to live on an annual income of less than 70 dollars. Most of these people are residents of developing countries. The problem of poverty has arisen anew and the reduction or eradication of poverty has become the keyword for aid to developing countries.

In 1967, the per capita GNP of Indonesia was about 50 dollars, half of the per capita GNP of India, Bangladesh and Nigeria in the same year. However, as a result of the efforts made by the Indonesian Government, the fraction of the population living in poverty decreased from 56% in 1970 to 15% in 1990, 20 years later. But the problem has not been solved completely. As 27 million people of the total population of 180 million people are still living under the poverty line, social dissatisfaction and political insecurities can break out anytime in the form of action on the part of the people. Poverty reduction is one of the highest-priority strategies for President Suharto, who is in his 6th term of office.

The poverty situation in Indonesia is close to "relative poverty" than to the "absolute poverty" represented by sub-Saharan Africa. However, Indonesia is a multi-racial nation consisting of more than 10 thousand islands, and there are large regional differences in the degree and nature of poverty. Therefore, actions for poverty reduction must begin with gaining an understanding of the situation of each region. The poverty seen in Nusa Tenggara, located in the eastern part of Indonesia, is especially close to the state that is defined as "absolute poverty".

Chapter 3 Poverty Reduction Measures in Indonesia

The Indonesian economy was in a critical state in 1966 when Sukarno, the first president, lost his position and Suharto, the incumbent president, took power. However, the economic growth rate recovered to 6% in 1970 as a result of positive economic reconstruction efforts by the Suharto administration since 1966. A 5-year national program (REPLITA) based on a long-range perspective was introduced starting in 1969, when economic reconstruction had been accomplished to some extent. The largest reason why the Indonesian Government succeeded in sharply decreasing the poverty group within a relatively short period is the consistency of the strategy that was taken up to the fifth phase 5-year program.

The governmental strategies that seem to have made the largest contribution to poverty reduction are improvement of agricultural productivity, promoted to attain self-sufficiency in rice production, and modernization of the industrial sector based on that improvement. Modern industry, which had been in an immature state, benefitted from the global oil boom, and the annual growth rate rose to 12% as a result of the policy of actively inviting foreign capital investment. Employment of not only urban residents, but also people from rural areas was promoted in this situation.

Starting from the second phase 5-year program, the Indonesian Government began to focus efforts on improving the traffic network in the whole country (especially on Java Island). By the third phase 5-year program, attention was also paid to the social service field, including health, education and family planning. POSYANDU (Integrated Service Post), which promotes health activities in communities, was introduced in the fourth phase 5-year program. As a result, the population growth rate fell below 2% in 1990. As a part of efforts to improve small-scale infrastructure (water supply, sewerage, roads, garbage disposal, etc.) in the living environment of low-income urban districts, the Kampung Improvement Program (KIP) has been promoted in Jakarta City and Surabaya City under municipal leadership since the late 1960s. This program was raised to a national policy under the second phase 5-year national program. Five more cities besides Jakarta and Surabaya were incorporated to the program starting in 1980. This program has become known worldwide as an example of a World Bank-financed project that succeeded in meeting the needs of the poor in urban areas.

In the fifth phase 5-year program (1989/90 - 1993/94), BAPPENAS was assigned to coordinate activities for governmental programs related to poverty reduction. The major poverty reduction projects are (1) Social Service Program, (2) Integrated Area Development Program (IADP), (3) Kampung Improvement Program Plus, (4) Employment Promotion Program, (5) Migration Program, and (6) Income Improvement Program. The Indonesian Government faces the following tasks for their future poverty reduction activities: (1) Strengthening the planning and execution ability of local governments, (2) Coordination between ministries and agencies, (3) Obtaining accurate information on the actual state of the poverty group, (4) Strengthening the Employment Promotion Program, and (5) Recognition of women's roles.

Chapter 4 System for Cooperation of Poverty Aid Organizations in Indonesia

In this chapter, we take up CIDA (Canada), GTZ (Germany) and USAID (U.S.) to study the forms of cooperation made by foreign aid organizations in the field of poverty reduction in Indonesia. CIDA is especially worthy of attention because it supports projects which are carried out in close contact with the people. CIDA's activities indicate that they give considerable consideration to (1) Community participation and NGO participation, (2) Decentralization, and (3) Development of women. For example, the comprehensive regional development project for Sulawesi Island, which focuses on development of the water supply and involves Canadian and Indonesian NGOs and Canadian universities, attaches importance to local people's initiative and zest for participation. Japan could learn a lot from this project.

On the other hand, GTZ has been working to promote small-scale agriculture and industry, to raise the income level of the poor and to create employment opportunities by establishing a micro credit system which is aimed at farmers in rural villages and small-scale industry operators, using loans made through the Central Bank. GTZ takes a step-by-step approach in forming a poverty reduction project. They divide the process of project formation into three phases. In the first phase, they hold a workshop with BAPPENAS, the organization in charge of coordinating projects, and select the fields where technological cooperation can be achieved through the workshop. In the second phase, they hold a workshop with BAPPENAS and the ministries and agencies related to the project field to select both an Indonesian counterpart among the related ministries and agencies, and an area for the project. In the third phase, they hold a workshop with BAPPEDA at the level of the selected area and prepare an action plan. GTZ starts concrete technological cooperation activities with these three phases.

USAID started aid to Indonesia in 1950. Since then, they have attached importance to economic cooperation for improving agricultural production and the economic infrastructure as well as to the social service field, including rural development, family planning, health and education. In 1980, they began to plan aid programs for the purpose of promoting organization and institution building as well as government decentralization. In 1990, they introduced the following main theme for their projects: "Improving employment and income opportunities from a long-range viewpoint to construct an open economy in which all the citizens can participate for development." USAID's current activities have the following characteristics: (1) All of the programs are grant aid programs of technological cooperation, (2) They aim to strengthen the training of financial organizations, and (3) They aim to employ NGOs actively in the social development field and to strengthen their organization. With cooperation from NGO (PACT), headquartered in the U.S., USAID is currently working to improve the organizing ability and management ability of Indonesian NGOs and to form a network that connects NGOs.

International organizations place nearly top priority on poverty reduction projects. For example, in the area of aid to Indonesia, the UNDP gives the highest priority to poverty reduction. The UNDP appropriates less than 1 million dollars per program on average. Although their programs are by no means large in the monetary sense, they are at present promoting more than twenty poverty reduction projects with diverse contents.

Chapter 5 Indonesian NGOs

Not only local NGOs, but also civil organizations have important and essential roles to play in poverty reduction. Self-help organizations and civil organizations formed within each village, such as mosque committees, are being formed in rural areas. They are called LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) in the

Indonesian language and participate in poverty reduction programs both officially and unofficially. Organizations that support these LSM are called LPSM (Lembaga Pembina Swadaya Masyarakat). Most of these grew from student groups between the 1970s and the 1980s.

In the late 1970s, the Government officially recognized two civil organizations, LKMD (Village Community Reliance Institution) and PKK (Family Welfare Movement), activating them as residents' regional development forums under the leadership of the Ministry of Home Affairs. The purpose of this strategy was to promote residents' participation in development projects. LKMDs generally consist of men, while PKKs consist of women. PKKs help LKMDs by playing a complementary role. Today, both of them are the basic units of the bottom up planning of governmental programs. Besides these organizations, religious groups and NGOs headquartered in foreign countries are operating in Indonesia. Some foreign NGOs simply provide financial aid, while others promote joint projects with governmental organizations or local NGOs.

The relationship between the Government and NGOs is said to be friendly. During the economic recession in the 1980s, the Indonesian Government took the policy of cutting social service budgets and using residents' participation to supplement the shortage. This brought about fortunate effects, and NGOs have played an extremely important role especially in the fields of family planning, health, small-scale irrigation and the improvement of urban living environments. A large number of NGOs are engaged in independent activities without participating in governmental programs. Some of these NGOs have formed their own forum, and expanded their network to cover an entire state in order to promote the exchange of information among themselves. The Central Government of Indonesia is aware that NGOs' positive participation is essential for executing poverty reduction projects, but this central intention is not necessarily understood by local governments. In fact, local

governments have the impression that NGOs cannot promise consistency in their activities because of unstable management and financial conditions. Therefore, it is important to establish a trusting relationship between local governments and NGOs so that NGOs can function for poverty reduction in the future.

Chapter 6 Roles and Attitudes of Aid Organizations in Poverty Reduction Projects

The Indonesian Government has been relatively successful in promoting poverty reduction measures until now. However, it will be hard for the Government to continue to reduce poverty in future without aid. Then, what can aid organizations do today for poverty reduction?

According to the Secretary of SEKKAB, poverty reduction projects do not succeed unless they promote social, economic and political growth regionally. For this reason, an aid organization which is not well informed with the circumstances of a project area has its limitations. Local governments which are well acquainted with regional circumstances, especially the social aspect, have accomplished more than aid organizations. What the Indonesian Government expects from aid organizations is not for foreign experts to perform activities in communities, but for the foreign organizations to provide lateral support to Indonesian organizations that are engaged in poverty reduction projects. Specifically, the lateral support includes institution building, personnel nurture and development of methodologies and techniques. According to the opinions given by the Secretary of the SEKKAB and some joint project staff of aid organizations introduced above, the basic attitude that is demanded of aid organizations in general can be summarized as follows.

- (A) Basically, aid organizations should give lateral support to the effects and efficiency of poverty reduction measures which are being conducted by domestic organizations (governmental organizations, NGOs, residents' organizations, etc.)
- (B) Targets should be defined clearly at the stage of project design.
- (C) Projects should be formed and operated with the awareness that the poverty group should be the direct beneficiary and that the poverty group's interest should be given maximum consideration.
- (D) Residents should be the nucleus of activities. Efforts should be made to eliminate dependence on funds and personnel from outside the region by nurturing capable people within the region.

The engagement of aid organizations in poverty reduction measures can be divided into two kinds of support: support of the local level and support of the central level. In the former case, activities are directly related to residents in a target area: for example, supporting local NGOs, helping to organize and activate groups formed among residents, and supporting education of local government administrators and technology instructors who function as a bridge between governmental programs and residents. Support of the central level includes helping Central Government offices in charge of poverty reduction programs to raise their organizing and planning ability or to improve investigative ability related to poverty reduction policy. The Secretary of SEKKAB emphasizes the importance of connecting poverty reduction programs of the Central Government (macro) and poverty reduction activities within communities (micro) and the need for fundamental investigations for this purpose. He expects Japan's cooperation in this aspect.

A poverty reduction project must be managed with the following considerations:

(1) Development of appropriate technologies

Technological cooperation in a poverty reduction project should focus on the development of technologies that are appropriate to a target region and do not depend on new technologies of advanced countries.

(2) Role of foreign experts

Foreign experts are expected to be able to act as organizers who enable promotion of appropriate technologies rather than just technological competence.

(3) Utilization of capable local people

Local people who are taking an active part, such as consultants and NGO staff, should be incorporated into a project in order to nurture their ability.

(4) Domestic support system

There must be a domestic organization which can reliably provide comprehensive support. It must propose and plan a project and recruit people who are both adaptable and well informed with regard to a project region. It must accumulate experience and knowledge obtained through the process of project execution, accept trainees at domestic organizations, and take on other such support roles.

(5) Flexible attitude for operations

The final objective of poverty reduction projects is to "ease poverty". In order to attain this objective, the

headquarters of an aid organization must support corrections based on field staff's judgement and advice.

(6) Analysis of project execution system

In starting a poverty reduction project, an aid organization must conduct a long-term preliminary study which includes study of the execution system within its own country. If an obstacle that cannot be overcome is found in either the receiving party or the executing party, a decision to postpone or discontinue the project must be made.

Chapter 7 Possibility of JICA's Cooperation for Poverty Reduction in Indonesia

Then, what form of cooperation can JICA provide in future for reducing poverty in Indonesia? We attempted to make some proposals based on the results of the recent 1-month field study.

Poverty reduction measures comprise diverse fields, but here are classified broadly into three areas.

- (1) Meeting of basic needs for human life
- (2) Supplying basic social services
- (3) Creating employment opportunities and increasing income

(1) "Basic needs for human life" means food, clothing and shelter. (2) "Basic social services" include the water supply, health and medical care services, the dissemination of elementary education, construction of local roads, garbage collection and disposal, family planning services, and various information services. The concept of Basic Human Needs (BHN) combines these two categories, but (1) and (2) are distinguished here. (1) can be obtained through individuals' efforts, while

(2) requires public services. Therefore, (1) and (2) differ in both the contents and methods of aid that they require. The three fields, (1), (2) and (3), are mutually related and have a complementary relation. Therefore, a project should be designed to construct a system for overcoming poverty by producing synergistic effects in the three fields.

Narrowing down "the target of cooperation" is also very important for increasing the effectiveness of an aid project. In forming a poverty reduction project, it is important to determine clearly: (1) What organization is to become the counterpart? (2) What administrative level should cooperation be targeted at? (3) Is the target the poor in an urban area or the poor in a rural area? (4) Is the target the very poor or the group close to the poverty line? (5) Geographically, how far should cooperation be extended, at the nationwide or local level?

The role of a local government is very important for poverty reduction activities in the sense that it is close to residents. When a cooperation project is targeted to the local government level, whether the project succeeds or not depends on what area or what local government is selected. In selecting a local government (state government), the following conditions should be met.

- 1) The state government is sympathetic about the project and cooperative for its execution.
- 2) It has a will to improve the people's living standards and to participate in development.
- 3) There are local resources that help to ease poverty.
- 4) There is a reliable NGO in the state.

5) There is a cooperative and influential university in the area.

6) The state has had experience in receiving JICA's aid.

Another important principle that should be followed in forming a cooperation project is to consider and incorporate the three approaches of (1) Manpower Development, (2) Institution Building, and (3) Community Development as far as possible in a poverty reduction project.

Chapter 8 Draft Plan for Poverty Reduction Project

Based on the above discussion, we drew up a draft concerning the possible forms of JICA's cooperation for poverty reduction in Indonesia. Excluding projects in the medical, agricultural, forestry, and fisheries industries, we limited the scope to areas considered to fall within the "Social Development" field.

Cooperation at the central level

1) "Establishment of Center for Poverty Reduction (tentative name) at the Central Government level"

Activities:

- Establishment of an information network
- Development of teaching materials
- Fundamental investigation and R&D
- Education and training programs

2) "Poverty Reduction Promotion Program (State Government level)"

Activities:

- Preparation of poverty reduction programs
- Selection of project area and target
- Execution of specific projects
- Holding forums for easing poverty

These projects tend to emphasize the approach of "institution building".

Individual projects

- Informal Sector Small-scale Industry Promotion Project (Three states to be selected from among the 27 states of the country.)
- Project to Develop the Latent Ability of Rural Women by Extra-school Education (Southwest Sulawesi)
- Handicraft Training and Export Promotion Project (Jakarta, Denpasar, Jogjakarta)
- Comprehensive Highland Area Development Project (South Sumatra)
- Living Improvement Project for Low-Income Urban Residents (Jakarta or Surabaya)
- Audio-visual Teaching Materials Production Project regarding Small-scale Industry and Handicraft (Jakarta)

These project ideas were born from the result of the recent field study. Some of them were formed through discussions with local consultants. The feasibility of each project idea should be studied in detail through further discussion with Indonesian administrators in charge of the poverty problem, with NGOs, with local consultants, with civil organizations in the area concerned, and with local universities and research institutions.

Chapter 9 Future Actions and Follow Up

These proposed JICA cooperation project ideas are based on site investigations which were carried out within a limited time, as mentioned above.

Their appropriateness and feasibility are not necessarily certain. Therefore, it is necessary to decide on an appropriate and feasible plan after clarifying the problems of the proposals by investigating the ideas and systems of the Indonesian side as they relate to these proposals.

For this purpose, we will dispatch a second fundamental investigation team to carry out the necessary investigations and negotiations with the people concerned on the Indonesian side.

8. Draft Plans for Poverty Reduction Projects

Based on materials and information obtained from the field study, we drafted models for poverty reduction projects that it seems JICA could execute in Indonesia. The models that are proposed here should be used as reference information when the Indonesian Government requests JICA to form a poverty reduction project. They are simply project ideas. We developed these models with an effort to reflect the problems facing the Indonesian Government regarding the poverty reduction policy discussed in Chapter 3. We classified the models into "institution building projects" that emphasize research and training on the central level and "individual models" that should be executed on the local level.

The models were developed by joint work of the study team members and local consultants. It should be noted that areas which the study team visited during their stay in Indonesia and projects within the areas visited were frequently used as examples in order to base the work on common recognition. More than one organization is given in "Counterpart selection" and "Cooperating organization". This merely indicates the range of selection, and does not recommend that more than one ministry or agency be selected.

8-1 Institution Building Projects

8-1-1 Establishment of Center for Poverty Reduction (CPR) (tentative name)

Background:

The Government does not have enough information about poverty reduction activities of private organizations, especially NGOs. The Government and these organizations do not actively exchange information and experiences. Administrators in charge of policy

development do not necessarily have an accurate understanding of the needs of local residents suffering from poverty. There is a shortage of manpower on both the policy making level and the executing level. Also, there is a shortage of manuals and teaching materials. There is a gap between policy and the needs of the poor, but a fundamental investigation, necessary for filling the gap, has not been conducted. Models and methodologies for easing poverty are not making sufficient progress.

Area: Jakarta

Counterpart selection:

It is desirable to select SEKKAB as the counterpart to carry out this project, because they showed a positive attitude towards the concept.*

Cooperating organization:

JICA should operate jointly with an international organization or a binational aid organization in those fields in which Japan is not sufficiently experienced. JICA should tie up with a specific international organization or binational aid organization not for the entire project, but for each activity field. For example, we recommend obtaining cooperation from organizations such as UNDP for the establishment of an information network. For the development of teaching materials, we recommend study of the possibilities of quoting from existing documents and teaching materials of international organizations and binational organizations. For fundamental investigation and R&D of models and methodologies, we recommend that cooperation be obtained from Indonesian universities and local consultants. For education and training, it should be possible to obtain

* The original plan for the Center for Poverty Reduction was proposed by Indonesia at a meeting of Ministries, Agencies, NGOs and the study meeting held by SEKKAB on February 5th.

For education and training, it should be possible to obtain cooperation from the UNDP, the ILO, or foreign or domestic NGOs which have accumulated much experience.

Objective:

The objective of this project is to establish a "Center for Poverty Reduction" (tentative name) in order to solve various problems related to poverty reduction.

Approach:

The idea is not to construct a building for the Center immediately. We recommend to establish a secretariat for the "Center for Poverty Reduction" within SEKKAB, organize a task force, and promote specific technological cooperation by tying up with Indonesian organizations concerned in each activity field and obtaining cooperation from external organizations, such as aid organizations, for individual activities. The task force is to plan activities for the "Center" and determine specific policies for activities.

Activities:

The activities of this center can be classified broadly into four categories.

1) Establishment of an information network

Governmental organizations, NGOs, aid organizations and regional groups are engaged in poverty reduction activities in various parts of Indonesia. However, there is no organization that systematically collects information on these activities. NGOs have a wish to exchange information and experiences at least among themselves because they lack information on activities that other NGOs are engaged in. SEKKAB also has a wish to know the actual state of poverty reduction activities that private

NGOs are engaged in. For this reason, it is certainly useful to promote exchange of information and experience with regard to poverty reduction activities within Indonesia. A nationwide information network would be established and forums, seminars or symposiums held to offer a place for exchanging information.

2) Development of teaching materials

For those who are engaged in poverty reduction programs (such as governmental officials, extension workers, social workers and NGO staff) and members of regional groups and organizations, teaching materials that can be used as manuals or guidelines should be developed. They should be prepared in the native language as far as possible.

3) Fundamental investigation and R&D

There is no function that connects strategy formulation by the Central Government to the needs of regional society suffering from the poverty problem. In other words, the problem is that there is no function for connecting regional and civil activities (micro) and governmental strategy formulation activities (macro). A fundamental investigation is necessary in order to set up such a function. The real state of the poor and their needs should be studied and poverty reduction programs and projects should be planned based on the findings of this study. The previous experiences of poverty reduction activities should be analyzed, and models and methodologies that can be applied to other regions should be developed.

4) Education and training program

Education and training should be given to governmental staff in charge of strategy formulation and administrative work, to extension service workers and social workers who give guidance directly to the poor, to NGO staff, and to leaders of civil organizations. Education and training programs for these people

are to be prepared and executed. It is necessary to consider the convenience of the participants in setting up locations and time periods of education and training. Existing public buildings will be used. If education and training programs are already available, their use can be considered.

If project type technological cooperation is assumed, JICA's aid consists of dispatch of experts, acceptance of trainees, procurement of materials and equipment, and administrative activities in the field. However, local resources, both human and material, should be utilized as far as possible. It is necessary to dispatch five to six experts, consisting of experts in the above four fields, a team leader and a coordinator. It is desirable to appoint a person who is fully experienced in the poverty reduction field as the team leader. He must have high negotiating ability and leadership ability because this project needs cooperation from many organizations and groups. Since the administrative approach is also important, a person who has administrative experience is desirable.

This technological cooperation is directed to diverse needs, involves many different Ministries, Agencies and organizations and requires mobility in activities. Many difficulties are anticipated if JICA's conventional method is applied to it. Therefore, it will be wise for JICA to give a package order to a private organization, limiting JICA's own activities to management and evaluation. Five years are the unit of project type technological cooperation. It is desirable that the Center be maintainable by Indonesia after that five year period.

8-1-2 Program for the Promotion of Poverty Reduction

Background:

Local governments exist between the Central Government, in charge of national policies, and regional society, suffering

from poverty. The role that they must play of connecting the two is very important for poverty reduction in Indonesia. Local governments have a hierarchical structure consisting of states, districts, sub-districts and villages. The fact that each level does not have sufficient administrative ability has been an obstacle to the promotion of poverty reduction in Indonesia.

Area: State where a regional pilot project is executed

Counterpart selection:

JICA should select a state as the counterpart. This is because the head authority (governor) of a state is appointed by the President and has authority for coordination and control. It is desirable to place this project under the direct control of a person having this authority.

Cooperating organization:

Local universities, local consultants and NGOs

Objective:

In order to decrease the number of poor people in Indonesia, the role of local governments, which are in a position to get the most accurate grasp of local people's needs, must be strengthened.

Approach:

The recommended approach is to carry out research on poverty reduction measures together with local government employees who execute these measures, local universities, and NGOs, prepare a specific poverty reduction program from the planning stage, and improve the planning and executing ability of local governments through this process. A specific program should be selected from "Individual Programs" explained in 8-2.

Activities:

1) Preparation of a poverty reduction program

Prepare a program together with civil groups of the target area, the local government concerned, NGOs, universities, local consultants and others. Obtain a consensus as to its execution in advance. Form a sense of participation among the people concerned through this process.

2) Selection of project area and target

Conduct a fundamental study on the current state of poverty and select a project area (district, sub-district or village). This should be done with cooperation from local universities and local consultants.

3) Execution of specific project

Raise the sense of participation among residents through the execution of a specific project. This will be useful for forming a community which can become independent.

4) Forum for easing poverty

Hold a forum which involves local governments, local universities, NGOs, local consultants, civil groups and aid organizations engaged in projects in this area.

JICA's long-term expert team should be made up of two or three members, consisting of a team leader, a coordinator and an expert in a specific field. Short-term experts should be dispatched as necessary.

8-2 Individual Projects

8-2-1 Informal Sector Small-scale Industry Promotion Project

Background:

About 2.8 million workers enter the labor market anew every year. Those who are employed by the formal sector account for about 20% of them, and the rest must go into the informal sector. However, there is no guarantee that all of them can be employed. Meanwhile, many of those who are employed in the informal sector belong to the poverty group. It is very important for the economy and politics of Indonesia that employment opportunities in the informal sector be created and that workers' income be increased.

Area:

Select three states from among the 27 states of Indonesia and designate them as pilot areas.

Counterpart selection:

Ministry of Industry, Ministry of Labor, Ministry of Commerce

Cooperating organization:

NGOs, local universities, international organizations such as ILO and UNIDO, GTZ

Objective:

The objective of this project is to create employment opportunities by activating small-scale industries in the informal sector and at the same time, to raise the income of poor people who are already working in the informal sector.

Approach:

The recommended approach is to promote small-scale industries in order to create employment in the informal sector and to raise the income level. In the pilot areas, develop a model that can be applied to other areas as well.

Activities:

- Select three states from the country's 27 states and designate them as pilot districts for nurturing small-scale industry.
- Investigate the actual state of small-scale industries in the pilot districts and prepare a small-scale industry master plan based on the results of the investigation, including a list of individual projects.
- Study the feasibility of the individual projects and select local cooperating organizations at the same time.
- Monitor and evaluate the whole program, including the individual projects, periodically.
- Develop a model and a methodology that can be applied to small-scale industry promotion in other areas as well.
- Send staff of the governmental counterpart and NGOs that participate in the project to Japan for training. Conduct third country training if necessary.
- Dispatch long-term and short-term experts on the promotion of smaller enterprise, as necessary.

8-2-2 Project to Develop the Latent Ability of Rural Women by
Extra-school Education

Background:

Women in rural villages not only support farming farmer households, but also make a great contribution to economic activities through farming work and sales of agricultural products. However, women, who are socially in a weak position, tend to be excluded from decision-making processes related to social development activities and economic activities both at the level of the home and at the level of the village.

Area: Rural area of Southwest Sulawesi Island

Counterpart selection:

BAPPEDA, Ministry of Home Affairs, Ministry of Education,
Ministry of Social Welfare, Ministry of Religion

Cooperating organization:

CARE INTERNATIONAL, CIDA, NGOs, UNICEF, ILO, domestic religious groups

Objective:

The objective of this project is to have women themselves find their latent abilities through education outside schools and to clarify and equalize the roles of men and women in decision-making. It also aims to raise the social and economic position of women in the poverty group by increasing their educational chances, to promote their participation in poverty reduction projects which are already underway, and to realize women's participation in the development process.

Approach:

In Indonesia, the primary school attendance has increased rapidly in recent years. However, secondary and higher school attendance is still low. This is true especially for women of the low-income group. The recommended approach is to develop women's latent abilities by giving extra-school education to married women in farming villages who have missed secondary education. Official and unofficial women's groups existing in villages can be units of education. Women's participation in poverty reduction projects would be promoted by establishing a cooperative relationship with poverty reduction projects already begun by governmental or aid organizations and supplying these projects with teaching materials for women.

Activities:

- Dispatch experts on the development of teaching materials, extra-school education and WID.
- Make contact with poverty reduction projects already underway, together with the governmental counterpart, and study the feasibility of their cooperating with these projects in the development of teaching materials.
- Study the subjects (literacy, home economics, income increase, handicraft skill, etc.) that women in rural areas need and prepare a curriculum and inexpensive teaching materials.
- Periodically hold a workshop that involves local people in order to reflect the opinion of women for whom teaching materials are to be developed. Have NGO staff participate in the curriculum preparation as consultants.

- Distribute teaching materials through the governmental counterparts to NGOs and civil groups that participate in poverty reduction projects.
- Evaluate the effects of dissemination together with the governmental counterpart and local consultants.
- When the project is set on its way, start enlightenment activities for men.

8-2-3 Handicraft Training and Export Promotion Project

Background:

Indonesia has an active handicraft industry. There are some cities that are popular among tourists from foreign countries such as Japan, Europe and the U.S. However, craftsmen's income is very low because handicraft products are characterized by unstable quality and low efficiency in production.

Area: Jakarta, Denpasar, Jogjakarta

Counterpart selection:

Ministry of Social Welfare, Ministry of Industry, Ministry of Labor, Ministry of Commerce, BAPPEDA of city, extension organizations of Ministry of Industry and Ministry of Labor

Cooperating organization:

GTZ, Indonesian Chamber of Commerce and Industry, NGOs

Objective:

The objective of this project is to improve the welfare of those who are engaged in home industry, especially women's groups, to

improve the quality of handicraft products targeted for tourists and export, and to stabilize their supply.

Approach:

The recommended approach is to execute a "Handicraft Training and Export Promotion Project" in order to stabilize the production of handicraft products and improve their quality to promote their export. The activities focus on the development of products with consciousness of overseas market.

Activities:

- Dispatch experts on small-scale industry and handicrafts as well as experts on designing products for the international market. These experts would support craftsmen by studying what products sell well to tourists and what products can be sold to the international market.
- Organize local people, especially women, who are interested in handicrafts.
- Send the governmental counterpart staff who train local groups to Japan, and have them receive training in skills for improved handicraft products. Establish a sales promotion organization and route for selling handicraft products.
- Give training to organized groups not only in handicraft industry, but also in health, family planning and public hygiene, and try to establish a foundation for regional activation.

8-2-4 Comprehensive Highland Area Development Project

Background:

The Government established large settlements for migrants in the highland of Sumatra. A large number of very poor farmer families in need of aid live in some of the settlements. The jurisdiction of these settlements was transferred from the Ministry of Resettlement to local governments. The poverty problem of this area has not been treated.

Area: Lahat District, South Sumatra State

Counterpart selection:

Local government of Lahat Kabupaten of South Sumatra, Ministry of Agriculture, Ministry of Industry, Ministry of Commerce

Cooperating organization: Local NGOs

Objective:

The objective of this project is to meet basic human needs in the highland settlements in Sumatra by developing income creation programs.

Approach:

The recommended approach is to help residents of the Bunga Mas resettlement project area in South Sumatra State as well as people living nearby by selecting crops of high profit ratio, watching for wild pigs that damage farms, strengthening an agricultural system that can last and involves consideration of environmental conditions, improving soil, improving food processing and creating non-agricultural employment opportunities for local people. These activities should be carried out jointly with Lahat Kabupaten authorities.

Activities:

- Dispatch experts on small-scale irrigation, soil improvement, canning of products, development of handicraft products, small-scale industry and regional medical care. The dispatch of an expert who specializes in regional development planning should be considered as well.
- Give training to the counterpart staff and NGO staff who will be engaged in agriculture, irrigation systems, food processing, small-scale industry, regional medical care and economic development.

8-2-5 Living Improvement Project for Urban Low Income People

Background:

There are large slums within and near urban districts which are very densely populated, in a poor state of public hygiene, and suffer from high unemployment. The Government very recently decided to improve these slum areas, but has been unable to set forth specific measures.

Area: Jakarta or Surabaya City

Counterpart selection: Municipal government

Cooperating organization:

Local NGOs, World Bank, Asia Development Bank

Objective:

The objective of this project is to improve the welfare of people living in urban slum areas.

programs which give information on sales routes and technologies for commodities that can be manufactured in rural areas and urban districts.

Area: Jakarta

Counterpart selection:

Ministry of Agriculture, Ministry of Industry, Ministry of Home Affairs

Cooperating organization: Local NGOs, DANIDA, ILO

Objective:

The objective of this project is give a wide range of support for small-scale industry and handicraft management in rural areas and urban districts in Java Island through TV programs. This project can be extended to Sumatra, Kalimantan and Sulawesi, etc. as well.

Approach:

This project differs from conventional audio-visual projects not only in that it transfers technology related to TV program production, but also in that it studies what types of industry and handicraft management are possible and emphasizes marketing research, studying what products are demanded on the village level, on the district level, on the country level, and overseas.

Activities:

- Study the demand for commodities in the village market, the district market, the domestic market and the international market. Look into the existence of appropriate technologies in rural areas and urban districts of Kampong.

- The expert dispatched should be well informed as to both the Indonesian and Japanese markets.
- The Indonesian TV station (nationally operated) would receive technology transfer and produce educational programs on technologies, management techniques and product selling methods for low-income people.
- Jointly with the governmental counterpart, the dispatched expert attempts to establish an investigative method for evaluating the effectiveness of programs produced.

インドネシア低所得者対策基礎調査
報告書目次

序文

写真

地図

キーワードと略語の説明

要約 (和文)	i
(英文)	vii
1. 調査団の派遣	1
1-1 調査団派遣の経緯、目的、対応方針	1
1-2 調査の方法	3
1-3 団員構成	4
1-4 調査日程及び主要面談者	5
2. インドネシアにおける貧困問題	9
2-1 「貧困」が途上国のキーワードになってきた過程	9
2-2 インドネシアにおける貧困の現状	10
2-2-1 貧困対策の「優等生」	10
2-2-2 政府による現状認識	12
2-2-3 貧困の特徴	13
2-3 貧困の定義／貧困ラインの算出方法・基準	17
3. インドネシア政府の貧困対策	21
3-1 これまでの成果	21
3-1-1 工業化、経済発展による雇用促進	21
3-1-2 農業生産性(米)の向上による食料の自給自足	22
3-1-3 交通網の整備	22
3-1-4 社会サービス(教育、保健、家族計画)の充実	23
3-1-5 都市低所得者層移住地域の生活基盤整備	24
3-1-6 INPRES (大統領令にもとづく補助金)	25

3-2	第五次五ヵ年計画(1989/90-1993/94)における政府の貧困対策	26
3-2-1	貧困層に平等な社会サービスを供給するプログラム	27
3-2-2	Integrated Area Development Program(IADP)	28
3-2-3	Kampung Improvement Program Plus	30
3-2-4	雇用促進プログラム	31
3-2-5	移住政策プログラム	33
3-2-6	収入の向上(Income Generation)	33
3-3	今後の課題	35
3-3-1	地方政策の計画・実施能力強化	35
3-3-2	各省庁の調整	36
3-3-3	貧困層の的確な把握	37
3-3-4	雇用促進プログラムの強化	37
3-3-5	貧困対策プログラムにおける女性の役割	38
3-3-6	地域格差の是正	39
4.	インドネシア貧困対策における援助機関の協力体制	41
4-1	カナダ国際開発庁(Canadian International Development Agency-CIDA)	41
4-1-1	CIDAと貧困対策について	41
4-1-2	インドネシアの貧困とCIDAのアプローチについて	42
4-1-3	二国間援助におけるNGOとの協力手法について	43
4-1-4	カナダスラウェシ島地域統合開発プロジェクト	43
4-2	ドイツ技術協力会社(GTZ)	47
4-2-1	GTZの援助実施体制	47
4-2-2	GTZのプロジェクトが形成されるまで	48
4-2-3	GTZのプロジェクト具体例	48
4-3	米国政府国際開発庁(United States Agency for International Development-USAID)	49
4-3-1	1990年代のUSAIDインドネシア事務所のテーマ	49
4-3-2	USAIDが資金協力をしているNGOの活動の具体例-PACT	50
4-4	その他の援助機関	51
4-4-1	UNDPの貧困対策プログラム	51

5. インドネシアのNGO	53
5-1 インドネシア国内NGOの特徴	53
5-1-1 村レベルの住民組織-LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)	53
5-1-2 LSMの活動を支援する組織-LPSM(Lembaga Pembina Swadaya Masyarakat)	53
5-1-3 政府の半政府組織(Semi-governmental Organizations)	54
5-1-4 その他の組織(宗教団体や外国に本部のあるNGOなど)	54
5-2 貧困対策におけるNGOの役割	54
5-2-1 インドネシア政府とNGOの協力関係	54
5-2-2 NGO独自の活動とネットワーク	55
5-3 今後の課題	56
6. 貧困対策プロジェクトにおける援助機関の役割と実施体制	57
6-1 貧困対策プロジェクトの特徴	57
6-1-1 援助機関の役割	57
6-1-2 援助機関の基本的姿勢	59
6-2 貧困対策における援助機関プロジェクトの特性	59
6-2-1 地域レベルの支援	60
6-2-2 中央レベルの支援	62
6-3 実施体制	62
6-3-1 適性技術の開発	62
6-3-2 外国人専門家の役割	63
6-3-3 現地の有能な人材の活用	63
6-3-4 国内支援体制	63
6-3-5 柔軟な運営姿勢	64
6-3-6 実施体制の分析	64
7. インドネシアにおける貧困緩和に対するJICA協力の可能性	65
7-1 協力の分野	65
7-1-1 基本的生活ニーズ(Basic Needs for Human Life)の充足	65
7-1-2 基本的社会サービス(Basic Social Services)の供給	65
7-1-3 雇用機会の創出/所得の向上	66
7-2 協力のターゲット	68

7-2-1	カウンターパートの選択(省庁)	68
7-2-2	行政レベルの選択	69
7-2-3	都市の貧困層と地方の貧困層	73
7-2-4	貧困のレベル(貧困ライン近くの層と極貧層)	73
7-2-5	地理的選択	74
7-2-6	ジェンダー(男女)の役割	74
7-3	アプローチ	75
7-3-1	人づくり(Manpower Development)	75
7-3-2	組織づくり(Institution Building)	75
7-3-3	コミュニティづくり(Community Development)	76
8.	貧困対策プロジェクトの試案	79
8-1	組織強化プロジェクト	79
8-1-1	貧困対策推進センター(Center for Poverty Reduction=CPR)(仮称) の設置	79
8-1-2	貧困緩和推進プログラム	82
8-2	個別プロジェクト	83
8-2-1	インフォーマル・セクター部門小規模工業育成プロジェクト	83
8-2-2	学校外教育による農村女性の潜在能力開発プロジェクト	84
8-2-3	手工芸品研修・輸出促進プロジェクト	85
8-2-4	高地地域総合開発プロジェクト	86
8-2-5	都市低所得者生活改善プロジェクト	87
8-2-6	高地農村地域開発プロジェクト	88
8-2-7	小規模工業、手工芸品に関する視聴覚教材制作プロジェクト	89
8-2-8	小規模漁業生産性向上プロジェクト	90
9.	今後のアクションとフォローアップ	93
	資料	97
1)	インドネシアにおける行政の概要	99
2)	調査団現地調査フィールド・ノート	103
3)	貧困対策関連プロジェクト一覧	117
4)	NGOディレクトリー	123

5) 現地調査で収集した資料	125
6) 本文で引用された文献	135
7) ローカル・コンサルタント作成報告書 (英文)	137

1. 基礎調査団の派遣

1-1 調査団派遣の経緯と目的および対応方針

今回調査が行われた「インドネシア低所得者対策」については、インドネシア政府側から具体的な協力要請は出ていない。

規則があるわけでは無いが、通常、社会開発協力部が行うプロジェクト方式技術協力のための基礎調査団は、相手側政府より具体的なプロジェクト要請があって、しかもその要請の背景、目的及び協力内容が明確で無い場合に派遣されるものである。

具体的な要請が無いにもかかわらず基礎調査団を派遣したのは次の理由によるものである。まず、貧困問題は「環境問題」及び「開発と女性」の問題と並んで、開発協力におけるグローバル・イシューと呼ばれ、日本以外のODA機関や国際機関による先行事例がある。わが国による国際協力においても遠からぬ将来、貧困対策を直接の目的とした援助が必要とされるであろう。また、従来社会開発協力部で行ってきた各プロジェクトにおいても、その直接受益者となるターゲット・グループが貧困層であることはむしろ少なく、「本当に援助が必要な社会階層の人々に直接援助の効果を及ぼすためには、従来とは異なったアプローチが必要ではないのか」との認識が高まってきた。つまり大きな時代の流れと自らの限界の認識という、内外両方面からの動向に対応するため、具体的な国でプロジェクト方式技術協力のスキームによる貧困対策の可能性を調査する必要が生じた訳である。

またこの基礎調査の対象国としてインドネシアが選ばれたのは次の理由による。

- (1) 順調な経済発展の一方で、その恩恵を受けない層の国民がいて、貧富の差が広がっている。
- (2) インドネシア政府もこのことを十分認識しており、国家開発計画庁(BAPPENAS)内閣官房局(SEKKAB)などが、すでに貧困対策プログラムを展開している。次期5ヶ年計画でも「貧困軽減」を重点分野に加えようとする動きがある。
- (3) 社会開発分野では貧困対策の援助スキームは未だに確立されていないので、その意味からも今回の調査は未知の部分が多く、前衛的な性格を持っている。ところで日本とインドネシアの2国間には膨大な援助の実績があり、インドネシア政府やJICAの現地事務所の人材の厚さからしても、他国よりは充実した実績が期待できる。

さて、この基礎調査は具体的な要請案件を持たないため、その役割を「インドネシアにおける現状の把握」ということに限定し、貧困層の実態とそれに対する現地政府や各ドナーの対応について積極的に情報収集に努める事とし、実施に当たっては以下の対応方針を立てた。

(1) インドネシア政府の対応を見極める

インドネシアは1万数千の島に1億8千万人が住む大国である。最低所得者層の割合は人口比で17%とされているが、政府は彼ら低所得者層の生計向上のためにどのような方針を持っているのか、国家開発企画庁（BAPPENAS）を始め関連各省庁を訪問してヒヤリングおよび資料収集を行う。

(2) 社会生活基盤の整備と雇用促進の2つを問題の切り口とする

社会生活基盤の整備（教育・保健医療・水道・住宅等のいわゆるインフラ・サービス）と所得安定を目指した雇用促進が低所得者の生活向上対策の2本柱と言われている。今回の調査団にはこの2つの分野の専門家を参加させ、現在インドネシア政府が取り組んでいる低所得者層対策のプロジェクトに関する情報を収集し分析を試みる。

(3) NGO活用、住民参加の視点を持つ

低所得者の生活向上のためには草の根レベルの木目の細かい協力体制が必要である。インドネシアでは内外の非政府系団体がすでに様々な活動を行っており、また伝統的習慣である相互扶助のための自主的住民組織の運営も各地でなされているので、これら団体の積極的活用を検討する。

具体的な低所得者層対策のプロジェクト・サイトを訪問し関係者と面会するが、実際の訪問先の選定についてはインドネシア政府の意向を尊重する。

(4) 協力モデルを作成する

調査した社会開発関連のすべての既存プロジェクトについては資料収集・分析を行った上でディレクトリーの形でまとめ、インドネシアの低所得者層対策の分野における基礎資料としたい。またその中からJICAのプロジェクト方式技術協力のスキームに馴染みそうな案件を取り上げて、協力モデルを作成する。

(5) 現地習慣を尊重する

インドネシアでNGO活用・住民参加を取り入れた低所得者層対策プロジェクトに関する調査を行い、協力モデルを作成するには現地における風俗・習慣への深い理解が必要である。このため今回は開発人類学を専攻する現地人専門家を雇い上げ「受け入れられ、将来へ継続可能な協力」の方法を探る。

1-2. 調査の方法

今回の調査は、貧困対策と言うJICAにとっては未知の部分が多い分野であったので、まず、インドネシアの社会的、経済的、歴史的側面を充分踏まえた上で、貧困問題の全体像を把握することに力を注いだ。そのために、貧困対策の達成に不可欠な政府機関、援助機関、NGO、住民組織の調整と協力体制をそれぞれの立場から理解できるよう、政府省庁の担当官から事情徴収するだけではなく、援助機関、現地コンサルタント、NGOのスタッフなどの異なったレベルの関係者からの情報を積極的に取り入れた。彼らの惜しみない協力のお蔭で、政府の公式な見解だけでは見えてこないインドネシアの貧困対策の問題点がかなり明らかになったと思う。また、現地視察を頻繁に行なうことで、中央政府の計画する貧困対策プログラムとそのプログラムを実施する地方政府の能力格差、および一般住民が生活する現実との距離の把握に努めた。さらに、JICA専門家や海外青年協力隊、インドネシア在住の国際機関スタッフや外国人コンサルタントも貴重な情報を提供してくれた。これら、多くの情報提供者の中でも、最も貢献のあったのが、今回の調査に参加したローカル・コンサルタントであった。調査に同行した彼らが提供する情報によって、政府関係者の公式な見解の「裏」をとることができた。

約四週間の現地調査日程のうち、最初の二週間は、インドネシア政府の政策を理解するため、主に貧困対策に関連する政府の省庁からの事情聴取に時間を費やした。第三週と第四週は援助機関、NGOに働くスタッフを中心に話を聞いた。第二週から第四週にかけて3回行った現地視察では、貧困対策の受益者となるべき住民と直接的に接触することを優先し、可能な限り、「現場の声」を報告書に反映するよう努めた。現地調査終了後の国内作業においては、出来るだけ多くの関連文献に目を通すことによって、現地で得た情報の妥当性を確認するとともに、短期・中期調査で陥りがちな調査団の主観的な印象による記述、意見の修正を行った。

今回の調査は、今後のJICAのソフト援助の基礎資料として活用されることを考慮にいれ、脚注を活用することにより、情報源を出来るだけ明らかにするよう心がけた。また、本文、資料編ともに情報の羅列を避け、プロジェクト形成が実際に具体化された場合の判断材料となるよう出来るだけ具体的、かつ、わかりやすい記述でまとめた。

1-3 団員構成

総括	宮本 守也	国際協力事業団 技術参与 (派遣期間：93. 1. 17～93. 1. 31/15日間)
協力政策	松尾 修	外務省経済協力局調査計画課 課長補佐 (派遣期間：93. 1. 17～93. 1. 31/15日間)
雇用促進	菊地 剛	社団法人 海外コンサルティング企業協会 (派遣期間：93. 1. 17～93. 2. 13/28日間)
生活基盤整備	山森 正己	社団法人 海外コンサルティング企業協会 (派遣期間：93. 1. 17～93. 2. 13/28日間)
協力計画	阪本 日出雄	国際協力事業団社会開発協力部計画課 ジュニア専門員 (派遣期間：93. 1. 17～93. 1. 31/15日間)

開発人類学	Dr. Kabul Santoso	会社名：P. T. INTERSYS KELOLA MAJU (現地コンサルタント) (調査期間：)
-------	-------------------	---

調査の一部(第1週)に同行した企画調査員

開発と女性	古谷 典子	国際協力事業団企画部企画課 ジュニア専門員 (派遣期間：93. 1. 17～93. 2. 17/32日間)
-------	-------	---

1-4 調査日程及び主要面談者

日順	日付	調査内容および主要面談者
1	1月17日 (日)	成田発(13:00/JL725) ✕ジャカルタ着(18:40)
2	1月18日 (月)	9:00 JICA事務所訪問 高橋昭(所長)らと面談 11:00 日本大使館訪問 森敏光参事官らと面談 13:30 国家開発計画庁(BAPPENAS)訪問 Ir. M. Heri Santoso らと面談
3	1月19日 (火)	10:00 労働省(Ministry of Manpower)訪問 Mr. Sinuraja (Head. Statistics Division)らと面談 14:00 アジア開発銀行(Asia Development Bank)訪問 Eiji Kobayashi (Chief)と面談 18:30 関係日本人専門家等と懇談
4	1月20日 (水)	団内打ち合わせ(インドネシアは祝日)
5	1月21日 (木)	9:00 保健省(Ministry of Health)訪問 Dr. Teddy Ruswendi(Acting Director of Planning) 14:00 世界銀行(World Bank)訪問 Dr. E. Iswandi Kartowisastro(Operations Officer)
6	1月22日 (金)	9:00 社会省(Ministry of Social Affairs)訪問 Soemardjo (Director of Directorate of Rehabilitation of Disabled) らと面談 14:00 内務省(Ministry of Home Affairs)訪問 Ir. Soehoed W. P. (Director General) らと面談
7	1月23日 (土)	9:00 協同組合省(Ministry of Cooperatives)訪問 Salim Siagian (Head of Bureau of Planning)らと面談 10:30 内閣官房局(Secretariat Cabinet)訪問 Husen Adiwisastro (Head of Bilateral Cooperation Division)らと面談
8	1月24日 (日)	団内打ち合わせ
9	1月25日 (月)	9:00 カナダ国際開発事業団(CIDA)訪問 Joe Knockaert(Counsellor for Development) らと面談 14:00 国際連合開発計画(UNDP)訪問 Ms. Akiko Yugeと面談 16:00 国家開発計画庁(BAPPENAS)訪問 Dr. Sayuti Hasibuan と面談
10	1月26日 (火)	ジャカルタ発(7:00) ✕ジョグジャカルタ着(8:00) 10:00 ジョグジャカルタ県開発計画評議会(BAPPEDA 1)訪問 Bondan Hermani Slamet (Chairman of BAPPEDA DIY) Ngadino Tjiptohadi (Project Manager for YUADP) 11:00 総合地域開発プログラム(Integrated Area Development Program / PKT)のプロジェクト視察

日順	日付	調査内容および主要面談者
10	1月26日 (火)	12:00 クロン・プロゴ村 (Bangu Desa II / Kulon Progo) 訪問 Ir. Agus Anggono (Chairman of Sub-project in West Progo District) ちと面談 13:30 ジョグジャカルタ高地開発プログラム (Yogyakarta Upland Development Program / YUADP) のプロジェクト視察 18:00 地元NGO グループと懇談 Idham Ibtly (Secretary of Executive Board/ Yogyakarta NGO's Forum) ちと面談
11	1月27日 (水)	ジャグジャカルタ発 (10:00) <input checked="" type="checkbox"/> スラバヤ着 (11:00) 13:00 スラバヤ市内と近郊のカンボンとスラム4ヶ所を訪問、カンボン改良計画 (Kampong Improvement Program) の実態等視察
12	1月28日 (木)	8:30 東ジャワ県開発計画評議会 (BAPPEDA I) 訪問 Benjamin Helly (Ketua BAPPEDA Kodya Dati II) と面談 スラバヤ発 (12:30) <input checked="" type="checkbox"/> ジャカルタ着 (13:50)
13	1月29日 (金)	15:30 JICA報告
14	1月30日 (土)	資料整理 宮本、松尾、阪本がジャカルタ発 (22:00/JL726)
15	1月31日 (日)	資料整理
16	2月1日 (月)	9:00 INTERSYS (ローカルネット) との打ち合わせ 10:00 PACT (NGO) 訪問 Christine Leivermann (Program Director) Budhsi Kismadi (Program Coordinator) と面談 14:00 CARE INDONESIA 訪問 John Scoggan (Program Coordinator) Tim Babcock (Project Director/ University of Guelph)
17	2月2日 (火)	ジャカルタ発 (7:00) <input checked="" type="checkbox"/> バレンバン着 (8:00) 15:00 ラハト着 プンゴマス移住者地域視察
18	2月3日 (水)	8:00 プンゴマス移住者地域視察 20:00 バレンバン着
19	2月4日 (木)	バレンバン発 (11:30) <input checked="" type="checkbox"/> ジャカルタ着 (12:30) 15:00 BAPPENASでINPRESについて情報収集 Hariri Hady と面談
20	2月5日 (金)	山森 10:00 ドイツ国際開発公社 (GTZ) 訪問 Franzisca Donner (Director) と面談 菊池、山森 13:00 SEKKABでNGO を交えて会合 Widodo Gondowardoyo (Director) B. Saragih (USESE/NGO) I. Soelaiman (LP3ES/NGO) M. Sihombing (Bina Swadaya/NGO) A. Syawani (Participatory Development Forum)

日順	日付	調査内容および主要面談者
2 1	2月 6日 (土)	菊池 10:00 労働省 (Ministry of Manpower) 訪問 M. Sinaga と面談
2 2	2月 7日 (日)	資料整理
2 3	2月 8日 (月)	山森 ジャカルタ発 (5:00) <input checked="" type="checkbox"/> ウジュンバンダン着 (8:00) 9:00 CARE SLAWESI OFFICE 訪問 Hildi Haiplik (Health Officer) Totok Hartono (Assistant Chief Representative) と面談 13:00 フィールドへ出発 20:00 エレンカン着 菊池 14:00 Mr. Igusa (JICA専門家) と面談
2 4	2月 9日 (火)	山森 8:00 エレンカン発 フィールド視察 20:30 視察を終えてウジュンバンダン着 菊池 9:00 工業省 (Ministry of Industry) 訪問 R. Marthiany と面談 14:30 Bank Negara 訪問 I. Zarkasi (Cooperative and Small Credit) と面談
2 5	2月10日 (水)	山森 9:00 CARE事務所 で意見交換 ウジュンバンダン発 (11:30) <input checked="" type="checkbox"/> ジャカルタ着 (12:30) 菊池 10:00 USAID 訪問 Philip Gray (Dupty Director) と面談 14:30 JICA CEVEST プロジェクト訪問 Mr. Utsumi (CEVEST Team Leader) と面談
2 6	2月11日 (木)	山森 15:00 JICA南東スラウエシ島農業総合開発プロジェクトと会合 菊池 9:00 UNICEF訪問 D. Williams (Water and Sanitation) と面談 ILO 訪問 H. van der Laan (Director) と面談 14:00 農業省 (Ministry of Agriculture) 訪問 R. Wiratmadja (Director, International Cooperation)
2 7	2月12日 (金)	9:00 INTERSYS と最終打ち合わせ 15:00 JICA事務所へ報告 ジャカルタ発 (23:30/GA)
2 8	2月13日 (土)	成田着 (8:30)

2. インドネシアにおける貧困問題

2-1 「貧困」が途上国のキーワードになってきた過程

従来の途上国の開発のモデルは先進国諸国の経験から導き出されたものであり、途上国援助とはその国の経済力が先進諸国並のレベルに達するよう先進諸国の技術移転を通じて「テイク・オフ」を手助けすることにあった。60年代、70年代に途上国は一様に工業化政策を推進し、世界銀行などの国際機関、日本を含めた先進諸国援助機関は途上国の急速な経済発展を支援すべく、様々な工業化プロジェクト、大規模農業プロジェクトなど経済成長優先の援助政策を実施してきた。事実、一般的には、この30年ほどの途上国の経済発展が住民に様々な利益をもたらしたと考えられている。世界銀行が発行した「1990年世界開発報告」（世界銀行：1990 a）によれば、1965年から1985年の20年間で途上国における個人消費は70%程度向上し、乳児死亡率、栄養面など基本的な生活レベルでも全体的に飛躍的な改善があったことが確認されている¹⁴¹。

しかしながら、社会福祉の面に目を向ければ、経済成長優先の政策が必ずしも途上国の国民、特に農村、都市の貧困層の生活向上に肯定的に作用したとはいえない。サハラ砂漠以南のアフリカ諸国の1985年の時点での平均寿命はいまだに50歳前後であり、小学校の就業率は60%にも満たない。60年代、70年代に比較的順調に成長を遂げてきたラテンアメリカ諸国も80年代この地域を襲った経済不況によって新たに多くの貧困層を生み出した。飛躍的な経済成長を成し遂げている東南アジア諸国においても、工業化、産業化の過程で、国内の貧富の差が広がりつつあるだけでなく、環境の破壊や開発による地域社会への悪影響など多くの問題を抱えている。上記の世界銀行報告書によれば、現時点で年収70ドル以下で生活を強いられている貧困層は全世界に10億人以上存在するといわれている。これらの貧困層のほとんどが途上国の住民である¹⁴²。

先進諸国をモデルとした経済成長優先の途上国援助政策が、しばしば最大の受益者層で

¹⁴¹ 世界銀行の同報告書によれば、GNP575ドル以下の途上国での乳児死亡率は1965年から88年の間に149から98に、一人当たり一日のカロリー消費量は1965年の1,976カロリーから1986年の2,226カロリーに改善されている。

¹⁴² 10億人という数字は上述の世界銀行報告書によるもの。国際協力事業団が平成2年度に実施した分野別（貧困問題）援助研究会の報告書によれば、全世界の貧困層の総数は約9億5千万人（1988年、そのうち約5億人がアジア、サハラ以南アフリカに約2億8千万人、中南米に約8千万人、北アフリカ、中近東に約9千万人存在するとされている（国際協力事業団：1990）。

あるはずの農村、都市の貧困層や弱者である女性達に行き届かないだけでなく、彼ら、あるいは彼女らが開発の代償を払う形で行われてきたことへの反省が70年代半ばから始まり、現在に至るまで、理念・道義的責任を含めた先進諸国、国際機関の途上国援助政策の基本的見直しが進行してきた。その結果、多くの援助機関の焦点が「先進諸国の技術導入によるテイク・オフ」から「途上国の自助努力による持続的発展」に、またその目標が「工業化・産業化による経済力の強化」から「開発の過程で取り残されている弱者（農村・都市の貧困層、女性など）の救済」へと移っていった²³。このことは、数十年の試行錯誤をへて、ようやく援助実施機関自身が弱者の生活向上という「援助」の本質的な役割に気づいたことを物語っている。

このように、経済発展中心の開発モデルから「人間優先（チェルネア：1991）」の開発へと途上国の援助の方向性が移っていった現在、日本の途上国援助機関もその方針の中に「人口問題」「環境保全」「女性と開発」「参画型開発」などの概念をキーワードとして使いはじめ、徐々にではあるが、保健、家族計画、教育、農業、地域住民の生計向上など、途上国の一般住民のニーズに対応したプロジェクト形成を行いつつある。ただ、「人口問題」「女性と開発」「環境保全」「参加型開発²⁴」といった概念は、あくまでも途上国に生活する10億人の貧困層の生活改善を達成する手段、アプローチを示しており、その究極的な目標として貧困の緩和、あるいは撲滅がある。この意味で、「貧困」こそが途上国援助の最も重要なキーワードであるといえるだろう²⁵。

2-2 インドネシアにおける貧困の現状

2-2-1 貧困対策の「優等生」

アフリカ・中南米諸国、また、インド、パキスタン、バングラディッシュなどからなる

²³ 1992年のDACの開発援助マニュアルには「参加型発展 (Participatory Development)」、「環境維持 (Environmental Sustainability)」、「および「女性の開発参加」を90年代の開発政策の優先原則として上げている (OECD: 1992)。また、世界銀行が経済発展優先のトリックル・ダウン (Trickle Down) アプローチから直接的な貧困対策へと政策を移行していった過程はチェルネアの論文 "Knowledge from Social Science for Development Policies and Projects (チェルネア: 1991、1-42ページ)" に詳しい。

²⁴ 日本の援助機関関係者の中では、住民の自発的な参加を「参画」と呼び、プロジェクト主導型の住民参加と区別する動きがあるが、ここでは、Participatoryの一般的な日本語訳、「参加」を用いることとし、注釈がない限り自発的参加を意味することとする。

²⁵ 平成4年6月30日に閣議決定された「政府開発援助大綱」に謳われている日本政府開発援助の基本理念の冒頭に、「世界の大多数を占める開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することができない」と示されている。

南西アジアの国々は、いまだに経済成長率の低下、急激な人口増加などに悩まされ、今後も貧困層の増大が懸念されるが、これに対して、貧困対策を成功裡にすすめてきたのがインドネシアである。1967年のインドネシアのGNPはおよそ50ドル、当時のインド、バングラディシュ、ナイジェリアのGNPの半分であった。工業・産業化を促進してだけでなく、農業生産性の向上を中心に据えた農業開発を政府5か年計画に積極的に取り入れ、実行していくことによって、インドネシア政府は25年という短期間に大幅に貧困を解消することに成功した。インドネシア中央統計局のデータによれば、1976年には5,420万人（全人口の40.1%）にのぼった絶対貧困ライン以下の貧困層が1990年には2,720万人（全人口の15.1%）に激減した。しかしながら、重要なことはインドネシアのひとり当たりのGNPは1988年の時点で440ドル⁸⁵であり、途上国の中で、決して上位に属しているわけではないことである。このようなインドネシアの経験は、政府が経済成長だけでなく、農村開発、教育、地域保健など国民全体の生活レベルの底上げを考慮にいたった一貫性のある政策をとり続けられれば、経済発展とそれに伴う個人の収入の急激な上昇が見られなくても、貧困層の減少を達成できることを示している。

表2-1 インドネシアの貧困者数とその減少

年度	貧困者人口(100万)	全人口に占める割合(%)
1970	65.0	56.0
1976	54.2	40.1
1980	42.3	28.6
1990	27.2	15.1

(出典 世界銀行 Indonesia - Poverty Assessment and Strategy Report :1990b)

インドネシア政府の貧困激減に成功した要因として援助諸国が持っている共通認識は次のとおりである。

- 1) 1970年に第一次五カ年計画実施されてから現在に至るまで(第五次五カ年計画実施中)、貧困層の集中する農村地帯の開発を重視し、農業(特に米の生産性向上)、教育、農村地帯の交通基盤整備に力をそそいできたこと。
- 2) 国内の労働力と自然資源を最大限に活用しようとすることで所得と雇用機会の増大を計ってきたこと。

⁸⁵ 世界銀行の報告書(1990a)によれば、インドネシアの1988年のひとり当たりのGNPは440ドル。これは、途上国の中で低い方から4番目である。一方、DACの年次報告書(1992)においては、1991年のインドネシアの一人あたりのGNPは610ドルでLIC(Low Income Countries)にされている。

- 3) 貧困者対策として政府は、低所得者雇用プログラム、食料補助、公共セクターによる雇用確保といった貧困層に直接に資金を流して抱え込むプログラムをあまり実施しせず、貧困層の福祉への過度の依存を作り出さなかったこと。
- 4) 80年代に訪れた原油の値下がり起因する第2次石油ショックに対し、政府はマクロ経済調整策、包括的な構造調整で敏速に対応したこと。また、従来からの農村開発によって生産性向上に取り組んでいた農業セクターが、原油価格の下降による国家歳入の減少を補ったこと。
- 5) 1970年に実施を始めた政府の家族計画プログラムが80年代に入って大きな成果を生み出したこと⁷⁷⁾。

2-2-2 政府による現状認識

貧困対策に関して、インドネシアは途上国として例外的ともいえる成功をおさめてきた。それにもかかわらず、近年インドネシア政府は貧困対策の必要性をますます強調している背景には、国民の全体の生活レベル向上という意味では、政府の長期的なマクロ・レベルの投資、経済、農業政策によって出来ることは一応達成したとの認識があるからであり、今後は、経済発展から取り残された人々の生活改善に焦点を当てた、きめの細かい具体的な貧困対策 (Anti-poverty Program) が要求されることが明確になってきたからである。このようなインドネシア政府の姿勢に対応していくためには以下のことを理解しておく必要があると思われる。

- 1) インドネシアの人口は世界でも4番目に多く⁷⁸⁾、およそ1億8千万人の人口を抱えている。貧困者数が人口全体の15%にまで減少したといっても、絶対数としてみれば、2,700万人存在しており、いまだに貧困層の多い国の一つであるという事実は変わらない。
- 2) 貧困ラインのすぐ上の層 (収入が貧困ラインから10%以内の層 - Near Poor)

⁷⁷⁾ インドネシアの人口増加率の推移は以下の通り：

	総人口 (百万人)	人口増加率 (%)	女性ひとり辺りの出産回数
1950	78.0	—	—
1960	94.4	1.90	5.54
1970	117.5	2.24	5.57
1980	148.3	2.43	4.75
1985	164.6	2.10	4.05
1988	174.8	2.01	3.41

(出典 世界銀行 Indonesia - Family Planning Perspectives in the 1990's:1990c)

⁷⁸⁾ ソビエト連邦の崩壊により、インドネシアは、中国、インド、アメリカ合衆国に次ぐ人口保有国となった。

が、1987年時点で4,100万人存在する⁹⁹。これらの人々は原油の価格の急下降、周辺諸国の経済活性化（例えば中国）などの外的要因、もしくは気候の不順による農作物の不作などによって、貧困層に逆戻りする可能性がある。

- 3) 近隣の東南アジア諸国と比較してインドネシアは、平均寿命、幼児死亡率、栄養状態といった社会指標（Social Indicator）で遅れている。
- 4) 1990年代を通じて毎年280万人が国内の労働市場に参入する。彼らが就業できる雇用を創出していかなければならない。

以上のことに加えて、次のような政治的背景にも言及しておく必要がある¹⁰⁰。

インドネシア政府は、第三次五ヵ年計画以降、国家発展の原則として「経済成長（Economic Development）」、「政治的安定（Political Stability）」、「発展で得た国家的利益の国民全体への平等な分配（Equitable Distribution of Development Gain）」を掲げてきた。現時点までは「経済成長」と「政治的安定」を主軸に発展を成し遂げてきたが、その過程で「平等な分配」が国民レベルで行われてきたとは必ずしもいえず、その代償として社会の底辺に（特に都市貧民層、若年失業者層）に政府に対する潜在的不満がかなり蓄積されている。農村地域の若年層が大量に流れ込むことによって膨れあがる都市貧困層に雇用機会を十分に与えられそうにもないこと、政府に対する不満は現在表面化しているよりも遥かに大きいと思われることなど、将来何らかの形で社会的不満が実際の行動として表面化する可能性に対し政府は危機感を持っている。インドネシア政府が貧困対策を近年、政策の主軸として全面的に押し出してきた背景には、政府が国民への平等な分配をおろそかにしてきた代償として生まれつつある国民の社会的不満が、結果的には将来の経済発展、政治的安定を脅かすといった認識を持つにいたったからである。インドネシアの貧困対策への積極的な対応は、時期を同じくして、政府が積極的に取り組みはじめた人権問題と同じように、今後予想される事態に対する政府の防衛策と理解する必要がある。

2-2-3 貧困の特徴

すでに述べてきたことから明らかなように、現在インドネシアに見受けられる貧困は、サハラ以南のアフリカの状況に代表されるような「絶対的貧困」よりも、むしろ「相対的

⁹⁹ この数字は1987年の政府公認の貧困ラインに10%を加えたもの（世界銀行：1990b）。

¹⁰⁰ 以下の記述は、カナダ大使館のカウンセラー、Mr. Stanley Moreの見解を参考とした。インドネシア政府の官僚、政府筋に近い開発コンサルタントなど、非公式にこの見解が的を得ていることを認めている。

貧困」に近い状態にあるといえる⁶¹¹。しかしながら、インドネシアはおよそ一万の島からなる多民族国家であり、貧困の度合、性質も地域によって大きく異なる。インドネシアの貧困問題の現状を理解するためには、各地域の貧困の状況を把握するところから始めるのが妥当であろう。

表2-2 インドネシア 地域別貧困者数の割合

地域	人口の割合 (%)	貧困者数の割合 (%)
ジャワ島	60.9	66.0
西部地域	24.6	13.7
カリマンタン	4.7	2.5
スマトラ	19.9	11.2
東部地域	14.5	20.3
スラウェシ	7.0	9.0
その他	7.5	11.3
合計	100.0	100.0

(出典 世界銀行 Indonesia - Poverty Assessment and Strategy Report: 1990b)

1) ジャワ島

ジャワ島はインドネシアの政治、経済の中心であり、最も開発が進んだ島である。その一方で、インドネシアの人口、1億8千万人のうち、約1億1千万人がジャワ島に集中している。表2-2からみても、インドネシアの貧困者層の大半がジャワ島に集中していることがわかる。首都ジャカルタおよび、スラバヤ市、バンドン市などの主要都市の発展は大量の中産階級層を生み出すとともに、雇用機会を求めて絶え間なく農村から都市に流入してくる人々が定着することによって都市低所得者、失業者の激増に拍車をかけている。また、農村地域の開発も外領よりも遥かに速やかに実施された。しかし、ジャワ島のかなりの地域、特に高地地帯、漁村などに開発から取り残された「貧困のポケット (Pocket of Poverty)」が残っている。これらジャワ島における「貧困のポケット」は、僻地で、中央の市場までの交通手段がないといったインフラ整備の問題に加え、高地の痩せた土地での

⁶¹¹ 「絶対的貧困 (Absolute Poverty)」

一人間としての条件に関するどのような妥当な定義に照らしても、程遠い栄養不良、非織字率、疾病、高い乳児死亡率、短い平均寿命の水準を脱却できない状態。

「相対的貧困 (Relative Poverty)」

相対的貧困は社会階層間の格差を重視して決定される。特定の社会の所得分配の状態や、生産手段の保有状態がその社会の貧困層を定義付ける基準となる。

(「分野別 (貧困問題) 研究会報告書」国際協力事業団：1990)

農業の非生産性の問題があり、ジャワ島の農村地帯に見られる一般的な問題というよりも、地域ごとの固有の問題として捉えられるべきである。

さらに、ジャワ島の貧困にも地理的な差があることを知っておく必要がある。ハーバード/スタンフォード大学共同チームのインドネシア貧困研究のレポートによれば(1992)、西ジャワの貧困は、ジャカルタ周辺の産業・工業地帯に代表される都市の貧困が中心である。中央ジャワとジョグジャカルタ市周辺には多くの貧困のポケットが残っている。一方、東ジャワの農村地帯は米の飛躍的な米の生産性向上によって、貧困層は大幅に減少したが、依然として、大量の低所得者層(Near Poor)を抱えている。

2) 西部地方(スマトラ島、カリマンタン)

表2-2から判断できるように、スマトラ島、カリマンタン州からなる西部地域は比較的貧困者数が少ない(1.7%)。これは、この地域に豊富にある天然資源(原油、木材天然ガスなど)とその周辺産業の発達が多少ながらも地元住民に還元されているからであろう。実際、現時点で西部地域を活動重点地域として、小規模農業生産性向上、所得向上といった貧困対策を視野にいたした地域開発を展開している援助機関もなく、政府の貧困対策プログラムも西部地域を優先地域と見なしていない。ただ、この地域にも多くの「貧困のポケット」が残っていること(特に交通手段のないカリマンタン内陸部)、ジャワ島から移ってきた大量の移住民の一部が入植地での生活に適応出来ず、過疎地でこれといった生活手段のないまま極貧状態であることなど⁸¹⁾、局地的に深刻な貧困問題を抱えている。また、現在の西部地方の発展は先にも述べたとおり、原油の埋蔵量、森林の伐採といった天然資源に依存しており、限界が見えてきたこれらの資源が急速に衰退する事態に至れば、将来大量の貧困者を生み出すことも十分に考えられる。

3) 東部インドネシア

一般的に、東部インドネシアは大きく地域に分類されている。すなわち、スラウェシ島、ヌサ・テンガラと呼ばれるロンボック島からチモール島までの地域(観光開発の進むバリ島はジャワ島と共に分類される場合が多い)、イリアン・ジャヤである。世界に残る数少ない未開地であるイリアン・ジャヤに関しては具体的な情報がほとんど得られないため、ここでは、スラウェシ島、ヌサ・テンガラのみについて述べる。

スラウェシ島

インドネシアで5番目に大きい島、スラウェシ島に関しては二つの異なった見解が存在する。世界銀行の報告書によれば(1990b)、スラウェシ島の1981-87年のひとり当たり

⁸¹⁾ ジャワ島から開拓地に入植した移住民の具体的な成功例、失敗例についてはこの報告書の資料「調査団現地視察：フィールドノート」に詳しい。

の消費の伸び率は僅かに0.86%（ジャワ島の場合は3.86%）であり、インドネシアでも開発から取り残された地域とされている。例えば、カナダの援助機関CIDAはその資金のほとんどをスラウェシ島総合開発プログラムに集中させている。一方、ハーバード／スタンフォード大学共同研究は（1992）、スラウェシ島で最も貧しいといわれる南東地域が現在、地方政府の積極的な農業指導（果樹園、およびカシュウ・ナッツやクローブといった土地にあった樹木作物の促進）、漁業、畜産業の育成によって、地域経済が活性化されてきたことを報告している。また、今回の調査団の一部が南西、中央地域を訪れたが、水田の広がる平野部、カカオ、コーヒーなどに適した山岳部など、ジャワ島の農村地帯より豊かに見えた⁴¹³。資料と現地視察から得られた情報を整理してみると、現在のスラウェシ島は他の地域よりも、貧困対策を実施しやすい条件が整っているようである。まず、先に述べたように、現時点ではまだ、多くの貧困者が存在しているが、最近急速に経済が活性化してきたこと。そして、地方政府が農業指導、土地問題、インフラ整備、農民への小規模クレジット供与などを通じて積極的に地域全般の開発に取り組んでいること。そして、カカオ、クローブ、コーヒーといった農産物や漁業、畜産が外貨獲得に貢献できることなどである。これらの新しい動きを、いままで開発から疎外されてきた農村の貧困者層を巻き込んでいく形でうまく支援することができれば、地域開発と貧困対策を同時に促進する出来る可能性が高いと思われる。

ヌサ・テンガラ

ヌサ・テンガラはロンボック島からチモール島までの比較的小さな島（ロンボック、スンバワ、スンバ、フローレス、チモールなど）から構成されている地域である。この地域は他のインドネシア諸島と違って、降雨量が少なく、土地も痩せている。多くの部族が住んでいるため、社会的、文化的な統一性もない⁴¹⁴。生活向上に関していえば、ロンボック島、スンバワ島からなる西側はこの10年ほどの間にかなりの成果を上げたといわれている。1984年から1990年の間に地域人口に対する貧困者の割合は56%から29%に、また、乳児死亡率は1980年の187から100に落ちた。しかし、実際には人口が集中している降雨量の多いロンボック島の一部の地域を除けば、農民達は、社会インフラ整備の遅れた乾燥地帯で雨期を利用した米の一毛作と放牧に依存している。また、西部地方では、土地所有が極めて不平等であり、一部の有力農民と彼らの土地で働く農業労働者の貧富の差が大きいことなど、この地域では貧困層の生活向上には抜本的な対策が必要とされる。

⁴¹³ 事実、調査団のスラウェシ島現地調査に同行したローカル・コンサルタント、Dr. Santosoの分析によれば、訪問したスラウェシ中部の農村の平均収入は農産物からだけでも500ドル以上。「貧困」の枠に入るとは考えられない。

⁴¹⁴ 東ヌサ・テンガラ州だけで42の島に30の部族が住んでいる。また、ロンボック島を含めたこの地のインドネシア語の使用率は例外的に低い（F. Wiebe and A. D. Mason : 1992）。

スンバ島、フローレス島、チモール島などからなる東側は西側よりも更に状況が悪い。年間、一時期の雨期を除けば、ほとんど雨が降らず、乾期には砂漠化する。この地域の農民の多くはインドネシアでは商品価値の極めて少ないカッサバやとうもろこしを自給のために栽培して生活している。この地域のひとり当たりの農業収入は2万ルピア(100ドル弱)で、1990年の地域総人口の貧困者の割合は24.1%、乾期には住民の多くが飢えを経験するといわれる。彼らの生活改善には、乾期の間の水の確保が最大の課題であるが、雨期の降雨量自体が少ないために、溜め池、貯蔵タンクなどの施設もその機能を果たしていない場合が多い(F. Wiebe and D. Mason: 1992)。また、教育・医療施設も劣悪であり、交通網もほとんど整備されていない、これらの基本的な問題に加えて92年12月のフローレス島の地震による被害、東チモール島の独立問題など通常の援助活動だけでは支援しきれない様々な問題を抱えている地域でもある。

ヌサ・テンガラに見られる貧困は西側、東側ともに基本的な生活基盤の保証がなされていない状態、すなわち絶対的貧困と定義されている状況に極めて近い状態であることが判る。したがって、この地域に限っては交通網を中心としたインフラ整備、教育、保健などの社会サービスの保証、生活用水、農業用水の確保など、ジャワ島などではすでに整備が完了しつつある基本的な生活基盤の供給を中心とした援助が最優先になる。

2-3 貧困の定義/貧困ラインの算出方法・基準

以上、インドネシア各地の貧困の現状の把握を行ってきた。貧困対策に関するインドネシア政府の具体的な政策、活動を紹介する前に、インドネシアにおいて、どのように貧困が定義されているのかについて言及しておく必要がある。

インドネシア政府は政府条例42/1982で貧困者をふたつに分類し、次のように定義付けている：

- 1) 資力が全くなく、基本的な生活ニーズを満たせない人々
- 2) 資力はあるが、基本的な生活ニーズを満たせない人々

この定義は、この報告書の始めの部分でして紹介した「絶対的貧困」と「相対的貧困」の分類に極めて近いが、客観的ではなく、それ以外にも貧困の度合を計るいくつかの基準

があることはいうまでもない¹¹⁵。あらゆる形態の貧困が存在するインドネシアにおいて、一義的に貧困の概念を定義することは極めて困難なことである。従って、インドネシアの貧困者層を特定するのに用いられている「貧困ライン」も、基本的には任意的なものであり、定義付けを行う立場（政府、国際機関など）の組織的、政治的意図にかなり左右されるものであることを理解しておく必要がある。以上のことを確認した上で、現在、インドネシアで使用されている3種類の「貧困ライン」に触れておく。

1) インドネシア中央統計局の貧困ライン

1976年以来、インドネシア中央統計局は一日に2,100カロリーをひとり当たりの一日のカロリー消費量と考え、低所得者が都市、もしくは農村で2,100カロリーを消費するに必要なコストをルピアに換算して、その他生活に必要な最低限の消費（燃料、水、住居、衣服など）を加えて割り出すものである。ちなみに、1987年の都市の貧困ラインは17,381ルピア、農村の貧困ラインは10,294ルピア、総人口に対する貧困者の割合は都市で20.1%、農村地帯で16.4%、全国平均で17.4%である。中央統計局ががこの算出法を使用して毎年発表する数字（所得）がインドネシア政府公認の貧困ラインであり、所得がこの数字に満たないものが貧困者に分類される。

2) ラオ (Rao) 法

ラオ法は世界銀行のコンサルタントBhanoji Raoが発案したインドネシアでの貧困ライン算出法。彼はF A O (Food and Agricultural Organization)のガイドラインで推薦されている一日一人当たりのカロリー消費量、2,150の90%を平均的インドネシア人は米の消費（月16キロ）によって満たすと見なし、米の価格に25%を加えたものを食費、それにその他の支出を地域ごとに換算することによって貧困ラインを割り出している。算出法の数式は次のとおり：

$$16\text{キロの米の値段} \times 1.25 \times \text{全支出に対する食料支出の割合} = \text{貧困ライン}$$

¹¹⁵ 貧困の性質、度合を計る基準としてよく引用されるものは：

- 1) 「絶対的貧困」 v s 「相対的貧困」 (Myrdal:1968)
- 2) 「自然的貧困」 v s 「人工的貧困」 (Sinaga and White:1980)
- 3) 「個人的貧困」 v s 「構造的貧困」 (Sumardjan:1980)

また、Penny (1990)は、インドネシアの開発を研究をする過程で経済発展そのものが貧困を生んだと論じている。以上の点については、この報告書の資料、今回の調査に参加したローカル・コンサルタントDr. CollierのDr. Santoso報告書、"Poverty Alleviation in Indonesia for the JICA Fact Finding Mission (199)"の第二章 "Definition of Poverty in Indonesia"に詳しい。

R a o法によれば、1987年の総人口に対する貧困者の割合は都市で8. 3%、農村地帯で18. 5%、全国平均で15. 8%である。

3) サヨギョ法

ボゴール大学のサヨギョ (Prof.Sayogyo) 教授が1978年に発案した貧困ライン算出法。サヨギョ教授はインドネシアの貧困者の生活が米の消費に著しく依存していることに注目し、個人の収入を米の購買力に換算しなおすことでインドネシアの世帯を4つのカテゴリーに分けた。

ひとり当たりの一年間の米の購買力 (k g)		
A) Very Poor	都市	480以下
	農村	240以下
B) Poor	都市	480
	農村	320以下
C) Almost Self-sufficient	都市	720以下
	農村	480以下
D) Self-sufficient	都市	720以上
	農村	480以上

(出典 世界銀行 Indonesia - Poverty Assessment and Strategy Report:1990b)

サヨギョ法によれば、1987年度の総人口に対する貧困者の割合は都市で15. 3%、農村地帯で13. 9%、全国平均で14. 3%である。

これに加えて、世界銀行などの国際機関は他の国との比較のために年間450ドルの収入を貧困を査定する基準にしている。しかしながら、インドネシアの国内では混乱を避けるために、中央統計局の貧困ラインを採用している¹⁶。

¹⁶ ただし、サヨギョ法は農民自身が自分で消費する米の量も考慮にいれているため、農村開発専門家などが特定の地域の農民を対象とする際には効果的であり、農村開発の調査法として頻りに用いられる。

3. インドネシア政府の貧困対策

3-1 これまでの成果

初代大統領、スカルノが失脚し、スハルト将軍が政権を握った1966年当時、インドネシアの経済は危機的状態にあった。1950年から65年の平均経済成長率は2%前後で、その間の人口増加率を考慮にいと、66年のひとり当たりの実質的GNPは50年代のそれよりも低下したといわれている。1966年の時点では、インドネシア政府の負債は国家予算の50%、年間インフレ率は640%に昇った。このような状況におけるスハルト政権の最優先課題は経済の再建とインフレ対策であった。外国からの大規模な援助と資本導入、政府の大幅な歳出削減などの思いきった政策により、経済成長率は1966年から70年の間に6%まで回復した。ある程度の経済の立て直しが達成された1969年から長期的な展望にたった国家五ヵ年計画(REPLITA)を導入した (The Economic Intelligence Unit: 1992)。インドネシア政府が比較的短期間の間に貧困層の大幅な軽減を成し遂げた最大の要因は、1970年以来インドネシアの成長を支えてきた政府のこの五ヵ年計画の政策の一貫性にあることは疑う余地がない。ここでは、中でも貧困対策に最も貢献したと思われる政府の政策に焦点を当てて、過去の実績と成果を振り返ってみることにする。

3-1-1 工業化、経済発展による雇用促進

一連の国家五ヵ年計画はその計画期間内に達成すべき経済開発の目標を決めている。この目標の課題となっているのは、いかにして未成熟な近代的工業部門が、すでにかんりの力を持つ農業部門を基礎にして国際的競争力を持てるよう発展していくかにある。第一次、および、第二次五ヵ年計画において(1969-79年)は世界的な石油ブーム、積極的な外国企業誘致政策のおかげで製造業セクターの年間成長率は12%にまで伸びた。その後、1980年代の世界的不況で製造業の成長率は1.2%にまで落ち込んだが、それまでの石油による膨大な外貨準備と外国からの援助、また、外貨為替レート的大幅な引き下げ、銀行システムの規制緩和といった一連の経済政策によってこの時期を乗り切った。この過程で、近隣のASEAN諸国に比べればいぜんとして低いものの、製造業の全体に占める輸出の割合(40%)が高まってきた。

さて、工業化はどの程度雇用促進に結び付いたのであろうか。ハディと三平が編集した「インドネシアの経済開発政策の展開」(1989)によれば、1970年代の工業化は、雇用促進を目的としたというよりは、近代的テクノロジーを積極的に導入したものであった。し

かし、工業化の促進は都市の地場産業と結び付き、インフォーマル・セクターを活性化する形で農村出身者、小規模家内工業、季節労働者などの低所得者を労働力として吸収していき、結果的には大量の都市低所得者層の収入向上に寄与することとなった⁸¹。ただ、輸出向け製造業の発展は、逆に外国市場への依存、一部の資本家と低所得者の貧富の格差を助長させたという批判もきかれる⁸²。

3-1-2 農業生産性（米）の向上による食料の自給自足

第一次五カ年計画の中心は農業の生産性向上であった。政府は貧困者が集中するジャワ島とバリ島を中心に灌漑を含む農業セクターに開発予算の三分の一を費やしている。それ以来、農業セクター、特に米の生産性向上は現在まで五カ年計画の最重要分野として力を注いできた。第二次五カ年計画では鉱物で得た外貨の多くを農業セクターに使用したが、実際、米の生産性向上の効果が農民の生活向上に現れてきたのは80年に入ってからである。1978年あたりに、害虫（イナゴ）に強い改良種が各地に普及してからジャワ島における米の生産性が飛躍的に向上した。この前後（1976-80）ジャワ島の農村の貧困層の割合は40.4%から28.4%へと急激に減っている。その後も、米の生産性は順調に向上し続け、1988年には米の自給を達成している⁸³。

インドネシア政府の米の生産性向上政策は、貧しい農民の日常の食料事情の向上に大きな影響を与えただけでなく、80年代の不況による経済停滞を国内的に支えたという意味でインドネシアの貧困緩和に最も貢献した政策であったといえる。

3-1-3 交通網の整備

第二次五カ年計画以降、インドネシア政府は全国（特にジャワ島）の交通網整備に力を注いだ。このような努力により、現在、ジャワ島のどのような地域にも何らかの交通手段が存在している。発達したインドネシアの交通網は農村の貧困層に都市や外領での雇用機会を提供している。

⁸¹ 1982年のインドネシアの労働総人口はおよそ5,780万人でその内の4,380万人がインフォーマルセクターに属しているとされる。これは、総労働人口の60%である。1971-80年のインフォーマルセクターの労働力人口の成長率はその間の雇用増の90%におよぶ（ハディと三平：1989）。

⁸² この指摘については「もっと知りたいインドネシア」（1982）226ページ参照。

⁸³ 1960年代の初頭、ボゴール農業大学が西ジャワの農村で米の生産性向上に成功したのをきっかけに、インドネシア政府はビマス(BIMAS)米増産プログラムを実験的に各地で開始した。1970年代の半ばには農民達に新種の種、肥料、駆除剤などをパッケージにして供給したことが、80年代の米自給自足に結び付いたとされる（Santoso and Collier: 1993）。

3-1-4 社会サービス（教育、保健、家族計画）の充実

第三次五ヵ年計画からは、それまで蓄積された富の公平な分配が課題として重要視されるようになり、保健、教育、家族計画といった社会サービスの分野に注意が払われるようになってきた。しかしながら、1982年から始まった不況による国家予算の削減はこれらの分野に大きな影響を及ぼした⁸⁴。事実、現時点でも人口に対する病院のベッド数は1000人に0.6である。それにもかかわらず、乳児死亡率はでは1960年の128から82年の61に（ユニセフ世界子供白書：1993）、人口増加率も1990年には2%を切ろうとしている。これらの成果は第四次五ヵ年計画で導入されたPOSYANDU（Integrated Service Post）によるところが大きいと思われる。

POSYANDUとはコミュニティーレベルで住民達自身が保健活動に参加するプログラムである。各コミュニティーの中からボランティアが選ばれ、地域の Health Centerで栄養、幼児の免疫注射、下痢による脱水症、母子保健、家族計画の5項目に関するトレーニングを受ける。トレーニングを受けたボランティアは平均10から15家族を担当し、住民の地域医療のニーズに応じて行く。また、月に一回、住民が集まり、ボランティアがSub-health Centerの補助を受け、先に挙げた5項目に関連する保健活動を行う⁸⁵。政府は20万のPOSYANDUを全国のコミュニティーに設ける目標を持っており、1988年には既にその63%、133,400のPOSYANDUが機能している。病院の設立、看護婦の養成と言った住民に対する治療を目的とした医療サービスが極めて不完全であるにもかかわらず、母子保健、家族計画の知識の普及を通じて国民の全体の健康レベルが改善されてきている理由は、POSYANDUのようなシステムが地域（予防）医療の要となって農村の貧困層にまで浸透しているからであろう。

保健や家族計画の分野ほど頻繁に言及されないが、インドネシア政府の教育政策も貧困緩和に多大の貢献をした分野である。政府の教育への関心の深さは1974年にINPRES（大統領令にもとづく補助金）小学校建設プログラムが開始され、現在まで370万兆ルピアが学校建設に使われたこと、1978年から小学校就学における学費を廃止したことなどに伺われる。ユニセフの世界子供白書（1993）によれば、1960年当時のインドネシアの小学校就学率は男で86%、女で58%であった。1990年の時点では男100%、女97%である。教育の機会の平等化は、インドネシアの労働の質的向上に寄与しただけでなく、低所得者の子供

⁸⁴ 1982年から83年にかけてインドネシア政府の保健に対する予算は実質的に45%の削減をされている（世界銀行 Indonesia - health Planning and Budgeting:1991）。

⁸⁵ インドネシア保健省、Dr. Ruswendによれば、ボランティアは金銭的な報酬を受けていないとのこと。地域に奉仕することの誇りが彼らの仕事を支えているとされている。

達が高等教育を受けられる可能性を広げた¹²⁶。

3-1-5 都市低所得者層移住地域の生活基盤整備

首都ジャカルタおよび、主要都市（スラバヤ市、バンドン市など）の産業が活性化してくるにしたがって、雇用機会を求めてたえまなく都市に流入してくる農村出身者が都市に定着し、都市への人口の集中に拍車をかけている¹²⁷。現在、インドネシアの都市人口は約4,500万人で、1990年代を通じて年間4.4%の人口増加が予想されている。これらの農村出身者の大半を占める技術を持たない低所得者層が旧市外地区カンボン¹²⁸に流れ込み、カンボンの生活環境が著しく悪化した。この事態を改善するために、カンボン地区の生活環境改善を目指した小規模インフラ整備（上下水道、道路、ゴミ処理など）プロジェクト、Kampung Improvement Program (KIP)が1960年代後半からジャカルタ市、スラバヤ市などで自治体ベースで開始された。KIPはやがて、第二次五ヵ年計画において国家的政策に引き上げられ、1974年からは世界銀行の融資が開始された。1980年からはジャカルタ市、スラバヤ市以外に5都市が追加された。政府の発表によれば、第五次五ヵ年計画までに300以上の都市でKIPが実施され、約600万人が何らかの利益を得た¹²⁹。また、世界銀行の融資によってインドネシアのKIPは都市貧困層の生活要求に対応する成功したプロジェクトとして世界に広く知られる様になった。KIPが評価されているのはプロジェクトとして以下の特徴を持っているからである。

¹²⁶ ただし、貧困層の中等教育、高等教育の就業率は未だに低い。

年齢別による学校就業率 (%) - 1987年

年齢	貧困層	全国平均
7-12	87.3	91.8
13-15	58.4	74.1
16-18	21.1	47.4

(出典 世界銀行 Indonesia - Poverty Assessment and Strategy Report:1990b)

¹²⁷ 例えばジャカルタの人口増加の推移は以下の通り：

年	人口 (人)	人口密度 (人/sq.km.)
1920	306,309	1,664
1930	533,015	2,895
1961	2,906,533	5,194
1971	4,546,492	7,705
1980	6,503,449	11,023

(出典 「アジア大都市の居住環境」 国連地域開発センター：1986)

¹²⁸ 「カンボン」という言葉は、一般的には中および、低所得者が定住する都市コミュニティーを指し、公共の物理的なインフラやサービスがないようなものを意味しているが、必ずしもスラムや土地の不法占拠区と同義語ではない。しかし、スラム地区は通常、無計画にできた低所得者のカンボンから形成されている。

¹²⁹ KIPが顕著な成果を挙げているのはジャカルタ、スラバヤ、セマランなどの大都市に限られており、この数字に関する信憑性は低い。

- A) 居住者の生活を大きく変えない手法であること
- B) 投資効果が高く、影響力のおよぶ範囲が広いこと
- C) 総合的なアプローチがなされていること
- D) 伝統的な相互扶助組織をベースとしてそれを活性化する形で実施されていること
- E) 下からのアプローチが前提とされ、住民参加が積極的に位置付けられていること

(布野：1991)

ただ、K I Pに対する批判がないと言うわけではない。オーストラリアの文化人類学者、Jellinekは住民のほとんどはK I Pの実施について知らされていないことを指摘している (Jellinek: 1991)。また、今回の調査に参加したローカルコンサルタントもK I Pが住民にもたらした利益はあくまでも生活環境の改善であり、貧困対策としてのインパクトは少ないとしている(Santoso and Collier:1993)¹⁰。さらに、今回の調査で会見したスラバヤ市の都市計画/開発局のK I P担当Mr. Hillyは現在K I Pが直面している問題点を次のように指摘している。

スラバヤ市で実施されているK I Pはふたつの大きな課題を抱えている。ひとつはK I Pによって改善されたカンボンにより多くの住民が流れ込んだために、インフラの管理・維持ができず、かなりの地域で復旧工事が必要となってきたこと。ふたつめは、市外に形成されつつある新しいスラムに対する対策である。スラバヤ市のカンボンはすでに飽和状態にあり、現存するカンボンに吸収しきれなくなった都市低所得者と農村出身者が市の境界の湿地帯にスラムを形成し始めている。市内からかなりの距離があること、この地域に生活基盤整備を行えば、ますます人口流入に拍車をかけることなどの理由から具体的な対策を出せないでいる。

以上のことを総合して判断してみると、K I Pは基本的には都市生活環境整備に限った応急処置であり、過去の実績が必ずしも今後予想される急速な都市化に対応して行けるとは考えられない。今後都市における貧困問題に関しては、既にカンボンに定着した人々に安定した収入機会の提供、また、農村地帯の雇用機会創出による人口流入を防止、といった抜本的な対策が必要になると思われる。

3-1-6 INPRES (大統領令にもとづく補助金)

INPRES(Instruction of the President)とは大統領令に基づいて定められた特定事業について、

¹⁰ 今回のスラバヤ市の都市低所得者居住地域のK I P現地視察によって得た印象もこの見解を確認するものであった。スラバヤ市の現地視察の詳細についてはこの報告書の資料「フィールド・ノート」を参照のこと。

地方自治体が決定したプロジェクトを実施するために、中央政府が自治体に補助金を与える制度である。INPRESはふたつに大別される。一つは地方補助金であり、その用途に関しては自治体に一任される。もうひとつは部門補助金であり、小学校、保健施設、緑化と森林復元、地方道路、市場整備の5分野にだされる。部門補助金の用途は特定化されており、その特定部門の開発のみに使用を許される。また、部門別補助金は、ある地域で達成すべき国家レベルの部門目標を反映しており、補助金を通じて中央の部門別部局と地方自治体は、その地域の部門別の目標達成に対し、相互に責任を負う²¹¹。

地方に存在する小学校、保健施設、地方道路（KIPの一部も含む）など、貧困層が直接的、間接的に利益を得るような小規模インフラ整備のかなりの部分はINPRES補助金によって行われたものである。現在、地方財政の17%はINPRESによってまかなわれており、中央省庁の承認なしに使用できるINPRESの存在は、自治体の判断次第で、NGOや援助プロジェクトに地方レベルで政府カウンターパート資金を付けられることを意味しており、今後、地方レベルで貧困対策を視野に入れたプロジェクトを構想していく上で重要なポイントになると思われる。

3-2 第五次五カ年計画（1989/90-1993/94）における政府の貧困対策

インドネシア政府は過去の実績と成果を踏まえ、今後、貧困層の一層の緩和を達成していくには、製造業、農業、工業化を促進するインフラ整備を中心とした経済発展を目標とするマクロな経済開発政策を引続き継続していくと同時に、経済発展から取り残された人々の生活改善に直接的に利益をもたらすプログラムの重要性を認識している。事実、第五次五カ年計画においては、貧困層のニーズを考慮した特定のかつ具体的なプログラムを実施して行くことを決定した。また、1989年から、国家開発計画庁（BAPPENAS）が一括して貧困対策に関係する政府プログラムの調整を実施することになった。ただし、これらのプログラムの全てが新規のプログラムではなく、既に過去に成果を挙げたプログラムの強化も含まれている。また、ここでは、それらのプログラムを1) 社会サービスプログラム、2) Integrated Area Development Program、3) Kampung Improvement Program Plus、4) 雇用促進プログラム、5) 移住政策プログラム、6) 収入の増大、の6種類のプログラムに大別し、各省庁の役割を考慮に入れながら簡単な解説を試みてみることにする。

²¹¹ INPRES補助金制度については、ハディと三平編「インドネシアの経済開発政策の展開（1989）」の第二章に詳しい。

3-2-1 貧困層に平等な社会サービスを供給するプログラム

保健省 (Ministry of Health)

政府が打ち出している貧困対策に呼応する形で保健省が優先分野として前面に出しているのは：

- (1) POSYANDUの拡張と強化、
- (2) 栄養の向上、
- (3) 飲料水の供給、
- (4) 全てのSub-districtsによる公平な基本的保健サービスの供給、

である。これらの目標を達成するために政府は保健省の予算を50%増加させている。

POSYANDUの過去の成果については既に前項で触れたが、一方で、実施面ではまだ多くの問題を抱えている。まず、既に開始されているPOSYANDUの中で、五項目全てのサービスを供給できているものはわずかである。この問題の原因は、地方での人材の不足とインフラを含む保健供給システムの不備である。さらに、実際にPOSYANDUに参加している住民は公式の発表よりも遥かに低いと考えられている¹²¹。地域の保健施設の医療品不足も深刻な問題である。これらの問題を改善するための一環として、また、地域に存在する保健施設（特にSub-district Health Center）による保健サービスの充実のために、保健省は合計で34,000人（第五次五ヵ年計画の期間の目標は18,000人）の助産婦をトレーニングし、地方の保健施設に派遣する目標を立てているが、助産婦の育成は難しく、若い女性を僻地に派遣することにも問題があるため、必ずしもうまくいっていない。一方、栄養に関してはSupplemental Feeding Programを展開している。このプログラムはPOSYANDUを利用してインドネシア国内に残る栄養失調の子供達に90日間にわたり食事を与えることで、栄養補助を行うプログラムである。さらに、農業省と協力して、農村の女性グループ（P K K¹²²）による栄養価の高い作物を植えたデモンストレーション農園の運営を促進している。保健省の飲料水についての活動は主に衛生教育に関するものであるが、飲料水供給のための上水工事、スラムにおける簡易便所建設と言った生活基盤インフラは他省庁（労働省など）に頼っており、その調整が必ずしもうまく機能していないのが実情である。

¹²¹ 世界銀行の報告書（1990b）によれば、POSYANDUに参加している住民の数は、公式発表の20%前後であると考えられている。

¹²² P K K（Family Welfare Movement）は、内務省（Ministry of Home Affairs）が組織する全国レベルの女性組織である。組織的には大統領夫人が長を務めることから分かるように、トップ・ダウンであり、村レベルでは村長の夫人がリーダーを務める。その主活動プログラムの中には栄養、教育と手工業、衣類、環境保全、保健、家族計画、家政などが含まれている。

社会福祉省 (Ministry of Social Welfare)

社会福祉省は、貧困層のための社会福祉促進と向上(The Promotion and the Improvement of Social Welfare for the Poor)』という名のプログラムを持っており、社会的、身体的にハンディキャップを背負ったターゲット・グループを11¹¹⁴に分類し、それぞれのグループに対する特定の活動を展開している。社会福祉省自身が行った統計によるとその活動によってカバーされる総数は160万人にのぼり、そのほとんどが貧困層に属している。活動を行うにあたって指針していることは：

- 1) ターゲット・グループに直接接触すること
- 2) 社会福祉サービスの質を向上させること
- 3) 住民参加を促進すること
- 4) 社会福祉の分野で政府と援助機関、及び、政府機関相互の調整を図ること

具体的な活動は、1) 貧困者に関するデータ収集、2) 貧困者へのカウンセリングと指導、3) 実践的な職業訓練、4) 生産的活動へ導く刺激、5) 他省庁の協力による貧困家族の生産活動の促進、6) アフターケアである。

社会福祉省のプログラムは非常に理想主義的であるが、資金不足、人材不足であまり機能していない。したがって、実際に社会福祉省によって実施されている活動は、犯罪者、売春婦、麻薬患者などのリハビリなどプログラムのほんの一部である。社会福祉省のプログラムの問題はコンポーネントにターゲット・グループに対する雇用創出がないため、カウンセリングや生活指導以外の活動は他省庁に頼らなければならないことにある。

3-2-2 Integrated Area Development Program (IADP)¹¹⁵

1989年から開始されたIntegrated Area Development Programは、インドネシア各地に残る「貧困のポケット」に住む貧困層を対象とするインドネシア政府の第五次五ヵ年計画の貧困対策の要である。プロジェクトの計画部分、また、活動地域、内容の決定は国家開発計画局 (BAPPENAS) が管轄し、地域開発局(BAPPEDA)が内務省 (Ministry of Home Affairs)

¹¹⁴ 11の分類の内訳は、1) 収入が少ない、2) 所有物が少ない、3) 住居の欠如、4) 教育の欠如、5) 未熟な技術、6) 不完全な保健サービス、7) 宗教的に満たされない、8) 家族の構成員から理解されない通常から逸脱した生活、9) 家族間の社会的関係の欠如、10) 回りの社会に対して社会的関係を維持できない、11) 社会全体に対して社会的関係を維持できない

¹¹⁵ Integrated Area Development Program(IADP)はインドネシア語でPengembangan Kawasan Terpadu(PKT)。IADPとPKTは同じプロジェクトを指す。

の管轄の下、実施を担当し、各省庁の地方出先機関が関連事業を行っている。

IADPは、実質的には内務省が持つ村レベルで提供される小規模無償技術援助、もしくはローンであり、その特徴は次のとおりである。

- 1) 村単位に供給される資金が比較的小額である²¹⁶、
- 2) 活動が一分野に限定されていない、
- 3) 一年間で一度しかでない単発型の資金である、
- 4) 村レベルによって提出されたプロポーザルが承認されることによって実施される住民主導型のプロジェクトである、
- 5) 孤立した貧困地域に優先的に提供される。

次に、IADPにおける村落の選択基準を上げておく：

- 一般的基準
- 1) 特定の開発問題を抱えている村
 - 2) 開発のインパクトが極めて低い村
 - 3) 以下の特徴をもつ孤立した村：
 - a) アクセスが極めて悪い
 - b) 一人あたりの収入がその地域の平均よりも低い
 - c) 「伝統的 (Traditional)」な村に分類される
 - d) 移住者の入植地
 - e) 商業、マーケティングの明確な構造(Structure)がない
- 地域的基準
- 1) 辺境地
 - 2) 水の欠如、環境問題のある地域
 - 3) 孤立した島
 - 4) 観光地
 - 5) 人口密集地
 - 6) 過疎地
 - 7) 海岸地帯

IADPは1988年に12の村で開始された。92年には約540の村をカバーし、インドネシア政府 (BAPPENAS)は、94年までに1,500の村でIADPを実施する意向である。IADP貧困対策プログラムとして注目するに値する理由はそのアプローチにある。先に少し触れたが、以前までの政府の貧困へのアプローチが比較的マクロなものに限定されていたのに対し、IADPは地域差を考慮に入れており、その村に特有の問題に対処できるようデザインされている。さらに、プロジェクトの計画・立案段階に積極的に住民を参加させるボトム・アップ・プランニングを可能にする実施体制²¹⁷を確立することで、村のニーズに的確に応え、住民自身による実施後のプロジェクトの維持、管理を容易にしている。

²¹⁶ BAPPENASの地域開発担当のMr.Sugijantoによれば一地域への一年間の資金は200-300万ルピアである。

²¹⁷ IADPの実施体制に関してはこの報告書の資料参照。

IDAPの実施は、インドネシア政府が開発から取り残された貧困層にボトム・アップのアプローチによって対応して行こうとしている姿勢を示しているという意味において内外から高く評価されている。しかしながら、実施面では次のような問題点が指摘されてきている。

- 1) IADPの焦点は基本的に収入の向上に集中しており、雇用創出のコンポーネントが欠けている。プログラム実施により利益を受ける住民は土地所有者、村の有力者層であり、土地無し農民や農業労働者などの極貧層には利益が及ぼされていない
- 2) 単年度の予算であるため、活動の継続性が保証できない
- 3) 生産物のマーケティングが考慮されていない
- 4) 実際に選択される村はそれほど貧困に見舞われていない
- 5) 実施段階で各省庁の調整がとれていない

IADPが開始されてからまだ4年足らずであり、活動のインパクトが現れてくるにはもう少し時間がかかると思われる。しかしながら、以上のような見解が聞かれると言うことは今後計画段階のレベルで修正されなければならない箇所があることを示している。すなわち、対象になる村の選択基準に問題があることである。IADPは貧困を収入の向上によって緩和して行く方針をとっているために、BAPPENASとしては、効果の表れやすい投資するに値する貧困者 (Investable Poor) を選択しがちになる。したがって、対象となる村、農民がある程度の資産を持っていることが前提条件となる。さらに、IADPは貧困を村落単位で捉えているが、村の中にも貧富の差があり、IADPのような外からの資金的・技術的介入は、有力層に有利に作用し、結果的には村内部の貧富の差を助長することにつながりかねない。以上の指摘が正しければ、現状のシステムではIADPの活動は極貧層に利益をあまりもたらしていないということになる。

3-2-3 Kampung Improvement Program Plus

従来実施されてきたKampung Improvement Program(KIP)については既に前項で述べたので、ここでは、第五次五ヵ年計画で実施されているKampung Improvement Program Plus (KIP Plus) のみに関して言及する。

インドネシア政府は、従来のKIPの実施段階で住民の参加が不十分であったことがKIP終了後の維持、管理の困難さに結び付いていることを認識し、1991年から生活基盤整理だけにとどまらない、都市低所得者の社会改善、経済改善を含むKIP Plusを実施することと

した。KIP Plusはジャカルタ市の都市低所得者居住者地域の一部でJabotabek Urban Development Programとして実施されており、その特徴は、計画段階から都市の貧困層のニーズを把握しているNGOを積極的に活用していること、対象地域に住んでいる住民に対し、小規模クレジットを供給して経済的なインセンティブを与えている。従来のKIPも引続き実施されているが、その内容は、道路整備中心から生活環境により影響のある上下水整備へと移行してきているようである²¹⁸。

3-2-4 雇用促進プログラム

労働省(Ministry of Manpower)

労働省は過去、農村地帯における道路整備や灌漑など政府が率先する事業に周辺住民に金銭的インセンティブを数カ月与えることによって活動に参加させ、農村におけるインフラ整備とともに低所得者層の雇用機会の促進をはかってきたが、インフラ完成後の雇用の消滅、また、インフラ自体の維持、管理の責任が不明瞭なために大きな効果をあげることができなかった。

中央政府指導型の雇用促進に限界があることを認識した労働省は、フォーマル・セクターが作り出す雇用機会だけでは毎年増え続ける労働人口を吸収することが不可能であることを理解し、インフォーマル・セクターにおける自営業の促進を通じて雇用機会を創出²¹⁹し、貧困層が収入をえられる手段を作っていく政策に方向転換した。労働省が現在実施している雇用促進プログラムは次のとおり：

1) Educated Volunteer Development Program

インドネシアのフォーマル・セクターが今後作り出せる雇用数には限りがある。また、教育水準の高い失業者を多く生み出すことは国家の安定に悪影響を及ぼす。そこで、労働省は大学や専門学校を終了した比較的学歴の高い青年がボランティアとして農村で実施されている雇用促進活動などに関わることによって、農村開発に寄与するとともに、彼らがフォーマル・セクターでの就職に頼らず、将来自営業をオプションとして考え、自ら事業を始められるような職業経験を得ることを目標とするプログラムを実施している。具体的

²¹⁸ ただし、中央政府のKIPの都市基盤整備費全対に占める割合は第四次五ヵ年計画当時の6%から4%へと落ち込んでおり（世界銀行：1990b）今後地方自治体が自らの予算でまかなって行かない限り縮小されて行くと予想される。

²¹⁹ インドネシアの労働市場におけるインフォーマル・セクターの比率の高さについては、前項の「3-1-1 工業化、経済発展による雇用促進」で述べた。

には、卒業生達はまず、コミュニティーでのモティベーター、及び技術アドバイザーとしてのトレーニングを終了した後、実際に農村に出向いて経験を重ね、その後、実社会に出て自営業を始めるに当たってポスト・トレーニングを受ける。以前はコミュニティーのニーズよりもボランティアの技術によって派遣されていたが (Supply Oriented)、現在はコミュニティーのニーズに対応する技術を持ったボランティアを送るよう努力している (Demand Oriented)。プログラム全体の期間は3年間であり、その間、労働省の専属スタッフが技術トレーニングと指導を行うが、地方大学などの協力も得ている。スタッフの数はおよそ450人程度、そのうち350人ほどが労働省の職員、100人ほどがNGOからの参加である。

2) Self-Employment and Micro Enterprise Development through Projects-UNDP/ILO

労働省はUNDP/ILOの資金協力を受け、Educated Volunteer Programを終了した青年やフォーマル・セクターで雇用機会を探している人達が、自営業をオプションとして考え、事業を起こす資金となる小規模クレジット・プログラムをバリ島、南スラウェシ、東部ティガラ州の3パイロット地域で開始した。クレジットは信用におけるNGOが組合などの組織に貸しつけるもので、大体70人に対して1,000ドル程度の貸付額である。クレジットと言っても実際には500,000ルピア程度までの無償（たとえば、ミシンを買うと言ったような）と年5%程度の非常に緩やかなソフトローンから構成されている。ローンを貸し付ける前に労働省のスタッフなどがクレジットに関するトレーニングを一か月ほど実施しており、コミュニティー内でトレーニングが行われるようMobile Training Unitを活用している。また、貸付は一部の一般銀行からも受けられるようで、ローンを借りる際の保証はNGOが行う。

このようなクレジットプログラムにおいても他組織とのコーディネーション、情報交換が極めて難しく、労働省がイニシャティブをとって、コーディネーション・コミティーを地方レベルで組織化しようとしている。このひとつの例として上げられるのが東ジャワのProvincial Coordinating Committee for Self Employment and Informal Sector Development Programであり、このコミティーのメンバーには地方レベルで各関係省庁、NGOを含む民間団体が参加している。またこのコミティーは、東ジャワ県知事によって管轄されている。

3) Promoting Self-Employment Through Dissemination/Information

労働省は自営業促進のための普及活動を行っており、ILOやDANIDAから資金を受けオーディオ・ビジュアル・プロジェクトを実施しており、現在四カ所で活動（中央ジャカルタ、北ジャカルタ、バカシ、ボゴール）している。

労働省の雇用促進プログラムの問題は地域が7州に限定されており、受益者の数が限られること。また、現実の労働市場に対応できるトレーニングを行っているかどうかは疑問である。更に大きな問題は労働省が自らが自営業経営の指導を施した人々に就業の機会を与えられないことであろう。

協同組合省(Ministry of Cooperatives)

過去、インドネシア政府は農業組合に経済的及び社会的役割をになわせ、組合組織化を農民に義務づけていたが、第五次五ヵ年計画から、政府は組合の自治を認め始め、生産者自身のための組合、すなわち、Business Unitとして組合をとらえられるようになった。ただ、組合がBusiness Unitとして機能していくには、組合構成員がある程度の生産能力を持っていることが前提となり、収入向上の手段として組合が発達して行けばいくほど、生産性の低い貧困農民が組合からの利益から取り残されることになってしまう。また、貧困層を組織化していくことは極めて困難であり、組合を貧困層対策の手段と考えるとき、協同組合省は、組合全体の生産力を落としてまで貧困層を組合の中にするより、あえて貧困層を組合の対象からはずし、組合としての生産性を上げることを選択している。したがって、協同組合省は、貧困対策プログラムを実施していない。

3-2-5 移住政策プログラム

インドネシアにおける移住政策は世界一の規模で実施された。1950年以来、75万人以上の家族が何らかの移住プログラムに参加した。これに加えておよそ50万の家族がこの15年の間に自主的に外領に移住したと考えられている。移住した人々の入植後の生活については信頼できるデータがなく、移住政策が貧困緩和に貢献したのかについて何らかの結論を下すことができない。しかし、一般的には、外領で土地を得たことで多くの入植者の生活が改善されたと考えられている。ただ、土地の痩せた地域に入植した一部の移住者や農業技術を持たないまま入植した都市労働者などのなかには、入植地に適応できなかった者もかなり存在しており、政府は第五次五ヵ年計画の期間中に既に入植した人達に対する農業プログラムの実施を検討中である。

3-2-6 収入の向上(Income Generation)

農業省

1979年から1986年にかけて、農業省はFAO/UNDPの援助を受けて11の州で小規模農民グ

ループを対象に所得向上プロジェクトを実施した。プロジェクト終了時までには、3000の農民グループが組織化され、プログラムに参加した小規模農民の収入が40%増加したといわれる。また、この間に住居、保健、公衆衛生、家族計画の分野で改善があった。現在の進行中のプロジェクトは第二フェーズにあたり、IFAD/UNDPにサポートされている。

P4K(Income Generating Project for Marginal Farmers and Landless)と言う名で知られているこのプロジェクトは、小口のクレジット・サービス、および農業適正技術普及員(Extension Worker)の農業指導を7年間にわたって農民グループに供給することにより、3万の小規模農民グループを組織することを具体的な目標にしている。

P4Kが農村地帯の貧困の軽減に対して貢献できると評価されているの理由は：

- 1) プログラムで使用されている女性を含めた貧困層確認方法が他の地域にも適応可能である
- 2) 農民グループに草の根レベルの参加、トレーニングを与えることが出来る
- 3) 農民の収入向上は農業以外の活動によっても達成できることをプログラム立案者が認識している
- 4) 通常の銀行貸し付けサービスでクレジットを借りられない多くの貧困層が貸し付けを受けられることになった

また、プログラムのコンポーネントは：

A) 小規模農民グループの組織化

- 54のプロジェクト地域、200の農村普及センター、2000の村落の選定
- 調査による10万人の農民の確認
- プロジェクトに参加する9250の小規模農民グループ（その中の3000は女性グループ、1500はNGOやその他の組織からの参加）の組織化

B) トレーニング

- プログラム・スタッフへのトレーニング
- 農民グループへのトレーニング

C) 農民グループによる営利活動とクレジットの増加

D) 組織開発と参加

- 関連する政府プログラム、および関係組織、NGOとの協力
- 小規模農民グループ同志のリンケージ

P4Kの今後の課題は、計画面と実施面の差をいかに埋めて行くかにある。プログラムが対象とするターゲット・グループの数があまりにも大きいために、活動自体が個々の目標を達成できない曖昧なものになってしまう恐れがある。事実、プログラムは計画当時よ

りも達成目標を縮小し始めていく傾向にあるといわれる。クレジットの貸し付けまで責任をもって実行できる農業普及員の養成は農業省にだけ頼るのは無理であろう。むしろ、今後は農業普及員とは別にクレジット貸し付けに専任できる普及員の養成が必要になると考えられる。

その他の省庁が実施する収入向上プログラム

農業省のP4K以外にも、IADP、労働省の雇用促進プログラム、KIP Plus、社会福祉省のリハビリプログラムなど、政府の行う貧困対策関連のプログラムのほとんどが何らかの形で「収入の増大(Income Generation)」を活動のコンポーネントに組み込んでいる。また、工業省はインドネシア銀行を通じてGTZと小規模企業家への貸し付けプログラムを実施しているが、このプログラムについては第四章のGTZの項で述べる。

3-3 今後の課題

第五次五カ年計画においてインドネシア政府が貧困対策を国家開発の最優先課題として計画的に取り組んでいるのは、疑いのない事実である。このような政府の具体的な対策が、かなり草の根レベルまで浸透してきていることは、今回の調査団が行った現場視察によって確認されている。しかしながら、調査の過程で、今後克服されなければならない課題も次第に明らかになってきたように思える。この項では、前項で試みたインドネシア政府の貧困対策の分野別解説と、今回の調査期間中に行われたインドネシア政府関連省庁、援助機関等を中心とした聞き取り調査、およびプロジェクト現場視察によって得られた情報と印象とを基に、今後のインドネシア政府貧困対策の課題を明らかにしていきたい。

3-3-1 地方政府の計画・実施能力強化¹²⁰

IADPの実施体制を見ても判るように、現在、国家開発計画庁(BAPPENAS)は、政府の行う貧困対策のプログラムのなかに、計画段階から可能なかぎり住民の参加を取り入れていこうと努力している。そのためには、地方政府の開発計画局(BAPPEDA)が住民の意向を充分反映した計画作りを試みていくとともに、その計画を実際に執行していただ

¹²⁰ 地方政府の計画・実施能力の強化は第五次五カ年計画の地域計画の最重要課題である。国際連合地域開発センターがまとめた「インドネシアにおける地域開発計画(1992)」によれば、政府は第五次五カ年計画の基本として1988年に定められた国家基本大綱の中で、地域政府について次のように述べられている。「開発に関係する政府職員の能力を高める。責任のある地方自治を実現するために国民の主導・参加を得、地域行政の改善、推進を行う。各地方の開発能力を向上させ、開発財源を確保できるよう財政改善を行う。」

の事業実施能力を身に付けなければならない。地方政府の事業実施能力に関しては、各地域によってかなりの格差があるとはいえ、米の自給率を達成した農業開発、KIPの成果、またはINPRESを効果的に使った社会サービスインフラ整備などの過去の実績から判断して、ある程度の力がすでに蓄積されていると思われる。問題はむしろ計画能力の方にある。

IADPのような住民主導型のプログラムが組まれるまでは、地方政府、特にディストリクトレベルの政府のオフィスの役割は、自らの管轄地域に割り当てられた活動を中央政府の決定にしたがって執行していく各省庁の出先機関としてのそれに支配されており、自主的に計画を立て、その計画にしたがって活動を執行していく経験に極めて乏しい。また、中央集権型のトップ・ダウンのプログラムに慣れてしまっているこれらの地方政府職員にとって、自分たちよりも更に構造的に下位に属する住民の計画能力を尊重することは極めて難しく、住民からのイニシャティブもこのレベルで押え込まれる例が多い。

地方政府の職員がボトム・アップ・アプローチを取り入れた貧困対策プログラムの障害になっていることは、すでにインドネシア政府、及び各援助機関に充分認識されており、今後、援助機関の支援による地方政府の計画能力強化を目標とした地方政府職員を対象としたワークショップ、トレーニングなどを活動の中心に置いたプロジェクトが増加していくと考えられる²⁴¹。

3-3-2 各省庁の調整

貧困対策を効果的に実施していくには、各省庁の活動のスムーズな調整が不可欠である。第五次五ヵ年計画から、貧困対策に関連する活動を全てBAPPENASが管轄していくことになって、各省庁間のコーディネーションは随分改善されたようである。しかしながら、インドネシア政府のタテ割行政は健在であり、前項で指摘したように、IADP（内務省及び14関連省庁）、農村の生活・飲料用水供給（保健省、公共事業省、内務省）、雇用促進（労働省、工業省、農業省）など貧困対策を推進していくに当たって最も重要な分野での調整能力の欠如（特に、地方レベル）は、依然として大きな障害になっている。

各省庁間のコーディネーションの問題は、基本的にインドネシア政府の問題であり、このことについて外国援助機関のできることは極めて限られている。ただし、問題がより深刻であるとされている地方レベルにおいてBAPPEDAの組織強化を計ることによって、職員間の相互理解、地域レベルでの問題点の共通認識を作り出すことが可能になれば、少なくとも地域レベルでの調整能力、協力体制が向上してくると思われる。その意味でも地方

²⁴¹ CIDA はスラウェシ総合開発プロジェクトで、カナダの大学、University of Guelph を参加させ南西スラウェシ州のBAPPEDAに対し、計画力強化の援助を行っている。

政府職員を対象としたワークショップ、トレーニングなどの活動の重要性がますます認識されていくことになろう。

3-3-3 貧困層の的確な把握

インドネシアにおける貧困の定義、貧困ラインの算出方法については、第二章で触れたように、かなりの研究が進んでいる。一方、それらの方法によって存在が確認された貧困層が住む地域の選択基準、優先順位、また、彼らに実際利益が届くようなアプローチに関しては残念ながら、いまだに試行錯誤の域を出ていない。例えば、IADPの「村落」を貧困対策の選択単位としているために、村落内部に存在する貧富の差に対応出来ず、プロジェクトの利益は極貧層まで届きにくい。また、村落単位のプロジェクトは、資産を持った村の有力者と地方政府職員の癒着を助長しているのではないかと懸念される。現在のところ、政府がこのことに関して新たな対策を検討している具体的な情報はないが、KIP Plusのサイト選択にNGOの活用を行っているなど、すでに一部では、政府の貧困対策プログラムにローカルNGOの積極的な参加によって打開策を見いだしていこうとする動きが見られる。

3-3-4 雇用促進プログラムの強化

既に、この報告書で何度か指摘したように、インドネシア政府が今、最も憂慮している問題は、農村余剰人口の都市への流入による都市低所得者・失業者の急増である。年間280万人のペースで増えていく労働人口に安定した雇用を供給して行くためには、農村地帯における雇用機会の創出を促進していくと同時に、フォーマル・セクターよりも遥かに労働吸収力を持つインフォーマル・セクターを支援することによって都市失業者の吸収をはかって行かなければならない。したがって、貧困層の収入増加を目的とするプログラムにおいても、プログラムによって一時的に増加した収入が、プログラム終了後も継続的に安定した収入として貧困層にもたらされるよう、プログラム実施中に雇用促進に結びつくような活動が含まれていなければいけない。しかし、現状のプログラムは、収入向上のみに焦点を当てられている場合が多く、その活動の継続性が必ずしも労働市場の需要に呼応した雇用機会の創出によって保証されていない。

また、プログラムが収入向上のみを目標におくかぎり、その対象集団となるのが、貧困層の中でも資材を所有する比較的恵まれた層になりがちになるのに比べ、平等な雇用機会の増大は、土地なし農民、農業労働者、都市失業者など資材を持たない極貧層をも巻き込んで行くことが可能である。したがって、極貧層を対象とする貧困対策には、雇用促進のコンポーネントが不可欠であり、現在労働省の実施している雇用促進プログラムなどをよ

り効果的にして行くためにも、今後、雇用促進は援助機関によって重点的にサポートされていかなければならない分野になってくると考えられる。

3-3-5 貧困対策プログラムにおける女性の役割

インドネシアでは、POSYANDUの活動やPKKの組織化など女性が活動の中心的存在として活躍することで、保健、家族計画の分野で飛躍的な向上が見られた。このことから、インドネシア政府が、日々の家庭生活を支える女性の積極的な参加が、貧困層を含めた一般住民の生活基盤改善に大きな役割を果たすことを理解していることがわかる。同じく、雇用促進、収入の向上と行った分野でも、農村地帯での女性の農業生産性向上への寄与、都市インフォーマル・セクターにおける女性の雇用機会の創出など、人口の半分を占める女性の参加がインドネシアの貧困対策に大きな貢献をもたらすと考えられる。それにもかかわらず、今回の調査で接することが出来たインドネシア政府の関連省庁の担当からは、貧困対策プログラムにおける女性の役割を明確な形で定義付け、社会的、経済的弱者である女性の持つポテンシャルを最大限に生かしつつ、貧困対策の緩和をはかって行こうとする見解が聞かれなかった²²²。

現状のインドネシア貧困対策プログラムが十分に女性の役割を考慮していないことは以下の事実から推測できる：

- 1) IADPやKIP Plusなど、インドネシア政府貧困対策の要とされるプログラムは、住民のイニシアティブを尊重しているが、住民の意思決定の単位を男性が支配する村レベルにおいているため、女性達は意志決定の過程から疎外されがちになる。
- 2) 草の根レベルでの女性組織化が遅れている。PKKはインドネシア全国に浸透する女性組織であるが、大統領夫人を長とする極めてトップ・ダウンな構造を持っており、PKKの活動主旨が貧困層の女性に内在化されているか不明である。貧困層の女性の利益を代表するには草の根レベルから始まり、中央レベルへ発展していく女性の組織化が必要であるが、現状の貧困対策プログラムは、そのような動きを支援する機能を持っていない。

インドネシアの貧困対策のプログラムのデザインの段階で、女性は生活基盤、男性は収入向上といった、区分けが存在するように思われる。女性が収入向上に貢献できるようになるには、生活基盤面での男性の協力が不可欠である。保健や家族計画など、従来「女性

²²² 今回の調査の焦点はあくまでも「貧困」にあり、貧困対策における開発と女性について詳しい調査をすることは出来なかった。ここでの記述は、調査中の印象によるところが大きい。調査対象は異なるが、インドネシアの開発と女性について、古谷典子 JICA ジュニア 専門員が企画調査員として同時期に詳しい調査を行っている。

の分野」として認識されてきた活動に、男性の積極的な参加を可能にするプログラムを、今後考案していくべきであろう。

3-3-6 地域格差の是正

インドネシア東部、特にテンガラ州とその他の地域との経済格差は、東チモールの独立問題、フローレス島の地震による被害などの問題によって国際的に注目を浴びる結果となった。現在、援助機関や現地で活動する開発コンサルタントの間では、第六次五ヵ年計画で、インドネシア政府は本格的に東部地方の開発に取り掛かるであろうと予想がなされており、それにつれて、援助活動の焦点も次第に東部に移って行くのではないかと考えられている。

4. インドネシア貧困対策における援助機関の協力体制

インドネシア政府の貧困対策プログラムに対して各国援助機関はどのような対応をしているのであろうか。この章では、日本と同様に二国間援助団体で技術協力を主軸に援助活動を実施している、カナダ国際開発庁(CIDA)、ドイツ技術協力会社(GTZ)、および米国政府国際開発庁(USAID)を中心に貧困体制に関連する援助国の協力体制を紹介する。

4-1 カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency - CIDA)

4-1-1 CIDAと貧困対策について^{注1}

10数年前までは、CIDAもインフラ中心の大規模プロジェクトを中心に援助を行ってきた。大規模プロジェクトに変わって、いわゆる「ソフトウェア」プロジェクトを実施し始めたのは、多くはないCIDAの資金をより効果的に使用する必要性がでてきたこととともに、援助のプロセスにおける住民参加の重要性が認識され始めたからである。1980年に入ってから、WID、環境、住民参加、NGOとの協力といったソフトな協力を注いできたが「貧困」自体に焦点があたるようになってきたのは比較的最近、1988-89年あたりである。この協力形態の変化を端的に現しているのが現在スラウェシ島で行われている生活用水供給プロジェクトである。例えば、農村への生活用水供給を行うために小規模な水道施設を作る必要があるとする。過去の協力なら、事業を実施するためにCIDAが外国のコンサルタント会社を使い運河工事を丸抱えで作っていたが、現在では、同じ生活用水供給でも外部から持ってくるのではなく、住民にトレーニングを施し、地域の自主的な意志によって住民自身が参加して水道施設を作ることを目標としている。住民参加を基礎とするこのようなアプローチは、1) 大量の人材と労働力(Labor Intensive)を投入し、2) 時間がかかるわりに、3) 資金はかからない、という意味で従来のインフラ中心プロジェクトよりもはるかに難しい。また、このような住民参加型のプロジェクトにはNGO、大学といった住民との間を取り持ってくれる組織が不可欠であるが、カナダにはNGOの活動が伝統的に盛んである事、大学組織が援助活動に深く関わっている事など、国内での支援体制は比較的整っていた。

^{注1} 以下の記述は1月25日、調査団がカナダ大使館において、CIDAインドネシア・オフィスのスタッフと会合を持った際記録されたノートを基にされている。CIDA側の参加者は以下の通り：

Mr. Joe Knockert - Canadian Dev. Program Director
Mr. Robert Woodhouse - Counsellor, (Development)
Mr. Stanley L. More - Counsellor, (Development)

4-1-2 インドネシアの貧困とCIDAのアプローチについて

インドネシアの貧困層は近年急激に減少しており、インドネシア政府は途上国の中でも貧困対策に対して比較的効果的な政策をとり続けてきたという評価を受けている。貧困層が人口の15%程度であり、アフリカやバングラディシュといった極貧困国などの場合とは貧困に対する援助アプローチとも、おのずと違ってくる。ここでインドネシアにおけるCIDAの協力姿勢をまとめてみると：

1) Community Participation と NGOの参加

CIDAは、Community Participation を取り入れたプロジェクトの活動にはNGOの積極的な協力が不可欠であると考えており、カナダのNGOやCARE CANADAといった国内でも国外でも活動するNGOを仲介として積極的に活用し、これらのNGOがインドネシアのローカルNGOと協力する事で草の根レベルの活動を展開している。

2) 地方分権化 (Decentralization)

CIDAは貧困対策が効果的に行われるには、中央政府が地方と権限を分けあう事が不可欠であると考えており、地方への援助を進める事によってインドネシア政府の地方分権化 (Decentralization) を支援する方針をとっている。また、CIDAは個々のプロジェクトが住民に与える一時的なインパクト以上に、環境や女性と開発といった分野で活動を継続的に続ける事によって、政府に与える政策面での長期的影響を重要視している。政策面で政府に何らかの影響を与えるには、まず、政府との間に信頼関係を作る事が基礎となる。CIDAは、環境の分野である程度の成果を上げて、インドネシア政府からの信頼を得るようになった。今のところ、貧困対策と名のついた具体的なプロジェクトを行っているわけではないが、現在分野別に実施している活動が徐々に全体像として「貧困対策」という方向性を示し始めていると考えている。

3) 女性と開発 (WID)

女性は社会的弱者であるにも関わらず、保健や栄養、子育てといった日常生活の基盤を支えている。また、農村では大半の農作業を女性が行っていると考えられている。人口の50%を占める女性の持つ社会的、経済的可能性を引き出すことを考慮にいれない限り、参加型開発の成功は難しいと考えられる。以上のような理由でCIDAはWIDに特に力を注いでいる。

4) プロジェクト実施地域

インドネシアは広大でCIDAの限られた資金ではとても全土をカバーすることができない。そこで、CIDAは東部インドネシア、特にスラウェシ島へ集中的に援助を行っている。

4-1-3 二国間援助におけるNGOとの協力手法について

現在CIDAが実施しているプロジェクトのほとんどはトレーニング・コンポーネントが核になっている。例えば、生活用水供給プロジェクトにおいても、すぐにパイプラインを作るようなことをせず、保健や女性グループへの支援、公衆衛生の住民へのトレーニングといった周辺部分の活動によって住民の参加意識を高めることから始め、次第に住民主導型の生活用水供給プロジェクトへと発展させていく。このようなプロジェクトの現場での運営、指導をカナダ人専門家に任せることはかなりの無理がある。そこで、CIDAはまず、経験が豊富で信用できるカナダのNGOにプロジェクトの企画・運営を委託し、そのNGOが現地での活動実施のカウンター・パートをローカルNGOの中から選択する。すなわち、住民参加トレーニングといった現地の知識、経験が最大限に必要な活動を、現地の人間であるローカルNGOに実施してもらうことで、地域に根ざしたきめ細かな活動が可能になるというわけである。

CIDAの行う援助も二国間援助であり、プロジェクト形成の段階で相手国政府との交渉、承認を受ける必要がある。ただ、CIDAの場合、プロジェクトが相手国政府に承認されれば、実施組織をプロジェクトの性格に応じてCIDAが選択できるシステムになっており、それが以上に述べたような柔軟な協力方法を可能にしている。また、CIDAはCanadian Cooperative AssociationなどといったカナダのNGOを通じて、小規模援助をローカルNGOに行っており、しばしばこのような活動が、公式なプロジェクト形成につながっていくこともある。これらのことに加えてカナダのインドネシア事務所は、カナダ・ファンドの1万ドル（カナダ・ドル）以外に、50万ドル以内ならば本部の承認無しに使用する事を許可されており、その一部がNGO支援に使用されている。

4-1-4 カナダ — スラウェシ島地域統合開発プロジェクト

CIDAがスラウェシ島に集中的に援助を行っているのは、限られた資金を全国に拡散するよりは、一地域に集中させた方が効果的であるという判断による。また、スラウェシ島を選択した背景には、スラウェシ島が開発の遅れたインドネシア東部最大の島であることに加え、1970年代にインドネシアの要請を受けて、カナダがスラウェシ島の地域開発計

画を作成したこと、過去、カナダの鉱山企業がスラウェシで活動していたことなどが影響している。ただ、地域開発といっても、工業化や産業の育成を促進しているのではなく、農村地帯の生活用水整備、簡易トイレの普及、地域政府の組織強化といったソフトな分野に経験のある組織を実施団体として選択して、資金協力・技術協力両面による活動支援を行っている。したがって、この地域開発にCIDA自身が何らかの形で実施機関として直接的にかかわっているわけではない。また、地域開発を促進するために、新たなプロジェクトを開始するというのではなく、すでに存在する組織をうまく利用しながら、地域全体の住民の生活レベルを上げていこうとしているようである。

1) CARE - SULAWESI RURAL DEVELOPMENT PROJECT³²

赤十字などとともに途上国の救援活動などで世界的に知名度の高い国際NGO、CARE INTERNATIONALは1980年あたりから、積極的に農村地帯の開発に力を注いでいる。インドネシアでは、スラウェシ島の生活用水供給プロジェクトが最も大きいプロジェクトであり、この地域での援助活動を支援するCIDAが、カナダの国内組織でもあるCARE CANADAを通じてこのプロジェクトを支援していくこととなった。CARE CANADAはCAREのインドネシア・オフィスと協力して、プロジェクトを企画し、活動を支援するアドバイザーを派遣する。現在のところ、外国人スタッフ（主にカナダ人）が多いが、今後、出来るだけローカルの有能なスタッフにプロジェクト運営を任せていく方向にある。

CAREがスラウェシで実施しているプロジェクトの中心活動は、農村住民への生活用水の供給である。1982-84年の第一フェーズでは40の村落に、1987-90年の第二フェーズでは160の村落に生活用水供給を行った。現在は、第三フェーズに入っており、1991-96年の間に、170の村落に生活用水を供給する予定である。

CAREプロジェクトのユニークな点は、生活用水確保のための計画、工事、資金作りをコミュニティーに任せることにある。CAREが機材として供給するのは水源地からタンク、タンクから村までのパイプラインだけであり、それ以外の資金は、コミュニティーが自身で生活用水を運営できるようになるまでのトレーニングに当てられる。トレーニングは

³²1月25日、調査団がカナダの二国間援助機関、CIDAを訪れた際に、CIDA側から、国際NGO、CAREや大学が実施団体となって行われているスラウェシ島地域開発プロジェクトを訪問することを強く勧められた。この提案に従い、調査団本体の帰国後、菊池と山森が2月1日にジャカルタのCAREオフィスを訪れ、CARE-Sulawesi Rural Community Development Projectのコーディネーター、Mr. John Scoggenと、同じ地域でゲルフ大学が実施団体となって行われているSulawesi Regional Developmentのプロジェクト・ダイレクター、Dr. Babcockに会って、プロジェクトの概要の説明を受けた。この会談でCAREのプロジェクト・サイトへのフィールド・トリップが決まり、CAREのプロジェクト視察のために山森が2月8日から10日までスラウェシ島に滞在することとなった。以下にまとめられているのは、2月1日にジャカルタで行われた会談の内容の要旨である。