

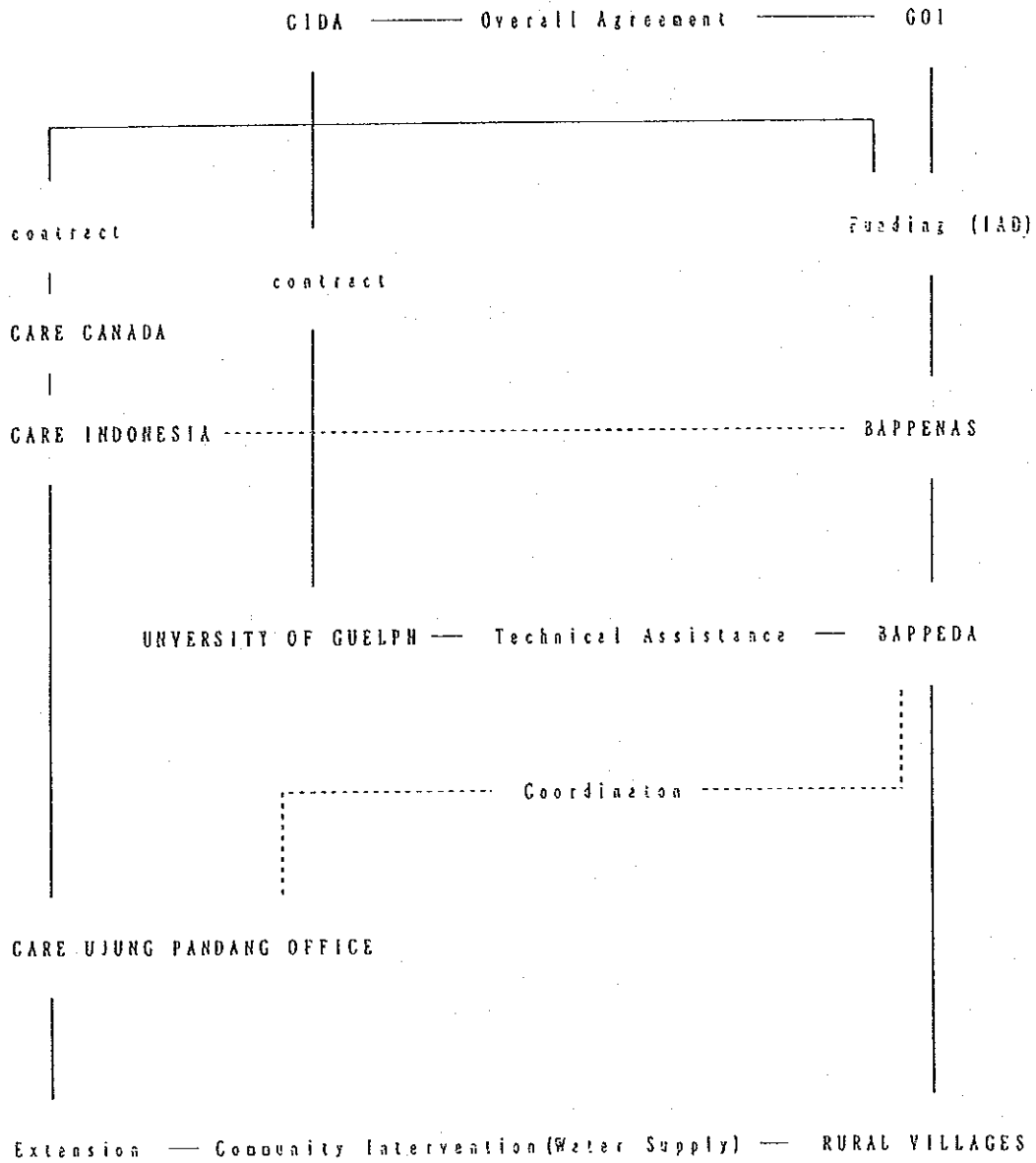
CAREに訓練を受けたExtension Workerによってなされるが、その内容は、技術的な知識の取得以上に、コミュニティが自らの力で生活用水を管理できるまでのプロセスに重点がおかれる。CAREが、住民のイニシャティブを前面に出したCommunity Management Approachを採用するに至った背景には、第一フェーズでスラウェシ各地に設置した生活用水システムに住民参加の要素をあまり入れなかったために、システムの完了後の住民による維持・管理がなされなかった事実がある。この経験をもとに、CAREは、第二フェーズ、第三フェーズを通じて住民参加がプロジェクト成功の鍵になることを認め、今では、活動のほとんどが、いかに住民参加を促進するかという部分に集約されてきている。Community Managementを使ったプロジェクト運営が、実際どの程度コミュニティにおけるプロジェクトの維持を保証するものかを証明するためにも、第三フェーズ終了後、CAREは直接的な活動を停止する予定である。

2) University of Guelph - Sulawesi Regional Development Project

カナダ政府はCIDAを通じてインドネシア政府にスラウェシ島地域統合開発 (IAD-BAPPENASが促進するIADPとは別) として6カ所を選択し、59,000カナダ・ドル (五ヵ年) の資金協力を行っている。IADが効果的に実施されるよう、CIDAは1984年から、Sulawesi Regional Development Projectという名の基に、地方政府(BAPPEDA)に対する技術協力を開始した。技術援助の実施機関はカナダの大学、University of Guelphであり、プロジェクト・ダイレクター (ジャカルタ常駐) 以下、14名の長期専門家が地方政府へのアドバイズを行っている。実施機関としての大学の役割は、地方政府が実施するIADプロジェクトの円滑な運営を促進すること、地方政府の要であるBAPPEDAの計画、及びモニタリング能力強化、そして、最終的にスラウェシをモデルに地域開発の方法論を開発することにある。これらの目標を達成するために、大学はインドネシア政府と協力して、BAPPEDAのスタッフを中心に計画・立案、組織化に重点をおいたトレーニング、地元NGOなどを巻き込んだワークショップなどを実施している。

CIDA, スラウェシ統合開発プロジェクトの全体のスキームをまとめてみると次頁の図のようになる。

図 4-1 CIDA スラウェシ総合開発プロジェクト — 実施体制



4-2 ドイツ技術協力会社 (GTZ)

4-2-1 GTZの援助実施体制

資金援助を行わず、技術協力専門のGTZがソフトウェア・タイプのプロジェクトの実施を可能にしている条件は：

- 1) ドイツ政府の中に、Ministry of International Development Cooperation (開発庁) があり、政府の政治的、経済的政策からかなり独立して途上国に対する援助計画を立案することができる。
- 2) GTZの内部に「開発専門家」の育成に努めており、すでに、かなりの数に上っている。彼らはGTZの持つ理念、目標を十分理解しており、外部のコンサルタントや研究機関に仕事を任せるよりも、効果的であることが判明しつつある。また、専門家(特にチーム・リーダー)の選択は技術によってなされるのではなく、語学力、適応能力、Communication Skillsを含めた社会的技術(Social Skills)を基準にするよう心がけている。
- 3) Project Cycle Management (ZOPP)を使用して、プロジェクト企画、運営を体系的に行っていくことを心がけている。ZOPPの手法についてはすでにJICAのスタッフが研修を受けているので、ここでは説明を省略したい。
- 4) 技術移転(Technology Transfer)をドイツにある技術の移転とはとらえず、その地域に必要な適正技術の開発というふうに理解している。従って、専門家の評価は技術者としてよりも、適正技術の開発が地域の人材によってなされるプロセスを助けるオーガナイザーとしての能力によってなされる。

現在、GTZは55のプロジェクトをインドネシア政府とともに実施している。その中で、ドイツからの長期専門家が派遣されているプロジェクトが31ある。プロジェクト運営に関しては、政府カウンターパートだけではなく、大学やNGOにトレーニングやリサーチを行う際のコンサルタントとして参加してもらう一方、活動実施に関しても、政府カウンターパートにNGOのプロジェクト参加を促進するよう積極的に働きかけている。

GTZは実施体制に関する限り、二国間援助という枠組みに忠実であり、資金協力を行わないといった意味でも、JICAの協力体制と非常に似通っている。GTZが柔軟性を持ったプロジェクト運営、地域に根ざした活動の展開が出来るという事実は、問題が制度や実施体制にあるのではなく、むしろ、その国や、地域独自の特徴を生かしながら開発を

進めていこうとするアプローチや理念にあることがわかる。

4-2-2 GTZのプロジェクトが形成されるまで

GTZのプロジェクトは、おおよそ以下のような過程を経て形成される。

フェーズ1

BAPPENASとのワークショップ



プロジェクト技術協力が可能な分野の選定



フェーズ2



BAPPENAS と関連省庁を加えたワークショップ



カウンターパート省庁の選定

地域の選定



フェーズ3



地域レベルでのワークショップ (BAPPEDA)



アクション・プラン



活動実施

4-2-3 GTZ のプロジェクト具体例

GTZは、貧困対策関連プロジェクトのひとつとして、インドネシア銀行（中央銀行）に対し、インドネシアにおける自営農民や農村企業家を対象に小規模金融（マイクロ・クレジット）システムの確立と運営を支援している。このプロジェクトはPHBK(Linking Bank and Self-Help groups Project)といわれ、その目的は公的機関から通常のサービスを受けることが極めて難しい自営農民や農村企業家への金融サービスを提供することによって地方金融の改善を図ることにある。PHBKの内容は次のとおりである。

- ・銀行が個々のマイクロ・クレジットに対し、ひとつひとつクレジットを供与すれば、貸し付け、回収に手数料がかかり、銀行のオーバーヘッド・コストが極めて高いものになってしまう。そこで、自営農民、農村企業家に自助グループ (Self-Help Group - SHG) を結成させる。
- ・中央銀行はSHGを通じて信用供与する。ただし、信用供与を受けるに当たって農民は銀行に預金しなければならない。銀行は、その預金額の5倍まで供与する。
- ・SHGの実際の手続きは、通常NGOが実際の仲介者となり、農民グループからのリクエストに基づき、銀行への提出書類を作成し、中央銀行からの承認を得る。なお、必要資金の信用供与額の上限は500万ルピア、一グループ当たりの平均供与額は50万から100万ルピアである。

1992年8月現在、預金額は1,192.2万ルピアで、965のSHGが6,383.6万ルピアの貸し付けを受けている。なお、今のところ返済率は85.4%である。

PHBKプロジェクトにおけるGTZの役割は、1) 顧客に対するオリエンテーション、2) インフォーマル金融機関としての農民自助グループの組織強化、3) 銀行と自助グループの関係の促進、を支援して行くことである。また、このプロジェクトは、中央銀行が管轄する協同組合/小規模金融局の中にナショナル・プロジェクト・チームと地方事務所に地域プロジェクト・ユニットを設け、GTZから派遣された専門家チームが政府カウンターパートのどちらにもアドバイスをを行う。中央と地方の両レベルの組織力強化を実施している。

4-3 米国政府国際開発庁(United States Agency for International Development - USAID)

4-3-1 1990年代のUSAIDインドネシア事務所のテーマ

1950年にインドネシアへの援助を開始して以来、USAIDは農業生産、経済インフラ基盤整備などの経済協力と共に、農村開発、家族計画、保健、教育と言った社会サービス部門に重点をおいてきた。1980年からは従来の活動に加えて、組織・制度(Institution Building)、政府地方分権化 (Government decentralization)の促進を目標に据えてプログラムを組むようになった。USAIDのインドネシア援助における1990年代のテーマは、「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いた経済の構築」で

あり、次の項目をサブテーマとして上げている：

- | | |
|---------------|----------------------|
| 1) 開かれた経済 | 2) 都市・農村開発の計画づくり |
| 3) 農業生産の向上 | 4) 天然資源の管理 |
| 5) 住民への投資（教育） | 6) （全ての国民の）開発への参加の促進 |

現在のUSAIDプログラムの具体的特徴は：

- 1) プログラムのほとんどが無償援助である¹³⁾
- 2) 銀行、その他の財政機関の能力強化を目指した技術・管理に関するトレーニング¹⁴⁾に重点をおいている。
- 3) 保健、家族計画、教育の分野でローカルNGOを積極的に活用しており、NGOの組織能力強化にも力を注いでいる。

4-3-2 USAIDが資金協力をしているNGO活動の具体例 — PACT¹⁵⁾

PACTはアメリカに本部があるNGO。現在、USAIDから資金援助を受けながら、インドネシアのNGOの組織力、運営能力の向上を目指しており、その活動の中心は、インドネシアに数限りなく存在するNGO同志の情報ネットワーク作りと、組織力、交渉力強化のための簡単なトレーニングである。インドネシアのNGOには大きく分けて、3つのタイプがある：政府によって組織されたNGO、外国の組織のイニシャティブによって生まれたNGO、地域住民の問題意識の高まりから活動を実施しようとしている草の根組織。PACTは第3のグループを本来の意味でのNGOとしてとらえた上で、組織能力を強化すべきターゲットとしている。

PACTのスタッフによれば、草の根レベルで活動するこれらのNGOに参加している人達のレベルは極めて高いが、資金的援助を得るための情報収集能力に欠けているために、実際の活動が始められないでいる組織が多い。これらの組織が資金的協力をしてくれそうな国内、国外の機関の情報、また他のNGOの活動を紹介する機会、ネットワークを作るこ

とによって、インドネシアのNGO全体のレベルアップをはかっていく。現在は、今までに密接な関係を持つ60のNGOを中心にネットワークを広げているところである。このNGOの協力方法は非常に新しく、資金協力を行っているUSAIDも実験的なプロジェクト

¹³⁾ 有償で行っている協力は市政府に対して実施している都市開発プロジェクト、「住居保証ローン」のみ。

¹⁴⁾ このプログラムの一環としてインドネシア銀行を通して小規模企業向けに小口クレジットを出せるよう2500万ドルの無償供与を行った。同時に小口クレジットに関する技術協力を行っている。

¹⁵⁾ PACTはPrivate Agencies Collaborating Togetherの略。2月5日、アメリカ人コーディネーターMs Leivermannと彼女のインドネシア人カウンターパートMs Kismadiから概要を聞いた。

と考えている。具体的な効果は今後数年後にでてくると期待している。

4-4 その他の援助機関

国際機関の貧困対策関連のプログラムのほとんどは、第三章2項で述べたインドネシア政府が行っている貧困対策プログラムへの資金的、技術的支援⁶⁶であり、重複を避けるためにここで詳しく取り上げることはしない。ただ、国連開発計画(United Nations Development Programme - UNDP)は、他の援助機関も巻き込んだ総括的な貧困対策プログラムを計画中であり、二国間援助機関ではないが、ここでその活動を紹介する。

4-4-1 UNDPの貧困対策プログラム

UNDPは人的資源開発をインドネシアのプログラムの中心においており、貧困対策はその中でも特に大きい位置を占める。1985年から現在まで20の貧困対策関連プログラムを実施している。UNDPのプログラムひとつあたりの援助額は100万ドル以内であるが、プロジェクト数を減らして、一件当たりの金額を増やそうとしているが、まだ、現実化されていない。インドネシアにおけるUNDPの協力方針のひとつは、出来るだけインドネシアの人材・組織を活用して行くことであり、政府の組織能力強化をはかって行く一方で現地の専門家やコンサルタントを活用して活動を展開している。貧困対策についてのUNDPの方針は、1) 社会サービス面の充実、2) 生産面の向上にあり、NGO、住民組織を活用しながらボトム・アップ・アプローチをベースとしたプロジェクト活動を実施している。以下のリストは、UNDPが貧困対策として資金協力しているプログラム⁶⁷の一覧である。

- 1) Enhancement of the Role of Women in Transmigration Settlements and Fishing Villages
- 2) Support for WFP Transmigration Project
- 3) Income Generation for Marginal Farmers
- 4) Citrus Development
- 5) Rural Water Supply and Sanitation in Lampung and Bengkulu
- 6) Community Water and Sanitation
- 7) Community-Based Low-Cost Housing
- 8) Distance Learning for Junior Secondary Schools

⁶⁶例えば、インドネシア政府の貧困対策プログラムに関して、世界銀行はKIPや、保健省のPOSYANDU、家族計画などに融資しており、アジア開発銀行はKIPの他に農業省、教育省への融資を行っている。また、労働省のSelf-Employment ProgrammeはILOによって、保健省の地域医療活動はUNICEFのプログラムによってサポートされている。

⁶⁷UNDPのプログラムはいくつかの個別プロジェクトを含む。

- 9) Distance Learning Network
- 10) Safe Motherhood
- 11) Promotion of Iron-Rich Food
- 12) Primary Health Care Programme for Remote Areas in Irian Jaya and Maluku
- 13) Participatory Development Forum
- 14) Support to Local Initiatives
- 15) NGO Social Welfare Development
- 16) Community Self-help for Development in East Indonesia
- 17) Rehabilitation of the Disabled
- 18) Rural Poverty Alleviation
- 19) Urban Poverty Alleviation in Indonesia
- 20) Assistance Programme for Poverty Alleviation for Poverty Analysis and Policy Formulation^{its}

^{its} 以上のプログラムの子細は、“UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME IN INDONESIA: Project Profiles (1992)”に掲載されている。

5.インドネシアの NGO

5-1インドネシア国内NGOの特徴

インドネシアのNGOは次の4つのレベルに分類される。

- 1) 村レベルの住民組織 - LSM(Lembaga Swadaya Masyarakat)¹⁾
- 2) LSMの活動を支援する組織 - LPSM(Lembaga Pembina Swadaya Masyarakat)
- 3) 政府によって管轄されている組織(Semi-governmental Organizations)
- 4) その他の組織 (宗教団体や外国に本部のあるNGOなど)

ここでは、それぞれのレベルに共通してみられる特徴を簡単にまとめておく。

5-1-1 村レベルの住民組織 - LSM(Lembaga Swadaya Masyarakat)

このレベルに分類される組織は、農村の自助(Self-Help)組織やモスク・コミッティーといった村レベルの住民組織である。また、インドネシアの村々には、家族計画、生活用水管理、識字教育、農民信用組合など住民自身が運営する社会サービスの活動別に組織化されたコミッティーが存在する。これらの多くの組織が、公式、非公式な形で政府の貧困プログラムの活動に参加している。

5-1-2 LSMの活動を支援する組織 - LPSM(Lembaga Pembina Swadaya Masyarakat)

LPSMとして分類されている組織は、一般的に考えられているローカルNGOの範疇に入るが、ほとんどの組織は地域に根差した小規模なものである。1988年発行の「インドネシアLSM-LSPMカタログ」には、およそ350のLSMが登録されている²⁾。LPSMもLPM同様、宗教団体、技術指導組織、人権擁護団体など、活動は千差万別だが、多くの組織は、1970年代から80年代にかけて、学生グループが母体となって組織化されて行った点、スタッフの多くが社会学、政治学、農業のバックグラウンドを持っている点などの共通点が見受け

¹⁾ LSM(Lembaga Swadaya Masyarakat)、LPSM(Lembaga Pembina Swadaya Masyarakat)はインドネシア国内で独自に行われている組織的区別。対外的には共にNGOの範疇でくられることが多い。

²⁾ 上述のカタログのタイトルは「Katalog - Profil LSM-LPSM Indonesia:1988」。発行元はSekretariat Bina DEsa。調査団の収集資料として入手済み。

られる。

5-1-3 政府の半政府組織(Semi-governmental Organizations)

1970年代後半に開発への住民参加を促進するために政府は、内務省の主導によりLKMD(Village Community Resilience Institution)とPKK(Family Welfare Movement)のふた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。LKMD、PKK共に住民の政府のプログラムへの参加を促進することを目的としており、現在政府プログラムの「ボトム・アップ・プランニング」の基本単位になっている。

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）

宗教団体や外国に本部をおくNGOはインドネシアのLSPMに対して資金的、技術的支援を行っている。主な資金援助団体はFord Foundation, Asia Foundation, Friedrich Neumann Foundationなど。また、CARE, Project Concern Internationalなどプロジェクト実施活動も担当する組織は政府機関と共同でプロジェクト活動を行っている。

5-2 貧困対策におけるNGOの役割

5-2-1 インドネシア政府とNGOの協力関係

人権擁護、政治的活動に関して制限はあるものの、80年代の不況時に社会サービス供給予算の切り詰めを、住民参加によって補う政策をとったことが幸いし、現在のインドネシア政府とNGOの協力関係は非常に健全であると言われている。特に、家族計画、保健サービス、小規模灌漑、都市生活環境整備の分野で、NGOの果たした役割は極めて大きい。

1) 家族計画

インドネシア政府は1960年代に政府の家族計画プログラムを執行する外部団体BKKBNを設立した。BKKBNの下部機関、家族計画協会(Family Planning Association)は、既に数千人の政府職員、宗教団体関係者をトレーニングしており、現在では人口増加に苦しむ途上国の家族計画関係者に研修を行っている。一方、BKKBNは実施面で、家族計画に興味を示さなかったNGOをその活動の中に巻き込んで行くだけでなく、家族計画の実行率、普及率の研究をNGOに委託している。

2) 保健サービス

PKKが保健省の実施するPOSYANDUの組織化の推進に果たした役割は大きい。また、1986年、宗教省はUNICEFの支援を受け、12の女性宗教団体（モスLEM教徒、キリスト教徒、ヒンズー教徒）を招き、これらの組織に子供の発育に関する情報普及を依頼した。1988年1月には、およそ700万人の女性に情報が行き届いたと言われる。

3) 小規模 灌漑

インドネシアにおいては、灌漑は農民自身によって作られ、管理されるものであった。しかしながら、公共事業省が国レベルで灌漑工事を進めていくにつれ、農民が伝統的に組織していた水管理グループの機能が弱体化した。結果として、公共事業省と農民の間で灌漑管理の責任の所在が不明瞭になり始めていた。1981年、この問題の解決策を見出すために、フォード財団がインドネシアの大学とNGOの共同研究プロジェクトを資金援助することとなった。研究は小規模灌漑に関する限り、農民に管理・維持を任せる方が適切であることを証明した。この結果を重要視したインドネシアは1986年500ヘクタール以下の全ての灌漑設備を農民グループに委譲することを決定した。

4) 都市生活環境整備

既にこの報告書で何度か触れたように、KIPの成功は計画段階から住民の意見を取り入れて行くことにあった。現在、実施されているKIP Plusは、貧困層地域を特定できるよう積極的にNGOを活用している。

5-2-2 NGO独自の活動とネットワーク

政府のプログラムに参加せず、独自の活動を展開しているNGOも多い。たとえば、今

回の調査で、調査団員の一部と接触を持ったジョグジャカルタのNGO、6団体¹⁵⁾のうち、

¹⁵⁾ 1月26日の夜、ジョグジャカルタで活動するローカル・NGOの代表者6名と意見を交換する場を持った。

参加組織と代表者の名前は：

A. Panzuri - Foundaton for the Development of Indonesia People's
Handicraft
I. Ibtu - Yogyakarta NGO's Forum
H. Putranto - Prakarsa Foudation Yogyakarta
L. Margiyani - Institute for Studies Women and Children Development
Muslikhin - Desa - Bina
Y. Soeriyono - Institute of Social Studies and Self Reliance Community Development

政府から援助を受けているものはひとつもなかった。彼らの資金源は主にヨーロッパ、アメリカ、カナダ、及びインドネシア国内の財団などからであり、資金源の一部を活動の受益者である住民からの寄付でまかなっているものもあった。

また、ジョグジャカルタで活動するNGOは、Yogyakarta NGO Forumというネットワークを作っており、NGO間の連携の強化につとめている。彼らが政府の実施するプログラムの外で活動を続けている背景には、インドネシア政府が大企業をサポートすることで達成したこれまでの経済発展から取り残された貧困層が、自分達の持つポテンシャルを伸ばし、経済的に自立するには政府のプログラムは不十分であると言う共通の認識がある。したがって、これらのNGOは政府のカバーしていない極貧層に焦点を当てている。このようなNGO間のネットワークを州レベルでまとめて行こうとする動きが、現在インドネシア全国で起こっている。

例えば、州レベルで組織化されつつあるNGOのネットワーク・システム、FORDA (Forum Daerah) は、将来は各州のFORDAが代表者を選定して州同志のネットワーク・システムである。ネットワークに期待される機能は、NGOと援助団体の調整約を図ることとNGO同志の情報交換を促進することであり、その結果として、共通の認識を深め、問題に対するより効果的なアプローチが共同でとれることを目指している。

5-3 今後の課題

インドネシア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なことを充分承知しており、実際、現在の貧困対策プログラムの活動のあらゆる分野でNGOを活用していこうとしている。しかし、この様な中央政府の意向が必ずしも地方政府の行政官に理解されているわけではない。一方、NGOには運営面、資金面で不安定なものがあるために、継続的な活動が約束されないと印象を地方政府に与えている。今後、政府とNGOの協力関係を深めていくためには、地方政府の行政官とNGOスタッフの意見交換、情報交換の場を多く設け、相互の理解を深めていく努力がなされるべきである。同時に、NGOの貧困対策への積極的な参加を期待する援助機関は、NGOスタッフに対し、運営面のトレーニングを施すなどして、NGOが政府にとっても信頼できるパートナーとして位置付けられるよう支援していくことが重要である。

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

この報告書の前半部（第一章から第六章まで）では、インドネシアの貧困問題とその対策を、地理的（第二章）、歴史的（第一次五ヵ年計画から現在まで — 第三章）、組織的（政府機関、援助機関、NGO 第三、四、五章）観点から分析することで、その全体像を把握することに費やしてきた。この章においては、それらの分析を基に、援助機関が、インドネシアで貧困対策プロジェクトを実施する際に必要と思われる基本的アプローチと実施体制について述べることにする。

6-1 貧困対策プロジェクトの特徴

6-1-1 援助機関の役割

現在のインドネシアに残る貧困は、国家レベルの経済発展から取り残された「貧困」である。したがって、貧困対策プロジェクトの実施には、それぞれの貧困者を取り巻く独自の地理的、社会的、経済的要因を充分考慮することが極めて重要になってくる。事実、政府の貧困対策プログラムを支援している各援助機関のプロジェクトの活動範囲は、中央政府への協力から住民レベルの協力まで多岐多様にわたっている。ここでは、インドネシアで実施されている各援助機関の貧困対策プロジェクトに共通して見受けられる特徴を整理してみる。

この報告書の中で、今まで「貧困対策」として紹介してきたプログラムやプロジェクトのなかで、実際に「貧困対策」の名をかかっているのは、IADPと、UNDPの貧困対策プログラムだけである。それ以外のプロジェクトは、基本的に分野別に実施されている。しかし、KIPやCARE INDONESIAのスラウェシ島生活用水プロジェクトなどの分野が限定されているプログラムやプロジェクトが、貧困対策関連プロジェクト(Poverty Alleviation Related Program/project)として語られるのは、これらのプロジェクトが「貧困層」を活動の直接の受益者と捉えて、直接的なターゲットの絞り込みをプロジェクトの形成段階から試み、活動が貧困者の利益となるよう、実施段階まで一貫して、アプローチと実施体制の確立を模索し続けているからである。

確かに、貧困プロジェクトを開始するに当たっては、社会福祉や保健、教育といった、社会サービス提供や農業や小規模工業など、貧困者により近いと思われる分野の選択、また、

貧困層の集中する地域の選択は極めて重要である。しかし、それ以上に重要なのは、アプローチ、実施体制、そして、受益者の利益を考えながら柔軟に対応していこうとする援助機関の姿勢である。この考え方に従えば、「プロジェクトの活動が結果的にはプロジェクト活動地域に住む貧困者の利益になる」、「プロジェクトの行う工事に雇用された人夫の中には貧困者がいる」といった程度の間接的な理由付けでは貧困対策プロジェクトとは認識されないことになる。また、援助機関は、外国人専門家の直接的なコミュニティー活動を必ずしもインドネシア政府が歓迎しているわけではないことをよく認識しておく必要がある¹⁴⁾。

それでは、貧困対策に関して、インドネシア政府は援助機関に対しどのような期待をしているのであろうか。以下に引用するのはウイドド内閣官房局長(SEKKAB)の意見である¹⁵⁾。

貧困緩和は経済発展だけでは達成できない。それは様々なセクターが協力しあって、コミュニティーの社会的、経済的、政治的成長を促進していくものでなければならない。従って、インドネシアの事情に精通していない援助機関にとって、貧困対策に実質的なインパクトを与えるプロジェクトを展開していくことは、非常に困難である。この事を示すよい例が、過去、世界銀行がジョグジャカルタで行った小規模産業センターの失敗であろう。世界銀行が地域の事情に詳しくない外国人コンサルタントにプロジェクトのデザイン、計画、実施などすべてを任してしまったからである。一方、かなりの成果を上げたと言われるスラバヤ市のKIPプログラムを計画したのは都市低所得者層の社会的側面を良く知る地方政府であった。もちろん、全ての地方政府、行政機関が受益者の社会的側面を考慮して活動を実施しているわけではないが、貧困対策実施に関する外国人のハンディキャップは明らかである。

貧困対策については、様々な組織が既に活動を開始しており、政府の貧困対策プログラムもそれなりの成果を上げている。しかしながら、基本的に貧困対策における政府の役割は政策決定面にある。政府機関の役割は、政府、NGO、住民組織、援助機関などの貧困の緩和に貢献するような活動が効果的、効率的に実施されるスキームを作ることにある。一方、インドネシアのNGOはコミュニティー・レベルで貧困対策に関する様々な活動を行っている。しかし、彼らの活動は非常に地域的、

¹⁴⁾ インドネシア政府は、外国人社会学者（人類学者、社会学者等）の援助プロジェクト参加を厳しく規制している。プロジェクトに社会学者が必要な場合、通常インドネシア人の雇用を義務付けている。インドネシア政府は、草の根レベルで行う組織活動は基本的にインドネシア人によってなされるべきという立場をとっており、過去もその理由で専門家受け入れを拒否してきた経緯がある。したがって、貧困対策など、地域レベルでの活動に社会科学的手法のアプローチを取り入れるとすれば、カウンターパートに社会学者を入れ共同作業を行う（インドネシア・スタッフが直接の地域活動を担当）といった事前の政府間の了承が必要となる。情報提供者は内閣官房局（CABINET SECRETARIAT - SEKKAB）、二国間援助課課長のMr. Husein Adiwisastro。

¹⁵⁾ ウイドド内閣官房局長と調査団の会合は1月23日に行われた。

周延的であり、このような活動が政府機関の実施する国家レベルでの活動と結び付くようなスキームを政府は開発してなければならない。

ウィドド局長の見解が政府の意向を反映しているとするならば¹⁰⁾、インドネシア政府が、援助機関に期待しているのは、外国人専門家がコミュニティー・レベルで活動することではなく、むしろ、組織力強化、人材育成、開発手法の研究などを通じてインドネシア国内の組織が行う貧困対策の側面的支援である。

6-1-2 援助機関の基本的姿勢

ここで、これまでにこの報告書で紹介してきた各国援助機関の貧困対策プロジェクトに共通してみられる基本姿勢について整理しておく。

- 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ていること。
- 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。

貧困対策プロジェクトには、地域、分野、対象集団など、プロジェクトを取り囲む状況に応じて、様々な課題が発生する。したがって、上記の条件が満たされていることが必ずしも貧困対策プロジェクトの成功につながるとは言えないが、現在のインドネシアにおいては、これらの条件を最低限満足させていないと、インドネシア政府の考える貧困対策の範疇に入らないことも事実である。

6-2 貧困対策における援助機関プロジェクトの特性

第三章では、地方政府の計画能力の向上、各省庁間の調整、貧困層の把握手段の確立、

¹⁰⁾ ウィドド局長の意見は、あくまで調査団との会合の際に述べられた私見であり、政府の公式な見解ではないが、その後、調査団に対して、各省庁の代表者、及び政府のシンクタンク的な役割を果たしているNGOを集めて開かれた公式の会合で同内容の主旨を発表しており、中央政府の貧困対策の現状分析を、かなり反映したものであると考えられる。

女性の貧困プログラム参加、雇用促進の向上、地域格差の是正を、インドネシア政府の実施する貧困対策プログラムの今後の課題として指摘したが、前述のウィドド局長の見解からも分かるように、インドネシア政府は自らの貧困対策プログラムの弱点を充分把握している。問題は、現在の中央政府の持つ資金力、人材力ではこれらの弱点を解消できないことである。従って、援助機関プロジェクトの基本的役割は、インドネシア政府の貧困対策プログラムを側面的に支援することによって、これらの弱点の解消に寄与することにあるといえるだろう。ここでは、直接的支援、間接的支援の二つに分けることで、援助機関による貧困対策支援のあり方について検討してみたい。

6-2-1 地方レベルの支援

住民参加(Participatory Development)の促進

LKMD、PKKといった住民グループの組織化、IADPのプロジェクト実施体制からも、インドネシア政府が草の根レベルの活動を重視し、計画段階から実施レベルにまで住民の参加を促進するボトム・アップ・アプローチを取り入れていることが理解できる。しかし、住民の「自発的な」参加意思が前提になる貧困対策プロジェクトを国家構造の最上部に位置する中央政府が実施することの矛盾が、プロジェクト活動と貧困層の利益が必ずしも一致しないという結果になって現れていることは、既に触れた⁸⁴。この問題に対して、援助機関が出来ることは、地元のNGOを支援すること、貧困者の代表となれる草の根レベルのグループの組織化・活性化をはかること、また、政府のプログラムと住民の橋渡し役を果たすべき地方政府の行政官、技術指導者に住民と一緒に開発計画を進めていく能力と姿勢を育てることである。このためには、地方レベルで開発に携わる人材一般に対し、住民参加のコンセプトに関するトレーニングを施すと同時に、地方政府、NGO、住民グループが相互理解を深める議論の場（セミナー、ワークショップ、合同トレーニング）を設けていく必要がある。CIDAがゲルフ大学を使って実施しているスラウェシ地域開発プロジェクトなどは、このような意図を明確に持って活動を進めている。

これと同じ事が女性の参加についても言える。PKKに代表される女性グループの組織化は、あくまでも中央政府の意向によるものであり、貧困層の女性達の声を反映出来る構造にはなっていない。社会的弱者である女性達が、既存の組織の枠組みの外でも開発への自発的な参加が出来るよう啓蒙活動を行っていく必要がある。さらに、女性の参加の問題は、コミュニティー内部の男女間の役割分担に深く関わるものであり、女性の積極的な活動を脅威を感じる男性組織の妨害を受けたり、男性中心のコミュニティー内の政治、経済

⁸⁴ 中央政府主導型の「住民参加」プロジェクトが、住民の自発的な参加意思を阻害することについてはA. Hallの論文「Community participation and development policy: a sociological perspective」(1988)に詳しい。

組織に利用されるなど、コミュニティー内部の問題を考慮した上で、よりきめこまやかな対応をしていく必要がある。女性の参加にまつわる地方の政治的、文化的側面を客観的に分析できる立場にいる外国援助機関は、地方政府、NGO、住民組織など男性中心の組織が既に始まっている女性の貧困対策参加への構造的障害にならぬよう、女性の自発的な開発への参加を促進すると同時に、地域の男性（特に有力者層）に対する啓蒙活動への支援を行っていくべきであろう。

貧困層（受益者）の的確な把握

地域の貧困層の現状を最も良く知っているのは、その地域で活動するNGOやローカル・コンサルタントである。援助機関は、地方政府とこれらのNGOが共に参加できるような研究プロジェクトを形成することで、政府プログラムの受益者の明確化に貢献することが出来る。第五章で触れたフォード財団が資金提供をした地元大学、NGO、公共事業省の共同小規模灌漑研究プロジェクトは、この成功例である。さらに、政府のプログラムのカバーしきれない地域、社会層に対しての活動を展開している周辺的なグループを組織化、ネットワーク化して協力体制を築いていくことで、貧困層への援助の質の向上を図っているのがCIDAのNGOフォーラム、USAIDが資金協力を行っているPACTである。

住民の長期的・及び短期的利益

政府の貧困対策プロジェクトへの住民参加のレベルを向上していくためには、地方政府の計画能力の向上が不可欠である。それが、長期的には住民に利益をもたらすこととなる。しかし、現在実施されているプログラムの内容が貧困層にとって、時間的、資金的投資をするだけの魅力があるのだろうか。このことに関して、ドイツの援助機関、GTZは、次のような見解を示している⁸⁵。

- 貧しい人々は自分のもつ資材と自分の住む社会的環境を考慮した、合理的な意志決定を行う。しかし、技術的な問題のためにその決定を実行に移さない場合がある。
- 住民の組織化と、参加への動機付けは、自分達が日常接している問題、もしくは短期的に利益をもたらす活動によって、最も効果的になされる。

以上のことを充分考慮に入れて成功しているのが、CIDAが資金協力を行っているCARE CANADAのスラウェシ島生活用水供給プロジェクトである。生活用水の確保は男性、女性をとわず、住民にとって日常の切実な問題であり、また、水道管の設置による一年を通じた生活用水の供給は、短期間の間に直接的な目に見える利益を住民にもたらす。CARE

⁸⁵ GTZ Where there is no participation... (1991) 7ページ。

プロジェクトへの積極的な住民の参加は、地方政府の関心を呼び、現在ではCAREから技術的アドバイスを受けて、地方政府自らが生活用水プロジェクトを実施している。

現状の政府プログラムは、五ヵ年計画で決められた長期的な開発目標を重視するあまり、CAREの生活用水プロジェクトのような貧困層の直接的なニーズへの対応がまだ充分なされてないと思われる。援助機関は住民の動機付けを充分考慮に入れたパイロット・プロジェクトを地域の人材を活用して実施していくことで、政府の長期的開発計画の達成を補助していくことが出来る。

6-2-2 中央レベルの支援

「中央レベルの支援」とは、住民組織や住民活動を支援するNGOと直接的に接することはないが、計画立案、研究、技術協力などの活動を通じて、貧困対策プログラムを管轄する中央政府の組織、計画能力の強化を図ることである。例えば、農民自助グループへの融資の効率化を目指してインドネシア銀行に技術協力を始めたGTZの例は、二国間援助機関が出来る中央レベルの協力の可能性を示している。また、今回の調査団に対し、中央政府の貧困対策における調査能力の強化を図るべく、SEKKABを通じて多角的研究機関の設立の非公式な要請があったが、これは、インドネシア政府が日本の援助機関に中央レベルにおける貧困対策への貢献を期待していることを表わしている。

6-3 実施体制

以上に述べたような貧困対策プロジェクトを運営していくには、援助機関はどのような実施体制をとっていけば良いのだろうか。最も重要と考えられる項目を次にまとめてみた。

6-3-1 適性技術の開発

貧困対策プロジェクトの多くは貧困者の収入の向上、雇用の促進を目標とし、その活動の中心を貧困層に継続的な収入を得るための技術的な指導においている。貧困層がプロジェクト期間中に開始された経済活動を持続的に続けていくためには、プロジェクト活動によって促進される技術が、住民にとって身近で魅力的な技術であると同時に、プロジェクト終了後も、自らの所有する限られた資源の範囲内で維持される程度のものでなければならない。従って、プロジェクトの主活動は、現地で安価で手に入る材料を使用して、誰もが比較的簡単に習得できるような技術を住民や住民を支援するNGOとともに見出していくこととなる。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移

転に依存することのない、その地域の特性にあった適正技術の開発に向けられるべきである。

6-3-2 外国人専門家の役割

貧困対策に不可欠な草の根レベルの活動は、地域に住むインドネシア人によってなされなければ持続性が保たれない。従って、援助機関の行う貧困対策プロジェクトの主活動は、政府、NGO、草の根組織、そして貧困層自身が協力し合って問題を解決していくプロセスの側面的支援となる。このようなプロジェクトに参加する外国人専門家の役割は、先進国の先端知識の移転にあるのではなく、インドネシア人自身による貧困の緩和に貢献する適正技術開発の促進にある。したがって、外国人専門家には、技術的能力よりも、オーガナイザーとしての役割が期待される。すでに、貧困対策関連プロジェクトを行っているCIDAやGTZの専門家派遣の基準がそのようなものであることは、この報告書の第四章に触れられている通りである。

6-3-3 現地の有能な人材の活用

プロジェクト活動の対象となる住民、および彼らが住む地域の特性に最も詳しいのはその地域で活動する現地のNGOであろう。これらのNGOには有能で献身的な人材が多い。援助機関は彼らの貴重な知識や経験を生かすべく積極的にプロジェクトへの参加を促すだけでなく、政府カウンターパート同様、彼らの能力がプロジェクト活動に関わることによって更に育成されていくよう配慮していくべきである。また、同地域、同セクターで貧困対策を実施している政府機関、援助機関との調整、地方政府とNGO、住民との調整、貧困層把握の研究、適正技術の開発などの分野で経験のある現地コンサルタントの定期的なアドバイスを得ることが重要である。

6-3-4 国内支援体制

貧困対策プロジェクトは、大型インフラ・プロジェクトの建設のように、目に見える結果を残すことわけでもなく、大規模農業プロジェクトのように収穫や生産高によって評価されるものでもない。貧困対策プロジェクトの運営は、立案段階から実施後の評価まで、ターゲットとなる住民の利益を基準に、一貫した形でなされなければならない。そのためには、プロジェクトの計画・立案、現地の事情に詳しい適応力のある人材（短期専門家を含む）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、国内の研修受入れなど、総合的な支援を責任をもって行える国内組織の存在が不可欠である。特に、

貧困対策プロジェクトには、画一的に従うべき典型的なモデル、活動形式が存在しないだけに、各プロジェクトによる経験と知識の蓄積がそれ以降のプロジェクト形成の指針となるろう。

6-3-5 柔軟な運営姿勢

住民の自主的参加を大前提とする貧困対策プロジェクトは、CIDAのインドネシア・スタッフが表示したように、1) 大量の人材と労働力（と知識）を投入し、2) 時間がかかるわりには、3) 資金がかからない。このようなプロジェクトは、従来のインフラ中心のプロジェクトに慣れてきた援助機関の政策決定者に対し、必ずしも良い印象を与えられるとは限らない。また、何らかの目に見える効果を生みだそうとして一度に資金を注ぎ込むこめば、かえって地域の政治的、社会的秩序を乱す結果にもなりかねない。貧困対策プロジェクトの成功は、援助機関が一度に資金を費やさない長期間のコミットメントを出来るかどうかにかかっているといえる。

また、貧困対策プロジェクトにおける最終目的は、常にプロジェクト活動の対象とする住民の「貧困の緩和」にあり、それは、計画段階で決められたプロジェクト活動を忠実に実施するだけでは達成できない。貧困層のニーズの把握には時間がかかるだけでなく、貧困層を取り巻く社会的、経済的状況は常に流動的であることをプロジェクト運営側の援助機関は理解していなければならない。現場に派遣されているプロジェクト関係者は、その時々状況に応じてその都度、立案段階に用いた仮定の正当性を検討し、計画の修正を行い、臨機応変に問題に対処していかなければならず、援助機関本部は現場の判断に基づいた修正を出来るだけ支援する形でアドバイスを行っていくべきである。

6-3-6 実施体制の分析

貧困対策プロジェクトが成功するためには、少なくともこの項で上げたような実施体制を援助機関が持っていることが重要である。また、住民の参加は、いまだに民主化に問題を持ち続けているインドネシアのような援助受入国側にとって、中央政治レベル、地方政治レベル双方において扱いにくい領域である。中途半端に計画された貧困対策プロジェクトの活動は、地域の政治的、社会的秩序を乱すだけでなく、インドネシア政府との関係を悪化させる原因にもなりかねない。従って、国内の実施体制の見極めを含めた事前調査を長期にわたって実施すべきであり、その結果、受入側、実施側に現状では克服できない障害があると認められた場合、プロジェクトの延期、及び中止を決断すべきである。

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

JICA がインドネシアの貧困対策への技術協力プロジェクトを形成するに当たって、いくつかの基本的な点を明確にしておくことが重要である。

7-1 協力の分野

貧困対策の対象分野は多岐にわたる。対象を何にするかによって、貧困対策のアプローチも異なってくる。ここでは、「基本的生活ニーズの充足」、「基本的社会サービスの供給」、「雇用機会の創出／所得の向上」に大きく分野を分けて考えてみたい。

7-1-1 基本的生活ニーズ (Basic Needs for Human Life) の充足

第二章で引用した国際協力事業団の「分野別 (貧困問題) 援助研究会報告書」(1990) では、ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) を次のように定義している。

「(ベーシック・ヒューマン・ニーズとは) 衣食住や教育など人間として最低限必要とされる欲求をいう。1950-60年代の援助は生産力の増強を目指すものが多かったが、所得分配の不均等から必ずしも貧困層の生活改善に役立っていなかったとの認識の基に、70年代以降、貧困層に直接利益を及ぼす、食糧、水、住宅、衣服、保健、医療、教育など、BHN分野を中心とした開発・援助政策が提唱された。」

ただし、BHNの概念は多くの要素を含んでいるため、ここでは、“各個人の努力によって満たされるニーズ”と、“個人の努力だけでは限界があって満たすことの困難なニーズ”とを区別することにし、「基本的生活ニーズ」の示す範囲を「衣・食・住」だけに限定することにした。「食」「衣」「住」は各個人の努力によって満たすべき分野である。これは、また人間が生存する上で最小限不可欠なニーズでもある。

7-1-2 基本的社会サービス (Basic Social Services) の供給

「基本的社会サービス」とは、ベーシック・ヒューマン・ニーズの中でも「衣・食・住」以外の、各個人の努力によって確保 (充足) することが難しい分野、公的責任において供

給すべき基本的な社会サービスのことである。例えば、生活水の供給と確保、病気の予防／保健・医療サービス、識字率の向上／基礎教育の普及、地方道路の整備、日常のゴミの回収と処理、家族計画のためのサービス、各種の情報サービス（図書館、TV／ラジオの普及、その他の生活情報の提供など）などである。JICAは、どの分野に協力の対象を絞るのか、それとも複数の分野をカバーするのか、プロジェクトをスタートさせるに当たってあらかじめ決めておくべきである。例えば、第四章で紹介したカナダのCIDAが援助をしているCARE SULAWESI RURAL DEVELOPMENT PROJECTでは、生活水供給に焦点を絞っている。また、可能であれば、すでに実施されている政府や援助機関のプロジェクトと協力し、お互いの対象分野が相互補完的な効果を生みせるような分野選択を行うのが望ましい。

7-1-3 雇用機会の創出／所得の向上

厳密には、「雇用機会の創出」と「所得の向上」は区別すべきである。所得向上は、すでにある職業に雇用されており、何らかの所得を得ている人が対象である。一方、雇用機会の創出は、失業状態にある人に対して就業の機会を創っていくことを狙っている。

これまで、インドネシア政府は「雇用機会の創出」や「所得の向上」のための対策として、職業訓練サービス、マイクロクレジットの供与、あるいは協同組合の組織化などを実施してきた。ところが、その受益者が結局は貧困層の中でも比較的裕福な層であったことはすでに触れた。確かに、裕福な層の所得の向上が実現すれば、それは農業や工業製品の生産性の向上とか市場の拡大、生産コストの低減などを通して新しい雇用の機会の創出に結びつき、結果的に所得のない貧困層に仕事の機会を供給することにもなる。これ以上、貧困層内部の貧富の差を拡大しないため、貧困層の人々が自ら雇用機会を創れるように支援することは重要であり、そのためのプロジェクトの発掘形成、技術指導、経営やマーケティングの指導などの訓練サービスの提供への協力ニーズは高い。

特に、小規模工業プロジェクトについては、現地のコンサルタントやNGOによって訓練サービスの提供が可能が高く、JICAが協力を開始するには入りやすい分野であるが、ローカル・コンサルタントと地元のNGOを優先的に活用することを考え、彼らが能力不足、経験不足の場合のみ日本の技術なり経験で補うべきである。

貧困対策プロジェクトには、雇用機会の創出や所得向上の手段として小口信用供与（マイクロ・クレジット）が使用されることが多い。JICAは技術援助機関であり、クレジットを供与することは出来ないが、インドネシア政府は、貧困者や経済的社会的弱者がビジネスをスタートさせたり、あるいは発展させたりするためのマイクロ・クレジット供与

のためのスキーム（住民の貯蓄奨励も含めて）をいくつか持っており、既存のシステムの効率を改善していくような技術協力が充分可能である。

さらに、JICAは女性のプロジェクトへの積極的参加を促進していくべきである。ただ、女性の開発参加、特に貧困対策プロジェクトへの参加は、経済的貢献のみが語られることが多いが、社会的側面を考慮に入れない女性へのアプローチは、結果的にはコミュニティ内部の不調和を生み出す原因にもなり兼ねないことを認識しておく必要がある。もし、JICAが女性に焦点を当てたプロジェクトを形成するのであれば、女性自身がコミュニティ内部での自己実現につながるような活動を展開していくことが大切である。

図 7-1

貧困対策対象分野

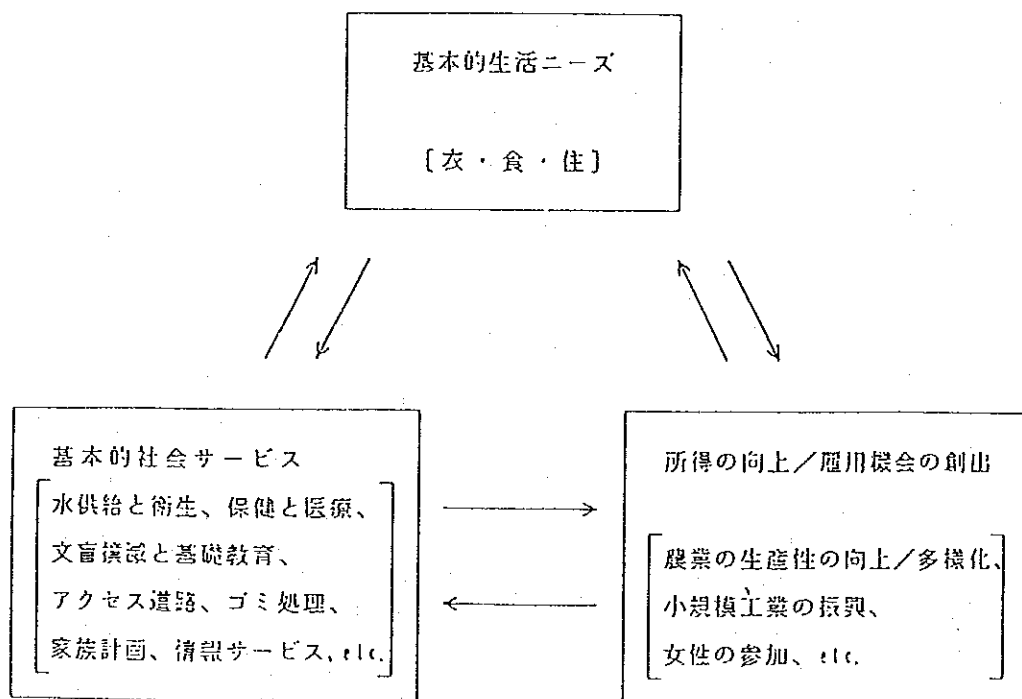


図7-1に示されているように、「基本的生活ニーズ」、「基本的社会サービス」、および「所得の向上/雇用機会の創出」の3つの領域が相互に関連し合っている。例えば、「所得の向上/雇用機会の創出」によって「基本的生活ニーズ」が充たされ、また「基本的生活ニーズ」が充たされれば、健康な状態が確保され労働の生産性も向上し、新たな仕事に

も対応できるようになる。また「基本的社会サービス」が充たされれば、「衣・食・住」といった「基本的生活ニーズ」もより充実が図れる。「基本的生活ニーズ」が充実すれば「基本的社会ニーズ」への接近も容易になろう。さらに「基本的社会ニーズ」が充たされれば、道路の整備により農産物の運搬が容易になったり、基礎教育の充実により労働の生産性が向上するであろう。生活用水の確保が容易になれば、女性の開発への参加が可能となり、「所得の向上／雇用機会の創出」に貢献することになる。このように、以上の3つの領域が互いに補完し合っている。これらが相乗効果を生みながら貧困状態を突破できるようなシステムを作ることが重要である。JICAの貧困対策への協力は、この点に十分な配慮をすべきである。

7-2 協力のターゲット

いかなる技術協力においても、直接・間接にそのメリットを受けるグループや地域を明確にすることが、プロジェクトの形成において極めて重要なことである。つまり、ターゲットは何か（誰か）ということである。次のように整理してみたい。

- 1) カウンターパートの選択
- 2) 行政レベルの選択（中央／地方／村落レベル）
- 3) 都市の貧困と地方の貧困
- 4) 貧困のレベル（貧困ラインに近い層と極貧層）
- 5) 地理的選択

7-2-1 カウンターパートの選択（省庁）

前にも述べたように、インドネシアにおいては、貧困対策かかわっている省庁は14である。それぞれの省庁が取り組んでいる対象分野は他省庁と重複している場合があり、その調整が必ずしもよく出来ていない。例えば、労働省（Ministry of Manpower）は職業訓練を担当しているが、しばしば工業省（Ministry of Industry）との間に重複が生じている。また上下水道については、公共事業省（Ministry of Public Affairs）が水道供給設備を担当するが、水質に関しては、保健省（Ministry of Health）が担当している。更にまた、農村における住民の生産・消費活動に関しては、共同組合省（Ministry of Cooperative）と農業省（Ministry of Agriculture）と重複する部分がある。その上、インドネシアは、各省庁のセクショナリズムが強い。JICAでもこれまでに日本とインドネシアの双方で2省ずつ関係し、スタートした技術協力プロジェクトがあったが、結局は双方共一省に絞らざるをえなかったという経験があったことから、可能なかぎりひとつの省に絞ることが、技術協力をスムーズに進める上で重要なことであろう。一方、USAIDジャカルタ事務所の所

長補佐、Mr. Garyによれば、USAIDはカウンターパートが2省以上にまたがった場合でも、各省の責任範囲を明確にすれば問題ないという立場をとっている。そこで、どうしても2省以上にまたがる場合は、それぞれの省が担当する役割分担の明確化と実施面の責任の所在に関する合意をプロジェクト開始以前にとりつけておくことが不可欠である。

貧困対策の対象は広範囲にわたり、それぞれの分野を総括的に取り上げるとすれば、JICA内部においてもいくつかの事業部が横断的にかかわってこざるを得ない。JICA内部の役割分担を考慮するのであれば、社会開発部が扱う貧困対策の対象は小規模プロジェクトに限定するという考え方が妥当であると思われる。すなわち、貧困対策においても、JICAの技術協力の対象が大中規模になる場合はそれぞれの分野の事業部が従来通り扱うこととする。一方、貧困対策を全面に打ち出した小規模個別プロジェクトの場合は、社会開発部の担当とする。参考のために、図 7-2の「マイクロ」の欄(点線の下の部分)に、社会開発部の担当する範囲を想定した。

7-2-2 行政レベルの選択

中央レベルでの協力

貧困対策のターゲットは地域住民である。中央レベルで取り組んでいる貧困対策プロジェクトは、その成果が最終ターゲットまで届かない場合が多く、貧困者や住民のニーズを反映していない場合がみうけられる。さらに、貧困者が自らのニーズ、あるいは要求を政府に知らしめる手段がなく、最終ターゲットたる貧困者と中央政府の間の距離が大きい。このため、より住民に近い地方政府をカウンターパートに選んだ方が、住民のニーズや要求を吸い上げる際に有利である。ただし、中央レベルの協力が全て貧困対策に適していないわけではない。インドネシアの場合、中央政府の下に地方政府は、いくつかの行政単位に細分化されている。州政府レベルか、ディストリクト・レベルか、あるいは市レベルか、それとももっと下の行政レベルをカウンターパートに選ぶか、それぞれの行政レベルによって対応策が変わってくる。例えば、全国的な貧困対策のための情報ネットワークの設立、貧困対策モデル、方法論の調査研究、中央・地方の行政官の教育訓練、更には、NGO独自のネットワークの支援、全国的フォーラムの開催などのような場合は、中央政府(本省庁)が協力の対象レベルとなるべきであろう。

地方レベルでの協力

もし、地方政府の協力の対象レベルにするのであれば、州政府を選ぶのが一案であろう。州知事は、本省庁から州に派遣されている役人をも統括しているからである。ローカル・

[図 7-2] 社会開発（貧困対策）の対象範囲（案／例）

分野 規模	農・林・水産	鉱工業エネルギー	保健医療	社会開発	教育訓練
大	農業かんがい 植林計画 水産計画	工業開発 電力開発 鉱物資源 エネルギー 開発	病院計画 上下水道 伝染病対策	都市開発 河川開発 道路開発 運搬・通信 ／ 網	高等教育 基礎教育 職業訓練
中					
小					
マイクロ （Village レベルの生計 向上／生活向上のための 適正技術の研究・普及	小規模かんがい 小規模ダム 簡易漁獲方法	マイクロ・インダストリー 炭焼き 薪ストーブ・七輪の普及	家族計画 手作り水道／井戸掘り ゴミ処理／トイレ 病気予防知識の普及	コミュニティづくり アクセス道路 簡易運搬具（リヤカーなど）	ソーシャル・ワーカー エクステンション・ワーカー おちこぼれ教育 文盲撲滅

コンサルタントから得た情報によれば、本省から州や地方に派遣されている役人の忠誠心は州知事よりは本省に対して強いということであるが、業務上は州知事に対して責任を負うことになっている。また州知事は、次の行政単位であるディストリクトの長を自治大臣に推薦する立場にあり、その権限はディストリクトに対しても大きいはずである。JICAから派遣される専門家としても、具体的プロジェクトの実施は特定のディストリクトあるいはそれより下の行政単位において行われ、カウンターパートは州政府にした方が仕事と生活の両面で活動が展開しやすくなる。このように、州レベルでの協力は、より貧困者や地域住民に近いより具体的なプロジェクトを対象にすることができる。

なお、州政府の選択に関しては、以下の点について考慮されるべきであろう。

- 1) 州知事が「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が存在する。
- 6) 当該州がJICAの援助を受けた経験がある。

- 1) 州知事が「プロジェクト」に理解があり、その実施に協力的である。

JICAのプロジェクトのチームリーダーは、州知事（あるいはそれに準ずる地位）のアドバイザーの位置にあるのが望ましい。このため、州知事の本プロジェクトへの理解が充分であり、更にそれを成功裡に成し遂げようという意欲が充分にあることが不可欠である。知事の下にある実施チームがいかに意欲的であっても、知事の考え方や方針がプロジェクトの本旨と異なることがあれば、プロジェクトの成功は難しい。もし特定の州がJICAの協力対象地域に選ばれば、その州政府内に貧困対策のためのユニットが設置されることが必要である。もし既存の担当の部局があればその強化ということが必要となる。いずれの場合でも長たる知事の姿勢と実行力が不可欠である。

- 2) 住民に生活向上や発展への参加意欲がある。

州知事がいかに協力的であっても最終ターゲットとなる住民に自らの生活を向上させようとする意欲、雇用機会を何とかして得ようとする意欲、つまり向上や発展への意欲がなければプロジェクトの成功は難しい。住民の意欲を把握することは容易ではないが、ローカル・コンサルタントやNGO、あるいは地元の大学になどの協力を得て事前に住民の参加

意識を把握することが大切である。

3) 貧困緩和のためのローカル・リソースが存在する。

プロジェクトの対象地域が、貧困緩和のためのポテンシャルなりローカル・リソースが存在していることが不可欠である。例えば、生活周辺インフラの向上のためには、水の確保の可能性があると、アクセス道路の開発のポテンシャルがあるなどが前提条件になる。また、小工業開発のための原材料や、改良の余地のある伝統技術あるいは既存技術がある、あるいは小規模工業を希望している地域住民がいるかを調査する必要がある。さらに、住民の組織化の可能性が存在するか、以上述べたようなポテンシャルがまがりなりにもあることが対象地域選定に当たって重要なことである。

4) 当該州に信頼のおけるNGOが存在する。

これまで、繰返して述べてきたように、貧困対策の推進に当たっては、住民と行政当局との間においてファシリテーターの役割を担うNGOの存在が不可欠である。住民側からも行政当局側からも信頼されているNGOがプロジェクトの対象地域に存在していることが重要である。JICAが貧困対策プロジェクトとして、現在フィリピンで実施しているプロ技協「地方生計向上計画」においても、協力の対象として選ばれた州の知事、地元のNGO、JICAのカウンターパート（Philippines Human Resource Development Center）とJICAチームリーダーの4者による合意書が取り交されているが、今後インドネシアで貧困対策プロジェクトがJICAの協力により進められるとすれば、フィリピンのケースのようにNGOを加えた合意が成されることが大切である。

5) 協力的かつ有力な大学が地元が存在する。

対象となる州にプロジェクトに協力的かつ有力な大学が存在することが望ましい。貧困対策プロジェクトの実施に当たっては、対象地域の貧困の状態・貧困の原因、これまで成された貧困対策の成果、また住民の生活向上のための取り組みあるいは生活向上や雇用機会創出のためのポテンシャルなどを出来るだけ正確に把握しなければならない。それは当該地域の貧困緩和の具体的対策を練る上で不可欠であり、このため以上のような基礎的調査が実施されるべきである。このような調査を地元の大学の協力を得て行うのが望ましい。地域の問題を当該地域に存在するあらゆるリソースを動員して解決していくという点からも、地元の大学を動員することは重要なことである。

6) 当該州が JICA の援助を受けた経験がある。

対象となる州が、これまでに JICA あるいは少なくとも OECF などの日本の援助を受けた経験があれば、プロジェクトの推進が比較的やりやすい。それは、日本側にもその州についてのある程度の情報の蓄積があるということであり、また相手の州にとっても日本の援助についてあらかじめ知っているということ、手続でも協力が得やすいということである。

7-2-3 都市の貧困層と地方の貧困層

都市と地方では貧困の内容や背景が異なる。従って、貧困対策も都市と地方ではアプローチの方法なども変わってくる。そこで、JICA としては、とりあえずどちらに焦点を当てるか、それとも両方とも取り上げるか方針を決めなければならない。「基本的な生活ニーズ」については、都市よりは農村の方が比較的充足しやすいことが推定できる。また「基本的な社会ニーズ」の充足については、都市の方が、公的予算の活用の点などでやりやすいかもしれない。また雇用機会の創出や所得の向上については、都市においては技術習得の機会とか、マーケットへのアクセス、その他情報へのアクセスなどの点では有利であるが、特に農村においては、農産物等の原材料の供給の点で有利である。また、インドネシア政府としては、開発や経済成長の果実の公正なる分配が、中央や都市に集中することなく地方にもゆきわたるように配慮しており、更に地方分権化 (Decentralization) にも高いプライオリティを置いている。また、地方の貧困を緩和し、雇用機会を創出すれば、地方から都市への人口の集中化を防ぐことに貢献できる。以上のような点から JICA の貧困対策への協力も都市の貧困層よりは地方の貧困層にターゲットを絞った方が、より政府の政策に沿うように思われる。

7-2-4 貧困のレベル (貧困ライン近くの層と極貧層)

JICA としては、貧困対策プロジェクトについてはこれといった経験に乏しく、実施することになればパイロット的なプロジェクトになろう。その意味で、「比較的手をつけやすい」ということも重要である。このため、初めから貧困ラインの底辺にある極貧層を対象にすることは避けるべきであろう。最初はある程度余裕のある層に焦点を当て、長期的な展望に立って援助機関としてこの分野の経験を蓄積することに集中したほうが賢明ではないだろうか。

7-2-5 地理的選択

すでに述べたように、現在インドネシアの人口の60%がジャワ島に集中している。貧困者の人口もこれに比例している。これまでインドネシアに対する国際機関や先進工業国からの援助は、どちらかというジャワ島に片寄っていた傾向がある。ジャワ島に以外では、過去、スマトラ、スラウェシ、カリマンタン等に工業開発、資源開発援助が多く行われており、資源に乏しいヌサ・テンガラ (Nusa Tenggara) とイリアン・ジャヤ (Irian Jaya) への援助は少なく、開発も遅れている。JICAが貧困対策への協力プロジェクトとして、インドネシア国内でも比較的開発が遅れている東部地域を対象とすれば、インドネシア側も歓迎するかもしれないが、JICAとしては初めての試みであるため、組織的なリスクを考慮に入れば、先にも述べたように「比較的手をつけやすい」地域を選択するのが妥当であろう。そのような地域とは、援助効果もより期待でき、かつ、JICA (あるいはOECD) がこれまで援助してきた地域であって、日本に比較的その地域の経験蓄積なり情報のあるところで、更に相手側も日本の援助の方針や進め方についてかなり知っているという地域である。このようなことから、考えるとジャワ島の中で比較的開発が遅れている貧困地域、いわゆる「貧困のポケット」を選択するのが賢明といえる。なお、地域の選定に当っては、「行政レベル」の項で述べた州の選定の基準の各項目が考慮されるべきである。

7-2-6 ジェンダー (男女) の役割

貧困層の生活改善は、女性への積極的な経済活動、社会活動への参加が不可欠である。ただ、住民参加型と呼ばれるプロジェクトの中には、現金収入獲得は男性、保健活動は女性といった男女の役割に関するステレオタイプをそのままプロジェクトのターゲット選択のベースとして、活動を展開しているものが見受けられる。一方で、女性の経済的役割を重視するあまり、インドネシアの農村女性が本質的に持つ母親としての役割、家庭内の生活基盤を維持する役割を考慮に入れずにプロジェクトを立案する危険があることも知っておく必要がある。

JICAが貧困対策の一環として女性の潜在能力の向上を取り上げるのであれば、事前にプロジェクト活動実施地域で既に行われているWID関連プロジェクトの成果を男女間の格差 (特に女性の視点から見た男女の役割) の観点から分析し、不必要に偏ったWIDアプローチを避ける努力が必要になると思われる。また、これを機会に本格的なジェンダー/WID指向のプロジェクトを形成していくのであれば、プロジェクト形成段階から積極的に女性スタッフの参加を促進し、JICAの専門家チームにも女性を登用していけば、JICAにとっても、内部的にも外部的にも組織として女性への配慮をおこなっていることをアピールする良い機会にもなろう。

7-3 アプローチ

以上、「協力の分野」および、「協力のターゲット」について述べてきたが、次項ではこれらに加えて、貧困対策プロジェクトの形成の際には、必ず考慮すべき以下の3つのアプローチについてのべることにする。

7-3-1 人づくり (Manpower Development)

いかなる技術協力も、ゆきつくところは「人づくり」の協力であるが、貧困対策においても例外ではない。インドネシアの貧困対策における「人づくり」にはいろんなレベルでの人材の育成・強化が考えられる。インドネシア政府は、貧困緩和のために、これまで様々な政策を打出し、それなりの成果をあげてきたが、依然として有能な人材が不足している。特に地方政府は、州、ディストリクト、サブ・ディストリクト、ピレッジと行政単位が細分化されるにつれて、すなわち、貧困者や地域住民に近づくにつれて、貧困対策に係わる人材が質的にも量的にも不足しているのが実情である。特に、貧困者や地域住民と直接接している農村技術普及員やソーシャル・ワーカーの育成強化は緊急課題である。更にも、非政府組織 (NGO) における人材育成が不可欠である。これまで、政府は、NGOの存在を重視していなかったが、最近こと貧困対策に関しては、NGO抜きにしては進められないという認識が高くなっている。

7-3-2 組織づくり (Institution Building)

いかに人材が個々に育成されても、それが現実に貧困対策の推進において役立つなければ意味がない。その人材を活かすのが組織であり、また限られた人材を有効に生かすかどうかは、組織の能力にかかっている。したがって「人づくり」と同様に「組織づくり」が重要である。組織能力の育成・強化で重要なところは、特に地方政府である。貧困対策を具体的にするためには、まず地方政府部内に担当の部局またはユニットを設置すべきである。これらの部局は中央政府と貧困者／地域住民の間を効率的かつ効果的に結びつける役割を担っている。また、地方政府部内だけでなく、住民との間にあって中央あるいは地方政府と住民、援助機関と住民との間にあってファシリテーターの役割を演じている非政府組織 (NGO) の強化も重要である。インドネシアのNGOは数においても質においても充分ではない。NGOについては「人づくり」だけでなく「組織づくり」という点からも支援していくべきである。

7-3-3 コミュニティづくり (Community Development)

開発への住民の参加が、援助の分野で重要になっている。住民が抱えている問題を自ら確認し、解決していくためには、開発の初期の段階から、あらゆる開発の過程に参加することが求められる。ただ、コミュニティづくりといっても、いろんな取り組み方があり、いろんなアプローチがあろう。カナダがスラウェシで協力してきた生活用水供給問題を、住民自らが解決していくコミュニティづくりもひとつの例としてあげることができる。一方、日本にも経験の蓄積がないわけではない。農村や過疎地で行なわれている「村おこし運動」や「一村一品運動」などは、日本におけるコミュニティづくりの代表例である。

インドネシアの場合、地域にすでに伝統的な相互扶助組織、村単位の共同組合(KUD)、村落開発会議 (Village Community Development Council)、また婦人が中心になって組織しているFamily Welfare Foster (PKK) 更には宗教組織などがあり、地域差はあろうが、それなりに活動を展開している。コミュニティづくりあるいはコミュニティの活性化に当ってはこれらの社会組織、伝統的な組織を尊重し、有効に活用していくべきであろう。前述のカナダが援助しているスラウェシのケースのように、貧困対策を推進する過程でコミュニティづくりが行われることが望ましい。特に援助の対象に特定のコミュニティが決められている場合は、援助期間が終った後でもそのコミュニティが、自らの力で貧困対策なり開発プロジェクトを推進できるように仕向けることが望ましい。

以上、「人づくり」、「組織づくり」、そして「コミュニティづくり」が貧困対策プロジェクトの重要アプローチであることを述べてきたが、JICAとしては、貧困対策そのものの経験が乏しいばかりでなく、「人づくり」は別としても一般に「組織づくり」や「コミュニティづくり」の経験にも乏しいように思われる。従って、経験の足りないところは、関連の資料や情報の収集によってある程度は補うことは可能であるが、もっと積極的に、より経験を持っている国際機関や先進国援助機関とのタイアップを考えるべきであろう。

なお、前述の基本的考えの中で、特に「協力領域分野」と「技術協力の構成要素」を組み合せて、今後JICAがインドネシアの貧困対策への協力に当たっての主なターゲットを示したのが、図7-3である。

【図 7-3】 貧困対策：技術協力のターゲット（マップ）

対象領域		基礎的サービス (Basic Social Service) (1)	所得向上/雇用機会創出 (Income Generation/ Employment Creation) (2)	技術協力の形態
構成要素	ターゲット			
人 づ く り (Manpower Development)	政 府 (中央/地方)	・ BSS担当官 (プランナー/インストラクター)	・ I/G/EC担当官 (プランナー/インストラクター)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家の派遣 ・ 研修生の受け入れ ・ 第3国研修 ・ 自国内研修 ・ ローカル・コンサルタントの活用 ・ マルチ/バイセクショナルとの提携 ・ フォーラム/セミナーの開催
	中 間 グ ル ー プ (3)	・ ソーシャル・ワーカー ・ エキステンション・サービス・ワーカー ・ NGOスタッフ	・ エキステンション・サービス・ワーカー ・ NGOのスタッフ	
	住 民	・ 貧困地域住民	・ 小規模農民 ・ 小規模企業家 ・ マイクロ・トレーダー	
組 織 づ く り (Institution Building)	政 府 (中央/地方)	・ BSS担当ユニット (部局)	・ I/G/EC担当ユニット (部局)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家の派遣 ・ 研修生の受け入れ ・ 外国コンサルタントの活用 ・ マルチ/バイセクショナルとの提携 ・ NGOの活用 (協同組合、住民のグループ化)
	中 間 グ ル ー プ	・ NGO ・ BSSネットワーク (フォーラム)	・ ローカル・コンサルタント ・ NGO	
	住 民	・ 協同組合 ・ 住民グループ	・ 協同組合 (同業者) ・ 住民グループ	
コ ミ ュ ニ テ ィ づ く り (Community Development)		参加型プロジェクトの形成・実施 —— 自立型コミュニティの形成	遊地 (Cluster) および市場の形成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家の派遣 ・ 研修生の受け入れ ・ ローカル・コンサルタントの活用 ・ NGOの活用 ・ 大学と提携

(注) (1) 基礎的サービスの対象とする分野は多岐にわたる。例えば、給水・衛生・栄養・医療、家族計画、基礎教育、地方道路、その他社会サービスへのアクセス等。
 (2) 所得向上としては、生産性の向上、マーケットの拡大等。雇用機会の創出としては、既存の仕事の拡大、新規にビジネスを興すなど種々の預算が考えられる。
 (3) 中間グループとしては、政府 (中央/地方) と現地住民 (貧困者) との間において、政府からのサービスや支援活動と住民のニーズを結びつける役割を担う人またはグループを呼ぶこととする。その代表例として NGO やボランティア (ソーシャル・ワーカー) やエキステンション・サービス・ワーカー、ローカル・コンサルタントなどである。

8. 貧困対策プロジェクトの試案

現地調査で得た資料と情報を基にして、JICAがインドネシアで実施できそうな貧困対策プロジェクトのモデルを想定してみた。ここに提案されているモデルはインドネシア政府がJICAに貧困対策プロジェクトに関するプロジェクト形成の要請を行った場合に参考となるべき判断材料であり、あくまでも試案である。モデル作成の際に当たっては、第三章3項に述べたインドネシア政府貧困対策の課題を反映することを心がけた。さらに、第六章、第七章で述べられた基準を参考にして、中央レベルで研究、訓練活動を基礎にした「組織強化プロジェクト」と地方レベルで実施されるべき「個別プロジェクト」とのふたつに想定モデルを分類することとした。

モデルの想定は、調査団団員と現地コンサルタントとの共同作業によるが、共通の認識の基に作業を行うために、調査団のインドネシア滞在中に訪問した地域、プロジェクトを例として多く用いたことを明記しておく。また、カウンターパートの選択、協力機関の項で複数の組織が上げられているが、これはあくまでも「選択の範囲」を示すものであり、複数の省庁の選択を勧めているわけではない。

8-1 組織強化プロジェクト

8-1-1 貧困対策推進センター (Center for Poverty Reduction = CPR) (仮称) の設置

背景：

政府は民間の貧困対策活動、特にNGOの活動を充分掌握していないし、お互いの情報、経験の交換があまりなされていない。また、貧困を抱えている地域住民のニーズを政策担当者は必ずしもよく把握していない。貧困対策に関し、政策レベルあるいは実施レベルのいずれに置いても人材が不足している。またマニュアルや教材も不足している。貧困者のニーズと政策の間に距離があり、これらをつなぐための基礎的調査がなされていない。貧困緩和のためのモデルや方法論の開発が進んでいない。

地域：

ジャカルタ

カウンターパートの選択：

プロジェクトを実施するに当っては、センターの構想に積極的な姿勢を示した SEKKABが望ましい¹⁴⁾。

協力機関：

日本に経験の充分でない分野については、国際機関あるいは二国間援助機関とタイアップすべきであるが、当初から技術協力プロジェクト全体について特定の国際機関あるいは、二国間援助機関とタイアップするのではなく個別活動ごとにタイアップする。例えば、情報ネットワークの確立については、UNDPなどの協力を得ることを勧める。また、教材開発については、国際機関や二国間援助機関の既存の資料や教材から引用することも大いに検討されるべきである。基礎調査およびモデルや方法論の研究開発については、インドネシアの大学やローカル コンサルタントの協力を得るべきであろう。教育訓練についても、UNDPやILO、あるいは国外、国内の経験豊かなNGOの協力が得られるはずである。

目的：

貧困対策に関連する諸問題を解決するために（貧困対策推進センター（仮称））を設置する。

アプローチ：

センターといっても、すぐ建物を作るという発想ではなく、SEKKABに「貧困対策推進センター」の事務局を置き、タスク フォースを組織し、個々の活動ごとに援助機関等の外からの協力を得て、活動、分野ごとにインドネシアの関係者とタイアップして技術協力を具体的に実施していく。タスク フォースは、「センター」の実施する活動の企画立案ならびに具体的な活動方針の決定を行う。

活動内容：

このセンターの活動は四つに大別できる。

1) 情報ネットワークの確立

貧困対策活動がインドネシア国内の各地で政府レベル、NGOレベル、援助レベル、あるいは地域社会レベルで実施されているが、それらの活動を掌握しているところがない。NGO同士でもお互いの活動について情報がないことがありNGO間だけでも情報や経験の交換をしたいという希望がある。SEKKABでも、民間のNGOが携っている貧困対策活動について実態を知りたいという要望がある。このようなことから、インドネシア国内の貧困対策活動の情報と経験の交換を促進することは、貧困対策に携わる当事者にとって有益であることは確かである。このために、全国的な情報ネットワークを確立し、更に情報交換ができる場として、

フォーラムとかセミナー、あるいはシンポジウムを開催する。

¹⁴⁾ 2月5日、SEKKABが主催した各省庁、およびNGOと調査団の会合で、貧困対策推進センターの原案がインドネシア側から提案された。

2) 教材開発

貧困対策に携わる人々（例えば、政府関係者、特にエクステンションワーカーやソーシャルワーカー、またNGOスタッフ）、または地域社会のグループや組織の人々に、貧困対策の指針となり、参考となるようなマニュアル、もしくはガイドラインのような教材を開発する。それを出来るだけ現地語版で作成する。

3) 基礎調査ならびに研究開発

貧困問題をかかえている地域社会のニーズと中央政府の政策レベルとの間をつなぐ機能が欠けている、すなわち地域住民活動（ミクロ）と政府の政策活動（マクロ）をつなぐ機能が欠けていることが問題である。そのような機能を持つために、基礎的な調査が必要とされる。貧困住民の実態とニーズを調べあげ、それに基づいて貧困対策プログラムやプロジェクトが作られるべきである。また、これまでの貧困対策の経験を分析し、他にも利用可能なモデルの開発や方法論の研究開発を行う。

4) 教育訓練プログラム

教育訓練の対象は、政府レベルの政策担当者から実務担当者、直接貧困住民を指導するエクステンションサービスワーカー、ソーシャルワーカー、あるいはNGOスタッフなどあげられるが、彼らに対する教育訓練が必要である。また、住民組織のリーダーも訓練の対象とする。このような人たちを対象とした教育訓練プログラムを作成し実施する。その方法としては、それぞれの人々が参加しやすいように、実施場所、実施期間の配慮が必要である。また、実施場所は既設の公的な建物を利用することになる。なお、既存の教育訓練プログラムがあれば、その活用も考えられる。

JICAからの援助のコンポーネントは、プロジェクト方式技術協力を前提にした場合専門家派遣、研修生の受け入れ、資機材の調達、現地業務活動があるが、人的要素、物的要素のいずれも出来る限り現地の活用を図る。なお、専門家については、前述の4つの分野の専門家とチームリーダーと調整員により、5-6名必要となる。チームリーダーは、貧困対策の分野について豊富な経験を有しているのが望ましく、また多くの機関や組織の協力を必要とするところから交渉力、統率力の点で優れていることが条件である。また行政学的アプローチも重要であることから、この分野の経験を有しているものが望ましい。

なお、本技術協力はニーズが多様であり、関わる省庁、機関も多岐にわたり、ま

た活動に機動性も要求されることから、従来のJICAの対応では難しい点が多々予想される。従って、民間組織に一括発注することとしてJICAは管理と評価に徹するのが賢明であろう。プロ技協は5年を単位とするが、5年が終った時点で、“センター”がインドネシア側で維持可能となることが望ましい。

8-1-2 貧困緩和推進プログラム

背景：

国家政策を担当する中央政府と貧困地域社会との間にあって両者を結びつける役割を持つ地方政府の存在如何がインドネシアの貧困対策にとってきわめて重要である。地方政府は、州、ディストリクト、サブ・ディストリクト、村落というように行政単位が細分化されていくが、それぞれ行政能力が充分でないことが、インドネシアの貧困緩和の推進にブレーキとなっている。

地域：

地域パイロットプロジェクトが実施される州都。

カウンターパートの選択：

カウンターパートとしては、JICAは協力対象として州を選ぶべきであろう。その理由は、州政府の最高責任者（知事）は大統領の任命を受けており、調整ならびに統制の権限を有しているからだ。このプロジェクトはこの種の能力を備えた人の直轄とするのが望まれる。

協力機関：

地域の大学、ローカル・コンサルタントならびにNGO。

目的：

インドネシアの貧困者数を今後減少させるためには、地域住民のニーズを最も的確に把握できる立場にある地方政府の役割が強化される必要がある。

アプローチ：

地域で貧困対策を実施する地方政府職員と地元の大学、NGOとともに貧困対策の研究を行い、個別貧困対策プログラムを計画段階から作り上げ、実施する過程で地方政府の計画実施能力の向上を図る。なお、個別プログラムは8-2の「個別プロジェクト」から選択する。

活動内容：

1) 貧困緩和プログラムの作成

対象地域の住民組織、該当地方政府、NGO、大学、ローカルコンサルタント他が参加して、プログラムを作成し、その実施につき事前にコンセンサスを得る。また、このような過程を通して、関係者の参加意識を形成していく。

2) プロジェクト地域、対象の選定

貧困の現状に関する基礎調査と「プロジェクト」実施地域(ディストリクト、サブ・ディストリクト、あるいはヴィレッジ)の選定。これには、地元の大学、ローカルコンサルタントの協力を得て行う。

3) 特定プロジェクトの実施

個別プロジェクトを通して、住民の参加意識を高め、自立可能なコミュニティづくりに役立てる。

4) 貧困緩和のためのフォーラムの開催

地方政府、地元大学、NGO、ローカル・コンサルタント、住民組織の当該地域のプロジェクトにかかわっている援助機関の参加を得て開催する。

JICAから派遣する長期専門家チームは、チームリーダー、調整員、特定分野の専門家2-3名で構成され、必要に応じて短期専門家が利用されるべきである。

8-2 個別プロジェクト

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

背景:

毎年280万人の労働者が新たに市場に参入する。その中で、フォーマル・セクターにより吸収される労働者はおよそ20%。残りはインフォーマル・セクターを当てにすることとなるが、完全に吸収できる保証はない。一方、インフォーマル・セクターで就業する人々の多くも、貧困層に属しており、インフォーマル・セクター部門での雇用創出による失業対策、また所得向上は、インドネシアの経済、政治運営にとって極めて重要である。

地域:

全国27州の中から3州をパイロット地区に指定する。

カウンターパートの選択:

工業省、労働省、商業省

協力機関:

NGO、地元の大学、ILO、UNIDOなどの国際機関、GTZ

目的：

インフォーマル・セクター部門の小規模工業を活性化させ、雇用機会を創出する。
また、すでにインフォーマル・セクター部門に携わる貧困層の収入を向上させる。

アプローチ：

インフォーマル・セクター部門における雇用の創出並びに所得の向上のために小規模工業の振興を図り、パイロット地域で他の地域にも適用可能なモデルを開発する。

活動内容：

- ・全国27州から3州を選択し、小規模工業育成のパイロット地区に指定する。
- ・パイロット地区における小規模工業の実体を調査し、それに基づいてその地域の小規模工業マスター・プランを作成する。マスター・プランには個別プロジェクトをリストアップする。
- ・個別プロジェクトの実施の可能性を調べ、同時に地元の協力機関を選定する。
- ・個別プロジェクトを含むプログラム全体のモニタリングおよび評価を定期的に行う。
- ・ほかの地域にも適用可能な小規模工業振興のためのモデルならびに方法論の開発を行う。
- ・プロジェクトに参加している政府カウンターパート及NGO関係者を日本での研修に送る。必要に応じて第三国研修を実施する。
- ・中小企業振興に関する長期、短期の専門家を派遣する。

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

背景：

農村において女性は農村家庭の生活基盤を支えるだけでなく、農作業や農作物の販売など、経済活動にも大きな貢献をしている。しかしながら、社会的弱者である女性は、村レベルでも家庭レベルでも経済活動、および社会開発活動に関する意思決定のプロセスからは疎外されがちである。

地域：

南西スラウェシ島の農村地域。

カウンターパートの選択：

BAPPEDA、内務省、教育省、社会福祉省、宗教省

協力機関：

CARE INTERNATIONAL、CIDA、NGO、UNICEF、ILO、国内宗教団体

目的：

学校外教育によって女性自身が自分たちの持つ潜在能力を見だし、意思決定における男女間の役割の明確化、平等化を達成する。女性に教育の機会を増やすことで、貧困層の女性の社会的、経済的地位向上を図るとともに、すでに実施されている貧困対策プロジェクトへの女性の参加を促し、開発の過程への女性の参加を実現していく。

アプローチ：

インドネシアの小学校就学率は、近年、飛躍的に伸びたが、中学校以上の就学率、特に低所得者層の女性の就学率はいまだに低い。中等教育を受けられなかった既婚の農村女性を対象に学校外教育を実施していくことで、女性の潜在能力を開発していく。学校外教育の実施は、村に存在する公式、非公式の女性グループに焦点をおき、政府機関、援助機関などによりすでに行われている貧困対策プロジェクトと協力関係を作り、女性を対象にした教材を供給していくことでインドネシアの貧困対策プロジェクト活動への女性の参加を推進する。

活動内容：

- ・教材開発、学校外教育、WIDに関する専門家を派遣する。
- ・政府カウンターパートとともに既に貧困対策活動を実施しているプロジェクトとの接触を図り、教材開発によるプロジェクト協力の可能性を見極める。
- ・農村地帯の女性が必要とする教育科目（識字、家政学、所得向上、手工芸技術など）を調査し、カリキュラム、安価な教材制作を行う。
- ・教材制作に対象となる女性の意見を反映させるために、地域で定期的に住民参加型のワークショップを開催する。カリキュラム作りにはNGOのスタッフをコンサルタントとして参加させる。
- ・制作された教材は政府カウンターパートを通じて貧困対策プロジェクトに参加するNGOや住民組織に配布される。
- ・政府カウンターパート、および現地コンサルタントとともに普及効果の評価を行う。
- ・プロジェクトが軌道に乗った時点で、男性への啓蒙活動を開始する。

8-2-3 手工芸品研修・輸出促進プロジェクト

背景：

インドネシアには、手工芸品産業が発達しており、日本、ヨーロッパ、米国からなど外国人観光客に人気の高い都市が存在する。しかし、こういう手工芸品は品質が安定せず生産量が限られているために、職人の収入は極めて低い。

地域：

ジャカルタ、デンバサル、ジャグジャカルタ。

カウンターパートの選択：

社会福祉省、工業省、労働省、商業省、及び市の BAPPEDA、並びに工業省及び労働省の出先機関。

協力機関：

GTZ, インドネシア商工会議所、NGO

目的：

家内工業に従事する多くの住民、特に女性グループの福祉改善、観光客用、輸出用の手工芸品の質の改良と供給の安定。

アプローチ：

これら手工芸品の生産の安定化と輸出用に品質改善を図っていくために「手工芸品研修・輸出促進プロジェクト」を実施する。活動は国外市場を意識した製品開発に重点をおく。

活動内容：

- ・小規模工業及び手工芸の専門家、また国際市場向け製品のデザイン専門家の派遣を行う。専門家は、観光客に売れる製品は何か、そして国際市場に販売することが出来る製品は何かを研究し、職人達の支援をおこなう。
- ・手工芸に興味を持つ住民グループ、特に女性グループの組織化を行う。
- ・改良した手工芸品の生産技術について、グループのトレーニングを行う政府カウンターパートに日本で研修すること。生産される手工芸品を販売することが出来る販売促進組織とのルートを確認する。
- ・組織化されたグループには手芸工業だけではなく、保健、家族計画、公衆衛生のトレーニングを行い、そこから地域活性化の基礎づくりを目指す。

8-2-4 高地地域総合開発プロジェクト

背景：

スマトラの高地に、政府は大規模な移住民居留地を設けた。移住民居留地には、援助を必要とする大勢の極貧農民家族が住んでいるところもある。これら居留地は移住省から地方自治体に所轄が移され、この地域の貧困問題は放置されている。

地域：

南スマトラ州ラハト郡

カウンターパートの選択：

南スマトラのラハト・カブパテン(Lahat Kabupaten) の地域自治体、農業省、工業省、商業省。

協力機関：

現地のNGO

目的：

所得創出計画を開発し、スマトラ高地の居留地に求められるベーシック・ヒューマン・ニーズを満たすこと。

アプローチ：

南スマトラ州ブンガ・マス移住計画地域において、ラハト・カブパテン(Lahat Kabupaten) の管理当局と共に、利益率の高い作物の選別、畑を荒らす野豚の監視、環境を配慮した持続性ある農業システムの強化と土壌保全、食品加工の改善、及び住民に対する農場以外の雇用機会の創出などを通じて、移住民と周辺住民に援助を行う。

活動内容：

- ・派遣される専門家の分野は、小規模灌漑システム、土壌保全、生産品の缶詰加工、手工芸品の開発、小規模工業及び地域医療など。また、地域開発計画を専門分野とする専門家の派遣も考慮されるべきである。
- ・農業、灌漑システム、食品加工、小規模工業、地域医療、及び経済開発に従事するカウンターパートとNGOスタッフのトレーニングの実施。

8-2-5 都市低所得者生活改善プロジェクト

背景：

都市部、および都市周辺部には、極端に人口が密集し、公衆衛生状態が悪く、多くの失業者を抱える大規模なスラムがある。政府はごく最近になってこういうスラム地域の改善を決めたが、具体的な対策を打ち出せないでいる。

地域：

ジャカルタ、もしくはスラバヤ市。

カウンターパートの選択：

都市自治体。

協力機関：

現地のNGO、世界銀行、アジア開発銀行

目的：

都市内にあるスラム地域の住民の福祉を改善すること。

アプローチ：

主に雇用創出プログラムによるカンポン(Kampong)改善計画を支援することで、こうしたスラム地域の住民福祉と収入を改善を図るジャカルタやスラバヤの都市自治体のプログラムに貢献することが出来る。

活動内容：

- ・ 専門家の派遣分野は、都市計画、地域開発、公衆衛生、小規模工業開発、職業訓練。スラム地域の開発計画に都市自治体と共同で取り組む。スラム住民を援助するに当ってNGOと協力する。
- ・ 低所得地域開発に関する研修を日本とインドネシアで実施する。研修の対象は都市自治体のカウンターパートとNGOの代表者になる。

8-2-6 高地農村地域開発プロジェクト

背景：

高地帯の農民たちが極めて低所得で健康状態が悪いのは、小規模農業とこの地域の劣悪な土壌による農業生産性の低さのせいである。ジャワ島の平地は、農産物の改善や非農業雇用によって急速に開発が進んでいる。高地では、貧弱な農業、食品加工活動の欠如や非農業雇用機会の不足により開発から取り残されている。

地域：

ジョクジャカルタ近辺の高地農村地帯

カウンターパートの選択：

BAPPEDA、農業省、ジョグヤカルタ州の内務省。

協力機関：

現地のNGO

目的：

この地方の高地帯の開発を実施するジョグヤカルタ地方自治体を支援すること。
ジャワ島の他の高地農村地帯に適応可能なアプローチを開発すること。

アプローチ：

JICAは農業、家内工業、食品加工、地域医療、農民への職業訓練などへの支援を行う。活動の中心は農産業、農業経営になる。

活動内容：

- ・ 専門家派遣の可能性としては次のようなことが考えられる：

- ・ジョグヤカルタの 州開発計画局BAPPEDA に地域開発専門家を派遣。
- ・高地農業や食品加工の専門家 の農業省への派遣。内務省に職業訓練専門家を派遣。
- ・環境、土壌保全、小規模農業システムの専門家の派遣。
- ・農産業、および農業経営 の専門家の派遣。
- ・若者に職業訓練を行ってジョグヤカルタ市周辺で仕事を見付けることが出来るようにする。
- ・土壌保全、小規模農業システムを農民に訓練し、環境の保全を図りながら農業生産性を向上していく。
- ・センターは農業改善と周辺の高地地域の福祉の向上に関するアプローチを開発する。また、センターは、小規模農業経営や高地帯の農産業の活性化のアプローチを開発する。
- ・派遣された専門家は、地域の生産物のマーケティングと市場を考慮に入れ、村落レベルでの加工処理用の適切な技術を開発し、最後に、販売網の開発を支援する。

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

背景：

ジャワ島におけるテレビ普及率は極めて高い。低地農業村落では、80%に及ぶ村人がテレビを所有しているといわれる。都市低所得者層のテレビ保有率はさらに高いと考えられる。しかしながら、低所得者向けの教育テレビ番組はほとんど制作されていない。一方、農村地帯にも都市カンボンにも、小規模工業や手工芸品の経営に興味を持つ比較的教育水準の高い低所得者が多く存在するが、彼らに欠けているものは、技術と販売網に関する情報である。農村地帯や都市部で製造可能な商品に関する販売ルートと技術的情報をテレビ番組によって提供することが出来る。

地域：

ジャカルタ

カウンターパートの選択：

農業省、工業省、内務省。

協力機関：

現地のNGO, DANIDA, ILO

目的：

このプロジェクトの目的は、テレビ番組によってジャワ島の農村や都市部の小規

模工業や手工芸品経営の開拓を広範囲に支援していくことである。プロジェクトはスマトラ、カリマンタン、及びスラウエシなどのにも広げることが出来る。

アプローチ：

このプロジェクトが従来の視聴覚プロジェクトと異なるのは、テレビ番組制作に関する技術移転だけでなく、どのような工業や手工芸品の経営が可能であり、村落レベル、地方レベル、国家レベル、それに国際的レベルのそれぞれで、どんな製品に需要があるかについてのマーケティング・リサーチに重点をおいていることである。

活動内容：

- ・プロジェクトは、村落、地方、国家、及び国際的なそれぞれのレベルでの商品の需要、農業地域とカンボンの都市部に適正技術の有無を調査する。
- ・インドネシア、日本双方の市場に詳しい市場調査の専門家を派遣する必要がある。
- ・インドネシア国内のテレビ局（国営）に技術移転を行い、低所得者を対象とした技術、経営技術、製品の販売方法に関する教育テレビ番組を制作する。
- ・派遣された専門家は政府カウンターパートとともに、制作された番組の効果の評価を行うために調査方法の確立を試みる。

8-2-8 小規模漁業生産性向上プロジェクト

背景：

インドネシアは漁業資源に恵まれた群島であるにもかかわらず、漁民は、孤立した貧困地域に住んでいることが多い。問題は、技術的、資金的に弱体なために、大規模な商業漁業と競争することが出来ないためである。孤立地域の漁民は、設備不足のために技術的、資金的に弱体で、良い漁場を生かすことが出来ず、都市部に需要にも答られないために、収入が極めて低く、貧困から抜けられないでいる。

地域：

ジャカルタ（プロジェクト本部）、ジャワ島北部の孤立した漁村地域（パイロット地区）

カウンターパートの選択：

農業省、及び内務省。

目的：

パイロット地区で開発されたアプローチを他の地域に普及することで全国の孤立した漁村社会の福祉を向上させることである。

アプローチ：

いくつかの漁村を選び、彼等が抱える問題点を把握し、漁民が比較的簡単に取得できる漁業適性技術を開発し、また、収益率が上がるよう現地で可能な魚の加工処理法を開発する。

活動内容：

- ・いくつかの漁村を選び、彼等が抱える問題点を把握し、漁民が自ら解決策を見いだしていく方法論を研究する。
- ・捕獲した魚の加工処理法を開発するために漁村地域に専門家を配属する。
- ・海外市場を意識した販売ルートづくりを検討する。
- ・パイロット地区で開発された手法の評価を行い、他地域でも実施できるか検討する。
- ・政府カウンターパートを活動の中心に据え、漁民の組織化を促進する。漁民の組織を交えたトレーニングを実行することにより、漁民と地方政府の協力関係を樹立する。

組織強化プロジェクト

プロジェクト名	地域	カウンターパート選択	主活動
貧困対策推進センター	ジヤカカ	SEKKAB	<ul style="list-style-type: none"> 情報ネットワークの確立 教材開発 基礎調査・研究 教育訓練プログラム
貧困緩和推進プログラム	地方州都	州政府	<ul style="list-style-type: none"> 貧困緩和プログラムの作成 プロジェクト地域の選定 特定プロジェクトの実施 貧困緩和プログラムの開催

個別プロジェクト

プロジェクト名	地域	カウンターパート選択	主活動・キートン
インフォーマルセクター部門小規模育成プロジェクト	3州を選択	工業省、労働省、商業省	<ul style="list-style-type: none"> 小規模工業育成の調査、方法論の確立 インフォーマルセクター
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	南西スラウェシ州	BAPPEDA、内務省、教育省、社会福祉省、宗教省	<ul style="list-style-type: none"> 現地調査 教材開発 学校外教育 WID
手工芸品研修・輸出促進プロジェクト	ジヤカカ デンプラール ジョグジャカルタ	社会福祉省、工業省、労働省、商業省、BAPPEDA	<ul style="list-style-type: none"> 小規模手工業活性化 女性グループ 所得向上
高地地域総合開発プロジェクト	南スマタラ州	農業省、工業省、商業省、BAPPEDA	<ul style="list-style-type: none"> 農業生産性向上 雇用機会の創出 移住者
都市低所得者生活改善プロジェクト	ジヤカカ スラバヤ	BAPPEDA	<ul style="list-style-type: none"> スラム地域の生活環境改善 カンボラ改善プログラム
高地農村開発プロジェクト	ジョグジャカルタ 高地農村地域	BAPPEDA、農業省、内務省	<ul style="list-style-type: none"> 農業生産性向上 雇用機会の創出 土壌保全、環境保全
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	ジヤカカ	農業省、工業省、内務省	<ul style="list-style-type: none"> 視聴覚教材開発 TV放送 小規模工業 インフォーマルセクター
小規模漁業生産性向上プロジェクト	ジヤカカとバイロト地区の魚村	農業省、内務省	<ul style="list-style-type: none"> 漁村の調査/開発 漁民の組織化 魚加工技術の向上

9. 今後のアクションとフォローアップ

以上、今回の現地調査を基にして、インドネシアにおける貧困の状況、貧困対策の実施状況、援助機関のプロジェクトの特徴を整理し、更に現段階で考えられるJICAの協力プロジェクトの提案を試みた。今回の調査の目的は、将来JICAとしてインドネシアの貧困対策に対してどんな協力が考えられるかある程度の見通しが付けられるよう、現状を把握すること、つまりファクト・ファインディングにあった。前章において述べられているプロジェクト試案は、あくまでも今回のファクト・ファインディングで得られた、限られた情報をもとにしたラフ・アイデアであり、これらのプロジェクト・アイデアは、本格調査によって具体的なものにまとめ上げる必要がある。もちろん、本格調査によって新たなプロジェクトアイデアが発掘形成されるかもしれないし、インドネシア側から要請が上がってくるかも知れない。いずれにしても、今回の調査のフォロー・アップが必要である。

調査のフォロー・アップには、およそ3つの方法が考えられる。ひとつは、本格調査団の派遣であり、ふたつめは専門家の派遣である。いずれの場合も目的は、インドネシアの貧困対策へのJICAとしての協力計画案の作成である。もう一つの方法は、以上の二つの方法をあわせたもので、2～3名のコンサルタントを3～4カ月間派遣し、コンサルタントが具体案をまとめたところで調査団を派遣し、相手国との同意が得られるところまで協力案をまとめる。将来プロジェクト方式技術協力を実施するとすれば、この調査団の主な業務はR/Dのドラフト作りになろう。その後、R/Dのサインが行われ、プロジェクト技術協力を開始するのが理想的な展開であろうが、JICA側、インドネシア政府側のどちらかが条件的に整わない場合、プロジェクトの延期も考慮するだけの慎重さが必要である。また、必ずしも、プロジェクト方式技術協りにこだわる必要がないのであれば、優秀な日本人専門家チームを派遣して、長期的な視野に立った貧困対策の方法論確立を目的とする研究プロジェクトを3年間のミニ・プロジェクトとして実施してみるのも一案である。

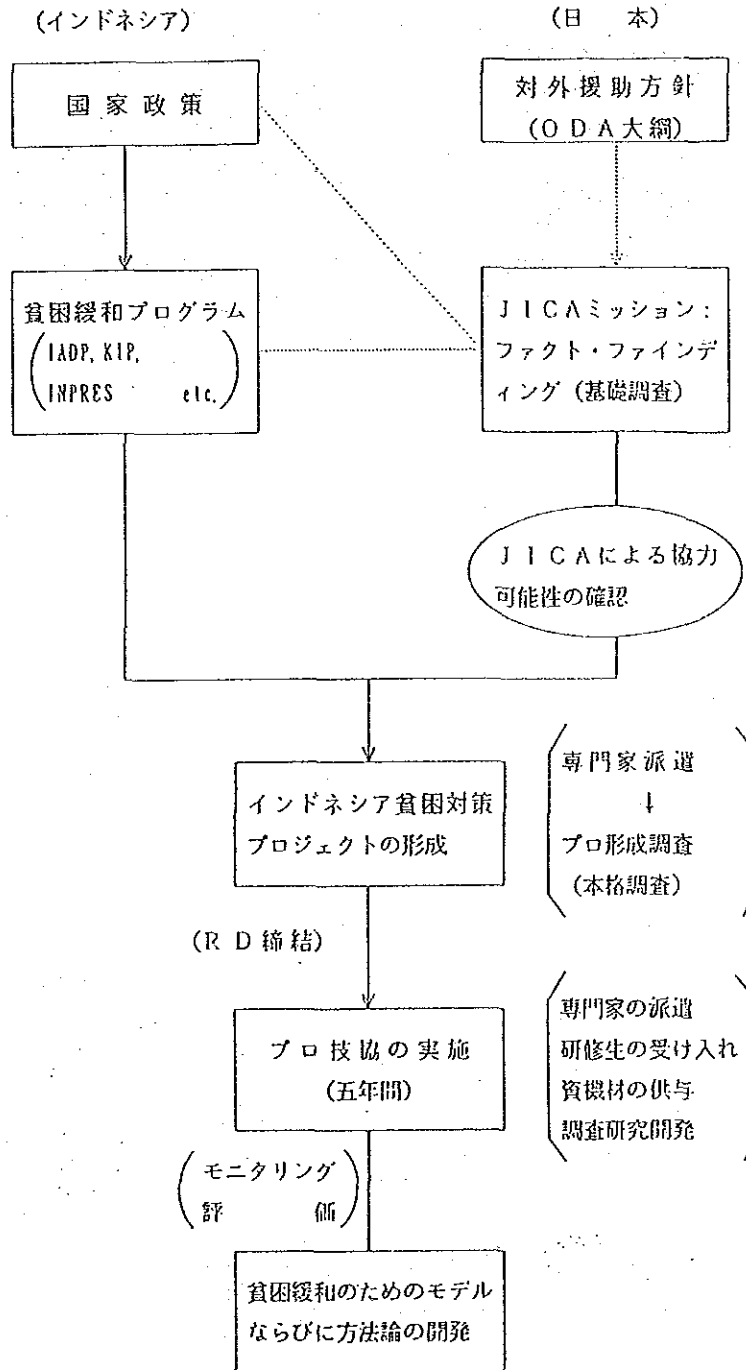
仮に第三の方法がとられるとすれば、平成5年度中に調査、その他手続き上の準備を全て完了させ、平成6年度よりプロジェクト方式技術協力をスタートさせるようなスケジュールが時間的にも無難である。

一方、既に述べてきたように、貧困対策などのソフトな分野は体系的な人材のリクルートを行い、情報、経験の蓄積を可能にする組織的運営が基本である。同時にプロジェクト

運営には、状況の変化に素早く対応できる国内組織の支援が不可欠でもある。これまで、JICAが実施するプロジェクト方式技術協力は、JICAの事業部が直轄で運営してきたが、ODAの予算の増大に比して担当スタッフの数が予算程には伸びないことも予想され、このような人手のかかるプロジェクトの支援は、現状では組織的な限界があるのではないかと懸念される。したがって、プロジェクト実施に当っては、民間シンクタンク、民間コンサルタントなどの外部機関への一括発注を実現する事を強調したい。貧困対策の分野は、日本の民間組織でも経験の浅い分野であるが、経験のある現地コンサルタントの協力を得られれば、充分対応できると考えられる。もし民間組織に一括発注することを前提とすれば、前述した本格調査並びに専門家（コンサルタント）の派遣に当って、その点を配慮した人選を行うべきであろう。

図 9-1

インドネシア貧困対策への協力の過程



資 料

1. インドネシアにおける行政の概要…………… 99
2. 調査団現地視察フィールド・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……………137

資料1：インドネシアにおける行政の概要

貧困対策の実施において、地方政府の果たす役割は大きい。インドネシアの貧困対策への協力が当たって、中央政府と地方政府の関係、ならびに行政全体の機溝について知っておくことが重要である。

<地方行政区分>

インドネシア共和国は27の州 (provinces)に分かれている。州は、更に21のディストリクト (districts)と56の市 (municipalities)に分かれており、それらは、3, 625のサブ・ディストリクト (sub-districts)、またはカチャマタン (kecamatan) と呼ばれる行政単位に細分化されている。1990/1991現在では、村落 (Villages) は全部で66, 979あり、それらは農村と都市、すなわち、デサ (desa) = 農村 (rural Villages) とカルラハン (Kelurahans) = 都市居住区 (Urban Village)に分類される。これらの組織が政府地方行政の末端部分として、実際に住民が居住する村落 (Villages) を管轄している。なお、州の中には3つの特別区 (territories)があることを記しておく。首都ジャカルタ (Jakarta)、ジョグジャカルタ特別区 (the Special Territory of Yogyakarta)およびアチャ特別区 (the Special Territory of Ache)である。

州知事 (the Governor) は (the Province) 州政府の最高責任者であり、州の法律に従い、州の予算を決定する権限を持っている。ディストリクト (district: Kabupaten) の行政の最高責任者は、ブパティ (district head: Bupati)、また市 (municipal: Kotamadya) のレベルでは、市長 (mayor: Walikota) と呼ばれており、そのディストリクト/市においては知事の代行者である。ブパティ、および市長は、ディストリクト、または市の議会と協議の上、地方の予算を決定する。州もディストリクトも自治権が与えられている。

中央政府のほとんどの部局は、州やディストリクトに出先(DINAS)を持っており、地方政府と協力している。州レベルの出先は、カムウイユル (Kantor Wilayah=KANWIL) と呼び、ディストリクトの出先はカンデップ (Kantor Department=KANDEP) と呼んでいる。また、多くの州には、地域開発計画機関 (Regional Development Planning Agencies)、地域投資委員会 (Regional Investment Board)および地域開発銀行 (Regional Development Banks) がある。

同様にバンチャシラ（建国五原則）²¹の啓蒙と実践の教育のために地方の監督職やオフィスが置かれている。なお、計画機関として中央政府のBAPPENASの下に、州レベルではBAPPEDA Iがあり、デストリスト・レベルではBAPPEDA IIがある。

村落開発活動は、州レベルにある地方開発計画機関（the Regional Development Planning Agency）と協力としているカチャマタン（サブ・ディストリクト）レベルにある開発ユニットによって調整されている。

<地方行政と権限>

州知事を始めとする地方行政の長の指名手順は次の通りである。

州議会が、2人または3人の州知事候補者を選任する。この選任結果は中央政府、つまり内務省（the Ministry of Home Affairs）に報告される。その候補者の中から、内務大臣の推薦に基づき大統領が知事を指名する。同様に、ディストリクトの議会は、2人または3人のプバティ候補者を選任する。その後その中の一人が、州知事の推薦に基づきプバティとして内務大臣により指名される。

ディストリクト・レベル以下の行政単位は自治権が与えられていない。カチャマタンは、行政的にはデストリクト（the Kabupaten）と市（Kotamadaya）のサブ・ディビジョンであり、サブ・ディストリクトの長であるチャマット（Camat）とそのスタッフで構成されている。カチャマタンは、サブ・ディストリクトの社会および経済面の行政に責任がある。

情報、教育および文化、宗教、社会など、いくつかの中央政府の部門（department）はカチャマトンのオフィスに出先を持っている。また、地方警察および軍司令部の小さい部所もある。市民防衛組織であるハンシップ（Hansip）も、カチャマタンに部所を持っており、そこでは、カチャマトンの長であるチャマットが職権上のリーダーとなっている。

村落（Village）の行政システムは、カチャマトンのそれと殆ど変わりはない。カルラハン（村落）の長であるルーラー（Lurah）は、通常ひとりの秘書と各セクションの長に支えられている。しかしながら、カチャマタンとは違って、中央政府の部局はカルラハンには出先を持っていない。

チャマット、ルーラーともに、地方政府の役人の中から功績のあったものが選出される

²¹ 1944年6月1日のインドネシア独立準備調査会の会議の席上、委員のスカルノが、独立の基本理念についてスピーチを行い、民主主義、国際主義、民族主義、社会主義、神への信仰という「建国五原則」を提唱した。これらは現在にいたるまで、インドネシア共和国の指導原理と見なされている。

傾向にあるが、村長の選出過程は、上部の行政それとは幾分異なる。村長は、その村落の成人人口により選出される。選ばれた候補者は、ディストリクトにおける州知事の代行者であるプバティにより任命される。

村落行政のユニークな特徴は、9ないし15人の有力な部落のリーダーによって構成された部落長老会議 (the Village Elders) の存在である。この会議は村落の長と協力して意思決定を行っている。事実、部落の草の根レベルのこの行政は、民主主義と相互扶助の伝統的システムを持っており、パンチャシラと1945年に判定された憲法 (the 1945 Constitution) 精神を忠実に反映している。

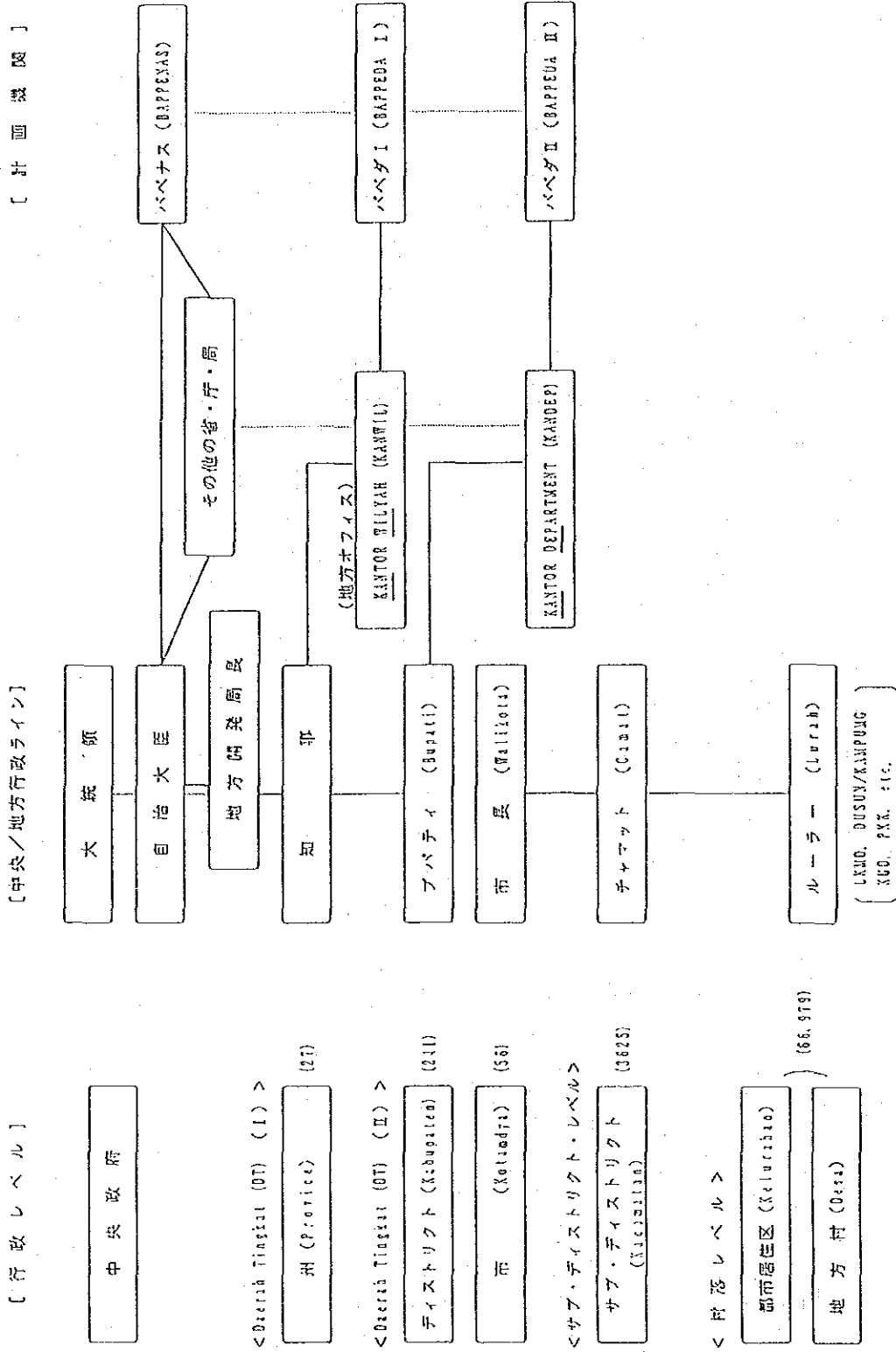
村落の住民組織として “Lumbaga Ketahanan Masyarakat Dasyarakat (LKMD)” がある。LKMDの任務は、その村落が発展性のある地方共同体となるよう社会・経済環境の促進を図ることにある。この組織の長は、村落の長であるルーラーであり、他のメンバーは村落のコミュニティの中から選ばれている。また、村落の開発活動を任っている組織として “Lembaga Swadaya Desa” がある。これらの活動は、治安、教育、パンチャシラの啓蒙と実践、情報、経済活動、インフラと環境、宗教、家族、福祉促進運動 (the Family Welfare Movement) 健康、家族計画、青年、スポーツ、芸術および社会福祉に及んでいる。

また、コミュニティ内部の行政は、ふたつの住民組織によって支えられている。一つは “Rukun Tetangga (RT)” であり、家族の登録、安全、ゴミの回収等、住民の社会的、行政的な問題を住民レベルで対応している組織である。もう一つは “Rukun Warga (RW)” で、Rukun Tetangga間の調整組織である。RTはおおよそ、50から125家族で形成されており、RWは4から10のRTにより構成されている。住民組織であるRTの長は、言うまでもなく、地域住民の中から選ばれるが、政府の行政組織とのつながりを考慮されるため、引退した政府役人や軍人が選ばれる傾向にある。RWの長は、そのRWに属するRTの長の中から選ばれる。これら組織は、住民の自由意志による非公式な組織であり、役職についている住民は報酬を受け取っていないが、村落の長であるルーラーの仕事を支援するだけでなく、政府の行政組織と住民を結び付ける重要な役割を担っている²¹。

以上を鳥瞰図的に示したのが次頁の「インドネシアにおける行政機構」である。

²¹ 住民の社会組織、RT、RWについては “Poverty Alleviation in Indonesia for the JICA Fact Finding Mission” (Santoso and Collier: 1993) の付録資料、Appendix A-1, “The analysis of Administrative Structure of the Government of Indonesia” に詳しい。

インドネシアにおける行政機構



資料2：調査団現地視察 フィールド・ノート

貧困の現状を把握するため調査期間中に4回現地視察を行った。

1. ジャグジャカルタ

日程：1月16日

参加者：全団員

同行者：Dr. Santoso (U-カコソサカント)、BAPPEDAの職員

趣旨：ジャワ島農村の「貧困のポケット」。世界銀行の融資で実施されている高地地帯総合開発プロジェクト(YUADP)とIADPの現状視察。

2. スラバヤ市

日程：1月17日

参加者：全団員

同行者：Dr. Santoso (U-カコソサカント)

趣旨：都市の貧困。KIPの成果と問題点の把握。

3. 南スマトラ州ラハト郡

日程：2月2～3日

参加者：菊池、山森

同行者：Dr. Collier, Mrs. Permna (U-カコソサカント)

趣旨：外領の貧困。政府、世界銀行が実施した移住政策プロジェクトのその後。

4. スラウェシ島

日程：2月8～10日

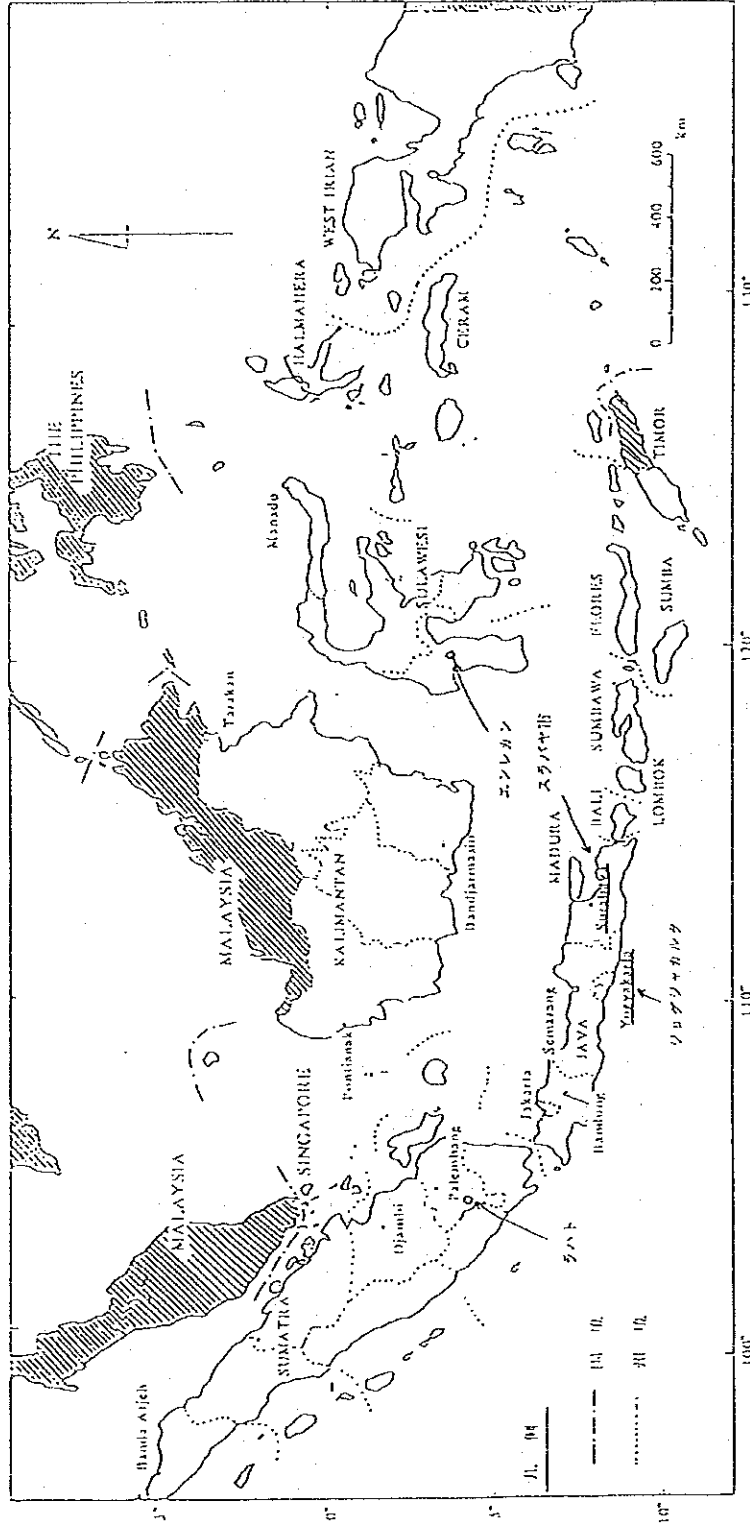
参加者：山森

同行者：Dr. Santoso (U-カコソサカント)、Mr. Hartono (CARE INTERNATIONAL)

趣旨：外領の貧困。CANADA-CAREプロジェクトの活動視察。

以下に記されているのは、各現地視察に参加した団員のフィールド・ノートをまとめたものである。

インドネシア全図



(出所) : Atlas Indonesia, Yayasan Dwiwijendra, 1976, Denpasar. 1:1000000

1. ジョグジャカルタ 現地視察 - 1月26日

調査団はBAPPEDA 2で地域の職員が用意してくれた簡単な歓迎会、昼食会に参加した後、ジョグジャカルタ市の西、およそ20キロに位置するクロン・プロゴ(Kulon Progo)地域を訪れ、YUADP (Yogyakarta Upland Area Development Project)と IADP (Integrated Area Development Project) の実施されている現場を視察した。

IADP (Integrated Area Development Project)

最初に訪れた現場は、高地にいたる前の比較的平坦な土地にある約80世帯が住む農村、タベン。ここでは、IADPを利用した牛の畜産を行っていた。農民グループがIADPの資金を使って、地方政府が計画を立てた村に1対の牛を提供する。この村では資金を要求するプロポーザルを提出してから資金が実際に届くまで7カ月かかった。農民は村での牛の飼育場所、飼育費、飼育に必要な労働力を提供し、生まれた子供を政府に提供することで、政府に負っていた返済義務を果たす。また、次に生まれた子供を同じ村の構成員に譲っていくことで、IADPにより導入された活動の受益者を増やしていく。調査団が視察した時点では付近の住民が牛の世話を行っていたが、彼らが牛の事実上のオーナーであるか、飼育をまかされている労働者であるのかは判明しなかった。

およそ2,000人の人口を持つブロッコリーローと呼ばれる山のすそ野にある村ではIADPプロジェクトとして、屋根瓦を製造して現金収入を得る収入向上プロジェクトが行われていた。IADPによって寄贈された安価な瓦製作機の使用法を農民に工業省の農村普及員のトレーニングを施し、その後のフォローアップを行っていく。現在は8,000-10,000枚単位で付近の農業組合に買い取ってもらっているということ。完成品はかなり低品質のもので、団員には商品価値が高いとは思われなかった。

YUADP (Yogyakarta Upland Area Development Project)

高地に入り、世界銀行の融資によるジョグジャカルタ高地地帯開発プロジェクト (YUADP) の現場に接する。付近の山々の斜面の多くは頂上まで段々畑によって利用されており、このあたりの農村人口の多さを間接的に感じるとともに、道路からも具体的な土壌侵食の実態をかなり見受けられることができた。訪問した農村地帯では、YUADPとIADPが同時進行していた。YUADPは主に土壌侵食を防ぐためテラスにElephant Grassを植えることを促進しており、また、実際、農地を土壌保全の知識を持つ農村普及員の指導の基にデザインし直すといった活動を実施していた。農民を土壌保全の活動に参加させるイ

ンセンティブとして、改良を行った土地に対して土地所有の証明書を発行したり、改良するにあたって必要な植物・作物の種を供給するなどして、農民を土壌保全の活動に参加させるインセンティブとしているようだ。YUADPによる活動が実施されている土地のすぐ横で、IADPの資金を使ったカッサバの畑作が行われており、一つの農村に、ふたつのプロジェクトがそれぞれの用途に応じて共存していることが理解できた。

視察から受けた印象

最初に指摘しておかなければならないことは、ジャカルタの省庁で説明を受けたことが、かなり現地で実行されているということであろう。また、何かと指摘されるインドネシアのタテ割行政も地域レベルではかなり柔軟で相互間の協力関係があるように見受けられた。ただ、今回の視察に同行した一部の政府関係者からは、省庁間の利権争いはディストリクト・レベルで最も激しくなるとの報告があった⁵¹。一方、今回のように表面的な視察でも理解できたことは、YUADP, IADPといった政府農村開発プロジェクトは、貧困農村の中の比較的裕福な層を対象に実施されているものであり、小作人、土地を持たない農業労働者などの本来の貧困層に受益を直接与えていないことであった。この点については、すでに何人かの政府関係者が非公式にはあるが認めていることである。また、同行してくれたローカル・コンサルタントによると、IADP, YUADPのプログラムは自分の土地を持ち、ある程度の資金・労働力を持つ農村の有力者層に有利なように実施されがちで、かえって農村における貧富の差を助長しているとの見方もあるとのことであった。確かに、いくら政府がコミュニティーに入っていると云っても、彼らの多くは制服をきている役人であり、極貧層の人達が自主的に彼らの助言を求めるとは考えにくい。

2. スラバヤ市 現地視察 — 1月27日

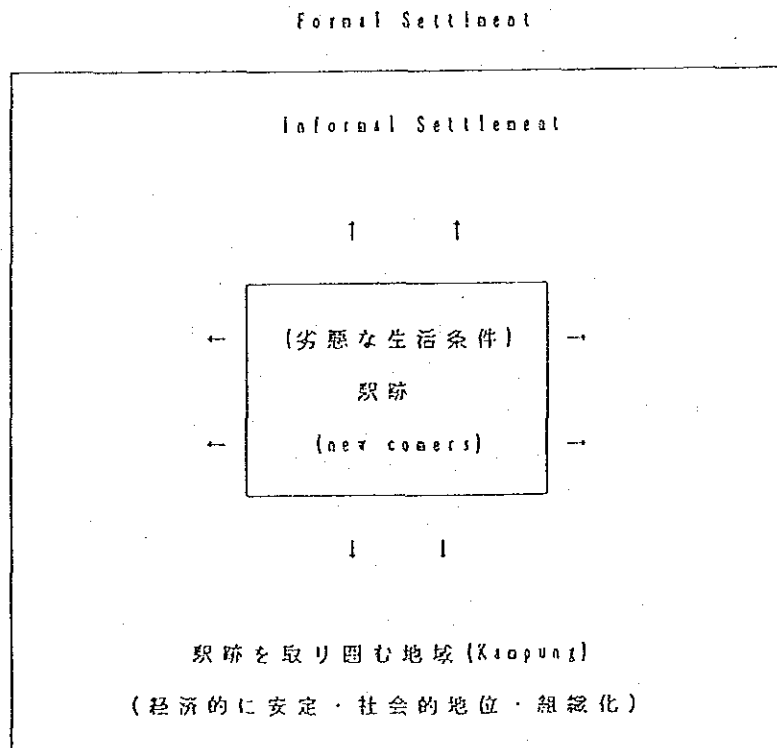
スラバヤでは市内に点在するカンボン(Kampung)から4カ所を選び出し、都市部における貧困の状況を把握できよう努めた。ジョグジャカルタ同様、視察に要した時間は半日も満たず、他の都市との比較もできないので、ここでは、現場で受けた印象を簡単にまとめておくにとどめておく。

⁵¹その後、ジャカルタで、この点について数人の援助関係者からの意見を聞いた。今まで、ディストリクト・レベルのオフィサーは、中央政府の決定した活動を実施する立場にあり、自分達で立案した計画を実施に移す経験に乏しかった。住民参加のコンセプトに慣れていない彼らは、また、村レベルから上がってくる計画に対して懐疑的であり、往々にして、ボトム・アップ・プランニングの障害となっている。援助機関だけでなくインドネシア政府がディストリクト・レベルのオフィサーの企画能力を高めるトレーニングの必要性を強調するのはこのような理由に起因すると考えられる。

Sawunggaling

およそ29,000人が住む鉄道の駅跡を中心に広がるこのカンボンの特徴は、1) 土地所有問題が解決していないこと、2) 同じカンボンに長期にわたって改善された住宅街と、新しく農村から流入してきた人々が劣悪な条件に住む駅跡が共存していること、であろう。一見、混沌として見えるこのようなカンボンも日本の町内会に似た住民の組織、RT (その起源は、日本軍が戦争中に都市の住民組織化を行うために導入した「隣組」にあるといわれる) によって組織化されており、住民自身による幼稚園の経営、スラバヤ市と交渉によって実現化した道路整備など、このスラムの住民組織が行政機関と対等に交渉できる能力を持っていることがうかがえる。一方で、駅跡の貧民地帯と住宅地とのコントラストは、カンボン内部の貧富の差が想像以上に大きいことを示している。駅跡で出会った住民の多くが、農村から出てきて日の浅い都市流入者であったこと、駅跡から離れるにつれ、住宅・生活環境が良くなっていることが外見からもうかがわれることから、駅跡が農村からの流入者の当面の受け皿となり(entry point)、劣悪な条件に生き残ったものが、駅跡から出て、都市居住者としての基盤を作っていくと思われる (図1)。

図1



経済的にかなりの貧富の差がある人々を結び付けているのは、彼らが政府の所有地に非合法に住んでいると言う事実であり、いつどんな形で立ち退きを強いられるかも知れないと言う不安である。従って、この地域の住民、特に、この地域を基盤として裕福になった層ほど、外からの介入に懐疑的であると思われる。非合法地に居住しているという事実は、KIPなどの政府の補助をほとんど受けずに、できるだけ自分達だけで生活環境を改善して行こうとする住民の自主的な活動の動機付けになっており、地域の組織化を促進する要因になっている。しかし、その反面、政府との関係を改善できず、いつまでも非合法地に住む不安から逃れられないでいる原因にもなっているのではないかと考えられる。

Banyu Urip

この地域はカンボンとしてかなりの年月が立っており、土地問題も解決しているので、地方政府がかなり積極的にKIPを実施した。道路整備・上水道整備・下水工事などが進み、とてもスラムとは言えないほど生活環境が改善されている。特に、道路整備は地域の生活レベルの向上にかなりの貢献をしたと思われる、その意味では、KIPの成功例の一つといえるだろう。ゴミの回収などが住民のイニシャティブで定期的に行われており、コミュニティとしてのまとまりもあるようだ。ただ、時間的制約のために、スラムが生まれてから現在にいたるまでの歴史について聞くことができなかつたのは残念である。

Jepara

およそ27,000人が住むこの地域の人々は、鉄道線路（今も運行中）の脇に不法侵入してスラムを作った。法律では線路脇9メートル以内には住宅を建てられないことになっている。しかし、人々は線路に密接して住居や家内工場を建設し、線路を道路代わりに使用している。列車が通る時は、みんな一時的に家に戻るようだ。住民の話によると、それでも年に何回かは列車に引かれて死者がでるとのこと。線路周辺に家内工業が発達しており、親方と思われるような年輩の経営者が師弟に技術を指導している様子が観察出来た。このような家内工業にマーケティングや簡単な技術的指導を行うことによって地域の産業を活性化することができる可能性は十分にあると思われる。ただ、この地域も最初に訪れた Sawunggaling 同様不法侵入によってできたものであり、果たしてコミュニティとしていつまで存続して行けるかについての保証はない。

Sukolilo

この地域は、スラバヤ市のゴミ処理場があり、その処理場の上に再利用可能な廃品を収

拾して暮らす200世帯ほどがバラックを建てて住んでいる。今回訪れたなかでは最も生活環境の悪いところではあるが、ゴミ回収業と言う特殊な業種にかかわっているだけに、一般化して、他に当てはめるような状況ではないように思える。滞在時間も10分程度と短かったので、ここでのコメントは控えたい。

3. 南スマトラ州ラハト郡 現地視察一 2月2～3日

移住省による南スマトラ州ラハト郡移住者地域

南スマトラの中心都市、パレンバンから西に自動車で5時間の町、ラハト（人口20万人）の北部、およそ60キロのところ、リング・ジャヤと言う名の集落がある。10年ほど前から政府の移住政策に参加してジャワ島やバリ島から移住してきた人々が住んでいるところだ。移住がこの地域に始まった当初、およそ500家族が移り住んだが、多くは生活基盤を築くことができず、今残っているのはわずか170家族程度である。移住に参加した家族は、移住省に2ヘクタールの土地、住居、18カ月の生活手当を約束され、故郷に持つものを処分してやってきた。しかし、実際移住してみると、住居や当面の生活手当を受けることはできたが、あてがわれた土地は、農作に不向きで道路へのアクセスもないような劣悪なものであった。移住省の計画を推進するために、世界銀行が80年代半ばからこの地域に移り住んだ移住者への支援としてゴム栽培を促進するプロジェクトを始めたが、土壌にあわず失敗、第2フェーズとして、カサバやマンゴーなど土地にあった作物の栽培を始めた。これは付近に住む野生の豚、水牛に食い荒らされ収穫を上げることができなかった。支援を受けていた移住者と以前から住んでいた地域住民の間に家畜の放牧に関する問題が起こったりもし、結局、世界銀行は80年代の後半には引き上げることとなった。

世界銀行のプロジェクトが終わると同時に、移住省はこの地域の自治を地方政府にゆずることになり、書類の上ではこの地域の移住は「完了」したことになった。これによって、移住者たちは何の支援も受けられなくなり、出身地に戻る資金もない者たちは、事実上、劣悪な土地に見捨てられたことになった。このようなケースがインドネシア辺境地帯のあらゆるところで起きていると聞く。

リング・ジャヤ、移住者たちの歴史

リング・ジャヤにやってきた移住者の出身地はジャワ島、主にタンゲラング市近辺である。彼らが移住に参加するにいたった経過は、ジャワでの生活が苦しく、自分達からボランティアとして参加したケースと移住省のオフィサーが行う移住促進活動によってリクルートされたケースのふたつに分かれる。他の地域では、立ち退きを命じられ、余儀なく移

ってきた例もあると聞くが、この村の移住者についてはそれは当てはまらないようだ。彼らが移住してきたこの土地はスマトラ南部の山岳地帯の麓で、確かに2ヘクタールの土地が与えられたが、すぐに耕することができる土地は1ヘクタール、残りの土地は自分で開墾しなければならなかった。用意された土地は痩せており、水の便も良くない。さらに悪いことに、移住者の多くは都市労働者であり、農業の知識に乏しかったことも災いした。すでに述べたように、世界銀行が、移住省を通じて彼らに対して農業指導を含めた援助を行ってきたが、ゴム栽培、畑作とも失敗した。

その後、移住者にとって決定的な事件が起こっている。村人が共同で使用している水飲み場の水質が5年ほど前に、一時期急激に悪化したらしい。地元の住民のように煮沸をする習慣を持たない移住者たちの中から次々に病人が発生し、3カ月の間に100人以上が死亡した（水質悪化の原因については不明）。死亡者を出した家族が、村を離れていったために、移住者の数は当初の4分の1になってしまった。さらに、移住者の生活を圧迫しているのが、加工木材のインドネシアの大手企業、バリトーのこの土地への進出である。バリトーは移住者が利用しきれていない土地に、加工木材用の樹木の植林を持ちかけた。農民は自らの土地に植林を「してもらおう」ために4,250万ルピア(約30万円)の費用を負担する。これほどの費用は農民にはとても払えないので、同額をバリトーが肩代わりしたことにする。植林から8年後に育った樹木を伐採し、その収益から農民の借金を引き、残額の20%を農民が受け取ることができる。本来の土地所有者である移住者は、当然反対したが、地方政府の圧力もあり、半ば強制的に土地を差し出さざるを得ず、現在土地を奪われた移住者の一部は、数十キロ離れた町や、州都、パレンバンに賃金労働者として出稼ぎにでていく。出稼ぎによって得られる収入は月3万ルピア(¥2,100)程度、住居の周辺でとれる野菜、果物などの食料などに頼って生活している。現在残っている移住者の妻たちに、現在の暮らしぶりについて意見を聞いてみた。彼女達の多くは、このような極貧状態でも、土地がなく、住居すら安定しないジャワの生活よりはいくらかはましであるという。また、男達も、住みついたからにはここでの生活を築いていきたいという。すでに捨ててきたジャワの生活との比較はするべきではないのだろう。彼らの多くは、移住省に裏切られたと感じつつも、もう一度いつか何らかの政府の援助がくることで、生活が楽になる日がくることを願っている。

移住政策の地元農民への影響

ジャワから来た移住者が住みついた土地には、すでにかかなりの数の地元農民が住んでいた。調査団が訪れたときは、リンガ・ジャヤでは移住者と地元農民は同じ村に住んでいた。どうやら、移住政策の一環として移住省は地元農民に移住者をとけ込ませようとしているらしい。ただ、この村の場合は、かなりの移住者が去ってしまったので、一緒に住まざる

を得なくなったのかもしれない。世銀の移住政策プロジェクトがこの地域で実施されていた頃、プロジェクトの評価を行ったコンサルタント、Dr. Collierによると、入植当時、住居、土地を与えられ、生活手当を受けていた移住者に対して、地元農民はかなりの嫉妬、不快感を持ち、いざこぎも耐えなかったようである。しかし、今では、地元農民は移住者が来たおかげで道路も良くなり、学校、保健所なども良くなったことを認めている。また、去っていった移住者の土地を譲り受けることで所有地を広げた地元農民もいるようだ。今回話すことのできた地元農民は、今では生活改善を結果的にもたらしてくれた移住者に感謝しているという。ただ、このことが、村における移住者たちのステータスに影響を与えているわけではない。集会に現れた移住者たちを見る限り、男達もその妻たちも、話を向けられるまでは発言しようとせず、地元農民のリーダーたちのグループから離れて座っていた。

村の保健、栄養、衛生状況について

男達が集会に参加しているのを利用して、村の女性達にも集まってもらい、保健、衛生などの日々の生活環境について話を聞いた。集まってきたのは20人ほど、大半の女性達は地元農民であったが、移住者も4-5人いた。移住者と地元農民を区別して質問する状況ではないと判断し、彼女が自ら話さない限り、移住者に関する直接的な質問は避けた。

保健、医療状況に関していえば、かなり劣悪な条件に住んでいるにもかかわらず、ある程度のサービスが行き届いていることがわかった。まず、村のすぐそばに保健所(health post)があること、助産婦が常勤しており、村の必要に応じて、町から医者が往診にくる。村には女性グループ、PKKがあり、村長の婦人がリーダーになっている。幼児の免疫予防接種、女性への家族計画サービス供給などの保健活動は、草の根保健組織であるPOSYANDUがその役割をしっかりと果たしている。ジャカルタの保健省で説明を受けた通りのことが実際に行われているのには少々驚いた。村の女性に家族計画の重要性が浸透しており、彼女達によればほとんどの女性が家族計画に参加しているとのことであった。下痢による脱水症状への対策については、ORTの知識を持っており、ORSバケツを保健所からもらってくるとのことであった。2年間の母乳による保育、煮沸の重要性など、母子保健における基本的知識も浸透していた。

栄養に関しては少し問題があるようだ。村の中で栄養失調の子供を見ることはなかったが、肉を食べるのは年一回(結婚式の時に羊を殺す)、子供にミルクを飲ませるのは月一回であるとのこと。それ以外は、米、土地からとれる野菜、この土地でできる豆から作った豆腐を主食にしている。どの程度栄養教育が行われているかはわからないが、現金収入が極端に少ないだけに、当面は自給のための農作物の充実をはかって、改善していくしか

ないであろう。ちなみに、女性達は、自分達は家事だけに専念しているというが、実際はかなり農作業をしているようである。調理場を見せてくれた婦人によると、昼間に農地で働く夫に食事を届けた後は、彼女が残り、農作業を日暮れまで続ける。牧を集めてくるのも女性の仕事である。帰路で偶然片道一時間以上をかけて重い牧を運んでいる女性達に出会った。

女性とのディスカッションが終わった後、一人の婦人に調理場、水汲み場などを見せてもらった。付き添ってくれた婦人は、村のサブ・リーダーの奥さんで、彼女の調理場は村でいちばん良いとのこと。確かに、比較的広い部屋に、竈が調理道具とともに、きれいにアレンジされていた。水汲み場は、村の集会所から歩いて2-3分のところにあった。地下水か、川の水か聞くことができなかったが、そこで村人が、飲料水を得るとともに沐浴、洗濯にも使っているとのこと。水は目の高さあたりから流れており、洗濯、沐浴によって汚染されることはないと思うが、下流で他の村が生活用水として使われているかどうかは不明。便所は今回見られなかったが、各家の敷地内にひとつあるとのこと。水汲み場付近にもないようであった。

子供の教育に関しては、あまり尋ねる時間がなかった。わかったことは、200人程度の生徒に16人の先生がいること。教科書やその他教材は供給されないので先生が自分のポケットから出しているらしい。

短期間で判明したことを総合してみると、極貧状態に住んでいるにもかかわらず、基礎的健康は、コミュニティー・レベルの衛生、保健教育の浸透によって、かなり保たれていると思われる。栄養状態の改善、より安全な浄水の確保など、今後も改善していかなければならない部分は多いが、これらの問題は、教育だけによって達成できるものではなく、むしろ、収入の向上、農業生産の向上といった村を取り巻く自然、経済環境の改善によって得られるものである。特に、何らかの形で、少ないながらも農業生産が上がれば、この村の生活環境はかなり向上するのではないだろうか。

都市の貧困との比較

リング・ジャヤの移住者たちの状態と、スラバヤでみた駅跡に住む都市貧困層の状態を比較して、どちらが貧困の度合いが高いか、などといった議論は無意味なことであるように思える。しかし、あえて数時間立ち寄り、覗き見をした傍観者の立場でコメントができるとすれば、次のようになろう。

リング・ジャヤの移住民の生活は、確かに極貧状態におかれている。しかし、衛生状態、保健・教育施設などの基礎的生活基盤についてだけいえば、都市生活者のそれよりは良い状態なのではないだろうか。それにもかかわらず、リング・ジャヤの移住者の方がより「貧困」のイメージを我々に与えるのは、都市生活者の生活向上に努力している活力が、我々のような外部の人間にも伝わるのに対し、移住者の生活からは、希望を抱いてやってきた土地とその土地ですべてを失ってしまったという「挫折」が強く感じられるからであろう。貧困状態を、出口の見えない「貧困」にしてしまうのは、希望と尊厳の欠落ではないだろうか。

移住に成功した村

リング・ジャヤから自動車でおよそ30分のところに、同じように、移住者によって作られた村がある。この村に入植した移住者も、ジャワ出身だが、リング・ジャヤの移住者たちと違い、彼らは農村出身者であった。彼らは、ジャワ島で行われている水田式の稲作を行った。移住省は移住者達にゴム栽培、畑作を行わせるつもりであったので、稲作に難色を示し、農民に資金的、技術的支援を行わなかった。このあたりの他の土地よりも稲作にむいている場所に移住したこともあり、移住省の反対にもかかわらず、農民たちは自分達だけでジャワ式の灌漑設備を作り、稲作に成功したので、移住省も跡になって口出しをしなくなったらしい。楽な生活をしているわけではないが、リング・ジャヤの移住者たちと比べ、ここの農民は生活改善の意欲もあり、今後、川魚の養殖などを考えてもいる。

この村の成功は、移住者の適応能力が優れていれば、悪い条件であっても、移住省（政府）の政策の善し悪しにかかわらず、生活の基盤を作っていくことができることを示している。

4. スラウェシ島 現地視察 2月8～10日

1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。これを受けて、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。

CARE - Sulawesi Rural Development Project の視察

2月8日、ジャカルタから飛行機で2時間、スラウェシ島の南西部にあるUjungPandang市にあるCAREのフィールド・オフィスでブリーフィングを受けた後、Sulawesi Rural Development Projectの現場視察に向かった。視察に参加したのは山森とコンサルタントのDr. Santoso、CAREからはフィールド・オフィサーのMr.Hartonoが同行してくれた。CAREのプロジェクトは北東スラウェシを除く全島の村落で実施されているが、今回視察に入ったのはUjung Pandangから2時間の中西部の町、Pare Pareを経由して、それから北に3時間ほどのEnrekang地域の農村であった。この日、Enrekangに着いたのは午後8時頃だったので、宿泊施設を探し、翌日から視察を開始することにした。

2月9日、プロジェクトのこの地域の普及員であるMs Asmia と合流し、プロジェクト・サイトへ向かう。Ms Asmiaは普及員になるため、CAREから一年間のトレーニングを受けている。最初に訪れた村は、タンバン。ここではCAREの指導により、生活用水供給のパイプが既に完成していた。さらに7キロほど山中に入った村、78世帯が住むマタリンでは、Ms Asmiaの技術指導の基、村の男達40人ほどが生活用水の貯蔵用タンクを建設中であった。CAREの普及員が活動始めてから2年になるが、最初は生活用水の活動は行わず、普及員が行うトレーニング、モチベーションによる簡易トイレの設置に着手した。現在では80%以上の世帯が、簡易トイレを自分の敷地内に持っている。

生活用水に関しては、CAREが入ってくる前からこの村の再重要課題のひとつであったようであり、CAREとのプロジェクトを実行するために村人達が2年間で175万ルピアを投資した。その村人達自身で貯蔵タンクを作るための材料、道具を買い、簡易トイレの設置を行った。後は、CAREにパイプを設置してもらうだけである。事実、このプロジェクトにおけるCAREの投資はこのパイプだけであり、それ以外はすべて村人の寄付によって完成している。普及員のレベルが高く、コミュニティー内部に生活用水のニーズが明確にあり、リーダーに統率力があれば、プロジェクトは、最小限の機材のインプットで動き始める。CAREのプロジェクトの最大のポイントは、生活用水が村に完備されるという以上に、村人達が自分達で活動を実施していくことによって、村に存在する様々な問題を解決する手段を自ら見だしていけることであり、完成した生活用水施設を自分達のものとして維持・管理していけることである。

現在、このプロジェクトが抱えている技術的問題は、生活用水を得る水源の管理である。プロジェクトのスタッフの中にも、水源管理の専門家がいないために、今後、水源周辺の環境が変わったときの対応が考えられていない。近いうちにジャカルタから専門家を呼んで、この問題を検討するとのことであった。また、この村では、予想よりもはるかに早く村人達が貯蔵タンクを用意してしまったので、パイプの設置を迫られ、CAREのスタッフ

が村人に釈明をしている場面もあった。しかし、村人とプロジェクト・スタッフの関係は極めて良く、スタッフが村に泊まり込むこともしばしばであると聞いた。このように、プロジェクトのスタッフが村人と一緒になって村の問題を解決してしていこうとする姿勢に、コミュニティーをプロジェクト参加から、プロジェクトの実施者へと変えていこうとする CARE の努力が見受けられた。

成果と課題

2月10日、Ujung Pandang市に戻り、CAREのスタッフ、Mr.Hartono、Mrs Haiplikと意見交換を行い、プロジェクトの成果、及び、課題を話し合った。

- 1) CAREのプロジェクトが成果を上げている証拠は、CAREの資金投資以上の額をコミュニティーが自己負担していることにある。地方政府もCAREの実施するプロジェクトを政府のプロジェクトの一部と見なし、INPRES、IADPといった自己資金を運用してCAREと同方式の生活用水プロジェクトを実施している。地方政府がイニシャティブをとる場合は、政府がパイプを調達する資金を出し、CAREが普及員を供給する。ただ、地方政府は、トレーニングにはなかなか興味を示さないで、プロジェクトが終わってからの政府の技術的サポートが弱くなる可能性が高い。今後、もっと積極的に地方政府の人材をプロジェクトに巻き込んでいく必要がある。
- 2) 生活用水供給を住民参加の活性化を促進する手段として選択したことが、CAREのプロジェクトが成果を上げている大きな要因である。保健や公衆衛生、土壌保全といった活動よりも生活用水供給は住民にとって身近で、日常的に目に見える利益を与えてくれる。生活用水の供給が農村の住民にとっていかに魅力的であるかは、一部の村でCAREのスタッフがパイプの設置を交換条件に、村人達に簡易トイレを作らせることに成功したことからも容易に推測できる。今後の課題は、生活用水供給をきっかけに一度動き始めたコミュニティーの組織にどのようにして保健、環境保全、収入増加といった他のコミュニティー活動を導入していくかであろう。
- 3) CAREのスタッフのよれば、コミュニティーが生活用水に対して改善をはかっている問題意識を持っていること、また、コミュニティー・リーダーがひとつの目標に向かって住民を組織化する力を持っていることが、プロジェクトを成功させる必要条件である。これが事実であれば、貧困のために組織化されていないコミュニティー、自分達のニーズを把握する余裕のないコミュニティーにおいては、現状のCAREのやり方では不十分ということになってしまう。実際、スラウエシ

で訪れた農村は、明らかに、今まで訪れた中で最も裕福な農村であった（金銭的に裕福という意味ではない。Dr. Santosoの概算によると一世帯あたりの一年の収入は\$500）。CARE内部でも貧困層へ焦点が絞られていないことが議論になっているということであった。

- 4) CAREのプロジェクトを成功に導いているもうひとつの要因は普及員のレベルの高さである。ただ、住民が普及員の指導力に頼りすぎるきらいがあるのではないかと懸念される。普及員はCAREにリクルートされている外部の人間であり、その意味で、CAREにとってはプロジェクトがフェーズ・アウトしてから住民自身で生活用水システムをどこまで維持していけるかはまだ未知数である。

以上、スラウェシ島で実施されているCAREのプロジェクトについて、短い滞在期間で気がついた成果と課題を列挙してみたが、具体的な手法に言及する以前に、トライアル・アンド・エラー方式でプロジェクトを実施し、成功した手法だけに頼らず、むしろ失敗した経験を基に、新たなストラテジーを展開していくCAREの姿勢、また、試行錯誤を繰り返しながら進歩していくプロジェクトを長期的な展望を持って、忍耐強く支援し続けるCIDAの政策の一環性にこそ学ぶものがあると感じた。

資料3：貧困対策関連プロジェクト一覧

Project List

WHO/MOH

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	Strengthening District Health Systems	Field testing in selected kabupatens (Bangkalan, Madura; Maros, South Sulawesi; Batanghari, Jambi) for eventual implementation on a province-wide basis.
2	Development of District Health Profiles	Provincial / kabupaten
3	Indicators of Staffing Need - Revision	National, provincial, kabupaten

USAID

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	Education Policy and Planning	National
2	Municipal Finance Project (MFP) 497-HG-001	National
3	Upland Agriculture and Conservation Project (UACP)	Provincial & District levels. C. Java: Semarang, Boyolali, Grobogan, Blora East Java: Maiang, Blitar, Tulungagung, Trenggalek
4	Rural Roads Maintenance Systems Project (RRMS)	District

ODA

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	Regional Finance	National

World Bank

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	Third Health	Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat
2	Third Community Health and Nutrition	West Java, Irian Jaya, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Central Java
3	Third Kabupaten Roads Development Project	73 kabupatens in 9 provinces (West Java, West Kalimantan and all Sumatra except Riau).
4	Primary Education Quality Improvement Project (PEQIP)	Aceh, Bali, NTT, N. Sulawesi, W. Sumatra, Yogyakarta
5	Irrigation Subsector Project II	C. Java, C. Sulawesi, E. Java, Lampung, S. Sulawesi, S. Sumatra, W. Java,
6	Provincial Irrigated Agriculture Development Project	Sumatra, Yogyakarta, Aceh, W. Sumatra, Riau, Bengkulu, S. Sumatra, Lampung, N. Sulawesi, C. Sulawesi, S. Sulawesi, S.E. Sulawesi,
7	Jabotabek Urban Development Project (JUDP)	Jakarta
8	JUDPI	Jakarta, Bekasi
9	JUDPII & JUDPIII	Tangerang, Bogor

Project List

10	East Java-Bali UDP	All local governments but Surabaya
11	Sulawesi-Irian Jaya UDP	Palu, Pare-pare, Palopo, Kendari, Manado, Bitung, Watampone, Ujung Pandang, Gorontalo, Sorong, Manokwari, Biak, Serui, Fak-Fak, Nabire

GTZ

PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1 Support for Decentralization Measures	National: Locations for regional, local level activities yet to be determined

Asian Development Bank

PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1 Secondary Cities Urban Development Project	Aceh, North Sumatra, West Sumatra, Riau, Jambi, Bengkulu, South Sumatra, Lampung, West Java
1 Technical Education Development Project	National
3 Irrigation Projects	National

UNESCO

PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1 Community Participation in Planning & Management of Educational Resources (INS/90/030)	Sub-district

UNFPA

PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1 Strengthening Family Planning Services in 1) South Sulawesi, 2) West Java, 3) Maluku, 4) NTT and 5) NTB	Provincial and kabupaten: S. Sulawesi (Bone, Luwu, Tana Toraja, Bulu, Kumba, Wajo) West Java (Serang, Lebak, Pandeglang, Karawang, Cirebon) Maluku (Ambon, Maluku, Tenggara, Maluku Utara) NTT (Belu, Kupang, Sikka, Sumba)

CEC

PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1 PALAWJA Seed Production Marketing Project ALA/86/21	National administrative focus Jakarta Provinces included in the project are Aceh, North Sumatra, West Java, East Java and West Nusatenggara

UNICEF

PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1 Strengthening Social Development Capacity of Local (provincial & district) Governments	Province: Jabar (5K), Sulse (4K), NTB (4K), NTT (4K0) District: See below

Project List

2	Strengthening Management of Social Development at Sub-District Level (UDKP)	All sub-districts in the 17 selected districts of the 4 provinces.
3	Community Participation Through Village Development Council (LKMD)	Villages within the selected districts.
4	Development of CSD Information System at Central, Provincial and District Levels	National and in selected kabupatens within the selected provinces.
5	Urban Poverty Alleviation Support Programme	10 cities selected: Bandung, Banjarmasin, Medan, Padang, Palembang, Pasuruan, Pontianak, Probolinggo, Semarang, Surabaya
6	Basic Services for Children & Mothers in East Timor Province	Province / all districts

ILO

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	INS/86/016 (East Java)	Provincial
2	Rural Roads	District
3	INS/90/003-004	Provincial

UNDP

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	INS/90/009 Management of Tourism in Bali	Administrative focus is the provincial level.
2	INS/88/005 Community Water Supply and Sanitation Project	Administrative focus is central Ministry for Public Works, jointly with Ministry of Home Affairs and Ministry of Health.
3	INS/89/014 IUIDP Implementation Support	Primary administrative focus of project is national level, as it is focus of central government's IUIDP programme.
4	INS/88/011 Cendrawasih Bay Coastal Area Development	Primary administrative focus is the district level in two districts in which project operates. This includes both project implementation, planning and coordination.
5	INS/90/003/004 Self Employment and Micro Enterprise Promotion (SEMEP)	Provincial level
6	INS/90/030 Community Participation in Planning and Management of Educational Resources (COPLANNER)	Project coordinated at central level, but primary programme management and implementation focus is at provincial level.

Project List

7	INS/55/025 Enhancing the Role of Women Transmigration Settlements and Fishing Villages	National: This is the administrative focus of the programme. Provincial: This is level for coordination of agencies involved in pilot activities at village level. Village: As this is a pilot project, there are only selected sites chosen for service delivery: Jakarta
8	INS/69/013 Disaster Management	As project still in its preparatory phase, its administrative focus is central level. Pilot activities being planned for follow on project at district and sub-district level in North Sulawesi province.
9	INS/88/032 Eastern Indonesia Decentralised Development Project	Project has both national and provincial focus, through more technical assistance inputs provided at provincial level. Project operates in two provinces: Irian Jaya and Maluku. Also in one district in each province.

CIDA

	PROJECT TITLE	ADMINISTRATIVE FOCUS
1	Sulawesi Regional Development Project (SRDP) Phase II	Six kabupatens (districts) at the four provinces of Sulawesi: Bone, Enrekang, Buton, Kendar, donggala, Bolaang-Mongondow.

資料4 : NGO ディレクター

このリストに載せられているのは今回の調査で直接接触を持ったNGOである。インドネシア全国のNGOリストは、"Katalog - PROFIL LSM-LLPSM Indonesia:1988" (収集済み)に掲載されている。

1. ジョグジャカルタの現地NGO

組織名	代表者名
1) Foundation for the Development of Indonesia People's Handicraft	Amir Panzuri
2) Yogyakarta NGO's Forum	Idham Ibtu
3) Prakarsa Foundation Yogyakarta	Henu Putranto
4) Institute for studies Women and Children Development	Lusi Margiani
5) Desa Bina	Muslikhin Ks
6) Institute of Social studies and Self Relience Community Development	Yos Soetiyono

以上の組織の連絡先は :

Jl. Menukan 10, Yogyakarta 55153
(Phone) 0274 - 71932

2. 2月5日のSEKKABとの会合に出席したNGO

組織名	代表者名	連絡先
1) USESE	B. Saragih	Bogor Baru A 4 /16 Bogor 16144 Jawa Barat, Indonesia
2) LP3ES	I. Soelaiman	Jl. S. Parman 81, Slipi, Jakarta
3) Bina Swadaya	M. Sihombing	Jl. Gunung Sahari II/7, Jakarta
4) Participatory Development Forum	A. Syawani	-----

3. NGO支援組織、PACTの推薦によるNGO

組織名	代表者名	連絡先
1) Bina Desa	-----	Jl. saleh Abud 18-19 kel. Badarcina, Otista, Jakarta 13330
2) Bina Insani	Pattiasina	Jl. Pantal Timur 91, Pematang Siantar
3) Cinta Desa	P. Purba	Jl. Sisingamangaraja 147 Pematang Siantar
4) Dian Desa	-----	Jl. kallurang Km 7 Yogyakarta

組織名	代表者名	連絡先
5) Flower Aceh	-----	Jl. S. Parman No. 81 Slipi, Jakarta Barat
6) PKBI	-----	Jl. Hang Jebat III/F3, Kebayoran Baru, Jakarta, Selatan
7) WALDA	Sonborringgi	Taneke Kindan, Desa Madandan, Kec, Sanggalangi, Tator
8) WALHI	Zulkarnean	Jl. Penjernihan I/15, Pejompongan, Jakarta
9) YIS	-----	Jl. Asem Baris No 2 Rt 10/Rw 14, Jakarta
10) YPMD	-----	P.O.Box 52 Jayapura
11) Yayasan Alfa Omega	-----	Jl. Jend. A. Yani no. 41 Kupang, Tengah
12) Yayasan Insan	Sukri Zaad	Komp.PGRI No 13, Gunung Pangllun, Padang
13) Yayasan Palu Hijau	Nizaruddin	Jl Otista No 48, Palu

資料 5 : 現地調査で収集した資料

英語

Agency for Agricultural Research and Development (Republic of Indonesia),
Marginal Farmer Community Development Project: Final Report, Vol.
1, May 1992

Agency for Agricultural Research and Development (Republic of Indonesia),
Marginal Farmer Community Development Project: Phase One
Report, Vol. 1, Sept. 1991

Ahmed, S. and R. Kyle Peters Jr., Adjustment With Poverty Alleviation:
Indonesia's Experience

Asian Development Bank, Asian Development Review: Studies of Asian and
Pacific Economic Issues, Vol. 10, Manila, 1992

Asian Development Bank, Cooperation With NGOs in Agriculture and Rural
Development, Vol. 1, Manila, Aug. 1989

Asian Development Bank, Cooperation With NGOs in Agriculture and
Rural Development, Vol. 2, Aug. 1989

Asian Development Bank, Education and Development in Asia and the
Pacific, Manila, 1991

Asian Development Bank, Health, Population and Development in Asia and
the Pacific, Manila, 1991

Asian Development Bank, Sector Paper on Rural Development, Manila,
June 1988

Asian Development Bank and Economic Development Institute, "The Urban
Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific", Vol. I,
report on the seminar held on 22-28 January 1991, Manila

Asian Development Bank and Economic Development Institute, "The Urban
Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific", Vol. II,
report on the seminar held on 22-28 January 1991, Manila

- Asian Development Bank and Economic Development Institute, "The Urban Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific", Vol. III, report on the seminar held on 22-28 January 1991, Manila
- Biro Pusat Statistik, Population of Jawa-Madura, 1990
- Biro Pusat Statistik, Population of Kalimantan Selatan: Results of the 1990 Population Census
- Biro Pusat Statistik, Statistik Indonesia: Statistical Year Book of Indonesia, 1991
- CARE International, CARE Annual Report 1992
- CARE International, CARE International Indonesia
- CARE International, CARE - Sulawesi Rural Community Development Project Phase III - 472/15237
- Canadian International Development Agency, Canada-Indonesia: Partners in Progress, May 1992
- Canadian International Development Agency, Indonesia Country Policy Framework: Canada - Indonesia Development Cooperation Program
- Chervichovsky, D. and O. A. Meesook, "Poverty in Indonesia: A Profile, World Bank Staff Working Papers", No. 671, Washington D.C., 1984, The World Bank
- Collier W. L. and K. Santoso, Surabaya Water Environment Study (An Application of Rapid Urban Appraisal Techniques), Sept. 1992, (PT) Intersys Kelola Maju
- Department of Cooperatives (Republic of Indonesia), Strengthening Pillars of Self-reliance of the Cooperatives: Cooperative in the Fourth Five-Year Development 1983/1984-1987/1988
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Germany-Indonesia: Partners in Development

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH,
"Linking Banks and Self-Help Groups (PHBK): Strategy Paper (for the
period April 1992-March 1996)", No. 6, Oct. 1992

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Zopp
in Brief

Department of Social Affairs (Republic of Indonesia), Brief Description on
Social Welfare Development in Indonesia

Department of Social Affairs (Republic of Indonesia), Minister of Social
Affairs Republic of Indonesia Decision No. 07/HUK/KEP/II/1984
Concerning Basic Design For Social Welfare Development, Feb. 1984

ETALASE, No. 6, Jan. 1993

Department of Social Affairs (Republic of Indonesia), "Policies and
Programmes to Facilitate Adaptation of Rural Migrants to the Cities:
Indonesian Experience", report on The First ISIS South-East Asia
Roundtable on Social Development: Managing the Social Impact of
Industrialisation held between 20-21 January, 1992, Kuala Lumpur

Harianto F., "Creating Linkages: The Indonesian Experience with
Subcontracting in the Industrial Sector", paper presented at seminar
on Small Scale Business Development and Competition Policy during
Dec. 16-17, 1992, Jakarta, Center for Strategic and International
Studies (CSIS), Konrad - Adenauer - Stiftung (KAS)

(PT.) Indeco Duta Utama and Bceom, Environmental Evaluation Study and
an Assessment of the TSSDP I for WPP V Bunga Mas South Sumatera,
Sept. 1989

International Labor Office, IPEC Programme Document

Local Enterprise Development Agency, Findings From Survey of Businesses
Supported During the First Year of Pilot Testing

McCommon, C., D. Warner, and D. Yohalen, "Community Management of
Rural Water Supply and Sanitation Services", paper from a workshop

on community management organized by the UNDP - World Bank Water and Sanitation Program and the USAID - WASH Project at the Offices of the World Bank on Dec. 19-20, 1988

Ministry of Industry (Republic of Indonesia), "Indonesia: On the March Towards Progress", Report on Tenth Non-Aligned Movement Summit Jakarta held between Sept. 1-6, 1992, Jakarta

Ministry of Industry (Republic of Indonesia), Industrialization Policy of Indonesia

Noda, K., Housing Policy and Situation in Asian Metropolises: Draft Working Paper, March 1992

Review Indonesia, No. 41, Jakarta, Jan. 1993

Soelaiman, H., "Drug Abuse Problem Situation and Trends in Indonesia", paper presented at the ESCAP's Manila Workshop on Nov. 26-30, 1990, Directorate for Rehabilitation of Juvenile Delinquents and Drug Addicts, Directorate General for Social Rehabilitation, Department of Social Affairs

The Economist Intelligence Unit, Indonesia: Country Profile: 1992-93, 1992

The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan's Contribution to Economic Development in Indonesia Through OECF Loan, OECF, March 1992

Ravallion, M. and M. Huppi, Poverty and Undernutrition in Indonesia during the 1980s, Washington D.C., Sept. 1989, Agriculture and Rural Development Department, The World Bank,

The World Bank, Indonesia: Family Planning Perspectives in the 1990's, Jan. 30

The World Bank, Indonesia: Health Planning and Budgeting

The World Bank, Indonesia: Poverty Assessment and Strategy Report, Washington D.C., May 1990

The World Bank, Indonesia: Strategy for a Sustained Reduction in Poverty, Washington D.C., Nov. 1990

United Nations Children's Fund, Child Survival and Development in Indonesia

United Nations Children's Fund, Water and Sanitation Discussion Forum: Proposed Information Base on Current and Planned Water and Sanitation Projects in Indonesia and Opportunities for collaboration and Cooperation

United Nations Development Program, Development Co-operation: Indonesia 1990 Report, Jakarta, July 1991

United Nations Development Program, Project Profiles, Oct. 1992

United States Agency for International Development, Four Decades of Cooperation

United States Agency for International Development, Indonesia Demand-Side Management, Vol. II: Electricity Pricing Incentives, Virginia, Nov. 1992

United States Agency for International Development, Office of Energy and Infrastructure: Indonesia Demand-Side Management, Vol. I: Action Plan, Virginia, Nov. 1992

United States Agency for International Development, Pricing Framework and Methodology for Electricity Purchases and Sales Related to Non-Utility Power Transactions, Virginia, Nov. 1992

United States Agency for International Development, USAID Program in Indonesia: FY 1992/93, Jakarta

日本語

小澤真一

〔労働〕労働省労働安全衛生局。ジャカルタ。

国際協力事業団 「クマヨラン地区都市・住宅再開発計画調査報告書」平成2年

国際協力事業団インドネシア事務所

〔インドネシアにおける職業訓練〕ジャカルタ。

〔インドネシアの住宅政策〕ジャカルタ。

〔労働〕小澤真一。ジャカルタ

〔社会福祉〕ジャカルタ。

〔CEVEST 概要表〕CEVEST 職業訓練プロジェクト。ジャカルタ。1992年

滝本勝

〔インドネシアー都市・地域開発計画技術協力コンセプト（案）〕

インドネシア公共事業省 人間居住総局 都市・地域計画局。ジャカルタ

日本住宅協会

〔アジア大都市圏の住宅事情と居住政策〕国際連合地域開発センター 名古屋

1992年

インドネシア語

Biro Pusat Statistik, Pendapatan Nasional Indonesia: National Income of Indonesia 1986-1991, Jakarta, Sept. 1992

Departmen Perindustrian, Pengembangan Kapasitas Nasional Sektor Industri 1987-1994, 1992

Departmen Perindustrian, Penyusunan Buku Informasi Industri Kecil Dalam Angka: Tahun 1991, 1992

Direktorat Jenderal Bina Bantuan Sosial, Peningkatan Kesejahteraan Fakir Miskin, Jakarta 1990

Direktorat Jenderal Bina Bantuan Sosial, Proyek Bantuan Kesejahteraan Sosial Untuk Wanita Dalam Keluarga Miskin, Jakarta, 1990

Direktorat Jenderal Bina Bantuan Sosial, Direktorat Bantuan Kesejahteraan Sosial, Program Bantuan Kesejahteraan Sosial Pelita IV Dan Repelita V, Jakarta, 1992

Direktorat Jenderal Industri Kecil, Pembinaan Dan Pengembangan Industri Kecil, Jakarta, Sept. 1992

(PT) Indo Prima Advisa Management, Survei Tentang Wanita Pengusaha Manajer Dan Investor Pada Industri Kecil Dan Menengah, Jakarta, 1992

Komisi Publikasi & Dokumentasi, Katalog LSM / LPSM: Daerah Istimewa Yogyakarta 1991-1994

Sekretariat Pembinaan Sumber Daya Manusiawi Pedesaan, Katalog, 1988

資料6：本文で引用された文献

日本語

綾部恒雄、永田昭編

「もっと知りたいインドネシア」東京：弘文堂 1982年

国際協力事業団

「分野別（貧困問題）援助研究会報告書」東京：国際協力事業団 1990年

国際連合地域開発センター編

「アジア大都市の居住環境」名古屋：国際連合地域開発センター 1986年

「インドネシアにおける地域計画」名古屋：国際連合地域開発センター
1991年

日本政府

「政府開発援助大綱」東京：日本政府 1991年

ハリリ・ハデイ、三平則夫編

「インドネシア経済開発政策の展開」東京：アジア経済研究所 1989年

布野 修司

「カンボンの世界」東京：PARCO出版 1991年

ユニセフ

「ユニセフ世界子供白書 1993」東京：ユニセフ 1993年

英語

Cernea, Michael M.

1991 "Knowledge from Social Science for Development Policies and Projects." in Putting People First, M. M. Cernea. (Ed.) Oxford University Press. Washington, D.C.
p.p. 1-42.

DAC

1992 Development Co-operation - 1992 Report Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris.

Economic Intelligence Unit

1992 "Indonesia Country Profile: 1992-93." London.

GTZ

1991 Where There Is No Participation... GTZ. Eschoborn.

Harvard-Stanford Poverty Team

1992 "Approach to Poverty Alleviation Indonesia." unpublished working paper.

- Hall, Anthony
 1988 "Community Participation and Development Policies: a Sociological Perspective." in Development Policies: Sociological Perspectives. Hall, A. and J. Midgley (Eds) Manchester University Press. New York. p.p. 91-107
- Jellinek, Lea
 1991 The Wheel of Fortune: the History of a Poor Community in Jakarta. Allen and Unwin. Sydney
- Myrdal, Gunnar
 1968 Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. Prentice Hall. New York
- Santoso, Kabul, and W. Collier
 1993 "Poverty Alleviation in Indonesia for the JICA Fact Finding Mission" INTERSYS KELOLA MAJU. Jakarta
- United Nations Development Programme
 1992 Project Profiles 1992. Jakarta
- Wiebe, F. and A. Mason
 1992 "A View from the Field: Reports from Several Provinces in Java and Eastern Indonesia." unpublished working paper.
- World Bank
 1990a World Development Report 1990. Oxford University Press. Washington, D.C.
 1990b "Indonesia Poverty Assessment and Strategy Report." Report No. 8034-IND. Asia Regional Office.
 1990c "Indonesia - Family Planning Perspective in the 1990's." Report No. 7760-IND. Asia Regional Office.
 1991 Indonesia health Planning and Budgeting World Bank Country Study. Washington, D.C.

インドネシア語

- Penny, D.H.
 1990 "Kemiskinan Poranon Slatin Pasar." Jakarta
- Secretariat Bina Desa
 1988 "Katalog - Profil LSM-LPSM Indonesia: 1988" Jakarta
- Sinaga, R. and B. White
 1980 "Beberapa Sapek Kelembagan di Pedasaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural, dari buku Kemiskinan Struktural." Jakarta
- Sumarjan, Selo, et.al.
 1980 "Kemiskinan Struktural." Jakarta

資料7：ローカルコンサルタント作成報告書

**POVERTY ALLEVIATION IN INDONESIA
FOR THE JICA FACT FINDING MISSION**

BY

KABUL SANTOSO AND WILLIAM L. COLLIER

INTERSYS KELOLA MAJU

February 26, 1993

List of Contents

	<i>Page</i>
I. BACKGROUND	143
II. THE PROBLEMS OF POVERTY AND DEVELOPMENT POLICIES IN INDONESIA	143
2.1. POVERTY IN INDONESIA	143
2.1.1. URBAN AND RURAL	143
2.1.2. UPLAND AND LOWLAND AGRICULTURAL AREAS IN JAVA	144
2.1.3. SUMATRA, KALIMANTAN, SULAWESI	144
2.1.4. EASTERN INDONESIA	145
2.2. THE CHARACTERISTICS OF POVERTY IN INDONESIA	145
2.2.1. RESOURCES	145
2.3. DEFINITIONS OF POVERTY IN INDONESIA	147
III. THE POVERTY ALLEVIATION EFFORTS BY THE GOVERNMENT OF INDONESIA	151
3.1. THE NATIONAL DEVELOPMENT PROGRAM	151
3.1.1. EDUCATION	151
3.1.2. TRANSPORTATION	151
3.1.3. BIMAS RICE INTENSIFICATION PROGRAM	151
3.1.4. IRRIGATION DEVELOPMENT	152
3.1.5. TRANSMIGRATION PROGRAM	152
3.1.6. INDUSTRIALIZATION	152
3.2. POVERTY ALLEVIATION PROGRAMS OF THE GOVERNMENT	152
3.2.1. INTEGRATED AREA DEVELOPMENT PROGRAMME (IADP)	154
3.3. THE KAMPONG IMPROVEMENT PROGRAM (KIP)	156
3.4. SECTORAL PROGRAMS	156
3.5. EMPLOYMENT CREATION AS THE BASIS FOR POVERTY ALLEVIATION	159
3.6. THE STRATEGIES AND ACTIVITIES AFTER REPLITA 5	159
IV. THE LOCAL NGOS IN INDONESIA	161
V. PROPOSED POVERTY ALLEVIATION PROJECTS FOR JICA	163
5.1. FRINGE AREA POVERTY ALLEVIATION	163
5.1.1. THE PROBLEM	163
5.1.2. THE AGENCY	163
5.1.3. THE OBJECTIVE	163
5.1.4. THE APPROACH	163
5.1.5. THE PROJECT	163
5.2. HANDICRAFTS AND SMALL INDUSTRY DEVELOPMENT IN THE TOURIST CENTER OF YOGYAKARTA	164
5.2.1. THE PROBLEM	164
5.2.2. THE AGENCY	164
5.2.3. THE OBJECTIVE	164
5.2.4. THE APPROACH	164
5.2.5. THE PROJECT	164
5.3. INTEGRATED REGIONAL DEVELOPMENT IN EX-TRANSMIGRATION PROJECTS IN UPLAND AREAS IN SUMATRA	164

	<i>Page</i>
5.3.1. THE PROBLEM	164
5.3.2. THE AGENCY	165
5.3.3. THE OBJECTIVE	165
5.3.4. THE APPROACH	165
5.3.5. THE PROJECT	165
5.4. INNER CITY POVERTY ALLEVIATION	165
5.4.1. THE PROBLEM	165
5.4.2. THE AGENCY	165
5.4.3. THE OBJECTIVE	165
5.4.4. THE APPROACH	165
5.4.5. THE PROJECT	166
5.5. UPLAND AGRICULTURAL COMMUNITIES IN JAVA	166
5.5.2. THE AGENCY	166
5.5.3. THE OBJECTIVE	166
5.5.4. THE APPROACH	166
5.5.5. THE PROJECT	166
5.6. LONG TERM POVERTY MONITORING STUDY	167
5.6.1. THE PROBLEM	167
5.6.2. THE AGENCY	167
5.6.3. THE OBJECTIVE	167
5.6.4. THE APPROACH	167
5.6.5. THE PROJECT	167
5.7. COMMUNITY LEVEL MOBILIZATION FOR DEVELOPMENT OF THE URBAN KAMPONGS	167
5.7.1. THE PROBLEM	167
5.7.2. THE AGENCY	168
5.7.3. THE OBJECTIVE	168
5.7.4. THE APPROACH	168
5.7.5. THE PROJECT	168
5.8. TRAINING PROGRAM FOR THE RURAL LEADERS (LURAH AND VILLAGE SECRETARY)	169
5.8.1. THE PROBLEM	169
5.8.2. THE AGENCY	169
5.8.3. THE OBJECTIVE	170
5.8.4. THE APPROACH	170
5.8.5. THE PROJECT	170
5.9. EDUCATIONAL TV PROGRAMS FOR DEVELOPMENT OF RURAL URBAN SMALL SCALE INDUSTRY AND HANDICRAFT OPERATIONS	171
5.9.1. THE PROBLEM	171
5.9.2. THE AGENCY	171
5.9.3. THE OBJECTIVE	171
5.9.4. THE APPROACH	171
5.9.5. THE PROJECT	172
5.10. INSTITUTIONAL STRENGTHENING AT THE BAPPEDA TINGKAT II (THE KEY TO DEVELOPMENT PLANNING IS AT THE KABUPATEN LEVEL)	
5.10.1. THE PROBLEM	172
5.10.2. THE AGENCY	172
5.10.3. THE OBJECTIVE	172
5.10.4. THE APPROACH	172
5.10.5. THE PROJECT	173
5.11. IMPROVED PRODUCTIVITY IN THE FISHING INDUSTRY	173
5.11.1. THE PROBLEM	173
5.11.2. THE AGENCY	173

	<i>Page</i>
5.11.3. THE OBJECTIVE	173
5.11.4. THE APPROACH	173
5.11.5. THE PROJECT	173
5.12. NATIONAL RESEARCH AND TRAINING CENTER FOR POVERTY ALLEVATION AND EMPLOYMENT CREATION	174
5.12.1. THE PROBLEM	174
5.12.2. THE AGENCY	174
5.12.3. THE OBJECTIVE	174
5.12.4. THE APPROACH	174
5.12.5. ACTIVITIES OF THE CENTER	174
5.11.6. THE PROJECT	174
VI. RECOMMENDATIONS ON FOLLOW-UP ACTIONS FOR JICA	176
6.1. IN-DEPTH FEASIBILITY STUDY OF SOME OF THE ABOVE PROPOSALS	176
6.2. INITIATION OF LONG TERM POVERTY STUDY IN INDONESIA	176
6.3. SELECT ONE OR TWO AREAS FOR TRIAL PROJECTS	176
APPENDIX A: THE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF THE GOVERNMENT OF INDONESIA	
APPENDIX B: STRATEGY FOR COMMUNITY LEVEL MOBILIZATION	

POVERTY ALLEVIATION IN INDONESIA

FOR THE JICA FACT FINDING MISSION

I. BACKGROUND

JICA contracted with pt. INTERSYS Kelola Maju to assist the JICA Fact Finding Mission on Poverty Alleviation in Indonesia. INTERSYS assigned Dr. Kabul Santoso and Dr. William L. Collier to provide this assistance. Dr. Santoso assisted the team in Jakarta, Yogyakarta, and Surabaya. And, Dr. Collier assisted the team in South Sumatra.

II. THE PROBLEMS OF POVERTY AND DEVELOPMENT POLICIES IN INDONESIA

2.1. POVERTY IN INDONESIA

Indonesia is one of the developing countries that has been able to reduce from 60% of the population or 70 million people in poverty in 1970 to 15% of the population or 27 million people in 1993. In 1967 the per capita income was only US\$ 50 per year while in 1992 it is estimated to be US\$ 600 per capita per year. However, these number still do not show the pockets of poverty that exist in the fringe areas of the cities, in the inner-cities, in the upland areas of Java, in the areas with poor soils in the outer islands. Although Indonesia has made major advances in combatting poverty, it now has to confront the much more difficult issue of overcoming hard-core poverty in many areas. This is made much easier by having solved many of the broader development issues of the past twenty years. Now, the Government with assistance from bilateral and multilateral donors can try to solve the hard-core poverty problems.

Although major progress has been made and Indonesia has many natural resources and is a tropical country, at first glance it appears to have a reasonable standard of living for all of the people. Yet, this seeming abundance does not always reach various segments of the population, especially those with no resources and low levels of education.

As in most countries, both rich and poor, these persons are often out of sight and one does not realize they are having a problem until visiting their villages and homes.

In order to describe this poverty, it is best to divide it between urban and rural areas, upland and lowland agricultural areas, and by geographic locations.

2.1.1. URBAN AND RURAL

During the last twenty years, Indonesia has carried out a number of very successful development projects in the rural areas, especially in Java. These are the rice intensification schemes from 1968 to the late 1980's (BIMAS, INMAS, etc), the irrigation development programs, the improved roads in the rural areas, education available to all young people, rural electrification, and the family planning programs.

In the urban and semi-urban fringe areas of the cities, private companies have benefitted from the various programs to promote industrialization. This has resulted in many factories in these urban and fringe areas that are employing laborers from both the rural areas and the cities.

On Java these developments have resulted in massive migrations (daily, weekly, yearly) from the rural areas to the urban and fringe areas of young people to work in these factories. This has caused major

problems of crowding, over use of inadequate public services, and pockets of poverty in the urban areas. Also, these factory laborers have low incomes but prefer the cities because of more steady employment and the bright lights of the cities.

With these massive movements of the young, educated men and women from these rural areas to the cities, the low land rice producing areas have been relieved of this pressure but in the upland areas there still remain many poor people operating very unproductive farms on marginal soils.

It is fair to state that the low land rural villages on Java have experienced major improvements in the standard of living of these rural villages. Also, the large cities have been able to provide major areas with public services and the industrialization has provided jobs for many of these urban residents.

Thus, on Java the problems of poverty are found primarily in the urban kampongs in the inner cities and fringe areas and in the upland rural kampongs of Java.

Outside of Java, the problems of poverty in the inner cities and fringe areas is not near as severe because of much less industrialization and less migration to the urban areas from the rural areas.

Outside of Java, there are major problems because of the low productivity and marginal quality of the soils in the dry land and tidal swamp areas.

2.1.2. UPLAND AND LOWLAND AGRICULTURAL AREAS IN JAVA

On Java, as explained above, the low land agricultural areas have experienced major improvements in the welfare of the rural villagers because of the development programs and the very fertile soils in most of these areas. However, the limestone regions on the south coast of Java (represented by Gunung Kidul in Yogyakarta) are an exception to this advance because of the very poor soils and rough topography.

On Java in the upland land areas part of the problem is being solved by the migration of the educated youth to the cities, but this still leaves a large number of people in the upland areas with marginal incomes and living in poverty.

2.1.3. SUMATRA, KALIMANTAN, SULAWESI

In these outer islands of Indonesia, the situation is much different than on Java. The soils are not as fertile, there are major forested areas, and there has been major migrations of Javanese and others to the rural areas of these islands. This migration was assisted by the major Transmigration Program that has opened up millions of hectares of land for settlement and the spontaneous migration of primarily Javanese and Buginese (South Sulawesi) to the fragile lands in the upland and swampy areas of Sumatra and Kalimantan.

In these outer islands there have been major economic activities with petroleum exploitation, estate development, concessions for timber production, plywood factories, and recently tree estates. These large activities have displaced some farmers, have reduced the areas used by the local people for traditional agricultural areas, and have provided employment to large numbers of laborers, more on a temporary basis than a long term basis.

Combining the transmigration program with the use of the land for estates and forest concessions, has meant that the local people are not able to open new lands for their expanding populations. In the past they had a form of shifting agriculture where they would open up an area for upland rice production, then plant rubber trees on the land and open up more land for rice. They are now constrained by these activities from opening up new lands. Since the levels of education are lower in these areas, the young people are not migrating like in Java and thus the standard of living for the local people in the rural

areas in Sumatra and Kalimantan are probably declining, especially since they do not like to work on the plantations.

The second group of people are the transmigrants from Java who were placed in settlement schemes in the upland/dry land and in the coastal wetlands (tidal swamps) areas. Substantial areas of forested land was opened for these transmigration sites. Often the soils were quite marginal and not suited for rice farming. Especially in the upland/dry land transmigration sites, the farmers are not able to earn a living from their one or two hectare holding. Some of the sites have been successful by switching to the more appropriate tree crop based farming systems. However, many of these settlements are experiencing major poverty problems.

The areas around Medan in North Sumatra and the areas around Bandar Lampung in southern Sumatra are different than those described above because of the better quality soils and the industrialization near these two ports.

Sulawesi has been less affected by these problems because of the tradition of the Buginese to leave their villages, travel to faraway places, make their fortune and only return if they have been successful. The pressure on the limited resources in Sulawesi is less than on the fragile soils of Sumatra and Kalimantan.

2.1.4. EASTERN INDONESIA

On the islands of Eastern Indonesia, the problems are much different because of the isolation, distances from cities, the lack of rainfall, more cattle based farming systems in some areas, and much less infrastructure development than other areas of Indonesia.

The Government has recognized this neglect and has initiated programs for developing these areas. However, it is more difficult because of much less rapid economic changes than in Java.

2.2. THE CHARACTERISTICS OF POVERTY IN INDONESIA

2.2.1. RESOURCES

In general it can be stated that in poor developing countries, low quality human resources (for instance from the point of view of education) are still considerable. It should be noted that the quality of human resources influences the productivity of the labor force. Improvement of education and skills of the labor force will influence not only productivity of the work but also efficiency of work. The opportunity for the poor to receive formal or non-formal education, directly will assist the poor to overcome poverty. Such education programs yielded positive results, e.g. the decrease in illiteracy.

However, programs directed to eradication of illiteracy alone, cannot produce people who could be absorbed by the labor market.

Industrial growth including agro-industries in urban areas and industrial centers demands a supply of educated skilled laborers rather than uneducated unskilled labor. The labor market in these areas have developed into a segmented labor market, because of the variety of industries developed. On the other hand although the majority of people living in rural area showed an improvement in education in the past 5 years, they could not be absorbed by employment opportunities outside agriculture. This could be concluded from the fact that a decrease occurred in the participation of the rural labor force in both agricultural and industrial activities, even though there is an increase in the labor force in rural areas.

It is clear that the government has paid attention to the interests of poor people who generally live in rural area in the lowlands and uplands, as well as in urban areas. As proof can be stated here the

development of irrigation systems and provision of subsidies to production means in the lowlands, which can be viewed as efforts to improve natural resources in lowlands. In the uplands efforts are directed to the rehabilitation of critical lands, marginal lands, and nutrient poor soils. Soil conservation and land reclamation in the uplands have been funded by a variety of foreign agencies (World Bank, USAID, IFAD, Japanese Agencies). These foreign funds are usually channelled through INPRES. It is expected that these funds would improve natural resources, especially those related to agriculture. Thus productivity in the agricultural sector could be improved which subsequently would raise the income of the population, so that poverty declines.

Basically improvement of natural resources is beneficial to the farmers. However, the program is primarily directed to poor farmers utilizing critical or marginal lands whose land holdings amounts to less than 0.4 ha. For the landless farm laborers it is expected that their income increases due to increased engagement in labor.

Four programs have been introduced by the government related to improvement of natural resources:

- (a) Inventory and evaluation of natural resources and the environment;
- (b) Conservation of forest, soil and water;
- (c) Development of natural resources and the Environment;
- (d) Development of meteorology and geographics.

These four programs are stated in PELITA IV.

Of the four programs, it is especially the program on land conservation, land reclamation and a variety of programs on development of natural resources and the environment which are under community control could be beneficial for the poor, although the acreage under control is relatively small compared to area under the reforestation program of forests under concession (HPP).

The sources of economic growth since PELITA I are government expenditures, foreign and domestic investment, foreign trade and national consumption which constitutes the major component of aggregate demand.

Since PELITA I economic advances are still agrarian in nature, even though important structural changes occurred in the society. At the end of PELITA IV agriculture contributed 23.2% to the GDP, while the industrial sector contributed 14.4%, and the oil & natural gas sector : 19.8%. It should be noted that the industrial, trade and services sector also contain considerable agricultural components. The part of the population of Indonesia engaged in agriculture is still considerable. According to Susenas (1980) 56.3% of those who are 10 years of age or more are engaged in the agricultural sector, according to Susenas (1982) it is 54.7% and according to Supas (1985) it is 54.4%.

The number of labor force working in rural areas is also still considerable, i.e. 67.2% (Sensus, 1980), 65.4% (Susenas, 1982) and 67.4% (Supas, 1985). Recently, based on studies in 5 provinces, there are indications that the labor force in rural areas is increasing. On the other hand, participation in work in rural areas is decreasing. Thus, there is a tendency of increasing underemployment in rural areas. The conclusion is that up till the end of PELITA IV the agricultural sector and rural areas still play an important role in the economic development of Indonesia. It should be admitted that average income in the agricultural sector is relatively still low compared to that in other sectors.

It can be stated that macro-economic policies such as deregulations and debureaucratization, have stimulated big enterprises to grow more rapidly than small enterprises. It also tends to stimulate the entry and development of multinational corporations into Indonesia. The same is true in the case of

monetary policies introduced by the government. Deregulations, simplification of the bureaucratic process related to economic development, and introduction of monetary policies, all tended to liberalize the economy, because it was not accompanied by efforts to introduce institutional policies which could lead to improvement.

2.3. DEFINITIONS OF POVERTY IN INDONESIA

Poverty is a condition in a society where a small or great part of its members, or all of its members have low living standards. There are both qualitative and quantitative manifestations of low living standards, such as low income, improper housing, bad health, low levels of formal education or no formal education at all, high mortality rate, low employment expectancy, and low life expectancy. People living under such living standards face a difficult and hopeless life.

Rudolf S. Sinaga and Benyamin White (1980) recognized two types of poverty, i.e. natural poverty and artificial poverty. Natural poverty is poverty caused by a scarcity of resources and/or low levels of available technology. On the other hand, artificial poverty occurs when existing institutions are causing its members or society groups not to control economic entities or facilities on a equitable basis.

Also Selo Sumardjan (1980) divides poverty into two categories, namely individual poverty and structural poverty. Individual poverty is suffered by persons who are just lazy and do not like to work or whose health is continuously in bad condition. On the other hand structural poverty concerns groups of people in the society whose poverty is caused by their inability to utilize available sources of income.

Gunnar Myrdal (1968) states that the poor have only limited opportunities to overcome poverty, on the individual, group and country level. Myrdal primarily stresses the assessment of absolute poverty versus relative poverty. To eradicate absolute poverty development programs are imperative, and have to be considered as interalia. It should be noted here that Myrdal put more stress on the existence of an excessive population as the cause of poverty, instead of studying socio-economic problems related to price factors, wages, or the rate of interests, which could be a reflection of absolute poverty.

David H. Penny (1990), an expert on Indonesian development, dramatically stated that economic growth can result in poverty. He stated that it was like being wakened up by a bad dream when he realized that economic growth can result in poverty, in the sense that the number of poor people increased after economic growth. Many people could observe that economic growth caused inequity in high income. Furthermore high levels of poverty could be the result of economic growth. These comments were expressed studying Sriharjo and Sukamulia, two villages in Yogyakarta and North Sumatra respectively.

Based on the opinions stated above, basically poverty is a condition in a society where socio-economically the members of the society live under low standards of living. Criteria of low standards of living can be referred to the line of poverty. Aside from this, criteria on low standards of living can be related to basic human needs such as food, housing, health and employment.

It should also be noted that low standards of living may be due to a scarce resource endowment, low quality of human resources, low accessibility to capital, and backwardness in technology. On the other hand uncontrolled human population growth, uneven population distribution, and a social and institutional arrangement that cannot guarantee equity in income and social justice, could be the cause of poverty.

Several methods exists for the determination of the poverty line, among others that based on the need of food and nutrition as introduced by Sayogyo (1978). Another method is the so-called Head Count Index method (BPS, 1984) which consists of the determination of the percentage of the population living below the poverty line.

Here the determination of the poverty line is based on the amount of money spent monthly per capita for food and other needs such as housing, clothes, health care, education, and transportation. Several other methods exist to define the poverty line, such as that formulated by the World Bank (1976) and Sumitro (1978).

According to Sayogyo (1978) before the end of PELITA I more than 50% of the population of Indonesia lived below the poverty line. BPS (1992) stated that in 1976 40.08% (54.2 million people) of the population of Indonesia lived below the poverty line. In 1990 this declined to 15.08% (27.2 million people). The limit of the poverty line is set at the income needed for the expenditure of 2100 calories of food daily *plus* the expenditures to meet other basic human needs such as housing, clothes, health care, and transportation. The limit of the poverty line rises in line with the rise in the prices of consumer goods.

Based on data of the Central Bureau of Statistics, the percentage of the population living below the poverty line is declining rapidly. This rapid decline is thought to be due to the success of the Indonesian government in implementing a strategy of phased and sustained development. For instance the emphasis of PELITA I and PELITA II was on growth, while that of PELITA III on equity.

The data, dimension and assessments of the number of people in Indonesia may be right, but it may also be biased. This is caused by:

- (a) the approach used in assessing income is by proxy of expenditures, which tends to cause an upward bias,
- (b) inadequate data on food expenditures outside the household is available in the household samples of SUSENAS,
- (c) in the determination of the level of poverty, culture is not taken into consideration by BPS,
- (d) BPS does not take into account government policies (e.g. subsidies and pricing policies) in the determination of the level of poverty, and
- (e) BPS does not include such factors as the aspirations of the society and justice in the determination of the level of poverty.

From a study in several villages in wet ricefield (*sawah*) areas Santoso *et al.* (1988) by using criteria formulated by Sayogyo (1978) concluded that in 1981 a variation of 13% to 54% of the population lived below the poverty line, while in 1988 the variation was 14% to 45%. In mountainous upland areas the village population living below the poverty line in 1981 amounted to 72% to 96% of the population, while in 1988 it amounted to 57% to 60%. The reduction in the amount of people living below the poverty line is significantly influenced by non-agricultural development in the villages. This provides various employment opportunities for household members. In general the more varied the employment of household members and the greater the number of household members employed in non-agricultural sectors, the lesser the amount of the village population living below the poverty line. The same conclusions were drawn from a study conducted by Kabul Santoso (1977) in Sumberrejo Village, District of Pandaan, East Java. Here the average income of households is relatively high with a more equitable distribution of income, because household members are employed in agricultural and non-agricultural sectors.

Studies conducted by Kabul Santoso *et al.* (1992) revealed that in villages in five provinces (Lampung, West Java, Central Java, East Java, and South East Sulawesi) which have links with agroindustries, the farmers with less than five hectares of agricultural landholdings, who are planting crops relevant to the needs of the agroindustries, have a relatively high income which is more evenly distributed

among the farmers. The number of villagers living below the poverty line varied from zero to 70% of the population of these villages. Villages where nobody lives below the poverty line are coastal villages, where the villagers are either owners (*juragan darat*) or owner-operators (*juragan laut*) of fishing boats, or owning more than one hectare agricultural land. While among the population of lowland *sawah* areas and upland mountainous areas, above 20% of the population still live below the poverty line. They are farmers owning 0.5 ha agricultural land or less who are not employed in off-farm non-agricultural activities.

From what is stated earlier, the conclusion is that different results were obtained by the studies of Kabul Santoso *et al.* (1981, 1988 and 1992) and that conducted by BPS (Central Bureau of Statistics). The difference may be caused by:

- (a) differences in population and sample selection,
- (b) differences in approach and analysis, and
- (c) conceptual differences.

However, from the information stated earlier the conclusion is that the percentage of people living below the poverty line tends to be lower than that stated by BPS. However, both figures stated by BPS and Kabul Santoso *et al.* show that quantitatively the number of Indonesians living below the poverty line is still substantial. That part of the population of Indonesia still living below the poverty line can be divided into several categories based on access to resources and capital, culture and whether the local economy is an open or closed economy.

The effect of deficiencies in the methods to formulate the poverty line is that a variety of interpretations is expressed during discussions and seminars, and in media of mass communication and information, such as papers, radio and television broadcasts. Assuming that the number of people still living below the poverty line as stated by BPS is correct, there are still a couple of questions that need to be answered:

- (a) Does it mean that government efforts in implementing a strategy of managing poverty through economic growth and the formulation of eight routes of equity and other activities are on the right track?
- (b) Is it in fact government policies and strategies on economic growth which are presently implemented, that causes the widening of the ever increasing discrepancy in prosperity between the rich and the poor?
- (c) Is the present socio-economic system in conformity with the 1945 Constitution?
- (d) Is the introduction of a controlled free competition market system in the economy of Indonesia appropriate?
- (e) Does top-down planning induce participation of the people and the society in socio-economic development?

An important question is whether a reorientation of strategy is needed in efforts to cope with poverty, equity and justice.

To cope with poverty means endeavors to change the condition of a society living under low living standards to a condition of higher living standards, economically, socially, politically and culturally. This means that it is linked with efforts to develop capital, quality labor force, work opportunities, technology, both physical and non-physical.