

貧困問題とその対策：
地域社会とその社会的な能力育成の重要性

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総 研
J R
95-15

貧困問題とその対策：

地域社会とその社会的な能力育成の重要性

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

はじめに

途上国の貧困問題は、環境問題、人口問題等と同じく地球規模での取り組みが必要とされるグローバル・イシューである。それは、途上国人口の3分の1以上が絶対的貧困状況にあり、人道的観点からこうした人々の生活改善が急務であるという認識だけでなく、人類の生存を脅かす環境問題や人口問題への対処にあたり、これらの問題と密接な関係にある貧困の解消が不可欠であるとの認識によるものである。こうした認識のもと、途上国政府はもとより、二国間援助機関、国際機関そしてNGO等により、貧困解消に向けての様々な努力が続けられている。

国際協力事業団においても、1989年の「分野別（貧困）援助研究会」の設置を一つの契機に、企画部にWID、環境、貧困等のグローバル・イシューの主管部署である「環境・女性等事業推進室（現環境・女性課）」の設置（1991年）、貧困問題に関する研修教材の作成、職員、専門家対象の貧困関連の研修コースの開設、さらには、貧困問題を中心に据えた援助事業の実施等、新たな試みが展開されてきている。

本調査研究は、こうした事業団での貧困問題への一連の取り組み努力をさらに促進していくため、具体的貧困対策事業の計画、実施にあたって留意すべき点を整理することを目的として実施された。特に、本調査研究では、貧困問題に対処するにあたり、地域社会への着目とその社会的能力育成が不可欠との認識のもと、こうした点にいかにか配慮していくべきかを検討している。

なお、本調査研究の実施及び報告書の取り纏めにあたっては、本研究会のメンバーはもとより、事業団内の関係各課、インドネシア事務所、さらには、現地調査訪問プロジェクト関係者に多大なご協力を頂いた。ここに、心より感謝申しあげたい。

また、本報告書が、関係各位の参考書として活用され、より持続的かつ効果的な貧困対策事業の計画、実施に資することを期待するとともに、更なる実務的な調査研究の継続的実施に向けて、各位のご意見、ご示唆をお願いしたい。

最後に、本報告書に記載された内容は、研究会メンバーの責任のもとに取り纏められたものであり、もとより、国際協力事業団の組織としての意見を代表するものでないことを申し添える。

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 岩波 和俊

目 次

要約

本編

第1章 調査研究の概要	1
1 背景と目的	1
2 実施体制、実施方法及び実施期間	
3 報告書の構成及び留意点	
第2章 貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性	
1 貧困対策の基本的認識及び政策対応の変化	
2 貧困問題の本質と従来型対応の限界	
3 地域を基盤とした貧困対策：地域社会の社会的能力育成の重要性	
4 地域社会の社会的能力育成：内部システムへの働きかけ	
5 地域社会の社会的能力育成：行政、市場等外部システムへの働きかけ	
第3章 事例分析	
1 エチオピア・ウォロ州飲料水改善プログラム	
2 パプアニューギニア小規模農家による市場へのアクセス及び食糧供給改善プロジェクト	
3 韓国セマウル運動	
4 事例から示唆されること	
第4章 JICAの貧困対策事業の計画、実施にあたっての今後の課題	
1 地域に着目した貧困対策事業の理論的枠組みと実施上の基本的留意点	
2 貧困対策事業のJICA事業への適用と課題	

資料編

第1章 JICAの貧困問題への取り組みの現状	
1 全JICA向けに作成された貧困関連の研究報告書及びガイドブック	
2 JICA援助事業の貧困関連の実績	
3 JICAの貧困関連の研修	
第2章 JICAの貧困関連事業の事例報告	
1 青年海外協力隊チーム派遣インドネシア南スラウェシ州バル県地域総合開発支援プロジェクト	
2 インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画プロジェクト	

要 約

本調査研究は、具体的貧困対策事業の計画、実施にあたって留意すべき点を整理することを目的として実施された。特に、本調査研究では、貧困問題に対処するにあたり、地域社会への着目とその社会的な能力育成が不可欠との認識のもと、こうした地域社会の社会的な能力育成とは何か、何故それが貧困対策との関連で重要であるのか、また、それはどのように図られるのかを明らかにし、その上で、JICAスキームを念頭にこうした地域社会の社会的な能力育成に配慮した貧困対策事業の計画、実施にあたり課題となる点を検討、整理することを目的とした。

本報告書は、本編及び資料編により構成されているが、まず本編第1章において、本調査研究の背景及び目的、実施体制及び実施方法等、調査研究の概要を記述した。

第2章では、貧困解消に向け地域社会に着目する必要性と地域の社会的な能力育成の重要性について概説が試みられている。

まず、ここでは、貧困を「必要な資源・サービスの欠如した状況」と捉える従来の貧困の捉え方、及び、貧困層への資源・サービスの供与を普遍的な方策として重視してきた従来の貧困対策に対し、以下の点から限界があることを指摘している。即ち、貧困問題は、その本質において、構造的な問題であり、その解消は資源・サービスの供与のみをもっては期待できないこと、また、貧困を生み出す要因は地域により異なるため、貧困に対処するにあたっては地域配慮が不可欠であること、そして貧困問題は総合的な取り組みが必要とされる問題であり、貧困層のみへの働きかけではその効果にも自ずと限界があることである。そして貧困解消に向けての貧困対策事業の計画、実施にあたっては、地域の固有性に配慮しながら、貧困層に対する単なる資源・サービスの供与に留まらず、それらを有効に活用しながら、かれら自身が主体的に貧困を解消してゆくための組織化ならびに地域の社会的な能力の育成、強化を追求することが重要であるとしている。

社会的な能力の育成とは、貧困解消にむけての「資源・サービスの適切な提供メカニズムの整備、強化」とそれらを「運用、管理し、開発目的を達成できる地域住民の能力育成強化」を内容とするものである。前者は、具体的貧困対策事業の計画、実施において行政システムや市場システムの整備・強化を通じて行なわれるが、それは、必要な資源が適切かつ確実に提供されることを可能にし、貧困解消に向けての外部要件を充足するものである。また、後者の能力育成に関しては、住民参加型アプローチ（PA）と社会的準備（ソーシャル・プレパレーション：SP）、さらに、地域の伝統システムへの配慮及び活用が肝要である。住民参加型アプローチは、プロジェクトの受容性、実現性を高めるとともに、事業を運営、管理し、その成果を維持していくために必要な技術、知識、態度等を住民自身が経験的に修得し、事業の持続発展性を高めることとなる。また、社会的準備は

PAの一部ではあるが、住民の問題解決能力の育成の前提となる住民の意識化（問題認識と当事者意識の醸成）、そして組織化（集団で問題に対処するにあたっての役割分担等）を促進するものである。また、社会的な能力育成に配慮した貧困対策事業の計画、実施にあたっては、地域住民の知恵及び経験が既に蓄積されている伝統的組織や慣習等にも着目し、活用していくことが重要であろう。

第3章は、第2章で展開した議論を具体的事例の中で説明することを目的としている。ここでは、エチオピアの「ウォロ州飲料水改善プログラム」、パプアニューギニアの「小規模農家による市場へのアクセス及び食糧供給改善プロジェクト」、また、韓国の「セマウル運動」を取り上げ、貧困対策事業の事例分析を試みている。第2章との関連で、これらの事例から以下の重要性が指摘されている。まず第一に、地域住民のニーズと能力を把握するための事業立案前の社会調査の実施、第二に、地域住民の問題認識の過程と当事者意識の醸成（意識化）及び問題対処にあたっての住民間の役割分担等の調整等（組織化）を含む事業実施前の地域住民の社会的準備（SP）のプロセス、第三に、事業の適性及び持続性の向上を図るため、また、地域住民の問題処理能力の育成を図るための事業の立案・計画段階からの住民参加と学習アプローチ、第四に、地域社会に既に醸成している伝統的社会的関係、規範、組織への配慮及び活用、そして、第五に、事業実施に関連する様々な組織の間の協議・共同メカニズムの構築、第六に、事業の成否に大きな影響を与える市場の役割及び状況の検討である。

第4章では、これまでの議論を踏まえた上で、JICAスキームを念頭に置きながら、地域に着目し、また、地域の社会的な能力育成に配慮した有効な貧困対策事業を展開していくにあたり課題となる点を検討、整理している。

まず、より効果的な地域対応、地域配慮を可能にするため、地域事情に通じ、プログラミングを主な業務とする要員（インハウス専門家）の在外事務所への配置、それによる現地の人材活用、ローカル・コンサルタントの起用等を通じた在外事務所の機能強化、また、地域対応型専門家の積極的採用及び養成等の必要性が挙げられている。また、地域社会の社会的な能力への配慮という点に関しては、社会調査の重視、社会セクター専門家のプロジェクトへの配備、また、社会的準備のプロセスを事業に盛り込んで行くため、こうした面での経験を豊富に持つと考えられるNGOとの連携促進、さらに、地域の社会的な能力育成の重要性に関するカウンターパートの理解促進および研修強化の重要性も指摘されている。また、地域社会に着目し、その社会的な能力育成に配慮した有効な貧困対策事業の展開にあたり、現在ある様々なスキームをいかに組み合わせていくのか、例えば、個別専門家派遣とプロジェクト方式技術協力（プロ技）の組み合わせや、プロ技と協力隊の組み合わせ等、地域配慮や社会的準備をより有効に行っていくため、異なったスキームの連携及びパイロット事業の実施も課題として提示されている。また、こうした分野における継続的調査の必要性についても言及している。

資料編においては、JICAの貧困関連事業を取り上げている。第1章においては、J

I C Aの貧困問題への取り組みの現状を概観し、第2章においては、現地調査で訪問した青年海外協力隊チーム派遣事業「インドネシア南スラウェシ州バル県地域総合開発支援プロジェクト」と「インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画プロジェクト」の事例報告を取り纏めている。両プロジェクトとも、地域社会への着目、また、地域社会の社会的能力育成という点で興味深いものであり、今後の類似プロジェクトの形成、実施にあたり多くの示唆を提供するものとの認識から資料編で取り上げることとした。

本 編

第 1 章 調査研究の概要

目 次

- 1 背景と目的
- 2 実施体制、実施方法及び実施期間
- 3 報告書の構成及び留意点

第1章 調査研究の概要

1 背景と目的

1994年の国連統計によると、世界人口56億人のうち、年収275ドル（購買力平価換算）以下の最貧困層の人口は13億人に上る。これらの貧困な生活を強いられている人々の生活状況が改善され、その数が急激に減少するという見通しはほとんどたっていない。また、相対的貧困に関しても、地域間、所得階層間、社会集団間の格差は、過去数十年間拡大傾向にあり、こうした傾向を改善すべくより一層の意識的な努力が払われない限り、その傾向はますます助長されていくと予想される。

このような貧困問題の解消は、人道的観点からのみならず、人口問題や環境問題、さらには、地域紛争や部族対立等、地球社会が直面する課題を解決していくためにも不可欠のものである。即ち、人口問題、環境問題そして貧困問題の間には悪循環の構造が認識されており、人口問題や環境問題等、地球的規模の問題に対処していくにあたり、貧困問題解消への取り組みはその前提を成すものである。また、途上国の希少な資源の配分をめぐる対立や地域間、所得階層間、社会集団間の格差の拡大は、不平等及び不公正を助長し、部族や民族等の集団間の争いや地域紛争を招く潜在的要因となっている。

このように貧困問題に対しては、各国政府、二国間援助機関、国際機関、NGO等様々なアクターによる早急かつ有効な取り組みが必要とされている。JICAにおいても、1989年の「分野別（貧困）援助研究会」の設置を一つの契機に、貧困問題に対する新しい試みが展開されてきている。しかしながら、JICA事業における貧困問題への取り組みは開始されたばかりであり、具体的な貧困対策事業の計画、実施にあたって留意すべき点等が未だ十分整理されているとは言い難い。

本調査研究では、かかる問題認識より、具体的な貧困対策事業の計画、実施にあたって留意すべき点を検討する。特に、ここでは、貧困問題に対処するにあたって地域社会とその社会的能力育成が不可欠であるとの認識のもと、こうした地域社会の社会的能力の育成とは何か、何故それが貧困対策との関連で必要であるのか、また、それはどのように図られるのかを明らかにし、その上でJICAスキームを念頭に、こうした地域社会の社会的能力育成に配慮した貧困対策事業の計画、実施にあたり課題となる点を検討、整理することを目的とする。

2 実施体制、実施方法及び実施期間

2-1 実施体制

JICA職員、国際協力専門員、ジュニア専門員及び外部有識者よりなる研究会を設

置し、事務局を国際協力総合研修所調査研究課に置いた。研究会のメンバーは以下の通りである。

大浜 裕	日本福祉大学経済学部助教授
二宮 雅信	国連地域開発センター研究員
大野 政義	国連地域開発センター研究員
赤松 志朗	JICA国際協力専門員
黒柳 俊之	JICA無償資金協力業務部計画課長代理
本田 恵理	JICA企画部連携協力推進室職員
古谷 典子	JICA企画部環境・女性課ジュニア専門員
菅原 鈴香*	JICA国際協力総合研修所調査研究課ジュニア専門員
	* 事務局兼務

2 - 2 実施方法

研究会メンバーによる討議、文献調査、事例分析及び現地調査をもとに本調査研究は実施された。調査研究実施期間中、計8回の研究会が開催されたが、第一回の研究会にて調査研究の内容（報告書内容）と各章の原稿素案作成分担につき下記のように決定され、二回目以降の研究会での討議は、提出された各担当の原稿素案を検討することが中心となった。本報告書は、こうした研究会での議論をもとに加筆、修正された原稿を、最終的に事務局で編集した上で取りまとめたものである。

原稿執筆分担

本編

第1章 調査研究の概要	事務局
第2章 貧困問題とその対策：地域社会の能力育成の重要性	大浜 裕
第3章 事例分析	
1 エティオピア・ウォロ州飲料水改善プログラム	二宮 雅信
2 パプアニューギニア小規模農家による市場へのアクセス及び食糧供給改善プロジェクト	大野 政義
3 韓国セマウル運動	大浜 裕
4 事例から示唆されること	二宮 雅信、大野 政義
第4章 JICAの貧困対策事業の計画、実施にあたっての今後の課題	赤松 志朗、黒柳 俊之

資料編

第1章 JICAの貧困問題への取り組みの現状	本田 恵理、古谷 典子、菅原 鈴香
第2章 JICAの貧困関連事業事例報告	
1 青年海外協力隊チーム派遣インドネシア南スラウェシ州	赤松 志朗

バル県における農村生計向上プロジェクト

2 インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画 プロジェクト

菅原 鈴香

調査研究の進め方としては、まず、貧困問題に対処するにあたり、何故地域社会の能力育成に着目する必要があるのかを検討し、その上で、3つの貧困対策事業の事例分析から、有効な貧困対策事業の計画、実施にあたって留意すべき点を纏めることとした。また、JICAの貧困関連事業の現状を把握するため、文献及び聞き取り調査を実施すると同時に、インドネシアにおいて展開されているJICA支援プロジェクト2件について計10日程度の現地調査を実施した。こうした議論を踏まえた上で、JICAスキームを念頭に、今後、地域社会の能力育成に配慮した有効な貧困対策事業を計画、実施していくにあたって、課題となる点を整理することとした。

2 - 3 実施期間 : 平成6年7月から平成7年3月

3 報告書の構成及び留意点

本報告書は、主要な読者としてJICA職員、国際協力専門員、ジュニア専門員、青年海外協力隊員、専門家やプロジェクト調整員等、JICA事業に関わる人々を想定し、本編及び資料編の二部から作成されている。本編では、本調査研究の概要を説明した第1章に続き、本調査研究の主要テーマである、貧困問題対処にあたって何故地域社会の社会的能力育成に着目する必要があるのかを第2章で概説している。さらに第3章では、エチオピア、パプアニューギニア、韓国で実施された貧困対策事業を検討し、事例からの示唆をまとめることにより、第2章で展開された議論を具体的事業の中で理解してもらうことを目的としている。第4章では、それまでの議論及び資料編に纏められた現地調査報告を踏まえた上で、今後、JICAスキームにおいて、地域社会の能力育成に配慮した有効な貧困対策事業を展開するにあたり、課題となる点を検討、整理している。資料編は、JICA事業に焦点をあて、JICAの貧困問題への取り組みの現状を概観した上で、本編で展開された議論のもとに実施されたJICAの具体的貧困関連事業の現地調査報告を纏めている。

なお、本報告書では、全JICA向けに作成された「分野別（貧困）援助研究会」報告書^{注1}及び「貧困対策ガイドブック」^{注2}の基本認識を踏襲し、「貧困問題及びその対策事業は、セクターやスキームの一つではなく、どのセクター、スキームにおいても配慮されるべきもの、また、トータルな取り組みを必要とするべきもの」として捉えている。また、本報告書では貧困対策を大きく以下の3つに分類し、用語を使い分けている。すなわち、貧困層が直接裨益することを目的とし、貧困層にターゲットをしばった

注1 国際協力事業団編、『分野別（貧困）援助研究会報告書』、1990年7月

注2 国際協力事業団企画部編、『貧困問題ガイドブック』（内部資料）、1994年3月

対策を直接的貧困対策、また、貧困層にだけターゲットしぼってはいないが、相対的貧困地域に焦点をあて、その地域全体の底上げをはかる対策を貧困地域対策、さらに、貧困層や相対的貧困地域に焦点をしぼっているわけではないが、各事業の計画、実施において貧困層への配慮を行っているものを貧困配慮事業としている。

また、本調査研究においては、貧困解消との関連において地域社会の社会的能力育成の重要性が指摘されているが、本調査研究で展開された議論は、貧困対策事業に限らず、少なからず他の事業にも適用されるところの多いものであることを最後に記しておきたい。

第2章 貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性

目 次

はじめに

- 1 貧困対策の基本的認識および政策対応の変化
- 2 貧困問題の本質と従来型対応の限界
- 3 地域を基盤とした貧困対策：地域社会の社会的能力の重要性
- 4 地域社会の社会的能力育成：内部システムへの働きかけ
- 5 地域社会の社会的能力育成：行政、市場等外部システムへの働きかけ

第2章 貧困問題とその対策：地域社会とその社会的な能力育成の重要性

はじめに

開発が国際的関心事として登場してきた1960年代から今日まで、発展途上国における「貧困撲滅」はその中心的政策課題であった。事実、開発途上国政府を初め、それを支援する先進国政府ならびに国際援助機関は、過去30年にわたって多大な資金・技術を投入し、その目的達成のためにより有効な政策手だてを求めて試行錯誤を続けて来た。しかし、そうした努力にも関わらず、開発途上諸国における貧困は解消されるどころか益々拡大する状況にあり、地球規模で取り組むべき課題として今日も存在している。

こうした状況の中で、貧困問題解消へ向けた途上国政府ならびに国際援助機関は、「資源・サービスの供与と供与メカニズムの整備」という従来の政策課題に加えて、「供与された資源を活用していく社会的な能力の育成」を併せて追求する戦略の必要性を認識するに至った。特に、社会的な能力の育成は一般論としてではなく、開発事業が展開される具体的な「場」としての「地域社会」との関連において、それを追求することが求められるものとなっている。本章は、こうした貧困対策に関わる一連の変化を、貧困問題の本質を再検討する中で考察し、将来のより実効性のある貧困対策の枠組みの形成ならびに援助政策の改善に資する事を意図するものである。

1 貧困対策の基本的認識および政策対応の変化

今日論議の対象とされる途上国の貧困対策の原型は、戦後独立間もない途上諸国における社会政策あるいは社会開発政策に見いだされる。そこでは、「生存への保障」が基本理念として設定され、貧困は一般的に「住民がその生産、生活活動を全うしていくために必要な資源・サービスが欠如した状況」と規定され、それらの量的充足がその第一義的な政策課題であった。その課題達成に向けて、途上国政府やそれを援助する先進国政府・国際援助機関は様々なアプローチを試みた。

まず、生産力の拡大およびそのための社会経済基盤整備を最重点課題とした1960年代においては、トリクル・ダウン理論やグロス・ポール理論を中核に、市場を通じて経済発展の恩恵を貧困層に波及させるといった間接的貧困対策が追求された。しかし、市場環境が十分に整備されていない中でこの様な政策追求は、当初の意図に反して、産業間・地域間・所得間の格差を増大させる結果をもたらした。1970年代に至ると、上記の反省から、未成熟な市場機能を補完し資源・サービスをより直接的に貧困層に供与するため、地方行政制度の拡充整備を基軸とした政策が導入展開された。しかし、ここでも資源・サービスの供与側面の整備に終始し、これらを受け取る側である地域社会の資源の管理、運用能力の育成を怠ったがために、多くの場合、地域有力者と行政との間の癒着や更なる所得格差の増大が結果される事となった。こうした「市場の欠陥」並びに「行政の限

界」に直面する中で、1980年代においては、途上国政府や国際援助機関は開発行政の末端に位置し、供給される資源やサービスの受け皿として機能する地域社会の組織形成や開発能力の育成にその活路を見いだしていく事となったのである。時期を同じくして登場してきたNGOによる「住民参加」、「自助努力」の規範に基づく諸事業は、優れて貧困撲滅対策としての性格が強く、住民組織の形成およびその能力育成の方向に拍車をかける結果となった。

この様に、今日の貧困対策は、貧困層に対する単なる資源・サービスの供与に留まらず、それらを有効に活用しながら、彼ら自身が主体的に貧困を解消していくための組織化ならびにその社会的能力の育成強化を追求するものとなっている。ここでは、個人と言うよりは、むしろ地域住民全体の自立的な開発活動に、そしてそれを支えていく地域の社会経済的諸環境および制度に関わる、その意味で極めて「地域社会」のあり方そのものが論議の対象となる性格のものなのである。即ち、ここにいう「社会的能力の育成強化」とは、「資源・サービスの適切な提供メカニズムの整備強化」と、それを確実に「運用、管理し、開発目的を達成できる地域住民の能力の育成強化」を内容とするものであり、その意味するところは極めて複層的かつ総合的な性格をもつものとなる。その結果、開発援助のあり方も、中長期的に開発への社会的能力の地域社会への内在化を促進する様な戦略的かつ柔軟な形態が必要とされてくるのである。

2 貧困問題の本質と従来型対応の限界

貧困対策の政策課題として「地域の社会的能力の育成強化」を考えるに際し、その前提として従来の政策が十分に効果を挙げ得なかった理由を貧困問題の本質との絡みで考察しておこう。

2 - 1 発展機会の構造的遍在

そもそも、貧困問題とは優れて社会構造的な性格を持つ。今日、貧困層とは農村の土地無し農民（小作農・農業労働者）、零細漁民、都市スラム住人および少数部族の人々等を総称する意味で用いられているが、これらの人々は自らの生産、生活に必要な基本的資源を部分的にしか所有せず、またそれへのアクセスが極めて限られた状況に置かれた人々である。そうした状況を生み出しているのは、彼ら自身が置かれた、例えば地主＝小作といった封建的な経済社会関係、即ち生産手段の所有関係に基づく「社会構造」そのものである。その構造ゆえに「貧困の悪循環」は、貧困層自身の伝統的相互扶助に基づく努力や政策プログラムによる資源・サービスの提供に関わらず、世代を越えて再生産されていく。また、資源およびそれへのアクセスを持ち得ない状況は、貧困層の人々が自らの生産や生活に必要な資源を自立的に管理、運用していく能力を経験的に形成していく機会を奪い、結果として自らの生活を地域有力者に依存していく状況をもたらしている。このような地域有力者による資源の個人的提供を媒介とした支配＝被支配の社会関係の維持再生産は、貧困層の人々を分断化し、彼らが自らの問題解決に集団的に取り組む機会と意欲を奪

う事にもなっている。

2 - 2 多様な地域 = 多様な貧困状況

また、貧困問題とは地域に固有の性格を帯びたものであり、それは二通りの意味をもつ。第一に、貧困層の人々が具体的な生産、生活活動を営む場としての地域生態環境の相違である。それは、貧困層の経済活動の内容や領域的範囲を、また生活や消費活動に利用可能な資源の選択を決定づけ、その利用管理に関わる多様な社会関係を結果する故に、無視できない要素である。第二には、社会環境という意味での地域行政システムならびに地域市場のあり方の相違である。両者は、貧困層の人々がその生産、生活活動に必要な資源・サービスを調達する上で外部機会を提供するものであるが、その成熟の度合ならびにそれへのアクセスの有無は、貧困層の人々の直接的な資源調達ならびにその管理運営能力の経験的形成に大きな相違をもたらすものである。「必要な資源・サービスが欠如した状態」という現象としての貧困は同じ様に現れても、その背景要因においては地域的な固有性があることを認識しておく必要がある。

2 - 3 地域社会の3つの構造機能側面

さらに、貧困問題とは複合的な相関関係を内包したものである。その複合性には三つの側面が指摘される。まず、対象的側面では経済活動と生活消費活動の連動性および不可分性が挙げられる。両者は相互に因果関係を有し、貧困の解決には総合的な対応が必要となる。第二には、構造機能的側面からみた地域住民の資源の管理運営能力と組織制度の間の関連性である。ここでも両者は補完関係を示し、貧困問題解決への能力、経験は組織に蓄積され、組織はまた必要に応じてその経験を再生産する形で新たな問題に対応していく。そして、第三には先にも触れた資源・サービスの提供受領をめぐる制度システム上の整合性ならびに成熟度の側面である。これは第二の構造機能を支える外部社会環境を構成し、貧困対策の政策チャネルにも相当するものであるが、これら外部システムが未成熟、あるいは不整合な状況下にあっては貧困解決への要素機会は得難いものとなる。

これらの考察から、貧困とは単に「資源・サービスの欠如した状況」ではなく、「地域住民の生産、生活活動に必要な資源・サービスを調達し、管理運用していく能力とそれを可能にしていく社会的制度メカニズムが未成熟な構造機能状況」と再定義されるであろう。つまり、貧困とは特定地域における、優れて構造機能的な問題であり、従って、総合的な地域社会の制度システムの枠組みにおいて扱われるべきものであるにも関わらず、従来の貧困対策は、貧困層を政策対象として抽出し、彼らの置かれた社会関係を十分考慮しないままに実施されてきた。また、その結果、従来の貧困対策は、先に述べた通り貧困を現象側面から量的にのみ把握し、政策プログラムによる資源・サービスの供与という対処療法的な対応に終始している。さらに、セクター別の縦割り行政が、効果的な貧困対策の実施を阻み、多くの場合、行政側から提供される開発事業に対する住民の側の混乱や無関心を生み出してきた。これらの事が相まって、政策担当者に貧困が再生産されていく地域

社会の固有な動態メカニズムに関する視点を喪失せしめ、貧困層の人々を資源・サービスの単なる受益者と位置づける事になったのである。

1980年代から注目されてきた「社会的能力の育成強化」という視点は、こうした従来の貧困対策が抱えている諸限界を克服しようとするものであるが、それは一般的・抽象的なものとしてではなく、貧困層の人々が暮らす具体的な地域社会の状況において追求されるべきものなのである。

3 地域を基盤とした貧困対策：地域社会の社会的能力の重要性

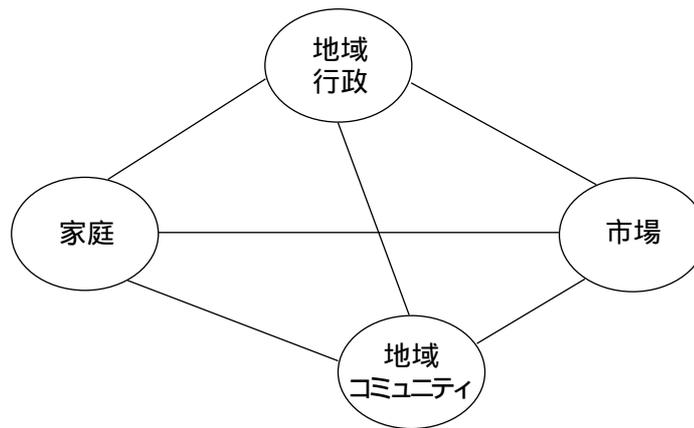
これまでの議論から、有効な貧困対策とはその対象となる貧困層の人々だけでなく、彼らその一部を構成する全体的な地域社会の制度システムそのものに働きかける、言わば「地域総合」的な性格および内容のものであることが理解されるであろう。持続的発展の観点から考慮すれば、地域社会そのものに自立的な開発能力とそれを支える制度メカニズムを内在化させていくことが重要と言える。貧困の一側面に対して短期的に資源供与をもって働きかける従来の手法では、一時的な成果は挙げ得ても貧困問題そのものを解決することは出来ないのである。

この様な地域社会を基盤とし、地域総合的な性格を持つ貧困対策は、「地域住民が自らの生産、生活活動に必要な資源・サービスを調達し、自立的に管理運用していく能力を育成強化すると共に、それを支えていくための組織・制度を有機的な連関のもとに整備拡充していくプロセス」と規定する事ができる。それは、正に地域社会そのものの変容を引き起こしていくダイナミックな変化のプロセスでもある。

ところで、地域社会とは、家庭と国家の中間に存在する極めて広い社会領域を漠然と示す概念として用いられ、その具体的な範囲およびレベルは、それが論じられるコンテキストの中でその都度使い分けられてきている。ここでは地域に着目し、その社会的能力の育成強化を図るという研究会の観点から、以下の様に「地域社会」の規定を与え、以下の議論に供する。

即ち、「地域社会」を構造機能的視点から貧困撲滅を有効に展開していく能力・メカニズムが有機的に形成され得る社会領域的空間と把握し、政策的働き掛けの対象を明確にする意図から、それを一つのシステム体系と位置づける。貧困家庭がその経験的能力の形成を追求していく上で基本的前提となる資源・サービスへのアクセスは、一般的には政策や行政チャネル、市場、そしてコミュニティ内の様々な相互扶助慣行等のいずれか或はその組合せによって得られる。これらは各々、地域行政システム、地域市場システム、地域コミュニティシステムとして固有の構造機能をもつものであるが、それらは貧困家庭との間で図1に示された相互関係を形成しており、これらによって総合的に構成されるものをここでは「地域社会システム」としておく。

図1：地域社会システムを構成する要素と相互関係



「地域の社会的能力」の育成に関する論議において第一義的に追求されるのは、上図の貧困層を含む家庭とコミュニティの間に形成される資源・サービスの集団的な調達および管理運営能力の育成強化とそのため住民の組織化である。そこにおける地域社会の単位は、住民が伝統的相互扶助や労働交換慣習に基づいて日々の生産、生活活動を行う生活単位としての村、或は地域コミュニティであり、今日、開発現場でN G O等がコミュニティ・ディヴェロップメントと言う場合のコミュニティがこれに相当する。そうした社会単位における組織化を含む能力育成は、外部から提供される資源・サービスを適切に受取り、再分配していく受け皿の能力強化、即ち、コミュニティ・システムの育成強化として極めて重要である。しかし、上図に示した相互関係からも明確な通り、それは個別対応のみによって達成される訳ではなく、全体的な地域社会システムの枠組みの中で相互連関的に追求してゆかなければならないものである。換言すれば、コミュニティの能力は、それを取り巻く地域行政や市場の能力育成ならびに制度的整備が前提となって初めて育成され、コミュニティ外部のシステムとの有機的連関が存在して初めて形成され機能されるものである。従って、「地域の社会的能力」の育成強化には、具体的プロジェクトを媒介として直接的にコミュニティに働きかけると共に、行政制度や市場に対してもその地域的固有性に十分な配慮をした上で、必要な施策を同時に展開していく総合的な取り組みが必要なのである。

4 地域社会の社会的能力の育成：内部システムへの働きかけ

ここでは、貧困家庭の観点から先に述べたコミュニティシステムを内部システムと位置付け、地域行政システム及び市場システムを外部システムと規定する。上述の「地域社会システム」への総合的な働きかけを前提とした上で、まず、コミュニティのレベルで社会的能力を育成強化していくに際して、重要と思われる留意点を考察しておこう。これにはコミュニティ外部から仕掛ける際の手法に関するものと、内部において形成されてきた伝統的メカニズムに関するものがある。

4 - 1 住民参加型アプローチ（P A）と社会的準備（S P）

まず、コミュニティ外部から働きかける能力育成の手法については、今日盛んに論議されている「パーティシパトリー・アプローチ（住民参加型アプローチ：P A）」の手法が不可欠の要素となる。これは、プロジェクトの受容性・実現性を高めることもさる事ながら、より重要な点は住民自身がプロジェクトの全プロセスに主体的に参加する事を通じて、開発の成果を継続的に維持管理していくに必要な技術、知識、態度等を経験的に学習し、修得していく事を可能にすることで、持続発展性を担保するところにある。P Aは、住民の問題解決能力の育成の前提として住民の意識化・組織化を進め、そのプロセスの中で経験的な能力育成を展開する点において重要かつ効果的な手法である。ここにいう意識化とは、住民が自らの生産、生活に関わる問題状況を客観的に把握し、その原因を社会構造との関連においても認識し、その解決に向けて自助努力に基づく集団的な対応の必要性への認識を喚起していくプロセスである。住民の明確かつ批判的な問題認識の形成と、問題解決への自立的、集団的対応を可能とする住民組織の形成を中核としたこのプロセスは、「ソーシャル・プレパレーション（社会的準備：S P）」と称されており、それは外部から供与される資源を住民が主体的に管理運用していくための規範および組織の形成を目指すものに他ならない。従って、資源・サービスを供与する前にこのプロセスを踏んでおくことはプロジェクトの成否を決定し、また持続的発展への基礎づくりとなるだけに極めて重要である。こうした手法に習熟したN G Oと政府行政機関、国際援助機関との連携協力が必要とされる由縁である。

4 - 2 地域の伝統システムと自己組織力

次に、地域には、地域住民が伝統的に、また経験的に創りだしてきた資源の利用・管理システムが存在する。それらは新たな社会環境に対して、機能的に不十分である点是否めないにしても、地域住民が限られた資源賦与状況の中で集団的にそれを活用しあい、相互の維持存続を図っていくために創りだされた最善のものであるからである。従って、これを否定するのではなく、むしろ積極的に活用しそれを強化していくことが重要である。

ところで、こうした集団対応には 基本的要素として資源、組織、規範によって成り立っており、それらは状況に応じた組合せのもとで目的達成に向けて機能している。一方、地域住民を取り巻く社会環境は不断に変化しており、その中で住民は外部の変化を選択的に取り込みながら、相互協議を通じてこれらの要素を組み替える事によって組織活動の維持存続を図っていく。こうした地域の能力を自己組織力というが、それは全ての地域社会に平等に存在している訳ではなく、個々の地域社会の資源賦与状況とその利用管理に関わる住民の経験蓄積の度合によって異なるものである。そして、ここで論議している社会的能力の形成とは、本質的にはこうした自己組織力の育成強化を意味している。

また、この自己組織力について留意すべき点は、それが形成されている社会領域単位は資源によって異なっていることである。伝統的には、そうした様々な集団組織対応は地域

住民の生活単位である自然村、或は種族・宗教等を媒介とした特定社会グループの範囲において見い出せる一方、政府の側が資源・サービスを提供する単位とする行政村では、それは必ずしも人々の自己組織力が経験的に形成されている社会領域単位とは一致しないことにも留意することが重要である。

5 地域社会の社会的能力の育成—行政、市場等外部システムへの働きかけ

一方、先に述べた伝統的コミュニティシステムを内部システムと位置づけ、地域の行政システムや市場システムを外部システムと規定する場合、これら外部システムと社会的能力の整備強化はどの様に展開されるべきであろうか。

外部システムに基本的に要求されるのは、地域住民（組織）にとって必要な資源・サービスを必要な時に必要なだけ提供することである。この点については、市場システムよりも地域行政システムが、より直接的に構造機能的改善を進めるべきであり、具体的には資源・サービスの供与受領メカニズムの整備拡充（住民の自己組織力が形成される単位との連結）と各担当行政機関相互間の協議共同メカニズムの創出、住民参加を踏まえたプロジェクト計画管理能力の向上等がその対象となるであろう。

他方、市場システムに政府行政が直接関与していくには限界があるが、地域住民の経済活動の選択肢を拡大し、それへの参加を通じて市場対応能力を経験的に強化していく様な政策は積極的に展開するべきであろう。例えば、貧困層を対象とした農村金融の整備、共同組合活動の育成促進、公設市場の導入整備、代替的流通システムの整備育成、高収入作物の導入と技術指導等、貧困層住民の経済活動および能力形成を側面的に支援していくものが挙げられる。

こうした行政システムおよび市場システムの拡充整備は、地域コミュニティの組織化および能力形成を促進していく上において、不可欠な外部要件の充足を目指すものに他ならないが、再度留意しておくべき事は行政システムおよび市場システムの拡充整備といった開発事業は、展開される地域の具体的状況に応じて選択的かつ戦略的に進められるべき点である。

地域の社会的能力の形成および内在化というものを志向する貧困対策は、一朝一夕に展開できるものではない。また、貧困対策の個々のプロジェクトが先に述べた地域社会システムの全ての側面に働きかけることが難しい事は、自明の事柄である。しかし、個々の貧困対策プロジェクトの計画、実施において、ここに述べてきた地域社会開発の視点を踏まえ、地域社会の資源の管理、運用に関わる能力及び組織制度の拡充を継続的に積み上げていくことは、極めて重要である。その意味で、地域社会における住民参加による持続的発展への基礎づくりは、これからの開発の基本的あり方といっても決して過言ではないであろう。従って、先進諸国ならびに国際援助機関による貧困対策支援も、従来の資源提供をさらに強化すると共に、より地域社会の開発能力の育成およびその社会環境整備に力点を置いた形で展開されることが望ましい。

第3章 事例分析

目 次

- 1 エチオピアウオロ州飲料水改善プログラム
- 2 パプアニューギニア小規模農家による市場へのアクセス及び食糧供給改善プロジェクト
- 3 韓国セマウル運動
- 4 事例から示唆されること

1 エチオピア・ウォロ州飲料水改善プログラム

目 次

はじめに

- 1 - 1 プログラム実施以前の飲料水改善事業の問題点
- 1 - 2 南ウォロ州の一般概況
- 1 - 3 ウォロ州飲料水改善プログラム
 - (1) 目的
 - (2) 貧困対策および貧困配慮としての位置づけ
- 1 - 4 プログラムの活動報告
 - (1) プログラム供給側の組織体制づくり
 - (2) ニーズ及び事業運営に関わる組織調査と調査を通じての住民参加の促進
 - (3) 住民の維持管理能力を考慮した資機材の選択及び供与
- 1 - 5 事例から示唆されるもの

参考文献

1 エチオピア・ウォロ州飲料水改善プログラム

はじめに

この事例報告は、1984年アフリカ飢饉の焦点として扱われたエチオピアにおける飲料水改善事業を扱っている。具体的には、エチオピア政府内の水資源委員会(NWRC: National Water Resources Commission)、及び救援復興委員会(RRC: Relief and Rehabilitation Commission)、さらに、イギリスのNGO、オックスファム(Oxfam)が共同で1987年1月から1990年12月に実施したウォロ州飲料水改善プログラム(Wollo Water Programme)を取り上げる。このプログラムは三つのコンポーネント^{注1}から成っているが、本報告はその中の中核的コンポーネントである農村水供給改善プログラムに焦点をあて、事業の持続性を高めるため、プログラムがどのような配慮及びメカニズム作りを行ったのかを検討する。

1 - 1 プログラム実施以前の飲料水改善事業の問題点

オックスファムの報告によると、本プログラムが実施される以前の、ウォロ州の農村地域での飲料水改善事業の特徴を概括すると次の様に要約される。第一に幹線道路沿いの比較的アクセスの高いごく一部のカバレ(Kebele: 村)^{注2}に事業が集中してきたこと。第二にそうしたカバレ内部でも井戸及び水道の付設に片寄りがあり、利用者である住民の意向やニーズの度合いを反映した実施になっていないこと。第三に、技術の選択、資機材の供与が行政サイド中心に行われたため、井戸の上部構造(汲み上げシステム)が技術的にも資金的にも住民の維持や管理能力を越えるものが導入されたこと、また、輸入機材中心の技術選択であったため、交換部品の不足から井戸の管理・維持が十分に行われなかったことがあげられる。その結果、稼働が全面的に停止し、放置された井戸(モノ・ポンプとよばれるハンド・ポンプ)が設置総数の半数を越えるという問題が顕在化していた。第一の点は地理的或いは地形的なアクセス条件に加えて、僻地農村へのアプローチを可能にする関係組織間の調整及び体制づくりが十分でないことに起因していた。第二の問題は、飲料水改善事業の企画や建設段階からの住民参加が不足していたことに加え、状況改善に対する住民のニーズを的確に把握する手法が欠落していたことに起因する。第三の問題は、建設後の井戸などの水資源施設の利用や維持管理を誰が行うのかにつき明確な責任及び役割分担がなされなかったこと、そのため、実際、維持管理を行う者の能力把握が十分でないままに、技術の選択及び資機材の投入が行われたことに起因する。

言い換えれば、事業の前提として、井戸は建設さえすれば稼働し、利用者住民の生活状

^{注1} 三つのコンポーネントとは、1) 農村水供給改善プログラム、2) 稼働していないハンド・ポンプの修理プログラム、そして3) 水資源省(NWRC)の管轄する水道建設公社(EWWCA)の保有する車両の維持および修理のワークショップ支援プログラムである。

^{注2} カバレ(Kebele)は王政崩壊に伴う革命によって1975年に新しく創設された行政の末端単位である。行政改革が都市部から行われたため、当初、カバレは都市住民居住委員会(Urban Dwellers Association)のみを指したが、その後、カバレ自身が社会主義政府の末端機関として機能するにいたって、農村部では土地改革を執行するために組織されたPeasant Associationを1977年以降、カバレとして制度的に位置付けた。この経過から、農村部ではKebele Peasant Associationとして呼ばれ、実質上、カバレが都市部、農村部の境なく行政の末端の単位として成立した。

態は自動的に改善されると考えられていたと言える。こうした反省の元にオックスファムのイニシアティブで新しい飲料水改善プログラムが展開された。その新しいプログラムを検討する前に、オックスファムの新しいアプローチの意味を理解する基礎として、プログラム実施地域となった南ウォロ州の一般状況を概観する。

1 - 2 南ウォロ州の一般概況

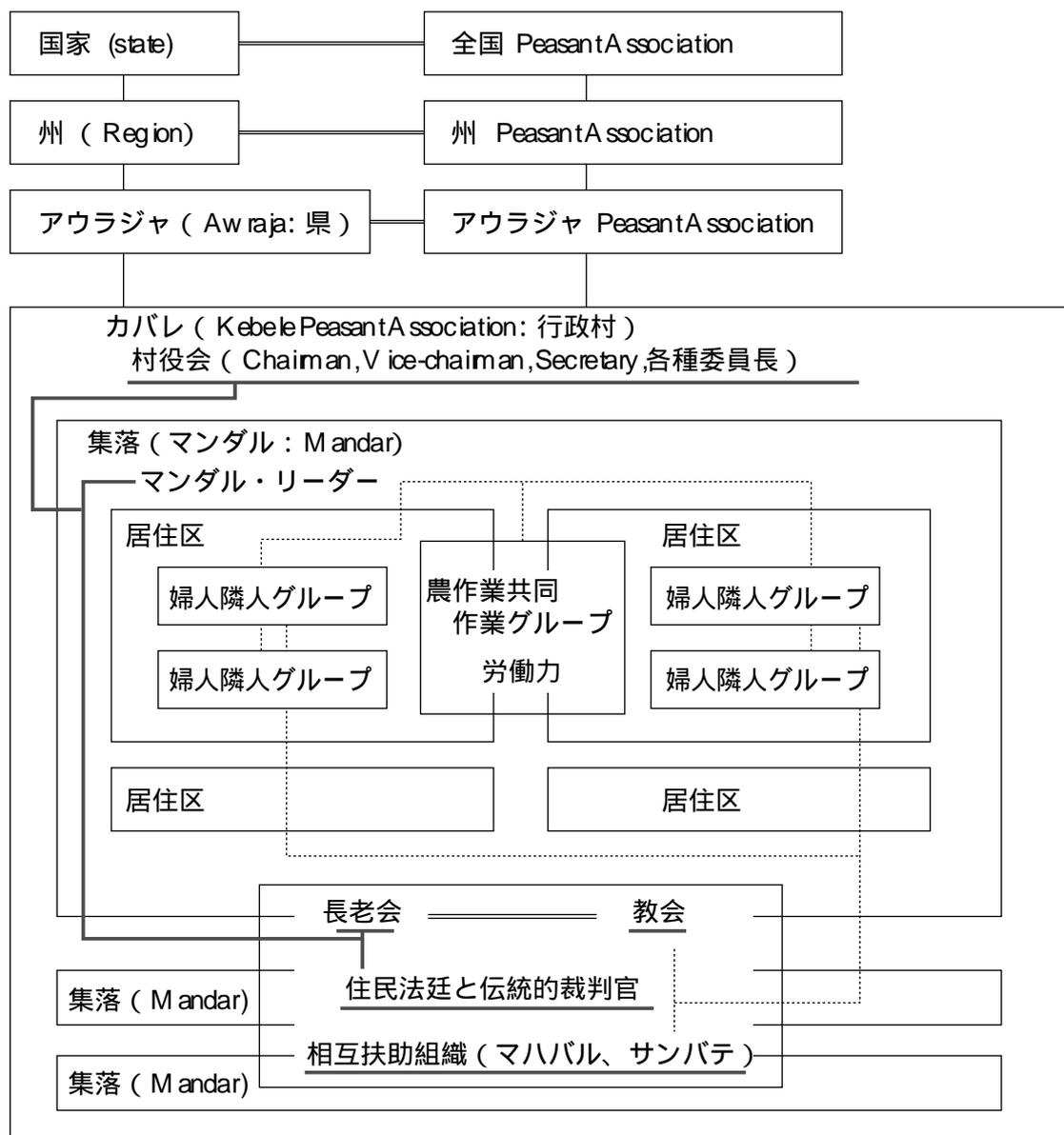
南ウォロ州は、大地溝帯の西側にあたり、エチオピアの中央部に位置する山岳帯である。本プログラムが実施されたボラナ、ケララ・ラグウヘダおよびサイントの3つのアウラジャ（県）は、サイントはデガ（高山帯）およびウオイナ・デガ（中山帯）から構成されているのに対して、ボラナとケララ・ラグウヘダはウオイナ・デガ（中山帯）とコラ（低山帯）によって構成されている。

一般に年2回の雨季が認められる。作付の様式を概観すれば、ウオイナ・デガでは、エチオピアの主食用穀物であるテフを初め、小麦、トウモロコシ、ソルガムなどの穀類、また、多種の豆類、野菜、果実が栽培されている。デガ地帯では、穀物では大麦が主体で、野菜や果実の栽培は、栽培品種が限られている。どちらの気候帯も二期作となっている。一方コラでは、主要な作付けはトウモロコシやソルガムで、一期作になっている。どの地帯でも、農家は一般にヤギか羊を飼育しており、これらは、搾乳や肉食という用途以外に、必要に応じて食料や播種用種子などの購入資金を作るための財産としても保有されている。耕起は牛耕が一般的であり、耕作牛の保有数が土地の耕作面積以上に農村の貧富を決める要素として働いている。ここに概観したように、一世帯が小農として生業を営むためには、貧富の差があるにせよ、住居用の敷地や耕作地の他、ヤギや羊あるいは運搬用のロバやラバ、また、耕作牛の為に必要な草地などを地域社会の中で、確保していかなければならないことを意味する。

デガ及びウオイナ・デガは山岳地帯に広がっており、平均傾斜度が30～50%を越える急斜面に人々は農業を営み生活している。良好な自然環境の条件下でも、耕作地の表土の流出が認められるが、自然的条件に加えて、社会的条件も土地の劣化を進めた。この北部地帯は千年以上もの間封建制度のもとにあった。この制度下では、住民は一定領域外への移動は許されなかったが、耕作権は血縁関係を基に比較的平等に各世帯にあたえられた。こうした平等な耕作権の賦与は、人口増加も相俟って、一定面積しか持たない領域内の未開墾地の開拓を促した。1974年以降、社会主義のもと農地改革が実施されたが、その結果、一人当たりの耕作利用面積は更に狭小化した。配分に必要な土地が不足する中、共有林などの林地も開拓された。その帰結として限界耕作地に近い土地を耕作する農家の数の増加を招いた一方、自然環境の面からも、土壌侵食と土地の劣化が進行し続けることとなった。こうした中で、土地全体の保水力が喪失され、農村社会の中心的な水源としての自然泉（わき水）の水量が減少し、枯渇するものまで生じてきた。そのため、同じ量の水を汲み取るのに、以前と比べてより多くの時間を必要とし、時間当りの汲み揚げ水量が減少する事態となっている。また、水が枯渇することにより、さらに遠方の自然泉を利用せ

ざるを得なくなっている集落や世帯が増加している。

少なくとも三千年を越す歴史を有するエチオピアでは、同時に皇帝（王朝）統治制度が発達してきた。そのため、社会全般に権威的な社会構造がある。農村社会においてもこの権威的構造は特質をなしている。ここで行政の末端単位であるカバレ（村）と、それを構成するマンダル（集落）及びマンダル内に存在する住民組織を概括しておきたい（図1参照）。



留意点：

- (1) 以上の行政は、198年～199年に執行されたものである。
- (2) カバレの集落数や婦人隣人グループなどの数は、カバレごとに異なっている。上記の図はそれぞれのおおよその関係を知るために略図化したものである。
- (3) 相互扶助組織には、葬儀組織（Idir: ウッドゥル）や住民の有志でつくる信用クラブ（Ekobo）などもある。

図1：行政機構と住民組織の関係図

カバレは行政の末端の単位である行政村であり、開発政策などの政策実施の基本単位として取り扱われている。一つのカバレ内の世帯数は、ばらつきがあるものの、約500～1000ぐらいである。カバレは1975年に創設されたが、当初は社会主義化に伴う土地改革を実施する基本単位として、その機能を履行することを最重要課題とし、その結果現在でも土地分配や土地をめぐる争いの調停等に主要な任務を果たしている。こうした任務を執行するため、カバレ総会にて村民から選出された村長や副村長、各種役員長（開発委員、社会開発委員、革命防衛委員などの長）により村役会が構成され、政策的権限が与えられている。法律上では誰もが選出候補にはなり得るが、現実には若年者などが選出されることは通常ない。カバレを単位に村落の改編が行われたが、その改編もあくまで伝統的に醸成された社会関係に基づいたものであった。

本報告にあるサント県（アウラジャ）の人口の殆どはキリスト教徒である。ひとつのカバレ内には複数の教会があり、男子誕生後40日そして女子誕生80日後に洗礼を受ける。この洗礼で教会の信徒になると同時に、教会のもとに組織された社会扶助組織にて出生の記録がされ、村民としても登録されることになる。教会は宗教組織としての機能だけでなく、宗教の価値観に基づいて村民を村民と認知する権威的機能も果たしている。そしてこの教会が一つの教区を形成するが、通常、複数のマンダル（集落）から構成されている。ひとつのマンダルは40～150世帯から成り、集落内の夫婦間や世帯間あるいは集落間の衝突を調停するための長老会が存在している。この長老会が日常の社会関係の慣習と秩序を維持する権威的組織として存在している。この長老会のメンバーも集落や教区単位で公選される。このように、それぞれのマンダルの権威者が相互に認知しあい、社会主義化以降のカバレの村役会の活動を支えてきた。

こうした権威的構造と並存して、生産や生活の日常生活面での共同作業あるいは相互扶助を目的とする様々な住民組織が存在している。マンダル（集落）単位にある農作業グループは、世帯間で日程を調整しながら、農繁期の耕起作業、除草作業などの協同作業を行う。また、集落を構成する居住区毎に共同作業グループが形成される場合もある。婦人の隣人グループは、日課として薪集めを行い、7～20リットル入る陶器製の壺を背負って水汲みを行っている。病気の者が出た場合には、毎日一緒に水汲みにゆく隣人グループの間で調整し、病人を抱えることになった世帯が困ることがないように水を供給するなど、助け合っている。同様に、水量が減少して壺を満杯にする時間が更に必要となるなどの変化に対し、グループ内で調整して対応している。カバレの内部では、マンダルや居住区を単位にこうした様々な住民組織が成立し、相互扶助的な社会関係をもとに機能している。

1 - 3 ウォロ州飲料水改善プログラム（Wollo Water Programme）

（1） 目的

このプログラムの上位目標は、幹線道路からはずれた僻地に位置し、それまで開発過程から取り残されてきた農村の飲料水供給を改善することである。この上位目標を達成する

ために、オックスファムは更に三つの実施目的を設定した。第一の目的は、水資源省（NWRC）の農村地域の飲料水供給プログラムを遠隔地の農村にまで拡げるため、オックスファムの人的および物的支援の下、組織体制強化を行うこと。第二の目的は、飲料水改善に対する住民のニーズの的確な把握と、ニーズ把握調査を通じて飲料水供給施設の維持管理を住民がまかなえるよう企画段階から地域住民の参加を促進すること。そして最後に、住民の能力に適した技術を採用することにより、汲み上げ方式や配水方式の技術的な持続性を図ることである。

（２） 貧困対策および貧困配慮としての位置づけ

飢饉の背後には、貧困が根底に存在し、飢饉は貧困の最悪の現象形態と捉えられる。飢饉の被災地域での対策事業は、明確に貧困対策と名をうたなくとも、その事業内容や目的は、飢饉による被害を緩和し、飢饉発生の原因を分析した上で、その再発生を防ぐ方策をたてるという意味からして、貧困対策事業として理解できる。勿論、飢饉災害地域で実施されるすべての事業が、自動的に貧困対策事業あるいは貧困配慮事業ということは出来ない。様々な事業の内、飢饉に対する脆弱性（vulnerability）を有している人々、家庭、地域を意図的に選択して組まれた事業が、限定した意味から言えば、より明確に貧困対策および配慮事業と位置づけることが出来る。本プログラムは、飢饉に見舞われ、かつ遠隔地で飲料水供給のニーズが高い地域に対しての事業という意味合いにおいて、意図的に特にニーズの高い地域を選択した貧困対策事業と位置づけられる。

1 - 4 プログラムの活動報告

上述した目的を達成すべく、（１）プログラム供給側の体制づくり、（２）住民のニーズ及び事業運営に関わる組織の実態調査と住民参加の促進、（３）住民の維持管理能力を考慮した資機材の選択及び供与の３活動が計画された。各々の活動について以下簡単に説明する。

（１） プログラム供給側の組織体制づくり

水資源省（NWRC）の管轄下には、水供給施設・設備の建設を担当するエティオピア水道建設公社（Ethiopia Water Work and Construction Authority: EWWCA）と設備建設後の運営と維持の管理を担当する上下水道公社（Water Supply and Swerage Authority: WSSA）があるが、第一の活動は、この二つの公社とオックスファムの間で、三つのタスクフォースを編成し、三者の共同体制を確立することにより、プログラム供給側の体制を強化したことである。三つのタスクフォースとは、具体的には社会調査チーム、技術調査チーム及び建設作業チームであり、相互に補完しながら事業展開を図っていった（図２：プログラム体制組織図を参照のこと）。

社会調査チームはカバレ（村）及びマンダル（集落）において社会調査を実施し、村人

のニーズや意向を把握する一方、カバレ内に水委員会 (Water Committee) を組織することを重要な任務とし、本プログラムの実施にあたり一チームが編成された。WSSAのコミュニティー参加促進員 (Community Participation Promotion Officer)^{注3} がチームリーダーとなり、その下にオックスファムにより雇用された四名の社会調査員が配置された。技術調査チームは、社会調査チームによりニーズが把握されたマンダラや居住区において、水源の水質および水量調査、また、新たな井戸建設に向けた地下水探査を実施することを主要任務とし、オックスファムの雇用した何人かの専門調査員により一つのチームが組織された。建設チームは、井戸の建設および自然泉の保全などに関する具体的な設計や建設という技術全般を担当した。各アラウジャ (県) に一チームが編成され、プログラムの実施期間中に合計三チームが編成された。各チームに EWWCA から技術員が一人配置され、チームリーダーや石工職人などはオックスファムにより雇用された。

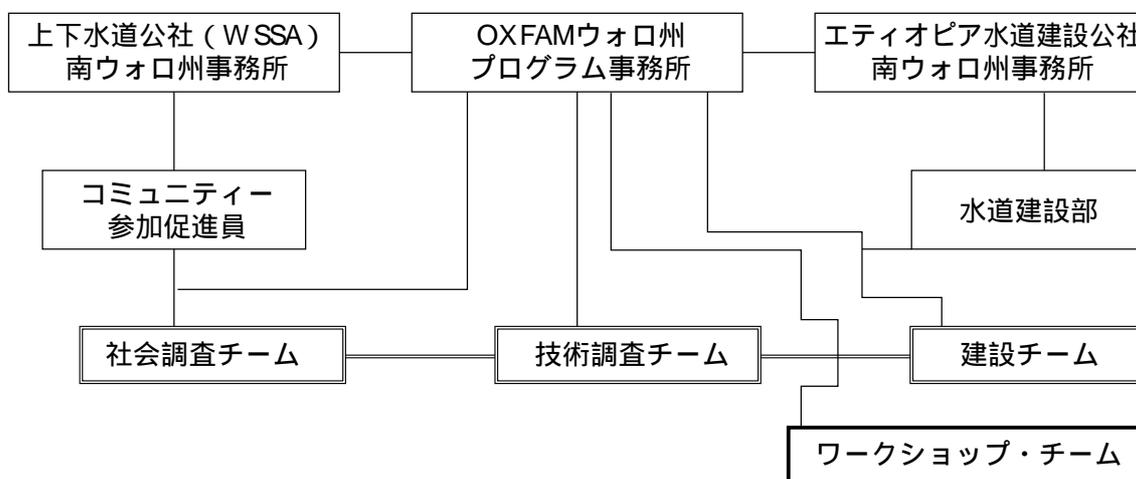


図 2 : プログラム体制組織図

(Final Project Completion Report by Oxfam Programme Manager, Nov., 1990より筆者が簡略化して作成)

ここで着目すべき点は、社会調査チームの編成と三チーム間の協力体制であろう。オックスファムによるプログラムが実施される以前にも、技術調査チーム及び建設作業チームが担った技術側面の機能は、WSSA及びEWWCAの二つの会社により担われていた。しかし、事業の持続性を図るため、住民のニーズ及び能力的確な把握と事業企画段階からの住民参加促進が重視され、社会調査チームが新たに編成された。さらに、事業の方向性や実施時期 (例えば、建設作業グループによる活動開始が雨季に重ならないようにする) 等、三チーム間の調整は不可欠であり、緊密なコミュニケーションが図られると同時に相互補完的な協力体制が確立されていった。

^{注3} この促進員は当時、全国で僅か 20名が配置されたばかりの、水開発関係では新しい職種の普及員であった。南ウォロ州では唯一人の促進員が配置された。

(2) 住民のニーズ及び事業運営に関わる組織調査と調査を通じての住民参加の促進

本活動は、社会調査チームと技術調査チームによって、主に実施された。ニーズ及び事業運営に関わる組織調査に関しては、社会調査チームが特に重要な役割を果たした。調査は地方行政レベル（アウラジャ（県）及びカバレ（村）レベル）とカバレ内の集落レベルの二段階で実施された。

まず、地方行政レベルにおいて調査チームは、アウラジャ農民委員会及びアウラジャ地方行政から、水供給事情が悪く、改善を要しているカバレについての情報を得る。その情報をもとに、調査チームはカバレを訪問し、村長や村役、あるいは准看護師などから、水汲みの手段や水源の様子、また水供給改善に対する住民の意向や水に起因する疾病の事情について聞き取り調査を実施した。この段階では、アウラジャ内のどのカバレの水供給の事情が深刻なのかを把握するに留まり、どの水源をどういう方法で改善するかという事業に直結する情報の収集ではない。しかし、この段階で調査チームは、情報収集の他に以下のような重要な活動を行った。すなわち、調査で訪問した各カバレ（村）に、住民参加促進の第一歩となる水委員会（Water Committee）を組織したことである。この水委員会の5名の委員は、カバレの村長や婦人・青年委員会の代表など、カバレ内の政策決定過程に大きな権限を持った人々が兼任した。エティオピアの権威的社会構造が、カバレの組織構成や住民間の社会関係にも、引き続き継承されたことは既に述べたが、この水委員会の組織化に見られる最も肝要な点は、水委員会がカバレの政策決定過程に大きな権限を持つメンバーにより構成されることにより、水委員会の権威付けがなされ、その帰結として「水供給の改善」が全村として取り組むべき課題として認知されたことを意味する。それと同時に外部の開発組織オックスファムが仕掛けた本プログラムの目的、活動に関し、住民との間に共通の認識や理解を図るメカニズムが構築され、住民が本課題に積極的に取り組む土台を提供したことを意味する。

水委員会からマンダ（集落）長や長老会および教会の相互扶助組織に対し、水供給改善プログラムの存在が通知された後、両調査チームは、第二のニーズ把握及び組織実態調査を実施する。社会調査チームは、まず、婦人が水汲みにくる自然泉に待機し、最低三日間、毎日、時間別に到着する婦人の隣人グループと会話を交わし、水源や婦人の具体的なニーズについて調査した。また、引続き世帯調査も実施した。調査項目や調査結果を詳細には紹介出来ないが、調査員は午前4時から夕刻7～8時頃まで、各水源（主には自然泉）の各時間毎の利用世帯数、各利用者の往復の時間（実際に婦人に同行して調査員が往復する方法などで）、水の運搬手段、一回当たりの運搬量（陶器製のポットなのか、ヤギの皮なのか、その他なのか、また、それぞれの容積の測定）、一日の水汲み往復回数、各家での水の保管方法、水の利用目的（料理用、飲料水用、自家製ビール用、洗濯用、家畜用など）、水質或いは水量に関する改善の意向、改善理由の内健康に関する理由、これまでの維持管理経験（補修内容と実際の補修に必要な労働力や資材の提供の役割分担など）、各利用世帯の構成員等の把握を目的に、調査を実施した。また、並行して、各水源の水質検査、水量調査、井戸建設に必要な地質調査や地下水調査などが技術調査チームに

より実施された。

この調査により、カバレの村役会が把握していなかった利用者レベルでの水に関するニーズや利用状況の実態が明らかになり、事業計画にあたって必要な情報、特に、井戸の維持管理を誰がどのように行うかを計画するにあたり、貴重な情報を提供することになった。即ち、各水源の維持管理が基本的にカバレのレベルではなく、カバレを構成する集落や集落内部の様々な住民組織単位で行われてきたということである。各水源の日常的な管理は基本的に婦人の隣人グループによってなされ、また、補修作業に関しては、複数の隣人グループが共同であっており、こうした補修、作業グループは、カバレのレベルではなく、カバレを構成する集落の単位で組織されていること、さらに、集落内には、農繁期に実働する男性の共同作業グループがあることなどが明らかになった。このことは、水源の維持管理活動を促進するにあたり、行政の末端単位であるカバレの村役会や水委員会にだけ働きかけるのではなく、カバレの下に位置する集落や集落内の住民組織に働きかけ、それらの維持管理能力を向上させていく必要性を示唆している。

調査により明らかになったこうした情報は、他のチームに提供されただけでなく、カバレの水委員会及び村役会といったカバレ内の行政組織にも提供され、関係組織間で情報の共有化が図られていった。さらに、こうした情報は、行政組織にとどまらず、実際に水源を利用している住民にも提供された。こうした情報の共有化という一連の過程は、カバレ、マンダ、さらには、様々な共同作業を行うグループ内部の討論を活性化させ、様々なレベルの関係機関及び住民の水問題に対する意識や本飲料水改善プログラムへの関心を高め、活動の持続性を高めるに必要な当事者意識を醸成する結果となった。言い換えれば、本活動が当初から意図していた住民参加を促進する土台を提供したと言えるだろう。

さらに、事業が実施される水源の選定等に関し、調査結果に基づくプログラム供給側の判断と労働力提供の程度等を考慮した住民側の意向が一致しないなど、検討を要する課題が多々浮上したが、その度に、プログラム供給側と住民側との協議が重ねられ、両者のすり合わせが図られていった。言い換えれば、両者の間の協議メカニズムが徐々に構築されていったことを意味する。

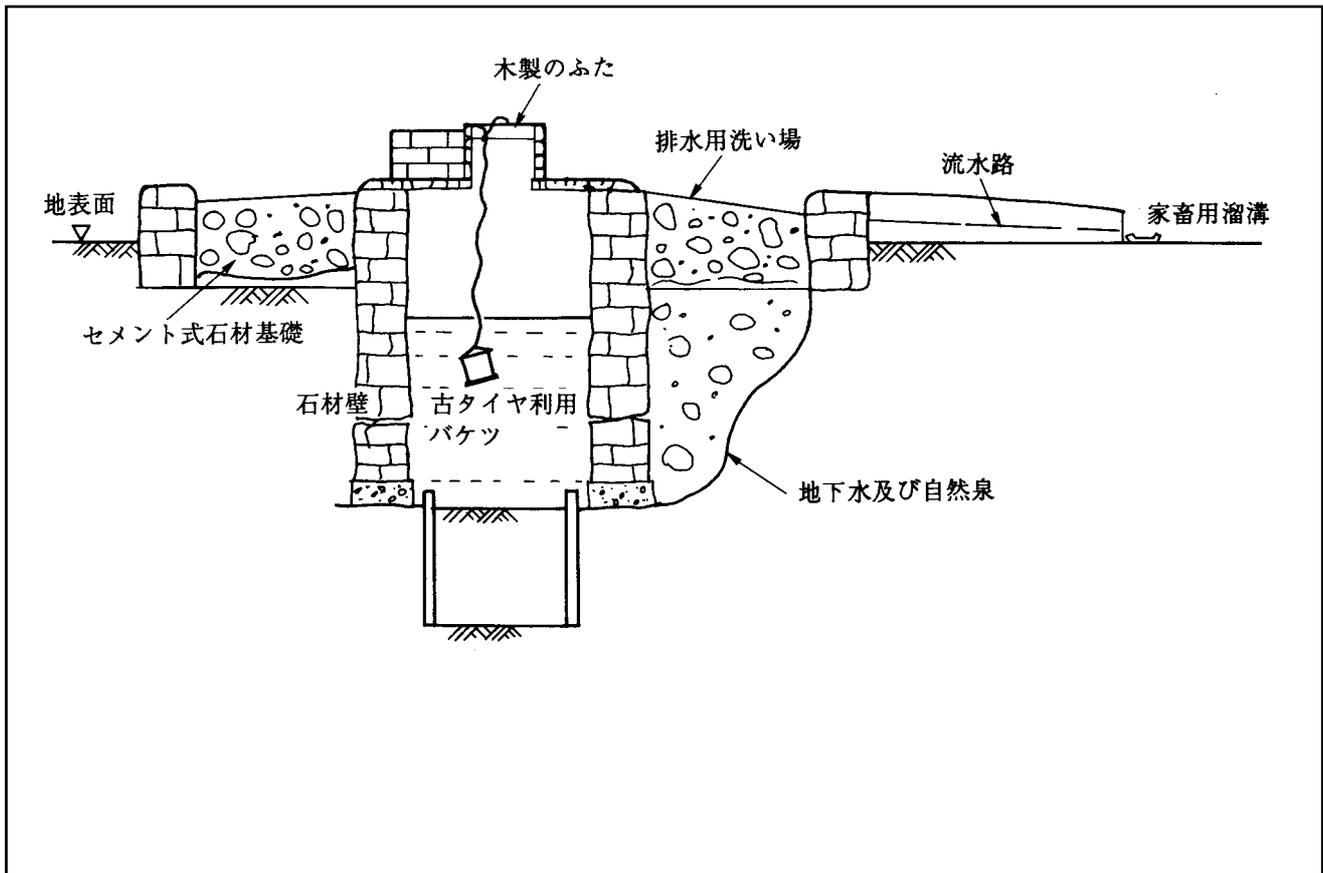
(3) 住民の維持管理能力を考慮した資機材の選択及び供与

オックスファムのプログラムの計画、実施にあたっては、活動の持続性をいかに図るかが常に念頭におかれた。そのため、技術的な側面の検討、また資機材の選択にあたっては、住民自身が井戸の維持管理にあたり、活動の持続性を図ることが重視された。具体的には、それぞれの水源および住民の組織力の实情にあわせて(a)水資源確保の方式、(b)井戸の下部構造、すなわち、掘削方式、(c)井戸の上部構造、すなわち、汲み上げ方式の検討がこの観点から行われ、必要な資機材が供給された。

(a) 水資源の確保の方式：オックスファムは、水源地点と蛇口が設置される利用地点の地形上の高低の差を利用した重力方式と、深い井戸を掘削しての汲み上げ方式の二つを検討した。その結果、地質が柔らかすぎ、水の湧き出し点が比較的浅いなどの地形上の諸条件から、多くの水源で技術的にもまた住民のニーズの充足という点からも重力方式は不適格と判断され、殆どの水源で汲み上げ方式が採用された。

(b) 井戸の下部構造：掘削機を持ち込める道路が不十分であったため、オックスファムでは当初から手掘が検討されていたが、住民との協議を経て当初の計画どおり手掘の井戸が採用・設置された。この手掘井戸の基本的設計に関しては、オックスファムのチームが中心となった。この手掘には、井戸の壁面をつくるため石材加工、壁面づくりなどの技能が必要とされた他、石材や砂などの原材料やそれらを運搬するロバやラバなどの運搬手段、また、石材切り出しや掘削、壁面造りなど様々な行程にまとまった労働力が必要とされたが、特に、掘削や壁面造りは乾季にしかできないので、農繁期と重ならないよう、計画される必要があった。このような事態に対しては、問題に直面する度に、村役会や長老会等様々な協議の場で検討され、対処策が練られた。先に述べたように、労働力という点では、集落レベルの農作業の協同作業グループが事業の実施を支えた。セメントなど一部の資材はオックスファムが提供したが、それ以外はカバレ内で調達できる資材を活用している。また、掘削や既に述べたような技能は村人でもごく簡単に習得できるものであり、井戸の下部構造の維持や管理も住民でまかなえるよう配慮された。

(c) 井戸の上部構造：多様な方式がある中で、前提として、農村外の市場、特に、輸入市場などに頼らなければならないハンド・ポンプの採用はやめることとした。輸入部品の入手の不確実性が井戸の稼働を停止させている事実、また、輸入部品の購入や入手は住民の資金的許容範囲を越えることが理由であった。そこで、住民との協議の中から考案されたのは、古タイヤのチューブを再利用したバケツ方式であった（図3参照）。アウラジャ（県）レベルでの比較的大きい定期市に古タイヤの市場があり、また、価格も比較的安価であることから、カバレの水委員会の資金でも古タイヤは十分購入できるものであった。また、既に、古タイヤを利用したスリッパの製造加工がカバレに定着していたため、技術的にも、農民が管理、補修できるものであった。しかし、古タイヤバケツは耐久性に乏しく、3～4ヶ月で新しいバケツに交換しなくてはならないため、この古タイヤ・バケツの調達に間に合わない事態も生じた。そのため、バケツ代わりに陶器の壺を使用する場合も生じたが、各家庭から持ち込まれた壺が地面に置かれるため、井戸水に汚物が混入することもあり、水質保全の観点、及び、技術の持続可能性の観点からは改良の余地を残している。



(出典：Oxfamプログラムマネージャー(1990年11月)プロジェクト終了後報告書より簡略化し作成)

図3：手掘・古タイヤ方式井戸の基本型略図

以上、改善すべき課題を残してはいるものの、従来のアプローチでは到達していなかった僻地のカバレ、カバレ内部の個々の水源にまで本プログラムは到達することができ、実施期間中、最終的に75の水源を改善した。その内、41の水源には手掘バケツ方式の井戸が採用され、他の34の水源に関しては、保全設備が建設された。そして、およそ3万7千の住民が以前より清潔な水にアクセスができるようになったばかりでなく、水汲みに必要な時間を節約できるなど、便益を受けると同時に、NWRCと役割分担をしながら維持管理を行っている。

1 - 5 事例から示唆されるもの

飢饉を経験した貧しい地域での、水供給改善のプログラムの活動内容を概観してきた。その中から、地域社会に根ざし、持続性を追求した開発プログラムという点から、着目する点をごく簡単にふれてみよう。

まず第一に、井戸の建設から設備の管理・維持にいたるまで、本プログラムの計画、実施にあたっては一貫して持続性が追求された点が挙げられる。オックスファムが関わる以前のプログラムでは、井戸を建設することが最終目標であり、いったん建設され

ば、利用者は自動的に便益を受け続けるといった発想に依拠していたが、本プログラム実施にあって、オックスファムはそうした考え方を厳しく批判している。井戸の建設だけでなく、井戸の利用、維持管理体制をいかに構築するかをプログラムの明確な目標としている。

第二に、活動の持続性を追及した結果、プログラムを履行してゆく上で、地域社会の主体的な役割を追及した点である。言い替えれば、開発プログラムの計画内容や実施に関し、地域住民の意向が反映されるよう配慮されただけでなく、そうした計画や実施に関する考えが、地域社会に内在化されるよう計画されたことである。本事例においては、これは二段階に分けてなされた。第一段階は、エチオピアの権威的社会構造を把握した上で、カバレの政策決定過程に大きな権限を持つ人々をメンバーとして水委員会を構成し、それによる水委員会の権威づけを行い、その帰結として水供給改善の課題を全村に認知された緊急課題として位置づけることに成功したことである。この事例は、もともとオックスファムという外部の開発組織が農村に働きかけた事例である。従って、まず、水問題やオックスファムの水問題や本プログラムに関する基本的考え方がプロジェクト対象地域であるカバレにおいてカバレの重要検討課題として理解され、認知される必要がある。エチオピアの社会構造を考慮すると、そのためには権威づけが必要となる。こうした権威づけをエチオピアの農村の伝統的な事情から、この事例にみるように、政策的権限をもったカバレの村役会や、村役会のメンバーが兼任し、構成された水委員会、さらには、集落レベルの長老会や教会等の権威的な組織に求めたのである。第二段階として、プログラムの具体的な計画や実施にあたり、井戸の維持管理を経験的に行ってきたグループ（婦人の隣組グループ、隣人グループ等）を把握し、そこに働きかけていったことである。すなわち、行政の末端単位であるカバレではなく、その下に位置するマンダ（集落）及びマンダ内の居住地を単位として構成されている様々な住民グループが井戸の維持管理、補修を行ってきたという認識のもと、彼らの維持管理能力の把握、彼らの能力に見合った技術の選択、そして彼らを中心とした維持管理体制の強化が重視されたことである。この点については、社会調査チームの編成が極めて重要な役割を果たしたと言える。

第三に、公式、非公式（住民組織等）の関係諸組織間の協議・共同メカニズムの構築、及び諸組織の役割分担の明確化があげられる。これは、プログラム供給側、受益者間、そしてプログラム供給側と受益者の間の協議・共同メカニズムの構築という三側面について言えることである。供給側に関しては、技術調査チーム及び建設作業チームに新たに社会調査チームを加えた3チームが編成され、三者が相互に補完しながら事業展開を図っていった点、受益者の側では、地域の権威的組織による開発プログラムの認知と住民グループ等による実際のプログラムの実施という役割分担、さらに供給側と受益者間の協議・共同メカニズムの構築に関しては、社会調査チームによる情報の共有化、及び問題解決に向けての両者の緊密なコミュニケーションが重要な役割を果たしている。

上記の点と関連して第四に指摘されるのは、協議・共同メカニズム構築に向けての社会調査の積極的役割である。社会調査チームは、水利用者のニーズの把握及びプログラム実施にあたり関係すると予想される様々なレベルでの公式、非公式の組織の実態調査を行ったが、それに留まらず、収集した情報を分析し、関係組織及び住民に提供することにより、情報の共有化と様々なレベルでの協議の活性化を図った。これにより、活動の持続性を図るに不可欠と考えられる当事者意識を関係組織及び住民の間に醸成することになり、また、情報が共有されることにより、関係組織間、住民間、プログラム供給側と受益者との協議を活性化する土台を提供したと言えるであろう。そして、この協議の場の土台を提供し、適宜な意識化と組織化を具体化した点に地域社会の役割があると言えよう。

参考文献

- Clapham, Christopher, Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia, African Studies and Series 61, Cambridge University Press, U.K. 1988
- Curtis, Donald, M. Hubbard and A. Shepherd, Preventing Famine - Policies and Prospects for Africa, Routledge, London, U.K. 1988
- Hodgson, Robert, "Evaluation Report - Wollo Water Programme (Ethiopia)", mimeograph, Oxford, U.K. 1989
- Hotchkiss, Patricia F., "Evaluation Report - Wollo Water Programme (Ethiopia)", mimeograph, Oxford, U.K. 1989
- Markakis, John, Ethiopia Anatomy of a Traditional Polity, Oxford University Press, U.K., 1974
- Oxfam, "Final Project Completion Report - Wollo Water Programme: January 1987 - December 1989", mimeograph, Addis Ababa, Ethiopia 1990
- Pausewang, Siegfried and others ed., Ethiopia: Options for Rural Development, Zed Books Ltd., 1990
- Poluha, Eva, Risks, "Trees and Security - A Baseline Study of Beddedo, a Peasant Association in Wollo, Ethiopia", Working Paper 111, Swedish University of Agricultural Science, Uppsala, Sweden 1990
- Rahmato, Dessalegn, Agrarian Reform in Ethiopia, Uppsala, Sweden 1984
- Tirfie, Ayele, Towards a Regionalized Development Strategy in Ethiopia, IREUS Schriftenreihe Band 10, Stuttgart, Germany 1987
- Ullendorff, Edward, The Ethiopians - An Introduction to Country and People, Oxford University Press, U.K. 1973
- Woube Mengistu, Problems of Land Reform Implementation in Rural Ethiopia - A Case Study of Dejen and Wolmera Districts, Uppsala, Sweden 1986
- Author's field work experience and field observation to Oxfam project.

2 パプアニューギニア小規模農家による市場へのアクセス及び食糧供給改善プロジェクト

目 次

はじめに

2 - 1 東ハイランド州オカバ地域の一般状況

2 - 2 SMAFSPプロジェクトの概要

- (1) SMAFSPプロジェクトの背景
- (2) SMAFSPプロジェクトの目的及び活動
- (3) 貧困対策としての位置づけ

2 - 3 SMAFSPの事業報告

- (1) 生活用水供給改善事業
- (2) 青年グループによるコーヒー栽培事業
- (3) 農業技術普及事業
- (4) 小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業

2 - 4 事例から示唆されるもの

参考文献

2 パプアニューギニア小規模農家による市場へのアクセス及び食糧供給改善プロジェクト

はじめに

ここで扱う事例は、パプアニューギニアにおいて実施された「小規模農家による市場へのアクセス、及び食糧供給改善プロジェクト（The Smallholder Market Access and Food Supply Project : S M A F S P）」のフェーズ3である。従来、同国農業畜産省は、農業生産システムの改善による生産性の向上を目指した「総合農村地域開発計画 (Integrated Rural Development Program)」を実施してきた。S M A F S Pは、対象地域を相対的貧困地域に絞った新しいタイプのプロジェクトとして企画された。

本事例報告では、S M A F S Pプロジェクト下で実施された様々な事業のうち、4事業を取り上げ、事業の立案・計画段階での地域社会の役割や関わり方の違いが、事業の成果及び持続性という点でどのような相違をもたらすことになったのかを検討する。事業報告に入る前に、プロジェクト対象地域である東ハイランド地域の状況を概観する。

2 - 1 東ハイランド州オカパ地域の一般状況

東ハイランド州は、パプアニューギニアの中部高原山岳地帯を占める、ハイランド地方に位置し、オカパ地域は同州の南東部に位置する面積約 1,800 平方キロメートル、人口約 4 万人の地域である。標高約 1,200 メートルから 2,100 メートルに位置する同地域は、年間降雨量約 2,200 ミリメートルで、ハイランド地方では比較的多く、雨期となる 9 月から 4 月にかけては、月間平均降水量は 200 ミリメートルを越える。土壌もローム層及び火山灰土と、農業生産に非常に適した地域である。

住民の健康、保健衛生サービス状況は、地域内格差がかなり観られるが、肺炎、下痢、赤痢、腸チフス、マラリアなどの疾病率が高い。特に標高 1,700 メートルから 1,900 メートルの地域では肺炎が多いが、これは同国ハイランド地方で特に顕著な疾病である。乳幼児の栄養不良の割合がオカパ地域では非常に高いといわれているが、1988年の調査結果では 17.3%の幼児（0歳から5歳未満）が平均体重の 60 - 80%、0.7%が 60%以下と記録されている。同地域内には、29ヶ所にエイドポスト（簡易診療所）、ヘルスセンター、小学校が設けられているが、人口に対する充足率ではこれらの公共施設、職員数は全国的にみても極めて低い。

オカパ地域を含むハイランド地方では、おもにサツマ芋が生産されているが、換金作物として、コーヒーが古くから培栽されており、ジャガイモの栽培も盛んになってきている。香辛料栽培も紹介されたが、市場価格の下落から最近はほとんど栽培されていない。焼畑を中心に 6 年から 8 年のサイクルで休閑させながら、作物栽培を行っている。村内の畑は、個々の家族で管理されているが、豚が畑を荒すために作られる柵等は共有されてい

る場合がみられる。生産・生活活動には性別による分業がみられ、男性が新しい畑の開墾、植え付け、新家の建築、そして敵対部族との闘争等、肉体労働を中心としているのに対し、女性は、育児、家事、農作業全般に従事し、4歳以上の子供たちは一般に薪木集め、水汲み、幼児の世話等、女性の仕事の手伝いをする。商品経済の浸透にしたがって、男達は肥沃な土地をコーヒー等、換金作物の栽培等に優先的に当てるようになり、自給食糧の栽培は徐々に生産力の低い土地へと追いやられるという傾向が顕著にみられる。この結果、自給食糧の生産が減少し、同時に貨幣経済社会への対応も困難という状況下において、栄養状態の悪化が一般的に観られるようになった。

パプアニューギニアは、部族が500以上、言語が700以上と言われ、古くから多くの社会人類学の研究がなされてきた。地理的、社会的に閉ざされていたハイランド地方が、外部社会との接点を初めて持ったのは、まだ半世紀余り前のことで、オカパ地域の人々が外部社会の人々と初めて接触したのは1950年代に入ってからのことである。

この地域の村落社会は氏族 (Clan) を中心として村が形成されており、いくつかの村が集まって部族 (Tribe) を形成し、血縁・地縁のつながりによって共同体を形成している。オカパ地域では、特に父系社会を基本とした血縁社会のつながりが強い。したがって、地域社会にみられる伝統的社会組織はおもに父系氏族を柱とした村単位で構成されているのが共通の特色である。通常、一つの村は2つから3つの準氏族 (Sub-Clan) を単位とした小部落的な居住形態になっており、父方を中心に居住している。すなわち、結婚すると婿方の両親の近くに土地を与えられ住むようになり、女性が他の氏族に嫁ぐことによって、氏族間の協調関係を広げるといった伝統的な慣行が一般的に観察される。

土地の相続も基本的に男性を中心に行われるが、兄弟がいない場合は、女性が継ぐこともある。土地の所有関係は一般的に血統を柱とする氏族による共同所有と理解されているが、夫方の両親の開墾地および男性の開墾能力によるところも大きい。これら家族による耕地の利用は原則的に長老達を中心とした男達の集まりによって許可される。

一般にパプアニューギニアでは、部族あるいは氏族内での結束は非常に強いといわれているが、これは親族間での結束を基に敵対部族から土地、財産、メンバーを守ることに由来しているといえる。また生産活動においても、基本的に各家族により自給自足形態を維持しているが、各家族間での協同作業もみられる。各部族はそれぞれ固有の文化・慣習をもっている場合が通常で、こうした活動を通しての関係は非常に強いものがある。こうした部族内での強い結束を軸として、各部族は各々異なった言語を話すことから、これら部族の成立は「ワントークシステム」(ひとつの言葉のもとに成り立っているシステム)と呼ばれている。

パプアニューギニアの村落は、伝統的に土地やその他の資源が部族や氏族、準氏族単位で共有されてきた背景、また、資源の利用に関しても世帯間での平等を重視し、相対的に「平等な社会システム」を形成している。そのため、村内での意志決定プロセスにおいて

も、全世帯間でのコンセンサスを形成することが重視される。村での伝統的リーダーシップは、ビッグマン (Big Man) とよばれるリーダーによって担われており、村落内での共通関心事項に関し、村人のコンセンサスを形成するのに大きな役割を果たしている。すなわち、ビッグマンのリーダーシップのもと、各家族の長である男性が、ハウスビロングマン (Haus Bilong Man : 現地の共通語ピジンイングリッシュの言葉。英語では Men's House の意) と呼ばれる集会用の家に集まり、討議を重ねることにより意志決定がなされていく。

ビッグマンは伝統的には世襲制であったが、現在では家系に関係なく認められる場合もある。村落をとりまく社会環境の変化に伴い、現在では、経済力、教育レベル、村人たちのコンセンサスを引き出し、意見をまとめる能力等が問われるようになってきている。

2 - 2 SMAFSP プロジェクトの概要

(1) SMAFSP プロジェクトの背景

SMAFSP は、1986 年より開始された公共投資プログラム (Public Investment Programme) のもと、UNDP 及び FAO の支援を得て始められたプロジェクトである。新たな公共投資プログラムでは、支出計画に改善がなされ、従来の実施機関ベースからプログラムベースの支出計画に移行された。これは従来からの総合農村開発計画における中央政府と州政府の対立、省庁間の調整の欠如、予算の浪費等の反省点を踏まえたもので、州政府行政組織内でのプロジェクト運営、州政府へのプロジェクト運営権限の大幅な委譲を前提に、中央政府及び州政府双方から予算を分担して支出する方式を制度化したものである。

また、今までの総合農村開発計画は、道路、橋、学校、ヘルスセンター建設といったインフラの整備、改善に重点を置いていたが、本 SMAFSP プロジェクトでは、(a) 生産性の拡大による栄養状況の改善、(b) 市場経済の下での小規模農家の収入向上を目指した農業生産システムの改善に重点が置かれた。

プロジェクトは1986年から始まった「フェーズ1」以来、毎年栄養不良地域を2地域ずつ選定し、5か年計画で運営されており、今回の事例対象地域である東ハイランド州オカパ地域は、1990年から始まった「フェーズ3」対象地域のひとつである。

(2) SMAFSP プロジェクトの目的及び活動

相対的貧困地域を対象とした総合農村開発である SMAFSP では、オカパ地域の自給食糧、および換金作物の農業生産性の向上を図ると同時に、市場へのアクセスを改善する事がプロジェクト目標として唱われている。これにより農民の現金収入機会を増大させ、栄養状態の改善を目指すものであった。特にオカパ地域では、このプロジェクトを通して栄養不良、乳幼児死亡率を5年間で50%減少させるとともに、農・畜産業形態の多様化を

中心に、農家一戸あたりの年間収入を 10 -60キナ（ドル）から 150 -200キナ（ドル）に改善することが具体的達成目標とされている。

プロジェクトではこうした目標達成のため、農業生産システムの改善、インフラ整備（主に道路状況の改善）、制度改善、商品販路の確保、適正技術の調査研究、技術研修等を活動の柱としている。プロジェクト運営にあたっては、農業畜産省が総括業務に当たりながら、調査、研修事業を実施していく一方、州政府レベルでは第一次産業局が中心となってプロジェクトの実施にあたった。

農業生産システムの改善に関しては、主要食糧作物と豆科作物による輪作農業の普及、食糧作物栽培の多角化、換金作物栽培の改善（コーヒー、香味料の病虫害対策）、畜産業の改善（羊、山羊の導入、養鶏・養蜂の普及、養豚技術の改善、鯉の池養殖）の推進が計画された。また、インフラ整備及び改善（主要道路の補修、橋の建設）により市場へのアクセスを確保し、加えて、栄養・保健衛生指導および飲料水供給改善により、栄養状態の改善を目指された。

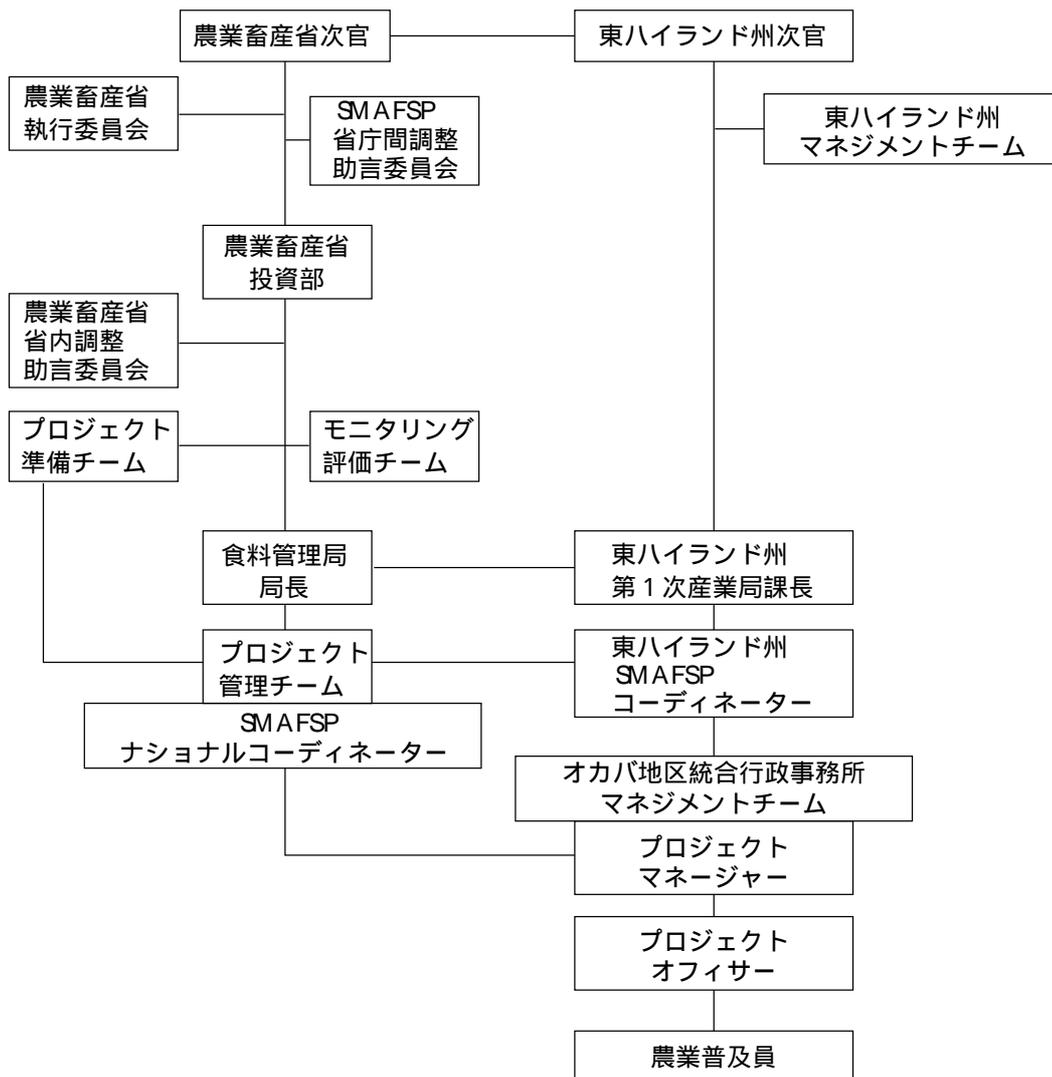


図 1 : SMAFSP フェーズ 3 オカパ地域プロジェクト組織図

(3) 貧困対策としての位置づけ

このプロジェクトは、国内の経済・社会的発展状況の地域間格差に関する情報をもとに、相対的貧困地域に焦点を絞ったプロジェクトであり、貧困地域対策と言える。相対的貧困地域の選定は、政府、UNDP及びFAOの三者の間で「フェーズ1」実施時に策定された「選定ガイドライン」と、「フェーズ3」の実施に際して実施された全国栄養状況調査（1983年）及び国内地域間格差調査（同年）の結果をもとに改定された選択基準に基づき行われた。地域選定にあたっては、特に子供の栄養状況に重点がおかれ、その結果選定されたプロジェクト・サイトが、東ハイランド州のオカバ及びウオネナラ地域、マダン州のラム及びカブワム地域である。

2-3 SMAFSPの事業報告

本プロジェクトの実施にあたり、プロジェクト供給側は、企画段階から住民参加を促進すべく、住民との接触の多い普及員の役割を重視していた。そのためプロジェクト実施前に、普及員の士気を上げるべく、彼らの住居環境改善や巡回指導のために新たな予算が追加されることが約束された。

しかしながら、実際にはこうした新たな予算の追加がほとんどなかったばかりでなく、実質的に農民とのコミュニケーションを促進するために必要な普及員の技能修得のための研修も提供されなかった。そのため、普及員と農民との接触は、新しい種子、肥料等の配給という一方方向の資源デリバリーに留まり、計画段階で期待された普及員－住民の双方向のコミュニケーションを基礎にしたプロジェクトの実施につながらなかった場合が多い。但し、いくつかの事業においては、企画段階から積極的な住民参加がみられ、結果として活動の成果、特に活動の持続性という点で、他の事業との間に大きな差を生むことになった。以下、四事例を比較することによりこの点を明らかにする。

(1) 生活用水供給改善事業

SMAFSPプロジェクトの一活動として、生活用水の確保が難しい村落地区に対し、簡易給水タンクの設置を奨励する「生活用水供給改善事業」が実施された。この事業は、保健省及び州政府保健局の管轄で実施され、6,000リットル以下の簡易給水タンクの設置を主な活動とした小規模事業である。

過去、同様の生活用水供給事業が実施されてきたが、住民達の水利用の実態調査がなされず、エンジニアの技術的観点と設置コスト等の観点からのみ、計画される傾向にあった。その結果、設置されたタンクの利用を巡って、受益者の間で対立が生じる、管理維持主体が不明確であったことからタンクの破損や廃棄等の問題が生じ、新たな対応策が求められていた。

これらの経験から、東ハイランド州政府は、新たに事業を実施するに当たり、施設の持続的活用を念頭に、(a) 計画立案における住民の積極的な参加による事業実施、(2) 住民側からの資源負担(資金の一部負担、土地、労働力、管理維持コストの提供)の二点を事業実施の不可欠の要素とし、それらの準備が住民側で十分になされたと確認されない限り、事業を開始しないことにした。そのため、事業実施にあたり以下のようなプロセスがとられた。

まず、実施機関である保健省保健局は、オカパ地区統合行政事務所及び地区議会に、同事業の概要を報告する。これを受けて、地区議会の議員となっている氏族あるいは準氏族のリーダー的存在であるビッグマンが、事業内容及び住民側に求められる責任と負担を住民に説明する。そして、ビッグマンのリーダーシップのもと、各世帯の長である男性が集会を持ち、タンク設置に対するニーズの確認、タンク設置に必要な土地及び労働力の提供等に関する取り決めにつき、何度も話し合いの場を持ち、コンセンサスを形成する。そして、こうした住民の間での取り決めは、ビッグマンを通して保健省側に説明されるが、そうした取り決めがどの程度住民の間で理解されているかを確認するため、保健省の普及員が村を訪問する。本事業実施にあたっては、こうしたプロセスがとられた後ようやく事業が開始されることになったのである。

生活用水確保の改善は、ハイランド地方の多くの農村にとって共通のニーズであり、村では女性が10分から20分、谷間を降りて水汲みをしなければならないところも多い。一般に生活用水には、村落の近くを流れる小川が利用され、氏族または準氏族毎に共同利用している場合が多いが、住民による生活用水確保にかかる改善活動は組織されていない。

さて、オカパ地区にあるオカサ村(人口約600人、約100戸)の状況も同様であるが、プロジェクトの話を聞いた婦人達が、ビッグマンに生活用水確保の改善の必要性を訴えた。その結果、ビッグマンのリーダーシップの元、氏族(Clan)の全世帯で話し合いの場が持たれ、生活用水確保に係る改善の必要性が確認されるとともに、事業実施にあたって必要となる男性達の労働力の提供、各世帯からの資金協力、タンク設置場所の決定と共有地の提供等が全世帯一致で決定された。これをうけてビッグマンが、地区議会及びオカパ地区統合行政事務所に事業の実施要請を行い、事業実施にあたっての村側でのアレンジについて説明した。その結果、タンクが設置されただけでなく、準氏族毎に構成されている各小部落にも水道栓が設置されたのである。婦人達の水の確保は飛躍的に改善され、衛生状況も改善された。また、タンクや水道栓の維持管理も準氏族或るいは氏族毎に行なわれ、必要に応じて労働力や資金の提供が行われている(図2参照)。

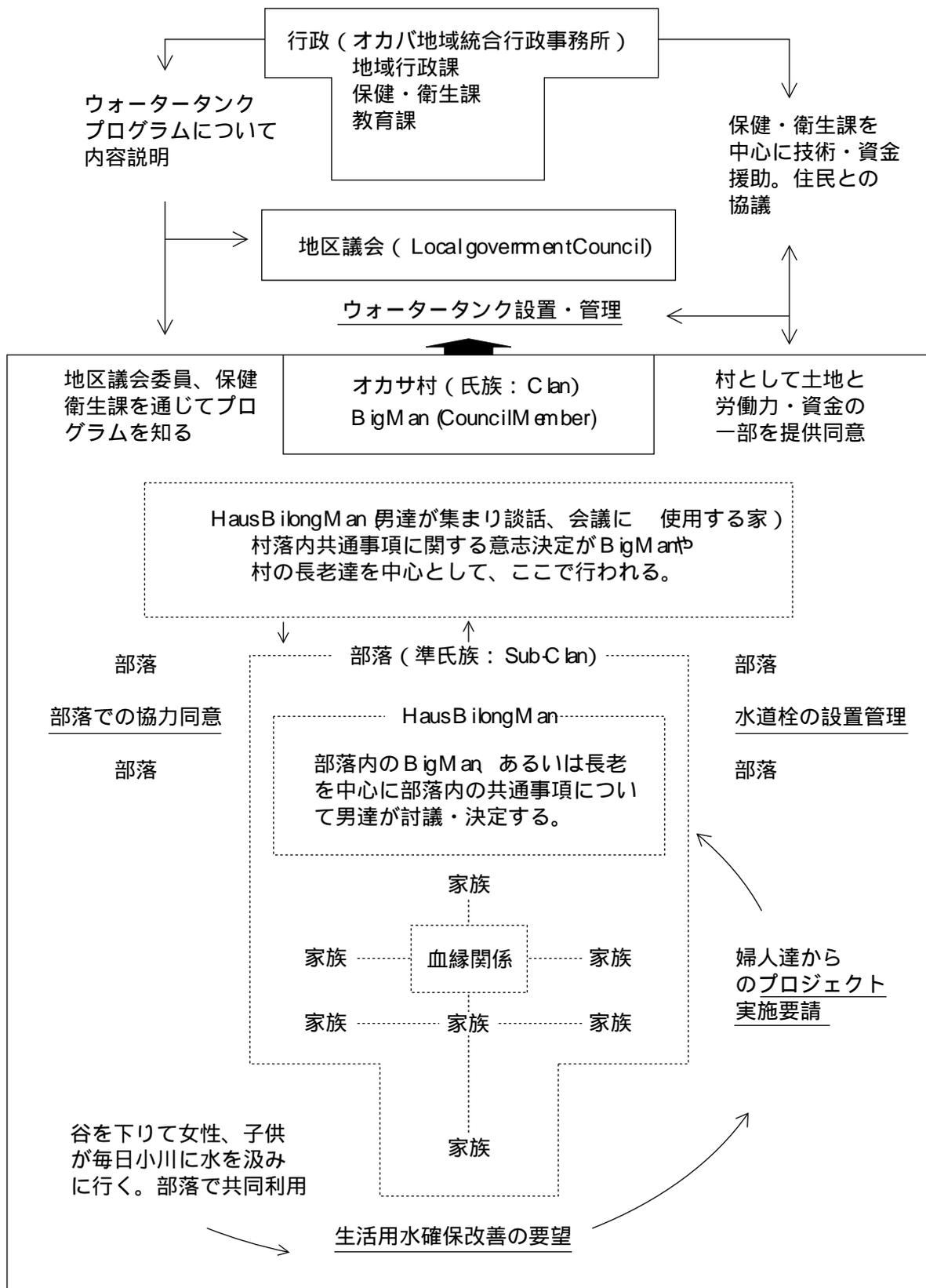


図 2：オカサ村生活用水供給改善事業

(2) 青年グループによるコーヒー栽培事業

ギミ (Gimi) 地域は、オカパ地区の中でも最もオカパ地区統合行政事務所から離れたところに位置し、行政サービス、市場へのアクセスの最も乏しい地域の一つである。地域には小学校が2～3校あるにすぎず、多くの児童は初等教育すらも修了できず、一般に住民の教育レベルは低い。また、雇用機会を見つけることは同地域内外を問わず難しく、多くの若者は自給自足形態の農業労働に従事するか、地域内あるいは都市を点々と移り住み、社会問題を起こしている者も少なくない。こうした若者の失業問題及びそこに起因する社会問題にどう対処していくのが同地域の大きな検討課題となっていた。

こうした状況の中、キリスト教信仰の強いこの地域では、若者の前途を憂慮した教会が中心となって、地域内の長老やビッグマン、青年たちと共に対処策を模索していた。そこで計画、実施されたのが青年グループによるコーヒー栽培事業である。

既に前述したように、ハイランド地方では、土地の所有形態は部族、氏族、あるいは準氏族の共有を基本とし、結婚して初めて父方から共有地の一部の使用を許可されるようになり、結婚する以前は村の若者達が土地を個別に分け与えられることはない。しかし、本事業の実施にあたっては、120～130名の青年によりコーヒー栽培のためのグループが結成され、各グループにコーヒー栽培に適した20ヘクタールの共有地の使用が許可されることとなった。また、コーヒー栽培事業実施にあたり必要となる物資、指導や監督、労働力提供のアレンジ、さらには、コーヒー販売から得られる利益の分配のアレンジ等が教会、長老、ビッグマン及び青年達の間で検討され、そのうち、苗木の提供と技術指導に関しては教会を通してSMAFSPプロジェクト供給側へ要請が出され、行政側からの支援がなされるとともに、教会の資金援助により本事業が開始された(図3参照)。

青年グループは、メンバーを氏族、準氏族毎に組織し、こうして組織された労働グループは、ビッグマン達の指導、監督のもと、各グループ毎に週二回、コーヒー栽培の労働にあたった。また、収穫されたコーヒーは、教会のネットワークを通じて市場に運ばれ販売され、得られた収益は青年グループの代表、教会、ビッグマン達の話合いによりその用途が決定され、栽培運営に関わる経費及びその他共同事業に関する経費の他は、氏族、準氏族を単位にその利益が分配されている。

ギミ地域での青年グループのコーヒー栽培の成功は、オカパ地区内の他の地域でも羨望を集めている。市場や行政サービスから著しく隔絶された遠隔地に位置していることは、若者達の都市部への流出、社会問題等に発展しがちであるが、一方では隔絶されていることが地域内の結束を強める要因ともなっている。こうした状況の中で、地域の結束の精神的基盤となっているキリスト教を土台に、教会のイニシアティブ、ビッグマンのリーダーシップのもと、コーヒー栽培事業のため土地を青年グループに提供するという新しいアイデアが全村民に受容されることとなった。また、コーヒー栽培に必要な労働力に関しては、労働力提供の当事者である青年グループが、住民の帰属意識、アイデンティティ

の基盤となっている氏族、準氏族単位の青年労働グループを組織することにより、事業実施に不可欠な円滑な労働力の提供を可能にしたと言えるであろう。さらに、本事例は、ニーズの確認、事業の実施計画が地域住民によって行われ、事業実施に必要でありながら、地域社会内では効率的な調達が難しい物（具体的にはコーヒーの苗木と技術指導）を行政側に要請するという典型的なボトムアッププランニングの例である。そのため、事業の持続性の観点から重要といえる住民側の当事者意識の醸成、さらにコーヒー栽培事業実施にあたり必要となる地域社会内で労働力の組織化や土地に関するアレンジ等が、行政側から資源が投入される以前に十分検討されていたと言えるであろう。

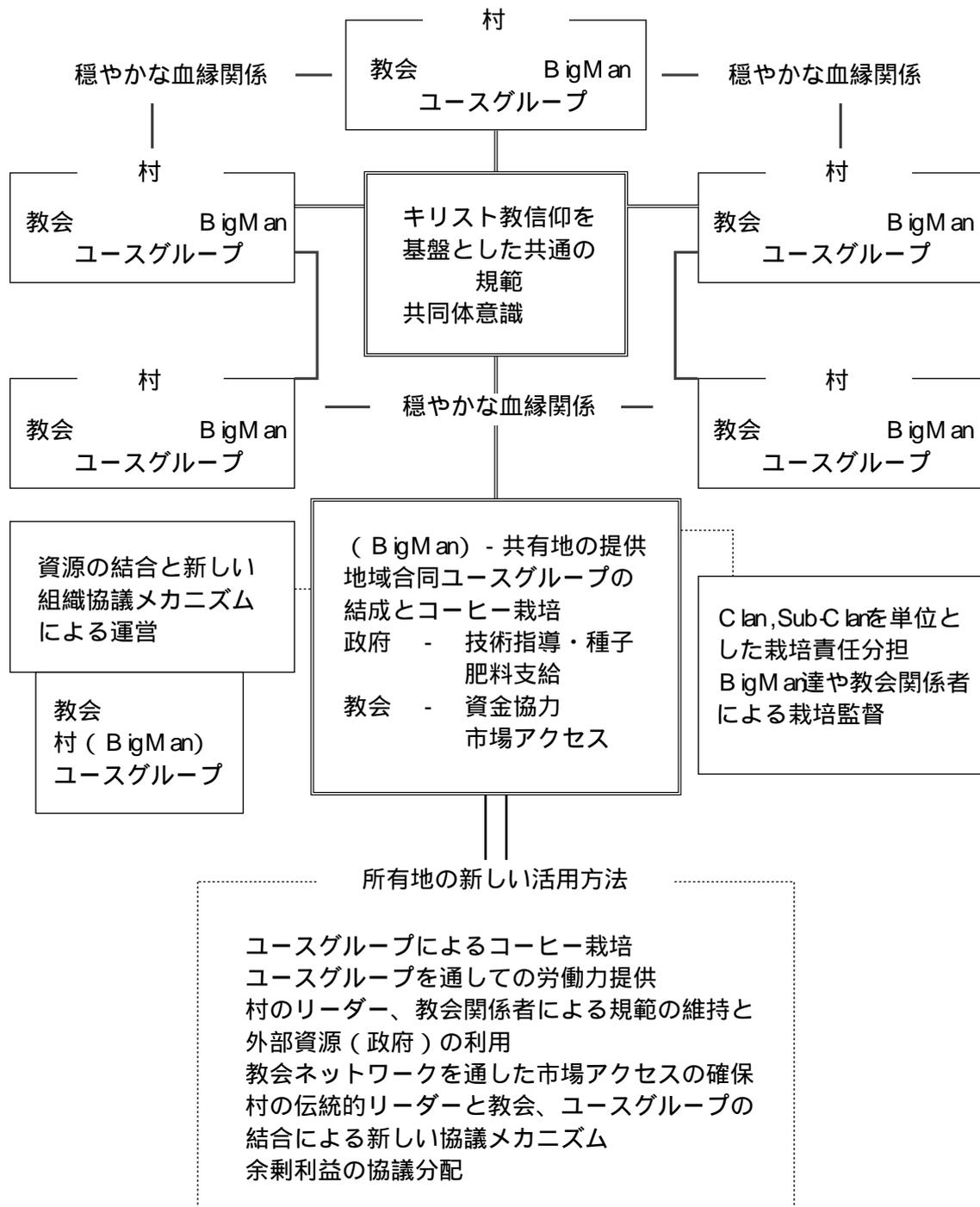


図3：ギミ地域青年グループによるコーヒー栽培事業

(3) 農業技術普及事業

本事業は、農村社会の中に新しい作物栽培、農業システムのモデルを創出することにより、こうした新技術や農業方法の農村全体への波及を狙ったものである。そのために、本事業では大きく分けて二つの方法が取られた。その第一は、農業普及センター及び準農業普及センターの設立であり、第二はモデル農家の育成である。前者は、国勢調査用地域区分をもとに、オカパ地域内に四つの農業普及センターと三つの準農業普及センターを設立し、センターに政府が種子、肥料、設備等の資源を技術指導と共に提供する一方、農民が労働力を提供しながら、新しい作物栽培を行い、それにより技術の普及を図ろうとしたものである。後者は、本事業に配置された専門分野別の6名の農業普及員が訪問した農家のうち、積極的に新しい品種、技術に挑戦してみようという農家を選び、政府が新種子、肥料の配給、技術指導を行いながらモデル農家の育成を図ろうとしたものである(図4参照)。さらに、地域内の他の農家への技術普及を図るため、耕作、植え付け、栽培手入れ、収穫等の時期に合わせて、「体験日(Field Day)」が設けられ、センターやモデル農家の農地での近隣農民の技術研修が実施された。

しかしながら、結果として本事業は期待された効果をあげることが出来ず、センターへの農民の参加が徐々に減少したばかりでなく、モデル農家と近隣農家の間に対立を生む事態まで生じた。こうしたことの原因として以下のようなことが推察される。まず、センターの設立場所の選定及び各センターの管轄区の割り当てが、住民の生活、生産活動の基盤となっている伝統的な氏族、部族による区分を基礎に行われたのではなく、国勢調査用地域区分という行政区分を基礎に行われたことである。第二点は、センターへの農民側からの労働力の提供や、栽培された作物から得られる利益をどのように分配するかにつき、農民側のコンセンサス形成のプロセスがないままに事業が実施されたことがあげられる。また、第三点としてモデル農家育成に関しては、普及員によるモデル農家の選定が、あくまでも、新品種、新技術への農家の意欲という観点からのみ行われ、モデル農家の波及効果、すなわち、他の農家のモデル農家への信頼度、モデル農家の地域内でのリーダーシップ等の側面が検討されなかったという問題も指摘される。上記のような結果、センターの運営に不可欠な農民側からの労働力が組織されず、結局労働力が提供されなくなったり、波及効果を伴わないままに一部農家に資源投入が集中し、農家間に不平等感を生み出したり、農業普及員への不信感が醸成される等の問題を生み出すことになったと言えるであろう。

オカバ地域における村落状況と問題点

1. 焼畑農業 芋類：サツマイモが主であるが 近年はジャガイモ栽培も さかんになっている。	サツマ芋を中心とした単調な食生 肥沃な土地を換金作物栽培優先に 使うため自給作物の生産性が低下 栄養失調・過多
2. 換金作物栽培（コーヒー、香辛料）	換金作物の質と低価格の問題
3. かん木で作った質素な伝統家屋	高い疾病率
4. 衛生意識の欠如	低い社会指標
5. 公共サービスの欠如	低収入
6. 非貨幣交換経済	

貧 困

政府のアプローチ

- 目的
1. 栄養・保健・衛生状況の改善
 2. 農村社会の貨幣商品経済への統合と農民の収入向上
 3. 市場の拡大
 4. 生産性の向上

- 施策
1. 栽培作物の多様化
 2. 市場アクセスの拡大
 3. 公共サービスの向上

- 手段
1. 農業普及センターの設立とセンターを拠点とした農業指導
 2. デモンストレーションファーマーを中心とした農業指導
 3. 農業普及センターを通じての資源・技術供与
 4. インフラ整備

図4：農村社会の貧困と農業生産システム改善のための政府アプローチ

(4) 小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業

これは、このプロジェクトが始まる以前に、同じハイランド地方にあるエンガ州政府が実施していた小学校 (Community School) を拠点とし、州政府教育局が中心となって保健局、第一次産業局の協力を得て実施されていた「コミュニティーを基盤とした教育プログラム (Community Based Education Programme : CBEP)」をモデルとして実施されたものである。

本事業は、小学校の運営が、学校の教員 (校長あるいは副校長)、政府の役人 (保健所職員、農業普及員等)、そして児童の保護者の代表者からなる学校運営理事会によってなされていることに着目し、学校を拠点に様々な分野の実地研修を行うことにより、地域社会への知識及び技術普及を目指そうとしたものである。さらに、多くの学校では、週に一度あるいは隔週毎に、「住民共同作業日 (Community School Day)」が設けられており、この日は児童と、両親、学校関係者が協力して学校施設の管理、補修、改善にあたることになっている。同様に保健所やその他の公共の施設の管理補修のために「コミュニティーワークの日 (Community Working Day)」が設けられている地域も多い。

このような地域社会における政府の施設を中心とした住民の協力体制に着目し、学校カリキュラムの中に週に一度、児童と両親を中心とした住民参加のもとに行われる農業技術普及、栄養改善、保健衛生意識の向上のための時間が設けられた。校内の敷地内に農地を設け様々な農作物、畜産、換金作物栽培を行うとともに、トイレ、飲料水供給設備改善を実施することにより学校運営に寄与すると共に地域社会にこうした新しい技術、アイデアが普及していくことを期待したわけである。

これは、長期的には児童を中心にその意識、価値感、アイデアを変化させていくという意味では効果をあげていると言えるかもしれないが、短・中期的な住民への知識、技術の普及という観点からは、期待された成果をあげているとは言い難い。学校教育が有償であることから、オカパ地域を含めたハイランド地方の農村社会においては、就学率が極めて低く、また、小学校運営に関わっている住民も限られている。そのため、小学校を住民への知識や技術の普及拠点としてそのまま活用するには限界があると言える。また学校という組織は、必ずしも地域社会に内在する社会組織、人間関係をもとに設立されているものとは言い難く、プロジェクトが狙ったところの波及効果にも限界があった。これは学校施設を使いながら、地域住民と密に話し合いをもち、住民のニーズや住民の置かれている状況を十分に把握した上での普及活動を計画、実施したのではなく、学校という組織をとおせば、波及効果が自然に生まれると期待したことに失敗の原因があると言える。また、本事業実施にあたり、小学校には、政府から様々な資源が供与されたが、各農家にはこうした政府からの資源やサービスの供与はなされず、学校での技術指導の効果が、農家、農村社会に波及される体制にはなっていなかった。この点も、地域の住民の置かれている状況を十分に把握した上での事業の計画、実施ではなかったことを露呈している。

2 - 4 事例から示唆されるもの

以上、SMAFSPの四事業、即ち、比較的成果を収めている生活用水供給改善事業と青年グループによるコーヒー栽培の二事業と、あまり成果をあげることの出来なかった農業技術普及事業と小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業を検討してきた。四事業における成果に相違が生じた原因としては、様々なものが考えられるが、以下の三点はその大きな要因と考えられるであろう。

まず、第一点として事業の立案、計画における地域社会の関わりや役割の違いがあげられる。青年グループによるコーヒー栽培事業は、典型的ボトムアップ・プランニングの例であり、問題把握、対処策や必要資源の調達方法の検討等、事業実施地域の住民が主体となって行っていた。行政側の役割は、こうして練られた計画に沿って事業を実施するにあたり、地域社会内では調達困難な資源（具体的にコーヒーの苗木と技術指導）を提供するという補完的役割であった。また、生活用水改善事業においても、6,000リットル以下のタンクの設置という活動の大枠については行政側で決定されていたものの、設置場所の決定や労働力や土地提供に関するアレンジ等、地域の住民が主体となって計画が立てられた。一方、農業技術普及事業及び小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業に関しては、行政主体の計画づくりとなっており、地域住民の事業計画への関わりが非常に限定されたものであったこと、また、住民は単に受益者として捉えられていたと言えるであろう。

第一点と表裏を成すものではあるが、第二点として、事業実施以前の地域社会内部での問題認識の過程、及びコンセンサス形成の重要性が指摘される。生活用水供給改善及び青年グループによるコーヒー栽培の両事業においては、行政側から必要資源が投入される以前に、生活用水供給の改善や青年の失業・社会問題を地域全体として取り組むべき課題として認識する過程があった。生活用水供給改善事業においては、これは、ビッグマンのリーダーシップのもと、全世帯を集めての話合いを通じてなされ、一方、コーヒー栽培事業においては、教会を中心に、長老、ビッグマン、青年たちとの間での討議を通じて行われた。すなわち、事業実施以前に、飲料水供給改善や青年の失業問題が問題に直面している女性や青年だけの問題ではなく、地域全体として対処すべき問題として認識される過程があったことである。こうした地域全体による問題認識の過程があって初めて、事業実施に必要な土地や労働力のアレンジ等につき住民のコンセンサス形成を促す土台ができたと言える。他方、農業技術普及事業及び小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業に関しては、こうした地域住民の問題認識の過程やコンセンサス形成が不十分なままに、行政側からの資源投入が行われたと言えるであろう。これは、第二章で既に指摘されたソーシャル・プレパレーションの過程の重要性を示唆するものである。

そして第三点として、事業内容計画にあたっての地域社会の社会的側面に対する配慮の重要性があげられる。農業技術普及事業及び小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業に関しては、地域社会の社会的側面への配慮が十分でなかったことが、事業の不活性

化を招いたと言っても過言ではないであろう。農業普及事業においては、各センターの管轄地域割り当てが、人々が生産・生活活動の拠り所としている部族、氏族としてのまとまりよりも、人工的に作られた行政区分をもとにして行われ、そのため、センター運営に必要な労働力が組織されない結果となってしまった。また、伝統的に資源の運用管理に関し、世帯間の平等を重んじて行ってきた社会において、モデル農家をその進歩性の観点からのみ選定し、資源投入を集中させたことは、世帯間の不平等感を強め、結果として普及員への不信感を醸成することとなった。小学校を拠点とした活動も、地域の住民の状況を十分把握せずに計画された結果、波及効果に限界を呈さざるを得なかったと言えるであろう。このように、地域社会の社会的側面への配慮の重要性も活動の成果に大きく影響を与えていると言えるだろう。

参考文献

Australian International Development Assistance Bureau, "Papua New Guinea, the Role of Government in Economic Development", Papua New Guinea 1994

Department of Agriculture and Livestock, the Government of Papua New Guinea, "Smallholder Market Access and Food Supply Project Phase 3", Project Documents Volume 1 & 2, Papua New Guinea 1989

Department of Agriculture and Livestock, the Government of Papua New Guinea, "Rapid Rural Appraisal Report, SMASFP Phase 3", Papua New Guinea 1989

Department of Agriculture and Livestock, the Government of Papua New Guinea, "Participatory and Bottom-up Planning of Integrated Agricultural Projects in Papua New Guinea", Papua New Guinea 1990

MacPherson S., "Social Organization for Collective Action in Rural Papua New Guinea, Prerequisites for the Operationalization of Local Social Development Programme", a paper prepared for the second Expert Group Meeting UNCRD, Nagoya, Japan 1990

谷内 達 『パプアニューギニアの社会と経済』、アジア経済研究所、東京 1982

3 韓国セマウル運動

目 次

はじめに

- 3 - 1 「セマウル運動」以前の農村状況と貧困諸問題
 - (1) セマウル運動以前の農村状況と社会背景
 - (2) 農村における貧困諸問題

- 3 - 2 政府によるセメント配布と地域住民の対応に関する追跡調査
 - (1) 政府によるセメント配布と住民の反応
 - (2) 住民活動の追跡調査とその結果

- 3 - 3 「セマウル運動」の全国的展開に向けた政策的手だて
 - (1) セマウル精神の普及とセマウル・リーダーの育成
 - (2) マウル組織の改編と行政支援体制の確立
 - (3) マウルの類型化と具体的活動目標の設定
 - (4) セメント・鉄棒・補助金ならびに技術指導の継続的提供

- 3 - 4 貧困解消に関わる「セマウル運動」の実績と地域社会の変化
 - (1) 1970年代の発展の実績
 - (2) セマウル運動展開における住民の参加
 - (3) 開発主体としての村への転下

- 3 - 5 市場との関わりに見られる地域対応の多様性
 - (1) 夕陽里1区におけるセマウル事業の展開
 - (2) 大新マウルにおけるセマウル事業の展開

- 3 - 6 「セマウル運動」が提示する教訓：社会的能力形成の視点から

参考文献

3 韓国セマウル運動

はじめに

セマウル運動は、1970年代初頭より韓国政府が国を挙げて取り組んだ農村生活改善運動である。政府による徹底的な支援の下で韓国農村は飛躍的な変貌を遂げ、単なる生活環境の改善に留まらず、自らの生産生活管理の活動を自立的かつ発展的に展開してゆく能力を備えた地域社会へと成長したのであった。セマウル運動は、その名が示す通り、住民の生活単位であった伝統的な村（マウル）を自立的な自己管理運営能力を備えた「新しい村」に転化育成してゆく社会運動であるが、その点において十分な成果を達成した事例として位置づけられる。

「貧困対策と地域の能力育成の必要性」を検討する本研究に於て、このセマウル運動を取り上げる理由はその極めて機知に富んだ政策内容とその戦略的な展開にある。開発に向けての達成指向の諸規範の形成および内在化、それに基づく地域組織の育成ならびに制度的整備、具体的な活動目標の設定と資源の提供等、地域社会の能力形成に必要とされる様々な政策手だてが総合的かつ戦略的に展開されている点は、今後の社会的能力の育成を目標とした貧困対策の立案実施に豊かな示唆を提供するものである。また、当時の韓国農村の一般的状況が今日の多くの開発途上国における貧困状況と極めて近いものであった事を併せ考えると、その経験の全てを再現する事はかなわないながらも、極めて有益な経験的知見がそこから得られる。

3 - 1 「セマウル運動」以前の農村状況と貧困諸問題

(1) セマウル運動以前の農村状況と社会背景

韓国の伝統的農村は、一般的に稲作を中心とした生活共同体として位置づけられる。稲作は、小作契約に基づく小規模経営が主で、天水および小規模の溜池灌漑に依存しながら自給的に営まれていた。この伝統的農村は「マウル」と称され、極めて自律性および凝集性に富んだ生活共同体であり、独自の自治形態と生産生活に関わる多様な相互扶助慣行を内部に形成していた村人の生活基本単位である。また、韓国農村は基本的に一つないしは少数の氏族によって構成されており、そこでは族長が村のリーダーとなり、或は村の管理に多大な影響力を行使する一方で、同族住民に家父長的保護を与える事によって日々の生活が維持されてきた。このマウルの範囲において、村人は伝統的に「契」と言う多様な資金の共同利用慣行を通じ、また「プマシ」「トゥレ」「洞トゥレ」といった双務的・片務的・強制的な労働交換提供によって限られた資源を有効に活用しながら集団的な生活の維持再生産を図っていたのである。こうした権威主義的なリーダーシップとその保護の下における村人の相互扶助を支えてきた社会的行動規範は儒教であった。また、一方で村人、特に貧困層の人々の行動を顕著に規定したのが運命論であり、人生の成功は個人的な努力

の賜というよりは、むしろ生産力豊かな土地を所有しているか否かによると言う人生観がそれを物語っている。これらの諸要因が相互に作用しあった結果、韓国の伝統的な農村は変化よりは現状維持を指向する極めて保守的・停滞的性格を滞りものとなったのである。

第2次大戦後の熱狂的な国家建設の努力の中で、韓国政府は農村における生産構造の再編を意図して1953年から1957年に亘って農地改革を実施し、地主小作制度の撤廃に取り組んだ。しかし、農業発展の基礎として自作農民を育成する事を目指した農地改革は、その徹底的な実施を怠ったが為に新たな形で地主小作制度が復活していった。一方、1960年代に実施された第1次・第2次5ヶ年計画の結果、こうした農村も時代の変化の波に直面し、次第に市場経済の枠に取り込まれてゆく事になる。しかし、当時の開発優先順位は経済発展のための社会経済基盤の整備に、取分け経済成長を主導する輸出向け産業の育成強化に与えられ、農村は顧みられないままに放置されたのである。当時の農産物低価格政策ならびに外貨獲得のための農産物輸出を考えれば、むしろ、農村の犠牲の上に産業開発政策は追求されたと言っても過言ではない。従って、セマウル運動が導入される以前の1960年代の農村は、上に述べた伝統的農村と同等か或は商品経済の進展の中でより荒廃した状況にあった。また一方で急速な発展をしめす都市工業部門と際だった格差を示す状況にあったと言うことができる。

(2) 農村における貧困諸問題

1960年代後半から1970年代初頭にかけて韓国の農村では、以下のものに代表される貧困状況が社会的問題として広く顕在化していた。即ち、(a) 農業の低生産性と低い農家所得、(b) 劣悪な生活環境と基本的サービスの欠如、(c) 社会的モラルの低下、並びに(d) 農業従事家庭および若年層の流出がそれである。

(a) 農業の低生産性と低い農家所得

当時、農民の65%は小規模土地保有者および小作農民であり、農地は細分化され、耕作は専ら人力と役畜によってなされていた。小規模稲作に自家消費用の野菜栽培並びに市場目的の家畜飼育が一般的な経済活動であった。また、稲作は先に触れた通り、天水と溜池灌漑に依存しており二期作は難しい状況の中で、干ばつや洪水に見舞われる事がしばしばであった。これらの状況は、農業の生産性を著しく低下させ、また自然災害に対する抵抗力を脆弱なものとした結果、農家の所得は極めて低い水準に留まる事を余儀なくされた。更に、只でさえ不十分な農家所得は、産業化の結果引き起こされたインフレによって、また政府の農産物低価格政策によって著しく圧迫されたのである。従って、農家の名目所得は一定度の伸びを示しながらも実質所得は趨勢的に低下を続け、都市勤労世帯との所得格差は拡大する中で農家の不満は鬱積の一途を辿っていた。

(b) 劣悪な生活環境と基本的サービスの欠如

韓国農民が多様な相互扶助慣行を経験的に創り出してきていた事は先にも述べたが、そ

れでも劣悪な生活環境の改善には十分とは言えなかった。家屋の多くは土壁に萱葺であり、家々の間の排水溝には生活污水が溢れ、生活道路は狭く曲がりくねった未舗装の状況であった。こうした中で、村人の保健衛生状況も芳しくなく、飲料水は概ね浅井戸に依存していたのである。また、近代的意味での医療サービスは村に於いては全く得られず、治療を必要とする病気の場合には遠くの町の病院まで時間をかけて出向かねばならない。従って、資金的余裕の無い農民は多くの場合薬草を用いる伝統的な祈祷師に依存するしか手がないのであった。一方、村人の一般的な教育レベルは小学校どまりであり、他の地域への移動が限られている事とも相俟ってまって農民の開発への思考範囲を極めて狭いものに留める結果となっていた。

(c) 社会的モラルの低下

農村の人々の行動は、儒教に基づく権力者への盲従と自らの人生に対する運命論的な諦めに特徴づけられていた。若者の意見や主張は、往々にして権威への挑戦と受け取られ、また女性は男性に従属するものとの伝統的価値観の下でその意見は考慮されず、特に社会的事柄に対しては無視されるのが常であった。これらの社会的通念および行動は村人にダイナミックな変化を指向する様な発想の芽が育つ事を妨げるものである。この様な伝統的価値観に縛られた社会状況の中で、男性の間では特に農閑期における飲酒、賭博、暴力的争いが日常的に蔓延していた。本来であれば、村や家庭により建設的な貢献ができるはずの時間や労力が無駄に費やされていたのである。

(d) 農業従事家庭および若年層の流出

1960年代を通じて農業従事家庭および人口は概ね維持されていたが、セマウル運動が展開される時期には小作家族の挙家離村と20歳前後の若者の流出が顕著な社会現象として現れて来始めた。これは、政府によって展開された産業育成政策の結果であり、農村で家計を維持できなくなった小作農民が一家を挙げて新たな就労機会を求め、また若者が就労機会と共により高度な教育機会を求めて都市に流出したものであった。この現象は1970年代には農村における深刻な労働不足として社会問題化して行くに至るのである。

3 - 2 政府によるセメント配布と地域住民の対応に関する追跡調査

急速に発展する都市産業部門と停滞的な農村部門が併存する中で、韓国政府は1972年から農村の活性化を促進する目的でセマウル運動を国家的事業として展開する。しかし、それは当初から周到な計画に基づいて実施された訳ではなく、セメントの配布という偶発的行為を契機として住民自身によって展開された活動を政府の側が政策プログラムとして取り込んでゆくことによって為されたのであった。発端は住民の側にあったとは言え、それを的確に分析把握し、それに基づいて総合的なプログラムとして体系化し、それを不退転の政治的決意で実行していった韓国政府の姿勢には学べきものが大きいと言える。

(1) 政府によるセメント配布と住民の反応

1970年後半に、セメント産業は国際市場の不振の中で在庫を抱え厳しい経営難に直面していた。輸出産業の育成保護を政策重点課題としていた韓国政府は、セメント産業を救済する目的から滞留した在庫を買い上げ、その有効活用を意図して農村への配布を決定した。当初、その用途については明確な指示をせず、河川および灌漑水路等の補修強化を示唆しただけで、全国 34,000 のマウルに 335 袋のセメントを一律に配布したのである。数カ月後、およそ 15 % のマウルからセメントの追加配布への要請が挙がり、それに注目した内務省は全国的にセメントの用途に関する調査に乗り出した。

(2) 住民活動の追跡調査とその結果

この調査の結果、配布されたセメントは以下の 3 通りに使用された事が判明した。即ち、(a) 灌漑水路等の経済関連施設の補修、(b) 共同洗濯場・水汲場・子供用の遊び場等の生活関連施設の補修整備、そして(c) セメントを売却し村で酒宴を催したがそれである。この中で、セメントの追加配布を要請してきたのは全て(b) の生活関連施設の補修整備に使用したマウルであったのである。此から内務省は、農村におけるニーズの優先項目を把握するに至るが、それに留まらず、その活動の性格を分析したのであった。その結果、これら活動は(a) 短期間に、(b) 少人数で実施でき、(c) 成果がすぐに目に見える形で現れると共に(d) 村全員の利益、特に農村婦人の利益になる様な性格のものである事が判明した。内務省は更に追跡調査を実施し、こうした活動を主導した少数のリーダーが教員・元警察官・元軍人といった達成指向の行動様式を持った人々であった事を確認する。

一連のこうした調査を通じて、内務省は保守的・停滞的な農村の発展を指向し、それを自らの力で推進してゆく活力ある農村に変容させるための活動領域ならびに活動規範を村人自身の活動の中から経験的に導きだしたのであった。これに基づいて、1972年以降、全国的規模で生活関連施設の改善、作物の多様化と機械化による農業生産性の向上、並びに自立・勤勉・共同といった開発を主導する行動規範の育成を柱とするセマウル運動を展開するに至るのである。

3 - 3 「セマウル運動」の全国的展開に向けた政策的手だて

韓国内務省は、当時の朴大統領の強い政治的意思に支えられて、セマウル運動を全国展開するために必要な政策的手だてを多面的かつ戦略的に構じていった。具体的には、(1) セマウル精神の普及とセマウル・リーダーの育成、(2) マウル組織の改編と行政支援体制の確立、(3) マウルの類型化と具体的活動目標の設定、および(4) セメント・鉄棒・補助金および技術指導の継続的提供がそれである。

(1) セマウル精神の普及とセマウル・リーダーの育成

内務省は、1972年にセマウル・トレーニング・センターを中央並びに14の郡レベルに設立し、セマウル精神として「自立・勤勉・共同」という達成指向の行動規範の育成強化に着手した。各マウルから住民自身の選出によって2名のリーダー候補者が送り込まれ、1-3週間に亘って外部との交渉を全て遮断した上でセマウル運動の事例を相互に検討協議しあう方法で実施された。このトレーニングには、農民だけでなく政治家、警察官、行政職員、医者、大学教員、マスコミ関係者等の専門性を有する様々な社会階層の人々が同時に参加している。それは、セマウル精神をひとり農民にのみ普及するのではなく社会全体の規範として定着させる、またセマウル運動の展開に専門的知識を動員し協力せしめる体制づくりを狙うものであった。この様な状況の中でセマウル精神を鍛え込まれた農村リーダーは、各自の村に戻ってセマウル運動の展開を主導する訳であるが、政府は農村に伝統的に存在する「おらが村」の意識を徹底的に煽る事によってセマウル・リーダーの活動を鼓舞していったのである。優秀な成果を挙げたセマウル・リーダーには報奨金を支給したり、大統領との昼食会に招待したり、またその成果をマスコミを通じて全国に報道する等、リーダーの個人的な名誉心に訴えると共に模範的な村には「輝村」という称号を与える等の措置を次々に打ち出して運動の展開を促進していったのであった。

(2) マウル組織の改編と行政支援体制の確立

「自立・勤勉・共同」という達成指向の行動規範に基づいて、セマウル・リーダーは自分のマウルにおけるセマウル運動の推進に中心的役割を担う事になった。その立場および活動に公的な位置づけを与えるために、セマウル・リーダーは伝統的なマウルの社会組織に組み込まれ、またその下にマウルの開発委員会が組織された。その村組織構成は図1に示した様なものであるが、重要な点は新たにセマウル組織を別個に形成したのではなく、従来から機能しているマウル組織の中にセマウル・リーダーおよび開発委員会を組み込む事によって、伝統的な枠組みを活用しながらそれを内部から変革していった事である。マウルにはマウル集会の様な村人の相互協議のメカニズムが既に存在しており、また日常的活動における共同規範と社会的動員の型が同様に内在化されていた。セマウル・リーダーは後に述べる活動内容をマウル集会で相互に検討協議し、合意に基づいて選択し、それを伝統的な共同慣行に依拠しながら実施しその過程で村人にセマウル精神を普及して行った訳である。

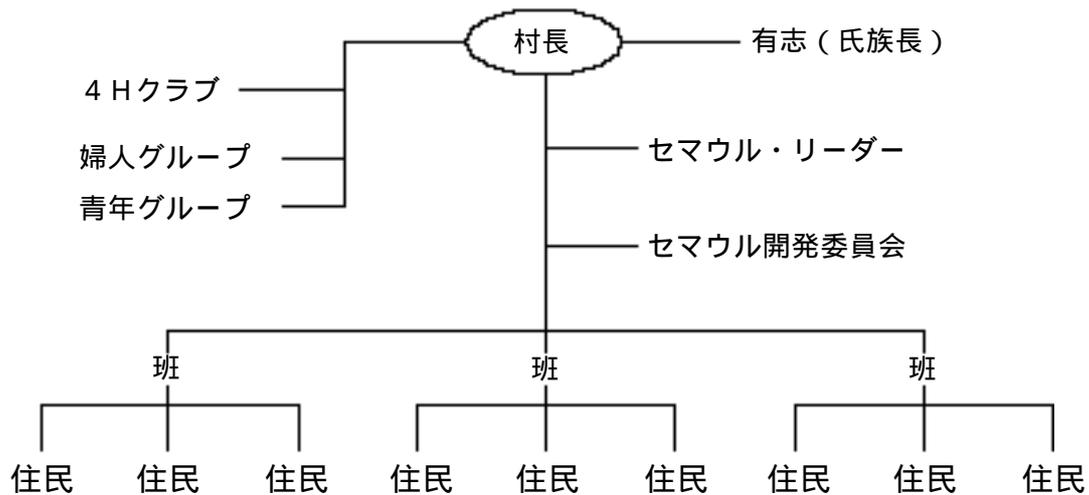


図1：マウルの社会組織

一方、セマウル・リーダーの活動を支援し運動の展開を促進してゆくために、内務省は行政制度の改善を実施した。即ち、国からマウルに至る全ての段階においてセマウル委員会を組織し、各々に運動促進のための役割を設定した事と、郡レベルに内務省直属の副郡長を任命し郡におけるセマウル運動の促進に全面的な権限を賦与したのであった。特に、郡レベルでこの様な実施体制が組まれた事は重要な意味を持つ。即ち、表1に示される通り、道レベルに於て政府行政関連の諸組織が協議共同しながら、セマウル運動の展開を支援する一方、郡レベルに於いては副郡長の統一的指揮の下で政府行政関係の諸組織が具体的展開を支援促進する訳で、これらは政府諸機関の間に根強く存在していたセクト主義が運動の展開に及ぼす悪影響を削減すると共に、状況に応じたより効果的な資源の提供に路を開くものであった。また、セマウル・リーダーはマウルは言うに及ばず行政村である面、そしてその上部単位である郡のレベルに於いても正式な参加代表権を与えられているのである。これは、マウルにおける状況や住民のニーズ・意見を政策決定に適切に反映させるのみならず、実は伝統的なリーダーとの間に生じがちであった村の権力抗争からセマウル・リーダーを守るための権力的後盾を提供する意味を含むものであったのである。

この様な、伝統的マウルを基盤とした社会組織の変革および行政制度の整備がセマウル・リーダーの活動を支える要件として政府自らの手によって意図的に実施された事は注目に値する事柄である。

組織	機能	構成組織
国：セマウル中央 企画調整委員会	省庁間の調整 全般的政策策定	内務大臣、 経済企画委員会、文部省、農水省、 通商産業省、建設省、厚生省、大蔵省、 科学技術庁、農村開発庁、林野庁等の 副大臣、その他
道：セマウル道 調整委員会	道レベルの調整 活動の監督指導	道長 副道長、教育委員会、農業共同組合、 農業開発公社、農村開発庁の代表、 大学教員、農業専門学校、道教育局、 道林野局等の局長、 韓国電力公社代表、その他
郡：セマウル運動 調整委員会	運動の総合的 促進及び指導	セマウル担当副郡長 警察所長、農業共同組合長、 農業高校校長、郵便局長、および セマウル・リーダー
面：セマウル運動 促進委員会	個別技術指導 および運動促進	面長 警察官、郵便局職員、農協職員、 技術改良普及員、および セマウル・リーダー
マウル：農村開発 委員会	農村開発事業 の計画・実施	セマウル・リーダー 村長、10～12名の開発委員、 村の有力者、および有志

表1：セマウル委員会の構成

(3) マウルの類型化と具体的活動目標の設定

セマウル・トレーニングおよびマウル・行政組織の変革と平行して、内務省は生活生産関連の施設および資金貯蓄等を規準として全国のマウルを3つの段階に、即ち、基礎村・自助村・自立村に分類した。表2は、各々の段階から上位に移行する為の必要要件を示したものであるが、これはセマウル運動の展開に於いて村人に具体的な活動内容と達成基準を提供するものであった。達成志向の規範を植え付けるだけでなく極めて具体的かつ明確な達成目標を提示することで、村人の発展への意欲とエネルギーを方向付けていったものと言えるであろう。これは、内務省が追跡調査を実施した中で、達成型のリーダーシップは具体的な活動の中から析出され、住民の参加は具体的な利益を自ら確認した後に生起するという教訓に基づいて設定されたものであった。

プロジェクト	:	基礎村 == > 自助村	:	自助村 == > 自立村
村道	:	主要道路の完成	:	主要道・側道の完成
農道	:	村への小農道	:	村への基幹農道
橋	:	10M以上の小橋	:	20M以上の小橋
河川管理	:	村内部の小河川	:	村周辺の小河川
村施設	:	公民館、倉庫、事業所 (1つ以上)	:	公民館、倉庫、事業所 (2つ以上)
屋根の改修	:	全家庭の50%以上	:	全家庭の80%以上
セマウル資金	:	30万ウォン以上	:	50万ウォン以上
世帯当りの貯蓄	:	1万ウォン以上	:	2万ウォン以上
世帯当りの年収	:	70万ウォン以上	:	90万ウォン以上

表2：村の類型と移行への条件

(4) セメント・鉄棒・補助金ならびに技術指導の継続的提供

政府はこれ迄述べてきた様な様々な政策手だてを構じた上で、マウルからの要請に応じてセメント、鉄棒、補助金及び必要とされる技術指導を継続的に提供し、セマウル・リーダーを中心とした村人の運動展開を資源提供の側面から支えたのである。実際、どのプロジェクトを実施するかは意思決定は全て村人自身による協議の結果に任せられ、政府の側はその実施に必要な資源および技術指導を要請に応じて提供してゆく姿勢を貫いたのであった。また、経済的側面においては農村の労働力不足に対応し農家の生産性を高めるために機械化を促進したが、その場合でも導入する機械と補助金を提示しそれに応じた農家に補助金ならびに低利融資を提供するに留め、全ては農家自身が組織したセマウル機械化営農団の管理の下でそれが実施されていったのである。統一という名の高収穫品種米の導入や農地整備についても同様な対応が一貫して採られたのである。

この様な、徹底的に農民の自主的決定を尊重し、その活動を支える為の資源・サービスの提供を10年以上にも亘って継続することは、農民の経験的な資源管理運営の能力育成を進める上で極めて重要な政策支援である。十分な規範や組織を備えていても、必要な資源の入手が叶わない故に活動が停滞してゆく数多くの事例がある中で、こうした韓国政府の政策的支援は特筆すべきものである。

3 - 4 貧困解消に関わる「セマウル運動」の実績と地域社会の変化

(1) 1970年代の発展の実績

これまで述べてきた政府の戦略的な政策手だての実施の中で、セマウル運動は、1970年代を通じて全国的に展開され、その結果、韓国農村には画期的な変化がもたらされ

た。表3は、この時期に如何に農村が急激にその社会生活基盤を改善し経済的生産力を高めていったかを如実に示している。即ち、セマウル運動開始当時に於ては、約半数のマウルが基礎村という極めて低いレベルの社会生活基盤しか持たず、また経済的にも低所得の状況に置かれていたものが、運動の開始後数年で自助村のレベルに移行し、かつての自助村は同様のペースで自立村に転化発展している。その趨勢は、運動が全国的広がりをもって定着し始めた1975年以降にはより加速化され、翌1976年には基礎村が完全に消えると共に自助村から自立村への移行が急速に進む。運動開始後8年目にして既に、韓国農村はその97%が政府が設定した要件を十分に満たした自立村に転化しているのである。

(%)

年度	マウル総数	基礎村	自助村	自立村
1972	34,665(100)	18,415(53)	13,943(40)	2,307(7)
73	34,665(100)	10,656(31)	19,763(57)	4,246(12)
74	34,665(100)	6,165(18)	21,500(62)	7,000(20)
75	35,031(100)	4,046(11)	20,396(60)	10,049(29)
76	35,031(100)	302(1)	19,049(54)	15,680(45)
77	35,031(100)	-	11,709(33)	23,322(67)
78	34,815(100)	-	6,114(18)	28,701(82)
79	34,871(100)	-	976(3)	33,895(97)

表3：セマウル運動におけるマウル発展の推移

このような急速な農村の変化は、政府の支援もさる事ながら農村住民自身が如何に積極的にこの運動を展開したかを余す処なく物語っている。その背景には、先にも触れたマウル間の競争を巧みに煽った政府の施策があった訳だが、むしろ住民自身が運動の展開を通して現実的な利益を手にし、またその活動の中で自信を深めていった事がこのような急速な発展の原動力となったと考えられる。実際、生活関連施設の充実だけでなく、それを支える経済的な生産力を急速に高めていった事は、達成要件に加えられていた世帯当りの所得および貯蓄の額が全体として伸びて行った事から理解できる。それには、政府がセマウル運動の一環として補助金を提供することで促進した農業の機械化や高収穫品種米の導入、及び果樹野菜栽培・家畜飼育と稲作を組み合わせた複合経営への転換指導が大きな役割を果たしたと考えられる。

(2) セマウル運動展開における住民の参加

一方、セマウル運動に於ける住民の参加は基本的要件として促進されていった。即ち、政府が提示した活動内容の内、何をマウルとして取り上げ実施してゆくかはセマウル・リーダーを中心とした村人の集団的論議およびその決定に任された訳である。これは、当然その過程で合議に基づく意思決定への参加メカニズムを経験的に内在化させてゆくと共に、若者・女性を含む村人全員が村の活動に関する意思決定およびその実施に積極的に参

加してゆくという意識変革をももたらす結果を導いたのである。特に、農道、橋、公民館、倉庫といった共有の資源施設の整備は、上記の様な変化を村人の意識および社会的行動慣習に於て引き起こしてゆく現実的な場を提供したといえる。これらは、住民が相互に協議しながら目的の達成に向けて共同してゆく社会的能力の育成に他ならない。

また、住民の参加はこうした規範や組織の側面に留まらず、具体的な活動を実施してゆくに必要な資源の側面に於ても同様に引き出されている。表4は、セマウル運動展開の実験的意味あいをもった1971年からそれが全国的に展開された1978年に至る8年間に投資された資金総額とその政府・住民間の負担比率を示すものである。そこに示されている通り、総投資額2兆ウォン弱の内、政府の投資分はその約28%に過ぎず、残りは全て住民自身による負担によって賄われているのである。表中の「その他」は、都市に出て成功した住民が自分の村のセマウル運動に寄付をよせたものである。この様に、個人的家屋の修理改善は言うに及ばず、村の共同資源施設の拡充整備にも住民が資金を投入している訳であり、個人的資金を投入していればこそ村人はより積極的にセマウル運動に参加していったのである。

単位：100万ウォン

年度	投資総額	政府負担額	住民負担額	その他
1971	12,200	4,100	8,100	-
72	31,594	3,581	27,348	665
73	96,111	17,133	76,850	2,218
74	132,790	30,780	98,738	3,272
75	295,895	124,499	169,554	1,842
76	322,652	88,060	227,440	7,152
77	466,532	138,057	325,033	3,442
78	643,191	145,703	487,835	653
71-78	1,991,965 (100)	551,913 (27.7)	1,420,898 (71.3)	19,154 (1.0)

表4：セマウル運動の展開における資金負担

(3) 開発主体としての村への転化

1970年代を通じてのセマウル運動の展開の結果、極めて保守的かつ停滞的であったマウルは貧困を克服するに留まらず自己管理能力を備えた開発主体に変身したのであった。セマウル・リーダーの指導および活動への参加を通じて「自立・勤勉・共同」という達成指向の行動規範が経験的に住民の間に根つき、また相互協議に基づいて活動を主導し外部諸組織と有機的に結び付いたセマウル開発委員会がマウル組織の中に組み込まれ、また活動に自らの資源を提供できるだけの経済的力量も十分に育成されたのである。社会的

能力の育成強化という点からは、マウルを構成する村人個々人の資源利用管理能力が育成されただけでなく、セマウル開発委員会という組織を通じてマウルという地域社会にその能力とメカニズムが内在化された事が極めて重要な点である。その意味で、セマウル運動はマウルをかつての同族関係を基盤とした血縁社会から、生活および生産に関わる資源施設の共有とその共同利用管理を媒介としたより地縁的な社会に転化させたと考えられる。開発発展への達成指向の行動形態と参加共同メカニズムが、マウルという地縁単位に根付いた事がマウルをして自立的かつ持続的なダイナミズムを内包した開発主体に転化させた要因である。

3 - 5 市場との関わりに見られる地域対応の多様性

セマウル運動はこれまで述べて来た通り、政府内務省の全国一律に規格化された政策手だての展開の下で実施されてきた。しかし、セマウル運動の具体的展開は、マウルによって極めて多様な状況を示していた。ここでは、そうした際だった対照を示す2つの事例を紹介しておく。その活動における多様性は、基本的にマウルが置かれた市場関係および運動を主導した住民或は組織の性格の相違に基づいている。表5および表6は、各々、ソウルの市場に向けた野菜のハウス栽培を生産活動の中核とする夕陽里1区および伝統的な稲作を基礎とする大新マウルのセマウル事業内容を紹介したものである。一見して明瞭な通り、夕陽里1区の場合には家屋の改修や生活側面に係わる共同施設の整備に加えて、農業関連の基盤整備や共有施設の整備拡充が全活動の投資総額の約3割を占め、経済的側面の活動展開がその特徴を成している。一方、大新マウルの方は、生活道路・橋の整備、共同洗濯場・水汲み場の改良、公民館の建設、簡易水道施設の整備、村の電化並びに屋根の改修等、その活動内容が概ね生活関連のものに集中しているのである。

(1) 夕陽里1区におけるセマウル事業の展開

先ず、夕陽里1区の事例を見ておこう。このマウルは、韓国政府が外国研究者に対してセマウル運動の模範的事例として紹介するものの一つである。元々、このマウルでは稲作と野菜のハウス栽培の複合経営を進めてきており、特に野菜栽培は農業学校を卒業した5名の若者が1960年代中期に農友会という組織を造り、資材の共同購入および野菜の共同販売を始めた事にその端を発している。その後、農友会はソウルの市場を背景としてその生産および組織活動を拡大し、セマウル運動が開始された時期には全農家79戸の内の40戸が会員として共同購入販売活動に参加するまでに成長していたのであった。また、この時期には全農家の61%がその所得の大半を野菜栽培から得る状況に至っており、夕陽里1区における農友会の影響力は無視しえないものとなっていた。こうした背景の中で、セマウル・リーダーに選出されたのは農友会の有力メンバーであり、またセマウル開発委員会のメンバーも農友会の会員がその多くを占めていたのであった。従って、こうしたリーダーシップの下で展開されたセマウル運動が経済側面の活動を多く含むだけでなく、その具体的内容は農友会の活動の延長線上にあるものとなったのはけだし当然であった。即ち、セマウル運動に於ける政府の補助金提供は、当時既に日々拡大するソウル市場

を前に達成指向の行動規範に基づいて独自の経済活動を展開しつつあった農民の意欲を支えそれを更に拡大発展させる起爆剤の役割を果たしたと言えるのである。

単位：千ウォン

プロジェクト	費用額	構成比率 (%)
農業関連基盤整備	(75,071)	24.7
農道整備	375	
耕地区画整理	17,412	
散水施設整備	57,284	
農業関連共有施設	(16,314)	5.4
農産物保存倉庫	3,314	
野菜共同出荷場	1,500	
乾燥機械購入	3,000	
トラック購入	7,500	
育苗施設整備	1,000	
生活関連共有施設	(30,986)	10.2
村への幹線道路整備	2,000	
村内部の生活道路整備	316	
公民館の建設	14,000	
レクリエーション施設整備	1,800	
生活排水路の整備	7,700	
簡易水道施設の整備	4,170	
子供用遊び場の整備	600	
花壇の整備	400	
家屋の補修整備	(181,125)	59.7
合計	303,486	100.0
	(政府 : 106,000	35.0)
	(マウル : 197,486	65.0)

表5：夕陽里1区におけるセマウル事業

また、こうした経済関連の活動と併せて、セマウル事業に指定された生活関連施設の整備拡充も進められているが、これはセマウル・リーダーが村長と協力し伝統的な労働動員や相互扶助慣行を活用しながら展開されてきたものである。即ち、伝統的な枠組みの中でマウルの運動としてこれらは実施されてきた訳であり、マウル全体の生産生活活動として展開されてきたものであることが窺い知れるのである。特に、農友会はセマウル運動の過程で飛躍的な発展を示すが、それは会員を他のマウルの有志に開放して組織としての規模の経済を指向するのではなく、1983年には内部剰余金を全てマウルに寄贈し自らを経済部門を担当するマウル組織に改編して行ったのである。これは、経済利益追求という個人的行動規範を村全体の利益奉仕に昇華させる社会規範がマウルには伝統的に働いて来ている事の証左であり、それはまた社会的能力の一部を構成する要素でもある。

(2) 大新マウルにおけるセマウル事業の展開

さて、もう一方の事例である大新マウルのセマウル事業は先に触れた如くその活動が生活関連の活動に特化している。この事例の場合、セマウル・リーダーとして運動を指導したのは60歳前後の新・旧の村長であった。伝統的に村長に託された役割はマウルの人間関係の維持および生存への共同保障であり、一口に言えばマウルの社会的管理がその関心の中心をなしていた訳である。従って、政府によって導入提示された生活関連施設の改善を忠実に実行していったものである。その実施に際しては、伝統的な強制的労働提供や相互扶助的労働提供が大幅に利用されたのである。表中にある労働提供とは構成家庭に労働供出を義務づける「洞トゥレ」を、労働補助とは近隣グループ・友人間の代償を伴わない「トゥレ」を指している。いずれにしろ、大新マウルのセマウル事業は伝統的枠組みの中で伝統的規範と社会的動員メカニズムに基づいて展開された事例といえるであろう。しかしながら、結果としてセマウル精神が住民の参加の過程で次第に根付いてゆき、共同施設の利用管理を通じて地縁社会としてのマウルに対する帰属心がより強く住民の中に形成されていったのである。

また、この表には経済関連の活動は僅かに農道整備しか出てこないが、それは必ずしも経済活動が無かったという事ではない。事実、70年代中期には「統一」という高収穫品種米の導入、河川敷の開墾、トラクター等による機械化促進が幾人かの農民により実施されているのである。しかし、それらは稲作に従事する個々の農民が、面にある農業共同組合から融資を受けて個別に実施したものであった。勿論、それらはセマウル運動による農業の機械化並びに複合経営の導入といった背景の中でなされたのではあるが、農民の個別対応によって進められた為にそれらは村人の意識の中ではセマウル運動の事業とは認識されていないのである。また、消費市場から遠い位置にあるこのマウルでは先の夕陽里1区に見られた様な農民の変革への意欲をかき立てる様な刺激に乏しく、農民の多くは生産側面の現状維持を指向しがちであった。更に、先に述べたリーダーの体質も、セマウル精神を教育されたとは言え、こうした活動を正面から取り上げる進取の気性は十分には持ち得ていなかったものと推察され、それがこうした経済関連の活動をセマウル事業として積極的に取り上げ展開する事を阻んだと考えられる。

年度	プロジェクト		資金 / 資源		参加者数
			政府側	マウル側	
1972	小橋	5	セメント500袋	労働提供	1,500
	ブロック塀修理	2			
	道路拡張	200M		労働提供	650
1973	小橋	4	セメント350袋	労働提供	350
	共同井戸修理	4			
	共同洗濯場改良	4			
	屋根の改修	8	補助金15,000W/HH 低利資金融資	個人資金 労働補助	
1974	河川護岸修理	300M		労働提供	530
	屋根の改修	20	補助金20,000W/HH 低利資金融資	個人資金 労働補助	
1975	セマウル公民館	1	セメント550袋 鉄棒 0.5t	500,000W 労働提供	921
1976	セマウル倉庫	1	セメント658袋	300,000W 労働提供	830
	橋 / 農道整備	12	セメント359袋 鉄棒 0.5t	労働提供	410
	道路拡張整備	4		労働提供	350
	河川護岸修理	340M	1,500,000W	労働提供	910
	有線放送敷設	1	31,000W		
	屋根の改修	58	低利融資資金	個人資金 労働補助	
	塀の補修	300M		労働提供	350
	屋根の塗装	11	塗装用ペイント	労働補助	
	村の電化事業	98		4,900,000W	
1977	屋根の改修	8	低利融資資金	個人資金	
	簡易水道敷設		1,000,000W	個人資金	
	河川護岸延長	150M		労働提供	986
1978	-----				
1979	簡易水道敷設		水道管	個人資金 労働提供	153
1980	-----				
1981	橋の建設	20M	1,800,000W	1,600,000W 労働提供	215

表6：大新マウルにおけるセマウル事業

3 - 6 「セマウル運動」が提示する教訓：社会的な能力形成の視点から

韓国政府が国家的事業として取り組み展開したセマウル運動は、農村の貧困状況を根本的に改善したのみならず、マウルという農村地域社会を活力に富んだ開発主体に育成転化することに成功した。この事例からは多くの事が学べるが、ここでは貧困撲滅に対する社会的な能力の育成強化の視点から重要と思われるものを検討しておこう。

(1) 開発 3 要素の充足とソーシャル・プレパレーションの実施

セマウル運動を展開するに際して韓国政府が構じた政策手だては、開発活動に必要とされる基本的な 3 要素、即ち、資源・組織・規範を総合的に充足してゆくものであった。「自立・勤勉・共同」といったセマウル精神は開発に不可欠な集団的達成指向の行動規範を住民に植え付け、セマウル・リーダーを中心としたセマウル開発委員会は運動を主導する組織としてマウルの社会組織に組み込まれたのである。更に、政府は継続的にセメント・鉄棒・補助金といった資源を投入し住民自身による生活改善運動を支えた訳である。これらの諸要素が、一連の過程の中で相互に関連しあう様に組み込んでいった政策手腕は見事という他ない。更に、重要な点は、初めから資源を提供するのではなく、住民の自立的な開発への意識形成（セマウル・トレーニング）並びにそれに基づいた組織形成（セマウル開発委員会）を確実に展開した上で、必要とされる資源を継続的に提供した事である。即ち、能力形成の基盤となるソーシャル・プレパレーションを先ず実施した上で資源提供に踏み切っている訳であり、こうした戦略的な政策手だての立案と展開実施がセマウル運動を成功に導いた最大の要因と言える。

(2) 伝統的・経験的な社会メカニズムの活用強化

韓国政府がセマウル運動を展開する実質的単位を、行政管理の末端単位である面ではなく住民の生活単位であるマウルとしたことが運動を成功に導いたもう一つの要因であった。マウルと言うのは、そこに住民間の相互協議メカニズムおよび多彩な相互扶助活動に代表される資源の共同利用管理のメカニズムが伝統的・経験的に蓄積され、またそれを通じて日々の生活の業を維持している基礎社会単位である。住民の日常生活における相互交渉もその範囲に概ね限定されるものであった。セマウル運動は、こうしたマウルに新たな組織や規範を一方向的に導入する形ではなく、伝統的に存在する社会的枠組みを基礎とし、そこで機能している社会メカニズムを最大限活用しつつ、新たな行動規範や組織を形成導入していく方法で地域社会の変革を達成したのであった。この事は、地域の社会的能力の形成を図る場合、一方向的に外部から新たな知識・技術を導入するのではなく、地域住民が伝統的・経験的に積み上げたきたものを基礎としてそれらを改善し強化する様な方法が望ましい事を示唆するものと言えるであろう。また、それは併せて地域住民の間にその様な経験的能力が蓄積されている社会単位をプログラムの実施単位として選定する事の重要性を示すものでもある。

(3) 住民参加による自立的管理運営能力の育成

地域社会の開発能力の育成は単に座学的なトレーニングを通じてのみ達成される訳では決してなく、基本的には地域住民が開発事業のプロセスに直接的に参加する事を通じて体験的に必要な知識技術を身に付けてゆく事が重要かつ不可欠のものである。また、その能力は具体的な活動そのものに関わる知識技術だけではなく、相互に協議交渉しあいながら目的を明確化し設定してゆくその様な能力をも含むものである。これらは、いずれも具体

的な活動の中で経験的に蓄積されてゆく。セマウル運動は、各々のマウルにおける具体的活動の選定をセマウルリーダーを中心とした村人の協議決定に、またその実施そのものも村人自身に任せる事によってこうした多面的能力の経験的育成を進めた訳である。また、行政各レベルにおけるセマウル委員会に住民代表としてのセマウル・リーダーを公的に組み込み、その参加を制度的に保障してゆく事でマウルにおける住民の広範な参加を間接的に支援したのであった。この様に、住民参加というものは社会規範として望まれるだけでなく、住民および地域社会に自立的かつ持続的な発展への社会的能力を内在化させる上において極めて重要な要素なのである。

(4) 住民活動を支える政府行政システムの整備

国家からマウルに至る各段階でのセマウル委員会の創設、ならびに郡レベルにおける副郡長を中心とした行政の総合的支援体制の確立は、継続的なセマウル運動の展開を可能にするものであった。それは、住民が必要とする資源を効果的・効率的に提供するメカニズムが行政の側に制度的に整備され、それがマウルの開発委員会と直接的に連動する事によって運動の展開を支えた訳である。そうした資源の提供は直接的に事業の推進を支えたのみならず、そこで実現される住民の経験的能力形成のプロセスを維持し促進する結果ともなったのである。これらは、結局の処、資源の供与受領メカニズムの整備のみによるものではなく、マウルの側に達成指向の行動規範と参加のメカニズムがきちんと組み込まれていたが故に、提供された資源が社会的能力を育成強化してゆくといった相乗効果をもたらすことにつながったと考えられる。要は、社会的能力の育成強化に政府組織の整備拡充は必要条件ではあるが、しかし必ずしも十分条件ではなく、その効果的展開を図ろうとすればこれまで述べてきた諸要件と連動した形でそれを実施してゆく事が肝要なのである。

(5) 開発への社会的環境としての市場の役割

セマウル運動の成功を支えた社会的環境として忘れてならないのが当時の一般的経済状況である。農村でセマウル運動が展開された70年代を通じ、韓国は輸出向け産業の拡大強化を挺子とした高度経済成長の波の最中であつた。この様な経済生産力の発展とその蓄積が政府による継続的な資源の投入を可能にさせ、先に触れた農民の経験的能力の育成強化のプロセスを維持せしめたのである。また、経済発展は急速な都市化を進め、それが農村生産物に対する市場を拡大した事が、農業の機械化や複合経営の導入を促進する背景要因ともなったのである。即ち、農民の意識変革や生産形態の改良を促す誘引がそこには形成され、市場がそうした農民の自助努力を引き出す形で作用したのであつた。その意味で、セマウル運動の成功はひとり政府の機知に富んだ政策手だての展開だけではなく、むしろその根底にあつた農民の発展改良への潜在的意欲とそれを引き出した経済社会環境そのものにこそあつたと言えるかもしれない。いずれにしても、貧困撲滅への社会的能力の育成強化を進めていく際には、直接的な能力育成のみでなくそれを側面的に支える社会経済環境基盤の整備拡充が必要である事が理解されるのである。

参考文献

- In-Joung Whang, "Management of Rural Change in Korea", Seoul National University Press, Seoul 1981
- Ohama, Yutaka and Lee Chul Wu, "Saemaul Undong", Country Case Report, United Nations Centre for Regional Development, 1992
- Sung Hwan Bang, "Saemaul Undong (The New Community Movement in Korea)", Working Paper, Korea Development Institute, 1977

4 事例から示唆されること

本章では、エチオピア、パプアニューギニア、韓国における貧困対策事例を検討してきた。ここで、第2章で展開された「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」の議論を念頭に置きながら、有効な貧困対策事業の計画、実施に重要と思われる点について、事例の示唆を再度まとめて見よう。

有効な貧困対策事業の計画、実施にあたってまず必要となるのは、地域の貧困状況及び住民のニーズの的確な把握であろう。エチオピアの事例では、新たに編成された社会調査チームにより、行政レベルに限らず、集落レベル、各水源での利用者レベルでの詳細な社会調査が実施され、それまで把握されていなかった利用者レベルでの水源の利用実態及び住民の飲料水改善に対するニーズを明らかにしている。また、韓国のセマウル運動においては、政府による初期のセメント配布事業の追跡調査を実施することにより、各農村でのセメント活用状況と生活改善ニーズを明らかにし、その後の政府の政策立案に多大な貢献をすることになった。このように、事業立案前の社会調査の実施は、住民のニーズを的確に把握するため不可欠と言えよう。

第二に、事業実施前の地域住民のソーシャル・プレパレーション（社会的準備）、即ち、住民自身による問題認識の過程とその問題に対処していくための当事者意識の醸成（意識化）、さらには、問題解決に向け集団的対応の必要性の認識と、問題対処にあたっての住民間の役割分担等の調整（組織化）が重要である。エチオピアの事例では、こうしたソーシャル・プレパレーションに社会調査が積極的役割を果たした。即ち、調査結果を地域住民に提供することにより、住民間での議論を活性化させ、意識化、組織化の過程を促進する結果となった。パプアニューギニアの事例においても、4事業のうち比較的成果を収めている事業においては、事業実施以前に水問題、青年によるコーヒー栽培を地域全体として取り組むべき課題として認識し、労働力や資金の提供等に関し、地域住民のコンセンサス形成の過程があったことが示されている。セマウルにおいては、その成功の一つの要因として政府が初めから資源を提供するのではなく、住民の自立的な開発への意識形成（セマウル・トレーニング）、並びに、それに基づいた組織形成（セマウル開発委員会）を展開した上で、必要とされる資源を継続的に提供したことが指摘されている。このように、事業を実施するに必要な資源・サービスを提供する前に、その受け手である地域社会の住民側に、問題認識、当事者意識の醸成（意識化）と事業実施に向けての住民の組織化をいかに行うかが、貧困対策事業の成否に大きな影響を与え得ると言えるだろう。

上記の点と関係して次に指摘されるのは、事業立案・計画段階からの住民参加と学習アプローチの重要性であろう。3つの国の事例で成功している例は、事業の立案、計画段階に地域住民が積極的に参加している。エチオピアにおいては、社会調査を通じて住民の水問題に関する議論が活性化され、技術の選択等を含む事業計画策定に住民の意向がより反映される形となった。パプアニューギニアの成功している事業においても、青年グループによるコーヒー栽培事業に見られるように、その事業計画が典型的なボトムアップ・ブ

ラニングであったり、飲料水改善事業にみられたように、ポンプの設置という大枠は行政側できめられていたが、事業の実施場所、実施方法等に関しては、住民主体で決定された。さらに、韓国のセマウル運動についても、具体的活動の選定及びその実施を村人自身に任せている。このように、地域住民が、事業のプロセスに初期の段階から積極的に関わることにより、事業実施に必要な目標の設定や計画策定等に関する知識や技術等を住民自身が体験的に学習し、そうした能力が高められることとなる。それは、貧困対策事業に限らず他の開発事業の実施に必要な住民の能力育成につながり、事業の持続性を高めることになる。こうした事業の初期の段階からの住民参加は、事業の計画、実施方法に柔軟性を要求し、その意味で学習過程アプローチを不可欠のものとするとも言えるであろう。

さらに、有効な貧困対策事業の実施にあたって重要となるのは、地域社会に既に醸成している伝統的社会関係、規範、組織への配慮及び活用であろう。そもそも、貧困対策事業を含めた援助を通じての開発事業は、地域社会外からの資源やサービスや、それに伴う新しい価値観や考え方の投入である。こうした外部からの新しいものが、地域住民による議論、検討を経て修正されたのち、地域社会に内在化されていくことは、活動の持続性の観点から重要なことである。エチオピアの事例においては、水供給改善の課題を村全体として取り組むべき課題として捉えるため、同国の権威的社会構造を考慮して村落内の政策決定過程に大きな権限を持つメンバーを中心に水委員会を設置し、長老会や教会等を通して権威付けを行っている。パプアニューギニアの事例においても、生活用水改善事業及び青年グループによるコーヒー栽培においても、伝統的なビッグマンのリーダーシップを活用することにより、事業の目的や活動内容に関し、地域全体のコンセンサス形成が可能となっている。さらに、行政区分の観点からではなく、人々のアイデンティティー形成の基盤となっている氏族、準氏族を基盤として青年グループの労働力の組織化を行ったことがコーヒー栽培事業の成功につながっている。韓国のセマウル運動においても、その事業展開にあたって、行政の末端単位である『面』ではなく、住民の生活の観点からより意味を持つ『マウル』を重視し、運動全体の政策が作成されている。こうした意味では、パプアニューギニアの農業技術普及や小学校を拠点とした栄養改善・農業技術普及事業は、その計画段階における事業実施手法の策定において、地域社会に伝統的に醸成している社会関係を十分考慮せずに、行政上の観点からのみ事業を計画したが故に十分な効果があがらなかったと言えるであろう。

さらに、重要な点として指摘されるのは、事業実施にあたって関連する組織（公式、非公式両者を含む）間にいかん、協議・共同メカニズムを構築するかであろう。エチオピアの事例においては、伝統的な権威的社会構造を基に創設された水委員会と、長老会、教会、さらには、事業実施単位としての集落レベルでの様々な住民グループとの間で事業実施に向け活発な討議がなされ、組織間での役割分担等の調整が行われた。パプアニューギニアの事例では、生活用水改善事業や青年グループのコーヒー栽培事業において、ビッグマンを中心に住民間の討議が続けられるとともに、教会や男性グループ、女性グループ、青年グループ等関係組織、グループ間で役割分担が明確化されていった。韓国のセマウル運動においても、マウルを実施基盤に、行政チャンネルの強化を通じて、マウルの住民と

行政の様々なレベルとの連携強化がなされていった。すなわち、そこでは、限られた特定の組織やグループの強化にとどまらず、事業実施にあたって関係してくる組織間の役割分担と連携強化が行われていることが示されている。

また、事業が展開される社会的環境としての市場の役割の重要性も無視できない。即ち、パプアニューギニアのコーヒー栽培の事例や韓国のセマウル運動の展開に見られるように、生産活動を中心とした貧困対策事業の場合においては、外部環境としての市場の役割及び経済環境は、貧困対策事業の成否の鍵を握るといっても過言ではあるまい。ある特定地域を対象にした貧困対策事業の観点から、その地域を取り巻く市場環境に変化を誘導するよう働きかけることには限界があるが、生産活動を中心にした貧困対策事業の計画、実施にあたっては、外部環境としての市場環境がどのようなものであるかを政策担当者は意識する必要があるであろう。

以上みてきたように、有効な貧困対策事業の計画、実施にあたっては、第2章の議論で展開された地域特性の把握と、ソーシャルプレパレーション（社会的準備）や住民参加を通じての地域社会内部システムへの働きかけ、さらには、行政チャネルの整備を通じての関係組織間の連携強化及び市場環境への留意等、地域社会の外部システムへの配慮及び働きかけが不可欠であろう。即ち、それは、必要な財、サービスの不足した状態という貧困の現象面に働きかけるだけでなく、地域社会の内部システム及び外部システムへの働きかけを通じて地域社会の社会的能力育成を図り、必要な財、サービスへのアクセスを高め、またそれらを有効に管理、運用していく能力を構築、内在化していくプロセスに他ならない。その前提には、貧困問題解消にあたっては、財やサービスの供与に留まらず、貧困対策事業の持続性を図り効果をあげるためにも、こうした資源やサービスを管理運用していく地域社会の能力の育成、向上こそが重要であり、それはひいては、貧困問題解消の鍵となる地域社会の問題対処能力そのものを向上させていくとの認識がある。

事例から示唆された点は、全て貧困対策事業の計画、実施にあたって不可欠と考えられる点であるが、これらは、プロジェクトサイクルのある特定段階においてだけ配慮されるべきものではなく、プロジェクトサイクルの全ての段階において、配慮、検討されるべき性質のものであることを、ここでは付け加えておく。

第4章 JICAによる貧困対策事業への適用

目 次

- 1 地域に着目した貧困対策事業の理論的枠組みと実施上の基本的留意点
- 2 貧困対策事業のJICA事業への適用と課題

第4章 JICAによる貧困対策事業への適用

1 地域に着目した貧困対策事業の理論的枠組みと実施上の基本的留意点

以下に示すように、第2章（貧困問題とその対策：地域社会への着目とその社会的能力育成^{注1}の重要性）、また、第3章の事例で示された要点は、同時に貧困対策事業の理論的枠組みを構成している。

- (1) 貧困問題は現象的には「住民がその生産、生活活動を全うして行くために必要な資源・サービスが欠如した状況」ではあるが、背景要因においては地域的な歴史的・文化的固有性があり、且つ、「地域住民の生産、生活活動に必要な資源・サービスを調達し、管理運用して行く能力（社会的能力）と、それを可能にして行く社会制度的メカニズムが未成熟な構造状況」であること。
- (2) 従って、従来型の資源・サービスの供与型の事業のみでは現象対応的にすぎず、適切で無いばかりか、同時に、多くの場合、現実的に可能な資源・サービスの供与量は必要量に比較して不十分^{注2}であり、貧困問題の現実には対応力を持ち得ないこと。
- (3) 従来型の資源・サービスの供与型の事業に加えて、1980年代には主にNGOによって「住民参加」、「自助努力」が追求され、「地域社会の組織形成」や「開発能力の育成」に活路を見出す諸事業が注目を浴びるようになった。この従来、NGOによって担われてきた地域における諸事業は、「地域住民の生産、生活活動に必要な資源・サービスを調達し、管理・運用して行く能力とそれを可能にして行く社会制度的メカニズムが未成熟な構造状況」に働きかける試みであり、地域に注目し、地域の社会的能力の育成をコンセプトとした新たな貧困対策事業の「雛形」であること。
- (4) 一方、従来型の資源・サービス供与型諸事業（特に市場環境の整備、行政サービスシステムの整備）は、地域の社会的能力の育成の観点から再検討され適切に組み合わせられることによって、より包括的な貧困対策事業を形成することが可能である。さらにそれらの結果、「地域」、「市場」、「行政」が包括的に組み合わせられた、より広い地域空間における、広義の社会的能力^{注3}が生み出されることで、従来

注1 正確な意味では、更新が正しい。何故なら、ここで扱っている社会的能力は、既に伝統的地域社会が与えられた環境に即応して形成してきたその近代社会への適応を意味するからである。

注2 3章の2の事例の内、農業技術普及事業の事例で描かれたモデル農家への投入資源の集中は、資源供給量の限界を示す一例。

注3 第一義的には伝統的な地域社会の「社会的能力の育成」に焦点を当ててきたが、これら伝統的地域社会を越えて存在する市場システムの浸透及び拡大や、行政システムの整備は、いわば、近代的社会理念に基づく新たなシステムである。元々、「社会的能力」という概念は、すべての社会単位に適応し得る幅の広いものであり、ここでは伝統的地域社会を越えた、近代のシステムが存在するより広い地域社会のそれを指す。また、その意味では「社会的能力」概念は、すべての開発行為を計る基本概念として適用が可能でもある。

に比較してよりの確、且つ、持続的な効果が期待しうること。

さらに、「地域の社会的能力の育成」を事業のコンセプトとした新たな貧困対策事業の企画のためには、基本的な観点として以下の3点が重要であることが示されている。それらは第一に対象（地域）の社会・経済調査に基づくこと、第2に社会・経済調査の分析に基づいた企画・立案、特に伝統的な地域の社会メカニズムに留意した実施計画の作成、第3には事業の受け手である地域の住民が開発の主体であることの意識を醸成し（意識化）、それらによって捉えられた課題の解決のために地域住民の組織を形成するプロセス（社会的準備^{注4}、Social Preparation）を実施計画に組み込むこと、さらに第4点として、事業の準備期間を含む全実施期間を通じて、開発事業を主催する行政側と受け手となる住民側が継続的な協議を通じて、協同作業の実態を作り出すこと、等である。

2 貧困対策事業のJICA事業への適用と課題

さて、第2章でも示唆されているように従来型の貧困対策事業は、「地域の社会的能力」に着目した内容ではなく、資源・サービスの供与を基本コンセプトとしたものである。発足以来、技術協力を主たる事業内容としてきたJICA事業においてもその傾向は否めない。もちろん、被援助国からの要請に基づいた政府間援助の対象は当該国政府であり、それに起因する実施上の制約要因も当然のことながら無視できない要素ではある。何れにしろ、その結果、一部の事業を除いて、地域発展の重要な要素である市場環境、生産環境の整備や行政システムの整備・充実に係わる諸事業の実施においても、地域は単なる恩恵を得る対象以上には着目される環境には無く、むしろ、要請に基づいた事業である以上、地域をどう捉えるかは被援助国政府の守備範囲である、とする考え方が一般的であった。また、従来、技術的な観点からの調査やセクター別の調査は実施されてきたが、技術を背景としたセクター別の実施体制の下では、本調査研究で取り上げた地域社会をより包括的に捉えようとする社会調査の必要性は十分に留意されてこなかった、と言えよう。

近年、国別（地域別）援助実施指針、および事業実施基本計画を取り纏め、調整を図ることを意図した企画部地域課が1991年に本部に設置されたのを初めとして、徐々に国別（地域別）の対応機能が整備されつつあるが、その歴史は浅く、JICAにおいては今後さらに、地域に対応した開発協力機能の充実に意図した改善が望まれる。

以下は、貧困対策事業推進の観点から、今後の改善の対象になると考えられるものを纏めたものである。

^{注4} 社会的準備は多くの場合、そのプロセスと併せて手法の一つとして表現される。しかし一方、開発協力行為が資源や機能を「相手」に移転する行為であるとするならば、ここで云う「相手」は資源や機能の潜在的な所有者であり、活用し、次に移転する潜在的主体者でもある。つまり、この潜在的な所有者である「相手」の受け入れ体制の準備を意図する「社会的準備」は、すべての開発協力行為の基本であるが、「相手」が貧困層や伝統的地域社会である場合においては、その価値意識や行動規範の固有性故に、特に留意されるものとしての意味合いが込められている。

(1) 在外事務所を軸にしたネット・ワークの形成

地域対応型実施体制の全体整備の観点から、在外事務所の機能を高めると同時に、より地域に密着したプロジェクト形成、実施体制を形成するためにも、当該地域において、事務所を軸としたネット・ワークを形成することが望ましい。

例えば、地域事情に通じ、プログラミングを主な業務とする要員（インハウス専門家^{注5}）を配置し、これを通じて、現地人材の活用、ローカル・コンサルタント起用^{注6}などを促進し、さらにはネット・ワークを形成するなど、可能な範囲での現地化を促進すること。

(2) 社会調査の重視

地域への配慮、対応型の事業実施が特に必要と考えられる案件、例えば、直接に地域（住民）と接触を持つ、直接的間接的を問わず、大きな影響を与える等の案件に関しては、社会調査の実施が重要であることは言うまでもないが、ここでは「事業の成功の鍵は、地域（住民）の手にある」とする基本的な観点、あるいは関心を基礎に調査が実施されることが肝要である。また、特に調査の実施に当たっては、期間などに十分な条件が与えられるべき^{注7}である。

現状では、社会調査とは云え、当該地域（住民）が事業の無視し得ない「アクター」として想定されたものとは言えない例^{注8}も観られる。

(3) 社会セクター専門家のプロジェクトへの配置

2の「地域への配慮、対応型の事業実施が特に必要と考えられる案件」であり、且つプロジェクト方式技術協力事業である場合においては、技術専門家グループの派遣に加えて、地域への対応の観点からプロジェクト全体の運営を調整する専門家を配置し、プロジェクト・レベルの地域対応機能を高めることが重要である。

現在までに整備されているJICA実施体制の地域対応機能は、プロジェクトの実施体制レベルでは未だ導入されておらず、本部レベルあるいは在外事務所レベルで社会調査が実施されてもその結果がプロジェクトの実施に十分に活かされているとは言い難い例が観られる。その結果、従来、この分野の活動は派遣専門家の裁量の範囲で個別に担われてきたに過ぎない。

^{注5} 現在実施されている企画調査員の派遣は、諸外国機関が擁するプログラム・オフィサーとは目的、機能、派遣期間などの点で大幅に異なる。

^{注6} 民間企業を例に取れば、ある程度の地域活動経験の蓄積を前提に当該地域のネット・ワークを形成している。つまり、現地人材、ローカル・コンサルタントの活用の促進、及びその効果は、在外事務所の要員による地域活動経験の蓄積の如何によって左右されるものであり、現体制での在外事務所の経験蓄積機能の拡大が現時点での課題である。

^{注7} 資料編で取り上げた協力隊チーム派遣プロジェクトの企画では、この点に十分な配慮が観られる。

^{注8} これらの社会調査の多くは、プロジェクト・サイクルに沿った形式的なものか、あるいは事業の失敗を未然に予防するという消極的な目的の為にのみなされており、いわゆるプロジェクトのアクターとしての地域（住民）あるいは「事業の所有権（Ownership）」が配慮されたものではない。

(4) 地域対応型専門家の採用及び養成

貧困分野に限らず、WID、人口、エイズ、教育等のグローバル・イシューと称される分野は、マルチ・セクトラルな問題構造を持つと同時に、社会的側面の色濃い分野である。これらは従来のJICAの実施体制では十分に意識されなかった新たな分野であり、これらに対応した専門家の確保（採用）が急務である。

また、地域対応型の専門家養成研修コースを設置し、人材養成の観点から地域対応型実施体制の整備に向けた取り組みを強化することが重要である。従来、この種の内容をより濃く持つ専門家養成コースとしては、WID、貧困層対策、教育の各コースであると考えられるが、これらをグループとして纏め、地域対応型コースとしての内容を豊富化することも考えられる。また、他のセクター別の専門家養成研修や協力隊の派遣前訓練にも、地域対応及び社会的能力育成の重要性に対する理解を深める研修内容が付加される必要性もあろう。

(5) NGOとの連携

既に述べたように、「地域の社会的能力の育成」をコンセプトとする新たな貧困対策事業の実施に当たっては、1980年代よりNGOがその雛形を提供している。これらNGOの特徴は地域住民の意識化や住民の組織化を通じた地域の能力育成、「社会的準備」の経験を蓄積していることであろう。一方、JICA事業の守備範囲はそれらを直接対象としたものではなく、資源やサービスの供与を通じた環境条件（行政サービス、市場・生産環境）の整備による間接的なものである。つまり、JICAとNGOの連携の基本は、地域における機能的な補完関係であり、特に貧困対策事業の実施においては連携することによる効果は元より、その持続性の確保の観点からも無視し得ないものと考えられる。

NGOとの連携に当たっては、当該NGOの活動地域を対象に含むことが前提であり、プロジェクト形成の初期段階からの協議を通じた案件形成が不可欠である。また、連携にあたっては、NGOと被援助国政府との関係にも配慮する必要があるであろう。

(6) 地域の社会的能力育成の重要性に関するカウンターパートの理解促進及び 研修強化

プロジェクト対象地域住民の意識化、組織化を含む社会的準備（ソーシャル・プレパレーション）においては、カウンターパートの役割が大きいと思われるが、この点についてのカウンターパート側の理解は必ずしも十分とは言えない場合も多い。そのため、カウンターパートとの継続的な対話を通じて、こうした面の重要性に対する理解を深めることが重要と思われる。また、地域住民と接する機会が多く、社会的準備にも重要な役割を果たすと思われる農業や保健医療等、セクター別の普及員に対しても、その技術研修にこうした側面の重要性に対する意識の喚起、さらには、住民の意識化、組織化に関する手法等

についての研修内容が盛り込まれていく必要がある。既に、JICAの過去の協力により、様々な研修センターや人造りセンターが創設されており、今後、こうしたセンターを活用しながら、カリキュラム策定支援や研修事業の強化支援が可能性として考えられるであろう。

(7) 異なった事業形態の組み合わせ = 事業形態のプログラミング

個別派遣専門家、プロジェクト方式技術協力、開発調査、JOCV等、必要に合わせ柔軟に組み合わせることで、それぞれの事業形態の特徴を生かすことが重要である。例えば、

2の社会調査の重視で述べた調査期間の十分な確保の観点から云えば、案件発掘の後、個別専門家を派遣するか、必要に応じてミニ・プロを形成し、プロジェクト方式技術協力の形成準備に当てることで十分な調査期間を確保し得るであろうし、また、個別派遣専門家とJOCVを組み合わせることで個別派遣専門家の専門性とJOCV隊員の柔軟性が期待し得る等の可能性もある。

何れにしる、事業形態のプログラミングを検討することで、ニーズに沿ったより一貫性のある協力形態の追求が重要であろう。案件形成時におけるこれらの準備（JICAにおける社会的準備）が今後ますます重要になるであろう。

(8) パイロット・プロジェクトの試み

本調査研究で提出した「地域の社会的能力」に着目した貧困対策事業の十全な実施に当たっては、その実施環境を整える意味でも十分な時間が必要であろう。しかし、環境整備に的確な情報をフィードバックするためにも、パイロット・プロジェクトの実施を試みるというのも一つの手である。そのために既存の事業部体制を越えた柔軟なプロジェクト・チームを形成し、プロセスを幅広くシェアすることも効果的である。途上国の政府機関においては、新たな試みに対してプロジェクト体制を形成し、取り合えず試行錯誤で実施してみるというのも珍しくない。

(9) 継続的な手法研究の必要性

本調査研究で明らかにした「地域の社会的能力の更新・育成」をコンセプトとした貧困対策事業は、云うまでもなく「社会的能力」という概念を置くことでより包括的な開発事業に迫ろうとする試みでもある。一方、この「社会的能力」概念は、近年、開発協力の新たな概念として提出された「組織形成（Institution Building）」や「力量形成（Capacity

注9 特にアフリカ地域においては、その概念の実際的意味合いが理解され、開発事業の主流概念になるうとしている他、UNDPが1990年から導入した人間開発指標（HUMAN DEVELOPMENT INDEX）は、これらの概念を住民個人に焦点を当てることで指標化したものであり、何れにしる、関連した内容をもつものである。

Building)」の根幹をなす概念^{注9}でもある。

しかしながら、JICAにおいてはこれらの概念に基づく活動経験が浅く、今後も継続した調査研究が望まれる。例えば、「技術移転事業」に関連した「社会的能力」^{注10}については、JICAは豊富な経験を持っており、それらを整理することでも理論的整理の重要な手がかりが得られるであろう。また、プロジェクト形成から実施段階に至る間に必要とされる受益者側の社会的能力の育成やプロジェクトの受容性を高めるために必要な配慮をプロジェクトサイクルに沿ってチェックリスト的に整理したマニュアルの作成等も検討される必要がある。

^{注10} 犬飼一郎、「アフリカ再考：社会的能力の構築」、『国際協力研究』、Vol. 10 No.1, 1994年

資 料 編

第1章 JICAの貧困問題への取組みの現状

目 次

はじめに

- 1 全JICA向けに作成された貧困関連の研究報告書
およびガイドブック
- 2 JICAの援助事業の貧困関連の実績
- 3 JICAの貧困関連の研修

まとめ

第1章 JICAの貧困問題への取組みの現状

はじめに

JICAが組織全体として貧困問題に取り組む一つの契機となったものは、1989年に設置された「分野別（貧困）援助研究会」であろう。同研究会は、経済成長重視の開発戦略が、貧困解消に関してはさほど成果をあげてこなかったことに対する世界的な反省と、貧困解消が人道的見地からも、また、健全な経済発展のためにも不可欠であるとの国際的認識を背景として設置された。同研究会は貧困問題の様々な側面について検討を加え、1990年に貧困問題に対する日本の政府開発援助の取組みへの提言を報告書としてまとめた。また、1991年には「環境・WID等事業推進室」（現環境・女性課）が、WID（開発と女性）や環境等、他のグローバルイシューと併せて貧困問題の主管部署として設置された。その後、分野別援助研究会の提言を受けて、同課を中心として貧困問題に関する研修教材の開発やJICA職員を対象にした研修が開始された他、援助事業においても貧困を中心に据えた取組み、あるいは、貧困層に配慮した事業を展開すべく新たな試みがなされている。

本章は、現在までのJICAの貧困問題への取組みを概観することを目的としている。以下、JICAの貧困問題への取組みを（1）全JICA向けに作成された貧困関連の研究報告書およびガイドブック、（2）スキーム別JICA事業の貧困関連の実績、および（3）援助事業に携わる日本側の人材育成のための研修の三側面に分けて検討する。

1 全JICA向けに作成された貧困関連の研究報告書およびガイドブック

全JICA向けに作成された研究報告書およびガイドブックとしては、既に述べた「分野別（貧困）援助研究会」報告書（1990年作成）および「貧困対策ガイドブック」（1994年作成）がある。両者は、貧困問題および貧困対策について以下のような共通の認識を提示している。

- （1）貧困問題は、一つの分野あるいはセクターではなく、多分野、多セクターにまたがるイシューである。
- （2）貧困対策は、セクターやスキームの一つではなく、どのセクター、スキームにおいても配慮されるべきもの、また、横断的（クロスカッティング）な取組みを必要とするものである。
- （3）貧困への取組みとしては国全体の経済の底上げを図るマクロ経済政策と、貧困地域、貧困層にターゲットをしばった対策の両者が必要である。
- （4）貧困対策は狭義には、貧困層が直接裨益することを目的とし、貧困地区、貧困層にターゲットをしばった対策である（直接的貧困対策）。ガイドブックは、このような直接的な貧困対策の他にどのセクターであれ、また、どのようなスキームであれ貧

困に配慮した援助は可能であり、また、重要と指摘している。

- (5) 途上国の現場で実際に貧困対策を実施する場合の留意点として、貧困層を開発の主体的担い手として認識し、貧困層のエンパワーメントを図りながら貧困層の事業への参加を促進する重要性と、事業の持続性を高めるため貧困層の能力育成を図る方策の必要性が指摘されている。

「分野別（貧困）援助研究会」は、日本の政府開発援助が効果的に貧困問題に取り組んでいけるよう実施体制、予算配分からプロジェクトの形成、実施の方法、さらには研究面に至るまで包括的な提言を行っている。「貧困対策ガイドブック」は、本研究会の提言を受け、JICA職員を対象に貧困問題についての概論的研修を実施する際の基礎的参考書として作成されたものである。

2 JICAの援助事業の貧困関連の実績

ここでは、JICAの事業を事業サイクルに沿って、(1)基礎情報の整備、(2)案件発掘・形成、(3)事業の計画・実施の三つの局面に分け、貧困関連の事業実績を整理する。(1)の基礎情報の整備に関しては、報告書および実施指針を検討することによって、また、(2)、(3)については、JICA年報やプロジェクト概要表を参考に貧困問題をプロジェクトの中心に据えているものを抽出した。よって、タイトルや概要表では述べられていなくても、実際には貧困配慮をかなりの程度行っているプロジェクトが排除されている可能性もあることをここでは指摘しておきたい。

(1) 基礎情報の整備

(a) 国別・地域別援助研究会

国別援助研究は、援助受け入れ国の状況に関し、様々な情報を収集・整備・分析し、相手国の真のニーズに沿った効果的・効率的な協力を計画的に行なうことに資するため、1987年に開始された。以来現在(1994年度)までに、15ヶ国の国別援助研究と三地域の地域別援助研究が実施された。

報告書は提言と現状分析とから成っているが、1990年以前の報告書では、提言、現状分析ともに、貧困それ自体を取り上げるというよりは、むしろ、地域格差や所得格差、失業、保健医療及び都市問題等との関連で扱っている。1991年2月に「分野別（貧困）研究会」の報告書がまとめられ、それ以降の研究会の報告書では、現状分析で「貧困」「貧困地域開発」を一つの独立した章として取り上げ、多角的視点から分析を試みているものが多い。また、提言編でも貧困解消を一つの重要な開発課題として取り上げている場合が多い。

(b) 国別援助実施指針

国別援助実施指針については、1991年度に現在使われているような定型フォーマットが作成され、必要に応じて修正されている。実施指針内容は、毎年更新されてい

る。当該国の貧困問題の現状については、フォーマット中の「Ⅰ．政治・経済・社会状況」の「３．社会状況（２）所得分配、地域間格差」の項目の中で書き込むことが可能である。「Ⅱ．経済社会開発の現況」の「２．開発重点分野、主要政策、開発推進上の問題点」において、当該国の開発の重点項目がリストアップされ、それらが、「Ⅳ．援助の重点分野」を検討する際に「主要目標」として掲げられることになる。つまり、当該国自身が「貧困問題」を自国の開発の重点課題としている場合にのみ、JICAもこれを援助の重点目標として取り組むことになる。

当該国が自国の開発の重点項目として「貧困」という表現を用いずに、「地域間格差是正」、「民生の向上」、「所得の増大」等を挙げているケースも多々あるが、これらも実態上は「貧困問題」とかなり深く関連していると考えられる。

（２） 案件発掘・形成

（a）企画調査員／在外専門調整員

援助受け入れ国のニーズをよりの確に把握し、より良い案件を発掘するため、企画調査員の制度は、援助効率促進費が認められた1988年度から、在外専門調整員については1991年度から開始されたが、いずれの制度においても、貧困問題への取り組みは、「分野別（貧困）援助研究会」の結果を受けて始まったと言える。

企画調査員は、1992年度スリ・ランカ「貧困対策」、1993年度に同スリ・ランカ「貧困対策（継続）」及びインドネシア「貧困/WID」をテーマに派遣された。スリ・ランカの企画調査員は、スリ・ランカ政府の貧困撲滅政策にかかる情報収集、分析を行なうものであり、インドネシアは、WIDの視点から貧困にどう取り組むべきかにつき、調査・分析を行なうものであった。

在外専門調整員については、1992年度にフィリピン「重点開発（貧困・災害対策・都市交通）」及びスリ・ランカ「農漁村開発からの貧困対策」が実施された。両方も、同国の開発における重点分野に挙げられている貧困対策について、現地のコンサルタントが情報収集・分析を行ったものである。

（b）プロジェクト形成調査

「分野別（貧困）援助研究」の結果を受けて、貧困問題関連のプロジェクト形成調査（プロ形）が実施されるようになってきた。1991年度から1993年度にかけてボリビアにおいて「貧困地域開発計画」及び「貧困対策」、1993年度にブラジルにて「貧困対策」のプロ形が実施された。ボリビアのプロ形は、現地NGOが主体となったパイロット・プロジェクトを実施するものであり、ブラジルのものは、貧しい農村地域の状況、及び小農の所得向上を目指して行われている活動の概要を調査し、我が国の協力可能性を探るものである。いずれも、在外事務所が現地のコンサルタントを雇用して実施する在外プロ形であり、貧困問題に取り組む上で有効と思われる途上国現地の積極的なイニシアティブを活用している。

(3) 事業の計画・実施

(a) 開発調査

道路や港湾の建設といった単独のインフラ整備にかかる調査においては、技術的な側面が前面に出される傾向がある。これに対して、農村開発や地域開発などの総合的な開発計画の策定においては、対象地域の住民の生活向上が最終的な目標として設定されるので、多くの場合、貧困の問題を避けて通ることは難しい。したがって、地域間格差の解消、住民の収入の増加等貧困と関わり深い課題が、しばしば調査目的の一つとして掲げられている。貧困問題を中心に据えた開発調査の例としては、「フィリピン・中西部ルソン開発計画調査」がある。

(b) プロジェクト方式技術協力

「分野別（貧困）援助研究会」以降、貧困問題を前面に出したプロジェクトが実施されるようになってきた。社会開発分野では生計向上プロジェクト、農業分野では農村総合開発プロジェクト、林業分野では社会林業プロジェクト等に対する取り組みがなされている。また、保健・医療、人口・家族計画に関わるプロジェクトにおいても、貧困層への配慮がなされるようになってきた。

貧困問題を中心に据えたプロ技の例としては、「フィリピン・生計向上計画（1991年10月1日～1996年9月30日）」、「インドネシア・南東スラウェシ州農業農村総合開発計画（1991年3月1日～1996年2月29日）」、「タイ・公衆衛生プロジェクト（1991年9月1日～1996年8月31日）」、「タンザニア・キリマンジャロ村落林業計画・フェーズII（1993年1月15日～1998年1月14日）」、「ネパール・村落振興・森林保全開発計画（1994年7月16日～1999年7月15日）」等がある。

(c) 無償資金協力

対象国の多くがLLDCであること、また対象分野としてはBHNが中心であることから、有償資金協力に比べて、無償資金協力は貧困問題に近いところで行なわれる資金協力であると言える。特に、地下水開発、水供給、食糧増産援助、保健医療、農業インフラ整備等の分野においては、貧困地域で実施されているプロジェクトが多い。

(d) 専門家派遣（個別派遣のみ。プロ技で派遣される専門家は除く）

専門分野が「貧困」であるという専門家の派遣は特に行なわれていない。関連があると考えられるのは、農林業、保健・衛生、開発と女性等の分野の専門家派遣である。

(e) 研修員受け入れ（集団研修のみ。プロ技のカウンターパート研修は除く）

本邦での研修では、「貧困」と銘打った研修事業は特に行なわれていない。第三国研修では、タイで実施されている「コミュニティ・フォレストリー」、「プライマリ・ヘルス・ケア」が貧困関連であると考えられる。

(f) 青年海外協力隊

青年海外協力隊員は、農村部や都市部を問わず、その活動の中で草の根の人々と直接関わることが多いことから、青年海外協力隊事業は貧困問題に取り組む上で有利な立場にあると考えられる。その反面、青年海外協力隊の活動は個々の隊員に任される部分が多い。

このような中で、さまざまな専門を持つ隊員を一つのチームとして組み合わせ、途上国の抱える問題解決に向けて総合的に取り組むことを目的として実施されているのが、青年海外協力隊のチーム派遣である。一人一人の協力隊員の活動を有機的に連携させ、点から面へと展開することによって、協力の効果を高めることを目指し、1984年より開始された。チーム派遣は、特に貧困問題を念頭に置いたものではないが、個々の協力隊員の活動を連携させることにより総合的に問題に取り組むことを目的としたスキームであることから、貧困問題に取り組む上で有効な手段であると考えられる。1995年1月現在、準備中のものも含めると、9カ国で13件のチーム派遣が実施されている。また、既に終了しているものも3件ある。

3 JICAの貧困関連の研修

(1) JICA職員向け

1994年度から、「環境・女性課」が主管となり、貧困、WID、環境等のグローバルイシューに対するJICA職員の理解を深めるため年4回程度の研修を行っている。貧困・WIDには半日を費やし、講師には内外の人的資源（外部講師、国際協力専門員、ジュニア専門員、職員など）を活用し、演習やグループ討議も盛り込んでいる。グローバルイシュー研修については、職員が事業実施上必要となる知識とスキルを修得することを目的としており、受講者の仕事内容に合わせたスキームの事例を取り上げた演習も盛り込まれている。しかし、時間的制約からスキルの修得に関しては不十分な面もいめない。

(2) 専門家向け

途上国に赴任し、海外協力に従事する専門家を育成するために、専門家養成研修が1974年から実施されており、「貧困対策コース」も1991年度から年一回開設されるようになった。カリキュラムを決定するコースリーダーが毎年変わるため、コース内容も年により異なるが、貧困問題の概論、マクロ政策（特に構造調整との関係）、ミクロの方策（特に、地域社会開発と参加型）そして事例という構成になっていることが多い。但し、事例としてJICAのスキームを扱ったものは少ない（1991年度および1992年度1件、1993年度0件、1994年度0件）。

(3) JOCV 隊員向け

隊員候補生に対して派遣前訓練が行われているが、「貧困問題」を特に意識した講座は設けられていない。貧困問題については「国際協力事業の最近の動向」等の講義の中で、WID、人口等、他のグローバルイシューとともに、国際協力分野で今後その取り組みの重要性が増すことが話題にされてはいる。草の根レベルで活動する協力隊員に必要と思われる貧困への取り組みの具体的方法論や留意点等については、今後更に検討する必要がある。

まとめ

以上概観したように、1990年に「分野別（貧困）援助研究会」により提言がまとめられて以来、貧困問題に対する新しい試みがJICA事業においても展開されてきている。

JICA職員向けの「貧困対策ガイドブック」の作成、さらには、貧困問題への理解を深めるため貧困に特化した職員研修や専門家養成研修の開設、国別・地域別援助研究会の報告書や国別援助実施指針における貧困問題の検討、件数としてはまだ多くはないが、当該国の貧困状況の調査のための企画調査員や在外専門調整員、さらには貧困に配慮したプロジェクト形成調査や開発調査も出始めている。また、貧困解消を全面に出したプロジェクト方式技術協力も実施されている。青年海外協力隊においても、貧困問題に取り組む際に有効なアプローチと考えられる問題への総合的アプローチとしてチーム派遣が開始されている。

しかしながら、JICA事業における貧困問題への取り組みは開始されたばかりであり、量・質ともにさらなる改善への努力が今後とも必要であろう。

第2章 JICAの貧困関連事業の事例報告

目 次

- 1 青年海外協力隊チーム派遣インドネシア南スラウェシ州
バル県地域総合開発支援プロジェクト
- 2 インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画
プロジェクト

1 青年海外協力隊チーム派遣：インドネシア南スラウェシ州 バル県地域総合開発支援プロジェクト

目 次

はじめに - インドネシアにおける貧困状況と事例

1 - 1 事例プロジェクトの概要

- (1) プロジェクト形成の背景及び経緯
- (2) 南スラウェシ州、バル県、対象村落の概況
- (3) 事例プロジェクトの目的、活動

1 - 2 プロジェクト形成過程

- (1) 活動対象地域（県レベル）の選定に関わる調査
- (2) プロジェクト・サイト（村落レベル）の選定に関わる調査
- (3) プロジェクト・コンポーネントの企画に関わる調査
- (4) プロジェクトの実施に関わる諸要素

1 - 3 事例から示唆されるもの

1 青年海外協力隊チーム派遣：インドネシア南スラウェシ州 バル県地域総合開発支援プロジェクト

はじめに - インドネシアにおける貧困状況と事例

25年の長期開発計画（P J P 1）が功を奏したインドネシアにおいては、期間を通じて平均年率6.8%の経済成長を記録する一方、1960年代には高かったインフレ率も1970年代、1980年代を通じて17.2%、8.7%と大幅に改善された。特に、工業分野の発展が目覚ましく、1969年から1992年の実質成長率は12%に及んだ。一方、1970年代、世界最大の米の輸入国の地位にあった農業分野の成長は、1984年には主食である米の自給を達成するなど、工業と農業の両分野の発展が安定した経済基盤を形成してきた。

このような経済発展を支えに、国民一人当たりの年間所得も1969年には大凡70ドルであったものが、1994年初頭には約700ドルになるなど、国民生活の面でも大幅な改善が見られた。この結果、インドネシアの貧困人口は急激に縮小し、1970年には全人口の60%、約7,000万人といわれた貧困人口は、1993年までに全人口の13.7%、約2,590万人に減少した。また、現在では初等教育就学年齢にある児童の入学率はほぼ100%であるが、1968・69年においては41.4%にすぎず、さらに10歳以上の人口の非識字率も長期開発計画開始時点の1969・70年には39.1%であったものが、1990年には15.8%と改善された。

このように過去との比較の上では大幅に改善されたものの、絶対数では依然として約二百万人の人口が貧困ライン以下の状態にあり、インドネシア政府は、第2次長期開発計画の開始時にあって、貧困撲滅を主要な開発優先課題として取り上げている^{注1}。このような経済の安定成長環境にあるインドネシアの貧困状況の特徴は（1）「絶対的貧困状況」というよりは、「相対的貧困状況」であり、その多くがインドネシア東部に集中し、農・山・漁村部にその8割以上が集中していること、（2）一万以上の島嶼部からなり、多くのエスニック・グループによって構成される他民族国家インドネシアの貧困人口の生活環境・社会状況は多様であり、それらの貧困の度合や性格も実に地域特殊であること、（3）開発、あるいは商品経済の影響が及んでいない地域も多く、特にこれらの地域における少数民族の取り扱い、文化人類学的視点を重視した慎重な取り組みを必要とするなど、などに集約される。

^{注1} 貧困対策の指針となる貧困の定義に関しては、幾つかが存在する。内、内務省村落開発総局は、1972・73より、村落の特徴、潜在能力、自然環境などに基づいて、村落の開発程度を「伝統村」、「過渡村」、「自助村」の3段階に分類し、村落開発政策上の目安としている。しかしながら、全国統一された客観的評価基準の設定が困難であるところから、必ずしも正確ではないことが報告されている。一方、中央統計局は、一人当たりの年間収入を米に換算した指標（サヨギョ法）を採用している。都市部では480キロ、農村部では240キロの米に換算した所得を基準とし、それ以下の人口を貧困人口と定義している。1994年現在の貧困人口2700万人は、このサヨギョ法を用いた推計である。

このような事情を背景に在インドネシア JICA 事務所では、今後の援助優先課題の一つとして貧困対策を取り上げており、特に貧困状況が強く観られるインドネシア東部地域の中でも、スラウェシ島にその努力を集中することを援助実施指針の中で明らかにしている。これらの方針に沿って、既にスラウェシ島を対象とした貧困対策プログラム^{注2}が策定されている。ここで扱う事例はその中の一つであり、近年徐々にその実施数を増している青年海外協力隊による「チーム派遣」^{注3}の一つ、インドネシアにおける「南スラウェシ州バル県地域総合開発支援プロジェクト」(Integrated Area Development Project in Barru, South Sulawesi)である。

従来、青年海外協力隊による協力事業は相手国政府諸機関の要望に沿った個別隊員の派遣を基本形としてきたが1989年から試みられたフィリピンの「家畜人工受精強化プロジェクト」以降、「チーム派遣」方式の実施例は徐々に増え続け、準備中のものを含め1995年1月現在、9ヶ国13プロジェクトに達している。これら以外にも既に終了したプロジェクトも3件を数え、今後さらに増えて行く可能性を持った協力実施方式である。

さて、取り挙げた事例は、事前の案件発掘調査、事前調査団の派遣(1994年3月)、実施協議調査団の派遣(1994年11月)を経て、1995年1月に開始されるに至った新規プロジェクトである。現地調査を実施した1995年1月中旬の段階では、「実施事例」として取り上げる環境にはなかった。従って、ここではインドネシア政府より要望が伝えられた1992年前半以降、プロジェクト開始に至る準備の期間、特に先行シニア隊員複数が実施したプロジェクト形成のための案件発掘調査を通じてどのような準備が行われたかに焦点を絞ることとした。

1 - 1 事例プロジェクトの概要

(1) プロジェクト形成の背景及び経緯

「南スラウェシ州バル県地域総合開発支援プロジェクト」の企画は、1992年前半、南スラウェシ州政府開発企画局(BAPPEDA)から提出された協力隊派遣要望書に始まる。現地調整員による要望確認及び本部事務局に対するチーム派遣要請の後、本部事務局担当課による調整を経て、まず1993年5月、8カ月間のプロジェクト案件発掘調査を行う目的で中山シニア隊員が派遣され、南スラウェシ州開発企画局に配属されている。以後、

^{注2} 1) 中央レベルでの貧困対策政策立案力量の向上を意図したミニプロ、2) 南スラウェシ州を主な対象とした村落開発に係わる人的資源開発を意図したプロ技協、3) 今回事例として扱う協力隊チーム派遣プロジェクト「バル県における生計向上プロジェクト」の3つの取り組みをプログラム化し、相互の連携による地域的効果を意図したもの。

^{注3} 既に途上国での協力実績を持つシニア隊員(単数或るいは複数)を中核に5~6名前後の隊員チームが同一対象地域、分野に派遣され、一定期間(5年以上)に渡って協力を継続するが、2000万円を上限とする支援経費が割り振られる。また、プロジェクトの企画ではシニア隊員が半年以上の形成案件発掘調査を実施し、プロジェクト内容や派遣職種の設定、さらに受け入れ機関との調整などに当たることが既に一般化されている。

以下に示したように、中山シニア隊員の他に3名のシニア隊員が案件発掘調査の目的で派遣され、プロジェクト形成が実施された。(プロジェクト案作成の経緯と調査内容については図1を参照。)

隊員名	派遣期間	主な任務
中山シニア隊員	1993・05-1994・01(8カ月)	案件発掘調査全般、他調査員との調整
中山シニア隊員	1994・03-1995・03(12カ月)	プロジェクト形成及び実施準備
小田島シニア隊員	1993・07-1993・10(3カ月)	先行調査員補佐、村落実態調査
小沢シニア隊員	1994・07-1996・07(12カ月)	プロジェクト形成及び実施準備
大崎シニア隊員	1994・08-1994・11(3カ月)	対象地域市場調査

(2) 南スラウェシ州、バル県、プロジェクト対象村落の概況

スラウェシ島は、南、南東、中央、北部の4つの州で構成され、内、南スラウェシ州に大部分の人口(700万人)が集中し、当然のことながら、州都ウジュンパンダンは交通、経済、政治、行政など主要機能の中心となっている。

プロジェクト対象地域が位置するバル県の人口は農業に多くを依存し、生産高では特に耕種作物(多くは、米、とうもろこし、キャッサバ、さつまいも、落花生、緑豆、大豆等の2毛作栽培)が約50%、畜産が約10%、漁業が約35%の構成となっている。気候は雨季(11月~4月)と乾季(5月から10月)にはっきりと区別でき、年間を通じた降水量は大凡2400ミリ前後でその殆どが雨季の間に集中する。従って一部の谷間を除き、乾季には水源が枯渇する一方、雨季には突発的な洪水をもたらす、道路や灌漑施設に被害をもたらすなど、農業生産の大きな制約条件となっている。また、6月から9月の間は西からの海風が強く、家屋や果樹他の樹木に少なからず被害をもたらす。

人々の殆どは、歴史を経てインドシナ半島を南下し、海洋民族として名を馳せたブギス民族であり、沿岸域の低地から徐々に世帯単位で入植し現在の村落を形成したものと伝えられている。従って、現在では農業を主とした生業形態を軸にしつつも、高床式家屋や個人と血縁関係に価値を置き、やや個人主義的価値意識をもつなど、依然として海洋民族としての特徴を失っていない。

プロジェクト対象地域は、西部海岸沿いにあるバル県庁所在地から、東、車で約半時間から1時間の距離にあり、東のラパンチョ山脈と東のグルパタンギ山地に挟まれた谷間の地形上に存在する。道路(県道)事情は必ずしも良くないが、軽自動車のバンタイプの乗合バスが、県庁所在地とを結んでいる。また、完全舗装された2車線の州道が西部海岸線に走っており、州都ウジュンパンダンとは自動車で約2時間の距離である。

6つの対象村落の内、最も貧しいと云われるアナバナア村では乾季には男性を見かけることさえ少ないほど、多くの男性が西のカリマンタンを始め、マレーシア領サバ州まで1年以上の長期に渡って出稼ぎに出かける他、他の村落内でも耕作地を十分に持たない世帯の男性は、県庁所在地のバル市や州都ウジュンパンダン市に季節的な出稼ぎに出ることで、家族の生活を支えている。一方、村落内の裕福な層の世帯では、家族の一員あるいは近い親族がバル市やウジュンパンダン市で商売を営んだり、公務員の職につくなど、血縁集団を単位とした生活圏の拡大が進行している。大勢としては、世帯の生活の基礎（自給）を村落に置きつつも、外部世界への活路を求めようとしている姿が明らかであり、商品経済のより一層の浸透（現金収入の必要度の拡大）と農業生産の地勢的、気候的制約からくる村落内での可能性の限界に対応した積極的な行動が読みとれる。

（3） 事例プロジェクトの目的、活動

1992年前半、南スラウェシ州開発計画局（BAPPEDA）から提出された要請が意図した目的は、「村落の人的資源の開発を挙げ、特に小・中・高等学校からの中途落第者を対象とした経済活動及び保健衛生分野の諸活動の支援」であった。

一方、中山シニア隊員が案件発掘調査のために派遣された後の1993年7月、バル県開発計画局（BAPPEDA）は、P P W T（地域総合開発計画、「総合農業システムを適用した休閑地の操作」）に関するプロジェクト・プロポーザルを示し、同プロポーザルの内容を前提にした検討が要請されている。このプロポーザルでは、対象住民の生計向上を目的とし、山間部斜面の荒廃地の有効利用と近代的複合農業経営を導入することによって、カシューナッツ・クルミ等果実栽培、食用作物栽培、肥育牛飼育等の導入が内容とされ、既にプロジェクト対象村もバル県バル郡パラッカ村、アナバナア村に指定されているものであった。

結果的にP P W Tに沿ったプロジェクト形成が行われ、以下の目標、活動内容が形成された（以下は1994年8月段階のもの、現況と少し異なる部分もある）。

- 上位目標 ： 対象村落住民の生計向上
- プロジェクト目標： （1） 対象グループ・村人の農業生産、家畜生産及び家内制手工業生産の向上。
- （2） 農業改良普及所の機能及び普及員の能力向上。
- 活動内容 ： （1） 対象：対象村の農民、農民組合、村人全員
- （2） 内容：農業（簡易灌漑整備を含む）、畜産業、家内制手工業を通じた生計向上事業、市場調査、保健衛生普及活動、土壌浸食防止事業、生活用水確保事業、村内組織強化事業。

1 - 2 プロジェクト形成過程

(1) 活動対象地域（県レベル）の選定に関わる調査

1993年5月、プロジェクト形成を目的とした中山シニア隊員^{注4}が派遣され、活動対象地域の選定調査が開始されているが、調査に先立って以下の選定基準が設定されている。(a) 大型ダム・道路・灌漑設備等、大規模なインフラ整備が必要でない地域、(b) 不在地主、大地主が存在しない地域、(c) 国際援助機関の援助が導入されていない地域、(d) 生活用水、農業用水確保の可能性が確認できる地域、援助効果を期待し得る地理的、自然条件を備えている地域、である。さらに、州開発計画局との協議を通じて、(e) 調査対象は南スラウェシ州5県、そのうち1県をプロジェクト形成の対象とする、(f) 州開発計画局によるモニタリングの都合を考慮し、州都ウジュンパンダンから比較的近距离の地域、の2点を追加した。これに従って、約60から70の村落を視察し、また、視察中にバル県開発計画局から提出された地域総合開発計画（PPWT、総合農業システムを適用した休閑地の操作）が検討されている。

以上の結果、1993年8月に開かれた対象地域選定会議を通じて、バル県を対象にした村落開発プロジェクトを形成することが決定されている。以下は、決定の根拠として説明された要点である。

- (a) バル県から提出されたPPWTは、州開発コンセプトに沿い、且つ関係機関の開発構想をも検討した結果であり、県・州政府の村落開発モデルとしての事業内容が含まれていることから、行政側のコミットメントを確保し得る。
- (b) バル県で視察した山間部農村地域には、耕作不適地ではあるがかなりの遊休地があり、畜産業の可能性が考えられた一方、他の3県では、新たな開発の可能性を見込める土地が存在しない。
- (c) バル県開発計画局の職員に、村落の事情に明るい人材が確認され、プロジェクト実施の上での積極材料と考えられた。
- (d) バル県以外の県では、既に国際援助機関あるいは政府による組織的な開発計画が既に導入されているか、予定されていた。
- (e) バル県地域総合開発計画（PPWT）の対象地であるバル郡パラッカ村においては、河川を利用した乾季の簡易灌漑の可能性が観察され、稲作の2期作化あるいは2毛作化の基礎条件が存在した。
- (f) 同様に、バル県地域総合開発計画（PPWT）の対象地であるバル郡アナバナア村は、「貧困村」の指定を受けている貧しい村であり、簡易灌漑の基礎条件も存在しないが、そのためにかかなりの広さの遊休地を抱え、食用作物生産以外の、例えば、畜産業、養蚕業などの可能性を着目した。

^{注4} 派遣されたシニア隊員はマレーシア、サバ州で実施された村落開発プロジェクトの経験者であり、当然のことながらインドネシア語と共通するマレーシア語をほぼ自由に操れる人材であった。

(2) プロジェクト・サイト(村落レベル)の選定に係わる調査

既にバル県を対象地域とすることを決定した後、以下の2種類の調査が実施された。これらの調査の主な意図は、バル県開発計画局によって示された地域総合開発計画(P P W T)「総合農業システムを適用した休閒地の操作」の目的、現状認識、及び活動内容を改めて確認するものであった。また、結果的にバル県下でのプロジェクト実施を決定した時点で、既にプロジェクト・サイトの有力な選定候補として、P P W Tの対象地域として挙げられていたバル郡パラッカ村、アナバナア村が意図されていた。従って、P P W Tの内容と調査の結果の間に大きなギャップがない限り、半ば自動的にプロジェクト村落が決定されると云う前提であった。

実施された2種類の調査の内、一つは村落定着調査であり、もう一つはバル県下の村落開発に関連した行政機関調査である。前者の村落調査のために派遣された小田島シニア隊員^{注5}は、1993年8月から10月までの約40日間をパラッカ村の村人の家に住み込み、調査を実施した。その目的は、P P W Tに示された村落開発課題の確認、村内社会組織、生活意識、村の発展性の所在等について知見を得ることであった^{注6}。一方、後者の村落開発に係わる行政機関政機関の機能とサービス調査は、中山シニア隊員が担い、保健衛生、農業、公共事業、公共事業灌漑、商業、社会福祉、村落開発、組合活動、森林保全、開発計画、農業改良・普及等の分野の行政機関を調査している。その目的は、各行政機関の機能、サービスの内容、活動実績、問題点等の把握とそれら職員からの村落開発観を把握し、プロジェクト形成に役立てることであった。

これら調査の結果、大枠でP P W Tに沿った内容で、プロジェクト・サイトが決定された。

(3) プロジェクト・コンポーネントの企画に関わる調査

2で述べた経緯から、プロジェクト・サイトが決定され、また、そのために実施された2種類の調査の結果は、そのままプロジェクト・コンポーネントの企画材料として活用された。(PCM手法の問題系図、目的系図が適用されている。図2及び3参照。)

プロジェクト・コンポーネントを企画するに当たっては、以下の基本的考えに沿って作業が進められている。まず、「チーム派遣」プロジェクトの実施可能な協力範囲として、(a)インドネシア側への適切な機材提供、(b)村内の簡易な基盤整備、(c)村民と政府関係職員に対する技術の移転、及び(d)インドネシア国内外における研修・視察機会の提供の4項目を挙げ、各々についてその考え方を整理している。

^{注5} 小田島シニア隊員もマレーシアでの協力隊経験者であり、言葉については基本的に問題はなかったものと考えられる。

^{注6} 調査結果は、「南スラウェシ州、協力隊村落開発案件関連事前調査、短期緊急派遣シニア隊員報告書」に纏められている。

また、プロジェクト全体のコンセプトとして、「PPWTの目標である生計向上は、村人の事業実施及び管理能力を向上させるに先立って、村内自治を確立し得る経済的基盤を形成することである」とするバル県開発計画局庁の見解に沿い、それと村人が生活の課題として強く意識している「生産・生活基盤の未整備、雇用機会の不足」とを結びつけた上で、対象村落へのプロジェクト・コンポーネントとしては、耕種農業生産の拡大、飼育牛飼育の拡大、家内制手工業の活性化に纏め、さらに県内4カ所の農業普及所および農業普及員との連携・協力をコンポーネントに確定しており、直接的な対象村落は協力コンポーネントを補完するものとして位置づけている。その結果、協力隊員の派遣職種として、村落開発普及(2)、農業土木(1)、食用耕種作物(1)、家畜飼育(1)、市場調査(1、短期)、および主に全体の調整及び運営を担うシニア隊員(2)がリストされた。

一方、これら主に行政主導によって達成される開発課題と村人の行政への依存傾斜に留意し、すべての計画の実施については、問題分析、企画、計画立案、実施、評価等一連のプロジェクト・サイクルに村人、関係政府職員の参加を強調する事で、村人の行政への依存傾斜に留意すると共に、運営・管理能力の移転が意図されている^{注7}。

(4) プロジェクトの実施に関わる諸要素

プロジェクトの実施に係わる諸要素としては、以下の諸点を挙げている。(a)対象村内の全員を援助対象者とするか否かについて、力量の範囲内での活動規模に留めること、(b)村落社会の構造分析、特に有力者の位置と力量に留意し、最も支援を必要としている弱者層とのバランスの確保すること、(c)経済的地位、男女差、社会的地位によってそれぞれ参加の度合いが異なる点の留意、(d)インドネシア側政府機関との役割分担の明確化、(e)市場との関係重視、市場調査の必要性、(f)国外、例えば、日本での研修より、インドネシア国内における研修機会の重視等が実施に係わる留意点として挙げられている。

前項のプロジェクト・コンポーネントにも観られるように、重点分野と派遣職種がセクター別に合致するよう検討され、村人の感じている生産基盤の未整備や雇用機会の不足等の課題に焦点を当て、セクター別重点分野での計画を強調する内容が企画されている。

1 - 3 事例から示唆されるもの

既に述べたように本事例は、1992年に最初の要望がインドネシア政府より伝えられて以来、約2年半の準備期間を経て1994年12月に始まったばかりのプロジェクトである。さらに開始後一年は、赴任した個々の隊員がそれぞれの職種分野に沿って実施計画を立案する期間として位置づけられ、その後具体的な活動が開始される計画である。このような現状から、本調査研究の観点は、原則的に準備された内容に如何に対象村落の経済

^{注7} この点への留意は、2で述べた中山隊員による行政機関の機能とサービス実態調査を通じて得た政府職員を意識レベル及び力量レベルと同時に村人の経験不足に配慮したものである。

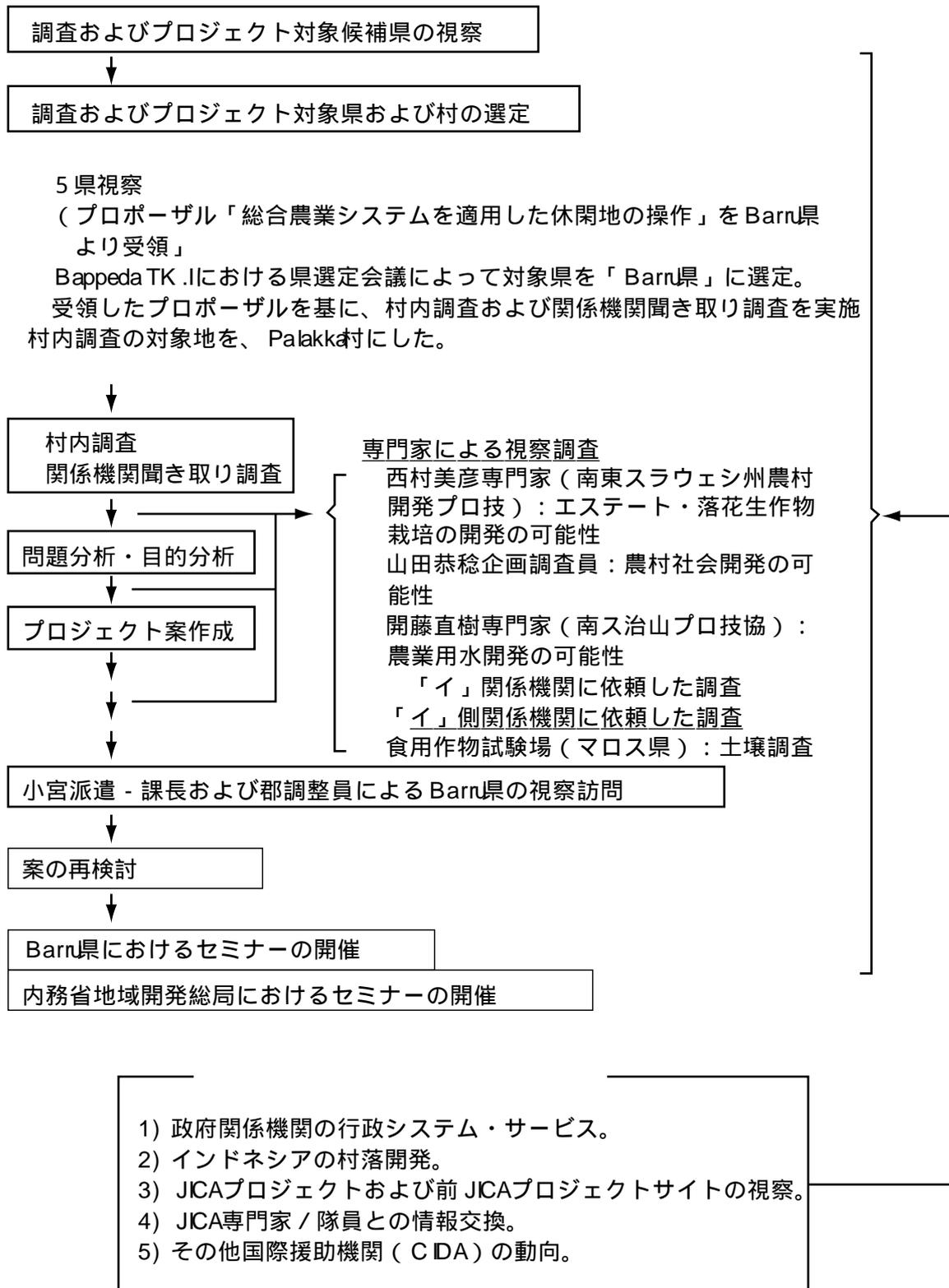
的・社会的・文化的要素が組み込まれているかを観るといふ範囲に限定されている。

- (1) インドネシア語の堪能なシニア隊員を中核として複数の調査員が派遣され、プロジェクト形成のための詳細な調査が1年8カ月の長期に亘って準備された他、プログラム調整担当者がインドネシア政府担当機関(州開発計画局)に派遣され、側面支援にあたるなど、プロジェクト形成のための種々の努力がなされた。
- (2) 村落社会の現状把握、問題分析、対処法に関して、PCM手法を用いた整理・分析が詳細になされ、かつ、JICA及び諸外国の関連専門家からの周到な助言を得るなど、幅広い知見を集合する工夫を通じて、プロジェクトコンポーネントが纏められている。
- (3) 関連行政機関、市場等の調査も詳細に実施され、より広い範囲での村落開発の可能性把握の試みがなされている。
- (4) 一方、分野別の実施体制が準備されており、地域に対応した実施体制の整備という観点からは不明瞭さが残されている。プロジェクト開始後に実際的な機能が試されると云う村落伝統社会の受動的あるいは消極的性格からすれば、それらを継続的にモニターし、調整する必要を満たす、「コミュニティ・マネージメント」を追加し、継続的評価(モニター)結果に沿って、プロジェクト全体の運営が管理されるアプローチが採用されることが望ましいと考えられる。

参考文献

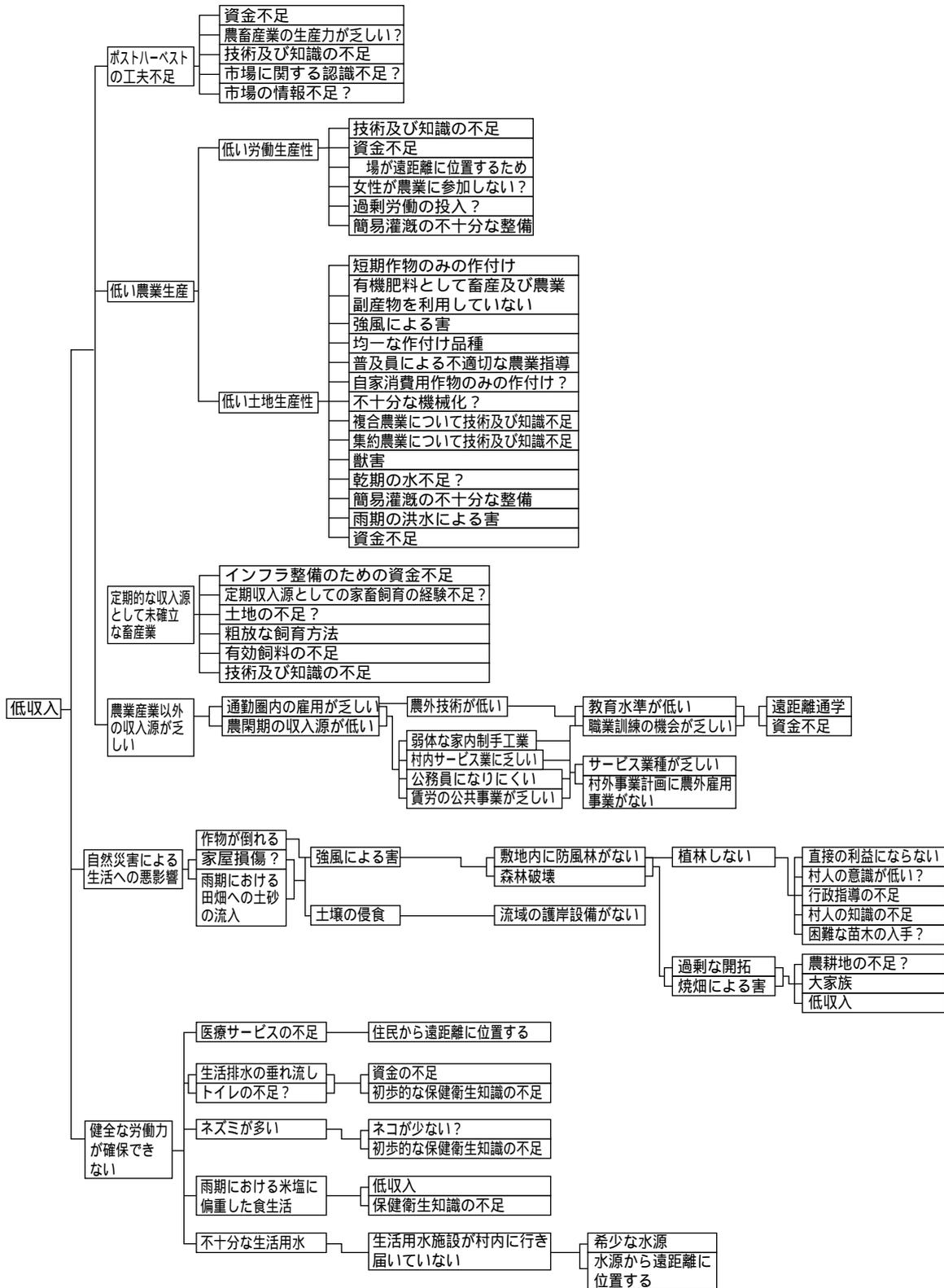
- 小田島 成良、「南スラウェシ州協力隊村落開発案件他関連事前調査、短期緊急派遣シニア隊員報告書」、1993年
- 中山 一三、「インドネシア共和国南スラウェシ州における協力隊チーム派遣方式による村落開発プロジェクト案件発掘調査報告書」、1994年
- 山田 恭稔、「インドネシア企画調査員(農村貧困)調査報告書」、企画部地域第一課、国際協力事業団、1993年
- 「インドネシア共和国南スラウェシ州青年海外協力隊チーム派遣による村落開発プロジェクト事前調査報告書」、1994年
- 「パル県地域総合開発支援プロジェクト」、農業現状プロフィール、青年海外協力隊、国際協力事業団、1994年12月

図1：プロジェクト案作成の経緯と調査内容



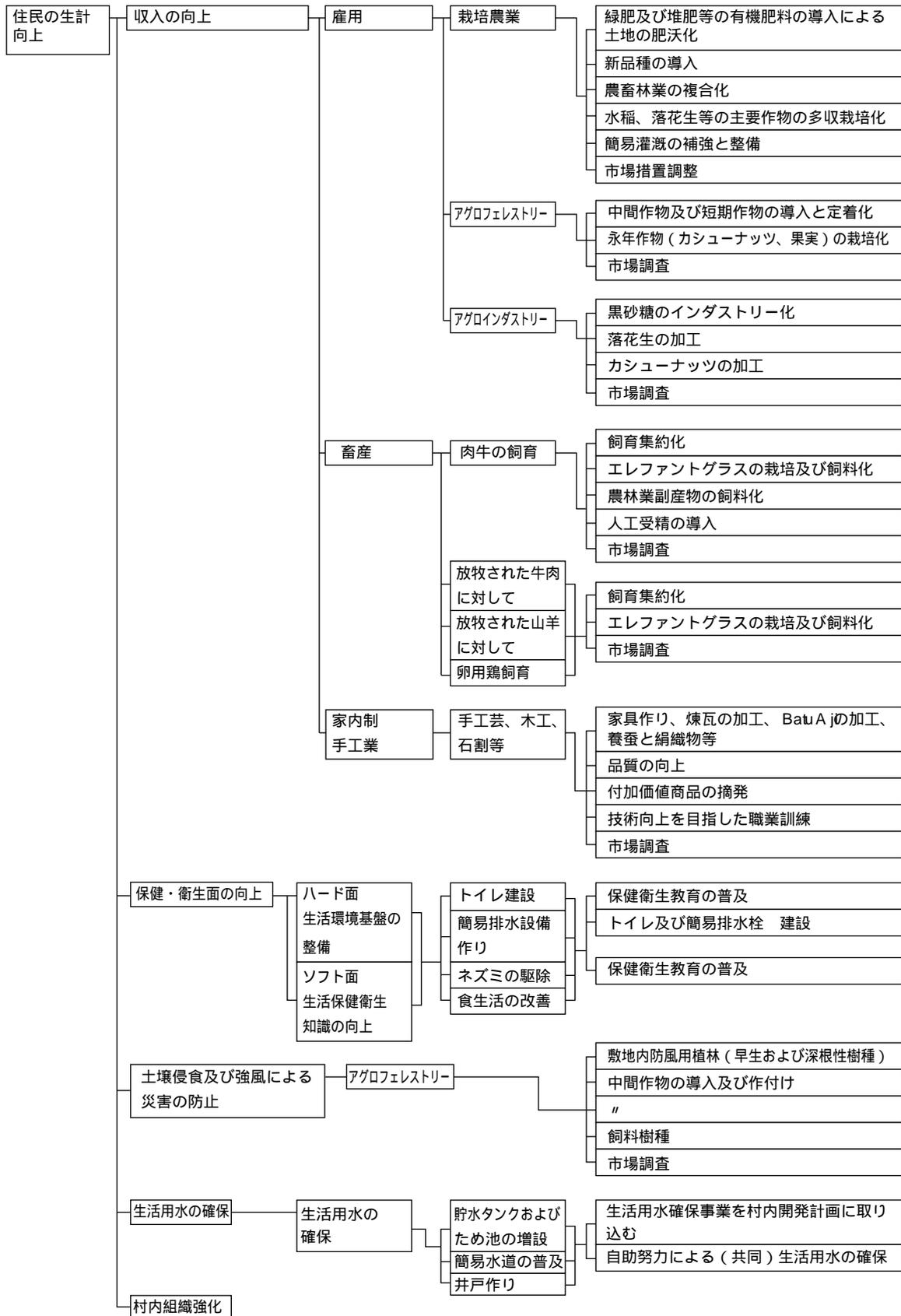
出典：中山一三「インドネシア共和国南スラウェン州における協力隊チーム派遣方式による村落開発プロジェクト案件発掘調査報告書」

図2：Paikka村における問題系図（分析）



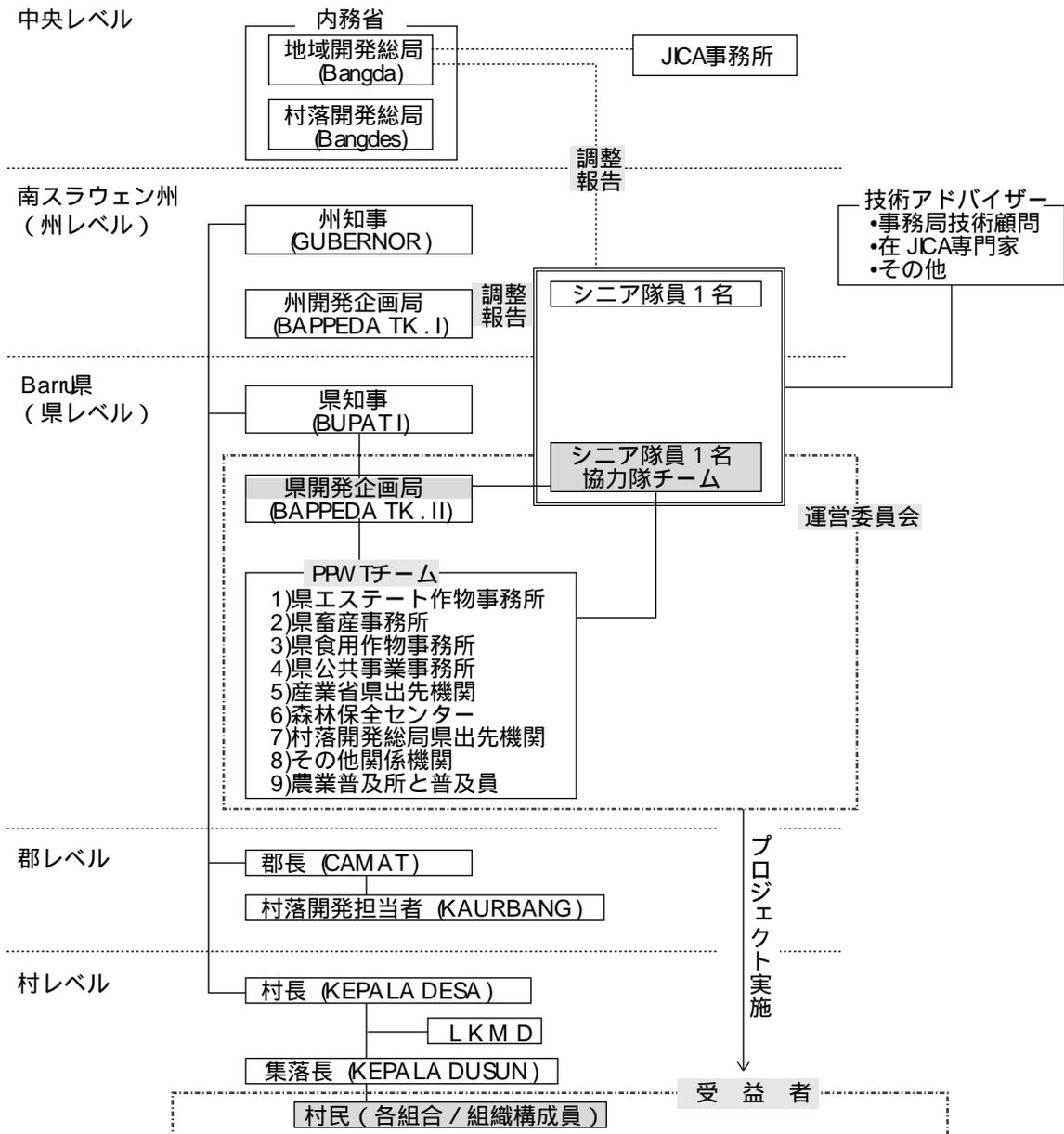
出典：中山一三「インドネシア共和国南スラウェン州における協力隊チーム派遣方式による村落開発プロジェクト案件発掘調査報告書」

図3：目的系図（目的分析）



出典：前略 中山一三報告書

図4：インドネシア村落開発機構とプロジェクト実施体制



* 1994年2月段階の案。現況と少し異なる点あり。

PPW T: 総合地域開発計画

- 1) 県エステート作物事務所 : DINAS PERKEBUNAN TK. IIKAB. BARRU
- 2) 県畜産事務所 : DINAS PETERNAKAN TK. IIKAB. BARRU
- 3) 県食用作物事務所 : DINAS TANAMAN PANGAN TK. IIKAB. BARRU
- 4) 県公共事業事務所 : DINAS PEKERJAAN UMUM KABUPATEN BARRU
- 5) 産業省県出先機関 : KANTOR DEPARTMEN (KANDEP) PER INDUSTRIAN
- 6) 森林保全センター : BALA IREHABILITASI LAHAN DAN KONSERVASI TANAH (BRLKT)
- 7) 村落開発総局県出先機関 : KANTOR DIREKTORAT PEMBANGUNAN DESA
- 8) その他関係機関 : PPWプロジェクトにおいては、上述の機関以外の関係機関は、必要に応じて県知事令によってチームに加えられることが可能である。

KMD: 村落開発委員会

出典：前略 中山一三報告書

2 インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画 プロジェクト

目 次

はじめに

2 - 1 事例の概要

- (1) 南東スラウェシ州及びプロジェクト実施地域クンダリ県の概況
- (2) 事例プロジェクト形成の背景及び経緯
- (3) 事例プロジェクトの目的、協力内容
- (4) 貧困対策としての位置付け

2 - 2 地域住民の社会的能力育成への配慮－活動の持続性を図るために

- (1) 社会的能力育成への配慮
- (2) いくつかの考察点

2 - 3 事例から示唆されるもの

- 今後の類似プロジェクトの計画、実施にあたって

2 インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画プロジェクト

はじめに

既に本編第2章及びそれに続く三つの事例分析からも明らかなように、貧困問題解消にあたっては、単に貧困層や貧困地域に必要な資源・サービスを供与するに留まらず、そうした財・サービスを受け取り、活用する側である地域社会の社会的能力の育成が不可欠である。こうした社会的能力の育成には、(1)市場や行政システム整備を通じての資源・サービスの適切な提供メカニズムの整備及び強化という側面と、(2)提供された資源・サービスを確実にかつ適切に管理、運用し、開発目的を達成できる地域住民の集団としての能力の育成および強化、という二つの側面がある(以上第2章より)。

本事例報告では、インドネシアにおけるJICAの支援プロジェクトである「南東スラウェシ州農業農村総合開発計画プロジェクト」を取り上げ、地域社会の社会的能力育成の第二の側面、即ち、提供された資源、サービスを確実に運用、管理し、開発目的を達成できる地域住民(この場合はプロジェクト実施地域の住民)の集団としての能力の育成および強化という側面への配慮がどのようになされたのかを検討する。

本プロジェクトは、こうした地域住民の社会的能力育成を上位目標として掲げてきたわけでも、また、貧困対策事業と銘打ってきたわけでもないが、にも関わらず本プロジェクトを取り上げる理由は、(1)本プロジェクトがインドネシアの相対的貧困地域を対象とし、貧困地域対策と類似した協力内容を有している、(2)プロジェクトの形成、計画段階から地域住民の社会的能力育成に不可欠と考えられる住民参加および組織化を重視していたこと、さらに、(3)実施段階においても住民の事業への参画、住民の自発性を重視し、活動の持続性を図るための興味深い試みがなされていることから、類似プロジェクトの形成、実施に多くの示唆を提供すると考えられるからである。

本論の進め方として、まず、事例プロジェクトの実施地域である南東スラウェシ州クンダリ県の概況及びプロジェクト形成の背景・経緯、目的、具体的活動等を簡単に紹介する。その後、本プロジェクトに関して纏められている報告書、現地のプロジェクト関係者及び帰国専門家からの聞き取り調査をもとに、有効な貧困対策に不可欠と考えられるプロジェクト対象地域住民の集団としての社会的能力の育成、強化という点で、どのような配慮がなされたかを検討していく。

なお、今回の調査は非常に短期間であったことから、本事例報告も必然的に限界の多いものであることを付け加えておく。さらに、本報告はプロジェクトの評価を意図したのではなく、あくまでも、本編で展開された議論、即ち、地域社会の社会的能力育成という観点からの一考察であり、今後の類似プロジェクトの計画、立案にあたっての検討材料を提供するものであることを記しておく。

2 - 1 事例の概要

ここでは、主に、「インドネシア国南東スラウェシ州農業農村総合開発計画長期調査員報告書」（国際協力事業団編、1990年）、「南東スラウェシ州事情」（在ウジュンパンダン日本国総領事館編、1994年）、「インドネシア南東スラウェシ州農業・農村総合開発計画プロジェクト：プロジェクト概要説明資料」（1994年）の報告書を基に、事例プロジェクトの概要を説明する。

（1）南東スラウェシ州及びプロジェクト実施地域クンダリ県の概況

既に、協力隊のチーム派遣の事例報告にも記述されていたように、プロジェクト対象地域が位置するスラウェシ島は、貧困対策上、インドネシア政府が重視する東部地域に属している。南東スラウェシ州は、K字状をしたスラウェシ島の右足に相当する半島部とこれに隣接した島嶼部からなり、4県にわかれている。プロジェクト対象村が位置するクンダリ県は、半島の約半分、東部地域を占める。南東スラウェシ州の総生産に占める産業分野別割合は、1991年現在、第一次産業が49.8%、第三次産業が44.4%、第二次産業が5.8%となっており、過去5年間における順位も比率もほとんど変化していない。

南東スラウェシ州の人口は、1970年代3.09%、1980年代3.66%の割合で増え、1992年現在約138.7万人（インドネシア総人口の約0.75%）に達しており、人口密度は1平方キロメートルあたり約36人である。人口動態は、プロジェクト対象地域であるクンダリ県を含む半島部2県と島嶼部2県では対照をなす。島嶼2県の面積は州面積の3割にしかすぎないにも関わらず、州人口の5割弱が居住し、人口密度も相対的に高い。また、住民は古くから海洋民族としてモービリティーが高く、他州へ進出、移住するものが多い。また、近年では、州都であるクンダリを含めた都市部への人口移動も増加しており、年間人口増加率も2%を割っている。これに対し、半島部2県は州面積の7割を占めながらも、人口は州全体の5割に留まっている。人口密度が低い上、半島部住民のモービリティーは低く、他州からの移民が多く入植していることもあって、年間人口増加率は高く、特に、プロジェクト対象地域であるクンダリ県では5%を超えている。

さて、プロジェクト実施地域であるクンダリ県についてであるが、その土地利用状況を見ると、農業的土地利用面積は約23万ヘクタールで県全面積の14%である。水田面積は、30,233ヘクタールであるが、実際に水田として耕作されているのは11,354ヘクタールであり、それ以外の18,878ヘクタールは休耕地である。畑面積は56,800ヘクタール、エステート園地142,421ヘクタールで、全農耕地のうち95%をしめ、水田面積は5%にすぎない。事業対象地域の8村についても、水田面積率が極めて低い。作物生産状況を見ると、水稲では、水田の灌漑率が30%以下という低水準にあること、栽培手段がほとんど人力で農業への資本投下がほとんど行われていないこと等から、単収が2.8~3.0 ton/haと低い。畑作では、メイズ、落花生、大豆、陸稲、キャッサバが中心であるが、かなりの畑が遊休している。また、水利に恵まれない南東スラウェシ州では、農家の換金作物としてエステート作

物栽培を奨励しており、カシューナッツ、ココナッツ、ココア、コショウ、チョウジ等が栽培されている。農民の農業技術、営農技術は一般に低水準にある。

先にも触れたが、南東スラウェシ州の中でもクンダリ県は島内・外からの移民受け入れ数がもっとも多く、州への移民の7割を吸収している。その結果、プロジェクト対象地域の8カ村でも先住民であるトラキ族の他、ジャワ族、ブギス族、バリ族、マカッサル族、ブトン族、ムナ族など多数の民族が生活している。これらの先住民及び移住民のほとんどは、上に述べた水稻、畑作、エステート作物の単作及び、これらの複合により、1～2ヘクタールの家族農業経営を行っており、営農形態から大きく分けて3つのグループに分かれる。それは、先住民で、水田を主に耕作する農家、同じ先住民で焼き畑移動耕作から定着し畑作を主とする農家、及び島外、島内からの移住のグループである。そしてこれらのグループ内でクロンボク・タニ（農民組織）が組織され、村はほぼこのタイプ別の農民により形成されている場合と、こうした異なったタイプの農民が混在している場合とがある。

（2）事例プロジェクト形成の背景及び経緯

インドネシアの第5次国家開発5ケ年計画（1989年から1993年）において、バランスのとれた地域開発、そして貧困の軽減は、重要課題の一つに掲げられてきた。特に、農業を主とした開発の遅れている東部地域をどのように発展させるかが大きな課題となっており、インドネシア政府は、地方主導型の波及効果の高い総合開発方式を検討してきた。これには、人口密度が相対的に低い東部地域の開発をすすめることにより、移住を促進し、ジャワ島への人口集中を緩和したいとのインドネシア政府の意向もあった。

こうした背景のもと、我が国農林水産省の補助により農用地整備公団（JALDA）調査団が派遣され、東部地域での開発の可能性を有する地域の一つとして南東スラウェシ州における農業・農村総合開発計画に関する基礎的な調査を行った（1989年7月～10月、1989年12月～1990年3月）。上記の調査結果に基づき作成された南東スラウェシ州農業・農村総合開発計画に対する、プロジェクト方式技術協力の方向付けを行うため、JICAプロジェクト形成調査団が派遣された（1990年3月15日～25日）。調査団は、同計画を我が国のプロジェクト方式技術協力で行うことの基本的考え等を説明し、インドネシア国農業省（MOA）、国家開発庁（BAPENAS）、南東スラウェシ州関係機関等の打ち合わせを行った。その結果、インドネシア政府は、1990年6月22日付けで、同上計画に対するプロジェクト方式技術協力の正式要請を行った。それに対し、我が国は、第14回対インドネシア技術協力、無償資金協力に関する年次協議（1990年6月28日～29日）で、本要請を受理し、その後、1990年9月6日から11月8日まで長期調査員8名を現地に派遣した。調査結果を踏まえた上で、1991年1月に南東スラウェシ州農業・農村総合開発計画プロジェクトに関する討議議事録（Record of Discussion）が署名され、1991年3月1日から5ケ年にわたるプロジェクト方式技術協力が実施されるにいたった。

(3) 事例プロジェクトの目的、協力内容

こうして計画された本プロジェクトは、長期的に達成されるべき上位目標として以下の二つを掲げている。まず第一は、南東スラウェシ州の開発計画目標に沿って、他地域に対して波及効果の高い農業・農村総合開発のモデルパッケージプログラムを確立すること、そして第二に、インドネシアの国家開発計画の重要課題であるバランスのとれた地域開発そして貧困の軽減に貢献することである。

こうした上位目標のもと、事業で達成すべきプロジェクト目標として以下の4つを挙げている。

- (a) 開発の遅れている地域において、その地域の社会、自然条件に適合した開発手法の確立、営農の技術、知識を紹介、定着させその成果を他の地域に広める。
- (b) 農業省地域事務所、州政府職員（含む農業普及員）、そしてキーファーマーの技術能力を強化する。
- (c) 農業農村開発に対する農民の自発的参画を喚起する。
- (d) プロジェクトによって発現される生産性の向上、生産物の多様化により、地域農民の収入増、そして生活条件を改善する。

以上4つの目的を達成するため、協力内容として以下の5項目、即ち、(a) 農業・農村総合開発計画の策定、(b) 農業・農村基盤の整備、(c) 農業技術の演示、(4) 農民の組織の強化、(e) 地方行政機関職員、中核農民の研修・訓練が実施されることとなった。農業・農村総合開発計画の策定にあたっては、農業生産、社会的条件等、タイプの異なる8カ村を選び、タイプ毎のモデルパッケージを策定すべく、作付体系、土地利用、営農計画や農業基盤、農村インフラ整備計画が検討されることとなった(表1参照)。農業・農村基盤整備では、特に、農用地の整備、これに係る取水施設、水路、農道の整備、農業用施設としての集会場、農業普及所、精米所の建設等が計画された。こうしたハード面の協力が先行されたが、一方、それら農業基盤施設を有効に機能させるため、モデル農場における営農技術の実践、展示、地方行政機関職員や中核農民の研修および訓練、さらに持続性ある農村の開発、農業活動等への住民の積極的参加の促進、また、それらの活動に必要な農民相互の連携をより密接にするために農民組織強化などソフト面での協力も盛り込まれた。現在プロジェクトは、4年次を終了するところであり、1994年12月31日現在までに、延べ12名の長期専門家及び15名の短期専門家が派遣されている。

表1 モデル村の開発タイプ

郡名	村名	開発のタイプ
ラノメト	ラノメト	都市近郊総合農業開発
	オネウィラ	排水改良による水田団地開発
パランガ	パランガ キアエア	水稲・畑作・エステート作物の複合営開発
レイニア	ラエア	畑作・エステート作物・畜産を中心の開発
ティナンガ	ラプル ラロバオ	畑作を主とする総合農業開発
ランドン	サブラコア	農業基盤の改良による水田開発

出典：『インドネシア南東スラウェシ州農業・農村総合開発計画、プロジェクト概要説明資料』

(4) 貧困対策としての位置付け

本プロジェクトは、ハード面のインフラ整備およびソフト面の営農指導、農民組織強化や営農機械の操作、整備技術の指導を含む総合的農業・農村開発のモデルプロジェクトである。プロジェクト形成時及び現在においても特に貧困対策事業と銘打っているわけではないが、すでに述べたように南東スラウェシ州は、インドネシア政府により開発の遅れた地域として位置付けられている東部地域に属し、プロジェクト対象地域であるクンダリ県の8カ村も、インドネシアの相対的貧困地域と捉えられる。それ故、本プロジェクトは、貧困層にだけ焦点を絞った直接的貧困対策とはいえないが、インドネシアの相対的貧困地域に焦点をあて、その地域の全体的底上げをはかる貧困地域対策のモデル事業と捉えられる。

2 - 3 地域社会の社会的能力育成への配慮 - 活動の持続性を図るために

第2章では、持続性のある有効な貧困対策事業の計画、実施においては、プロジェクト対象地域の住民の社会的能力の育成が重要であることが指摘された。また、同章及び3つの事例から示唆されることとして、こうした社会的能力育成のためには、以下が重要であることが指摘された。まず、地域住民が自分たちの抱える問題を認識し、さらに、問題に対処するための活動（プロジェクト）を自分たちのものとして捉える意識化の過程、第二に、住民のニーズ及び問題に有効に対処していくため能力の把握、第三に、住民の活動の運営管理能力向上、活動の適性、持続性を図るための、プロジェクトの計画、実施への住民の参加の促進、そして問題に集団として有効に対処し、その経験を蓄積していく場の創出としての住民の組織化である。こうした点について、本事例プロジェクトは示唆に富む

ものであり、こうした地域社会の社会的能力育成への配慮につき以下簡単に考察を加える。

(1) 社会的能力育成への配慮

(a) プロジェクト形成・計画段階からの農民参加・組織化の重要性の認識

本プロジェクトでは、活動の有効性及び持続性を高めるため、プロジェクトの形成、計画段階から農民の参加と農民の組織化の重要性を認識し、ボトムアップ方式の計画策定や農民の様々な組織強化を検討してきた。そのため、農業基盤の実態や営農の実態等農業セクターの調査に加え、プロジェクト形成段階の長期調査に、行政側の住民参加型計画策定の経験と、農民グループの実態や開発計画策定の経験を調べる追加調査が加えられた^{注1}。具体的には、2つの村において行政機構の末端に位置し、農民と接する機会の多い「村開発計画委員会(LKMD)」とLKMDの9つのセクションの一つで、住民の生活改善を中心に活動している「家庭福祉運動(PKK)」を取り上げ、行政側の住民参加型計画策定の経験を調査している。また、農民グループに関しても、2村を対象に、水利管理組合の活動経験や、婦人グループ、さらには、ゴトンロヨンやスワダヤ等インフォーマルな共同作業グループの活動等が検討され、プロジェクトへの住民参加促進と、プロジェクト計画に盛り込まれている個々の活動推進のため、どのレベルの組織を活用、強化すべきか等、協力の方向性を示す示唆が報告書に盛り込まれた。このように、プロジェクトの形成段階から、住民参加の重要性が認識され、既存の住民組織の把握等にも努力が払われていることは、注目に値するであろう。

(b) 「農民組織強化」活動

こうした調査結果を踏まえ、有効かつ持続性ある活動を推進していくためには、農民各人で対処するのではなく、組織として対応することがより有効であるとの認識から、農民の組織強化を図るため、本プロジェクトにハードインフラの整備等の協力、そして営農指導、機械指導分野の協力に加え、「農民組織強化」が独立したコンポーネントとして組み込まれた。その結果、「農民組織強化」の分野に特化できる日本人専門家及びカウンターパートが配属された。「農民組織強化」はJICA支援プロジェクトの協力内容として新しい試みである。本活動は、特に、他の事業活動をより円滑かつ有効に実施するため、また、地域住民がプロジェクトの様々な活動に参画することを促進するため、既存の組織の調査、プロジェクト活動推進のために必要な様々な組織強化を行うための研修、また、プロジェクトの他のコンポーネントにどのような組織をどのように活用すべきかにつき助言を行う等をその活動趣旨としている。プロジェクトへの「農民の自発的参画」の重要性が認識され、また、それが、プロジェクトの目標に掲げられているにしても、そのために必要な調査、メカニズムづくり、研修計画策定および実施等に時間を特化できる専門家の配置がないと、他のコンポーネントの専門家がこれに時間を割くのは難しい。また、既に

^{注1} 調査内容及び調査結果報告については、国際協力事業団編「インドネシア国南東スラウェシ州農業農村総合開発計画長期調査員報告書」、1990年を参照。

検討したとおり、プロジェクト対象村には、先住民、移住民を合わせ多くの民族が混住しており、様々な活動の計画、実施にあたり、各民族の伝統的農業システムの理解や、また、活動を担うグループの形成や強化にあたって民族構成及び文化への配慮が、ことさら重要となろう。こうした意味で、「農民組織強化」というソフト面での独立したコンポーネントをつくり、それに特化できる専門家及びカウンターパートを配置するという新しい試みには大きな意義があると思われる。

「農民組織強化」のコンポーネントでは、現在までのところ、移民の伝統的農業システムや組織等に関する理解を深めるための「農業・農民組織調査—州外調査」^{注2}、対象8カ村の農民組織の構成メンバーを調べた「農民組織実態調査」^{注3}が終了している。また、対象8カ村全部ではないものの、既存の農民組織、婦人組織による野菜栽培事業や養鶏等生活改善活動への支援や、農民組織強化、農村婦人組織強化、農村生活向上に係る研修が他の研修と同時並行して実施されている。

(c) 活動の効果、持続性を高めるための農民グループ基金の設置

また、地域社会の社会的能力の育成、そして、その帰結としてのプロジェクト活動の持続性を高めるものとして興味深いもう一つの点は、農民グループ基金（ストックファンド）の設立であろう。本プロジェクトでは、農民自らが村や農業用施設の整備、営農機械の修理、更新、また肥料、種子の購入等を持続的に行っていけるよう、農民グループ毎に農民グループ基金の設置が実施されている。同スキームでは、プロジェクトが実施している様々な農業基盤整備事業のうち、比較的労働集約的な活動、たとえば、用水路や農道等の整備を農民の労働力を活用して行い、各農民グループは、事業実施のために必要な労働力を提供する代償として、賃金を受け取る。そしてその一部（30%程度）を、農民グループの資金の元手とするため積み立て、こうしてできた基金をグループごとに管理、運用するというものである。農民グループの中で、種々の理由により労働を提供できないメンバーも、他のメンバーと同額を出資すればグループ基金を利用できる。農民グループ基金は、8カ村中、まだ4ヶ所でしか設置、運用されていないが、これらの村においては、農業普及員の指導のもと、農民グループ或いは婦人グループが、こうした基金を利用して生活改善や生産性向上のための小規模クレジットをメンバーに提供している。この他、プロジェクトで供与された農業用機械や建設された精米所の使用料の一部をグループ毎に貯蓄し、機械の整備や修理費用にあてる等の基金制度も実施している。こうした農民グループ基金の運用はまだ始まったばかりであり、様々な試行錯誤があると思われるが、金融機関のクレジットへのアクセス等がほとんど期待出来ない小農や婦人に対し、規模は小さくとも生活改善への有効な機会を提供すると思われる。また、こうした試みは生産活動及び生活改善への一過性の支援ではなく、活動の持続性の観点からも、さらに、基金の管理、運用が、農業普及員の指導のもと農民グループに任せられていることから、試行錯

^{注2} 詳細については、西村美彦, Yusuf Yakub, 「農業、農民組織調査報告（州外コントロール地区）」、南東スラウェシ州農業農村総合開発計画、1992年を参照。

^{注3} 詳細については、プロジェクト調査報告書、"Data of Farmers Group (Members of the Groups)", Integrated Agricultural and Rural Development Project in Southeast Sulawesi Province, 1994を参照。

誤の過程はあるにせよ、農民グループ・婦人グループ等の資源の管理、運営能力育成という観点からも興味深いと言えるであろう。

(2) いくつかの考察点

上記のように、地域住民の社会的な能力育成という観点から興味深い点の多いプロジェクトではあるが、主に現地の日本人専門家からの聞き取り、さらには、カウンターパートや農業普及員、農民そして帰国専門家の話から、以下のような点も示唆された。

まず、先にも紹介した「農民組織強化」活動は、プロジェクトの各活動への住民参加を促進するため、伝統的農業システムに係る調査や農民組織実態調査等を実施してきたが、プロジェクトの実施は、こうした社会的側面の詳細な調査を待ってから開始されたのではなく、実際には農業・農村開発計画の策定、開田、灌漑設備等の農業インフラの整備、さらに農業機械の導入等の事業の実施と社会的側面の調査が同時並行的に行われることとなった。その結果、農民のニーズや能力、かれらの伝統的農法や新技術への受容度、また、民族や宗教の違いからくる習慣の違いや、導入される技術の地域社会内での維持管理能力や体制等が十分検討された上での事業の実施とは必ずしもならなかった点もある。そのため、プロジェクトでは、事業を実施していく中でこうした側面の重要性が明らかになる度に、試行錯誤を繰り返しながら、実施方法等改善を続けている。

たとえば機械整備活動に関しては、対象の村には導入した機械の整備、修理が可能な整備工場がないこと、適切なカウンターパートの配置が遅れたこと、作業条件（天候、土質等）の厳しさ等から専門家は着任以来、本来業務である機械の操作、整備技術の指導と併せ、自らがその整備、修理にあたらねばならない状態であった。そして、本活動に関しては、技術指導とともに、プロジェクト終了までの短い期間に、いかに導入された機械の整備体制をプロジェクト対象地域に構築していくかが緊急の課題となった。そのため、カウンターパートへの技術指導の実施と同時に、整備士養成のため、村の若者の募集及び訓練の実施、工業高校生の修理実習への参加の促進等まで行っている。また、導入された機械が持続的に活用されていくために必要な修理工場等、施設の整備に関しても、州、県、郡に対し、問題の認識と支援等を要望しているとのことであった。

また先にも述べたように、プロジェクト対象地域には、先住民、移住民を併せ様々な民族が混住している。そのため、民族や宗教の違いによる農業技術のレベルや農業形態、風俗、習慣の違い等が、プロジェクトの様々な活動やその成果の違いをもたらす場合もあったとのことである。たとえば、プロジェクト地域では農産物に対する猪の被害が認識されているが、バリ族（ヒンズー教徒）と他の民族（イスラム教徒）との宗教上の食習慣の違いからくる猪に対する各々の対策活動の違いがあげられる。また、稲作におけるバリ、ジャワ族と他の民族との農法や技術レベルの違い等もあげることができる。そのため、プロジェクトでは、こうした民族や宗教、生活習慣等からくる違いに特に配慮しながら活動を進めている。

プロジェクトでは新たな問題に直面する度にそれらに対処すべく試行錯誤を続けてきているが、こうした例は、事業実施時における問題解決に向けての試行錯誤のプロセスの重要性と同時に、事業実施以前に社会条件を含めてプロジェクト対象地域の特性を把握することの重要性を示唆するものと思われる。

本プロジェクトが形成段階から、住民参加を重視していたことは既に述べたが、聞き取り調査から示唆されたもう一つの点は、プロジェクトの計画、実施段階での住民参加の内容、程度が村や農民グループ等により異なり、実施段階での効果に差をもたらしていると推察される点である。

訪問したある村では、プロジェクト実施にあたり、村長のイニシアティブで全村民に対しプロジェクトの説明会が開かれた。説明を受けた農民は農民グループごとにプロジェクトの計画内容について話し合い、その結果、予定されていたチェックダムの建設に関し、農民自身による追加工事が加えられたり、開墾地の整備と同時に村道・農道の整備も重要との住民の認識のもと、プロジェクトの計画内容が変更された等、プロジェクト計画策定にあたりかなり積極的な住民の参加があったとの説明がなされた。一方、村によっては、地域住民のプロジェクトの計画段階での関わりが、単に、プロジェクトの大枠について村長より説明を受けるだけであったり、また、ある村のように精米所の設置場所が村長の意向で決まり、結果として村長の土地に設置された精米所に他の農民がアクセスしにくいなどの問題も生じているとのことであった。説明によると、この背景には、先住民と移住民との関係や、また、同じ部族内でも、未だ、王朝時代の上下関係の名残りが残っており、村での意志決定のプロセスに少なからず影響を与えているとのことであった。このような問題は、専門家やカウンターパートだけで解決出来る問題ではなく、状況調査の上、県や州レベルとも協議し、事態改善を要望しているとのことである。

こうしたことから示唆されることは、プロジェクトの形成段階から住民参加の重要性は認識されてはいるものの、実際の住民参加の促進はプロジェクト実施地域の文化、社会の固有性に大きく左右され、極めて難しいものであり、日本側及びインドネシア側の関係者を含めて、事業実施段階において期待される住民参加の内容、程度そして参加促進のメカニズムにつき、一層の検討とよりきめ細かい配慮、さらにそれに基づく共通認識が必要とされたということであろう。

プロジェクトの着手段階では分野別専門家に配置されたカウンターパートのプロジェクトに対する理解不足や活動分野における経験不足等から、日本人専門家がイニシアティブを取り、計画、活動内容等に関する地元説明や住民の意向確認を行ってきた。他方、日本人専門家側に対するインドネシア側からの村毎の社会、自然条件等に関する情報提供も必ずしも十分とは言えず、認識不足等もあり、様々な問題に遭遇してきたとのことであった。プロジェクトの経過に伴い、カウンターパートのプロジェクトに対する理解も深まると同時に、様々な経験を踏まえ、今では地元説明、農民グループ基金の説明や村人の意向

確認等カウンターパートが行うようになってきている。しかし、まだ、住民参加の内容や程度に関し様々異なる理解をしている L K M D や村長、農業普及員等にプロジェクトの計画、実施に際しての住民参加促進を任せざるを得ない状況もあり、その結果、住民の実際の事業参加の程度に関し、村や農民グループにより大きな差が見られることもあると思われるとのことであった。

2 - 3 事例から示唆されるもの—今後の類似プロジェクトの計画、実施にあたって

本プロジェクトは相対的貧困地域を対象に、ハードインフラの整備から、営農指導や農民組織強化等ソフト面での協力を含む総合的農業・農村開発計画プロジェクトであり、その意味でインドネシアに対する J I C A 支援の中でも、新しい試みのプロジェクトであろう。そのため、プロジェクトの事前調査段階、実施、そして現在に至るまでに直面してきた問題も一様ではなく、また、プロジェクト実施のアプローチもプロジェクト全体として、また、各活動分野毎に様々であり、試行錯誤を繰り返しながら問題に対処してきている。ここでは前述の事例プロジェクトから学び、今後の類似プロジェクトの形成、実施にあたって参考とすべき事柄の中から、特に、地域社会の社会的な能力育成という観点から検討課題となるであろうことを簡単にまとめる。

まず、第一に示唆される点は、事業実施以前の社会調査の重要性である。事例では、「農民組織強化」活動の一環として興味深い詳細な調査がいくつか実施されたが、他の事業の実施と同時並行的に行われ、結果として、事業実施の初期段階においては、必ずしも調査結果が十分反映される形とならない点もあったという。そのため、社会的側面への配慮の重要性が実施段階で明らかになり、問題に対処するため試行錯誤が続けられてきた。現在では、ハード面やその他の分野の活動に先立ち、対象村のより詳細な社会調査を実施し、村毎の問題点、留意点を把握し、プロジェクト活動を少しでも円滑に推進するための活動も行われている。このことから示唆されることは、事業の適性及び持続性を図るため、プロジェクト対象地域の農民のニーズ、能力、伝統的農法、民族構成、村民間の力関係等、社会的側面を含めた地域の特性の事業実施前の把握の重要性であろう。そのため、ハードインフラの整備や技術指導等の活動実施前に、社会的側面に関する地域特性を把握する専門家を配属し、社会調査を先行させること、そしてプロジェクト形成時の社会調査の内容をいかに充実させていけるかが重要検討課題となるであろう。

しかしながら、地域の特性は、事業実施以前の社会調査だけで把握できるものではない。そのため、いかに事前の社会調査が綿密なものであろうと、事業の実施段階では予期せぬ事態や問題が浮上してくることになる。そこで、第二に、重要な検討課題としてあげられるのは、いかにプロジェクトの計画内容及び実施方法に柔軟性をもたせ得るか、また、専門家を含めたプロジェクト関係者がいかに臨機応変に問題に対処していけるかということであろう。上の事例報告では一部しか紹介できなかったが、事例プロジェクトでも、日本人専門家を含めて様々な分野のプロジェクト関係者が、問題に直面する度に、検

討を重ね、多くの改善そして問題解決を図ってきていることが伺える。

第三点は、期待される住民参加のレベル、内容、参加促進の具体的なメカニズムに関するプロジェクト関係者内部でのコンセンサス形成と、それに基づくカウンターパートの住民参加に対する理解の促進及び村の状況把握及び住民参加の促進に重要な役割を果たすと思われる普及員の役割の明確化、さらに彼らの能力育成の重要性があげられる。住民参加促進に関しては、カウンターパートの果たす役割が大きいと思われるが、その重要性や参加促進のメカニズムにつき必ずしもカウンターパート側に十分な理解があるとは限らない。そのため、まず、住民参加の重要性や住民参加促進の具体的メカニズムに関しカウンターパート側の理解を促進することが重要であろう。また、プロジェクト対象地域の社会調査、及び住民参加促進に関しては、村人と接する機会の多い普及員の役割が大きいと思われるが、セクター毎の事業実施が一般的となっている現状では、普及員の活動も特定セクターの知識や技術の普及に限定されがちである。コミュニティの状況把握や住民の参加促進にあたっては、セクターに特化した従来型の普及技術に加え、社会的側面も含めた情報の収集及び状況判断、さらに、住民参加を促進するためのエンパワメントの能力が必要となる。従来技術普及に加え、こうした点での普及員の能力把握及び強化もプロジェクトの計画段階から考慮される必要がある。

カウンターパート及び普及員の役割の重要性だけでなく、住民の参加促進のためには、村レベルの行政的、社会的問題点の把握とその対策の検討のため、いかに郡長、村長そして農民グループのリーダーの積極的な協力を得ていくのかも大きな課題となるであろう。

第四点は、本事例プロジェクトの農民グループ基金の設置みられたように、活動の持続性を図り、また、住民によるプロジェクト活動の運営管理能力を高めるような具体的メカニズムづくりをいかに行うのかという課題である。事例の農民グループ基金は、事業への農民による労働力提供や機材使用料の支払い等を通じて、事業実施主体としての農民の意識を高めるとともに、基金の活用による事業活動の効果及び持続性を高め、さらに、基金の農民による運用・管理経験を通じ、様々な資源や活動に対する彼らの管理運営能力を高めることに資するものである。そうした意味で、この新しい試みは着目すべきものであり、類似のメカニズムづくりの検討及びこうした面での技術協力も積極的に行われるべきであろう。但し、こうした基金設立に関する資金供与に関しては、援助受入国の自助努力促進の観点からも慎重に対応される必要があり、被援助国政府及び資金協力を行なっている援助機関との協力や連携も検討される必要があるであろう。

本事例報告では、地域社会の社会的能力に焦点を絞ったため、プロジェクトの活動のほんの一部しか紹介できなかったが、プロジェクトが実施されているクンダリでは、現在でも日本人専門家をはじめプロジェクト関係者により様々な活動が展開されている。こうした人々の努力に対し敬意を払うと共に、現地訪問中及び本事例報告をまとめるに際し、いろいろとご尽力頂いたことに対し、心より御礼申しあげたい。

参考文献

- ウジュンパンダン日本国総領事館、「南東スラウェシ州事情」、1994年
国際協力事業団編、「インドネシア国南東スラウェシ州農業農村総合開発計画プロジェクト長期調査員報告書」、1990年
西村美彦, Yusuf Yakub, 「農業、農民組織調査報告（州外コントロール地区）」、南東スラウェシ州農業農村総合開発計画プロジェクト、1992年
「インドネシア南東スラウェシ州農業・農村総合開発計画、プロジェクト概要説明資料」、1994年
"Data of Farmers Group (Members of the Groups)", Integrated Agricultural and Rural Development Project in Southeast Sulawesi Province, 1994