

6.3.2 中長期的に取り組むべき改善方策

(1) 職員、専門家、コンサルタントの認識の向上

JICAとNGOとの連携を促進していくにあたっては、まず分野別援助研究や本調査研究等の成果^{注11}に基づいて、JICAとしての「参加型開発」援助の理念・枠組みの明確化を図り、途上国政府、NGOおよび地域住民組織といった行動原理を異にするものの中で、そうした基本的理念・枠組みを共有していることが基本的前提となる。

このためにはまずJICA関係者の「参加型開発」の重要性に対する認識の向上を図る必要がある。専門家養成研修や職員研修において「参加型地域社会開発」に関する講義を加え、JICA職員、専門家、プロジェクト調整員および日本のNGOスタッフに対し、上記の理念・枠組みを体系的に普及することが望ましい。それは、単なる一般的知識としてのみならず、特に「参加型開発」に携わる職員や、専門家や協力隊員に対してはプロジェクト案件形成あるいは現地赴任以前にその聴講・参加を義務づける措置が必要である。

(2) 途上国政府関係者との共通認識の構築

「参加型開発」を展開するにあたっては、相手国政府との間に開発目標、実施方法、NGOの参加形態、役割権限の分担等に関して明確かつ具体的な共通認識を構築しておくことが不可欠である。これらの合意の形成にあたっては、中長期的な展望に基づいて堅実かつ明確な内容を設定する必要がある。

このためには、JICAが展開する「参加型開発」プロジェクトに関係する被援助国側の政府担当者とNGOスタッフに対する研修を幅広く実施すべきである。この研修では、当該国における現行プロジェクトを事例としてワークショップによる検討を進めるのが効果的であろう。日本からの専門家の派遣に加え、現地の専門家の活用、並びに日本における研修を経験してきた現地側のスタッフ等が参加協力して実施するのが望ましい。

また、研修受け入れの一環として日本での研修コースを設けることも考えられる。例えばNGOが質量ともに十分に成熟していない途上国からの参加者には、日本での研修に日本の農山漁村における地域振興の現場訪問を組み合わせると極めて高い学習効果が期待できよう。また、先に述べた専門家養成研修との関連で、こうした研修と日本側関係者に対する養成研修との相乗りが可能となれば、より広い知識と経験を共有でき、研修効果が双方において高まると考えられる。

(3) NGOとの相互理解のための対話協調の促進

NGO関係者に対しては、JICAの援助のスキームのみならず、上記(1)に述べたように「参加型開発」援助の理念・枠組みを広く理解してもらうことが重要である。このためには、JICA関係者向けの養成研修コースにおける日本のNGOの参加を促進していくほか、海外においては、事務所を通じ、JICA援助セミナー等を開催して海外に基盤をおく国際的なNGOや現地のNGOの理解を深めていくことが必要であろう。また、これらは一方的な情報公開・提供に留まらず、それを契機とした相互協議につながるような枠組みが必要となるであろう。それは、JICA

注11 国際協力事業団、「プロジェクトマネージメントにおける『組織制度づくり』への配慮」、平成6年3月同、「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月同、「参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書」1995年3月

の諸活動への理解を促進すると共に、「参加型開発」アプローチを実施展開していくための情報・経験の交流の場を具体的に開いていく意味をもって来る。

特に、日本のNGOの間ではJICAプロジェクトに対する理解が十分であるとは言えない。JICAはこうした現状を十分認識し、またJICAプロジェクトの改善強化につながる実効性を伴った協調や連携を実現していくためにNGOとの多面的な対話協調を促進する必要がある。例えば、自由な意見交換といった緩やかな会合から、双方のプロジェクト事例を共同で検討しあう研究会、またJICAの現行プロジェクトの実質的改善を図るための対話協議等を定期的に関かれた形で実施していくことが望ましい。こうした対話協調の蓄積と相互理解の深まりの中から、協力者としてふさわしい経験知識を持つ人材・組織が、また現実的な連携の枠組みが具体的に把握できることが期待される。

(4) 「参加型開発」援助にかかわる柔軟な援助スキームの検討

「参加型開発」を展開するにあたっては、プロジェクトの目的・内容、連携対象としての既存のNGOの能力経験、プロジェクトの進展状況に応じて、柔軟な形でNGOと連携できるような多様な援助スキームが必要である。例えば、NGOが主体的に実施する援助プロジェクトに対する資金的支援を行う、JICA事業の一部の援助事業の計画・実施または援助の評価をNGOに委託する、日本や国際的なNGOへの資金的支援によってネットワーク下の現地NGOの広範な活動を支援する、などの新しいスキームが必要である。

特に、NGOとの連携による「参加型開発」の展開には、技術移転に加えて資金的支援が不可欠の要素となる。小規模なプロジェクトに対する「無償資金」援助は、JICA事業の質的充実のために整備を図るべき緊要なスキームの一つであり、これを効果的に運用できるようになればNGOとの協調・連携は質量共に大幅な拡大向上が見られるであろう。例えば現在外務省の専管事業となっている草の根無償資金協力事業スキームをJICA事業に活用することも積極的に検討すべきであろう。

また、第4章で見たようにNGOとの連携はNGO支援のためのファンディングが重要であることから、まずプロジェクト・ファンディングスキームの検討を中心として、将来的にはCIDAのインスティテューショナル・ファンディングのような、NGOの組織活動そのものに対する資金供与も念頭におきつつ、連携の基礎固めを進めることが必要であろう。

このためには、DAC諸国のスキームや現場のプロジェクト経験ならびに「参加型開発」の特性を十分に踏まえて、新たな援助の進め方を確立するための調査研究に早急に着手するべきである。なお、この研究の推進にあたっては、従来JICAがこれまでの実施案件事例のなかでアドホックな形で積み重ねてきた実績を十分に踏まえてゆくことが肝要である。

(5) NGOとの連携促進のための調査研究の強化

ア. 社会分析手法の研究と確立

援助対象となる地域社会の社会的状況及び既存の資源や組織、資源へのアクセスや能力についての状況把握のためには、社会分析を行うことが重要であり、6.2でNGOとの連携側面の一つとして触れたように、社会分析にあたってNGOとの連携を行っていく必要性も高い。しかしながら、JICAの案件計画段階において適用可能な社会分析手法についてはまだ確立されておらず、

このためこういったNGOとどのような局面で協力していく必要があるのかが明確になっていない。このため、今後早急にこうした社会分析手法の研究を進めるとともに、JICA事業における社会分析マニュアルを作成していく必要がある。

イ. 現地NGOの機能分析方法の研究と確立

連携対象としてのNGOは極めて慎重かつ戦略的に選別される必要がある。即ち、NGOはその経験知識において一律ではなく、各々得意とする活動分野ならびに協力方法を持っている。また、援助対象地域の開発の進展段階によって、JICA事業との補完的効果を求めるべきNGOの活動領域・機能はそれぞれ異なっている。したがって、連携相手としてのNGOの選定に当たっては、その組織運営・財政能力もさることながら、NGOの「機能的側面の能力経験」を十分に把握しておくことが必要である。JICAにおいては、NGOの機能分析方法に関する調査研究を進め、連携対象としてのNGOの選定のために拠り所となるようなマニュアルを作成していくことが必要である。

ウ. 国別のNGOインベントリーの作成

中・長期的には上記のNGO機能分類にしたがって、援助案件の背景となる開発の進展状況ごと

に活用可能なNGOの機能別インベントリーを国別に作成していくことが望ましい。これによってJICAの現地事務所、専門家、プロジェクト調整員が、プロジェクト推進の諸局面において、「適材適所」的にNGOを選定することが可能となる。適切な連携対象NGOの適切な参加によって、プロジェクトの実現性・実効性が結果において高まっていくこととなろう。

(6) JICAの援助実施体制/手法の改善

ア. NGO担当部門の創設・強化

まず、現地事務所にNGO担当の専門部署ならびに専門職員を配置することが望ましい。上記(5)でのべた社会分析やNGO機能分類等の調査研究成果に基づいて、当該国のNGOに関する基本情報の収集・分析・整理を行うとともに、具体的なNGOとの連携活動を促進する。また、JICA本部に対してはNGO関連情報を逐次提供すると共に「参加型開発」各プロジェクトに派遣される専門家や協力隊員の活動を側面的に支援することが期待される。

本部における情報の収集・蓄積は、各業務部署が個別に行うのではなく、JICA内部に専門の部署を特定し、在外事務所と有機的連携の下で情報の収集・蓄積・提供を展開できる体制を実現することが望まれる。

こうしたNGOとの連携専任窓口は、上記(3)で触れたようなNGOとの対話の促進を担当することも必要であろう。

イ. プロジェクト現場への権限委譲

「参加型開発」は地域社会が「持続性」を内在化させるプロセスを促進するものであるが、その実現には紆余曲折があり、長い時間を必要とする。これに対応するためには、JICAもプロジェクトの進展状況に応じた戦略的な支援・関与を柔軟かつ継続的に選択実施していかなければならない。したがって、プロジェクトの展開過程において生じる様々な条件・状況変化に適切に対応する

ためには、現地における裁量権限をこれまで以上に拡大していく必要がある。プロジェクトの根幹に支障を来さない限り、できるだけ現地事務所・現場担当者に、援助の詳細計画の微調整、NGOの小規模プロジェクトへの資金的支援に関する決定権限等を委譲し、遅滞なきプロジェクトの柔軟な運営を促進することが肝要であろう。

ウ. NGO関連の情報の収集・蓄積及び連携実績の蓄積・提供

NGOとの連携によって実施された「参加型開発」プロジェクトに関して、そのプロセス側面を重視したドキュメンテーションが作成される必要がある。今後の継続的な援助スキームの改善に対しては、結果もさることながらむしろプロセスの中で把握される具体的な問題点ならびにそれへの対応措置等がより重要かつ実践的な意義を持つからである。こうした情報の蓄積が最も必要とされており、現地事務所の担当専門家が各プロジェクトの調整員と協力して国別の経験的情報をJICAに組織的に蓄積していくことが望まれる。

エ. プロジェクト予算制度の柔軟化

NGOとの連携共同を前提とした「参加型開発」プロジェクトには、現行の予算枠組みにかなりの改善が必要とされるであろう。単年度予算の執行枠組みがこの類の開発援助には適していないことは多言を要しない。現行枠組みの中でも、現地のプロジェクト進捗状況に応じて柔軟な予算の執行が可能となるような工夫や、あるいはローカル・コストの増額と適用範囲の拡大の方策について速やかに検討する必要がある。

以上、本調査研究の成果に基づきJICAが今後NGOとの現実的かつ効果的な協調・連携を実現していくために必要と考えられる事柄・取り組みを挙げた。全てが一挙に実現できる訳ではないが、NGOとの協調に基づく「参加型開発」が主流となっている現在、JICAとしてもそうした状況を踏まえて速やかな対応をしてゆくことが望まれる。

参考文献

第2章

NGO活動推進センター、『国際NGOシンポジウム報告書：地球社会におけるNGOの役割』、NGO活動推進センター：東京、1989

NGO活動推進センター／NGO-ODA関係研究委員会、『NGOとODAの望ましい関係のあり方について：NGO活動の健全な発展のために』、NGO活動推進センター：東京、1989

国際協力推進協会、『わが国におけるNGO活動の発展に資するための調査研究：南北NGO間の新しい開発協力のあり方を探る調査』、国際協力推進協会：東京、1989

国際協力推進協会、『途上国の民間公益組織(NGO)実態調査』、国際協力推進協会：東京、1985

鶴見和子、川田侃編、『内発的発展論』、東京大学出版会：東京、1989

P.オークレー、『国際開発論入門：住民参加による開発の理論と実践』、築地書館：東京、1991

日本ネグロス・キャンペーン委員会／西川潤編、『援助と自立：ネグロス島の経験から』、同文館：東京、1991

松井やより、R.ルプレヒト編、『NGO、ODA援助は誰のためか：日本とドイツと第三世界』、明石書店：東京、1992

末廣昭『タイ：開発と民主主義』岩波書店：東京、1993

OECD, Voluntary Aid for Development: The role of Non-Governmental Organisations, OECD, 1989 : Paris

第3章

国際協力事業団国際協力総合研修所、『プロジェクトマネジメントにおける「組織制度造りへの配慮」』、平成6年3月

国際協力事業団国際協力総合研修所、『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』、平成7年3月

国際協力事業団、『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』1995年3月

Yogo, T. and Ohama, Y., "A Conceptual Sketch on the Self-organizing Capabilities and Endogenous Development of Local Communities", a discussion note, 1993

第4章

CIDA関係

海外経済協力基金経済部、『援助機関調査：カナダ(カナダ新援助政策)』、海外経済協力基金：東京、1990

崎坂香屋子、『企画調査員定期報告書(1993年9月～12月)』、JICAフィリピン事務所：マニラ、1993

土井たか子他、『ODA改革：カナダ議会からの提言と日本の現状』、社会思想社：東京、1990

Asia Branch/ CIDA, CIDA Programs in Asia: An Overview, Quebec: CIDA, 1993

Asia Branch/ CIDA, CIDA Programs in Asia: Philippines, Quebec: CIDA, 1993

Asia Branch/CIDA, CIDA Programs in Asia: South East Asia, Quebec: CIDA, 1993

Canadian Partnership Branch/CIDA, Canadian Partnership Branch: Integrating Change, Quebec: CIDA, 1993

CIDA, NGO DIVISION: Introduction and guide, Quebec: CIDA, 1986

CIDA, Annual Report 1989-90, Quebec: CIDA, 1993

CIDA, Annual Report 1991-92, Quebec: CIDA, 1993

CIDA, Canadians and International Development: An Overview of Canada's Official Development Assistance, Quebec: CIDA, 1988

CIDA, Canadian International Development Assistance: To Benefit a Better World, Quebec: CIDA, 1987

CIDA, Canada's Official Development Assistance Program: An Overview, Quebec: CIDA, 1989

CIDA, Country Profile, Manila: CIDA, 1986

CIDA, HANDBOOK 8: Guide to Bilateral Operational Policies and Procedures, Quebec: CIDA.

CIDA, NGO DIVISION: Introduction and guide, Quebec: CIDA, 1986

CIDA Philippines, CIDA in the Philippines: A Guide to Operational Projects, Unknown: CIDA, 1993

Group Sector, Strategic Management Review: Working Document, Unknown: Internal Document, 1991

Philippine Development Assistance Programme, PDAP Fact Sheets: Phase II, Unknown: PDAP.

Policy Branch/CIDA, Sustainable Development: Discussion Paper, Quebec: CIDA, 1989

USAID関係

USAID, A.I.D. Policy Paper: Private and Voluntary Organizations, Washington D.C.: USAID, 1982

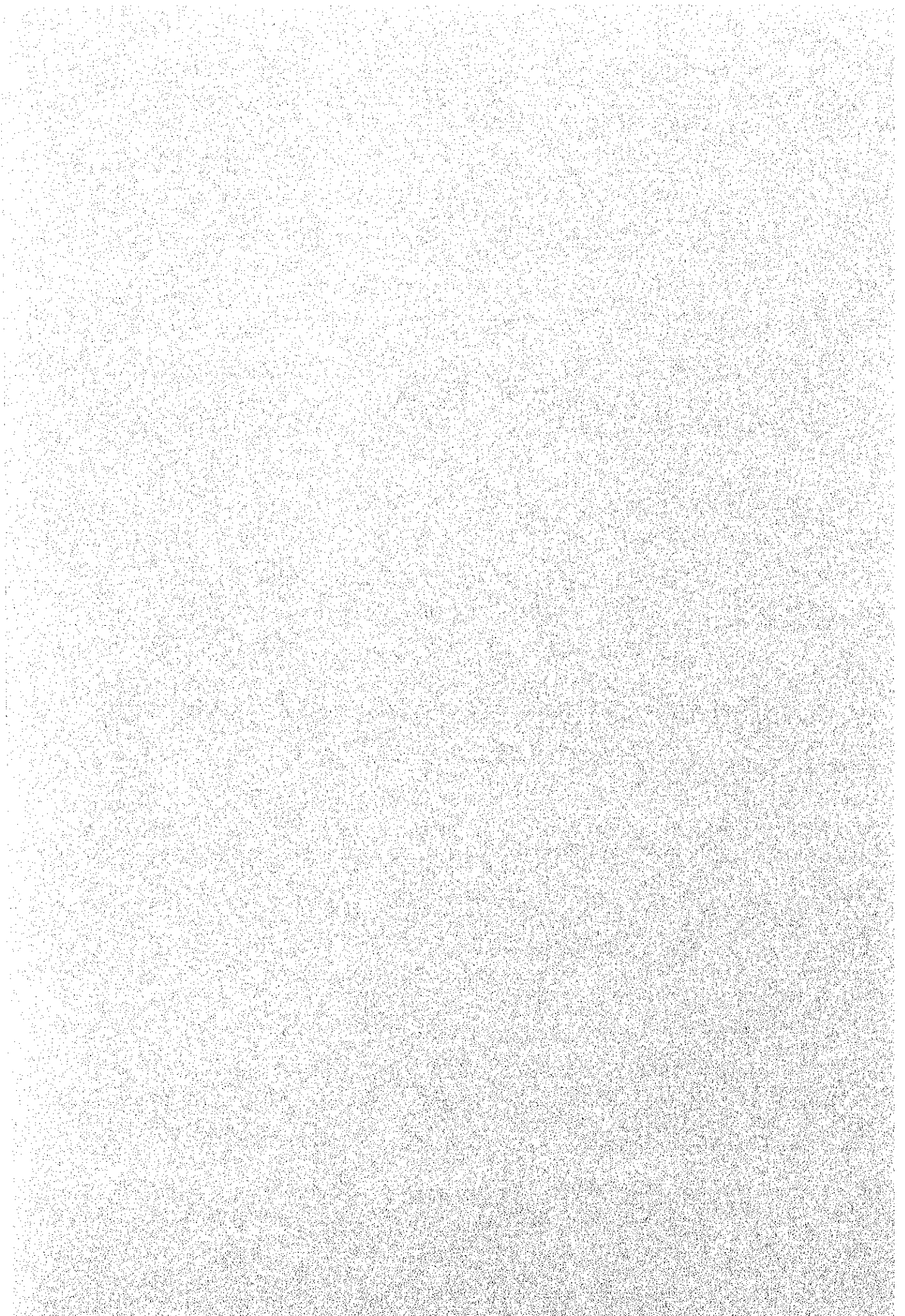
USAID/PHILIPPINES, The USAID Private Voluntary Organization Co-Financing Program (PVO Co-Fi III), Manila: USAID, 1982

USAID/PHILIPPINES, Private Voluntary Organizations Co-Financing Project: Annual Report FY93, Manila: USAID, 1994

USAID/PHILIPPINES, Partnership in Development: A PVO Network For Sustainable Development: Annual Report FY 92, Manila: USAID, 1992

USAID/PHILIPPINES, Sustainable Community Development: A Challenge to Corporate Social Responsibility in the 90s, Manila: USAID, 1992

資料編



資料 1

Servus Human Resource Development Programme (SEHRDEP) の事例分析

大濱 裕

この事例は、地域住民の自立を支援する教会系NGOの取り組みと、それを資金的に援助するカナダ政府開発援助機関（CIDA）、並びに現地で支援受け入れとプログラム管理を担うPDAP（Philippine Development Assistance Programme）の協力体制を紹介するものである。

ここでは、本事例の概要をまとめるとともに、本文第3章の分析枠組みに従ってプロジェクトの展開に伴う開発3要素の充足状況、関連するNGOの経験的能力及び参加型開発の目的達成度について分析を加える。なお、本事例報告（全文）については巻末の事例報告編資料を参照されたい。

1. 事例要約

(1) 背景

本プログラムが実施されたイニタオはミンダナオ島のミサミス・オリエンタル州にある古い町である。地域の約半分は公有の森林地帯によって占められ、農業を中心とした16のバランガイ（村）で構成されている。総人口23,000人（4500世帯）はこれらの村々に分散して暮らしている。

農業はココヤシとトウモロコシ生産を中心とし、タバコ・バナナ等が小規模ながらもあるが、基本的には化学肥料や害虫駆除剤を多用する単一栽培が行われている。農民の暮らしは極めて貧しく、生産・生活のあらゆる側面を中国系商人や高利貸し業者に牛耳られており、貧困の悪循環の構造にがっちりと捉えられている。

これら農民の生活を更に圧迫していたのが著しい自然環境の破壊である。地域の有力商人による不法伐採のみならず生活に困窮した住民自身による生計確保のための伐採のため周辺の森林は裸同然の状況になり、80年代には農業・飲料用水の不足に加え土壌侵食が進み、農業の生産性を著しく損なうと共に生活上の不便を引き起こす様にもなってきた。加えて、山間部における新人民軍と国軍との間の武力衝突は80年代前半にその激しさを増し、命の危険を感じた人々は生活の基盤を捨てて難民化するなど政治的状況をも人々の暮らしを不安定化していたのである。

(2) 開発団体およびプログラム

イニタオにおけるプログラムの展開に直接間接的に携わってきた開発団体及びプログラムとしては、SEHRDEP、PHILDHRA、並びにPDAPが挙げられる。

SEHRDEP（Servus Human Resource Development Programme）は、1979年、イニタオ教区に着任したサロモン神父により、新人民軍と政府国軍の武力衝突の中で難民化した高地農民への支援を契機に始められた。神父は難民の生計問題解決のために養豚プログラムを計画し、子豚・餌の供与と共に販路開拓の支援を行った。援助範囲の拡大に伴い、住民の組織化をザビエル大学の仲間

の協力を得て進め、更に養豚プログラムを中核とした I P R U D E P (Initao Parish Rural Development Programme) の展開に教区を対象として乗り出した。

P H I L D H R R A (Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas) のプログラム担当者パネアルはこの I P R U D E P に注目し、その拡張をサロモン神父に勧めた。ザビエル大学の協力者であるエルマーは、プログラムの継続展開に必要な後継者の確保を引受け、87年にカナダ政府援助機関 C I D A のフィリピン NGO 支援プログラムである P D A P から I P R U D E P 拡張に必要な資金援助を取り付けるため、P H I L D H R R A 代表のレデスマ神父を訪ねた。レデスマ神父は快く依頼を引受け、P D A P に強力に推薦してくれた。更に彼はザビエル大学農学部からの正式な技術協力も取り付け、支援体制が整えられた。

一方、P D A P (Philippine Development Assistance Programme) は、86年にフィリピンの N G O に対しより構造的な開発支援を行うために、カナダ政府援助機関 C I D A とカナダの N G O によって創設された。P D A P は、地域社会レベルの開発に携わる6つの代表的なフィリピン N G O ネットワーク (A F、A S S I S I、A N G O C、N C S D、P B S P、P H I L D H R R A) によって構成されるプログラム委員会が管理運営し、彼らが P D A P プロジェクトに対する一切の責任を持つ。カナダ側は、委員会より推薦されるプロジェクトに資金援助 (当初の2年間は年額上限25万ペソ、3年目以降継続された場合には年額50万ペソを3年間提供、但しプロジェクト総額の25%は受益者負担) を提供するものである。P D A P - 1 (1986-89) では明確な選定基準を持たなかったが、P D A P - 2 (1989-95) では「持続性」を重要な基準とし、地域住民の組織化と自立性の確立を対 N G O 支援基本戦略とするに至った。

(3) P D A P - 1 (1986-89) における活動展開

1988年、P D A P はカナダの教会関係 N G O の資金で S E H R D E P 傘下の120名のココヤシ栽培農民を対象に支援に乗り出した。このプログラムの主要コンポーネントは組織形成・技術移転・資金貸付の3つである。

支援の受け皿として15名の農民からなるクラスターの組織化を目指して、K a p i l a (礼拝の世話役) によるプログラム宣伝を行い、農民と対話集会を持って内容・条件・義務等の理解を促進した。最終的に15名の農民が指導者育成・規範形成・適正技術・協同組合等のセミナーに参加することとなった。その後、農民との対話を続け、8つのクラスターが組織された段階で、各々の役員を選出し活動方針・事業計画を策定する一方で、月例会を開催し共同事業や農民の作付計画を協議決定していった。

ザビエル大学農学部を中心として、組織化された農民に対しては土壌侵食を防止するための、あるいは限られた農地の有効活用をめざす適正農業技術の移転・普及が図られた。S A L T (Sloping Agricultural Land Technology)、M S C (Multi-Storey Cropping)、B I G (Bio-Intensive Gardening) 等の技術が農民に紹介され、環境保全および収入向上への貢献が期待された。

資金貸付においては農民一人当たり上限1,800ペソの資金が年利10%で提供された。返済は収穫後で、全額返済者は更に同額が、部分返済者は未返済額を差し引いた額が引き続き融資された。また、クラスター組織を対象に農耕用家畜の購入資金も貸付られた。条件は作付計画書をコミュニティ・オーガナイザーに提出し、その承認を得ることであった。

プログラム展開の2年間は、台風等の被害により貸付資金(21,7万ペソ)返済率は38%と極めて低い状態に留まった。一方、技術サイドでは農民自身の維持管理によるデモ農場が作られ、ココヤシの根元にトウモロコシの植え付けが進められPDAPの援助資金を上回る収入を挙げることに成功した。組織の側面では、各クラスター毎の定例会も維持され、多くのクラスターで共同経済事業(消費協同組合、農作物の共同出荷・販売、商業ベースの養豚等)が着手された。更に、特筆すべきは8つのクラスターでNAKAGAMA連合が結成され、資本金16,000ペソで生活協同組合事業に乗り出した事である。

(4) PDAP-2(1989-95)における活動展開

SEHRDEPは、PDAPの継続的支援を得て、90年より3年間の計画でプログラムの拡張と効率の向上に乗り出した。対象農民および融資限度額も引き上げられ、融資活動と平行して各クラスターの産物を現金で買い上げする等の農作物購入販売活動にも直接関与する事となった。また受益者負担分の資金を利用して貯蔵倉庫を建設し、これはNAKAGAMA連合が共同所有し管理運営を行った。これらに加えて、CODEL(Cooperation for Development)との連携による委託養豚・山羊事業並びに同組織より寄贈されたトラックを利用した農産物輸送事業、またNFTA(Nitrogen Fixing Trees Association)の財政支援によるSALT用苗床作り等の新たな支援プログラムが導入された。こうした、活動拡張の一方でSEHRDEPのスタッフ体制は当初の8人のままで運営されていた。

デモ農場によるSALT技術の効果は十分に示し得たものの、普及という点では十分とは言えなかった。その理由としては、開墾資金、苗木購入資金が不足していた事と、労働集約的な維持管理に農民が十分について行けなかった事が挙げられる。これらの点に関しては、SEHRDEPスタッフとクラスター組織との間で協議検討を行い、状況に見合った形での解決が両者の共同の下で順次図られ普及率も次第に高まって行った。

この適正技術ならびに複合経営の導入の契機となったのが8ヶ月間にわたる干ばつであった。この間、資金貸付率は大幅に伸び悩み8%に過ぎなかった。かつての台風の影響による返済停滞の経験から農民は資金借入に躊躇したのがその理由であった。資金不足による不十分な施肥、干ばつによるトウモロコシ生産の大幅な減少により農民は生産意欲を喪失し農地も荒れていった。こうした中で、SEHRDEPはPDAPの承認を得た上で、貸付資金を"Food for Work" "Cash for Work"用に転換し、農地修復の為の特別プログラムを展開した。即ち、適正技術の導入実践、果樹の植え付け、家畜と農産の複合経営の導入がそれである。このプログラムは打ちひしがれた農民の生産意欲を再び呼び戻し、参加した70名の農民は1年の内に収益を上げて生活基盤を立て直し、大きな成功を納めたのであった。

一方、SEHRDEPは各クラスター組織から買い上げていたトウモロコシの取引においても農民と共に研究を重ね、それを挽きトウモロコシに加工することで付加価値を高め、またその副産物を販売する事により地域農民の収入向上に貢献した。イニタオ自体がその消費地であっただけでなく、近くのカガヤン・デ・オロ市の市場にNAKAGAMA連合が共同所有するトラックで搬入し生産・加工・流通を自主管理することにより大きな利益を挙げた訳である。これは、中間商人によって不当に売買されていたこれまでの慣習に一石を投じる結果となり、受益者農民以外の人々にも小規模ながら間接的な恩恵をもたらしたのであった。

この間、組織的な拡大が進み、1992年末には181名の農民が16のクラスターに組織されるまでになった。程度の差はあるものの、ほとんどのクラスター組織が共同規範や自己管理体制を整え、全員で生活協同組合経営や貸付金返済、積み立てを進めたり、各種の会合・寄り合いを積極的に実施していた。こうした中でクラスター間の経験交流や問題解決能力の蓄積も進められ、組織としての自立に近づきつつあった。

現在、SEHRDEPは農業生産の多様化（複数作物、複合経営）及び農産品加工の導入に取り組んでいる。そのためには、クラスター組織の経済活動管理運営能力の向上が重点課題であり、NMYC（National Manpower and Youth Council）とCAREフィリピンの協力を得て農業を基盤とした小規模経済事業の発掘育成から経営論一般に至る幅広い研修訓練をクラスター組織のリーダーおよびスタッフに実施している。

2. 事例分析

この事例は、イニタオ教区カトリック協会、ザビエル大学、ならびにPDAP（CIDA及びカナダNGOのフィリピン側カウンターパート）の連携により地域住民組織を育成し、特に対象住民の経済的生産力ならびに市場対応能力を高める事を目指したものである。この事例全般にわたって見られる傾向は、プロジェクトが現地NGO主導によって展開されている点である。その結果、地域社会組織が一定の成長を示しながらも全体としての自律的管理運営能力を確立するには未だ至ってはいない。しかし、現実的な経済生活の改善を中心に取り組むあり方は、今日の貧困対策援助の中心をなす生計向上プログラムに最も近いものであり、また、国際開発援助機関とNGOの連携が正面に捉えられている意味でこの経験から学ぶ処も大きいと考えられる。

(1) 開発3要素の充足状況

ここに紹介されたPDAP-1および2の諸活動を開発要素充足の視点から総合的に分析してみるとマトリックス2・1（表1-1）が得られる。これから読み取れる点は以下の通りである。

- 1) SEHRDEPの拡大が図られるPDAP-1の段階では、先ず、ザビエル大学とSEHRDEPの共同により規範および組織の形成強化がなされる。このソーシャル・プレバレーションの上に、資源としてザビエル大学による適正技術（SALT/BIG/MSC）及びカナダからの資金が導入結合される。その結果、プロジェクト展開の基本要素が適切に充足・統合されたと判断される。
- 2) PDAP-2の段階になるとNGOによる資源供与に多様化が見られる。即ち、CODELによるトラック供与、ザビエル大学・SEHRDEPによる作物加工の技術開発、NMYC・CAREフィリピンによる小規模経営技術トレーニングの供与ならびにNFTA・PDAPによる資金提供がそれである。これらは、クラスター組織の結集によるNAKAGAMA連合の形成とその活動の多様化に対応したものである。

- 3) 同時期、外部のNGO協力は資源供与に重点が置かれ、組織・規範側面での維持・強化に向けたトレーニングは地域内のSEHRDEPおよびザビエル大学が活動の中で実践的に継続している。
- 4) これらの結果、地域組織には共有資源としてのトラック、貯蔵倉庫、生活協同組合ならびに環境保全・複合農業経営・小規模経営の技術が資源として内在化され、組織面では地域組織としてのNAKAGAMA連合が確立・強化され、生活側面の共同事業にも発展を示した。
また、規範面でも共同経済事業の展開ならびに会合の定例化により参加共同の行動規範が概ね定着したと考えられる。
- 5) 各関連組織の貢献については、NGOが組織・規範形成に関わるトレーニングならびに資金・技術的資源といった開発要素の全側面における関わりを示すのに対して、PDAPは資金提供とプロジェクトの管理評価に集中している。

表1-1 マトリックス2・1：SEHRDEP事例の開発3要素の充足状況

	資源	組織	規範	貢献形態
NGOs	(1)ザビエル大学 (適正技術/SALT、BIG、MSC)	SEHRDEP(クラスター形成)	ザビエル大学 SEHRDEP	資金・技術の提供 組織の形成・強化 規範の育成・強化
	(2)CODEL(トラック供与) ザビエル大学(適正技術/SALT、BIG、MSC) NFTA(SALT 支援資金) NMYC CAREイノベーション(小規模経営技術)	SEHRDEP ザビエル大学 (リーダーシップ、トレーニング及びクラスターの統合)	ザビエル大学 SEHRDEP (参加共同の規範強化)	
海外の 援助機関	(1)PDAP(資金提供・プロジェクト評価) (2)PDAP(資金提供・プロジェクト評価)	-----	-----	資金提供 評価技術の提供
住民組織 (PO)にお ける成果	(1)環境保全、複合経営の適正技術 デモンストレーション農場 生活協同組合基金	地区セクター及びNAKAGAMA連合 生活協同組合	参加共同の行動規範	
	(2)トラック、貯蔵倉庫 経済共同活動の運営技術	NAKAGAMA連合の拡大強化		

(2) プロジェクト・サイクルにおける3要素の充足

第3章で取り上げた事例と同様に、この事例もプロジェクト描写においては限界を有するのでPDAP-2の活動側面を主に分析してみた。マトリックス2・2(表1-2)に示された結果からは、以下の諸点が読み取れる。

- 1) 社会調査を担っていたのはザビエル大学およびSEHRDEPスタッフであり、報告からは地域組織メンバーの参加については確認できない。
- 2) 計画の段階では、前二者に加えてNAKAGAMA連合のメンバーの参加が実現され、パートナーとしての共同計画立案が実施されている。しかし、計画の技術的側面は前二者に依存している様相が見られる。確定的な事は言えないが、参加を通じた住民組織への経験的技術移転は若干弱い観を否定できない。
- 3) 実施の段階では、先に指摘した通り、多くのNGOならびにPDAPの参加があり、そこから提供される資金・技術・資源によって活動が展開されている。中心となった組織はSEHRDEPとNAKAGAMA連合であり、両者の間には通常見られる支援=被支援というよりはむしろ表裏一体的な関係に近いものが見てとれる。
- 4) 評価の段階では、SEHRDEP・NAKAGAMA連合に加えてPDAPが主要な役割を果たしている。これは、資源・組織の両面において見いだされることであり、参加共同がより高いレベルで実施されていることを伺わせる。
- 5) 全体のプロセスを通じて、誰が担っているかの点において若干の問題を残しながらも、資源・組織・規範に関わる諸要素は一応充足されていることが理解できる。特に、規範の面では参加共同が終始一貫して踏襲されていることが理解できる。

表1-2 マトリックス2・2：プロジェクト・サイクルにおける3要素の充足

プロジェクト サイクル		社会調査	計 画	実 施	評 価
資 源	物	—	—	CODEL(フック) ザビエル大学 (SALT苗木)	—
	人	SEHRDEP ザビエル大学	NAKAGAMA連合(クラス)	NAKAGAMA連合 (クラス) SEHRDEP	SEHRDEP NAKAGAMA連合(クラス)
	資金/技術 /情報	SEHRDEP (調査技術) ザビエル大学	SEHRDEP(計画技術) ザビエル大学	PDAP(資金) SEHRDEP(技術) ザビエル大学 (技術) NFTA(資金) NMYC/CARE(技術) NAKAGAMA連合(資金)	PDAP(評価技術) SEHRDEP
	組 織	SEHRDEP ザビエル大学	SEHRDEP NAKAGAMA連合(クラス) ザビエル大学	SEHRDEP NAKAGAMA連合(クラス)	PDAP SEHRDEP NAKAGAMA連合(クラス)
	規 範	Collaboration	Collaboration	Collaboration	Collaboration

(3) NGOの経験的能力の把握

このPDAPプロジェクトに参加した個々のNGOの情報は極めて限られているため、報告から得られた知見を以下に述べておく。

1) 先ず、SEHRDEPはその開発指向性において経済的生産力の向上とそれへの技術的対応に重きを置く傾向が見られる。それ自体、決して否定されるべき事柄ではなく、むしろ極めて脆弱な経済基盤しか持たない貧困層への対応としては基本的アプローチである。しかし、一方で留意しておくべき点は、ここで問題としている「持続性」の確立の視点からすると経済側面の能力育成は必要条件の一つであり、それだけで地域社会における諸活動全体の自律的管理運営能力が形成されるわけではないことである。この事例では経済的側面から消費協同組合といった生活側面の活動が拡大されてきているので、順調な展開を示していると考えられるが、往々にして経済プロジェクトを得意とするNGOは生活側面、さらに地域管理の側面に十分に対応できない傾向にある。地域住民組織に密着した活動を展開するNGOの妥当性を判断するには考慮を要する点である。

2) ザビエル大学がこの事例において果たした役割は先のSEHRDEPよりもその成果から判断すると大きいと言えるであろう。PDAPからの資金援助への橋渡し、住民組織の形成および共同規範の形成、更に多面的な適正技術の供与等その貢献度は極めて高いと言える。当地域のPDAPプログラムを実質的に支えて来たのは正にザビエル大学であったと推察される。何故なら、レデスマ神父はPDAPを構成するPHILDHARRAの代表者であると同時に、ザビエル大学農学部附属の適正技術開発センターの代表でもあるからである。同神父の存在がこのプロジェクトの要であり、同神父が果たした戦略的役割を担う個人あるいは組織を如何に見いだすかが、今後のNGOとの連携協調を進める際に考慮すべきポイントの一つとなるであろう。

3) 国際開発援助機関の側からすれば、PDAPの様にプロジェクトの選択・実施・管理・評価に責任をもつ中間組織を通じてプロジェクトの進展状況に応じた段階的援助を実施するのは一つの有効な方法であろう。現場に身を置かない立場による限界を十分に補いかつ効果を期待できるメリットは大きいと判断される。しかし、一方で、援助側の目標と現実の間に隔たりが結果される懸念は否定できない。例えば、PDAP-2の支援基準に「持続性」が挙げられているが、先に指摘した通り必ずしもそれが現場において十分に実現されているとは言いがたい点に留意する必要があるであろう。

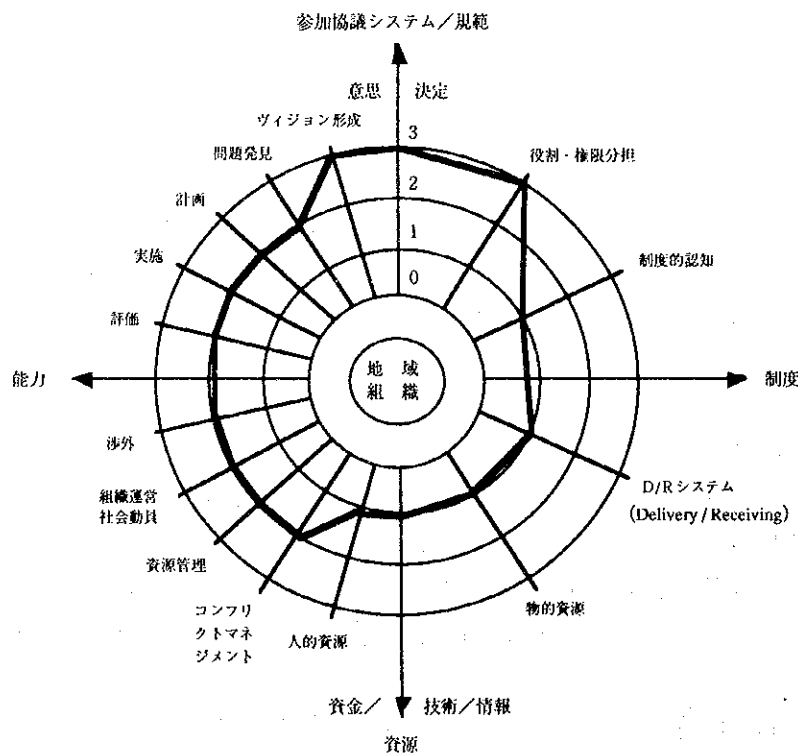
(4) 「参加型開発」の目的達成度

PDAPプロジェクトを通じて形成されてきたイニタオの地域社会を総合的に判断すると、D. コーテンの言う処の組織の第2段階、即ち、地域内部における活動の拡大と効率化の段階に相当すると判断される。中長期的目標である「持続性」の確立と言う視点からすれば、基礎条件が一定程度内在化され、これからその充実深化に向かう途上との位置づけが適当である様に思われる。

事例報告から読み取れる事柄を基に、その自律的な管理運営能力の成熟度を分析し蜘蛛の巣グラフ2(図1-1)に表現した。「参加型開発」モデルの指標に従って諸条件を検討してみると以下の事柄が指摘できるであろう。

- 1) まず、資源側面では「地域組織内部に一定程度存在するが多くは外部に依存している状況」と判断される（評価＝1）。これは、物的・人的・技術／資金的側面全てについていえる事柄である。特に、物的・技術的資源はSEHRDEPならびにザビエル大学への依存度が高いと言える。
- 2) 次に、能力側面では「部分的な外部サポートがあれば対応できる段階」にあると考えられる（評価＝2）。先にも指摘した通り、参加を通じての能力形成のあり方に若干の問題がある様であり、これからの活動展開の中で様々な知識・技術・経験の蓄積が望まれると同時に地域NGOの側はそれらを積極的に推進する対応をなすべきであろう。
- 3) 参加協議システムの側面は、各クラスターの増加とNAKAGAMA連合の形成、共同経済事業の実施、組織会合の定例化およびSEHRDEPとの共同計画作成等の実績からかなり高いレベルで実現されていると考えられる（評価＝3）。
- 4) 最後に制度化側面では、「NGOとのみ関連をもつ段階（評価＝1）」にあり、PDA Pを通じて国際開発援助機関からの支援があるとは言え、それはSEHRDEPならびにザビエル大学に負う処が大きく必ずしもNAKAGAMA連合自身の信用と能力によるものではない。「持続性」の観点からすれば地域組織自体がそうした信用・能力を形成し、国内のソースから必要資源・サービスを調達できるようになる事が肝要である。

図1-1 SEHRDEP 蜘蛛の巣モデル



以上の事柄から、現段階のイニタオにおける住民組織は地域N G Oが国際開発援助機関の資金的援助を受けて実施する経済・環境セクター活動を中心とした地域連合組織であることが理解できる。

それは、個々の村落内部における複層的機能組織の形成に基づいて地域的拡大により形成されたものではなく、むしろ逆に方法論的には上からの展開としてなされて来たことが理解される。今後の課題は、経済・環境セクターにおける経験・知識・技術の集積を各々の村落内部において他のセクター活動に拡大し、更なる能力形成と組織的統合を進めていくことである。

資料2

NGOとの協調に関するCIDAの枠組み

佐々木 聡

CIDAのNGOとの連携について、開発援助において政府と民間組織（企業とNGOを含む）との協調を行うにあたって、この二者が相互補完的な関係にあるということを基本姿勢としている。開発援助のスキームを分類すると二国間援助プログラム、多国間援助プログラム、パートナーシップ・プログラムの3つに分けられる。この内、NGOがその実施に関与しているのはパートナーシップ・プログラムと二国間援助プログラムである。この2つのプログラムにおけるNGOの位置付けの違いは、援助のイニシアチブを誰が取るのかにある。前者では、CIDAはNGOのプログラムをサポートするものであり、そのイニシアチブはNGOにある。これに対して、後者ではCIDAのカントリー・フォーカス・プログラムにおいて策定されたプログラム／プロジェクトを実施するにあたって、最適な組織に業務委託するものであり、CIDAのイニシアチブによって遂行される。

後者の二国間プログラムでは、Country Program Review (CPR) をもとに受け入れ国との間に新規プロジェクトの選定を行う。その後CIDAはその実施機関を民間企業あるいはNGOを含む諸機関からプロポーザルを募り、実施契約を結ぶ。各プロジェクト／プログラムに対してCIDAはモニタリングと評価を行う。

1. パートナーシップ・プログラムにおける連携

パートナーシップ・プログラムはNGOや研究機関、あるいは企業がイニシアチブを持ち開発プログラムを実施している。Canadian Partnership Branch (CPB) と呼ばれる部署が担当するこのプログラムは、CIDAによる援助総額の約10%を占めている。途上国での活動については、カナダ国内NGOが途上国のNGOと提携してプログラム／プロジェクトを形成し実施することが条件となっている。パートナーシップ・プログラムはこれまでプロジェクト・ファンディングとプログラム・ファンディングという二つの資金供与スキームを軸にして、案件ベースでカナダのNGOとの協調を展開してきた。CIDAはNGOの自立性を尊重した協調を可能にするために、資金分担（コスト・シェアリング）によってプロジェクトを実施してきた。出資割合や出資の条件は、目的によって異なる。例えば、資金に乏しく小規模な組織でも、途上国の開発に有能なものについてはCIDA側が最大限の出資を行なう。また、一方では、パートナーのプロジェクト／プログラムに対するコミットメントとして、あるいはより多くのカナダ国民の支援を動員することを促す目的で、パートナー側により多く出資することを求める場合もある。

今後はこれまでの成果を見直し、新たな方針としてインスティテューショナル・ファンディングを導入し、組織体制、運営などに関しても協調関係をNGOとの間に築くことによってNGOの組織強化を行なう方向に向かいつつある。

1.1 協調の対象分野

協調にあたって、CPBが対象としているのは、様々な資源の動員による持続性のある開発(Sustainable Development)を促進するプロジェクト/プログラム、あるいはカナダ国内における開発教育を目的とするプロジェクト/プログラムに限られる。したがって、緊急救援型の援助は対象にならない。

民間には資金面だけではなく、ある種の技術や社会的な動員力(Social Energy)など政府には欠けている資源があり、こうした資源を活用することは、持続性のある開発を促進するのに有効である。さらに、民間組織を通じてカナダ国民が途上国との直接関係を深めることは、地球規模での相互依存関係、共通の利益、相互の便益という開発途上国とカナダの間の共通基盤を強化することにも貢献する。

一方、国内における開発教育は、第三世界の現状と地球規模での相互依存関係に対する認識をカナダ国民に浸透させるものであり、開発問題がどのように起きるかその因果関係についての関心を喚起することになる。こうした国内での活動は持続性のある開発に対する理解を促すのに重要な役割を担っており、途上国での活動といわば表裏をなすものになっている。

1.2 責任の所在

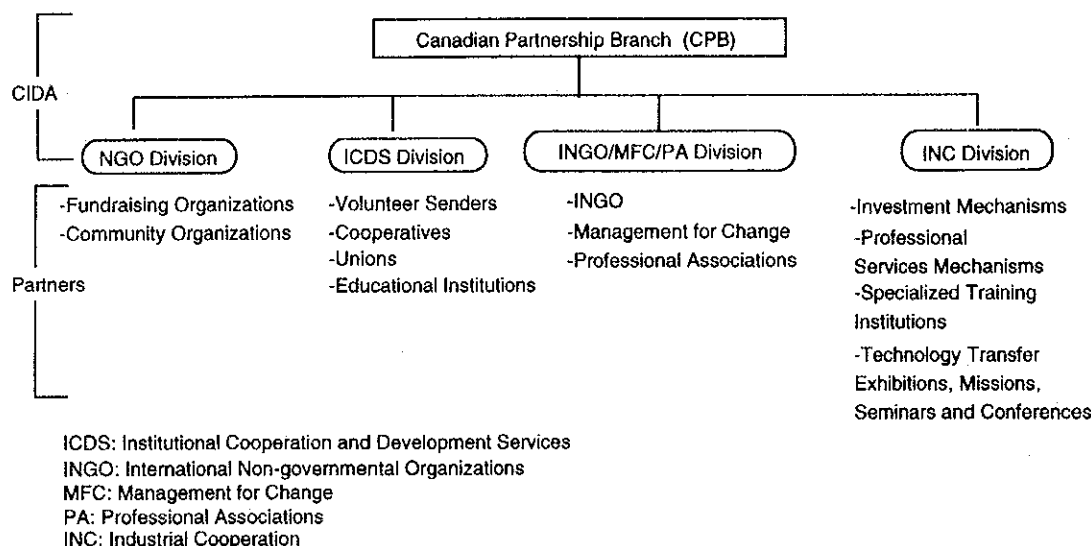
CPBによる民間組織との協調プロジェクト/プログラムでは、最終責任はそれを実施するパートナー側にあることが明確にされている。つまり、実施される協調プロジェクト/プログラムはCIDAのプロジェクト/プログラムではなく、そのオーナーシップはNGO側にあり、CPBはそれを支援するものとして規定されている。NGOが政府の代理業務を行なう機関になるのではなく、オーナーシップを保持するためにも、コスト・シェアリングは必須の前提条件となる。この原則は、開発におけるNGOの比較優位がNGOの自立性に立脚していることを尊重するためである。これによって、CIDAとパートナーは協調プロジェクト/プログラムによって何を達成するかについて認識を共有するが、その方法についてはカナダのNGOとそのカウンター・パートである現地NGOがイニシアティブを持つことになる。

1.3 協調のメカニズム

(1) Canadian Partnership Branch (CPB) とパートナー

CPBは担当するパートナーによってNGO、ICDS、INGO/MFC/PA、INCの4課に分かれている(図2-1参照)。出資比率や出資方法など協調のための条件は異なるが、基本的にCIDAは営利組織と非営利組織をパートナーとして同レベルで扱っている。

図 2 - 1 NGOとの協調担当組織



(2) 協調スキーム

コスト・シェアリングによる協調は、その対象がプロジェクトであるかプログラムであるかによって二種類に分かれる。プロジェクト・ファンディングは特定のプロジェクトに対して出資するものである。一方、プログラム・ファンディングは一つの民間組織が行なう複数のプロジェクトから成る開発プログラムを支援するものである。

もうひとつの協調スキームとして分権化のためのファンディング (Decentralized Funding) がある。これはCIDAのパートナーが特定の団体に集中し、まだ十分な能力を持たない地方にある小規模な民間組織を排除することを避け、むしろ積極的に育成を図るためのスキームである。分権化のためのファンディングは、こうした能力の不足している民間組織とそのプロジェクトに対して、専門家による分析、モニタリング、評価などのサービスを提供する。

(3) コスト・シェアリングのためのガイドライン

ア. パートナーの基準：適格性

CPBは協調するパートナーとしての適格性を判断するために、応募する民間組織には次の項目について証明することを求めている。

- 1) 組織として法的な根拠を持ち、カナダで登録されていること。また、健全な理事運営機能 (good governance) を持っていること (INGO^{注1}については、国際的に活動するという方向性を持ち、実質的にカナダ国民が会員となっているか、または参加していること)。
- 2) CIDAのグローバルな目標に合致し、持続性のある開発に寄与する能力を有すること。

注1 INGO=International Non-Government Organizations

- 3) 開発活動に係わる費用について適切な金額を分担できるキャパシティーを有すること。
- 4) 第三世界のカウンターパートとの間に、開発活動の性質上不可欠である自立的かつ長期的な協力関係をすでに築いていること、あるいは協力関係を計画をしていること。
- 5) 会員あるいは支持者が国際的な開発協力と援助の振興に対して賛同していること。

イ. 協調のレベル

CPBのパートナーは実施するプロジェクト／プログラムに係わるコストのうち、少なくとも20%を支出することが要求される。CPBパートナー・プログラムの種類によっては、パートナー側の出資比率の最小限度がさらに高いものもある。一方でCPBの出資額に上限を設けている。これは特定のパートナーやプロジェクト／プログラムに集中するのを避け、多くの民間団体をパートナーとするためである。

また、CPBパートナー・プログラムの種類によっては、パートナー側の出資を資金に限定せず、専門職、技術職、運営管理に係わる時間、機材、場所、消耗品など寄贈されなければ対価の支払いが必要になるものについては金額に換算したうえで、出資内容に含めるものとしている。

CPBのパートナーとしての適格性を判断したうえで、その民間組織が行なうプログラム／プロジェクトと協調できるか、できるとすれば予算の範囲内でどの程度までかを判断するのにいくつかの基準を設けている。

- 1) 開発効果(Development Performance)：個々のプロジェクト／プログラムの持つ開発目的とその効果とCIDAのプライオリティーとの関係は、そのプロジェクト／プログラムの支援額を決定する最も重要な要素である。
- 2) 梃子効果(Leveraging)：二番目に重要なのは、他のプログラムとの兼ね合いでもたらされる相乗効果と、直接目的以外にどのようなインパクトをもたらすかという波及効果の度合。

上記2項目に対して、以下の3項目についてはその重要性は同等とされている。

- 3) カナダの国家的プライオリティー：個々のプロジェクト／プログラムが国家的プライオリティーである平和と安全保障、カナダの繁栄、国家の統一性、環境、人権、民主的発展、良い統治に貢献できる度合。
- 4) 一般大衆からの支持と影響力：プロジェクト／プログラムに対してカナダ国民が個人的にどれだけコミットしているか、またその民間団体がカナダ国民にとってどれだけ影響力を持っているか。
- 5) 吸収能力と変革の可能性：プロジェクト／プログラムを実施するにあたって、それぞれの民間団体が持っている能力と、状況とニーズの変化に対応できる能力を費用効果の側面から判断する。

2. インスティテューショナル・ファンディング

2.1 認識の変化

CIDAでは1994年4月から実施されるインスティテューショナル・ファンディングの導入にあたって、開発に対する認識が変化している。

開発において政府はその中心的な機能を果たすものと考えられてきた。これまで数十年にわたって途上国への開発援助は主として相手国政府、あるいは相手国政府を経由する方法で実施されてきた。その理由としては途上国政府が事情を最も良く理解していることにあった。しかし、今日では途上国政府だけではなく、市民社会(Civil Society)が新たに開発のパートナーとしてその重要性を増してきている。政府は自ら開発を創造することには限界があり、一般大衆や個人のイニシアティブによる開発を促す社会的、経済的、政治的環境を整備することが必要になってきた。

このような開発における認識の変化から、相手国の市民社会についても組織強化、人材育成の重要性が高まった。市民社会のその最も効果的な方法が、開発に関心を持つ民間組織とカナダ国内のNGO及び現地のNGOを戦略的に結び付けていくことである。

2.2 新たな協調スキームの枠組み

これまでCIDAの民間組織との協調はプログラム・ファンディングとプロジェクト・ファンディングを中心に実施されてきた。しかし、これまでの経験から開発を取り巻く状況は予想が困難であり、そうした状況に対応するには、援助の実施に柔軟性を持たせる必要がある。プロジェクト/プログラムを成功させるには、計画と同じぐらいそのプロジェクト/プログラムの適応機能(Function of adaption)が重要であることが明らかになった。これまでのプログラム・ファンディングやプロジェクト・ファンディングでは、プロジェクト/プログラムの内容を固定化させる傾向があることから、そうした規制に囚われずプロジェクト/プログラムの進捗状況に合わせて柔軟な対応ができる協調スキームとして今後はインスティテューショナル・ファンディングへ移行する方針である。

インスティテューショナル・ファンディングは、プログラム・ファンディングとプロジェクト・ファンディングと異なり、個々のプロジェクトやプログラムに対する資金供与ではなく、パートナーである組織の開発に係わる活動全体に対する資金供与である。つまり、その組織の実施する持続性のある開発や開発教育に関するプロジェクトであればパートナーは自らの判断で状況に合わせて資金の用途を調整できる。また、プロジェクトに限らず、組織の育成強化のために資金を支出することも可能である。CPBはインスティテューショナル・ファンディングの実施にあたって3つの基本方針をあげている。

- 1) 結果志向のマネジメント(Management by Results) : CIDAは開発マネジメントの手法として、開発目標に対して援助のインパクトを最大化するため、「結果」重視の方向を打ち出している。結果志向のマネジメントとは、どのような結果を想定しているか、それ

に到達するのに最適の方法を選択しているかに焦点を当てた協調案件の形成・運営の在り方であり、それに合わせた評価であるといえるだろう。そのためには援助プロセスのあらゆるレベルにおいて、何を達成目標とし、それによってどのような結果を導くかについて言明される必要がある。あらかじめ「結果」を設定することによって、その目標を達成されつつあるかどうかをモニターすることができるようになるのである。

- 2) なるべく直接関与しない (Less Hands-On) : 個々のプロジェクト/プログラムの計画およびマネジメントはパートナーの責任範囲であり、CIDAはこうした業務については手をかけない。
- 3) フィードバック型の計画と実施 (Iterative Planning and Implementation) : プロジェクト/プログラムの設計やマネジメントについて、従来のようなあらかじめ計画された内容を実行していく「青写真型」アプローチからより柔軟な「実施しながら学び適応させる」アプローチに切り替えていく。

インスティテューショナル・ファンディングでは、CIDAは個々のプログラム/プロジェクトの計画について検討するのではなく、その組織が1) どのような目標とそのための戦略を持っているか (予想される「結果」は何かを明確にする)、2) 組織の理事機能は健全か、3) 組織の能力と実績、によって協調の妥当性が検討される。組織に対して出資を行なうインスティテューショナル・ファンディングではパートナーの能力を正確に判断することが最も重要な課題となる。

インスティテューショナル・ファンディングに応募できるのは、図2-1で示したパートナーのうち、NGO Division と ICDS Division が対象としている民間組織は全て含まれるが、それ以外については INGO、Professional Associations と Specialized Training Institutions に限られる。これは、インスティテューショナル・ファンディングが非営利組織には有効であるが、営利組織に対するスキームとしては馴染まないものであることを示唆している。

協調の期間は3～5年を単位とする。また、インスティテューショナル・ファンディングは持続性のある開発を促していく包括的なアプローチであることから、CIDAはパートナーに対して、途上国におけるプロジェクト/プログラムを実施していくと同時に、カナダ国内での開発教育を平行して推進していくことを期待している。こうした国内外での活動のバランスも協調のレベルを決める要因となる。

インスティテューショナル・ファンディングの導入は必ずしもこれまでのスキームを否定し、取って代わるものではない。インスティテューショナル・ファンディングでカバーできないものについては、従来のプロジェクト・ファンディングあるいはプログラム・ファンディングを引き続き運用していく。また、インスティテューショナル・ファンディングを受け入れる民間組織はプロジェクト・ファンディングあるいはプログラム・ファンディングのパートナーとしての経験を有することが前提となる。

2.3 パートナー評価の目的と基準

援助実施形態としてのインスティテューショナル・ファンディングは、これまでよりも分権化 (Devolution) が進んだ形式であり、パートナーとの間の信頼性の確立がこのスキームには重要になる。その意味で、パートナーを評価するプロセスは、パートナーの実施能力を確認するものであると同時に、CIDAの担当者との間のコミュニケーションを取るための手段にもなる。

パートナーとして認められるための基準は、プロジェクト・ファンディングやプログラム・ファンディングと同様であるが、インスティテューショナル・ファンディングに応募するには、次の項目について記述した文書の提出を求められる。

- 1) 開発をどのように理解しているか： 開発を取り巻く環境、開発が目指すものについて、その組織が活動している国/地域、セクター/テーマと連携している南のパートナーとの関連で分析する。
- 2) ゴールと達成目標 (Results)： 単なる業務実施方法やアウトプットではなく、どのようなインパクトや効果を目指しているのかについて、その組織が活動している国/地域、セクター/テーマとの関連で、あるいは連携している南のパートナーとの関連で述べる。
- 3) 戦略的アプローチ： ゴールと達成目標に対してどのような戦略をとるか。これについては、経済、環境、政治、社会文化的持続性、社会的性差と開発、人権の問題との関連で記述する。
- 4) 活動の範囲： 活動する国/地域、セクター/テーマ、連携する南のパートナー、その組織の係わり方 (Interventions) の度合と性質について述べる。また、開発教育に関する活動範囲について。
- 5) 実施機構： 開発援助と開発教育の実施に係わる組織機構とネットワークについて。
- 6) 南のパートナーとの関係： その組織が南のパートナーおよび裨益民とどのような関係にあるか。また、その組織が国際的なネットワークの一部である場合は、カナダにあるその組織が南のパートナーとどの程度直接的な関係を持っているか。
- 7) 責任： インスティテューショナル・ファンディングの受け入れによって、その組織がCIDA、南のパートナーおよびその他のパートナーに対してどのような責任を負うと考えるか。
- 8) 自己評価と継続的な学習： どのような方法と手段で「その組織と南のパートナーの活動について、その組織と南のパートナーの関係について、実施するプロジェクト/プログラムのインパクトについて」評価やモニタリングを行うか。また、プロジェクト/プログラムを実施する中で、学習したことをどのようなメカニズムでそのプロジェクト/プログラムの中に取り入れていくのか。
- 9) 予算： 開発プログラムのための収入の予測 (国/地域別、セクター/テーマ別、パートナー別)。
- 10) 支出予測： CIDAからの資金の四半期毎の支出状況予測。

インスティテューショナル・ファンディングが実施されるようになってからは、パートナーとなる民間組織は年次会計報告書の他、次年度の業務計画書を添付した年次報告書の提出が義務づけられる。年次報告書は次の項目について報告する。

- 1) その組織および実施にあたっての南のパートナーによるモニタリングと評価に基づいて、ゴールと目標に対してどの程度達成できたか。
- 2) 計画した活動とプロジェクトをどれだけ実際に実施できたか、また、それによって創出されたアウトプットは何か。
- 3) 実施プロジェクト一覧。
- 4) 投入された資金およびその他の資源。また、これらの資源を投入した目的について。
- 5) どのような問題が出てきたか。その問題に対してどのような対策をとったか。
- 6) 前年度の評価結果と実施上学習したことをどのように取り入れ、活かしたか。
- 7) 計画に対してどのような変更があったか。また、変更の理由は何か。

これに対してCIDA側は、パートナーに対する組織評価を協調を更新する際に行い、財務評価については毎年実施する。CIDAの担当者は、活動現場を訪れ実施状況の確認を行う。また、パートナーの理事会などへの出席を通じて定期的な話し合いの場を持つ。

3. 二国間プログラムにおける連携

二国間プログラムにおいてNGOが実施機関となるのは、主にカントリー・フォーカス・プログラムにおいてである。オプションとして、カントリー・フォーカス・プログラム以外の二国間プログラムでもNGOが実施機関となりうるが、その違いはCIDAのプロジェクトへの関与の度合の差である。ここではカントリー・フォーカス・プログラムに焦点をあてて説明し、一般の二国間プロジェクトについては、その差異について随時付記する。

3.1 カントリー・フォーカス・プログラム

カントリー・フォーカス・プログラムは二国間援助の中で、非営利組織によって実施され、CIDAはその全て、あるいは一部分に出資しているものである。実施機関には、カナダの組織、国際機関、地域組織のほか、地方政府とその付属機関がある。従ってこの中にはNGOとNGI(Non-governmental Institutions)が含まれる。なお、カントリー・フォーカス・プログラムの実施機関となっても、カントリー・フォーカス・プログラム以外のプログラムでの実施者としての契約も可能であるとしている。

カントリー・フォーカス・プログラムの対象となるのは、CIDAが高いプライオリティーを与えている人的資源開発、組織・制度へのサポート (Institutional Support)、コミュニティー開発、貧困軽減といった分野である。

3.2 カントリー・フォーカス・プログラムの担当スタッフ

カントリー・フォーカス・プロジェクトの形成・実施を担当するCIDA側のスタッフとその役割は次の通りである。

カントリー・プログラム・ディレクター (CPD) :

- (1) プロジェクトがその国に対する援助ポリシー (Country focus policy) に適合したものであることを確認する。また、そのプロジェクトがカントリー・フォーカス・プログラムによって実施されることの妥当性を確認する。
- (2) 実施機関の選定。途上国のNGOに直接出資する場合のコンサルテーション。
- (3) (3～5年毎に実施される) カントリー・プログラム・レビューによって提言された当該国への援助目標の達成に貢献するものであるか確認する。

プログラム・チーム・リーダー (PTL) :

カントリー・フォーカス・プロジェクト運営の責任者であり、以下の点を確認する。

- (1) プロジェクト・チームはスペシャル・プログラム局あるいは多国間プログラム局のスタッフ (Principal Resource Officer)、財務管理アドバイザーと契約スタッフによって構成されている。CIDA内ではプロジェクトの運営は他の二国間プロジェクトと同様にマトリックス・マネジメント・システムによって行われる。
- (2) パートナーとなる組織は開発協力を行なうのに、行政的・財政的に実施能力を有する。
- (3) 実施機関との契約 (Contribution Agreement) 等必要書類を整える。
- (4) プロジェクトの進捗状況について実施内容と財務状況をチェックする。
- (5) 必要な資金の承認を得る。
- (6) CIDAの規定によって評価が実施される。

スペシャル・プログラム局あるいは多国間プログラム局のスタッフ :

PTLに対して専門的なアドバイスを行なうとともに、パートナーとなる組織についての情報を提供する。即ち、

- (1) プロジェクトの運営に関する実施組織の吸収能力、行政能力、財政能力についての評価を行う。
- (2) プロジェクトが実施される国におけるその組織の経験と、必要とされる専門的能力を評価する。
- (3) 二国間プログラムとパートナーとの間の協調関係を促進する。
- (4) 特に途上国の組織に直接出資する場合は、その組織の能力について、およびカナダ国内のCIDAのパートナーとの関係にどのような影響があるかについてアドバイスを行う。

3.3 プロジェクト・サイクル

カントリー・フォーカス・プロジェクトは詳細計画に移る前に、カントリー・フォーカス・メカニズムを使用する許可をあらかじめCIDA長官から得る必要があるが、それ以外については全ての二国間プロジェクトと同じマネジメント・サイクルが適用される。

ア. プロジェクト確認 (Identification)

カントリー・フォーカス・プロジェクトの案件形成主体は、パートナーとなる組織、受け入れ国政府、CIDAの三者のうちどの組織であってもよい。案件はCIDAの援助戦略やカントリー・プログラム・レビューに合致しているかといった他の二国間プロジェクトと同様の評価基準によって審査される。

CPDは早い時点で、カントリー・フォーカス・メカニズムによって非営利組織が実施すべきかどうか判断する。その際、非営利組織のプロジェクト実施能力とCIDAがどこまでプロジェクトをコントロールすべきかについて考慮される。

留意点としては、プロジェクトの過程をスピード・アップすることだけを目的にカントリー・フォーカス・メカニズムを適用すべきではないということである。このような目的に使われた場合、計画段階が不十分になり、実施にあたってはプロジェクトの持続に支障をきたすケースがこれまでに多く見られた。

カントリー・フォーカス・メカニズム以外の選択肢として、通常の二国間プロジェクトの実施機関あるいはコンサルタントとして非営利機関を活用する方法が考えられる。この場合はContribution AgreementではなくContract Agreementが適用される。

イ. カントリー・フォーカス・メカニズム使用の許可

詳細計画に入る前に、CIDA長官の許可が必要になるが、その際に次の点がチェックされる。
①プロジェクトはCIDAによって形成されたものかそれとも非営利機関によるものか。
②なぜプライベート・セクターではなく非営利セクターを使うのか。
③他の非営利機関の可能性についても考慮したか。
④その機関がプロジェクトに対してどのような貢献ができるのか。

この結果得られる許可は事前許可であり、PTLはそのプロジェクトの実施を約束するものではなく、また実施機関をその時点で特定するものでもないことを関係機関に明らかにするものとしている。

ウ. 計画 (Planning)

カントリー・フォーカス・メカニズム使用の許可が得られた時点で、PTLは受け入れ機関との共同作業でプロジェクト案の審査にあたる。審査は技術、財務、社会、環境、その他の重要な側面についての調査をもとに実施される。

PTLと受け入れ機関はカントリー・フォーカス・プロジェクトの目標、戦略、実施意義を明確にしたマネジメント計画を策定する必要があり、これはContribution Agreementに記載される。この時点でCIDAは受け入れ機関を最終決定する。こうした受け入れ機関との共同作業を通じて、CIDAのプロジェクト実施方式に馴染んでもらうことは、この後の段階での誤解や障害を軽減することにつながる。

計画段階で、CIDAがプロジェクトの実施についてどこまで関与すべきか（すなわちコントロールのレベル）を決定する必要がある。その決定要因として次の項目があげられる。

- (1) プロジェクトの範囲と複雑さ、失敗のリスク。
- (2) パートナーのプロジェクト運営能力の評価によって明らかにされたリスク。
- (3) 実施対象国についてのパートナーの知識と専門性。
- (4) 予測されるプロジェクト予算の実行額。
- (5) プロジェクトが従わなければならない規則。

また、これまでの経験から、カントリー・フォーカス・プロジェクトを成功させるための要因として、以下の項目をあげている。

- (1) 社会経済状況、社会文化的背景に対する知識。
- (2) 国の構造の現況に対する配慮。
- (3) 組織・制度（Institutional）側面を技術側面と同等に重視する。
- (4) 現地組織と草の根レベルの参加に対する支援にプライオリティーをつける。
- (5) 計画、運営、評価を参加者とともに各段階でフィードバックしながら（Iterative manner）行う。

こうした要因を考慮してプロジェクトを立ち上げる必要があるほか、パートナーの意志決定がどのように行われるかも考慮する必要がある。

カントリー・フォーカス・プロジェクトに対するCIDAの関与の度合はパートナーとの間に締結されるContribution Agreementによって規定される。一般の二国間プロジェクトでは、実施機関との間に締結されるのはContract Agreementであるが、これはカントリー・フォーカス・メカニズムとは明確な違いがある。一般の二国間プロジェクトでは国家に対して資材と役務を提供することを契約内容とするのに対して、カントリー・フォーカス・メカニズムではパートナーがプロジェクトの目的を達成するために、資材と役務を購入するのに必要な費用を供与することを契約内容としている。

エ. 承認（Approval）

カントリー・フォーカス・プロジェクトの承認は、その他の二国間プロジェクトに要求される手続き・レベルと同等である。

オ. 実施、フォロー・アップとモニタリング

カントリー・フォーカス・プロジェクトの運営の主体はパートナーとなる機関であり、CIDAの関与はプロジェクトのアウトプットに対するモニタリングを中心に行い、そのインプットについての干渉はなるべくひかえるべきであるとしている。そのためにも計画段階でパートナーの能力について確認することが重要である。実施段階での主要な作業は以下の通りである。

- 1) Contribution Agreement に関して：Contribution Agreement はプロジェクトの目的のみならず、実施についての戦略や方法、マネジメントの体系、それぞれの役割と責任、スケジュールなど細かく規定している。
- 2) 報告書：四半期毎にパートナーから提出される進捗状況報告書と財務報告書は、CIDAがプロジェクトについてその責任を果していくのに重要である。これによってCIDAは支出計画をたて、またプロジェクトに問題があるときには対策を講じる。
- 3) パートナーシップ：パートナーとの間のコミュニケーションはプロジェクトを成功に導くのに重要な鍵となっている。PTLはパートナーと良い人間関係を築く必要があり、現地を訪れてプロジェクトスタッフとの話し合いにも積極的に参加すべきである。
- 4) モニタリング：報告書から得られる情報を補完する意味で、モニタリングはPTL、CIDAの現地事務所スタッフあるいはCIDAと契約している第三者機関によってなされる。
- 5) 矯正措置：Contribution Agreement にある条件を満たしていない場合、CIDAは必要な措置を講じ、事態を修正する。そのために、PTLからCPDへと段階を追って調整を行なうが、最終的に解決されないときにはプロジェクトから撤退することもありうる。

*受け入れ国政府との関係：カントリー・フォーカス・プロジェクトについては、受け入れ国との間の公式文書（Memorandum of Understanding あるいはExchange of Letters）の締結は要求されるものではないが、プロジェクトを円滑に実施するためにこうした文書を締結することが望ましい。特に相手国政府もプロジェクトに対して出資している場合は不可欠であり、パートナーとなる組織がその国に受け入れられるものであることを確認する必要がある。

*途上国のNGOが直接のパートナーとなる場合：そのプロジェクトの実施によって現地のNGOとカナダのNGOの関係に影響がでるとCPDが判断した場合には、コンサルテーションが必要となる。その際には、(1) 現地NGOのプロジェクト実施能力と財務運営能力、(2) 現地組織の強化や実施機構の強化に貢献するか、(3) カナダ政府と受け入れ国政府の関係、あるいは現地NGOと受け入れ国政府の関係に対する影響、が考慮される。

カ. 終了時評価

終了時評価はCIDAあるいはパートナーとの契約によって、独立した第三者機関によって行なわれる。また、カントリー・フォーカス・プロジェクトはその運用と財務内容についてCIDAによる監査を受ける。監査項目についてはあらかじめContribution Agreement に明示され、パートナー機関はそれに関する記録を保存しておくことが求められる。

参考文献

- 海外経済協力基金経済部、『援助機関調査：カナダ(カナダ新援助政策)』、海外経済協力基金:東京、1990
- 崎坂香屋子、『企画調査員定期報告書(1993年9月～12月)』、JICAフィリピン事務所:マニラ、1993
- 土井たか子他、『ODA改革：カナダ議会からの提言と日本の現状』、社会思想社：東京、1990
- Asia Branch/ CIDA, CIDA Programs in Asia: An Overview, Quebec: CIDA, 1993
- Asia Branch/ CIDA, CIDA Programs in Asia: Philippines, Quebec: CIDA, 1993
- Asia Branch/CIDA, CIDA Programs in Asia: South East Asia, Quebec: CIDA, 1993
- Canadian Partnership Branch/CIDA, Canadian Partnership Branch: Integrating Change, Quebec: CIDA, 1993
- CIDA, NGO DIVISION: Introduction and guide, Quebec: CIDA, 1986
- CIDA, Annual Report 1989-90, Quebec: CIDA, 1993
- CIDA, Annual Report 1991-92, Quebec: CIDA, 1993
- CIDA, Canadians and International Development: An Overview of Canada's Official Development Assistance, Quebec: CIDA, 1988
- CIDA, Canadian International Development Assistance: To Benefit a Better World, Quebec: CIDA, 1987
- CIDA, Canada's Official Development Assistance Program: An Overview, Quebec: CIDA, 1989
- CIDA, Country Profile, Manila: CIDA, 1986
- CIDA, HANDBOOK 8: Guide to Bilateral Operational Policies and Procedures, Quebec: CIDA.
- CIDA, NGO DIVISION: Introduction and guide, Quebec: CIDA, 1986
- CIDA Philippines, CIDA in the Philippines: A Guide to Operational Projects, Unknown: CIDA, 1993
- Group Sector, Strategic Management Review: Working Document, Unknown: Internal Document, 1991
- Philippine Development Assistance Programme, PDAP Fact Sheets: Phase II, Unknown: PDAP.
- Policy Branch/CIDA, Sustainable Development: Discussion Paper, Quebec: CIDA, 1989

資料3

USAIDのNGOとの協調枠組み

田中敏弘

1. PVOとの協調に関する基本姿勢

第二次世界大戦後、ヨーロッパにおける難民問題に対する取組みを契機として、アメリカのPVO（注：USAIDでは「NGO」とほぼ同義で使われているので、本章ではこの言葉を用いる）は様々な分野に活動を拡大してきたが、これに対して合衆国政府は積極的な支援を行ってきた経緯がある。途上国の開発についても援助するにあたって、PVOと政府が協力していくことは、人道的理想から国民の支持が得られることが、USAIDがPVOとの協調を行なうことの基本的理由になっている。

PVOとの協調は、コスト・シェアリングによって行なうことを基本とするが、PVOの政府からの独立性は維持していくことが重要であり、PVOに対する出資の規模は、USAIDの開発と災害に対する援助全体の12～16%が適当であるとしている。USAIDはこれまでに多種類のPVO支援プログラムを打ち出してきたが、合衆国議会、USAID内、PVOの間に共通して認識されている問題は、PVOと呼ばれている組織が均質的なものでなく、性質の異なる（heterogeneous）な組織形態の集合体であることから、協調関係に統合性と整合性を持たせることが単純にはできないことである。

USAIDはPVOの特質として、次の4点が途上国の開発に有効であるとしている。

- (1) 第三世界のNGOとのつながりを通じて農村および都市の貧困層と効果的に係わることができる。
- (2) アメリカ国内では、途上国の開発について一般大衆の関心を喚起するだけでなく、開発のための資源を一般から動員できる。
- (3) PVOはアメリカ社会の持つ多様性を反映しており、途上国での活動はアメリカ人の基本的価値観である多元性（pluralism）、自発的行動、他者への関心を実現するものになっている。
- (4) USAIDの人的資源と財政的資源では不十分な場合、PVOはUSAID自身のプログラムの効果的援助を助けることができる。特にコミュニティー・レベルに係わるものについてこのことがあてはまる。

また、途上国に対する援助について、USAIDとPVOではモチベーション、利益、責任について違いがある一方で、共通の目的もあることを明確にしている。両者の活動の根本的違いは、それぞれ誰に対して責任を負っているかによる。すなわち、USAIDは政府機関であり外交政策

の一翼を担うとともに、その活動は合衆国議会とアメリカ国民に対して責任を負っている。従って、どこにどのような援助を行なうのかは国家の利益を考慮して決定される。これに対し、PVOはその出資者に対して責任を負うことになる。

一方、共通の目的としては、(1) 途上国の人々が自分自身で問題の解決を図るための技術や能力を身につけることを支援する、(2) 人々が自らの生活を自分達自身でコントロールし責任を持つために、広い意味での民主的な組織づくりを支援していく、の2点があげられる。援助についての協調関係は相違点に配慮しながら、共通の目的について協力していくことにある。その際に重要なのは、お互いにパートナーの持つ特徴を尊重し、互いに機能を補い合うものとしてとらえることである。

大きく分けて、協調関係には2つのレベルがある。ひとつはPVOをUSAIDのプログラムを実施する仲介組織 (intermediaries) として扱うものであり、もうひとつは、独立した組織として扱うものである。これまでの経験から、この2つのレベルはそれぞれ途上国でBHNの充足に貢献するものであり、PVOの自発性を損なうものではないとしている。

2. 協調政策の枠組み

2.1 政策目標

USAIDとPVOの協調を実施するにあたって、4つの政策目標を掲げている。

- (1) プログラムの統合化を図り、資源を集中させることでPVOのプログラムの持つ経済開発インパクトを強化する。
- (2) PVOの実施する開発プログラムの財政的政府依存は避ける。
- (3) USAID側の協調窓口を一本化することで、USAIDが出資するPVOのプログラムの運営に関する手続きを簡素化し、双方のコストを削減する。
- (4) USAIDの出資はその法的使命を守り、なおかつPVOの現地についての知識を役立て、その柔軟性を活かす。

こうした政策目標を達成するために、USAIDの各部署と現地事務所は協調プログラムの実施にあたって次の項目を確認することとしている。

- (1) 開発のための限られた資源を有効に活用するために、カントリー・プログラムの統合を図る。USAIDが出資しているプログラムについては、PVOが実施にあたっている案件を含めて当該国のプライオリティーに準拠したものであることが必要で、そのためにはUSAIDのカントリー・プログラムにPVOの積極的参加を求める必要がある。
- (2) プロジェクト計画段階で、USAIDとPVOとの間で十分な話し合いが持たれ、現地事務所が問題がないと判断すればPVOは独自に相手国カウンターパートと交渉を進める。

- (3) USAIDはPVOが最終的に提案するプロジェクト案に対して、拒否、承認、変更の要求を行なう権利を保留する。
- (4) PVOのプログラムに対する出資は、USAIDの実施する他の支援と補完性を持つものとして見なされる。
- (5) PVO Grant・プログラム（内容後述）の対象と認められるには、PVOは実施する国際的なプログラムにかかる年間資金の20%以上を合衆国政府以外から調達する必要がある。このような制約を設けるのは、（ア）PVOの政府依存を軽減、自立性を保持する、（イ）開発に対して民間からの資金を動員する、（ウ）途上国の開発問題について国民の関心を喚起する、といった目的があるからである。
- (6) PVOの関わり方は、共同出資パートナーとしてと、USAIDのプログラムを運営する仲介機関としての場合の2通りあるが、共同出資の場合にはPVOの独自性はより大きくなる。しかし、PVOが仲介機関として扱われる際にも、その独自性が失われることがないように配慮される必要がある。
- (7) USAIDはこれまでにアメリカのPVOに対して、キャパシティー・ビルディングのための協力を行なってきたおり、多くのPVOが既に実施能力を習得している。従って、現地でのプログラム実施には、できるだけ既存のアメリカのPVOを活用する。
- (8) これまでUSAIDはPVOを一つのグループとして認識する傾向にあったが、PVOも伝統的なボランティア機関、協同組合と金融組合、労働機関、家族計画機関、その他の非営利仲介機関などのサブ・グループに分類することが可能で、PVO Grant・プログラムへの参加資格などについて政策上の変更を行う際には、こうした分類を考慮に入れる必要がある。
- (9) Grant・プログラムについてはそのメカニズムの単純化を図る。また、現地支援プログラムについてもなるべく標準化する。

3. 実施ガイドライン

3.1 PVOの分類

個々のPVOの異質性は、USAIDとの協調関係に2つの意味を持っている。ひとつは、異質であることによって、協調関係を標準化することが難しくなることである。言い替えば、PVOをUSAIDの援助スキームにあてはめたとき、効果的な資金運用が阻害されることがある。もうひとつの側面は、USAIDは多種多様なPVOと協調することで、USAIDのプログラムの実施効果を高めることができる。こうした点に配慮して、USAIDは次のようにPVOを5つのサブ・グループに分類している。

(1) 協同組合と金融組合 (Cooperatives & Credit Unions) :

アメリカの協同組合による国際的なプログラムは、専らUSAIDの働きかけと議会からの委嘱によって、USAIDの資金を使って実施される。こうした組織は慈善事業や募金活動は行なわない。USAIDとの関係は、組織づくり支援Grant (Institutional Support Grants) の受け入れによる。

(2) 労働機関 (Labor Institutes) :

協同組合と同様に、労働機関の国際的なプログラムはUSAIDのイニシアティブと議会からの委嘱によって行われている。協調関係は組織づくり支援グラントの受け入れによる。これらの機関は慈善事業や募金活動は行わない。

(3) 家族計画機関 (Family Planning Groups) :

国際協力事業にアメリカの家族計画機関が参入してきたのは、協同組合や労働機関と同様に、USAIDのイニシアティブと資金、議会の委嘱によるものだった。協調関係は、組織づくり支援グラントの受け入れによる。

(4) 非営利コンサルティング機関 (Non-profit Intermediaries) :

ボランティアによるものでもなく、また営利を目的とするものでもない。その運営は、コンサルタント会社と同様であり、アメリカあるいは現地のPVOに対して、特にマネジメントや計画面で援助する。こうしたサービス提供に関してUSAIDはグラント供与よりもむしろ協力合意 (Cooperative agreement) の取り付けあるいは通常の契約形態によって協調している。

(5) 伝統的ボランティア機関 (Traditional Voluntary Organizations) :

多くは第2次世界大戦後のヨーロッパ復興のために設立され、歴史的にも国際的なプログラムを中心に運営されてきている。その財政基盤は民間からの寄付などによって支えられ、プログラムの実施には多くのボランティアが関わっている。こうした機関がUSAIDのPVOグラント・プログラムの受け入れ機関となる場合が多い。

3.2 PVOグラント・プログラムの種類

(1) 活動プログラム・グラント (Operational Program Grants : OPG) :

PVOが特定の国あるいは地域における特定のプロジェクトの実施を行なう際の協調スキームで、USAIDの地域事務所あるいは現地事務所によって出資される。共同出資グラント (Co-financing grants) はOPGのひとつである。

(2) 総合プログラム・グラント (Comprehensive Program Grants) :

PVOと複数のプログラムについて協調関係を結ぶ場合、手続きなど運営上の無駄を省き、協調関係に柔軟性を持たせるために、良好な関係を築いてきたPVOに対し当該PVOの現地での活動を、より包括的に支援するものである。現在のところUSAID本部が主体となって供与されるマッピング・グラントが唯一のスキームである。

(3) 組織づくり (Institution Building) :

PVOに対して行なわれる組織支援グラント (Institutional Support Grants) とPVOのコンソーシアムに対して行なわれるコンソーシアム・グラントの2種類がある。支援内容は、平和のための食糧とボランティア援助局 (Food for Peace and Voluntary Assistance Bureau: FVA) がPVOあるいはP

VOコンソーシアムと契約あるいは協力合意を締結する際に、組織強化やマネジメント面での強化が必要な場合に出資する。

* 上記3-1で分類されたものの内、協同組合と金融組合、労働機関、家族計画機関は、基本的にUSAIDのイニシアティブで策定されたプログラムの実施者としての位置付けをされており、実施に関してはPVOの自立性が最大限活かされるべきとしながらも、この3者に対するInstitutional Support GrantsはPVO Grant・プログラムからは除外して扱われている。

3.3 協調プログラムの実施体制

(1) 現地事務所のPVO支援

活動プログラム・Grant (OPG) に関して現地事務所が行なう業務は、あらゆる地域に適用できる範囲でガイドラインが標準化されている。しかし、プロジェクトを計画、運営、評価する段階ではPVOが自由に活動できるよう配慮している。

OPG予算については、PVOの活動実績(Track Record)と各現地事務所からの要請に基づいて地域局が各現地事務所に割り振る。

PVOは共同出資Grantも含めて全てのOPGについてUSAIDと費用を分担する。その割合は、向こう3年間の必要予算について、その25%をUSAID以外の資金源から調達することが求められる。現地事務所は個々のケースで、出資額についてPVOと交渉を行う。

また、現地事務所はプロジェクトのデザイン、実施、評価に関して、できるだけそのプロセスを簡素化し、標準化する。

(2) マッチング・Grantの実施について

USAID本部が出資するマッチング・Grantの実施基準、方法としては次の5項目があげられる。

ア、マッチング・Grantによる協調プログラムに対する評価(review)は、実施されるプロジェクトが当該国の開発プライオリティーに合致しているかどうかによって判断される。

イ、USAIDは開発援助がUSAIDが援助対象国として定めている国に対して行われていることを確認する。対象国以外への援助は例外として扱われる。

ウ、マッチング・Grantの対象となるのは、プライオリティーの高いセクターに対して明確なプログラムを持っている限られたPVOについてのみである。出資についての審査は、PVOの活動実績と財務およびマネジメント能力について評価し決定する。

エ. 地域局はFVAが認めたマッチング・グラントについて賛成できない場合は、担当者に対して再考を促す役割を持つ。

オ. 現地事務所が特に必要を認めた場合を除いて、同一PVOに対してマッチング・グラントとOPGを平行して行うことはできない。

4. 責任分担

(1) PVOの責任範囲

PVOの活動は、いずれの場合にも資金的に支持してくれている個人と理事会に対して活動内容を報告する義務を負う。その一方で、USAIDとの協調関係において実施されるプログラムに関しては、連邦基金の使用基準に従って、監査を受ける必要がある。監査項目は大きく分けると、(ア)財務と契約履行、(イ)経済性と有効性、(ウ)プログラムの結果、の3つに分けられる。こうした項目について監査があることについては、USAIDとPVOの間で取り交わされる契約書に詳しく記載されることが必要である。PVOにはサブ・コントラクトなどによってさらに様々な機関が関与しており、その責任範囲を明確にしておくことが、契約関係のトラブルを未然に防ぐのに重要である。この際に大切なのは、政府の監査という枠の中で、いかにPVOの独自性を尊重できるかという点にある。

(2) USAIDの責任範囲

PVOとの協調に関して、USAID内部では、FVAが統括責任を負う部署であり、FVAを含めた各部署の役割は次のようになっている。

ア. FVAはPVOプログラムに関して各種の情報提供を行なう他、PVOに対してUSAID内の手続き、各セクターでのプライオリティー、各国に対する援助戦略などについての窓口となる。また、現地事務所長などに対してそれぞれの国におけるPVOとの連携について情報提供並びにオリエンテーションを行う。

イ. 現地事務所は、現地事務所あるいは地域事務所が支援するPVOプログラムについてFVAに情報提供を行う。

ウ. 現地事務所においては、PVOとの連携の中心となる職員を決め、その国におけるPVOの活動について集中的に把握させる他、FVAとの接点となる。

また、協調プログラムに関して、その範囲や目的などの細部についてもっと整備され、USAID内部にもよく理解されることが必要であるが、そのためには次のことが重要であるとされている。

- (1) 種々の登録、資金協力を得るのに要求される資格、ガイドライン、資格審査を免除されるための手続きなどについて明確にする。

- (2) 各資格審査に関して、そのモニタリングとマネジメントをUSAIDの各部署に委せる。
- (3) 上記(2)に関して、各部署に先例などの情報を提供する。
- (4) 資格審査に関して、提出された資料の内容が画一的なものについては集中的にチェックする必要がある。
- (5) 資格審査やモニタリングなどは、USAIDの内規に従ったものとする。

5. PVO出資の決定

USAIDとPVOの協調関係においては、(1) 出資レベル、(2) 現地支援プログラム／組織づくり間の資金分配、(3) マッチング・グラント／活動プログラム・グラント間の資金分配、の3点が決定されなければならないが、その過程は次のように考えられている。

(1) 出資レベル

PVOの開発プログラムに対する出資は、援助総額の12～16%を妥当とするとの1981年の議会での決定を受けて、USAIDはPVOとの関係を維持してきているが、位置付けとしては、他のUSAIDによるプログラムと補完的な関係にあるものと理解されている。しかし、予算面では他のUSAIDプログラムと競合することが実際には起こる。このことは、一方でPVO以外のプログラムの柔軟性を促進し、もう一方でPVOの実施能力の向上を促すと考えられる。

PVOの活動に対してどの程度出資するか、また、USAID本部からの出資と現地事務所あるいは地域事務所による出資とのバランスはどう設定するのかについては、USAIDの全予算を決定するプロセスのなかに組み込まれている。

PVOとの協調プログラムの見直し (review) は、個々のプログラム自体についてはCDS S (Country Development Strategy Statement: 国別開発戦略指針) のなかで、また、出資レベルについては、ABS (Annual Budget Submission: 年間予算申請) のなかで行われる。PVOとの協調プログラム全般に関しては、PPC (Bureau for Program and Policy Coordination: プログラム政策調整局) が見直しを行い、長官に対して助言を行う。

(2) 資金配分 (現地支援プログラム／組織づくり)

USAIDはPVOの組織づくりについてはすでに十分な支援を行ってきており、基本的にはアメリカのPVOは開発プログラムを推進していくのに十分な能力形成を終了しているとの認識に立っている。また、貴重な財源を有効に活用するためにも、PVOの現地での活動に対する支援が優先され、特殊な事情を除いては組織づくりに対しては支援を行わない。

(3) 資金配分 (マッチング・グラント/活動プログラム・グラント)

現地での開発プログラムを実施するPVOとの協調を行なうスキームとして、先に3.2においても述べたように、USAID本部が主体となって直接出資するマッチング・グラント (MG) と地域事務所が主体となって出資される活動プログラム・グラント (OPG) の2種類がある。

現地事務所主導型であるOPGでは、CDS Sによる優先順位に従って協調プログラムが決定される。FVAはパートナーの実施能力やマネジメント能力に関してコンサルテーションを行うものの、その最終責任は現地事務所側にある。また、OPGはPVOの現地での活動について総合的に支援するものではなく、特定のプロジェクトに限定して支援するものがほとんどである。

他方MGについては、限られた予算を有効に使うためにも、PVOのプログラムがUSAIDの現地事務所によって確認された受け入れ国の開発ニーズに合致していることが重要であるとしている。しかし、このことは特定の分野にプログラムを集中させるためというよりも、予算、人材、技術などの面において、あるいは地域的にUSAIDが直接関与できないなど、USAID自身によっては実施できないが開発ニーズは大きいところにPVOの活躍の場があると考えられる。

また、これまでの経験から、MGにおけるPVOの財務・マネジメント能力の重要性が明らかになっている。

6. 情報と評価

USAIDとPVOの連携に関して、USAID内部、USAIDとPVOの間、PVO同志の間など様々なレベルで情報交換を行っていくことが必要であるが、現在のところ有効な相互情報交換システムは構築されていない。こうした情報交換システムについて、各PVOの特徴や得意分野、USAIDの援助経験や提供できる技術について、また、USAIDの援助プライオリティーや現地事務所の実施しているプログラムについて、情報のやりとりができるようにする必要があるとしている。こうした情報交換が可能になることによって、(1)ある国(場所)と実施内容を想定したとき、どのPVOが最適であるのか、(2)プログラムが実施される環境を考慮したとき、どの技術的なアプローチが最適であるのか、(3)どの援助スキームを使うのが運営上も技術的にも効果的で人材面でも有効であるか、といった問題の解決につながるとしている。これについては、FVAが中心となる。

また、これまでのUSAIDとPVOとの協調経験から、プログラムの実施結果についての評価に対する関心が高まっている。これについては次のような点が重要となる。

- (1) 評価の内在化：PVOのプロジェクトの実施効率と応用可能性 (Replicability) を高めるためには、プロジェクト評価能力がPVOのなかに内在化される必要がある。FVAは評価セミナーの実施によってPVOスタッフの能力形成を図る。
- (2) コミュニケーションの向上：活動の場である途上国において、PVOはそれぞれ独自に活動しており、他のPVOがどのような関心と資源を持ち、どのような活動をしているのかについて情報を交換する機会が限られていることが多い。このような場合には、現地事務所は積極的に交流の場をつくる。

- (3) PVOに対する評価能力の向上と関連情報の普及：USAID内部で、個々のPVOのパフォーマンスについて総合的に評価する能力を養成する必要がある。また、そうした評価はFVAを通じて現地事務所に還元され、プログラム・マネジャーやPVOに周知させていく必要がある。

参考文献

- USAID, A.I.D. Policy Paper: Private and Voluntary Organizations, Washington D.C.: USAID, 1982
- USAID/PHILIPPINES, The USAID Private Voluntary Organization Co-Financing Program (PVO Co-Fi III), Manila: USAID, 1982
- USAID/PHILIPPINES, Private Voluntary Organizations Co-Financing Project: Annual Report FY93, Manila: USAID, 1994
- USAID/PHILIPPINES, Partnership in Development: A PVO Network For Sustainable Development: Annual Report FY 92, Manila: USAID, 1992
- USAID/PHILIPPINES, Sustainable Community Development: A Challenge to Corporate Social Responsibility in the 90s, Manila: USAID, 1992

事例報告 1

The Ugnayang Magsasaka Ng San Simon (UMSS) の事例報告^{注1}

丸山 裕之

1. サン・シモン(San Simon)農民史

サン・シモンは、パンパンガ(Panpanga)州を貫くパンパンガ河流域にあるカン(Candaba)湿地にある町である。その歴史は百姓農民の苦闘の歴史であった。中部ルソンの米と砂糖の主要生産地であるパンパンガでは連邦時代(1935-40年)に農民による社会不安がよく引き起こされた。また第二次大戦中の日本軍占領下(1941-45年)でも多くの農民がHukbong Bayan Laban sa Hapon (Hukbalahap)に属し抗日運動に参加した。1950年代になると社会正義を求めた反政府運動を扇動する抵抗グループ、Hukbong Mapagpalaya ng Bayan(HMB)に町をあげて同情的であった。1953年、当時のマグサイサイ大統領(Ramon Magsaysay)は反政府運動抑制策の一環として灌漑用ポンプをサン・シモンの町の人々へ寄付した。しかしマグサイサイ大統領の死後、燃料費が払えない農民達の弱みにつけこんだ高利貸がポンプを奪ってしまった。せっかく生活改善のきざしがみえてきたときだけに、人々の落胆は大きかった。

1970年、当時の政府は米の自給体制を確立するためマサガナ(Masagana) 99プログラムを開始した。Samahang nayongと呼ばれる農民組合が全国的に組織された。サン・シモンでもSan Miguel Farmers' Associationが五収穫期にわたりマサガナ(Masagana) 99プログラムの資金貸し付けを受けた。ところが多くの農民が貸し付け資金の返済をしなかったのである。収穫高が低く欠損をだした農民もいたが、借りた資金で家庭器具を買ったり、賭けにつき込んでしまった農民も多かった。悪いことに、1972年には中部ルソンを襲った大洪水により多くの人々が生計の術を失ってしまった。こうして最後には農民達は本当に無一文になってしまった。こんな絶望的な状況が農民達をMother Rosa Memorial Foundation (MRMF)の助けの門を叩かせたのであった。

The Mother Rosa Memorial Foundation は、66年間にわたりフィリピンの貧しい人々のために無私無欲で尽くした献身的なフランス人修道女を記念して彼女の死の翌年1966年にアサンプション女学校(Assumption College)の卒業生や友人達によって創設された。キリスト教の博愛精神と亡き修道女の遺志を継いで建てられたMRMFは、1966-70年にかけてサンタ・アナ(Sta.Ana)町の中でも最も貧しいカパンパンガ(Capanpanga)地区で無料診療所、保育所それに裁縫所を管理・運営していた。1970年、カパンパンガ(Capanpanga)地区に親戚が多く居るサン・シモンの町の人々の願いを受けMRMFはサン・シモン町のサンタ・モニカ(Sta.Monica)地区にアスンプタ工業高校(ATHS)を建ててこの地区の農民や彼らの子供への教育を手がけた。

この学校の修道女達は、1972年の大洪水でなんとか命は免れたものの家も田んぼも破壊され、生計の術をすべて失った人々への救援活動をしていた。しかし農民のほとんどがマサガナ(Masagana) 99プログラムの貸し付け資金未返済のため新たな融資を受けることができなかった。こうして途方にくれた人々は修道女達に復興援助を求めたのであった。

^{注1} この事例はAsian Institute of Managementの開発マネジメント学部のエドワード・モラト教授により書かれたものを編集、翻訳したものである (出所: Eduardo A. Morató Jr. STRATEGIC INTERVENTION FOR DEVELOPMENT MANAGERS, Volume I. A FRAMEWORK FOR STRATEGIC INTERVENTION, 1989)。

これを受けてMRMFは、The Philippine Rural Reconstruction Movementと共同でサンタ・モニカ(Sta.Monica)地区を対象に養豚と家禽類の飼養のための運転資金の融資を始めた。しかし未熟な技術と組織力不足で維持できず、結局失敗に終わってしまった。MRMFにとってこの失敗の教訓は、「重要なことは彼らの自立生や自助能力を高める適切な訓練や教育を施すことで、単なる経済的支援だけでは長期的な持続性のある農民の生計向上には不十分である」ということだった。

2. 組織の進化(社会学習)過程：第一段階「期待通りの成果(開発目標)達成までの道のり」

2-1 1972-76年：包括的アプローチを基にした参加型開発への構想

サンタ・モニカ(Sta.Monica)での失敗の教訓を活かして、MRMFとサン・シモンの農民は、再出発の決意を新たにした。MRMFは、人間生活を包括的にとらえて社会(Social)、経済(Economic)、文化(Cultural)、精神(Spiritual)、すなわち"SPECs"の各面からせまる開発プロジェクト、The San Simon Integrated Rural Development Programme(SSIRDp)の策定に取りかかった。

このSSIRDpはSPECsを基本理念として構成されていた。社会的には階級・性別に関係無く、より生産的な社会的人間関係を構築する必要性を認識した。また、自らが属する社会に関する事柄を決定するプロセスに参加するという基本的人権の行使を説き、より人間的な生活の量と質の向上をめざした経済活動を追及した。さらに、人々の文化的自覚を高め時事刻々と変化する時代との関連を促進した。そして最後に精神の豊さを唱えることで人々の社会における魂のつながりを強固にしようというものであった。

SSIRDpは主に農民を対象としていたが、女性、土地無し小作農、学校から落ちこぼれた青少年といった社会的弱者をも積極的にカバーした。

存続可能な実体としての組合や組織づくりを通じて人々の経済的生産性の最大化をはかり、参加の促進と問題解決能力の開発をめざした人的資源開発を通じて生活の質の向上をめざすことを大目標として掲げた。SSIRDpはこれらを達成するための戦略として"saupan"(協力)、“balik-diwa”(回想)と“damayan”(分かち合い)を選んだ。

"saupan"はまずコミュニティー・グループをその組織化の程度によって評価・分類し、必要どころへは新たな組織をつくって皆が参加して共同で問題を解決する能力開発が進められた。

"bali-diwa"は農民によるプロジェクト事後評価の手段として活用された。目標と実績を比較分析し、次期プロジェクトへのインプットへの指針とされた。

"damayan"戦略の目的は隣組のような小人数(通常5人)グループを形成して連帯責任感を培うことであった。グループの成功も失敗も構成員全員で分かち合う。もし誰かひとりがローン返済を滞ると、残った連中が肩代わりしなければならなかった。

こうしてSSIRDpは将来のUgnayang Magsasaka ng San Simon (UMSS)の母体となる農民連合づくりへと至るのであった。当初の構想通り、SSIRDpは農民の相互作用の過程、自発性、参加型意思決定を尊重した。そのためプログラムも従来のように細かい仕様がありその通りに実施するいわゆる青写真型ではなく、達成すべき目標と簡単な運営管理指針が示されるだけであった。むしろ、農民組織の進化:社会学習過程あるいは政治社会的開発の学習過程に重点が置かれ、自主的・自発的な

農民たちの組織化、資源の動員、社会制度・規範の確立とその執行によるプログラムの管理運営を奨励した。これが包括的で持続的な地域社会開発を目指すサン・シモンの農民とMRMFの開発哲学であり、管理運営のメカニズムであった。

2-2 パイロット・テスト

MRMFはこの構想にそった新しい開発アプローチをサン・ミゲル(San Miguel)地区で始めた。この地区も72年の大洪水でことごとく破壊され、マサガナ(Masagana)99プログラムの貸し付け資金が返済できずに苦しんでいた。このためサンタ・モニカ地区同様新たな融資を受けることができなかった。高利貸の手に再び落ちることだけは避けたいという気持から、農民達はアスンブタ工業高校(ATHS)の修道女を頼るしかなかった。当時の校長であったミラグロス・デイリッツ(Mother Milagros Dayrit)院長はこうした農民達の窮状に同情した。マザー・ミラグロスはMRMFの理事二人を訪ねて農民向け融資の保証人になってもらったのである。このおかげで農民達は地域の銀行から融資を受けられた。2年がかりであったが返済も無事完了した。

どうにか自立へむけて踏み出したが、完全な解放への道のりはまだ厳しかった。高利貸達は依然として灌漑施設や農機械、それに米の売買や流通を押さえていた。灌漑用ポンプの使用料だけでも収穫米の14パーセントを取られていた。農民達が地域の銀行から融資を受けることをきらう高利貸は、田植えの重要な過程で水がもっとも必要な時にわざとポンプを止め稲を枯らした。収穫の無い農民達は銀行へ返済できず、信用度が落ち再び融資を受けられなくなった。このようにしてまた高利貸を頼らざるを得ない状況を創りだしていたのである。したがって農民達にとっては、まずこの灌漑用ポンプを取り返すことが最も重要かつ緊急の課題であった。

1973年MRMFの理事で先の農民融資の保証人、マイク・マグサイサイ氏は中古の灌漑用ポンプを高利貸から買い取り農民達へ貸し出した。これにより農民達が高利貸の魔手から逃れて、灌漑施設の自主管理体制を確立することが目的であった。しかし農民達の脳裏をよぎったのは20年前のいまましい経験であった。1953年、当時のマグサイサイ大統領(Ramon Magsaysay)は反政府運動抑制策の一環として灌漑用ポンプをサン・シモンの町の人々へ寄付した。しかしマグサイサイ大統領の死後、燃料費が払えない農民達の弱みにつけこんだ高利貸がポンプを奪ってしまったのである。MRMFは当時の教訓を生かし、まず農民を組織化しなければ灌漑施設の自主管理体制を確立することはとうていできないと判断した。さもないと、ポンプはふたたび高利貸の手に渡る危険性が高かった。

今後新たな援助をする際、まず第一に必要なことは農民組織化のための体系的な訓練・研修であった。そのために、MRMFはPhilippine Business for Social Progress (PBSP) にこれを委託した。さっそくサン・ミゲル地区を対象に、チームワーク造り、自己認識、簡単な簿記等の研修を行った。

この研修の後、農民達はthe San Miguel Riverside Irrigators' Service Association (SMRISA) を組織した。設立当初は約200人いる農民から33人だけがこの組織に加わった。組織構造をみると、最高政策決定は全員による総会でなされた。さらに理事長と6人の役員からなる理事会があり、それぞれ六つの委員会(1:教育・訓練、2:審査・調査、3:農業、4:財務、5:監査・棚卸、6:所得創出)を受け持っていた。そしてこの組織の最小単位は"damayan"とよばれ5~6人の隣組みで構成されていた。

こうして強い組織と自己管理・運営の訓練を受けた農民達は収穫量を一気に2倍に増やし、借金

も第二収穫期目には完済してみせたのである。この偉業のニュースはまたたく間に近隣地区へ拡がり、皆がこぞってSMRISAを真似た組織づくりをはじめた。MRMFの財政支援をうけて、1976年までに二つの地区で新たな組織がつけられた。

さらに1977年になると、これら農民組織から選ばれた11人が本格的なリーダーシップ訓練を受け、組織管理者あるいは農業技術者としていよいよ一人前になった。彼らはcommunity organization aides (COA)と呼ばれた。この時点でMRMFはすでに自分達が引き上げた後のプログラムの持続性を考え、農民達の中から指導者が出てくることを強く希望していたのである。

MRMFとサン・シモンの農民達は、組織化をあらゆるプロジェクトの前提条件として位置づけ、外部(PBSP)の力を借りながら生計プロジェクトや組織運営、開発理念構築や意識改革を試行錯誤してきた。途中いくつかの失敗はあったが、それらを将来の成功への教訓として辛抱強く努力を続けた。この結果、Kortenの言う組織の進化(社会学習)過程の第一段階を終えて自分達で決めた開発目標を達成し、その効果をなんとか発生させることができるようになった。

3. 第二段階「1977-83年:目標達成能力の向上」

3-1 UMSSの設立

地区レベルでの農民の組織化が進み、組織相互での協力活動も盛んになってきた。組織リーダー間での意見交換や問題の共同解決も頻繁になっていった。こうした動きの中でサンタ・モニカ地区の農民組織だけが貸し付け資金の返済に遅れていた。もし返済ができないと、他の地区の組織の対銀行信用度への悪影響が懸念された。そこでこれら組織のリーダー達は、MRMFの勧めもあって正式に五つの地区組織で連合を組むことを決めた。このようにして1978年9月4日Ugnayang Magsacaka ng San Simon (UMSS)が正式に設立された。

しかしながら、サンタ・モニカ地区の農民組織の資金返済は期待通りには進まなかった。サンタ・モニカ地区はMRMFが最初に援助の手を差し伸べたにもかかわらず、依然として「依頼心」が人々の間に根強く残っていた。結局、他の連合メンバーのお荷物になることを避けるため、サンタ・モニカ地区の組織は自主的にUMSS連合から脱退することを決めた。

サンタ・モニカの脱退はUMSSにとって打撃ではあったが、これにより組織としてより強固なものとなっていった。灌漑用ポンプ等の水利管理(water management)を中心に、生産資金融資もPBSPやLand Bank of the Philippines (LBP)からの財政支援を受けて、よりいっそう規模的にも制度的にも充実されていった。しかも農民ひとりひとりがその責任を全うしたため、融資資金返済率は常に100パーセントであった。たとえメンバーのひとりが未払であっても"damayan"規範のおかげで他のメンバーが肩代わりしてでも返済がなされた。一方、この未払メンバーは高収穫が得られた時点で速やかに返済することになっていた。もし三回連続で未払した場合は、彼の農作業はUMSSに接収され、単なる農作労働者の身分に落ち、未払分を完全に払うまでこの状況が続いた。

なんといってもUMSSの重要な業績は、対銀行への農民の信用度を高めたことである。それまでは土地や生産財を持たない農民は、いわゆる担保や抵当権の設定ができない等の理由により貸し倒れの危険性がきわめて高いとみなされ銀行から資金の借り入れを受けることはまず無理であった。

それが上述したような農民の組織化、独自の規範の確立とその励行により見事に銀行融資を受けられるようになったばかりでなく、LBPからは優遇レートさえ得られるようになった。高利貸から借り入れていた頃は天文学的な利子を課せられていたが、LBPからは年利15パーセント、しかも完済時にはさらに3パーセントの払い戻しという有利なものであった。

さらに、農民達はそれぞれの地区の灌漑施設を完全に彼らの管理下に置いた。古いディーゼルエンジンポンプは燃料費節約のため電気ポンプに取り替えられた。使用料として農民が拠出する米の量も、高利貸時代は1ヘクタールについて14カヴァーンだったのが8カヴァーン(サン・シモンでは1カヴァーンは46キロ)になった。こうした灌漑ポンプ事業からの節約分等の余剰はすべて資本積立金として追加された。

また、UMSSは肥料、除草剤、殺虫剤をまとめ買いすることでかなり安く購入できるようになった。“damayan”組織も融資の連帯責任払いだけでなく農作計画や予算の協働策定、灌漑用運河の修繕やネズミ退治も一緒に行った。

3-2 Ugnayang Magsasaka Warehouse and Rice-mill, Inc. (UMWRI) の設立

農民達の組織化の流れは止どまるところを知らなかった。高利貸を排し、灌漑施設を自ら管理し、肥料等の共同購入を成し遂げただけでは満足しなかった。今度は米の仲買人の手から逃れる番であった。米の仲買人は収穫期に国(National Food Authority:NFA)の定めた米価より平均三割近く安い価格で農民達から脱穀米を買っていた。一時、農民達は直接NFAへ米を売りに行ったが、等級分けで低い価格しか得られなかった。そこで、農民達は自分達の精米所と米倉庫を立てることを検討し始めた。

1980年農民達はサン・ホセ地区に1万2千平方キロの土地を自己資本16万5千ペソで購入した。上物については3年後の1983年完成をめぐりMRMFのマザー・ミラグロスの支援を頼った。マザー・ミラグロスは西ドイツのMiserior基金から年利3パーセントで百十万ペソの融資を倉庫建設用に取り次いでくれた。また、66万ペソ余りを精米機と乾燥機用にCathoric Relief Servicesから都合してくれた。倉庫の建設は早速農民達の労働奉仕で始められた。とにかく彼らにしてみれば夢にまでみてきた事が実現しようとしていたのである。自分達で管理する米倉庫ならば仲買人より有利な価格で売れるし、最悪でも市場価格が上向くまで貯蔵しておけるからであった。そしてこの維持・管理機関としてUMSSとは別に専門機関としてUMWRIが設立された。UMWRI運営委員総会の構成員はやはりUMSSの農民達であった。そしてUMWRIの理事会はそのままUMSSの運営委員総会の一部となった。

農民達のこのUMWRIへの熱の入れようは相当なものであった。なにしろ完成する前から皆米を搬入し始めたほどであった。その効果は年が経つにつれ明らかになってきた。1985年にはこの倉庫の買入れ価格は1カヴァーン当たり185ペソであったのに対し仲買人の買値は170ペソであった。1985年から86年の収穫にかけては、ついに1万8千カヴァーンがUMWRIに売られた。この頃には買入れ価格差は23ペソになっていた。UMWRIが161ペソに対し仲買人は138ペソであった。

ところが農民達が順調に恩恵を受けているのに比べ、UMWRI自体の経営は苦しかった。倉庫事業は諸掛間接費を払うのがせいっぱいで、灌漑事業の余剰利益を加えてもローン返済まで手がまわらなかった。精米事業も、古い機械式の乾燥機のため採算割れしていた。

こうした低い利益率のため、UMWRIは米の買入れ価格を市場(仲買人)価格と連動させることにした。ただしUMWRIの再販価格が買入れ価格を上回った場合はその差額分は農民へ払い戻された。

また精米事業も新しい日光乾燥機に取り替えて本格的に稼働させることでローン返済も楽になるはずであったが、新しい機会を導入したもののその品質と容量が不十分でとても商業ベースでは使えるものではなかった。大きな精米機はUMWRIのその当時の財政状態ではとても購入できるものではなかった。結局、精米事業はしばらく既存の仲買人の運営する施設に頼らざるを得なかった。

3-3 他のセクターへの支援

UMSSはサン・シモン地区の女性グループの組織化にも貢献した。1982年、四つの地区の女性ボランティアからなる保健と栄養委員会をそれぞれ創設した。これが母体となって幾つかの女性グループができた。彼女達はMRMFの仲介でChildren's Christian Fund (CCF)の財政支援を得て、女性と子供を中心としたプロジェクトや母子保健、子供の病気、漢方薬に関するセミナーを開いた。また、CCFの資金はサン・シモン地区の子供の教育資金としても使われた。

このようにして組織の進化(社会学習)過程の第二段階では、Ugnayang Magsasaka ng San Simon (UMSS)を創設して政治社会、経済活動、地域産業、セクターの各分野を網羅した開発活動を進めた。地区毎に別だった農民組織の資源を統合し、事業の効率化と規模の経済を実現し、より効率良く開発目標を達成することに成功した。さらに農民セクターだけでなく他のセクターへの支援も始めることで地域を一つの開発単位として捉える「地域志向」がUMSSに芽生えてきた。

4. 第三段階「1983-86年:拡大そして持続性」

4-1 Ugnayang Farmers Training Centre (UFTC)

1977年、MRMFはCommunity Development Volunteers (COV) Programmeの元になる訓練プログラムを開始した。MRMFは自分達が引き上げた後のUMSSの持続性を考え、農民達の中から後継指導者を育成することを重視した。農民組織から選ばれた最初の11人がこの訓練プログラムを受け、組織管理者あるいは農業技術者として育てていった。彼らは当初community organization aides (COA)と呼ばれた。

この間MRMFとUMSSはより農民のニーズに適した訓練プログラムにするべく多くの改善改良を重ねた。その結果1981年には名前もCommunity Development Volunteers (COV) Programmeと改められvolunteersという語を使うことで農民の自主性と奉仕の精神を尊重し、物質的あるいは金銭的に動機付けられたものではないことを強調した。

こうした中、1983年12月、Foundation for Educational Evolution and Development (FEED)の支援によりUgnayang Farmers Training Centre (UFTC)が建てられた。このセンターの運営はMRMFのスタッフとUMSSの専門の農民指導員があたった。これにより1977年以来COVプログラムを通して行ってきた農民啓発と地域社会開発の努力はいっそう充実したものとなっていった。

UFTCはサン・シモンだけでなく他の町の人々へも組織化の訓練を行った。さらに、女性・土地無し小作農・学校からの落ちこぼれた青少年等の他のセクター・グループへも支援の枠を広げていった。この結果、1986年にはUFTCの訓練と研修はUMSSのメンバー地区だけでなく他の14のバランガイへと拡大されていった。

外部への訓練・研修を行う一方で、UFTCの運営を農民達へ移行する努力も続けられた。MRMFや専門家による人的資源開発のプログラムや計画の策定に関する指導・訓練を受けながら、段階的に農民が管理業務を引き継いでいった。こうして1986年8月、UFTCの管理・運営は正式に農民に移管された。

UFTCの豊かな経験と成功談はまたたく間に遠くにまで広がった。UFTCのベテランの農民指導員やCommunity Organization Volunteers (COV) はネグロス・オリエンタル(Negros Oriental)、ターラック(Tarlac)、ヌエバ・エシハ(Nueva Ecija)、オウロラ(Aurora)そしてリザル(Rizal)といったフィリピン各地の農民組織から引っ張りだこになった。1989年にはその事業規模は六つの州の71の市町村にまで拡大していた。ひとつのCOVプログラムは十か月近くの長期にもおよぶことから、一度に多くの地域で同時に訓練をすることができなかった。また、長期間自分の農作から離れるため、全体の半分程度のCOVが短期間で辞めていった。このためUFTCでは増え続けるニーズに対応する指導者層の人材不足に見舞われた。そこでこのCOVプログラム自体を短縮し、月にひとつの科目の割合で行うことにした。これにより新たに22人のCOVを確保することができた。

4-2 運転資金の拡充:ケダン資金

1986年後期、UMWRIは食糧庁(National Food Authority: NFA) が主幹するケダン資金計画(Quedan Financing Programme)の対象となった。これは民間銀行との協調融資により農民へ年利18パーセントで500から700カヴァーンの在庫用の米の買い取り資金を融資するものであった。1989年11月までにおよそ250万ペソの資金借り入れを受けた。

4-3 UMSS貸し付け窓口:拡大する住民参加と地域志向

1987年5月、USAIDの支援を得てUMSSは銀行から通常の融資を受けられない人々だけを対象にした資金貸し付け窓口をサン・シモンに開設した。UMSSは自らの経験で資源、特に資金融資へのアクセス無しで行う開発活動の難しさを知っていた。そこで他のセクターの人々にも融資の機会を与え、その一方で組織化と独自の規範の確立を促した。そして彼らが自分たちの組織力を証明することで対銀行信用度を高めることを目指した。1987-88会計年度にはUSAIDの無償資金二百万ペソが市中銀行金利でこの貸し付け窓口を通じて融資された。UMSSはこの貸し付けを通じて、住民参加を拡大し組織化と独自の規範の確立を強調した。こうした点をふまえてBarrio Livelihood Councils (BLCs)が創られプロジェクト・プロポーザルの取りまとめを行った。このBLCsには地域の農民組合、女性グループ、土地無し小作農、学校からの落ちこぼれ青少年等の七つのセクターの代表者で構成されていた。

BLCを通じて申請されたプロジェクト・プロポーザルはUMSSの承認委員会によってさらに査定された。この承認委員会も七セクター代表制で、BLC委員長は立会人として参加していた。ここで

承認されてはじめて貸し付けを受けることができた。通常ローンは申請から20日以内に処理された。

UMSSはサン・シモンの土地なし小作農(landless rural workers:LRWs)の支援も積極的に進めた。これらLRWsはUMSSの農民のところで労働者として雇われていたため農民達と密接な関係にあった。サン・フアンのLRWsは組織化を行い、UMSSが保証人となって銀行から十万ペソの融資を受けて耕作用具を購入した。また、サン・ホセのLRWsはやはりUMSS保証債務を利用して養魚池を作った。

三輪人力車の組合、TODAS (Tricycle Operators and Drivers Association) もUMSSの債務保証で銀行からローンを得て部品の共同備蓄をした。

また、サン・シモンの女性グループへは養豚事業支援やサリサリ・ストア(雑貨食料品店)を開くための財政支援を行った。

さらにUMSSはこの貸し付けプロジェクトのサポートとして経営支援グループを組織した。UMSSの説得が実り農業省から技術者や専門家がこれに参加してくれた。この中には農業省を辞めてUMSSに残ってくれた技術者もいた。

こうして資金面と技術面からの統合的な支援を受けた生計プロジェクトはたいへんうまくいった。特に養魚池事業は投資の三倍もの利益をあげた。当然返済率は100パーセントを誇っていた。この背景には、住民参加を拡大し組織化と独自の規範確立を前提条件として促進してきたUMSSの開発戦略の正しさが伺われる。

1992年には貸し付け資金総額はUSAID以外の資金源も加え、ついに一千万ペソに迫っていた。財源内訳は、USAIDが無償の二百万ペソ、Technology and Livelihood Resource Center (TLRC) が年利7パーセントで二百万ペソ、さらに五百八十万ペソがPlanters Development Bank (PDB) から年利21パーセント(後にLand Bank of the Philippines の再割り引き利率の適用で実質年利15パーセント) からとなっていた。

4-4 UMSS農業用品購買協同組合

UMSSが初めて銀行融資を受けられるようになって以来、肥料や殺虫剤のまとめ買いをして農民のコスト軽減を図ってきた。ところが小売り価格と卸価格の値差がきわめて大きくなってきたため、小売り価格でのまとめ買いのメリットが減って来た。そこで1987年8月からLand Bank of the Philippinesの融資を受けてUMSS自ら卸業者になることで、いっそうのコスト低減をめざした。

4-5 環境問題への取組

パンパンガ地方の工業化が進むにつれてサン・シモンの町への環境的影響も現れてきた。サン・シモンの町を貫く二つの高速道路沿いにはこの三年間でいくつもの工場が建設されてきた。その中のひとつにSKKという製錬工場があった。この工場はアスンブタ工業高校のすぐ隣にあった。このためUMSSの支持を受けたPTAが中心となって腐食金属粉塵の空中排気の即時停止と廃棄物処理施設の設置を求めた抗議運動をしていた。工場側は安全装置は設置済みである旨回答してきたが、粉塵排気はいっこうに減る気配がなかった。この腐食金属の粉塵は土壌と水質を汚染したり、灌漑用

水路に沈殿してポンプの潜在的故障原因となった。さらに、長期的には人体への害も懸念された。事実、工場に隣接するバラングイの住民は吐き気や下痢を訴え始めていた。工場主とパンパンガ州知事ギアノ(Guiano)とは盟友であったらしく、そのためにSKKは政治的保護を受けていたらしかった。これに対し抗議運動側は、工場が閉鎖されない場合は、次期州知事選挙への票をもって抗議の姿勢を明らかにする意思のあることを強調した。

また隣町にあった発酵工場はパンパンガ河にヘドロをたれ流していた。サン・シモンの町より下流のミナリン(Minalin)、アパリット(Apalit)そしてカルンピット(Calumpit)の農民達は直接パンパンガ河から灌漑用水を取っていただけに被害は大きかった。この汚染された水のため稲の成熟が遅れ、収穫期になっても一カヴァーンあたりの重量が通常46キロのところ30から36キロしかなかった。UMSSの農民への被害はそれほどでもなかったが、同じ農民組合として他の町の仲間のために積極的に抗議運動に参加した。これが効を奏し、州知事や市長を動かしてこの工場のヘドロの不法廃棄をやめさせた。

4-6 今日のUMSS

UMSSは1978年パンパンガの四つの地区の灌漑施設自主管理組織が連合して始まった。そして今日1993年にはMRMFと同じように他の農民組織を支援するNGOに進化していた。発足当時の33人だったUMSSの仲間の数は1992年には22の農民組織と8の女性グループからなる813人にまで増えていた。

NGOとして成長したUMSSと、先輩NGOであり育ての親でもあるMRMFとの関係にも進化の跡が見られる。誕生したばかりのUMSSは母親であるMRMFに組織化やプログラムの実施を頼ってきた。NGOとして成長したUMSSはMRMFを介してUSAIDの二次的受益者となった。これにより自らがプログラムの実施やモニタリングの責任者となり、25パーセントのカウンターパート出資もするようになった。

また、組織構造もより明確な役割分担がなされ、すべて農民達による自主管理経営体制ができあがった。

一方のMRMFは、現場から一歩さがり、コンサルタントとしてもっぱらUMSSのcapacity buildingや活動への助言を行い、USAIDに対してはUMSSプログラム資金管理の責任を負った。

Ugnayang Magsasaka ng San Simon (UMSS) は組織の進化(社会学習)過程の第三段階に入り、その開発支援の手を他の地域へ伸ばすとともに、自らの地域社会の生活向上により深くかかわるようになっていった。拡大と持続性の第一歩としてUgnayang Farmers Training Centre (UFTC)を設立して彼らの訓練プログラムの制度化を手がけた。また、農業用品購買協同組合と資金貸し付け窓口も設立した。自らの地域社会の生活向上に対しては女性・土地無し小作農・学校から落ちこぼれた青少年といった他のグループとも積極的に協力しあっていた。さらに社会と生活を取り巻く環境問題へもその関心を拡大していった。

こうしてサン・シモンの農民達は社会開発をマスター(習得)した。彼らの経験はマニュアル化され、アプローチは制度化された。活動の範囲は地理的にも内容的にも拡大し、より多くのセクター・グループの人々がUMSSの支援を受けるようになった。

この二十年の間にUMSSはKortenの三つの組織の進化(社会学習)過程を順次経て来た。すなわち効

果的に開発目標を達成し、さらにそれをより効率的に行うこと。そして拡大と持続性の確立へと進化して来た。こうしてUMSSは自分達で方向を決め、管理・運営し、そして他の地域やグループへと拡大していった。その開発管理パターンは住民参加型の持続的地域社会開発へのよきモデル・アプローチとして模写されていった。

事例報告 2

Servus Human Resource Development Programme (SEHRDEP) の事例^{注1}

丸山 裕之

1. 開発を取り巻く状況 (Development Context)

1-1 地域

イニタオ(Initao)は、ミンダナオ島カガヤンデオロ市(Cagayan De Oro City)の西50キロ、イリガン(Iligan City)の東37キロに位置するミサミスオリエンタル(Misamis Oriental)の中で最も古い町(municipality)のひとつである。

総面積は13,264ヘクタール、この内の約半分(48%)が公有森林地として格付けられている。さらにこの外に0.41パーセント相当の地域がイリガン国立公園に含まれている。残りの地域はそれぞれ農地(35%)、住宅地(15%)、商工業地(2.6%)に分けられている。

地形的には平野部、谷間、山間部からなり、全面積の約四分の一程度が低地となっている。気候的には熱帯性で特にきわだった季節はなく、乾季(11月から4月)と雨季(5月から10月)の二つだけである。

イニタオの総人口は23,113人、世帯数は4,481(1990年現在)が16のバランガイ(最小行政区分:集落)に分散して住んでいる。電気がきている世帯は全体の35パーセントに過ぎない。域内交通はオートバイとサイドカー付き自転車だけである。オートバイはもっぱら内陸部からの荷物輸送に供されている。

1-2 経済

イニタオは農業中心の経済で、とりわけ農作が主である。漁業は農業に次ぐ収入源としてあげられる。イニタオの農業は基本的には単一作物型である。見渡すかぎりの椰子の木に覆われたイニタオの中心的作物はもちろん椰子の実であり、他にこの地域の主食であるとうもろこしも広く作付けされている。また、小規模ながらタバコやピーナッツ、バナナも作られている。一般的にこの地域の農業は化学肥料や害虫駆除剤を多く使用している。

フィリピンをはじめ多くの開発途上国の農業中心の経済活動がそうであるように、イニタオにおいても一握り(5~10%)の中国系の商人や仲買人達が経済を動かしている。彼らは農業生産に必要なほとんどの資源・システム(金融・市場情報)、機材・資材(農業機械、トラック、貯蔵倉庫等)を有しており、一般農民は完全にこのメカニズムの中に組み込まれてしまっている。クレジット(融資)を例に挙げてみよう。土地や生産財を持たない農民は、いわゆる担保や抵当権の設定ができない等

^{注1} この事例は Asian Institute of Management (AIM)、開発マネジメント学部教授エドワード・モラト監督の下で同Instituteの研究調査員のマ・ルーデス・エスピノザにより書かれたものを編集し翻訳したものである (出所: AIMコーステキスト)。

により、貸し倒れの危険性がきわめて高いと見なされ、銀行等の通常の金融機関から資金の借り入れを受けることはまず無理である。そこで農民は種や肥料の購入資金や農機具の使用料、ひいては生活費や子供の学資、治療費や薬代に至るまでこれら商人や仲買人達あるいは高利貸に頼らざるを得ない状況に追い込まれている。月に一割ともいわれる高利に苦しみながら、借金が借金を生む悪循環にはまって結局搾取されているのが現状である。

1-3 環境

イニタオに生まれ育った農民や、この地に十年以上住んでいる人は皆異口同音に著しい自然環境の変化を訴えている。一昔前まではこのあたり一帯の山や丘は緑の木々に覆われていた。ところがこの十年でそれらはことごとく伐採され、裸同然の山すそにはわずかに椰子の木といくばくかの現金作物が植えられているだけになってしまったのである。

いわゆる通常の不法森林伐採の他にも木を勝手に切っていく人が後を断たず、なかなか押さえきれない状況になってきている。これは一説によると近くにできた合金工場の燃料として売るために木が切り取られているという。しかも、切っているのは近くの農民達で、現金収入の減る乾季に多い。イニタオの総面積の48パーセントが公有森林地として格付けられているにもかかわらず、保存されている森林はイリガン国立公園に含まれている範囲(全面積の0.41%)だけとなってしまった。

1980年代になってこうした森林伐採の影響が顕在化してきた。農民達の証言によると、まず高地での農業用と飲料用の水の確保が難しくなった。以前は年間を通してふんだんに流れていた川がこの七年の間に枯れてしまった。そして土壌侵食。1988年には最も進み、上部土壌層はわずか3センチ余りとなりあちこちで岩や石が姿をあらわし、新たな作付けは不可能な状態となった。

2. 開発媒介組織・機関 (Development Agencies)

2-1 SEHRDEP (Servus Human Resource Development Programme)

SEHRDEPの歴史は1979年若きエリアス・サロモン神父(Fr.Elias Salomon)がイニタオ教区に着任した時から始まった。当時イニタオは新人民軍(NPA)の影響力が最も強い「レッド・エリア」であった。事実、NPAは内陸山間部のバランガイ オギス (Oguis) に「影の政府」を構築し、あたり一帯を「治めて」いた。このため地域住民は否応なしに支持せざるを得なかった。1980年から1985年にかけて政府軍による討伐作戦が本格化し、衝突の度合いが高まった。人々は巻き込まれるのを恐れて自分達の住み慣れた家や土地を離れ、家畜を捨てて安全なところへと移らざるを得なかった。こうして難民と化した高地農民達はほとんど生計手段を持たないまま海辺の地域へと逃げて行った。

こうした難民の生計問題を深刻にとらえたサロモン神父は早速教区の人々のために養豚プログラムを始めた。子豚と餌の供与の他にも販路開拓支援(marketing assistance)もおこなった。やがて援助範囲が広がるにしたがい人々の組織化が重要なプログラムコンポーネントになってきた。教会を中心としたグループによる組織化が進む中で、サロモン神父はザビエル大学の仲間のエルマー・セイヤー(Dr. Elmer Sayre, Ph.D.)とマギー(Magee)の手助けを得られることになった。こうしてこの養豚

プログラムはIPRUDEP (Initao Parish Rural Development Programme) と呼ばれ本格的に稼働し始めたのであった。

フィリピンでは1986年の革命を期にNGOが脚光を浴びるようになった。草の根レベルからの開発をめざして来た人々はフィリピン政府や社会の構造的改革がようやく進むことを喜んでいた。そんな雰囲気の中、このIPRUDEPに着目したPHILDHARRAのプログラム担当官ドドン・バネアル (Dodong Baneal) はエルマーを駆り立ててサロモン神父を説得し、イニタオ教区のこのプログラムの拡張を勧めた。しかし教区勤務のサロモン神父の身分はきわめて不安定であり、いつまた他の教区に異動になるかもしれなかった。そのため神父は、たとえIPRUDEPを拡張できても自分がいなくなりプログラムが継続できなくなることを非常に心配した。そこで、エルマーが責任をもって後継者を見つけるとい言質を取付けた上でようやくサロモン神父はIPRUDEPの拡張に合意したのであった。

翌1987年、エルマーはIPRUDEPのプログラム拡張案を手にはPHILDHARRA代表であるイエズス会司祭のアントニオ・レデズマ神父を訪ねた。エルマーはカナダ政府援助機関CIDAのフィリピンNGO支援プログラムであるPDAPから必要な財政的援助を受けることを考えていた。PDAPにアクセスするためにはPHILDHARRA等のカナダ政府が認可したNGOネットワークに属することが原則条件であったが、レデズマ神父はIPRUDEP拡張案をこころよく受け入れ、PDAPへ強力に推薦してくれた。そればかりでなくザビエル大学農学部からの正式な技術協力をも取付けてくれたのである。こうしてIPRUDEP拡張案は1988年のPDAP-Iの予算協議リストに載ることができたのである。

2-2 PDAP (Philippine Development Assistance Programme)

PDAPは1986年、フィリピンのNGOに対してより構造的な開発支援を行うためカナダ政府援助機関CIDAとカナダのNGOによって創設された。PDAPは地域社会レベルの開発に携わる六つの代表的なフィリピンNGOネットワーク (1. AF or Association of Foundations; 2. Assisi or Assisi Development Foundation; 3. ANGOC or Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development; 4. NCSDF or National Council for Social Development Foundations; 5. PBSP or Philippine Business for Social Progress; 6. PHILDHARRA or Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas) によって構成されるプログラム委員会によって管理運営されている。この委員会がフィリピンにおける政策決定を行い、PDAPプロジェクト(選定、実施、評価、等)に関する一切の責任を負っている。

第一次PDAP(1986-89)では明確なプロジェクト選定基準が存在しなかった。このためほとんどのプロジェクトが単なる救援や福祉事業的なものであった。しかし、第二次PDAP(1989年12月-1995年11月)では「持続性」が重要な選択基準となり、より長期的効果をめざした開発プロジェクトが重視されるようになった。また、フィリピン地域住民の組織化と自立性を促すこと、カナダの人々のフィリピンの開発問題に関する意識向上を図ること、そして両国のNGOがより長期的な視点に立った開発援助を行うことを大目標として掲げた。

なお、PDAPの支援スキームでは最初の二年間に年額上限で25万ペソ、三年目以降継続された場合は最高で年額50万ペソが三年間支給される。ただしPDAPは相手方NGOの規模の大小に関係なく、一律プロジェクト総額の25パーセントを受益者負担分 (counterpart contribution) として徴収している。

3. 組織の進化(社会学習)過程：第一段階「期待通りの成果(開発目標)達成までの道のり」

3-1 1988-90年:

1988年PDAPはSEHRDEPへの援助を決定した。カナダ側のスポンサーはやはり教会関係のNGOであった。

最初の二年間(1988-90年)のプログラムはまず120の農民を対象に実施された。これら農民は平均2ヘクタールの土地を所有し、全員椰子の栽培に従事していた。彼らの半数弱(43%)の年収は6,000ペソ以下、残り約30パーセントが6,000から10,000ペソの間であった。プログラムの主要コンポーネントは、組織形成・技術移転・資金貸し付けの三つであった。

「組織形成」

サービス・デリバリーの受皿としてのクラスターを組織し、それぞれに農民を15人ずつ配することを目標とした。教会に属する組織であるSEHRDEPはKapilaとよばれる礼拝の世話役の人々を動員してSEHRDEPのプログラム紹介のための宣伝・広報活動を積極的に行った。数多くの寄り合いがもたれSEHRDEPのプログラムの内容紹介と農民側の受益条件や義務の説明がなされた。当初は珍しさも手伝って30人ほどの農民が参加していたが、回を増すごとにその数は半減してしまった。ほとんどの農民は資金貸し付けを受けられることには非常に興味を示したが、その条件であるセミナー参加には消極的であった。結局、15人程度の農民だけが指導者育成と社会的価値観形成(value formation)、基礎農業と適正技術、協同組合とその設立のためのセミナー参加を約束した。

ようやく八つのクラスターが組織されると、各々役員を選出し活動方針や事業計画をまとめる作業にとりかかった。月例会を催し共同でおこなう経済活動や個々の農民の作付け計画を話し合っ決めて。また、コミュニティー・オーガナイザー (CO) と連絡を取り合いながらローン申請に必要な手続きを行った。さらに将来的にはクラスターを連合して生活協同組合にしていくことも計画に含まれた。

「技術移転」

イニタオの農民達にとって農耕土壌保存等の適正農業技術移転は緊急の重要課題であった。不法森林伐採による環境破壊が引き起こした土壌侵食、さらに多量の化学肥料投与が農民達が唯一所有する生産財であるほんのわずかな土地をも痩せ細らせ、その生産能力を著しく低下させたからである。また、環境的側面ばかりでなく経済的にも、多毛作や複数作物の栽培等の限られた農地の有効活用をめざす適正農業技術の移転・普及は、農民達の収入向上にも寄与するばかりでなく、彼らの食糧増産にも大きく貢献するものである。

ザビエル大学農学部を中心に、講義と実習を通じSALT (Sloping Agricultural Land Technology)、multi-storey cropping、BIG (Bio-Intensive Gardening: 小規模有機農園)の農業技術が農民達に紹介された。デモ農場を訪れたり、他の地域の農民とも交流し経験談を聴いたりした。また、農業試験場等の政府機関からの専門家との懇談会も数多く開かれた。

「資金貸し付け」

土地や生産財を持たない農民は、貸し倒れの危険性がきわめて高いと見なされ銀行等の通常の金融機関からの農業生産資金の借り入れができなかった。このため農民達は種や肥料の購入資金や農機具の使用料を融通するため裕福な商人や仲買人あるいは高利貸に頼らざるを得なくなり、借金が借金をうむ悪循環にはまっている状態であった。

SEHRDEPは農民一人当たり1,800ペソまで年利10パーセント、あるいは一収穫季に5パーセントの割りで貸し付けた。返済は収穫後で、全額返済者はさらに1,800ペソの借り入れができた。部分返済しかできなかった農民は未返済分を差し引いた額の融資が許された。この1,800ペソは一収穫季に1ヘクタールの農地作付けに必要な種、肥料、殺虫剤を購入するに十分な金額として算出されたものであった。また、各クラスターに対して農地を耕すための索引動物(水牛や馬)の購入資金も融資した。

融資条件としては、植え付け作物の種類、必要な種・肥料・殺虫剤の量を示した作付け計画書をコミュニティー・オーガナイザー (CO) に提出しその承認を得ることであった。さらに積立金として420ペソがこの1,800ペソから差し引かれた。

3-2 1988-90年実績評価

この最初のプログラムはSEHRDEPにとって多くを学んだ貴重な二年間であった。まず、資金貸し付けは天候に大きく左右されることが最初の収穫期でわかった。この期間ほとんどの作物が収穫前に台風被害にあい、貸し付け資金返済率は38.6パーセント (217,434ペソ融資に対し返済額はわずか84,000ペソであった。) と非常に低かった。同様に、積立金の集まり具合も悪く、ローン一件あたり420ペソのところわずか180ペソにとどまった。

技術移転サイドでは、農民自らの維持・管理によるSALT、Multi-storey cropping、Bio-Intensive Gardeningの三つのデモ農場が作られた。また、農地有効活用として140ヘクタールにおよぶ椰子の木の根元にとうもろこしを植えた。この結果、SEHRDEPは農民120人が三収穫期で得られる収入増はおよそ50万ペソ、一人あたり4千ペソ余りと見積もった。これは、PDAPからの援助金額49万ペソを上回る額であった。

組織形成の点から見ても、それぞれのクラスターはこの二年間で良く機能するようになった。定例会もきちんと開催されたし、ほとんどのクラスターが共同の経済事業に着手した。消費者協同組合を形成したり、農作物の共同出荷・販売や商業ベースでの養豚も始められた。さらに、八つのクラスターは早くもNAKAGAMA連合を形成し資本金16,000ペソで生活協同組合事業へのりだした。

プログラム管理運営全般を予算配分から見ると、PDAPからの援助総額49万ペソの内70パーセントが直接費(資金貸し付け等のプロジェクト費用)、14パーセントが研修・教育費、残り15パーセントが間接費(人件費等)となっており、バランス良い配分といえる。

こうして第一段階:「期待通りの成果(開発目標)達成」までの道のりは多くの教訓を残しながらも目標を達成したといえる。第二段階:「成果達成能力の向上」では、より効率の良いプログラム運営を行うために資源(人・資金)増強や他の援助機関との連携がいつそう求められる。

4. 第二段階「1990-93年:成果達成能力の向上」

4-1 プログラムの拡張と効率の向上

SEHRDEPはプログラムの第二フェーズもPDAPの支援を得られることになった。今回はプログラム期間が三年間に延長され、規模も拡大された。対象農民の数が180に増やされ、資金貸し付け額上限も引き上げられた。さらに、融資活動と抱き合わせて農作物(とうもろこし・ピーナッツ)の売買活動(Marketing)に直接携わるようになった。クラスター別に決めた時期に共同で収穫しその場で計量をおこないSEHRDEPが買いあげる。代金は現金で支払われた。ただし、主要作物である椰子の実の売買については商人の市場影響力が非常に強く、新規参入のリスクが高いので見送られた。また、SEHRDEPはプロジェクト総額の25パーセント相当にあたる受益者負担分(counterpart contribution)として農作物売買活動に必要な貯蔵倉庫を建設した。これはNAKAGAMA連合が共同所有し管理運営も行った。

これらの他にもいくつかの支援プロジェクトが新たに付け加えられた。CODEL (Cooperation for Development)との連携による委託養豚・山羊事業およびCODELからの寄贈トラックによる農作物輸送事業。また、NFTA (Nitrogen Fixing Trees Association) の財政支援によるSALT (Sloping Agricultural Land Technology)用空中窒素固定木の苗床作りが挙げられる。

一方、このプログラムのマネージメントであるSEHRDEPのスタッフは増員されることなく、サロモン神父以下八人体制のままで運営されてきた。内訳は、間接部門の事務担当が三人、直接プログラムに携わるのが五人。この内現場のコミュニケーター・オーガナイザー(CO)が三人となっている。これに加えてザビエル大学の仲間のエルマー・セイヤー(Dr. Elmer Sayre, Ph.D.)が非常勤顧問としてサロモン神父を助けてきた。

4-2 プログラム効率化への取組、その効果と反省

「デモ農場と新しい農業技術の普及」

SEHRDEPのつくったデモ農場は新しい農業技術(SALTやmulti-storey cropping system)を農民に普及させる上で非常に効果的であった。カメロンというバランガイにある高い丘の斜面に造られたSALT農地の外観はちょうど段々畑のようだ。ただし、各段々の境界線は積石ではなく丘の輪郭に沿って植えられた空中窒素固定木(NFT: nitrogen fixing trees)の美しい緑であった。この方式だと土壌侵食が抑えられ、上部土壌が7センチ以上確保されて植え付けによく適した状態を維持できる。年間を通じて段々畑にとうもろこしやピーナッツ、バナナなどのいろいろな作物を植え付けることができる。一方、通常の何もしない農地では平坦な土地でも土壌侵食や硬化が進んでおり植え付けに適した柔らかくて栄養素をたくさん含んだ土壌層はわずか3センチ足らずしか残っておらずしかも場所も限られていたため、ほとんどの農民が生産性の低さを訴えていた。

このようにデモ農場はSALT技術の効果は十分に示すことができたが、農民への普及は意外にゆっくりとしたペースであった。原因はSEHRDEPのプロジェクト構成に普及支援を促進する手当が組み込まれていなかったと分析された。つまり、SALTに必要な開墾や苗木の購入資金が用意されていなかった。また、いろいろな種類の作物の維持・管理が重要なmulti-storey cropping system

ではその労働集約的な性格のため、ほとんど手入れのいらない椰子作りに慣れている農民には若干の抵抗があった。

こうした新たな問題点は随時農民達と一緒に協議され解決策が柔軟に実施されていった。

「干ばつとその対応策」

前回の台風同様再び悪天候による影響があった。今回は八か月間におよぶ干ばつに見舞われた。この結果資金貸し付け率は大幅に伸び悩み、たったの8パーセントであった。これは前回の教訓に懲りた農民達が、悪天候による不作を予想してはじめてから返済できない金は借りるべからずと判断したためである。

PDAPプログラム委員会からは低い貸し付け率の指摘を受け、もう一方では資金不足による不十分な肥料と干ばつによる収穫減で農民の主食であるとうもろこしの生産も大きく低下し深刻な食糧不足となった。農民達はますます生産意欲を失い、農地も荒れてきた。

1992年7月、SEHRDEPは対応策としてPDAPの承諾を得て「資金貸し付け」予算を"food-for-work"と"cash-for-work"用に振り替えて農地修復の特別プロジェクトを実施した。このプロジェクトは、干ばつという自然災害危機を見事に好機に転換して農民達にひろく適正農業技術の実行、果実樹木の植え付け、家畜と農作の兼業を奨励することに成功したすばらしいものであった。ちなみに参加した70人の農民は半年から一年で利益をあげられるようになった。

「とうもろこし売買」

SEHRDEPで扱っていた主要作物はとうもろこしであった。これはきわめて市場価値の高い商品であった。一つには、近郊の大型消費地カガヤンデオロ市(Cagayan De Oro City)で高値で取り引きされていた。イニタオとのキロあたりの値差は0.6ペソ(60セントボ)であった。このためSEHRDEPはカガヤンデオロ市の価格を基にし、10セントボの輸送費を差し引いた額を農民につけることができた。もう一つには、イニタオ自体がとうもろこし消費地であることから通常収穫後二か月もすると外部から買わなければならなかった。つまり、収穫後二か月経つと確実に値が上がった。さらに挽きとうもろこしとその副産物の利ざやが大きいこともわかった。50セントボのコスト・アップだけで売値差は少なくとも2ペソはあった。次頁の表のように、未挽きとうもろこしAとBは挽きとうもろこし製品Cと比べ収益率で5から17パーセントも低かった。

こうしてSEHRDEPはとうもろこし市場介入で大きな成功をおさめたが、イニタオ全体からみるとこのプログラムの受益者でないほとんどの農民は依然として仲買人の言値で取り引きさせられていた。しかしSEHRDEPは小規模ながらもより不当な売買行為(計量や買値でインチキをする)の軽減に貢献したといえる。

表 とうもろこしの収益率比較

アイテム	単価(ペソ)	重量(kg)	収益(ペソ)	収益率比較
A. イニタオ未挽き	4.00	1182.00	4728.00	83%
B. カガヤン未挽き	4.60	1182.00	5437.20	95%
C. 挽きとうもろこし				
投入量				
10番挽き	6.50	572.00	3718.00	
12番挽き	6.90	149.00	1028.10	
ぬか	3.50	375.00	1312.50	
"Binlod"	6.00	38.00	228.00	
小計		1182.00	6286.60	
挽きコスト	0.50	1182.00	<u>591.00</u>	
挽きとうもろこし純益			5695.60	100%

「組織形成」

1992年を終了した時点ですでに181人の農民が16のクラスターに組織化されていた。もちろん個別にはそれぞれのクラスターにより差はあるものの、ほとんどのクラスターは共同規範や管理体制をつくりメンバー全員で責任をもって生活協同組合経営や貸付金返済、積立金に取り組んでいたし、各種会合や寄り合いの出席率も非常に良かった。また、自己問題解決能力も高まっていた。例外的に二つのクラスターは掛け売り問題がこじれて生活協同組合経営に失敗した。掛け売り記録の管理が悪くつぶれた組合や、不明確な掛け売り基準のためメンバー間でもめたところがあった。それでも、わずかのSEHRDEPのCOの介入だけで問題を組織として解決することができた。基本的にこの掛け売り問題は規模の拡大にともなう生協経営術や商売のやりかたといった経営一般の問題であり、SEHRDEPは技術的な訓練をもっと増やす必要性を認めた。

4-3 新しい効率化への取組

過去五年間SEHRDEPは台風や干ばつといった自然災害に苦しめられてきた。そしてこれからもこうした厳しい自然状況を十分に考慮した取組が求められた。ひとつは、単一作物から複数作物に換えて、リスクを回避する。もうひとつは、農作以外の経済活動、とりわけ農作物の加工を増やすことであった。

クラスターメンバーの経済活動の管理・運営能力の向上は最も重要な課題であった。SEHRDEPはまず、National Manpower and Youth Council と CARE Philippine と共同で農作以外の小規模経済事業の発掘・育成から経営論一般に至るスタッフ訓練を始めた。

5. 「あとがき」

SEHRDEPの活動の歴史はまだ浅いがその業績は大きいだろう。対象農民181人と小規模ながらも適正農業技術移転、資金貸し付け、組合経営やとうもろこし売買に焦点を絞りながら段階的に組織形成を進めて来た。この結果、農民達は自己規範形成を行いながらクラスターの共同責任管理・運営をやり始めた。

David Kortenの三つの組織の進化(社会学習)過程のうち二つ目まで来たSEHRDEPにとってはこれからが正念場である。SEHRDEPはこの五年間の活動成果を生かし効率良いプロジェクト・マネジメントの方法をマスター(習得)する必要がある。そこをマスターすることによりKortenの組織の進化(社会学習)過程の最終段階である「拡大、Replicationそして持続性」へと移行することが可能になるであろう。

さらに、カナダ政府援助機関CIDAが本プログラムの初期の段階から介入している点は興味深い。第二次PDAPにおいて「持続性」を重要な選択基準とし、地域住民の組織化と自立性を促進することを明確な対NGO援助戦略としたことは他の二国間援助機関もおおいに参考にできるだろう。やはりCIDA側における開発理念の構築がきちんとなされていること、そして目的達成に最も適したサービス・デリバリーの方法を理解していることが最大の成功要因といえる。

JICA

平野 隆夫 著 日本国際協力センター 編 日本国際協力センター 刊

平成 7 年 3 月

