社会開発協力部報告書

# インドネシア共和国
# 低所得者対策
# 第２次基礎調査団報告書

平成７年１月



国際協力事業団
社会開発協力部

# インドネシア共和国
# 低所得者対策
# 第２次基礎調査団報告書

平成７年１月

国際協力事業団
社会開発協力部

# 序　　文

インドネシアは急速な経済発展を続けているが、その発展から取り残された低所得者層が依然として多く存在している。この問題を解決するため、同国政府はさまざまな低所得者対策を実施してきた。しかし、本問題の抜本的な解決には到ってない。

一方、援助大国となった我が国は、環境、防災、貧困、女性問題等の所謂グローバルイシューに、率先的に取り組むことが期待されている。

このような状況のなかで、積極的に同問題の解決に取り組み、協力の下地がある同国において、本分野のプロジェクト形成を図ることを目的として、平成５年１月に第１次基礎調査団を派遣し、ファクトファインデングを中心とした貧困問題の状況、施策について調査を実施した。

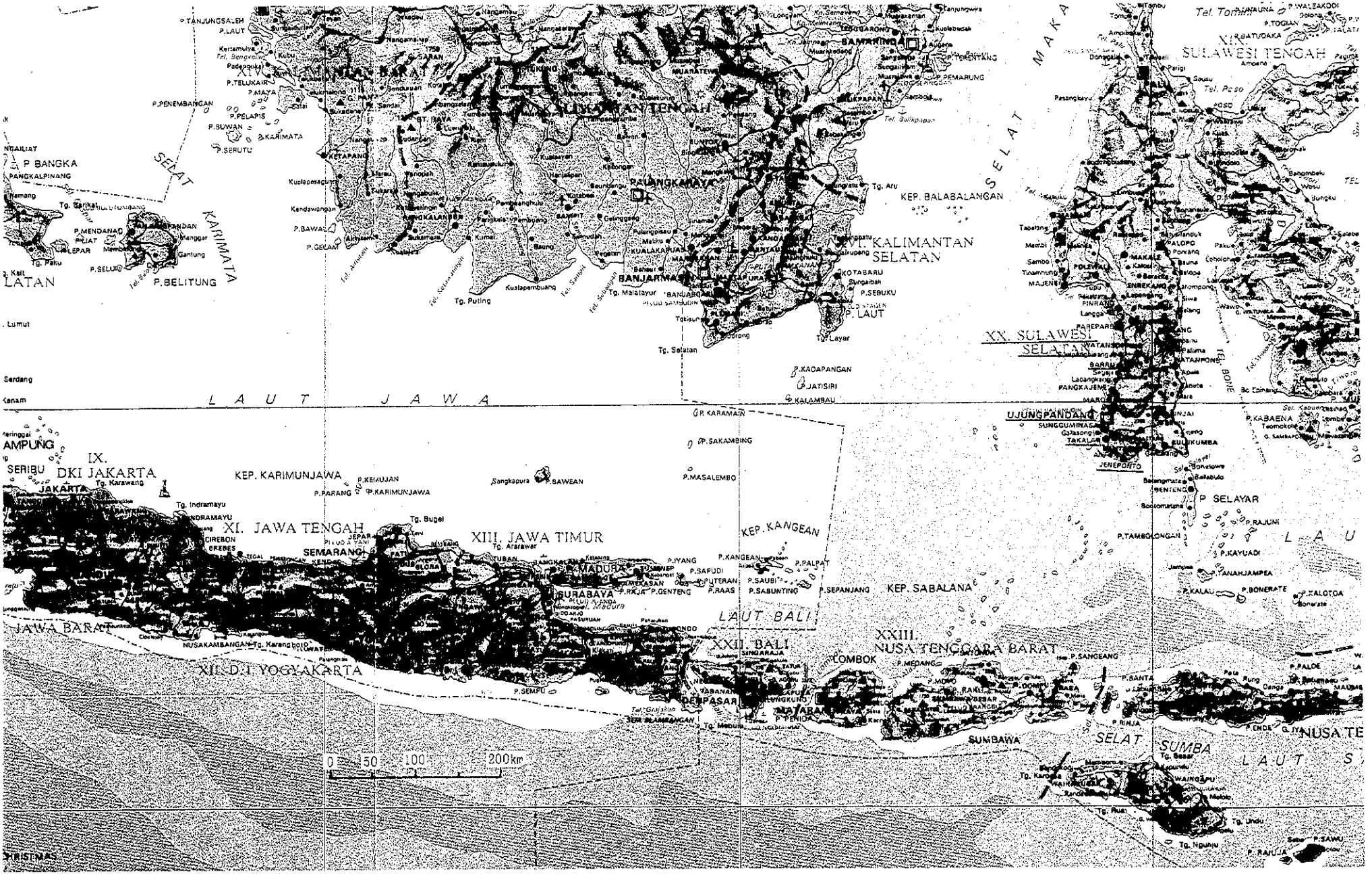
今般、この調査結果を受けて、当事業団社会開発協力部計画課　等々力勝課長を団長とする調査団を、鹿児島県を中心として活動している財団法人からいも交流財団から調査団員の参加を得て同国に派遣した。現地調査においては、我が方プロジェクト案をもとに先方関係機関と調整を図るとともに、プロジェクト候補地の視察を実施した。

本報告書は、本調査団の調査結果をとりまとめたものである。

ここに、本調査にご協力いただいた外務省、在インドネシア日本大使館及び財団法人からいも交流財団、その他関係者に対して謝意を表するとともに、関係各位の今後のご支援をお願いする次第である。

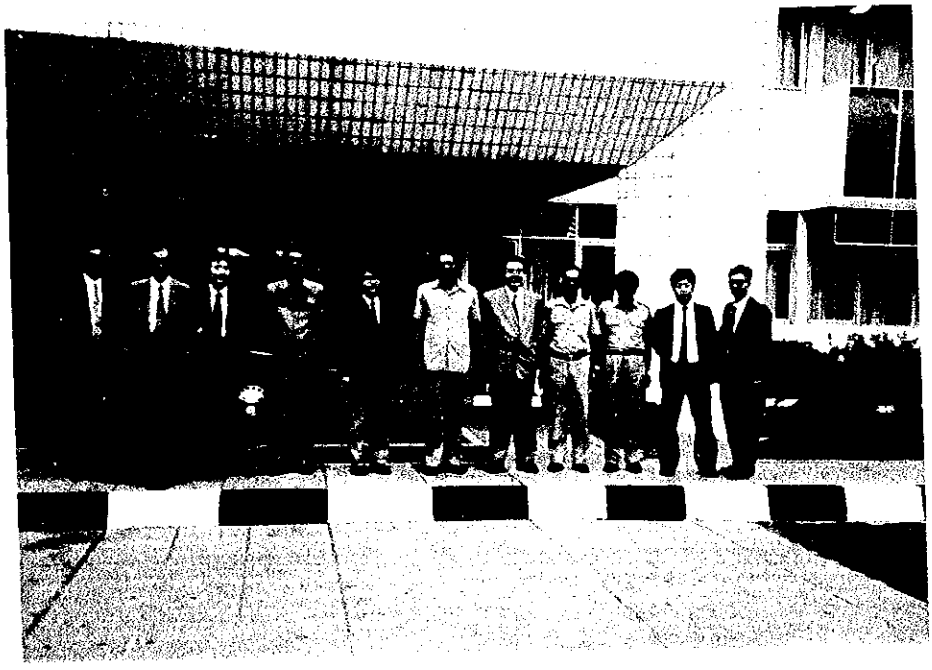
平成７年１月

国際協力事業団
理事　佐藤　清

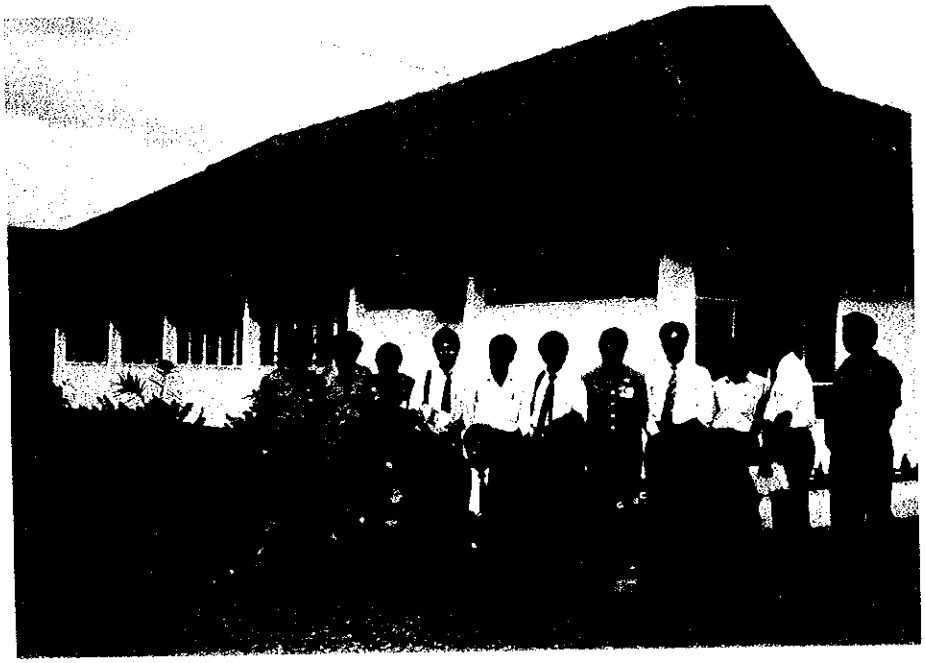

LAUT JAWA
SELAT MAKASSAR
SELAT KARIMATA
LAUT BALI
SELAT SUMBA
KALIMANTAN SELATAN
XX. SULAWESI SELATAN
XXIII. NUSA TENGGARA BARAT
XXII. BALI
XIII. JAWA TIMUR
XI. JAWA TENGAH
XII. D.I. YOGYAKARTA
IX. DKI JAKARTA
JAWA BARAT
KEP. KARIMUNJAWA
KEP. KANGEAN
KEP. SABALANA
KEP. BALABALANGAN
P. BANGKA
P. BELITUNG
P. MADURA
P. LAUT
P. SELAYAR
P. SUMBAWA
P. COMBOK
P. SAMBAWA
P. SAWU
P. RAJUA
P. ENDE
P. SEMPU
P. SAKAMBING
P. MASALEMBO
P. KADAPANGAN
P. JATISIRI
P. KALAMBAU
P. KARAMAN
P. SAWEAN
P. SEPANJANG
P. SABUNTING
P. SAUBI
P. SAPUDI
P. KANGEAN
P. PALPAT
P. IYANG
P. RAAS
P. GENTENG
P. RKJA
P. PUTERAN
P. TAMBOLONGAN
P. KAYUADI
P. TANAHJAMPEA
P. BONERATE
P. KALOTOA
P. KALAU
P. RAJUNI
P. SANGEANG
P. SANTA
P. RINJA
P. PALOE
P. ENDE
P. MEDANG
P. MORO
P. DOMPU
P. SEBUKU
P. SEBUKU
P. SERUTU
P. BUWAN
P. KARIMATA
P. PELAPIS
P. MAYA
P. TELUKAIR
P. LAUT
P. TANJUNGSALEH
P. PENEMBANGAN
P. BAWAL
P. GELAM
P. MENDANAU
P. SELIUO
P. KABAENA
P. TOGIAN
P. WALEAKODI
P. BATUDAKA
P. PEMARUNG
P. TERENTANG
P. CHRISTMAS
SULAWESI TENGAH
KALIMANTAN TENGAH
KALIMANTAN BARAT
Tel. Torini
Tel. Poso
Tel. Balikpapan
Tel. Bengkalis
Tel. Kelantangan
Tel. Arwindi
Tel. Sambas
Tel. Sukadana
Tel. Sebangau
Tel. Kumai
Tel. Sampit
Tel. Kapuas
Tel. Bangkalan
Tel. Madura
Tel. Grajakan
Tel. Bone
Tel. Bone
Tg. Putting
Tg. Malatayur
Tg. Aru
Tg. Selatan
Tg. Layar
Tg. Karawang
Tg. Indramayu
Tg. Bugel
Tg. Arsawar
Tg. Karangbolong
Tg. Sasikat
Tg. Paku
Tg. Lumut
Tg. Gelam
Tg. Sambu
Tg. Rua
Tg. Nguhu
Tg. Undu
Tg. Gasar
Tg. Kandang
Tg. Ruai
BANJARMASIN
PALANGKARAYA
BANJARNEGARA
SEMARANGI
SURABAYA
DENPASAR
MATARAMAN
JAKARTA
CIREBON
BREBES
INDRAMAYU
NUSAKAMBANGAN
UJUNGPANDANG
JENEPONTO
BULIKUMBA
BONTENG
SUMBAWA
COMBOK
0 50 100 200km

プロジェクト関連地図

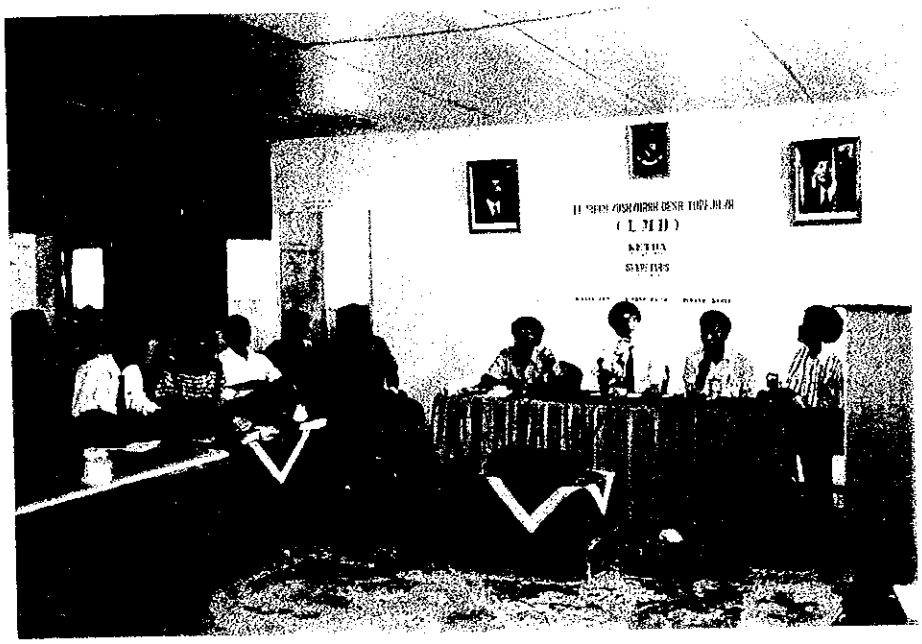
内務省　村落開発総局での打合せ



村落開発総局長（右から６人目）他関係者と調査団



PMDウジュンパンダンVice Chairman（後列右から５人目）
他関係者と調査団、PMDウジュンパンダンにて



現地視察：Ｐ４Ｋワークショップ会場

# 目　　次

# 1．第２次基礎調査団の派遣

## １－１　調査団派遣の経緯と目的

今回の第２次基礎調査は、平成５年１月に実施した第１次基礎調査の結果及びそれ以降の事務所との意見交換をうけて、より具体的な案件を形成するために実施された。

調査のなかでは、本件の案件形成を行っているJICA事務所と十分な意見交換とプロジェクト対象予定地の現地調査を行ったうえで、インドネシア側に日本側のコンセプト案を提案し意見交換を行った。

その結果、地方行政官（指導員等）、村落リーダーを養成するため、南スラシェシ州のウジュンパンダンにある内務省村落開発総局(PMD)の研修所を活用した地域活性化センター（仮称）において、①研修カリキュラム、教材の開発及び研究を含めた研修センターの充実、②右研修センターにフィードバックさせることを目的としたサテライトプロジェクト（パイロット事業）の実施、③本分野における総合的社会開発手法の開発を行う内容の日本側のプロジェクトコンセプトをイ側に提案、説明し、概ね先方の理解を得ることができた。

今後、さらに具体的な本件TOR作成を行うため、内務省村落開発総局にこの26日から派遣される長期専門家とともにイ側と調整していくことになった。

## １－２　調査団の構成

| | | |
|---|---|---|
| 総　　括 | 等々力　勝 | 国際協力事業団　社会開発協力部　計画課長 |
| 住民参加型協力 | 神薗　清弘 | 財団法人からいも交流財団　理事 |
| 生計向上計画 | 竹下宗一郎 | 財団法人からいも交流財団　事務局長 |
| 地域活性化計画 | 菊地　剛 | 社団法人海外コンサルティング企業協会　事務局次長 |
| 研修計画 | 山森　正己 | 社団法人海外コンサルティング企業協会　副主任研究員 |
| 業務調整 | 福田　義夫 | 国際協力事業団　社会開発協力部　計画課職員 |

## １－３　調査日程

平成６年12月５日から27日まで（23日間、一部団員は15日まで調査を実施）

| | | |
|---|---|---|
| 12月５日（月） | 移動→ジャカルタ | |
| ６日（火） | 大使館表敬 | 粗参事官、塚原二等書記官、園田二等書記官 |
| | 事務所打ち合わせ | 所長、斉藤次長 |
| ７日（水） | SEKKAB | Husen Adiwisastra二国間協力課長 |
| | 内務省村落開発総局 | H.H.Siaian総局長 |

| | | |
|---|---|---|
| 8日（木） | 移動→ウジュンパンダン | |
| | BAPPEDAI | Abdul Madjid Sallatu(Vice Chairman) |
| | PMD | Mansjur Syan(Vice Chairman) |
| 9日（金） | ウジュンパンダン近郊農村の調査 | |
| | Jeneponto District | BAPPEDA II |
| | | Bantomanete村 |
| | | Kanetea村 |
| 10日（土） | ウジュンパンダン近郊農村の調査移動 | |
| | Takalar District | BAPPEDA II |
| | | Topejawa村 |
| | 移動→ジャカルタ | |
| 11日（日） | 休養 | |
| 12日（月） | 事務所打ち合わせ | 斉藤次長 |
| 13日（火） | SEKKAB | Husen Adiwisastra二国間協力課長 |
| | BAPPENAS | Bambang Bintoro Soedjito局長 |
| | 内務省村落開発総局 | Soerjadi Tjokrosoewito |
| | | Natural Resources and Rural Settlement担当局長 |
| 14日（水） | 大使館報告、JICA事務所報告 | |
| | 帰国→(等々力団長、神薗団員、菊池団員、福田団員)→15日日本着 | |
| | 移動→マラン（竹下団員、山森団員） | |
| 15日（木） | マラン　村落開発総局研修所調査 | |
| 16日（金） | 近郊村落調査 | |
| 17日（土） | 休養 | |
| 18日（日） | 移動→ウジュンパンダン | |
| 19日（月） | PMD事務所、Jeneponto District BAPPEDA II、CAREプロジェクト視察 | |
| 20日（火） | PMD事務所、UNICEF,NGO視察(Lekmas Susel) | |
| 21日（水） | JOCV視察（バル県） | |
| 22日（木） | PMD事務所 | |
| | 移動→ウジュンパンダン | |
| 23日（金） | CIDA調査、調査結果取り纏め | |
| 24日（土） | 休養 | |

25日（日）　休養

26日（月）　事務所報告

帰国→(竹下団員、山森団員)

27日（火）　→日本

## 1－4　主要面談者

日本大使館

粗　信仁　参事官

塚原健一　二等書記官

園田喜雄　二等書記官

JICA事務所

岡崎　所長

斉藤　次長

興梠　所員

内務省(Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia:SEKKAB)

Mr. Husen Adiwisastra, SH,LL.M.Head of Bilateral Cooperation Division, Bureau for Technical Cooperation

国家開発企画庁(BAPPENAS)

Dr. Bambang Bintoro Soedjito　局長

内務省　村落開発総局

Mr.H.H.Siaian　総局長

Mr.Soerjadi Tjokrosoewito　Natural Resources and Rural Settlement担当局長

Mr.Mansjur Syan　PMDウジュンパンダン事務所 Vice Chairman

---

ローカルコンサルタント

Intersys Kelola Maju, Pt

Mr.Masdjidin Siregar　Institutional Specialist

Mr.Kabul Santoso　Institutional Specialist

## 2．総括

(1) イ側との協議をとおして、SEKKAB、BAPPENAS、内務省村落開発局の中央官庁とは、概ね本プロジェクトの内容について理解が得られ、今後のTOR作成のための、土台をつくることが出来たと思われる。

しかし、実際のプロジェクトの中心となることが予定される内務省村落開発局等のいわゆるプロジェクトサイトレベルでは、今回の日本の協力に対してダム等のインフラ整備を期待しているところが見られ、今後プロジェクトの主旨を理解させていく必要がある。

(2) プロジェクトは、南スラウェシ州ウジュンパンダンにあるPMD研修所を、中心に実施していくが、その対象は南スラウェシ州を中心として行う。但し、行政官、村落リーダーの研修は対象者が非常に多くなるが、他のスラウェシ3州にも何らかの形で裨益するように配慮する必要がある。

(3) 本プロジェクトでは、その評価が高い農業省が実施しているP4Kプログラムの活用を検討することになっていたが、その手法の良い点を活用して内務省の村落開発局と連携したプロジェクトにしていくこととする。

(4) インドネシア側からは、本プロジェクト実施に際して、効果的なプロジェクト実施のためにイ国側の人材活用（ローカルコンサルタント、NGO）を図ることを強くすすめられた。今後の調査においてはどのような人材がいるかについても調査していく。

(5) SEKKABとの協議において、協力隊チーム派遣の際には認められないとされた村落リーダーの日本での研修について、何ら問題がない旨確認することができた。

(6) サテライトプロジェクトは、センターの活動にフィードバックさせることを目的として、1村を対象にして試験的に実施する方針であるが、負担のかからない形で1村に限定せず事業を行うことを検討する必要がある。特に南スラウェシの最も貧しいジェネポント県での実施について、インドネシア側の現場レベルから強い期待が寄せられた。

(7) 村落調査においては本調査の目的が十分理解されていなかったため、本プロジェクトでは対応困難な灌漑用のダムの建設等の大規模インフラ施設の要望がなされた。サテライトプロジェクトの村落選定に際しては本プロジェクトの目的を村民に十分に理解してもらう必要がある。

なお、村落調査では村民からのヒアリングの際に、常に役人がいっしょに聴取していたこともあり、本音を聴くことが出来たか疑問な点がある。

(8) サテライトプロジェクトで予定している、日本とインドネシアの村民の交流をとおした住民参加型の技術協力の展開については、インドネシア側から深い関心が示された。なお、この部分は本プロジェクトの協力機関の一つとして予定されているからいも交流財団の事業として実施することを予定。

(9) 今後の対応については、12月26日赴任予定の内務省村落開発局派遣専門家佐久間氏と連携してそのTOR作成をすすめるとともに、来年度の事前調査団派遣のための準備をすすめる予定。

## 3．インドネシア政府の貧困対策の現状

### 3－1　第六次国家開発五カ年計画と貧困対策

インドネシア政府は、第三次国家開発五カ年計画以降、国家発展の原則として「経済成長(Economic Development)」、「政治的安定(Political Stability)」、「発展で得た国家的利益の国民全体への平等な分配(Equitable Distribution of Development Gain)」を掲げてきた。現在まで「経済成長」と「政治的安定」を主軸に発展を成し遂げてきたが、その過程で「富の平等な分配」が国民レベルで行われてきたとは必ずしもいえなかった。開発と経済成長が順調に進むに連れ、都市部と農村部、ジャワ島と外領（特に東部インドネシア）など国民の間の貧富の差ならびに地域格差の拡大が明らかになり始めた。国民への平等な分配をおろそかにしてきた代償として生まれつつある社会的不満が結果的には将来の経済発展・政治的安定を脅かす要因になると認識するに至ったインドネシア政府は、第五次国家開発五カ年計画（1989／90年－1993／94年）において全国レベルで地域総合開発プログラム(Intergrated Area Development Program : IADP)を実施するなど、貧困層を直接的なターゲットとする社会的公平性を強く意識したプログラムを各セクターで展開した[注1]。

インドネシア政府は、1994年に発表された第六次国家開発五カ年計画において「人的資源の質的向上(Enhancing Human Resouce Quality)」「経済発展と経済構造調整(Economic Growth and Structural Change of the Indonesian Economy)」とともに「平等と貧困軽減(Enhancement of Equity and Poverty Alleviation)」を国家開発の中心目標に掲げ、国家的事業として本格的に貧困対策に取り組むことを明らかにした。事実、第六次国家開発五カ年計画では、1993年の時点で全人口のおよそ13.7%を占めると推定される絶対貧困層（2590万人）を、計画終了時に６％（1200万人）まで減少させることを最重要課題のひとつに掲げている。また、第七次五カ年計画終了時（2004年）には、インドネシアにおいて絶対貧困層は事実上消滅し、現時点では問題とされている貧困村の問題もおよそ解決していると予想している(BAPPENAS 1994 : p.23)[注2]。

さて、第六次国家開発五カ年計画では、貧困対策に寄与する戦略として次のような方策が挙げられている(BAPPENAS 1994 : p.p.75－77)。

---

注１　1989年から開始されたIntegrated Development Programは、インドネシア各地に残る「貧困のポケット」に住む貧困層を対象とするインドネシア政府の第五次五カ年計画の貧困対策の要であった。プロジェクトの計画部分、また、活動地域、内容の決定は国家開発企画庁(BAPPENAS)が管轄し、州（政府）地域開発局(BAPPEDA)が調整を担当した。プログラムの実施期間中は、内務省(Ministry of Home Affairs)の管轄の下、各省庁の地方出先機関が関連事業を行った。第五次五カ年計画（1989／90年・1993／94年）の期間に実施された貧困対策関連事業に関しては国際協力事業団　社会開発協力部の作成した報告書「インドネシア共和国　低所得者対策基礎調査団報告書（国際協力事業団　1993)」参照。

注２　National Development Planning Agency(BAPPENAS)
1994 REPLITA Ⅵ-Indonesia's Sixth Five Year Development Plan(1994／５～98／99)"Summary".

1．経済面の向上に寄与する方策

a）土地所有権や雇用者の権利と義務に関する制度の見直し

b）融資・投資・税金徴収、市場や情報へのアクセス、教育や職業訓練、管理能力の向上、技術移転などに関する手続きの簡略化

c）経済力の一極集中の防止

d）人々の参画と生産性を高めるため協同組合・公社・民間とのパートナーシップの確立

2．セクター間の均等な成長

農業セクターを支援するため農業・工業・サービスセクターの連携を作り上げる。具体的には：

a）農民の交渉能力の向上と農産品の売買価値の増加

b）インフラやその他の設備の提供

c）商業活動の支援

d）農業（を基盤とする）企業への技術移転

3．地域間の均等な成長

a）コミュニティー・サービスの向上

b）地域経済活性化を目的とした州・県レベルでの制度の緩和

c）東部インドネシアなど低開発地域への経済インフラの提供

d）農村部へのインフラの拡充

e）開発のプロセスへのコミュニティーの参加

以上の方策からも推測できるように、第六次国家開発五カ年計画の貧困対策の戦略に関する限り、インドネシア政府は貧困の様々な形態に注意を払いながらも、その主眼は開発から取り残された農村部、特に東部に多く見られる絶対的貧困層の解消に置いている。この目標を達成する具体的方策として、インドネシアの各地に点在する「貧困村」の開発を目的とした三年間の開発補助金プログラム「貧困村開発の為の大統領補助金(Impres Desa Tertinggal : IDT)」をインドネシア政府は設立した。

### 3－2　政府による「貧困村」の捉え方

第一次基礎調査においても既に指摘したように、現在のインドネシアの貧困の問題は、順調な経済発展から取り残されたままでいる「貧困のポケット」に住む絶対貧困者層の解消にある。インドネシア政府は、統計的に全国の貧困層の個人・家族の状況を把握する努力を行なっているものの[注3]、貧困対策の具体的事業に関してはその実施単位を「村」においてい

注3　インドネシアにおける貧困の定義／貧困ラインの算出法について「インドネシア共和国　低所得者対策基礎調査団報告書（国際協力事業団　1993)」17～19ページを参照。

る。ここでは、第六次国家開発五カ年計画の貧困対策の「目玉事業」になっているIDTプログラムの対象村選択基準になっている1993年の中央統計局(Central Bureau of Stastics : CBS)の貧困農村の把握方法について簡単に触れておく[注4]。

中央統計局(CBS)による貧困村の把握方法

1993年に中央統計局により実施された貧困村の把握方法は、村の潜在能力、住居及び環境、住民の（生活）状況、農業世帯比率ならびに交通手段からなる27の指標に郡長と郡統計局員の２名による現地認知調査の結果を加えた総合的評価が基礎になっている。貧困村認定に使用された27の指標は次の表に示されているとおりである。

**貧困村認定指標**

| 項　　目 | 指　　標 | 最高得点 |
|---|---|---|
| Ⅰ．村の潜在能力 | 1．村落開発委員会(LKMD)の機能程度<br>2．村へのアクセス道路（舗装、未舗装）<br>3．主な経済活動（農業、商業、工業、サービス）<br>4．平均農地規模(ha)<br>5．村役場から郡庁までの距離<br>6．教育施設（小、中、高校）<br>7．医療施設（診察所、保健所）<br>8．在村の医療従事者（医師、産婆）<br>9．通信設備（電話、郵便）<br>10．市場の建造物（永久、売店） | 30 |
| Ⅱ．住居および環境 | 11．人口密度（人／㎢）<br>12．飲料水源（水道、井戸、雨水）<br>13．疾病発生状況（過去一年、赤痢、デング年熱など）<br>14．使用燃料（ガス、石油、薪）<br>15．ごみ素捨て場（収集あり、投棄）<br>16．便所<br>17．照明（電気、その他）<br>18．宗教施設（施設数／100人） | 27 |
| Ⅲ．住民の（生活）状況 | 19．出生率（100人あたり）<br>20．死亡率（100人あたり）<br>21．就学率（７－15才、％）<br>22．平均家畜頭数（一世帯あたり）<br>23．テレビ所有世帯(％)<br>24．電話所有世帯(％)<br>25．村内のスポーツ・文化活動 | 31 |
| 農村部追加指標 | 26．農業世帯比率(％)<br>27．主な交通手段（４輪、２輪、その他） | 6 |
| | 合　　計 | 94 |

注４　中央統計局の貧困村選定基準の他にBAPPENASによる貧困郡の分類（貧困郡＝ある村で50～75％の村民の年間平均個人収入が貧困ライン以下である郡）、内務省村落開発総局による村落の分類基準がある。この基準は150ポイント制で、伝統村（０～50）、過渡村（51～100）、自助村（101～150）に分類される。詳しくは国際協力事業団「インドネシア農村貧困企画調査（1994）」を参照のこと。

一方、郡長および郡統計局員による現場認知調査の結果は、1）郡長による調査結果、2）郡統計局員による調査結果、3）現場認知調査再評価（郡長と郡統計局員の調査結果が異なる場合）のうち、2つ以上が示す結果に基づき決定される。

貧困村の選定は、上記の27指標の平均値、その標準偏差値、そして現場認知調査の最終結果の3つの評価のうち、2つ以上が示す結果に基づいてなされる。なお、この中央統計局の調査結果によれば、全国で20,633の村が貧困村として指定され、そこには合計で32,918,091人が生活していることになっている。

「インドネシア農村貧困企画調査報告書（1994）」によれば、中央統計局の貧困選定指標が採用された背景には、BAPPENASが1990年に「貧困郡」の選定を実施した際、指定を受けた西部インドネシアの州知事たちがBAPPENASの貧困郡の定義と指定に強く抗議したからだといわれている。そこで、具体的貧困対策プログラム実施を急いだインドネシア政府は、政治的問題を回避するため1990年の国勢調査の一部を貧困指標として急遽修正し、現在の「貧困村選択基準」を作成した。また、インドネシアでは、現在でも全国で行政区画の再編が進んでおり、行政上従来の村の一部が村として独立し、新たに貧困村として指定を受けるなど、その数は常に変動している。BAPPENAS自体、中央統計局の選定基準による貧困村の指定が必ずしも現実をそのまま反映しているとはいい難いことを認めている。このような認識からであろうか、本調査団の調査中に中央統計局の貧困村選定基準の見直しが決定したようである。

### 3－3　IDTプログラム

IDTプログラムの概要

「貧困村開発の為の大統領補助金(IDTプログラム)」とは、インドネシア全国に点在する65,554の村のうち、既に延べた中央統計局の指標を用いて貧困村と認定された20,633の村を対象に、1カ村あたり平均2,000万ルピア（およそ10,000ドル）を3年間で全貧困村をカバーすべく毎年「村おこし」資金として国が提供する補助金事業のことである。このプログラムは第六次国家開発五カ年計画におけるインドネシア政府の貧困対策の「目玉事業」として注目を集めている。

IDTプログラムの狙いは開発から取り残された村に対し、現金収入の増加をもたらす事業資金を提供することにより、村人の自発的努力を促しつつ、生活レベルの向上を支援することにある。上記の目標が実際の事業に反映されるようIDTプログラムには6つの原則[注5]が示されている。

注5　"Manual on the Presidential Instruction on Development of Poor Village(BAPPENAS 1993)."

a）統合(Integration)

村落の開発のポテンシャルを最大限に引き出すために、IDT事業は村落内の他の活動と密接に関連し、（全体の開発計画の中に）統合されていなければならない。

b）信用(Trust)

ターゲット・グループとなる村落のコミュニティーに事業の選択を一任しなければならない。

c）団結(Solidality)

IDT事業は実施主体となる村落の自助グループの一体化・団結・パートナーシップを促進するものであり、自助グループのメンバーは皆事業に対して平等でなければいけない。

d）自助(Self−reliance)

IDT事業は、事業主体である村落の自助グループが再び貧困へと陥らないためのものであり、その事業活動は持続していくものでなければならない。

e）経済志向(Economic−oriented)

IDT事業はターゲットグループの生計向上につながるべきであり、経済的利益をもたらさなければならない。

f）実施可能性(Viability)

事業活動は、持続的かつ外部からの援助に頼らず推進できるようなものでなければならない。

IDT事業の実施

貧困村に指定された村落の住民は有志で自助グループ(Self−help Group:KSM)を結成する。自助グループのメンバーは30名程度で、村で最も貧しい層に属するものであることが望ましい。自助グループはIDT資金を使う事業の企画を村落開発委員会(LKMD)[注6]に提出し、委員会で協議が行なわれた後、村の行政の長である村長が郡の協議会へのその企画をあげて、認定されれば事業資金が提供される。自助グループは、自らの取り決めた条件に従って資金の返済を義務付けられており、返済された資金は次の自助グループの事業へと回転させることになっている。ただし、事業はどのようなものでも良いというわけではなく、交付金が適用される活動内容には次のような条件が決められている(BAPPENAS 1993)。

1）インフラ事業ではない

2）短期間で利益が出ること

注6　村落開発委員会(LKMD)に関しては次ページの囲みを参照のこと。また、村落行政の一組織として村落内の有識者を集めた諮問組織、LMDがある。一般的にLMDのメンバーはLKMDのメンバーを重なることが多い。

3）資金もしくは資源を基礎にした(Resource-based)活動であること

4）市場で付加価値のある生産品を産む活動であること

5）貧困層のさしせまったニーズを満たすものであり、より多くの貧困層を巻き込むものであること

6）生産的ですべての村民に提供できること

7）その土地（地域）の技能・専門性を基礎とすること

8）地域のポテンシャルを基礎とし、環境を配慮した活動であること

9）セクター別・地域プログラムの開発を補足すること

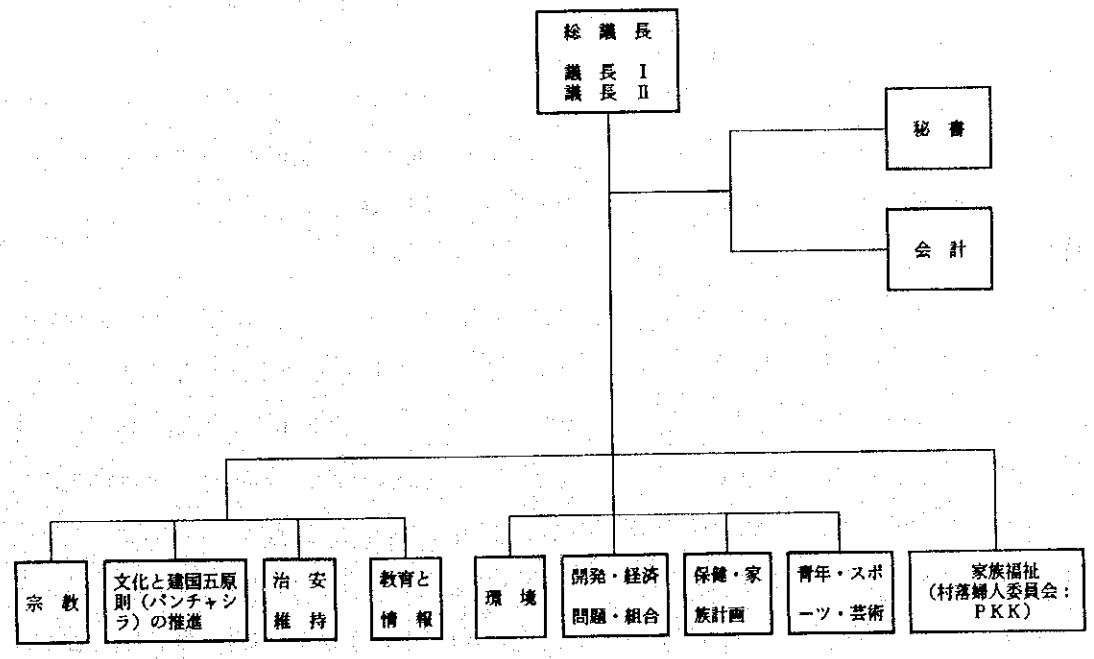
10）地域の社会・文化規範に反しないこと。

IDTプログラムは既にインドネシア各地で実施に移されているが、具体的な事業内容は、竹細工繊維製品などの主工芸品の製造、豆腐や菓子などの食品加工、家畜の飼育など、どの地域でもある程度似通ったものになっている。

村落開発委員会(LKMD)

インドネシアの村落(Desa)には村民から選ばれた村長と村落の代表者からなる村落開発委員会(LKMD)が存在する。村長と村落開発委員会の関係はいわば大統領と議会の関係にたとえられる。すなわち、村落開発委員会はその村の開発計画に関わる意思決定機関であり、村長は委員会によって作成された開発計画実施の責任者である。委員会のメンバーはだいたい60人程度で、10の分野別グループ(Working Group)に別れている。分野別グループ(Working Group)の構成員は委員会のメンバーの話合いで決まる。例えば、本調査団の団員が訪れた南スラウェシ州のパラカの村では、委員会のメンバーは3月に一カ月の間、朝8時から12時まで毎日集まり、村の開発活動に関する計画について協議を行い、年間の開発計画を作成する。委員会の運営・決定は村落の有力者同士の人間関係、力関係に大きく左右されるので、必ずしも村長などのフォーマルなリーダーだけでなく、インフォーマル・リーダーの意向が通ることも多い。パラカ村においても委員会が提出した計画案にはインフォーマル・リーダーの意向が強く反映されていた。

村落開発委員会(LKMD)組織図



IDT事業の管轄

IDT事業は大統領直轄の全国プログラムである。その実施機関は地方政府であり、IDT事業に参加する過程でおのおのの（セクター別・地域別）開発事業の調整・統合の推進が期待されている。開発に係わるこれら既存の組織は、IDTプログラムが効果的に実施されるよう、大学やNGOならびに住民組織などからの支援を受けることとなっている。ここではプログラムの管轄を行政レベルごとにまとめてみた。

a）全国(National)レベル

全国レベルでは、BAPPENASと内務省、大蔵省及び関係省庁の代表者からなるナショナル・チームによって調整が図られている。プログラムの計画時にはBAPPENASが調整を管轄していたが、実施段階においては内務省が調整役となっている。

b）地方自治体レベル

州(Provincial)政府はIDT実施には関係ない。また、県(District)／市レベルではブパティ（県知事)／市長が責任を負っている。

c）郡レベル

郡長(Camat)は、内務省の出先機関である村落開発総局(PMD)の支援を得て、郡内にある貧困村のIDT活動の調整、実施状況のモニタリング・報告書の作成などを行うこととなっている。これらの活動には、各省庁の普及員や住民組織のリーダー、NGOスタッフなどの「(村落）ファシリテーター」の支援を仰ぐことが出来る。さらに、郡長は郡内のIDTプログラム実施の進捗状況についてブパティ／市長に報告する義務を負っている。

d）村落レベル

村長は、村落開発委員会(LKMD)の支援の得て村落内の貧困層を明らかにし、ファシリテーターと協力しながら、自助グループの形成を促進する。自助グループからプロジェクト案が提案されれば、村長は村落開発委員会の場で承認の是非を検討する。

IDT事業の評価

IDTプログラムの有効性については、その計画段階からすでに各方面から多くの疑問が出されていたが、それらの危惧をあえて簡略すれば次のようにまとめることが出来よう。

まず、最初に問題にされるのは貧困対策のターゲットを貧困層に属する家庭ならびに個人にせず、「村」においたことである。言うまでもなく、村落の行政へのアクセスは村落内でも比較的裕福な層に属しているのが普通であり、村の行政を通じて行われる自助グループの形成や活動計画の策定がどの程度村落内の貧困層の「さしせまったニーズ」を反映することが出来るのか疑わしい。IDTを担当している内務省村落開発総局(PMD)の職員によると、多くのLKMDに村落内のだれが貧困者層に該当するかを判断する能力が欠けていること、また、貧困層が明らかになった場合でも、彼らのうち誰（どのグループ）に優先権があるの

かが決定できないことが多いとのことである(Siregar and Santoso : 1995 p.5)。

次に問題になるのは、回転資金の運用と返済に関する指導ならびに規制・規則の欠如である。資金の運用方法、返済に際する連帯責任・義務に関する明確な規則、返済不執行の場合の制裁処置などに関する徹底した指導及び活動の定期的なモニタリングなしには、資金の回収はあまり期待できない。事実、前述のPMD職員は、IDTプログラムの問題点のひとつとして多くの村人がIDT交付金を「寄付金」であると誤解していることにあると指摘している。その上、これらの活動の実質的な管轄を担当するPMDの村落レベルでの活動実績は、あまり芳しいものとはいえない。

さらに、中央統計局のデータを基に作成された貧困村選定基準の妥当性の問題が残る。既に指摘したように、IDTプログラムの計画責任を負っているBAPPENAS自体が選択基準が確実なものでないことを認めている。これらの指摘から、IDTプログラムの実施は、インドネシア政府にとってかなり「見切り発進」であったことが推測できる。

IDTプログラムの実施されて一年足らずの現時点（1995年1月）で、その実施について評価を下すのは早急であろう。しかしながら、個別の村の視察から、計画段階で指摘されたいくつかの危惧が的外れでなかったことが伺い知れる。例えば、IDTプログラムに関する以下の記述は、本調査団の山森団員、竹下団員が南スラウェシ州バル県の貧困村を視察した際に記録されたものである。

南スラウェシ州バル県アナバヌア村の踏査

青年海外協力隊のバル県地域総合開発支援プロジェクトの対象村のひとつであるアナバヌア村は、2年前に隣接するパラカ村から独立して出来た村である。アナバヌア村は貧困層の指定を受けており、IDTの資金を1994年8月から使用している。

村長によると、IDTの資金は村で最も貧しい96の家庭を5つのグループに分け、合計2000万ルピアが貸し付けられた。これらの資金は鶏や家畜の飼育やキオスクの経営に充てられている。村長にIDTの使用例を見学したいと頼んだところ、キオスク経営と鶏の飼育の現場に連れていってくれた。キオスクは集落の道沿い（舗装）にあり、中年の女性が経営していた。どのように資金を活用したのか訪ねたところ、キオスクが空っぽなので、IDTの資金で町に行き二回ほど商品を買い付けただけとのこと。いかにして返済するのかについては商品の一部を返済用に貯蓄しているとだけ返答があった。鶏を飼育している家庭では、確かに10匹ほどの鶏が飼われており、すでに何匹かの雛がかえっていた。返済はこれらの雛が大きくなれば可能であるとのことであった。アナバヌア村のLKMDがこれらの貧困家庭への貸付条件として提示しているのは3年間無利子、返済不執行に対しても罰則無しというものであり、おそらく、貸し付けを受けた村人・貸し付けをしたLKMD双方とも、返済義務についての意識はほとんどないと思われる。IDTの管轄機関であるPMDのオフィサーは貸付時に

銀行(BRI)の職員と一度、貸付後一度立ち寄っただけであり、PMDからのトレーニングもなされていなかった。

（山森団員の1994年12月21日のフィールド・ノートから）

### 3－4　農業省のP4Kプログラム(Income Generating Project for Marginal Farmers and Landless)[注7]

1979年から1986年にかけて、農業省はFAO/UNDPの援助を受けて東ジャワの11の州で小規模農民グループを対象に所得向上プロジェクトを実施した[注8]。プロジェクト終了時までに、3000の農民グループが組織化され、プログラムに参加した小規模農民の収入が40％増加したといわれる。また、この間に住居、保健、公衆衛生、家族計画の分野で改善があった。さらに特筆すべきはプログラム実施中の返済率が少なくとも6州で85％に上ったことである。現在の進行中のプロジェクトは第二フェーズにあたり、IFAD/UNDPにサポートされている。P4K(Income Generating Project for Marginal Farmers and Landless)と言う名で知られているこのプロジェクトは、7年間（1989年から1995年）にわたって小口のクレジット・サービス、及び農業適正技術普及員(Extension Worker)の農業指導を農民グループに供給することにより、3万の小規模農民グループ（150万人の農民）を組織することを具体的な目標にしている。

1993年5月に農業省がUNDPと共に行なったP4Kプログラムの第二フェーズの中間評価の結果を見る限り、第一フェーズ実施時よりも成果があがっていることが明らかである。1989年から1993年5月までに14,274の農民グループが形成され、そのうちおよそ60％(8,550グループ）が融資を受けている。P4Kプログラムの中間評価報告書[注9]によれば、支払いを延滞しているグループの数は全体の6％で、支払いの延滞率は融資額のわずか1.62％であるという驚異的な返済率を示している。P4Kプログラムは、グラミン銀行方式のグループ金融を行なっているが、受益者グループは5年後にはプログラムを卒業し、民間金融に移行していくという点で、一部ではグラミン銀行よりも制度的に一歩進んでいるとのコメントも聞かれる。

P4Kプログラムが農村地帯の貧困対策プログラムとして成功している理由として次のような点が指摘されている。

---

注7　P4Kはインドネシア語のPembinaan Penigkatan Pendapatan Petani Kecil(Income Generating Project for Marginal Farmers and Landless)の頭文字（4つのPとひとつのK）を取ったもの。

注8　農業省はP4K以外にも「PPBR（畜産)」「P2WK（果樹園)」「P4（漁業)」「周辺地の農業」など村落を対象とした様々な貧困対策関連事業を行っている。詳しくはローカル・コンサルタントのレポートを参照(Siregar and Santoso, 1995：p.p.6～7)。

注9　Ministry of Agriculture(Agency for Agricultural Education and Training)"Income Generating Project for Marginal Farments and Landless:Project Evaluation Report (1993 May).

1）プログラムによるターゲット・グループ（女性を含めた貧困層）の定義[注10]が明確で、その確認方法[注11]も家族単位で行なわれており、どの地域にも適応可能である。

2）P4Kは、農民グループに草の根レベルの参加促進には農民グループの組織化に直接携わるフィールド・ワーカー(Field Extension Worker：FEW)の役割を重要視しており、農業普及員を核としたフィールド・ワーカーの育成に力を注いでいる。

3）農民グループは比較的少人数（8名から16名）で、融資の際の返済条件（年22.15%）、返済責任が明確である。また、フィールド・ワーカーによる事業活動・返済状況などに関するフォローアップが充実しており、ターゲット・グループの把握がなされている。

4）収入向上は農業以外の活動によっても達成できることをプログラム立案者が認識している。

政府、援助機関の双方で、P4Kプログラムのが成功により、通常の銀行貸し付けサービスでクレジットを借りられない多くの貧困層が貸し付けを受けられることになったこと、また、貧困対策手法として「村」を実施単位とするIDTプログラムよりも有効であることが一般的に認識されており、今後インドネシアの政府プログラムになる可能性が示唆されている。事実、西ヌサ・テンガラ州では、州政府の予算によりP4Kプログラムが独自に実施されている。さらに、インドネシア政府の援助プロジェクト・リスト「BAPPENASブルー・ブック」にはP4Kプロジェクトの外領の6州（西スマトラ、南スマトラ、ランプン、西カリマンタン、南カリマンタン、南スラウェシ）への拡張が載せられている[注12]。

このようにBAPPENASはP4K拡大に関し既に政治的にコミットしているが、これに対しUNDP/IFAD側は、IDTプログラムと競合し、混乱を生じさせる可能性があることと財源の確保に不安があることを理由に挙げ、プログラム拡大に関し若干の懸念を示している。また、最近P4Kのオフィスを訪れた日本人調査員によれば、インドネシア側資金提供者であるBRIがグループ融資に難色を示しているらしく、プログラム拡大には国内の財源確保にも多少の不安があるとの情報を持ち帰っている。さらに、一回あたりの融資額が少額すぎて（250,000ルピア＝約125ドル）事業の拡大につながりにくいことなど、実施

---

注10　P4Kプログラムのターゲットになる農民の条件は：
1）年間の収入が米に換算して320キロに満たない農民もしくは漁民。
2）参加者は、小規模農民（土地なし、小作人など）もしくは小規模漁民であるが、農民個人ではなく家族を対象としている。

注11　ターゲット・グループ確認の目的でフィールド・ワーカーは、村落で次の項目に関する調査を行う。
1）個人のデータ
2）土地・家畜・農機具の所有
3）住宅・資産の所有
4）他の銀行家らの借り入れ
5）去年の家庭の所得
6）去年の家庭の支出

注12　本調査団が現地視察の一環として立ち寄った南スラウェシ州ジェネポント県のトペジャワ村では、P4Kの第一回ワークショップが行われていた（1994年12月10日）。

方法の問題も指摘されている。

直接的・間接的にＰ４Ｋ実施に関係している政府機関・援助機関は次のとおり。

＜援助機関＞

UNDP　Ｐ４Ｋは1979年UNDP/FAOによって始められたプロジェクト。現在、UNDPはモニタリング技術支援を担当。

IFAD　Ｐ４Ｋの資金提供を行っているのはIFAD。IFADの事務所はないが、IFAD/UNDPから農業省に２名コンサルタントを派遣し、技術支援を行っている。

GTZ　GTZは協同組合組織化プロジェクトを計画もしくは実施しており、Ｐ４Ｋとの連携が検討されている模様。

オランダ政府

Ｐ４Ｋの報告書によればフェーズ３においてオランダ大使館が資金（技術）提供する予定。

＜インドネシア側カウンターパート＞

農業省　Ｐ４Ｋのインドネシア側カウンターパート（特に現場レベルでの普及員のトレーニング）は農業省。ジャカルタの事務所にIFAD/UNDPから派遣されたコンサルタント（ローカル・外国人コンサルタント各一名）が在駐し、技術支援・モニタリングを行っている。

銀　行　融資を行っているのはインドネシアの国営銀行Bank Rakyat Indonesia(BRI)。店舗数最大で地方にも多くの支店を持ち、小規模農業・地方産業を中心に融資を行っている。

## 4．貧困対策実施における村落開発総局(PMD)の役割

### 4－1　村落開発総局(PMD)と農村の貧困対策

第六次国家開発五カ年計画によれば、政府の貧困対策事業には18の政府機関が携わっている。その中でも州・県・郡ならびに村落開発委員会(LKMD)、家族福祉運動(PKK)まで含めた地方政府の活動を統制する内務省は、政府の貧困対策事業実施の管轄責任を負っている。中でも貧困対策実施に関し重要な役目を果たしているのが、地域開発(Regional Development)の計画立案及び地域開発に関わるセクター別の各省との調整を担当する内務省地域開発総局(Directorate of Regional Development)と、村落開発に関わる政策の計画と実施、村人の村落開発への参加の支援及び促進、村落開発に関わるセクター別の各省との調整を行なっている内務省村落開発総局(Directorate of Rural Community Development : PMD[注1])である。

特に村落開発総局(PMD)は、農村開発における各村落の計画・実施機関である村落開発委員会(LKMD)と村落内の公式な婦人組織である家族福祉運動(PKK=村落婦人委員会)を管轄しているだけでなく、IDT事業の村落レベルでの指導・モニタリング・評価を担当している。インドネシア政府の貧困対策の要であるIDTプログラムの成功は、PMDの活動にかかっているといえよう。

家族福祉運動(PKK)

家族福祉運動(PKK)は、インドネシア政府のイニシャティブによって組織化された女性ボランティア・グループの全国ネットワーク。PKKは大統領夫人をネットワークの頂点に置き、以下、各行政レベルの長の夫人がその地域、地区の長を努める。村落レベルでは、村長の夫人がPKKの長となりワーキング・グループのひとつとして村落開発委員会に参加している。村落開発委員会同様、すべての村落で組織化されており、管轄省は内務省。

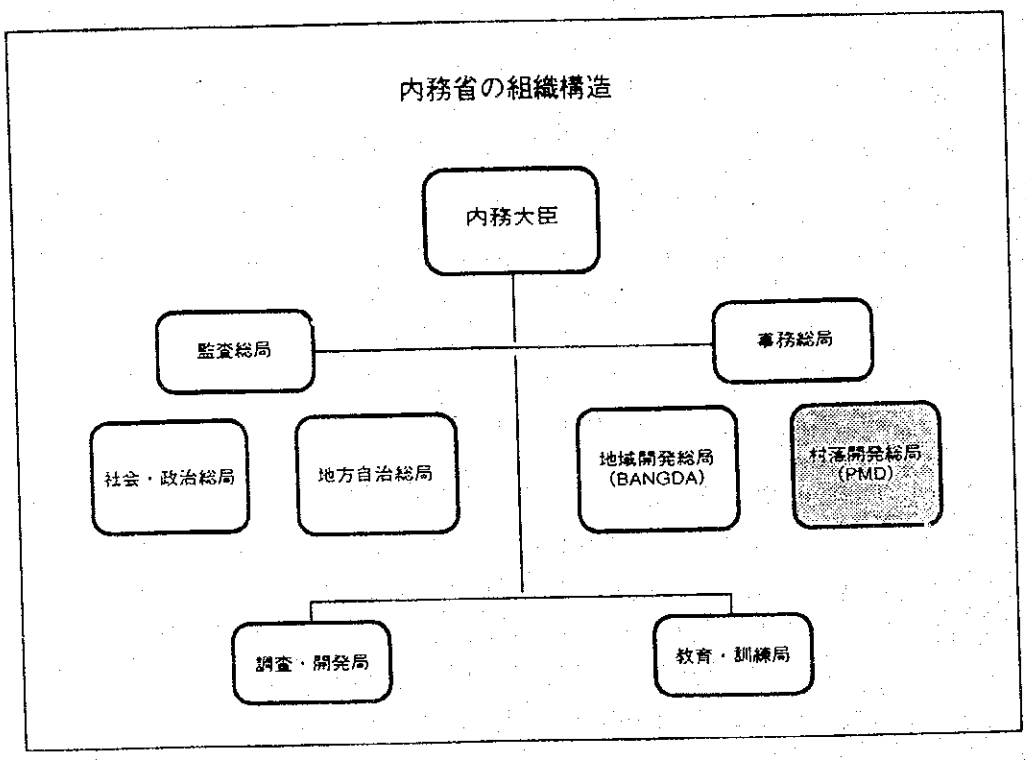
PKKプログラムの活動内容は

1）建国五原則の推進
2）相互扶助（ゴトン・ロヨン）
3）栄養
4）衣服
5）住居と家政
6）教育と手工芸
7）保健
8）組合の推進
9）環境の保全
10）家庭内の適切な計画

注1　PMDはインドネシア語の(Pembangunan Masayarakat Desa)の略である。

## 4－2　村落開発総局(PMD)の農村開発事業

独立当初からインドネシア政府は人口の比率の高い農村部の開発が国家計画の重要課題であることを明言しており、農村開発を支援するためにPMDの前身であるBANGDES(Diretorate General of Rural Developement)が総局のひとつとして内務省内に設立された。近年、農村開発には「村落(Community)」の活性化が不可欠との考えから、政府はBANGDESの名称をDirectorate of Rural Community Developmentに変更し、「村落」に対するアプローチのさらなる明確化を図った。ただし、内務省には地域開発を管轄する地域開発総局(Directorate General of Regional Development : BANGDA)が存在しており、外部の者にとってはその役割・機能の分担がわかりにくい。そこで、PMD自体の事業に言及する前に、簡単にPMDとBANGDAの違いに触れることとする。




PMDとBANGDA

1992年に執行された法規によれば、PMDの機能は村落開発の政策・指導・各種免許の提供・技術指導に分けられる。一方、法規で定められているBANGDAの機能は、地域開発に関する政策・指導・各種免許の提供・調整・実施メカニズムと管轄に分けられる。PMDとBANGDAの違いは地域レベルではより明確になる。各州のPMDはそれまでの内務省直轄の組織から州傘下の組織となった。このため、組織上はBAPPEDEと並列である。

BANGDAはオフィスを持っておらず、その役割を果たすのはその州・県の地域開発計画局(BAPPEDA)である。既に指摘したように、PMD、すなわち「村落開発総局」に名称を変更した背景には、政府が国家開発計画の中で貧困対策を中心課題に据えたことに呼応して、内務省における村落開発事業の重要性を以前にも増して強調し始めたことに起因する。また、村落開発に活動の焦点を絞ることで、過去、機能・役割分担がはっきりしなかったPMDの前身のBANGDESとBANGDAとの関係を明確化する目的があったと思われる。

PMDの活動事業

さて、PMDの主活動は次の活動を通じて農村・村落開発を推進することである。

・村落開発の推進　　・村落の自助努力の指導

・村落経済活動の指導　　・村落内の居住地と天然資源利用の指導

・適性技術の指導

PMDの具体的な事業は次のとおり[注2]。

a）村落開発支援

b）村落による自助努力の向上

1）LKMDの訓練

2）LKMD、PKKの指導者達の（能力）強化

3）村落開発幹部候補生(Village Development Cadre : KPD)の訓練[注3]

4）総合村落開発指導員の訓練

c）総合村落開発ユニット(UKDP)の強化[注4]

1）郡長と郡オフィサーの管理・計画に関する訓練

2）郡レベルの総合開発計画についてのワークショップ開催

d）総合開発プログラム(IADP=PKT)の管轄

e）村落経済開発

1）村落の企業家(UED)に対する生産・経営管理に関する職業訓練

2）村落の企業家(UED)グループへの活動資金の提供

3）小規模産業・村落信用組織・協同組合の推進

4）女性に対する生計向上

f）総合村落環境・居住改善

g）IDTプログラムの指導・モニタリング・評価

h）その他のプログラム(村落開発モニタリング・評価手法の向上、セクター間の調整など)

---

注2　Directorate General of Rural Community Development "Rural Development in Indonesia (1994)".

注3　KPDに関しては次ページの囲みを参照のこと。

注4　UDKPとは郡レベルの総合村落開発ユニットのこと。郡長を支援しつつ郡内の村落開発を促進する目的を持つ行政機能である（「インドネシア農村貧困企画調査　報告書（1994)」13ページ。

i ) 援助機関とのプログラム(UNICEF、GTZ、UNDP、AIDAB、CIRDAPなど)

村落開発幹部候補生 (Village Development Cadre : KPD)

村落開発幹部候補生(KPD)とは、村落の自助努力を促進するために、村落開発委員会(LKMD)の行う村落開発計画の立案・実施・モニタリングを支援するボランティアのことである。KPDは村落のリーダーとなり得る村落出身者であり、村落内で活動する各セクターの普及員の活動を調整する。KPDの直接的な管轄は郡長(Camat)になるが、訓練・指導は村落開発総局(PMD)が担当するため、PMDはKPDを実質的な「普及員」として扱っているようである。KPD選択のプロセスは:

1 ) 村長はLKMDの推薦によりKPDを選ぶ。KPDの候補は青年会・女性グループ・宗教グループ・村落リーダーなどから選ばれる。
2 ) 候補者はKPDになる意思、また、村に留まる意思が確認される。
3 ) KPDの候補になる資格は高校を卒業していること、建国5原則及びインドネシア憲法に忠実であること、である。

### 4 − 3　村落開発総局(PMD)による研修事業

上記に示されているように、PMDの具体的活動内容は村落開発に係わる組織(LKMDやPKK)や村落リーダーに対する指導や訓練が中心である。そこで、PMDは、職員に対し村落開発の指導・訓練に関する研修(トレーナーズ・トレーニング)に力を入れている。PMD職員向けのトレーニング・センターには東インドネシアの13州をカバーするマラン市のセンターと西インドネシアの14州をカバーするジョグジャカルタ市のセンターがあるが、実質的にはマランのセンターが全国センターとして機能している[注5]。事実、地方で職員や村落リーダーなどを訓練する際に使用されている教材・カリキュラムの多くはマランのセンターで開発されたものである。ここでは、PMDの研修事業の概要を知るためにマラン研修センターの活動を手短かに紹介することとする。

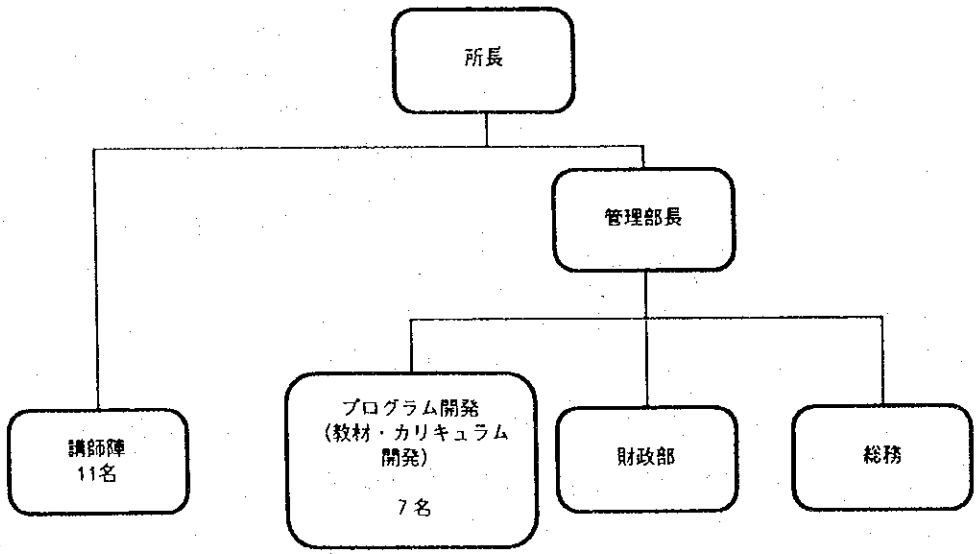
マランPMDトレーニング・センター

46人の専属スタッフを持つPMDトレーニング・センターは、PMDの持つ最大のナショナル・センターであり、PMDの新入職員の研修はここで行われる。研修施設は広く、よく管理されており、宿泊施設 (60人収用可能)・オーディオ・ビジュアル機材 (OHP、ビデ

注5　PMD本省のスタッフによれば、PMDは州レベルにおいても研修機能を充実していきたい意向を持っているが、財源に余裕がないためにすべての州オフィスに研修施設があるわけではない、比較的充実した研修機能を持つ州のPMDオフィスとしては、メダン (北スマトラ) とウジュンパンダン (南スラウェシ) のPMD事務所がある。ウジュンパンダンの研修施設については後述。

オ、映写機）なども揃っている。現在、増設工事中であり、工事が終了すれば、宿泊施設や教室が増えることになる。また、センターにはプログラム開発部があり、PMD職員訓練のためのカリキュラム・研修教材を開発している。

PMDマラン・トレーニング・センター組織図




なお、マランPMDトレーニング・センターの概要は次のとおり。

1．スタッフ

センターの正職員は46人で、インストラクターは15人。インストラクターは大学出身者で、PMDにより、トレーナーズ・トレーニングの研修を受けている。

2．予　算

マランPMDトレーニング・センターの予算は全て中央政府から来ている。研修（平均30人×3週間～1カ月）を実施する回数は、中央からのその時の予算配分により決まるが、最低年に5回は開催する。また、その内2回は新入職員研修である。一回あたりの研修費用（旅費・宿泊費・食費など）は2700万ルピア（約135万円）、すべてトレーニング・センター持ちである。

3．研修内容

現時点では、マランPMD研修センターには7つの通常コースがあり、短期のものは2～3週間、長期のものでも2カ月以内である。また、PMD新入職員の研修に力を入れている。

＜新入職員研修＞

全てのPMD職員はここの研修センターで一カ月半に渡る新入員研修を受ける。研修員は、センターで講義を受けたあと、農村の実情を知るためにマラン周辺の村で２～３週間のフィールド・トレーニングを受ける。研修員は10人程度のグループに別れ、インストラクターの指導に下で講義で受けた内容を現場で適応する訓練を受ける。研修を受けた後、新入職員は、中央・地方へと配属された場所に赴任する。

＜ワークショップ＞

PMDの職員の活動に必要と思われるテーマに関し、随時ワークショップが持たれる。たとえば、最近では次のようなワークショップが行われた。

「LKMDやPKKなどの組織化について」

「モニタリングと評価の手法」

「トレーナーズ・トレーニング」

＜普及員への研修＞

このセンターのプログラム部門で開発されたカリキュラムを試験するために、一部の村落普及員を集め、実験的に研修を実施することがある。

＜その他の研修＞

研修施設が使用されていないときは他の省庁の研修に貸す。その際、政府の研修センターなので電気代などの最低限の経費しか取らない。

4．施　設

現在、センターには施設は以下の施設が設置されている。

| | |
|---|---|
| ・研修員宿泊部屋（二人部屋） | 48 |
| ・トイレ | 39 |
| ・教室 | 3 |
| ・大食堂 | 1 |
| ・応接室 | 1 |
| ・オーディオ・システム | 1 |

5．実験農村について

マランPMDは教材の有効性を実験するための実験村(Labaratory Site)をマラン近郊（30km）に持っている。また、各州のPMDも実験村をそれぞれ持っていることが判明した。例えば、ウジュンパンダンにあるPMD南スラウェシ地方事務所は、マロス地域（北部）に実験村を持っている。

6．他の援助機関との協力

過去、教材開発の分野でUNICEFと協力した。また、LKMD・村落リーダー・KPD

に対する研修に関し、ドイツの援助機関GTZと協力した経験がある。

カリキュラム・教材開発

マランのPMDトレーニング・センターには教材開発部門(Program Development)があり、7名のスタッフが配属されている。カリキュラム開発のプロセスはおおよそ次のような段階を経て行われる。

1．村落の問題の査定(Assessment)を行う。

2．データを分析する。

3．教材・カリキュラムの原案を作る。

4．PMD職員を対象に実験的に研修を行う。

5．ジャカルタ本部（総局長）の承認を得る。

6．村（特定のサブ・ディストリクトから3村）で実験を行う。

7．実験が成功と見なされれば、他地方に展開される。

内容にもよるが、開発が始められてから総局長の承認を得るまでおよそ6カ月。村での実験を行って他地方に展開されるまでおよそ一年かかるのが普通である。実験がうまくいかず中止した例もある。

本調査団の竹下・山森両団員は、1994年12月15日にマランPMDトレーニング・センターを視察した際に、教材開発部門によって作成された研修用カリキュラムを何冊か入手している。これらのカリキュラムの要約・簡単な分析が現地コンサルタントの報告書に記載されている(Siregar and Santoso : 1995)[注6]ので、ここでその内容をかいつまんで紹介することにする。

カリキュラムA "Orientasi Pemantapan Akselerasi Pembangunan Desa"

このカリキュラムはどちらかというと序論的なものであり、村落開発に関する政策・組織や制度の機能などについて述べている。

カリキュラムB "Orientasi Pemantapan Akselerasi Pembangunan Desa"

このカリキュラムは農村経済や開発における村落の特徴についてまとめられている。具体的には、村落開発における住民の参加・貧困対策・農村経済開発などに焦点があてられているが、全体的に理論的であり受講者の教育レベルがそれほど高くない場合、現実への適応には適していないようにみうけられる。

カリキュラムC "Orientasi Pemantapan Akselerasi Pembangunan Desa"

このカリキュラムは既存の資源を活用するための適性技術の適用について述べられている。具体的には、社会と適性技術・天然資源、ソフトウェア、村落住居・将来の計画

注6　Siregar,and Santoso,K"Preliminaty Study for JICA Poverty Alleviation in South Sulawesi (1995)" 教材の分析に関してはAppendix3の6ページ参照のこと。

と組織化、などが含まれている。

現地コンサルタントの分析によれば、これらのカリキュラムは理論重視であり、現実の問題、特に農村経済・貧困対策や適性技術の適用に関しては、十分ではない。カリキュラムに記載されている理論を研修者が実践に移すためには講師の高い能力が求められる。

### 4－4　村落開発総局(PMD)の活動の問題点

本調査団訪問の際にPMDの準備した資料[注7]には、村落開発を推進していく際の障害の原因として、次のような点が問題点が挙げられている。

1）ジャワ島やバリ島の孤立した貧困村の中には過疎化が進んでいるものがあり、村落の行政が機能していない。

2）ジャワ島やバリ島の人口の多い村々は比較的裕福だが、人口増加・農地の現象などにより環境が悪化している。

3）海岸地帯・山岳地帯・都市近郊にある村の中には、いまだに環境・生活面で整備されていないものが多い。

4）貧困村の数は毎年減少しているものの、1990年の時点で20,633の貧困村が全国に存在している。

5）その他、村落開発を疎外する要因として、住民参加を促進する組織の不足、農業生産へのアクセスの不足、村落内のエリート村落行政の独占、資源・土地・権力の不公正な分配などが挙げられる。

一方、PMDの活動について触れた外部組織による報告書ならびに援助機関の関係者の意見には、PMDの村落活動の問題点はむしろ村落レベルのPMDの役割・方向性の不明瞭さにあると指摘するものが多い。

たとえば、1993年8月から12月にかけて農村貧困対策企画調査を行った山田企画調査員はPMDの弱点について次のように述べている。

「・・内務省村落開発総局は、村落開発のアプローチとして、コミュニティーの主導性や自助能力といった村落の『自助努力』を強調している。村落における開発計画の立案では、村落開発委員会(LKMD)及び村落委員会(LMD)が中心的な役割を果たすことになっている。しかし、村人達にはそれらの組織の本来の活動役割に対する認識不足や、村落での計画立案における責任の欠如が存在するとの指摘もある。そして内務省村落開発総局では、計画立案のために村人たち自身がニーズを明確化する手法に精通せず、効果的なボトム・アップの計画立案が行われているとはいい難い。」

---

注7　Direcotorate General of Rural Community Development "Rural Development in Indonesia (1994)".

本調査でインタビューを行った南スラウェシで活動するユニセフ・ウジュンパンダン支部のオフィサー、スタマ氏も山田企画調査員の見解を裏づける発言をしている。

「PMDの弱点は、まず予算が少ないこと、そして人数は揃えているがスタッフの質が他の省庁に比べて低いことである。これらの問題に加え、PMDの役割が明確化されていないので組織としての方向性を打ち出せないでいる。また、村落開発に必要な具体的な知識に欠けているのも問題である。・・・PMDは以上のような組織的弱点を持っているために、郡・村落レベルの影響力に乏しく、他の省庁に比べ具体的実施能力に劣る。」

以上の指摘から明らかなように、PMDの活動の問題は村落の後進性自体に起因するというよりも、PMD自体の村落開発に対する方向性の欠如とともに、県・郡レベルのPMD職員（行政）と村落組織（住民リーダー）のつながりの弱さにあると推測することができよう。おそらく、地域で活動するPMD職員が今最も必要とするものは、村落開発に関する明確な指針や技術的指導とともに、いかにして行政と住民のリーダーが一体となって村落開発を展開していくかに関するコンセプトの理解と経験の蓄積であろう。従って、PMDの村落開発の活動強化のためには、行政と住民リーダーが一体となった村落開発手法の修得に主眼を置くことが重要である。具体的には、村落開発活動を通じて行政側、住民側双方で「人造り」が達成されることを目指した実践的な手法研究・研修プログラム及びカリキュラム及びカリキュラム作りが求められよう。

## 5．インドネシアの貧困対策に対する日本の具体的支援

### 5－1　国際協力事業団の対応

「インドネシア共和国　低所得者対策調査（第一次）」がJICA社会開発協力部から1993年1月から2月にかけて派遣されて以来、「農村貧困対策企画調査員（企画部）」の派遣（1993年8月～12月）、本基礎調査団（第二次基礎調査団）の派遣と、当事業団はインドネシアでの貧困対策プロジェクト実施について積極的に取り組んできた。また、時を同じくして、青年協力隊事務局もシニア協力隊員の緊急派遣などを通じて、南スラウェシ州での貧困対策支援を目的とした協力隊グループ派遣プロジェクト実施の可能性を探ってきた。さらに、JICA現地事務所は在インドネシア日本大使館の管轄の下、インドネシア政府の貧困対策支援の要望に応えるべく、日本による貧困対策支援プロジェクトの形成に関し、BAPPENASを始め内閣官房庁(SEKKAB)や内務省など貧困対策管轄省庁と協議を重ねてきた。その結果、インドネシア政府の援助プロジェクト・リスト「BAPPENASブルー・ブック(1994年)」に「東部インドネシア開発　政策・実施支援（仮訳）：Policy and Implementation Support for the Development of East Indonesia」が案件名として記載されることとなった[注1]。ここでは、上記の案件の具体的支援内容についてまとめることとする[注2]。

---

注1　「ブルーブック」に記載されている案件の内容は次ページの英文参照のこと。

注2　JICAインドネシア現地事務所は、貧困対策支援事業に関して「村落開発にかかる人材開発」「農業収入の向上」「地域保健、医療の充実」「初中等教育の強化」の4つの明確な政策目標を掲げ、包括的なアプローチをとっていく計画を持ってくる（初中等教育などは校舎建設などを通じて既に一部実施中）。本案件だけがインドネシアでの当事業団の貧困対策事業ではないが、ここでは、IDTプログラムなどインドネシア政府の推進する貧困対策事業に直接的に支援する事業として焦点を当てることにする。

## POLICY AND IMPLEMENTATION SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF THE EASTERN PART OF INDONESIA

Theme(s) : Poverty Alleviation, Agriculture and Rural Development, Human Resources Development, Infrastructure, Environmental Conservation and Protection

### Background and Justification

Responding to the appeal of the Government of the Indonesia to mitigate the imbalance in the national development and emphasize of the significance of development of the Eastern Part of Indonesia which has been rather backward,JICA initiated the project formation surveys for the region with BAPPENAS in 1991. Based on the first year survey of 1991/92 in which they learned the situation of Eastern Part of Indonesia, they took the second phase in 1992/93 for more detailed survey entitled "Project formation Survey in Sulawesi Island" and formed seven projects. Two of them are "Development Center for Eastern Part of Indonesia" and "Poverty Alleviation for Selected Rural Areas in South Sulawesi Province". They are combined in this Project and represented as the policy component and implementation component respectively. The two components are assumed to be tips or top and bottom position in the development. In the development of such the backward area as Eastern Part of Indonesia, the intentional bottom-up approach in the implementation stage is indispensable to motivate the people there in these in spontaneous and autonomous spirit. The approach shall be encountered by relevant policies on the national as well as local levels to support the spirit. Such kind of interaction between policy and implementation in intensive feedback system is thought to be effective specifically for the Eastern part of Indonesia development.

### Objectives

The basic purpose of this project is to support the Government of Indonesia's regional development scheme for Eastern Part of Indonesia region through intensive direct technical assistance to BAPPENAS focusing on enhancing their ability to

competently carry out policy analysis and formulation and effectively monitor and evaluate programs and projects implementation, and to BAPPEDA and other local government institutions geared toward improving their capability to effectively prepare and manage development projects as well as formulate and coordinate integrated development programs and mobilize financial support.

Activities

Being derived from the two main components of policy and implementation, the following activities will be carried out, such as regional studies, information system, area and village development, training and the integration of such activities into the Center of Eastern Part of Indonesia Development. The regional studies will review existing survey/studies and add some basic surveys/studies to update the existing contents and to supplement missing part among them. The activities provide basic materials for policy analysis. The information system establishes a dialogue among the central and local governments to manage the policy and implementation. Geographic information system could be applied to overlay various kinds of data and information as well. Village development is for alleviation of rural poverty with villagers having spontaneous and autonomous intentions for the purpose, introducing technical and financial supports. The training will be provided to improve the capability of local officials and the participants in the village development as well. The Center integrates some of the above activities in the sites of the development and opens for the use of those concerned with this activities.

## 5－2　「東部インドネシア開発　政策・実施支援（仮訳）」について

「東部インドネシア開発　政策・実施支援」には明確に記載されていないが、案件には3つの協力レベル（中央・地方・村落）の異なるプロジェクト案件がコンポーネントとして含まれている。その考え方の基礎には、東部インドネシアの中心である南スラウェシを舞台に中央・地方・村落の各レベルで集中的に資源を投入することでインドネシア政府の貧困対策事業を総合的に支援すると同時に、その援助効果を高めていこうとする意図がある。なお、各々のプロジェクト案件実施に関しては個別に要請が挙げられることになっており、今後は各プロジェクト間の特徴・相違を明確にするとともに、相互の連携・協力をいかに図っていくかが課題になってこよう。

東部インドネシア開発　政策形成支援

(Policy Formulation Support for teh Development of East Indonesia)

「東部インドネシア開発　政策形成支援」は中央レベル、すなわちBAPPENASをカウンターパートとしている。このプロジェクト案の協力形態は、数人の派遣専門家からなるミニ・プロジェクト方式技術協力が想定されており、東部インドネシアの開発に関し、政策形成・調査・情報管理システムの分野での協力を行っていく予定である。

バル県地域総合開発計画支援プロジェクト

(Implementation Support for Integrated Area Development Project In Barru District)

1995年1月から実施されている「バル県地域総合開発計画支援プロジェクト」は、南スラウェシ州バル県の6村[注3]（うち2村を優先村とする）を対象としている。このプロジェクトは、内務省の地域開発局をカウンターパートとして5年間にわたり総合的な村落開発にあたり、対象村に住む農民の生計向上を目指すものである。日本からは村落開発普及員や農業・畜産・潅漑・マーケティングなどの専門性を持った海外青年協力隊員[注4]からなるチームが派遣される。具体的には次のような活動が計画されている。

1）簡易潅漑設備を設置とその運営・管理

2）栽培技術の向上とその拡張

3）マーケティング管理とマーケティングのためのインフラの向上

4）集約的な酪農の導入

5）村落状況（農産品・水供給・保健・植林など）に関する調査

また、プロジェクト実施の原則には、バル県の総合開発計画を支援する活動であること、村落住民の参加を促進し既存の住民組織の活動を活性化すること、活動実施までに一年にわ

---

注3　対象村6村のうち、優先村はAnabaua、Palakkaの2村、その他プロジェクトの対象として考慮されているのはTompo,Galung,Libureng,harapanの4村。

注4　インドネシア政府は"Volunteer"という言葉は好まないため、青年海外協力隊員は"Junior Expert"と呼ばれている。

たる村落調査を行なうことなどが盛り込まれており、計画段階から村落密着型のプロジェクトを作り上げようとする意図がみうけられる。

スラウェシ農村村落開発・貧困対策支援（仮訳）

(Sulawesi Rural Community Development Support to Poverty Alleviation)

現在、「東部インドネシア開発　政策・実施支援」実施の核となるべきプロジェクト方式技術協力プロジェクトの計画が進められている。このプロジェクト案は、村落開発において現場レベルで指導的役割を果たすべき村落開発局(PMD)の計画・実施能力の向上を目指すものであり、具体的には、南スラウェシ州ウジュンパンダン市にあるPMD研修センターを拠点として、地方行政官、村落リーダーを対象とした、人造りをベースにした貧困緩和のための技術協力（研修・研究・組織強化）を実施するものである。また、南スラウェシ州の貧困村の中からモデル村を選定し、サテライト・プロジェクトとして村落レベルの住民参加型社会開発モデルの研究・開発を進めていく予定である。なお、モデル村においては、スラウェシの村民と日本の農村（鹿児島）との交流や住民・行政・民間が一体となった技術移転活動を展開することで貧困地域活性化の手法を実施・研究し、インドネシアにおける新しいボトムアップ型の農民主体の農村開発・人造りモデルを提示することが検討されている。

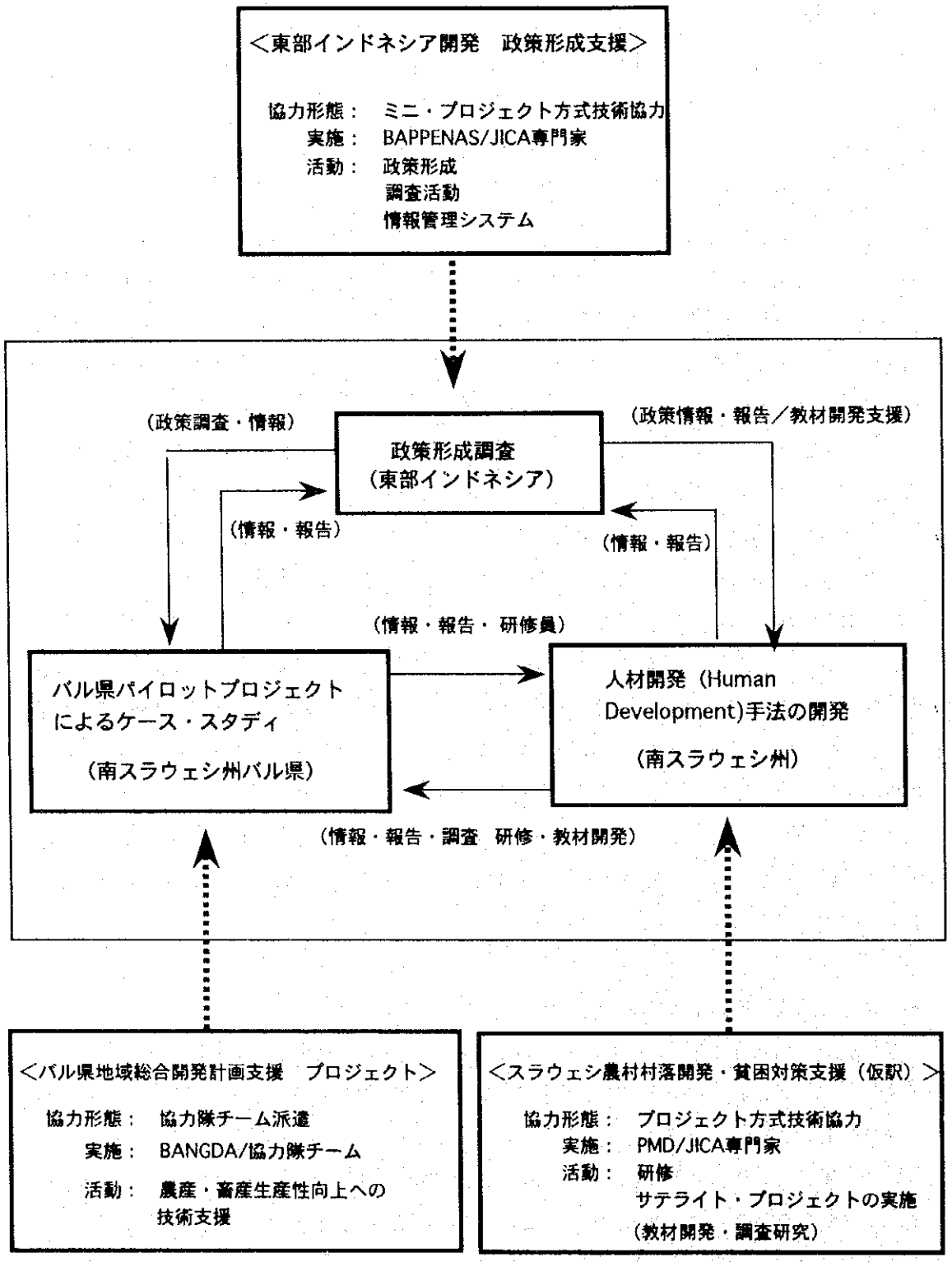
本プロジェクト案の実施に関しては、JICAインドネシア現地事務所の調整の下、既に内務省・BAPPENAS、SEKKABなどの中央省庁のみならず、南スラウェシ州のPMDウジュンパンダンとの協議が行なわれている[注5]。一方、国内においても本プロジェクトの実施事業部となるJICA社会開発協力部が中心となり、国内支援体制の整備・確立が進められている。本調査団のインドネシア滞在中にも、調査団員とインドネシア政府の関連省庁との間に協議が持たれ、本プロジェクト実施に関する基本概念・手法・目標など、プロジェクト実現に向けての基本的認識の合意に多くの時間が割かれた。なお、本調査団がインドネシア政府との協議ならびに現地調査の結果などをまとめ、プロジェクト概要の試案として作成したものが本報告書の第７章に記載されている。

### ５－３　海外経済協力基金(OECF)の対応

第六次国家開発五カ年計画の貧困対策事業に対応すべく、海外経済協力基金(OECF)は、イ国が実施している貧困対策事業をインフラ整備の面からサポートする目的で「農村地帯インフラストラクチャー整備プロジェクト」に総額およそ２億ドルの融資を決めた。1995年～96年度に渡るこの円借款事業は、アクセス道路・橋・（飲料）水供給など村落周辺の小規模インフラ整備を図るものである。ジャワ島・バリ島を除く全国のIDTプログラムを実施している貧困村のうち3,874村が対象となる予定である。

注５　1994年12月、本プロジェクト案の概要及び具体的活動計画案の子細を詰めるために、長期専門家が内務省PMDの本部に赴任した。

東部インドネシア開発　政策・実施支援における3プロジェクトの関係
（JICAインドネシア事務所作成）



## 6．南スラウェシ州における貧困対策と村落開発総局

### 6－1　南スラウェシ州の概要と東部インドネシア開発における重要性

南スラウェシ州はインドネシアで5番目に大きい島、スラウェシ島の南西部にあり、ほぼ赤道直下に位置している。その人口は、1993年現在で7,348,406人で、インドネシアの総人口の3.9％を占める。この州には、東部インドネシアの交通・経済の要であるウジュンパンダン市があるのに加え、行政的にも東部インドネシアで一番古く、スラウェシ島だけでなく、マルク諸島・イリアンジャヤ・東ティモール・東西ヌサテンガラを含む全東部インドネシアの中心であった。このような理由でインドネシア政府も南スラウェシ州を東部インドネシア開発の中心と位置付けている。また、この州は東部地域の米の主生産地でもある。ただし、東部インドネシアとして発展してきた南スラウェシ州も、開発が急激に進む西部インドネシアと比較すればその後進性は明らかであり、未だに多くの貧困村・貧困層を抱えている。

南スラウェシ州の人口の約74％は農村地帯に住んでおり、総労働人口はおよそ200万人、失業率はおよそ4％である。この地域の労働人口の特徴として挙げられるのが、州外及び国外（マレーシア）への出稼ぎによる農村部の労働力の流出である。以前からこの地域に住むブギス族とマカサール族[注1]は、より良い暮らしを求めて移民しており、現在、カリマンタン沿岸に住む多くの人々はこの地域のからの移民であるといわれている。この州の地域開発局(BAPPEDA)の局長によると、おそらく州外に住む南スラウェシ州出身者の数は、州内の総人口とほぼ同数であると考えられており、この州の人口増加率が1.43％（1980年－1990年）とそれほど高くないのも、出生率の低下に労働人口の流出が関係しているのではないかとも推測されている(Siregar and Santoso 1995：8)[注2]。さらに、この州は雨期と乾期がはっきりと別れており、特にジェネポント州などの南部では12月から3月までしか雨が降らないので、住民の中には乾期の農作をあきらめ、ウジュンパンダンにベチャ（人力車）の運転手などとして出稼ぎに出るものも多い。このような理由で、州内でも降雨量が多い北部地方と乾燥地帯の南部地方の間に地域的貧富の格差が生じている。ただし、北部にも山岳地帯や沿岸部など孤立した地域に貧困村・貧困層が多く存在する。

---

注1　南スラウェシ州には、その他トラジャ族、マンダラ族が住む。
注2　この期間の都市の人口増加率は4.56％であるのに比べ、農村の人口増加率は僅かに0.61％である。州内でも農村から都市への人口流入が急激に進んでいることがわかる。

南スラウェシ州に関する基礎データ

| | |
|---|---|
| 人口 | 7,348,406人 |
| 面積 | 72, 781㎢ |
| 県の数 | 21 |
| 市の数 | 3 |
| 郡の数 | 185 |
| 村の数 | 2,596 |
| 一人あたりの地方総生産 | rp.607,587<br>全国平均 rp.890,821 |
| 識字率 | 81.38%<br>全国平均 84.00% |
| 新生児死亡率（千人当たり） | 56.45<br>全国平均 58.14 |
| 貧困村の数 | 613 |
| 貧困人口 | 659,512人 |

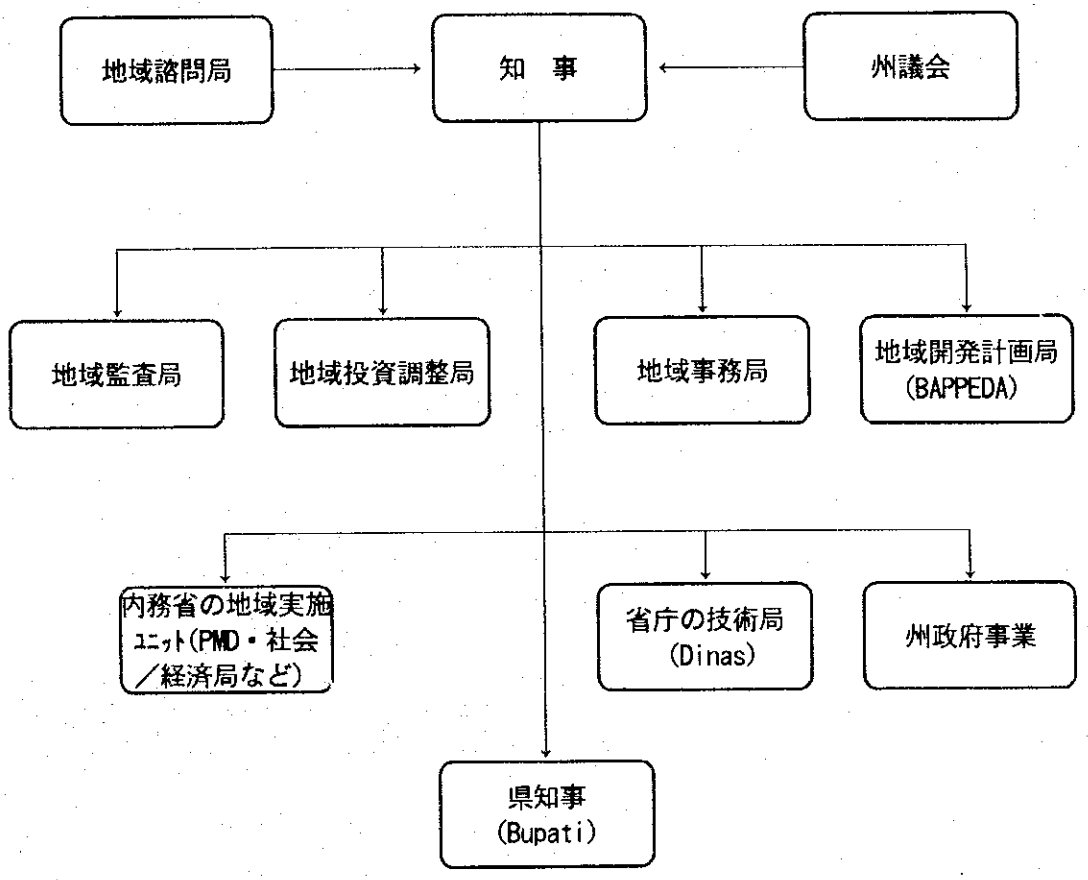
出所：中央統計局1994／第六次国家開発五カ年計画

### 6－2 南スラウェシ州の行政機構

南スラウェシ州は21の県、3の市、185の郡、2,596の村からなりたっている。州の行政の長は州知事(Governor)であり、県知事はBupati、郡長はCamat（チャマット）という呼称で呼ばれている。インドネシアの地域行政機構は州を頂点として県・郡・村とピラミッド型になっているが、各州及び各行政レベルとも同様の構造を持っているので、南スラウェシ州の行政機構を理解するためにここでは州レベルを例にとり、その行政機構を簡単に説明する。

州の行政の長である州知事は、意思決定機関である州議会の決定事項を実施する立場にある。知事は、地域事務局(Regional Secretariat)、地域開発計画局(BPEEDA)、州投資調整局(Provincial Investment Coordination Board)、地域監査局(Regional Inspectorate Genreral)の4つの行政組織によってサポートされている。また、これらの行政組織の下に、具体的事業を担当する実施機関が存在する。これらの実施機関は3種類に分類することが出来る。ひとつは州の事業部、ふたつめは水道・道路・保健・教育・農業・漁業・畜産・宗教など各セクターを担当する中央省庁の出先機関(Kanwil)、そして最後に州政府村落開発総局(PMD)や社会／政治局である。

州 政 府 行 政 機 構




上記のダイアグラムでは州の行政機構は比較的単純に見受けられるが、業務実施に関する実際の命令系統は極めて複雑である。例えば、州政府は自らの事業部の中に4種類の農業普及サービスを持っている。その一方で、農業省は各州にその地域オフィス(Kanwil)を持っており、州内のすべて(州事業部の農業普及サービスを含む)の農業事業を調整し、中央の農業省に報告する役割を持っている。ただし、農業省の出先機関も州行政の中ではBAPPEDAの調整の下、知事の管轄の下におかれている。すなわち、農業に関していえば、ひとつの州内にBAPPEDAと中央省庁の地方事務所という調整組織が二つ存在することになる。事実上の調整は各州と中央省庁との力関係により決定されると推測されるが、一般的には南スラウェシ州のように、州の開発予算配分計画を担当するBAPPEDAが調整機関として機能している考えられる。

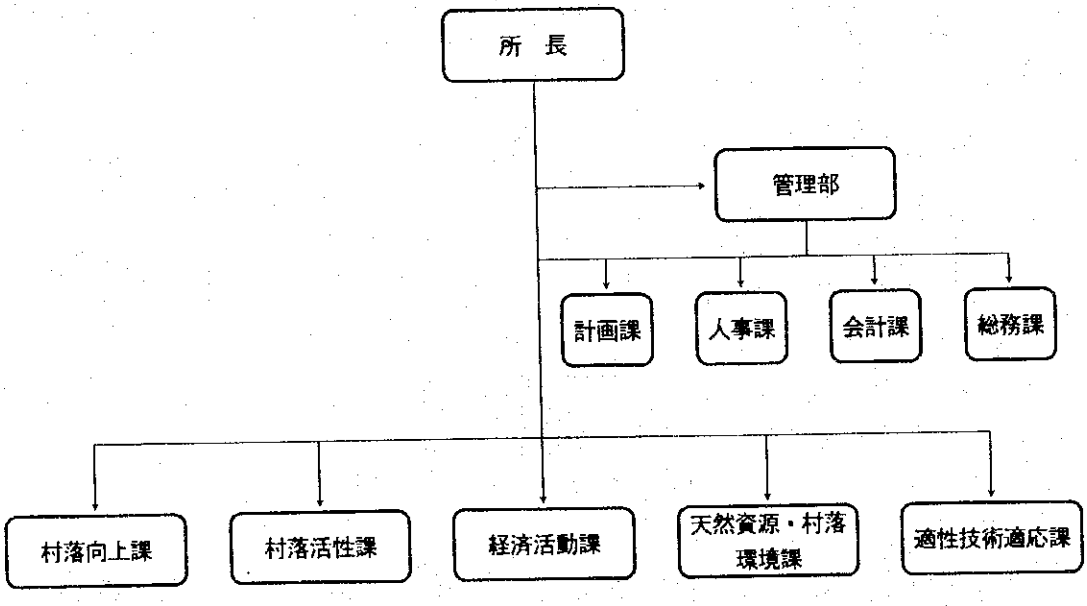
### 6－3　PMDウジュンパンダン

JICAのプロジェクト方式技術協力「スラウェシ地方活性化支援プロジェクト」のカウンターパートの有力候補になっている南スラウェシ州ウジュンパンダン内務省村落開発総局オ

フィス（以下、PMDウジュンパンダンと呼ぶ）は南スラウェシ州の村落開発を担当している。このオフィスの職員の数は89人、そのうち23人が講師（うち11人が常勤）である。60名程度を収容できる研修施設を所有しているのでTR上はスラウェシの他の州のPMD職員の研修も行うことになっているが、施設の収容能力と予算不足のため現在は他の州の研修は行っていない。

PMDウジュンパンダンの概要

PMDウジュンパンダン組織図




1．スタッフ

職員の数は89人、そのうち23人が講師（うち11人が常勤）である。

2．予算

1994年度の総予算は76300万ルピア。そのうちおよそ40％が研修に使用される。なお、研修プログラム一回あたり参加者の数は30人程度、費用は約500万ルピアで、この中から参加者の交通費・宿泊費・食費などが賄われる。研修の予算は中央政府（94年度は75％を占めた）からのものと地方政府（一部は大統領交付金から）からのものに分けられるが予算は十分ではなく、予定通り全ての研修を行うことは難しい。

3．研修内容

研修内容は次のとおり：

1）村落開発候補生(KPD)の訓練

2）LKMDの訓練

3）村長の訓練

4）郡のセクター組織の訓練

5）村落協同組合員の訓練

6）郡レベルのPMD職員の研修

7）村落経済活動の研修

4．研修教材・カリキュラム

教材・カリキュラムは中央で作成されたものを使用している。

5．施設

現在、センターには施設は以下の施設が設置されている。

| | |
|---|---|
| ・研修員宿泊部屋 | 60名程度収用可能 |
| ・研修ホール | 60名程度収用可能 |
| ・教室 | 5 |
| ・食堂 | 1 |
| ・応接室（所長室と兼用） | 1 |
| ・オーディオ・システム | OHPのみ |
| ・その他、机・椅子など | |

6．実験農村について

ウジュンパンダンの北部、自動車で一時間程度のところにあるマロス県バンディムルン郡に実謙村あるが具体的な活動は行っていない。

7．他の援助機関との協力

過去、研修の分野でUNICEFと協力した。

PMDウジュンパンダンの課題

PMDは地方政府の行政官を中心にトレーニングを実施してきたが、村のリーダー(LKMD)や協同組合のメンバーも訓練の対象にしてきた。研修の内容もIDTプログラムの計画・実施方法、村の経済活動の努力から適性農業技術、村落婦人会(PKK)を対象とした女性への教育（主にUNICEFを通じた母子保健）など幅が広いが、どちらかというと技術的指導・マネージメントを中心に訓練を行っているようだ。過去、援助機関の支援を受けた経験に乏しく、敢えていえば、過去のUNICEFとの協力が挙げられるくらいである。教材もほとんどが中央で作られた出来合いのものである。所長によれば、PMDの改善点には次のようなものがある。

1）中央政府からの予算が少ない

2）訓練施設が1970年に作られたものであり、老朽化している

3）訓練を受けた参加者のフォローアップできない

4）教材が十分でない

研修施設は確かに老朽化しており、特に宿泊施設・食堂・トイレなど参加者の環境がよくないことは一目瞭然である。ただし、本調査団が訪問したときも研修生が滞在しており、訓練も行われていたことからも、継続的に訓練活動が実施されていることがわかった。今後、訓練内容・スタッフの内訳・教材・普及員との関係など詳しく調べられる必要がある。

PMDオフィスは毎年各村の活動実施状況を農業や医療など11の分野で評価するが、個々の分野の技術指導は各省庁の出先機関の普及員などに頼っている。また、所長や副所長など管理職の話を聞く限り、このオフィスは開発の目標を定め、明確なターゲット・グループを設定して体系的に研修・村落開発活動を実施しているわけではなさそうだ。研修にしても、住民のニーズに関する把握・配慮もそれほどしていないようである。

### 6－4　南スラウェシ州で実施されている貧困対策プログラム

南スラウェシ州ではIDTやP４Kなどの政府の貧困対策プログラムの他に、国際援助機関・国際NGO・現地NGOが活躍している。ここでは政府プログラム以外の貧困対策関連のプロジェクトを紹介することにする。

CARE WATER SUPPLY PROJECT

途上国各地に独自の開発プロジェクトを持つ国際NGO、CAREの水供給プロジェクト（住民参加型の飲料水確保プロジェクト）については、第一次基礎調査報告書で詳しく紹介した。このプロジェクトは1996年までで、BAPPEDAの管轄の下、６つの県(Enrekang, Barru, Selayar Island, Burukumba,Bantaeng,Singkang)で実施されている。資金を提供しているカナダの援助機関CIDAは1997年までの延長を検討している。また、EUからの資金提供の打診もあるが最終的にはフェーズ・アウトしていく予定である。住民参加型のカリキュラム開発に関しては、すでに８項目(Social Preparation, Water Committee Formation, Resource Mobilization, Technical Aspect, Gender Training)に別れた86のカリキュラムを作成した。なお、プロジェクト実施に際しては、公共事業省と保健省（特に公衆衛生）と協力している。

UNICEF

国連児童基金(UNICEF)は「世界子供サミット」で採択された27の目標達成のためにインドネシア政府をカウンターパートとして、多くの省庁と協力しており、その中にPMDが含まれている。南スラウェシにも支部をおいており、次の分野で活動を続けている。

1）村落開発普及員のトレーニング

2）ポシアンドゥ[注3] (Posyandu)の支援

注３　ポシアンドゥはインドネシア語で「統合保健サービス・ポスト」の略で、保健省、BKKBN、PKKによって管轄、組織化されている。POSYANDUは活動の一環として村落の女性達に栄養指導、家族計画、母子保健、下痢症予防に関する教育を実施すると共に、また子供たちには、予防注射の実施を行っている。

3）ボトムーアップ開発の支援

4）飲料水確保と公衆衛生(Sanitation)

プラン・インターナショナル(Plan International)

里親制度（フォスター・プラン）で知られる国際NGO、プラン・インターナショナルは、南スラウェシ州各地でフォスタープラン活動が実施されている地域でボトム・アップの計画作りを支援する総合村落開発プロジェクト(IDVP)を実施している。

援助機関とBAPPEDA・PMDとの協力

南スラウェシ州では、1989年からカナダの援助機関CIDAがBAPPEDAの計画能力向上を目的とした「スラウェシ地域総合開発プロジェクト」を実施していたが1994年に終了した。現在、南スラウェシ州で活動する国際NGO、援助機関の活動はすべてBAPPEDAにより管轄されているので、UNICEFもJICA協力隊チーム派遣プロジェクトもBAPPEDAのオフィスの中にはいっている。CAREもBAPPEDAのオフィスに入るつもりであるが現在のオフィスのリースが残っており、まだ動いていない。これらの組織とBAPPEDAとの関係は良好で、実際、CAREなどもIDTプログラムの実施されている貧困村を重点的にカバーしている。また、CARE、UNICEFとプラン・インターナショナルは地域が重なりあわないよう調整を定期的に行っている。

CAREとUNICEFはPMDとの協力を行っている。例えばCAREはいくつかの県でPMD・CARE・保健省などと合同で年間計画を作成し、調整能力を高めていこうとしている。また、UNICEFはPMDに対し、次の点で協力を実施している。

1）ボトム・アップ開発に関するオリエンテーションとトレーニング。

2）マネージメント能力の向上

3）モニタリング

4）計画のレビュー

現地NGOの活動

BAPPEDAには32の現地NGOが登録されている。カナダのIndonesian Canadian Forum (ICF)が資金提供して現地NGOフォーラムが出来たが、まだまだ現場主義のNGOが少ないといわれている。CAREやユニセフはこれらの現地NGOの組織強化を進めようとしている。ウジュンパンダン近郊で活動し実績を上げているものにLEKMAS・LP3Mなどがある。

LEKMAS SUSEL

LEKMAS SUSELはウジュンパンダンにオフィスを置く現地NGOで、おもに雇用促進に力を入れている。現在4つのプロジェクトを実施中である。

1）小規模事業育成

ILOの資金提供により、ウジュンパンダン近郊に住む400人に対し、小規模事業のトレーニングを行っている。トレーニングを受けた住民のうちおよそ半分が何らかの事業を開始した。

2）銀行との小規模金融

GTZが協力しているグループ小規模金融のプロジェクト(PHPK)に参加している。

3）住宅金融

住宅金融が受けられるよう組合を組織している。

4）農村での自営業

農村で自営業が営めるようパイロット村を選び、手工芸などを中心としたプロジェクトを開始する予定である。このプロジェクトはカナダのSelf-help Institute for Candaにより支援されている。

LEKMASはILO以外にもPartnership of Development Forumを通じてUNDPから資金を受けており、政府との関係も良好なNGOである。BAPPEDAには毎年、年間計画を提出している。また、BAPPEDAの了承の下、IDTが実施されている10の貧困村で村落ファシリテーターのトレーニングを行った。この事実はBAPPEDAを通じてPMDに報告されてるはずだが、研修に関しPMDとの直接の接触はない。

## 6－5　南スラウェシ州村落踏査

本基礎調査団は1994年12月20日から21日にかけて、南スラウェシ州でPMD職員、現地コンサルタントと共に4つの村落の踏査を行った。この踏査は村落の概況を把握し、今後のプロジェクト協力案に反映していくための予備的なものであり、サテライト・プロジェクトの選定の目的で実施したわけではない[注4]。以下の記述は4村すべてを踏査した竹下団員の報告を中心にまとめたものである[注5]。

マロス県（1994年12月20日）

マロス県は、ウジュンパンダン市の北部20キロに位置し、車で1時間以内に到着できる距離にある。この県は、7つの郡からなり、村の総数は101村であるが、そのうち貧困村は30村を数える。調査団が訪れたバンテムロン郡は3つの村からなりたっている。バンテムロン郡の2つの村を午前と午後それぞれ1村づつ調査した。

---

注4　ただし、PMDオフィスは、サテライト・プロジェクト選定のための調査と誤解したので、調査の意図を理解してもらうために、PMD職員と会合を持ったことを記しておく。

注5　この踏査に関する現地コンサルタントの報告に関しては"Preliminary Study for JICA Poverty Alleviation in South Sulawesi (Siregar and Santoso 1995)のAppendix3を参照のこと。

ミナサバジ村(Minasa Baji)

面積は19.64㎢、世帯数721戸、人口は3,507人の村。主要農産物は、米、トウモロコシ、豆、牛（水牛)、鶏（大部分が離し飼い、一部鶏舎での飼育もあり)。米は年に2回の収穫を行ないその後にトウモロコシ、豆を栽培。

＜LKMDの活動＞

マロス県PMD職員は、できるだけLKMDが村の問題を発掘・整理し、村長の裁定で村の施政を行っていることを強調した。また、同行していたウジュンパンダンPMD職員も、先日訪問したジェネポンド県の村組織よりも確固とした組織体制並びに活動が行われているという印象を持ったと話してくれた。この背景に、この地域がウジュンパンダンPMDの実験村であるという要因が影響しているかどうかは今回の聞き取り調査では明らかにできなかった。しかし、マロス県PMD職員がこの村を重点地域として足しげく通い、指導を行っていることは村の職員の話から伺えられた。

この村のLKMDは下記のような問題点を掲げ、今後の重点目標にしている。

1．鶏の販売促進
2．村の広報紙の作成・配布
3．大工技術の修得と木工品（室内装飾品）の開発販売
4．とうがらしの生産と販売
5．魚の養殖
6．米の精米所の整備
7．ハンドクラフト（サロン）の生産・販売促進
8．妊婦への指導
9．牛の飼育・販売促進
10．自動車の修理技術の修得

この村のLKMDは月1回の会合を開催し、村人の意見を集約する。この段階で村落開発研修生(KPD)の協力を得る。KPDは、高校生などまだ社会参画前の人材が起用され、これらの活動を通じて将来の村を担う人材の育成につながることが意図されている。LKMDの任期は5年で更新され、村長は8年で更新される。この村の村長は、給料を現金でもらっているとのことであった。村の年間予算は村民からの徴収と州・県からの交付金をその収入源にしている。94年度の予算は村民からの徴収分が5,752,000ルピア、州・県からも交付金が44,700,000ルピアとなっており、予算の大部分が交付金に頼っていることがわかる。

＜農民の活動＞

この村の主要農産物は稲作であり、稲作耕作者一戸につき約1ヘクタールを所有している。潅がい用水の設備は一様に整備されており、これに不満はないようであった。また、5

人が一組となって水利組合(P3A)を組織し、潅がい用水の清掃・維持・整備に携わる。この村には六つの水利組合が存在しており、用水路沿いには水利組合集会所が数カ所見うけられた。

稲作農家の収穫後の販売ルートは下記の通り

1．家庭内での消費

2．村の農協(Village Cooperation Unit)

3．町の製粉業者（トレイダーの役も兼ねる）

稲作農家は、村の農協への販売を敬遠し、町の製粉業者に売り渡す傾向が強い。村職員の話では、農協は品質に応じて値段が決まるのはいいのだか、その作業が非常に面倒である。市場に米が出まわらないうちに（収穫後すぐ）売却することを希望している稲作農家としては農協のシステムは利にかなっていないという。一方、製粉業者については、たとえ値段が安くても収穫後に現金即決の売買が出来るうえに、市場までの運搬も委託できる、など好印象を持たれている。この製粉業者との関係が強い背景には、耕作時期に家庭の中で緊急に資金が必要となったときにも資金の貸与をしてくれ、適正な肥料の売買にも応じてくれるなど、農協よりも総体的な利便性があると認識するからである、とも語ってくれた。ただし、もう一方では、これら製粉業者により資金貸与の担保を指定業者へ売り渡すよう拘束されているために、この「しがらみ」から脱却できず、安い販売価格に甘んじているとも言え、この点こそが農民達の貧困の原因であるとも指摘されよう。

サマンキ(Samanki)村タラサ集落(Tallasa)

サマンキ村は低地及び山地の２つの集落に行政区域が分かれる。低地はスムンギ集落、山地はタラサ集落と呼ばれており、両集落とも貧困地域に指定されている。サマンキ村の人口は3,513人で678戸、面積は31.25㎢である。スムンギ集落とタラサ集落の戸数はそれぞれ474戸と204戸である。スムンギ集落では全農地の80％を他村の土地所有者に牛耳られており、安い賃金の農業労働者が過剰にいること、またタラサ集落では、土地所有については問題ないが採取型農業に頼っていること、町の市場とのアクセスが悪く農産物の販売価格が低くおさえられていることなどが貧困の原因としてが挙げられる。調査団は、山地の採取型農業と貧困との関係に興味を持ち、タラサ集落を訪ねた。時間の制限もあり、集落の長老とのインタビューを基にこの長老のパーソナル・ヒストリーから村の全体象をとらえることに努めた。

タラサ集落はマロス市街地より車で45分の標高300～500メートルに位置する。小学校のみが教育施設である。水道及び便所はない。

＜長老(Ba Dung氏 70歳)とのインタビュー＞

この村の歴史はダン氏の祖父が1900年頃に低地のジェネタイサ村より入村したのが始まり

だという。祖父はその後、その集落の長を長年務めてきた。当時、村の戸数は40－50戸余りだった（現在、200戸）。祖父が入村した動機は、ジェネタイサ村では土地を所有することは難しかったことに加え、ここがカミリ（くるみに似た実）栽培に適している土地であることを知ったからであった。現在でも、カミリ、トウモロコシ、などが樹木の間で栽培されている。時期ははっきりしないが、ダン氏は狂信的イスラム主義者による闘争によって一時山を下りジェネタイサ村に避難したが、その後平和になり再度タラサ集落に戻ってきた。タラサ集落の生活は快適かとの質問に「土地がある、自然と一緒に暮らせてすばらしい、どろぼうもいないし平和でよい」との答えがかえってきた。水、便所が整備されていないことには不満は感じていないとも語った。

この集落では集落内での結婚がほとんどである。その理由としては、若者であっても山から下りることはなく、またその交通手段もない、とのことであった。人の移動があまりないことがわかる。また、集落には政府から派遣された助産婦はいないが、訓練を受けた婦人が2名おり、彼女らが出産に立ち会う。保健所もなく、疾病時は自動車を所有している村人に頼んで、下の村の診療所に運んでもらう。集落にも薬はあるがどの病気にどの薬が効くかなどの知識はあまりない。一方で、家族福祉運動(PKK)及び家族計画普及員(KB)の活動は活発で、特に集落にいるPKKのファシリテーターがまじめに働いており、10にも及ぶプログラムをこなしている。便所を作る必要はないかとの質問には、外で自由にし、泉で汚れをおとしたほうが楽とのこと返答を得た。衛生面で問題を正すと、逆になぜ問題があるのかと反論される。「水源にしている泉は小さく、乾期なれば絶えてしまう。3キロ先には大きな泉があり、数年前に軍隊がパイプを引くと約束していたが未だにパイプは来ない。水道がないのに便所が作っても意味が無い」とのことであった。

この村の主要農産物は、カミリ、ナッツ、トウモロコシ、キュウリなどである。その他に20ヘクタールの水田がある。実際、水田を見ていないので20ヘクタールもの水田があるかどうかは疑問である。米は収穫したものを消費するより、外部より購入し消費するほうが多い。集落では2名が自動車を購入し、現在運搬業を行なうようになったおかげで、下の町より運搬業者に頼らなくても集落から出ていくこともできるようになった。運搬業者への売却価格は1個4ルピア、1キロあたり800ルピアである。村人はこれでも満足している。PMDウジュンパンダンの職員によれば、ウジュンパンダン市内の市場での販売価格は1キロ当たり2500ルピアという。もちろん、ダン氏はこれを知らなかった。

1985年にこの集落に簡易な市場が開設され、週に2回市が開かれる。市場に持ち込まれる農産物は、集落内で収穫したものが大半であるとのことであるが、かなり食生活が豊かになったようである。また、農産物の加工所としては、砂糖製造所が一つある。ソテツに似た樹木の実からでる汁を煮て精製する簡易なもの。また、集落の運搬業者の一人は、日本製の

クボタのエンジンを使った精米所を所有している。農産物販売以外にも収入源があることがわかる。

今、一番困っていることは何かとの質問に、「野豚・鹿・猿など野性動物による農作物への食害である」とのこと。これは、バル県でも同じことを聞いた。また、若者は、毎日よく働き、山に出かける。新しい農業技術及び作物の導入について意欲はないかとの問いには「試してみたいが、ここの気候、土壌にどのような作物が適しているのが知識がないので答えられない、しかし、拡大はしていきたい」と語った。

＜印象＞

マロス県の二カ所の村の踏査で一様に言えることは、PMDマロス事務所の職員が実によく村の現状を把握しており、また、村長の村人への信頼が篤いことである。この背景には、PMD職員が日々の職務の中で何度も村を訪ね歩いてきたことと関係があると思われる。また、山地の村では土地の所有に問題はなく、生活体系が農業に根ざしていることからも新規農業技術・作物の導入がなされれば生計向上への離陸は確実に実行されるであろう。

バル県(Baru) 1994年12月21日

協力隊員としてウジュンパンダンに赴任中である中山シニア隊員の同行の下、協力隊チームが活動を開始するバル県の対象村（パラカ・アナバヌア）を訪れ、村人と会合を持つことが出来た。

バル郡パラカ村

パラカ村はLKMDなど村の行政組織がしっかりしており、去年、政府から最も優秀な村落として表彰された。表彰の際に政府から寄贈されたテレビとパラボラ・アンテナが集会所に据え付けてある。竹下団員がインタビューしたのは村の有力者でLKMDに影響力を持つ元村長である。

＜元村長とのインタビュー＞

「多くの若者がマレーシアに働きに出ている。この村に働く機会があれば、マレーシアにいる若者が帰ってきてくれるのだが。例えば、トラクターなどの機械が導入されれば若者が使えていいのだが。現在、一農家当たり平均１ヘクタールの土地を所有しているが、これでは不十分である。」元村長は若者の流出に対する抜本的な解決策を見つけられない様子であった。昨年、政府より村づくり表彰を受けているが、どのような基準で表彰を受けたのか疑問を持った。PMDウジュンパンダンにその基準に関する資料等があると知り、コピーを頼んだがPMD側の手落ちで入手できなかった。

村おこしの際に村民の帰属意識を理解することは重要との観点から、あなたはブギス人かそれともインドネシア人かとの質問をしてみた。「元村長としては、インドネシア人の連帯を優先しなければならないと考えている。あえて言えば、インドネシア・ブギス人であろ

う。外国の人にブギス人の文化を示そうとしても、今は何もない。結婚式に着る正装ぐらいである。以前は、『うす』を突くブギス独特の脱穀の踊りがあったが、今では精米機械が導入され『うす』自体もなく、ブギスの祭りはこの村からは消えてしまっている」と答えた。全体的印象としては、行政上の村の顔と村民との間にかなりの隔たりがあるのではないかと思われた。

バル県バル郡アナバヌア村

パラカ村に隣接するアナバヌア村は2年前にパラカ村から独立して出来た村。案内をしてくれた中山隊員によると、別々になったのは村人の意思によるものではなく、人口の増加や土地面積の基準を行政が適用した結果であるとのこと（このような行政による新たな区分けにより、行政上新しい村が次々に生まれるにつれ、数字の上では貧困村がどんどん増えていく結果になっている）。アナバヌア村もこのような例にもれず、貧困層の指定を受けており、IDTの資金を今年の8月から使用している。

＜LKMDの長とのインタビュー＞

アナバヌア村からもマレーシアに出稼ぎに出ている。先程のパラカ村とあわせて200名以上が出ているらしい。アナバヌア村でも3分の1以上の人々が出ている。出稼ぎ者は若者に限らず、家族全員が出ているケースもある。この出稼ぎは、1987年に始まった。初回出稼ぎから帰ってきた数名も若者が、家をつくり畑を購入したことから噂が広まり、その後出稼ぎブームが始まった。自分の兄も20回以上もマレーシアに出ている（マレーシアと言っても、インドネシア・カリマンタン・ノノガン地区よりマレーシア・サバ州にビサなしで出入国している)。彼らは、ノノガン地区でチョコレート畑で労働者として働き、なんら特殊技術を身につけてくるわけではない。村の発展にはこの出稼ぎは活かされるとは言えない。だからこそ、こちらで仕事が見つからないとすぐに出稼ぎに出てしまう。この悪循環はなかなか止まらないだろう。

昔は、潅がい用水の清掃、道路沿の整備など相互扶助（ゴトンロヨン）でしてくれたのだが1987年以降、若者達は賃金を支払わなければ村のゴトンロヨンに参加してくれなくなった。しかし、ゴトンロヨンは結婚式や葬式・田植・収穫のときには行われているらしい。

＜印象＞

この村の問題点は、潅がい用水の不備、石の農地への堆積などが挙げられるが、村からの若者の流出と外部からの金銭の流入は、確かに村人の生産意欲の減退を進行させている。この村での協力隊プロジェクトの内容が、生産性向上が見込まれる山地への移住化政策を支援することである意味も理解できる。しかしながら、村民における村づくりのシステムを構築する上で、若者の流出という問題はその阻害要因になっていくであろう。

## 6－6　PMDウジュンパンダンの農村開発事業実施能力

本調査団が南スラウェシ州で行った調査から得た情報及び印象から判断する限り、PMDウジュンパンダンのスタッフの農村開発実施能力は、かなり弱体であると推測される。その理由として考えられるのは：

1）現場の人材不足

PMDは、IDTの管轄など農村開発活動の中心になるべき機関であるにも関わらず、特に県以下の村に直接的に接触するオフィサーのレベルが低く、あまり村の実情を把握出来ていない（ただし、中にはマロスの職員のように村の実態を十分把握しているものもいるようだ)。

2）地域開発計画局(BAPPEDA)との力関係

州開発における資金面・計画面の権限は、BAPPEDAにあり、ほとんどのプロジェクトがBAPPEDAの調整の下で実施されている。しかし、行政的にはPMDはBAPPEDAの管轄下に入っておらず、組織上独立していることでかえって州全体の開発計画から取り残され、求心力を失っているようにみうけられる。州レベルでのBAPPEDAとの調整を図るとともに、県レベル、郡レベルの調整能力を高めていくことがPMDの課題であることは間違いない。

3）PMDトレーニング・センターの活動目的の曖昧さ

PMDトレーニング・センターの活動の目的が職員の研修にあるのか、農村開発での指導であるのか、また農村リーダーの育成にあるのか、極めて不明瞭である。目的がはっきりしていないために、取り敢えず研修を実施しているといった印象を受ける。

以上の問題以外に、最近PMDにかわる農村開発の担い手として現地NGOが注目されつつあることからも、南スラウェシでのPMDの活動は高く評価されていないことがわかる。ただ、現場のPMDオフィサーにも優秀な人材がいそうなこと、PMD側も人材不足・実施能力不足についてある程度の危機感を持っていそうなことなど、「人造り」プロジェクトが歓迎される素地はあるようだ。また、BAPPEDAの計画から疎外されがちなPMDが今後調整能力をつけることは、州計画全体にとっては極めて好ましいことだと思われる。ただ、その際、BAPPEDAとの力関係には十分配慮すべきであろう。

# 7．南スラウェシ州におけるJICA貧困対策プロジェクトの可能性

## 7－1　プロジェクト実施に関する基本的考え方

「スラウェシ地方活性化プロジェクト」の具体的目標・協力項目・実施内容に触れる前に、日本の援助の枠組みの中で、インドネシアの貧困問題解消に寄与することを開発目標にするプロジェクトを立案する際に押さえておくべき基本的な考え方は次のとおり。

本プロジェクト案を実施するためには、インドネシア農村地帯の貧困問題の解消というマクロな開発目標を視野に入れつつ、貧困地域の個別の問題に対応していく柔軟な援助手法・アプローチが要求される。この意味で、特定分野・技術及び日本に存在する技術の移転を中心に協力を実施してきた日本の援助実施機関にとっては新しい試みになるが、まったく「白紙」の状態で望むのではプロジェクトの実施自体が危ぶまれる。途上国の貧困を考える際には、日本の地方での地域活性化運動など、貧困対策に関する類似経験が蓄積されていることを忘れてはならない。従って、プロジェクトの計画段階でまず大切なのは、カウンターパート候補に挙げられているインドネシア側政府組織の実施能力を十分把握しておくとともに、日本における類似経験を整理し、国内でのプロジェクト支援体制を確立しておくことであろう。日本側・インドネシア側双方の実施能力の把握をすることにより、本プロジェクト案の新しい側面・要素を明確にすることができるからである。

日本側の類似経験

日本の援助機関において、「貧困対策」を意識して直接的に途上国の行政官・住民にアプローチした例は極めて限られている。しかし、国内においては、地方自治体や市町村レベルで「村興し」「農村振興運動」「一村一品運動」などの名の下、様々な形で地域活性化のアプローチ・事業が各地で試みられ、ある程度方法論が蓄積されてもいる。これら、国内での地域活性化の成功例をみると、その背景には地域のニーズを把握し、住民とともに行動する行政官がいることと、住民の信頼を得ている村落リーダーが存在することが共通点として挙げられる。行政官と村落リーダーの育成は、インドネシアの貧困対策の重点項目と合致するものである。従って、地域活性化運動を通じて行政官と村落リーダーの育成で実績を挙げた日本の支援組織の協力を得ることが出来れば、貧困対策の類似経験としてインドネシアへの協力の際にも、日本における地域活性化の経験、またそこで使われた手法やアプローチかなりの有効性を持って適用されることが期待される。

インドネシア側の受入れ体制

インドネシア側のカウンターパート機関の候補にあがっている村落開発総局(PMD)は既設のトレーニング・センターを運営してきた実績があり、行政官の訓練に関しては十分とはいえないまでも彼らなりのノウハウが蓄積されていると推測することができる。また、PMD

は村落レベルでのLKMDやPKKといった村落行政組織の管轄、さらにはIDTプログラムの村落レベルでの管轄など、村落リーダーの育成、村落組織の活性化に深く係わっている。村落活性化事業がPMDの役割であるとするならば、日本の地域活性化の経験を学び、その手法・アプローチを適用を試みることは、現在行なっている活動のより効果的かつ効率的な実施につながると考えられる。ただし、日本の地域活性化の経験を有効に活かすためには、インドネシアの村落開発におけるPMDの経験を整理し、現状の問題点をPMD自身が把握しておくことが不可欠であり、そのためには行政官訓練を通じてPMD側の現状分析能力の向上が必要になってこよう。

地域に根ざした持続性のある活動の促進

地域活性化事業を実施する際には、個々のプロジェクトが終了した時点から住民自身で継続・発展していけるよう、計画段階から終了後の活動の持続性のシナリオを念頭において立案する必要がある。そのためには、まず、外部からの技術・資源の投入に頼るのではなく、対象となる住民を取り巻く社会・自然環境を考慮した上で、地域の人的資源及び天然資源を最大限に活かしていこうとする姿勢が求められる。プロジェクトが終了し、外部からの投入が途絶えても、プロジェクト活動が地域内の既存の資源を有効活用していれば、活動の持続性・発展性が確保されるからだ。この点で、地元の資源を発掘、加工して「村興し」を成し遂げた日本の市町村の経験は極めて貴重である。さらに、日本の地域とインドネシアの地域が結び付き、プロジェクト期間中に住民レベルの国際交流が自主的な形で発展していけば、プロジェクト終了後も日本、インドネシア相互の住民同士の理解・協力を基礎に活動が持続していくことが期待できる。

本プロジェクト案における新しい試み

本プロジェクト案は、日本、インドネシア双方に蓄積された地域活性化の経験を基に、互いの成果や問題点を検討し、刺激し合うことでさらなる地域活性を図ろうとする試みである。本プロジェクト案の基盤は、日本、インドネシア側に蓄積された豊富な類似経験に支えられており、その意味では、特別に新たな手法・要素が取りいれられているわけではない。むしろ、本プロジェクト案の新たな側面は日本、インドネシア双方の地域活性化の過程を比較・分析していくプロセスを通じて、インドネシアの農村地帯における貧困対策に関する新たな手法・アプローチを開発していこうとする姿勢自体にあると言えよう。この試みにより少なくとも次の3点で新たな展開が予想される。

1）国際協力(ODA)と国際交流の結合

二国間政府援助(ODA)による途上国援助では、プロジェクトの計画・立案及び実施に携わる関係者の大半を両政府の行政官や政府組織の技術者が占めるために、なかなか住民レベルまで配慮のいき届いた活動を展開することが難しい。一方、NGOを中心とした

協力や、自治体・市町村の実施する国際協力・交流は、対象となる地域・人数が限られがちでその波及効果には限界がある。また、地元政府との協力関係が十分ではないために成果をあげ始めたNGOの活動が発展しないとの現象も頻繁に報告されている。本プロジェクトは国際交流を初めから二国間援助の枠組みに組み込むことで上記の問題を克服しようとする点で、新しい試みであると考えることができる。

2）トップダウンとボトムアップ・アプローチの融合

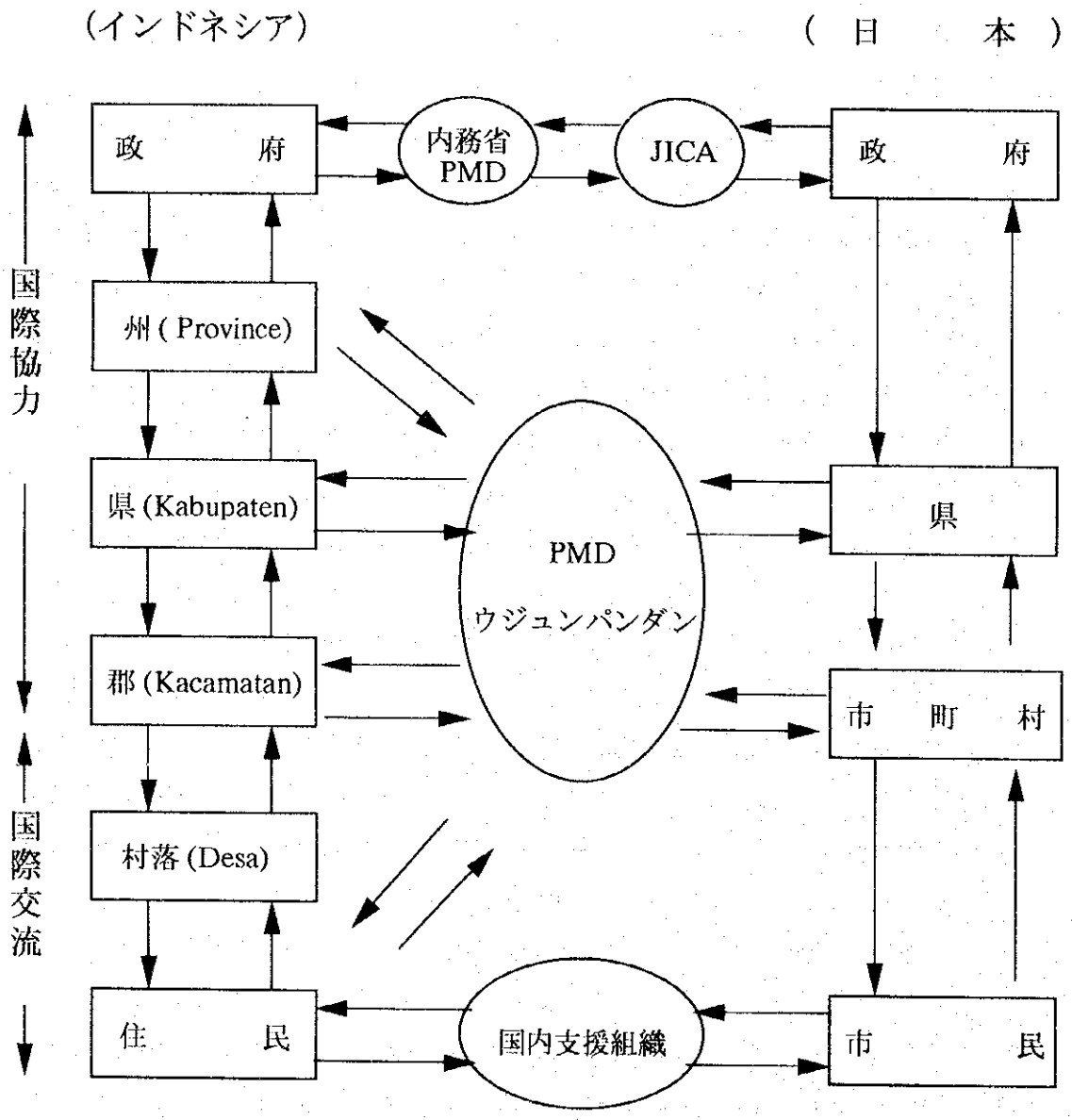
本報告書でも随所で触れたように、インドネシア政府の貧困対策の重要課題は、地方政府（県・郡）レベルの行政能力や村落開発委員会などの住民行政組織の企画・立案能力の向上である。例えば、IDTプログラムの立案に際しては、上記の課題を克服しようとする意図がインドネシア政府側(BAPPENAS)より明確に提示されていた。政府の貧困対策事業の中心であるIDTプログラムを成功に導くためにも、地方行政官と住民組織の協力手法の確立および地域リーダーの育成は不可欠である。本プロジェクト案では、従来の二国間援助協力の枠組みで、政府の指針の下、補助金や開発プログラムを有効に使った地域活性化の指導を行う（トップ・ダウン）地方行政官が養成が計画されている。同時にプロジェクト案には住民レベルの国際交流により草の根レベルの住民組織の企画・立案能力の向上（ボトム・アップ）を図る計画が盛り込まれている。この様なトップダウンとボトムアップを融合させた試みは、過去二国間援助協力であまり実施されたことはなかった。

3）地方の経験の活用

過去、研修員受け入れや水道・廃棄物処理・公害規制など日本の地方自治体に豊富な経験が蓄積されている分野では県庁の職員を派遣するなど県行政レベルでのODAへの自治体の参加は進められてきた。また、自治体が独自で行うでの国際協力・交流も活発になってきている。しかしながら、地方、特に市町村レベルで行政と住民が一体となった「村興し」「農村振興運動」のノウハウ、及び運動に携わった人々の経験を国際協力の場で積極的に活用しようとする試みはなされてこなかった。本プロジェクト案が実現化すれば、二国間援助の枠組みの中で、日本の地方活性化の現場で活躍してきた優秀な人材の能力・知識・経験が途上国の人々へ計画的に移転される初めての試みになろう。

以上述べた基本的な考えに基づいて、下記の本プロジェクト案を作成した。

# 国際協力と国際交流の結合



## 7－2　プロジェクトの目標

本調査団は3週間に渡る基礎調査の結果ならびに内務省・BAPPENAS・SEKKABなどと貧困対策関連省庁との協議を踏まえ、南スラウェシ州ウジュンパンダン市にあるPMDウジュンパンダンをプロジェクトサイトとする「スラウェシ地方活性化プロジェクト」の素案を提示した。このプロジェクト案は、村落に存在する貧困の軽減に向けて自らのイニシャティブで開発計画を立案できるよう、地方行政官及び村落開発候補生(KPD)や村落リーダーの能力の向上を目指すものである。プロジェクト案は次の3つのコンポーネントから成り立っている。

1．ウジュンパンダンPMDトレーニング・センターの組織強化
2．村落開発調査研究のためのサテライト・プロジェクトの実施
3．村落主導によるボトム・アップ型の開発戦略の開発

## 7－3　プロジェクト・コンポーネント協力項目

プロジェクト案の各コンポーネントの具体的協力項目は以下のとおり。

PMDウジュンパンダン・トレーニング・センターの組織強化

・研修による貧困緩和に携わる地域の内務省(PMD)行政官・村落リーダー・普及員などの育成。
・(既存の) 研修カリキュラム・教材の開発／改善。
・研修方法の開発／改善。
・研修センターの組織強化（研究開発・モニタリングとフィードバック)。

サテライト・プロジェクト実施との経験の研修・カリキュラム開発への反映

・サテライト・プロジェクトの実施を通じて実践に基づいた研修方法・カリキュラム作成を目指す。また、可能であれば、協力隊プロジェクトや他地域の貧困緩和プロジェクトの情報を収集・分析し、研修方法・カリキュラム内容の向上の参考とする。
・サテライト・プロジェクトの経験に基づく村落レベルの住民参加型社会開発モデルの研究・開発を実施する。

総合的社会開発手法の開発

・トップダウンとボトムアップの調和を図った開発手法の確立。
・国際協力と国際交流の融合に基づく社会開発手法の確立。

## 7－4　プロジェクト実施内容

各プロジェクト・コンポーネントの実施内容及び手順としては以下のような展開が考えられている。

PMDウジュンパンダンの組織強化

・地方行政官の研修はスラウェシ島の全4州をカバーする。ただし、村落リーダーや普及員の研修は南スラウェシ州に限定する。

・研修の拠点はPMDウジュンパンダンに置くが、他の3州についても定期的な研修を実施する。

・講師の核はPMDウジュンパンダンで確保するが、コース内容により外部からの講師を招く。同時に講師の人材情報の整備を図る。

・カリキュラムや教材ならびに研修手法に関しては実践を重視し、サテライト・プロジェクトの経験を基に作り上げる。また、サテライト・プロジェクトの経験の成果を比較・検討するためにも、インドネシア国内での他地域の成功例を参考にし、活用する。

・トレーニング・センターの組織強化(Institutional Building)は、本プロジェクト終了後においても自立して運営していく上で不可欠である。この分野の専門家を張り付ける必要がある。

サテライト・プロジェクト実施との経験の研修・カリキュラム開発への反映

サテライト・プロジェクトの実施内容及び手順については次項の「7－5　サテライト・プロジェクトの目標と実施内容」を参照のこと。

総合的社会開発手法の開発

・サテライト・プロジェクトならびにトレーニング・センターでの活動を記録・分析を行い、農民主導の村落開発手法を作成すると共に、住民・行政双方の協力が土台となった新たな総合的社会開発手法を確立する。

・本プロジェクトは日本の政府開発援助事業としては初めての試みである。また、貧困対策の分野では世界的にもその解決手法が確立されているわけではない。国際交流と国際協力、ボトムアップとトップダウンが融合された日本独自の社会開発手法が生まれる可能性がある。

## 7－5　サテライト・プロジェクトの目標と実施内容

サテライト・プロジェクトの目標

南スラウェシ州の貧困農村で、日本の農村との交流や住民・行政・民間が一体となった技術移転活動を展開することで貧困地域活性化の手法を実施・研究し、インドネシアにおける新しいボトムアップ型の農民主体の農村開発・人造りモデルを提示する。

サテライト・プロジェクトの具体的目標

1．対象村を選択し、住民との対話（交流）を基礎とした社会分析調査・住民の組織化、リーダーシップ・トレーニングを行い、住民自身のイニシャティブによる地方活性化

を目標とする農村開発プログラム実施体制（農民主導によるマスタープラン）づくりを行う。

2．地域活動から得られた情報を基に、地域活性化促進を目的とした地方行政官・現地NGOスタッフ向けの研修を行い、同時に研修マニュアル・教材を作成する。

3．地域で展開されている地域活性化活動をモデルとし、政府・NGO・援助機関と共に農村地域活性化の開発モデルを構築する。

サテライト・プロジェクトの進め方

1．長期調査員を南スラウェシに派遣し、住民・行政一体となって開発を進めるポテンシャルのある農村を選択する。また、民間（村落内の企業家など）の存在も考慮する（計画段階）。

2．本プロジェクトの評価の基準・指針等を決定し、プロジェクト終了後に比較可能な基礎データを集めるためプロジェクト実施前もしくは直後に対象村落の概況調査(Base-line Survey)を実施する。

3．対象地域村の住民と日本の農村との交流を基盤とした直接対話を通じ、相互の信頼関係を構築する。同時に、住民の中から開発のリーダーとなるグループを形成する。

4．住民との対話を基礎に、プロジェクト活動地域の貧困層、コミュニティー内の社会構造を調査し、住民側リーダーグループ、地方行政官、専門家チームと地域活性化を促進する潜在的生産性向上活動の発掘を行い、農民の自主性を基礎とした村落開発マスタープランを作成する。

5．具体的活動内容（農村開発プログラム）を選択し、各部門ごとに住民グループ、地方行政、日本人専門家で構成された委員会を作り、技術、資本、販売ルート等に関して子細にわたる調整を実施する。

6．以上の活動は日本人専門家、地方行政官によって記録され、定期的に州政府を通じて内務省に報告される。

7．内務省(PMD)南スラウェシ州トレーニング・センター内に設置されたプロジェクト・オフィスから対象村で展開されているプロジェクトの具体的プログラムのモニタリングを行い、同時にサテライトプロジェクトの経験を元にした研修の実施などを通じ、PMDの組織強化を図る。

8．インドネシア政府行政官・農民リーダーなどに地方活性化に関連する研修をインドネシア国内、及び日本で行う。

9．地方での活動・情報を基に研修マニュアルを作成する。

10．BAPPENAS、内務省、及び類似活動を展開する援助機関、現地NGOなどを招聘し、ワークショップを開催して、地方で展開された農村地域活性化活動を評価し、イ

ンドネシアにおける農民主導型の農村開発モデルを開発する。

### 7－6　対象村落の選定条件

本調査団は、内務省本部にサテライト・プロジェクト選定の際に用いられるべき7項目の選択基準案を提示した。

1）BAPPENAS、CBS、PMDのいづれかの基準により貧困村に指定されている。

2）ウジュンパンダン近郊である。

3）住民の土地所有率が高い。もしくは農業を主体にした生計向上手段がある。

4）行政と民間の良好な関係があり、地域内に開発ポテンシャルをもつ人的・物的・資金的資源が存在する。

5）大規模インフラ整備を必要としない。

6）現場（村落レベル）にカウンターパートになりえる住民組織がある。

7）他の援助機関のプロジェクトが存在しない。

上記の基準案は素案であり、今後南スラウェシ州の村落の現状をさらに細かく調査し上で、内務省本部やウジュンパンダンPMDオフィスと詰めていく必要がある。

## 7－7　サテライトプロジェクトの実施計画案

次の表はサテライト・プロジェクト実施計画の素案を示したものである。

| 年度 / INPUT | 第1フェーズ 1 | 2 | 3 | goal |
|---|---|---|---|---|
| 1 研修員受入 | | | | 村落生計向上計画マスタープラン作成 |
| a)BAPPENAS | | | | |
| b)PMO(州) | | | | |
| c)PMO(村) | ……… | | | |
| d)農村リーダー | | | | |
| ・農業 | …… | …… | | |
| ・生活環境 | …… | …… | | |
| ・地場産業 | …… | …… | | |
| 2 交流事業 | | | | |
| a)少年 | … | | | |
| b)青年 | … | | | |
| c)女性 | | … | | |
| d)農業 | | … | | |
| e)経済 | | … | | |
| 3 農村状況調査・分析 | | | | |
| a)農業 | | …… | …… | |
| b)生活環境 | | …… | …… | |
| c)地場産業 | | …… | …… | |
| 4 マスタープラン作成 | | …… | …… | |
| 5 村落基盤整備 | | | … | |
| 6 活動の記録（モニタリング） | …… | …… | …… | |
| OUTPUT | 1 信頼関係の確立 | 2 村落の活性化 | 3 村落生計向上のための企画能力向上 | |

| 年度 / INPUT | ←―― 第 2 フェーズ ――→ 4 | 5 | goal |
|---|---|---|---|
| 8 マスタープランに基づく技術支援 | | | |
| a)農業 | ……（短期専門家）…… | | 村落生計向上の恒常化・生計向上の達成 |
| b)生活基盤 | ……（短期専門家）…… | | |
| c)地場産業 | ……（短期専門家）…… | | |
| 7 販売促進・商品開発支援 | | | |
| a)農産品 | ……（短期専門家）…… | ……（短期専門家）…… | |
| b)特産品 | ……（短期専門家）…… | ……（短期専門家）…… | |
| ・工業製品 | | | |
| ・主工芸品 | | | |
| 8 活動の記録（モニタリング） | …… | …… | |
| OUTPUT | 地域立脚型技術開発 | 販売戦略の理解 | |

## 8．国内支援対策の整備・確立

### 8－1　プロジェクト国内支援体制の基本的な考え方

前章で展開されたプロジェクト実施に関する基本的考え方やプロジェクト案に沿って考えてみると、プロジェクト実施を可能にするには次のような機能・条件を兼ね備えた国内組織の支援を取り付けることが望まれる。

1．日本の地域活性化の現場で活躍する住民リーダーや行政官、農民団体、地域の企業家などを国際協力に動員できる組織力を持っていること。
2．途上国からの研修員を長期間にわたり受け入れ、農業・中小企業育成・マーケティングなど貧困対策に必要とされる個別技術だけでなく、人材育成や地域活性化のコンセプトの理解に向けて指導できる人材、環境、施設を有していること。
3．地方行政との関係が健全で、地方活性化に関する行政官の役割に関し、指導ができること。
4．プロジェクトの現場で活躍する長期・短期派遣専門家に対し、必要な情報や資料を短期間に収集・整理し、提供できる情報活動能力があること。
5．プロジェクト活動成果を記録・分析し、貧困対策のモデル化を支援する調査・研究機能を有していること。
6．日本のODAならびに他の援助機関の仕組みや政策に関し、十分な知識を持っていること。

### 8－2　プロジェクト国内支援団体の候補

「スラウェシ地方活性化プロジェクト」国内支援団体の候補としては、今回の調査にも参加した鹿児島に基盤をおく財団法人「からいも交流財団」ならびに社団法人　海外コンサルティング企業協会「ECFA開発研究所」がある。以下は地方活性化・貧困対策の分野での両組織の参考資料である。

<u>財団法人からいも交流財団</u>

1　組織

からいも交流財団は、アジアと日本の農村との相互交流（カラモジア交流）を基盤に民間レベルで国際協力の推進を目的とする鹿児島を拠点にした公益法人（財団）である。

1981年に始まる在日留学生と鹿児島農村の人々との交流（からいも交流）は、やがてアジアの農村リーダー育成を目指す「カラモジア大学」の設立や開発途上国の農村開発・組織作りを推進する農業技術・経営者の組織「農援隊」の結成など、本格的な民間国際協力事業へと発展していった。また、カラモジア交流は、在日留学生のホームステイ・プログ

ラムから国際協力へと拡大していく過程で、鹿児島県県庁や地元の企業グループをその活動に巻き込み、官（鹿児島県県庁）、民（鹿児島企業グループ）、県民（鹿児島県民）が一体となった、日本では他に例を見ない民間レベルの国際協力推進運動となるに至った。

さらに、特筆すべきはカラモジア交流から「アジア・太平洋農村研修村（カラモジア郷）」構想が生まれたことである。この構想は、鹿児島県県庁の出資により「アジア・太平洋農村研修センター」が設立され、実現化されるに至った。また、からいも交流財団の役員名簿には、鹿児島を代表する企業界のリーダーや農村や青年団のリーダーまで含まれている。このことも財団の支援基盤の大きさを証明する事実のひとつである。

からいも交流財団は、より効果的な国際協力推進活動を実現するため、国際協力を推進する県民・鹿児島県県庁・鹿児島企業グループの支援により運営されている「カラモジア大学」「アジア・太平洋農村研修センター」「農援隊」「カラモジア交流」などの計画・活動の調整を行っている。

2　ネットワーク

14年に及ぶカラモジア運動の最大の財産は、その幅広い人的ネットワークであり、内外の民間協力団体(NGO)をはじめ、政府機関・マスコミ・各種財団・大学・農村振興グループ・消費者を網羅し、次第に国際的な広がりを見せている。カラモジア大学は、このネットワークを核に講師陣を形成し、情報発信機能の確立を目指している。さらに、地域においても、行政・教育機関をはじめ、地元の農林業技術員連絡協議会など関係団体との密接な連携を図っている。

3　研修員の受入れ

1　アジア・太平洋農村研修センター（カラモジア大学）

常時60人の収容が可能な「アジア・太平洋農村研修センター」は、アジア・太平洋諸国などからの研修員を受入れ、国際交流を通じた人材育成・イベント・生活文化学習など多様な機能を持った「アジア・太平洋研修村（カラモジア郷）」の拠点として平成6年に鹿児島県県庁の出資により設立された。開村以来すでに20カ国から研修員を受け入れている。

研修センターには、財団招聘の研修生や県技術研修生へのプログラムだけではなく、将来的にはJICAのカウンターパート研修も含まれる予定である。また、国内研修生プログラムの一環として、青年海外協力隊（協力隊育成研修・派遣前訓練）を対象としたプログラムの設置を協力隊事務所と協議中である。

2　農援隊・国際協力実行委員会による住民レベルでの研修員受入れ（ホーム・ステイ）

からいも交流財団により受け入れられた研修員は、農援隊・国際協力実行委員会などを通じて、一般県民の家庭でのホームステイを経験する。

3　鹿児島県県庁（市町村）

からいも交流財団は鹿児島県県庁との間に太いパイプを持っている。従って、地方行政官のレベル（県・市・町村）に応じて研修受入れ先を探すことが可能である。

4　人材派遣（長期・短期専門家派遣）

1　農援隊・国際協力実行委員会からの専門家派遣

農援隊・国際協力実行委員会には、地域の農業リーダー・企業リーダーが数多く含まれる。農村開発・生計向上・組織強化・小規模金融などの分野で彼らの豊富な経験・知識・ノウハウを活用することができる。また、国際協力実行委員会では、JICA派遣専門家としてインドネシアに赴任経験のある人材を中心メンバーに迎える予定である。

2　鹿児島県県庁の人材の活用

鹿児島県県庁は、県民の生活基盤向上を目的として、地方行政・社会福祉・婦人問題などの分野で豊かな経験を積んだ人材を有している。県庁出身者には、JICA派遣専門家として活躍した職員もいる。これら県庁の人材を動員して、国際協力を進めることが可能である。

5　マーケティング

生計向上プロジェクトの最大の課題は市場を考慮した販売戦略のノウハウをプロジェクト対象住民に移転すること、ならびに生産された産品の販売ルートの確保である。鹿児島で地域振興を推進するからいも交流財団には農産品・地場産業に関するマーケティング・販売戦略のノウハウが蓄積されている。また、財団を通じて鹿児島に市場を求めることも不可能ではない。

6　実績

からいも交流財団の実績は、鹿児島県内だけでなく、中央にも高く評価されている。今まで、からいも交流財団とその関係者は官庁・団体などから様々な賞を受けてきている。

ECFA開発研究所

ECFA開発研究所の次のような組織的・人的資源を有している。

1．ECFA開発研究所はフィリピン地方生計向上計画プロジェクトの国内支援組織として、JICAにおける生計向上事業の経験・情報・ノウハウの蓄積に深く関わってきた。

2．ECFA開発研究所には社会開発ユニットが設けられ、社会開発を専門に担当する専属コンサルタント、スペシャリストを抱えている。

3．社会開発ユニットの実施する委託調査の蓄積がなされており、貧困対策を含む社会開発分野での日本及び先進国援助機関の政策・活動状況に関する資料・情報が豊富に揃っている。

4．ECFA開発研究所はフィリピン地方生計向上プロジェクトの事業の一環として大分県において「地域おこし研修」の企画・実施を行った。また、母体である（社）海外コンサルティング企業協会の研究事業を通じて、日本の地域伝統技術の途上国への適応・地域産業振興に関する調査を実施した実績がある。現在、インドネシアの基礎調査の準備を通じて鹿児島のからいも交流財団と急速に関係を深めている。このように、ECFA開発研究所は生計向上事業の国内支援の調整に必要なネットワークを持っている。

5．ECFA開発研究所は、インドネシアにおいて社会開発を専門とするローカルコンサルタントのネットワークを持っている。また、国際機関や他援助機関、国内外のコンサルタント企業を網羅するネットワークを持っている。

## 9．プロジェクト実施に向けた今後の方向性と留意事項

1．計画段階での事前調査の重要性

本調査団の派遣により日本側とインドネシア政府側との間に「スラウェシ地方活性化プロジェクト」の基本方針・実施内容について概ねの理解が得られた。しかしながら、サテライト・プロジェクト対象村の選定基準・PMDウジュンパンダンでの研修事業など、具体的実施内容に関して計画段階においてさらに詰めていく必要がある。特に、サテライト・プロジェクト対象村の選定は、プロジェクトの成功を左右すると考えられるので、長期調査員を派遣するなどしてプロジェクト実施前に充分な現地調査を行う必要がある。

2．PMDウジュンパンダンの農村開発事業実施能力

第4章で指摘したように、南スラウェシ州のPMDのスタッフの農村開発実施能力は、けして高くはないと考えられる。PMDウジュンパンダンの組織的能力を高めていくには、研修事業だけでなく他の組織との調整能力の強化が求められる。BAPPEDAを始め、州内の他の政府実施機関や地方政府などとの力関係を把握することが大切である。

3．国内支援体制のあり方について

「貧困対策」、特に「村落開発」に正面から取り組もうとする本案件は日本の援助としては初めての試みであり、本案件を成功に導くためには計画段階から国内支援の体制を十分に整備しておくことが不可欠である。また、村民や村落リーダーを直接日本に研修生として受け入れたり、日本の農業・生活改善指導者を短期でかなりの人数を同時に派遣するなど、従来のプロジェクトにはない協力形態に対応する準備が必要である。さらに、本案件を計画通りに実施するには、国内支援対策費や現地活動にも多くの出費が見込まれるので、柔軟な予算処置を講じることが望まれる。

4．サテライト・プロジェクトの選定基準について

サテライト・プロジェクトが実施される村落の選定基準が提示された基礎には、村落開発の手法を開発するためには「開発のポテンシャル」が存在する村を選択すべきであるという考え方がある。従って、これらの基準をそのまま適応すれば、典型的な「貧困村」を選択することは難しくなろう。事実、この選択基準案には、内務省のスタッフや現地コンサルタントなどから、他の貧困村への波及効果について疑問が出されている。対象村を選ぶ際には「開発ポテンシャル」と「貧困手法の普遍化」に十分配慮して、貧困村でありかつ開発ポテンシャルを持つ村を選択することが重要である。また、サテライト・プロジェクトの数についてもプロジェクト全体の目的を明確にした上で、一つの村に絞るか、比較のためにふたつ以上選ぶか、議論していくことが大切である。

5．サテライト・プロジェクトの選定と地方政治への配慮

本案件で実際にカウンターパートして活動するのがPMDである限り、サテライト・プロジェクトの選定のプロセスには、PMDウジュンパンダン・オフィスを最大限に巻き込むことを考えるべきである。もし、中央政府等の意向でプロジェクト・サイトが選択されれば、PMDウジュンパンダンからのイニシャティブが生まれないだけではなく、プロジェクト実施の際の相互の信頼関係の確立が困難になる。また、ボトム・アップ型のプロジェクトを実施する際に、中央レベルと村落レベルだけを見て、中心になるべきPMDウジュンパンダン・オフィスの意向を疎かにすることは出来ない。

特に、サテライト・プロジェクトの選定は南スラウェシという「地方政治」の関心事であり、情報未公開のまま選定がなされれば、PMDだけでなく、県知事との問題を抱え込むことになりかねない。県知事は地元の有力者であり、関係をそこねると本案件だけではなく、この地方で実施されているその他のJICAプロジェクトにも影響しかねない。地方の政治の仕組みを知っているのは、中央政府等ではなくPMDウジュンパンダン・オフィスであろう。むしろ、サテライト・プロジェクト選定の過程で彼らの交渉能力を最大限に利用することで、PMDのプロジェクトへの意欲を刺激する可能性を考えるべきであろう。そうした意味でバル県で協力隊チーム派遣を実施する村を選ぶ際、現地にシニア協力隊員が1年半滞在し、調査し、先方関係機関(BAPPEDA)と共に選定を行ったような方法は極めて有効であり、参考となろう。

6．PMDウジュンパンダンとのコミュニケーション

上記の留意点と重複するが、プロジェクト実施中にウジュンパンダン・オフィスがイニシャティブを取っていくには、計画段階で彼らと頻繁に対話を繰返し信頼関係を築く必要がある。したがって、JICAとの間に直接的なコミュニケーションのチャンネルを保つことが不可欠であり、その意味で、現在PMD本部に派遣されている長期専門家の役割は大きい。

7．南スラウェシ内での他援助機関・NGO・協力隊との連携（コミュニケーション）

南スラウェシでは、BAPPEDAの管轄の下、援助(援助機関・NGO)の住みわけが行われている。BAPPEDAとの情報交換・調整活動を進める必要があろう。また、ジャカルタにおいても、スラウェシの貧困対策に関連すると思われるUNICEF・世銀・CIDA・GTZなどの援助機関の意向に関しても聞き取りを行っておくことが勧められる。

8．ローカル・コンサルタントの活用

今回の調査では、ローカル・コンサルタントをチームとして行動するよう心がけた。そのため、村落調査の情報がスムーズに進行しただけでなく、PMDとの対応もに随分助けられた。今後、調査を勧めるにあたって、ローカル・コンサルタントの役割はますます重

要になってくると思われるが、雇用の際には、調査のパートナーとして位置付け、地方政府とのPublic Relationを含めた彼らの力を最大限に引き出す努力が望まれる。

9．評価の指標

本案件の活動内容を貧困対策関連事業と位置付けるのであれば、プロジェクトの実施がどの程度対象村の貧困の軽減に寄与したのかを具体的な指標を持って評価することが大切になる。特に、サテライト・プロジェクトでは、プロジェクトの介入によっていかに「地域活性化」が達成されたかが示されなければならない。個人の所得の向上や農業生産の増加など定量的に測定できる指標を使用すると同時に、「村落内の住民組織の強化」や「貧困層の開発計画への参画」といった数字で図れない質量的な成果を評価する指標の開発が求められる。

10. 関係者の間のプロジェクトに関するコンセンサスの確立

本案件のように日本側、インドネシア側双方の関係者が多く、またプロジェクト案のコンセプトが従来の援助とは若干異なるため、プロジェクトの目標・実施方法などに様々な解釈・憶測が生じる可能性は否定できない。特に「貧困対策」に関しては多くの見解が存在するだけに、関係者の間でプロジェクトに関する理解が一致していなければ、実施段階に入り、活動が円滑に進行しないことも予想される。プロジェクトの関係者の間で目標・実施方法に関し十分にコンセンサスを得る努力を行なうと同時に、開発目標・具体的活動内容・実施方法を出来るだけ具体的かつ現実的に設定し、プロジェクト実施協議調査(R/D締結)の際、プロジェクト・マスタープランの間口を広くとりすぎないよう留意する必要がある。

# 引用文献


**日本語**

国際協力事業団

1993 「インドネシア共和国低所得者対策基礎調査団報告書」
社会開発協力部

**英語**

Republic of Indonesia

1993 a "Manual on the Presidential Instruction on Development of Poor Villages". National Development Planning Agency (BAPPENAS)

1993 b "Income Generating Project for marginal Farmers and landless: Project Evaluation Report". Ministry of Agriculture

1994 a "Indonesia's Sixth Five-year Development Plan (1994/95－98/99)" BAPPENAS.

1994 b "Rural Development in Indonesia" A Directral General of Rural Community Development(PMD)

Siregar, M and K. Santoso

1995 "Preliminary Study for JICA Poverty Alleviation in South Sulawesi" P.T.INTERSYS KELOLA MAJU

## 収集資料リスト

1. VILLAGE DEVELOPMENT CADRES(KPDs) AS CMMUNITY SELR-RE-LIANCE MOTIVATOR IN RURAL DEVELOPMENT
   (Directorate of Rural Development,Ministry of Home Affairs)

2. LKMD VILLAGE COMMUNITY DEVELOPMENT COUNCIL
   PKK FAMILY WELFARE FOSTER
   (Directorate of Rural Development,Ministry of Home Affairs)

3. FAMILY WELFARE PROMOTION MOVEMENT P.K.K.

4. INDONESIA SOUTH SULAWESI
   (South Sulawesi Tourist Office)

5. RURAL DEVELOPMENT IN INDONESIA
   (Directorate General of Rural Development,Ministry of Home Affairs)

6. SURAWESI RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT
   (Directorate of Rural Community Development,Ministry of Home Affairs)