

農村生活改善のための
女性に配慮した普及活動検討事業
～エンパワーメントを重視した
農業・農村開発の新しい進め方～



JICA LIBRARY



J 1145035 (0)

平成10年3月

国際協力事業団

農 調 計

J R

98-43

LIBRARY



1145035 [0]

農村生活改善のための
女性に配慮した普及活動検討事業
～エンパワーメントを重視した
農業・農村開発の新しい進め方～



平成10年3月

国際協力事業団

序 文

近年、開発における女性の役割の重要性への認識が国際的に高まり、女性の立場や意見を組み入れた開発のあり方が求められるようになっております。国連開発計画（UNDP）では、1995年に「ジェンダーと人間開発」、1997年に「貧困と人間開発」をテーマとした報告書を出し、その中で、自らの能力の開発とそれを生かしていく機会が男女平等に与えられることが必要であると強調しています。

国際協力事業団は、当事業団に設置した分野別援助研究会「開発と女性」（1991年）から受けた提言のうち、①WIDに係る基礎調査の拡大、②WIDに関連した開発戦略や援助手法に関する調査研究の強化、に基づき平成3年度から（社）国際農林業協力協会に委託して農村女性と農業・農村開発に関する検討事業を実施してきました。

平成3年度から平成7年度までは、開発途上国における農村女性の現状分析、農業分野の技術協力に資するジェンダー配慮、ジェンダー視点からの農村生活総合調査手法及びプロジェクトのモニタリング・評価手法の検討等を行いました。平成8年度は、開発プロジェクトの住民側の実施体制であり、かつ、協力成果の継続と自立発展のために必要な住民組織化について、ジェンダーに配慮したあり方を検討しました。

そして今回の平成9年度は、開発プロジェクトにおいて行政など支援を行う側が住民と接する部分に当たる普及活動について、ジェンダー配慮の視点から検討を行いました。

これまでの検討事業の流れを追うと、データ分析と情報収集に基づく現状把握から始まって、調査手法の検討、協力現場での実践的手法の検討へと発展してきております。特に今回の検討では、住民に対する普及活動が住民の自発性を促すモチベーター、プロモーターとして重要であることが指摘され、さらに、エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方の提案へと結びついており、これは、本検討事業がめざしてきた方向性を指し示すものとなっております。

本報告書がWID／ジェンダー分野、農林業開発分野等で活動される皆様に広く活用されることを願っております。

最後に、本検討事業の実施にあたりご支援・ご協力を頂きました関係各位に対し、心から感謝申し上げます。

平成10年3月

国際協力事業団
農林水産開発調査部
部長 鶴見 和幸

目 次

序 章	総括	1
第1章	エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方を考える	5
1-1	検討の背景と経緯	5
1-2	検討にあたっての基本フレーム	6
1-2-1	開発概念の変化と位置づけ	7
1-2-2	本検討事業のこれまでの経緯	10
1-2-3	本検討事業を進めるにあたっての基本的用語の規定	12
第2章	普及活動についての国際的動向	21
2-1	国連関係機関	21
2-2	各国の国際協力の状況	23
2-2-1	農業分野のジェンダー分析手法	23
2-2-2	農村女性のための農業普及プログラムの開発	24
2-2-3	農村女性への普及活動の改善	27
第3章	普及活動の事例	32
3-1	タンザニア（JICA）：キリマンジャロ村落林業フェーズ2	32
3-2	スリランカ（世界銀行他）：マハヴェリ河開発計画 －大規模総合農村開発におけるCDOの役割－	40
3-3	マリ共和国（NGO：カラ＝西アフリカ農村自立協力会）	53
3-4	インド（NGO）：マレガオン総合農村開発プロジェクト	60
3-5	日本佐賀県（地方行政）：地域産品振興活動	74
第4章	事例から得られる知見	86
4-1	普及活動の背景	86
4-1-1	女性に配慮した普及活動のニーズ	86
4-1-2	事例から見た普及活動の背景	87
4-2	住民男女に与えた影響	89
4-2-1	タンザニアの事例	90
4-2-2	スリランカの事例	90
4-2-3	マリの事例	91
4-2-4	インドの事例	92
4-2-5	日本佐賀県の事例	93
4-3	普及活動と住民男女への影響の関係	95

4-3-1	「女性のエンパワーメントに貢献した／ジェンダー関係の平等化に貢献した」 普及内容・手法	96
4-3-2	「女性のエンパワーメントに貢献しなかった／ジェンダー関係の平等化に貢献しなかった」普及内容・手法	100
第5章	「普及活動」の問題点と改善方法	106
5-1	普及活動の問題点	106
5-2	普及活動におけるコミュニケーション	107
5-2-1	普及活動とコミュニケーション	108
5-2-2	普及活動におけるコミュニケーションの留意すべき要点	108
5-3	選択肢の拡大と問題解決	112
5-3-1	農村女性の選択肢を限定する要因	112
5-3-2	農村女性の選択権の拡大がエンパワーメントのはじまり	114
5-3-3	問題を解決するための多面的な手法の組み合わせ	116
5-3-4	自助努力で解決できる問題とその手法	118
5-3-5	専門的知識技術が必要な問題解決とその手法	121
5-4	プロモーターの役割と条件	121
5-4-1	プロモーターの役割	122
5-4-2	プロモーターの資質・条件	126
5-5	農村女性の地位を向上させるための長期的戦略	127
5-5-1	わが国の生活改善事業の変遷と教訓	127
5-5-2	生活改善活動と農村女性の地位の向上	129
5-5-3	男女双方の意思決定過程への参画	130
第6章	エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方の提案	133
6-1	エンパワーメントを重視した農業・農村開発／普及活動とグループ活動の有効性	133
6-1-1	女性に焦点を当てた普及活動	133
6-1-2	農業者と普及員との相互作用	135
6-2	地域住民参加による普及的プロジェクトの形成及び評価	136
6-2-1	ジェンダーに配慮したエンパワーメントを重視した開発プロジェクトの形成	136
6-2-2	女性に対する配慮におけるエンパワーメントの評価	138
6-3	住民参加型プロジェクトの流れ	139
6-3-1	プロジェクトの各段階における住民との接点	140
6-3-2	農村生活総合調査（Baseline Survey）の活用	141
6-3-3	ジェンダーへの配慮	143

<APPENDIX>

農業・農村開発プロジェクトの普及活動における社会・ジェンダー配慮チェックリスト…145
農業・農村開発プロジェクト実施上の留意事項……………147

(付属資料)

農村生活改善のための女性に配慮……………150

序章 総括

「人間を開発の中心におき、より効果的に人間のニーズを満たすよう、経済の方向付けを行うこと」、これは1995年のコペンハーゲンにおける「社会開発サミット」の宣言の一節である。過去半世紀にわたる開発協力は、科学技術の進歩等に支えられて、全体としては開発途上国の経済発展を推進する力になった。しかし、現在我々が目にしているものは、依然として開発の流れから取り残された貧しい人々の存在である。グローバル化の進展する中で開発途上諸国間での経済的格差の拡大は、より遅れた国々の貧困をクローズアップさせることになったし、これらの国々での食糧不足の状況等にも国際的な関心が向けられている。比較的良好な経済パフォーマンスを示してきた開発途上諸国の中でも、貧困あるいは地域的な経済的格差拡大の問題は大きな政策課題となりつつある。そして、このような問題は、生産力の拡大の問題だけではなく、分配の問題、社会全体としての福祉水準の引き上げの問題なのである、という認識が高まり、「人間中心の開発」が叫ばれるようになったのである。

平成10年1月の「21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書」は、国際的に「開発」に関する基本的な考え方が、人間中心の開発、環境保全、住民参加、文化や社会的価値の尊重、ジェンダー平等、NGO、南南協力といった多様な要素を含む幅の広い枠組みの重視へと移行していることが、我が国ODAのあり方の変革を必然のものとしている、と述べており、あらためて人間中心の開発やコミュニティアプローチの必要性を強調しているが、我が国の開発協力もようやく国際的な潮流に乗ろうとし始めたとも言えよう。

「農村生活改善のための女性の技術向上検討事業」と題して1991年度より始まった本検討事業では、「農村生活改善」という言葉を、農村社会全体の生活水準あるいは福祉水準の向上と定義し、農村における生産及び生活活動の重要な担い手である女性の労働を正當に評価し、女性を含む社会的な弱者を開発過程に積極的に参加させるようにするには、如何なる条件を必要とし如何なる接近の仕方を取るべきかを検討してきた。開発活動は、物的な投入のみならず、制度的改変、意識の変革への働きかけによって、地域社会及び経済の状態をより良いものに変えるための契機を作り、その方向を自立的に継続し得るように、地域住民の能力を引き出す役割を持つべきものと考え、かつその前提としてジェンダーの重要性に配慮しつつ、社会全体を望ましい方向へと発展させるための方途を探ってきたのである。そのため、ジェンダーによる価値観や社会的な制約などの差、所与の資源に対するアクセスの仕方の差、生活及び生産活動における行動様式の差、等を理解し実態を把握するための農村生活総合調査（Baseline Survey）の重要性を指摘するとともに、住民全体の意思に基づいた、住民全員による、住民全体のための開発計画の策定のために、住民との接点においてその組織を利用し、如何に男女住民を普及活動に包摂していくかを、検討してきたのである。

本検討事業は、一言で言えば、開発過程で女性が如何なる状態を強いられてきたかの実情把握に始まり、次第にその焦点を開発過程への農村住民の積極的な参加を促すための実践的な手法の探究に移してきた。その第1段階（フェーズⅠ）においては、開発途上国農村における生活の実態及び男女農民の行動様式等についての認識の欠如を明らかにするとともに、その欠如

を埋めるための農村生活総合調査（Baseline Survey）の必要性が強調された。第2段階（フェーズII）では、農村生活総合調査の手法の開発と、その調査をプロジェクトの流れにどう位置づけるかを検討するとともに、現地における基礎調査でその適用を試みた。第3段階では、外部からの投入、刺激に対応する農村社会の仕組み（組織）とその機能及び性格を明らかにした。

第4段階としての今年度は、農村の各種組織を介して住民がどのように動員されるか、また住民が自らを積極的に開発の過程に参加させるように動機づける仕組みとは如何なるものかを、普及システムを中心に考察を行った。農業及び農村開発の担い手は農民男女である。彼らのニーズを把握し、彼らに必要な情報を提供し、彼らの選択に基づいて彼らの目標とするところへ、段階を踏み、かつジェンダーの役割を配慮しながら実行しうる計画の策定と、そして、その計画の実践を支援するのが開発協力であり、具体的には農民との接点に位置する普及活動が協力実践の場であると考え、その実践において配慮すべき要件を明らかにするように努めた。

検討を進めるに当たって、「エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方」、すなわち「人間中心の開発」といういわば開発の新しいパラダイムに沿って、開発活動と住民の選択行動の接点に位置し、かつ農業・農村開発計画の核としての役割を担うべき普及活動に焦点を当てた論議を展開するために、いわば共通の土俵ともいえる討議の基本フレームを提示した。基本フレームは、開発の概念の整理と、普及、ジェンダーあるいは女性への配慮、生活改善などの用語の定義、そして、本検討事業の流れの中での本年度の検討課題の位置づけ、等についての理解と問題意識を共有するように努力した（第1章）。

次に検討の順序として、実際の普及活動、とくに住民のエンパワーメントに配慮した協力事例を研究し、そこから開発の新しい進め方の提言に参考となる事項を導き出すこととした。まず、文献のサーベイから得られた国際機関やNGOの普及及び農村女性に関する情報から、検討のための素材が求められた（第2章）。次いで、集められた19の事例から、協力実施主体の、また地域的なバランスを考慮して、最終的には5つのプロジェクトが選ばれて分析の対象となった。なお、国際協力事業団（JICA）が本検討事業との関連で実施したタンザニアにおける基礎調査の対象となったプロジェクトも事例とされた（第3章）。

これらの事例研究で得られた情報に加え、他の文献、検討委員会のメンバーの経験、等を基に、普及活動の背景、経過、それが男女住民に与えた影響、等を分析整理した（第4章）。更にこの分析から、新しい開発の概念に照らし改善すべきものと思われる問題点と可能性を指摘し（第5章）、これらをまとめて最終的に「エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方の提案」とした（第6章）。なお、プロジェクトの形成、計画策定、実施、評価の一連の流れに沿って、それぞれの段階で住民参加やジェンダーに対して配慮すべき要点などを整理して付表に纏め、参考に供することとした。以下、各章の内容を要約することとする。

第1章は、検討事業の背景、経緯、目的を述べるとともに、上述の基本フレームを説明する。この基本フレームでは、まず開発の概念の変化に触れ、人間を開発の第一義的な対象に据え、コミュニティを活動の単位とすること、ジェンダー概念とその背後にある固有の文化的社会的要因への配慮を重視すべきこと、エンパワーメントをキーワードとした人間開発の考え方を深めるように、開発と住民との接点の機能を持つ普及活動に焦点をおいた検討を行うことが述べられている。更に、基本的な用語の定義を次のように提示する。すなわち、「普及活動」は、

水平で双方向のコミュニケーションの過程であり、地域住民の選択肢を拡大し、エンパワーメントに資するものとしており、「農村生活改善」とは、その地域に居住する人々の保持してきた生活のあり方を適正に把握した上で、農業経営の向上、自然及び経済環境の改善、女性の社会参加の促進、日常的な向上意欲の育成を図るものであるとする。また、男女両性の文化的社会的役割を基本としたジェンダーの視点に立った上で、女性の役割に焦点を当てることを、「女性に配慮した」と表現していることを明確にしている。

第2章は、普及活動における国際的動向を述べ、国際機関（FAO、世界銀行、等）の報告書から、普及活動に関する考え方及びジェンダーに配慮したアプローチについて情報を提供する。すなわち、開発における女性の参加をめぐる課題を整理し、女性の土地に対する権利関係、農業技術の問題点、信用や教育へのアクセス、そして普及活動との接触状況など、農業の発展、生活の向上に影響する問題を指摘する。

第3章は、タンザニア（JICA）、スリランカ（世界銀行他）、マリ共和国（NGO）、インド（NGO）、日本（地方行政機関）の5つの事例について、プロジェクトの概要を説明し、その普及活動がどのような手法を用いて社会ジェンダー問題に接近しているか、農民の組織化に如何なる配慮がなされているか、等を分析している。その分析結果は、プロジェクトの性格、内容によって多様であるが、その中で共通性をもつ核となる活動のあり方が第4章で整理される。

第4章は、第2章及び第3章での分析と関連した情報を基に、普及活動を必要とする背景、一言で言えば生産及び生活活動の主役的な役割を持つ女性が普及の対象とされてこなかった現状と、女性の能力を引き出し自信を持たせるための工夫の必要を、まず論ずる。ついで、事例を参照しつつ、普及活動の過程におけるプロモーターの役割、住民グループの機能、等について述べ、事例に現れた普及活動の影響、とくに女性のエンパワーメント、男女間の平等の視点から見たコミュニティにおける変化への貢献の状況を説明する。

第5章では、第4章で指摘された問題を受けて、地域住民のポテンシャル向上の前提条件、例えば、住民自身の意識変革や周辺の人々をも含むジェンダー格差解消のための理解と協力などを指摘し、エンパワーメントに不可欠な普及活動の性格を論ずる。また、普及活動がコミュニケーションによって成り立っていることに鑑み、普及活動の実施に当たっての留意事項として、コミュニケーション・ネットワークの構築、選択肢の拡大、プロモーターの役割と条件、女性のエンパワーメントのための長期戦略と法制度、等のジェンダー配慮の具体的な問題点及び問題解決の手法について説明する。

第6章は、エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方の提案として、プロジェクトの形成、実施に至る各段階での留意点について論ずる。まず、住民の能力を引き出し、彼らの意思を反映したプロジェクトをともに計画し実施していくための重要なポイントとして、女性を含む住民グループを如何に開発過程に参加させるか、またそのための普及に焦点をおいた計画での配慮事項を論ずる。更に、プロジェクトの形成、モニタリング・評価という流れの各段階における人間中心の開発のために重視すべきものとして、如何にして住民との接触を確保するか、そしてそのためにとくに配慮すべきものとして農村生活総合調査の活用必要性を論じ、重ねてジェンダーに対する配慮の重要性を述べ、女性のエンパワーメントを意識した関

発活動、換言すれば、ジェンダーに配慮した農業・農村開発プログラム（Gender-oriented Rural Development Program : GORDEP）的なアプローチを強調する。

第1章 エンパワメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方を考える

1-1 検討事業の背景と経緯

1) 近年、開発における女性の役割の重要性への認識が国際的に高まりつつある中で、女性を含めた社会・経済的弱者を開発の公平な受益者として正しく位置づけ、積極的な開発の担い手として参加を促すような技術協力の必要性が益々重視されている。開発途上国の農村地域においては、多くの女性が、日常生活に必要な家事労働や育児そして家族の健康管理など様々な役割を果たしているかたわら、直接農業労働に従事し、農業生産や食料の確保に大きく貢献しており、女性の農業技術や生活技術の向上が、農業生産の増大、農業水準の向上、農村生活の改善に大きく役立つことが期待できる。

国際協力事業団では、平成2年度に開催された「開発と女性についての分野別援助研究会」により、①「WID関連の基礎調査の拡充」、②「WIDに関連した開発戦略や援助手法に関する調査研究の強化」が提言された。農林水産開発調査部では、この提言を受け、農林水産分野の協力を女性を含めた住民への配慮を生かすために平成3年度から、(社)国際農林業協力協会に委託して、開発と女性に関する検討事業を実施してきた。過去の検討概要は以下の通りである。

①「農村生活改善のための女性の技術向上検討事業（フェーズⅠ及びフェーズⅡ、平成3年度から平成7年度）」

開発途上国における農村女性の現状分析、農業分野の技術協力を資するWID配慮及びジェンダー視点を重視した農村実態調査手法の開発、並びにこれと関連したプロジェクト形成及びモニタリング・評価手法等の検討を行った。1997年に開始されたフィリピンのプロジェクト方式技術協力「農村生活改善研修強化計画」の計画立案にはこのジェンダー視点を重視した農村調査手法を使用して農民のニーズ調査を実施している。

②「農村生活改善のための女性に配慮した組織化支援検討事業（平成8年度）」

平成8年度では、農村生活向上に重要な役割を果たす住民組織のあり方に焦点を当て、その強化・活性化に対する支援の方法をジェンダーの視点を取り入れて検討した。

2) また、農林水産開発調査部は、上記検討事業と平行して基礎調査団を派遣し、各検討事業の検討課題について農村調査を行い、各国のジェンダー政策の現状、国際機関及び先進国援助機関、NGOの取り組み、そしてJICAプロジェクトのジェンダー配慮の実状を調査した。上記検討事業フェーズⅡで確立されたジェンダー農村調査手法は、インドネシアとネパールの基礎調査にて実際に使用されている。これまでと今年度を実施された基礎調査対象国及び調査課題は、下記のとおりである。

調査団派遣年度	調査対象国	調査課題
平成3年度	ホンジュラス、ボリヴィア	各国援助機関のWID配慮と普及員の活動実態

平成4年度	ケニヤ、ガーナ	各国援助機関のW I D配慮と普及員の実態
平成5年度	フィリピン	ジェンダー主導の農村開発
平成6年度	インドネシア	農村生活総合調査
平成7年度	ネパール	モニタリング・評価
平成8年度	ボリヴィア	組織化支援
平成9年度	タンザニア	普及活動

3) このように、これまでの検討事業及び基礎調査で得られた検討結果を総括する意味で、平成9年度は、残された課題である地域住民との接点である普及活動を取り上げ、いかに援助効果を波及させるかという観点から、普及活動の展開方法について「農村生活改善のための普及活動検討事業」を実施することとなった。普及を単なる政策や技術の伝達手段として捉えるのではなく、普及活動の過程をとおして女性を含めた農村地域住民自身が、問題意識を持ち、様々な問題解決能力を向上させるような協力のあり方について検討を進めた。あわせて基礎調査では、住民参加開発を主体とする普及活動の事例が豊富なタンザニアを調査対象国として選定し、普及を取り込んだ援助事例の実態と、女性に配慮した普及活動のあり方について調査した。

農業協力プロジェクトの展開においては、農民が受容し、自らそれを活用しうる技術等の普及を図ることが必要である。それには、ジェンダー視点をもって彼らの生活と生産活動の実態を把握し、かつ各種の外部からの投入が住民に与える影響を計ることが不可欠となる。そして、住民自身が彼らの組織によって新しい機会に対応していくことである。

本検討事業は、住民参加による持続的農業・農村開発協力の実施に必要な方向性を見だし、今後の協力を資する資料を作成することを目的に実施された。

1-2 検討にあたっての基本フレーム

90年代に入り、開発は全く新しいパラダイムを探索し始めてきた。農業・農村開発においてもその例外ではなく、むしろ新しいパラダイムをより推進していく中心的な開発プロジェクトとして重要な役割が期待される。その際、新しい農業・農村開発の核となるのは、開発と住民の接点である「普及活動」である。「普及活動」は、開発のための外部からの支援と住民との接点であるとともに、住民の自発性を促すモチベーター、プロモーターとして位置づけられる開発の基本的活動の一つである。例えば、我が国で50周年を迎えようとしている農村生活改善普及事業は、女性を中心に、エンパワーメントの基本である、みずからの問題把握と解決に大きな成果を上げてきた。新しい開発パラダイムの登場の時代において、普及活動のあり方は、農業・農村開発を進める上で重要な鍵となる。

本項では、検討事業を進めるにあたっての基本フレームを提示する。

基本フレームでは、2つのことを扱う。ひとつは、検討事業の出発点としての概念の整理である。これは、開発そのものの考え方や方法、目的などドラスティックに変化した道筋を追いながら整理していくと同時に、「普及活動」、「生活改善」、「女性に配慮した」という用語につ

いても、本検討事業で何を指すのかの定義をする。

もうひとつは、以上の基本的な用語をもとに検討をどのように進めていくのかを示す調査検討プロセスである。

1-2-1 開発概念の変化と位置づけ

1) 開発の概念とその変化

開発概念は特に90年代に入り、ドラスティックに変化してきた。大きく述べれば、産業的開発からより総合的な社会的、地域的開発への転換である。「開発とコミュニティの関わり」としてこの変化の過程をよく整理してあるのが、表1である。

表1 人びとと開発の関係における意味の変化とコミュニティ

1950-60	人びとに対して開発をすること <i>Do development to the People.</i> プライオリティは開発に資金及び技術を投入することであった。人びとは開発過程とは別なものと見られていた。
1960-70	人びとのために開発をすること <i>Do development for the People.</i> 人びとは、活発な活動をする人ではなく、開発の恩恵を受け取るものと見られていた。
1970-80	人びとを通じて開発をすること <i>Do development through the people.</i> 人びとは、開発を達成する過程としてみられたが、依然としてコミュニティということからかけ離れた調整がされていた。
1980-90	人びととともに開発をすること <i>Do development with the People.</i> 人びとの参加は、不可欠な要素としてみられた。コミュニティは、開発において一種の触媒やパートナーとしての考慮がなされた。
1990-	開発のために人びとをエンパワーすること <i>Empower people for development.</i> 現在では、開発のために地域の人びとの能力を開発することに焦点が置かれるようになった。人びとは、はじめて開発の第一義の対象となり、開発のオーナーとして見られるようになった。

出典) James Mayfield, *Going to the people*, p.157 World Vision Tanzania の資料より

90年代に入り、人間は初めて「開発の第一義の対象」となって、住民として「開発のオーナー」

になった。開発が国家や産業といった制度的な概念から、はじめて「地域住民」という人間そのものになったのである。それゆえに開発は、社会概念であるコミュニティが活動の単位となり、明確に人間の能力がエンパワーメントの対象になったのである。

2) 人間開発という概念

この考え方を強力に推し進めてきたのが、国連開発計画(UNDP)が提唱してきた「人間開発(Human Development)」の概念である。

従来の開発の考え方では、以下の問題点が解決できなかった、とされている。

1. 開発をしても格差の拡大が解消できなかった。
2. 開発効果の持続性が確保できなかった。
3. 住民ニーズを前提とする開発が少なかった。
住民参加、固有の社会・文化的条件、ジェンダーへの配慮が不足していた。
4. 自然環境を考慮していなかった。
持続的な環境／農業という視点が欠如していた。

そして、それを克服するものとして出てきた新しい考え方が、以下に示す「人間開発」の考え方である。

■人間開発とは¹⁾

人間開発は、人びとの選択肢の拡張を推進するものである。原則として選択肢は無限に近く、いつでも修正可能なはずである。しかし、どの開発段階においても三大原則がある。人びとが健康で長生きできること、知的要求を満たすこと、そして一定水準の生活を送るための手段や財源を手に入れることである。このような本質的な選択が与えられなければ、その他多くの機会にはまったく無縁のままで終わってしまう。

人間開発はそれだけではない。たとえば政治的・経済的・社会的に自由であることに始まり、人権が保証され、自尊心が脅かされず、創造活動から生産活動にいたるまで、多くの人々がこれは良いと思うような選択肢はその他にも存在する。

つまり人間開発には二つの面があるのである。一つは人間の能力を開発すること、たとえば健康、知識、才能をより高めること、そしてもう一つは生産活動であれ、余暇であれ、文化、社会、政治活動に参加するのであれ、すでに身についた能力をどのように生かすかということである。人間開発の尺度が、この二つの面のバランスをうまくとらなければ人間にはかなりの欲求不満が生じることになる。

1 国連開発計画(UNDP)『人間開発報告書1995 ジェンダーと人間開発』pp.15-16

UNDPは、これまでしばしば開発の目標として考えられてきた経済成長と開発の関係については、「人間開発は目的であり、経済成長は手段である」、「成長の目的は人びとの暮らしを豊かにすることにある」と表現し、「所得を増やすことが開発の目的ではない」ことを強調しているのである。しかし、人間開発にとって経済成長は必要不可欠なもので、「経済成長は持続的な人間開発がなされなければ持続できない」²としている。

そのような人間開発という概念において「ジェンダー（社会的・文化的性差）」は、非常に重要な要素であり、開発協力に従事する人びとの基本であるといっても過言ではない。UNDPは、男性と女性という問題について、これまでの開発における問題点を整理し、開発努力がすすめられてきたにもかかわらず、その恩恵が人々の中、特に性差によって平等には行き渡らなかった事を指摘した。そして、人間中心の開発を進めるためには、女性を男性と同様の位置に改善することと、ジェンダー概念とそれをささえる固有の文化社会的要因を慎重に配慮することを不可欠なものと指摘している。

また、開発の概念の中で重要なキーワードとして「貧困」がある。開発問題と相対的格差の増大の中で、特に「人間の貧困」という考え方がクローズアップされてきた。UNDPの人間開発報告書では「人間の貧困は所得面の貧困以上の問題である。それは我慢し得るまずまずの生活を営むために必要な選択の幅と機会が与えられていないことである³」とされている。同報告書では「世界の最貧困層の約4分の3は、農村部に住み、生計を農業に依存している。これらの人々にとって貧困者重視の成長とは、農業生産性の向上と所得増大を意味する⁴」として、①小規模農業、零細企業、インフォーマルセクターが成り立つための環境整備、②技術革新の促進、③耕作限界地の環境劣化の防止、④人口動態の変化の加速化をあげている⁴。農業・農村開発は、農村の貧困問題の解決に重要な役割を果たし得ると期待されている。

3) 本検討事業における開発の概念

本検討事業で規定する開発の概念は以上の「人間開発」の考え方を基礎とする。

本検討事業における「開発」の概念

開発とは、技術、資金等の新たな投入による生産及び生活活動の活性化と、その効果の周辺への波及による社会変化を図る行為である。そして開発の概念にたち、以下の2点を基本とする。

- 人間を開発の中心に据え、人間そのものの成長ないしは能力の向上と同時に、能力をいかす機会の公正な利用を目的とする行為である。

2 国連開発計画(UNDP)『人間開発報告書1996 経済成長と人間開発』、p. 6

3 同『人間開発報告書1997 貧困と人間開発』、p.1

4 前掲書、pp.8-9

- 社会的に不利な立場の人及び未来の世代をも含めて全ての人が選択肢を拡大する過程である。

本検討事業は、上記の開発概念に基づき、以下の基本理念に立って今回の作業を行った。

本検討事業の基本理念

1. 開発の目的は、人間の潜在力を引き出し、エンパワーメントを図ることであり、開発は住民主体のものでなければならない。
2. 開発への住民参加には、女性の参画が不可欠である。

1-2-2 本検討事業の経緯

このように開発の考え方が大きく変化する中で、本検討事業は1991年以来、農業・農村開発の中にジェンダーの視点を組み入れるための作業を積み重ねてきた。

これを順を追って整理すれば以下の通りである。この間の国際的な動向を見ると、ジェンダーは一層、開発努力が住民に裨益しているがどうかのパロメーターとしてとらえられるようになってきた。

1991年～1993年

1. 女性の技術向上検討事業 (Phase I)

(1) 農村女性の現況の把握

生活時間、労働配分、所得配分

意思決定プロセス

環境条件 (コミュニティ固有の条件、外部インパクト)

(2) 問題点の確認

a. 女性の状況の改善に係る問題点

時間的余裕、経済的余裕、情報へのアクセス等の欠如

b. 実体理解に係る問題点

農村生活総合調査 (Basic Survey) の必要性

資源賦存状況と住民の行動様式

1994年～1995年

2. 女性の技術向上検討事業 (Phase II)

(1) 社会/ジェンダー配慮の調査方法の検討

(2) PCMにおける農村生活総合調査の位置づけの検討

(3) モニタリング、評価の視点の検討

住民の資源へのアクセスとコントロール

=開発は、ここに変化を与えることになるが、その変化に住民が対応する際、組織が重要になる。

1996年

3. 女性に配慮した組織化支援検討事業

=開発にコミュニティが対応する上で重要な要素となる組織化の検討

(1) コミュニティにおける組織の性格とその基盤の分析

(2) 組織化のための外発的動機と内発的動機の分析

→内部ニーズ、対応、条件に適合した外部から働きかけが検討されるべきである。

(3) 参加型開発を進める上での組織育成の検討

これらの検討事業をふまえて、本年度は、「人間開発」の考え方に基づいた、人びとと開発との接点である「普及活動」に焦点をおいた検討を行う。開発の主体である住民との接点をつくる要素である「普及活動」が、どのように住民男女のエンパワーメントに貢献し、ジェンダーの面を含む社会の公平な発展に寄与し得るかについて検討する。

今年度の検討事業の目的

1. 持続可能な開発を推進するために、ジェンダーの視点をを用いて農村生活、農業生産の実態を把握した上で、住民自らのニーズに基づき選択した技術等の普及のあるべき姿を探る。
2. 住民が受容し自ら活用する技術等の普及を通じて住民の潜在能力を引き出し、生活の質の向上を通じて生産力の増大を図ることを検討する。その際、住民参加のあり方を考える。
3. 農業・農村開発の推進においてジェンダー視点を重視した普及活動の対応の方策を明らかにする。



エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方

1-2-3 本検討事業における基本的用語の定義

「エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方」を検討するに際して、ここでは、開発概念にらんで「普及活動」と「生活改善」、「女性に配慮した」という基本用語について説明する。

1) 「普及活動」

農業・農村開発では、「普及活動」は新しい開発の考え方において重要な要素である。農村生活や農業生産において新たな技術の投入や技術の選択肢の拡大は、住民一人ひとりの参加意欲を喚起し、住民をエンパワーする。また、ここで扱う「普及活動」は、普及組織や普及制度についての議論ではない。組織や制度がなくても「普及活動」は存在するのである。

農業・農村開発において住民と接触して技術情報を知らせるなどの「普及活動」に従事するエージェントは、表2の通り様々な名称が用いられる。本検討事業では、普及活動を行う者をプロモーターと呼ぶこととし、その定義を次頁のとおりとする。

世界的な構造改革の中で、政府の普及組織や普及制度のあり方が検討され、国レベルでの普及組織が存在しない国もあるが、普及活動は開発活動の重要な活動の一つであり、多様な形で存在する。たとえば、昨年度の基礎調査の対象国、ボリヴィアでは、制度化された「普及担当部署」は政府組織には存在しない。しかし、農牧省では、試験研究機関などの技術者が、直接、関係者に対して研修を実施したりする。また、ボリヴィアの各地では地元には多くのNGOが存在して、住民に対し様々な技術の「普及活動」がなされている⁵。

表2 普及活動従事者の名称、呼称、期待される役割

普及員の名称、呼称	普及活動に期待される役割に関する名称、呼称
extension worker extensionist extension agent farm / home adviser agricultural technician agricultural assistant agricultural instructor etc.	farmer promoter social mobilizer change agent etc.

5 国際協力事業団,1997,『農村生活改善のための女性に配慮した組織化支援基礎調査報告書(ボリヴィア)』参照のこと。

プロモーターとは：

一般に普及活動に携わる人を普及員と称しているが、普及員の名称や業務内容も国により差がある。

ここでは、公務員や非政府組織のスタッフに関わらず、直接住民に接し普及活動を行う人をプロモーターと呼称する。

ここでは、以上のような観点に立って、検討の材料を「普及活動」という「活動概念」で以下のように概念規定する。

普及活動とは

1. 住民の意向及び反応を把握しつつ、有益と思われる農業・生活に関する改善のための技術を伝達し、住民の選択肢を拡大する活動
2. 住民による課題解決を支援する活動

「人間開発」概念では、選択肢が拡大されることが大きな特徴である。農業・農村開発において選択肢が拡大されるということは、地域の人びとが農業生産、農村生活の向上に用いることができる諸技術がそれぞれの生活条件によって選択できることである。高度な生産性を高める技術も当然選択肢として用意されることにこしたことはない。しかし一方で、資本を投下しなくてもより効率的な生産や生活の向上に役立つ技術も存在する。それらが、選択肢として開発の過程で位置づけられることにより、多くの人びとが参加しうる条件が整うのである。本検討事業ならびに並行して行われた基礎調査の報告をみても、生活資源カタログ調査などによって明らかにされた農村女性の活動は、多様な資源をそれぞれの生活に適合させるように、豊富な資源と利活用知識と技術を保持していた。農村女性が維持してきたこれらの技術は決して効率よい技術とはいえないが、少量かつ多種類の、地域の生活資源を利活用するための、効率ばかりではないさまざまな生活上の価値観によって裏打ちされている。

森は薬草や香辛料、さまざまな生活用具をつくりだす材料を提供してくれているし、直射日光をできるだけ避け、このことによって多様な利活用できる生活資源の種類数を増やして、より充実した生活の維持をそれなりの技術水準で実施しているのである。

このような在来技術と開発プロジェクトで提供する技術が選択肢として並ぶことが、多くの人びとの参加を可能にし、固有の生産、生活様式を持続させるのである。以上の考え方を図式化したのが、図1である。

普及活動の新しい考え方の例としては、最近の技術者と農民との関係について、「指導する、教育する」というトップ・ダウン型のものでなく、住民や農民の意向や相談を受けるというボトム・アップ型、そして技術者が住民、農民と肩をならべて相互に学習しあう過程を示したファーマー・ファースト⁶の考え方などがある。

6 Farmer First。検討事業報告(1996)参照。

これらは、専門的知識よりも住民の知識を重視した考え方で、住民自身の生活や生産の過程で位置づけられた技術のほうが、近代的技術に比べ、ヒントが得やすいし、説明も分かりやすいことを指す。住民は教える対象ではなく、住民から教えてもらうという位置の逆転である。つまり、相互の情報を交換すること、コミュニケーションとしての普及活動の像が浮かんでくる⁷。

従来あった、「近代的技術」を一方向的に上から下へという流れで伝達し、住民の技術を古臭く置き換えられるものとするのではなく、住民の技術の状況を認識して、その改良を含めた新しい技術の選択肢を加えて住民が選択できる技術の種類数を拡大していくことが、新しい「普及活動」の概念である。「普及活動」は、上下の一方向的な伝達過程ではなく、水平で双方向のコミュニケーション過程として位置づけられる必要性が、人間開発概念のなかでは生じるのである。こうすることにより、女性の参加はもとより、貧困者層も技術の差別化のない状況で開発過程に参画することが可能になる。ここに新しい普及活動の大きな役割が存在するのである。以上の考え方を図式化したのが図2である。

2) 「農村生活改善」

人間開発の概念が開発の分野で重要な意味を持つようになり、生活の考え方も「人間開発は目的であり、経済成長は手段である」、「成長の目的は人びとの暮らしを豊かにすることにある」という表現の中で明確にされてきた。ここでいう「暮らしを豊かにすること」が「生活改善」の広義の意味である。「農業生産」も暮らしを豊かにする重要な一つの方法であり、「生活」とともに広義の生活改善のカテゴリーに入るのである。

個々の生活が維持され、かつ今日まで人類の生活や社会が持続するには、男性だけでなく女性の貢献が大きかった。「生活」の概念には、こういった男女の営みが包括的に含まれている。

農村空間は、食糧生産の機能ばかりではなく、都市とは異なった個性豊かな暮らしの場もある。したがって、農村生活を、男性・女性双方の活動、生産・生活双方の面からジェンダー視点でとらえて、よりよい暮らしの実現を図っていくことが人間開発の大きな目標である。ゆえに、生産面のみならず農村地域に居住する住民男女の保持してきた生活のあり方を適正に把握することは重要で、これは本検討委員会が生産面のみならず「農村生活総合調査」の必要性を主張してきた大きな根拠なのである。

本検討事業では、農業経営という概念については、我が国の普及関係者の検討の結果を踏襲しつつ、「農村生活改善」の定義を以下のように行う。

⁷ 本検討事業検討委員、藤田康樹も著書において「普及活動はこれまでの『伝達機能』『教育的機能』から『相談機能』『提案機能』『組織化機能』重視への転換がどうしても必要である」と述べ、「21世紀に向けて『助言・援助方法』を新たな普及方法として提起している（藤田康樹 1995『21世紀への農業普及』農山漁村文化協会 まえがき）。そしてさらに「中央集権型普及」と「市民主導型普及」というE.M.ロジャースの考え方を引用して、これに近い考え方を提出している（前掲書 pp.36-40 「普及」の概念の系譜、参照のこと）。

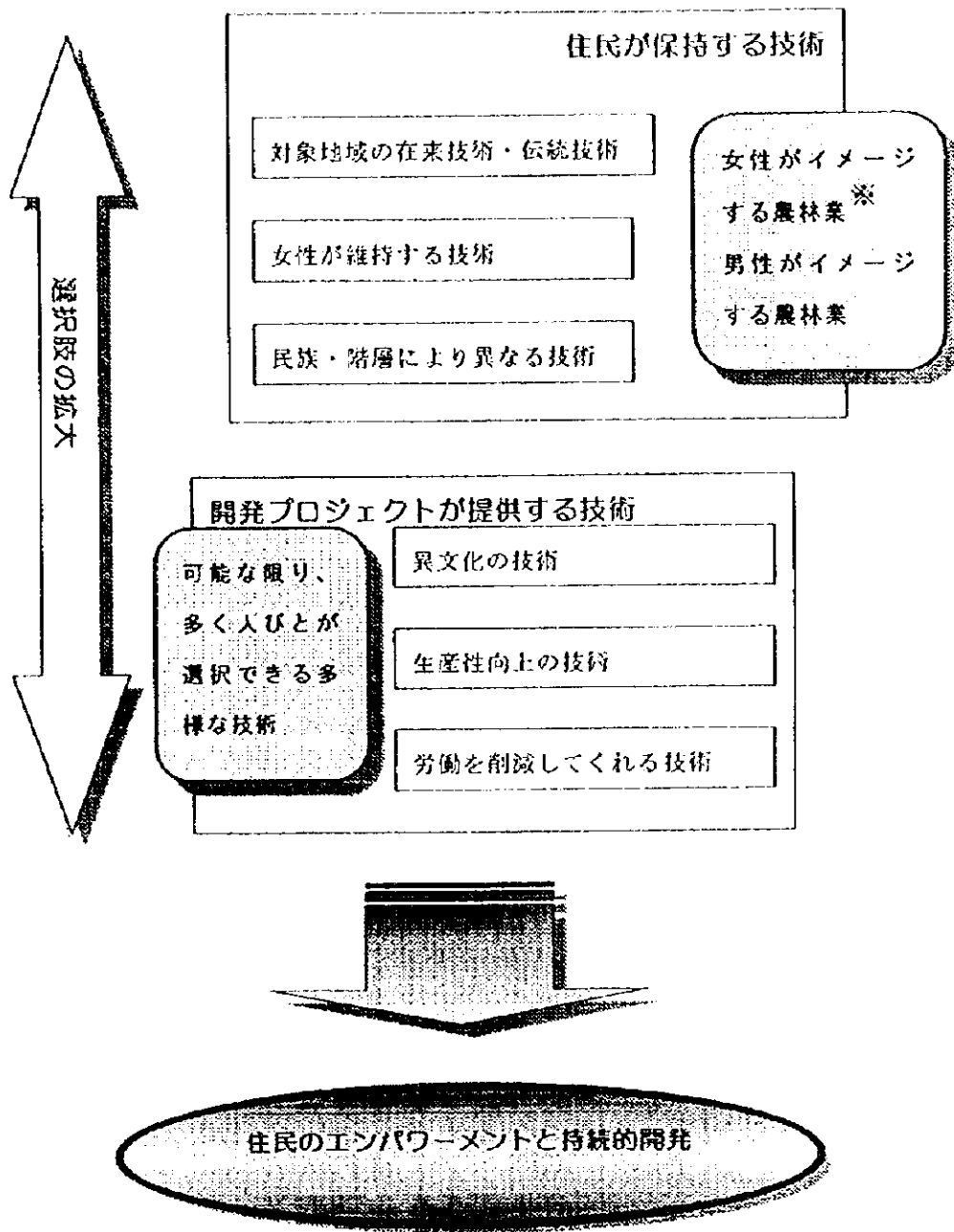


図1 人間開発概念における「普及活動」の概念図

注 ※男女両性が考える農林業の姿が異なることを意味している。

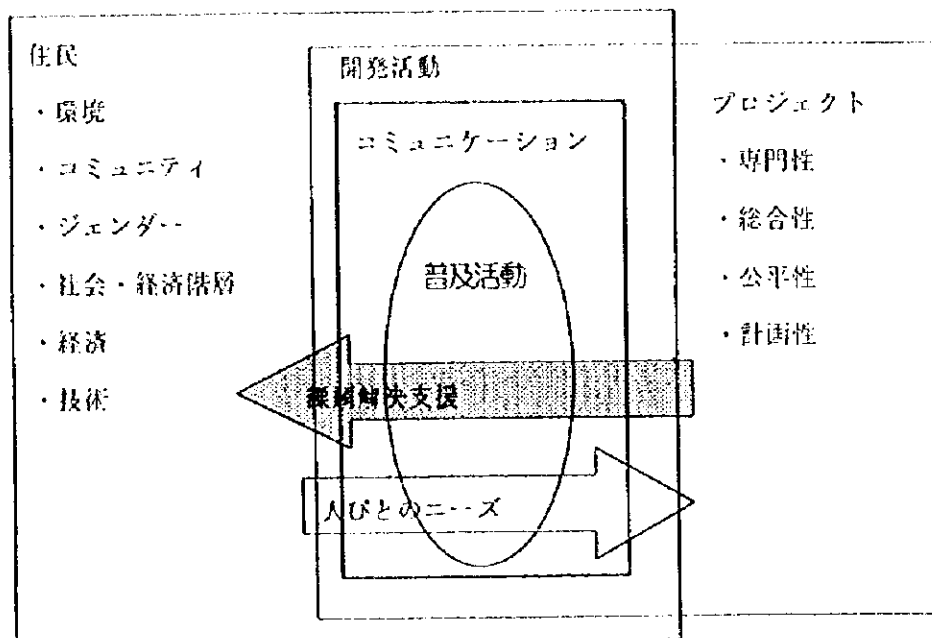


図2 普及活動のイメージ図

本検討事業における「農村生活改善」とは

1. 農家経営の向上（農家経営とは①農業経営、②生活経営、から構成される。）
2. 農村の自然・経済環境の改善
3. 女性の社会参加の促進
4. 日常的な向上への意欲と態度の育成

途上国の農業・農村開発においては、経営体という個別の社会単位ではなく、コミュニティを単位とした考え方が不可欠である。人間開発の考え方で基本になるのが住民の参加であるが、ここでの参加は、対等な立場で開発を実行していこうとするコミュニティへの参加を意味している。

「女性が開発活動に参加しにくい」という問題は、男性が政治的に独占しているコミュニティレベルでの活動への女性の参加が伝統的、社会構造的に障害となっているということである。この問題は、経営問題ではないのである。したがって生活改善を農家経営という狭い範囲でとらえず、コミュニティを単位として考え、女性住民の公平・対等な参加を考えていくことが必要である。

3) 「女性に配慮した」

農業生産と農村生活両面において、男女を分けて考察すること（ジェンダー視点の導入）で、

今まで見るができなかった、女性の果たしてきた役割を明確にすることが可能となった。そして、人間本位の開発への大きなパラダイム変換で、ジェンダー概念とこれを基本とする女性の参加が不可欠となったのである。

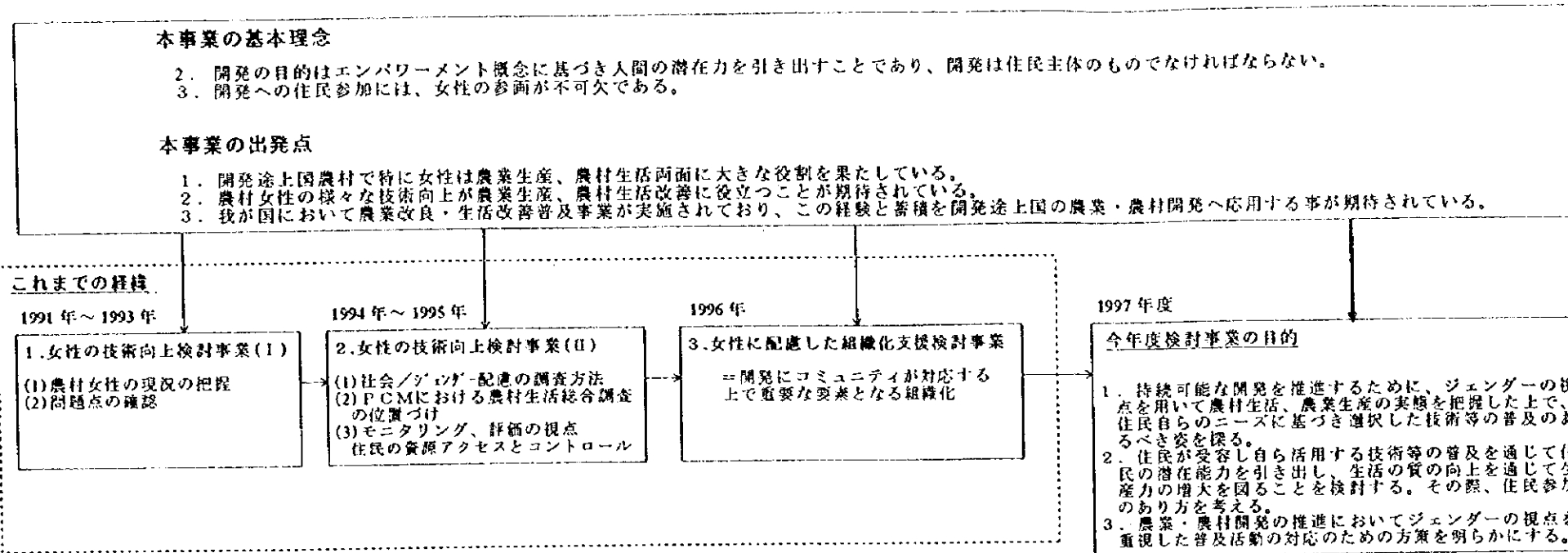
「女性に配慮した」ということは、WID-specificな「女性のみを対象とする」といった意味ではなく、男女両性の文化的・社会的役割、ニーズを認識したジェンダー視点に立った上で、見過ごされがちな女性の役割・ニーズに焦点をあてているという意味である。

つまり、本検討事業における「女性に配慮した」とは、「ジェンダーへの配慮」であり、「ジェンダー視点からの農村女性の役割の再認識」、「男女両性のニーズを確認し、そのニーズに基づいた男女双方の開発への参画の確保」との意味である。

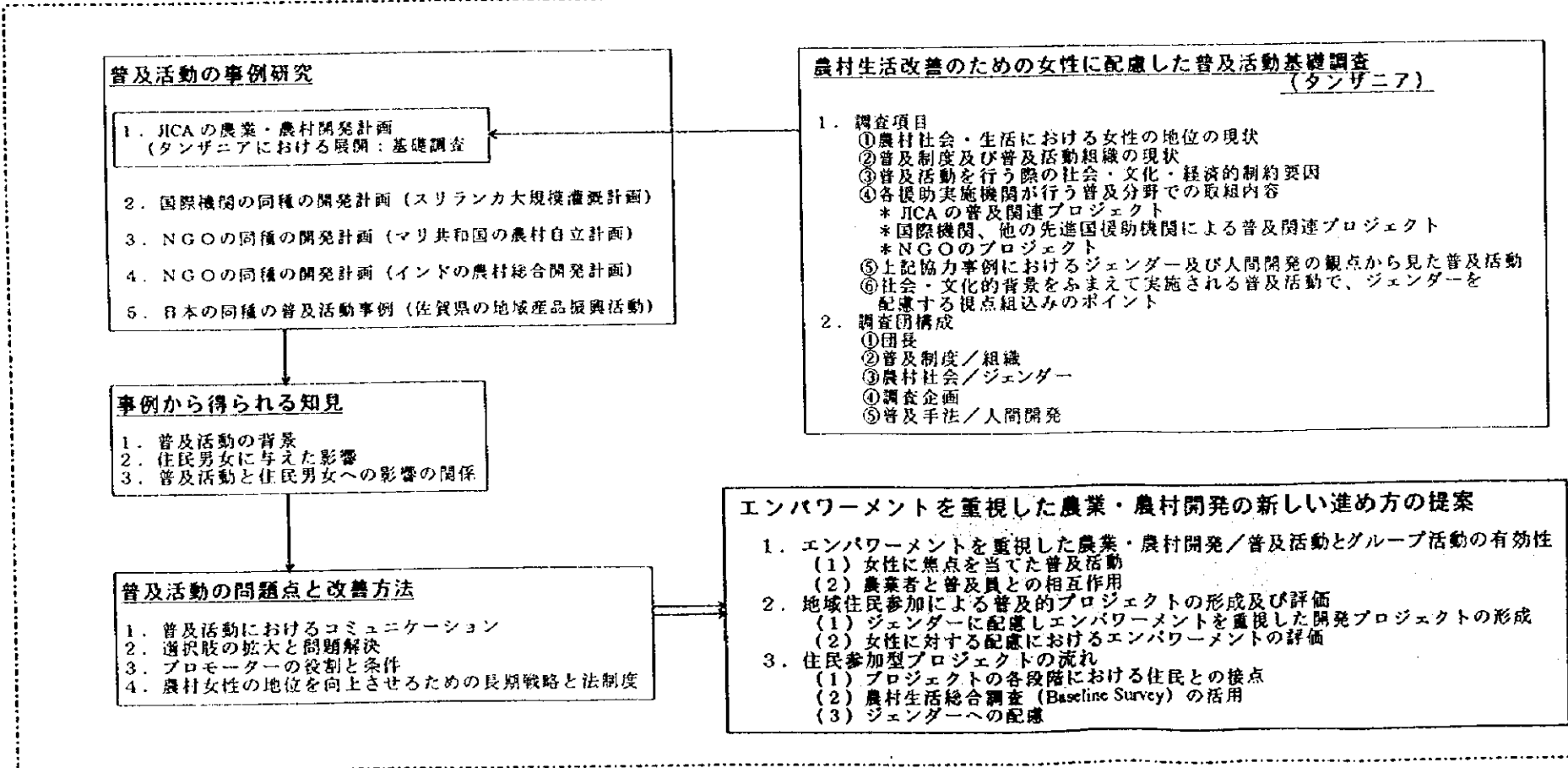


農村生活改善のための女性に配慮した普及活動検討事業：基本フレーム ～エンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方～

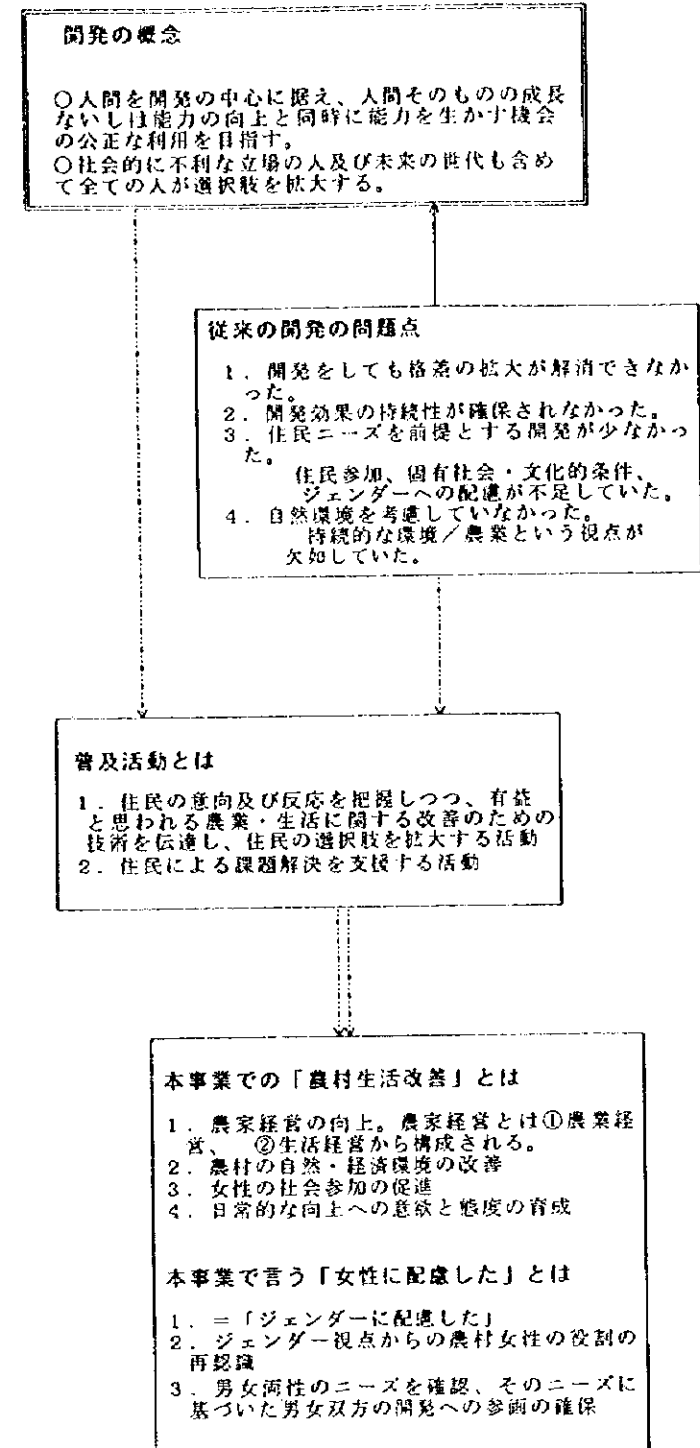
本検討事業の背景と目的



本検討事業の進め方



概念の整理





第2章 普及活動についての国際的動向

本節においては、国連関係機関、各国国際協力組織、NGOなどの活動について、農業・農村開発の新しい進め方の参考となる文献を探して、主なものの中から参考になる事例を報告する。但し対象とした文献はAICAFの蔵書が主で、また委員・事務局とも世界的な動向を全て把握している訳ではないので、ある程度の偏りが生ずる可能性については、お断りしておかねばならない。

最初に、普及とジェンダーの国際的動向について、我々が現状をどのように理解しているかを述べて置きたい。

WIDの概念は、今までの農業・農村開発が女性へ必ずしも裨益するものでなく、また悪影響をさえ与えているという調査結果から生まれた(Boserup, 1970)。普及についても、ジェンダーという視点から再検討されている。最大の問題点は、「女性が『普及』から疎外されている」ということである。

ジェンダーからみた普及活動の問題点

- ◎農業技術の普及の対象は男性だった。
 - ◎女性は男性を通して間接的にしか技術を移転されなかった。
 - ◎女性のニーズに合った技術が開発されなかった。
 - ◎農業普及員は圧倒的に男性。
- これらは以下のような点で、農業開発の生産性、持続性を阻害している。
- ◎農業の女性化が進む一方で、女性は普及サービスへのアクセスが限られるという矛盾。
 - ◎女性は家事、育児と生産の多重労働負担の中で、開発へのインセンティブを下げられた。
- また、以下のような点で、社会開発を阻害している。
- ◎女性が貧困、低い社会的地位から脱出できない
 - ◎世帯、社会が貧困から脱出できない
 - ◎男女間の格差が維持・拡大され、平等な社会的発展が達成されない。

現在はこれらの問題点が分析され、いかに普及を女性に裨益させていくか、また普及活動の中に女性を参画させていくか、そして男女双方が農業・農村開発において意志決定を行うことができるかという課題について、解決策が模索されている。

2-1 国連関係機関

国連関係機関については、UNDPの人間開発報告書(Human Development Report)とFAOの世界食糧農業白書(The State of Food and Agriculture 1996)を中心に検討した。UNDPからは毎年、人間開発報告書が発行されているが、その1995年版は特に「ジェンダーと人間開発」を特集している。その号の「日本版に寄せて」でUNDP総裁は次のように

述べている。

『この報告書は、本年（1995）9月、北京で開催された「第4回世界女性会議」を念頭に置いて作成されたものです。世界の現状は、改善されてきているとはいえ、女性の地位や権利は、依然として十分ではなく、「ジェンダー・ギャップ」が解消され、真の意味で女性と男性の平等・互恵の社会の実現が望まれています。』

最新版の1997年版は「貧困と人間開発」と題しており、「はじめに」では「本報告書は、絶対的貧困を撲滅するためのアイデアを提供するものである」と述べている。そして、概観の項では、貧困撲滅のための下記の6つの優先的課題が取り上げられており、ジェンダーの課題も含まれている。

貧困撲滅のための6つの優先課題

- ① どここの地域であろうと、出発点は男性と女性のエンパワーメントである。そして彼らの生活に影響を与える決定や、能力を身につけたり、資産を築くことができるような決定に参加することである。
- ② 女性のエンパワーメントには、そして貧困撲滅には、ジェンダー平等が不可欠である。
- ③ 持続的な貧困緩和には、すべての国で貧困者重視のための成長が必要である。そして成長が沈滞している100以上の途上国・移行経済諸国においては、より早い成長が必要である。
- ④ グローバル化は多大な機会を提供する。そのためにはグローバルな公平を期し、いっそうの注意と配慮をもってグローバル化を進めていくことが必須条件である。
- ⑤ 政府はこれらすべての領域で、貧困者のための政策と市場を目指した、ベースの広い政治的支援と連携を可能にする環境を整備しなければならない。
- ⑥ 特殊な状況には特別な国際支援が必要である。最貧国の債務をいままで以上に迅速に削減し、最貧国向けの援助額を増やし、農産品市場を解放して最貧国の輸出振興を図ることである。

上記の文章は、「進め方」との直接の関係は薄いですが、問題の位置付けを見る際には参考になるであろう。

農業の面について、96年版のFAO世界食糧農業白書の第1部「世界の概観」第3章「選択された課題」では、都市の農業、情報技術、砂漠化の脅威、農業開発のための支援サービス政策、が取り上げられている。

都市の農業に関心が向けられたのは近年のことで、対象者に貧困層と女性が多い点で、我々の調査と関係が深い。都市の農業の利点としては、生産者への所得向上、未熟練労働者への雇用機会、下水の利用による費用節約、などがあり、環境面では下水・廃棄物処理などでプラス効果も期待出来るが、畜産などでは新たな公害の懸念もあり、慎重な計画が必要である。

また最近の情報技術の発達は著しく、農業開発のための支援サービス政策と合わせて、協力事業の見地から注目を要する。

2-2 各国の国際協力の状況

各国国際協力組織の活動報告の中から、下記の3冊を取り上げて紹介する。

①Tools for the field, Methodologies Handbook for Gender Analysis in Agriculture
Editors, H.S.Feldstein & Janice Jiggins, Kumarian Press, 1991

②Developing Agricultural Extension for Woman Farmers
World Bank Discussion Papers 156
K.A.Saito & D.Spurling, 1992

③Improving Extension Work with Rural Woman
FAO, Rome, 1996

2-2-1 農業分野のジェンダー分析手法：「Tools for the Field, Methodologies Handbook for Gender Analysis in Agriculture」

この本の序文では、最近の30年間に小農とその生産システムを理解することによって、科学が研究と開発に貢献し得ることが解ったとして、途上国の農業研究における社会科学の重要性が確認され、農業経済学は機械的な暗記から解放され、人類学及び農村社会学による実際的な貢献がはっきりしたと述べている。この本では下記の4部に分かれて、アジア、アフリカ、ラテンアメリカにまたがる40の事例から、それぞれの場面で具体的に参考になると思われる事柄を取り上げている。

第1部 システムと最初の診断についての学習、11件の事例

第2部 研究計画、農場における試験、試験の評価、9件の事例

第3部 進行中の診断及び特別研究、7件の事例

第4部 普及、訓練及び制度化、13件の事例

これらの研究は、最近開発された研究の道具を示しており、その多くはジェンダーの差別を取り上げている。主要なメッセージとして、小農世帯のニーズや状況に合わせて改良された技術を適応させるためには、ジェンダーの違いを理解することが重要としている。

「第4部 普及、訓練及び制度化」においては女性に対する普及の問題を取り上げているので、参考になる部分を紹介する。

「FSR/E (farming systems research and extension、農業システム研究と普及)の中で、普及の部分が概念・実施共に遅れているようである。研究の努力と普及の努力はしばしば現地の必要に迫られて、その場限りのやり方で行われているように見える。農家圃場レベルの研究、実際の開発事業、その評価、そして、その結果の普及などについて、境界を決めることは難しく、ジェンダーへの関心はその困難さの中に埋没してしまい、せっかく確立された技術が不適当な人に普及されたり、男性農民に優先して伝達されたりしがちである。

女性への普及を妨げる要因は多い。男性が女性に接するのを妨げる文化的な条件、農業知識

を持つ女性普及員の少なさ、公共の仕事が男性に占められている点や、女性が教育を受け難い場合は言語の問題などがある。」

「男性普及員が女性農民に接する習慣のない幾つかの地域においては、最初は男女各1人のチームで普及を開始し、暫くして信頼関係が生まれてから、男性普及員のみが担当することにして、人材として貴重な女性普及員を他へ振り向けるようにしている。」

2-2-2 農村女性のための農業普及プログラムの開発：「Developing Agricultural Extension for Woman Farmers」

1) 本報告書の成り立ち

かつて、農業技術導入と普及活動の対象は男性に限定されて、女性は宗教的・社会的理由などから対象外とされてきた。土地の所有と利用からも排除され、女性の必要とする農業技術の開発もされず、普及システムも女性をとりこむことに失敗し男性を対象とした活動が展開されてきた。女性にとって、技術移転は尖経由でおこなわれ、家事労働と農業労働に二重に酷使された女性のインセンティブは欠如せざるをえない状況にあった。その一方で、農業の女性化は否応なしに進み、とくに女性世帯化がアフリカにおいて著しく進行している。

こうした状況のなかで、普及活動は男性普及員に主として担われているが（女性普及員割合は先進国13%、アフリカ7%、インド0.5%）、普及事業がかつてのステレオタイプの女性の捉え方から脱却し、いかに男女の役割の再構築を図り、農家女性に役立つアドバイスをするか、そのために普及の意味合いの検討、意思疎通の手段やジェンダー視点の導入などの課題に取り組む必要がある。

世界銀行はこうした課題について、*Developing Agricultural Extension for Women Farmers* (Katrine Saito, Daphne Spurling, World Bank Discussion Paper156, 1992) において検討をおこなっている。

この報告書は、Katrine Saitoらの *Agricultural Extension for Women Farmers in Africa* (World Bank Discussion Paper103) をベースに、*Agricultural Extension for Women Farmers in South Asia* (Nancy Axinn) と *Women and Agricultural Technology in Latin America and the Caribbean* (Jacqueline Ashby) の地域研究事例をひきながら書かれた報告書である。

本報告書の特徴は、男女の役割の実態的な把握、資源へのアクセスと制約状況、利益の分配方法などを、アジア、アフリカ、ラテンアメリカなどの地域の事例を多く引きながら理解を促し、ジェンダー分析のためのデータ収集に関する方法論の提示や、古典的トップダウン方式、ファームングシステムリサーチ、Farmer-Firstアプローチなどについて言及しながら、最終的にプロジェクトの策定・計画・実行におけるガイドラインを提示している点である。

本報告書の構成は、第1章 農家女性への普及活動の改良の必要性、第2章 ジェンダーがいかに農業生産に影響を及ぼすか、第3章 農家女性のための適正技術の創出、第4章 農家女性に対する普及活動の改善、第5章 プロジェクトの策定・計画・実行におけるガイドラインとなっている。

2) 普及事業に対する知見

本報告書は、具体的事例を多く盛り込みながら構成されているが、我々の課題に則して、次にその要点をあげる。

〔農家女性のための適正技術の創出〕

普及活動の古典的なトップダウン方式は、単位面積当たりの単一作物の生産性をあげることを至上命題としてきたため、単作による高投入高収量であった。しかし、普及技術とは、品種・肥料・防除などトータルなものでなくてはならないし、女性のおこなう作物生産や家畜の管理・収穫後の処理労働などは公式の統計にはでてこないために、かつて研究者が見落としてきた点である。よって、まずはファームシステムにおける女性の役割について把握することが重要である。

そのためにジェンダー分析がおこなわれなければならないが、この調査は農家男性からではなく、農家女性自身から回答を収集しなければならないが、こうした分析からえられた結果は政策立案をふくめたすべてのプロジェクトに反映されるべきであるとする。

しかしながら、このような調査研究がおこなわれても、実際のところ、調査研究と普及活動と農家女性との連携が稀薄である。研究と普及、あるいは研究と開発をリンクさせるファームシステムリサーチ(FSR)や、ファーマー・ファースト(Farmer First)といった方法をとることも重要である。

要は、研究者は地域内生的な知恵と近代的技術をどう組み合わせていくかが重要である。農家女性がいかに新技術を取り入れやすくするか、例えばナイジェリアのプロジェクトでは、普及員が10メートル四方の小さな圃場(Small Plot Adoption Technique)で新しい作物を栽培するやりかたが、コストもかからず、農民へのデモンストレーション効果が上がり成功している事例などが紹介されている。

普及活動に関してジェンダー要因をもちこむためには、生産物や利用資源、時間、技術などが統合された視点が重要である。女性にとっては庭畑が一つの生産単位として位置付けられることや、機械化が進めば女性が生産の場から周辺化することにも留意しなければならないことなどがあげられている。またかつて、男性の仕事であった牛耕が、中央アメリカからアフリカにかけて女性に担われ始めており、このことが、水汲みや粉引きなどの女性の仕事が畜力を利用したものへと転換しつつあると評価する。また、農産物の輸送手段に関しては、道路未整備のなかを高コストのトラックを走らせるよりも、地元で製造可能な三輪車が有効であることを指摘している。要は、技術の最終的な利用者である女性が利用しやすい技術とコストへの配慮と、それを利用するネットワークの存在、また農村における関連軽工業の開発の必要性を指摘する。

このような技術はパッケージで統合させたものとして普及しなければならない一方で、情報に関しては個人の置かれた状況に併せてアラカルト方式でなくてはならないとする。そのためには、普及員が農民のおかれた状況を把握しなくてはならない。

【農家女性への普及活動の改善】

普及所におけるジェンダー配慮のためには、まず数の上で女性普及員を多くすることである。とくに女性の普及専門委員（Subject Matter Specialist）が必要であるとする。また、既存のグループからリーダーを選出し普及員として雇用させることで、女性と公共部門がリンクするようになり、最終的には女性がコミュニティの自己評価もしながら新しい技術のプロモーター役を果たすことになる Para-Extension Agent の有効性を指摘する。しかし、彼女たちが地域にいかに関わり受け入れられるかを考えた時に、男性普及員の在り方を変えていくことを同時におこなわなければならない。

また普及所と農家のあらゆるコミュニケーション手段を利用し、モニタリングと評価の手法に言及している。

【プロジェクトの策定・計画・実行におけるガイドライン】

プロジェクト策定における4原則として以下をあげている。

①文化的・宗教的・社会的背景とそこでの女性の役割や資源へのアクセスの違いを考慮したものでなくてはならない ②フレキシビリティがなければならない ③普及活動計画への農民の参加 ④農家女性を対象とした普及活動のメインストリーム化を図る

効果的な普及活動のためには、様々な分野からのプロジェクト策定とジェンダー関連の専門家の配置がなされているかの「診断」と、農家と普及員の間での情報の交換活動が、農民（とりわけ農家女性）のニーズの把握だけでなく、普及員のインセンティブや農村女性の組織化を推進することにつながる「フィードバック」、様々な媒体を通じての情報の伝達がおこなわれる「情報の伝達」、この3点が必要不可欠であることが示されている。

プロジェクトの準備・策定にあたっては、諸活動・資源へのアクセスと束縛、利益、普及活動への参加に関するジェンダー分析がおこなわれなければならないが、鍵となる指標として、法律上・政策上の平等性、農業および普及活動におけるジェンダー、普及活動の組織化、農民と普及活動、農民と普及に関する情報などをあげている。

プロジェクト計画段階での手続きとしては、以下が示されている。

①プロジェクトの方針を決定する ②プロジェクトの計画段階でジェンダーの役割と意味合いを明確化する ③プロジェクトによって農民が投資とサービスを受けたり、プロジェクトの諸活動へ参加することに関する適正を検討する ④既存の制度や分配システムによって、農民（男女双方）と直接コンタクトがとれるかどうか、考察する ⑤推奨する一連の技術、情報などの適正について検証する ⑥ジェンダー間での利益配分や、それを通じてのインセンティブへの影響について検証する ⑦フィードバック機能の確実性について考察する ⑧女性の地位と役割の変化とプロジェクトへの影響について予測する ⑨必要とされている普及方法の確認と改良をおこなう。

プロジェクト実行の際は、プロジェクトの焦点が、達成段階に応じて変わることや、諸活動の展開場所や時間帯の変更をおこなうなどフレキシビリティの必要性をあげ、農家女性のための生活関連のトレーニングの改良、使用する言語やネットワークの選定をおこないコミュニケーションを図る、女性が必要とする情報や技術などの供給を増やすことの重要性を指摘する。

3) 世界銀行と普及事業をめぐる

既存のトップダウン方式の一方で、「開発」の周辺にあった女性のニーズをいかにくみあげていくのか。技術としてパッケージでありながら、その技術情報はアラカルト方式でなくてはならない。調査研究と普及の現場との分断の現状、地域に内生的な技術と近代技術のありかたなど、こうした矛盾する関係をいかに統合するかについて、著者は言明していないが、普及事業を展開していく際の課題としてあげることができよう。その両者をつなぐことこそ重要であり、本報告書の言葉を借りれば、「フィードバック」や「フレキシビリティ」、 「男性側の意識改革と女性の自信強化」などであろう。農家の女性が普及員に位置付けられる事で、住民と政府の仲立ちとなることも重要な指摘である。

しかし、その両者を、ジェンダーの視点から統合していくにあたって、「生活」という視点から農業生産の問題把握がなされなければならない。本報告書では、庭畑を生産手段として認識するなど、女性にとっての「生産」のもつ意味合いを「生活」の場まで広げて位置付け直しているという点は有効であろう。しかし、本報告のように「生産」という視点から「生活」を位置付けるだけでは片手落ちであろう。生産と生活にわたって、ジェンダーの問題を解きほぐしていく必要がある。

また、1980年代初めから途上国で導入された構造調整との関わりも、普及事業の展開にとって非常に大きな問題であるが、このことは一切ふれていない。世界銀行の構造調整政策の主旨の一つは、価格是正をおこない、生産者に価格インセンティブを与えることによって、農業生産の増大をはかろうとするものである。世界銀行は、従来の融資活動が危機対応型の援助であったのに対して、構造調整はそれぞれの国のニーズに見合った長期的な構造問題の解決をめざすものであるとしている。しかし、女性世帯での労働不足という現況下での商品生産の増加は、女性に労働の負担を加重することとなる。また、構造調整政策下での農業補助金の削減に伴い、肥料などが値上がりし、その投入を控えた結果、作物の収量が減少し、最終的に女性の所得減少と家族の食糧の減少をもたらした。その延長線上に、女性の他産業への切り売り労働の激化と、子供たちの児童労働の酷使が、すべての国ではないにしろ、構造調整を導入した地域で引き起こされている。公共投資の削減は、生活、医療、教育の場にもわたっておこなわれ、農業と生活の担い手である女性にあたるダメージははかりしれない。

2-2-3 農村女性への普及活動の改善：「Improving Extension Work with Rural Woman」

1) 背景

(1) FAOにおけるジェンダー・WIDの位置づけ

FAOでは、1975年の国際婦人年、及びメキシコでの世界女性会議を受けて、以後「農村開発に女性を含める」ことを推進してきた。1990年には、FAOの「農業開発における女性 行動計画 (Women in Agricultural Development : FAO's Plan of Action)」を発表。その中で、

①女性の法的地位の向上

②女性の経済的状況の改善（女性の日常負荷軽減）

④女性の意思決定状況の改善

の各分野について必要な行動を明記し、その推進のためにFAO内のスタッフのWID研修、メンバー国政府への政策提言、家政分野と農業技術分野の再構成、プロジェクトの改善とモニタリング、WID観点からの人口教育、データ収集や研究、を実施していく旨が記載された。

このうち、普及と特に関連が深いのが、「家政分野と農業技術分野の再構成」である。家政分野、農業技術分野の相互乗り入れ—家政分野に農業、畜産、栄養、家庭資源管理を取り入れ、農業技術分野にジェンダー問題を取り入れる—、また農業科目に女性の参加を高めることを提言している。

（2）普及訓練用教材の開発

農業における女性の役割の重要性が認識されてきたにもかかわらず、農業生産や、農村開発における男女の役割についての検討、参加型アプローチという問題が、普及方法の中にほとんど考慮されていないという大きな問題を指摘されていた。それを補うために開発されたのがこの教材である。

この教材は、FAO、デンマーク、オランダ、ノルウェー、アラブ湾岸国の資金協力による「農村女性のための農業普及サービスのレベル向上（Improving the Level of Agricultural Extension Service Support for Rural Women）プロジェクト」のフォローアップから生まれた。

フィールドテストを経た後、現在は最終修正中であり、英語版のみならず仏語、西語、スワヒリ語、タイ語、中国語版でも出版される予定で、ドラフト段階での反応は上々とのことである。

2）形態

教材は「指導者ガイド」、「コースデザイン（訓練コースの策定用）」、「学習者用ワークブック」の3部から構成されており、3穴のルーズリーフ綴りとなって、ページを追加することができる。これは各国の特殊状況に合わせて必要な教材が追加できるようにとの配慮である。

教材は、各モジュールの初めに「訓練の目的」「キーポイント」「参考文献」が掲げられており、中味には受講者の参加度を高めるよう、「事例」「ロールプレイ」「練習」「グループディスカッション」が配置されている。

また、受講者の思考や態度の変化をモニターするためのアンケート例も含まれている。

3）目的

本教材の使用目的は、フィールドレベルの普及員（や、それと同様の役目を負う者。原文では extension agent）、農村開発ワーカーの訓練（養成時及び再訓練）の教材としてである。

4）目標

上記普及員・開発ワーカーが以下の能力を高められるような教材や情報を提供する。

①農村女性のニーズ、優先度、限界、機会を明確にできる

- ②普及パッケージが特定のジェンダーの要請に対応できる
- ③農村女性と効果的にコミュニケーション・接触できること

本教材を使った訓練の最後には、参加者個人個人が、各自の普及活動にどのように女性の参加を促進するか立案して発表する。

「コースデザイン」の章は、指導者が各地の現状に合わせてコースを改編するためのマニュアルである。

5) 構成

「指導者マニュアル」

- ①モジュール1：はじめに
 - なぜ女性に焦点を当てるのか
 - マニュアルの目的
 - マニュアルの使用法
 - マニュアルの構成
- ②モジュール2：女性と共に働く必要性
 - セクション1：農業・農村開発における女性
 - セクション2：女性の普及活動参加に対する障害
 - セクション3：女性農民に接する－普及員が直面する困難
- ③モジュール3：女性の活動分析
 - セクション1：どんな情報が必要か
 - セクション2：ジェンダー・状況分析
- ④モジュール4：適正なパッケージの開発
 - セクション1：普及パッケージの技術的内容
 - セクション2：信用へのアクセス
 - セクション3：女性のための適正なパッケージの開発
- ⑤モジュール5：実際に農村女性と働く
 - セクション1：農村女性と接する
 - セクション2：普及活動の時間と場所
 - セクション3：コミュニケーションの方法
 - セクション4：女性グループ

「コースデザイン」

- ①ステージ1：計画
- ②ステージ2：実行
- ③ステージ3：評価

「学習者用ワークブック」

「指導者用マニュアル」の内容に沿って、記述がなく、ノートが取れる空白を多く設けている。

6) 本教材で触れられている主なトピック

本教材で呈される「普及における女性の参加」をめぐる問題・課題は別表のようにまとめられる。これらの各課題につき、ケーススタディ、ロールプレイ、グループディスカッション等を通じて、受講者は自分たちの経験に基づきつつ、問題の分析、解決策の提案を行っていく。

本教材の特徴は、全世界のケーススタディを基礎に、普及における女性の参加の問題を一般化して提示した点である。もちろん各国・地域により違いはあるが、「普及」における問題として絞り提示したことで、具体的で、わかりやすい内容になっている。

教材として使用する場合、自分の事例で討論できるため、より実際に即した研修内容に再調整することが可能である。

日本にとっても、この問題分析方法を使って、WIDの視点から過去の普及経験を分析することは非常に有益であろうと思われる。

本教材は、男性にも女性にも適用できる原則をもとに作成されたとのことであるが、焦点は「女性」であり、「ジェンダー」ではない。普及の成果を女性が男性と平等に受け取ることが重要であり、そのために性別に特有な状況やニーズに対応できるよう、異なるアプローチが必要であるという考え方に基づいている。したがって、ジェンダー関係の変化、世帯内及びコミュニティ内における女性の地位向上という「戦略的」目標を達成すること、つまり社会構造の変革については言及されていない。その意味では、非常に「実践的」なマニュアルといえる。

普及における女性の参加をめぐる課題¹

項目	傾向	影響
土地	<ul style="list-style-type: none"> - 地域差はあるが、女性の所有権は限られており、使用权も男性の同意が必要となることがあり、限界がある - 女性の土地は小さく周縁的で、家庭消費用である - 土地改革は男性にのみ所有権を与える 	<ul style="list-style-type: none"> - 女性が長期的、多量の投入をしようという動機が低下する（とくに植林など）⇒持続的農業への動機低下
適正技術・道具	<ul style="list-style-type: none"> - 女性は道具をほとんど有していない - 技術が女性のニーズを無視して開発される - 技術は商品作物向けで、家庭消費作物向けでない - 開発された技術は金の借入れを必要とする - 女性の労力節減のための投資は優先度が低い - 女性が特定の道具を使用することへの文化的障壁（自転車など） 	<ul style="list-style-type: none"> - 女性の使いにくい（重すぎるなど）道具が開発される - 高収量品種の開発に集中して、多用途な品種が駆逐される - 「すべてか無か（all or nothing）」式の新しい投入に女性がついていけない - 女性は融資を受けられないため、新技術の導入ができない - 女性の仕事が男性に奪われる - 機械化による女性の農業雇用の減少
信用へのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> - 担保が男性の所有下にある（土地など） - 女性の有する資産は担保になりにくい（宝石など） - 信用供与機関が女性にとって遠い - 女性の教育レベルの低さ 	<ul style="list-style-type: none"> - 女性の信用へのアクセスが少ない
教育	<ul style="list-style-type: none"> - より教育を受けていれば、新しい技術や普及サービスへの接触に積極的 	<ul style="list-style-type: none"> - 女性の教育レベルが低いため、新技術や普及サービスの受容に障害
普及員との接触	<ul style="list-style-type: none"> - 男性の普及員が女性農民に接するのに文化的障壁がある - 普及員は世帯主を男性と思い込む - 女性は農業、家事、育児で毎日が多忙 - 女性の行動範囲が限られている - 男性の前では、女性は発言しにくい 	<ul style="list-style-type: none"> - 女性世帯主世帯が普及対象からはずれる - 女性が普及対象からはずれる - 男女混合グループで女性が消極的になる

1 “Improving Extension Work with Rural Women” 全体の内容を一覧表にまとめたもの。この表と本文の章立ては必ずしも一致しない。

第3章 普及活動の事例

本事業では、実際に行われた協力活動の事例をひもとくことによって、今後の活動に参考となる提言を導き出したいとし、各委員からそれぞれ推薦する事例を収集した。事例推薦にあたっては、プロジェクトの概要とともに住民側の受容経緯と、女性の参加を中心に見た推薦理由を記述し、さらに地域や実施機関等がわかるような形式のものとした。

その結果、19事例が集まり、まず作業部会でどの事例を選定するかを検討した。選定に当たっては、作業にはいる前に、本事業での検討の前提として以下のことが確認された。

- ①住民への普及を常に意識として持つ。
- ②住民自身がエンパワーメントし、開発に参加／参画することを狙う。
- ③貧困層、女性といった弱者をターゲットグループとして含める。
- ④どのようなプロジェクトにおいてもこの3点を考慮し、それぞれの条件や状況に応じたものとする。

尚、研究事例の他、各委員の経験や、選定から漏れた事例についても積極的に活用しつつ4章以下を記述していくこととなった。

実際の選定作業では、基本フレームに従って、①開発技術普及型か在来技術重視型か、②実態調査をしているか、③目的に添って手法が考えられているか、④コミュニケーション過程が見られるか、⑤波及効果／住民への影響が現れているか、⑥ジェンダー配慮をしているか、更に、⑦実状がわかるかについて各推薦事例を検討した。また、コミュニケーション過程については、組織／組織化への配慮も含むことを確認している。

各項目を検討した上で、出席者による投票を行い、さらに絞り込みを行った。その際、本質的な部分でジェンダー視点があるか、村落開発等住民参加があるか、あるいは具体的に住民とどう接触したかがわかるか、といった点が重視された。研究事例は、「住民が参加しながら、どのように自分たちで問題を見つめ直してそれを具体的に解決していくのか、というプロセスを描くこと」である、との認識があった。

さらに、実施機関のバラエティ、地域のバラエティにも配慮した結果、5事例が選定された。以下にその研究事例を紹介する。

尚、冒頭紹介するタンザニアの「キリマンジャロ村落林業計画 フェーズ2」は、本年度に本検討事業と並行して実施した「農村生活改善のための女性に配慮した普及活動基礎調査」の一部である。

3-1 JICA キリマンジャロ村落林業プロジェクト (Kilimanjaro Village Forestry Project: KVFP) フェーズ2

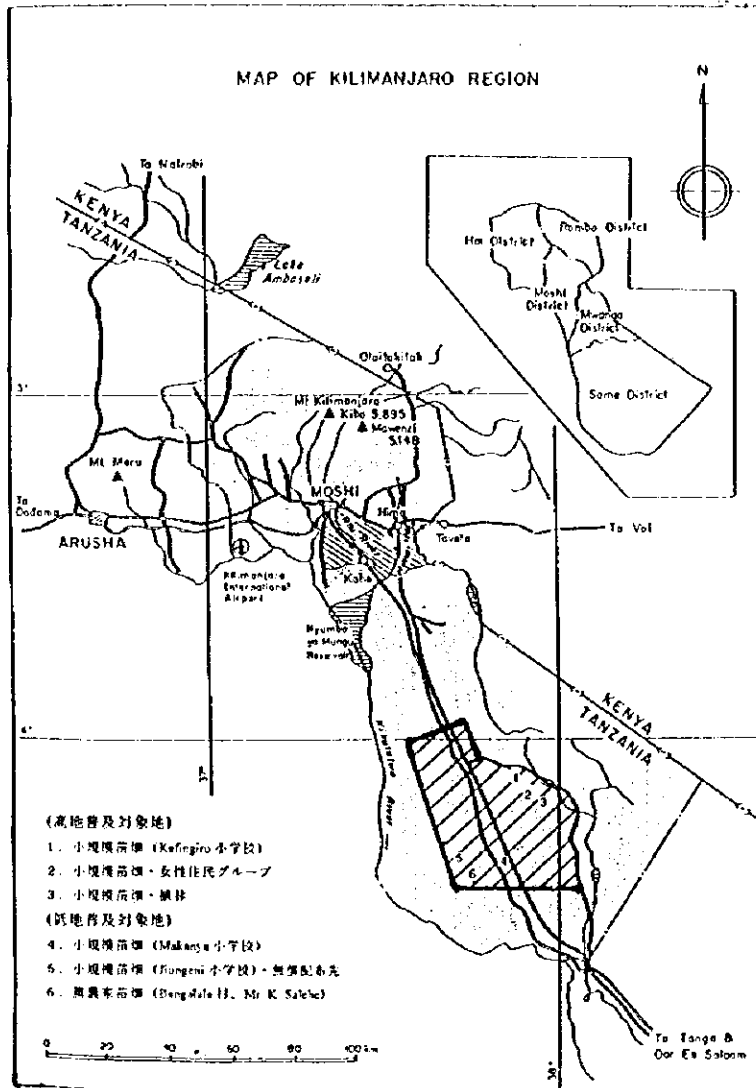
1) 背景

半乾燥地帯が広く分布するタンザニアでは、人口増加に伴う森林の高地化、過度な薪炭材採取および過放牧により森林（サバンナ林）が急速に減少している。森林の減少を緩和し、地域

住民の薪炭材需要に応じていくために、タンザニア政府は村落林業（薪炭林造成、アグロフォレストリーシステム、飼料木林造成等）手法の導入による半乾燥地における森林造成を目指す協力を要請した。

本プロジェクトの目標は、タンザニアにおける村落林業に資するため、半乾燥地における社会林業活動に必要な造林および普及にかかる技術改良を行うことである。そして、キリマンジャロ州をサイトとし、(1) 村落住民が利用可能な苗畑・造林技術の確立 (2) 技術の展示普及のための展示林造成 (3) 普及にかかる技術の開発・改良、を期待される成果としてプロジェクトが開始された。(図3-1-1 参照)

1998年1月には、フェーズ2が終了し、普及に焦点を絞ったフォローアップフェーズが2年間行われる。



(出所) 国際協力事業団『キリマンジャロ林業開発計画調査コンタクトミッション及び事前S/W協議調査報告書』国際協力事業団1986年より作成

図3-1-1 KVFPプロジェクトサイト

2) プロジェクトの実施体制

JICAプロジェクト・チームはリーダー、調整員、育苗（苗畑技術試験、苗木の生産）、造林（造林技術試験、展示林造林）、普及手法（普及手法の開発改良）の5名からなり、タンザニア政府のカウンターパート（プロジェクトマネージャー、総務、育苗、造林、普及）とともにプロジェクトを運営している。普及手法のカウンターパートの中に、以前女性がおり、ジェンダー担当官を兼任で担当していたが、本人が辞職したために、現在はプロジェクト雇用でジェンダー担当官を雇っている。

本プロジェクトはキリマンジャロ州サメ郡で展開されているが、実施体制は図3-1-2のように、天然資源観光省林業養蜂局の下にある。しかしながら、プロジェクトは郡行政ともつながりを持っている。

キリマンジャロ州の森林官、サメ郡の森林官、企画計画官、地域開発官等が、プロジェクトと情報交換を行う月例会議のメンバーに加わっている。その他郡の企画計画官、郡森林官、郡地域開発官は、不定期の参加型手法実施委員会（大枠の計画、ファシリテティング・チーム〔後述〕のモニタリング）にもかかわっている。

フォローアップフェーズは、日本人専門家チームはリーダーと調整員兼任の普及専門家の2名になり、日本の協力終了後の持続性の確保を狙っている。

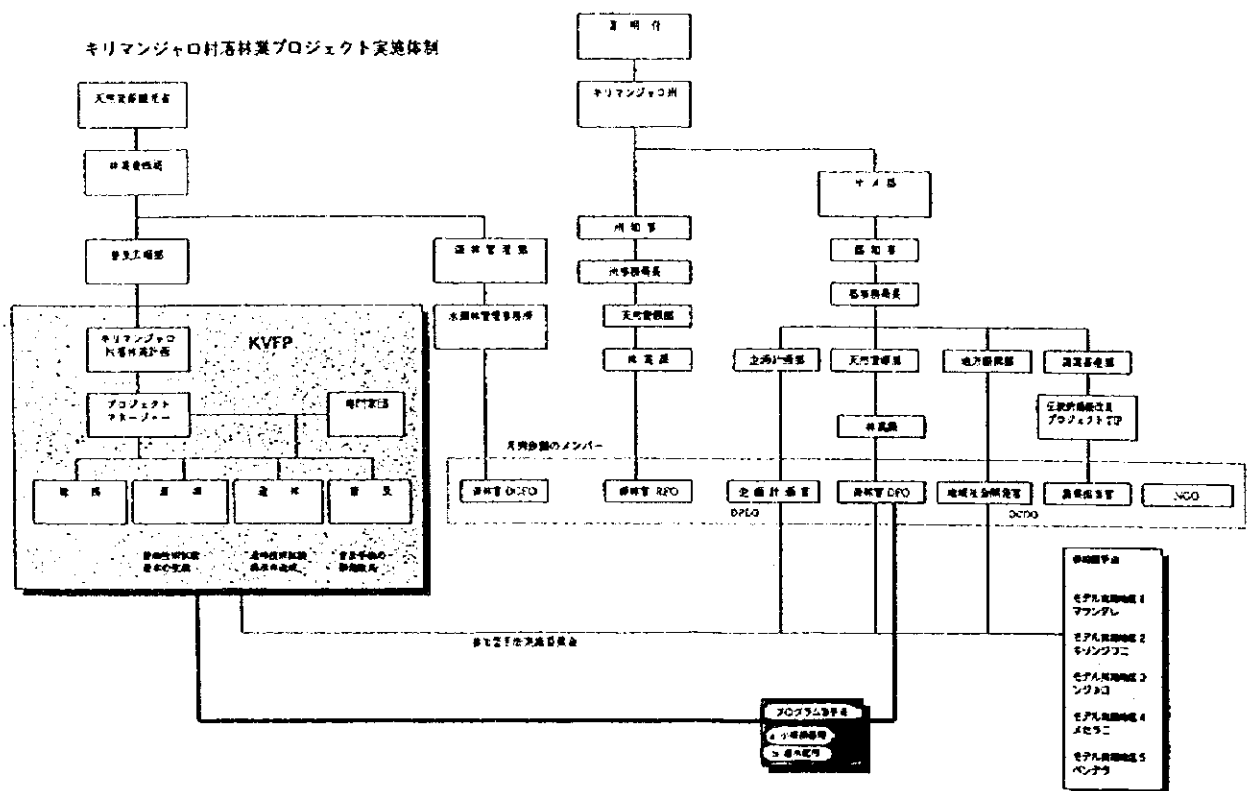


図3-1-2 プロジェクト実施体制図

3) プロジェクトの活動

(1) プロジェクトの諸活動

本プロジェクトは、フェーズ1、フェーズ2では上記の3つの期待される成果のうち「苗畑および造林技術の確立」と「展示林の造成」が重点的に実施されてきた。1998年の1月からの、フォローアップフェーズでは、「普及手法の開発改良」が中心になる。(図3-1-3 参照)

以前は中央苗畑より苗木を配布する方針であったが、タンザニア政府の方針が苗木を完全有料化することもあり、また持続性を高めるために、現在は農民自身の苗木生産を支援する方向に移行中である。つまり、資源供与型から、資源準備型(普及・住民による資源管理)の方向に向かっている(三次、1997年)。

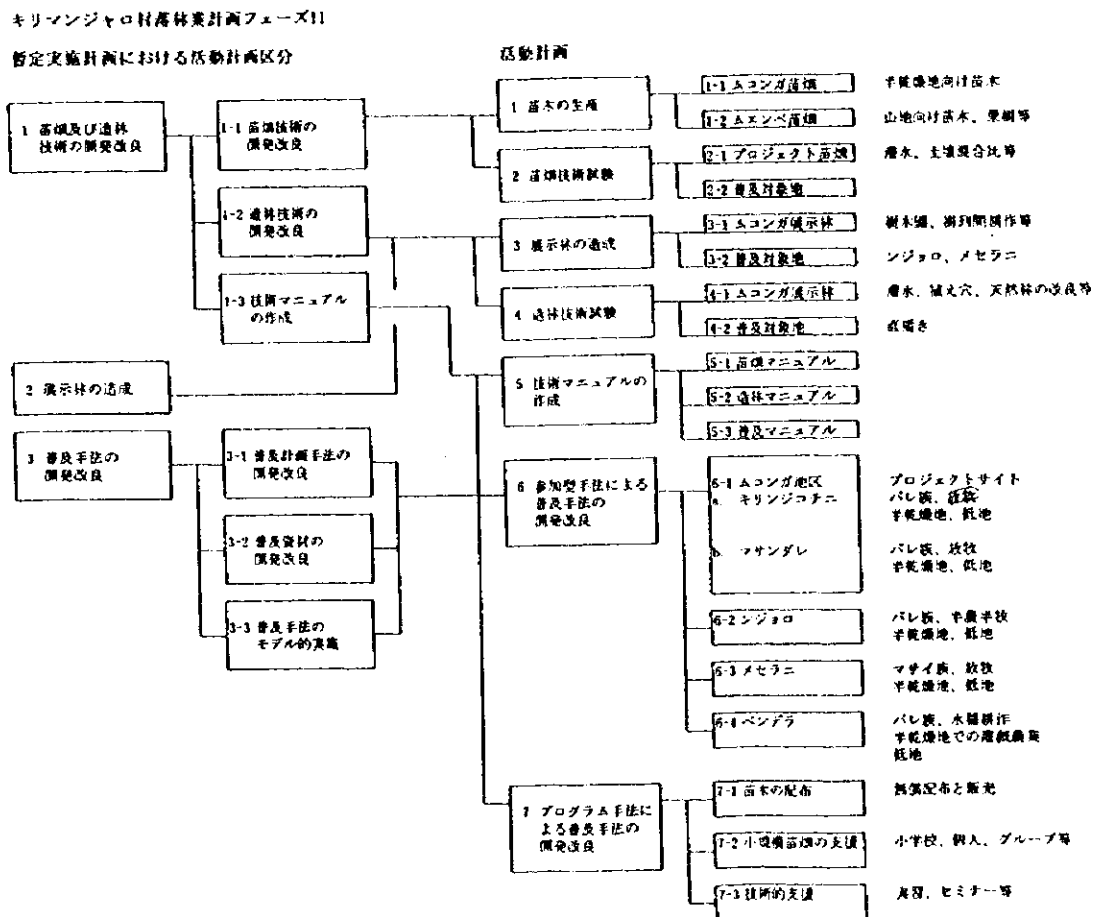


図3-1-3 キリマンジャロ村落林業計画フェーズII：暫定実施計画における活動計画区分の図

(2) 普及活動

普及手法については、当初プログラム手法により開発改良をすすめていた。プログラム手法とは、プロジェクトでメニューを作って普及するやり方で、苗木の無償配布や小学校・グループなどの小規模苗畑、実習・セミナー等での技術的支援を実施していた。

現在ではそれに加え、参加型手法の導入、たとえば村でのPRA (Participatory Rural

Appraisal：参加型農村調査法）を実施して、柔軟に住民のニーズに対応できるようにしたり、住民自身が苗木を作れるよう支援している。

また、普及マニュアルの作成、生徒への絵物語や、植林奨励の語句入りのカレンダーの作成を行い、植林や環境保全のための映画やビデオの上映も実施した。

今後はコミュニティアプローチ(PRAの活用)と学校プログラムの二種類の方法で、小規模苗畑を促進していく予定である。また、共有地の管理、共同植林、伝統的自然林管理の方法(ムリンピコ)の活用も考えられている。

(3) 普及のインパクト

a. 肯定的インパクト

- サメ郡で、財源不足により苗畑が機能しなくなったのに、多くの住民が苗木にアクセスが持てるようになった。
- 普及活動のモデル地区では、環境保全委員会が結成され、植林を通じた生活・環境向上のために住民自らが動くようになった。
- 住民と行政機関間のコミュニケーションがより良くなった。

b. 否定的インパクト

- 苗木の無料配布は、必ずしも持続的苗木生産につながらない。無料なのでよく世話されない。
- 小規模苗畑スキーム下で、物質的支援を受けたグループとそうでないグループの対立。

4) 社会・ジェンダー配慮

(1) 社会経済調査(ジェンダー分析含む)

社会・ジェンダー配慮の面については、本プロジェクトでは1996年に短期専門家による社会経済調査を実施している。サメ郡の72村のうち、地形、気候、民族、経済活動の異なる5か村をサンプルとして選び、村リーダーへのインタビュー、質問票での家庭調査、コミュニティ組織調査、ジェンダー分析を実施した(全98戸対象)。

調査結果は以下のようなものであった。

- a. 森林の重要性に対する住民の意識はすでに高いものであり、必要な樹種や植林場所について、自らのニーズを明確に捉えている。
- b. 住民による植林活動の最大の阻害要因は、住民の森林保護に対する意識の低さではなく、以下の諸条件である。
 - 地域の自然・社会状況に適した植林技術の欠如
 - 水不足
 - 植林以前の開発ニーズが山積し、住民(特に女性や子供)が過重労働で、植林どころではない
 - 雇用機会の欠如

- 弱い女性の立場：女性の土地、木に対する所有権がなく、植林活動への意欲減退
- c. 植林促進要因は、以下の諸条件である。
 - 伝統的・近代的村組織があり、これを普及活動に活用できる。
 - 村落の自主グループを有効に活用し、普及効果を上げられる。
- d. 「村落林業」と冠しながら、村落に対する直接の働きかけ、森林普及員に対する働きかけが不十分。

これにもとづき、普及手法開発について以下のような提言がなされた。

- a. 「啓蒙」から「促進」へ
住民は森林の重要性をすでに認識しており、啓蒙する必要は低い。今後は住民の植林活動を促す、「促進」アプローチをとるべき。
- b. 包括的アプローチの採用
苗木の配布や苗畑の設置など、限定的な投入であった。植林の阻害要因や促進要因を踏まえて、包括的に住民参加・持続的植林活動を支援すべき。
- c. 住民参加の活動計画の策定と実施
住民がプログラムの担い手としての意識と意欲を高め、持続性を高められるよう、対象住民を交えた植林計画作りが必要。また、森林普及員も活動への参加を促すこと。
- d. 阻害要因に対する間接的配慮
女性専用の苗畑の設置・植林活動の実施で女性の植林活動支援が可能。また、林業以外の開発ニーズの実現へ、プロジェクトが間接的に支援することができる。
- e. 対象村における造林・苗畑の適正技術開発
中央苗畑で開発された技術が全地域に適応できるものではなく、今後は各モデル村において、各地域の条件に即した技術を開発するべき。
- f. 社会開発専門家の派遣
造林・苗畑技術のみでなく、参加型手法、ジェンダー配慮、コミュニティ組織運営を推進して、住民の植林事業への参加促進をする社会開発専門家のインプットが必要である。

(2) 在外専門調整員（WID）の投入

1996年にはまた、在外専門調整員（ローカルコンサル-WID）によるキリンジコ・チニ村のジェンダー分析がなされた。村の女性たちは土地や家畜などの所有権を持っておらず、また慣習・伝統的タブー等により植林活動に制限があることがわかった。女性たちは同時に、男性に対して、「自分たちに3年家畜を渡せば、変化を起してみせる」と、抑圧に対しての反発を述べた。

このような社会経済調査の結果をもとに、プロジェクトでは女性や貧困層など社会的に不利な層を含め、住民参加を高めるためにPRA手法の導入を決定した。

(3) ジェンダー意識の向上

KVFPではジェンダー意識の向上も、植林活動を促進する重要な要因と認識している。社会

経済調査のジェンダー分析により、社会・文化的に規定されている男女のあり方〔ジェンダー〕（たとえば女性の土地や樹木に対する所有権のなさ）が、植林推進にマイナス要因となっていると報告されたためである。この男女間の社会・経済的なアンバランスをなくしていくことが、植林活動促進に寄与するのである。

このために、プロジェクトではジェンダー担当官を雇ったほか、1997年には日本からWIDの短期専門家を受け入れ、タンザニア政府のジェンダー政策の把握、女性グループ調査、ジェンダー担当カウンターパートの指導、プロジェクトチームのジェンダー研修を行った。

また、オランダNGOであるSNVのジェンダー担当官を招き、1日のジェンダーセミナーも行った。

（4）普及における社会・ジェンダー配慮

本プロジェクトのジェンダー配慮は主として普及活動の中で行われる。女性のための2度目の住民会議開催（PRAワークショップで女性の意見が出にくかった時のために）、女性グループからの要請に応じての支援という形で行っている。

現在、プロジェクト側からの女性グループ支援はプロジェクト主導型ではなく、「要請に応じて」というアプローチである（ただし、以前の苗木無料配布の時には女性グループに対してもプロジェクト側から配布した）。これは特定のグループを支援することにより、村のその他住民との間におこる摩擦を避けるためである。¹ また、女性グループに支援することにより、格差を広げてしまうことにもなるためでもある。²

たとえばヘダル村の“チェムチェム”女性グループでは、収入創出活動とあわせて薪取りの労働削減、環境保全のための活動をしており、KVFPから苗木を入手し、育て方を習って苗畑を設営している。³

今後はジェンダー配慮を具体的に普及マニュアルに組み込んでいく予定である。

5）住民参加型手法の導入

本プロジェクトではPRAを導入している。これは上記社会経済調査や、小規模苗畑調査の結果、従来の小規模苗畑・無料苗木配布の手法では、画一的でさまざまな住民ニーズ・村の自然条件にあわないこと、土地・労力などの余裕のある住民層にしか裨益していないこと、住民参加度が低いために、住民のかかわりも消極的になりがちであることがわかり、普及の計画・実施段階を住民参加を導入することにしたためである（KVFP Project Working Paper No. 10）。この方針はタンザニア政府の住民参加を重視する政策とも合致している。

- 1 過去、女性グループの苗畑を支援して、手続き上の問題から村の役員の誤解を受けた村があったり、女性グループの造林地が妬んだ村人の放火とみられる火事にあたりたりした。
- 2 既存の女性グループは、相互扶助というよりは投資が主機能であり、資金を出しあって精米所や店を経営し、収入を分けあうものである。資金がないとできないため、グループに入っている女性たちはむしろ「恵まれた」女性たちであるといえる。従って、プロジェクトでこれを支援するのは、恵まれた層をさらに助けることになってしまう。
- 3 これは普及の効果であると同時に、民間の飲料会社の賞金つき植林活動コンテストに応募するという動機づけがあったためでもある。

KVFPの参加型手法は、既存の社会的単位 (Social Unit) である、10-Cell Group (10世帯で構成する「隣組」のような組織)、女性グループ、サブビレッジなど、および新しい社会的単位である植林や環境保護のための住民組織 (村によって自主的に組織された) の活用と、PRAの適用である。社会的単位の活用はそのグループで住民自らが行動計画を立てられ、責任感が増大するメリットがある。

KVFPのPRAは、既存データのレヴューにもとづき、半構造型インタビュー (Semi-Structured Interview)、グループインタビュー、ワークショップの手法で村またはサブ・ビレッジ全体に参加を呼びかける。ファシリテータはタンザニア人であることで、本来は住民自身ができる理想的だが、ファシリテータは、媒介役であり特別な能力が必要とされる。現実にはプロジェクトのカウンターパートが行うことが多い。⁴

KVFPではカウンターパートおよび郡森林官・郡農業担当官を対象に、PRA手法の研修も行い、ファシリテータ能力の養成も行った (Report of the Participatory Rural Appraisal Training Workshop, 1997)。

PRAで開発ニーズの確定、開発プランの策定をするときは、村全体でワークショップを行う。話し合いには、妨害や争いはそうないが、年長者・リーダー・男性への遠慮はある。KVFPでは、発言しないグループを見極め、別に再度ワークショップを開催することもある。⁵

PRAの成果として、住民の村の開発に対する議論が活発になり、関心が高まったり、プロジェクトが村の問題を理解するようになったこと、またある村ではPRAの試行によって行われた各種会議によって、自主的に「環境委員会」が設置されたなどのインパクトがあった (三次、1997、p.21)。

PRA手法では、普及分野のみならず他のすべての分野のプロジェクトチームメンバーが参加し、ファシリテイティング・チームを構成している。また、PRAで出てくる住民の開発ニーズは総合的であり、林業以外の分野にも及ぶ (むしろ植林のニーズは順位が低い) ため、プロジェクトの範囲を超える開発ニーズを郡行政につなげられるように、郡の森林官、農業普及官、地域開発官などをファシリテイティング・チームに加えている。参加型手法のモデル実施地区はマサングレ村、キリンジコチニ村、ンジョロ村、メセラニ村、ベンテラ村の5か村である。しかし林業のプロジェクトが、決められた枠組みの中でどう多岐にわたる開発ニーズへ対応していけるかが、プロジェクトにとってジレンマである。

今後はまた、村落リーダー層がかならずしも村民のニーズや利益を代表するものではなく、村落の権力構造に注意していくこと、村民から村民への普及を促進していく方向である。

4 プロジェクトのカウンターパートの中でも、PRAのファシリテータとしての適性には個人差があるとのこと。

5 マサングレ村で、PRAワークショップを実施したところ、女性たちが第三優先度として「薪不足を補うための植林」をあげた。しかし男性が反対し、開発課題リストからもれる結果となった。よって、後日女性だけを対象に再度PRAを実施した。

参考文献：

KVFP, 1997, Introduction of Participatory Approach in KVFPs Extension Strategy (Project Working Paper No. 10).

, 1997, Report of the Participatory Rural Appraisal Training Workshop : 22nd - 30th / September / 1997.

, 1997, Presentation of the Extension Works During Completion of KVFP Phase II on 11-12 / 12 / 1997.

佐藤美奈子、1996、『キリマンジャロ村落林業計画 社会計画調査 結果報告』(短期専門家報告書要旨)

三ツ啓都、1997、『海外長期研修域外研修実施報告書』

3-2 大規模総合農村開発におけるCDO'の役割 —スリランカ(世界銀行他):マハヴェリ河開発計画—

1) スリランカの農業農村開発の特質—IRDP—

スリランカは、多様な農村開発計画が実施されている国であり、この国が推し進めるIRDP²：「農村総合開発計画」は、60年代から住民参加方式を検討するという先駆的な事例が多いことで知られる。IRDPを冠するものとして、スウェーデンSIDAがMataraで、ノルウェーNORADがHambantotaで実施している³ 開発計画は、1975年に開始されており、20年以上にもわたる協力になる。ちょっと古い1989年時点でのスリランカ中央銀行の資料では、IRDPと称される同国のプロジェクトは、日本のGampahaを含めて15 Districtに及ぶ。その時点でもっとも新しかったのが前述のGampahaのプロジェクトである。

1989、1990年時点ですでにMataraやHambantotaで実施してきたIRDPは、いずれもプロジェクトのターゲットグループとして女性グループ、特に女性世帯主などを中心とする参加型のプログラムが生まれ、プロジェクト評価でも大きな指標になっていた。両者ともに集落ベースの木目の細かい活動が実施され、開発実行機関も政府の女性局の出先機関だったり、Local Governmentであったり、あるいは、Lanka Human Cordiality FoundationやSarvodayaといった同国のNGO組織であり、これらの異種実施機関が、同一の地域で競い合うように実施している。同国の木目の細かい農村開発手法は、住民参加方式、ジェンダー視点によるプログラム、GO、NGOといった異種の実施機関を統合した体制をとり、普及など多くのソフト型の農村開発参考例をもっている。

2) マハヴェリ河開発計画の概略

IRDPのように木目の細かい既存の農村地域の開発プログラムが国土の西半分の農耕に適した地域で実施される一方で、同国東半分は、乾燥地域であり、この地域は、野生象の生息地域として知られ、これらの野生動植物を糧とする狩猟採集民、ベッグ族が活動している地域であっ

た(図3-2-1参照)。同国が食料増産をして自給率をあげると同時に、電力などにより産業振興と生活向上を達成しようとする幹線となる大灌漑システム開発を中心に多目的な大規模地域開発計画が実施された。これがマハヴェリ河地域開発事業である。ここで扱う SYSTEM 'C' は、その中心的な開発計画といわれている。本節では、大規模農村開発計画における農業技術普及と地域社会開発とが一体となったコミュニティ・アプローチの姿をみる。

本開発計画は、①大規模開発計画であること、②原野開発であり、③大規模灌漑開発をもとにした入植開発であるという開発の大きな特徴を有している。これらの条件から、本プロジェクトには、①コミュニティ形成の要素があること、また、②灌漑という社会インフラ開発であると同時に、IRDPとしての総合的アプローチを採用していること、③入植地でコミュニティをどのように形成するのか(CDO; Community Development Officerの役割)という課題を持っていること、④普及員とCDOの連携が存在し、定住と農業技術普及が実施され、⑤必要に応じて女性の組織化が行われたのである。

(1) プロジェクトの概要

プロジェクトの名称は、「マハヴェリ河開発計画(MGDP) システムC」 Mahaweli Ganga Development Programme system "C" という。同プロジェクトは、世界銀行(IDA)、クウェートファンド(KF)と日本の海外経済協力基金(OECF)の協調融資案件である。システムCは、同プロジェクトのA、B、C、D、E、FおよびG地区の一部である。このプロジェクトの主目的は、①大量雇用機会創出、②食料自給と外貨節約、④電力不足解消に求められている。この中でシステムCは、全体面積66,700haであり、灌漑敷設とともに、入植居住地の設置、カシュー農園を始め、農業技術の普及などが行われるMGDPのなかでも中核をなすプロジェクトである。プロジェクト期間は、1980年12月から1995年5月まで続き、一応の完成を見ている。プロジェクトの実施は、日本工営など日本のコンサルタント3社の共同事業となっている。プロジェクトの計画実績比較表は表3-2-1に示す通りである。

本節では、MGDPのシステムC、特に、農業技術普及に関するModel Unit Programmeを中心に述べていく。

-
- 1 CDO:Community Development Officer, 地域社会開発担当
 - 2 IRDP:Intergrated Rural Development Programme
 - 3 MataraおよびHambantota は、スリランカの南部に位置する農山漁村地域で、気候に恵まれた地方である
 - 4 Mahaweli Ganga Development Project System-C

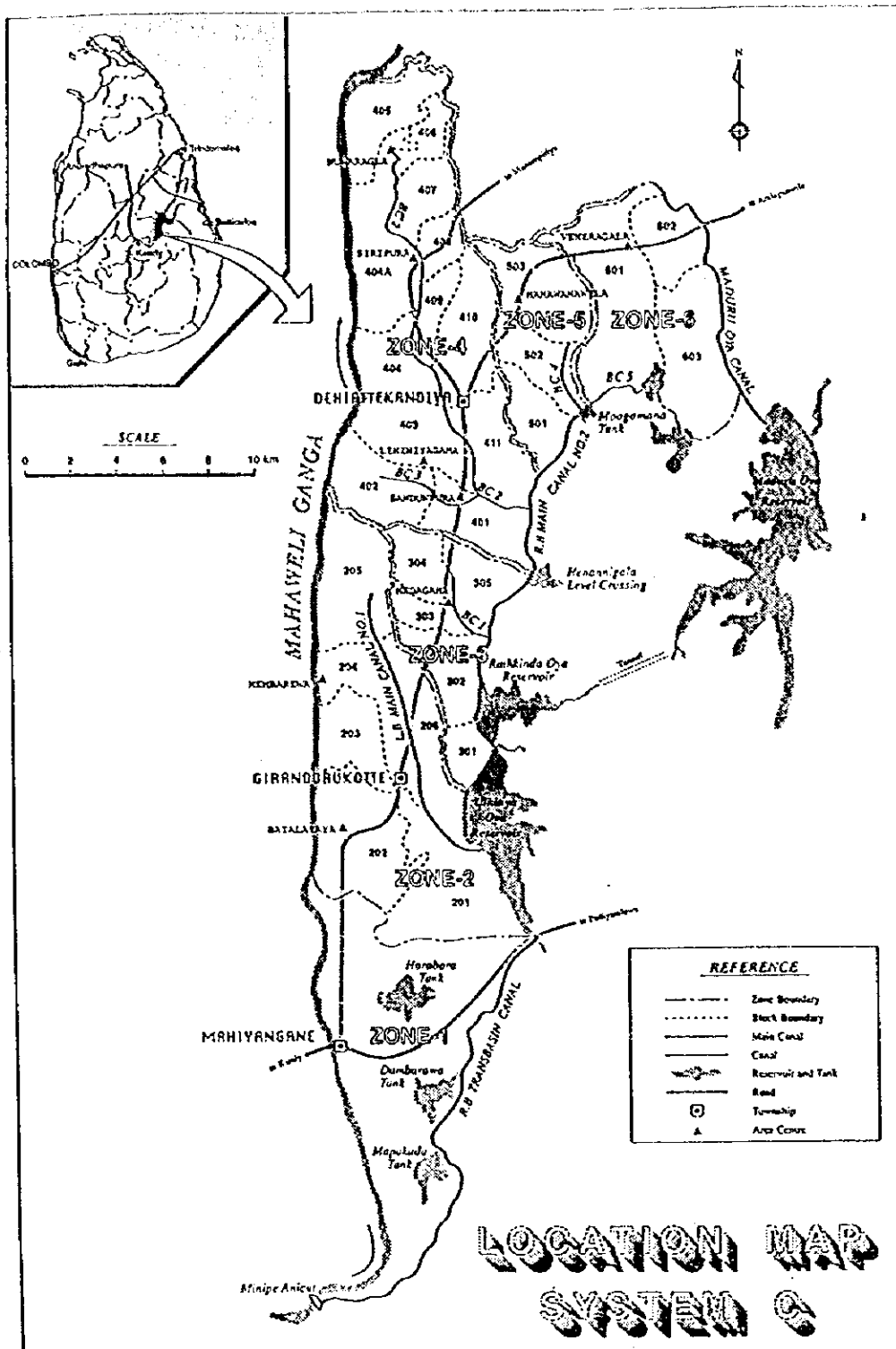


図3-2-1 マハヴェリ河開発計画システムC 概略図

出典) "Summary Completion Report on Mahaweli Ganga Development Project System C"
The Mahaweli Authority of Sri Lanka, 1995.

表3-2-1 マハヴェリ河開発計画システムC計画実績比較表

項目	当初計画	修正計画	実績	差異 ¹⁾
①事業範囲				
灌漑開発面積 (ha)	18,500	18,500	17,324	-1,176
農家入植者 (戸)	18,500	18,500	16,659	-1,841
非農家入植者 (戸)	6,500	6,500	3,122	-3,378
灌漑施設				
石岸導水路 (km)	26.1	25.8	25.8	0
幹線水路 (km)	24.4	17.4	17.4	0
用水路 (km)	1,315	1,502	1,506	+ 4
排水路 (km)	815	1,239	621	-618
道路 (km)	400	732	642	-90
社会生活施設 (棟)	-	2,320	2,252	-68
機器・車両 (台)	600	570	326	-244
コンサルティング・サービス(M/M)	330	644	903	+264
②工期				
工事開始	1980年12月	1980年12月	1980年12月	0
工事完了 (所要工期)	1987年3月 (75カ月)	1991年12月 (132カ月)	1995年5月 ¹⁾ (173カ月)	41 (41)
③事業費				
事業全体 (百万ドル)	201.8	-	271.0 ¹⁾	+69.6
基金分				
外貨 (百万円)	7,700	10,650	10,372	-278
内貨 (百万円)	3,300	3,300	4,514	+1,214 ¹⁾
④事業効果				
コメ増産 (千トン)	132.7	-	165.2	+32.5
雇用創出 (人)	21,300	-	37,290 ¹⁾	+6,510
農家所得 (ルピー/戸)	28,81 ¹⁾	-	32,135	+3,321

(注1) 修正計画(1987年8月の事業見直しに基づく)と実績との差異である。但し、修正計画値が無い場合は当初計画と実績の差異とする。

(注2) 本報告書では、幹線水路の取水ゲート改修工事が完了した1995年5月をもって事業完成としている。現在も水道施設の一部は工事継続中であるが、その完成時期は不明である(水道施設の建設はKFでカバーされており、その貸付が完了する1996年12月までに完成する見込み)。

(注3) 1995年度分の事業費を含む。

(注4) 内貨ポーションについては、商品借款と日本政府の食糧生産援助の見返り貸金が充当されている。

(注5) このほか事業実施機関中、約2千万人日の一時的雇用が発生している。

(注6) 1993年価格に修正。

出典) 1997、『OECD報告書』p. 279

(2) 同プロジェクト地域の地域区分と行政区分

開発地域は、マハヴェリ河右岸にあたり、Zone-1からZone-6までの地域に区分される(図1参照)。このうちZone-1には、古い町マヒヤンガナ(Mahiyangana)があり、一帯は既存の農業地域で灌漑地域である。この地域は、プロジェクトから除外されている。Zone-2からZone-6が新しい開発地域である。しかし、Zone-2は、施設建設に関しては、欧州共同体(EC)が財政的な援助をしているためプロジェクトから除外されている。Zone-3からZone-6がシステムCの主なプロジェクト地域である。

システムCは、Badulla県、Ampara県、Polonnaruwa県に行政的に属している。Zone-1は、旧マヒヤンガナ開拓地が属しているためにBadulla県が直接担当している。そのほかのシステムCの地域は、行政的に各県に属していてもマハヴェリ経済開発庁が土地の決定、水管理、農業普及ならびに地域開発などすべての行政の窓口になっている。

(3) マハヴェリ経済開発庁システムCの行政組織

1990年時点でのマハヴェリ経済開発庁(MEA)のシステムC、RPM(Resident Project Manager)事務所では、7つの部門と5つの特別部門から構成されている。水管理部(Water Management Section)、農業部(Agricultural Section)、マーケティング部(Marketing Section)、地域開発部(Community Development Section)、土地入植部(Land Settlement Section)、経理部(Accounting Section)、運輸部(transportation Section)が7部門である。特別部門としては、モニタリング機関(Monitoring Unit)、MEAワークショップ、JICA農場、生活改善センター(Home Development Centre)、農民組織担当官(Farmer Organization Officer)が置かれている。

図2は、プロジェクトエリアの各地域に相当する組織担当を図式化したものである。

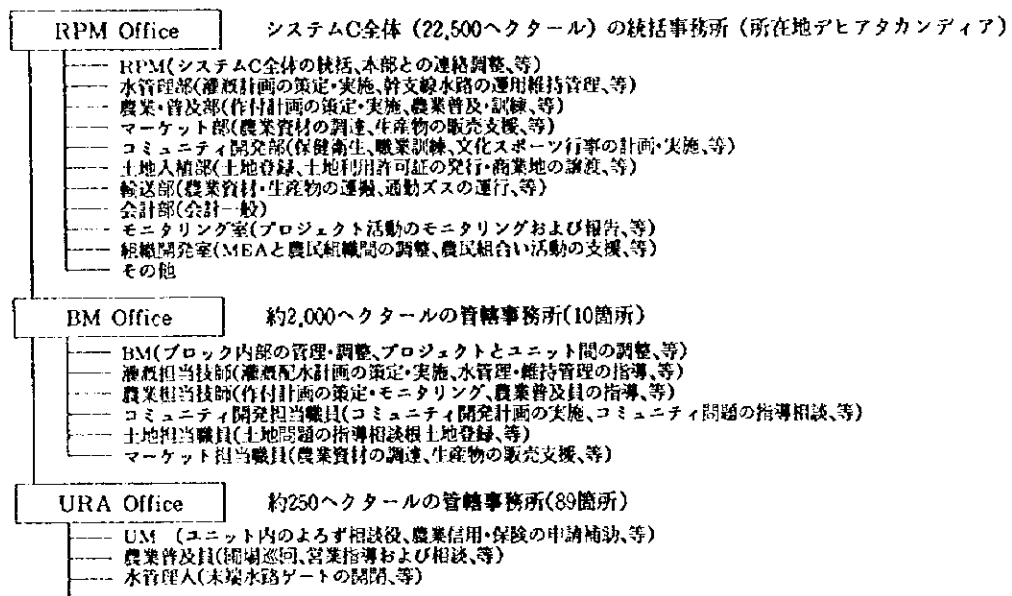


図3-2-2 プロジェクトの行政組織

出典) 1997. 『OECP報告書』より

(4) プロジェクト地域の入植者の構成

システムCの居住者は、①Re-settlers、②Evacuees、③Selecteesによって構成される。Re-settlersは、プロジェクト開始以前からシステムCに居住していたもので、Evacueesは、プロジェクト地域上流部の開発のために移転を余儀なくされた人たちである。Selecteesは、全国から貧困な土地持ち農民から選抜された人びとである。これ以外に④Special Selecteesがある。これは、政治的な配慮によって特別に選抜された入植者を指す。入植者の年次別推移は表2、Zone別状況は、表3に示す通りである。

表3-2-2 入植世帯数の推移(Zone2-6)

入植世帯数の推移(ゾーン2～6)

入植者	1981～87	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994.5
農家	13,498	14,577	15,376	16,924	19,082	20,118	20,775	20,683
非農家	302	317	506	913	1,350	1,629	2,012	2,054
第2世代	--	--	--	1,518	11,993	2,045	2,245	2,635
合計	13,800	14,894	15,882	19,355	22,425	23,792	25,032	25,372

出典) 1997, 『OECF報告書』(システムC統計集)

(注) ラトキンダ種子生産農場(277ha)は除外。カシュ農園入植者308は、非農家に含む。

表3-2-3 ゾーン別入植者数

ゾーン別入植状況(1994年6月時点)

入植者/ゾーン	2	3	4	5	6	合計
農家	4,342	2,056	10,043	2,449	1,793	20,683
非農家	349	228	923	238	316	2,054
第2世代	1,218	362	1,055	0	0	2,635
合計	5,909	2,646	12,021	2,687	1,801	25,372

出典) 1997, 『OECF報告書』(システムC統計集)

(注) ラトキンダ種子生産農場(277ha)は除外。カシュ農園入植者308は、非農家に含む。

Zone-2の中にZone-3の一部(318農家)が含まれており、これを調整するとZone-3からZone-6の農家数は16,659戸となる。

(5) 入植者に対する初期の援助

入植者が決まると入植者には、農家の場合、水田1.0haと居住地0.2ha (Zone2の場合、0.4ha) が与えられる。また、非農家と2世代目にも居住地として0.2haのみ与えられる。そして移住してきた日から18ヶ月以下のような援助が用意されている。

①世界食糧計画(World Food Programme)

供給食料

米と小麦粉など 400g/日/人

干し魚 40g/日/人

ダル(豆) 20g/日/人

条件

入植から18ヶ月間

1家族最大5人まで

6ヶ月以上の乳児は1人前と見なす

土地所有者+その妻または夫+未婚の子ども

②農作業用具

鋤(hoe)、手おの(hatchet)、斧(ax)、バール(crowbar)を入植者あたり1丁ずつ

③家庭菜園用栽培種

ココナッツ、マンゴ、ジャック・フルーツ、柑橘類の苗木

④助成金

宅地整地用に375ルピー、屋根瓦用に2,750ルピー、壁建築用に1,000ルピー、便所建設費として405ルピーがそれぞれの作業の完成時に払われる。

(6) モデル・ユニット・プログラム

モデル・ユニット・プログラム(MUP: Model Unit Programme)は、入植農民のための支援プログラムであり、以下の内容を持っている。システムC地区内の物理的及び人的資源有効活用の観点から、灌漑用水の効率的利用、畑作の普及等のいわゆるソフト面における技術指導がコンサルタントとマハヴェリ開発経済局職員の協力により実施された。具体的な活動は以下の通りである。

- ① 末端水管理：水管理に関わる現況調査、各種圃場試験等の実施、その結果に基づく末端水管理マニュアルの作成および農民に対する説明、実地指導等。
- ② 米作の改善：稲の品種別栽培管理の指導等。
- ③ 畑作の普及：唐辛子、タマネギを中心とした栽培指導等。
- ④ 流通：種子、肥料、農薬の共同購入や農産物の共同出荷の指導等。
- ⑤ 農業信用：グループローンの導入等。
- ⑥ 農民組織の強化：会計管理の指導他、農民組合を通じた上記①～⑤の指導。

出典) 海外経済協力基金報告書, 1997

MUPが導入されたのは、1990年である。これまでの開発が、灌漑施設や道路などインフラ中心であったものから主要灌漑施設の建設完了に従って上記のようなソフト面の支援が必要になって実施された。

モデル・ユニットは、開発地域の最小単位であるユニットを対象に11が選定された。対象になった農家戸数は、2,661戸でシステムC全体の1割に相当する。ここでの活動を通じて、①農民組織による末端灌漑施設の運営維持管理の確立、②米の増収や他の畑作物栽培による農家収入の増大、③共同作業や共同購入による農民の連携強化、④リーダーの育成等が図られた等、

同プロジェクトの評価が高い面である⁵。

3) 普及と関連する活動・その内容

(1) MUPでの普及活動

この地域の基幹作物は米作が中心であり、肥料を3回に分けて与えると5.2トン/haという高収量にすることが可能になるので単純な技術としてこの点が普及の中心であった。また、畑作物としては、チリ、赤タマネギ、大タマネギの導入が図られ、中でもチリ生産には、MUP対象農家の20%以上が栽培することになった。末端水管理としては、様々な調査と試験結果から実際の「水管理マニュアル」が作成され、農民指導が行われた。

これらの活動は、農民組織を通じて実施され、普及活動はMPU対象地域では、前述のように一定の成果が得られている。ここで、入植者の生活の実態を少し、1990年当時の筆者らの調査結果を含めて述べていこう。

(2) 入植者のコミュニティ形成

入植地の多くは、灌漑の難しい高台に位置している。乾燥地域であり、水利の便が悪い地域に集落形成がなされるために、多くの問題が生じた⁶ことがいわれていた。いずれにしろ、既存の生活基盤がないところで開発が開始され、想像のつかない様々な問題に計画者、入植者とも遭遇したものと思われる。それにしても、計画者が示した施設計画、その運用を図るソフト計画には、一応生活者への配慮がうかがえ、スリランカ政府が既成村落開発で実施しているIRDPの成果が盛り込まれている形になっている。

図3は、システムCの地域各レベルにおけるプロジェクトのサービスを模式的に示したものである。ギランドゥルコッテ(Girandurukotte)とデヒアタカンディア(Dehyattakandia)の2カ所の都市センターを核に、病院、学校など主要公共施設が配置されている。これ以外に女性が働きやすいようにデイ・ケア・センターも用意されている⁷。

この図にもあるように、生活者から見たコミュニティの区分は、

- ① 農家
- ② 農家グループ
- ③ 集落(Hamlet)：およそ250戸ぐらい。
- ④ 村(Village)：およそ1,000戸ぐらい。
- ⑤ 地域センター(Area Centre)：およそ2,000戸ぐらい。
- ⑥ 都市センター(Urban Centre)：ギランドゥルコッテとデヒアタカンディア

になる。

5 1997, 『OECF報告書』, P.290による。

6 生活のための畑に水を導入するための盗水、家庭菜園ができないための雑村などがあったという。件数や実態は不明

7 センターの位置の問題で利用しにくい集落も存在した。

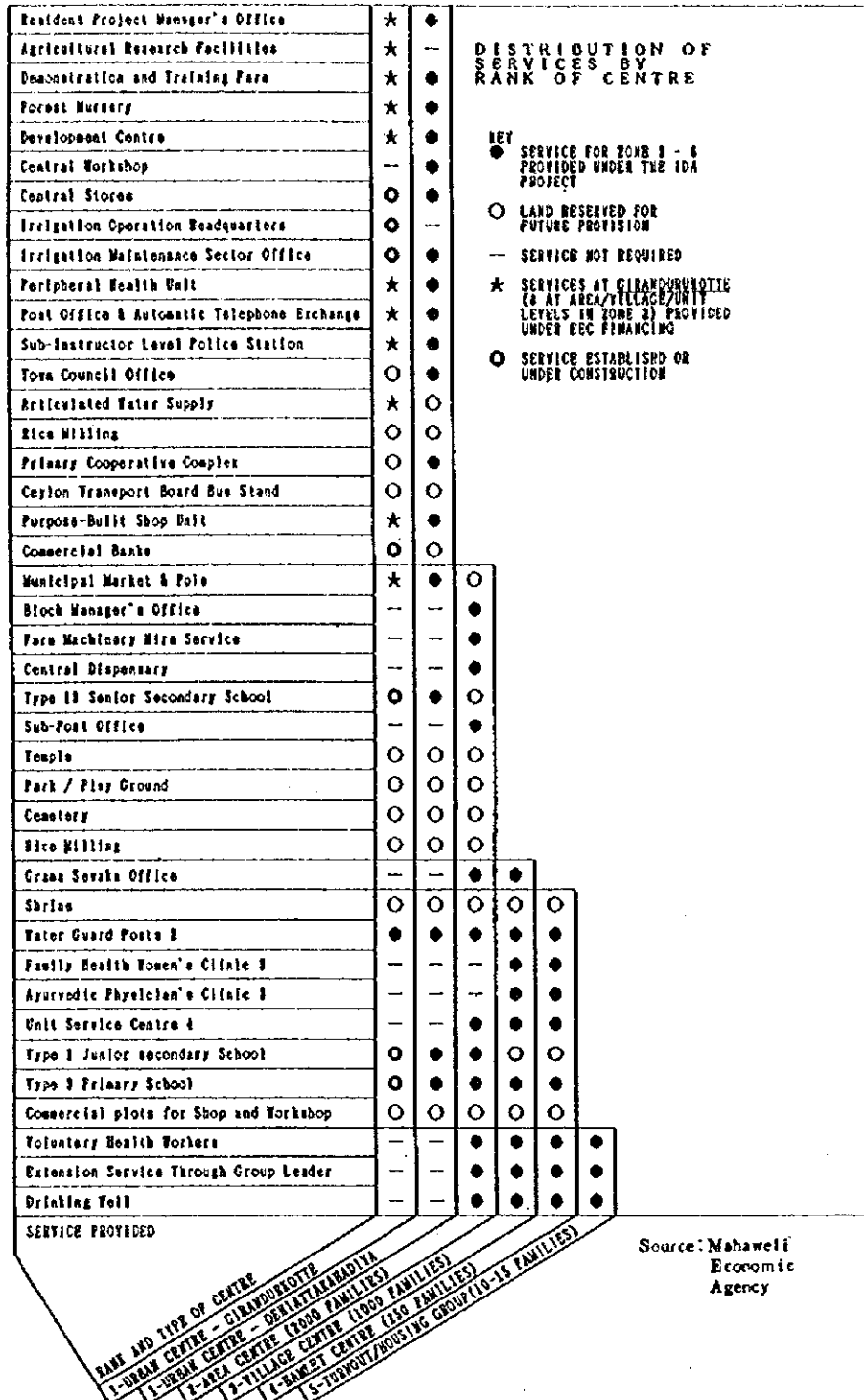


図3-2-3 システムCにおける開発計画の各種サービス

(出典) 国際協力事業団, 1991, 『スリ・ランカ国農村生活水準向上計画基礎基礎調査報告書』

(3) 農民組織

システムCにおける農民組織は、灌漑施設の水管理を主目的とした組合である。この組合は、ユニット単位で構成され、以下の役割が期待されていた。

① 水管理（水路清掃）、② 農業投入財の協同購入（農薬の共同購入・分配）、③ コミュニティ開発（貧困者救済：労働奉仕による家屋の建設）などである。

実際には、家屋の建設時における共同労働は、既成の地域コミュニティで慣行として実施されるシェラマダーナ⁸（共同労働慣行、労働奉仕）の形式で実施され、互助的な色彩の強いものであった。入植直後の入植者は、仮小屋で生活をしてきたものが、先に述べた住宅建設の特典を受けることができる。しかし、屋根瓦などの供給を受けても住居建設の労働力は、互助労働で実施しなくてはならない。このあたりにコミュニティ形成の基盤の存立契機があった。

(4) CDOとは何か―開発の組織―

システムCのコミュニティ開発部は、保健衛生、職業訓練、文化スポーツ行事の計画、その実施を担当するものとして用意された。ブロック事務所にコミュニティ開発担当職員がいる。これをCDO(Community Development Officer)という。コミュニティ開発計画の実施、コミュニティ問題の指導相談などを行っている。スリランカ農村の伝統をもとに相互扶助や共同作業を通じて生活の向上を図るように活動してきた。入植直後には、様々な地域から集まってきた人びとの中に入り、生活できるようにコミュニティ形成をしていくことが必要である。また、住居をつくるにしても何を基準に順番を決めて相互扶助で建設していくのかも大きな問題である。ある集落では、地域の生活に貢献した人を住民の間で選定して、特定の人びとの順位を決定した後、抽選で普通の人びとの順位を決めていた。この村で推薦により第1位の順位におされたのは、保健婦（看護婦）資格を有する女性世帯主であった。これらのコミュニティ活動をコンクールなどで入植者地域社会に提示したりすることもCDOの大きな役割である。ブロックレベルに赴任するCDOの主な役割を一覧表にしたのが、表3-2-4である。

CDOは、ユニット事務所に配置された職員たち（後述）と協力して、生産向上や生活向上のコンクールなどを主催する。全国から集まった入植者がコミュニティを形成して、生活し、さらに生産組織をつくりあげていくために文化的な行事を仕組んだりする。農業生産と農村生活、農村社会といった総合的な視野で展開する姿は、スリランカ政府の農村政策IRDPと密接な関係が存在する。この中では農業技術普及が中心となるが、全体的な視野を持ちつつ行われることにCCDは貢献している。

開発過程における地域開発担当という役割は、当時としては先駆的なものであったと推察できる。

8 シェラマダーナは、労働奉仕、あるいは共同労働と訳される。「シェラマは、[労働、あるいは人間のエネルギー]を[ダヘナ][与える]という意味である。転じて人間エネルギーの分かち合いともいわれる。中村尚司監修、1984年『サルボダヤ』

表3-2-4 地域開発担当官(CDO)の主な役割

<p>【農業関係】</p> <p>① 生産基盤に関する「農民委員」を任命し、その委員会を指導する。</p> <p>② 所得向上のため養蜂を農民に奨励し指導する。</p> <p>【生活関係】</p> <p>① スポーツ団体を組織し、スポーツ役員の補佐のもとにスポーツ大会を開催し、人びとに参加するように呼びかける。</p> <p>② 宗教的、文化的行事を企画、実施する。</p> <p>③ 村の道路や灌漑用水路、学校、寺院、その他の公的施設の保全などに参加するシェラマダーナ運動を組織する。</p> <p>④ 入植者の教育水準と健康増進を押し進めること。</p> <p>⑤ 50家族ごとにボランティア・ワーカーを任命し、彼らのために研修教室を開催して必要な知識を与える。また、必要な薬と救急箱を供給する。</p> <p>⑥ 女性リーダーを任命し、毎月研修教室を開催して、入植者の経済的、社会的、文化的、健康的水準を改善する必要性を普及する。</p> <p>⑦ 裁縫教室、ろうけつ染め教室、ハンディ・クラフト教室、大工仕事研修教室を開催して、仕事のない若い男女に自営のための研修をする。</p> <p>⑧ 家族の栄養改善の重要性を入植者に普及教育する。栄養失調を防ぐ目的でThripasha⁹やミルク・フード・センターを設置して維持管理する。</p> <p>⑨ 妊産婦や子どもの治療が速やかに行われるように施設を設置する。</p> <p>⑩ マラリヤ予防のため必要な薬剤を用意して、ボランティアの研修を企画する。</p> <p>⑪ 人びとに便所を使用することを勧め、必要な便所の厚板と財政援助をする。</p> <p>⑫ 井戸を適当な場所に設置するように勧める。</p> <p>⑬ ブロック内の身体障害者のリハビリテーション推進する。</p>

(5) 農業普及員の活動

各ユニットごとにField Assistanceという農業技術普及を担当する職員が配置されている。この役割は、以下のようにまとめられる。ユニットは、システムCレベルでは、開発のもっとも基礎的な単位である。ユニットには、図3-2-2で示したようにシステムCからの責任者、Unit ManagerとField Assistance、それに水管理人がおかれている。ユニット・マネージャーの役割は表3-2-6に示した。

表3-2-5 フィールド・アシスタントの主な役割 (ユニット・レベル)

<p>【農業関係】</p> <p>① 農業普及プログラムにより農民を訪問し、問題を話し合い、問題解決のための技術や</p>
--

9 シンハラ語か。不明

近代農業のノウハウを指導する。

- ② 耕作カレンダーにもとづいた耕作管理手順の普及を指導する。
- ③ 農場での農業指導業務におけるユニット・マネージャーの手伝いをする。
- ④ 農民に養蜂や養殖、畜産等を奨励し、収入向上の重要性を普及する。
- ⑤ ホームガーデンの適切な維持のため必要な指導助言を行う。
- ⑥ 農民のために組織的、計画的に農業のデモンストレーションや実験、農業祭の準備等の調整をする。
- ⑦ 農民の生産における灌漑の管理や操作への参加を奨励する。
- ⑧ ユニットに必要な農業資金投入の詳細を準備して、農民のために資金が得られるようにする。

出典) 国際協力事業団, 1991 P.112

表3-2-6 ユニット・マネージャーの主な役割

【一般業務関係】

- ① ユニット内に付属している土地を法的に管理し、違反行動を差し止める。また、それぞれの入植者の譲渡記録を管理する。LO(Land Officer)とともに土地を交換したり、境界線の話し合いの手ほどきをする。
- ② 税の徴収、課税金の管理、コントロールをする。

【農業関係】

- ① ユニット内で必要になった種々の種子を注文し耕作時期に農民に供給する。
- ② 農民が必要とする農業指導が受けられるように準備し、研究活動やデモンストレーションを行う。
- ③ フィールド・アシスタントとともに農業計画を立てる。
- ④ 農民が必要とするローンを借りる手伝いをし、計画的なローン返済を促進する。
- ⑤ マーケティング・オフィサーと相談し、入植者の農産物の販売を進める。
- ⑥ ユニット内の灌漑システムや道路の保護と維持管理をする。
- ⑦ 森林保護や環境保護の組織的な活動をする。

【生活関係】

- ① 入植者の経済、社会上の福利厚生に必要なユニット・レベルでの施設や組織をつくり、それらの活動促進をする。
- ② シュラマダナ(労働奉仕)キャンプを企画し、社会福祉や調和を進めるのに役立つ運動会や宗教的祭りを開催する。
- ③ CDOと協力して必要と思われる病院施設や便所、井戸、Thripasha¹⁾や粉ミルクの配布、ボランティア医療センター、デー・ケア・センターの設置や維持管理をする。

出典) 前掲書, PP.111-112