

3. 女性主導・住民参加型の意味

この計画の特徴を見ると、以下の点で従来の中央発想型の開発プロジェクトと異なっている。

- 1) 上記の表でみる限り、受益者の負担が全体の48%に及んだ点が、まず従来の開発援助プロジェクトとはその違いが際だっている（直接的な受益者参加率の高さ）。
- 2) さらに、現地でのトラック入手に難があるにしても、必要物資のほとんどが現地で調達し得る物資であること（現地調達率の高さ）。
- 3) 建設技術も人の頭の2倍くらいの石を金網で包み込んで重ね、土嚢で補強するといった住民が参加し得るものであり、その補修・管理が受益者によってなされること、周辺の地域でも十分に応用可能であること（適正技術の活用）。
- 4) そして、何よりも注目に値することは、この建設計画を通じて地域住民の開発へ向けた自信と意欲を高揚させ、地域の復興運動を更に促進したこと開発への意欲と自信をさらに高揚させたことであろう（地域のイニシアティブの高揚、持続性：継続的开发への連鎖）。

以上に示した、1) 直接的な受益者参加率の高さ、2) 資材、物資の現地調達率の高さ、3) 適正な技術の採用、4) 持続的開発への意欲と自信の高揚、は、住民主導・参加型プロジェクトの特徴である。

4. 住民参加型プロジェクトを可能にした要因

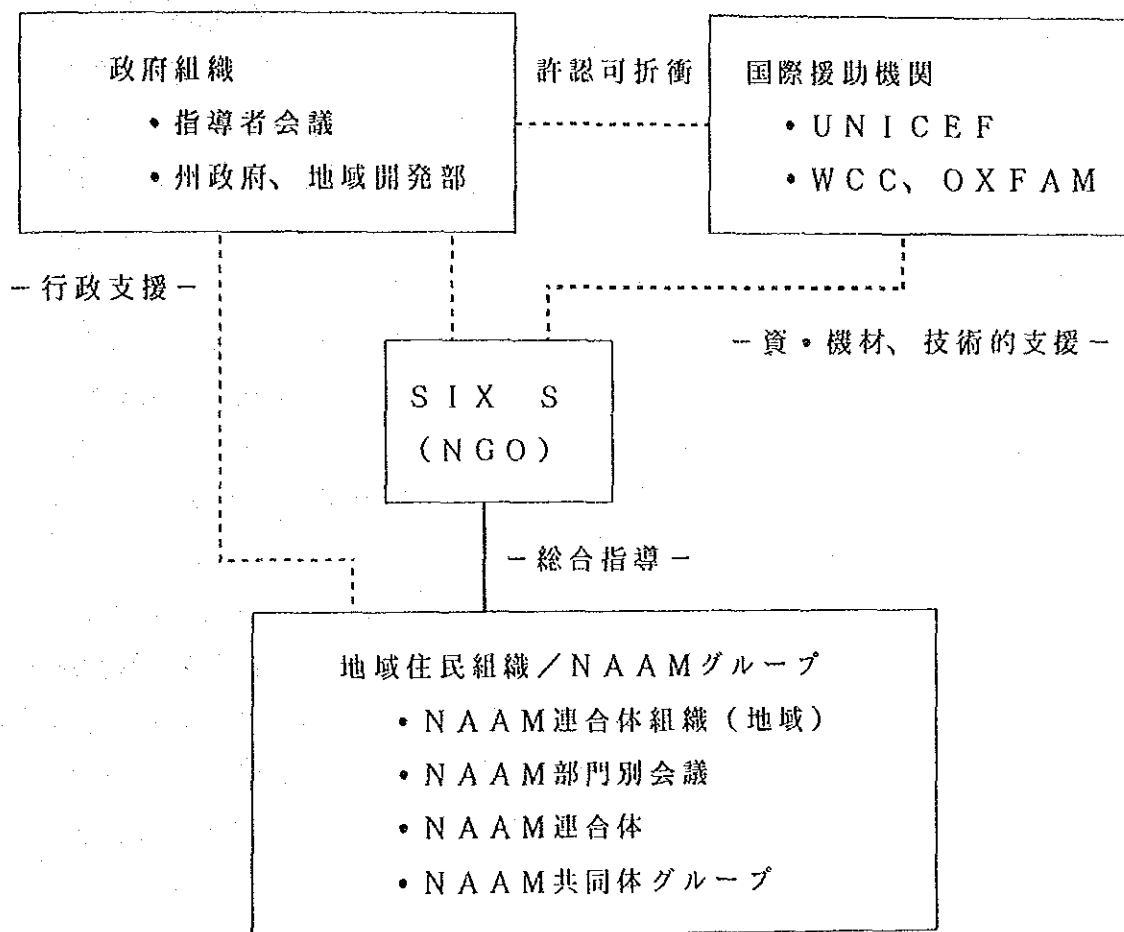
このような住民参加型プロジェクトを可能にした要因として考えられるのは、

- 1) 何よりも、住民組織の存在である。もちろん、その中には地域の伝統や課題、大多数の住民の希望に明るく、地域外の組織や社会事情にも明るい指導者の存在は不可欠の要素として挙げられる。ここでは、NAAM運動の提唱者、ベルナル・レデア・ウエドラゴ氏の存在であろう。原則的な意味で彼の指導者としての素質の最大のもの、住民の潜在力に対する限りない信頼と視野の広さであろう。
- 2) 次に、基本単位である各部落の女性や青年のNAAMグループの現実的な力量を見きわめた上で、それらを支援するために国際的なNGO（SIXS）が設立されたことである。地域住民のイニシアティブを大前提におい

た開発には、一部の例外を除けば、既製の行政組織や援助機関の組織体制では不十分であり、SIX Sのような中間支援組織の存在が重要である。

3) これらを通して、行政や国際援助機関の理解と支援を得るとともに交渉力(BARGAINING POWER)を得ることが出来たことであろう。さらには、このような総合的なチャンネルを通じて、地域組織としてのNAAMグループの発展プロセスが保障されたことである。このプロセスには、当然の事ながら、組織造り(INSTITUTION BUILDING)、組織力量の向上(CAPACITATION)、交渉力の向上(EMPOWERMENT)などの諸要素が含まれている。

図-53 NAAM運動とその支援の構造



5. その他の成果：女性の開発への参加と貢献

サエ村でのダム建設をモデルとした他の五つの同様のダムが建設されている。サエ村でのダム建設は、女性グループのイニシアティブによって開始されたが、結局地域共同体のほとんどを巻き込んでの一大事業となった。この経験は他の

村の女性グループを勇気づけただけでなく、ダム建設後の地域の発展における女性の役割について、その重要性和潜在的力を発揮させるきっかけとなった。このことが、結果的にN A A Mグループの発展のコースに大きな影響を与えることは間違いない。

6. 事例からの教訓

このブルキナファソの一住民組織であるN A A Mによる、女性主導・住民参加型開発活動と「小規模ダムの建設」事例から、多くの事を学ぶことが出来るが、その一つは、

- 1) このダム建設計画は、地域住民による開発行動の結果として計画されたものであり、その意味で基本的には、地域の自然資源や文化的、社会的価値や伝統に依拠した内容となっている。一方、その様な内容の開発計画に対して、外部の国際援助機関がその意味と重要性を理解し、援助を実施したことである。

その結果、外部からの援助が“地域の発展サイクル”に有効にビルト・インされたことである。

実施後の社会的インパクトは元より施設の補修・管理にも様々な課題をそのままに引きずる場合がみられる、多くの従来型の開発援助案件例と比較するとその違いは明らかである。

- 2) 外部からの援助が、当該地域や社会の発展により有効にビルト・インされるためには、案件の発掘・形成段階において十分な体制と配慮が払われることが不可欠である。この事例からは、図に示したような支援の構造が形成されている事に注目する必要があるだろう。行政や国際援助機関と地域の間で、調整や橋渡しなど重要な役割を働きをするNGO（中間支援組織）の存在の重要性を、国際援助機関がよく理解し、その運営に対しても積極的支援を実施していることである。

資料：日本ユニセフ協会資料提供

1)ブルキナファソ・農村における開発の実態 - N A A M -

アジア協会・アジア友の会 伊藤道夫

2)婦人によるダム計画（ブルキナファソ）、スーン・ヤン・ユーン

（ユニセフ水資源と環境衛生担当顧問）、1983年9月

ほかJICA分野別「貧困」援助研究会現地調査による収集資料

事例事業（名）：農村女性生業資金融資事業 —ネパール—

Production Credit For Rural Women Project (PCRW)

応用・活用：女性開発行政と農村金融を組み合わせた貧困対策援助形成

事業担当機関：ネパール政府地方開発省女性開発課

1. 当該国の政策、計画

PCRWは、ベーシック・ニーズ・プログラムの第4章（収入向上・雇用目標とその事業計画）、第3章1節（食糧）の中に位置づけられたネパール政府の中心的な貧困対策とも言うべき政策と計画である。

農村の低所得家庭の女性を対象に、4つの主な分野に焦点を当てている。

（1）融資：

農村女性が担保無しのグループ連帯保証のみで、ネパール中央銀行の優先セクター融資計画(PSCS)に指定された収入向上活動に対して、個人が民間銀行から融資を受けられるように仲介する。小規模な生産を拡大できる在来の知恵と技術と原材料に基づいた、家畜、農業、家内工業、雑貨店などである。

（2）村落開発：

女性の労働軽減を図ることと、具体的な村落開発を通して女性の社会活動と指導力を伸ばす。村落開発の例としては、次の通り。

- 簡易水道（水源や泉から総延長4キロ以下のもの）、浅井戸、山道、小さな橋、集会場、トイレ、託児所、小学校（特に屋根の補強）などの建設・改修
- 託児所、学校外教育（未就学児）、女性識字教室
- 保健・家族計画・栄養（野菜づくり）・衛生指導

（3）女性研修：

融資と村落開発の両面のための実務研修を、関連行政機関と連携して誘致し、貧農女性の参加の機会を広げている。

（4）グループ・アプローチ：

融資には4－8人の少集団活動、村落開発には融資グループ以外の女性を含むより大きな集団で取り組む。その前に村の調査・選定と村の中の貧困地区・民族カースト密集地区の全戸調査を行う。さらに村の日常的な相談や雑談から問題を発見して、村の課題として集約して村落開発が計画されていく。

2. ドナーの政策・協力

オランダ政府、UNICEF（オランダ、USA、ドイツの民間資金含む）
USAID、CIDA、EEC、FINNIDA/ILO、UNFPA
IFAD、FAO、UNDP、ほかオランダ（SNV）、英国（VSO）、
米国（PCV）などのボランティア派遣機関。

3. 成果と課題

全体で41郡21万人対象。9郡で調査中。女性の融資返済率は9割以上。

最も内容の充実したプログラムである。貧困層の農村女性のための融資に、全国的な金融網を利用することを可能にし、村落開発と人づくりを住民参加によって行ってきた。そして村落開発はまた収入向上活動を活性化させてきた。

インパクト評価によれば、農村女性を経済の主流的な活動に参加を可能にし貧困を軽減し、農村女性の意識を高めてきた。また家庭とコミュニティの双方の中で、女性の地位が向上してきた。

女性開発課の村や郡に常駐するスタッフの活動の質は、貧農女性を動機づける活動と達成可能な課題を拡大していく学習効果をあげている点で、非常に効率的である。

その結果、開発のひとつの可能性の高いモデルとして国際的な関心を集め、上記の通り多くの二国間援助機関、国連機関の協力を引きつけてきた。

課題としては、全国展開という量的拡大と、村内のまだ立ち上がっていない貧農女性をさらにカバーしていく一層の質的な充実があげられる。また女性開発課を名実ともに地方開発省の中の部局に格上げして、郡レベルで女性開発官（WDO）が行っている現在の実質的な活動を名目的にも整合性のある地位を与えて郡内での認知と地位を一層高めるべきである。

4. 評価

最初に5郡で始めたPCRWは短期間に地域を拡大しながら、毎年のように現場の声や課題に対応して質を改善してきた。この現場を反映させるコミュニケーションのよさとそれに対応してきたドナー側の柔軟さを高く評価したい。

資料

- 1) CUMULATIVE PROGRESS REPORT (NOV/DEC 1989), WDS
- 2) AN IMPACT EVALUATION STUDY (SEPT 1989), CWD/UNICEF
- 3) REPORT OF THE REVIEW MISSION OF THE PCRW PROGRAMME IN NEPAL, THE GOVT OF THE NETHERLANDS/HMG OF NEPAL/UNICEF

表-19

年間予算

単位：,000ルピー

会計年度	年間予算	王国政府	国際協力	備考
2044/45(87/88)	14,191	4,771	9,420	UNICEF, RCVP, ILO, FPIA
2045/46(88/89)	22,633	7,959	14,674	UNICEF, IFAD, FAO, UNFPA
2046/47(89/90)	31,594	11,826	19,768	UNICEF, IFAD, FAO, UNFPA
2047/48(90/91)	38,530	13,500	25,030	同上, ILO, EEC (推計)
2048/49(91/92)	48,270	16,895	31,375	(推計)
2049/50(92/93)	58,030	20,310	37,720	(推計)
2050/51(93/94)	77,260	27,041	50,219	(推計)
2051/52(94/95)	103,190	36,117	67,073	(推計)

表-20

村落開発の受益者

PCRWの村落開発(COMMUNITY DEVELOPMENT ACTIVITIES)

ビクラム暦2046年マーズ月(1989年11月~12月)までの累計

事業分野	女性	男性	子供	合計
農業	13,811	10,615	27,577	52,003
小学校修繕・建設	336	330	3,985	4,651
飲料水	10,335	9,894	21,889	42,118
マーケティング協同組合	585	210	630	1,425
その他の協同組合	4,600	2,819	2,153	9,572
保健・栄養	10,309	6,060	17,779	34,148
衛生	3,184	2,953	5,717	11,854
託児所	1,077	773	4,308	6,158
植林	3,067	2,651	3,356	9,074
識字	8,239	2,233	85	10,557
家族計画	1,886	665	93	2,644
集会所	1,919	1,755	1,304	4,978
農道・山道	4,346	4,435	3,354	12,135
適正技術	1	1	3	5
無煙かまど(たき木軽減)	892	684	1,385	2,961
災害救援	104	108	12	224
多目的	95	20	100	215
その他	1,826	2,166	1,951	5,943
合計	66,612	48,372	95,681	210,665

表-21

事業関連女性数

貧困家庭調査終了女性数、女性（混合）組合数、女性組合員数、ほか
 ビグラム暦2046年マーズ月（1989年11月～12月）まで累計

事業対象郡	調査人数	組合数	組合員数	クライアント
1. スルケット	1,020	9	64	64
2. シンジャ	447	95	451	323
3. ナワパシ	1,310	59	313	295
4. タナフ	951	152	767	607
5. ダーデイン	824	33(1)	185	123
6. パルパレ	541	44(1)	234	182
7. カブド	911	69	360	357
8. シンダイ	689	45	233	203
9. ウダプ	265	32	137	130
10. ジバム	514	78	333	212
11. イラム	1,280	62	255	255
12. ドテイ	188	14	44	7
13. カイラ	361	23	104	76
14. カゴル	666	22	126	111
15. パラ	355	42	152	56
16. パンデ	2,962	37	157	147
17. マクワ	1,353	48	198	90
18. モラ	567	81(2)	404	355
19. ミン	734	52	285	147
20. カン	207	65(1)	212	255
21. ドラ	1,292	83	437	363
22. ムスタ	250	20	81	66
23. ラム	464	31	148	150
24. カト	205	20	96	74
25. サラ	1,047	38	198	70
26. スサ	439	51	235	223
27. スカ	1,485	18	74	46
28. ダイン	437	11	47	29
29. ダン	204	36	142	119
30. サリ	516	46	218	254
31. ビク	1,037	32	142	130
32. ルク	246	33	378	751
33. ロル	935	25	127	102
34. セフ	700	102	339	339
35. ジム	21	2	9	5
36. メチ	0	4	19	0
37. メダ	519	8	41	0
38. アチ	110	4	17	18
39. バ	177	0	0	0
40. アガ	0	0	0	0
41. グル	747	2	17	0
総計	26,976	1,628(6)	7,779	6,734

42. ラメチャップ、43. シンドゥリ、44. マホタリ、45. タベルジュン、46. パルサ、
 47. ラウタート、48. ダルチュラ、49. バジャン、50. バイクディの各郡を準備中。

表-22 融資情報 (分野別)

ビグラム暦2046年マーズ月(1989年11月~12月)までの累計
(単位:ルピー) (%)

融資分野	融資額	返済期限	返済額	融資残額	返済率
農業	3,214,952	1,580,259	1,595,432	1,634,693	101
家畜	13,331,143	4,927,046	3,893,622	8,404,097	79
工業	732,672	235,962	153,823	496,710	65
サービス業	1,180,702	476,948	448,471	703,754	94
合計	18,459,469	7,220,215	6,091,348	11,239,254	84

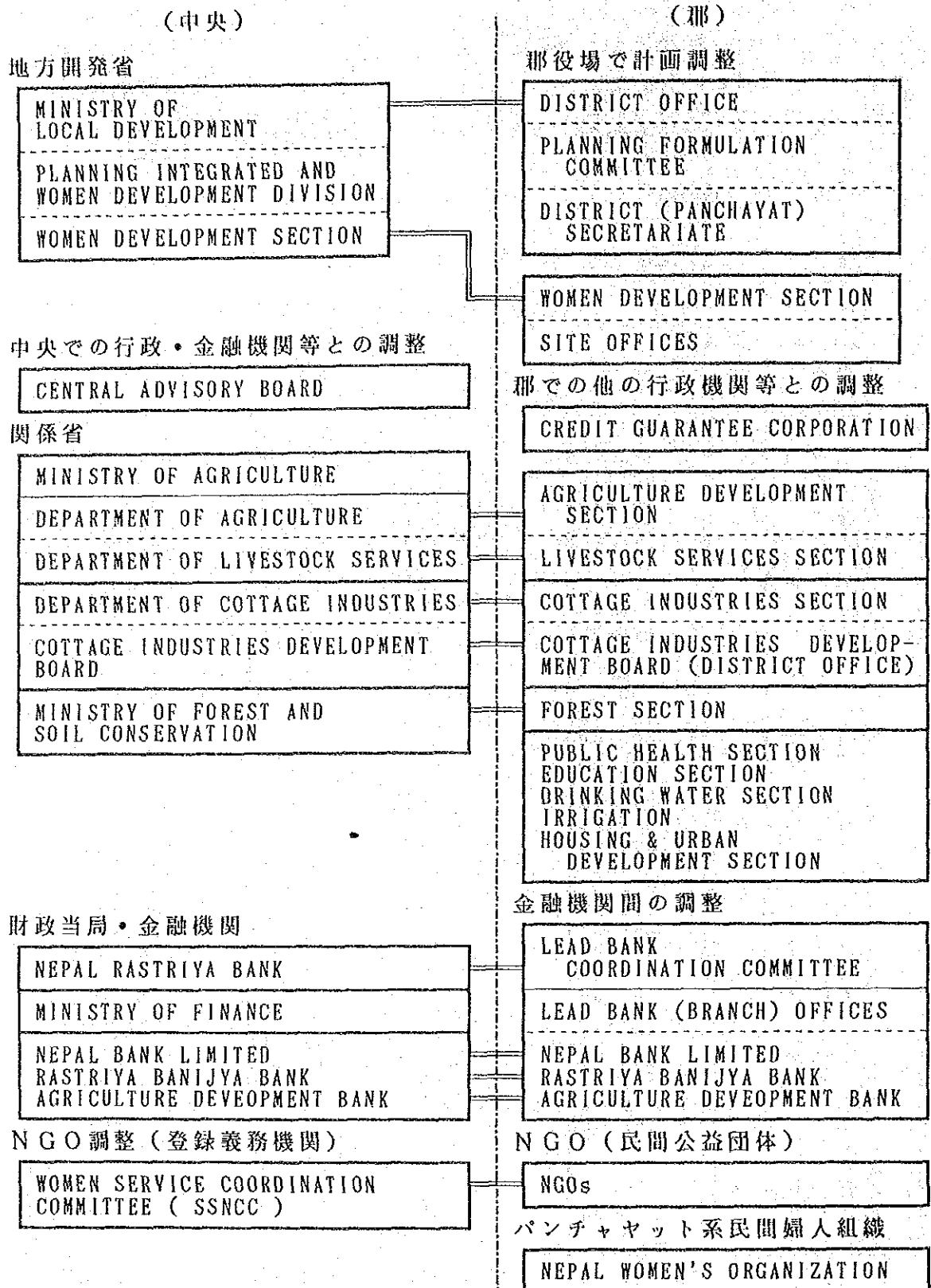
表-23 融資情報 (郡別)

ビグラム暦2046年マーズ月(1989年11月~12月)までの累計
(単位:ルピー) (%)

事業対象郡	融資額	返済期限	返済額	返済残額	返済率
1. スルケツト	160,650	14,740	34,675	145,910	235
2. シンジャラ	1,171,001	618,369	620,647	552,632	100
3. ナワラ	1,172,577	287,903	318,577	884,674	111
4. タナ	2,988,160	1,543,135	1,221,592	1,445,025	79
5. ダル	326,794	206,264	226,013	120,530	110
6. パル	524,980	156,931	177,415	368,049	113
7. パカ	1,214,615	728,118	672,125	486,497	92
8. シンド	424,200	213,028	109,775	211,172	52
9. ウダ	359,100	39,432	51,263	319,668	130
10. ジバ	435,000	96,704	85,980	338,296	89
11. イラ	250,900	85,632	83,049	165,268	97
12. ドカ	75,300	19,665	5,528	66,635	28
13. カル	253,560	95,381	80,515	158,179	84
14. ゴラ	166,210	24,310	5,800	141,900	24
15. パラ	423,625	153,981	81,583	269,644	53
16. バン	955,600	518,007	591,441	437,593	114
17. マク	384,221	145,999	71,699	238,222	49
18. モラ	527,200	171,735	135,526	355,465	79
19. イカン	518,124	25,285	77,483	492,839	306
20. カチ	346,036	99,507	53,048	246,529	53
21. ドラ	1,319,650	359,613	332,604	960,037	92
22. ムス	417,000	236,753	153,136	180,247	65
23. ラム	634,099	348,246	151,612	285,853	44
24. カト	286,323	85,429	33,060	200,894	39
25. サラ	276,834	87,064	54,546	189,770	63
26. サン	290,025	91,306	52,320	198,719	57
27. カピ	171,000	71,244	23,916	99,756	34
28. ガイン	134,500	18,973	18,973	115,527	100
29. ダン	442,800	149,377	71,775	293,423	48
30. サリ	339,295	15,476	28,208	323,819	182
31. ピク	294,500	98,950	83,962	195,550	85
32. ルク	529,000	134,500	155,836	394,500	116
33. ロル	346,500	95,127	69,412	251,373	73
34. セフ	196,950	181,470	155,691	15,480	86
35. ジム	58,200	0	0	58,200	NA
36. メチ	0	0	0	0	0
37. メダ	0	0	0	0	0
38. アチ	44,940	2,561	2,561	42,379	100
39. パジ	0	0	0	0	0
総計	18,459,469	7,220,215	6,091,346	11,250,254	84

ほかに40.アガカンチ、41.グルミ、42.ラメチャップ、43.シンドゥリ、44.マホタリ、45.タベルジュン、46.パルサ、47.ラウター、48.ダルチュラ、49.パジヤン、50.パイタディの各郡を準備中。(注)返済率=返済額÷返済期限額

図-54 行政・農村金融機関等の調整機能
 貧困層の多用なニーズに応えるためには末端行政での調整機能も必要である



SOURCE:

REPORT OF THE MANAGEMENT WORKSHOP HELD FOR WOMEN DEVELOPMENT OFFICERS.
 CENTRAL PANCHAYAT TRAINING INSTITUTE, 2046.

事例・事業（名）：青年海外協力隊による村落開発普及　－ザンビア－
 応用・活用　　：女性組合を通じた村落開発
 事業担当機関　：労働社会事業省社会開発局

1. 活動の背景

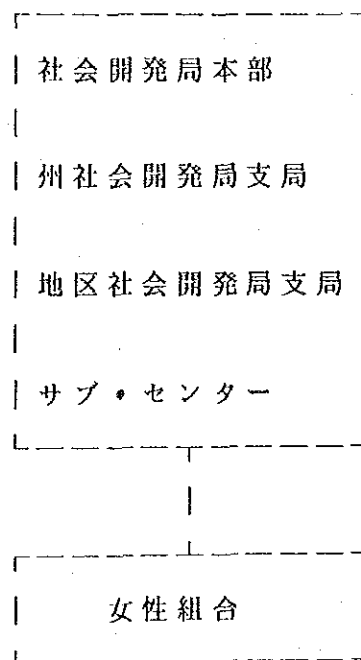
社会開発局：500人近い社会開発普及員を擁し、村落開発のため、これらの人員を全国各州に配置している。この普及員の仕事は、成人に対する識字教育、保健福祉、女性問題、身障者の社会参加、老人対策、更に村落における生活改善のための生産手段の改善、水改善、住居問題等多岐に渡っている。

課題：より具体的な開発方法、問題点等の認識、その実施方法の質的向上。

女性組合活動：女性の社会的な地位を向上させるため、各省が調整委員会を作り1980年代に始まった活動。その目指すところは、第一に収入向上、第二に栄養・衛生改善、第三に識字教育の大きく分けて3つである。実際の活動は、これらの要素を組み合わせて実施される。

課題：全国での組織率が15%とまだまだ低い。

図－55 社会開発局と女性組合の関係図：



2. 隊員の活動

任地 : モンゼ地区－首都ルサカの南西約200km

任期 : 87. 7. 31～90. 7. 30

女性組合概要: 約120の女性組合があり、各組合には20～30人のメンバーが所属している。

組合活動概要: 活動は、農閑期（乾期）にあたる4月中旬から11月の期間のみ行われ、バスケット、素焼きの器、ジャム、セッケン作り、縫製、メイズ栽培、識字教室、ワークショップの企画及び、それらへの参加など。

隊員活動:

① 各女性組合の巡回メンバーと話しあい、以下のように活動の問題点を洗い出し助言をしている。

（メイズ栽培）: 適正な肥料の使用法が行われていないため、発育が悪い。

（手工芸等製作）: 材料の入手が困難、市場が少ない。

課題: 村のニーズをつかむために巡回の重要なことは、承知されており隊員も巡回報告を提出する際に明記しているが、車輛の不足、ガソリン代の不足等で巡回を十分に実施することができない。

② 識字教室の開催－普及員が週2回村を訪ね、2時間ずつの授業を行う。実益を兼ねた識字教育を目指しており、テキストは1年目はメイズの栽培、2年目はマラリアの予防等保健衛生をテーマにして作られている。

課題: 予算減によるテキストの不足、普及員が村に行くための交通手段の不備が問題。また、ザンビアの公用語は英語であるが、実際村で使用されている言語はバンツー語系で細かく分けると80以上に上り、モンゼ地区では、そのなかの一つトンガ語を使用しているが、これ以外の言語のテキストの整備も必要。更に、既存の書籍は英語のものがほとんどであり、識字教室を終了し、ある程度読み書きができるようになった人たちが読むべき書物が必要。

③ 社会開発局主催の識字教育に関するセミナー等の企画、参加－農業省や保健省等からも参加者を募り識字教育と他の女性組合の活動をどのように関連させ、統合していくかを中心課題として討論。本隊員は、他国における識字教育の理念、実践例、識字教育と他の収入向上等の活動との関連について情報を

入手し、更にそのザンビアでの適用の可能性を発表。また、女性の生活向上に関するワークショップを企画、開催し、ある程度読み書きができる女性へのテキスト作りに携わる。テキストの内容は菓子作り、塩の精製、ローソク作りといった収入向上プログラムがイラスト入りで解説されており、トンガ語で書かれている。

3. 今後の活動につなぐために

本活動は、協力隊員一人の任期では成果をうんぬんするのは難しい。特に任地で使われる言語の習得が、活動を進めるうえで重要な要素になるので、交代隊員との十分な引き継ぎ期間を持つなど、継続していくための工夫が必要になる。また、隊員が種々のプログラムを計画しても所属先の予算には制約がありリカレント・コストの負担の問題もある。しかし、隊員は対象となる土地に住み、女性組合のメンバー、さらには他の村人とも接触しつつ村の状況を把握できる環境にあるので、他の普及員に与える影響が大きく、本隊員は派遣されてから3年目に入り、ほかの普及員や女性組合がより積極的に動き出している。

識字教育に関しては、70年代に活発に行なわれていたのが、80年代に入り経済の悪化とともに財政難のために停滞している。しかし、より根本的な問題は人々への動機づけであり、トップダウン式の教育ではない。人々に「文字を学びたい」という意欲を起こさせるためにはどうすればよいかを模索しており、収入向上プログラムと組み合わせつつ、識字教育への意欲向上に役立てようとしている。

- 事例事業（名）：スラム住環境・インフラ改善　－パキスタン－
1) オランギ・パイロット事業（NGO）
2) フダ・キ地区スラム（Khuda Ki Basti）改善事業（行政）
- 応用・活用　　：スラム住民参加型開発事業の事例／都市貧困対策事例
- 事業担当機関　：1) オランギ・パイロット・プロジェクト（OPP）
2) ハイデラバード市開発公社

1. はじめに

このペーパーは、パキスタンにおける大都市の貧困者層が居住する、いわゆるスラム地区（katchi abadi）の改善と、関連する都市貧困層対策（Poverty Alleviation、今後PAと略称）における雇用・所得向上対策面でのより一般的な基本的な原則を探ろうとするものである。

本論の取りまとめについては、以下に紹介する、1990年2月に実施した現地調査に基づいている。

現地調査では、かねてから広く関係者の間で注目、評価されていたカラチ地区のオランギ・パイロット事業（以下、OPPと略称）、並びにハイデラバード市近郊のにつき一部現地視察と関係者からの詳細な意見聴取を行なうことができた。意見聴取並びに討論は、貧困者層の生活改善における最も基本的な二つの側面、即ち、(1)所得向上（雇用機会の創出）、並びに(2)生活面での住居・都市環境を含む人間の基本ニーズの充足、の双方に関してきわめて示唆に富むものであった。

2. パキスタンの都市貧困層の状況並びに政府施策の沿革

パキスタンでは、急激に都市貧困層が増加しつつあり、その様相は以下の統計数値に観られるとおりである。

[総人口の年間増加率およそ3%に対して、都市人口は4.4%で増え続けている。1985年現在、総人口のおよそ30%が都市に住み、その27%がスラム地区（Katchi Abadi）に居住している（カラチでは38%に達している）。カラチでは、1970年から85年までの間に都市総人口の年間増加率4.5%に対して、スラム人口は7.5%で増加し続けてきている¹⁾]

このような状況に対して、政府が何等効果的な施策を実施し得なかったのは、けだし当然といえよう。もちろんこの国においても、在来型の公共住宅建設や世銀が推進したSite & Services Schemesなどが手がけられてきてはいるが、それらは例外なく(1)貧困層のaffordabilityの範囲をこえる価格で提供され、(2)手続きは煩瑣をきわめて長時間を要し、緊急に住居を必要とする貧困層のニーズに対応せず、また(3)交通機関や上下水施設など、住民の基本ニーズに対応するサービスの提供が迅速に行なわれない、などの欠陥のため、より経済的にゆとりのある階層の投資や投機の対象となり、本来の政策目的を達していないことが明らかにされている²⁾。これは、多かれ少なかれ多くのアジア諸国に共通する事情と考えてよい。

パキスタン政府のPA施策に関する最新の資料は入手し得なかったが、以下に述べるように、政府もついに在来型の都市住宅施策の不毛性に目覚め、より現実的なPA効果への真剣な取り組みを開始した模様である。カラチ市当局およびパキスタン中央政府の都市開発関係省庁が、OPP方式を今後の都市貧困者層の人間居住政策の基本構想として採用することを既に確認しているのは、その一例である³⁾。一方、OPPはシンド州政府の援助により、スラム地区改善のための調査研修センターに昇格することが決まっている。⁴⁾

また、州(province)レベルでも、新たな方向づけへの公式の支持が確認されている。北西辺境州(NWFP)は、マンセーラ方式⁵⁾を今後の地区計画づくりの基本線とすることを表明している⁶⁾。

一方、ユニセフのパキスタン支局は、1980年代の初頭以降、国民の民主化要求に対応して、地方自治体レベルから徐々に自由選挙制度を導入しつつあったジヤ・ウル・ハク軍事政権の要請に応え、貧困層の多いデイストリクトでの地域開発計画作りを支援するかたちで地域の住民参加(Community Participation)を中核とする住民基本ニーズ供給計画に関与してきている。マンセーラ、チトラル、ミナワリなど北西辺境州におけるPA重視の地域開発計画の作成への支援は、そのような意図のもとに行なわれてきている⁷⁾。

1) Arif Hasan, "Pakistan Low Cost Housing Project" A Discussion paper for Asian Development Bank (No date, mimeo)

2) Siddiqui, Tasneem Ahmed, 1988. pp.3-4

3) Hasam, Arif, 1987, p.18

4) Hasam, Arif, OP.cit. P.5

5) マンセーラ方式：多段階研修により、調査員を養成し、悉皆BHN (Basic Human Needs) 調査に基づく社会開発中心の地区計画作成の技法。

長峯、1985.の第5章参照。徹底した住民参加方式がその特徴。

6) Jafri, N.R. 1985. p.22.

7) Jafri, Nasir R. 1985

3. パキスタンにおける都市貧困層対策事例からの示唆

現地視察で訪問したOPP地区は、カラチ近郊の町で、地区面積1600haにおよそ40万人が居住する、アジアでも屈指の巨大スラム地区である。この地区には下水施設がなかったため、生活排水と糞尿がしばしば路面にあふれ、住民にとっての深刻な悩みとなっていたが、かつて東パキスタン（現在のバングラデシュ）のコミラで総合農村開発事業を構想・組織・指導したAkhtar Hamid Khan氏が1980年以降この地区の改善に乗り出し、NGOの協力のもとに路地（lane）ごとに、強固なコミュニティ組織の形成に成功し、徹底した住民参加方式によってこの難問題をほぼ全面的な解決へと導いたのがOPPの事例である。

その苦難に満ちた試行錯誤の過程については関係者特にAkhtar Hamid Khan氏自身と、NGOの立場で専門家としての協力を続けてきた建築家のArif Hasan氏らの手で、これまで各所で報告されてきている。これらの報告は、その過程における様々の失敗事例についても詳細にふれており、一方的な成果の誇示に終わっていないという意味で貴重である。

その成果をごく簡略に要約すれば、(1)下水排水のために最もCost-Effectiveな方式を提案し、(2)住民組織による労務参加を前提に、通常の請負業者が受注する価格の1/4のコストでその実現に成功したこと、(3)各路地（lane）ごとの土木作業、各戸の住宅改善事業のために民間の建築資材業者の協力を得て住民に基礎的な技術に関する研修を行なったこと、(4)工事のために必要な器具（コンクリート下水枘作成のための型枠など）をNGOが住民に貸与したこと、(5)路地（lane）ごとに建設される排水路から天然の排水路（Nullah）にいたる下水集合幹線（collector）の布設のために、地元政治家を動員してカラチ市当局の協力をも獲得し得たこと、などである。

一方、ハイデラバードのフダ・キ地区スラム（Khuda Ki Basti）改善事業は、同市の都心部からおよそ17km離れた地区に、公共の手で開発された広大な宅地分譲事業地区の一画に、民間の「違法」宅地業者が、貧困層に宅地や住居を提供する方法を「公共機関」（Hyderabad Development Authority, HDAと略称）が「模倣」というかたちで、貧困者用の居住地区を導入することに成功した事例である。

伝統的な都市開発の方式によれば、ある宅地を需要者に提供するためには、

まずその地区を都市計画のマスタープランで住宅地区として都市計画決定し（いわゆる“P”過程）、そこに諸条例基準に合致する上下水・電力などのサービス施設を整備し（いわゆる“S”過程）、住宅を建設し（いわゆる“B”過程）、そして最後に住民が居住開始する（いわゆる“O”過程）のが通例であるが（すなわちP→S→B→Oモデル）、現実には貧困者層が住居を獲得するのは、その全く逆のO→B→S→Pという過程をとることがこれまで指摘されている⁸⁾。つまり、まず貧困者はどこかに定着し、粗末な小屋を建て、その後長い期間の中で（政治的な折衝過程などをも含みつつ）基本サービスが徐々に整備され、最後にその地区が都市計画の中で認知される（“Sanction”または“Regularize”という用語がしばしば用いられる）、という過程がたどられるのである。

現実には、こうしたかたちで曲がりなりにも居住地を貧困層に提供しているのが「違法」宅地業者であることに気づいたTasneem氏は、そうしたいわば「なし崩し」的（Incremental）な方法以外に、貧困者への居住地の提供は不可能だ、との結論に達する。そこで当初は、貧困層の生活のために不可欠な二つの施設、すなわち、(1)飲用水の確保と(2)通勤のためのバス・ルートの開設のみから貧困者への宅地提供を開始する。

これは、在来の開発理念を逆転するものであり、保守的な官僚機構が忌避する方式であった。かくてTasneem氏は相次ぐ左遷に合い、ついに最近職を辞し、NGOに参加したとのことだが、最も保守的な官僚機構の一つが支配するパキスタンにおいて、こうした革新的（Innovative）な手法が、公共の手で導入され、実現に成功したことはまことに感慨深い。Tasneem氏が著した報告⁹⁾もまた、これまでに辿られた試行錯誤の過程を詳細に記述しており、極めて示唆に富む。その成功が、容易にえられたものではなかったことがよく理解できる。

OPPと、フダ・キ地区スラム（Khuda Ki Basti）改善事業の双方において、住民の所得向上の機会づくりが居住環境改善の動きと並行して、懸命に行なわれていることが注目される。この意味で、OPPでAkhtar Hamid Khan氏の企画のもとに進められたWWC（Women's Work Centres）事業は、厳しい現実との闘いの体験として貴重である。

また、フダ・キ地区スラム（Khuda Ki Basti）改善事業においては、貧困者層の住宅建設を支援するために建設資材というかたちでの現物融資（Loan in Kind）を行ない、それら建材の利用方法についての技能研修も実施されているが、これらをすべて民間の建材業者に建材販売というビジネスの一環として担当させているのは注目される。かくして、現在居住している貧困層（およそ2500世帯）のうち1/3は、地区それ自体の中で所得を得る機会をえており、残る2/3は、ハイデラバード並びに近くの工業都市コトリで職をえている、という。

- 8) ESCAP, 1988, より P.12
9) Tasneem Siddiqui, 1988.

4. 結論：PA政策への示唆

以上のような調査の知見に基づき、PAのための指針として考慮すべきポイントを、調査の枠組みとして提起された5つのDimensionsに関連して整理を試みる。

(1) 生産関連の部門別開発とインフラ整備

特に貧困層が直接関与する・しうる部門での、生産関連活動強化のための措置としては、貧困層が利用し得る、小額金融制度の重要性が痛切に感ぜられる。そしてまた、そのことは借りた資金を活用して、返済する能力と規律(discipline)ないしは、「価値観」を貧困層の側に如何にして高めるか、という課題の重要性を意味している。従ってまた、そのことは、貧困なるが故に金融措置が与えられるのではなく、貧困であると同時に、既に相当程度の企業家能力・事業運営能力を持ったもののみ、機会を与えるというクールな原則を起用すべき事を、OPP事業は示唆している。

この点で、「事業を開始はしたいが経験はない」というものには融資はおこなわず、既に事業を行なっている者の所で実務訓練を受けるよう指導している、というOPPの方針—それは幾多の試行錯誤経験から到達した厳しい結論に他ならないが—は、私たちがPAの原則を考えてゆく上で無視できぬ点である。このことはまた、「研修」の重要性を意味するものと言える。

一方、インフラに関しては、貧困層が得られる土地は概ね、郊外の地価の低いところに限られるという事実からみて、ハイデラバードのTasneem氏が極限的なミニマム条件として「バスルート開設と飲用水の確保」をあげていたことが注目される。これらを公共・民間のいずれの手で行なうべきかは、個々の地域の社会的経済的条件により異なるであろうが、いずれにしても、それらの実現のためのFacilitationが公共側（そして援助donor側）の重要課題として認識されねばなるまい。

(2) 社会開発・BHN関連部門

この部門での基本的な課題は、3つ指摘できる。

第1は、住民自らが、なんらかのサービスが必要との意識に目覚めさせ

ることの重要性（栄養や家族計画などで特にしかり。日本のような、affluent society状況では、ある種のFelt Needsを抛棄する事が求められるのかもしれないが）である。こうした制度は、現金のみではなく、施設・建材・生産用具などの現物による融資をも含むことはいうまでもない。

第2は、提供されるサービスに対しては、応分の対価を支払うという、いわば、規律(discipline)の問題である。Akhatar Hamid Khan氏は、コミラの農村開発においても、またOPPの下水整備や女性の裁縫事業においても少額の資金積み立てを義務づけ、こうした規律(discipline)の涵養に心をくわしている。

第3には、必要な施設導入のためのコストを如何に下げるかという課題である。これは、技術選択ないしは技術開発上の課題と、必要な事業にコミュニティ成員の労務・技術参加のための協力を誘導する必要性を意味している。

上記の3課題の達成は、このDimensionに関しては地域住民の参加(Community Participation)の貫徹によって初めて達成されることが明かである。

また、OPPの汚水排水路の集合幹線は、その投資額の大きいことから公共機関の介入を待たねばならなかったように、政府機関とのよき補完関係の確立が、不可欠であることを指摘しなくてはならない。政府の無能と硬直性を改善するために、時に権力機構との対立は不可避ではあるとしても、最終的には民衆と政府双方の協力を実現しなくてはならない。またこの事を通じて、多くの国々にみられる民衆側の政府機関への強い不信感と、政府の提供するサービスはタダ乗りして当然、との歴史的なメンタリテイの变革(=規律の養成、形成)を達成しなくてはならない。

(3) 制度・行財政部門

この点に関しては、ユニセフ・パキスタンにより続けられている地方計画づくりへの技術的支援（現地での住民ニーズ調査の実施方法、また、住民生活改善に関連する多くの研修実施がその中心となっている）や、アジア開発銀行のBucher氏が指摘している点（貧困層に直結する事業では、現地通貨によるO&M経費の充実、小規模事業でのstaff inputを増加させる必要）などが想起される。

また、一般論として、住民により近いところで行なわれる意志決定を増やしてゆくこと（即ち地方への各種権限の委譲）、また、地方末端における収税能力の向上・そのための研修や、汚職・なれ合い体質をこえる規律

(discipline)の形成などを常に考慮すべき事はいうまでもない。この意味で、フィリピンで世銀が推進している(いた?)、地方自治体機能強化事業(PREMIUMED)は、参照に値する(この事業は、第1 Dimensionとも密接にかかわる)。

(4) 雇用創出関連

雇用に関連する課題は既に第1 Dimensionのところでもふれたが、最近、いわゆるInformal部門の雇用吸収の重要性という古典的認識が改めて強調されていることは注目される¹⁰⁾。私達がカラチ滞在中、インフォーマル部分に関する1日セミナーが新聞紙上でアナウンスされ、その中で、都市雇用の2/3はインフォーマル部門により提供されている、と指摘されていたのが印象的であった(Dawn: 当地のエリート紙)。

なお、OPPにおけるAkhtar Hamid Khan氏の報告の中で、所得を得るための地域住民の協力活動・融資の返済などの面で、コミュニティ住民がお互いの成員の気質・能力などについて知りつくしていることが重要な背景となっていることが指摘されているのは示唆に富む。第三世界の貧困層の経済能力の向上をはかってゆく場合、こうした「顔見知りの関係」は重要な意味を持つのではないか。その意味でも遠く離れたDonorの出先や、数の限られた政府職員のなしうることにには限界があり、NGO、地域住民組織(CBO)の大幅な関与が不可欠であることが示唆されている。

(5) 新たに関心を集めつつある問題点

PAという政策課題が、環境保護や麻薬問題とも密接に関わっていることについては、UNDPの指摘があった。ここでは、パキスタンを含め各国で、女性の重要性が指摘されていることを挙げなくてはならない。貧困層はすべての場合、片親だけの(つまり父親のいない)家族を相当に含んでいることが指摘されており、UNDPが今後の生活指標づくりで、極力「性差」を明示するようにする、と提言しているのはそのためである¹¹⁾。

また周知の通り、バングラデシュの小額金融機関として、農村貧困者対策にめざましい成果をあげたGrameen Bankの借り手の70%は、農家の主婦である¹²⁾。OPPが地区住民の所得向上のために、まずPilot事業として支援したのも女性の「縫い子」(Stitcher)たちである。

この事には文化的背景もある。女性は社会活動の表面に出るべきではない、との伝統的な観念がイスラム社会などでは今も根強く、庶民階層の女性達を社会的活動に引き出すことが、社会の変革に重要な意義を持つので

ある。

以上の考察を振り返ると、PAのための5つのDimensionに関して、横断的に繰り返しあらわれる重要なコンセプトを幾つか指摘することができる。

その第1は、地域住民の参加(Community Participation)である。先進諸国における日常生活の中で基礎単位となっている「個人」ないしは「家族」よりはむしろ、第三世界にあっては「コミュニティ」(地域社会)が、より大きな役割を果たしていることが痛感される。

第2は、その成員の人的・技術的な能力の向上(Capacitation¹³⁾)のための、「研修」の重要性である。研修の範囲は、まことに多岐におよぶ。

第3は、NGO、地域住民組織(CBO)、地方自治体の一層の強化・導入と、それらがもたらすべき政府・公共機関とのよき意味での相互補完関係である。

第4は、貧困層を支援するための小額金融制度の重要性である。そして、それを成功させるための規律(discipline)の導入(=意識変革)の必要性である。

最後に第5として、OPPやフダ・キ地区スラム(Khuda Ki Basti)の成功に関して、その担当者自らが認めているように、こうした注目すべき成功は貧困層の自立(Self-Reliance)の哲学に基づいているため、これですべての貧困者・層(Poor)を救済しうるわけではないこと。さまざまな理由によって、能力が余りにも乏しく、現状のままでは救済しえぬ人々のいることを指摘していることは¹⁴⁾、私達への頂門の一針と受けとめねばならない。パキスタンの事例は“Poor”を“Socio-economically viable poor”とするための事例である。その線にもものぼり得ない“weak·poor”への対策がいかにあるべきかは、別途の配慮が求められよう。しかし、それを政策的に孤立させるのではなく、地域住民の参加(Community Participation)を媒介項として、オランギパイロット事業(OPP)やフダ・キ地区スラム改善事業などのモデルとの有機的連関のもとに構想するのが適切な方法であろう。

10) WDR, 1989. opicit, p.112.ff

11) Torres, 1990. p.3

12) WDB, 1989. p.117

13) Nagamine, 1989.

14) T. Siddiqui, T, 1988. P.18

<参考文献>

[パキスタン総合開発政策関連] - 1

- UNICEF, Investment Advisory Centre of Pakistan, Karachi.
"Evaluation of Sind Dai Training Programme". vol. I, Aug. 1989. 62P.
- Ibid., vol. II, Aug. 1989. 123P.
- Isotalo, Leena. (UNICEF).
"Health & Nutrition Education Project-Rural Karachi. Evaluation Report, Part-I. An Appraisal of Implementation, Training and Financial Management" Aug. 1989. 28P.+ Annexes.
- Jafri, S.K.H. (UNICEF).
"Health and Nutrition Education Project in Rural Karachi, Evaluation Report. Part-II. Health & Nutrition Education Impact on Communities". July. 1989. 57P.+ Annexes.
- Isotalo, Leena. & Jafri, S.K.H. (UNICEF).
"Health and Nutrition Education Project in Rural Karachi. Executive Summary of Evaluation Reports. Part I, II."
- Government of Pakistan and UNICEF Country Programme of Cooperation. 1988-1992. "Master Plan of Operations Agreed Draft". Islamabad, Nov. 1987/March 1988. 194P.

[パキスタン総合開発政策関連] - 2

- Jafri, N.R.
"Local Level Planning and Development Approaches in Pakistan." 43P. + Annexes. October. 1985.
- Government of Pakistan and UNICEF Country Programme of Cooperation. 1988-1992. "Situation Analysis of Children and Women in Pakistan." 125P. UNICEF. 1988.

[パキスタン都市開発政策関連] - 1

- Hasan, Arif.
"Urban Land Management study. The Informal Sector"
1990. (No Pagemation. 82P.?)
- Hasan, Arif.
"Community Development Groups in the Urban Field in Pakistan"
Aug. 1989. 138P.
- Hasan, Arif.
"Pakistan Low Cost Housing Project. A Discussion Paper for
the Asian Dvelopment Bank" 1988(?). 17P.
- Hasan, Arif.
"Five Papers on the Orangi Pilot Project (OPP). Karachi-Pakistan."
(1987 ?) 105P.
- Hasan, Arif.
"A Study on Metropolitan Fringe Development in Karachi. Focusing on
Informal Land Subdivision." Aug. 1987. 167P.
- Government of Pakistan, National Pilot Project No.3.
"The Karachi Development Plan 1974-1985. Final Report:"
(年度不明) 420P.
- "Catholic Social Services. Annual Report. 1988-89."
September. 1989. (No Pagemation. 24P?)

[OPP関連] - 1

- Khan, A.H.
"Women Work Centres. Story of Five Years. 1984-1989."
Nov. 1989. 42P + Pls.
- "Documentation on the Orangi Pilot Project. Karachi April, 1988.
Vol.1. Introduction to Programmes and Methodology."

April.1988(?). 46P.

- Hasan, Arif.
"The Low Cost Sanitation Programme of the Orangi Pilot Project.
Six Questions." 1987. 24P.
- Khan, A. H.
"Regional Conference of NGOs on Population Welfare and Development.
Islamabad. 13-15, Nov.1987. Experiences of Three Orangi Pilot
Projects." 1987. 19P.
- "Case Studies. Gradual Development of Sectoral Sewerage Plan."
1986. 80P.
- Hasan, A.,
"OPP's Low Cost Sanitation & Housing Programme (Collection of Arif
Hasan's Papers.) An Overview." 1986. 69P.

[OPP関連] - 2

- Pakistan Administrative Staff College, U.N.C.R.D.
"National Seminar on Management of Urban Development and Services
to the Poor." Sept. 1984. 19P.
- "OPP's Three Programs." Aug.1984. 19P.
- Khan, A. H.,
"18th Progress Reports." AP.-June.1984. 43P.
- "Dr. Jorge Anzorena's Report on Pakistan Projects." 1984(?). 20P.

[ハイデラバド都市開発関連]

- Hyderabad Development Authority.
"Shelter for the Urban Poor." Sept.1988, 32P + Pls.

事例事業（名）：教育・職業訓練事業　－タイ－

応用・活用　　：日本のNGO活動（特に都市スラム）事例

事業担当機関　：曹洞宗ボランティア会（SVA）バンコク事務所

1. 当該国の政策、計画

中央政府の政策としては、第4次国民経済社会開発計画(1977-1981)で、都市人口及び雇用の分散化、スラム改善活動の促進があげられている。第5次国民経済社会開発計画(1982-1986)では、バンコク大都市圏への移住を減らし、均衡のとれた人口配分を目指している。また、1973年に都市の住宅問題を解決するため、国民住宅公社が創設され、次のスラム撤去・再開発を実施した。

-公営住宅建設

-スラム改良計画

-基盤施設提供計画

-土地共有計画

-スラム移動計画

また、公衆衛生・家族計画・成人教育・職業訓練事業・その他の福祉事業を行っており、市当局の政策としては次のものがある。

-スラム撤去・再開発プロジェクト

-都市再生及び自助的住宅計画

-小規模の施設改善及び健康管理プロジェクト

-スラム立地改良プロジェクト

-基本ニーズ確保計画

近年スラムに対する関心が高まり、各国政府の援助、NGOの活躍、タイ政府のスラム問題への理解およびタイの経済的発展により、スラムの状況は徐々に改善されつつある。その他の機関・民間による対応としては、上述した以外の政府機関・政党・研究所・基金・団体等の70を超える機関が、スラムの現状を改善するため次のような活動をしている。

職業訓練・学童教育基金・社会福祉事業・家族計画教育・青年研修・食料提供・遊び場施設・作業場・研究調査。

以上の施策によって、スラム住民の問題は一定程度解決されてきているとはいえ、住民数は予測を越えて増大しており、今後とも継続的な事業の実施が必要である。

2. 我が国の政策、援助

タイの都市スラムに対する我が国の援助実績はない。

なお、平成元年度から制度化されたNGO事業補助金制度において、曹洞宗ボランティア会は下記事業に対し補助金が交付された。

事業名：職業訓練所建設（地域産業向上事業）

事業内容：職業訓練所建設工事費（本体、内装工事費の一部）

補助金額：1,092万円

3. 事業目的

対象地区：バンコク市内のスラム（5カ所）

対象事業：奨学金交付、移動学習センター、常設図書館の設置、保育園の設置、職業訓練の実施による教育・人材養成

相手機関：地区の住民委員会

タイ国内活動の関連機関：内務省、バンコク首都圏庁

4. 成果と課題

成 果

バンコクのクロントイスラムを見ていると、タイの急激な経済発展が凝縮された構図がある。以前まで立ち並んでいたバラック小屋の集落に次々と区画整理がなされ、道路や水道といった社会基盤の整備が進んだ。しかし、居住環境が整備されても、そこに住む「ひと」は、そう簡単には社会で生活していくための技術や教育などを身につけることはできない。その意味で、事業目的を教育の普及から始め、5年間に渡る活動で、着々とその成果あげていることは特筆に値する。さらに、平成元年度に完成した「スラム研修センター」では、子供たちを対象とした多彩な教育活動が始まっている。

引続き「職業訓練センター」の建設を進めており、ここでは主に青年層を対象とした適正技術の指導を通じて、スラム住民の経済的自立を図ると共に、より良き生活への手助けを計画している。

課 題

曹洞宗ボランティア会によるプロジェクトは、タイ全体で11カ所で行なわれ

ており、運営は日本人4名、タイ人50名であり、プロジェクトはさらに増やしたい意向であるが、人材不足がネックとなっている。特に日本人男性のリクルートが難しい。その原因としては、参加しても以後の保証が無いこと、海外での手当が少ないことがあげられる。タイ人スタッフのリクルートはそれほど難しくはないものの、好景気を反映して問題意識を持った質の高い人のリクルートは難しいとのことであった。

5. 評 価

タイのスラム問題を考える上で、その背景となる農村の貧困問題は避けて通れない。結局、農村の問題が解決されない限り、人々はバンコクへ流入し、スラムは増える一方となる。もちろん同会はこのことを十分承知した上で、農村部での活動と連携をとりながら、より広範な活動をしている。これ以上の活動はNGOの能力をオーバーするものであり、現在の活動は、経験・知見を積み上げた質の高いものである。

ここでは、平成元年度から制度化されたNGO事業補助金制度および小規模無償資金協力事業に関連して述べる。

曹洞宗ボランティア会が上記事業の実施を要請したことは2で述べたが、それに関する調査団の意見は次のとおりである。

- (1) NGO活動の大きな利点は、現場の状況に合わせた活動内容の柔軟さと対応の速さにある。従って、活動のスキームの変更についても柔軟に対応し、NGO活動の長所を生かすことが望ましい。
- (2) 上記事業による資金は、主としてハードの部分に対するものであり、プロジェクトの運営は自己資金でまかなうこととなり、それに耐えられるNGOしか利用することが難しい。従って、自己資金に対して補助し、全体を同じように使えるようにする、いわゆるマッチング・ファンドの形式にする事が望ましい。また、経理がしっかりしていることが求められ、そのための人材確保が必要になってくる。
- (3) 要請から承認までの手続きについては、この種の事業が迅速・的確な対応を求められることから、各国に対する限度額を現地大使館に割り当て、その範囲内で現地で手続きが完了するよう簡素化するが望ましい。

事例事業（名）：ニジェール地方農村穀物倉庫建設計画
応用・活用：地方分散型の多目的倉庫の建設
事業担当機関：ニジェール全国農協信用組合

1. 当該国の政策、計画

慢性的な旱魃、農業生産の低迷に悩まされている「ニ」国は、穀物の安定供給、全国農協信用組合活動の強化のために多目的機能を有する穀物倉庫の建設を我が国に要請越した。従来、同国では、茅葺き倉庫が主流であり、げっし類による被害が顕著であると共に、信用組合活動の拠点（農機具貸出所、肥料配布所、集会所、雑貨購買所等）の確保に苦慮していた。

2. 協力の内容

（1）昭和61年度無償資金協力

ア. 供与限度額：8.4億円

イ. 供与内容：同国の穀物生産の拠点であるニアメ、ドッソ県の信用組合の拠点20カ所における以下規模、内容の多目的穀物倉庫の建設

*各倉庫の延べ面積：300平米

*機能：主要穀物（ソルガム、ミレット、メイズ）の貯蔵肥料、農機具の貸出センター、雑貨購買所、製粉所

3. 協力の成果

（1）穀物貯蔵庫としての機能今後、長期的な効果の測定が必要。

（2）製粉センターとしての機能

従来、同国は主食雑穀（ソルガム、ミレット、カウビー）の製粉作業を婦人の石臼による重労働に頼っていた。これを本件倉庫内の製粉機の活用により当該村落の婦人労働の軽減に少なからず貢献したと思われる（本件施設供与後、同国の婦人団体である「ニジェール婦人協会」から日本側に対し感謝状の発出があった）。

4. 協力の課題

建物そのものの維持管理は問題ないことは当然ながら、機材（農機具）の保守管理については、ニジェール側の自助努力が期待される（日本側は1年分のスペア・パーツの供与のみ）。

事例事業（名）：食糧増産計画－ジンバブエ
応用・活用：小農を対象にした食糧増産計画と価格政策
事業担当機関：ジンバブエ政府農業省

1. 成 果

食糧不足がサハラ以南のアフリカ諸国の何百万人もの人々の生活を脅かしている中で、例外ともいえる存在になっているのが、南部アフリカのジンバブエである。すでに主要食糧やメイズを自給しているだけでなく、余剰作物の多くを他のアフリカ諸国に輸出している。

ジンバブエはもちろん、サハラ以南のアフリカを襲った干ばつの影響を免れず、1983年の広範囲の不作時には、政府はメイズを輸入しなければならなかった。だが以後は順調な降雨が、農民たちのこの劇的な状況の好転を助けている。1985年のメイズの収穫は290万トンという記録を樹立した。

ジンバブエの成功は、サハラ以南のすべてのアフリカ諸国にとっても重要である。最大のメッセージはジンバブエのメイズの大半が、今では小規模の、主として自耕自給農民の手で栽培されるようになった点である。農民の多くは女性で、それらの小農はこれまでは、生産の3分の1を占めるにしか過ぎなかった。85年にはこれらの小農は、それまでの平均の3倍の180万トンの収穫をあげた。

2. 当該国の政策・事業

小農による生産を増やすために、政府はメイズの価格を上げて、小農の利益を保証し、いっそうの生産への誘因を与えた。流通センターが設けられて種子や肥料、殺虫剤、農具の入手が容易になった。穀物の貯蔵、集荷場が新設されて、高い輸送費を払わずに、穀物を出荷できるようになった。貯蔵時の目減りも1%以下に減らせた。アフリカの多くの国では、15%以上にもなっている。小農が近代的な農法を採用できるようにするために、農業指導員の数も増やした。

内陸国なので、自給自足に重点が置かれた。いまでは必要な肥料のすべてを事実上自給するとともに、必要な農具も生産されている。地域の研究所が地域の条件に適した高収量の種子を開発している。

収穫増大の単一最大の要因は、農業融資政策にある。政府は1985年には

9万人の小規模農民に約3,500万ドルを融資した。独立の1年前の1979年は100万ドルで、対象も4,500人以下であった。

アフリカの多くの国でそうであるように、ここでも女性が農作業の3分の2を担っている。女性は昔から、土地の所有権を認められず、融資や訓練コースの候補からもはずされてきた。だが1981年になってジンバブエ議会は土地所有や農業訓練、融資の面で、女性にも男性と平等の権利を与えたのである。

3. 課 題

以上のような成果も、平等に分配されているわけではない。というのも過去の商業農園から徐々に転換する期間を置く方針だからである。ジンバブエではたったの約5,500の白人農園主がなお平均2,200ヘクタールの農園を持って、土地の40%を所有し、農業融資の3分の2を得ている。かつての白人所有地に16万2千人の黒人家族を移り住まわせるとする野心的な再定住計画も、3万5千人を移住させただけで、規模を縮小しなければならなかった。同時に、平均規模にして2-3ヘクタールという、90万人の黒人農民が耕作する概してやせた土地に関する問題が大きくなっている。その結果、過作と土壌侵食が、ジンバブエの食糧確保の基盤そのものを脅かそうとしている。

4. 教 訓

ジンバブエの小農は、それにもかかわらず、政府の適切な支援と價格的誘因のもとで、市販するための余剰の食糧を生産できることを実証したのであった。各国政府や国際機関が、大規模な農業プロジェクトの欠点に注目し始めているいま、ジンバブエはむしろ小農に投資して家族の食料を確保するという点で、新しいモデルへの道を指し示しているといえることができる。

資 料 : 世界子供白書1987、ユニセフ

DRAFT PROGRAMME OF CO-OPERATION (MID 1987 - END 1991),

GOVT OF ZIMBABWE/UNICEF, DEC 1986

事例事業（名）：「カブレ郡地域農業開発ミニプロジェクト」
応用・活用：小農を対象にした食糧増産計画－現地適応型（開発プロセス重視）援助形成

事業担当機関事：青年海外協力隊／ネパール政府農業省、地域農業局

1. 成 果

農業開発を農業を通じての人づくりと考え、1986年11月に4か村合同のカブレ農業生産者委員会を発足させ、農民による組織的な野菜増産努力とマーケティング努力を育てた。この委員会設立はプロジェクト開始の昭和59年（1984）5月から、終了の平成元年（1989）5月10日までのちょうど中間にあたる時期だった。プロジェクト終了時点で4か村合同の生産者委員会は、各村によって異なる生産状況に合わせて、農民にとってより運営しやすいかたちである村ごとの生産者委員会に発展した。対外交渉の窓口としては代表者委員会が設立され活動を始めた。

この効果としては農業関連行政機関にアクセスする上で農民側がまとまった力を発揮できる、種子の購入、集荷、出荷などの際の協同による経済効率が高くなる、などの実用的効果がみられる。農民の参加度を組織運営面で実質的に高めていったこと自体も、人づくり、農民の知見や意思の反映、試行錯誤の経験共有などの点で成果があった。

簡易水道、小規模灌漑などによる生活面と生産面の両方を配慮した事業が行なわれた結果、農民が直面する水、衛生、女性の家事労働軽減などの問題の軽減に成果をあげた。その際も計画、実施、労力提供などの面で農民の参加度の高い事業が実施された。

野菜生産量も大幅に増え、換金作物としての収入向上と、野菜の家庭消費による食生活改善との両面で、農民の生活改善に貢献した。またカトマンズ近郊農村や南部クライ平野などの先発の野菜産地と競合して、近隣に野菜を供給する役割も果たしている。

2. 当該国／協力隊の政策・事業

このために協力隊員によるチームを村内に配置して、野菜隊員、農業土木隊員の専門的な技術協力を生かし、ネパール側関係機関との連携のもとに事業が行なわれた。また事業終了後、チームの他の隊員が帰国した後も、フォローア

ップのためにシニア隊員1名が1年間、時々生産者委員会を訪ねたり、現実的な課題への対応を行ない、農民の自助努力に対して慎重な配慮に基づいた支援が続けられた。

ネパール政府との調整

計画概要、隊員派遣要請、経過報告、期間延長、終了後のハンドオーバー等

農業省： Department of Agriculture, Regional Agricultural Director,
Vegetable Development Division,
Agriculture Development Office(ADO), Kavre District

郡内関係機関との調整

農業省： カブレ郡農業開発事務所 / Agriculture Development Office(ADO)

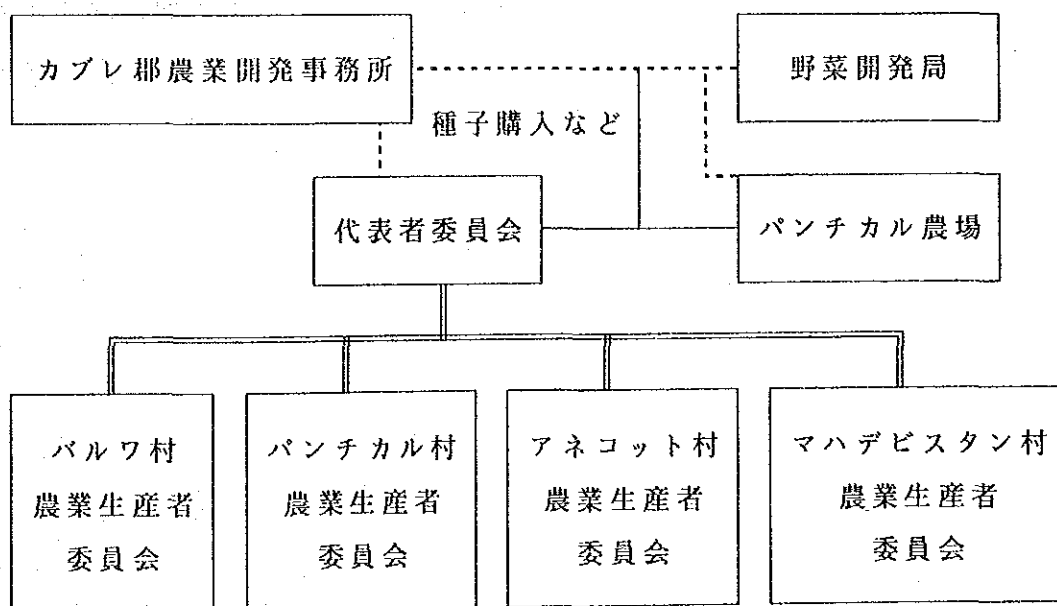
パンチカル農場 / Horticulture Farm, Panchical, Kavre District

金融： 農業開発銀行 / Agriculture Development Bank, Kavre District

公社： Agriculture Input Corporation

生産者： カブレ農業生産者委員会（4か村合同）

図-56 プロジェクト終了後の調整



村ごとに独自の委員会を組織、運営、必要に応じて村から資金調達する

カブレ農業生産者委員会の活動

委員会の会議運営の記録（添付の表-2、表-3）にみる通り、農民自身による意思決定と農村開発プロセス — 「青写真方式」ではない「現地適応型」(LEARNING PROCESS APPROACH)の協力の事例を考えるうえでこのプロジェクト事例は重要である。カブレ農業生産者委員会内には、資材部門とマーケティング部門が設けられたり、篤農家会議などの開催が活発に行なわれた。したがって技術移転の実質的な対象であり開発の主体が、行政機関ではなく、4か村から選ばれたこれら篤農家の組織である農業生産者委員会である。こうしたかたちの参加型プロジェクトは終了後の事業効果の継続性が期待できる。

資料：(1)活動報告書「カブレ郡地域農業開発ミニプロジェクト」

昭和62年6月—平成元年5月10日、シニア隊員村山英司

(2)活動報告書及び事業計画書「カブレ農業生産者委員会発足に関して」、

昭和61年1月、シニア隊員今村保ほか

(3)MID-TERM EVALUATION STUDY OF AREA AGRICULTURE DEVELOPMENT
PROGRAMME, KAYRE DISTRICT. JICA/JOCV.

AGRICULTURAL PROJECTS SERVICES CENTRE(APROSC). SEPT.1987

(4)JICA分野別「貧困」援助研究会現地調査による聞き取り

表-24 ミニ・プロジェクト業務（参考例）

プロジェクトの年間行事

1. 篤農家（AA）の選出・拡大
2. 農業講習会 一年3～4回
3. 篤農家（AA）総会 一年4回
4. AAs研修旅行 一年1回
5. 農業生産物品評会 一年1回

各フィールド・オフィスの業務

1. 村内のAAsとの会議 月1～3回
2. 種子普及業務
 - 1) 夏期野菜種子・・・トマト、ナス、ピーマン、胡瓜、オクラ、ササゲ他
 - 2) 冬季野菜種子・・・カリフラワー、キャベツ、大根、マスタード、カブ他
 - 3) 水稲種子（早期作、普通作用）、とうもろこし、小麦、豆類
3. スプレーヤー貸し出し（朝貸出、夕方回収）

野菜栽培

1. 栽培のデモンストレーション（年間を通して）
2. 巡回指導
3. 農業技術巡回指導員（JTA、郡農業事務所所属）との連携

食用作物

1. 水稲、小麦、とうもろこしの改良栽培法のデモンストレーション
2. 巡回指導
3. 農業技術巡回指導員（JTA、郡農業事務所所属）との連携

農業土木

1. 小規模の水道工事
2. 農業用水路建設工事
3. 農業技術巡回指導員（JTA、郡農業事務所所属）との連携

その他

1. 研修旅行の紀行文作成、活動現場の写真集作成
2. 協力要請の書類作成、等

表-25 カブレ農業生産者委員会（4か村合同）発足までの発展

年	開発段階	開発目標と目的	開発手法	働きかけ
1984	在来農法 啓発開始	穀物中心	家庭菜園の普及（食生活改善）	年間
		生活向上	飲料水、灌漑用水路の整備	〃
		身近な問題の解決	スプレイヤーの貸出	〃
		情報の提供	篤農家の選出	〃
			換金作物としての野菜栽培普及	〃
			穀物新品種の導入（主食の安定）	〃
1985	野菜産地づくり やる気の発掘 生産開始	篤農家会議開始		2ヵ月ごと
		農業講習会開始		年3~5回
		農業研修旅行開始		年2~3回
		マーケティング調査開始		年間
			（農民自身が実施）	
1986	情報の拡大 協同意識の拡大	オフシーズン野菜栽培の展示		年2回
		篤農家の増大		2.6名
		パンフ（栽培手引）配布開始		月1回
		農民グループオーガナイズ開始 プロジェクト地域拡大（4か村に）		
1987	マーケティング 農民からの問題提起や問題が顕在化 生産増大	カブレ農業生産者委員会（4か村合同）発足	会員133戸+村長4名	
		農業開発新聞発行開始		月1回
		農民への活動移譲開始 （改良種子の共同購入支援など） マーケティング整備開始		
	農民の共同運営 組織力の強化	集荷・出荷方法の開発 直営店構想		

表-26 カブレ農業生産者委員会（4か村）から農業生産者委員会（村別）までの発展

年. 月	討 議 内 容	決 定 事 項
1987.6	委員会の運営方法 ----- JOCV新チームリーダー赴任	毎月1人10ルピーを積立 種子の共同購入による売上金積立
7	中国国境方面の道路崩壊により 市場を失う -----	カトマンズ市場への進出
	稲イモチ病の発生 -----	AICに協力要請/農薬共同購入
9	積立金の使用方法 ----- 国内研修旅行の要望	農薬などの購入に充てる
11	各村内での篤農家(AA) ----- の役割の明確化 Agriculture Marketing Service Divisionが来訪。カトマンズに建設 中の新中央市場についての説明。委員会に対し出店を要請	月1回会議、種子、栽培技術普及 資材購入、マーケティングなど
1988.1	研修旅行の要望再度 ----- カトマンズ中央市場 -----	日帰りの場合のみ了承 価格競争激しく中国国境方面ほど 利益ないが中央市場の権利は守る
3	問題点：良質種子の安定確保、野菜の販売方法	
4	1年後の事業終了への対応 -----	篤農家が150ルピー/月を積立
5	野菜集荷センター、販売所建設 ---	中国国境方面？
7	冬季野菜作付について	
9	カトマンズ出店について -----	検討
10-12	出店計画の原案作成 ----- 灌漑用水の不足 -----	委員の承認得られず。カトマンズ 野菜市場内の店の確保も困難 生産者委員会資材部：パイプ、ジ ウウロの共同購入、販売
1989.1	研修旅行の要望 -----	ミニプロ地区内の篤農家(AAs)相 間の訪問視察旅行
2	ミニプロ終了後について	
3	〃 -----	生産者委員会の再編成、立案
4	〃 -----	承認
5	ミニプロ終了 ----- 新生産者委員会、代表者委員会 --- 活動開始	シニア隊員による1年間支援継続 次季作物種子量決定、共同注文 シニア隊員によるフォローアップ活動支援を1年間継続

事例事業(名) : ネパール農業開発銀行(ADB/N)小農開発計画
S F D P (Small Farmer Development Programme)
応用・活用 : 小農対象の開発融資事業
事業担当機関 : 農業開発銀行 S F D P 局

1. 当該国の政策、計画

S F D P は、ベーシック・ニーズ・プログラムの第4章(収入向上・雇用目標とその事業計画)、第3章1節(食糧)の中に位置づけられたネパールの代表的な貧困対策とも言うべき政策と計画である。

農村の低所得農民を対象に、4つの主な分野に焦点を当てている。

(1) 融資:

小規模農民が担保無しのグループ連帯保証のみで、ネパール中央銀行の優先セクター融資計画(PSCS)に指定された収入向上活動に対して、個人が農業開発銀行から融資を受けられるように仲介する。小規模な生産を拡大できる在来の知恵と技術と原材料に基づいた、家畜、農業、家内手工芸、雑貨店などである。

(2) 村落開発:

具体的な村落開発活動への参加を通して農民の社会活動と指導力を伸ばす。村落開発の例としては、次の通り。

- 簡易水道(総延長4キロ以下のもの)、浅井戸、山道、農道、小さな橋、集会場、トイレ、小学校(特に屋根の補強)、灌漑施設などの建設と改修
- 託児所、学校外教育、識字教室
- 保健・家族計画・栄養(野菜づくり)・衛生指導
- 植林、

(3) 研修:

融資と村落開発の両面で実務研修を、関連行政機関と連携して村に誘致し、貧農の参加を勧めている。

(4) グループ・アプローチ:

融資には4-8人の少集団活動、村落開発には融資グループ以外の地区住民を含むより大きな集団で取り組む。グループの形成、活動相談にあたるグループ・オーガナイザー(GO)が村に常駐して、融資の普及と村落開発の推進を図る。また女性の参加を重視するために、女性のための融資グループも組織しており、専任のその村から雇用する女性グループ・オーガナイザー(WGO)も雇用している。その前に村の調査・選定と村の中の貧困地区・民族カースト密集地区の全戸調

査を行う。さらに村の日常的な相談や雑談から問題を発見して、村の課題として集約して村落開発が計画されていく。

2. ドナーの政策・協力

アジア開発銀行、IFAD、UNICEF

3. 成果と課題

全体で71郡527か村（ネパール全国で4,048か町村ある）を416のサブ・プロジェクト・オフィスがカバーする。グループ総数12,182、グループ・メンバー99,300人。約7.7億ルピーの融資に対し、返済率は約75%、女性のための融資返済率は8割-9割以上。またグループ単位の貯金も促進しており、1,200万ルピーにもものぼる。現在4郡で調査中、90年中に全国の郡をカバーできる。

最も活動エリアの広い充実したプログラムである。貧困層の農民のために、無担保・グループ連帯責任の認定を行なう融資によって農業開発銀行の全国的な金融網を利用することを可能にし、村落開発と人づくりを住民参加によって行ってきた。また村落開発は収入向上活動を活性化させてきた。

村や郡に常駐するスタッフの活動の質は、貧農を動機づける活動と達成可能な課題を拡大していく学習効果をあげている点で、非常に効率的である。

課題としては、村内のまだ立ち上がっていない貧農をさらにカバーしていく一層の質的な充実が求められている。

4. 評価

1975年に始めたSFDPは、ネパール中央銀行の優先セクター融資計画(PSCS)の整備に貢献し、1982年以後急速に拡大してきた。村での圧倒的な支持を得てきただけでなく、地方での政治的な関心を集めてきた。したがって融資返済を監督したり、村落開発に村人の声を反映させていくための貴重な人材を村に常駐させることで、活動の質を落とさずに拡大して来れた。金融機関としては融資額で村での実績が評価されやすく、ドナー側の村落開発と融資監督にかかるローカル・コストの負担能力が今後の成否を握っているといえよう。

詳 論

マルチ・コンポーネント事業実施の秘訣—中央・郡・村レベルの調整機能

中央レベルでは、金融機関(LEAD BANK SCHEME)調整会議を、ネパール中央銀行総裁を議長に農業開発銀行がメンバーとして参加して、村落開発関連の事業を普及したい省庁と連携内容に関して打ち合せを行なう。たとえば農業省、教育省、保健省、地方開発省などが参加する。

郡レベルでは、前述の省庁の担当官たちとの調整会議が行なわれる。議長を郡知事(CHIEF DISTRICT OFFICER)に、農業開発銀行の郡支店長を事務局に、郡内のグループ・オーガナイザー(GO)と女性グループ・オーガナイザー(WGO)全員が参加して、郡内の開発計画への相互協力を調整する。

例えば、農業事務所の野菜の種子や植林用苗木の普及計画に、農民グループが参加できるようにしたり、保健教育や家族計画に農民が参加するように動機づけを行ったり、農民の要望で農業開発銀行の予算ではできない事業を関連行政機関に要望するなど、ギブ・アンド・テイクの相互協力を促進する。また農業・牧畜などによる収入向上活動が主流であるので、収入をより確実にするために、作物や家畜の病気への対策、収穫後の作物・種子の管理などの、行政による研修に農民を派遣したり、研修事業を村に誘致する。

住民参加のかぎ—融資返済のための住民との緊密な連絡

行政機関の末端がない村レベルで、住民との調整力を農業開発銀行が持っていることも見逃せない。GO、WGOは村に常駐し、融資と返済監督を通じて村人との信頼関係や多様なニーズを把握しているので、村レベルの様々な事業実施や調整に非常に有効な人材である。また現場監督の遂行度合については、融資額の拡大と返済率を高めるために村人との継続的なコンタクトの度合も必然的に高くなるので、様々な村落開発事業も住民組織などを通じて促進・進捗状況の監督ができ、効率性が高くなる。

住民参加の方法

- SFDP事務所開設時に、事業対象地区の全農民を対象に説明会を行なう。
- 村の中の事業対象地区の戸別調査によって貧農を確認する。

- グループ形成に当たって、グループ別に連帯責任や人間関係を確認する。
- グループごとにメンバー全員参加の集まりを月一回行い、グループ・オーガナイザー（女性グループ・オーガナイザー）が必ず出席して議事を運営する。
- 全グループ・リーダー会議を、月1回必ずSFDP事務所（SPO＝サブ・プロジェクト・オフィス）でグループ・オーガナイザー（女性グループ・オーガナイザー）が参加して行なう。
- 合同評価会議を、全員参加型の方法で全グループ・リーダーと郡レベルの関連行政官とグループ・オーガナイザー（女性グループ・オーガナイザー）が参加して年1回行なう。

開発における女性の参加

女性はSFDPの事業対象であり、生活改善や農業・牧畜の技術改善の研修に参加でき、識字、保健、衛生の改善を図っている。

<具体的ガイドライン>

- 事業対象地区の少なくとも20%の女性をグループに組織化する。
- 識字教室参加者の少なくとも50%は女性が参加者であるべきである。
- 女性グループ・オーガナイザーを配置して、女性が融資と村落開発に参加できるように働きかける。
- 女性の家事労働を軽減するための特別事業を行なう。例えば、託児所、飲料水、発育観察（体重測定）、野菜種子のサンプル配給、無煙かまどへの改善指導、その他女性対象の研修を行なう。

貧困軽減に向けた長期的展望

融資は農村貧困層の社会・経済的開発のきっかけ（貧困の悪循環を断ち切る突破口、ENTRY POINT）である。

インフォーマルな少集団づくりを、農民組織の形成という目的をもって行なっている。

- 計画、実施、利益配分、モニタリング・評価を行なえるように育成する。
- 農村金融網と行政サービスを小農が利用しやすい受け皿として育成する。
- 農村の資本を創出する（貯蓄、研修、資材などを小農世帯が利用できるように資金・ノウハウを蓄積する）

-
- 資料： 1) CUMULATIVE PROGRESS REPORT(1975-1989), SFDP, ADB/N
2) CUMULATIVE REPORT OF BUDHANILKANTHA SUB-PROJECT OFFICE,
SFDP, ADB/N(F.Y. 1988/89)
3) JICA分野別「貧困」援助研究会現地調査による聞き取り

ネパール農業開発銀行 (SFDP)

ブダニルカクタ・サブ・プロジェクト・オフィス (例)

(1988/89年度)

1. 事業地域

カトマンズ盆地北辺、市内からわずか10キロのブダニルカクタ村にSFDPのサブ・プロジェクト・オフィス (SPO) がある。事業はそこから奥にある2つの貧困層が多い村を選んで実施してきた。地域はシバプuri山脈の裾にあたる標高1,400-1,800mに集落が散在する、ビシュヌ村とチャパリ・バドゥラカリ村である。

2. 事業開始期日

- サブ・プロジェクト・オフィス (SPO) : 1977年2月
- 女性開発事業 : 1982年3月

3. 対象人口

村落名	男性	女性	合計
ビシュヌ	2,157	1,953	4,110
チャパリ・バドゥラカリ	893	898	1,791
合計	3,050	2,851	5,901

4. 経営規模農家別対象世帯数

村落名	土地なし	小農	大農	合計	事業対象
ビシュヌ	17	585	91	693	402 (67%)
チャパリ・バドゥラカリ	5	269	25	299	110 (37%)
合計	22	854	116	992	512 (54%)

5. 対象地域面積

地域総面積は約460ヘクタール、耕作面積は約340ヘクタール。

6. 対象グループ数

543世帯からの参加によって、58のグループが形成された。そのうち25グループは女性だけのグループである。

7. 収入向上活動への融資実績

	合 計	女性グループ
融資額	953	574
返済額（利子含む）	1,035	596
残 額（利子含む）	1,353	117（単位：000ルピー）

8. グループ貯金総額

全グループが任意で決めた月額による積み立て総計は9,4万ルピー、うち6,9万ルピーが女性グループの貯金である。

9. グループ農園

12人の男性のグループが、グループ貯金から4,000ルピーを活用して共同で果樹園芸を始めた。

10. コミュニティ農園

62世帯が過去2か年間にわたって農園を共同運営してきた。参加者は11の女性グループと1つの男性グループに属する全員から構成されている。ある学校が所有する4.2ヘクタールの土地を、年間4,000ルピーで借り受け、米、小麦、野菜などを栽培してきた。融資と技術指導はプロジェクト・オフィスが提供してきた。

11. コミュニティ工場

1990年1月には、20の女性グループに所属する150人が、洗濯石鹼の工場を始めた。資本金はグループ貯金の2万ルピーを活用し、グループ・メンバーの女性4人と男性1人を雇用して開業した。

12. 研 修

作物生産、牧畜、養蜂、マーケティングほか収入向上のための技術改善。母子保健、発育観察（体重測定）、家族計画教育、衛生教育、家庭教育など。

13. 成人識字教室

	合 計	女性識字学級
識字学級数（6か月間）	17	8
参加者	467	127

14. 母子保健

事務所内に場所を提供して毎月4回の巡回診察が1980年から続いている。第一週は予防接種を行ない、他は一般の診療・施薬を行なっている。

15. 家族計画

避妊具は常に在庫を備え、定期的に配給する。避妊手術の動機づけを行ない、女性55人と男性11人が手術を受けた。

16. 栄養

野菜種子（夏・冬）の配給	2,339袋
果樹の配給	1,001本

17. 衛生改善

モデル・トイレ建設 9基、うち女性用4基

18. 適正技術

	合計	うち女性対象
養蜂箱の改善	31	21
無煙かまど	3	2
ソーラー乾燥機	1	1
多目的水力タービン	1	1
手織機	2	2
脱穀機	4	全グループ共用
トイレ	50	

19. コミュニティ活動

小学校建設	3
寺院建設	1

20. 発育観察・保健(GROWTH MONITORING & PROMOTION)

3歳以下の幼児の発育を、定期的に体重測定によって観察し、発育を促進する保健・栄養活動を1988年7月から始めた。登録された幼児は71人になる。

表-27

ネパール農業開発銀行 (SFDP)

(1975/76年度-1989/90年度累計)

業績統計1.

会計 年度	事業地域累計			グループ数累計			参加会員数累計		
	SPOs	郡	村	女性	男性	合計	女性	男性	合計
75/76	2	2	2	0	28	28	4	439	443
76/77	15	15	22	0	128	128	23	1,420	1,443
77/78	17	17	24	2	294	296	63	3,142	3,205
78/79	24	24	34	7	454	461	140	4,981	5,121
79/80	29	29	43	17	617	634	245	6,378	6,623
80/81	30	30	54	42	744	786	414	7,560	7,974
81/82	54	40	96	115	1,161	1,276	1,237	11,596	12,833
82/83	84	44	147	339	1,900	2,239	2,522	18,799	21,321
83/84	121	46	197	446	2,750	3,196	3,583	25,971	29,554
84/85	162	50	248	593	3,961	4,554	5,067	36,538	41,605
85/86	250	60	341	705	5,295	6,000	6,965	47,190	54,155
86/87	298	65	389	844	6,474	7,318	8,339	56,074	64,413
87/88	346	68	457	1188	8,000	9,188	10,943	67,575	78,518
88/89	416	71	527	1732	9,964	11,696	14,594	82,220	96,814
89/90*	416	71	527	1924	10,258	12,182	15,849	83,451	99,300

* NOTE: AS OF MID OCTOBER 1989.

SPOs = SUB-PROJECT OFFICES

業務統計2.

年度	グループ積立残高 (Rs.)	年度	グループ積立残高 (Rs.)
75/76	1,925	83/84	1,396,129
76/77	10,891	84/85	2,564,422
77/78	55,584	85/86	3,764,670
78/79	96,277	86/87	5,857,832
79/80	160,065	87/88	8,538,018
80/81	279,743	88/89	11,995,450
81/82	396,984	89/90*	11,995,450
82/83	759,146	累計	11,995,450

* NOTE: AS OF MID OCTOBER 1989.

表-28

ネパール農業開発銀行 (SFDP)

(1975/76年度-1989/90年度累計)

業績統計3.

NO	会計年度	会員数 (人)	融資額 ,000Rs	返済額 ,000Rs	残 額 ,000Rs	延滞額 ,000Rs	%
1	75/76	443	453	9	444	-	24
2	76/77	144,343	1,120	124	1,440	-	
3	77/78	320,543	2,515	624	3,331	152	5
4	78/79	512,105	3,357	1,189	5,499	891	16
5	79/80	662,321	3,865	1,566	7,798	1,962	25
6	80/81	797,423	4,953	2,548	10,203	2,716	27
7	81/82	1,283,374	12,467	3,460	18,601	3,228	17
8	82/83	2,132,133	25,580	6,879	37,302	4,943	13
9	83/84	2,955,421	42,469	14,914	64,857	8,952	14
10	84/85	4,160,554	70,363	25,284	109,936	19,745	18
11	85/86	5,415,505	96,349	40,376	165,909	33,467	20
12	86/87	6,441,355	99,203	51,292	222,509	58,027	26
13	87/88	7,851,813	149,866	75,268	299,884	83,628	28
14	88/89	9,681,418	207,072	108,822	400,134	102,217	26
15	89/90*	9,930,014	47,797	18,272	427,755	99,951	23
合 計			767,429	350,627			

* NOTE: AS OF MID OCTOBER 1989

表-29

ネパール農業開発銀行 (SFDP)

1989/90会計年度経費 (単位: ,000Rs)

	SFDP関連	地域研修センター
人件費	27,193	2,066
運営費	9,504	1,075
合計	36,697	3,141
研修費		4,816

*村落開発の事業費はここに含まれない。

事例事業（名）：グラミン・バンク（農村銀行）による農村制度金融事業
—バングラデシュ—

応用・活用：貧農、特に農村女性に対する所得向上機会の提供

事業担当機関：グラミン・バンク（GB、Grameen Bank）

1. 当該国の事業

グラミン・バンクの創設者でもあるムハマド・ユナス教授が、自分が教えているチッタゴン大学付近の村民を対象にして融資することを思い立ったのは、1976年の事だった。試みに先だって立てられた仮説は、もし、必要な資金の提供がある場合、貧困層に属する村人が外部からの支援を得ることなく生産的な雇用機会を自ら創出しえるかどうか、というものだった。まず借り手の小さなグループをつくり、土地を担保にするやり方をやめて、みんなで返済の責任を分担するようにした。融資に当たっては0.2ヘクタール以上土地やその倍以上の資産をもつ人々からの融資申し込みを断わった。つまり貧しいことを借り入れ断わる条件ではなく、むしろ融資を受けるために必要な資格にしたのである。

教授はこの試みに成功したことで、1977年にフォード財団からの補助金を受けた。さらに、1983年、その成果と打ち立てられた方法論を基に、また、政府の政治的支援とIFAD（国際農業開発基金）の財政支援（1,700万\$）によって金融組織として設立された。

現在、グラミン・バンクにおける融資対象規準は、0.5エーカー未満の耕地所有世帯のメンバーであるか、1エーカー未満の耕作地の価値に相当する資産しかもたない世帯のメンバーである。担保は必要とせず、年16%の利息である。

多くの場合、グラミン・バンクの融資は穀物生産以外の事業を対象に貸し出される。1986年度実績では、46%が家畜飼育及び養鶏に、25%が食品加工業及び製造業に、23%が商売と雑貨店経営に融資されている。その他、乳牛飼育、精米業、牛飼育、穀物取引、家畜取引、機織、雑貨店経営などが融資対象になっている。また、農村に於て最も社会参加の閉ざされている女性に対する機会の提供は、特筆すべきものである。

最近ではユニセフの援助で、500人の女性の銀行員が養成され、他にも約9,500人の村の女性が訓練を受けて、グループのリーダーになり、借り入れの仕方を教えたり、村に基礎保健を導入したりしている。村民たちの多くが

最初は、自分の名前のサインの仕方から勉強しなければならなかったのである。

2. 成 果

銀行は成功して、1985年12月までには全国3,600の村々で226の支店が17万1千人に融資するまでになった。借り手の11万2千人以上が女性で、65%までがそれまで銀行と取り引きしたり、事業をした経験がなかった。にもかかわらず融資は回収されている。9年間に200タカ(7ドル)から5,000タカ(170ドル)まで、合わせて1,300万ドルが融資されたが、返済できなかった人はほとんどいなかった。

1986年度実績では、総融資額54,200万タカのうち、これら女性に対する融資件数が全体の74%を占め、融資額は全体の69%に及んだ。融資を受けた女性のほとんどが、家畜や農具を買い入れており、事業や小売を始めた人もいる。

1987年2月までに、グラミン・バンクは全国に298の出張所、支店を開き、約25万世帯を対象に融資を実施した。

3. 課 題

グラミン・バンク自体も成長し続けている。1993年までには2,000の支店が開設されて、バングラデシュの人口の4分の1に当たる土地を持たない貧しい人々のほぼ半分に融資できるようになるはずである。

4. 教 訓

開発途上国の多くで貧しい女性たちはなお、暮らしを改善できないでいる。収入がなく、資金を借りて仕事を始める道を閉ざされ、農業の担い手として、生産力を高めることもできないからである。だが女性たちは余分に収入があると、まず子供に必要なものを買うことが分かっている。女性の所得能力を高めることが、ひいては子供の福祉を改善することになる。

バングラデシュのグラミン・バンクではもう10年もの間、貧しい人々、特に貧しい女性たちを対象にして、融資の便をはかってきた。いまではそれが採算にのることも、分かっている。

グラミン・バンクの創設者でもあるムハマド・ユナス教授は語る。

「世間では貧しい人々は信用できないとか、農業以外では暮らせない、節約

の習慣がない、新しいことを考える能力がない、現在の農村の力関係の元手は銀行は失敗する、特に女性の場合は、融資を受ける力がないといわれていますが、どれも神話に過ぎないことが分かっています」

「私たちは低所得、低貯蓄、投資の減少という悪循環を少しずつ断ち切って、所得の増大や融資の拡大、投資の増大、そして所得の増大という、好ましい循環にかえていこうとしているのです」

この様に、一般に貧しい村人が制度金融の融資を得る場合に不可欠とされる、有力者の取り次ぎ、担保等、これまで貧しい村人の制度金融へのアクセスを阻害している要因を取り除いたシステムが実現した。他のほとんどの制度金融において問題となっている未返済と焦げ付きを低減することが可能となった。実際、従来の制度金融のほとんどが貧困層への融資を退けている現状においては、制度金融として貧困層にアプローチし得た初めてのケースであろう。その結果、上述した農村貧困層、特に女性層の就業機会の確保にとってかけがえのない存在となっている。

グラミン・バンクの成功は、現在ではドミニカからガンビアにいたる国々でも、同様な実験を思い立たせ、そこでも同様な成果を上げている。女性の収入の60%を子供の事や家族の食費に当てているネパールでも、事業開始後5か年で210(1989年末現在で1,634)もの女性の融資グループができた。家畜や種子を買って、野菜をつくって市場で売ったり、小さな事業を始めたりにしている。

資 料 : (1)「女性のためのクレジット—バングラデシュ」、p. 36

世界子供白書1987、ユニセフ

(2)CREDIT FOR ALLEVIATION OF RURAL POVERTY:

-THE GRAMEEN BANK IN BANGLADESH-

Mahabub Hossain, Reseach Report 65, International Food
Policy Reseach Institute in Collaboration with Bangladesh
Institute of Development Studies, February 1988.

事例計画（名）：ベーシック・ニーズ・プログラム - ネパール -

Programme For Fulfillment of Basic Needs (1985-2000)

活用・応用：国家開発計画の中に貧困対策を明記する

計画担当機関：ネパール国家計画委員会 (National Planning Commission)

ここでは、同委員会が1987年に作成した計画書である「Programme For Fulfillment of Basic Needs (1985-2000)」の記述と現地の日本大使館や JICA 事務所での聞き取りなどにもとづいて、ネパールの社会経済の概況およびネパール政府の開発計画と BHN 対策の要点を概観することにする。

(1) ネパールの社会経済状況の概要

1984年の世銀統計によれば、ネパールのひとりあたり国民所得は160米ドルであり、SAARC 諸国のなかでもバングラデシュに次いで低い。しかも、経済の年平均実質成長率は1965-84年の期間に0.2パーセントとSAARC 諸国中最低の値を記録している。他方、人口の年増加率は推定2.6パーセントであるから、ひとりあたり実質所得は年々低下の一途をたどっていると見てよい。この経済発展の不調は、諸々の社会指標の貧しさにも現れている。1983年のひとりあたり1日カロリー摂取量は2,047キロカロリーで、同年のバングラデシュの1,864キロカロリーよりは多いものの、他のいずれのSAARC 諸国よりも劣り、政府の算定する必要摂取量2,250キロカロリーをかなり下回っている。また、乳児死亡率(84年)は135パーミル、医師ひとりあたり人口(81年)は30,060人と、いずれもSAARC 諸国中最高値を示している。また15歳以上の人口の識字率(80年)も19パーセントときわめて低い。

ネパールの国土は、ヒマラヤ山麓の地形条件から、山岳部、丘陵部(海拔1,000~3,000メートル)、平野部の3地方に区分できる。人口の半数以上が住む丘陵部では、森林の伐採と過剰耕作による自然破壊がきわめて深刻になっている。他方、米、小麦、大麦、トウモロコシ、ジャガイモ、雑穀などを主作物とする農業以外には見るべき産業は少なく、鉱物など天然資源にも恵まれていない。内陸国であるために、対外貿易の条件にも恵まれていない。その一方で、国民の間の貧富の格差は大きく、最上位10パーセントの所帯が総所得の46.5パーセントを得ている反面、最下位20パーセントの所帯の総所得に占める比率はわずか4.6パーセントにすぎない。この不平等度の度合いは、インドやバングラデシュに比べてもはるかに高い。このように困難な条件のもとで、経

済の発展をはかり民生の向上を実現するという厳しい課題をネパール政府は負っている。

(2) BHN充足計画の基本目標

1985年12月16日の憲法記念日演説でビレンドラ国王は、西暦2000年までに、「アジア的な標準からみて人間的尊厳の備わった生活」(a life with human dignity from Asian standards)をネパール国民が送るのに十分な、経済的社会的基盤整備が20世紀の残り15年間に行われねばならない、という目標を掲げた。この指示をもとに、1987年9月に国家計画委員会の前掲計画書が作成された。この計画書では、1999/2000年度の総人口を2,317万人(1984/85年度は1,669万人)と見積もったうえで、上記目標達成に必要な同年度のひとりあたりGNPを1984/85年固定価格で4,219ルピー(84/85年度は2,540ルピー)と計算し、この数字を基礎に、各部門、分野における目標の設定を行っている。

この経済成長達成に必要な15年間の年平均GDP実質成長率は、5.7パーセント(最初の5年間すなわち第7次開発計画期には4.5パーセント、次の5年間つまり第8次計画期には5.7パーセント、最後の5年間つまり第9次計画期には7.0パーセント)とされている。この間の農業部門年平均成長率は、終始3.5パーセントと見積もられている。他方、非農業部門のそれは15年間については年平均8.4パーセント(第7次計画期に6.1パーセント、第8次計画期に8.6パーセント、第9次計画期に10.5パーセント)とされている。農業の安定的成長と、製造業など非農業部門の加速度的成長が仮定、期待されていることになる。最新の統計が入手できなかったので正確な判断はできないが、1990年初めまでの期間について、はたしてこの目標に沿う成長が達成されているかどうかは、疑問が多い。

(3) 食糧生産

人口の増加と土地生産性の低下のため、1985年までの10年間にネパールのひとりあたり食糧生産量は低下の一途をたどった。政府の定めるひとり1日あたり最低カロリー摂取量平均2,250キロカロリーの達成のためには、1984/85年度の場合、ひとりあたり223キログラムの食糧(可食形態に加工された穀類、豆類、ジャガイモの合計)の生産が必要であったが、実際の生産はその73パーセントにしか達しなかった。このため、国家計画委員会の上記計画書では、1984/85年にそれぞれ431万トン(うち米が276万トン)、9.5万トン、38.7万ト

ンであった穀類、豆類、ジャガイモの生産量を、1999/2000年には865万トン（うち米が510万トン）、24.7万トン、86.9万トンに引上げ、これらの基本食糧からのひとりあたりカロリー摂取量を1,502キロカロリーから2,160キロカロリーに向上させる、という目標が掲げられている。そのためには、穀類の場合、総生産量で年率平均4.8パーセント、単当収量で年率平均3.7パーセントの増産が持続的に実現されねばならず、過去の低成長状態からの脱出が不可欠となる。計画書では、灌漑設備の増設と多毛作面積の拡大、改良種子、改良農法の普及によってその実現を図る、としている。

（４）衣料生産

1984年のネパール国民の年間ひとりあたり平均衣料消費量は、縫製品2着以下、靴1足以下という、きわめて低い水準にあった。他方、繊維産業の発展は遅れており、国内消費量の88パーセントは輸入に仰ぐという状態であった。このため、上記計画書では、1984/85年に2,890万メートルであった繊維生産量を、1999/2000年までに2億5,480万メートルに増やし、ひとりあたり繊維消費最低所要量11メートルの目標水準を達成する、としている。

（５）住宅

都市スラム居住人口が僅少であり、総人口の93パーセントが自ら所有する住宅に住んでいるという点では、ネパールの住宅事情は、他のSAARC諸国よりも良い。しかし、全住宅の73パーセントは床面積37平方メートル以下の狭小家屋であり、ひとりあたり床面積5.25平方メートル以上というILOの推奨値を満たしている住宅は、半数程度である。また、各種ユーティリティー・サービスの現状はきわめて貧しい。このため、上記計画書では、1戸あたりの最小床面積基準値を、都市部30平方メートル、農村部40-60平方メートルとし、台所、便所、清浄な飲料水、公衆衛生サービス、教育施設、下水設備を必要不可欠の基本的ユーティリティーとする住宅事情の改善を目標に掲げている。また、第7次計画期に12万戸、第8次計画期に35.5万戸、第9次計画期に46.5万戸の住宅を農村部に新設する、としている。

（６）教育

1984/85年に82.8パーセントと推定される6-10歳人口層の小学校就学率を、

第7次計画終了時(89/90年)に87.0パーセント、第8次計画終了時(94/95年)に95.0パーセント、第9次計画終了時(1999/2000年)には100パーセントにまで引き上げる、という計画が立てられており、そのためには、小学校の数と教員数を84/85年の11,873校51,166人から、13,921校69,505人(89/90年)、16,413校82,065人(94/95年)、17,713校88,565人(1999/2000年)に増強する必要がある、とされている。

(7) 保健衛生

上記計画書によれば、簡単な外科手術と疾病予防を目的とする保健所サービスの拡大が、もっかのネパール政府の公衆衛生政策の基本となっている。1985年には全国に814(各イラカー1郡を9つのイラカに分割1にひとつ)の保健所があり、うち463が総合保健所(integrated health post)として機能している。全国の病院数は89であり、域内に病院が全くない郡(district)が19ある。保健サービスの向上による達成目標としては、2000年までに人口増加率を2.0パーセント以下に下げること、出生時平均余命を51歳から65歳に伸ばすこと、乳児死亡率を1,000人あたり111.5から45に引き下げること、人口3,000人ごとにひとりの訓練された医療技術者(trained health worker)を置くこと、人口600人ごとにひとりの看護婦または准看護婦・助産婦を置くこと、人口500人ごとにひとりの保健ボランティアを置くこと、などとされている。

事例計画理念・戦略（名）：開発計画における貧困対策への考え方
—パキスタン—

事例先：パキスタン政府経済局（Economic Affairs
Division: EAD）

この事例報告は、1990年2月21日に現地にて訪問したパキスタン政府経済局、次官補（Joint Secretary）のムンタズ（Mumtaz Ali）氏の他、労働省、地方自治・地方開発省、統計局、財政局、計画・開発局、国立人口研究所などの担当官たちと合同ミーティングをもち、予め提出した質問表にもとづく質疑、討論を行った結果をまとめたものである。

（なお、この中で述べられている内容は、パキスタン政府の実施している特定開発計画について述べたものでもなく、また、パキスタン政府を公式に代表するものでもないことに留意。）

（1）「どのレベルのプロジェクトに重点がおかれるべきか？」に対して。

現在の人民党政府は、いわゆる草の根からの開発プロジェクトの計画と実施に民衆を参画させることを重視している。開発政策のプランニングの二大目標は、経済成長と貧困緩和であり、貧困緩和の方策としては、（1）人的資源の開発（栄養と健康、人口計画、教育）、（2）物理的インフラの建設（大規模プロジェクトに限らず、スラム対策を含め、水道、住宅、電気、運輸、衛生など）、（3）雇用創出（非組織的セクターを含む小規模産業振興）、（4）女性、零細農民など特定集団への対策、の4つの柱を建て、政策立案の基準にしている。これらの政策の実施においては、コミュニティー・レベルの努力を重視しており、郡（district）、村（union）の評議会、町（town）の委員会やNGOの役割に期待している。このような立場からは、例えば職業訓練プロジェクトのような小規模プロジェクトを重視することになる。現行の日本政府の対パキスタンODAについて言えば、円借款はもっぱら大規模プロジェクト向けであり、贈与が教育、保健衛生など社会部門のプロジェクトに当てられている。しかし、パキスタン側が最も重視している農業・農村開発向けの資金の割合が低いことが惜しまれる。

（2）「地方レベルの開発マネジメント能力をいかに高めるか？」に対して。

地方レベルの開発マネジメント能力の向上を重視するJICA側の見解に同意する。現在最も急務と考えられるのは、郡(district)レベルのマネジメント能力の向上である。現行地方自治制度のもとでは、郡評議会(district council)が、末端レベルでの地方開発のあらゆる問題を管轄しており、key roleを負っているからである。地方のマネジメント能力向上のためには各種の研修・訓練計画の実施が必要だが、その立案のための基礎的データが現状では全く不足しており、area skill surveyの実施がまず必要である。また、地方の各省庁出先機関の間の溝を埋めるために、NGOが重要な役割を果たしうると考えられる。農村レベルでは、新聞・ラジオ・テレビなどが、学校教育を受けた層へのコミュニケーションの媒体として重要であり、これらの媒体を通じた教育も可能である。

(3) 「NGOとの協力をいかに強化するか？」に対して。

パキスタン政府は、貧困緩和、雇用創出、BHN充足などの各種プロジェクトの実施にあたってNGOとの提携をきわめて重視しており、現に各種の事業にNGOが積極的な役割を果たしている。中央政府と個々のNGOをつなぐ役割を果たしているのは、政府から独立した団体である「ボランテニア組織トラスト」(Trust for Volunteered Organizations: TVO)である。政府側ではEADが窓口となっており、政府資金であれ外国資金であれ、国内のNGOに供給される資金はすべてEADを通じてTVOに供給される。しかし、TVOから個々のNGOへの資金配分については、政府はいっさい干渉しない。NGOの活動には政府の認可が必要であり、現在全国で600以上のNGOが登録されている。NGOが反政府の政治活動の隠れ蓑に使われる懸念はほとんどない。現在活発に活動しているNGOの例としては、アガ・カーン財団(僻地振興、農村開発など)、エディ・トラスト(被差別民救護活動)、ファミッド財団(特定血液疾患への救護活動)、全パキスタン婦人協会(APWA:教育、職業訓練、手工業振興)などの名を挙げることができる。

(4) 「農業セクターか非農業セクターか？」に対して。

いずれも同等に重要であり無視できない。また、両者を同時に重視することによって矛盾が生じることもないと考える。なぜなら、農村に大量の不完全就業が存在する現状では、農業セクターの雇用拡大と非農業セクターの雇用拡大は互いに他を脅かすことなしに追求しうるし、されねばならないからである。

ただし、かりに農業の機械化の進行によって都市への人口排出が激化するようになれば、農村地域での小規模家内工業の振興を特別に重視する必要があるであろう。

(5) 「ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) 指向プロジェクトか、直接的生産活動 (DPA) 指向プロジェクトか？」に対して。

いずれもひとしく重要であり、相互補完的な関係にあるものと認識している。DPA 指向のプロジェクトについては、次の諸項目についてのマネジメント能力が要求されていると捉えている。(1) 地域の要請に適合したプロジェクトの選定、(2) プロジェクトの運行に適した立地の選定、(3) 従業員の選定、(4) 品質管理、(5) 会計・簿記の知識、(6) 経営技術、(7) 自信と自助の精神、(8) 従業員の訓練、(9) マーケティング、(10) 企業家精神、等々。

(6) 「総合的 (integrated) アプローチか、漸増的 (incremental) アプローチか？」に対して。

各省庁間の調整の困難のために、総合的アプローチを真に実効あるものにすることはなかなか難しいのが実情である。1970年代には総合的アプローチの手法によるプロジェクトが数多く推進されたが、長続きしたものは少ない。したがって、総合的アプローチを無視するというわけではないが、現状ではどちらかと言えば漸増的アプローチの方を重視している。ただし、地方レベルでは、マルチ・セクター方式という意味での総合的アプローチが依然重要であり、また効果的である。

(7) 「情報・データベース強化の必要性はどのくらい緊急か？」に対して。

きわめて緊急を要する。科学的な開発計画の策定のために必要な精確で信頼度の高い情報とデータがひどく不足している。所得配分、労働力調査、人口学的調査などの統計事業はようやく数年前から始まったが、健康状態の調査はこれから着手するところである。一般に、既存の統計データは古くなっているばかりでなく、データ収集の方法や基準に多くの問題を抱えている。失業や不完全就業の状況に関する統計などはその典型である。改善は進められているものの、なお要員の訓練と技術研修が大幅に必要であり、ぜひとも援助を要請したい項目のひとつである。

(8) 「調査事業は強化されるべきか？」に対して。

すでに多くの部門に調査機関は存在しているが、財政難などの理由から必要なデータ収集が行われなかったり、遅延したりしているのが実情である。コンピュータによるデータ処理についていえば、すでにカラチとイスラマバードに大型計算機センターがあり、さらにラホールとペシャワルに増設を予定しているが、全てのセンサス・データのコンピュータ化には至っていない。将来は各州レベルにデータ処理システムを導入する必要がある。また、データの収集、集計、解析方法など、ソフト面でも多くの刷新を必要としている。

(9) 「地方政府の役割は何か？」に対して。

パキスタンの憲法では、開発政策にかかわる諸項目の管轄を連邦政府と州政府の間で明示的に区分しており、部門によっては州政府が政策選択の優先順位決定権をもっている。他面、財政面に限って言えば、州より下位にある各級地方政府の権限と役割は小さい。したがって、大型予算を必要とするプロジェクトについては、連邦政府、州政府の権限が決定的であり、地方政府の役割は小さい。しかし、パキスタン流の民主主義のシステムでは、地方代表議員と連邦、州政府の間の非公式のコネクションや折衝によって地方へのプロジェクト予算の配分が決定される。その意味では地方も決して無力ではない。また、すでに述べたように、小規模プロジェクトの実施においては、郡、村の評議会やNGOの役割はきわめて大きい。

事例計画理念・戦略(名) : 貧困対策の理念・考え方—タイ—
事例先 : タイ国開発研究所 (Thailand Development
Research Institute: T D R I)

この事例報告は、1990年2月13日に現地にて訪問したタイ国開発研究所、計画・開発担当部長のトゥワチャイ・ヨンキッティクーン (Twatchai Yong-kittikul) 博士に面会し、事前に提出した質問表にもとづき行なった質疑・討論を基にまとめたものである。

(なお、この中で述べられている内容は、タイ政府の実施する特定計画について述べたものでもなく、また、タイ政府を公式に代表するものでもないことに留意。)

(1) 「どのレベルのプロジェクトに重点がおかれるべきか？」に対して。

タイ政府は、小規模プロジェクトを大規模プロジェクトと有効に結びつけて展開させることを重視しつつある。しかし、実際には難しい問題も多い。例えば、林野局 (Forestry Department) 管理下の国有地を転用して各種インフラ建設の政府プロジェクトを実施しようとする、中規模プロジェクトの場合でさえ、該当地を「不法占拠」している地元農民との間に紛争を生じる場合が少なくない。林野局管理下の国有地は全国土面積の4割に達しており、民間業者に賃貸される経済的活用林と保全林の2種類に区分されているが、そのいずれにおいても各地で紛争が起きている。とくに保全林の場合には、観光開発関連のプロジェクトをめぐる係争が生じることが多い。従って、これらの開発プロジェクトの計画、実施にあたっては、農民との利害調整にじゅうぶん配慮することが必要である。

中小規模のプロジェクトにおいては、農民自身の投資を重視する方針が採られているが、国営銀行からの融資供給も大きな役割を演じている。とくに重要なのは、「農業銀行兼農業協同組合」(Bank of Agriculture and Agricultural Cooperative: BAAC)の融資である。この機関は全国各郡(アンブー)レベルに支店網を展開し、主に中・富農層を対象とする金融ネットワークとして有効に機能している。他に、内務省支配下の協同組合を通じた融資政策も行われているが、農民の反応は芳しくない。

(2) 「地方レベルの開発マネジメント能力をいかに高めるか？」に対して。

公衆衛生省の「村民開発のための技術協力」(Technical Cooperation for Development of Villagers: TCD) 事業を成功例として指摘することができる。同事業は、東北タイのコンケン地方で成果を挙げた。この事業では、「まず農民自身に問題を発見させる」というアプローチがとられ、農民たちの差し迫った要求が、所得の増加よりも、むしろ健康の改善にあることが明らかにされた。事業の実施にあたっては、地方、村落レベルの指導者の役割がきわめて重要であり、とくに各村落(ムバーン)に存在する寺院の僧侶、小学校の教師たちが大きな役割を演じた。内務省系列の地方政府機関との連絡・調整は重要であるが、農民生活に密着した現場でのリーダーシップに関しては、一般に地方政府官吏から多くを期待することはできない。各省庁が出先機関を持っているのは郡(アンプー)段階までであり、郡と村落の中間の行政村(タンボン)の村長は、村落長(プーヤイバーン)たちの間から選出されているとはいえ、ふつうその実態は中央派遣の郡長(ナイアンプー)のメッセンジャーに過ぎず、行政村には独自の財源も予算もない。

(3) 「NGOとの協力をいかに強化するか？」に対して。

タイでもNGOは最近非常に注目されているが、政府機関との提携関係はまだ充分ではない。NGOにおける技術力と信頼性の欠如も、克服すべき問題点である。これまでのところ最も目立つ活動をしているNGOとして、「人口・開発協会」(Population and Development Association: PDA)を挙げることができる。同協会は家族計画の分野で活発に活動している。一般に、NGOの指導者には中央政府の退役官吏が多く、財界とも結びついている場合が多い。これまでのところ、オランダ(NOVIB)、カナダ(ELDA)などの若干の例外を除けば、農村部で活動している外国のNGO組織はまれである。外国の援助をタイ国内のNGOと結びつけるためには、政府の「技術・経済協力局」(Department of Technical and Economic Cooperation)を通じることが必要である。

(4) 「農業セクターか非農業セクターか？」に対して。

「農業外就業」(non-farm activities)は決定的に重要である。それも、都市部に限らず、農村内の農業外就業、とくに農閑期の下請け労働が重要な意味をもつ。一例として、やはり東北タイのコンケン地方の宝石研磨産業を挙げることができる。これは、バンコクとの商業ネットワークを前提に官吏のイニ

シアタイプによって振興され、農家の所得増大に大きな寄与をしている。民間の商人が同様な役割を果たしている例も多い。政府機関である「村落開発局」(Department of Community Development)が副業の提供のための事業を行っている場合もあるが、成功例は少ない。他方、非農業セクターの侵入が農民の土地喪失を招き、彼らの窮乏化を招くケースがあることも指摘しておかねばならない。これは、とくに観光開発に伴って生じることが多い。

(5) 「ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) 指向プロジェクトか、直接的生産活動(DPA) 指向プロジェクトか？」に対して。

BHN 指向プロジェクトは、主に公衆衛生省が担当してきた。民間レベルでは1970年代半ばまで医学生たちが積極的な活動を展開したが、あまりに理想主義的なアプローチを採ったために、その後発展することができなかった。現在タイでは、保健衛生に関する情報が広く普及し、農村の健康状態は途上国のなかでも最良の水準に改善されている。農民の福祉向上を目指す事業として、もっか注目されるのは、農業省の農地改革局による土地分配計画である。これは、林野局から土地を買い上げて、土地なし農民や零細土地保有農家に分配しようとするものである。

(6) 「総合的 (integrated) アプローチか、漸増的 (incremental) アプローチか？」に対して。

タイの実情からすると、まだ回答できる状態ではない。どのアプローチにせよ、各省庁間のセクショナリズムと上位下達主義のために調整の困難がつきまとうのが、タイの開発行政の問題点である。現行の「全国農村開発計画」(National Rural Development Programme: NRDP)では、各地方行政レベルに「開発委員会」(Development Committee)を設けて各種の調整にあたることになっているが、あまりに中央集権化された意志決定機構、地方政府の自主財源欠如のために実効があがっていない。

(7) 「情報・データベース強化の必要性はどのくらい緊急か？」に対して。

マクロ・レベルで今最も必要なのは、土地利用状況に関するデータベースである。現状は、土地の不適正利用が多いうえに、開発計画が土地利用の実態にそぐわなくなっているケースも見られる。例えば、中部タイの灌漑プロジェクト

トはこれまで稲作の振興を目的に進められてきたが、現在では稲作以外の経済活動に転換している農家が少なくない状態であり、その見直しが必要になっている。全国の土地利用状況のマッピングを可能にするようなデータベースが作成できれば、その意義は大きい。

よりミクロのレベルでは、「商業開発局」(Department of Commercial Development)の指導のもとに、各行政村についてのインフラストラクチャー、栄養状態などの調査が行われ、全国から収集されたデータがタマサート大学のコンピュータ・システム(日本製)に集積されている。これは、各行政村に5~6人配置された担当官が域内の村落を訪れ、住民自身を訓練してデータの収集を行わせるという方式で行われたもので、スポット・チェックの結果、データの信頼性が確認されている。これ以外にも、国家統計局(National Statistical Office)により、貧困状況を探るための全国家計調査が5年ごとに実施されている。

(8) 「調査事業は強化されるべきか？」に対して。

おおいに強化されねばならない。タイには現在、この種の問題を扱う純然たる民間調査機関はない。地方レベルではいくつかの地域に「社会調査研究所」(Social Research Institute)があり、円滑に機能している。TDR Iについては、1984年に政府の「国家経済社会開発庁」(National Economic and Social Development Board: NESDB)のイニシアティブのもとに設立されたが、調査機関は元来非政府組織であるべきだという考え方から、NGOとして運営されている。資金も、国内外の各種機関・団体の寄付に拠っている。最近TDR Iが実施した調査で重要なのは、所得分配状況に関する全国調査(1988年)である。それによると、1975~85年の期間に悪化の傾向にあった最貧困層の生活水準は85年以降改善されてきている。しかし、国民全体の間での相対的な所得配分状況は悪化しつつある。現在新しい研究テーマとして注目されているのは、労働移動の実態である。調査研究全体の根底にあるのは、市場メカニズムを通じた貧困対策はどのようにして可能か、という問題意識である。TDR Iは所員160名(ただし半分以上がプロジェクト・ベースの出向者)を擁する大組織だが、諸大学における研究との連携と調整がつねに問題になっている。

(9) 「地方政府の役割は何か？」に対して。

現状では、タイの各級地方政府は、人事、財政の両面で中央政府内務省に全

く従属しており、独自の役割を果たせる状況にない。州知事公選制の導入を手始めとして、過度の中央集権制が改められない限り、自治権をもった地方政府の開発政策における積極的役割は期待できない。

事例事業(名) : カナダ政府、NGOによる途上国NGO共同支援事業
 応用・活用 : NGOの小規模案件発掘
 新たな援助チャンネル - COOPERATIVE FUNDING SYSTEM -
 事業担当機関 : SAP(SOUTH ASIA PARTNERSHIP) NEPAL/CIDA

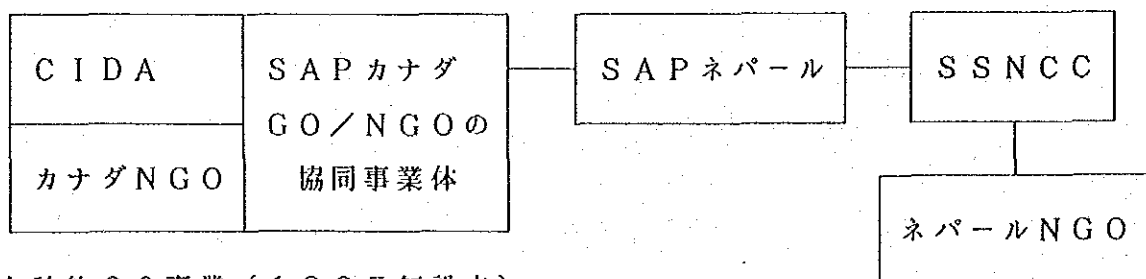
1. コーペラティブ・ファンディング

コーファイナンスとマッチング・ファンドの両方の利点を組み合わせた、コーペラティブ・ファンディング(COOPERATIVE FUNDING)という方法が1981年ごろからカナダ政府・NGOの共同事業として試みられている。

カナダ政府(CIDA)とカナダのNGOがより効果的に途上国NGOの行なう諸活動を支援するために、援助のための協同事業体(コーペラティブ)を構成する。ここが(例えばSAPカナダ)カナダ国内の協力要請を受理したり、資金協力を窓口業務を行なう。一方、この考えのもとに現地組織として設立されたひとつの現地NGO(例えばSAPネパール)が対等なパートナーとして、事業の発掘・形成・モニタリングなどの業務を分担する。以下に紹介するSAP以外にも、サハラ、フィリピン、タイなどを対象にした同様のものがある。

この方法によって従来、政府機関のみ、NGOのみによっては困難であった、継続的、かつ安定した現地NGOへの支援が実現した。コーペラティブ・ファンディングは、現地事情に通じ、協力方法に明るいカナダのNGOにとっては、財政的な制約を軽減する事ができ、またCIDAにとっては、二国間交渉・手続きを軽減でき、多くの現地NGOにアプローチすることを可能にした。柔軟で迅速な対応が可能となったといえよう。

表-57 コーペラティブ・ファンディング：SAPネパールの例



合計約80事業(1985年設立)

1件あたり50,000-700,000ルピー (CIDA資金の一部がSAP運営費)

2. SAP (SOUTH ASIA PARTNERSHIP) ネパールの経験

SAP ネパールは、SAP カナダ（南アジアに関わるカナダのNGOとカナダ政府・CIDAの地域別連合体）に加盟する、カナダ政府（CIDA）の資金とカナダのNGOの資金とを、ネパールのNGOに助成している。

協力要請の流れ

協力要請はNGOからネパールのNGO登録機関であるSSNCC (SOCIAL SERVICE NATIONAL COORDINATION COUNCIL)の審査を経て、SSNCCからSAP ネパールに提出される。案件はSAP ネパールが現地調査などによる確認作業を行ったり、案件の熟度を高めた上で、SAP カナダに提出される。

資金の流れ

CIDAからSAPに四半期ごとに資金（運営費）が振込まれ、事業経費をCIDAの承認した経費に関するガイドラインに沿ってカナダの各NGOに直接に流す。各NGOは自己資金と併せてSAP ネパール、SSNCC経由でネパールのNGOに協力できる。

組織体制

SAPはカナダ、インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ、ネパールの国別SAPと、国際的連合体 (INTERNATIONAL EXECUTIVE BOARD) とで構成され、南北NGO間の対等なパートナーシップを通じてローカルNGOを育てている。1981年設立。

SAP カナダ理事会は、SAP カナダに加盟する、南アジアに関わるカナダのNGOの代表が構成する。南アジアの国別SAPの理事会は、各国の学識経験者やNGO指導者が構成し、どの事業をカナダのパートナーに推薦するかを決定する。各SAP事務局の専任者が、ローカル・グループの発掘、活動の査定、事業提案書の作成を支援し、カナダから支援を受けた事業については実施状況をモニターする。

CIDAと加盟NGOsは、SAP カナダと可能な場合は国際SAPの会議に、オブザーバーとして参加する。南アジアの大使館づきなどのCIDA担当官も国際SAPの会議には招かれる。

SAP カナダは国別SAP事務局ほかSAP全体の運営経費を負担するが、実際には運営経費は、SAP カナダの構成機関のひとつであるCIDAが負担している。

している。

資金の管理

事業期間は各事業によって6か月－3年間の承認を得る。SAPへの支払いは分割で、中間報告、進捗報告と連動するが、最終報告、現地監査報告、SAPの確認を重視する。また必要に応じてNGOへの実務研修も重視する。

3. 現地NGOや住民組織との連携

課題

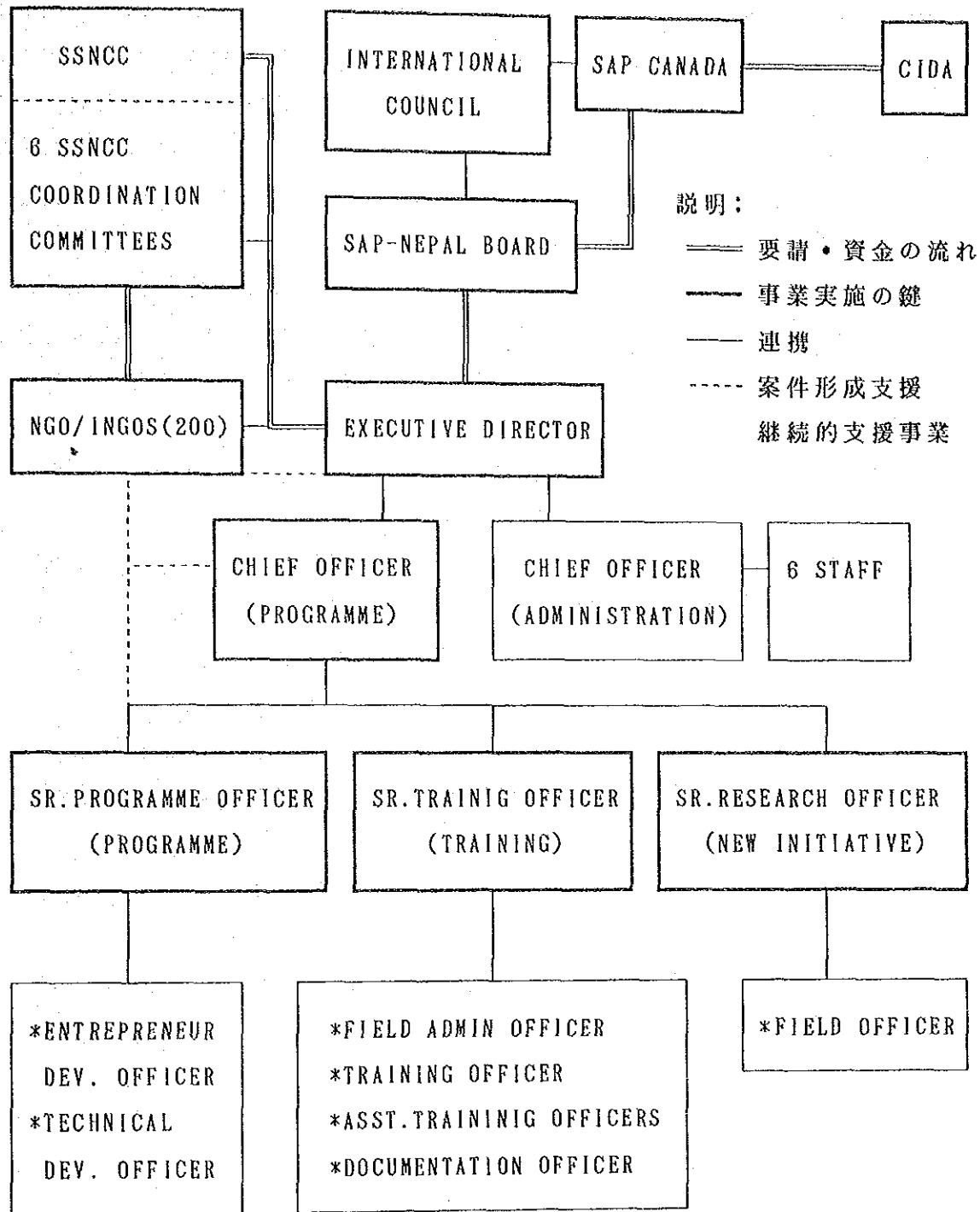
SAPネパールはSSNCCを通じることによって、多くの小規模NGOを支援してることができた。しかし事業地域に限られたり、一部に集中する状況も見られる。また多くの地元NGOが新しく非常に弱体であったり、NGOがなく開発事業の経験がほとんどない住民組織やクラブしかない地域が多いネパールにおいて、地元NGOの育成そのものが急務である。

制約

SSNCCに登録されているNGOは200程度あるが、中には純粋な宗教関連や青年の社交クラブの要素が強い団体も多く含まれていると見られる。また民間の開発機関であっても、研究・教育・訓練の性格が強いと関連省庁に登録されるがSSNCCからは認知されていない。また個人的な小規模NGOが乱立し、管理が行き届かなくなるのを理由に、登録には内務省派遣の郡知事の決裁と官憲による身辺調査を必要とし、SSNCCに登録しなければ海外からの送金を受ける団体名義口座も開けないなどの規制もある。

したがって最近になって、登録NGOに対する支援の拡充だけでなく、登録されていない民間団体、ユーザー・グループ、住民組織、村開発委員会などへもSAPが協力できると、SSNCCとの間で合意が成立したのは、ひとつの前進であるといえよう。とはいえ、郡知事(CDO)とSSNCCの承認を必要とするのが実態だと思われる。

図-58 SOUTH ASIA PARTNERSHIP(SAP)-NEPAL、組織・業務関連図



SAP-NEPAL自身SSNCCの登録NGOのひとつであるが、SSNCCを通して資金協力する中で、正味4年で約80のローカルNGO活動の発掘と育成に支援を行ってきた。

注) この図はSAPネパールでの聞き取りと提供されたチャートを元に、調査の目的に合わせて一部構成しなおしたものである。

4. NGO助成を考えるうえでの教訓

我が国においてNGO間の連携を図る動きが多々試みられてきた。たとえば緊急援助を行なうに際して、共同で国内キャンペーンを展開した例、NGO活動推進センターの設立、NGO間で国際年に関する委員会や共同活動などが推進されてきた。一方途上国NGOとの連携についても、プロジェクト発掘を途上国のNGOや知識人の委員会などを窓口に依頼したり、日本のあるNGOがある例では複数の資金協力団体や基金に代わって現地で確認したり、事務手続きなどを行なうかたちの事業も見られる。

今後求められるのは、南北の2つの個別NGO間の協力促進だけでなく、個別NGO界全体の底上げを議論する段階を目指すべきである。したがって特定地域や国ごとにNGOの連携、発掘、育成を継続的に組織的に行なっていくための協力である。

これが継続すれば短期間に小規模無償資金協力とNGO補助金の拡充を図り、ひいては我が国の貧困対策援助を顕在化させることが可能である。

なお、小規模無償資金協力とNGO補助金を貧困対策に絞って有効活用するには、以下に留意することが望まれる。

- 1) 現地の知見を十分に反映できる、当該国の学識経験者、NGO関係者の委員会等を組織することに、複数の我が国NGOが連携する。
- 2) その委員会のもとで、当該国の優秀な人材による、プロジェクト発掘・形成・モニターにかかる経費、事務局体制を、個別事業経費以外に経費として認めなること。
- 3) 南のNGOのイニシアチブによる事業の発掘・形成を重視する。
- 4) 資金の現地会計処理について南北NGO間で合意を形成する。
- 5) 政府資金は我が国NGO連合体に支払った時点で会計処理は終了させ、一定基準で事業報告、監査報告を受領する。
- 6) 官民合同の協同事業体を、地域別・国別に発足させ、NGOの知見とイニシアチブを十分に生かした運営体制をつくる。

資料

- 1) AN EVALUATION STUDY REPORT, SOUTH ASIA PARTNERSHIP-NEPAL
SEPTEMBER 1989
- 2) "MIND IF I CUT IN?" THE REPORT OF THE CCIC TASK FORCE ON
CIDA-NGO FUNDING RELATIONSHIPS, CANADIAN COUNCIL FOR
INTERNATIONAL CO-OPERATION(CCIC), OCTOBER 1988
- 3) JICA分野別「貧困」援助研究会現地調査による聞き取り

事例事業（名）：CARE（民間非営利開発協力機関）の活動 — ケニア —
応用・活用：小規模地方分散型の小学校建設、職業訓練、農村給水事業
事業担当機関：ケニア政府水開発省、環境・天然資源省、文化・教育省、
農業・畜産開発省、教育科学技術省、CARE

1. 事業概要と政府との調整

1968年に事務所を開設、ケニアのハランベ（自助）運動に協力すべく活動を開始した。省庁間にまたがる政府内調整委員会のもと、全国41地区におけるコミュニティーによるプロジェクトを支援、小、中学校、職業訓練所、コミュニティーセンター、診療所等への支援、各地の灌漑や飲料水供給プロジェクトへの支援を実施している。これらの支援の多くは、建物の建築資材、工具、マシン、大工道具、水供給ポンプ、パイプ、書籍などの供与のかたちで行われている。

CAREの運営は大蔵省との基本合意のもとに行われるが、水開発省、環境及び天然資源省、文化及び社会省、農業及び畜産開発省、教育科学技術省の5省庁との間でプロジェクトを実施している。

2. 個別事業と成果

小学校建設プロジェクト

126のコミュニティーで、新教育制度への移行に伴う小学校8年生用の教室増加計画を支援。350教室分の屋根の資材の供与及び建築技術の指導さらに、学校近くに公衆便所の建設を行っている。

青年向け職業訓練プロジェクト

CAREの活動は建築資材の供与、建築工具の供与に限られていたが、1984年からは職業訓練所の講師を対象にした研修を行うようになった。また、訓練生や訓練修了生がその技術を生かして、収入を得られるようなグループを組織するための支援も行っている。

地方での水供給プロジェクト

本プロジェクトの目標は、第一に225の対象地域、150,000人への

水供給の確保であり、第2は今後の水供給プロジェクトを効果的に進めるためのモデルづくりにあった。

CAREのスタッフは、農業省のスタッフとともにプロジェクトを運営、実施するための組織づくりを各コミュニティーで行った。

その結果、

- 150 kmの水供給パイプを敷き
- 約90の水ポンプの据え付け
- 70のコミュニティーダムを掘り
- 19のタンクを建設

資料：CAREジャパン提供

事例事業（名）：基礎保健（下痢症疾患対策、予防接種）事業 — エジプト —
応用・活用：基礎保健普及へのソーシャル・マーケティング手法の活用
事業担当機関：エジプト政府保健省

1. 成 果

「英国医学会誌」のいう「世界で最も成功した保健プログラム」が実施された結果、いまではエジプトの母親のほとんどが経口補水塩（ORS）について知っていて、80%以上が正しく溶液をつくることができる。また実際に幼児の下痢の少なくとも半分に対してORSを使って、自分で自分の幼児を下痢から守るようになっている。1983年には10～20%には過ぎなかった。

1988年までには幼児の80%以上が6つの病気の予防接種を受けた。新生児破傷風予防にしばった2か月のキャンペーンの結果、妊婦の82%が破傷風トキソイドの2回の接種をすませた。従来はわずか12%の接種率だった。

エジプトは経口補水療法（ORT）と予防接種という2つの効果的な生存手段で同時にめざましい成功を治めた最初の国になった。それによって毎年何万人もの幼児の命が守られるようになった。

2. 当該国の政策・事業

経口補水療法（ORT）

3年前までは下痢性の脱水症がエジプトの幼児の最大の死因になって。毎年2歳未満の13万人の乳幼児が死んでいた。保健センターや薬局で経口補水療法（ORS）が買えるようになっていたのに、医師が使わなかったのである。母親の2%以下が療法について聞いただけで、実際に使ったことのある母親は1%にも満たなかった。流れが変わり始めたのは、1983年1月に国の下痢症疾患対策（CDD）プロジェクトが、米国国際開発庁（USAID）の支援のもとで、アレクサンドリア地区で新しいやり方を始めたからである。ORS袋の量がコップの大きさに合わせて5.5グラムに減らされ、新しいデザインやブランド名が考えられ、うまくORSと水の量が計れるように工夫したプラスチックのコップやスプーンを開発した。その上で3歳までの幼児を親にもつ母親を対象にして、下痢の時にも食事（特に母乳）を与え続けることの大きさを訴えるキャンペーンの効果を予備テストした。

1984年2月には全国プログラムが始まり、で経口補水塩（ORS）の新製品が発売され、ポスター、掲示板、新聞、雑誌、ラジオ、テレビで積極的なキャンペーンが展開されて、エジプト市民の90%の目に触れるようになった。ゴールデンアワーには人気タレントを配した一連のテレビ・スポットも放送された。下痢の発生件数が激増する夏には、このスポットが1日に6回も電波によって流された。

効果はてきめんであった。キャンペーンの開始から2年もたたないうちに、母親の80%までがテレビで知ったと答えるようになり、66%が医師や保健員から聞いたと答えている。母親がスプーンで幼児にORSを与える姿を描いたシンボル・マークは直ちに、エジプトで最も知られた広告のひとつになった。

ORS生産量も1982年に230万リッター分だったのが、現在では年間500万リッター分のORSが生産され、500万個以上のコップとスプーンが市販、または無料で配布されており、政府の保健所では同じものを無料で手に入れることができる。

大事なのは幼い子供をもつ母親の96%が、わずか2年で経口補水塩（ORS）について知ったという事実である。キャンペーン直後の調査では、母親の82%が実際に使ったといい、97%がORS溶液を正しく混ぜるようになった。3人中2人が、下痢の時にも食事を与え続けたと答えた。

成果はしかし、マスメディアの力だけによるものではない。現在までに4万人以上の医師、看護婦、薬剤師が、経口補水塩（ORS）の訓練を受け、療法について配までは各種の医学・保健教育のカリキュラムにも加えられている。1985年9月までには病院や保健所の77%が、89年には3,200の施設（85%）が、母親がORS溶液の作り方や使い方を学べる場所（ORTセンター／コーナー）を設けて、実際にこの療法の効果を体験できるようにした。また民間の6,000以上の薬局でも処方箋なしでも買えるようになった。

ORSを遠隔の農村地帯にも普及させるために、保健省では80万人の人口をもつ213の村で、実験を試みている。564人の村民にORSを配って、簡単な研修を行なった。その結果、ORSを受け取った「保管員」が4か月の間に2万8千人の下痢の幼児に、実際にORSや栄養上の指導を与えたことが分かった。現在では同様な「保管員」が他の4つの行政地区でも養成されている。

予 防 接 種

予防接種の普及には、イスラム指導者のイマームや地域社会の指導者をふく

む大規模な社会的動員キャンペーンを展開して、1988年までに子供の80%以上が6つの病気（はしか、結核、ジフテリア、百日咳、破傷風、ポリオ）に対する予防接種（はしか、BCG、三種混合、ポリオ）をうけた。だが他の国の場合と同様に（開発途上国の女性の30%しか接種していない）、新生児破傷風の予防のための妊婦への接種率はなお大きな問題だった。妊娠中に破傷風トキソイドの2回の接種を受ける妊婦はまだわずか12%に過ぎず、生後直後の子供の最大の死因となっていたからである。

そのため政府は1988年の最後の2か月間に保健省が中心になって、推定100万人の妊婦に的を絞った特別のキャンペーンを実施した。

都市では多くのNGOがキャンペーンを支援し、ガールガイドや政府のソーシャル・ワーカー、大学卒のボランティアも動員された。助産婦の研修コースでも新生児破傷風の予防が強調された。

ORTの場合と同様、ここでもテレビが重要な役割を果たした。若い人気女優のヘンドがテレビキャンペーンのシンボルとして活躍した。

キャンペーンは予想を上回る成功を治め、その結果82万1,505人の女性が破傷風トキソイドの2回の接種をうけ、さらに28万7千人が1回の接種を受けた。キャンペーン終了した1988年末までに妊婦の82%が破傷風の完全接種を済ませたのである。

忘れてはならないのはエジプトでは人口の90%以上がテレビを見ることができ、ほぼ100%が保健センターや民間の薬局の近くに住んでいることである。

国の政治指導者もこのキャンペーンの成功に重要な役割を果たした。ムバラク大統領がキャンペーンの実施を約束し、ファーストレディのスザンナ夫人が個人的に参加したことが政府、民間の支援を動員して、子供の命や健康な発育を守る手段を支援する上で重要な役割を果たしたのである。

3. 課題

乳幼児が下痢している時に授乳をやめてしまう母親が、なお7人に1人いて、経口補水療法（ORT）キャンペーンの中にも組み入れられたが、授乳・離乳食の習慣を改善する必要がまだ残されている。

4. 教訓

5歳未満児の年間死亡数の28%、400万人もの子供の命を奪っているの

は、下痢そのものではなく、下痢にともなう脱水症である。脱水症はほとんどの場合、医薬品、下痢止め、点滴ではなく、経口補水塩（ORS）、母乳、粥、スープ、重湯、果物のジュース、茶、ココナツミルク、あるいはきれいな水を飲ませる事で防げる。貧しい家庭に選択肢がたくさんあるわけではないが、少なくとも必要なのはそうした身近な手段で脱水死は防げるという知識である。それにはエジプトの予防接種、ORT普及の例のような各国の実状にあわせた、大規模な情報、成人教育、コミュニケーション（IEC）を組み合わせたソーシャル・マーケティング戦略が必要である。

WHOが46か国のデータにもとづいて1988年に発表した報告によると現在、経口補水療法（ORT）の使い方の訓練を受けているのは、医師のわずか14%、看護婦の4%、準医療従事者の8%、地域社会の保健員の9%に過ぎない。ORTが「今世紀で最も重要な医学上の前進のひとつ」（ランセット誌）であることを認めているにも関わらず、そうである。

保健員を訓練してこの療法を母親に普及するという点では、とくにブラジル、コロンビア、エジプト、レソト、メキシコ、パキスタン、ペルー、フィリピン、スーダン、タイ、ベトナム、ザイールなどの国が進展をみせている。55カ国でORS生産が行なわれており、さらに多くの国が脱水症についての知識を母親に提供してきた。そうした10年の努力ののちに途上国世界の家族の3分の1（36%、1988年、WHO/ユニセフ推定）がORSを知り、実際に使おうとしている。

その結果、現在では毎年推定100万人の子供の命が救われるようになってきた。

1袋わずか10セントのORSという効果的な低コストの方法の普及、ソーシャル・マーケティングを、毎年200万人の下痢性の脱水症で死んでいる子供の命を救うために、各国の実状にあわせてどう実行に移すかが問われている。

資料：(1)「脱水症状に打ち勝つ－エジプト」、p. 6、

世界子供白書1987、ユニセフ

(2)「注射と塩－エジプト」、p. 10、世界子供白書1990

分野別（貧困問題）援助研究会委員名簿

- 座長 緒方 貞子 上智大学 外国学部 学部長
- 小川 和子 海外経済協力基金 経済部
上級カントリー・エコノミスト
- 小倉 充夫 上智大学 国際関係研究所 教授
- 加納 啓良 東京大学 東洋文化研究所 助教授
- 園田 恭一 東京大学 医学部 教授
- 長峯 晴夫 名古屋大学 経済学部附属構造研究センター 教授
- 山口 博一 アジア経済研究所 研究主幹

(五十音順・敬称略)

分野別（貧困問題）援助研究会タスク・フォース名簿

担 当	氏 名	所 属 先
主査、東アジア	岩堀 春雄	国際協力事業団 国際協力総合研修所 国際協力専門員
東アジア、諸外国・ 機関援助動向、無償	富本 幾文	国際協力事業団 無償資金協力調査部 基本設計調査第一課
南西アジア、NGO、 UNICEF援助動向	川中 信	国際協力事業団 特別囑託
南西アジア、NGO	吉田 志朗	国際協力事業団 (平成元年10月から) 特別囑託
東アフリカ、 協力隊	倉持 浩美	国際協力事業団 (平成2年6月まで) 青年海外協力隊事務局 啓発課
東アフリカ、 開発調査	升本 潔	国際協力事業団 移住事業部 移住計画調査課
西アフリカ	清家 政信	国際協力事業団 (平成元年10月まで) 特別囑託
西アフリカ、 無償資金協力	外 川 徹	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課
中南米、プロジェ クト方式技術協力	浅野 寿夫	国際協力事業団 医療協力部 医療協力課



JICA