

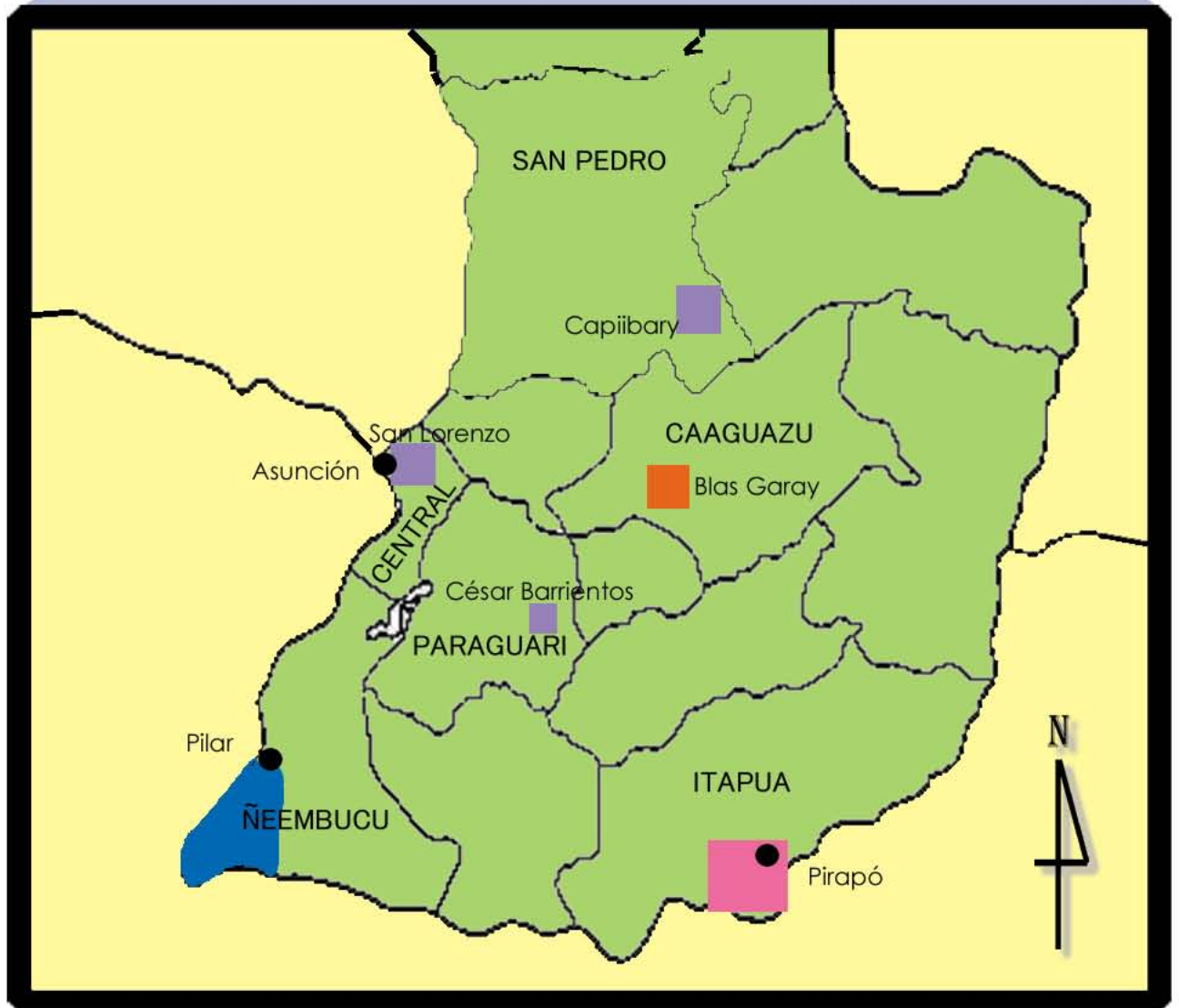
国際協力事業団委託

平成 11 年度
外部機関による評価調査報告書
(パラグアイ国農林業協力における
貧困・ジェンダー)

2000年6月

グローバル リンク マネージメント 株式会社

本報告書作成時（2000年3月）の交換レートは、1米ドル=3,470 グアラニー。



- 南部パラグアイ林業開発
- ピラール南部地域農村開発計画
- 東部造林普及計画
- ブラスガライ入植地開発振興計画

【 パラグアイの小農 】



パラグアイ県セサルバリエントスの小農



ニェンブク県ピラールの小農

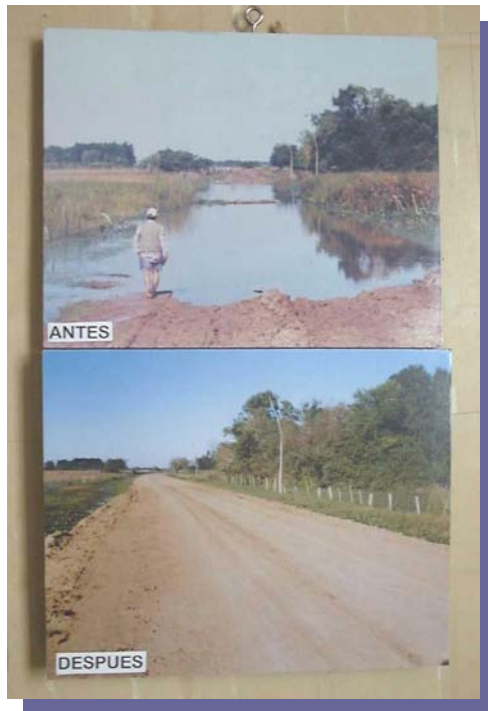
【 ピラール南部地域農村開発計画 】



プロジェクトで建設された排水路



排水により回復した農地で、綿花栽培が再開された



改善される前の、水を被っている幹線道路(上)と、プロジェクトで改善された同じ道路(下)



キー・インフォーマント・インタビュー(小農女性)



フォーカス・グループ・ディスカッション(小農女性)

【 プラスガライ入植地開発振興計画 】



プラスガライの野菜農家：
プロジェクトで学んだ野菜栽培技術により、多種類の野菜を育てることに成功した地域小農



プロジェクトにより建設された地域の保健ポスト



小学校の菜園：
プロジェクト実施中は活動が活発だったが今は何もない



フォーカス・グループ・ディスカッション(小農男性)



キー・インフォーマント・インタビュー(カウンターパート)

【 南部パラグアイ林業開発 】



大規模な大豆農場と、遠方にわずか残る天然林：
プロジェクト地域では農地拡大のための伐採が進み、
現在、天然林は少ししか残っていない。



フォーカス・グループ・ディスカッション(小農女性)



グループ・インタビュー(ピラボ日系人農協)：
日系人子弟もプロジェクトの主たる受益者であった



日系人会による植林地



先住民族の部落：
帽子をかぶっているのが Casique と呼ばれる部落長



典型的な先住民族の住居

【 東部造林普及計画 】



セサル・バリエントスの苗畑



カピバリの小学校校庭：
プロジェクトにより植林が行われるようになった



ユーカリの林(カピバリ)：
プロジェクトでトレーニングされた小農が植林した



コミュニティ共同苗畑(カピバリ)：
プロジェクトにより始められた



フォーカス・グループ・ディスカッション(小農男性)



水汲みをする女性(カピバリ)：
女性にとって毎日数回にわたる水汲みは重労働である。
(カピバリには現在水不足の問題があり、植林活動にも深刻な影響を与えている)

序 文

我が国は近年厳しい財政事情におかれていることから ODA の効率的実施が求められており、ODA 事業の評価の重要性はより一層認識されつつあります。

国際協力事業団では、従来から、豊富な経験を有する外部学識経験者、有識者に依頼し、有識者による中立的な立場及び幅広い視野から評価調査を実施して頂いております。また、事業団ではさらなる評価の充実を図るため、平成11年度から「外部機関による評価」調査を実施することとしました。本評価調査は、各開発分野や開発の重要課題において専門的知見を有する外部の開発援助研究機関やシンクタンクをはじめとするコンサルタント等の団体から評価手法を提案いただき、採用された団体に評価調査の実施を委託するものです。

本評価調査のテーマについては、現在、事業団が重点課題として取り組んでいる「貧困・ジェンダー配慮」を取り上げることとし、評価の対象としてはパラグアイ国の農林業分野を選定しました。

事業団は「貧困・ジェンダー」の視点からの取り組みが必要なプロジェクトについては、その計画段階で社会経済調査等を実施しています。しかしながら、社会調査等の結果明らかになった貧困やジェンダーの問題をプロジェクトの実施の各段階に取り入れる具体的な方法論については現場での試行錯誤が続いています。

このような状況のなかで、本調査はパラグアイにおいて、現在実施中及び終了した4件の農林業プロジェクトを対象に、貧困・ジェンダーの視点から評価分析を行い、今後の事業団の実施するプロジェクトにおける貧困・ジェンダーへの配慮方法を明らかにすることを目的に行われました。

本調査の実施にあたり、評価調査の委託先であるグローバル・リンク・マネジメント株式会社は西野桂子氏を団長とする調査団をパラグアイ国に派遣しました。現地において調査団は、主にパラグアイ国政府関係者や国際機関等から貧困・ジェンダーに関する情報収集を行うとともに、評価対象プロジェクトの関係者や地域住民に対しインパクト調査を行いました。また、同調査団は帰国後、関係者に更にヒアリングを行うとともに分析結果の検討を行い、ここに本報告書の完成の運びとなりました。

なお、上述のとおり、本調査は、通常のプロジェクト評価とは異なり、貧困・ジェンダーの視点から既存のプロジェクトを評価分析し、その結果から今後のプロジェクトにおける貧困・ジェンダーへの配慮方法を導き出すことを目的としたものですので、その点についてプロジェクト専門家をはじめとする関係者の方々にはご理解いただければと存じます。

終わりに、調査にご協力をいただいた約200名の地域住民の方々を始め、パラグアイ・日本双方の関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

平成12年6月

国際協力事業団
理事 高島 有終

外部機関による評価調査 (パラグアイ国農林業協力における貧困・ジェンダー)

要 約

1. 調査の背景と目的

国際協力事業団（JICA）では、地域住民をターゲット・グループとするプロジェクトの計画段階で社会調査を実施し、その結果を計画に反映させる必要性が認識されつつある。しかし、調査で明確化された「貧困」や「ジェンダー」の問題点、あるいは必要な配慮を、プロジェクトの計画・実施・評価というサイクルに取り入れるための具体的な方法論が確立しておらず、プロジェクトごとの試行錯誤が続いている。このような状況を改善するために、以下の2つを目的とする調査が外部機関によって実施された。

- ① JICA がパラグアイ国で協力を行った、あるいは協力期間中である4つの農林業案件を貧困・ジェンダーの視点から評価し、また、同視点における他ドナー等の現状を把握することにより、今後の農林業分野の協力における貧困・ジェンダーに配慮に係る教訓・提言を導き出す。
- ② 教訓・提言の具体的活用方法として、プロジェクトの計画・実施段階における貧困・ジェンダー配慮のためのチェックリストを作成する。

2. 調査の概要

調査は平成 12 年2月から6月まで実施され、そのうちパラグアイでの現地調査期間は、3月1日～4月7日であった。調査は日本人コンサルタント4名によって実施され、現地調査期間中はパラグアイ人コンサルタント3名が参加した。調査の概要は以下のとおりである。

1) 対象4案件の調査

調査の対象となったのは、ピラール南部地域農村開発計画、プラスガライ入植地開発振興計画、南部パラグアイ林業開発、東部造林普及計画の4案件である。実施時期、実施形態、プロジェクト目標、対象地域、ターゲット・グループ等がそれぞれ異なり、かつ農林業の視点から計画されている4案件を「貧困・ジェンダー」の視点から評価するために、プロジェクトを実施する「供給側」が意図した効果（インパクト）とその効果を受けとめる側の貧困層と女性「需要側」との認識の差を中心に調査することとした。調査は、供給側へのアンケート調査（日本人専門家 21 名、JICA 担当者 14 名、カウンターパート 20 名）、需要側へのフォーカス・グループ・ディスカッション（女性 89 名、男性 104 名）、双方に対するキー・インフォーマント・インタビュー（女性 30 名、男性 56 名）、観察地点 20 ヲ所、2 次資料分析約 30 点という手法を用いて行われた。

2) パラグアイ国の現状調査

パラグアイにおける貧困・ジェンダーの状況を把握し、その状況に対し、政府がどのような政策を持ち、どの

ように対処しようとしているのかを調査するために、女性庁や社会開発庁を中心に8名の政府職員をインタビューし、統計資料を収集した。

3) 国際機関・NGO の調査

農林業案件を実施する国際機関や NGO がどのように貧困・ジェンダー配慮を行っているのかを調査するために、アスンシオンで IDB（米州開発銀行）、WB（世界銀行）等の事務所を訪問し計8名のスタッフからヒヤリングを行った。

3. パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

1) 社会経済概況

統計局の資料によると、2000年現在のパラグアイの人口は550万人である。パラグアイの特徴は人口密度が非常に低いことにある。人種としては、スペイン人と先住民のガラニ族との混血系（メスティソ）が人口の97%を占めている。近年のインフレ率は9.8%（1996年）で、経済成長率はほぼ横ばい状態にある。就業人口のうち45%が農業に従事しており、天候不順や国際価格低迷等により国内経済の状況が大きく左右される。元来、中央集権的な行政体制が強いため、地方分権化が推進されている。識字率は90%以上と高いが、都市・農村部で格差が存在する。

2) 貧困・ジェンダーの現状

パラグアイでは貧困ラインの定義づけが行われている最中である。その一つとして、統計局による BHN 調査がある。これは、「4つのベーシック・ヒューマン・ニーズ（居住環境・水と衛生・教育・生活レベル）を満たしていない状況＝貧困層」と定義し、満たしていない人口数を調査するものである。また一日あたりに必要な摂取カロリー分の食料を購入するために必要な現金を、都市と農村部で設定し、エンゲル係数をかけて、一ヵ月あたりに必要な最低収入を計算する方法もある。地域別に貧困状況を見ると、アスンシオンと東部地域が最も平均所得が高く、生活環境も整った豊かな地域であり、逆に北部地域が最も貧しい地域と一般的に認識されている。

3) 政府・国際機関による貧困・ジェンダーの取り組み

パラグアイでは民主化が達成されてからまだ10年も経ておらず、「社会的公正」「平等」「(欧米的)参加型」「ボトムアップ」等の概念がこの国に定着したのはほんの数年前である。関係省庁が国際機関等外部の支援を受けながら、政策・プログラム・プロジェクトを計画・策定しつつ、やっと地に足がついてきたという状況である。パラグアイにおけるジェンダー（女性）政策として、1992年に公布された新憲法において、人権及び男女平等が初めて法制化された。新憲法公布後、矢継ぎ早に民法の改正や開発計画策定等の措置が取られた。現在、ジェンダー政策を中心となって実施しているのは、1993年に設立された女性庁である。主な活動として、県レベルのジェンダー配慮強化、女性の機会均等活動などを行っている。また、1997年に設立された農牧省農村女性局では、農牧省の各プロジェクトにジェンダー配慮を行うことを計画している。さらに農牧省普及局内に女性促進部があり、農村女性を中心とする農民の生活向上を目的とした活動を続けている。

貧困に関しては、貧困者のみを対象とした明確な政策は採られていない。パラグアイで貧困対策プロジェクトを担当している社会開発庁の弁によると、貧困対策を目的とした政策・計画を本年10月までに策定するということである。貧困地図等の情報も整備され、徐々に目標が定まりつつあるという現状である。その社会開発庁は、1996年に米州開発銀行の融資により開始された社会投資プログラム（PIS）の実施機関として設立され、貧困撲滅のための法整備・社会政策を実施することが計画されている。

4. 対象4案件のインパクト調査

1) ピラール南部地域農村開発計画

本プロジェクトは、ニエンブク県ピラール市南部地域という、土地の自然排水機能が弱く、河川の氾濫や大雨による湛水によって農牧地を失うという問題を抱えた地において、「地域小農の生活水準の改善」を目標に1994年から開始された。現在は2年間のフォローアップ期間中で、2001年に終了する予定である。プロジェクトの成果は①排水工事と排水施設管理、②モデル排水管理施設の整備、③受益者の参加による排水路の維持管理体制整備、④営農多様化・栽培手法・土壌改良等の技術的な検討、⑤多様化された営農形態と改良技術を導入するための普及活動の改善と強化、⑥農業開発組織体制の強化である。

本プロジェクトが対象地域の貧困層や女性にもたらした効果（インパクト）は以下のとおり。

項目	小項目	結果
想定されたプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> 活動に参加した一部小農の「農業収入」が平均して10%~20%程度上昇した。 地域の青果物生産・消費が多少増え、「栄養改善」がなされた。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> 排水工事により、農牧地が回復し、農業に使える「土地が増加」した。 セミナー等による「技術指導の機会」が増えた。 道路改善により、「交通事情の改善」がなされ、交通時間・運賃が低減した。
	教育の改善	
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> 活動に参加した一部小農の、参加・組織化による「社会的地位」「発言力」「自立」が促進された。 活動に参加した一部女性の「意識向上」がされた。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> 排水工事のための付帯道路建設は地域小農に、「交通費の改善」という便益をもたらした。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> 付帯道路建設により、救急車による患者搬送が容易になり、救急患者に対する適切なアテンドが実現され、「保健サービスへのアクセス」が改善された。 付帯道路建設により「地域の電化が促進」された。 小農対策プロジェクトであったが、排水工事による恩恵を受けた地域の中・大農がプロジェクトに興味を持ち、参加してきたことで、活動が活発化された。 農牧省以外の、地元NGO・地元行政機関と連携していくつかの活動が実施されたことで、より効果的な活動が展開できた。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> 付帯道路建設により、「教育サービスへのアクセス」が改善された。
	地位の向上	

想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・道路状況が改善されたことにより、外部者の侵入が促進され、治安の面から地域に多少の不安感を引き起こした。 ・排水による乾地化により、地域の野生動植物に少し負の影響があった。 ・排水工事がまだ行われていない地域に、オーバーフローした水が流れ込み、当該地域における湛水をやや悪化させた。
	社会資源へのアクセス改善	
	教育の改善	
	地位の向上	

本プロジェクトのようにターゲット・グループが貧困であればあるほど、一般的に教育レベルが低く、新しい技術や知識を吸収しようとする動機が低い。また、経済的に貧しいがゆえに、成果が見えないうちは、プロジェクトに参加して貴重な時間や財産を失うようなリスクを負いたくないと考えている。したがってより多くの貧困層・女性にプロジェクトの効果を波及するには時間がかかるため、プロジェクトの効果が長期間継続する必要がある。そのためには、関連活動が継続されなければならず、そのための財源が必要となるが、カウンターパート機関の財政はどこも厳しく、結局財源がネックとなり日本側の協力が終了すると同時に活動が頓挫するケースが多い。したがって、「小農の生活水準の改善」を目標とするようなプロジェクトへの将来の改善点として、以下の6つが提案された。

- ① プロジェクトの計画当初から、プロジェクトの自立発展性を促進し、またある程度の運営資金を生みだせるような活動コンポーネントを検討する。
- ② 貧困層をターゲットとする案件は、細くとも、長く続けていけるようなアプローチが必要である。
- ③ 貧困対策としての費用対効果分析を行う。
- ④ プロジェクトにおける地域組織を積極的に活用する。
- ⑤ 受益者参加型のプロジェクト運営を行う。
- ⑥ 同一世帯内でも、老若男女で異なる意見が存在すると考え、世帯主である男性の意見のみならず家族全員の意見を聞くように努力する。

2) プラスガライ入植地開発振興計画

本プロジェクトで対象となったカアグアス県プラスガライ入植地は、青果物生産地としての潜在的条件を備え、かつ農民の意欲が高かったにも拘らず、行政側からのサービスが行き届かず開発の遅れた地域であった。そこで「青果物生産技術の向上」による「小農の所得増大」を目指し、青年海外協力隊チーム派遣という協力形態のもと1987年～1994年の間プロジェクトが実施され、のべ20名に及び青年海外協力隊員が派遣された。プロジェクトの成果は、①野菜・果樹中心の換金作物の技術移転、②栽培技術の効率的な普及、③安価で高品質な農業資材の確保、④生産物の販売促進、および⑤その他の生活改善の5つであった。

本プロジェクトを貧困・ジェンダーの視点から調査したところ以下のようなプラス・マイナスのインパクトをもたらしたことが判明した。

項 目	小項目	結 果
想定されたプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 青果物生産が向上した。 ・ 野菜・果物摂取により家族の栄養が改善された。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農協設立によって、融資へのアクセスが改善された。 ・ 道路改善により、交通の便が改善された ・ プラスガライ農業センターが建設され、技術指導が受けやすくなった ・ 青果物生産技術に関する知識が身についた。 ・ 青果物生産技術に関する技術・ノウハウが身についた。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小学校菜園での協力隊員の指導により、子供達が農業の基礎について学んだ。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ セミナーや技術指導に参加して、技術・知識を身につけたことにより、小農男女の社会的地位・発言力の増加等があった
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小さな所得向上があった農家は、住環境改善に投資することができた。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトの支援により、保健所が建設され、地域の保健サービスへのアクセスが改善された。 ・ 小さな所得向上があった農家は、農業インフラ改善に投資することができた。 ・ 道路整備により、交通が改善された。 ・ プロジェクトの協力によりコミュニティの電化が進んだ。 ・ プラスガライでの青果物生産活動は他地域でも評価され、他地域小農グループが研修を希望して受けにくくなった。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小農は情報に飢えており、想像以上に情報伝達・組織化が進んだ
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 活動参加により、コミュニティの人間関係が改善された。
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農産物の流通改善に関する活動が適切に実施されなかったため、作った農産物を十分売ることができず、期待した収入をあげられない農民の間で不満が起こった。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ プラスガライ農協は期待された結果をあげることができず、小農の間で不満が起こった。
	教育の改善	
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協力隊員や普及員により訪問されて技術指導を受けられた農家と、そうでなかった農家の間に、ねたみの感情が形成され、コミュニティ人間関係に悪影響を及ぼした。

貧困層や女性に対するマイナスのインパクトを回避し、プロジェクトの資源がより効果的・効率的に使われるためには、プロジェクトの受益者がなんらかの形でプロジェクト運営に関わるようにするべきという意見が小農より出された。資源の運営が全て供給側、特に中央政府の意図で実施されると、資源が適切に使われない可能性・受益者に届かない可能性が高くなるというのがその理由である。しがたって、将来への改善点として以下の8つが抽出された。

- ① 受益者が直接プロジェクト運営に関わることができるシステムを構築する。
- ② プロジェクトに流通・販売促進の活動を統合する。
- ③ 地域組織をプロジェクト活動に積極的に統合する。

- ④ 貧困層の参加意欲が高まる活動を入れる。
- ⑤ 初等教育を充実させるコンポーネントを採り入れる。
- ⑥ 女性のプロジェクト供給側関係者の数を男性と同等にする。
- ⑦ 貧困・ジェンダー配慮専門家を配置する。
- ⑧ 協力隊と技術協力プロジェクトをパッケージとして貧困・ジェンダースキームを確立する。

3) 南部パラグアイ林業開発

本プロジェクトは、急速に開発が進んだ南部パラグアイのイタプア県において、「造林・育苗技術の基礎技術開発」、「林業・林産業における中堅技術者の養成」を目的として、1979～1987年の間に実施された。プロジェクトの成果は①演習林・法証林での樹種別の造林の実施、②モデル苗畑での樹種別の育苗の実施、③基礎的加工技術の指導および加工に関する各種実験の実施、および④技術者の養成であり、無償資金協力で建設された林業開発センター（CEDEFO）を活用して活動が実施された。実施年代と活動の性格上、本プロジェクトの受益者が小農や女性ではなかったため、貧困層や女性へ与えたインパクト（効果）は限られていたが、そのインパクトは以下のとおりであった。

項 目	小項目	結 果
想定されたプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術訓練を受けた小農の師弟の間で、林業センターでの雇用の機会が与えられた。 ・ 技術訓練を受けたことによって、収入が相対的に増した。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域に林業開発センターが開設された。 ・ 製材、建具、目立の作業場ができ、木材加工のための機械が取り付けられた。 ・ 林業センターの開設に伴い、道路や通信が整備された。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小農の農家出身者を含む55名の青年が、中卒後の技術教育の機会を得た。 ・ 林業にかかる知識・スキルが教えられた。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新しい知識や技術の習得・応用により、青年の発言能力が付き、自立が促進された。 ・ 技術訓練の結果として、林業技術者や実務者として林業センターで就業可能になり、社会的地位が向上した。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 林業センター近隣のコミュニティに住む小農がセンターの建設・清掃等の仕事に就いたことで、小農の現金収入源になった。
	社会資源へのアクセス改善	
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の学校へ植樹のための苗木を配布することにより、子供たちがコミュニティ緑化運動に関する意識を強め、知識やスキルを学んだ。
	地位の向上	
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象地域において、民間と政府ともに穀物生産を重視して農地開拓を継続したため、地域で林業開発の動機が乏しく、林業・林産業が発展しなかった。 ・ 林業や林産業の技術者に対する需要が増えなかったため、林業センター以外での雇用に結びつかなかった。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 林業センターの活動内容に関する情報が住民に流れていず、植林や環境に関する相談を地域住民が容易に林業センターに持ち掛けることができなかったため、開かれた存在であるセンターを望む地域住民の要望が強まった。
	教育の改善	
	地位の向上	

しかし、今回の調査で判明した事実から、将来の林業プロジェクトの改善点として、以下の3つが挙げられる。

- ① 地域住民にも便益が波及するように、地域社会の状況と適正技術を配慮した技術移転を計画する。
- ② 各ステークホルダーの林業分野での問題・ニーズを取り入れたプロジェクトを策定する。
- ③ 地元の教会、NGO等農村開発活動の実施団体との連携をとる。

4) 東部造林普及計画

本プロジェクトは、前述の南部パラグアイ林業開発、及び中部パラグアイ森林造成に続く、パラグアイで3番目の JICA 林業プロジェクトである。プロジェクトでは、森林率が 15%にまで減少したパラグアイ東部地域の森林関係者に「持続的利用可能な森林資源の造成に関する技術と知識の移転」を目標に 1996 年に開始され、2001 年に終了予定である。プロジェクト事務所は首都アスンシオン郊外のサン・ロレンソ市にあるが、対象地域はパラグアイ東部地域に広範に広がっており、そのうちのひとつサンパドロ県カピバリ地域にて、住民参加型社会林業活動が実施された。

本プロジェクトのうち、上述のカピバリ地域での活動を貧困・ジェンダーの視点から評価したところ、以下のとおり住民指導型の植林プロジェクトが実施された地域小農コミュニティにおいて、「植林や緑化運動の促進」、「生活改善」等の総合的な農村開発の便益がもたらされたことが明らかになった。また、ジェンダーの視点導入により、一部女性の能力強化が図られたことも認められている。

項 目	小項目	結 果
想定されたプラスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・自然環境保全、植林、育苗、間伐材利用、アグロフォレストリーに関する知識や技術を学習する機会を得た。 ・保健・衛生、栄養改善に係る知識を得た。 ・ジェンダーに係る知識や訓練が得られた。 ・コミュニティ・プロジェクトの計画、管理、モニタリング・評価に係る知識や訓練が得られた。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・林業プロモーターとして、コミュニティでの地位が向上した。 ・コミュニティ組織が強化された。 ・林業活動およびコミュニティの活動全般に、住民の参加が促進された。 ・ジェンダーに関する知識・訓練を通し、女性の家庭内およびコミュニティにおける発言能力が高まった。 ・女性の自立心が向上した。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・林業プロモーターに病院の看護婦がいたことから、住民全体の保健サービスへのアクセスが増えた。 ・間接的に、交通・通信のサービスが向上した。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・小中学生がコミュニティの植林や緑化運動の視察を実施するなど、コミュニティにおける植林の認識が高まった。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティと学校、教会、市役所等の関係が強まった。
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの林業活動に関し、カピバリの林業センターによる技術指導がないので、コミュニティ側が不満を募らせた。
	教育の改善	
	地位の向上	

東部造林普及計画の調査結果を踏まえ、将来住民と直接関係を持つプロジェクトを計画する際に必要と思われる留意点は以下のとおりである。

- ① 住み分けではなく、プロジェクト全体に貧困・ジェンダー配慮を行う。
- ② モデルは大切であるが、普及活動に反映させるシステムが必要である。
- ③ 住民参加型アプローチは予算と労力がかかるため、戦略的に実施する。
- ④ プロジェクト関係者の「貧困・ジェンダー配慮案件」に対する意識を高める。

5. 農林業分野で貧困・ジェンダー配慮を行うための教訓と提言

上記調査の結果から導き出された教訓と提言は以下のとおり。なお、農林業分野に貧困・ジェンダー配慮を徹底させるためのチェックリストは本文第4章（4-8～4-10 ページ）を参照されたい。

① 貧困の定義と特定：

貧困対策、貧困配慮を実施するには、まず、対象国や地域でどのような人々が貧困層と特定されているかを認識する必要がある。しかし、「貧困」を一律に定義することは難しい場合も多いので、その時はプロジェクトに応じてJICA独自の基準を設定する。また、貧困層を特定するために必要な情報（相手国政府による貧困の定義、貧困対策、事業内容等）をJICAの現地事務所が中心となり収集・検討し、必要に応じて本部に提供できるような体制を整える。

② 貧困対策案件、貧困配慮案件および一般案件の概念と分類方法

貧困対策とは貧困緩和・削減を目的に掲げたプロジェクトであり、貧困配慮とは、対象地域の「貧困層」にプロジェクトの便益が届くように手段を講じ、その成果を求めるプロジェクトである。それに対し、一般案件とは、住民、特に貧困層との直接的な関わりがなく、C/Pのみを相手にセンターや研究所等を中心に実施されるプロジェクトと定義されよう。この場合、貧困対策案件を形成するには、農林業というセクターからの案件発掘・形成ではなく、貧困層というターゲット・グループの問題点を解決するというマクロ的（国別アプローチ的）な案件形成プロセスを導入する必要がある。また、貧困対策案件・貧困配慮案件は、R/D等の公式文書に明記し、C/Pおよびプロジェクト関係者の理解を得る必要がある。

③ プロ技におけるターゲット・グループの概念

今回の調査で、ターゲット・グループ（受益者）の考え方が人によって異なることが明らかになった。特にプロ技の専門家にとって、直接の受益者は技術移転を受けるC/Pであるという認識が強い。そのために、「貧困配慮を行うのは、技術移転を受けたC/Pであり、日本側の直接責任ではない」という考え方が主流である。また、「専門家の仕事は技術移転およびシステムを作ることであり、農民に直接働きかけるようなことは、専門家がやるべきことではない」という意見もある。しかしながら、プロジェクトとは、日本と相手国が共同で行うものであり、最終受益者とC/Pを分離しない限り、貧困対策や貧困配慮の概念は定着しないと懸念される。

④ 貧困対策・配慮案件における普及の概念

日本の技術支援の方法は、相手国政府が住民への訓練・普及を自力で行える財政的・人的資源を持つ東南アジア諸国の場合非常に有効であった。しかし、援助対象国が広がり、援助の目的や内容が多様化した現在、移転された技術がその地点から外に広がらないケースが増加している。人件費、職員の出張手当て、ガソリン代、光熱費等のローカルコストを負担できない国で貧困対策や配慮案件を実施する場合、ある程度のコストを負担できるようにするかどうか、政策的な判断が必要である。さらに、協力期間終了後、C/P機関の自助努力が財政的に見込めない場合は、計画当初から教会やNGO等地域に根ざした組織を育成する活動を含めるか、開発福祉支援事業、開発パートナー事業、協力隊派遣事業、円借款事業等多様なスキームを計画当初から検討し、普及活動の持続性を図ることが重要である。

⑤ 貧困対策・貧困配慮案件形成時の留意点

貧困対策・配慮案件を形成する際に難しい点は、どのような指標を設定するかである。近年ではPDM（プロジェクト・デザイン・マトリックス）の作成が定着し、指標の数値化が重視される傾向にある。しかし、住民、特に貧困層を対象とする場合、こちら側が計画したとおりに運ばない場合も多い。また、貧困層の態度や行動、仕事へのアクセスの増加、所得の使い道の変化等、多少定性的な指標も多い。したがって、貧困者を対象とした案件には多少の柔軟性を認める必要がある。

⑥ ジェンダー配慮

対象4案件の中では、ジェンダー分析を事前調査で実施し、プロジェクトに必要なジェンダー配慮が明確化されていたのは、東部造林普及計画だけであった。近年に至り国別WIDプロファイル等が整備され、情報量は一時より格段に増加したものの、計画時に本部で貧困・ジェンダー配慮を行うためには、プロジェクト対象地域の確実な社会・経済・ジェンダー情報が不可欠である。したがって、現地事務所員にジェンダー研修を実施し、現地事務所がジェンダーに関する情報を収集・蓄積できるようにすることが重要と思われる。また、パラグアイのようにジェンダーがはっきりしている国では、女性の普及員、C/P、専門家を雇用することも重要な配慮である。さらに、ジェンダー配慮が必要な案件であることをR/D等に明記し、配慮事項を記載したパンフレットや本部からの指示書等を調査団に持参させ、的確なモニタリング・評価を行えるようにするなどの組織的な努力も必要である。

略 語 表

BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación	農業投資融資基金
CEDEFO	Centro de Desarrollo Forestal	林業開発センター
CMP	Coordinación de Mujeres del Paraguay	パラグアイの女性連携
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DEAG	Dirección de Extensión Agraria	農業普及局
DERMASUR	Proyecto de Desarrollo Rural y Mejoramiento Ambiental del Sur de Pilar	小農のためのピラール南部農村整備・ 環境改善計画
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	統計・国勢調査局
FDC	Fondo de Desarrollo por Campesino	農民開発基金
FIS	Fondo Inversión Social	社会投資基金
FUNDEÑE	Fundación para el Desarrollo del Ñeembucú	ニエンブク開発基金
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
IBR	Instituto de Bienestar Rural	農村福祉機構
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola	米州農業協力機構
INDI	Instituto Nacional del Indígena	国立先住民局
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería	農牧省
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
PAHO	Pan American Health Organization	米州保健機構
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PIS	Programa Paraguayo de Inversiones Sociales	社会投資プログラム
PRA	Participatory Rural Appraisal	住民参加型農村調査
SAS	Secretaría de Acción Social	社会開発庁
SFN	Secrificio Forestal Nacional	林野庁
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USAID	U.S. Agency for International Development	米国国際開発庁
USAT	Unidad de Servicio de Asistencia Técnica	技術協力事業連合
WB	World Bank	世界銀行
WID	Women in Development	開発と女性

目次

地図
写真
序文
要約
略語表

第1章 調査の概要

1.1	はじめに.....	1-1
1.2	調査の背景.....	1-1
1.3	調査の目的.....	1-1
1.4	調査対象地域.....	1-1
1.5	調査団の構成.....	1-2
1.6	調査期間と作業工程.....	1-2
1.7	調査実施の基本方針.....	1-3
1.8	調査実施の方法.....	1-3
1.8.1	「供給側」の調査手法.....	1-3
1.8.2	「需要側」の調査手法.....	1-4
1.8.3	貧困・ジェンダーの現状および政府・国連機関の案件調査.....	1-4
1.9	分析および教訓抽出の方法.....	1-5
1.10	チェックリストの作成.....	1-6

第2章 パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

2.1	自然概況.....	2-1
2.1.1	国土.....	2-1
2.1.2	気候.....	2-1
2.1.3	土壌.....	2-2
2.2	社会・経済概況.....	2-3
2.2.1	人口・民族.....	2-3
2.2.2	経済.....	2-4
2.2.3	政治・行政.....	2-5
2.2.4	教育・保健衛生.....	2-6
2.2.5	社会インフラ.....	2-7
2.3	貧困・ジェンダーの現状.....	2-8
2.3.1	貧困.....	2-8
2.3.2	ジェンダー.....	2-11
2.4	政府による貧困・ジェンダーの取り組み.....	2-13
2.4.1	ジェンダー(女性)に関する法整備および政策.....	2-13
2.4.2	農林業分野におけるジェンダー政策実施機関.....	2-14
2.4.3	貧困対策.....	2-15
2.4.4	NGO.....	2-16
2.5	政府・国際機関のプロジェクトにおけるターゲットグループへのアプローチ手法.....	2-17
2.5.1	概論.....	2-17
2.5.2	女性庁とヨーロッパ連合の Red-CIDEM プロジェクト.....	2-18
2.5.3	世界銀行の Natural Resource Management Project.....	2-19
2.5.4	IFAD の農民開発基金(Fondo de Desarrollo por Campesino-FDC)プロジェクト.....	2-20
2.5.5	結論と提言.....	2-21

第3章 対象4案件のインパクト調査

3.1	インパクト調査の概要と手法	3-1
3.1.1	目的	3-1
3.1.2	調査手法	3-1
3.2	ピラール南部地域農村開発計画	3-4
3.2.1	プロジェクトの概要	3-4
3.2.2	対象地域のプロファイル	3-4
3.2.3	対象地域の貧困プロファイル	3-6
3.2.4	供給側の計画・意識	3-6
3.2.5	需要側の意識・評価	3-12
3.2.6	需要・供給ギャップの分析	3-15
3.2.7	貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて	3-16
3.2.8	将来への改善点	3-17
3.3	プラスガライ入植開発振興計画	3-20
3.3.1	プロジェクトの概要	3-20
3.3.2	対象地域のプロファイル	3-21
3.3.3	対象地域の貧困プロファイル	3-21
3.3.4	供給側の計画・意識	3-22
3.3.5	需要側の意識・評価	3-27
3.3.6	需要・供給ギャップの分析	3-32
3.3.7	貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて	3-33
3.3.8	将来への改善点	3-34
3.4	南部パラグアイ林業開発	3-37
3.4.1	プロジェクトの概要	3-37
3.4.2	対象地域のプロファイル	3-38
3.4.3	対象地域の貧困プロファイル	3-38
3.4.4	供給側の計画・意識	3-39
3.4.5	需要側の意識・評価	3-43
3.4.6	需要・供給ギャップの分析	3-46
3.4.7	貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて	3-47
3.4.8	将来への改善点	3-48
3.5	東部造林普及計画	3-50
3.5.1	プロジェクトの概要	3-50
3.5.2	カピバリ地区における住民参加型社会林業活動	3-51
3.5.3	対象地域のプロファイル	3-52
3.5.4	対象地域の貧困プロファイル	3-53
3.5.5	供給側の計画・意識	3-53
3.5.6	需要側の意識・評価	3-55
3.5.7	需要・供給ギャップの分析	3-58
3.5.8	貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて	3-59
3.5.9	プロジェクトの他の活動における貧困・ジェンダー配慮	3-60
3.5.10	将来への改善点	3-63

第4章 農林業分野における貧困・ジェンダー配慮

4.1	パラグアイ貧困・ジェンダー調査から得られた教訓	4-1
4.1.1	貧困の定義と特性	4-1
4.1.2	貧困対策案件、貧困配慮案件および一般案件の概念と分類方法	4-2
4.1.3	プロ技におけるターゲットグループという概念	4-4
4.1.4	貧困対策・配慮案件における普及の概念	4-5

4.1.5	貧困対策・貧困配慮案件形成時の留意点	4-5
4.1.6	ジェンダー配慮	4-6
4.1.7	結論および提言	4-7
4.2	農林業案件における貧困・ジェンダー配慮チェックリスト	4-8

図 表

第1章 調査の概要

図 1-1	4案件調査の基本方針.....	1-3
図 1-2	調査の流れ.....	1-4
表 1-1	団員リスト.....	1-2
表 1-2	「貧困・ジェンダー」の視点からの5項目評価グリッド.....	1-5

第2章 パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

図 2-1	人口分布(2000年の予測).....	2-3
図 2-2	県別非識字率.....	2-6
図 2-3	県別下水道普及率.....	2-7
図 2-4	県別上水道普及率.....	2-7
図 2-5	県別電化率.....	2-7
図 2-6	県別トイレ普及率.....	2-7
図 2-7	資金と技術の流れ.....	2-21
表 2-1	アスンシオン月別平均気温、降水量、湿度.....	2-2
表 2-2	農業地帯別月別降水量分布(mm):1983~94年平均.....	2-2
表 2-3	年間平均人口増加率.....	2-3
表 2-4	経済概況.....	2-4
表 2-5	年平均経済成長率(%).....	2-4
表 2-6	年平均経済成長率(セクター別).....	2-5
表 2-7	経済構造(国内総生産に対するパーセンテージ).....	2-5
表 2-8	総就学率(全国平均).....	2-6
表 2-9	一人当たりの平均就学年数.....	2-6
表 2-10	人口1万人あたりの医師及び正看護婦数.....	2-7
表 2-11	BHNを満たしていない基準.....	2-8
表 2-12	カロリーを基にした貧困ライン.....	2-9
表 2-13	県ごとの貧困レベル.....	2-9
表 2-14	農民層の構造.....	2-10
表 2-15	農村の女性生産者が抱える問題点.....	2-12

第3章 対象4案件のインパクト調査

図 3-1	ステークホルダーとプロジェクトとの関係.....	3-5
図 3-2	供給側が意図した効果(ピラール).....	3-8
図 3-3	実際上がった効果の種類(ピラール).....	3-9
図 3-4	ピラール地区で需要側が得た効果.....	3-13
図 3-5	ステークホルダーとプロジェクトとの関係.....	3-20
図 3-6	プラスグライ入植地開発振興計画供給側が意図した効果.....	3-22
図 3-7	プロジェクト側が考える実際にあった効果.....	3-24
図 3-8	プラスグライで需要側が得た効果.....	3-28
図 3-9	ステークホルダーとプロジェクトとの関係.....	3-37
図 3-10	南部パラグアイ林業開発供給側が意図した効果.....	3-40
図 3-11	プロジェクト側が考える実際にあった効果.....	3-42

図 3-12	イタブアで需要側が得た効果	3-45
図 3-13	カピバリ社会林業活動ステークホルダーとプロジェクトとの関係	3-52
図 3-14	カピバリ地区で需要側が得た効果	3-56
図 3-15	東部造林普及計画、供給側の意図した効果	3-62
図 3-16	女性が含まれていた割合	3-63
図 3-17	貧困層が含まれていた割合	3-63
表 3-1	対象プロジェクト調査の概要	3-3
表 3-2	ピラール地域の貧困プロフィール	3-6
表 3-3	需要・供給ギャップ	3-15
表 3-4	プラスガライ入植地の貧困プロフィール	3-21
表 3-5	需要・供給ギャップ	3-32
表 3-6	ピラポ市近郊の貧困プロフィール	3-39
表 3-7	南部パラグアイ林業開発計画に関する需要・供給のギャップ	3-46
表 3-8	2分野の「住み分け」状況	3-51
表 3-9	社会林業研修セミナーの概要と成果	3-51
表 3-10	カピバリ地域の貧困プロフィール	3-53
表 3-11	カピバリ活動の効果に関する需要・供給のギャップ	3-59
表 3-12	東部造林普及計画における活動と対応する専門家	3-60

第4章 農林業分野における貧困・ジェンダー配慮

表 4-1	農業案件のタイプ別概念表	4-3
表 4-2	林業案件のタイプ別概念表	4-4
表 4-3	貧困・ジェンダー配慮を促進させるためのアクション・プラン	4-7

第 1 章

第1章 調査の概要

1.1 はじめに

本報告書は、国際協力事業団（JICA）の委託で実施された「平成 11 年度外部機関による評価調査（パラグアイ国農林業協力における貧困・ジェンダー）」に係る調査結果を示すものである。

1.2 調査の背景

JICA は従来から外部学識経験者や有識者個人に委託して有識者評価を実施しているが、評価の透明性と客観性を確保するために、各開発分野や開発の重要課題の専門的知見を有する外部の開発援助研究機関、シンクタンクおよびコンサルタント等に評価調査を委託する「外部機関による評価」を平成 11 年度から実施することとなった。

JICA では、地域住民をターゲット・グループとするプロジェクトの計画段階で、社会調査を実施し、その結果を計画に反映させる必要性が認識されつつある。しかし、調査で明確化された「貧困」や「ジェンダー」の問題点あるいは必要な配慮をプロジェクトの計画・実施・評価というサイクルに取り入れるための具体的な方法論が確立されておらず、プロジェクトごとの試行錯誤が依然として続いている。左記の状況を改善するために、「貧困・ジェンダー」を調査の切り口として取り上げ、パラグアイ国で実施された、あるいは実施中の農林業案件を下項の目的で調査することが計画された。

1.3 調査の目的

- (1) JICA がパラグアイ国で協力を行った、あるいは協力期間中である 4 つの農林業案件を貧困・ジェンダーの視点から評価し、また、同視点における他ドナー等の現状を把握することにより、今後の農林業分野の協力において、貧困・ジェンダーに配慮しつつ、ターゲット・グループに効果的に協力効果をフィードバックさせるための教訓・提言を導き出す¹。
- (2) 提言・教訓の具体的活用方法としてプロジェクトの計画・実施段階における貧困・ジェンダー配慮のためのチェックリストを作成する。

1.4 調査対象地域

基本的にはパラグアイ全域を対象とするが、個別案件の評価に関しては、案件の対象地域に限定する。調査の対象となる案件および対象地域は以下のとおりであり、個々の概要は添付資料集 3 を参照されたい。

¹ 協力期間中のプロジェクトにおいては、その活動目標および活動そのものを評価することを意図するものではない。

ピラール南部地域農村開発計画（プロ技²）：ニエンブク県ピラール市南部
 プラスガライ入植地開発振興計画（協力隊チーム派遣）：カアグアス県プラスガライ入植地
 南部パラグアイ林業開発（プロ技）：イタブア県ピラボ市周辺
 東部造林普及計画（プロ技）：サン・ロレンソ市、カピバリ市、その他普及地域

1.5 調査団の構成

本調査は次の4名で実施した。

表1-1: 団員リスト

担当	氏名
1. 総括 / 評価手法	西野 桂子
2. 貧困・ジェンダー分析 1（教育・生活改善）	上岡 直子
3. 貧困・ジェンダー分析 2（保健・衛生）	和田 知代
4. 農林業	三島 征一

1.6 調査期間と作業工程

本調査は、2000年2月～6月に実施され、作業工程は以下のとおり。

国内準備期間	2000年2月
現地調査期間	2000年3月1日～4月7日 ³
国内整理期間	2000年4月～5月

1.7 調査実施の基本方針

本評価調査を遂行するにあたり、調査団は ～ の基本方針をとることとした。

貧困層を20ヘクタール以下の土地所有者と定義する。
 供給側が意図した効果と需要側の意識のギャップを基に4案件を調査する。
 ローカル・コンサルタントを活用し、パラグアイ人の視点を重視する。

貧困層の定義

「貧困層」と一口に言ってもかなり幅広い層が想定されること、また本調査の対象分野が土地を必用とする農林業分野であること等を鑑み、最貧層に分類される土地なし農民および定住地を持たない少数民族を原則として除外し、「20ヘクタール」以下の土地を所有する「小農」を貧困層と定義して調査を行うこととした。

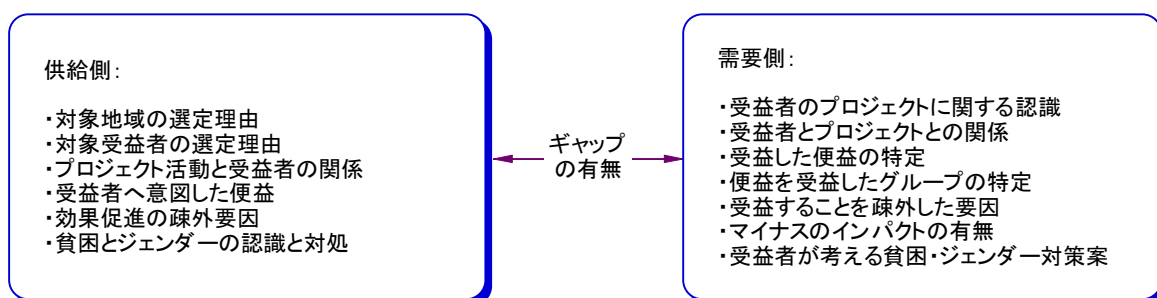
² プロジェクト方式技術協力の略。

³ 現地調査日程表は添付資料集1を参照されたい。

農林業案件の調査方針

本調査の対象となる4つの農林業案件は、農林業セクターの視点から計画されており、貧困やジェンダーに関する指標がほとんど設定されていない。また、現在まだ実施中で、案件の効果が発現するには時期尚早であるプロジェクトも含まれている。このような状況で調査の目的を達成するために、図1-1に記すようにプロジェクトを実施する「供給側」とプロジェクトの便益を受ける「需要側」とにほぼ同様の質問をし、双方のギャップを分析することを基本方針とした。すなわち、プロジェクト側がどのような便益を意図したか、意図した効果が発現しているか、そして、受益者はどのような便益を受けたと認識しているか等の「便益（効果）」に焦点を当てた需給バランスを評価の基礎としたわけである。また、「供給側」が誰を受益者と認識しているか、その受益者に貧困層や女性が含まれているかという点も重要な項目とした。

図1-1： 4案件調査の基本方針



ローカル・コンサルタントの起用

農林業分野における JICA の協力事業がパラグアイの貧困層や女性にどのような影響を及ぼしているかを調査するため、現地調査において日本人1名とパラグアイ人1名の2名からなるチームを3つ編成し、調査ならびに評価結果にパラグアイ人の視点が最大限に反映されるように配慮した。

1.8 調査実施の方法

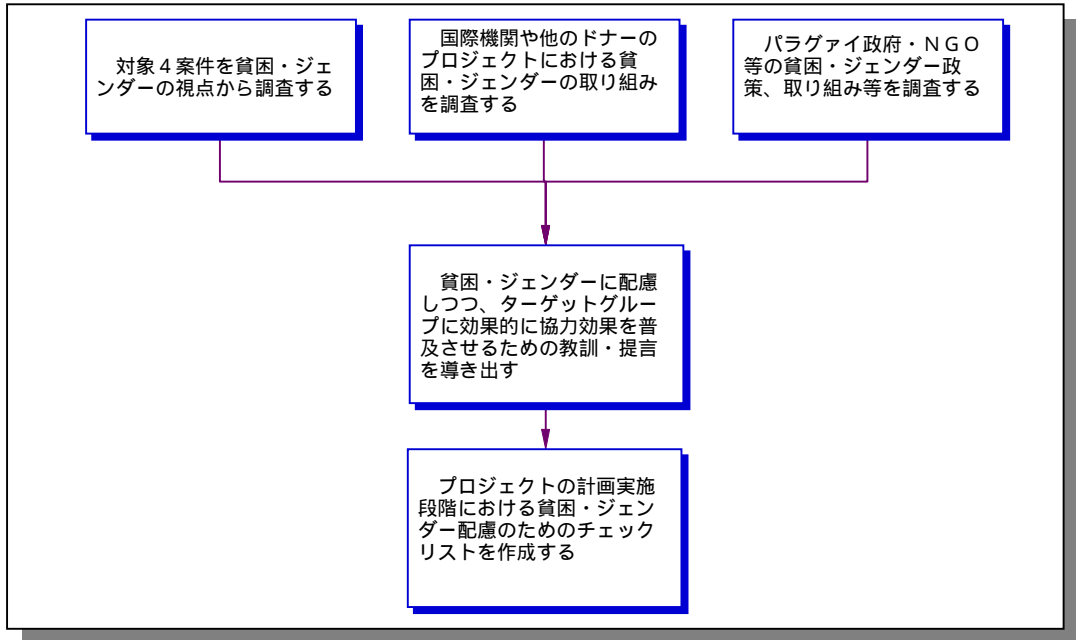
基本的な調査の流れは次頁の図1-2に示すとおりであるが、対象4案件の調査()は、調査の方針に基づき需要側と供給側に分けて以下の【1】および【2】のとおりを実施した。また、国際機関、パラグアイ政府機関およびNGOにおける貧困・ジェンダー政策および取り組み調査(と)は、【3】に記す方法をとった。さらに・・の調査結果を基に分析する段階の は次項1.9の「分析の方法」、およびチェックリスト作成の は次項1.10を参照されたい。

【1】 「供給側」の調査手法

「供給側」の調査は、 帰国専門家・協力隊員、 現在派遣中の専門家、 パラグア

イ側のカウンターパート（現在・過去）、 JICA 本部の職員（現在・過去の案件担当者）、 パラグアイ JICA 事務所所員（現在・過去）の 52 名を対象に、添付資料集 4 の調査票を送付、あるいは調査票を用いて直接インタビューすることにより実施した⁴。

図1-2:調査の流れ



【2】 「需要側」の調査手法

「需要側」の調査項目も基本的には「供給側」と同様であるが、フォーカス・グループ・ディスカッションを用い、セミ・ストラクチャー・インタビューを行った。その後、観察、二次資料およびピラポ市長や小農の女性等のキー・インフォーマント・インタビューで定性的な補足調査を実施した。プロジェクトごとの調査チーム構成は、日本人コンサルタント 1 名、ローカル・コンサルタント 1 名、データ・エントリー要員 1 名～ 3 名で、フォーカス・グループ・ディスカッションはガラニ語で行い合計 193 名の男女から聞き取りを行った⁵。

【3】 国際機関・パラグアイ政府・NGO等の取り組み

女性庁、農牧省普及局、農牧省女性局、欧州連合、米州開発銀行、世界銀行等の関連機関計 16 名を対象に、貧困・ジェンダーに関する政策、配慮状況、農村への普及手法、問題点等のヒヤリングを行った⁶。また、女性庁が支援する女性グループ組織化支援プロジェクトの現場担当者をパラグアイ市に訪問し、女性グループリーダーのインタビューおよび観察を実施する等の手法をとった。

⁴ 供給側の集計結果は添付資料集 4 を参照されたい。

⁵ 需要側調査の結果は添付資料集 5～7 を参照されたい。

⁶ 政府・国際機関・NGO 等関係諸機関面談者リストは添付資料集 8 を参照されたい。

1.9 分析および教訓抽出の方法

【1】 貧困ジェンダーの視点からみた5項目評価グリッド

上記調査で得た結果を基に、まずプロジェクトごとに評価グリッド(表 1-2)を作成し、貧困・ジェンダーの視点からみた案件の状況を測定した⁷。

表1-2: 「貧困・ジェンダー」の視点からの5項目評価グリッド

1. 目標達成度 (Effectiveness)

評価項目	評価小項目
目標の達成度	プロジェクトが貧困層・女性にもたらした便益

2. 効果 (Impact)

評価項目	評価小項目
想定されたプラスの効果	生活の改善
	社会資源へのアクセス改善
	教育の改善
	地位の向上
想定されなかったプラスの効果	生活の改善
	社会資源へのアクセス改善
	教育の改善
	地位の向上
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善
	社会資源へのアクセス改善
	教育の改善
	地位の向上

3. 効率性 (Efficiency)

評価項目	評価小項目
貧困・ジェンダー問題に関するプロジェクト投入の効率性	日本側による投入 (人材配置・計画・活動・予算等)
	パラグアイ側による投入 (人材配置・計画・活動・予算等)

4. 妥当性 (Rationale)

評価項目	評価小項目
貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト計画の妥当性	受益者ニーズとの整合性
	実施機関ニーズとの整合性
	国連機関等の政策との整合性

5. 自立発展性 (Sustainability)

評価項目	評価小項目
貧困・ジェンダー問題を改善するプラス効果の自立発展性	受益者の自発的参加の見とおし
	実施機関の運営管理能力(組織)
	実施機関の予算の見とおし(財政)
	実施機関 C/P の技術レベル(技術)

⁷ 各プロジェクトの評価グリッドは添付資料集 9 を参照されたい。

【2】 貧困層・女性にもたらした影響と効果、および将来への改善点

次に、このグリッドを基に各プロジェクトが 貧困層・女性にもたらした影響と 貧困層・女性へ与えた効果を抽出し、下記に記す疑問点を中心に分析し、案件ごとに「将来への改善点」を導き出した。

対象地域の選定に貧困・ジェンダーの基準が当てはめられるか？

対象受益者に含める貧困層・女性の適正な割合を設定できるか？

プロ技で対処可能な貧困層のボトムラインはどのあたりに設定すべきか？

協力隊の活動からプロ技に移行できるものは何か？

供給側が想定した「効果」は何で、その「効果」を測定できる指標は何か？

貧困対策を目的として農林業案件を想定した場合、どのようなプロジェクト目標を設定できるか？

「需要側」と「供給側」の間に「便益」に対する認識ギャップがあるか？

あるとすれば、どのような要因が考えられるか？

プロジェクトの効果はどの程度波及しているか？

受益者が指摘する「マイナスのインパクト」が派生したか？

受益者が指摘する貧困・ジェンダー対策案はプロ技で対処可能か？

【3】 農林業分野における貧困・ジェンダー配慮への教訓と提言

案件ごとの「将来への改善点」、パラグアイ政府の方針と対策、および国際機関の貧困・ジェンダー配慮状況等のすべての調査結果を基に、貧困・ジェンダーに配慮しつつ、ターゲット・グループに協力効果を普及させるための14の教訓を抽出し、それらの教訓を踏まえたアクション・プラン⁸を提言に替えて第4章に記した。この教訓を導き出すにあたり、農林業案件を一般農林業案件、貧困・ジェンダー配慮案件、貧困・ジェンダー対策案件という3タイプに分類し、タイプ別の概念表⁹（PDMのプロジェクトの要約部分）を提示する等、概念の整理に努めた。また、アクション・プランは、短期的に実施可能な活動と長期的な政策議論が必要な活動とに分けて提示した。

1.10 チェックリストの作成

最後に、上記より導き出された教訓と提言を踏まえて、農林業案件で貧困・ジェンダー配慮を効果的に行うためのチェックリストを作成した。このチェックリストは、貧困層や女性に特別の配慮が必要な貧困配慮案件を対象にPCM手法¹⁰を用いて計画・実施・評価する場合を想定して作成した。また、チェック項目の意図が明確になるように解説を加えている。

⁸ アクション・プランは第4章、表4-3を参照されたい。

⁹ 概念表に関しては、同上、表4-1と4-2を参照されたい。

¹⁰ プロジェクト・サイクル・マネジメント手法。

第 2 章

第2章 パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

2.1 自然概況

2.1.1 国土

パラグアイ国は、国土面積4,068万ヘクタールで、南緯17.56～27.30度、西経54.45～63.27度に至る地域を占める。北をボリヴィア、東をブラジル、そして南をアルゼンティンに囲まれた内陸国である。国土の中央を南北に貫流するパラグアイ河の東西で、地勢、植生が大きく異なる。

パラグアイ河とパラナ河に挟まれた東部パラグアイは、国土の約39パーセントを占め、森林の多い丘陵地帯と平地が混在している。山地としてはアマンバイ山地やバラカジュ山地がブラジルのマト・グロッソ州との国境地帯を走っているが、標高は海拔約600～800メートル程度である。

パラグアイ河とピルコマージョ河に挟まれた西部パラグアイは、比較的平坦で、ボリヴィア南東部からアルゼンティン北部にかけて広がるグラン・チャコの主要部分を占める。この地域は、穏やかな傾斜の灌木の多い大平原で、河川流域では低湿地帯となっている。

パラナ河は、ブラジル高地西部に源を發し、パラグアイ北東部から南部にかけてパラグアイとブラジル及びアルゼンティンとの国境を成して流れ、パラグアイ南東部でパラグアイ河と合流する。その他の主要な河川としては、パラナ河支流のアカライ河、パラグアイ河支流のテビクアル河などがある。

2.1.2 気候

国の中央部を南回帰線が通っており、北部は熱帯性気候、南部は亜熱帯性気候に属する。年平均気温は東南部で摂氏21～23度、西部では24～26度である。夏季は11月～3月であるが、12月から2月にかけては暑く、西部では日最高気温は一般に38～40度を超える。冬季は6月から8月で、東部では月平均18～19度、西部では18～22度となる。

パラグアイの気候の特徴は、気温の年較差、日較差の激しいことである。これはパラグアイが、熱帯地方から南下する熱風と、パタゴニア方面から北上する寒風が衝突するあたりに位置しているためである。冬は一部地域を除いて氷点下になることは殆どないが、霜の降りることはたまにある。東南部では5～9月に年5回程降霜があるが、西部ではこれより少なく、また北部及び北東部では希である。年により降雹が農作物に大きな害を及ぼす。アスンシオンの月平均気温、降水量、湿度を下表に示す。

表2-1: アスンシオン月別平均気温、降水量、湿度

月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
平均気温(°C)注1	28.0	27.5	26.2	22.9	20.2	18.0	18.0	19.5	21.2	23.6	25.6	27.2
降水量(mm)注2	149.8	132.9	142.0	144.5	119.6	73.4	51.2	47.5	83.0	136.1	144.1	141.5
月平均湿度(%)注3	64	67	69	74	74	73	70	68	68	62	63	61

注1: 統計期間は1893-1990年間の1,083ヵ月

注2: 統計期間は1877-1990年間の1,261ヵ月

注3: 統計期間は1961-1967年

出所:

注1、注2: The Global Historical Climatology Network, Version 1

注3: (社)国際農林業協力協会『農林水産業協力便覧』(中南米編)1996年3月

パラグアイでは西から東へ向かうほど年間降雨量は増して湿潤となる。西部のポリヴィア国境地方は年平均の降雨量が500ミリであるが、中部のアスンシオンでは1,300ミリ、ブラジル国境地方では約1,700ミリである。1983-94年の平均農業地帯別降水量を下表に示す。

表2-2: 農業地帯別月別降水量分布(mm): 1983~94年平均

	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	計
北部	65.6	47.1	90.5	119.7	140.1	166.3	138.2	142.8	145.0	173.5	153.1	62.4	1,444.4
中部	56.0	74.1	99.0	140.2	124.5	149.7	154.6	130.5	120.7	232.6	120.9	92.0	1,494.7
中東部	89.0	97.8	118.6	154.2	136.6	150.1	167.3	141.2	119.0	237.5	179.4	123.6	1,714.1
東部	95.0	102.4	151.9	170.9	139.0	154.4	209.9	185.6	153.5	190.7	197.1	138.4	1,888.7
中南部	90.2	89.4	129.9	205.2	161.4	132.8	184.6	182.7	135.3	238.0	161.3	114.4	1,825.1
南部	112.6	103.8	139.3	203.4	146.7	138.4	155.1	159.2	140.4	215.6	179.7	163.9	1,858.0
南東部	50.4	44.6	101.9	169.0	121.3	69.5	144.0	119.1	153.9	259.2	82.5	72.4	1,387.8
チャコ	18.1	25.0	18.2	80.4	85.7	100.8	126.9	97.2	159.3	72.9	51.5	20.2	856.2

出所: (社)国際農林業協力協会『パラグアイの農牧生産統計 1996年版』

2.1.3 土壌

東部には、玄武岩、砂岩、石灰岩、花崗岩、塩基性岩等に由来する土壌と水性土壌及び新しい沖積土壌が分布している。パラナ河沿いに分布している玄武岩由来の土壌は肥沃で、大豆を含む多くの作物の栽培に適している。水性土壌は国土の約4分の1を占めており、灌漑すれば水稻の栽培に適した土壌である。沖積土壌はパラグアイ河とパラナ河の沿岸に分布しており、施肥を前提とすれば多くの栽培に適した土壌である。

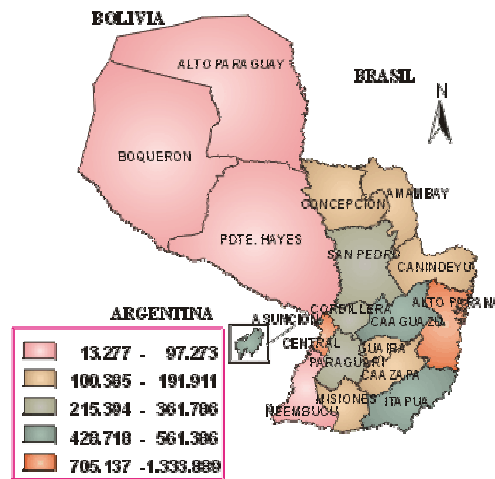
西部のチャコ地方には褐色土とよばれる良い土壌が分布し、一般的に強いアルカリ性を呈する。西部は海底の隆起した土壌で塩分を含んでいるため、地下水は飲用に適さず、雨水が利用されている。農業開発は、国土の60パーセントを占めるこのチャコ地方の利用にかかっているが、既述の飲料水事情により現実には厳しい。

2.2 社会・経済概況

2.2.1 人口・民族

統計局の資料によると、2000年現在の人口は550万人¹で、その一割強の60万人が首都アスンシオンに住んでいる。人口密度は1998年現在で1平方キロメートルあたり12.8人²と、日本の325人と比較して非常に低いことがわかる。首都のアスンシオン市を中心とした、国土の40パーセントにあたる東部に人口の97パーセントが集中し、その他の地域は極度な過疎状態にある。

図2-1: 人口分布(2000年の予測)



パラグアイの人口増加率に関する統計は以下のとおりである。国全体の年平均人口増加率は3.1%（1998年）と高く、2015年までに総人口が730万人を超えることが予想されている。

表2-3: 年間平均人口増加率

	1980-97年	1998-2010年*
国全体	2.9%	
0-14歳	2.6%	0.5%
15-64歳	3.1%	3.1%
65歳以上	1.3%	2.7%

* 推計

出所: “CIA World Factbook,” 1999

- 人種としては、征服者であったスペイン人と先住民のガラニ族との混血が著しく進み、パラグアイの人口の約97パーセントが混血系（メスティソ）である。そ

¹ DGEEC, “Compendio Estadístico 1998”, 1999

² Ibid.

の他比較的近年移住してきた日本人³や欧米人が若干いるほか、最辺境地帯には混血していないガラニ-族がごくわずかに残っている。混血系のなかでも、パラグアイ先住民の祖先から継承している文化的習慣やアイデンティティーを保持している民族が1997年の時点で約79,000人存在し、ツピ・ガラニ-系やズムコ系、マタコ・マタグァヨ系、グァクル系民族グループなどに分類できる。パラグアイは歴史的に民族対立や迫害が少なく、他のラテンアメリカ諸国と比較すると人種的問題は比較的少ないといわれている。なお、宗教については、人口の約90パーセントが国教であるカソリックの信者である。

2.2.2 経済

表2-4: 経済概況

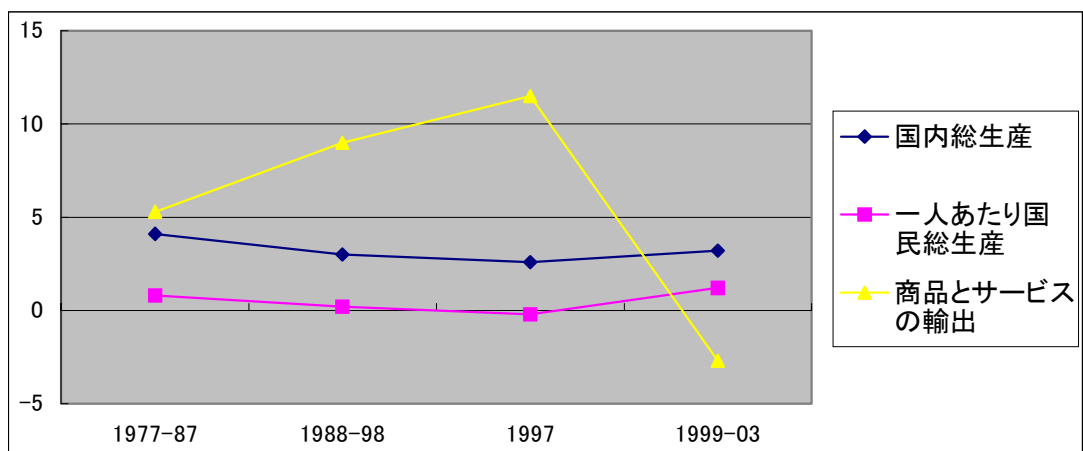
GDP(1998年)	92億ドル
一人当たりの国民総生産	1,760ドル(中南米とカリブ諸国の平均 3,940ドル)

出所: "World Bank Development Data," 1999

パラグアイの過去6年間の経済成長率は年平均およそ3パーセントであるが、その間に人口もほぼ同じ割合で増加しているため、実際は横ばい状態である。また、一人当たりの国民総生産も同様であったが、1998年にはマイナス成長に転じた。パラグアイの年間インフレ率は、1995年では13.5パーセント、1996年は9.8パーセントであり、対外債務は1998年の時点で23億ドルにのぼる。

表2-5: 年平均経済成長率 (%)

	1977-87年	1988-98年	1997年	1999-03年
国内総生産	4.1	3	2.6	3.2
一人あたりの国民総生産	0.8	0.2	-0.2	1.2
商品とサービスの輸出	5.3	9	11.5	-2.7



出所: "World Bank Development Data," 1999

³ 日系人は約7,000人(1999年)

パラグアイの就業人口のうち45パーセントが農業に従事しており、天候不順や農産物の国際価格低迷などにより、国内経済の状況が大きく左右される。農業における単位面積当たりの生産性は概して低いだけでなく、生産性の改善の見通しも立っていない。農産物は国内消費用作物の他に、輸出用作物として綿花や大豆、トウモロコシやたばこ等があるが、多くは原料のまま取り引きされ、加工産業は立ち後れている。また国内の経済成長に必要とされる工業化は全般的に進んでおらず、豊富な水源を活用した水力発電による電力の輸出に国家経済が大きく依存している。業種別経済指標は以下のとおりである。

表2-6: 年平均経済成長率(セクター別)

	1977-87年	1988-98年	1997年	1998年
農業	3.7	2.7	4.8	1.7
工業	2.6	4.1	0.9	1.3
製造業	3.3	1.3	-0.2	1.0
サービス業	5.0	2.5	2.3	-1.0

出所: "World Bank Development Data," 1999

表2-7: 経済構造(国内総生産に対するパーセンテージ)

	1977年	1987年	1997年	1998年
農業	34.1	27.3	24.5	24.9
工業	23.1	22.5	25.9	26.2
製造業	17.1	16.2	15.3	15.3
サービス業	42.8	50.1	49.7	48.9

出所: "World Bank Development Data," 1999

パラグアイの経済状況で特徴的なこととして、貧富の差が非常に大きいことや、都市部と農村地帯での経済格差が挙げられる。さらに、パラグアイの都市部を中心に、大きなインフォーマル・セクターが存在していることが指摘されている。電化製品、ウイスキー、香水、たばこ、文房具などの輸入消費材を修復・加工・複製した上、近隣諸国へ再輸出したり国内で販売する未登録の零細企業や露天商などが、表面に現れないパラグアイの市場経済を活性化している。

2.2.3 政治・行政

パラグアイは大統領制で任期は5年、国民の直接選挙で大統領が選出される。主な政党は与党である赤党(コロラド党)と野党第一党の青党(エンクエントロ党)である。パラグアイでは政変が多く、最近では1999年3月に赤党が分裂して大統領が亡命する事件が起き、ルイス・アンヘル・ゴンサーレス・マキ上院議長が大統領に繰り上がった。次回の大統領選挙は2003年に予定されている。

行政区は、首都アスンシオン市(特別区)と17県に分かれている。県知事を県民の直接選挙で選出する法律が1992年に制定され、地方分権化が推進されているが、行政面では依然として中央集権的である。そのために、地方における公共サービスは一般的

に非効率的であり、予算を含む行政機能を県や市レベルへ委譲するのが、近代化の課題とされている。

2.2.4 教育・保健衛生

パラグアイの教育制度は、初等教育9年、中等教育3年、その上に大学教育と職業訓練がある。義務教育は9年間で、その後の中等教育は工業、農業、商業、一般教育のコースに分かれている。公用語はスペイン語とガラニ語で、1996年時点での成人識字率の全国平均は、男性94パーセント、女性91パーセントと比較的高いが、地方農村部での識字率は都市部より劣るといわれている。また農村部では、日常語としてガラニ語が使用されている地域があり、スペイン語が通じないこともある。

図2-2: 県別非識字率

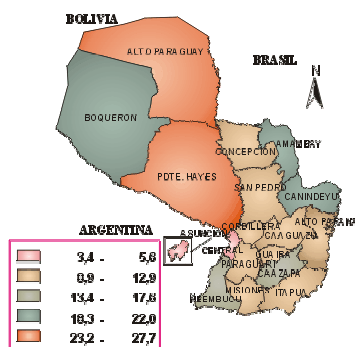


表2-8: 総就学率(全国平均)

	1980年	1996年
就学前教育	—	53%
初等教育	106%	112%
中等教育	27%	44%
大学教育	2%	3%

出所: "World Bank Development Data," 1999

上記統計によると、パラグアイ全体の初等教育の就学率は比較的高いといえることができるが、これは人口が集中する都市部において就学率が高いためであり、農村地帯における教育アクセスは、決して満足な状態にあるとはいえない。下表は、本調査の対象とした5県（東部造林普及計画は活動サイトが2県）における教育指標である。

表2-9: 一人当たりの平均就学年数

	合計	男性	女性
カアグェアス県	4.0年	4.1年	3.9年
イタブア県	4.0年	4.0年	3.9年
ニェンブク県	4.2年	4.3年	4.1年
サンペドロ県	3.7年	3.8年	3.7年
セントラル県	5.8年	5.9年	5.6年
アスンシオン市	7.9年	8.2年	7.7年

出所: "Censo Nacional de Poblacion Viviendas 1992"

保健・衛生指標を見ると、パラグアイ人の平均余命は、1995年の統計で男性66.5歳、女性70.8歳で、全体としては68.5歳となっている。またユニセフの発表によると、1996年の乳幼児死亡率は1,000人中28人であるが、パラグアイの統計局によると43.3人である。1990年から1996年にかけて、安全な飲料水を手に入れる人の割合は平均60パーセントで、1995年に下水施設の利用が可能な人の割合は、世界銀行によると32パーセントである。また、医療へのアクセス状況を示すデータは、下表のとおりである。