

表2-10: 人口1万人あたりの医師及び正看護婦数

	人口1万人あたりの医師数	人口1万人あたりの看護婦数
パラグアイ	7.9人	0.9人
ボリビア	5.1人	2.5人
ホンデュラス	8.6人	2.6人
チリ	10.8人	4.2人

出所: “PAHO—Indicadores Basicos 1999 and MSP (Ministerio de Salud Pública 公衆衛生省)” & “Direccion General de Estadistica, Encuestas y Censos 1997”

2.2.5

社会インフラ

下図からわかるように、パラグアイにおける社会経済インフラの整備は、首都アスンシオンとその周辺に集中している。

図2-3: 県別下水道普及率

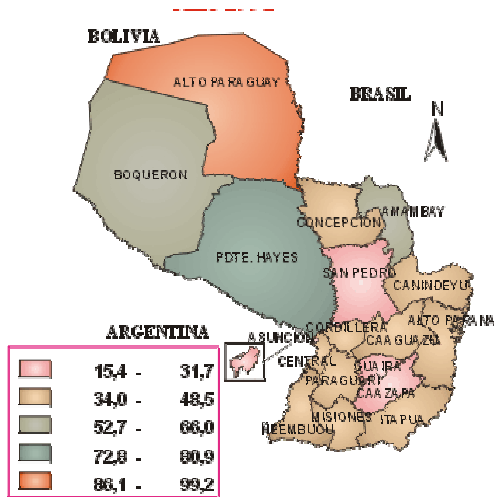


図2-4: 県別上水道普及率

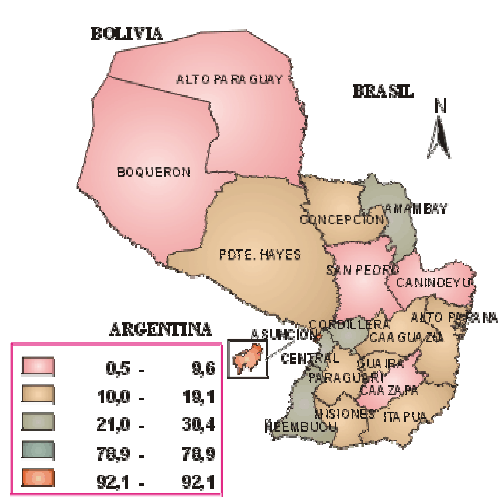


図2-5: 県別電化率

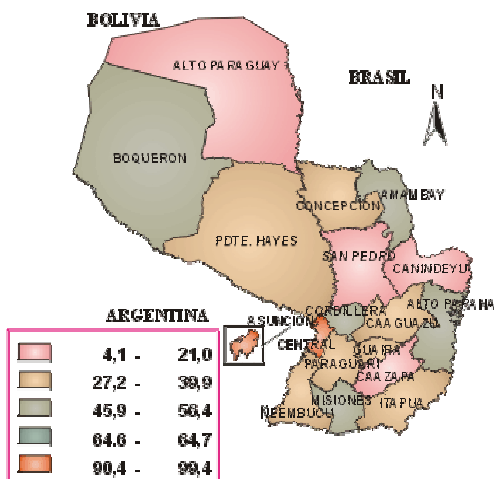
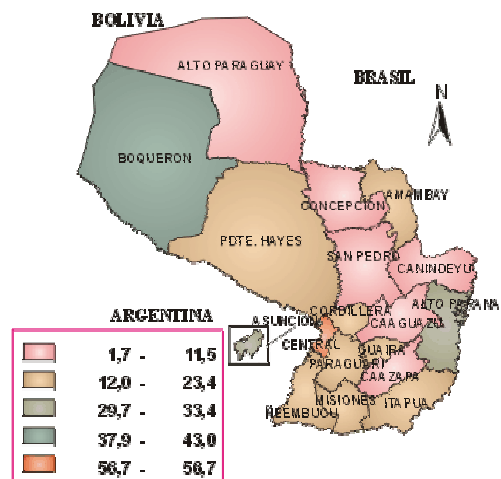


図2-6: 県別トイレ普及率



2.3 貧困・ジェンダーの現状

2.3.1 貧困

【1】 貧困層の定義

パラグアイでは、1992年のセンサス、統計局のBHN調査⁴、1997～98年に実施された世帯調査⁵、国連機関のサンプル調査等を基に貧困ラインの定義づけが行われている最中である。BHN調査とは、以下の4つの指標をベーシック・ヒューマン・ニーズ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。

表2-11: BHNを満たしていない基準

指標	BHNを満たしていない基準
1. 居住環境	(1) 以下の素材でできている家 <ul style="list-style-type: none"> ● 床：土間 ● 屋根：藁、椰子の葉、廃材等 ● 壁：煉瓦、廃材、木（都市部）等 (2) 1部屋に暮らす人数 <ul style="list-style-type: none"> ● 3人以上
2. 水と衛生	(1) 都市部 <ul style="list-style-type: none"> ● 飲料水：電動式ではない井戸、湧き水、川、小川、溜め池 ● トイレ：共同簡易便所等 (2) 農村部 <ul style="list-style-type: none"> ● 飲料水：湧き水、川、小川、溜め池 ● トイレ：特定の排泄設備がない
3. 教育	(1) 子どもの就学状況 <ul style="list-style-type: none"> ● 世帯主と家族関係にある7歳～12歳の子供で学校に行っていない子供が1人でもいる。 (2) 非識字状況 <ul style="list-style-type: none"> ● 15歳以上で読み書きのできない成人がいる。また、15歳以上で小学校2年生以下の就学経験しかない人がある。
4. 生活レベル	(1) 収入が十分でない可能性 <ul style="list-style-type: none"> ● 定期的な収入を得る家族がない。 ● 世帯主の就学歴が小学校3年以下で、かつ3人以上の扶養家族を抱える。 ● 年金、金利生活者

出所：DGEEC, “Evolucion de las Necesidades Basicas Insatisfechas, Ano 1992-1996”, 1997

また、1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、エンゲル係数を掛けて、1ヵ月あたりに必要な現金を計算する方法もある。

⁴ “Necesidades Basicas Insatisfechas”, April 1991 および “Paraguay, Atlas de Necesidades Basicas Insatisfechas”, 1995.

⁵ En Robles, M. “Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay, 1997/1998”, MECOVI-DGEEC, July 1999.

表2-12: カロリーを基にした貧困ライン

	都市部 (アスンシオン)	農村部
1日に必要なカロリー (Kcal)	2,179	2,207
カロリーを満たすために必要な1日当たりの食費 (ガラニー)	3,206	1,656
1ヵ月、1人あたりの最低食費	96,192	49,982
エンゲル係数	0.468	0.644
1人あたり必要な最低月収 (ガラニー)	205,475	77,157
1人あたり必要な最低月収 (米ドル)	59	22

出所: DGEEC、WB & IDB、"Canasta Basica de Alimentos y Lineas de Pobreza", January, 2000

注: 1ドル=3,470 ガラニー (2000年3月現在)

【2】 地域別の貧困状況

本調査対象県はすべて、パラグアイ河とパラナ河に挟まれた「東部パラグアイ (西のチャコに対して東という意で一般的に用いられている)」に属するが、「東部パラグアイ」は更に首都アスンシオンと、北部、中南部、東部地域に大きく区分けされる。この中で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。前項の調査結果を基に県ごとの貧困者数をランキングした表2-13は、この認識を証明した結果となった。

表2-13: 県ごとの貧困レベル

県名	貧困者数				世帯当たりの想定月収		一つでもBHNを満たしていない世帯	
	人口に占める割合 (%)	順位	人数	順位	月収	順位	人口に占める割合 (%)	順位
サンペドロ	62.2	1	220,897	3	504,692	1	80.8	5
カアグアス	60.6	2	278,630	1	636,633	5	79.6	8
カアサパ	48.1	3	69,557	11	580,695	2	80.3	6
コンセプション	47.8	4	91,578	6	739,974	8	83.3	4
アルト パラグアイ	44.6	5	6,483	18	612,179	3	94.2	1
ウアイラ	40.7	6	71,836	10	754,669	9	76.9	11
アマンバイ	39.4	7	53,089	13	906,142	13	77.2	10
カニンデユ	38.5	8	55,049	12	624,838	4	79.7	7
ミッシヨネス	38.3	9	38,569	14	832,729	12	73.5	14
イタプア	36.8	10	177,751	4	930,899	14	72.9	15
ニエンブク	36.5	11	32,329	15	734,941	7	79.1	9
P ハジェス	36.2	12	29,641	16	801,080	11	88.9	2
コーディアリア	35.2	13	76,684	8	775,819	10	74.1	13
パラグアリ	34.5	14	86,274	7	731,998	6	75.5	12
ボケロン	32.9	15	12,411	17	1,063,839	15	88.3	3
アルトパラナ	26.3	16	176,870	5	1,456,634	16	68.3	16
セントラル	20.7	17	266,878	2	1,604,246	17	62.7	17
アスンシオン	13.1	18	73,619	9	3,086,500	18	36.9	18

出所: STP-DGEEC, "Indicadores Basicos Para Focalizar el Gasto Social en Paraguay", October, 1999, 19ページの表を基に作成

上表から判断すると、東部造林普及計画による参加型社会林業が実施されたカピバリの位置するサンペドロ県、および協力隊チーム派遣先のプラスガライが属するカアグアス県の貧困度が高いことが判る。

【3】 農村部における問題点

本調査では、便宜上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たが、実際は、所有している土地の質、生産している作物、市場へのアクセス等により収入および生活状況は大きく左右され、ひとまとめにはできないことが判明した。しかしながら、パラグアイ人の多くは、「20ヘクタール以下の小農は概して貧しいから、あなたが間違った定義ではない。問題は、20ヘクタール以上もっていても、貧しい世帯があることだ」という意見を述べた。

日本の1.1倍の国土に500万人しか住んでいないパラグアイでは、土地が十分であるかないかは問題ではない。問題は、土地所有の不均衡である。パラグアイでは、歴史段階を異にする3つの土地政策がそれぞれ未解決のまま、同時平行的に進められ、その結果複雑な土地所有形態を生み出していると言われている。3つの土地政策とは、近代的私的土地所有権の確立（封建置制の廃止）、土地所有の社会的再分配（アグラリスモ民主化）、植民入植政策（現在開拓植民政策）である。たとえば、1811年の独立後、スペイン植民地制度のもとで、一部の特権階級が土地を所有する大土地所有制が導入されたが、国有地や私有地に不法に住み着いていた占拠者・占有者の問題は未決のまま残された。また、1936年から革命党政権によって開始されたアグラリスモも、大土地所有者の強硬な反対により、大土地を均分するのではなく、相続にともなう小土地の均等配分の促進に終わっている。近年に至って、国有地や私有地の分配等もわずかながら進んでいるが、結果的には下表に示すとおり、農民層は両極化している。

表2-14: 農民層の構造

	農場数	構成比(%)	農場面積(万ha)	構成比(%)	1農場平均面積(ha)
大農(200ha以上)	8,268	2.7	2,042	85.8	2,470
内ラティフンディオ	(3,240)	(1.1)	(1,836)	(77.1)	(5.666)
1,000ha以上					
中農(20~200ha)	43,375	14.1	193	8.1	44
内中農下層	(39,096)	(12.7)	(136)	(5.7)	(35)
20~100ha					
小農(20ha未満)	225,639	73.5	146	6.1	6
内家族農場	(132,828)	(43.2)	(124)	(5.2)	9
5~20ha					
内ミニフンディオ	(92,811)	(30.2)	(22.4)	(0.9)	2
1~5ha					
その他土地なし農民	29,939	9.7	0.85	0	0.3
1ha未満					
計	307,221	100.0	2,382	100.0	78

出所:パラグアイの農業—現状と開発の課題—1993年版、社団法人国際農林業協力協会

第2の問題として、人口の増加に伴う土地の細分化が加速している点が挙げられる。十分な農地を相続できない農民たちは、大地主の土地や国有地に不法侵入し、天然林を伐採して耕地にする。不法侵入者と地主との争いは絶えないが、農民たちは農村福祉機構（Instituto de Bienestar Rural: IBR）がこの土地を地主から購入し、小農たちに小売りすることを望んでいる。

第3の問題は、農村の貨幣経済化である。パラグアイの農村では、食料には困らず、「飢餓」は存在しない。しかし、生産物が満足に販売できるとは限らず、また現金収入源が限られている。そのために、アルゼンチン等に出稼ぎに行く人が増加している。

2.3.2 ジェンダー

後述するとおり、パラグアイにおけるジェンダー問題の取り組みは、近隣諸国と比較すると遅れがちである。民法において男女の権利と義務の平等が初めて認められたのも、近年（1992年）になってからであり、そのことを知らない女性も多いと指摘されている。女性たちは明るく元気だが、家庭内暴力がかなりの問題となっている。以下に概説するように、土地、融資、技術等のアクセスが悪い、言い換えれば農業の生産資源を得にくいのが農林業分野におけるジェンダーの問題点である。

【1】 土地所有・利用

現在の土地所有制度は、男女平等に土地を所有することを認めている。しかしながら、伝統的に「男性が一家の柱」という考え方が根強いいため、実際に女性の名義にすることは少ない。その土地で何を生産するかは、夫婦で相談するケースが多いが最終決定権は男性が持つ。パラグアイでは、男性が家計を管理しており、また経済動向、農産物の価格等に明るいからである。

【2】 融資

土地所有と同様に、融資システムに関して、建前上は問題はないが、実際は担保にする土地名義がない、あるいは農業生産者として認めてもらえない等の理由で女性が銀行等から融資を受けるのは難しい場合が多い。後述するように、最近では女性庁を始めとするプロジェクトが女性に対する融資を行っているが、財政難ということもあり、多くの問題を抱えている。

【3】 農村組織

女性庁の報告⁶によると、全小農の11%にあたる36,265人が農協等の組織に参加しており、その内32%にあたる11,599人が女性である。女性が農民組織のメンバーになることを妨げるジェンダー・バイアスは特に存在していない。同報告書によると、農民の組織は男女混成グループが1,595と圧倒的に多く、続いて女性グループ86、男性グループ29の順である。

【4】 技術・知識

統計的な裏付けはないが、農民に対して実施される技術訓練を受けるのは、男性が圧倒的に多いと言われている。これは前述のとおり、男性が農作物の生産者と思われる

⁶ Mujer y Desarrollo en Sintesis 1988-98, 1999

ジェンダー・バイアスが存在しているため、男性に優先順位が与えられる傾向が供給側・需要側の双方に存在するからである。また、農業普及員に男性が多いこともその一因として挙げられている。その結果として、女性が副次的な作業に従事し続ける状態を助長している可能性が高い。

【5】 農林業作業

農作業は男女共同で行っている場合が多いが、基本的に男性が換金作物、女性が自家食用食料の生産・管理を行っている。家畜の世話も同様であるが、乳製品をチーズ等に加工して販売するのは女性が多い。木の伐採を含む林業に携わるのは、圧倒的に男性が多い。多くの国で女性の仕事となっている育苗の仕事も、男性主導で行われている。パラグアイの女性にとって、林業は「大きな事 = 男性」のイメージが強いようである。したがって、薪の確保にも男女共に関わる傾向にあり、男性の場合は一度に伐採し、トラクターや牛車で運び、女性の場合は頻繁に、近場で集めているようである。しかしながら、東部地域ではプロパンガスが急速に普及しており、一部の小農の間では、薪や炭は焼き肉をおいしくするための贅沢品になっている。

コラム（１） 妻に名義がない場合
 夫婦が新生活を始める時、土地を分割払いで購入する場合が多い。借金の返済には、夫の収入だけでなく、妻が牛乳、卵、鶏、豚等を飼育、生産、販売して得た収入もつぎ込まれる。しかしながら、土地が夫の名義であるため、一旦離婚すると、妻には何も残らないことが多い。そのため、夫は農民として生産を続けることができ、土地を担保に融資も受けられる。しかし、妻は生きるための融資さえ受けられない状況に追い込まれることが多い。（女性庁での聞き取りより）

【6】 農村女性生産者のニーズ

1994年にIICAとIDBが実施した調査によると、農村女性が農業生産者として抱える問題点は表2-15のとおりである。

表2-15: 農村の女性生産者が抱える問題点

問題点	パーセンテージ
融資の欠如	29
地位が低い	20
土地面積が小さい（土地がない）	14
市場の欠如	6
土地生産性の低さ	4
技術支援の欠如	4
悪路	3
重労働	3
その他	17

出所： Ferreira y Ocampos, “Mujeres productoras de alimentos en Paraguay”, IICA/IDB, 1994.

2.4 政府による貧困・ジェンダーの取り組み

2.4.1 ジェンダー(特に女性)に関する法整備および政策

パラグアイで人権および男女平等が法制化されたのは、1992年に公布された新憲法が初めてである。新憲法発令後、以下に述べるとおり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。

また1992年には、「パラグアイの女性連携」(Coordinación de Mujeres del Paraguay-CMP)が国会に提出した提案をきっかけに民法が改正され、男女同権が具体化された。さらに、1994年には、女性の権利および男女平等を推し進めるための国家計画(「女性に対する暴力防止と懲罰に関する国家計画」、「女性のリプロダクティブ・ヘルスおよび家族計画に関する国家計画」)が策定された。

1997年に策定された「女性のための機会均等計画⁷」は、農村女性の生産活動に必要なサービスや資金へのアクセスを改善すること、農林業案件を計画・立案・実施する際に、女性のニーズやジェンダーを考慮すること、女性が世帯主である場合、農地の女性名義化を促進すること、結婚しているか否かに関わらず男女双方の名で土地登録が行われること、結婚や同棲が解消した場合も女性が土地の権利を失わないことを目的としており、そのために現在の農地法の改正を提唱している。なお、この計画は、農牧省、IBR、女性庁、社会開発庁、企画庁、大蔵省、農民開発基金、国立新興銀行、畜産基金等の組織が実施中であり、女性庁がモニタリングを行っている。

また、最新の国家計画(1999～2003)⁸では、女性に対する政策として以下の4つを掲げている。

- ① プロジェクトの計画・立案・実施において女性の参加を促し、生活全般において女性の立場を改善する。
- ② 農業の生産技術の変革過程に農村女性が参加し、生産技術を高め、融資を受けられ、販売し、税金を収められるようにする。
- ③ 特に農村部と都市部貧困層の女性が、所得向上と平等なサービスを楽しむよう、すべての形の差別を撤廃し、彼女らの参加を促進する。
- ④ 憲法、国際協定、および国内法によって保証されている女性の権利、特に「性と生殖に関する権利」、「市民権」、「政治権」、「労働権」、「家庭権」、「教育権」、および「移住権」等の権利についての情報プログラムと教育を促進する。

⁷ Secretaria de la Mujer, “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001.”

⁸ Republica del Paraguay, Gobierno de Unidad Nacional, “Programa de Gobierno 1999-2003, Consolidado y Complementado”, Noviembre de 1999.

2.4.2 農林業分野におけるジェンダー政策実施機関

【1】 女性庁

上述のジェンダー(女性)政策を中心となって実施しているのは、女性庁である。1993年に設立され、現在は70人体制で前述の「女性のための機会均等計画」を実施に移している。農村部では、県庁に女性庁の職員を配置し、県レベルのジェンダー配慮を強化している。主な活動は県庁職員へのジェンダー研修と各プロジェクトへのアドバイスである。女性庁へのインタビューの概要は以下のとおり。

「貧困と女性という問題に関しては、都市部の貧困の方がより深刻であり、女性庁では、アスンシオン市を中心に女性のための職場斡旋等を、NGOを通して実施している。農村部の女性に必要なものは、生産資源(土地、技術、融資等)へのアクセスである。特に土地問題は深刻で、土地制度(Agrarian Code)の改正を政府に求め続けているが、なかなか実現しない。環境破壊は女性に多大な問題を引き起こすので、長期的には林業分野と女性の関係は強いと考える。林業分野における短期的な問題は、女性が林業分野のどのレベル(政策決定から利用法の決定まで)にも参加していないことである。パラグアイ人にとって、林業は男性のイメージが強い。この意識を変えるには時間がかかるが、各プロジェクトが女性への働きかけを強め、男女とも、「女性も林業分野に参入できること」を認識し、「男性が仕事の一部を任せる」ようになり、「女性が自信をつける」という長期的なプロセスが必要であると思料する。JICAの農林業プロジェクトに関しては、ジェンダーに関する明確なポリシーが感じられない。本年度、日本からジェンダーの専門家(男性)が着任するので、彼の成果に期待したい。

【2】 農牧省農村女性局 (Oficina de la Mujer Rural)

1997年8月に設立され、現在局長以下5名で活動している。女性局の役割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である。女性局のもとに7名から成るタスクフォース・グループが農牧省内に組織され、31名のレファレンス(リソース)パーソンを各部署に配置したところである。問題は、別予算が計上されていないことで、今まで特段の成果を上げることができないでいる。しかしながら、1999年12月に議決されたResolucion No.382で、当局を農村女性局とすることが農牧省全体に通知され、新しい局長も2月に赴任し、活動を開始しようとしている。農牧省農村女性局が今までのところ「ジェンダー配慮」を行っていると思なしたプロジェクトは、以下の4つである。東部造林普及計画が挙げられたのは、カピバリでの活動が評価された結果による。

JICA「東部造林普及計画」

EU/女性庁「Pro de Chaco」

農牧省普及局(Departamento Promocion de la Mujer)のプロジェクト

IFAD「Fondo de Desarrollo por Campesino」

【3】 農牧省普及局女性促進部(Departamento Promocion de la Mujer)

女性促進部は、農牧省普及局の中で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。元々は、普及局の中の家政課(Division)であったが、1992年に部に格上げになった。主な活動は、栄養教育、住環境の改善、所得創出と市場調査、手工芸、人権と保健衛生教育等の研修プログラムを農村で実施することである。担当職員は6名の専門家、80名の技術者(Técnicas/Técnicos)。部内の問題は、予算不足で実施が遅れがちになることであった。

2.4.3 貧困対策

【1】 政策

国家計画第3章の章題は、「社会保障と貧困対策」となっているが、項目が、一般目的、教育と文化、保健、社会保障、農村地域における居住地、女性、幼年期、思春期および青年期、高齢人口、先住民、身体障害、雇用、住宅に分れており、貧困者のみを対象とした明確な政策という位置付けではない。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(社会支出戦略、貧困緩和計画、社会的弱者配慮等)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。

【2】 社会開発庁(Secretaria de Acción Social-SAS)

パラグアイでは、早急に国内の貧困緩和を図り、特に農村部で深刻化する極貧状況に対処する目的で、1996年から米州開発銀行の融資により、貧困層や女性等社会的弱者を対象とする社会投資プログラム(PIS)を開始した。PISの実施機関として同年に設立されたのが社会開発庁である。社会開発庁の目的は以下のとおり。

法令を整備し、社会分野の政策を実行に移す。

貧困撲滅及び社会的平等を促す一連の決議の指針となる社会政策につき、広範な国民的同意の獲得を図り、国家、政党、市民社会が協同で行動できるような状況を創出する。

貧困撲滅を目標とする社会政策及びそれを優先課題とする方策が、地方及び都市における公・民両セクターを通じ、マルチの協定によって実行に移される際には、その計画、プログラム、プロジェクト、事業を確認、調整、運営及び監督する。

【3】 社会投資プログラム(Programa Paraguayo de Inversiones Sociales-PIS)

同プログラムは、農村部や都市部の極貧困層や、ストリート・チルドレン、老人、女性、先住民等の社会的弱者が直接裨益する小規模プロジェクトに対する資金援助であり、貧困地図により社会経済指標の劣悪な地区をあらかじめ選定するというターゲット方式をとっている。プロジェクト分野は、環境衛生、教育・訓練、保健、コミュニティ開発である。農村部の貧困層や女性が対象に含まれていること、また貧困対策事

業を効率的かつ持続的に行うためにターゲット方式を採用したり、NGOや住民組織自体がプロジェクトを申請するなどの従来の貧困対策と異なるスキームを取り入れていることから、本調査との関連性が高いため、以下にそのプログラムを概説する。

プロジェクトの実施機関は社会開発庁で、NGOやコミュニティ組織、市町村が同庁に直接プロジェクトを申請する。承認されたプロジェクトには、申請したNGOやコミュニティ組織に直接資金供与がなされる。プロジェクト・コストは最高で200,000ドルである。同プログラムは、従来のトップダウンの政府主導事業と異なり、ボトムアップという面で、1980年後半からラテンアメリカで急速に普及した社会投資基金（Fondo Inversión Social-FIS）と似通っている。また、ターゲット方式を用い、効率的に貧困事業を行うという点も同じである。その反面、以下の点で相違がみられる。

FISでは一般的に、既存の行政組織から独立して組織が設けられ、政府は社会投資にかかる基金に様々な海外ドナーからの資金援助を募って、貧困対策事業を実施している。実施機関が独立していることから、別の賃金体系で民間からの優秀な人材を採用し、また政府省庁の様々な規定に縛られずに済むため、効率的に事業の実施が行われている場合が多い。その反面、政府の貧困・社会開発政策との整合や各省庁との貧困分野での連携の問題が多くみられる。これに対し、パラグアイのPISの場合は、その成立経緯は不明であるが、政府機関の一つであるSASによる社会事業である。

FISは、住民参加を全面的に押し出しており、住民がプロジェクトの計画から運営にいたるまでできる限り参加するように、住民によるプロジェクト委員会の設置や住民の労働力提供を義務付けている場合が殆どである。これにより住民のエンパワメントやプロジェクトの持続性を高めることをねらいとしている。一方、パラグアイのPISは、NGOやコミュニティ組織からの要請によるプロジェクトに資金供与を実施しているものの、プロジェクトの計画実施が住民主導で行われるためのメカニズムが特別設定されておらず、またプロジェクトの企画立案や運営能力が十分でない場合に住民がその能力の強化を図る活動も組み入れられている様子がない。

なお、パラグアイのPISは、プロジェクトの要請を首都アスンシオンにあるSASに直接行うことになっており、同国の場合NGOの大多数もアスンシオンと他の幾つかの都市に集中していることから、農村部、特に遠隔地に同プログラムがどの程度認識され、行き届いているかその実態が明確でない。

2.4.4 NGO

パラグアイには、女性の地位向上を目指すNGOは多い。特に、10年前までは独裁政権であったため、人権、法律等の意識が低く、新憲法で与えられた「権利」が何であるかについて女性や貧困層に研修させるのは重要なことである。しかしながら、プロジェクトを農村部で行っているNGOは少なく、国別WID情報整備調査にリストされているNGO

以外に、今回はALTER VIDAを訪問した。

ALTER VIDAは、USAIDやカナダ等多数の援助機関やNGOから資金的援助を受けているNGOで、エコロジーをテーマに活動を行っている。農村でのプログラムは、「農民が作った有機栽培野菜を都市で販売する」ものである。現在、セントラル、カアグアス、コーディアリ、サンペドロ、パラグアリの5県を対象に1県あたり1～2グループの活動を支援している。ALTER VIDAの職員は、グループに有機野菜の生産技術を指導し、アスンシオンでの販売を手助けする。有機野菜という付加価値をつけて、市場価格より高めに値段を設定しているが、一部の欧米人を除けば、あまり固定客がいないのが現状であるとの説明を受けた。

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

2.5.1 概論

今まで述べたとおり、パラグアイでは、民主化が達成されてからまだ10年を経っていない。そのため、「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、過去数年である。女性庁や社会開発庁が設立され、多くの国や機関の支援を受けながら、政策、プログラム、および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。「貧困対策」、「ジェンダー配慮」、「農村女性支援」、「農林業分野」のキーワードで収集した情報を分析した場合、検索されたプロジェクトの大半は、以下のコンポーネントを持つ。

ターゲット・グループ：農村の農民組織（男女混合、あるいは女性グループ）

プロジェクト目標：ターゲット・グループの生活改善

プロジェクト目標の指標：収入向上、住環境改善、家族の教育年数改善、健康促進、自立力の向上、地位の向上等

活動：農林業技術支援、組織能力強化、法律知識向上、融資(クレジット)

しかしながら、ターゲット・グループに注目すると、土地なし農民や先住民等の最貧層がターゲットになっている場合は少ない。やはり農林業分野では、土地と定住性が重要な選択基準となっており、前述のALTER VIDAの職員は、「農民がどんどん貧しくなっている現在、最貧層を対象にしている時間はない」とコメントしている。

また、パラグアイのように人口密度の低い国でプロジェクトを実施するには、既存の農民組織を活用する方が効率的である。今回の調査で、多くの専門家から「パラグアイ人は個人主義が強く、グループ活動には向いていない」というコメントを聞いたが、パラグアイ政府側の意見によると、「最近では農民の方もグループでなければ、どこの支援も受けられないことを認識しており、援助の受け皿としてのグループ活動は機能している」との説明であった。グループ化にしても、つい最近まで「徒党を組むこと」

が禁止されていたわけであるから、日本側も少し長い目で見守る必要があるのではないだろうか。

このような環境の下で、各機関が農村の「比較的貧しい男女」を対象に、「ジェンダー配慮」を試みながら実施しているプロジェクトを「アプローチ手法」を中心に紹介する。

2.5.2 女性庁と欧州連合のRed-CIDEMプロジェクト

Red - CIDEM (Red de Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer) プロジェクトは、農村の女性や少数民族の約3,000人を対象に、貧困削減、地方分権化促進、民主化促進等を目的としたもので、1998年4月に開始された。予算は1,000万ユーロ⁹ (800万をヨーロッパ連合、200万をパラグアイ政府が負担)。

主な活動は、ターゲット・グループの訓練とアクション・リサーチで、全国に14のセンター¹⁰を設置し(全国17県中、14ヵ所。チャコは3県で1つ、セントラル県には設置しない) センターごとに5人のスタッフ(3名専門職、2名事務職)を配置する。センター職員の給与は5年間EUが支払うが、プロジェクト終了後に県にその責務を移管できるように、3年めから県の予算措置を指導する。センターの場所は、県庁館内か貸事務所で、県毎の状況により決定する。

グループを対象とした訓練のテーマは、人権、法律、リプロダクティブ・ヘルス、所得創出等であるが、グループのニーズに応じて柔軟に対応する。また、アクション・リサーチの目的は、県毎の女性の状況のデータ・ベースを作ることである。しかし、ただ調査するだけでなく、問題解決のアクションを伴うものとしている。

基本方針として、「住民は問題解決能力を持っている」という考え方の下、地域と貧困の状態、生活インフラ等の状況にあわせて、マイクロプロジェクトが計画できるように柔軟性を重視している。

注目点:

- 1) プロジェクト期間中は、プロジェクトスタッフの給与を支払うが、3年目から県レベルに徐々に権限を移管する。
- 2) 県レベルのジェンダー調査を行う予定であり、データベースが作成される。
- 3) このプロジェクトの評価指標は、ターゲット・グループの態度、行動、所得、仕事へのアクセス等の変化である。所得に関しては、収入増というよりも、訓練前後でその所得の使い道にどのような変化が生じたかを評価する。

⁹ 1ユーロ = 約99円 (2000年4月19日現在)

¹⁰ 2000年3月現在、ニエンブク、コンセプション、カアグアス、サンペドロ県に設置済。

2.5.3 世界銀行のNatural Resources Management Project

このプロジェクトは、「世銀のアルト・パラナ・プロジェクト」としても日本側によく知られているプロジェクトである。1994年に調印に至ったが、プロジェクトの開始時期は1996年12月と大幅に遅れ、その後も農牧省をはじめとする関係省庁との折り合いがつかず、1999年にプロジェクトの内容と規模を大きく変更した。

1994年に準備された行内の審査レポートは、かなりの力作で、日本人技術者がよく口にする「西洋人は報告書を書くのが上手いが実行に移さず、我々は泥臭いが成果は出す」というフレーズに当てはまりそうなレポートである。報告書に書かれたプロジェクトの概要は、以下のとおり。(世銀のフレームをPDMの枠組みに変更している)。

上位目標： 小農や先住民族の発展の可能性が増加する。

プロジェクト目標： 自然環境が持続的に管理される。

成果：

プロジェクト対象地域で主な農業・天然資源問題を持続的に対処できる組織的フレームワークが構築される。

天然資源保全システムが導入される。

持続可能な多角営農システムの導入と資源の保全により小農が支援される。

地元住民の直接参加が促進される。

ここで言う天然資源とは主に天然林を指し、植林・造林よりも天然林保護を強調している。ターゲット・グループは、対象地域(アルトパラナ県・イタプア県)の30地区(50地区より縮小)に住む3,600世帯(5,000世帯から縮小)の300ヘクタール以下の土地を持つ小農である。日本側では「丸抱えが多い」と評価の低いプロジェクトであったが、以下の点が貧困対策を実施する際に注目に値すると思われる。

注目点：

- 1) 動きが遅い農牧省(および県に派遣された農牧省職員、あるいはイタプア林業センター職員)を動かすことから、県や市の職員の育成にアプローチを変更した(情報の地域保管のため)。
- 2) 遅滞分の予算を貧困対策に最も効果的な融資に振り分けた。
- 3) 活動そのものは、農業の多角化、インフラ整備、天然林・土壌保全、融資、コミュニティ開発であるが、究極の目標は貧困の削減である。
- 4) プロジェクトの評価方法には2種類あり、運営指標(Result Indicators)と効果指標(Impact Indicators)の2つが必要である。運営指標とは、道路が何キロ整備されたとか、天然林がどの程度保全されたか、何人にいくら融資されたか等、プロジェクト終了時に評価するための指標である。効果指標とは、プロジェクト終了後、プロジェクトがどのような効果を発現したかを測る指標で、このプロジェクトの場合、水質、農産物の生産性(生産高)、自然保全管理の実施状況、道路の維持管理状況等を想定している。
- 5) 効果指標のベースラインは、プロジェクト開始時になかなか集まらないことが多いので、プロジェクト終了時までデータを集めるようにしている。

2.5.4 IFADの農民開発基金(Fondo de Desarrollo por Campesino-FDC) プロジェクト

1988年に開始された農民開発基金プロジェクトの第1フェーズは、当時25万世帯と言われていた東部地域の貧困世帯の生活改善を目的とし、融資と技術支援のパッケージを行った。貧困層の基準は土地所有面積12ヘクタール以下で、年間所得が2,200米ドル以下の世帯である。プロジェクトの受益者は最終的に、コンセプション、サンペドロおよびカアグアス3県の12,500世帯、内女性の借入者は4,800人に登った。

第2フェーズは1996年から開始され、対象地域が3県から11県に広がった。第2フェーズでは、過去の教訓を活かして以下の変更を行った。

WIDからジェンダーへ

第1フェーズでは借入人の20%は女性とするクォーター制を導入し、女性グループを作らせ、自己啓発、組織強化、農業生産技術等の研修とパッケージで融資を行った。男女混合グループと比較して返済率が高いという利点はあったが、投資金額が少ないため利益率も低く、生活の大幅改善にはつながらなかったという問題が生じた。したがって、第2フェーズでは、夫が綿や大豆等に投資し、妻が鶏や豚の飼育に投資できるように、世帯内で融資金額と投資先を分けるというジェンダー配慮を行っている。

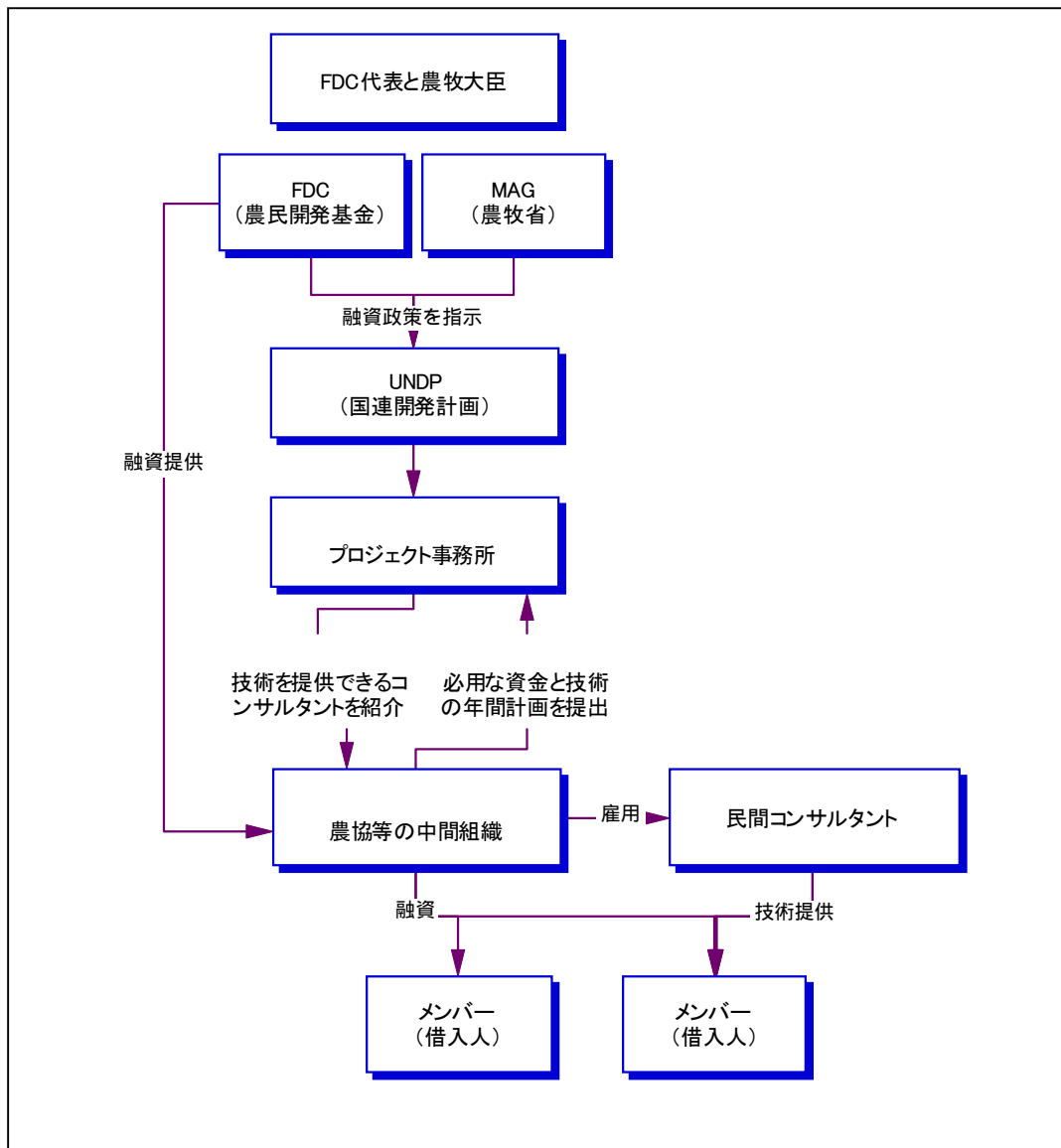
農牧省から民間コンサルタントへ

第1フェーズでは、農業技術研修を農牧省に委託していたが、資源が少ないため、農民が必要な時、必要な技術が供給されないという問題が多かった。第2フェーズでは、その問題を解決するために民間のコンサルタントを導入した。その仕組みは次頁に記す図2-7のとおりであり、利率は、FDCから農協までが16%、農協から個人への貸付は21%である。また、民間コンサルタントを雇用する資金は無償となっている。

注目点:

- 1) 「技術はすでに民間にあり」とコンサルタントを登録し、農協が直接雇用できるように今までの壁を壊した。問題は、民間の人件費が上昇し、グラント分で賄えなくなってきていること。
- 2) 貧困対策案件だが、資金・組織力の審査をパスした農協(あるいはそれに準ずるグループ)のメンバーである必要がある。(ある程度の耕地面積と社会的信用が必要)
- 3) WIDからジェンダーに移行したのは良いが、結果的には農協に受益者の選択を委託しているため、ジェンダー配慮のフォローができていない。
- 4) 公的資金を供与する基金・銀行を統合するというPublic Bank Reformが実施されれば、現行のシステムが崩されるため、IFADは手を引く予定である。

図2-7: 資金と技術の流れ



2.5.5 結論と提言

本調査では、まず、農村の女性と貧困者を政府機関や援助機関がどのように位置付け、どのような政策の下に、農林業分野でどのようなアプローチをとっているかをテーマに調査した。以下がその結論および本章からの提言である。

パラグアイでは、貧困層の定義および貧困政策が確立していない。

どの機関も、貧困対策は、研修と融資のパッケージを柱としている。

研修内容は各機関様々であるが、生活力をつけるため農林業技術、組織力、法的知識、自己啓発、土地所有手続等具体的なものが多い。

貧困対策を目的とした案件では、植林・育苗活動や、土木工事もプロジェクト目的（あるいは上位目標）を達成するための「活動＝投入」と見なされている。すなわ

ち、植林された面積や灌漑水路の長さは活動あるいは成果の指標であり、プロジェクト目標の指標はあくまでも生活の改善である。

生活の改善を測る指標は収入だけではなく、態度・収入の使い道、発言力、資源へのアクセス等の変化で見る。なぜならば、収入の増減は外部条件が多すぎるからである。

必要であれば、プロジェクトの発足時や期間中にベースライン・データを収集し、プロジェクト終了時点を基点に効果の発現状況を測るという考え方もある。

パラグアイの場合、政府の予算措置（あるいは執行能力）が限られているため、研修は終わっても融資が受けられない、あるいは必要な時に必要な研修が得られない等の問題が多発している。特に遠隔地の農村を対象とする場合（遠隔地になればなるほど貧困層と思われる人口は増加する）、その状況を打破するために、国際機関の大半はカウンターパートの人件費を含むプロジェクト実施費用を負担している。ローカルコスト¹¹の不足が多く、多くの国や支援分野で、プロジェクトの効率的かつ効果的な実施を妨げる要因となっていることをJICAは認識し、状況に対応したオプションをプロジェクト形成時に検討すべきである。想定されるオプションの例を以下に示す。

- 1) プロジェクト期間中は日本側でローカルコストを負担して、地域・期間限定で成果を挙げる。この場合には、欧米方式を採用し、プロジェクト期間中は政府職員の人件費を補填する、または現地コンサルタントをプロジェクト・スタッフとして雇用するなどしてプロジェクトの実施を促進する。しかし、プロジェクトの終了後に政府機関が自主的に事業を継続するという自立発展性は優先させない。
- 2) 上記1に、開発パートナー事業¹²、開発福祉支援事業¹³、青年海外協力隊派遣事業、あるいは円借款等のスキームを組み合わせることで当初から計画することにより、効果波及の面や自立発展性を確保する。
- 3) 政府が継続して実施できる規模のプロジェクトとして現実的な計画にする。たとえば、パラグアイのように普及予算が乏しい国では、「普及活動」をスコープに入れない。
- 4) 林業センター等、カウンターパート機関の収入向上システムを当初から計画する。必要であれば、政策に介入し、政府機関の収益事業は独立採算で経理できるように法制度、規則等を改定する、R/Dの枠内でプロジェクト期間内および終了後の一定期間を独立採算制にする等の条件をつける等の手段をとる。

¹¹ プロジェクトの実施・運営に際し、被援助国が負担すべき費用。土地の収用に必要な経費、プロジェクト事業者の人件費、機材の引き取り・輸送に必要な経費、リカレント・コストなど。

¹² 日本のNGO、地方自治体、大学等とJICAが互いの経験とノウハウを活かしながら、開発途上国の発展に寄与するスキーム。

¹³ 現地のNGOへ直接支援するスキーム。

第 3 章

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

3.1.1 目的

本調査の主目的は、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プロジェクト、東部造林普及計画の4対象案件が貧困・ジェンダーというテーマとどのような関わりを持つか、また、プロジェクトの受益者や周辺住民男女にどのようなインパクトを与えたかを評価するものである。

この章のタイトルにインパクト調査と銘打っているのは、4案件の中には貧困やジェンダーとは無縁な状態で計画されたものも含まれており、目標や指標が設定されていない項目を「評価」するのは、不可能だからである。したがって、第1章でも述べたとおり、4案件を調査する基本方針として、住民男女に対してどのようなプラス・マイナスのインパクトを与えたか？ どのようにすれば、より多くの、より貧しい住民男女にプラスのインパクトを波及できるか？そして どのようにすれば、マイナスのインパクトを回避できるか？の3つを中心に調査を組み立てた。

また、一口に「貧困層」といっても、対象地域や対象プロジェクトにより受け取り方が異なるため、プロジェクトサイトごとに貧困プロファイルを作成し、プロジェクトにとっての「貧困層とはだれか」を示せるように努めた。

3.1.2 調査手法

対象プロジェクトの調査を実施するにあたり、以下の5つの方法を採用した。各プロジェクトごとの調査サンプル数は、表3-1に示すとおりである。

【1】フォーカス・グループ・ディスカッション:合計 193名

各プロジェクト対象地域で、住民男女を集めてフォーカス・グループ・ディスカッションを実施した。参加者選定については、人員構成に偏りを無くすため、対象地域に居住する小農を中心に、プロジェクト活動に参加した人・しなかった人等、できるだけ異なった条件の住民を織り交ぜて選定した。また、ディスカッションは男女別のグループで実施され（セサルバリエントスでは、時間的制約のために男女混合のグループで実施した）、場所も「戸外の広場」等できるだけ政治的に中立な場所が選定された。

しかしながら、案件ごとの準備期間が半日から1日程度、現地調査の期間がアスンシ

オンまでの往復を含め5日間（正味3日程度）と短かったため、最終的なディスカッション参加者の人選は農牧省の現場職員により行われており、ここにまったく個人的バイアスがなかったとは言い切れない。また、「ピラール南部地域農村開発計画」では、距離の問題のために、参加者住民全員を一カ所に集めることが不可能であったため、調査団が3つのコミュニティを訪問してディスカッションを実施するという形をとった。このコミュニティ選定については、ショート・ノーティスでも、住民が集まってくれやすいコミュニティが選ばれた。また、住民の193名（各プロジェクト50名ずつ）というサンプル数は、「与えられた調査期間で収集可能なサンプル数」として決定されており、統計的に有効となるように算出された数ではない。なお、ディスカッションの質問フォーマットは添付資料集5を参照されたい。

【2】 アンケート調査:合計 55 名

プロジェクトの現・元日本人専門家、現・元海外青年協力隊員、現・元 JICA 担当者、現カウンターパートに対し、アンケート調査（添付資料集4参照）を実施した。カウンターパートは、プロジェクト実施期間中から現在に至るまで活動している現職を対象とした。専門家、協力隊員、JICA 担当者のうち、現職の人については、現地あるいは東京にて、アンケート調査票に沿って直接インタビューする形で調査を実施した。元専門家・元隊員、元 JICA 担当者については全員（38名）に同じアンケート票を送付して記入してもらうという方法を取り、回収数は17であった。

【3】 キー・インフォーマント・インタビュー:合計 86 名

フォーカス・グループ・インタビューで得たデータの補足調査のために、各プロジェクトサイトでキー・インフォーマント・インタビューを実施した。インタビュー対象者は、専門家、協力隊員、カウンターパート、地方行政官、男女農民グループリーダー、学校教師、保健所助手等である。

【4】 観察調査:合計約 20 カ所

フォーカス・グループ・インタビューで得たデータの補足調査のために、各プロジェクトサイトにて観察調査を実施した。対象とした場所は各地の林業センター、農業センター、農牧地、植林地、モデル農家、学校、保健所等で、総計で約20カ所を観察調査した。

【5】 二次資料収集:合計約 30 点

各プロジェクトサイトにて、二次資料の収集を行った。資料はプロジェクトに関連したレポートを中心に、住民の状況についての資料・写真等、合計約30点を収集した。

表3-1: 対象プロジェクト調査の概要

	フォーカス・グループ・ディスカッション	アンケート調査	キー・インフォーマント・インタビュー	観察調査	二次資料収集
ピラール南部地域農村開発計画	<p><イスラオンブ> 女性(7) 男性(11)</p> <p><サンロケ> 女性(16)</p> <p><ロマグアス> 男性(9)</p>	<p><現・元日本人専門家:2> 女性(0) 男性(2)</p> <p><現・元 JICA 担当者:5> 女性(0) 男性(5)</p> <p><現カウンターパート:7> 女性(1) 男性(6)</p>	<p>市長、農民、学校教師 日本人専門家、 カウンターパート、 保健助手等、計 17 名 (女性 6、男性 11)</p>	<p>排水路、農地、野菜畑、牧地、綿花畑、モデル農家等</p>	<p>写真、プロジェクト関係資料、住民状況についての資料</p>
プラスガライ入植地開発振興計画	<p>女性(25) 男性(23)</p>	<p><現・元海外青年協力隊:4> 女性(1) 男性(3)</p> <p><現・元 JICA 担当者:1> 女性(0) 男性(1)</p> <p><現カウンターパート:3> 女性(1) 男性(2)</p>	<p>市長、農民、学校教師、協力隊員等、カウンターパート保健助手等、計 16 名 (女性 8、男性 8)</p>	<p>農業センター、農協、モデル農家 学校菜園等</p>	<p>写真、プロジェクト関係資料、住民状況についての資料</p>
東部造林普及計画	<p><C. パリエントス> 女性(7) 男性(15)</p> <p><カピバリ> 女性(13) 男性(16)</p>	<p><現・元日本人専門家:9> 女性(1) 男性(8)</p> <p><現・元 JICA 担当者:7> 女性(3) 男性(4)</p> <p><現カウンターパート:7> 女性(1) 男性(6)</p>	<p><C. パリエントス> <サンロレンソ> 日本人専門家、 カウンターパート等、 計 15 名 (女性 2、男性 13)</p> <p><カピバリ> 市長、農民、学校教師 カピバリ林業センター職員、農協等、計 16 名 (女性 7、男性 9)</p>	<p><C. パリエントス> 林業センター、 小農の畑等</p> <p><カピバリ> 林業センター、 コミュニティ、植林地域、先住民コミュニティ等</p>	<p>写真、プロジェクト関係資料、住民状況についての資料</p>
南部パラグアイ林業開発	<p>女性(21) 男性(27) 日系男性(3)</p>	<p><現・元日本人専門家:6> 女性(0) 男性(6)</p> <p><現・元 JICA 担当者:1> 女性(0) 男性(1)</p> <p><現カウンターパート:3> 女性(0) 男性(3)</p>	<p>イタブア林業センター職員、日系農協、市長、農民、学校教師保健助手、先住民等、計 22 名 (女性 7、男性 15)</p>	<p>コミュニティ、 林業センター、 日系植林地域等</p>	<p>写真、プロジェクト関係資料、住民状況についての資料</p>
合計	<p>女性(89) 男性(104) 計 193 名</p>	<p><現・元日本人専門家:21> 女性(2) 男性(19)</p> <p><現・元 JICA 担当者:14> 女性(4) 男性(10)</p> <p><現カウンターパート:20> 女性(3) 男性(17)</p>	<p>合計 86 名 女性(30) 男性(56)</p>	<p>約 20 カ所</p>	<p>約 30 点</p>

上述の調査手法を用い、関係者の協力を得て収集した調査結果を以下に記す。

3.2 ピラール南部地域農村開発計画

3.2.1 プロジェクトの概要

本プロジェクトは、ニエンブク県ピラール南部地域という、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1994年から開始された。現在、当初計画の5年間を終えて、2年間の予定でフォローアップを実施している。当該地では、湛水問題の他、主幹作物である綿花市場の低迷という問題も抱えており、パラグアイ政府はこうした地域のために、「小農のためのピラール南部農村整備・環境改善計画（DERMASUR）」を立て、排水工事と営農改善をパッケージとした技術協力を日本政府に対して要請した。

プロジェクトの上位目標は「小規模農家（以下“小農”と略す）の生活水準の改善」とされ、プロジェクト目標は「農牧省及びプロジェクト地域の小農が、排水管理の改良、土壌改良、栽培技術の改良、営農形態の多様化により持続的な農業開発を継続するための技術力と組織体制を強化する」と決定された。プロジェクトで期待された具体的成果は以下6項目である。

- 排水工事と排水施設管理
- モデル排水管理施設の整備
- 受益者の参加による排水路の維持管理体制整備
- 営農多様化・栽培手法・土壌改良等の技術的な検討
- 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
- 農業開発組織体制の強化

参考のため、次項図 3-1 に地域ステークホルダー（関係者）とプロジェクトとの関係を図式化した。

3.2.2 対象地域のプロフィール

対象地域であるニエンブク県ピラール南部は、パラグアイ河とパラナ河の合流点の東北に位置し、両河の洪水影響を受けやすい海拔 50～60メートルに近い湿地帯で、土地の高低差がなく、排水しにくい砂質沖積土のため、昔から川の氾濫の被害を受けてきた。特に、1983年の大洪水の後で自然排水機能が低下し、広範囲の農牧地が失われた。

大雨が降るたびに道路が通行不可能となり、この地域は陸の孤島となる。そのため、他の地域と比較して産業の発達が遅れており、粗放な牧畜業を地域の主産業とし、中小農は主な換金作物として、綿花生産に頼っている。この地で綿花の生産・加工が発達したのは、他の地域が赤土で白い綿花が汚れるのに対し、砂質のこの地は汚れが少ないためである。しかしながら、現在道路の舗装工事中（残り 30km）であり、完了すれば雨に影響されずアクセスが可能となる。

人口密度は低く、人家は湿地帯の中に点在している。人々の交通手段は馬や自転車・バイクが多い。ニェンブク県の県庁所在地であるピラール市の人口は22,000人（1999年）で、ホテル・レストランの数も少なく、牧歌的な町並みを保っている。

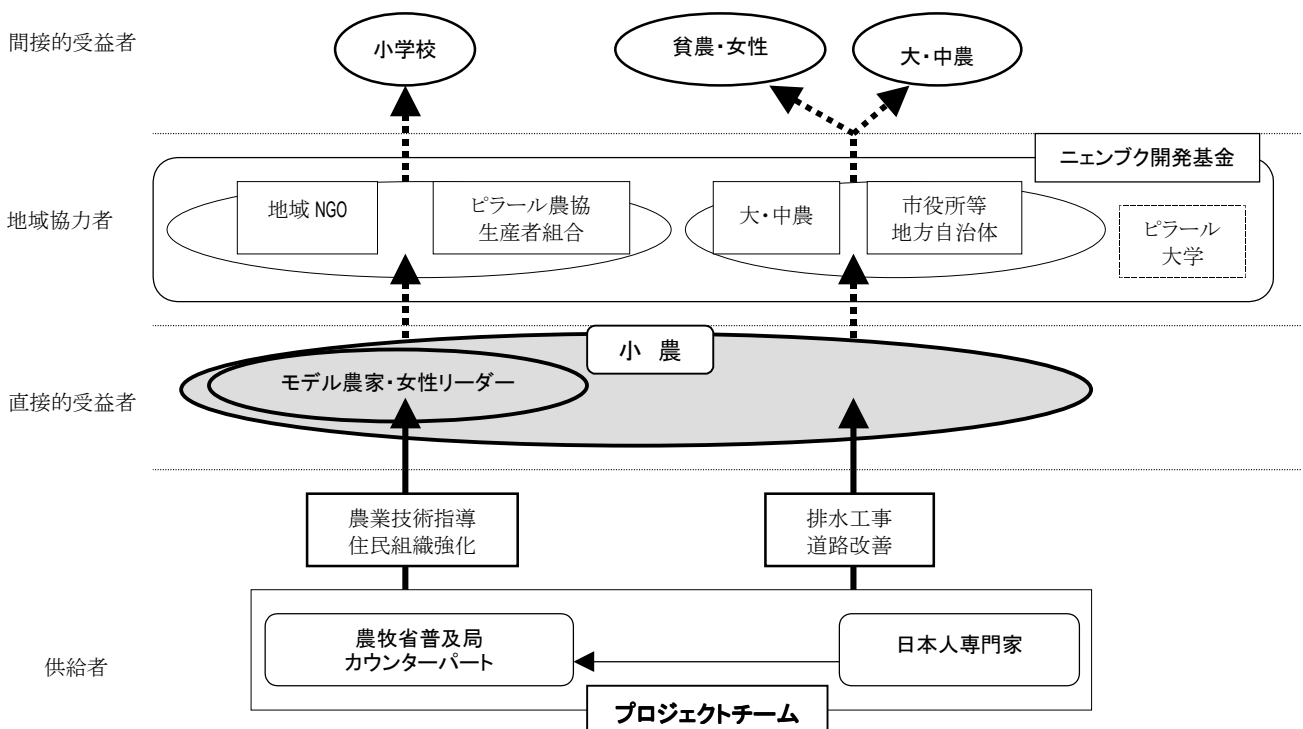
ピラール市の南14kmに位置するサン・ロケ村に住む小農の主婦、フランシスカ・ゴンザレスさん（40歳）の話を以下に紹介する。

コラム（1）フランシスカ・ゴンザレス

フランシスカはプロジェクト対象地域であるサンロケ村に住む、典型的な小農の主婦である。がっしりと太った体つきをしているが、性格は穏やかで物静かな女性である。実際の年齢よりかなり老けて見える。

「私には8人子供がいてね、3人の息子と5人の娘なんだけどさ、一番下が8歳で、一番上が22歳。そのうちの一人が、ピラールの大学で、保健を勉強してるの。自慢の息子さ。娘達も、まあ、経済的に、できるところまで、学校に行かせてやりたいけどね…。私は毎日、家事と農作業で大忙しだよ。毎朝、だいたい5時くらいに起きて、朝食をつくるの。毎日、毎日ね。それから牛の乳絞り。4頭の乳牛がいるんだよ。絞った乳は、ちょっとだけ家族が飲むためにとっておいて、残りは、チーズを作って売るために使うのさ。それから時々畑へ行って、収穫の手伝いをしたりする。でも、もっと大変なのは家畜の世話だね。家族が食べるためと、売るために、鶏とブタを飼ってるの。そんなこんなで、一日中忙しくて、村の活動なんかにも、なかなか参加するヒマがないよ。だって料理しないといけないし、掃除も、それから洗濯もあるしね…特に男達の洗濯物がね…それから家畜の世話…。でも、まあ、私の人生には満足してるよ。家族がいるのは幸せだし、夫や子供たちとも上手くいってるしね。もうちょっとお金があつたら農機具を買い足したいんだけどね…あと、土地を登録するのに、もう少しお金がいるの。だから、もっとお金が稼げるような方法を教えてくれる勉強会には参加してみたいんだけどねえ…。でも、私は本当のこと言うと、小学校3年生までしか終えてないから、あんまり読み書きが得意じゃなくて、あと、人前で話したり発表したりするのも苦手なんだよね…。」

図3-1: ステークホルダーとプロジェクトとの関係



3.2.3 対象地域の貧困プロフィール

対象地域において、4名のキー・インフォーマントに、地域の貧困層プロフィールについて尋ねたところ、それぞれ表 3-2 のように定義した。表からも明かなように、現場における貧困の定義は、所有する土地の大きさ等で数値的に単純に定義できるものでなく、また人によっても一律でないことがわかる。したがってプロジェクトで「貧困配慮」をする場合も、まず、どのような定義の「貧困層」を受益者と特定するかが重要な課題になってくると言える。

表3-2: ピラール地域の貧困プロフィール

	貧困層の人口割合	意識・生活状況	労働形態	居住地域
農業普及員(1)の意見			貧困層とはインフォーマルセクターで働く人々(以前は農村で自給農業に従事していた)	貧困層は街の周辺部に居住する。
農業普及員(2)の意見	貧困層は全小農の20%~30%程度を占める	貧困層とはプロジェクト活動に興味を持たない一部の小農である		
大規模牧場主の意見	貧困層は農村部人口の50%程度を占める		貧困層は小規模牧畜業を営み(20頭程度の家畜を所有)酪農を行い、チーズ等を販売して日銭を稼ぐ。	貧困層は街の周辺部に居住する
小規模農家の妻の意見		貧困層の女性は子たくさんで、家事や家畜の世話に明け暮れ、家庭外での所得向上活動等に参加する時間的余裕がない	貧困層の女性は鶏やチーズを売ったり、洋服を作ったりして日銭を稼ぐ	

3.2.4 供給側の計画・意識

プロジェクト供給側の計画・及び意識について、日本側関係者7名(元・現専門家3名及びJICA元・現担当者4名)とパ側関係者7名(現C/P)に対し、アンケート調査を実施した結果を以下に記す。

【1】 プロジェクト対象地域の選定理由

プロジェクト対象地域の選定理由について、パ側C/P全員及び日本側関係者の大多数が「湛水により農牧地を失う問題を抱えていた当該地域農民が、以前から中央政府に対し、排水による問題解決の陳情をしていたから」と答えた。つまり、主として「排水」という公共土木工事实施の必要性により当該地域が選定されたといえる。しかし、土木工事のみでは技術協力プロジェクトとして成り立たないため、そこに「農作物多様化による営農改善活動」もコンポーネントとして統合された。

上記のとおり本プロジェクトの対象地域選定にあたっては、貧困・ジェンダー配慮は特にされておらず、「小農対象プロジェクト」でありながら、排水工事による恩恵を受けた土地の大部分は地域中農・大農による所有となっている。よって、貧困・ジェンダーの視点から見た際の、プロジェクトの直接的な費用対効果はさほど高くないと推察される。しかし一方で、地域中農・大農が排水工事の恩恵を受けたことで、プロジェクト効果継続のために、彼らを中心とした「ニェンブク開発基金」が設立されており、中農・大農に便益を与えたことが、間接的にプロジェクト効果の自立発展性を高めたとも言えるため、厳密な意味での評価は難しいところである。

【2】 受益者

日本側・パ側関係者とも、対象受益者は「農民（主として小農）・農民組織・及び C/P」であったと理解している。さらに、パ国の C/P の中で、受益者を「小農リーダー」「ある程度の資源を持った小農」「ある程度資源を持った小農女性」と認識する意見もあった。このように答えた C/P は「ある程度の資源（能力・やる気・必要資材等）を持っているグループは参加の意欲も高く、指導しやすい。限られた予算と時間で農業普及活動を実施する我々にとって、最初は、このようなグループから指導・組織化していくのは自然である。」と説明した。実際、プロジェクト期間中、より多くの便益を受けたグループはこれらの人々であったことが、小農側にも認識されている。

プロジェクト目標が単なる「農業生産高の向上」であれば、このような「ポテンシャルの高い小農」を主たる対象受益者として活動を進めることはより効果的・効率的である。しかし、「貧困・ジェンダー」の視点から見た場合、「ポテンシャルの低い小農」、つまり現地の人々の定義によるところの「より貧しい小農」は対象受益者として低いプライオリティしか与えられないことになってしまい、結果、「技術協力プロジェクトによって貧富の格差を広げてしまう」という危険性を持つ。よって「貧困・ジェンダー」の視点からプロジェクト活動を実施する際には、従来の農業協力プロジェクトとは別のアプローチが必要となってくるといえる（4-3 ページの、表 4-1 参照）。

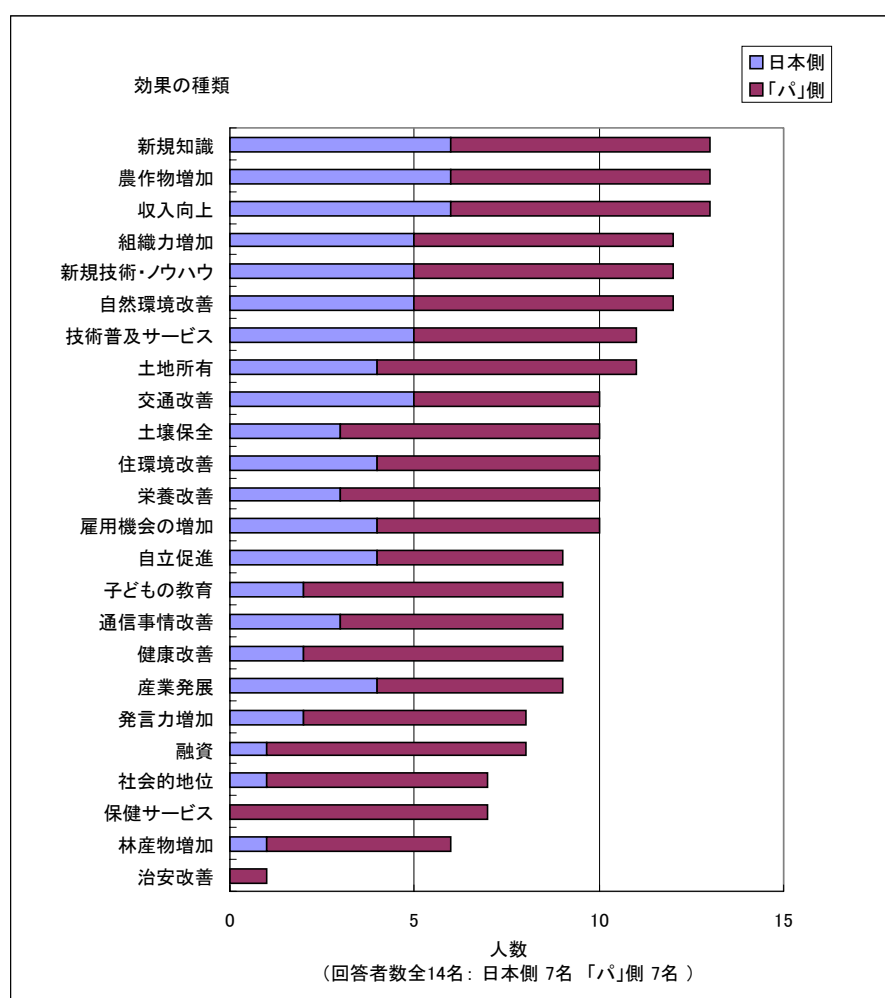
【3】 供給側が意図した効果

プロジェクト供給側で計画（意図）された、地域小農に対する効果について比較したところ、図 3-2 のとおり、日本側関係者のうち半数以上が「意図した」と答えたものは、アンケート中 24 項目にわたる効果のうち、「新規知識」「農作物増加」「収入向上」「組織力増加」「新技術・ノウハウ」「自然環境保全」「技術普及サービスへのアクセス改善」「土地所有（排水による農牧地回復）」「交通事情改善」「産業発展」「雇用機会の増加」「自立促進」の 12 項目についてであった。これに対し、パ側関係者のうち半数以上が「意図した」と答えたものは、24 項目中「治安改善」を除く 23 項目についてであった。同じプロジェクト供給側の日本側・パ側で、上記のような差異が現れた原因として、以下のようなことが推察される。

C/P に活動目標が明確に規定されていなかったことが考えられる。これは、プロジェクトの報告書¹の中でも触れられている。

日本側はプロジェクト関係書類等に記載された「意図した効果」を挙げたのに対し、パ側は関係書類に記載されていたか否かに関わらず、「プロジェクトに対して期待した効果」を、「プロジェクトが意図した効果」として挙げた。

図3-2: 供給側が意図した効果(ピラール)



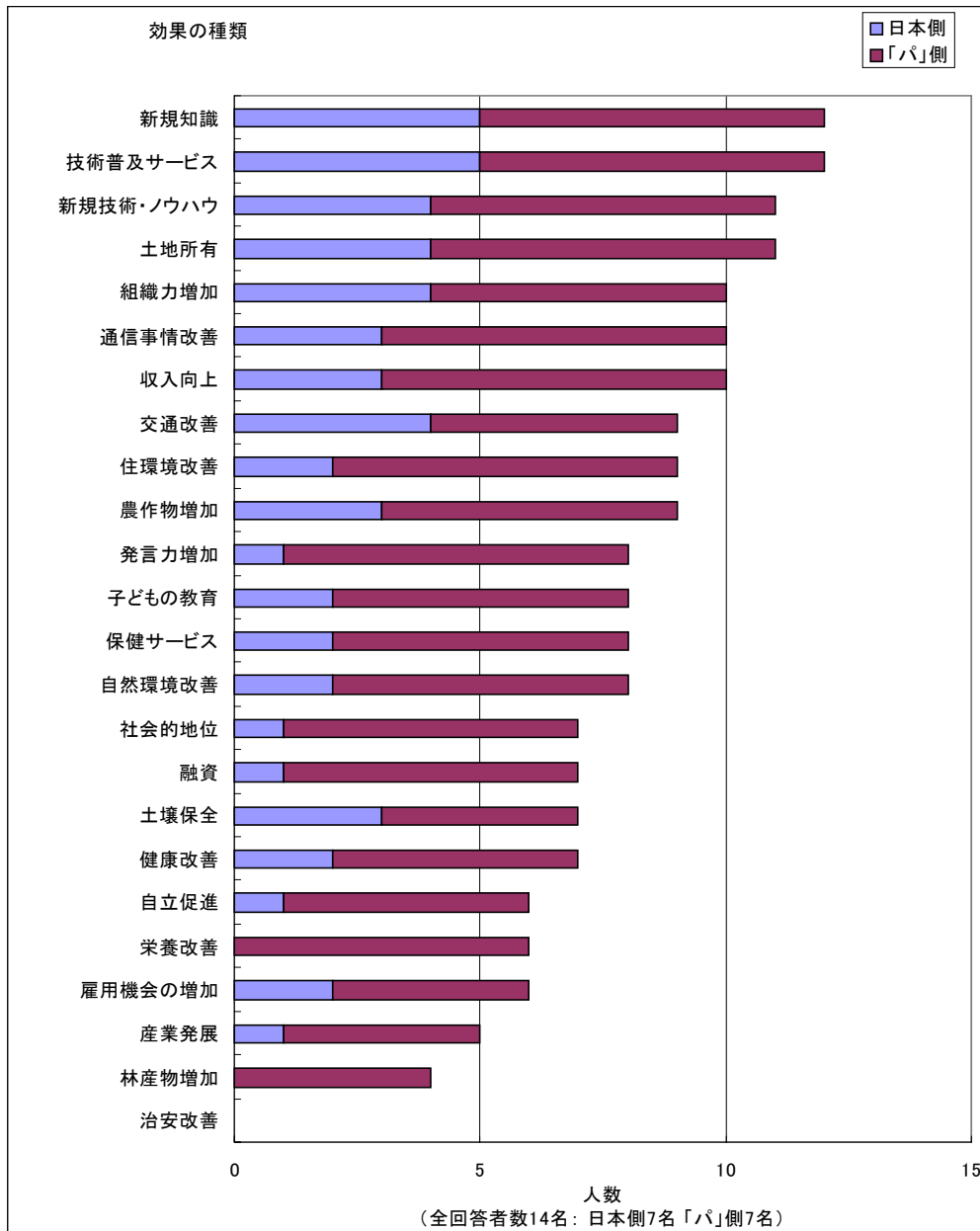
【4】 実際に効果があった「便益」

実際に小農に対して効果があった項目について比較したところ、既述の「意図した効果」同様、日本側とパ側(C/P)に多少の差異が見られた。すなわち、日本側関係者の半数以上が「実際に効果があった」と答えたものは「新規知識」「技術普及サービス」「新規技術・ノウハウ」「土地所有」「組織力の増加」「交通改善」の6項目であった。これに対し、パ国関係者のうち半数以上が24項目中「治安改善」を除く23項目を「実

¹ 国際協力事業団「パラグアイ共和国 ピラール南部地域農村開発計画 終了時評価報告書」、1998年、p.48

際に効果があった」と楽観的に答えている。

図3-3: 実際上がった効果の種類(ピラール)



【5】 効果発現の阻害要因

意図した効果が発現しなかった要因として、日本側・パ側関係者が共通して挙げたことは以下のとおりで、両者に相違はなかった。

- 1) プロジェクト期間の不足
- 2) 農牧省の予算不足、及びこれに関する職員の継続的活動の不足
- 3) 農民のモチベーション不足
- 4) 流通改善に対する認識不足、取り組み不足

特に、1)の「プロジェクト期間の不足」は、「排水工事 農牧地回復 多角的農業 営農・流通」の全てを、5年間で一気に実施しようとしたプロジェクト計画そのものに無理があったということが、日本側・パ側両関係者により強く指摘された。この指摘の中で、パ側関係者による「特に貧しい小農グループほど、プロジェクトについて認識し、参加しようという気持ちになるまで時間がかかる。」という発言は、小農男女グループに対する調査でよく聞かれた「最近（プロジェクト6年目）になって、われわれ地域小農の多数がプロジェクトの効果について認識し、興味を持つようになった」という発言に裏づけされている。これは、プロジェクトに「貧困・ジェンダー配慮」を採用する際の重要なポイントであるといえる。

もっとも、当プロジェクトの基本的位置付けは、「パ側の DERUMASUR 計画を立ち上げらせるためのモデル的事業」というものであり、JICA による協力終了後もパ国農牧省により DERUMASUR 計画は継続される取り決めになっている。しかし現実問題として、パ国の政情・財政悪化により、農牧省による DERUMASUR 計画継続は非常に危ぶまれている状態にある。

【6】 意図しなかった効果

意図しなかった効果として、日本側・パ側関係者が共通して挙げた主なことは以下のとおりで、両者に大きな相違はなかった。

- 1) 排水工事に付帯道路建設による交通改善
- 2) 排水工事による効果により恩恵を受けた、地域の大・中規模農家によるプロジェクトへの参加
- 3) 農牧省と他の組織（NGO等）による連携

上記効果のうち、1)付帯道路建設による地域小農に対する便益は、「移動時間の大幅低減」「交通運賃の大幅低減」「保健医療施設へのアクセス改善」「教育サービスへのアクセス改善」として、小農男女に対する調査の際でも挙げられた。これは、住民に対して貧困・ジェンダーの視点からより大きな便益を裨益させようとする際、「道路改善」という投入が、地域住民一般に対して「様々なサービスへのアクセス改善」という便益をより平等にもたらすことを裏づけている。また、2)の大規模農家のプロジェクトへの参加は、その後、プロジェクト効果継続のための地元 NGO 組織（FUNDEÑE）の設立へとつながった。これも、自立発展性を高めるための一つのアプローチとして高く評価できるといえよう。

【7】 貧困層・女性に対する取り組み

貧困層・女性に対する認識については、日本側・パ側関係者に差異が現れた。まず、自分が担当した活動のプロジェクト受益者の中にどれだけ貧困層が含まれていたかという設問について、日本側では「たくさんいた」「いた」「ほとんどいなかった」の選

択肢の中で意見が分かれたのに対し、パ側関係者は全員が「たくさんいた」と答えた。

また、プロジェクトの受益者全体の中での女性の割合について、日本側関係者の半数近くが「プロジェクトが対象としていた小農世帯の構成員のうち、統計的に言って半分は女性なので、プロジェクトの受益者の半分 = 50%は女性であったと言える」と世帯を男女のユニットとして答えたのに対し、パ側関係者からは女性を一人の個体として考え、全員が「40%以下」の回答を出した。

貧困層・女性に対する主なアプローチとしては、日本側・パ側関係者とも共通して以下のような事柄を挙げた。

- 1) 農産物生産技術指導（酪農、養蜂、野菜栽培）
- 2) 所得向上（農産物加工品生産販売・手工芸品生産販売）
- 3) 意識向上・生活改善（特に女性のため）

しかし、以上のような活動の中で、「参加できない・しない」男性・女性小農グループに関して分析・対応するアプローチが欠けていたために、便益をほとんど受けられない人々が存在したといえる。

【8】 貧困層・女性に対する効果の自立発展性

プロジェクト自立発展性について、日本側・パ側（現 C/P 及び現日本人専門家）双方とも、プロジェクト活動を継続させるために設立された、地元 NGO 組織「ニエンブク開発基金（FUNDEÑE）」に大きな期待を寄せていることが明らかになった。しかし、一方で、農牧省の恒常的資金不足等、資金面での大きな課題が残されており、特にパ側関係者は、プロジェクト効果継続について不安を抱いている。このような事態になっている一つの要因として、自立発展性について、プロジェクト開始前及びプロジェクト計画立案の段階に十分検討されずにきたことが挙げられている。

【9】 貧困層・女性に対し、プロジェクト効果をより波及させるための活動

日本・パラグアイのプロジェクト供給側に対し、「今後同様のプロジェクトを実施すると仮定して、貧困層・女性に対する便益をより波及させるためにはどのような活動を加えたら良いか」と設問したところ、多岐にわたる回答が寄せられた。以下、重要と考えられるものを挙げる。

- 1) 「小農」対象のプロジェクトであっても、地域の「中・大農」の存在を無視することなく、良い意味で彼らの力・影響力を活用するようなプロジェクト計画を立てることが重要。特にプロジェクトの自立発展性を高めるためには、能力・資金ともに脆弱な「小農」の参加だけでは無理であることを認識すべき。
- 2) プロジェクトが自立発展できるようなシステムを、プロジェクト立案段階から計画していく。

より多くの貧困層・女性に便益を波及させるには、効果発現をできるだけ長期間に渡らせる必要がある。その意味で、上記の1)2)とも、非常に本質的なポイントであると言えよう。しかしながら、1)2)双方とも、実際にプロジェクトが始まり中盤を迎えたところに、関係者がその重要性に気付く傾向にあり、これは早急に改善されなければならないといえる。

3.2.5 需要側の意識・評価

プロジェクト需要側（地域小農男女等）の意識及びプロジェクトに対する評価について、フォーカス・グループ・ディスカッション（参加者合計43名、うち男性20名、女性23名）、キーインフォーマントインタビュー（合計8名、うち男性4名、女性4名）等の手法を用いて、調査を実施した結果を以下に記す。

【1】 地域小農のニーズ

農村開発のための地域小農のニーズは、主として以下の4つであることが明らかになった。

- 1) 排水による農牧地の回復
- 2) 農産物多様化及び品種改良
- 3) 農産物流通市場の開拓
- 4) 地域産業の振興

また、小農ニーズを男女別で分析したところ、男性の場合は、上記1)～4)のような、農業や産業振興を主体としたものであったが、女性はそれらに加え、以下のようなものを挙げた。

- 1) 農業以外の活動による所得向上
- 2) 家族計画の普及
- 3) 男女の意識改革

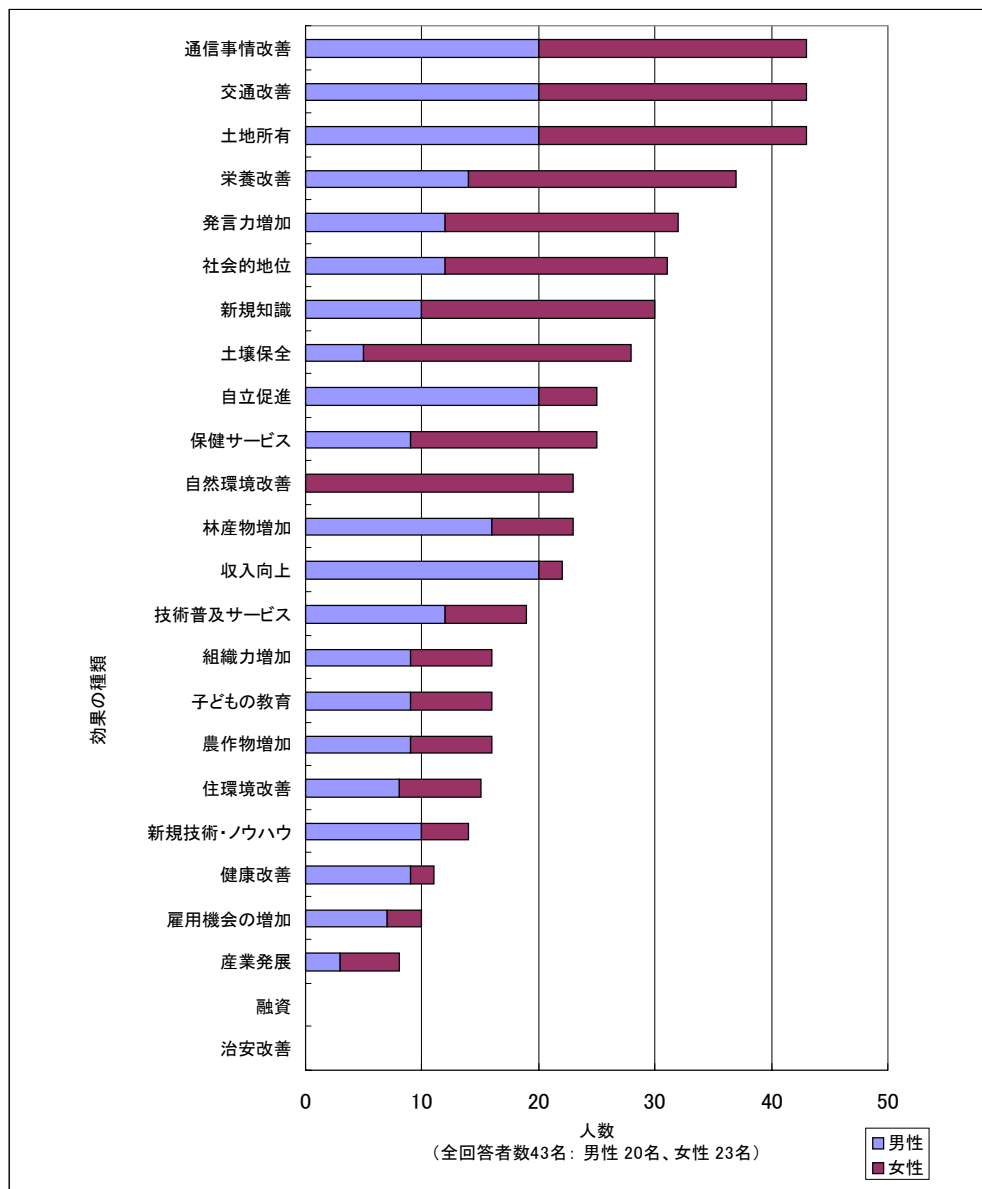
上記から、女性の方は生活全般の改善に取り組まなければならないと認識していることが分かる。

【2】 プロジェクトのインパクト

地域小農男女に対して実施したフォーカス・グループ・ディスカッションにおいて、プロジェクト供給側と同様の24項目について尋ねた結果は図3-4のとおりである。半数以上の参加者男女両方が「効果があった」と挙げたものは、「通信事情改善」「交通改善」「土地所有（排水による農牧地回復）」「栄養改善」「発言力増加」「社会的地位」「新規知識」の7項目であった。

認められた効果のうち、「土地所有（排水による農牧地回復）」については大きな効果として評価された。また、道路改善等による「交通改善」「保健サービス等へのアクセス改善」等についても、地域小農一般に対しての便益が認められた。しかし、その他の「技術普及サービス」「社会的地位」「発言力増加」等については、“プロジェクトに積極的に参加し組織化した、やる気のある小農グループのみが便益を受けた”という指摘があった。これは、土地所有（排水による農牧地回復）・道路改善等については、全く受身でもある程度の便益を受益できるのに対し、その他「新規知識」等については基本的に本人が参加し努力しなければ便益が受けられないという大きな違いがあることによる。

図3-4: ピラール地区で需要側が得た効果



また、上記結果を男女別で分析したところ、男性グループでのみ半数以上が「効果があった」と挙げたものに、「収入向上」「林産物増加」「新規技術・ノウハウの習得」「自立促進」の4項目があった。しかし、これら効果についても、プロジェクトに参加した一部やる気のある小農に限られ、その効果が、プロジェクト期間中に、その他多くの小農に行き渡るまでにはならなかったと指摘された。女性グループのみで半数以上が「効果があった」と挙げたものに、「自然環境保全」「土壌改善」「保健サービスへのアクセス改善」の3項目があった。保健サービスについては、道路改善によるもので、地域小農一般が便益を受けたと指摘された。

想定されなかったマイナスの効果として、一部小農から以下のことが指摘されたが、ディスカッションに参加した小農全体の総意によるものではない。

- 1) 排水工事の影響により、排水工事がまだ行われていない地域に、豪雨の際の雨水が通常より多く流れ込み、その地域の湛水を一時的に悪化させた。
- 2) 排水による乾地化により、地域野生動植物の生態系に少し影響があった。
- 3) 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。

プロジェクト需要側による評価のまとめとして、「排水による農牧地回復」のニーズはかなり満たされたが、その他「農産物の多様化・品種改良」「農産物流通市場の開拓」「地域産業の振興」等のニーズについては、ある程度効果がみられたものの、大多数の小農に裨益するには至らなかった。また、グループが挙げたニーズ「農業以外の活動による所得向上」についても、大きな効果としては認められなかった。

「男女の意識改革」ニーズについては、プロジェクトによる女性農家のためのセミナーに参加した女性が、「セミナー参加により女性の権利、意識向上について学び、自分は生まれ変わったような気持ちになった。しかし家に帰ると、女性に対して相変わらず古い価値観を持っている夫がいて、この現実と自分が学んだことのギャップで、かえって、以前の何も知らなかった頃より、精神的に辛くなった。こういうセミナーは、女性のみでなく、男女一緒に参加させるべきだと思う」と指摘したことは、注目に値する。

【3】 貧困層・女性に対する効果の自立発展性及び提言

プロジェクト自立発展性については、プロジェクト供給側と同様、プロジェクト活動を継続させるために設立された、地元 NGO 組織「ニエンブク開発基金 (FUNDEÑE)」に大きな期待を寄せつつも、農牧省の恒常的資金不足等による資金面での不安を抱えていることが明かになった。同時に、自分達小農側も、効果を継続するためには、積極的に活動に参加しなければならない責任がある等の意見、また、自分達小農にやる気を起こさせるために、プロジェクト活動等の外部からの刺激・動機付けをしてほし

い等の意見が多く聞かれ、貧困層を動機付けるための活動の重要性について再認識させられた。

【4】 男性の考える“女性の参加促進”について

プロジェクト活動等、女性の社会参加について、男性はどのように考えているのか尋ねたところ、「女性も積極的に参加して、意識を向上させたり、収入を得たりして欲しい」という意見から、「“女性も男性と同等に社会で活動して欲しい”などと、男性が本気で思うはずがない！」というものまで、意見は様々に分かれた。以下に紹介するのは、サン・ロケ村に住む未婚の母、エルバ ゴンザレス（24歳）の話である。

コラム（2）エルバ・ゴンザレス

エルバはサン・ロケ村に住む、貧しい農家の未婚の母である。栄養状態が見るからに悪そうな様子で、かなりやせており、担当の農業普及員も彼女のことを心配している。

「私は15歳の時に彼に恋して、19歳で彼の最初の子を妊娠したわ。でも、二人目の子供を妊娠したとき、彼には別の女ができちゃって、私は捨てられたの。ひどい話でしょ。でも、このあたりじゃ、よくあることなんだけどね。あれ以来、彼は二度と戻ってこないわ。仕方ないから、私はまた両親の所へ戻って、今はそこで、6人の男兄弟と一緒に暮らしてる。私の一日は、朝6時に起きて、家族のための朝食を作って、娘達に食べさせて、牛の乳を絞ることから始まるの。それから近所の農家の畑で働くのよ。朝と午後に、綿つみの手伝いしてるの。一日で4袋、だいたい100kgの綿をつんで、一日Gs.12,000（約3.5ドル）もらえるわ。少ないけど、でも私にとっては貴重な収入なのよ。だって、これで、家族の食べ物や子供達の服買ったりするんだから。もちろん、これっぽっちのお金でやってくのは、ほんと大変だけどね。子供が学校へ行くようになったら、どうするのかなあ...こんなんじゃ、ほんとたいしたもの何も買ってもやれない。私の将来？ そうねえ...別にあんまり考えてないけど...もう男の人はいいな...誠実じゃないからね...うーん、でも、いい人がいれば...私の娘達を愛してくれるような人がいればね...考えてもいいけど...」

3.2.6 需要・供給ギャップの分析

【1】 需要・供給側で一致した効果・一致しない効果

プロジェクト評価に関する需要側と供給側の意見の差違をまとめたのが表3-3である。

表3-3: 需要・供給ギャップ

	供給側	需要側
供給・需要側で一致した評価	<ul style="list-style-type: none"> ・「土地所有」: 排水工事により農牧地が回復した ・「交通改善」: 道路・橋の改善により、地域小農の交通事情が改善され、大きな便益をもたらした ・「通信事情」: 道路改善等により電化が促進された ・「新規知識」: 農作物多様化等の新しい技術を知った ・地域中農・大農も排水工事による恩恵を受けた ・セミナーや技術指導に参加した一部女性が、農業技術・手工芸・料理・意識向上等の恩恵を受けた 	
評価が全く一致しなかった効果	<ul style="list-style-type: none"> ・「産業発展」 ・「雇用機会の増加」 ・「農作物の増加」 ・「組織力増加」 	<ul style="list-style-type: none"> ・供給側が指摘したような小規模農牧産業が振興されたというほどの効果はなく、小規模の手工芸産業と牛乳生産産業が多少の効果을挙げた程度 ・一部のモデル農家等が生産性を目だって上げたが、プロジェクト5年間では大多数の小農にまで効果は及ばなかった ・農民の組織化はある程度実施されたが、供給側が指摘したような強固な組織化ではなく、まだ、農業普及員による継続的支援がないと活動が不活性化してしまう程度の組織化

評価の程度が一致しなかった効果	・「収入の増加」	・農産物流通に関する活動があまり実施されなかったため、供給側が指摘したような収入の大きな向上は、小農全体にはなかった。(プロジェクト活動に積極的に参加した一部小農には収入向上があった。)
-----------------	----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

【2】 供給側意見と評価が一致しない理由

上記のように、供給（特にパ側 C/P 側）・需要側で、評価が異なった理由として、以下のものが挙げられる。

- 1) プロジェクト 5 年が終了して、ようやく、多くの小農はプロジェクトの意義、効果について認識し始めた。プロジェクトの本来の効果が派生するには、もっと多くの時間が必要であった。
- 2) プロジェクト効果が受益者に届くためには、普及員等、農牧省職員による継続的指導・運営のための資金等が必要であったが、農牧省側の資金不足・職員の交代等により、継続的指導・運営が十分にされなかった。

時間的制約から、今回の調査は 3 ヲ村の合計 43 名の小農男女を対象として実施された。そして、これら村の選択に当たっても、ディスカッション参加者選択についても、統計的に有効となるような抽出法は採られておらず、また全体のサンプル数も統計的に有効な数を満たしていない。よって、これらの要因が、供給・需要側の意見の相違を生んだということも、可能性としてはあることを了承されたい。

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

上述の調査結果からピラル南部地域農村開発計画を貧困・ジェンダーへの取り組みの視点から述べると以下のとおり。

【1】 プロジェクト全体として貧困層・女性にもたらした影響

- ◆ 排水工事、道路改善により、地域小農全般に対し「農牧地回復」と「交通状況改善」、及びそれに伴う「保健サービスへのアクセス改善」という便益をもたらした。
- ◆ プロジェクト活動に積極的に参加した小農グループのリーダー等に対し、「農業技術改善」とそれに伴う「収入向上」・「栄養改善」、さらには参加による「社会的地位の向上」「発言力増加」という便益をもたらした。しかしこれら便益は、その他多数の小農には波及されなかった。(時間的・資金的問題による)
- ◆ 地域小農女性のリーダーや一部女性が、セミナー参加等により「意識向上」「栄養改善」等の便益を受けた。しかし、これら便益はその他多数の地域女性には及ばなかった。

【2】 貧困層・女性へ与えた効果

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」がみられた。
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、活動が活発化した。 ・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	

3.2.8 将来への改善点

今回のピラール南部地域農村開発計画の調査結果をもとに、将来同様のプロジェクトを実施する際の改善点として、以下のことが挙げられる。

【1】 「プロジェクト計画当初から、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」

より多くの貧困層・女性に対し、プロジェクト効果が波及するのには時間がかかるため、効果が長期間継続されなければならない。そのためには、関連活動が継続されなければならないが、財源が必要となるが、C/P 機関の財政はどこも厳しく、結局これがネックとなってプロジェクト終了と同時に活動が頓挫してしまう場合が多い。本プロジェクトでもそのことに気づき、プロジェクト活動継続のための NGO 組織「ニエンブク開発基金」設立に向けて動きはじめたものの、財政的に自立できるメドはまだたっていない。こういった、プロジェクトの自立発展を促進するような活動コンポーネントは、プロジェクト計画当初から十分検討されなければならないが、また、そのコンポーネントがなにがしかの所得を生みだせるようなシステムとなって、C/P 機関に 100% 頼らなくとも、ある程度の活動継続のための資金を独自で生み出せるようにすることが望まれる。

【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」

貧困層は、一般的に教育レベルが低く、新しいものを吸収しようとする動機も低い。また、すでに経済的に厳しい状況にあり、海のものとも山のものともつかないプロジェクト活動に参加して、貴重な時間や、なけなしの財産を失うようなリスクを負いたくないと考えている。そういった貧困層がプロジェクトに参加できるようになるには、まず、「実際のプロジェクト効果が目に見えること」つまり、「活動に参加するとするところという利益がある」と、貧困層が納得し、実際に参加してみる気になるまで“待つ時間”も、プロジェクト計画に組み込まれることが必要である。本プロジェクトでも、「大多数の小農が、プロジェクトの効果について理解し、興味を持つようになったのは、つい最近（プロジェクト開始後 5~6 年後）である」という指摘が、小農側からも、C/P 側からもあった。

【3】 「貧困対策としての費用対効果分析を十分行う」

プロジェクト効果が継続性を持つようにするためには、プロジェクト計画そのものに、地元行政府・住民にとっての費用対効果がどれほどあるのか、あらかじめ十分な検討がされるべきである。費用対効果が十分ある計画であれば、プロジェクト効果継続に対する地元住民の参加の動機はおのずから高まるのではないかと思われる。しかし、当該プロジェクトでは、計画段階のさまざまな調査において、費用対効果の経済分析

は十分行われてこなかったと指摘されている。²

【4】 「プロジェクト計画立案に受益者の意見を十分反映する」

これは、かなり以前から指摘されていることであるが、小農のためのプロジェクトであるならば、プロジェクト立案・計画の段階から、小農の意見を十分取り入れた、ボトムアップアプローチにすべきである。今回の調査における小農男女とのディスカッションで、「我々小農に利益をもたらしてくれるプロジェクトであるなら、積極的に参加したいし、プロジェクトやプログラムについての情報を常に知らせてほしいし、計画立案・運営にも関わりたいと思う」という要望が多く聞かれた。

【5】 「同一世帯内でも、異なる意見が存在することを認識する」

同一世帯内でも、老若男女ともそれぞれ異なった考え・ニーズを持っており、これらは個別に尊重され認知されるべきである。しかしながら、現実のプロジェクトでは、同一世帯内において、世帯主である男性の意見を家族の総意ととらえる傾向があり、本プロジェクトにおいても、特に日本側関係者の中にこのような見方が強い傾向が明らかになった。このような見方が効果発現の阻害要因となっていることが、農村開発に関するパ国関係者の間でも認知されてきており、農協等によっては、農民に対して新たな融資を行う場合、かならず、世帯の家族全員（夫・妻・青年期にある子供等）の参加のもとに融資計画会議を開くことを義務付けるところもでてきている。

【6】 「プロジェクト活動を効果・効率的に進めるため、地域で活用できる資源を十分分析し、積極的に活用する」

本プロジェクトにおける、想定されなかったプラスの効果として、「牛乳製造販売に関する地元 NGO との連携」「地域中・大農のプロジェクト活動への参加」が指摘された。「小農対策」プロジェクトであっても、「小農による小農のための...」である必要はまったくなく、小農より能力的にも財政的にも力のある「地域中・大農」等のローカル資源をプロジェクト活動の資源の一つとして取りこんでいくことは、活動を効果・効率的に進めるにあたり、むしろ有効であることを、本プロジェクトの例が物語っている。

² 国際協力事業団「パラグアイ共和国 ピラール南部地域農村開発計画 終了時評価報告書」、1998年、p.49

3.3 ブラスガライ入植開発振興計画

3.3.1 プロジェクトの概要

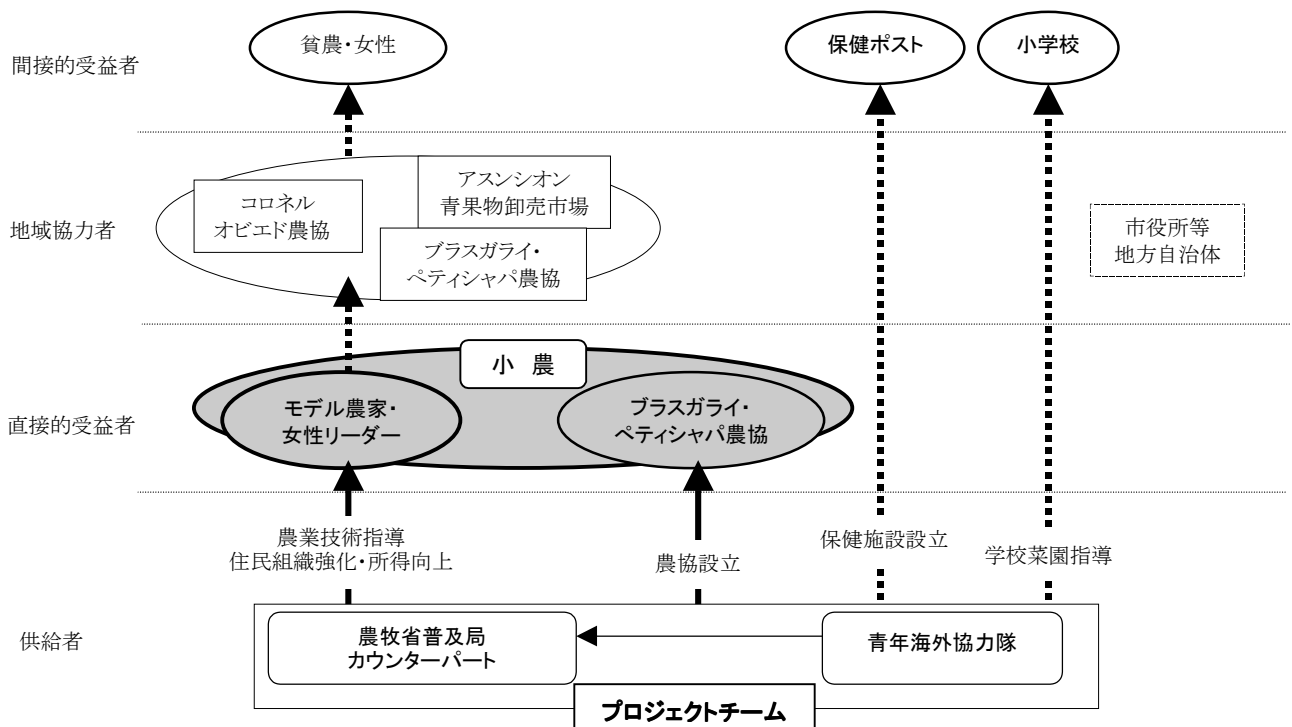
本プロジェクトで対象となったカアグアス県ブラスガライ入植地は、潜在的に青果生産地としての条件を備え、かつ農民の意欲が高かったにも拘らず、行政側からのサービスが必ずしも行き届いていない、開発の遅れた地域であった。その地で、「適正品種選定等試験研究ならびに技術の普及・定着のための拠点、所得の増大を図る目的で、野菜・果樹中心の換金作物の栽培を促進したい」旨の要請がパ国より出された。これを受けて、1987～1994年の8年間にわたる「ブラスガライ入植地開発振興計画」が実施され、この間、のべ20名に及ぶ青年海外協力隊員が派遣された。

プロジェクトの上位目標は「パ国の青果物の自給率が向上する」及び、「近隣諸国への輸出が拡大する」とされ、また、プロジェクト目標は「ブラスガライ入植地の小農の所得を増大させる」と決定された。プロジェクトで期待された具体的成果は以下5項目である。

- 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) 生産物販売促進
- 5) その他の生活改善

参考のため、以下図3-5に地域ステークホルダーとプロジェクトとの関係を図式化した。

図3-5:ステークホルダーとプロジェクトとの関係



3.3.2 対象地域のプロフィール

カアグアス県プラスガライ入植地は、アスンシオン市から車で約3時間、国道2号線を東に走り、後述のカピバリへ向かう道路の分岐点であるコロネルオビエド市を少し越した静かな場所にある。入植地の人口は7,450人(1,300世帯)で、1941年ごろから入植が始まった。入植地に住む50歳の男性、アルテミオ・アギラルさんは以下のように話してくれた。アギラルさんは、典型的な野菜農家で、5haの土地を所有している。

コラム(3): アルテミオ・アギラル

以前は綿花栽培一本だったけど、数年前に日本人のボランティアが指導に来てくれてからは、換金用の青果物栽培に変えたよ。土壌改善と青果物生産技術を教えてもらってね。今じゃ換金用と自給用に、イチゴ、キュウリ、レタス、トマトを作っている。それから、乳牛を4頭ね。だけど、市場の問題でさ、売れないんだよ、せっかく作った青果物がね。ほんといやになるね。販売市場開拓の活動をもっと一生懸命やってもらわないと、作ったって売れなきゃ話にならないんだから。おまけに、最近の異常気象でさ、雨季に雨が少なくって、乾季に予定外の雨が降ったりされて、もう青果物栽培はお手上げだよ。そのために、灌漑設備とかも作ったんだけどね。でも、異常気象のせいで、農業を続けていくのにますます金がかかるよ。まあ、それでもさ、綿花だけ作ってた時から比べると、青果物栽培に替えてからは、少しは収入はよくなったかな。でも、家の息子達、4人いるんだけどさ、あいつらには農業は継がせたくないなあ、だって、ほんとうに重労働で、その割に見返りが少なすぎるからさ。

3.3.3 対象地域の貧困プロフィール

対象地域において、4名のキー・インフォーマントに、地域の貧困層プロフィールについて尋ねたところ、表3-4のように定義した。

表3-4: プラスガライ入植地の貧困プロフィール

	貧困層の割合	意識・生活状況	土地・農業形態	居住地域
農業普及員の意見		貧困層の女性は主婦で、1日家事に追われている。また彼女らは、自らを無知で貧しい者と決め付け、家庭外での社会参加に対する意欲も動機もない。	貧困層は小さな畑を持って自給用作物を作っている。	貧困層は農村部で、非常に小さな土地に住んでいる。
プラスガライ市長の意見		貧困層の女性は無知で、子たぐさんで、家族の栄養等に関する知識を学ぼうとする意欲もない。	貧困層は土地なしである。	貧困層は町の周辺部に居住する
青年海外協力隊員の意見		貧困層とは、学習意欲・参加の意欲がない人々である。スペイン語を全く解さない場合が多く、男性はアルコール依存が高い。貧困層の女性は、若年妊娠の傾向が強く、子沢山である。	貧困層と所有する土地の大きさは必ずしも一致しない。	
日系社会シニア・ボランティアの意見		貧困層は社会参加に対する興味・動機がない人々である。	貧困と所有する土地の大きさとはあまり関係ない。	

3.3.4 供給側の計画・意識

プロジェクト供給側の計画・及び意識について、日本側関係者5名(元・現海外青年協力隊員4名及びJICA現担当者1名)とパ側関係者3名(プロジェクト当時から現在に至るまで、プラスガライ普及所で活動しているカウンターパート)に対し、アンケート調査を実施した。

【1】 対象地域の選定理由

プロジェクト対象地域の選定理由について、日・パ双方とも「野菜生産活動の素地があり、綿花・さとうきび等の主幹作物が低迷し、農作物多様化が求められていた。また首都や地方都市エステ市の中間にあり、流通の便もあった。地域小農の意識も比較的高かった」ため、協力隊チーム派遣による農業協力のサイトとして選定されたと回答した。すなわち、明確な記述はないが、地域選定時点から貧困対策が視野に入っていたと思われる。

【2】 対象受益者

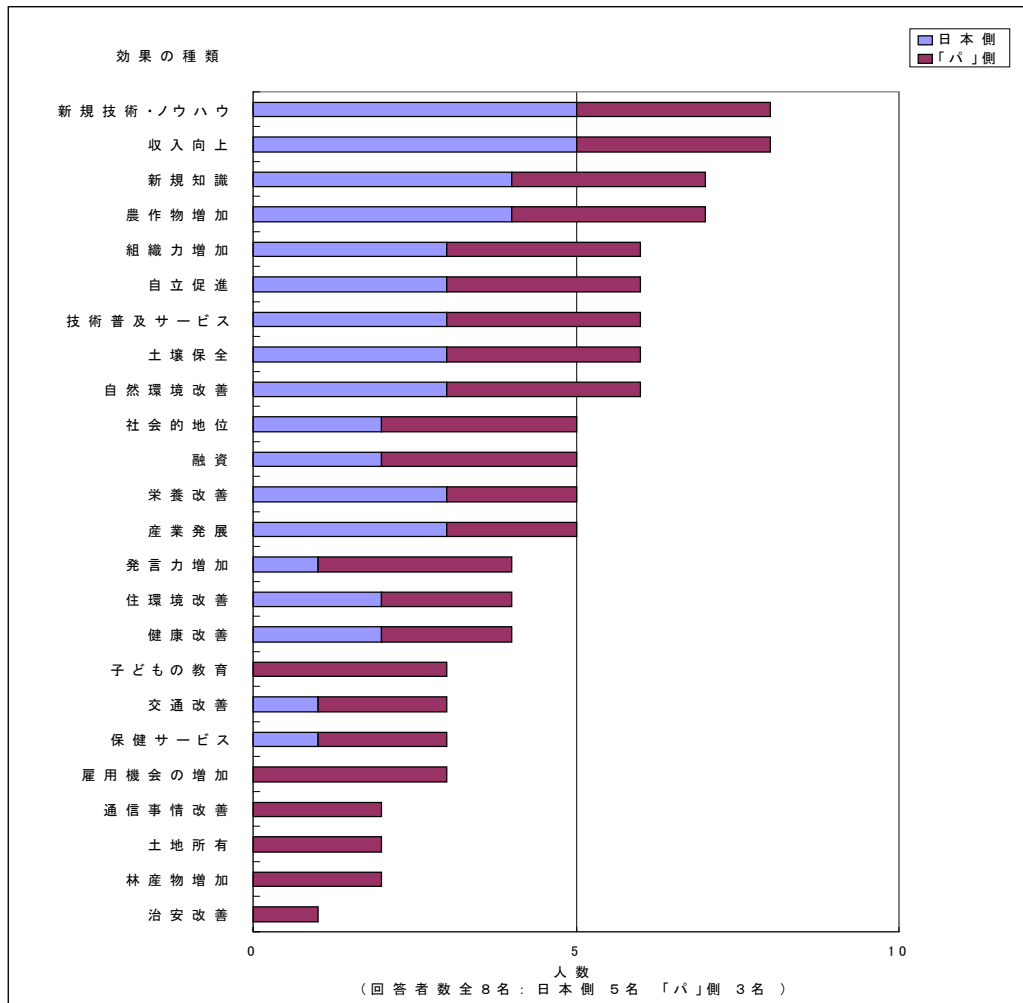
対象受益者について、日本側は「農民(主として小農)・農民組織・及びC/P」と認識し、パ側関係者は「小農」であったと理解している。さらに、日・パ双方で、受益者を「やる気のある農家」「組織化された小農」と認識していた。これについて、日・パ関係者は「限られた予算と時間で農業普及活動を実施する我々にとって、『やる気のある農家』『組織化された農家』から指導していくのは自然である。」と説明した。実際、プロジェクト期間中、より多くの便益を受けたグループはこれらの人々であったことが、小農側にも認識されている。

このような、「技術移転による生産向上」を主たる目的とする農業プロジェクトにおいては、「やる気のある農家」が優先的に便益を受け、「やる気のない農家(より貧しい層)」は取り残される傾向にある。これら事実から、農業プロジェクトにおいて、プロジェクトの上位目標を「技術移転等による生産向上」としてしまうと、厳密な意味での貧困配慮と矛盾することが明らかになった。

【3】 供給側が意図した効果

プロジェクト供給側が計画(意図)した効果で上位にくるのは、新規技術・ノウハウ、収入向上、新規知識であった。

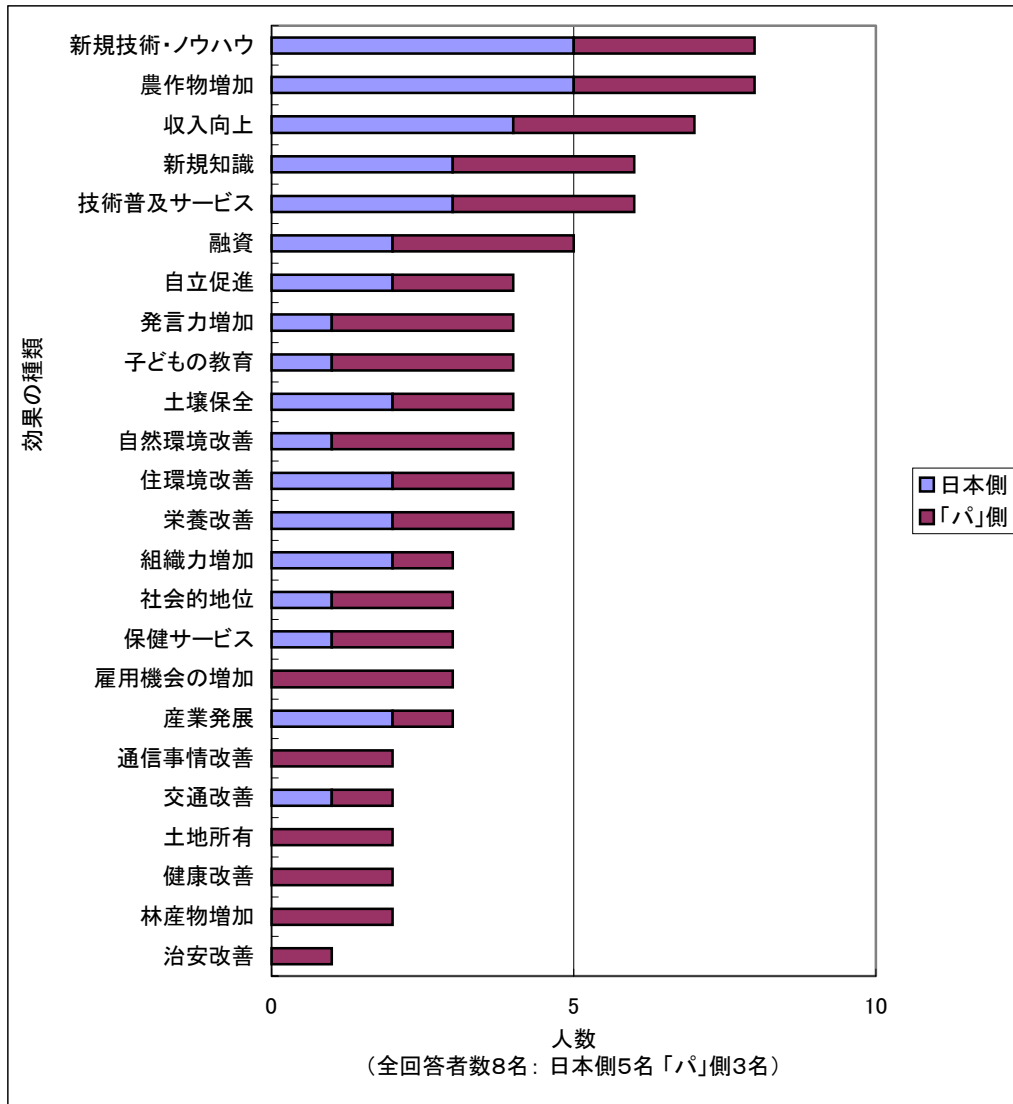
図3-6: プラスグライ入植地開発振興計画供給側が意図した効果



【4】 実際に効果があった「便益」

前述の「意図した効果」に対し、地域小農に対して「実際に効果があった」ものについて設問したところ、図 3-7 のとおり、日本側・パ側に差異が見られた。

図 3-7: プロジェクト側が考える実際にあった効果



上記グラフのとおり、日本側関係者の半数以上が「実際に効果があった」と答えたものは「新規技術・ノウハウの習得」「農作物増加」「収入向上」「新規知識」「技術普及サービス」の5項目であった。これに対し、パ国関係者のうち半数以上が「実際に効果があった」と答えたものは、24項目中「組織力増加」「産業発展」「交通改善」「治安改善」を除く20項目についてであった。

【5】 効果発現の阻害要因

意図した効果が発現しなかった要因として、日本側・パ側関係者が共通して挙げたことは以下のとおりであった。

- 1) 農民の教育レベルの低さ・貧困・動機不足
- 2) 協力隊活動期間(2年)の不足
- 3) 農牧省の予算・体制不備、及びこれに因る職員の継続的活動の不足

当該地域が「地域小農の意識が比較的高い」ためにプロジェクト対象地域として選定されたにもかかわらず、1)のような理由が阻害要因に挙げられることは注目に値する。農業プロジェクトで貧困配慮をする場合、単なる技術指導のみならず、「動機付け」「基礎教育」という、受益者の生活全般を視野にいれたアプローチが必要とされる。

2)の協力隊活動期間の短さ(2~3年)では、便益をより広く波及するには不十分であるということは明らかである。しかし、逆に、「短い協力期間」等の協力隊スキームの柔軟性を利用して、長期間に渡る貧困・ジェンダー配慮型技術協力プロジェクトのプレ・プロジェクトという位置付けにするのもひとつのオプションとして考えられる。詳細については、後述の「将来への改善点」を参照されたい。

3)の農牧省予算の問題については、ユニバーサルな問題として、プロジェクトの自立発展性を高めるための、新たなアプローチが求められる。これに関しては、後述の「将来への改善点」を参照されたい。

【6】 意図しなかった効果

意図しなかった効果として、日本側・パ側関係者が共通して挙げたことは以下のとおりである。

- 1) 対象地域の小農が情報に飢えており、想像以上に情報伝達・組織化が進んだ。
- 2) プロジェクトにより保健所が建設され、保健サービスへの住民のアクセスが改善された

上記効果のうち、1)「対象地域の小農が情報に飢えており...」は、農業プロジェクトに関する非常に重要なことを示唆している。一般的に言って、途上国の農村部は、外部からの情報が届きにくい状況にあり、そこに居住する農民は基本的に外部の世界に触れることを渴望する傾向にある。このような状況の中に、日本人という外国人が入ることは、彼らにとって、「特別なイベント」であり、モチベーションも高まる。このような農民の心理状態を十分考慮して、プロジェクト計画に適切に反映させると、より効果的な活動が展開できる可能性が高まる。

【7】 貧困層・女性に対する取り組み

貧困層・女性に対する認識については、日本側・パ側関係者に多少の差異が現れた。まず、自分が担当した活動のプロジェクト受益者の中にどれだけ貧困層が含まれていたかという設問について、日本側では40%が「たくさんいた」、同じく40%が「いた」、残り10%が「ほとんどいなかった」と答えたのに対し、パ側関係者は全員が「たくさんいた」と答えた。また、担当した活動のプロジェクト受益者の中での女性の割合については、日本側・パ側関係者共、60%が「いた」と答えた。これも、「貧困層」の定義が困難であることを示す良い例といえる。「貧困配慮」のためには、各プロジェクトあるいは各サイトで、対象とする「貧困層」の特定が非常に重要なポイントとなる。

貧困層・女性に対する主なアプローチとしては、日本側・パ側関係者とも共通して以下のような事柄を挙げた。

- 1) 農産物生産技術指導（野菜・果樹栽培、養蜂、養鶏）
- 2) 所得向上（農産物加工品生産販売・手工芸品生産販売）
- 3) 栄養改善（栄養指導・調理指導）

しかし、以上のような活動の中で、「参加できない・しない」男性・女性小農グループに関して、分析・対応するアプローチが欠けていたために、後述のとおり、便益を十分受けられない人々が存在したといえる。

【8】 貧困層・女性に対する効果の自立発展性

プロジェクト自立発展性について、パ側・日本側（現カウンターパート及び現日本人協力隊員）双方とも、プロジェクトの効果を技術的に継続していくにあたり大きな問題はないと考えている。しかし、農牧省の恒常的資金不足は深刻で、普及員が活動のために移動するガソリン代さえ十分に支給されていないのが現状である。このため、プラスガライ農業センターではカアグアス県政府に対して資金援助の申請をしているところである。地元行政府をプロジェクトに巻き込む方法は、有用であると思われるが、プロジェクトに計画立案当初から参加していない場合は効果が薄い可能性が高い。

【9】 貧困層・女性に対し、プロジェクト効果をより波及させるための活動

日本・パ国のプロジェクト供給側に対し、「今後同様のプロジェクトを実施すると仮定して、貧困層・女性に対する便益をより波及させるためにはどのような活動を加えたら良いか」と設問したところ、多岐にわたる回答が寄せられた。以下、重要と考えられるものを挙げる。

- 1) 貧困層のモチベーションを高める活動
- 2) 男女の小農を対象にした男女平等観の普及
- 3) 商社・政府の連携による販売先の確保
- 4) 女性に対する所得向上プログラム

- 5) 融資のコンポーネントをプロジェクトに統合する
- 6) 一般農家の栽培面積・設備・農具を考慮した新技術の普及（農業センターのデモンストレーション田畑は一般農家の現実にそぐわない。代わりに、現地農家にデモンストレーション栽培を依頼する）
- 7) 女性を対象にした衛生指導・教育（性教育）・栄養指導

上記に挙げられたものを総合すると、貧困・ジェンダーを配慮した農業プロジェクトを実施するには、人々の生活全般を視野に入れた、総括的な活動にしなければならないと関係者が考えていることが明らかになる。たとえば、7)のような「女性を対象にした教育（性教育）」というものも、一見農業と何の関わりがないように見受けられるが、現実には、家族計画が適切に実施されて、女性の育児負担が軽減されないと、女性は技術指導セミナーに出席することさえできないのである。

3.3.5 需要側の意識・評価

プロジェクト需要側（地域小農男女等）の意識及びプロジェクトに対する評価について、フォーカス・グループ・ディスカッション（参加者合計 48 名、うち男性 23 名、女性 25 名）、キーインフォーマントインタビュー（合計 8 名、うち男性 4 名、女性 4 名）等の手法を用いて、調査を実施した。

【1】 地域小農のニーズ

農村開発に対する地域小農のニーズは主として、以下 5 つであることが明らかになった。

- 1) 農業生産技術の改善（農産物多様化・品種改良・灌漑・自給農業・牧畜）
- 2) 農産物流通市場の開拓
- 3) 農民組織化
- 4) 農産物加工による地域産業の振興
- 5) 低金利の長期融資

また、小農のニーズを男女別で分析したところ、男性の場合は、上記 1)～5) のような、農業や産業振興を主体としたものであったが、女性は、それらに加え、以下のような生活全般を視野に入れたニーズを挙げた。

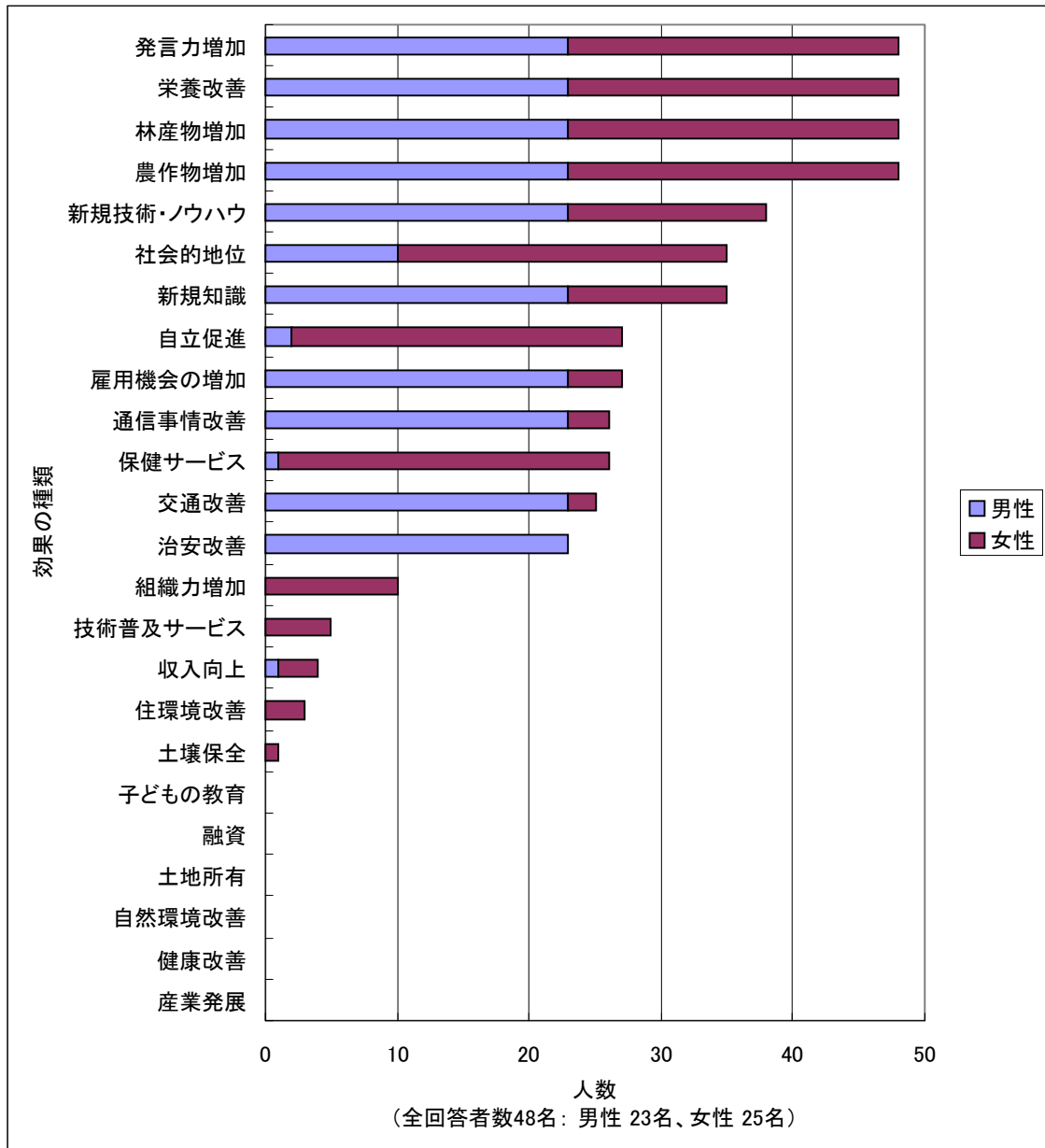
- 1) 女性の組織化
- 2) 家計管理
- 3) 青年層のための雇用創出
- 4) 栄養改善

【2】

プロジェクト評価

地域小農男女に対して実施したフォーカス・グループ・ディスカッションにおいて、プロジェクトによる効果について、プロジェクト供給側と同様の24項目について尋ねた結果、半数以上の参加者男女が「効果があった」と挙げたものは、24項目中「発言力増加」「栄養改善」「林産物増加」「農産物増加」「新規技術・ノウハウ習得」の5項目であった。

図3-8: プラスグライで需要側が得た効果



上記の効果のうち、「新規技術・ノウハウの習得」「農産物増加」「林産物(主として果実増加)」「栄養改善」については一連の大きな効果として認められている。パラグアイにおける野菜消費の歴史は浅く、国民が多種にわたる野菜を食べる習慣があ

まりないにも拘らず、プラスガライ地域では、野菜栽培・消費が一般的になっており、この事実が地域農民に対する「栄養改善」の効果にもなっている。さらに、プロジェクトによる多様な活動への参加を通して「発言力が増した」と実感している農民も多いことがわかった。しかし、ここプラスガライでも同様に、より多くの便益を受けたのは、“プロジェクトに積極的に参加し組織化した、やる気のある小農グループ”という指摘があった。

また、効果についての結果を男女別で分析したところ、男性グループのみで半数以上が「効果があった」と挙げたものに、「雇用機会の増加」「治安改善」「交通改善」「通信事情の改善」「新規知識の習得」の5項目があった。このうち、「交通改善」については、幹線道路が整備されたことにより、アクセスがよくなり、農業活動・住民の生活に良い影響を与えたと評価された。また、「通信事情の改善」については、プロジェクトの援助による地域の電化により、住民の生活が大きく変わったと評価されている。

女性グループのみで半数以上が「効果があった」と挙げたものに、「保健サービスへのアクセス改善」「新規技術の習得」「社会的地位の向上」「自立促進」の4項目があった。「保健サービスへのアクセス改善」については、プロジェクトの協力により地域に保健所が立てられたことが評価されている。また、「新規技術の習得」「社会的地位の向上」「自立促進」については、女性を対象とした技術指導等へ参加したことが、技術の取得や自分に対する自信へとつながったと評価された。

プロジェクトに対する需要側の評価のまとめとして、地域小農のニーズの一つであった“農業生産技術の改善”、及び女性のニーズの一つであった“栄養改善”については評価されているが、その他の“農産物流通市場の開拓”“農民の組織化”“農産物加工による地域産業の振興”“低金利の長期融資”“女性の組織化”“家計管理”については、効果として評価されていない。特に“農産物流通市場の開拓”に関する問題は深刻で、さらに、近年の市場自由化・経済の悪化・野菜の密輸等の影響もあり、作った作物が売れないという状態が生じている。結果、貧困対策の最も重要なエレメントである「所得の向上」が達成できないでいる³。“農業生産技術の改善”に伴って進められた“農民の組織化”については、農協が確立される等、ある程度の効果があったものの、特にプロジェクト終了後は、普及のため農牧省の予算不足等の問題により、農民組織活動はやや衰えてきていると指摘された。

³ 「青年海外協力隊 パラグアイ国チーム派遣 プラスガライ入植地開発振興計画 終了時評価調査報告 平成7年」p.9によると、終了時評価の時に調査対象となった農家で、プロジェクトにより、平均20%の農家所得増加があったと報告されている。現地での聞き取り調査によれば、確かに、プロジェクト終了時にはある程度の所得向上が見られたらしいが、近年では、経済の悪化・野菜密輸・市場自由化等により、以前よりも青果物の販売は困難になってきている。なお、近年の当該地区における小農の収入に関する数値データは存在しない。

また、“女性の組織化”ニーズについては、プロジェクトとして取り組まれたものの、大きな効果があったとは評価されていない。この要因として、“女性の組織化には女性の指導者（普及員または協力隊員）でなければならない”という、なかば習慣化した事実があり、これがある種の阻害要因となっていることが指摘される。なぜなら、プラスガライ農業センターにおける女性普及員の数は男性普及員に比べて圧倒的に少なく、またプロジェクト期間中に派遣された協力隊員も、圧倒的に男性が多いからである。この結果、プラスガライ全体の農家女性に対する働きかけは、1～2人の女性普及員の肩にかかっている場合が多いためカバーできる地域は限られ、また、数少ない彼女らが異動してしまうと、その活動は男性普及員に引き継がれることは少なく、せっかく行われてきた女性組織化も頓挫してしまう場合が往々にしてある。

最後に想定されなかったマイナスの効果として、以下のことが指摘され、多数のディスカッション参加者がこれに同意した。

- 1) 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、作った農産物を売ることができず、期待した収入をあげられない小農の間で不満が起こった。
- 2) プラスガライ農協は期待された結果を挙げることができず、小農の間で不満が起こった。（特に「青果物販売」・「融資」について）
- 3) 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。

上記3)に関して、協力隊員・普及員の説明によると、「最初の取りかかりとしては、その他大勢の小農に対し、モデル的存在となってより多くの農民に普及させていけるような、『やる気と能力がある、指導しやすい小農』から指導する。」ということであり、これは農業普及の方法として、当然といえば当然なのである。しかし、これを「貧困対策」という視点から見ると、小農とのディスカッションでも再三指摘されているとおり、「プロジェクトで最も恩恵を受けたのは、一部のやる気のある小農グループ」になってしまい、「やる気の少ない」つまり、現地の人々の定義による「より貧しい層」の小農はいつも後回しにされてしまい、限られたプロジェクト期間または協力隊員の限られた任期内に十分対応できないまま、時間切れになってしまっている。

【3】 貧困層・女性に対する効果の自立発展性及び提言

プロジェクト効果の自立発展性について、小農は、農牧省の恒常的資金不足のために普及員による技術指導等が適切に行われない（ガソリン代も支給されないため遠い地域へ指導に行けない、大型の農業資材を遠方へ運べない等の問題）ために、将来が不安であると指摘する小農が多かった。そして、協力隊員が大勢いた頃を懐かしがり、「いつまでも日本人ボランティアに来てほしい」と述べる者が多い。これについて「いつまでも依存心をもたせるのは良くない」とする見方もあるが、既述したように、「外

部からの情報の少ない途上国農村部で、外国人という外部者の存在を、“自然と動機が高まる特別なイベント”と認知する住民心理」という見方もできるため、一概に否定するのは適切でないといえる。事実、「日本人と一緒に働くのは刺激があって、一生懸命やる気になる」と指摘した小農もいた。

【4】 男性の考える“女性の参加促進”について

プロジェクト活動等、女性の社会参加について、男性はどのように考えているのか調査したところ、以下のような興味深い意見が出た。

- 1) 女性の参加を一番阻んでいるのは、多すぎる子供の数である。そのために、女性は1日中、家族の世話に追われて時間が無くなるのだ。
- 2) 女性の参加を促進するには、男性に対する教育を促進することが重要である。
- 3) 女性がより参加しやすくするために、女性に対するトレーニング等は、できるだけ、自宅近くで実施すべきである。

上記の提案は、女性の参加を促進するために供給側として考慮しなければならない非常に重要なポイントと言える。1)のような子供の数をコントロールしたいとする家族計画への要望は、女性側からも強くでてきている。また、2)についても、特に意識向上のようなセミナーの場合、女性のみを対象するのではなく、男女双方が同席して情報を受けることが重要であると言える。以下はプラスガライ入植地に住むファナさん(40歳)の話である。

コラム(4): ファナ・デ・サウセド

「日本人ボランティアがいたところから、野菜作りの技術と野菜を使った料理方法を教えてもらうようになった。私も小さな畑をもっているんだ。そこで採れた野菜は、家族が食べるために使ったり、コロネル・オピエド(近郊都市)に野菜市が立つときに、売りにいったりしているよ。それから、ブタや鶏も売って、家計の足しにしてる。生活は厳しいよ。でも、食べていくためには、がんばらないと。農家女性の集まりに参加するのは好きだよ、だって新しいことを覚えられるし、新しい友だちもできるし、おくびょうな心も無くなるからね。だから、家事と農業に追われる忙しい時間をぬって、参加してるよ。私には7人の子供がいるんだけどさ、でも、私みたいな貧しい農家の人生は歩んで欲しくないんだよ。私は学校も、小学校までしか行けなかったけど、子供達にはもっと高い学歴をつけさせて、専門知識を身につけて欲しいと思っているよ。」

3.3.6 需要・供給ギャップの分析

【1】 需要・供給側で一致した効果・一致しない効果

プロジェクト評価に関する供給・需要側の意見の合意点・相違点をまとめたものが表3-5である。

表3-5: 需要・供給ギャップ

	供給側	需要側
供給・需要側で一致した評価	<ul style="list-style-type: none"> ・「農産物増加」(野菜生産の向上・農作物の多様化) ・「林産物増加」(果樹生産の向上) ・「新規技術・ノウハウの習得」(農業生産技術の移転) ・「栄養改善」(野菜消費による家族の栄養改善) 	
評価の程度が一致しなかった効果	<ul style="list-style-type: none"> ・「社会的地位の向上はあまりなかった」 ・「収入向上があった」 ・「組織力が増加した」 ・「技術普及サービスを受けられる」 ・「融資を受けられる」 	<ul style="list-style-type: none"> ・需要側(小農)は、供給側が考えている以上に、「プロジェクトにより社会的地位が向上した」と評価している。プロジェクトにより、農作物の多様化を成し遂げたことが、小農の大きな自信へとつながったようである。 ・農産物の販売促進による収入改善は、プロジェクト終了時調査ではある程度認められたものの、近年では、青果物販売不振により「収入向上があった」と評価した小農はいなかった。 ・プラスガライ農協・生産者組合等が設立される等の動きはあったが、小農全体としては、「組織化が促進された」とは評価していない。特に、プロジェクト終了後は、普及局による資金不足のための活動の鈍化もあり、農民自治組織活動も衰えてきていると指摘された。 ・プロジェクト実施中の技術普及サービスは充実していたが、プロジェクト終了後は普及活動が停滞していると指摘された。(主として農牧省側の予算不足による。) ・農協設立により、融資へのアクセスは改善されたものの、近年、農協による融資の貸し付け利子が高騰し、農民の借金を増やし、事実上、融資を受けられない状況になっていると非難されている⁴。

【2】 供給側意見と評価が一致しない理由

上記のように、供給(特にパ国カウンターパート側)・需要側で、評価が異なった理由として、以下のことが考えられる。

- 1) 農作物多様化による小農の「社会的地位の向上」について、供給側が過小評価した。
- 2) 供給側は、一部の成功しているモデル農家のみを指して「収入の増加がある」と指摘している可能性がある。
- 3) 供給側は、農民組織活動が上手くいっていた時期(プロジェクトの後期)の印象を今だに持ちつづけているといえる。活発な組織活動を継続させるには、継続的支援が必要である。

⁴ 農協が融資の貸付利率を決めるのではなく、農協が仲介している銀行が設定している近年の利子が高利であるということ。

時間的制約から、今回の調査は合計 48 名の小農男女を対象として実施された。このディスカッション参加者選択については、統計的に有効となるような抽出法は採られておらず、また全体のサンプル数も統計的に有効な数を満たしていない。よって、これらの要因が、供給・需要側の意見の相違を生んだということも、可能性としてはあることを了承されたい。

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

上述の調査結果からプラスグライ入植地開発振興計画を貧困・ジェンダーへの取り組みの視点から述べると次のとおり。

【1】 プロジェクト全体として貧困層・女性にもたらした影響

- ◆ プロジェクトにより、「新規技術・ノウハウの習得」が「農産物増加」・「林産物(主として果実)」となり、地域小農の「栄養改善」に大きな効果があったとして認められている。
- ◆ 流通市場の問題が十分検討されず、不景気や密輸等の要因にもより、「作った農産物が売れない」という問題があり、地域小農の収入があまり向上していない。
- ◆ 地域小農の組織化はある程度達成されたが、基盤はまだ脆弱である。
- ◆ プロジェクト当初計画の中で、女性は受益者として認知されていなかったため、女性に対する活動は散発的であった。活動に参加できた一部女性グループが「発言力増加」「青果物栽培」等の便益を受けた。

【2】 貧困層・女性へ与えた効果

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 ・プラスグ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向上・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るようになった。
	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。

3.3.8 将来への改善点

今回のプラスガライ入植地開発振興計画の調査結果をもとに、将来同様のプロジェクトを実施する際の改善点として、以下のことが挙げられる。

【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」

プロジェクトの資源（物・金・人）がより効果的・効率的に使われるためには、プロジェクト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ことが当該地域小農により強く指摘された。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。同様の問題は、どこの途上国でも指摘されるが、今回の調査で対象となったプラスガライ地域の小農は、老若男女に拘らず、政府機関に対する不信感を特に強く表明し、非常に印象的であった。

【2】 「プロジェクトに流通・販売促進の活動を統合する」

貧困対策の最も重要なエレメントは「所得向上」である。よって、農業プロジェクトで貧困対策を行う際には、「農産物生産技術移転」という農業活動の一部分だけをサポートするようなプロジェクトでは不完全である。最終的に、小農の手に現金が入るところまで、つまり作った農産物を売るところ（流通）までサポートしないと、貧困対

策とはなり得ない。しかし、当該プロジェクトでは、活動の中心が「青果物生産技術の移転」に置かれ、「流通・販売」についての活動が十分行われてこなかったと指摘された。派遣された協力隊員も、大多数が「野菜隊員」で、「流通」専門の隊員は派遣されなかった。

【3】 「地域組織をプロジェクト活動に積極的に統合する」

プロジェクト効果の継続性を高めるために、県や市といった地方行政を、重要なローカル資源として、プロジェクト計画・立案から参加させることを提案する。C/Pである農牧省は、人事の交替も激しく、予算も恒常的に不足しているため、彼らだけに頼っていては効果の継続は望めない。当該プロジェクトでも、近年そのことに気づき、カアグアス県政府に対し、本格的にアプローチを始めている。これらの活動は、プロジェクト終了後でなく、開始前から考慮されるとより効果的であると言える。

【4】 「貧困層の参加意欲が高まる活動を入れる」

当該プロジェクト地域にて貧困についての定義を質問した際、「本当の貧困層とはやる気のない人々」という回答がしばしば返ってきた。そこで、厳密な意味で貧困対策を実施する場合、これら、プロジェクトに対して、心理的にアクセスできない人々を動機付けするための活動を実施する必要があると言える。その一つのオプションとして、『外部者の存在』という特別イベントにより住民の意識が高まる作用をプロジェクト計画に効果的・効率的に反映する」という方法がある。

既述のとおり、途上国農村部は、外部からの情報が届きにくい状況にあり、そこに居住する農民は基本的に外部の世界に触れることを渴望する傾向にある。当該プロジェクト地域においてもその傾向は顕著で、それ故、日本側が想像した以上に、小農の間で栽培知識・技術の伝達が進んだと指摘されている。外部者により貧困・ジェンダー対策を計画していく際、住民がこのような心理状態になることを十分考慮して、プロジェクト計画に適切に反映させると、モチベーションが低いといわれる貧困層の意識向上のために、より効果的な活動が展開できる可能性が高まるのではないかと思われる。

【5】 「初等教育を充実させるコンポーネントを探り入れる」

別の貧困層の意識向上対策オプションとして、まだ頭の柔らかい彼らの子弟に対する教育、「初等教育」を充実することは非常に重要であると言える。当該プロジェクトで実施された地域小学校での学校菜園活動は、子供達に「農業の魅力」「効率的農業技術」について教えるものであったと高く評価されている。それにも拘らず、学校菜園はブ

プロジェクト活動の中で補足的な地位しか占めていなかったため、担当していた協力隊員が帰国すると、活動も消滅してしまい、フォローされることは無かった。

【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」

途上国農村部においては、人々の考えはまだ保守的で、農村女性は女性指導者の元でないと活動できないという社会習慣による制約がある。当該プロジェクトでも、女性に対する活動を中心となって進めたのは、女性協力隊員及び農牧省女性普及員であったことが判明した。そして、これら女性プロジェクト供給側関係者の数は、男性に比べると圧倒的に少なく、この数の少なさが農村女性に対する活動の広がりを制限してきた一つの要因とも言える。今後同様のプロジェクトを計画するに当たり、女性プロジェクト供給側（日本人専門家・協力隊員・C/P）の数をできるだけ増やす必要がある。

【7】 「貧困・ジェンダー配慮専門家を配置する」

農業プロジェクトにおいて、貧困層・女性に対する便益の波及を計画する際、これらグループについての社会・経済・文化に関する知識・経験を有する社会学系専門家を配置することは非常に重要である。今回のプラスガライ入植地における調査で、貧困層・女性グループが、プロジェクト活動に参加することを阻害している要因は、「モチベーション不足」「多産」「夫の不理解」「農業普及員の性別」「学習能力」等、農業というよりは、非常に社会的な性格の強いものであることが分かった。これら阻害要因を的確に分析し、その対応策を立案・執行できる能力をもった貧困・ジェンダー配慮の専門家を配置することは、農業プロジェクトの効果を貧困層・女性に波及するために不可欠であると思われる。

【8】 「協力隊と技術協力プロジェクトをパッケージとした貧困・ジェンダー対策スキームを確立する」

青年海外協力隊の「低予算」「住民密着型の協力活動」「短い協力期間」「達成目標が比較的緩慢な、試行型活動」等のスキームの柔軟性を利用して、長期間に渡る貧困・ジェンダー配慮型技術協力プロジェクトのプレ・プロジェクトという位置付けにすることを、ひとつのオプションとして提案したい。本調査でも明らかになったとおり、協力隊員は現場に密着した質の高い活動を展開しており、地元民の評価も高い。この協力隊員によって様々な種類の活動を試験的に行い、同時に現地ステークホルダーや自立発展性に関する分析も実施し、それらデータをもとに、その後の本格的な貧困・ジェンダー配慮型プロジェクトを計画・実施できれば、より質の高い協力となり得るのではないと思われる。

3.4 南部パラグアイ林業開発

3.4.1 プロジェクトの概要

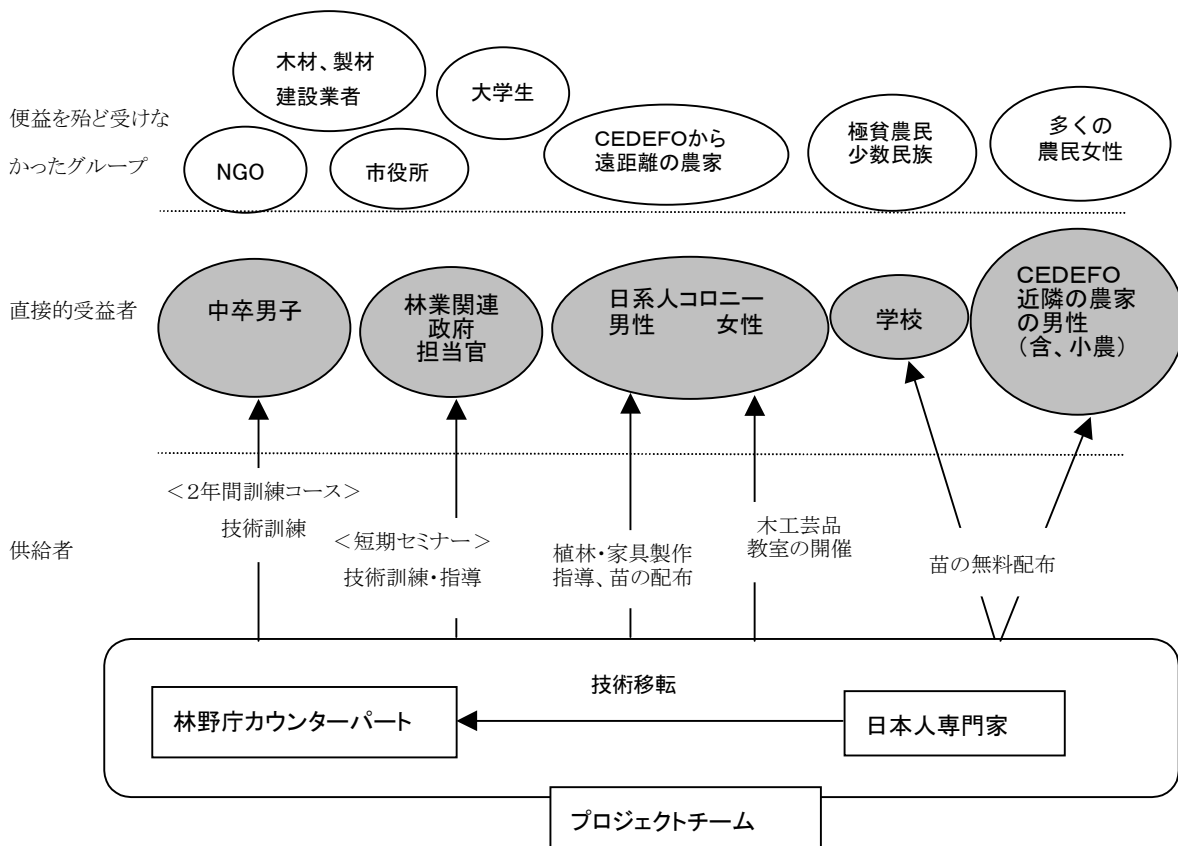
本プロジェクトは、1960年代から1970年代にかけて、急速に農林業の開発が進んだ南部パラグアイ特にイタプア県において、造林・育苗技術の基礎技術開発が継続して行なわれること、および林業・林産業における中堅技術者の養成の2つをプロジェクトの目標として、1979～1987年に（うち84-86年は延長、86-87年はフォローアップ）実施された。具体的な成果は、以下の4つである。

- 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及び加工に関する各種実験の実施
- 4) 技術者の養成

また、無償資金協力により、1981年に林業開発センター（CEDEFO）が南部イタプア県ピラポに建設され、当センターを中心に、技術開発および教育訓練を実施した。

参考の為、下記に地域ステークホルダーとプロジェクトとの関係を図式化した。

図 3-9: ステークホルダーとプロジェクトとの関係



3.4.2 対象地域のプロフィール

CEDEF0 の位置するイタプア県南部ピラポ市は、人口約 8,000 人である。1960 年ころより入植した日系（現在ピラポ全人口の 15～17%を占める）やドイツ系の移住者は全人口の約 20%を占め、通常 150～200 ヘクタールを所有し、中には数千ヘクタールをもつ中・大規模農業経営者もあり、大型機械による大豆中心の営農を行っている。それに対し残りの 80%あまりを占めるパラグアイの農民は数ヘクタールほどの土地しか持たない小農である。小農は、ピラポのなかでもパラナ河沿いに集中しており、換金作物として大豆や綿を栽培するほか、自給農業としてとうもろこし、キャッサバ、豆などを植え、鶏、あひる、豚等を飼育している。多くはピラポの開拓が始まる 1960 年前後に不法侵入した農民たちで、現在はその 2、3 世代目が在住し、一人あたりが有する土地は 2～4 ヘクタールである。ピラポ を含むイタプア県南部は肥沃な土壤に恵まれ作物がよく育つため、飢餓はめったに存在しない。しかし、小農は換金作物を栽培する土地が狭く、現金収入が極端に不足している。以前は移住農家に雇われ、現金を得ることもできたが、現在は移住農家の作業が機械化されたため、こういった雇用の機会は喪失した。ピラポでは、このように農民の両極化が顕著にみられる。

ピラポで社会経済的にもっとも不利な立場にあるのが、先住民族である。ピラポには Mbyá 種族の先住民族家族が 60 世帯ほど居住している。ピラポ中心から 15 km ほどの Kaatymi と呼ばれる先住民族部落の Cacique と呼ばれる部落長の話を下に紹介する。

コラム（1）Mbyá 族 部落長の話

この部落にや 17 家族が住んでいるさ。わしら先住民族は、以前は狩をしたり、焼畑式の農耕をしたりして、土地から土地へ移り住む生活をしていたものさ。ひとつの土地で獲物を捕り尽くし作物の収穫も悪くなってくると、つぎの土地へ動いたんだ。その決定は Cacique であるわしがした。わしら先住民の社会では、Cacique の命令に誰もが従う事になっているのでね。しかし、今はこのように移り住む生活も難しい状況になってきた。わしらは 1994 年にこの土地に移り住んだが、1996 年に INDI (Instituto Nacional del Indigena と呼ばれる国立先住民局) から土地所有権を与えられて、今では、部落共有の畑を有し、とうもろこし、キャッサバ、豆等を栽培する生活さ。作物は、部落内で食べていくのにやっと取れるだけで、外に売ったりする余裕はないよ。籠やアクセサリー等の伝統工芸品を作ってピラポの市場に出しているが、たいした現金収入にはならないな。部族のなかには、ラジカセなんか欲しくて、土地を少しづつ売ったりしている者もある。若い者らは、珍しいもの欲しがって困るさ。数年前、この土地にも学校ができて、子供たちは小学校に通っている。わしらはガラニ-語を話してスペイン語は分からないが、今の子供たちはスペイン語を学校で勉強しているさ。わしらの社会では、家庭内のことがらはほとんど男が決めることになっている。女が部落外の人々と接触したりすることは殆どないね。

3.4.3 対象地域の貧困プロフィール

対象地域において、キー・インフォーマントに地域の貧困プロフィールについて尋ねたところ、次のように定義した。

表3-6:ピラボ市近郊の貧困プロフィール

	貧困層の割合	意識・生活状況	労働形態	居住地域
ピラボ市役所職員の意見	市の人口8割を占める小農達	所有する土地が数ヘクタールで、現金収入が少ない。しかし、食物には困らないため、強い労働意欲が見受けられない。	家屋の周りで自家消費用の野菜を栽培し、わずかの綿花を現金収入のために耕作している。鶏や豚等の小動物を飼い、自家で食べるか、緊急の場合に売って現金を得る。	市街地から離れた川沿いの土地か、反対側の地域に移住者の土地を囲むように居住している。
林業センター職員の意見	同上	貧困層とは、日本や欧州からの移住者のように大土地を有さない、パラグアイの小農達。	機械化農業でなくすべてマニュアルで農耕をおこなう。農作物を売るにしても仲買人を通して、現金収入は非常に限られている。	街の中心から離れた河の近くに居住する。
小農の女性の意見		自分達は農地も少なく、現金収入が乏しくて貧しい。以前に比べ物が何でも高くなり、生活が苦しくなっている。農作の仕事は厳しく、いつも疲労している。	自家栽培の野菜や庭にある果実で殆ど自給自足できる。蛋白源は、庭で飼育する小動物や川で釣る魚である。現金収入のための綿や大豆を栽培するが、収入は極端に少ない。家計の補助のために、大農家で洗濯や掃除の仕事に従事する。	川の周りに集中している。

3.4.4 供給側の計画・意識

プロジェクト供給側の計画および意識について、日本側関係者7名（元専門家6名とJICA元担当者1名）およびパ側関係者3名（元カウンターパート、全員男性）に対し、アンケート調査を実施した。

【1】 対象地域の選定理由

日本側関係者は、1名を除いてプロジェクトの対象地域の選定理由を知っていると述べており、理由として対象地域がパ国内の重要農林業開発地帯であること、日系移住者が多いことを挙げている。それに対し、パ側は全員が選定理由を知らないと答えており、パ側にプロジェクトの目的や対象地の選定に関し、十分伝わっていたかどうか不明である。

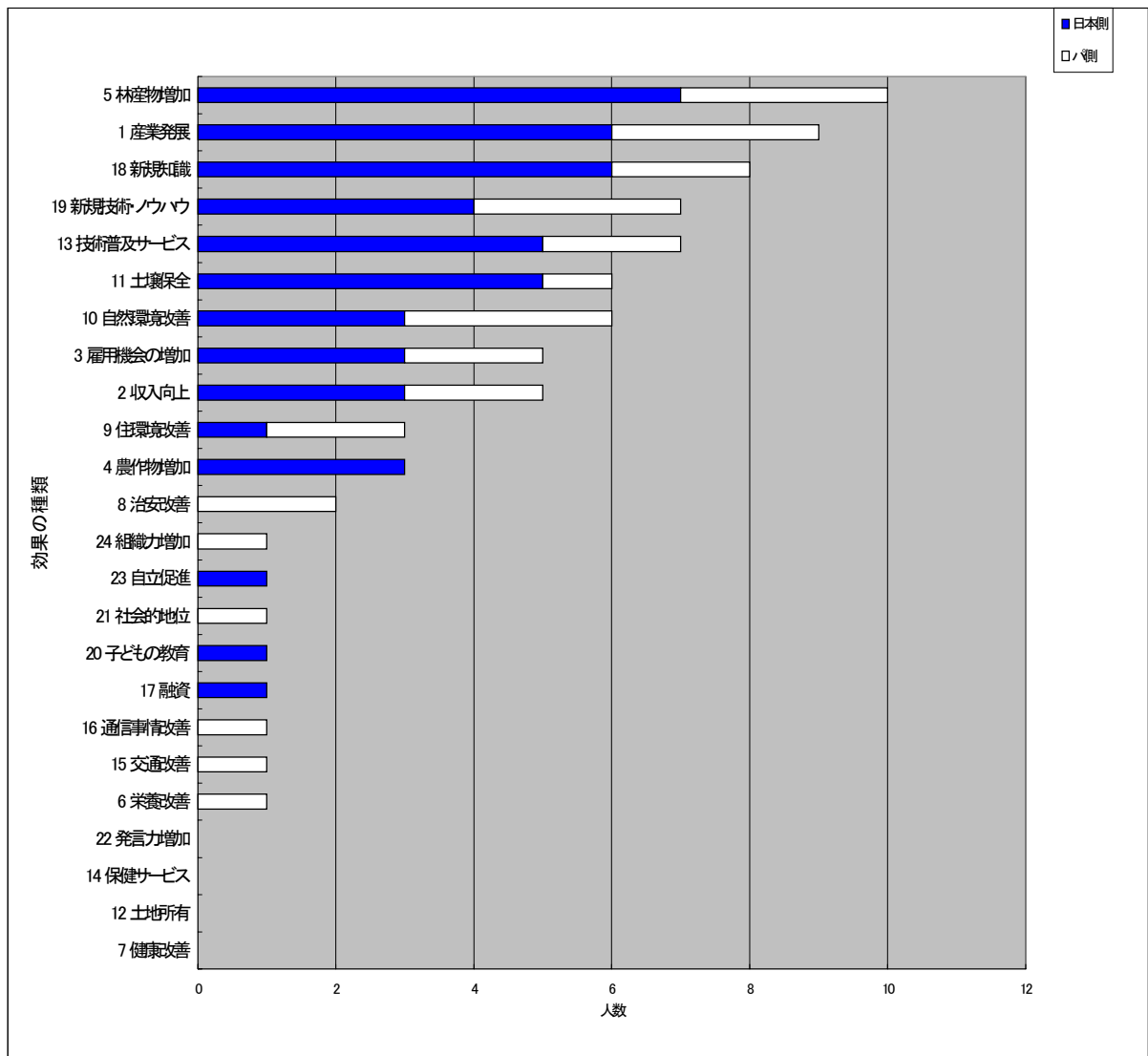
【2】 受益者

プロジェクト全体と自分の担当した活動の受益者について、日本人側は、直接の受益者であるパ国C/Pの“林業技術者”と回答する人と、間接的な受益者である“地域農家の師弟と住民”と答える人（もしくはその両方）がみられ、パ側は全員が後者であった。日本側の専門家は、C/Pに対する技術移転が活動の主体であったため、その直接の対象者であった林業技術者を受益者とみなすケースがあるのに対し、パ側の担当官は自己の活動が技術訓練コースにおける農家の師弟の指導や、地域住民に対する苗木配布であったため、受益者を地域の青年と住民一般とみなしている。

【3】 供給側が意図した効果

プロジェクト供給側で意図した効果について、日本側とパ側とも半数以上が挙げている項目は、同プロジェクトの目標である“ 林業・林産業の発展とそのための技術者の養成 ” に沿っており、「地域の産業発展」「林産物増加」「新規知識習得」「新技術・ノウハウ習得」「技術普及サービスの授与」である。なお、同プロジェクトは森林伐採のために悪化した環境を改善する目的も包括していたため、「自然環境改善」や「土壌保全」も意図した効果として挙がっている。なおパ側は、3名中2名が、「収入向上」や「雇用機会の増加」を含めたのに対し、日本側でこれらを含めたのは半数以下であった。それに加え、パ側の方が、個人や地域の生活環境の向上（「住環境改善」「治安改善」等）を意図した効果として含めている割合が高い（図 3-10 参照）。

図3-10: 南部パラグアイ林業開発供給側が意図した効果



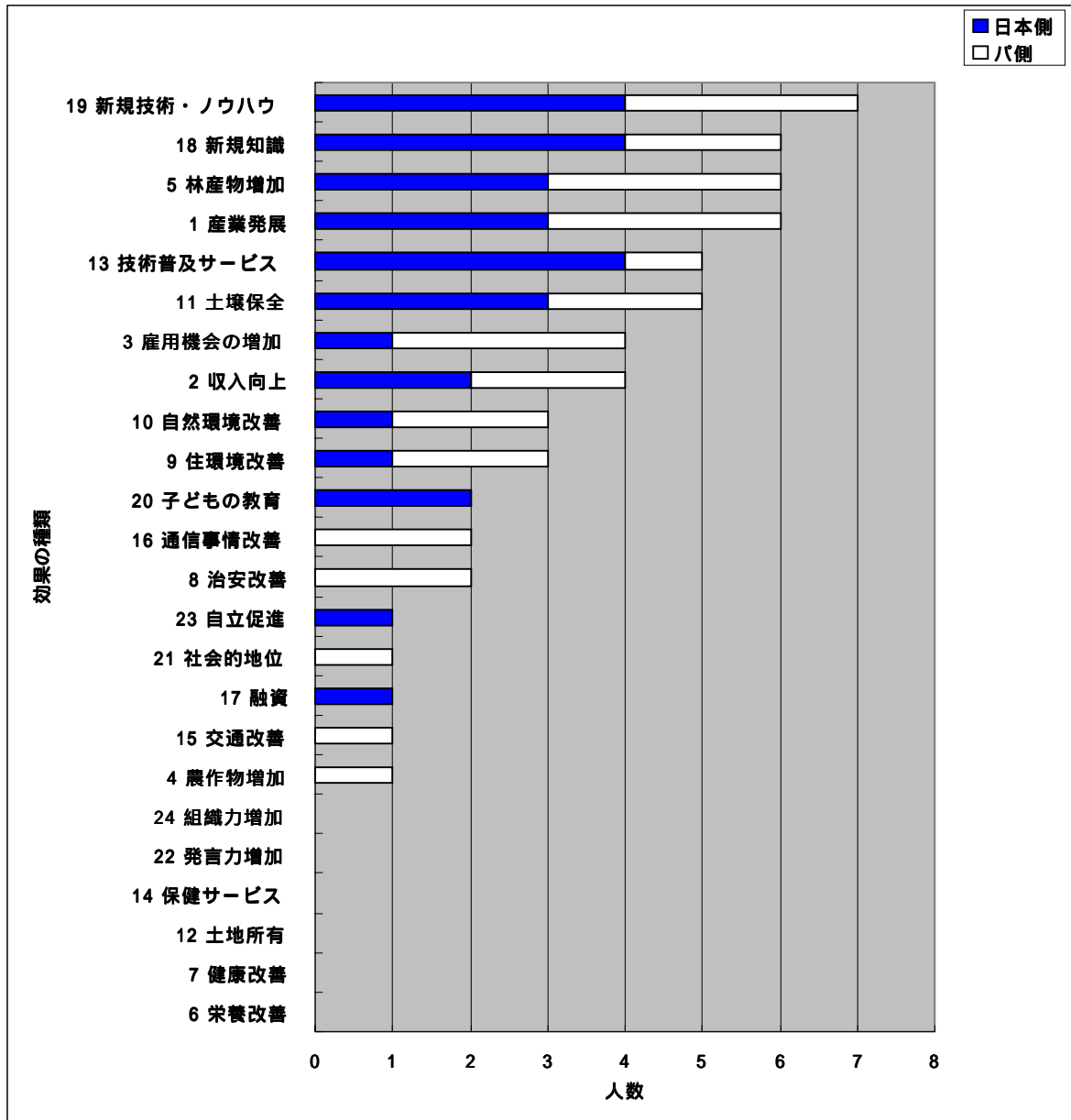
供給側で日本側とパ側でこのような違いが出たのは、両方の受益者にかかる意識の差に起因する可能性がある。というのは、日本人の間では受益者がC/Pの林業技術者とい

う意識が強かったため、最終受益者である地域住民への便益を想定し難かったのに対し、パ側は自分の活動の性格上直接受益者に接し、地域社会と近いところにいたため、地域住民への便益（雇用・所得の創出や生活環境の改善）を意図した効果としてあげた可能性があるからである。

【4】 **実際に効果があった「便益」**

プロジェクトで実際に効果があった便益については、日本側はパ国と比較し概して厳しい見方をしている（次頁、図 3-11 参照）。すなわち、日本側の半数以上が便益を認めているのは、技術指導・移転に関する項目で、「新規技術・ノウハウ習得」「新規知識習得」「技術普及サービスの授与」のみであった。一方で、パ側の殆どは以上に加え、「産業発展」「林産物増加」「収入向上」「雇用機会の増加」等林業・林産業の発展およびそれに付随する効果があったとみなしている。それに加え、プロジェクトにより、「自然環境改善」「土壌保全」が図られ、地域における一般的な生活環境の向上やインフラの整備、たとえば「住環境の改善」「通信事情の改善」「治安改善」の便益があったと述べている。

図3-11: プロジェクト側が考える実際にあった効果



【5】 効果発現の阻害要因

意図した効果が上がらなかった理由として、次の意見があった。

- 1) 森林法や環境配慮を無視し、当該地域で森林伐採による農地開拓が継続して行われた。
- 2) パ側の基盤整備、予算、人材が不足していた。(以上2つ日本側の意見)
- 3) 伝統的な概念の変革が欠如していたため、新技術の受け入れが困難であった。(パ側の意見)

【6】 意図しなかった効果

なお、意図しなかった効果として、「同プロジェクトは典型的なセンター・プロジェクトであったため、地域住民との関係はかぎられていたが、森林の日に地元の学校に植樹用の苗木を提供したり、近隣のコミュニティの要望により苗木を無償配布する活動を行ったことにより、地域住民の一部の間で植林や森林保護に対する啓蒙効果がでた」という日本側の意見も聞かれた。また、パラグアイ側からは、「林業センターが設立されたことにより、地域の交通・通信が発達し、コミュニティ同士の交流も広がった」と指摘されている。

【7】 貧困・ジェンダーについて

同プロジェクトは、70年代に形成され、貧困・ジェンダーに関して特別な配慮はされていなかったため、日本側の大勢が、プロジェクトはあえて貧困層・女性への働きかけはしなかったと答えた。しかし、日本側の専門家のなかで日系コロニーと接触を積極的に持った人は、その婦人会のために木工芸教室を開講するなど、女性向けの活動を実施したと述べている。一方バ側は、自己の活動の直接の対象者が技術研修コース受講者に含まれていた農家の師弟であったり、苗木を配った地元の農家だったこともあり、全員が自己の活動を貧困層に対するアプローチとみなしている。ただ、女性への働きかけに関しては殆ど欠如していたと認めており、林業は男性の役割という伝統的観念から、地域住民のなかでも男性中心に接触したと述べている。また、技術訓練コースもその応募資格が男子にかぎられていたため、男子のみ対象に研修を実施していた。

林業の分野で貧困層・女性に対する便益をより波及させるためには、どのような活動を加えたら良いか設問したところ、以下の意見が寄せられた。

- 1) 貧困層向けに、短期で収入に繋がる成長の早い樹種を採用した植林活動
- 2) 国・地方自治体のバックアップ体制の強化（政府による植林や森林管理費用の貧困層への援助、および林産物の生産・加工・販売の過程の保障等）
- 3) 地域社会向けに、森林保護や環境面での啓蒙運動の充実
- 4) 育苗・植林活動および木材加工の分野において女性の参加を図る目的で、林業は男性の仕事という伝統的概念の変革を図る啓蒙運動の実施

3.4.5 需要側の意識・評価

調査方法：フォーカス・グループ・ディスカッションを、小農計 48 名（うち男性 27 名、女性 21 名で男女別に実施）および日系移住者男性 3 名を集めて行った。それに加え、市役所、保健ポスト、農協等の職員を含む計 22 名（うち男性 15 名、女性 7 名）に対し、キーインフォーマント・インタビューを実施した。

【1】

プロジェクト評価

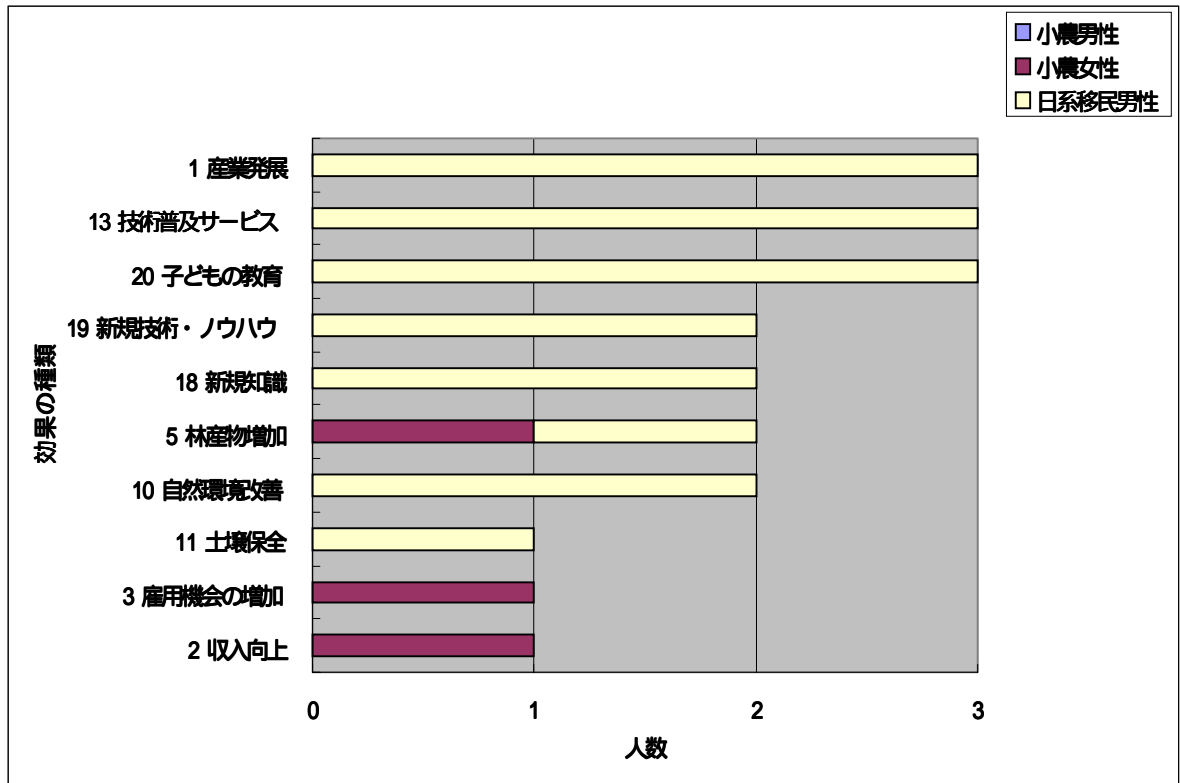
前述のとおり、同プロジェクトは林業・林産業での技術開発と技術者の養成が主な活動で、特に小農や女性対象でなかった事もあり、小農を集めたフォーカス・グループにおいては、プロジェクトそのものを知らない住民が男性で半数以上、女性で2名を除くほぼ全員に及んだ。よって、プロジェクトの効果自体の評価は困難であった。集まった住民中プロジェクトとの関わりを直接的なり間接的に持った人は4名のみで、男女各1名が自分のコミュニティの学校へ植樹用苗木が配布されたと述べている。しかし、これによる効果は何れの人からも指摘されなかった。一方、女性1名が林業センターの食堂で働いた経験があり、実際に自分の「雇用機会の増加」と「所得増加」に対する効果を挙げた。

なお、同プロジェクトの存在を知りながらも関わりがなかった小農の間からは、自分達も植林活動をしたり、そのための技術訓練を受ける機会があれば林業センターを活用したかったが、プロジェクトや林業センターの活動内容に関して自分達に情報が一切流れなかったという意見がだされた。

また、同プロジェクトは、地域社会のなかでは日系人コロニーとの接触が最も多く、コロニー内での植林活動の支援もしていたことから、ピラボ在住の日系人を集めたフォーカス・グループ・ディスカッションを別途行った。その際プロジェクトの効果としてプロジェクト供給側と同様の24項目から挙げられたのは、「子供の教育機会の増加」(中卒者用の技術訓練コースに関して述べている)「技術普及のサービスの授与」「新規知識の習得」「新技術・ノウハウの習得」「地域の産業発展」「林産物の増加」「自然環境の改善」「土壌の保全」であった。更に詳しい設問の結果、植林の効果として、「林業・林産業の発展」や「林産物の増加」にかかる効果より、「自然環境」や「土壌の改善」の効果がより高く評価されていることが判明した。

農業と比較し林業は広い土地が必要であり、現金収入にいたるまで時間がかかること、木が出荷できるまでに育っても地域に製材所やパルプ工場がないためアルゼンチンまで運搬が必要でコスト的に割があわないことなどの点から、林業による経済的效果は期待していたほどなかったというのが、大方の意見であった。林業・林産業振興のためには技術訓練だけでなく、林産物の需要にかかる調査、市場開拓、流通ルートの開発も同時に実施して欲しかったという指摘が挙げた。それに対し環境面では、植林の実績が他のコミュニティから高く評価されていることから、その効果の大きさは皆の同意するところであった。なお特記に値するのが、同プロジェクトの技術訓練コースに関し、終了時に義務兵役済の資格が与えられたことが、技術習得そのものに加えコース受講の大きな動機付けであったことが判明した。市役所等におけるキーインフォーマント・インタビューを通じて、プロジェクトの効果に関し、全般的に上記と殆ど同様の評価が聞かれた。

図3-12: イタブアで需要側が得た効果



【2】

住民のニーズ

小農を集めたフォーカス・グループ・ディスカッションにおいて、林業・林産業の分野でプロジェクトが再度実施されるとしたら、どのような活動を含めて欲しいか質問したところ、男性の間では次の回答が得られた。

- 1) 地域の若者の雇用・所得創出につながる製材や木材加工の振興およびそのための知識・技術に関する教育と訓練
- 2) 木材の工芸品開発
- 3) 植林にかかる技術指導
- 4) 植林と併合可能で、かつ短期間で現金収入可能な換金作物の開発

これに対し女性の間では、自家の農地が狭いことから林業の分野でのプロジェクト活動には殆ど関心がみられず、その代わりに家計の助けになり家で行える以下の仕事にかかる訓練を望む意見がだされた。

- 1) あひるや鶏の飼育の指導
- 2) ジャム等青果物加工技術の指導

【3】 女性の参加促進について

プロジェクト活動等に女性が参加する事に関しどう考えるかを、男女別に質問したところ、次のような意見が出された。

女性の間では、今まで自分達が家庭外にでてコミュニティの活動に参加したり、知識や技術にかかる訓練を受ける機会が殆ど皆無だったことから、それに対する強い熱意を表明する人が多かった。このような機会は、知識を得ることの満足感、自分が自由に開放される感動を与えてくれるという意見があがった。教育や訓練内容に関しては、現金収入に繋がる仕事にかかることから、コミュニティの環境、保健・衛生や家族計画まで様々な希望が出された。コミュニティの活動においては、女性は男女双方が同等に参加し協力しあうことを望んでいる。

男性側でも、女性の参加は重要であると理解しており、訓練やコミュニティ活動参加の際は、家を離れられる様に便宜を図る意思がある等、女性の参加促進に好意的な態度が見受けられた。以下に紹介するのは、ピラポ市内のヤグアレサパに住む 53 歳の女性農家の話である。

コラム（2）ニディア・モリナ

私には 8 人の子供がいるよ。私たちの世代じゃ、みんなこのくらいかもっと子供の数が多いね。いまの若い人たちは避妊の方法も知っているし、子供の数は少ないようだけど。わたしもう農業もしていないし子育ても終わったから、朝 6 時に起きているよ。以前は朝早起きして大変だったね。娘の一人のアンヘリカは 30 半ばだがまだ一人もんでね。農業は女手一人ではきついし、綿栽培も殆どお金にならないから、今は小さな雑貨屋をやっているさ。家も木材を使って自分で建てたよ。男には多少農業の仕方やその他の生活に役立つことなんかを、こちらの普及員が教えてくれたりしてるけど、女にはそんな機会は一切無いさ。でも、皆若いもん達は誰も、耕す土地も少なくなってきた、川むこうのアルゼンチンに出稼ぎに行ったり生活はきついよ。大きな農家も皆機械化してしまって、殆ど人手が要らないしさ。でもたまに仕事があったにしても、1 日であつたの 7,000 から 15,000 ガラニー（2 ドルから 3.5 ドル）にしかならないよ。なんかお金が稼げる方法を教えてくれる機会があつたらいいんだけどね。

3.4.6 需要・供給ギャップの分析

プロジェクト効果に関する供給側と需要側の評価を比較したところ、表 3-7 のような結果となった。

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

	一致した結果	一致しなかった結果
需要側 供給側（日・パ）	・新規知識習得 ・新技術・ノウハウ取得 ・技術普及サービスの授与	
需要側 供給側（パ）	・自然環境改善 ・土壌保全	
供給側のみ（パ）		・収入増加 ・雇用機会の増加

同プロジェクトは、林業の分野での技術開発と技術訓練が主な活動であったため、技術訓練にかかる効果は、供給・需要側双方が認めるところである。しかし、経済的および環境面での効果となると、意見が分かれる。その理由として、林業の場合は地域産業の振興が雇用創出や個人の収入につながるまでの期間が長いので、プロジェクト終了後10数年経過したにせよ、プロジェクトの経済的効果が未だに測り難いため、意見が一致しないと思われる。特に任期終了後帰国した日本人専門家の間では、プロジェクト終了後の現状が分からないため、効果を判断し難いと推測される。

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

上述の調査結果から南部パラグアイ林業開発計画を貧困・ジェンダーへの取り組みの視点から述べると以下のとおりである。

【1】 プロジェクト全体として貧困層・女性にもたらした影響

- ◆ 典型的なセンター・プロジェクトであり、またプロジェクト開始時の70年代後半は、貧困・ジェンダー配慮という概念が一般的でなかったため、地域の貧困層や女性に対する便益は特にない。ただし、技術訓練を受けた小農の師弟の間では、林業センターでの雇用やそれに伴う収入の安定が図られた。
- ◆ プロジェクトの補足的活動として、学校や近隣コミュニティの植樹のための無料苗木配布を行ったが、その点では地域の小農の間で植林や森林保護の重要性に関する認識が向上し、植林、育苗に関する知識やスキルが伝わったという便益が生じた。

【2】 貧困層・女性へ与えた効果

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"> ・林業センターの近隣のコミュニティの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	・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	・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	・林業センターの活動内容に関する情報が住民に流れず、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	

3.4.8 将来への改善点

同プロジェクトは、実施年代と活動の性格上特別に貧困・ジェンダーという視点が組み入れていなかったため、その面での評価を行うことは困難である。しかし、現調査において、供給側（日・パ国双方）からの聞き取りおよび地域の小農とのディスカッションを通じて判明した事柄から、特に貧困層をターゲットとした林業プロジェクトに係る改善点に関して、以下の教訓が汲み取れる。

【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」

当プロジェクトは、技術訓練を通して、林業や林産業の新規知識や技術がC/Pや主に地域出身者である青年男子に移転されたという効果が認められているが、習得した知識や技術が地域の青年によって活用される機会が限定されてしまった。訓練を受けた者の中には小農出身者も含まれており、プロジェクトの対象地域では土地の細分化が進んでいた為、小農出身者は非農業の職業訓練を求めて林業センターの訓練を受講した。しかし、卒業後地域で林業が十分発展していなかった為、それらの若者の雇用機会は林業センターに殆ど限られた。また、木工加工に関しては、移転された技術やセンターに備わっている機械が地域のものより近代的で複雑であった為、地域で活用することが困難であった。

林業のプロジェクトは、木を商品化するまで時間がかかる為、農業のように利用・販売ルートの開発までパッケージとして、地域の住民の雇用や所得創出を計画することは困難である。しかし、訓練生がコース終了後、新規に習得した知識や技術を活用し所得に結びつけられるような配慮、例えば プロジェクト実施当時豊富に伐採されていた天然材の有効利用の開発による産業育成、地域の適正技術に基づいた製材・加工にかかる

訓練の包括、人工林が伐採可能になった際の加工、流通ルートの検討、が行われていれば、地域の小農にもプロジェクトによる便益が波及したと思われる。

【2】 「各ステークホルダーの林業分野での問題・ニーズをとりいれたプロジェクト計画を策定する」

【1】でも指摘したように、センターベースの技術移転型の林業案件であっても、地域社会で技術が活用されれば、小農も含む地域住民が間接的にプロジェクトの利益を得ることは可能であると思われる。そのためには、対象地域内で林業や林産業に関連するステークホルダーに特有の関心、問題意識およびニーズを取り入れてプロジェクトを企画することが、円滑にかつ効果的にプロジェクトを実施する上で重要である。林業・林産業の分野でのステークホルダーとしては、最終受益者である農家や牧畜家は当然のことながら、造林推進者でありうる学校教員、大学生、市町村担当者、農業普及員、木材業者や製材業者、建設業者等が考えられよう。

【3】 「地元の教会、NGO等農村開発活動実施団体との連携をとる」

限られた政府の執行予算により、ローカルコスト負担による燃料費捻出や交通手段の確保まで厳しい状況では、政府側が小農のコミュニティに対し巡回指導を行うことも困難である。また、特に小農や女性向けの林業活動に特化した人材も多く揃っている訳ではない。よって、プロジェクトの効果的な実施および終了後の自立発展性も考慮し、プロジェクト計画時から地元の教会、NGO等農村開発活動を支援している団体と連携をとることが望ましいと思われる。

3.5 東部造林普及計画

3.5.1 プロジェクトの概要

東部造林普及計画は、前述の南部パラグアイ林業開発プロジェクト（1979年～1987年）、中部パラグアイ森林造成プロジェクト（1987年～1994年）に続く3番目の林業プロジェクトである。本プロジェクトの背景は、開発が進む東部地域の森林率が15%にまで低下したことであり、「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が移転される」ことを目標に1996年4月24日～2001年4月23日まで実施されている。パラグアイ側の実施機関は農牧省林野局で、首都アスンシオン市から南東約11kmにあるサン・ロレンソ市にプロジェクト事務所が設置された。

本プロジェクトは、森林関係者の訓練、普及手法の改良と普及資機材の整備、苗木生産のための採取林の設定及び苗畑運営、苗木及び間伐材利用技術を含む森林管理技術の提供による普及活動の促進、モデル林の造成・展示、社会経済分析の実施という6分野の活動を実施することにより、以下の3成果の達成を目指している⁵。

森林関係者の資質の向上

普及関連施設の運営機能強化

地域普及活動の強化

東部造林普及計画の1つめの特徴は、事前調査（1994年11月）および長期調査（1995年3月）で詳細な社会・ジェンダー分析が実施され、プロジェクトの計画策定に十分な社会情報が提供されたことである。また2つめの特徴は、対象地域と対象受益者が多岐に渡ることである。本案件の対象地域は4林業センターと2普及苗畑、3つの市苗畑⁶の普及圏⁷内であり、東部地域の広範にまたがっている。また、対象受益者は小・中学校教員、市職員、製材・木工業者、大学生、農業普及員、林業普及員、小規模農民、中規模牧場主、政府機関、民間会社、NGO等である。

さらに、ジェンダー分野の女性専門家が「社会経済分析」分野の専門家として、前半の2年間派遣されたのが3つ目の特徴である。この専門家の活動内容は、「社会経済分析の実施」および社会・ジェンダー視点からの「住民参加型普及手法の実証」と設定され

⁵ 中間評価用 PDM から引用

⁶ 林業技術普及センター（サン・ロレンソ市）、アルト・パラナ林業センター、イタブア林業センター、カピバリ林業センターの4センター、およびビジャフロリダ普及苗畑、セサルバリエントス普及苗畑等で地図を参照。

⁷ 各拠点から1時間以内

た⁸。また、訓練・普及専門家の活動との「住み分けが必要⁹」との計画者の配慮で、両者の活動は表3-8に記すとおりに分けられた。したがって、本調査団は社会経済専門家とそのC/Pがカピバリで行った活動を本調査のテーマである貧困・ジェンダー配慮に対する教訓を最も得やすい活動であると判断し、それを中心に評価を実施した。

表3-8: 2分野の「住み分け」状況

	社会経済調査分野	訓練・普及分野
活動のターゲット・グループ	底辺層（土地なし農民を含む）	森林関係者（プロジェクトのターゲット・グループ全般）
活動目的	貧困層・女性のエンパワーメント	林業技術の普及
調査手法	住民による住民のための参加型計画手法	詳細な調査項目を設定した聞き取り調査で地域の問題点・課題を明らかにする

出所：国際協力事業団、「パラグアイ東部造林普及計画 巡回指導調査団報告書」平成11年3月、5～6ページをもとに作成。

3.5.2 カピバリ地区における住民参加型社会林業活動

当活動は、東部林業普及計画の一部として、社会・ジェンダー視点を統合した住民参加型の社会林業を実証的に行う目的で実施された。その中心となるのは、1997年7月から1998年6月までに15回開催された「住民参加による社会林業研修セミナー」である。このセミナーの目的は、農村の生活改善や持続的な環境保全を含めた総合的なコミュニティ開発を住民が自主的に計画・運営することであり、その手段として林業普及を行う「林業プロモーター」が育成され、住民の問題解決能力やエンパワーメントに力が注がれた。研修内容と成果を表3-9に、ステークホルダーとプロジェクトとの関係を図3-13に示す。

表3-9: 社会林業研修セミナーの概要と成果

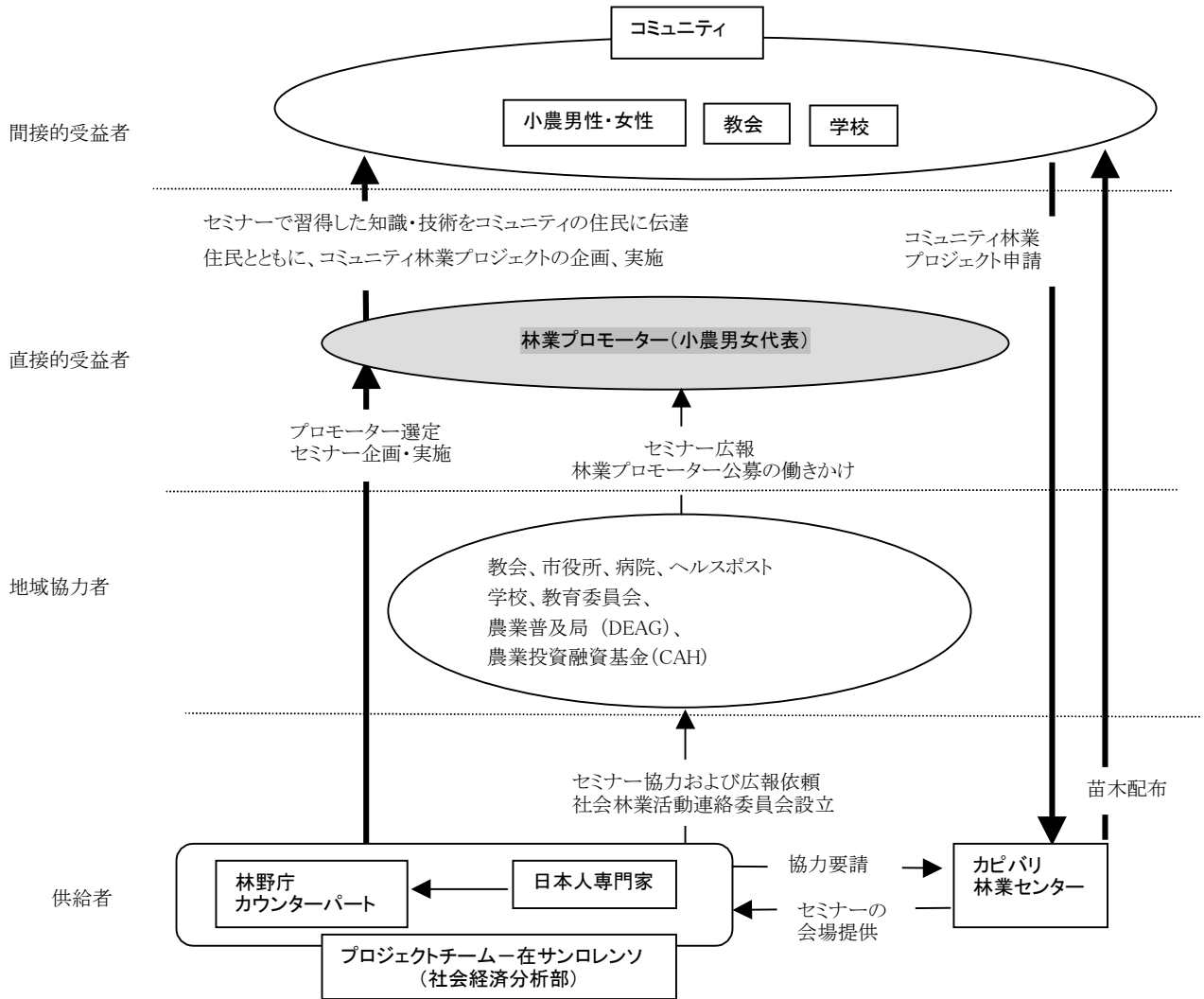
研修内容	基礎理論編： 社会林業、持続的な農村開発、組織化と住民参加、ジェンダーに関する基礎理論概念
	林業技術編： 林業活動を行うための基礎的な技術に関する講義、実習、出張研修（アグロフォレストリー、植林、育苗、間伐材利用）
	実践編： 社会林業コミュニティ・プロジェクトのための、プロジェクト概念、企画策定、運営、モニタリングと評価（住民参加型農村調査PRAの研修を含む）
成果	約26名（内女性8名）の林業プロモーターの育成 約40のコミュニティ・ベース林業プロジェクトの実施 合計約20ヘクタールの面積へ約1,500本の植林（1998年8月現在）

アグロフォレストリー：単年性作物（農作物）と多年生作物（樹木）を一定の土地のうえに最適に共存させる「土地利用技術」。（出所：国際協力事業団「地域住民の力を軸とした森林の保全」1997年12月、p.14）

⁸ 国際協力事業団、「パラグアイ東部造林普及計画、計画打合せ調査団報告書」平成9年4月、4ページ。

⁹ 同上、25ページ。（社会経済分野においては、ジェンダー視点にたった社会経済分析と普及手法の開発、実証が行われる予定だが、一方普及分野でも、その地区ごとのニーズ、各個人のニーズ調査に基づいた、すなわち社会分析を行った上での普及が図られるため、この2つの分野には、一定の住み分けが必要であろう。）

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



3.5.3 対象地域のプロフィール

カピバリは、サンペドロ県の東南端の市で、首都アスンシオンの北東 500Km に位置する。以前は天然林に覆われており、少数の先住民族の他はほとんど人が居住していなかったが、1980 年の半ばから軍がこの土地を管轄し、天然林を伐採して本格的な開拓を始めた。その後人口は急激に増加し、1993 年には市として独立、現在の人口はカピバリ市役所の統計によると約 60,000 人である¹⁰。入植した住民は土地代の返済が完了すると土地の所有権を与えられる。現在土地の所有権 “Titlo” を持っているのは、カピバリ全体の世帯数の約 3 分の 1 にあたる 2,000 世帯である。その他の住民は土地の権利 “Derecho” (所有権はないが土地に対する権利) を有するか、その両方とも保持しない潜在的な土地なし農民である。その他、同県のサンペドロや近隣県から移り住み、軍や個

¹⁰ カピバリ市の人口については、出所によって差異があり、市の病院の統計では、1999 年現在で 45,821 人、住民登録事務所 (Registro Civil) によると同年で約 34,900 人。

人の土地に不法侵入している者も少なくない。

当市に住む人々の9割が平均10ヘクタールの土地を所有する小農である。先住民は全人口の約2%いるといわれ、市の中心から離れた土地に居住し、一般的に外部の人との接触を避けている。カピバリの土地は砂地状で肥沃とは言えないが、農民は換金作物としてキャッサバ、とうもろこし、綿を栽培し、これらの農作物を農民組合（カピバリ市に14存在）を通してアスンシオンの卸売市場に出荷し、現金収入を得ている。農民達の組織意欲は強く、市役所や教会もコミュニティの組織化を積極的に勧め、その活動を助けている。

カピバリにおいては、飢餓や極度に劣悪な生活状況はみられないが、新しい入植地であるほど、水不足や土壌不良などの問題が多く、市の中心から遠いため保健所等へのアクセスが限られている。というのも、90年代始めまでにカピバリ市中心部の、特に川べりの土地は殆ど入植され、その後の入植者は水もない奥地に住みついたためである。

3.5.4 対象地域の貧困プロフィール

対象地域において、キー・インフォーマントに地域の貧困プロフィールについて尋ねたところ、表3-10のように定義した。

表3-10: カピバリ地域の貧困プロフィール

	貧困層の割合	意識・生活状況	労働形態	居住地域
農業組合長の意見		農業組合に属さず、農作物から現金収入を得る意欲や余裕が無い。	貧困層は農地が悪く狭いため、自家消費の目的が主で農耕をしている。牛は飼えず、鶏や豚等の小動物を飼う。	新しい入植地で水源が不足している。農地に適した土壌が少ない土地にいる。
学校の教師の意見	1~2%	当市では飢餓のような極貧状況はみあたらず、唯一貧困層といえるのは、先住民である。彼らは、定住の観念を持たず、絶えず新しい土地を求めて移住を続ける。	共同の農地で農耕を行う。殆ど自給の目的で、現金収入は限られている。土地の生産性が低下すると、新しい土地で焼畑農業を始める場合が多い。	街の中心から遠く離れた地区および天然林のなかに居住する。
カピバリ市の役人の意見		貧困層は、過去数年の間に新しい開拓地区に入植した小農達。土地の所有権や権利を有さない潜在的な土地無し農民。	水不足等農耕地として不適切な土地で、農産物の収益が限られている。	市街から遠い遠隔地で、交通の便に欠ける。

3.5.5 供給側の計画・意識

前述のとおり本項では、プロジェクト全体の活動ではなく、カピバリ地区における住民参加型社会林業活動に関する供給側の計画・意識を以下に述べる。

【1】 対象地域の選定理由

日・パ側双方とも、カピバリは東部造林普及計画の対象地域の中でもっとも貧困層が多い地域であるから選定されたと述べており、この点ではアンケート調査を行った20名全員が一致している。この理由は、プロジェクト全体が貧困層を対象とした案件であれば十分に理解できる。しかし、活動の目的が「住民参加型手法の実証」および「参加型農村調査手法の実施」であれば、実証結果をモデルとして紹介しやすいように、また技術移転されたC/Pや林野局が日本側の支援終了後にフォローアップしやすいように、もっとアクセスの良い普及拠点、あるいはモデル地域が選定できれば、より効果的であったと思われる¹¹。

【2】 受益者

日・パ側双方とも、女性を含む小農と述べており、カピバリでの活動においては「貧困層である」と言える。プロジェクト全体の受益者は前項のとおり多岐に渡っている。

【3】 供給側が意図した効果

関係者3名が意図した効果は、環境改善（「土壌保全」、「自然環境改善」、「住環境改善」）、能力改善（「組織力増加」、「自立促進」、「発言力増加」、「新規知識」、「技術普及サービス」）、および生活改善（「農作物増加」、「収入向上」）であった。研修内容は表3-9に示したとおり、林業に関するものであったが、意図した効果は住民の能力を底上げする、すなわちエンパワーメントであった。これは、貧困対策活動の特徴であり、第2章で紹介した世銀のNatural Resources Management Project（2-19ページ）と同様のコンセプトである。言い換えれば、インプットが林業でアウトプットが貧困対策という考え方である。

【4】 実際に効果があった「便益」

関係者は意図した効果の中で、能力改善に係る効果は上がったと評価している。また、活動期間が2年弱であったため、環境改善と生活改善に関する効果はまだ出ていない。

【5】 効果発現の阻害要因

林業活動の成果が上がるまでには時間がかかるため、「時間」というのが一つの要因となっている。また、パ側から「予算の欠如によりコミュニティに対する技術指導や訓練機会や資料・マニュアル等が不十分であったこと」があげられ、その結果住民側の動機付けに限界が生じたことが指摘されている。プロ技には、「活動を行いながらマニュアル等を整備する」という特徴がある。カピバリで実証された活動の成果として「Text

¹¹ この点に関しプロジェクト側は、3林業センターの内、アルトパラナ林業センターでは地域の治安が悪く、安全性に問題があり、イタブア林業センターでは既に普及活動中との住み分けがあり、カピバリ林業センターを選定せざるを得なかったと説明している。

Para Entrenamiento, Analisis Socio Economico」としてマニュアル化されているが、活動が終了した後に印刷されており、C/Pからの聞き取りによると現時点では活用されていない。

【6】 意図しなかった効果

日・パ双方とも、同活動の副産物として、プロモーター間の交流や林業活動の推進を通じて、コミュニティ外の地区とのネットワークが広がり、広範囲な地域での地域統合が進んだこと、およびプロモーターに病院勤務の看護婦が2名いたことから、病院へのアクセスが増えたことを挙げている。またパ側は、コミュニティの自治管理能力が育成されたことを大きな効果として指摘している。

【7】 貧困層・女性に対する取り組み

本活動は、貧困層を対象にジェンダーの視点を統合した実証的な林業活動が目的であるから特記するものはないが、より多くの貧困層や女性へ効果を波及させるために必要な活動として、林業と並行してマテ茶の栽培や、小動物を飼育等で現金収入を上げる、果樹を植樹する、保健関連活動を含める等のアイデアが出された。また、林野庁（SFN）単独ではなく、女性庁や農牧省普及局等の関連省庁と連携して活動をおこなうことの重要性も指摘された。

3.5.6 需要側の意識・評価

コミュニティ・プロジェクトが実施されたカピバリのトレス・デ・ノビエンブレ（Tres de Noviembre）地区にて、住民計29名（男性16名と女性13名）を対象にフォーカス・グループ・ディスカッションを行った。参加者の中には、林業プロモーター自身も4名含まれていた。それに加え、教会、学校等の地域のリーダー的立場にある人々を含める計10名に対し、キーインフォーマント・インタビューを実施した結果を以下に記す。

【1】 プロジェクトのインパクト

受益者のほぼ全員が、環境保全（「自然環境改善」「土壌保全」）、能力改善（「組織力増加」「自立促進」「発言力増加」「社会的地位向上」「新規知識の習得」）および生活改善（「林産物増加」「農産物の増加」「健康改善」「栄養改善」）等の効果が上がったと同意した（図3-14参照）。また、植林の重要性に対する認識が浸透しており、私有地に限らず、住民が提供した共有地で育苗と植樹活動を行う等、個人とコミュニティレベルへ効果が普及している。

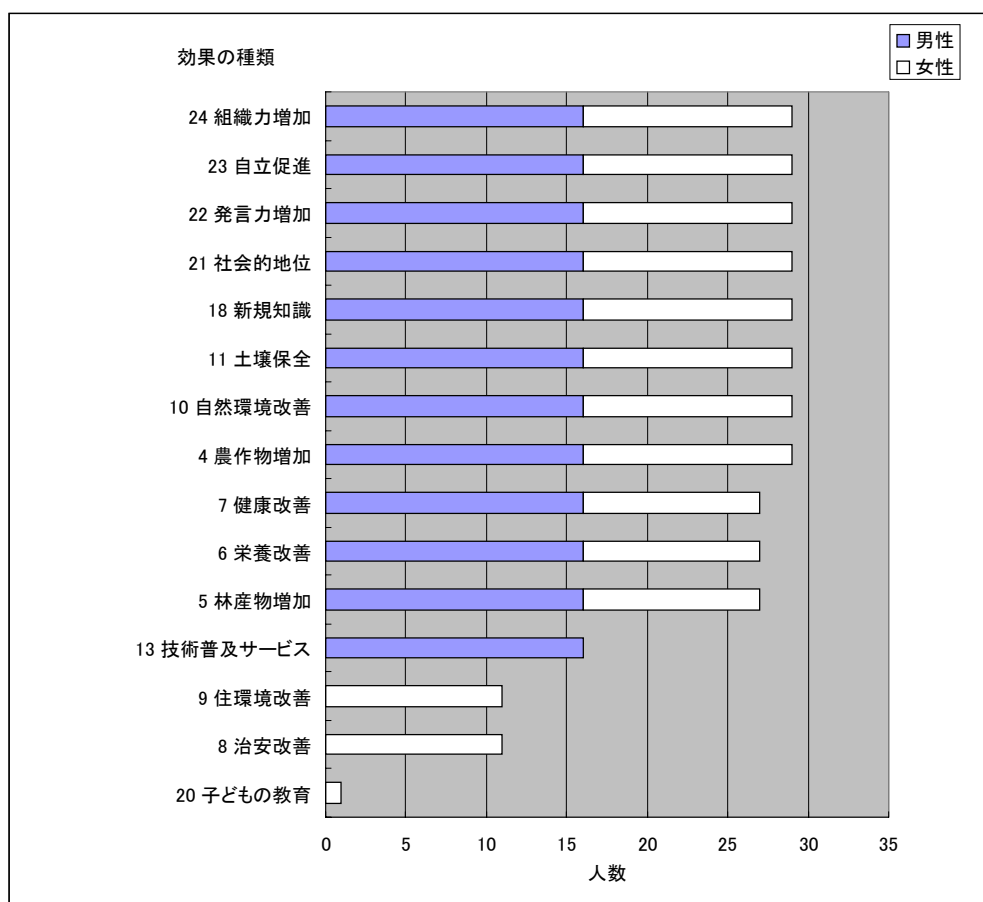
この活動は、ジェンダー視点の統合を目的としており、ジェンダーを正面から捉えて活動したため、男女共「役割の見直しや女性の権利」に関して学んだことをプラスの効果として述べた。特に女性の間では、法律を知ることによって自信が付き、さらに女性の権利を知りたいと主張する声が多かった。その中で効果の種類で男女において差がみられたの

が、以下の項目である。

男性のみが「技術普及サービスへの授与」を指摘した。コミュニティ協同の育苗や造林の活動は、男性に限らず女性も参加しているとの説明をC/Pより受けたが、コミュニティのなかで植林にかかる技術指導は、男性のみに実施されていた可能性がある。

女性の大半が「住環境改善」や「治安改善」を挙げたが、男性の間では皆無である。この差の理由は不明だが、女性の方が生活に密着した事柄に敏感であるため、女性側がこれらの効果を指摘した可能性がある。

図3-14:カピバリ地区で需要側が得た効果



次に、コミュニティの植林活動が更に効果を上げるのを阻害した要因として、以下の意見が上げられた。

水資源の不足により苗木が枯れることが多く、また植樹面積を広げるのが難しい。林業センターの普及員等による植林や苗畑作りに関する技術指導が欠如していた。

コミュニティ内に、植林活動に無関心で一切関与しない人々がいた。(もしくは集会や植林活動に参加しないのに、苗だけ貰いたがる人がいた)
林業プロモーターが自分の習得した知識や技術を上手に普及できなかった。

さらにキーインフォーマント・インタビューを通じて、同社会林業活動のカピバリ地域全体での効果に関して聞き取りを行ったところ、林業プロモーターが育成されて、林業活動を実施したコミュニティに関しては、植林の促進や生活環境の改善、およびコミュニティ組織強化等につながったと評価されている。しかし、カピバリ市の人口は数万名に及ぶことから、その中で15地域のみで活動を実施しても、市全体への影響は小さいという意見も聞かれた。同様のプロジェクトを再度実施するのであれば、セミナー実施所として、カピバリ林業センターのような交通のアクセスの悪いところでなく、住民が容易に集合できる場所で多数のプロモーターを養成すること、養成されたプロモーターが更にプロモーターを訓練するようなカスケード形式の実施体制を考え、効果を広範囲に波及させることが指摘された。以下は、女性プロモーター(38歳)の話である。

コラム(1): アポロニア・フレイタス・デ・アマリジャ

私は、マリア・アウキシリアドーラのコミュニティ代表として、社会林業の林業プロモーターの養成セミナーに参加しました。私のコミュニティは、カピバリの中でも古くから開けた中心街の近くで、今は小さな店や学校が立ち並んでいます。私の夫は、家で小さな靴の修理店をやっており、私は薬局で働いています。林業プロモーターとして、コミュニティの小学校や高等学校の先生、父兄グループ、隣組グループと話し合いを持ちました。皆が口を揃えて述べた環境問題というのは、殆ど木が植わっていない為、夏は日光を遮るものが無いことから暑さが厳しく、一方雨期に大量の雨が降ると水が流れ出し、土壌侵食の問題があるということでした。それで、学校や教会における植樹を企画し、林業センターから苗木を分けてもらい、1998年の“木の日”にコミュニティの住民達で木を植えました。おかげで木による日陰も増え、生活環境が良くなったと評判です。林業プロモーターの養成セミナーには多数女性も参加していて、私を始め女性プロモーター達は植林や環境に関する知識や技術を身に付けられ、自信もついて本当によかったです。

【2】 住民のニーズ

フォーカス・グループにおいて、同様の社会林業活動を再度実施するならば、どのような活動を包括して欲しいか質問したところ、次の結果が出た。

男性は、直接収入源になる経済活動を加えることを希望し、林産物を利用した地場産業の振興(家具作り等)、フルーツ加工産業の開発、農林産物の生産と商品化の促進を挙げた。一方女性は、林業に関する活動については特に思いあたらず、自己や家族の生活改善にかかる事柄である保健・衛生に関する教育、女性や子供の権利、および養鶏を望んだ。

【3】 同社会林業活動の効果の自立発展性および提言

この活動が終了して1年半たった現在も、コミュニティにおいて植林や環境保護に関する認識は高いものがあり、コミュニティ内で植林活動や緑化運動が継続している。これは、意思決定と実施がトップダウンで進められたのではなく、住民自身を林業プロモーターとして養成し、住民自らが自分達の希望する植林活動を計画・実施するというボトムアップのアプローチを取ったことにより、住民組織内の協力意識・体制が強化され、外部依存でなく自助努力が育成されたためと評価できる。

しかし、プロジェクト側およびカピバリ林業センターからの植樹や苗畑作りに関する技術指導が途切れたため、住民達が試行錯誤で活動を行っているのが現状である。社会林業活動実施期間中も、カピバリの林業センターはコミュニティに対して苗木を配布するのみで、植林に関する技術指導は特に実施していなかったが、現在も資金や人材、交通手段の不足から、カピバリ市のコミュニティに対する普及活動を殆ど行っていない。住民側から、効果的な植林活動の継続のために林業センターによる巡回視察、技術指導を要望する声が聞かれた。それは、住民側が林業活動を続けるにあたっての、熱意の維持や動機付けとしても重要な意見であると思われる。以下は、受益農民女性（33歳）の話である。

コラム（2）マウリシア・トレス

このトレス・デ・ノビエンブレというコミュニティは、カピバリの中でも数年前に開けた新しい土地でね。街の中心からずっと奥まっているんで、病院なんかに行くとなると、半日がかりだよ。それにね、街に近いところは小川が流れていて、農作の水の心配もないんだけど、ここはそれが無いから、水汲みが大変。乾季のときは、共同の井戸に水汲みにいくのが、私たち女の大仕事なんだ。だから、木を育てるのも難しい。林業プロモーターに選ばれたエンリケが皆を動員して植林をして、苗畑で苗を育てているけど、水が不足していて一部枯れてきてしまっているし。林業センターの人たちはこんな遠いところまで来てくれないから、皆どうしていいかわからないでいるんですよ。でも、エンリケが本当熱心で、前にセミナーで習ったとか言って、森の中から種や木の芽を取ってきて、苗畑を作っているんだ。木がちゃんと育ってくれるといいなあと思っていますよ。やっぱり緑が多いのは心地いいし、農作業をやるにも子供たちが遊ぶにも木陰があるとないとは、大違いですよ。

3.5.7 需要・供給ギャップの分析

カピバリで実証された住民参加型社会林業活動をめぐる需要側と供給側の意識の合致・差違をまとめたのが表3-11である。この表によると、需要・供給側のギャップが小さく、また、「自然環境改善」や「土壌保全」等、林業活動に重要な効果を需要側が効果として認めている点が評価できる。

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

	一致した効果	一致しなかった効果
需要側 供給側(日・パ)	<ul style="list-style-type: none"> ・組織力増加 ・自立促進 ・発言力増加 ・新規知識の習得 	
需要側 供給側(パ)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的地位向上 ・健康改善 ・栄養改善 ・林産物増加 ・農作物増加 	
供給側のみ(日・パ)		<ul style="list-style-type: none"> ・技術普及サービス
供給側のみ(パ)		<ul style="list-style-type: none"> ・収入向上
需要側のみ		<ul style="list-style-type: none"> ・自然環境改善 ・土壌保全

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

上述の調査結果から東部造林普及計画におけるカピバリ社会林業活動を貧困・ジェンダーへの取り組みの視点から述べると次のとおり。

【1】 プロジェクト全体として貧困層・女性にもたらした影響

- ◆ 林業プロモーターを輩出し、コミュニティ主導の植林プロジェクトを実施した 15 のコミュニティにおいては、小農の間で、植林や緑化運動が促進され、生活改善も図られるなど、総合的な農村開発の便益がもたらされた。
- ◆ 女性の間で、家庭やコミュニティにおける発言力増加、コミュニティ活動への積極的参加の促進、女性の権利にたいする知識欲の増加等の便益がもたらされた。
- ◆ ただし、上記の便益は、同活動に関わったコミュニティに限られ、カピバリ市広域には及んでいない。

【2】 貧困層・女性へ与えた効果

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	・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	・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	・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	・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	

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

今までカピバリで行われた社会林業活動を中心に貧困・ジェンダーの視点からの評価結果を報告したが、プロジェクトの全体像に占めるカピバリ活動は、表 3-12 の社会経済分析と記した部分である。また右端の 印は、本案件が「地域展開型案件¹²」ならびに、「貧困配慮案件」、「ジェンダー配慮案件」であると想定した場合に、受益者（農民、教師、地域リーダー、普及員等）に対する貧困・ジェンダー配慮が必要な活動を示している。

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

活動分野	活動	対応する専門分野（専門家）	
活動分野 1	森林関係者の訓練		
活動項目 1 - A	研修・訓練計画の策定		
小項目 1	研修・訓練実施要領の作成	訓練・普及	*
小項目 2	研修・訓練の企画	訓練・普及	*
活動項目 1 - B	研修・訓練資機材の改良		
小項目 1	研修・訓練資機材の導入	訓練・普及	*
小項目 2	研修・訓練資機材の整備	訓練・普及、苗畑、造林、間伐材利用、社会経済分析	*
活動項目 1 - C	研修・訓練の実施		
小項目 1	研修・訓練の運営・管理	訓練・普及、苗畑、造林	*
小項目 2	研修・訓練成果の評価	訓練・普及、間伐材利用	*
活動分野 2	普及手法の改良と普及資機材の整備		
活動項目 2 - A	普及手法の改良		
小項目 1	普及方針の策定	訓練・普及	*
小項目 2	普及機関の組織化	訓練・普及	*
小項目 3	普及活動実施要領の作成	訓練・普及	*
小項目 4	普及活動計画の作成	訓練・普及	*
小項目 5	普及技術の改良	訓練・普及	*
活動項目 2 - B	普及資機材の整備		
小項目 1	普及資機材の整備	訓練・普及	*
小項目 2	普及活動の支援	訓練・普及	*
活動項目 2 - C	住民参加型普及手法の実証		
小項目 1	関係機関団体との連携促進	社会経済分析	*
小項目 2	運営マニュアルの作成	社会経済分析	*
小項目 3	活動支援	社会経済分析	*

¹² ある程度地域が特定され、住民とのかかわりを持つプロ技案件のこと。「センター案件」に対して使用される。この概念における地域とは、Rural の意味ではなく、Local の意に近い。また、住民を直接対象とする訓練・普及活動型のプロジェクトのみならず、住民が直接裨益する技術を研究開発するプロジェクトも含む。

活動分野 3	苗木生産のための採種林の設定および苗畑運営		
活動項目 3 - A	採種林の設定		
小項目 1	採種林の調査・設定	苗畑	
小項目 2	種子採種、管理、貯蔵方法の改良	苗畑	
活動項目 3 - B	苗畑運営		
小項目 1	林野局苗畑の強化	苗畑	
小項目 2	民間苗畑の強化	苗畑	*
活動分野 4	苗木及び間伐材利用技術を含む森林管理技術の提供による普及活動の促進		
活動項目 4 - A	苗木供給システムの導入		
小項目 1	種子管理情報システムの導入	苗畑	
小項目 2	苗木生産情報システムの導入	苗畑	
活動項目 4 - B	間伐材利用技術の提供		
小項目 1	利用間雑の実施	間伐材利用	*
小項目 2	間伐材の製材	間伐材利用	*
小項目 3	木工品の試作・展示	間伐材利用	*
活動項目 4 - C	森林管理技術の提供		
小項目 1	苗畑技術の提供	苗畑	*
小項目 2	造林技術の提供	造林	*
活動分野 5	モデル林の造成・展示		
活動項目 5 - A	モデル林の造成・展示		
小項目 1	モデル林造成地の調査・選定	造林	*
小項目 2	林種別植栽手法の実証	造林	
小項目 3	林種別保育手法の実証	造林	
小項目 4	モデル林の造成、展示	造林	
活動分野 6			
活動項目 6 - A	参加型農村調査の実施		
小項目 1	参加型農村調査手法の適用	社会経済分析	*
小項目 2	調査手法の指導	社会経済分析	*
小項目 3	参加型農村調査の実施	社会経済分析	*

出所：国際協力事業団、「パラグアイ東部造林普及計画 計画打合せ調査団報告書」、平成 9 年 4 月、11～13 ページより作成。

しかしながら、貧困・ジェンダー配慮が他の活動に取り入れられていない理由をまとめると下記のとおりである。

本部からこのプロジェクトの目的は造林普及であると言われている。造林面積を増やすのに貧困・ジェンダーの配慮は必要ないし、逆に効率を悪くさせる。

効率性から言えば、土地と労働力を持つ大地主に計画的に植林してもらう方がはるかに良い。(5 年間で成果を出すには、小農(貧困層) に関与している時間がない。)

通常活動のローカルコストも負担できない C/P に、手間暇かかる参加型活動は無理である。

パラグアイの女性は森林官を含め、泥臭いことが嫌いであり、向いていない。

パラグアイ人は個人主義が徹底しており、グループ活動はそぐわない。

貧困・ジェンダー配慮を行うには、アグロフォレストリー等の活動が必要であるが、本プロジェクトにはその活動がない。

カピバリで行われたように、人を集めるために甘い研修(一定期間、食事などの

生活保障のある研修)を行うことは、映画のエキストラを集めるのと同じである。貧困層の女性にとっては、仕事から開放され、食料の節約にもなるが、研修後の活動は期待しがたい。むしろ結果は「おんぶにだっこ」の支援の延長となることが危惧される。

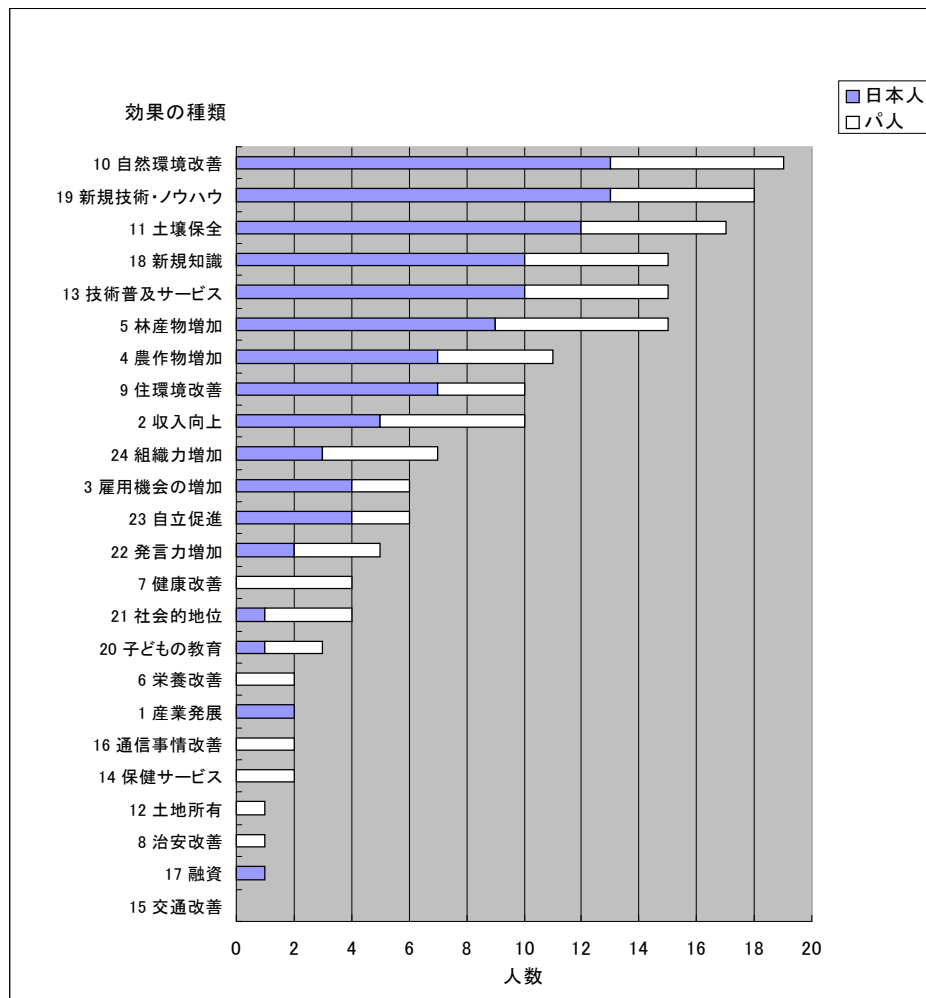
パラグアイ人にとって、牛乳やチーズの販売で日銭がはいる畜産は「給与」、天候や販売価格に左右される農業は「ボーナス」、そして将来への投資である林業は「年金」のようなものである。ただし、年金に投資できる余裕のある人は少ない。

当プロジェクトは村落開発型ではなく、プロジェクトの目標は「森林関係者に持続的利用可能な森林造成に関する技術と知識が移転される」である。

試行的に当初2年間に限って貧困・ジェンダー配慮した参加型手法が実証されている。

また、東部造林普及計画の供給側(日本人16名、パラグアイ人7名の計23名)が意図した効果は、図3-15のとおりである。また、現在も進行中なため、発現した効果は少なく、そのグラフは省略する。

図3-15: 東部造林普及計画、供給側の意図した効果



さらに、プロジェクトに貧困層や女性が含まれていた割合を日本側・パ側がどのように認識していたかを表すグラフが図3-16および図3-17である。日本側が少な目に答えているのに対して、パ側が多かったと答えている。特に貧困層に関しては、パ側がたくさん含まれていると答えたのは、「貧困」の定義を「小農」と説明したためであり、同じ説明をしたにもかかわらず、日本側は「小農」を貧困と認めなかったからである。さらに、女性が含まれていた割合は平均して20%程度と認識されている。

図3-16: 女性が含まれていた割合

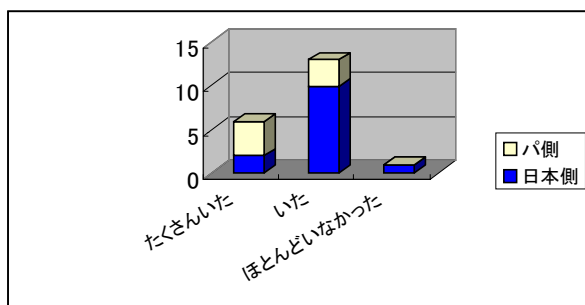
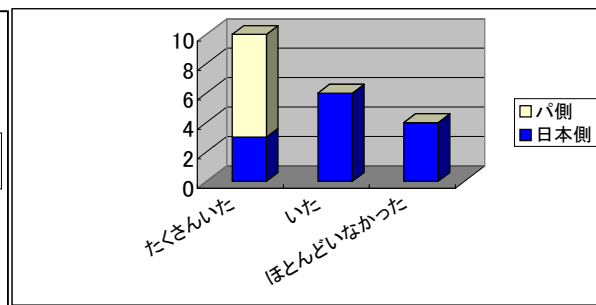


図3-17: 貧困層が含まれていた割合



3.5.10 将来への改善点

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地域展開型のプロジェクトを計画する際に必要と思われる留意点を記す。

【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」

本案件のように事前調査および長期調査で対象地域の社会・ジェンダー分析が実施された場合、「住み分け」を行うのではなく、プロジェクト全体に貧困・ジェンダーの観点を導入する努力が必要である。たとえば、スペイン語のように男性形と女性形の名詞が使用される言語では、教科書や調査票、あるいは募集要綱等の用語の使い方に細心の注意を払う必要がある。また、普及対象者や普及対象地域がある程度定まっている地域展開型のプロジェクトでは、カウンターパートが受益者である森林関係者(小農や女性を含む)に森林造成技術を指導する際に、どれだけ貧困・ジェンダー配慮ができるようになるかが重要なポイントとなる。したがって、対象地域の社会・ジェンダー調査の結果に基づきプロジェクトの各活動に必要な貧困・ジェンダー配慮を特定し、造林普及活動全般に貧困・ジェンダー配慮を取り入れていくことが必要である。

【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」

カピバリでの住民参加型活動は、貧困・ジェンダーの観点を導入させ、コミュニティ林業活動を通じて、貧困層や女性の生活改善やエンパワーメントにつながるモデルを確立した点で大きな成果をあげた。しかし、このような社会林業活動を計画する場合には、

確立されたモデルを他の地域に広げる活動も含めて計画しないと、自立発展性がなく、モデルで終わる可能性が高い。

本案件を例にとると、カピバリ活動の成果として、「コミュニティ・ベース林業プロジェクト運営ガイドライン」が作成されたが、このガイドラインを用い、C/Pが他の林業担当官を訓練し、その担当官が林業プロモーターを各地で養成する等、訓練・普及の一環として広域に展開できるようなシステムを内包した計画が策定されていれば、この活動の費用対効果があったと思われる。また、各コミュニティによって貧困・ジェンダーの状況が異なる可能性があるため、その場所の特徴にあわせて臨機応変に対応できる柔軟性を持つシステムを構築することが重要である。

【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」

カピバリでは、活動の計画段階に住民との十分なコンサルテーションが行われ、住民の要望する樹種の選択や適正技術が導入されている。このような住民参加型のアプローチは、住民のプロジェクトに対する“オーナーシップ”を高める効果は高いが、技術や知識が住民の間に定着するには時間がかかるため、外部からの継続的な技術指導が必須である。本案件の場合、カピバリでのコミュニティ活動への日本側の支援は2年間に限られ、その後はパラグアイで林野庁(SFN)が独自でフォローアップすることとなっている。しかしながら、林野庁が普及活動のための予算や人材に困窮していること、カピバリセンターが最もアクセスが悪いこと、プロジェクトの普及活動の一環に位置付けられていないこと等を勘案すると、十分なフォローができるとは思えない。

住民参加型の植林アプローチは、「ただでさえ多忙な農民や、農地を求めて開墾する人、また林業にまったく関心のない人々をやる気にさせる」という時間と労力、また予算が必要な活動である。そして、かりに人々がやる気になり、植樹したとして、何か問題(木が育たない等)が発生したときにフォローできる仕組み(相談窓口や巡回指導等)がないと、人々の活動がそこで中断する可能性が高い。したがって、かなり戦略的に、少なくとも持続的に技術指導を行えるシステムの可能性を検討した上で活動を計画することが必要である。

また、社会経済調査分野が活動の目的とした「貧困層・女性のエンパワーメント」は、重要なテーマではある。しかしながら、「森林関係者に持続的利用可能な森林造成に関する技術と知識が移転される」というプロジェクト目標を考慮したとき、この「貧困層・女性のエンパワーメント」という活動目標が、プロジェクト目標とどのような関係にあり、プロジェクトの他の活動とどのように連動し、効率的に成果を引き出すことができるのか、また目標の達成にどのように寄与することができるのかを十分に検討し、できるだけ具体的にR/D等の合意文書に記載することが必要であったと思われる。

【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

計画時に「貧困配慮案件」または「ジェンダー配慮案件」に類別した場合には、計画・実施・評価の全ての段階でプロジェクトが配慮を行っているかをモニタリングするための具体的な方法についても合意文書に記載することが望ましい。また、リーダーや専門家、カウンターパートを対象に貧困・ジェンダー研修を実施し、できれば貧困・ジェンダー分野の専門家を長期派遣することが望ましい。派遣された貧困・ジェンダー分野専門家は、プロジェクト全体に必要な配慮を特定し、配慮が行われているかをモニターし、日本側や相手国側の関係者の意識を高めるためのセミナー等を開催し、プロジェクトにおける貧困・ジェンダー配慮の徹底に努める等の活動を実施することが望ましい。

第 4 章

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

4.1.1 貧困層の定義と特定

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。今回の調査結果によると、パラグアイでは、「貧困」を一律に定義することが困難であり、また東京で考えていたような「絶対的貧困状態」は、先住民族居住地域やチャコ地域のみしか存在していないことが判明した。パラグアイ政府による定義は、ベーシック・ヒューマン・ニーズを満たしていない状況、あるいは1日に必要な摂取カロリー分の食料を購入するのに必要な額にエンゲル係数を掛けた額の収入（現金）を得られない状況であり、また IFAD の定義は、12ヘクタール以下の土地しか持たず、年収が2,200米ドル以下であることであった¹。また、住民が考える総合的な貧困者のイメージは、定住せず、交通の便が悪い遠隔地に住み、水や土地等の生産資源が限られ、保健・教育等のサービスへのアクセスが悪く、子沢山で、日銭を稼ぎ、学習意欲・向上心がない人々であった。

このように貧困層の定義が不明確な国では、JICA独自の貧困層、しかもJICA農林業案件の対象となりえる貧困層を特定する必要性が認められた。特定するための基準は収入、土地面積、健康・栄養状況、教育状況等の基本的指標でも良いが、パラグアイで使用されていたベーシック・ヒューマン・ニーズの基準も参考になる。また、土地・労働力等の生産資源が必要な農林業案件は、プロジェクトの訓練・普及地点（プロジェクトセンターや苗畑等）へアクセスしにくい人々（交通手段がない、遠い、研修に参加するだけの学歴がない、技術をためず資金がない等）を貧困層と考える方法も適切であると思われる。

教訓1： 「貧困層」が特定されていない国では、JICA独自の基準を設定する。

教訓2： 「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）を現地事務所が中心となり収集・検討し、必要に応じて提供できるような体制を整える。

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

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

¹ 詳細は第2章を参照されたい。

るプロジェクトである。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。今回の調査案件を例にとり、仮に「小農を貧困層」と見なしてDACの貧困マーカ²を当てはめると、ピラール南部地域農村開発計画およびプラスガライ入植地開発振興計画は2ポイント（貧困対策案件）で、東部造林普及計画（前半部分）は1ポイント（貧困配慮案件）、南部林業開発計画は0ポイント（一般案件）に分類される。農林業分野における3タイプ概念表を表4-1および4-2に示したので参照されたい。

ここで重要になるのは、案件の発掘・形成プロセスの違いである。貧困対策案件の場合、他の2タイプと異なり、まず「貧困層ありき」である。したがって、前項で特定した貧困層の生活を改善し、当該国および対象地域の貧困削減に寄与する手段として、農林業技術を投入するという新しいアプローチが必要となる。貧困配慮案件および一般案件では、まず「農林業」という協力分野があり、プロジェクトの性質がセンター中心であるか、あるいは地域展開型かで一般案件と貧困配慮案件とに分類するというプロセスが妥当であると思料する。

教訓3： 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課題設定による案件形成プロセスを導入する必要がある。

教訓4： 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。

4.1.3 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つくることであり、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が定着しない。

教訓5： 最終受益者＝ターゲット・グループという概念を案件形成時に関係者に定着させる。

² 貧困マーカとは、一般に貧困削減プロジェクト（貧困層をターゲットグループとし、その旨プロジェクト計画書に明記され、説明されているプロジェクト）とよばれる案件のうち、プロジェクトの主たる目的が貧困対策である場合に2点、複数の重要目標を持っているプロジェクトにおいて貧困削減対策がそのうちのひとつである場合に1点をカウントするもの。（JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書 25 ページより引用）

表4-1: 農業案件のタイプ別概念表

	一般農業案件 (技術移転型)	貧困・ジェンダー配慮案件 (地域展開型)	貧困・ジェンダー対策案件 (農業を中心手段とした村落開発型)
最終受益者 (ターゲット・グループ)	C/P、普及員	地域農民、貧困層、及び貧困層の女性	地域貧困層及び貧困層の女性
上位目標	1. 果物の自給率が上がる 2. 近隣諸国への青果物輸出が増加する	青果物の自給率が上がる 1. 近隣諸国への青果物輸出が増加する	1. 地域貧困層(女性含む)の生活が改善される
プロジェクト目標	地域の青果物生産高が上がる	地域の青果物生産高が上がる	地域貧困層の所得が向上する
成果	1. 青果物の生産技術が検討される 2. 青果物の生産技術が普及される	1. 地域住民の社会経済状況と農業ニーズが明らかにされる 2. 地域に適した青果物の生産技術が検討される 3. 地域に適した青果物の生産技術が普及される 4. 地域に適した青果物商品化(加工)技術が高まる 5. 地域の青果物売上が増加する	1. 貧困層の社会経済状況と農業ニーズが明らかにされる 2. 貧困層に適した青果物の生産技術が検討される 3. 貧困層に適した青果物の生産技術が普及される 4. 貧困層に適した青果物商品化(加工)技術が高まる 5. 貧困層の青果物売上が増加する 6. 貧困層の生活が改善される
活動	1-1 適作・適品種・代替作物の可能性を検討する 1-2 作付体系の多様化を検討する 1-3 栽培・土壌改良の適正技術を検討する 1-4 各種検査・試験のためのマニュアルを作成する 1-5 C/P に対して調査・試験・展示圃場運営等の技術トレーニングを実施する 2-1 地域農家・農業生産組織の実態を調査する 2-2 生産技術の普及方法を検討する 2-2 生産技術を普及するためのマニュアルを開発する 2-3 C/P・普及員に対して普及研修プログラムを実施する	1-1 住民の社会・ジェンダー調査を実施する 1-2 住民の中で、ターゲットとする一般農民、及び貧困層(女性含む)を確定する 2-1 栽培・土壌改良適正技術を検討する 2-1 一般農民と貧困層(女性含む)に適した作物・作付け体系を分けて検討する 3-1 地域農家・農業生産組織の実態を調査する 3-2 一般農民と貧困層(女性含む)に対する普及アプローチを分けて検討する 3-3 C/P・普及員に対して普及研修プログラムを実施する 3-4 一般農民と貧困層(女性含む)に対する普及を分けて実施する 3-5 普及活動を長期に渡って継続する資金を生み出すため、プロジェクトの中に所得を創出するようなシステムを確立する 4-14-1 一般農民・貧困層(女性含む)それぞれに適した青果物加工技術を検討する 4-2 一般農民・貧困層(女性含む)それぞれに適した青果物加工技術トレーニングを実施する 5-1 地域農産物市場調査を実施する 5-2 青果物販売市場を開拓する 5-35-3 青果物販売促進のために、地域組織(NGO、行政府、教会等)との連携を検討する	1-1 貧困・ジェンダー調査を実施する 1-2 貧困層の中で、ターゲットとするグループを特定する 2-1 貧困層(女性含む)に適した栽培・土壌改良技術を検討する 2-2 貧困層(女性含む)に適した作物・作付け体系を検討する 3-1 貧困層(女性含む)に適した普及アプローチを検討する 3-2 C/P・普及員に対する普及研修を行う 3-3 貧困層(女性含む)に対して普及活動を行う 3-4 貧困層(女性含む)に対して普及活動を長期に渡って継続する資金を生み出すため、プロジェクトの中に所得を創出するようなシステムを確立する 4-1 貧困層(女性含む)に適した青果物商品化(加工)技術を検討する 4-2 貧困層(女性含む)に対して青果物商品化(加工)技術指導を行う 5-1 地域農産物市場調査を実施する 5-2 貧困層(女性含む)が生産する青果物販売流通市場を開拓する 5-3 青果物販売促進のために、地域組織(NGO、行政府、教会等)との連携を検討する 5-4 青果物加工産業の創設を検討する 6-1 貧困層(女性含む)の生活改善ニーズ調査を実施する 6-2 貧困層(女性含む)の生活改善ニーズに応じて、意識向上・家族計画等のプログラムを検討する

表4-2: 林業案件のタイプ別概念表

	一般林業案件 (センターベースの技術移転型)	貧困・ジェンダー配慮案件 (地域展開型)	貧困・ジェンダー対策案件 (林業技術を手段とした環境保全・村落開発型)
最終受益者(ターゲット・グループ)	森林担当官	森林担当官、普及員、対象地域の住民(含、貧困層、農村女性)	対象地域の貧困層、農村女性
上位目標	XX 国の森林が持続的に保全・造成される。	XX 国の森林が持続的に保全・造成される。	1. 貧困層や農村女性の貧困が緩和される。 2. 自然環境がされる。
プロジェクト目標	森林担当官・技術者に森林資源の保全・造成に関する知識と技術が移転される。	森林担当官・技術者と対象地域の住民に、境保全の為の造林活動が普及する。	貧困層や農村女性の環境や生活が改善される。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 林業センターの組織・機能が構築される。 2. 造林、森林管理・保護に関する技術開発と改良が行われる。 3. 森林担当官・技術者の造林技術、育苗、森林保護、製材、木材加工にかかる知識・技術が向上する。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 対象地域と住民の社会経済概況と対象住民別の林業ニーズを含んだプロフィールが作成される。 2. 対象地域や住民に適した森林・自然環境保全、造林、育苗の技術開発と改良が行われる。 3. 森林担当官・技術者と住民の森林・自然環境保全と造林にかかる知識・適正技術が向上する。 4. 対象地域と住民の特徴を配慮した地域普及活動が強化される。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 貧困層の貧困・生活概況と男女別の植林や生活改善ニーズを含んだプロフィール作成される。 2. 貧困層の生活・自然環境向上にかかる知識・技術が向上する。 3. 貧困層の間で、組織化が促進され、発言能力等が育成され、ジェンダーに係る意識向上が図られる。 4. 森林関係者や普及活動関係者間で、貧困層向けの林業普及活動の重要性が認識され、その手法が習得される。 5. 貧困層、農村女性向けの社会林業普及活動が強化される。
活動	<ol style="list-style-type: none"> 1-1 センターにインフラ、機材を整備する。 1-2 プロジェクト・モニタリング委員会を設立しモニタリングを実施する。 2-1 演習林、モデル苗畑等において、造林育苗の研究と試験をおこなう。 2-2 モデル林の造成と展示をおこなう。 2-3 森林担当官・技術者向けに造林技術、造計画、造林地管理、森林保護、製材、木材加工の訓練計画を立てる。 2-4 以上の分野で訓練を実施する。 	<ol style="list-style-type: none"> 1-1 対象地域と住民にかかる社会・ジェンダー調査を実施する。 1-2 対象地域の住民の間でターゲットとする貧困層を確定する。 2-1 演習林、モデル苗畑等において、造林や育苗の研究と試験をおこなう。 2-2 貧困層向けの果樹や林間作物の栽培、薪炭林の造林等の技術を開発する。 3-1 森林担当官、普及員に造林技術、育苗、森林保護等の訓練を実施する。 3-2 森林関係者、普及員に貧困層向けの造林技術や生活環境向上の知識・技術にかかる訓練を実施する。 3-3 地域住民に地域開発林業と、特に貧困層向け(必要であれば男女別)には、アグロフォレストリーや林作物加工・販売等の訓練を実施する。 3-4 演習林、モデル苗畑等において、造林、育苗の技術を森林担当官や住民に提供する。(貧困層向けにはアグロフォレストリーや薪炭林や土壌保全林を含む小規模造林のモデル林を設置する。) 4-1 普及資機材を整備する。 4-2 NGOや教会等との連携を検討し、普及活動への協力、参加を募る。 4-3 対象者別に普及活動戦略を策定し、貧困層向けには、農村開発型や住民参加型等の導入を検討する。 4-4 地域普及実施体制を整備し、マニュアルを開発する。 	<ol style="list-style-type: none"> 1-1 対象地域の貧困層にかかる社会・ジェンダー調査を実施する。 2-1 貧困層のニーズに従い、貧困層向けの訓練内容、方法を計画する。(男女別、貧困層の特徴別) 2-2 貧困層(内容によっては男女別)に薪炭林の造林、短期間で現金収入に繋がる林産物や林間作物の栽培等の訓練、森林資源・環境一般保護にかかる教育を実施する。 3-1 貧困層の指導者の養成、組織化、エンパワーメント促進にかかる訓練を実施する。 3-2 男女双方にジェンダーにかかる教育・訓練を実施する。 4-1 森林関係者や普及活動関係者に、森林造成・資源保護の重要性にかかる教育と、貧困層向けの社会林業知識・技術にかかる訓練を実施する。 5-1 貧困層向け普及資機材を整備する。 5-2 対象地域のNGO、教会等地域開発活動を実施している団体との連携を検討し、協力・参加を促進する。 5-3 貧困層向けの普及活動戦略を策定し、普及手法を開発する。(遠隔地に住む貧困層や極貧困層民、先住民族、女性を配慮する) 5-4 貧困層向けの森林保全や生活改善にかかる啓発、広報活動を実施する。 5-5 社会林業普及実施体制を整備しマニュアルを開発する。

4.1.4 貧困対策・配慮案件における普及の概念

一般的なプロ技の概念は、「センターを建設して技術移転を行なう」ことである。このような手法は、日本から技術移転を受けた C/P がセンターや援助機材を活用して、農牧省職員、農林業普及員、森林官等の関係者や住民を訓練・普及できる資源を持つ東南アジアの国々であれば非常に有効であった。言い換えれば、「点」の協力をしているも、相手国が効果を「面」に広げてくれた。

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、センターの外に効果を広げることができない C/P 機関が増えている。パラグアイの林野庁も、職員の出張手当どころか、職員の給与（残業代）、ガソリン代も支払えない状況である。また、林野庁の普及苗畑にいたっては、事務所の光熱費、水道代、ガソリン代、すべて職員の個人負担という状況であり、貧困層に配慮した普及活動など不可能である。

また、ピラールのように「排水路を作り、回復した農地での農作物多様化の指導を C/P に行った」というインプットをした後で、「多数の小農が多様な農作物を生産でき、生産した農作物を販売でき、収入を増加させることができる」というアウトプットができるまでには相当な時間、労力、コストを要する。そのため、「あとは、自助努力で」と言われても相手国政府だけではできない場合が多い。したがって、貧困層を対象あるいは、貧困層を含む住民を最終受益者とする案件では、以下のような方策が必要である。

教訓6： 事業実施型のプロジェクトを目指し、便益を「線」あるいは「面」に波及することを含めて計画する。

教訓7： ローカルコストを負担できない国が増えた現在、貧困対策案件・配慮案件に限りローカルコストを負担するかどうか政策レベルで検討する。

教訓8： C/P 機関が貧困層に便益を普及できる見込みが低い場合、教会やNGOなど、地域に根ざした組織を育成する活動を、プロジェクト活動に含める。

教訓9： 開発福祉支援事業、開発パートナー事業、協力隊派遣、円借款等多様なスキームを計画時点から検討し、普及活動の持続性を図る。

4.1.5 貧困対策・貧困配慮案件形成時の留意点

貧困対策・貧困配慮案件を形成する際に必要な点は、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）が定着し、目標達成度を測る指標に何を設定するかが計画時の重要なポイントとなっている。また、最近では「指標の数値化」が重視される傾向にある。もともと、指標には定性・定量の両方があり、事業の実施状況を測る運用指標には定量指標（例：訓練生の数や、苗木生産

本数等)が、また、プロジェクト目標および上位目標等の効果を測る効果指標には定性的な指標が含まれる。特に貧困対策・貧困配慮案件の場合、社会的弱者のエンパワメント、すなわち、「やる気が出る」とか「力がつく」というような定性指標が重要な指標となる。したがって、貧困対策・貧困配慮の PDM を作成する際には、定性的な指標を認める必要がある。

また、貧困対策・貧困配慮案件の特徴は、計画どおりにいかないことが多いということである。仕事として技術移転を受けるカウンターパートと異なり、プロジェクトの効果に疑問を抱く可能性が高い貧困層がいつやる気を出すか不明である。また、当初計画していたアプローチより効果的なアプローチが見つかる場合もある。したがって、貧困対策・配慮案件ほど、プロジェクトの計画に柔軟性が求められるわけである。より効果的に貧困対策・配慮案件を計画するには、以下の活動が求められる。

教訓 10: 貧困対策・配慮案件の場合、プロジェクト目標や上位目標の指標には、態度、行動、仕事へのアクセス、所得の使い道の変化等定性的な指標を活用する。

教訓 11: 計画当初から第2フェーズを含める、アプローチの変更を認める等、柔軟に対処する。

4.1.6 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に実施し、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・ジェンダー配慮を実施するためには、プロジェクト対象地域の確実な社会・経済情報が不可欠である。そのためには、現地事務所、特に現地事務所の(派遣・現地)職員の果す役割が大きいと思料する。なぜならば、貧困やジェンダー問題は、その土地の歴史・経済・文化等の複雑な要因から生み出された構造的なものであり、事前調査等の短期間でしかも外部者が行う調査で完璧に把握できるものではないからである。しかしながら、世界的に見て、現地事務所の職員に対する「貧困・ジェンダー」研修が十分行われているとは言えず、情報が蓄積されているとは言い難い。

パラグアイの場合、「プロジェクトにおけるジェンダー配慮」というよりも、「女性の地位向上」や「女性の権利確保」といった「WID」的概念が強い。女性庁が実施する「ジェンダー研修」も法的権利と平等意識を普及させるものが多く、男性からは不評である。したがって、JICA プロジェクトに求めるジェンダー配慮を正確に C/P に説明し、ジェンダーに関する偏見を取り除くことが必要である。また、パラグアイのように保守的な国では、女性は女性、男性は男性というジェンダーがはっきりしている。

そのため、女性でないと女性グループにアプローチできず、普及活動に支障をきたしている。このような状況の下でジェンダー配慮を徹底させるには、以下の行動が求められる。

教訓 12: 現地事務所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。

教訓 13: 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。

教訓 14: 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る。

4.1.7 結論および提言

今回の調査で明確になったことは、貧困層の生活改善をプロジェクトの目標とする貧困対策案件は、最初から国、地域、民族、(所得・社会)階層、あるいは年齢、性別を基に、ターゲット・グループを選定し、ターゲット・グループの問題を分析し、目的からプロジェクトのアプローチを選択するという手順に沿って計画される必要があるという点である。また、貧困配慮案件の場合、農林業の指標とは別に、貧困層に配慮した活動の成果を測る指標を PDM に含めるべき等の教訓を得た。前項で述べた教訓を(1)短期的に実施可能なものと(2)長期的な議論と政策的な決定が必要なものに分けて整理した結果を表 4-3 に記して提言とする。

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

短期的に実施可能な活動	長期的な政策議論が必要な活動
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 「貧困層」が特定されていない国では、JICA独自の基準を設定する。 ◆ 「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)を現地事務所が中心となり収集・検討し、必要に応じて関係者に提供できるような体制を整える。 ◆ 最終受益者=ターゲット・グループという概念を案件形成時に関係者に定着させる。 ◆ 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。 ◆ 事業実施型のプロジェクトを目指し、便益を「線」あるいは「面」に波及することを含めて計画する。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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。 ◆ ローカルコストを負担できない国が増えた現在、貧困対策案件・配慮案件に限りローカルコストを負担するかどうか政策レベルで検討する。 ◆ C/P 機関が貧困層に便益を普及できる見込みが低い場合、教会やNGOなど、地域に根ざした組織を育成する活動を、プロジェクト活動に含める。 ◆ 計画当初から第2フェーズを含める、アプローチの変更を認める等、柔軟に対処する。

<ul style="list-style-type: none"> ◆ 開発福祉支援事業、開発パートナー事業、青年海外協力隊派遣、円借款等多様なスキームを計画時点から検討し、普及活動の持続性を図る。 ◆ 貧困対策・配慮案件の場合、プロジェクト目標や上位目標の指標には、態度、行動、仕事へのアクセス、所得の使い道の変化等定性的な指標を活用する。 ◆ 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。 ◆ 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る。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 現地事務所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。
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

本調査結果を基に、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を作成した。しかしながら、前項で述べたとおり、貧困層の生活改善をプロジェクト目標とする貧困対策案件は、プロジェクトの立ち上げから別アプローチを取る必要がある。したがって、このチェックリストは上位目標に「(一般)住民の生活改善」等を掲げ、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とし、PCM 手法を基本に解説している。

【1】 計画段階（参加者分析～プロジェクトの選択）

√	チェック項目	解説
	対象地域は特定されているか？	・ 対象地域が全国単位、あるいは広範囲であると、貧困配慮は困難である。
	対象地域の社会・ジェンダー分析は行われているか？	・ 民族、社会階層、性別、土地所有形態、農林業形態等の特徴を確認する。
	対象地域で弱い立場にあるのは誰か？	・ 貧困層といってもなかなかつかみ所がない場合が多い。その場合、技術研修に参加しにくい人は誰か、あるいは何かの生産資源（時間・労働力・土地・教育など）に欠けていて、技術を応用できないグループは誰かを考えてみる。 ・ 女性や少数民族の立場も別々に考えてみる。
	対象地域で活動している NGO や地方政府の能力はどうか？	・ プロジェクトの効果を持続させるための中間装置そして、C/P 以外の組織の存在と能力を確認する。
	上記弱者は案件の中心問題と同じ問題を抱えているか？	・ 例えば「農業所得が低い」という問題は、小・中農、および男女共通の問題であることが多い。

	原因 - 結果の因果関係は、弱者の場合も同じか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 問題分析で、一度系図ができあがった段階で、原因 - 結果の因果関係が貧困層や女性の場合でも同じであるかをチェックする。 ・ 例えば木を植えない理由に「技術や知識が不足している」という原因が考えられるが、弱者の場合、それに加えて、時間、労働力、土地、動機が不足している場合が多い。 ・ 貧困層や女性にとっての因果関係が大半と違う場合、貧困層や女性用の枝分れがあってもよいと考える。
	手段 - 目的の関係は、弱者の場合も同じか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 問題分析と同様に、目的分析の場合も一度系図ができあがった段階で、手段目的の関係が貧困層の場合も同じであるか改めて考えてみる。 ・ 異なる場合、貧困層や女性用の枝分れがあってもよいと考える。
	プロジェクトの選択の際、弱者の問題解決手段も含まれているか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトの選択の段階が、貧困層や女性に配慮できるかどうか、言い換えればプロジェクトがどの程度妥協できるかの分かれ目になる。 ・ 通常の案件であれば、「カウンターパート」や「モデル農家となる篤農家」を基準にプロジェクトの骨子を考えている。しかし、貧困配慮案件では、自然な恩恵ではなく、貧困者や女性、あるいは男性に何をしたかが問われる。 ・ 本調査でも明らかになったように、貧困層の場合、動機付けが最も重要なポイントとなる。しかし、動機付けには時間がかかる。また、土地や労働力等プロジェクト内で解決できない問題も多い。

【2】 計画段階(PDMの作成)

√	チェック項目	解説
	上位目標は「対象地域の住民の生活が改善される」等になっているか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民にもいろいろな階層があるので、どのグループの何が改善されるのかを指標で表す。 ・ その中に貧困層・女性を対象とした指標が含まれるようにする(指標が他のグループと異なっても良いと考える。) ・ プロジェクト目標のインパクトが影響を与えることのできる指標を選ぶ。 ・ 指標は定性的な指標を含めて良い。特に大切なのは、貧困層の態度、行動、生産資源へのアクセスとコントロール、所得の使い道等の変化である。
	プロジェクト目標はターゲット・グループへの便益で表されているか？ 例： 1) 造林活動に必要な知識と技術が普及する 2) 持続的な農業開発を継続するための技術力と組織体制が強化される。	<ul style="list-style-type: none"> ・ PCM手法では、プロジェクト目標はターゲット・グループへの便益で表すという決まりがある。 ・ この場合のターゲット・グループとは、あくまでもプロジェクト全体の受益者であり、技術移転の相手ではないことに留意する。 ・ 左例の場合、普及対象に貧困層・女性が含まれていること、組織の中に貧困層・女性が含まれるか、貧困層・女性の別グループが組織されること。
	成果はターゲット・グループにプラスの影響を及ぼすための手段となっているか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 成果のレベルでは、C/Pへの技術移転の成果を表すことが多いが、貧困配慮案件の場合、C/Pから受益者への便益の流れを確保する構成になっていない限り、効果は成果止まりである。 ・ 特にC/P機関の普及体制が弱い場合、あるいは貧困層に普及するためのローカルコストを負担できない場合、JICAとしてどのように対応するのか、あらかじめ決定しておく必要がある。

	<p>活動のチェックポイント例：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 普及・研修手法を改善・改良する場合、貧困層や女性にも普及できるように計画されているか？ ・ 維持管理組織と貧困層の関係はどのようになっているか？ ・ 一世帯から複数メンバーが会合に参加できるように、女性が参加しやすい状況が作られているか？ ・ 研修テキスト等のイメージが女性や貧困層に受け入れやすいものか？ ・ 非識字者が多い場合の対策はなされているか？ ・ 研修生の募集基準が高すぎないか？ ・ 女性に普及するための女性の普及員が育成されているか？ ・ 子供や青年層を対象とした「環境教育や農業教育」がなされているか？ ・ 貧困層の参加意欲を高める活動が含まれているか？ ・ 生産・加工・流通のサイクルが含まれているか？ ・ 建設や苗畑作業等に貧困層や女性が雇用されているか？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及や研修の対象人数に貧困層や女性の枠を作ることも可能であるが、文化的に有効であるかどうかの判断が必要。 ・ 貧困層の動機付けは時間がかかるので、別枠のアプローチが必要であることが多い。 ・ 活動ごとに貧困層・女性との関係（活動が及ぼす影響）を想定し、漏れがないかをチェックする。
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

【3】 計画の確認段階

√	チェック項目	解説
	効果を持続させるための C/P 以外の組織（教会や NGO など）は存在するか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ アクセスの悪い地域に住むことが多い貧困層に配慮するには、地元の協力が鍵となる。

【4】 プロジェクトの実施段階

√	チェック項目	解説
	プロジェクトの活動に貧困層・女性が計画どおりに参加しているか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及員に問題がないかチェックする。 ・ C/P 機関に問題（特に予算）がないか確認する。 ・ 遅れている理由が貧困層・女性側にある場合、同じアプローチを継続するのか、変更するのかを検討する。 ・ 地方政府、NGO 等と協力し、効果が持続する方策をプロジェクト当初から検討する。

【5】 プロジェクトの評価段階

√	チェック項目	解説
	貧困層・女性の評価も調査しているか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困層や女性がプロジェクトをどのように評価するかを調査するのが重要なポイントとなるため、評価期間を十分とる必要がある。
	貧困・ジェンダーの視点からみた 5 項目評価ができるか？	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今回の調査のように、プロジェクトが貧困・ジェンダーにどのような影響を与えたか、プロジェクト本体の評価とは別に評価するのの一案である。

上記のチェックリストは、あくまでも本調査結果を基に、プロ技を想定して作成している。しかしながら、貧困層やジェンダー（特に女性）へプロジェクトの便益が届いているかを常に考えることが貧困・ジェンダー配慮の基本といえる。また、農林業案件では、土地なし農民や都市（町）の貧困層はターゲットとなり得ないであろう。そのような場合でも、大農や篤農家だけでなく、できるだけ多くのより貧しい「一般農民」を含めるような、点から線、面に効果が波及するような活動を細く、長く行って欲しいと思料する。