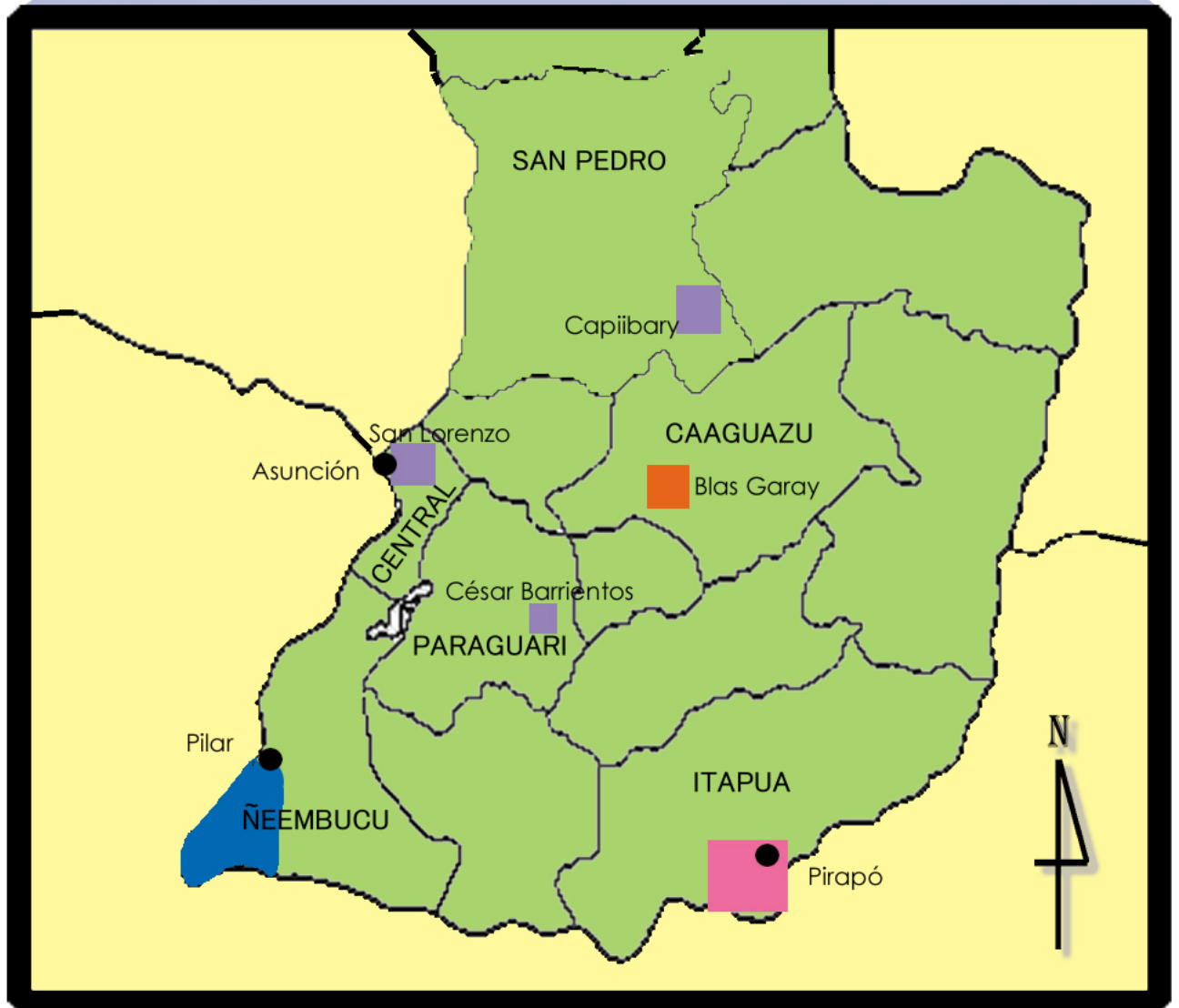


国際協力事業団委託

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

2000年6月

グローバル リンク マネージメント 株式会社

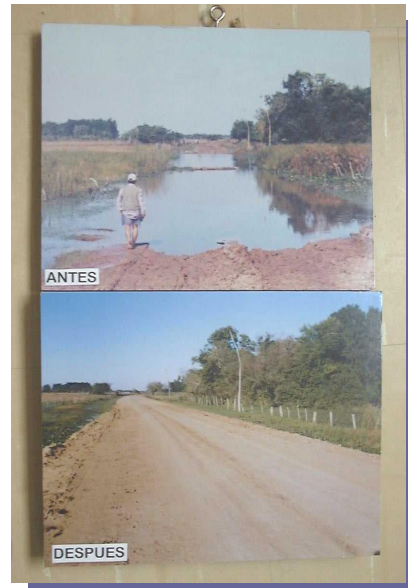


- 南部パラグアイ林業開発
- ピラール南部地域農村開発計画
- 東部造林普及計画
- ブラスガライ入植地開発振興計画

【 現地写真集 】



上: キー・インフォーマント・インタビュー
下: フォーカス・グループ・ディスカッション



上: 水を被った幹線道路
下: プロジェクトにより改善された同じ道路
(ピラル南部地域農村開発計画)



プロジェクトにより野菜栽培技術を学んだ小農と彼の野菜(プラスガライ入植地開発進行計画)



日系人会(プロジェクト受益者)による植林地
(南部パラグアイ林業開発)



プロジェクトにより始められたカピバリのコミュニティ共同苗畑(東部造林普及計画)



セサルバリエントスの苗畑
(東部造林普及計画)

序 文

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

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

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

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

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

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

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

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

平成12年6月

国際協力事業団
理事 高島 有終

略 語 表

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

目次

地図
写真
序文
略語表

1. 調査の概要

| | | |
|------|-------------------|---|
| 1.1 | はじめに..... | 1 |
| 1.2 | 調査の背景..... | 1 |
| 1.3 | 調査の目的..... | 1 |
| 1.4 | 調査対象地域..... | 1 |
| 1.5 | 調査団の構成..... | 2 |
| 1.6 | 調査期間と作業工程..... | 2 |
| 1.7 | 調査実施の基本方針..... | 2 |
| 1.8 | 調査実施の方法..... | 3 |
| 1.9 | 分析および教訓抽出の方法..... | 5 |
| 1.10 | チェックリストの作成..... | 7 |

2. パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

| | | |
|-------|--|----|
| 2.1 | 社会・経済概況..... | 8 |
| 2.1.1 | 人口・民族..... | 8 |
| 2.1.2 | 経済..... | 8 |
| 2.1.3 | 政治・行政..... | 8 |
| 2.1.4 | 教育・保健衛生..... | 9 |
| 2.2 | 貧困・ジェンダーの現状..... | 9 |
| 2.2.1 | 貧困..... | 9 |
| 2.2.2 | ジェンダー..... | 9 |
| 2.3 | 政府による貧困・ジェンダーの取り組み..... | 13 |
| 2.3.1 | ジェンダー(女性)に関する法整備および政策..... | 13 |
| 2.3.2 | 農林業分野におけるジェンダー政策実施機関..... | 14 |
| 2.3.3 | 貧困対策..... | 14 |
| 2.3.4 | NGO..... | 15 |
| 2.4 | 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..... | 15 |
| 2.4.1 | 概論..... | 15 |
| 2.4.2 | 結論と提言..... | 16 |

3. 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..... | 18 |
| 3.1.1 | 目的..... | 18 |
| 3.1.2 | 調査手法..... | 18 |
| 3.2 | ピラール南部地域農村開発計画..... | 19 |
| 3.2.1 | プロジェクトの概要..... | 19 |
| 3.2.2 | 対象地域のプロファイル..... | 21 |
| 3.2.3 | 対象地域の貧困プロファイル..... | 21 |
| 3.2.4 | 需要・供給ギャップの分析..... | 22 |
| 3.2.5 | 貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて..... | 23 |
| 3.2.6 | 将来への改善点..... | 24 |

| | | |
|-------|--------------------------------|----|
| 3.3 | プラスガライ入植開発振興計画..... | 26 |
| 3.3.1 | プロジェクトの概要..... | 26 |
| 3.3.2 | 対象地域のプロファイル..... | 27 |
| 3.3.3 | 対象地域の貧困プロファイル..... | 27 |
| 3.3.4 | 需要・供給ギャップの分析..... | 27 |
| 3.3.5 | 貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて..... | 28 |
| 3.3.6 | 将来への改善点..... | 30 |
| 3.4 | 南部パラグアイ林業開発..... | 32 |
| 3.4.1 | プロジェクトの概要..... | 32 |
| 3.4.2 | 対象地域のプロファイル..... | 33 |
| 3.4.3 | 対象地域の貧困プロファイル..... | 34 |
| 3.4.4 | 需要・供給ギャップの分析..... | 34 |
| 3.4.5 | 貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて..... | 35 |
| 3.4.6 | 将来への改善点..... | 36 |
| 3.5 | 東部造林普及計画..... | 37 |
| 3.5.1 | プロジェクトの概要..... | 37 |
| 3.5.2 | カピバリ地区における住民参加型社会林業活動..... | 38 |
| 3.5.3 | 対象地域のプロファイル..... | 40 |
| 3.5.4 | 対象地域の貧困プロファイル..... | 40 |
| 3.5.5 | 需要・供給ギャップの分析..... | 41 |
| 3.5.6 | 貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて..... | 41 |
| 3.5.7 | プロジェクトの他の活動における貧困・ジェンダー配慮..... | 42 |
| 3.5.8 | 将来への改善点..... | 44 |

4. 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..... | 47 |
| 4.1.1 | 貧困層の定義と特定..... | 47 |
| 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..... | 47 |
| 4.1.3 | プロ技におけるターゲット・グループの概念..... | 48 |
| 4.1.4 | 貧困対策・配慮案件における普及の概念..... | 51 |
| 4.1.5 | 貧困対策・貧困配慮案件形成時の留意点..... | 51 |
| 4.1.6 | ジェンダー配慮..... | 52 |
| 4.1.7 | 結論および提言..... | 53 |
| 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..... | 54 |

添付資料

| | | |
|----|----------------------------|----|
| 1. | 調査対象4プロジェクトの概要..... | 61 |
| 2. | 現地調査日程表..... | 65 |
| 3. | 供給側アンケート調査票..... | |
| 4. | 政府・国際・NGO等関係諸機関面談者リスト..... | |
| 5. | 5項目評価グリッド..... | |

図 表

1. 調査の概要

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

2. パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

| | |
|----------------------------|----|
| 表 2-1: BHN を満たしていない基準..... | 10 |
| 表 2-2: カロリーを基にした貧困ライン..... | 10 |
| 表 2-3: 県ごとの貧困レベル..... | 10 |

3. 対象 4 案件のインパクト調査

| | |
|---|----|
| 図 3-1: ステークホルダーとプロジェクトとの関係..... | 20 |
| 図 3-2: ステークホルダーとプロジェクトとの関係..... | 26 |
| 図 3-3: ステークホルダーとプロジェクトとの関係..... | 33 |
| 図 3-4: ステークホルダーとプロジェクトとの関係..... | 39 |
| 表 3-1: 対象プロジェクト調査の概要..... | 19 |
| 表 3-2: ピラール地域の貧困プロファイル..... | 21 |
| 表 3-3: 需要・供給ギャップ..... | 22 |
| 表 3-4: プラスガライ入植地の貧困プロファイル..... | 27 |
| 表 3-5: 需要・供給ギャップ..... | 27 |
| 表 3-6: ピラポ市近郊の貧困プロファイル..... | 34 |
| 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..... | 34 |
| 表 3-8: 2分野の「住み分け」状況..... | 38 |
| 表 3-9: 社会林業研修セミナーの概要と成果..... | 39 |
| 表 3-10: カピバリ地域の貧困プロファイル..... | 40 |
| 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..... | 41 |
| 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..... | 42 |

4. 農林業分野における貧困・ジェンダー配慮

| | |
|--|----|
| 表 4-1: 農業案件のタイプ別概念表..... | 49 |
| 表 4-2: 林業案件のタイプ別概念表..... | 50 |
| 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..... | 53 |

1. 調査の概要

1.1 はじめに

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

1.2 調査の背景

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

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

1.3 調査の目的

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

1.4 調査対象地域

基本的にはパラグアイ全域を対象とするが、個別案件の評価に関しては、案件の対象地域に限定する。調査の対象となる案件および対象地域は以下のとおりであり、個々の概要は添付資料集 1 を参照されたい。

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

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

1.5 調査団の構成

本調査は次の4名で実施した。

表1-1: 団員リスト

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

1.6 調査期間と作業工程

本調査は、2000年2月～6月に実施され、作業工程は以下のとおり。

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

1.7 調査実施の基本方針

本評価調査を遂行するにあたり、調査団は ～ の基本方針をとることとした。

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

貧困層の定義

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

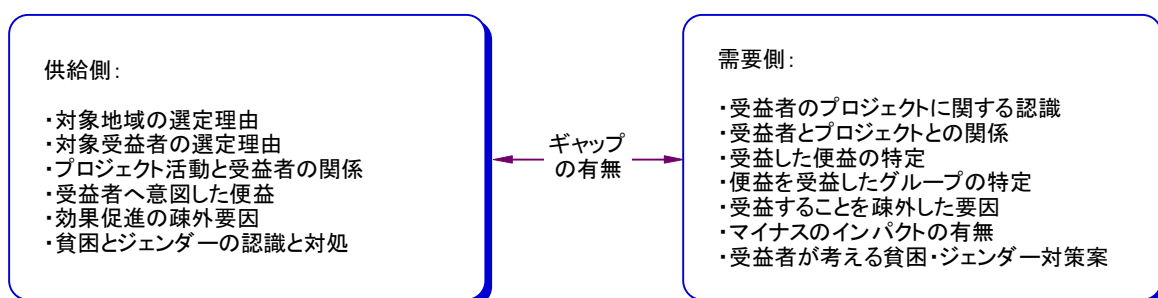
² プロジェクト方式技術協力の略。

³ 現地調査日程表は添付資料集2を参照されたい。

農林業案件の調査方針

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

図1-1: 4案件調査の基本方針



ローカル・コンサルタントの起用

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

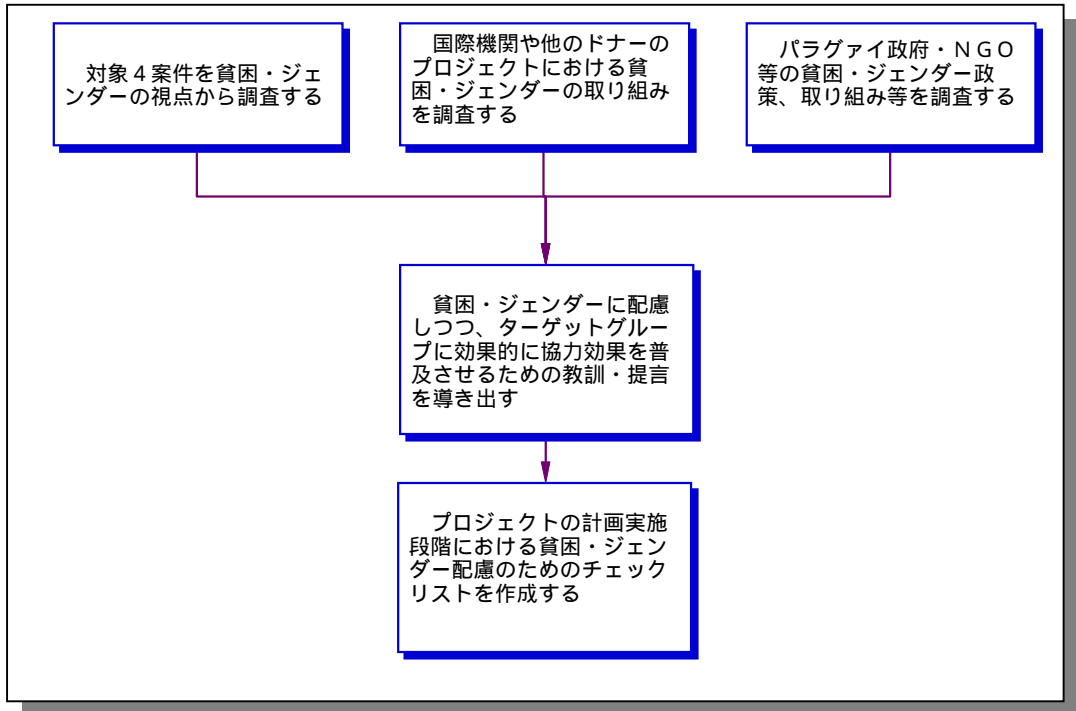
1.8 調査実施の方法

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

【1】 「供給側」の調査手法

「供給側」の調査は、 帰国専門家・協力隊員、 現在派遣中の専門家、 パラグアイ側のカウンターパート（現在・過去）、 JICA 本部の職員（現在・過去の案件担当者）、 パラグアイ JICA 事務所所員（現在・過去）の 52 名を対象に、添付資料集 3 の調査票を送付、あるいは調査票を用いて直接インタビューすることにより実施した。

図1-2: 調査の流れ



【2】 「需要側」の調査手法

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

【3】 国際機関・パラグアイ政府・NGO等の取り組み

女性庁、農牧省普及局、農牧省女性局、欧州連合、米州開発銀行、世界銀行等の関連機関計 16 名を対象に、貧困・ジェンダーに関する政策、配慮状況、農村への普及手法、

問題点等のヒヤリングを行った⁴。また、女性庁が支援する女性グループ組織化支援プロジェクトの現場担当者をパラグアリ市に訪問し、女性グループリーダーのインタビューおよび観察を実施する等の手法をとった。

1.9 分析および教訓抽出の方法

【1】 貧困ジェンダーの視点からみた5項目評価グリッド

上記調査で得た結果を基に、プロジェクトごとに JICA で使用されている 5 項目評価グリッド(表 1-2)を作成し、貧困・ジェンダーの視点からみた案件の状況を測定した⁵。

表1-2: 「貧困・ジェンダー」の視点からの5項目評価グリッド

1. 目標達成度(Effectiveness)

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

2. 効果(Impact)

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

3. 効率性(Efficiency)

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

⁴ 政府・国際機関・NGO 等関係諸機関面談者リストは添付資料集 4 を参照されたい。

⁵ 各プロジェクトの評価グリッドは添付資料集 5 を参照されたい。

4. 妥当性 (Rationale)

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

5. 自立発展性 (Sustainability)

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

【2】 貧困層・女性にもたらした影響と効果、および将来への改善点

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

- 対象地域の選定に貧困・ジェンダーの基準が当てはめられるか？
- 対象受益者に含める貧困層・女性の適正な割合を設定できるか？
- プロ技で対処可能な貧困層のボトムラインはどのあたりに設定すべきか？
- 協力隊の活動からプロ技に移行できるものは何か？
- 供給側が想定した「効果」は何で、その「効果」を測定できる指標は何か？
- 貧困対策を目的として農林業案件を想定した場合、どのようなプロジェクト目標を設定できるか？
- 「需要側」と「供給側」の間に「便益」に対する認識ギャップがあるか？
- あるとすれば、どのような要因が考えられるか？
- プロジェクトの効果はどの程度波及しているか？
- 受益者が指摘する「マイナスのインパクト」が発生したか？
- 受益者が指摘する貧困・ジェンダー対策案はプロ技で対処可能か？

【3】 農林業分野における貧困・ジェンダー配慮への教訓と提言

案件ごとの「将来への改善点」、パラグアイ政府の方針と対策、および国際機関の貧困・ジェンダー配慮状況等のすべての調査結果を基に、貧困・ジェンダーに配慮しつつ、ターゲット・グループに協力効果を普及させるための 14 の教訓を抽出し、それらの教訓を踏まえたアクション・プラン⁶を提言に替えて第 4 章に記した。この教訓を導き出すにあたり、農林業案件を一般農林業案件、貧困・ジェンダー配慮案件、貧困・ジェンダー対策案件という 3 タイプに分類し、タイプ別の概念表⁷ (PDM のプロジェクトの要約

⁶ アクション・プランは第 4 章、表 4-3 を参照されたい。

⁷ 概念表に関しては、同上、表 4-1 と 4-2 を参照されたい。

部分)を提示する等、概念の整理に努めた。また、アクション・プランは、短期的に実施可能な活動と長期的な政策議論が必要な活動とに分けて提示した。

1.10 チェックリストの作成

最後に、上記より導き出された教訓と提言を踏まえて、農林業案件で貧困・ジェンダー配慮を効果的に行うためのチェックリストを作成した。このチェックリストは、貧困層や女性に特別の配慮が必要な貧困配慮案件を対象に PCM 手法⁸を用いて計画・実施・評価する場合を想定して作成した。また、チェック項目の意図が明確になるように解説を加えている。

⁸ プロジェクト・サイクル・マネジメント手法。

2. パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

2.1 社会・経済概況

2.1.1 人口・民族

統計局の資料によると、2000年現在の人口は550万人⁹で、その一割強の60万人が首都アスンシオンに住んでいる。人口密度は1998年現在で1平方キロメートルあたり12.8人¹⁰と、日本の325人と比較して非常に低いことがわかる。首都のアスンシオン市を中心とした、国土の40パーセントにあたる東部に人口の97パーセントが集中し、その他の地域は極度な過疎状態にある。

人種としては、征服者であったスペイン人と先住民のガラニー族との混血が著しく進み、パラグアイの人口の約97パーセントが混血系（メスティソ）である。その他比較的近年移住してきた日本人¹¹や欧米人が若干いるほか、最辺境地帯には混血していないガラニー族がごくわずかに残っている。混血系のなかでも、パラグアイ先住民の祖先から継承している文化的習慣やアイデンティティーを保持している民族が1997年の時点で約79,000人存在し、ツピ・ガラニー系やズムコ系、マタコ・マタグァヨ系、グァクル系民族グループなどに分類できる。パラグアイは歴史的に民族対立や迫害が少なく、他のラテンアメリカ諸国と比較すると人種の問題は比較的少ないといわれている。なお、宗教については、人口の約90パーセントが国教であるカソリック教の信者である。

2.1.2 経済

パラグアイの過去6年間の経済成長率は年平均およそ3パーセントであるが、その間に人口もほぼ同じ割合で増加しているため、実際は横ばい状態である。また、一人当たりの国民総生産も同様であったが、1998年にはマイナス成長に転じた。パラグアイの年間インフレ率は、1995年では13.5パーセント、1996年は9.8パーセントであり、対外債務は1998年の時点で23億ドルにのぼる。パラグアイの就業人口のうち45パーセントが農業に従事しており、天候不順や農産物の国際価格低迷などにより、国内経済の状況が大きく左右される。農業における単位面積当たりの生産性は概して低いだけでなく、生産性の改善の見通しも立っていない。

2.1.3 政治・行政

パラグアイは大統領制で任期は5年、国民の直接選挙で大統領が選出される。主な政党は与党である赤党（コロラド党）と野党第一党の青党（エンクエントロ党）である。パラグアイでは政変が多く、最近では1999年3月に赤党が分裂して大統領が亡命する事

⁹ DGEEC, “Compendio Estadístico 1998”, 1999

¹⁰ Ibid.

¹¹ 日系人は約7,000人（1999年）

件が起き、ルイス・アンヘル・ゴンサーレス・マキ上院議長が大統領に繰り上がった。次の大統領選挙は2003年に予定されている。

行政区は、首都アスンシオン市（特別区）と17県に分かれている。県知事を県民の直接選挙で選出する法律が1992年に制定され、地方分権化が推進されているが、行政面では依然として中央集権的である。そのために、地方における公共サービスは一般的に非効率的であり、予算を含む行政機能を県や市レベルへ委譲するのが、近代化の課題とされている。

2.1.4 教育・保健衛生

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

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

2.2 貧困・ジェンダーの現状

2.2.1 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¹²、1997～98年に実施された世帯調査¹³、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。

¹² “Necesidades Basicas Insatisfechas”, April 1991 および “Paraguay, Atlas de Necesidades Basicas Insatisfechas”, 1995.

¹³ En Robles, M. “Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay, 1997/1998”, MECOVI-DGEEC, July 1999.

表2-1: 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いる。 |
| 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いない。 ● 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日当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。

表2-2: 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、東部地域に大きく分けられる。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 2-3 は、この認識を証明した結果となった。

表2-3: 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、あながち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。

パラグアイ農村部における第 1 の問題は、土地所有の不均衡である。構成比 1.1%の大農(ラティフンディオ、1,000 以上の土地を所有)が全農地面積の 77.1%を所有している。第 2 の問題は、人口の増加に伴う土地の細分化である。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。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。

2.2.2 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も、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¹⁴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。

2.3 政府による貧困・ジェンダーの取り組み

2.3.1 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、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、最新の国家計画(1999～2003)¹⁵では、女性に対する政策(3章 7.2)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享受できるよう、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。

¹⁴ Mujer y Desarrollo en Sintesis 1988-98, 1999

¹⁵ Republica del Paraguay, Gobierno de Unidad Nacional, “Programa de Gobierno 1999-2003, Consolidado y Complementado”, Noviembre de 1999.

2.3.2 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。

【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名のレフェレンス（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。

【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。

2.3.3 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 Accion 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。

2.3.4 NGO

パラグアイには、女性の地位向上を目指すNGOが多い。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は少ない。

2.4 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

2.4.1 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、NGO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」とコメントしていた。

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。

2.4.2 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と。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¹⁶の不足が多く、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権費を補填する、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¹⁷、開発福祉支援事業¹⁸、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、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。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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。

¹⁸ 現地の NGO へ直接支援するスキーム。

3. 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
- 2) アンケート調査
- 3) キー・インフォーマント・インタビュー
- 4) 観察調査
- 5) 二次資料収集

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 | <イスラオンブ> 女性(7)、男性(11) <サンロケ> 女性(16) <ロマガス> 男性(9) | <現・元日本人専門家:2> 女性(0)、男性(2) <現・元 JICA 担当者:5> 女性(0)、男性(5) <現カウンターパート:7> 女性(1)、男性(6) | 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) | 排水路、農地、野菜 畑、牧地、綿花畑、 モデル農家等 | 写真、 プロジェクト関係 資料、住 民状況に ついての 資料 |
| プラスグライ入植地開発振興計画 | 女性(25)、男性(23) | <現・元海外青年協力隊:4> 女性(1)、男性(3) <現・元 JICA 担当者:1> 女性(0)、男性(1) <現カウンターパート:3> 女性(1)、男性(2) | 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) | 農業センター、 農協、モデル農家 学校菜園等 | 写真、 プロジェクト関係 資料、住 民状況に ついての 資料 |
| 東部造林普及計画 | <C. パリエントス> 女性(7) 男性(15) <カピバリ> 女性(13)、男性(16) | <現・元日本人専門家:9> 女性(1)、男性(8) <現・元 JICA 担当者:7> 女性(3)、男性(4) <現カウンターパート:7> 女性(1)、男性(6) | <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) <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) | <C. パリエントス> 林業センター、 小農の畑等 <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 | 写真、 プロジェクト関係 資料、住 民状況に ついての 資料 |
| 南部パラグアイ林業開発 | 女性(21)、男性(27) 日系男性(3) | <現・元日本人専門家:6> 女性(0)、男性(6) <現・元 JICA 担当者:1> 女性(0)、男性(1) <現カウンターパート:3> 女性(0)、男性(3) | 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) | コミュニティ、 林業センター、 日系植林地帯等 | 写真、 プロジェクト関係 資料、住 民状況に ついての 資料 |
| 合計 | 女性(89)、男性(104) 計 193 名 | <現・元日本人専門家:21> 女性(2)、男性(19) <現・元 JICA 担当者:14> 女性(4)、男性(10) <現カウンターパート:20> 女性(3)、男性(17) | 合計 86 名 女性(30)、男性(56) | 約 20 カ所 | 約 30 点 |

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

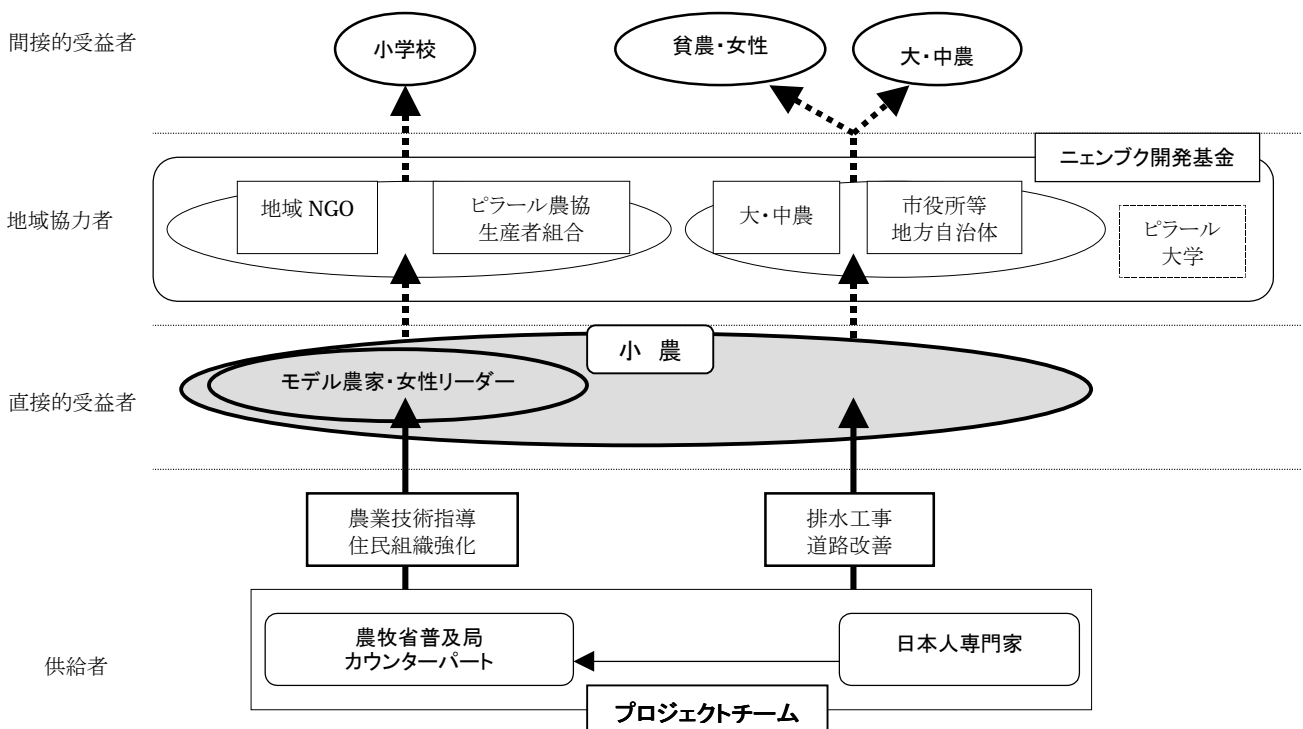
いう問題も抱えており、パラグアイ政府はこうした地域のために、「小農のためのピラール南部農村整備・環境改善計画（DERMASUR）」を立て、排水工事と営農改善をパッケージとした技術協力を日本政府に対して要請した。

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、以下図 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。

図3-1：ステークホルダーとプロジェクトとの関係



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。

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 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挙げた程度 ・一部のモデル農家等が生産性を目だてて上げたが、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 | <ul style="list-style-type: none"> ・「収入の増加」 | <ul style="list-style-type: none"> ・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・運営が十分になされなかった。

時間的制約から、今回の調査は3ヵ村の合計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。

3.2.5 貧困・ジェンダーへのプロジェクトの取り組みについて

ピラー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 | ・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 | ・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 | ・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 | ・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 | ・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 | ・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 | |

3.2.6 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。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。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、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。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、“活動に参加するとするとこういう利益がある”と貧困層が納得し、実際に参加してみる気になるまでプロジェクトが待つことである。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 側からも出された。

【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¹⁹。

【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。

¹⁹ 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

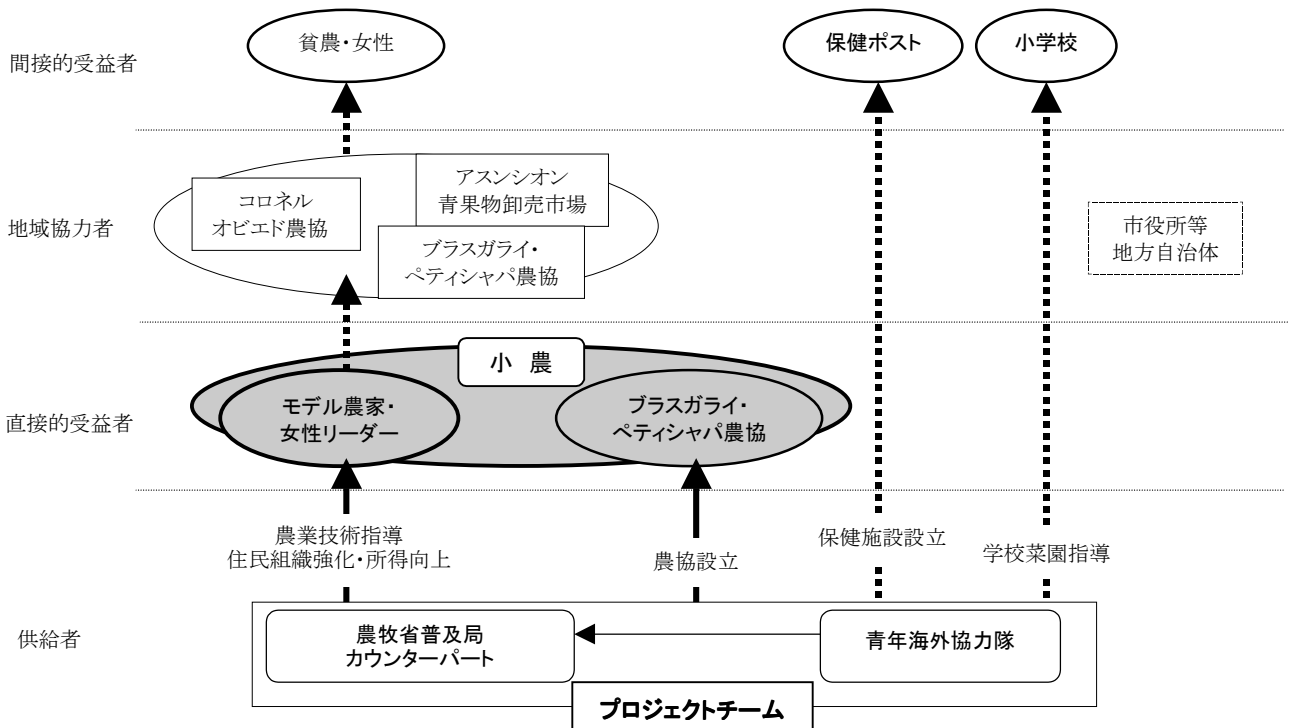
3.3.1 プロジェクトの概要

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。また、ステークホルダーとプロジェクトとの関係は図3-2のとおりである。

- 野菜・果樹中心の換金作物の技術移転
- 栽培技術の効率的な普及
- 安価で高品質な農業資材の確保
- 生産物販売促進
- その他の生活改善

図3-2: 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。

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、子たたくさんで、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 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・重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) | |

| | | |
|------------------------|---|--|
| <p>評価の程度が一致しなかった効果</p> | <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²⁰。 |
|------------------------|---|--|

【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、以下の可能性が考えられる。

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。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」と指摘した。

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。

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。

3.3.5 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ガ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

²⁰ 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。

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 ・プラスガライ農業センターが建設され、技術指導が受けやすくなった ・青果物生産技術に関する知識が身についた。 ・青果物生産技術に関する技術・ノウハウが身についた。 |
| | 教育の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・小学校菜園での協力隊員の指導により、子供達が農業の基礎について学んだ。 |
| | 地位の向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・セミナーや技術指導に参加して、技術・知識を身につけたことにより、小農男女の社会的地位向上・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くなった。 |
| | 教育の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・小農は情報に飢えており、想像以上に情報伝達・組織化が進んだ |
| | 地位の向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・活動参加により、コミュニティの人間関係が改善された。 |
| 想定されなかったマイナスの効果 | 生活の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・農産物の流通改善に関する活動が適切に実施されなかったため、作った農産物を十分売ることができず、期待した収入をあげられない農民の間で不満が起こった。 |
| | 社会資源へのアクセス改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・プラスガライ農協は期待された結果をあげることができず、小農の間で不満が起こった。 |
| | 教育の改善 | |

| | | |
|--|-------|--|
| | 地位の向上 | ・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。 |
|--|-------|--|

3.3.6 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政府を、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、彼らだけに頼ってはいない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、カアグアス県行政政府に対し、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がない人々」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採り入れる」

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。今回のプラスグ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、非常に社会学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」「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かと思われる。

3.4 南部パラグアイ林業開発

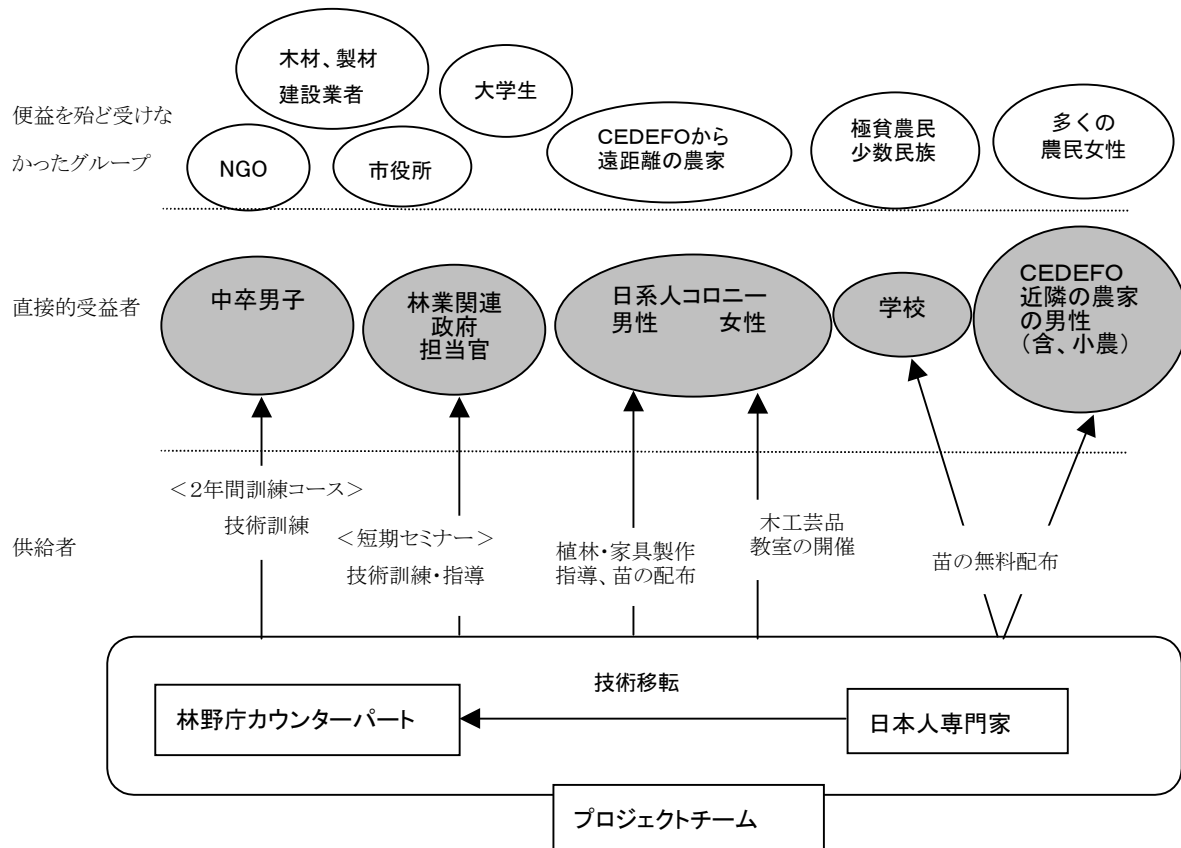
3.4.1 プロジェクトの概要

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（CEDEF0）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、次項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 3-3: 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ボ市は、人口約 8,000 人である。1960 年ころより入植した日系（現在ピラボ全人口の 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、ピラボ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。多くはピラボの開拓が始まる 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。ピラボ 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。ピラボでは、このように農民の両極化が顕著にみられる。

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作をおこなう。農作物を売るにしても仲買人を通すので、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 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) | <ul style="list-style-type: none"> ・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) | <ul style="list-style-type: none"> ・自然環境改善 ・土壌保全 | |
| 供給側のみ(パ) | | <ul style="list-style-type: none"> ・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。

3.4.5 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かった。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 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域の学校へ植樹のための苗木を配布することにより、子供たちがコミュニティ緑化運動に関する意識を強め、知識やスキルを学んだ。 |
| | 地位の向上 | |
| 想定されなかったマイナスの効果 | 生活の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・対象地域において、民間と政府ともに穀物生産を重視して農地開拓を継続したため、地域で林業開発の動機が乏しく、林業・林産業が発展しなかった。 ・林業や林産業の技術者に対する需要が増えなかったため、林業センター以外での雇用に結びつかなかった。 |
| | 社会資源へのアクセス改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・林業センターの活動内容に関する情報が住民に流れていず、植林や環境に関する相談を地域住民が容易に林業センターに持ち掛けることができなかったため、開かれた存在であるセンターを望む地域住民の要望が強まった。 |

| | | |
|--|-------|--|
| | 教育の改善 | |
| | 地位の向上 | |

3.4.6 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²¹。

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

²¹ 中間評価用 PDM から引用

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²²の普及圏²³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」と設定された²⁴。また、訓練・普及専門家の活動との「住み分けが必要²⁵」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、次項図3-4に示す。

²² 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。

²³ 各拠点から1時間以内

²⁴ 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。

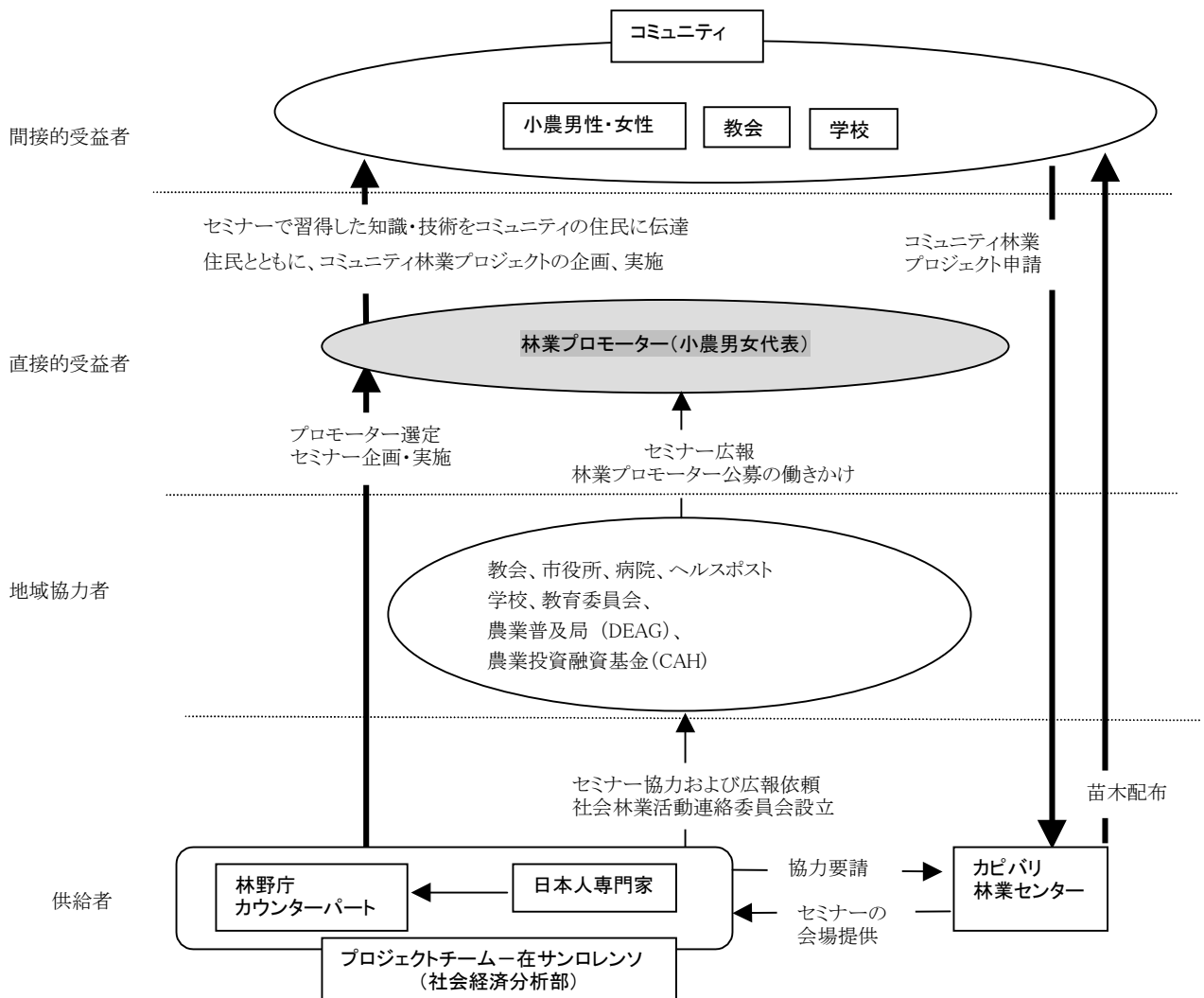
²⁵ 同上、25ページ。（社会経済分野においては、ジェンダー視点にたった社会経済分析と普及手法の開発、実証が行われる予定だが、一方普及分野でも、その地区ごとのニーズ、各個人のニーズ調査に基づいた、すなわち社会分析を行った上での普及が図られるため、この2つの分野には、一定の住み分けが必要であろう。）

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)

図 3-4: 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²⁶。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 | 共同の農地で農耕を行う。殆ど自給の目的で、現金収 | 街の中心から遠く離れた地区および天然 |

²⁶ 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。

| | | | | |
|-------------|--|---|--|----------------------|
| | | といえるのは、先住民族である。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。 | 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。 | 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 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） | | ・技術普及サービス |
| 供給側のみ（パ） | | ・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 |

3.5.6 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 | <ul style="list-style-type: none"> ・林業プロモーターに病院の看護婦がいたことから、住民全体の保健サービスへのアクセスが増えた。 ・間接的に、交通・通信のサービスが向上した。 |
| | 教育の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・小中学生がコミュニティの植林や緑化運動の視察を実施するなど、コミュニティにおける植林の認識が高まった。 |
| | 地位の向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティと学校、教会、市役所等の関係が強まった。 |
| 想定されなかったマイナスの効果 | 生活の改善 | |
| | 社会資源へのアクセス改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの林業活動に関し、カピバリの林業センターによる技術指導がないので、コミュニティ側が不満を募らせた。 |
| | 教育の改善 | |
| | 地位の向上 | |

3.5.7 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²⁷」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 | * |

²⁷ 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 | * |
| 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)に参与している時間が無い。)

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。

3.5.8 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」という活動目的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。

4. 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²⁸。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²⁹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、「貧困配慮を行なうのは、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。

²⁸ 詳細は第 2 章を参照されたい。

²⁹ 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あっ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、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ーメント、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: 現地事務所員にジェンダー研修を実施し、現地事務所がジェンダーに関する情報を収集・蓄積できるようにする。

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"> ◆ 現地事務所員にジェンダー研修を実施し、現地事務所がジェンダーに関する情報を収集・蓄積できるようにする。 |
|--|---|

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良いと考える。 |
| | 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？ | ・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？ | ・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？ | ・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も一案である。 |

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史料する。

添付資料集

添付資料集1. プロジェクトの概要

添付資料集2. 現地調査日程表

添付資料集3. プロジェクト供給側に対するアンケート調査

添付資料集4. 政府・国際・NGO 等関係諸機関面談者リスト

添付資料集5. 5項目評価グリッド

添付資料集 1

プロジェクトの概要

今回の評価対象となった4つのプロジェクト概要を掲載する。

【調査対象4プロジェクトの概要】

< 農業関連 2 案件 >

| プロジェクト名 | 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 | ピラール南部地域農村開発計画 |
|-----------|--|--|
| 背景 | <p>農業立国であるパラグアイでは、青果物の自給率向上と近隣諸国への輸出拡大が、政府の長期農業生産振興計画の重要項目となっている。</p> <p>日系移住地が主な青果生産地である同国において、首都アスンシオンから東に位置するカアグアス県は、同国最大市場の青果物総入荷量の半分以上を占める生産地を形成してはいるが、プロジェクトサイトのあるプラスガライ入植地での主要作物は、綿、サトウキビであり、野菜は経営上補完的な作物にとどまり、一戸あたりの野菜栽培面積も、30 - 50 アールと小さい上に、技術的にも粗放な露地栽培をしているにすぎない。</p> <p>プラスガライ地区は潜在的に青果生産地としての条件を備え、かつ農民の生産意欲も高かったが、行政側からのサービスは必ずしも充分いき届いたものではなかった。</p> <p>開発の遅れた同地域内に、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することは、当該国の小農育成政策に沿ったもので、日本側に対して強い協力要請が1987年4月21日に正式になされた。これを受けて事務局より1987年3月にコンタクト調査団、同年6月に事前調査団が、そして同年11月2日より、チーム派遣による協力が開始された。</p> | <p>パラグアイ河とパラナ河合流点の東北に位置するニエンブク県は、両河川の氾濫の被害を受けるところであり、自然排水機能の低下が著しい。この低平地は、面積では放牧による土地利用が主であるが、綿生産の現金収入と自給食料に頼る小農が農牧業者全体の約7割にもなり、多くは農業生産の低下と、生活環境の悪化に苦しんでいる。『パ』国政府は、こうした状況の特徴的な地域であるピラール南部地域を小農開発のモデル地区とし、「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、住民参加による農業基盤・生活基盤の整備および営農改善を一体とした技術協力を要請した。</p> <p>JICAは1993年3月に事前調査団を派遣し、プロジェクト方式技術協力による効果が期待できるとし、同年7月から長期専門家を派遣し、詳細調査が実施された。1994年2月に実施調査団が派遣され、R/D及びTSIの署名・交換を経て、本プロジェクトが同年7月1日から5年間の計画で開始された。現在、当初計画の5年間の予定でフォローアップを実施している。</p> |
| 期間 | 1987.11.2～1994.10.31 | 1994.7.1～2001.3 |
| 対象地域 | プラスガライ地区(1300戸、7450人)を中心とする、カアグアス県内の4入植地。 | ニエンブク県ピラール南部地域 |
| ターゲットグループ | 対象地域の小農 | 対象地域の小農。プロジェクトの定義では、20ha以下の耕作面積、主に自家消費作物を栽培し、換金作物が少ない、家族労働のみで営農、家族全体の年間収入が2,000ドル以下。 |
| プロジェクト要約 | <p>上位目標 (政府の長期農業生産振興計画)</p> <ol style="list-style-type: none"> 『パ』国の青果物の自給率が向上する。 近隣諸国への輸出が拡大する。 | <p>上位目標 ピラール南部地域において小規模農家の生活水準が改善される。</p> |
| | <p>プロジェクト目標 プラスガライ地区の小農の所得を増大させる。</p> | <p>プロジェクト目標 農牧省及びプロジェクト地域の小規模農家が、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。</p> |
| | <p>成果</p> <ol style="list-style-type: none"> 野菜・果樹中心の換金作物の技術移転 栽培技術の効率的な普及 安価で高品質な農業資材の確保 生産物販売促進 その他の生活改善 | <p>成果</p> <ol style="list-style-type: none"> 排水管理計画の策定 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・土壌改良の技術的検討 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 |

(前表の続き)

| プロジェクト名 | 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 | ピラール南部地域農村開発計画 |
|------------------|--|--|
| プロジェクト要約 (続き) | <p>活動</p> <p>1-1 経営・作物選定・作付け計画に関する入植地農民への技術講習会</p> <p>1-2 バス研修旅行</p> <p>1-3 デモンストレーション・ファーム運営</p> <p>1-4 農作物の多品目化</p> <p>1-5 生産物の増産</p> <p>1-6 プラスガライ農牧普及事業所(プロジェクト・センター)内に病害虫診断書を開設</p> <p>2-1 農協設立</p> <p>2-2 農業祭開催(年1回)</p> <p>2-3 対象県外にも出張技術指導実施</p> <p>3-1 農業経済調査</p> <p>3-2 特別(小規模)融資先へのアクセス確保</p> <p>3-3 営農資金の確保</p> <p>4-1 国道沿いや市場に農産物即売所を開設</p> <p>4-2 レンタルトラックによる農協の共同出荷</p> <p>4-3 他販売所への販路拡大</p> <p>5-1 プラスガライの一部地区の電化</p> <p>5-2 プラスガライ内に診療所開設</p> <p>5-3 婦人会活動のための集会所開設</p> <p>5-4 環境保全型農業の紹介・植林活動</p> | <p>活動</p> <p>1. 計画策定能力の向上</p> <p>1-1 排水現況調査</p> <p>1-2 訓練・研修</p> <p>2. 湛水被害緩和技術の改善</p> <p>2-1 排水コントロール・システムの設計</p> <p>2-2 土木施工の実施</p> <p>2-3 訓練・研修</p> <p>3. 排水コントロール方法の開発</p> <p>3-1 排水コントロール方法の検討</p> <p>3-2 訓練・研修</p> <p>3-3 農民の組織化</p> <p>4. 栽培及び土壌改良の方法の改善</p> <p>4-1 作物栽培と土壌肥沃度の現況調査</p> <p>4-2 作物栽培、作付け体系および土壌肥沃度に関する試験の実施</p> <p>4-3 訓練・研修</p> <p>5. 多様な営農形態の導入</p> <p>5-1 農産物市場と農家経営の現況調査</p> <p>5-2 改良営農形態の展示</p> <p>5-3 訓練・研修</p> |
| 投入 | <p><日本側></p> <p>協力隊員延べ20名(シニア隊員2名を含む)(専門分野は野菜、果樹、食用作物、病虫害、家政、農業協同組合、等)</p> <p>資機材(トラクター、車両、研修棟、灌漑設備、農機具、等)</p> <p><パラグアイ側></p> <p>車両燃料費、維持・管理費、肥料代、人夫賃、種子、農薬、等)</p> | <p><日本側></p> <p>日本人専門家(チームリーダー、業務調整、施工、排水管理、栽培、農業普及)</p> <p><パラグアイ側></p> <p>カウンターパート・要員(プロジェクトディレクター、プロジェクトマネージャー、事務職員、施工、排水管理、栽培、農業普及、等)</p> |
| 評価概要 | <p>(中間及び終了時評価)</p> <p>栽培技術の向上、新種作物の拡大等の技術面ではいくつかの課題が指摘されているものの、おおむね目標を達成した(中間評価時に農家収入約20%アップ、また終了時評価時に野菜の粗収益増加等)。また、農協組織化、基盤整備、生産物流通、生活レベル向上に関する活動も評価されている。</p> | <p>(終了時評価)</p> <p>排水技術と営農技術のカウンターパートへの移転に関する成果は概ね達成され、またモデル排水路建設の社会・経済・文化的効果も実証された。しかし、プロジェクト目標である、ターゲットグループ(小規模農家)による自立的な組織体制強化のためにはパラグアイ側の更なる努力が必要である。</p> |
| 貧困・ジェンダーとの関連 | <ul style="list-style-type: none"> プロジェクト目標はターゲットグループの貧困軽減を期待するものである。 貧困へのインパクト: 農民の社会経済状況の向上が報告されている。 ジェンダーへのインパクト: 婦人会活動のための集会所が建設されたことが報告されているのみで、栽培技術指導の対象となった農民、農協組合員、融資対象者などの性別やプロジェクト活動によるジェンダーへの影響は報告されていない。 | <ul style="list-style-type: none"> 上位目標はターゲットグループの生活向上を期待するものであり、貧困と密接に関連している。 貧困へのインパクト: 排水施設により湛水農地の回復及び、道路交通改善による生産コスト・生活必需品価格等の低下、登校率上昇その他のプラスのインパクトが報告されている(ただし定量的には未把握)。 ジェンダーへのインパクト: 女性の排水管理組織が作られたことが報告されている。 |
| その他情報 | <p>プロジェクトを成功に導いた要因の一つとして、当プロジェクトは地元住民の要望によるものであり、地元住民がプロジェクトに対し高い熱意を持っていたことが挙げられている。</p> | |

< 林業 2 案件 >

| プロジェクト名 | 南部パラグアイ林業開発 | パラグアイ東部造林普及計画 |
|-----------|--|--|
| 背景 | 『パ』国の輸出総額の 90%以上を占める農林畜産物のなかで、林産物は近年まで 4 分の 1 を占めていたが、最近シェアが減少している。しかしながら、林産物は金額的には農産物と並んでおり、重要な産業である。『パ』国の国土面積の 55.9%は森林である。天然林の利用には限界があるため、天然林を人工林に切り替えて、より土地生産性の高い森林資源を造成する必要がある。 | 近年パラグアイの森林資源は減少、劣化が急速に進んでおり、農業地帯では耕地からの土壌の流失が農業生産を阻害し、生活燃料を薪炭に依存する農村部では、薪の入手が困難になりつつある。又、同国の重要な輸出産品である製材品は、原木の確保に苦慮しており、年々輸出額が減少するなど、森林消失に伴う各種の弊害が顕在化している。 特に国土面積の 4 割に人口の 98%が集中する同国東部地域の森林率は、1968 年の 44.1%から 1990 年には 15%にまで低下したと言われている。このため政府は森林消失による弊害が特にな東部地域を主体に、農耕地・放牧地とを組み合わせた森林、集落周辺の造林に必要な林業知識を造成の主体者となる農民、集落住民等に普及を図ることを目的として、わが国に技術協力を要請した。 |
| 期間 | 1979.3.16～1987.3.15 (うち 84～86 年は延長、86～87 年はフォローアップ期間) | 1996.4.24～2001.4.23 |
| 対象地域 | 南部イタプア県ピラボ アルトパラナ居住区 | セントラル県サン・ロレンソ サンペドロ県カピバリ |
| ターゲットグループ | 中堅林業技術者(1994 年まで) 地域農民 | 対象地域の農民、村落住民 |
| プロジェクト要約 | 上位目標 南部パラグアイにおいて計画的な造林、伐採が行われ、林業・林産業が発達する。 | 上位目標 パラグアイ東部地域に持続的利用可能な森林資源が造成される。 |
| | プロジェクト目標 (技術開発) ・造林・育苗技術の基礎技術開発が継続して行われる。 (教育訓練) ・林業・林産業における中堅技術者を養成する。 | プロジェクト目標 東部地域での森林関係者及び住民に、持続的利用可能な森林資源の造成に関する知識と技術が移転され、造林活動が普及する。 |
| | 成果 (技術開発) 1 記録なし 2 演習林・法証林での樹種別の造林の実施 3 モデル苗畑での樹種別の育苗の実施 4 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 (教育訓練) 1 技術者の養成 | 成果 1. 森林関係者の資質が向上する。 1-1 訓練等を受けた森林関係者等の数が増加する。 1-2 訓練等の技術指導を受けた森林関係者の技術が向上する。 2. 普及関連施設の運営機能強化 2-1 苗木生産施設の機能が強化される。 2-2 モデル林が設定される。 3. 地域普及活動が強化される。 3-1 普及手法及び普及資機材が改良される。 3-2 普及活動地域及び普及対象者数が増加する。 3-3 普及活動により供給される苗木が増加する。 3-4 間伐材利用技術及び森林管理技術が普及活動に利用される。 |

(前表の続き)

| プロジェクト名 | 南部パラグアイ林業開発 | パラグアイ東部造林普及計画 |
|--------------|---|--|
| プロジェクト要約 | <p>活動</p> <p>1. 技術開発</p> <p>1-1 伐出集材作業体系の確立</p> <p>1-2 造林技術の確立</p> <p>1-3 育苗の基礎的技術の開発</p> <p>1-4 木材加工の技術開発</p> <p>2. 教育訓練</p> <p>2-1 林業コースの実施</p> <p>2-2 木材加工コースの実施</p> | <p>活動</p> <p>1 森林関係者(行政官、造林実施者等)の訓練</p> <p>2 普及資・機材の整備と普及手法の改良</p> <p>3 採種林の選定と苗畑の整備</p> <p>4 森林普及活動の促進のための苗木供給と間伐材利用技術を含む林業技術の提供</p> <p>5 モデル林の造成と展示</p> <p>6 社会経済分析</p> |
| 投入 | <p><日本側></p> <p>日本人専門家(製材、木材加工、苗畑、造材、林学機械)研修員受け入れ、機材供与、プロ基盤整備</p> <p><パラグアイ側></p> <p>人員配置、施設供与、交通手段及び費用、運転資金</p> | <p><日本側></p> <p>日本人専門家派遣</p> <p>(長期)リーダー、業務調整、訓練・普及、苗畑、造林、社会経済分析</p> <p>(短期)教材、マニュアル作成指導、種子検定・貯蔵、研修運営等、製材木工等</p> <p>研修員受け入れ(普及行政、造林普及、種苗生産、社会経済分析、研修・訓練)</p> <p>機材供与(視聴覚資・機材、普及訓練用資機材、社会経済分析用機材等)</p> <p><パラグアイ側></p> <p>要員配置(プロジェクトディレクター、プロジェクトマネージャー、カウンターパート6名、その他関連技術職員)</p> <p>施設等(プロジェクト事務所及び施設の用地確保と管理棟の建設、新設苗畑用地とモデル林用地の確保)</p> |
| 評価概要 | <p>(1989年の事後評価)</p> <p>プロジェクトは当初計画に沿ってほぼ成功裡に実施され、協力終了後も活動が内容の充実を伴い継続されている。C/Pの定着率は高く、技術面、財政面においても自立発展性は高い。</p> | |
| 貧困・ジェンダーとの関連 | <p>特に貧困・ジェンダーを意識して計画されていないようであり、評価結果にも地域住民へのインパクトは報告されていない。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・普及対象に農村女性が含まれる。 ・土地なし農民を対象に住民参加型普及手法の実証がカピバリ地域で行われた。 |
| その他情報 | <ul style="list-style-type: none"> ・パラグアイにおける初めてのプロ技。 ・無償資金協力による林業開発センター建設(1981年完成)を伴った。 | |

添付資料集 2

現地調査日程表

現地調査の日程および各団員の調査業務は以下表のとおりであった。

現調査日程表

| 団員名 | | 西 野 | 和 田 | 上 岡 |
|-----|---|---|---------------|-----------------|
| 月/日 | 曜 | | | |
| 3/1 | 水 | 移動（東京 - LA） | | |
| 2 | 木 | 移動（LA - SP-アスンシオン） 団内打ち合わせ | | 移動（DC - アスンシオン） |
| 3 | 金 | JICA事務所、大使館、農牧省普及局、農牧省企画総局、女性庁、東部造林普及計画プロジェクト表敬 | | |
| 4 | 土 | 現地調査員との打合せ | | |
| 5 | 日 | 資料整理 | | |
| 6 | 月 | プラスガライ入植地訪問、表敬、及び現地調査準備 | | |
| 7 | 火 | カビバリ林業センター表敬、及び現地調査準備 | | |
| 8 | 水 | イタプア林業センター、JICAエンカナルナシオン支所、領事館表敬、及び現地調査準備 | | |
| 9 | 木 | ピラボ市役所表敬、ピラール南部地域農村開発計画プロジェクト事務所表敬等 | | |
| 10 | 金 | ピラール南部地域農村開発計画プロジェクト地域視察 | | |
| 11 | 土 | 団内・現地調査員との打ち合わせ、調査票及び調査手法の確定 | | |
| 12 | 日 | 資料整理 | | |
| 13 | 月 | 農牧省聞き取り調査 | ピラール南部地域現地調査 | 南部パラグアイ現地調査 |
| 14 | 火 | 女性庁・国連機関聞き取り調査 | | |
| 15 | 水 | 農牧省企画総局聞き取り調査 | | |
| 16 | 木 | 国連機関聞き取り調査 | | |
| 17 | 金 | NGO聞き取り調査 | | |
| 18 | 土 | 団内・現地調査員との打ち合わせ、調査結果の確認 | | |
| 19 | 日 | 資料整理 | | |
| 20 | 月 | 東部造林普及計画現地調査 | プラスガライ入植地現地調査 | カビバリ地域現地調査調査 |
| 21 | 火 | | | |
| 22 | 水 | | | |
| 23 | 木 | | | |
| 24 | 金 | 資料整理、団内・現地調査員との打ち合わせ | | |
| 25 | 土 | 資料整理 | | |
| 26 | 日 | 資料整理 | | |
| 27 | 月 | 補足調査、データ分析 | | |
| 28 | 火 | 補足調査、データ分析 | | |
| 29 | 水 | 補足調査、データ分析、団内・現地調査員との会議 | | |
| 30 | 木 | 補足調査、データ分析、報告書要約作成 | | |
| 31 | 金 | 補足調査（NGO:Alter Vida）、データ分析、報告書要約作成 | | |
| 4/1 | 土 | 資料整理、報告書作成 | | |
| 2 | 日 | 資料整理、報告書作成 | | |
| 3 | 月 | JICA事務所、女性庁、農牧省、東部造林プロジェクトに対する報告 | | 移動（アスンシオン-DC） |
| 4 | 火 | 資料整理、報告書作成 | | |
| 5 | 水 | 資料整理、報告書作成、移動（アスンシオン-SP-LA） | | |
| 6 | 木 | 移動（LA-東京） | | |
| 7 | 金 | 移動（LA-東京） | | |

添付資料 3

プロジェクト供給側に対するアンケート調査

**「外部機関による評価調査」に係る
アンケート調査**

御 芳 名： ()
性 別： 男性・女性 (どちらかに○をつけて下さい)
年 齢： 20代、30代、40代、50代、60代(○をつけて下さい)
プロジェクト名： ()
派遣期間： ()
主な活動： (①)
(②)
(③)
(④)
(⑤)

1 対象地域について

1-1 貴方が派遣されたプロジェクト地域(プロジェクト・サイト)が選ばれた理由をご存知ですか？ (どちらかに をつけて下さい)

はい () いいえ ()

1-2 「はい」の場合、プロジェクト・サイトの選定理由を書いてください。

2 プロジェクト全体の受益者について

2-1 貴方が派遣されたプロジェクトの受益者(プロジェクトの活動によって知識、技術、収益等の利益を直接受ける人やグループ)は、だれですか？(複数でもかまいません。できるだけ詳しく書いてください。)

2-2 受益者がなぜ選ばれたかご存知ですか？ (どちらかに をつけて下さい)

はい () いいえ ()

2-3 受益者全体の中に女性は含まれていましたか？（どちらかに をつけて下さい）

はい（ ） いいえ（ ）

2-4 「はい」の場合、女性は受益者の何%程度を占めていましたか？
（一つ選んで をつけて下さい）

| | | | | |
|-------|-----|-----|-----|-------|
| 10 未満 | 10% | 20% | 30% | 40% |
| 50% | 60% | 70% | 80% | 90%以上 |

3 貴方の担当した活動の受益者について

3-1 直接の「受益者」はだれでしたか？

3-2 貴方の活動は、受益者と直接に関わるものでしたか？
（どちらかに をつけて下さい）

はい（ ） いいえ（ ）

3-3 「はい」の場合、どのような活動を通じて受益者と接しましたか？

3-4 その受益者の中に「貧困層」はいましたか？
（どれか一つに をつけて下さい）

たくさんいた（ ） いた（ ） ほとんどいなかった（ ）

3-5 その受益者の中に「女性」はいましたか？
（どれか一つに をつけて下さい）

たくさんいた（ ） いた（ ） ほとんどいなかった（ ）

3-6 貴方の活動を通じて、どのような「便益（効果）」を受益者にもたらそうとしましたか？
意図した便益に をつけてください。（複数回答可）

- | | |
|-----------------|--------------|
| 地域の産業が発展する | 収入が上がる |
| 雇用機会が増加する | 農作物の生産量が増加する |
| 林産物の生産量が増加する | 栄養状態が良くなる |
| 健康状態が良くなる | 治安が良くなる |
| 住環境が整備される | 自然環境が保全される |
| 土壌が保全される | 土地が所有できる |
| 技術普及のサービスが受けられる | 保健サービスが受けられる |
| 交通の便が良くなる | 通信事情が改善する |
| 融資が受けられる | 新しい知識が増える |
| 新しい技術・ノウハウが身につく | 子どもの教育が受けられる |
| 21 社会的な地位が上がる | 22 発言力が増す |
| 23 自立が促進される | 24 組織力が増す |
| 25 その他（ | ） |

3-7 意図した「便益」のうち効果が上がったのはどれですか？（複数回答可）

- | | |
|------------------|--------------|
| 地域の産業が発展した | 収入が上がった |
| 雇用機会が増加した | 農作物の生産量が増加した |
| 林産物の生産量が増加した | 栄養状態が良くなった |
| 健康状態が良くなった | 治安が良くなった |
| 住環境が整備された | 自然環境が保全された |
| 土壌が保全された | 土地が所有できた |
| 技術普及のサービスが受けられた | 保健サービスが受けられた |
| 交通の便が良くなった | 通信事情が改善した |
| 融資が受けられた | 新しい知識が増えた |
| 新しい技術・ノウハウが身についた | 子どもの教育が受けられた |
| 21 社会的な地位が上がった | 22 発言力が増した |
| 23 自立が促進された | 24 組織力が増した |
| 25 その他（ | ） |

3-8 意図した効果が上がらなかった場合、その効果が発現するのを妨げた要因は何でしたか？

3-9 意図しなかった効果はありましたか？

<現職 C/P のみに対して質問>

3-10 プロジェクト効果の今後の自立発展性についてどう思われますか？

4 貧困とジェンダーについて

- 4-1 あなたのプロジェクトは、「貧困層」や「女性」に対して何か特別の働きかけ（あるいはアプローチ）をしましたか？
（どちらかに をつけて下さい）
- はい（ ） いいえ（ ）
- 4-2 「はい」とお答えになった方にお伺いします。どのような働きかけをしましたか？できるだけ具体的にご説明ください。
- 4-3 また同じプロジェクトを計画するとして、より多くの「貧困層」や「女性」にプロジェクトの効果を波及させるためには、どのような活動を加えれば良いと思われますか？
- 4-4 パラグアイ、対象地域、プロジェクトの活動の思い出、等ございましたらご記入下さい。

ご協力有難うございました。

添付資料 4

政府・国際・NGO 等関係諸機関面談者リスト

【政府・国際・NGO 等関係諸機関面談者リスト】

| 氏名 | 所属 | タイトル | 役職 | 住所 | 電話 |
|-------------------------------|---|------------------------------|---|--|-------------------------------|
| 1. Vita Blanco | Secretaría de la Mujer | Licenciada | Jefa de Políticas Públicas | Pte. Franco 780, Edificio Ayfra, Bloque B, piso 13. Asunción. | 450.036/9 |
| 2. Silvia Arias | Red/CIDEM | Doctora | Co-Directora Nacional del Proyecto | Pte. Franco 780, Edificio Ayfra, Bloque A, piso 10. Asunción | 495.815 |
| 3. Alberto Vildoso | Banco Interamericano de Desarrollo (BID) | Doctor | Especialista del Sector Agrícola | Caballero 221, e/Eligio Ayala Edificio Aurora 1, 2do. Piso. Asunción | 492.061 |
| 4. María Tereza Silva Servian | Secretaría de la Mujer | Licenciada | Coordinadora de Proyectos Productivos. Proyecto de Apoyo Integral a la Mujer Rural. | Pte. Franco 780, Edificio Ayfra, Bloque B, piso 13. Asunción. | 450.036/38. 450.042 |
| 5. Andrew Kennedy | FAO | Ingeniero Agrónomo | Oficial en Paraguay | Estrella e/Chile, Edificio City Asunción. | 444.324 |
| 6. Jorge Bello | FDC/PNUD/USAT | Contador | Administrador del Proyecto de Crédito de la Región Nor-oriental. | Mayor Bullo 380, e/ 25 de Mayo. Asunción | 222.363 228.870 228.871 |
| 7. Juan I. Torales | Fondo de Inversiones Rurales Comunitarias (MAG/Banco Mundial) | Ingeniero Agrónomo | Coordinador del Proyecto | Paraguay Independiente e/14 de Mayo, Edificio Don Carlos, piso 10 Asunción | 494989 494991 |
| 8. Guillermo Céspedes | Proyecto Alto Paraná Itapúa Norte | Ingeniero Agrónomo | Director del Proyecto | DINCAP, Alberdi, Pte. Franco. Asunción | 497.244 |
| 9. Roberto Casás | Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola IICA. | Ingeniero Agrónomo | Representante en Paraguay. | Juan E.O'Leary, 5to. Piso. Asunción. | 490.740 |
| 10. Edgar Fúnes | Dirección General de Planificación MAG | Ingeniero Agrónomo | Coordinador del Proyecto DERMASUR | Pte. Franco e/14 de Mayo. Asunción. | 445.420 |
| 11. Clotilde Romero | Oficina de la Mujer Rural (MAG) | Licenciada | Directora de la Oficina. | Pte. Franco e/14 de Mayo. Asunción | 450.466 571.676 |
| 12. Ester Prieto | Oficina de la Mujer Rural (MAG) | Doctora | Asesora en Género | Pte. Franco e/14 de Mayo. Asunción | 450.466 571.676 |
| 13. Venus Caballero | Dpto. Promoción de la Mujer y J. Rural (DEAG-MAG) | Ingeniera en Ecología Humana | Jefa del Departamento | Ruta Mcal. Estigarribia Km.11, San Lorenzo | 582526 585102 |
| 14. Dolly Laguardia | Secretaría de la Mujer de la Gobernación de Paraguari. | Ingeniera Agrónoma | Secretaría de la Mujer | Gobernación de Paraguari. Dpto. Paraguari | 0531.2211 0531.2254 |
| 15. Hebe Gonzáles de Bóveda | Alter Vida | Ingeniera Agrónoma | Especialista del Sector Agrícola | Itapúa 1372 e/ Primer Presidente y Río Monday Asunción | 298 842 298 843 |
| 16. Raul Quintana | Secretaria de Acción Social | Ingeniero | Consultor Internacional | Rdte, Franco Esq. Ayolas, Edif. AYFRA 29 piso Bloque B | 496 799 |

添付資料 5

5 項目評価グリッド

対象 4 案件の 目的達成度、 効果、 効率性、 妥当性、 自立発展性を貧困・ジェンダーの視点からのみ評価したグリッドでプロジェクト全体の評価ではない。

【ピラール南部地域農村開発計画】

【1】 目標達成度

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|--------|-------------------------|---|
| 目標の達成度 | プロジェクトが貧困・ジェンダーにもたらした便益 | <ul style="list-style-type: none"> ・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しなかった。（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波及しなかった。 |

【2】 効果

| 評価項目 | 評価小項目 | 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」がはかられた。 |
| | 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」がはかられた。 |
| 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、活動が活発化された。 ・農牧省以外の、地元 NGO・地元行政機関と連携していくつかの活動が実施されたことで、より効果的な活動が展開できた。 |
| | 教育の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・付帯道路建設により、「教育サービスへのアクセス」が改善された。 |
| | 地位の向上 | |
| 想定されなかったマイナスの効果 | 生活の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・道路状況が改善されたことにより、外部者の侵入が促進され、治安の面から地域に多少の不安感を引き起こした。 ・排水による乾地化により、地域の野生動植物に少し負の影響があった。 ・排水工事がまだ行われていない地域に、オーバーフローした水が流れ込み、当該地域における湛水をやや悪化させた。 |
| | 社会資源へのアクセス改善 | |
| | 教育の改善 | |
| | 地位の向上 | |

【3】 効率性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結 果 |
|--------------------------|---------------------------------|---|
| 貧困・ジェンダーに関するプロジェクト投入の効率性 | 日本側による投入 (人材配置・計画・活動・予算等) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困/ジェンダー担当の専門家は配置されなかったが、農業普及担当専門家が業務の一部として当該分野を担当した。 ・ プロジェクト計画に「貧困配慮」は特別に盛り込まれていなかった。しかし、対象が地域小農ということで、ある意味ではプロジェクト活動全体が「貧困対策」であったという見方もできる。 ・ 「ジェンダー配慮」については、C/P に「当初計画の中にジェンダー配慮やそれに関する活動の記述はなく、プロジェクト途中から活動が始まった。」と理解されている。 ・ 女性に対する活動として、一部女性リーダー等に対する意識向上セミナー・生活改善活動等が実施されたが、C/P 等には「十分ではなかった」と評価されている。 ・ 「貧困対策」という形での予算はなかった。しかし、「小農対策」ということで、ある意味でプロジェクト活動全体が「貧困対策」だと仮に定義すると、受益者がわずか 2,000 戸の小農という当該地域において、「小農の生活水準改善」のため、重機械を用いた大規模な排水事業・農業普及活動を行った本プロジェクトの、「貧困」の視点から見た費用対効果はあまり高くないと、プロジェクト終了時に指摘された。¹ しかしその後、プロジェクト効果を評価した中・大農その他 NGO がプロジェクト継続に意欲を持ち、そのために「ニエンブク開発基金」が創設されており、これが成功すれば、新たな貧困対策として持続的便益を期待できる状況になりつつあると言われている。 |
| | パラグアイ側による投入 (人材配置・計画・活動・予算等) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 「貧困配慮」の専門家は配置されなかったが、農業普及員が業務の一部として当該分野を担当した。 ・ ジェンダー配慮の専門家が、女性対象セミナーの際に国レベルより招聘された。通常活動としては、女性農業普及員が業務の一部として担当した。 ・ 「貧困配慮」は特別に盛り込まれていなかった。しかし、対象が地域小農ということで、ある意味ではプロジェクト活動全体が「貧困対策」であったという見方もできる。 ・ 一部の農村女性に対し、栄養改善・所得向上等の活動が実施されたが、十分でなかったと評価されている。 ・ 農牧省の予算執行率及び執行された予算額は年々低下し効果継続に支障をきたしている。(執行率：1995 年度 82% 1997 年度 41%)² |

【4】 妥当性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結 果 |
|-----------------------------|-------------|--|
| 貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト計画の妥当性 | 受益者ニーズとの整合性 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 当該地域の小農にとって、農牧地の湛水問題は深刻であり、排水工事による農牧地回復は地域小農の切なる希望であった。 ・ 地域小農の収入向上のため、生産技術改善・生産物多様化・流通促進等ニーズがあり、プロジェクト計画には盛りこまれたものの、十分に効果は波及しなかった。 ・ 小農女性にとって、生活改善・社会参加促進(子供の数を減らして家庭外へ出られる時間を作る)のための家族計画ニーズが強かったが、これは計画に取り入れられなかった。 ・ 地域女性は「男女の意識改革」を強く望んでいた。そして、女性セミナー実施による「女性の意識改革」は実施されたが、「男性の意識改革」については実施されなかった。 ・ 地域女性は農業以外の活動による所得向上を希望しており、これは洋裁指導等がなされた。 |

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

² 同、28 ページ

| | | |
|------------------------------------|----------------------|--|
| <p>貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト計画の妥当性</p> | <p>実施機関ニーズとの整合性</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・本 JICA プロジェクトは、本来、農牧省による当該地域開発プロジェクトである「DERMASUR プロジェクト」の一部をサポートするものであり、その意味で、実施機関ニーズとの整合性は十分取れていた。 |
| | <p>国連機関等の政策との整合性</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・本プロジェクトの目的は、小農対策ということで、他国際機関等の政策とある程度一致していたが、極貧層のニーズに対しては対応していなかった。女性に対する対応は、他機関の対応に比較すると十分でなかったと指摘されている。 |

【5】 自立発展性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-----------------------------------|----------------------------|--|
| <p>貧困・ジェンダーの視点から見たプラス効果の自立発展性</p> | <p>受益者の自発的参加の見とおし</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・地域小農の大多数は、最近（プロジェクト開始後 5～6 年）になって、ようやくプロジェクトの効果を認知し、興味を持つようになっており、現時点での参加意欲は高い。しかし、あと 1 年で日本側関係者が引き上げてしまうことに対し、不安を抱いている。 ・プロジェクトにより組織化されたグループは、まだ、継続的技術支援なしには活動が成り立たない状況である。 |
| | <p>実施機関の運営管理能力（組織）</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・農牧省の組織としての運営管理能力は必ずしも高いといえず、プロジェクト効果を適切に継続できるとは言い難い。 ・プロジェクト活動継続のため、ニェンブク開発基金（FUNDEÑE）という地元牧場主等からなる NGO 組織が設立されたことは効果継続の可能性が高まったと期待できるものであるが、当基金の資金確保ができていない等の課題が残されている。 |
| | <p>実施機関の予算の見とおし（財政）</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・農牧省側の予算執行率は低下しており、かなり厳しい状況にある。プロジェクトによるインフラ・機材等メンテナンスのための予算・農業普及の予算共、大幅に不足している。 |
| | <p>実施機関 C/P の技術レベル（技術）</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・排水用重機操作技術について、地域小農の子弟がトレーニングされ、技術は適切に移転されている。 ・供与された機材・オフィス・車輛等のメンテナンスについて農牧省職員の間での意識が不足していると指摘されている。 |

【 プラスガライ入植地開発振興計画 】

【1】 目標達成度

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|--------|---------------------------|--|
| 目標の達成度 | プロジェクト全体として貧困層・女性にもたらした便益 | <ul style="list-style-type: none"> ・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】 効果

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-----------------|--------------|--|
| 想定されたプラスの効果 | 生活の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・青果物生産が向上した。 ・野菜・果物摂取により家族の栄養が改善された。 |
| | 社会資源へのアクセス改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・農協設立によって、融資へのアクセスが改善された。 ・道路改善により、交通の便が改善された ・プラスガライ農業センターが建設され、技術指導が受けやすくなった ・青果物生産技術に関する知識が身についた。 ・青果物生産技術に関する技術・ノウハウが身についた。 |
| | 教育の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・小学校菜園での協力隊員の指導により、子供達が農業の基礎について学んだ。 |
| | 地位の向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・セミナーや技術指導に参加して、技術・知識を身につけたことにより、小農男女の社会的地位・発言力の増加等があった |
| 想定されなかったプラスの効果 | 生活の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・小さな所得向上があった農家は、住環境改善に投資することができた。 |
| | 社会資源へのアクセス改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの支援により、保健所が建設され、地域の保健サービスへのアクセスが改善された。 ・小さな所得向上があった農家は、農業インフラ改善に投資することができた。 ・道路整備により、交通が改善された。 ・プロジェクトの協力によりコミュニティの電化が進んだ。 ・プラスガライでの青果物生産活動は他地域でも評価され、他地域小農グループが研修を希望して受けにくるようになった。 |
| | 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】 効率性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-----------------------------|-----------------------------|--|
| 貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト投入の効率性 | 日本側による投入（人材配置・計画・活動・予算等） | <ul style="list-style-type: none"> ・小農への栽培技術指導のため、野菜隊員を中心とした青年協力隊員が派遣された。 ・「流通・生産物の商品化」を指導する隊員は派遣されなかった。 ・女性農家に対応する隊員（家政隊員等）はプロジェクト後期から派遣された。 ・特に貧困対策はとられなかったが、「小農対策」のプロジェクトであるため、仮に「小農」を「貧農」と定義するのであれば、プロジェクト活動全体が「貧困対策」であったとも言える。 ・プロジェクト開始時には、女性農家は受益者として認知されず、プロジェクト後半になって、女性隊員を中心として、女性のための活動（家庭菜園・栄養改善・所得向上）が始められた。 ・「貧困対策」という形での予算はなかった。しかし、「小農」＝「貧農」と仮に定義すると、プロジェクト活動全体が「貧困対策」ということになる。そして、受益者がわずか1,300戸（人口7,450人）の小農という当該地域において、「小農の生活水準改善」のために、大規模な総合農業センターを建設し、7年間に渡って20余名の協力隊員を派遣して農業協力を行った本プロジェクトの費用対効果を貧困削減の視点から見ると疑問が残る。 ・女性農家のための特別な予算枠はなかった。 |
| | パラグアイ側による投入（人材配置・計画・活動・予算等） | <ul style="list-style-type: none"> ・小農への技術指導のため、農業普及員がC/Pとして活動した。 ・女性農家には、女性農業普及員が中心となって対応した。 ・農牧省側の予算投入はいつも不足がちであったことが、隊員報告書等で繰り返し言及されている。女性に対する予算も同様である。 |

【4】 妥当性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-----------------------------|---------------|---|
| 貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト計画の妥当性 | 受益者ニーズとの整合性 | <ul style="list-style-type: none"> ・当該地域は、綿花生産が主幹産業であったが、折から市場低迷により、小農は「換金作物の多様化」を希望していた。そして、プロジェクトにより青果物生産技術移転が計画された。「農民組織化」についても活動計画に盛りこまれた。しかし、「農産物流通市場の開拓」「農産物加工による地域産業の振興」「低金利の長期融資」についてはプロジェクト計画として十分検討されなかった。 |
| | 実施機関ニーズとの整合性 | <ul style="list-style-type: none"> ・当該地域は、潜在的に青果物生産地としての条件を備え、かつ小農民の意欲が高かったにも拘らず開発が遅れており、農牧省側が当該地域について高い開発ニーズを持っていた。プロジェクト計画は、基本的にこのニーズを満たすものであった。 |
| | 国連機関等の政策との整合性 | <ul style="list-style-type: none"> ・国際機関は近年貧困層・女性に対する支援にプライオリティを置いており、特に農村開発では小規模金融等のプログラムを第3セクターに実施させる等、新しいモデルの確立を目指している。プラスガライの活動は10年以上前に開始されたこともあり、国際機関が近年めざしている形とはアプローチが異なる。 |

【5】 自立発展性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|----------------------------|----------------|--|
| 貧困・ジェンダーの視点から見たプラス効果の自立発展性 | 受益者の自発的参加の見とおし | <ul style="list-style-type: none"> ・小農の組織化はプロジェクトにより促進されたものの、まだ、完全に自立できるにいたっていない。特に最近の国家経済の悪化等により、農作物の販売は不振で、農協による融資の金利も高騰し、事実上、農民が融資を受けられらなくなっている。普及局等による、さらなる継続的支援が必要である。 |

| | |
|---------------------|--|
| 実施機関の運営管理能力（組織） | <ul style="list-style-type: none"> ・予算不足がネックになって、運営にも支障をきたしている。移動のためのガソリン代すらなく、基本的な普及活動ができない状態にある。 |
| 実施機関の予算の見とoshi（財政） | <ul style="list-style-type: none"> ・農牧省の財政難には恒常的なものがあり、近年では普及活動のためのガソリン代すら予算がない。供与機材のメンテナンスについても、同様の理由から適切な処置がされておらず、見とoshiは明るくない。 ・プラスガライ農業センターでは、農牧省に代わる財政源として、カアガス県行政府に支援を求め交渉しているところである。 |
| 実施機関 C/P の技術レベル（技術） | <ul style="list-style-type: none"> ・トレーニングを受けたカウンターパートのうち、何人かは今もプラスガライ農業センターに残って、普及活動を続けている。技術的にも、小農から不満の声は聞かれない。 |

【南部パラグアイ林業開発】

【1】 目標達成度

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|--------|---------------------------|---|
| 目標の達成度 | プロジェクト全体として貧困層・女性にもたらした便益 | <ul style="list-style-type: none"> ・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】 効果

| 評価項目 | 評価小項目 | 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 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域の学校へ植樹のための苗木を配布することにより、子供たちがコミュニティ緑化運動に関する意識を強め、知識やスキルを学んだ。 |
| | 地位の向上 | |
| 想定されなかったマイナスの効果 | 生活の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・対象地域において、民間と政府ともに穀物生産を重視して農地開拓を継続したため、地域で林業開発の動機が乏しく、林業・林産業が発展しなかった。 ・林業や林産業の技術者に対する需要が増えなかったため、林業センター以外での雇用に結びつかなかった。 |
| | 社会資源へのアクセス改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・林業センターの活動内容に関する情報が住民に流れていず、植林や環境に関する相談を地域住民が容易に林業センターに持ち掛けることができなかったため、開かれた存在であるセンターを望む地域住民の要望が強まった。 |
| | 教育の改善 | |
| | 地位の向上 | |

【3】 効率性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|--------------------------|-------------------------|---|
| 貧困・ジェンダーに関するプロジェクト投入の効率性 | 日本側による投入（人材配置・計画・活動・予算） | ・プロジェクト計画に貧困・ジェンダーという視点が盛り込まれていないため、貧困層や女性に便益を図るための活動内容、予算、人材は特に用意されていなかった。 |
| | パ側による投入（人材配置・計画・活動・予算等） | ・同上 |

【4】 妥当性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-----------------------------|---------------|--|
| 貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト計画の妥当性 | 受益者ニーズとの整合性 | ・当該地域の小農は平均数ヘクタールの土地しか有さず、農地内で植林をおこなう余裕がない。また、現金収入が欠如していることから、短期間で収入を得る生産活動に関心を示す傾向が強いため、林業に関してのニーズは殆どなかった。 |
| | 実施機関ニーズとの整合性 | ・パ国の農林業政策はプロジェクト計画当初の 1970 年後半においては、大型の近代化農林業の支援に重点をおいていた。その後 1989 年の民政移管後初めて、小農や女性に関する政策を打ち出したため、貧困・ジェンダーの視点からの実施機関とのニーズは、プロジェクト計画時には存在しなかった。 |
| | 国際機関等の政策との整合性 | ・各国際機関やドナーが開発政策や事業に貧困・ジェンダー配慮の包括を強調し、また新開発戦略として貧困層や女性の参加を主張しだしたのは 80 年代以降である。 |

【5】 自立発展性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-------------------------|---------------------|--|
| 貧困・ジェンダーに関わるプラス効果の自立発展性 | 受益者の自発的参加の見とおし | ・地域の小農は、同プロジェクトの性格上便益を殆ど受けていないため、当項目は該当なし。 ・ただ、林業センターによる苗木の無料配布を通じた地域社会での植林活動支援に関していえば、無料配布は単発的で継続性に欠けたため、植林にかんする住民の自発的参加は育たなかった。 |
| | 実施機関の運営管理能力（組織） | ・プロジェクト実施時と比較し、林業センターの職員数は半減し（特にエンジニアは 11 名から 2 名に減少）地域の小農に対して植林や木材加工に対する技術指導を行える人材や実施体制も十分に確立されていない。 |
| | 実施機関の予算の見とおし（財政） | ・国からの予算が最低限に抑えられていることから、地域の小農に対しての活動を実施する余裕がない。 |
| | 実施機関 C/P の技術レベル（技術） | ・当プロジェクト下で林業および木材加工の訓練を受けたもののうち、何人かは林業センターで技術者や演習者として働いている。訓練終了後新しい技術を習得するセミナー等の機会が欠如しているため、自己の新知识や技術に遅れが生じているという危惧がある。 ・C/P は、特に小農向きの林業活動（たとえばアグロフォレストリー等）の分野で十分訓練された普及員を有していない。 |

【 東部造林普及計画 】

【1】 目標達成度

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|--------|----------------------|---|
| 目標の達成度 | 同活動が貧困・ジェンダーにもたらした便益 | <ul style="list-style-type: none"> ・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】 効果

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

【3】 効率性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|--------------------------|-------------------------|--|
| 貧困・ジェンダーに関するプロジェクト投入の効率性 | 日本側による投入（人材配置・計画・活動・予算） | <ul style="list-style-type: none"> 活動計画の当初から貧困・ジェンダー視点を入れた活動計画が策定され、地域住民の参加による活動実施を図ったことから、貧困層や女性に対する便益が効果的に図られた。 プロジェクト本体であるサン・ロレンソ市からカビバリまで通いで活動を行ったため、かなり活動資金が費やされている。また、貧困層を対象にしたため、セミナー期間中に昼食を出すなどの配慮を行ったが、この活動に関しては、他の専門家から自立発展性がない活動であるとアンケートや面接で指摘されており、プロジェクト内部により意見の相違が見られる。 |
| | バ側による投入（人材配置・計画・活動・予算等） | <ul style="list-style-type: none"> 活動対象地域の林業センター（カビバリ林業センター）が、コミュニティの林業活動の技術的支援を行うための人材、予算、意思に欠けていた。 |

【4】 妥当性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-----------------------------|---------------|---|
| 貧困・ジェンダーの視点から見たプロジェクト計画の妥当性 | 受益者ニーズとの整合性 | <ul style="list-style-type: none"> 住民自身がコミュニティ林業プロジェクトの立案、申請、実施をしたことにより、植林活動や生活改善面における小農や女性の受益者ニーズとの整合性が取られた。 |
| | 実施機関ニーズとの整合性 | <ul style="list-style-type: none"> パ国の農業政策は、1989年の民政移管後小農の参加を募る計画策定や、自立的な農民の組織化推進に重点を置いており、その点で整合性があった。 パ国は、農林業分野での女性の地位向上を重視し、農牧省農業普及局の女性促進課を通じ農村女性の生活向上活動を実施しており、その点でジェンダー視点を包括した同社会林業活動と整合性があった。 |
| | 国連機関等の政策との整合性 | <ul style="list-style-type: none"> 国際機関の貧困・ジェンダーに関わる政策は、トップダウンの公共福祉的アプローチに代わり、貧困層や女性自体の潜在的能力を開発して持続可能性をはかることを目指しており、その点において同活動と整合性が見られる。 |

【5】 自立発展性

| 評価項目 | 評価小項目 | 結果 |
|-------------------------|---------------------|--|
| 貧困・ジェンダーに関わるプラス効果の自立発展性 | 受益者の自発的参加の見とおし | <ul style="list-style-type: none"> 同活動は受益者の自発的参加が図られたが、同活動終了後外部からの介入が一切絶たれたため、今後の継続性は定かでない。 同活動が、女性の意識改革のきっかけとなり、女性のコミュニティ活動への参加意欲や知識欲が急激に増加し、男性側もそれを支援していることから、女性の自発的参加が今後も継続されると推測される。 |
| | 実施機関の運営管理能力（組織） | <ul style="list-style-type: none"> 林業センターは、小農向けの林業普及サービスを組織の優先活動と見なしておらず、そのための人員も備えていない。 |
| | 実施機関の予算の見とおし（財政） | <ul style="list-style-type: none"> 同活動のフォローアップに対する予算は一切用意されていない。コミュニティを巡回するための車両やガソリン代にも支障があるため、地域社会に対する活動は最小限に限られている。 |
| | 実施機関 C/P の技術レベル（技術） | <ul style="list-style-type: none"> 社会林業プロジェクトの概念を理解し、訓練の経験がある人材が少ない。 |