

## 6. 持続可能な開発に向けての一考察——ジェンダー的視点から

### 6.1. 持続可能な開発とは何か

#### 1) 参加型プロジェクトの効果と限界

##### (ア) 効果

参加型プロジェクトは、現段階では、かなり有効な開発政策として定着しつつあるが、本節では、この方式のメリットと限界を、ネパールの「ネパール村落振興・森林保全計画」を事例にして、考察してみる。

まず、メリットであるが、自発性、即ち、自ら決定し、自ら実行する主体性が確保できる点、運営能力が身につく点（このプロセスがエンパワーメントにつながるのではないと思われるが）の2点が指摘できる。これは、究極的には、自分たちの生活を改善するには、自助努力が大切であることを認識できる能力を身に付けることに集約されていくように思われる。

##### (イ) 限界

###### メンテナンス

参加型の限界として、たち上げはできても、インフラに関するプロジェクトではメンテナンスが自分たちでできないため、持続可能性が問われる結果になりやすいことがわかった。メンテナンスの段階で、特に技術や特別な資材（現地にはない資材など）を要する場合、あるいはコストがかなりかかる場合、それを住民が自ら調達することはかなりむずかしい。そうした場合、すでに終了し、一定の成果をあげたプロジェクトも、メンテナンスができないがゆえに、プロジェクトを起こす以前の状態に戻ってしまう場合がある。たとえば、飲料水タンク設置のプロジェクトがこれにあたる。このような観点からは、プロジェクトの種類によっては、プロジェクトの終了後も、丁寧なモニターリングが必要とされ、状況によっては、すでに立ち上げたプロジェクトが長い間利用可能（あるいは継続可能）であるために、技術上、資材上のサポートが必要であると思われる。

###### ファンドの持続

本稿で取り上げた3つの分類によるサブプロジェクトは、それが収入向上型であれ、インフラ整備型であれ、女性をターゲットにしたプロジェクトであれ、基本的に、ユーザーグループ内でのファンドの積み立てを行なって、プロジェクト参加者の努力によってプロジェクトを持続させる方式をとっていた。しかし、実際には、ファンドがうまく積み立てられているケースは非常に少ない。そのなかでファンドが比較的うまく積み立てられたケースは、歩道メンテナンスのケースであった。歩道づくりに際して必要な技術を有する参加者に対し、JICA が技術料を支払っているが、ユーザーグループは、互いに無償労働を行うことによって、その技術料を浮かせ、その分を貯蓄したケースであった。このような場合も、ファンドは結局、参加者が地道に月々積み立てた成果というよ

りは、住民の無償労働の存在によって得られた成果ということであり、本来のファンドの意味には合致しないように思われる。JICA が、「現地で調達できない資材のみ支給する」といういわばバックアップ型の開発権所体制を敷いたのに対して、こうした技術料の貯金というやりかたは、うがった見方をすれば、現地の参加者のあいだでは、JICA のこうしたバックアップ型（つまり、資金のばらまきでないやりかた）の形態から最大限獲得しうる現金をいかに参加者が貯めるかというところに行ってしまったと観ることもできる。

ファンドの積み立ては、一般に所得水準が低いネパールの参加者のあいだでは、実際にはむずかしいように思われる。たとえ積み立てても、たとえば、歩道の補修にはファンドではまかない切れない額がかかるなど、実際には、それを運用するのはむずかしい例も少なくない。

このように、マイクロクレジットのファンドの運用方法には、地域性や生活の実態によって限界もあり、開発の持続可能性を引き出せるかどうかという点で問題が残る部分であるように思われる。

## 2) プロジェクトの連動性

一つのプロジェクトを行なうことによって、そのプロジェクトそのものが効果があったかどうか、本来の目的を果たせたかという評価を行なうことはもちろん重要である。しかし、一方で、そのプロジェクトを行なったことが、別のプロジェクトをおこして行く契機になるといった、プロジェクト間の有機的連関性の問題がある。ここに、ここ数年のあいだ開発問題を語るときによく使われる概念である「持続可能性」の「持続」の意味を問い直す必要があるように思われる。

サブプロジェクトそのものが持続しなくても、他のプロジェクトに移行していく自発性を生み出す場合、たとえば、ひとつのプロジェクトが次のプロジェクトに連動していくインセンティブが働く場合は、個々のプロジェクトの内容のみにとらわれるのではなく、プロジェクト間の連動性に注目すべきではないかと思われる。つまり、実施したプロジェクトそのものの持続性のみに着眼するのではなく、そこから派生した他の面でのエンパワーメントに注目すべきではないかということである。

そうした例として、たとえば、以下のような事例がある。

(連動的インパクト)

1. 蜂を飼ううまくいったら、今度は山羊を飼ってみたいと思う。  
ひとつのプロジェクトから別のプロジェクトを実施する。
2. 識字教室に行ったら、社交性が身について、かまどのプロジェクトにも委員として入ることを決めた。
3. 識字教室に行って読み書きができるようになり、薬の能書き、食品のパッケージの説明が読めるようになり、安心して薬が飲めるようになった、また調理も楽しくなった。

したがって、改良かまともうまく使おうとしている。

### 3) 既存の文化的価値観や既存の組織の活用

「ユーザーグループに占める女性の割合を、原則として半々にする」という方式が、「緑のプロジェクト」における最も重要なジェンダー配慮のポイントであったことは、JICA の報告書のなかでも強調されている点である。この点がどの程度実現されたかは、ジェンダー配慮型のプロジェクトがどの程度女性の主体的参加に成功したかの鍵になるという前提にたって、本プロジェクトは企画され、実施されている。この前提に依拠して考察すると、聞き取り調査を行なったユーザーグループのうち、女性が占める割合が多いユーザーグループには、JICA がサブプロジェクトを導入する以前にすでにつくられていた女性組織（たとえば婦人会のような町内組織）があったことがわかった。女性たちは、和気合々と楽しそうにユーザーグループに参加していたこと、また今後も引き続いてサブプロジェクトを運営していく意欲を見せていたことから考えると、女性のユーザーグループ参加の動機づけは、既存の組織での活動前歴が大きいことも十分考えられる。

どのようなユーザーグループをどこに形成させるかということを決める際に、こうした点を考慮してターゲットを決定すると、サブプロジェクトは運営しやすく、また、持続性が高いものとなる可能性があるように思われる。

## 7. 総括

本稿の締めくくりにあたり、本稿で考察した内容をもとに、JICA の今後の開発援助のしかたなどについて、若干の提言をしてみたい。

1. 参加住民が、自分たちが関わるプロジェクトの意義をはっきりと認識させるように促すためには、プロジェクト実施前に、短期的目標と長期的目標を設定させることが必要ではないかと思われる。たとえば、収入向上型のプロジェクトでは、実施後1年後までには何を目標にするか、2年後、3年後は何を目標にしていくのかを明確にすることで、そのときどきの自分たちの活動成果と今後の展望についてはっきりとしたビジョンが見えるのではないかと思われる。それがはっきりとすることによって、プロジェクトを実施することによって、自分たちにとっての「エンパワーメント」は、どのような目標が叶えられることであるかという点が明らかになると思われる。こうしたビジョンの設定により、持続可能なプロジェクトにするには何が必要なのかもはっきりとしてくることになる。
2. 開発援助の持続性は、第一に、社会、政治情勢の安定の確保であると思われる。これが、プロジェクトを実施できるか、また継続できるかどうかの決定的な条件ではないかと思

われる。逆に、「社会、政治情勢の安定には、貧困撲滅が必要である」という鶏と卵の関係にもなる面もあるが、貧しくても平和な生活が送れるということもありうる。平和な生活が送れるようにするためには、当該諸国の特定の階級だけの利益になるような開発はしないこと、また、過大な期待を抱かせないことが重要である。そのためには、念入りな事前調査が必要である。また、プロジェクトの意義と目的について、住民に十分に説明しておくことが大事である。この意味で、参加者の住民と密接に関係がとれる M/P チーム、フォローアップチームなどの存在は大きく、こうした人材の活用は、今後も重要な位置を占めると思われる。

3. ジェンダー配慮型のプロジェクトのニーズは、社会開発をターゲットにするプロジェクトでは、今後も重要性が高まると思われる。その場合、WID 専門家の数を増やす必要性はますます重要になる。「ネパール村落振興・森林保全計画」では、WID 専門家の数が数名と限定的で、現地のニーズを徹底的に調べ、また、それを実施するうえでのジェンダー配慮の訓練を徹底させるためにも、数を増やすことは必至の条件になると思われる。

#### 4. 「エンパワーメント」から「エンタイトルメント」へ

プロジェクトのインパクトは、所得水準の上昇など数値化された、グローバルスタンダードによって測られるのではなく、複数の目に見えない基準によって測られなければならない。アマルティア・センによれば、エンタイトルメントとは、「他者によって賦与された諸権利、諸機会の行使を通じて、ある個人が自由に使える財貨の組み合わせ」をさすという。この概念を、エンパワーメントの概念に読み替えると、財貨ではなく「財」「サービス」「時間」「能力」になる。

エンタイトルメントは、「潜在能力」を評価基準とする。「潜在能力」とは、「ある個人が当人の経済的、社会的、身体的特性を用いて達成できる、さまざまな状態と行為の集まりを表す」とされる。

エンパワーメントは、エンパワーする人間即ち開発援助の供与者の存在を前提にし、供与者があくまで「パワーを与える」意味を内包する。その裏側に、エンパワーされる受益者がいるということになり、あくまで「益」の「受け手」がその結果存在するという力関係を前提とする。それに対し、エンタイトルメントでは、当該諸国の受益者が積極的にプロジェクトに参加することによって、自助努力を行うことを可能にすることに力点があると言える。「エンタイトルする」開発援助の供与者はプロジェクトの実施当初は存在するが、「自助努力の必然性とその能力の認識を行なう」という意味での「エンタイトル」の主体は、当該諸国に生きる人々である。この意味で、ドナーと「受け手」という力学を前提としないありがたが摸索されるのである。つまり、受益者を「エンタイトルする」ために、ドナーは資材やノウハウの提供を行なうという補助的な役割を果たすことが前提になるが、実際に必要なニーズがあれば、プロジェクトが実施されその終了

後も、モニタリングによって、プロジェクトのメンテナンスが測られるようにバックアップする体制をもつことも必要ではないかと思われる。

上述の「自助努力」の総体が自らの開発を促す原動力と考えるならば、持続可能な開発をしていくためには、識字教育などの教育がまず優先されるべきではないかと思われる。識字教育をまず優先させ、そのなかに、収入向上型やインフラ整備型のプロジェクトを推進させていくノウハウを教えるなどして、教育とサブプロジェクトとの連動を図ることも必要である。

5. ひとつのプロジェクトのタイムスパンを長くする必要があるのではないかと思われる。ネパール村落振興・森林保全計画における3つの型のプロジェクトはいずれも数年を目安に行なわれたが、プロジェクトの成果をみるには、最低5年くらいの年月は必要ではないかと思われる。たとえば、山羊飼育は、5年ほどたたなければ、成果があがったかどうか結果が出せないということもある。

#### 文献目録

Gianotten Vera et all. Eds. *Assessing the gender impact of development projects: Case Studies from Bolivia, Burkina Faso and India*. UK: Ubtrmediate Technology, 1994.

Staudt, Kathleen. *Policy Politics & Gender*. West hartford, connecticut Kumarian Press, 1999.

Stone, Leroy O. ed. *Gender Equality Indicators: Public Concerns and Public Policies: (Proceedings of a symposium held at Statistics Canada, March 26 and 27, 1998.)* Canada: Health Canada & Statistics Canada and Human recources Development, 1998.

「女性のエンパワーメントと開発ータイ、ネパール調査から」国立婦人教育会館平成 11 年 3 月

C.モーザ著 久保田真弓訳「ジェンダー、開発、NGO」新評論 1995 年

ジョンフリードマン著 斎藤千宏、雨森孝悦訳「市民、政府、NGO」新評論 1995 年

## 補充資料1

### 1. プロジェクトサイトの決定のしかた

#### 1. プロジェクトの選定

JICA から送付された報告書をもとに、直接的に「ジェンダー配慮」を導入したプロジェクトを選定、その結果「緑のプロジェクト」に限定することに決定。そのなかで、以下の視点から、具体的なサブプロジェクトを絞った。

##### 1) インフラ整備による生活改善という性格のサブプロジェクト

事例——歩道メンテナンス、飲料水タンク

##### 2) 収入向上（貧困とジェンダーの接点）

事例——生姜づくり、養蜂、山羊飼育、果樹

##### 3) 女性の生活時間と生活改善に関わるサブプロジェクト

事例——改良かまど

\*識字教室はどの範疇か？

#### 2. サイト（村）の選定に際して留意した点

1) 評価を行なうには、ワードレベルでの活動に関する資料等、詳細な報告書があること、または同じレベルで十分な情報や協力が（元）JICA 現地スタッフから得られることが必要と考える。したがって、Workshop on Gender Sensibility 1996 で取り上げられているケーススタディーの対象地に関し、評価を行なう。

2) そのうち、短期の調査期間でも十分に調査が可能なサイトを選ぶ。

3) ネパール山間部において、あまりに例外的なサイト、またあまりに例外的なサブ・プロジェクトは外す。

4) 現地スタッフの助言を元に、できるだけ典型的なサイトを選ぶ。

5) 失敗例と成功例をそれぞれ選び、比較する。

6) ユーザーグループの構造をもとに対象サイトを選択する。つまり、女性だけのユーザーグループ、男女混合のユーザーグループ、カースト構造が単純／複雑なユーザーグループ等のバリエーションにも配慮する。

以上から、アルバ村、クリスティ村、デウラリ村の3つのサイトを選定、それぞれにつき、2日間の調査を組み、以下のユーザーグループに焦点を合わせることに決めた。

アルバ：歩道メンテナンス、飲料水タンク

デウラリ：生姜づくり（山羊飼育、トイレ設置、歩道メンテナンス、みかん）

クリスティ：改良かまど（識字、養蜂、土砂崩れ防止、植林、歩道改修）

## II. 調査結果

### 1. 収入向上のプロジェクト

直接的経済効果

エンパワーメント

### 2. インフラ整備

直接的効果

参画することによって、女性の発言権が拡大

### 3. 能力向上プロジェクト=識字

女性の社会参加としてのツール

### 4. 森林保全=1と2の中間的

直接的効果——料理時間の短縮、薪の減少、煙があまり出ない→健康上

#### 一般的な傾向

女性だけのミーティング→社交性、社会との関わりという接点をもつ契機

集団での共同作業によるプロジェクトの遂行能力の向上

サブプロジェクトへの参画の連動性→別のプロジェクトへの動機づけ、

ファンドによる持続性

識字とかまどの関係

生活時間と関係——サブプロジェクトへの参画の負担のレベル

補充資料2 質問項目

Questions for Women

1 morning labor

1-a. What time do you get up usually? If you don't know the time, what is your standard? (Please choose from the followings: )

- ① when cocks crow
- ② when sun rise
- ③ when children get up
- ④ when husband get up
- ⑤ when the morning star rise
- ⑥ when I wake up
- ⑦ others

1-b. What kind of work do you have before breakfast?

- ① fetching water
- ② gathering firewood
- ③ threshing grain (stone milling)
- ④ preparing for breakfast
- ⑤ labor works on fields
- ⑥ others

1-c. What do other members of your family do while you are working before breakfast?

- |                        |                                   |
|------------------------|-----------------------------------|
| ① husband              | ① fetching water                  |
| ② sons                 | ② gathering firewood              |
| ③ daughters            | ③ threshing grain (stone milling) |
| ④ father in law        | ④ preparing for breakfast         |
| ⑤ mother in law        | ⑤ labor works on fields           |
| ⑥ other family members | ⑥ others                          |

2 after dinner

2-a. Do you go to bed soon after dinner?

2-b. If you don't go to bed soon after dinner, what are you doing?

- ① watching TV or listening radio



- ② chatting with family
- ③ doing some house-chores (what kind of works? \_\_\_\_\_ )
- ④ nothing particular
- ⑤ others

2 -c. What time do you go to bed? If you don't know exactly what it is, what is your standard? (Please choose from following:)

- ① after husband goes to bed
- ② after children go to bed
- ③ after all family members go to bed
- ④ when I feel sleepy
- ⑤ others

### 3 daytime works

3 -a. Where do you spent most of your time during daytime?

- ① inside house, or around house
- ② in relative's house or friend's house
- ③ in the field
- ④ in forest
- ⑤ in a office
- ⑥ bazaar
- ⑦ others

3 -b. What do you do during daytime?

- ① housework like cleaning house, washing, cooking, nursing, and etc. (家の仕事 : GHAR KO KAM)
- ② chatting with family and friends
- ③ working in the field
- ④ gathering firewood and fodder
- ⑤ working at school, association/ union or other's shops
- ⑥ working at my own shop
- ⑦ going shopping
- ⑧ others

4 What month is busy in farming? What kind of work do you do in that month?

- ① rice planting (ロパイ?)

- ② rice reaping, harvesting
- ③ weeding
- ④ seeding (what kind of?)
- ⑤ others

5 cooperation on housework

5 - a. In what situation do you feel difficult to do housework (家の仕事: GHAR KO KAAM)?

In what situation are you forbidden to do housework? Give us concrete examples.

6 breaks, day off

6 - a. Do you sometimes stay inside home almost whole day? If you have, how many days a week (a month) do you have?

And what kind of activities do you do inside home? Check all.

Open end

- ① housework (cooking, washing, cleaning, covering mud for wall or floor, threshing crops, others)
- ② nursing (number and ages of children)
- ③ having a nap (     hrs)
- ④ chatting with neighbors
- ⑤ listening a radio, watching a TV, reading books
- ⑥ others

6 - b. Do you go outside home alone (or taking only your children)? If you do, where and for what purpose do you do?

- ① to the fields or forests, for working
- ② to visit relatives' or friends' home
- ③ to go to my parents' home
- ④ to go shopping
- ⑤ I don't go outside alone.
- ⑥ others

### 補充資料3

#### ジェンダー班調査日程報告

#### 調査期間

2000年1月8日～1月19日

#### 調査団員

中西久枝 (GSID 助教授)、田中香織 (GSID. D1)、河田健二 (GSID. M1)

#### 日程表

##### 1月8日

- 10:30 名古屋空港発 TG645 便
- 15:15 バンコク着
- 15:40 Comfort Suits Airport Hotel 着

##### 1月9日

- 9:50 タイ空港発 TG319 便
- 13:30 カトマンズ着
- 15:45 カトマンズ発ポカラ行き Buddha Air619 便
- 16:05 ポカラ着
- 16:30 Monalisa Hotel 着

##### 1月10日

- 10:00 JICA ポカラ事務所訪問
- 11:40 事務所発アルバ村へ移動開始
- 13:20 アルバ村サイトオフィス着
- 13:30 ユーザーグループへのインタビュー開始
- 15:15 歩道メンテナンス事業の見学
- 17:00 ホテル着、ミーティング
- 17:30 解散

##### 1月11日

- 9:00 ホテル発アルバ村へ移動開始
- 10:40 アルバ村サイトオフィス着
- 10:50 フォロー・アップ・チームへのインタビュー
- 11:50 昼食
- 12:10 移動、歩道メンテナンス事業視察
- 13:00 歩道メンテナンス・UGの女性メンバーへのインタビュー

14:30 移動開始  
15:00 アルバ村サイト・オフィス着  
フォローアップ・チームへのインタビュー  
15:40 移動開始  
17:00 ホテル着。ミーティング  
17:30 解散

1月12日

8:10 ホテル発デウラリ村へ移動開始  
8:20 JICA 事務所にて梅村長期専門家と合流  
9:30 フォロー・アップ・チームと合流  
9:40 護岸工視察  
10:15 生姜ユーザー・グループ・メンバーへのインタビュー  
11:15 移動  
12:00 チョータラ (休憩所)、歩道事業の視察  
13:00 (?) デウラリ村サイト・オフィス着  
13:30 昼食  
14:20 移動  
15:00 ヤギ飼育ユーザー・グループ議長の家でインタビュー  
15:45 移動  
16:15 デウラリ村サイト・オフィス着

1月13日

7:30 フォロー・アップ・チームと合流  
7:40 移動開始  
8:20 家畜・果樹ユーザー・グループへのインタビュー開始  
9:20? サブ・プロジェクトの視察 (ミカン栽培、牛飼育、水道タンク)  
9:40 移動  
10:00 朝食  
10:40 - 13:00 情報整理・休憩等  
13:00 移動  
14:00 養蜂ユーザー・グループの議長の家でのインタビュー  
15:00 移動  
17:00 ホテル着

1月14日

7:45 移動開始  
9:00 クリスティ村サイト・オフィス着、フォロー・アップ・チームと合流  
9:40 ワード5へ移動

11:00 ユーザー・グループへインタビュー  
(歩道改修・植林・改良かまど・土砂崩れ防止事業等)

12:00 移動、昼食

14:00 ワード7着

14:40 インタビュー開始

15:35 移動

16:00 クリスティ村サイト・オフィス着

16:10 移動

17:00 ホテル着

1月15日

Double holiday

1月16日

10:30 移動

11:00 Women Development Office ポカラ支部でのインタビュー

11:40 移動、昼食

12:40 貧困班(岡田先生他)と合流。ミーティング

15:10 ホテル・チェックアウト(中西・田中)

16:00 ポカラ発カトマンズ行 Buddha Air660 便

16:20 カトマンズ着

16:50 ホテル・アクアマリン着

1月17日

午前 JICA ネパール・オフィスとのアポイント確認

14:00 Ministry of Women & Social Welfare でのインタビュー

15:00 JICA ネパール・オフィス訪問

15:30 移動

1月18日

13:50 カトマンズ発バンコク行 TG320 便

18:15 バンコク着

1月19日

1:30 バンコク発名古屋行 TG738 便

8:30 名古屋着

## 第2節 ネパールの国家開発計画におけるジェンダー問題への取り組みについて ——地方開発省女性開発局の女性開発プログラムを中心に——

小稿では、日本国際協力事業団 (JICA) による「ネパール村落振興・森林保全計画」及び「緑の推進協力計画」との比較の視点を提供するために、ネパール国政府機関の中で最も早く「開発と女性」政策を実践してきた地方開発省女性開発局 (WDD) の「農村女性のための生産活動資金融資プログラム (PCRW)」を取り上げる。

PCRW は主に女性を対象とする政府主導型のプログラムである。援助機関から資金・技術的サポートを受けるものの、基本的にその運営は WDD 自身が持つ人材、専門的知識を活かして行われており、プログラムの開始から約 20 年が経過した。様々な援助機関が関わる中で長期にわたり実施・運営されてきた PCRW は、ある程度の実績をあげながら他方で問題を露呈しつつある。そこで、ネパール政府のジェンダー問題への取り組みの一例として、1999 年 2 月に WDD から発行された 1997/8 年度の年次報告書をもとにその考察を試みる。

### 1. PCRW の概要<sup>1</sup>

#### 1) 背景

WDD は、国際連合児童基金 (UNICEF) の援助を得て、1982 年から PCRW を開始した。融資プログラムとコミュニティ開発活動とを組み合わせ、当初 5 地域で始められた本プログラムは、年を経る毎に国際農業開発基金 (IFAD) やフィンランド国際開発省 (FINNIDA)、アジア開発銀行 (ADB) 等他の機関からも援助も受けるようになり、対象地域が増えるとともに、研修やコミュニティ開発活動内容も多様化され、融資事業を基盤とする総合プログラムとなった。資金を提供する援助機関によって組み合わせる活動や対象地域が異なり、それに従いプロジェクト名も様々だが、これらはすべて対象となる女性の社会・経済的地位を向上し、その家族、そして最終的には地域の幅広い生活の質の改善をもたらすことを目的とする「女性開発プログラム」として実施されている。

#### 2) 目的

PCRW の目的は、①女性の経済・社会的地位の改善、②自律的女性グループの形成および融資へのアクセスによる生産活動への参加促進、③融資、技術等サービス提供システムへの女性の統合、④農村女性グループの組織力・持続性強化、⑤女性グループ・その家族および政府関連機関や村落開発委員会 (VDC)、郡開発委員会 (DDC) への、子供の権利条約・女性差別撤廃条約に関する啓蒙活動、⑥子供のグループ活動による健康、教育、社会開発参加促進、⑦女性開発プログラムへの NGO の参加推進、⑧WDD のジェンダー配慮

<sup>1</sup> PCRW が具体的にどのように運営されているかについては、伊東・田中 1999 「参加型開発と低所得層農村女性の自助集団化—ネパールの事例を中心に—」『平成 6 年度～10 年度開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書』にバディケルの竹細工プロジェクトが紹介されているので参照のこと。

プログラム運営能力の向上、⑨第9次5ヶ年計画における人口・健康問題関連目標達成のための、リプロダクティブ・ヘルスおよびジェンダー問題に関する農村女性の意識向上、の9項目である。これらの目的を遂行するために、1) 他の政府機関や地域の NGO、国際 NGO との協調、2) プログラム参加銀行からの融資借入の奨励、3) 計画時のボトム・アップアプローチ採用、4) グループやコミュニティ内の貯蓄動員、5) リボルビング・ファンデーション提供によるヴィレッジ・バンクの設立、6) 女性の時間・労働軽減に関わるコミュニティ開発活動の優先、7) グループ内の識字率向上等の戦略が取られる。

### 3) プログラムの対象者

本プログラムは、一人当たり所得が年4,400ルピーを下回る世帯の女性を対象とする<sup>2</sup>が、年収のみでなく、寡婦や事実上女性が世帯主となっている家庭に配慮するとともに、一年を通して最低限必要な食料を調達できているかどうか、住まいの状況、カースト、民族といった項目も考慮する。これらの対象資格を満たす女性が、家が近いことや相互信頼度、グループ活動やコミュニティ開発への関心等により、4~10人のメンバーからなるグループを形成する。

### 4) プログラムの対象地域

1998年12月までに、ネパール75郡のうち全VDCの16%にあたる67郡558VDCがカバーされている。

### 5) プログラムの構成要素

先に述べた通り、プログラム内の活動は援助機関の関心によって異なる<sup>3</sup>が、基本的に融資を中心として表1に示した活動のいくつかを組み合わせる形で実施している。なお、表1には含めなかったが、主にADBが資金援助するMCPW(女性のためのマイクロクレジットプロジェクト/Micro Credit Project for Women)はPCRWに修正を加えたもので、同じく「女性開発プログラム」の一つとして運営されているが、NGOをパートナーとし、NGOの体制強化もそのスキームに含む。

### 6) 融資利用の目的

生産活動を開始するための融資事業を中心とするPCRWでは、融資の多く(65.7%)が水牛、やぎ、豚、鶏等の家畜・家禽購入目的で利用され、これまでこの傾向に大きな変化はない。このことから、WDDは他のセクターへの生産活動の多様化を図るため、起業家研修、技術研修、ビジネス・リテラシー等のプログラムも行っている。畜産の次には、サービス(18.0%)、農業(13.0%)セクターでの事業開始のための融資が続き、家内工業は3.3%と最も人気がない。この中で、サービスセクターが緩やかに増加しており、商店や茶店、食堂、野菜売り等の商売を始めるのに使われている。一方、農業目的でローンを利用した人は、融資額が比較的少額であることから、再度融資を受けるケースが多い。

<sup>2</sup> 当初2,511ルピーとしていたが、1996年の生活水準調査の結果、4,400ルピーに改正された。

<sup>3</sup> 例えば、PCRWの中でもIFADはコミュニティ開発全般について支援していたが、国連人口基金(UNFPA)は特にリプロダクティブ・ヘルスをサポートしている。

表1 PCRWを構成する活動

プログラム	活動	内容
マイクロ・ファイナンス	小口融資	所得創出・向上を目的とした生産活動を開始するためのプログラム。
	貯蓄推進	融資利用と平行して奨励される活動で、グループ貯蓄とコミュニティ貯蓄がある。融資を受けている、いないにかかわらず、必要時に備え、続けられるべきプログラム。
	リボルビング・ファンド	社会目的、消費目的の小規模融資ニーズを満たすために、政府が WDS (女性開発セクション、郡レベルの事務所) と契約した女性開発委員会 (以下、委員会) または CBO (地域内組織) に貸し付ける元金 (5年間貸付、年利1%) で、利用者はそこから短期融資 (4ヶ月) を受けることができる。5年後政府から借りた元金は返済しなければならないが、溜めた利息 (元金借入期間中に納めていた年利1%分+各クライアント・グループに課していた委員会/CBO が決めた利子) は、次の元金として委員会/CBO が運用できる。
研修	基礎研修	貯蓄運営、小口融資、リボルビング・ファンドに関する知識獲得、ジェンダー問題とリプロダクティブヘルスケアに関する意識の向上を目的とする。1996年より全参加者必修となる。
	技術研修	収入創出のため、起業家研修と併せて行なう。
	コミュニティ開発研修	ジェンダー意識向上や、保健・衛生、組織開発、識字、環境に関する知識・意識向上。
コミュニティ開発	コミュニティ開発活動	識字、飲料水設備、保育センター、保健、人口教育・家族福祉、飼料開発、共有森林、労力軽減設備設置、その他の活動。
	女性開発委員会の形成	活動年数、地理的状況、相互理解度等を考慮し、いくつかのグループを統合して女性開発委員会とする。数年の経験を重ねた後、希望する委員会はNGOまたは協同組合として正式に登録することで法的地位を獲得可。WDS が徐々に活動の権限を委譲することで、女性グループの自主性、持続性を高めることが目標。
	リーダー・モチベーションの育成	グループ、WDS、委員会/CBO 間のコミュニケーション上の溝をうめ、社会動員を円滑にする女性の人材養成。
	子供の組織作り (Child to Child Programme)	子供をグループに分け、健康・栄養・衛生に関するメッセージ伝達を図ることで、情報の共有のみでなく、情報伝達力、グループの結束、リーダーシップを育てる。



## 7) 融資利用の状況

プログラムの対象者の約6割が融資を受けており、そのうち約4分の1が2度以上融資を利用している。また、グループに入ったものの、融資を利用していないメンバーは、順番を待ちつつ、他のプログラムの活動であるコミュニティ開発活動や研修に参加している。

## 2. 第9次国家開発計画における「開発と女性」政策とその推進体制

### 1) 第9次国家開発計画における「開発と女性 (WID)」

さて、1-2) で述べた PCRW の目的9項目のうち第9次国家開発計画について言及しているのは人口問題・健康問題に関してのみだが、言うまでもなく WDD は政府機関としてプログラム実施・運営においては国家開発計画の目標を反映している。本節では第9次国家開発計画の WID 政策を概観するとともに、政府各機関による政策の実施体制を考察する。

第9次国家開発計画 (1997-2002) では、長期的視野に基づき、20年後までに「国家開発のあらゆる分野において女性の参加を主流化することを通して、女性のエンパワーメントとジェンダー間平等を基礎とした発達した社会を創造する」ことを WID 分野の目標とし、以下の2点を第9次計画中の目標としている。

- ・ 平等な民主社会をつくるため、開発の様々な分野に女性を活発に参加させる。
- ・ 政治、経済、社会分野への女性のアクセスを増し、より効果的にするために女性の権利を保障するための法律改正をすすめる。

これらの目標達成のために、ネパール政府が掲げた政策・戦略の概要は表2のとおりである。

表2 第9次国家開発計画における「開発と女性」に関する政策・戦略

国家開発の主流への女性の参画	WID 関連機関の強化、機関間の協調促進、スタッフの能力向上を通して、「開発と女性」推進のための体制を強化、拡大、発展させる。
	プログラムの効果的なモニタリング・評価のため、女性の開発への参加度測定を目的としたジェンダー・センシティブな指標をつくる。 女性の家事活動の科学的、実質的な評価
ジェンダー間不平等の排除	メインストリーミングのための、国家・セクターレベルの開発政策、目標、プログラムのモニタリング
	平等な法律作りのための、差別的な法・規制のレビュー
	女性への犯罪・暴力規制を通じた人権保護のための、政府、NGO 間の協力の推進
	女性の平等な権利保障と、ジェンダー間平等に配慮した政策・プログラムの採用を通じた、段階的な経済・社会的差別の削減。 ジェンダー意識向上のための宣伝や教育・研修の制度化
女性のエンパワーメント	女性の開発政策・プログラム意思決定過程への参加促進を目的とした、憲法に沿う特別法体制の採用
	農業セクターの技術研修、市場運営、収入創出活動を通じた、農業従事女性の権利保護と労働の結集
	女性の生命権保護を目的とした、ライフサイクルに基いた女性への保健サービス提供
	奨学金支給、女性教師の採用等を通じた女子のフォーマル・インフォーマル教育へのアクセスの拡大
	女性の労働量軽減を目的とした技術の拡大、生産性の向上および技術へのアクセス保証
	農業以外の産業における雇用機会拡大を目的とした、女性能力向上プログラム形成

ネパールの開発計画において WID が取り上げられるようになったのは第6次計画からであり、以降その重要性は5ヶ年計画の中で常に強調されてきた。しかし、Acharya (1997) は、第7次開発計画 (1987-92) と比較すると、第8次開発計画 (1992-97) には、第7次開発計画になかった「…女性の平等且つ有意義な開発への参加…」という言葉が加えられたことは注目に値するが、「開発の各セクターへの女性の参加を促進するためのプログラムを実施する」、「クレジット・技術・起業家研修・市場への女性のアクセスを拡大する」、「政府機関や民間セクターに女性の進出を奨励する特別政策を採る」、「法の改正やモニタリング・機関間の協調を重視する」としている点等、実質的に第7次計画と第8次計画の内容は同じであると述べている (Acharya, 1997 : 23)。一方、第8次開発計画と第9次開発計画を比較しても、後者は第4回世界女性会議を反映して「エンパワーメント」や「メインストリーミング」という言葉を使ってその開発政策やプログラムを述べているが、内容についてはやはり第8次開発計画とほとんど変わりがない。したがって、少なくとも3期にわたる開発計画における WID 関連政策の内

容において大きな変化は見られないことになるが、各5ヶ年計画のWID政策は国際的な動きに呼応しこれまでの世界女性会議で採択された事項をその政策によく反映したものとなっており、実行されればネパール国の女性の開発をすすめるためにたいへん役立つ。ここで問題なのは、このように紙面上に述べられている計画を実行に移そうとする強い意志が政府にあるかどうか、またそれだけの体制を備えているかどうかであり、この問題がある限り、第9次計画14章に「ネパールの女性は、識字率の低さ、不健康、貧困、伝統的な慣習や差別的な法制度等によって、抑圧・搾取され、軽んじられ、不安定な生活を強いられている」と描かれているネパール女性の状況の改善は、依然牛歩のごとく進むしかないのである。

## 2) 政府各機関の取り組み

次に、「政府の強い意志」はナショナル・マシーナリー整備の進行具合や、各分野における政府機関の取り組み状況に表れるため、国家開発計画を実施に移す際に中心的な役割を果たす政府各機関の体制を概観する。

ネパールの過酷な女性の状況からは想像しにくいほど、あるいは逆に女性の置かれている状況があまりにも過酷だからこそ、ネパール政府は国際社会において女性の平等へのコミットメントを表明してきており、女性に関わるほぼすべての国際条約を批准してきた。ナイロビ女性会議後の1988年にまず労働社会福祉省に女性開発局が設置され、ナショナル・マシーナリーへの取り組みが始まった。1991年には女性差別撤廃条約を批准し、その後、1993年には首相を委員長とする国家計画委員会(National Planning Commission)に27人のメンバーからなる「子供・女性開発部(Children and Women Development Section)」が設置され、WIDを推進する役割も同開発部に移った。しかし、一度会合が開催され開発部内に準委員会が設置された後、次の会合が開かれないうまま(Acharya, 1997: 24)、1995年の第4回世界女性会議開催と同時期に女性・社会福祉省(Ministry of Women and Social Welfare/MWSW)が設立され、「子供・女性開発部」はWIDに関する役割をMWSWに譲った。ネパールにおいてこのようにフォーカル・ポイントが度々移った理由は、橋本(1996: 97)によれば、女性開発問題をライフワークとしている女性官僚の異動に伴ってのことである。このことから、WID政策の必要性、重要性を理解する上級官僚が極端に少ないこと、またそれにより政策推進は政府が主導的に取り組んでいるというよりも、それを担う意志のある一個人に委ねられていたことが推測できる。

政府各機関やNGOによって実施されるWIDプログラムの選択、調整、支援、モニタリング、評価等を主な役割とする(国際協力事業団、1997)MWSWの設立に、当初ネパール人女性の大きな期待が寄せられ、またMWSWも実際にワークショップを開催したり、パンフレットを作成するなどの啓蒙活動に努めてきた。しかし、一般的に、女性関連省庁に与えられる権限は弱く、したがって政府各機関により実施されているプログラムの調整・モニタリングを行なうには十分な力・資源を持たない(橋本、1996: 89)という例にもれず、MWSWは、特に貧しい女性のエンパワーメントに主導的役割を果たしていない。「各

省庁の所轄分野にとらわれない他部門的機構の設置」という「世界女性行動計画」に述べられたナショナル・マシーナリーの概念を考慮すると、むしろ「子供・女性開発部」のほうが様々な政府機関が関わる国家計画委員会の多分野的構造を利用できる可能性を持っていたと言える。また、「女性」と「社会福祉」をひとくくりに行っている点からも、ネパール政府が相変わらず女性に関連する問題を社会福祉の一部と考えていることがうかがわれる。

次に政府各機関の WID への取り組みの状況を見てみよう。表 3 は、Acharya (1997) による調査結果、国際協力事業団 (1997) が提供する情報および農業省女性農民開発局 (WFDD) スタッフからの回答をもとに、ネパールの主な政府機関の WID プログラムに関する特徴についてまとめたものである。1997 年現在、ネパールの政府機関のうち、名称は異なるがいわゆる「女性室」があるのは、地方開発省、農業省、教育省の三省のみである。労働省、保健省にはそれぞれ WID 関連プログラムを担当する職員が配置されているはずだが、担当者の交代が頻繁であったり担当者自体が不明であるなど、十分とは言えない。そのため、労働省が毎年 150 人の農村女性を対象として実施している編物・縫製研修プログラムについても、小規模縫製業はインドからの安い輸入品に圧倒されがちであるという状況下で、市場へのアクセス確保、就業機会の獲得や収入向上という女性の実際のニーズを果たして満たすことができるのかという、技術研修の目標達成の可否が明らかではない。さらに、縫製業が一般的に低位カーストの職業となっている社会において、果たしてその技術習得が女性の戦略的ニーズに応えるものなのか、疑問が残る。

一方、保健省はボランティアの保健婦を登用するのみでなく、家族計画の手段を利用者自身が選ぶことができることの重要性や避妊具の副作用についても強調したヘルスワーカー用マニュアルを作成するなど、女性のニーズに配慮したプログラムを実施しており、その努力はある程度評価されている。しかし、家族計画を含めた保健プログラムの対象は主に母親と子供であり、その点においてジェンダー的視点に欠けている。中でも大規模な家族計画プログラムは女性の妊娠を制御することにのみ焦点が置かれており (Acharya, 1997: 27)、ネパール政府が奨励する「二人っ子」政策 (National Planning Commission, 1998: 224) も、女性の土地・財産所有に制限があり子供だけが老後の保障と考えている特に貧しい農村の女性にとっては、現実の問題を解決されないまま奨励される政策となっている。農業省、教育省についても表 3 にある通り同様の取り組み状況である。

表3 ネパール政府各機関の「開発と女性」への取り組み

省庁名	女性室の有無	体制	備考
農業省	○	16人のスタッフ（内5名が女性）を持つ「女性農民開発局（WFDD）」がある。	女性農民の活動が、開発の過程に取り込まれているかを監視する役割を担う。スタッフの専門は農業、家畜、園芸等技術分野であり、ジェンダー専門家はいない。女性のみを対象としたプログラムはこれまでに3件しか行われていない <sup>4</sup> 。一般向け農業研修参加者のジェンダー別資料はない。
教育省	○	女性の教育と社会福祉を担当していた部署から、社会福祉部門が女性・社会福祉省に移ったもの。	女子を対象とした奨学金、女性教員採用と教員研修、女性教育キャンペーン、研修教材の開発の実施。教科書の男女役割がステレオタイプで描かれている。
労働省	×	WID 担当職員が配置されている。	農村女性を対象とした縫製・編物研修プログラムの実施。一般向け技術研修参加者のジェンダー別資料はない。
保健省	×	WID 担当職員が配置されている。	女性ボランティアを活用した参加型保健プログラムを実施。ヘルス・ポストの増設、特に女性への保健サービスの拡大、推進。家族計画を含めた保健プログラムの対象は主に母と子である。
大蔵省	×	—	ジェンダー・ニュートラルであるとの思い込みから女性への配慮を全く行っていない。
地方計画省	○	政府機関の中で最大規模の798人のスタッフを持つWDDがある。	政府機関の中で最も早くWIDプログラムを実施。

以上、限られた資料から政府各機関の取り組みについて概観したが、先に述べた第9次国家開発計画におけるWID政策を中心的に推進する役割を担うには、現在の政府各機関は十分な体制を持っておらず、ジェンダー・センシティブなプログラムを実施できているとも言えない。特に政府機関に共通して以下の問題点があげられる。

- 1) 政府各機関の「WID」関連セクションに専門的な訓練・教育を受け、また経験を積んだジェンダー専門家が少ない、あるいはいない。また、女性スタッフも少ない。その結果、女性に関するプログラムはあいかわらず福祉政策の一つとして捉えられ、スタッフは積極的にプログラム実施に臨むことができない。また、研修の評価等の際にジェンダー別

<sup>4</sup> WFDD スタッフの説明によると、ノルウェーの援助による情報収集に関するFAOプロジェクト、女性企業家開発のための小規模食品加工プロジェクト、世界銀行の援助による女性農民を対象とした農業調査・普及プロジェクトの3件である。

内訳を報告しないなど、基本的な情報分析ができていない状況である。

- 2) 1) の結果として、一般的に、政府各機関スタッフはジェンダーを意識したマインド・フレームに欠け、効果的なプログラムを実施することができない。「女性を対象とした」プログラムであればジェンダー・センシティブであると誤解するのはその一例である。また、スタッフが持つ性別役割に関するステレオタイプがプログラムに反映されてしまうこともあり、家族計画プログラムの対象者を女性だけにしてしまうのはその例である。したがって、特に、プログラム計画・実施の決定権を持つ管理職のジェンダー研修を強化する必要がある。
- 3) 職員の研修内容・方法を改善する必要がある。ネパールの政府関係者に女性の状況について質問をすれば、地方政府の職員でも今や「ジェンダー」という言葉を頻繁に口にする。このことはジェンダー研修が何度か行なわれていることを示すが、学んだことを実践に活かすことができるほどの効果は上がっていない。
- 4) 「開発と女性」はひとつの縦断的な分野ではなく、あらゆる分野に関する横断的な分野であり、政府各機関間の協力によってさらに効果的、効率的なプログラムを実施できるにもかかわらず、その協力が円滑にすすんでいない<sup>5</sup>。

したがって、今後、1) すべての政府機関に WID セクションを設置し、2) 十分な教育・訓練を受け且つ経験を積んだ WID 専門家を決定権を持つポストに配置するとともに、3) 女性の職員数を増やし、4) ステレオタイプを取り除くジェンダー・センシティブな意識改革のための効果的な研修を行なう必要がある。

以上のように誕生したばかりで実質的な役割を果たしきれていない MWSW や、ジェンダー配慮の実践について十分な人材、知識、技術を持っているとはいえないその他政府機関に比べると、20 年近くにおよぶジェンダーに配慮したプログラムの実施経験を持ち、また WDD だけで約 800 人のスタッフを抱える地方開発省は、ネパールにおいて主要な WID プログラム実施機関であると言えるが、プログラム運営上においては様々な問題も見られるので、次節ではそれらについて検討する。

### 3. PCRW に関する問題点

WDD 年次報告書の中であげられているプログラム実施・運営上の問題を踏まえ、以下に PCRW について、①マイクロ・ファイナンスプログラム、②参加型プログラム、③ジェンダー配慮プログラム、④政府主導型プログラムの 4 視点から考察する。

<sup>5</sup> 1999 年 9 月に筆者が地方開発省女性開発局および女性・社会福祉省を表敬訪問した際に協力の有無を質問したところ、両機関ともに具体的な協力がなされるに至っていないとの回答であった。一方、WFDD からの回答によると、中央レベルでは協力関係はないが、地方レベルではいくらかの協力が見られるとのことであった。

## ① マイクロファイナンス事業としての PCRW

### 1) 参加銀行と融資利用者間の仲介的機能としての WDD の重要性

年次報告書の端々に参加銀行のコミットメントの低さが見られた。たとえば、「銀行は貯蓄推進事業を PCRW 参加者の必要時に備えた貯蓄とは捉えず、銀行ローンが返済されなかった場合の、いわゆる担保として捉えている」、「(参加銀行であるにもかかわらず) 融資をおこなっていない銀行支店が全体の 15%もある」、「借入者のサイトやグループに関するデータベースが管理されていない」、「ローンを回収しようとする意欲に欠ける」等、預金動員努力の欠如、貸し渋り、不完全な顧客管理、回収放棄の報告がある。このように銀行が消極的に対応することによって、参加女性が必要な時に必要な額の融資を受けることができず、結果として、生産活動の効率が低下し、参加者のモチベーションが削がれたり、プログラムが円滑に運営されず、といったように、期待される成果があらわれなくなってしまふ。銀行がマイクロファイナンス事業に参加する際、融資審査時の経営指導、事業に応じた融資額や返済スケジュールの設定、事業家のリスク対応力強化のための貯蓄動員等の役割が期待される(岡本・栗野・吉田、1999:67)が、PCRW に参加する銀行の中にはこれらの機能が十分に果たされているとは言えない銀行、またその支店がある。銀行側、特に支店スタッフのこれらの消極的な対応について、WDD は銀行側の少ないスタッフやその頻繁な異動、および銀行員が農村女性への融資を余計な仕事と考えていることなどを原因と見ており、担当スタッフにインセンティブを与えることを提案している。しかしながら、支店単位の問題だけではなく、より大きな原因となる背景として、銀行全体の援助資金への依存があり、また PCRW の中で単に貧困女性に融資を提供するだけの援助資金配分機関であるという役割に対する誤認識があるのかもしれない。金融機関として技術・知識を持つものの「商売」としての成果を生むことを目的とする銀行が、貧困軽減を目指す開発プロジェクトに参加するために、また、銀行と借入者が互恵的な関係を持続することができるように、仲介的役割を果たす機関が必要である。PCRW の中では、WDD が仲介的役割を果たすことが期待される。

### 2) ヴィレッジ・バンクとしての機能

PCRW が融資の用途を生産活動目的に限定しているのに対し、リボルビング・ファンドからの融資は用途に制限がなく、WDD はリボルビング・ファンドを提供することで返済後にも CBO が引き続きヴィレッジ・バンクとして機能していくことを期待している。また、PCRW における貯蓄動員は個々の参加者が緊急時に備えるためだけでなく、そこから各 CBO メンバーが一定金額を持ち寄ることで、新たな基金としてヴィレッジバンクの運営資金とすることを期待している。ところが、「融資終了とともに参加者が銀行口座を解約してしまう」など貯蓄動員がうまく機能していなかったり、CBO の融資業務において 24%と決して低くはない金利を課すことにより基金の増額にのみ専心してしまうなど、事業の主旨が参加女性に十分に理解されていないと思われる点がある。緊急時に消費を目的とした融資を提供するシステムの存在は、女性たちが事業拡大や新規投資を行ない易くする効果を

持つものであり（岡本・粟野・吉田、1999：67）、CBO の体制づくり、能力向上が進められる必要がある。一方、報告書には CBO のリボルビングファンドによる融資業務開始によって「村のインフォーマルな金貸しの金利 60%を 24%に引き下げた」という効果に関する報告もあり、この副次的効果は重要である。

## ② 参加型プログラムとしての PCRW

### 1) NGO とのパートナーシップの構築

国家開発計画では NGO とのパートナーシップが奨励されており、PCRW の中でも 2 種類の努力が実施されている。まず、MCPW では既存の地域 NGO をパートナーとしてプログラムを運営しているが、将来 NGO が銀行に代わって融資業務を行なうことでプログラムの持続性を持たせることを念頭においている。したがって、スキームには個々の NGO の体制強化も含まれ、プロジェクト運営費も支給されている。しかし、WDD の報告書には NGO との協力の問題点として、1) 多くの NGO は基礎インフラストラクチャーが揃っていない地域においてのみ活動し遠隔地に対しては積極的ではない、2) NGO は PCRW 以外の活動も行なっているため、MCPW のみには専念できない、3) MCPW 担当の NGO 側コーディネーターの異動が多い等が挙げられている。

NGO との協力のもう一つの方法として、既存のものではない、女性グループのいくつかを統合した CBO の体制作りを支援し、将来 NGO として政府に登録するという長期的視野に立った取り組みが行われている。現在のところ、CBO は貯蓄動員、共有林運営、飲料水施設、識字、保健サービス等のコミュニティ開発活動においてうまく機能するようになっている。しかしながら、他方では CBO と女性間との信頼関係が構築できていない、CBO に出納管理や記録ができる者がいない等の問題点があり、本来の目標を達成するまでには今しばらくの時間を要すると思われる。

ところで、ネパールでは特に 90 年代に入ってから多くの NGO が設立されており、今後ますます政府各機関とのパートナーシップが推進されると思われる。しかし、NGO と協調することであらゆる国民層にリーチアウトし易くなると考えるのは、特に「ジェンダー」と「カースト」の問題が複雑に入り組んだ状況にあるネパールにおいては、非常に性急であると言える。ネパールでは行政・政治リーダーは高位カーストであるバフンの割合が多く（Brown, 1996：209）、且つ男性によって占められている。このことがネパール政府が女性の平等への「強い意志」を実行に移しにくい原因の一つともなっており、同様の事象が NGO についても考えられる。つまり、国外の援助機関はネパールの NGO の多さを利用して援助資金をネパールに提供してくるが、これら NGO の多くはネパールの中では比較的裕福で教育レベルも高く、また高位カーストに属する人々によって運営されている（Brown, 1996：206）ために、このような特権階級の人々に資金や仕事を与えることとなり、逆に格差を一層強化してしまうことにならないかという懸念がある。こういったことから、既存の NGO との協力の際には慎重な選定を要する。一方、WDD が PCRW の対象者である女



性グループを統合して作った CBO を育成し NGO として登録しようとする試みは、まさに草の根の NGO とのパートナーシップを組むことができるチャンスであり、先述した既存 NGO とのパートナーシップ上で生じている問題も解決することができる可能性を持つと言える。

## 2) プログラムの自主性と持続性について

PCRW のコミュニティ開発活動は、女性グループ内の話し合いから女性のニーズに基づく活動提案がなされるボトム・アップ方式であるはずだが、本当にニーズが反映されているのかという疑問を抱かせ、場合によってはトップ・ダウン方式で事業の実施が進められているのではないかと思わせる記述が報告書には見受けられる。例えば、コミュニティ活動の中には育児センターの運営が含まれているのに 97/98 年度だけで 16 センターが閉鎖されてしまったことについて、報告書には「子供の親やコミュニティが育児センターの短期・長期的効果について理解していなかったことがセンター閉鎖につながった」とあった。しかし、育児センターの短期・長期的効果について親の理解がないまま事業が進められていたということは、逆に言えば女性やコミュニティの自主性に任せた活動へと移行させる計画および運営がなされていなかったとも考えられる。援助側から見えていくら効果的な事業であったとしても、プロジェクトが最終的に援助側の手を離れ女性達やコミュニティによって持続的に運営されるようになるためには、女性たちが自主性を持ってプロジェクトを進めていくことが前提となることについての十分な考慮が必要である。

## ③ ジェンダーを配慮したプログラムとしての PCRW

### 1) 「女性開発プログラム」の女性の実際的・戦略的ニーズへの対応について

本事業の目的の一つは、小口融資およびその他の活動を通して、女性の社会・経済的地位を高めることである。しかし年次報告書では、①実施した各活動の説明、②金銭の流れ（貸付額、返済額、未返済額等）、③対象者の数に関する報告が中心となっており、プログラム開始以来 14,658 の女性グループが形成されたものの、成功例としては 8 グループ、失敗例としては 1 グループの活動の概要およびグループメンバーの声が簡単に事例紹介されているのみである。これら 9 つの事例を除いて、融資を受けたことがどのように女性の収入向上につながったのか、それが結果的に社会的地位の向上にもつながっているのか等、実際の受益者の様子を報告書からはうかがうことができない。一方、ブラダーンによれば、1989 年当時のプロジェクト評価では、収入の増加だけでなく、質的な変化（たとえば、女性が自信や能力をつけた、地域選挙・VDC に参加した、官僚・役人と交渉することができた等）が報告されていたとのことである（ブラダーン, 1999 : 196）から、プログラムの規模の拡大に伴って、評価の視点が「質」から「量」に変わってきていることが懸念される。PCRW においてマイクロ・ファイナンスはあくまでも手段であってゴールではない。参加は実際に収入につながっているのか、女性は融資をもとに得た収入を自分自身でコントロールすることができているのか、市場へのアクセスは実際に確保されているのか、融資によつ

て得た資産、土地は女性名義にすることができるのか、また、女性名義にできにくい状況にあるとしたら、それについても改善に向けて何らかの具体的努力がされているのかなどが、本報告書からは読み取ることができない。これらのことを明らかにできるモニタリングをまず行ない、その結果をもとにプログラム対象者を効果的に広げ、自律性を獲得する方法を模索する必要がある。

## 2) 女性だけをプログラムの対象とすることについて

女性開発プログラムではその対象をほぼ女性のみ限定している。これまで、資金や資源、技術にアクセスを持たなかった女性が、プログラムに参加することにより、アクセスを確保することができたという利点、また、男性に比べ、女性の所得向上は家族の福祉向上につながりやすいという調査結果（例えば、女性の所得向上に伴う家庭内の女性の発言権拡大によって、家庭内資源を子供の教育により多く費やすことができるようになる）から考えても、女性のみをプログラムの対象とすることは悪くない。しかし、現行のプログラムは女性だけを取り出すことによって、女性の中での行動・発言力の養成には効果的であるかもしれないが、一方で、男性との関係性、またコミュニティ全体を考えた場合に、修得したスキルをグループ外活動の場でどの程度発揮することができるのかが疑問として残る。エンパワーメントによって女性は「自ら変化を起こす人」になることはできるが、その過程を容易にするためには男性を含むコミュニティ全体が変わることができる土壌を用意する必要があり、そのために啓蒙普及が必要であろう。報告書から例をあげると、女性開発プログラムのコミュニティ開発活動の一環として行なわれている人口教育には避妊具利用推進も含まれており、報告書には「サイトでは夫婦の避妊具使用率が上がり、避妊具使用者の多くは女性である」との記述があるが、女性のみを対象にプログラムを行なっていれば避妊具利用者も女性となるのは当然である。女性が避妊具を利用する決定権を持つこと自体は重要であるが、対象が女性だけになることで、人口抑制の弊害が女性に向かっているという報告（Acharya, 1997: 27）もある。プログラムが男性も対象とし、その中で女性に意思決定権を持たせるようにすることで、最終的に人口抑制という目的が達成されるように運営されるべきである。

## 3) WDD スタッフの雇用形態に関する問題点

WDD の報告書には、WDD の階級別職員数、地方オフィスの階級別職員数は表に示されているが、ジェンダー別内訳は示されていない。しかし、報告書内の「WDD のスタッフの 82% は女性である」という記述や、「WDA (Women Development Assistant) の何人かと、シニア・オフィサー、サブ・アカウンタントが正職員であるだけで、スタッフの 73% は契約職員である」という記述、一方「サブ・アカウンタントは全員男性である」という記述を総合的に評価すると、たとえ女性スタッフが多いとしても圧倒的多数が契約職員であり、少数派である男性の多くがおそらく正職員であると考えられる。WDD のプログラム実施のためには、対象女性へのアクセスの容易さやジェンダー・センシティブなマインドフレームを持っていることが多いという点においても、女性スタッフの広い雇用が必要であり、

現に WDD では多くの女性が働いている。しかし、契約職員である場合、社会保障もなく不安定である。また、正職員になることができたとしても、昇進の道が開かれていないというキャリア・パスの未整備はモチベーションを低下させ、結果的に能力のある職員を常に保持することができないことにつながり、プログラムの成否に大きく影響する。

#### ④ 政府主導型プログラムとしての PCRW

ブラダーンは、マイクロクレジット事業の自主性、持続性に焦点をおいた論文の中で、PCRW について「(1989 年当時のプロジェクト実施レベルには) 革新的なリーダーシップと有能な人材が存在したからこそ、このようなジェンダーに配慮したプロジェクトが可能となった」とし、一方現在の状況を「WDD は権力・階級といった官僚的機構にのまれてしまった」とか、「官僚組織のお決まり仕事 (となってしまった)」と述べている (ブラダーン, 1999: 196)。彼女によると、現在の WDD は、1) プロジェクトの成功に伴う WDD の拡大や革新的な手法に対して、親機関である地方開発省の男性側の圧力や官僚からの抵抗にあい、結果として優秀な指導者・スタッフが流出した、2) PCRW が成功したことで資金提供を申し出る援助機関が増えたものの、その権益争いの中で地域主導の持続性の高いプログラム運営という本来の目的が二の次になってしまった、3) 1) および 2) の結果、女性の組織化・持続性を目的としたグループ作りやコミュニティ活動に重きを置いていた手法が重視されなくなってきたという。これらのことは、③-1) に述べた「プログラム規模の拡大に連れて評価の視点が質より量になってきた」という問題点とも関連している可能性がある。

②-1) に述べた通り、伝統的価値観を重視する高位カースト男性によって占められた中央政府や地方開発省幹部は WID プログラムの推進において障害となりうる。したがって、PCRW の目的の一つにも挙げられているが、プログラム実施の傍らでコミュニティやそこに住む男性に対してだけでなく、地方開発省を始めとし中央政府側に対する啓蒙活動が重要であり、援助する国際機関もその点も合わせて考慮する必要がある。

#### 4. 今後の課題

PCRW 運営上の問題点についてはすでに 3 項で述べたが、今後特に取り組みが必要だと考えられる点について、今後の課題として以下にあげる。

- 1) PCRW では WDD が制度的仲介者の役割を果たすことで農村女性の動員・グループ形成が着実に進んできた。PCRW がその目的の一つである女性の経済的地位の改善を達成するためには、WDD が市場・銀行等と女性たちとの間においても仲介者として機能することが期待される。
- 2) PCRW はこれまで主に女性をプログラムの対象としてきたが、それが逆に性別役割分業

の強化や「女性グループの中のみ」という条件付きのエンパワーメントに終わるという危険も持つことから、段階を追ってプログラムの対象をコミュニティ全体へと広げていく必要があるだろう。

- 3) その際、WDD と農村女性の協力によってコミュニティにおける啓蒙普及を推進する必要があるが、同時に革新的なプログラムの継続のために障害となりうる 3-④ にあげたような保守的な高位カースト男性に占められた官僚機構の問題を解決していくためにも、中央政府側に対する啓蒙活動が同時に推進される必要がある。そのためには実務機関としての WDD とバック・アップを担う MWSW との連携が必要であり、また資金提供する援助機関が地方開発省を含む中央政府に働きかけることも期待される。
- 4) PCRW 運営に様々な援助機関が関わることで資金・資源に関する問題が軽減されてきたが、各援助機関によるプロジェクト終了後のことも視野に入れ、政府側および援助側がプロジェクト運営の主導権を地域へ譲る可能性を常に探る必要がある。また、援助機関間の「権益争い」が原因で PCRW の運営方法が当初とは変わってきてしまったという指摘については深刻に受け止め、援助機関自身が被援助国の革新的な取り組みを阻害するという逆効果をもたらすことがないような注意が必要である。

#### 参考文献

- Achary, Meena 1997 *Gender Equality & Empowerment of Women*. UNFPA.
- ビーナ・ブラダーン 1999 「マイクロクレジット：持続性と自主性—ネパールにおける農村女性向け生産融資プログラムと女性綿花生産者組合の経験から—」『マイクロファイナンス読本』財団法人国際開発高等教育機構。
- Brown, T. Luise 1996 *The Challenge to Democracy in Nepal: A Political History*. London: Routledge, London.
- Cameron, Mary M. 1998 *On the Edge of the Auspicious: Gender and Caste in Nepal*. University of Illinois Press.
- 橋本ヒロコ 1996 「アジア太平洋地域における女性の地位向上のためのナショナルマシーナリーの現状と課題」日本女性学会学会誌編集委員会編『女性学』Vol.4.
- 池田恵子 1999 『ネパール村落振興・森林保全計画総合報告書』。
- 石田博編 1997 『アジア読本：ネパール』河出書房新社。
- 伊徒直子 1994 『アジアの民主化と女たち』明石書店。
- 伊藤るり・田中由美子 1999 「参加型開発と低所得層農村女性の自助集団化—ネパールの事例を中心に—」『平成6年度～10年度開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書』。
- 国立婦人教育会館編 1999 『平成6年度～10年度開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書』。
- 国際協力事業団企画部 1997 『国別 WID 情報整備調査：ネパール』
- National Planning Commission, Nepal. 1998 *The Ninth Plan (1997-2002)*.

岡本真理子、栗野晴子、吉田秀美編 1999 『マイクロファイナンス読本』財団法人国際開発  
高等教育機構.

South Asia Centre. *Nepal Human Development Report 1998.*

UNDP 1999 人間開発報告書

Women Development Division, Ministry of Local Development, Nepal 1999 *Women  
Development Programme: Annual Progress Report 1997/98.*

### 第3節 1997年および1998年出版の『サブプロジェクトのインパクト調査報告書』の研究

#### 1. はじめに

本稿は、「ネパール村落振興・森林保全計画」「ネパール緑の推進協力計画」「サブプロジェクトのインパクト調査報告書」1996/97年度版（以下、97年版と呼ぶ）および1997/98年度版（以下、98年版と呼ぶ）の2冊の報告書に対し検討を加える文献研究である。書評論文のスタイルを踏襲して97・98年版の評価を試みるなかで、地域研究・歴史学の視角と手法によって、「サブプロジェクト」およびその評価に関する具体的な提案を引き出すことを目的としている。書評論文のスタイルを採用したため本稿の結論は最後部に位置するが、この部分には独立性を持たせてあるので結論部のみの参照も可能である。

#### 2. 報告書の構成と内容

##### 1) 構成

97年版・98年版の構成は表1のようである。両版ともほぼ同様の構成をもち、添付資料の4.と5.、すなわち「指標による調査結果のまとめ」および聞き取り調査記録が総頁数の3分の2以上を占めるという特徴をもつ。

表1 97年版・98年版報告書の構成

97年版	全98頁	98年版	全136頁
本文			
1. 調査の目的	数行	1. 調査の目的	数行
2. 調査の概要	2頁強	2. 調査の概要	3頁
3. 所見	4頁強	3. 調査結果	12頁
		4. 提言	3頁

添付資料	97年版	98年版
1. 「ネパール村落振興・森林保全」および「ネパール緑の推進協力計画」に関わるPDM（改訂案）	5頁	1頁
2. 住民男女のエンパワーメントに関する指標	2頁	2頁
3. 聞き取り調査に用いた質問票	5頁	9頁
4. 指標による調査結果のまとめ	23頁	23頁
5. ユーザーグループへのインタビュー記録 ユーザーとのグループディスカッション記録	40頁	64頁
6. サブプロジェクト・モニタリングシート	—	8頁
7. 能力開発・技術向上活動・モニタリングシート トレーニング・スタディツアー・モニタリングシート	—	10頁

## 2) 「調査の目的」

調査の目的は2冊とも以下のように簡潔にまとめられている。

- 97年版：1) 住民の主体による村落開発と森林資源保全の手法が確立されるという、PDMに示されたプロジェクト成果（成果1）がどの程度達成されたのかを把握するための定性的・定量的指標（住民男女のエンパワーメント指標）を作成する。（成果1：カスキ・パルパット郡における住民（男女）の主体的な村落振興活動を通じて、森林および村落資源保全のためのモデルが確立され、森林・村落開発事業が活性化する）
- 2) サブプロジェクトおよび能力開発・技能向上活動（住民向けトレーニング、セミナー、スタディーツアーなど）に参加することにより、住民男女が村落開発および森林保全事業を計画、実行するための技能と知識をどの程度向上させたかについて、上記の指標に従って達成度と改善点を把握し、今後の活動に反映

させる。

- 98年版：1) サブプロジェクト及び能力向上活動の実施によって、ユーザーグループがどの程度独自に開発と保全のための活動を展開できるようになったか（PDMの成果1）についてその成果と課題を、PDMの「成果1のための活動」にそって評価し、今後のプロジェクト活動に反映する。
- 2) 昨年度のインパクト調査結果と比較して、ユーザーの事業計画実施能力や意識・行動にどのような変化が見られるようになったのかを分析し、プロジェクトによる住民参加型事業実施の障害や課題を明らかにする。とりわけ、事業実施後のユーザー組織の持続性に焦点を当て、フォローアップ期間の活動の課題を検討する。

以上、両報告書ともそれぞれ2つの目的があり、その一つは共通で、住民男女の能力向上に関わる評価であるが、今一つは97年版では、評価のための指標作り、98年版では、97年版との比較から今後の課題の検討を目的としている。

本稿は、これらの目的に至る筋道の妥当性を検討するものである。

### 3) 調査の概要

97年版では、指標の作成および調査項目の選定過程が極めて簡潔に述べられたのち、調査対象の選定、調査手法（ユーザーへのグループインタビュー）、調査日程が示されている。98年版も同様であるが、指標の作成と調査項目の選定については97年版の修正作業であることが述べられる。指標の作成/修正、および指標項目の選定/修正の作業過程については両版とも記述がない。

両版とも、指標・調査項目の修正にあたり聞き取り調査からのフィードバックがあったことが述べられるが、その具体的内容は記されていない。

また調査対象となったユーザーグループは、97年版では、「1997年度までに行われた76のトレーニングとスタディツアーおよび46の識字教室関連46事業から、事業・活動の種類と実施集落の社会的背景（カーストなど）による特徴を踏まえて、以下の10事業が選ばれた」という。98年版でも10事業が選ばれるが、そのうち5事業は前年度調査した事業の再調査であり、新規選定の5事業については、「昨年度にはなかった新しいアプローチがみられる事業」を取り上げたことが述べられる。このことは、調査対象選定における基本単位が、事業であり、かつ事業の種類やアプローチにバラエティを持たせることが重要であったことを示す。

### 4) 結論部分

97年版では「所見」として次のようにまとめられている。

#### 3-1 参加型開発に関わる定性的・定量的指標

この項には数行が費やされるのみであり、1) 意識や態度の変化について定性分析が有効であること、2) ただし主観的となるので注意を要すること、3) グループインタ



ビューが参加型評価の機会を作ったこと、4) 指標と調査項目の内容がおおむね適当であったことが列記される。理由・根拠は提示されない。

### 3-2 達成度と今後の改善点

この項は添付資料4の要約であると言う。次の4項に分かれて所見が述べられる。すなわち参加型開発と森林保全に関する意識、女性・職業カーストの参加、事業の計画と実施、維持管理である。内容については次章以降で取り上げる。

98年版では結論部分は「調査結果」と「提言」に分かれ、以下の構成をとる。「調査結果」では、調査項目10項に対応して小見出しがたてられ、さらにこれらの小見出しの下に「昨年までの成果と課題」、「今年度の達成状況」、「今後の課題」がそれぞれ箇条書きにされている。また「提言」は、「フォローアップ期間に関して」と「参加型村落資源管理に関して」に分かれる。「フォローアップ期間に関して」は「村落インフラ及び森林・流域保全事業」と「収入向上事業」に、「参加型村落資源管理に関して」は「住民組織の形成」、「ニーズの特定と、住民による計画」、「住民の負担」、「ジェンダー配慮」、および「職業カーストへの配慮」に分けられ、それぞれ箇条書きで提言がなされている。このように、結論は指標項目ごとにまとめられ、事業あるいは集落・地域単位でのまとめは行われていない。

### 5) 添付資料

添付資料の構成は、表1に示した。

## 3. 報告書の貢献

### 3.1 作成自体の貢献

まずはじめに、両報告書が公刊されたこと自体の意義を高く評価したい。開発のしわ寄せを受けやすい女性と貧しい層に十分な配慮を加える、あるいは彼らを開発事業の直接のターゲットとするという、比較的新しい型のプロジェクトのもとで、従来のプロジェクト評価とは異なるインパクト調査が試みられた。しかもこれまであまり省みられなかった定性分析の方法を採用して調査を敢行し、成果を公刊することができた。この調査の成功は次のことを実証している。

第1に、これまでのサブプロジェクトの実施を通じて、通常の開発事業では周辺化されやすい社会的弱者とJICA関係者との間に直接の信頼関係が構築され、社会的弱者の経済的な周辺化および生活条件の悪化をくい止める橋頭堡が形成されていること。

第2に、これをコミュニケーションあるいは権力関係の側面から見れば、JICAサイドと住民との協力によって、社会的弱者を含む一般の住民が、JICA関係者に対して意見を伝え得る環境を作りあげたこと。

住民の意見の汲み上げについては、さらに次の点が注目になる。1) 住民の階層に関わらず批判的な意見が汲み上げられたこと。援助をされる側はする側に対して追従を言う場合が多いとすれば、両報告書がかなり率直な意見を引き出したことは、表面的な関係に留まらない信

頼関係の形成を意味しよう。報告書の作成者は住民の批判の多さに恐縮してられるようだが、聞き取り調査の中にネガティブな発言が多いことは、そのままプロジェクトの低い評価につながるものではない。2) 低い階層の男女、特に女性の意見を汲み上げることができ、その意見が階層や男性とは異なる内容であることが明らかとなったこと。女性の側から見るならば、M/P チームあるいは JICA 関係者になれば社会内部の強者とは異なる意見でも表明が可能となったということで、これはエンパワーメントの前進であると言えよう。

### 3.2 聞き取り調査の具体的手法の確立

両報告で採用された聞き取り調査方法とその結果の記述法については今後活用すべき点が多い。

#### 1) 聞き取り調査法

第1に評価すべきは聞き取り調査の効率性である。両報告とも8日間で10回の聞き取り調査を行っているが、1回の聞き取り調査時間が1・2時間であるにもかかわらず、非常に内容が充実している。その要因は次のように考える。

1. ユーザー住民6～15名のグループインタビューの形式をとったこと。98年ではこの聞き取り方法がより自覚化され、「ユーザーとグループディスカッションを行った」となっている。
2. 通訳が担当地区の青年海外協力隊員やプロジェクトに関わるネパール人であったこと。
3. 1.と2.から判断して、ユーザーの住民が、おそらくサブプロジェクトのミーティングの延長として聞き取り調査をとらえていたこと。ユーザーのミーティング実施の副産物とも言えよう。

調査者の質問は単刀直入なものが多いが、インタビュー時間の制限を考えたときやむをえないであろう。むしろそれまでのコミュニケーションと信頼関係の構築が、単刀直入な質問を用いても、今後の事業展開にフィードバックし得る発言を引き出すことに成功した点を評価すべきであろう。

別言すれば、今回の調査では、これまでのサブプロジェクトの展開を生かした、住民の意見を引き出しやすい手法が採られたと言える。

改良点があるとすれば、調査を事業単位で行ったためある地域や住民集団で複数の事業が展開されている場合、その複合的状況や影響が明確にならないことである。

#### 2) 記録の方法

添付資料の聞き取り調査記録には、調査の場所と時間に続いて、調査参加者全員のプロフィール、プロジェクトの概要が記されている。そのあとでグループインタビューのほぼ全部が記録されている。ネパール語から英語を介して日本語に翻訳されたというのが、丁寧な記録方法で、調査を実際に行った者以外でも利用可能なデータとなっている。インタビュー記録の中には、男か女かどちらの発言か、どのカーストあるいは部族の発言かわかった方がよりよい部分

も存在するが、発言を忠実に再現する方針が、聞き取り調査記録の資料価値を全体として大きなものにしてている。本調査におけるデータの収集は大きな成功を収めたと言えよう。

### 3.3 結論部分

97年版・98年版の結論部分は、聞き取り調査記録を読了してから読むならば、実施されたプロジェクトと住民の受けた影響について妥当かつ良心的な評価と提言がなされていることが、専門外の者にも理解し得る。さらにプロジェクト自体の評価を越えて、社会状況に注意を促す考察や提言が諸処にみられる。例えば、問題解決のために社会文化的要因を計画段階で発見できるようにすること。ジェンダー配慮にかんしてカスキ郡とパルパット郡、あるいはサイトごとに異なるアプローチが必要であること。各集落の社会・歴史的状況を考慮したうえで、組織形成単位を検討すること。具体的には森林利用者グループ、アマサムハ（母親会）など既存の組織の利用すべきであるが、その利用が社会的弱者の周辺化につながらないように配慮することなどである（97年版本文6頁；98年版本文7, 17, 頁）。これらは大きな前進であろう。

改良点をあげるならば、考察と提言は概して一般的抽象的な言葉で語られており、具体的提言には乏しい。また調査事業の選択基準がいまひとつ明確でないために、これらの考察や提言が全事業に対して妥当であるという説得性には乏しい。

## 4. 改良の可能性

以上に見たように、97年版・98年版はその存在自体が貴重な成果であると言えるが、あえて新しい試みを行っているため、分析に関して手法が確立されていない部分がある。

### 1) 指標と指標項目

評者は、特定の地域の固有の事実の因果関係を分析する中から、より抽象度の高い論理を組み立てる訓練、いわば帰納法的思考訓練をうけてきた者であるが、この観点から検討するならば、報告書における指標の作成・使用方法は幾つかの点でいまだプロジェクト・セントリックな評価手法から抜けださきれていないといえる。

第1に、指標作成が97年版報告書の目的でありながら、作成／修正過程は省略され結果のみが示されている。作成／修正過程の記録は、必ずしも本文に盛り込む必要はないものの、調査からのフィードバックによる指標修正の記録などは、将来におけるインパクト調査実施の際に貴重な資料となると考えるのがいかがであろうか。

第2に、指標項目は一貫して一般的、大局的見地から具体的細部へと演繹的な方法で選択されている。この報告書で必要な指標は社会や住民が受けたインパクトを測るものであると評者は解しているが、報告作成者が指標の作成にあたって参照したDAC評価5項目（目標達成度、効果、実施の効率性、計画の妥当性、自立発展性）は、いまだ従来のプロジェクト・セントリックな視角を有している。社会のうけたインパクトは、社会を考察の中心に据え、プロジェクトの事前調査（たとえば「ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査」なども活用可能であろう）と事後に行う調査を比較することによって明らかとなるのではないだろうか。現在の社会

学的、あるいは人類学的調査が、開発実務の限られた時間と労働力では現実的でないのであれば、簡便な調査法を開発する必要があるだろう。

第3に、プロジェクトの目標が「ネパール国カスキ郡及びパルパット郡の山間部において」と地域を特定しているが、指標項目はネパールを前提とするものではなく、また地域の生態、交通体系、歴史文化的要因といったサイトの環境要因に注意がまったく払われていない。調査の目的が、社会や住民へのインパクトの評価および事業モデル作りであるならば、事業の成果を大きく左右する地域の環境要因を考慮する必要があるだろう。指標の問題とはやや異なるが、調査対象事業を選択する場合も、100 以上におよぶ事業の全体の中から選ばれた事業が、この地方の生態系および交通体系の中でどのような位置にあるのか、さらに JICA サイドおよび住民サイドからみて満足し得る例に属するのか、失敗例に属するのかといった、地域の視角からの位置づけの試みが、調査事例から引き出される提言の有効性を増大させるであろう。

## 2) 聞き取り調査記録から結論部に至る過程

両報告書とも「指標による調査結果のまとめ」と題する 20 頁以上の長大な表がついている。これらは聞き取り調査記録と結論部を繋ぐ作業の記録と理解される。しかし表の論理性・説得性は弱く、大いに改良の余地がある。説得性の弱い理由として次の点が上げられる。

1. 表の左側に、インタビュー記録から抜きだされた住民の発言が並べられているが、その発言がなぜ抜き出され、何の順で並べられているかの説明がない。
2. 抜き出された発言は、ある一定の権力関係の中でなされた発言であり、そのままでは発言内容の真偽は不明である。しかしいかなる実証作業もなしに資料として使用されている。
3. 発言が列挙されているコラムの右側に、指標と達成度が記されているが、列挙された発言からどのような操作を経て達成度が測られたかの説明がない。

これらの点が、恣意的あるいは主観的との印象の増幅を招き、表の説得力を大きく減じている。別言すれば、表が聞き取り記録のすばらしさを殺している。定性的指標の使用は「ともすると分析が主観的になるので注意を要する」(97 年版本文 3 頁) という筆者の弁は、おそらくこの問題に既に気づかれている証であろう。聞き取り調査を十分に活用するためには、この作業段階におけるクライテリア、分析枠組みづくりが緊急の課題であろう。

## 3) 結論部の妥当性と問題

現在の段階で「指標による調査結果のまとめ」は、大いに改良の余地があるにも関わらず、聞き取り調査記録を読んだ後に両報告書の結論部分を読むならば、その考察や提言は充分説得的であり恣意性、主観性はほとんど感じられない。その理由を明らかにすべく両報告の結論部、「指標による調査結果のまとめ、および聞き取り調査記録の突き合わせ作業をすると、結論部における重要な認識や具体的な提言は、しばしば「指標による調査結果のまとめ」を経由せず、聞き取り調査記録から直接引き出されている。時には聞き取り記録も利用されず、聞き取りに

至るプロジェクトの概要説明から実例がとられている（例えば、98年版本文5頁と添付資料50頁）。結論部の妥当性、説得性は、このプロジェクトを熟知しかつ聞き取りを実施した報告作成者達の良心や、ジャーナリスト的あるいは文学的な洞察力といった個人的才能に発していると考えられる。

さらに結論部に見られる報告書作成者の姿勢のうち、1・2年という短期間で住民の意識や行動を向上させなければならないという健気な義務感からは、事業の実施者も調査者も開放されてよいのでないだろうか。意識や習慣などの改革に長い時間がかかることは、評者があらためて強調するまでもないことである。短期間の変化は一過性のものであるか、定着してゆくものであるか、いまだ判別不能である。変化向上している点を強調することは、冷徹な現実を見誤る可能性をはらむ。しかも第二次、第三次産業の技術革新にとって1年間は十分に長い期間であるが、温帯で農業を生業とする多くの者にとっては1年間とは1回目の試行が終了する期間にすぎないのである。

## 5. 聞き取り調査記録再整理の試み

### 1) 事業毎の分析の試み

第3節2)「聞き取り調査記録から結論部に至る過程」は最も改良が容易な部分であろう。社会学者、社会／文化人類学者、地域研究者との協業による分析枠組・クライテリアの作成をまず提案したい。

以下では、既存の資料にあわせて分析方法を開発せざるを得ない歴史学的手法を応用して、97年版・98年版から得られる情報の範囲で、聞き取り調査記録の再整理を試みたい。

両報告書に共通する目標は、「成果1」（本稿2頁）がどの程度達成されたかを評価することであり、そのために98年版の指標項目は、以下のように選定されている。

1. 参加型の村落振興・村落資源管理活動に関する意識と行動の変化
2. 環境保全に対する意識と行動の変化
3. 生活の質の向上
4. 村落内・家庭内での資源・機会へのアクセスと分配の改善、  
(女性・職業カースト・貧困層の参加と活性化)

そこで、これらの指標項目と、使用可能な資料である聞き取り調査記録の内容とから判断して、以下で試みる再整理作業の目的を、女性のエンパワーメントに関する事業における、成功要因の抽出とする。より具体的には、ユーザー住民の意欲、自発性、生起する事態に対するコントロール感をとらえるために、聞き取り調査記録に記された住民の発言と実際の行動の関連を、事業単位で検討する。事業毎の記録の内容は、さらにいくつかのトピックに分かれているため、分析はトピック単位で行われる。

本章では再整理のテストケースとして、2つの事業の聞き取り調査記録のみ取り上げる。ひとつはJICA側・住民側とも比較的満足のいく結果が出たと考えられる、改良かまどの事例であり、いまひとつはアウトカーストの女性を対象とした事業で、ある程度の成果の出た山羊飼

育の事例である。ただしクロスチェックの必要な部分については他事業の聞き取り調査記録を参照した。なお、両報告書が提示する「達成するための活動の指標」5項目は、プロジェクト・セントリックな指標の性格が強く、本章の検討の文脈に組み込むことができなかった。

ユーザーの発言内容を整理するためには、以下のようなクライテリアを使用した。これらは、あらかじめ用意されたものではなく、調査記録の読み込みの中で自覚化されたものである。

A 検討すべき点：主体的（積極的）な活動／活動の意志がどの程度見られるか

うまくいった／うまくいかない、活動しない原因を何に帰しているか

ユーザー自身の考えや行動か 他の人間や事象か

B 発言内容整理のクライテリア

1. 事業活動の説明 実際に参加・活動したことの説明。

教えられた（と考えられる）知識の披露 行動は伴わない

活動しないことの説明

2. 活動に参加、あるいは不参加の理由

参加した理由（主体的かつ受動的か、具体的か抽象的か 以下同様）

参加しない理由

3. 事業の活動の評価 活動後の具体的評価 肯定的 理由

否定的 理由

活動を伴わない評価 肯定的 理由

否定的 理由

4. 問題点への対処 自分達で問題解決する意志

他者への解決の依頼をする

何もしない あきらめる

5. さらなる活動への意欲 あり 理由

なし 理由

6. その他 本題とは関連の薄い事実の説明など

なお、聞き取り記録に載る全発言に対する考察は紙幅の都合で不可能であるので、ここではやや安易な方法ではあるが、発言内容をセンテンス毎に分類し、分類後のセンテンス数を示すことにする。

## 2) 改良かまど

1. かまどにかかわる質問に対する答え

この部分の発言の総センテンス数は 76 であった。全員が女性であるユーザーの発言は、このうち 62 が、改良かまどにかかわる実際の活動に裏付けられた発言で具体的である。かまど作成とその使用後の評価は、肯定的評価が 16 センテンスであり、内容をまとめると次のようであった。使用者の女性目に明らかな即効性として1) 経済的面で薪の節約（1：以下、かつ

こ内の数字はセンテンス数)、2) 労働時間の面で煮炊き・鍋洗い時間の短縮(5)、3) 健康面で煙の害の軽減(2)があげられる。家の内部の保温性などの副次的利点も存在するほか、これらの利便性を得るために、難しい技術・重労働を必要とせず、壊れにくいなど維持も複雑でない。

改良すべき点、不都合をあげた9センテンスの内容は、かまどの口が小さく大量の煮炊きには時間がかかりすぎる(3)、煙突・風向きの具合によって煙が逆流(2)すること、そして煙突を頻繁に掃除しなければならない(2)であった。ただしこれらのうち、煙の逆流を除いて、自分たちで改善・努力する意志が表明されている。すなわち、かまどの口を大きくすることは、住民自らの工夫で克服可能と表明され(4)、壊れたら自分たちで直す(1)、そして利便性を得るためなら煙突掃除はやむ終えない(1)。さらに壊れたら自分たちで直す(1)ことも表明されており、全体として問題点の解決にあたって外部の者に依存する発言は見られない。

これに対して活動をしない説明/理由が述べられた14センテンスの内容は、かまど作成の依頼が多く時間がなくて応じきれない、見返りなしに作成する事にわだかまりを感じているという内容(10)と、最初のかまど作成トレーニングにわずか6人の参加しかなかった理由を質問された際の答え(4:農繁期で忙しかった、日当が出なかった)であった。注目すべきは、改良かまどの需要に対してユーザー達は、今後の改良かまど作成トレーニングの講習会を、自分たちだけで開けると表明していることである(5)。

## 2. 森林保全にかかわる質問にたいする答え

このトピックにかかわる発言は19センテンスであった。はじめに薪の採取が不便であること(5)、森林の現状は減りつつあるか横這いであるとの認識が示される(4)。その後、森がなくなったらどうするかという問いに対し、ケロシンストーブの使用(1)、植林の必要性(2)が述べられるが、具体的な行動については、過去に森林事務所の仕事でヒマラヤ松を植たことが語られるのみ(1)であり、具体的な植林計画は話題に登らない。

## 3. 外部の開発協力者との関わり

このトピックに関わる発言は全部で8センテンスであった。ネパールの森林関係の役所の専門職員については、あまり訪れない(2)、呼ぶのに手間がかかる(2)という否定的な評価がみられた。JICAのM/Pチームについては、協力に感謝していることが(4)表明された。

以上を、評価のための指標項目にあてはめてみよう。1. の意識と行動の変化は、改良かまどの自主的普及が既に始まっていること、および今後の普及活動に住民が主体的に取り組む姿勢が見られることから、この活動に限るならば住民の意識と行動に明らかな変化があったといえる。彼女たちは学んだことを自主的に実行しさらに自らが教えることのできる状態にある。2. の生活の質の向上については、上に述べた改良かまどの便益性が雄弁に物語っていよう。しかし3. の森林保全については、森林保全なかんづく植林が大切であるという認識は形成されたが、薪の採取に日常的な困難があるにもかかわらず、行動する意欲、実際の行動はほとん

ど見られない状態にある。4. 資源・機会へのアクセスと分配については、今後改良かまどが地域の貧困世帯、アウトカーストの世帯にも行き渡るか否か、改良かまどによって節約された労働時間がどのように使われるかといった、住民の今後の活動にかかっており、この資料からは結論が出せない。

このように、改良かまどの活動に限定するならば、「自分たちでできる」という発言の繰り返しが見られるようにユーザーの女性達はこの問題に対するコントロール感を表明しており、かまど普及という社会的活動も意欲的に行う姿勢を見せている。その大きな要因は、何点かにわたる即効的な便益性が、質量ともに簡単な作業のみで、毎日の家事の中で実感しえることと考えてよからう。発言にはないが、かまど作成の材料、道具とも簡単に手に入るものと推測される。ただしこの女性達の自信や積極性、社会的活動への意欲は、彼女たちが比較的高いジャーウトに属しており、世帯で家畜を所有するなど裕福であること、居住地が郡に中心部であることなどにも要因があると考えられ、事業の成功要因の抽出のさらなる検討には、社会的背景の検討が必要である。

以上の、女性達の自信や積極性を持続させ森林保全活動へ結びつける課題については、本章第4節で扱いたい。

### 3) やぎ

#### 1. これまでの山羊飼育

このユーザー・グループでは、JICA より与えられた山羊や生まれた子山羊が次々死に、いまだにユーザー全員に山羊が行き渡っていないため、ディスカッションの冒頭で、山羊が死ぬに至った過程や死んでから活動がどのようになったかという話題が多く話された(58)。発言はすべて活動に裏付けられているが、山羊の死んでしまってもう代わりを買うことができない(5)、できるだけのことをした(1)のに、どうしようもない(2)という、問題への対処不能感が表明されている。彼女たちの問題は山羊がユーザー全員に行き渡らないことであり(6)、自分達では対処不能である主な理由は、山羊を買うお金がないことであった(1)。山羊を買うのに JICA から予算を足してもらったことも一度あった(2)。また不満の中には事業を始めて2年になるのに利益が上がらないと言うものもあった(1)。この部分のユーザー達の発言は受動的であり自分達のみでは問題への対処は不能であるという表現に満ちている。

#### 2. トレーニング

トレーニングについて、住民の評価は割れている(16)。トレーニングが役に立っているかとの質問には、立っている(1)、立っていない(1)、役に立つ知識を学んだ(1)、しかしフォローアップがない(1)。もっとトレーニングが必要かとの質問には、もう充分だ(2)、あってもよい(1)、必要だ(1)との回答があった。今後必要なトレーニングは、山羊が病気になった時の薬の処方であり(1)、この問題については自分達に知識がないことを表明している(1)。住民の評価の割れていること、依存的な発言が見られることは、彼女たちにとって山羊飼育が初めての試



みであったことをうかがわせる。

### 3. ユーザー委員会と基金

この話題についてもすべての発言が活動の事実裏付けられたものであった(73)。ユーザーグループのメンバーについて、つぎの点が述べられた(12)。メンバーは当初から変化していない(4)。途中からバフンの女性が何人か参加を希望したが、参加させていない(2)。理由は、彼女達はより裕福で自分達の山羊を持っている(1)というものであった。このサブプロジェクトは参加希望者が多いがメンバーを増やしていないことがわかる。

委員会の話題では(19)、現在委員会は存在しないことが述べられる(1)。ユーザー達は委員会を会計事務の意味であると理解しており、その事務を委員長の息子に任せていることが説明される(5)。委員長の仕事の難しさは何かという質問に対しては、1) 女達をミーティングに集めること(7)、2) 山羊が病気になった場合のアドバイス(8)、3) 基金の管理(2)、4) 委員長は必ずミーティングに出席しなければならないこと(1)であった。会計は教育のある者に任せているが、委員長については自分達にはできないという発言はなかった。

ミーティングと基金の活用についてもほとんどの発言が裏付けられたものであった(41)。ミーティングは月1回開かれており(3)、その主な目的は、基金のためのお金の徴収である(5)。この活動は女性の自由になる個人の財産を殖やす作業として理解され(1)、楽しみとなっている(1)。将来やりたい事業の基金としても理解されている(1)。ただしミーティングでの話し合いでは将来の事業の具体的計画は話題とならない(3)。また参加者はユーザーだけである(4)。このグループが以前試みていた事業である雑貨屋は現在中絶しているが(1)、その理由は、店の運営が一人では時間的に無理な仕事であったためと説明される(2)。店を再開するための基金の準備(3)、および営業形態(2)は具体的に考えられている。基金の主な運用法は小口金融であり、彼女たちにとってある程度まとまったお金がいる時に重宝である(9)。彼女達が手元にお金を持たないためである(2)。新しい事業を行うことよりは、彼女たちが小口金融を必要としていることと、基金の強化に意欲的であることがわかる。

### 4. 山羊飼育事業に関する評価

山羊飼育事業の評価に関しては(10)、いまだ利益が上がらない(2)にも関わらず肯定的でありその理由は、これまで持ったことのない女性の個人の財産を得ることができたことによる(3)。飼育活動についても、続けて行ける(1)、これから自分達でできる(1)ことが表明され、自分たちだけで対処可能であるという認識をもっている。

### 5. 夫、他のカーストの者の意識の変化

事業開始後の、女に対する男達の考え方の変化については(21)、かつてはミーティングへの参加に否定的であったものが、肯定的に変化したとユーザーは認識している(6)。山羊飼育の手伝いをする男もいる(1)。ユーザーの側もかつては男に対して事業のことを伝える際におそ

れがあったが、現在は恐れることなく伝えることができると感じている(2)。

さらに女性達は、他のカーストの者も山羊飼育をやりたがっているが、彼女達の山羊飼育に反対や悪意はないことを表明している(9)。

他カーストの者の考えについては教条的な理由付けがなされて具体性に乏しいが、同カーストの男性との関係は、視野を山羊飼育に限るならば、女性がより自由に活動し得る関係へと変化したと言えよう。

## 6. 森林保全

森と生活の関係については(24)、森林保全が必要であるとの認識を持っていることが表明される(4)。彼女たちは山羊の飼葉は遠いところから毎日苦勞して運んでくる(8)。このあたりには草もなく草を取るのも苦勞する(2)。その一方で保全に関わる行動については、共有林に1年一回の切り出しといった規制があり守っていることが述べられ以外は(2)、森林保全についてどう行動すればよいか、具体的なイメージはなく(2)、やや抽象的なあるべき姿が示される(4)。なお最後に特定の土地への植林の予定が述べられるが(1)、誰のイニシアティブであるのか不明である。

以上を、評価のための指標項目にあてはめるならば、1. の意識と行動の変化は、女性の側では、山羊の病氣・死および会計について自分たちのみでは対処不可能と考えているが、山羊飼育・基金の運用は自主的に継続し、自分達だけでも継続が可能であるとの認識を表明している。さらに女性達は彼女達の事業に対する男性の意識の変化が、行動の障害を減じているという認識を持っている。女性については自主的な事業の継続、男性については女性の事業への意識という面で、変化が認められる。2. の生活の質の向上については、小口金融の存在が彼女たちの暮らしを若干のぎやすいものとしていることが考えられるが、事実は実態調査によって確かめられるべきものであろう。山羊飼育が彼女たちに過重労働を強いているかいないかの検討も同様である。3. の森林保全については、森林保全なかんづく植林が大切であるという認識は形成されたが、飼葉の採取に日常的な困難があるにもかかわらず、特定の場所に植林の予定があること以外は、いかなる行動をとるべきかという具体的イメージはない。4. の資源・機会へのアクセスと分配については、アウトカーストの女性がそれまで所有できなかった山羊という資源を所有し、さらに小口金融へのアクセスが容易となったことで、多少の改善が見られたと言えらる。

以上、山羊飼育は、このグループでは山羊が次々死ぬという問題が発生し、利益を上げていないが、事業継続の意志は強く、さらに自分達でできる、やっといこうとする意欲を表明している。その要因は、この地域では裕福な者は山羊飼育をしており、山羊は儲かる、および女性個人の財産となるという通念が、既に強く浸透しているためであろう。また基金の強化と小口金融についても、この地域に前例があるならば前例との比較検討が継続の要因を考察するために必要であろう。

#### 4) 再整理の中で見出された問題

第1に、このように事業ごとの分析を比較検討するならば、考慮すべき成功/失敗要因とその組み合わせが、様々に検出されると考えられる。インパクト評価の際の指標項目はこのような方向からも作成可能と思われる。

第2に、既に97年版・98年版が明らかにしているように、サブプロジェクトのうち住民の評価が高く、活動を継続したいものは、すぐに目に見える効果のあるものであり、特に経済的に効果のあるものである。しかしそれらの活動は森林保全・植林活動の活性化に直接結び付きにくいことは、すでに両報告書が指摘したことであるが、本書章で取り上げた女性のエンパワーメントに関する事業にも、明らかにこの傾向がある。

この問題について、住民の意識を向上させる以外に、当面は経済面と生活面で即効性のある活動と森林保全の具体的な行動が無理なくつながる事業の組み合わせを創出する必要がある。たとえば、住民の発言から考えるならば既に現場では実行されている可能性があるが、山羊飼育を導入する際に飼料のための植林を指導することである。ただし即効性はないので移行措置として、樹木の間に植林した苗の負担とならない飼料用の草、あるいは高く売れる作物や自給用作物の栽培をさせる。そのためには苗を枯らさないような作付け体系を開発する必要があるが、評者の専門とする18世紀のジャワ島のコーヒー園では、すでに住民の工夫でこの技術が編み出されていたので、どの植物が有用であるかという住民の希望と知識、および作付け体系に無理がないかを判断するJICAの農業技術を持ってすれば解決不可能ではないと考える。

第3に、上記2事例の分析からは、女性が事業を開始し、自主的に継続し、さらには男性との関係を改善してゆく姿が見て取れた。しかし彼女たちの自信や積極性が、従来の抑圧要因をなくすことによってではなく、JICAの指導と庇護下で形成されて来たものであれば、単純に考えて、JICAのプレゼンスがなくなればもとにもどる可能性も大である。JICAの存在自体が住民の自主性や主体性を維持している大きな要因と考えられるのである。現代の社会変化の多くが社会内部の動向とそれを取り巻く外部の動きが結びつくことによって方向性を持つとすれば、JICAからの好ましい影響が従来の抑圧要因を圧倒するまで、少なくとも中期と呼べる期間継続することは、不可欠であるように思われる。インタビュー記録中にも「作業が終わったあとも事務所から人が来て時々様子をみて欲しい」といった発言が数箇所で見られるように、住民の自主性を損なわない範囲での長期フォローアップは重要であろうと思われる。

#### 6. おわりに

本稿では、1997年と98年に出版された『サブプロジェクトインパクト調査』を検討しつつ次のことを述べてきた。これらの報告書の利点は、1)聞き取り調査の実施によってJICAと社会的弱者とくに女性との信頼関係の構築を実証しえたこと、2)有効なインタビュー手法と記録様式を編みだしたこと、3)それによって今までより地域社会に密着した評価・提言が可能となったことであり、特にデータ収集方式は今後の調査のモデルとなりえるものである。

しかし新しい試みであるので改善の余地もある。それは主に指標項目の選定とデータ分析の

部分であり、報告書中には従来のプロジェクト・セントリックな評価手法の残滓が諸処に見られる。社会・住民へのインパクトを調査するのであれば、社会や住民を中心に据えた分析手法に切り替える必要がある。また提言を具体的にするためには、地域側の要因、すなわち生態系、交通体系、歴史・文化的要因を分析に組み込む努力も必要である。その際社会学者、人類学者、地域研究者との協業によって、開発事業と地域社会双方に有効な分析枠組み・クライテリアの創出、もしくはこれらを創出するための手法を編み出すことが、現在もっとも必要なことと考えられる。

さらに指標項目ごとの評価・提言は概して抽象的となるので、事業あるいは集落ごとの分析を比較検討しつつ総合に至る手法も意義があると考えられる。この視角から分析を試みるならば、女性達の自主性などを生み出した具体的要因の特定と組み合わせの理解が可能となる。そしてそこから、たとえば、山羊飼育と植林活動を結びつけるために、植林した苗木の間に植えることの可能な有用植物の作付け体系を考案すること、現在の信頼関係を基礎とした比較的長期にわたるサブプロジェクトを展開することなどの提案が考えられる。

最後に、目標を特定したインパクト報告書に対するないものねだり、かつ唐突の観は否めないが、地域社会の問題を考えるにあたり、当該プロジェクト、当該分野だけに視野を限定するだけでは不十分な時代となっていると思われる。確かに地域にハイテク技術をもちこみ従属を引き起こすことは問題であるが、ネパール国の諸問題の重大性を考えるならば、太陽電池、石化燃料の使用も、全体のバランス如何では選択肢となり得るという可能性を残しておく必要がある。

## 第VII章