

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

ネパール王国の農林水産業におけるJICA技術協力評価

(貧困・ジェンダー問題を中心として)

(和文要約版)

2000年3月

名古屋大学

大学院国際開発研究科

大学院生命農学研究科

農学国際教育協力研究センター

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。

今回の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事例として典型的な開発途上国であるネパール王国の農林水産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削減やジェンダー配慮の視点を、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、本調査はネパール王国において、現在実施中及び終了した4件の農林水産業プロジェクトを対象に、貧困・ジェンダーの視点から分析を行い、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。その意味においては、通常の個別プロジェクトの評価とは趣旨が異なるものです。

本評価調査の実施にあたり、事業団では初めて大学に調査を全面的に委託することといたしました。委託先である名古屋大学は、大学院国際開発研究科を中心に、大学院生命農学研究科、農業国際教育協力研究センターなどから構成される「ネパール技術協力評価委員会」を組織し、本調査に取り組まれました。本報告書は、様々な専門の先生方による共同執筆ですので、既存の評価調査とは異なり、学術的色彩の濃い報告書に仕上がっている点が特徴です。

本評価調査から導き出された教訓・提言については、ネパール王国のみならず、他の開発途上国における貧困・ジェンダーに配慮した協力案件の形成、実施に活用させていただく所存です。

終わりに、調査にご協力をいただいた多くの地域住民の方々を始め、ネパール・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3月

国際協力事業団
理事 高島 有終

まえがき

本報告書は国際協力事業団（JICA）が実施する「外部機関による評価」の一環として、平成11年度に名古屋大学大学院国際開発研究科に委託され、同大学農学国際教育協力研究センター及び大学院生命農学研究科と合同で実施した「ネパールにおけるJICAの農林水産分野への協力と貧困・ジェンダー」の課題についての調査結果をまとめたものです。

JICAが掲げている評価課題として「あらゆる国際協力の受益者は住民と位置付けられるべき」との観点から、本調査の目的は「ネパールで実施したJICAの技術協力の中で農林水産業分野における協力活動が貧困・ジェンダーの視点でどのような影響、効果を発揮したかについて評価し、JICAの今後の援助に対する計画作成の参考となる評価」とすることとしました。

調査は文献レビューを通しての評価のみならず、分野別の現地調査を実施し、現地での質問票とインタビューと併せて実施しました。また、本調査では貧困、ジェンダーの専門の先生のみならず、農業・林業・畜産分野、経済、教育、法律分野の先生方の参加によって幅広い視野から実施しました。調査を委託され実施するのに当たり、大学という組織の枠の中でまた、限られた期間という条件の下で、必ずしも当初計画の通りに調査を進めることが出来ず、関係者には多大なご迷惑をお掛け致しましたこととお詫び申し上げます。しかしながら、ネパール現地における政府関係者、プロジェクト関係者、青年海外協力隊員、JICAネパール事務所関係者、また国内におけるJICA関係者、当大学関係者さらには分野を担当された委員の先生方及び学生のご努力、ご協力によりましてここに報告書を作成することが出来ました。

まだ十分議論つくされていない点、分析不十分な点もありますが、新しい研究としての調査チーム結成に当たり時間的に十分な余裕もなかったことを考慮いただき、本調査に対するご批判、ご助言を賜れば幸いです。本調査にご協力いただきました関係者の方々に改めてお礼を申し上げます。

平成12年3月

名古屋大学
JICA外部機関評価
ネパール技術協力評価委員会
委員長 西村美彦

目 次

序文

まえがき

目次

| | |
|--|----|
| 1 . 調査の概要 | 1 |
| 1) 調査の目的 | 1 |
| 2) 調査の内容 | 1 |
| (1) 調査の実施 | 1 |
| (2) 調査の範囲と評価対象案件 | 1 |
| (3) 調査の方法 | 2 |
| 2 . ネパールの社会・経済開発の概要 | 3 |
| 3 . ネパールにおける農林水産業のJICAの経験 | 4 |
| 1) JICA農林水産技術協力プロジェクトの位置付け | 4 |
| 2) 「ネパール王国淡水魚養殖新興計画」におけるインパクト発現の事例 | 4 |
| 4 . 農林水産業における貧困・ジェンダーの問題点と開発での位置付け (農林水産業プロジェクトから見た貧困・ジェンダーへのインパクト評価 | 6 |
| 1) 農林水産業のインパクトと貧困とジェンダーの位置付け | 6 |
| 2) 農業指標の視点から評価する貧困・ジェンダー問題 | 6 |
| 5 . JICAネパール農林水産業プロジェクトの貧困軽減へのインパクト： 「村落新興・森林保全計画」「緑の推進協力計画」プロジェクトの事例より | 7 |
| 6 . ジェンダーの視点からの評価 | 9 |
| 1) ジェンダーの視点からの農林水産業プロジェクトのインパクト調査 | 9 |
| 2) ネパールの国家開発計画におけるジェンダー問題の取り組みについて | 10 |
| 3) 1997年および1998年版の『サブプロジェクトのインパクト調査報告書』の研究 | 11 |
| 7 . ジェンダー、貧困問題にかかわる法制度について | 12 |
| 8 . ネパールにおける教育と貧困・ジェンダーの関わり | 13 |
| 9 . 教訓と提言 | 14 |

要約

本研究は国際協力事業団（JICA）の実施した農林水産業技術協力プロジェクトを対象として、このインパクトが農民・コミュニティレベルにどのような影響を与えたかを調べたものである。特にプロジェクトが貧困・ジェンダーの問題にどのような影響を与えたか、また住民生活にどのような変容を与えたかなどの観点から調査し、研究を進めたものである。

研究は文献、報告書のレビューと現地調査を通じてJICAプロジェクトの背景から効果、問題点などを把握し、ジェンダー・貧困に対する評価を実施する場合の考え方をまとめたものである。

1. 調査の概要

1) 調査の目的

ネパールにおいて過去にJICAが実施した協力プロジェクトを「貧困・ジェンダー」の視点から評価する手法について研究するとともに、研究成果として得られた評価手法を用いて具体的な協力プロジェクトの評価調査をネパールで実施し、今後、JICAが「貧困・ジェンダー」の諸問題に配慮しつつ、裨益者たる地域住民に効果的に協力の効果を均てんさせるための方策についての教訓・提言をまとめる。

2) 調査の内容

(1) 調査の実施

調査は平成11年9月10日から平成12年3月31日に亘り、名古屋大学大学院国際開発研究科がJICAの委託により実施したものである。調査にあたり国際開発研究科は同大学農学国際教育協力研究センターと大学院生命農学研究科の協力により合同研究委員会を設けた。また、現地調査は分野ごとに実施し、全行程で8チームの現地派遣を行った。実施に当たり分野による班体制を作成し、経済班、農学班、法律班、ジェンダー班、貧困・教育班、調整班、各々の分野から本課題につき調査を実施した。委員会委員のメンバーは次の通り。

| 調査分野（班） | 委員名 |
|---------|---|
| 農業班 | 竹谷裕之・山内 章・巽 二郎・飯嶋盛雄・竹中千里・服部重昭 ・近藤 稔・北川勝弘・門平睦代・西村美彦(調整) |
| 経済班 | 大坪 滋・長田 博(調整) |
| ジェンダー班 | 中西久枝・大橋厚子・吉岡美千子 |
| 貧困・教育班 | 若林 満・大塚 豊・岡田亜弥 |
| 法律班 | 鮎京正訓・四本健二・浅野宜之 |
| 調整班 | 西村美彦・中條直樹・長田 博 |

(2) 調査の範囲と評価対象案件

調査対象はネパールで今までに実施されたJICA農林水産業関係プロジェクト技術協力案件を中心とすることとし、関連案件として青年海外協力隊（JOCV）チーム派遣、無償資金協力案件も一部含めた。主な関係プロジェクトは次の通り。

ジャナカプール農業開発計画プロジェクト(1974 - 1984)

園芸開発計画プロジェクト(I.1984 - 1990、II.1992 - 1997、F/U 1997 1999)

淡水魚養殖振興計画プロジェクト(1991 - 1996、F/U 1996 1998)

村落振興・森林保全計画プロジェクトフェーズI.(1994 - 1999)

林業普及計画プロジェクト(1991 - 1994)

(関連案件)

緑の推進協力計画プロジェクト(海外青年協力隊チーム派遣)

カブレ郡地域農業開発計画(1984 - 1986)

(3) 調査の方法

調査にあたり学内で委員会を設置し、実施方針、調査内容検討のほか、ネパール事情収集のための勉強会も実施した。現地調査は事前に作成した質問票に基づき、現地コンサルタントを活用し質問票のとりまとめ、農民へのインタビュー、関係者からの情報聴取などによりデータを収集した。調査地区はプロジェクト実施地区とコントロール地区として非実施地区の2種の地区から農家をランダムに抽出し調査を行った。また、現地調査期間中、現地滞在のJICA専門家、JOCV隊員からの助言、協力を得た。

帰国後データの整理、分析を各分野で実施し報告書を作成した。

現地調査の実施実績は次の通り。

| 分野・調査事項 | 人数 | 氏名 | 期間 |
|---------|----|-------|-------------------------|
| 事前調査 | 3名 | | 1999年9月11日～1999年9月19日 |
| | | 西村美彦 | 名古屋大学大学院国際開発研究科 教授 |
| | | 門平睦代 | 名古屋大学農学国際教育協力センター 助教授 |
| | | 吉岡美千子 | 名古屋大学大学院国際開発研究科 講師 |
| 農学 班 | 6名 | | 1999年11月14日～1999年12月1日 |
| | | 巽 二郎 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 教授 |
| | | 飯嶋盛雄 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 助教授 |
| | | 門平睦代 | 名古屋大学農学国際教育協力センター 助教授 |
| | | 服部重昭 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 教授 |
| | | 近藤 稔 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 助手 |
| 農学 班 | 4名 | | 1999年12月11日～1999年12月26日 |
| | | 巽 二郎 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 教授 |
| | | 門平睦代 | 名古屋大学農学国際教育協力センター 助教授 |
| | | 竹中千里 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 助教授 |
| | | 北野秀巳 | 名古屋大学大学院生命農学研究科 助教授 |
| | | | |
| 法 律 | 2名 | | 1999年12月27日～2000年1月5日 |
| | | 四本健二 | 名古屋経済大学法学部 助教授 |
| | | 浅野宜之 | 聖母女学院短期大学 講師 |
| ジェンダー | 3名 | | 2000年1月8日～2000年1月19日 |
| | | 中西久枝 | 名古屋大学大学院国際開発研究科 助教授 |
| | | 田中香織 | 名古屋大学大学院国際開発研究科 院生 |
| | | 河田健司 | 名古屋大学大学院国際開発研究科 院生 |

| | | |
|----------|----|--|
| 貧 困 | 2名 | 2000年1月13日～2000年2月2日 岡田亜弥 名古屋大学大学院国際開発研究科 助教授 河田健司 名古屋大学大学院国際開発研究科 院生 |
| 経 済 | 2名 | 2000年1月22日～2000年2月2日 大坪 滋 名古屋大学大学院国際開発研究科 助教授 Hedving Rozsnoi 名古屋大学大学院国際開発研究科 院生 |
| 補完調査（水産） | 2名 | 2000年3月9日～2000年3月24日 西村美彦 名古屋大学大学院国際開発研究科 教授 世古明也 名古屋大学大学院国際開発研究科 院生 |

2．ネパールの社会・経済開発の概要

まず、マクロ経済、政策の面からネパールにおける開発の位置づけを統計資料等によって明確化し、農林水産業の位置づけ、農村におけるジェンダー・貧困の置かれているマクロ的社会・経済・政策状況、また開発とその背景となる関連分野の動向を述べた。ネパールの開発政策は国家統制後、1956年にスタートした第1次国家開発計画実施から現在、第9次開発計画に至っている。この国家開発計画につき第1次から第9次までの経緯と概略を示した。この計画は一貫して貧困からの脱却を主要テーマとしている。特に1990年以前の王制時代には経済発展が期待されるほどの成果を上げていない。この理由として国家の主要産業である農業分野の生産性向上がなく、「緑の革命」の恩恵を受けたのはタライ平野の一部で山岳地、丘陵地に恩恵が及ばなかった。また、カトマンドゥーなどの都市部と地方との開発の地域格差が広がったこともデータが示している。1990に起きた民主化運動により多党政治による民主化が始まり、社会セクターへの開発予算配分が増える傾向となった。現在自由化経済のもと2次、3次産業への構造転換を図っているが、政治的不安定、汚職、官庁における無責任などの影響と共產原理主義グループの活動により必ずしも計画通り開発は進んでいない。

本章では各種データを分析し農林水産業、貧困、ジェンダーの観点からマクロ的位置づけを示した。ネパールの貧困については経済的貧困を既存の定義による4つのインデックスを計測し、示している。また地域格差についてジニ係数を用いて不平等性を示している。ジェンダー問題については教育ギャップ、労働参加率、失業率、雇用率を取り上げた。農業に関しては、農業活動を土地所有からのデータで示し、貧困世帯の実状を示した。また農業世帯の耕作状況、灌漑状況のデータを付随させて土地生産性の推移を調べた。この結果として貧困農家世帯では生産インプットへのアクセスがなく且つ資金も乏しいことが裏付けられた。留意すべき点は農業における労働生産性の伸びがなかったことで農業国家としての経済が発展できず貧困国として位置づけられている実態があることが判明した。貧困階層が分化する要因は農業生産ヘインプットの賦与、利用可能性に差が出来ることであり、この要因には灌漑、肥料、農業金融、農業技術さらに市場アクセスのためのインフラなどが関わるとした。さらに貧困層の大半を占める農村部で農業所得向上により農民の貧困軽減を図るための識字率の上昇、女性のエンパワーメントを含めた農業生産性向上のための諸政策が必要であることを確認した。

3. ネパールにおける農林水産業のJICAの経験

ここではJICAの農林水産業技術協力プロジェクトを対象としてこれらから得られた経験を取りまとめプロジェクトインパクトについて検討した。1節で4プロジェクトを横断的に検討しプロジェクトにおけるインパクトの違いを比較した。2節において淡水魚養殖振興計画を取り上げ、そこで派生する諸問題、インパクトについて事例として検討した。

1) JICA農林水産業技術協力プロジェクトの位置付け

農業分野ではまずJICAが実施した農林水産分野における技術協力プロジェクトをレビューし、プロジェクトがどこに、どのような、インパクトを与えたのかを検討した。関係したプロジェクトは ジャナカプール農業開発プロジェクト、園芸開発計画プロジェクト、淡水魚養殖振興計画プロジェクト、村落振興・森林保全、緑の推進協力プロジェクトの4プロジェクトであった。このほかに類似の形態でJOCVによるチーム派遣として 農業開発プロジェクトをカブレ地区(Kabhre Area Agriculture Development Programme)とカスキ地区(Kaski Pocket Agriculture Development Programme)の2箇所で開催している。この2プロジェクトは参考として分析することとした。

分析はプロジェクトの「生産への貢献度」と「生活に対する貢献度」をプロジェクト活動から判断し、2次元の散布図として展開させた。その結果プロジェクト毎の特徴が現れ、ジャナカプール開発プロジェクトは生産、生活に対して直接的な係わりが低く、園芸開発プロジェクトは生産重視のプロジェクトであること、淡水魚養殖振興計画プロジェクトはやや生産に貢献するが生活に対しては関係しないこと、村落振興・森林保全、緑の推進協力プロジェクトは生活に貢献する度合いは高いが、生産については低いという構図が描けた。また、各プロジェクトの対象者層を調べてみるとジャナカプール開発プロジェクトは普及員が中心であること、園芸開発プロジェクトでは国の試験所技術者とモデル農家と二局化が見られ、淡水魚養殖プロジェクトは国の試験所の技術者であり、村落振興・森林保全、緑の推進プロジェクトは住民が主体であることが分かった。しかしプロジェクトに他のスキームを付加することで対象者層が拡大する。例えばジャナカプール開発プロジェクトの場合、無償援助のポンプ灌漑を導入することで農民との関わりが出来、園芸開発プロジェクトの場合、無償援助で試験所の施設をつくることで中堅技術者の研修が可能となり、淡水魚養殖振興プロジェクトではJOCVの活動がプロジェクト開始に先行してすでに漁民を対象として実施されていた。また村落振興・森林保全、緑の推進協力プロジェクトは名前のごとく開発調査、JOCV、プロジェクト技術協力等の多くのスキームを合わせた総合プロジェクトであったことから、農村の多様なニーズに対応出来たことである。これらの分析を通して住民へのインパクトを測るにはプロジェクト計画時の状況を判断し、インプットがどの時点で効果を発現するのかを明確にしておかなければならないこと。スキームを組み合わせることで関係者の幅が広がり、プロジェクト効果が最終裨益者に達すること。農業を通してのプロジェクトは、効果に時間がかかるため、フォローアップを必要とし、時間的に限られたプロジェクト条件の中ではインパクト発現に限界があることなどが判明した。

2) 「ネパール王国淡水魚養殖振興計画」におけるインパクト発現の事例

次にこの分析結果をもとに、淡水魚養殖振興プロジェクトを例に取りプロジェクト効果がどのように漁民までに至るかを、技術協力プロジェクト以外のスキームも含め、関連した活動との関わりを通して調べた。

ネパールの養殖産業は1960年代より南部で発達した。当地域における農業用溜池の養殖池への転換により生産量は飛躍的に向上した。その後、既存の溜池による生産量は頭打ちとなっていたため、1990年代初頭に継続的生産増加を目的とする、中部山岳地帯の天然湖沼、人造湖等の開発計画がたてられた。我が国は1970年代よりポカラ市を中心とする同地域においてJOCVの活動を通して小型網生簀による技術協力を行ってきた。同技術は天然水体のプランクトンなど、餌料生物の豊度が高いという自然条件、及び導入生簀の低コスト性により、漁民の間に定着していった。この技術協力を発展させる形で、1991年よりプロジェクト方式技術協力が行われた。目的の一つである種苗センターによる種苗（稚魚）生産技術達成により、供給体制が整備され、養殖生産量は大きく伸長した。終了時評価において生産面における成果が認められた反面、センターの財政的自立性に問題がある、との指摘もされた。このように南部地方から始まった養殖産業は中部丘陵地帯に受け継がれることにより、幾つかの問題を内在しながらも安定的に発展したといえよう。

生産量の向上が養殖者の生活に与えた影響を見た場合、南部地方と中部丘陵地帯では経済的に貢献したという共通項があるものの、貧困度軽減といった視点から見た場合、次のような相違点が見られた。南部の場合、経済的恩恵を受けた者が溜池（土地）を所有する農民であったため、非所有農民との間の経済格差が広がったと考えられる。中部丘陵地帯における裨益者はカースト制度上農民より下位に当たる漁民であったため、当該地域における貧困格差は正（ボトムアップ）に大きく貢献した。

自立的発展性を重視する援助の視点から注目すべきことは、中部丘陵地帯における貧困軽減の“継続性”である。“継続性”とは各裨益者が収入を無駄にせず負債の返済を行いながら家族の経済・社会的地位を向上していくこと、さらにこのような裨益人口が増加していくことを意味する。同継続性は漁民の自己組織力向上に起因すると考えられる。プロジェクト開始以前、養殖組合が結成されてはいたものの、組合員、非組合員の区別なく融資は行われていた。しかしながら返済率が極めて低かったために、その後融資は組合を通して行われるようになった。これにより組織率は向上したが、このことが自己組織力を向上させた直接の要因ではない。なぜならば融資を得るだけのために組合員になり、その後返済を怠るといった例は世界中で見られるからである。自己組織力をこの場合裨益者における返済の継続性、並びに家族への利益の投資、事業に対する利益の投資額として捉えた。そして、裨益者が集団としての規模を拡大していくことを自己組織力の向上とする。同要因分析を行うためDACによる自立的発展性評価項目を用いながらプロジェクトを含む養殖業全体を分析した。その結果、見落としてはならない要因の存在が認められた。それは養殖の導入により確立された漁獲物の共同出荷システムである。流通面における利便性を追及するために設立、受容された同システムは、養殖により移動から定住生活に生活形態を変化させた漁民に対して、さらに集団化を促す場を与えることとなった。漁民は一般的に各自の漁場を確保しようとすることに起因する強い個人主義、独立気質を持つ。同気質が養殖業により開放され、さらに出荷場が情報交換の場所として機能することにより以前には見られなかった集団化、つまり漁民間のネットワークが形成されるという社会変容が起こった。この事実が継続性の主要因になるものと思われる。

4．農林水産業における貧困・ジェンダーの問題点と開発での位置付け (農林水産業プロジェクトから見た貧困・ジェンダーへのインパクト評価)

ここでは農林水産業開発分野の立場で貧困・ジェンダーの問題を捉えて、2節で構成した。第1節でネパールにおける農林水産業及び農村の特徴、多様性を概観し、農林水産プロジェクトのインパクトが農村までに至る過程をフローとして作成した。第2節では今までに実施されたJICA農林水産業プロジェクトをインパクトの面から生産、経済、社会と幅広く調査し、効果を確認し、インパクトを及ぼす要因を分析した。

1) 農林水産業のインパクトと貧困とジェンダーの位置付け

まず、第1節でネパール農村を概観すると、地理的条件と民族的条件の多様性がネパール農村を構成する重要な要素となっている。特に伝統的農村社会は昔からの農林水産業の生産システムを基盤として出来上がっている。したがって、地域、民族により独自の生産、生活のシステムがその地に適応して伝統社会が出来上がってきた。開発を実施する場合インパクトはこれらの点を考慮しなければ農村の裨益者に届かない。今までに開発プロジェクトが対象としていたのはタライ平野周辺、丘陵・中山間地域と地の利のよいところで山岳地域は含まれていない。また、農村社会におけるカーストの問題の重要性は確認しているが、カーストとジェンダー、貧困を必ずしも民族社会の内外で議論して実施しているとは限らない。しかしながらどのような条件下であれ、農林水産業という第1次産業におけるプロジェクトは生産をターゲットに計画される。プロジェクトのインパクトがまず「生産」にインパクトを与え、「生活」にインパクトを与え、そして「社会」にインパクトを与える流れがこれまでの経験から認められる。そしてプロジェクトが個人/農民がグループ/コミュニティかを対象にしていたかによっても異なるインパクトを発現する。技術協力プロジェクトが貧困・ジェンダーを対象とした場合、直接これにアプローチすることで何らかの効果は発現する。しかしプロジェクトが生産を対象とした場合に貧困・ジェンダーに影響を与える過程には時間を必要とし、さらにはインパクトの薄まりがあり途中で消えていくことが多い。また逆の効果として貧富の格差の拡大が発現し、生産から生じる効果の配分という新たな問題が生じる。いずれにしてもプロジェクトのインパクトは社会変容を最終到達地点として想定しなければならないとした。

2) 農業指標の視点から評価する貧困・ジェンダー問題

本節においては、農業生産指標など農業分野で使用される指標を選定し、農村社会、経済条件も加え質問票にして、聞き取り調査も含め現地調査を行った。調査を通し、貧困・ジェンダー問題の改善に農林水産業プロジェクトがどのようなインパクトを与えたかについて分析した。調査対象地区は、ジャナカプール農業開発計画関連ではDhanusha県、またRautahat県をコントロール地区として加えた。園芸開発計画は3県(Kathmandu, Kavre, Ramechhap)がプロジェクト関連県であるが、調査地区はこれら3つの県内にあるワードやVillage Development Committee (VDC)であった。村落振興・森林保全計画では2県(Kaski, Parbat)の中からVDCをいくつか選び調査を行った。淡水魚養殖計画関連ではKaski県のBegnas湖とPhewa湖やその周辺にて、漁獲や淡水魚養殖により生計を立てている世帯を対象とした。

質問票は、世帯(員)、農業活動、農村生活一般、作物生産、森林保全と管理、畜産、水産、教育、ジェンダーやボカラで実施されている村落振興・森林保全計画の活動内容に関する質問

より構成された。特に農業生産に関する質問を選択する場合に考慮した点は、農林牧循環による持続的生物生産性の現状を把握することができる指標であるかどうかということである。持続的生産システムの確立が、貧困を緩和し生活向上へとつながる前提条件と考えたからである。質問票の調査は、ネパール人調査補佐員を雇い実施した。この作業は1999年11月18日に始まり12月16日に終了し、382軒の世帯より情報を収集した。

農村生活一般について評価するために、就学率、男女別の平均労働時間、農業普及と地域での相互扶助、市場への参画、ローン、家庭での所持品、米の購入(自給率)、就労、貯金と家畜所有状況、家庭の衛生管理と女性の健康やイネの作付面積を指標として分析を行った。また作物生産に関する調査としては、作付される主要作物の種類、作付面積と栽培農家の割合、主要作物の収量、主要な作物生産手段(灌漑設備、化学肥料、厩肥、殺虫剤など)、食料の自給、家畜の飼育割合、ワラの利用状況、家畜飼育数と世話をする人の割合などを指標として考察した。さらに森林管理と利用の現況に関しては、森林所有形態、森林面積の変化傾向、森林資源の利用状況および森林復旧への取り組み等について定量的に比較することにより、森林資源に関わる広域的な動向や地域住民と森林との関わりについての地域的な特性を明らかにした。またParbat県における現地調査結果から、共有林を中心にした森林管理の実態を分析した。

農林水産業プロジェクト実施において貧困・ジェンダーの視点から配慮すべき点として次の4点があげられた。

- (1) 事前調査・研究段階で飼料木として様々な樹種の特性を調査し、飼料生産機能や動物栄養特性、土壌保全機能、窒素富化機能、水涵養機能などの個々の評価と、これらの最適な組み合わせの検討をフィールドレベルで実施する。
- (2) 地域に最適な農業開発を実施するために参加型開発手法を用いて地域住民の特性の調査も組み合わせる。
- (3) 女性の労働軽減の観点から森林資源量の確保と配置に考慮し、薪採取のための森林を農家に近い場所に配置する森林資源利用のゾーニング計画の策定、成長量の大きい樹種の選定や林分成長量を最大にする密度管理、また近場の水源を安定的に確保するための対策をとる。
- (4) 共有林管理の改善と埋もれつつある伝統的な林産物利用方法の学術的調査の必要性がある。そして最後に農林水産業プロジェクトにおける貧困・ジェンダーへのインパクト評価から提起される課題として、a) 新技術普及の階層性を踏まえた貧困克服、b) 生活改善能力の起業・就業機会創出への活用、c) 目標となる農業経営とグループ活動及び普及活動の連携、そしてd) 農民の共同した取り組みを活かした森林資源の維持管理の、4項目について提示した。

5 . JICAネパール農林水産業プロジェクトの貧困軽減へのインパクト： 「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力計画」プロジェクトの事例より

ここでは、貧困軽減の立場でJICA農業プロジェクトの検討を行った。第1に貧困の概念及びプロジェクトが貧困軽減に及ぼすインパクトを測る指標を整理し、貧困を測る指標として評価7項目を提案した。次に、その評価7項目を用いて、JICA「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力計画」プロジェクトの貧困層へのインパクトを分析した。最後に、評価結果をもとに若干の政策提言を行った。

まず、第1の「貧困」へのインパクトを測る指標についてだが、本章では、Senの潜在能力アプローチに基づく貧困概念を踏まえ、開発プロジェクトの貧困へのインパクト評価を試みた。その結果、プロジェクト実施地が農村であるということ considering、農村における貧困へのインパクトを測る7項目、1) 資源；2) 資本；3) 技術；4) 意志決定能力・エンパワーメント；5) 組織；6) インフラ；7) ジェンダー、を生産活動における能力の向上と定義し、これと生活の諸側面における能力向上の2つの側面からプロジェクトの貧困へのインパクトを分析することを提案した。

次に、事例としてネパールにおけるJICA「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力計画」プロジェクトを取り上げ、その貧困層へのインパクトについて現地調査結果から上記の評価項目につき検証した。現地調査が短期間であったため、聞き取り調査を補足するために、質問票調査を実施した。評価にあたっては、包括的・多面的アプローチを用いているが、分析にあたっては、ミクロレベル定性分析を中心とし、調査チームによる聞き取り調査と質問票調査結果の分析を合わせて行った。当該プロジェクトへの貧困インパクトを先に述べた7つの側面から分析するが、7) ジェンダー、については次章で分析されることからここでは詳細に議論しなかった。また、本プロジェクトでは、森林保全に焦点が当てられたこと、そして、貧困と環境に関する議論の高まり等を考慮し、ここでは7番目の側面として森林保全を代替項目として挿入し検討した。

全体として、本プロジェクトは、目立った経済的貧困軽減への効果はなかったが、貧困層の生活能力の改善という意味では、大きな効果をもたらしたと言える。貧困層の生活能力の改善において正の効果をもたらした項目は、生活知識、技術へのアクセス、意志決定能力・エンパワーメント、組織、インフラである。識字能力サブ・プロジェクト(SP)では、参加女性は読み書き能力の習得だけでなく、グループ活動の経験と蓄積そして識字教室の教材を通して得られた農村の生活向上に役立つ知識を習得していることが判明した。また、本プロジェクトへの女性の事業参加度が高く、女性たち自らがグループを組織、運営、管理したという点で、識字能力サブ・プロジェクトの実施は貧困女性のエンパワーメントに大きな効果があった。女性のみならず、本プロジェクトが計画段階より住民のニーズを取り入れるように配慮されていたことから、参加住民による自主的かつ組織的管理運営能力が形成・蓄積された。また、飲料水の供給・衛生設備の設置に関する事業は、貧困層の生活改善に効果をもたらすと同時に、彼等の保健衛生・栄養の改善にも貢献した。水道事業は、ユーザーグループによる水の自主管理と規範の形成が見られた。また、水汲みにかかる貧困女性・子供の労働時間・負荷の軽減ももたらした。プロジェクトの効果が大きくあらわれた項目とそうでない項目があるが、ほとんどの項目において課題が残っている。

最終節で、前節での分析結果を踏まえ、今後実施される農林業プロジェクトが貧困軽減効果を及ぼすために検討すべき課題について、5つの考察と提言を行った。まず第1に、ターゲットの精度の向上である。開発プロジェクトが貧困軽減に最大限の効果をもたらすためには、ターゲットを絞る際にその精度を高める必要がある。そのためには、事前調査におけるベースライン調査のより一層の強化と、開発調査の結果をより体系的にプロジェクト実施地域の選定に活かしていく仕組みをJICA内部に作る必要があること。また、参加者の特定において、貧困層の参加率を高める工夫も必要である。第2に、プロジェクト実施期間について提案した。特に、調査プロジェクトは時間と手間のかかる住民参加型のアプローチを採用したにもかかわらず、期間が5年(実質3年)しか与えられていない。貧困軽減における貧困層の組織的運営・管理能力の獲得・拡大の重要性を考慮すると、プロジェクト実施期間及びフォローアップ

期間の延長とにより柔軟な運営が望まれる。第3に、既存の開発組織との連携についてである。本プロジェクトでは、省庁等との連携が比較的弱かった故、技術的側面に対する関係省庁出先機関からの支援が得られにくいという傾向が見られた。そこで、研修や問題が起こった際の支援等において、郡・村レベルでの関係省庁出先機関間の連携及び調整がより円滑に図られるようなメカニズムづくりを検討すべきであろう。第4は、貧困軽減により効果的な生計向上事業を取り入れるという提案である。今回多くの生計向上サブ・プロジェクトが実施されたが、その多くは貧困層の生計向上に結びつかなかった。農家の食糧事情も考慮すると、農業生産性の向上を図るため、農業生産システムの強化と統合を図ることが重要であると提示した。また、生計向上サブ・プロジェクトの中でも、ヤギ飼育やジャガイモ栽培は、環境保全の観点からも、必ずしも正の効果生まれなかったことを考慮すると、貧困軽減のための生計向上事業として、むしろ、非農業部門における生計向上と技能開発に焦点をあてることも一案である。最後に、プロジェクトが真に最貧層に効果をもたらすための方策について考察した。最貧層は、生存のためのさまざまな活動に従事していることから時間的余裕がなく、サブ・プロジェクトに労働を提供することだけでなくミーティングに参加することさえしばしば困難であることから、真に最貧層の参加を促し、かつ、その参加が最貧層にとって有益裨益をもたらすよう最貧層に対し、他の住民とは異なる参加のインセンティブを提供することも一案として提示した。

6. ジェンダー視点からの評価

ここでは、ジェンダーの視点でプロジェクトのインパクトを調査・研究することとし3節から構成されている。最初に農林水産業プロジェクトに対するインパクト調査をジェンダーの視点で解析し現地調査結果も踏まえネパールの現状を分析した。これに続きJICA以外のジェンダーに関係したプロジェクトを紹介することでジェンダー問題の比較、整理を試みた。そして最後に「村落振興・森林保全、緑の推進プロジェクトにおけるインパクト調査」の既存報告書からインパクトについて論じた。

1) ジェンダーの視点からの農林水産業プロジェクトのインパクト調査

まず、プロジェクト評価においてジェンダー的視点の評価を入れる際には次のことに留意する必要がある。それは途上国の女性が持つ社会環境はそれぞれのケースで異なり一般論で括ることはできないということと、先進国出身の分析者が用いるジェンダー分析手法は西洋の概念で作られており途上国の現実と整合していない場合が多いということである。よって本節ではその問題点を意識しながらジェンダー配慮への評価について論じた。

JICAが技術協力プロジェクトの計画・運営にあつたて、ジェンダー配慮と見なす観点として、女性がターゲットとなっていてユーザーグループのメンバー半数を女性にしていること、WID専門家を配置していること、ジェンダートレーニング等を通して専門家、カウンターパートにジェンダーの意識を高めさせていることが挙げられる。

参加当事者へのインパクトに関しては、インパクトが数値化されるものと数値化されないものに分けて評価した。数値化されるインパクトは、例えば収入向上や時間の短縮等である。一方、数値化されないインパクトは、「自己開発能力」の向上、「集団の開発能力」の向上、そしてプロジェクトの「娯楽性」等である。そしてこの数値化されないインパクトはジェンダー的視点からの評価で非常に重要であると考えられる。一方マイナスと思われるインパクトもある。例

えば女性の労働負担が大きくなったということ、収益配分・意思決定における女性のアクセス・コントロールの度合いがむしろ悪くなってしまったということである。

以上のような評価結果を踏まえて、参加型「村落振興・森林保全」「緑の推進協力計画」プロジェクトを例にジェンダー的視点から「持続可能な開発」に向けての考察を行った。プロジェクトが参加型を取ることのメリットは、住民が主体性を確保しながら運営能力を獲得できるという点である。それは究極的には住民の自助努力の精神に繋がるという考え方でもある。一方、限界としては、メンテナンスとファンドの問題が挙げられる。飲料水タンクなどのメンテナンスは、技術・資材の現地調達が困難なことから今後もJICAのサポートが必要と思われる。ファンドは各々のサブプロジェクト維持のために実施されたものだが、住民の所得が低くすぎて積み立てが持続性を発揮するまで至らなかった。このファンドの運用方法は見直される必要があることを指摘した。

また、そもそも実施したプロジェクトの効果が「持続しているか」という評価だけでなく、一つのプロジェクトが（仮に失敗したとしても）新たなプロジェクトへの契機になりうるというプロジェクト間の「連動性」にも注目する必要性を述べた。例えば女性たちが蜂を飼ってうまくいったら今度は山羊を飼ってみようと思ったという事例がこれに相当する。なおプロジェクトを運営し持続させていくには既存の文化的価値観や既存のユーザーグループを活用した方がうまくいくということも今回の調査結果から判明したことである。

最後に総括としてJICAに対し若干の提言を行った。参加住民にプロジェクトのビジョンや意義をはっきり認識させるために実施前にあらかじめ短期的目標と長期的目標を設定するべきではないかということ。ジェンダー専門家の数をもっと増やすべきではないかということ。ドナーと受け手という力学を前提としないあり方を模索するために評価の視点を新たに「エンパワーメント」から「エンタイトルメント」に移すことも考慮すること。サブプロジェクトの中では識字教室を最初に実施しその中で収入向上のノウハウを教えたらどうかということ。プロジェクトの成果をみるにはタイムスパンをもっと長くする必要があるということを示した。

2) ネパールの国家開発計画におけるジェンダー問題の取り組みについて

本節ではJICAプロジェクトとの比較の視点を提供するために、ネパール政府のジェンダー問題の取り組みについて紹介した。特にその中でも20年近くネパールで実施されてきた「農村女性のための生産活動資金融資プログラム（PCRW）」を取り上げた。

PCRWの目的は女性の社会・経済的地位向上を実現し、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である。PCRWの運営は基本的に地方開発省女性開発局（WDD）が担っているが、資金・資源面は援助機関によるところが大きくプログラム内容もそれぞれの援助機関の興味が深く関与している。

WDDはプログラムの実施・運営において国家開発計画の目標を反映させている。ネパールの第9次国家開発計画では長期的視点から女性の参加の主流化、女性のエンパワーメント、ジェンダー間平等を基礎とした社会を創設することをWID分野の目標としている。しかし問題は実行に移そうとする強い意思や体制が政府機関に存在するかである。そのことについてネパールの各政府機関の状況を見てみると、現在、女性・社会福祉省（MWSW）がWIDに関する役割を担っているが、そのMWSWは十分な権限や資源を持っていない。また省の名前から政府は相変わらずステレオタイプな性別役割分業観で女性と社会福祉をひと括りにしているのが伺える。他の省に関しては、1997年現在、いわゆる「女性室」があるのは、先ほど述べたWDDのある地方開発省、農業省、教育省の3省のみである。労働省、保健省にもWID担当職員が配置

されているはずだが実体は不明である。また一般に「女性を対象にすればジェンダーセンシティブだ」と誤解しているようである。

以上のことから現在のネパールの政府各機関はWID政策に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は言えないだろう。しかしながらその中でも地方開発省はWDDスタッフ数とその実績から主要なWIDプログラム実施機関であると言えそうである。だが実際はその地方開発省にも以下のような問題が見られるのである。

PCRWのマイクロファイナンス事業では女性参加者が事業を把握出来ていない場面がある。また参加している銀行・NGOも誤認識などから融資や協力にあまり積極的でない。コミュニティ活動では援助側からだけ見て効果的と思う事業がトップ・ダウン式に行われている可能性がある。また人口教育では対象者を女性だけにした結果、女性のみが避妊具を使用している。WDDでは女性スタッフの大半は契約職員であり正職員になったとしても昇進の道は開かれていない。それは結果的に有能な人材を確保できないことになる。またWDDは中央政府や親機関である地方開発省の男性官僚からの抵抗にあたり、援助機関の権益争いに巻き込まれたりしており、それらがWIDプログラムの推進において障害となっている。

以上の問題を踏まえ、今後の課題として特に必要と思われることを提示した。WDDは市場や銀行等と女性たちの間における仲介者としての新たな役割が期待される。また従来の性別役割分業の強化を防ぐためにプログラムの対象を女性のみからコミュニティ全体に広げていく必要がある。そしてそれと同時に中央政府側に対する啓蒙活動を推進し、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なくてはならない。援助機関は援助機関間の権益争いがプログラムを阻害している実態を深刻に受け止めなくてはならないことを提示した。

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

本節は97年度、98年度版の報告書を検討し、「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た。

まず両報告書が公刊されたこと自体、そして従来のプロジェクト評価とは異なるインパクト調査と定性分析方法を採用したことを高く評価したい。両報告書の聞き取り調査は効率的で内容も充実している。特に様々な階層そして女性達がJICAに率直に意見を言えるほどの環境が作り上げられたこと、そしてそれらの意見が階層・性別間で異なることを明かにできたことは重要である。聞き取り調査の記録部分も、発言者の性別やカーストが分かったほうがよいと思われるが、おおむね記録は丁寧で、発言を忠実に再現しており、よってデータの収集は大きな成果であったと判断した。両報告書の結論部分には社会状況に注意を促す考察や提言がみられるが一般的抽象的な言葉で語られており具体性には乏しい。しかし「ジェンダー配慮は地域によって異なるアプローチが必要である」等と提言している点は大きな前進であったと考える。

以上のような点で両報告書は高く評価できるものだが、新しい試みであるゆえに分析手法が確立されていない部分がある。以下に、その分析手法の改良と確立の可能性を探ってみた。

まず指標と指標項目に関してだが、指標の作成・修正過程が省略されている。調査からのフィードバックによる指標修正の記録は将来におけるインパクト調査にとって貴重な資料となる可能性があるため本文にも盛り込んだほうがよいと思われる。また社会・住民へのインパクト調査には指標の作成で参照した「DAC評価5項目」が適格ではないと思われる。分析サイトの地域要因に注意が全く払われていないのも問題である。ゆえに今後はより社会や住民を中心にした手法に変えなくてはならないと考える。次に「指標による調査結果のまとめ」の表の論理性、説得性は弱いと考える。このような定性的指標はともすれば分析が主観的になりやすいので聞き取り調査を十分に活用するには分析枠組み作りが急務であると考えられる。

また指標項目ごとの評価・提言は概して抽象的になりやすい。そこで本節ではその点を改良すべく、事業・集落ごとの分析をし、比較検討し総合に至るという手法で両報告書の聞き取り調査記録の再整理を試みた。具体的には住民の発言と実際の行動の関連を事業単位で検討した。なお本節では改良かまどと山羊飼育の事例についてのみテストしたが、再整理によって以下のことが浮かび上がってきた。まず事業ごとの分析を比較検討すると成功・失敗要因とその組み合わせが様々に検出された。よって指標項目はこのような方向からも作成可能である。また住民からの評価が高く、継続したいと思われるサブプロジェクトと森林保全は直接結びにくい。よって今後はそれらをうまく結びつけた事業、例えば山羊飼育と飼料葉収集確保のための植林指導を同時に実施する方法等が考えられる。最後に、今回見られた女性たちの自信や積極性はJICAの存在によるものかもしれない。ゆえに従来の女性の抑圧要因をなくすまではなるべくJICAプロジェクトが存続することが必要と思われる。

7. ジェンダー、貧困問題にかかわる法制度について

ここでは、ジェンダー及び貧困に関わる憲法上の規定及び司法制度の概観、「国家法」の分析、村での現地調査を踏まえて、今後プロジェクト実施にあたって法的な視点をどのように含めることができるのかを考察した。

まず、ネパール王国憲法で本報告と関連があるのは以下の箇所であった。

「権利の主体及び法の下の平等」では、公共施設におけるカースト差別を禁止し、男女同一労働同一報酬の原則を規定していた。「経済的自由」では、職業選択及び営業の自由に関する規定があり、その趣旨は意志に反した職業への従事、営業継続の障害を禁止するものと解釈された。また居住及び移動の自由の規定は市民を土地に縛り付けることから解放し農業以外の産業振興を可能にするものであるとした。「社会権」はいわば国家の政策目標であり、例えば教育・保健施設の改善と雇用機会の拡大、富の配分における地域間格差の是正を通じた国民生活水準の向上などがある。

次に、「国家法」であるが、そのなかでジェンダーあるいは貧困問題に関連した規定として焦点を当てたのは、婚姻、相続、離婚などの親族法関連規定である。「婚姻」に関する規定では、男性だけを特例とした、女性が不健康であったり子供が産めないときに第2夫人を持つことができるというものがあり、女性の健康、出産の役目が関心事項であることが窺える。「離婚」に関する規定では、妻の姦通を離婚要件の一つにしており、当該行為がない場合でも夫は離婚を申し立てる権利が生じるとしている。「財産分与および相続」に関する規定では、女性のみを対象とする罰則が存在したり、未亡人や離婚した女性の財産権が制限されていたり、息子に比べ娘の権利が制限されているなど女性は男性に比べて制限が多く存在しているものである。しかしながら以上のような女性に不利な規定について、今回の評価対象プロジェクトは直接的に関連していたとは言いがたい。例えば収入向上プロジェクトや共有林に基づく林業プロジェクトにおいて財産分与や相続が問題となり、法的紛争になるということは考えにくかったからである。

次に土地法であるが、この土地法は基本的に土地改革のための法令であると見なせる。注目すべきなのはザミンダリー制度の廃止、土地保有制限規定および借地に関する規定である。この土地法の規定はプロジェクトの実施に際して、土地に絡む紛争が起こった場合に関連するとしている。また今後土地法に関して、単なる法文のみではなくその運用状況、関連諸機関の実態についても視野を広げて検討していく必要があると論じた。

現地調査の目的は、プロジェクト実施に関わる法令資料の収集とプロジェクト実施地における法律面での聞き取りであった。しかし資料収集に関しては法令、判例集ともにネパール語のみで書かれ、しかも即時入手ができず、法令へのアクセスが非常に困難であった。また書店でも法律関係の書類は殆ど発見できず、法律に対する市民のアクセスの困難さも感じた。

また開発プロジェクトの実施に関連してくる法律的問題には財産権の問題、水利権などの権利侵害の問題、これらに関わる紛争解決の手段と手続きの問題、組合などの組織化にかかわる問題などを挙げることができるが、今回検討の対象としたプロジェクトにおいてはそれらと直接的に抵触する部分はなかった。

今回の法的側面からの農村開発プロジェクトの評価は法律情報の入手の困難さ、法の執行状況の不明確さという阻害要因が存在し、かつ検討は成文法からのみ行ったので十分な検討・分析が行えたとは言いがたい。

今後の課題としては以下のことが提言出来よう。開発プロジェクト実施には憲法や民法以上に地方行政が密接な関係を持つものであり、今後地方分権化の法律的側面の分析が必要になるということ。そして開発プロジェクトについて法的側面から検討するにあたっては、慣習、慣習の変容、紛争の存在と解決手段、経過、政府機関・地方自治体の機能と実質的役割などについてのデータ収集およびその検討が必要となることである。

8．ネパールにおける教育と貧困・ジェンダーの関わり

ここでは、教育と貧困・ジェンダーの関わりについて論じたものである。はじめに、ネパールの教育の現状を分析しその概要を述べた。さらに、ネパール（ジャナカプール）農業開発計画プロジェクト、村落振興・森林保全プロジェクト、園芸開発プロジェクトを対象とした実態調査に基づき、プロジェクトが教育に及ぼす影響について、具体的な調査データの分析を踏まえて検討し、提言を行った。

ネパールは1990年の「万人のための教育世界会議」(Education For All; EFA)の要請の下に、EFAの実現に向かって1990年代を通じ堅実な教育開発の歩みが続けられた。第8次開発計画(1992-1997)では、EFAに呼応して、識字率の大幅向上が目的とされていた。1992年から1997年の間に15歳以上の識字率は33.0%から44.8%へ約10%程度上昇しているが、成年人口の半分以上が文盲であるというネパールの現状を露呈している。注目すべき点は、識字率の男女格差である。1997年の男子識字率62%に対し女子の識字率は27%でしかない。男女間の識字格差は農村部では更に拡大することが予想され、農村女子の識字率向上が大きな問題となっている。また、識字率の格差は地域間のそれにも表れている。1997年の中西部及び極西部における15歳以上の識字率は、それぞれ26.8%、35.1%と極めて低い。逆に相対的に高い地域は西部(55.7%)と東部(44.6%)である。これは、都市部や首都周辺では高く、山岳部及びタライ地区では低いことを示している。タライ地区は平野部だが、山岳・丘陵地帯からの農民人口の流入が急激で、その結果、成人識字率を引き下げている。

次に、ネパールで実施された3つの農林業プロジェクトが同地区の農民所帯(農民夫婦及び子ども)の教育にどのような影響をもたらしたか、プロジェクト非実施地区との比較で検討した。ジャナカプール農業開発プロジェクトは、1975年に始まり通算10年間に及んだ長期の農業開発プロジェクトである。このプロジェクトにおいては、教育への影響は間接的なものに留まった。このような間接的影響のプロセスとしては、プロジェクトが農民の学習や知識習得の機

会を色々もたらしたこと（機会効果）と農業プロジェクトにより生活水準が向上し、学習と教育への関心が高められたこと（経済効果）の2つが考えられる。また、村落振興・森林保全プロジェクトにおいても、プロジェクトの教育効果は間接的なものに留まった。このプロジェクトでは、女性の積極的な参加を求める様々な企画が試みられたが、教育面での女性の地位向上は見られなかった。園芸プロジェクトにおいては、プロジェクトの実施が教育に対し確実に一貫した効果を与えたことが実証された。その最大の原因は、果樹栽培技術の移転が、グラスルーツ・レベルで個別農家を対象に実施されたことであり、そのため農民が直接接触することが可能となったことにある。果樹栽培が女性にとって直接参加できる活動であったことで、女性への教育効果を生じた原因ともなった。また、全てのプロジェクトにおいて、子どもの教育環境の向上という間接的効果が見られた。特にプロジェクト実施地区では、子どもの労働負荷が軽減されていることが明らかとなった。また、分析の結果は、一部のプロジェクト実施地区を除き女性がほとんど文盲に近いことが見いだされた。このような状況では、いかなる農業プロジェクトでも、持続可能な強固な発展基盤を農村社会の中に構築することは、極めて困難のように思われる。

最後に、分析結果を踏まえ、農業プロジェクトが教育及び女性の地位向上に対し貢献できる条件について、いくつかの提言を行った。まず、農業プロジェクトは、グラスルーツ・レベルで農民が直接技術移転を受け、その技術を所帯レベルで活用できるコンポーネントをできるだけ多くプロジェクトの中を含む必要があるということである。すなわち、グラスルーツで効果を生むサブ・プロジェクトの展開が貧困層に対し効果を生むと思われるためである。次に、農業プロジェクトは、個別の農業生産や基盤整備だけに限定することなく、実施地区におけるコミュニティ全体の変革を目指すことが求められる。農業プロジェクトは、そのような変革の原動力たりうるからである。第3に、農業プロジェクトは、波及効果を促進し、開発の好循環過程の基点となることが期待されたため、プロジェクトによる好循環を積極的に生み出す作用が求められる。第4に、農民に対する教育には、識字だけでなく、農業に関する簡単な生物・科学・数学の教育も折り込まれる必要がある。その理由として、ネパール教育省による報告では、ネパールの子どもの理数科レベルはかなり低いということに加え、識字能力を獲得した農民の生産性は、非識字者に比べ高いことが知られているからである。最後に、農業プロジェクトは農村における貧困撲滅と生活水準の向上を上位目標とする必要があるが、その際忘れてはならないのは教育プロジェクトの重要性である。ネパール農業プロジェクトでは、「技術移転 所得増大 生活の向上」というプロセスが、想像以上に重視されている。教育は、このプロセスを促進せしめるのに不可欠である。故に、農業プロジェクトの実施において、技術移転を生活の向上にまで生かすために、強力なサブ・プロジェクトを考える必要があるであろう。プロジェクトは、生活全般に対する農民社会の意識変革を促すことにも向けられることが期待される。

9. 教訓と提言

本章は今までの調査結果をまとめ、ネパールの農林水産業JICA技術協力プロジェクト及び貧困・ジェンダーに対する取組み、評価について総括し、教訓と提言を行う。

1) 農業生産増大と農村経済発展の重要性

農業を基幹産業としているネパールで、農業生産を向上させ、農業収入を増大させる目的の農業開発技術協力プロジェクトは、農民の生活向上にまた農村の発展に重要な役割を果たすこ

とが確認できた。同時に農村経済の発展のためには農業外生計活動も重要であり、就業の機会の創出が重要である。今回の調査でも直接農民（含漁民）をターゲットとした場合には農民の生産に対するインパクトは大きなものであることが判明した。このインパクトは農民の収入増大として出現し、ローカーストのような弱者層については社会的な地位の向上が見られるケースがあった。このように生産インパクトは長期的な目からみれば社会的な面にも及ぶので評価を実施する時期は評価の目的にあわせて設定する必要がある。一方、プロジェクトが対象とした裨益者が必ずしも弱者層でない場合は地域における貧富格差の拡大につながる恐れがある。

2) 農業分野への投資の必要性と土地問題

マクロ経済からネパールの貧困を解明すると、貧困農家では生産インプット購入の資金が乏しく、且つアクセスがないことが判明した。特に土地所有は農家の貧富格差に大きく関係し、土地所有面積の小さい農家は貧しく十分なインプットが行われていない状態にある。このため農業における労働生産性の停滞がネパールの貧困につながっていると考えることが出来る。そこで土地所有面積を拡大し、耕作へのインプット拡大が必要であり、土地制度の見直しが必要とされる。しかし依然として伝統的土地所有制度が根強く残り、民主化、経済の自由化がなされたとしても急激な改革は困難である。法的な面で住民からの仲裁申請はほとんどなく、法の介入を必要とするのは後になる。

3) 教育と法からのジェンダー対策

プロジェクトの実施にあたっては技術、知識の伝達の面から教育の必要性があることが本調査で判明した。特にプロジェクトが識字教室をサブプロジェクトとして取り入れることは女性の活動に有効な手段となっている。このことからWID・ジェンダー問題を取り入れているプロジェクトでは教育のインプットは欠かせないものである。また識字教室以外の教育、たとえば理数科教育も農業開発プロジェクトに必要とされ、技術移転から所得向上そして生活向上へのプロセスにおいて依然、教育の果たす役割は重大である。またジェンダーに関し、ネパール王国憲法では「権利の主体及び、法の下での平等」に基づくカースト差別禁止、男女同一報酬の原則を掲げている。しかし「国家法」の中の親族法関連規定において女性は男性に比べ制限が多く存在している。このような不利な規定があるにも関わらず法的紛争がおこりにくい状態にあることは伝統的社会慣習が根強く残っていることを表わし、今後の開発段階で徐々に変わっていくものとする。これらの問題を扱うためには法を整備する人材がまず必要となるであろう。

4) ターゲティングの重要性

技術協力プロジェクトの対象として、必ずしもその目的に適した農民が選ばれているとは限らない。時として貧困・ジェンダーの問題に配慮したプロジェクトでありながら該当者を対象としていない場合があり、的確な選定アプローチが必要であろう。そのためには事前調査における社会分析法を用いたベースライン調査を強化し、ターゲティングの精度の向上を図る必要がある。また、プロジェクトが対象としている人/グループと最終裨益者/農民(貧困層)との関係を明確にする必要がある。特にグラスルートレベルの開発においては多様化した社会が対象であるため対処には慎重さが必要である。

例えば、貧困・ジェンダーを対象としたプロジェクトで、土地なし農民、零細農民を直接ターゲットとしている事例は少ない。多くはこの上の層を対象にし結果の波及効果をねらう、いわゆるモデル事業化、トリクルダウン効果を期待している場合が多い。これはプロジェクト期間内の早期に成果発現を求めることに起因しており、貧困・ジェンダー等の社会構造の変革を伴うようなものは効果の発現は遅いということを理解しなければならない。

5) プロジェクトのインパクト発現のフローを考える

プロジェクトでインプットされた資源、人材がどこで、どの時点で、どのようなインパクトを与えるのかを確認しなければならない。これが評価の基準を規定することになるであろう。インプットされたもの、これから得られた効果が最終裨益者までに届くフローを把握しておく必要がある。したがって、プロジェクトの実施において予め、短期間で効果が発現するもの、長期の協力が必要なものを区分して扱う必要がある。評価時点でこの効果の時間的ずれをどこまで反映出来るかが重要である。

6) インパクト、評価に関する指標化の課題

評価については各章で詳細に述べているので再度参照願いたい。ここではインパクト、評価の指標を貧困とジェンダーに関して重点的に提示する。

貧困に関しては農村における貧困へのインパクトを測る事項（貧困層の能力向上の観点から）として「生産向上における能力(Capability)の向上」と「生活の諸側面における能力の向上」の2項目について7側面から検討するべきであるという提言を行った。それらの側面は資源、資本、技術、意思決定能力、組織、インフラ、ジェンダーとした。

また、ジェンダーに関するインパクト分析としてまず、プロジェクトにおける活動内容をサブ・プロジェクトとして捉え、収入向上型、インフラ整備型、女性裨益者型の3形態に分類した。これらの形態はインプット（ソフトとハード）とアウトプット（直接効果と間接効果）の項目で整理した。インパクトの形態を数値化されるものと数値化されないものに区分し、経済的な視点では数値化されるインパクトが重視されるが、ジェンダーの視点からは数値化されないインパクトの方が重要である場合が多いとした。数値化されないインパクトは自己開発能力と集団開発能力であり、両方の接点から社会性、社交性、協調性が生まれる。

以上から評価における指標作成にあたってはインパクトをどう把握するかが重要であり、測る物差しがないのに評価を数値化することは不可能である。「絶対的な物差し」がない場合などでは比較するための事前調査が必要である。特に社会分析を重視した詳細なベースライン調査を行う必要がある。

7) 増収効果が裨益者に届くまでの問題

農林水産業における技術協力プロジェクトは農林水産物の増収へのアプローチが主流である。

プロジェクトインプットが農民に裨益するまでには時間がかかる。例えば農業普及が目的であった場合、農家にインパクトを与えるまでには数人の手、ステップを経るため時間を必要とする。且つ普及または技術移転となると仲介者の状態で裨益者へのインパクトは変わることから仲介の重要性を認識し強化をする必要がある。また、村落開発でも仲介者の役割は重要で質的な面の向上が求められる。以上のように技術移転を通したプログラムにおいては伝達の基礎となる教育、訓練の存在は欠かせない。さらに裨益者側の教育も技術、知識の移転効率、効

果の点から重要であり、識字教育は重要な位置付けになる。以上から仲介のプロセスに対する評価も重要となる。

8) 農村の弱者層に対し長期的なプロジェクトの対応の必要性

農村における弱者層である貧困層、女性、子供がプロジェクトの対象となる場合、期待するインパクトは彼らが自助努力出来る条件、即ちエンタイトルメントを拡大することにある。しかし、弱者層のエンタイトルメント拡大には、プロジェクトの計画者、運営者がその重要性を十分に認識していることが肝要であろう。特にインプットが弱者層までに届くのに時間がかかりさらにインパクトをもたすには更に時間を要する。プロジェクトは長期間の協力を必要とし、フォローアップなどを適宜対応させなければならないであろう。またエンタイトルメントの立場からするとインプットはプロジェクトの初期には必要であるが最小限にすることが必要となる。

9) 多様なアプローチと段階を組み合わせたアプローチの構築

「農林水産業協力のインパクトが農民に届くまで」という課題については農村を理解した上で、「生産の場」と「生活の場」が同じ場所にあることを念頭に置かねばならない。これは協力のアプローチが生産と、生活という2面を包含することである。プロジェクトが直接これらにインプットする形で実施されればインパクトは早く発現し、間接的または側面からのインプットでは時間を要しインパクトの形態も変わる。同時に2つの課題を対象にプロジェクトを実施することは有効である。いわゆる総合開発と言われているものである。全体計画のなかでサブ・プロジェクトが必要となる。しかし、多くのサブ・プロジェクトが何の調整もなくランダムに実施された場合、この多様性は無駄になる。例えば「村落振興・森林保全」プロジェクトでは女性のエンパワーメントには効果を発揮したが、生計サブ・プロジェクトは十分な効果を発揮出来なかった。生計プロジェクトには当該分野の専門家、政府の関係部局の参加が必要であろう。また、園芸プロジェクト、村落開発(JOCV)プロジェクトの場合は逆であり、プロジェクトは生産技術にインパクトを与え収入の向上は達成したが、ジェンダーに対するエンパワーメントには十分な効果を発揮していない。

以上からプロジェクト実施にあたってはターゲティングを正しく把握し機能的なアプローチを採用することが重要であり、またJICAのスキーム(プロジェクト方式技術協力、開発調査、無償資金協力援助、JOCV等)を有機的に組み合わせたアプローチが必要であろう。

10) プロジェクトの経験を活かすための評価

最後にこの調査を通して改めて認識したことは今まで実施されているプロジェクトの経験が次のプロジェクトに十分活かされていないことである。ネパールに対しては既に35年以上の技術協力経験があり35年前と現在ではネパール社会・経済も大きく変化している。しかしながら未だにプロジェクトが抱える問題は基本的に以前と変わりのないものである。今回、以前実施したプロジェクトのサイトを訪れたが、効果の残っているもの、残っていないもの、あるいは形を変えたプロジェクトとして存在しているのがあった。このことはプロジェクトの効果を長期的に分析することの重要性を示唆しており、長期展望に立った類似の評価の必要性を提案するものである。単なるプロジェクト個別の評価ではなく協力全体に対する総合的観点からインパクトを評価すべきである。