

1 .基礎調査団の派遣

1 - 1 調査団派遣の経緯と目的

インドネシア共和国(以下、「インドネシア」と記す)ではジェンダー主流化(ジェンダー・メインストリーミング)を国の方針として位置づけるとともに、「女性のエンパワーメント省」を1999年に組織再編成して職員数を2倍にするなど、中央においてジェンダー平等の促進強化を進めている。一方、当事業団もカナダ国際開発庁(CIDA)のジェンダー政策支援プロジェクトと連携させて専門家を派遣するなど、この取り組みに積極的に協力してきた。

インドネシアでは、今後の地方分権化に伴い、中央・州・県・村という行政システムのなかで、一環したジェンダー配慮政策を実施することが重要になっているが、中央でこそジェンダー平等の促進に努めているものの、州以下の地方レベルになるとほとんど活動は実施されていない。

実際、地方(特に沿岸地域)の女性たちは教育の機会や、資金・技術の欠如、習慣などによって、その地位が低だけでなく、家事と生産活動を担って、過重労働に陥っており、それらの改善を図ることが必要とされている。しかし、現在の地方行政の開発政策にはジェンダー配慮が盛り込まれていないばかりか、女性は開発への参加及び便益から取り残されている。

このような事情にかんがみ、沿岸地域の女性たちに対する助成事業を通して、地方政府のジェンダー配慮政策を強化するとともに、沿岸地域の女性たちの収入向上及び生活環境の改善を図ることを目的として、インドネシア政府は我が国にプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

これを受けて本調査団は、以下の目的で派遣された。

- (1) ジェンダー/「開発と女性(WID)」問題を担当している「女性のエンパワーメント省」と要請の背景及び内容を確認し、ニーズを把握する。
- (2) 地方分権化の概要について政府関係者から情報収集する。
- (3) 地方政府の地域開発担当及び女性支援活動を行っている政府関係機関から、地方分権化の進捗状況及びそれらのジェンダー主流化に関する活動内容について、情報を収集する。
- (4) 沿岸地域住民(女性、男性)の抱える諸問題及び、それに対する地方政府の取り組みについて、調査する。
- (5) 調査対象地域で活動するNGOの活動状況を調査し、将来の連携可能性について検討するための情報を得る。
- (6) 本件分野において協力する他の援助機関の活動並びに、協力実績・計画について調査し、要請との関係を明らかにする。
- (7) 在外公館、先方窓口機関等への調査趣旨の説明と意見聴取を行う。

1 - 2 調査団の構成

- | | | |
|-------------|--------|-------------------------------------------------|
| (1) 団長 / 総括 | 田中 由美子 | 国際協力事業団社会開発協力部 部長 (3/7 ~ 3/20) |
| (2) 協力政策 | 金子 祐二 | 外務省経済協力局技術協力課 外務事務官 (3/18 ~ 3/28) |
| (3) 農漁業経済 | 加瀬 和俊 | 東京大学 教授 (経済学) (3/15 ~ 3/21) |
| (4) 地域調査 | 嶋田 ミカ | 龍谷大学 講師 (地域女性労働) (3/11 ~ 3/22) |
| (5) 協力企画 | 橋本 和華子 | 国際協力事業団社会開発協力部
社会開発協力第一課ジュニア専門員 (3/7 ~ 3/23) |
| (6) ジェンダー | 島田 俊子 | アイ・シー・ネット株式会社 研究員 (3/7 ~ 3/23) |

日順	月日	曜	田中	橋本	島田(俊子)	嶋田(ミカ) (現地参加)	加瀬	金子	備考
1	3月7日	水	移動：成田→ジャカルタ						
2	8日	木	9:00 JICA インドネシア事務所訪問 10:30 在インドネシア日本大使館表敬(常道公使) 専門家ヒアリング(濱野専門家、笠井専門家)						
3	9日	金	10:00 「女性のエンパワーメント省」大臣表敬 11:00 「女性のエンパワーメント省」及び関係省を集めたミーティング 14:00 内務省地域開発局局長表敬 16:00 専門家ヒアリング(武田専門家、掘越専門家、西田企画調査員) 19:00 JICA 事務所員及び専門家を集めた会議						
4	10日	土	11:00 イスラム教団体ムハメディア女性支部・アイシャ訪問						
5	11日	日	7:00 移動(ジャカルタ →ボゴール)	10:00 調査団内打合せ 14:00 車で移動(ジャカルタ→チレボン県 6hs) 20:00 調査団内打合せ					
6	12日	月	国際林業研究センター (CIFOR) 国際会議 (ジェンダー関係) 出席	9:00 チレボン県開発企画庁(BAPPEDA) 副長官訪問 11:00 県水産局(DINAS) 局長訪問 14:00 魚市場見学 16:00 調査団内打合せ					
7	13日	火		8:30 県水産局長、県 BAPPEDA 関係者とともに現地調査 (漁業組合、漁村、加工工場等)					

日順	月日	曜	田中	橋本	島田(俊子)	嶋田(ミカ)	加瀬	金子	備考
7	13日	火		14:00 車で移動(チレボン県→ジャカルタ 6hs) 20:00 事務所にて予定打合せ	14:00 車で移動(チレボン県→スマラン県 5hs) 19:00 ホテル着				
8	14日	水		8:00 移動(ジャカルタ→西ジャワ州スマラン県) 14:00 調査団内打合せ 19:00 事務所と電話にて予定変更打合せ	8:00 スマラン市及びデマック県での現地調査(養殖池、市場等) 14:00 調査団内打ち合わせ				
9	15日	木	8:00 車で移動(ボゴール→ジャカルタ) 12:00 JICA 事務所所員対象ジェンダー・スタディー・ランチ 16:00 調査団内打合せ(田中、加瀬、橋本) 19:00 移動(ジャカルタ→デンバッサール)	9:00 西ジャワ州政府機関を集めたミーティング(BAPPEDA、DINAS 等) 14:00 移動(スマラン市→ジャカルタ) 16:00 調査団内打合せ(田中、加瀬、橋本) 19:00 移動(ジャカルタ→デンバッサール)	14:00 移動(スマラン市→ジョグジャカルタ)	移動:成田→ジャカルタ 調査団と合流 16:00 調査団内打合せ 19:00 移動(ジャカルタ→デンバッサール)			
10	16日	金	8:00 移動(デンバッサール→ジョグジャカルタ) 11:00 ジョグジャカルタ特別州政府機関を集めたミーティング(BAPPEDA、DINAS、女性研究センター等) 14:00 現地 NGO とのワークショップ(情報収集) (14:00~16:00 ガジャマダ大学女性研究センター所長訪問 加瀬、嶋田、橋本) 17:00 現地 NGO との夕食会		8:00 ウォノサリ県貧困地域現地調査	8:00 移動(デンバッサール→ジョグジャカルタ) 11:00 ジョグジャカルタ特別州政府			

日 順	月 日	曜	田 中	橋 本	島田 (俊子)	嶋田 (ミカ)	加 瀬	金 子	備考	
11	17日	土	6:00 移動 (ジョグジャカルタ→チラチャップ) 11:00 チラチャップ県知事表敬及び家族福祉向上運動 (PKK) の活動について情報収集 13:00 漁業組合婦人部ミノワティ及び漁村訪問 16:00 現地調査 (市場で情報収集)						移動: 成田→ ジャカルタ	
12	18日	日	7:00 車移動 (チラチャップ→ジャカルタ 約10hs) 18:00 ジャカルタ着							
13	19日	月	11:30 日本大使館調査結果中間報告・協議 (藤原参事官)							16-22 Press Tour In Makassar
			13:25 カナダ大使館内カナダ国際開発庁 (CIDA) 事務所訪問 (マレー参事官)							
16:00 女性のエンパワーメント省次官へ調査結果中間報告・協議			14:00 イギリス国際開発省 (DfID) 訪問		14:00 国連食糧農業機関 (FAO) 訪問		事務所にて打合せ			
17:00 JICA 事務所所長へ調査結果中間報告・協議 移動: ジャカルタ→成田										
14	20日	火	成田着	5:00 移動: ジャカルタ→マカッサル (南スラウェシ州) 9:00 プロジェクト方式技術協力「貧困対策支援村落開発」訪問 19:00 プロジェクト方式技術協力「貧困対策支援村落開発」レセプション 21:00 調査団内打合せ						
15	21日	水		9:00 CIDA 訪問 10:30 南スラウェシ州政府 BAPPEDA、DINAS等を集めたミーティング						
			14:00 開発福祉支援案件 (ゴア県) 訪問 20:00 調査団内打合せ			14:00 現地踏査 20:00 調査団内打合せ		14:00 移動: マカッサル→ジャカルタ 23:00 移動: ジャカルタ→成田		14:00 開発福祉支援案件 (ゴア県)

日順	月日	曜	田中	橋本	島田(俊子)	嶋田(ミカ)	加瀬	金子	備考
16	22日	木		9:00 面談票作成作業 14:00 移動：マカッサル→ジャカルタ		9:00 開発福祉支援案件 (バンケップ島) 訪問 14:00 移動：マカッサル →ジャカルタ 23:00 移動：ジャカルタ→ 成田	成田着	9:00 開発福祉支援案件訪問 移動：マカッサル→バリ	
17	23日	金		10:00 JICA 事務所に調査結果報告。 今後の調査方針協議 14:00 会計処理作業 移動：ジャカルタ→成田		成田着		マングローブ情報センター計画 (プロジェクト方式技術協力) 訪問	
18	24日	土		成田着				マングローブ情報センター計画 (プロジェクト方式技術協力) 訪問	
19	25日	日						資料取りまとめ作業	
20	26日	月						移動：バリ→ジャカルタ	
21	27日	火						職業訓練指導員・小規模工業普 及養成センター (CEVEST) 訪問 水環センター訪問 環境管理センター (EMC) 訪問 JICA 事務所に主権夕食会	
22	28日	水						日本大使館へ報告 インドネシア中央銀行 (BI) 訪問 JICA 事務所へ報告 移動：ジャカルタ→成田	

1 - 4 主要面談者

インドネシア側

(1) 女性のエンパワーメント省

コフィファ・インダル・パラワンサ 大臣
コリル 次官

(2) 内務省

ファズリ・シレガー 地域開発局長

(3) ジョグジャカルタ特別州政府

スジャトモ 開発企画庁 (BAPPEDA) 長官

(4) チレボン県

イルファン・ジャゾエリ 県 BAPPEDA 副長官

タタン・スタルディ 県水産局 (DINAS) 局長

(5) 中部ジャワ州政府

サマディン 州 BAPPEDA 長官

(6) チラチャップ県

ヘリ 知事

(7) 南スラウェシ州政府

ムスタファ・ラウフ 州 BAPPEDA 副長官

(8) ガジャマダ大学女性研究センター

メアリー・アストゥティ 所長

第三国

(1) カナダ大使館 (CIDA 事務所)

ジュリアン・マレー 参事官 (開発問題担当)

(2) イギリス大使館 (DfID 事務所)

エリザベス・カリエレ 一等書記官 (社会開発担当)

日本側

(1) 在インドネシア日本大使館

常道 秀明 公使
藤原 聖也 参事官
釜石 英雄 一等書記官
小川 清泰 二等書記官

(2) JICA インドネシア事務所

庵原 定義	所 長
中川 寛章	次 長
大岩 隆明	次 長
北野 一人	所 員
西田 基行	企画調査員

(3) ジェンダー関連 JICA 専門家

濱野 敏子	「女性のエンパワーメント省」配属 (GAD)
笠井 久美子	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画専門家 (WID)
武田 長久	内務省配属 (地域開発政策支援)
堀越 伸幸	水産省配属 (水産計画)

2 . 要 約

本調査団は2001年3月7日から同28日までの日程でインドネシアを訪問し、同国「女性のエンパワーメント省」の要請に基づいて、貧困削減並びにジェンダーを重視する、沿岸地域中心のプロジェクト方式技術協力「インドネシア男女参画型貧困村落開発支援」に係る基礎調査を行った。

本調査団は、沿岸地域の女性に配慮したパイロット事業の実施を通じて地方の行政機関のジェンダー政策立案・実施能力の強化を目標とするプロジェクトを想定し、かかるプロジェクトの形成に必要な基礎的情報の収集や関係機関との意見交換等を行った。

(1) 調査概要

当調査団はまず「女性のエンパワーメント省」を訪問し、要請内容について確認した。次に、内務省の地方開発局を訪問し、地方分権化の進捗状況と内務省地方開発局の地方分権化後の役割について情報収集を行った。さらに、JICA 専門家(地域開発政策支援、水産、ジェンダー)から各専門家の活動内容及び当該分野における情報収集を行った。11日からの地方調査では西ジャワ州チレボン県、中部ジャワ州スマラン県、ジョグジャカルタ特別州、中部ジャワ州チラチャップ県、南スラウェシ州を訪問し、各地方政府の開発企画担当部門(開発企画庁：BAPPEDA、各省の州又は県の業務局：DINAS)及び家族福祉向上運動(PKK)等から各地の貧困地域の状況、問題を聞き取り調査するとともに、漁村、市場、加工小規模工場、養殖場等を現地調査した。

さらに、ジョグジャカルタ特別州では、貧困削減及びジェンダー関係のプロジェクトを実施している NGO を集めたワークショップを開催し、活動状況を聞くとともに意見交換を行った。

今回の調査の結果、各地域に共通の課題はあるものの、固有の問題も多く、プロジェクトをいくつかのサイトで行う場合、各地域の社会・経済状況を調査分析し、それぞれの地域ごとに異なるアプローチを考察する必要があることが分かった。

例えば、西ジャワ州チレボン県の BAPPEDA、DINAS を訪問した際、沿岸地域では、教育レベルが低いこと、家族計画が普及していないこと、家計のマネージメントがされていないこと、非衛生的な生活環境、飲み水を得るのが難しいことなどが問題としてあげられた。農村については、教育レベルが低く、小作人が全農民の70%にものぼり、かつ土地が0.5ha以下の小規模農家であることなどが貧困の原因であると言及された。

中部ジャワ州政府からは、スマラン県を含む中部ジャワ全体について言及され、チレボン県で取り上げられたような共通の問題のほかに、農作業のない季節に女性が収入を得にくいなどの話があった。

一方、中部ジャワ州チラチャップ県では知事から、約7万2,000人が失業していて、72万人

が貧困ライン以下の厳しい状況であるとの話があった。また、都市部や海外へ女性が出稼ぎに出る問題もあげられた。

村に現地調査に入った団員からは、中部ジャワの山村は耕地が極めて限定されるため、沿岸地域より更に貧困であるという調査報告もあった。

南スラウェシ州政府からは、南スラウェシのなかで貧しいのはパンケップ島などの小さな島々で、本土は半農半漁で米や果物などが穫れるため離島ほど貧しくないが、ジュネポンド村は貧しいとのことであった。

「女性のエンパワーメント省」の要請内容では、沿岸地域の女性は男性が漁に出たあと、家事を取りしきるのみであり、生活時間の有効な使用法について考慮してほしい旨を説明されたが、実際は、ジャワの沿岸地域の女性は海産物の加工、販売を行うなど、活発に活動し、むしろ超過労働であるように見受けられた。また一部調査した農村では、女性が農業のほか小規模な商活動に従事しているケースもあった。

(2) 総括

今回の基礎調査は短期間であり、実際の状況確認までには至らなかった。このため、次回の調査では、「女性のエンパワーメント省」とともに地方行政の貧困撲滅への取り組み及びジェンダーに配慮した取り組みを調査し、同時に、男性、女性の問題、ニーズを調査分析し、プロジェクトの形成を検討する必要があると思われる。

その際には、「女性のエンパワーメント省」から要請のあった沿岸地域の調査を中心とするものの、沿岸地域と隣接若しくは重層的な社会経済関係を有する農村・山村地域や都市部との関係についても調査する必要がある。

また次回、地方で村落開発を行っている NGO や大学の女性研究センターからのヒアリングも十分行い、連携方法を模索する必要がある。

今後の予定としては、できれば2001年度に継続して調査を行い、プログラム型援助(プロジェクト方式技術協力を中心としつつも、開発福祉支援、青年海外協力隊などを組み合わせた方式)を企画・立案していくことが望ましいと思われる。

3 .政府の「開発と女性(WID)」「開発とジェンダー(GAD)」への取り組み

3 - 1 政府の女性政策・ジェンダー政策

インドネシアでは1945年に制定された憲法24条のなかで、国家理念として男女平等が明記されている。また政府は1984年に「女性の差別撤廃条約」を批准するなど、男女平等に関する国際条約を批准し、1995年の「第4回国際婦人会議(北京会議)」や2000年の国連特別総会「女性2000年会議」などの合意事項を採択している。

政府の女性政策・ジェンダー政策の取り組みは、1975年の国際婦人年に開催された「国際婦人会議(メキシコ会議)」の3年後、1978年に始まる。同年からの第3次国家政策大綱(GBHN 1978～1983年)で、開発における女性の役割向上をめざすことが明示され、「女性の役割」担当副大臣が任命された。1983年には「女性の役割」担当国務大臣府に格上げされて内閣の正式メンバーになり、各省庁が実施する「女性の役割」向上プログラム(Peningkatan Peranan Wanita : P2W)^{注1}の調整役を担うことになった。1978年以來、インドネシア政府が約20年間にわたって採ってきた政策は、女性を母親や妻としての役割のみでとらえ、その枠組みのなかで女性の福祉向上や貧困削減に焦点をあてるものだった。このような旧来型のWIDの手法は、国家政策の家族計画や母子保健などの分野で大きな成果をもたらした。しかしジェンダーの不平等やその原因については、これまでの政府による女性支援政策のなかにおいては把握・分析されることもなかった。

新しい政権下の1999年、「女性の役割省」は「女性のエンパワーメント」担当国務大臣府(以下「女性のエンパワーメント省」)に改組された。また国際的な開発援助政策の変遷の影響を受けて、2000年から2005年までの国家5か年開発計画(PROPENAS)では、効果的な開発のために男女の平等と公平が不可欠であるという、GADの視点が初めて公式に打ち出された。さらに、2000年12月末には、各省庁が実施しているすべての開発事業に、男女の関係やそれをとりまく社会全体に焦点をあてて男女の役割やニーズを明らかにする、いわばジェンダーの視点を取り入れるよう、大統領指示書(Presidential Instruction)が出された。このように中央においては「女性のエンパワーメント省」を中心に、開発政策・計画にジェンダー配慮を積極的に促進していくジェンダー主流体制(Gender Mainstreaming)が整いつつある(女性政策・ジェンダー政策の変遷は表-1のとおり)。

^{注1} 取り組み例としては、教育文化省の非識字撲滅プログラム、保健省の地域保健所(ポシアンドゥ)を通じた乳児ケアや妊産婦死亡率軽減プログラム、農業省の農村女性に対する生産性向上支援など、主に女性の福祉向上を重視している。関係省庁のWID関連の予算は、全体の開発予算の1%以下と限られたものであった。

表 - 1 女性・ジェンダー政策の変遷

- 1978年・第3次国家政策大綱(1978～1983年)で「国家建設に果たす女性の役割」という章が設けられ、開発における女性の役割向上をめざすことを明記した(しかしここでも女性は、家族福祉向上運動(PKK)や家族計画でそうだったように、家庭における良き母親・妻としての役割を担うことが期待された)。
- ・「女性の役割」問題担当副大臣が任命された。
- 1983年・第4次国家政策大綱(1983～1988年)で、母親・妻としての社会的・間接的な役割と開発過程、特に社会における女性の経済上の役割が盛り込まれた。
- ・「女性の役割」担当国務大臣府に格上げされ、内閣の正式メンバーとなった。
- 1988年・第5次国家政策大綱(1988～1993年)のなかで、WID・ジェンダー政策の策定支援のため27の国立大学に女性研究センターを設置することを義務づけた。女性の経済上の役割も強く認識されるようになった。
- 1993年・27の州政府内にWID運営チームが設置された。
- 1994年・第6次国家政策大綱(1994～1999年)において男女が平等なパートナーとして相互を理解することが家庭と地域社会にとって、不可欠であるとした。
- ・児童、青少年に関する問題、国の防衛と安全なども「女性の役割省」の管轄事項となった。
- 1999年・新政権後、「女性の役割」担当国務大臣府は「女性のエンパワーメント」担当国務大臣府に改組された。大臣が家族計画庁長官も兼任した。
- ・5か年開発計画(2000～2005年)で開発全般における包括的ジェンダー配慮の促進が明記された。
 - ・一部の州でWID運営チームが女性局(Women's Bureau)に格上げされた。
- 2000年・2000年度の「女性のエンパワーメント」担当国務大臣府への予算措置、職員の配置を大幅に増やした。
- ・開発政策・計画にジェンダー配慮を推進するよう、大統領指示書が出された。
- 2001年・子供の福祉担当大臣も「女性のエンパワーメント省」下に配置された。

3 - 2 「女性のエンパワーメント省」

1999年のワヒド新政権成立後、「女性の役割省」から「女性のエンパワーメント」担当国務大臣府（以下「女性のエンパワーメント省」）に改称され、トップにはワヒド現大統領と同じ民族覚醒党（PKB）からコフィファ女史（Khofifah Indar Parawansa）が女性大臣として就任し、家族計画庁の長官も兼任することになった。同省の主要な業務は、1999年の大統領令によって表 - 2 のように規定された（組織図は図 - 1 を参照）。

表 - 2 「女性のエンパワーメント省」の主要業務

1. 家族計画を含む女性のエンパワーメントに関する政策立案
2. 総合的な計画立案のための調整、女性のエンパワーメントに関するプログラムのモニタリング及び評価
3. ジェンダー公正と平等な社会や、女性のエンパワーメント実現のため地域の参加促進
4. 女性のエンパワーメントを目的とした政府機関、民間セクター、地域の組織・団体による活動の調整
5. 国家家族計画調整局による事業の調整
6. 大統領に対する業務の報告

また女性のエンパワーメントのためのプログラムの推進と、従前のWIDに代わって開発政策・計画にジェンダー配慮を積極的に取り入れる新しい業務を遂行するために、2000年度の予算はこれまでの5億ルピアから270億ルピア（一般管理費50億ルピア、事業費220億ルピア、なお270億ルピアの邦貨換算額は2億4,000万円）に拡大された。また2000年12月には、政府のすべての開発事業でジェンダーの視点を取り入れるよう、包括的ジェンダー配慮推進を明示した大統領指示書が発せられた。

このように、「女性のエンパワーメント省」をとりまく環境は近年大幅に改善され、包括的ジェンダー配慮を国家政策のなかで推進する体制は整いつつある。しかし組織改編によって同省内の業務分担が不明瞭であることや、ジェンダー配慮の促進という新しい理念を理解し、実践できるだけの経験と組織能力が不足していること、関係省庁の政策に影響を及ぼすことができる行政能力と調整能力が十分でないこと、業務に比して職員数が不足しているなど、課題も多い。同省自身がこれらの点を認識し、特に能力・人材育成、組織強化についてはドナーに対して技術支援を要請していることから、今後はコフィファ大臣の強いリーダーシップの下、体制づくりが進められるものと思われる^{注1}。

^{注1} 同大臣はこれまで政治家が微妙な問題として触れてこなかった問題（AIDS予防の避妊具使用の奨励、女性に対する暴力防止、女性の経済機会の拡大、ジェンダーの偏見が助長される教科書の改訂など）を訴えている。マスコミもこうしたコミットメントは高く評価している。しかし弱体な省であるため、いかに他の省庁との協力関係を築き、包括的にジェンダー配慮を促進するかが今後の課題である（The Jakarta Post, March 19, 2001）。

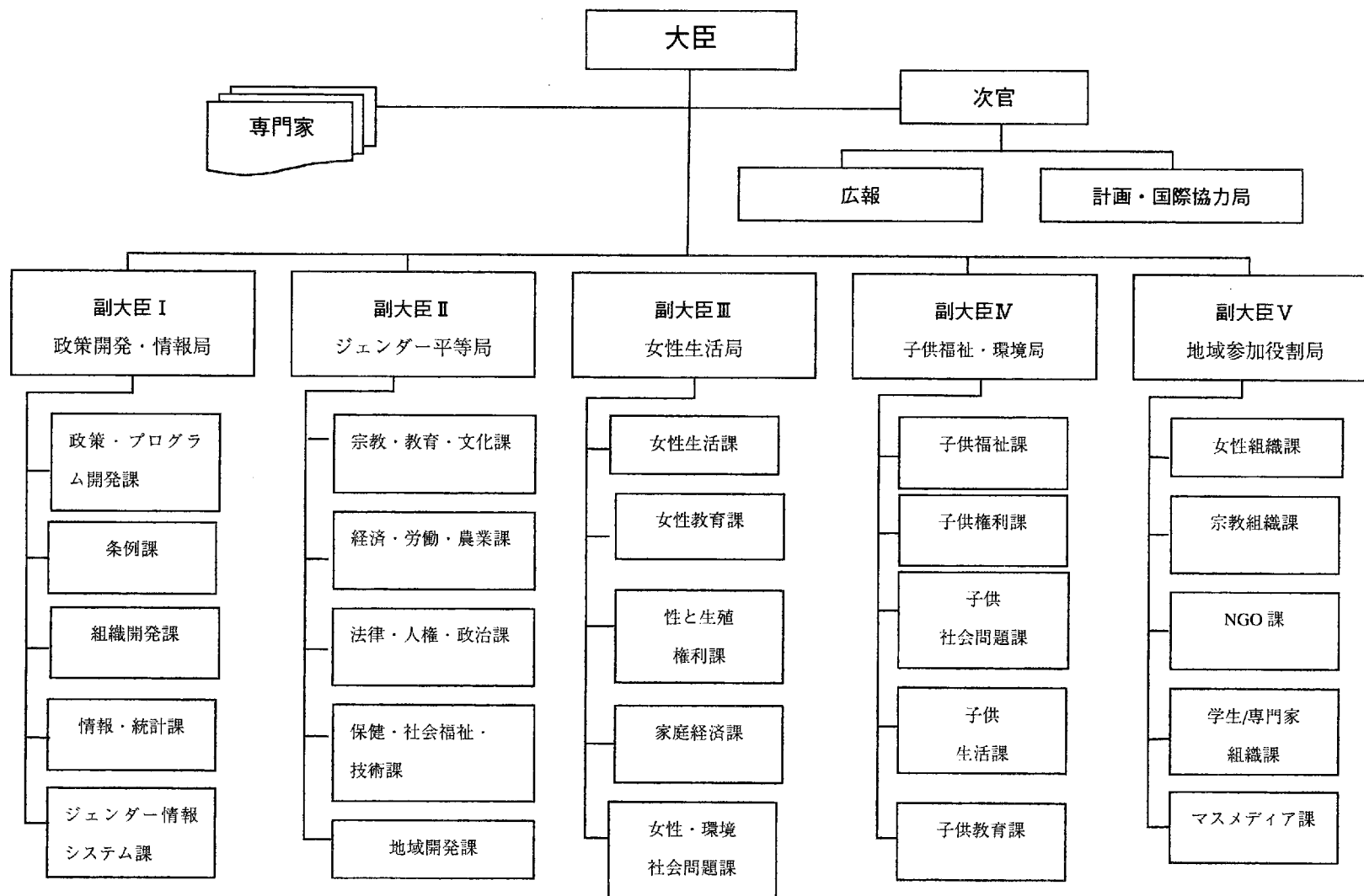


図-1 「女性のエンパワーメント省」の組織図（2001年1月現在）

3 - 3 WID 運営委員会と女性局

「女性のエンパワーメント省」の主要な業務は、政策立案と関係省庁・機関との調整であり、直接の事業の実施機関ではない。同省(当時は「女性の役割省」)はこれまで地方に出先機関をもっていなかったが、1993年の大統領令によって州政府内に政策実施機関のWID運営チームが設置された。チーム議長には州の副知事、副議長には州の開発企画庁(BAPPEDA)長官が就任し、事務局は州政府内の社会開発局が担当している。その他、州レベルの各省庁の出先機関(1999年の地方行政法施行以降、業務局(DINAS)として州政府内に統合)や大学の女性研究センター、NGOの代表などもチームのメンバーである。本来は州政府以下、県政府、村レベルまでこのチームの設置が期待されたが、現実には設置されていないか、ほとんど機能していないケースが多い。その理由は、チームのメンバーは専任ではなく、ほかに自分の業務を抱えているため、女性支援業務に対してインセンティブをもっていないため、コミットメントが低いこと、加えてチームの予算が十分でない点などがあげられる^{注1}。

1999年に新しい政権下で「女性のエンパワーメント省」の組織改編や包括的ジェンダー配慮の促進政策が打ち出されるなか、これまでのWID運営委員会も州政府官房局下の女性局(Women's Bureau)として格上げされた。しかし2000年9月現在でこの女性局が設置されているのは14州のみ(ジョグジャカルタ特別州を含めると15州)^{注2}である。しかし現在まで他局に統合された州や、格下げになった州などもあるといわれ、この数字も暫定的なものとして理解した方がよい^{注3}。

インドネシアでは1999年に地方行政法と中央財政均衡法が成立し、2001年から地方分権化が本格的に展開されている。この地方分権化によって、中央政府の役割は外交、司法、国防・治安、金融・財政、宗教などマクロ政策や関連する戦略策定に限定され、地方にあった各省庁の出先機関は州政府に統合される。そのため州政府は中央政府に代わって、これら各省庁のセクター別の機能を果たすことになる。また県と市に完全な自治権が与えられ、それぞれの財政や開発計画の策定、人事管理など大幅に権限が委譲されることになっている。州政府には、複数の県や市が対象となる地域レベルでの政策づくりと各セクターの技術的支援、調整・管理、そのほか県・市に対するアドバイザーとしての役割が期待されている。

このような地方分権化が進むなか、地方レベルの政策・計画立案で包括的ジェンダー配慮を促進していくには、州レベルでの女性局やWID運営委員会、若しくは県レベルで設置されている女性支援委員会がカギになる。しかし、これらの組織はジェンダー配慮の積極的な推進役を担うとされながらも、福祉や児童を扱う課が女性支援課と統合した形で女性局が設置されるなど、全くジェンダーの視点ではなく、WIDの視点に立脚しているのが実態である。またジェンダーは分野

注1 詳細は資料(雑賀、1999)参照。

注2 濱野専門家からの聞き取りによる。

注3 本調査団が中部ジャワ州政府を表敬した際には、WID運営チームはあったが女性局に格上げされていないとのことだった。

横断的課題であり、とかく実務レベルに移行して目に見える成果を出すことが難しいととらえられるため、地方自治体によっては取り組み優先度が低くなる可能性がある^{注1}。この結果女性の問題が周辺化し、ジェンダーに関する課題も単なる政策スローガンに終わってしまう懸念があり、地方の女性局やWID運営委員会などの組織能力の向上と人材育成が急務である。

調査結果と問題点

コフィファ大臣の強いリーダーシップの下による「女性のエンパワーメント省」の機能強化や、国家5か年開発計画で「男女平等と公平の必要性」を明記したこと、大統領指導書による「ジェンダー配慮の積極的推進」など、ジェンダーに関する政策を行う環境は整いつつある。

しかし「女性のエンパワーメント省」や、特に地方の州、県レベルに設置されている女性局、若しくはWID運営委員会の組織能力、行政能力、人材育成の面では課題が多く、これらの点を視野に入れた支援が不可欠である。

^{注1} カナダ国際開発庁(CIDA)からの聞き取りによる。

4 .調査対象地域における地方政府の「ジェンダーの主流化」 に対する取り組みと現状

4 - 1 調査対象地域

インドネシアでは地方(特に沿岸地域)の女性たちは教育の機会や資金・技術の欠如、習慣などにより、その地位が低いだけでなく、家事等の再生産活動と生産活動を担い、過重労働に陥っている。「女性のエンパワーメント省」は、このような地方沿岸地域の女性の厳しい社会・経済的状況の改善を図るため、我が国に技術協力を要請した。

本調査では、この要請に基づいて図 - 2 以下の地域を訪問し、政府関係機関及び住民男女からの聞き取り調査を実施した。調査地としては特にチレボン県、チラチャップ県が優先地域として要請書にあげられていたため、両県を訪問した。このほか NGO の活動が活発な地域であるジョグジャカルタ特別州及び JICA のプロジェクト方式技術協力「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の活動を視察するため、南スラウェシ州を訪問した。

- 西ジャワ州チレボン(Cirebon)県
- 中部ジャワ州スマラン(Semarang)市・デマック(Demak)県
- ジョグジャカルタ特別州
- 中部ジャワ州チラチャップ(Cilacap)県
- 南スラウェシ州タカラル(Takalar)県

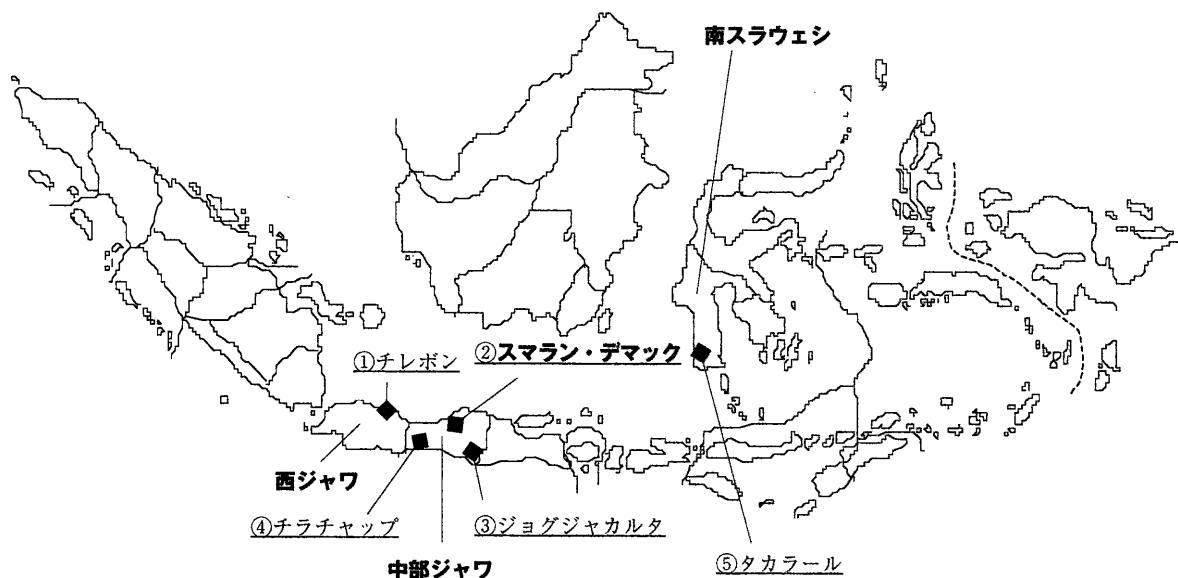


図 - 2 調査団の訪問地

4 - 2 西ジャワ州チレボン県

西ジャワ州チレボン県は、西ジャワ州の中でも中部ジャワ寄りの東部に位置し^{注1}、ジャワ海に面している。チレボンは4マイル以内の沿岸漁業が盛んな地域で、水揚げ量全体の約90%を沿岸漁業が占めている。沿岸地域に半農半漁の村はなく、ほとんどが零細漁村である。水揚げされた漁獲物は、地元の集荷・加工業者からスマランやジャカルタなど都市部の仲買人、輸出業者を介して、日本、韓国、シンガポールへ輸出される。

西ジャワ州チレボン県では政府関係機関(県開発企画庁：BAPPEDA TK ^{注2}、県水産局：DINAS Perikanan、漁業組合) 海産物加工企業、海産物の加工・小売り商等から聞き取り調査を行った。

(1)西ジャワ州チレボン県政府・行政機関のジェンダーの主流化への取り組み

1)BAPPEDA TK

2001年3月現在、チレボン県のBAPPEDA TK に女性局は設置されておらず、地方分権化に沿った今後の組織改編で設置する予定もない。チレボン県における女性支援への取り組みは、スハルト時代の1967年から全国的に組織された家族福祉向上運動(PKK)による栄養、保健衛生、生活改善など社会的側面に焦点をあてた活動がある。BAPPEDA TK からの聞き取りによると、これまで女性の経済活動に特化した支援はしておらず、ジェンダーの視点からの取り組みも皆無である。漁業と女性という点では、水産局ではなく産業商業局が魚の加工、特に塩干加工や、川魚の漁獲方法と加工について技術研修を行った実績がある。

県独自のプログラムとしては、2000年から実施している「沿岸地域の経済開発プログラム」がある。このプログラムの特徴は、従前のトップダウン型プログラムとは異なり、住民の問題とニーズを基に策定され、以下の8つの活動に対する支援プログラムから成る。すなわち、遠洋漁業へ参入できるように漁民に船を供与すること、沿岸漁民への支援、男性が担っている貝類(Kerang hijau)採取への支援、女性が担っている魚の網作りなど家内工業への支援、小型船大工への支援、カニ(Rajungan)を獲る漁民への支援、ミルクフィッシュ養殖経営者支援、スドゥ(Sudu)という大型のちりとり型漁具を作るための融資であり、沿岸地域の経済発展を推進するプログラムである。チレボン県は沿岸漁業が盛んであるが、経済危機後は参入者が増えて競争が激化し、資源への圧力が増加したために生産高が伸びず、漁民の所得も伸び悩んでいるのが現状である。また同県の貧困地域でもある沿岸地域への支援は、県行政にとって重要課題の1つである。こうした現状を踏まえてこのプログラムが策定され、また実施のために対象村でウパカデ(UPKD)という村落活動運営機関を設置した。機関のメンバーは会計、若しくは書記の最低2人から成り、多くの場合は村長がメン

^{注1} ジャカルタ中心部からチレボン県中心部まで車で約6時間であった。

^{注2} TK は県・市レベルのBAPPEDA、TK は州レベルのBAPPEDA。

パーになっている。主な業務は県から供与された資金の貸し付けと、上記8つのプログラムのなかから具体的な活動を村のなかで決めるための調整である。具体例としては、これまでスドゥという漁具を人から借りて小魚を獲っていた零細漁民たちが、既述した のプログラムを行政側に要請し、漁具作りの技術指導を受けると同時に村落活動運営機関から資金を借り入れ、自分で材料を購入して漁具を作れるようになった。この際、融資の利率などもこの村落活動運営機関を中心に村側で決定できるようになっている。

2) DINAS Perikanan

水産局の業務は、漁民に対する技術研修や必要な漁業施設建設に対する資金援助などがある。チレボン県の漁村地域では、女性が魚の販売、家内工業的な魚の加工や網作り、冷蔵施設をもつ水産加工場での作業に携わっている。水産局ではこうした女性たちに対して加工技術や品質管理の技術研修や基礎的な資金管理を指導している。水産局長は漁村地域の問題として、 飲料水の確保が難しい、 その結果として衛生観念が不十分、 一般的に教育水準が低いため貯蓄の習慣がない ことをあげている。また女性が加工場でシフト制によって夜遅くまで働くため、生活環境や衛生状況の改善に取り組む時間的余裕がないのではないかと指摘している。

これまで県行政レベルの生活環境改善は、PKK が中心となり保健省や公共事業省などが連携して取り組んだ例がある。水産局としても、今後このような他のセクターの業務局(DINAS)と協調・連携し、包括的に問題に取り組む必要があると認識している。

調査結果と問題点

チレボン県政府内に女性局や「開発と女性(WID)」運営委員会は設置されていない。水産分野における女性支援という点では、産業商業局が女性漁民を対象にした加工技術の研修を実施している。

行政側から漁村地域の問題として、 飲料水の確保が難しい、 その結果として衛生観念が不十分、 一般的に教育水準が低い、 女性の工場での勤務時間が夜間に及ぶため生活改善に取り組めないなどの点があげられた。こうした問題に取り組むためには、対象社会における住民の就業形態や、性別分業の実態、慣習などに関する社会調査を詳細に行って、その背景や要因を明らかにする必要がある。そのうえで、教育、公衆衛生、経済活動などニーズに基づく必要な活動を組み合わせて実施するのが有益であろう。また特に問題分析の段階でWIDの視点だけでなく、広くジェンダーの視点を取り入れる必要性をチレボン県行政側は認識していないので、チレボンを対象地域とする際は調査の段階から技術的支援が不可欠であろう。

(2) 零細漁業で働く女性の現状

インドネシアの漁業は、一般的に海に出て漁するのが男性の仕事であり、海に出る準備、漁獲物の加工や出荷、家内工業的内職、養殖池の管理などが女性の仕事である(農業省、1991年)^{注1}。この性別分業は視察したチレボンの漁村にもあてはまる。とりわけ、女性が男性より零細漁業の加工・流通に携わっていることが分かる(図-3 ~ 参照)。また聞き取りをした女性の多くは朝から晩まで働いており、生業・生活の面からも過重労働であることがうかがえた。

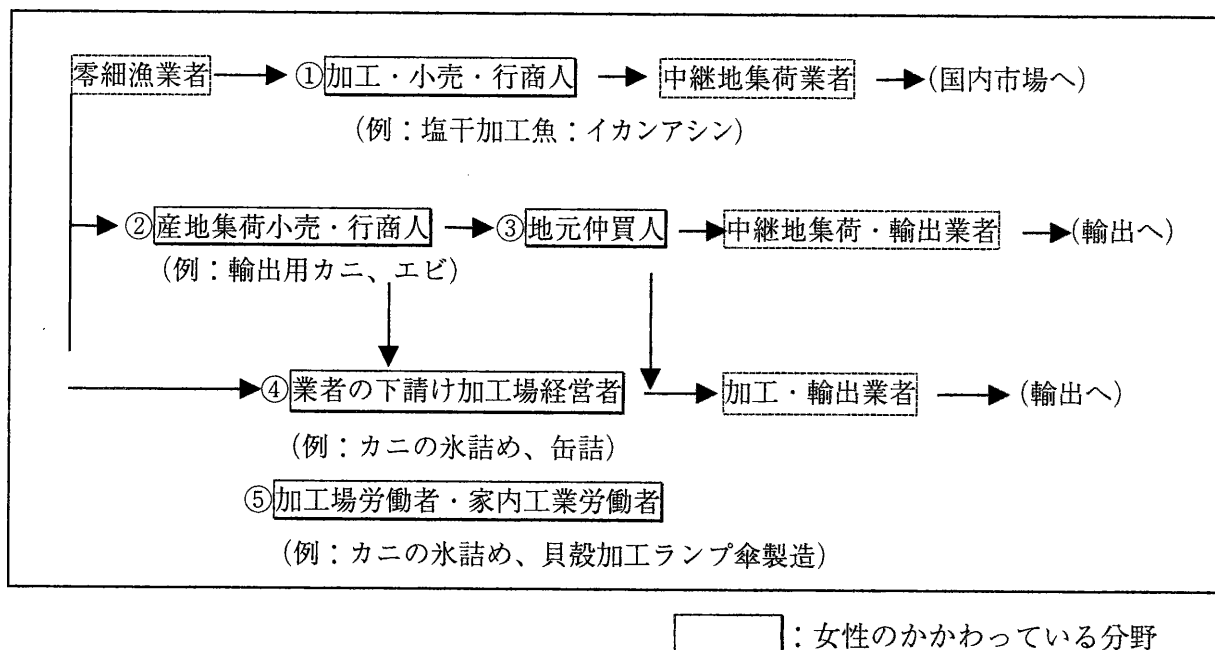


図 - 3 零細漁業の流通経路と女性が担う仕事

1) 加工・小売・行商人

チレボンの漁村視察や聞き取りから、魚の加工のなかでも塩干加工が一般的で、その作業は女性が担っていることが分かった。その多くは家内工業的な小規模なもので、自分で加工、小売又は行商を行う。輸出できないエイなどの魚が加工され、でき上がった加工物は国内市場向けに販売される。例えばゲバン・メカール(Gebang mekar)村で出会った女性は、1kg 当たり 3,000 ルピア(約 34 円)で 300kg の魚を漁民から仕入れ、塩干加工する。2、3 日干したあと、半分の重量になる塩干加工物を 1kg 当たり 7,000 ルピア(約 79 円)で、業者に卸す。業者に 100kg 当たり 2 万ルピアの送料を支払い、2 日に 1 回出荷する。

2) 産地集荷小売・行商人

漁民から魚を買い集め、地元の仲買人(アゲン)や輸出業者に売る産地集荷行商人も女性が

^{注1} サンギル諸島では女性がまき網漁を行っているケースもあり(国際協力事業団神奈川国際水産研修センター、2000 年)。こうした例外もたくさんあることを、地域の多様性に富むインドネシアでは忘れるべきではないであろう。

多い。県水産局と村の協力で行われた約 35 人の女性たちの集会では、そのほとんどが輸出用のカニやエビ、シラス干し(トゥリー) 国内出荷用の塩干加工魚や薫製魚(ティンダ)の行商人(バクル^{注1})である。1 人が何種類もの魚を扱っている場合が多い。村長の話では、輸出用の魚介類を扱っている行商人のなかには、輸出業者に卸している者もいるが、多くは開始資金が 50 万 ~ 100 万ルピア(約 5,600 ~ 1 万 1,200 円)程度の零細行商人だという。また漁民から仕入れた鮮魚を小売りしている女性もいることが聞き取りから明らかになった。

3) 地元仲買人

ババカン(Babakan)郡ゲバン・メカール村の漁業組合員のなかには、地元仲買人の仕事をしている女性がいた。この女性の場合は、漁業組合を通して 100 人ほどの漁師や上記 2) の集荷行商人から、輸出用のカニやエビなどを 1kg 当たり 1 万 5,000 ルピアで 70 ~ 100kg 仕入れて、契約している加工業者に卸している。

4) 業者の下請加工場経営者

チレボン沿岸では輸出用のエビ・カニの水揚げが盛んである。輸出用のワタリガニ(Ranjungan、英語名 Swimming crab)の小規模な加工場の経営者である女性 2 人から聞き取りを行った。1 人目は、ババカン郡ゲバン・メカール村で聞き取りした女性である。以前は魚を漁民から購入し、業者に売る集荷行商人であったが、2 年前に輸出加工業者と下請契約をしてカニ加工場の操業を始めた。従業員は女性 30 人、男性 7 人で、主に女性がサイズ別にカニを選別する作業や氷詰め、殻剥きを担当し、男性が搬入や出荷、釜で茹でるなど力作業を担当している。2 人目はルサキ(Lusaki)郡アンブル(Ambulu)村で同じくカニの加工場を自宅の隣にもつ女性である。加工企業と契約して作業場を造ってもらい、カニ缶詰用の作業の下請けをしている。この女性経営者によると 50 人の従業員はすべて女性であるという。

5) 加工場労働者・家内工業労働者

上記 4) のカニ加工場で働いているのは、ほとんどが女性である。特にルサキ郡アンブル村の加工場では、20 人弱いた女性従業員たちの大半が、明らかに 15 歳以下と思われる少女たちである。なかには母親と作業をする 10 歳ぐらいの少女の姿もある。勤務時間は朝 9 時 ~ 16 時や午後 12 時 ~ 17 時までと、従業員によって異なり、賃金は日給^{注2} 8,000 ~ 1 万ルピアだという。作業をしている子供は、労働と遊びを区別していないため、案外無邪気に見えるが、学齢児である子供たちの平均労働時間は 1 日 5 時間 ~ 7 時間に及んでいる。労働強度や労働衛生、教育の観点からすれば、この子供たちの置かれている状況は、改善されるべき児童労働の現場であることは明らかだ。

注1 女性小(行)商人のことをインドネシア語ではよく「バクル」という。本来ジャワでは中小規模の小売中心の売り手を指す。女性が多いので通常女性小商人を意味する(嶋田、1999 年)。

注2 スマラン県の 1 か月の最低賃金は 25 万 2,000 ルピア(2001 年 1 月に 18 万 5,000 ルピアから引き上げられた)なので、日給にすると約 8,400 ルピア。本調査の聞き取りから加工業の仕事は日給 7,000 ~ 1 万ルピアが相場らしい。

もう1件、ホタテに似た貝殻を加工してランプ傘を製造する会社の工場(家内工業的工場)を訪問した際も、地元の若い少女たちが労働者として働いていた。この工場では原材料の貝殻を6～10kg単位で地元の漁民や東ジャワから購入している。1日の生産量は50～100個で、大きいサイズのランプ傘は1個当たり1万ルピア(約112円)で販売している。製品の多くがポーランドやドイツなどヨーロッパへ輸出されている。83人の従業員のうち、ほとんどが15～20歳前後の若い女性で、小卒・中卒が多く高卒はまれである。オーナーの説明では、入社後3か月の研修があり、1人当たり4,000ルピアの賃金を支払い、そのあとはボロガン(borongán)というノルマ制の給与体系で、1日1人当たり平均賃金2万ルピア、16時を過ぎると残業手当を支払っているという。しかし直接少女たち数人から聞き取りした結果では、平均賃金が6,500～7,000ルピアだといい、オーナーの見解は極めて信憑性が低いと思われる。またノルマ制の給与体系であるボロガン以外にも、日払いで給与を受け取っている少女もいる。インドネシアの工場では昼食が供与されるケースもあるが、この工場では昼食は個人もちだという。少女たちは月曜日から土曜日までの8時～16時まで働いている。

調査結果と問題点

視察先の漁村では、女性が家事労働など再生産活動だけでなく、漁獲物の加工・流通業などの生産活動にも積極的に携わっていることが明らかになった。女性といっても、地元仲買人と小商人、加工場経営者と加工場の労働者では置かれている立場が異なり、階層分化の構図を踏まえて支援の対象者を決めていく必要がある。

インフォーマルセクターはだれでも参入しやすいため、カニの加工場でみられたように家計の足しにと児童が働いているケースもある。支援の対象地域や対象者の実態を把握する際には、社会階層別のほか、年齢別の視点も加えて調査することが重要である。また直接支援の対象とならない場合においても、子供など社会的弱者に対する配慮は不可欠である。

漁獲物の加工・流通業で働く多くの女性は、過重労働に見受けられた。今後はなぜ彼女たちが過重労働なのか、夫である男性の労働や生活実態についても調査が必要である。またこうした女性たちに対しては、労働が軽減されるように配慮する支援策(例えば加工作業が簡素化できる道具の供与、家事労働が軽減できる適正技術支援、集団作業の効率化など)を検討すべきである。

(3) 零細漁業の状況

1) 漁業形態

水産局によるとチレボン県沿岸の主要な漁獲物の漁獲高と価格は、表-3に示すとおりである。

表 - 3 チレボン県沿岸の主要な漁獲物の漁獲高と価格

漁獲物の種類	漁獲高	1kg 当たりの価格	出荷先
ワタリガニ (ラジンガン)	5~10kg/隻 (1 隻=3 人乗り)	1 万 2,000 ルピア	輸出
エビ/ホワイト・タイガー (ウダンプティ)	0.5kg/隻 (1 隻=3 人乗り)	5 万ルピア	輸出
貝 (クラムヒジョー)	100kg/隻 (1 隻=3 人乗り)	1,000 ルピア	輸出
シラス (トゥリー)	20kg/隻 (1 隻=10 人乗り)	1 万ルピア	輸出
アヒルの餌に加工する小魚 (イカンルチャ)	20kg/隻 (1 隻=3 人乗り)	3,000 ルピア	国内

今回視察した漁港では1隻3人乗りの漁船が多く見受けられ、これらの漁船は現地の船大工によって建造されていた。ジャティという木から造っており、注文を受けて製造しているという。価格は船体が1,000万ルピア、動力を付けると2,000万ルピアである。

船の保有は個人と共同保有がある。また聞き取りをしたゲバン・メカール村では、以下2つの船の保有と漁獲物の分配方法が明らかになった。

- a) 漁民が商人から前借りした資金で船を購入し、獲れた魚は地価によって5～10%安い値でこの商人に売却。
- b) 船主と乗組員で、水揚げ高をそれぞれ40%ずつ分けて、残り20%を燃料など諸経費にあてる分益方式。

2) 組 合

ゲバン・メカール村で視察した漁業組合は、約4,000人の人口のうちほぼすべての世帯、約500人が組合員である。組合員数は女性95人、男性410人で、管理職は全員男性、女性はわずか3人がアシスタントをしているだけである。またこの組合が属する地域の問題については、教育水準が著しく低いこと、零細漁業における競争が年々激しく水産資源への圧力が増したため、1人当たりの所得の向上が低いこと、更に狭い港の拡大など土地利用の見直しなどが、課題として地区長からあげられた。

調査結果と問題点

漁村での聞き取りから、漁業資本家、漁船主、漁船乗組員、漁師など漁民社会が階層化されていることが明らかになった。本調査案件を形成するにあたっては、階層化社会や組合など組織内の規範や習慣などに留意し、それぞれの階層の問題やニーズを的確に把握することが重要である。

訪問した漁業組合からは漁業技術に対する支援を望む声が多かった。従前のような技術や資材を供与するだけでは、一過性の支援に終わってしまう可能性がある。そのためこうした漁業技術に対する支援を含め、より包括的な漁民社会への援助を検討すべきである。村落開発

には住民の参加が不可欠であり、事前調査時から漁民自身の問題意識を高め、活動に対する動機づけを行うことが重要である。

4 - 3 中部ジャワ州スマラン市・デマック県

スマラン市は中部ジャワ州の首都であり、商業都市である。

中部ジャワ州では政府関係機関(BAPPEDA TK 、各セクターの DINAS 等)を集めた会議を行い、州全体のジェンダー主流化に関する現状や課題について情報収集を行うとともに、スマラン市内の市場とデマック県の村で漁業に従事する男性や商売を行っている女性たちから社会・経済的状况について聞き取りを行い、彼女らをとりにくく状況について調査を行った。

(1) 中部ジャワ州州政府・行政機関のジェンダー主流化への取り組み

中部ジャワ州 BAPPEDA TK と各 DINAS^{注1}で行った調査結果は、以下のとおりである。

中部ジャワ州政府には、女性のエンパワーメントを扱う WID 運営チームが設置されている。この運営チームの議長は州副知事で、事務局は州政府の社会開発局の女性活動課が担い、女性研究センターや女性支援に取り組んでいる NGO などチームのメンバーである。これまでの同チームの活動は、予算が限られていたため、家族計画などだけに特化した女性の役割向上プログラム(Penigkatan Peranan Wanita : P2W^{注2})だけで、様々な WID やジェンダーに関するプログラムは実施していない。またこのチームは、現在いくつかの州で設置されている女性局(Women's Bureau)には格上げされていない。調査団に対してなされた各 DINAS からの州開発の説明では、女性のみを支援する WID の視点が強調されて、ジェンダーの視点を実務レベルでどう組み込むかという姿勢は全くなく、各事業担当者が十分に理解していない感があった。

州政府によると、これまで同州では農村地域の貧困対策や開発は行ってきたが、沿岸部の貧困地域に対する支援は行っていないという。村落開発局からは、沿岸地域が資源や人材不足により貧しく、例としてデマック(Demak)、ルンバン(Rembang)、バタン(Batang)の各県があげられた。水産局からは、貧困地域は教育、医療保健、資本などの点で問題が多く、特に沿岸の貧困対策としてあまり活発に活動していない女性の漁民グループに対する技術・資金援助をしてほしい旨、意見が出された。さらに、調査部からは、沿岸地域に限った特別な問題として、飲料水不足など生活環境がよくない、ロカリサシ売春地域の女性の性病や男性の飲酒、漁獲量が季節に左右されるため、収入の多い時期の無駄使いや、少ない時期に高利貸しから借

注1 調査団表敬の際には、社会開発局、家族計画調整局、村落開発局、水産局などから担当者が参加して会合が開かれた。

注2 各省庁がもつ開発予算の約1%にも満たない規模で実施され、この事業の調整活動や啓もう活動を「女性の役割」担当国務大臣府(現在の「女性のエンパワーメント省」)が、モニタリングを国家開発企画庁(BAPPENAS)が行っていた。内容は家族計画や福祉が中心で、女性を開発の積極的な担い手としてではなく、「良き母親、良き妻」としてとらえ開発で活用する、いわゆる福祉アプローチを採っている。

金するなど、貯蓄の意識が低いこと、家計管理のまずさが指摘され、意識改革や習慣の改善などを促す住民参加型開発が必要だと言及された。しかしこれまで具体的に住民参加型開発を取り入れた事業は、国際連合児童基金(UNICEF)やドイツ技術協力公社(GTZ)などドナー主導の事業のみで、中部ジャワ州政府行政機関が独自に取り組んだことはない。

調査結果と問題点

州政府との会合で、村落開発局は沿岸のみならず、山岳地域の農村も貧困であるとのコメントが加えられた。しかし他のDINASは、沿岸地域の漁村の方が農村より衛生観念・経済観念が欠如しているため、同じ貧困層に対する生活改善指導も漁村では難しい点を強調していた。行政単位としての州は管轄地域が広すぎるため、州政府のこの見解だけをもって、山岳地域農村より沿岸地域の漁村の方が貧困であるという安易な一般化は避けるべきであろう。沿岸地域に位置する県であっても、農村、漁村、半農半漁村など村落の形態は多様であると思われる。貧困地域の特定や現状把握は、県レベルでの聞き取りと情報収集・分析が不可欠である。

(2)市場で働く女性の現状

視察したスマラン市内のタンバック・ロロック(Tambak Lolok)市場でもチレボン県の漁村同様、魚を燻製や塩干加工して市場で販売する女性や、漁師からカニを集荷する女性小商人、こうした小商人から輸出用カニを仕入れる女性仲買人などを見かけた。このほか野菜や日用雑貨品販売など、市場は女性の零細小商人でひしめき合っていた。本調査で聞き取りを行ったのは、鮮魚・塩干加工物製造・販売、元衣料品販売、カニ仲買人、野菜販売、ココナッツ販売、日用雑貨販売等を行っていた女性たちである^{注1}。

～の女性たちに共通するのは、1997年のアジア経済危機以降、仕事を変更している点である(表-4参照)。経済危機は通貨ルピアの大暴落により、物価の上昇、失業者の増大、貧困者の拡大などで、インドネシア経済に大打撃を与えた。今回聞き取りをした低所得層の女性たちの生活にも、経済危機のマイナスの影響があったことがうかがえる。しかし販売物が異なるだけで、これら低所得層の女性たちが行きつくところはやはり手軽に始められる零細な小商売である。一方で、ルピアの下落で輸出競争力が高まったため、カニの女性仲買人のように経済危機が生活を好転させたケースもあった。女性が担う小商売は年々競争が激化しているため、市場で視察したココナッツのすりおろしのように、薄利でも手間をかけないと売れないのが現状である。

^{注1} 詳細は付属資料4 面談記録14を参照。

表 - 4 市場における女性たちからの聞き取り結果

現在の職業	経済危機前の職業	概要
①鮮魚・塩干加工物製造・販売	雑貨店経営	雑貨店の経営不振で転業。現在の1日の売上が4~5万ルピア、純利は1万ルピア。夫は漁師。就労時間は朝5時~夕方まで。年長の子供が家事を手伝う。
②無職(失業)	衣料品の行商人	掛買い客の滞納が増えたため、失業。
③カニ仲買人	衣料品の行商人	1年前から転業。労働時間は増えたが収入は10倍に増えた。1日の売上は10万ルピア、純利は5万ルピア。夫は水産局の役人。就労時間は朝6時~12時、夕15時~19時まで。家事は使用人、娘が手伝い、料理は出来合い食品も購入。
③野菜販売	小学校敷地内で駄菓子売り	5年前に転業。収入は現在の方がよい1日の売上は2万5,000ルピア。純利は1万ルピア。経済危機で建築労働者であった夫は失業中。就労時間は朝5時~夕16、17時まで。家事は娘が担当。
④ココナッツ販売	ココナッツ販売	1個1,200ルピアのココナッツをすりおろして1,300ルピアで売る。30年同じ仕事をしている
⑤日用雑貨販売	日用雑貨販売	就労時間は朝7時~11時が市場、その後夕方まで自宅雑貨屋で販売。

調査結果と問題点

市場における零細小商人のほとんどが女性であった。彼女たちの多くは日々の生計を維持するため、家事など再生産労働は家族の補助を得ながら、朝から夕刻まで生産活動に携わっている様子がうかがえた。これ以上こうした女性たちへの負荷がかからないよう、実際の支援にあたっては彼女らの夫も含む家族に対する所得向上支援を考慮すべきである。

聞き取りした小商人のなかには経済危機の結果、転職した女性が多かった。なかにはカニの女性仲買人のように経済危機と転職によって生活が好転したケースもみられたが、低所得層の女性たちの場合は資金も技術もないため、零細な小商売に就くしか選択肢がない。緊急援助的に小規模資金や基礎的な技能を供与することは可能かと思われるが、上記に同じく女性だけの問題にとらえずにジェンダーの視点をもって、包括的な支援を検討する必要がある。

(3) 零細漁業・養殖業で働く男性の現状

スマラン市から北東約1時間のところに位置するデマック県では、養殖池がある村を訪問し、漁師と、エビの養殖をしている男性、ミルクフィッシュの養殖をしている男性たちにそれぞれ聞き取り調査をした^{注1}。聞き取りの結果概要は表-5のとおりである。

注1 詳細は付属資料4 面談記録15を参照。

表－5 零細漁業・養殖業で働く男性たちからの聞き取り結果

現在の職業	経済危機前の職業	概要
①エビの養殖池経営	建築労働者	失業し、転職。輸出用エビ養殖が儲かると聞き、開業資金 5 年分の土地賃貸料 500 万ルピアと稚魚購入費 150 万ルピアを貯金で賄い開始。スマラン市に住んでいるため、村人を月 30 万ルピアで雇い、池を管理。
②ミルクフィッシュ養殖池経営	16 年前、塩水流入で水田を養殖池に	一時期エビの養殖をしたが全滅し、現在はミルクフィッシュのみ。妻は魚の行商人をしている。通常は池の修繕などで 9 時半～11 時半まで働く。
③漁師	港で木材を荷揚げする人夫	失業して転職。動力付小船を 2 年前に 500 万ルピアで購入。エビは 1kg 当たり 1,200 ルピアで地元の集荷商人に卸す。危機後、妻も主婦から家具工場労働者として働いている。

視察したデマック県の村は一面に養殖池が広がっており、聞き取りをした 2 人の男性はいずれも市場への出荷を目的とした個人の養殖業者である。養殖魚の販売価格は表－6 のとおりだが、聞き取り結果から、これら沿岸汽水域の養殖は比較的経済性が高く手間暇がさほどかからないことがうかがえる。

表－6 養殖魚の販売価格

養殖魚の種類	稚魚の仕入れ値	養殖魚の売値 (1kg 当たり)	その他
①エビ	1,000 匹当たり 1 万ルピアで 10 万匹、100 万ルピアで仕入れる。	小：50 匹 6 万ルピア 中：30 匹 10 万ルピア 大：25 匹 12 万 5,000 ルピア *1 t 以上の場合は工場へ出荷。商人より 1 万ルピア高く売れる。	池の面積は 8,000 m ² 。最初の 14 日間は小さな池で、そのあと大きな池で育て、3 か月後出荷。飼料は魚とビタミンの粉末。14 日間は 1 万ルピア/kg の餌を 1 日約 30g。3 か月間は 8,500 ルピア/kg の餌を計 1 t 与える
②ミルクフィッシュ	1 池に 1,000 匹、1kg 当たり 8,500 ルピアで仕入れる。	小：7 匹 6,500 ルピア 中：3 匹 7,500 ルピア 大：2 匹 1 万ルピア	池の面積は 2,500 m ² 。最初の 1 か月半は小さな池で、そのあと大きな池で育て、3 か月半～4 か月後出荷。飼料は池の微生物で不要。

〈調査結果と問題点〉

◇特筆すべき事項はスマランの市場で聞き取りした女性たちと同様、上記①、②の男性ともに経済危機以降、現在の職に就いている点である。夫の失業、収入源の減少などによって、妻が家計の足しに外で働かなければならない構図があると思われる。

4 - 4 ジョグジャカルタ特別州

ジョグジャカルタは、アチェ特別州、ジャカルタ特別市と並んで特別州に指定されている。1998年の人口は291万7,000人でジョグジャカルタ市を州都とし、4県からなっている。稲作を中心とした農業が盛んなほか、植民地時代から栽培されてきたサトウキビ、タバコが生産されている。

ジョグジャカルタでは、政府関係機関(特別州 BAPPEDA TK、各セクターの DINAS、大学の女性センター等)を集めた会議を行い、ジェンダー主流化への取り組みに関して聞き取り調査を行うとともに、ガジャマダ大学の女性センターを訪問しセンターの活動について情報収集を行った。さらに農村で、農村における男女の社会・経済状況について聞き取り調査を行った。

(1) ジョグジャカルタ特別州政府・行政機関のジェンダー主流化への取り組み

BAPPEDA TK と DINAS 等の政府関係機関で行った調査結果は、次のとおりである。

ジョグジャカルタ特別州政府に女性局は設置されていない(2001年3月現在)。WID 運営チームについても存在していなかったが、特別州及び県の各セクターの DINAS の中に「女性のエンパワーメント委員」が任命され、特別州知事の下に置かれている県政府(SEKDA)の社会文化局に所属する「女性のエンパワーメント委員」のガイドラインにそって、各セクターの DINAS でジェンダー配慮が行われるように働きかける。しかしながら、委員を集めた定期的ミーティングは行われていない。委員を集めたミーティングは、NGO 等からの要請がない限りは行われていないということである^{注1}。

ジョグジャカルタ特別州の問題としては、社会福祉の問題のほかに、商活動の規模が小さいため収益が小さいなど、政府職員(社会福祉局)から話があった。

(2) 農村男女の社会・経済的状況

今回の調査で、ジョグジャカルタから南東に位置するウォノサリ県にあるパカール・レジョ(Pakar Rejo)村という農村を訪問した。村のロードヘッドで出会った村人数人から聞き取りを実施した結果、土地なし農民の生活の現状の一部が明らかになった。

1) 農業

このあたりは灌漑の設備がないため、一期作の陸稲を少量作っている。畑作は雨期である11月からキャッサバ、大豆、トウモロコシを植え、ココナッツ、バナナなどの果樹も家の周辺に植えている。米、野菜ともすべて自家消費用であり、不足した場合は市場で購入する。そのほか、豆腐やテンペという大豆類を漬して発酵させた地元の食料品、香辛料も市場で購入している。

^{注1} 調査団がジョグジャカルタ特別州政府を訪問時、組織改革を行っている最中であったので、これらの情報はその後変化している可能性がある。

2) 土地所有形態と政府行政側の支援

聞き取りした農民男性たちは土地なし農民であった。彼らは政府から使用権が与えられた土地で畑作を行う代わりに、Kayu Mynak Putih という葉から薬用の香油が採れる木を植え、3～5年に1度葉を収穫し、政府側に納めている。残りの木材が薪として使用できるという点は土地なし農民にとっても大きな利点らしい。この村には自作農民は、1人当たり平均で0.5～1haほどの土地を所有しているという。

また行政側から108世帯のうち上記土地なし農民54世帯を対象に、土地の使用権と併せて山羊27頭が供与された。特に山羊の飼育や金銭的な取り決めは農民同士で行っていないが、この供与された山羊から産まれた子山羊を残りの世帯に分配し、現在ではすべての世帯が山羊を飼育している。

3) 農村における男女の役割分担

パカール・レジョ村では次のような男女の仕事分担の違いが明らかになった。男性は雨期に農作業をし、乾期に畑の整地作業や、現金収入を得るため都市部に出稼ぎに行き日雇いの労働に従事する。女性は夫の手伝いとして農作業に携わるが、主に飼葉・薪集め、家畜の飼養、調理や洗濯など家事を担う。男性は主に生産活動に従事し、女性は家事育児などのいわゆる再生産活動と補助的な生産活動に従事していることがうかがえた。

4) 現金収入と経済危機の影響

ほとんどの農民が自給自足型農業を営んでいるが、とりわけ貧困層の農民は、農閑期にジョグジャカルタなど都市部の工事現場で日雇いの労働者として働き、現金を稼ぐ。大工の賃金は1日当たり1万7,750ルピアで、補助的な仕事であれば1万ルピアである。しかし定期的に仕事があるとは限らず、聞き取りによると特にアジア経済危機以降、こうした建築業の仕事が減り、就業の機会も減ったという。現金収入の不足のため、子供の学費の支払いが最も大変になり、村民のなかには山羊を売却してやりくりしているケースも報告された。

海外に出稼ぎに行っているケースはまれだが、バンドン、ジャカルタ、スマラン、ジョグジャカルタなど大都市に出稼ぎに行っている村人もいる。上述のとおり男性は日雇いの労働者、女性は家事使用人、男女ともに縫製工場などの労働者として働いているケースが多い。作付面積も狭く、換金作物が作れずに自給用作物の生産をしている農民たちは、現金収入を得るために何らかの副業をしなければやりくりできないのが現状であろう。

5) 村落における貯蓄制度

インドネシアの村落では、日本の頼母子講にも似たアリサンという貯蓄制度がある。この制度はグループのメンバーがお金、若しくは物を出し合い、クジを引いて、その時の勝者がその取り分をもっていくもので、勝者以外のメンバーを一巡すれば終了するものである。今回聞き取りしたパカール・レジョ村ではシンパンピンジャム(Simpan pinjam)というグルー

プ貯金を行っていた。これはメンバーが1人当たり500ルピアを出し合い、1か月の貸付額は20～30万ルピア、月利5%で4か月間借りられるという制度である。資金力がない貧困層の農民にとって、こうした共同貯蓄の制度は不可欠である。

調査結果と問題点

聞き取りした土地なし農民は、灌漑施設もなく耕作面積が狭い土地で、自家用の畑作と一部陸稲作を行っている。現金収入源は、都市部での建築業などの日雇い労働であるが、経済危機以降これらの職が減っている。

4 - 5 中部ジャワ州チラチャップ県

チラチャップ県は、中部ジャワ州の南西インド洋に面した県で、人口は約16万人である。同県の南部はインドネシアでも有数の海洋資源が豊富な地域である。また湖や沼地が多いため内水面漁業や養殖など淡水漁業が盛んである。統計資料によると、1998年のチラチャップ県の淡水漁業生産高は1,562 t (純面積は566ha)で、中部ジャワ州においてはパニユマス(Banyumas)県の2,501 t (純面積は469ha)に続いて多い(Jawa Tengah Dalam Angka 2000)。

チラチャップ県では県知事を表敬し、県知事から県の社会・経済状況についての説明を受けるとともに、漁業組合婦人部(ミノワティ:Minowati)からその活動について説明を聞いた。さらに、同婦人部を訪問して活動状況を視察した。

(1) 中部ジャワ州チラチャップ県政府・行政機関のジェンダー主流化への取り組み^{注1}

BAPPEDA TK と各DINASで行った調整結果は、次のとおりである。

チラチャップ県知事によると、同県ではマグロやエビなどをジャカルタ経由で輸出し、水産加工業も盛んだが、より付加価値をつけて今以上に輸出したいという。県南部では漁業のみならず農業も盛んで、米の生産高は27万5,000 tあり、ジャワ島における米の供給地である。このように農業、漁業の第一次産業が盛んで、2000年の経済成長率も6.25%と高い水準だが、貧困層が約72万人、失業者が7万人となっている。県側からは低所得者層にとって農業セクターは定職になっておらず、女性も含めて低所得者は出稼ぎ労働者としてジャカルタなど国内の大都市や海外に行くケースが多いと説明があった。

沿岸地域の女性たちに対する支援は、末端村落レベルの女性たちを組織化し、PKKを通じて実施している。これは家族のなかでも女性の意識改革に焦点をあて、家族計画、家族の栄養・食料、住居、衣服、健康、教育・技能、環境保全など10個のプログラムを推進し、家族の福祉を

^{注1} 調査団表敬時に県知事主催の会食会があり、その席でチラチャップ県の現状について、政府・行政側からプレゼンテーションがなされた。本節の項目はこれに拠る。

改善していく試みである。チラチャップ県で様々な活動をしている女性グループも、このPKKを担っている。漁村では漁協に婦人部があり、トゥラシという小エビを発酵させた味噌のようなペースト作りや、塩漬け、干物、薫製などの加工業を行っている。水産局など行政側がこれらの女性漁民を対象に加工の技術研修を行っているが、品質管理やマーケティングの点で支援を必要としているという。

調査結果と問題点

チラチャップ県政府・行政側は本調査案件に対して、漁村女性の技術・資金面の支援を訴えるなど、高い関心をもっている模様であった。県政府・行政側から、女性支援を目的とした村落レベルのPKKが活発であると説明があった。旧来の、女性だけに対象を絞った、福祉向上や貧困削減のための支援を行政側も推進してきたことがうかがえた。しかしこれらの説明を聞く限り、ジェンダー配慮やジェンダーの視点を開発に取り入れる必要性を認識したり理解したりはしていないと思われ、この点に関する知的支援が必要である。

(2) 漁村男女の社会・経済的状況

チラチャップ県で視察した漁村は、小型漁船がひしめき合って停泊しているシディガヤ(Sidigaya)村という漁港漁村である。ミノワティという漁業組合婦人部メンバーと、彼女らの夫である漁師たちから聞き取りをした。その結果、以下のとおり零細漁村における漁民たちの生活が明らかになった。

1) 漁業組合婦人部と漁民女性たちの仕事

ミノワティはメンバー126人の漁業組合婦人部である。漁業組合だが、同時にPKKにも積極的に取り組んでいる。1993年、UNICEFから150万ルピアの融資(月利2%で借りて既に完済)を受け、また他の市中銀行からも融資を受けて水産物の加工に必要な道具類を購入し、組合の活動を始めた。組合を通して漁師からエイなどの国内市場向けの魚を購入し、メンバーの女性たちがスマランなど都市に卸す目的でイカンアシンという塩干加工魚やイカンパリというスナックを製造する。1日に1人がさばく魚の量は、大漁の5~9月は100kg、それ以外の時期は50kgで、労働時間にすれば朝8時から早くて14時、大漁時は夜遅くまで作業をしなければならない。地元の漁船が出漁しない時期にも加工作業しているという。冷蔵設備があるとは考えにくく、他地域から魚を調達するルートがあるのであろう。賃金はノルマ制だが手間賃の目安はエイが1kg当たり250ルピア、ナマズ目(Jambal)は150ルピアなどのレートに換算して支払われる。漁村の女性たちの活動はこの組合を通じての加工業であるが、なかにはチラチャップ周辺地域で魚の行商や、菓子売り・サロン経営など小規模な商売をしている女性たちもいる。

2) 漁師たちの仕事

シディガヤ村には 140 隻のエビ専用漁船があり、漁獲された輸出向けのエビは漁業組合が管理するせり場(TPI という)で 1 kg 当たり 14 万ルピアの売値がつけられ、地元の仲買人に卸され、ジャカルタを經由して輸出される。この辺りの大漁は 5 月～ 9 月で、通常 5 人乗りの漁船で日帰り又は長くて 5 日ぐらいの漁に出る。10 月以降の不漁期は、魚が少なく燃料代にもならないので、ほとんど漁に出ない。この時期の生計のやりくりは、貯金から取り崩す、妻の加工業からの収入に頼る という 2 通りであることが、聞き取りから明らかになった。

調査結果と問題点

調査団が視察した際は不漁期で、女性たちが加工業に忙しくしている間、漁民男性たちは仕事をせず歓談していた。漁民男性たちは不漁期に働きたいが就労機会がないという。その結果、家計を補うため女性が零細加工業に従事せざるを得ないのが現状である。男性に対する就業機会の拡大や女性の労働軽減など、ジェンダーの視点から支援策を検討する必要がある。

4 - 6 南スラウェシ州タカラール県

スラウェシ島の南東に位置する南スラウェシ州は、古くから多くの王国が成立し、17 世紀半ばにはオランダ東インド会社の本拠地となり、周辺の海域貿易で栄えていた地である。1998 年の人口は約 760 万人で、海洋民族であるマカッサル人、ブギス人が多く住む。農業は家族経営の小規模農園と企業農園が中心で、米やカカオ、コーヒーを生産している。漁業は海洋漁業と近年大幅な伸びをみせている沿岸部の養殖漁業が盛んである。特に同州の養殖池面積は全国の約 3 割を占め、輸出向けのエビ(タイガーシュリンプ)と国内向けのミルクフィッシュが養殖されている。

南スラウェシ州タカラール県では州政府関係機関(BAPPEDA TK、各セクターの DINAS 等)を集めた会議を行い、州全体のジェンダー主流化に関する現状や課題について情報収集を行うとともに、タカラール県の漁村と農村を訪問し男女の社会・経済的状況について聞き取り調査を行った。更にプロジェクト方式技術協力「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」及び開発福祉支援事業「コミュニティー貧困生活者エンパワーメント・プログラム」を視察した。

(1) 南スラウェシ州政府・行政機関のジェンダー主流化への取り組み

BAPPEDA TK と各 DINAS^{注1}で行った調査結果は、以下のとおりである。

1996 年から南スラウェシ州政府内に設置されていた現在の女性局の前身、WID の運営チームに対して、カナダ国際開発庁(CIDA)が技術協力を行っていた。具体的には同チームが州レベ

^{注1} 調査団表敬の際には、BAPPEDA TK 副長官、各 DINAS(水産局、協同組合局、農業局、社会福祉局、村落開発局など)から担当者が参加して会合が開かれた。

ルの政策策定、計画立案、モニタリングにおいてジェンダー配慮が促進されるように研修を実施し、その行政能力・技術の向上を支援した。地方分権化の組織改編に伴って、この運営委員会が州政府内の女性局に格上げされた。しかし、実態は女性支援に福祉や宗教を管轄する部署が統合され、ジェンダー配慮の政策を進めるよりは、むしろ女性やその他の問題を扱う部署と位置づけられ、その権限や機能が限定されている感を否めない。調査団が訪問した2001年3月にフェーズアウトを迎えていたCIDAのプロジェクトスタッフからも同様の指摘がなされた。

州水産局によると、南スラウェシ州にとってエビは重要な輸出品目であるが、このほか沿岸地域で獲れる海産物も輸出している。また鮮魚として販売される漁獲物も多く、加工の場合は塩干加工にし、ほとんど販売できない魚については家畜の飼料として卸している。零細漁民の問題は、雨期は不漁期で仕事がないこと、大型漁船や輸出向けの養殖池は中国系(華人)の商人所有で零細漁民は船を保有できないこと、自分で漁獲物を販売できずに高利貸しから資金を調達しているケースがあることなどがあげられた。同州の貧困地域はペカプ(Pekap)島など畑作ができない離島で、これに比してスラウェシ本島は沿岸のニイラヤン(Nyulayan)などの一部漁村を除き、一般的には半農半漁で米や果物が自給できる村が多いため、貧しくない。

漁村女性の役割は塩干加工魚、エビを発酵させて味噌状に加工したトゥラシという食品作りなど小規模な水産加工が主流で、これに対して行政側は管理などを含む技術訓練、資金援助を行っている。

調査結果と問題点

これまでCIDAの女性支援プロジェクトが行われていたが、州政府・行政側の話聞く限り、開発事業の計画立案段階からのジェンダー配慮の重要性などを十分に認識しているとは思えなかった。少なくとも州政府内で、開発事業にジェンダーの視点を積極的に取り込む体制は整っていない印象を受けた。

また中部ジャワ州と同様、本調査案件が想定しているパイロット事業を展開するための基礎情報は、州ではなく県政府・行政機関で収集する必要がある。

(2) 漁村男女の社会・経済的状況

ジャワ島で視察した漁村はすべて漁港がある漁村であったが、南スラウェシの州都マカッサルの南に位置するタカラール県では初めて、砂浜漁村のガレソン北(Galeson Utara)郡ベバ(Beba)村と市場、ガレソン南(Galeson Selatan)郡ボントロー(Bonto Loe)村カシロンポ(Kassi Lompo)村落を視察・聞き取りをした。

1) 砂浜漁村と市場

ガレソン北郡ベバ村の水揚げ浜には2、3人乗りのマンゴーの木をくり抜いて造った船外機

付きの丸木船が並び、周辺は集落とバラックのような市場のみで、製氷施設や保蔵施設は見当たらなかった。午後に視察したため、魚市場は既に終わっていた。この村の漁師は数軒の網元のほかは、ほとんどが隣接する村の網元と契約して働く零細漁民だという。

もう1か所の市場、ガレソン市場では、沖合の魚場で大型船(10人乗り)が獲った魚を中型船(3人乗り)に移してから水揚げし、氷詰めする作業を行っていた。通常水揚げした魚は、船主が半分、残りを乗船した漁師で等分する分益方式が採られている。価格は輸出用マグロであれば1kg 1万6,000ルピア、小型のエビは3万ルピアでマカッサルの市場に出荷され、多くは中国系商人(華人)が買い上げ、国外へ輸出されているという。

2) 漁村における男女の役割

これまでみてきたとおり、ジャワ島の漁村では女性が零細漁業の魚の加工・流通部門の仕事を担っており、市場でも女性の魚行商人や仲買人を多く見かけた。しかし南スラウェシ、マカッサル周辺地域では事情が全く異なる。当地に多く住むマカッサル人はもともと海洋民族で、漁民男性にとって、妻を外で働かせることは「恥」という伝統的な意識が強い^{注1}。このために市場で魚を売買する行商人、小商人の約90%が男性で、市場や道端で魚を売買している女性もほとんど見られない。南スラウェシ州タカラール県4村(農村・漁村女性86人を対象)で実施された女性経済活動調査によると(国際協力事業団、1998年)女性が販売活動に携わっている人数は表-7のとおりで、この調査結果からも女性が魚の販売に従事していないことがうかがえる。

表-7 女性の販売活動状況(人)

販売の種類	工芸品	野菜	畜産	菓子	果物	魚	焼き物	その他
実数人	18	15	15	10	4	0	0	22

出典：国際協力事業団、1998年

表-8は調査団が視察した漁村、タカラール県ガレソン南郡ポントロー村カシロンポ村落における漁期の男女の活動プロフィールである。これは同村で2000年に実施した参加型農村調査法(PRA)の結果によるものだが、男性が漁に出て、女性が家事中心のいわゆる再生産活動に従事する性的分業が明らかである。

漁民男性の活動は表-8に示すように小さな網漁と大きな網漁の2通りがある。前者は1~2人の漁師が乗船し、明け方から沿海の浅瀬まで出漁し、カニ、エビ、イカなどを獲って朝のうちに帰港する。この操業パターンは男性が仕事に従事している時間が農家と変わらず、女性も網を繕う以外は家事中心の生活である。後者は最低でも2~3艘の船で午後から出漁し、大型の網を使用して魚を追い込みながら獲り、翌日戻り、昼食後は再び漁に出る操業パター

注1 JICA 笠井専門家(WID)からの聞き取りによる。プギス人の女性は魚の販売も行うという。

ンである。妻である女性は、夫が漁から戻る時間帯、昼食の準備、午後からの漁の準備と忙しい。この大きな網漁の際は、家族や親戚、仲間など、乗船するメンバーはおよそ決まっているという。なお、月の満ち欠け、潮の満干でこれらの漁法を使い分け、大別すると1～5日、11～21日は小さな網漁を、6～10日、22～30日は大きな網漁と、約1週間ごとの間隔で行っている。ただし、満月の晩は漁に出ないという。同村109世帯のうち72世帯が船を所有し、船を所有していないうちの11世帯は契約漁民として生計を立てている。本調査中の聞き取りでも、船を所有していない零細漁民が集落の網元(Papalele、頭家という)に漁船や漁網等を借り受けて、漁獲物の10%は返済分として引かれ、残りは網元を通して売却するシステムがあることがわかり、漁師が網元に依存している模様がうかがえた。

さて、女性の労働は圧倒的に家事労働が多い。妻の生産活動は補完的に夫の手伝いで魚網の修繕や漁の準備をすることにとどまり、こうした活動は通常自分の収入にはならない。夫が危険を冒して漁に出ている間、妻は家庭を守らなければならないという伝統的な考えがあるため、この地域では女性が副業をもつことはめったにないという。家事労働のうち最も重要なのが朝夕5回ずつの水汲みである。調査地は沿岸漁村のため塩水が多く、女性たちは近いところで50m、遠いところは200m離れた水場に水汲みに行っている。PRA調査では、乾期の、特に8月～11月に水不足が深刻で、109世帯のうち53世帯が安全な飲み水の確保を切望している^{注1}。

^{注1} PRAで村人から井戸とポンプ1機を設置したいという要請があり、JICA「スラウェシ貧困対策支援村落開発」プロジェクトでは、村落開発局や保健局との仲介役を担っている。現在住民負担できるかどうかについても調整中である。

表 - 8 カシロンボ村落男女の活動プロフィール

時間	女 性	男 性	
		小さな網魚	大きな網魚
AM 3:00		起床 / 出漁	起床 / 漁開始
4:00			
5:00	起床 / お祈り		
6:00	水汲み (5回)		
7:00	掃除	帰港 / 水揚げ / せり	
8:00	軽食準備	漁の片付け	帰港 / 水揚げ
9:00	洗濯 / 水浴び	水浴び / 朝食	せり
10:00	水浴び / 朝食	休憩	漁の片付け
11:00	休憩	魚網の修繕	昼食
PM 12:00	魚網の修繕		魚網の修繕
13:00			漁の準備
14:00			出漁
15:00			
16:00	水汲み(5回) / 調理	漁の準備	
17:00	水浴び		
18:00	お祈り	お祈り / 夕食	網を仕掛ける
19:00	夕食後片付け		夕食 / 後片付け
20:00	テレビ	テレビ	就寝 (船上)
21:00			
22:00	就寝	就寝	
23:00			

表 - 9 は同じく PRA で明らかになった、カシロンボ村落の 1 年間を通した季節カレンダーである。11 月～1 月までの 3 か月は雨期の悪天候で海流が激しく、この時期は不漁期となる。ちょうど断食月も不漁期にあたる。半農半漁を営み、漁がない時期に田植えを行っているケースもある。また多くの漁民は漁に出ない間、網の繕いや網作りを行う。

表 - 9 季節カレンダー

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
乾期				_____							_____	
雨期	_____	_____	_____									_____
水不足								_____	_____	_____	_____	
病気		_____				_____		_____				
漁獲物					_____	_____	_____	_____	_____	_____		
祭						_____		_____	_____	_____		

出典：笠井専門家提供 “ Seasonal Calendar ”

調査結果と問題点

ジャワ島の漁村と異なり、南スラウェシ州のマカッサル人の多い漁村では、ほとんどの女性が魚の行商や仲買の仕事に携わっていないことが明らかになった。女性の生産活動は夫の手伝い程度で魚網の修繕や漁の準備をするだけである。性別分業が明らかで、女性は主に家事労働や育児などの再生産活動、男性は漁業に携わっている。

性別分業が伝統的に固定されている社会に対する支援は、外部から一方的に社会の構造や人々の意識の変革を求める手法は不適切である。PRA などの手法を使って住民自身が自分たちや地域社会の問題を把握し、解決策を検討できる「場」や「プロセス」を設定していくことが必要である。

(3) 農村の状況

視察した農村、ポントロー村ポントロー村落も JICA の「南スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」プロジェクトの対象村である。男性農民たち数名から行った聞き取りを基に、以下農村の概況を述べる。

1) 農業

農産物は米が中心で、IR64 など緑の革命時に導入された品種を植えている。天水稲作であるが収穫は年 2 回～3 回、半分は自家消費で、残りを 1kg 当たり 1,500 ルピアで販売する。乾期には裏作として換金作物のササゲ、キャベツ、ナスなどの野菜を植えている。聞き取りした農民たちは、種子を自家採取していたが、購入の場合は 11 当たり 1,500～2,000 ルピアするという。

2) 土地所有形態と政府行政側の支援

同村では最高 20 区画^{注1}の農民から土地なし農民まで格差がある。土地の平均所有は 11 区画である。政府行政側の支援としては、県の PKP(Program Ketahanan Pangan)から小規模融資が受けられる。聞き取りをした男性のなかにも、この融資を受けて肥料を購入した者、水田を養殖池に変えてナマズ養殖事業を始めた者がいた。

3) 農作業における男女の役割分担

農作業のうち耕起は、以前水牛を使っていたが、盗難が多いために現在は 1 日 3,000 ルピアのレンタルトラクターを 2 日借りて行っている。また田植えは、貧しい地域の土地なし農民を 1 日 7,000 ルピアで雇い、収穫は収穫量の 20%を現物で支払っている。聞き取りをした男性農民たちは全員土地所有者であり、生活の余裕があるためか、農作業も朝 6 時～10 時と夕方 4 時～6 時半だけ携わる。また彼らの妻である女性たちも、補助として農作業に携わり、主に家庭内労働を担っているという。

^{注1} 区画は場所によって単位が異なり、正確な面積は不明。

4) 現金収入

既述のとおり、聞き取りをした男性農民たちはいずれも自給自足ができ換金作物も生産しているが、現金を得るため薬局経営など副業をもっている者もあることが明らかになった。また村の若者たちには都市で就職先を探す者もいるらしい。土地なし農民はマカッサルで日雇いの建築労働をし、労働者クラスで日給2万ルピア、親方クラスで2万5,000ルピアの現金を得ている。

5) 農民グループの活動と村落における貯蓄制度

ボントロー村落には会員36人の農民グループがあり、聞き取りをした男性農民たちもメンバーで、有機肥料であるボカシ作りやナマズの養殖など様々な活動を行っている。協同組合はないが、こうしたグループで共同事業を行うことのメリットはJICAや前述のPKPなどから事業のための融資が受けやすい点があげられた。またアリサンやシンパンピンジャムという共同貯金は村落内でも盛んに行われているという。

調査結果と問題点

聞き取りをした農民は、副業をもって現金収入を得ている一方、農作業のすべてを自家労働で行うのではなく、土地なし農民など賃労働者を雇用していた。ジョグジャカルタ周辺で聞き取りをした農村に比べ、天水にもかかわらず稲が年2～3回収穫できることや、換金作物を生産していることなどからも、豊かであるという印象を受けた。

視察先でも見られたが、インドネシアの村落には既存の共同グループが多く存在していると思われる。またグループは共同活動のために、アリサンやシンパンピンジャムを行っているケースも多く、村民は動機づけがあれば、村落内での共同作業に慣れているものと思われる。本調査案件が想定しているパイロット事業を検討するにあたっては、住民の意識化と組織化を重視する必要がある。また事前調査時に既存の住民組織の機能や制約要因などについても留意し、活用できればこれらの組織を母体に新しい活動を考慮していくべきであろう。

5 .援助機関による取り組み

5 - 1 主要援助機関のジェンダー・「開発と女性(WID)」分野に関する協力

インドネシアにおいてWID・ジェンダーに焦点をあてて、長年援助をしているのはカナダ国際開発庁(CIDA)である。2001年3月現在はオーストラリア国際開発庁(AusAID)とオランダ政府支援による国連開発計画(UNDP)が、インドネシアの政策・開発におけるジェンダー配慮促進に対する積極的な支援を表明している。ここでは主要ドナーのWID・ジェンダーに関する取り組みについて述べる。CIDAや国際連合食糧農業機関(FAO)については直接面接した聞き取りを基に、それ以外の機関については資料を基にまとめる。

(1)カナダ国際開発庁(CIDA)

CIDAは援助方針のなかで、ジェンダー平等と人間開発を分野横断的課題と位置づけ、インドネシアのWID・ジェンダー分野で積極的に協力してきた。1991年から4年間、女性支援プロジェクト(Women's Support Project : WSP)フェーズ 1 を行い、引き続き1996年から2001年までフェーズ 2 として、ジェンダーの公平性に焦点をあてたプロジェクトを展開している。このほか政府機関やNGOが実施する女性支援やジェンダー平等を目的とした小規模プロジェクトに対する資金提供(Social-Gender Integration Fund)を行っている。

上記プロジェクトのフェーズ 1 は女性が国家開発に参画できるよう、「女性の役割省」(現在の「女性のエンパワーメント省」)の行政能力向上と、CIDAの他の案件に対するジェンダー配慮の推進を目的としていた。フェーズ 1 では、中央レベルの「女性の役割省」と国家開発企画庁(BAPPENAS)、地方レベルの南スラウェシ州政府内のWID運営チームと同州3つの大学研究機関(ハサヌディン大学、マカッサル教育大学、イスラム大学女性研究センター)に対して、ジェンダーの視点をすべての政府政策・事業に取り入れていけるよう、行政能力の向上を支援した。プロジェクト開始当初はこれらの機関の業務内容が不明瞭であったことから、CIDAは効果的に開発政策・計画においてジェンダー配慮を進められるよう、各機関の業務内容・責任の分担を明確にした。また、具体的な業務を遂行するために不可欠な能力は何か、「個人」、「組織」、「システム」ごとに支援内容を検討し、それぞれに合ったジェンダー研修プログラムを実施してきた。また各セクターの政策策定、計画立案、モニタリングにおいてジェンダー配慮を積極的に取り込むために、ジェンダー分析行程(Gender Analysis Pathway)という手法を開発した。JICAからはこのプロジェクトサイトの1つである南スラウェシ州政府内に、1997年から1999年まで、WIDの個別専門家を派遣し、協力した実績がある。

個人レベルの職員や当該組織のジェンダー配慮推進に関する認識・行政能力が以前に比べて

向上するなど、プロジェクトの一定の成果はあったが、通算 10 年にも及ぶ支援にもかかわらず、システム構築ができなかったこと、期待される成果が不明瞭、支援対象機関同士の連携不備など、課題が多いことが今回の聞き取りで明らかになった^{注1}。また背景にある主要な問題点は以下のとおりであるが、これらはジェンダー配慮の包括的推進を試みている他の開発途上国の女性省をはじめ援助機関の組織内にも共通する構造的な問題である^{注2}。政策レベルの包括的なジェンダー配慮の推進は特に成果がみえにくいため、こうした CIDA の経験も踏まえ、支援の成果を明確にしていくことが不可欠である。

「女性のエンパワーメント省」に関する問題点

組織権限・職務権限が不十分

組織全体又は業務への予算措置が不十分

組織上層部のリーダーシップと理解の欠如

組織内の人的資源不足、業務分担や責任が不明瞭など業務体制の不備

人事異動や職員の待遇の悪さからインセンティブ、コミットメントが低い

(2) オーストラリア国際開発庁 (AusAID)

AusAID は、これまで州レベルの女性局や NGO の職員を本国に招へいして、ジェンダー研修を実施している。また現在は、インドネシアの開発全般においてジェンダー配慮が行われるための新たなプロジェクトを展開しようとしている。その準備として 2000 年 6 月にジェンダーニーズ調査を行い、ジェンダー配慮促進に関係する政策と関係組織の現状や、CIDA などドナーのこれまでの経験や教訓を把握・分析した。その結果、必要性、実行可能性の観点から、以下 5 つの支援内容が考えられるとしている。今後は具体的支援に向けて政府・行政機関と協議する予定である。

- ・ 州・県の計画・事業でジェンダー配慮を促進するために、農業局、家族計画局、内務省の管轄局など実施機関を組織強化する。
- ・ 州・県レベルの政策・計画でジェンダー配慮を促進するために、政策策定と計画立案機関である開発企画庁 (BAPPENAS、BAPPEDA) を組織強化する。
- ・ 国レベルで包括的ジェンダー配慮を行うための推進機関である「女性のエンパワーメント省」を組織強化する。
- ・ 各行政レベルでジェンダーに配慮した開発事業を実現するために、「女性のエンパワーメント省」への技術支援を通じて、ジェンダー研修マニュアルと指導者向け研修事業を開発する。

注1 プロジェクトの終了時評価報告書は調査時、2001 年 3 月の時点では公式に発表されていなかった。

注2 例えばインドネシア南スラウェシ州政府内の事例 (雑賀、1999 年)、途上国の女性省の事例 (国際婦人教育会館、1990 年)、援助機関内のジェンダー配慮促進の難しさ (国際協力事業団、1993) 等の報告を参照。

- ・州・県レベルの政策・計画・事業でジェンダー配慮を実施するために、地方の女性局や大学の女性研究センターを組織強化する。

(3) オランダ政府 / 国連開発計画 (UNDP)

オランダ政府は約 500 万ドルを UNDP に拠出して、2001 年から中央と地方レベル双方におけるジェンダー配慮の積極的な促進を図るプロジェクトを開始した。これに先駆けて 2000 年に半年間の準備支援期間を設け、すべてのレベル、すべての開発セクターでジェンダーの視点を効果的に取り入れるために必要な戦略を策定した。この準備期間は、「女性のエンパワーメント省」をはじめ、中央と地方の政府・行政機関、NGO、大学の女性研究センターなど関係機関に対して積極的な参加を促し、インドネシア側の主体性を維持しながら作業が進められた。ジェンダー配慮促進プロジェクトで検討された内容は以下のとおりである。

- ・インドネシアの国家政策で包括的にジェンダー配慮できるように推進する「女性のエンパワーメント省」の組織・機能強化
- ・積極的にジェンダー配慮を事業実施レベルで促進するため、中央・地方レベルの政府・行政機関の組織強化
- ・ジェンダーの理念、開発におけるジェンダー配慮の必要性に関する啓もう・普及のため、広報活動の強化
- ・国家開発のすべてにジェンダーの視点と配慮を取り込むための 3 年間国家プログラムの実施

(4) 国際連合食糧農業機関 (FAO)

FAO では住民の参加とジェンダーに配慮した農業関係の小規模企業振興を目標としたプログラム(テレ・フード・プログラム^{注1})を 1999 年 7 月から始め、2001 年 5 月に終了する予定である。このプログラムは農業省がカウンターパート(C/P)となり、7 事業で構成されており、そのなかの 3 事業がジェンダーに配慮した事業である。今後このプログラムの予定としては、新規事業のプロポーザルの審査中で、プロポーザルのなかにはマカッサルにおける女性漁業者グループの魚燻製加工業計画も含まれている。以下は現在進行中のジェンダーに配慮した 3 事業の概要である。

1) チアリ・ボゴール地区のマッシュルーム生産

チアリ・ボゴール地区のマッシュルーム生産女性グループを支援するため、県農業局が技術指導を担当し、女性グループにマッシュルーム・ハウスの機材、種子を供与した。女性グループは、育成したマッシュルームを共同組合に販売し、共同組合は購入したマッシュルー

^{注1} 1997 年、FAO 本部が途上国向けに農業関係の小規模企業振興キャンペーンをテレビにて行い、宣伝したことに由来して「テレ・フード・プログラム」という名称になった。インドネシアの農業省がこれに応募し、1998 年に実施が決定された。

ムを市場に販売している。

2) ルンバク地区の子ガモ飼育、タピオカ・チップス製造

ルンバク地区の子ガモ飼育、タピオカ・チップス製造する女性グループを支援するため、県農業局は事業を拡大するための資材を供与した。

3) ルンバン県パサルバンギ村の漁業女性グループの水産加工

県農業局は、エビの過剰漁獲時にエビをペーストに加工する機械 2 台をルンバン県パサルバンギ村の漁業女性グループに供与した。

(5) 国際労働機関 (ILO)

ILO は日本政府からの拠出金で、女性の雇用機会拡大プロジェクト (Expansion of Employment Opportunities for Women : EEOW) を実施している。このプロジェクトの目的は、ジェンダーの視点を取り入れた雇用促進と貧困削減を推進するための、州政府・行政機関と NGO の組織強化・能力育成である。こうした能力は、政府の地方分権や包括的ジェンダーの配慮政策を進めるうえでも不可欠である。プロジェクトでは中央レベルに労働省が中心となる作業委員会を、地方レベルにはパイロット州として5つの州(南東スラウェシ、中央スラウェシ、中央カリマンタン、西ジャワ、南スマトラ)を選び、それぞれの政府内に作業委員会を設置し、また NGO や商業組合など関係団体とも連携・協力して、プロジェクトの実施体制を整えている。具体的な活動分野は、技術職業訓練、所得向上、啓もう普及、調査、雇用に関する政策である。

(6) その他^{注1}

上記以外の二国間援助機関では、米国国際開発庁 (USAID) が自前のすべてのプログラム、プロジェクトにジェンダーの視点を取り込もうと本格的に取り組みを始めている。また女性に対する暴力撤廃に関する支援を行っている。同じくニュージーランド政府も女性に対する暴力撤廃運動と、WID やジェンダーに取り組んでいる NGO に対して小額の資金を供与している。主要な国際援助機関のうち国際婦人開発基金 (UNIFEM) は UNDP と協力して、村落における開発事業を多く管轄している内務省のフィールドスタッフに対して、草の根レベルで活用するためのジェンダー配慮や分析などの研修を行っている。さらに、UNIFEM は中央統計局に対してジェンダー配慮やジェンダー分析がなされた出版物を作成できるよう、技術支援を行っている。国連人口基金 (UNFPA) は、「女性のエンパワーメント省」や関係省庁に対してリプロダクティブヘルスにジェンダーの視点を入れるよう、研修を実施している。また UNIFEM と共同で、「女

注1 なお本調査ではイギリス大使館内の国際開発省 (DfID) 出先事務所を訪問したが、ジェンダーに関して特化した事業を支援していないため、また訪問の理由も元 CIDA の専門家が勤務しているということだったので、ここでは掲載を省略。詳細は付属資料 4 面談記録 26 参照。

性のエンパワーメント省」に対し、女性への暴力撤廃に関する国の行動計画策定を技術支援している。国際連合児童基金(UNICEF)は、援助方針として女性の生涯の健康促進とすべての活動へのジェンダー配慮を打ち出している。

調査結果と問題点

今後新たな調査を行う際には、本調査時に訪問できなかった AusAID とオランダ政府支援による UNDP に、直接聞き取りをする必要がある。双方の機関ともジェンダー配慮促進のための支援に積極的であり、JICA による今後の支援を検討するうえでも意見交換、情報交換は不可欠である。

また CIDA の女性支援プロジェクト(WSP)の評価報告書を、一般に公開され次第、入手して分析する必要がある。CIDA プロジェクトの成果と失敗からの教訓や経験を十分に踏まえることが効果的支援につながるであろう。

5 - 2 NGO のジェンダー・WID 分野に関する協力

本調査案件には、「女性のエンパワーメント省」の支援要請に応じて、将来援助を行うに際して、パイロット事業を対象地域で展開することが含まれており、事業の実施主体として NGO との連携・協力の可能性も検討事項になっている。本節では、まずインドネシアの NGO の概要を述べて、本調査団が訪問・聞き取りした NGO 団体に関する活動に関して概説する。

(1) インドネシアにおける NGO の概要

インドネシアには登録されている NGO^{注1} が約 8,000 団体、登録されていない団体も含めると 1 万 5,000 団体以上あるといわれている^{注2}。インドネシアの NGO は、都市部の NGO の下請け、若しくは孫請けとして草の根レベルで小規模事業を実施する団体から、専門技術をもった援助機関の C / P として大規模な事業を行う団体まで、組織規模や専門性においても非常に幅が広い。組織方針・活動形態も多様で、地域に根ざした開発事業を行うもの、宗教団体などの慈善事業を行うもの、家族福祉向上運動(PKK)などの政府の外郭団体、提言(アドボカシー)を行うものなどがある。表 - 10 に示すとおり、インドネシアの NGO の歴史は決して新しいものではないが、1997 年の通貨経済危機以降、その数は飛躍的に増加した。その理由は危機以降、政府や援助機関による貧困層や貧困地域を直接対象としたソーシャル・セーフティー・ネット(SSN)事業が増加したことに伴い、それら事業の末端の実施主体及び監視主体

注1 インドネシアでは一般に NGO は、LSM(Lembaga Swadaya Masyarakat: 社会・市民自助組織)と呼ばれ、財団(Yayasan)もこれに含まれる。本稿ではこうした団体を含めてインドネシア現地 NGO をすべて NGO と呼ぶ。外国の NGO は国際 NGO と呼ぶ。

注2 資料(JICA Indonesia Office/URDI、1998 年)参照。

として NGO が多く設立されたからである。なかには組織としての実体がなく、単なる政府事業からの副収入を期待して設立されたものもあり、政府行政官でさえこのような動機から NGO を設立したケースがあった。

表-10 インドネシアにおける NGO の歴史

年 代	概 要
1920 年代	<ul style="list-style-type: none"> この時期の NGO の活動は、民族主義的性格が強く、後のインドネシア独立運動や草の根運動の発展に重要な役割を果たした（例：国家主義的教育者であるブディ・オエテオモが始めた運動）。
1950～ 1960 年代 前半	<ul style="list-style-type: none"> 大規模・多様な政党システムと結びついた政治組織が多く設立されたが、1965 年の 9.30 事件（共産党系青年軍人がスカルノ大統領を擁立して企てたクーデター）以後廃止された。その結果、福祉活動と特定の文化活動団体だけが残った（例：NGO のパイオニアとして 1957 年に設立され、家族計画活動や AIDS の予防と啓発活動を行った PKBI）。
1960 年代 後半	<ul style="list-style-type: none"> 開発志向の NGO が出現し、農村開発分野で草の根レベルに根ざし共同体の自立を支援した。しかし 1968 年のスハルト新秩序政権樹立以来、労働組合や農業・漁業組合、青年・婦人団体など、あらゆる市民活動は政府公認の調整機関の下に入らなければならなかった（例：この時期設立された YSTM は貯蓄グループの振興から活動を開始した団体。インドネシア最大の NGO の 1 つとなった Bina Swadaya は YSTM から設立され、村落開発、組合振興・管理運営、人材育成などを行っている）。
1970 年代	<ul style="list-style-type: none"> より多くの開発志向型 NGO が誕生し、保健、小規模産業、適正技術など国レベルの開発計画に貢献した（例：Yayasan Indonesia Sejahtera は共同体に根ざした総合的保健所、ポシアンドゥの概念を生み出し、後に保健省も全国的にポシアンドゥを利用した母子保健活動を実施した）。 大学を拠点とした活動家や知識人による提言型 NGO が大都市で台頭した。政府の開発事業がもたらす社会的不公正に反対し、弱者支援を訴えたため、政府との関係は厳しいものであった（例：この時期設立されたインドネシア法律扶助協会やインドネシア消費者連合協会など）。
1980 年代	<ul style="list-style-type: none"> 提言（アドボカシー）型 NGO が大々的に活動を開始した。従前の開発事業は大多数の国民のためではなく有力者を対象にしており、開発政策そのものが誤りであると主張した。
1990 年代	<ul style="list-style-type: none"> 国民の政府に対する反発から、知識人を中心とした提言型 NGO がより一層発展した。1998 年スハルト政権の退陣を求めるのを契機に、提言型 NGO の発言権が強くなってきた。 経済危機後の SSN 開始以降、貧困問題や村落開発、住民福祉などの政府事業の担い手として NGO の役割が重視され、多くの NGO が誕生した。

(2) 調査した NGO 団体の現状

本調査ではイスラム教団体ムハメディア (Muhammadiyah) の女性支部であるアイシヤ (Aisyiyah) を訪問し、ジョグジャカルタでは周辺地域で活動する NGO のワークショップに参加して活動状況などの聞き取りをした。またチラチャップ県では、全国的な女性組織の PKK (通称ペーカーカー) について説明を受ける機会があった。ここではこれらの団体の主な活動内容を述べる。なおジョグジャカルタでワークショップに参加した NGO については、活動発表をしたオックスファム (Oxfam) とヤヤサン・パトゥラ・パラ (Yayasan Patra Pala) についてのみ述べ、その他の団体については付属資料 3 にまとめた。

1) アイシヤ (Aisyiyah)

インドネシアで第 2 の規模を誇るイスラム組織、ムハメディアの女性支部として 1935 年に設立された。ムハメディアは全国に支部があり、主に都市部で活動を展開している^{注1}。アイシヤの活動の目的は、イスラム教の規範のなかで女性、特に若い女性の社会的エンパワーメントとそのための教育である。特に教育・保健分野に力を入れており、具体的な活動は女性や若者、子供をとりまく社会問題への取り組みや人権保護、HIV / AIDS などの啓もう活動、女性たちを組織化し小規模融資の供与と所得向上活動を支援している。このほか「ジェンダー平等・公正」という内容で様々な分野の指導者たちを対象にセミナーを開催したい意向があり、現在「女性のエンパワーメント省」にプロポーザルを提出している。

アイシヤの活動の形態は、開発というよりは慈善活動の色が濃い。またこれまでの活動を聞く限りにおいては、ジェンダーという視点は組み込まれておらず、従来型の女性のみを対象とした、福祉の向上や貧困削減を支援するアプローチをとっているように見受けられた。上部組織ムハメディアは、現在の国民協議会議長アミン・ライス氏が党首を務める国民信託党 (PAN) を支えており、その活動に全く政治色がないわけではない。ムハメディアとアイシヤは都市部が活動地域のため、村落部を支援の対象と想定している本調査案件では、パートナーとして協力するのは不適切である。しかしこれらの団体のように、いくつかのインドネシアの宗教組織は全国の末端まで支部があり、対象地域に根ざした活動を長年展開して住民との信頼関係がある程度築けているため、地域開発案件の住民のファシリテーター役として協力・連携できる可能性はあるだろう。

2) オックスファム (Oxfam)

オックスファムは国際 NGO のため、インドネシアで直接事業を実施することはできず^{注2}、現地 NGO に対して資金・技術支援を通して事業を委託している。その活動は県と郡レベルの村落部、都市部における貧困削減に焦点をあてている。事業は委託するがパートナーとなる

注1 現大統領ワヒドの民族覚醒党 (PKB) の母体であるナフダトゥール (NU、インドネシア最大のイスラム組織) は対照的に、農村部で活動を展開している。

注2 内務省大臣規制 1 (1996 年) 「外国 NGO と内務省の協力実施体制」

現地 NGO と協力して個々のプログラムの指針や活動の枠組みを策定しており、またすべての活動においてジェンダーの視点を取り入れるように推進している。またジェンダー研修は、パートナーとなった NGO の職員に対して実施し、能力向上と人材育成に力を入れている。

既述のとおりオックスファム自体が直接事業の実施機関にはなれないが、事業のパートナーとなる団体を膨大な NGO のなかから選び出しているため、現地 NGO に関する情報や知見が蓄積されている。また NGO 同士のネットワークをもっているため、今後本調査案件を検討していくうえでも、連携を深め、情報や経験を交換していくことは有益であろう。

3) ヤヤサン・パトゥラ・パラ (Yayasan Patra Pala)

インドネシアにはヤヤサンという財団が数多くあって、一般的に NGO として扱われており、パトゥラ・パラもこれに属する。もともとジョグジャカルタ周辺大学の環境保全に関心がある大学生たちによって、1993 年に結成された団体である。パトゥラ・パラは 1998 年から 2000 年まで UNDP から資金援助を受け、ポロブドゥール周辺の村落で環境保全プロジェクトを実施した。この活動の中心は エコツーリズム、有機農法などの農業、手工芸品作り である。ジェンダーに関する取り組みは特に行っていないが、や の活動には女性が積極的に参画している。具体的には女性の信用グループをつくり、回転資金を供与して新しい生活・所得向上活動を支援している。

4) 家族福祉向上運動 (PKK)

PKK は 1967 年、家族の福祉向上を目的とした政府の生活改善運動の担い手として、内務大臣の妻をトップに州、県、郡、村の末端に至るまで女性を組織化した運動である。第 4 章でも触れたが、女性の意識の改革がこの運動の目的であり、家族の健康管理を含めて生活や福祉を向上させることが女性である母・妻の役割であるとされた。女性の役割を母や妻に限定した考えは、スハルト体制の下で強力なイデオロギー (女性研究者間でイブイズムと呼ばれている) となって打ち出された。つまり女性が良き母親、良き妻としての役割を果たすことが家族、地域、国家の繁栄に寄与すると考えられ、PKK と家族計画はこうしたイデオロギーの具体的な国家プログラムとして推進された^{注1}。

本調査で視察した中部ジャワ州チラチャップ県の漁村の漁業組合婦人部ミノワティにも PKK の 10 目標^{注2}が明記されており、PKK の活動がかなり浸透していることがうかがえた。PKK は官製 NGO でトップダウン方式の運動であり、そこにはジェンダーの視点はなく旧来型の女性のみを焦点をあて、良き母親・良き妻の役割を果たすに必要な支援を展開していく手法をとっている。開発とジェンダーの理念、つまり女性のエンパワーメントを実現するためにも

^{注1} プログラムの強力な実行部隊としてダルマ・ワニタ (公務員の妻の会) やダルマ・プリティウィ (軍人・警察官の妻の会) が全国的に組織化された。なおイブイズムの詳細は資料 (村松、1996) を参照。

^{注2} PKK の 10 目標は、家族計画、家族の栄養・食料、住居、衣服、健康、教育・技能、環境保全、パンチャシラ (国家統合のイデオロギー) の実践、相互扶助、協同生活の発展。

男女双方の状況や役割に着目して、不平等の元凶となっている場合はジェンダーを含む対象社会全体の変革をも前提とする考え方は、PKKのそれとは非常に異なる。したがってPKKが深く浸透している、ジャワ島に代表される地域社会や村落で、ジェンダーの視点を取り込みながら事業を進めていくのは容易ではないであろう。しかし多くの場合、村落部の末端までPKKが浸透しているため、全くPKKと無関係にメンバーである女性たちを支援することは現実的ではない。PKK自体の活動には一定の距離を保ちつつも、必要に応じて住民の動員などPKKと連携できる関係を築いていくことが望ましいと思われる。このことは、PKKだけでなくインドネシアに多数ある村落行政組織や住民組織との関係にもあてはまるであろう。

(3) ジェンダーの課題に取り組む NGO の概要

ここではJICAのインドネシア事務所が2000年1月～3月にかけて実施した在外プロジェクト形成調査「NGO事業実施能力基礎調査及びデータベース作成」の結果を基に、ジェンダーに関する課題に取り組むNGOの現状を概観する。

調査対象となった6大都市(メダン、ジャカルタ、ジョグジャカルタ、マカッサル、マタラム、バンジャルマシン)で活動する開発系NGO、39団体のうち、ジェンダー分野に積極的に取り組んでいるのは29のNGOであった。表-11はそれぞれのNGOがジェンダー分野のどの専門性をもっているかを示している。

これらの調査結果からジョグジャカルタのINSIST、LSPPA、YASANTI、マカッサルのLBH-P21、マタラムのYPKはジェンダーに関する幅広い専門性をもち、活動していることが分かる。特にINSISTはジェンダーの専門家を擁しており、ジェンダー研修やジェンダー分析においては有名な団体である。なおこれらジェンダー分野で専門性が高いとされた各NGOの概要は表-12のとおりである。全体的にいえることは、多くのNGOがジェンダーの啓もうや研修、ワークショップ、セミナーなどに力を入れているが、まだプロジェクト実施の面では取り組みが十分ではないということである。これは昨今政府・行政機関やNGOの間でジェンダーの問題やジェンダー平等の理念が認識されるようになったものの、事業レベルにおいては実践できていないことを示している。実際のところ調査団がジョグジャカルタでNGOワークショップに参加した際にも、多くのNGOがこの点を指摘していた。具体的活動を伴わない玉虫色のスローガンに終わらないように、ドナーも含めて個々の組織の経験を蓄積し、また他の団体と経験を共有していくことが望ましい。

表 - 11 ジェンダー分野で活動する NGO と専門性

	調査 モニタリング	研修セミナー ワークショップ	宣伝	プロジェクト 実施	提言 / 啓もう
メダン (北スマトラ)	RITRA *	RITRA *	RITRA *	RITRA *	KPS *
	SINTESA **	LBH **	YASIKA *	YASIKA *	RITRA *
		SINTESA **	LBH **	SINTESA *	YASIKA *
			SINTESA *		LBH **
					SINTESA **
ジャカルタ	KALYANA	KALYANA	KALYANA	BINA DESA *	KALYANA
	MITRA **	MITRA **	MITRA **		MITRA **
		ELSAM *			ELSAM *
		BINA DESA *			BINA DESA *
ジョグジャカルタ	YASANTI **	YASANTI **	YASANTI **	YASANTI **	YASANTI **
	INSIST ***	INSIST ***	INSIST **	LSPPA ***	INSIST **
	LSPPA **	LSPPA ***	LSPPA ***		LSPPA ***
マカッサル (南スラウェシ)	PKBI *	PKBI *	LML *	PKBI *	PKBI *
	YLK-SS *	YLK-SS ** *	LBH-P21 **	YLK-SS **	YLK-SS ** *
	LML **	LML **		LML **	LBH ** *
	LBH-P21 **	LBH-P21 ** *		LBH-P21 ** *	LEPSEM ** *
					LML **
				LBH-P21 ** *	
マタラム (西ヌサティンガラ)	PSP-NTB *	PSP-NTB *		PSP-NTB *	PSP-NTB *
	YPK **	YPK ** *	YKA *	YPK **	YPK ** *
	YKA **	YKA **		YKA **	YKA **
バンジャルマシン (南カリマンタン)	該当 NGO なし				

表 - 12 ジェンダー分野で高い専門性を有する NGO の活動概要

団体名	活動概要
INSIST (Institute For Social Transformation)	1997 年に設立。ジェンダーに関する研修や分析、調査、広報活動を通じて、NGO セクターの能力向上、人材育成に取り組む。
LSPPA (Lembaga Studi Pengembangan Perempuan dan Anak)	1991 年に設立。幼児教育においてジェンダー平等の理念を普及することを目的に活動。幼児、児童に対するジェンダー教育や母子家庭を対象とした所得向上を支援。
YASANTI (Yayasan Annisa Swasti)	1982 年に設立。女性のエンパワーメントとジェンダー平等を目的に、主に女性労働者、学校中退者を取りまく問題の調査や支援のための啓もう活動を実施。ここ 3 年は女性労働者を対象にリプロダクティブヘルスに関する啓もう活動を推進。
LBH-P21 (Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia)	1995 年に人権活動家や女性活動家、ジャーナリスト、知識人によって設立。主に女性を対象に、民主化や平等、人権の保護、女性の人権保護などの啓もうや法律相談などを実施。
YPK (Yayasan Panca Karsa)	1998 年にジェンダー平等、民主化、憲法・人権擁護を掲げて設立。主に海外への出稼ぎ女性労働者や露天商人、インフォーマルセクターの労働者に対し、啓もう活動や小規模事業の支援を行う。

調査結果と問題点

女性支援で有名な PKK は、活動が村落の末端までいきなりその影響力は大きい。しかし PKK の活動には、対象地域社会における男女の関係や役割などを分析して配慮するジェンダーの視点が欠けている。「女性は良き母親、良き妻であるべきだ」というイデオロギーに基づき、旧来の女性のみを対象にした福祉向上や貧困削減の手法を長年とっているため、ジェンダー配慮に関する意識改革は容易ではないと思われる。ジェンダーの平等を支援の最終目的として想定している本調査案件では、PKK を直接の実施主体とするよりは、一定の距離を置いて協力・連携の方法を模索することが妥当であろう。

ジェンダーに配慮した事業を実施している NGO は少ないが、調査や研修に関しては実績のある団体がいくつかあるので、本調査案件でもこれらの団体との協力・連携関係を築いていくことが有益であろう。

具体的に本調査案件のうちパイロット事業の実施主体として NGO を検討する際は、今回情報収集できた NGO や在外事務所と協力関係にある NGO にコンタクトをとるのが効率的である。また対象地域を選定していく段階でも NGO 同士のネットワークを活用し、情報交換、経験の共有を進めていくことが望ましい。

5 - 3 大学の女性研究センター

インドネシアでは 1988 年に示された国家政策大綱のなかで、27 の国立大学に女性研究センターを設置することを義務づけた。背景には多民族国家で地域や文化が多様であるため、国家政策の開発における女性の役割を規定するにも、各地域での実証データが不可欠であるという事情があった。そのため女性学を推進すると同時に、各地域での調査やデータ収集・分析を担う機関が必要になり、大学内にセンターが設立された。私立大学でも設置が奨励され、2001 年現在では 84 の大学に設置されている。センターは州政府内に設置された WID 運営チーム（現在は女性局又は女性委員会）と協力・連携し、女性支援のための調査や職員に対する研修プログラムの策定などを行っている。調査研究能力や分析能力の点では人材不足のセンターもあるが、大学という政治的中立の立場で政府・行政機関に必要な知的支援を行うことは、インドネシアが今後開発における包括的なジェンダー配慮政策を実施するうえでも重要である。南スラウェシ州の女性研究センターに対して技術支援を実施してきた CIDA は、政府・行政機関は人事異動があって、研修などを行っても知識が活用も蓄積もされない場合があり、それに比べて女性研究センターの職員であれば確実に組織と個人の能力育成につながるという。政府・行政機関のジェンダーに関する理解力や実務能力はまだ低いと思われ、女性支援やジェンダーに関する事業を実施する場合は女性研究センターとの協力・連携も考慮すべきであろう。

調査結果と問題点

大学に設置されている女性研究センターは、政治的に中立の立場をとっており、ジェンダー分析やジェンダー配慮を実施できるだけの能力を備えている機関が比較的多いことから、本調査案件でも調査や具体的活動の策定、研修の実施などにおいて協力・連携を模索すべきであろう。

6 .我が国のジェンダー・「開発と女性(WID)」分野に関する協力

(1) 個別専門家(「女性のエンパワーメント省」政策助言アドバイザー)

1997年1月より1999年3月まで、WID 専門家1名を、「女性の役割省」(現「女性のエンパワーメント省」)を通して、カナダ国際開発庁(CIDA)が行っている女性支援プロジェクトの一環である南スラウェシ WID 運営チーム強化プロジェクトに派遣した。

1999年4月から現在に至るまで「開発とジェンダー」(GAD)政策助言アドバイザーをジャカルタの「女性のエンパワーメント省」に派遣している。具体的な支援内容は、ジェンダー配慮をした統計システムの開発、地方分権化とジェンダーに関するセミナー開催と研修、男女平等と女性のエンパワーメントに関する広報・啓発、である。

(2) プロジェクト方式技術協力

1) スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(1997.3 ~ 2002.2)

スラウェシ貧困対策支援村落開発計画へ WID/GAD 専門家を派遣した。1997年3月~1999年11月まで、WID 専門家が1名派遣され、村落開発に資するため女性の実態調査及び経済活動調査等を行った。次に2000年7月から WID/GAD 専門家が派遣されて、参加型開発の実施を担当し、女性の組織化や、エンパワーメントプログラムの支援、ジェンダーワークショップを開催し、地方におけるジェンダーの平等化の推進を図っている。

2) 母と子の健康手帳プロジェクト(1998.10 ~ 2003.9)

西スマトラ州及び北スラウェシ州における母子保健の向上のため、地域全体に母子健康手帳を普及させることにより、住民の母子保健への意識の向上及び医療関係者の知識及び技術の向上促進、さらに、地域サービスの強化と住民の参加によって母子保健医療サービスが広く住民にいきわたることを目標としている。

3) 南スラウェシ地域保健強化プロジェクト(1997.4 ~ 2002.3)

ジャワ島などに比べて保健状況の悪いスラウェシ島において、地域助産婦や地域の医師、検査技師といった医療技術者の人材育成、県の衛生部長に対する保健計画策定・実施に関する能力付与などを通して、課題となっている乳児死亡率や妊産婦死亡率などの減少をめざしている。

4) 森林火災予防計画(1996.4 ~ 2001.4)

森林火災予防計画へジェンダー短期専門家を派遣し、ジェンダー調査と分析を通して、女性の参加を積極的に取り入れた地域住民による防災活動計画を立案した。

5) マングローブ情報センター計画(2001.5 ~ 2004.5)

持続的なマングローブ管理に係る研修実施能力に関し、マングローブ情報センターが組織・制

度面で強化されることを目標にプロジェクトが開始された。訓練計画には「女性に配慮した住民組織化」も盛り込まれている。

(3) 開発調査：東部地域沿岸漁村振興開発調査(2001.5～2002.10)

2001年1月にスコープ・オブ・ワーク(S/W)を相手国政府と合意し、同年5月から本格調査が始まった。当開発調査では東部地域沿岸漁村の零細漁民の所得向上及び水産物の安定供給等のための零細漁村振興マスタープランを策定し、かつ政府職員への技術移転を行うことを主眼とし、漁村における女性の活動の重要性を認識したうえで、ジェンダーに配慮した調査及びマスタープランの策定を目標としている。

(4) 青年海外協力隊(1999年～)

- ・「母子手帳国家プログラム」に基づき、地域住民に対する母子手帳の定着と、普及活動
- ・中学校教師を対象に、身のまわりの道具を利用した理科実験指導
- ・正しい分娩、衛生観念、新生児管理など、産科病棟における医療サービスの質の向上を目的とした産科病棟の助産婦指導
- ・ICU看護の指導者の育成
- ・老人病棟の看護指導
- ・児童の栄養改善を目的とした豆乳製造配布プログラムの運営及び母親の意識改善
- ・水耕栽培の指導及び石英質の高い土地への適性作物の紹介及び栽培指導
- ・ロンボク島の漁村、農村で天然林を保全することによって住民生活の改善・向上を目的とした啓もう活動
- ・日常生活動作に対する指導が必要な知的障害者に対する生活指導、基礎学習指導の手法や、プログラム整備及び中軽度障害の女子に対する手工芸指導
- ・地域開発と生活向上を目的として地域住民が設立した組織において、生活用水確保のための井戸の普及やトイレの普及活動

(5) 開発福祉支援事業

- ・南スラウェシ州離島へのプライマリー・ヘルスケア普及
- ・南スラウェシ州・コミュニティ貧困生活者エンパワーメントプログラム
- ・東ヌサテンガラ州スンパ県における地域住民参加型飲料水揚水計画による生活環境改善
- ・東ヌサテンガラ州サブ島ソーシャル・セーフティー・ネット(SSN)プログラム
- ・西ジャワ州農村住民参加型小規模灌漑排水施設修復事業
- ・ウジュンパンダン市貧困地区での無料診断支援

- ・SSN プログラム(社会的弱者支援・学校給食支援)
- ・東ヌサテンガラにおけるマルチセクター・アプローチによる開発モデル事業
- ・西チモールにおける貧困女性の生計向上プロジェクト

(6)日本におけるC/P研修

「女性のエンパワーメント省」のスタッフを「農村女性能力向上」コースに毎年受け入れ、かつ、同省のシニアスタッフ1人を総理府男女共同参画促進室で行われる「男女共同参画推進セミナー」コースに毎年受け入れている。

(7)国際機関を通じた支援

日本政府の拠出金により、ILO がアジア地域の女性の雇用機会の拡大プログラムを労働省をC/Pとして行っており、5か年計画でインドネシア及びネパールがその対象国となっている。インドネシアでのプロジェクトは1996年に始まり、2001年12月に終了する予定である。

7. 今後の調査の留意点及び次期調査候補地

ここでは、今後の調査の留意点についてまとめるとともに、調査団が調査結果を基に次調査候補地について検討した結果を報告する。

(1) 今後の調査の留意点

今回の基礎調査では、将来想定されるプロジェクトの形成に必要な基礎的情報を広く集めるため、関係機関との意見交換等を行い、かつ現地調査を行った。以下の事項は次に行われる調査の留意点である。

1) 調査地の決定

現地調査を行うためには、事前に調査地を決定する必要がある。今回の調査では、「女性のエンパワーメント省」から要請のあったサイトのなかから調査可能であった2サイトを調査した。この調査結果を踏まえ、プロジェクトサイト候補地として仮定される次調査地を、「女性のエンパワーメント省」、JICA 現地事務所及び専門家と現地調査の事前に打ち合わせ、決定する。

2) 「女性のエンパワーメント省」との連携

「女性のエンパワーメント省」の地方貧困沿岸地域の現状についての認識と、当調査団の調査結果にはずれがあることが分かった^{注1}。「女性のエンパワーメント省」とともに現状を確認し、かつ情報の共有化を図るため、次回の調査では同省とともに調査を行う。そのうえで具体的な案件形成を同省とともに検討する。

3) 定性的調査

地域の概要はつかんだものの、調査期間が短く、各地域の現地調査に充当する時間に制約があって、具体的な情報を得るには至らなかった。次の調査では現地調査に時間をかけて定性的調査を行い、対象地域社会がどのような状況にあるのか把握するため、住民男女の社会・経済状況についてより深く調査を行う。

定性的調査を行う際には、住民男女の置かれている社会での位置・役割が異なることに留意し、男女別、社会階層別のほかに年齢別の視点も加えて調査することが重要である。また直接支援の対象とならない場合においても、子供など社会的弱者に対する配慮も不可欠である。

4) 地方分権化後の権限の委譲と予算の流れ

2001年から始まった地方分権化政策の実施によって、中央政府からの地方開発向け事業

注1 「8. 今後の展望 表 - 13 : 「女性のエンパワーメント省」の現状認識と本調査の結果 (p63) を参照。

予算が州を經由せずに直接県に流れるようになり、この結果各県が開発計画を作成するようになった。しかしこの地方分権化は緒についたばかりであり、多くの自治体では組織の再編成、人事異動、開発計画の策定を急いでいるところである。したがって、地方政府の能力強化を考慮に入れたプロジェクトを想定した場合、技術移転が適切に行われるためには地方分権化がある程度進んでいる自治体を協力機関に選ぶ必要がある。そこで、専門家(地方行政)や内務省等の関係者から引き続き各自治体ごとの地方分権化の進捗状況の情報を得る。

5) 地方政府内の女性局及び「開発と女性(WID)」運営チーム

1993年、大統領令で27州にWID運営チームが設置されたが、その後形骸化し、多くは解散した。1999年11月コフィファ大臣が就任し、「女性のエンパワーメント省」を再編成する一環として各州へ女性局を設置することを決めて、現在14州に設置されたが、WID運営チームがいまだ残っているところでは女性局とWID運営チームの両方が存在している州もあるということであった。女性局がまだ設置されていない州ではジェンダー主流化促進に関して既存のWIDチームを活用しようという考えもある。ジェンダー主流化の進捗状況を知るうえで、女性局の有無及びWID運営チームの活動ぶりは1つの判断指標となり得る。更に活発に活動して実績をあげているところは、将来協力機関として連携活動のできる可能性があるので、それら機関の案件実施能力についても調査し、連携の相手方としての適格性を調査する必要がある。

6) 地方政府独自による村落開発事業

調査を実施した地方政府及び関係機関(家族福祉向上活動:PKK等)では、沿岸地域において男性には漁業関係の資金援助や技術移転(漁具の購入、船の建造技術等)を行っており、女性には海産物の加工技術、マーケティング、家族計画等の指導を行っている事例が数多くみられた。

他方農村では、農民への技術指導が行われているものの、近代技術を使う農作業は男性の仕事ととらえられているため、女性が技術指導を受けられない状況にあるように見受けられた。

今後、地方政府による技術指導について現状を調査し、かつ、これら技術指導が地域の女性と男性のニーズに合致しているかどうかを見極めるため、更に調査を行い、もしニーズに合致していないのであれば、このような追加調査結果を踏まえたうえで、それらの改善策を検討する必要がある。また女性が技術指導に参加するうえでの阻害要因の有無及び阻害要因があるとしたら、それらについても調査する必要がある。

7) 漁村と農村の社会・経済状況

調査を実施した沿岸地域では教育、衛生等のベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)が満たされていないことが、共通の問題であることが分かった。

一方農村では、教育レベルが低いという問題のほか、農地が狭く、かつ農地をもたない小作農民が多数存在し、貧困に陥りやすい状況にあることが分かった。

これら沿岸地域や農村に共通する問題と地域ごとに抱えている地域固有の問題について、更に調査し、住民男女のニーズを掘り起こす必要がある。

加えて、中部ジャワの山村は耕地が極めて限定されるため、沿岸地域より更に貧困であるという調査報告があった。しかし地方政府及び「女性のエンパワーメント省」は、農村は将来設計のある生活をしているが沿岸地域は生活に計画性がないこと、年収は比較的漁村の方が高いものの、その使い方に計画性がないのでより貧困に陥りやすい、などと説明した。これらについても、現状を調査して確認する必要がある。

8) 沿岸地域と社会・経済的に関係する地域との社会経済的かかわり方

沿岸地域と社会経済的に関係する地域との社会経済的かかわり方については、各地域で異なることが分かった。例えば西ジャワ州チレボン県では多くの魚介類を加工したあと輸出するため、ジャカルタやバンドン等に出荷していたが、中部ジャワ州チラチャップ県では獲れた魚介類をほとんど水揚げした地域向けに鮮魚の状態、若しくは加工して出荷していた。

したがって、それぞれの地域の市場、若しくは関係する市場の特徴(市場のニーズ、加工品の吸収量等)や原材料の確保可能性を今後調査することにより、地域に合った支援方法(例えば加工技術の効率化、生産性の向上、品質の向上等)を検討する必要がある。

一方農村の、農業及び市場とのつながりなどの特徴についても、地域ごとに多様であり、今後現地調査を踏まえ、地域のニーズに合った支援方法を検討する必要がある。

9) 山村と漁村との環境面でのかかわり方

山村と漁村は森、河、海でつながっている。つまり海の生態系破壊は海の汚染だけの問題ではなく、陸に森がなくなったことによる地面の保水力や浄化能力、養分の補給能力の低下が様々な生物の食物連鎖の変化に影響を与え、その結果沿岸漁場の生産性の低下等を引き起こしたりしているのである。

したがって、基礎調査では沿岸地域を中心に調査したが、次の調査では山村と漁村との環境面での関係を把握するため、対象地域の漁村と隣接する山村の、環境に影響を与える社会状況を調査し、地域の生活環境改善及び環境保全のための取り組みを検討する。

10) 女性の社会・経済状況

「女性のエンパワーメント省」は、女性の水産加工技術を伝統的な技術から近代的な技術へ改善するための支援及び女性の更なる社会経済活動への参加を促進するための支援について要請していた。

その要請を受けて調査した結果、沿岸地域の女性は家事労働、水産加工、販売等を行い、過重労働であるように見受けられた。また一部調査した農村では、女性が家事や農作業のほか

に小規模の商活動に従事しているケースもあった。

したがって、女性の更なる社会経済活動への参加が期待されるというより、むしろ沿岸地域であれ農村であれ、女性の労働（再生産や生産に係る労働）を軽減できるような支援が検討される必要があると考えられる。

例えば、女性が技術研修に出席しやすい環境をつくり、女性のニーズに合った的確な技術の指導を行うことで、労働の効率を上げ、労働時間を短縮するなど、労働負担の軽減を図ることが可能であると想定できる。そして労働負担が軽減されれば、より生産的な活動を始めることも可能かもしれない。

さらに、支援の際には、新しい技術や道具・機械等を導入することにより、女性が従来行ってきた生産活動を女性から奪うことにならないような配慮も不可欠である。

今回の調査では地方政府のヒアリングからおおよその状況把握をしたものの、実際のニーズの発掘までには至らなかったため、次回の調査では実際の女性のニーズ調査を行い、そのうえで支援方法の検討を行うこととする。

11) 男性の社会・経済状況

ジャワの沿岸地域で漁業に従事している男性は、出漁時は漁で得た収入を家計のために貯蓄しないで浪費する傾向にあり、かつ、出漁しない時期は就労せず、収入がないので高利貸しから借金をしたり、妻の収入に頼って生活する傾向があることが分かった。そしてそれらが家計を圧迫する原因となっているように見受けられた。

その他、漁業セクター以外の職業に従事している男性については経済危機以降失業し、家計は妻に頼っている者が多く存在するという報告もあった。

「女性のエンパワーメント省」から要請されているように、厳しい状況にいる女性の社会・経済状況を改善するためのプロジェクト形成を行う場合、ターゲットは女性ではあるものの、男性の活動を見直すことで、過重労働である女性の労働を軽減し、かつ社会・経済状況も改善することが可能と考えられる。したがって、次の短期調査では男性の社会・経済状況等についても更に調査を行い、支援の方法を検討する必要がある。

12) 地方で活躍する団体

JICA 事務所で取りまとめている NGO 活動リストやジョグジャカルタでの NGO を集めたワークショップ、開発福祉支援調査案件等から NGO や大学の女性研究センター等が地方で活発に活動していることがわかった。

実際の住民男女の課題やニーズを掘り起こし、それらへの支援を行う場合、地域に適したニーズの発掘・技術指導のノウハウをもつ NGO や大学の女性研究センター等との協力は不可欠である。したがって、次回の調査では事業案に賛同し、かつ事業への連携が可能な団体を発掘するための調査を行う。

村落では住民による共同活動組織等が存在している場合もあるので、既存の住民組織にも留意し、これら組織の機能と制約要因を調査し、プロジェクトとの連携の可能性を検討する必要がある。

(2) 次調査候補地の検討

以上の次調査留意点を踏まえ、包括的に取り組めるプログラム型援助(プロジェクト方式技術協力を中心としつつも、開発福祉支援、青年海外協力隊等を組み合わせた方式)を企画・立案していくことが望ましいと思われる。プログラム型援助の具体案は次章で検討するので、ここでは今回調査を行い、かつ「女性のエンパワーメント省」から重点地域として要請されているプロジェクト候補地であるチレボン県とチラチャップ県を比較し、次調査候補地について検討する。

1) 西ジャワ州チレボン県

チレボン県はジャカルタから東に約 200km 離れたジャワ海に面する西ジャワ州の県^{注1}である。チレボン県は世銀が最近行ったインドネシアの通貨危機の影響調査^{注2}によると、雇用が影響を強く受けた順位 5 ランクのうち最も影響を受けた地域の 1 つであり、通貨危機前の貧困レベル調査(1993 ~ 1996 年)でも、一番貧困度が高いランクに入る地域であると報告されている。

政府関係者(県開発企画庁: BAPPEDA、業務局: DINAS の職員)からは貧困沿岸地域の問題について、漁業生産から得られる収入が少ない、貧しいため就学率が低く、住民の教育レベルが低い、漁の収入を男性は遊びや飲食に使ってしまいがちで、貯蓄がなく資金がない。銀行からお金を借りられず、高利貸しからお金を借りるしか方法がない、家族計画教育が浸透せず、出生率が高い、交通施設(道路)等のインフラが充実していない、上水がない、人々の暮らしがよくない(教育が普及していないため)等があげられた。これらの政府関係者からの報告から、貧困沿岸地域の住民は所得が低く、なおかつ BHN^{注3}を十分に満たしていないことが推測される。

調査団が政府関係者に案内されて訪問した沿岸地域の貧困漁村は、近代的な建物のショッピングモールなどが建ち並んだ中心街から車で約 20 分ほどの所であったが、中心部との生活基盤のインフラの整備にはかなりの格差があるように見受けられた。

調査団は、女性(1名)が家のコンクリート張りの一角で、魚の塩干加工作業をしている現

注1 チレボン県までは、ジャカルタの中心から車で約 6 時間。

注2 世銀の報告書 The Social Impact of the Crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan Survey (<http://wbIn0018.worldbank.org/>) から。当報告書は郡(ケチャマタン)ごとに定性調査を行い、その調査を基にまとめられた。報告書では、経済危機の影響を全体的には都市が地方に比べて大きく受けているものの、ジャワでは都市と地方の両方が強く影響を受けた、と報告している。

注3 Basic Human Needs(ベーシック・ヒューマン・ニーズ) 人間としての基本的ニーズである衣食住、初等教育、医療衛生、生活基盤が最低限満たされべきであるという考え方。

場を見学した。女性は魚の塩干を作るために、錆びた単純な道具(刀)で魚を開いて内臓を取り除いていた。刀の手入れのために、時々陶器の破片で刀のゴミを取っていた。その作業場近くでは、加工した魚を地面の上に直接敷いたござの上に広げて干していた。その上では洗濯物が干してあり、周囲にはゴミが散乱し、地面は下水から水が漏れて苔が生えていた。この光景から、水産加工者の加工技術は単純で労力と時間がかかり、かつ衛生への意識が低く、衛生面の教育がいきわたっていない印象を受けた。

さらに、漁村の女性の多くは、家事労働などの再生産活動と水産物加工及び販売業等の生産活動に従事しており、それらは簡単な道具を使用し、労力と時間を要する作業形態であるため、過重労働であるようにも見受けられた。

2) 中部ジャワ州チラチャップ県

チラチャップ県はジョグジャカルタから車で約4時間、ジャカルタ中心部から車で約10時間ほど離れた場所にあり、中部ジャワ州の南西インド洋に面した県である。当県の貧困層は約72万人、失業者数は7万人で、ジャカルタや国内の大都市、海外へ出稼ぎに行く者も多い。

政府関係者(BAPPEDAの職員、漁協婦人部ミノワティのメンバー^{注1})から、県の経済状況及びミノワティの活動を紹介されたあと、県の中心から車で約10分ぐらいの沿岸地域の漁村を案内された。案内された漁村では、ミノワティメンバーの顔写真を張り付けたメンバー構成表が壁に張ってあるミノワティの集会所に案内され、そのメンバーがグループで加工している魚の加工食品を見学した。次に案内された魚の市場近くでは、魚の加工場にメンバーが3、4人ずつ集まって海産物の加工を行っていた。加工場近くでは、魚を干すために用意されたすのこ状の台の上に加工した魚が干してあった。この地域ではミノワティが女性を組織化し、魚の仕入れからマーケティングまで行っていた。ミノワティの活動は、よく組織化されており、加工食品の品質管理からマーケティングまで積極的に行われていた。

漁港や市場の周辺の住宅地は道路が舗装され、下水道も整備されていた。上水は浄水場から引いているという話を政府関係者から聞いた。

男性は漁がないときは仕事がなく、家計を妻の収入に頼ってはいるものの、村の組合で貯金を行って収入のないときや船等を購入するために備え、所得の管理を行っていた。

3) 次調査候補地

2つのサイトを比較したところ、チレボン県の沿岸地域住民男女はBHNが十分に満たされていないなどの問題を抱え、問題を改善するために支援の必要があるという強い印象を受けた。一方チラチャップ県は自助努力で地域開発が可能である印象を受けた。今回の調査目的であるジェンダー視点からの貧困沿岸地域の開発という目標を考えた場合、チレボン県は候補地として妥当性が高い。しかし、チラチャップ県は他の低開発地の開発モデルサイトとし

注1 「4 - 5 中部ジャワ州チラチャップ県」参照。

て見学地とはなり得るものの、候補地としての妥当性は低い。したがって、次の調査ではチレボン県を中心に、今回の調査結果及び留意点等を基により具体的な調査を行い、プロジェクト形成につなげていくことが期待される。

8 .今後の展望

ここでは調査結果を踏まえて、本案件に関してどのような点に留意し、協力の可能性を探るべきか、今後の展望をまとめる。

(1) 援助協力の実施方法

本案件の実施方法としては、「ジェンダーに配慮したパイロット事業の実施を通して、地方行政機関のジェンダー分析・政策立案、実施能力を強化する」ことが考えられる。地方分権化に伴い、州は各省庁のセクターの技術支援や調整機関として、県は計画立案・業務実施機関としてそれぞれの権限が拡大されたため、これら地方行政機関の組織強化、行政能力向上、人材育成に焦点をあてた支援は本案件においても重要である。

また、ジェンダーに配慮したパイロット事業の展開は、カナダ国際開発庁(CIDA)の女性支援プロジェクトの経験^{注1}からも、必要不可欠な要素であると思われる。つまり「開発と女性(WID)」や「開発とジェンダー(GAD)」は新しい概念で、政策自体も分野横断的であるため、理念のレベルから事業実施のレベルに移行することが容易ではない。インドネシアのみならず他国の例からも、一般的に政策機関の女性省は、実施機関である各省庁に対してジェンダー配慮を推進するように働きかけるだけの経験や、行政能力、調整能力が不足すると同時に、予算措置や人材面も不十分である。こうした事態を改善するためには、地方の現場でパイロット事業をもち、事業実施から得られた経験を中央の「女性のエンパワーメント省」へフィードバックすることが重要である。同時に同省が現場からのフィードバックを基に現状や課題を把握・分析し、ジェンダー配慮を推進する政策に反映できることが望ましい。

支援形態としては、中央、地方、現場レベルで効果的に支援するためにJICAの様々なスキームを連携させることが望ましい。現行のスキームから、中央の「女性のエンパワーメント省」に政策アドバイザー型のジェンダー個別専門家、地方の州政府や県政府レベルにジェンダーの個別専門家、若しくはプロジェクト方式技術協力の専門家を配置することが可能であろう。事業レベルのC/Pは県行政機関とし、実施主体は草の根レベルで機動力があるNGOや青年海外協力隊員、シニアボランティアが適当であろう。必要に応じて草の根無償などのスキームとの連携も可能である。このほか実施プロセスについては、すべての支援を一斉に開始する方法と、時期を分けて、小規模な活動から開始してプロジェクトにつなげる、つまり期間を区切って支援

注1 CIDAの女性支援プロジェクト(Women's Support Project 1996-2001)は、中央と地方双方の行政機関に対する政策レベルの行政能力の向上、人材育成が支援の柱となっており、事業の実施は含まれていなかった。ジェンダー研修の実施やジェンダー分析のための手法開発などが行われたが、全体的にプロジェクトの期待する成果が抽象的、理念的であった。現在プロジェクト評価をまとめている最中である(CIDA、JICA 濱野専門家からの聞き取りによる)。

していく方法がある。地方分権化が開始されたばかりで地方政治・行政の状況は過渡期であるため、後者の方法が現実的かと思われる。例えば、プロジェクトの準備フェーズとして現在派遣されている「女性のエンパワーメント省」のアドバイザー型専門家派遣を継続し、C/Pとなる地方行政機関にもパイプライン専門家^{注1}を事前に派遣する。またパイロット事業の現場にも青年海外協力隊やシニアボランティアを派遣する。開発福祉支援を通じてインドネシア NGO、あるいは開発パートナーシップ事業で日本の NGO を配置することも考えられる。このように準備フェーズで得られた関係機関や対象地域の現状と問題点を基に、現場、地方行政機関、中央省庁間の連携を重視したプロジェクト方式技術協力を開始することが可能であろう(図 - 4 参照)。

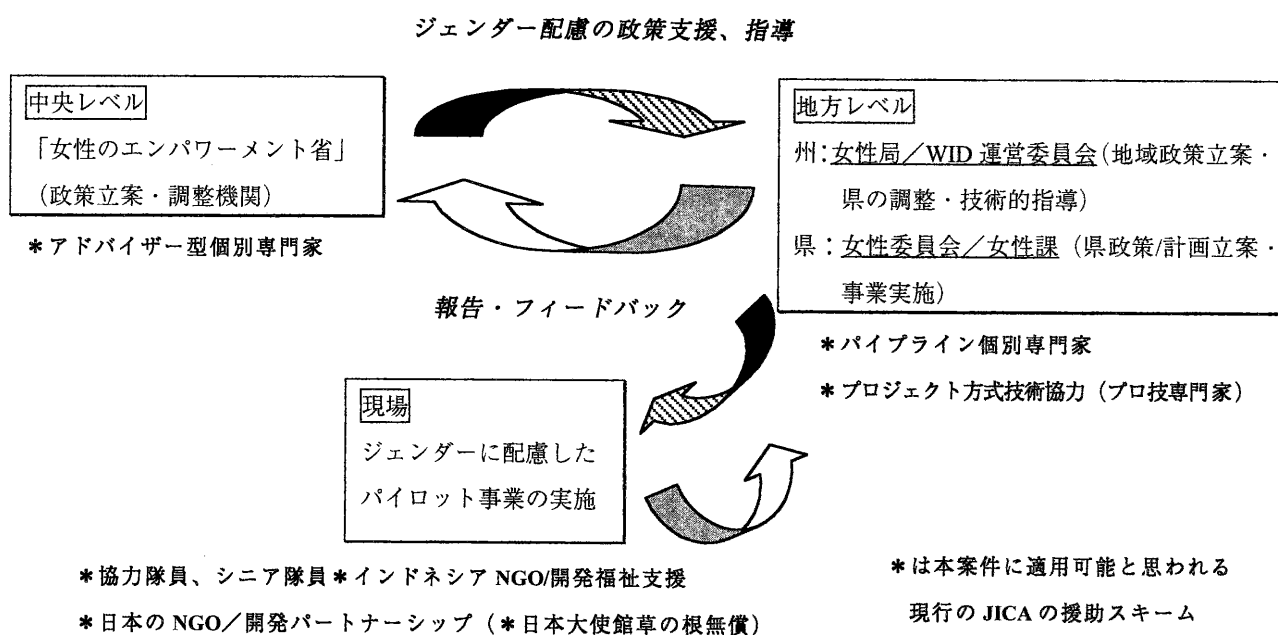


図 - 4 中央(政策レベル)と地方(事業レベル)との連携

さらに、パイロット事業の実施を検討するうえでまず考慮しなければならないのは、インドネシアの地域、民族、文化の違いによる生活様式や習慣の多様性である。本調査においても、ジャワ島と南スラウェシ州では漁業における性別分業の違いがあることが明らかになった。西ジャワ州と中部ジャワ州の調査対象漁村では、女性が魚の加工だけでなく、行商人や地元の仲買人として流通・販売業にも携わっているが、南スラウェシ州のマカッサル人の多い漁村では女性が外で働くことを伝統的によしとしないため、それらに携わっていなかった。事前に社会構造や生活様式、習慣、社会階層別や年齢別の男女の果たしている役割などを詳細な社会調査で明らかにしたうえで、パイロット地の選定と具体的な支援対象者を含む事業の内容を策定すべきである。

注1 プロジェクト開始前に関連ある分野の個別専門家を派遣するスキーム。

次にパイロット事業形成時から、旧来の女性のみ焦点をあてるWIDの視点ではなく、男女の関係や対象地域を総合的にみて、問題の解決や格差縮小をめざすジェンダーの視点を取り入れていく必要がある。具体的には対象社会で果たしている住民男女の役割や開発ニーズ、事業開始の際に予想される制約要因などを把握し、解決方法を検討するジェンダー分析・ジェンダー配慮が重要である。とりわけ「女性のエンパワーメント省」に対するこの分野での技術支援が急務である。同省のジェンダーに関する概念の理解や、実務におけるジェンダー分析・ジェンダー配慮の経験・能力が不十分であることは明らかである。例えば本調査案件の要請書には「ジェンダー」という用語を頻繁に使っているにもかかわらず、実態は現状分析と問題解決方法の双方の段階で女性のみ焦点をあてており、社会的性差としてのジェンダー配慮の視点が抜け落ちている。そのため表-13が示すとおり、同省の現状認識は本調査団の結果とは異なっている。本調査のなかでも特に、ジャワ島の調査地で見受けられた女性の過重労働と男性の不完全就労という問題は、「女性のエンパワーメント省」では認識していないと思われる。対象地域の文化における男女の社会的役割や、男女関係を含めた様々な社会的関係に関する考察なしでは、効果的な支援と持続可能な事業は望めない。既述の社会調査を実施する際には同省の職員に同行してもらい、調査と並行して職員に対する技術支援を行うことが有効であろう。また調査では、対象地域の立場の異なる住民に聞き取りを行う必要がある。これらの聞き取りに加え、住民自身が自分たちをとりまく地域社会の問題を把握し、事業計画の立案へ参加できるように動機づけを行う必要がある。具体的には、社会的弱者を含めて住民が話し合える「場」を設定し、プロジェクト実施側はあくまでも後方支援であることを説明すると同時に、住民の主体性を引き出

表-13 「女性のエンパワーメント省」の現状認識と本調査の結果

	「女性のエンパワーメント省」の認識	本調査の結果
問題の所在	<ul style="list-style-type: none"> ・これまで開発事業が行われず、沿岸地域の零細漁村は貧しい。 ・女性は魚の加工・販売に携わっているが、男性に比べて教育、経済活動、融資などサービスへのアクセスが限られている。 ・漁村では飲料水の問題から衛生観念がなく、また漁業は漁期によって現金収入額の差が大きいことと、教育水準が低いことから貯蓄意識が欠如している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困削減の観点からは必ずしも漁村だけが貧しいとは限られない。また地理的に孤立している漁村でない限り、周辺地域とのつながりも支援の視野に入れた方がよいのではないか。 ・ジャワ島では女性が魚の加工・販売に携わっていたが、南スラウェシ州タカラール県では携わっていない。女性の家事も含めて過重労働ぎみな点と、特に経済危機以降、男性の不漁期の不完全就労が問題と見受けられた。地域の多様性に留意した詳細な社会調査、ジェンダー分析が不可欠である。
解決方法	<ul style="list-style-type: none"> ・女性を対象とした教育啓もう活動、所得向上活動を柱に、宗教の点でも支援を実施する。 ・女性は家族や地域社会の生活向上に大きな役割を果たすので、上記支援の実施によって貧困が削減される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・女性の労働軽減、男性の雇用創出などジェンダーに配慮した支援が必要ではないか。 ・女性だけでなく、男性を含む住民や地域社会全体が事業に参画することが、貧困削減の鍵ではないか。

すことが重要である。

調査時だけでなくパイロット事業計画立案時も、ジェンダー配慮は必要不可欠である。例えば住民を対象に技術訓練や研修などを実施する場合は、男性と女性が等しく参加できるように参加者の男女比率や研修実施時間を設定するなど、ジェンダー配慮が必要である。現時点で想定できる事業は、ジェンダー平等の必要性を説く啓蒙活動、女性の過重労働（家事労働を含む）を軽減するための適正技術の導入、男性の家事労働への参加の奨励、男性の不完全就労を改善するための技術訓練の実施や雇用機会創出、社会的弱者に対する社会サービスの提供、生産技術や資金確保のための住民グループや組合、組織の強化などである。

（２）実施機関

本案件の実施機関は、中央レベルでは援助を要請している「女性のエンパワーメント省」になる。しかし実質的なC/Pは、地方におけるジェンダー配慮の政策立案・事業実施を含むため、州政府若しくは県政府になるであろう。パイロット事業を展開するのは、南スラウェシ州のJICAプロジェクト、「貧困対策支援村落開発計画」の経験から1つの県が適切な規模であろう。支援対象州と県の選定は、インドネシア側との話し合いはもちろん必要だが、C/Pとなる行政機関の体制も考慮すべきである。特に本案件の柱はジェンダーという分野横断的課題で他の関係機関との調整・連携が多く、こうした業務を担うC/Pは非常に重要である。したがって、第3章で述べた女性局やWID運営委員会が設置されているかどうか、主体性があり、州知事や県知事のリーダーシップやコミットメントが強いかなども検討すべきである。

また実際の事業実施については、分野横断的な課題を行政機関が担うだけの知見や経験、柔軟性がないと思われるので、既述のとおり対象地域や地域開発事業で経験のある現地NGOとの連携を視野に入れた方がよいと思われる。JICAのプロジェクトにおいて行政機関とNGOの連携は、ネパールで実施中の「ネパール村落振興・森林保全計画」（実施期間：1994年7月16日～2004年7月15日）プロジェクトの例が示すとおり、現場レベルでチームを組むことによって双方がよい競争心をもち、次第に協力、影響し合い、それによってプロジェクト全体の質の向上が図れる。上述の南スラウェシでのJICAプロジェクトのように、NGOの代わりにフィールドワーカー（オフィサー）を雇用し、対象住民とプロジェクトを仲介するファシリテーター役として配置する方法も考えられる。このほか現地に密着した活動を展開している青年海外協力隊や、近年増えている経験豊かなシニアボランティアをパイロット事業対象地に派遣し、住民とプロジェクトの橋渡しを担ってもらうことも効果的である。プロジェクトの専門家とC/Pである行政機関は、こうした事業実施主体と連携し、対象地域や住民の現状と問題を十分に把握し、ジェンダーに配慮した事業を管理・推進していくことが望ましい。

調査結果と問題点

以上、本調査の結果と留意点を踏まえ、本格的協力開始前にジェンダーや、人類学または社会学、村落開発、農漁業経済等の分野における専門家チームを構成して、対象地域の詳細な短期調査を「女性のエンパワーメント省」とともに行う必要がある。また調査から事業計画の立案、実施、モニタリング及び評価に至るまで、包括的なジェンダー配慮を行うと同時に、政府・行政側の主体性を重視しながら、積極的に対象地域住民の参加を促すことが望まれる。

