

カンボディア・インドネシア
開発福祉支援・平和構築支援

朝日新聞社 脇阪紀行氏による

途上国 NGO への開発支援政策評価
～カンボディアとインドネシアの現場から～

報告書

2000年9月

国際協力事業団
企画・評価部 評価監理室

序 文

日本は、政府開発援助（ODA）により開発途上国の国造り・人造りを支援しています。日本は、援助総額が世界1位のトップドナーであり、日本のODAに対する継続的な取り組みや、開発途上国自身の自助努力を支援する姿勢は、被援助国の開発に大きく貢献し、高く評価されています。しかしながら、ODAは、政治的・経済的に不安定なうえに文化や社会環境も日本とは異なる開発途上国で実施されること、さらには、カウンターパートと呼ばれる相手国の関係者と協議しつつ協力を進める必要があることなどから、必ずしも当初の計画どおりに事業が進展しないこともあります。

近年の厳しい財政事情により、ODA予算の見直しが行われていることを背景として、ODAが開発途上国の国造り・人造りに役立っているのかという観点から、事業評価の充実が求められています。

ODAの実施機関である国際協力事業団（JICA）は、目標を達成できた案件については、その成功要因を分析し、新規案件の実施に活用しています。また、目標を達成するのが困難であった案件については、必要に応じて追加的な協力をフォローアップとして実施するほか、その阻害要因を分析し、新規案件を実施する際に教訓としてフィードバックさせています。

ODA事業は、協力の現場が主として海外であり、国民が容易に現場を見ることができないという事情があるため、事業の成果を広く理解してもらうことが重要な課題となっています。このため、JICAは、近年、関係機関と共同で「ODA民間モニター」による現場視察を実施しているほか、外部の有識者による「第三者評価」を実施して、国民の目を代表した客観的な評価をしていただいております。

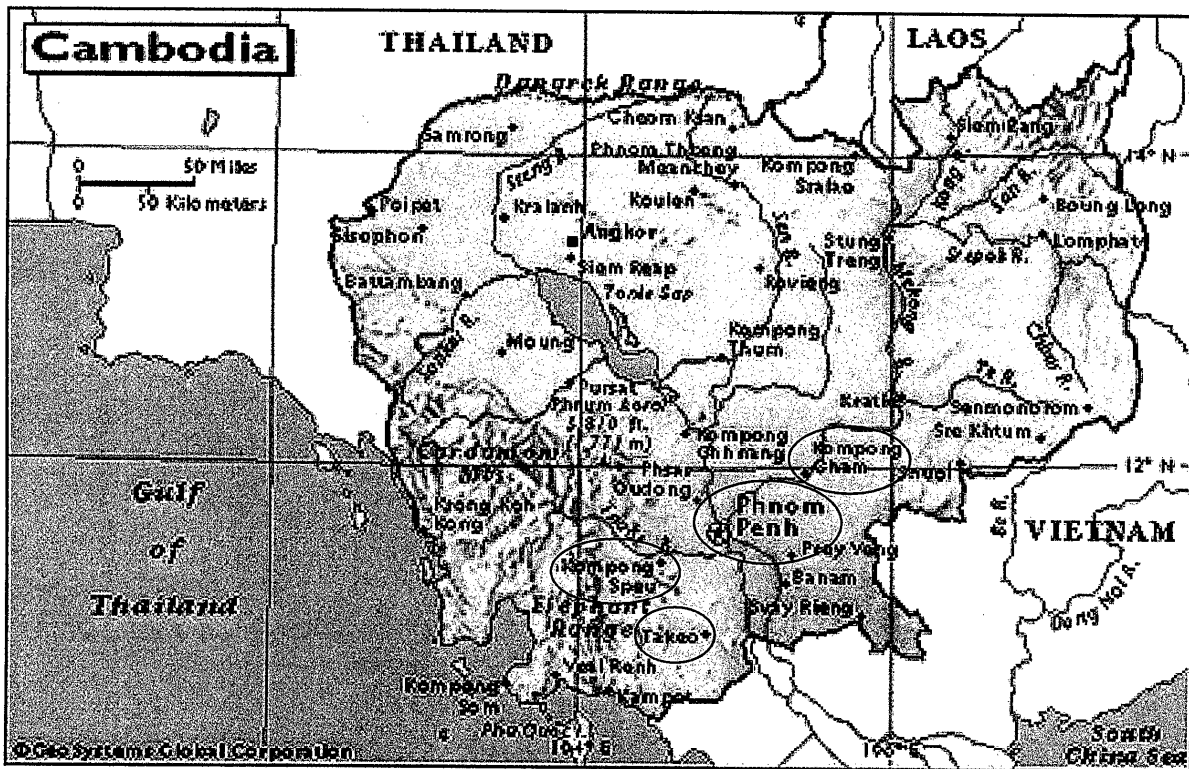
本報告書は、2000年2月から3月にかけて、朝日新聞論説委員の脇阪紀行氏を団長として実施した第三者評価の調査結果を取りまとめたものです。本報告書において指摘されている教訓・提言については、今後、類似案件を実施する際に大いに役立てていく所存です。

最後に、本報告書に記載された内容は、評価者の意見であり、JICAの見解を代表するものではないことを申し添えます。

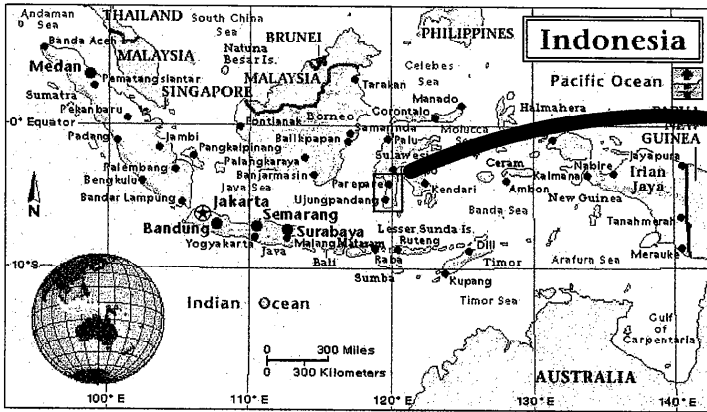
2000年9月

国際協力事業団
理事 高島 有終

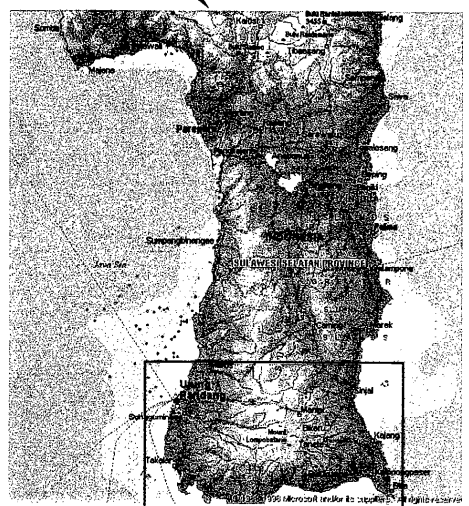
カンボディア



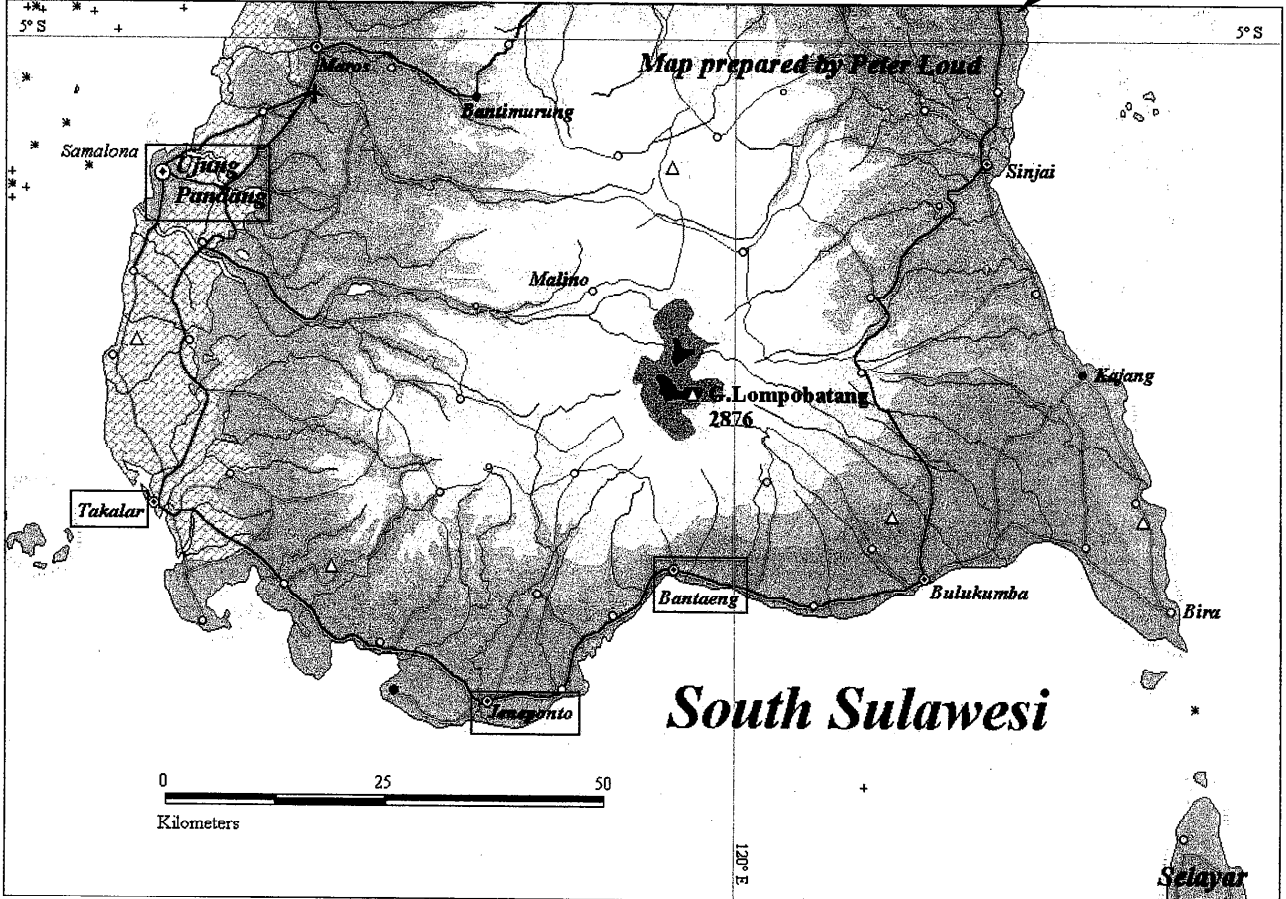
インドネシア



南スラウェシ州



マカッサル(旧ウジュンパンダン)付近拡大図



カンボディア



SSC 代表よりのヒアリング（於：社会精神保健センター）



APHEDAが行うリプロダクティブヘルスワーカー研修（於：コンポン
チャム州女性開発センター）



APHEDAが行うリプロダクティブヘルスワーカー研修
（於：コンポンチャム州女性開発センター）



地域ボランティアへのインタビュー（右が地域ボランティアのジュン・ジムさん）



ソテップ村で行われている避妊等にかかわる会合

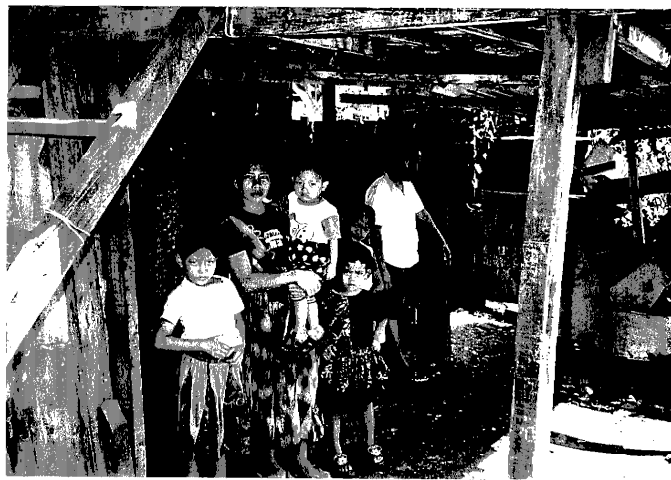


ジェンダー研修を行っているバティ村での集会

インドネシア



PKBI との協議



PKBI プロジェクト受益者（ベチャ引き）の家庭訪問



LML が行う生計向上セミナー（タカラール県ポントカナン村）



LMLが行う生計向上セミナー（タカラル県ポントカナン村）



LMLが行う生計向上セミナー（タカラル県ポントカナン村）



LMLが行う村落開発セミナー（ジェネポント県ポントウ
ジュン村）



LML が行う村落開発セミナー（バンタイン県ルンパガン村）



LP3M プロジェクトの診療所（ボネタンブ島）



LP3M プロジェクトの診療所（ボネタンブ島）

目 次

序 文

地 図

写 真

調査結果の要約〔脇阪〕..... 1

第1章 評価調査の概要〔JICA〕..... 6

1 - 1 目 的 6

1 - 2 背景・経緯 6

1 - 3 対象協力案件 7

1 - 4 調査期間・団員構成 7

1 - 5 日程・主要面談者一覧 9

第2章 開発福祉支援事業〔脇阪〕..... 12

2 - 1 事業の意義 12

2 - 2 事業発足の経緯 12

2 - 3 支援の手法 12

第3章 評価調査結果 人々は何を語り、どう考えているのか〔脇阪〕..... 14

[カンボディア]

3 - 1 「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」 14

～ 障害者に手を差し伸べる～

3 - 1 - 1 事業概要 14

<現場点描> ソーシャルワーカーの育成

～ 社会的弱者を支える基盤づくり～

3 - 1 - 2 印象と考察 16

(1) 支援開始まで 16

(2) 専門家の指摘 17

(3) 対象事業の範囲 19

(4) SSC の現地化 20

3 - 2 「貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」	20
~ 女性の地位向上に向けて ~	
3 - 2 - 1 事業概要	20
<現場点描 その1> 村の家族計画ワークショップ	
~ NGO 活動に加わる政府の女性幹部 ~	
<現場点描 その2> 「ジェンダー」とは	
~ 若者と老人にとっての男女問題 ~	
3 - 2 - 2 印象と考察	24
(1) 女性センターにて	24
(2) 開発福祉支援事業と現地中央及び地方政府との関係	25
(3) その他雑感	26
[インドネシア]	
3 - 3 「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム」	27
~ 村落住民の自発性を引き出す ~	
3 - 3 - 1 事業概要	27
<現場点描> 村に住むフィールドオフィサー	
~ 村落での住民組織づくり ~	
3 - 3 - 2 印象と考察	29
(1) NGO スタッフのモラルの高さ	29
(2) 住民の参加意識の高さ	29
(3) 住民参加型開発の手法とその課題	30
3 - 4 「ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画」	32
~ ベチャ運転手家族の生活支援 ~	
3 - 4 - 1 事業概要	32
<現場点描> 都市貧困層への緊急人道支援	
~ ベチャ運転手と家族 ~	
3 - 4 - 2 印象と考察	33
3 - 5 「南スラウェシ州離島地域プライマリーヘルスケア自立支援計画」	34
~ 離島の医療改善 ~	
3 - 5 - 1 事業概要	34
<現場点描> 住民とのコミュニケーション	
~ マカッサル語が話される離島での保健活動 ~	

3 - 5 - 2	印象と考察	35
(1)	JICA と住民とのコミュニケーションをつなぐ NGO の役割	35
(2)	課題 1：医療体制向上の次に来るものは何か	36
(3)	課題 2：開発福祉支援事業と他の JICA 事業との連携	37
第 4 章	政府ベースの開発協力における課題と問題点 [脇阪]	38
4 - 1	カンボディア	38
4 - 1 - 1	政府部門の機能低迷 ～官庁機能せず、募るイライラ～	38
4 - 1 - 2	人材不足 ～実力ある若者は官庁より企業・NGO に～	39
4 - 1 - 3	モラルハザード ～セミナーは盛況だが...～	39
4 - 2	インドネシア	40
4 - 2 - 1	村へ入ることの難しさ ～官庁の治安体質～	41
4 - 2 - 2	支援の対象は政府に限るべきなのか	42
4 - 2 - 3	開発福祉支援事業と相手国政府	43
第 5 章	NGO セクターの現状と支援策 [脇阪]	45
5 - 1	カンボディア	45
5 - 1 - 1	現 状	45
5 - 1 - 2	日本の支援策	45
5 - 2	インドネシア	46
5 - 2 - 1	現 状	46
5 - 2 - 2	先進国・国際機関の支援策	46
5 - 2 - 3	日本の支援策	47
第 6 章	JICA への提言 [脇阪]	48
付属資料		
資料 1 .	開発福祉支援事業 実施プロジェクト一覧表 (2000 年 2 月現在)	57
資料 2 - 1	「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」概要票	58
資料 2 - 2	Social Services of Cambodia 活動紹介リーフレット	60
資料 3 .	「貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」概要票	62
資料 4 .	Cooperation Committee for Cambodia 活動紹介リーフレット	64
資料 5 .	1999 Cambodian NGO Resource Directory 2nd Edition (要約部分のみ)	66

資料 6 .	「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム」概要票 …	73
資料 7 - 1	「ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画」概要票 …	75
資料 7 - 2	PKBI 活動紹介リーフレット ……………	77
資料 8 .	「南スラウェシ州離島地域プライマリーヘルスケア自立支援計画」概要票 ……	79
資料 9 - 1	日本の公的機関による NGO 支援事業 ……………	81
資料 9 - 2	<参考> NGO 事業補助金制度(10年の変遷)……………	82
資料 10 .	関連記事(2000年3月19日付朝日新聞(朝刊))……………	84

調査結果の要約

はじめに

コミュニティレベルの開発に携わる発展途上国の非政府組織(NGO)にどうかかわるのか。この問題は1990年代初めから、先進国の開発援助政策の重要なテーマとして浮上してきた。

大規模なインフラ建設について民間部門の果たす役割が強まる一方、経済のグローバル化による途上国での貧困撲滅が急務となった。コミュニティレベルの開発への関心が高まった背景には、こうした変化があったといえる。

その際、現地NGOが開発に果たす役割をいち早く評価し、その支援に取り組んだのは、欧米諸国や国際機関である。アフリカなどでは、途上国政府にいくら援助を注ぎ込んでも、政府が十分機能せず、民衆は開発の恩恵に浴さないまま取り残されている現実がある。冷戦時代には黙認されがちだった官僚制の非効率や腐敗・癒着など、政府のガバナンス(統治能力)の欠如が開発のための新しい課題として立ち現れ、現地NGOが開発の重要なパートナーとして認められた。

これに対して、日本の政府開発援助(ODA)において、現地NGOの果たすべき役割に対する認識は、残念ながら、欧米諸国に比べて、はるかに弱かったといわざるを得ない。日本の国内NGOへの支援が1980年代末から拡大期に入ったのに続いて、現地NGOへの支援も1990年代半ばになって強められた。しかし、それは、日本国大使館を通じて、機材供与などのハードを中心に支援する「草の根無償資金協力(1989年度に「小規模無償資金協力」として創設され、1995年度から改称)」の拡大としてまず現れた。現地NGOの人件費などソフトへの資金支出ができる支援策は、国際協力事業団(JICA)による「開発福祉支援事業(Community Empowerment Program)」が導入される1996年度まで待たなければならなかった。

環境破壊のない持続的な発展への関心が日本になかったわけではない。教育や医療などの社会開発や、一人一人の機会の拡大や創意を重視した人間開発や参加型開発の考え方もいち早く吸収していた。にもかかわらず、現地NGOへの支援策が立ち遅れたのは、日本国内に、途上国の政府のみを相手とすべきという伝統的な開発援助の思考が強く、その理念に沿って、複雑に組み立てられた援助制度を修正するのが難しかったからにほかならない。

欧米諸国や国際機関では、途上国の開発のためには、政府・NGOの双方を通じた民主化支援や包括的な社会変革が必要だとの認識が強まっている。この点、日本では、途上国の政策に干渉することになるのではないかという配慮が強かったことも、NGO支援政策の導入をためらわせてきたといえよう。

一方、近年、NGOの活動分野として、急速に関心を集めているのが、途上国での災害や紛争にからむ緊急人道支援や、民族・宗教紛争の勃発前や終結後に平和の土台を固めるための支援である。こうした「平和構築」支援で、何より大事なものは、現地にはいち早く駆けつけ、状況に応じた、

きめ細かい行動をいかに早く起こすかということである。救援の専門知識をもち、政治的にも中立で、活動に小回りのきく NGO にとっては、うってつけの舞台だといえよう。

外務省は、難民支援などの緊急人道支援が必要なときに、国際機関を通じた資金援助で対応することが多かった。しかし、コソボ地域の民族紛争が終結したときには、無償資金援助のスキームを活用して、日本の NGO への新たな支援策を打ち出したほか、政府、経済界、NGO の三者がつくる「ジャパン・プラットフォーム」を立ち上げるなど支援策を強めた。現地 NGO への支援も、立ち上がりつつある。インドネシアに強制併合された東ティモールは、1999 年 8 月の住民投票によって独立の道を歩み始めた。緊急人道支援のため、JICA は「開発福祉支援事業」による 4 件の NGO 支援を始めるなど、NGO を通じた紛争後支援への取り組みが活発になっている。

現地 NGO のなかには、先進国 NGO の支部として発足し、現地化を進めた団体や、資金や人材を先進国政府や先進国 NGO に依存している組織も多く、その実力も団体によって差がある。しかし、一方で閣僚に NGO 代表が選ばれるなど、NGO セクターは人材供給や政策形成の面で力をつけつつある。人材の質や給与水準の両方で、NGO のスタッフが途上国政府の官僚を上回っている例も少なくない。

こうした現実を直視して、現地 NGO の支援策を強化・拡大し、ODA 政策のなかに、NGO 支援を明確に位置づけることが求められている。

官僚・政治家の汚職・腐敗や予算不足などによって政府が十分に機能していない国は少なくない。例えば、現地 NGO への支援活動に途上国政府の人材を間接的に参加させることで、そうした政府のガバナンス（統治）機能を活性化させるといった独自の NGO 支援策も検討されてもいいのではなかろうか。政府職員を対象にした研修や留学だけでは、日本の ODA の存在感が薄いばかりか、日本の支援全体が政府に偏っているとの印象を強めかねない。

筆者は、「開発福祉支援事業」を中心に、「平和構築支援」の視点を交えて、JICA 事業を第三者の視点から評価するよう依頼を受け、2000 年 2 月から 3 月にかけて、17 日間にわたって、JICA 職員とともに、カンボディアのコンポンスプー州など農村部 3 州とインドネシアのジャカルタ市・南スラウェシ州を訪れた。

内戦が終結したカンボディアでは、NGO が開発の一翼を担い、閣僚に NGO 出身の人材も登用されていた。インドネシアでも、閣僚に NGO 出身の人材が登用されており、また、上意下達を特徴の 1 つとする開発独裁体制に幕を引き、地方分権と参加型開発へと国づくりの手法を大きく転換させつつあった。さらに、村落開発の現場では、NGO の若者が汗を流し、JICA の専門家も NGO との共同作業に生きがいを見いだしているのを知った。

幸いにも、外務省・JICA にも、欧米諸国の潮流のみを追うのではなく、日本の現状を踏まえつつ、より明確な理念に基づいた政策形成を求める動きが生まれている。現地報告では、伝統的な評価手法にとらわれず、あえて JICA 専門家などから現地の生の声も紹介した。多忙な方は、第 3

章の〈現場点描〉だけでも読んでいただいて、現場の雰囲気を知っていただければ幸いです。

〈注〉本報告書中、NGO の分類とその表記については、厳密な定義は難しいが、その活動の様・活動地などを基準に、以下のように使い分ける。

国際 NGO 日本など先進国の NGO のなかで、途上国を中心に海外の開発協力の現場で活動するもの

現地 NGO 途上国で開発協力の活動地をもつ NGO。通常、当該国の NGO を想定している。ただし、国際 NGO のうち、現地で活動し、開発福祉支援事業の支援対象に選ばれている場合は、混乱を招かないよう、本報告書では、現地 NGO と呼ぶことにする。

地元 NGO 現地 NGO のうち、特に途上国の人々が創設し活動するものに注意を喚起する場合、この表記を使うこととする。

日本の NGO 日本人が創設し活動の主体となっているもの

1. 総括評価

- (1) 医療や生活向上などの分野で活動する現地 NGO の支援によって、コミュニティの問題解決が一定程度図られ、社会的弱者の救済が進んでいた。きめの細かい、小さな支援で持続的な開発効果が見られた。
- (2) 途上国政府関係者の間でも、多面的な社会づくりや、民主制度の強化・発展のために、JICA が現地 NGO を支援することは受け入れられ、評価されていた。
- (3) 現地 NGO 側の評価も高かった。ただし、会計報告や、英文による報告書づくりなど、負担の大きさを指摘する声があった。
- (4) 「開発福祉支援事業」の導入直後であるがゆえに、JICA 在外事務所に現地 NGO に関する情報の蓄積が少なく、専門スタッフもまだ不足していた。
- (5) 現地日本国大使館で実施している「草の根無償資金協力」などと連携する例もあったが、この開発福祉支援事業と、外務本省による NGO 事業補助金や、JICA の開発パートナー事業も含めた NGO 支援政策との間の関連・棲み分けが不鮮明だった。
- (6) 平和構築については、調査時に実施中の開発福祉事業案件はなかった。しかし、カンボディアにおける地雷の被害者支援や、東ティモールに隣接するインドネシア領西ティモール地域での医療支援など、将来に向けた真剣な論議がなされていた。
- (7) カンボディア政府の社会保障や弱者救済への財政支出は少なく、政府機能も不十分であり、NGO の活動余地は大きいとの印象を受けた。
- (8) インドネシアのワヒド新政権が、地方分権や参加型開発を本格的に推進する姿勢を示しており、紛争予防や住民和解の分野も含めて、NGO の活動分野は広がっている。

2.提 言

(1) JICA は、事業の政策目標と、期待される開発効果を明確化し、支援のための手法を強化する必要がある。

(ア)政策目標

現地 NGO の活動を支援するため、NGO の主体性を尊重しながら、開発福祉支援事業などの NGO 支援事業を拡大し、あわせて、JICA の本部・在外事務所の役割分担を見直して組織・予算を改革し、支援の質を向上させる。

(イ)期待される開発効果

コミュニティ・村落レベルでの開発が促進され、地方分権の進展に寄与する。
支援を受けた現地 NGO の運営・実施能力が向上し、NGO を通じた人材育成が進む。

途上国の市民社会の形成が促され、民主化の進展に貢献する。

途上国政府向けに偏った開発援助を改めることで、途上国の「民」との直接の連携が強まり、日本の開発援助のイメージが改善される。

JICA が仲介役になって、日本と途上国との NGO 連携が進む。

(2) 支援のための手法を改善・強化するための具体的な提言は次のとおり。

在外事務所に権限を移し、態勢を強化する。

在外事務所内の現地 NGO 対応の専任スタッフを充実させる。

NGO に関する情報を収集し、普段からの接触・協議を増やし、信頼関係を構築する。
支援規模を、より小さく、きめ細かくする。

在外事務所において、現地の裁量で使える予算を増やし、案件採択を敏速に行う。
現在行われている途上国政府からの要請に関する事務手続きを簡素化する。

JICA 本部の役割は、プロジェクトの調整や助言にとどめる。

現地に中間組織(インターメディアリ)、あるいはネットワーク型 NGO などのフォーラムを創設する。

その組織化の方策は次のとおり。

a かかる中間組織は、現地の実情に応じたプロジェクトの実施や資金管理と評価を担当する。

b その中間組織には、日本の NGO や、現地の有為な人材の参加を求める。

c その中間組織は、JICA と日本の NGO と現地 NGO の情報交換・交流の場とする。

草の根無償資金協力など、他の NGO 支援策との連携を強めると共に、統合を促進する。

NGOの主体性を尊重しながら、専門家や青年海外協力隊・シニア海外ボランティアにNGO支援事業への関与を求める。

その方策は例えば次のとおり。

a 担当活動分野・地域でのNGOの情報を集め、交流する。

b 担当事業へのNGOの参加を増やす。

マイクロクレジット(小規模金融)など、コミュニティ開発の手法研究を深める。

安全に関する考え方、態勢を見直す。

その方策は例えば次のとおり。

a 危険を回避するための行動方法の研修を徹底・強化する。

b 地域や時期ごとの安全情報の収集態勢を強める。

c 具体的行動については機械的な判断を避け、現地の判断を尊重する。

JICAの組織や人員の見直しを進める。

第1章 評価調査の概要

1 - 1 目的

本評価は、JICA がカンボディア・インドネシアに対して実施している開発福祉支援事業 / 平和構築支援を対象に、ODA に関する幅広い知識・視野を有するジャーナリストに第三者の視点から評価を依頼して、今後の NGO との連携のあり方に主眼を置き、今後の類似の協力実施に資する教訓・提言を導き出すことを目的とするものである。

1 - 2 背景・経緯

1997 年 7 月以降のアジア経済危機は、インドネシア（特に貧困層の集中する東部インドネシア）の政治・経済に深刻な影響を与えた。同国における社会と経済の安定回復は、アジア全域の安定化にとっても必須条件であり、経済危機からの早急な脱却及び構造調整の過程で影響を被る社会的弱者への支援が喫緊の政策課題となっている。

JICA は、インドネシアにおいては案件の発掘・形成や枠組みの検討等において、開発における地域のイニシアティブを促進し、地域住民に直接裨益することを援助の基本的目標の 1 つとして掲げ、マクロ経済の安定化と地方分権化に伴う人材育成ニーズへの対応や、中小企業の振興、森林火災等自然災害対策と並び、社会的弱者支援に主眼を置きつつ協力を実施してきた。

一方、カンボディアでは、内戦下の 1970 年代後半のポル・ポト派による国民の大量虐殺と大規模な難民流失により、あらゆる分野において開発の担い手が著しく不足している。同国では 1993 年の UNTAC 主導による総選挙実施を契機として、内戦後の復興が本格化し、国際機関及び先進国ドナーの援助を受けつつ着実な経済の再建を遂げ、1999 年 4 月には ASEAN 加盟を達成したが、農村地帯を中心に国民の大多数は貧困層に属し、首都と地方における所得格差や、伝統的な男尊女卑の諸慣習に伴う男女格差の解消が重要な課題である。また、同国では、今日でも引き続き残存地雷除去の深刻な課題を抱えている。JICA は、新政府成立後の同国の復興及び民主化に向けた努力を積極的に支援するため、退役軍人支援分野、地雷除去・被災者支援分野、森林保全分野、基礎生活分野、インフラ整備等についての協力を展開している。

また、JICA は、開発福祉支援事業により、両国において草の根レベルでの福祉向上を目的として現地 NGO と連携した各種の活動も実施している。

インドネシアでは、東部のスラウェシ州南部において貧困層住民を対象に、村落・貧困層調査、政府関連機関・地域社会のプロジェクト実施受入れ促進、生活必需品の廉価販売等を通じて、ターゲットグループの基礎的ニーズの充足と生産性向上を図りつつ、貧困層のエンパワメントを図っている。

カンボディアでは、同支援事業を通じ、地域住民の組織化支援等による貧困の軽減や、経済危機が女性に及ぼす影響の軽減を目的として女性の地位向上を図るとともに、内戦に起因する極度の貧困により身体的・精神的に苦しむ社会的弱者に対する精神的カウンセリング活動を拡充するための必要な技術訓練や啓蒙教育を実施している。

本評価調査は、インドネシア・カンボディア両国における上記の開発福祉支援事業を取り上げ、各案件の社会的効果を把握するとともに、今後のNGOとの連携のあり方に主眼を置き、今後の類似の協力実施に資する教訓・提言を導き出すことを目的とする。

1 - 3 対象協力案件

1 - 3 - 1 カンボディア

[開発福祉支援事業]

社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス

貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト

[平和構築支援]

兵員削減計画(短期専門家派遣)

なお、これらのほか、「母子保健プロジェクト(プロ技)」・「難民再定住・農村開発プロジェクト(三角協力)」等を参考案件として視察・状況聴取した。

1 - 3 - 2 インドネシア

[開発福祉支援事業]

南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム

ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画

南スラウェシ州離島地域プライマリーヘルスケア自立支援計画

なお、これらのほか、「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(プロ技)」等を参考案件として視察・状況聴取した。

1 - 4 調査期間・団員構成(敬称略)

1 - 4 - 1 調査期間

2000年2月20日(日)から同年3月7日(火)まで[17日間]

1 - 4 - 2 団員構成

(1) 団長 / 総括：脇阪 紀行 朝日新聞社論説委員

[脇阪氏略歴]

1954年東京生まれ。京都大学法学部卒業後、朝日新聞社入社。地方支局・大阪本社経済部(電機・繊維・貿易等を担当)・東京本社経済部(通産省担当)・アジア総局(バンコク駐在：1990～1994年)・東京本社経済部(農水省担当)を経て、研修のためワシントンの海外開発協議会へ。1996年に帰国後、東京本社経済部(外務省担当) 1997年4月以降は、論説委員として東南アジアを中心とした途上国の政治経済・NGOやODA等の国際協力政策を担当。1999年1月から12月まで、朝日新聞アジアネットワーク(AAN)の経済研究チーム研究員を兼務。

アジア総局在勤中は、東南アジア・インドシナ半島を取材し、政治・経済情勢のほか、村落貧困・地雷・森林伐採・都市過密などの問題に関心をもって記事を執筆。同委員は、開発問題・東南アジア地域・アジア経済危機などに対し幅広い関心を有し、活発な論説活動を行っている。

JICAとの関係では、4年ほど前からJICA関連記事も多数執筆。また、現在は、国総研の調査研究「平和構築 人間の安全保障の確保に向けて」のアドバイザーグループに参画するなど、JICA事業に対する理解も深い。

(2) 評価計画：小林 雪治 国際協力事業団総務部広報課

1 - 5 日程・主要面談者一覧

順	月日	曜	時刻	面談者	
1	2000年 02/20	日	11:00	成田発 JL-717	-
			15:55	Bangkok着	-
2	02/21	月	08:20	Bangkok発 TG-696	-
			09:35	Phnom Penh着	-
			14:00	JICAカンボディア事務所打合せ	松田教男所長、益田信一所員、 西愛子専門家（企画調査）
			15:00	大使館表敬訪問	齋藤正樹大使
			16:15	カンボディア開発協議会（CDC）表敬訪問・協議	Mr.Chhieng Yanara, Deputy Secretary General of the Council for the Development of Cambodia, 梅崎路子専門家（援助調整）
			17:20	開発福祉支援事業に係る状況説明	西愛子専門家（企画調査）
			3	02/22	火
09:00	女性問題・退役軍人省配属専門家からの開発福祉支援事業にかかる 状況説明	山本佳恵専門家（貧困対策事業運営アド バイザー（女性支援））、牛山雅英専門家 （女性の健康に関する情報普及支援）			
11:00	カンボディア協力委員会（CCC）事務局長表敬訪問・意見交換	Ms.Carol Stricker, Executive Director, Cooperation Committee for Cambodia			
14:00	プロ技「母子保健プロジェクト」視察	明石秀親専門家（チーフアドバイザー）			
15:00	除隊兵士登録所の視察（コンピュータ機材供与、個別短期派遣専門 家「兵員削減計画」関連）	H.E.Mr.Svay Sitha, Under Secretary of State, Council of Ministers			
15:30	除隊兵士評議会議長表敬訪問	Mr. Sok An, Senior Minister, Council of Ministers (Chairman, Council for Demobilization of Armed Force)			
17:00	評価対象案件以外の専門家・JOCV隊員との意見交換会	藤田多佳夫専門家（三角協力プロジェク トマネージャー）、梅崎路子専門家（援 助調整）、坂野一生専門家（重要政策中 枢支援「法制度整備支援」）、清水和樹 専門家（教育アドバイザー）、明石秀親 専門家（プロ技母子保健チーフアドバ イザー）、小澤美紀隊員（三角協力・婦人 子供服）、丸野里美隊員（小学校教諭）			
19:00	評価対象案件の専門家との意見交換会	山本佳恵専門家（貧困対策事業運営アド バイザー（女性支援））、林民夫専門家 （社会福祉行政アドバイザー）、手林佳 正専門家（開発福祉事業専門家：社会的 弱者の自立を図るためのソーシャル・ サービス）			
4	02/23	水	07:00	Phnom Penh Takeo	-
			08:00	三角協力「難民再定住・農村開発プロジェクト」視察（Takeo県 Kong Pisei Sub Center Balaing Rechea Village Prey Vihear Commune）	藤田多佳夫専門家（三角協力プロジェク トマネージャー）、黒岩康平専門家（三 角協力アシスタントプロジェクトマネ ージャー）、中野仁志専門家（三角協力ア シスタントプロジェクトマネージャー）
			12:30	Takeo Phnom Penh	-
			15:00	社会問題・労働・職業訓練・青少年更生省（MSALVY）次官表敬訪 問・協議	Mr. Nim Thoth, Secretary of State, Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation
5	02/24	木	07:00	Phnom Penh Kampong Spue	-
			09:30	開発福祉支援「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサー ビス」現地調査（SSCとの協議、コンボンスプー社会精神保健セン ター視察、同センター来訪中患者への面接調査、アンクソレイ村へ の巡回診療へ同行、同患者への面接調査、SSCソーシャルワーカー への面接調査、SSCメディカルドクターへの面接調査）	Ms. Ellen Minotti, Adviser, Social Services of Cambodia
			14:00	Kampong Spue Phnom Penh	-
			16:00	GTZとの協議（退役軍人支援プログラム）	Mr. Colin Gleichmann, Chief Technical Adviser of Cambodia Veterans Assistance Program, GTZ

6	02/25	金	07:00	Phnom Penh Kampong Cham	-
			09:00	開発福祉支援「貧困撲滅に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」現地調査（APHEDAとの協議、コンボンチャム県女性開発センターでのボランティア強化研修視察、村落巡回指導へ同行（Sotip村）KWVCとの協議、パティ高校生徒への面接調査、ジェンダー研修参加者への面接調査）	Ms. Kim Sonh, Australian People for Health, Education and Development Abroad(APHEDA)、 Ms. Koy Veth, Khmer Women Voice Center(KWVC)、 Ms.Hou Samith MWVA総務局長 [JICA帰国研修員]
			14:30	Kampong Cham Phnom Penh	-
			17:00	カンボディア障害者協会訪問	Mr.Son Songhak, Executive Director, Cambodia Disabled People's Organization
7	02/26	土	10:30	日本国際ボランティアセンター・カンボディア技術学校プロジェクト視察	JVC馬清氏
			14:00	教育分野に関する状況聴取	清水和樹専門家（教育アドバイザー）
8	02/27	日	10:35	Phnom Penh発 TG-697	-
			11:40	Bangkok着	-
9	02/28	月	11:00	Bangkok発 TG-413	-
			16:05	Jakarta着	-
10	02/29	火	09:00	JICAインドネシア事務所打合せ	庵原宏義所長、中川寛章次長、 西田基行専門家（緊急支援対策のための案件調整員）
			10:00	大使館表敬訪問	堂道秀明公使
			11:15	国家開発企画庁(BAPPENAS)表敬訪問・協議	Mr.Herman Haeruman 国家開発企画庁 地域資源局長
			14:00	CARE Indonesia表敬訪問・協議	Mr.Budi Rahardjo, Assistant Country Director, Consultancy Unit, CARE Indonesia
11	03/01	水	09:20	内務省村落開発総局表敬訪問	Mr.H.Sutrisno 地域開発局長
			12:25	Jakarta発 GA-630	-
			15:45	Ujung Pandang着	-
			16:15	Forum Informasi Komunikasi（スラウェシ島におけるネットワークNGO）からの状況聴取	Mr.Asmin Amin, Coordinator, FIK
			19:00	バル県地域総合開発プログラム実施支援プロジェクト（JOCV）等に関する隊員活動聴取	大友仁調整員、阿部野肇シニア隊員（村落開発普及）、高橋和志隊員（村落開発普及）、日下恵二隊員（電子機器）、丸山京子隊員（シンクロ）、馬場朝美（日本語教師）
12	03/02	木	09:00	開発福祉支援「カブ・エンパ・ワン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画」現地調査（PKBIとの協議、最終報告会への出席、貧困者住居訪問）	PKBIラフマン（Mr. Abdurrahman Semma）南スラウェシ所長、新崎康博専門家（プロ技「南スラウェシ地域保健強化プロジェクト」チーフアドバイザー）
			10:30	内務省村落開発総局南スラウェシ州事務所表敬	赤松志朗専門家（プロ技「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト」チーフアドバイザー）
			11:30	LMLとの協議	LMLアスハル・プロジェクトマネージャー、同ボルハニディン・プロジェクトオフィサー、同ユダ・プロジェクトオフィサー
			14:00	プロ技「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト」Takarar県内対象村落（ポントロエ村）視察	竹内宗一郎専門家（参加型開発） 佐久間弘行専門家（村落開発）
			15:30	開発福祉支援「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパ・ワメントプログラム」Takarar県（ガレスラタン郡ポントカナン村）現地調査	LMLアスハル（Mr. Ashar Karateng）、プロジェクトマネージャー、同ボルハニディン（Mr. Burhanuddin）プロジェクトオフィサー、同ユダ（Mr. Yudha Yunus）プロジェクトオフィサー
			19:00	プロ技「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト」活動聴取	赤松志朗専門家（チーフアドバイザー）
13	03/03	金	11:00	開発福祉支援「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパ・ワメントプログラム」Jeneponto県（ポントウジュン村）現地調査	LMLアスハル（Mr. Ashar Karateng）、プロジェクトマネージャー、同ボルハニディン（Mr. Burhanuddin）プロジェクトオフィサー、同ユダ（Mr. Yudha Yunus）プロジェクトオフィサー
			14:30	開発福祉支援「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパ・ワメントプログラム」Bantaeng県（ルンバガン村）現地調査	LMLアスハル（Mr. Ashar Karateng）、プロジェクトマネージャー、同ボルハニディン（Mr. Burhanuddin）プロジェクトオフィサー、同ユダ（Mr. Yudha Yunus）プロジェクトオフィサー
			19:00	プロ技「南スラウェシ地域保健強化プロジェクト」活動聴取	新崎康博専門家（チーフアドバイザー）

14	03/04	土	08:00	開発福祉支援「南スラウェシ州離島地域PHC自立支援計画」ボネタンブ (Bonetambu) 島・バランチャディ (Ballang Caddi) 島現地調査	LP3Mアミン (Mr. Amin Achmad) プロジェクトマネージャー
			14:00	開発福祉支援「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム」バランチャディ (Barrang Caddi) 島現地調査	LMLアスハル (Mr. Ashar Karateng) プロジェクトマネージャー、同ボルハニディン (Mr. Burhanuddin) プロジェクトオフィサー、同ユダ (Mr. Yudha Yunus) プロジェクトオフィサー
			19:00	東部インドネシア開発に係る状況聴取	松井和久専門家 (東部インドネシア開発援助調整)
15	03/05	日	10:35	Ujung Pandang発 GA-631	-
			11:45	Jakarta着	-
			19:00	JICAインドネシア事務所報告	庵原宏義所長、中川寛章次長、西田基行専門家 (緊急支援対策のための案件調整員) ほか
16	03/06	月	09:30	内閣官房 (SEKKAB) 技術協力局長表敬訪問	Mr. Husen Adiwisastro, Head of Bureau for Technical Cooperation, Cabinet Secretariat
			11:00	住宅・地域開発省表敬訪問	Ms.Ir.Sri Hadiarti, Assistant Minister & Mr.Budihardjo, Ministry of Settlement & Reginal Development
			12:30	大使館報告	堂道秀明駐インドネシア日本公使
			14:00	National Economic Committee (NEC) 表敬訪問	Mr. Emil Salim, Chairman, NEC, Dr.Hadi Soesastro, & H.S.Dillon, NEC
			23:45	Jakarta発 JL-726	-
17	03/07	火	08:35	成田着	

太枠・太字は評価対象案件/所管官庁等
細字は援助窓口/参考視察案件等

第2章 開発福祉支援事業

2 - 1 事業の意義

JICA の現地 NGO 支援は、「開発福祉支援事業」という形で 1996 年度から導入された。事業額はわずかだったとはいえ、途上国政府を相手に技術協力に取り組んできた JICA にとっては、NGO を直接支援する手法を手にしたことは JICA の歴史にとっても極めて画期的なことだった。

もちろん、その事業を実施したことによってプロジェクトの対象となる人々の困窮がどれほど緩和されたか、その地域の開発にどれだけ良い影響を与えたのかといった点は厳密に評価されなければならない。しかし、この未経験だった事業へ踏み込むことに、JICA 自身が意欲を抱き、前向きに取り組もうという熱意を生んだことは見逃せない。

この事業を実行する主役は現地 NGO である。ただ、その一方で、JICA の在外事務所や専門家も側面支援という立場ながら、現場での取り組みの方向づけや、そのプロジェクトの改善などに、重要な役割を果たし、事業そのものから新鮮な刺激を受け続けている。現地で会った専門家たちの、事業の進展を語るときの熱意あふれる表情は、そのことを雄弁に物語っていた。

2 - 2 事業発足の経緯

現地 NGO の活動への関心は年々高まっていたが、具体的な事業として形を現したのは、1996 年 6 月、リヨン・サミットで橋本龍太郎首相(当時)が「世界福祉構想」を提唱するまで待たなければならなかった。途上国が社会保障分野で経験と知恵を分かち合おうという構想を具体化するなかで、社会的弱者や貧困層が自立して生活するための技術協力の一環として、開発福祉支援事業がスタートした。

2 - 3 支援の手法

開発福祉支援事業は、技術協力の 1 つとして位置づけられており、事前・実施中・事後に JICA が多く関与する形をとっている。詳しくは次のとおり。

(1) 実施団体

地域に密着して 2 年以上、開発協力活動を行う NGO。当該国に限らず、他国や国際的な NGO でもかまわない。

(2) 支援期間

原則として 36 か月以内。

(3) 事業資金の性格

・プロジェクトの実施・管理運営に必要な人件費に対する支出を認める。

- ・用途を一任した形の NGO への資金提供、すなわち補助金ではなく、支出内容を事前に協議したうえで事業委託契約を交わし、その後も活動の進捗状況を JICA が確認しながら、共同で事業を進める。
- ・事業資金の額は年間 200 万円から 1,500 万円程度を目処とする。

(4) 支援対象分野

コミュニティ開発
社会的弱者救済
保健衛生
女性自立支援
生活環境整備
人材育成
地場産業振興

(5) JICA 在外事務所の関与

事業の実施方針の策定、プロジェクトの発掘・形成から採択・モニタリング・評価まで、すべてのプロジェクトサイクルにおける責任を担っている。

(6) NGO 側が行う手続き

NGO は JICA 在外事務所と事業実施契約を結び、事業計画と実施計画を JICA と共同作成する。また、NGO は JICA に対し、四半期報告書・会計報告書・プロジェクト完了報告書を提出する必要がある。

(7) JICA 本部の関与

JICA 本部は、各国の日本国大使館・JICA 在外事務所からの要望調査に基づいて予算を検討し、予算内示後、JICA 事務所からの要請を踏まえて、事業を確認・承認する。また、実施中は専門家の派遣促進、評価調査団の派遣、情報提供など後方支援を行う。

(8) 相手国政府の関与

実施団体との契約に先立って、JICA 在外事務所長・実施団体・相手国政府機関代表の三者間で実施文書(M / M : Minutes of Meeting)を締結し、事業を相手国政府が承認していることを確認する。

(9) 事業実施状況

1998 年度には 5 件を実施し、1999 年度までに 48 案件に増えている(付属資料 1. 参照)

第3章 評価調査結果 人々は何を語り、どう考えているのか

[カンボディア]

3 - 1 「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」

～ 障害者に手を差し伸べる～

3 - 1 - 1 事業概要

NGO 名	カンボディア・ソーシャル・サービス (SSC)
代表者	エレン・ミノッティ (米国人) 56 歳
設立	1996 年
事業地	プノンペン (本部)、コンポンスプー州 (ソーシャルサービスセンター・診療所)
視察地	コンポンスプー州のソーシャルサービスセンター・診療所と訪問地区
実施文書締結	1998 年 12 月
事業目標	心身障害が主な理由である社会的弱者が、社会の一員として生産活動や社会活動に参加できるよう支援する。
事業内容	ソーシャルワーカーやスタッフの研修 コミュニティボランティアの地域活動を支援 社会的弱者へのカウンセリングサービス 社会問題・労働・職業訓練・青少年更生省と保健省の職員研修
スタッフ	38 人 (コンポンスプーのソーシャルワーカーは 9 人)
総収入	27 万ドル (1997 年)

< 現場点描 > ソーシャルワーカーの育成

～ 社会的弱者を支える基盤づくり～

伏し目がちな表情で、小屋から出てきた 50 歳前後の女性、ロン・ヤンさんが、ソーシャルワーカーの青年、パル・ソパットさんに、とつとつと語り始めた。カンボディアの首都プノンペンの西方、コンポンスプー州にあるアンソレー村。

「一人娘が、近所で裁縫の仕事をして少しは稼いでくれていますが、私や子どもたちの生活を支えられない。夫に先立たれてから、生活は苦しくなるばかりです。」

言葉が途切れがちなロン・ヤンさんの方を向いて、ソパットさんはうなずきながら、「それで、困ったときはどうしてるの。」と言葉を次いで、相手の返事を待った。突然村にやってきた外国人の来訪に好奇心をそそられて、近所の子どもたちや主婦が恐る恐る我々を取り

囲んでいく。

「お金に困ったときや食べ物がなくなるときは、近所から借りています。」と、ロン・ヤンさんは、我々の肩越しに、近所の人々にちらと目をやった。やはり、負担感を感じているのだろう。表情が曇りがちだ。

実は、この村を訪れる前に、調査団の一行は、現地 NGO であるカンボディア・ソーシャル・サービス (SSC) の事務所で、ソパットさんから、ロン・ヤンさんについて詳細な説明を受けていた。



SSC ソーシャルワーカーの巡回診療同行 (於：アンソレー村、中央がロン・ヤンさん、左奥がパル・ソパットさん)

SSC がまとめた調査票には、ロン・ヤンさんの家族関係、ロン・ヤンさんが SSC の診療所を訪れた経緯、面接や投薬などの記録がすべて書き記されている。ロン・ヤンさんの夫は短気で、ロン・ヤンさんを怒鳴りつけたり、子供を殴ったりすることがあった。精神的な苦しさからロン・ヤンさんは息苦しさや胸の痛みや不安感を覚え、1995 年 7 月に SSC を訪ねてきた。その後、1998 年にロン・ヤンさんの夫は急死した。病弱のロン・ヤンさんは、近所にもつわずかの水田の耕作を他人に頼んでおり、そこから以外にまともな収入源はなく、生活は次第に苦しさを増したという。

SSC には 9 人のソーシャルワーカーが働いている。ソパットさんは、そのなかで最も若く、経験も浅い。しかし、若さを生かして、こまめに村々を回って、患者の様子を見て歩いている。

コンボンスプー州を走る国道を脇道に入って 50 メートルほど離れた所にある SSC の活動地は、2 階建ての事務棟と診療室、ソーシャルワーカーのための作業室の 3 つの建物から成っている。「すぐ裏には川があるんですよ。」と言われて、細い道を 20 メートルほど歩くと、ほとんど水量がない川があった。雨期には、洪水になることもあるという。

この川と診療室の間に、お世辞にも立派とはいえない 20 軒ほどの住宅があり、地雷で吹き飛ばされたのだろう、松葉杖をつきながらの生活を余儀なくされている退役兵やその子供たちが住んでいる。SSC の活動地のそばで暮らすことが彼らの安心なのだろう。

SSC の会議室で、ソーシャルワーカーから話を聞いた。

「1993 年に仕事を始めたときは何も知らなかったが、訓練を受け、患者を助けられることを経験しました。」(若手の女性)

「ヴェトナムで勉強したが、これまで専門家に会うことはなく、勉強の時間もなかった。

遠い村の患者宅を回るために、自分自身のバイクを持ちたい。」(若手の女性)

「患者は増えている。専門知識を身につけたいし、(JICAには)これからも長く資金的支援を続けてほしい。」(中年の男性)

「州病院で働いていたが、腐敗がひどく患者は来なくなった。SSCには腐敗がない。多くの人々が他の州から来ている。高い水準の知識を身につけたい。」(中年の男性)



SSCのソーシャルワーカーからのヒアリング(於:社会精神保健センター)

はっきりした口調から、それぞれが懸命に働いている気持ちが伝わってくる。

ソーシャルワーカーの人生にもカンボディア内戦の影が見える。タイ国境にできた難民キャンプで先進国NGOの助手として働いた経験を生かそうとする人がある。ポル・ポト時代に大半が破壊された寺院の僧侶だった人もいるという。

3 - 1 - 2 印象と考察

(1) 支援開始まで

カンボディアの人々にとって、生きることは、戦乱とともにあることだといっている。1960年代のヴェトナム戦争時代から内戦に巻き込まれ、ポル・ポト派が政権を握った1975年から1979年までの4年間には、虐殺や飢餓・病気などで170万人前後が犠牲となった。その後再燃した内戦は、1991年にパリ和平合意が結ばれ、さらに、ポル・ポト元首相が北部のジャングルで謎の死を遂げるまで、完全に終結しなかった。

この間、周辺国境部を中心に埋められた数十万の地雷によって、多くの人々が手足に障害を負った。内戦による過酷な状況のなかで生きてきた人々が、その精神と肉体に深刻な外傷(トラウマ)を受けるのは当然である。紛争後支援の柱として、こうした障害者の救済があげられるのは、まさしく、それがどの地域紛争にも共通する現象であるからだ¹⁾。

地雷被害者には、国際社会の支援活動が始まっている。しかし、そうした活動で、ほとんど注意を向けられなかったのが、精神的な病を負った人々だ。そのなかには、内戦中に負った精神的な外傷(トラウマ)を心に抱え込みながら生活する人たちも含まれている。忌まわしい過去の傷がうずいて、不安症や不眠症を訴えても、これまでは、まともに診察できる医師はいなかった。こうした現実に対応するため、1990年代初頭に活動を開始していたの

¹⁾ 高橋一生編著「国際開発の課題2000」、財団法人国際開発高等教育機構、2000年、p.32

が SSC だった。

開発福祉支援事業をカンボディアで始める話が持ち上がったとき、JICA の企画調査員(開発計画)である西愛子さんが心神障害者への支援を考えたのは、まさに、そうした人々の存在が心に重くのしかかっていたからだ。看護婦出身の西さんは、JICA カンボディア事務所で働き始める前、カンボディアでは最古参の日本の NGO である日本国際ボランティアセンター(JVC)の一員として、プノンペン郊外の農村や孤児院で活動した経験がある。そのときの経験を振り返って西さんはこう語る。

「孤児院で暮らす子供たちの大半は、両親を内戦で亡くしている。そのときの恐怖や悲しみから、夜中に突然泣き出す子供もいた。心の傷から逃れるために、酒を浴びるように飲んでアル中になる大人たちも見ました。」

SSC はその当時西さんが知った NGO の 1 つである。

1998 年半ばからの大車輪での準備作業のあと、1998 年 12 月、SSC と JICA との間で実施文書が交わされ、2001 年 11 月までの 3 年間 4 年度にわたる協力が約束された。カンボディア事務所にとっては、第 1 号の現地 NGO 支援だった。

(2) 専門家の指摘

開発福祉支援事業において、NGO に対する活動費への資金協力と並ぶ支援の柱は、日本からの専門家の派遣だ。事業開始からこれまでに 2 人の専門家と 1 組みの調査団が派遣されている。

最初の短期専門家(社会福祉事業の運営指導)として、翌 1999 年 1 月 27 日から 3 月 26 日まで派遣されたのが、岩間邦夫氏である。

実は、岩間氏も、西さんと同じようにカンボディアとの縁は深い。

1993 年 5 月、国連カンボディア暫定行政機構(UNTAC)による総選挙がカンボディアで実施されたとき、岩間さんは、国連ボランティア(UNV)として、北西部の村々で選挙監視活動に携わっていた。北部の村で何者かに射殺された中田厚仁さんとは、東京で UNV に採用され、研修を受けたときからの仲間だった。

この選挙が成功し、いったん故郷の北海道に帰国した岩間さんは、1993 年 8 月、またプノンペンに舞い戻って、日本の NGO である AMDA(The Association of Medical Doctors of Asia、通称：アジア医師連絡協議会)が立ち上げたばかりの精神保健プロジェクトに参加した。

「当時は、カンボディア人の精神科医がほとんどいなかったのも、患者の治療やケアもほとんどなされていなかった。日本人の精神科医と一緒にプロジェクトを立ち上げるのは、苦労も多かったが、いろいろ勉強になりました。」

調査団にこう語った岩間氏は、カンボディア人が抱える心の傷のことに深い関心をもつようになり、先述の JICA の専門家としての仕事を終えたあとも、プノンペンに残り、精神に傷害をもつ人のための NGO 設立に奔走していた。さて、JICA 専門家としての報告書²⁾のなかで、岩間氏は2つの重要な指摘をしている。

その1つは、SSC の活動についてである。「ほぼ順調に進んでいる。」と評価する一方で、今後の課題として、問題を抱える家庭1つ1つに対する個別ケアではなく、患者をグループとして治療する集団ケア(グループカウンセリング指導)の導入を図るよう提案している。例えばアルコール依存症の人を集めた断酒会の組織化で、会での話し合いを通じて、自分を客観化して見るができるといった効果を指摘している。

もう1つは、カンボディア政府のなかで社会福祉政策に与えられた政策優先度の低さと、役所の機能低下についての指摘である。1998年12月に発足したばかりの社会問題・労働・職業訓練・青少年更生省には、ほとんど予算がつかず、職員は NGO や国連のプロジェクトやセミナーに参加して日当を受け取ることで、貴重な収入を得ていた。その報告書のなかで、岩間氏は「福祉行政全般を急速に改善及び機能させていくことは困難であると考え。」との厳しい見方を披露したあと、こう提言している。

「より効果的なのは、現在の限られた物的人的資源の中でも実施が可能である特定の施策に対する支援から着手していくことではないかと思われる。また大規模な建物の建設といったその後の維持管理に多大な財政的人的資源を必要とするような支援策よりも、十分な経験を有する人材の派遣を中心に据えた支援策が望ましいと考える。」

カンボディア政府全体のガバナンス(統治能力)の水準の低さは後でも触れるが、社会福祉分野は、その問題が最も深刻であり、良くも悪しくも国際機関・先進国・NGO への援助依存度はかなり高いのが現実だ。

その岩間さんに次いで、1999年12月に開発福祉事業専門家(社会的弱者の自立を図るためのソーシャル・サービス)として派遣された心理療法師の手林佳正氏は、日本でも先進的な精神医療の専門家として知られる。赴任後、最初の1、2か月の間、村と一緒に回ったソーシャルワーカーについて、手林さんは「ものすごい悪路をいとわず、彼らはバイクに乗って患者のいる村を回る。患者をリラックスさせ、住民の信頼も得ているのに驚いた。」と言った。

ところで、カンボディアの精神医療水準のかさ上げのために、手林さんは、SSC やカンボディアの医療の現状や課題を指摘し、JICA の関与の継続を訴えている³⁾。そのいくつかを列挙すると、

²⁾ 岩間邦夫「総合報告書」p.3 / p.5、JICA、1999年4月12日

³⁾ 手林佳正「中間報告書」JICA、2000年1月20日

集団ケア(グループカウンセリング指導)は、心理療法に属する技術であり、そもそも3か月で移転を終えられるものではない。カンボディアの内戦の歴史と教育機会の少なさを考えると、グループワークの指導を受ける人々の実態と理解水準を十分把握する必要がある。

SSCのソーシャルワーカーの指導をしている英国人専門家は多忙で、積み残しの課題が多い。ソーシャルワーカー自身による討論に基づいてプロジェクトを運営する参加型の手法もとられていない。

プノンペン市内にあるカンボディア唯一の精神科デイケアセンターへの助言指導が必要である。

カンボディアの国全体を視野にいれたプロジェクトを形成する必要がある。

手林さんの指摘するのは、かなり長期的な取り組みを必要とする問題ばかりで、これらを解決するには、開発福祉支援事業によって派遣される短期専門家の枠組みでは難しく、長期にわたる個別専門家の派遣が必要である。その可否は、カンボディアに対するJICAの優先度を付けるなかで判断されなければならないだろう。

(3)対象事業の範囲

ところで、こうした精神医療そのものの質にかかわる問題とは別に、SSCのプロジェクトがカンボディアの村落が抱える貧困や医療不足の現状のなかで、本来目的とする心神障害者の医療という狭い範囲にとどまらず、貧しさゆえに村で疎外されている社会的弱者までカバーせざるを得ないという現実を忘れてはならないだろう。

支援が始まって8か月後の1999年7月に、初のモニタリング調査団として派遣された石崎光夫・秀明大学国際協力学部教授らの報告によると、SSCが1993年以降育ててきたコミュニティボランティアの活動の半分は精神的・肉体的な健康に関する問題に対する活動で、残りは村落開発に属する問題に対する活動であり、「精神的な問題のなかでも直接ポル・ポト時代の被害によって問題がある人は一握り」だとして、「問題は決して純粋に医療的な解決で済むものではなく、むしろ経済的社会的に支えていくための村落開発に配慮した支援もかなり必要な場合が多いという強い印象を得た。」と記している。そのうえで、ソーシャルワーカーが、患者の窮状を救うために、州当局に依頼して道路工事の監督の仕事を回してもらうなど、「民生委員のような役割」を果たしたり、SSCが村落開発を行う他のNGOを紹介していることなどを高く評価している⁴⁾。

この点については、筆者も、石崎報告と同じような印象をもった。医療活動とソーシャルワークの仕事とをどう線引きするのは、地域の開発状況の進展を見守りながら、柔軟に

⁴⁾ 石崎光夫ら「ベトナム・カンボディアモニタリング調査団事務所報告」、JICA、1999年7月29日

対応すべき課題なのだろう。

(4)SSC の現地化

SSC は、紛争時に米国へ難民として逃れシアトルでソーシャルワークの活動をしていたカンボディア人たちが、パリ和平協定が結ばれたあとの1992年につくったクメール仏教徒協会が前身で、米国国際開発庁(USAID)やユニセフの支援を受けてきた。1996年5月に、カンボディアで現地NGOとして独立し、SSCに衣替えして再発足した。

ソーシャルワーカーと医師はカンボディア人自身が務めており、現場は現地化されている。だが、代表は米国人女性が務め、ほかに米国・英国の女性2人が、組織管理や医療の助言にあっている。今回の調査でも、組織運営の面については米英の2人の女性から説明を受けた。組織・医療の両面でSSCが現地NGOとして一人立ちするまでの課題の多さを物語っている。

3 - 2 「貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」

～女性の地位向上に向けて～

3 - 2 - 1 事業概要

NGO名	健康・教育・海外開発のための豪州の人々[仮約](APHEDA)
事業地	コンボンチャム州コンボンシェン郡の女性センター
視察地	コンボンチャム州女性センター
事業目標	女性のリプロダクティブヘルスの向上 経済活動への参加促進
事業内容	バーススペーシングやエイズ予防の知識向上 識字率の向上 村落でのコミュニティボランティアの育成 農村女性へのジェンダーセミナー 女性労働者へのセミナー
NGO名	クメール女性ボイスセンター[仮約](KWVC)
事業地	プノンペンに本部、コンボンチャム州など
代表者	コイ・ベト
視察地	コンボンチャム州の学校・村落
事業目標	村落での女性の意思決定への参加 労働者の生産性、労働安全の向上

事業内容 学校でのジェンダー教育
女性労働者向けセミナー

<現場点描 その1> 村の家族計画ワークショップ

～ NGO 活動に加わる政府の女性幹部～

「はい、コンドームはこうやって、かぶせていくんだよー。」

カンボディア女性・退役軍人省総務局長のホー・サミットさんが、集会所に集まった20人余りの農村女性を前に、身ぶりを交えながら、声を張り上げた。

APHEDA が育成した地域ボランティアのジュン・ジムさんが手に持つパンヤの木の枝に、コンドームがゆっくりと装着されていく。長さ20センチほどの木の枝が、男性のペニスの代わりに使われているのだ。「キャー」という歓声とともに、女性たちの間に笑いがはじけた。



ソテップ村で行われている避妊等にかかわる会合

首都プノンペンの北東部にあるコンボンチャム州チュンプレイ地区のソテップ村。

メコン川流域にあるトンレサップ湖に近い一帯は、もともと土地が豊かなことから農業が盛んで、他の地方に比べて、豊かだとされる。

四輪駆動車を連れて、ソテップ村へ入ると、確かに、高床式の家々の2階に凝った外装がしあっていたり、庭に植えてある木々が多かったりといった様子は見て取れる。

集落のはずれにある集会所は、屋根と柱だけの吹き抜けのつくりだ。目を上げると、さんさんと降り注ぐ日差しの向こうに、からからの水田が広がり、はるか遠くにサトウヤシの木が立っているのが分かる。近くの水源に水を飲みに行っていたのだろうか、時折、その背に少年を乗せた水牛たちが集会所の脇をのんびりと通り過ぎていく。

この日、家族計画を啓発するために集会を開いたのは、NGOの「APHEDA(健康・教育・海外開発のための豪州の人々[仮訳])」である。オーストラリアの労働組合連合が国際協力のためにつくったNGOで、カンボディアでは1985年から活動している。

ただ、集会を引っ張ったのは、首都プノンペンからやってきたホー・サミット局長(元JICA研修員)と、コンボンチャム州政府女性局経済開発課長のレン・ソカさんだった。ホー・サミットさんは、女性・退役軍人問題省におけるプログラムの計画実施を担当する局長だ。APHEDA代表のオーストラリア人女性は、にこにこしながら、集会の様子を見つめている。

「はい。子供の数をいまから言うから、手を上げていってよ。」

ホー・サミットさんがこう言って、両手を上げて、10を示した。9、8と数字が下がったところで、ぱらぱらと手が上がる。

「もう、これ以上いらないよお。」

「あんたの年になれば、もう使い方を教えなくていいだろう。」

子育てがとっくに終わった初老の婦人に、ホー・サミット局長が声をかけると、周りからどっと笑い声があがった。



ソテップ村で行われている避妊等にかかわる会合

「現場の経験が長いせいで、ホー・サミットはおもしろおかしく話しながら、村の女性たちを引きつけていくのがうまい。」抱き上げた赤ん坊をあやしめながら、JICA 専門家の山本佳恵さんが笑いながら言った。

子供の数は4、5人が一番多く、計画妊娠はまだまだ十分ではないように感じられた。各村落にはボランティアがいて、保健省の診療所からコンドームなどの避妊具を取ってきて配る態勢はあるはずだが、効果が出るのはまだこれからのように感じられた。

<現場点描 その2> 「ジェンダー」とは

～若者と老人にとっての男女問題～

コンボンチャム州バティ地区バティ村。国道沿いにあるこの村の学校の校庭に、四輪駆動車の列が入っていった。

ちょうど昼過ぎで、中学から高校生までの学生たちが、輪をつくって談笑したり、ボール遊びをしている。

現地 NGO であるクメール女性ボイスセンター(KWVC)代表、コイ・ベトさんが中年の校長先生に話しかけると、やがて、マイクを通して「全校生徒は校庭に集まるように。」との校長の一声がひびいた。



ざわざわと集まって、緑なす木々の下や茶色のグラウンドに座り、目の前に座る一行を物珍しそうに眺める学生たち。小学校の先生だったというコイ・ベトさんが、それまで押し黙りがちだった表情を一転させて、マイクを手に学生たちに問いかけた。

「JICAって知ってますかあ？」

大声で子供たちが返した。

「知りませーん。」

横に座っていた松田教男 JICA カンボディア事務所長が、やおら立ち上がり、JICA の活動のさわりを話して、「勉強、頑張ってくださいね。」と締めくくった。

コイ・ベトさんがまた問いかけた。

「ジェンダーの問題って、知ってますかあ？」

クメール語で話しているのに、なぜか、「ジェンダー」のところは、クメール語ではなく、そのまま聞こえてくる。適当な訳語がまだないのだろう。

何人かの生徒からばらばらと手が上がった。案の定、「男女がそれぞれの役割を果たすことです。」「男も女も平等です。」といった抽象的な答えが多い。

コイ・ベトさんには悪いが、「ジェンダー(社会・文化的に規定される性別分類概念)」と言っても、学生たちは、まだピンと来てはいないのだろう。たぶん、「ガバナンス(統治)」とか、「トランスパレンシー(透明性)」といった、最近の援助業界の流行語について尋ねても、同じことだろう。

これは、カンボディアにかぎらず、他の途上国にもいえることではないか。援助する側も、今ひとつおぼつかないのに、途上国ではいわんや、言葉だけが上滑りしている感がある。

質問を促されたので、聞いてみた。

「何か、困っていることはありませんか？」

ある女子高校生がすかさず手を上げた。

「私は大学に進学したいと思っています。プノンペンの大学に通うには寮に入る必要がありますが、女子寮が足りません。ぜひ女子寮をつくってほしい。」

思わず、心の中で手を打った。これこそ立派なジェンダー問題ではないか。



校庭を出て、歩いて、村の集会所に向かう。

吹き抜けの集会所に、7、8人の老人が集まっている。

あらかじめ NGO 側が頼んでいたのだろう。各自がそれぞれの「ジェンダー」を語ってくれる。

「男は、米を作ったり、カネを稼いだり、外

で働くものだ。女は、家庭をちゃんと守るべきだ。」と初老の男性。あれれっ、それって、伝統社会のままの男女の役割じゃあないの、とこちらが内心あわてる。

「自分は、この問題のことを言われて、村のみんなが仲良くするように自分ができることをやろうと思った。だからけんかしている夫婦があれば、仲裁に入るようにした。何組みもの夫婦のけんかに割って入って、一生懸命仲良くしろと言ってきた。うらまれたこともあるけど、一生懸命言ってきた。」

心に響かない発言が続くなかで、ある老人が言ったこの言葉が心に残った。気持ちが高ぶったのか、老人の目がうっすら赤くなったのを覚えている。



ジェンダー研修を受けた村人へのインタビュー

3 - 2 - 2 印象と考察

(1) 女性センターにて

コンボンスプー州の州政府の建物が並ぶ一角にある女性センターを訪ねたとき、ちょうどセンターのフロアでは女性リーダー研修の真っ最中だった。

州内の各地から来た30、40歳代の女性たちが、APHEDAの女性講師を囲むようにフロアに円形に座りながら、講義に耳を傾けている。村落開発での女性の役割の話が終わると、例の木の模型を使ったコンドームの使い方についての講義が続く。

フロアの横にある部屋をふとのぞくと、旅行かばんやマットが見える。井戸のある外の水場では、野菜を切ったりして、食事の準備が進んでいる。泊りがけでの研修なのだろう。

女性センターは、学校の教室を一回り大きくしたぐらいの1階建ての建物だ。建設費は、開発福祉支援事業からAPHEDAを通じて支出された。美しい花の咲く前の庭も作られたという。州女性局経済開発課長のレン・ソカさんは、「センターを建ててくれたことは名誉なことであり、うれしい。人が集まりやすい場所だし、女性局の建物も近いので、使いやすい。」と話した。

山本佳恵さんは、JICAから女性・退役軍人省に派遣されている貧困対策事業運営アドバイザー(女性支援)の長期専門家である。その山本さんは、「この事業のおかげで、現場に出かけ、実際にカンボディアの女性が抱えている問題を見ることができる。役所にいるときに感じるストレスが現場にはなく、勉強になる。」と笑顔で、その“効能”を話してくれた。

(2) 開発福祉支援事業と現地中央及び地方政府との関係

開発福祉支援事業の難しさの1つは、JICAと現地NGOとの間にある途上国政府の担当省庁と地方政府の担当部局との関係をどう位置づけるかという点だ。この間に立つ政府機関が、単に書類を受け取り保管するだけの役割ならいいのだが、現実には、支援事業に、様々な関心をもち、口も出そうとしてくる。

女性・退役軍人省とコンボンスプー州女性局は、まさにそうした典型例であろう。

まず、女性・退役軍人省の方だが、カンボディア政府の多くの省のなかでも、同省は社会問題・労働・職業訓練・青少年更生省と並ぶ最も発言力の弱い省の1つである。

女性問題全般を扱う省に昇格したのは1997年で、それまでは、単なる政府の1部局にすぎなかった。1998年11月からは戦争未亡人や傷病兵への年金支払いなどの仕事が回されている。「省予算の8割は人件費と年金で消えてしまう」そうだ。職員にとっては、国際機関やNGOが実施するセミナーや研修に参加することが大事な仕事であり、日当は収入の重要な一部であるのが現実だ。

今回の調査で、女性・退役軍人省のパビ(フンシンベック党)・ユーアイ(人民党)の2人の次官と会談したが、両次官は次のような点を強調した。

(ア)人口の53%は女性であり、政府部内におけるジェンダー問題の重要性は増している。

5か年計画で、女性のイメージを「輝く金」のように転換する目標を立てた。

(イ)女性・退役軍人省(職員数218人)は政策・戦略を練り、全国24の州女性局(同1,300人)は実行という分担になっている。

(ウ)州女性局の課題は、省とNGOとの調整やプロジェクトの評価だ。NGOからの報告は3か月ごとにきているが、より詳細な報告が欲しい。

(エ)NGOの役割は評価しており、キャパシティビルディングのための支援を望みたい。

ここで注意しなければならないのは、女性・退役軍人省は、組織構成上中央政府の1省庁であり、コンボンスプー州女性局は州政府の1部局ではあるが、女性・退役軍人省と州女性局との間の人的移動や、資金的な関係は、かなり緊密だということである。だからプノンペンよりもっと困窮しているかということ、そうとも言い切れならしい。レン・ソカさんによると、州女性局には国際機関や外国政府から委託された仕事が多い。例えば、米国国際開発庁とは識字率向上、国連人口基金・JICAとはリプロダクティブヘルス、国連食糧計画とは食糧援助の仕事をそれぞれ一緒にしており、ほかにも、家庭内暴力防止や、女性の教育などの仕事も委託されているという。マイクロクレジットのように、ユニセフが中央政府経由で委託してくる事業もある。国際機関や外国援助機関が州政府への直接支援を増やしているとすれば、現場に近い州政府の方が、中央政府よりも資金支援は得やすい傾向

が強まるのかもしれない。

中央政府からの財政支援はわずかしかない。州女性局の36人の職員(うち女性が26人)は外国からの資金援助なしには、活動がままならないという現実は変わらない。

女性・退役軍人省の中央と州とがそれぞれ財政不足に直面しているなかで、資金獲得への競争が激化するのも当然だ。遠藤衛氏は、『『NGOとの連携を深める。』と女性・退役軍人省関係者が語るのは、実際には、同省によるNGOの囲い込みの要素が強く、NGO側の認識では、女性省のコミットメントが足かせのようなものと映り、プロジェクト遂行上マイナスの要因になっている。』と、中央政府の関与はできるだけ抑える必要があると指摘している⁵⁾。

根本的に考えるなら、NGOを支援するのに、なぜ、中央政府を関与させる必要があるのかという疑問を避けては通れない。ただ、このプロジェクトの場合、APHEDAがすべてのプログラムを自前で実行するのではなく、中央政府との協力を前提にしている。その場合、一般的には、現場に近い州政府との連携を重視するのは当然であろう。

その場合、中央政府との連携の必然性は弱まるだろう。ただ、カンボディアのような小国で、中央と地方とが反目するようなことがあってはなるまい。JICA在外事務所や専門家は、女性・退役軍人省との調整をどう進め、その役割をどういうふうに強化・支援するのが問われている。

(3) その他雑感

ところで、今回の調査には、APHEDAの豪州人駐在代表と、たまたま本国から現地調査に来ていた本部職員の男性が同行していた。彼らの方から、このプロジェクトについてPRめいた発言は聞かれず、カンボディア全体の状況について意見を交わした程度だった。男性本部職員は、縫製工場の女性労働者を相手に取り組んでいるセミナーへの見学を勧めてくれた。このあたりは、労働組合を母体とするNGOならではのことだとの印象をもった。

一方、KWVCの方も、支援継続を要請する訴えがあったが、時間の制限があるなかで、学校や村を回るのが精一杯だった。両NGO間の連携や情報交換は必ずしも密接ではないとの印象をもった。

⁵⁾ 遠藤衛(現地コンサルタント)「リプロダクティブヘルス向上プロジェクト PCM ワークショップ実施に関する最終報告書」, p.5、1999年6月25日

[インドネシア]

3 - 3 「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム」

～ 村落住民の自発性を引き出す～

3 - 3 - 1 事業概要

NGO 名	環境友好協会 (LML)
代表者	アスミン・アミン
事業地	南スラウェシ州にあるパンケップ・タカラール・ジェネポント・ゴワ・バンテーンの 5 県 33 住民組織
視察地	上記のうちタカラール県・ジェネポント県
事業目的	貧困農民・零細漁民らの基礎的ニーズ把握・充足 生産性向上による生計向上プログラムの作成 住民組織の形成
事業内容	生活必需品の配布 生活組合の設立と活動支援 フィールドオフィサーによる組織形成のためのトレーニング

< 現場点描 > 村に住むフィールドオフィサー

～ 村落での住民組織づくり～

メガラトン君は、南スラウェシ州の州都マカッサル(旧名ウジュンパンダン)に本部のある NGO である環境友好協会(LML)のフィールドオフィサー(FO)である。マカッサルから車で南へ2時間余り走ったジェネポント県ポントウジュン村に3人の子どもと妻と一緒に1999年2月に移り住んだ。近隣にある5村の住民生活向上のために働いている。



ポントウジュン村を案内される(右がメガラトン君)

村に着いた我々を迎えたメガラトン君は、Tシャツ姿にサンダルばき。今まで村を回ってきたらしく、日焼けした顔に汗をかきながら、FOの1日の生活と村の現状を説明してくれた。

「朝はだいたい7時ごろ起きて、まず村人と一緒に海岸で地引き網をします。取れた魚で朝食を済ませたあとは、生まれたばかりの9つの住民組織を訪ねて歩きます。昼食を家で取って、午後は自宅を訪ねてくる村人の相談に乗ったり、他の4村を回ったりします。」

スラウェシ島の南端に位置するジェネポント県は、降雨量が少ないうえに土地がやせており、スラウェシ地方の貧困地帯として知られている。

「作物ができるのは雨期の間だけ。トウモロコシや豆の植え付けが済めば、男たちはマカッサルへ出稼ぎに行きベチャ(輪タク)の運転手をやって、わずかでも生活費を稼ぎます。」

メガラトン君の説明を裏付けるように、住民の集会に顔を出すと、大半が若い女性たちだった。最前列に座ったハリヤンティさんとエルユリティさんはともに24歳の独身。

「なかには、マレーシアに出稼ぎにいった2年に1度しか帰ってこない男もいる。25歳までには結婚したい。」とハリヤンティさんがこころろ笑いこぼれた。

FOとしてのメガラトン君の仕事は、貧困家庭がつくった「クロンポツ」と呼ばれる住民組織の活動を軌道に乗せ、村人の生計向上に役立てることだ。

この「クロンポツ」が生まれたのは、「スンパコ」と呼ばれる生活必須物資を配布したことがきっかけだった。JICAの資金を基に、LMLは砂糖・米・植物油の3種類の品物を1999年4月から4か月間、地域の貧困家庭680世帯3,363人に低価格で販売した。その際、例えば米を1キロ1,000ルピーで販売する際、100ルピーを販売価格に上乗せした。集まったお金を組合費として、クロンポツ活動の原資にあてるためだった。



スンパコ(この中に米、小麦粉等の生活必需品を入れ廉価販売)

ハリヤンティさんが代表を務めるジュルアティヤ住民組織の原資は、現在33万ルピー。約20人の組合員は1万ルピーのお金を借りて、農薬の購入や病気の治療費に使っているという。

住民集会で、集まった組織代表はいずれも、「週1回の集会とマイクロクレジット」を活動内容にあげた。住民の関心は、集まった原資をふやすことと、その活用にあるようだ。



LMLが行う村落開発セミナー(ジェネポント県ポントウジュン村、左がメガラトン君)

この地域で生まれ育ち、大学を卒業してからずっとNGOのFOとして活動してきたメガラトン君は、「都会で生活するより、村人のために働きたい。将来は、自分のNGOをつくりたい。」と言うほど、コミュニティの発展のために汗を流している。

ただ、住民の生活水準を向上させるためには、人々が取り組める生産活動と、市場への

アクセスについての突っ込んだ調査や分析が欠かせない。特に住民が関心をもっている住民組織の原資の貸し出しを、一定の経済活動に制限するのか、それとも社会福祉全般まで広げるのか、といった点についての意見をメガラトン君から聞く時間がなかったのが残念だった。

3 - 3 - 2 印象と考察

(1) NGO スタッフのモラルの高さ

インドネシアのスラウェシ島は、この国のなかでも開発の遅れた地域だが、州都マカッサル(旧名ウジュンパンダン)から南に下った島の南端地域は、降雨量が少なく土地がやせているため、スラウェシ島のなかでも貧困地帯として知られている。

今回の調査では、LML メンバーとともに、2日にわたって活動地点を回った。第一の印象は、メガラトン君以外の若者たちを含めて、LML スタッフのモラルの高さである。タカラール県ポントカラン村を訪れたときも、村落の集会所で30人前後の女性たちを相手に家計簿のつけ方を教えるなかで、ごく基本的な家計の概念や収支計算のやり方を、ノートや黒板を使いながら丁寧に教えていた。隣村の出身でイスラム系の大学を出たという講師のモハメッド・イクサン君(29)は、「お金があったら実業家になっていたかもしれないが、今は力の弱い人々により良い生活をしてもらう活動をしていきたい。」と笑った。

LMLは、元来一帯の海洋汚染防止などで実績を積み上げてきた環境保護団体である。1997年の経済危機以降は、JICAがプロジェクト方式技術協力で行っているスラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトとともに、地域の影響調査を進めるなど、コミュニティ開発での経験も積んできた。

もっとも、LMLでは、現場で活動するフィールドオフィサー(FO)が常時働いているわけではない。JICAと合意文書を結んだあと、LMLは事業を行うためのFOを公募し、まず5人を採用した。第2回の採用では、書類選考のあとの面接には約20人が残り、そこから10人が選ばれ、1年の契約で仕事を進めている。大卒の就職率が悪いことも影響しているのだろうが、もともとイスラムの教えなどから、民衆のために人生をささげることに意義を認める価値観があるのだろう。「村落現場で働くことを天職と思っている人もいるようだ。」(JICA専門家の西田氏)との言葉もうなずける。

(2) 住民の参加意識の高さ

第二に受けた印象は、住民自身に、関心の高さと組織運営への責任感とが感じられたことだ。

この事業の対象地域は広く、33の住民組合の活動支援が行われている。いわゆる「住民参加型開発」を成功させるためには、住民自身の意欲が欠かせない。

調査団はボントカナン・ジェネポント・バンテインの3か所の村を訪れた。物珍しさもあるのだろう。村に一行が到着するたびに、村の集会所や空き地があふれるばかりに住民が集まった。少しばかり面食らったのは、正面に座っている一行を前に、最貧困層の人々がつくった住民組織の代表と思われる女性たちが、次々と立ち上がっては、組合員数、集まった基金の額、使い道、収支の残高などについて、報告をすることだった。住民と思われる人が仕切りながら会議が行われる様子からして、スカルノ・スハルト両体制下で進んだ村の組織化のなかで、組織のつくり方や運営法について、住民たちはかなりの経験を積んでいるような印象を受けた。

日本、ないしはJICAへの印象も悪くはない。

ボントカナン村では、住民長のイダスティロさん(75)が女性たちの集まる会場にわざわざ来ていた。集会後お宅を訪れると、彼は、太平洋戦争中駐留していた日本兵から教わったという日本の歌を披露しながら、日本へのなつかしい思いを語った。

JICAの名を知る村民は残念ながら少なかった。日本人はテレビで見たことしかないという村民がほとんどだった。LMLのスタッフからは、事務所の改修を含めた活動全体を支援してくれることへの感謝の気持ちも感じられた。ただ、わざわざ現地までこれだけ詳しく評価調査に来る欧米ドナーはあまりないとのことだった。

(3) 住民参加型開発の手法とその課題

事業を進める手法については、議論を深めるべきいくつかの課題があろう。

第一は、住民組織の活動をどのような方向にもっていくのかという問題だ。とりわけ、各組合がもつ基金の運用と用途についての論議が必要だ。

この基金は、経済危機のときに、LMLが最貧困層の住民に焦点を当てて、スンバコと呼ばれる生活必需品を廉価販売した代金をためたもので、その運用の詳細は今回の調査では分からなかった。ただ、現時点では、その用途について、教育や医療・生計向上など、住民のニーズに合った広い範囲が認められているようであり、何らかの特定の住民の生計向上活動に絞った運用例は耳にしなかった。

この点については、後日調査団が首都ジャカルタで国際NGOのケア・インターナショナルを訪れ、都市部の貧困層を対象に行っている「マイクロクレジット」事業について意見交換したときに議論した。担当者は、屋台で出す料理の材料代として資金を貸した場合などは、資金が早く回収できることから融資を行っており、そうした零細な商売が成り立ちにくい村落部ではマイクロクレジットはまだ行っていないとのことだった。

LML担当者は、この基金の活用を「マイクロクレジット」と考えているようだった。ところが、JICAは、融資ができないという団法(国際協力事業団法: JICAの設立とその事業を

規定した法律)の伝統的解釈と、この事業が技術協力であることの両面から、「マイクロクレジット」という用法は使わないように伝えているが、そういった日本側の事情を相手に正確に理解してもらうのは難しいのが現実だろう。

この点については、その後、JICA インドネシア事務所の西田専門家から以下のような説明があったので、理解を助けるための貴重な情報として付しておきたい。

本件に関しては、LML の活動の中で「マイクロクレジット」を取り入れる事は当初計画においても提案されており、貧困層(末端層)の金融機関としての「マイクロクレジット」の存在は、JICA 担当者他、そのニーズの高いことは十分に理解しています。

また、前述「<現場点描>村に住むフィールドオフィサー」でも記載されているとおり、スンバコ料金を住民達が(組合員の同意のもと)自主的に値上げさせ、その差額で得た収益をファンドにする事自体、特に問題はないと考えます。(団法 21 条に触れる「資金協力」とも異なると考えています。)実際に現在では、33 のクロンポットのほとんどで、そのファンドを利用しての生計活動が開始されています。

「マイクロクレジットという用法を使わないように」と伝えていたのは事実ですが、その意図するところは、「経済活動のためのファンド」と「互助会的要素を含んだ保険制度」とのデマケ・住み分けが十分に出来ていない段階で「マイクロクレジットが出来ている」などと住民が思いこむのは問題であり、まずは住民組織のマネジメントが確実に達成された段階を NGO やコンサルタントが評価・分析し、その活用についての妥当性を確認(石橋を叩いてから)「マイクロクレジット」の実施に移すべきと考えているからです。

一方、2000 年度(フェーズ)においては、生計活動拡充のための貸与機材の供与を実施し、結果として「マイクロクレジット」の原資確保のための機材貸与が可能となり、「アヒル貯金」・「ニワトリ貯金」・「ヤギ銀行」などの家畜財産から「農機具貸付銀行」・「漁具貸付銀行」なども実施されています。

逆説的に言うならば、「資金協力はできない」のではなく、技術協力によって住民の自発的活動によりコミュニティーレベルの資金協力事業を確立し、援助する側とされる側双方にイニシアティブを有するという、JICA 事業のなかでも画期的なことであり、まさに“住民エンパワーメント”があてはまる事業と理解しています。

当該調査団が現地を視察した 2000 年 3 月時点(半年前)においては、緊急支援という枠の中でやっと一区切りした頃で、住民組織も形成されたばかりだったため、調査団の印象はそれとは異なって見えたのかもしれませんが、現時点においてはいずれの住民組織も独自のファンドを有する生計グループへと変化していること、JICA の供与機材は住民の生計活動の能力向上を計るためのツールであり、そこに専門家や協力隊からの技術指導が投入されることでそれぞれの特徴を生かした生計活動及び「マイクロクレジット」の導入が実現したことを考慮し、ところが、JICA は融資が出来ないという団法の伝統的

解釈と、この事業が技術協力であることの両面から、「マイクロクレジット」という用法を使わないように」と言ってしまうと開発福祉支援事業が持つ“フットワーク”が欠落してしまうので、その点にご留意ください。

住民組織をうまく育て、基金の活用に習熟させることは、現地 NGO の支援を通じたコミュニティ開発を進めるうえで、避けて通れない課題である。

もちろん、先進国ドナーは「マイクロクレジット」を積極的に位置づけている。JICA 全体での研究と議論の積み重ねが必要ではないだろうか。

3 - 4 「ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画」

～ベチャ運転手家族の生活支援～

3 - 4 - 1 事業概要

NGO 名	インドネシア家族計画父母の会 (PKBI)
事業地	南スラウェシ州マカッサル市ママジャン地区
視察地	同上
事業目標	経済危機の影響を受けたベチャ(輪タク)運転手とその家族の栄養状態を改善し、基礎的医療サービスを提供する
事業内容	補助食料品を廉価で販売する 診療所での医療活動

<現場点描> 都市貧困層への緊急人道支援

～ベチャ運転手と家族～

南スラウェシ州の州都マカッサル市の住宅街ママジャンダラン地区にベチャ(輪タク)運転手の家族たちの住む集合住宅がある。

集合住宅とはいっても、ただ、間口4メートル、奥行き20メートルほどの猫の額ほどの空き地に2階建ての掘っ立て小屋を建て連ねただけで、空き地がもう少し広ければ、スラムと呼んでいい所である。

ここに夫がベチャ運転手をしている30家族が住んでいるという。狭い小屋をのぞくと、6畳ほどの部屋に、4、5人の家族が肩を寄せ合うように暮らしている。

空き地の井戸端にいたマリタティさんが、赤ん坊をあやしながらかう言った。

「1年ぐらい前にジェネポント県から家族全員でここに移り住みました。4歳、2歳、1歳の3人の子どもがいますが、来たころは、夫の収入が少なくて生活は苦しかった。最近、少し楽になってきました。」

ジェネポント県は、南スラウェシのなかでも貧困に悩む地域である。

「去年の一番ひどいときは、1日2,500ルピーしか稼げなかった。今年は、少し客が戻ってきても、せいぜい1日5,000ルピーが稼げるくらいさ。」

調査団を見かけて、掘っ立て小屋から出てきたハルミノラさんが投げ出すような調子で言った。

街角で客を待つベチャ運転手の姿は、インドネシアでは日常的に見かける光景である。その輪タク運転手と家族を苦しめたのは、1997年末からこの国を襲った経済危機である。

地元 NGO インドネシア家族計画父母の会 (PKBI) は、輪タク運転手の救援に乗り出した。ママジャンダラン地区でも特に生活条件の悪い6世帯に対して、PKBI は生活必需品 (スンバコ) を廉価販売した。

JICA の報告によると、ベチャ運転手は、経済危機の影響が残っていた1999年3月時点で、救援計画をつくった前年の予想6,000人をはるかに上回る2万人に達していた。多くは周辺農村部から流入した農民たちで、月収は10万~15万ルピー程度だという。訪問した地区は、ベチャのオーナーが所有している土地で、年間20万ルピーの家賃を払って住んでいるという。

PKBI は1999年に300所帯に対して無料診断を実施し、米・ラーメン・植物油・豆・砂糖などのスンバコを半年間にわたって配布した。価格は、定価3万ルピーの半額の1万5,000ルピーだった。こうした素早い行動がベチャ運転手たちの生活をどれだけ支えたかは容易に想像がつくことだ。



PKBI プロジェクト受益者(ベチャ引き)の家庭訪問

3 - 4 - 2 印象と考察

通常の技術協力や資金協力では、経済危機の影響を受けた階層への支援が実行されるまでに、かなりの手間と時間がかかるのは否めない。その点、決定してすぐに実行できるのは、「開発福祉支援事業」の大きな強みである。

しかし一方で、かかる現地の NGO 支援決定後すぐに、事業の受益者に援助依存の心理を生まないように、あらゆる緊急人道支援は、危機が去った段階で素早く打ち切るのが原則である。そのリスクを乗り越えてプログラムを継続する場合は、生計向上のための新たな目標を再設定する必要がある。その成否はひとえに、実施する NGO の実力と JICA による適切な支援にかかっ

ているだろう。

PKBIのアブドラ・ラフマンさんは、「スンパコを安く買えない家族から反発があったとき、ちゃんとした基準で極貧家族だけを選んだということを説明した。経済危機の影響が一段落し、ベチャ家族に生計向上の機会を見つけさせるエンパワーメントの段階に入った。奥さんたちのハンディクラフトづくりを考えている。」と語った。

3 - 5 「南スラウェシ州離島地域プライマリーヘルスケア自立支援計画」

～ 離島の医療改善～

3 - 5 - 1 事業概要

NGO 名	遠隔沿海地域調査会 (LP3M)
代表者	シュフリ・ラウド
事業地	南スラウェシ州マカッサル市沖合いの 12 の離島
視察地	上記のうち 3 つの離島
事業契約	1998 年 11 月
事業目標	離島住民の基礎的医療サービスの改善 健康増進への知識・意欲向上
事業内容	簡易投薬所 (49 か所) の設置、医薬品 (50 種) の配布 医師 8 人 + 保健婦 12 人による巡回派遣 コミュニティボランティア (フィールドオフィサー (12 人)) の育成・派遣

< 現場点描 > 住民とのコミュニケーション

～ マカッサル語が話される離島での保健活動～

州都マカッサルの沖合にある 3 つの離島をスピードボートに乗って訪ねたときのことである。抜けるような青空、太平洋の透き通った海、近隣の島々には、日本からのダイバーの姿を見ることもあるという。

離島の 1 つ、バランチャディ島に着いた。起伏の少ない、平べったい島の浜辺のすぐ近くまで、家屋の軒が迫ってくる。港から陸に上がって、歩いて 1、2 分の所にある小学校に行くと、中年女性を中心に、18 人の村人たちが集まってくれた。

「5 人以上の子どもをもっている人は、手を上げてください。」

カンボディアでの体験を思い出しながら、こんな質問を、私が、JICA のコンサルタントでジャワ島出身のメタさんに日本語で伝える。すると、メタさんがそれをインドネシア語に訳して話しかけた。ところが、何人かの村人たちはきょとんとしている。すかさず、同行し

てきた LML のフィールドオフィサーである
アブドラ・イドリスさんが、インドネシア語
をマカッサル語に訳して村人たちに伝えた。

村人たちがざわめいたかと思うと、ばら
ばらと 3 人の手が上がった。子どもを 4 人
もっている人が 1 人だけで、大半は 3 人以下
である。家族計画がかなり進んでいるので
あろう。

同じ調子で、次々と聞いてみた。テレビが
3 人、ラジオが 4 人。自分の井戸 5 人といっ
た具合である。すると突然、西田専門家が、「インドネシア語が分かる人は手を上げて。」と
声を上げた。

再びざわざわして、4、5 人が手を上げた。この地域一帯の人々は、民族によって、マカッサル語かブギス語を日常生活では使っている。この島の場合は、マカッサル語が母語になるのだ。若い人は、だいたいインドネシア語を理解するが、年を取るほど、その理解度は下がり、マカッサル語でないと意思疎通は難しいのだ。



バランチャディ島視察



LML が離島で行う生計向上セミナー（バランチャディ島）

もちろん、学校教育の普及によって、インドネシア語を理解できる層は増えているのは
確実だ。村内を歩いたあと、島を去るために
港へ向かって歩き出した我々のあとを、20
人以上の子供たちが目を輝かせながらついて
きた。「将来はどんな仕事につきたいの？」
西田専門家がインドネシア語でこう聞くと、
わいわい騒いでいた子供たちが、一斉にイン
ドネシア語で叫んだ。

「ムンチャクイカン（漁師になりたい）！」

3 - 5 - 2 印象と考察

(1) JICA と住民とのコミュニケーションをつなぐ NGO の役割

「現場点描」で紹介したように、コミュニティレベルでの活動に直接かかわるために何よりもまず必要になるのが、住民とのコミュニケーションである。この点、カンボディアでは、専門家は英語を使い、NGO や政府の人々が現場で英語とカンボディア語の通訳をする

ことで仕事を進められた。しかし、多数の民族が共存するインドネシアでは、同国人の間でさえ、異なる地域に住む人々が互いの話す言語を理解できない場合がある。

調査団が訪れた南スラウェシはとりわけ多民族が共存する地域であり、村落に入れば各民族の言語や地方語が使われている。開発福祉支援事業が行われるのは、そうした現場なのである。

いくらインドネシア語の堪能な人材が増えているとはいえ、JICA 専門家や青年海外協力隊員がこうした地域で活動しようとしても、言語の壁に阻まれて挫折していただろう。そこに、現地の NGO が入ることで、初めて住民とのコミュニケーションが可能になったといえよう。

遠隔地の島々や民族対立などによって危険度の高い地域にも、NGO を通じて救済の手が伸ばせる。そこにも NGO 支援事業の意義があるに違いない。

(2) 課題 1：医療体制向上の次に来るものは何か

ところで、この地域の 12 の離島を対象地域とする JICA の開発福祉支援事業は、離島住民への基礎的保健医療サービスの供給が目標となっている。地元 NGO の遠隔沿海地域調査会(LP3M)によって、島々を巡回診療するための医師と保健婦が派遣され、各島で合計 49 の投薬箱が設置された。また、投薬箱を管理する医療ボランティア(マカッサル語で「カダール」と呼ばれる)が住民から選ばれ、日常的な医療支援活動が行われていた。

訪問した離島の 1 つであるボネテンブ島は、ほぼ 150 メートル四方という猫の額のような広さの土地に、96 世帯 443 人の島民が住んでいる。住宅は文字どおり軒を連ねたようにひしめきあい、島の中心部の小さな空き地横の建物の一室がクリニックだった。といっても、ふだんは空き部屋で、巡回診療の医師が来たときだけ使われる。

2 人の子供をもつ主婦で、この島のカダールを務めるホフサさん(32)は、「島には、気管支炎・下痢・尿の感染症が発生しており、島民が最も欲しがる医薬品は胃の制酸剤だ。」と説明した。

人口約 3,000 人のバランチャディ島には、たまたま巡回医療で医師のユニアティさんと保健婦のルリアさんが来ていた。ユニアティさんの話では、2 人の医師が 12 の離島を巡回しており、1 日 10 人から 30 人の患者が訪れるという。

NGO を通じた支援によって、巡回医療や投薬箱の設置などが実現し、手厚い医療態勢がとられているという印象を受けた。ただ、人口密度が高いとはいえ、青い海に囲まれて漁業収入もあり、生活環境は比較的良好に見受けられた。

これからの課題の 1 つは、医療分野のほかにある住民ニーズにどう応えるのかということである。NGO の LP3M のフィールドオフィサーであるアミン・アマドさん(33)の話に

よると、LP3M は、貧困層や女性の住民組織をつくりながら生計を向上させる一方、サンゴの保護を図るといった目標を掲げており、そうした意見の調整が必要かもしれない。

(3) 課題 2：開発福祉支援事業と他の JICA 事業との連携

より大きな課題は、開発福祉支援事業と JICA の他の事業との連携をどう進めるのかという点である。

この離島地域が開発福祉支援事業に選ばれた理由の 1 つとして、プロジェクト方式技術協力で、南スラウェシ地域保健強化プロジェクトが進んでいることがあげられている。貧困対策支援の村落開発支援も、この一帯でプロ技が進められていることが事業採択のテコになっている。

確かに、事業の性格には共通性があり、プロ技という大きな傘の下に開発福祉支援事業が一種のモデル事業として加わることで、JICA 途上国政府 NGO という連携が全体で実現していくのは理想的だといえよう。

ただ、現実には、プロ技に参加している専門家たちは、自身の事業目標の達成にエネルギーの大半を費やしており、常時 NGO 支援事業にかかわるほど余裕はない。駐在する専門家も時期がくれば交代するという現実もある。2 件の開発福祉支援事業とプロ技との連携について、今回の調査では、良くも悪しくも、事業推進上、両者の連携が緊密になっているという印象を強くは受けなかった。

その理由の 1 つとしては、支援している現地 NGO との普段の連絡・交渉は、JICA インドネシア事務所に居る西田専門家と現地所員とがあたっている点があげられよう。開発福祉支援事業が成果を上げるかどうかは、現実的には、現地 NGO と JICA 事務所との意思疎通にかかっている。

この点は、カンボディアで、個別派遣の専門家たちが、NGO 支援事業への関与を自分たちの判断で増やしているのとは好対照をなしている。官庁に派遣された専門家たちにとって、NGO 支援事業から得るものが大きい証左であろう。東京から来る短期派遣専門家の仕事の成否も、現地の長期派遣専門家の活動の積み重ねに負うところが大きい。

NGO 支援を担当するのは、現地にいる専門家か、東京からの短期専門家か、あるいは、プロ技の専門家か。国や地域によって事情は異なり、一概にはいえない。しかし、それぞれがあいまいな形で関与するのは避けるべきであり、JICA 在外事務所が個別のケースについて、実情をつかんだうえで、明確に方向性を示すべきだろう。

第4章 政府ベースの開発協力における課題と問題点

途上国で活動するNGOを支援する事業の意義はどこにあるのか。こうした問いかけは、政府を対象として行われてきたODAの現状はどうか、という反省と切り離しては考えにくい。伝統的な政府支援の援助のスタイルだけでは限界があるからこそ、専門家や現地関係者の関心がNGOに向いているからだ。今回の調査において、多くのJICA専門家や現地関係者の話を聞いたときも、そうした点について話題は尽きなかった。開発福祉支援事業の意義を考えるためにも、そうした意見をまず整理しておこう。

4 - 1 カンボディア

4 - 1 - 1 政府部門の機能低迷

～官庁機能せず、募るイライラ～

4年ぶりに再訪したカンボディアは、長年の内戦が終結したあとの国の再建の最中にあった。1990年代前半に首都プノンペンをよく訪ねたころと比べると、街路には、レストランやホテル・企業が軒を連ね、以前にも増したにぎわいだった。しかし、中央官庁に働く日本人専門家を訪ね、地方の農村部を回ってみて、発展への期待感は薄れ、反対に失望感を覚えざるを得なかった。官庁にしる、農村にしる、1993年の和平合意直後のことと、見違えるようには状況が変わっていなかったからだ。

特に、JICA専門家が日常的に直面する悩みは、赴任した相手官庁の組織が効率的に機能せず、官庁幹部やスタッフとのコミュニケーションが思うように進まないことだろう。1993年の和平合意直後に経済計画担当の官庁で働き始めたJICA専門家が、この点の遅れを嘆いていたのを覚えている。当時、それは受け容れざるを得ない現実であり、専門家もそれを覚悟しての赴任だった。しかし、和平達成後、既に数年がたち、フン・セン首相の下で政権が十分機能しているというイメージが定着しているだけに、それと裏腹の現実に、多くの専門家が強いストレスを感じている印象を受けた。

首相府や財務省などの中枢官庁と違って、社会問題・労働・職業訓練・青少年更生省や女性・退役軍人省など社会的弱者を担当する官庁には、とりわけ、財源や人材不足が深刻である。それぞれ開発福祉支援事業の担当官庁になっているが、専門家たちは、「ものごとを決めるのは大臣か次官だけで、それ以下のスタッフとは話をしても何も決まらない。」「組織としてのマネージメントが全くできていない。大臣や各局長に、そうした基礎的なことを講義することから始めている。」とその苦勞を口々に語った。

官庁が機能を十分発揮できていない背景には、フン・セン首相が率いる人民党と、ラナリッ

ト殿下が率いるフンシンベック党の2大政党が、今なお各官庁の政治任命ポストを二分していることが影響している。女性・退役軍人省は大臣がフンシンベック党の元 NGO 幹部だが、次官の1人が人民党、他の1人がフンシンベック党の推薦を受けている。各官庁は、すべてこうした構造をもっているため、省内の意思決定が必ずしも効率的とはいいがたく、予算獲得や人事などで各官庁内部に微妙な駆け引きがあるようだ。公務員削減などが進まない一因にもなっている。

4 - 1 - 2 人材不足

～ 実力ある若者は官庁より企業・NGO に～

カンボディアの発展の最大のネックは、政治経済・社会などあらゆる活動に必要な人材が不足していることだ。長年つとに指摘されてきたこの課題は、今なお一向に解消されていない。なによりも、1970年代後半のポル・ポト政権時代に、170万人ともいわれる国民が病死、あるいは、虐殺されたという傷跡がいかに深いかを物語っている。公務員や教師・裁判官ら知識人の大半は死亡し、国づくりの中心になるべき30、40代の中堅幹部が育っているとはいいがたい。しかし、問題はそれにとどまらず、たとえ若手の人材が育ったとしても、中央官庁に就職しようせず、現役の公務員もやめて、民間企業やNGOに行くケースが少なくないことが、官庁の人材不足の足をさらに引っ張っている。

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)・国連開発計画 (UNDP) とともに、1992年からカンボディア南部のタケオ・コンボンスプー両州で取り組んできた村落開発プロジェクトである「三角協力」プロジェクトでは、専門家のカウンターパートとして、農村開発省が派遣する若手職員が選ばれてきた。ところが、1年後にカウンターパートの職を離れたあと、ほとんどの若者たちは、役所に復職せず、民間企業やNGOに転職している。役所の月給がせいぜい20ドル程度ということでは、民間への流出はある程度やむを得ないことではあるが、肥大化し効率の悪い中央官僚機構が維持されているなど、行政改革の遅れがひびいている面もあろう。

官僚機構の仕事ぶりについて、三角協力のプロジェクトマネージャーでJICA専門家の藤田多佳夫さんは「プロジェクトの相談をしたくて州の農村開発局に行っても、がらがらのことが多く、会いたいときは事前に連絡しないと難しい。農村開発省でも、まともに話しあえるのは、次官補だけだ。」とも語った。

4 - 1 - 3 モラルハザード

～ セミナーは盛況だが...～

カンボディアでやや危機感を覚えたのは、官庁の公務員のなかに、モラルハザード(倫理の欠如)と呼ぶべき現象が起きていることだ。

アフリカや他のアジアにおいても指摘されている点であり、途上国では取り立てて新しいことではない。これまで、専門家からそうした不満を耳にしたとき、筆者は、「途上国では、先進国のようにてきぱきと物事が進むはずはない。少々、ストレスがたまって、それを乗り越えねば仕事は進まない。」などと、内心つぶやいたものだ。今回の調査においても、欧米の方が日本人より強い不満をもっており、少しは割り引いて考えたいところではある。にもかかわらず、カンボディア和平合意から数えて9年、最初の総選挙実施から7年たって、なお当時と変わらぬ不満を耳にし、そうした現実の一端を目にすると、失望と不満を覚えざるを得なかった。

例えば、現地の援助関係者たちからよく聞いたのは、各ドナーが官庁職員を対象として開催するセミナーや研修会の問題である。

国際機関を中心にして開かれる官僚を対象にしたセミナーは、援助の「定番」といってもいいほど広く行われており、カンボディア側も歓迎している。ところが、かつてプノンペン市役所に勤務していたという英国人女性は、「数日間のセミナーは順調に済んだ。ところが翌日から職場で観察していると、セミナーで教えたことが全く仕事に生かされないことに気がつき、愕然とさせられた。」と語った。

問題は、そうしたセミナーを開催するとき、一定の日当や交通費が払われていることだ。給料の少ない官僚にとっては、セミナー出席への大きなインセンティブ(誘因)であり、主催者側にとっても、セミナー開催の成功は出席人数にもかかっているだけに、慣例として定着している。これが、一種の「たかり」の心理を生んでいるともいえる。

ただ、こういう慣例を頭から否定できない現実があることも付け加えねばならない。政府機能の強化や制度改革、つまり、グッドガバナンス(良い統治)を育てるためには、優秀な公務員の確保と能力強化が欠かせない。逆に日本の技術協力の場合、国際機関ほど高水準の日当を出しにくいことが悩みという面もある。JICAの法整備支援で行われているカンボディア民法の起草作業のように、地道で息の長い作業をこなすためには、一定の給与を上積みしなければ、とても優秀なスタッフを確保できないという。

4 - 2 インドネシア

現実の厳しさを感じることの多かったカンボディアに比べて、インドネシアの現場を歩くと、全体として、しっかりとした国だという印象をもった。生活困窮の度合いも、カンボディアほどの深刻さは感じられなかった。医療専門家として南スラウェシに滞在している新崎康博氏の「バングラデシュやカンボディアが、『暗い貧困』だとすれば、条件のいいインドネシアは『明るい貧困』だ。」との言葉には、思わずうなずかされた。ただ、官僚機構や制度がしっかり築かれているがゆえに、コミュニティレベルでの開発協力が難しいという面もある。ともあれ、中央集権を特徴とする30年余りのスハルト体制から、地方分権をめざすワヒド政権への移行の最中のインドネシア

であった。

4 - 2 - 1 村へ入ることの難しさ

～ 官庁の治安体質 ～

スハルト体制の遺産の1つが、官庁に残る治安維持的な体質だ。国民ばかりでなく、外国人の専門家が村落に入ることに、この国の政府は警戒の目を向けてきた。新体制になったいま、保健省や教育省など、従来から国際機関や援助国の専門家との協力経験のある省庁はまだいい。しかし、治安を担当する内務省や軍・警察は、草の根で活動する外国人に不信感を抱きがちだ。

南スラウェシ州タカラール県で、1997年から村落開発の活動を続けているJICAプロジェクトのチーフアドバイザー、赤松志朗氏は、「最初のころは、村での活動は、すべて軍や当局に通報されていたようだ。南スラウェシ州やタカラール県の官僚を相手にした研修などを通じて、いい関係を築くまでが大変だった。」と語る。

スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトに参加している5人の専門家の多くは、日本のNGO出身で、村落開発の豊富な経験をもっている。大きな壁になったのは、相手政府の協力官庁が内務省村落開発局(PMD)だったことだ。内務省は、貧困撲滅による地方開発や地方分権化の動きに対応するため、1990年代初めから「村落開発住民参加型計画プログラム(P3MD)」を推進し、村落開発委員会(村落自治組織:LKMD)の能力向上に取り組んではきた。しかし、内務省の活動は、村落内部に政治的経済的な不安を起こすような動きを起こさせないという治安維持の面からなかなか抜け出せないのが現実だ。

こうした点は、現地入りする前から専門家には意識されてはいた。赤松氏はかつて内務省主導の住民参加型計画について、「治安維持的な意図が継承されていることに変わりがない。」「実質的に住民が参加している開発計画を作成するよう機能するかどうかの疑問が残る。」と記している⁶⁾。

プロジェクトでは、まさしくこうした問題を克服し、行政の目を中央政府ではなく村に向けることをねらって、地方官僚を対象にした啓発教育を中心に活動を続けている。一方、村落の現場には、活動開始直後から2年にわたる調査活動で入ってはいる。しかし、当局の警戒に、マカッサル語を話す村人とのコミュニケーションをとることの難しさが加わって、活動の重点は行政システムの改革に置かざるを得なかった。

1998年のスハルト大統領退陣によって、治安維持優先の政治手法は後退し、真の地方分権へと大転換が起こりつつある。プロジェクトは4年目に入って、汲み上げた住民ニーズに基づく活動に入る予定だ。しかし、赤松氏は、「地方行政の意識はまだまだ変わっていない。こうした

⁶⁾「インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画 実施協議調査団報告書」p.74、JICA、1996年12月

現実が、なかなか日本では理解されないことがつらい。」と語る。

4 - 2 - 2 支援の対象は政府に限るべきなのか

インドネシアに対する日本のODAの存在は極めて大きい。ODA白書をひもとくと、インドネシアに対する1998年までの日本のODA支出実績は147億ドルで、被援助国中第1位の受け取り国となっている⁷⁾。電力(全国総発電設備容量の15%)・運輸(鉄道の12%)・上水道(ジャカルタ市内の施設の54%)と、経済社会インフラの各分野でも、大きな役割を果たしている⁸⁾。技術協力でも、200人前後の専門家が派遣されるなど、その存在感が大きいのは誰も否定できない。

その存在感の大きさがどう相手国民に受け止められているか。この点についても、過去に日本の援助機関が実施したアンケート調査から見て、老若男女を問わず、多くの国民が、日本のODAを肯定的に受け止めているとあっていいだろう。

ただ、今回意見を聞いた政府関係者やNGOの代表者のなかには、NGO援助に力を入れる欧米流の手法に意義を認める声があったことは記しておかねばならない。

(1) エミル・サリム氏の批判

そのなかでも、例えば、ワヒド大統領が新設した経済諮問委員会の委員長で、スハルト政権時代に開発・環境担当国務相などの要職を務めたこともあるエミル・サリム氏は、政府を対象としNGOを支援してこなかった日本政府のODAの姿勢と手法を最も鋭く批判した。サリム氏は、「日本の資金は、腐敗したスハルト政権だけに流れてきた。」と批判する一方、国連開発計画(UNDP)が設けたNGO支援ファンドがインドネシアの草の根レベルの開発に果たした役割を評価し、「日本は、なぜNGOを支援しようとしてこなかったか、その理由がわからない。」とも語った。

エミル氏は、スハルト政権末期にスハルト大統領を批判した民主勢力の中心人物の1人であり、開発援助では、米国国際開発庁(USAID)がインドネシアに設けた環境基金の運営にもかかわってきた。経済諮問委員会の他の委員も同席していたせいも、その発言には、スハルト体制との距離を意図的に強調しようとする姿勢が感じられたし、日本企業やODAが媒介した技術移転の意義などについての無理解が感じられた。ただ、ワヒド政権有力者の発言だけに、危機感を抱かされた。

⁷⁾ ODA白書1999年版(上巻) p.192 / 331、外務省。その内訳は、円借款116億ドル、無償資金協力11億ドル、技術協力20億ドルであり、例えば、円借款を見ると、1998年度までの供与金額は3兆3,700億円と、第2位の中国(2兆2,600億円)をはるかに上回っている。二国間援助額のなかでも日本の占める額が圧倒的に大きい。

⁸⁾ ODA白書1994年版(上巻) p.34、外務省

ただ、注意しなければならないのは、エミル氏の発言の真意は分かりにくいし、一回だけのインタビューで早急に結論を出すべきでもないということだ。現地の関係者によると、エミル氏は、JICA 事業を含む日本の ODA についての十分な知識があるはずだという。一方、同氏は、米国に留学した経験があり、米国の人材育成プログラムについては高い評価をしているのは間違いなさそうだ。同氏は「Partner in Development Forum (PDF)」という開発 NGO フォーラムの設立を主導した。また、後述するように、国連開発計画 (UNDP) が行っているコミュニティ回復プログラム (CRP) の評議会議長を務めていることも付言しておこう。

(2) アスミン・アミン氏の意見

一方、インドネシアの NGO である LML のアスミン・アミン代表は、1990 年の LML 創設以来、南スラウェシでの自然保護運動・村落開発や、NGO の連携強化活動などのために、カナダ国際開発庁 (CIDA)・豪州国際開発庁 (AusAID)・米国国際開発庁 (USAID) から継続的に資金支援を受けてきたことを明らかにしたあと、「どの国に一番世話になったと思っているのか。」との問いに、即座に「カナダだ。」と答えた。インドネシアにおける CIDA の中間組織である YAPICA を通じて「地方分権のための自発的な活動をやらせてくれる。」と語った。同氏が地元の NGO 連携強化のための活動の世話役を務めていることが関係していると思われるが、日本の支援への感謝を示しつつも、「インドネシアの民主主義のための支援をしてほしい。」とも言った。

4 - 2 - 3 開発福祉支援事業と相手国政府

日本の ODA は、これまでの「要請主義 (相手国政府からの要請に基づき援助を実施する)」から徐々に脱却して、日本側の関心や問題意識を踏まえた「共同形成主義」に向かいつつあるとされる。しかし、手続きにおいては、相手国政府との「国際約束の形成」という手続きが厳守されている。このため、開発福祉支援事業の実施については、インドネシア政府からの了承を受けるといった形もとらなければならない。具体的には、JICA の技術協力の一環とされることから、内閣官房 (SEKKAB) 技術協力局を窓口として 1 件ごとに承認を得ている。

欧米諸国の大半は、NGO 支援事業について、当然途上国政府に報告はしていても、事前承認を得ることまではしていないと見られる。政府事業ならまだしも、NGO と JICA との共同事業である開発福祉支援事業に、相手国政府の協力は必要だとしても、事実上の事前承認を得る必要があるか否かを議論する余地はあろう。

ただ、たとえ要請・承認の手続きが必要だとしても、現状は、事務手続き上 JICA・NGO 双方に過大な負担がかかっているといわざるを得ない。そもそも、インドネシア側の体制も、全体

の開発計画は国家開発企画庁（BAPPENAS）が描いたうえで、専門家派遣の段階では各省ごとの要請が必要であって、複雑である。調査団が訪れた南スラウェシ州の村落開発については内務省村落開発総局（PMD）が所轄し、南スラウェシ州や県当局もかかわっている。1件ごとに中央の各省に説明に回り要請書を出してもらうという現行の手続きを、より効率的な方法に改善する方策が考えられるべきだろう。

第5章 NGO セクターの現状と支援策

5 - 1 カンボディア

5 - 1 - 1 現 状

「NGO 大国」と呼ぶにふさわしい。教育・環境保全や、医療・人口などの開発分野にとどまらず、平和・人権・法制度支援など広範な分野で300以上のNGOが活動している。その多くが海外から来た国際NGOだ。NGO経由の外国援助の資金規模については正確な統計がなく、見方が分かっている。日本国大使館では、外国援助の3分の1前後がNGO経由と見ている。カンボディア開発評議会(CDC)のチエン・ヤナラ事務局次長は、海外から直接NGOに流れる分も含めると、15%ほどがNGOに回っているとの認識を示した。

カンボディア政府は、一貫して、開発におけるNGOの役割を認めており、チエン・ヤナラ氏も「復興を軌道に乗せるためには、あらゆる機会を利用したい。政府対政府だけではなく、NGO経由の支援も歓迎したい。」と語った。

最近、カンボディア人自身が創設し活動の主体となる地元NGOも増えているが、資金源は海外に頼っているのが実情だ。ただ、最近、ムー・ソク・フォー女性相のように、NGO出身の大臣も生まれた。同女史は、1990年代初めにカンボディアで初めての女性NGO「ケメラ」を創設し、女性を対象にした職業訓練や、農村でのマイクロクレジット(小規模金融)や、ハンディクラフト(手工芸)製品の販売などを成功させた。野党指導者だったラナリット氏の要請で政界入りして大臣に就任し、米国育ちの経験とNGO界の人脈の広さを生かして活躍している。

日本のNGOも現地で活発な活動をしている。タイ・カンボディア国境での難民支援で産声をあげ、その後、他の途上国の村落開発や教育支援に携わるなど、カンボディアを原点にして活動を広げたNGOも少なくない。現地に常設事務所を置いて、横の連絡をとって活動しているNGOは少なくとも12団体ある。このほか、駐在者はいないが日本国内から支援活動をしているNGOも、数十はあると見られている。

政府は、NGOの登録制度を導入し、3か月ごとの活動報告を求めている。NGOの間の意見調整や対政府協議の窓口として、NGO側ではカンボディア協力委員会(CCC)やNGOフォーラムといった横断的組織が活動している。

5 - 1 - 2 日本の支援策

日本の官民それぞれが、カンボディアのNGO支援を模索し、連携を強めようとしている。まず、日本国大使館を通じた「草の根無償資金協力」は年間25件前後、金額にして1億5,000万円前後実施されている。これまでの累計は150件に達しているという。分野別では、教育分野の

うち学校建設への支援が多いのが特徴で、その対象の6割ほどは、日本のNGOとなっている。これは、個別に要請のあがってくる学校の建設ニーズには、草の根無償が即応しやすい、日本のNGOにも学校建設への意欲が強い、学校建設の全体計画や実施方法についての教育省の作業が大きく遅れている、などの背景が指摘できる。このほか農業・社会福祉・人材育成などの分野にも支援が行われている。大使館では、日本の建設会社に依頼して支援案件の一部を追跡調査するなど、モニタリングの体制整備を進めている。

日本のNGOも、日常活動の相談相手として地元NGOとの接触をもっているほか、最近は選挙監視活動での連携など協力の幅を広げている。

5 - 2 インドネシア

5 - 2 - 1 現 状

カンボディアに比べて、現地NGOが多いのが特徴だ。ただし、スハルト体制下で活動してきた財団やNGOの多くは、大衆に対し政治家の温情を示したり、政治的な利権を守るために利用される傾向があった。政治から距離を置いたNGO活動が見られるようになったのは1990年代に入ってからで、欧米ドナーの支援がその育成を支えたといえよう。1997年のアジア経済危機が起きてからは、社会的弱者を支援するための「ソーシャル・セーフティ・ネットワーク」事業の主要な担い手として世界銀行や国連システムから役割を認められ、その活動規模を大きく伸ばしている。

スハルト大統領が退陣し、ハビビ政権を経て、ワヒド政権が誕生してからは、ワヒド大統領のことを「彼はNGO出身者だ。」との見方があるように、NGO関係者が政治経済運営でより大きな役割を果たすようになった。政府部内でも、代表的なNGO活動家として知られるエルナ・ウィトラ氏らが、住宅地域開発大臣に就任している。

内務省と社会福祉・貧困撲滅担当省(現在は内務省付社会福祉庁に改組)は、それぞれ地元NGOの登録を行っているが、一元的な登録制度がない。このため、地元NGO数も4,000から7,000と見方が分かれている。

この国では、NGOのことを、LSM(Lembaga Suwadaya Masyarakat = 社会・市民自治組織)と呼んでいる。

5 - 2 - 2 先進国・国際機関の支援策

国際NGOに対する政府の規制が強く、国際NGOは、原則として、住民の直接支援活動が禁止されており、現地NGOとの連携がなければ、プロジェクトは実施しにくい仕組みになっている。このため、欧米先進国は早くから、現地NGOの育成と連携を進める政策を導入している。

その支援策は、現地NGOを直接支援する方法と、中間組織(インターメディアリー)やネッ

トワーク型 NGO を通して支援する方法とに分かれている。豪州・英国・ニュージーランドなどは前者を、米国・カナダ・スウェーデンなどは後者を、それぞれ支援の柱にすえ、1997 年からの経済危機のなかでも活発な支援が行われた。

国連開発計画(UNDP)は、農村や都市部での雇用創出と貧困層救済のためにコミュニティ回復プログラム(CRP)の枠組みと基金をインドネシアに創設し、英国やニュージーランドなどの資金支援を受けながら、コミュニティレベルで活動する NGO を支援している。

注目に値するのは、日米コモンアジェンダの一環として採択された環境保護の案件についての日米の政策の違いである。

日本は、ジャワ島中部の山岳地帯の動植物保護のために、環境庁の協力を得て、プロジェクト方式技術協力により、保存庫の建設と専門家の派遣を行った。

これに対して、USAID は、生態系の監視活動や、住民の意識調査などを最初から現地 NGO に委託し、米国からの無償資金によって現地に基金を設けて、有識者を集めた委員会にその運営を任せた。

5 - 2 - 3 日本の支援策

いうまでもなく、インドネシアは日本の重点支援国の 1 つで、円借款を中心とした累計の ODA 供与額は途上国で最も大きい。1998 年度には、2,304 億円の円借款、208 億円の無償資金協力が実施され、技術協力についても、2,522 人の研修員を受け入れ、416 人の専門家を派遣している。

ところが、NGO 支援策については、1996 年度までは日本国大使館の「草の根無償資金協力」だけで、対インドネシア支援政策のなかに、NGO は重要な意義を認められてこなかったといえる。ただ、経済危機下で送った援助米の一部の管理と配布について、日本の NGO の仲介の下、現地 NGO に初めて協力を求めた。さらに、ワヒド政権の発足後は、「草の根無償」を一層活用しようと、東ティモールからの難民が暮らす西ティモールで医療施設を建てたり、分離運動が起きているアチェ特別州に人道緊急支援を行うなどの変化も見られる。

日本の NGO は、インドネシア当局の規制により、直接国内での活動はしていない。ただ、例えば、オイスカが現地に同窓会組織を活動させているほか、AMDA も現地との連携の下で一定の活動実績があるという。

第6章 JICA への提言

開発福祉支援事業を含む NGO 支援政策を改善するための提言のうち、支援のための手法を改善し強化するため、具体的な改善策やその背景を記そう。

(1) 在外事務所に権限を移し、態勢を強化する。

この点については、最前線で日々開発協力の仕事に汗を流す関係者が誰しも痛感していることであろうから、多言は要しまい。付け加える点があるとするれば、国際的な開発援助コミュニティは既に 1990 年代半ばから現地事務所への権限委譲に踏み出したのに対し、このとうとうたる流れに一人日本が立ち遅れていることをあげれば十分であろう。

1995 年の就任後、大胆な組織改革を断行したウォルフエンソン総裁と、世界銀行の変貌は現地化の典型である。国際機関や先進国援助機関を含む開発コミュニティは、途上国において、同総裁が提唱する「包括的開発フレームワーク(CDF: Comprehensive Development Framework)」に沿って、計画や実行のイニシアティブを取る傾向をますます強めている。

(2) 在外事務所内の現地 NGO 対応の専任スタッフを充実させる。

JICA インドネシア事務所の場合、専任の企画調査員として西田専門家が派遣され、事務所スタッフの応援を得ながら活動している。西田氏は、マレーシアで青年海外協力隊員としての経験もあり、なにより、マレー語と共通するインドネシア語が話せることが強みになっている。現地 NGO との信頼関係づくり、他の NGO との接触の多さ、当局への理解増進の働きかけなどがスムーズに行われるなど、その利点は明らかだ。

(3) NGO に関する情報を収集し、普段からの接触・協議を増やし、信頼関係を構築する。

開発福祉支援事業は、カンボディア・インドネシアに対しては、それぞれ 1998 年度から始まっている。その立ち上げの時期には、NGO や事業ニーズについての情報が不足し、現地サイドがかなりの拙速を覚悟しながら、準備に奔走した跡がうかがえる。しかし、2 年間の実績を重ねるなかで、同事業のことが地元 NGO の間に知れ渡るようになりつつある。JICA インドネシア事務所には、2000 年度以降の新規案件分として 50 件以上の提案書が寄せられているという。こうした状況を更に前進させる必要がある。

(4) 支援規模をより小さく、きめ細かくする。

開発福祉支援事業そのものは 1996 年度に始まっている。カンボディア・インドネシアの両

国における事業は、アジア経済危機支援として急遽認められた 1998 年度補正予算による実施が決まったために、迅速な実行が最優先され、支援規模が適正規模より大きくなる傾向があったのは否めない。各 NGO の側に見れば、大きな金額の資金支援が得られ、事務所の増設や集会所の建設など、小規模ながらもハードものの建設が可能になるメリットはあった。しかし、それは同時に、JICA への資金的依存度を深め、組織やプロジェクトの持続可能性を損なってしまうかねない。本来は、もっと少額の資金支援を多くの団体に続けることが、NGO 全体の発展のためにも好ましいことと思われる。

(5) 在外事務所において、現地の裁量で使える予算を増やし、案件採択を敏速に行う。

JICA インドネシア事務所の庵原所長は、現地のニーズに合ったプロジェクトを増やすために、例えば、個別専門家派遣事業については各専門家ごとに割り当てられた現地業務費をプールして使うなど、可能な範囲内で、現地の裁量で使える予算を増やすことを検討していると語った。事業の効率性と効果を上げるために、それは、NGO 支援事業にとどまらない重大な事柄ではあるが、きめ細かい対応が要求される NGO 支援では、とりわけこうした運用が求められる。

(6) 相手国政府からの要請に関する事務手続きを簡素化・効率化させる。

先述したように、相手国政府の各官庁の縦割り行政のなかで、開発福祉支援事業の内容についての説明や、要請手続きに多大な時間と労力が必要になっており、その負担が在外事務所の事務にもしわ寄せされている。

JICA の技術協力については、あらかじめ途上国政府との間で包括な技術協力協定を結んで、協力を実施する際の前提条件となる特権・免除・便宜の枠組みを取り決め、お互いの事務効率化を図る動きが進んでいる。

また、日本国大使館が実施する「草の根無償資金協力」については、以下の 2 つの点で、手続きが簡略化されている。

日本国大使館と途上国政府との間で、途上国政府の事前の承認や途上国政府からの要請手続きを省くことや、協力を実施する際の前提条件となる免税措置等が口上書で包括的に取り決められているため、大使館が現地 NGO から直接要請を受け付けており、また、1 つ 1 つの案件を実施するつど免税措置等を取り決める必要がない。

1 件当たり 400 万円までは、外務本省の承認を必要とせず大使館の裁量のみで案件の採択が可能である。(400 万円を超え 1,000 万円までは外務本省の承認が必要となる。)

このような動きを踏まえて、開発福祉支援事業や他の NGO 支援事業についても、少なくとも「草の根無償」並みに手続きを減らせるように、NGO 支援を包含した技術協力協定の締結

を推進して前提条件の整備を行い、また、JICA の在外事務所に採択の権限を委譲するなどの試みがなされるべきだ。

(7) JICA 本部の役割は、プロジェクトの調整や助言にとどめる。

日本政府の ODA 政策に関する情報提供や、JICA 本部の問題意識を現地に知らせる努力は必要だし、貴重でもある。プロジェクトの調整や専門家派遣にあたっての支援・助言や、不正防止のための監視も欠かせない。しかし、事業の発掘・形成・実施には素早い判断と実行が求められるし、案件そのものも、よりきめ細かいものを増やすには日本からすべてを掌握するのは困難であるし、現地側に JICA 本部への依存心理を生む弊害も懸念される。在外事務所長の権限拡大のためにも、JICA 本部は補佐役に徹すべきだろう。

(8) 現地に中間組織(インターメディアリ)あるいはネットワーク型 NGO などのフォーラムを創設する。

その組織化の方策は次のとおり。

1) かかる中間組織は、現地の実情に応じたプロジェクトの実施や資金管理・評価を担当する。

中間組織の活動手法やその利点については、米国・カナダ・スウェーデンなどの欧米ドナーが既に多くの実績をあげており、証明済みである。すなわち、活動手法としては、現地事務所の下に創設した中間組織が、現地の NGO が実施する案件の管理はもちろん、人材育成や組織強化を支援する。中間組織の多くは、先進国側の NGO 団体が主導することが多い。これによって、現地の実情に合ったきめ細かい案件管理ができるようになって、現地事務所の負担が減り、長期的な政策づくりに専念できる。

例えば、NGO の活動が盛んなフィリピンで、USAID は、米国の NGO (米国では PVO (Private Voluntary Organization) と呼ぶ) を通じて現地 NGO の育成・強化を進め、1993 年以降は、PVO3 団体と現地 NGO9 団体によって 31 のプロジェクトが実施された。近年は、経験豊富で規模の大きな PVO と現地 NGO がプロジェクトを引き受け、その実施は、より小さい現地 NGO に任される形が増えているという。プロジェクト資金は、USAID と NGO との協調融資の形をとって、会計処理の点検は会計監査会社が行い、USAID 職員は業務部分のモニタリングに特化している⁹⁾。

インドネシアの場合、カナダ国際開発庁 (CIDA) がジャカルタに YAPICA という地元組織をつくり、資金提供・評価・プロジェクト管理などを担当している。USAID も、ワシントンに本部のある米国 NGO の契約機関である PACT にジャカルタに現地事務所をつくらせ、現

9) 開発福祉支援事業 業務マニュアル、JICA、2000 年 3 月、巻末資料集「フィリピンにおける他援助機関の NGO 関連事業」p.4 / 6

地 NGO の支援業務を行っている。PACT の事務所はブノンペンにもあり、米国は同様の手法をカンボディアでも行っていると見られる。

2) その中間組織には、日本の NGO や、現地の有為な人材の参加を求める。

外務省と日本の NGO とは、1995 年 4 月から定期協議を始め、1996 年 4 月には NGO 外務省定期協議会を発足させて、その後も連携を重ねている。外務省 NGO の共同評価「NGO・外務省相互学習と共同評価」は、まず 1997 年度にバングラデシュで、第 2 回目は 1998 年度にカンボディアで、第 3 回目は 1999 年度にラオスで、それぞれ実施されている。

JICA も NGO との間で相互学習を重ねて、NGO との連携を強めつつある。

現地レベルでも、日本国大使館と日本の NGO との定例協議が、タイやカンボディア・フィリピンでは定着化しつつあるという。JICA はそのフォーラムに積極的に参加し、情報や意見交換を深めるべきだろう。

3) その中間組織は、JICA と日本の NGO と現地 NGO の情報交換・交流の場とする。

日本の NGO の現地の活動拠点は小さく、その存在感は JICA にはとても及ばない。JICA 在外事務所は、どの国でも市街地の中心にあるのに比べて、NGO の事務所は目立たず、ばらばらに位置しており、日本からの旅行者が訪ねようとしても、訪ねるのが一苦労である。JICA が、日本や現地の NGO と一緒に中間組織をつくれれば、そこが、外部の者も含めて、交流の場になるだろう。

(9) 草の根無償資金協力など、他の NGO 支援策との連携を強めるとともに、統合を促進する。

近年、NGO が脚光を浴びるとともに、NGO に対する様々な補助金や支援制度が導入され、NGO 支援はやや乱立気味とあっていい状況である。それぞれの手法には独自性を出そうという工夫が見られるが、多くの NGO にとってその違いは分かりにくく、かえって複雑さを増している側面は否めない。

ざっとあげただけでも、NGO 支援策としては、外務省が実施している「NGO 事業補助金」と「草の根無償資金協力」、JICA が 1996 年度から導入した「開発福祉支援事業」・「開発パートナーシップ事業」、郵政省の「国際ボランティア貯金」、環境事業団が行う「地球環境基金」などがよく知られているが、このほかにも、政府各省庁や自治体・民間財団による各種支援事業が存在している。その主な違いは付属資料 11. に譲るが、将来は、こうした支援事業の整理・統合の必要に迫られるのは避けられないだろう。

(10) NGO の主体性を尊重しながら、専門家や青年海外協力隊・シニア海外ボランティアに NGO 支援事業への関与を求める。

その方策は例えば次のとおり。

1) 担当活動分野・地域で NGO の情報を集め、交流する。

2) 担当事業への NGO の参加を増やす。

カンボディアでの調査では、何人もの専門家が、相手国政府の役所で1日過ごすのではなく、NGOの現場を歩くことによって、新たな発見があり、意欲がわくという経験について語っていた。

もちろん、そこには、NGOの仕事を改善することで、目に見える効果が上がるのを期待できるということがあげられる。対象地域や分野が限定されているからこそ、国全体を相手とする援助に比べて、達成感を得やすいというNGO事業独特の特質もあげられよう。また、NGOを通じて、民衆に直接触れることで学びの場を日本側関係者が得ているという面も否めない。

そういった意味では、日本から赴任したODA関係者にNGO事業との協調・連携を求める意義は少なくないように思える。青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの隊員のみならず、専門家にもそうした交流を求めたい。特にカンボディアのように、政府が十分に機能していない国では、そうした交流から様々なことを学ぶことができよう。

ただ、気をつけなければならないのは、外国人が関与を深めれば深めるほど、現地NGOの依存心理を高め、結局は、NGOの主体性を傷つけるおそれがあることだ。カンボディアの場合は、政府部門についてもいえることだが、善意であれ、相手の力をそいでしまっては元も子もない。国際NGOは、近年、現地の駐在スタッフを減らし、できるだけ、現地スタッフや現地のNGOに仕事を任せようとしている。そうした経験をJICAも留意するべきだろう。

一方、JICAと日本のNGOの間では、非公式なレベルにとどまらず、仕事の上でも日常的な情報交換が行われつつある。カンボディアでは、青年海外協力隊や国連ボランティア(UNV)隊員が、日本のNGOのプロジェクトのなかで活動する例も出ている。現地で活動すれば、必ずといっていいほど、現地のNGOのなかでも活発で魅力的なNGOの情報が入るのだろう。単に気になる存在というだけでなく、その活動に入ることによって、その地域をより深く知り、地元に関わり込むことができるのではないか。

(11) マイクロクレジット(小規模金融)など、コミュニティ開発の手法研究を深める。

先述したように、先進国ドナーやNGOの間では、様々なコミュニティ開発の手法についての研究・論議が進んでいる。マイクロクレジットのほかにも、住民参加による学校建設や評価など、様々な実践的テーマが山積している。こうした研究には、NGOとの共同学習や研究の場が生かされるだろう。

(12) 安全に関する考え方、態勢を見直す。

その方策は例えば次のとおり。

- 1) 危険を回避するための行動方法の研修を徹底・強化する。
- 2) 地域や時期ごとの安全情報の収集態勢を強める。
- 3) 具体的行動については機械的な判断を避け、現地の判断を尊重する。

今回の調査で、かなり厳しい安全管理体制が、東京と現地とでとられていることを実感した。関係者の安全確保のためには、そうした体制を更にきめ細かく充実することが必要だろう。ただ、その方向として、単に危ない所には近づくな、といった管理的な発想では、開発事業の発掘・実施そのものに支障が出るおそれがある。とりわけ、食糧・医薬品などの人道援助や地雷除去といった「人間の安全保障」分野で活動する NGO は、こうした危険地で仕事をしており、安全に関する考え方、態勢を見直す必要があるだろう。

例えば、カンボディアでは、地雷除去や地雷被害者への救援などの NGO 活動は、タイ・カンボディア国境のバンテイミエンチャイ州やバタンバン州で活発に行われている。ところが、調査時点での日本政府と JICA の方針は、これらの地域での活動は控えることになっており、JICA カンボディア事務所でも、そうした地域を支援対象からあらかじめ落としているのが現状だ。危険といっても、内戦状態にあった時代とはおのずから異なり、周辺部でも中心都市の安全度は高まっているし、夜間の治安の悪さは首都プノンペンも同様である。

インドネシアでも、紛争が起きた東ティモールから大量の難民が西ティモール側に逃れてきた。マルク諸島やアチェ特別州でも、民族・宗教紛争による住民の衝突や暴力が起き、犠牲者が出ている。こうした地域に人道支援を行う手法として、NGO への支援は有力な方法であろう。よりきめ細かく、現実的な判断が求められている。

(13) JICAの組織や人員の見直しを進める。

コミュニティレベルの開発協力のための現地 NGO への支援に加えて、日本の NGO との協力なども始まり、今後、JICA の本部・在外事務所それぞれが、きめ細かな援助を行う体制が一層必要になる。そのためにはまず、NGO 支援の実務を JICA に一本化し、さらに JICA 内部の組織の再編・一元化を行う必要があるだろう。

現在、JICA の NGO 支援は、国内事業部国内連携促進課を連携一般の企画・調整の窓口として、アジア第 1 部計画課が事業を統括し、各地域部が個別の案件を実施している。

NGO との意見交換や共同学習・評価など、NGO 支援体制を絶えず見直す一方、NGO との交流を JICA 内の各部署で深めるための組織横断的な啓発・学習活動が求められている。

NGO 支援のために必要な書類づくりなど、事務手続きを最大限合理化したうえで、なお人員が必要と判断された場合、現地スタッフの増員などの措置も必要になるだろう。

付 属 資 料

- 資料 1 . 開発福祉支援事業 実施プロジェクト一覧表(2000年2月現在)
- 資料 2 - 1 「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」概要票
- 資料 2 - 2 Social Services of Cambodia 活動紹介リーフレット
- 資料 3 . 「貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」概要票
- 資料 4 . Cooperation Committee for Cambodia 活動紹介リーフレット
- 資料 5 . 1999 Cambodian NGO Resource Directory 2nd Edition(要約部分のみ)
- 資料 6 . 「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム」概要票
- 資料 7 - 1 「ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画」概要票
- 資料 7 - 2 PKBI 活動紹介リーフレット
- 資料 8 . 「南スラウェシ州離島地域プライマリーヘルスケア自立支援計画」概要票
- 資料 9 - 1 日本の公的機関による NGO 支援事業
- 資料 9 - 2 <参考> NGO 事業補助金制度(10年の変遷)
- 資料 10 . 関連記事(2000年3月19日付朝日新聞(朝刊))

資料 1. 開発福祉支援事業 実施プロジェクト一覧表 (2000 年 2 月現在)

<1997年度開始分>

国名	案件名	実施NGO名	対象分野
メキシコ	グナフ州州僻地農村住民参加型公衆衛生改善	地球家族計画協会	保健衛生改善
パナマ	パナマ先住民地区共同組合育成	プロジェクト・ハバグレ	コミュニティ開発
バングラデシュ	バンクラーシヤ国地域住民参加型家族計画	バンクラーシヤ家族計画協会	保健衛生改善
ネパール	ネパール村落開発住民防災計画	ネパール赤十字社	生活環境改善
ガーナ	家族計画・栄養改善・寄生虫予防総合プログラム 実施5件	ガーナ家族計画協会	保健衛生改善

<1998年度補正予算分>

国名	案件名	実施NGO名	対象分野
インドネシア	南スマタラ州離島へのプライマリヘルスケア普及	遠隔沿海地域調査会	保健衛生改善
	東スマタラ州サバ島「ワシム・セフティネット」プログラム	World Vision	コミュニティ開発
	南スマタラ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	環境におけるパートナーシップ 機関	コミュニティ開発
	西ジャバ州農民参加型小規模灌漑排水施設修復事業	インドネシア・オーストラリア協同研修生会	地場産業振興
	東スマタラ州サバ島における地域住民参加型飲料水給水計画による生活環境改善	住民を中心とした事業・経済協会 (IBAKA)	生活環境改善
ウブダン市市貧困者増援助食料及び保健サービス供給計画	インドネシア家族計画父母の会南スマタラ支部	保健衛生改善	
ヴェトナム	子供の栄養改善事業	セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	保健衛生改善
	ホ市児童福祉総合支援プロジェクト	ベトナムの「子供の家」を支える会	高齢者・障害者・児童等支援
カンボディア	貧困軽減に向けての女性のリプログラム向上プロジェクト	アムク/クメール女性ウエイセンター	女性自立支援
	社会的弱者の自立を図るためのワシムサービス	カボディヤ・ワシムサービス (SSC)	高齢者・障害者・児童等支援
タイ	北部タイにおけるコミュニティ組織を通じたエイズ予防とケア	ラクス・タイ財団(ア・タイランド)	保健衛生改善
	障害児に対するコミュニティに根ざしたリハビリテーションプロジェクト	タイ障害児財団	高齢者・障害者・児童等支援
フィリピン	都市内スラム住民に対する意識向上事業	シー・アジア財団(曹洞宗ボラティフ会)	生活環境改善
	HIV感染者社会復帰訓練施設活動支援	ビ・アイ・プラス	保健衛生改善
	エイズ・性感染症・母子保健対策	ホビ・ユレション・サービス・ビル・ナス	保健衛生改善
	貧困層結核患者救済	フィリピン結核協会 (PTS)	保健衛生改善
	地域保健強化事業 (レジン・カマリ大学)	レジン・カマリ大学	保健衛生改善
	地域保健強化事業 (フィリピン小児病院)	フィリピン小児病院	保健衛生改善
	包括的リプログラム向上促進支援事業	PNGOC(人口・健康・福祉NGO協議会)	保健衛生改善
マレーシア	ヤブ農業研修センター	OISCA International	人材育成
	少年に対する職業訓練	モトフォート・ホーズ・タウ	高齢者・障害者・児童等支援
	ハツケブ地域「ド」系居住区における小学校前教育促進計画	ティ・イン・タイ協会	人材育成
キワ・トリ重力式水供給システム	ア・ペンタリスト開発・救援機構ヤブ支部	保健衛生改善	
ミャンマー	マッティラ母子保健プロジェクト	AMDA	保健衛生改善
ラオス	コミュニティ衛生改善事業	ヴァンチャン県農村開発協議会	保健衛生改善
	カムムン県収入向上活動プロジェクト	カムムン県地域開発事務所	女性自立支援
	ラオス赤十字血液事業	ラオス赤十字社血液センター	保健衛生改善
	女性自立向上事業	ラオスの子供と女性を支える会	女性自立支援

上記に加えインドネシア事務所に1件採択されたが、安全管理の問題から実施に至らず。 *は継続採択案件
実施28件 継続18件

<1999年度新規採択分>

国名	案件名	実施NGO名	対象分野
エチオピア	オロミヤ州ノン・フォーマル初等教育支援プロジェクト	カンガルー青少年育成協会	人材育成、児童支援
ガーナ	女性生活向上支援プロジェクト	クリスチャン・マザーズ協会	女性自立支援
南アフリカ	起業家支援計画	エイキャット (アフリカン・コーポラティブ・アクション・トラスト)	地場産業振興
	バークビル地区女性スモールビジネス支援プロジェクト	リマ・ルネラル・サロラメント・ファウンデーション	女性自立支援
タンザニア	ダルエスサラーム郊外における青少年のためのリプロダクティブヘルス及び職業技術訓練計画	タンザニア家族計画協会	保健衛生改善
ジンバブエ	青年層のためのリプロダクティブ・ヘルス	セーブ・ザ・チルドレン(UIC)	保健衛生改善
ザンビア	HIVハイリスクグループ啓蒙活動	ワールドビジョン・インターナショナル・ザンビア事務所	保健衛生改善
	住民参加型給水事業	ケア・インターナショナル・ザンビア事務所	生活環境改善
タイ	マングローブ再生を促したコミュニティエンパワーメント	マングローブ再生・保全ユニオン	コミュニティ開発
	障害者のためのコンピューター情報ネットワーク整備計画	タイ障害者評議会	高齢者・障害者・児童等支援
ペルー	貧困女性の為の生計向上事業	プリズマ	女性自立支援
東チモール	東チモール保健システム復興事業	ワールドビジョン・ジャパン	保健衛生改善
	東チモール稲作農家復興開発事業	ケア・オーストラリア	地場産業振興
	フィロロ準県における公衆衛生及び医療システム復興事業	東チモール医療友の会	保健衛生改善
	ディリ県市場設備復興事業	アドラ・日本支部	地場産業振興

資料 2 - 1 「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」概要票

実施国名： カンボディア

実施合意署名日： 1998年12月11日

案件名： 社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス

案件英文名： Model Health and Social Service Centers in Cambodia

実施団体名： カンボディア・ソーシャルサービス (SSC)

実施団体英文名： Social Serviced of Cambodia

プロジェクト・サイト： コンボン・スプーサービスセンター、プノンペンサービスセンター、
カンダールサービスセンター

事業期間： 1998年12月11日～2001年12月10日

分類： 高齢者・障害者・児童等支援

先方政府機関： 社会問題省・労働・退役軍人問題省（社会福祉省）

事業の背景： 「カ」国民の多くは、ポル・ポト支配期に家族や友人隣人が目の前で惨殺されたり、餓死する悲劇を日常茶飯事で体験しており、その精神的衝撃に耐えるには感覚や思考を麻痺させるしかなかった人々が大勢いる。しかし、ポル・ポト以後も極度の貧困と内戦が続き、その後の後遺症に苦しむ人々へのケアは皆無であったばかりか、新たな被害者が生じている。UNTAC以後も政府が権力抗争で十分機能を果たせず、また緊急復興と経済成長が優先される中で、社会的弱者への配慮は唱えられながらも、実際の対策はほとんど手つかずの状態である。貧困の緩和は国家開発計画でも最優先課題として上げられているが、前述のような精神的打撃から回復できずに、通常の社会活動へ参加できない人々が大勢いることも貧困の大きな要因として広く認識されている。この広範かつ根深い問題に、政府による施策が期待できない現状で、地域住民による福祉サービスの展開が強く望まれている。

主な活動：

【上位目標】

【プロジェクト目標】 心身障害、身体障害、極度の貧困等により、一時的あるいは半永久的に自活することが出来ない状況に陥っている人々の生活が改善されること。

【期待される成果】 地域レベルでソーシャルワークに関わる人々の技術、意識が向上される。

年度	主な活動内容
平成10年度 1998	1) センターを拠点に地域レベルの社会福祉省及び保健省スタッフ、NGOスタッフ、及び地域ボランティアを対象してソーシャルワークに必要な技術訓練、啓蒙教育を行う。 2) 社会的弱者へのカウンセリングサービスを提供する。 3) 必要に応じ、他の政府諸制度・施設やNGO、国際機関等のサービスを受けるための支援を行う。 4) 社会的弱者の実態調査と、当事業内容を記録することによって、今後のソーシャルサービス計画策定のための参考資料とする。 5) スタッフ及び地域ソーシャルワーカー研修のためのセミナーを開催。6) コミュニティボランティアの地域活動を支援する。
平成11年度 1999	前年度と同様の活動内容 備考：当事業については平成11年7月にモニタリング調査団が派遣され、プロジェクト地の訪問や実施団体との協議などを通じて事業の進捗状況や成果についての検討が行われた。その結果として、事業は比較的順調に実施されていること、当事業の継続の必要性及び継続的技術サポートの必要性が確認された。

実施団体概要： 1992年よりカンボディア・アメリカの協力団体としてソーシャルサービス事業に関する人材育成を行って来たが、1996年カンボディアの現地NGOとして独立し、現在に至っている。

他の援助スキームとの関係： 特になし

他機関との関係： 現在コンボン・スプーセンターは、USAidの資金にて展開中だが、98年9月で終了。MSALVA戦員の研修はUNICEFの援助。当要請が受け入れられればJICA資金のみとする。

専門家派遣： 平成11年12月21日～平成12年4月7日 グループカウンセラー

備考：

The Challenge



Over twenty-five years of conflict, repression and isolation have devastated Cambodia — its social structure and traditions, as well as the psychological health of its people. As the country opens itself to the outside world the stresses of rapid modernization are adding further burdens to the psycho-social well-being of its people.

Even before the Khmer Rouge period there was little in the way of modern social or mental health services. And, the old social support systems — family, community, traditions — are now diminished in quantity, quality, authority and credibility. Traditional support systems, even if intact, would be hard-pressed to deal with the complex social problems facing many Cambodians today.

Social Services of Cambodia has been working in Cambodia since 1992 to respond to the challenge of addressing the social and mental health problems of Cambodians. *SSC's mission is to help vulnerable individuals, families and communities become independent and contributing members of society.* This is accomplished through the establishment and development of model social service and mental health centers; social service training; and, active participation in the formulation of government policies and programs related to social services and mental health.

Social and Mental Health Service Centers

SSC's approach to social services and mental health is unique in Cambodia. Emphasis is placed on mobilizing community-based resources to assist clients, and building on the clients' own strengths in helping them to address their problems.

In the past, when social problems were less complex, 'social services' consisted of handouts from the rich to the poor, problem solving for the distressed by a wise higher-up or shelter and food for vulnerable people at the wats. Government saw its role as giving out entitlements — no services were provided to help people address the sources of their problems or become independent of assistance from others.

SSC seeks to strengthen people's abilities to solve their own problems in the community context. Money, food or goods are seldom given outright as this only increases dependency. The approach is simple — assess the situation by gathering relevant information on a person's situation, provide the counseling and services we can directly, and assist with linking to other services in fields we do not cover. Some people are followed very briefly and others for long periods. The goal in all cases is to leave the individual or family strengthened to handle problems better in the future.



SSC operates a model Social and Mental Health Service Center in Kompong Speu and also provides social services for seriously mentally ill clients at Psar Daum Tkeou, a small mental health center in Phnom Penh. SSC's skilled and committed team of social workers have given new hope to more than 2,200 individuals and their families faced with problems such as extreme poverty, mental illness, emergencies like fires or floods, family conflicts, domestic violence, incest, rape, chronic illness, disability and many other problems.

Social Service Training

Through its Social Service Training SSC has successfully rekindled the confidence, initiative and creativity of more than 600 students, taught them useful new skills and supported them as they have returned to their villages and offices.

In the first phase of SSC's Social Service Training activities, SSC trained 130 community leaders from 11 provinces in the skills they would need to help solve individual, family and community problems. Almost all of these graduates continue to be active in their communities and their accomplishments are many and varied — ranging from counseling for individuals, to building roads and dams benefiting thousands.

In the second phase, Social Service Training was focused on staff of the Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation. SSC's goal is to train Ministry staff in all provinces and municipalities. A Ministry evaluation of the first phase of this training found very positive results — particularly in changes in staff attitudes towards social work and vulnerable people.

Training services have also been provided to numerous Cambodian and international NGOs ranging from Friends, to strengthen the capacity of their staff in re-integrating street children into communities, to the Don Chee (Buddhist Nuns) Association in providing its members with basic counseling skills. SSC also coordinates and provides advisory support to the Cambodian Association of Social Workers (CASW).

Sources of Support

SSC's activities have been supported by Pact/USAID, UNICEF, The World Bank, JICA and training fees.

資料3. 「貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」概要票

- 実施国名： カンボディア 実施合意署名日： 1998年12月10日
- 案件名： 貧困軽減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト
- 案件英文名： Promotion of Women's Reproductive Health and Participation into Economic Activities
- 実施団体名： アフェダ/クメール女性ヴォイスセンター
- 実施団体英文名： APHEDA (Australian People for Health, Education and Development Abroad)
KWVC (Khmer Women Voice Center)
- プロジェクト・サイト： コンボンチャム州女性問題局、
同州女性開発センターのモデル地区（コンボンチャム州コンボン・シェム郡）
- 事業期間： 1998年12月10日～2001年12月9日
- 分類： 女性自立支援
- 先方政府機関： 女性問題省
- 事業の背景： 第1次社会経済開発計画（1996-2000）では、貧困軽減が第一目標として挙げられており、1) 人的資源の開発 2) 生産基盤の開発 3) 雇用促進 4) 自助努力促進 5) 外部資源の吸収力の向上などを戦略としてあげている。同計画は、貧困な女性、家族、社会に与える負の影響を強く認識して、女性に的を絞った技術訓練、クレジット・ビジネスコース、生産向上手段へのアクセス向上、リプロダクティブヘルス教育・サービス、託児所などの総合的社会サービスを提供する拠点として地方におけるセンターの設立を打ち出している。本プロジェクトでは、こうした背景を踏まえてすでに活発な活動を行ってきたNGO、女性問題省、JICA専門家の協力関係をさらに強化し、女性の健康・雇用促進に的をしぼって多面的な貧困解消手段の展示を目的とする。モデル州であるがカンボンチャム州は、農業以外の収入の機械が少ないことから、「カ」で4番目に貧困である州だが、州女性問題局を始め、女性グループの活動やそれらを支援するNGO等の団体の活動が活発で他州から一目おかれている。
- 主な活動：
- 【上位目標】 本プロジェクトは、モデル州の女性のリプロダクティブヘルス向上・経済活動への参加促進を目的をしている。
- 【プロジェクト目標】 具体的には
- 1) 女性の識字率の向上
 - 2) 女性労働者の生産性向上、労働安全、効果的組合活動に関する知識・実践の向上
 - 3) 女性プロダクティブヘルスプロモーター（情報普及）の育成
 - 4) 女性のリプロダクティブヘルス（バーススペーシング、エイズ予防）にかかる知識レベルの向上
 - 5) モデル地区村落開発委員会における女性の意志決定への参加促進
- 【期待される成果】
- 1) 800人の女性労働者が女性労働者セミナーに参加。
 - 2) 200人の女性リプロダクティブヘルスプロモーターとして活動する。
 - 3) 50,000人の女性がリプロダクティブヘルス情報普及コースに参加し、バーススペーシングやエイズ予防についての知識を得る。
 - 4) 同州村落開発委員会の女性委員が、村落開発における男女ごとのニーズの違いに敏感になり、女性の意見を主張できる知識やノウハウが身に付く。

年度	主な活動内容
平成10年度 1998	1) 女性ボランティア育成 (リプロダクティブヘルスセミナー) (APHEDA) 2) 女性リーダー研修 (ジェンダーアウェアセミナー) (農村女性対象の女性リーダー研修、講師育成)(KWVC) 3) 労働セミナー (女性労働者のための労働セミナー実施、講師育成) (APHEDA) 4) コンボンチャム女性開発センター改修 (コンボンチャム州女性開発センターの施設整備) (APHEDA)
平成11年度 1999	1) リプロダクティブヘルス (女性ボランティア再研修、モニタリング・ワークショップ、情報普及のための教材開発) 2) ジェンダー啓蒙セミナー 3) 労働セミナー (コンボンチャム州の縫製工場の女性労働者への労働に対する意識向上)

実施団体概要： APHEDAは1984年に組織され、以来NGOとして活動を行ってきた。1984年にカンボディアに初めて赴き、1985/86年よりプロジェクト実施を始めた。

他の援助スキームとの関係： プロジェクト方式技術協力
 案件名：貧困対策のための女性支援
 関連性：要請中
 個別専門家派遣
 案件名：開発と女性アドバイザー (西谷)
 関連性：女性支援
 無償資金協力
 案件名：草の根無償
 関連性：女性センターの設立と機材供与

他機関との関係： UNPFA (リプロダクティブヘルス教育情報普及)、UNICEF (1995年まで小規模金融、託児所、家庭菜園、その後金融は自主管理、識字はNGO)、WFP (Food For Work)、APHEDA (技術訓練コースの資金と技術協力、現地NGO(CWDA)とエイズ予防プロジェクト、CYK (収入創出と託児所の技術指導)

専門家派遣：

備考：

A United Voice for Member NGOs

As issues of concern arise, the CCC membership can present a united voice. Examples of this include NGOs representation at the ICORC and CG group meetings on Cambodia, through an invitation to the CCC, and dialogue with the Royal Government of Cambodia on security within the country. This saves duplication of efforts by individual NGOs and increases weight and credibility of such representations.

Cooperation with Cambodian NGOs

Since the early 1990's, many Cambodian NGOs have been formed. The CCC welcomes and supports these groups and also encourages efforts to set up autonomous networks amongst Cambodian NGOs.

Already the CCC is a clearing house for correspondence and contact with local groups, through the provision of over 389 mailboxes at the CCC offices.

NGOs point of contact with other institutions

The United Nations, Embassies and other international organisations use the CCC as a point of contact with NGOs. Government departments often come to the CCC for advice on how to contact NGOs or circulate information through the CCC. The Directory of International Humanitarian Assistance, compiled and published by the CCC yearly in English and Khmer, is particularly useful in this regard. The Directory of local NGOs serves to enhance the linkages down to the grass roots level.

Another aspect of this work involves briefing visitors to Cambodia: journalists, researchers and others. They receive background information on the situation facing NGOs in Cambodia and advice as to which organisations to contact.

Special Projects

The CCC also takes on special short term projects considered important to the NGO community. Examples include the CCCNet e-mail system, the NGO Short Film production, the Gender and Development Project and a new specialized course on analysing development issues.

CCC MEMBER AGENCIES

Full Members

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| 1. ANS/ HI | 43. LAC |
| 2. AFSC | 44. LWS |
| 3. ARC | 45. Maryknoll |
| 4. APSO | 46. MCC |
| 5. AAR. CC | 47. MSF-F |
| 6. AA.B | 48. MSF H/B |
| 7. AMDA | 49. New Humanity |
| 8. ACR | 50. NPA |
| 9. APHEDA | 51. 24 HTV |
| 10. ACF | 52. OSB |
| 11. ADRA | 53. Oxfam Great Britain |
| 12. ADD | 54. PADEK |
| 13. CCDP | 55. PACT |
| 14. CRD | 56. QSA |
| 15. CARE | 57. Redd Barna |
| 16. CYK | 58. Samakee |
| 17. Caritas Cambodia | 59. SCA |
| 18. CRS | 60. SCF-UK |
| 19. CORD | 61. SLCC |
| 20. CIDSE | 62. Servants |
| 21. CAA | 63. SHARE |
| 22. Concern Worldwide | 64. SKIP |
| 23. CSI | 65. SAO |
| 24. CWS | 66. Saboras |
| 25. CESVI | 67. VI |
| 26. CCFC | 68. VSO |
| 27. CHC | 69. VSA |
| 28. EDC | 70. VBNK |
| 29. EA | 71. World Concern |
| 30. FHI | 72. World Relief |
| 31. Forum Syd | 73. WVI |
| 32. HU | 74. YWAM |
| 33. HAI | 75. ZOA |
| 34. HNI | |
| 35. IVY | |
| 36. IRIS | |
| 37. IWDA | |
| 38. JOCS | |
| 39. JSRC | |
| 40. JVC | |
| 41. JS | |
| 42. Khemara | |

Associate Members:

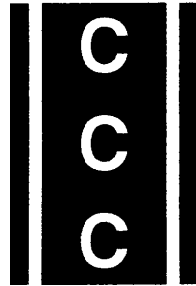
1. American Red Cross
2. AIT
3. CHRA
4. IOM
5. JICA
6. SIDA
7. USAID

March 1999

គណៈកម្មាធិការសហប្រតិបត្តិការ
ស្នេហាសម្រាប់កម្ពុជា

Cooperation Committee
for Cambodia

Comité de Coopération
pour le Cambodge



#35, Street 178, Sangkat Phsar Thmey III,
Khan Doun Penh, Phnom Penh

P.O. Box 885, Phnom Penh
Kingdom of Cambodia

Tel: (855-23) 214-152
Tel/Fax: (855-23) 216-009
e-mail: ccc@forum.org.kh

COOPERATION COMMITTEE FOR CAMBODIA

CCC OBJECTIVES

CCC was formed in 1990 by NGOs in Cambodia wanting to work "in a spirit of cooperation and respect for the Cambodian people."

The CCC objectives as outlined in the charter are twofold:

- *To facilitate information exchange between NGOs represented in Cambodia thus strengthening cooperation and avoiding duplication of activities where possible.*
- *To provide a forum for NGO coordination on issues of common concern, facilitating, where possible, representation to Cambodian government authorities, other governments, international agencies and influential persons.*

The CCC has built on its original aims, gaining strength over time to become a valuable and dynamic institution. By now the CCC offers a wide range of services to international and Cambodian NGOs as well as the wider development community.

Structure

Member organisations are the heart of the CCC. Monthly meetings of the members monitor the work of the organisation and decide on important issues of policy.

An elected volunteer executive committee takes responsibility for advising overall policy of the CCC. Ad hoc committees facilitate functions such as fundraising, financial management, membership, personnel, security and others as needed.

Day to day operations are managed by the executive director and staff.

By policy CCC offers training and upgrading of skills to staff. This takes the form of on the job training and formal courses.

INFORMATION EXCHANGED AND COOPERATION BETWEEN NGOS

Venue and Forum for Discussion

CCC monthly meetings provide an opportunity to discuss of common and hear presentations by representatives from government departments, member agencies or other institutions on various themes.

Members may request CCC to organize special meetings to discuss emerging issues. A meeting room at the CCC office is available free of charge to Cambodian NGOs, sectoral and other interagency groups.

Assistance to new NGOs and NGO staff

The CCC provides advice on issues such as government accreditation and protocol, staff salaries and other orientation to NGOs wishing to commence operations in Cambodia. The CCC similarly offers orientation to staff of CCC members who are new to Cambodia.

Provision of Information

The CCC produces and distributes a wide range of information to member and other organizations:

- Directory of International Humanitarian Assistance in Cambodia
- Directory of Cambodian NGOs
- Agency Personnel Listing
- Map of agency offices
- Directory of Membership, Networking and Sectoral Groups in Cambodia
- Guide to Provincial NGO Networks in Cambodia
- Survey of NGO staff salary rates
- Monthly newsletter containing information of interest to members
- Weekly security briefing detailing incidents and giving preventative advice to members.

Resource Centre

The Resource Centre has over 4,000 documents on various development related topics including a growing selection on Cambodia and a Khmer language collection.

The Centre loans books, and rents audio visual and translating equipment. The centre maintains a bibliographical database of agencies projects by sector and province. Printed reports are compiled and sold upon request. Documents on file include:

- Minutes of sectoral group meetings
- Reports and information supplied by NGOs, UN and other international organisations
- Books and other literature about development
- Maps and dictionaries
- Newspapers, magazines and journals

NGO Development Analyst

The focus of the NGO Development Analyst is to inform development policy through several main activities: information dissemination, seminars on program quality, community development and capacity building, and input to NGO contributions to CG meetings.

A FORUM FOR NGOS COORDINATION ON ISSUES OF COMMON CONCERN

Aid Coordination

The CCC provides logistical support to many sectoral groups e.g. community development, gender and development, child welfare. This brings together staff of NGOs, IOs and related government bodies to discuss and coordinate their work. The CCC gathers and distributes a list of sectoral groups and details of their meetings.

NGOs input to the Consultative Group (CG) meetings is gathered mainly through the collective efforts of the many sectoral and other working groups. This is presented as the NGO Statement at the CG meeting, through an invitation to CCC, by the nominated delegation.

**1999
Cambodian NGO Resource Directory
2nd Edition**

**Khmer Translation by
Khieu Vicheanon, Open Team**

Ponlok, #14E1 Sihanouk Blvd, Tonle Bassac, Chamcarmon, Phnom
Penh, Cambodia. Tel (855-23) 213-867 Email: info@ponlok.forum.org.kh

INTRODUCTION

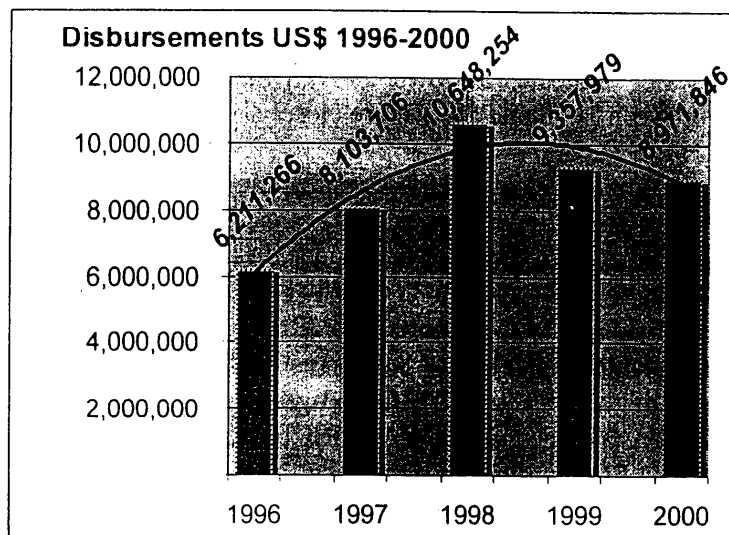
The Cambodian NGO sector is now in its seventh year. While precise data is not available, it is estimated that between 400 and 700 local NGOs and associations have sprung up around the country. This directory is intended to serve as a resource for local organizations to locate grants, technical assistance, services, volunteers and networks to meet their needs. Organizations supporting local NGOs will find it equally useful to learn about potential co-sponsors and service providers that are also working to support the sector.

SECTION I – GRANTS & CAPACITY BUILDING

Increasing or Decreasing Funding?

Over the past year, we often heard small local NGOs comment that they are having a more difficult time securing funding. To ascertain whether there is less funding available to local NGOs, during the interviews we asked grant-making agencies to provide information on amount of funding disbursed to local organizations each year from 1996 through 2000 (projected). We also asked them to indicate how many organizations they had funded each year.

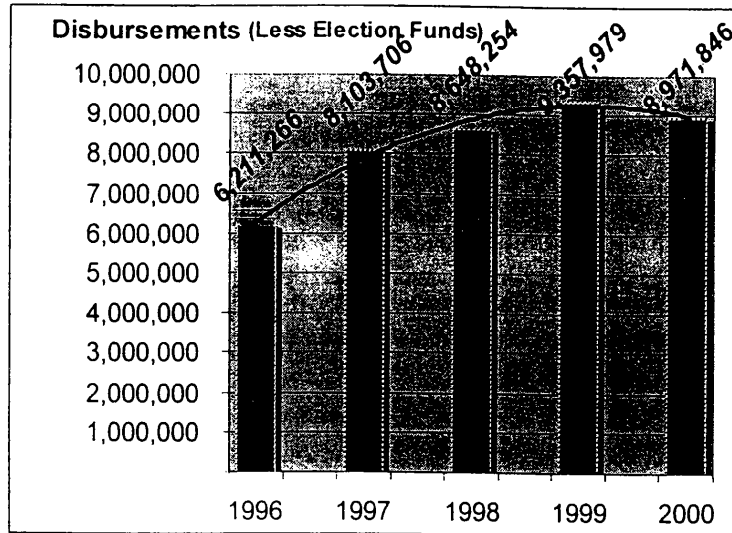
Twenty-eight of the 36 agencies represented in Section I provided the information and we thank them for sharing it. Those that did not respond are for the most part currently providing small grants that will probably not affect the trend (ផ្សំផ្សំ) highlighted in the graph below:



The table indicates that according to the data provided to us, in 1996 donor agencies disbursed \$6.2 million to local NGOs. This amount increased in 1997 to \$8.1 million. During the 1998 election year, funding to local NGOs soared to \$10.6 million, much of it probably for election education and monitoring activities. In 1999 and 2000, funding

appears to have decreased to \$9.3 million and \$8.9 million respectively. According to the graph, it appears that funding to local NGOs is decreasing.

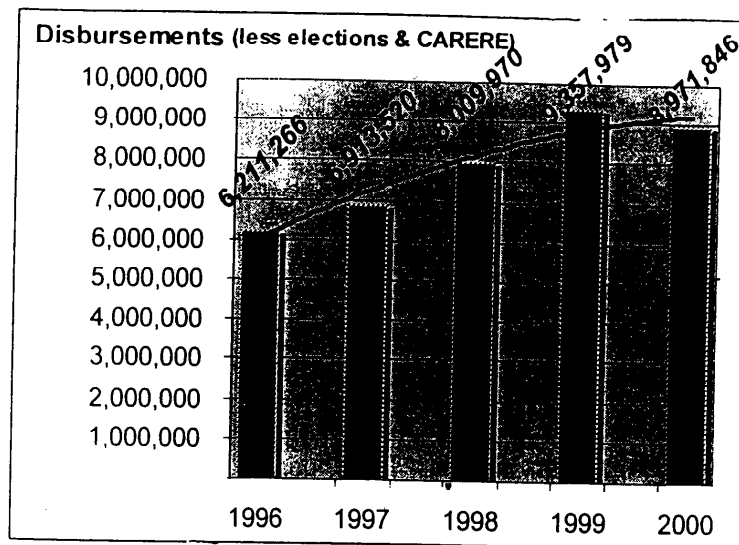
However, most grant-making agencies we interviewed have not reduced funding. On the contrary, they plan to maintain or increase funding to local NGOs in 2000. Therefore, we felt that the graph was not representative of the real trend line (តំនូនសំគាល់). We then tried to identify 1998 funding that was specifically dedicated to election activities and we re-drew the graph without it:



As we can see, the trend line (តំនូនសំគាល់) is much less pronounced and funding appears to be decreasing at a slower level. In 1998, funding for NGOs is now at \$8.6 million instead of \$10.6 million, which indicates a slower growth between 1997 and 1998, one that resembles growth between 1996 and 1997 more closely.

We also observed that in 1997 and 1998 a considerable amount of funding available to local NGOs came from UNDP/CARERE: in 1997 alone CARERE contracting and grants to local NGOs represented a surprising 15% of funds disbursed to local NGOs that year.

The CARERE program mainly supports the Royal Government's experiment in decentralized planning and finance, better known as the Seila Program. NGO support by CARERE is not one of the objectives of the program and is not expected to continue indefinitely. In addition, a large part of CARERE funding in 1996, 97 and 98 went to ACLEDA. While ACLEDA is considered a local NGO, it falls under a very different category than most other local agencies in the country as it is moving towards registering as a micro-finance institution. We decided it was reasonable to re-draw the graph without including CARERE disbursements (ចំណាយ) and obtained the following results:



From the graph we see that disbursements for 1997 and 1998 are lower and the rather than having a peak and start decreasing, the trend line looks flatter. Does this graph represent a trend? Will funding of local NGOs continue to decrease in the future? This is an important question many local groups are asking themselves. We believe the answer will not become clear until 2001 or 2002.

Size of Grants

As many organizations had mentioned having a harder time securing funding, we originally expected to find that funding had decreased more dramatically. As this did not appear to be the case, we decided to go back to the donor agencies and ask how many organizations they had funded every year. We found that on average, between 1996 and 1999 donors are funding 25-30% fewer organizations. This means that a smaller number of organizations are receiving larger grants.

As the absorptive capacity of the local NGOs increases (កើនឡើង), some donors are displaying a preference to give larger grants to a smaller number of more well-established and successful organizations, which explains while small groups are experiencing difficulties securing funding. This is not an unexpected occurrence as the administration of grants, including activities such as monitoring and financial follow-up, are labor-intensive and expensive.

This trend has important implications for the smaller NGOs. To begin with, small NGOs should be aware that they are less likely to be funded by larger donors that do not provide capacity building activities. They are more likely to obtain support from groups that have expressed an interest in capacity building and strengthening institutions.

Small NGOs also need to think about creative forms of collaboration, either with other small NGOs or with larger established NGOs. This is especially important for small

organizations implementing projects in rural areas as there are currently not enough intermediary organizations (អង្គការជាលក្ខណ៍) that donors can fund to manage smaller grants for them.

Variations in Support Organizations

The funding agencies represented in Section I vary enormously in the size of grants and support they provide. To give an example, average size of grants varies from as little as \$200 to as much as \$135,000 – quite a wide spread (កើនឡើងខ្ពស់).

It is possible to differentiate between three types of funding organizations:

The first kind of organization includes large donors. These can be bilateral aid organizations or large NGOs that do not have a presence in Cambodia. These usually provide large grants with little or no other capacity building activities. Access to funding by these organizations is often limited to NGOs that have demonstrated that they have well-established organizations, programs of substance (កម្មវិធីទ្រទ្រង់) and have sophisticated networking skills.

The second kind of support organization is the large international NGO that has identified support to local NGOs as a priority. Grants can be small or large and they are administered within a framework of capacity building that includes technical assistance activities as well as regular monitoring and follow-up and access to training opportunities. These include groups like CIDSE, PACT, The Asia Foundation, and OXFAM GB, which have developed long-term partnerships with local NGOs. They began by giving small grants, and as the capacity of local NGOs grew, the type of support these organizations provided changed and matured.

Thirdly, there are the organizations whose local NGO programs have more recently been developed. These organizations, which among others include CWS, CRWRC and Concern Worldwide, are committed to capacity building and are able to provide intensive handholding support.

In fact, the organizations described above are not so much different types of organizations as much as organizations at different phases of support. Local NGOs seeking support should be aware of the differences between grant-making agencies and identify the agencies that best match their capacity building needs and their ability to implement programs.

Donor Perspectives on Local NGOs

During the interviews, we asked grant-making agencies for their frank impressions of and experiences with the local NGO sector. The large majority was impressed with the progress made by this fledgling sector, which, at less than a decade old, is still very

young. Impressive strides have been made in human resource development, program implementation and advocacy.

At the same time, more progress still needs to be made. The main areas of concern are quality of training and community organizing. While many local NGOs conduct training, donors question whether much of the training is truly relevant to the needs of communities and whether it achieves its learning objectives.

With regards to community organizing, most donors believe that local NGOs have *not* understood the principles and importance of acting as facilitator of community activities, a factor in ensuring the sustainability of activities.

While these concerns may be well founded, the last merits some comment. As the grants section was researched first, the editors were aware of donor concerns when they researched the remaining sections of this directory and paid particular attention to the issue of community organizing. We found that with the exception of Vaddhanak, there are no organizations currently offering open training in community organizing on a regular basis, although support organizations may occasionally offer such training to their partners.

Grant-making agencies need to be aware of the gap between expectations they place on local NGOs and available resources to help NGOs meet those expectations. It is hoped that highlighting this problem in this directory will present an opportunity for interested parties to examine and support initiatives to provide additional support to local NGOs in the area of community organizing.

SECTION II - TECHNICAL RESOURCES AND SERVICES

Section II of this directory is intended to draw attention to practical information on technical resources available to local NGOs and is aimed at both NGOs and the organizations that support them. A second objective is to supply local NGOs with information that they can provide to their communities, thus emphasizing their role as facilitator. Currently no such information is available to them.

The format has been changed to present services by sector rather than listing organizations alphabetically to facilitate finding information. When possible, experts in their field have written introductions to the sections and we thank them for their contributions.

The editors are aware that this section is far from complete. Rather, it represents a beginning of what could become a much more extensive guide to NGO, government and private sector services. Groups that were omitted from the directory and wish to be included in the future are encouraged to contact the editors.

SECTION III – VOLUNTEER PLACEMENT AGENCIES

This section is straightforward and provides agencies thinking about requesting a volunteer with advice to guide their search. This year we contacted seven agencies that are placing volunteers in Cambodia. For the most part, these agencies are interested in supporting local NGOs and look forward to meeting them in the future.

SECTION IV – MEMBERSHIP ORGANIZATIONS AND NETWORKS

The situation of NGO membership organizations has not changed much over the last few years. What has changed are the increase sectoral groups that have regular meetings and in the number of regular provincial NGO meetings. In addition to membership organizations, we have included a list of the sectoral groups meetings, courtesy of the CCC.

SECTION V - LOCAL FUNDRAISING EFFORTS

Local NGOs are acutely aware of the fact that the Cambodian local NGO sector is almost entirely dependent on international aid and there is considerable interest in the subject of local fundraising. While a number of organizations have initiated local fundraising efforts, they are in fact few and often they have found that their efforts have produced limited results.

Section V presents five case studies on local fundraising and collaboration with the private sector. These include the Cambodian Midwives Association charity event, community fundraising for a bridge project in Takeo initiated by the Abbott of Wat Svay Poper in Phnom Penh, community clean up days organized by the Raffles Grand Hotel in Siem Reap, NCDP fundraising event and an example of complex collaboration as told by USG.

Local fundraising efforts will only be successful when a number of conditions are present:

- A sector of Cambodian society has disposable income
- Cambodians feel confident about contributing to the non-profit sector, which is not a traditional practice (aside from contributions to the Pagoda), and develop a culture of philanthropy
- Companies have a vested interest in contributing to the non-profit sector
- Local NGOs inspire confidence
- Local NGOs are experienced in fundraising

Section V aims to encourage local NGOs to examine local fundraising issues and creative forms of collaboration to gain understanding of the opportunities and pitfalls (ប្រេះថ្នាំគ) of raising funds within the country.

資料 6. 「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム」概要票

- 実施国名： インドネシア 実施合意署名日： 1999年1月15日
- 案件名： 南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワーメントプログラム
- 案件英文名： Empowerment of the Poor in South Sulawesi to Support Poverty Alleviation Program
- 実施団体名： 環境友好協会
- 実施団体英文名： Environmental Partner Institute
- プロジェクト・サイト： 南スラウェシ州：タカラル県、ゴワ県、パンケブ県、パンタエン県、ジェネボント県
- 事業期間： 1999年2月1日～2002年1月30日
- 分類： コミュニティー開発
- 先方政府機関： 内務省地域開発局（南スラウェシ開発計画局）
- 事業の背景： 長引く経済危機により、インドネシアで更に貧困者の大幅な増加（約8千万人）、物価の急上昇（約2倍以上）、失業者の急増等を引き起こし、国民の生活に深刻な影響を与えている。更に近年のエルニーニョ現象の影響による早魃もあいまって、社会的弱者は食糧等の基礎的ニーズの充足にまで支障を来している。
- インドネシア政府はマクロ経済の安定化とともにソーシャル・セーフティー・ネット強化を緊急優先課題とし、食糧の供給や基礎的保健サービスへのアクセスの確保などに取り組んでいるが、物的供給のみの支援は国民の政府や援助機関に対する依存を創出する恐れもあるところ、社会的に弱い立場にある住民のエンパワーメントを実施することが必要不可欠となっている。
- 本プログラムは、プロ技「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の支援を得て、南スラウェシ州においてNGOによる住民エンパワーメント・プロジェクトをモデル的に実施するものであり、スハルト政権崩壊以後益々活発化しているNGO活動のモデル事業となるものである。
- 主な活動：
- 【上位目標】 非灌漑地域の食糧作物栽培に携わる農民、零細漁民、労働者、小売業者グループの基礎的ニーズ充足にかかる能力向上
- 【プロジェクト目標】
- 1) 基礎的ニーズ充足支援
 - 2) 労働集約的生産活動の創造、現存の村落生産活動に対するアドバイス、及び経営能力向上を通じたコミュニティの生産性向上
 - 3) 共同組合等の草の根レベルの経済活動機関の支援・設立
 - 4) 公正な流通網の設立
- 【期待される成果】
- 1) 危機的状況にある少なくとも600貧困世帯3000人が基礎的ニーズにかかる困難から開放される。
 - 2) 少なくとも600貧困世帯が組織化、事業化に関する研修を通じてエンパワーされる。
 - 3) 600貧困世帯の生産性が向上する。同時に家族全員がエンパワーされる。
 - 4) 活動の成果と共に障害が理解された後、障害を軽減する手法を用いることで更に成果の向上が図られるとともに、この知見は徐々に他地域に波及される。

年度	主な活動内容
平成10年度 1998	1) 対象村落と対象貧困農・漁民の選定に係る調査とワークショップ 2) 政府関連機関・地域社会に対するプロジェクトの社会化のためのセミナー 3) 貧困者に対する生活実需品の廉価販売 4) 地域の経済集団・機構に関する調査 5) 地域の自然・人的資源に関する調査 6) 自助努力地域集団の形成と、自立・強化のための研修 7) 事業の月例・三ヶ月モニタリングと中間・最終評価調査
平成11年度 1999	1) 住民へのトレーニング実施にあたるタスクの確立（政府機関との連携強化、研修マニュアル開発、FO研修） 2) 自助努力集団の組織化指導（組織化研修） 3) 自助努力集団自立・強化のための研修（人材育成） 4) 事業の月例・三ヶ月モニタリングと中間・最終評価調査 延長期間：平成11年12月01日から24カ月間
平成12年度 2000	

実施団体概要： LMLは1990年に設立され、1996年に法的に登録された。LMLは政府にNGOとして登録される前は、自然保護活動を実施する活動家のグループに過ぎなかった。自然保護活動と弱者に対する社会経済的エンパワメントにおける活動を組織的に拡大していくために、LMLは組織的機能を拡充させてきた。法的登録以来、その行動原則は、自然保護と社会・経済的弱者の生活向上の組み合わせを強調している。LMLはミッションの範囲内において、この基本原則に柔軟に適用されている。

他の援助スキーム
との関係：

他機関との関係：

専門家派遣： 南スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（プロジェクト技術協力事業）

備考：

資料7-1 「ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画」概要票

- 実施国名： インドネシア 実施合意署名日： 1998年12月28日
- 案件名： ウジュンパンダン市貧困者層援助食料及び保健サービス供給計画
- 案件英文名： The Project of Subsidized food and Health Services Provision for Beak Drivers and Their Families
- 実施団体名： インドネシア家族計画父母の会（南スラウェシ支部）
- 実施団体英文名： Indonesia Planned Parenthood Federation（インドネシア語の略でPKBI）
- プロジェクト・サイト： インドネシア共和国南スラウェシ州ウジュンパンダン市、PKBI南スラウェシ市部及び付属クリニック
- 事業期間： 1999年3月10日～2000年3月9日
- 分類： 保健衛生改善
- 先方政府機関： 保健省
- 事業の背景： インドネシアの国家開発企画庁は、1997年に始まった経済危機対策として、
1. 食料の確保
 2. 基礎的医療・教育・貧困者シェルターへのアクセス確保
 3. 都市及び近郊の失業・雇用問題等を早急に解決すべき具体的な課題として上げている。
- 経済危機後ウジュンパンダンにおける都市部貧困層は、必須食料品価格の高騰により危機的栄養状態に陥っている。また、医薬品価格の高騰は都市部貧困層がアクセスしていた公共保健センターの保健・医療に係わる行政サービスをも滞らせている。同様の理由によりインドネシア家族計画父母の会スラウェシ支部（本プロジェクトの実施NGO、以下PKBIとする。）が運営してきた診療所においても医薬品が供給出来ず、医療サービスも滞っている。都市部貧困者層においては基礎的医療すら享受できない状況となり、特に母子が深刻な影響を受けている。係る状況により、母子の危機的栄養状態からの脱出と基礎的医療サービスの提供についての緊急的な支援が強く望まれている。
- 本プロジェクトは、都市部貧困層のうち輪タク運転手家族の母子を対象とし、都市貧困者居住地域において医療サービスを行ってきた上述のPKBIの活動による栄養改善と保健・医療の基礎的な知識の普及を目的として必須食料品の廉価販売と医療サービスを提供するものである。
- 主な活動：
- 【上位目標】 ウジュンパンダン市内の貧困層住民の健康改善と生活向上を計る
- 【プロジェクト目標】 経済危機の影響が最も懸念される今後1年で、ウジュンパンダン市内の輪タク運転手とその家族（特に妊婦と乳幼児、児童）約1500人の栄養状態の改善を図ると共に、基礎的医療サービス提供と保健衛生に関する知識の普及で最悪の健康状態の緩和を図る。
- 【期待される成果】
- 1) 貧困地域に居住する輪タク運転手の家族の80%以上が補助食料品を廉価で購入できる。
 - 2) 対象者の80%以上に、保健医療サービスのアクセスが確保される。当面の目標として1月当たり300家族以上に子供達の無料診療が供給できるようになる。
 - 3) 当該施設、及び付属クリニックが貧困者シェルターとしての役割を果たすとともに、来訪者に対し、疾病予防、基本的衛生概念、母子保健、家族計画の情報を提供する。
 - 4) 基礎的保健衛生に関する知識が普及し、自ら保健衛生に努め、事業後も保健センターで治療を受けるようになる。

年度	主な活動内容
平成10年度 1998	1) 対象世帯確定調査 2) 裨益者登録 3) 保健・医療サービスの実施 4) 予防接種調査と実施 5) 保健普及活動 6) 必須食料品の廉価販売 7) 月例モニタリング 8) 四半期モニタリング 9) 最終評価セミナー

実施団体概要： PKBIは家族計画分野におけるインドネシア最大の全国的NGOである。南スラウェシにおいては、1968年に設立以来、全23県・市で80万人以上に対し家族計画を中心としたサービスを提供してきた。PKBIの目的は、保健医療に関する様々な情報を提供するとともに、地域に密着して家族計画に関する相談や避妊薬（避妊具）の配付を行なうことである。そして現在では、その活動を性感染症・AIDSや、ジェンダー、安全な水の供給、地域ベースの所得創出活動、ユースセンターなどにも広げている。1968年の創立以来、本団体は多くの地域ベースのプロジェクトを行ない、家族計画を実施する夫婦の割合を増加させ、地域の健康増進に寄与してきた。また、1984年には、今回のプロジェクトの拠点となるクリニックを開設し、貧困層に対しリプロダクティブヘルスを中心とした基礎的医療サービスを提供してきている。

他の援助スキームとの関係： プロジェクト方式技術協力
 案件名：南スラウェシ地域保健強化プロジェクト
 関連性：対象地域の保健人材育成、保健医療の質の改善を行っており、直接的に裨益を受ける人口が拡大される

他機関との関係： UNICEFウジュンバンダんと協力し対象地域・対象住民を拡大していく。PKBIに勤務するオーストラリアボランティアも直接プロジェクト活動に参加・協力する。

専門家派遣：

備考：



**PERKUMPULAN
KELUARGA BERENCANA INDONESIA
SULAWESI SELATAN
PKBI**

**THE INDONESIAN
PLANNED PARENTHOOD
ASSOCIATION
SOUTH SULAWESI**

South Sulawesi Branch:
Address: Jalan Landak Baru, No. 55,
Ujung Pandang 90135,
Sulawesi Selatan, Indonesia.
Tel: (0411) 871 051, 877106, 830182
Fax: (0411) 857 065

PRODUCED By:



FIK-LSM SULSEL

in cooperation with



AusAID

**PERKUMPULAN KELUARGA BERENCANA
INDONESIA - SULAWESI SELATAN
(PKBI)**

**THE INDONESIAN PLANNED PARENTHOOD
ASSOCIATION
SOUTH SULAWESI**

ABOUT PKBI

During the early years of the 'New Order' Government in Indonesia, living conditions were very poor, especially for mothers and children. For this reason, in 1957 some volunteers (including obstetricians and other medical specialists) established *Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI)* in Jakarta. PKBI is a non-government organization that works in the areas of Family Planning and Reproductive Health. PKBI works in coordination with the governments national family planning coordinating board (BKKBN), and, since 1967, has also become a member of the International Planned Parenthood Federation (IPPF) based in London.

PKBI now has branches in 24 provinces throughout Indonesia. There are over 100 full time staff and 6000 volunteers. PKBI South Sulawesi is one of these branches.

OUR VISION

PKBI aims to promote the concept of *responsible parenthood* among Indonesian families. We seek to bring about an understanding that having a child is not something that should be unplanned or incidental. Having a child means there is a responsibility for providing health, education, a safe living environment, and planning and guidance for the future. PKBI South Sulawesi works to facilitate community empowerment in the general area of *population and development*.

OUR ACTIVITIES

PKBI South Sulawesi works in all districts of South Sulawesi province. PKBI has programs that provide community services in a number of key areas. These include:

• **Reproductive and General Health:**

PKBI operate clinics in all districts of South Sulawesi, including remote areas. The clinics provide reproductive and general health services, as well as family planning and pre-marriage counseling. These programs target members of the community who are experiencing poverty and vulnerability, and often have little access to services and resources.

• **Youth**

PKBI have established a youth centre (SELARES) which provides young people with information and counseling on a variety of issues such health (especially reproductive health, sexually transmitted diseases and HIV/AIDS), family, relationships, and study. There is also a telephone information Hotline service. A psychologist, a doctor, a youth counselor, and volunteers staff the youth centre. For further information visit the centre (Jl. Landak Baru No. 55) or telephone the Hotline on (0411) 877106.

• **HIV/AIDS Education**

PKBI are currently working in cooperation with AusAID (Australian Agency for International Development) on a HIV/AIDS prevention outreach program for secondary schools in Ujung Pandang.

• **Food Relief**

In cooperation with UNICEF, PKBI have distributed food assistance in the form of complementary food (VITADELE) for children under 5 years old who live around PKBI's sub-clinics in slum areas of Ujung Pandang.

In cooperation with JICA (Japan), PKBI is also distributing basic foodstuffs to pedi-cab (becak) drivers and their families who live around PKBI clinics. The food packets are sold for a minimal amount of money, which is then used to provide a basic health service.

For more information please contact PKBI South Sulawesi Branch



資料 8. 「南スラウェシ州離島地域プライマリーヘルスケア自立支援計画」概要票

実施国名： インドネシア

実施合意署名日： 1998年11月13日

案件名： 南スラウェシ州離島地域Primary Health Care(PHC)自立支援計画

案件英文名： The Project for Enlightening the Community Empowerment on the Primary Health Care in the Remote Archipelago Area in South Sulawesi Province

実施団体名： 遠隔沿海地域調査会

実施団体英文名： The Research Institute of the Rural Seacoast Area and the Community(LP3M)

プロジェクト・サイト： スラヤール県、バンケップ県、ウジュンバンダン市の12の離島

事業期間： 1998年12月1日～2001年11月30日

分類： 保健衛生改善

先方政府機関： 保健省、南スラウェシ保健局

事業の背景： 経済危機に端を発する国家財政の危機はあらゆる方面に影響している。保健分野においては保健サービスの低下、医師や保健職員の不足、医薬品の供給不足としても現れている。このような状況は過去6ヵ月間国内のあらゆるところで見られているが特に離島地域では顕著である。地域診療所の医薬品は補給が乏しく担当職員はなすべき保健サービスができない状況にある。こうしたなかで特に貧困層にあってはより保健状態の悪化が進み病気に留まらず死者の増加にまでなっている。それが更に地域活性を鈍らせ生計を圧迫し、貧困の悪循環となりつつある。購買力の低下は基礎的栄養状態の確保さえ脅かしている。またこうした経済危機の影響以前に、離島の地理的な悪条件は基礎的な保健の確保すら困難としており、多くの診療所では医薬品も満たされていなかった。こうした条件に加え地域住民が保健知識に乏しい事も状況を悪いものにしてきている。各地方自治体や保険省もこの事態を憂慮しているものの、一保健センターがカバーするにはあまりに範囲が広く、今までなら有効な手だてを講ずることが出来なかった。今回のプロジェクトはこのような離島の保健状況を改善することを目的としており、離島住民の健康意識を高め、住民を主体とした基礎的保健医療サービスを継続的に展開できれば他の離島地域にも広く適応できるモデルともなり得る。

主な活動：

【上位目標】 南スラウェシ州離島部における基礎的生活環境の向上

【プロジェクト目標】 離島住民が医薬品を含む保健サービスを受けられると共に、保健知識を得ることで地域の保健と衛生に関する理解を深め、事業終了も独自に住民による最低限の保健体制を維持する。

- 【期待される成果】
- 1) 25の投薬所が12の離島に開設される。
 - 2) 少なくとも3000人の住民が保健サービスを享受する。
 - 3) 8名の医師、12名の看護婦が派遣される。
 - 4) 50種の医薬品と簡易な医療器具が整えられる。
 - 5) 100名のボランティアが投薬所を運営する。
 - 6) 事業終了後も投薬所は住民独自に運営される。

年度	主な活動内容
平成10年度 1998	1) 投薬初の建設 2) 医薬品の販売 3) 看護婦の研修 4) 医師の離島巡回 5) 医師と研修を受けた看護婦の離島派遣 6) 事業職員による保健に関する普及活動 7) 月例モニタリング 8) 四半期モニタリング 9) 中間評価 10) 最終評価
平成11年度 1999	1) 医療・教育・環境の訓練・キャンペーン 2) 教育記機材の開発・整備 3) 教職員・指導者の人材育成（リーダーシップ訓練）

実施団体概要： LP3Mは、1968年に設立されたNGOで、南スラウェシ州に多く点在する遠隔地沿岸地域や、離島の村落を対象とした所得向上運動や、コンサルテーション活動を主たる事業目的に開設された。現在では、そのターゲットを小規模漁民の支援、共同組合支援事業、AIDS、珊瑚保全、女性・ジェンダー分野にも広げており。しかし、離島の生活改善に取り組む専門家でもあり、住民啓蒙活動に関する実績は長い。また、当NGOは1996年、97年と連続して、在ウジュンパンダン総領事館から草の根無償を獲得し、離島地域の電化、浄水化事業を成功させた。その功績に関しては高く評価されているとともに、離島住民からの信頼も厚い地元密着型のNGOである。保健医療分野に関しては、それほど実績はないものの、離島の環境を知り尽くしている点、離島短期居住の常勤スタッフを有している点などから鑑み、本プロジェクトを実施するのに最適なNGOである。

他の援助スキームとの関係： プロジェクト技術方式協力

案件名：南スラウェシ州地域保健強化プロジェクト

関連性：対象地域の保健人材育成、保健医療の質の改善を行っており、直接的に裨益を受ける人が拡大される。

個別専門家派遣

案件名：共同組合・中小企業省

関連性：個別派遣専門家

その他

本NGOは草の根無償を成功させて、在ウジュンパンダン領事館から高い評価を得ている。

他機関との関係：

専門家派遣：

備考：

資料9-1 日本の公的機関によるNGO支援事業

機関/制度名	外務省 小規模無償資金協力 (草の根無償)	外務省 NGO事業補助金 (国際開発協力関係民間公益団体補助金)	郵政省 国際ボランティア貯金	環境事業団 地球環境基金	JICA 開発福祉支援事業
申請先	在日本大使館、総領事館/外務省経済協力局民間援助支援室 (1995年度から)	外務省経済協力局民間援助支援室	申請団体所在地の郵便配達を受け持つ郵便局	環境事業団	在外事務所
制度開始年	1989年度	1989年度	1990年度 (交付は翌年度から)	1993年度	1997年度
対象団体	現地NGO	本邦NGO	本邦NGO	法人、非営利法人、非営利民間団体 (国内、海外)	現地NGO
支援形態	機材、施設	事業費支援	事業費支援	事業費支援	資機材、施設+事業費、管理費
支援分野	保険医療、教育、民生・環境改善、貧困救済・所得向上、WID	農漁村開発、人材育成、女性自立支援、保健衛生、医療、地域産業、生活環境、環境保全、民間援助物資輸送、開発協力適性技術移転、国際ボランティア補填	生活環境改善、保健衛生、医療、農漁村開発、人材育成、難民救済、環境保全など	植林、野生動物保護、公害防止にかかわる実践と調査。国際会議開催	コミュニティー開発、高齢者・障害者・児童福祉支援、保健衛生、女性自立支援、生活環境整備、人材育成、地場産業振興
支援規模	一件2000万円まで (ただし一件500万円を適正規模としている。) 供与限度額範囲なら100%支給。	一件50-1500万円程度。総事業費の1/2以内、かつ補助金対象経費以内で外務省が定める額。1995年度予算7.6億円	一件あたり平均440万円 1997年度実績10.6億円	一件あたり 平均5-600万円 (海外) 2-300万円 (国内)	上限額1500万円程度 1999年度予算3.6億円
支払方法	概算一括払い	原則として精算一括払い (必要に応じて概算払いも可)	概算分割払い	精算分割払い	精算払い (概算前払も可)
申請書提出時期	随時、ただし国によって提出時期に決まりがある。	4月1日-5月15日募集	毎年3月頃	1月下旬-3月中旬	毎年3月頃
手続き	要請書→内容審査・候補案選定(大使館・総領事館)→承認(外務省)→贈与契約締結→資金支払い→実施→モニタリング→実施状況報告	募集・申請→審査→交付決定通知→事業実施→補助金交付→報告書提出	募集・申請→審査→関係行政機関との協議→郵政審議会への諮問・答申→補助金交付→事業実施→報告書提出	募集・申請→審査→助成金交付内定通知→助成金交付申請書→決定通知→実施→助成金交付→中間報告→精算報告	募集(案件開発)・申請→審査(現地)→選定・通知(本部・外務省)→協議(現地)→MM作成→最終申請→承認(本部・外務省)→契約(現地)→実施→四半期報告→実施報告(監査報告含む)→評価
監査方法			全体を外部委託、本邦にて証拠を精査		在外事務所による事業監査

<参考>NGO 事業補助金制度（10 年の変遷）（ODA 白書 1999 年版 p/22-23 から引用）

NGO 事業補助金（正式名称：国際開発協力関係民間公益団体補助金）は、日本の NGO が主として途上国で行う開発協力活動に対し、事業費の一部を補助するものである。

日本の NGO は歴史も浅く、欧米の NGO のように民間の募金を十分に確保しながら安定した財政基盤の上に事業を幅広く展開できるケースは少ないのが実情であり、自ら開発協力事業を行う NGO から ODA の活用に関心強いことが表明されていたこともあり、89 年度に NGO 事業補助金制度が導入された。

1. 制度の概要及び事業実施状況

NGO 事業補助金は医療・農村開発・人材育成など一定分野でわが国 NGO が実施する開発協力活動に対し、建設費、専門家人件費、専門家渡航費など、定められた経費について一定割合を補助する制度である。NGO から出された申請は、団体の事業実施能力、事業の裨益効果、現地住民の参加、事業の自立的発展可能性などを踏まえて審査され、総合的な判断の上から交付が決定される。

予算額はこの制度が開始された 89 年度の約 1 億 1 千万円から毎年大幅に増加し、99 年度には 9 億 7600 万円となっている。また、補助対象も制度創設時には 13 ケ国・地域で展開された 15 団体の実施した 23 事業であったが、98 年度には 46 ケ国・地域で展開された 111 団体による 185 事業へと拡大している。

分野別には、初年度以来、医療事業の比率が一貫して高く、毎年 3 割近くを占めているほか、96 年度から新たに対象に加わった地域総合振興事業がこれに次いでいる。また、女性自立支援事業、環境保全事業などが漸増傾向を示している。地域別には歴史的・地理的な関係もあり、カンボディア、フィリピン、ネパール、ベトナムなどのアジア地域が中心となり、ここ数年は交付額の 6 割前後を占めており、アフリカ地域がそれに続き 1~2 割となっている。89~98 年度における累計では、70 以上の国・地域で展開された 198 団体の実施した 1,087 事業に約 47 億 5,700 万円が交付されている。

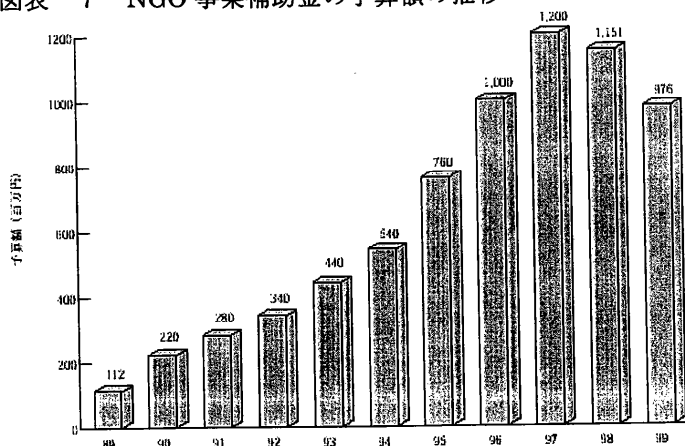
2. 対象事業の多様化及び新たなニーズへの対応

この 10 年間、NGO 関係者の要望等を踏まえて、対象事業・経費（補助金メニュー）の拡充等に努めてきた。89 年度には、農漁村開発事業など 6 つのメニューで始まったが、94 年度には、日本の NGO が実施する開発協力に関する技術の普及を図るための研究会、研修会、講習会の開催を対象とする「開発協力適正技術移転・普及事業」、上述の「国際ボランティア補償支援制度」を創設した。また、95 年度には、女性自立支援センター建設、女性自立支援研修専門家等派遣を内容とする女性自立支援事業を、更に、96 年度には同一地域での NGO の協力活動をより効率的かつ容易にするために同一地域内での三事業までの一括申請を認める「地域総合振興事業」を創設した。

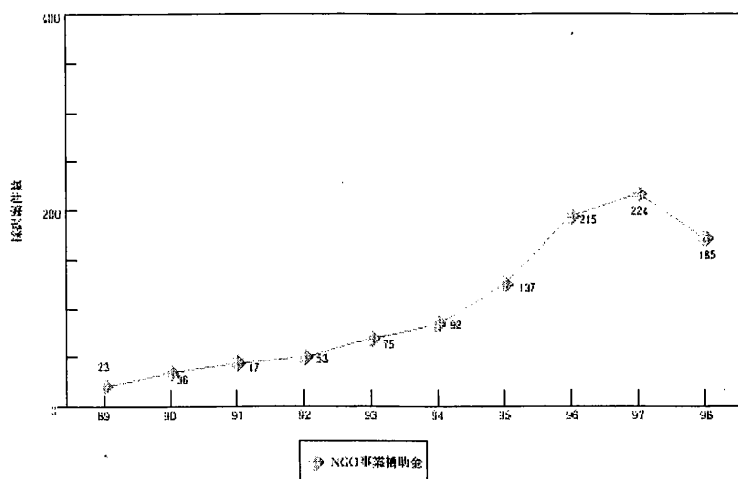
更に、99 年度からは、NGO 海外研修制度を補助金メニューの一つとして開始し、NGO の人材育成面での支援にも取り組むこととしている。

このように NGO 事業補助金が定着する一方、補助金予算は低減傾向にある（図表一七）。こうした状況の中で、上述の通り、NGO の多様化するニーズに対応するため様々な工夫を行ってきており、今後とも NGO の活動環境整備など多様な支援に取り組んでいく必要がある。

図表一七 NGO 事業補助金の予算額の推移



図表一八 NGO 事業補助金の採択案件数の推移



主張・解説

2000年(平成)

アジアやアフリカなど開発途上の生活向上や紛争、地震などの緊急人道援助の受け皿として、現地の非政府組織(NGO)が活躍している。先行する欧米諸国を追いかけるように、日本政府も現地NGOの支援に力を入れ始めた。しかしアジアの現場を歩くと、政策に一貫性が欠け、態勢の不備が目についた。現地NGOへの支援をテコに、国内のNGOの体制強化など政府の支援態勢の改革を進めるべきだ。

協阪 紀行
(論説委員)

途上国への開発協力の受け皿 現地NGOに積極支援を

インドネシア東部、スラウエシ島南端にあるボントウジュン村を二年前、インフが襲った。アジア経済危機の衝撃波が遠く離れたこの村にも及んだのだ。土地のやせた貧しい村は大混乱に陥った。

「学費が払えない子どもは学校を中退せざるを得なかった。男たちは都会へ出稼ぎに行きました」。地元NGO「環境友の会」のスタッフであるメカランさん(仮名)は振り返る。

朝起きると、村人ともに海辺で地引網を引いて、その日の糧となる魚をとる。その後、住民の相談に乗るため、近隣の村を訪ね歩く。これが、メカランさんの日課だ。

危機が去った今、メカランさんの目標は、貧困世帯が住める住民組織の活動を軌道に乗せることだ。危機から生活を守るために市価の半値で売った米、砂糖、植物油の代金が蓄えてある。生活向上に役立つよう、使い道を住民組織に決めてもらった。

こうした活動を支えているのが、日本の国際協力事業団(JICA)が三年前から始めた「開発福祉支援事業」だ。自己資金の少ない現地NGOのために、人件費や会議費などソフト面で支援。実際の活動はメカランさんのようにNGOスタッフに任せ。

費用少なく効果持続 「官」への偏り見直せ



現地NGOのスタッフ(写真左)と貧困撲滅プロジェクトの将来を話し合うJICA専門家(写真右)インドネシア南スラウエシ州で

独立の道を歩み始めた東ティモールでは、地元の四団体に食糧配布など人道援助の仕事を依頼した。カンボジアでも、障害者支援NGOを応援している。アジアのほか南アフリカやメキシコなどでも実施。支援先は約四十団体となった。

政界への進出も

わずかの支出で持続的な生活向上の成果を手に行きわたる。NGO支援の利点はそれだけではない。現地語を十分話せず、社会習慣になじみが薄い日本人専門家が、NGOと一筋なら現場に入れる。地雷除去など危険を伴う作業支援も効果的にできる。

途上国にNGOが台頭してきたのは、一九九〇年代

に入ってからだ。欧米諸国や世界銀行が応援を買って出た。

政治の民主化が進むにつれて、NGO出身者の政界進出も本格化している。インドネシアのエルナ・ウィトナ居住・地域開発相、カンボジアのムー・ソク女性・復興軍人相はいずれも環境や女性問題NGOを引っ張ってきた。タイでは、「スラムの天使」と呼ばれたプラティープ・奏さんが上院議員に選ばれた。NGOを批判勢力だと見がちな途上国政府もその実力を認めるようになった。

透明性欠く手法

現地NGOへの関心は日本政府にも強まっている。世界的にNGO運動が活発化する中で、途上国との交

流の厚みが外交にも問われるからだ。「先進国が『南』のNGOへの影響力を競い合う時代に入った」と外務省幹部は言う。

とはいえ、これまでは途上国の政府を相手にしてきただけに、立ち上がりもたつきは香めない。NGO支援に使える日本の予算は百億円程度と、政府の途上国援助(ODA)予算の一割前後にすぎない。

なにより問題なのは、支援の手法に一体性と透明性が欠けていることだ。多くの欧米諸国では、政府援助機関が自国NGOと協力しながら、現地NGOの支援を進める手法が定着している。

これに比べて、日本の支援策は、JICAの「開発福祉支援事業」と、各国の

日本大使館が配る「草の根無償資金協力」の二本立てで、お互いの連携は少ない。「草の根無償」を扱う大使館員は、開発協力の経験が乏しく、配分先の決定にはあいまいさがつきまとう。車や機材などモノの供与に傾きがちで、事業の評価も不十分だ。一方、JICAも現地NGOについて情報が少ない。

現地NGO支援の効果を上げるためには、次のような政策転換が必要だ。

▽「草の根無償」と「開発福祉支援」の連携を強める。大使館が総括し、JICAが実施する。

▽JICAや国際協力銀行は、現地事務所に権限と人員を移し、能力あるNGOを擁護する。

▽日本のNGOは、日本政府と途上国NGOを橋渡しするよう中間組織を作り、事業を仲介する。

インドネシアのNGOのリーダーで、ワヒド大統領の信頼厚いエミル・サリム経済諮問委員長は「日本政府は、腐敗したスバルト政権に資金を注ぎ込むだけだった。なぜなかったのか」と、市民社会づくりに日本が関心を示さなかったことを批判した。

一方、日本ではNGOへの寄付に税制優遇措置がとられないなど、NGO育成の動きは弱い。欧米で関心の高い貧困撲滅や感染症、「紛争と開発」などの議論は低調だ。「援助物資に目だけついたら」といった意見も幅をきかしている。

この落差を埋めるには、現地の声を絶えずくみ上げる努力が必要だ。この点でもNGO支援の重要性が増している。「官」にかたよった開発協力の枠組みを根本から見直す時期にきている。

第3種郵便物認可

月刊 日 楽 閑