

JICA/UNDP 合同評価 (タンザニア貧困)



実施地域 キリマンジャロ州サメ郡

1. 評価調査の経緯と目的

JICA と UNDP は 1988 年以來、人的交流や共同セミナーの実施、個別のプロジェクトにおける協力など様々な形での協調関係を構築している。1998 年 11 月の年次協議の際には、協力の一環として両機関による合同評価調査が提案され、1999 年 11 月に「貧困」をテーマとしてアフリカで調査を実施することが合意された。このテーマが選ばれた背景には、1998 年 10 月に東京で開催された第 2 回アフリカ開発会議 (TICAD) においても明確に打ち出されたように貧困削減はアフリカ開発の最重要課題であり、JICA は効果的な貧困削減支援を今後さらに強化していく必要があること、また効果的な貧困削減協力のために同分野における JICA、UNDP 両機関の協力関係を強化すべきと考えられること、さらに、UNDP は貧困削減をその活動の全体目標として掲げており、貧困分野の評価においても蓄積があることなどがある。

当初の企画は、アフリカのいずれかの国で JICA の協力プロジェクトと、UNDP の協力プロジェクトの案件それぞれに対し、両機関の合同評価チームが相互評価を行うというものだったが、UNDP 側の都合により、本評価調査は JICA の協力プロジェクトを JICA チームが評価する調査に UNDP 本部からの評価スタッフが参加する、という変則的な形態で実施することとなった。調査対象としては、タンザニアのキリマンジャロ村落林業計画 (以下 KVFP) のフェーズ 2 及びフォローアップ協力 (プロジェクト方式技術協力) を選定した。

評価調査の全体目的は「今後 JICA の協力事業に

おいて貧困対策を促進するための教訓を得る」とし、そのために現地の人々の貧困観並びに人々が KVFP の成果をどのように認識しているかを知ることとを具体的な目的とした。さらに、JICA と UNDP が貧困分野における経験を共有することで、両者の将来の協力に貢献することもめざした。したがって、本評価調査は対象プロジェクト自体の評価を意図したのではない。

2. 評価対象案件

キリマンジャロ村落林業計画 (KVFP)
(プロジェクト方式技術協力)

フェーズ 1 1991 年 1 月 15 日 ~ 1993 年 1 月 14 日
フェーズ 2 1993 年 1 月 15 日 ~ 1998 年 1 月 14 日
フォローアップ協力 1998 年 1 月 15 日 ~ 2000 年
1 月 15 日

(うち、フェーズ 2 及びフォローアップ協力を調査の対象とした)

3. 調査団構成

団長・総括：佐藤 寛 アジア経済研究所主任研究員
貧困分析：壽賀 一仁 日本国際ボランティアセンター

インパクト評価：西方 秀世 グローバル・リンク・マネージメント(株)

オブザーバー：Khadijah Fancy UNDP 評価室

評価監理：山本 愛一郎 JICA 評価監理室

なお、国内作業については JICA 評価監理室 井本佐知子が担当した。

4. 調査団派遣期間（調査実施期間）

1999年10月17日～1999年11月11日

5. 評価調査の方法

(1) 対象案件の選定

KVFPでは、半乾燥地における林業技術の開発とともに、特にフォローアップ協力に入ってから、「参加型普及手法」の開発に努め、村ごとに「環境保全委員会」をつかって参加型で植林作業を行うことをめざしている。プロジェクトの概要は表1のとおりである。

貧困対策を目的とはしていない村落林業プロジェクトであるKVFPを事例として調査を行うことになったのは、1) アフリカでは本評価調査実施時点で評価調査対象となり得る貧困削減を主目的としたプロジェクトがなかったこと、2) 今後JICAが貧困削減に取り組むにあたり、貧困対策プロジェクトを実施するのみならず、それ以外のプロジェクトにおいても貧困への配慮が必要となることが予想され、そのような場合にどのように貧困に取り組むのかも重要になる、と考えられたためである。

表1 キリマンジャロ村落林業計画概要

協力要請の背景	半乾燥地が広く分布するタンザニアでは、人口増加に伴う森林の荒地化、過度な薪炭材採取及び過放牧により、森林（サバンナ林）が急速に減少している。森林の現象を緩和し、地域住民の薪炭材需要に応じていくために、タンザニア政府は、村落林業（薪炭林造成、アグロフォレストリー・システム、飼料木材造成等）手法の導入による半乾燥地における森林造成をめざす協力を我が国に要請した。
プロジェクト目標	森林減少を緩和し、地域住民の薪炭材需要を満たすため、村落林業（薪炭林造成、アグロフォレストリー・システム、飼料木材造成等）手法の導入による半乾燥地における森林造成のための協力をを行う。
プロジェクトの関係者	相手国実施機関：観光天然資源環境省森林養蜂局、プロジェクトオフィス（ナースリー）職員（カウンターパート） 対象村落住民 対象地域を担当する他の行政サービス担当者（保健、教育、上水、農業、家畜など） JICA 専門家（長期2名（リーダー/村落林業と業務調整/普及手法）、短期数名）
社会関連調査の実績	1996年4～6月に「社会経済調査」短期専門家（コンサルタント）が、対象地域住民の森林に対する意識を調査した。 ジェンダー関連専門家は1997年（派遣者はJICA 専門員）、1998年10月（調査者はJICA ジュニア専門員）の二度にわたって派遣され、後者は「Gender-Sensitive Extension Handbook」をプロジェクト用に作成した。 1999年夏には「参加型評価」の短期専門家（大学教授）が、ワークショップ開催及び「住民参加型質的評価」に関する技術移転を行った。

また、同プロジェクトでは、社会・ジェンダー関連の調査が短期専門家、コンサルタントにより比較的多く行われており、コミュニティを理解する基礎となる情報の蓄積が他のプロジェクトに比べて多かったことから、後述の参加型手法を用いての評価調査を行うことが可能と判断されたこと、また、プロジェクトの成果や実施された各種調査結果をまとめたワーキングペーパーが多く作成されるなど、プロジェクトの実績が着実に文書化されており、この点でも先進的なプロジェクトとして注目されていたことなども理由である。

(2) 参加型手法の採用

本評価調査は、各種の参加型手法を全面的に用いて評価調査を行ったJICAで初めての事例である。評価の具体的な目的である人々の貧困観やプロジェクトのインパクトに関する認識といった主観的な情報は、苗木の配布実績・植生の生存率・生長実績などの客観的な指標によって把握することは困難であり、直接人々の声を取り入れて評価を行う以外に方法がない。したがって、本評価調査では複数の参加型の調査手法を試みた。

なお、KVFPでは評価調査時のチームリーダーの主導によって、カウンターパートに対して参加型の調査・評価手法の技術移転が試みられており、参加型評価の下地がある程度整えられていたことも、参加型調査手法の採用を可能とした要因である。

(3) 評価調査のデザイン

主として参加型開発の経験を持つ貧困分析団員1名（男性）が「人々の貧困観把握」にかかわる調査のデザインを企画し、開発人類学専攻経験を持つインパクト評価団員1名（女性）が「プロジェクトの貧困へのインパクトを人々がどのように認識しているか」にかかわる調査のデザインを企画した。また、現地コンサルタント（1名・男性）が主としてインパクト評価団員の指揮下に、調査団の現地調査の全

注1) TICAD : 1998年10月19日～21日、アフリカ諸国に自主的な経済開発を促すとともに主要援助国が今後とも継続してアフリカ開発を支援していく姿勢を示すために、東京にて開催された国際会議。主催は日本政府、国連等。同会議には、アフリカ53か国からムスワティ三世スワジランド国王、ローリングス・ガーナ大統領、モガエ・ボツワナ大統領、ムベキ南ア副大統領（いずれも当時）をはじめとする国家元首・閣僚級50名以上を含め、300人以上が参加した。我が国からも小淵首相、高村外務大臣（いずれも当時）が参加、21日に「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動計画」を採択し、閉会した。

行程に同行し、さらに調査団帰国後の追加調査を実施した。

これに対して団長は「非参加型＝従来型」の評価調査の部分を中心として担当し、現地において関連機関からの聞き取りや、近隣地域で他ドナーが行っている社会開発プロジェクトの状況の聞き取りなどを行い、周辺情報の収集に努めた。さらに、UNDP 本部（ニューヨーク）からは評価部スタッフ 1 名（女性）が現地で合流した。

最終的な評価デザインは、調査団が現地に到着した後、評価調査と一緒に KVFPP カウンターパートとの話し合いを経て調整し、また現地で実施した予備的調査の結果を反映して修正を行った（表 2 参照）。

（4）調査対象地域の選定

実施地域、対象者の選定などに関しては KVFPP に派遣されている JICA 専門家との間で頻繁な意見交換が事前に行われ、JICA 専門家の判断に従ってプロジェクト対象地域の中から調査可能な村落として、キリンジコ・チニ村（sub-village）とメセラニ村（sub-village）の 2 か所を選定した。キリンジコ・チニ村は農耕民族であるパレ族、メセラニ村は牧畜民族であるマサイ族の居住地であり、両村とも低地にあり気候条件が厳しい。また 1996 年から両村とも各種社会調査が実施されており、社会状況に

ついて事前の分析がある程度可能であった。いずれも KVFPP の参加型の活動の対象地となっている。

また、前記村落での調査に先立って行う予備的調査の実施地として、メセラニ村に近いコンボ村（village）を選定した。コンボ村はメセラニ村と同様マサイ族の居住地であるため、同村における予備的調査は、調査方法のテストであると同時に、マサイ族の人々（特に女性）の多くがスワヒリ語を話さないなどの、参加型調査実施にあたっての諸条件への対応を検討する目的も兼ねていた。

さらに、調査結果のクロスチェック（確認）の実施地として、高地にあり、自然条件やインフラ整備状況などが調査対象村に比べて良好であるキムニ村（sub-village）を選定した。

6．調査の実施

評価調査作業には調査団員のほか、JICA 専門家（リーダー、調整員）、KVFPP カウンターパート（数名）が参加した。このほかにタンザニアに派遣されている青年海外協力隊員（男女各 1 名）が、調査団員の通訳などとして参加した。

評価調査作業は主として貧困分析団員及びインパクト評価団員の主導のもとに行われたが、団長、KVFPP チームリーダーも適宜コメントを加えた。

村落での調査の参加者は KVFPP カウンターパート

表 2 評価調査項目と調査手法

調査段階	評価調査項目	調査手法
第一段階： 貧困観調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧しい人／家／村とはどんな人／家／村か？ ・ 上であげられた「貧困要因」の中で、どれがより重要な問題か？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フォーカス・グループ・ディスカッション：住民集会を開き、特定のテーマについて話し合ってもらおう ・ テン・ストーンズ：幾つかの選択肢に対し、種や石を使って住民に投票してもらおう ・ 衆目評価：住民集会を開き、投票結果について話し合ってもらおう ・ 参与観察：調査者が調査地に泊り込んで現場を観察する
第二段階： プロジェクト・インパクト調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 過去十年間にこの村の開発のために外部者がしてくれたプロジェクトは何か？ ・ それぞれのプロジェクトで「裨益した人は誰か」「裨益しなかった人は誰か」？ ・ 裨益した／しなかった人はなぜ裨益した／裨益しなかったのか？ ・ それぞれのプロジェクトの結果「被害を被った人はいるか」？ ・ KVFPP の活動はどうだったのか？ ・ なぜあなたはプロジェクトから裨益しなかったのか？ ・ なぜあなたはプロジェクトから被害を受けたのか？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ イベント年表作成（フォーカス・グループ・ディスカッション）：住民集会を開き、過去に地域に起こった重大な事件や外部者による援助事業をあげてもらおう ・ イベント影響評価（フォーカス・グループ・ディスカッション）：住民集会を開き、外部者による援助事業からの受益や被害について話し合ってもらおう ・ キー・インフォーマント・インタビュー（個別の住民に対して対面聞き取り調査を行って追加情報を得る）
第三段階： クロスチェック	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調査対象村とは自然条件の異なる村において、上記の項目を調査する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フォーカス・グループ・ディスカッション

(男性4名、女性1名) 村のリーダー、一般の村人などで、参加者間の社会的、経済的格差はさほど大きくない。フォーカス・グループ・ディスカッションの参加者は、あらかじめカウンターパートが「×月×日に日本人が来るので、男性・女性各20名ずつを集めておいてくれ」と村長(sub-village leader)に伝えておき、村長の呼びかけに応じた者が集まった。この点で、調査団によるスクリーニングは行われていない。ただし、キー・インフォーマント・インタビューではフォーカス・グループ・ディスカッションに参加していない人にも話を聞いた。

調査で用いた参加型手法の詳細な手順は図1のとおりであった。

(1) フォーカス・グループ・ディスカッションによる貧困観調査

はじめに村の広場の木の下や小学校で全体(男女合わせて)の住民集会が行われ、調査団員の自己紹介、作業手順の説明などが行われた。

その後男女に分かれて「どんな家が貧困な家か」「どんな人が貧困な人か」に関する人々の判断基準を提示してもらった。この作業のファシリテーターはタンザニア人コンサルタントとKVFPローカルスタッフが行い、調査団員は様子を見ることに徹した。ただし必要に応じ、貧困分析団員は主として男性の、インパクト評価団員は女性のグループ討議において

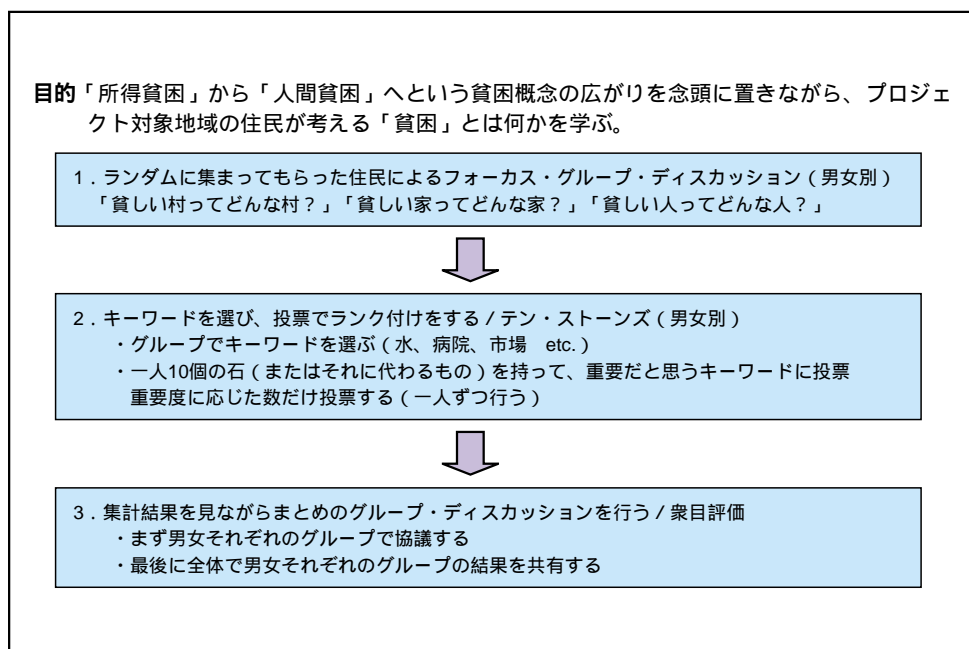
ファシリテーターに指示を与えた。この際協力隊員(女性)が通訳としてインパクト評価団員をサポートした。

なお、このフォーカス・グループ・ディスカッションの問いを「あなたの生活は貧しいか」としなかったのは、自分にかかわる問いを発すると、ドナーを前にして「あれも欲しい」「これも欠けている」といった要求が多く出される結果になりがちだからである。したがって、できる限り三人称で「貧困」を語ることで、より正確な「貧困観」を引き出そうとしたのである。

また、団長は村長と個別の聞き取り調査を行い、協力隊員(男性)とKVFPスタッフが通訳としてこの作業をサポートした。この個別聞き取り調査の第一の目的は、村長がグループに入ることによって、他の参加者が発言しにくくなる可能性を考慮し、村長をグループ討議から引き離すことにあった。同時に、村の開発にかかわる歴史的経緯に関する情報を収集する目的もあった。

ちなみにこのフォーカス・グループ・ディスカッションに先立ち、調査団とKVFPスタッフとの間で「貧困」という言葉に相当するスワヒリ語を何と訳すか、をめぐる議論があった。英語のpovertyに対応するスワヒリ語はいくつかあり、それぞれのニュアンスが異なるためにどれを用いるかで、引き出さ

図1 貧困観調査のフローチャート



れる人々の答えが変わると考えられたからである。

(2) テン・ストーンズ

前述のフォーカス・グループ・ディスカッションで抽出された「貧困」にかかわる 10 あまりのキーワード（例えば水、教育機会、農業生産・農地の不足、市場へのアクセス、助け合いの欠如、家畜の病気など）を男女別々に書き出し、この一覧表を前にやはり男女別に参加者にランキングをしてもらった。このとき参加者一人ひとりに 10 個ずつの種・小石などを持ってもらい、本人の感じる「重要度」に応じてキーワードに石、種などを置いてもらう（1 か所にいくつの石を置いてもよい）ので、この手法は「Ten Stones」と呼ばれる（すなわち一人が 10 票ずつ持ち、重要度に応じて重みづけをするのである）。

なお、通常この「テン・ストーンズ」は参加者全員が地面に置かれた表（地面に直接書く場合もある）などを囲んで同時に行われることが多いが、今回の調査では互いの投票行動が影響しあう可能性を低くするため、またどのようなバックグラウンドの人がどのような投票行動をとるかをチェックするために、一人ひとりを作業場所に呼び込んで投票してもらう方式を採用した。また、前の人投票の結果が次の人の投票結果に影響を及ぼすことを避けるために、これまでの投票結果（石の数）は新聞紙などで隠したうえで投票してもらった。

(3) 衆目評価（フォーカス・グループ・ディスカッション）

このテン・ストーンズの結果（例えば 1 位 / 水 / 47 票、2 位 / 学校 / 42 票、・・・）を、男女合同のフォーカス・グループ・ディスカッションの場で発表し、その結果に対する住民のコメントを聞いた。

(4) テントによる泊まり込み参与観察

これらの参加型手法と並行して、「参与観察」型の手法として調査団員による調査村への泊まり込みも行われた。当初はホームステイを考えたものの、村人の家の様子や、食事や水の調達で多大な迷惑をかけることが懸念されたため、調査団がテントを持ち込み、村の広場に張って一晩を過ごした。この泊まり込み参与観察は、調査村の昼間の様子と夜の様子がどのように異なるのかを知る目的で行われた。調査村は近郊の町から片道 2 時間以上離れているの



調査団はこのようなテントを持ち参り泊まり込みで参与観察を行った

で、朝や夕方の村の様子を見ようと思うならば、村に泊まり込まなければならないのである。また、この泊まり込みを実施することで村人の調査団に対する警戒心を緩和し、第二段階の調査を実施しやすくする効果もねらっていた。

(5) イベント年表作成（フォーカス・グループ・ディスカッション）

翌週、再び村に出かけ、やはり男女別のフォーカス・グループ・ディスカッションを行った。なお、マサイ族の居住地であるメセラニ村ではスワヒリ語ではなくマサイ語を利用する必要から、他の村のマサイ語を理解する女性がファシリテーターを補助するために招かれた。

評価調査第二段階の最初の作業として、「この村で過去 10 年間に起きた大きな事件を 3 つほどあげて下さい」と問いかけた。これは、KVFP プロジェクトが実施されてきた期間に相当するが、次の段階で「過去の援助事例」をあげてもらうための準備作業である。

このようにして、3 つか 4 つの事件があげられた後、「過去 10 年間に村の外部者が村の開発のために（貧困を解決するために / 発展のために）行った事業をあげて下さい」と問いかけた。ここでの外部者とは「村人以外の人」という意味であり、外国の援助実施機関（JICA、国連機関、外国 NGO など）のみならず、タンザニアの NGO、タンザニア政府機関なども含まれる。

(6) イベント影響評価（フォーカス・グループ・ディスカッション）

次に、前記の作業であげられた10あまりの「外部者による援助事業」のそれぞれについて、「誰が受益したか」「誰が受益しなかったか」「誰がネガティブな影響を被ったか」をフォーカス・グループ・ディスカッション形式で話し合ってもらった。

例えば学校建設では、「誰が子どもを学校に行かせているか」「行かせていない人はいるか」「いるとすればその理由は何か」また「子どもを学校に通わせることで親はどんな利益を得ることができたか」などについても話し合った。

同様にKVFPが配布した苗木については「誰が受け取ったか」「誰が受け取らなかったか」「受け取らなかった理由は何か」「誰が育てることに成功したか」について質問し、話し合いのなかで答えてもらった。

この段階は、本調査のなかで最も「参加型評価」の色彩が強い。ここで重要なのは人々に直接「KVFPの効果はどうだったか」と問うのではなく、

誰が受け取ったか、受け取らなかったか、というような具体的な事例を通して、人々に彼らの認識を語ってもらうことにある。

なお、これら一連のフォーカス・グループ・ディスカッションのファシリテーターは現地コンサルタントとKVFPスタッフ（女性）が中心となって行った。

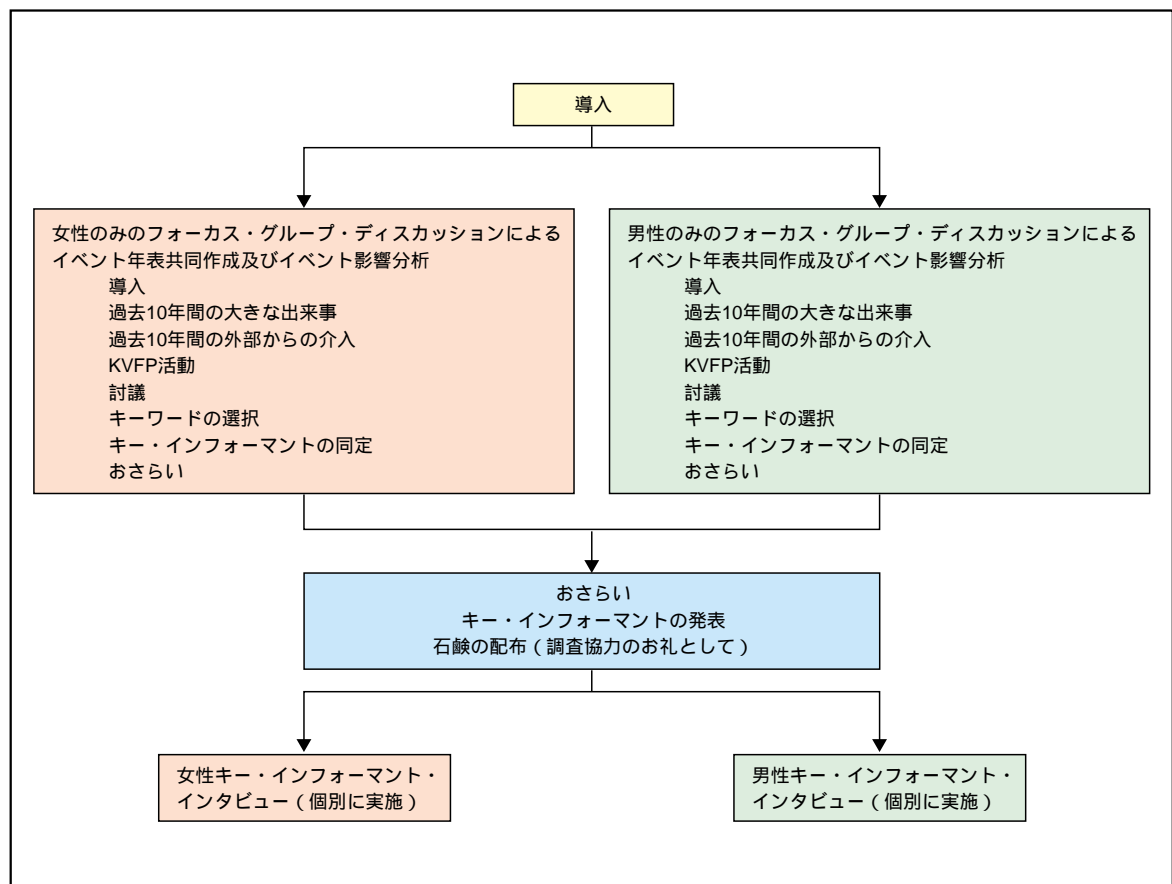
調査の最後に、一連の調査を実施した村とは異なる自然条件（降雨があり、水が容易に入手できる）のキムニュー村に出かけて、調査結果のクロスチェックを行った。ここでは調査村で得られたデータが他の村においてどの程度の妥当性をもっているかを確認することが目的であった。

7. 評価結果

(1) ドナーの貧困観と人々の貧困観

本評価調査から明らかになったことの第一の点は、「ドナーの貧困観」と「人々の貧困観」の間にはギャップがある、という点である。これは参加型評価によってしか確かめられない点であったと考えられる。

図2 インパクト調査のフローチャート



例えばドナーが常に「貧困削減」策の柱に据えてきた「所得の増加」や「経済状況の改善」は、必ずしも人々の貧困観と一致した方策ではないことが明らかになった。今回の貧困観調査では村人たちから「金銭」関連項目がほとんどあがってこなかったことは興味深い。(今回の調査では「あなたは貧困ですか」という聞き方をせず、三人称で貧困を語ることで人々の一般的な貧困観を浮かび上がらせようとしたため、「金銭」関連の項目があがりにくい傾向にあったことは考えられる)。

第二に、近年欧米の二国間援助機関や国際機関が「貧困対策」のなかで強調する「エンパワーメント」などの社会的公正 (good governance に集約される「民主的諸概念」を含む) に関する項目もほとんど住民側から提起されることはなかった。これもドナーの貧困観・貧困対策と人々の貧困観のギャップとしてとらえられる。村人たちにとっては、少なくとも主観的には「エンパワーメント」と「貧困の解消」をつなぐロジックは存在しておらず、やはり「水」「学校」「保健医療施設」などの物質的ニーズがまず最初にあげられる。

長期的には社会的公正が貧困脱出にとって重要な要因になるとしても、前提条件としての物質的ニーズが満たされない限り、社会的公正 (民主化など) への関心は低いという事実をドナーは軽視すべきでないだろう。

なお、キリンジコ・チニ村の女性のフォーカス・グループ・ディスカッションでは、「貧しい村」の特徴として「男性が女性の話を聞かない」という発言をしたものがあつたが、後のデン・ストーンズの投票項目としては支持されなかった。

(2) 男女差と地域差

男女別のフォーカス・グループ・ディスカッションと投票によって、同じ社会環境に生活しながら、男女の「貧困観」「欠乏しているもの」に対する認識が異なることが明らかになった。もちろん、「水」「病院/診療所」「学校/教育」は村の違い、男女の違いにかかわらず高い関心があるが、例えばキリンジコ・チニ村の男性にとっては「農業 (その生産の側面)」に比較的関心が高いのに対して、同じ村の女性にとっては「製粉機 (生産した穀物の加工)」や「市場 (その販売)」への関心が寄せられている (表3参照)。

また、村にとっての「重大事件」が何であるかも、男女によって認識が異なる。同じくキリンジコ・チニ村の男性にとっては「草原の火事」が重大事件であり、女性にとっては「家畜の病気の流行」のほうが関心をよんでいる (表4参照)。

さらに「外部からの援助」を列挙するとき (表5参照) KVFP が周辺住民用に設置した「水汲場 (water point)」をあげたのは、キリンジコ・チニ村の男性のみであった。この水汲場はメセラニ村から

表3 男女の貧困観 (フォーカス・グループ・ディスカッション結果)

質問	キリンジコ・チニ村		メセラニ村	
	男性	女性	男性	女性
貧しい村とは?	生活用水がない 学校がない 診療所がない 肥沃な土地がない 食糧備蓄がない 衣服がない 家畜がない 開発のための人材が少ない	生活改善のための水が不足/ 水場から遠い 学校がない 診療所がない 製粉機から遠い 店/市場から遠い 働く場所がない 開発に興味がある人がいない/ 女性の話を聞かない	診療所がない 水がない 道路がない 学校がない 農地がない 市場がない 商売がない/売るものがない	水がない 病院/診療所がない 道路がない 家畜の糞がない 教育機会がない 働くための道具/機械がない、 トラクターがない 農地がない 能力が不足している
貧しい人とは? (メセラニ村では「貧しい家族/人とは?」)	安全な水がない 教育へのアクセスがない 医療を受けられない/健康状態が悪い 肥沃な土地がない 食糧がない 衣服がない 家畜がない 良い家に住んでいない 組合がない	発展するための努力を継続しない (一貫性がない) 水不足	子どもを病院に連れて行けない 子どもを学校にやれない 農地がない 家畜がない 売るものがない 家畜への糞がない 子どもに服を買えない 食糧がない	子どもに教育を与えられない 店を経営するためのアドバイスが少ない 女性に意思決定権がない 農業がない 家畜がない 息子が多い (資産を分配しなければならぬ)

遠いのでメセラニ村の人々に指摘されないのは当然であるとして、通常水汲は女性の仕事であるにもかかわらずキリンジコ・チニ村の女性がこれを認識していないのは意外であったが、理由はこの水汲場が彼女たちの生活圏の外にあるからであった。キリンジコ・チニ村の女性は彼女たちの生活圏の中で従来からの水汲場へは未舗装の道を歩いていく。一方新たな水汲場は、村からの距離は遠いがアスファルト道路沿いなので自転車で行けば、はるかに短い時間で水が調達できる。しかし、この地域では自転車を利用するのは男性だけであり、したがってキリンジコ・チニ村でこの水汲場を利用できるのは男性に限られるのである。

貧困観の地域差については、キムニユ村にて行わ

れたクロスチェックによって、人々の居住条件によって貧困に対する認識も異なることを確認した。キムニユ村は自然条件などが調査対象2村に比べて恵まれており、政府サービスのインフラも整っている。このことを背景として、同村であげられる「貧困キーワード」は、「水」「学校」など言葉としては調査対象2村であげられるものと同様だが、例えば「水」の意味するものはキリンジコ・チニ村やメセラニ村では生活用水であるのに対し、キムニユ村では灌漑用水であるという違いがみられた。同様に、「学校」についても、調査対象2村では小学校へのニーズが高かったのに対し、小学校がすでに整備されているキムニユ村では幼稚園の不足が「貧困キーワード」としてあげられた。

表 4 過去に地域に起こった重大事件（フォーカス・グループ・ディスカッションによるイベント年表作成結果）

キリンジコ・チニ村			メセラニ村		
男性	女性	男性	女性	男性	女性
1996~97	干ばつ	1996~97	飢餓	干ばつ	1982 地震
1998	草原の火事	1997	豪雨	地震	1990 マラリア
1998	豪雨	1999	家畜の病気	家畜の病気	

表 5 過去 10 年間に外部者が行った援助事業（フォーカス・グループ・ディスカッションによるイベント年表作成結果）

キリンジコ・チニ村			メセラニ村		
男性	女性	男性	女性	男性	女性
1990	KKKT（教会）による井戸供与	1982	ワールドビジョンによる井戸建設	1990	KKKT（教会）による井戸供与
1992~99	<u>KVFPによる苗木の配布</u>		ある個人による教会屋根の寄付	1991	州政府による移動診療サービス
1994	<u>KVFPによる家畜の飼場設置</u>	?	<u>KVFPによる家畜飼場設置</u>	1998	<u>KVFPによるトタン板100枚の供与（学校屋根として）</u>
	タンザニア政府による家畜用薬品の供与	?	<u>KVFPによる苗木配布の開始</u>		教育省による学校建設用資材の供与
	タンザニア政府による、井戸建設用資金調達への許可	1997	<u>KVFPによる、学校建設用のレンガを作るための水の提供</u>		機25脚の供与、（誰からかは覚えていない）
1997	タンザニア政府による食糧援助	?	タンザニア政府によるメイズの配給		<u>KVFPによる苗木配布</u>
					KKKTによる教会建設のアドバイス
					女性の商店グループ結成のアドバイス（誰からかは覚えていない）
					安価なレンガ作りの訓練（誰からかは覚えていない）
					1999 <u>KVFPによる学校屋根の供与</u>

（注）下線はKVFPの活動

重大事件についての年号は必ずしも正確に記憶されているわけではない。例えばキリンジコ・チニ村の「豪雨」は同じものを指すと思われるが、男性は「1998年」と記憶し女性は「1997年」と記憶していた。しかし本調査では、過去に行われた援助活動を思い出すときのきっかけとして「重大事件」を取りあげてもらったのであり、年代に正確を期す必要はなかった。同様に、キリンジコ・チニ村の女性たちは一つひとつの援助がいつ行われたかを正確に記憶していなかったが、ここで大切なのは出来事の順番と、彼女たちの記憶のなかでどれだけ印象深くとらえられているかであり、正確な年代は特に必要ない。実際のフォーカス・グループ・ディスカッションでは、正確な年号を知らないことを指摘することでインフォーマントが「引け目」を感じて発言を控えるおそれもある。したがって不必要な正確さをここで求める必要はなく、人々が記憶しているままを聞き取ればよいのである。

また、キムニユ村では「農業投入財」「農地」「灌漑用水」など農業に関連する「貧困キーワード」が多くあげられたことは、同村では調査対象2村と比べて農業が広く行われていることを示唆している。

また、調査対象の2つの村の間でも、メセラニ村では男女とも「道路」が高い得点を得ているのに対して、キリンジコ・チニ村では問題としてあげられていないのは、村によってインフラの整備状況、町へのアクセスの難易度が異なることを反映している。また、キリンジコ・チニ村の男性から「衣服」という指摘があるのは、町へ出かける頻度と関連があるのかもしれない。

このように、同じ地域内であっても人々の認識する貧困の要素は、コミュニティによって、またジェンダーに応じて異なることがある。したがって貧困削減のための活動はこうした差異を十分に理解したうえで慎重に検討されなければならない。

(3) プロジェクトのインパクト

イベント年表を作成した際に、外部者が村の開発のために行った事業として一番にあげられるのは「学校建設」「井戸掘り」などであった。そして、村人の側からはKVFPの活動である「苗木の配布」「村の環境保全委員会の設立」はなかなかあがってこない。調査団側からの誘導があつて初めてこれら

表 6 貧困要因と KVFP プロジェクトによる介入の関係 (調査結果をもとに調査団が作成)

貧困キーワード (総票数)	キリンジコ・チニ村	
	男性	女性
水 (101)	家畜の水飲み場の設置 生活用水の供与	家畜の水飲み場の設置 学校建設のための水供与
教育/学校 (80)		学校建設のための水供与
診療所/病院 (80)		
農業 (27)		
製粉機 (21)		
食糧の配給 (16)	(タンザニア政府の援助あり)	(タンザニア政府の援助あり)
家畜飼育/家畜の病気 (11)	家畜の水飲み場の設置	家畜の水飲み場の設置
助け合いの欠如 (11)		環境保全委員会 (VECC: 参加型で植林を行う住民組織) の開始
衣服 (8)		
市場/小規模の商売		学校建設のための水の供与 (注1)
良い家 (5)		
干ばつ (4)		
アドバイス (0)	環境保全委員会 (VECC) を通した、植林についての助言	(教会による援助あり)

貧困キーワード (総票数)	メセラニ村	
	男性	女性
病院 (127)	学校屋根の供与 (注2)	
水供給 (117)	(教会による援助あり)	(教会による援助あり)
道路 (72)		
学校 (44)	学校屋根の供与	学校屋根の供与
家畜飼育/家畜の薬 (21)		
道具 (9)		
農業 (7)		
市場/小規模の商売 (7)		
アドバイス (5)	学校屋根の供与 (注3)	
製粉機 (3)		
家族の調和	(教会の存在)	
信仰 (2)	(教会による援助あり)	(教会による援助あり)
女性の自由 (2)		

(注1) 村に学校ができることで、これまで他の村に寄宿させていた子どもを自宅から通学させられるようになり、家事を手伝ってもらうことで女性が他の収入活動に時間を振り向けられる。

(注2) 学校を妊婦検診などに使える。

(注3) 村に学校ができることで、常駐する教師から様々なアドバイスを得られる。

の項目が思い出されるのである。このこと自体が、人々にとって KVFP が与えたインパクトに対する認識が低いことを示している。おそらく、KVFP プロジェクトに絞ったフォーカス・グループ・ディスカッションをしていれば、こうした項目は村人から即座にあがってきたと考えられる。

一方、村人の「貧困」問題に対しては、プロジェクトの付加的な活動（学校建設への支援や水問題への支援）が大きく貢献していることが判明した。表6のとおり、テン・ストーンズ手法によりあげられた13の「貧困キーワード」（貧困要因）のうち、キリンジコ・チニ村では6つ、メセラニ村では3つが、KVFP による活動と直接的・間接的に関係がある。また、いずれの村でも最も多く票を獲得した貧困要因に対して、KVFP が活動を行っている。

調査結果から総合して考えられる、KVFP の各活動の人々へのインパクトは次のとおりである。

1) 苗木の配布

調査に参加した人々の多くが、KVFP が苗木を配布したことを感謝していたが、上述したように、この活動が外部からの援助として自発的にあげられることはなかった。これは、調査地域では水や教育といったより基本的なサービスの欠如が顕著であるためと考えられる。また、水不足や虫害などのために苗木の生存率は低いことも、苗木の育成に対する人々の認識が低いことの原因と思われる。キー・インフォーマント・インタビューを行った数名の住民は、植林についての訓練が必要であったと指摘した²⁾。

もっとも、人々は木を植えることについては熱心であった。これは、KVFP が苗木を配布したことで、人々の間に「木は自然に生えるだけでなく、自分で植えることができるものだ」という意識を根付かせたためであると考えられ、KVFP の大きな貢献の一つであるといえる。人々は日陰、材木、食糧、薬などの木の利用方法もよく知っており、もし木の成長に必要な環境（とりわけ安定的な水の確保）が整えられれば、植林活動が「貧困キーワード」である「食糧の供給」「市場」「家畜飼育」「干ばつ」などの状況改善に貢献すると考えられる。

したがって、苗木の生存率を高め、植林を促進



住民集会でのテン・ストーンズによる貧困観の調査

して貧困問題の改善に貢献するためには、配布した苗木を受け取った住民に対し訓練を行い、また水が容易に入手できるようにして苗木を育てることへの関心を高めることが効果的であると考えられる。

2) 環境保全委員会（VECC）

VECC は、村落における植林活動を推進するために、KVFP の支援により村に設置された組織である。人々の認識のなかでは、VECC の貧困に対するプラスのインパクトは限られており、フォーカス・グループ・ディスカッションの際にもファシリテーターの誘導によってはじめて VECC の存在が指摘される程度であった。

もっとも、キリンジコ・チニ村では、VECC は比較的良好に住民に知れわたっており、村と KVFP をつなぐパイプ役とみなされている。VECC が植林活動を目的としていることも認識されており、VECC の働きかけにより植林が成功したと話す女性もいた。また、キリンジコ・チニ村の女性による討議では、VECC は「貧困キーワード」の一つである「人々の助け合い」を促進するものとみなされた。

一方、メセラニ村では VECC は活発ではなく、その存在を聞いたことがない回答者もいた。このように VECC の重要度が村によって異なる背景として KVFP が指摘しているのは、VECC は当初、他の KVFP 実施地域において住民の主導により形

注2) ただし数名の住民によれば、すでに KVFP は苗木の生育や植林についての助言を人々に対して行っている。

成されて成功を収めたために、カウンターパートの多くが無条件にこれを他の村に普及したということである。この例が示すように、新たな住民組織を形成しても人々の意志が存在し、期が熟さなければ、期待された目的を果たすことは難しいといえる。

3) 学校建設への支援

KVFP は、キリンジコ・チニ村において学校建設のために必要なレンガ製造用の水を提供した。また、メセラニ村では学校の屋根材としてトタン板 100 枚を調達した。住民がこれらの支援に感謝し、貧困問題の改善のためのプラスのインパクトととらえていることは、これらがフォーカス・グループ・ディスカッションの際に頻繁に指摘されたことから明らかである。

村に新たな学校が建設されることで、子どもが他の村に寄宿せず自宅から通学できるようになり、生活費が節約できる、子どもにより目を向けられる、といった効果が人々に指摘された。さらに、子どもが家事を手伝えるようになることで女性の労働が軽減され、空いた時間を収入向上活動などにあてることができるという意見もあげられ、KVFP による支援が間接的にではあるが「小規模の商売」という「貧困キーワード」にも関与しているといえる。

もっとも、これらの支援のインパクトは、授業料やその他の費用が払えないなどの理由で学校に行っていない子どもには届かない。また、KVFP が支援した新規小学校は低学年のみを受け入れる予定であるため、年齢の高い児童もプロジェクト

の便益を受けられないことになる。

一方、メセラニ村では、学校の屋根は日陰を作って村会や家畜の休憩場所となり、また学校は妊婦検診などをプライバシーに配慮した形で行えるといった、教育施設としての目的以外の効果が住民から指摘された。この意味では、KVFP による支援は間接的に「病院」というキーワードにも関与している。さらに、メセラニ村では、新たな学校が村にできることで、教師からの様々なアドバイスを受けることができるようになる、という効果もあげられた。

4) 家畜の水飲み場の設置

KVFP が家畜の水飲み場を設置したことで、キリンジコ・チニ村では放牧のために移動する距離が短縮された（ある男性は、移動距離は 15Km だったのが 3Km に短縮されたと話した）。なお、家畜の水飲み場は、KVFP が村に隣接するムコンガ地区に展示林を設置するために、周辺住民が従来利用していた土地を閉鎖せざるを得なかったことの補償措置として設置されたものであるが、住民はこれを単純に一つの援助事業ととらえているようであった³⁾。

5) 公共給水ポイントの設置

キリンジコ・チニ村の女性は KVFP が設置した公共給水ポイントをほとんど利用していないことは上述のとおりだが、調査団は、毎日 20 名近くの女性がこの給水ポイントに水汲みに来ていることを確認した。これらの女性は近隣の他村に住んでいる可能性もあるが、いずれにしろ給水ポイントは周辺住民にプラスのインパクトをもたらしている。

なお、この給水ポイントを設置したことも家畜の餌場と同様、ムコンガ展示林の設置に伴う土地閉鎖の補償措置であったが、人々はこれを追加的な援助の一つとして認識していた。

6) その他の活動によるインパクト

以上のような、いわば正式なプロジェクト活動以外にも、KVFP はプロジェクトの車に村の住民を乗せたり、住民の要望を郡政府に伝えるなどの支援を随時行っている。また、専門家との交流を通して住民が新たな情報を得ることもある。これらの活動はプロジェクトの専門家やカウンターパ



調査対象村の子供たち

ートと住民の間に信頼関係を構築することとなり、結果的には本来のプロジェクト活動に対する住民の関心を高めることに貢献している。

8. 教訓・提言

(1) 他のプロジェクトへの教訓

1) 貧困の多面性の考慮

本評価調査において、人々の貧困に対する認識には多くの側面があり、それは男女や地域によって異なることが確認された。したがって、貧困削減のためのプロジェクトを計画する際には、そのような貧困の多面性を考慮し、対象地の個々の状況に合った内容を策定する必要がある。ある村で成功した環境保全委員会（VECC）がメセラニ村で機能しなかった例にも見られるように、画一的なプロジェクト活動は、必ずしも対象地の貧困要因に働きかけるものではないことを考慮すべきである。

2) 社会的側面への配慮

元々、KVFPは純粋に技術的な林業プロジェクトであり貧困削減プロジェクトではない。したがって、貧困削減に対して直接的に介入することもあまり明確には意図されていなかった。しかし、最低限のニーズが満たされなければ、人々は木を植えようとしなないということが専門家に認識されるようになり、植林活動の前提としての生活条件の改善が図られるようになったのである。

今回の評価調査において、KVFPが植林活動を促進するために行った「付加的」な活動やその他様々な支援（プロジェクトの車に住民を乗せるなど）によって、貧困削減にもプラスのインパクトを与えていることが確認されたが、それらの活動が実現し、インパクトが発現したのは専門家個人の関心や能力によるところが大きかったため、このままではJICAの組織的な教訓（Institutional Memory）として蓄積されないおそれがある。

このような事例から引き出される教訓の第1は、どのような形のプロジェクトであれ、どのような専門技術を持つ専門家であれ、JICAから派遣される専門家は地域住民の生活条件やニーズに対しての注意力・感受性を高めるべきであるということである。

また第2の教訓は、このようにして社会的な問題などが発見された場合には、専門家個人の裁量や予算費目の読み替えなどによって解決を図るのではなく、一定の条件を満たせばプロジェクト活動の一環としてこれら社会的側面への配慮・対策を組み込んでいけるようにすべきであり、そのための方途をあらかじめ用意しておくべきだということである。

(2) JICAの取り得る貧困対策アプローチ

これまでJICAが行ってきた技術協力は、いずれもセクター別アプローチに分類され、KVFPも例外ではない。前述のように、貧困削減という観点からは、特定のセクターへの技術協力が多面的な貧困問題に与えるインパクトは限られている。そのため、他のドナーは「統合アプローチ」「マルチセクター・アプローチ」などという名前のもと、複数のセクターにまたがる貧困削減プロジェクトを実施している。しかし、一つのプロジェクトがすべての貧困要因に関連するセクターを包含するのは実際には不可能である。タンザニアでも、貧困対策が独立以来の一貫した優先課題であることから、政府及び多くのドナーが様々な貧困削減のアプローチを試みてきたが、完全な「統合アプローチ」を取っているプロジェクトはない。

また「統合アプローチ」に対する考え方もドナー機関の本部と草の根レベルとは異なっており、草の根レベルでは、複数セクターを統合するというよりは、小規模金融、プライマリー・ヘルスケア、井戸掘りなどの住民の生活に密着した活動を「導入点」とし、徐々に他のセクターにも活動を広げていくという戦略を取っている。このような戦略は、貧困削減に対する実践的な統合アプローチであるといえる。

注3) 展示林設置に伴う土地の閉鎖は、地域の慣習であるMlimbikoという制度の形をとって行われた。Mlimbikoは、天然資源を保護するために、一定期間住民が特定の資源利用を停止するという取り決めを自発的に行うものである。この取り決めを遵守するための委員会が設置され、違反者には罰則も科される。Mkongga展示林に隣接するキリンジコ・チニ村の住民は、展示林が自然林及び人口林を違法伐採や家畜による被害から保護するものとして、Mlimbiko制度の採用に合意した。評価調査団はMkongga地区の閉鎖によるマイナスのインパクトがないかどうかについても調査対象村及び近隣の地区において若干の聞き取り調査などを行ったが、特にマイナスのインパクトは見られなかった。ただし、悪影響がなかったという結論を出すためには、より詳細な調査を実施する必要がある。

一方で、JICAのセクター別アプローチは、特定のセクターについての技術移転の豊富な経験と蓄積を持っているという利点がある。この利点を生かしながら上述したような実践的な統合アプローチを取り入れ、あるセクターにおける技術移転を「導入点」とし、地域の人々のニーズに応じて徐々に活動範囲を他のセクターに広げていくという、貧困削減のための支援方式が考えられる。

ただし、JICA及び先方政府の実施機関のセクターが縦割りの組織体制では、例えば林業プロジェクトが飲料水供給に関する支援を行うための予算を持つことは一般的に難しい。しかし、今回調査を行ったKVFPの例に見られるように、学校建設や家畜飼育の支援など、プロジェクトの本来の目的（植林）からみると付加的な活動が貧困削減に効果的である場合がある。ただし、こうした付加的な活動は現場と本部担当部署の例外的に柔軟な対応の結果であり、現在のJICAの体制のなかでは例外的な事例として再現可能性は低い。したがって、効果的な貧困削減プロジェクトを実施するためには、JICAが現在のセクター別の技術移転に関する強みを失わずに、他のセクターに対しても協力できるような柔軟性を持つという方向性が考えられる。すなわち、どれほど地域を小さく限定したとしても、単一の「貧困削減プロジェクト」ですべてのセクターを包含しようとするのはあまりに意欲的であり、現実性が低い。むしろ、地域住民が必要としている（必ずしも最もニーズが高いものである必要はない）特定のセクターにおいて、着実かつ持続可能な技術・制度・メンタリティー・構造物などを根付かせることを第一の目的とした活動を行い、その活動のなかで見えてくる様々な社会的問題、貧困関連の課題を把握して、第一の活動と並行して次の活動に広げていく、そうした「段階的セクター越境」のアプローチが考えられてよいのではないだろうか。

KVFPプロジェクトの経験からいえることは、「林業」プロジェクトとして成果をあげることが「ひいては貧困削減に寄与する」というような従来型の理解ではなく、JICAのような比較的投入金額の大きい援助プロジェクトはどのセクターのプロジェクトであれ、必ず周辺のセクターに様々な波及効果をもつのであり、そうであれば本来のセクター



住民集会の様子

（この場合は植林）の活動と並行して、そのセクターと何らかのつながりがあり「人々の貧困観」に関連している他のセクターにも漸進的に（一気にではなく）手を広げる「余裕」が必要である、ということではないだろうか。そしてこの「余裕」には資金的な手当てもさることながら、JICAの当該担当部署（医療、農業、水産、鉱工業など）の境界をまたぐプロジェクト運営と、そのための人材（社会配慮、社会調査、貧困対策など）を（短期専門家としてであれ）活用する見識が含まれる。

貧困削減に一つのセクターの技術だけで立ち向かうことは困難であるから、理想的には「マルチセクター」「統合アプローチ」が望ましい。しかし一気にそのようなプロジェクトに取り組むことは現実的ではない。そこでJICAにあっては当面は「特定セクター＋社会配慮」というアプローチで取り組むことは可能ではないだろうか。

特定セクターの活動を核にしつつ、社会配慮の範囲を少しずつ広げていく、そのなかで他セクター、他のドナー、他の地域での活動との協調の可能性を模索していくことができよう。この場合、「社会配慮」はいくつかのセクターを橋渡しする「ジョイント」の機能を果たすことができると思われる。ここでいう「社会配慮」とは「貧困者を一義的な対象とした」活動、あるいは「女性を一義的な対象とした」活動のように特定の社会的弱者に働きかけることを指すのではない。無償資金協力によるインフラ建設であれ、プロジェクト方式技術協力による「研修センター」運営であれ、一見「社会開発」と無関係に見えるプロジェクトでも、その施設やプロジェクト

活動の成果ができるだけ多くの受益者に得られるよう、またそのプロジェクトから直接・間接的な被害を被る人が最小限となるよう、プロジェクト活動の内容を吟味することをここでは「社会配慮」と呼んでいる。

例えば新たな「母子保健センター」を建設するとき、その立地、施設設計、スタッフ構成などによって貧困層がアクセスしにくい結果とならないよう配慮することなどが考えられる。こうした配慮は必ずしも「貧困削減」に直接寄与するとは限らないが、個々のプロジェクトにおけるこうした社会配慮の積み重ねが、「貧困削減」に結びつく環境を整備することにつながり得るのではないだろうか。

JICA のアプローチは「あまりに技術志向である」との批判を受けてきた。JICA の技術移転において、社会的側面への配慮が弱いのは事実であるが、だからといって技術志向的なアプローチ自体の有効性が低いわけではない。今後、JICA が貧困削減のための社会的配慮をその技術的なアプローチに付け加え、さらに技術協力プロジェクトのなかでセクターの境界を越えることができるような柔軟性をもてば、「技術志向的な貧困削減アプローチ」は、セクター統合的な貧困削減アプローチと同様に効果的なものとなるであろう。

9. 評価結果のフィードバック状況

本評価の結果を広く国内の援助関係者や ODA に関心のある市民にフィードバックするため、一般参加による JICA 評価セミナー「JICA の協力と貧困削減」を 2001 年 11 月 17 日に JICA 国際協力総合研究所にて開催した。