

第7章 貧困削減のための ICT 活用可能性

7 - 1 貧困削減と ICT

7 - 1 - 1 貧困削減に関する取り組みの世界的動向

今日、世界人口 60 億人のうち 28 億人は 1 日 2 ドル以下、12 億人は 1 日 1 ドル以下の生活を強いられており、貧困問題への更なる取り組みの必要性が国際社会の共通目標とされている³⁸。貧困削減に関する世界的な取り組みは 1960 年代にさかのぼるが、結果として、1960 年代の経済成長によるトリクル・ダウン理論を中心としたアプローチ、1970 年代の基礎生活分野の充実を重視したアプローチ、1980 年代から 1990 年代の経済危機において実施された構造調整、あるいは貧困層を直接支援する再分配政策、社会保障政策を中心としたアプローチでは現在に至るまで十分な効果を発揮できておらず、効果的なアプローチが模索されているのが現状である³⁹。

一方、貧困問題を取り巻く状況は 1990 年代に入り急速に変化しており、特に、社会・経済のグローバル化は大きな流れとなっている。1995 年の社会開発サミットでは、政府間協議で経済成長とグローバルな経済の自由化推進が人間開発の促進につながることを提言されたが、同サミットの NGO 部会では、ICT の発展や急速な市場経済化によるグローバリゼーションの進展により国際競争力の弱い国や貧困層は世界経済から取り残され、貧富の差や貧困状況が拡大するという悪循環のシナリオが危惧されていた。

最近では、経済成長策と貧困層に対する直接的支援を相対峙するものとしてとらえるのではなく、相互補完的なものとしてとらえ、貧困削減に資する経済政策を念頭に置いた開発アプローチが検討されている。また、貧困の原因や状況はその国や地域によって異なるため、貧困削減のためには画一的な処方箋ではなく貧困の実状に合わせた対応が必要であり、そのためには貧困層の声を聞き、彼らの参加を促すことが有用である、と考えられるように

³⁸ World Bank(2000)

³⁹ 世界銀行(1999)

なってきた。世界銀行、国際連合、OECD開発支援委員会(DAC)は開発目標の一つとして、2015年までに最貧困層を半分までに削減することを掲げているが、この目標を達成するための方法として、世界銀行は世界開発報告書(1999/2000)の中で、持続可能な開発のためには複数の手段と目標を含む多面的なアプローチ(包括的アプローチ)が必要と強調している。世界開発報告書(1999/2000)では貧困削減のために必要な3つの柱として機会(opportunity)、エンパワメント(empowerment)、保障(security)を挙げている。

また、1999年9月の世界銀行・IMF合同総会では債務削減及びIDA融資の判断材料として貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の策定を途上国政府に求めることが決定されたが、このPRSPでは貧困削減のための包括的なアプローチと共に貧困層も含んだ参加型プロセスが重視されている。このように貧困削減に対する取り組みとしては、マクロ経済のみならずミクロのアプローチを含めた包括的なアプローチが重要であると認識されてきており、また貧困層をはじめとする関係者の参加が重要視されてきている。

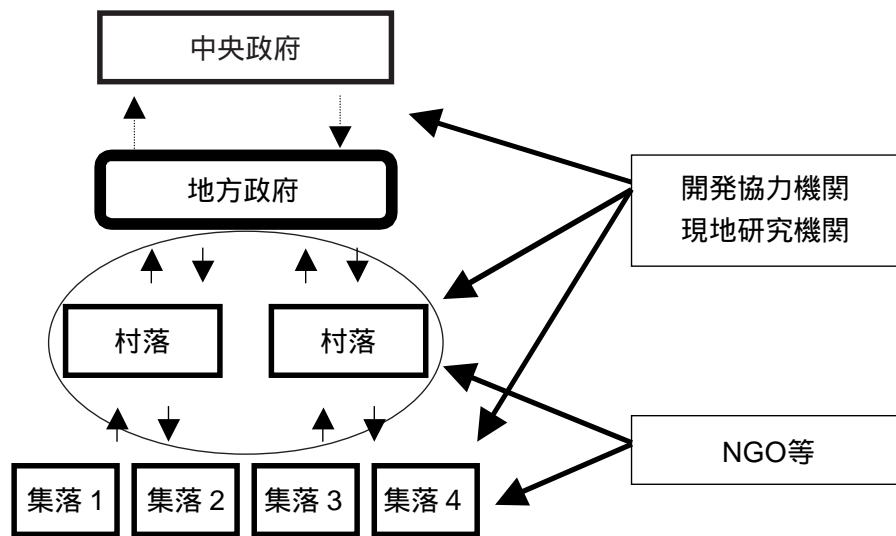
7 - 1 - 2 JICAにおける貧困対策プロジェクトからの教訓

JICAでも1991年から実施したフィリピン「地方生計向上計画プロジェクト」をはじめとして様々な貧困削減に向けた協力を実施している。JICAはこれらの経験から、貧困削減に向けた包括的アプローチを実施していくにあたっては、中央政府、地方政府、村落のそれぞれのレベルに対するアプローチが必要であり、それぞれの関係者のキャパシティ・ビルディングや関係者(組織)間の関係強化が重要であると認識している。行政側では現場に近い地方政府の役割が大きいと認識している(図7-1参照)。

しかしながら、今までの貧困対策プロジェクトを概覧したところ次のような課題があることが分かっており、包括的アプローチの実施や参加型開発を推進していくためにはこれらの課題を解決していくことが必要である。

- 1) 一般的に、住民は自らの生活を維持することで精一杯であり、具体的な開発ニーズを問うても公共政策に係るニーズは明らかにならない。
- 2) 開発計画に意見が反映される機会に恵まれないため、行政に対して発

図7-1 貧困削減に対する協力



出所：筆者作成

言する意欲も低い。

- 3) 一般的に住民の行動範囲は集落内に限られており、生活を改善する上で触発される情報を得る機会が少ない。
- 4) 開発事業は中央集権的に行われてきたため、行政側では住民ニーズを聞き出すノウハウを有する人材、住民ニーズに基づいた計画立案を行う人材が不足している。
- 5) 4)と同様の理由で、行政内に住民ニーズに基づいて計画立案を行う仕組みが整っていない。

7-1-3 貧困削減とICT

各開発援助機関が貧困削減を効果的に推進するための手段としてICTを導入し始めたのは、ICTの高度化が急速に進展し始めた1990年代初頭からである。各援助機関の主要なプロジェクトを表7-1に掲載するが、これらを大別すると、貧困層に対するICT利活用の研修及びICTによる情報・知識の提供、マクロ経済開発に資する基盤作り(インフラの整備、政策・制度整備)となる。は貧困層の「エンパワメント」に資するものであり、は貧困対策の中の「機会」創出・拡大に資するものと考えられる。また、ルーラル

表7 - 1 貧困削減のためのICT活用事例

| 援助機関 | プロジェクト名称 | 目的 | 事業内容 |
|------|--|---|--|
| 世界銀行 | インドネシア:ICT、インターネットのアクセス改善支援プロジェクト (http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/1541.htm) | 当プロジェクトではICT関連法及び規則のフレームワークの改善、ICT関連科学技術ネットワークの拡大、郵便・観光セクターの交流・情報ネットワークの拡大、技術援助等を行う。ICT産業の改善により開発の効果及び生産性の向上を目指す。 | 民間の市場への参入を妨げる原因を取り除くことによって、ICT、郵便、観光サービスを整備するための民間の参加を促すため、世界銀行は1997年11月、情報インフラ開発プロジェクトへ34.5百万ドルのローンを承認した。 |
| | バングラデシュ:ICT-B(Bangladesh-International Communication Technologies)への融資プロジェクト(IFC) (http://www.worldbank.org/pics/ifcspi/bds07237.txt) | バングラデシュ北部をターゲットにして地方への通信ネットワークを拡大し、バングラデシュの都市と地方との間に広がる通信ネットワークの格差の改善を目指す。 | バングラデシュの民間企業ICT-BはBRTA及びICT-World Telecommunicationが50%ずつ株を所有する合併会社である。IFCは、将来10年間で84万人に電話利用者が増加するのを見込み、ICT-Bが3年以内で12.7万人に電話サービスを提供できるように104.4百万ドルのローンを拠出する。 |
| UNDP | エジプト:ICTアクセス・センター (http://www.undp.org/info21/pilot/tacc.html) | センターでは、市民へのインターネット・アクセスの提供及び市民がICTに慣れ、地域開発に利用できるようにするためのトレーニングを施している。 | UNDPはICTアクセス・センター・パイロット・プロジェクトの一環として1999年3月、コミュニティ・ICTセンターを開いた。 |
| | ウクライナ:女性農民のためのICTセンター (http://www.undp.org/info21/pilot/pi-ukrpr.html) | 女性農業従事者がICTを活用して農業運営に必要な知識、情報を得、農業の運営を改善出来る能力を育成するための協力を行っている。 | 農業運営に必要な情報、データ、知識、商品価格、法律等を整理し、市民にこれら情報へのアクセス方法を講習する場として、1999年11月、ICT・コミュニティ・センターを開設した。 |
| ITU | 多目的コミュニティ・テレセンター(MCT) | 一般市民の近代的通信施設及び情報サービスの利用を目標に置いている。 | ブエノスアイレス・アクション・プランの下、ITUはMCTをパイロット・プロジェクトとして導入し、通信事情から取り残されている地方を対象に、途上国にてプロジェクトを展開している。 |

| | | | |
|-------|--|---|---|
| | インド：MCT (http://www.itu.int/ITU-D/UniversalAccess/reports/PPstatus981016.htm) | 住民に対する社会サービスの提供を目的とする。 | ラジコト地域の村の12のMCTを1998年から3年計画で支援する。センターでは電話を連絡手段とした医療、行政、商業、カスタマー・サービス、教育を提供することを予定している。 |
| ADB | インド：地方の村へのテレコミュニケーション・プロジェクト (http://www.adb.org/documents/news/1996/nr1996149.asp) | 地方、特に村へ通信インフラ施設を拡大し、かつ、不平等である電話アクセスを改善することを目的とする。 | ADBはインドの都市と地方との間に広がる通信ネットワークの格差を改善するため、113百万ドルのローンに基づいたプロジェクトを1996年から開始した。 |
| | 中国：第2次通信プロジェクト (http://www.adb.org/documents/news/1995/nr1995097.asp) | 通信アクセスの不平等の改善、長距離電話網の改善、ネットワークの質及び効果の改善等を目指す。 | 効果的通信ネットワークの開発は市場経済への移行における重要な要素である。しかし中国では現在通信アクセスは都市に集中しかつ既存の長距離通信網は混雑を極めているので、その改善のため、第2次プロジェクトとして100百万ドルのローン及び60万ドルの技術支援グラントを1995年9月承認。 |
| USAID | 経済開発のためのインターネット・イニシアティブ (http://www.usaid.gov/info_technology/ied/) | インターネット及びe-Commerceを途上国に広めることを目的としている。 | 1996年、クリントン大統領の呼びかけで、「経済開発のためのインターネット・イニシアティブ」を開始、現在途上国への通信政策及び規則改善支援、ICTコミュニティ・センター開発支援、人材育成、e-コマース、電話医療相談、遠隔教育、環境監視、政府へのアクセスの改善等を行っている。 |

出所：世界銀行、UNDP、ITU、ADB、USAIDの関連ホームページを基に作成。

地域にネットワーク拠点として多目的コミュニティ・テレセンター(MCT)を設置し、そこで研修を行ったり情報提供を行うなど、 と の2つの目的を兼ね備えた協力も実施されている。

また各開発援助機関が対象としている受益者に着目すると、世界銀行、アジア開発銀行、米国国際開発庁は、主として経済開発の基礎となる国家レベルの情報ネットワーク構築を目的としているのに対し、国連開発計画、国際電気通信連合は、対象地域の住民を視野に入れつつ、ICTの普及・教育のための拠点作りに重点を置いている、という傾向がある。

一方、貧困層側の視点から、ICT導入に対する問題、課題も提示されてきた。例えば、ICT導入によってデジタル・ディバイドなど、そのノウハウ、機会を有する者と有さない者の貧富の差が広がる可能性がある、貧困層へICTを提供する際、情報サービスよりも先に基礎教育を含めた基礎生活分野を先ず満足させる必要があるのではないか、あるいは投入されたICTを維持管理できるのか、などが指摘されている。

これら課題に対して、世界銀行は世界開発報告(1998/1999)の中で、知識ギャップ、情報不全は完全に除去されることはないが、1)社会的便益の享受、2)金融、教育、住居、土地等の市場がよりよく機能し、特に貧困層に機会を与えることになるため、知識が開発の重要な要素であることにはかわりはないと結論づけている⁴⁰。

つまり、知識の基となる情報を受信・発信する手段としてのICTは、一方で不可避免的にデジタル・ディバイドを生じることになるが、ICTを導入・発展させていくことによる「機会」創出・拡大や貧困層の「エンパワメント」などの便益も大きいため、問題・課題を認め、それを低減、改善しつつICTを導入・拡大していくことが必要である⁴¹。

「機会」の創出・拡大の基盤となるインフラ整備や政策・制度整備については第3章で述べているため、本章では「エンパワメント」に資するICT活用について、主に中央政府、地方政府、村落のキャパシティ・ビルディングや関係者(組織)間の関係強化の観点から検討する。

⁴⁰ 世界銀行(1998)

⁴¹ FASID 主催国際シンポジウム「IT と開発協力」の中でも同様の議論が行われている。

7 - 2 事例分析

以下では貧困削減にICTを活用している事例としてバングラデシュのヴィレッジ・フォンとJICAのインドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトを取り上げる。

7 - 2 - 1 バングラデシュ「ヴィレッジ・フォン」

- 情報へのアクセス提供、雇用創出のための ICT 活用事例

海外における貧困削減策と連携したICT活用事例の中でも著名な事例としては、貧困削減を直接的な目的として活動しているバングラデシュのグラミン銀行グループによる取り組みが挙げられる。同グループでは、1996年から地方と中央の情報格差是正と情報の共有化を目的として、村ベースのマイクロクレジット・ネットワークを活用した携帯電話サービスを貧困層に属する人々に対して提供している。この活動は、貧困層に対するICTの普及に係る手法を検討する上で示唆を与えるものである。

(1) 背景

1994年、米国の投資アナリスト、イクバル・クアディール氏がバングラデシュの貧困削減にテレコミュニケーション・サービスが貢献することの可能性についてグラミン・バンクへ提案したのをきっかけに、イクバル・クアディール氏、グラミン・バンクの創始者であるムハマド・ユヌス氏及びグラミン・バンクの副運営部長カリド・シャムズ氏の3名によりグラミン・テレコム(1995年)とグラミン・フォン(1996年)が設立された。グラミン・フォンはIFC、ADB、CDC(英連邦開発公社)からの5,000万ドルのローンを含む、初回投資12,500万ドルで事業を開始した。グラミン・テレコムは村への電話普及をはかるため、グラミン・フォンから携帯電話使用权を得て、「ヴィレッジ・フォン」と「直接企業に携帯電話を貸し出す」サービスを始めた。

(2) システムの概要

ヴィレッジ・フォンは近年のデジタル・ワイヤレス技術と村ベースのグラミン・バンクのマイクロ・クレジットを連携させることにより開発された。グラミン・テレコムはグラミン・バンク傘下の非営利企業で、グラミン・フォンはバングラデシュの国全体の携帯電話ネットワークを持つグラミン・バンク傘下の営利企業である。グラミン・テレコムはグラミン・フォンから携帯電話ラインの使用権を購入し、ヴィレッジ・フォンのオペレーターへ電話のライン使用権を貸し出している。グラミン・テレコムはグラミン・フォンの35%の株を所有している。

ヴィレッジ・フォンは貧しい人々に最新のデジタル・ワイヤレス・テレコミュニケーション・サービスを提供するユニークな事業である。グラミン・バンクのメンバー(通常は女性)はグラミン・バンクのマイクロ・クレジット・プログラムで携帯電話を購入し、村人へ電話サービスを小売するのである。ヴィレッジ・フォンのオペレーターは電話の送受信サービス、電話使用料金徴収、グラミン・テレコムへの支払い、携帯電話セットのメンテナンスに責任を持つ。グラミン・テレコムは電話ごとに毎月使用料金の請求書を用意し、グラミン・バンクのマネージャーは担当するコミュニティのオペレーターから月ごとの支払いを集める。

ちなみに、1999年9月のオペレーター1人当たりの平均的コストは、125ドル(実質電話料金、消費税、グラミン・テレコムの手数料、政府のライセンス料の合計)及び携帯電話購入の月々のローン返済4.5ドルの合計約130ドルであった。オペレーターの平均純収入は週当たり277タカで、高いものでは月当たり2,000タカであった。よって、1年当たり平均14,400タカ(約300ドル)で、これはバングラデシュの1人当たり平均年収(286ドル)より14ドル多い。

(3) サービスの内容

ヴィレッジ・フォン・プログラムはグラミン・テレコムにより構築され、地方の村人へ普遍的な電話サービスへのアクセスを提供している。グラミン・テレコムは「電話を所有していなくとも、全ての人が10分以内で電話

にアクセスできるべきである。」という方針を持っている。

オペレーターは村の全ての住民へ電話の送受信サービス及び短いメッセージの受付をしている。将来はFAX、電子メール及びその他付加価値の高いサービスを提供していく予定である。

現在 950 のヴィレッジ・フォンが 6,500 人以上の村人に電話サービスを提供している。グラミン・テレコム試算では、2002 年 12 月にプログラムが完成すると 4 万人ヴィレッジ・フォンのオペレーターが雇用され、年間 2,400 万ドルの純収入が見込まれている。

(4) 目標及び予想される便益

プロジェクトの目標

このプロジェクトにおいては、バングラデシュの地方の村で必要とされている電話への簡単なアクセスの提供と村での新しい雇用創出が目標とされている。

予想される便益

- ・ 電話の利用のため都会まで旅行していた村人の電話へのアクセスを容易にし、かつ1人では旅行できない女性など、電話利用の難しかった者へのアクセスを可能にした。
- ・ 地方と都市の間の情報格差の是正への貢献。村人が電話を利用することにより情報の均一化及び共有化が可能となる。
- ・ 都市へ移動して電話をかけるより、村で電話する方が割安で村人の電話コストの削減となる。
- ・ 女性の電話オペレーター採用により、女性が電話を利用しやすくなる。

7 - 2 - 2 インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト」- 貧困層に対する情報・知識の提供のための ICT 活用事例

JICAが実施する貧困削減プロジェクトにおいても、ICTを活用した取り組みが行われつつあるところである。その一事例として、スラウェシ貧困対策

支援村落開発計画プロジェクトにより試行的に導入された「デサ・マジユ(発展する村落)」サービスを紹介する。

(1) 背景

インドネシア国営通信社中央研究所では、村落住民が必要とする情報を提供するための手段として、デサ・マジユ(発展する村)事業を展開することとなった。また、スラウェシ貧困対策支援村落開発計画では、プロジェクト活動の一環として、この事業をモデル村落に導入することを検討している。

(2) システムの概要

デサ・マジユ・システムは、村落住民が農業、漁業、保健医療等の生活に関連する各種情報を簡便に入手するためのシステムである。このシステムは既存の電話回線を活用したものであり、サーバーコンピュータから電話回線を利用して利用者側専用電話機、専用公衆電話機へ音声情報を伝達する仕組みになっている。利用者側専用電話機、専用公衆電話機は番号ではなく、サービスの内容を表すシンボルで構成されており、電話機に馴染みのない村落住民にも活用できる工夫がなされている。

(3) サービスの内容

利用者は端末のシンボルを選択し入力を行うことでサーバーから音声情報(インドネシア語及び現地語)が得られる仕組みになっている。

利用者が得られる情報としては、農業、プランテーション、漁業、林業、観光、中小企業、教育、保健、農業関連ビジネスなどがある。利用者は、これらの分野に係る技術マニュアルや活動事例、産品等のマーケティング状況、市場価格、コンサルティングサービスなどの情報を受けることができる。

例えば、個人で農業を営むA氏が収穫物の販売を検討するにあたり、従来であれば仲買人の言い値で取り引きされるのが通例であるところ、A氏が市場価格を調査し、適正な卸値を把握、また、マーケティング先を探す

ためにデサ・マジユ・システムの端末から情報を入手するという活用方法が想定されている。

なお、このサービスに係る費用はスポンサーにより提供されるため、無料となっている。

(4) システム整備にかかる経費

当該システムはサーバーコンピュータ、情報入力・編集用コンピュータ、専用端末機、電話本線接続用回線から成り立つ。また、運営管理費としては回線使用料、加入料が必要である。なお、合計した金額は約60万円程度である。

(5) 想定される便益

地方政府(特に当該システムのサーバーが設置される県レベル)

デサ・マジユ・システムは地方村落部における情報入手手段として活用されることが目的とされている。また、地方における情報入手手段の多様化は村落における経済活性化に資することが想定され、この点は地域間格差是正に係る政策との整合性が認められるところから、政府政策の実現に結びつく成果を上げることが期待される。

村落住民

外部からの情報を入手する手段が確保されることで、外部からの有用な情報を入手する機会が増えるとともに、外部状況との比較を通して各人の生活を改善する契機が生じるものと予想される。

中小企業家

物流情報を掲載することによりマーケティングが容易になるとともに、商域の拡大により経済活動が活性化する可能性を有している。

7 - 2 - 3 貧困層に優しいICTとは

包括的な貧困削減アプローチを実現するためにICTが適用される場合、マ

クロノミクロレベルでICTが活用できる状況を作り出す必要がある。しかし、新たな技術が導入された際、その技術を活用するノウハウを有する者と有さない者の間に機会の不均衡が生じることが指摘されていることは既に述べたとおりであり、その弊害を低減するように努めつつ技術を導入する工夫が求められる。特に、対象者である貧困層がICTの導入により便益を享受できる環境を作り出すためには、配慮すべき点があるように思われる。しかし、このようなデジタル・ディバイドの問題は指摘されてはいるものの、具体的な解決策は提示されていないのが現状である。そこで、貧困層に対する直接的働きかけを行っているヴィレッジ・フォン、デサ・マジユの事例から、貧困層にとって活用しやすいICT及び配慮点を検討する。事例として挙げたヴィレッジ・フォン、デサ・マジユの両サービスは、貧困層が一様に活用できるような配慮及びこれらの人々がICTを利用する上でのインセンティブが盛り込まれている点に特徴がある。それらを整理すると以下の通りとなる。

- 1) 機器の導入と操作が容易である
- 2) 言語への配慮がなされている
- 3) 低料金で利用ができる
- 4) 自らの所得や生活の向上に結びつく
- 5) 維持管理が容易でバックアップシステムが整っている
- 6) 身近に端末がある

これらの点に配慮しつつ、貧困削減にICTを活用することにより、ICTを通して貧困層を直接支援することが可能になると思われる。

7 - 3 JICA における協力可能性

本節では前項で取り上げたヴィレッジ・フォンやデサ・マジユなど貧困削減分野におけるICTの適用事例からの教訓を参考にしつつ、現実的かつ実現可能なICTの適用可能性を明らかにし、今後、JICAが取り組むべきICTの方向性を検討する。

7 - 1でも述べたとおり、貧困削減に向けた包括的アプローチを実施して

表7 - 2 ヴィレッジ・フォン、デサ・マジユに共通してみられる配慮事項

| | ヴィレッジ・フォン | デサ・マジユ |
|----------------------------|--|--|
| 機器の導入と操作が容易 | 携帯電話を購入する際に小規模融資が受けられる | テレコム社がスポンサーを募り、低コストで関連機材を導入できるようになっている。 |
| 言語への配慮(話し言葉の利用、絵文字による標記など) | 携帯電話であり、使用法は容易である。 | 端末は絵文字で構成されており、これを押すだけで必要な情報を端末で聞くことができる。現地語も用意されている |
| 低料金で利用できる | オペレーターが負担する料金は、電話料金、消費税、電話使用料など、合計月125ドル程度。電話の貸し出しによる純益は月41ドル。使用者は通常の通話料をオペレーターへ支払う。 | スポンサーにより維持管理料金が賄われるため、利用者側の利用料は無料。 |
| 自らの所得、生活向上に結びつく | オペレーターは携帯電話を他人に貸し、通話料を徴収することで所得機会増加のインセンティブとなっている。オペレーターの年収は国の平均年収よりも高い。 | 農産品のマーケティング情報を引き出すことができ、これらの情報を活用して有利なマーケティングを展開することが可能。農業技術などの情報を入手することも可能で、技術向上への契機にもなる。 |
| 維持管理が容易でバックアップシステムが整っている | グラミンテレコム社が技術サポートを行う | テレコム社が技術的サポートを行う。情報内容の更新は地方自治体(県)が行うため、情報の蓄積、整理は県の情報維持管理能力による。 |
| 身近に端末がある | オペレーターは村落住民であり、周囲の人々はいつでも電話を利用することができる。 | 集落単位(約500人)で端末が設置される。村民は必要に応じて端末に赴き、利用することができる。 |

出所：筆者作成

いくにあたっては、中央政府、地方政府、村落のそれぞれのレベルに対するアプローチが必要であり、それぞれの関係者のキャパシティ・ビルディングや関係者(組織)間の関係強化が重要である。特に行政側では現場に近い地方政府の役割が大きい。このような考えに基づき、インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトでは住民参加型による開発を推進するための地方行政機関の能力強化及び開発主体としての住民の社会的能力強化が行われている。この取り組みは、JICAが実施する貧困削減に向けた技術

協力の基本的な枠組みとして位置づけられる。そのため本項ではスラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトへのICT活用を検討することを通じて貧困削減プロジェクトにおいて必要となるICTを検討する。

7 - 3 - 1 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画の概略

インドネシアでは開発と経済成長が進むにつれて都市部と農村部、ジャワ島とその他の地域(特に東部インドネシア)など、国民の間に貧富の差と地域格差の拡大が明らかになり始めた。このため、同国政府は、1994年に発表した第6次国家開発5カ年計画において、「人的資源の質的向上」「経済発展と経済構造調整」とともに「平等と貧困軽減」を国家開発の中心目標に掲げ、国家的事業として本格的に貧困対策に取り組んできた。

このような背景から、JICAでは、1997年3月から2002年2月までの5年間にわたり、貧困対策事業を含む住民参加型村落開発事業の立案・運営能力を強化することを目的としたプロジェクト(スラウェシ貧困対策支援村落開発計画)を実施することとなった。

本プロジェクトは、南スラウェシ州村落開発局(州PMD)及びタカラール県村落開発局(県PMD)をカウンターパート機関として以下の活動を行っている。

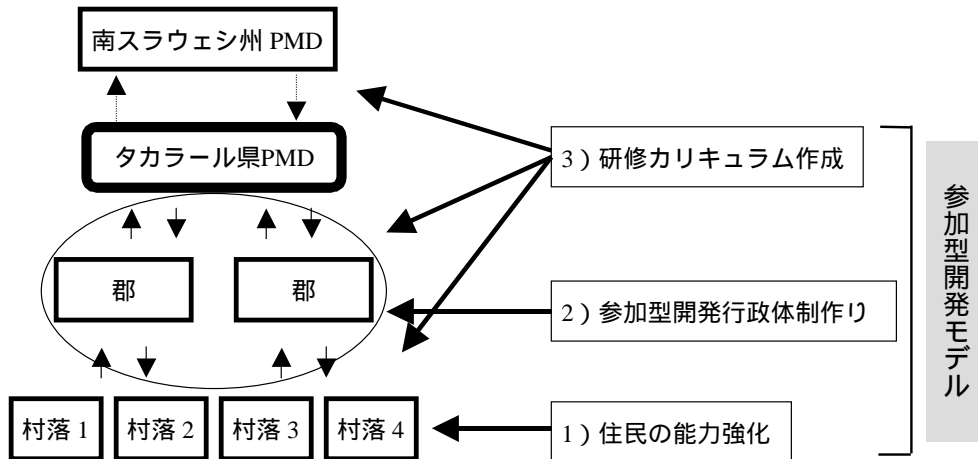
- 1) 開発対象村落(県内4カ村)住民の社会的能力強化
- 2) 参加型開発を推進する行政体制作り
- 3) 住民ニーズに基づいた開発行政を実現するための村落開発関係者研修カリキュラム作成

その結果、南スラウェシ州内に普及できる参加型開発モデルが構築される見込みである。

このプロジェクトの特徴は、貧困削減のための体制づくりを視野に入れている点にある。一般的に、村落開発プロジェクトというと専門家が村落開発現場の住民とともに各種の開発プロジェクトを実施するというイメージがあるが、これだけではプロジェクト終了後に協力成果が時間とともに失われていくのが通例であり、プロジェクトの成果が発展、波及する上での基礎が整っていないものと思われる。プロジェクト成果の自立発展性や持続性は、

予算、技術、政策、組織などの裏付けが不可欠であり、これらを制度として定着させるために、プロジェクトでは住民ニーズの把握とともに、それを実現するために必要な行政内の体制作りを行っている(図7-2)。

図7-2 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトの概略



出所：筆者作成

7-3-2 インドネシア村落開発事業実施上の問題点

従来からインドネシアでは中央政府が主体となり地方開発事業が実施されてきた。一方、住民はそれぞれの生活に根ざしたニーズは有しているが、それを束ねて事業化する仕組みが行政側にないため、地域住民のニーズが開発事業に反映されにくく、開発計画が立案できないという課題があった。このような背景から、

- 1) 社会状況を把握しなければ事業化できない社会開発事業よりも、予算化しやすく計画立案が簡便なインフラ整備事業に偏る、
- 2) 村落からの要望よりも行政側が企画するセクター事業が優先されるといいう開発形態が繰り返されてきた。これにより、行政の施策が住民の生活実態に合致しない、住民が自らのニーズを開発事業に反映するための手段がない、行政は頼りにならないため、行政によるサービスに期待しない、あるいは、サービスを諦める、という状況を生みだし、住民が開発事業から疎外される傾向が定着してき

た経緯がある。

7 - 3 - 3 村落住民の開発イメージ

現地住民が有する開発ニーズを把握することを目的とした調査を実施したところ、「自分の家の雨漏りを直してほしい」「トラクターがほしい」という即物的な要望がほとんどであった。このように、住民が抱いている開発のイメージとしては、個人の利益追求が最優先事項であること、また、「開発＝ものがもらえる」という概念が定着していることが理解された。一方、住民は個人の生活向上には強い関心を有しているものの、集落、村落レベルでの開発に係る関心は乏しく、集落、村落レベルの開発ニーズとなって現れてこないことが明らかになった。これは、開発事業から疎外されてきた住民が独力で生計を維持していく上で形成された態度であるとも理解できる。このように、住民を疎外した開発行政、住民の行政に対する諦めは、村落開発事業推進におけるジレンマになっている。

7 - 3 - 4 開発事業におけるジレンマを解消するために用いたプロジェクト戦略

(1) 村落住民へのアプローチ

村落内の人的資源発掘・組織化作業

集落内の人材資源を明らかにすることを目的として、専門家とカウンターパートが各集落長に「集落の中でトウモロコシ作りが一番上手なのは誰か」という質問を行い、技能を有する人材の発見を行った(人的インベントリー調査)。その結果、様々な分野ごとに優秀な人材約300名が発見された。プロジェクトでは、これら技



モデル村落の活動風景(写真：国際協力事業団)

能者を核として、各技能者が有する技術に関心を持つ住民が各技能者に付いて学べる仕組みを作り、組織化を促した。結果として、グループ内で真のニーズに絞り込まれ、住民が必要とする開発事業が明確にされた。

他村落視察(スタディーツアー)

集落内では人材、技能にバラエティが少ないため、数人の指導者を選定して他地域の人材、技能を学ぶ機会を設け、他村落、他県における活動を視察した。

その結果、参加した住民は他村落、他県で用いられている技能を学ぶと共に、自らの活動を振り返るきっかけが生じ、新たな技能・アイデアを集落内の住民に伝え、広める役割を担うこととなった。

住民による開発事業計画づくり

上記のような組織化の結果、同じ関心を有する住民の間で自主的な集会在り運営されるようになった。プロジェクトでは、トウモロコシ作りを行う組織をモデルとして、現状の活動における課題の明確化、問題分析、目標設定、活動計画作りを行った。この組織は立案された計画に基づいて県内先進地の視察、勉強会の開催、デモ・ファームの整備、生産コストの見積り・管理等に係る活動を実践し、他地域へトウモロコシ作りを普及できるほどに技術が向上した。

行政施策と住民ニーズのすり合わせ

住民ニーズと行政支援策の不整合が生じている状況については先に述べたとおりである。プロジェクトでは、関係者間の話し合いを催し、両者のニーズを満たす方策を検討し、作業・休憩小屋の建設を行った。その結果、農業普及員と住民の接点ができるとともに、農業研修の実施拠点として活用されている。

住民の開発イメージの変化

以上のような取り組みにより、住民の開発に対する意識に変化が現れて

いる。以前は、住民に対してニーズを聴取すると、「が欲しい」という、個人の利益追求、モノを受け取るという姿勢が現れていたが、現在は、組織化された住民からの要望として、どのような活動を行うために何が必要なのかという、生活改善に繋がる活動に係る要望が多く挙げられるようになっている。

(2) 村落開発促進の為の行政組織改善

インドネシアにおける地方分権化政策による開発事業主体の変化

インドネシア政府は2001年から漸次地方分権化を実行していく方針を打ち出しており、今後は県レベルの行政機関が主体となって開発事業に取り組むことになっている。従って、今後は、県レベルの行政機関が開発政策、計画立案に取り組む必要性があり、そのための体制・制度作りが急務になっている。

住民参加型開発のための体制づくり

プロジェクトでは、住民のニーズを取り込みつつ開発事業計画を立案する仕組み(参加型開発支援システム)づくりを行っている。このシステムでは、郡と県に村落開発に係る部局(農業局、保健局、福祉局など)からなる支援委員会を設置し、住民が作成した事業案を郡レベルの村落開発担当者が取りまとめ、郡レベルでこれを審査し、対応可能な要望であれば郡に設置された支援委員会の中の関係部局が申請に応じて事業を実現し、県レベルでの対応が必要な場合は県に設置された支援委員会が住民からの要望に対応することになっている。現在、この参加型開発支援システムは県知事令によりプロジェクト実施地であるタカラール県で適用され、その運用が始まったところである。

(3) 住民参加型開発を支える人材の育成

住民ニーズに基づいた事業を計画・実施するためには、どのように住民のニーズを引き出すのか、多様なニーズをどの様に整理するのか、明らかになったニーズをどのように事業計画へ活かしていくのか、計画をいかに

予算化し、実施に結びつけるのかを考え、行動する役割を担う実務者が必要である。本プロジェクトでは、実務を通して村落開発担当者を育成するとともに、合理的に村落開発担当者を育成するための研修カリキュラムを作成し、研修講師を育成している。

郡レベル村落開発担当者の育成

プロジェクトでは、1)対象村落における具体的な村落開発活動の計画・立案に向けて開発ニーズを把握すること、2)住民参加型の村落調査を実践し、住民ニーズを把握するための調査手法を理解、修得することを目的として、参加型村落調査手法を用いた村落調査を合計2ヵ月間にわたり実施した。

村落開発担当者研修カリキュラム作成

プロジェクトでは、郡、県、州、NGO等の事業担当者、計画担当者、村落開発担当者等、各層ごとに有すべき知識を効率的に身につけられる研修カリキュラムを作成している。

この研修カリキュラムの作成は、プロジェクトチーム(日本人専門家、村落開発局職員)が中心となり、現地の開発政策研究を行っているハサヌディン大学、日本からの短期派遣専門家が関与しながら取りまとめを行っている。

7 - 3 - 5 貧困削減に対する取り組みと ICT の接点

スラウェシ貧困対策支援村落開発計画においては以上のような具体的取り組みが行われてきた。その一方で、これらの取り組みに関連してICTを適用しようとした場合、下記のような活用可能性が認められる。

これらの ICT の活用可能性を分類すると、下記の通りとなる。

行政施策の透明化 / 住民ニーズの施策への反映

例) 開発計画の告知、住民参加の下に策定された計画の行政内審議状況、意見箱など

表 7 - 3 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画における取組みと ICT

| プロジェクトの取組み | プロジェクトによる活動内容 | ICT との接点 |
|----------------|---|---|
| 1) 住民の能力強化 | <ul style="list-style-type: none"> * 村落内の人的資源発掘・組織化 * 他村落視察(スタディーツアー) * 住民による小規模開発事業計画作り * 住民によるニーズの整理、知識向上 | <ul style="list-style-type: none"> * 村落開発事例の紹介のための媒体 * 他地域の農業技術紹介のための媒体 * 行政と住民との開発事業についての意見交換の媒体 * 農産品流通情報 * 村民間の伝言板的メディア 他 |
| 2) 参加型開発行政体制作り | <ul style="list-style-type: none"> * 地方分権化による開発事業主体の変化(中央から地方政府へ) * 住民参加型開発を実施するための体制作り | <ul style="list-style-type: none"> * 地方 - 中央間の情報交換媒体 * 地方公共団体間の情報交換媒体 * 住民からのニーズ聴取のための媒体 * 行政の透明化のための媒体 他 |
| 3) 研修カリキュラム作成 | <ul style="list-style-type: none"> * 住民ヒアリング手法の研修、教材作り * 参加型村落調査手法の研修、教材作り * ニーズに基づいた開発計画、事業実施手法の研修、教材作り | <ul style="list-style-type: none"> * E-ラーニングなどの研修媒体 * 開発事例のデータベース化 * 効率的な開発事業を行うためのナレッジ・マネジメント 他 |

注)下線は既に ICT の適用が行われている項目

出所：筆者作成

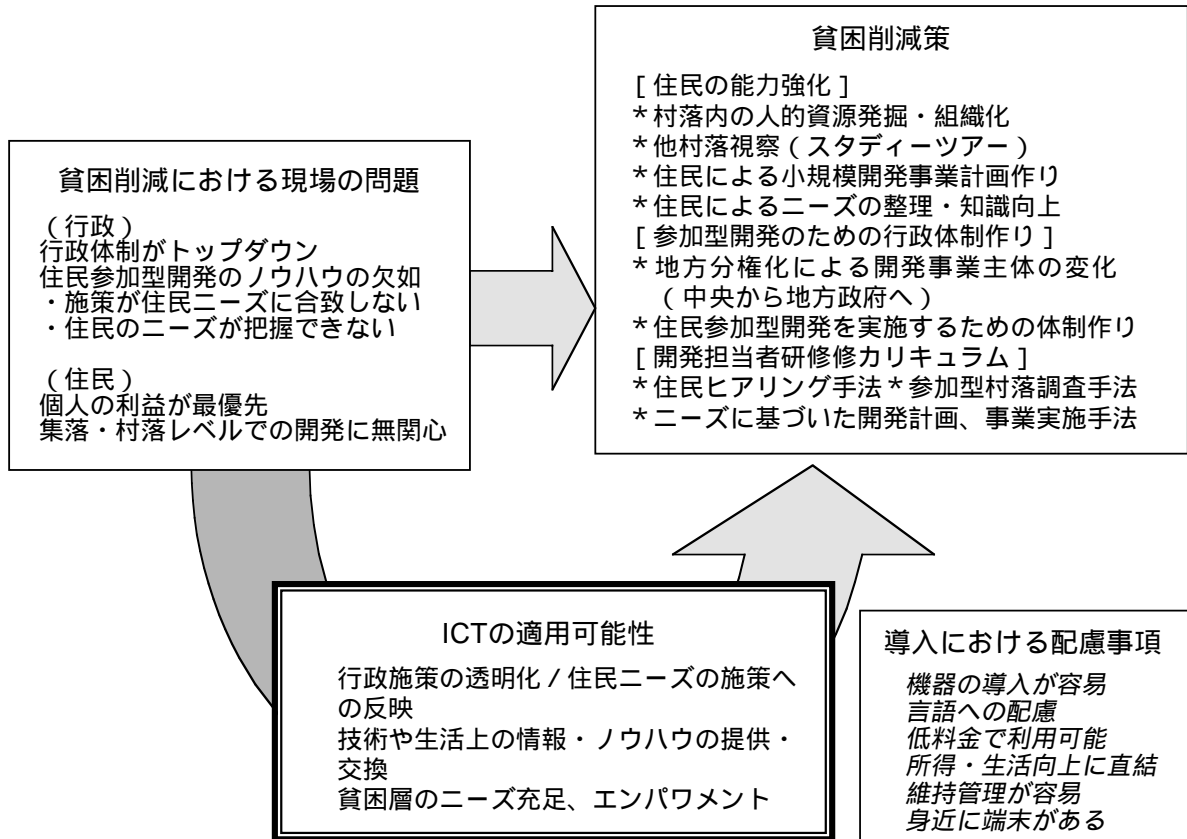
技術や生活上の情報・ノウハウの提供・交換

例) 他地域の農業技術紹介、村落開発活動事例紹介、村落開発担当者の教育・参考情報紹介、商品流通価格情報、商品売買情報、掲示板的功能など

貧困層のニーズ充足、エンパワメント

例) 情報へのアクセス・ポイントの確保(MCT、携帯電話の利用等)、アクセス・ポイントを通じた各種情報・サービスの提供や研修の実施、遠隔地との会話など

図7-3 貧困対策と ICT の適用



出所：筆者作成

政府開発援助を通して行われる協力では、協力効果の持続性、波及効果が求められるため、現地の公的機関を視野に入れた技術協力が行われる。スラウェシ貧困対策支援村落開発計画では、住民参加型による開発を推進するための地方行政機関の能力強化及び開発主体としての住民の社会的能力強化が行われた。このような協力の中では、貧困層に対して外部(現地行政機関、ドナー、NGO等)から必要な支援が行われる、あるいは貧困層が貧困状態から脱するために必要な手段を見つけ、身につけるための支援を行う形態をとる場合が多い。このような取り組みに関与する主な関係者としては、1)住民、2)行政(特に現場に近い地方政府)、3)NGOや現地研究機関などが考えられる。これらの関係は図7-1に示したとおりであり、貧困削減に関するICT活用は、これらアクター間を結ぶ、あるいは、各アクターがそれぞれ必要な情報を入手・活用するための情報媒体整備を支援することを目的として行う

こととなる。その方向性は、図7 - 3に示した通りである。

7 - 4 協力実施上の留意点

貧困層の人々の利便性、導入後の維持管理を確保するためには、表7 - 2において示した6つの留意事項(機器の導入と操作が容易であること、言語への配慮、低料金で利用が可能、貧困層自らの所得や生活の向上に結びつくこと、維持管理が容易でバックアップシステムが整っていること、身近に端末があること)に配慮して導入することが必要であろう。

維持管理については、どの分野においてもICTを活用する際に配慮しなければならない事項であるが、貧困層に対する協力の中では特に留意しなければならない。貧困層の多いルーラル地域ではバックアップ体制が強固でないことも多いからである。現在はメンテナンスフリーのシステムも開発されており、このようなシステムの活用も検討すべきであろう。

また、非識字率の高い貧困層の人々のアクセスしやすさを考えると、言語への配慮も極めて重要である。ヴィレッジ・フォン、デサ・マジユの事例いずれをみても、まずは現地語が適用可能な音声情報から導入されており、まずは文字情報よりも音声情報からICTが貧困層に普及していく可能性が示唆される。その発展型としてのインターネット等の文字情報アクセスへの移行を支援する手段としては、ITUが協力しているMCT等のICT教育施設を整備し、研修を実施して人材を育成していく必要があると思われる。