

# 途上国の経済開発

世界銀行35年の経験と教訓

(上)

W・C・バウム

S・M・トルバート 著

細見 卓 監修

OECD開発援助研究会 訳

甲A 96号証

東洋経済新報社

## 監修者はしがき

途上国経済の健全な発展が、世界経済の安定に不可欠であることはいまでもない。特に最近では、韓国、台湾、シンガポールなどのアジア NICs が高度成長を成し遂げ、世界経済の一角に確固とした位置を築きつつある。他方で中南米諸国を中心とする国々では、債務累積問題が長期化、深刻化しており、世界経済の安定をおびやかしている。明暗の違いはあるものの、今後ますます途上国経済の持つ重要性は増していくであろう。それだけに、途上国経済の発展を支援する先進国の援助が果たす役割も、ますます大きくなっていく。

飛躍的な経済成長で世界有数の経済力を身につけたわが国は、先進国の中でも特に途上国援助の分野で大きな役割を果たすよう期待されており、これまで教度にわたる政府開発援助の倍増計画を実施してきた。その結果、わが国の政府開発援助はアメリカ合衆国について第2位を占めるに至っており、円高もあってアメリカを抜いて世界一の援助大国となる日も近いと聞く。

従来わが国の政府開発援助については、もっぱら金額や対 GNP 比率、グラント・エレメント、贈与比率といった数字が議論の対象とされ、その中身についての議論は少なかつた。もちろんこの面での拡大、改善は今後とも続けていく必要がある。しかし援助大国となった現在、今後は援助の中身の向上に、より大きな努力を振り向けいくことも必要であろう。

援助の中身を向上させるには、具体的手段である援助プロジェクトやプログラムを、途上国の経済的ニーズに合致したものにし、かつそのニーズに最も効果的に応えるものにすることが重要である。しかし、この課題の解決はたやすくはない。個々のプロジェクト・プログラムの内容はそれぞれに異なり、それを取りまく環境も様々である。単なるセオリーだけでなく、経験の蓄積に裏打ちされた専門的な能力が要求される。わが国の場合、途上国の開発援

*Original Title*  
**INVESTING IN DEVELOPMENT: Lessons of World Bank Experience**

by Warren C. Baum and Stokes M. Tolbert

Copyright © 1985 by the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Original English language edition published by Oxford University Press. Japanese translation rights arranged with The World Bank.

助の歴史が浅く、経験やノウハウの蓄積もいまだ少ないので、さらに努力をしなければならぬ。

本書は、世界銀行で長年開発融資業務に携わってきたウォレン C. パウム、ストークス M. トルバートの両氏が、同行の多数の専門家の協力を得て、途上国の開発プロセス全体について総合的にまとめたものである。世界銀行は途上国の開発融資に豊富な経験を有しているが、本書では、世界銀行が援助した数多くの開発プロジェクト・プログラムの経験から得た多くの教訓が、集大成されている。本書は、世界銀行有数の実務経験者がまとめた、いわば途上国開発援助の虎の巻ともいべき作品である。その意味で、援助の経験の浅いわが国の援助関係者が得るところは、極めて大きいものがあると思われ、また本書は、複雑な途上国の開発問題が平易な言葉でわかりやすく書かれているので、援助に興味を抱いておられる一般の方々にも、途上国の開発の具体的プロセスを知る上で、おおいに参考になると思われる。援助関係者のみならず一般の方々にも、御一読願うゆえんである。

昭和63年3月

前 海外経済協力基金総裁

細 見 卓

## 日本語版への序文

低開発の問題解決のための、画一的な処方箋といったものはない。過去40年にわたる国際的な経済開発のための努力の歴史は、このことを明らかにしている。途上国が抱えている課題は複雑かつ困難で、しかも毎年に様相を異にしている。この開発問題の多様性と複雑性に充分目を向けない開発理論や指針は、これまでのところ実行可能な解決策を提示でききないでいる。正に、経済開発は長い時間を要する歩みののろい、しばしば苦痛を伴う、経験から学ぶ過程なのであって、これこそが本書の基本的認識となっている。

しかし本書の著者は、次の方法でこの過程を速めることは可能だと考えている。つまり経済政策や経済計画、そしてプロジェクトの選定・計画を担当する途上国の人々が、世界銀行が過去35年間に学んだ実際の経験に基づく教訓、つまり投資プログラムを管理する上で何がうまくいき、何がうまくいかないのかということ、彼らの仕事に活かすことである。

世界銀行は、途上国援助のための国際機関として、資金、技術および助言という分野で援助活動を行ってきたが、その過程で各種の政策手段、計画手法、プロジェクトの実施方法に関して膨大な成功、失敗の経験を積んできている。本書はその膨大な経験のエッセンスをまとめようと試みたものである。幸い世界銀行内の各種分野の専門家の協力を得たお陰で、本書は、国家計画やセクター毎の開発戦略といったことから、個々のプロジェクトの選定・分析・実施といったことまで、広範な開発問題を、生の知識に基づいて取り扱うことができた。読者は本書から、第三世界の開発過程に関する全体的視野と実務的知識の双方を得ることができるとは思われる。

このためわれわれ2人の著者は、このたび海外経済協力基金の有志を中心とする方々の尽力で、本書の日本語版が出版される運びになったことに對し、非

常に嬉しく思っている。著者2人が世界銀行に奉職していた間に、日本は外国資金の大口借入国から第三世界への一大資本供与国となるにまで発展した。このように日本の貢献も大きく寄与している世界銀行の経験をまとめた本書が、南北問題の解決に真摯な関心を懐いている日本の読者にも読まれるようになることは、われわれにとっても大いなる喜びである。

本書の翻訳作業に従事した方々に対して謝意を表したい。特に細見卓前海外経済協力基金総裁には監修の労をとっていただき感謝している。また翻訳作業のイニシアティブを取っていただいた天野貞夫氏、とりまとめの任に当たった長須政司氏に対してはその労を多量とした。今後途上国援助に果たす日本の役割はますます大きなものとなると思われるが、本書がその重大任務に携わる人々に少しでも助けになれば幸いである。

1988年2月

ウォーレン C. バウム  
ストークス M. トルバート

## は し が き

開発に対する投資は、35年以上にわたって世界銀行の中心的な活動であった。

それぞれ独立した主権を持ち、文化的にも多様な100を超える国々からなる、開発途上の加盟国との密接な連携を経て、世界銀行はこれまで豊富な経験を蓄えてきている。世銀はこれまですべての地域で活動を行い、様々な状況に直面してきている。また時とともに変化する複雑な開発上の諸問題の解決策立案も支援してきている。

近年世界経済は、エネルギー危機、長引く景気後退、債務問題、長期間の旱魃による自然災害などに見舞われてきた。世銀はこれまで、新しい融資手段の採用によってこれらの事態に対処してきているが、今後も新しい課題が生ずる度に、革新的で触媒的なアプローチを追求していくであろう。しかし開発投資の分野での途上国支援、すなわち投資の立案、プロジェクトの計画、組織の構築、適切な政策の策定などは、世銀が伝統的に強みを持っている分野であるので、今後も開発投資が世銀の活動の柱であるべきだ、というのが世銀の出資国の合意になっている。

長年にわたって世銀はその活動の様々な側面を幅広く公表してきている。しかし世銀の投資過程の全貌を描いたものは、これまででなく、本書が初めてのものとなる。すなわち本書は、これまでの世銀の公刊物では全く試みられていない、投資の過程全般にわたる詳細かつ包括的な考察を行っているのである。

これは大変な仕事だったので、プロジェクトに関して合わせて40年近い経験を有する、二人の世界銀行上級職員に作業を依頼した。Warren C. Baum氏は中央プロジェクト本部および業務政策本部担当の副総裁として、また Stokes M. Tolbert氏は工業開発金融局および観光プロジェクト局長として、

各々重責を果たしてきた方々である。彼らは本書中専門的な分野については行内の専門家グループに執筆を仰いだ。

さて、本書の目標とするところは何であるか。

それは、きわめて単純なことでは、世界銀行が開発途上国の投資目的の達成を支援してきた約40年の間に学んだ主だった教訓を、読者と共に分かち合うことである。つまり、実践的金融機関としての世銀の経験の粋を引き出し、できるだけ役に立つ形で利用してもらおうということにはかならない。

本書で主に念頭に置いている読者は、当該国の資源管理という重要な仕事に携わっている途上国の担当者たちである。しかし本書はまた、他の多くのグループの人々、すなわち開発機関や援助機関の職員、コンサルタント、研究者など、およそ開発分野に従事するすべての人々の関心にも沿ったものである。

本書が、世銀が開発プロジェクトを実際どのように遂行しているかというところを論じたものではないことは、強調しておきたい。むしろ本書は、成功と失敗から世銀が学んだことで、途上国の行う投資やプロジェクト業務にも役立つものを扱ったものである。本書はまた、より効果的な開発投資を行うことにより、途上国が達成できる経済成長の促進と生活向上についても論じている。世銀はその知識経験を、経済と社会の発展促進という重責を担っている途上国の担当者の方々の利用に供することで、この努力を支援することができるのである。

加盟諸国が開発の道を進む中、我々は今後も、加盟諸国から、そして加盟諸国とともに、学び続けるであろう。世銀と加盟国との関係は、資本の移転によるものばかりでなく、活発で実りの多い対話によるものも重要なのである。本書が共通の理解を拓けることで、その対話を強化充実できることを期待する。

1985年6月

世界銀行総裁

A. W. クローセン

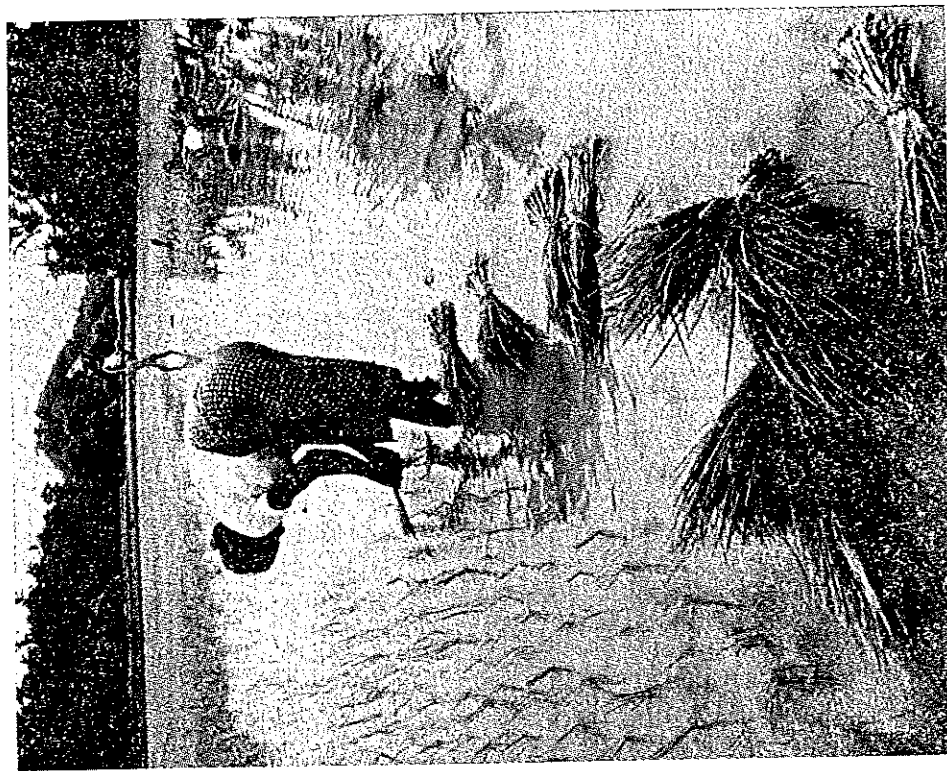
## 序 文

世界銀行は、途上国の経済成長と社会福祉の増進のために彼らと密接に連携して業務を行ってきたが、本行の投資貸付に対するアプローチは、この開発機関としての広範な業務の不可欠な一部となっている。この世銀と途上国の密接な連携はさまざまな形をとる。すなわち、一国経済やセクターに関する総合的作業に基づいて、マクロ経済政策や開発戦略に関して幅広く助言することから始まって、開発上の諸問題に関する調査研究を行うこと、投資の立案その他の多くの開発にまつわる作業に対する技術援助を供与すること、さらにはプロジェクト貸付の細かい実務に従事することに至るまでのさまざまな形態がある。

本書を書くきっかけは、著者の一人が1988年に *Finance & Development* 誌に発表した“*The Project Cycle*”にまで溯ることができた。この記事は世界銀行がいかにプロジェクト業務に取り組んでいるかを、簡単にまとめた最初のもので、数カ国に翻訳されるとともに、版を重ね、多くの読者を獲得している。これを書いた後、世銀内外から、自らプロジェクトを遂行する途上国の側から見たプロジェクト・サイクルを書いて欲しい、という要望が多く寄せられた。最初はこのことを本書で書こうと執筆にとりかかった。

しかし間もなく、国家およびセクターのレベルでの投資の計画と管理、という文脈の中にプロジェクト業務を適切に位置づけられない限り、筆者の説明があまり有益なものではなくなってしまうだろう、ということが判明した。世界銀行は国家経済全体の調査、および主要セクターの体系的分析に関して、先駆的な役割を果たしてきた機関の1つであるが、これらの調査・分析は相まって、健全なプロジェクトの選択と適切な政策決定に不可欠な基盤を提供している。このような世銀の活動も盛り込むこととしたので、本書のボリュームも大部なもの

第22章 社会分析



灌漑水田での田植え (スリランカ)

## 1 社会分析の諸要素

社会文化面および人口学上の特徴

生産活動の社会的組織化

文化的受容性

プロジェクト地元民の支持の取付け

参加

地元の実施能力の育成

## 2 開発における女性の役割

女性の役割に対する制約

教育

資源利用の機会

その他の制約

プロジェクトの計画方法

技術的变化

インセンティブの必要性

サービス利用の便宜

女性のためのコンポーネント

## 3 社会分析の適用

メキシコ：製鉄

インドネシア：栄養改善

エルサルバドル：宅地整備

## 4 社会分析の専門的アプローチ

開発プロジェクトは人々に様々な役割を演じさせる。受益者、生産者、消費者、そして時として（意図的ではないものではあるが）犠牲者といった役割である。農村開発、教育、保健プロジェクトなどは、明らかに人間指向であるが、インフラストラクチャー・プロジェクトなどはその傾向は小さい。しかし石油化学工場やセメント工場であっても、労働者にやる気を起こさせることができなかつたり、労働者とその家族のための地域社会を建設できないような場合にも、深刻な問題を引き起こしたり、プロジェクトの経済開発目的が達成できないことも出てくる。第Ⅱ部の各章で多くの例を見たり、プロジェクトが受益者の伝統や価値、社会組織というものを無視したり、それに逆らうようなものである場合、プロジェクトの成功は覚束ない。また、プロジェクトの目的とするところがあまりに抽象的なため、受益者の人々から理解されなかつたり、人々の日常からかけ離れている場合にも、同様である。

プロジェクトの計画には、プロジェクトから直接影響を受ける人々（いわゆるプロジェクト地元民）の文化的指向というよりは、むしろ計画起業者のそれ（強く反映されることが多い。プロジェクトの計画をするに当たっては、開発問題の技術的解決策が強調され、一般的社会問題については無視される傾向がある。社会分析の目的は、プロジェクトの計画内容をプロジェクト地元民に適合させることについて検討し、その「適合」を改善する方法を見出すことにある。それとともに、社会的行動様式の変化の促進を通じて、人々の支持の獲得とプロジェクトの目的の達成を同時に実現するプロジェクト実施戦略を策定することにある。

社会分析は、技術分析、経済分析、財務分析その他のプロジェクト分析の諸側面と、密接かつ整合的に行われるべきものである。今まで強調してきたように、これらの分析すべてが、プロジェクト業務の統合的アプローチの不可欠の構成要素となっている。社会分析もプロジェクト発掘から始まったプロジェクト・サイクルの各段階すべてに実施する必要があることは、他の分析と同様である。世界銀行ではかなり以前から、プロジェクト業務の中である程度は社会的側面に考慮を払ってきている。しかし、現在業務のかなりを占めるようにな

## 方法。

- プロジェクトの文化的受容性。すなわち、人々の行動様式と欲求の認識の方法が望ましい変化に適合する能力、およびその望ましい変化を起させる能力。
- プロジェクト地元民の支持を得るための戦略。計画段階から実施、維持運営まで継続して参加してもらうようにする策。

## 社会文化面および人口学上の特徴

社会分析がまずやるべきことは、プロジェクト地元民を確認し、その規模と構成について明らかにすることである。これまで見てきたように、プロジェクトの計画は、たとえば灌漑や道路の技術を選択することから始まることが多い。しかし計画担当者は、この段階からプロジェクト地元民の特徴に充分な注意を払う必要がある。というのは、地元民について誤った前提に立って仕事を進めると、プロジェクトの計画内容に重大な欠陥（これは多くの場合非常に高くつくものとなる）が生ずるからである。プロジェクトによって受益すべき人々の生活様式は、計画担当者のそれとおおいに違うことが普通であるため、計画担当者が最善の努力を払わない限り、プロジェクトが現地の社会条件に適合しなくなる危険は高い。

たとえば、プロジェクト地元民は均質であるとしはしばしば仮定される。しかし現実にはほとんどの場合、富、影響力、人種、職業、教育水準、家族制度、社会的流動性などに関して多様化かつ階層化しているのである。これらの多様性について充分配慮すれば、地元民の中の各小グループ毎の特定のニーズに対応してプロジェクト・コンポーネントを計画することができ、しかし、プロジェクトの計画担当者があまり現地の状況に詳しくない時は、恵まれぬ少数集団について把握するためには特別の努力が必要となる。プロジェクト対象域の有力者数人にインタビューする程度では、地元民中の土地も所有しないような層の意見が代表されないもので不十分である。これら声の小さい人々の調査には別の技術が必要となってくる。<sup>2)</sup>

っている人間指向プロジェクトのすべてについて系統だって社会分析を行う重要性や、人間指向型のプロジェクトに取り組む多方面からのメンバーから成る作業部隊に社会学者が参加する意義を認めるようになったのは、つい最近のことである。

このようなことから、世銀は、現在も過去も、社会分析の手法開発の過程にあり、これまで分析を怠ってきたことがもたらした結果の持つ教訓を学んでいるところである。したがって、本章では他章と比較し、世銀融資プロジェクトから得られた個別具体的経験の話が中心となる。個別的なものではあっても、これらの経験から社会分析の重要性は充分確認することができる。世銀融資プロジェクトの中から社会的問題についての題材に當む55件を選んで分析をしたところ、プロジェクトの失敗や不満足な結果は、多くの場合社会環境を無視したことによるものであることが判明した。<sup>1)</sup> 反対に、社会環境に充分配慮したものは成功していることが明らかになれる。さらに社会環境にうまく適合したプロジェクト30件について収益率を見ると、それ以外のプロジェクトの2倍以上の水準であった。

## I 社会分析の諸要素

社会分析は次の点を可能にする。すなわち、①社会条件に関して計画担当者がしていることが正しいか否かを検証し、必要な場合にはそれらを修正すること、②プロジェクトの目的をプロジェクト地元民と実施機関双方にわかる言葉で表現すること、そして、③社会的変化に依存するプロジェクトの目的を達成する実際的方法をつくること、である。より具体的にいうと、社会分析は次の4つの分野に焦点をあてる。

- プロジェクト地元民の社会文化面および人口学上の特徴（人種、種族、階級などを含むプロジェクト地元民の規模と社会構造）。
- プロジェクト地元民が生産活動を行うために自らを組織する方法、たとえば世帯と家族の構成、労働力の供給、土地所有形態、資源の利用と管理の



都市や農村の世帯構成について正確な想定を行うためには、特別の努力が必要である。たとえば都市プロジェクトについて時に計画担当者が誤って置く前は、都市では世帯は孤立した核家族から構成され、ここでは農村部では重要な役割を果たしている大家族的ネットワークとの絆は断ち切られている、というものである。実際には、都市部の貧困世帯は、経済的環境や政治的環境の変化によって構成が変化する不安定な社会的結合体ともいべき存在であることが多く、たとえば子供は教育の機会を求めて世帯を移動する。家族の構成員は貧しい世帯から豊かな世帯に移る。また農村部の人々も職を求めて都市部の親戚に加わる。これら世帯構成の変化に適合する住居が求められることになる。<sup>3)</sup>

たとえばインドネシアの低コスト都市住宅プロジェクトでは、入居受益者の世帯構成を核家族と想定して計画づくりが行われた。しかし実際の世帯構成は大家族であり、このため期待した貧困層の入居はあまりなく、核家族の多い中流階級によってほとんどの住宅が占有された。また、セネガルの地方開拓プロジェクトでは、対象地域には核家族の農家が小規模農務の開拓のため定住すると想定したところ、これも見込み違いで実際に入植した世帯は大家族であった。しかしセネガルのケースでは、プロジェクト地元民が与えられた資源を自らの方法で活用する裁量を与えられた。このため早い時期に入植した人々は、この自由裁量を使用して自分の大家族のメンバーを呼び寄せ、再び大家族網を新入植地に築き上げることができた。予定の約2倍の人口がプロジェクト地域に定住し、経済的内部収益率は大変良好なものとなった。

核家族よりも大家族を対象に施設の計画を立てる方がよいような場合には、そうすることで受益者の対価支払能力や投資資金調達能力について、より現実的な予測を立てることも可能となる。また都市部の世帯の多くが収入のかなりの部分を親戚や友人、隣近所などから移転所得の形で受け取っている。このように、非公式の社会保障システムが発達し、最低消費水準を確保するとともに、いざという時のための資金確保を保証しているのである。<sup>4)</sup>

移住を伴うプロジェクトの場合、社会文化面および人口学上の特徴に関する検討は不可欠である。不本位な移住は特殊な社会問題を引き起こす。すなわち

無力感や疎外感を与え、また社会的連帯感を削ぎ、生産的集団活動の潜在能力を損なう。住居の種類、立ち退き者に対する補償、再就職先の確保など、移住計画の作成に当たっては、移住する人々の生活が悪化しないように、あるいはできれば向上するように配慮しなければならぬ。計画段階でこれらの点について充分検討した結果、費用見積りや行政的労力がかさむので、規模を縮小したりプロジェクトそのものを取りやめなければならぬという結論に至ることもある。しかし、移住を慎重に計画、実施しさえすれば、プロジェクトの経済性を損なわずにその費用を負担できるケースがほとんどである。その具体例としては、ガーナのアクラ・テマ水道プロジェクトや、ブラジルのインテンピラ・ソブラデインホ水力発電プロジェクト、タイのバン・チャオ・ノン水力発電プロジェクトといったものがある。

部族社会が居住地を移されたり、その他の方法で影響を被る時、社会分析の必要性は特に高く、またその作業も困難である。この種のプロジェクトは失敗の危険が高く、社会的コストも大きいからである。これまで特別な措置が講じられることがなかったため、部族社会は崩壊しつつある。あるいはそこまできななくとも深刻な分裂の危機に瀕しており、その構成員も赤貧に陥っている。

### 生産活動の社会的組織化

ほとんどのプロジェクト地元民、特に農村地域のプロジェクト地元民は、利用可能な資源と各種の制約を反映した方法で自分たちの生産活動を組織化している。その中で最も基本的なものは、土地と水という2つの資源の所有と使用に関する権利関係である。生産活動を取り決めたものとしてはこれ以外に、個人および共同体レベルでの、年間生産サイクル上の資源管理法、資本の調達法、季節毎の労働力供給法、作業班の編成法、作業分担と報酬分配のやり方、生産者組合のタイプ、民間組織や政府機関との関係、政府サービスの獲得法などがある。これら取決めはそれぞれの果たす役割は限られているかもしれないが、われわれはそれらについて充分理解しておく必要がある。なぜならば、プロジェクトはそれらの上に成り立っているものだからである。

土地や水、森林、牧草といったものの保有に関する取決め（所有権と使用権、管理権の組み合わせ）は目に見えないものである。プロジェクトの計画チームが乾期の間だけしか現地調査を行わないならば、土地や水に関する年間を通じた管理方法についてはほとんどわからなければならない。インドネシアのあるプロジェクトでは、地域内の丘陵には2500頭の牛が放牧されていたため、それ以上の牛が放牧されることはないと考えられた。ところが、プロジェクトの費用は大幅に増加した。これら牛を地元の農家が放牧したため、プロジェクトの費用は大幅に増加した。これは、地元の農家が、乾期に牛を稲の刈株に残っている田んぼに放牧しているものを、雨期に稲の作付けが開始されるとともに丘陵部に移動する、ということを見落としていたことによるものであった。

現地の土地や水の使用慣行を（個人個人の慣行にせよ、共同体のそれにせよ）無視すると、費用がかきむだけなく、プロジェクトそのものが失敗に終わってしまうことにもなりかねない。いくつかの植林プロジェクトで、公用地と考えられている地域に植林を行ったところ、それが実は地元で共同体所有地として認識されていた。このため、人々が従来の土地利用を回復するために植林した樹木を引き抜いてしまおうということも起きている。マダガスカルでは、実施機関が政府所有地であると考えていた土地に、放牧プロジェクトが実施された。ところが、その土地には共同体所有の放牧地が含まれていたため、まもなく何千人もの地元住民が先祖伝来の土地をもとに戻すために、フェンスの破壊や牧草への放火をして、牧牛の強奪の舉に出た。このようなことから、たとえ灌漑プロジェクトの恩恵が意図した受益者すべてに及ぶためには、土地所有と土地利用の現状、さらには共同体内の政治権力構造についても調査することが必要である。そして、ときには農民を組織して水利権を確保させる方策まで検討することも要求されるのである。

農作業の編成と実施についてもよく思い違いされている。なかでもプロジェクトのために動員できる季節労働力については過大評価される傾向がある。正確な推計を行うためには、人口密度、季節毎の労働者の移動、労働力のピーク

需要時期といったものを現実的に把握することが必要である。インドのある農業プロジェクトでは、労働力のピーク需要時期が稲の収穫期とぶつかってしまったために、農民はプロジェクトで奨励された新しい農作物の恩恵にあずかることができなかった。同様に、熱帯アフリカにおける多くの世銀融資プロジェクトでは、その地域の人口密度が低く労働力が不足したため、意図した二期作を実現することができなかった。農村地域の道路建設プロジェクトでは、乾期の建設作業が農業労働力のピーク需要期とぶつかって、進捗が遅ることがしばしばある。

人々は自己の物質的動機と社会的組織の体系の中で合理的に行動する。この体系は多くの場合、開発の進展につれ変化する可能性があるが、プロジェクトの計画担当者は初期の状態を充分考慮し、それに合わせる必要がある。エチオピアのアファ放牧民を定住農民に変えようとするとプロジェクトでは、土地に関する伝統的植利、彼らの共同放牧についての長い経験と、反対に家族農業についての未経験、遊牧民から農民への変化から生ずる反応、そして彼らの独立性といった彼らの動機づけに関して一切関心が払われなかった。その結果、プロジェクトは、中止のやむなきとなり、新たに別のプロジェクトが計画されるに至っている。既存の動機づけの体系や社会的組織が有効に働いているのである。プロジェクトの計画にちよっとした工夫を加え、これら既存の枠組みを強化することで、プロジェクト費用の削減を図り、また社会変化を促進することもできるのである。

### 文化的受容性

大勢の人々に影響を及ぼすプロジェクトを成功させるためには、それらの人々からプロジェクトの様々な面について充分な理解と支持を取りつける必要がある。したがって、プロジェクトの計画や実施に当たっては、地元民の価値観、慣習、信条、ニーズ、目標などについて考慮する必要がある。このためには、本章において後に述べるように、女性の果たす役割について充分検討が行われるよう、特別の注意を払うことも必要となろう。

プロジェクトが成功するか否かについては、あまりに楽観的な見通しが行われることが多い。これは、プロジェクトの目的を受益者がどれだけ理解するかとか、プロジェクトが受益者のニーズにどれだけ的確に応えているかといった点について、計画担当者が過大評価することからきている。<sup>9)</sup> 國家的目標は、地元の人々の支持を得るにはあまりにも彼らの関心からかけ離れていることがあり、時には彼らの関心と対立する場合さえある。たとえば、山腹の森林がたき木づくりのために破壊されてしまうこともあるし、共同体所有の放牧地が個々の牧畜業者のために乱放牧されることもある。プロジェクトの目的が人々の生活様式に有害となる場合は、プロジェクト失敗の可能性は増す。たとえば、バブア・ニューギニアの牧畜プロジェクトの「個々人の企業心の開発」とか、「土地私有の促進」といった抽象的な目的は、広い地域にまたがる親族関係と共同体所有の牧草地の上に成り立っている現地の牧畜システムからひどくかけ離れているばかりでなく、矛盾するものであった。社会分析をやっていると、現地の経験と慣行をもとに計画をたて、プロジェクトの目的および国家目標をプロジェクト地元民の個々の目標に関連づけることもできたであろう。

国家目標（そしてプロジェクトの目標）の達成に文化的背景が大きく影響する分野としては、家族計画がある。第10章 人口、保健および栄養 において述べたように、家族計画による受益は個々の家族よりも国家の方が先に享受することもある。社会分析を行うことで計画担当者は個人と集団の目標の違いが存在すること、あるいはその恐れのあることについて理解を増進させることができる。そしてさらに人々の態度を変え、積極的な反応を引き出すためのキャンペーンづくりをすることもできる。世銀がジャマイカで最初に実施した家族計画プロジェクトは、人口増加率の抑制政策の実施を目的に計画された。しかし、ジャマイカの貧困層は母性に対して強い尊敬心をいだいており、また子供は夫婦の絆を強めると信じていた。さらに彼らは父性と生殖能力とを結びつけて考えており、これらのことが彼らの家族計画に対する反応に強く影響を及ぼした。その後、これらの問題が正確に把握されたため、次の家族計画プロジェクトでは、家族規模が小さいことによるメリットを訴える宣伝普及プログラム

が織り込まれた。

貧困が慣習に影響を与え、それによって家族規模の縮小プログラムの実効を阻むこともある。インドにおける試験的プロジェクトでは、子供の数が少ない方が子供たちに十分な食料を与えることができ、子供の生存率も高まり、結局両親の老後の安定性も増すと、両親を説得する努力が行われた。そして2歳未満の幼児を対象にして食料が供給された。計画担当者はこれによって目覚ましく子供たちの体重が増え、健康も増進されると期待したのである。しかしこのプログラムによる食料以外にほとんど食料が手に入らなかったため、頒布された食料を母親たちは計画にある2歳未満の幼児だけではなく、家庭の子供たち全員に分け与えてしまった。その結果、幼児の健康状態は向上を示さなかった。そこで、それ以降の計画では家族計画を受け入れた家庭の子供全員と、それ以外でも著しく栄養状態の悪い子供を対象として食料を供給することにした。

さらに、プロジェクトの成否が、プロジェクトとプロジェクトの便益の間の関係を人々が理解するか否かにかかっている分野としては、保健があげられる。グアテマラのある村では、水道の水の汚染が原因の胃腸疾患が、幼児を中心に村民の主な死亡原因となっていた。村人たちは、それまで水がきれいに見えれば水質もきれいであると信じていた。3件の衛生便所建設プロジェクトがこの村で実施されたが、胃腸疾患の減少にはほとんど役に立たなかった。村人たちがやっこのことで衛生便器に興味を示したのは、衛生に対する関心からではなく、プライバシーや近くに便所を持つ便所に対する関心からであった。そのためプロジェクト実施機関はこの人々の関心を利用する形で、村民のリーダーに便所のタイプとデモンストラーション用の便所の設置場所を選ばせることとしてみた。その際、外国の型式を導入することはせずに、現地の材料を使って現地の大工に作らせた。その後、村人との会議を開催し、衛生便所の使用で水道の水がいかに浄化されるかを説明したパンフレットを配布した。この件について調査が行われた時点では、いまだ最終的な成否を論ずるまでに至ってはいなかったが、その見通しは良好なものであった。<sup>9)</sup>

### プロジェクト地元民の支持の取付け

これまで、プロジェクト地元民の人口学上その他の特徴や、社会的組織化の形態、文化的背景などがどのように社会変化に影響を与えるか、そしてそのことがどんな形で開発プロジェクトに影響するかについてみてきた。これら今まで述べてきた点とも関連するが、プロジェクトを成功させるためのもう1つの要素がある。プロジェクト地元民の支持・支援を得、さらに実際に積極的に参加してもらおう方策を見出すことであり、そしてそのことによって地元の人々や彼らの組織のプロジェクトを維持運営する能力を高める手段をつくりあげることである。

#### 〈参 加〉

グアテマラの衛生便所プロジェクトの例は、受益者の積極的参加によってプロジェクトのうまくいく有様をよく示していた。このような受益者の参加は、社会変化を目指すプロジェクトで特に重要である。変化に伴う危険を冒すだけの価値があり、プロジェクトの目標実現に向かって努力も報われると人々々が参加が行われうるし、またそうしなければならぬ。参加の形態は様々なものがある。たとえば、投資の選択や計画について意見を聴取することとか、労働力や資材、資金の提供をしてもらうとか、プロジェクトの実施状況をモニタリングしてもらったことである。受益者が積極的に参加すると、彼ら自身がプロジェクトから利益を得る機会も増大する。またこのような人々の参加によって、プロジェクトの実施機関は、同じ費用でもってより多くの人々に利益を及ぼすこともできるようになるのである。

人々の生活に影響を与える措置をとる以前に彼らと協議をすれば、反対を回避あるいは最小限に押さえ、支援を得るようなこともできるようになる。また、プロジェクトの影響でよいものを伸ばし、プロジェクトがうまくいく確率も高めるようなことも可能となる。既に述べたように、農民は生産方法や市場の状態といったことから環境に至るまで、プロジェクトの計画に必要な情報を

たくさん持っている。フィリピン、メキシコ、ネパールなどで建設した小型の分水ダムは、土壌や洪水についての農民の助言や経験を無視したために、時として決壊の憂き目に会っている。<sup>7)</sup>そこで現在ではこのような無駄な金のかかる結果を招かないために、フィリピンの国家灌漑庁の村落灌漑担当職員は、農地や水路を農民と一緒に歩いて歩き回り、設計、協議、再設計という過程を繰り返している。さらに、エンジニアや村のまとめ役などの県の灌漑職員も、村の灌漑施設を利用する農民と一緒に訓練プログラムに参加している。このような方法によって、単に農民の支援を取りつけるだけでなく、彼らの質問にプロジェクトに携わる職員が答えるといったようなことも可能になる。

メキシコの地方開発総合計画 (PIDER) は、現地住民の参加の条件、制約および成果について最もよく研究したプロジェクトの1つである。このプロジェクトは未開発地方の低所得者層に対して資金を投入しようとするもので、約1200万人の住民の住む9000以上の村落について系統だった調査を行った結果、次のようなコメントをしている。

村落を対象としたプロジェクトでは、積極的な住民参加が得られない限り目的の達成は望めない。プロジェクトの失敗によって資源が無駄に費やされるばかりでは済まない。村人は落胆し、政府機関が実施する計画に対する信頼を失ってしまふ。村人の消極的態度は PIDER 計画においてもその目的の実現をはばむ恐れがある。もし受益者の参加がないと、単に余計な作業が増えるだけで、村人の生活水準向上に必要な持続的発展をもたらすことにはならないのである。<sup>8)</sup>

PIDER プロジェクトの第1期には、道路の建設・維持管理についてかなり村人の参加があったものの、水道の建設・維持管理は、政府機関が一方的に実施したため、村民の参加はほとんどなかった。村人の参加の度合の差異がもたらす結果がわかかったので、プロジェクトの第2期では道路建設の教訓をもとに、水道の建設・維持管理についても村人の関心と参加を呼び起こす努力が行われた。たとえば、プロジェクト担当職員と村民が実務的なオリエンテーションや

訓練を両者共同で、あるいは別々に受けるようになら行われた。

プロジェクト担当職員と受益者が互いに学びあうことのできるものは少なくない。そこで計画担当者が現地住民の技術能力を過小評価したようなケースでは、プロジェクトの便益の減少や費用の増加がよくみられる。ビルマでの最初の灌漑プロジェクトでは、世銀の審査チームの結論は、ポンプ修理のために大規模な中央修理工場を建設するべきであるというものであった。プロジェクトが実施されて初めて、現地の修理工の技術水準が相当に高いことが明らかになった。農民たちは、遠くで高い中央修理工場ではなく、安くてすぐこれらの修理工を利用した。これとは対照的に、リベリアとマダガスカルの道路維持管理プロジェクトでは、審査チームは現地の技術能力についてすっかり調査した。その結果、審査チームは、資材を供与して監督してやる必要はあるもの、必要とされる維持・補修技術は現地で充分間に合うことを確認した。<sup>9)</sup>

参加の条件について村落の代表者と話し合って、硬直的なものでも強制的なものでもないことをきっちり理解させておくことは有益である。PIDER プロジェクトでは計画の早い段階から村人が提供すべき負担（これはプロジェクトのタイプによって変わってくる）について話し合いが行われた。参加者の負担の額や中味がどのようにして決められたのか、どのような公的資金が利用できるのか、そしてこれらの資金が必要額と比べて充分か否かといったような点が参加者に説明される。また村側で費用の一部負担することが政府の投資の効果増大のために大きな役割を演ずることなどがその場で訴えられる。受益者と政府の間で合意ができてくると、それぞれの義務を明記した合意書が締結される。この合意書の締結によって両者の間のやりとりはより具体的参加の段階に進むことになり、この参加を募る方式の制度化が促進されることになる。

地元の資金の動員や作業への参加は、自立方式への支援というやり方を採用することとさらに促進されることがある。つまり、政府は技術援助、訓練、監督などを行うにとどまり、資金利用の裁量は地元の人々に委ねられるというやり方である。マラウイでは、この方式で地方水道プロジェクトが効果的に実施されている。<sup>10)</sup> 利用できる資金量と必要額との乖離が大きいような場合には、

この方法はきわめて有効である。ところが、地方組織が自立性を高めるとか、強大になり過ぎることか、さらには反政府勢力の温床にもなりかねないといった理由により、このような方法を実施をいやがる政府も少なくない。特に当該地域が遠隔地であったり、少数民族の地域であったりすると、その傾向が強い。地元リーダーたちがプロジェクトの主旨を勝手に解釈して便益を私したりして、住民参加方式の主旨を踏みにじってしまうリスクもある。にもかかわらず、これらリーダーたちを巻き込み、その支援を取りつけることは望ましいことである。現実問題として、リーダーたちを抜きにしてやっていくのはむずかしいのだから、彼らを無視するよりは、地元民が彼らに寄せる信頼を活用する方が賢明である。

住民参加を実現することはもちろん、それを計画することよりむずかしい。社会が階層化している場合には時にそうである。住民参加を阻む要因としては、巨大な官僚主義とその改革への抵抗、地元の既得権益を有する人々の参加への忌避、地元組織の経験不足といったものがある。ネパールの農村開発プロジェクトでは、計画担当者は地区レベルで具体的計画が行われることを期待したが、それは実現しなかった。決定はもっぱらカトマンズで行われ、現場の担当者や受益者が意見をいう機会は与えられなかった。このように、中央集権的・硬直的行政のためにプロジェクトの実施は大幅に遅れてしまった。<sup>11)</sup> これと対照的なのが、コロンビアの農村開発プロジェクトである。ここでは地元の委員会に日常の決定権が与えられた。さらに受益者からの要求に基づき、委員会が了解したものについては、計画と予算の変更を承認する権限が、国家計画省の現地事務所に対して与えられた。

通常プロジェクトのモニタリングと中間評価は、管理手段の1つであると考えられている。しかしながら、受益者もこれらのプロジェクト業務に貢献することが可能である。もっともこれに対しては、現業官庁や地元の権力構造の大きな抵抗が予想されるが、PIDER 計画ではモニタリング・システムを完成するところまではいかなかったが、ゲレロ州での経験を振り返ってみると、地元の代表者たちのモニタリングへの非公式な参加は効果的であった。その上、彼

らがこの機能を充分果たせるように、現在では各村に対して正式なモニタリングの権限を与えられつつある。受益者は現場に在るだけに、建設や機械の現場配送のチェック、現場官庁の完成報告が妥当かどうかの判断、問題解決策の提示といったことに非常に適しているのである。

#### 〈地元の実施能力の育成〉

地元民、特に貧困層の開発過程への参加能力の強化策は、彼らの利害をまとめ、主張する組合が存在するかどうかによって内容が変わってくる。ガーナの農村開発総合プロジェクトでは開始当初、決定機関の委員13人のうち、農民はわずか3人だけであった。このため、農村が関心を持っていた事項は考慮が払われなかった。しかし、その後42の農民委員会が結成されると、農民の発言権も確立され、農民のプロジェクトへの参加も拡大した。なかでもサービス・センターの施設などは、当初計画された建設業者ではなく、農民自身の手によって建設された。このように農民の参加は、農民自身の開発実施能力を増加させたわけである。

組織の能力および技術的能力は、経験とともに増大する。こういった技術の進歩は当初は遅々としたもので、それに要する費用も短期的にはかなり高いものにつく。しかし次第にその進歩は加速し、長期的にはペイするものである。今までもっぱら技術的設計と建設法の改善に努力が払われてきた灌漑分野では、水管理技術の進歩がほとんどなく、施設の維持運営は長い間非効率のままであった。これを改善するため、フィリピンの灌漑庁では地元のみならず雇用し、灌漑施設建設前に水利用者組合を強化させるとともに、計画と建設に水利用者組合を参画させるようにしている。その結果、灌漑施設は現地の要求によって迅速に対応できるようになる。というのは、水利用者組合は施設完成直後の段階で既に水配分の任に当たる能力を有するに至っているからである。さらに、このような組織的能力の開発努力は、農民グループが灌漑施設の維持運営にまつわる諸作業に対応できるよう、技術訓練と合わせて実施されている。

地元の組織能力の育成はむずかしく、また時間もかかるため、一般的には既存の組織の活用が勧められよう。脆弱な組織であっても、職員の訓練その他の

方法で強化できるのが普通である。というのは、現在までその組織が存続してきたという事実は、それが何らかの現地のニーズに応え信頼を得ている組織であることを示しているからである。世銀融資の灌漑プロジェクトについて最近調査したところ、既存の組織が比較的よい成績を示したのに対し、新設の組合は往々にして非効率である、という結果がでた。韓国やフィリピン、ペルーといった国では、末端水路は地元の水利用者組合によって効率的に管理されている。これらの水利用者組合は小規模ながら、普及サービスも手がけており、明確な運営規則を持ち、また強力な指導力を有している。これより複雑な灌漑施設に関わるプロジェクトでは、組合をさらに強化し、普及サービス活動との連携をより緊密にし、運営規則についても整備しておくことが必要である。先ほど触れた調査によれば、新しく利用者組合を作っても組織的能力と技術力を高める努力を払わない場合には、その組織は実際には機能しなかった。このため末端水路の管理はほとんど行われず、水配分も不公平なものとなり、下流の農民には十分な水が行きわたらない結果を招いた。

既存の組織に新しい機能を持たせる場合には、新機能をできる限り従来果たしていた機能と類似のものとし、かつあまり急速な機能の拡大は避けるようにするのが賢明である。たとえば、フィリピンの村落の水利用者組織の場合は、最初は技術専門家と共同して、作業方法を学ぶことから始め、順次用水施設の位置とタイプについての助言、建設費や調達、資材の品質についての検査と監査、建設作業の検査、灌漑施設の維持運営の学習、そして用水管理の訓練と、徐々に活動の範囲を拡げていった。

一般に既存の地元組織を利用するのは有利であるが、だからといって新設組織が成功しないというわけではない。今存在するすべての組織も、かつては新設されたものであったのだから、新設組織が成功するか否かは、その組織が実際のニーズに合致しているかどうか、職員や組合員に対してなされる訓練の質、そして組織の能力を開発していく現実的なスケジュールがあるか否か、といった点にかかっている。ベトナムの例では、当初綿の栽培農民は仲買人である取決めに従って綿の売買を行っていた。この取決めでは、仲買人は農民の多く

が文盲であることにつけ込んで、重量や価格を操作することができた。このためプロジェクト実施の責任者は、栽培農民の組合を組織し、彼らに文字と計量についての教育の機会を与えた。1年目には収量の半分がこの組合によって計量された。また組合は、綿種子の購入や、組合員に対する掛売り勘定の設置も行った。後になってこれら組合は、家庭用品の生産と販売を始め、学校や井戸など共同体施設に投資するまでになった。

同様に、ブルキナナの教育プロジェクトでは、村毎に評議会が特設され、文盲の若者たちの訓練の監督に当たることとなった。プロジェクトの実施期間中、評議会は資金の配分が適正であるかをチェックしたり、原材料の購入資金を貸し付けたりした。また土地の確保や、建物の建設、生徒の募集などを支援していた。村人に対して責任を持つ評議会が参加することによって、プロジェクトに対する村人たちの関心は高まった。評議会はその本来の設立の目的であるカリキュラムの指導については、特に何の活動も行わなかった。しかし評議会は自らがすべき事柄を、そしてその実現の方法も認識するようになり、またその経験を蓄積していき、やがてその本来果たすべき役割についても自信をもって実施できるようになっていったのである。

## 2 開発における女性の役割

これまで本書では、プロジェクトへの参加やプロジェクト便益の享受について、男女の性による違いはないものとして、人々に関する議論を進めてきた。しかしながら、女性が世界の人口の半分以上を占めながら、経済発展の過程においては男性と同等のパートナーではなかったことを認識するのは、重要なことである。開発計画の策定の過程で、女性の利益とニーズは無視されがちなものであった。実際、開発計画において、女性の利益と要求を十分に扱うことも、体系的に対応することも、ほとんどなされてきていない。プロジェクトを成功させたいたのであれば、ほとんどのプロジェクトで、男性と女性の役割の差異について目をつぶることは、許されない。

平等の原則に立って議論すれば、プロジェクトが女性に対して影響を与えるか否か、影響を与えたとするとどのようなようにして与えるかを、計画段階で充分検討すべきであり、そしてプロジェクトが女性の地位向上に貢献するように、少なくとも悪影響を与えないようにしなければならない。ごく最近になって、女性の持っている経済的資源が有効活用されないのは、社会にとつて大変大きな経済的損失であることが、理解されるようになった。つまり、平等と経済性の2つの議論は相互に関連する問題であつて、互いに他を強める関係にあるのである。

経済活動における女性の貢献は、大かた少なかれ過小評価されてはいるものの、すてにかなり大きいものとなっている。地域によって異なるものの、農業労働力の50~80%は女性である。自家消費費用の食料のほとんどは女性によって生産されているし、商品作物も女性によって生産されることが少なくない。男性より女性の方が多く農作業に従事しているし、また週当り労働時間も女性の方が長いのが普通である。女性は生産や収穫、販売、貯蔵の作業に参画しており、なかには最初の土地開墾と過酷な耕作を除いた、すべての農作業に従事しているような社会もある。食料販売によるにせよ、都市のインフォーマル・セクターでの労働によるにせよ、女性の現金収入は家計を助けているのである。

女性はまた、家族の健康に関わる多くの活動を行っている。たとえば、女性は食事を用意し、それを分け与える。衛生的習慣を教え、応急の医療措置も行う。したがって少女に教育をほどこすことは、仮に、彼女たちが労働市場に参入することがないとしても、将来の経済発展と厚生のための最も効果的な投資の1つであるといえよう。女性の教育と出生率の間には反比例の関係があることは既に述べた(第10章 人口、保健、および栄養)。つまり、女性の教育程度が高くなればなるほど、健康と栄養のための活動が改善され、幼児の疾病率と死亡率は低下する。さらに結婚と出産の年齢が上昇し、出生率は下がる。そして、小家族が生まれ、女性による家族計画の受入れも進む。こうした傾向は、女性が小学校より高度な教育を受けるようになつた場合に、顕著である。このように、女性の能力を無視して、その生産性を高め、経済成長への貢献を最大



限に引き出す機会を失うことは、近視眼的かつ非効率なものであり、人的資源と資本を浪費するものである。

女性の役割に対する制約

女性の役割を見逃す傾向の背後には、社会変化は自動的に女性にも便益をもたらすという前提がある。しかし実際にはそうではない場合が多い。細かい点には国によって異なるが、途上国の女性は、質的にも量的にも男性のそれとは異なった制約のもとにある。

<教育>

女性の教育機会拡大が重要であるにもかかわらず、表22-1に示すように、女性の教育水準は一般に男性より劣っている。一般に就学男子の数は女子よりも多い。その上、比較的女子の入学率が高い場合でも、卒業までに至る割合は男子に比べてかなり低く、女子の卒業者が男子のわずか半分にすぎない国もある。女子の就学が妨げられている理由は様々である。たとえば両親が、娘の教育は投資効果が低いので学校にやるような贅沢はさせられたいと考えているとか、女の子は家事や農業の手伝いをさせられる、とかいった理由である。あるいは、学校の数が少ないとか、遠すぎるという理由もあるだろうし、文化的に男性は女子を教えるはならないとされているにもかかわらず、女性教師の数が限られている、という理由もある。さらに、学校の教育内容が手工芸とか園芸などの伝統的な女性向きの仕事に限られているために、女性の職業能力が低下していることもある。女子に対しては、科学や会計など近代部門の職業に必要なコースが用意されていない場合があまりにも多いのである。

<資源利用の機会>

生産資源やサービスを利用する機会も教育の場合と同様に、女性は男性と比べて限られていることが多い。経済的事務や、家事、育児、慣習などによって女性の活動は制限されている。時には、法的制約があることもある。一般的に女性は、担保となるような資産を持っていないため、借金するのがむずかしい。また夫や一族の男も、彼女らのために借入れるのは嫌がるだろう。これ

表 22-1 就学状況

低所得国	成人男子の識字率の成人女子の識字率に對する比 (1980年時点)		中学校への入学率 (%、1981年時点)		15~49歳の人で小学校に入學したことのあつた人の比率 (%、1981年時点)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
ブルマ	1.4	..	..	..	..	..
インド	1.9 <sup>a</sup>	39 <sup>a</sup>	39 <sup>a</sup>	20 <sup>a</sup>	84	48
ブルンジ	1.6	3	3	1	75	49
ブルンジ	1.6	4	4	2	32	14
スリランカ	1.1 <sup>a</sup>	49	49	54	100	92
ケニヤ	1.7	23	23	15 <sup>a</sup>	74	48
アフガニスタン	5.5	17	17	4	..	..
低所得国	1.9	25	25	9	..	..
象牙海岸	..	17 <sup>a</sup>	17 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>	57	46
グアテマラ	1.6	57	57	28	100	77
トルコ	..	89	89	80	100	97
高所得国	1.0	60	60	69	100	99
日本	1.1	54	54	49	97	92
メキシコ	1.2	65	65	65	100	100
シンガポール	..	..	..	..	..	..

(注) 国の順番は、1人当り所得が不明のアフガニスタンを除き、1982年の1人当り所得の小さい国から大きい国の順番で並べた。

..=不明

a = 男配された年以外の年の数値

(出所) World Bank, *World Development Report 1984* (New York: Oxford University Press, 1984), Population Data Supplement, table 5.

以外の生産資源も女性が利用するのはむずかしい。女性の土地所有を法が制限していたり、家族の男性の許可なしでは、女性の土地利用が許されない慣習があったりする。また、読み書きや計算の能力、技術、訓練などの不足なども、障害になっている。

施設の所在位置は、しばしば女性がそれを利用できるか否かを決定する要因となる。たとえば、女性の移動できる範囲は限られているため、遠隔地にある保健センターは、費用や女性職員不足といった他の問題がなくても、女性による利用は不可能であろう。給水塔の場合にも、その配置によって利用できる女



ることである。このような場合には女性の普及員を特に留意しないと、女性は普及サービスを受けることができない。また普及サービスを通じて宣伝する融資プログラムも女性には活用できないことになる。同様に、保健センターの職員が男性だと、女性は保健サービスが受けられない。このように情報サービスの経路の選択を間違えると、プロジェクトが失敗したり、効果が落ちることになる。

男性が有利な扱いを受けているのは、何も農業セクターの訓練や普及サービスについてだけではない。工業セクターでは、男性労働者は労働市場を離れて訓練が無駄になることはない、という前提のもとに、オン・ザ・ジョブ・トレーニングや研修がもっぱら男性労働者向けに組まれている。しかし、この前提は地方か都市かを問わず、女性が一家の家計を支えている世帯が多い、という事実を忘れていない。そればかりでなく、男性労働者の海外移住が広範に行われていることも無視している。男性が海外に働きに出た後は、女性がその仕事を引き継がねばならない。しかしこれまで述べた理由で、女性はこの種の仕事については生産性が低く、しかも彼女たちはそれまでで充分に忙しい1日の作業に加えて、さらに新しい仕事をしなければならず、とてもその仕事をこなす状態にはないのである。

### プロジェクトの計画方法

開発過程への女性の参加にまつわるこれらの制約を軽減したいのであれば、プロジェクトの計画担当者は、プロジェクト地元民の活動の性別の特定性、すなわち男性、女性各々がどの活動をいつ、どこで、どのようにやるのかを調べなければいけない。また、プロジェクトの計画担当者は、女性のプロジェクトへの参加と便益の享受に関して、文化的、法的、物理的、あるいは金融的な面で、潜在的な障壁がないかどうかについても、検討しなければならない。こうした調査を行う時は、国または地域の特徴を充分に考慮しなくてはならない。たとえば、セネガルでは水稻の耕作は女性の仕事であるが、シエラレオネでは、それは男性の仕事であり、陸稲の耕作が女性の仕事となっている。こうい

性と、そうでない女性が決定されてしまう。衛生施設が経済的理由などによって居住域の外にあり、しかも社会慣習によって女性が日没後居住区の外に出ることが許されないような場合も、同様である。また、女性が世帯主である場合は、仕事の場所から離れて町に居を構えることは、困難である。

### 〈その他の制約〉

時間が十分でないことも重大な制約となることがある。この傾向は農村地方において特に強い。途上国の農村地方では、女性は一方では農作業の担い手として、他方では、掃除、食事の準備、薪集め、水汲み、育児といった家事を行うというように、典型的な、1人2役を強いられている。水汲み、薪集め、作物の取入れといった作業時間のうち、平均80～90%は女性がやっている。このような状態は農村地方だけではなく、まわりの状況がどのようなものであれ、女性は小さい時から、男たちに比べ沢山の時間を家事に費やしているのである。

農業の商業化はかえって女性の負担を増加させる。現金作物は通常、男性の領分である。現金作物の作付け面積の増加によって家計収入は伸びるかもしれないが、女性の仕事は、それまでの自家消費作物の栽培に商品作物栽培の手伝いが増加して、負担が増すことになることが多い。しかも女性が苗床づくりや移しかえなどの仕事をやっても、収入はすべて男性が握ってしまい、女性の労働に対して報酬が払われないこともある。多くの地域で日雇い労働者として夫婦が雇われる場合には、賃金が男性に対して支払われたり、法律でそれが禁止されていても女性の賃金が男性より低いのが、普通である。

一般に普及サービスは、男性を中心に考えられており、女性についてはまったくといってよほど考慮されていない。ボリビア高地地域のプロジェクトでは、家畜の世話をしていたのは女性であったにもかかわらず、男性に対して訓練が行われた。このため男性がその内容を彼らの妻に告げるといった事態になり、当然のことながら女性には内容が充分伝わらないようなことになってしまった。この問題をさらに複雑にしているのは、いくつかの文化圏では女性が公けの集会への参加や、家庭以外の場所で男性と面会することが禁止されてい

った情報を入力しておけば、男性と女性の役割についての誤解に基づいたプロジェクトの計画をたてずむし、必要であれば男女両性を対象にした訓練を準備できるようになる。

経済統計では男女の区別に配感しないため、女性の果たしている役割の大部分は表面に現われない。農業セクターであろうと都市のインフォーマル・セクターの労働市場であろうと、自営や無報酬の家庭内労働は特にこの傾向が強い。したがって女性の慣習、好み、ニーズなどを知るためには、女性自身が最良の情報源であることが多い。プロジェクトの計画段階から女性を交えて協議し、プロジェクトへの参加者や受益者としての女性が示すであろう反応を、事前に見極めておくべきである。それによって、計画担当者はマイナスの結果や非生産的結果を回避できるようになるし、プロジェクトの目的について女性の理解と支持を得ることもできるようになる。ある種の仕事については、女性は男性より生産性が高いことがある。たとえば、象牙海岸におけるゴム植樹プロジェクトでは、女性は並の男性よりはタッピングが上手であった。独身男性の離職率の高さに悩まされていた。会社は、充分検討した結果、夫婦単位で雇用や訓練をす方針を採用したのであった。しかし一般には、プロジェクトの計画担当者は応々にして農業労働者とは男のことであり、伝統的に作物や作業の種類によって男女の分業があることを無視してきている。

男女それぞれの役割、仕事および環境に合わせてプロジェクトの計画を変更するのは、さほどむずかしいことではない。たとえば、本章第3節「社会分析の適用」で述べるエルサルバドルの宅地整備プロジェクトのケースのように、定義を改善するだけでよい場合もある。宅地整備プロジェクトなどで、世帯主は男性という前提で、建設作業という現物拠出によって住民の参加を求めると、女性が世帯主となっている都市部の家族が、対象からはずされてしまう恐れが強い。セネガルの農村開発プロジェクトでは、1家族を男性1人および彼の妻たち全員と定義して、1家族に1区画の農地を配分した。そのために、男とは別の家計に属していた妻からの農地の申請は却下されてしまうことになり、後になって配分基準が変更された。

### 〈技術的变化〉

一般に改良品種、肥料、病虫害対策などの進んだ技術は、一連の農作業の中でも男性が担当する部分に適用されてきており、草取りや刈入れといった女性が担当する作業には、いまだに伝統的な方法が用いられている。このアンパランスの解消に特別の努力が払われない限り、新技術による生産増も、女性の担当する作業の非効率率によって相殺されてしまうだろう。ザイールでの小規模農業プロジェクトでは、収穫前の農作業については、新技術の導入によってメイズ1トン当りの必要労働量を減少させることに成功した。しかし収穫および収穫後の農作業は依然として主に女性の手による伝統的方法がとられていたため、ここが隘路となってしまった。

しかし、しっかりとした計画もなく、ただ単に主として女性がやっている作業に新技術を適用すると、女性の状況は改善どころか悪化することにもなりかねない。というのは、その作業の地位が高くなり、男性がとってかわってしまうことがあるからである。インドにおいて、最初にトラクターが導入された時、運転技術の指導を受けたのは家族の中の男たちであった。このため、トラクターの導入によって、女性はそれまでやっていた仕事の一部を奪われてしまったのである。メキシコにおける世銀融資の個光プロジェクトの一環として最新式の洗濯設備が導入されたが、機械の操作員として男性を雇ったため、それまでの観光客用に手で洗濯やアイロンかけをしていた女性たちは、生活の糧を失うことになってしまった。一般にどの途上国でも、女性が家内手工業的に生産していた製品は、男性労働が圧倒的に多くを占める工場で生産される製品に、取って代わられている。(ただし、多国籍企業による「オフショア」産業や輸出向け工業は例外であり、そこでは労働力のほとんどが女性である。この種の工場は、非熟練で賃金の安い、従順な女性労働者を集められるかどうかを基準に、立地が決定されているようである。) それまでの仕事から追い出された女性は、一般に教育水準や熟練度が低いので、すぐに他の仕事を見つけてるのはむずかしい。彼女たちにはプロジェクトで使われる道具や機械についての訓練を施すか、代わりの就職のための訓練をしてやる必要がある。

過去のプロジェクトの経験から、女性の賸んで使うよりな機械や道具を設計することの重要性が判明している。いくつかの国の世銀融資プロジェクトでは、新型こんろを導入しようとして失敗している。新型こんろでは燃料効率が高くなったものの、女性の要求には答えていなかった。そのため最近のインドやネパールの森林プロジェクトでは、男性、女性両方の普及員を使い、村の女性の協力も得て、新型こんろの改良やデモンストラーションを実施している。

#### 〈インセンティブの必要性〉

途上国の女性にはほとんど暇な時間がないことは既に述べた。このため、仮にプロジェクトで女性のために特別の配慮を払っている場合でも、女性たちがそれを受け入れない恐れがある。またそれを受け入れる場合でも、せっかく設けた訓練に参加したり、そこで習ったことを実地に移す時間的余裕がないことにもなりかねない。そこで参加を誘うなんらかのインセンティブを用意してやる必要がある。1つの方法として、彼女達や家族の収入を増加させるという方法が有効である。たとえばケニアの灌漑・入植プロジェクトでは、女性に現金作物の耕作を手助けさせるために、作物の売上げの一部を直接彼女たちに支給させた。別のインセンティブとしては、新型の道具や機械を供与することによって女性が伝統的仕事に費やしている時間を節約する、省力ないし労働効率向上型のものがある。大量の男性労働力が国外移住した経験をもちイエメン・アラブ共和国の農村開発プロジェクトでは、女性の伝統的仕事に省力的技術を導入して、節約された時間を農作業に充てることのできるようにしている。またパングラデジュの人口・家族計画プロジェクトでは、女性に対して保健や家族計画のサービスばかりでなく、職業訓練と雇用機会も提供するようにしている。このプロジェクトでは、女性の社会的地位を向上させることにより、彼女たちにあまの子供の労働力に依存しないようにしてもらおうとともに、家族の規模を小さくする考え方を受け入れてもらうように、努めている。

#### 〈サービス利用の便宜〉

プロジェクトの計画に、特に女性のための利用の便宜を盛り込んでおく必要がある場合もある。たとえば、隔離制度という文化的なまきまりによって、女性

の移動が大きく制限されているパングラデジュの農村開発プロジェクトでは、貧困女性のための組合を組織し、集団融資を行ったり、経済活動に関する助言を行ったりした。またヨルダンでは、学校が男女共学ではない上に、両親は女子に遠い学校への通学を許さない傾向が強かった。そこでヨルダンのあるプロジェクトでは、女子専用の小規模の職業訓練学校を広い地域にたくさん設立した。これらの小さい学校の方が大きな中央の学校よりも各家庭に近いというのがその理由であった。同じようにスワジランドのプロジェクトでは、小学校は生徒の通学距離5 km 以内に建設する、という基準を設け、女子の就学機会を大きくするように努めた。

作付けや取入れ時期には、女子を含む子供たちも農作業の手伝いをさせられ、学校に行けなくなるといふ問題があるが、これは学校スケジュールを農作業の繁忙に合わせて休むことができる。このような観点からペラグアイでは、農繁期に合わせて学校を休みにした。またエクアドルのプロジェクトでは、家畜の世話のために週日に学校に行くことができず、少女のために、週末のクラスを設けるようにしている。

このほかのプロジェクトでは、少女を通学させるために必要であれば女性教師の訓練を行っている。また、カリキュラムの中に少女たちが収入を得られるようにするための職業訓練のコースを設けることもある。これは、少女たちの家庭における経済価値を高めることで両親の抵抗を減らし通学を続けさせるための、インセンティブである。多くの世銀融資プロジェクトでは単に技術訓練だけでなく、読み書き、計算、保健、栄養などについても教えるようにしている。たとえば、上下水道プロジェクトでは、女性が幼児に健康的な生活習慣をつけるのに重要な役割を果たしている点を考慮し、主に女性を対象として保健教育を実施している。

#### 〈女性のためのコンポーネント〉

女性のために計画されたプロジェクトやプロジェクトの一部（コンポーネント）は、往々にして範囲が限られており、その影響も小さい。しかしもっと問題なのは、女性のためのコンポーネントを設けることによって、女性をプロジ

ェクト本体から切り離してしまい、男性女性に關係なく得られるはずの便益から女性を遠ざけてしまったり、積極的参加の機会を奪ってしまふことである。1例をあげると、ブラジルの農村開発プロジェクトでは、女性のために保健や栄養そして衛生についての社会普及サービスを行うコンポーネントを盛り込んだ。しかしその結果女性には、外からはつきりとは分らなかつたものの、実に効果的にプロジェクト本体の生産活動から排除されてしまった。そのため後になって、女性のためのコンポーネントは変更され、プロジェクト本体の不可分の一部にされるとともに、プロジェクトの全体的目的とも密接な関連づけがなされた。特に女性の社会普及員と男性の農業普及員の合同訓練が行われたため、女性普及員は農業改革が進行しつつあることを理解するようになり、それを女性たちに説明することができるようになった。女性たちはそれまで(理解の不足のために)農業改革に対して反対であり、それがためプロジェクトの目的達成が阻まれていたが、女性普及員の説明により理解が深まり、夫たちがやろうとしていた改革に協力するようになったのである。

先に述べたポリビアの農村開発プロジェクトにおいても、同様の経験が見られる。最初女性のためのコンポーネントは、プロジェクトの中心的目的とはまったく關係がなかつた。つまり女性は、伝統的に女の仕事とされてきた羊の世話や羊毛の刈取り、洗浄、つむぎ、といった家畜関係の仕事への参加やその訓練の対象から、除かれていた。しかし後に女性の参加が奨励され、と同時に女性に対して、衛生、栄養、子供の教育、基礎的な読み書き、そして簡単な計算などを教える訓練も実施されるようになった。さらにこのプロジェクトでは、羊毛製の手工芸品の開発のための信用供与と技術援助も行われることになっており、農閑期における収入増となるものと期待されている。そして女性は、これら製品の政策と販売に関する訓練を受けることになっている。

女性のためのコンポーネントを設けるのであれば、これを当初からプロジェクトの不可欠の一部として計画づくりをし、その実施も充分モニターすることが肝心である。また貧困な女性たちにまで参加の範囲を拡げたいのであれば、彼女たちが追加収入が得られるようにしてやっつて、参加に必要な資金を確保さ

せるとともに、参加のインセンティブとしてやるべきである。

### 3 社会分析の適用

これまで議論してきた原理の適用によって、女性の参加などの開発目的がどのように効果的に達成され、かつ陥穽を回避できるかを見るために、国、セクターの異なる3カ国の世銀融資プロジェクトを概説することにした。いずれもこれまで本章ではあまり論じなかつたプロジェクトである。

#### メキシコ：製鉄

メキシコの製鉄プロジェクトの例は、プロジェクトが人間指向的ではない場合でも、労働者への動機づけと彼らに対する充分な地域サービスがないと、重大な問題にぶつかると示している。急激な都市部の拡大に直面したメキシコ政府は、人口がほとんどない海岸地域(ラサロカルデナス地区)に製鉄所を建設することを決定した。その地区には鉄鉱石が豊富に賦存している。製鉄所ができれば他の産業も移ってくるかと期待したのである。当初の計画では、この地域の開発に必要なものは強力な経済基盤の確立だけである。とされ、住居や都市的サービスなどは放っておいても建設されるものと考えられていた。このためプロジェクトの計画や実施の努力はもっぱら製鉄所の建設に向けられた。

しかし、製鉄所で働く未熟練労働者は次第に不法居住者と化し、熟練工と中間管理者は住居、上下水道、電気、学校などの施設がいづれも不足していることに気がつくようになった。このため、製鉄所設立当初はすべての階層において年間30%以上の離職者が発生した。この離職傾向に対処し、管理者や技術者クラスの生活上の要求を満たすために、州政府は世銀融資の地域開発プロジェクトの実施と、併せて地域社会建設の努力を行うようになった。結局、この努力は実り、ラサロカルデナス地区は、開拓地から充分な住宅、医療、教育およびレクリエーション施設のある都市に変貌し、離職率は年10%にまで下がった

のである。

#### インドネシア：栄養改善

インドネシア政府は、同国の成人男子のかなりが貧血症にかかっており、これが労働生産性の低下を招いているとの認識のもとに、1つのプロジェクトを計画した。そのプロジェクトでは問題の早い段階でこの問題に対処するとの考え方に立ち、母親の習慣を変えるための教育を通じて、農村の貧しい子供たちの栄養改善を行おうとした。3県の60村に住む約4万世帯を対象にパイロット・プロジェクトが実施された。妊娠中の女性と2歳未満の栄養不良児を持つ母親が対象とされた。各自治体毎に栄養学と教育の専門家チームが組織される一方で、各村ではボランティア・チームが選ばれ、子供たちの体重計測や母親たちに対する栄養についての現実的な助言ができるように訓練が施された。さらに県レベルでは調査チームを訓練してインタビュー形式による栄養摂取状況の調査に当たらせた。この調査では穏やかな食事習慣の改善が望ましいという結論であった。またこの調査のフォロー・アップ作業では母親たちの反応ぶりが検討されるとともに、その内容がその後行われるボランティア訓練に備えて記録された。

このプロジェクトでは食料分配に使用できる資金が用意されていなかったの  
で、栄養摂取状態に関する情報の収集と分析のためには、母親たちとの密接な  
協力が不可欠であった。しかし母親たちとの協力の免除で食事の地域差に配慮  
した助言をすることができた。このプロジェクトの評価を行ったところ興味深  
い結果を得た。つまり幼児の栄養不良が50%も減ったのである。この評価では  
また次のように結論している。母親たちがプロジェクトに好意的かどうかは、  
彼女たちの教育水準と関係すると考えられがちであるが、実際には彼女たちに  
与えられる助言、特に離乳食に関する助言が現地の事情にマッチしたもので納  
得できるものだったかどうかにかかっていた。また村レベルのボランティアの  
サービスは、地区の保健センターのやった同種のサービスの比ベ効果的であ  
り、その上農村部の女性にあまねく行き渡った模様である。

このやり方は、国家目標を農村の女性の日常習慣に取り入れられるようやさしく引き直して成功したものであるといえよう。プロジェクトの担当者は日常生活の細かい点にも注意を払った（たとえば、彼らは農村では小さなスプーンが普及していないと知って、食事を作る時の材料の分量の計りとして大きなスプーンを使用することとした）。女性たちは子供（や自分）の健康に関心をいだきながらも、最初のうちは与えられた貧しい食物ではいくら食事法を改善してもよい結果がでるとは信じなかった。しかし新しい食事法で健康が増進されていることが幼児の体重の定期検査によって立証されたため、彼女たちも納得した。ポスターやラジオなどによる宣伝もこの点で一役買っている。

#### エルサルバドル：宅地整備

エルサルバドルでは都市部の家族のうち40%しか公共住宅に住むことができ  
ない。そこで、ある民間の財団が政府と世銀の支援のもとに住宅プロジェクト  
を開始することにした。その際、財団は宅地整備方式（第12章 都市開発 参  
照）を採用した。プロジェクトには4つの主目的があった。すなわち、①低コ  
スト方式による公共住宅ができることを一般民衆に示すこと、②住宅タイプの  
1つに月収40ドル（1970年のドルで換算）の低所得世帯にも入居可能なものを  
含めること（この程度の月収の世帯は都市部では80%にもなる）、③低コス  
ト住宅供給に民間部門も一役買えることを実証すること、④住宅の建設や地域  
の組織づくりといったことができる相互扶助組織を育成すること、の4つであ  
る。このうち政府は最初の3つに、民間の財団は4つすべてに興味を示した。  
これに対してプロジェクト地元民は当初は2番目の目的だけに関心をいだいて  
いた。しかし4番目の相互扶助や組織づくりの目的が、直接的利益だけではな  
く、その後生じた広範なニーズとの関連もあって、プロジェクトに参加する各  
集団にとって次第に重要なものとなっていった。

このプロジェクトでは個人であれ集団であれ、参加者に対しては大きなイン  
センティブが与えられ、その活用についても柔軟な方針が採られた。主たるイ  
ンセンティブはプロジェクトに積極的に参加する人々に対して与えられた。週

末に建設のための労働を提供する者は住宅建設費がかなり軽減されたし、相互扶助組織に参加する者には10%の頭金の免除や必要な訓練が施された。原則としてすべての受益世帯が建設作業に加わらねばならなかったが、週末に働く人々に対しては第三者に金を払って作業を代わってもらってもよいという例外が認められた。というのは、最貧世帯、富裕世帯ともに無報酬労働の機会費用が非常に高かったからである。つまり週末は多くの熟練労働者や中小企業経営者にとっては稼ぎどきであり、一方最貧世帯にとっても小額とはいえ週末の稼ぎを犠牲にすることは困難であった。詳細な社会分析をやっておけば、作業グループの編成をもっと柔軟に行うことで、この問題に対処することができたはずである。

このプロジェクトの経験はまた女性のニーズに焦点を当てた計画が重要であることを示している。たとえば、このプロジェクトでは当初入居資格の最低所得を「給与所得」によって定義していた。ところがこの地域では女性が働き手である世帯が多く、彼女たちは所得のほとんどをインフレーション・セクターの雇用から得る資金から得ていたために、多くの世帯が入居資格がないという事態になってしまった。このため最低所得の定義を「総所得」によるものに変え、受益者として予定していたこれらの世帯にも恩恵が及ぶようにしたのである。

このプロジェクトではまた、プロジェクトに参加する人々や集団の技術力や組織力も向上した。地元の各組織は経験を積むに従い、政府に対する自分たちの交渉能力に自身を持つようになっている。また地元代表から成る委員会を通じて双方から情報のやりとりが行われたため、プロジェクトは地元のニーズや好みにより治ったものに変えられていったばかりでなく、参加する人々も資源の制約を了解するようになっている。この方法が効を奏したことは結果が証明しているばかりでなく、受益者の満足度が高かったことによっても明らかである。すなわちこのプログラムの参加者で中途で脱落していったものの率はきわめて低く、また住宅融資の返済率も世銀融資の住宅プロジェクトの中では最も高いものの1つとなっている。<sup>12)</sup>

#### 4 社会分析の専門的アプローチ

これまで本章では事例を引きながら、プロジェクト・サイクルのいろいろなる段階の社会的問題を引き起こす状況というものは何かということを明らかにしてきた。各事例は、プロジェクトの引き起こす悪影響を回避するために、地元の人々の伝統や習俗に合わせてプロジェクトを計画することが必要であるばかりでなく、社会変化の過程をスムーズに進めるためには、人々のエネルギーを動員する方策をたてることも必要であることを示していた。プロジェクトにまつわる社会的問題は事前にその何たるかを明らかにしておけば解決がきわめて簡単なものであることが多い。各事例でプロジェクトの担当者が怠った調査には、たとえば都市や農村の世帯構成や農家の規模といったものの調査のように比較的簡単なものもあるし、労働力の季節変動や自家消費食物の必要量、土地保有と水利用といった社会条件のように、若干広範な調査が必要とされるものもある。

潜在的な社会的困難の確認といった仕事や、部外者にはわかりにくい社会的問題（時には地元の人々でさえあまりに慣れ親しんでいるために、これら社会的問題を当然のことと受け取ってしまい、それがプロジェクトの計画に対して持つ重要性を見逃すこともある）の把握、これらの困難や問題を理解した上で現地事情にプロジェクト資源を適合させる作業などを行う際には、社会的分析についての専門的な訓練と経験がおおいに役に立つ。しかしながら、このような訓練や経験がない人でも現地事情や地元民に詳しい人は、多くのプロジェクトで役立つ仕事をしてきている。したがって訓練された専門家がいない時でも、何もしないというのではなく、ジェネラリストによる調査を行うことが望ましい。

しかし専門的な社会分析をやっているならば、それに要する費用よりはるかに大きな金額が節約できたであろうプロジェクトは少なくない。専門的社会分析技術は、プロジェクトが人々の参加を得て人々のニーズに合致するようになるの

を支援できる。このため、各国政府はこのような専門的技術を持った経験豊富な職員を雇用する重要性をますます認識するようになってきている。多くの途上国では社会学者や人類学者が結核いるが、プロジェクト分析に携わるのはその一部でしかない。たとえば途上国の農業省の畜産局にはおしなべて家畜を扱う獣医は配置されているものの、家畜の所有者や、動物農業の社会的組織化、放牧を行う地元民といった事務を扱う専門家がいないのは不可解なことである。<sup>13)</sup> このことと多くの途上国で畜産プロジェクトがうまくいかないこととの間には何らかの関係があるということは、想像にかたくなくない(第6章 農業 参照)。

本章でこれまでみてきたプロジェクトの例は、プロジェクトをうまく計画、実施するためには地元の人々のポトム・アップによる参加と、政府のトップ・ダウンによる活動の2つが必要であることをはっきりと示していた。<sup>14)</sup> 例に引いたプロジェクトでうまくいったものは、いくつもあるプロジェクトの目標の1つ以上について人々の参加を得て、彼らが自ら活動が行えるよう訓練を施している。状況についての人々の理解、そしてそれを改善しようとする人々の積極的努力は、発展に欠かせないものである。これと同じくらい重要なのが豊富な資金と知識、そして担当政府機関の技術的資源、組織的資源である。開発プロジェクトでは、時に矛盾はするものの相互に依存するこれら2つの要件の間バランスが保たれていなければならない。社会分析はこれら2つの要件の間の橋渡しの機能を果たす。

将来の社会的行動様式を予測するのは、財務面や経済面の行動様式の予測よりはるかにむずかしい。またその変化をもたらすための組織とアプローチの計画も依然問題含みの領域である。しかし社会分析では、訓練された経験豊富な専門家の助けを得て同種のプロジェクトの教訓を応用することによって、予測とプロジェクトの計画双方を向上させることができる。実際のところは、プロジェクトの計画担当者はこれまで、プロジェクトのもたらす効果についてあまりに楽観的な仮定を置くことを繰り返してきている。これは、地元民のプロジェクトに対する関心やプロジェクトが必要であるという認識、プロジェクト実

施のために地元民が使えぬ資源、そうする経済的、社会的インセンティブ、社会的条件の変化のスピードといった点について、過大評価をした結果である。社会分析は予想される人々の反応について多くの情報を提供してよりの確な判断を可能にする。そして、そのことによって、プロジェクトの計画と実施の改善に貢献することができるのである。

〈注〉

- 1) Conrad Kottak, "When People Don't Come First: Some Sociological Lessons from Completed Projects," in Michael Cernea, ed., *Putting People First: Sociological Variables in Development Projects* (New York: Oxford University Press for the World Bank, 近日発行). 本章の執筆にあたっては、Kottakの論文をかなり参考にした。
- 2) 「急進農村調査」と呼ばれるいくつかの実証技術は、農村の貧困層の分析については内容的にも優れ、費用的にも実上がりな方法である。Robert Chambers, "Shortcut Methods in Social Information Gathering for Rural Development Projects," in Cernea, ed., *Putting People First* を参照。
- 3) Michael Bamberger and Scott Parris, *The Structure of Social Networks in the Zona Sur Oriental of Cartagena*, World Bank Water Supply and Urban Development Department Discussion Paper no. 50 (Washington, D. C., 1984).
- 4) Daniel Kaufman and David L. Lindauer, *Income Transfers within Extended Families to Meet Basic Needs: The Evidence from El Salvador*, World Bank Staff Working Paper no. 644 (Washington, D. C., 1984).
- 5) Heli Perrett and Francis J. Lethem, *Human Factors in Project Work*, World Bank Staff Working Paper no. 397 (Washington, D. C., 1980).
- 6) Mary Elmendorf and Patricia Buckles, *Sociocultural Aspects of Water Supply and Exereta Disposal*, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation Series, vol. 5 (Washington, D. C.: The World Bank, 1980).
- 7) Norman Uphoff, "Participation in Development Initiatives: Fitting Projects to People," in Cernea, ed., *Putting People First*.
- 8) "Lineamientos metodológicos para el programa de apoyo a la participación de la comunidad rural" (Mexico D. F., Mexico: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Desarrollo Rural Integral, January 1982), quoted in Michael Cernea, *A Social Methodology for Community Participation in Local Investments: The Experience of Mexico's PIDER Program*, World Bank Staff Working Paper no. 598 (Washington, D. C., 1983), p.



85. 本章における PIDER 関係の資料は主にこのペーパーから取ったものである。
- 9) Cynthia Cook, "Social Analysis of Rural Roads Projects," in Cernea, ed., *Putting People First*.
- 10) Colin Glennie, *A Model for the Development of a Self-Help Water Supply Program*, World Bank Technical Paper no. 2 (Washington, D. C., 1982).
- 11) Uphoff, "Participation in Development Initiatives."
- 12) Michael Bamberger and others, *Evaluation of Sitas and Services Projects: The Evidence from El Salvador*, World Bank Staff Working Paper no. 549 (Washington, D. C., 1982); 及び Michael Bamberger and Alberto Deneke, "Can Shelter Programmes Meet Low-income Needs? The Experience of El Salvador," in G. K. Payne, ed., *Low-Income Housing in the Developing World* (New York: Wiley, 1984).
- 13) Michael Cernea, "Sociological Knowledge for Development Projects," in Cernea, ed., *Putting People First*.
- 14) Uphoff, "Participation in Development Initiatives."

## 第23章 組織分析



酪農協同組合での牛乳の集荷作業 (インド)



料金値上げ 223  
 利用(者)料金 342, 343  
 量的外部効果 177  
 量的内部効果 183  
 料理用燃料 201  
 労働価格の過大評価 52  
 労働組合 346  
 労働集約技術 255, 535

労働の限界生産性 52  
 労働政策 346  
 ローリング・プラン 77  
 ワ行  
 フークシヨップ 176, 185, 186  
 索引 571  
 索引率 571, 723

監修者紹介

昭和17年 東京帝国大学経済学部卒業、大蔵省入省。  
 昭和44年 同省主税局長。  
 昭和46年 同省財務官。  
 昭和47年 同省顧問。  
 昭和49年 同省主任、日本興業銀行顧問。  
 昭和56年 海外経済協力基金総裁。  
 昭和62年 同基金主任。  
 現在 日本証券委員会日本委員会委員、  
 関税審判委員会委員、ほか、

途上国の経済開発 (下巻)  
 昭和63年4月14日 発行

定価 4600 円

監修者 細見 卓  
 発行所 高柳 弘

発行所 〒103 東京都中央区日本橋本石町1-2-1 東洋経済新報社  
 電話 編集 03(246)5661・販売 03(246)5467 振替 東京3-6518  
 印刷・製本 東洋経済印刷

本書の全部または一部の複製・複製・転載および複製または複製権侵害への入力等  
 を禁じます。これらの許諾については、小社(電話03-246-5661)までご連絡ください。  
 <録音用紙> 著者・発行者にはお礼を申し上げます。  
 Printed in Japan ISBN 4-492-44073-8