

# 平成13年度 特定テーマ評価 「NGO連携事業」報告書

平成14年11月

国際協力事業団  
企画・評価部

# 目 次

## 写 真

1 . 評価調査の概要 .....	1
1 - 1 調査の背景 .....	1
1 - 2 評価調査の目的 .....	1
1 - 3 調査団員構成及び日程 .....	1
1 - 4 調査の手順 .....	2
1 - 5 調査の限界 .....	3
2 . 評価対象案件の概要 .....	4
2 - 1 プロジェクトの背景 .....	4
2 - 2 実施機関 .....	4
2 - 3 プロジェクトの枠組み .....	4
2 - 4 各フェーズのプロジェクト概要と位置づけ .....	5
3 . プロジェクト全体の評価 .....	11
3 - 1 DAC 5 項目による評価 .....	11
3 - 2 プロジェクトの運営管理体制の評価 .....	18
4 . 教訓・提言 .....	21
4 - 1 案件形成段階 .....	21
4 - 2 実施段階 .....	23
4 - 3 モニタリング・評価 .....	26
5 . NGO団員による評価・提言 .....	28
5 - 1 LMLの評価 ~コミュニティ開発における外部機関としてのNGO評価の一視点~ .....	28
5 - 2 LMLのCapacity Buildingについての評価(JICAのLMLへの支援内容をめぐって) .....	44
5 - 3 KSMの形成と運営について .....	47
5 - 4 KSMを通じた経済活動について .....	58

別添資料：個別のプロジェクト評価

1 . ゴワ県.....	67
1 - 1 活動概況 .....	67
1 - 2 ゴワ県での評価 .....	68
2 . パンケップ県.....	75
2 - 1 活動概況 .....	75
2 - 2 パンケップ県での評価.....	76
3 . タカラール県.....	83
3 - 1 活動概況 .....	83
3 - 2 タカラール県での評価.....	84



ワークショップによる活動内容確認



農村のKSMメンバー



小売店の活動



JICA から供与されたウシ



手工芸品の製作



KSM メンバーに対するインタビュー

# 1 . 評価調査の概要

## 1 - 1 調査の背景

国際協力事業団（以下、JICA）においては、1997年より、開発福祉支援事業、開発パートナー事業等のNGO連携事業を実施しており、また、1998年からは、JICAとNGOの連携に向けて情報及び意見交換を図るため、NGO・JICA協議会が定期的開催されている。その定例会議において、開発福祉支援等、地域住民に直接裨益する事業の評価手法やシステムが十分に確立されていないことから、これらの事業の評価のあり方を検討する目的で、2001年6月、評価小委員会が発足した。

同委員会では、検討の事例として、インドネシアの開発福祉支援案件「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」を対象とし、試行的にJICAとNGOが合同で評価を行うこととした。本案件は現地NGOを実施主体とし、南スラウェシ州の5郡22村における33の住民自助グループ（Kelompok Swadaya Masyarakat）（以下、KSM）を対象に、組織強化、経済活動の事業化、関連団体とのネットワーク強化等の活動を行っている（協力期間：1999年2月～2001年11月まで）。

## 1 - 2 評価調査の目的

今回の評価調査においては、原則的に評価5項目（妥当性、有効性／目標達成度、効率性、インパクト、自立発展性）をベースとして評価を行うが、評価5項目では十分に評価できない定性的な事象や、組織強化や住民参加の度合い等のプロセスの評価についても、NGOの知見を活かし評価を行い、評価過程・結果から、今後のNGO連携案件の形成や実施の改善に向けた教訓を抽出することを目的とした。

また、他のNGO連携案件（開発福祉支援事業、開発パートナー事業）の事業評価において、参照可能な成果品（評価項目、評価方法などをまとめたガイドライン）を作成することもあわせて目的とした。

## 1 - 3 調査団員構成及び日程

平成13年10月23日(火)から平成13年11月2日(金)までの11日間（現地10日間）

	氏名	担当分野	所属先 / 役職
1	長澤 一秀	総括	JICA企画・評価部 評価監理室 調査役
2	和田 信明	開発戦略評価	ソムニード・サンガム 代表理事
3	中田 豊一	回転資金管理	参加型開発研究所 代表
4	長畑 誠	参加型開発	シャプラニール 海外活動グループ課長
5	大島 歩	評価企画	JICA企画・評価部 評価監理室 職員
6	谷口美代子	評価分析	アイ・シー・ネット株式会社

## 調査スケジュール

	日付		行程
1	10/23(火)	東京 ジャカルタ	移動
2	24(水)	ジャカルタ マカッサル	JICA事務所訪問、情報収集、ローカルコンサルと打合せ 移動
3	25(木)	マカッサル	LMLによるワークショップ（KSM代表者対象）出席 地方自治体関係者インタビュー
4	26(金)	マカッサル	実施機関（LML）スタッフとのミーティング、聞き取り調査
5	27(土)	マカッサル	現地調査（ゴワ県、KSM-Abbulosibatang）
6	28(日)	マカッサル	現地調査（パンケップ県、Ballang Lompo島、KSM-Mawar） 現地調査（パンケップ県、Ballang Caddi島、KSM-Buah Bakara）
7	29(月)	マカッサル	現地調査（タカラール県、KSM-Julu Atia）
8	30(火)	マカッサル	現地調査（バンタエン県、KSM-Bahari） 現地調査（ジェネポント県、Mitra Masyarakat）
9	31(水)	マカッサル ジャカルタ	現地NGOとのミーティング（評価結果概要報告、ネットワークづくり） 移動
10	11/ 1 (木)	ジャカルタ	JICA事務所報告、 移動
11	2 (金)	東京	帰国

### 1 - 4 調査の手順

#### (1) 国内準備作業

##### 1) 既存の文献調査

実施機関環境友好協会（LML）による活動報告書、インハウスコンサルタントによるモニタリング報告書等を整理、分析し、疑問点や現地調査で明確にすべき点を整理した。

##### 2) 評価資料の作成

評価対象案件のプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）、評価グリッド、質問票等を作成し、調査／質問事項を整理した。

#### (2) 現地調査

次の表のとおり、各調査対象者より、情報収集を行った。今回の調査では、時間的制約のため、5県33か所のKSMのうち、5県における6つのKSMを対象に現地調査を実施した。

調査手法	目的	調査対象者
JICA担当者インタビュー	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ プロジェクトの策定から実施、モニタリング・評価に至るまでの現状把握と課題の把握</li> <li>▪ LMLとの連携状況（プロジェクトのモニタリング）の把握</li> </ul>	インドネシア事務所（担当者、インハウスコンサルタント）
NGOへのインタビュー	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ JICAとの連携状況の把握</li> <li>▪ 実施プロジェクトの方針と内容の確認</li> <li>▪ プロジェクトの運営管理方法の把握</li> <li>▪ KSMの組織・活動（住民の参加状況、回転資金運営状況も含む）の現状把握</li> <li>▪ プロジェクトの自己評価（5項目、特にプロジェクト形成段階での妥当性：ニーズ調査、ターゲットグループの選定など、住民組織の成長度について）による情報収集</li> <li>▪ 調査項目の作成</li> </ul>	LML（代表、フィールドオフィサー）
関連機関へのインタビュー	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 地域の開発計画との整合性の把握</li> <li>▪ 本案件への関与の把握</li> <li>▪ 今後の連携の可能性の把握</li> </ul>	内務省地域開発局 地方自治体（郡、村）
質問票調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 評価5項目に基づくKSMの組織・活動（住民の参加状況、回転資金運営状況も含む）の現状把握</li> </ul>	農村指導者、各KSM LMLのフィールドオフィサー
RRA調査 (キーインタビュー、グループディスカッション、ワークショップ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 農村指導者によるプロジェクトとKSMの現状認識の把握</li> <li>▪ 受益者・非受益者からみたプロジェクトの現状認識の把握</li> <li>▪ 受益者によるプロジェクトの自己評価</li> </ul>	農村指導者 受益者 非受益者

#### 1 - 5 調査の限界

本案件は、南スラウェシ州の5県、21郡における33の自助グループ、680世帯3363人を対象に、3年間にわたって実施してきたプロジェクトである。本調査では、日程の制約もあり、現地5サイトを4日間で2チームに分かれて調査を行った。したがって、少ないサンプル数でプロジェクト全体を評価することの有効性には限界があることを予め断わっておきたい。

また、本案件は、立案時にPDMを作成していなかったため、調査団側で要請書や報告書等を基に評価用PDMを作成している。したがって、定量的な指標がないなかで評価することにも限界があることを併せて断わっておきたい。この点はできるだけ実施者を始め、プロジェクト関係者とのインタビューとインハウスコンサルタントの報告書等で補った。



## 2 . 評価対象案件の概要

(インドネシア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)

### 2 - 1 プロジェクトの背景

インドネシアで1997年に発生した経済危機は、貧困層の大幅な増加(約8万人)、物価の急上昇(約2倍)、失業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。さらに昨年のエルニーニョ現象の影響による旱魃も相まって、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。

このような緊急事態の下、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があるため、社会的に弱い立場にある住民のエンパワメント、すなわち力の向上を実施することが必要不可欠である。

本プログラムは、プロジェクト方式技術協力「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の支援を得て、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ますます活発化しているNGO活動のモデル事業となるものである。

### 2 - 2 実施機関

本事業の実施機関は、環境友好協会(Lembaga Mitra Lingkungan : LML)である。LMLは、1990年に設立され、1997年に法的に登録された比較的新しいNGOで、南スラウェシ州で活動を展開している。設立当初、LMLは自然保護活動を実施する学生活動家のグループであったが、自然保護活動と弱者の生活向上の融合を強調して活動を拡大している。

常勤スタッフは14人、非常勤スタッフは20人、ボランティア・スタッフは2人。その資金のうち、外国からの資金が70%(うち、政府開発援助15%)、国内からの資金は30%であり、そのうち20%が中央政府・地方政府からの助成金、委託金である。設立当初は、州政府や海外援助機関の委託で社会・経済調査等を中心に活動してきたが、最近では、教育・研修、環境保護、保健、コミュニティ開発、マイクロクレジット、住民の再定住化 - など活動の幅を広げている。

### 2 - 3 プロジェクトの枠組み

本プロジェクトは、1999年2月から2001年11月までの約3年弱の期間、南スラウェシ州の5県

(ゴワ県、パンケップ県、タカラール県、バンタエン県、ジェネポント県)における11郡の22村に点在する33のKSMと称される住民の自助グループを対象として協力を実施した。対象地域が地理的に分散しているため、LMLでは現場管理者として、フィールドオフィサー(FO)を雇用し、FO 1人当たり2つから5つのKSMを担当する体制をとっている(図2-1参照)。

プロジェクト開始当初は、上記のとおり経済危機と異常気象の打撃を受けた貧困層の救済を目的とした「緊急支援」という位置づけであったため、フェーズIでは、スンバコ<sup>1</sup>とよばれる生活必需食料品の配給が主な活動であった。プロジェクト後半には、当初のLMLの要請書のとおり、貧困層の能力向上(エンパワメント)を目的とした生計向上活動が実施されている。

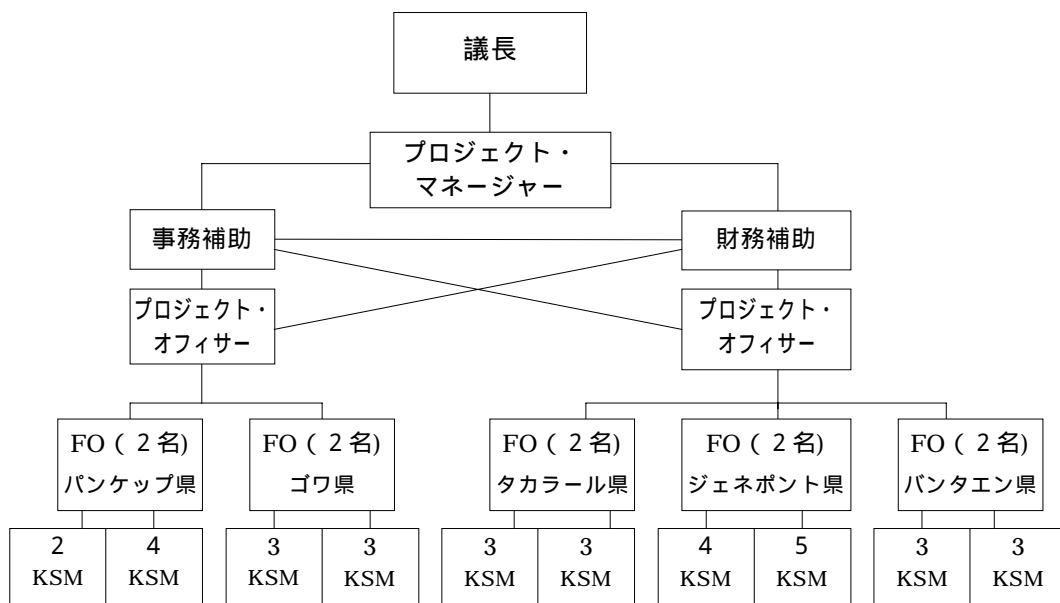


図2-1 プロジェクトチーム・組織図

## 2-4 各フェーズのプロジェクト概要と位置づけ

### (1) 第1フェーズの活動 1999年2月～1999年11月

緊急支援としての食糧援助と、第3フェーズ以降の本格的な活動を開始するための「社会的準備(Social Preparation)」の期間として、以下の活動が行われた。

#### 1) フィールドオフィサーの人选

プロジェクトを円滑に進めるために5名のFOが選ばれた。大学卒と同等のレベルを有すること(経済、農業、社会学等専攻を優先)、地域社会開発、ターゲットグループの組織化等

<sup>1</sup> インドネシア語で「9つの基本材料(原料)」という意味の「Sembilan Bahan Pokok」の頭文字をとったもの。米、塩、油、砂糖、衣服など9種類の生活必需品。

の分野の経験があること、現地語（ブギネス語／マカッサル語）が話せることを資格要件とした。FOの主な業務は、対象とする住民の選定、KSMの組織化、LML本部と対象地域住民との意思伝達、現場での住民に対する指導とファシリテーション、活動の進捗管理等である。

## 2) 対象村落の選定のための調査

以下のプロセスに沿って、対象となる住民が選定された。

1. プロジェクト実施対象として設定された5県(District)につき、国立家族計画委員会(National Family Planning Board (BKKBN))が作成した全戸調査の家計データを基に、貧困世帯の割合の高い郡(Sub-district)を、各県2～3郡特定。さらに、それらを、諸条件を勘案しながら、11郡に絞り込んだ。
2. 同様の資料に基づき、上記11郡のなかから、貧困世帯の割合が高い村を各郡2～4村特定。さらにそれを22村に絞り込み、プロジェクト実施の対象村として選定。
3. 5名のFOが分担して、各村の貧困世帯全戸への訪問調査を行い、国立家族計画委員会のデータとのクロスチェックを実施。それによって実質的な貧困世帯を特定し、支援対象世帯の候補リストを作成。
4. 候補リストを基に、村落や集落のリーダーをはじめとする地域住民と相談しながらKSMメンバーを選定。その際、なるべく同種の職業の者で構成されることと、地理的にできるだけ近隣の範囲内に住む者で構成されることを、メンバーを最終確定させるための付帯的な条件とした。
5. 以上の過程を踏まえ、1999年4月から5月にかけての間に、33のKSMが結成された。各KSMのメンバー数は原則として15人から25人とした。

## 3) KSMメンバーへの生活必需食料品（スンバコ）廉価販売

各地域で住民が最も必要としている食糧の種類を調査し、米、砂糖、料理油等の必需食料品をKSMメンバーの各世帯に廉価（市場価格の約半額）で販売した。販売の媒体として村内の雑貨屋を通し、売上げの10%は手数料として雑貨屋へ、残りの90%はKSMの資本として貯蓄された。この資本が、第3フェーズで、経済活動や小規模金融の原資となる。販売は1999年5月から8月まで4回に分けて行われ、各世帯平均で米50kg、砂糖3kg、食用油2.2kgを購入した。

## 4) KSMの組織化、定例会議の実施

1999年7月から11月まで5回に分けて、KSM代表者を対象に組織化のための研修を実施した（4日間研修）。ここで組織運営のための指導（規則の設定、役割分担の明確化等）が行われた。

## 5) 定例会議の実施

KSMの組織化に伴い、定例会議が実施されるようになった。意思決定、情報交換の場と同時に、個々のメンバーが抱える問題の相談の場としての機能も果たした。また、聞き取り調査の結果によると、まだ具体的な活動も決まっていなかった当時、メンバーにとって定例会議に参加する最大のインセンティブは、現地語で「アリサン」と称される頼母子講<sup>2</sup>だったようである。

## (2) 第2フェーズの活動 1999年12月～2000年3月

第1フェーズの反省を踏まえて、経済活動支援が本格化する第3フェーズへの移行・準備期間として、以下の活動が行われた。活動の中核となるKSMの代表者やFOの育成が中心となった。

### 1) FOの増員と研修

地理的に分散する33のKSMを管理するのにFO5名では不十分であったため、更に5名増員し、来たる第3フェーズの経済活動支援の体制を整備した。この際、FO候補者を対象にファシリテーション研修を行い、適性があると判断された5名を選出し、FOとして雇用した。

### 2) KSMメンバーに対する研修

各KSMの代表者を対象に、「事業(ビジネス)管理」と「家計管理」の計5日間の研修を行った。

## (3) 第3フェーズの活動 2000年4月～2001年3月

所得向上のための経済活動、その初期投資のための投入、小規模金融(貸し付け)等、実質的なプロジェクト活動が本格的に開始された。

### 1) 経済活動の支援

各KSMにおいて、メンバーのニーズに基づいて、所得向上を目的とした経済活動が決められた。活動内容は、雑貨屋経営(40%)、畜産(ニワトリ、ヤギ、アヒル等28%)、手工芸(13%)、その他(漁業、野菜生産、等19%)と多岐にわたる。

原則的に、初期投資に必要な額の7割をプロジェクト(JICA)が負担し、残りの3割をKSMが負担するという費用分担の制度をとった。しかし、実際には必ずしも徹底されなかった。活動による収益金の一部は、活動のための資金として、KSMに返納することになっている。

収益金の配分、返納方法等については、各KSMが定例会議で意思決定しているため、KSM

---

<sup>2</sup> たのもしこう。メンバーが一定の掛け金をなし、抽選によって集まった金額を順次にメンバーに融通する制度。

により異なる。なお、活動に必要な物資の投入が、計画では2000年7～8月までに完了する予定だったが、実際の投入完了は2001年5月だったため、活動の実施に少なからぬ影響を及ぼした。

## 2) 小規模金融の実施

第1フェーズのスンバコ廉価販売から得た資本、アリサン(頼母子講)の会費等を原資として、小規模金融(貸し付け)が開始された。一度に借りられる人数、金額、利子、返済のシステム等は、KSMにより異なる。

## 3) KSMメンバーに対する研修

各KSMの代表を対象に、組織の運営管理や会計に関する研修が実施され、経済活動を円滑に進めていくための能力向上が図られた。2001年1月にはKSMメンバーの代表者を対象に、他の組織やKSMの活動を視察し、情報交換する機会を設けた。

## 4) ネットワーク強化

同じ県内の他のKSMと情報交換や相互学習の機会を設けることにより、「横」の連携関係を築く準備をした。将来的には合同で組合登録することにより、組織として外部から融資を受ける機会を得ることを目的としている。

また、情報提供、活動の支援や資金援助等の機会の模索を目的として、行政組織(地方自治体)や外部機関(NGO等)との「縦」の連携が促進された。

## (4) 第4フェーズの活動 2001年4月～2001年11月

第4フェーズの活動は、基本的に第3フェーズの活動の継続であるが、JICAの支援終了後のKSMの自立を促進するための活動が強調されている。

### 1) 経済活動の継続

第3フェーズの継続。

### 2) 小規模金融の実施

第3フェーズの継続。

### 3) 牛の配布

2001年6月、すべてのKSMに対し、雌牛が2頭供与された(2頭のうち1頭は妊娠中)。こ

れは、生まれた子牛を売ることにより、KSMの資本を増加し、マイクロクレジットの融資額及び対象者を拡大することを意図したものであるが、必ずしも住民のニーズや地域の特性に合致しておらず、問題も生じた（後述）。

#### 4 ) KSMメンバーのための研修

「参加型計画づくり／プロポーザル策定研修」「マーケティング研修」等、プロジェクト終了後の自立を促進するための研修が実施された。

また、第3フェーズに引き続いて、KSM間の視察研修が実施された。

#### 5 ) 広報活動

2001年9月、機関誌「BERDAYA」が英語・インドネシア語で発行され、プロジェクトの活動や成果を国内外の関係機関に紹介した。

プロジェクト概要：（PDM）

上位目標：

対象地域の貧困層の能力が向上する（エンパワーされる）。

プロジェクト目標：

KSMメンバーの所得が向上する。

成 果	主な活動
KSMが組織化される。  （第1フェーズ： 1999年2月～1999年11月）	フィールドオフィサーの人選、研修 対象村落の選定のための調査 対象者への廉価販売 自助グループ（KSM）の形成
フィールドアシスタントのプロジェクト実施能力が向上される。  （第2フェーズ： 1999年12月～2000年3月）	プロジェクト体制の確立（FOの増員、研修） KSMメンバーに対する組織化指導（組織化研修） KSMの自立・強化のための研修（人材育成） 事業の月例・四半期モニタリング
KSMの組織が強化される。  （第3フェーズ： 2000年4月～2001年3月）	KSMメンバーに対する研修（回転資金開発、組織運営管理、財務管理、ネットワーキング開発、地域社会・組織開発、視察研修等） 経済活動の支援（活動の決定、回転資金、経済活動のための資材の供与、小規模金融の実施） ネットワーキング開発 モニタリング・評価と報告セミナー
各KSMメンバーの所得が向上される。  （第4フェーズ： 2001年4月～2001年11月）	経済活動、小規模金融の継続 牛の配布 KSMメンバーに対する研修（視察研修） プロジェクト広報活動（広報誌の発行）

投入：

日本側 - プロジェクト実施に係る費用、ローカルコンサルタント活用費、調査費、必須食料品、セミナー開催費等（第1～3フェーズ計：20億2,353万6,000ルピア / 約2,430万円）

インドネシア側 - NGOスタッフ（管理運営4名、FO5名）、住民組織（35組合）、地域開発局職員からのプロジェクトへのアドバイス

### 3 . プロジェクト全体の評価

#### 3 - 1 DAC 5 項目による評価<sup>3</sup>

前項（1 - 5）で既に述べたとおり、本案件は、立案時にPDMを作成していなかったため、今回、評価調査を実施するにあたって、要請書や報告書、プロジェクト関係者とのインタビュー等の情報を基に「あとづけで」PDM（p.10参照）を作成し、それに基づいて評価5項目に沿って評価する。

##### (1) 有効性 / 目標達成度

本来、ここでは、プロジェクト目標が達成されているかどうか、また、それが本プロジェクトの実施によりもたらされたものであるかどうかを検証するべきであるが、今回はベースラインのデータが入手困難であったこと、また外的要因（他のプロジェクトの実施等）による影響の検証が困難であったことから、本件については、のみの確認にとどめる。

全体的に見ると、各住民自助グループ（KSM）によりプロジェクトの目標達成度に差があるものの、プロジェクト目標である「KSMメンバーの所得向上」については、ある程度達成されていると判断される。4つの成果（KSMが組織化される、フィールドオフィサー（FO）のプロジェクト実施能力が向上される、KSMの組織が強化される、各KSMメンバーの所得が向上される）についても、以下のとおり、おおむね成果があがっているといえる。

成果1、3の組織化については、各サイトとも住民が自助グループを組織し、プロジェクトを通して共通の活動を実施することにより、おおむね達成されたといえる。受益者の多くは以前、同種のグループ活動を行った経験がなかったが、定例会議の導入により、プロジェクトの課題だけでなく、他の社会的な課題や各家庭内の問題等についても協議したり、情報交換する場がもてるようになったことを評価している。その他、KSMの活動開始後、意思決定過程が民主的になった、役員と他のメンバーとの間の力関係が改善された、などの意見も聞かれた。このように、ターゲットグループが組織化することにより、小規模金融の利用者・貸付額が拡大し、受益者は経済活動をするにより所得を向上させた。

しかし、プロジェクトが外部の投入や計画によって方向づけられてきた傾向があり、プロジェクト終了後に、KSM自身で活動を民主的に継続できるか、という点については不安が残る。KSMの組織強化に関しても、本来環境友好協会（LML）がめざしたエンパワメント、つまり地域社会の問題を各KSMのメンバーが自分達で解決していくという点に到達するまで

<sup>3</sup> ここでは、DACの評価5項目に沿って結果を述べるが、計画当初の住民参加については「妥当性」、実施中は「有効性 / 目標達成度」、組織化・強化については、同様に「妥当性」、「有効性 / 目標達成度」、「自立発展性」の評価結果に含まれている。



には、まだ時間を要するので現時点では判断できない。

成果2のFOの能力について、LMLは採用されたFOに対して各種の研修を実施しているが、FOによってプロジェクトの実施や地域社会開発に対する認識、アプローチが異なり、それがプロジェクトの成功の度合いに格差をもたらしている。33か所のKSMにおいて同じプロセスを踏んで活動が進められてはいるものの、FOのアプローチ方法により、メンバーの選定、経済活動内容の選定、各種規則や意思の決定方法に大きな差が出ている（村長の指名によるメンバー選定、個人の従来 of 生業の継続 / 個人の利益のみの追求、独自の規則がない例等）。3年間のうち、一か所のKSMでFOが最低4人は交替しているので、FO間のアプローチの違いは受益者側にとっても比較的明確である。受益者から見た「良いFO」の定義は、コミュニティー全体と交流があり、メンバーの家庭を訪問しながら問題を認識し、一緒に問題解決方法を考え、組織の事務制度（規則づくり、会計システムの構築など）を整備した、などである。FOの能力が向上することにより、ターゲットグループは組織の運営管理や経済活動をすることができるようになり、所得向上につながった。

成果4に関連する経済活動については、全KSMに共通して実施されており、KSMの活動を行う強いインセンティブになっている。活動は、畜産、漁業、農業、手工芸など多岐にわたり、プロジェクトからの生産手段の供与によって開始されている。各KSMで活動の形態は異なるものの、経済的な利益を生んでいるところが多く、プロジェクト終了後もこれが活動を継続していくインセンティブになると考えられる。しかし、経済活動を実施した際、初めにコミュニティーのなかで抱えている問題を分析し、その問題を解決するために必要な活動を選定し、各々の役割を明確にしたうえで活動を開始する、というプロセスを踏んでいないため、受益者の活動の選定理由が明確でない。問題意識や必要性に基づいてというよりは、外部から与えられたいくつかある資材のなかから選んだという認識（物質的なインセンティブ）が強いため、経済的な利益が上がっているうち活動は継続され则认为されるが、利益が上がらなくなったときのグループ活動の持続性に問題がある。

同じく成果4に関連するマイクロクレジットについては、返済の遅延の例もあるものの、マイクロクレジットの返済率はほぼ100%で、資本蓄積も増加している。グループ活動に参加する最も大きなインセンティブの一つとなっており、個人レベルでのプラスのインパクトが大きい。以前は、地域の高利貸し以外にほとんど融資を受ける機会がなく、経済活動の初期投資ができず、規模が拡大できなかつたために利益も少なかつた。しかし、KSMの融資により、経済活動の資材（お菓子づくりや竹細工のための）を事前に購入できるようになったことから生産性が高くなり、粗利も増え、家計のなかで余剰資金として子供の教育のために貯蓄に回すようになった等のケースもいくつかみられた。

## (2)妥当性（計画段階での住民参加も含む）

ここでは、プロジェクト目標や上位目標が、コミュニティーやKSMのニーズに合致しているか、またプロジェクトの形成の過程やそのスケジュールが適切であったかを示す。

全体的な評価として、プロジェクトの目標はコミュニティーやKSMのニーズに一致していたと考えられるが、そのニーズ自体の確認や、活動実施のプロセスにおいて、以下のとおり、いくつか問題がみられる。

### 1) 対象地域の選定

プロジェクト開始前にLMLから出された要請書では、LMLが以前から活動の拠点としていた2県を対象としていたが、当時JICA側は緊急支援の枠組みで「スンバコ」を、より多くの住民に供給することを主目的としていたため、JICA側の意向で5県に拡大したという経緯があった。その結果、5県11郡22村に点在する33のKSMを対象にしたため、FOが各KSMを頻繁に訪問することができず、その結果、受益者への普及サービスや活動のモニタリングが十分にできなかった。このことは、そのあとのKSM間のネットワークづくりにも影響していると考えられるが、対象地域数が将来どのような影響を与えることになるかについて、開始前、LMLとJICAとの間で十分に協議されていなかった。

また、初期の段階（フェーズ1）では、JICA側の意向でプロジェクトの範囲や主要な活動（スンバコやその次の生産手段供与）が決められた、という印象が強く、「食糧供給」という目的で開始したプロジェクトを、「エンパワメント」という本来の目的へいかに移行するか、という点について、両者の間で十分に協議されなかった。

### 2) 受益者の選定

メンバー選定についてLMLは、最貧困層を受益者にするために、あらかじめ選定方法を決め、各村で「最貧層20世帯」を選定している（選定の手順については「2-4 各フェーズのプロジェクト概要と位置づけ」を参照のこと）。しかし、その一方で、選定過程で地域の有力者の助言などを取り入れたため、最貧層のみを完全に対象としていない例もみられた。メンバーの合議により各KSM内で委員が選出される際、読み書きのできないメンバーが多いなどの理由で、メンバー以外の貧困層ではない比較的教育の高い住民が委員としてKSMに加わる例も見られた。

貧困を厳密に定義することは難しいが、貧困世帯のランキングの妥当性にも限界がある。聞き取り調査によると、すべてのKSMにおいて「自分たちより貧しい人が地域にいる」と回答していることから、それは明らかである。

しかし、それぞれのKSMの周辺において、自分がメンバーに選ばれないことに対する不

満を表明する者は少なく、それが活動の障害になることはほとんどなかった。比較的貧しい人々が対象となったことは事実であるし、地域の有力者が選定に加わることで、地域社会に波風を立てなければならぬほど深刻な問題にはならなかったと考えられる。このことが同様の状況にある周辺の人々に、自分たちは自分たちでKSMをつくろうという動機づけになったという点では、前向きに作用したとも考えられる。

### 3) 受益者にとってのKSMと活動の位置づけ

KSMメンバーに対する聞き取り調査によると、具体的な活動内容の理解には個人差があったとはいえ、リーダー層だけでなくインタビューしたほとんどすべてのメンバーがKSM形成の目的を結成時から明確に意識していたようである。しかし、経済的向上「以外」の目的については、LML側からそれほど強調されておらず、メンバーも意識していなかったようである。

報告書には、LMLが、1999年7月から11月にかけてグループ強化のための研修を行ったことが報告されている。その目的は所得向上だけでなく、「地域社会の様々な問題は、地域集団で解決した方がより効果的であることをメンバーに自覚してもらうため」であったと述べられているが、それがどこまで理解されたか、疑問が残る。聞き取り調査でも、ごく一部のリーダー層以外に、「所得向上」以外の目的について、自ら進んで触れたメンバーはほとんどいなかった。

### 4) ニーズ調査 / 問題分析

プロジェクト報告書によると、受益者が抱えている問題は、相対的に低い所得、経済活動の開発の困難さ、金融機関へのアクセス不足、マーケットの不整備、となっているが、これは、外部者であるLMLにより想定されたものであり、必ずしも十分な調査の結果によるものではない。住民の抱える問題やその優先順位は、地域によりそれぞれ異なっていることから、各KSMにおいて活動開始（課題設定）の前に十分なニーズ調査、問題分析を行う必要があったと思われる。

### 5) 課題設定

33のKSMで計89種類の経済活動を実施しており、その内訳は雑貨屋経営が40%で、家畜分野28%、家内工業13%、その他12%となっていた。具体的な活動課題の選定については、外部者であるLML（FO）の主導で「経済活動を実施する」ことが方向づけられており、受益者が自分たちで計画立案したという認識が乏しい。

本来の目標である「住民のエンパワメント」達成のために、活動を「経済」活動のみに

絞ることが適切であるのか疑問が残るが、この点について、事前にJICAとLMLの間で十分に議論が行われていない。スンバコ配給自体は当時の状況から考えてやむを得ないとしても、次のステージに進む段階（フェーズ2）の前に、コミュニティーエンパワメントの定義について議論すべきだったと考えられる。また「住民による問題分析」を促すようなJICAからの技術支援も可能であったと思われる。

### (3) 効率性

ここでは、プロジェクトへの投入のタイミング、質・量が適正であったか、成果を生み出すのに有効利用されたか、他の機関による支援の連携があったかなどを示す。

プロジェクト全体に対する投入実績としては、LMLスタッフの人件費、必須食糧品、セミナー開催費等を含め、第1～3フェーズ合計で20億2,353万6,000ルピア（約2,430万円）となっている。経済活動に必要な機材供与の時期が遅れたり、家畜の提供が運搬方法の不備により受益者に計画どおりされないものも一部にみられたが、おおむね計画どおり提供された。

#### 1) 投入のタイミング

全体的に、投入の時期が大幅に遅れたが、成果を生み出すために有効利用されたといえる。計画では、課題設定後の2000年7月から8月にかけて投入物資が配布される予定であったが、実際に配布が開始されたのが2000年9月からで、完了したのは2001年5月である。この理由は、各KSMの経済活動の課題設定や事業計画書の提出が遅れたこと、LMLが本プロジェクト以外にも5つのプロジェクトを同時に抱えており、JICAへの予算申請が時期が遅れたこと、家畜等の投入財の購入先が見つからなかった、などである。このことから、KSMの一部では不満が高まり、活動への意欲が一時的に下がった時期もあった。

#### 2) 投入の質（内容）

投入の質に関しては、地域環境の特性と投入物が必ずしも合致していない例がみられた。たとえば、ゴワ県やパンケップ県では、配布されたアヒルが寒さに弱い外来種であったために雨期に多数死んだり、ニワトリが到着後に病気になったり等の問題が起こった（ニワトリの場合、配布後の死亡率が50%）。

また、購入・配布は主にFOとKSMメンバーによってなされており、ゴワ県とバンタエン県ではニワトリ、ヒツジ、アヒルを運搬している際に交通事故に遭い、そのあと減った数の投入は補填されず、受益者からは不満の声が出た。これを教訓として、以後は業者に現地まで運搬させ、引き取りをするよう取り決めるなど、そのあとの対策も打たれた。

しかし、2001年6月に全KSMに対する牛の供与は、受益者にとっては唐突なものであっ

た。実施者の意図としては、生まれた小牛を売ることによりマイクロクレジットの資本金として役立ててほしいということであったが、パンケップ県の離島のKSMでは、餌が入手できないため、そもそも牛が買えなかったり、土地の農法に合っていなかったりといった理由から、必ずしも実施者の意図した結果にならなかった。

FOとKSMに対する各種研修については、プロジェクト活動を促進するのに役立ったと思われる。第2フェーズでFO対象に実施された各種研修は、FOがプロジェクトを運営管理するためのモニタリング手法、実際に活動を実施するためのコミュニティー開発のアプローチなどを学んでおり、第3フェーズからの活動に役立てられた。

第3フェーズのKSMの組織強化に関する各種研修は、それまでコミュニティー活動を実施したことのない受益者にとっては有益なものであった。特に、KSMの役員に対して会計・財務管理の研修を実施することにより、参加者はコスト意識をもち、KSMの運営管理に役立てることができた。KSMのメンバーに実施した経済開発運営研修は、各KSMが経済活動の計画を立案し、運営管理するのに役立った。しかし、家計に関する研修については、その効果はほとんど聞かれなかった。

### 3) 費用分担

費用分担については、LMLの説明とKSMメンバーの認識にずれがみられた。LML側は、自助努力を促すために、活動に必要な物資供与の際、平均30%位の費用分担をKSMに求めているとしているが、現場レベルでは必ずしも徹底されていない。ボートの機材の一部をプロジェクトで負担し、残りの部分をメンバーや他のコミュニティーメンバーが負担するという例もあったが、例えば裁縫の活動をしているKSMでは、布などの材料費からミシンまですべてプロジェクト予算で負担しているところもあった。

### (4) インパクト

ここでは、プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的、間接的効果や波及効果を示す。これには、プロジェクト計画時に予期しなかった正・負のインパクトも含む。

全体的に、選定されたプロジェクトサイトでは、以前グループ活動が行われていなかったもので、組織化・育成することによって、村に相互扶助の精神が広がったり、プロジェクト活動以外の社会的な情報交換の場にもなった。特に、正式メンバーや代理で会議に出席するのは女性が多く、以前は公的な場で発言することが少なかったので、村の社会的な場において、KSMの女性メンバー参加の場も増えた。

また、地域社会全体へのプラスのインパクトとしては、ゴワ県に見られるように、KSMの結成・活動に刺激されて別の組織が結成され、外部からの投入なく家畜のプロジェクトが行

われている例もある。また、前述のとおり、ジェネポント県においては、同県下9つのKSMのうち7つのKSMが県の協同組合局の支援を得て組合登録をし、活動のための資金を得ている。

大きなマイナスのインパクトはみられなかったが、コミュニティの受益者以外の住民から嫉妬を受けたりすることがあった。しかし、これはプロジェクトの活動実施への妨げにはならなかった。

## (5) 自立発展性

ここでは、プロジェクトが終了してもプロジェクトで発言した効果が持続する見込みがあるかを組織的、財務的、技術的側面から示す。

### 1) 組織的自立発展性（組織化・強化も含む）

各KSMとも役員（リーダー、秘書、会計役）を決め、組織の規則・罰則を設け、定例会議を開いたりしている。定例会議のなかでは、経済活動のモニタリング、マイクロクレジットの返済、アリサン（頼母子講）などが主な活動であり、各活動の運営管理システム（回収や利益の分配方法）も定着しており、こういった組織活動は今後も継続されるものと思われる。

一方で、各KSMにおいて、マイクロクレジット、経済活動の帳簿を各々別につけ、活動内容ごとに収入源・支出項目を記入しているために財務状況が把握しにくい。また、回収方法を特定していないため、返済の遅延が問題になっているKSMもある。会計役が不定期に各世帯を訪問し回収するなど、負担が大きい割に役員手当は支払われていないところが多く、自立発展性を考えると不安な点も残る。これは、一般的にマイクロクレジットが失敗する一因でもある。

### 2) 財務的自立発展性

財務的には、ジェネポント県の7つのKSMが組合登録した例を除くと、外部からの資金援助を受けておらず、KSM独自で所得向上活動に依存している。現在のところ、KSMの組織としての資本の蓄積・増加は、マイクロクレジットの利息分、アリサンの会費、経済活動で得た一部の利益、の3つのみである。パンケップ県のKSMにみられるように、アヒル銀行で得た利益を雑貨屋経営の原資として活用している場合もあるが、ほとんどの場合、マイクロクレジットの融資額・融資者数の拡大に利用されおり、新たな経済活動には発展していない。ジェネポント県でみられるように全KSMが組合化し資金規模を拡大したり、タカラール県でみられるように、農村銀行から融資を得て、竹細工の材料費の共同

購入をしたりする場合もあり、これらは自助努力の成果としても評価できる。

### 3) 技術的自立発展性

ほとんどのKSMの場合、選定した活動は従来から地元で行っていたものであり、既存の技術のなかで投入を増やし、経済規模を拡大し、経済的な利益に結びつけたという例がほとんどであるので、技術的な自立発展性の問題は少ないといえる。

## 3 - 2 プロジェクトの運営管理体制の評価

### (1) 実施機関 環境友好協会 (LML) について

前述のとおり、LMLは1990年に自然保護等を目的に設立されたNGOであり、スラウェシ州マカッサルを拠点に活動を展開している。常勤スタッフは14人、非常勤スタッフは20人、ボランティア・スタッフは2人。その資金のうち、外国からの資金が70% (うち、ODA15%)、国内からの資金は30%であり、そのうち20%が中央政府と地方政府からの助成金、委託金である。活動分野は、教育・研修、環境保護、保健、コミュニティー開発、マイクロクレジット、住民の再定住化、などである。

LMLの中期的な目標(ビジョン)は、環境を保全するために地域社会(コミュニティー)に即した参加型の活動を実施すること、また、人々の行動と環境システムのバランスを保つために、地域社会に根ざした環境保全の重要性の認識を高めること、である。

LMLは、設立当初は自然保護を中心とした活動を行ってきたが、以後、南スラウェシの社会・経済調査や沿岸地域の地域社会調査などを中央・地方政府の委託で実施してきた。加えて、スハルト政権が崩壊して以降、特に地域社会を対象としたプロジェクトを近年実施するようになった。その理由は、地域社会での組織化が合法化されたこと、法的にNGOの地域社会での活動が可能となったこと、海外援助機関の地域社会を対象としたプロジェクトへの支援が急増したこと、などである。設立当初は、調査を中心に活動してきたことから、地域社会でのプロジェクトの実施経験はまだ浅い。代表者アスミン氏によると、スハルト政権下では、ニーズがなくても援助がきており、「援助の受け皿」として住民が組織化され、省庁ごとに「援助のための住民組織」をそれぞれ形成し、援助が終了すると組織が機能しなくなるという状況であった。住民側も、物質的な援助を当然のように期待する習慣がついてしまったなかで、この種の「エンパワメント(能力向上)型」のプロジェクトの実施はある意味で画期的であり、同時にLMLにとっても大きな挑戦であったといえる。

### (2) プロジェクトの運営管理体制

プロジェクトは、各活動の進捗率にばらつきがあるものの、住民組織の育成、集団での経

済活動の運営管理能力の向上という意味では、一定の成果があったと考えられる。LMLはプロジェクトの実施を経験することにより、運営管理能力を向上させたと考えられる。現在、地方分権化が急速に進むなかで、末端の行政サービスの代わりとなり得ると期待されるNGOの役割も大きくなっており、今後もLMLは南スラウェシ州の地域開発の一端を担っていくと期待される。

しかし、以下の点については、LMLのプロジェクト運営管理上、改善すべき点としてあげられる。

#### 1) プロジェクトの計画策定

案件の要請書にプロジェクトの概要である上位目標、プロジェクト目標、成果、活動が明記されているものの、PCM手法などで定義されている用語とも異なり、相互の関連性がみられない。また、ベンチマークとなる指標も目標指標もないため、その達成状況を定量的に測ることが難しい。これは、プロジェクトの全フェーズに対して、JICAからの資金提供が得られるかどうか明確でなかったために、全フェーズの枠組みまで視野に入れて計画立案することができなかったことに一部起因する。

また、要請書には「住民のエンパワメント」を目標としているものの、実施者の意向が強く反映され、経済的なエンパワメントに特化したものになった。PDMのような目標、成果、活動などの関連性が明確で、モニタリングに活用しているような指標もなかった。モニタリング報告書では実績は書かれてあるが、活動の結果得られた成果と目標に対する達成状況などの関連性がみられなかった。案件採択後にJICAとNGOでの協議でこの点をより明確にすれば、より効果的なプロジェクト運営管理ができたと考えられる。

#### 2) LML本部とフィールド間の意思伝達方法

LMLのマネージャー・幹部は崇高で明確なビジョンやポリシー（方針）をもっているが、現場（FOレベル）では、その方針が十分に業務に反映されておらず、住民にも共有されていない。また、FOからの聞き取りによると、マネジメント側が規則重視で現場の意見を反映しない、また、逆にマネジメントからは一方的な計画の変更がある場合があるとの意見も出ており、LML内（管理職と一般スタッフ）での意思決定過程が民主的なものかどうか疑問が残る。したがって、LML内部では、FOへの技術的な研修のみならず、民主的で参加型の意思決定システムを確立し、LMLマネジメントは現場の意見を吸い上げ、現地の状況に即して臨機応変に対応することが必要であったと考えられる。



### 3) フィールド・オフィサーの配置状況

FOの交代が激しく、各KSMレベルでのプロジェクトの運営管理に一貫性がない傾向があった。本プロジェクトでは、活動開始当初より、FOの担当を半年ごとのローテーション制にしている。これにより、FOにより対応が異なり、KSMメンバーが混乱する、問題が起こっても、担当が変わると十分にフォローできない、などの問題が生じた。これに対し、LMLの説明では、ローテーション制のメリットとして、住民、FOがお互いに馴れ合いにならないようにするため、各FOの専門性を各KSMで活かせるようにするため、といった点があげられたが、現場との認識にギャップがある。何人かのFOは本件に関して、6か月に一度の交代だとコミュニティとの信頼関係が築きにくい、活動に問題がある時は特に引き継ぎが難しい、などの弊害を指摘していた。これに対して、あるFOはLMLでの月例会議で議題に取り上げたが、「規則なので」という理由で変更できなかったとのことである。上記にあるように、KSMごとに活動の進捗度が異なるので、規則をそのまま適応するのではなく、必要な場所だけ交代するなどの状況に則した対応が必要であったと考えられる。

### 4) プロジェクトサイトの地理的な分散の弊害

JICA側としては、プロジェクト開始直後の、生活必需品の廉価販売の時に、10県で援助活動を行うことを期待し、LMLは逆に2件で集中的にKSM活動を行うことを期待していたということであった。つまり、両者の妥協の産物として5県での実施が決められた。結果として、33のKSMが5県11郡22村に散在していることが、FOの頻繁な訪問を妨げ、コミュニティとの密接な関係づくりを困難にした。さらには、KSM間のネットワークづくり、情報共有にも影響している。LMLのコミュニティ開発の経験不足を考慮すると、比較的近隣のKSMに集中してFO及びKSM間の情報交換を多くして、お互いの経験から学んだり、競争心をかき立てることにより動機づけを行うこともできたと考えられる。このことから、近隣の村でのインパクトも期待できる。

## 4. 教訓・提言

本プロジェクトは、1998年に、開発福祉支援事業（Community Empowerment Project）として開始された。本プロジェクトの上位目標は対象コミュニティやそのなかでも貧困層の「エンパワメント」であり、プロジェクト目標は住民自助グループ（KSM）メンバーの所得向上である。本プロジェクトでは、ドナーであるJICA、実施者であるLMLともに、最終的に対象の受益者の「エンパワメント」をめざしている点では目的が一致している。したがって、KSMがプロジェクト終了後、持続的に活動を実施していけるかが、長期的に見た事業の成否となる。

本調査を通じて団内で共通した認識は、KSMによりその成果に格差があるものの、プロジェクトの実施期間中のプロジェクト目標（所得向上）はおおむね達成されたと考えられる。これは、各KSMが組織化され、計画された経済活動を実施し、グループ活動による経済活動や小規模金融などの運営管理を行っており、経済的な効果やインパクトも各サイトでみられたことから判断される。以下は、本調査から得た教訓をもとに、各ステークホルダーの役割を明確にしたうえで、今後の課題と提言をまとめたものである。

### 4 - 1 案件形成段階

#### (1) プロジェクト概要・方向性の明確化（JICA-NGO）

他の案件にも多く見受けられたが、案件の要請書にプロジェクトの概要である上位目標、プロジェクト目標、成果、活動が明記されているものの、相互の関連性が明確でない場合が多く、JICAで通常用いられる用語の定義と必ずしも一致していない。今後、JICAの全事業にプロジェクトの評価が実施されるなかで、各用語の共通認識と関連性がなければ、評価調査自体の有効性も問われる。したがって、採択後、JICAとNGOとの協議のうえ、PCM手法に基づいてプロジェクトの目標や活動計画を再度明確にし、各関係者の間で意識を統一する必要がある。

#### (2) 実施機関NGOのキャパシティビルディングへの支援（JICA-NGO）

開発福祉支援というスキームは、現地NGOへの委託事業として位置づけられており、実施者であるNGOは当該分野での十分な知見や技術を有することが前提となっている。しかし、インドネシアの場合は、実質的にNGOがコミュニティ開発の活動を実施できるようになったのは1990年代後半からで、経験や技術も十分とはいえないNGOも多い。

したがって、効果的・効率的なプロジェクトの実施には、実施機関の能力に応じて、NGOスタッフの能力向上というコンポーネントも考慮に入れて計画を策定すべきである。これ

は、JICAがNGOを「業務の委託先」として考えるか「開発のパートナー」として位置づけるか、という問題でもあるが、同時に「貧困層のエンパワメント」をめざすようなプロジェクトであれば必然的に、実施機関NGOが能力をつけて持続的に活動を展開できるようになる必要も出てくる。地域住民のエンパワメントの実現のためには、単独のプロジェクトの成功だけでは不足で、持続的に住民組織を育成し協力していく地元のNGOが力をつけていくことが必要不可欠なのである。

本事業は、実施機関はNGOでありながら、最終責任はJICAに帰するということから、NGOの独自性・技術を尊重しつつも、JICA案件として、一貫したプロジェクト管理を行う必要がある。したがって、本スキームのなかで、案件形成段階からプロジェクトの立案・実施運営方法等の指導、研修を実施したりする等、必要に応じてNGOの運営管理面での能力向上に対する支援をするとより効果的である。

### (3) 参加型開発手法を用いたプロジェクト形成の支援（JICA-NGO）

コミュニティー開発の場合、住民のニーズに応じて取り組む課題、実施する活動内容が異なる。参加型開発手法を用い、ニーズの発掘から問題の分析、課題の設定から実施、モニタリング・評価に至るまで、住民組織の育成を主眼に置いた活動内容にすべきである。したがって、プロジェクトを実施する際にプロジェクトサイトでの農村調査、資源調査、ニーズ調査から計画づくり（問題分析・目的分析）の手法、また、何よりも「住民主体でプロジェクトを形成し、実施するのを促進する能力」が重要である。いい換えるなら「住民自身による問題解決行動をいかにファシリテートしていくか」という能力である。NGOが先頭にたって問題を発掘して解決するのではなく、住民自身が自分たちの問題を把握して、自らその解決のために行動することを脇から支える役割が、「コミュニティーエンパワメント」を目指すプロジェクトでは大切である。残念ながらインドネシアをはじめとして多くの途上国では、こうした「ファシリテーター」としてのNGOの役割が広く受け入れられているとはいえない。むしろ、「マイクロクレジット」や「各種公共サービス」を政府に代わって効率的に提供する役割を期待される場合も多い。相手NGOのキャパシティビルディングを評価する場合、「NGOはどのような役割を果たすべきなのか」について明確な視点をJICA側がもつことが必要である。

### (4) エンパワメントの定義の明確化（NGO-受益者）

本案件では、住民の「所得向上」を即ち「経済面でのエンパワメント」ととらえていたが、この両者は必ずしも同一のものではない。地域住民がプロジェクト終了後も自分達で経済的課題を解決するための問題を認識・明確化し、それに対する問題解決の方法を見つけ出し、

行動に移す能力を身につけること、という意味である。

本案件では、経済的側面のみが対象とされていたが、一般的なエンパワメントの定義では、経済的、社会的、政治的、の3つの側面が想定される。限られたプロジェクトの実施期間のなかですべてに取り組むのは不可能であるが、プロジェクトの課題設定の際に、実施者が「経済的なエンパワメント」に限定すると、コミュニティの真のニーズ、取り組むべき課題が見失われる可能性がある。経済的な発展を否定する住民はほとんどいない一方で、コミュニティが抱えている課題・ニーズが必ずしも経済的側面だけに限定されないからである。

外部者が設定した課題を外部からの投入に頼って解決するのでは、実施後の自助努力による活動の継続の可能性が低くなる。したがって、参加型のワークショップを開催するなどして、受益者の主体性を高めると共に、エンパワメントの概念を明確化する必要がある。

#### 4 - 2 実施段階

##### (1) 「真の」ニーズの発掘の必要性（NGO-受益者）

プロジェクト実施中に、活動内容で変更があったのが、「NGOスタッフの能力向上」と「牛の供与」だけであった。一方、「村おこし」的な活動を提案したFOがいたが、意見が通らずやめていったケースや、「井戸」がほしいといったKSMの要請が「経済活動ではない」という理由で受け入れられなかったケースがある。これらの活動の妥当性は判断できないが、少なくともこうした意見に対して、プロジェクトのあり方を問い直す余地はあったのではないかと考える。「牛の供与」などは、住民のニーズに基づいていないばかりか、地域によっては、物理的にKSMで飼育できない場合もあり、地域性を考えると33のKSMすべてに供与というのはいかにも外部者の意向を反映したものであるとの印象を拭えない。LML/JICA側は経済活動の資金を増やすためだと説明しているが、地域性を反映したより効果的な方法があったのではないかと考えられる。外から与えられる場合の「ニーズ」と本当に必要な「ニーズ」の見極めが必要で、そのツールとして費用分担スキームの導入などが考えられる。

##### (2) 戦略的な計画と「学習プロセス（Learning Process）」の重要性（NGO-受益者）

本プロジェクトにおいては、経済活動の選定の際、新たなものを導入するのではなく、以前から受益者が従事していた経済活動の拡大を図ることを選定基準としていた。しかし、それでは投入（特に物資の供与）を増やしたに過ぎない。コミュニティエンパワメントをめざすプロジェクトにとって、重要なのは「学習プロセス（Learning Process）」の視点である。住民自身の組織にしても、それに協力する地元NGOにしても、プロジェクトを開始する当初からすべての問題が明らかになっていて、それに対する戦略も確定している、というケース

はまれであろう。むしろ、活動を行うなかで、様々な問題に直面し、新たな課題が明らかになることで、活動内容を改善していく、という形をとることが通常である。現実に直面しながら、いかに学び、活動に生かしていくか、という「learning process」こそ、エンパワメント型プロジェクトの基本であるといえる。

その際、活動の実施前に、成果を図る指標の設定とその基準値（ベンチマーク）の設定、フィージビリティの検討、費用対効果の予測、市場調査とその確保 - などの期待される成果を十分にグループで議論したうえで活動に取り組む必要がある。本プロジェクトでは、基準値の設定、フィージビリティの検討、費用対効果の予測、市場調査とその確保などのコンポーネントが一部研修のなかにはあったが実践はされていなかった。これら手法を習得することにより、成果を自分たちで客観的に認識することができ、プロジェクト活動を継続するインセンティブにもなる。仮に失敗があったとしても問題を特定でき学習効果がある。このように経済活動をただ単に「実施」するだけでなく、活動を通しての「学習プロセス」も重視する必要がある。

#### (3) 地域性を反映した柔軟なプロジェクト運営管理（NGO-受益者）

LMLのマネジメントはフィールドオフィサー（FO）からフィールドで得られる状況を把握し、臨機応変に対応し、地域性にあった運営管理をする必要がある。プロジェクトサイトが散在していたこともあるが、サイトの地域的・社会的特異性等を勘案することなく、すべてのプロジェクトが同じ内容（経済活動の課題は異なるが）であることはコミュニティ開発のプロジェクトとしては疑問である。地域の固有の問題に対応していくには、FOのコミュニティに対する積極的なアプローチも必要である。KSMメンバーも示しているように、きめ細かくサイトを訪問し、住民から問題を引き出し、共に考える姿勢、また組織の運営管理などの技術を提供する必要がある。FOが受益者の問題解決能力の向上を意識し、ファシリテーターとしての役割を果たしてきたかどうか自立発展性にも影響する。こうしたFOの日ごろの努力とその現状をマネジメントに報告し、マネジメントもFOの意見を全体のマネジメントに反映させたり、現地に見合った対応を個別で対応する必要がある。

#### (4) 民主的な組織運営（NGO-受益者）

KSMの運営管理の指導をするときに、研修中に実際の案をつくり（たとえば、小規模金融の規則など）、各KSMのグループ内で議論もないまま適応する傾向がみられた。これらの研修は、全体のKSMの管理者だけを集めて研修するのではなく、各KSMで実施し、KSMメンバーで議論して決定し、そのプロセスを重視することが必要である。また、技術的な側面（会計、帳簿記録など）のモニタリングは、FOがより積極的に指導するべきである。一方で、技

術的な面で受益者の裁量に任せすぎる傾向にあり、たとえば、小規模金融の返済方法を特定しておらず、延滞が多く、会計役がメンバー宅を訪問する場合もあった。効率的な方法としては、会議中に持参する、又は遅延に対しては罰則規定を設ける、集金する場合は手当を支払う、などの自立発展性を見越した効率的な運営管理方法を指導する必要がある。

#### (5) 小規模金融の運営管理（NGO-受益者）

LMLや受益者のインタビューのなかで自立発展性を確保するには、財源が必要であり、そのためには、小規模金融の資本を増加してほしいとの要望も聞かれた。実際にLMLは、プロジェクト終了3か月前に妊娠している牝牛を含む牛2頭を全KSMに供与し、受益者が子牛を売却した利益を小規模金融の資本に回すこととしている。確かに、小規模金融に対するターゲット・グループからのニーズも高く、プロジェクトのインパクトも多くみられた。しかしながら、同スキーム自体の自立発展性を十二分に検討しなければならない。

KSMによる同スキームは、外部の銀行やNGOからの資金の貸付を受けているものでなく、自己のもつファンドをメンバー内部で運用するという「自己管理型」システムである。この場合に、正確で効率的な帳簿付けから回収システムの徹底、罰則規定の適応などの運営管理システムが機能することが大前提となり、規模により異なるが、一般的にこの技術の習得には最低でも3年程度かかるといわれている。資本の増加を安易に考える前に、現在の運営管理システムが長期的にみて継続できるものかを再度検討する必要がある。

#### (6) KSMの成功の要因

本プロジェクトを実施するうえでの、KSMの成功の要因は以下のとおりである。

フィールドオフィサー（FO）のアプローチ：  
メンバーの意見を引き出し、自分の意見を出しすぎない。リーダーではなく、相談役に徹する。

メンバーの選定過程：  
村長やFO等ではなく、住民にも透明性をもたせ、住民の意見も反映させて選定する。

メンバーへのプロジェクト参加への動機づけ：  
最終的な目的は自分たちの問題解決能力を身に着けることであることを考えると、プロジェクトの実施前の準備期間で、受益者自ら問題分析をする機会をもつ必要がある。また、プロジェクトの趣旨を十分に受益者が理解できるようなオリエンテーションと受益者が能動的に計画づくりに参加できるような機会を設ける。

メンバーの共通性：  
メンバーが共通のニーズ、目的、特性をもっていないと、グループ活動に対する関心が薄れるか、個人の利益追求に終始する傾向がある。

グループ活動の経験：  
グループ活動の経験という素地がある、又は既存の組織を活用した方が、活動が活発に行われる。ただし、既存の組織の力関係が継続される、他の援助（物質的な供与）の影響により、住民の依存体質が払拭しきれない等、問題点もある）。

メンバー同士／活動場所までの物理的な距離：  
物理的に離れ過ぎていると、意欲はあっても、日常的に活動を継続することは困難である。

物資供与中心のプロジェクトの有無：  
物資を供与されていることに慣れていると、その先入観を変えるのは期間の限られたプロジェクトでは難しい。

#### 4 - 3 モニタリング・評価

##### (1) ローカルスタッフの雇用（JICA-NGO）

通常、開発福祉支援事業は、JICA事務所の所員が他の事業と兼任で担当している場合が多く、特に地理的条件やインフラ整備がされていないプロジェクトサイトの場合は、きめ細かいモニタリングは困難である。プロジェクト管理のための情報はNGOの報告のみに依存し、また、NGO側の報告も十分なものでなく、管理が行き届かないことが多い。

そこで、本案件のように、現地でローカルコンサルタントを雇用できる場合にはそのスタッフにモニタリングを委託するのが望ましい。ローカルコンサルタントを雇用する場合にはプラス・マイナスがあるが、プラスの面としては、実施者以外の第三者から客観的な情報（特に財務面）が入り、実施者から提出されるモニタリング報告書の信憑性を判断でき、必要があれば対策も打てるという点があげられる。実際に、本案件で雇用したコンサルタントの月例報告書には、NGOから提出されているものと異なった課題・問題点が多く指摘されており、問題に対してタイムリーに対応することが可能であった。しかし一方で、NGOスタッフもモニタリング報告やプロジェクト運営自体をコンサルタントに依存してしまうというマイナス面もあるため、案件内容によって委託の度合いを判断する必要がある。

##### (2) 住民主体のモニタリング・評価（JICA-NGO-受益者）

評価についても、プロジェクトの実施と同様、本来であれば、LMLが主体となり、外部者や受益者と共同で活動を見直し、評価することでLML自身の活動を客観的に評価することが次への教訓となる。さらに、最終的には受益者に活動の評価手法の技術を伝達し、プロジェクト終了時に作成した計画を自分たちでモニタリング評価できるようになることが望ましい。つまり管理のためのモニタリング評価ではなく、ターゲットグループ自身の問題解決の技術として考えることが重要なのである。

住民のエンパワメントを志向するプロジェクトは、住民が最終的に自分たちの力で問題を把握し解決に向けて行動していくことが目標であり、そのためにはプロジェクト全体が住民主体で進められる必要があり、プロジェクトの計画段階から実施、評価に至るサイクルにおいて、住民自身が主体的に参加するプロセスが重要である。そこでは当然、評価そのものも住民が主体で行うべきものである。

この考えを基に、開発福祉支援事業の評価にあたって、「住民主体の評価」をその重要なコンポーネントとして位置づけるべきである。そして住民主体の評価を行う場合は、JICAがそれを支援することはもちろんだが、住民のファシリテーターの役割を担う実施機関のNGOが第一義的に住民主体の評価を促進しなくてはならない。つまり、地元NGOによる「住民主体

= 参加型評価の実施」を促すことが重要である。

### (3) インパクト調査の実施（JICA-NGO）

本調査はプロジェクト終了前に実施されたもので、評価5項目でいえば、プロジェクトの効果、効率性、妥当性が主な評価基準となった。プロジェクト実施中は、投入があれば、当然ある程度それに見合った成果がでてくるものである。一方で、援助プロジェクトのなかにはインプットをしてもそれに見合った成果がでてこないケースも多いことも現実で、短期間である一定の成果をだしたことは評価に値する。

今後のJICA事業の方針からすれば、全案件に評価調査を導入するとなっているが、納税者に対するアカウンタビリティ（説明責任）の観点からの評価と、今後の案件形成や見直しに活用するための評価との位置づけを区別する必要がある。前者は、いわば事業実施完了報告のようなもので、終了時に実施し、評価5項目の効果、効率性、妥当性を中心に簡易なものとし、後者の場合は、自立発展性やインパクトを中心に、実施後1年から2年に実施される詳細なインパクト調査とする。



## 5 . NGO団員による評価・提言

### 5 - 1 LMLの評価 ~ コミュニティ開発における外部機関としてのNGO評価の一視点 ~

和田 信明 (ソムニード・サンガム)

#### (1) LMLの組織の使命 (Mission Statement)

この項は、開発福祉支援事業における環境友好協会 (Lembaga Mitra Lingkungan : LML) のパフォーマンスを評価する。評価の根拠となるのは、今回の南スラウェシ州の以下のフィールドでの経験に基づく。

ここで、報告者がまずしなければならないのは、このあしかけ3年にわたるプロジェクトを、たかだか1週間の調査でいかに評価するかということの論拠の呈示である。そして、その論拠に基づいてLMLの本案件におけるパフォーマンスのある部分を評価することとする。なぜ全体の評価ではないかという点について述べると、すなわち、ある部分の評価はむしろLML自体の評価というより、住民自助グループ (KSM) のパフォーマンス評価になり、その部分についてはこの報告書の他のパートで詳細になされているからである。

LMLはいわゆるNGOである。“National Directory of Civil Society Resource Organizations : Indonesia”<sup>4</sup> (以下ダイレクトリー) の分類によれば、CSRO (Civil Society Resource Organization) ということになる。CSROはこのダイレクトリーに以下のように定義されている。

- 1) インドネシア人によって運営される、インドネシアの組織である。
- 2) 独立した非政府 / 非営利 / 民間組織である。
- 3) 住民参加を推進し、開発の課題に取り組む組織である。
- 4) 資金を調達し、他のCSO (Civil Society Organization) を支援する。

このような定義をみれば、この最後の点を除けば、CSROとは開発系のNGOだということになる。ただし、最後の点を考慮すれば、他のNGOを資金的にも支援でき、独自のプロジェクトを立ちあげる力のある団体ということができよう。ダイレクトリーによれば、現在インドネシア全土でこのようなCSROは25団体あり、そのうちの2団体がマカッサルにある。そのうちのひとつがLMLということになる。すなわち、LMLは、現時点でスラウェシ島を代表するNGOであり、インドネシアの代表的NGOの一つであるということが出来る。

---

<sup>4</sup> “National Directory of Civil Society Resource Organizations : Indonesia” Rustam Ibrahim The Synergos Institute Series on Foundation Building in Southeast Asia 2000

LMLは1990年に設立されているので、比較的若いNGOである<sup>5</sup>。しかしながら、スハルト政権崩壊前には、スラウェシ島にNGOと呼べるような団体は30程度であったということであるから、スラウェシにおいては、LMLは先駆的NGOの一つということになる。この民族も言語も文化も多様きわまりない国において、中央集権的政治手法から国民参加型の政治へという大転換期に、住民参加の促進をその使命とするNGOの働きは極めて重要であるといわざるを得ない。スハルト政権崩壊後には、スラウェシのNGOは一挙に数百に増えたという。LMLはそのリーダーとしての役割を担わなくてはならない立場にある。

LMLの常勤スタッフは14人、非常勤スタッフは20人、ボランティア・スタッフは2人。その資金のうち、外国からの資金が70%（うち、ODA15%）、国内からの資金は30%であり、そのうち20%が中央政府、地方政府からの助成金、委託金である。活動分野は、教育、研修、環境保護、保健、コミュニティー開発、少額融資（マイクロ・クレジット）、住民の再定住化、があげられている。このうち、の教育、研修は主に他のNGOやCBO（Community Based Organization）のスタッフを対象としている。また、使命として「インドネシアの農村、都市、沿岸、島の社会から取り残された（marginal）コミュニティーをエンパワー（自らの手で自らを開発する力を付ける）する」とある<sup>6</sup>。

以上は、ダイレクトリーによる記述であるが、LML自身は、自ら作成した“Institution Profile”において、組織の使命を以下のとおり述べている。

まず、「LMLとはNGOである」と自己規定し、その活動の要点は「環境の開発と保全、取り残されたコミュニティーを経済的、社会的にエンパワーする」ことであるとしている。また、LML設立の背景については、「地球規模での環境、人権、民主化、社会的、経済的平等、ジェンダーの問題が顕著になったからであり、南スラウェシでもそのような状況に対して注意を惹起された環境活動家、社会活動家がいて、LMLの創設につながった」から、としている。ここには、ただ「地球規模」という表現で「大状況」のみが語られているが、インドネシア、あるいは南スラウェシを含む「中状況」にもここで簡潔に記述されている状況があったとみるべきであろう。そして、そのビジョンと使命（What is the vision and Mission of LML）について、「調和のとれた環境の実現、社会的、経済的にエンパワーされたコミュニティーの実現、そして民主的生活の実現」と記述する。すなわち、「参加型手法で、コミュニティーと共に環境を保全し、コミュニティーの福祉を増進する」というのである。

また、活動をすすめる際の原則（the work principles）として、協力する各方面（parties）と共に歩むこと、透明性の確保、そしてプロ意識（professionalism）をあげている。活動の分野としては：

---

<sup>5</sup> ibid., p28

<sup>6</sup> ibid., p28

- a) コミュニティーの保健
- b) 自然資源の保全と保護
- c) 植林
- d) コミュニティー、特に社会から取り残されたコミュニティの経済開発
- e) 環境教育などの教育と研修

これを見る限り、ダイレクトリーの記述とは若干の差異があるが、さらに具体的な活動の内容になると、分野の分け方は違っておおむね同じ内容であることが分かる。

さて、以上の記述を基にLMLの使命を整理してみる。LMLの使命とは、環境の保全、保護であり、さらには環境と社会の調和のとれた開発ということである。そのための必要要件として、民主主義の実現とコミュニティのエンパワメントがある。しかも、いわゆる社会から取り残された（marginal）コミュニティがエンパワーされることが、その要となっている。

NGOは、この使命の呈示（Mission Statement）によっていわば旗を立てるわけであり、個々のプロジェクトはその使命の実現へ向けての歩みということになる。すなわち、評価という点から考えれば、プロジェクトの評価とは、その具体的活動（プロジェクトの実施）と、そのときどきの成果が、旗が指し示す方向に対して果たしてぶれているかどうか、またぶれているとしたらどの程度なのか、修正が可能な範囲なのか、それとも使命そのものを見直した方がいいのか、そのような考察をなすための一つの基準を与える行為であるといえる。

## (2) コミュニティー開発評価の考え方

いうまでもなく、今回評価の対象となったプロジェクトに関しては、そのプロジェクト自体が独自の目標と意義、成果をもつものであるが、しかしながら、それは以上述べた枠組みを離れるものではないし、また、この枠組みのなかで評価されて初めて意味をもつのである。では、このような評価においては、指標はどのような考え方に基づいて設定すればいいのだろうか。本稿は、評価方法そのものの記述のためのものではないので、LMLの評価を織り交ぜながら、あまり煩雑にならない程度に述べてみたい。

本案件はいわゆるコミュニティ開発（Community Development）の範疇に入るものである。すなわち、あえて抽象的ないい方をすれば、あるコミュニティそのものがプロジェクトの対象となる。さらに、本案件はCommunity Empowerment Programであるとの自己規定をしている。コミュニティ開発をCommunity Empowermentを通じて行うというのが、プロジェクトとしての枠組みである。そして、このCommunity Empowermentのいわば「道具」としてKSMがあり、KSMの「触媒」として小規模金融（Micro credit）とそれを利用した収入向上と起業がある。

いったい、Community Empowermentというとき、私たちは普通以下の3つのレベルのエンパワメントを想定する。すなわち、政治的、経済的、社会的エンパワメントである。この案件ような経済的開発を主体とした、しかもその初動期に緊急援助的性格をもち、その延長上にそのあとのスキームが組み立てられたとき、上記の3要素のうち政治と社会という側面は見落とされがちであるが、この2要素が等閑視されて成功するコミュニティー開発は存在しないことは、これまで行われたすべてのコミュニティー開発プロジェクトが教えてくれている。ただし、その教訓に実施者が気づくかどうかはまた別問題ではあるが。

コミュニティー開発（Community Empowerment：CE）と2つのレイヤー（層）を降りてくると、さらに「参加型」（Participatory）というレイヤーがある。この最後のレイヤーは、上の2層の方法論として位置づけることができる。昨今はこの3つがあたかも三種の神器のような趣をもって「開発業界」を席卷しているが、そもそもコミュニティー開発という概念そのものが、「貧困の軽減」といわれる概念、あるいはそれを体現すると思われるプロジェクト群の「到達点」として比較的近年現れたものであるということを確認しておきたい。

ところで、このCEの3要素（政治、経済、社会）とは、コミュニティー開発においてどのような位置にあるかを若干見ておきたい。

The International Council for Local Environmental Initiatives（ICLEI）によれば、人間の基本的な活動は以下の3つであるとする：

- 1）経済開発（Economic Development）
- 2）環境開発（Ecological Development）
- 3）コミュニティー開発（Community Development）

そして、以上3つのバランスがとれた状態が「持続可能な開発」（Sustainable Development）<sup>7</sup>とする。この「持続可能な開発」というのは、現在ではある意味で開発の分野の「暗黙の了解」あるいは「暗黙の前提」となっているが、ここでは、その内容について、当面このICLEIのおおまかな定義以上には立ち入らない。

さて、上記の経済、環境、コミュニティーの関係性を検討してみよう。環境とは明らかにコミュニティーの物理的存立基盤を提供するものである。そして、経済とはそのコミュニティーが行う活動であるにとらえることができる。コミュニティーは環境を「運営」する。そして、コミュニティーは経済を「起こし」、「運営」する。すなわちこの「運営」の部分が、Governance（統治）と呼ばれる営みであり、コミュニティーの立場からすれば、経済を起こして運営するのに必要な「環境」以外の資源も運営の対象となる。例えば、人的資源もそれに入る。このようなとらえ方をすると、コミュニティーは「経済」と「環境」の結節点に

---

<sup>7</sup> “The Local Agenda 21 Planning Guide -An Introduction to Sustainable Development Planning” ICLEI 1996

あるということもできる。これを簡単に図式するなら以下ようになる（図5 - 1 参照）。

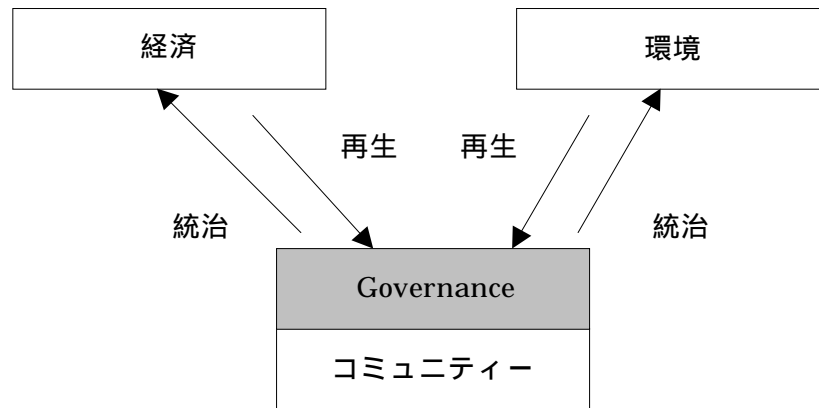


図5 - 1

先ほど、CEの要素を3つに分けたが、そのうちの政治とは、この統治の決定権に関わる部分をいうのである。さらに、社会とはコミュニティーの成員のコミュニティー内での相互の位置関係、すなわちいわゆるアイデンティティに主にかかわる問題であり、いずれも経済とは、いささか古典的表現を使えば弁証法的関係にある（図5 - 2 参照）。

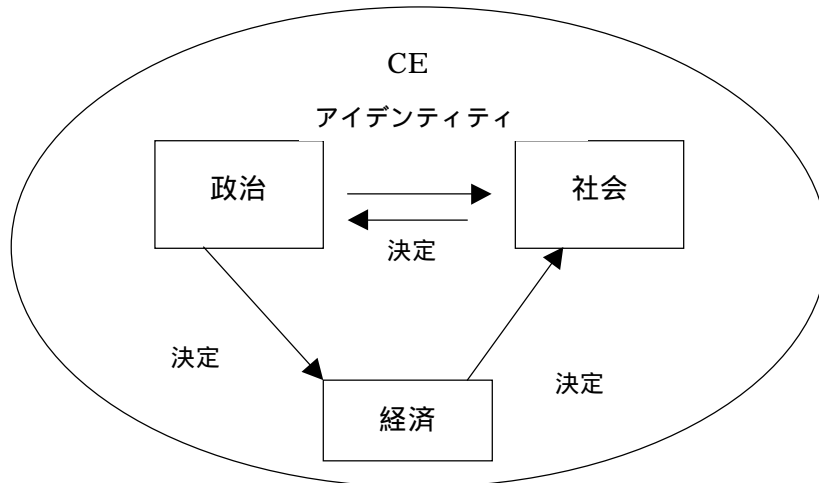


図5 - 2

このような位置関係を頭に入れて、改めてコミュニティー開発のプロジェクトの構成要素（Component）を考えてみると、次のものが考えられる<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> ibid., p31

- パートナーづくり (Partnerships)
- 共同体に基づく課題の分析 (Community Based Issue Analysis)
- 活動計画づくり (Action Planning)
- 実施とモニター (Implementation, Monitor)
- 評価とフィードバック (Evaluation, Feedback)

たとえば、LMLが本案件においてどこから資金を調達し、どのコミュニティーをプロジェクトの対象として選ぶかなどの一連の活動は、この「パートナーづくり (Partnerships)」にかかわる活動である。さらには、ここでの活動がLMLのMission (使命) と実際の活動との「ぶれ」の振幅を決定するといっても過言ではない。あるいは、「ぶれ」どころか、あらぬ方に行ってしまう可能性さえあるのである<sup>9</sup>。

ところで、この項で報告者が評価の対象とするのは、上記の最初の2項目、「パートナーづくり」と「共同体に基づく課題の分析」の部分のみである。なぜなら、それ以降の項目については、むしろKSMのパフォーマンスという観点から、別の報告者によって詳しい分析がなされているからである。

この「パートナーづくり」の段階でパートナーシップを結ぶ相手を、普通私たちはStakeholdersと呼ぶ。あえて日本語に直せば、当事者とでもなるか。あるいは、利害関係者と呼べないこともないが、ある具体的な活動 (プロジェクトなど) を行うため関係を結ぶことで利害が生じるのは当然のことであり、また、その利害も当事者それぞれ違うので、あえて利害関係者と呼ぶ必要もない。ただし、リーダーシップをとる者は、各当事者の利害関係というものを十分に考慮に入れなければならない。この場合の利害とは、単に経済的な「損得」のみではないことはいうまでもない。要するに、パートナーとは当事者であり、利害関係者でもあるというだけの、ありきたりの結論になるのであるが、いわば心構えの問題として、このどの部分に重きを置くかということは、あまり軽視できる問題でもないことは確かである。

その意味で、もし私たちが普通対象と呼ぶ人々を「受益者」と規定してしまうことはなるべく避けたい方がよい。なぜなら、いかなるプロジェクトにおいても、本当は一方的な受益者 (あるいは裨益者) というのは存在しないし、またその反対に一方的に「益を与える者」 (benefactor) も存在しないからである。これは単に言葉の問題だけではなく、このような規定をしてしまうということは、その前提として、状況の分析の段階で大きな誤解をしてしまう可能性が大きいということにつながるからである。第一、一方的な関係では相手のこと

<sup>9</sup> この構成要素は必ずしも時間軸上に次々に現れることを意味しない。普通実施が活動計画の前に来るということはないが、それにしても、様々な構成要素が同時発生的に生起することはあり得る。

をパートナーとは呼ばない。

例えば、もしLMLがKSMを「受益者」と規定してしまえば、そのことはプロジェクトの先行きを微妙に変えてしまう。すなわち、LMLの使命によれば、KSMを組織するようなコミュニティは、LMLがともに課題を解決しようとするときの第一のパートナーとなるべき相手であるからである。

### (3) フィールドにおけるNGO評価の指標の概念

#### パートナーづくり

以上の点を考慮に入れながら、この「パートナーづくり」の部分をさらに構成要素 (Component) に分ければ、以下のようになる：

- リーダーシップ (Leadership and Initiatives)
- コンテキスト (文脈) に則った状況分析 (Contextual Analysis)
- ゴールの設定 (Goal Settings)
- 参加型の要件 (Participation)

リーダーシップというのは、誰かが必ず執らなければならないものである。そして、本案件のような場合、リーダーシップを期待されるのはいわゆる「実施機関」と呼ばれるNGOである。本案件の場合は、LMLがその使命の達成へ向けて本案件を実施するに当たって、どのようなパートナーをどのように選んだかが検証されねばならない。リーダーシップということは、すなわち「仕掛ける」ということであり、また、そのあとの方向づけに主導権 (Initiative) を執っていくということである。しかしながら、いうまでもないことだが、これはトップダウン型の働きかけを意味するのではない。むしろ、全体を貫く「参加型」というトーンに沿っていえば、いかに積極的に、効果的にコーディネートしファシリテートしていくかを問うものである。ファシリテートとはいかにも日本語にはなりにくい言葉であるが、少なくとも根回しに似て根回しではないことは確かだろう。なぜなら、「参加型」とは過程全体の透明性があって初めて保証されるものであり、その意味では、根回しより気骨の折れる役回りである。

さて、ここで問題となるのはリーダーシップを執るNGOとは何者であるか、ということである。「何者」であるかということは、ひとつのプロジェクトにおいては、当事者、あるいはパートナー同士の相対的關係によって規定されるものである。本案件においては、LMLとKSM、LMLとJICAとの関係性によって、LMLというNGOは何者かということの定義づけができる。

KSMはいわゆるCBOであり、KSMの活動そのもの、あるいはそのもたらすものが本案件

の成果として評価されるとすれば、KSMこそ本案件の「真の実施者」ということになる。そして、LMLの役割はあくまでも「仕掛ける」ということであり、KSMに対しては、KSMの活動のファシリテーターとしてのものということになる。注目すべきは、LMLによる位置づけにおいては、KSMとはコミュニティ開発の核となる役割を担うべき存在であり、したがって、少なくともLMLにとって、KSMは収入向上事業のみをやっていていい存在ではない。コミュニティ開発のリーダーシップを執る存在としての役割を期待されているのである<sup>10</sup>。さらにいえば、LMLはKSMを組織するコミュニティにとっては外部者である。この場合外部者というのは、くどいようだが、コミュニティの成員ではないということである。したがって、あるプロジェクトを実施する場合、その直接の影響を被る存在ではないということであり、また、長期にわたってコミュニティの将来に対して責任を負うべき立場にも、また負える立場にもないということである。したがって、「参加」という視点から考えれば、この場合LMLにとっての「参加」とは、何よりも、自らがかわろうとするコミュニティのある限られた時間の方向づけにかかわらせてもらう、という意味での「参加」に他ならない。このことの自覚がLMLにあるかないかは、ある意味では非常に重要である。この案件で関わったコミュニティに、案件期間中だけかわるのか、それともある程度長期的な関わりをもつのか、その心構えによって、プロジェクトの実施の仕方も変わってくる。

一方、JICAに対しては、LMLはある特定の地域の特定の課題を代表するという意味において「内部者」となる。元来JICAは政府機関であり、ある国の国益を代表し、その国益に沿ったODAを展開することが使命であって、南スラウェシの特定の人々を対象としたプロジェクトを遂行することが使命ではない。逆にいえば、南スラウェシにおいてLMLが提唱するプロジェクトが、JICAの使命の一部と合致したときにのみ、両者の提携というのは可能になるのである。例えば、南スラウェシの特定の課題が「人道的援助」というより「普遍的」使命に合致したと認識されたときのみ、JICAとの提携は可能となる。この関係は、おおむねLMLとインドネシア政府との関係にも当てはまる。なぜなら、インドネシア政府も、南スラウェシの特定の課題を解決することが使命ではないからである。インドネシアがそのことにかかわるとしたら、南スラウェシの特定の課題がその使命のかかわる範囲で優先課題となったときのみである。あえて単純化すれば、政府は「公平」の原則に則って行動する。したがって政府が取り組むべき課題は基本的に限定することができない。例えば、LMLは、「環境」が使命だということができる。しかし、政府にとって「環境」はせいぜい数ある省庁の一つに過ぎない。この「公平さ」が、時としては特定の課題の故にサービスの提供を受けようとする側には「不公平」と感じられる原因となる。なぜなら、政府がサービスをこれらの人々に

---

<sup>10</sup> これは、LMLの使命を検討すれば明らかであり、また、LMLとの事前のミーティングにおいても確認したことである。



提供するの、他に対する「公平さ」が確保されたと認識するときだからである。したがって、そのような認識を政府が得られない限り、ある特定の課題に対するサービスは提供されず、提供されなかった者は「不公平感」を抱く<sup>11</sup>。これを、「公平のパラドックス」と呼べるかもしれない。これに対して、NGOは「不公平」から出発してかまわないのである。すなわち、LMLというNGOは南スラウェシの特定の課題に対する共感からその活動を開始してかまわないのである。そして、特定の課題を抱く者の「不公平感」を解決することで「公平」に至るというベクトルをもつのである。であるから、その活動において特定の課題をもつ者からも、そして「普遍的」アプローチをする者からも共感を得なければならず、その使命の呈示において政党などの政治団体や宗教団体などとは違った意味での的確な思想的枠組み（Ideological Framework）をもたねばならないし、また、その活動の対象に対する分析的なものでなければならない。この点が認識されていなければ、適切なリーダーシップを執ることはできない。例えば、あるコミュニティーにアプローチをする場合、単にそのコミュニティーが「貧しい」というだけでは、何の分析にもならないのである。何よりも、その「貧しさ」が南スラウェシで何を意味しているのか、政治的、経済的、社会的に分析されなければならない。あるいは対象とする「貧しい」人々が果たしてコミュニティー全体であるのか、あるいはコミュニティーのある層（segment）なのか、明確でなければならない。また、これがなければ逆、すなわちCEもないということである。この段階の活動で既にNGOの質が決まる。ここで対象とするコミュニティーのリアリティーをいかに明らかにできるかという、「フィールドワーカー」としてのNGOの技術が問われるからである。

以上の考え方から、LMLのコミュニティーへのアプローチの仕方を概観してみる。繰り返すようだが、前述したように私たち評価者たちのフィールドでの滞在はせいぜい1週間にも満たないものであり、しかも、フィールドオフィサー（FO）の活動を逐一モニターしたものでない。したがってこの項の報告者が述べることは、あるいは評価というよりも断片的印象にとどまるものかもしれないことを断っておく。

まず評価すべきは、LMLと地方政府との関係の良好さである。特に、村落レベルの地方政府公務員との協力関係の良好さが顕著であった。それがなぜ可能であったかということの分析はおくとして、このことは本案件を実施するに当たってLMLが当該コミュニティーに「ソフト・ランディング」することを可能にしている。すなわち、LMLが「取り残されたコミュニティー」（Community）を対象としたプロジェクトを行おうとするとき、周囲の「取り残されていないコミュニティー」（Mainstream Community）に対して本来予想されるべき軋轢、あるいはコンフリクトを回避し得ているからである。しかし、一方ではこのことがLML

---

<sup>11</sup> この点については、中田豊一がその著「ボランティア未来論」（コモンズ 2000年）において、「ボランティアと構造的欺瞞」という項を設けて、「差異の正義」という概念を借りて論じている（p57～）。

が対象となるコミュニティへアプローチをするときの態度（Attitude）に大きく影響している。すなわち、対象者の選定（Identification）のとき、地元の政府職員がその選定に大きく寄与している場合が多いのである。このことが、LMLによる対象コミュニティとの十全なるコミュニケーションと分析のあとに起こるならあるいは問題はないかもしれないが、その前提条件がないときは、いわゆる従来型のトップダウン型のアプローチという色彩を帯びる危険性もある。ここでは詳述しないが、例えばAbbulosibatangという名のKSMの場合、官製の女性グループ（PKK）が下敷きになり、そのリーダーシップがそのまま継承された形でKSMが組織されている。その意味で、いわゆる村で決定権をもつ既成の権力構造（Power Structure）に対してコンフリクトを起こすこともなく、KSMは受け入れられている。また、Pulau Balung Caddiという名のKSMでは、FOが対象者を選定するとき、村長とともに選定している。調査地で関係者にインタビューするとき、まず明らかにしようとしたのは、LMLがKSMやその周囲の人たちにとってどのように意識されているかということであった。インタビューの内容は、ほぼそのようなねらいに沿ったものとなっている。そのなかで明らかになったことは、LMLという団体のめざすものが認識されていない、特にKSMのメンバーに認識されていないということであった。このことは、KSMのメンバーとLMLのFOとの関係が良好であるという事実とはまた別の次元の問題である。簡単にいえば、報告者が知り得た限りでは、LMLは対象者には利益をもたらす者（Benefactor）としてしか意識されていないということである。これを別の言い方にすると、収入向上を図る手段としてのKSMを運営するための技術の伝達者としての信頼は当然あるが、KSMが将来的にコミュニティ開発の核となっていくために必要な技術と知識の伝達者としてのLMLは意識されていないということである。このようなことがなぜ起きるのかという点についていえば、3つの可能性が考えられる。まず、使命の呈示（Mission Statement）がLMLの組織内で十分消化されていないということ。すなわち、現場レベルでは使命というのがどのような具体的な顕現の仕方をするのか、という組織内での学習の問題である。第2に、FOへ具体的な指示としてその使命がどのように伝わっているか、いい換えればプロジェクトがその使命のなかでどのように位置づけられるか、そしてFOは具体的に何に留意すべきかの伝達が行われていない。第3に、上記の2点を踏まえて、プロジェクトの責任者が現場レベルでのFOのモニターと指導が効果的に行われていない。このことは、このプロジェクトの第1フェーズからどのような研修がどのような目的をもって実施されてきたかを詳細に検討すれば明らかになる。

次に、「コンテキスト（文脈）に則った状況分析（Contextual Analysis）」（以下CA）について述べてみよう。概念的にいった、政府機関のおこなうCAは大状況から始まり小状況へ至る。あるいは、小状況へは極めて至りにくい。それに対して、NGOのCAは小状況から始まり、大状況へ至る。そして、その本領は当然小状況の分析にあり、大状況の分析は小状況の

占める位置を確認するために行うのである。このことは、例えば村の位置を様々な縮尺の地図上で確認する行為と似ている。特に、政府機関などあるいは資金提供機関などに、いまやっているプロジェクトはこのような位置にあるのだということを的確に説明できることは重要なことである。そのためにも、まずNGO自身がその位置関係を明らかにしておかなければならない。しかも、そのことは自らの使命の検証にも大いに役立つ。個別の課題、「不公平」から出発してよいということは、独り善がりでもよいということと決して等しくはない。むしろ、個別の課題、あるいはある特定地域の固有の課題から出発するということは、その瞬間から常にその課題のもつ普遍的側面、またその課題に取り組むことの正当性の検証を不断に強いられることに等しい。そうでなければ、ある特定のコミュニティの運命に介入するいかなる根拠もなくなる。あるいは、「公平」の実現という側面において、政府などのより「普遍的」機関との相互関係、補完関係ということもできなくなる。

外部者がリーダーシップを執ってコミュニティ開発を行うということは、ある意味では危険な賭けである。なぜなら、他者の運命に介入するわけであるから、神にも等しい行為である。では、そのことをいかなる責任の下に行い、いかなるかかわり方をするのか。そのことが決定的に重要になる。そのためには、外部者、この場合はNGOであり、さらにはLMLということになるが、は自分たちが誰にかかわろうとするのかを徹底的に分析しなければならない。報告者が調査した範囲では、残念ながらこの点に関して、LMLのアプローチは十分とはいえない。本案件がそもそもの出発が緊急援助的性格のものであったという制約があるので、LMLのアプローチの仕方の不足する部分を単純に指摘するのも公平さが欠けるかもしれないが、このようなプロジェクトの性格上重要なのは、CAである。すなわち、対象を定めるとき基準線を引くだけでは分析にはならないのである。この場合は、1997年にアジアを襲った金融危機に続くインドネシアでの食糧危機といういわば二重の危機に対処するためのプロジェクトから出発したので、「貧困ライン」をどこかに引き、そのライン以下の収入層を対象候補者とするという基準の設け方自体それほど妥当性を欠くものではない。しかし、そのあとの展開を予想すれば、ここで南スラウェシという文脈においてその貧困ライン以下の層の分析が必要であったかもしれないという気がする。コミュニティ開発において問題なのは、収入が貧困ライン以下にあることではなく、そのコミュニティが存立する環境においてどのような意味をもつのかということである。いい換えれば、なぜそのような貧困が発生し、それがコミュニティ開発のどのような阻害要因となっているか、ということを経済、社会の各側面で明らかにしなければ、当該コミュニティにどのように外部者としてかかわっていくのか、また、そのことがNGOの使命の実現とどのようにかかわるのかということが明らかにされないままに、プロジェクトだけ先行し、結局は何が節目での成果であったのか、あいまいになる可能性がある。報告者が調査した範囲では、最も分かりづらかった

のが、LMLが何を指して「取り残されたコミュニティ」と定義しているのかであった。ところが、KSMのメンバーの選定に関する限り、報告者たちが調査した範囲でのKSMの成り立ちを「取り残されたコミュニティ」と呼ぶことには躊躇せざるを得ない。例えば、寡婦とか、独身の女性であるということが「取り残されたコミュニティ」である要件とはいいい難い。いったい、コミュニティという場合、ある村落又は部落全体が一つのコミュニティである場合、一つの村落、部落が複数のコミュニティによって構成されている場合などいろいろあるが<sup>12</sup>、寡婦であることが他と区別し得るコミュニティの存在とはなり得ない。むしろ、この場合は同一のコミュニティ内のある階層（segment）とした方が適切である。そして、ある層を取りあげて対象とすること自体間違ったことではないが、今度はそのことがNGOとしての、若しくはLMLとしての使命とどのようにかかわってくるのか、それを分析し、位置づけておく必要がある。それが、「公平」であることを要求される政府と「不公平」から、いい換えれば個別の課題から出発するNGOの違いである<sup>13</sup>。

ここまで論じてくると、「ゴールの設定」<sup>14</sup>の意味もかなり明らかになってくる。ある意味ではCAが状況分析の地理的、空間的展開とすれば、ゴールの設定はその時間的展開だといえなくもないのである。例えば、「収入の向上」という大目標があるとする。しかし、それを3年なら3年という時間枠が定められたプロジェクトで達成する場合、3年間での収入の向上とは具体的にどのようなことなのか、ということが目標として示されなければならない。これは、数値目標で定められ得るもののみならず、技術の向上、意識などといったものを含めて必要なことなのである。このようなゴールの設定は、日々の活動において、FOの活動の質を大いに左右し、また、必要に応じた活動内容の修正などを容易にする。さらにいえば、コミュニティ開発プロジェクトのゴールとは、対象となるコミュニティのメンバーが、「ゴールは何か」と問われて、具体的に明快に答えられるようなものでなくてはならない。別のいい方をすれば、コミュニティのメンバーが具体的な達成感をもてるようなもの、そして、次につながるモチベーションをもてるようなものが望ましい。このようなレベルのゴールを設定するためには、まさにすべてのパートナーと「参加型」の検討を何度も加えなくてはならないし、特に、コミュニティのメンバーとは根気よくやりとりをしなければならない。ここに、NGOのファシリテーターとしての技術が問われる。

さらに、このようなゴールの設定の仕方は、対象となるコミュニティのメンバーを含んだすべてのパートナーによる評価を容易なものとする。LMLのように、KSMの組織をつくる

<sup>12</sup> 例えば、一つの村が同質の少数民族である場合、あるいは単一のカーストである場合。若しくは、一つの村落にはっきりと区別し得るアイデンティティをもつ複数のカーストが存在する場合など。

<sup>13</sup> すなわち、はっきりした位置づけなしに貧困という理由で誰を選んでもいいのなら、実施者が必ずしもNGOでなくともいいということである。

<sup>14</sup> ここで「ゴール」というのは、PDMなどでは上位目標と呼ばれるレベルの目標を指す。

ねらいがKSMをしてコミュニティの開発の核として育つことであれば、当然ながら、将来的にKSMが的確な自己評価をする技術を身につけることも、その視野に入れておかなければならないからである。

このように検討していけば、本案件において、LMLのゴールの設定の仕方はいささか総花的であるし、また、状況分析の若干の不足と相まって文脈からくる固有性に欠けるところがあったかもしれない。LML自身による更なる検討と分析を望みたいところである。

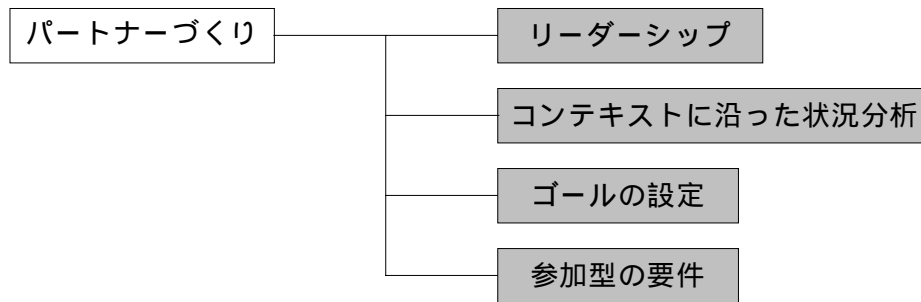
「参加型の要件」とは、大きく分けて2つある。ひとつは、参加型という場合、そのボトムラインをどこにおくかということであり、つぎに、「参加者」(parties)がどのように責任と役割を分担するかということである。さらにいえば、責任と役割において「参加者」すべてが明確な共通認識をもつかということである。

この「参加型の要件」に関しては、KSMのメンバーの大多数が女性であることから、ボトムラインを女性に設定し、女性の参加を核として将来的にコミュニティの決定のプロセスを変えていくというLMLとしての戦略があるのかもしれない。もしそうであるなら、そのねらいは悪くない。ただし、多くの開発途上国で行われている女性自助グループの例にみられるように、その活動が収入向上事業、それも個人レベルでの収入向上事業とそれを支えるためのマイクロ・クレジットのパフォーマンスに偏ってしまうと、コミュニティ開発の核としてKSMが育っていくのは難しくなる。ただし、報告者が訪れたいいくつかのKSMの例で見られるように、KSMの活動によって自分のコミュニティにおけるステータスが明らかに向上している、あるいは、社会的な地位を得る、さらに大げさにいえば自分の社会的存在意義を認識し得た場合は、KSMにおいて活動を続けていくというモチベーションは非常に高い<sup>15</sup>。このような場合、その積極的側面を伸ばして、LMLが意図するようなCEを実現していくことは可能である。そのためには、やはり、今まで述べてきたようないくつかの条件をLML自身がクリアしていかなければならない。

さて、今まで、コミュニティ開発のプロジェクトの構成要素のうち、「パートナーづくり」の部分についてLMLの活動を概観したが、この部分をチャートに表すと次頁のようになる。

---

<sup>15</sup> 例えば、Pulau Balung CaddiというKSMの場合、中心メンバーは独身の女性であり、彼女たちは島で結婚適齢期の独身男性が少ないために結婚できず、いわば家族の「やっかい者」としての地位に甘んじなければならない。しかし、このKSMの活動によって、いわば自分たちの社会的地位をささやかながらも築きつつあり、その意味で、活動に対するモチベーションは高い。この場合、この女性たちをマージナルなコミュニティとはいえないが、マージナルな層と捉えられないこともない。また、別のKSMでは、やはり、定職というほどの職をもたない漁師の次男が、中心となって活動しており、前述の独身女性たちと基本的には同じモチベーションによって、活動を持続していく意志は高い。



### 共同体に基づく課題の分析

今まで述べてきたことで、コミュニティー開発のプロジェクトのプロセスと評価の要諦は、少しは明らかになったと思う。最後に、「共同体に基づく課題の分析（Community Based Issue Analysis）」（以下CBIA）について若干述べて、この項を終わりたいと思う。

CBIAをその構成要素にさらに分解してみれば、以下のようなになる：

- ニーズの検討
- ニーズの分析（ニーズから課題へ）
- 大状況との関連づけ
- 目標の設定（分析された課題とそれから予想される活動に沿った）
- 共有（意識化の過程として）

住民参加型農村調査（Participatory Rural Appraisal：PRA）などが効果的に活用できるのは、この段階の一部においてである。また、横断分析（Trajectory Analysis）を活用できるのも、ここである。しかし、繰り返すようだが、熟練したファシリテーターが効果的に行わない限り、PRAは単なるニーズの列挙に終わる可能性もあるのである。他のいわゆる参加型の分析方法もしかりである。

私たちがここでよく犯す間違いは、課題を明らかにすることと課題の分析を混同することである。ニーズを明らかにすることとニーズの分析を混同することである。

例えば、天水に頼る稲田、すなわち雨が十分でないで耕作できない田圃があるとすると、つまり適切な灌漑がないために季節ごとの稲作が確実にできない、これが課題である。これに対して、適切な灌漑施設を作る、これが普通出てくる農民のニーズということになる。灌漑施設を作るということでは、課題を分析したことにはならない。そもそも、ではこの天水に頼っていた田圃の収穫が、対象となるコミュニティー、あるいはそのメンバーの一部の者たちの収入のなかでどのような位置を占めていたのか、灌漑施設を作ることによって具体的に何をめざすのか、そのことが明らかにされない限り、事業が終了したあとの評価ができないからである。仮に、実現しなければならない収量が、とりあえず対象者の家族の分を含めた

一家の最低の食料を確保しなければならないのか、それとも最低の食料は既に確保されていて、増収分は余剰、あるいは予備的な位置づけでいいのか、そのような事情が明らかにならない限り、本当の評価はできないということである。また、このことが明らかにならない限り、何よりもコミュニティによってこのことが課題として意識されない。課題とは、実はそのコミュニティの抱える問題のあるものが、優先的なものとしてコミュニティのメンバーによって意識されたとき、初めて課題となるのである。すなわち、よくいわれることだが、収量が増えたというのはインプットに対するアウトプットであり、アウトカムではない。

先に述べたCAは、小状況、すなわち当該コミュニティの分析といえども主にコミュニティとしての包括的な分析を行うものである。それに対して、このCBIAは、コミュニティが抱える個々の問題の解決の優先順位を付け、コミュニティが解決すべき課題として意識することが目的なのである。

さて、この点でのLMLの取り組みは、あまり十分であるとはいえない。というより、プロジェクトの運営レベルでもFOのレベルでもその意欲は十分あるのだが、実際現場でどのように実践していくかの知識と技術が不足しているように見受けられた。例えば、マカッサルでの調査初日に見学させてもらったKSMの地区代表を集めたワークショップで、各地区（県レベル）ごとのグループが発表した問題と問題の解決方法（簡易化されたPCM手法を使用していた）において、参加した5地区ともほぼ一様に課題の第一に「資金の不足」をあげていた。これは一見もっともな問題のようだが、実は抽象的な資金不足という問題はあり得ない。何か具体的な事業を興すときいくつクリアすべき課題の一つとしてしか資金の問題というのは出てこないのである。これにより、5つの地区が同じように資金不足という問題を出したということは、実はCBIAが行われていないということを示している。もし、CBIAが行われていたら、「このような事業をしたいが、こういう事情でいくら資金が不足している。この部分はどのように資金調達できるが、この部分の解決が見つからない。どのようにしたら調達できるか検討してみよう」という形で問題が出てくる。別のいい方をすれば、いわゆる「参加型分析」のワークショップを遂行するとき、ファシリテートする側が、参加者に例として呈示したものが参加者に刷り込まれて、問題として意識されたとこの項の報告者などは推察するのだが、どうであろうか。ファシリテートする側のNGOが十分な経験をもたないと、このような齟齬を来すものである。

また、これはJul Atiaという名のKSMが活動するタカラール県のある村でのことである。このKSMは、竹細工の魚籠の生産を主な事業としている。海岸に近い村である。この項の報告者が、KSMのリーダーほか数人の村人とLMLのプロジェクト・マネージャー、そして同僚の調査団メンバー2人と村のなかを歩いているとき、突然、KSMのリーダーが私たちが村のなかを流れる小川まで連れて行き、この村の水は塩分が多いという話をし出した。このよう

な話題を出すということは、話がどこへ行こうとしているのか、だいたい察しはつく。果たして、今度は彼らは私たちをある井戸の側まで案内し、この井戸が村のなかにある唯一の飲料水用の井戸で、村中のものが飲料水として利用しているという。さらに、渇水期には水が不足し、ここから1 kmほど離れた別の村の井戸まで水を汲みに行かなければならないと訴える。期せずして私たちはPRAのとっかかりのような場面に遭遇したわけだ。ここで、開発のNGOがとるべき態度、さらには、現場で村人に日常的に接するFOがとるべき態度が、CBIAを可能にも不可能にもし、結果として、この村での取り組みが、そのNGOがめざすコミュニティ開発につながるかどうかが決まる。容易に想像がつくが、この場合、村人は外部者、特にそこが何らかの資金をもたらす、あるいは調達できる外部者であれば(NGOであろうが政府であろうが)、だから、井戸をつくってくれという要求を出す。ここで、FOがとる態度はいくつか考えられるが、もっとも避けるべき態度が、これをこの村の「問題」であり村人の「ニーズ」としてリストアップし、いずれは井戸をつくと約束することである。これよりましであるが、やはり避けるべきは、「問題」のひとつとして聞き置くという応え方である。この2つのパターンはCBIAのほんの入り口、すなわちニーズの検討(Needs Assessment)で、FOとしての職務を放棄することになるからである。

ここでFOがまずすべきなのは、この問題を検討するに足る「役者」がそろっているかどうかを確かめることである。すなわち、毎日水汲みをするのは誰なのか、男性であるのか女性であるのか。そのうえで、あくまで当事者を中心に据えて議論をしていかなければならない。私たちがその場で確かめ得たところでは、この井戸は少なくとも数十年、現在ある状態のまま使い続けられている。その間、村人たちがどのような行動をこの井戸について起こしたかという、女性たち数人が地方政府の役所に陳情に一度行っただけである。すなわち、問題は飲料水用の井戸がひとつしかなくて村人が難儀していることではなく、その状態をコミュニティがずっと放置してきたことなのである。まさにこのことこそがこのコミュニティの課題であり、そのことを課題としてコミュニティが取り組み、解決していく方向にもっていくのがLMLの役割なのである。LMLがKSMをコミュニティ開発の核にしていきたいのなら、まさにここでKSMがどのような行動を起こせるようになるかが問われている。LMLが開発の道を歩むなら、まだまだ習得しなければならない技術は多いのではないかと、というのが報告者の感想である。

以上、コミュニティ開発プロジェクトの構成要素に沿って、LMLを例にとり、外部者としてのNGOを評価するひとつの視点を述べた。これは報告者が開発NGOの職員としての経験から導き出した評価の考え方であり、開発NGOの評価方法を代表するものではないことをお断りしておく。



## 5 - 2 LMLのCapacity Buildingについての評価（JICAのLMLへの支援内容をめぐって）

長畑 誠（シャプラニール＝市民による海外協力の会）

当該プロジェクトは「開発福祉支援事業＝Community Empowerment Project」の一環で、その名称は「Empowerment of the poor in South Sulawesi」となっている。つまり、このプロジェクトは対象コミュニティやそのなかでも貧しい人々の「エンパワメント」をその最終目標としているといえる。そしてエンパワメントが「力を奪われている人々が自らの人生や社会において主人公となるべく力を取り戻すこと」を指すのであれば、それは一つのプロジェクトを実施する期間で達成できるようなものではなく、住民自身が恒常的・継続的に社会に働きかけていく、という不断のプロセスによって初めて可能となる。こうした考えにたつならば、エンパワメントを可能にするプロセスを実現するためには、何よりも住民自身がよってたつ「自前の組織（CBO）」が必要であり、さらにそうした組織を継続的に支援する地元のソーシャルワーカーたち＝地元NGOの存在が大きな意味をもつことになる。

これを当該プロジェクトにあてはめるなら、CBOとなる可能性があるのがKSMであり、それに対して継続的に支援するNGOとなるのがLMLとなる。そして日本側（JICA）がLMLを通じて住民のエンパワメントを実現しようとしている以上、LMLがその役割を果たせるようJICA側が十分な支援をしたか、さらにLMLがプロジェクト終了後に継続的に活動を展開できる能力を身につけるようJICA側は必要な支援を行えたかどうか、といった点（＝LMLのキャパシティビルディング）をチェックすることが重要となろう。

本稿ではこのような考えに基づき、プロジェクト開始前・プロジェクト実施中・終了時の各段階において、LMLのキャパシティビルディングについてJICA側の支援が十分であったかどうか、についてみていきたい。

### (1) プロジェクト開始前の対話と問題分析

このプロジェクトはインドネシア経済危機と食料不足という事態のなかで、生活必需品（スンバコ）の廉価提供という形で始まった。そしてプロジェクトのデザインは、「対象層の収入向上」を上位目標とする「経済活動中心」のものとなった。しかしながら、LML側は当初から「marginalized communityのempowerment」を目標として考えており、またプロジェクトタイトルも「エンパワメント」を掲げている。では、この「スンバコ配給から始める」「収入向上を上位目標とする」というプロジェクト計画は、エンパワメントという最終目標に対して適切だったのだろうか。JICAとLMLは問題をどう分析し、どのようにプロジェクトデザインを策定したのか。

プロジェクト開始時、JICA側はあくまで緊急支援の枠組みでスンバコ支給を行うことが主

眼と考えていたという（担当者による）。また当初LMLから出されたプロポーザルでは彼らが以前から活動している2県だけが対象だったが、JICA側の要請で5県に拡大したとのこと。もちろん対象を広げること自体は悪いことではなく、またプロジェクトの入り方として住民の緊急のニーズ（生活必需品の廉価配給）から始めることもNGOのやり方として決して珍しいことではない。しかし、これらが本来の目標（住民のエンパワメント）にどのようにつながるのか、LMLとJICAとの間で真剣なやりとりが交わされた形跡はあまりない。どちらかということ、JICA側の都合でプロジェクトの範囲や主要な活動（スンバコやその次の生産手段供与）が決められた、という印象が強い。

その一方、LML側の問題分析にも甘さがみられる。住民が抱える問題は何なのか。エンパワメントのために何が必要なのか。各地域ごとの特性を把握したり、住民自身の問題分析を促すような活動を初期段階でほとんどやっていないようにみられる。「経済的な向上」だけを上位目標とすることが、本当にエンパワメント達成のために適切なのか、大きく疑問が残る。しかしそれについて、事前にJICAとLMLの間で議論が行われたようにはみえない。スンバコ配給自体は当時の社会状況や、プロジェクトの入りやすさという点からしかたなかったとしても、次のステージに進む段階（フェーズ2）の前に、コミュニティエンパワメントの中身についてもう一度確認するべきだったのではないだろうか。また「住民による問題分析」を促すようなJICAからの支援もあり得たように思える。

## (2) プロジェクト実施中の「学び」のプロセス（Learning Process）

プロジェクト実施中に、当初のPDMが見直されて変更された形跡はない。活動内容としても、当初計画から変更があったのは、「NGOスタッフのキャパシティビルディング（研修）」と「牛の配給」の2活動の追加のみである。一方、「村おこし」的な活動を提案したFOがいたが意見が通らず辞めていったケースや、「井戸がほしい」といったKSMの要請が受け入れられなかったというケースがある。「村おこし」や「井戸」をプロジェクトに取り入れるべきだったかどうかは判断できないが、少なくとも、こうした声に対して敏感に反応して、プロジェクトのあり方を常に批判的に見直す姿勢が必要だったと思う。これはJICA側の問題というよりも、LML側がドナーに提出した計画を守ることに必死で、柔軟性を欠いていたことのあらわれだろう。しかしJICA側がこうした事態を把握して、適切な指導をすることも必要だったように思える。

LMLの問題把握能力や、住民の問題分析能力を促進する力もまだまだ不足している。一部のKSMは今回の調査では訪問できなかった山間部にあり、LML幹部に「山間部の問題点は何か」と尋ねたところ、「農業生産性が低く、収入が足りないこと」という答えが返ってきた。しかし実際には山間部では、森林消失・土壌悪化、飲料水や灌漑水の確保といった問題が

あることが、他のプロジェクト関係者の話から明らかになった。またプロジェクトの最終段階で実施された全KSM代表によるワークショップでは、ほとんどすべてのKSMが「資金が足りない」「技術が足りない」といったステレオタイプの問題分析を行っていた。これらのことから、LMLに各地域に固有の問題や経済的課題以外の問題を把握する力が弱いのみならず、住民とともにそれを考えていく能力が不足しているといえよう。

大切なのは、LML側のLearning Processを促進することである。決められたプロジェクトを忠実に実行するだけでなく、日々フィールドで起こる諸問題を真剣にとらえ、住民とともに活動を見直していく過程が重要だ。これは日常的にLMLと接するなかで指導することも可能だが、それだけでなく、LMLが他のNGO活動の事例から学べるよう、国内や第三国で研修する機会をつくる必要があると思われる。

### (3) 終了時評価へのLMLの参加

相手NGOのキャパシティビルディングに最も役立つのは、活動の評価をともに行うことであろう。外部の人とLMLとが共同で活動をレビューし、様々な視点から評価することで、LMLが自身の活動を客観化するとともに、次の活動へのヒントを得ることができる。その意味では、今回の調査団が日本側主体で、LMLは調査される対象となってしまったのは残念である。もちろん現地ではLMLスタッフとの対話につとめ、フィードバックも行ってきたが、本来なら評価計画の初期段階からLMLを巻き込んで、ともに評価を行う、という形を追求すべきだったと思う。

### (4) LML「と共に考える」姿勢と体制を

以上のことからいえるのは、JICA側がLMLを「開発のパートナー」として位置づけ、ともに考え、試行錯誤していく姿勢の大切さである。特定のプロジェクトを請け負わせて、その結果だけを求めるのではなく、「コミュニティエンパワメント」という大目標に向けて、プロジェクトのあり方を常に批判的に検証しながらともに歩むことが、LML側のキャパシティビルディングのために必要だろう。しかし現実には、JICAの現在の体制やマンパワーで、そうした地元NGOとの試行錯誤をじっくりやっていく余裕はなかったかもしれない。その場合、他のNGOとの相互交流を通じて相手NGOの成長を促したり、JICAとの間に有力な現地（あるいは国際）NGOに入ってもらい、そこを通じてキャパシティビルディングを行ってもらおう、というような形を今後は考慮すべきではないかと思う。

(1) KSMを見る視点

本プロジェクトにおける協力活動の大部分は、インドネシア語でKSM (Kelompok Swadaya Masyarakat)と称される住民の自助グループのメンバーを対象に実施されている。第1フェーズの要請書において、援助対象世帯数を「20世帯×30グループ=600世帯」と算出し、プロジェクトのゴールも、「KSMメンバー世帯における生計の向上」としていることから、最初から対象をそのように絞り込んでいたことは明らかである。

これは、KMSが、まずは、緊急経済対策による経済支援の受け皿としての機能を期待されていたことからすれば、当然のことといえよう。

一方、プロジェクト実施の主体である現地NGO、LMLが、KSMの自助グループとしての性格や役割を、プロジェクト開始時において、どのように考えていたかについては、初期の要請書ではそれほど明確にされていない。そこでは、KMSの「メンバーを対象に」という表現が多く使われており、集団としてのKSMをどの程度射程に入れているのかは明らかでない。

近年、途上国での貧困削減を謳った援助プロジェクトにおいて、とりわけNGOによるプロジェクトにおいては、このように地域の貧困層を小集団に組織化し、それを援助の受け皿とするという方法が広く用いられている。いわゆる「ターゲットグループ」方式である。

その最も有名なもののひとつが、バングラデシュにおけるグラミン銀行による農村貧困世帯の女性のマイクロクレジットグループであろう。ターゲットグループ方式の起源は、ラテンアメリカやフィリピンのBCC (Basic Christian Community)まで遡るとい説もあるが、定説はないようである。ターゲットグループ方式は、現在では、地球上の様々な地域で、様々な形をとって展開しているのである。

一般的にいて、ターゲットグループの機能として期待されるのは、大きく「援助の受け皿として」と「自立を達成していくための基盤」の2つである。貧困層をターゲットに、貧困削減のための援助活動を行う場合、この2つの要素をあわせもつ必要があることは、もはや議論の余地のないことであり、その2者が時として背反する要素をもち得るからといって、どちらかを完全に排除しては、援助プロジェクトは成り立たない。むしろそれらは、互いに補い合うことが望ましいと考えられている。ここには、資源の乏しい最貧層を対象にする場合、外からの物質的な支援の必要性は否定できないし、かといって、いつまでも援助を与え続けるわけにはいかないの、人々には「自立」してほしい、という援助する側の身勝手な期待が込められているともいえよう。

本プロジェクトの場合においても、現地での聞き取りによれば、LMLは「自立のための器」

としての機能（和田報告も指摘するように、これが現実に何を指すのかが明確でなかったことがLML最大の弱点のひとつであったのだが）により多く期待し、JICAにとっては、「援助の受け皿」としての優先順位が高かったとのことである。他の多くのターゲットグループを通じた援助プロジェクトにおいてもそうであるように、このプロジェクトにおいても、両者は、せめぎあったり、補い合いあったりしながら進んできたと考えられよう。

この報告では、KSM形成から現在に至るまでの流れを、KSMの活動と運営及びそれに対するLMLの働きかけなどを時間軸に沿って追いながら、本プロジェクトにおけるKSMのもつ意味とそれが果たした役割について概観することとしたい。

## (2) KSMメンバーの選定

第1フェーズの完了報告書などによれば、KSMメンバーの選定は、大まかに、以下に示すような手順で行われた。

- 1) プロジェクト実施対象として設定された5県（District）につき、National Family Planning Board（BKKBN）が作成した全戸調査の家計データをもとに、貧困世帯の割合の高い郡（Sub-district）を、各県2～3郡特定。さらに、それらを、諸条件を勘案しながら、11郡に絞り込んだ。
- 2) 同様の資料に基づき、上記11郡のなかから、貧困世帯の割合が高い村を各郡2～4村特定。さらにそれを22村に絞り込み、プロジェクト実施の対象村として選定。
- 3) 先立って雇用されていた5名のFOが分担して、各村の貧困世帯全戸への訪問調査を行い、BKKBNの調査とのクロスチェックを実施。それによって実質的な貧困世帯を特定し、支援対象世帯の候補リストを作成。
- 4) 候補リストをもとに、村落や集落のリーダーを始めとする地域住民と相談しながらKSMメンバーを選定。その際、なるべく同種の職業の者で構成されること、及び地理的になるべく近隣の範囲内に住む者で構成されることを、メンバーを最終確定させるための付帯的な条件とした。
- 5) このようにして、1999年4月から5月にかけての間に、33のKSMが結成された。各KSMのメンバー数は原則として15人から25人としたが、ひとつのKSMは例外的に50名となった。

上記の形成過程からは、LMLが、メンバー選定において、出来る限り恣意性を排除しようとしたことが理解できる。これは、生計補助の対象という視点を重視したこと、貧困世帯を最優先したことの結果である。とはいえ、その選定過程においては、地域の有力者などの助言などを取り入れたため、現実には、最貧層のみを完全に対象としているとはいえない。

スも生じたようである。

特に、LMLのガイドラインに従って、メンバーの合議により各KSM内で委員が選出される際、読み書きのできないメンバーが多いなどの理由で、メンバー以外の、比較的教育の高い（多くの場合、最貧層には属さない）住民が、委員としてKSMに加わることとなった。それは、報告書においても述べられているし、聞き取り調査でも確認された。

もとより、貧困を厳密に定義することは不可能である。貧困世帯のランキングの妥当性にも限界がある。KSMのメンバーに対して「あなたたちより貧しい人が地域にいるか」と聞いたところ、質問したすべてのKSMにおいて、即座に「いる」という答えが返ってきたことから、それは明らかである。

実際、それぞれのKSMの周辺において、自分がメンバーに選ばれないことに対する不満を表明する者は少なくなかったという。しかし、聞き取った範囲内では、大きく問題化することはほとんどなかった。ある程度貧しい人々が対象となったことは事実であるし、地域の有力者が選定にからんでいることもあり、地域社会に波風を立てなければならないほど深刻な問題ではなかったということであろう。

むしろ、このことが、同様の状況にある周辺の人々に、自分たちは自分たちでKSMをつくるという意欲を掻き立てたという点では、前向きに作用したとも考えられよう。

KSMの選定において、ひとつ大きく問題となり、現在まで影を落としているのが、地域的な分散の度合いである。33のKSMが5県11郡22村に散らばっていることは、当然のことながら、FOの頻繁な訪問を妨げ、密接なケアを難しくした。さらには、そのあとのKSM間のネットワークづくりにも影響していると考えられる。

聞き取りによれば、当初、JICA側としては、10県において援助活動を行うことを期待し、LMLは逆に2県で集中的にKSM活動を行いたいと希望していたという。つまり両者の妥協の産物として5県での実施が決められたわけである。ここにも、KSMの2つの機能のうちどちらに大きく期待するかという両者の立場が明確に現れている。それだけに、こうした妥協が、将来どのような影響を与えることになるかについて、両者はもっと真剣に議論すべきであったのではなからうか。

### (3) メンバーにとってのKSM

KSMメンバーに対する聞き取り調査で明快にわかったことは、「家計の向上のため」というKSM形成の目的が、ほとんどのメンバーに対して、初めからしっかりと伝わっていたことである。リーダー層のみならず、インタビューしたほとんどすべてのメンバーは、それが具体的に何を指すのかには個人差があったとはいえ、KSMの活動を通じて収入を上げるということを、結成時から明確に意識していたようであった。

スンバコの配布については、LMLとしてはなるべく強調しないように努めていたこともあってか、グループによっては、明確に期待していたものもあり、何となく期待はしているもののはっきりとは知らされていないままKSMに加入したケースもあった。

それに対して、経済的向上以外の自助グループとしての役割についてのメッセージは、LMLの側からそれほど強調されているとは見えなかったし、メンバーも意識していなかったようである。

報告書には、LMLが、1999年7月から11月にかけてグループ強化のための研修を行ったことが報告されている。その目的は、家計の問題のみならず、「地域社会の様々な問題は、地域集団で解決した方がより効果的であることをメンバーに自覚してもらうため」であったと述べられているが、聞き取り調査でわかった限りにおいては、ごく一部のリーダー層以外に、それがどこまで理解されたか、はなはだ疑問といわざるを得ない。「家計の向上」以外の目的について、自ら進んで触れたメンバーは、リーダー層も含めてほとんどいなかったからである。

なお、こうした聞き取りの際、人々は、あとになって学習した概念をあたかも最初から理解していたような返答をすることがしばしばあるので、私たちとしては、出来る限りそうした混乱を排除するよう、聞き方に工夫をこらしたつもりである。

#### (4) 初期（第1フェーズ）の活動

結成初期のKSMにとって最大の活動は、いうまでもなく、生活必需品（スンバコ）の廉価提供であった。スンバコの提供・配布の窓口としては、キオスと呼ばれる小さな雑貨屋が使われたが、計33店のうち、14店がメンバーの所有のものであった。雑貨屋を所有する程度では裕福とはほど遠いにしても、最貧層ではとてもかなわないことであり、ここからもKSMが最貧層だけで形成されているのではないことがうかがえる。

スンバコ用の物資の供給は、1999年の5月から8月にかけて、4度に分けて行われ、各対象世帯への配布がすべて終わったのは、同年の11月であった。

上記(3)で述べたように、この間、KSMメンバーは、スンバコの配布と並行して、LMLによる研修を受けていった。しかし、スンバコの配布に人手を割かれたことや、地理的な条件の悪さなどから、個々のKSMに対してLMLが当初計画していたようなケアが十分にはできなかったとはいえ、能力強化のための本格的な研修には、次のフェーズを待たざるを得なかった。

ミーティングの習慣化は、この間にも着実に進行したようである。報告書においては、LMLによる動機づけが強調されているが、聞き取りの結果、それには、現地語でアリサンと呼ばれるアリサン（頼母子講）の果たした役割が相当大きかったことがわかった。初期メンバーたちにとってKSMの会合に参加する最大の動機は、アリサンへの参加であり、またFO及び

リーダー層も、会合の習慣化のためにそれを積極的に利用したふしがある。その結果、メンバーにとってのKSMは、援助の受け皿プラス、アリサンをすることでというイメージが定着したようである。以来、一般のメンバーにとっては、基本的には、ずっとこのイメージが続いているという印象を得た。

ただ、FOのなかには、タカルール担当FOのように、こうした状況に危機感を抱いて、数か月のうちには、アリサンを終了し、マイクロクレジットの場としてのKSMを前面に出すよう指導する者も現れた。こうしたところから、担当FOによる差がKSM間で広がっていったようである。

なお、第1フェーズを終了するにあたり、10月から11月にかけてKSMごとの状況把握を中心とする事業評価が行われ、その結果が、以後のKSMごとの活動の基礎となったとのことである。

初期においては、名簿上のメンバーは世帯主がなり、実際に出かけていくのは、その子どもや夫人ということが多かった。これは、初期の活動の中心がスンバコの配布であり、その受け取りのためには、「女こどもでかまわない」という意識が強かったからだという。つまり、彼女らは世帯主の代理としてKSMに参加していたのであるが、そのうち徐々にそれが既成事実化し、彼女らが実質的なメンバーとして活動を担うようになっていったのである。

#### (5) 中期（第2、第3フェーズ）の活動

第2フェーズは1999年12月から翌年3月までの、わずか4か月であった。その間には、KSM運営に必要な各種研修とFOの増強が行われるなど、第1フェーズの反省を踏まえて、次への準備が進められた。実施された研修は、ビジネス研修及び家計経済研修の2回であって、次の第3フェーズで実施される本格的な経済活動支援のための準備として位置づけられた。

第3フェーズにおいて、JICAから資金援助による経済活動促進のための支援がいよいよ始まった。この時期の最も重要な活動であり、プロジェクト全体の核心部分のひとつともいえるのだが、これについては、長畑報告などに詳しいのでそちらを参照されたい。

この間、生産手段配布の遅れなど、技術的な問題が続出したが、何とか克服しながら活動が前進していったことが、月々のモニタリング報告書でいきいきと伝えられている。こうした経済支援により、KSMのもつ資金や資産も飛躍的に増大した。

これ以前の時点までは、個々のKSMを特徴づけるのは、地域の特色とそれに応じたメンバーの職種、そしてメンバーの選定の方法などに過ぎなかったが、ここに来てどのような経済活動をどのような仕組みで行うのかなどによって、KSMの個性化がさらに進んだようである。



こうして各KSMの基本的な形がこの時期につくられていった。

並行して、実質的な活動メンバーの入れ替えが進んだ。最大の理由は、前述したように、世帯主たる男性に代わって妻や子ども（特に娘）が活動に参加しているうちに、それらが実体化し、定着したことによる。バンタエン県のKSM Bahariのように、実質に伴いメンバーの名前を書き換えたKSMもあり、そうしていないところもあるようだが、詳しい実態は把握できなかった。

現地訪問初日に見たマカッサルでのワークショップに集まった各KSMの代表たちの顔ぶれは、老若男女実に多彩であった。とりわけ少女とも思えるような若い女性の姿が多く、さらに彼女らが実に生き生きと参加していることに、少なからぬ驚きを感じた。個々のKSM訪問を通じて、それが代表たちだけにとどまらず、KSM全般の傾向となっていることも確認できた。さらには、メンバーの引越、経済活動からの脱落などにより、メンバーの入れ替えも少しずつ進んでいるとのことであった。

この間、KSMのリーダー（議長や会計）を対象にしたKSNのマネジメントや会計にかかわる研修が実施され、上記の経済活動を円滑に進めていくための能力強化が行われた。KSMの会計帳簿や記録などを垣間見た限りにおいては、それなりの効果をもたらしたものと思われる。

#### (6) 後期（第4フェーズ）の活動

2001年4月から始まり11月に終わるこのフェーズは、JICAからの経済援助により得た資産や資金を回転させながら、より多くのメンバーが利益を得られるな仕組みを育てていくことを中心に活動が行われた。

特に、インドネシア版マイクロクレジットであるシンパンピンジャムの重要性が高まったが、これについても長畑氏の報告に詳しいので参照されたい。

こうして、多くのKSMは、調査団が訪ねていった時にはそうになっていたように、アリサン（頼母子講）とシンパンピンジャム（マイクロクレジット）の場として形が出来上がったと考えられる。

どのKSMにも共通していたのは、経済活動が主なことであって、LMLの報告書のなかで時折強調されているような地域の問題解決の場としての姿は、ほとんど見ることはできなかった。つまり、これといった社会的活動がKSMを通して行われているようには見えなかった。

一方、LMLの側からは、プロジェクトの終了、すなわち、FOの地域からの撤退をにらんで、県内のKSM間及び地域の各種団体などとのネットワークづくりなど、運営能力の強化に向けた準備が進められた。訪問時点では、ジェネポントとタカラルの2県においてKSM連合が形成され、協同組合化が進められていた。

## (7) KSMの運営

KSMにおける経済活動の選択や仕組みの設定においては、FOからのインプットは相当程度あった（この度合いも一律でない）ものの、最終的な決定は、メンバーの自主性に委ねられた。すなわち、雑貨屋の経営、養鶏などいくつかの定番ものについては、FOのアドバイスに従うと同時に、地域性に沿った活動は、従来の職業を軸に、自分たちで選択した。さらに、資金の回転の方法、利用者の順番の決め方なども、リーダーシップの役割の強弱に差はあるものの、メンバーで話し合って合意を得ながら決めているようであった。

その点では、自主運営能力は、初期のころに比較すれば、確実に上がっていると判断できよう。ほとんどのメンバーが、他者から指名されてKSMに入ったことからすれば、画期的とさえいえる。ただ、他の報告でも繰り返し強調されているように、こうした主体性は、KSMとして、援助を活用して経済活動を行うという活動の範囲ではあることをここでも断っておかなくてはならないであろう。

全体から受けた印象に過ぎないが、特定の議題がない限り、定期ミーティングへのメンバーの出席率はさほど高くないはずである。アリサンが吸引力となっている以外は、金を借りたい者や返す者を中心に、具体的なやり取りが行われ、それ以外のことは、大体リーダーが取り仕切る。あとはたわいのないおしゃべりで時間が過ぎる、というのがミーティングの平均したパターンではあるまいか。その意味では、いかに魅力的な議題をつくるかが、今後のKSM運営の鍵を握っているといえるであろう。

## (8) KSMの評価

### 援助の受け皿としてのKSM

まず、本プロジェクトに資金を供給する側であるJICAからすれば、本プロジェクトにおいてKSMが果たした役割は、十分満足できるものに違いない。とりわけ、このプロジェクトをインドネシア全土で行った緊急経済支援の一環としてとらえるならば、スンバコという形での援助を効率よく、しかも確実に貧困層に届けるために、KSMは十分な役割を果たした。さらには、生活向上のための生産手段の支援も、KSMメンバーによって有効に活用されており、その意味では、援助の受け皿としてのKSMは、満足のいく機能を果たしたと判断してよいであろう。ただし、その経済活動の内容に目をやれば、それほど目新しいものはほとんどなく、従来の生産活動を資金的に援助することで、収入向上に少々貢献したという程度が多いようだ。意地悪い見方をすれば、インプットに対する当然のアウトプットがあったに過ぎないともとらえられよう。

だが、ここで思い起こすべきは、開発援助の世界では、インプットに対する当然のアウトプットさえ得られない場合が少なくないということである。そうした現実を考慮するならば、

今回、JICAが、開発福祉支援というスキームで現地のNGOを支援することによって、援助の受け皿としてのKSMを十二分に活用できたことは、高く評価されなくてはならないであろう。JICAとして現地NGOとパートナーシップを組んだ甲斐があったというものである。

このプロジェクトの成り立ち等を見れば、同地で行われているJICAのプロジェクトの専門家によるアドバイスなど、直接経費以外のインプットも相当大きかったようである。その点からすれば、費用効率がよかったと単純にいい切れない部分があることに、留意する必要があるであろう。

今回の評価作業の問題点をあえてあげれば、訪問KSMの数が少な過ぎたことである。現地を訪問して実際にいくつかのKSMにあたったところ、本プロジェクトの実施地域は相当広範囲にわたっているうえに、地域差が大きく、活動や構成メンバーもKSMにより実に多様だということが今更のようにわかった。KSMのばらつきの原因は、地域性や、選定における基準や過程とも関連しているようだが、いずれにせよ、33のうち、6つ程度というのは、やや少な過ぎた。あといくつか、KSMを見たかった気がする。

複数から非公式に聞き及んだところでは、例えば、山岳部のKSMはかなり貧しい人々で構成されており、活動そのものにも困難が多いという。それに対して、調査団が訪問した地域の人々の生活水準は、最底辺の貧困層というには程遠いものが総じて多く、さほどの緊急性も感じられなかった。ただし、最後に訪れたバンタエン 県のBahari KSMのある地区の住民の生活水準は、それまでに見たものより格段に低いと思われた。KSM内部にも、それ以外のところにはない熱気が感じられた。

一般に、経済活動の支援においては、活動が比較的順調なところでは、実際のニーズが小さく、ニーズの大きいところでは、活動が難しいというジレンマが存在する。すなわち、相手が貧しければ貧しいほど、活動は進みにくい。多くの場合、そのような人々が住むのは辺境のコミュニティーであって、交通の便が悪い。

今回の評価作業においても、こうした援助のジレンマをもっと考慮に入れる必要があったと思う。つまり、活動としてのパフォーマンスがそれほど高くなく、かつアクセスに時間がかかるところにも、足を伸ばすようにすべきであった。そのためには、ごく少人数短期間でもよいので予備調査を行った方がよかった。こうした反省自体は結果論に過ぎないのであるが、一般論としていえるのは、そうしなかったために、かえって「活動はそこそこうまくいっているが、ニーズが比較的小さく、援助プロジェクトの必要性が疑問」というように、妥当性そのものに疑問が投げかけられるような評価結果を招く危険性が存在するというのである。

率直に言って、今回の訪問の全般的な印象としては、それに近いものがないではなかった。

## 自助グループとしての展望

「自助グループとしてのKSM」という視点を優先するのであれば、評価作業においては、当然のことながら、自助グループ（KSM）の持続発展性を問題にしなくてはならない。ただし、今回のように、プロジェクトの実施中あるいは終了直後において、自助グループの持続性を評価するためには、どのような視点をもてばよいのかについては、残念ながら明確な答えをもち合わせていない。

活発に見えるKSMの活動が、外からの刺激によるのか、内的なエネルギーの発露が主因なのかを常に見極めながら、適切なインプットを行っていくのが、外部者たるNGOの最も重要な役割なのであるから、まずはLML自体がそれを見極めるための視点をもっていなければならないのであるが、和田、長畑の両報告が指摘するように、LMLには、それがほとんどといっていいほどない。うたい文句としては、問題解決の主体としてのKSMに重点を置きながら、実質的にはほとんど働きかけられていないのも、そのためである。LMLによれば、まずは経済的なエンパワメントに最大の重点を置いて活動したとのことであるが、その先をまったく見ていないのでは、前に進めようがない。

一般に、ターゲットグループのような人為的なグループの求心力は、日常的な活動そのものにある。したがって、KSMが、外部からのインプットの有効利用だけに特化しているのであれば、その終了と共に、グループとしての寿命も終わる。そうならないためには、外部からのインプットに拠る活動を持続的に維持するか、あるいは新たなインプットを求めるしかない。

新たな活動（展開）を自らの力で始める時にこそ、それは真に自助グループとしての命を得たといえる。この新たな活動こそが、表に現れたアウトカムなのである。LMLも強調しているように、自分たちの問題を見定め、解決方法を探り、グループで協力して解決のために行動していくこと。これが、自助グループにとっての新たな活動の核心となるのである。

あるいは、外部からインプットされた活動においても、状況の変化に適應させるために、大きく改善を加える必要がいつか必ず出てくるはずである。そうした点からしても、このプロジェクトにおけるKSMの活動の歴史はまだ浅く、評価材料に欠ける。ただし、全般的に言って、ほとんどのKSMは、与えられた課題以外に取り組んだことがなく、しかも新たな課題に取り組む姿勢もあまり感じられなかった。

このままでは、収入向上以外の目的が入りこむ可能性は低いと予想される。その場合、投資の失敗による仲間割れなどにより、経済的なメリットがなくなれば、遅かれ早かれ消滅していくことになる。ただし、協同組合化に成功した場合は、また別の未来が待っているであろうが、現状での予測は困難である。

一方、既存のKSMを核として、同様の活動が周辺に波及する可能性は十分にあると思われる

る。既に活動を始めているところもあるとのことであった。しかし、もしそれらのKSMが最貧層を中心に形成されたものであれば、それらが、JICAなど外部機関からの投入なしで、なおかつLMLからの技術的なサポートもなく順調に成長していく可能性は小さいといわざるをえない。ただし、今回の調査でもたびたび指摘されたように、インドネシアは外からの援助であふれており、現存KSMも含め、グループによってはまた新たな援助が得られる可能性は十分にある。

今回訪れたKSMは、それぞれがかなり変化に富んでおり、一律に未来を予測することはまったく適切でない。ちなみに、前述したバンタエン県のKSM Bahariなどは、メンバーのニーズが高く、全体にまとまっており、かつ運営の仕組みも主体的に工夫していたことなどからして、持続発展の可能性を十分にはらんでいるように見受けられた。また、個人的にもそうあってほしいと願うものである。

メンバーたちが、KSMに持続的であってほしいのは、経済的な利益をもたらす限りにおいてでしかないように思われる。そのメリットが小さくなったときには、参加意欲は急激にしばむであろうが、人々にとっては、それでいいのかもしれない。KSMにそれ以上の魅力を感じていると思われたのは、独身女性たちの社会参加の道具として力強く育ちつつあるパンケップ県のKSM Buah Bakaraのみであった。そのKSM、及びKSM Bahari以外は、そもそもメンバーたちが、組織化されるべき理由が見当たらなかった。伝統的なコミュニティがそれなりに機能しており、そのなかでそれなりに安住できているように思われた。その限りでは、オルタナティブを今特に必要としているようには見えなかった。

ただし、穿った見方をするならば、比較的大きな経済的なインプットが、「本当の問題」から、人々の目をそらさせている可能性はないではない。では、その本当の問題とはいったい何なのだろうか。残念ながら、その顕在化が始まるのは、プロジェクトが終わってからのとならしか、今はいいようがない。

以上のように、総体的にみて、現在のままで、KSMが住民のエンパワメントの主体として発展していく可能性は高くないと判断するものである。ただし、既に経済的には多少のエンパワメントは果たしており、それで十分と考えることもできよう。全体的に、率も悪くなく和やかな雰囲気の中で活動が進んでおり、プロジェクトとしてのパフォーマンスは合格点に達していると判断できよう。

いずれにせよ、われわれが知り得たところでは、JICAはもちろんのこと、LMLにしても、経済的なエンパワメント以外のものを本気で願っているとは思われないふしがあり、これは当然の結論といわざるを得ない。

とはいえ、このプロジェクトのタイトルから、看板に偽りありという感なしとせず、その点では多少の欲求不満は残った。

最後に；

こうして報告書の原稿をまとめている今も、インタビューに答えてくれたKSMのメンバーたちひとりひとりの顔が、はっきり目に浮かぶ。特に、最後に訪れた、KSM-Bahariの女性リーダーとメンバーの漁師さんのことが印象に深い。それ以外のところでも、女性たちが活発なことに、心地よい驚きを感じさせてもらったり、自然と共存する生活の美しさを教えてもらったりもした。人間の素朴な営みに触れる喜びを、胸いっぱいを感じさせてもらったことに、心から感謝したい。

LMLについては、同じNGO業界に生きる者のよしみもあって、かなり辛口の批評をしてしまったが、かかわるスタッフの方々ひとりひとりの姿勢、誠意、努力に対しては、惜しみない拍手を送りたい。年齢的にも若い団体であるLMLの将来に対しても大いに期待している。

今回の調査を世話してくださったすべての方々、とりわけ現地のJICA関係者には深く感謝したい。

## 5 - 4 KSMを通じた経済活動について

長畑 誠（シャプラニール＝市民による海外協力の会）

### (1) マイクロファイナンス

プロジェクトによって形成されたKSMは、グループファンドを一定のルールでメンバーに貸し付ける「マイクロファイナンス」（インドネシア語でSimpan Pinjam）を行っている。その概要は次の通りである。

#### 1) 貸し付けの元手

元手となる資金の額は、LMLによるデータによると、2001年9月の時点で約36万ルピアから531万ルピアまで、KSMによってばらつきがある。その原資としては、次のような形が見られる。

- a) スンバコ（生活必需品廉価販売）の手数料
- b) アリサン（講）の参加費
- c) 会費
- d) LMLからの資金（活動用の少額グラント）
- e) KSMの共同経済活動からの利益
- f) 他団体からの贈与（Bina Swadaya）
- g) 他団体からの借入（BPR）

このうち、スンバコの手数料やアリサンの参加費は今回調査したKSMのほぼすべてがマイクロファイナンス用原資として活用していた。「会費」というのは月1回500ルピアを出すというパンケップ県のKSMの例だが、アリサンに参加する際に払うので、アリサンの参加費と同じような性格といえる。LMLからの資金とは、LMLがKSMの活動に出す少額のグラントで、15万ルピア前後である。これらa) からd) までの金額はそれほど大きくないため、グループファンド額が100万ルピア以下のKSMは、これらa) からd) までの形で原資を形成したといえる。

一方、KSMによる共同経済活動の利益については、マイクロファイナンスの原資として繰り入れていない例も多くみられた。アヒルやキオスクの収益の一部をマイクロクレジットの原資に入れずに、別会計として積み立てている例（パンケップ県）や、JICAからの援助として供与された船・船外機・網の代金を各メンバーがKSMに分割返済しているが、そのお金はマイクロファイナンスの原資として扱われず、次のメンバーへ供与する機材購入

資金として別会計となってる例（バンタエン県）などがある。これら共同経済活動やJICAからのStimulantの返済金をマイクロファイナンスの原資として扱うかどうかは、原資が今後順調に増加するかどうかの鍵となるが、その点についてLML側が明確な方針をもって指導しているようにはみえない。

他団体からの贈与や借入は、調査したKSMでそれぞれ1件ずつあった。借入のレートは月1%で1年後に返済（そのあとまた借りられる）。他のKSMでこうした原資調達が話題になったようにはみえない。この点でも原資をどう増やすかについてのLML側のオリエンテーションが弱いことが伺える。

## 2) 貸し付けのルール

利率は月2%前後で、毎月の分割返済、期間は1年以内という形がほとんどのようだ。貸し出しの帳簿は今回訪問したKSMではほぼ正確に記録されていたが、多くの場合、少数のリーダー格のメンバーに頼っており、他のメンバーはファンドの状況についてあまり理解できていないように思える。今後貸し付けが増加し、記録が複雑になった場合、帳簿がしっかり管理できるか、また会計系の不正や誤りをチェックできるかどうか、不安が残る。

一方、貸し出しの決定権については、全員のミーティングで合意のうえ決めているところ（バンタエン県）と、リーダーや会計係が決めているところ（ゴア県やパンケップ県）とがあり、KSMによってバラツキがある。FOによる指導に差があることが伺えるが、貸し出しや管理について一部リーダーへの偏りがある場合は、今後の持続性に疑問があるといえる。

貸出額の上限についてもKSMによってまちまちで、10万ルピアというところから、100万ルピアまでOKというところまであった。

## 3) 貯金の有無

今回訪問したKSMでは、メンバーによる定期的な貯金の積立は行われていなかった。LMLの報告を見ても明記されていない。アリサン（講）は、毎月定額を払い、一定期間内に必ずくじに当たるという点から、「貯金の前払い」的な性格をもつといえる。しかし個人が定期的に積み立て、それがマイクロファイナンスの原資となったり、個人個人の都合に応じて引き出すことができる、という本来の「貯金」の性格とは違う。途上国の貧困層にとって、「借りる」こと以外に、「貯金していざという時に役立つ」という行為の意味は大きい。また、自分の貯金がグループファンドとして積み立てられていることで、グループファンドへの関心も大きくなる。各KSMで貯金の奨励がなされていないことは、「自己管理型」マイクロファイナンスにとって一つの弱点といえるかもしれない。



#### 4) 資金の投資先

マイクロファイナンスの借り手は、多くの場合それまで伝統的に取り組んできた活動（漁業、農業、手工芸等）に投資している。LMLは、他地域の様々なグループによる収入向上の実例や、KSMの成功事例などを学ぶ研修旅行を企画して、KSMメンバーに刺激を与えている。今後メンバーによってより多様な収入向上活動の展開を目指す動きが出てくる可能性がある。しかし、リスクやマーケティングの難しさを考えると、協同出荷や共同事業を展開したり、農業生産性向上のための外部からの指導や助力がないと、新しい収入向上活動の展開はそれほど早く広がるとはいえないだろう。

ただし、現在のところマイクロクレジットは生産的活動に使われているケースが多い。世帯の臨時の出費（結婚・病気等）や消費に使っているという例は聞かなかった。これは始まってまもなく、金額や回数もそれほど多くないことが要因として考えられる。臨時の出費など生活上必要な借金は別の所（高利貸し等）から借りているのか、あるいはコミュニティ内の相互扶助が存続しているのか、その実態を調べることはできなかった。

#### 5) 今後の可能性

KSMによるマイクロファイナンスは、外部の銀行やNGOからの資金貸し付けでなく、自己のもつファンドをメンバー内部で運用するという「自己管理型」のシステムである。これはKSM自身の発展度合いに応じた適切な規模の資金運用である点で、将来的な持続性もあるといえる。しかし全員の希望を満たすためにはある程度の資金量が必要であり、JICAからのstimulantの収益や返済金をファンドに繰り入れるか、メンバーの積立貯金を導入するといった形で、徐々に基金を増やすことが今後は必要となろう。しかし一方で、外部からの借入や贈与によって飛躍的に資金量を増やしてしまうと、メンバーのマネジメント能力が追いつかないことも考えられる。また一部のメンバーに管理運用が集中しているケースもみられ、今後はより民主的な運営のために、メンバーの能力強化が必要とされている。

一方、マイクロファイナンスを活用した経済活動は、往々にして伝統的かつ利益率の低いものに集中しがちである。プロジェクト地域は、道路もかなり通じていて、基礎的なインフラは決して悪くない。メンバー共同の事業や、協同マーケティング活動など、今後経済的な機会をいかに活用していくか、KSMやLMLの能力が試されている。

#### (2) Stimulantによる経済活動

このプロジェクトでは、JICAからLMLを通じてそれぞれのKSMに生産手段の供与が行われた。報告書によると、以下のような資機材が供与されている。（カッコ内は配布数及び対象

KSM数)

畜産関連

ヤギ(223頭、8KSM)

アヒル(1,501羽、8KSM)

アヒル孵化器(2器、2KSM)

ニワトリ(3,303羽、13KSM)

漁業関連

ボート(8艘、4KSM)

船外機(8機、3KSM)

漁網(125、6KSM)

その他漁具(5セット、5KSM)

農業関連

赤タマネギ種(1,600、1KSM)

野菜種と有機肥料(109、7KSM)

灌漑ポンプ(2機、2KSM)

散布器(2器、1KSM)

手工芸関連

ミシン(4台、2KSM)

裁縫用材料(11セット、2KSM)

竹細工道具・材料(42セット、2KSM)

小売業関連

キオスク店舗と品物一式(5セット、5KSM)

商売用の品物(10瀬戸、5KSM)

その他

ケーキづくり材料(9セット、2KSM)

干物用資材と材料(18セット、2KSM)

赤砂糖づくり資材(4セット、1KSM)

印刷機材(5セット、1KSM)

これらの資機材は、各KSMから出された計画に沿って供与されている。各KSMでは、それぞれのどのような経済活動を行うか、メンバーで話し合い、計画を作成したことになっている。しかし実際には、LML側(FO)のイニシアティブが働いたところも多いようである。

パンケップ県のKSMではFOの呼びかけで「ミシン」「アヒル」「キオスク」の3つのグループに分かれた（必ずしも各個人の意向を反映したわけではない）例が、またタカラール県のKSMでは「マイクロファイナンスや漁業関連の活動はメンバーの話し合いで決めたが、JICAから供与される資材（キオスク用資材）についてはFOが主導した」という例もあった。

全体的に、これら資機材の供与は「はじめに資機材ありき」という側面が強く、KSMの内部から上がってきたニーズというより、プロジェクト側からもちかけられたといえるように思える。もちろん収入を向上させるためにある程度の資機材は必要である。しかしKSM自身が自分たちの抱える問題を分析し、何から順番に取り組み、どのようにして必要な援助を得るかを主体的に考えるというプロセスなしに、「次はJICAから資機材が供与されるので、何がほしいか考えてください」という経緯で進められたことは明白である。実際、「井戸がほしい」という声があがった際、「生産資材ではない」という理由でLMLに却下された例があるという。これではKSMの側に自主的な問題分析や合議による決定能力が身につくのは難しいだろう。またこれら資機材は「KSM側の自己負担」を前提としていることになっているが、実際にはKSM側に「一部を自己負担した」という意識は極めて希薄であった。このことから、「外から援助で配られた資機材」という側面が強いといえるだろう。

資機材の活用状況については、各KSMでそれまで伝統的に取り組まれてきた経済活動（漁業、手工芸等）に活用されている場合は、それなりに有効利用されているといえる。特に漁師にとって船や船外機は大きな意味をもつ。また畜産も適正規模で、マーケットが確保される限りは副収入としての意味が大きいだろう。しかし手工芸におけるミシンの導入やキオスク運営といった新しい活動は、マーケティングや技術がしっかりしていないと軌道に乗れない場合も多い。今後、資機材を活用して活発な経済活動に取り組めるKSMと、資機材供与は一時的なもので、そのあと経済活動が落ち込んでしまうKSMとに分かれていくのではないか。また、各メンバーが資機材から出る収益をKSMの基金に繰り入れたり、資機材の市場価格をKSM基金へ返済する等によって、グループ全体としてのファンドを増大させることができると、そのあとのKSMの活動の持続性が増すと考えられるが、その点にLMLが留意して指導しているようには見えなかった。

### (3) その他

各KSMに対してはこのほかに、牛を配布しているが、これはLMLの説明によれば、KSMの社会的な活動用の資金（例えば子どもたちの就学用資金等）とのことである。しかし実際にKSMメンバーに尋ねると、「牛を順番に飼って経済的に楽になる」という程度の意識がほとんどであった。またパンケップ県の小島にあるKSMでは、牛を飼える環境にないにもかかわらず供与されて、本土の人に預かってもらっているケースもみられた。牛の配布がKSMの

側からの要請によるものではないことが伺える。

KSMは「スンバコ」配布の受け皿として開始され、ほどなくしてJICAからの生産活動用資材の供給を受け、マイクロクレジットもLMLによって導入される、という活動の経緯があり、経済的な活動に関してメンバーの関心が高いことは確かである。今後についても、KSMを通じて各個人が経済的な活動を上手く展開できるようになったり、KSM自体が共同で経済活動に取り組めるようになることが、活動の持続性の一つの鍵であることは間違いない。しかしこれまでの経済活動は外からの援助によって成り立っていた面が強く、今後それがなくなったあとにもうまく持続していけるかは未知数である。LMLがそうした経済面での指導に経験が深いとはいえ、課題が残っている。

さらに考えるべきことは、KSMが果たしてメンバーの経済的な向上を主目的として活動すること自体が妥当なことなのか、という点だ。村人にとって直面する問題は、飲料水・灌漑用水・森林保全・漁業資源保全等様々あり、また貧しい人々のエンパワメントは最終的には社会的・政治的な発言権の増大も意味するはずである。こうした問題に対してKSMはどう対処していくのか、いかないのか。経済的な活動に集中することで、これらの課題に対するKSMの取り組みが進まない可能性もある。今後は、経済以外の要素も考慮していくのかどうか、LML側がその方針を明確にする必要があるだろう。



## 別添資料

個別のプロジェクト評価

- 1．ゴワ県
- 2．パンケップ県
- 3．タカラル県



## 別添：個別のプロジェクト評価<sup>16</sup>

### 1. ゴワ県

#### 1 - 1 活動概況

##### (1) 基礎情報

場 所	ゴワ県、ボントマランヌ( Bontomarannu )郡、ボロングロエ( Borongloe )村、ボロング( Borong )集落
KSM	KSM名：アプロシバタン ( Abbulosibatang ) 結成日：1999年4月 議 長：シッティ・ヌルバヤ ( Sitti Nurbaya ) 秘 書：アスツティ ( Astuti ) 会 計：ハリジャジ ( Halijaj )
世帯数	1999年開始当初： 合計世帯数：20世帯 ( 100人)、うち 女性：7世帯、男性：13世帯 2001年現在： 合計世帯数：20世帯 ( 107人)、うち 女性：7世帯、男性：13世帯
経済活動別	稲作農家：15世帯、その他：5世帯
教育水準	教育なし：16人、初等教育レベル：2人、中等教育レベル：2人
経済活動	アヒル銀行、ニワトリ銀行、野菜栽培

##### (2) KSMの組織運営

リーダー	村の有力者の夫人
役員と役割	リーダー：統括・運営管理 書記・秘書：通帳、財務管理事務手続き 会計：帳簿記録
役員選出方法	女性が世帯主である家庭に対する福祉活動を実施しているボランティア団体であるPKKを母体としてKSMを形成している。リーダーは同じで、他の役員はリーダーからの打診後、他のメンバーが承認。
役割と活動内容	経済活動や自助活動 分野別担当者：教育 ( 生計向上、手工芸)、社会福祉 ( 家族の問題)、情報 ( ネットワーキング)
役員給与	まだ支給されていないが、小規模金融の利子を小麦粉1.5キロで分配する際に多めにもらう。
会員数	23プラス新メンバー4人 ( この4人は外部からの移住者であり、最近貧困層されている人々である。)
意思決定	集会の事前に役員内で打ち合わせをするが、活動内容や規則変更などの意思決定はメンバーの参加によるもので比較的民主的。 リーダーの意向が反映される傾向にある。
メンバーの選定	PKKからの20人。残りの3人は貧しい人、やる気のある人、向上心のある人。辞めさせた経験はない。
定例会議	月2回 ( 15日、30日 )
新メンバー加入の条件	平均よりも貧しい ( 住居、教育レベル、衣服 )

<sup>16</sup> 本章の以下の記述は、特に断りがない場合、すべて聞き取り調査によるものである。



### 3) KSMの活動内容

共同菜園	共同菜園を20人で共同管理。1ha、3か所に分けてある。全世帯が稲田を所有しており、18人はが市場用農作物を生産する畑を所有していない。土地を借りて土地なしメンバーが耕作、種の配給、肥料貸出しなど。 リース代は1Rあたり7,500ルピア / 6か月 50%はKSM(小規模金融+リース代)、50%個人	
アヒル銀行	孵化させるのに器具が必要。器具は他の村人から借りる。 返済については、卵3つ産んだ場合そのうち、2つはKSM。この利益配分は会議で決定。回収方法は、秘書役のところを持参。遠い地域の人をまとめてもってくる。販売は、業者が買取りにくる。 アヒルの卵1個600ルピア、1日6つくらい産む。雨期には毎日、乾期には2~3日に1回産卵。 JICAからの援助の受入(アヒル300羽、孵化器など)、アヒルはかなり増えた。卵を買いに外から人がくる。	
アリサン	1回5,000ルピア、1万ルピア、2,000ルピアの3種類。月1,000ルピア(1回500ルピア)の会費、1回2,500ルピアの掛け金。	
小規模金融のメカニズム	原資	生活必需品の廉価販売からの利益、ピナ・スワダン(Bina Swadan)というNGOからの援助などから10万ルピア。現在450万ルピア
	資本蓄積	経済活動からの手数料(卵であれば3つのうち2つ、野菜であれば出来高の50%) 現金貸借の利子
	運営管理	KSMの役員と同じ(リーダー、秘書、会計)
	利子	2%/週
	回収	定例会議の際にメンバーが持参。アリサンが集会への参加のインセンティブになっているので回収に問題なし。
	限度額	5万ルピア、10万ルピア。残金による。
	罰則	払うまで融資を受けられない。
	返済率	100%
使途	特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。	
牛の配布	LMLから牛の供与の提案があり、受けた。しかし、共同管理は難しいので、管理ができるメンバーのところにある。利益が出れば、50%をKSMに、50%は管理者の収入となる。	

#### 1 - 2 ゴワ県での評価

##### (1) 有効性 / 目標達成度

###### 【KSMの組織化】

上記の表にあるように、役員とその役割は明確であり、集会場(リーダー宅)にも貼ってあるなどしており、メンバー自身も理解している。

KSMが形成されたときは、JICAからの緊急支援ということもあり、「貧しい人への食糧支援」という理解であった。そのあとの活動の目的・手段については、グループメンバーの共通認識は、経済活動をして収入を上げる、小規模金融へのアクセスができるなどである。

意思決定は定例会議で行われるが、その前に役員で事前の合意がつけられている。集会の事前に役員内で打合せをするが、活動内容や規則変更などの意思決定はメンバーの参加によるもので、リーダーの意向が反映される傾向にある。

### 【フィールド・オフィサーの能力向上】

メンバーの理解しているFOの役割は、主に生活必需品を配布する、集会に参加する、経済活動の支援をする、他の機関から援助をもってくる、という認識であるが、個々のメンバーに対する働きかけが少ないように思われた。個々のメンバーの自助努力を促進するような「意識化」への活動が少ない。村人とのコミュニケーションを図る際の能力が十分ではない。

### 【KSMの組織強化】

月に2回定例会議があり、アリサンの実施、経済活動状況のモニタリング、小規模金融の回収 - などを行っている。出席率はほぼ100%。しかし、この会議に出席するインセンティブは主に、小規模金融の貸与とアリサンへの参加と金銭的な要因が大きく、与えられた活動を実施しているだけなので、今後の自分たちで問題解決を図る能力が向上したとはいえない。

経済活動は、アヒル銀行、手工芸（バッグの製作と販売）、家庭菜園となっている。活動内容については、上記の表を参照。アヒル銀行は卵の回収、その利益の分配のシステムともに機能している。共同菜園も共同管理方法と利益の分配についても明確にシステムがあり、運用されている。このシステムにより、KSM・個人にも経済的な利益が生まれ、共同活動をすることにより相互扶助の精神が養われている。

小規模金融に関しては、延滞はあるものの、返済率は100%。現在450万ルピアの資本蓄積がある。

有機農業を実施する計画であり、現在この企画書はFOを通じてLMLに提出されており、他のNGO（Bina Swadaya Foundation）から資金援助を受ける予定。

### 【KSMの所得向上】

上記のように、経済活動を実施することにより、追加的な収入を得ることができた。また、小規模金融で借りたお金で、独自の経済活動の初期投資をすることができるようになった。

LMLから牛の供与の提案があり、KSMのメンバーが管理し、その利益を飼育係とKSMで折半し、小規模金融の資本とする。利益ができれば、50%をKSMに、50%は管理者の収入となる。これに関しては、LMLが意図した「経済活動以外の用途に使うための小規模金融の原資」という認識がメンバーの間がない。

### 【プロジェクト目標の達成度】

KSMによる経済活動を通しての所得の向上が、小規模金融の資本となり、個人のメンバーが小規模金融にアクセスし、個人の経済活動で初期投資をすることで余剰収入が得られるようになった。例えば、メンバーの1人は、15万ルピアを借りてトウモロコシの種を買い、据え置き期間後、10か月かけて18万ルピア返済した。14Rの畑にトウモロコシを植え、水代（ポンプで引き上げる）を含めても4万ルピアの粗収入となった。

## (2) 妥当性

### 【上位目標とコミュニティのニーズ】

上位目標が貧困者のエンパワメントが上位目標とすると、経済的な意味ではある程度達成された。現在までのところKSMも組織化され、経済活動を行っているが、プロジェクトの投入が終了後に独自に活動を展開するには財務基盤が弱い。

### 【プロジェクト目標とKSMのニーズ】

KSMメンバーは、少なくとも経済的な利益、組織化することによるメリットは感じているが、初めのニーズ調査をどのように行ったかが明確ではない。結果としてニーズに合っていたが、他にも解決すべき問題があった可能性もある。

費用の一部をKSM側の自己負担を前提として資機材の供与を行っているが（費用分担：LML：KSM = 70%：30%）、実際にはKSM側に自己負担したという認識は低い。このことから、「外から援助で配られた資機材」という側面が強い。「一番良かったことは」との質問には、「小規模金融」という答えが最も多かった。したがって、結果としてニーズに合っていた。

追加的なものとして、牛の供与がある。これは、KSMからの要望ということでLMLがJICAに申請したが、KSMメンバーにはその認識がない。LMLはこれを小規模金融の追加資本にして、用途を経済活動以外のものとする予定であった。管理の規則を決めており、牛はKSMのメンバーが飼育し、小牛を売って50%を飼育代と買主の利益、50%を小規模金融の資本とする。

### 【コミュニティに対する情報伝達】

廉価販売の時に、LMLのFOが各村の貧困世帯全戸への訪問調査を行い、BKKBNの調査とのクロスチェックを実施。それによって実質的な貧困世帯を特定し、支援対象世帯の候補リストを作成。その結果を基に村長との協議のうえ、受益者を選定した経緯がある。そのあと、村長が受益者を集めて、「貧困者に対する支援」と説明した。そのあと経済活

動に入る際にも、コミュニティーを含めてオリエンテーションやワークショップを行ったという経緯はない。

JICAとの契約上、第2フェーズ以降のJICAの支援が確定していなかったため、生活必需品の廉価販売後に経済活動を実施することをKSMのメンバーに知らせなかった。したがって、全体のプロジェクトの活動をコミュニティーにもKSMにも知らせなかった。

#### 【プロジェクトの計画段階】

初期の段階で、LML側がプロジェクトの活動を経済活動に限定したために、全体的に資機材の供与という側面が強く、KSMメンバーのプロジェクト参加への動機づけが行われていないと考えられる。KSM自身が自分たちの抱える問題を分析し、優先順位をつけ、必要な援助を得るという主体的なプロセスがなく、「JICAから資機材が供与されるので何がほしいか考えてください」という経緯で進められた。これでは、KSMの側に自主的な問題分析や合議による決定能力が身につけているとはいえない。

企画書の査定は選定基準を設けて行われている。しかし、牛の供与はニーズに基づいたものではなく、LMLがKSMの小規模金融の資本として活用するように計画したものである。

#### 【スケジュール】

メンバー以外の村の人たちから嫉妬があったが活動の障害になるものではなかった。経済活動に使う資機材（アヒル、ニワトリ）の供与が大幅に遅れ、また気候が合わなかったため、供与されたアヒルやニワトリの50%が死んでしまった。メンバーの活動への意欲が一時的に下がった。

### (3) 効率性

#### 【投入の質・量の適正】

アヒルについては、KSMの定例会議で決められたが、その数についても、KSM内で話し合いがあり、企画書を提出してLMLが審査した。予定より3か月遅れた2000年の10月に最終的に300羽配布されたが、雨期で気温が下がり寒さのため58羽が死んでしまった。共同菜園については、竹、ナイフ、ハンマーなどがLML・JICAから供与された。LMLでは、農地が多く、地域に適しているという理由で企画書を承認した。

牛の供与については、少なくともKSMメンバーのニーズを反映したものではなく、上記のように供給側の意向を強く反映したものであった。

#### 【投入の成果に対する効率性】

投入の成果に対する効率性は十分ではなかった。モニタリング報告書によると、その理由は、KSMの経済活動の課題設定・ビジネス計画書の提出が遅れ、LMLは本プロジェクト以外にも5つのプロジェクトを同時に進めており、JICAへの財務手続きが適切な時期に行われていなかった、アヒルの購入先が見つからなかった などであったことから大幅に遅延したことにある。

#### 【他の機関との連携】

現在まで、特になし。今後共同菜園で有機農業を実施する計画であり、現在この企画書はFOを通じてLMLに提出されており、NGOであるピナ・スワダヤ基金 (Bina Swadaya Foundation) から資金援助を受ける予定。

#### 【費用分担スキーム】

特になし。KSMは共同菜園の運営に、土地のリース代は1R - 7,500ルピア / 6か月を費用分担。

### (4) インパクト

#### 【KSMへのプラス・マイナスのインパクト】

プラスの影響は、組織を育成することにより、村に相互扶助の精神が広がったこと。さらに、ターゲットグループのメンバーは最貧困層ではないが、メンバーは新メンバーの加入基準を最貧困層としており、地域全体の貧困層のエンパワメントを達成するための自助努力が行われている。

小規模金融のスキームを通して、低利で融資を受けられるようになり、子供の教育費やお菓子づくりなどの経済活動の資本として利用できるようになった。以前資金が必要な時は高利貸しに（金利は週10%以上）で借りる以外に方法がなかった。

マイナスの影響は、受益者以外の人から嫉妬があったこと。しかし、これはプロジェクトの実施の障害になるものではなかった。

手工芸はプロジェクトで予定していた活動ではなかったが、独自に展開していった。グループのメンバーが研修を受け、それを他のメンバーに教えるというシステム。マーケットは域内で、仲買人に売ったり、病院などに置いたりしている。

#### 【コミュニティへのプラス・マイナスのインパクト】

プラスの影響として、KSMが結成されたあとに、同じコミュニティ内で他のKSMが

結成された。このKSMは畜産を実施している。リーダーであるスロノ氏は当初KSMの入会を希望していたが、LMLの方針では運営管理の問題から、メンバーを限定するという事だったので、新たなKSMを独自に結成した。

マイナスの点は、村のなかで非メンバーからの嫉妬があったが大きな障害ではない。LMLが活動当初の受益者の選定を村長や村の有力者との協議によって行ったことにより、村のなかでの大きな摩擦はなかった。

#### 【コミュニティ外でのインパクト】

同県でのKSMのネットワーキングにより、他のKSMとの情報交換ができるようになった。特に、女性メンバーは経済活動のなかでバッグづくりの技術、マーケティング方法などを共有している。

#### (5) 自立発展性

##### 【組織】

プロジェクト実施期間後も上記の運営管理システムが継続される。

アヒルの卵の回収方法、共同菜園の運営管理・利益分配システムも確立しているから継続していく見込み。

上記の表にあるように、運営管理システムは整備されている。返済率も現在100%。帳簿も会計担当が管理している。現在のところは、資本も貸与者数も少ないので運営が可能であるが、利用者が増えると回収方法を検討する余地がある。現在会計担当に手当が払われていないが、作業が煩雑、回収作業に時間がかかると、業務量に見合った報酬が必要である。

##### 【財務】

原資10万ルピア、現在450万ルピア。

現在の活動だけを維持していくには十分であろう。

##### 【技術】

特に、組織の形成の方法、会議の運営、小規模金融の運営管理、経済活動の共有資源の管理方法、共同菜園については十分に適用されている。FOにあまりに依存していないので、技術的な側面では問題ない。

供与されたもののほとんどが経済活動を行う生産財で有効利用されている。

【その他】

会合に参加するようになり、余剰収入も増え、意識の面でポジティブな変化があった。貧困層をターゲットにしているが、リーダーが村の有力者の妻であるなど、最貧困層とはいいがたく、最貧困層にはインパクトはなかった。一方で、最貧困層を今後取り込んでいくなどの努力も見られる。

## 2. パンケップ県

### 2 - 1 活動概況

#### (1) 基礎情報

場 所	パンケップ県、リウカング・ツパピリング郡 (Liukang Tupabbiring)、マチロソンペ村 (Mattirosompe)、プラウ・バラン・ロンボ集落 (Pulau Balang Lompo)
KSM	KSM名：マワー (Mawar) 結成日：1999年4月 議 長：ヌルハヤチ (Nurhayati) 秘 書：ロスミアチ・トンポ (Rosmiati Tompo) 会 計：ラウィヤ (Lawiyah)
世帯数	1999年開始当初： 合計世帯数：20世帯 (99人)、うち 女性：20世帯、男性：0世帯 2001年現在：同上
経済活動別	行 商：10世帯、畜産1世帯、その他2世帯、なし4世帯
教育水準	教育なし：0人、初等教育レベル：17人、中等教育レベル：0人
経済活動	アヒル銀行、裁縫、雑貨屋経営

#### (2) KSMの組織運営

リーダー	2001年に現リーダー交代。現リーダーは、前秘書。
役員と役割	リーダー：統括・運営管理 書記・秘書：お金の管理、事務手続き・雑貨屋の売上台帳記録 会計：帳簿記録、アヒルの卵の収集・売上記録と収集したアヒルの販売 (交代なし)
役員選出方法	村長とメンバーがリーダーを選出。選定基準は年配者 (年功序列に配慮) で識字者。しかし、プロジェクトに対する意欲がなかったためか、活動が活発でなかったため、メンバーがリーダーの交代を皆の合意で決定した。新リーダーは、定例会議で皆の合意で選出された。選定基準は、会議での発言が活発であること、リーダーシップを発揮できそうだということ。ちなみにリーダーは29歳。
規則罰則	同県のKSMの代表を集めた研修で決定し、それを適応。同県の全KSMが同じ規則罰則。
役員給与	まだ支給されていない。利益が出れば支給される予定。
会員数	20世帯。活動開始直後は皆未亡人だったが、そのあと結婚したり、会員の娘が活動に参加するなど、現在では活動をしている全員のメンバーが未亡人ではない。
意思決定	活動内容や規則変更などの意思決定はメンバーの参加によるもので比較的民主的。リーダーを交代したのもメンバー全員の合意。 3人脱会。その理由は、規則違反 (供与されたアヒルを売った) でグループが辞めさせた、入会后結婚し、夫の反対、仕事の都合で集会に出席できない。
メンバーの選定	村長が選定。最貧困層ではない。(「自分達より貧しい人がいると思うか」の質問に、全員一致で、「いる」との回答。その基準は、女性世帯主で子供が多く、子供も学校に就学できないこと。)
定例会議	月に2回。月1回のアリサンの日は異なる。 メンバーの集まっている地域のメンバーの家。



### (3) KSMの活動内容

アヒル銀行	<p>アヒルは卵をKSMで集荷して販売する他、餌もKSMを通じて共同購入している。卵の販売代金の半分がKSMに入る。アヒルはJICAの援助。18羽ずつ7名に供与された。</p> <p>メンバーは生まれた卵の半分会計役の家にもってくるが、遠くの方は回収係が週1回この会計役の所に持ってくる。</p> <p>会計役は、回収された卵を島内で販売し（600ルピア、会員には500ルピア）、小規模金融の資本とする。</p> <p>利益が53万6,000ルピアで、これを雑貨屋経営の資本にした。</p> <p>供与されたアヒル（ラベオ）はローカルのものではないので寒さに弱く雨期になると死ぬこともある。また孵化しにくく、増やすのが難しい。この島には孵化する器具をもっている人がいない。種類はLMLが決めた。（飼料代10キロ5,500ルピア）</p>																		
裁 縫	<p>一人商売をしている人がいて、その人が他のメンバーに教える。活動の遅延もあり（これはKSMの運営管理が機能していなかったことに起因していると考えられる。）、定期的な売上はない。</p> <p>マーケティングの概念・戦略も特に考えていないようで、とりあえずつくって、隣の島にもっていくという場当たりの様子が伺える。コスト意識もないようで、ミシンの供与から始まり、布などのすべての材料費はLMLに依存。</p>																		
雑貨屋経営	<p>前記にあるように、アヒル銀行からの利益（53万4,000ルピア）を元手に、グループ間でこの活動と内容を決め、運営を開始した。</p> <p>利益配分は、KSMの本活動のメンバーで平等に分ける。担当者（記録係1人、店番2人）には上乘せする。しかしまだ実施されていない。</p> <p>他のメンバーはこの店の品物を別の場所で売り歩く。なおメンバーのうち1人はこれとは別に自分で隣の島で小売店をもっている。あわせて5人がこの活動に関わる。</p> <p>帳簿はFOが指導、チェック。</p> <p>販売品は、砂糖、コーヒー、歯磨き、たばこ、石鹸、マッチなど日用雑貨だが、将来的にはガソリンなども販売する意向である。</p> <p>島には大きな雑貨屋があり、主に近所の人達がここに買いに来る。各商品の価格はこちらが、50ルピア高い。</p> <p>仕入れは市場に行く人に依頼。</p>																		
アリスン	<p>1回5,000ルピアで、月2回（1日・15日）。全員参加の義務。出席しないとくじをひけない。</p> <p>月1,000ルピア（1回500ルピア）の会費、1回2,500ルピアの掛け金。</p>																		
小規模金融のメカニズム	<table border="1"> <tr> <td>原 資</td> <td>生活必需品の廉価販売からの利益、利益15万ルピア。</td> </tr> <tr> <td>資本蓄積</td> <td>残金696,500ルピア、利息分102,500ルピア</td> </tr> <tr> <td>運営管理</td> <td>KSMの役員と同じ（リーダー、秘書、会計）</td> </tr> <tr> <td>利 子</td> <td>1万借りて1.1万ルピア10回に分けて返済</td> </tr> <tr> <td>回 収</td> <td>定例会議の際にメンバーが持参。</td> </tr> <tr> <td>限度額</td> <td>5万ルピア、10万ルピア。残金による。</td> </tr> <tr> <td>罰 則</td> <td>払うまで融資を受けられない。</td> </tr> <tr> <td>返済率</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>使 途</td> <td>特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。</td> </tr> </table>	原 資	生活必需品の廉価販売からの利益、利益15万ルピア。	資本蓄積	残金696,500ルピア、利息分102,500ルピア	運営管理	KSMの役員と同じ（リーダー、秘書、会計）	利 子	1万借りて1.1万ルピア10回に分けて返済	回 収	定例会議の際にメンバーが持参。	限度額	5万ルピア、10万ルピア。残金による。	罰 則	払うまで融資を受けられない。	返済率	100%	使 途	特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。
原 資	生活必需品の廉価販売からの利益、利益15万ルピア。																		
資本蓄積	残金696,500ルピア、利息分102,500ルピア																		
運営管理	KSMの役員と同じ（リーダー、秘書、会計）																		
利 子	1万借りて1.1万ルピア10回に分けて返済																		
回 収	定例会議の際にメンバーが持参。																		
限度額	5万ルピア、10万ルピア。残金による。																		
罰 則	払うまで融資を受けられない。																		
返済率	100%																		
使 途	特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。																		
牛の配布	<p>LMLから牛の供与の提案があり、受けた。しかし、島内では牛の餌を入手できないので飼育することができず、同県内のKSMのメンバーに管理してもらっている。利益が出たら、その半半分を分配される。</p>																		

## 2 - 2 パンケップ県での評価

### (1) 有効性 / 目標達成度

#### 【KSMの組織化】

上記の表にあるように、役員とその役割は明確である。パンケップ県内のKSMの役員を対象に組織に運営管理の研修が実施され、研修中に役員の役割・グループの規定などが

決められ、それを実際の運営管理に適用している。

目的は所得の向上であると認識しており、経済活動（アヒル銀行、雑貨屋経営、手工芸）や小規模金融の規則は理解している。以前に供与されたアヒルを売ったメンバーは脱会させられた。活動のインセンティブになっているのは、小規模金融で融資が受けられることが大きい。

意思決定は定例会議で行われる。上記の表にあるように、リーダーがプロジェクトの活動に活発でないという理由から、定例会議でメンバーの合意のうえでリーダーが交代した。新しいリーダーの選定理由は、比較的若く、活動でも自分の意見を明確に述べることができる人であった。この例をみると、民主的に話し合いで問題解決に取り組んでいると考えられる。

#### 【フィールド・オフィサーの能力向上】

メンバーの理解しているFOの役割は、主に生活必需品を配布した、集会に参加する、雑貨屋経営の帳簿をチェックする、経済活動の資機材の供与などであるが、個々のメンバーに対する働きかけが少ないように思われた。個々のメンバーの自助努力を促進するような「意識化」への活動が少ない。インハウスコンサルタントの報告によると、FOが配置されたサイトにいない場合が多く、村人とのコミュニケーションを図る際の能力が十分ではない。

#### 【KSMの組織強化】

月に2回定例会議があり、アリサンの実施、経済活動状況のモニタリング、小規模金融の回収 - などを行っている。上記にあるように、リーダーが積極的に活動を行わなかったことも一因となり、活動に遅延が生じた。今年の6月に交代したので運営管理が機能するかどうかは現在判断できないが、他のメンバーからの信頼は厚いようであった。

現在では、KSMのすべてのメンバーが、アヒル銀行、裁縫、雑貨屋経営のどれかの経済活動のサブグループに属している。しかし、KSM全体の共同活動は、アリサンと小規模金融のみである。アヒル銀行は2000年8月に6人のメンバーで開始。アヒルを売ってしまったメンバーがいたり、供与されたアヒルが地域に合わないために死んだりしているが、卵の回収システムは整備されており、販売販路も域内にある。アヒルは卵をKSMで集荷して販売する他、餌もKSMを通じて共同購入している。卵の販売代金の半分がKSMに入る。

裁縫グループは7人で構成されており、活動を開始したのが2001年4月であったこともあり、運営管理ができていない。市場も特に考えておらず、とりあえずつくって隣の島

に持っていくという場当たりの様子うかがえる。コスト意識もあまりなくミシンの供与から始まり、布などすべての材料費はLMLに依存している。ミシンはJICAからの援助（電動で刺繍ができるもの）。なお電動ミシンは電気がない夜は使えない。

雑貨屋経営は、アヒル銀行からの利益53万6,000ルピアを元手に始めたが、まだ採算ベースに乗っていない。今後、販売担当・帳簿付けの担当への手当を出すくらいの利益が確保できる見通しは少ない。

KSMが行っている会計は、経済活動に関連するアヒル、裁縫、雑貨屋経営とマイクロクレジットである。すべてをリーダー、書記、会計の3名が管理している。

原資は15万ルピアで、毎月500ルピアを会費として積み立てている。

#### 【KSMの所得向上】

上記にあるように、アヒル銀行からの利益を雑貨屋経営の資本にしている。

牛の供与があったが、島では管理ができないので島ではなく同県内の他のKSMメンバーに預けられており、牛が子牛を売った一部金を配当されるようになっている。しかし、ほとんどのメンバーが供与の趣旨を理解していない。

#### 【プロジェクト目標の達成度】

収入という面では、アヒルの卵を売った利益くらいであり、裁縫や雑貨屋経営からの収入はまだなく、裁縫に関しては見通しもない。

### (2) 妥当性

#### 【上位目標とコミュニティのニーズ】

貧困者のエンパワメントが上位目標とすると、経済的な意味ではある程度達成された。KSMも組織化され、経済活動を行っているが、プロジェクトの投入が終了後、KSMメンバーが独自で新たな活動を展開したり、経済活動以外の問題に取り組むかどうかには不安が残る。

#### 【プロジェクト目標とKSMのニーズ】

少なくとも経済的な利益、組織化することによる情報交換などのメリットは感じているが、初めのニーズ調査をどのようにやったかが明確ではない。結果としてニーズに合っていたと考えられるが、他にも解決すべき問題があった可能性もある。

ニーズ調査を行っていないので、それがニーズに見合ったものなのか優先順位が最も高いものだったかは定かではない。しかし、アヒルの供与の場合、その種類が現地に適し

たものではないので、総数が減少していった場合に、持続的に収入が増加していく可能性は少ない。

裁縫の活動も役員の交代などで活動が開始されたばかりであるが、販売経路の見込みなく活動を実施しており、その立地条件から所得向上につながりにくいと考えられる。小規模金融は、当初の原資が少なく、メンバーの全員が融資を受けていない、この資金を元手に余剰収入があるメンバーは少ない。定例会議の際にアリサンを行っており、これが出席率を上げる要因となっている。

追加的なものとして、牛の供与がある。これは、KSMからの要望ということでLMLがJICAに申請したが、KSMメンバーにはその認識がない。LMLは、子牛を売って得た利益を小規模金融の資本にして、用途を経済活動以外のものとする予定であった。規則を決めており、牛は島では飼育できないので同県の他のKSMが管理している。

#### 【コミュニティに対する情報伝達】

廉価販売の時に、LMLのFOが各村の貧困世帯全戸への訪問調査を行い、BKKBNの調査とのクロスチェックを実施。それによって実質的な貧困世帯を特定し、支援対象世帯の候補リストを作成。その結果をもとに村長との協議のうえ、受益者を選定した経緯がある。そのあと、村長が受益者を集めて、「貧困者に対する支援」との説明があった。そのあと経済活動に入る際に、コミュニティを含めてオリエンテーションやワークショップを行ったという経緯はない。

そのあと、村長が受益者を集めて、LMLが「貧困者に対する支援」を実施するのでそのメンバーになるように説明した。第2フェーズが開始される際にも、コミュニティを含めてオリエンテーションやワークショップを行ったという経緯はない。村の人々は具体的な活動が始まってからしかその活動内容を知らされていない。

JICAとの契約上、JICAからの支援が確定していなかったため、廉価販売後に経済活動を実施するとは逆に知らせなかった。したがって、全体のプロジェクトの活動をコミュニティにもKSMにも知らせなかった。

#### 【プロジェクトの計画段階】

初期の段階では、経済活動のみに限定し、グループごとに活動内容を決め、資機材の供与を受けたという側面が強く、KSMメンバーの動機づけが行われていないと考えられる。KSM自身が自分たちの抱える問題を分析し、優先順位をつけ、必要な援助を得るという主体的なプロセスがなかった。特に本KSMは3つのグループに完全に分かれており、メンバーが共通に実施している経済活動がないので、活動を通して共通の問題に取り組み

にくい。

KSMメンバーで経済活動の企画書を作成したが、資機材の種類と個数など投入に関することが主で、活動のフィージビリティの検討、マーケティング戦略、費用対効果、研修から達成目標・数値などに関する能力の向上に結びつくようなコンポーネントがない。

#### 【スケジュール】

村の非メンバーから嫉妬があったが活動の障害になるものではなかった。

経済活動に使う資機材（アヒル、ミシン）供与が大幅に遅れた。

### (3) 効率性

#### 【投入の質・量の適正】

経済活動を実施するために3つのグループ - アヒル、裁縫、雑貨屋経営 - に分かれた。各々のグループは、経済活動の企画書を作成し、LMLより7人にアヒルを18羽、ミシン1台が供与された。

アヒルの場合は卵を売ることにより、個人もKSMも利益が出ているが、裁縫はまだ利益を生むほど有効利用されていない。技術指導も販売経路の見込みもなく活動が開始されたようで、収入の増加をもたらしていない。

アヒルの種類はLMLが決めたが、この種類（ラベオ）はこの地域で飼われているのではなく、寒さに弱く、雨期になると死ぬこともある。実際に同KSMに配布されたアヒルは140羽中23羽死んだ。孵化しにくく、繁殖するのが難しく、この島には孵化する器具をもっている人はいないので、長期的にみると総数が減少していく。

牛の供与については、KSMメンバーのニーズを反映したものではないだけでなく、一方的にLMLから供与されたものであるために今後持続的に維持管理するインセンティブが少ない。

ミシンは電動なので電気がない夜は使えない。

#### 【投入の成果に対する有効性】

投入の配布が遅れことにより、成果も遅れた。特に、ミシンは利益を出すために有効活用されていない。

#### 【費用分担スキーム】

雑貨屋経営の資本金はKSMのアヒル銀行の利益からである。しかし、他の資機材（ミシン、アヒル）の供与に関しては費用分担していない。

#### (4) インパクト

##### 【KSMへのプラス・マイナスのインパクト】

プラスの影響は、以前はグループ活動がなかったが、組織化により、以前は顔も知らない人々が集まり、活動についての情報交換をするようになった。帳簿をつけたり、新しい知識が得られるようになった。また、社会的にも低い地位である女性世帯主をターゲットにしており、無職であることや年齢に共通性があることから、メンバーの間での連帯意識が生まれている。マイナスの影響は、受益者以外の人から嫉妬があったこと。しかし、これはプロジェクトの実施の障害になるものではなかった。

##### 【コミュニティへのプラス・マイナスのインパクト】

プラスの影響として、活動開始からしばらくは集会ばかりやっていると批判もあったが、物資・機材が供与されるようになってからは「活動が実施されている」という認識の変化があり、入会希望者が増えた。

プロジェクト開始後の村の反応は、選ばれた受益者が寡婦であったことから、日本人に馬鹿にされるとか、日本に連れていかれるなどネガティブなものであったが、今ではコミュニティも活動の目的を理解しているようである。

##### 【その他】

同上。以前なかった、女性世帯主間の連帯意識が生まれた。経済活動だけでなく、雑談をする場ができた。

#### (5) 自立発展性

##### 【組織】

現在の役員は6月に交代したばかりだが、リーダーは他のメンバーに支持されており、活動を活性化するために前向きに話し合った結果のリーダー交代なので問題はないと思われる。

経済活動が所得の向上につながっておらず、その見込みも高くないので、投入がなくなるとインセンティブが落ちる可能性がある。加えて、KSMメンバーが共通して行っている経済活動がないので、経済活動の共通の課題に対して取り組むシステムがない。小規模金融では融資額に限界があり、全員に行きわたっていないのでインパクトも少ない。アリサンがインセンティブになっているとすれば、問題解決能力の向上にはなりにくい。プロジェクト実施期間後も上記の運営管理システムが継続される見込みである。

アヒルの卵の回収方法、利益配分の方法も確立しているので継続していくと考えられる。

小規模金融の運営管理システムは整備されている。返済率も現在100%。帳簿も会計担当が管理している。現在のところは、資本も貸与者数も少ないので運営が可能であるが、利用が増えると回収方法を検討する余地がある。現在会計担当に手当が払われていないが、作業が煩雑、回収作業に時間がかかると報酬が必要となるであろう。計算間違いなどが多々見られた。

#### 【財務】

原資15万ルピア、現在69万6,500ルピア。

融資可能額が少なく貸与者の数が限られてので、これがグループ活動をするインセンティブにはあまりなっていない。

#### 【技術】

特に、組織の形成の仕方、会議の運営、小規模金融の運営管理 - について適用されている。

アヒルは収入源になっているが、ミシンは有効利用されていない。技術支援も十分ではない。牛についてはメンバーが関与していない。

### 3. タカラール県

#### 3 - 1 活動概況

##### (1) 基礎情報

場 所	タカラール県、ギャレソン・セル (Galesong Sel) 郡、ポントカナン (Bontokanang) 村
KSM	KSM名: ジュジュ・アティア (Julu Atia)
	結成日: 1999年4月
	議 長: ヌルハヤチ (Nurhayati)
	秘 書: ロスマiach・トンポ (Rosmiati Tompo)
	会 計: ラウィヤ (Lawiyah)
世帯数	1999年開始当初: 合計世帯数: 20世帯 (103人) 2001年現在: 合計世帯数: 22世帯 (105人)、うち 女性: 4世帯、男性: 18世帯
経済活動別	手工芸: 8世帯、漁業: 6世帯、行商: 5世帯、稲作農家: 1世帯、 畜 産: 1世帯、なし: 1世帯
教育水準	教育なし: 10人、初等教育レベル: 10人、中等教育レベル: 2人
経済活動	漁獲、手工芸

##### (2) KSMの組織運営

リーダー	地域の竹細工の仲買人であり、影響力の大きい人。
役員と役割	リーダー: 統括・運営管理、竹の共同購入の注文、農村銀行BPR (Badan Perkeeditan Pakyu) からの資金の借入れ、月1回の支払い 書記・秘書: 竹の共同購入の支払い記録 会計: マイクロクレジットの帳簿記録、回収
役員選出方法	最初の集会でメンバーの合意で選出
規則罰則	特になし。
役員給与	まだ支給されていない。利益が出れば支給される予定。
会員数	20世帯。活動開始直後は経済的に貧しい人という説明があった。そのあと今年5月に12人加盟。この12人の加盟理由については、メンバーは聞いていない。リーダー出身の集落で、竹細工をつくっている人達である。
意思決定	会議で皆の合意できめる。
メンバーの選定	集落長が選出。貧しい人を選んだという認識はメンバーのなかにある。2001年5月に32人追加加盟。
定例会議	月に1回。



### (3) KSMの活動内容

<p>手工芸（竹細工）</p>	<p>竹細工はタカラール県の伝統的な産業であり、何世代も前から行われている。メンバーの多くが、プロジェクトが実施される以前から生計の一部を竹細工で立てており、漁獲の籠、マット、簾などをつくっていた。 共同購入を提案したのはFOである。 組織をつくって、農村銀行から竹の購入のための資金を借入れる。（これは、集落長の署名があれば比較的簡単に借入れられる。）年利2%で延滞の罰則規定などはない。2000年に申し込み後、銀行が村でKSMや経済活動の状況を査定し、融資開始。10回払いで、リーダーが銀行に支払いに行く。 竹をゴワ県にある業者に注文し、1本4,500ルピアの竹を600本購入。メンバーには、1本5,000ルピアで売り、500ルピアをKSMの資金とする。これはマイクロクレジットの資金として利用する 現在までに共同購入したのは1回のみ。次回もBRPから購入資金を借入れる予定。 つくった竹細工は、個人的に近隣の島に売りに行くか、リーダーに町に売りに行ってもらおう（リーダーは以前から仲買人）。特に共同販売して、KSMの自己資金の蓄積をすることはない。</p>																		
<p>小規模金融のメカニズム</p>	<table border="1"> <tr> <td>原 資</td> <td>生活必需品の廉価販売からの利益、利益23万ルピア。</td> </tr> <tr> <td>資本蓄積</td> <td>利息分と竹の共同購入の手数料</td> </tr> <tr> <td>運営管理</td> <td>KSMの役員と同じ（リーダー、秘書、会計）</td> </tr> <tr> <td>利 子</td> <td>10週間で5%。非メンバーには、倍の利息で貸している。</td> </tr> <tr> <td>回 収</td> <td>特に規則はきめていないが、定例会議の際にメンバーが持参、会計係が訪問、会計係の家にメンバーが持参。</td> </tr> <tr> <td>限度額</td> <td>50,000ルピア。残金による。</td> </tr> <tr> <td>罰 則</td> <td>特になし。</td> </tr> <tr> <td>返済率</td> <td>100%だが、延滞が多く、会議の議題になっている。</td> </tr> <tr> <td>使 途</td> <td>特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。</td> </tr> </table>	原 資	生活必需品の廉価販売からの利益、利益23万ルピア。	資本蓄積	利息分と竹の共同購入の手数料	運営管理	KSMの役員と同じ（リーダー、秘書、会計）	利 子	10週間で5%。非メンバーには、倍の利息で貸している。	回 収	特に規則はきめていないが、定例会議の際にメンバーが持参、会計係が訪問、会計係の家にメンバーが持参。	限度額	50,000ルピア。残金による。	罰 則	特になし。	返済率	100%だが、延滞が多く、会議の議題になっている。	使 途	特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。
原 資	生活必需品の廉価販売からの利益、利益23万ルピア。																		
資本蓄積	利息分と竹の共同購入の手数料																		
運営管理	KSMの役員と同じ（リーダー、秘書、会計）																		
利 子	10週間で5%。非メンバーには、倍の利息で貸している。																		
回 収	特に規則はきめていないが、定例会議の際にメンバーが持参、会計係が訪問、会計係の家にメンバーが持参。																		
限度額	50,000ルピア。残金による。																		
罰 則	特になし。																		
返済率	100%だが、延滞が多く、会議の議題になっている。																		
使 途	特に限定しない。経済活動から子供の教育費など様々。																		
<p>牛の配布</p>	<p>LMLから牛の供与の提案があり、受けた。し牛の供与があったが、この牛は同地域では、土地の構造（農地が狭い）、農業（灌漑施設がない）理由から適切ではない。牛の導入はこの地域では初めてである。利益が出たら、KSMと飼育係で折半する。</p>																		

### 3 - 2 タカラール県での評価

#### (1) 有効性 / 目標達成度

##### 【KSMの組織化】

役員とその役割は明確であり、メンバー全員で理解されている。

廉価販売の際に、活動の目的はLMLの支援により「貧しい人の生活をよくするものである」との説明があった。そのあと経済活動に移行する際に、その目的は、「貧しい人の収入を向上する」ためであると説明があった。LMLが実施したビジネス開発・運営の研修後に竹細工を今後のプロジェクトの活動にするとメンバー間で合意した。メンバーの多くが以前から竹細工に従事しているので、共通の目的・手段をもっていたと考えられる。

意思決定は定例会議で行われる。しかし、メンバーのほとんどがリーダーの出身の集落から（この村には2つの集落がある）である。今年の5月に新メンバーが12人加入したが、メンバーはその経緯や選定基準について知らない。これらの人々はリーダーの集落の出身者で竹細工をやっている人々であり、意思決定過程が不明確である。

### 【フィールド・オフィサーの能力向上】

メンバーの理解しているFOの役割は、主に生活必需品の配布をした、集会に参加する、経済活動のモニタリング、改善へのアドバイス（竹の共同購入の提案）。

アリサンは以前定例会議を習慣づけるためにやっていたが、FOは、経済活動や他のグループ活動により集中するために廃止を提案した。

### 【KSMの組織強化】

月1回、定例会議がある。経済活動では、竹の共同購入を行っている。これは、BRP（Badan Perkeeditan Pakyu：農村銀行）から竹の共同購入のため融資を受け（280万ルピア）<sup>17</sup>、メンバーに竹を配布し、竹細工の販売で得た利益から返済する。このシステムはFOの提案で今年一度だけ行われたが、竹が手に入りやすい雨期のあとに実施する予定。

小規模金融の帳簿は会計役、竹の共同購入の帳簿は会計役が記録しているが、返済の遅延が大きな問題になっている。これは、遅延に対する罰則がなく、会計役が貸与者の宅を訪問して回収していることにも起因している。原資は廉価販売による利益からで23万ルピア。資本蓄積は、利息分と竹の共同購入からの手数料。

プロジェクト以前にも竹細工の製作は行っており、KSMの活動として実施することによる違いは、竹の共同購入による材料費が安価になり、後払いができることである。リーダーが銀行から融資を受ける手続きも行い、返済の管理もしている。

### 【KSMの所得向上】

小規模金融の利息分と竹の共同購入からの手数料のみ。

### 【プロジェクト目標の達成度】

以前は個人が竹を買っていたので、自己資金の不足により（前払い）竹細工をつくる量が限られていたが、竹を共同購入し後払いにすることによって多くの竹細工をつくり、利益を得ることができるようになった。

以前はタカラール県産の竹（長さ、径ともに小型）を材料としていたが、共同購入によりゴワ県からの大型の竹の購入ルートが確立できたため、生産効率が上がった。

---

<sup>17</sup> 竹1本は5,000ルピアで、30本購入。400万ルピアの売上があった場合の経費計算は、材料費（竹代）150万ルピア、材料用のトラック代）50万ルピア、製作雑費（生産者の食費等）50万ルピア以上の経費を差し引いた残りをメンバー間で頭割りして労賃にする。この場合、一人当たり、7万5,000ルピアとなる。KSMへは、竹の購入手数料として一本あたり500ルピアを収めることになっており、それがKSMの資金となる。一回の材料買い付けで一人当たり30本を買い入れるので、500ルピア×30本×20人=30万ルピアがKSMに入る計算になる。材料費の支払いは、漁獲の籠が売れてからでいいことになっているので、それほど大きな資本は要らない。この籠の需要は大きく、特に大型のものは需要が高いが、材料の竹を運べるような専用トラックの台数に限りがあるため材料の搬入が難しく、思うように生産できない。小さな籠については、近隣の漁師が直接買い付けに来たりもしている。自分は大小あわせて月1,500個の漁獲の籠を取り扱っている。

マイクロクレジットにより、自己資金をもつことができ、収入が増えた。メンバーの妻の一人はパンダンというマットを以前からつくっていたが、このスキームで5万ルピアを借り入れて材料を購入した。以前はこのマットの原料であるジュパンという木を栽培している農家で栽培する代わりに栽培時にその木の半分をもらっていたので、マットをつくる量も限られていた。材料費は2,500ルピア、1週間で10枚づくり、7万5,000ルピアで販売。売上金は貯金して将来子供の教育資金にする。

別のメンバーは、以前はバナナの仲買と養鶏で生計を立てていたが、KSMの活動開始後に初めて竹細工を開始した。2000年9月から3度に分けて計110本の竹を購入し、漁獲カゴをつくって売った。籠のサイズにもよるが、1本の竹から1～2個の籠ができ、1個あたり約6,500ルピアで販売される。原料代(1本4,500ルピア)のほかに、手数料を1本あたり500ルピアずつ、KSMに支払っている。このメンバーの話によると、籠細工の収益により、息子を町の高校まで行かせる余裕ができた、とのことである。

## (2) 妥当性

### 【上位目標とコミュニティのニーズ】

上位目標が貧困者のエンパワメントが上位目標とすると、経済的な意味ではある程度達成された。KSMも組織化され、経済活動を行っているが、独自で活動内容を設定し、実施していないことから、プロジェクトの投入が終了後、KSMメンバーが独自で新たな活動を展開することができるかは現時点では判断できない。

### 【プロジェクト目標とKSMのニーズ】

少なくとも経済的な利益、組織化することによるメリットは感じているが、初めのニーズ調査をどのようにやったかが明確ではない。結果としてニーズに合ったと考えられるが、他にも解決すべき問題があった可能性もある。

ニーズ調査を行っていないので、それが最も優先順位の高いものだったかは定かではない。聞き取り調査によると、リーダーは親の代からコミュニティ内の漁獲の籠の生産販売を取りまとめており、流通に関するノウハウとネットワークをもっていた。KSMのリーダーとしても、それらをフルに活用しており、KSM結成以前と大きく違うことをしている訳ではない。むしろ、以前からずっとやっていたことをKSMの枠組みに合わせているような印象を受けた。しかし、竹の共同購入をすることにより、生産効率が上がったという意味では妥当であった。

小規模金融では、経済活動のための材料費を購入することにより、追加的な収入を得ることができた。

#### 【コミュニティーに対する情報伝達】

その廉価販売の時に、LMLのFOが各村の貧困世帯全戸への訪問調査を行い、BKKBNの調査とのクロスチェックを実施。それによって実質的な貧困世帯を特定し、支援対象世帯の候補リストを作成。その結果を基に村長との協議のうえ、受益者を選定した経緯がある。そのあと、村長が受益者を集めて、「貧困者に対する支援」との説明があった。そのあと経済活動に入る際にも、コミュニティーを含めてオリエンテーションやワークショップを行ったという経緯はない。

村長が受益者を集めて、「貧困者に対する支援」と説明した。そのあと経済活動に入る際にも、コミュニティーを含めてオリエンテーションやワークショップを行ったという経緯はない。村の人々は具体的な活動が始まってからしか知らされていない。実際には、受益者のほとんどはリーダーの集落からの出身で、以前から竹細工をつくっている世帯である。

JICAとの契約上、JICAからの支援が確定していなかったため、廉価販売後に経済活動を実施するとは逆に知らせなかった。したがって、全体のプロジェクトの活動をコミュニティーにもKSMにも知らせなかった。

#### 【プロジェクトの計画段階】

初期の段階では、経済活動に限定して活動内容を設定したため、KMS自身が自分たちの抱える問題を分析し、優先順位をつけ、必要な援助を得るという主体的なプロセスがなかった。経済活動を始める際には要請書を書いているが、資機材の供与に関することが主であった。

竹細工に決まった理由については、「以前からやっていた」という回答がほとんどで、面談者から明確な答えが得られなかった。

小規模金融に関しては、廉価販売があったときから、LMLがその手数料をこの原資にあてることを計画していた。

組織の運営管理、財務管理の研修などは実際の活動に利用されている。牛の供与に関しては、上記にあるようにKSMからの要望というよりは、LMLによって決められ、配布されたという認識である。

#### 【スケジュール】

機材供与の遅れは特になし。

### (3) 効率性

#### 【投入の質・量の適正】

数値目標を設置していないが、小規模金融や竹の共同購入による材料費購入の負担が軽減されることにより、以前よりは収入が増えたメンバーもいるという意味では適切であった。

牛の供与があったが、耕作用としては、住民は牛よりトラクターを望んでおり、さらに、この種類の牛がこの地域で飼われた前例はなく、この地域の土地に適切でなく供与の妥当性を疑問視する声もメンバーからあがっている。

#### 【費用分担スキーム】

銀行からの融資を受けて竹細工の竹を共同購入した。

### (4) インパクト

#### 【KSMへのプラス・マイナスのインパクト】

竹の共同購入により、竹の原材料にかかる費用を効率的に減らすことができた。

以前は、グループで共通の課題に対する活動をする事がなかったが、プロジェクトでグループ活動をする事により、相互依存の意識が生まれるようになった。

KSMの秘書の担当は、竹の売買に関する財務管理をすることができるようになり、費用対コストを意識するようになり、記録をつけることができるようになった。

メンバーは農業のほかに漁業にも従事しているので収入源がひとつではなく、リスクヘッジとなっている。

小規模金融により、KSMは以前に比べて資金源に対するアクセスが容易になった。

#### 【その他】

登録してあるメンバーは男性が多いが(受益者の選定基準:未亡人、老人、非識字者)、男性は漁業に従事しているために女性が出席する場合も多く、女性が公的な場に参加する機会が増えた。

### (5) 自立発展性

#### 【組織】

役員とその役割は上記の表を参照のこと。

リーダーの発言権が大きく、メンバーの加入についてもリーダーが決定しているので、今後、民主的な意思決定がなされる可能性は低い。

プロジェクト実施期間後も上記の運営管理システムが継続されるであろう。竹の共同購

入は、BPRからの融資で継続して行われる予定である。返済状況については現在のところ問題ない。

小規模金融に関する一番の問題は、小規模金融で返済の遅延が多く、会計役が回収のためにメンバー宅を訪問し回収している。この理由は、支払方法や罰則規定に特に取り決めがないからである。この点で、会計役の負担が大きく、正当な報酬がないと今後の持続性に問題がある。

意思決定が民主的でないために、メンバーの経済活動に対するインセンティブが下がる可能性がある。

#### 【財務】

プロジェクトの活動が竹の共同購入のみであれば、今後も農村銀行からの融資を受けるので問題ない。しかし、新規事業をする場合や貸与者を増加する場合には十分であるといえない。

#### 【技術】

特に、組織の形成のしかた、会議の運営、小規模金融の運営管理 - について適用されている。

#### 【他の支援機関】

この村はプラン・インターナショナル (Plan International) のプロジェクトの対象地域であり、農機具、農業インプットなどの物質供与型であることから、村の人々は同プロジェクトに対しても同様の期待があった。本プロジェクトとこのプロジェクトの目的の違いをメンバーはあまり認識していないようである。