

第2章

「自立型農村開発」における 手法の可能性と課題

第2章 「自立型農村開発」における手法の可能性と課題

2-1 自立型農村開発における「プロセス」の考え方

2-1-1 自立型農村開発において「開発をプロセスとして見る」ことの意義

(1) はじめに：「プロセス」への着眼とその背景

本プロジェクト研究では 1999 年度の開始以降、「アフリカ農村開発手法ガイドライン（計画編）」の策定においてのみならず、その一環として行われた様々な調査において、調査団員や研究会参加者の間で、アフリカ農村開発の「プロセス」をどのように捉えるべきか、どのように評価すべきか、ドナー側はそれにどのように関わるべきかなどの問題への関心が高まってきた。例えば、JICA による「ケニア共和国バリノゴ県半乾燥地域農村開発計画調査」（1999 年 7 月～2002 年 3 月実施）のフォローアップ調査では、「事業の成果だけでなく実施のプロセスも重視すべきである」という趣旨で、以下のような提言を行っている。

アフリカの半乾燥地域のような不確実性が高くリスクの多い地域では、「こういう条件のときにはこういうプロジェクト」というような正解集を示すことは難しい。また、一定期間内に一定の投入を用いて一定の目的を達成しようというプロジェクト・アプローチ自体が難しい。したがって、実証事業を計画する場合には、達成の期限を設定せずに目標だけを決めておくとか、期限を設ける場合はできるだけ短期的な目標にするなどの工夫が必要である。また住民自身が、近隣や過去の事例などに照らして、達成が困難と思われるような目標あるいは期限を設定するような場合もある。その場合、調査団が達成が困難な理由を示してそれらを変更するという方法もあるが、彼らの努力目標として計画をそのまま採用し、それに代わって参加型モニタリング・評価の結果を計画にフィードバックし目標を修正しながら、事業を進めることも可能である。住民はこれにより、計画・実施・モニタリング・評価のプロセスを通じて、自らの設定した目標が達成困難であること、それは何故か、またどうすれば達成に近づけるのかなどを学ぶことができる。実証調査においては、従来のように成果だけを評価するのではなく、このような実施のプロセスを見ることも重要である。プロセスを重視することは、上記（4）の住民の能力向上を図る上でも不可欠な姿勢である¹。

また、「アフリカ農村開発手法ガイドライン（計画編）」も、第 8 章第 2 節の「アフリカ農村開発とジェンダー」において、「アフリカの農村社会開発は、社会開発の実施プロセスそのものが、ターゲットグループの人々が自らの問題を理解し、意思決定し、主体的に参画し、成功・失敗のリスクを背負って実施し、教訓を次に生かすというエンパワーメントのための連続したサイクルでなければならない」と述べ、農村住民、特に農村生活の重要な担い手である女性が、開発事業の実施プロセスを通じて、様々な社会経済活動を自立的に行う自信と能力を養うことこそが、農村開発のより重要な目的であるということを示唆している²。

自立型農村開発をめざす場合には、本章第 2-4 節で島津氏が述べているように、プロジェクトの実施によって得られる結果（インプットに対するアウトプット）よりも、その結果に到達するまでのプロセスで誰が何を学び、どのような能力を身につけ、あるいは向上させ、それをもって次の活動を展開していくか、すなわちドナーや行政の関与なしに、住民が自らの力で開発を進めて行くことができるかがより重要な課題になる。将来の自立型農村開発に向けた教訓を学び、組織や個々人の能力向上を図るという意味では、結果に到達するまでのプロセスは、

¹国際協力事業団、「プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 第3年次報告書 別冊 開発調査パイロットスタディーのフォローアップ調査」、平成14年3月、pp.42-43。

²国際協力事業団、「プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 第3年次報告書 本編 アフリカ農村開発手法ガイドライン」、平成13年10月、p.78-79（8-2-2 農村社会開発と女性（1）エンパワーメント）。

受益者である住民のみならず、彼らの活動を支援すべき行政やドナー、その他全てのステークホルダーにとっても同様に重要である。

多くのドナーによって従来用いられてきた事後的な評価の方法（中間評価も含む）は、「結果」あるいは「インプットとアウトプットの比較」による評価が中心で、「プロセス」の評価（モニタリング）にはほとんど踏み込んでいなかった。しかし、「バリントン県農村開発計画調査」フォローアップ調査の提言によっても示唆されるように、実施の「プロセス」を見ることは、プロジェクトの成否に影響を与える社会的環境（人間関係、組織、価値観、信条、社会規範、習慣などの社会資本）を分析し、それにどのように適応/対応するかを検討することになる。これは、当該プロジェクトの所期の目的を達成する上だけではなく、プロジェクト終了後の自立発展性や再現性（波及性）を高める上でも不可欠な行為である。本節では、以上のような問題意識の下に、自立型農村開発における「プロセス」の捉え方を整理するとともに、「プロセス」を理解するためのアプローチを紹介する。

(2) 「プロセス」の定義と「開発をプロセスとして見る」ことの意義

既述のように、本プロジェクト研究を通じて「プロセス」に関する議論が増え関心が高まってきたが、開発における「プロセス」が意味するものや、それをどのように捉えるべきかについての理解は参加者の間でも一様ではない。したがって、ここではまず、開発において「プロセス」が意味するもの、また「開発をプロセスとして見る」ことの意義について整理する。

ロンドン大学の社会人類学教授で、Oxfam 地域事務所長やコンサルタントとして長年インドにおける自然資源管理や灌漑などのプロジェクトに従事した経験を持つ Mosse は、英国国際開発庁（DFID）の支援を得て作成した *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity* で以下のように述べている。

開発の「プロセス」は字義的には、プロジェクトの「進捗（progress）」または「過程（course）」を意味する。それは、計画されたインプットから生じる行動や事柄およびアウトプットが生産される手段を説明を表す。この概念は、「プロセス」のもう1つの意味、すなわち製造における一連の作業（訳注：工程）に類似する。これは、プロジェクトのインプットとアウトプットへのフォーカスおよびその2つの間に想定された機械的な関連からの重要な転換である。実際、「プロセス」はますます、従来の機械的隠喩に代わる新たなもの、すなわち開発イニシアティブのための記述的な隠喩として用いられるようになってきている。その他のよく用いられる隠喩（「開発」そのものも含む）のように、「プロセス」の概念は、複雑な社会的現実を新たな方法で考え議論する装置を提供する³。

³ David Mosse, *Process-Oriented Approaches to Development Practice and Social Research*, in David Mosse, John Farrington and Alan Rew eds., *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*, London: Routledge, 1998, p. 4. この本は、1995年4月に英国の海外開発研究所（ODI）において、ODI とウェールズ大学開発学センターの共済で開催された *The Potential for Process Monitoring in Project Management and Organizational Change: Lessons from the Natural Resources Sector* と題するワークショップ（英国のほか、フランス、オランダ、フィリピンなどからも参加）が契機となって作成されたものである。Mosse によるプロセス指向アプローチとその方法に関するイントロダクションに続いて、プロセス・モニタリングの事例が紹介されている。

ここでの Mosse の議論は、従来のように、あるインプットに対して特定のアウトプットが産出されることを想定している場合には、「プロセス」は議論する余地のない機械的（合理的）工程として捉えられてしまうが、実際には、対象地域に普遍的な、あるいは当該プロジェクトに固有で複雑な社会的現実の中で、想定されたアウトプットが生産されることは必然ではない。むしろ、インプットからアウトプットに至る／至らない「プロセス」こそが「開発」が相手にしなくてはならないものであり、さらには「開発」そのものである、ということを示唆する。Mosse は、Box 2-1 のように、「プロセス」の隠喩が開発プロジェクトの従来型モデルに代わるものとなることを示す 3 つの意味を挙げている。

Box 2-1 「プロセス」の隠喩 (metaphor) : 3 つの意味

(1) ラーニング・プロセス (学習過程)

開発プロジェクトを「プロセス」と見ることは、プロジェクトが実施の経験から学んだ結果を反映して変化する柔軟なデザインを持つことを意味する。このラーニング・プロセス・アプローチは、開発プロジェクトを変更可能な手続きと方法をもつ柔軟なシステムと捉えるものであり、予め決められたインプット、活動、アウトプット、コストおよび固定された時間枠で実施するようプロジェクトがデザインされる従来のブループリント・アプローチとは対照的である^注。

(2) 関係的・文脈的要素

「プロセス」は、全ての開発プロジェクトにおける関係的・文脈的要素をさす。全てのプロジェクトは、ブループリント型デザインのものも含めて、かなり限定された境界を持ち、社会的・制度的環境によって影響される。関係的要素は、プランニングやマネジメント上明示的な注意を必要とする開発努力の不可欠な部分として捉えられるべきものだが、往々にして十分に認識されず、あるいは扱われたとしてもインフォーマルにしか扱われず、むしろ問題や誤解の根源と見なされることが多い。

(3) ダイナミック、予測不可能、かつ特有な要素

「プロセス」は、開発プログラム（訳注：「共通の上位目標を持つ一連のプロジェクト群」という意味で使われていると解釈）におけるダイナミック、予測不可能、かつ特有な要素をさす。それらの要素は、プランニングやマネジメントによってコントロールするのは容易ではないが、成否を決定するものと捉えられている。

注： ラーニング・プロセス・アプローチ (learning process approach) は、David Korten によって示されたものである。David Korten, "Community organization and rural development: a learning process approach", *Public Administration Review* 40 (5), pp. 480-511 を参照 (Mosse et al., *Development as Process* より引用)

出所：David Mosse, "Process-Oriented Approaches to Development Practice and Social Research," in Mosse et al. (eds.), *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*, London: Routledge, 1998, pp. 4-5.

「関係的・文脈的要素」が当該プロジェクトを取り巻く社会的環境あるいは既存の社会的条件であるのに対して、「ダイナミック、予測不可能、かつ特有な要素」は、プロジェクトに内在または関与する要素（活動、事柄、組織、人間関係、資源など）さらにはプロジェクトの実施によって新たに生ずる要素やもたらされる変化などをさすものと理解される。なお、Mosse はこれらを「プロセス」を捉える「3つの弁別的 (distinctive) な方法」としているが、これらは必ずしも相互に排他的なものではなく、むしろ関連性を有するものと考えべきであろう。開発プロジェクトを柔軟なシステムと捉えることで、関係的・文脈的要素やダイナミック・予測不可能・特有な要素が、プロジェクトを実施する上で開発努力の不可欠な部分として意味を持つのであり、また逆に、それらの要素を開発努力の不可欠な部分として認識すれば、開発プロジェクトを柔軟なシステムとして捉えざるを得ない。さらに、関係的・文脈的要素とダイナミック・予測不可能・特有な要素との関係も、前者は後者を生み出したり規定するし、後者もまた前者に影響を及ぼすという意味で、相互に排他的ではない。

「プロセス」を上記3つのうちいずれの意味で定義するにせよ、プロセス指向アプローチは、開発実践において計画やマネジメントのツールとして広く用いられているロジカル・フレームワークの演繹的なアプローチとは異なるのは明らかである。ロジカル・フレームワーク・アプローチの基本は、論理的に導き出されるインプットとアウトプットとの因果関係の仮説に基づいて、プロジェクトを立案し実施するもので、モニタリング・評価は、予め定められた指標を用いてアウトプットとインパクトを測定することによって、その仮説を検証するものといえる。そこでは、関係的・文脈的要素は、往々にしてプロジェクトの成否を決定するほど重要であるにもかかわらず、マネジメントのコントロールを越える「外部条件 (assumptions)」として扱われる。しかし、このアプローチでは、予期せぬ変化や計画されていなかったアウトカム、また、特定のアウトカムがもたらされた/されなかった理由や道筋などを説明するのが困難である⁴。

(3) プロセス指向の背景

1990年代になって国際援助機関がその開発プログラムにおいて、プロセスの面により関心を寄せるようになってきたのは、従来のプランニングやモニタリングの手法に限界があること、すなわち、Box 2-2 で Mosse が述べているように、ロジカル・フレームワーク・アプローチでは、必ずしも所期の成果が得られず目的が達成されないことが明らかになってきたためである。

Box 2-2 ロジカル・フレームワークの限界

Mosse は、因果関係の仮説に基づかずに明確な目的をもつ活動を計画・実施するのは困難であり、したがって、ロジカル・フレームワークと指標に基づくモニタリング・システムは、必要なプランニングとマネジメントのツールであるとしながらも、以下の点をあげて不十分なものであるとしている。

- ・ロジカル・フレームワークに基づいたプロジェクトのモデルは、現実と懸け離れている。
- ・インプットとアウトプットとの関係はリニアではない。
- ・インプットへの反応はしばしば比例的でない。
- ・行動は予想しない効果をもたらす。
- ・同じインプットを類似の条件下で投入しても、必ずしも同じ結果をもたらさない。

Mosse は続けて、「開発行為は紛れもなく複雑であり、その効果はしばしば予測できず、地域によっても異なり、また、マネジメントが部分的にしか、あるいは全く制御できない領域（例えば、文化、政治、制度、政策、費用、または価格）によって著しい影響を受ける。多くのプランナーは自らの経験から、開発の背景となる社会・政治的關係が周到に計画されたインプットと同じ位、アウトカムに影響を与えることを知っている。」と述べている。

出所：David Mosse, "Process-Oriented Approaches to Development Practice and Social Research," in Mosse et al. (eds.), *Development as Process*, 前掲書, pp. 5-6.

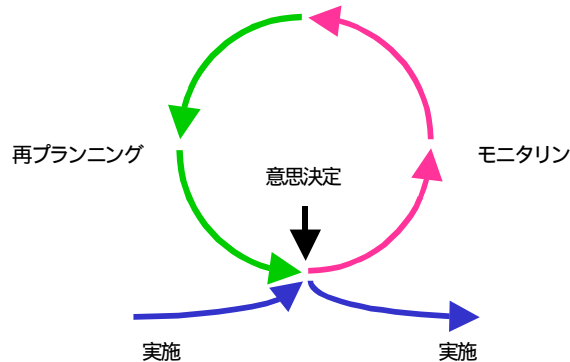
前掲の *Development as Process* が刊行されるきっかけとなった英国の海外開発研究所 (ODI) 等によるプロセス・モニタリングに関するワークショップ (1995年4月開催) や、GTZ によるプロジェクトスタッフ用のプロセス・モニタリングに関する手引書 (1996年5月刊行) などは、そのような認識に基づいて実施/作成されたものである⁵。また、ヨーロッパ委員会 (EC) の国際協力局によって2002年3月に刊行された *Project Cycle Management*

⁴これらの点については、ロジカル・フレームワークを基本ツールとする PCM 手法について述べている本報告書の2-4節「自立型農村開発を具現化する上でのPCM手法の現状と課題」も参照されたい。

⁵ ODI 等によるワークショップについては、脚注3を参照。GTZの手引書は、Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, *Process Monitoring (ProM): Working Document for Project Staff*, 1996.

Handbook (PCM のトレーニング用教材)には、図 2-1 に示すように、「実施：ラーニング・プロセス」と明記されている。これに対して、同書が補完する *Manual Project Cycle Management* (2001 年 3 月刊行、初版は 1993 年刊行)にはそのような記述はなく、ロジカル・フレームワークを基本ツールとする PCM 手法においても、これまでの経験の上にプロセスを重視する傾向が強くなってきたものと推察される。

図 2-1 「実施：ラーニング・プロセス」



出所：European Commission, EuropeAid Co-operation Office, *Project Cycle Management Handbook*, Version 2.0, March 2002, p. 22.

Mosse は、1980 年代初めから明らかになってきた計画的開発のアプローチにおける重要な転換として、Box 2-3 に示すような相互に関連する 4 点をあげているが、こうした動きの背景には、中央で計画された技術的プロジェクトの高いコストと低いパフォーマンスに対応する必要性、また、地元住民、NGOs、民間部門などの関与を通じて、公共部門の支出を抑え、開発介入の効果や長期的持続性を高める必要性が生じてきたことがある。同時に、新たなマクロ経済・政治環境は、「グッドガバナンス」や「政治的多様性」などの政策的ゴールをもたらした。さらに、これらの転換によって、「プロセス」への関心が高まっただけでなく、新たな様式の情報が必要されるようになってきた。オープンエンドのプロジェクト・デザイン、手法や制度整備に関する取り組みは、迅速な情報のフィードバックと実践からの学習を前提とするものである。異なったステークホルダーが異なった利害を有し、彼らのオーナーシップやコミットメントが望ましいアウトカムをもたらす上で重要であるという認識に基づくプロセス・アプローチや参加型アプローチでは、組織的な利害や関係についての理解およびモニタリングが強調される。

Box 2-3 開発アプローチの重要な転換

- 範囲の狭い技術牽引型プロジェクトからセクターワイドやクロスセクターの課題の取り組みへ
- 限定されたプロジェクトだけが開発援助の焦点ではなくなり、政策変更や制度改革といったより広範なゴールをめざすプログラム目標を達成する上で、管理されたネットワークおよび組織間の連携やパートナーシップの重要性が拡大する傾向へ
- 外部で計画された、技術的・管理的アプローチ（「ブループリント・アプローチ」）からより柔軟な反復的アプローチ（「ラーニング・プロセス・アプローチ」）へ
- 中央集権的・トップダウンアプローチから分権的・参加型アプローチへ

出所：Mosse, “Process-Oriented Approaches,” 前掲書, p. 6.

このように組織的に複雑な要素が関わる開発では、従来の単純なプロジェクト・モデルとは異なる情報整備と関係者（アクター）間のコミュニケーションが重要になってくる。例えば、制度的な「アウトプット」をモニタリングするには、物理的なアウトプット（インフラや技術導入など）をモニタリングする従来のシステムでは不十分であり、多様なステークホルダーの異なる視点を勘案するシステム、また、活動によってもたらされた重要な変化を明らかにし、かつその情報をフィードバックできるような予知的・指標ベースでないモニタリングのシステムが必要である。このアプローチは必然的に、帰納的、選択的、解釈的とならざるを得ない。プロセス情報が求められるより具体的な理由を Box 2-4 に示す。

Box 2-4 プロセス情報が必要とされる理由

プロセス情報は、新規のより複雑な業務を実施する組織の能力を高める手段となる。

プロセス情報は、新たなアプローチの有効性を確認する、政策変更のためのロビー活動を行う、あるいは将来のプロジェクトのデザインを知らせるための手段を提供する。

プロセス情報は、事業のインパクトを説明し、プロモーション資料を作成するための手段となる。

プロセス・モニタリングは、組織間の共同を理解する、すなわち、パートナーシップがどのように機能するかを分析し、共同が組織のパフォーマンスに与えるインパクトを評価することを狙う。

プロセス・モニタリングは、批判的な「制度的エスノグラフィ」を作成する、すなわち、優勢な言説やコンセンサス・モデルを分析し、潜在的な組織の目的を明確化する。

プロセス・アプローチは、より広範な理解と批判的なフィードバックの機会を提供する。

プロセス・モニタリングは、プログラム内における交渉とコンセンサス醸成の制度的プロセスへの関与の手段（アウトカム「記録」よりむしろ「生成」の手段）として用いられる。

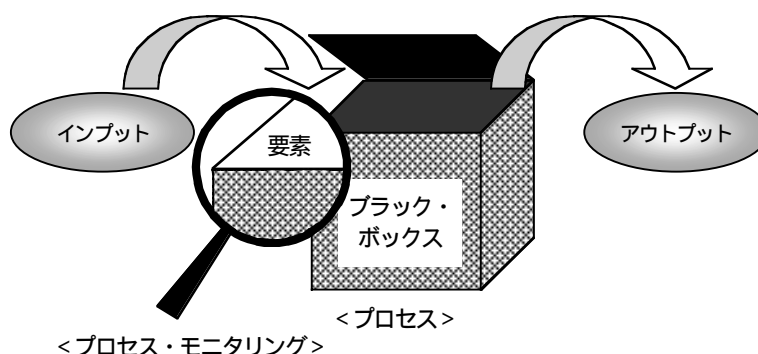
出所：Mosse, “Process-Oriented Approaches,” 前掲書, pp. 8-9.

2-1-2 自立型農村開発における「プロセス」の考え方

農村開発はその定義からして、多様なセクターや組織を網羅し、場合によっては複数の村落や地域にまたがる活動であり、「複雑な開発行為」の典型である。加えて、その地域/コミュニティ固有の関係的/文脈的要素や開発行為によってもたらされるダイナミックな要素に大きな影響を受けるため、Mosse が指摘するとおり、同じインプットを類似の条件下で投入しても、必ずしも同じ結果をもたらさないし、インプットとアウトプットとの関係はリニアではない。本プロジェクト研究においてこれまでに調査してきたアフリカ諸国における様々な農村開発プロジェクトの事例も、そのことを如実に物語っている。

本ガイドラインでは、図 2-2 に示すように、インプットとアウトプットとの間、さらにはアウトプットとアウトカムとの間にある「ブラック・ボックス」を「プロセス」と捉える。この「ブラック」は因果関係の比喩であり、場合によっては「灰色」や「半透明」であるかもしれないが、それはここでは大きな意味を持たない。

図2-2 自立型農村開発における「プロセス」と「プロセス・モニタリング」



注：「ブラック・ボックス」は従来、インプットとアウトプットとの間にある科学的・論理的合理性と捉えられてきたものである。ロジカル・フレームワーク・アプローチは正にこの捉え方に基づくもので、特定のインプットに対して、常に同様のアウトプットが得られると仮定するのは、その間に合理的な因果関係が存在するからである。この捉え方に基づけば、その「ブラック・ボックス」の中味を追究する必要はない。自立型農村開発におけるプロセス指向アプローチでは、この中味こそが問題であり、それを把握・分析するのがプロセス・モニタリングであるといえる。

ここではまた、以下のようなプロジェクトの活動やアクターの行為などに影響を与える要素を全て「プロセス」の要素と考える。

環境的要素：政治、政策、制度など

既存の关系的・文脈的要素：人間関係、家族・親族、伝統的・非伝統的組織、組織間の関係、宗教、伝統的価値観、社会規範など

プロジェクト特有のダイナミックな要素：プロジェクトを構成する活動そのもの、実施によって発生するアクター間の利害、特定のアクターの影響力、行動、組織、組織間の関係など

ラーニング・プロセス：全てのステークホルダーによる学習の行為やその成果（計画の変更、実施能力の向上など）

受益者である住民を支援する行政やドナーにとって、自立型農村開発（自立発展性の高い農村開発）を模索する上でプロセス指向アプローチの最も意義深い点は、開発プロジェクトを変更可能な手続きや方法をもつ柔軟なシステムと捉え、実施を通じて得られる教訓や認識されていく关系的・文脈的要素、プロジェクト特有のダイナミックな要素などを分析し、その結果を次の実施過程へフィードバックする、あるいは他の開発実践（事業内容・受益者・地域面での拡大、再現、改良実施など）に活かすことであると考えられる。上述のように、「プロセス」をプロジェクトの成否や持続性に影響を与える关系的・文脈的要素およびプロジェクト特有の要素と捉えることは、行政やドナーにとって、「プロセス」のモニタリング、すなわち要素や事象の観察、記録、分析、その結果を反映した行動などが、プロジェクト実施上必須の活動であることを意味する。それはまた、プロセスのモニタリング（特に住民参加型の場合）が、住民にとっても（彼らが本来自立した存在であったとしても）、より自立的にプロジェクトの実施に関わり、プロジェクトの終了後も自ら運営管理できるとともに、同様の問題を解決する能力をもつようになる上で、有益な活動になることを示唆する。

2-1-3 プロセスを理解するためのアプローチと一般的課題

(1) モニタリングにおけるプロセス指向アプローチの一般的特徴

Mosse は、モニタリングにおけるプロセス指向アプローチの一般的特徴（常にあてはまるとは限らないが、他のアプローチと区別する特徴）を Box 2-5 のように、また、プロセス・モニタリング/リサーチの多様な側面を Box 2-6 のようにまとめている。

Box 2-5 モニタリングにおけるプロセス指向アプローチの一般的特徴

プランニングやデザインの活動や事後評価とは対照的に、プロジェクト/プログラム実施期間を通じて継続的に情報を収集する。その情報は、開発の介入の「スナップ・ショット」や予め決められた指標に対する進捗の測定ではない。

プロセス・モニタリングは、「現在指向」である。現在起こっていることに密接に関係し、プロジェクト・サイクルの中では、プランニングや評価より、実施に強調が置かれる。

プロセス・モニタリングは、「行動指向」である。プロセス・モニタリングの成果物はまず、それらに迅速な行動を通じて反応すべき立場にある参加者に向けられ、実施過程での戦略・戦術の調整を支援する。他方、行動指向は、方法論でもある。介入や変化は、通常は目に見えない社会システムを示す構造や力関係を明らかにする。このような視点に立つと、「実行によって学ぶ (learning by doing)」ことの意義は、それがもたらす情報の直接的効用のみならず、それによって、実践を社会科学的により良く解釈することができるという点にも見い出される。

プロセス・モニタリングは、帰納的かつオープンエンドである。その関心事は、一般的な行動指向の傾向（予想されるアウトプットやインパクトに絞った狭い範囲での情報収集）とは対照的に、プロジェクトの枠を越えたより広範な事象や関係、多様なインパクトなどにある。

プロセス・モニタリングは通常、プロジェクトの構造やプログラムの日常業務・情報のフローの外に位置付けられるので、特別なスタッフの配置あるいは環境設定が必要となる。

モニタリング情報は個々人の利害・関心に満たされているが、モニター自身の多様な視点や判断を重要なデータとして取り扱い、明白に認識する（個々の主観的な評価、選択、濾過などを公の領域に持ち出す）ことが、プロセス・モニタリングの1つの特徴である。

プロセス・モニタリングは、他のモニタリング、インパクト評価、あるいはプランニングの方式の代替ではなく、相互に補完的である。実際、ロジカル・フレームワーク分析やステークホルダー分析などのプランニングのツールは、プロセス・モニタリングを組み立てるのに役立つし、他方、プロセス・モニタリングがもたらす情報は、定量的データを解釈する上で文脈の手がかりとなり、またそれ自身が各種の定点的評価調査にデータを提供する。

出所：Mosse, "Process-Oriented Approaches," 前掲書, pp. 10-11.

Box 2-6 プロセス・モニタリング/リサーチの多様な側面

プロセス・モニタリングの方法は、当該プログラムの行動によって制約される。実施機関のスタッフによって自己報告的に行われる場合もあり、外部からプロセス研究者などを招いて別に組織された形で行われる場合もある。

プロセスに関するデータ・情報は様々な利用者（地元住民、フィールドスタッフ、プロジェクト事務所、開発実施機関、ドナー、議員など）に向けられる。しかし、関係者間の対立の可能性を考慮し、主に1つか2つの利用者に向けられるのが普通である。

プロセス情報の焦点は、フィールドレベルの実施、コミュニティ間の関係、開発機関と地方コミュニティの連携、組織間あるいは組織と国家との関係など、多様に変化する。

作業の強度も様々である。例えば、フルタイムのフィールド研究者による長期間にわたるオープンエンドな参与観察、あるいは、チェックリスト、インタビュー、二次的データ（議事録など）、フィールド・プロセスをレビューする会議などを用いた不規則のフィールド訪問がある。

データはフィールドノートや日誌という形で、系統的・正式には記録されるとは限らない。時には口頭での報告であったり、たまにしか報告・配布されないこともある。

出所：Mosse, “Process-Oriented Approaches,” 前掲書, pp. 11-12.

(2) プロセス・モニタリングの方法と一般的課題

プロセス・モニタリングの方法には、フルタイムの独立した調査研究者による集約的なフィールドワークから実施機関のスタッフによる定期的なレビューまで、また、オープンエンドなエスノグラフィックのようなフィールドノートをとるものから重要な出来事について綿密に構成された選択的な報告まで、極めて多岐に亘る方法がある。

Box 2-7 に、最も集約的な方法である「プロセス・ドキュメンテーション・リサーチ (PDR)」の概要を、また Box 2-8 に、GTZ が用いているプロセス・モニタリングの基本的活動を紹介する。

Box 2-7 プロセス・ドキュメンテーション・リサーチ (PDR)

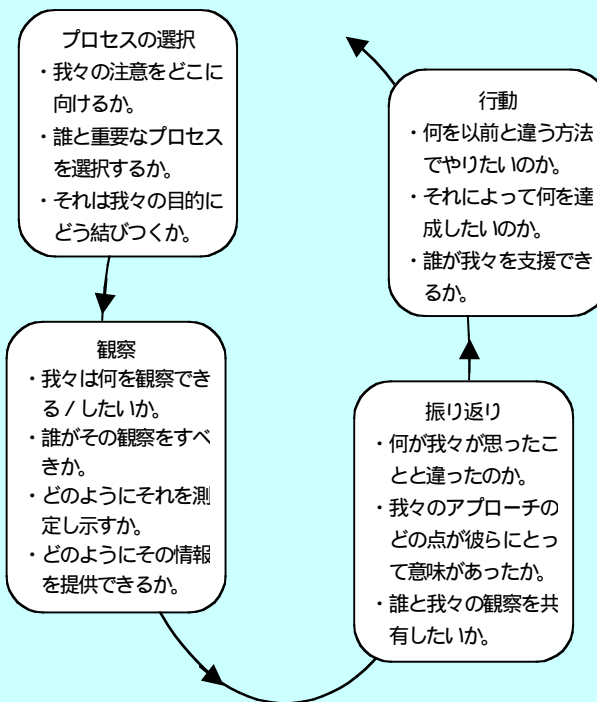
PDR はプロセスを理解するための最も集約的な方法として知られるもので、通常、実施機関の外部から派遣される研究者の長期住入による村落レベルでの参与観察および記録活動を通じて行われる。ここでは、フィールドレベルの活動、会合、交渉、意思決定、実施に関する問題などが、詳細綿密に記録される。PDR の集約度を下げた応用として、構造化インタビュー、出来事の再生、既存の文書資料の利用などによってモニタリングを行う方法もある。この方法は、「プロセス・モニタリング・リサーチ (PMR)」とも呼ばれている。

PDR は 1970 年代末に、フィリピンの国家灌漑庁 (NIA) が、農民組織の育成によって末端の灌漑管理を改善することを目的として実施したパイロット・プログラムにおいて、フィールド・レベルの実施状況を調査するために用いられたのが始まりである。同プロジェクトの一環として 1978 年に開催されたワークショップにおいて、PDR という用語が造り出された。同プロジェクトで PDR が用いられた初期の段階では、観察や記録は必ずしもオープンエンドではなく、NIA の方針や手続きに基づく構成であったが、結果的にはそれも手伝って、フィールドでの介入方法（会合の開催、活動の記録、水利組合の資金運営、リーダーシップの醸成、水の配分など）に関するマニュアルやトレーニングのカリキュラムなどを生み出すことになった。後期の段階では、特定課題にフォーカスした観察・記録や、インタビューによるプロセスのモニタリング (PMR) などへと変わっていった。PDR はその後、フィリピンの社会林業、タイやインドの小規模灌漑などを含む様々な地域/セクターのプロジェクト/プログラムで活用され、地方の資源を管理する制度作りのプロセスの理解や促進、政策およびプログラムに関する意思決定を左右する有用なデータの作成などの点で成功を納めてきている。

出所：David Mosse, “Process Documentation Research and Process Monitoring: Cases and Issues,” in Mosse et al. (eds.), *Development as Process*, 前掲書, pp. 31-37.

Box 2-8 GTZによるプロセス・モニタリングの4つの基本的活動

プロセス・モニタリングには、必ずしも定型的な方法があるわけではない。前掲の *Development as Process* や GTZ のプロセス・モニタリングに関する手引書によれば、その方法は、援助/実施機関によって定められるというよりは、プログラムやプロジェクトごとに最も適するものを設定すべきである。GTZ の手引書は、プロセス・モニタリングの基本として、下図のような「プロセスの選択」、「観察」、「振り返り」および「行動」という4つの活動を示すとともに、「作業と役割」、「学習」、「組織とグループのパフォーマンス」、「グループ・組織間の協力」、「不足資源を巡る対立」および「行動の戦略」という6つの観察分野をあげており、それぞれについて有用なツールを例示しているが、最終的にどのツールを用いるかは、手引書の利用者が置かれた状況や関わっているプロセスによって利用者自身が模索し決定する。



注： 「プロセスの選択」、「観察」、「振り返り」および「行動」がプロセス・モニタリングの4つの基本的活動であり、この順に、上図に示すような質問がなされる。ただし、質問はプロジェクトの内容やそれが置かれている状況によっても異なり、この限りではない。

出所： Deuche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Process Monitoring (Prom): Working Document for Project Staff 1996.

Development as Process においても、南アジアを中心とする諸国の開発プロジェクト/プログラムを事例として、様々なプロセス・モニタリングの方法が紹介されている。第3章～第5章は、個別プロジェクト内でのプロセス・モニタリング、第6章～第8章は、異なる組織間でのプロセス・モニタリング、第9章は、政策改革におけるプロセス・モニタリングをそれぞれ扱っているが、それらの報告でも明らかのように、プロセス・モニタリングの方法は極めて多様である。

Development as Process や調査団内での議論に基づき、プロセス・モニタリングの一般的課題は、以下のようにまとめられる⁶。

目的の明確化：目的が明確でなければならない。特に、PDR は一般的に適用可能な方法ではなく、当該プロジェクトにおいて、複雑な活動・事象への対応、革新、拡大、再現などの必要性、および経験から学ぶ

という組織的モチベーションを伴わないプロジェクト・プログラムでの活用は適切ではない。

正当性の確保：明確な目的とともに、実施機関の上層部の理解と支援が不可欠である。

プロセス作業の範囲と集約度：詳細を把握するための対象地域における集約度の高い調査活動と、プロジェクトのインパクトに関係する「偶然の出来事」を捕捉するための広範な調査活動との両方が必要とされる。したがって、コストと時間がかかる。

情報作成に関与する者：誰が（内部者か外部者か）情報作成に関与するかが問題である。外部者（外から雇う専門家）は独立性があり、時間や関心の面で制約が少ないのに対して、内部者はプロジェクトを熟知しており、そのモニタリングは妥当性や容認性、また、情報を意思決定や組織的学習にフィードバックさせうる可能性が高い。プロセスの中心部分である認識や判断を生み出すのは、正しい事象への関与である。

調査研究スキル：情報作成者には高い調査研究スキルが要求される。すなわち、情報作成者は、プロジェクトおよび対象地域に関する十分な知識を有し、プロジェクトからの独立性と住民との良好な関係を保ちつつ、異なったアクターの異なった見解を理解する能力を兼ね備えていること。また、観察、分析、報告等において高い技能をもつこと。

参加型手法 / 参与観察の利点と問題点：参加型はモニタリングの正当性と説明責任を高めるが、下方説明責任（特に文書情報の場合、受益者に対する説明責任が果たされ難い）および批判的な分析（コンセンサス形成が重視され、異なる / 対立する意見や視点が表面化しにくい）という点では必ずしも有利ではない。

プロセス情報の利用：情報が政策担当者に十分活用され制度的変化に貢献するためには、情報収集の目的および情報のフィードバックの経路が明確であり、かつ情報が咀嚼（解釈）され整理されている必要がある。また、文書のみならず、口頭での明確・簡潔な説明や討議も必要である。

これらの課題はプロセス・モニタリングが、先に述べたような複雑な関係的・文脈的要素（既存のもの、活動によって新たに生じてくるものを含む）を観察し解釈した上で、それを次の行動に反映していく作業であることに多く起因すると考えられ、「一筋縄では行かない作業」であることを示唆する。関係的・文脈的要素は対象地域やプロジェクトごとに異なるものであり、それらの個別の事情に応じて、モニタリングの方法、範囲・集約度、得られた情報の活用方法などを組み立てなくてはならない。さらに、モニタリングの方法については、誰が行うかだけでなく、GTZの「プロセス・モニタリングの基本的活動」（Box 2-8）にも示されるように、具体的に、何に焦点を合わせ、それをどのような手法（例：観察、聞き取り / 物語り、グループディスカッション、各種PRA手法の応用など）を用いてモニターするのかなども重要な課題である。

⁶ Mosse, *Process Documentation Research and Process Monitoring*, 前掲書, pp. 31-37 および pp. 44-46.

2-2 主要ドナーのモニタリングの考え方について

2-2-1 主要ドナーのモニタリングの考え方

前節では自立型農村開発を具現化するために、プロジェクトの日々の活動（プロセス）をモニタリングし、その結果を計画に反映し、関係者がより取り組みやすいものに改善する必要性を示した。JICA の実証調査を伴う開発調査などではプロジェクトをマネージし、プロジェクト終了後の活動の復元性、波及性、持続性を考えることを主な目的としてモニタリングを行う場合もあるが、制度化されたものではない。中間評価や終了時評価といった調査期間中のある一時点を取り上げて行なう「定点的な評価」のみで、自立型農村開発の具現化につながる長い目でみた事業の発展性について考えることは難しい。そのため、例えば事業に対する人々の取り組み状況、ならびにその変化、活動への一部負担金の拠出状況、事業を興し実施するための熱心度といった、定期的な評価だけではとらえにくい日々の活動についても、継続的にみていくことが必要と思われる。

本節では、他ドナー、NGO の、日々の活動のモニタリング（並びに評価）についての考え方について整理する。

(1) IFAD

IFAD はモニタリング&評価(M&E)を「学びのツール」としてだけでなく、プロジェクトの戦略と運営を改善するものと位置づけ、「プロジェクトマネージャー」「モニタリング&評価スタッフ」「コンサルタント」「IFAD とその関係機関」の4タイプの読者を想定した、実務に重点を置くガイドライン⁷を作成した。そこでは、ロジカル・フレームワークの「使い勝手」に着目した分析が行なわれ、ロジカル・フレームワークを補完する案が提案されている。

IFAD は M&E の結果がプロジェクトの意思決定の一部に使われ、人々が限りある資源を有効に使ってプロジェクト活動を行い、インパクト⁸をさらに強化することを M&E の目的と考える。そのために事前評価段階で、可能な限りプロジェクトの年次計画にもリンクさせた M&E を検討することを推奨する。勿論、現実にはプロジェクトを実施していく過程で状況が変化すれば、プロジェクト戦略も変えていく必要がある。そのため、実際には実施から1年ぐらいでIFADの評価ミッションが派遣され、事前評価レポートのM&Eターゲットに基づいて、パフォーマンス指標フレームワークのドラフトを作成し、ログフレームをより具体化する作業を行なう。その時期にテクニカルアドバイザー1名がデータベースの作成・データ収集フォームの作成を促し、プロジェクト内のM&E調整ユニット（個人、組織）が、大学研究機関など外部に委託して集めたM&E結果を、プロジェクトマネージャーが必要な時に早く使える体制を整えることを目指している。

尚、M&Eを実際に行なう上では、情報管理、参加型モニタリング活動、フィールド訪問などに必要な資金、M&Eシステムを構築し、参加型のベースライン調査を行い、スタッフやパートナーを研修する時間、M&Eを支援する専門性が不可欠である。資金面については、AWPB(Annual Work Plan and Budget)を政府予算に組み込むことを推奨している。

⁷ IFAD Practical Guide for Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects (2002)

⁸ 農村開発における成果 = 農村の人々の居住環境における持続性を強化するような変化。貧困削減に資する変化。Output outcome impact

(2) EC (EuropeAid)⁹

2-1 節でも見たように、EC は「実施 = 継続的なラーニング・プロセス」と考え、プロジェクトを実施・マネージする中で集めた経験を分析、計画にフィードバックし、実施アプローチを更新することをモニタリングの目標としている。そこでは、プロジェクトの目標を達成するために内部モニタリング (internal monitoring) を行い、プロジェクトの運営と意思決定のための情報を、システムティックかつ継続的に収集・分析・使用することに主眼が置かれている。

モニタリングでは活動状況とその経過、予算執行状況、必要とされる結果が出ているか (効率性)、これらの結果がどの程度プロジェクトの目的達成に貢献しているか (効果)、プロジェクトの前提条件は変わらないか、といったことを見ていく。当該ハンドブックではまだ EC の標準とされてはいないものの、「ベストプラクティス」として、プロジェクト運営者が内部モニタリングの結果を元にロジカル・フレームワーク、全体の活動スケジュール、全体の資源配分スケジュール、年間活動スケジュール、年間資源配分スケジュール、実施スケジュールを見直す (update) することも提案されている。

上記の内部モニタリングとは別に定期的な外部者による評価も DAC の5つの基準に沿って実施し、その評価結果をログフレームの見直しに生かすことも想定している。それらをまとめたものが表2-1である。

表2-1 ECの海外協力プロジェクトにおける評価、モニタリング、監査の違い

	評価 Evaluation	モニタリング Monitoring	監査 Audit (参考)
何を What	援助政策・アクションについて DAC の評価基準 (効率性、効果、インパクト、関連性、持続性) にそって評価	主に効率性と効果 (実際と計画の比較) をシステムティックなマネジメント活動の一貫として実施	・ 伝統的には財務状況とその報告 ・ 最近ではパフォーマンスも
どのように How	深い分析	迅速かつ継続的な分析を行い、実施中の活動の改善に役立て、パフォーマンスを向上させる	財務的な監査
誰が Who	評価分野の外部専門家	外部者、内部者	外部の専門的な監査人
いつ When	・ 基本的に終了時、または終了後に 1~2 回。教訓を得て将来の政策やアクションに生かす ・ 中間評価によるプロジェクト実施の軌道示唆	年に数回、定期的に	実施期間中あるいは終了後

出所： EC(EuropeAid): Project Cycle Management Handbook (2002年3月) p.29 より調査団作成

(3) GTZ¹⁰

GTZ はプロジェクトをマネージすることよりもむしろ、人々のラーニング・プロセスを重視したプロセス・モニタリングを推奨している。人はそれぞれの視点や関心により、プロジェクトを異なって受け止める。そのため、GTZ は参加型モニタリングを実施することで、個々の経験や受け止め方、グループや組織の様々な関心、行動戦略を認識し、住民が変化を如何に受け入れ、あるいは反発するかを知った上で現実的な解決策を具体化し、相互のコミュニケーションを促進することを考えている。その結果、住民の自立性 (autonomy) と自己責任 (self-

⁹ EC (EuropeAid), Project Cycle Management Handbook, 2002年3月

¹⁰ GTZ, Process Monitoring: Work Document for Project Staff, 1996、Guidelines for Impact Monitoring, March 2001

responsibility)が促進されることが期待され、プロジェクトに関係するすべての人が参加してプロセス・モニタリングを行なうことが推奨されている¹¹。

このような「参加型プロセス・モニタリング」の実施は容易ではない。GTZ が考えるプロセス・モニタリングはプロジェクトにより異なり、オーダーメイドで行うという基本方針である。基本的には関係者自身でどこから始めるかも決定できるほどの柔軟性をもっている。

(4) CARE¹²

プロジェクトという特定の期間内の活動計画を、原因と結果 (causes and effects) のロジックに沿って計画しても、人間の行動、システム、外部環境の役割などその一部には不完全な理解がつかまとう。そこで CARE はプロジェクト立案者と実施者 (受益者) が共に働く中でコミュニティーや組織を理解し学びあい、目標を達成するべく必要な調整を行うことを推奨している。

歴史的にプロジェクトもプログラムも中間評価、終了時評価といった「活動に対する振り返り」REFLECTION ON ACTION¹³が主にとられてきた。しかし、それだけではなく活動を振り返りつつ問題を解決し、理論形成する中で事態を再評価し、学ぶ「活動の中での振り返り」REFLECTION IN ACTION¹⁴も必要であると考えられている。即ち、プロジェクトへのインプット、アウトプットのチェックだけでなく、その示唆するものへも注意は払うべきであると考えられている。

これにあたっては、関係者が事前に仮説をたてて特定可能 (いつ、何を)、計測可能 (どのぐらい)、実現可能な成果、効果、目標 (ゴール) の指標を設定しておく必要があると考える。そのためにはプロジェクト立案チームは既存のプロジェクトでよく起きている失敗や成功をレビューする十分な時間をとり、関連する最近の対象地域のプロジェクト・プログラム・コンポーネントの成功や失敗もよくレビューして、計画をデザインすべきであると考えている。

(5) 世界銀行

世界銀行は近年、「決まった枠の中に人々が参加するのではなく、自ら活動する」「活動を通して人々の能力強化

-
- ・ ¹¹ 例えば、定期的に関われるモニタリングセッションで以下のようなことを聞き、抱える疑問をシステムティックに観察し評価するところにプロセスモニタリングは始まる。
 - ・ なぜ、同じ活動が違う経緯をたどったのか
 - ・ なぜ特定の協力がうまくいき、他ではうまく行かなかったのか
 - ・ なぜ期待した成果に達しなかったのか
 - ・ なぜ同じミスを繰り返すのか
 - ・ なぜ新しいアイデアを出せないのか
 - ・ なぜ人々がかれらの持つ機能を活用しないのか?
 - ・ なぜ経済的インセンティブがなんの効果ももたらさないのか
 - ・ 人々が本当に我々に求めているのは何か?

¹² CARE、Project Design Handbook(draft), August 2002

¹³ REFLECTION ON ACTION occurs either following or by interrupting the activity. 振り返り (reflection) を促進するため、以下のような自答が行われる。

- ・ 期待されている効果は何か?
- ・ 予期せぬ効果があったか?
- ・ このことから我々は何を学んだか?
- ・ 我々の活動の中から何を改めて学び、学んでいなかったのか?
- ・ 我々の次のステップは何か?
- ・ 計画通りに進まなかったので活動をやめるべきか?
- ・ 必要とされる結果を得るために活動を続けるか?
- ・ より成功しそうな他の活動を開始するか?

¹⁴ REFLECTION IN ACTION occurs during (without interruption) the activity by thinking about how to reshape the activity while it is underway.

を図る」ことを目的とするアプローチ、Community Driven Development(CDD)を適用して、積極的に農村開発プロジェクトを実施¹⁵している。そこでは住民が活動を通じて学ぶことに重点を置き、住民とドナーのそれぞれの意向を反映しつつ開発を進めるために、日々の活動をモニタリングすることが必要と考える。日々の活動のモニタリングは住民により形成された開発組織が中心となって行なう。関係省庁はそれぞれの分野のサービスを提供することが期待されている。

CDD では形成された住民組織の能力向上のために、直接、住民組織名義の口座に資金を振り込む、あるいはNGOを通じて住民組織に資金を供給する方法を用いている。これにより活動のタイムリーな実施と、それを通じた住民組織の強化が可能となると考える。反面、小額の資金が数多くの住民組織の口座に振り込まれるため、その資金管理が煩雑であり、多くのプロジェクトにおいて現場での資金の流入、ならびにその用途を把握することが課題となっている。そのため、現在、日々の活動に必要な小規模な資金の動きと、資金使途（予定された目的に沿った使われ方がされているか）をモニタリングするシステムを構築中である¹⁶。また、結果的に既存の行政システムとのパラレルな制度を作ってしまうことに対する懸念も認識されている。

これまでに実施された、住民による活動の進捗状況のモニタリングの実施状況を見ると、往々にしてインプット主体の報告となりがちであると分析されている。また、住民組織、地方政府など様々な関係者が関与するため、異なる利害関係の調整が困難となる場合もある。サヘル地域のプロジェクトをレビューした世界銀行の報告によれば、報告の質にもばらつきがあり、現場視察から十分な質的フィードバックが行われていない¹⁷。

世界銀行は CDD アプローチを推進するにあたって、住民組織、あるいは地方政府のリーダーシップが要であるとの認識を持つ。そして、住民組織を強化するためには最初に時間をかけて取り組む必要があるが、世界銀行の現行スキームでの対応には限界があるとの認識も持つ。

(6) USAID

USAID は 1990 年代から権限の在外事務所への委譲を進めており、在外事務所はプロジェクトの決定、実施、モニタリング&評価を行っている。援助総額の 3~10%をモニタリング&評価に用いることが義務づけられ、モニタリング結果は主にプロジェクトのマネージメント、ならびにその結果の USAID の援助政策への反映のために用いられている。

USAID の通常のプロジェクトの実施期間は 5 年であり、その間のパフォーマンスマネージング計画(Performance Managing Plan : PMP)を事前に策定¹⁸することが義務づけられている。プロジェクトはコントラクターに委託して実施し、その後、USAID が委託した大学、コンサルタント、NGO などが PMP に沿ってプロジェクト活動をモニタリング・評価する。その結果、明らかにされた疑問点¹⁹は、現地事務所が通常業務の一貫としてその理由を明らかにする。このモニタリング&評価は同時に、相手国研究機関などモニタリング実施者のキャパシティー・ビルディングにもつなげることも目指している²⁰。半年に 1 回、フィールドオフィサーから構成される調査団が

¹⁵ウォルフレンソン総裁の強い支持もあって、世界銀行は過去2~3年、急激にCDDプロジェクト金額を増加させ、現在、年間20億ドルが世界中のCDDに用いられている。

¹⁶以下、Nalini Kumar, Community-Driven development: Lessons from the Sahel: An Analytical review, Director-General, Operations Evaluation Department, The World Bank, 2003, p.29

¹⁷前掲書。ラインマネージャーはプロジェクト現状報告(Project Status report)がプロジェクト監査(supervision)に有効なマネジメントツールであることを認識しておらず、ただフォーマットを埋めるレベルに劣化している。特に報告の質的拡充よりもむしろ、その提出期限を守ることがまずは大事であるとの意見も聞かれる。

¹⁸PMPはかつて5年ごとに見直しをしていたが、今は1年毎に見直す。

¹⁹例えば、新たにパイナップル生産を導入するプロジェクトに置いて、計画よりも参加者が少ない場合、その数値が月間モニタリング指標に現れた段階で、理由を調べ、プロジェクトの計画を改善する。

²⁰例えば、ケニアのPublic Policy Instituteがプロジェクトレベル、国レベルでモニタリング・評価を行なった結果、組織の能力も高まった事例がある。

事務所のポートフォリオ分析を行なう。農村開発プロジェクトの現場では、住民による日々の活動のモニタリングが行われている場合もあるが、それらは体系化されたものではなく、人々の実施能力や嗜好に応じてプロジェクトサイト訪問、関係者とのミーティングが適宜、行われている。

各国の事情を尊重し、その国にあった開発プロジェクトを実施・モニタリング・評価する体制が整えられてきた反面、それらのモニタリング・評価結果をまとめることが難しくなっている。米国議会へ報告するためにはある程度、総論化する必要があるが、その一方、各国別の特性が反映されなくなるというジレンマもあり、USAIDの在外事務所への権限委譲に伴うトレードオフが認識されている。

(7) UNDP²¹/UNCDF

UNDP は 1998/99 年ごろから、プロセスよりも、成果を重視するとのスタンスを強めている。この背景には、資金源の変化があると考えられる。即ち、UNDP の資金源は大きくコアとノンコアから成り立ち、コアの部分は援助国から何の条件もなく拠出される (UNDP のフリーハンド) 資金、ノンコア部分は各国が「タイド」で拠出する資金であるが、近年、前者が減少しつつある反面、後者が年々、増加している。それは資金使途の説明責任がより増したということであり、成果主義が導入される 1 つの要因となっている。

成果主義の導入にあたって、評価の主眼を従来の「アウトプット」から「アウトカム (開発に伴う変化)」へとシフトさせつつある。例えば、従来はキャパシティー・ビルディングのためのトレーニングというと、「トレーニングに指導者がきたか否か、トレーニング参加者数、回数」といった数量的把握をメインに行っていた。しかし、今では、その結果、人々にとってどのようなインパクトがあったか、という成果に重きを置いて評価しようとしている。上記 USAID と同様、在外事務所に権限を委譲し、アウトカムのモニタリングと評価をさせているが、これまでの「アウトプット管理」に慣れた職員に、アウトカムのモニタリング・評価を、といっても簡単ではなく、出てくるレポートは必ずしもアウトカムの評価になってない場合も多い。

UNDP は現場でのモニタリングに直接、関わるというよりはむしろ、そこから上がってきた報告を見て、戦略を定める判断材料とする「パフォーマンス・モニタリング色」を強めつつある。その中で、比較的、農村の現場に近いところでプロジェクトを実施しているのが UNCDF (United Nations Capital Development Fund) である。主に、地方分権と地方政府強化を目的とした支援を実施し、目標達成ならびに他地域での再現のために、慎重な計画立案とパフォーマンスのモニタリング&評価、報告が必要と考える。

UNCDF では「自動評価 (Auto Evaluation)」と、「モニタリング・インフォメーション・システム (Monitoring Information System : MIS)」の 2 通りのモニタリング&評価を実施している。自動評価は、受益者が自らの受け止め方に基いて活動を評価するものである。MIS は、ログフレームに沿ってパフォーマンスを、定量的、定性的なターゲットに準じて、プロジェクト期間中、1 年ごと (Project Operations Plan : POP) 1 ヶ月毎 (Annual Work Plan : AWP) に、その結果 (output) と成果 (outcome) を、モニタリング・評価・報告する。POP や AWP によるタイムリーなモニタリング結果の報告は、UNCDF の情報マネジメントシステム (Monitoring Information System : MIS) に記録し、将来的には世界中のどこにいても、プロジェクトの進捗状況は人目でわかる (究極のアカウントビリティ) ことを目指す。

2-2-2 ドナー比較

表 2-2 は上記レビュー結果を一覧表にまとめたものである。どの機関も中間評価や終了時評価での主として「計

²¹ UNDP に関する記載は、2004 年 2 月 25 日 (水) UNDP Evaluation Department, Ms. Ruby Sandhu-Rojon, Evaluation Specialist, Evaluation Office, Office of the Administrator との面談に基づく。

測可能・定量的な」指標を定期的にモニタリングすることに加えて、プロジェクト期間中もなんらかの形で活動をモニタリングし、その過程で生じた変化とその理由を分析し、次の活動に生かしていく重要性を認識している。

IFAD は「融資機関」であるためか「ドナーがプロジェクトの一連の流れをマネージする」ことに重点を置き、主としてドナーが中心となってモニタリングを行う考えを示す。一方、プロジェクトのマネジメントと意思決定のためにドナーによる外部評価だけではなく、もう少し内部モニタリング結果から挙げた情報も活用することを提唱しているのが EC である。ただそこでは主として EC 自身がプロセス・モニタリングから学び、その結果をプロジェクトの次の段階に生かすことが考えられているが、受益者が自らプロセス・モニタリングを行なうなかで学び、力をつけていくということがはっきりとは資料からは読み取れない。

外部への説明責任の観点から、成果主義を強く打ち出している UNDP、USAID は、プロセス・モニタリングに関する権限を大幅に現地事務所に委譲し、本部はそこから抽出された年次報告を主に援助政策、出資者への説明に用いる戦略をとる。

これに対して、ドナーだけでなく受益者自身もプロセス・モニタリングに従事し、そこから学ぶことで住民の能力向上も図ろうとするのが、世界銀行、GTZ、CARE である。「プロジェクト関係者」(ドナー/NGO、受益者/相手国政府等関係機関等の両方を指すと類推できる)が調査開始前から関与して、プロジェクトのゴールとそれを実現するための活動を見る指標を考え、モニタリングしていくことを提案している。

表2-2 ドナー別 プロセス・モニタリング比較

	PM (プロセス・モニタリング) とは	誰のためのモニタリング (& 評価)? (参加者) ²²	何の目的でモニタリング (& 評価)を行なうか	モニタリング (& 評価) 指標の決定 (だれが、いつ)	誰が (いつ) モニタリング (& 評価) を実施するか
IFAD (M&E)	<ul style="list-style-type: none"> ・実施の最中に主要な関係者によってアウトプットと活動を定める機会を設けること ・人々が限りある資源を有効に用いてプロジェクト活動を行い、インパクト(変化)をマネージ、強化するためのツール ・単なる学びのツールだけではなく、プロジェクトを実施しながら戦略と運営を調整するもの ・M&E 結果はそのコミュニケーションプロセスと情報がプロジェクトの戦略とオペレーションの改善に貢献 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの主要な関係者 ・結果は必要な人に知らされなくてはいけない 	<ul style="list-style-type: none"> ・改善に主眼をおいた振り返り ・農村開発プロジェクトのインパクトの最大化 ・インパクトを信頼できるものとして示す 	<ul style="list-style-type: none"> ・アブレーザルレポートで M&E ターゲットを設定 ・実施から約 1 年後、評価ミッションが上記ターゲットの見直し ・テクニカルアドバイザー 1 名がデータベースの作成・データ収集のプロトタイプフォームの作成支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・(現地)プロジェクト内に M&E コーディネーティングユニット(個人、組織) ・外部の M&E 専門の個人、組織に委託(その管理はプロジェクトが行なう) ・M&E がもっとも効果的なのは M&E がプロジェクトオペレーションと意思決定の一部である時 ・初期は時間を充分にとり、M&E 体制を構築(そのための予算確保)

²² レビューをした各ドナーのガイドラインの想定する読者ではなく、ガイドラインで説明する M&E が誰のためのもの、を記述。

EC	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト目標 (objectives) を実現するための手段 	<p>プロジェクトマネジメントと想定される</p>	<ul style="list-style-type: none"> マネジメントが実施上の問題を認識し解決、意思決定するための情報 ラーニング・プロセス：経験が蓄積され計画や実施アプローチにフィードバックされる 	<ul style="list-style-type: none"> インセプション：必要な情報が生み出されタイムリーに使われるコミュニケーションメカニズムを構築 (プログレスレビューミーティング、指標やマイルストーンと比較した達成を示すプログレスレポート) 四半期毎と1年ごとの活動の進捗状況報告 (翌期以降の予算準備状況含む) 	<ul style="list-style-type: none"> 実施期間中にも外部者によるプログレスのフォローアップモニタリング実施。結果はプロジェクト関係者、相手国政府、EC本部など関係者に配付され、問題認識に活用される。 内部モニタリング (外部ほど詳細は求められない) 中間、終了時などの定期評価は EC(EuropeAid)が責任もって実施。
UNDP/UNCDF	<ul style="list-style-type: none"> UNDP 本部：プロジェクト成果の収集手段 UNCDF は相手国政府 (特に地方政府) の能力向上の1手段 	<ul style="list-style-type: none"> 住民 相手国政府 (特に地方政府) UNDP/UNCDF UN への出資国 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト管理 	<ul style="list-style-type: none"> UNDP/UNCDF 	<ul style="list-style-type: none"> 相手国省庁の中に project management team 設置。1ヶ月毎 (プロジェクト)、1年後にモニタリング (本部)。 本部が総括的なレポートを作成 Country office には一人、focal point を設置し、全てのプロジェクトのモニタリング&評価結果をレビューし、評価する (カントリーオフィスに権限委譲)
USAID	<ul style="list-style-type: none"> 本部はプロセスよりも成果を重視 現地事務所：各国の事情にあったプロジェクト実施のための情報収集手段の1つ 	<ul style="list-style-type: none"> USAID 米国議会 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト管理 援助政策作成 	<ul style="list-style-type: none"> ケースバイケース 	<ul style="list-style-type: none"> 大学、コンサルタント、NGO 半年に1回、現地事務所がポートフォリオ管理
世界銀行	<ul style="list-style-type: none"> 活動を通じた学び (learning by doing) による人々の能力向上を促進する手段 (人々が今やっていることの結果、近い将来、何が起こるか) を予測する気付きの機会) コミュニティーが自分たちの開発について独立した選択を行なう手段 成功事例を他地域への波及するための手段 参加プロセスをモニタリングする方法 	<ul style="list-style-type: none"> 住民 相手国政府 世界銀行 世界銀行への出資国 	<ul style="list-style-type: none"> 住民能力向上 プロジェクト管理 効果の広範囲の裨益 	<ul style="list-style-type: none"> 事前にプロジェクト内部で決める。 「CDD を可能とする環境に関する指標」と、「プロジェクトレベルの指標」の2種類の指標を開発中 	<ul style="list-style-type: none"> 住民によるモニタリング ドナーによる資金、資金使途の管理方法を検討中 プロセスモニタリング&評価はプロジェクトの資金で行なうことになっており、資金と時間のかかるPM&E をあえて実施しようとするインセンティブは低い。

CARE	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトの計画立案、実施をファシリテートするもの 連続性のある情報システム モニタリングはプロジェクトマネジメントのための意志決定に必要な情報をルーティーンであつめること モニタリングは日々の活動であり、評価は定期的に行なう（中間評価、終了時評価） 	CARE スタッフ、相手国パートナー組織、コンサルタント	<ul style="list-style-type: none"> ゴールの達成度を計測すること 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト開始前に参加者の独自の基準を入れたモニタリング指標を考え、実施中に有益かつタイムリーな情報を集められるモニタリングシステムを構築。 ベースライン調査：効果と成果の指標を測る。組織は集めたデータを用いてゴール達成に向けた進捗を測り始めることができる。 モニタリング&評価計画はプロジェクトデザイン策定中、あるいは終了後直ちに作成。 	
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> ユーザーグループの学びになると同時に、実際の解決方法の検討手段 「選択 観察 振り返り 行動」 プロジェクト計画立案～実施は、様々なアクターによって開始、観察、注視、評価されるプロセス 	関係者全て（異なるアクター）	<ul style="list-style-type: none"> アクターはそれぞれの視点や関心によりプロジェクトを異なって受け止める。 アクターの自立性（autonomy）と自己責任（self-responsibility）を促進 	プロジェクトに関係するすべての人	<p>基本的には PM はオーダーメイド</p> <ol style="list-style-type: none"> 1)アクターが実行中のプロセスに反映し始めたとき開始 2)人々と信頼関係を構築 3)PM についての協議 4) PM ができる環境をつくり 5) PM の範囲とフレームを決定

出所：下記資料並びに、現地調査結果²³を元に調査団作成

European Commission-ECropeAid, Project Cycle management Handbook, March 2002

Richard Caldwell, Project Design Handbook, CARE, August 2002

GTZ, Process Monitoring (ProM): Work Document for Project Staff, 1996

Martina Vahlhaus, Thomas Kuby, Guidelines for Impact Monitoring in economic and mploymnt Promotion Projects with Special reference to Poverty Reduction Impacts, GTZ, March 2001

IFAD, Managing for Impact in Rural Development: A Guide for Project M&E, 2002

Nalini Kumar, Community-Driven development: Lessons from the Sahel: An Analytical review, Director-General, Operations Evaluation Department, The World Bank, 2003

USAID, Functional Series 200, Programming Policy ADS 203, Assessing and Learning, January 2003

UNCDF 2002 Result-oriented Annual Report, 2002

UNDP Evaluation Office, Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, 2002

2-2-3 考察

レビュー結果からモニタリングに関して、明らかになったことは次の通りである。

- プロジェクトを実施する過程で、住民の意識の変化といった自立型農村開発につながるような「質的变化」を把握することの重要性は、認識されている。その一方、これまでは「量的指標」に基づくモニタリングが中心であり、「質的变化」を捉える指標の取り方、方法として定まったものはない。
- 住民が日々の活動のモニタリングを行なう際、その収集データの質の確保、ならびにスケジュール通りのデータ回収が困難であることが多い。また、当初計画にモニタリング結果をタイムリーに反映し、必要な修正を行なうといったフィードバックについても、制度化している機関もあるが、まだまだ十分に機能している段階

²³ 2004年2月22日～2月27日、世界銀行、USAID、UNDPにおけるヒアリング実施。

ではない。

- ・日々の活動のモニタリングから得られた結果や教訓を、他地域にも生かす、プロジェクトを面的に拡大する試みは行われている。しかし、地域性に彩られたモニタリング結果・教訓を相手国政府政策へ反映することは、現実的には難しい。また、個々の国別の事例から得られた経験や教訓を、ドナーが全体的な援助政策を策定する際に生かす試みも一部では行われているが、あまり一般化してしまうと地域の特性が消えてしまうというジレンマも抱えている。

以上も踏まえて、今後、自立型農村開発を具現化する1つの手段として、日々の活動をモニタリングする際の留意点を以下に整理する。

(1) 関係者がプロセス・モニタリング結果を生かすための仕組みづくり

モニタリング結果をプロジェクト関係者で共有し、必要に応じてプロジェクトの当初計画の見直し、相手国政府の政策策定、ドナーの援助政策策定等に生かすことも念頭において、プロジェクトを実施していく必要がある。例えば JICA がアフリカで実施している「実証調査を伴う開発調査」期間中に、パイロット的に実施した実証事業から得られた情報、経験を元に、関係者とともに適切なモニタリング指標を策定し、相手国政府職員も関与して他地域に普及することは1つの方法である。プロセス・モニタリング結果を直接の関係者のみの知見にとどめず、関係者相互の信頼関係を構築し、住民、相手国政府、ドナー等の関係者で話し合える素地(場)をつくることにも生かしていくことが重要である。

(2) モニタリング指標の概要を事前調査段階で決めることについて

住民や組織の能力強化、意識の変化など「質的变化」に関する目標数値、モニタリング項目・指標を事前に定めることは難しい。モニタリング項目・指標を事前に策定する方法の一つとして、IFAD のように事前調査に参加するメンバーがモニタリング指標の概要を作成することが挙げられる。次善の策としては、対象地域で想定する協力分野に明るい人材(日本人に限らず当該地域で同様の分野で活動している NGO、大学等の研究機関職員などの人材も活用)を事前調査団に入れ、事前調査に十分に時間をかけて現地でのヒアリングを行い、過去の同様の協力プロジェクトのレビューを行う²⁴など、できるかぎり現地の情報を収集し、より現実により近いゴールやモニタリング指標を仮に定めていくことが考えられる。そして、実施を通じて、住民を巻き込んで柔軟にそれらの指標を主体的に改善・変更していくことが重要と思われる。

別の考え方として、モニタリング項目・指標を定めていくこと自体をプロセス・モニタリングの第一段階と想定する方法が挙げられる。しかし、住民主体によるモニタリング項目・指標策定には長い時間とファシリテーターが必要であることはいうまでもないことである。時間的な制約等がなければ、自立型農村開発を具現化するには、この方法が最適と思われる。

(3) プロセス・モニタリングをプロジェクトの現場で誰が行なうか？

多くのドナーはプロジェクト活動やそのプロセスのモニタリングは、現地の人材(NGO、大学等研究機関、相手国行政など)に委託し²⁵、報告を受け取ってパフォーマンスについての分析を行なうところが多い(図 2-3 参

²⁴・例えば村の「前提条件」は、当該地域ですでに働いている他のドナー、NGO、現地の研究者などに聞くことでわかる部分もかなりある(文献にはでてこない実際に聞くとわかるような情報)地域の人たちに埋め込まれたものをいろいろな角度から見ており、そこでわかった失敗は繰り返さないようにする努力も必要。

・一方、生活の中に埋め込まれている、外部の人間にわかりにくいもの(規範など)は実際に活動を行なって初めてわかる部分もある。また、規範などもプロジェクトの活動を通じて変わっていく場合もある。

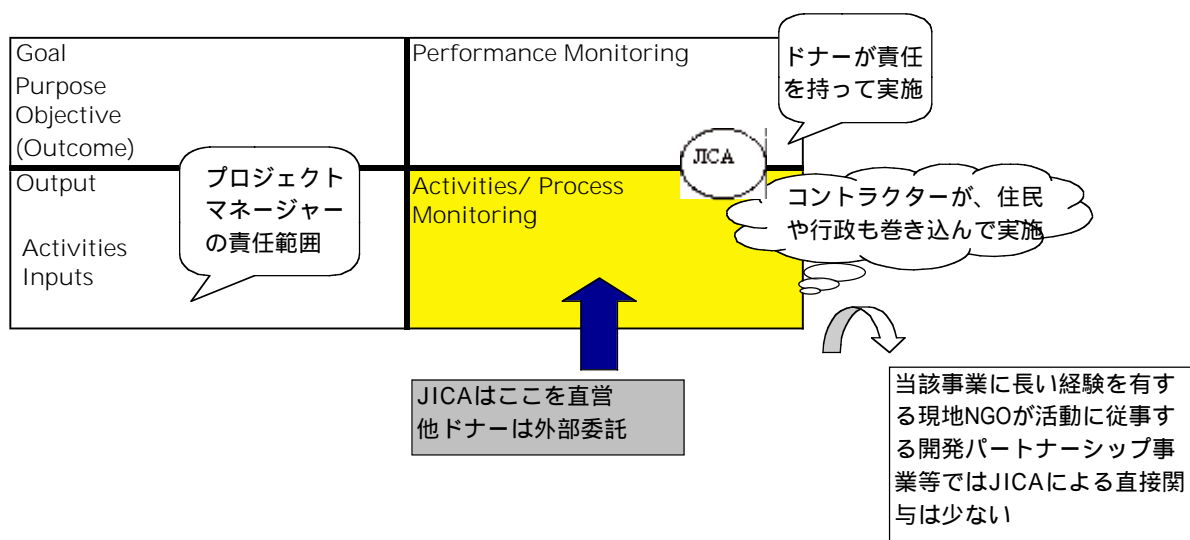
²⁵また、欧州の現場にいる専門家の中には権限を与えられてログフレームのインパクトに至るアクティビティを中心としたプロセスにおいては柔軟性を持って実施し、そのかわり成果(impact)を専門家が担保する場合もある。実施(activities)は多

照)。この背景には、活動やプロセスを現地の状況に明るくないドナーが直接、途中の経過を見てもわからないという認識がある。また、モニタリングには費用と時間もかかるので、ドナーが自ら携われないという事情も国によってはあるようだ。

一方、JICA のプロジェクトの場合、次の特徴がある。

- 他ドナーが現場での直接的な関わりを減らす中で、JICA は他ドナーが「コントラクター」に委託して行っているような業務も現場で自ら実施し、そこからの教訓を直接、得る機会を持つ。
- 特に本当に活動が普及・波及するかどうかは、プロセスを追いかけないとわからないという状況において、契約により外部者が行っている場合、必ずしも必要な情報が得られない場合もある。現場の情報を直接得ることができる JICA のアプローチはその意味からも優位性を持つ。
- プロジェクト等のフィジビリティの検討を行うには、直接、プロジェクトに関わる中で相手国政府の実施体制なども細かなところまで見ないとわからない面も多い。ただそのためには、プロジェクト内外にそれを専門とする人材やそれに伴う時間とコストが必要である。あるいはいくつかのガイドラインが示唆するように、相手国政府にモニタリング&評価用の予算を組み込むよう働きかけていくことが必要だが、後者の場合、予算制約から多くのアフリカ諸国では難しいと考えられる。
- 図2-3 の Activities/Process Monitoring の部分を、JICA が如何に費用と時間を少なくして実施できるか、さらなる検討が必要である。

図2-3 モニタリングの実施



出所：FASID「プロジェクト実施マネジメントワークショップ：A コース」(2003年10月28日(火)～10月31日(金))
 講師、Mike Crooke 氏配付資料に、調査団が加筆して作成。

(4) プロセス・モニタリングの費用と時間

評価・モニタリングには莫大な費用、人、時間がかかり、評価を行なうインセンティブ、モチベーションが低い。プロジェクトの一貫としてプロセス・モニタリングを行なうのであれば、USAIDのように援助総額の3～10%をモニタリングに用いるなど、なんらかの予算措置をとる必要がある。

様であり、1つ1つドナーが指示するのは難しい。そのため、その部分には口出しせず、それができる人材に任せて実施し、そのパフォーマンスをドナーが責任もって分析する、というアプローチがとられている。

2-3 自立型農村開発具現化のための手法（アプローチ）

2-3-1 はじめに

本節では、自立型農村開発²⁶の具現化に必要とされる、人づくりや組織づくりのエンパワーメント²⁷を行なうための考え方や手法を整理し、留意点をまとめる。最初に、人づくりや組織づくりのエンパワーメントを行なう際に用いられている代表的な手法（アプローチ）である PRA を取り上げ、用いるにあたっての留意点をまとめた。次に、プロジェクトを実施する過程で、住民による農村開発への取り組みを促進するために用いられている手法（アプローチ）について概観した。最後に、プロジェクト終了後も、住民が自分たちで活動を続けることにつながる、日々の活動のモニタリングという手法を用いる際の留意点をまとめた。

2-3-2 自立型農村開発を具現化する上での PRA 手法の課題

(1) PRA (Participatory Rural Appraisal) の現状

PRA は住民参加型農村開発の世界で幅広く用いられている手法（アプローチ）である。プロジェクトサイクルの様々な段階で、住民が対象地域における問題や課題を認識し、解決に向けた活動、ならびに居住地域の文脈に沿った実施体制を考えるにあたって重用されている。しかし、世界各国で広範囲に使われている反面、実務者により様々な解釈がなされ、使い方は千差万別であり、その知名度に比して PRA とは何かに対する簡単な答はない²⁸。大きく分けると、PRA は「情報収集のための手法・ツール」（調査手法）という見方と、「人々が真に力をつけて活動に従事するためのアプローチ（人々の声を聞く）」（哲学）の2つの見方がなされている（Box2-9 に日本の2 援助機関による PRA の定義を例示）。

農村開発において試みられている PRA は、それを使えば確実に自立型農村開発を具現化できるという万能薬ではない。むしろ、それまでドナー主導で進められることの多かった農村開発プロジェクトにおいて、住民や行政など関係者の声を計画段階から反映し、より現実に即した形での実施ができるように試みた点に特徴がある。換言すれば、農村開発プロジェクトにおける PRA はプロジェクト・サイクルの各段階への関係者の関与を促し、プロジェクトが自らの活動であるとの認識を醸成する手法（アプローチ）ともいえよう。

もともと、調査手法である RRA²⁹から派生した PRA は従来、外部者（コンサルタント、研究者、開発ワーカー）

²⁶農村の住民はもともとそこにある資源を活用しながら自立して生計を営んでいる。その自立した住民の生活を妨げることなく、住民が力をつけ活動に主体的に取り組む中で、そこにある資源（5つの資本）を強化・補強し、生計を維持・向上（生存を強化）させてゆくこと（第1章の定義）。

²⁷本報告書におけるエンパワーメントは、人々や組織がアクセス可能な「5つの資本」の管理と意思決定を自分で行い、プロジェクト終了後も、活動内容は変容・あるいは縮小したとしても、何らかの形で自立して活動を営む能力を身に付けることを意味する。

²⁸例えば、Andrea Cornwall and Garrett Pratt, *Pathways to Participation: Reflections on PRA*, ITDG Publishing, UK, 2003 を参照。PRA の提唱者である Robert Chambers も参画して、サセックス大学 Institute of development Studies が20年以上にわたる PRA の経験を振り返った本書では、様々な国、分野において PRA を用いた経験が紹介され、PRA は誰が何の目的で使うかによって、その定義も意味も異なることが、具体例とともに示されている。

²⁹Rapid Rural Appraisal (RRA:住民が関与した計画立案手法)は英国の大学関係者により1980年代から開発された、外部者による調査手法、情報収集手法の1つであり、援助機関や大学関係者が仮説への答えを出すための調査を行なう際、現地調査を短期間で行なうに際してその威力を発揮する。少ない資金で調査者や被調査者にとっても負担のない、しかし、プロジェクトの立案などには充分利用できる水準の情報を、迅速に得られる方法である。最近の NGO によるプロジェクト評価では、この RRA のスタイルを土台として、参加的な諸手法 (PRA, PLA など) を取り入れることも多くなっている。一方、RRA は比較的短期間に情報把握が期待できる一方、あくまでも調査者が主体となり、住民の主体的な取り組みを鼓舞することにはつながらない。

が、より短期間によりよい情報を得るために使われてきた³⁰。テクニク的には、PRA が推奨する様々な視覚的手法（地図、カレンダー、マトリックス等）を用いることで、識字レベルとは無関係に、また、共通に理解する言語がないことによる現状認識の障壁を低くし、対象地域住民とプロジェクトを導入する人間との間のコミュニケーションを促進する。しかし、その一方、それぞれの現場のコンテキストで視覚的なツールを駆使することイコール参加型であ、との誤解も生まれている。

住民が能力を高めプロジェクト活動を拡大していくための手法（アプローチ）という観点から見ると、PRA はまだ概念段階にあると言われ、PRA を通じて住民が主体的に取り組むようになるかはいまだに課題とされている³¹。

例えば、Box2-10「モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発調査」の事例の経験も示すように、人々とともに学ぶ PRA のアプローチをとったからといって、自動的に人々の主体的な行動が生まれるわけではなく、ある程度、長い期間をかけてじっくりと信頼関係を醸成していくことが必要である。

Box 2-9 日本の援助関係機関による PRA の定義例

(1) NPO 法人アユス「国際協力プロジェクト評価」(2003年9月)

PRA を PLA とともに「地元の人々による学びと行動計画立案：人々の潜在能力を引き出し、彼らと共に学び、変革への行動につなげること」と定義。

- ・ PRA と PLA は住民主体の開発アプローチを指す。
- ・ PRA/PLA は人々の潜在能力を引き出し、彼らと共に学び、変革への行動につなげることを促進する手法の1つ。調査者の役割はそのファシリテーターである。
- ・ PRA/PLA の3つの要素：態度・姿勢・行動、概念・考え方、ツール・技術
- ・ PRA と称して実施していても、現実には「RRA のアプローチ」であることがかなりある。外部者の役割の転換を意識的に図っていくアプローチをとらない限り、PRA のツールを用いても PRA(正確には PLA)には至らない。実施においては、その目的や力点の違いを十分に踏まえて取り組む必要がある。
- ・ ツールとしての PRA/PLA：時間、空間、社会構造、優先付け、考え方など
- ・ PRA/PLA は RRA 以上に社会的弱者が意見表明でき、主体性を引き出すきっかけとなりうる。しかし、RRA よりは若干時間がかかり、また本来の定義通りの PLA を実施できるかどうかは、ファシリテーターの態度や姿勢、経験に大きく左右される。

(2) (社)海外コンサルティング企業協会「開発コンサルティング研修：農村開発の変遷と手法」〔基礎編〕PART IV 開発コンサルティング概論〔2〕開発援助における配慮事項

- ・ 地域住民が自ら調査や分析、計画策定を行なうのを促す様々な手法の総称。
- ・ 地域住民の能力に注目し、彼らをエンパワメントすることによって、その能力を高めることを目的とする。
- ・ グループ演習を通じ、利害関係者間で情報共有、分析、共同作業が行われる。PRA は当初、農村地域を対象に開発されたが、現在では様々な状況において適用されている。これらの手法を用いることで、援助実施者や政府関係者、地域住民の協同が図られる。
- ・ PRA は RRA の手法やアプローチの多くを引き継いでいるが、両者の最も大きな違いは、RRA が外部者によるデータ収集・状況の把握を主眼に置いていたのに対し、PRA は住民のボトムアップ、または住民から外部者が学ぶことを最重要課題とする。RRA の主体は外部者であり、PRA の主体は地域住民である。

³⁰ Andrea Comwall and Garrett Pratt, *Pathways to Participation: Reflections on PRA*, ITDG Publishing, UK, 2003, p.132.

³¹ 前掲書 p.56

Box 2-10 PRA を使って

～モザンビーク調査からの教訓～

2000年7月から2002年11月にかけて実施された「モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発調査」は、モザンビーク南部の2つの村（マプト州マニサ郡のムングイネ村とマルアナ村）を対象に、小規模で自立的な村落開発プロジェクトを住民参加型で計画・立案し、優先度の高いプロジェクトをパイロット事業として約9ヶ月間実施しながら、長期的な村落開発マスタープランや他地域でも適応可能な自立促進型村落開発のモデルを作ることを目的としていた。

この調査の初期に、村人の中から参加型村落開発のファシリテーターを育成するために、ローカル・コンサルタントと一緒に参加型農村調査（Participatory Rural Appraisal; 略称PRA）についての研修を行った。村人からの推薦により27人の村人（うち女性は11名）を選び、6日間の研修を行ったが、参加者数が多く、また学習能力もまちまちで、十分な問題分析能力と解決策提案能力がつくには至らなかったため、参加者の投票により参加者の中から10名（うち女性は3名）を選んでもらい、この10名を対象に6日間の追加研修を行った。この合計2週間の研修の後、10名の村落開発ファシリテーターを5人2チームに分け、また調査対象地域を自然環境・社会経済環境から9つの地区に分割して、各地区1週間ずつ村落開発ファシリテーターのチームを派遣して、合計5週間にわたってPRAを実施した。

村落開発ファシリテーターの反乱

実は、2週間のPRA研修を終了した段階で、10名の村落開発ファシリテーター達が「給料を払ってくれないとこの後のPRAは手伝えない」と団体交渉に来る事件があった。調査団側は、本調査後の持続性の確保のためにも村落開発ファシリテーターには給料は払えないことを説明し、もし彼らがボランティアとして協力してくれないなら本プロジェクトは中止するしかないことを説明したが、より根本的な問題は、村落開発ファシリテーター達がPRAは自分達自身の活動ではなく、JICAの活動を手伝っているにすぎないという意識をもっている点にあった。「参加型」の調査手法を学びながらも、実際には自分達が主体になって実施するという「主体性」「自立性」が育っていなかったためである。結局、3日間にわたる交渉の末、調査団側の頑固さに根負けしたのか、村落開発ファシリテーター側が

折れてくれてPRAは無事実施されたが、「自立性」は短期間の研修では根付かないことを思い知らされた事件だった。

その後、10名の村落開発ファシリテーター達は、村でのPRA実施の4週目くらいから自分達が音頭を取ってPRAを実施できるようになったが、今度は逆に村落開発ファシリテーター達が村人から浮いた存在、つまり村人側からプロジェクト側の人材と見なされる傾向が生じてきた。村落開発ファシリテーター達には、彼らはリーダーではなくファシリテーターなのだということを強調し、ファシリテーションの心構えや技法について研修していたが、実際には村人をリードする形になってしまったため、改めてファシリテーションの難しさを思い知らされることになった。

住民による問題解決策提案の限界

PRAを実施していく中で特に問題になったのが、住民による問題解決策提案の限界であった。すなわち、住民は村の問題の解決のためにさまざまな解決策（オプション）を比較検討して最善の策を選ぶようにファシリテートされたが、このオプションとして住民自身によって実施可能なアイデアが出てこなかったためである。たとえば水不足の問題に対しては、ボーリングで深井戸を掘って動力ポンプを設置するという、もっとも費用のかかる、ドナーに援助されないと実施不可能なオプションしか、村人からは出でこず、もっと自分達で実施できるようなロー・コストのアイデア（雨水の利用や手動ポンプによる浅井戸等）はまったく提案されなかった。

これは、これまで住民は援助で高価なモノ（深井戸やトラクター等）をただでもらう（寄付される）ことに慣れてきたため、PRAでの解決策提案のセッションでも、このようなこれまでの被援助経験からのアイデア、つまりドナーによる援助のアイデアしか出でこず（ドナーへの期待をこめて提案してきた側面があることも否めない）、自分達だけでできるようなお金のかからない解決策（つまり、「自立型」の解決策）を提案してもよいとは思ってもおぼやなかったようである。すなわち、調査地区では、「モノがない貧困」が問題となる以前に、「住民の援助慣れとドナーまかせのアイデア、自主性の欠如」こそが真の問題となっていた。

もう一つの例としては、住民から種子・農具を供与してほしいという要望が頻繁にあがってきたが、これはモザン

ピークでは EPSU (Emergency Program for Seeds and Utensils) という農民に種子・農具を無償で配布した国家プログラムが数年前まで全国で実施されていたことが大きな影響を与えていた。同プログラムは既に終了していたが、住民には種子・農具は政府や援助団体から無償でもらえるものという意識が強く残っており、政府や援助団体がニーズ調査をすると、また種子・農具を無償で配ってほしいというニーズが必ずあがってくるというわけである。

このように、どうしても援助団体からの援助に期待した解決策を提案してくる住民に対して、調査団側は「自分達だけで始めることができる解決策を提案してください」と毎日繰り返していたが、援助団体がモノを寄付してくれることに慣れきってしまっている住民からは、本調査の「住民が持っている既存のリソースを最大限活用して、自立的な村落開発を行うことを支援する」という目的は最初のうちまったく理解されなかった。

スタディ・ツアーによる住民の気づき

そのような住民の態度が変化するきっかけになったのは、スタディ・ツアーで、住民達が首都マプト近郊の都市近郊農家やイギリスの NGO の ActionAid UK が住民主体のコミュニティ開発を支援している村を訪問したことにあった。自分達と同じ農民が商業的農業を営んでいる現場を視察し、また住民が主体となってコミュニティ開発(保健所、学校、所得向上等)を実施している村を訪問して村人と意見交換をすることによって、住民達の視野は広がり、住民達は援助団体に頼らないで自分達にもできることがあることに改めて気づいた。最初の頃、援助団体からの寄付ばかりを求めていた住民達だが、寄付は住民達のためにならないことを調査団側がねばり強く説得すると同時に、スタディ・ツアーを通して他の村の自主的な動きを見せることによって、住民達の意識が変わっていったのである。

調査団の学び

本調査を通して、調査団側も多くのことを学んだが、最も重要なことは、自立型村落開発を実現するためには、PRA や PCM 等のような参加型の手法を住民に研修・活用するだけでは十分でなく、時間をかけて村人達と一緒に苦楽をともにすることによって、お互いに理解し合えるような人間関係を築いていくことの大切さを学んだことであろう。PRA を活用したからといってすぐに自立型開発が実現できるわけではなく、住民と対等の立場で腹を割って話しあい交渉しあい、スタディ・ツアーでは一緒に学びあい、そ

してパイロット事業を通して喜怒哀楽を分かちあったという1年以上の「交渉・交流のプロセス」を通して、調査団の自立型開発促進の方針は少しずつ住民に受け入れられるようになっていった。

最初の頃は調査団からの押しつけとも非難された自立型開発促進の方針であったが、調査の最後の頃には村人自身が自分達でできることから始めていくことの大切さを他の人々に説明できるようになっていた。ただ、このようなプロセスに参加してこなかった中央政府の職員には、最後まで自立型開発の重要性が理解されなかったことが残念であったが、これは自立型開発のプロセスに住民も外部者(政府、調査団)も等しく参加していくことの重要性を示していると言えよう。PRA 等の参加型の手法を使う際には、このような手法の研修や活用は自立型開発実現のためのプロセスの最初の一步にすぎず、じっくりと腰を据えて時間をかけて住民とつきあっていくことが一番大切であることを肝に銘じておきたい。

最後に、本調査の経験から生まれた、「自立型開発」を達成するためのモデル・プロセスの要点を紹介しておく、以下の通りである。

- (1) 自分でできることを発見し、自分から行動を起こすこと(スタディ・ツアー等を通して、他者を鏡としながら、自分の持っている資源・強みを発見し、自分から自主的に行動を起こすこと)
 - (2) 自分が決定して行動したことに対して責任をもつこと(自己決定権と自己責任の原則)
 - (3) 自分の行動の結果から学んで、自分の行動を改善していくこと(反省・振り返りと学習のフィードバック・プロセス。小さな改善を絶え間なく積み重ねていくことが重要)
 - (4) 自分以外の人達と対等で平等な関係、つまりお互いに助け助けられるという相互依存・相互扶助の関係を築いて、共生のネットワークを広げていくこと(政府や援助団体から援助される関係ではなく、農民達による自主的な開発経験の交流ネットワークの構築)
 - (5) 世の中で、自分だからできることを発見し、自分の存在価値・存在意義を見つけること(生きがいの発見による自己実現)
- (モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発調査団長 田中清文)

(2) 自立型農村開発の具現化を目的に PRA を用いる上での課題

1) PRA に要する時間と労力の長さ vs PRA を用いる効果

PRA を農村開発プロジェクトで用いる場合、専門のファシリテーター、あるいは農業普及員など PRA の研修を受けた政府職員を一定期間、農村部に派遣し、住民に働きかけ活動への理解ならびに能動的な関与を促すために使われる。また、PRA を使って住民参加で活動の優先順位付けを行う場合も多い。

これらの目的のために PRA を用いるにあたって最大の課題は、村落への移動費用、人件費など費用がかかることと、実際に活動を行なうなかで住民との信頼関係を築きあげていくなど、成果が見えるまで、ある程度時間がかかることである。例えば、PRA を使って住民ニーズの汲み上げならびに優先順位付けを行なっても、出てくる答は地域の多様性に関係なく、水、小学校、医療施設といった基礎的ニーズであることも多い。その場合、何のために時間と費用をかけて PRA を行なうのかという疑問も現場では生じる。さらに、PRA は住民にとっても多大な時間と労力を使うことになり、しばしばドナーに対する過剰な期待を抱かせがちである。そのため、実施されるプロジェクトが期待にそぐわない場合、住民が燃え尽きるといった問題も生じる。

このように PRA を用いるには時間も費用もかかり、対象地域住民にとっても負担であることを意識した上で、効果的に活用する工夫をすることが大切である。

2) 誰の声の反映、参加か

PRA を用いて住民の意見を反映するにあたって、「誰の意見」かにも充分、留意する。PRA に限らず、住民を全面に押し出し、ドナーはファシリテーターに徹するアプローチをとる場合、どうしても識字レベルの高い人、地域の実力者・有力者一族など、心理的にも物理的にも比較的優位な立場にある人々が活動に参加しやすい状態を招きがちである。その結果、若手の女性、最貧困層、少数民族など外部に押しやられがちな人々が、少なくとも最初から関与することができない可能性がある。時にはプロジェクト自体が、新たなローカルエリート層による資源の独り占めを引き起こす可能性もある。目的にもよるが、社会的弱者と呼ばれる層を対象とするプロジェクトである場合、PRA 手法を用いて「住民の声を汲み上げる」時、その「声」の汲み上げ方には、工夫が必要である。

同様に対象地域における最終的な意志決定権メカニズムにも留意する。PRA で行なうワークショップやグループディスカッション等の場で、最終的な意思決定が行われることは少なく、多くは伝統的な長老会など、対象地域の既存の意思決定メカニズムに委ねられることも多い。そして、そのようなメカニズムは外部者には分かりにくく、非常に複雑であることが多いからである。

3) 外部専門家（調査団）の役割と、住民ニーズとの兼ね合い

住民の声を聞く機会を設けた際、住民が自分たちにとってベストと信じていること・方法と、自分たちにとって必要であると認識していないが、外部の専門家の目から見ると必要なこと、との間でどう線引きするかが課題である。それぞれのプロジェクトの内容や目的によっても、採られるアプローチは異なる。植林、砂漠化対策など、外部専門家による技術的協力が、活動をより持続させる上で意味を持つ場合、最初は住民の反応が鈍くとも、住民の声に耳を傾けつつ、必要な専門技術を伝えていくことが、結果的には功を奏する場合もある。また、住民組織強化など、様々な活動を通じて住民の能力強化を図るプロジェクトでは、試行錯誤を通じて住民が学ぶということが大事であり、住民の意志決定を尊重することがよい結果を生む場合もある。住民と調査団が相互に意見交換する中で、決めるべき内容をよく吟味して意思決定を行い、プロジェクト活動を進めることが重要である。

例えば「マリ国セグー南部砂漠化防止計画調査」では、住民が現状を認識し、自ら問題への解決策を考えることを重視した。そのために現地コンサルタントが PRA を用いて住民が村の開発組織を形成することを支援し、そ

の組織が中心となって、砂漠化防止活動を行なっていくことを目指した。村の開発組織を形成する際、調査団は参考として他国の住民組織の規約を例示するにとどめ、組織の人員構成（長老グループ、女性グループ、若者グループ間の比率など）、規約、組織運営方式など、具体的な活動の進め方は各村落に一任した。その結果、各村落の状況を反映した開発組織が形成され、村の事情にそって各活動が進められることとなった³²。その一方、同調査の土壌劣化対策は全て住民だけでできるものではなく、必要に応じて専門的な技術指導の必要性も認識されている³³。例えば、一般的に住民が土壌劣化を認識し、その保全活動に意欲的に取り組むきっかけは、主に作物収量の減少であり、ある程度の時間がかかる。その一方、調査対象地域は、土壌侵食状況に視覚的な差はあるものの、高い降雨強度が比較的被害の小さな地域においてすら、土壌侵食による土壌劣化を緩慢かつ慢性的に進行させている。従って、住民が早期に認識できる降水、土壌等の変化指標の設定とそのモニタリング、そして住民自身によるモニタリングデータの解析（解釈）、その結果に応じた事業活動の実施が必要となる。

また、「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画」フォローアップ調査においても、ウォーター・ハーベスティング技術を地域に定着させ、自立発展させていくため、農民自身によるモニタリング体制の確立のための外部専門家の技術協力の必要性が指摘されている（詳細は Box2-11 参照）。

Box2-11 専門知識に基づいた住民によるモニタリングの重要性:ウォーター・ハーベスティング事例

「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画」で導入した天水農業改善策としての water harvesting 技術は、実証事業対象地区における成功により、急速に普及しつつあった。その一方、同調査のフォローアップ調査において、農民がこの技術を過大評価すると、集水域と耕作域の適正な面積比率を無視して耕作域の面積を広げようとする行為に出ることが懸念点として挙げられた。

多雨年が数年続く場合には、その傾向が一段と強まることが予想される。そして、もしその後の年が寡雨年になった場合、あるいは平年であってもシステムは機能しなくなってしまい、折角構築したシステムが崩壊してしまう危険性がある。water harvesting においては、集水域と耕作域の適正な面積比率の設定が非常に重要であり、作物栽培期間の降雨確率、栽培作物の用水量、流出率、圃場容量などを基に決める必要がある。そして設定した比率は尊重する必要がある。農民には water harvesting 技術は干ばつの特効薬ではなく、降雨パターンに大きく左右されるものであり、農地管理技術の1つであることを徹底しておくことが重要である。この点の十分な認識の基に農民組織を形成していかないと、降雨時の水配分において農民間の争いは厳しいものとなる。農民に対する技術的なサポートは継続して行う必要がある。

water harvesting システムには圃場内に集水域を設ける方式と、圃場外に集水域を設ける方式があるが、後者の方式において数人でシステムを構築する場合、水配分には厳密で公正を期す必要があり、流出量に応じた厳密なルールを構築する必要がある。圃場外集水域からの water harvesting の場合、農民組織の強化、システムの管理・運営、水配分のルール化等についてのフォローアップが必要である。圃場外に集水域を設ける方式よりもむしろ、圃場内に集水域を設ける方式の water harvesting の普及が今後望まれる。例えば、micro-catchment、semi-circular catchment、contour bund、bench terrace などがこれに該当する。この方式は規模が小さく基本的に個人レベルで行うものなので、システムの形成と維持管理が容易であり、降雨の状況に応じて柔軟な対応が取りやすい。今後普及指導を強化していくことが望ましい。

water harvesting 技術を地域に定着させ、自立発展させていくためには、農民自身によるモニタリング体制を確立させる必要がある。この体制を維持しない限り、water harvesting システムの持続的な維持管理はおぼつかないであろう。特に、少なくとも降雨量と流出量に関するモニタリングは行うべきである。あわせて集水域の状況（面積、植性等）作付面積（受益面積、受益者数）の変化、収量増、維持管理状況等についても行うのが望ましい。この点についても技術的サポートが必要であり、必要に応じて簡便な水文データの観測方法を指導するのが望ましい。

マリガット郡事務所の技術者は water harvesting 技術をよく理解しているものの、その理解は定性的なものに限られている。今後、地域の住民を技術的に指導し、サポートしていくためには、すでに形成されたシステムの流出特性、水収支、集水域と耕作域の面積比率の最適値等について定量的に分析できる能力を有することが望ましい。したがって、最低限必要な機器のサポートとともにこの点についてのフォローアップが必要と考えられる。

出所：国際協力事業団、「プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 第3年次報告書 別冊 開発調査パイロットスタディーのフォローアップ調査」、平成14年3月、p.63

³²詳細は国際協力機構、「プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 別冊 マリ国セグー南部砂漠化防止計画調査」フォローアップ調査、2004年3月参照。

³³前掲書、p.44。

4) 「PRAの質の確保=よいファシリテーターの確保」が困難であること

PRAはプロジェクトサイクルの異なる局面で活用できるが、その質はPRAを実施するファシリテーターの能力にかなり依存する。そして、よいファシリテーターの下で住民は活動の持つ意味を理解しやすく、積極的に取り組む傾向が見られる。基本的にはPRAを通じて受益者がプロジェクトの課題をより理解し、プロジェクト活動を住民が自分達の活動と認識することが大切である。

その一方、よいファシリテーターを確保することは至難の業でもある（Box2-12参照）。特に外国人がファシリテーターを努める場合、外見の違い、ローカル言語が話せないことが、住民とコミュニケーションをとる上で障害となりうる。また、当該国出身のファシリテーターであっても、農村部のことをよく知らない都市生活者、あるいは、高学歴を全面に出し住民に威圧的な者などの場合、住民が萎縮してしまうケースもある。従って、その国の人だからよい、というわけではなく、あくまでもファシリテーターの資質による面が大きい。

Box 2-12 住民の能力向上を支援するファシリテーターの資質

JICA「マリ国セグー地方南部砂漠化防止計画調査」では、村落開発及び砂漠化防止を住民が自分たちで実施していけるようになることが重要であると考え、PRAを活用し、住民が村落の現状把握から問題把握、それに対する解決策の検討ならびにその実施方法を自ら考えることを支援した。具体的には、実証事業を実施した12村落（3地区）のうち、6村落（1地区男女1名ずつ）に、村の住民と調査団をつなぐ「現地連絡員」を配置し、実証事業の継続的なフォローアップを行い、住民が自ら考え、実施するにあたって必要な支援を、現地連絡員を通じてタイムリーに行った。また、国の普及員も分野に応じて派遣した。その結果、個々の実証事業を1つ1つ実施する過程で、住民が事業の持つ意味を理解して、事業に取り組むようになった。

この現地連絡員は、新聞公募で集まった500人の中から、書類選考で30人に絞った後、面接で最終的に6人に絞ら

れた人々である。しかし、結果的にはこの6人のうち、実証事業に効果的なパフォーマンスを与えた者は2人であった。下記表は実証事業2地区の現地連絡員とのインタビュー結果をまとめたものである。現地連絡員の資質が住民の信頼を勝ち得、ひいては実証事業のパフォーマンスの良さにつながっていることが推測される。よい現地連絡員（ファシリテーター）の資質としては以下のようなことが垣間見られた。

- ・過去の悪い経験もポジティブにとらえて使う。
- ・時間をかけ、住民に決めてもらう。
- ・できることとできないことをはっきり村人に伝える。
- ・約束は守る。
- ・他人のせいにならない。
- ・住民に話す前の現地連絡員間の事前相談

<現地連絡員比較>

	実証地区 A	実証地区 B
1. JICAプロジェクトに従事している間に直面した問題は何か？	1) 識字率が低いこと、2) 共同作業への参加率が低い、3) 過去のプロジェクトドナーが、かつて住民の自己負担なしにプロジェクトを実施していたこと	問題とはどういう意味か？どのようなことも時間をかけてじっくり話し合えば必ず解決できる
2. Motivationとコストシェアリング	過去のプロジェクトドナーの協力時には、プロジェクトの活動に参加するとmotivation feesが出ていたが今回のJICAのアプローチでは出ないどころか総額の一部の自己負担が求められる。そのため活動資金の一部自己負担を納得してもらったが大変であった	IFADがかつて、自己負担なしで今回のJICAの活動と同じような農村開発を実施した、しかし、現在、その活動は全く続いている。そのような事態を避けるためにも自分の活動資金の少なくとも一部は負担し、自己の活動として継続させることが必要ではないか、と村人に説明し納得した
3. 女性の参加	配偶者の反対等でなかなか参加率が低い。時間をかけて説得	配偶者の反対等でなかなか参加率が低い。時間をかけて説得しても無理ならそのまま（選択するのはあくまでも住民）
4. 週あたりの訪問日数	各村（5村）を毎日すべて（村でのヒアリング並びに、移動に使っていたオートバイの使用ガソリン量から推測すると正しくなさそうである）	活動により異なる。活動によっては週3～4回、訪問した村、時期もある
5. JICAプロジェクト以外の活動の要請	徴税作業などを頼まれることもあった。	近隣村落多くのリクエストがあり、適宜、必要な技術的指導を行った。しかし、プロジェクトの活動もあり十分な支援はできなかった
6. 行政普及員が現地連絡員として今後、活動することについて	行政普及員は傲慢で村人を下に見ているので、普及員が現地連絡員のような活動をおこなうことは無理だろう	悪いアイデアではない。多分、よいことだろう。普及員は村人と働くことになれている。しかし、アプローチは変えた方がよい。村の開発計画を策定する時、村人が必要とすることを伝える手伝いができるような研修が必要だろう。そのため技術協力が必要。村の人々が自分で現状を把握し、開発計画を策定し、実施する中でいろいろと学ぶことが多い。

出所：国際協力機構、「アフリカ農村開発手法の作成調査：「マリ国セグー地方南部砂漠化防止計画調査」フォローアップ調査」（2004年8月実施）におけるヒアリング結果より作成

2-3-3 住民による農村開発への取り組みを促進する手法

きっかけはプロジェクトであったにせよ、最終的には住民がその活動の必要性を認識し、自ら活動に取り組んでいくことが自立型農村開発につながる。そこでは、必ずしもプロジェクトで導入された通りに活動は行われていないかもしれない。時には活動自体が変形したり、あるいは毎年、取り組まれてはいるが、自然状況によって住民が取り組む、取り組まないことを判断するなど、住民にとっての選択肢の1つとして活動が身に付いている場合もある。これらはしかし、住民が自分たちの活動として実施している状態であり、自立型農村開発に近づいていると言えよう。

これまでアフリカ数カ国で実施されてきた「実証調査を伴う開発調査」では、住民が自分たちの活動として取り組むための側面的な支援を様々な形で行なっている。ここでは、その中から自立型農村開発を具現化する上で特に重要である「住民のオーナーシップ向上」「住民による活動の意味の理解」「住民に取り組みやすいレベルの活動の工夫」につながる活動（ドナーから見ると手法）について述べる。

(1) 住民のオーナーシップ向上

一般にプロジェクトはある日突然ふってきた、予期せぬプレゼントの様相を帯び、通常であれば住民はそこから何をもらえるかにまずは関心を寄せる。しかし、その受け止め方のままでは、外部からの投入の終了イコール活動の停止、となるのが、これまでも多くのプロジェクトで見られてきた。

そこで、プロジェクトで導入する活動に、住民が自らも働きかけていく必要性を認識するきっかけとして、「コストシェアリング」という方法が JICA を始め、様々なドナー、NGO により、導入されている。コストシェアリングは、基本的に受益者である住民も活動に必要な資金、資材（ローカルで調達可能なものを中心）、労働力を身銭をきって負担し、活動に取り組む真剣味を高める効果を持つ（Box2-13 参照）。

このコストシェアリングは多くのプロジェクトで試みられているが、プロジェクトで用いる場合に特に苦勞する点は、対象地域の他ドナーのアプローチと違いがある場合である。例えば、住民の資金負担を重視し、資金のみを住民負担と考えるプロジェクトがあるとする。一方、近くの別な地域では、他ドナーが住民による労働力提供も住民負担とカウントするプロジェクトが行われている場合、住民は労働力も住民負担に含めて欲しいと要望する。そのような場合は、ドナーの考える「コストシェアリング」の考え方を、住民に理解してもらうために相当な時間とエネルギーを要することになる。

他方、すでに活動資金の一部自己負担が他ドナーにより行われ、資金負担の考え方がある程度、浸透しているような地域では、その事例を参考に自己負担比率（通常、活動目的により、負担比率は変える）を設定することで、比較的スムーズにできるような場合もある。

Box 2-13 オーナーシップ醸成のためのコストシェアリング

1. コストシェアリングとは

コストシェアリングとは、ある事業を実施する際に、事業実施（受益）住民と外部支援者との間で事業の投入の負担を配分することである。住民が自らの事業の投入の一部を負担することにより、住民の事業に対するオーナーシップ（当事者意識、主体的取り組み）を醸成することを目的としている。

事業の投入は、労働、物、現金が主であり、このうちの何を負担し（あるいはどの組み合わせで負担し）、住民と外部支援者との間でどのような負担割合を設けるかについては、事業や当該国の規定により様々な形態がありうる。住民が労務のみを提供し、外部支援者が資金を負担する事例から、住民にも現金負担を求める事例まで様々である。

2. 自立型農村開発実現に向けての鍵となる考え方

自立型農村開発実現のためには、事業への住民の主体的な取り組みが重要である。ケニアのバリンゴの事例では、「住民主体の事業、事業のオーナーは住民」という観点に立って、事業の投入負担をどこまで住民が自ら準備できるが重視されている。

例えば、調査団では住民との負担配分を「コストシェアリング」というよりはむしろ、「補助金」と認識している。単なる負担の配分では、住民と外部支援者とのどちらが事業のオーナーであるかが明確に意識されないため、自分たちの事業に対してどうしても住民が自ら準備できないものがあり、その一部に対して外部支援者が補助金を付与するという考えである。

また、住民の労務提供をコストシェアリングの一部とするようなケースに対し、調査団は「労務は住民自ら準備できるものであり、これをコストシェアリングの一部と見做すことは自らの事業のための自らの労働が外部支援に対する一部負担という意味合いになってしまい、住民のオーナーシップという視点があいまいになってしまう。」とし、以下を住民とのコストシェアリングの条件とした。

- ・必ず、住民が現金を負担することを定める
- ・コミュニティ内部で準備できる現地の材料や労務は除

外する（例えば、溜池の改修で利用する河川砂利等）

このようにコストシェアリングという手法を自立型農村開発に資するよう工夫していくことは重要である。

3. 実施方法

- 1) 準備： 現状把握
費用積算及び調達計画
負担割合の決定
支払い方法
- 2) 実施 費用の支払い
モニタリング
- 3) 事業後 決算報告
債権処理（外部支援者立替ケース）

4. 実施にあたっての留意点

住民負担は、金銭の場合、早い段階から具体的金額を明確に示す、住民負担の合意が得られない事業は実施しない、原則は、住民が負担分の資金を用意してから事業を開始する。調査団が住民負担分を立て替え後に徴収する場合、事業終了までに返済が完了しない場合がある。この場合、未返済分は帳消しとせず、関係者を集めた会議を持ち処理について明確にする。村長コミティー等、調査終了後も継続して未返済分を徴収し、徴収された資金は農村開発基金として活用する母体を形成することなどが考えられる。

負担比率は同様の事業を行う周辺援助団体の事例も参照する。また円滑な住民負担を推進するためには、先進地の成功事例視察機会を設け、住民が事業内容について納得し、費用を一部負担しても事業を実施する方が得かどうかの判断材料を提供する、負担額自体が実際の村の潜在的支払い能力に鑑みて決定。

（出所：「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画」調査団メンバー 畑明彦氏の原稿、ならびに「マリ国セグー南部地方砂漠化防止計画調査」フォローアップ調査を元に（財）国際開発センターがまとめた）

(2) 住民による活動の意味の理解

住民が活動の持つ意味やメリットを、同じ活動に従事する住民との経験交流を通じて理解することが、納得して自らの活動として取り組むことにつながる。住民が外部から導入される活動の意味を理解する1つの方法として、「百聞は一見に如かず」のたとえ通り、実際に活動を見て、従事する人に話を聞くことがある。多くの「実証調査を伴う開発調査」において、プロジェクトで導入する活動を住民が実際に見る、あるいは、取り組んできた活動について、他地域に住む住民と経験交流するといった機会が設けられ、活動の深化と拡大に寄与している。特に、取り組む人が同じ立場（農民など）であると、意見交換・経験交換もより具体的となり、多いに刺激されることが多くのプロジェクトの経験から明らかである。

この「実際に取り組んでいる事例を見聞きする」機会を、プロジェクトサイクルのどの段階で実施するかは、プロジェクト毎に異なる。ドナーが対象地域に類する地域での経験を有し、課題への具体的な対応策のイメージを

持っている場合、導入を考えている活動に取り組む他の先進地域住民との意見交換の場を、先に設定する場合もある。それにより、住民はドナーのいう活動に対して漠然と持っていた不安を払拭し、自ら納得した上で活動を選択、取り組む場合もある。他方、活動を行なう中で、その活動の評判を聞きつけた近隣住民が訪問し、学んでいくといった、より自発的な動きも見られる。さらに、活動の裨益範囲を拡大するという目的をもったドナーにより、活動に従事するプロジェクト地域住民を、他地域に講師として派遣する場合もある。

Box2-14 は「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画」において取り組まれた、住民同士の経験交流の事例である。

Box2-14 スタディツアー（Study Tour）

スタディツアーとは、事業実施（受益）住民が、他地区で行われている、あるいは行われた事業を視察し、教訓を学んで自らの事業の参考とするための活動である。スタディツアーで事業実施住民が他地域の情報にアクセスすることにより、事業の妥当性や有効性について実際に自分の目と耳で確かめる機会を得られ、それをもとに住民が自らの事業を評価することを可能とし、さらに事業の改善へ向けた住民の主体的な取り組みをも醸成しうる。

スタディツアーには、先進事例の地域を視察するケースや、同じ事業に複数の対象地域がある場合は、対象地域間で相互に視察するケースもある。また、ケニアのバリンゴ開発調査では、事業を実施している地区の近隣村落住民をも対象にしてスタディツアーを行った結果、事業が近隣村落にも普及・拡大していったケースがあった。このため、バリンゴ調査では、先進事例の視察をスタディツアー、近隣地区への事業の普及の可能性が高い近隣住民間の相互視察を「拡大モニタリング」と呼び区別している。このように、スタディツアーは目的や事業の進捗状況にあわせて行われている。

1. 自立型農村開発実現に向けての鍵となる考え方

自立型農村開発の主眼として住民の「主体性」や、事業への住民の主体的な取り組みにつながる活動が重視されている。スタディツアーはこうした活動の一つと考えられる。

スタディツアーに参加することで、先進地域や近隣地域の事業の妥当性や有効性について、事業の実施（受益）住民が実際に自分と同じ立場の住民に自分の目と耳で確かめ、納得し、自分の事業に戻って、うまくいっている点や改善点を考え、試行錯誤するようになる。スタディツアーは住民が主体的に事業の実施に取り組むきっかけとなりうる。

バリンゴ開発調査では、調査対象地域から先進地域の成功事例の視察、近隣村落住民の事業地区への視察のいずれのスタディツアーの場合も、改良かまどや天水農業等の適性技術が対象地域外へ普及・拡大していった経緯が認められた。これは、スタディツアーに参加した住民が自らの目と耳で事業を検証する機会を得て、（対象地域内・外にを問わず）自らの事業に主体的に取り組むようになった結果と考えられる。

このように住民が主体的に取り組むきっかけを作るスタディツアーという手法により、事業の普及・波及効果も得られることが判明している。

また、バリンゴ調査では、拡大モニタリングによって、「今まさに実施している事業を逆に他者から訪問されることは、実施（受益）住民に『彼ら』に対する『我々』を意識する機会」ともなり、このような視察受け入れが、実施住民が『我々』を意識するようになり、事業を自らのものと自覚するような機能もあることを提示している。

2. 実施方法

- 1) 準備： 視察地区選定
参加者の選定
資料作成
事前説明
- 2) 実施： オリエンテーション
視察
- 3) 事業後： 村での報告
フォローアップ

3. 実施にあたっての留意点

- ・ 準備段階においては、調査団の予算、相手側の受け入れ態勢、輸送や宿泊等のロジスティック等を勘案して視察地区を選定。
- ・ 住民とのワークショップを通じて行なう参加者の選定において、視察で学んだことを積極的に自分の村で普及する役割を果たす人物の参加が望ましい。ジェンダーにも配慮。
- ・ 参加者への通知は早めに行なう。
- ・ ツアーの最後のラップアップセッションを設け、何を学んだか、自分の村で何が生かせるかを話し合う。同時にスタディツアーに関するアンケートも実施し、内容の改善につなげる。
- ・ 村での報告は外部支援者がプログラムの一環として実施してもよいし、村の裁量に任せても良い

（出所：「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画」調査団メンバー 畑明彦氏の原稿を元に（財）国際開発センターがまとめた）

(3) 住民に取り組みやすいレベルの活動の工夫

活動を導入するにあたって、理解しやすいレベルの技術を導入することも、住民による農村開発への取り組みを促進する。例えばBox2-15にあるように、「マラウイ国小規模灌漑技術力向上計画調査」の場合、現地で調達しやすい資材を活用し、現地で安価に調達可能な機材を工夫し、できるだけ投入を減らし、対象地域の事情に即した住民組織をつくるなどを通じて、プロジェクト終了後も住民により活動が継続していくことを狙っている。

Box 2-15 住民に受け入れやすいレベルに合わせた技術を主体とした協力

マラウイ国小規模灌漑技術力向上計画調査の事例（2002年12月から2005年3月）

マラウイ国政府が自ら灌漑開発を推進する上では、財源および人材の極端な不足が大きな制約要因となっている。このため、農民の自助努力に最大限依拠しながら小規模灌漑開発を進める体系的な手法を確立する必要があり、我が国への協力要請に至った。

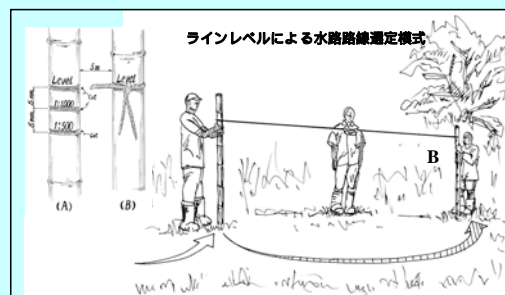
住民に受け入れやすいレベルに合わせた技術という観点から、調査団は、以下のような対応をしている。

1) 灌漑施設建設におけるローカル資材の活用

本実証事業では可能な限り現地で調達可能な資材（ローカル資材）を用いて灌漑施設の建設を行った。現地で調達可能な資材とは木材、竹、草、粘土、砂利などである。なお、一部外部調達資材を使用しているが、これらは化学繊維で編まれた土嚢、ビニールシート、PVCパイプ、中古ゴムタイヤの内側を裂いて作成した強化ゴムひも等である（農民負担原則）

2) 高度な測量機材を使用しない水路路線選定

マラウイ国でこれまで小規模灌漑開発が広範囲に展開しなかった理由の一つとして、水路の路線選定が簡易に行えなかったことが考えられる。路線選定の最も簡易な方法としては、まずは水路を10mほどづつ掘削し、水を通してみてうまく水が流れるよう水路の深さや方向を調整していく方法がある。しかし、この方法では精度が低く高い送水効率を得ることは困難である。高度な測量機材を用いればより正確な路線選定が可能となるが、機材の調達や測量技術が必要となり現場での適用性を超えることになる。



本実証事業においては、「ラインレベル」というごく単純な道具を用いることによって水路での路線選定を実施した。ラインレベルは、わずか350円程度で調達でき、また

マラウイでは土地保全事業等ですでになじみとなっている。使用方法も簡単であり、普及員の指導の下、30分程度の練習で農民レベルで使用することが可能となる。ラインレベルは、2本の棒を5mの紐で繋ぎ、紐の中心につるした容器の水泡の位置を見ることで標高を測る。また紐を棒に縛る際、片側を0.5cmまたは1cm高くすることが望ましい。紐を高く結んだ棒を常に前方に置いて測量することで水路に勾配を与えることが出来る。例えば5mの紐で片側を一方より0.5cm高く結んだ場合は、1:1000の勾配で路線の選定が可能となる。

3) 低投入型農業

マラウイ国では化学肥料や農薬は全量輸入に頼っており、これらは通常、農民の購買力を越える。そのため、地力維持や農薬などに関しても農民の負担とならないよう、実証事業では第1に低投入型農業の振興に努めてきた。低投入型農業の振興として、緑肥と堆肥（速成堆肥：ボカシ堆肥）を中心とした。マメ科の作物を基本とした輪作と混作体系の確立、さらにマメ類の植物残渣はできるだけ早く畑に還元する（すきこむ）ことを振興した。マメ科の植物残渣はN分に富み、分解されやすく、それゆえN分のロスも起こりやすいため、早めに土に混ぜ込むことによりN分の土地への固定化を図ることが可能となる。堆肥に関しては通常の作成方法では2~3ヶ月要してしまうため、約2~3週間と極めて短期間で作成でき、かつ酵母菌（地酒の絞りかす）の導入によりその肥効にも優れているボカシ堆肥の振興を行った。

農薬については自然農薬を振興した。例えば、maize stalk borerの深刻な被害がしばしば見られた。この害虫はメイズ生育初期に茎頂部より幼虫が入り込み茎内部を食い進み、最終的には茎地上部近くより出てくる。これによりメイズはほとんどの場合収穫にいたらず枯死してしまう。これを防ぐ自然農薬として Jerejere tree (*Sesbania sesban*) や Katupe tree (*Tephrosia vogelii*) の葉の抽出液を使うことを試行した（マラウイでは約10種の自然農薬が確認されている）。これらには rotenone, tephrosin, deguelin が含まれており、病害虫に有効に作用する。Mtuwanjovu サイトで Jerejere tree の葉を使ったデモを行った他、現地でこれら有用樹種がある場合には農民に普及を図ってきた。なお、これらは温血動物には大きな害を及ぼさず、かつ紫外線による分解も早く進行する。

4) 普及用マテリアル

本件調査では、小規模灌漑普及のためのマテリアル作成がアウトプットの一つである。マテリアルは、使用する側の現状の技術レベルを押さえ、さらに普及に係わる事務所

の密度や農業関連職員数を参照した上で作成されなければならない。中央の灌漑局は政策・施策を担当、そして農政局のライン下で行われる県の農業開発とフロントライン農業普及、さらに人員不足、経常経費不足等々といった状況下で少しでも機能する普及マテリアルを作成するには、マテリアルの構成を利用する階層別にすることである。ここでは以下の3種を作成している。

1. 包括的ガイドライン：本省、農政局用
2. 技術マニュアル：県農業開発事務所、フロントライン普及所用
3. 普及用冊子（パンフレット）+ポスター：フロントライン普及所、農民用

包括的ガイドラインには、技術的なことは記載せず、小規模灌漑サブセクター振興に係わる施策事項が主となる。技術マニュアルは、いわゆる灌漑施設の建設方法、水路路線の選定法、堆肥の作成・適用法、自然農薬の使い方といった工学・農学に関するハウツーマニュアルである。Step 1でなにに、step 2でこれこれ、とサブジェクトごとに順をおって記載される。この種のマニュアルはどちらかというところ退屈で無味乾燥となる。しかしながら、本件調査では実証事業がビルトインされていることから、この経験・知見を反映することがキイとなる。すなわち、農民が実証事業を通じて直接現場で経験した事柄が、そのプロセスとともに判りやすく写真やイラストで順をおって紹介されるとき、同じ仲間の農民である読み手に興味起きる。

普及用冊子は、数で勝負する発想である。普及員の数が絶対的に足りないことから、ここでは数で勝負するいわば「ばらまき」を基本としている。その配布はフロントライン普及所に勤務する普及員から農民に配布される他、保健所や小学校、あるいは村の会合等あらゆる機会を利用して農民に配布し、小規模灌漑普及に関するメッセージを流していく。また、冊子は捨てられる可能性があるが、これに対処するためにポスターを作成する。ポスターによる普及は冊子に比較して内容に踏み込めないものの、イラストを使って大きく華やかに仕上げられるポスターは途上国では人気が高く、一度壁に貼られれば数年にわたって人目をひくこととなる。

5) 事業実施と組織化

組織化にあたっては“実施しながら学びながら”といった過程を経る内に組織が徐々に構成・強化されるような手法を採用している。組織化の過程は調査団、カウンターパートおよび関係農民の参加をもって開催されるキックオフワークショップから始まる。この段階で農民グループのリーダー（委員長、書記、会計等）を正式に決定する必要はない。事業実施に先立って実施されるのが計画ワークショップであるが、ここで決められた各活動の責任者が、いわゆるポテンシャルリーダーとして仲間の農民とともに事業を進めていくこととする。作業を進めていく中で、村人は誰が本当のリーダーに相応しいかを見極めることができる。ポテンシャルリーダーにとっては、真のリーダーになるための on-the-job-training を受けていることとなる。

まとめ

本件調査の特徴は、灌漑開発に関して施設の維持管理のみでなく、建設・更新にいたっても農民の自助努力に求めた点にある。外部からの投入は建設に必要な技術と一輪車

等のツールのみであり、農民の暮らすローカリティの中で施設を実現することを意図した。すなわち、ここでの小規模灌漑はプロジェクトとしての持続性ではなく、いかに「灌漑文化」にしうるかを求めている。文化とは世代から世代へと引き継がれる人々の知識と行動の融合体である。

世代から世代へと引き継がれるには、そのローカリティの中での実現可能なレベルから開始すべきである。アフリカに特徴的なこととして中間技術の欠如が上げられる。中間技術がないなか、また直接税に基礎をおく徴税システムが機能しないアフリカにおいては、外部からの投入が多ければ、まずはプロジェクトとしての継続性すら望めない。さらに、「水」がなければ灌漑開発はできないという宿命のなか、元々、その貴重な資源に恵まれたところに、さらに多大な外部投入を行うべきかという公益性の問題にも直面する。

ローカリティの中での実現とは、現場にある材料 - 木、石、葦、草、粘土等 - を使って建設する取水堰、また農民が使い慣れている鋤等で工事可能な施設を基礎とすることである。外部からの物的投入ほぼゼロを目指すということは、いわばアンチテーゼ開発への挑戦といえる。自然材料で建設する簡易の堰は毎年の更新が必要となるが、毎年自前で更新可能な施設レベルであること自体が、次世代に引き継がれていく「灌漑文化」となりうる可能性を秘めている。ここでの政府や援助機関の役割は、技術的なアドバイスを主体とし、農民が自前で準備できないような、例えば一輪車のようなツールの貸し出し、そして、点で実施される灌漑の他地区農民への情報伝達媒介となることである。

実証事業の実施においては、たとえワークショップといえども外部からの投入を最低限としつつ、そして“実施しながら学んでいく”というアプローチを基本としてきた。ソフトとハードの両輪ということがよく謳われるが、あくまでも目に見えるハードを主軸として、それを農民自らが実施者となりながら試行錯誤的に進めていく、その過程で螺旋運動的に向上していくものをソフト（すなわちキャパシティビルディング）と考える。ただし、ここでいうハードの技術レベルは、いわゆる通常の日本人が想像する高度なものではなく、草の根的なレベルである。草の根技術とは、技術レベル自体は低いながら、創意と工夫が必要となる。身の回りで使えるものを用いて代用品を作り、創意と工夫によって改良を加えて用を成す精神こそ、自助努力の基本といえる。

百聞は一見にしかずという。スタディツアーによって、農民が先行地区を一見することによって相互啓発が起き、新たな小規模灌漑実施へ向けた動機付けがなされる。そして、百聞は一労作にすぎずといえる。見た後は自ら実施することである。実施に先立って特別な組織化やリーダーシップ研修を行う必要はない。ハードという目に見えるものを作り出す行為を開始することである。労作を作り出していくプロセスが組織化を促しリーダーシップを発現させていく。実施しながら学びを得、そのフィードバックを繰り返すことにより組織は強化され、そして人々の貢献を引き出す影響プロセスを生み出せる者がリーダーとして育っていく。

（マラウイ国小規模灌漑技術力向上計画調査 団長 橋口幸正）

2-3-4 自立型農村開発を具現化するためのモニタリングについて

ここまで、住民が自ら活動に取り組むことを促進する手法（アプローチ）ならびにその使い方について、説明してきた。

住民が自ら活動に取り組むとは、日々の活動を見て、必要に応じて活動内容もより現実に即したものと修正していけるような能力を高めることでもある。そのためには、住民自身が活動を見て判断する能力を養うと同時に、ドナーも活動を日常的に見て、その結果を住民、地方行政、ドナーなどの関係者と共有し、プロジェクトの改善を図っていく必要がある。それによりプロジェクト終了後も何らかの形で活動が継続する可能性がある。

日々の活動のモニタリングとその結果のフィードバックは、自立型農村開発を具現化する上で大きな課題である。ここではプロジェクトというドナーが働き掛けて始まる活動において、住民とドナーの委託した現地コンサルタント³⁴が活動のモニタリングを行なっていく上での留意点を整理する。

(1) 簡易で視覚的に分かりやすい活動モニタリング指標の選定

住民が活動の結果や効果を「視覚的に」認識し、次の活動に進む、あるいは進まない、を判断する材料となるモニタリング指標の開発が必要である。その際、住民は日々の生計を維持することに忙しく、モニタリングは追加的な負担となるため、モニタリングを委託するにあたっては、何よりも住民にモニタリングの意味を理解してもらうことが大切である。それがないと、忙しいうえ、モニタリングのメリットもないということで、いい加減になる可能性がある。また、可能な限り簡単なフォームにすることが必要である。その指標は同時に、住民の活動を支援する地方行政にとっても使えるものであると、活動の継続可能性が高まる。

これまでの事例では、住民参加型モニタリングといっても、活動を記録できる例えば識字レベルが高い層などが中心に行なわざるを得ない傾向もある。例えば、実証調査を伴う開発調査でパイロット事業を実施する中で、たとえ識字レベルが低くとも、活動を見て、記録できるような仕組みを工夫することも大切である。

(2) ベースライン調査の質の確保

モニタリングでは、その比較の対象となるベースライン調査を、どこまでプロジェクト活動に関連した内容で行なえるかが鍵となる。ベースライン調査結果とモニタリング結果を比較し、期待された成果が達成されたか、されなかったかを分析するための情報を集め、どのような変化が生じたかを追い、期待された成果が達成されたか、あるいはされなかったかを分析するからである。このベースライン調査結果は必ずしも正しいとは言えず、実際に途中経過を評価する段階で、必要な修正を行なう場合もある。モニタリング結果の効果的なフィードバックのためにも、ベースライン調査の質の確保に、充分、留意する必要がある。

(3) 調査団によるモニタリング情報の質の確保をどう行なうか

通常、住民による活動のモニタリングを行なう際、平行して調査団も活動をモニタリングし、内容をクロスチェックしながら、活動改善につなげている。その際、モニタリング対象が多く、調査団員が全ての対象地域を訪問してモニタリングすることができない場合もある。その時は、現地コンサルタント等に委託する場合が多い。

³⁴ 多くの農村開発プロジェクトでは、モニタリング対象地域が多岐にわたるため調査団が直接、モニタリングすることが難しいこと、外国人ではなく、当該国の人が従事する方がより住民にとってなじみやすい、などの理由から、現地コンサルタントにモニタリングを委託している。

しかし、調査団の目によるモニタリングと、現地コンサルタントによるモニタリングの結果は、必ずしも一致しないことがある。例えば、現地コンサルタントに数字では評価しにくい項目についていくつかの指標（モニタリング対象者の「盛り上がり度」、関係者間の「協力の度合い」、外部関係者との「コミュニケーションのよさ」等）を提示して5段階評価してもらっても、定性的な評価項目についてはどうしても主観的な評価になってしまうこと、現地コンサルタント間の評価基準が一定しておらず、モニタリング対象者間の比較ができてにくいなどの問題もある。

また、可能な限り定量的なモニタリングを行うことで主観性を排除しようとしても、それらの客観的なデータに示される「変化」の理由が調査団にはわかりにくい、という問題もある。そのため、現地コンサルタントにモニタリングを委託する場合も任せきりにするのではなく、定期的な会合を通じてモニタリング結果について、調査団と議論する機会を設けることが大切である。それを繰り返すうちに、現地コンサルタントも調査団の考えを理解し、モニタリングする際に見るポイントを身に付けるようになる。一方、調査団もモニタリングの現場の状況を理解することができる。

(4) モニタリング結果の活用方法の検討

現場レベルでは、住民がモニタリングを通じて気付いた問題点に対して、タイムリーに解決できる体制をつくる必要がある。また、現地コンサルタント等を通じて調査団が行なっているモニタリング結果については、日本人と相手国関係者が共有し、問題解決、対応策等を考える題材にすることが望ましいが、現実には、忙しすぎて十分に使いこなしていない場合もある。モニタリングの結果、問題がわかったときに、予算や人事権を持つ行政しか対応できない場合があるので、モニタリング体制を構築する際、物事の決済権限のある人や組織へのフィードバック方法についても充分、検討する。

(5) モニタリング費用

フィールドレベルでのモニタリングに費用がかかる。通常は調査の中で負担している場合が多い。しかし、プロジェクト終了後にもモニタリングを継続していくことを考えると、モニタリング費用を相手国が予算計上するように働きかけることが重要である³⁵。

(6) モニタリング実施時の社会的弱者の排除の可能性

組織や委員会を設立して住民参加型モニタリングを実施しても、対象地域のインフォーマルな組織を限られた時間で見つけ出すことが難しいことなどから、伝統的な指導者や地域議会などが窓口となる場合が多い。その結果、プロジェクトを実施するのに都合がよい組織、あるいはリーダーが主体となり、例えば、本当に支援の必要な排除された層が入らない場合もある。このように、参加型アプローチでは疎外者を含めることは難しい場合があることにも留意する。

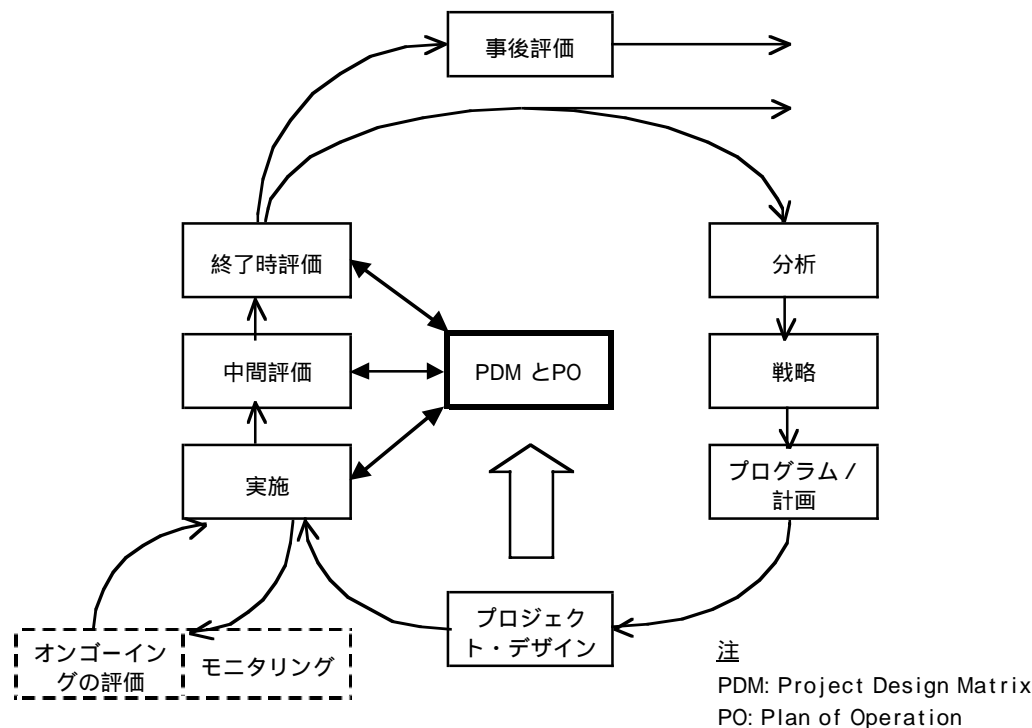
³⁵ 2-2 節でも見たように、IFAD のガイドライン(農村開発モニタリング: アフリカ版ではない)でも AWPB(Annual Work Plan and Budget: プロジェクト用の予算を政府予算に組み込むこと。M&E staff の訓練費用も含む)が提案されている。

2-4 自立型農村開発を具現化する上での PCM 手法の現状と課題

2-4-1 PCM 手法とは

プロジェクト・サイクル・マネジメント (PCM) 手法には、単純に言えば「プロジェクト管理手法 (科学的・論理的分析評価)」（USAID が 1969 年に導入したロジカル・フレームワークが出发点）の側面と「合意形成のツール」（GTZ が 1983 年に導入した参加型計画手法 ZOPP）の側面があるが、ここではまず、プロジェクト管理手法の側面について考えたい。PCM 手法は、プロジェクト・サイクル・マネジメントという名前が示すとおり、「プロジェクト」の発掘、形成、審査、実施及びモニタリング、そして評価を一つの「サイクル」として、一貫した形で「マネジメント」しようという考え方である。また、一つのプロジェクトのサイクルから得られた教訓・提言は、次のプロジェクトのサイクルに活かされるという形で、サイクルからサイクルへの世代間のサイクルが続いて行くことになる。その際の運営管理の中心となるのが PDM (Project Design Matrix) と呼ばれるプロジェクト概要表及び活動計画表 (PO: Plan of Operation) である (図 2-4 参照)。

図 2-4 プロジェクト・サイクル



このように、PCM 手法で扱おうとしているのは、飽くまでも「プロジェクト」ということになるが、では「プロジェクト」とは一体何であろうか。「プロジェクト」は一般に、(1)予め定めた計画に従って、(2)一定の期間内に、(3)一定の投入を使って、(4)一定の目標を達成するための、(5)活動の集まりというような形で定義される。つまり、できるだけ直接的に問題を叩くことができ、スッキリ終われば終われるほどよいプロジェクトということになる。さらに、国際協力で扱う「開発プロジェクト」の場合には、外部からの投入、外部の人間の活動が含まれることが一般的であるため、プロジェクト期間が終了した後、すなわち、外部からの投入や外部の人間の活動がなくなった後も、プロジェクトの正の効果が続くかどうか（「自立発展性」というよりも「持続性」）が、評価のクライテリアとして重視されることになる。（「自立発展性」の定義については、「2-4-3 自立発展性と垂直展開・水平展開」を参照）

2-4-2 開発計画とプロジェクト

PCM手法では、以上のような特徴を基本的に持ったプロジェクトというものをより効果的なものとするために、できるだけ科学的・論理的にプロジェクトを計画・立案し、実施し、モニタリング・評価することを目指している。例えば、PCM手法の参加型計画手法の問題分析では、もともと中心問題（core problem）を具体的な問題、実在する問題であり、かつ包括的な問題と定義していたが、これはできるだけ直接的に叩ける問題の解決を目指しているからであろう。そのことにより、プロジェクトで解決しようとする目標（プロジェクト目標、上位目標）がより具体的なもの、すなわち、予め定めた計画に従って一定の期間内に一定の投入を使って達成できるものになる訳である。同時に、問題分析のスコープも、プロジェクトで解決できるような目標に併せて、必要十分なもの（不必要な分析を無駄に行わずにすむもの）に限定した方がよいということになる。

しかしながら、農村開発に限らず開発計画を立てる場合には、最初からプロジェクトを選定し組み立てることだけを目的として、このような限定されたアプローチ、スコープだけで分析し計画することはできない。結局のところ、プロジェクトの選定、そしてプロジェクトの立案（デザイン）という計画段階の言わば下流のプロセスのみでPCM手法を使う場合と、農村が抱える問題の把握・分析、そして長期的に必要なと思われる（できる限り）全てのプロジェクトの洗い出しという計画段階の言わば上流のプロセスからPCM手法を使う場合では、異なったアプローチが必要だということであろう。さらに踏み込んで言えば、上流部分の分析を始める前からスコープを絞り込んでしまい、したがって分析そのものがまるで「プロジェクトありき」になり、プロジェクトの選定が極めて形式的になっている例も少なくないように思われる。

本来、一つのプロジェクトが選定されるためには、いくつかの段階での複数案（代替案）の検討が必要なはずである。例えば、ある場所に発電のためのダムを建設するというプロジェクトが選定される前には、プログラム/計画段階の複数案として、どの河川のどの場所にダムを建設するかがあったはずである。さらにその前には戦略段階の複数案として水力か火力か原子力かというような複数案があったはずであり、さらにその上には、電力不足という問題に対して、省エネで対応するのか、他地域から電気を買うのか、それとも発電能力を高めるのかというような複数案があったはずなのである。それら全てのレベルでの複数案を検討できるような形でPCM手法を使うのか、あるいは「発電ありき」なのか、「水力ありき」なのか、場合によっては、ある場所にダムを建設することを前提にして（ということは検討できるのはプロジェクト・デザイン・レベルの複数案だけということになる）PCM手法を使うのかということである。PCM手法は単なるツール群であるから、使う人次第、使い方次第ということになるが、もし「プロジェクトありき」でPCM手法を使うのであれば、「合意形成のツール」として機能しようがないのは明白であろう。

2-4-3 自立発展性と垂直展開・水平展開

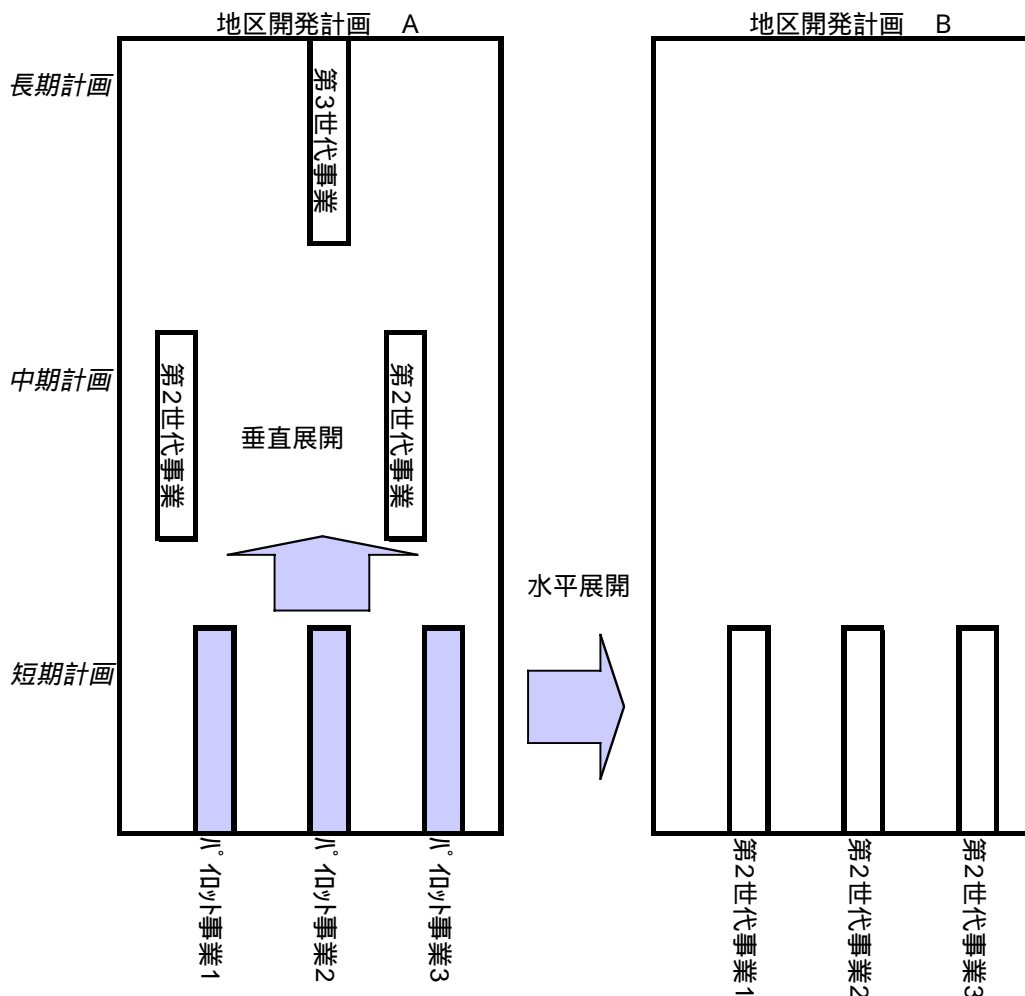
PCM手法では、プロジェクトの目的を問題の解決と捉えている。PCM手法の参加型計画のステップでは、誰の問題を、そしてどの問題を解決すべきかを明確にした上で、その問題を解決するための手段を考え、プロジェクトをデザインする。けれども、問題を叩くという形でプロジェクト目標を達成することを最優先課題と考え、ついて上位目標としてプロジェクトが正の効果をもたらすこと、さらにそれができるだけ持続することを目指すというようなことをプロジェクトの目的とするのであれば、そのプロジェクトが生き長らえることはできても、そのプロジェクトが次の新たなプロジェクトを生み出すこと、また同じようなプロジェクトが新たな投入なしに他の地域に広がることは、あまり望めないことになる。巨大公共事業、大規模施設の場合には、同じようなプロジェクトが多数必要になることを最初から想定していないし、一旦問題を叩いてしまえば当分は同じような問題あるいはプロジェクトを考える必要がない。また、施設ができることで初めて実現可能になるようなプロジェクトも多いと思われるので、次世代のプロジェクトの心配を最初からする必要はないかも知れない。いずれにせよ、

そのような場合には、従来のプロジェクト・アプローチが可能であるし、これからも重要であり続けるであろう。

しかしながら、農村開発においては、そのような大規模な事業、また一旦解決すればそれで済むというような問題は、あまり多くはないのではないだろうか。外部からの投入によって実施するプロジェクトは実は全てが「パイロット事業」「モデル事業」のようなものであり、そのプロジェクトがうまく行けば終わりというよりも、地域全体、国全体に広がることを目指して行われることが多いのではないだろうか。自立的農村開発をうたうのであれば、そこで必要なのは、まさにそのようなプロジェクトの『展開』であろう。となると、真に目指すべきは、あるプロジェクトが次のプロジェクトを生み出すこと、つまり、あるプロジェクトを実施することによって、(1) それに関わった人たちの中から次の新しいプロジェクトが生まれること（垂直展開：プロジェクトの直接的アウトカムとも言えるであろう）(2) それを見た人、その効果を知った人たちの中から同種のプロジェクトが生まれること（水平展開：「点から面へ」の展開）であって、あるプロジェクトが生き長らえるかどうか、あるプロジェクトの正の効果が持続するかどうかという次元の問題ではなくなるはずである（図2-5参照）

であれば、プロジェクト単体で問題を解決すること、あるいはプロジェクト単体の目標を達成することよりも、そのプロジェクトからいかに次のステップを引き出すかをプロジェクトのより本質的な目的と捉えて、そのための仕組み・体制を整えること（例えばスタディー・ツアーによる farmer-to-farmer の展開、あるいは普及員を中心とした普及体制・普及メカニズムの確立）が遥かに重要な可能性がある。これらは現在の PCM 手法を超えており、そのための運営管理手法、評価手法を確立することが急務だろう。

図2-5 プロジェクトの垂直展開と水平展開



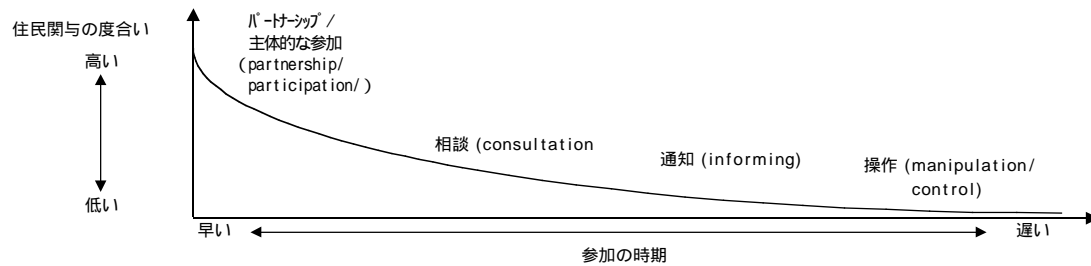
2-4-4 合意形成のツールとしてのPCM手法

では、合意形成（参加型計画手法）のツールとしてのPCM手法とはどのようなものであろうか。PCM手法が導入された当初（1990年代前半）には、参加型計画手法と言いながら、PCMワークショップに参加してプロジェクトを計画・立案していたのは行政や援助機関の代表者、コンサルタントだけであることが多く、最終受益者の代表すら参加していないPCMワークショップが「参加型ワークショップ」と呼ばれることもあった。またモデレーターの仕事は、予め想定されたプロジェクトのスコープを超える議論にならないよう、ワークショップをコントロールすることであると考え人も少なくなかった。その後、農村で、農民が主体的に参加した形で実施されるPCMワークショップも増えて来たが、それが本当に合意形成のツールとして機能しているかどうかは、ワークショップのやり方次第であらう。

例えば、PCMワークショップに参加することができる人だけ、あるいは村の代表者や有力者だけが参加して作った計画や意思決定を合意形成と呼べるかどうかという問題がある。結局のところ、合意形成のツールとは言いつつ、PCM手法は、基本的には「計画案」をできるだけ参加型で作る、つまり援助する側の都合（supply-led）ではなく住民のニーズを元に（demand-driven）作るための手法であり、合意形成のための叩き台をより論理的に、よりニーズに基づいた形で作るためのものと考えた方が自然であらう。農村でのPCMワークショップに例え100人以上の人が参加していたとしても、それは飽くまでも参加型ワークショップに過ぎず、村としての意思決定は総会や長老会議などで改めて行われるのが普通である。

次に考えなければならないのが、プロジェクトの主体（オーナーシップ）の違いである。住民のニーズに基づくプロジェクトが計画され、合意されたとしても、その後のプロセスはプロジェクトの主体が誰かによって大きく異なる。いわゆる公共事業型のプロジェクトであれば、プロジェクトを実施するのは行政であり、「後はプロに任せなさい」ということになるであらうが、住民主体の参加型プロジェクトであれば、例え、外部の人間・組織（行政、援助機関、NGOなど）がイニシャティヴを取ってプロジェクトの形成を行ったとしても、住民が主体となって実施して行かなければ話にならないことになる。公共事業型のプロジェクトの場合には、図2-6に示すよう、計画段階のより早い段階、選択肢がたくさんある段階から住民が関与（パブリック・インボルブメント）しているほど、参加の度合いは高いということになる。飽くまでも外部の人間・組織が中心に立って、それに住民がどれだけインボルブされるかという構図である。

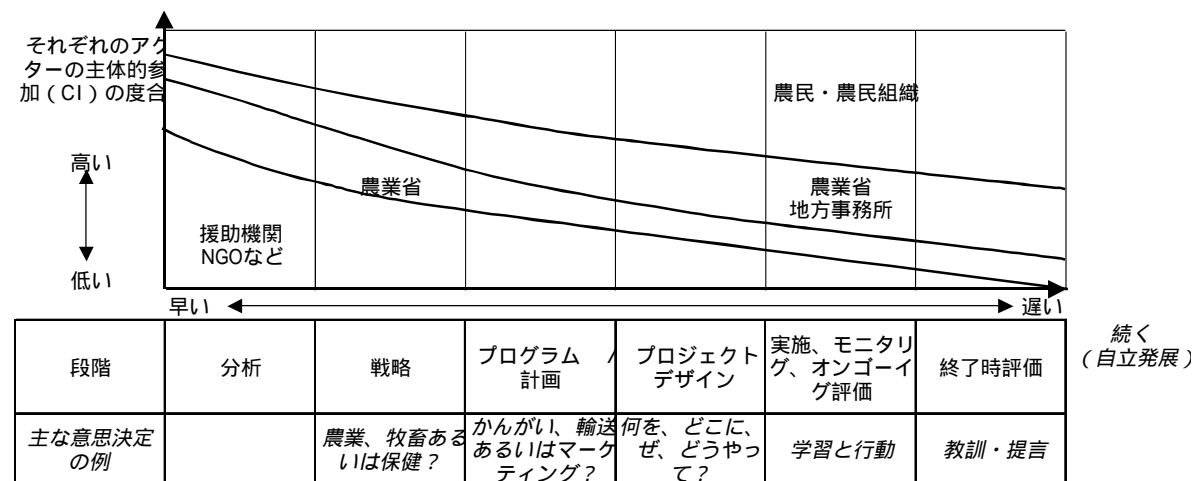
図2-6 住民関与の度合いと計画段階（公共事業型プロジェクトの場合）



計画の段階 「どこまで決めるか」	政策 / 戦略の決定 「何をやるか」	プログラムの選定 「どこでやるか」	プロジェクト・デザイン 「どうやるか」	実施 「計画の変更」
技術協力の スキーム	マスタープラン型の 開発調査	F/S型の 開発調査	プロジェクト方式技術 協力の事前調査など	プロジェクト方式 技術協力の実施
ZOPP / PCM 手法の重点	参加者分析・問題分析 ・目的分析	代替案分析	ログフレーム (PDM)	実施計画・モニタリング・評価
環境アセスメント	政策 / 戦略アセス	計画アセス	事業アセス	モニタリング

一方、住民主体の参加型プロジェクトであれば、当初は外部の人間がイニシャティブを取っていたとしても、プロジェクトの主体が外部から農業省、農業省の地方事務所、そして農民・農民組織に、どの程度移って行くかが勝負になる。そして、第二世代、第三世代においては、最初から農民・農民組織のイニシャティブで進んで行くことが期待されるのである(図2-7 参照)。

図2-7 参加の度合いとプロジェクト・サイクル（参加型プロジェクトの場合）



このように、ニーズさえ明確になれば後はプロに任せなさいという形の公共事業型のプロジェクトと、プロジェクトをきっかけにして農民の主体的な開発が進むこと、すなわち自立発展を目指す参加型のプロジェクトでは、その組み立ては大きく異なるであろうし、PCM手法の使い方も全く違ったものになるであろう。

2-4-5 プロジェクト（結果重視）から開発（プロセス重視）へ

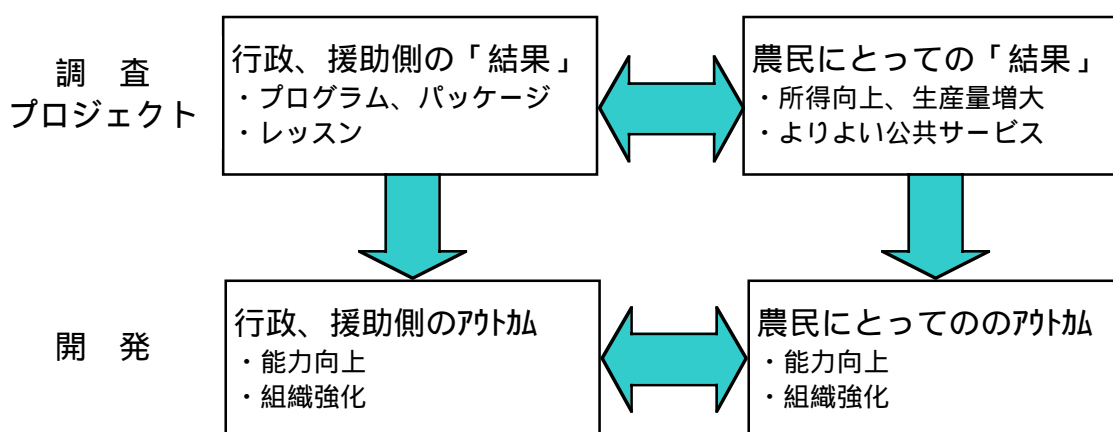
PCM手法は問題解決型プロジェクトの計画立案・実施・モニタリング・評価を対象としていることから、その適用にも自ずと限界がある。しかしながら、自立的農村開発をキーワードにして、(1) プロジェクトを選択し運

営管理するという目的のみにとらわれず長期的な農村開発計画のために使う、(2) プロジェクトの直接的な「結果」だけにとらわれず自立発展を目指す、(3) 公共事業型のプロジェクトだけではなく農民主体のプロジェクトの農民自身による運営管理の道具として使う、という形で、PCM 手法が自立的農村開発を具現化するための道具ともなりうるというのが筆者の考えである。(1)および(2)については、プロジェクトを的確かつ効率的に運営管理するという本来の目的を一步広げて、自立的農村開発を考えるために必要となる対象範囲、期間をカバーできるような分析、計画を行うこと、(3)については、外部者が主体となって PCM 手法を使うのではなく、重要なステークホルダーが協働して、あるいは最終受益者である農民や現場の普及員などが主体となって PCM 手法を使うことで、それが可能になるのではないだろうか。

最後に、PCM 手法が得意とすること、不得手なことについて論じておきたい。PCM 手法は、問題の構造を論理的に(ただしリニアに)分析し説明すること、またプロジェクトを実施したことによる直接的な「結果」をモニタリング評価することに強みを発揮する。しかしながら、直接叩くことが難しいような問題の解決、期待される「結果」が具体的なものではない場合、さらに長期的・面的かつ総合的なインパクトを考えたプロジェクトの計画立案というようなことには弱い。そしてそれは、プロジェクトという範囲・期間限定アプローチそのものが持つ弱点ではないかと考えている。

もう一つ現在の PCM 手法のスコープを超えた大きな課題は、技術協力をどう捉えるかである。一つの調査、あるいはプロジェクトというものがあつた場合、技術協力である以上、そこには必ず二つ以上の目的があるのではないだろうか。つまり、誰でもよいから的確かつ効率的に問題を叩いて解決してくれれば終わりということではなく、調査あるいはプロジェクトを通じて、カウンターパートである相手国の機関や最終受益者である農民の組織に力がつく、元気が出るのが求められているのである。特に自立発展性を考えた場合には、一つの調査あるいはプロジェクトの「結果」がどうであったかは大した問題ではなく、真に問われるのは、その調査あるいはプロジェクトを通じて力がついたか、元気が出たか、そして彼ら自身の手による次のプロジェクトにつながったかであろう。

図2-8 「結果」とアウトカム



そのような目を見た場合、PCM 手法の一般的な使い方は、図 2-8 の上段に限られていることが多いということになる。すなわち、最終受益者である農民の問題の解決(「結果」)を目指すと同時に、行政、援助側としては、そこからレッスンを学び、次のプロジェクトに活かしたり、プログラムやパッケージを作り上げるという図式である。解決しようとする問題が農民の能力や組織、あるいは行政の能力や組織に関するものであった場合には、

下段がプロジェクトの直接の「結果」となることもあるが、基本的には上段を計画立案し、運営管理するのがPCM手法の一般的な使い方であろう。

一方、自立的農村開発を考えた場合には、図 2-8 の上段よりもいかに下段に至るかが重要だということになる。誰でもよいからプロジェクトで問題を解決してくれればそれで終わりではなく、全てのプロジェクトが実は次のステップのためのパイロットであるという意味で、常に誰が何を学び、誰が次につなげ、開発を進めて行くことができるかが問われることになる。「2-4-3 自立発展性と垂直・水平展開」で述べたことの繰り返しになるが、プロジェクトを単なる範囲・期間限定アプローチに終わらせないためには、既存の PCM 手法だけにとらわれることなく、開発に関わるステークホルダーのそれぞれの開発プロセスにプロジェクトを位置づけ、飽くまでもそれぞれのステークホルダーの開発という枠組みの中でプロジェクトを組み立て、実施し、モニタリング・評価することが重要であろう。

2-5 アフリカ自立型農村開発のためのプロセス・モニタリング

本節において、これまでの本報告書での議論を踏まえて、自立型農村開発を具現化するためのプロセス・モニタリングを導入、或は実施にあたっての留意点等の検討を行う。

2-5-1 開発におけるプロセスの考え方

ほとんどのドナー国・機関が、プロジェクトへのプロセス・モニタリングの導入を図ろうとしている。その背景としては、開発の意味（目的）の見直しの大きなうねりがあった。アフリカにおいて、近年、道路や灌漑施設建設よりは、人的資本の強化につながる初等教育や公衆衛生の充実化³⁶や、行政等の制度改革が協力の重点分野になった。同時に、貧困削減につながる持続的な開発を行うには、住民や行政の能力向上が不可欠であるということが広く認識され、その為にエンパワメントを軸とした住民へのキャパシティ・ビルディングが重点課題になった。

本報告書2-1（Mosse,1998）にあるように、協力における開発への考え方が次のように変わってきた。

- 地方分権化や行財政改革等の制度改革への支援 行政の仕組みや組織能力向上の重視
- 技術的・管理的な青写真的计划よりも柔軟な反復的アプローチの重視
- より分権的・参加型アプローチの重視

さらに、本報告書の2-1（江本）にあるように、計画論という理論からの開発の意味の見直しも行われた。ほぼ同じ状況である地域に同じインプット（投入）を行ってもアウトプットが異なるのは何故か、という疑問から発した計画論の議論がこの背景にある。その結果、投入されたものが必ず最大効率で活用されるという合理性で説明されていたその両者の間、つまり、ブラックボックス化していたその間のプロセスへの把握が求められるようになった。また、計画 実施 モニタリング評価 計画の見直し 実施、というプロジェクト・サイクル（プロセス）での実施上の変化に柔軟に対応することも必要となった。この柔軟な対応の必要性は、プロジェクト実施からの「学び」、つまり、「ラーニング・プロセス」を踏まえて、制度として柔軟に対応する仕組みづくりが必要となったことが一つの背景である。これらのプロジェクト・サイクル（プロセス）は、プロジェクト実施における制度（枠）、つまり、「ラーニング・プロセス」からの「学び」を制度的にどのように反映させ、プロジェクトを改善させていくことを主眼に置いた考え方である。

他方、前述の開発のコアをなすキャパシティ・ビルディングから見たプロセスは、プロジェクト実施からの「ラーニング・プロセス」自体のことであり、2-1に既述してあるように、開発をその地域が変化しつつ固有している社会経済的なコンテクス（文脈）で捉え直すことである。つまり、最小のインプットで最大のアウトカムが生まれるという合理性や技術的適性のみでプロジェクトが実施されていない、或は住民がそれを実質的に受け入れてない、という地域の固有の現実を反映している。そして、アクターが地域の社会経済的なコンテクス（文脈）の中で、資本（資源）³⁷を活用していくというプロセスを開発（の目的）自体として捉えることである。この「開発（ラーニング）としてのプロセス」は、「制度としてのプロセス」と一体的に考えられ、前者からの変

³⁶ 協力のアウトプットやインパクトへの評価の流れにより、比較的成果が分かりやすい初等教育や伝染病対策等の公衆衛生等の分野への援助の割合が増加している。しかしながら、近年、世界銀行は、社会資本を焦点にした Community Driven Development というアプローチによる農村開発にも力を入れ始めている（2004年2月24日（火）、世界銀行 CDD and Social Capital Group におけるヒアリング）。

³⁷ これは、余語氏、大内氏、赤松氏等が提唱している「資源、組織、規範」による「地域の社会的能力」という考え方と基本的には同じである。ここでは、組織を構成するアクターにより焦点を置いた考え方である。渡辺「農村開発における社会資本 - アクター視点 - 」国際開発学会発表資料（名古屋大学、2000年6月）を参照。

化や教訓等を生かして、後者の制度としての柔軟な対応をしていくことになる。

ここで、「開発（ラーニング）としてのプロセス」についての考察をさらに行いたい。アクターが関係者（ステークホルダー）との関係やその地域のコンテクスト、つまり、このような「関係的・文脈的」理解をアクターが相互作用的³⁸に行い、それらのいくつかの層（アクターの意識による社会構造）がその地域の規範を含めた固有の社会経済的なコンテクスト（文脈）の生成（形成）に繋がっていると考える。地域（コミュニティー）におけるアクター間の「関係的・文脈的」理解による意識の変化や活動のプロセスを、「地域の社会的能力」³⁹として、つまり、開発そのもの、或は開発の重要なファクターとして考えることである。この考え方は、プロセスを「開発（ラーニング）」自体として捉える考え方である。

プロジェクト実施等に大きな影響を与える認知的社会資本（規範や信頼、社会的ルール等）は、住民組織やコミュニティーでの活動に大きな影響を与えている。あるコミュニティーで醸成されている認知的社会資本は、固定されたものではなく、そのメンバー間で実際の活動等を通じて、絶えず変化をして醸成されていくものである⁴⁰。この意味においても、キャパシティ・ビルディングを行う場合、知識や見方を学ぶ研修に加えて、小規模であっても実証調査等の事業を実際に行う（経験）を通じての意識変化が重要である。プロジェクト実施を通じての経験からの意識の変化（Learning by doing）が、住民組織やコミュニティーのキャパシティ・ビルディングそのもの、或はその強化に繋がっていると考える。

住民組織（コミュニティー）におけるキャパシティ・ビルディングを、「関係的・文脈的」という視点からさらに考えてみたい。住民組織を構成する個々の能力は、識字能力や健康状態であり、5つの資本の中の人的資本に相当する。住民組織を構成するアクター間で相互作用的に形成し合う認知的社会資本は、住民組織やコミュニティーにおいてそのメンバー間でつくり、定着し、そして、その住民組織等でのさまざまな出来事の状態判断を行い、さらに変化していくものである。逆説的に考えると、「関係的・文脈的」なアクター間の出会い（encounter）とアクター間で醸成される意識による社会構造がなければ、これらの認知的な社会資本は醸成されないか、或は維持できないということになる。そのメンバー間で意識されている規範や信頼は、住民組織としての活動に大きな影響を与えている。コミュニティーで「関係的・文脈的」に醸成され規範、信頼、習慣、ルール等の認知的社会資本の向上は、まさに住民組織やコミュニティーのキャパシティ・ビルディングのコアをなすものと思われる。

しかしながら、住民組織やコミュニティーにおけるこのようなキャパシティ・ビルディングをさらに定着及び普及させていくには、開発としてのプロセスのさらなる解明を行うと同時に、認知的社会資本やネットワークの把握方法の検討もさらに必要である。換言するならば、Mosse(1998)等が提唱しているように「Development as process」の考え方は、広く支持されつつあるが、その運用において不可欠なその手法等は、まだまだ模索中というのが現状と思われる。

2-5-2 何故にプロセス・モニタリングか、そしてその課題は

開発におけるプロセスの考え方は、前述したように次の2つに集約され、それらをベースにしてプロセス・モニ

³⁸ Giddens A(1984) The Constitution of Society (Polity Press, Cambridge)を参照。Giddens は、アクターと社会構造の関係を theory of structuration としての理論化を行っている。アクターの解釈に理論的裏付けを行った Habermas J は、言説 (discourse) に焦点を当て、Giddens と同様に「関係的・文脈的」なアクターの理解・解釈による意識への理論構築の双壁をなしている。

³⁹ 「地域の社会的能力」の議論は、JICA 国総研「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力の育成の重要性」(平成7年3月)を参照。

⁴⁰ アクター（行為者）は、社会状況等について判断を行い、そして、静観することも含めて、能動的に行為を行う。

タリングについての考察を進めたい。

これまでの議論で、計画 実施 モニタリング評価 計画の見直し 実施のプロジェクト・サイクル(プロセス)において、「学び」から生じる変更に対応をすることの必要性が分かってきた。このサイクル(プロセス)において、柔軟に対応を行い、より効率的かつ効果的な協力(プロジェクト)を行う為のプロセス・モニタリングの導入が、特にドナー側で検討されている。これは、ドナー側のマネジメントから見たプロセスに重点をおいた役割である。つまり、このサイクルを通して、それぞれのアクターが学び、必要に応じて計画を修正する柔軟性の確保を図る為の「制度としてのプロセス・モニタリング」である。

他方、プロジェクト等へのステークホルダーの参加や「学び」を通じて、住民、行政等のキャパシティ・ビルディングを図るプロセスに重点をおいた「開発(ラーニング)としてのプロセス・モニタリング」も別の位置づけとしてある。

「制度としてのプロセス・モニタリング」

「制度としてのプロセス・モニタリング」の一つの特徴は、計画 実施 モニタリング評価 計画の見直し 実施、というプロジェクト・サイクルでの「学び」を踏まえて、ドナー国・機関に系統的な見直しと計画変更・実施がより柔軟に対応できることである。実施中のプログラムやプロジェクトを青写真的にインプットとアウトプットのみで見るのではなく、「学び」というプロセスに対応した制度(仕組み)である。つまり、活動をモニタリングする場合、その地域の「関係的・文脈的」理解を踏まえて、その意味を状況判断し、評価していくことである。そして、それらを適時にフィードバックし、必要に応じて柔軟な軌道修正をプロジェクト・サイクルにおいてシステム的に行うことである。

この柔軟な制度としての見直しは、ログフレームを軸とした対応が通常行われている。2-2のプロセス・モニタリングに関するドナー国・機関のレビュー(鳥海)から、その代表例がIFAD⁴¹やECであることが分かる。IFADは、ログフレームを補完する為のプロセス・モニタリング(モニタリング・評価)を提案している。外部委託によるプロジェクト実施から1年後を目処にログフレームの指標の充実化を行政や住民を巻き込んで行うことを図っている。つまり、ログフレームを関係者の共通の言葉(場)とし、「学び」というプロセスをも最終的には、ログフレームに還元していき、プロジェクトの目的等を検討していくことを基本的な考え方としている。

ECは、内部モニタリングを主体として、情報の共有化及びラーニング・プロセスを重要視している。そのため、タイムリーな意見交換や意志疎通の場の構築が必要と考えている。これらを踏まえて、ECは、ログフレーム、活動スケジュール、資源配分スケジュールの見直しを提案している。

「開発(ラーニング)としてのプロセス・モニタリング」

これは、前述した枠としての「制度としてのプロセス・モニタリング」における開発(プロセス)自体に焦点を当てた考え方である。2-2(鳥海)のCARE⁴²でその意味合いが次のように述べられている。

「プロジェクトという特定の期間内の活動計画を原因と結果(causes and effects)のロジックに沿って計画しても、人間の行動、システム、外部環境の役割などその一部には不完全な理解がつかまとう。そこでCAREはプロジェ

⁴¹ International Fund for Agricultural Development (国際農業開発基金)

⁴² 英国をベースにした国際NGO

クト立案者と実施者（受益者）が共に働く中でコミュニティーや組織を理解し学びあい、目標を達成するべく必要な調整を行うことを推奨している」

CAREは、REFLECTION ON ACTION（活動に対する振り返り）を日常的に行うことにより、プロセス自体が開発であるということからの「学び」を行おうとしている。CAREは、その手掛かりとして次の自問によるREFLECTION ON ACTIONを行おうとしている。

- 何（what）の効果があったのか？
- 何（what）を学んだのか？
- 次の活動は何（what）をすべきか？

2-2にあるように、GTZもCAREと同様なプロセス・モニタリングを導入しようとしている。GTZは、関係者はそれぞれの関心により、プロジェクトを異なって受けとめているという現実を踏まえて、関係者との話し合いを重視している。関係者による質疑応答等により、プロセス・モニタリングのフレームも手作りにせざるを得ないと考えている。その策定自体も重要なキャパシティ・ビルディングとして捉えており、何をモニタリングするかを関係者の参加・対話によるプロセスを通じて行おうとしている。このように「なぜに（why）」による「学び」を伴ったこのプロセスを通じて、アクターの自立性と自己責任の醸成も図ろうと考えている。まさに、プロセス自体が開発であるという考え方を実践しようとしている。

GTZもCAREと同様に自問（なぜ（why））によるプロセス・モニタリングの実施を行おうとしている。

- なぜ（why） 同じ活動が違う経緯をたどったのか？
- なぜ（why） ある協力がうまくいき、他の協力はうまく行かなかったのか？
- なぜ（why） 期待した成果に達しなかったか？

このようになぜ（why）ということを経機にして、住民や行政との対話を通じてプロセスの解明を図りつつ、相互の「学び」により、住民組織等のキャパシティ・ビルディングを行おうとしている。

2-5-3 自立型農村開発におけるプロセス・モニタリングとその課題

1章において、自立型農村開発の定義を次のように行った。

自立型農村開発：

「農村の住民はもともとそこにある資源を活用しながら自立して生計を営んでいる。その自立した住民の生活を妨げることなく、住民が力をつけ活動に主体的に取り組む中で、そこにある資源（5つの資本）を強化・補強し、生計を維持・向上（生存を強化）させてゆくこと」

を具現化するために、人づくりや組織（コミュニティー）づくりのエンパワメントを行うことである。

第1章で議論されている住民と外部支援との関係から見た自立型農村開発は、その地域での住民の受容能力を把握して、それを超えない中で外部支援を行い、そして、住民がそれらの活動の「読み替え」を自ら行い、更なる活動へと繋がっていくことである。その為には、地域の住民組織やコミュニティーのキャパシティ・ビルディングが重要である。そのキャパシティ・ビルディングを行うには、何を行うべきであろうか？

地域が固有している社会経済的なコンテクスは、それぞれの地域により異なっており、それを外部から短期間で把握することは困難であると思われる。小規模であっても実証調査等を実際に行うことにより、その一端は判明すると思われる。同時に、そのプロセスにおいて、「関係的・文脈的」な理解や判断により、住民組織やコミュニティでの認知的社会資本が醸成され強化されていくことでもある。このプロセスは「開発（ラーニング）」自体であり、「開発（ラーニング）としてのプロセス・モニタリング」を行うことにより、自立型農村開発が具現化することになると考える。

このプロセスを重点とした外部支援のあり方について、識字教育プロジェクトを例にして少し考えてみたい。農村における現地語の識字教育研修が、必ずしも現地語の持続的な修得に繋がっていないというケースが見受けられる。つまり、現地語の識字教育の研修によって識字能力は向上するが、村落において、現地語の読み書きが持続的に活用される機会が少ない場合、その能力の維持は通常難しいと思われる。このように支援した能力等がその地域でどのように住民が活用してくかを配慮することにより、コミュニティ全体としての能力向上が図られる。

しかし、このことは事前に把握し、計画することは難しく、現地語の読み書きが村落において、住民がどのように捉え、活用しようとしているかのプロセスを十分に理解して、必要な支援を適宜行うことが求められている。この現地語に関するプロセスは、住民自身も事前に把握している事は少なく、外部支援の意向や資本提供状況をも踏まえて、コミュニティの住民間で生成され、さらに形成されていっている。その意味でも、アクター（住民）は、外部支援の意向や資本提供の状況判断を必ず行っており⁴³、このことを外部支援者は十分に留意することが不可欠である。

外部支援としては、このようなプロセスを促進させるプロセス・モニタリングが重要になるが、プロセス・モニタリング実施上の課題を整理すると以下ようになる。

柔軟に対応する実施上の課題

- プロセス・モニタリングに必要な時間、予算、特に人材の確保
- プロセス・モニタリングを受けての計画変更等の妥当性の判断の難しさ、同時に、計画変更に伴っての迅速な予算措置の困難性
- 計画 実施 モニタリング評価 計画の見直し 実施、というプロジェクト・サイクルにおいて、計画変更等を適宜に行うという複雑な作業への対応の問題

手法としての限界

- 何故に（Why）やどのように（How）という質問を繰り返していく中で、プロジェクト実施上の 이슈や課題等が判明していくことが期待される。このような手作的なモニタリングが、プロセス・モニタリングのコアをなしており、実務者の知見や経験による差異がモニタリングの質に大きく左右する可能性が高いという危惧
- 基本的な考え方は合意されつつあるが、手法としては試行錯誤

より根源的な課題としては、ログフレームをベースとした「制度としてのプロセス・モニタリング」が、日常的

⁴³ 本報告書のBox2-10「PRAを使って～モザンビーク調査からの教訓～」において、PRA研修を受けた住民と調査団のPRA研修への捉え方の違いが浮かび上がると同時に、その後の相互理解（プロセス）が説明されている。

な「学び」による「開発（ラーニング）としてのプロセス・モニタリング」からのプロセス（開発）を円滑に受け入れ対応することの可能性が挙げられる。「2.4 自立型農村開発を具現化する上でのPCM手法の現状と課題」において、ログフレームをベースとしたPCM手法の可能性について議論されている。この節で、次のようにPCMの強みが説明されている。

「PCM手法は、問題の構造を論理的に（ただしリニアに）分析し説明すること、プロジェクトを実施したことによる直接的な「成果」をモニタリング評価することに強みを発揮する」

このようにログフレームの真骨頂は、論理性にあり、定量的な色合いが濃いと思われる「学び」によるプロセスを、どのようにこの論理性に載せていくかが大きな課題である。つまり、「学び」によるプロセスが、計画 実施 モニタリング評価 計画の見直し 実施というサイクルに、埋没してしまう可能性を孕んでいると思われる。

他方、前述したようにプロセス・モニタリングを行う実践者の能力や経験の差異の問題に加えて、「学び」によるプロセス自体が開発であるということは極めて重要な考え方であるが、この考え方は、自立的な開発が行われるかということが重要な判断基準である。このように考えると、開発の持続性は、プログラムやプロジェクト終了後に判断されるので、実施中でのプロジェクトの是非の判断が難しくなってしまう問題を孕んでいると思われる。「開発（ラーニング）としてのプロセス・モニタリング」の骨幹は、「Learning by doing」であるが、このことにより、定性的な基準の曖昧さに加えて、活動自体の是非の判断が非常に難しくなるという問題を抱えている。このことは、自立型農村開発には、住民組織やコミュニティ、行政の能力向上が不可欠であるということに捉え直して考えることが必要と思われる。

例えば、住民組織の能力向上のプロセスは次のようである⁴⁴と思われる。これらに寄与しているのかが一つの判断基準になるとと思われる。

- 協同意識（認知的社会資本）：意識が低い 意識が高い
- リーダーシップ：メンバーからの信頼が低い 信頼が高い
- 外部との関係：受身 能動的
- 地域の5つの資本の活用意欲：受身 能動的
- 組織運営：受身 能動的

このような課題を踏まえるとプロセス・モニタリングの実施にあたって次のことに留意する必要があると思われる。

- 日常的な細かい微調整は必要であるが、全体的な見直しは1～3年というスパンが適切と思われる。その意味で、JICAの協力においては、協力期間を勘案しての「制度としてのプロセス・モニタリング」の実施が適切
- PRA等を含む参加型手法において最も重要な役割は、関係者が一同に議論する“場”の提供や“きっかけ”づくりである。その意味において、プロセス・モニタリングも同様の役割に留意しつつ、それを制度化する

⁴⁴ JICA 開発調査（2002年11月）「モザンビーク国 除隊兵士再定住地域村落開発計画調査 最終報告書（和文要約）」p.24-25をベースに調査団作成

- ことにより情報が公開され、共有化され、その意義がより明確になる役割も積極的に
- 農村開発という視点からは、住民組織や行政等のキャパシティ・ビルディングを最重点とし、それに寄与すべきアプローチを行うべきである
 - 「制度としてのプロセス・モニタリング」と「開発（ラーニング）としてのプロセス・モニタリング」の補完性が重要で、この具体的検討は今後の課題

ドナー国・機関のアフリカへの協力方針は、政策や制度についての支援に移っている。実地体制においても、農村開発分野では、国際NGO、プロジェクト向けの独立ユニット等を一般的には活用しており、ドナー機関等が実施に直接関与することは稀である。つまり、国としての政策への働きかけや地方分権化や税金等の制度への改善等を重点的に行おうとしている。

他方、JICA等の日本は、農村開発の実施プロセスにJICA調査団が直接関与し、パイロットスタディからの教訓や知見を生かして、適性技術や組織のあり方の検討を行い、他地域への波及を図っている。現場に直接関与する日本援助協力の特性の一つがここにある。農村開発におけるパイロットスタディの実践に直接関与することにより、きめ細かい対応から判明する教訓等を生かして、協力活動（事業）のフィージビリティの検討を行っている。そして、その現場からの実施上の仕組み、教訓、留意点を整理し、ガイドライン等でまとめることにより、当該国の政策等、特に実施要領として反映させることができる。つまり、政府内等での垂直的な波及が可能になると思われる。このような水平的・垂直的な展開（本報告書2-4、島津）を進めつつ、さらに「開発（ラーニング）としてのプロセス・モニタリング」の実施が行われることが、自立型農村開発にさらに繋がると思われる。