

# 第 1 部

特定テーマ評価「貧困削減／地域社会開発」の概要



## 第1部 特定テーマ評価「貧困削減/地域社会開発」の概要

### 第1章 本評価の枠組み

#### 1-1 評価の背景と目的

貧困削減は、その定義やアプローチの変遷はあるものの、これまでの開発援助政策において重要課題として捉えられてきた。2000年には、貧困削減はミレニアム開発目標にも掲げられ、国際的にも共通の目標として取り組みが進められている。JICAにおいても、1980年代後半から貧困問題に関する援助研究の実施（1989）や貧困問題ガイドブックの作成（1994）、また、2002年には貧困課題別指針が策定されるなど、貧困削減に対する組織的な取り組みが進められてきた。その中で、貧困削減のためには、貧困層に財やサービスが与えられるだけでなく、貧困削減支援として、貧困層自身が自らの問題（貧困）を認識し、その問題を主体的に解決するための能力を構築することと、併せてそれを支援する行政機関の機能強化が必要であるとの認識が高まった。そのためJICAでは、貧困削減に対する支援の一つとして、地域社会開発を含む様々な取り組みを行っている。

JICAの地域社会開発分野における協力アプローチの中でも、従来の政府機関を対象とする「技術移転型」は、相手国政府の行政官や技術者、研究者等、政府機関の機能強化や人的資源の能力強化を目的としていた。しかし、その反面、最終受益者である住民への訓練・普及活動を相手国政府機関の自助努力に依存せざるを得ず、住民への波及効果や裨益効果の測定も困難な場合が多かった（図1-1）。

これに対し、住民を対象とした「直接的問題解決型」のアプローチは、住民の生活改善や生計向上に対する公的な地域開発の制度が機能していない状況において、JICAが専門家や青年海外協力隊員等を通して住民への直接支援を行うものである。このアプローチでは、最終受益者である住民自身に直接働きかけるため、住民のエンパワメント促進の面では有効性が高いが、開発事業の自立発展性や費用対効果の観点、支援対象地域の狭さによる限定的なインパクト、さらに対象地域/住民の選択時における公平性が課題とされていた（図1-2）。これらのアプローチは、政府機関または住民という単一の層に対する支援であり、いわば「単層的アプローチ」と呼ぶことができる。

単層的アプローチの課題を克服するため、JICAでは1990年代前半から、地域社会開発に携わる様々な関係者（中央政府、地方政府、住民、大学、NGO等）に複層的に働きかけ連携関係を構築することで状況の改善を図るようなプロジェクトが試みとして実施されるようになってきた。本評価調査では、このような働きかけの形態を「複層的アプローチ」と呼ぶ（図1-3）。また、同様に複層的アプローチによって構築を図る、地方行政と地域住民の連携関係における開発の枠組みを「協働モデル」と呼ぶこととする。「協働モデル」とは、従来の行政主導的な開発や、地域住民のみを対象とした協力とは異なり、地域住民の自発的な参加と協力、行政の透明性と自立支援の姿勢、行政と住民の連携性・対等性・相互補完性、さらに地方分権化などを包括的に支援するものである。

これらのプロジェクトは、実施国の貧困状況や行政システムの相違点はあるものの、目標設定や計画内容等について、非常に類似性が高い。しかし、その妥当性・有効性を十分に検証する機会のないまま、案件が順次、形成・実施されてきている。また、JICA内の実施担当部課や国内支援体制が異なるため、その情報や教訓等が十分に共有・蓄積されているとはいえない。このような状況の下、これまでに実施された案件をレビューし、貧困削減支援の枠組み作りを行う地域社会開発分野の取り組みにおいて、複層的アプローチの有効性を検証し、今後の類似案件の計画・実施の際に有効な教訓を抽出することを目的として、本特定テーマ評価を実施した。



## 1-2 評価調査の対象案件

JICA では、これまでに様々なセクターやスキームで貧困関連案件や地域社会開発案件を実施してきている。ただし、今回の評価調査は、前述のとおり「複層的アプローチ」の有効性を検証することを目的としているため、対象は以下の表のとおり、地域社会開発に携わる様々な関係者に複層的に働きかけ連携構築を図った技術協力プロジェクトに絞り込んで分析を行った<sup>1</sup>。

また、この項以降、分析対象である各プロジェクトの名称は以下の表のとよりの略称を用いることとした。

表 1-1 評価調査対象案件

番号	案件名	スキーム	実施年度	文中の略称
1	インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画	プロ技	97.03-02-02	スラウェシ村落開発
2	バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援	専門家チーム	00.04-04.04	バングラデシュ PRDP
3	フィリピン地方生計向上計画	プロ技	91.01-96.09	フィリピン地方生計向上
4	フィリピン・セブ州地方部活性化プロジェクト	プロ技	99.03-04.02	セブ SEED
5	フィリピン・農村生活改善研修強化計画	プロ技	96.06-01-06	フィリピン生活改善研修
6	スリランカ・参加型農村開発手法の確立	専門家チーム	98.07-01.06	スリランカ参加型農村開発
7	インドネシア・南東スラウェシ州農業農村開発計画	プロ技	91.01-98.02	南東スラウェシ農村開発
8	ラオス・ビエンチャン県農業農村開発計画（フェーズ 2）	プロ技	95.11-02-10	ラオス農村開発
9	ネパール村落振興・森林保全計画（フェーズ 1,2）	プロ技	94.07-04.07	ネパール森林保全
10	タンザニア・ソコイネ農業大学地域開発センター	プロ技	99.5-04.04	ソコイネ地域開発

## 1-3 評価調査の作業工程

本特定テーマ評価は、2003年7月末から2004年3月にかけて実施された。評価期間と作業工程は以下のとおりである。

表 1-2 評価調査の作業工程

	2003年						2004年		
	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
第一次国内調査		○	○	○	○	○			
現地調査(インドネシア)						◆	◆		
第二次国内調査							○	○	○
検討委員会		◆	◆	◆		◆	◆		◆

第1次国内分析期間（2003年7月末～11月）においては、対象案件のうち重点案件6件（上表1-1の1から6まで）について、文献レビュー及び国内の関係者への聞き取り調査を実施した。現地調査は、協力終了後、約2年が経過していたスラウェシ村落開発に対する現地調査（2003年11月28日～12月20日）を行った<sup>2</sup>。現地調査では、関係者への聞き取り調査を中心に、複層的アプローチによって形成された地域社会開発モデルのインパクトと自立発展性について検証した<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 但し、これらの案件全てがプロジェクト計画段階または実施段階から、必ずしも「意図的に」複層的アプローチを行ったという訳ではない。また、行政機関や地域住民への働きかけのバランスについても案件により差がある。

<sup>2</sup> スラウェシ村落開発に加え、フィリピン生活改善研修も現地調査の対象とする予定であったが、フィリピン事務所による案件別事後評価の実施時期と重なったため、本評価では現地調査は実施せず、事後評価の結果を本評価に反映させることとした。

<sup>3</sup> 現地調査の詳細な評価方法及び結果については第2章を参照のこと。

さらに、他の4案件（上表 1-1 の7から10まで）について、第1フェーズで行った個別案件分析と同様に文献レビューによる分析を行った（全ての個別の案件分析結果については第3章を参照）。最後に、第1フェーズの分析結果、現地調査及び追加案件の分析結果をもとに、総合的な横断的分析を行って複層的アプローチの有効性を検証し、今後の類似案件の計画立案・実施の際に留意すべき教訓の抽出を抽出した（評価手順の詳細については、後述の1-5を参照）。

#### 1-4 実施体制

本特定テーマ評価の実施体制は、企画・評価部評価監理室（当時）を主管とし、外部有識者（評価アドバイザー）、JICA 貧困削減課題チーム、案件関係者からなる検討委員会が構成された。検討委員会は上記表 1-2 のとおり、計6回開催され、評価の枠組みや仮説・評価設問の設定、調査・分析方法や評価結果について検討を行った。

検討委員会での議論を踏まえ、報告書の執筆及び最終取りまとめは、評価コンサルタント（グローバルリンクマネジメント株式会社）及び評価監理室により行われた。

表 1-3 検討委員会メンバー

氏名	所属（平成15年時点）
アドバイザー 佐藤 寛（貧困削減） 西尾 隆（地方行政）	アジア経済研究所経済協力研究部 主任研究員 国際基督教大学教養学部社会科学科教授
JICA 評価監理室 三輪 徳子 鈴木 薫 佐藤 和明 大島 歩	調査役 室長代理（平成15年11月まで） 室長代理（平成15年12月から） 担当職員
JICA 貧困削減タスクチーム： 鈴木 規子 鈴木 有津子 赤松 志郎 薬師 弘幸 足立 佳菜子 荒山 洋子	企画・評価部環境・女性課長（平成15年9月まで） 企画・評価部環境・女性課長（平成15年10月から） 国際協力専門員 社会開発協力部社会開発協力第一課 国際協力総合研修所調査研究第二課 貧困削減タスクチーム支援ユニット
援助アプローチタスクチーム： 牧本 小枝 本田 俊一郎	企画部・企画課職員 援助アプローチタスクチーム支援ユニット
評価コンサルタント 飯田 晴海（貧困／地域社会開発） 鈴木 里美（評価分析／行政機能評価）	グローバルリンクマネジメント株式会社 グローバルリンクマネジメント株式会社

#### 1-5 評価設問及び仮説

本評価調査の目的は、既述のとおり、地域社会開発において JICA が取った複層的アプローチ

の有効性を検証することである。そのために次の評価設問を掲げることとする。

＜評価設問＞ 地方行政機関と地域社会の双方のレベルに複層的に介入し、双方の連携を構築するという複層的アプローチは、貧困削減の視点から有効であるといえるか。

また、上記の評価設問への答えを出すにあたり、評価作業における論点を明確にするために以下の二つの仮説を立てた。その上で、これら仮説を検証するために各評価対象案件の調査項目を整理し、横断的な分析を行った。

＜仮説 1.＞ 住民に近い政府機関（地方行政）と地域住民の双方に複層的に働きかけ、連携（リンク）関係を確立することによって、地域開発における協働効果を高めることが出来るのではないか。

多くの途上国において、地域社会開発事業はトップダウン的な行政システムによって計画・実施されてきたが、そこでは住民の意見が尊重されず、そのニーズが反映されないまま事業計画が策定されたり、公共事業の実施において住民を主体的に参加させる慣行や制度がないという場合が多かった。一方で、住民側においても、行政が実施する開発事業に関する情報や行政サービスへのアクセスを十分に持たない場合が多く、開発事業への積極的な関与・参加を行うことが十分に出来なかった。このような状況においては、行政が実施する開発事業は住民のニーズと合致せず、住民のオーナーシップを高めることが出来ないため、事業の継続や維持管理が十分になされなかった。その結果、期待した効果が十分に得られなかった開発事業も多く見られた。

複層的アプローチはこのような課題を克服するために、地域開発の本来の主体である地域住民とそれを支援する立場にある地方行政機関に働きかけ、双方の能力開発と同時に関係の改善を図り、行政と住民の安定した連携関係を構築しようとした。この連携関係を通じて、行政と住民の相互理解が向上し信頼感が醸成され、その結果、開発事業における協働効果が高まると想定される。

＜仮説 2.＞ 複層的アプローチによって構築された地域社会開発の「協働モデル」が相手国政府機関（地方行政）の政策・制度に組み込まれることにより、モデルの自立発展性及び開発効果の面的な拡大につながるのではないか。

複層的アプローチにおいて、相手国実施機関が 1. にある行政と住民の連携関係（協働モデル<sup>4</sup>）を確立した場合、その自立発展性が確保され、更に他地域に波及された場合には、当初の支援地域を越えた開発効果の面的な拡大が可能と想定される。

## 1-6 本報告書の構成

本報告書は、二部構成となっており、第一部が本評価報告書本文、第二部は個別案件の事例分

<sup>4</sup> 1 ページ参照。

析結果となっている。

第一部の第一章では、本評価の概要を示しており、評価の目的や実施体制、フレームワーク（評価設問及び仮説）を説明している。

第二章では、地方行政機関と地域住民の双方に対して働きかけを行った10件の対象案件について、計画段階、実施段階、複層的アプローチをとった結果としてのモデルの確立とその自立発展及び波及段階について、それぞれの段階に関し、横断的に分析することにより、これらの案件のアプローチが貧困削減という視点から有効であるといえるのかを検証している。

第三章は、横断的分析の結果として、第一章で掲げた二つの仮説を検証し、評価設問に対する解答を抽出し、第四章では今後の類似案件の計画・立案及び実施の際に留意すべき教訓をとりまとめている。

また、第二部においては、今回の分析の対象となった10案件の評価結果をまとめている。第一章では、2003年12月に実施したスラウェシ村落開発プロジェクトの現地調査結果を、協力終了後のインパクト及び自立発展性を中心にまとめている。第二章においては、上記の表1-1の2から6までの5案件について、文献レビュー及び関係者への聞き取り調査を実施し、その結果を本章にまとめている。また、これらの案件との比較分析の観点から、表1-1の7から10までの4案件について行った文献レビューのみの簡易分析結果をまとめている。



## 第2章 横断的分析

本評価調査では、「1-5 評価設問及び仮説」で提示した、複層的アプローチの有効性を検証するという観点から、7か国 10 案件の地域社会開発プロジェクト<sup>5</sup>の評価を行った。対象となった案件は、地方行政機関と地域住民の双方に対して働きかけを行い（複層的アプローチ）、その結果として、当該国の地域社会開発における行政と住民の連携関係（協働モデル）を確立した<sup>6</sup>。

以下ではこれらの案件について、①計画段階、②実施段階、③複層的アプローチを行った結果としてのモデル確立とその自立発展及び波及段階について、それぞれの段階に関し横断的な比較分析を行う。評価分析の目的を明確するために、各段階につき以下の小設問を設定した。

### <評価小設問>

#### ① 計画段階：

各案件は、計画時に何を目標とし、その目標に到達するためにどのようなロジック（論理的ステップ）を想定していたのか。また、それが明確にされていたか。

#### ② 実施段階：

各案件の計画に対し、実施段階ではどのような協力や取組み（活動・投入）を行い、どのような変化（成果）があったのか。

#### ③ モデルの確立と自立発展及び波及段階：

各案件で開発／構築した「協働モデル」等の対象地域での定着・発展（自立発展性）および他地域（他の州や県）への適用可能性（波及性）はあるのか。また、これらの案件は「貧困削減」の視点からどのようなインパクトがあった／見込まれるか。

本項で扱った各案件の概要を以下の表 2-1 に示した<sup>7</sup>（各案件の調査項目毎の詳細は本章別添の「案件分析比較表」を参照。対象案件のうち、ケーススタディーとして現地調査を行ったスラウェシ村落開発の調査結果については、「2-3 複層的アプローチによる地域社会開発モデルの自立発展性と波及の要因」において活用した（同現地調査の詳細は、「第2部第1章 インドネシア：スラウェシ貧困対策支援村落開発計画の分析」参照）。

また、その他の各案件個別の分析は、「第2部第2章 その他の個別案件の事例分析」を参照されたい。

<sup>5</sup> 分析対象案件の中で、スリランカ参加型農村開発は研究協力事業であり、他はプロジェクト方式技術協力事業（当時）である。

<sup>6</sup> 各案件においては、実際のアプローチの実施過程では、開発モデルの呼称を用いていない。モデルという呼称はあくまで本評価において記述の統一性を持たせるために、便宜的に用いるものである。なお、プロジェクトにおける「モデル構築」の意味合いも、モデル構築自体をプロジェクトの目的とする案件、目的達成の手段とみなす案件、結果的に目的達成の手段と捉えられる案件など様々である。

<sup>7</sup> スリランカ参加型農村開発、南東スラウェシ農村開発、ラオス農村開発、ネパール森林保全では、モデル（アプローチ）の名称は特に設けられていないが、便宜上、表中のモデル名とした。

表 2-1 対象案件概要

案件名	プロジェクトの目的	複層的アプローチの結果 としての協働モデル	実施機関
スラウェシ村落開発	南スラウェシの住民の生活状況を改善するための参加型村落開発システムを開発する。	SISDUK（参加型村落開発支援システム）	タカラール県政府
バングラデシュ PRDP	地方行政と村落の関係を強化するリンク・モデルがバ国の主要な農村開発アプローチとして位置づけられることを目指す。	リンク・モデル（ユニオンと住民間の連携構築）	農業省農村開発公社
フィリピン地方生計向上	比国の貧困層の生計向上（雇用創出及び収入増加）に適した様々な事業モデルの開発を目指す。	生計向上モデル	大統領府人造りセンター
セブ SEED	地方行政と住民の協同による生活基盤改善、生計向上事業を通じて、州政府及び自治体の効率的な地方開発制度を整備する。	地方開発メカニズム	セブ州政府企画開発局
フィリピン生活改善研修	農村生活改善研修プログラムを構築する。	農村生活改善研修モデル	農業省農業研修局及び農業研修センター
スリランカ参加型農村開発	大学による新たな参加型農村開発手法による農村の社会経済状況の改善を図る。	大学の普及活動を通じた新たな参加型開発のアプローチ	コロボ大学
南東スラウェシ農村開発	農業生産向上と栽培多角化によって、農民の収入と生活を改善する。	参加型農村開発	農業省南東スラウェシ州事務所
ラオス農村開発	住民のニーズに沿った住民参加型の総合的農業農村開発モデルを構築する。	住民参加型総合農村開発モデル	ビエンチャン県農林部
ネパール森林保全	ネパールの山間地域に適応可能な住民参加型村落資源管理モデルを開発する。	森林保全のための村落開発モデル	郡土壌保全事務所
ソコイネ地域開発	持続可能な地域開発手法をモデル地区への実施を通じて確立する。	SUA メソッド（持続可能な地域開発手法）	ソコイネ農業大学地域開発センター

## 2-1 複層的アプローチの計画段階

ここでは、評価対象案件における複層的アプローチの計画段階について、冒頭に掲げた小設問①「各案件は、計画時に何を目標とし、その目標に到達するためにどのようなロジック（論理的ステップ）を想定していたのか。また、それが明確にされていたか」について、アプローチの導入の背景やプロジェクトのコンセプト、協働モデルのメカニズムの形成として実施機関や対象地域・住民の選定、モデルの確立プロセスと波及システム等について、分析を行い、特徴を抽出する。

### 2-1-1 導入の背景とその目的

#### (1) 対象国の地域開発制度、地方行政機関と地域住民の関係性

地域社会開発において、行政機構や制度は重要な役割を担っている。対象案件計画時の当該国の行政制度は、大きく中央集権型と地方分権型に分類することができる（表 2-2 参照）。

表 2-2 プロジェクト計画時における対象国の地域社会開発の状況

国名	行政制度	案件名	地域社会開発の状況	地域社会開発の行政主体*	モデル関係者（実施機関及び住民除く）
インドネシア	中央集権	スラウェシ村落開発	トップダウンによる政府計画優先実施	中央政府、州政府、県政府	州政府、県議会、NGO、地域大学
		南東スラウェシ農村開発	トップダウンによる政府計画優先実施	中央政府	州政府、県政府
バングラデシュ		バングラデシュ PRDP	トップダウン的、縦割り行政の弊害	中央政府	中央政府（各分野普及員及び郡事務所）、ユニオン評議会、NGO
フィリピン		フィリピン地方生計向上	トップダウン的、地方政府の能力不足	州政府、町役場	中央政府、町役場、NGO、州立農学校、
	地方分権	セブ SEED	州知事によるトップダウン的な裁量行政	州政府、町役場	州政府、町役場、NGO
		フィリピン生活改善研修	住民のニーズにそぐわない事業の実施	州政府、町役場	州政府、NGO、町役場、大学
スリランカ		スリランカ参加型農村開発	州政府によるトップダウン的行政	中央政府、州政府、県政府	州政府、NGO、農業生産者団体
タンザニア		ソコイネ地域開発	地方行政の機能不全	県政府	県政府、NGO
ラオス		ラオス農村開発	トップダウン的、開発事業の持続性欠如	県政府、郡政府	NGO、郡、JOCV
ネパール		ネパール森林保全	流域保全事業に住民の協力が不可欠	郡政府	郡政府、村落政府、NGO

\*ここでは、地域社会開発の行政主体とは、当該国で地域開発事業の実施を担う行政機構であり、当該国の行政制度や対象分野により異なる。またインドネシアスラウェシ村落開発、南東スラウェシ農村開発及びフィリピン地方生計向上の場合には、プロジェクト実施期間中に、中央集権から地方分権に行政制度が移行した。

個別の状況をみると、プロジェクト開始時に中央集権体制をとっていたインドネシアでは、スハルト政権の強固な中央集権体制が維持されていた<sup>8</sup>。村落開発は住民の意向を反映した開発計画への投入という形をとっていたが、実際の開発事業は中央の政策の枠組みにおいてインフラ偏重のものが多く実施されていた。このような中央集権的な開発は、地方独自のニーズに迅速に対応することが難しく、地域の活性化を妨げる結果となっていた。また、バングラデシュにおいても中央の政策がトップダウン的に実施されていたが、実施を担う地域レベルでの行政機構の脆弱さが指摘されていた。

一方で、例えばフィリピンでは、地域の活性化を目的として、州を地方行政の中心とした地方分権政策が1991年より取り入れられていた。しかし、州知事の権限拡大による裁量的な行政や、州政府の開発策定及び町役場との調整能力不足の結果、州以下のトップダウン的な開発が実施されており、住民のニーズの反映や参加機会が十分に確保されることはなかった。また、スリランカ、タンザニア、ネパール、ラオスも地方分権体制をとっていたが、地域社会開発の主体である地方政府自身に、住民のニーズを重視する態度や住民参加型で開発を実施する能力が不足していた。

つまり、これらの国々では、上述したトップダウン型開発のスタイルや地方政府の能力不足等の理由によって、住民が開発事業等の計画から実施までの段階に参加する機会は閉ざされていたと言える。その結果、地域住民ニーズを把握した上で、必要な開発資源を提供することや、住民

<sup>8</sup> 中央集権の行政制度であったインドネシアは、1999年に地方分権化 22 及び 25 号法を導入し、地方分権に移行した。同法によって、県の自治権限が強化され、県政府が独自に開発予算編成を組めるようになった。州は中央と地方の調整機関の役割を担うのみとなった。

の参加を通じて住民自身が持つポテンシャルの活用を図ることはなされていなかった。このような状況においては、地方行政と地域住民との開発の協働効果を望むことは困難であったと言える。

本評価調査対象 10 案件では、このような状況に鑑み、地域住民の主体的な参加を促進するとともに地域開発の役割を担った中央政府（出先機関含む）や地方政府に「複層的」に働きかけ、さらにこれら関係者間の連携構築を行なうことで、状況の改善を図った。

## （2） 複層的アプローチを導入した目的と貧困削減への配慮

対象国の様々な地域社会開発の背景において、各案件は地域社会開発に対する明確な目的を持っており、これを具体化するものとして各地域社会開発モデルを構築した。各案件における地域社会開発における目的意識とその特徴は表 2-3 の通りである。

表 2-3 各案件の複層的アプローチの目的と特徴

案件名	複層的アプローチの目的	特徴
スラウェシ村落開発	地域住民の自発的な開発への参加と外部資源としての地域向上を行なうためのシステムを確立する。	住民の開発プロセスへの参加を通じたエンパワメント（経済開発を唯一の目標としない）
バングラデシュ PRDP	農村と農村開発行政機関を結ぶ制度的枠組みとしてリンク・モデルを構築する。	形骸化していた自治機構の再生、行政と住民が共同で開発に取り組む場としての活用。
フィリピン 地方生計向上計画	住民の生計向上モデルを確立する。	住民からの申請を受けて形成する様々な個別事業の集合体を生計向上モデルと捉える。
セブ SEED	地方行政と地域住民の相互の関係を改善し、NGO 等の地域社会関係者を巻き込んだ「地域開発メカニズム」を構築する。	州政府を中心とした地域開発関係者の意見調整・合意形成。
フィリピン 生活改善研修	農村生活改善のための研修モデルを構築する。	政府の普及員及び住民双方への研修モデル構築。
スリランカ 参加型農村開発	農村開発において農村が外部資源との関わる新たな参加型開発のアプローチを確立する	農村普及活動における新たな支援機関としての大学の参画。
南東スラウェシ 農村開発	低開発地における適正技術の活用と多角化によって農業生産を向上し、農民の収入と生活を改善する。	開発事業の計画、実施、管理、営農・栽培の四段階における住民参加。
ラオス 農村開発計画	「住民参加型」と「持続的発展」による住民のニーズに沿った総合的な農業農村開発のモデルを確立する。	住民参加型による、低コストで持続可能な農村基盤整備を含む総合農村開発モデルの構築。
ネパール 森林保全計画	森林・土壌・環境保全のため、住民参加型開発、女性の地位向上、就労機会の改善、児童就労状況の改善、生活改善、収入向上を総合的に行なう	住民の基本的ニーズを満たし、最終的に住民が流域管理の重要性を認識することを目指す。
ソコイネ地域開発	自然条件に適した在来農業技術を再評価し、村落レベルの生活、生産システムに寄与する SUA メソッドを確立する。	アクションリサーチを中心とした研究と実証の蓄積。

これらの案件において共通しているのは、各対象国で実施されていた地域社会開発におけるトップダウン型のアプローチに対して、住民参加型開発を前提としたボトムアップ型のアプローチを掲げたことである。また、そのアプローチは、住民自身のエンパワメントや生計向上を中心とした開発、地方行政と住民の連携関係構築、村落開発事業の持続性の向上等が共通した特徴となっている。また、スリランカ参加型農村開発及びソコイネ地域開発では、地域社会開発における大学の新たな役割を提示すると共に、独自の参加型開発手法の確立を目指したことが特徴といえる。貧困削減との関係に関しては、複層的アプローチの目的において明確に貧困への対処を掲げたのはフィリピン地方生計向上のみであった。他の案件では、貧困削減への貢献は、貧困層を特定した事業の実施や、協働モデルの形成によって直接的に行うものではないが、形成した同モデルが地域社会開発に有効に作用した場合に、その結果（地域社会全般が活性化する等）として、間接的に得られるものとしていた。

一方で、貧困削減において重要な要素である地域社会のエンパワメントとの関わりにおいては、以下のように分類される。「地域住民のエンパワメント（及びその支援体制確立のための行政機関／関連機関の強化）」をそもそものプロジェクトの「目的」として捉えていたものとして、スラウエシ村落開発、セブ SEED、バングラデシュ PRDP 等が掲げられる。また、それらを、農業開発や森林保全等、他の目的のための「手段（促進材）または副産物」として捉えていた案件に、南東スラウエシ農村開発、ラオス農村開発、ネパール森林保全等が掲げられる。即ち、このような地域住民の位置づけの相違によって、実施機関の選定や、プロジェクトの活動における住民への動機付けのあり方が異なってくると言える。

## 2-1-2 協働モデルのメカニズム

### (1) 実施機関の選定と期待される役割

各案件において、プロジェクトのカウンターパートである当該国の実施機関は、複層的アプローチの結果として形成された地域社会開発モデルの実施や普及段階において重要な役割を果たしている。対象案件では、相手国の状況や案件の目的に応じて、実施機関は中央政府、地方政府、大学の3種類に分類される（表 2-4 参照）。

表 2-4 実施機関とその選定理由

実施機関の種類	案件名	実施機関名	実施機関の特徴及び選定理由
1. 中央政府及び関連機関	スラウエシ村落開発	内務省村落開発総局、南スラウエシ州政府、タカラール県政府	村落開発を一元的に担う機関として選定された。地方分権への移行もあり、実質的な実施機関は、タカラール県政府であった。
	南東スラウエシ農村開発	農業省南東スラウエシ州事務所	総合農村開発事業を州単位で実施していた同機関において、参加型の農村開発の導入が期待された。
	フィリピン生活改善研修計画	農業省農業研修局及び地方農業研修センター	同研修局に派遣されていた個別派遣専門家がプロジェクトの形成を担ったことから、同局が実施機関とされた。
	フィリピン地方生計向上	大統領府人造りセンター	当初は、農業研修局に派遣されていた個別派遣専門家が農村女性に対する農産物加工技術の研修プロジェクトとしての案件形成を担ったことから、同局が実施機関とされた。
	ネパール森林保全	郡土壌保全事務所	同事務所は中央政府の出先機関として流域管理業務を所掌しており、プロジェクトは住民のニーズを勘案した事業展開を期待した。
	バングラデシュ PRDP	農村開発公社	同公社は農業組合を通じた融資事業を行なう機関だが、プロジェクトは縦割りであった地方行政の調整役を担うことを期待した。
2. 地方政府	セブ SEED	セブ州政府企画開発局	同局は州内の開発事業の調整を行っており、同局の計画策定と調整機能の強化はモデルの形成に不可欠であった。
	ラオス農村開発	ビエンチャン県農林部	プロジェクトは、日本の無償資金協力で建設された農業農村開発センターの運営管理を県農林部が運営することを期待した。
3. 大学	スリランカ参加型農村開発	コロombo大学	従来は農村開発分野のエリート養成機関であった同大学に、プロジェクトは新たな普及センターとしての役割を期待した。
	ソコイネ地域開発	ソコイネ農業大学地域開発センター	唯一の農業大学であり、京都大学との研究協力の実績を元に、プロジェクトでは新たな役割として地域開発センターを設立した。

表 2-4 において、中央政府を実施機関としていた 6 案件の場合、その地方の出先機関が実質的なモデルの実施機関となっていた<sup>9</sup>。この場合、プロジェクトは、実施機関の地方における実行力と共に、中央政府レベルにおける業務の調整と支援能力を期待していた。また同様に、地方政府を直接の実施機関としたセブ SEED では、地方分権制度下において、開発の権限を保持していたこ

<sup>9</sup> スラウエシ村落開発については、地方分権体制への移行に伴いモデルの実施機関は県政府となった。

とから、地域社会開発のモデル形成に係る実行力が期待された。更に、大学を実施機関とした 2 案件の場合には、プロジェクトでは大学が有効な地域開発手法を開発するための知的、技術的な能力を発揮し、住民と行政を支援することを期待していた。

このように、実施機関が従来保持していた機能を活用した開発モデルの構築をねらった案件がほとんどであったが、複層的アプローチの実施にあたり、相手側カウンターパートが本来の業務以外の新たな役割や機能を担うこととなった事例が 6 つあった。これらの役割・機能の概要は次の通りである。

- **バングラデシュ PRDP**：プロジェクトでは、実施機関である農村開発公社に対し、本来業務である農村金融の他に地方行政における分野間の調整の役割を新たに期待した。
- **フィリピン地方生計向上**：実施機関の本来業務は人材育成であったが、導入されたモデルの中では地方における生計向上事業の役割を担った。
- **大学を実施機関とした案件（スリランカ参加型開農村発及びソコイネ地域開発）**：プロジェクトでは、エリート養成機関であった大学に、地域社会開発における新たな役割（普及活動や地域開発センター）を課した。
- **セブ SEED**：実施機関となったセブ州企画開発局はプロジェクト活動遂行のため従来の機能に新たな機能が追加された<sup>10</sup>。
- **フィリピン生活改善研修**では、プロジェクト開始前に実施機関である農業普及局が農業研修局に改編され、農業県終局は研修に特化した機関となった。更に地方分権法(1991 年)によって、普及事業の実施は地方自治体（町役場）に移管されていたが、同局が実際の普及事業の実施に携わることで、普及事業に係る学習効果を期待したためであった。

なお、案件実施以前に、日本の無償資金協力等の投入が経緯となって実施機関が選定された事例として、フィリピン地方生計向上、ラオス農村開発（センター建設等のインフラ整備）、フィリピン生活改善研修（研修センターへの機材供与）が掲げられる。

以上からは、中央政府、地方政府、大学のいずれにおいても、地域社会開発コンセプトの具体化に十分に貢献することを期待して実施機関が選定されたことがわかる。また、複層的アプローチにおける地域社会開発の枠組みの中で実施機関に新たな役割を付加した案件については、当該機関が地域社会開発に果たす役割に対するプロジェクトの大きな期待がうかがえるが、その半面、協力終了後に、そのような追加的役割の継続性が課題となったケースも多い。そのような場合、計画段階において、本来その役割を果たすべき機関をプロジェクトのアクター（協力機関）として取り込む等、十分な留意が必要であった。

---

<sup>10</sup> 実施機関である州企画開発局内部にプロジェクト運営事務所を設置して、州内の開発における政府内他部局との計画や事業実施の調整、町役場との共同による開発の計画策定と実施、開発事業の情報整備等の機能が加わった。

## (2) 実施対象地域及び対象住民の選定理由

プロジェクトが複層的アプローチを実践する地域の選定は、複層的アプローチの実用性を実証する上で重要である。対象地域としてはまず州や県といった比較的大きい地方行政単位が選ばれ、その中から実際に住民レベル活動を行う地区を選定するが、州や県レベルの選定は、当該国における地域間格差や貧困度合いを勘案しつつ、相手側政府の要望に沿って行われるケースがほとんどであり、これらの地域は相対的な貧困地域であったと言える。

各州や県内における町や村レベルでの対象地域の選定理由については、以下の表 2-5 のようにまとめられる。全プロジェクトにおいて比較検討の目的で複数の地区が選定されている。

表 2-5 各案件の実施対象地域選定理由

対象地の選定理由	案件名*	備考
1. 社会経済条件の相違	スラウェシ村落開発 (4) スリランカ参加型農村開発 (6) ラオス農村開発 (5) フィリピン生活改善研修計画 (9)	形成するモデルの汎用性を確保するため、地理的、社会経済条件の異なる地域を複数選定した。(但し、フィリピン生活改善研修は研修モデルの開発可能な地域を考慮)
2. 特定の目的	南東スラウェシ農村開発 (8) ネパール森林保全 (2) フィリピン地方生計向上 (3)	農業条件の悪い地域が優先された。 山間部で専門家が居住可能な地域 相手国貧困対策指定地域より選定
3. 事前の研究協力事業からの引き継ぎ	バングラデシュ PRDP (4) ソコイネ地域開発 (2)	事前に実施されていた研究協力の実施対象地に加え、プロジェクト開始時点で新たに対象地域が追加された。
4. 相手国側の政治的理由	セブ SEED (4→20→16)	当初は、4 地域を対象とする予定であったが、相手側州知事の意向で 20 地域に拡大され、最終的に 16 地域となった <sup>11</sup> 。

( ) 内はモデルの対象地域数(案件によって異なるが、町もしくは村を単位とする)

具体的には、表 2-5 で分類した 4 つの選定理由のうち「1. 社会経済条件の相違」を勘案して地域が選定された案件の場合は、複層的アプローチによって形成される協働モデルが多く地域で適用されるという汎用性の獲得を考慮して、地理的、社会経済条件の異なる複数の地区が選定されていた。また「2. 特定の目的」により選定しているケースは、実施対象の分野や目的を限定しており、その条件に合致した地区を選定していた。「3. の事前の研究協力事業からの引き継ぎ」のケースでは、事前に実施された研究協力事業の成果と経験の蓄積を活用して、活動を迅速に行うというメリットを生かすものであった。「4. 相手国の政治的理由」に該当するセブ SEED のケースでは、当初は 1. と同様の地域選定を計画していたが、州知事による政治的な判断によって、対象地域が当初の 4 町から 20 町に拡大された。その際には、対象地であるセブ州の北部と南部の発展の格差を勘案して上で、北部地域の選定が行われた。一方で、対象地域の拡大によって、プロジェクトの目標の具体化そのものが支障を受けることが懸念された。

このように、殆どの案件では実施機関の能力を考慮し、計画性を持って実施対象地域が選定されている<sup>12</sup>。なお、中央政府が実施機関の場合、当初から対象地を全国展開することも組織制度上は可能であるが、実際には特定の地域(州や県等)を対象とし、その中で複数の村落などが選定されていた。これは、複層的アプローチでは、対象地域の住民に対する活動を実施するための

<sup>11</sup> 拡大された対象 20 町のうち、4 町を開発福祉支援事業で対応することとなった。

<sup>12</sup> もっとも、フィリピン生活改善研修では、モデル設計が計画的になされていたものの、プロジェクトの対象地域が地理的に広範囲に及んだため、地域間の移動だけでもかなりの時間を費やし、短期間でモデルをマニュアル化する作業は困難に直面した。

プロジェクト側の実施・運営能力も勘案して地域の選定が行われたことを示唆していると思われる。

また、対象地域（村落等）における対象住民の選定経緯については、多くのプロジェクトで、不特定多数の既存の住民組織（又はグループ）を村落レベル活動（村落開発事業等）の参加者及び受益者としていた。これには、農民組織、住民生活グループ、女性グループ、青年グループ等、様々な組織やグループが含まれる。「不特定多数」、「既存の住民組織」という要件は、参加住民の主体性を重視して受益層を幅広く確保する観点からは有効であったと言える。

例外的に、ラオス農村開発、南東スラウェシ農村開発、フィリピン地方生計向上の場合は、対象地に適当な住民組織が存在しない場合において、新たな農民／住民組織の形成を行なうこととしていた。例えば南東スラウェシ農村開発では、対象地域で実施される村落開発事業の内容（灌漑、営農栽培等）に沿って、事業の受け皿として水利組合、農業機械組合等が形成された。この場合、村落において、実施機関と共に住民側との十分な調整の上で組織化を図ることとしていた。

なお、全てのプロジェクトにおいて、住民はグループとして事業に参加することが条件となっており、住民間の協力と共同作業が必要であった。すなわち、一部の富裕層の参加は排除される一方で、組織化が困難な貧困層は直接の対象とならない開発モデルであったと言える。この点につき、ネパール森林保全のフェーズ2では、プロジェクトの最終的な目標が社会的弱者のエンパワメントであったことから、特に女性と被差別カーストに対象を絞っていくことも考慮された。

### （3） 協働モデルの確立プロセス及び波及システムの想定

協力期間中にいかに地域社会開発の協働モデルを確立するかという過程は、プロジェクトによって様々であった。まず、何をもって開発の「モデル」とするかについて、様々な相違があった。つまり、(1)コンセプトのみか、(2)実施要領や手順を纏めた波及用の資料（マニュアル等）も含んだものか（スリランカ参加型農村開発、ソコイネ地域開発）、(3)ニーズ発掘から計画作り、実施、モニタリングといった「プロセス」をまとめたものか（スラウェシ村落開発、セブ SEED、フィリピン生活改善研修、南東スラウェシ農村開発、ラオス農村開発）、または、(4)その参加型のプロセスを踏んだ結果得られた個別事業に関する技術パッケージのようなものなのか（バングラデシュ PRDP、フィリピン地方生計向上、ネパール森林保全）等の違いである。

次に、プロジェクトにおけるこれらのモデルの確立過程について、特に自立発展性や波及性と関係することから、(1)当初よりモデル確立プロセスを明確に計画していた案件と、(2)プロジェクト活動の実施による経験や試行錯誤の結果、最終的に協働モデルを形成した案件に分類した（表 2-6 参照）。



表 2-6 協働モデルの確立プロセスに対する計画の相違

協働モデルの確立プロセスに対する計画	案件名
1. 協働モデルの形成／確立プロセスを明確に計画していた案件	スラウェシ村落開発 ○、□ 南東スラウェシ農村開発 ラオス農村開発 フィリピン生活改善研修計画 ○、□ セブ SEED スリランカ参加型農村開発 ソコイネ地域開発
2. 実施における経験をもって協働モデルを形成した案件	バングラデシュ PRDP ○、□ フィリピン地方生計向上 ネパール森林保全 ○

\* ○印：活動計画中に、モニタリング・評価を含んでいた案件

□印：モデルの他地域への波及システム検討を含んでいた案件

上表 2-6 において、意図的に協働モデル確立を計画していた 7 案件では、活動計画の中に、モデル設計から実証または普及までのプロセスが段階的に組み込まれていた。例えばスラウェシ村落開発及び南東スラウェシ農村開発では、プロジェクト活動期間中に、準備期としてカウンターパートと共同で行う対象地域の基礎調査期間が設けられており、より地域に合った協働モデルの設計を行うことが考慮されていた。

次に、実施における経験をもって協働モデルを形成した案件は、モデル確立プロセスやモデル完成の時期を当初より明示して計画するよりも、先ず、プロジェクト活動を開始して、その経過に応じて柔軟に対処するとしていた。例えばフィリピン地方生計向上とネパール森林保全は、「住民からの要請を受けて順次、開発事業を形成していく」プロセスを採った。また、セブ SEED では、当初は 4 つの対象地域において、計画的にモデルを形成する予定であったが、プロジェクト開始時点で対象地域が拡大されたため、経験の蓄積を待つてモデル化する方向となった。

なお、スラウェシ村落開発及びフィリピン生活改善研修では、形成した協働モデルのモニタリング・評価のプロセスがあらかじめ組み込まれており、同モデルの確立状況や適合度をチェックすることとしていた。一方で、ネパール森林保全では、協働モデル全体ではなく、個々の村落開発事業の実施サイクルにモニタリング・評価を組み込み、住民が自らの活動結果を次期の開発計画策定に活かすこととした。

協働モデルの確立プロセスと関連し、形成したモデルをいかに他地域に波及しようとしていたかについては、計画における具体性の確保によって分類することができる。プロジェクト期間中にモデルの波及を具体的に検討していたのは、スラウェシ村落開発、フィリピン生活改善研修のみであった。特にフィリピン生活改善研修は、プロジェクト活動の一環として波及に取り組んだ。具体的には、プロジェクト期間の後半に、モデルセンターでの経験に基づいて他の 3 ヶ所のセンターにおいてモデルを展開し、さらに最終年には相手側実施機関が自力でその他の 3 センターに展開した。最終年の新規展開については、日本側は投入を殆ど行わず、モデルの波及可能性の実証及び相手側のオーナーシップ意識の向上を目指した。また、モデルを展開できるようなプログラムの確立のため、マニュアルの改訂や実施プロセスを簡略化する等の工夫を行った。

フィリピン生活改善研修及びスラウェシ村落開発は他地域への研修を計画中に含んでいたが、これはプロジェクト対象地域以外へのモデルの展開の素地を作り、モデルの波及と自立発展性を促進するものと考えられていた。プロジェクト実施中にモデルが波及した場合には、プロジェク

トの裨益効果がモデル対象地域のみ限定されずに拡大するため、プロジェクトの費用対効果の観点からも有効と考えられた。一方で、限定されたプロジェクト実施期間において、波及システムの具体化を図るためには、戦略的な活動の実施が必要となった。

上記2案件以外の案件は、波及の具体的な計画を検討しておらず、相手側実施機関に対して協働モデルを提示すること（相手側実施機関によって採用されることを期待する）に留めていた。これらの案件の場合には、期間内におけるモデルの形成のみがプロジェクトの責任範囲となり、同モデルの波及は相手国実施機関の採用の可否に委ねられる。この場合、同モデルが波及するか否かは、相手国や実施機関の政策的、技術的、社会的な事情や環境に大きく左右されることが予見され、これらの外部要因を把握し、波及可能性とプロジェクトによる働きかけの必要性を検討することが必要である。

## 2-2 複層的アプローチの実施段階の取り組み

ここでは、冒頭の小設問②「各案件の計画に対し、実施段階ではどのような協力や取組み（活動・投入）を行い、どのような変化（成果）があったのか」について、地方行政、地域住民、双方の連携構築の各レベルへの働きかけにおいて、どのような創意工夫と成果があったのかを分析する。

### 2-2-1 地方行政への働きかけ（創意工夫）と成果

以下では、プロジェクト実施段階において、複層的アプローチの観点から、地方行政の能力向上に必要と思われる4つの観点（①関係者の役割分担の明確化、②地方行政の組織と人材育成、③地域関係者との連携、④実施機関の経費負担）から、各プロジェクトにおける取組みや創意工夫を分析した。

#### （1）関係者の役割分担の明確化

協働モデルの実施において、関係者の役割分担を明確にした上で実施した案件と、役割分担が十分明確化されなかった案件があった。調査対象10案件のうち、以下の3案件は、実施段階で関係者の役割分担が十分明確ではなかったため、活動やその成果に支障が見られた。

- フィリピン地方生計向上：地方行政関係者及びNGO 等他の地域社会関係者との役割の重複があり、双方が責任を回避した結果、地方行政関係者からの関与を十分引き出すことができなかった。
- ラオス農村開発：郡行政関係者は県行政関係者と住民を連携させる重要な役割であると計画段階において位置付けられたが、実施段階での具体的な役割分担が不明確な上、関係者への働きかけが遅れたため、郡行政関係者の十分な関与を引き出すことができなかった。
- スリランカ参加型農村開発：大学が村落開発普及活動を担うモデルの構築を目指したが、行政と住民の連携構築を意図しなかったため、住民と大学関係者との関係は構築されたものの、住民と行政との連携構築には至らず、行政の役割を重視した取組みの重要性が認識された。

全体的に、計画段階及び実施段階において、関係者間の役割分担が明確でなかった案件は、関係者からの協力を引き出せず、協働モデルのメカニズムが有効に機能しない傾向が見られた。しかし、実施段階での軌道修正により、協働モデルの自立発展性向上に繋げることも可能であると言える。

## (2) 地方行政の組織強化と人材育成

地方行政に対する組織強化や人材育成に対する取組みの有無や具体的取組み内容に関して、調査対象案件では以下のような傾向が見られた（以下の表 2-7 も参照）。

- 調査対象 10 案件のうち 9 案件では、地方行政に対して OJT を通じた人材育成や組織強化を図り、関連分野の知識や技術力向上に繋がった。
- モデルを制度化（条例化・省令化）した 2 案件では、協働モデルの自立発展性を考慮して、OJT 以外に研修事業を制度化することで協働モデルを支える人的資源の育成に配慮した。
- モデル実践にかかるマニュアルやガイドラインの作成支援活動を行った 4 案件では、カウンターパートの理解促進（ネパール森林保全、バングラデシュ PRDP）、カウンターパート独自のモデルの適用（スラウェシ村落開発）、モデルの効率的波及（フィリピン生活改善研修）に繋がった。
- 隣国での技術研修や視察研修は、カウンターパートの志気向上や住民に対する指導力向上に繋がる傾向があった。
- 事例集やインターネット上のデータ集に経験を蓄積した案件もあるが、その活用状況については不明である。

なお、大学を実施機関としたソコイネ地域開発は、地域開発アプローチや手法の開発を目的としたため地方行政に対する人材育成や機能強化を行わなかったが、それにより確立された協働モデルを運用する地方行政側の人材確保が課題となった。このことから、複層的アプローチを導入する際は、実施機関が地方行政でなくとも、地方行政の人材育成や機能強化に対する取組みが重要であり、これを行わなければ自立発展性に支障が及ぶ可能性が示唆される。

表 2-7 地方行政の組織強化と人材育成

組織強化及び人材育成の捉え方	スラウェシ村落開発	バングラデシュ PRDP	フィリピン地方生計向上	セブ SEED	フィリピン生活改善研修	スリランカ参加型開発	南東スラウェシ農村開発	ラオス農村開発	ネパール森林保全	ソコイネ地域開発
OJT を通じた地方行政への技術移転	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
OJT の他に、モデルを制度化	○				○					
マニュアル、ガイドライン作成支援	○	○			○				○	
第三国研修、隣国への視察研修導入								○	○	
経験（事例集、データ集）の蓄積				○					○	○

## (3) 地域関係者との連携協力

対象案件のほとんど全ての案件は、実施機関以外の中央政府出先機関の技術者や普及員と連携を図り、住民レベルでの活動における能力向上支援を行った。そして、中央政府を実施機関とする案件の多くは、地方自治体と連携構築を図り、地域開発行政との整合性を取りながら活動を実施した。また、10 案件中 7 案件では、住民レベルでの活動のファシリテーションや能力向上支援等のため、NGO と連携を取りながら事業を実施し、そのファシリテーション機能が有効に機能した（表 2-8 参照）。

対象案件中最も多く機関と連携したのはスラウエシ村落開発である。この案件では、中央政府機関、各地方行政機関、地方議会、地域大学、NGO、地域住民等、全ての村落開発関係者を、役割分担を明確化した上で関与させており、モデルの自立発展性向上の要因となった。中でも、重要な政策決定者である地方議会議員に適切な内容の本邦研修を実施したことが、モデルの波及に結びついたと考えられている。また、フィリピン生活改善研修では、地方行政と連携を図ったことにより、村落事業への財政支援を得られた事業もみられた。

このように、地域社会開発に関わる多くの関係者と、役割分担を明確にした上で連携を構築した案件では、関係者からの技術的、財政的支援が得やすく、村落事業の継続可能性も高い傾向がある。

表 2-8 地域関係者との連携協力

	スラウエシ村落開発	バングラデシュ PRDP	フィリピン地方生計向上	セブ SEED	フィリピン生活改善研修	スリランカ参加型開発	南東スラウエシ農村開発	ラオス農村開発	ネパール森林保全	ソコイネ地域開発
中央政府機関	●(前期) ○(後期)	●	●	○	●		●	●	●	
地方政府	●(後期)	○	×	●	○			○	○	○
地方議会	○	○								
地方大学	○				○	●			○	●
NGO	○	○	○×	○	○				○	○
民間企業、生産者団体						○				

●：実施機関 ○：連携協力がなされた機関 ×：連携を図ったが失敗

(注) ネパールとバングラデシュの地方自治体は議会制自治組織である。スラウエシ村落開発の実施機関は当初、中央政府機関であったが、当該国の地方分権化政策の実施によって、実施機関が地方政府（県）となった。フィリピン地方生計向上では、地域により、NGO との連携構築状況が異なる。

#### (4) 実施機関の経費負担

ほぼ全ての案件にて活動実施経費の多くを日本が負担したため、プロジェクト終了後の予算面での自立発展性が課題となった。この点に関し、低開発途上国（LLDC 国<sup>13</sup>）の案件については、当該国の経済状況から相手国政府の自助努力を引き出すことが困難な状況であった。そのため、例えばスリランカ参加型開発では、活動経費の一部に食糧増産援助（2 KR）の見返り資金を充当するよう相手国政府に働きかけ、同資金が充当された。またスラウエシ村落開発では、プロジェクト終了後の自立発展性を考慮し、ローカルコスト負担額を段階的に減額する取組みを行い、モ

<sup>13</sup> 対象案件での LLDC 国は、バングラデシュ、ネパール、ラオス、タンザニアが該当する。

デルの制度化に伴って、実施機関によるローカルコストの全額負担に結びついた。しかし、他の多くの案件では、このような計画的・具体的な取組みが行われなかったため、プロジェクト終了後の予算確保が困難な状況となっている。

## 2-2-2 地域住民への働きかけ（創意工夫）と成果

各プロジェクトにおいて、開発アプローチの実証やモデルの形成等の目的で、地域住民レベルで村落開発事業を実施する場合には、同事業を実施する際の住民の動機付けや、同事業の実施・運営において必要な人材育成を行う等の取組みが重要なコンポーネントとなった。このことが、対象地域住民のエンパワメントや開発援助効果の持続性向上及び面的拡大を図るために重要であった。以下では、①活動参加への動機付け、②村落事業の自立発展性の促進、③地域住民の人材開発とエンパワメントへの取組みについて、分析を行った。

### (1) 活動参加への動機付け

殆どの案件では、村落事業の開始段階に PRA ワークショップや住民とプロジェクト（行政を含む）との会合、ファシリテーターによる意識化等を通じて、住民による問題点の把握が促進され、活動参加への意欲向上に繋がった。

村落事業実施段階においては、先進地域への視察研修が、活動継続に対する動機付けとして一般的に有効であった。また、環境保護関連事業においては、生計向上や生活改善事業を通じて、まず住民の経済状況を満たしながら環境保全意識向上を図る取組みがなされたが、住民の環境保全意識向上に時間を要することが課題であった。一方で、ラオス農村開発では、住民の活動参加を促す特段の取組みがなされなかったため、住民の活動に対するインセンティブの欠如が問題となった（表 2-9 参照）。

表 2-9 活動参加への動機付け

	活動内容	案件名	動機付けの結果
村落事業 開始段階	PRA ワークショップ、住民とプロジェクト（行政を含む）との会合、ファシリテーターによる意識化等を通じた、住民による問題認識促進	スラウェシ村落開発、バングラデシュ PRDP、フィリピン生活改善研修、セブ SEED、南東スラウェシ農村開発、スリランカ参加型農村開発、ラオス農村開発、ネパール森林保全、ソコイネ地域開発	住民自身での問題把握が可能となった。その後、住民参加型の事業計画プロセスが採用されたラオス農村開発以外の案件では、村落事業の動機付けや活発化、村落開発事業の計画能力向上に繋がった。ファシリテーターを活用した案件では、ファシリテーターの理解度と志気により、住民の動機付けの度合いが左右された。
村落事業 実施段階	先進地域への視察研修	スラウェシ村落開発、スリランカ参加型農村開発、ネパール森林保全	一般的に活動に対する志気向上に有効的であった。
	生活改善事業や収入向上事業を実施しながら、環境保全意識向上を図る	フィリピン生活改善研修（沿岸資源保護事業）、ネパール森林保全	環境保全意識の向上には時間が係り、短期的収入向上を求めた住民が多い。ネパール森林保全の場合は、森林保全に関する事業申請が住民から提出されるまで時間を要することが課題であった。
	農業インフラ整備事業における地域住民の雇用による、住民への収入機会提供	南東スラウェシ農村開発	多くの住民が基盤整備事業に積極的に参加し、村落開発に対する住民のオーナーシップが向上した。また、住民は村落事業運営に必要な原資を獲得できた。

### (2) 村落事業の自立発展性の促進

住民レベルにおける村落事業の自立発展性を考慮し、全案件において、現地の技術を活用した

適正技術が導入され、住民組織に供与された資機材の維持管理が住民に促された(表 2-10 参照)。

表 2-10 村落事業の自立発展性向上のための取組み

	スラウェ シ村落開 発	バングラ デシュ PRDP	フィリ ピン地方生 計向上	セブ SEED	フィリ ピン生活改 善研修	スリラン カ参加型 開発	南東スラ ウェシ農 村開発	ラオス農 村開発	ネパール 森林保全	ソコイネ 地域開発
住民による問題認 識の把握促進	○	○		○	○	○	○	○	○	○
適正技術の導入	○	○	△	○	○	○	○	○	○	○
住民負担の導入	○	○			○				○	○
回転資金や基金の 導入			○	○	△		○	○		

\* ○：全対象地域にて取組みが行われた案件、△：対象地域により、取組みが行われた地域と、そうでない地域がある案件

村落事業を導入する際に、多くの案件では、PRA ワークショップやファシリテーターによる動機付けを通じて、住民による問題認識及び意識化が促され、住民の村落事業に対するオーナーシップ向上に結びついた。しかし、プロジェクト主導型で組織化や事業化が進められたフィリピン地方生計向上とラオス農村開発では、村落事業に導入された大半の技術は適正と考察されたが、住民の村落事業への志気の低さが問題視されている。またフィリピン地方生計向上では、外来技術の導入、生産物に対する市場ニーズの欠如、地方行政官からの支援不足等の理由により停止した事業も多かった。

予算面での自立発展性向上のための取組みに関しては、10 案件中 5 案件で、村落事業経費の一部住民負担が導入され、住民の事業に対するオーナーシップ意識が醸成された。また、フィリピンで実施された 3 案件では、予算的自立発展性を向上させるため、回転資金が導入された。これら 3 案件中でも、セブ SEED では、地方自治体を回転資金の返済先としており、資金が継続的に活用される見込みが高い。これは住民組織への監視が届かない国庫や住民組織自体を返済先とするよりも、より住民に近い地方自治体の方が住民に対する監視効果が高いことによるものと推測される。

このように、動機付け等の社会的準備作業が十分行われ、既存の住民グループまたは住民自身により形成されたグループが自身の発意により実施する事業に対して適正技術が導入された場合には、住民の活動に対する志気が高く、活動の継続性が高い傾向が見られた。さらに、予算面での自立発展性向上のための取組みの重要性も指摘できる。

### (3) 地域住民の人材開発とエンパワメント

地域住民のエンパワメントのため、対象案件では以下のような取組みがなされ、いずれについてもプラスの効果がみられた。個別の効果は次のとおりである(表 2-11 も参照)。

- 10 案件中 9 案件<sup>14</sup>では、PRA ワークショップやプロジェクト関係者との会合により、住民による問題の意識化が促進された。
- 10 案件中 5 案件では、住民の意見調整を図る村落委員会が形成されたことにより、住民

<sup>14</sup> 残りの一件では、対象住民への要望調査やローカルコンサルタントによる調査結果により、プロジェクト関係者が現状及び問題把握をし、事業形成に役立てた。

代表が地方行政に対して組織として発言できるようになり、住民の発言権が向上した。

- 10 案件中6案件では、地方行政レベルに配置されている各分野の普及員から住民組織に対する研修実施や技術指導<sup>15</sup>、また研修センターからの普及員や住民に対する研修が実施<sup>16</sup>され、住民の知識や技術力の向上に繋がり、それに伴い、収入増加にも繋がったグループもある。
- 10 案件中3案件では、地方行政と住民の情報交換の会合の場が設定されたが、それにより、住民の行政サービスへのアクセスが改善され、多くの住民に行政サービスが効果的に提供されるようになり、地域住民の技術向上等に結びついた（詳細は次項 2-2-3 「(3) 新たな仕組みや場の構築」を参照）。
- 10 案件中1案件では、社会的・文化的に女性の社会経済活動が極めて限られていたが、この案件では、女性へのターゲット・アプローチが導入されたことにより、女性の組織化が可能となり、女性の社会経済活動が活発化するとともに発言権が向上した。ネパール森林保全の事例では、対象グループの女性が中心となり、飲酒販売禁止令の発令に影響を及ぼし、実施の徹底にも関与した<sup>17</sup>。しかし、被差別職業カーストに対するターゲット・アプローチは、対象者の活動への参画が十分得られず、参画の方法が課題として残った。

表 2-11 地域住民の人材開発とエンパワメントに対する取組み

	スラウェシ村落開発	バングラデシュ PRDP	フィリピン地方生計向上	セブ SEED	フィリピン生活改善研修	スリランカ参加型開発	南東スラウェシ農村開発	ラオス農村開発	ネパール森林保全	ソコイネ地域開発
ワークショップや会合を通じた住民の問題認識促進	○	○		○	○	○	○	○	○	○
村落住民の組織化を通じた住民の発言力強化		○				○	○	○	○	
研修、技術指導を通じた能力強化	○		○	○	○			○	○	
行政と住民の会合を通じた行政サービスアクセス改善	○	○		○		○				
社会的弱者層へのターゲット・アプローチの導入									○	

### 2-2-3 双方の連携構築のための働きかけ（創意工夫）と成果

複層的アプローチにおいて、地方行政と地域住民が連携して開発に携わることが、協働効果の発現にとって重要である。そのため、以下では各プロジェクトが行った双方の連携構築への取組みに関し、①ファシリテーターの活用、②従来からの制度やリソースの活用、③新たな仕組みや場の構築について分析を行った。そして、これらの連携の結果について、④村落開発事業のイン

<sup>15</sup> スラウェシ村落開発、フィリピン地方生計向上、セブ SEED、ラオス農業農村計画、ネパール森林保全。

<sup>16</sup> フィリピン地方生計向上、フィリピン生活改善研修、ラオス農業農村開発。

<sup>17</sup> もっとも同案件にて導入された被差別職業カーストへのターゲット・アプローチの効果については、巡回指導調査の時点では、当概カーストからの十分な参画が得られておらず、当該カーストの十分なエンパワメントに結びついていない状況であった。

パクトとして各々、分析を行った。

### (1) ファシリテーターの活用

住民参加型村落開発事業を実施するにあたって、ニーズ把握、地域住民の意見調整、事業のモニタリング等のため、多くの案件で、ファシリテーターが導入された。以下の表 2-12 のとおり、ファシリテーターの出身は、NGO（4件）、カウンターパート（3件）、政府の普及員（2件）、対象地域の住民（3件）、大学卒業生（1件）、JOCV（1件）、であった。また、10 案件中 3 案件ではファシリテーターが村に常駐し、2 案件では住民をファシリテーターとして活用した。

表 2-12 ファシリテーターの出身

	スラウェシ村落開発	バングラデシュ PRDP	フィリピン地方生計向上	セブ SEED	フィリピン生活改善研修	スリランカ参加型開発	南東スラウェシ農村開発	ラオス農村開発	ネパール森林保全	ソコイネ地域開発
対象地域住民		●			●：前半				●：後半	
政府の普及員					○：後半		○：C/Pは普及員			
C/P				○				○	○：前半	○
NGO	●：実施中 ○：終了後		○：前半	○					○：前半	
大学卒業生						●				
現地コンサルタント			○：後半							
JOCV									●：前半	
明確な役割分担	■	■		■	■	■				■

●：村に常駐して住民をファシリテートする。 ○：常駐はしないが、訪問ベースで住民をファシリテートする。

■：ファシリテーターとしての役割分担が明確であり、ファシリテーターの役割の重複がない。

上表のとおり、10 案件中 6 案件では、ファシリテーターとしての役割分担が明確にされていた。これらの案件では、ファシリテーターが地方行政と地域住民との連携構築において有効に機能し、住民のニーズに沿った行政サービスが提供されるようになり、住民の地方行政に対する信頼関係も醸成された。中でも、ファシリテーターが村に常駐した案件では、地域住民とファシリテーターの信頼関係が特に構築され、効果的な事業実施に繋がる傾向が見られた。

一方、実施時に関係者の役割分担が十分明確になされなかったフィリピン地方生計向上及びラオス農村開発では、NGO やカウンターパートがファシリテーターとして十分機能しなかった。また、ネパール森林保全の場合は、フェーズ 1 では、NGO、JOCV、カウンターパートの 3 者がそれぞれファシリテーターとしての機能を担い、専門家も住民レベルでの指導を行うなど、多くの関係者が住民レベルの活動に関与したため、カウンターパートのオーナーシップを十分引き出せなかった。フェーズ 2 では安全管理上の理由から、ファシリテーターは住民から雇用されるようになり、カウンターパートに住民レベルに関わる活動を一任したことが、彼らの事業に対するオーナーシップ向上に結びついた。

ただし、プロジェクトが新たにファシリテーターを雇用する際は、プロジェクト終了後の継続的な雇用の必要性や可能性を慎重に検討する必要がある。例えば、スラウェシ村落開発では、協



働モデルが制度化されたことで、プロジェクト実施中からファシリテーターの費用を地方行政が負担したため継続的雇用が可能となったが、その他の案件では、プロジェクト終了後に同様の役割を担う人材の確保が課題として残る傾向がみられた。

## (2) 従来からの制度やリソースの活用

地方行政と地域住民の連携構築のために従来からの仕組みやリソースを利用した例が次の通りみられた。

- 現地のリソース・パーソンの機能に注目し、モデルの中で役割を付与：**バングラデシュ PRDP**では、伝統的な地域の調停役（マタボール）の調整機能に着目し、プロジェクトにより設置された村落委員会の長としての役割を調停役に付与した。また、フィリピン生活改善研修では、普及員本来のファシリテーター的機能を活用し、新たに選定された対象地域において、普及員をファシリテーターとして活用する取組みを行った。この結果、普及員が地方行政に住民のニーズを伝える橋渡しとして有効に機能し、住民の普及員に対する信頼感の醸成に結びついた。
- 地域で行われていた村落集会の場を行政と住民との意見交換の場に活用：**南東スラウェシ農村開発**では、地域で行われていた村落集会の場を活用し、ワークショップ形式を導入した住民間の意見調整を行った。

## (3) 新たな仕組みや場の構築

住民の行政サービスへのアクセス改善のため、ほとんどの案件では、次のような新たな仕組みや場の構築を行った。これらは、住民同士の連携を促進して地方行政等からの働きかけを受け入れる能力を高める工夫（水平的ネットワーク）と、行政と住民をつなぐ場を設ける工夫（垂直的ネットワーク）に分けられる（表 2-13 も参照）。

### ・水平的ネットワーク

調査対象 10 案件中 5 案件では、住民同士の意見交換、意見調整、また行政サービスの受け皿として、村落レベルに村落委員会等が設置された。中でも、十分な社会調査が実施され、住民の意識化が行われた上で、村落委員会が導入された**バングラデシュ PRDP**、**スリランカ参加型開発**、**南東スラウェシ農村開発**では、当該委員会を通じた活動が活発化した。

### ・垂直的ネットワーク

3 案件において地域住民と地方行政の意見交換の場を設置したところ、地方行政と住民とのネットワークが構築され、住民のニーズに沿った行政サービスが効率的に提供されるようになった。これにより、地方行政官への信頼感が醸成された。特に住民と行政のつながりに重点を置いた**バングラデシュ PRDP**では、効率的・効果的な行政サービスの提供、住民の行政への信頼感醸成、普及員の志気向上等の協働効果がみられた。また、大学を実施機関とした案件では、行政と住民を直接結びつけるのではないが、大学と地方行政との対話の場が持たれ、大学が行政に住民ニーズを伝える役割を果たした。

このように、行政と住民を直接つなぐ場を設置することは協働効果発現に特に重要な点であるが、その効果を十分高め、さらにプロジェクト終了後の自立発展性を確保するためには、十分な事前調査による必要性の確認や、社会的準備作業による住民の意識化が大きな役割を果たすことが観察された。

表 2-13 新たな仕組みや場の構築

	活動内容	案件名	成果
1. 水平的ネットワーキング (住民間)	集落や村落レベルにおける住民同士の情報交換・意見調整の場も兼ねた行政の受け皿(委員会)の設置	バングラデシュ PRDP スリランカ参加型開発 南東スラウェシ農村開発 ラオス農村開発 ネパール森林保全	当該委員会が導入される前に、十分な社会調査が実施され、住民の意識化が行われた上で、村落委員会が導入されたバングラデシュ PRDP、スリランカ参加型開発、南東スラウェシ農村開発では、当該委員会を通じた活動が活発化した。
2. 垂直的ネットワーキング (住民-行政)	地方行政レベルに、地方行政と住民の情報交換の場としての定期会合を設置	バングラデシュ PRDP	地方行政と住民とのネットワークが構築され、住民のニーズに沿った行政サービスが効率的に提供されるようになった。これにより、地方行政官への信頼感が醸成された。特に住民と行政のつながりに重点を置いたバングラデシュ PRDP では、効率的・効果的な行政サービスの提供、住民の行政への信頼感醸成、普及員の志気向上等の協働効果がみられた。
	村落レベルに、地域住民による開発計画の策定と意見交換の場の設定	セブ SEED	
	地方行政レベルに、事業審査を通じた地域住民と地方行政の意見交換の場を設定	スラウェシ村落開発	
	住民のニーズを地方行政に伝えるため、大学と地方行政との会合の場の設置	スリランカ参加型開発 ソコイネ地域開発	住民のニーズに沿った事業が展開されるようになった。

#### (4) 村落開発事業のインパクト

既述のとおり、全ての評価対象案件において、地域社会開発モデルの住民レベルでの主要活動コンポーネントは村落開発事業である。事業の効果はこれまで各取組みの結果として述べてきたとおりであるが、中でも重要な点を表 2-14 にまとめた。同表が示すとおり、村落開発事業を実施したほとんどの対象地域において、村落開発事業の活性化、住民の技術力や問題解決能力向上というプラスのインパクトがみられた。

表 2-14 村落開発事業のインパクト

	スラウェシ村落開発	バングラデシュ PRDP	フィリピン地方生計向上	セブ SEED	スリランカ参加型開発	フィリピン生活改善研修	南東スラウェシ農村開発	ラオス農村開発	ネパール森林保全	ソコイネ地域開発
村落事業の活性化	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
行政の透明性向上	○	○		○						
普及員の志気向上		○								
技術向上・収量増大・収入向上	○		○			○	○	○	○	○
住民の問題解決能力向上	○	○		○	○	○	○	○	○	○
住民の行政サービスアクセス改善	○	○		○						
地場産業の見直し					○					○

「複層的アプローチによる協働効果」という観点から注目できるのは、上表のうち「村落事業の活性化」、「行政の透明性向上」、「住民の行政サービスアクセス改善」という、行政と住民の関係向上にかかるインパクトを同時に得た3案件(スラウェシ村落開発、バングラデシュ PRDP、セブ SEED)に共通の創意工夫点がみられたことである。それは、行政に対する働きかけ(OJTを通

じた技術移転)と住民に対するもの(社会的準備のための活動と研修)をそれぞれ行ったのに加え、両者の直接的な対話の場を設置したことである(前項「新たな仕組みや場の構築」を参照)。すなわち、これら3件は、行政と住民が直接的に接する機会を積極的に構築したことが協働効果に結びついた事例と考えられる。加えて、行政と住民とのネットワーク形成のための多くの取り組みを行ったバングラデシュ PRDP では、普及員の志気向上にも結びつくという効果もみられた。なお、本評価の対象10案件には含まれていないが、スラウエシ村落開発の現地調査時に合わせて訪問調査を行った開発福祉支援「貧困エンパワメント・プロジェクト」の事例を Box3-1 に示した。これは、住民レベルへの単層的アプローチをとる開発福祉支援プロジェクトが多い中、複層的アプローチを採用したことにより地域社会開発における地方行政と地域住民の協働効果が高まるといふ可能性が示唆されたケースである。

#### BOX3-1 開発福祉支援事業の協働効果の事例(スラウエシ村落開発現地調査結果より)

調査概要：スラウエシ村落開発の対象地域の近隣において、貧困エンパワメント・プロジェクト(開発福祉支援)が、スラウエシ村落開発とほぼ同時期に実施されていたため、現地調査を実施した際に、当該開発福祉支援の対象住民に対しても聞き取り調査を行った。

アプローチ：JICA インドネシア事務所からのアドバイスにより、開発福祉支援においても政府機関とのネットワーク形成(複層的アプローチ)を重視した取り組みを行い、「政府機関とのネットワーク研修」、「申請書の作成研修」、「組織管理研修等」等の研修を導入した、

効果：聞き取り調査を行った住民組織は、研修効果により、政府機関等(組合省、県知事事務所、BRI 銀行等)との縦のネットワークが形成されたと感じていた。具体的には、資金提供情報にアクセスできるようになり、援助機関への申請書を作成する等の積極的行動に繋がったことが指摘された。

この例からは、開発福祉支援事業も、複層的アプローチの観点を取り入れた活動を行うことによって、住民と政府関係者とのネットワーク構築に繋がり、協働効果発現に結びつく可能性が示唆される。

#### 2-2-4 複層的アプローチ導入の成果

これまで記述してきたように、本調査対象案件では各々が目標としていたボトムアップによる地域社会開発を実現し、各アプローチの有効性を示すことが出来たと言える。ここでは、これらの介入の結果(モデルが形成された等によって)、達成された事項(成果)について、下表 2-15 のとおり整理を行った。いずれの案件においても、住民や行政の意識・能力向上や村落レベル事業実施などの実績がみられる(以下の表において、スラウエシ村落開発だけは、現地調査の結果も挿入した。同案件の個別分析事例及び現地調査結果については第2部第1章を参照。また、他の案件の個別分析事例は第2部第2章を参照)。

表 2-15 複層的アプローチ導入の成果

案件名	成果
スラウェシ村落開発	<p>プロジェクトの活動によって、4つのラボ村を対象とした住民参加型の村落開発システムである SISDUK が形成された。2002年のプロジェクト終了時点では、SISDUKの枠組みにおいて、住民側より生活改善や生計向上のための170の開発事業の申請がなされ、40件が事業化されて、住民自身によって実施、運営された。このシステム(SISDUK)の有効性が実施機関であるタカラール県政府によって認められ、当該システムの県条例化が行われた結果、プロジェクト終了後に、県政府独自の予算で県内の73町村にSISDUKの適用が拡大されることとなった。</p> <p>現地調査においては、複層的アプローチの成果として特に、以下の点が認められた。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. プロジェクト終了後にタカラール県政府自身で、SISDUKの運営・実施が行われており、2003年末の時点で、600件を超える村落開発事業の申請が住民側より提出、実施されることとなった。</li> <li>2. SISDUKの実施上の技術的な課題を抱えつつも、住民側の高い開発への参加意欲、行政側の地方分権化におけるSISDUK実施への期待と熱意が感じられた。</li> <li>3. PLSD(地域社会開発)研修コースの実施によって、このシステムを支える人材が行政側、住民側で育成されることも確認された。</li> <li>4. タカラール県のSISDUK導入に刺激された近隣県が、参加型開発の導入を試みるようになった。</li> <li>5. 複層的アプローチによって形成されたSISDUKは、地方分権化に有効な開発システムとして、地域の関係者によって受け入れられ、十分に活用されていることが確認された。このことから、SISDUKの継続的な運営・実施は、今後も地域の活性化に貢献していくものと推察された。</li> </ol>
バングラデシュ PRDP	<p>プロジェクトによって、モデル地域においてリンク・モデルが形成された。リンク・モデルの実施において、2003年10月時点で、39の村落委員会(VC)が設立され、21の小規模インフラ事業が実施された。これらの事業実施を通じて、村落の生活環境が改善される共に、住民の活動が活発化し、地域開発への義務感と自立心が向上したことが確認された。</p> <p>リンク・モデルでは、末端行政のユニオンに地域開発関係者の情報交換の場(ユニオン調整委員会)を設置し、郡、ユニオン、村落間の縦の連携構築を図り、さらに、様々な分野の政府普及員の横の連携構築を図った。その結果、地方行政と住民間の様々な協働効果が発現し、地域社会の活性化におけるモデルの有効性が確認された。同モデルの有効性は、バングラデシュ政府や他ドナーにも認められ、モデル地域外への波及が期待されている。しかし、実施機関であるBRDBにおいて、モデルを支える制度や予算が確保され、モデルの運用と実施を支える人材の確保が課題となっている。</p>
フィリピン地方生計向上	<p>プロジェクトを実施した結果、フィリピンの低所得地方自治体に居住する貧困層の生計向上(雇用創出及び収入増加)に適した様々な事業モデルとして、4地域で計35件の生計向上事業、4件の水産養殖事業を実施した。これらの結果、裨益住民側の、技術や収入向上に結びついたことが確認された。</p> <p>しかし、貧困層の副業としては比較的高度な技術が多数導入され、技術的適応性が低いモデルも少なくなく、結果として継続されていない事業が多い。また、アプローチの実施において、住民を支援する地方行政との連携が不十分であったことから、町役場からの支援が得られなかった。このため、開発における行政と住民間の協働効果は結果として発現しなかった。また、フィリピン政府の組織改編により、モデルを支える組織的責任の所在が明確ではないことから、モデルの自立発展性が確保されていない。このことから、本アプローチの地域社会開発への貢献は限定的であると言える。</p>
セブ SEED	<p>本プロジェクトでは、地方行政の機能強化を図り、住民やNGOと協同しながら開発資源を持続的かつ効果的に利用する地方開発メカニズムを形成した。プロジェクト期間中に、このメカニズムの運用によって、地方行政と住民の意見調整と合意形成を行った。その結果、事業の実施において、州、町、住民間で合意書を締結し、67件の村落開発事業が形成された。また、これらの関係者間による合同評価の実施によって、開発事業の問題点等について認識が共有され、地域の開発における意識が向上した。以上のことから、このメカニズムが地域社会開発における効果的なツールであることが実証された。しかし、同メカニズムの継続性、自立発展性の可能性は、州知事や町長の政治的意思と行動にも深く関わっており、今後のフィリピン側の意向(次期の新知事等)に依存する部分が大い。</p>
フィリピン生活改善研修	<p>本プロジェクトでは、農業研修局(ATI)が、より地域住民のニーズに即した研修を提供できるよう、ATIの研修実施能力強化及び地域社会開発のファシリテーターとしての機能強化を図ったものである。その一環として、モデルセンターの5村において、住民のニーズに基いた生活改善事業(家庭菜園による栄養・家計改善、地域生活環境改善等)を試行的に実施した。各々の事業の計画・実施過程において、ATI職員に対するOJT、住民のエンパワメント及び地方自治体の職員(普及員等)に対する研修を行った。研修センター、地方自治体、地域住民に複層的に働きかけることにより、事業の実施が生計向上や生活環境の向上に資することが確認された。また、これらの事業の実施サイクル(ニーズの把握、事業の計画立案、実施、モニタリング・評価)及び各段階における研修の実施プロセスをマニュアル原案としてとりまとめ、初期展開センター(3ヶ所)での事業展開の過程を通して改訂し、農村生活改善研修マニュアル(実施モデル)としてとりまとめた。プロジェクト期間終了前に、ATIの上位機関である農業省の省令により、このマニュアルに沿って全国33ヶ所の研修センターに段階的に展開、実施することが制度化された。2004年2月の在外事務所による事後評価時点においては、計19の研修センターでモデルの実施が行われており、順調にモデルが波及しており、地域社会の活性化への貢献が期待されているが、一方で、政府側予算の減少によって各センターが実施する事業予算が限定されていることが課題となっている。</p>

スリランカ参加型農村開発	<p>本プロジェクトは、孤立した農村の生活状況を改善するために、農村と外部社会や資源とのリンクを図るための有効な参加型開発手法の形成が目的であった。そのため、大学を地域社会開発の支援機関として、地域住民、地方行政の三者間に複層的に働きかけ、協働効果の発現をねらった。</p> <p>プロジェクトを実施した結果として、6つのモデル農村で、農村開発委員会を中心とした様々な住民組織が形成され、59の村落開発事業が実施された。また、視察旅行等を通じて、地域住民の見識が広がり、地場産業の見直しに繋がる等、農村の活性化と住民のエンパワメントが確認された。また、州政府側関係者が村を訪問し、諸問題について住民と話し合うようになった。これらのことから、この参加型開発手法は、住民と大学及び州政府の間で信頼関係を醸成し、住民活動の活発化と迅速な事業の実施という協働効果が発現することで、地域社会開発における有効性を示したと言える。一方で、同手法をスリランカ国内の他地域に波及するには、中央政府や地方政府との関係性を強化することが重要となっている。</p>
南東スラウェシ農村開発	<p>本プロジェクトは、農業農村開発事業において参加型の要素を取り入れた。プロジェクトの支援を受けて、地方行政である農業省南東スラウェシ州事務所が、地域住民である農民の参加を得て、農村開発事業の計画、実施、管理・運営を行うアプローチの実証を行った。8つのパイロット地域でモデルの実証を行った結果、地域における農民の自力開墾による水田面積が890ヘクタール拡大し、水稲栽培の収量が1ヘクタール当たり2トンから3.5トンに拡大する等、農業開発面において大幅な発展を見た。また、住民側の能力強化において、住民組織の活動の自立発展性を向上させるためにストックファンドを導入し、多くの住民組織が継続的に活動を実施することが確認された。同モデルは、実施機関側にとって適用は容易であったため、実施機関である農業省や県政府、世銀等が独自にアプローチを適用して、モデルを波及した。同モデルは、地域社会開発における開発事業の量的、面的拡大や、住民による村落開発事業の維持等に有効性を発揮したが、モデル実施における投資コストが不可欠であり、モデルの波及による開発効果の面的な拡大は実施機関側のコスト負担能力に係わると思われる。</p>
ラオス農村開発	<p>本プロジェクトは、住民レベルでの実証を通じて、住民参加による持続可能な農業農村開発の手法と技術の開発を目指した。パイロット地域である5村で村落委員会が形成され、開発事業の受け入れ体制を整えて、事業を実施した結果、水供給設備が整備されて、5村の平均米自給率が124.9%に達し、換金用の野菜作物も継続的に栽培される等の農業面での改善が確認された。また、住民側への能力向上支援によって、各村落委員会は年間活動計画の作成ができるようになった。プロジェクトの実施によって、モデルで導入した栽培手法が住民レベルで普及する等、住民レベルでの適用性が高く、パイロット地域における手法の有効性を示した。一方で、プロジェクトのカウンターパートであったビエンチャン県政府において、モデルの実施と波及を担う農業農村開発センターを組織的に支援する体制が明確されていない。このことが、パイロット地域で実証した開発効果を面的に拡大することへの課題となっている。</p>
ネパール森林保全	<p>本プロジェクトでは、行政関係者の関連能力向上を図るのみならず、地域住民の問題解決能力向上を図ることにより、住民自身による流域・森林保全を含む村落資源の維持管理に結び付けるとして、行政関係者に対する技術移転のみならず、地域住民に働きかけることにより状況の改善を図った。プロジェクトの実施において、フェーズ1では住民組織を対象とした643件の村落事業、199件の能力向上事業が実施され、住民の問題解決能力向上や村落資源開発事業の活性化に寄与した。フェーズ2では、集落を対象に事業を実施し、2002年2月時点で対象全88集落到集落保全委員会が設立され、組織強化が図られた。76集落は、個別事業実施のためにプロジェクトから得た管理費の積み上げで基金が創設された。本プロジェクトでは、地方行政である郡土壌保全事務所がモデルを他地域に波及するための働きかけを行ったが、ネパール政府側の制度的・予算的体制の確保が課題として残った。また、住民側への働きかけにおいて、住民から森林保全事業の計画が発案されるまでに時間を要することが課題であった。</p>
ソコイネ地域開発	<p>本プロジェクトは、従来の農村開発手法に欠けていた在来技術と資源を活用し、持続性を重視した農村開発手法としてSUAメソッド（持続可能な地域開発手法）の実証を行った。プロジェクトでは、このメソッドを2箇所のモデル地域で実施した結果、従来の地方行政主導では困難であった住民ニーズについて、住民自身の議論と問題提起によって抽出することで、事業化を行った。その結果、ハイドロ・ミル（水力利用の製粉）、養蜂、農地保全、谷地部の営農活動、畜産振興、風力発電等の事業が発掘、形成され、住民組織によって、実施、運営された。SUAメソッドにおける、「住民自身の問題把握、コミュニティ開発計画の作成、住民組織による様々な村落開発事業の形成実施」というサイクルが、地域社会開発における有効性を発揮することをプロジェクトで証明したことにより、その有効性がタンザニア政府や、モデル地域県政府に認識されることとなった。一方で、現段階では、SUAメソッドの実施機関であるソコイネ大学は、メソッドを自らの波及活動を行うためには、その予算の確保や、政府機関や他開発実施機関との連携を行うことが必要であり、今後の課題となっている。</p>

### 2-3 複層的アプローチによる協働モデルの自立発展性と波及可能性

ここでは、冒頭の小設問③「各案件で開発／構築した「協働モデル」等の対象地域での定着・発展（自立発展性）および他地域（他の州や県）への適用可能性（波及性）はあるのか。また、これらの案件は「貧困削減」の視点からどのようなインパクトがあった／見込まれるか」を検討する。また、モデルの自立発展性と波及性の現状のケーススタディーとして、現地調査を行ったスラウェシ村落開発の調査結果を反映するものとする。

### 2-3-1 協働モデルの自立発展性

協働モデルの自立発展性を確保するには、制度化、予算確保、適正技術の3つの要素が重要であるため、以下では、制度的、予算的、技術的の3つの側面から分析を行った。調査対象10案件にて構築された地域社会開発の協働モデルを、①自立発展性が比較的高いモデル（2案件）、②自立発展性が十分確保されていないモデル（7案件）、③自立発展性が比較的低いモデル（1案件）と3つのカテゴリーに分類した。

表 2-16 協働モデルの自立発展性

自立発展性	案件名	自立発展性の側面
自立発展性が比較的高いモデル	スラウェシ村落開発、フィリピン生活改善研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策的側面：モデルが制度化された。</li> <li>予算的側面：モデルが予算化された。</li> <li>技術的側面：マニュアルやガイドラインが存在する。</li> </ul>
自立発展性が十分確保されていないモデル	セブ SEED、スリランカ参加型農村開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策的側面：①モデルの対象地域での実施には実施機関の組織改編が必要条件、または②モデルの対象地域への導入は州知事の裁量如何。(セブ SEED)</li> <li>予算的側面：他の援助スキームを取り込み予算は確保できたが、モデルの運用は地方行政の判断次第。</li> <li>技術的側面：住民レベルでは導入技術の有効性が実証された。</li> </ul>
	バングラデシュ PRDP、南東スラウェシ農村開発、ラオス農村開発、ネパール森林保全、ソコイネ地域開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策的・予算的要因：①プロジェクト終了後にモデルを支える予算及び人材の確保が課題、また②モデルを支える制度的枠組みも存在しない（ただし実施中の案件は、今後の活動内容次第で自立発展性が高まる可能性もある）。</li> <li>技術的側面：住民レベルでは導入技術の有効性が実証された。</li> </ul>
自立発展性が比較的低いモデル	フィリピン地方生計向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策的、予算的、技術的要因：①モデルを支える組織的（人的・予算的・技術的）支援の欠如、②一部不適正な技術の導入、③成果品の市場ニーズの欠如、住民の活動に対する志気の欠如等。</li> </ul>

#### (1) 自立発展性が比較的高い協働モデル

フィリピン生活改善研修及びスラウェシ村落開発では、プロジェクトで提案したモデルが相手国により条例化、省令化され、モデルの活動内容が実施機関内での本来業務として明確に位置付けられたため、財政的措置と共に組織的実施体制が整備された。また、マニュアルやガイドラインが整備されたことにより、カウンターパートのみによる活動継続を可能とする素地も存在した。そのため、これらのプロジェクトで構築された協働モデルの自立発展性は制度面、予算面、技術面いずれにおいても高いと考察される。

#### (2) 自立発展性が十分確保されていない協働モデル

このカテゴリーに分類した協働モデルはいずれも住民レベルでの有効性が実証されているが、下記の側面における自立発展性に課題を抱えている。

- 政策的側面：セブ SEED にて構築された協働モデルの実施機関である PPDO は開発予算を持っておらず、州知事にその権限があるため、メカニズムを活用した地域社会開発事業への予算の割り当ては、州知事の裁量次第となっている。また、PPDO がより効率的にメカニズムの定着を図っていくには、PPDO の組織改編が必要であり、これも最終的には州知事の裁量となっている。またスリランカ参加型農村開発においては、食糧増産援助の見返り資金により予算は確保できたが、同モデルの継続的使用は地方行政の判断に委ねられている。

- 政策的・予算的側面：バングラデシュ PRDP、南東スラウェシ農村開発、スリランカ参加型農村開発、ラオス農村開発、ネパール森林保全にてそれぞれ構築されたモデルは、プロジェクト終了後に対象地域でモデルを支える予算及び人材の確保が課題となっている。また、そのための制度的枠組みも存在しない。もっとも、実施中の案件に関しては、今後の活動内容次第で自立発展性が高まる可能性もある。

### (3) 自立発展性が比較的低い協働モデル

フィリピン地方生計向上で構築された協働モデルは、行政、住民双方のレベルにおいて自立発展性が比較的低い案件と考えられる。その理由は、対象地域で同モデルを支える組織的支援が欠如しており、対象地域で継続されていない村落事業が多いことである。

### 2-3-2 協働モデルの他地域への波及性（現状と可能性）

以下では、複層的アプローチの実施によって形成された協働モデルの他地域への波及について、①においては評価対象案件ごとの協働モデルの波及状況を確認し、波及に影響を与えた要因や外部条件を分析する。また、②では、相手側実施機関が協働モデルを他地域に波及させたスラウェシ村落開発及びフィリピン生活改善研修の2案件について、現地調査及び事後評価の結果を踏まえて、より詳細な波及状況の分析を行う。

#### (1) 各案件の協働モデルの波及状況

対象案件全てにおいて、開発された協働モデルの有効性は認められたが、実際にモデルの他地域への波及が見られたのは、スラウェシ村落開発、フィリピン生活改善研修、南東スラウェシ農村開発の3案件である。その他の案件では、計画時において、モデルの波及を明確に意図していなかったが、条件が整えば波及に至ると思われるものがほとんどであった。ただし、フィリピン地方生計向上の場合には、協働モデル形成時点で自立発展性が望めなかったことから、他地域への波及の可能性はみられない。各案件における協働モデル波及状況を表 2-17 に示す。

表 2-17 協働モデルの波及状況

案件名	モデルの波及計画	波及状況と波及の確保方法	留意事項等
スラウェシ村落開発	当初より、モデルの他地域への波及を考慮した具体的な活動計画を有していた	○：モデルが波及した。	実施機関（県政府）によって、プロジェクト後にモデルが波及した。
フィリピン生活改善研修			プロジェクト期間中にモデル波及の実証まで行われた。
南東スラウェシ農村開発			モデルが実施機関、他ドナー等に採用された
セブ SEED バングラデシュ PRDP スリランカ参加型農村開発 ラオス農村開発 ソコイネ地域開発 ネパール森林保全	相手側実施機関に対してモデルを示すに留めていた	△：条件が整えば波及の可能性はある	波及を維持するためには、インフラ整備や住民への運営基金設置のための開発資金の投入が不可欠
フィリピン地方生計向上			モデルが波及するには、実施機関における政策的措置及び予算的措置が必要となる。また、セブ SEED の場合には州知事の判断が不可欠である。
		×：波及の可能性なし	モデルの自立発展性がなく、波及には至らない。

協働モデルの波及に係わる要因や条件は様々なものが考えられるが、(1)プロジェクトの働きかけによって変化していくものと、(2)プロジェクトではコントロールできない外部の環境や派生してくる状況（外部条件）に大別できる。ここでは、(1)を波及に係る要因、(2)を波及を促進した外部条件とする。(1)の波及に係る要因については更に、(ア)プロジェクト終了後に相手国によって他地域に波及し得るような内容やレベルの協働モデルであったか、というモデル自体に内在している要因<sup>18</sup>、および(イ)モデルの波及に必要な、相手国の制度や政策的、組織的、予算的な環境を整備するための、プロジェクトによる働きかけがあったか、というモデルに外在している要因とを区別することとする。

協働モデルが他地域への波及に至った3つの案件それぞれの主な要因や条件を、上記の分類を用い次のとおり分析した。これらをまとめると、モデルの波及に係る要因として重要なのは、計画時より波及を具体的に考慮することで、プロジェクトを取り巻く政策的要因や組織的要因（外在要因）を有効に活用したこと、または実施機関側や他のドナーに理解され容易に応用可能なモデルを設計したこと（内在要因）であり、これらの要因が有効に作用した場合には、モデルの他地域への波及が促進されたことが伺える。

#### <スラウェシ村落開発：計画当初から波及を考慮した例>

##### ① 波及に係る要因

###### ア) 波及しやすいモデルの構築（内在要因）

- ・ 活動計画中に、カウンターパートと共同の現地調査を通じて状況を把握し、現地の状況に即した、相手側実施機関と住民に受け入れられやすい協働モデルを形成した。

###### イ) プロジェクトを取り巻く環境への働きかけ（外在要因）

- ・ 協働モデルを実施・運営する人材を確保するため、PLSD 研修による地方政府職員の能力強化を図った。この研修によって、実施機関のみならず、他の関係者も含めて、同モデルのコンセプトや当該地における重要性について、意識が共有された。
- ・ 協力終了後に実施機関側がモデルの運営に係るコストを負担できるよう、プロジェクト実施中から関係機関に働きかけた。
- ・ 協働モデルの政策的、制度的な要因を確保するために、県知事、県議会議長や議員を本邦研修に参加させた。研修の効果は大きく、県知事令に続き、県議会による県条例化によって、同モデルの制度化がなされた。

##### ② 波及を促進した外部条件

- ・ 当該国の地方分権関連法の施行によって、中央政府から地方政府へ開発計画及び予算策定に係る権限が委譲され、実施機関が協働モデルを波及するための政策的、制度的な環境が整った。

#### <フィリピン生活改善研修：計画当初から波及を考慮した例>

##### ① 波及に係る要因

###### ア) 波及しやすいモデルの構築（内在要因）

---

<sup>18</sup> 例えば、モデルの適用可能性の観点から、実施に係る予算規模、実施プロセスの手間、必要とされる技術レベル等が考えられる。



- ・波及を考慮して実施プロセスを簡略化し、マニュアルの改訂も行った。
- ・プロジェクト実施期間中にフィリピン側のみで他センターへの展開を開始することにより、協働モデルの波及可能性の実証までを活動内で行った。

イ) プロジェクトを取り巻く環境への働きかけ（外在要因）

- ・ 実施機関である農業省にモデルの省令化を働きかけて制度的なバックアップを得た
- ・ 中央レベルのカウンターパートがモデルセンター・展開センターに出張し、事業や研修の実施プロセスを共有することで、他センターへの展開に必要なノウハウを中央レベルに蓄積した。
- ・ 現場での開発事業実施機関である町役場からの支持を取り付けた。

② 波及を促進した外部条件

- ・ 実施機関が、中央政府の研修機関であり、同機関は 33 の地方研修センターを有しているため、指示命令システムの面では、協働モデルを地方に展開しやすい体制であった。

<南東スラウェシ農村開発: 波及の計画はなかったが協働モデルの成功によって波及が実現した例>

① 波及に係る要因

ア) 波及しやすい協働モデルの構築（内在要因）

- ・ 協働モデルが農業農村開発事業における住民参加型の計画や実施、住民への開発事業運営資金供与というシンプルなアイデアであり、実施機関側にとっても特段の機構上の困難も無く容易に受け入れやすかった。その結果、実施機関（及び世銀、県政府）がモデル・デザインを模倣する形で波及がなされ、同じ州内の他の 2 地域に対して波及された。
- ・ OJT によって、実施機関側カウンターパートが協働モデルのコンセプトや特徴を十分に理解した。

② 波及を促進した外部条件

- ・ 実施機関が中央政府（及びドナー）であり、協働モデルを実施するための予算や権限を持っていた。

ただし、本案件の場合には、上記 2 案件のような、波及のための戦略的な働きかけをプロジェクトが意図して行っていない。そのため波及を維持するためには、インフラ整備や住民への運営基金設置のための開発資金をいかに確保するかが課題となっている。

協働モデルが他地域に波及しなかった案件は、南東スラウェシ農村開発を除き、相手側実施機関側に協働モデルを示すに留まり、実施機関の主導によってこれが他地域に適用されることを期待するものであった。結果として、その多くが波及に際し実施機関での政策的措置と事業予算の確保を必要とすることとなった。例えば、バングラデシュ PRDP では、リンク・モデルの実施においてモデルの核であるファシリテーターの雇用の確保を必要とした。また、セブ SEED の場合には、モデルの制度化には、州知事がモデルを公的に州政府の業務とする政治的判断を必要とした。ソコイネ地域開発やスリランカ参加型農村開発では、波及のためには日本による継続的な予算的、技術的な支援が求められている。すなわち、これらの案件の場合には、協働モデルの有効性は十分に相手国政府、実施機関によって認められているものの、現状としてとして波及には至ってい

ない。そのため、波及を確保するための活動中の工夫が更に求められたと言える。

## (2) 「スラウェシ村落開発」及び「フィリピン生活改善研修」の協働モデルの波及状況分析

### <スラウェシ村落開発>

スラウェシ村落開発に対して行った現地調査（結果概要は Box3-2 参照、また、詳細は第 2 章参照）からは、協働モデルが実際に他地域に波及した状況と直面した課題について、下記の点が特記できる。

- 実施機関が協働モデルを対象県内の他村落に適用したこと（モデルの波及）によって、村落開発事業数が大幅に増大し、地域全般の開発状況が活性化した（しかし今回調査では時間的な制約のため、地域社会開発全般におけるインパクトを定量的に把握することはできなかった）。
- 増加した村落開発事業を詳細にみると、実施機関及び村落関係者において、住民主導による開発事業の形成や運営に関わるプロセスが住民のエンパワメントに繋がるという点への理解が十分ではなく、住民側のニーズと関わりない事業が形成されるケースがあった。特に急激な対象村落の拡大に実施機関側の組織的能力が追いつかず、協働モデルのコンセプトが急増した開発事業全てに生かされていなかった。すなわち、波及先ではモデルの精度が低下したケースがあった。
- 当該国における地方分権政策の導入が、対象県内の他の村落へのモデル波及を可能としたが、同時に実施機関の一つでもあった州政府の権限が縮小したことで、州政府による州内他県への波及が困難になった。

BOX 3-1 スラウェシ村落開発のモデル波及状況（現地調査結果）

#### 1. モデルの波及による量的拡大と実施体制の変化

プロジェクト終了後に、実施機関である地方政府（タカラール県）によって、SISDUK（本亜県における協働モデル）の対象が 4 村から 73 町村に拡大された結果、住民による村落開発事業件数が 40 件（2001 年度）から、634 件（2003 年 12 月現在）まで増加した。事業予算も 1.75 億ルピアから 22 億ルピアへと拡大されており、また、住民への技術的支援と共に行政側との連携構築を行うフィールドオフィサー（FO）の人数も、4 人から 13 人へ増加するなど、実施体制の強化が図られた（2004 年度は FO は更に 21 人まで増強される予定である）。SISDUK の実施担当行政機関である県政府においては、プロジェクトより引き継いだ参加型地域開発（PLSD）研修の継続的実施によって、行政及び住民側においてモデルの制度を支えるための人材育成を行っている。

#### プロジェクト実施時と波及時の比較

	対象地域	村落開発事業数	事業予算	FO 数
プロジェクト実施時(2001 年)	4 村	40 件 (2001 年)	1.75 億ルピア	4 人
モデル波及時(2003 年)	73 町村	634 件 (2003 年)	22 億ルピア	13 人

#### 2. 波及時における課題

タカラール県政府によって、SISDUK の対象が 73 町村に拡大された状況において、地方行政機

関係者及び地域住民の SISDUK の理解は必ずしも十分ではなかった。実施面においても、SISDUK のシステム運用に重要な役割を持つ郡（県の一つ下の行政レベル）の機能が十分に発揮されず、また、村落レベルにおいては村長自身の規範の逸脱によって、住民側のシステムに対する不信が払拭されないケースもあった。

### 3. タカラール県以外の他地域への波及

地方分権政策下において、モデル対象県外への波及は、それぞれの県自身の判断に委ねられている状況である。タカラール県と同じ南スラウェシ州内にあるマロス県、ブルクンバ県では、同州政府を媒介として、SISDUK を模範とした地方分権化に即した開発モデルの導入を試みているが、具体的な波及には至っていない。

## <フィリピン生活改善研修>

プロジェクトで提案した農村生活改善研修プログラム（協働モデル）を農業省の省令で承認することにより、全国 33ヶ所ある農業研修局（ATI）研修センターにおいて、毎年3センターずつモデルの適用を図るための予算が確保された。2001年のプロジェクト終了時点では、プロジェクトで実施した4センター（モデルセンター及び初期展開センター3ヶ所）とフィリピン側独自で展開を開始した3センターの計7研修センターにおいて、研修用の協働モデルが実施されていた。2004年2月に JICA フィリピン事務所により実施された案件別事後評価の結果は以下のとおり。

- 2003年末の時点で、計16の研修センターにて本モデルが導入された。
- ATIが政府財政の欠乏から十分な研修費用を用意できなかった。しかし、研修センター所在地の町役場がATIの限られた予算等を補完しながら、同モデルを実践した。
- 波及先での研修の協働モデルの適用にあたり、プロジェクトが作成したマニュアルが現在でも有効に活用されている。一方で、波及先の現状に合わせたマニュアルの更新は行われていない。
- プロジェクトによって育成されたATIのカウンターパートは継続的に勤務しているが、プロジェクト終了後に、町役場の実務者への研修が行われていないため、協働モデルを支える人材の質の継続的確保が課題となっている。
- 地域住民レベルの活動に関しては、現在でも実施対象地域で継続されている村落事業が多い。その要因は、①プロジェクト実施期間中の対象住民組織に対する社会的準備作業の効果、②プロジェクト終了後も、町役場から継続的に提供されている技術的・物理的・財政的支援及びモニタリングの効果、③研修センターからのモニタリング効果によるものと考察された。

同案件では、プロジェクト終了後の実施機関内におけるモデルの制度化や、地方の研修センターへのモデルの波及が、町役場等の関係機関の協力により特段の支障なく実施された。特に、フィリピン政府の財政難により、新たな波及先の研修センターに対する十分な事業予算を確保できないという問題は、それぞれの町役場の予算的支援を受けた研修・開発事業の実施という形で対

応されており、地域関係者の連携の下で地域社会開発を実施するという複層的アプローチのコンセプトがプロジェクト後も実践されているケースである。しかし、ATI からのモニタリング回数の実質的な減少や、町役場の支援を受けていても不十分な事業予算によって、村落開発事業の規模や実施の状況の把握（モデルの精度の確保）について、十分な留意が必要な状況となっている。

## 2-3-2 自立発展性と波及性を確保する要件

対象案件を総合的に分析すると、自立発展性と波及性が比較的高い案件、比較的低い案件それぞれの共通要因を以下のとおり指摘できる（一覧は表 2-18 参照）。

### （1）自立発展性と波及性が比較的高い案件の共通要因

- 協働モデルの目的が具体的で、明確であること。
- 協働モデルの確立プロセスが計画的であること。
- 波及に係る具体的な活動内容が計画に含まれていること。
- 地方行政の機能強化と人材育成に対する多くの取組みを行っていること。
- 協働モデルに携わる関係者の役割分担が重複無く明確化されている。また、多くの地域関係者と連携協力を行っていること。
- ローカルコスト負担の段階的減額措置、事業の予算化に対する取組み等、相手国の予算的自立発展性向上に資する具体的取組みを行っていること。
- 村落事業の実施に当たり、住民の活動参加への動機付けに対する取組みを行っていること。
- 村落事業を住民参加型で形成し、社会的準備作業（住民の意識化）、住民間の意見交換会合の設定、住民と行政間の意見交換会合の設定、政府の普及員等からの能力向上支援（在来の技術やリソースの活用）等、住民の人材育成、エンパワメント、協働効果の発現に結びつく様々な取組みがされていること。

### （2）自立発展性と波及性が比較的低い案件の共通要因

- 協働モデルのコンセプトが具体性に欠ける幅広い概念であること。
- 活動の成果を相手国政府に示すだけで、協働モデルを確立すると見なすこと。
- 活動成果を相手国政府に示すことだけで、協働モデルが相手国政府の事業として採用されることを期待すること。同モデルの波及は相手国政府に委ねること。
- 関係者の役割分担が不明確であるかまたは関係者間の役割分担に重複があること。
- 地方行政の機能強化や人材育成に対する取組みを特段行わないこと。地方行政関係者には、プロジェクトに対する理解促進を図る程度であること。
- 地域関係者との連携協力を十分行っていないこと。
- 活動経費の多くを日本が負担しており、相手国の自助努力を引き出す取組みや事業の自立発展性を高める取組みを行わないこと。
- 村落事業の実施に際し、トップダウンで事業形成し、対象地域住民の動機付けを特段行わないこと。プロジェクト終了後に、現地の普及員による能力向上支援が困難な技術を導入したり、現地で維持管理が困難な資機材を導入すること。
- 地域住民の人材開発、エンパワメント、協働関係確立のための取組みを十分行わないこと。

表 2-18 自立発展性・波及性に係る協働モデルの総合分析表 (網掛け部はプラスの要因を示す)

案件名 / 自立発展性(自立)と波及性	計画時のコンセプト明確化	実施機関選定と期待される役割	モデル確立・波及プロセスの計画度合い	行政の役割の明確化	地方行政の機能強化と人材育成	地域関係者との連携協力	ローカルコスト負担	政策への影響
スラウェシ村落開発/モデルの自立性、波及性ともに確保された	○明確	中央(前期)+出先機関→県(後期)(地域開発担当)	○モデルを意図的に計画 ○波及計画有	○明確	○OJT、研修制度化、マニュアル作成	○構築	○段階的減額措置、予算化	○県条例化
バングラデシュ PRDP/条件が整えばモデルの自立性、波及性は確保される	○明確	中央の外局+出先機関(先行研究協力を引き継ぎ行政と住民の調整役を期待)	△成果を相手国に提示=モデル確立 ○波及計画有	○明確	△OJT	○構築	×多くを日本が負担(但し、住民が20%負担)	△実施地域では条例化
フィリピン地方生計向上/モデルの自立性、波及性が低い	×具体的事業内容は不明確	中央(先行援助を引き継いだ)	△成果を相手国に提示=モデル確立 △波及計画せず相手国委任	☆新たな役割を付与 ×重複	△OJT	×構築せず	×多くを日本が負担	×なし
セブ SEED/条件が整えばモデルの自立性、波及性は確保される	△不明確	州(開発事業の調整役を期待)	○モデルを意図的に計画 △具体的波及計画無	○明確	△OJT	○構築	×多くを日本が負担	△州知事次第
フィリピン生活改善研修/モデルの自立性、波及性ともに確保された	△不明確	中央+地方センター(先行援助引継ぎ研修モデル開発を期待)	○モデルを意図的に計画 ○波及計画有	当初役割の混乱→軌道修正→○明確	○OJT、研修制度化、マニュアル作成	○構築	○比較的少ない、予算化	○省令化
スリランカ参加型農村開発/条件が整えばモデルの自立性、波及性は確保される	△不明確	地域大学(行政や住民の支援機関、橋渡しを期待)	△成果を相手国に提示=モデル確立 △具体的波及計画無	☆新たな役割を付与	△OJT	×行政との連携構築されず	×多くを日本が負担 2KR活用	×なし
南東スラウェシ農村開発/条件が整えばモデルの自立性は確保される(波及性は確保された)	○明確	中央+出先機関	○モデルを意図的に計画 △波及計画せず相手国委任	☆新たな役割を付与	△OJT	×構築なし	×多くを日本が負担	×なし
ラオス農村開発/条件が整えばモデルの自立性、波及性は確保される	○明確	中央の出先機関(先行援助で設置されたセンターの企画運営能力向上を期待)	○計画的確立 △波及計画せず相手国委任	☆新たな役割を付与 ×不明確	○OJT、第三国研修、隣国への視察研修	×行政との連携構築されず	×多くを日本が負担 2KR活用	×なし
ネパール森林保全/条件が整えばモデルの自立性、波及性は確保される	△幅広い分野の地域社会開発コンセプトは有	中央の出先機関(住民ニーズに基づく事業展開を期待)	△成果を相手国に提示=モデル確立 △波及計画せず相手国委任	×重複(フェーズ1) ○明確(フェーズ2)	○OJT、マニュアル作成、第三国研修・視察研修、経験蓄積	○構築	×多くを日本が負担 2KR活用	×なし
ソコイネ地域開発/条件が整えばモデルの自立性、波及性は確保される	△不明確	地域大学(地域開発分野人材育成を期待)	△成果を相手国に提示=モデル確立 △具体的波及計画無、相手国委任	☆新たな役割を付与 ○明確	×知識の蓄積を図ったが地方行政関係者は育成せず	○構築	○2KRで事業継続の見込み	×なし

### 2-3-4 複層的アプローチの貧困削減へのインパクト

各対象案件における複層的アプローチ導入の結果は既に表 2-15 にまとめた通りであるが、これ

らの結果では、複層的アプローチの実施と地域社会開発に有効な協働モデルの形成が貧困削減に至る道程は、必ずしも明らかであるとはいえない。これは、評価対象案件の現状について、プロジェクトが終了している案件については現地の状況に関する情報が限られており、また、現在も実施中の案件については、インパクトの計測が十分に出来ないことによる。

もともと、現地調査を行ったスラウェシ村落開発のケーススタディーからは、複層的アプローチによって形成された地域社会開発の協働モデルが、相手側実施機関によって受け入れられ、その有効性を発揮した場合には、プロジェクトが実現したモデルの地域社会開発における効果を、面的に拡大することが可能であることが証明された。このことは、地域社会の状況を改善し、中長期的には地域の貧困削減に貢献する可能性を高めていると言える。

### 第3章 結論（仮説の検証）

ここでは、これまでの横断的分析の結果を踏まえ、本評価調査の目的である複層的アプローチの有効性の検証を行う。第1章 1-5 で示した評価設問「地方行政と地域社会の双方のレベルに複層的に介入し、双方の連携構築を構築するという複層的アプローチは、貧困削減の視点から有効であるといえるか」について、同設問に対する二つの「仮説」を一つずつ検証し、設問への解答を抽出して結論とすることとする。

#### 3-1 仮説1の検証

<仮説 1.>住民に近い政府機関（地方行政）と地域住民の双方に複層的に働きかけ、連携（リンク）関係を確立することによって、地域開発における協働効果を高めることが出来るのではないか。

今回分析対象とした10案件では、プロジェクト開始前において、対象国の中央政府及び地方政府において実施される地域開発事業や行政サービスは、総じてトップダウン的に実施されていた。トップダウン型である開発の特徴としては、例えば、政府開発計画が優先されて、インフラ建設に開発事業が偏重することや（スラウェシ村落開発、南東スラウェシ農村開発）、行政の縦割りによる行政サービスの未調整（バングラデシュ PRDP）、首長による裁量行政（セブ SEED）等がみられた。また、いずれの案件においても、村落開発事業の計画に住民ニーズを反映させることや、事業実施時に住民参加や適正技術を活用することは考慮されておらず、行政サービスが住民側に十分に行き届いていないことが背景として共通していた。

このような状況において、地域住民側は開発事業に対して無関心であり、政府に対して受身的な態度や不信感を持っていたため、住民が主体的に開発事業に参画する事例はなかった。非効率な行政側の開発事業とは別に、住民を直接対象とした支援効果の高い事業が他ドナーや NGO によって実施されていたが、そのインパクトは支援対象住民に限定されていた。また、住民側の技術的、資金的な問題によって、開発事業の自立発展性が確保されない場合もあった。例えばセブ SEED の事例では、住民自身及び NGO 支援による多くの村落開発事業において、技術力及び資金不足が課題となり、事業そのものが休止していた。

そこで、各プロジェクトではトップダウン的な地域開発の有り方を改善し、住民参加を中心としたボトムアップ的な開発のコンセプトを掲げた。そして、開発事業の実施機関（中央または地方政府、また、新たな支援機関としての大学）が、住民の参加を得、地域のニーズに沿った事業を実施しそのインパクトの把握を行うと共に、住民組織化や住民自身による事業の実施運営を促進するための技術的支援を住民、行政双方に対して行った。更に、いくつかのプロジェクトでは、地域の資源として NGO や地域大学、中央政府等の支援を適宜活用して地域社会開発を効率的に行うことも考慮した。また、相互の信頼感を醸成して社会的距離の短縮を図り、双方の連携による協働効果を発揮することが重要な要素とされた。

まず地方行政側への介入をみると、ほとんどの案件において、参加型開発を実施するための能力向上支援が実施機関に対して行われた。その結果、実施機関は地域の社会経済状況の把握能力を向上させると共に、地域社会開発における自らの役割を認識して住民の意見を尊重するように

なった。そして、地域において、住民のニーズに沿った多くの村落開発事業（及び生活改善のための研修事業）が短期間で実施され、必要な行政サービスが提供されるようになった（この中には、参加型開発アプローチの確立を目指した大学によるモデル形成も含まれた）。また、これらのことから、住民の行政に対する期待感が向上することが多かった。

次に地域住民への支援においては、多くのモデルでフィールド・オフィサーやNGO、又は実施機関のカウンターパート等が、住民の村落開発事業への参画を促すための意識化作業や住民組織化、事業計画策定、事業運営等の能力向上支援を行った。この結果、開発事業への住民の参加が積極的に行われ、住民のニーズを反映した開発事業の形成と実施に結びついた。また、住民が運営する村落開発事業の継続性を確保するために、例えば、**バングラデシュ PRDP**、**スラウェシ村落開発**、**フィリピン地方生計向上**等では、事業実施費用を住民自身が一部負担することとされた。さらに、フィリピンの3案件では、住民に対して回転資金の導入とその一部返済が課された。これらの支援によって、住民側の開発事業への参加意欲が向上し、オーナーシップが向上した。

上述した地方行政と地域住民への介入に加え、双方の協働効果を発揮するための創意工夫として、行政関係者と住民が実際に接する場の設定が活用された。**セブ SEED** では、州、町役場、住民が集まる機会を頻繁に提供することで、相互の意見交換による開発事業が形成されると共に信頼感が醸成された。また**バングラデシュ PRDP** では、住民側において村内の意見を集約する委員会を結成し、その委員会代表が行政レベルで開催される会合に定期的に参加することで、意見調整と合意形成を図った。また、このような場の設定がない協働モデルでは、モデルの構成要素であるフィールド・オフィサーや政府普及員が日常的に地方行政と地域住民間の橋渡しを行うことによって、上述した相互理解としての場の機能を代替し、地方行政と地域住民の連携を確保した。

このように地方行政と地域住民（及びその他の関係者も含め）が連携した案件では、行政の透明性の増加、地域住民の行政に対する期待感の向上、住民自身の責任感の向上などが見られ、地域レベルでの開発に対する志気と義務感の向上も確認された。このことが、地域住民からの事業申請の増加と、行政（及び大学）による開発事業の迅速な実施に結びつき、住民のニーズに沿った多数の生計向上、生活改善等の事業が、地方行政機関（及び大学）自身によって実施された。

以上のことから、複層的アプローチにおいて、地方行政機関と地域住民の能力向上がなされ連携するメカニズムが機能した場合、双方の自立性や自助努力の高揚を生み、地域開発に対する協働効果を高めることが確認された。

### 3-2 仮説 2 の検証

＜仮説 2.＞ 複層的アプローチによって構築された地域社会開発の「協働モデル」が相手国政府機関（地方行政）の政策・制度に組み込まれることにより、モデルの自立発展性及び開発効果の面的な拡大につながるのではないかと。

今回評価対象案件の中で自立発展性の高い協働モデルを構築したといえるのは、**フィリピン生活改善研修及びスラウェシ村落開発**である。前者のケースでは、当初は村落事業を実施するあたり実施機関（農業研修局）と地方政府の業務が重複するなど役割分担の混乱はあったが、その後には地方政府の本来の役割分担に沿った事業を実施したことによって、行政側、住民側共に制度的、予算的、技術的要素が満たされて自立発展性の高いモデルとなった。これらのプロジェクトは、



協力終了後においても相手国政府によって継続的に同モデルが実践されており、プロジェクト期間中にみられた協働効果が継続している。

一方で、その他の事例では、特に地方行政側の制度的、予算的な要因によって、協働モデルの自立発展性が十分に確保されていない場合が多い。例えば、バングラデシュ PRDP では、既存の住民組織や制度を活用し、開発事業において適正技術と住民のコスト負担を促したことから、このモデルは住民にとって受け入れやすいものであり、住民レベルでの技術的な自立発展性は認められた。しかし、地方行政側が必要な予算を確保出来るかどうかは確実となっていない。他の評価対象案件においても、協働モデルの自立発展性を確保するためには、地方行政首長の政治的判断や開発事業予算の確保（日本の継続支援含む）等の条件が満たされる必要性がみられた。また、フィリピン地方生計向上は、実施機関の能力不足や住民が受け入れられない技術を導入した等によって、住民レベルでの技術的な自立発展性も確保出来なかった。

次に、構築した協働モデルが他地域に波及し開発効果が面的に拡大する可能性を考察すると、評価対象の 10 案件のうち、実際に実施対象地域外での適用（波及）が確認されたのは、スラウェシ村落開発、フィリピン生活改善研修及び南東スラウェシ農村開発の 3 案件であった。これらのうち前者 2 件は、プロジェクト計画時点で具体的に協働モデルの対象地域外への波及を考慮していたことが他地域への波及の促進要因と考えられる。一方、南東スラウェシ農村開発の場合には、プロジェクト計画時における波及の検討はしていなかったが、政府機関側に協働モデルを提示した結果、相手側によって採用されたケースであった。

モデルの波及プロセスとして想定されていたものには、①あらかじめ波及を考慮して協働モデルの形成を行う場合と、②相手国実施側に「良い事例」として協働モデルを示し、採用を任せるといった場合があった。②の事例である南東スラウェシ農村開発では、協働モデルが政府機関側である農業省に採用されることによって、同じ州内の他の 2 地域に対して波及された。また、世界銀行プログラムでも協働モデルのアイデアが活用される等が確認された。しかし、同モデルは相手側の政府機関における制度化が確認されておらず、かつ、プロジェクト終了後、1997 年のアジア経済危機による政府機関側の予算的欠乏によって、本件のモデルの必須要素である地方行政側の投入活動が出来なくなり、同時に行政と住民の連携関係が休止したことから、プロジェクトの実施対象地域における協働モデルの自立発展性に係る課題が明らかとなった<sup>19</sup>。

その他、ソコイネ地域開発やスリランカ参加型開発等、大学によって新たな開発手法の提示として協働モデルが形成された場合には、プロジェクト対象地域内では、大学と地域住民間で良好な開発効果を生み出した場合でも、地方行政側に同モデルを採用するための働きかけが十分でなく、地方行政側による同モデルの採用が明確でないため、他地域への波及が確実に担保されていない状況である。

他方、①の事例であるスラウェシ村落開発及びフィリピン生活改善研修では、協働モデルを政策・制度に結びつけることで波及をある程度確保した。前者の案件では、同モデルの採用に関する県知事例及び県条例が定められた結果、モデルの適用地域がプロジェクト対象であった 4 村から県内の 73 町村に拡大されることとなった。また後者の案件でも同様に、協働モデルが省令（農

---

<sup>19</sup> アジア経済危機後に、南東スラウェシ農村開発のアフターケア・プロジェクトが開始されたため、再びモデルの活用が行われた。

業省)により承認されたことによって、他地域への同モデルの波及が制度的に後押しされた。その結果、4箇所で開催した同モデルが、全国33の地方研修センターで段階的(年間3センターずつ)に展開することが可能となった。これらの案件は、当初よりプロジェクト実施対象地域外へのモデルの波及を考慮しており、活動計画の中にその確保が含まれていたことにより、明確な形で波及のシステムを確保することができた好例である。

協働モデルの波及による実際の開発効果の面的拡大に関して、スラウエシ村落開発の現地調査からは、モデルの適用地域の拡大による、地域住民の開発への参加機会の拡大、行政サービスの普及活動の増加、村落開発事業の大幅な拡大や、これらによる協働効果の確認というインパクトが認められた。一方で、実施機関である県政府が協働モデルを県条例化したことで、制度的な自立発展性は確保されていたが、県政府組織の実施体制が十分に確立されていないことや、地域社会関係者である村長による同モデルの規則違反等によってシステムの健全な運営が出来ていない等、自立発展性への更なる改善の必要性も認められた。

また、フィリピン生活改善研修の事後評価によると、2003年末の時点で計16の研修センターで、本研修モデルが導入されていることが確認された。プロジェクト終了後も、地方の研修センターへのモデルの波及は、町役場等の関係機関の協力により支障なく行なわれている。また、各センターの対象地域で実施される村落開発事業も順調に数が増加している状況であった。一方で、フィリピン政府の財政難により、新たな波及先の研修センターに対する十分な事業予算を確保出来ないことから、それぞれの町役場の予算的支援を受けて、研修及び開発事業を実施している状況である。しかし、ATIからのモニタリング回数が実質的に減少していること、町役場の支援を受けていても事業予算が不十分であることにより、村落開発事業の規模や実施の状況の把握(モデルの精度の確保)が十分とは言えず、今後改善が必要とされた。

以上のことから、モデルが確立され、他地域にも適用された場合、開発効果は面的に拡大するといえる。ただし、そのような波及は複層的アプローチを取ったことや形成されたモデルが協働効果を生み出したことで自動的に確保されるものではなく、制度化のための明確な戦略をプロジェクトが持っている必要がある。さらに、波及先での効果を確実なものとするためには形成された協働モデルに一定の精度が保たれねばならず、そのためには波及先地域での実施体制やモデルの適正運営、相手国政府機関等の予算の確保の考慮など、同モデルの制度化を図る以外にも検討すべき点があると考えられる。

### 3-3 結論

上記の二つの仮説の検証から、「地方行政と地域社会の双方のレベルに複層的に介入し、双方の連携構築を構築するという複層的アプローチは、貧困削減の視点から有効であるといえるか」という評価設問への回答を導き出すことによって結論とする。

複層的アプローチによりは、地方行政等による地域住民の支援体制(協働モデル)を確立することで、地域住民が自ら問題を認識し、解決のために行動する力をつけることができた(エンパワメント)。今回調査し得た範囲内では複層的アプローチの貧困削減効果への確定的な指標は得られなかったものの、貧困層である地域住民自身がエンパワメントされる(問題解決能力を身につける)という段階までは確認することができた。これは、貧困削減を進める上で必須の条件が整

ったことを意味しており、地域社会開発を通じた同アプローチの段階的な貧困削減への有効性について、その可能性の高さが示唆されたと言える。しかし、その有効性を確保するためには、上記 3-2 にあるように、協働モデルの自立発展性や波及性の確保に十分な留意が必要である。

## 第4章 教訓

第3章「結論（仮説の検証）」で述べたとおり、複層的アプローチは地域社会開発プロジェクトにおいて有効であると考察されるが、ここでは、これらのアプローチを他国で適用する場合、計画・実施の際に何を留意するべきかについて、教訓を以下のとおり抽出した。なお、「実施段階に関する教訓」の全ての事項は実施段階のみならず、その内容を計画及び立案段階から十分考慮し、計画的実施が行われるよう配慮することが重要である。

### 4-1 計画・立案に関する教訓

#### (1) プロジェクト関係者間における複層的アプローチの目的や協働モデルのコンセプトの共有

計画段階から複層的アプローチの目的や協働モデルのコンセプトを明確にし、日本及び対象国の関係者の間で共通認識を図ることは重要である。

評価対象案件では、計画時において、複層的アプローチの目的や協働モデルのコンセプトは具体的で明確であったが、実施段階においては、いくつかの案件では、プロジェクト関係者間でアプローチの導入によって形成される「モデル」、「メカニズム」等が何を指すのか認識が異なり、共通認識を持つことに時間を要する案件があった。そのため、実施段階において日本及び相手国のプロジェクト関係者間で複層的アプローチの目的や趣旨に対する認識や、プロジェクト活動の方向性の統一を図れるよう、常に共通認識を確保していくことが重要である。

#### (2) 協働モデルの実践能力を考慮した実施機関の選定

実施機関選定の際には、組織分析を行い、導入する地域社会開発の協働モデルを実践する組織的・財政的能力が見込まれる機関を選定することが重要である。

プロジェクトが形成し導入を図るモデルにおいて、実施機関に新たな役割を担わせた案件<sup>20</sup>では、プロジェクト終了後の組織的支援体制が課題となった。したがって、実施機関の選定の際には組織分析を十分行い、モデルにて課される役割を担うことが可能であり、かつ関連事業予算を確保できる機関を選定することが重要である。

また、実施機関の組織的使命にない役割・業務を協働モデルの運営に付与する場合、プロジェクト実施中は効果がみられても、協力終了後の継続可能性は自動的に確保されるものではないことを念頭に置き、状況に応じた対応策を検討する必要がある。例えば安全策としては、既存の制度の下でかかる役割を担う機関と役割分担を明確にした上で連携を図るよう計画に含め、実施段階でもこれを考慮することが考えられる。

<sup>20</sup> フィリピン地方生計向上、フィリピン生活改善計画（前期）、スリランカ参加型開発、ソコイネ地域開発等。

### (3) 地域社会関係者との連携協力と関係機関の役割分担の明確化

適正な調査の上、地域社会開発に関わる多くの関係者と連携協力を図ることが重要であり、尚且つ、関係機関の役割分担や位置付けを明確にした上で、効果的なタイミングで、協力を行うべきである。

複層的アプローチで形成を行う協働モデルには、地方行政、地域住民の他に、NGO、中央政府、地域大学等、地域社会開発に関わる多くのステークホルダーが関与して、相互に協力しあうことが重要である。しかし、フィリピン地方生計向上など、政府機関とNGOの相互協力がなされず、協働効果が見られないケースが見られた。これは、協働モデルにおける、両者間の役割分担が明確ではなかったことが一因であったと思われる。協働モデルの機能を十分に生かすためには、各関係機関の役割や位置付けを明確にした上で能力向上支援を行うことが必要と考察される。

関係者の役割分担を明確にした上で、中央政府、地方行政、その他地域関係者（NGO、大学、地方議会等）、住民も含めた全ての関係者に対するアプローチは、協働モデルの自立発展性や波及性向上に有効である。特に地方行政を実施機関とした場合、対象地域での協働モデルの確立や適用に至っても、他地域への波及が課題となるため、波及性向上には、制度的・予算的権限を有している上位組織が存在する場合は、その組織との連携構築活動も必要である。また大学を実施機関としたプロジェクトにおいて、協力終了後に開発されたアプローチや手法の適用を地方行政が行うことを期待する場合は、地方行政との連携構築を活動計画に含めることが協働モデルの自立発展性向上に重要である。

ただし、相手国政府の組織改編等の外部条件を満たすことが、協働モデル適用のための必要条件となっている場合もある<sup>21</sup>ため、計画段階で、相手国の政治的、行政的状況を判断し、プロジェクト開始の効果的タイミングを見極める必要もある。

### (4) 効率性を考慮した対象地域の選定、社会的弱者層に対するターゲット・アプローチ併用

対象地域の選定にあたっては、活動スケジュールに見合った現実的な地域の選定等、効率性の観点を含める。対象住民の選定に関しては、自立発展性の観点からは既存の住民組織を対象とするか、或いはプロジェクトからの働きかけにより住民自身が形成した組織を対象とすることが重要である。また社会的弱者層のエンパワメントには、自主的参画が困難な層に対するターゲット・アプローチの併用を考慮することも有効である。

一部の案件で、広範囲に亘るプロジェクト実施対象地域が選定されたために短期間での協働モデルの確立が困難なケースがみられた。限られた実施期間内でモデルを形成するには、効率性の観点を考慮した実施対象地域の選定も必要である。次に対象住民の選定においては、プロジェクトによりトップダウン型で住民組織が形成されたフィリピン地方生計向上やラオス農村開発等の事例では、プロジェクト終了後に、住民自身が活動を継続するインセンティブが欠如しており、

<sup>21</sup> 例えばセブSEEDでは、州政府企画開発局にはプロジェクトが導入した「地方開発メカニズム」を実施・運営する権限はなく（同メカニズムは同局内に設置されたプロジェクト運営事務所の機能として所掌された）、同メカニズムを正式に同局の業務所掌とするには、州知事による決定が必要であった。

活動が継続されていない可能性が高い。よって、援助効果の持続性の観点から、住民自身が形成した組織を対象とし、社会的準備作業を通じた意識化を図ることが重要である。ただし、対象地域の不特定多数の住民を対象とした場合、最貧困層など事業に参加していない層やグループがみられた。複層的アプローチにおいて行政と住民というように住民を単一の存在としてとらえると女性や被差別職業カースト等社会的脆弱者が裨益されない可能性があるため、住民の中で自発的・事業への参画に対する参加が可能な層とそうでない層を区別し、後者に対してはターゲット・アプローチを併用することも重要である。ネパール森林保全では、基本的には不特定の住民を対象としていたが、女性や特定のカーストのみを対象とした活動を実施したところ、女性グループの発言権向上に結びついた等の効果も発現している。よって、十分な事前調査の上での、ターゲット・アプローチの併用も有効である。

#### (5) 戦略的な協働モデルの確立・波及プロセスの導入

形成された協働モデルが他地域に波及されることを期待するプロジェクトでは、当初から波及を戦略的に計画するべきであり、モデルの制度化を視野に入れた計画を策定すべきである。

多くの案件では、プロジェクト実施期間中には協働モデルの形成までを行い、同モデルの他地域への波及は相手国実施機関に委ねられたが、この方法では、予算や人員等の制約により、形成された協働モデルの自立発展性は低く、波及が困難な状況が予想されている。一方、協働モデルの形成から波及までを戦略的に計画し、確実に実施したことで波及可能性が高まったケースがみられた。例えばスラウエシ村落開発では、計画段階から、プロジェクト実施期間を、社会的準備期間、協働モデルの確立期間、同モデルの普及期間等に分けて計画したことにより、同モデルの条例化及び予算化に結びついた。また、フィリピン生活改善研修では、協力期間の前期に協働モデルの構築及びガイドラインを作成し、プロジェクト後期に、専門家のモニタリングの下、カウンターパート自身で他地域への波及を行いながら、現状に合わせてマニュアルを改訂し、同モデルの省令化及び予算化に結びついた。

### 4-2 実施に関わる教訓

#### (1) 参加型開発の実施における透明性向上と協働効果

地方行政と住民の協働効果の発現を期待するには、行政に対する働きかけ（OJT を通じた技術移転）と住民に対する働きかけ（社会的準備のための活動と研修）に加え、両者の直接的な対話の場を設置することが重要である。

「村落事業の活性化」、「行政の透明性向上」、「住民の行政サービスアクセス改善」という、行政と住民の関係向上にかかるインパクトを同時に得た3案件（スラウエシ村落開発、バングラデシュ PRDP、セブ SEED）では、行政に対する働きかけ（OJT を通じた技術移転）と住民に対するもの（社会的準備のための活動と研修）をそれぞれ行ったのに加え、両者の直接的な対話の場を設置した。すなわち、これら3件は、行政と住民が直接的に接する機会を積極的に構築したことが協働効果に結びついた事例と考えられる。加えて、行政と住民とのネットワーク形成のための

多くの取組みを行ったバングラデシュ PRDP では、普及員の志気向上にも結びつくという効果もみられた。

## (2) 実施機関外の政治レベル等への働きかけ

行政への介入だけでは協働モデルの波及性確保が不十分である場合には、知事や議会への働きかけを検討することも重要である。また、相手国の中央省庁に派遣されているプログラム調整の専門家や個別派遣専門家を活用した取組みも試行すべきである。

協働モデルの波及性を地方行政機関側による制度化によって確保したスラウェシ村落開発では、同モデルの制度化の権限を持つ対象県の県知事、県議会等の政治レベルへのプロジェクト側による広報活動や本邦研修への招聘等の働きかけの効果が大きかった。協働モデルの波及を確保するために、実施機関である地方行政側への働きかけだけでなく、制度化等を行う権限を持つ政治レベルへの働きかけも効果的である。

また、地方分権政策下にある地方政府を実施機関とした場合には、プロジェクト対象地域以外への協働モデルの波及を行うのは、相手国行政制度上、難しい。そのため、中央省庁に派遣されている他のプログラム調整の役割を持つ専門家等との連携を行って、中央政府レベルでの同モデルの波及への働きかけを行うことも重要である。

## (3) 協働モデルを支える地方行政官に対する人材育成

協働モデルの運営において、その役割を担う地方行政官の育成に対する取組みを重視すべきである。

複層的アプローチを採用したプロジェクトでは、プロジェクト終了後に協働モデルを維持する役割を担う、住民に近いレベルの地方行政官や自治体関係者の育成が重要である。例えばスラウェシ村落開発やフィリピン生活改善研修では、大学との連携や実施機関である研修センターを活用し、地方行政官に対する研修プログラムを構築・実施したことで研修モデルの制度化に繋がった。このように大学や研修センターを実施機関あるいは連携機関とし、協働モデルを支える地方行政官の育成プログラムの構築・制度化に繋げることで、同モデルを支える人材面での自立発展性向上に資するものと思料される。

## (4) 予算的自立発展性向上のための取組み

協働モデルの自立発展性を考慮し、プロジェクト側の村落開発事業のローカルコスト負担を最小限に留め、徐々に、相手国側による予算負担に移行とモデルの実施を行わせる等、相手国政府の自助努力を引き出す取組みを行うべきである。

協働モデルの予算面での自立発展性を確保するために、住民側に対しては、部分的な事業経費負担や納税負担を課すといった自助努力を求めるための取組みを行っている場合が多いのに比べ、行政側の自助努力は十分とはいえない場合があった。協働モデルは地方行政、地域住民、その他

の関係者が係わる枠組みであり、各々の応分な負担があつて成立している。その中で、同モデルの実施機関である地方行政（及び大学）の実施予算の確保は、モデルの自立発展性に大きく影響する。例えば、プロジェクトが NGO スタッフ等から雇用するファシリテーターは、住民レベルでの事業の円滑化促進や住民と関係者間との連絡調整を行うモデルの重要な構成要素であることが確認された。しかし、セブ SEED やバングラ PRDP 等では、プロジェクト終了後に、ファシリテーターの雇用に関する予算が問題となっている。この場合、ファシリテーターの機能を維持するための予算の確保を、実施機関やその上位機関に働きかける必要があつた。

したがって、相手側実施機関による協働モデルの定着と運営を行うために、プロジェクト実施期間中に、カウンターパートの自助努力を支援し、プロジェクト側のローカルコスト負担を最小限に留め、徐々に、相手側の予算の負担に移行することも大切である。この点、スラウエシ村落開発では、ローカルコスト負担を段階的に減額する取組みを行い、プロジェクト実施期間中に、開発事業実施のローカルコストをカウンターパートが代替することに成功した。一方で、セブ SEED ではプロジェクト期間中に実施した 16 町で村落開発事業をプロジェクト側で負担を行ってきた。地方分権化により州にも開発予算が配賦されているが、その用途に関する権限は協働モデルの実施機関（PPDO）ではなく州知事が持っていることが、プロジェクト終了時における不確定要素となっている。

また、一方で、アフリカ諸国を始めとする多くの後発開発途上国（LLDC）では、国家予算が著しく少ないため、当初より相手側実施機関に全ての負担を求めることが困難な場合には、その代替となる予算の確保をプロジェクト側で検討することが必要である。スリランカ参加型農村開発の場合には、2KR の見返り資金を充当することで、実施機関である大学の事業予算としたが、援助協調が進展しているアフリカ諸国の場合には、セクタープログラムや他のドナーの予算の活用を図ることも有効な方法と言える。

プロジェクトにおいては、相手側実施機関の予算面での対処には戦略的に行う必要があり、活動当初より十分に留意するとともに、プロジェクトの中間時点で何らかの取組みを開始しておくことが、終了時における協働モデルの自立発展性を速やかに確保することに繋がる。

#### (5) 村落開発事業の自立発展性向上に対する働きかけ

村落開発事業の実施には、まず社会的準備作業及び住民参加型事業計画プロセスを通じて、住民の問題解決能力向上を図り、その後、地域資源や在来の技術を活用した事業が展開されるよう働きかけるべきである。

住民は、村落開発を行うにあたって、活用可能な資源を認識し、また、行政が具体的にどのような支援を行うことが可能であるかを知ることができれば、村落開発事業を計画、実施することが可能である。スラウエシ村落開発やバングラデシュ PRDP 等を始めとする多くの案件では、村落開発事業の実施に際し、社会的準備作業が導入され、住民による問題把握に繋がった。そして、住民参加型の村落開発事業の事業申請のプロセスを通じて、住民の問題解決能力向上に繋がった。このようなプロセスが導入された案件では、住民の活動に対する志気が高く、事業が継続されている可能性が高い。よって、複層的アプローチを導入するプロジェクトでは、社会的準備作業を通じた住民の意識化が十分行われないと、村落事業の自立発展性が低いだけでなく、住民から地



方行政に対するアクセスも向上しにくいため、地方行政と住民間の協働効果が発現されず、複層的アプローチのメカニズムや形成された協働モデルが有効的に機能しえない可能性がある。また、外来の技術が導入された案件では、現地普及員からの技術支援が得られず、活動継続が困難であったため、地域に存在する資源や在来の技術を活用した事業が展開されるよう働きかけることが重要である。

#### (6) 相手国関係者のモチベーションとイニシアティブを向上させるための取組み

形成されたモデルの自立発展性と波及性向上のため、協働モデルの実施に関わる相手国政府関係者のモチベーション（意欲）とイニシアティブ（推進力）を高めるための取組みを導入すべきである。

スラウェシ村落開発では、PLSD 研修の導入により、協働モデルのコンセプトや当該地における重要性についての意識が共有され、モデルの実施に関わる関係者の継続的な志気向上に効果的であった。また、バングラデシュ PRDP では、村落開発に関わる関係者の意見交換の会合の長として、地方自治体の長を任命し、さらに、住民参加型のインフラ整備事業を実施する前提条件として、地方税の完納を義務付けたところ、地方自治体関係者からの活動に対する支持と志気向上に繋がった。このような協働モデルの実施に関わる相手国関係者のモチベーションやイニシアティブを向上させるための取組みは、相手国実施機関がモデルを積極的に受け入れる素地となるため、同モデルの自立発展性や波及性向上の観点から重要と言える。

#### (7) 制度化による波及の確保

形成された協働モデルの行政内での位置付けと予算を確保するためには、同モデルの有効性が相手国政府に認知されるのみならず、同モデルが制度化されることが重要である。

対象案件において、形成された協働モデルの有用性や有効性が、相手国政府やカウンターパートによって認められているが、そのまま同モデルの他地域への波及に繋がってはいない。相手国による協働モデルの認知だけでは、相手側の開発計画や予算編成において、同モデルの実施に直接的に結びついていないことが要因として挙げられる。この点、スラウェシ村落開発とフィリピン生活改善研修では、プロジェクトの活動を通して協働モデルを政策・制度に結びつけることで波及を確保した。協働モデルの制度化には、カウンターパート側の行政内での位置付けやその機能、地方分権政策などの制度的、政策的環境による外部要因の影響が大きい。相手国における予算面での保証がなされると、実効的なモデルの波及が行われる可能性が高くなる。

## (8) 協働モデルの精度の維持に対する取組み、モデルに係る関係者への広報・普及

プロジェクト終了後における協働モデルの精度を維持するため、モデル運用の規約やルールの制定等を行う取組みも重要である。また、同モデルの実施・波及段階で関わる地方行政、地域社会開発関係者、住民に対するモデルの広報・普及活動も重要である。

プロジェクト期間中に協働モデルが形成され、プロジェクト終了後に相手国実施機関にその実施、波及が委ねられた段階で、相手国の予算や実施人員の減少、対象地域の増加、日本人の退出による実施体制の変化など、様々な状況の下で協働モデルが現地で内在化することによる内容の変化は避けられない。このような場合、複層的アプローチの所期の目的を達成するために、プロジェクト後においても維持されねばならない協働モデルのコンセプトや構成要素等（もしくは、それがなければモデル自体が崩壊してしまうもの）を勘案し、そのための規約やルールの制定を十分に考慮した取組みも重要である。

また、協働モデルの波及の段階で新たに加わった地方行政関係者や受益者が、同モデルのコンセプトやシステムを十分に理解していない場合には、モデル本来の有効性を発揮しない状況が想定される。このような状況に対応するため、前述の地方行政官に対する研修システムの構築に加え、協働モデルの実施・波及段階での関係者に対して、同モデルの十分な理解や意識転換のための広報・普及に対する取組みも必要である。

## (9) 柔軟性を確保した活動の実施

複層的アプローチの実施においては、地域社会開発に係わる複数の関係者が関与し、事前の調査では十分な情報を把握出来ない場合や、プロジェクトの開始後に状況が変化し、新たな活動が必要になる場合があるため、活動計画の柔軟性を十分に確保しておくことが必要である。

複層的アプローチによって協働モデルの形成を目指すプロジェクトは、地域の状況を熟知し、柔軟な活動を行う必要がある。そのためには、関係者間でコンセプトの共有をした上で、活動を実施することが必要である。スラウエシ村落開発では、各活動は準備期、活動期、フェード・アウト期の3期に分けて段階的に実施された。その結果、現地の状況に合致し、相手側地方行政と地域住民に受け入れやすい協働モデルの形成が可能となった。一方で、当時において、同プロジェクトが実施、形成を行った包括的な開発枠組である協働モデルに対して、JICA本部の理解不足が原因となり、現地プロジェクト側とコミュニケーションを十分に行わなかったため、効率的なプロジェクトの事業運営に影響を与えたことが指摘されている。