

1-6-2 実施に関する教訓（行政レベル、地域社会レベル、その他機関との協働効果発現に関する教訓）

(1) 参加型開発の実施における透明性向上と協働効果

複層的アプローチが導入する協働モデルは、地域行政と地域住民の相互の関係性を向上させることによって、地域社会開発における協働効果の発現が期待されている。この場合、モデルの実施側である地域行政側が、制度やシステムの運営に関して透明性を向上させ、汚職等の目的外使用を排除することで行政に対する地域住民の信頼や期待を十分に得ることが出来る。一方で、受益者である地域住民側においても、村落レベル自治体の財政の透明性の確保、自治体を中心とした事業の広報・普及活動の公平な実施によって、モデルの適切な実施と住民の有効活用がなされ、行政側の普及活動の活発化や住民の自立心向上に繋がった。このことから、同モデルによる協働効果発現を得るためには、十分に地域行政及び地域住民双方において、モデルの実施や財政に関する透明性を確保することを十分に留意することが重要である。

(2) 協働モデルの運用における関係者の役割分担の明確化

協働モデルが正常に機能するために、その運用に係わる関係者の役割分担が明確にされることが必要である。本件では、協働モデルの運用上、異なる役割を持つ関係者（県政府内職員、村長、FO、住民）の役割が十分理解されていないケースが見られ、役割分担を遵守し、同モデルの機能維持に努める県政府関係者（郡）や住民（村長、住民）の志気を低下させた。よって、地域行政関係者への研修による実施段階における関係者間の役割分担や、モデルの機能維持のためのルール遵守の徹底、住民に対する広報・普及や社会的準備作業において、住民が守るべき手続面や住民負担の意義の理解促進を図ることは重要である。

(3) 地域住民がネットワーク形成を行う場の設定による協働効果の獲得

協働モデルの実施によって、地域住民が自らのニーズによって建設した農民集会場等の施設が、地域住民の情報交換を行うための場として活用され、住民間の横のネットワーク形成に役立った。また、住民と地域行政（県職員及び郡普及員）、住民と自治体（村落関係者）との縦のネットワークの形成にも、有効であった。特に、行政サービスへの情報へのアクセスによる地域行政の会議への参加によって、住民の行政への発言権が向上する等の協働効果の発現に貢献した。このような地域住民レベルにおける、ネットワーク形成ための場の設置は地域行政と住民間の協働効果発現に効果的である。

(4) 相手国実施段階におけるインセンティブ等

協働モデルの対象地域への定着及び他地域への波及において、現地における内在化の一側面として、同モデルの受益者自身である地域住民の一部（「スラウェシ村落開発」においては村長クラス）による無理解によって、モデルのシステムそのものを形骸化するような規範の逸脱行為が見られた。これら行為を排除し、協働モデルの適正運用を確保するためには、規範の逸脱を繰り返す参加者に対しては、次年度以降の同モデルのシステム参加へ制限を加える措置（予算の割り当てを減額する等）を実施することも必要である。また、システムの規約を遵守し住民グループの活動が円滑である受益者に

対して表彰を行う、モデル村として内外への広報を図る等のインセンティブ付与を与えることも考慮されてよい。これらのことから、受益者である地域住民間でモデルの自立発展性を高めるための仕組みを考慮することは有効である。

(5) プロジェクト終了後における協働モデルの精度の確保

プロジェクト期間中に形成されたモデルの実施、波及が終了後に相手国カウンターパート機関に委ねられた段階で、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、状況に応じたモデルの現地内在化による変化は避けられない。このような状況で複層的アプローチの所期の目的を達成するためには、プロジェクト後においても最低限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（それがなければモデル自体が崩壊してしまうもの）を、それらを保持するための規約やルールの制定を十分に考慮することも重要である。

1-6-3 モニタリング・評価、貧困削減、開発福祉支援事業に関する教訓

(1) モニタリング及び評価システム（相互監視機能）

プロジェクト終了後に相手国カウンターパート機関が独自でモデルを実践するにあたって、実施状況を定期的にモニタリング及び評価するための制度や体制が整備されていないことや、制度が活用されずにチェック機能が後退し、協働モデルの有効性が減少したことが認められた。プロジェクトによって導入した同モデルが正常に機能しているかを相手国側が確認するための制度や体制整備の支援を計画段階から考慮するとともに、実施期間中にモニタリング・評価体制を整備することが重要である。モニタリング・評価においては、モデルの実施機関である地域行政のみならず、地域議会や地域大学の立場を活用することも有効である。また、プロジェクト終了後においては、在外事務所や専門家が定期的にモニターするなどのフォローアップも、協働モデルの適正化にとって必要といえる。

(2) 貧困削減に対する効果（貧困層への配慮）

複層的アプローチで形成される協働モデルが、地域住民の中の不特定多数を対象として実施している場合に、モデルのシステムに参加していない層やグループが存在した。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貧困層への裨益が確保されない可能性がある。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最貧困層を区別し、後者に対してはターゲット・アプローチを併用することで貧困削減効果を発現することが可能である。例えば、本件は貧困削減目的のプロジェクトではないが、ある程度の貧困削減効果を期待するには、申請書の選定の際に、貧困層が選定されるための意図的な配慮を設けることは有効と思料される。

(3) 開発福祉支援事業への複層的アプローチ導入について

開発福祉支援事業を実施する際に、NGO と住民レベルへの介入だけでなく、対象地域の住民と地域行政とのネットワーク形成に関わる活動を活動計画に導入することにより、プロジェクト終了後の自立発展性向上及び協働効果（政府関係者との連携構築や他の事業との連携等）の発現に資することが可能となる。投入が限定された開発福祉支援事業においても、実施機関である NGO のみならず、

地域行政との連携を具体的に考慮して、計画、実施を行うことは、事業のインパクトと自立発展性の向上にも繋がる。

第2章 その他の個別案件の事例分析

以下、「スラウェシ村落開発」以外の対象案件のうち下記5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、対象案件の①計画時の狙い、②実施段階での取組みと成果、③形成された協働モデルの自立発展性と他地域への波及可能性、④教訓の抽出の観点から、個別案件分析（詳細分析）を行い、その結果を本章に纏めた。

- 2-1 バングラデシュ・住民参加型農村開発行政支援計画
- 2-2 フィリピン・地方生計向上計画
- 2-3 フィリピン・セブ州地方部活性化プロジェクト
- 2-4 フィリピン・農村生活改善研修強化計画
- 2-5 スリランカ・参加型農村開発手法の確立

さらに、上記案件との比較分析の観点から、以下の4案件については文献レビューのみの簡易分析を行い、その結果を本章の後半に纏めた。

- 2-6 インドネシア・南東スラウェシ州農業農村開発計画
- 2-7 ラオス・ビエンチャン県農業農村開発計画（フェーズ2）
- 2-8 ネパール村落振興・森林保全計画（フェーズ1・2）
- 2-9 タンザニア・ソコイネ農業大学地域開発センター

2-1 バングラデシュ：住民参加型農村開発行政支援計画（専門家チーム派遣）

2-1-1 本件の複層的アプローチ

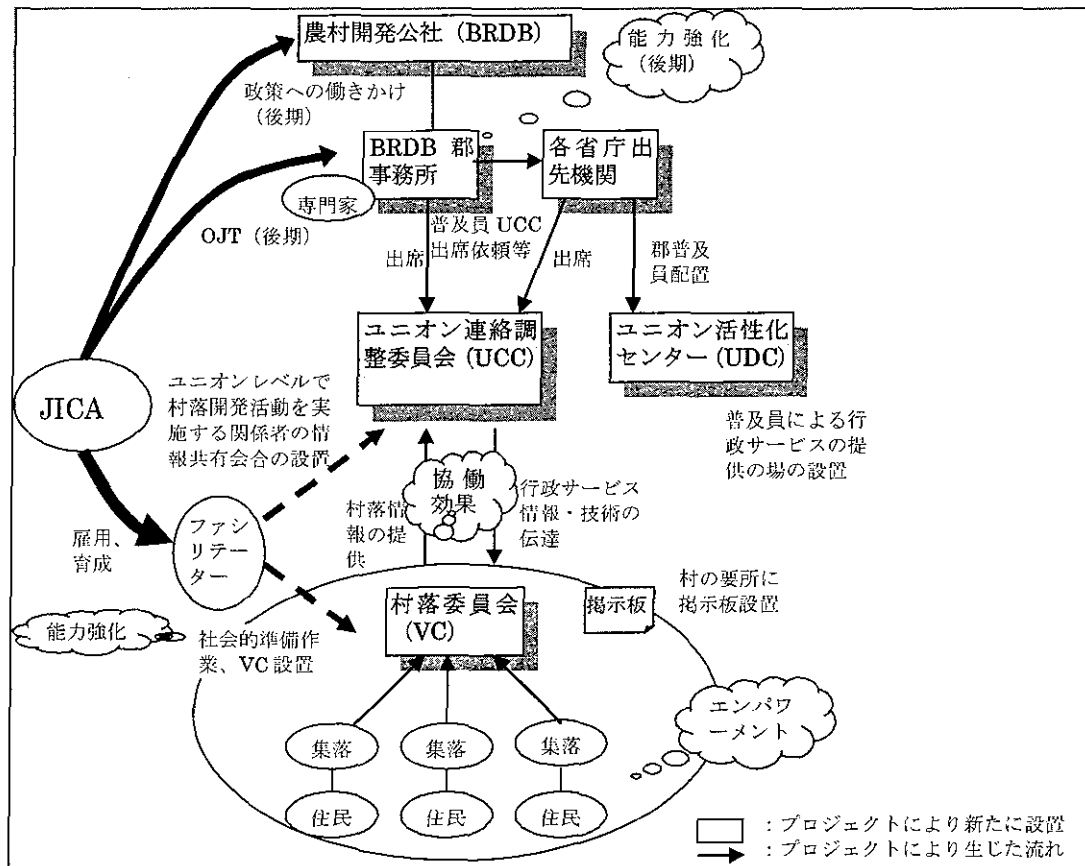
バングラデシュ（以下、バ国と略称）では、中央政府の出先機関が県と郡に配置され、国家公務員が業務に従事している。郡の下の行政単位であるユニオンには、ユニオン評議会が存在しているが、事実上機能しておらず、ユニオンからの行政サービスが地域住民に十分届いていない問題があった。このような状況の中、1986年から1995年にかけて、2度に渡って日本とバ国による研究協力¹が実施され、同研究協力の結果、地域行政と村落との関係を強化することにより、農村住民の行政サービスへのアクセスを改善するという、リンクモデルの概念が提案された。その後、同モデルの有効性を検証するため、2000年4月にバングラデシュ住民参加型農村開発行政計画（以下、バングラデシュ PRDP と略称）が開始され、現在実施中（2004年4月終了予定）である。

本プロジェクトでは、図 3-1-1 に示したように、参加型小規模インフラ事業の実施を通じて、対象地域住民のエンパワメントを促し、さらに、そのプロセスにおいて、地域住民と地域行政との協働効果の発現を図った。地域行政に対しては直接的な介入を行うのではなく、末端行政のユニオンに地域開発関係者の情報交換の場（ユニオン連絡調整委員会）を設置し、郡、ユニオン、

¹ 1986年から1990年に実施された「農業及び農村開発に関する協力プロジェクト（JSARD）」及び1992年から1995年まで実施された「農村開発実験プロジェクト（JSRDE）」の研究協力事業を指す。

村落間の縦の連携構築を図り、さらに、様々な分野の普及員の横の連携構築を図るという複層的アプローチが採用された。

図 3-1-1 バングラデシュ PRDP の複層的アプローチ概念図



2-1-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチ導入の経緯

① プロジェクトを取り巻く環境

第5次5ヵ年計画(97-02)では、社会セクター開発を通じた人的資源開発、雇用の拡大、農村開発といった3分野に係る基本戦略を打ち出し、総予算の10%が農村貧困の削減に資する用途に当てられた。包括的貧困削減政策・計画は策定されていない状況にあるが、民間セクターの活用と市場メカニズムの整備による経済成長を通じた貧困の削減を目指している。

バ国の農村開発において、ドナーは中央政府を通じて地域社会全体を対象に援助を行っていたが、一部の富裕農民が組合や住民組織を私物化する傾向にあったため、サービスが貧困層に行き届きにくいという問題に直面した。その結果、NGOやグラミン銀行等は、貧困層のみをターゲットとするターゲットアプローチを採用するようになり、その有効性が認められるようになったことから、ターゲットアプローチがバ国の農村開発アプローチの主流となった²。しかし、ターゲットアプローチは裨益者が限られることもあり、2000年代に入り地域行政の役割が見直され始め、

² バングラデシュ PRDP ホームページ、PRDP 案件概要などからの情報による。

バ国は地方分権による地方制度改革を推進し、ユニオンと村の機能強化を行い、タナ（郡）、ユニオン、村の連携を構築する方法や、村落住民の農村開発事業への積極的参加のあり方が模索されるようになった。

② 地域住民と地域行政の関係

バ国では県や郡に中央政府からの出先機関（農業、水産、畜産、家族計画、保健等の様々な分野の機関）が設置されているが、縦割り行政による末端行政機関の連携不足や情報の非公開性などの原因により、行政サービスの重複や限界などの問題が派生し、行政サービスが地域住民に効果的に提供されていない。バングラデシュ PRDP に先立った研究協力では、①トップダウンの行政機構と情報の非公開性がもたらす行政サービスの重複と質の問題、②インフラ整備等村落開発事業における住民参加が皆無に等しい状況、③非効率な地域行政、などの要因がバ国の貧困撲滅推進を阻害する構造的問題であることが指摘された。このような構造的問題を克服するために、地域行政と村落の関係を強化することによって効果的な開発を目指す「リンクモデル」が提唱されるようになり、同モデルの有効性の実証を目的として本件が開始された。

(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民の連携構築

このような問題に対処するために、表 3-1-1 に示す村落と行政の連携を図るリンクモデルを構築し、行政サービスの改善を目指した。バングラデシュ PRDP では、特定のターゲットグループへの働きかけによる短期的効果を期待するのではなく、村落における行政サービスの受け皿として村落委員会を結成し、村落委員会を通じ対象村落全体に働きかける方法が採用された。地域行政に対しては直接的な介入を行うのではなく、末端行政のユニオンに地域開発関係者を集め、情報交換の場（ユニオン連絡調整委員会）を設置し、郡、ユニオン、村落間の縦の連携構築を図り、様々な分野の普及員の横の連携構築を図る複層的アプローチを導入した（図 3-1-1 及び図 3-1-2 を参照）。以上のような取組みと住民参加型小規模村落インフラ事業をファシリテーションした。地域行政と住民間のネットワークが構築されることにより、住民のニーズに沿った行政サービス提供に結びつくことを期待した。

表 3-1-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

対象レベル	働きかけの内容	期待する効果
中央政府 ³	中央政府に対するモデルの理解促進	リンクモデル波及のための政策環境整備
地域行政	普及員との連携協力に関する中央政府出先機関との連絡調整	モデル支援協力体制の確立
地域住民	村落委員会の形成のための条件設定	村落における行政サービスの受け皿設定、効率的・効果的な行政サービス提供

本アプローチのメカニズムが機能するには、ファシリテーター（ユニオン開発官）の役割が重

³ 中央政府レベルへの働きかけは、4年間の実施期間の内、主に後半の2年目以降実施された。

要であり、研究協力時代から雇用していた現場に精通している人材をファシリテーターとして雇用し、育成を図ったが、ファシリテーターの人材育成システムは構築されなかった。また、協力期間中期までは、地域行政官の育成を図らず、プロジェクト終了後の自立発展性が懸念されていたが、協力期間の後期は地域行政官の人材育成にも力が入られるようになった。

本件の年間活動計画に関しては、4年間の協力期間の1年目から2年目において、ファシリテーターやその他関係者の人材育成を目的とする研修プログラム用マニュアル作成に係る準備をし、3年目において、それまでの問題点を明らかにするモニタリングを実施し、最終年において、活動運営マニュアルを完成、関係者に対するリンクモデルの普及セミナーを実施するという段階的で計画的な活動計画が存在した。

② 地域社会関係者への働きかけ

バングラデシュ PRDP では、対象地域の地域開発に関わる全ての関係者の情報交換の場の設置により、NGO、他ドナー、ユニオン議会関係者を含む、対象地域の地域開発に関わる全ての関係者に対して間接的な働きかけを行った。

③ 実施機関選定の経緯

先行研究協力の成果を受けて、農業開発公社⁴（以下、BRDB と略称）は農村開発の担い手としての役割を見直した。BRDB は、行政機関と住民、あるいは行政機関間のコーディネーター役を果たし、農村開発を目指す地域行政に積極的に参加するという内部改革案を立案した。このような経緯から、地域行政と地域住民の適切なコーディネーター役として BRDB が本プロジェクトの実施機関として選定された。

④ 対象地域の選定経緯

当初の対象2ユニオンの内、1つは研究協力段階からのモデル村であり、もう一つは地域情報サービスの提供を行うためのユニオン活性化センターが設置できる条件の観点から選定された。その後、バ国政府は地方行政の重要拠点として各ユニオンに1つの UPC（Union Parishad Complex）を建設する方針を打ち出したため、中間評価以降に UPC が存在するユニオンから2カ所が追加された。

(3) 波及性と貧困削減

① 計画時に於ける波及性の考慮

協力期間の最終年に、リンクモデルを展開するマニュアルを完成させ、関係者に対する普及セ

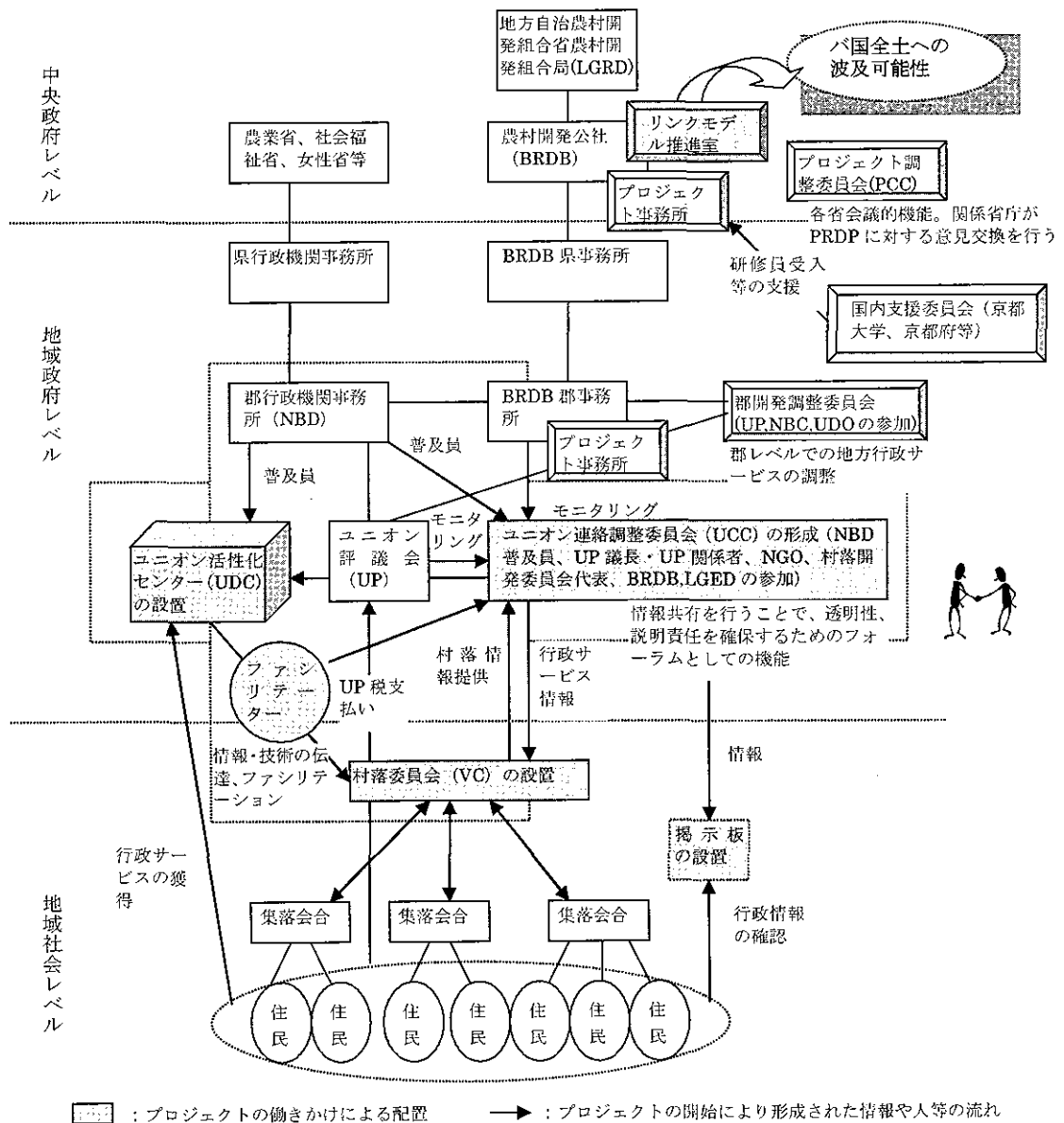
⁴ 地方自治農村開発協同組合省(LGRD&C)に属する外局で、コミラモデルと呼ばれる二層式農民組合方式を用いた農民への融資事業及び郡中央協同組合とその傘下の組合を通じた各種トレーニングを中心事業としていた。近年は政府の融資が激減したため、ドナー支援による小規模インフォーマルグループを対象とする貧困軽減事業を実施している。また、縦割りの地方行政の調整を行っている。

ミナーとワークショップを通じた理解促進を図る。それにより、リンクモデルがバ国の主要な農村開発のアプローチとして位置付けられることを目指した。そして、構築されたモデルがバ国自身により普及されることを期待した。

② 貧困削減に対する位置づけ

バングラデシュ PRDP は貧困削減を目的に掲げていないが、地域住民と地方行政の連携構築により、貧困層を含む住民への効率的行政サービス提供に繋がり、貧困層の生活改善の見込みを期待していた。また、小規模インフラ事業を通じて、村落開発に対する住民の自助能力向上、農村インフラ不足の解消、農村経済の活性化、教育、医療、社会サービスの地域的拡大が可能となり、貧困削減効果を期待していた⁵。

図 3-1-2 バングラデシュ・PRDP 関係者相関図



⁵ 平成 13 年度第 1 回国内支援委員会議事録からの情報による。

2-1-3 実施段階での取り組みと成果

(1) 活動における創意工夫と成果

本件においては、以下の表に示したような、行政が村にアクセスするための様々な取り組み、及び、住民参加型の地域開発計画及び実施の取り組みが行われた。

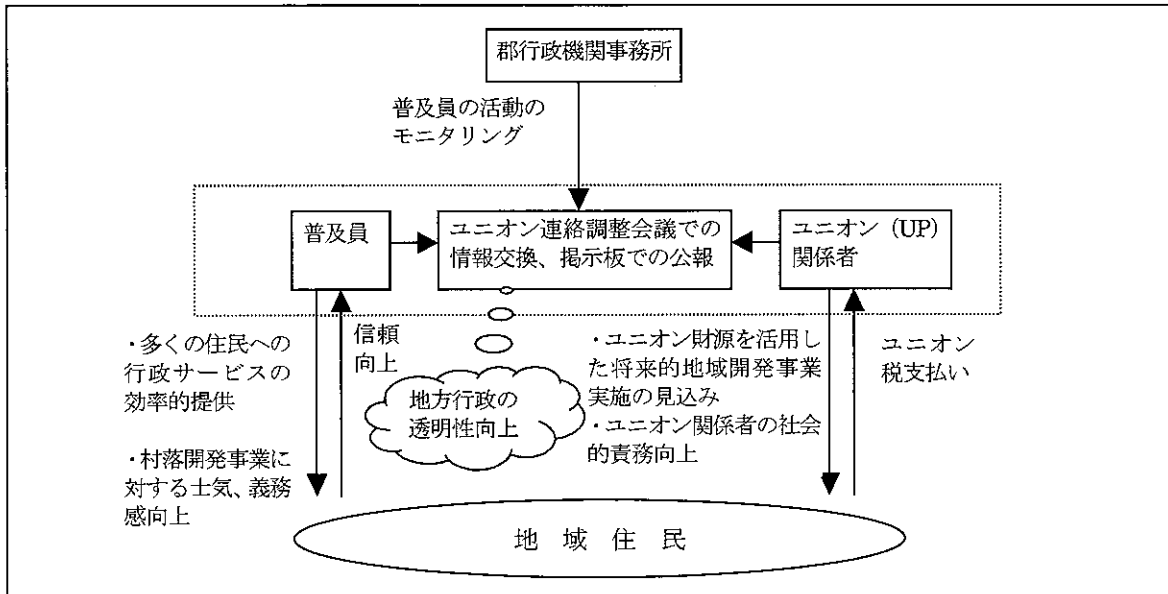
表 3-1-2 バングラデシュ・PRDPにおける複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景	創意工夫	成果
地域行政	末端行政官間の情報交換や連携が十分行われていなかった。行政サービス情報が住民に十分届いていなかった。	ユニオン内での農村開発事業に関わる関係者の情報交換の場として、ユニオンレベルにユニオン連絡調整委員会を設置した。パ国政府に働きかけ、普及員が同委員会に参加するよう命じる官報を発行させた。同委員会に村落委員会代表を参加させることにより、地方行政に対する村落住民の参加意識の醸成を図った。	行政活動の透明性が向上し、開発資金支出が公開されるようになり、地方行政のよい統治（good governance）が促進された。村落住民と普及員、ユニオン評議会、NGOとの橋渡しの場が形成され、ユニオン評議会を中心とする地方行政が活性化された。
	ユニオン評議会は政治性、党派性色彩が強い組織であった。	ユニオン連絡調整委員会をユニオン評議会内に設置せず、ユニオン評議会外に設置した。ユニオン評議会関係者の村落開発事業への関心を引き出すため、ユニオン評議会議長を同会議の議長と位置づけた。	ユニオン評議会議長とユニオン職員の社会的責務及び志気向上に繋がり、ユニオン評議会議長と同職員は会合に殆ど出席するようになった。
地域住民	バングラデシュの村には、農村開発行政の受け皿となるような村落行政単位が存在しなかった。	行政サービスの受け皿とするため、村落委員会を結成した。村落委員会結成には、村の全世帯の60%の参加を条件とし、村落委員会が政治性や党派性に左右されないプロセスを採用した。	村落委員会を通じた村落開発事業が活性化された ⁶ 。
	村の公的な長が存在しなかった。	村人間の争い事の調停役であったマタボールに、本来のリーダーシップを発揮できるよう、村落委員会の長としての公共性を付与し、村人の生活向上へ寄与を狙った。	当初は村長としての役割を理解していなかったようであるが、徐々に新たな役割を理解するようになってきた。
	村落事業への村落住民の参加度が低かった。	住民の労働率作業表を掲示した。	村落住民間のモニタリングが行き届き、住民の参加が促進された。
	プロジェクト事業は一部の村人へのみ恩恵を与えているとの認識が村人に見られた。	マタボールをユニオン連絡調整委員会に参加させ情報を伝達するのみならず、掲示板と回覧板でも同会合で伝えられた情報を広報した。	プロジェクトサイドと村落住民の認識の差は解消した。また、文盲の住民も回覧板を通じて、文字の読める人に内容を確認し、村落開発事業に興味を示すようになった。
双方の連携構築	住民には個人主義（村意識の薄さ）、依存体質、縁故主義が課題であった。一方、ユニオンは実質上十分機能していなかった。ユニオン税も納められていなかった。	インフラ事業を申請するためには、「ユニオン税の完納」と「インフラ建設における住民の2割負担（労働力または資金提供）」という条件づけを行った。	住民は村意識の低さや依存体質を脱し、住民の地域開発への義務感と自立心が向上した。一方、ユニオン財源確保への貢献という観点から、ユニオン評議会議長は村落開発事業を支援するようになった。
	普及員は各世帯を個別訪問していたため、行政サービスの効率性が低かった。	普及員がユニオン連絡調整委員会や村落委員会に出席し普及員の活動情報や技術を伝える。また、普及員の活動予定を掲示板で公表する。	ユニオン活性化センターでの家畜の予防接種日を設けたところ、個別訪問での実施よりも、行政サービスの効率性が向上した。村落住民の行政サービスへのアクセスが改善されたため、普及員は住民から好意的に評価されるようになり、普及員の使命感と志気が向上した。また、郡行政官による普及員へのモニタリングが促進された。

⁶ 集落内道路、集落を結ぶ道路、竹橋、水抜きカルバート、安全な井戸、市場、郵便局、学校修理、集会場、祈りの場の整備など。

ユニオン連絡調整委員会の場合での情報交換や掲示板での公報といった取組みを行ったことにより、普及員やユニオン職員の村落開発事業に対する志気や責任が向上し、より多くの人に効率的・効果的に行政サービスが提供されるようになり、ユニオンを中心とした地方行政の活発化につながった。また、住民参加型の地域開発事業実施の取組みにより、村落開発事業が活発化に繋がり、住民の地域開発への義務感と自立心が向上に結びついた。図 3-1-3 に示すとおり、これらの成果は、地方行政の透明性が向上したことによる相乗効果と考察される。

図 3-1-3 地方行政の透明性向上による協働効果



しかし、本件では、ファシリテーターがモデルのメカニズム上重要な役割を担っているが、終了時評価調査時点において、ファシリテーターの人材育成システムが確立されておらず、また、地域行政官の育成を中期まで実施しなかったため、プロジェクト終了後にモデルを支える人材の確保が課題となった。

(2) 促進及び阻害要因

長期間の研究協力により、対象地域の固有の状況が把握されていたため、その研究成果が実施段階での創意工夫に結びついた。派遣専門家の多くは、研究協力フェーズより継続的に参画していたので、現地語での意思疎通が可能であり、ファシリテーターは村人から選定されたため、村落住民との信頼関係が既に醸成されている上で、モデル事業を実施することが可能であった。このようなことが地域社会レベルでの活動を実施する際の促進要因となった。一方、バングラデシュ PRDP では、特段の阻害要因は見られなかった。

2-1-4 協働モデルの他地域への波及性と適用可能性

(1) 協働モデルの他地域への波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの波及システム

協力期間の最終年に、リンクモデルを展開するマニュアルを完成させ、関係者に対する普及セミナーとワークショップを通じた理解促進を図る。それにより、リンクモデルがバ国の主要な農村開発のアプローチとして位置付けられることを目指した。そして、構築されたモデルがバ国自身により普及されることを期待した。

② 協働モデルの実際の波及状況

協力期間終了半年前の現時点では、バ国の他地域にリンクモデルが適用されるに至っていない。しかし、住民レベルの活動において、村落委員会に他地域の住民代表を招いたことにより、他地域でも同様の村落委員会が形成される等、住民同士の交流でモデルの一部の要素の波及に繋がった。

(2) 協働モデルの他地域への適用可能性

本件では、住民レベルにおけるモデルの有効性は実証されつつあるが、表 3-1-3 の通り、終了時評価調査時点では、モデルの波及システム、制度面及び予算面での体制が構築されておらず、モデルの他地域への適用可能性は低い。しかし、モデルを全県に適用するためのリンクモデル推進室が BRDB 本部内に設置され、2002 年 6 月に実施された PRDP セミナーでは、他地域へのモデルの適用に向けての予算措置や組織的対応について、様々な可能性が示された⁷。よって、リンクモデル推進室の活動如何では、今後同モデルの適用可能性が高まる可能性もある。

⁷ PRDP の今後の普及に関して、以下のような意見が提案された。①2003 年度の貧困削減のための特別予算の活用 (LGRD の State Minister)、②郡の年間開発計画予算・地方自治農村開発協同組合省のプロジェクト予算・NGO 予算の活用、③JBIC の大ファリドプール農村インフラ整備事業との連携 (建設予定の UPC においてパイロット的にリンクモデルを展開する可能性)、④全 64 県の 64 郡、64 ユニオンでのパイロットプロジェクトの可能性 (BRDB の DG 代理)、⑤Union Development Organizer(UDO)にリンクモデルの実施権限をあたえる可能性、⑥JOCV との連携。

表 3-1-3 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	△（全県でリンクモデルを試行する計画の準備中だが、具体的方策が未定。ユニオン連絡調整委員会が形成されたが、ユニオン評議会との関係性や補完性を明確にする必要がある。）	△（UDOの人件費負担、小規模村落インフラ事業経費の8割負担、UCC会費経費負担、調整費用負担等が未定）	△（リンクモデルを支える地域行政官レベルのマニュアル作成が完成していない。UDOの依存度が高く、UDOの訓練体制が確立していない。）
地域住民	△（村落委員会が形成されたが、在来のGram Sharkar(村落政府)との関係性や補完性を明らかにする必要がある。）	○（住民レベルでの小規模村落インフラ事業経費の2割負担は可能）	○（適正な対象地域が選定され、有効的な成果が得られており、他地域への適用可能性はある程度高いと見込まれる ⁸⁾ 。）

○：適用可能、△：終了時評価調査では適用不可能であるが、今後の活動により、適用となる可能性あり。

(3) 他地域への協働モデル波及に必要な条件

モデルが他地域に波及するには、プロジェクトにより形成された村落委員会及びユニオン調整委員会の役割と、在来のGram Sharkar（村落政府）及びユニオン評議会との関係性や補完性が明確にされる必要がある。また、小規模インフラ整備事業の実施経費（事業費の8割）とファシリテーターの雇用経費及び活動経費をバ国政府により負担されることが必要である。さらにファシリテーターの訓練体制が構築されることが必要である。

2-1-5 教訓と結論

(1) 教訓

① 計画に関わる教訓

一般的に、バ国の住民は受動的で依存的だと言われているが、活用できる資源や行政から得られる支援内容を知ることができれば、住民負担をしてでも村落開発事業を計画及び実施することが可能である。よって、社会的準備作業を通じた住民の意識化は村落開発事業の実施において効果的である。

また一般的に、バ国の縦割り行政の弊害により、行政サービスの重複等の問題が生じ、行政サービスが住民に効果的に提供されていない問題が存在するが、異なるセクターの普及員が定期的に情報交換を行う場（会合）を構築することにより、普及員による効果的・効率的に行政サービス提供に繋がった。よって、このような地域行政官（普及員）の水平的なネットワーク構築を行う取組みは、住民への効果的なサービス提供に有効的である。

② 実施に関わる教訓

バ国では、ユニオンレベルの開発予算は、必ずしもそのすべてが開発プロジェクトに投入されないことがあると言われている。しかし、ユニオン調整委員会のような関係者の情報交換の会合の場において、多くの関係者によってモニタリングされるシステムを構築すれば、地域行政の透

⁸⁾ 対象地域の4ユニオンの内、3ユニオンは今後バ国の行政サービス活動の中心になると予定されているUPC（Union Parishad Complex）の存在するユニオンとUPCと同様の機能を持つUDCの建設に適切なユニオンが選定されている。

明性が向上し、その資金が本来の目的に活用されることが可能となる。

本件では、村落レベルや地域行政レベルに関係者の意見交換のための委員会を新たに設置したが、従来からの組織との関係性や補完性を明確にすることが課題となった。よって、新たな委員会等の場を形成する際には、既存の村落組織や地域行政との関係性や補完性を明確にして実施することが自立発展性確保の観点から重要である。

本件では、ファシリテーターがモデルのメカニズム上重要な役割を担っているが、ファシリテーターの人材育成システムが確立されていなかったため、そのような取組みを早い段階から行うことも重要であった。また、運営上、ファシリテーターへの依存度を軽減し、地域行政官等他の関係者への役割の割り振りも考慮すべきであった。よって、ファシリテーターを雇用して、村落事業を実施する際には、プロジェクト終了後の自立発展性を考慮し、ファシリテーターへの適切な役割配分やモデルを支える人材育成システムを構築する取組みを行うことも重要である。

- ・ 一般的に、バ国の村人は団結して村の開発事業に取り組むことは困難とされているが、村人が定期的に集まり信頼関係を構築することができれば、伝統的リーダーを核として村の公共利益のために取り組むことが可能であった。よって、住民参加型の地域社会開発プロジェクトにおいては、地域住民間の信頼関係構築のための取組み導入も効果的である。

③ 波及性に関わる教訓

住民レベルでの意見交換の場に、他の村の代表を招致することにより、村の開発事業の情報交換をし、対象村の経験が他地域に波及することにつながった。よって、バ国の農村開発プロジェクトにおいては、住民レベルでのモデルの波及をさせるため、そのような取組みも効果的である。

- ・ 本件では、プロジェクトが雇用した人材（ファシリテーター）の能力強化を図ったものの、地方行政官の能力強化を中間評価調査時点まで重視してこなかった。また、計画段階において、マニュアルやガイドライン作成に対する取組みを最終年度に行う予定としたため、協力期間の中期に係る取組みが開始されていないことが課題となり、終了時評価調査時点においても、現場レベルでモデルを支える地域行政官レベルのマニュアルやガイドラインが完成していなかった。よって、今後の類似案件においては、モデルの波及を前提とした人材育成システムの確立や地方行政レベル向けガイドラインや作成を重視し、早い段階で取り組むことが重要である。

(2) 結論

バ国での村落開発事業においては、中央政府組織の機能強化や人材育成に力を注いでも、援助効果が地域住民に届きにくいとの観点から、普及員と住民の双方に働きかけ、双方のネットワークを構築する取組みを行ったところ、地域行政の透明性が向上し、普及員からの行政サービスが地域住民に効果的・効率的に提供されるようになった。よって、バ国の地域開発事業において、地域行政と住民のネットワークを構築するリンクモデルは効果的であると、本件を通じて実証されつつあるが、モデルを支える制度面及び予算面の確保、また、本件で提案した組織と既存の組織との制度上の役割分担の明確化が課題として残っている。

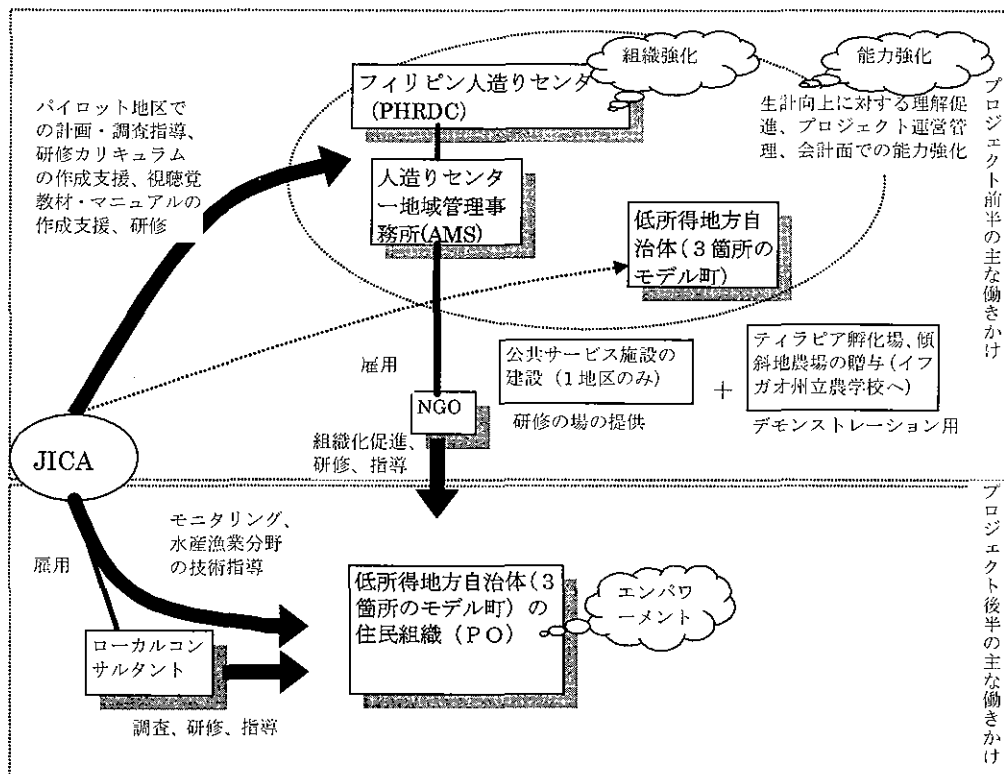
2-2 フィリピン：地方生計向上計画

2-2-1 本件の複層的アプローチ

フィリピン地方生計向上計画（以下、フィリピン地方生計向上と略称）は、1991年1月より1996年9月までの5年8ヶ月間、3箇所の低所得地方自治体⁹を対象に実施されたパイロットプロジェクトである。フィリピン地方生計向上は、JICAによる初の生計向上事業であり、比国の低所得地方自治体に居住する経済的下位30%に位置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（農業、畜産、漁業、手工芸品など）モデルの開発を目的とした。

フィリピン地方生計向上は、フィリピン人作りセンター（以下、PHRDC と略称）¹⁰の組織能力の強化を目指して開始された。しかし、同プロジェクトは、中央政府機関であるPHRDCへの政府への技術移転型単層的アプローチを採用しようとしたわけではなかった。各町¹¹に地域管理事務所（以下、AMS と略称）を設置し、モデル地区に選定された地方自治体やNGOとの連携を図り、地域性に基づいた技術移転プログラムを実施することによって、地域行政のキャパシティビルディングを実現することも目指しており、地域行政と地域住民の協働が期待されていた（複層的アプローチ）。しかしながら、プロジェクト開始3年後にPHRDCが大統領府に統合されることになり、PHRDCが組織的に機能しなくなったため、フィリピン地方生計向上が地域の住民組織に直接介入し、地域住民の生計向上のための活動を実施するという直接問題解決型の単層的アプローチを採らざるを得なくなった。

図 3-2-1 地方生計向上における複層的アプローチ概念図



⁹ 本稿では、地方自治体は Local Government Unit (LGU) を指す。

¹⁰ 人作りセンターとは、建設業、小規模家内工業、水産養殖業、視聴覚・コンピュータ部門において、農村開発の担い手を育成するための研修事業を行う組織。

¹¹ 本稿では、municipality を町と訳した。

2-2-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチ導入の経緯

① プロジェクトを取り巻く環境

比国は総人口の半数以上が貧困層に分類される社会経済状況を改善するため、貧困緩和、生産的雇用機会の創出、平等及び社会正義の推進、持続的な経済成長の維持を目標とする中期国家開発5ヵ年計画(1987-1992)を策定した。比国では、貧困の緩和は国家計画の最大の目標であり、貧困層の生計向上に力点を置いた政策を展開している。比国政府は、特に地方の貧困層の所得改善のための生計向上計画の実施に意欲的である。同開発計画に掲げられている貧困緩和に資すべく、無償資金協力事業で建設され、プロジェクト技術協力事業で人材育成がされたフィリピン人造りセンター(PHRDC)を実施機関とし、比国において普及可能な生計向上を手段とした貧困対策アプローチの開発を主目的とした事業が開始された。

② 地域住民と地域行政の関係

プロジェクト開始当初は、比国の地域行政機関は、中央政府からの指令に基づいてプロジェクトを実施する機関にすぎず、独自に開発計画を立案・実施できる権限は付与されていなかった。したがって、地方政府職員の開発プログラムに対する管理運営能力並びに開発に関する基本認識や姿勢により、地域住民に提供される地域社会開発の方向性が左右されることとなっていた。

(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民との連携構築

スラウェシ村落開発やバングラデシュ PRDP では、地域行政を C/P とし、地域行政に直接介入を行ったが、フィリピン地方生計向上では、中央政府の出先機関に介入を行い、地域行政に対しては以下の表や図 3-2-2¹²⁾に示すように、町農業事務所等を通じた技術指導実施のための調整や支援事業に対する提言・監視を行う等、地域での調整的機能を担わせ、個別支援事業の効率的な実施を図る計画であった。

表 3-2-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

対象レベル	働きかけの内容 ¹³⁾	期待する効果
中央政府	生計向上に関する計画と能力向上支援 (調査研究、市場調査、研修教材開発、 研修事業、研修用ソフトウェア開発等)	PHRDC 組織強化及び職員の住民の生計向上に関する企画及び実施能力の強化。生産向上に関わる政府組織、NGO、住民組織の能力開発プログラム開発。
	水産養殖研究開発支援	住民の生計向上のための PHRDC 職員の小規模水産養殖技術の向上。
地域行政	研修実施支援(小規模の介入)	生計向上事業に対する低所得地方自治体関係者の理解の促進。本事業に対する地方行政からの側面的支援。
地域住民	生計向上モデル事業の実施支援	実証活動を通じた全国に普及可能な生計向上モデルの開発。

② 地域社会関係者への働きかけ

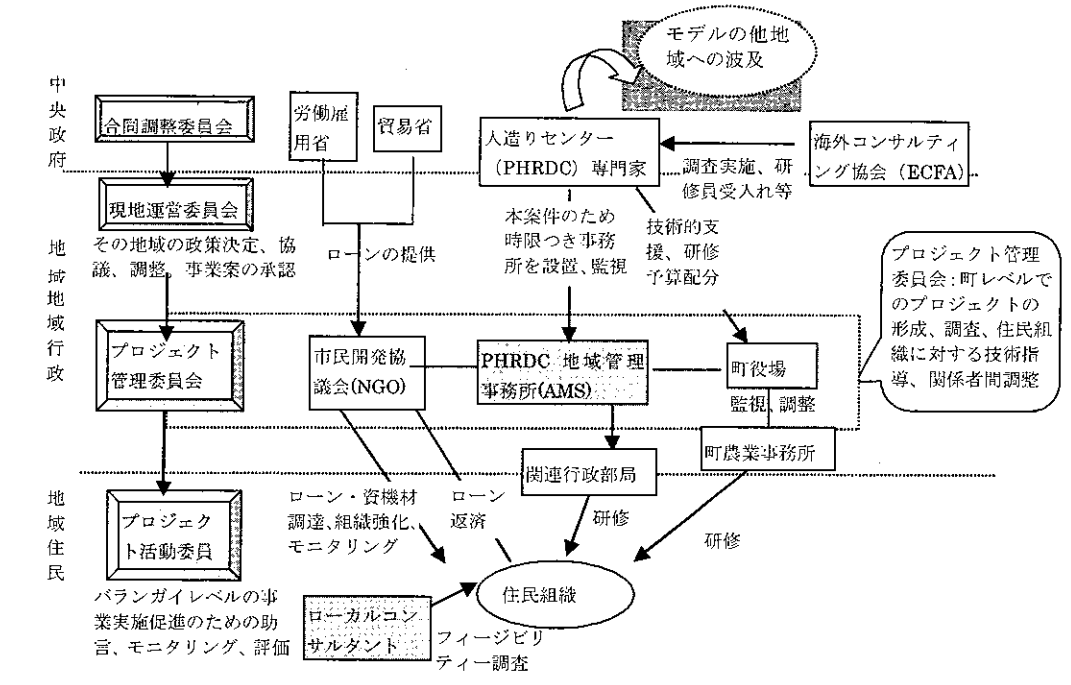
¹²⁾ 生計向上事業の関係者相関図は3つの対象地域で多少異なるが、複層アプローチの形式に一番近い関係者相関図を持つモデル地域の関係者相関図を示した。

¹³⁾ PHRDC の業務分野に対応した活動内容となっている。

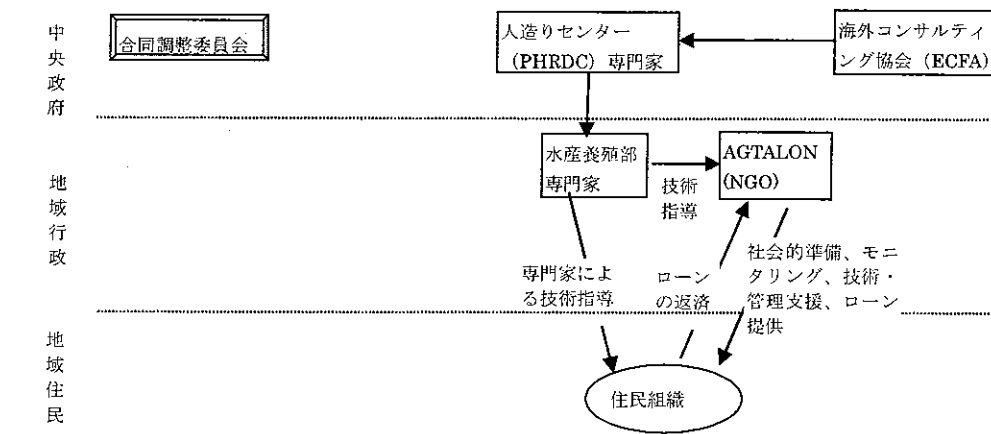
本件では、地域住民の意識化及び組織化促進、水産養殖分野以外の研修実施、ローンの提供等を行う役割を NGO に付与し、住民レベルでの活動の促進を図った。その他、州立農学校にデモンストレーション用の孵化場や傾斜地農場を設置し、同農学校から住民組織に対する研修が実施された。

図 3-2-2 地方生計向上 関係者相関図

(1) 生計向上事業 (注)



(2) 水産養殖事業



☐ : プロジェクトにより設置された機関、設備、または配置された人
 → : プロジェクトにより形成された情報、技術、人の流れ

現地運営委員会: PHRDC 代表, AMS の長, 町長, JICA 専門家リーダー, NGO 代表から構成される。
 プロジェクト活動委員会: 町役場担当課長, バランガイの長, NGO 代表, 住民組織代表, 事業責任者等から構成される。
 (注) モデル地域により, NGO 役割など多少関係者の役割が異なるが, 当初計画に一番近いと思われる関係者相関図を示した。

③ 実施機関選定の経緯

PHRDC は、日本からの無償資金協力により設立された機関であり、PHRDC 職員の人材育成はプロジェクト方式技術協力を通じて行われた。本件は、同プロジェクト方式技術協力の事業の一部を引き継いだ案件という位置づけであったため、PHRDC を本件の実施機関とした。

④ 対象地域の選定経緯

ミンダナオ、ルソン、ビサヤスの3地方のうち、比国政府の指定した20の貧困対策最優先地域(LGU)に属しているLGUから、治安、現地の原材料を活用できる産業の存在、地方政府の意欲、信頼できるNGOの存在等の条件にもとづいて選定された。プロジェクト実施前の事前現地調査の結果、各地方一箇所の低所得地方自治体(町)が選定されることとなり、島部(サマール)、山間部(アルフォンソ・リスタ)、沿岸部(パドレ・ブルゴス)という3つの地理的特徴を持つ地域が選定された。

(3) 波及性と貧困削減

① 計画時における波及性の考慮

貧困地域の貧困削減に資する地方生計向上モデルの波及に関わる活動は、本件の計画には含まれていなかった。PHRDCの生計向上に係る実施能力が高まることにより、開発されたモデルがPHRDCにより他地域に適用されることが期待されていた。

② 貧困削減に対する位置づけ

本件を通じ、地域住民が生活改善のために必要な技術、知識を身につけ、自らを組織化する中で、それらの技術や知識を活用していく社会的メカニズムが地域社会に形成され、対象地域の貧困削減へと結びつく想定された。

2-2-3 実施段階での取組みと成果

(1) 活動における創意工夫と成果

プロジェクト開始2年間は、PHRDCに対する計画能力向上支援事業を通じて、調査手法等の指導が行われた。その後の実証実施段階では、PHRDCの地域事務所(AMS)は、町役場及びNGOをパートナーとし、住民組織への資機材の提供を行い、その対価の返済を受ける回転資金事業を実施した¹⁴。しかしながら、住民組織から申請された個別事業の審査からローンの提供までのプロセスに時間を要し、回転資金事業を効果的・効率的に実施することが困難であった。また、計画段階では、町役場とNGOからの側面的支援が得られることを期待していたが、実際には関係者からの十分な支援が得られず、AMSが単独で事業を実施することになり、地域行政や地域住民との協働は生じなかった。プロジェクト開始3年目におけるPHRDCの大統領府への統合後は、

¹⁴ 受け取った資機材に相当する対価の支払いは、物や金銭で返済されるシステムであった。

AMS が機能しなくなったため、JICA 専門家とローカルコンサルタントが住民に対して直接支援を行うこととなった。

水産養殖事業は、PHRDC の水産養殖部、NGO、地域住民に対する能力向上支援を行い、特に水産養殖部への能力向上支援が重視された。本事業を通じて、地域行政と地域住民との協働は生じなかったが、NGO からの小規模金融事業を通じて NGO と地域住民との連携が構築された。

創意工夫としては、表 3-2-2 に示すように、本事業開始前に実施された人造りセンタープロジェクトで供与されたリソースの活用や現地 NGO 及びローカルコンサルタントの活用に関する工夫が施されたが、次項に示す阻害要因によって期待された成果を上げることはできなかった。

表 3-2-2 地方生計向上における複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景又は目的	創意工夫	成果
地域行政	人造りセンタープロジェクトで供与された機材を活用できた。	組織開発や技術向上などの研修が開発され、実施された。	開発された教材は現場と乖離した内容であり、地方行政関係者の人材育成や組織機能強化には結びつかなかったと終了時評価調査で報告されている。大統領府への統合後、研修担当部局が当プロジェクトの枠外に設置され、日本から供与された視聴覚機材を活用した研修活動が実施できなくなった。
地域住民	比国には住民参加型手法に精通している多くの NGO やコンサルタントが存在した。一方、途上国における地域社会開発を専門とする日本人専門家の数は多くなかった。	NGO を活用し、住民の組織化を促進し、研修事業を実施した。	2 地区では計画段階では NGO により事業が促進された。実施段階では、NGO が本プロジェクトから離脱し、NGO が町長と対立する等の問題が発生した。水産養殖事業に関しては、NGO による事業運営管理が可能となった。
		PHRDC の地域事務所 (AMS) による事業化が進まないモデル地域では、コンサルタントを雇用し、コンサルタントから現地に適した収入向上手段の提案をさせる。	当該地域ではコンサルタントにより、現地に豊富な資源を活用した事業が提案され、実施中は農村女性の収入向上に役立ち、事業の方向性は適切と思われたが、プロジェクト終了後、アバカ関連事業では町役場からアバカ原料の供給が中止され、また完成品 (アバカスリッパ等) に対する需要がなく、事業が中断された。
	プロジェクトを実施しながら現地に適切な手法を採用する方針であった。	一挙に 3 つの地域で実証活動を展開するのではなく、比較的受け入れ能力や体制の整っている地域から事業を開始し、その経験を次の実証活動に活かす「歩きながら考える」方式を採用した。	ヤギ飼育やティラピア養殖等の事業では、段階的に事業を実施したことにより、より実現性の高い実施方法が見つかった。1, 2 箇所目のモデル地域では比較的高い技術の習得を要する事業への適用性も見られたが、3 箇所目のモデル地域では、住民組織が未成熟であったため、比較的高い技術を要する技術よりも、単純労働を基盤とした事業が実質的成果があった。
		水産養殖分野は高度な技術を要するため、専門家が村人に直接指導した。	貧困層にとってハタ養殖技術は高度であり、プロジェクト終了後には事業が実施されなかった。
	人造りセンタープロジェクトで供与されたリソースを活用できた。	生計向上事業に対する啓発教材が作成され、テレビやビデオでも放映された。	92 年 10 月から 99 年 3 月までに、視聴覚教材は 3575 万人、ラジオ教材は 670 万人に視聴される等の実績があった。一方、他省庁との連携がないため、視聴覚教材が他の生計向上事業に活用されなかった。
双方の連携構築	住民参加型手法に精通した多くの NGO が存在した。	住民組織、地方行政、NGO との連携構築を図るため、NGO を活用する。	NGO の人材不足、資金不足、町役場との政治的対立等により、事業実施段階において、NGO による関係者間の連携構築が促進できなかった。
	R/D で政府機関、NGO、住民組織同士の情報交換促進が提示された。	関係者の情報交換の場として、現地運営委員会、プロジェクト管理委員会、プロジェクト活動委員会を設置する。	意欲的な町長が存在していた地域では、計画当初関係者間の協力関係が生じたが、実施段階での関係者の人材不足及び資金不足、PHRDC の大統領府統合問題による AMS の機能停止により、連携活動も停止した。

(2) 促進及び阻害要因

フィリピン地方生計向上では、特に促進要因は存在しなかったが、以下のような阻害要因があった。

- ・ PHRDC の大統領府への統合¹⁵。
- ・ PHRDC は、時限付きの組織であり、生計向上事業の実施を通じて比国の貧困削減に寄与することを使命とする機関として位置づけられていなかったために、PHRDC の職員の志気が低かったこと。
- ・ NGO は生計向上事業において地域住民の活動を促進する重要な役割が付与されていたが、町役場との対立による NGO の本事業からの離脱、人員不足、資金的制約、適切な NGO の不在等の理由により、全地域で有効に機能しなかったこと。
- ・ モデル地域の一つは、政府系 NGO による住民の組織化の失敗経験があり、住民の組織化への動機付けが困難であり、住民レベルでの事業実施が困難であったこと。

2-2-4 協働モデルの他地域への波及性と適用可能性

(1) 協働モデルの波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの波及システム

フィリピン地方生計向上では、特にモデルを波及させるためのシステムが存在したわけではなかった。プロジェクトを通じて PHRDC の組織能力を強化することで、プロジェクト終了後には、PHRDC が主導的にモデルを他地域に波及させていくものと見込まれていた。

② 協働モデルの実際の波及状況

プロジェクト終了後に本件で形成された協働モデルの波及を担うことを期待されていた PHRDC が大統領府に統合され、本プロジェクトに対する比国側の意欲が減退し、本モデルを他地域に波及するには至らなかった。また、PHRDC は他省庁や他機関との連携がなく、本事業の知名度も低かったため、PHRDC が他の低所得地方自治体 (LGU) に働きかけても、それらの LGU からモデル波及に繋がるような反応が得られなかった。対象地域内での波及に関しては、サマーの事例では対象地域外の近隣の町からの支援要請を受けても、要請を断っていたため、対象地域外に波及しなかった。また、PHRDC の大統領府への統合後、担当官は一旦すべて退職し、公務員試験を受験することとなったため、多くの担当官が退職することとなった。このような状況をうけ、本件の生計向上モデルが他地域に波及しなかったと考えられる。

¹⁵ PHRDC が大統領府へ統合された後、3ヶ月間は C/P への給与が支払われず、General Manager をはじめ職員が相次いで退職した。大統領府側は、本プロジェクトを約9ヶ月間中断し、その後、C/P は配置されず、暫く予算措置は講じられなかった。その結果、関係者の志気が低下した。さらに、供与機材が目的外に使用され、視聴覚機材やコンピュータ等が活用できなくなった。

(2) 協働モデルの他地域への適用可能性

表 3-2-3 に示したとおり、地域行政レベルでのモデルの他地域への適用性は低く、モデルの枠組みを他地域に波及することは困難と考察される。地域住民レベルでは個別事業ごとに事業の適用性が異なるが、リスクが少なく、短期間で資金回収が可能なリスクが少ない事業（例：ヤギ飼育等の畜産業）は、地元金融組織からの支援も得られ、低所得者向け事業としての適正度合いが高い。他方、水産養殖事業については、PHRDC 水産養殖部が水産庁へ統合された後、制度面や予算面での適用性は不明だが、政府関係者への近代的な技術移転を重視（単層的アプローチ）されたため、貧困層に対する生計向上事業としての適用性が低く¹⁶、本件での地方生計向上モデルの自立発展性は低いと考察される。

表 3-2-3 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	× PHRDC の大統領府統合後、モデルを実施支援する制度的枠組が存在しない。	× 事業の引渡しを受けた地方自治体は、事業実施のための潤沢な予算がない。また、プロジェクトより寄贈された資機材の整備ができない。	× 事業の引渡しを受けた地方自治体には、農業分野以外の能力向上支援を提供できる人材が少なく、殆どの活動が停止又は縮小した。個別プロジェクト実施ガイドラインは存在する ¹⁷ 。
	△ 水産養殖事業はプロジェクト終了後、水産庁に統合されたが、生計向上事業を実施支援する制度的枠組の存在については不明である。	△ 水産養殖分野については、水産庁の潤沢な技術開発予算が活用できるとのことだが、本件関連生計向上事業についての予算配分については不明である。	△ 一定水準以上の専門知識と技術を有した C/P は 1 人のみであったと専門家報告書で言及された。関連事業のマニュアルや教材は、中央政府レベル向けのもの存在するようだが、地方行政官向けのもの存在するかは不明である。
地域住民	△ プロジェクト終了後の自立発展性を考慮し、既存の住民組織を対象としたが、組織化が進まない場合はトップダウン型で組織化が行われた。	△ 大半の事業は本件終了後事業が停止し、多くの事業のローンが未返済である。また、本件で導入された一部の資機材は高価なため修繕がされていない。	△ 家畜関連事業は比較的手間やリスクが少なく、短期間での収益が可能なため、事業が継続されているが、水産養殖分野の事業を含め、大半の事業は副業としては技術力が必要であり、また、台風等の影響を受け、継続されている事業は少ない。

○：適用可能 △不明、又は適用可能な事業と不可能な事業が混在する ×：適用困難

(3) 他地域への協働モデル波及に必要な条件

本プロジェクトで形成された協働モデルが他地域へ波及するための条件は、以下のとおり。モデル事業に対する相手国政府の支持が得られ、モデル事業を実施支援するための制度的枠組が整備されること。

地方自治体にモデル事業を支援するための予算が配置されること。

地域住民が能力向上支援を受けられる環境にあること。

地域住民に見合う技術レベルの事業であること。

地域住民のニーズに見合う事業であること。

事業に関わる販売及び仕入経路が複数存在すること。

¹⁶ 専門家報告書で指摘されている。

¹⁷ 中央政府レベル向けには、計画時の調査マニュアル、マーケティングマニュアル、低所得地域の事前計画ワークブック、事業運営マニュアル、生計向上事業のガイドライン、セミナー報告書が作成された。PHRDC により、ハタ養殖やラン栽培等の視聴覚教材が開発された。

2-2-5 教訓と結論

(1) 教訓

① 計画に関わる教訓

ア) C/P 機関

本件では、中央政府の出先機関(AMS)が時限付で地方に配備され、住民組織の活動を支援したが、住民組織から申請のあった個別事業に対するローンの審査から承認までに時間を要したために、住民の意欲が減退した。また、中央政府よりも地方政府の方が地域の実情を詳細に把握しており、地元 NGO にとっても身近な存在であるため、受益者により近い地方政府を直接的な C/P とした方が大きな成果をもたらすことができたのではないかと考えられる¹⁸。また、最小行政単位であるバラングイの事務所は、地域内の世帯収入の向上を通じた地域活性化事業に、町役場以上に真剣に取り組んでいるため、本件の実施プロセスにおいて、バラングイ事務所を連携の枠組みに含めた事業は効果的であった¹⁹。よって、今後の生計向上事業の実施に際しては、住民レベルに近い地域行政への介入が重要である。

イ) NGO と地域行政の位置づけ

フィリピン地方生計向上では、町役場と NGO の役割が重複していた部分があり、それぞれの責任が明確にされていなかった。その結果、双方が責任を回避するという状況に陥り、町役場及び NGO との連携が十分に行われなかった²⁰。また、NGO の選定に関しては、国家の政権交代等の政治的变化に影響されずに政治的中立性を保持できる政治的色彩が薄い組織を選定すべきであった。NGO 組織の設立背景と代表者の性格、資金源等に関する慎重な調査が必要であった。さらに適当な NGO が存在しない場合の計画案も策定しておくべきであった²¹。よって、今後 NGO を活用する際には、このような観点を考慮することが重要である。

ウ) 地域住民レベルの事業実施システム

本件は、外部者主導型のトップダウン方式で事業内容や対象グループが採択されたため、適切ではない住民組織が選定されたケースもあった。また、小規模事業による生産品に対する需要の欠如、町役場からの支援の欠如等の理由により、プロジェクト終了後は継続されていない事業も多い。さらに、外部主導による住民の組織化に時間を要し²²、その後の活動計画に支障をきたした。一方、当地で当時実施されていた USAID 及び CIDA の類似事業は成功と評価されているが、その成功要因は住民組織の自主性を重視したことだと考えられる²³。もし、地域住民のイニシアティブを重視し、住民組織側から地方自治体に事業申請を行い、地方自治体が事業に対する責任

¹⁸ JICA 長期専門家報告書参照。

¹⁹ 総括報告書による。

²⁰ 地方生計向上のためのガイドラインからの情報による。

²¹ 総合報告書からの情報による。

²² 外部主導の「外部」は、JICA 専門家及びローカルコンサルタントを指す。

²³ 専門家報告書による。

を取る形式を採用していたら、両者の事業に対するオーナーシップや自立発展性が向上していた可能性が高いと考えられる。よって、今後参加型事業を実施する際には、地域住民のイニシアティブを重視した実施形態を採用することが重要である。

② 実施に関わる教訓

個別事業の持続性を高めるため、回転資金が導入されたが、住民組織からの返済金が政府機関を通じて国庫に戻ってしまったため、事業の拡大に繋がらなかった。地域住民による小規模事業の持続的な展開を図るためには、住民組織からの返済金を住民組織に返済させる回転資金制度を設ける必要がある²⁴。

他方、水産養殖事業では、単層的アプローチとしての政府関係者への技術移転が重視され、地域住民への適用性が高いと考えられる技術開発には繋がらなかったため、行政と地域住民の間に協働が生まれなかった。よって、住民レベルでの適用なモデルの開発のためには、複層的アプローチの導入がより効果的である。

③ 波及性に関わる教訓

本件の実施により、女性団体や農民団体等の住民組織が回転資金にアクセスできるようになったため、起業活動や既存事業の活性化に繋がったと終了時評価調査では報告された。しかしながら、プロジェクト終了後、住民組織が地方自治体から予算的・技術的支援を十分に受けられず事業を停止した団体が多く、生計向上効果は多くの場合、一過性のものであった。このことから、回転資金の提供は貧困削減に有効な手段ではあるが、効果の持続的発現のためには住民に身近な地方自治体の組織能力の強化や人材育成を視野に入れた回転資金事業をデザインすべきであったと考えられる。また、貧困削減事業の機能強化を図るためには、当該国にて貧困削減事業の実施機関として位置づけられた組織に対して支援することが事業効果の持続性を確保するために重要である。

(2) 結論

本件では、地域行政を実施機関として活動を行わなかったため、地域住民と地方行政間の協働効果は生じなかったが、以上の教訓から、回転資金を通じた生計向上事業を実施するためには、中央政府よりも地域行政を C/P とした複層的アプローチがより効果的であると考察される。

また、水産養殖事業の事例で見られるように、中央政府関係者への単層的アプローチを重視した場合、地域住民に適した生計向上モデルの開発が困難であった。一方、本件後半のように、地域行政関係者からの支援が得られないため、専門家とコンサルタントが地域住民に直接指導を行った場合、事業の持続性や貧困削減効果は一過性のものであったと考察される。よって、地域住民に適したより継続性の高い生計向上事業を実施するためには、地域行政関係者と地域住民の連携を生かした複層的アプローチが有効である。

²⁴ 総合報告書からの情報による。

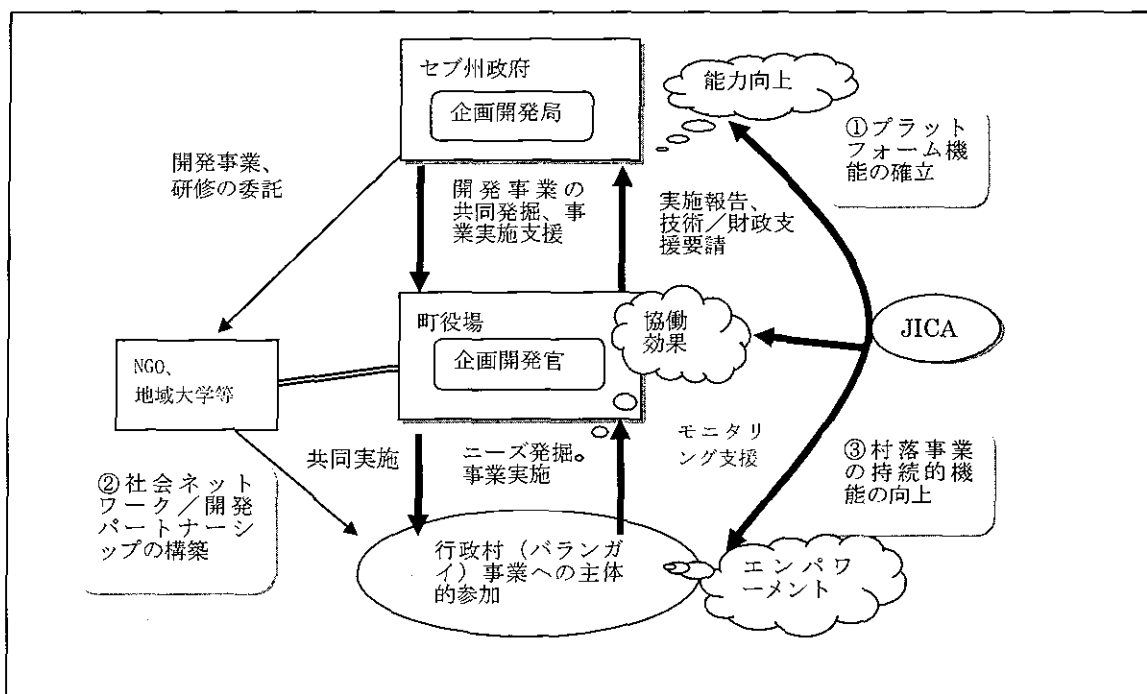
2-3 フィリピン・セブ州地方部活性化プロジェクト

2-3-1 本件の複層的アプローチ

フィリピンの行政制度は、中央政府、行政管区 (Region)、州 (Province)、町²⁵ (Municipality)、行政村 (バラングイ: Barangay) に分けられており、1991年に制定された地方分権法により、中央政府から州政府を中心とする地方自治体への権限・機能の移譲が進んでいる。この地方分権化の流れの中で、フィリピン・セブ州地方部活性化プロジェクト (以下、セブ SEED) は、「地方開発行政を強化し、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構築する」というプロジェクト目標を掲げ、1999年3月から2004年3月まで実施されている技術協力プロジェクトである。セブ SEED の特徴は、1997年の事前調査の段階から、貧困削減・地域おこしのためには、①州 (や町役場レベルの地方自治体の行政能力を向上させ、②住民参加型地域活動の普及モデルを形成し、③地方自治体と地域社会の間で開発に関する相互協力を強化・改善するという、複層的アプローチが必要であると考え、この3つを協力の柱に据えたことである。

同時に、セブ SEED は、「地域開発メカニズム」とは何かを模索し続けたプロジェクトでもあったが、2003年10月に実施された終了時評価時に、メカニズムとは、①州というメゾレベルで地域の開発に共同して取り組む「場」や機会を作り出す「プラットフォーム機能」、②地域開発事業の実施プロセスにおける社会連携を構築する「社会ネットワーク/開発パートナーシップの構築機能」、③Knowledge Management Bank (KMB)や回転資金の構築、住民組織のエンパワメントなどを通じて醸成される「持続的・発展的機能」という3つの要素から成り立つものであると整理された。(図 3-3-1)。

図 3-3-1 セブ SEED の複層的アプローチ概念図



²⁵郡と訳されている場合もある。

2-3-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチの導入の経緯

① プロジェクトを取巻く環境

フィリピンでは、「民衆の力 (People's Power) を向上し、フィリピン国民の生活水準を引き上げる」という中期開発計画 (1993~1998 年) 最終目標の下、開発事業への民間の参加、特に住民組織や非政府組織の参加が推進されている。セブ州が位置する中部ビサヤ地域の平均貧困率は 32% (1994 年) とフィリピンの中で低い方であり、その中でもセブ州の貧困率は 25.7% と低い。しかし、開発水準の低い北部を中心に、15 万世帯以上が安全な飲料水へのアクセスを持っていない、全世帯の 54% が衛生 (下水) 設備を備えていない、高等教育へのアクセスが低いことなどが貧困課題として指摘されており、いかに人々の能力を開発し、彼らの意欲を高め、保健医療、住宅、食料と衣料、生計等の問題を自らの手で解決していくかが貧困解消の鍵と「セブ州貧困削減活動計画 1996~1998 年」に位置づけられていた²⁶。

② 地域住民と地域行政の関係

前述のとおり、1991 年に制定された地方分権法により、中央政府から地方自治体への権限・機能の移譲が進み、州レベル以下の地方自治の枠組みが制度化され、地域のニーズに則した開発と行政サービスの提供が可能な環境が整備されていた。しかしながら、地方自治体の能力は向上しておらず、首長権限による裁量行政や地域開発を担う人材の不足など行政面での問題、および州政府、町役場、バラングイ、住民組織 (People's Organization : PO) や NGO 間の地方行政と住民を結ぶメカニズムの不在が指摘されていた。特に、1997 年の事前調査の時点では、町レベルの企画調査官が「我々は住民に信頼をまったく置いていない」と述べ、また NGO は公然と政府批判を行うほど信頼関係がないことが「地域開発の阻害要因」となっていることが指摘されていた。

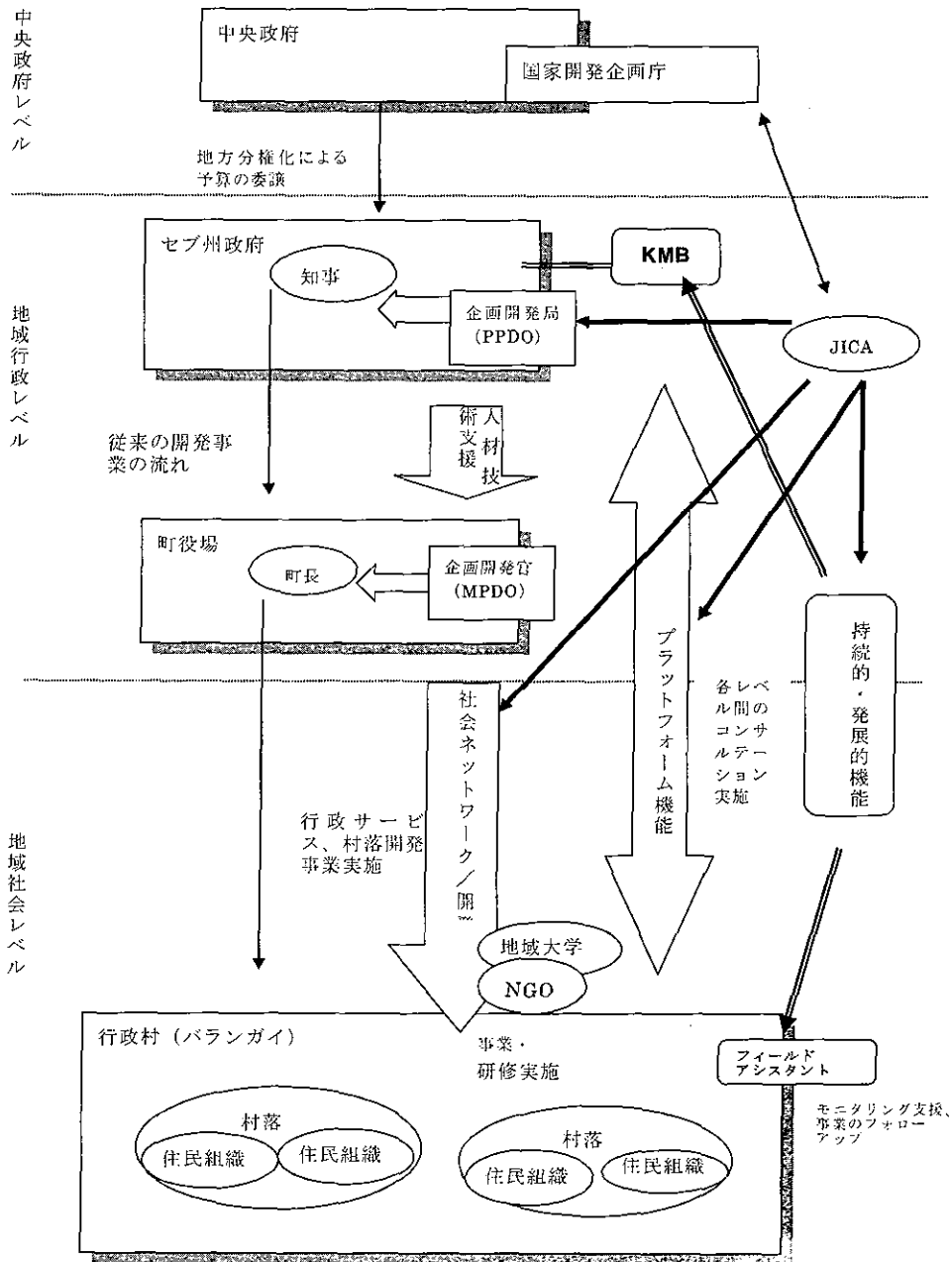
(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民との連携構築

上述の背景を踏まえ、セブ SEED は、地域行政であるセブ州企画開発局と町レベルの企画開発官、バラングイと住民、NGO や大学などのアクターを巻き込んだ「地域開発メカニズム」の構築を目的に計画されたプロジェクトである。メカニズム構築の主な手段は、①州政府企画開発局の企画調査機能の強化、②町レベルにおける開発事業実施の行政手法、手順の形成と提示、③地域開発案件の実施経験・ノウハウの蓄積、および④開発事業の手法、手順、ノウハウ、経験当の情報共有を目的とする Knowledge Management Bank (KMB) の構築であった (図 3-3-2)。また、バラングイや PO が実施する個別事業のモニタリングや評価を地域行政と地域住民の共同で実施し、これらの経験や情報を集約する持続的/発展的機能を確立することで、連携構築と協働効果の発現を狙った。

²⁶ 事前調査報告書 20~21 ページ。

図 3-3-2 セブ SEED 関係者相関図



(1) 地域社会関係者への働きかけ

本件は、州政府、町役場、バラングイ、地域住民等を中心に表 3-3-1 に示す複層的な働きかけを計画し、地域開発メカニズムの構築を図った。

表 3-3-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

対象レベル	働きかけの内容	期待された効果
州政府	PPDO に対して州の開発に必要な情報整備と統計に関する能力の向上を行う。	地域社会の情報と住民のニーズに則った開発計画の策定によって、知事の意味決定の透明性、合理性が向上する。
	PPDO が、州政府内で他分野担当局間で事業調整を行うような機能を付加する。	PPDO の機能が強化されて、州政府内の分野間の調整による無駄のない州開発事業が実施される。
	町役場との開発課題の調整推進のための会合を開催する。	州政府と町役場の組織間で、開発ビジョンの共有が進み、効率的な事業実施が行なわれる。
	州政府の開発事業の経験を蓄積するための仕組みを構築する。	モデル事業実施の実施経験、知見が州政府内で蓄積され、他の事業形成、実施に活用される。
町役場	近隣町役場間での情報共有や調整を行うための会合を開催する。	近隣自治体との情報の共有により、開発事業実施に関する相互協力が進展する。
	州政府や NGO 等と連携して開発事業の実施を図る。	州政府や NGO からの人的、財政的支援を受けることで、町役場による質の高い開発事業を実施される。
行政村、地域住民	地域住民を、住民参加による地域行政側との会合に参加させる。	住民のニーズを反映した村落開発事業が実施される。
	開発事業実施、運営に関わる研修を実施する。	住民自身が管理運営を行うことにより、事業の自立発展性が向上する。

(2) 実施機関選定の経緯

本件は、開発課題を地域開発能力そのものに求め、地域社会全体を一つの開発対象と捉えているため、特定セクターを主管する中央政府機関をカウンターパートとする従来の開発事業とは異なると認識されていた。また、後述するとおり、セブ州がプロジェクト対象地域として要請されているため、フィリピン側の実施機関はセブ州政府の企画開発局となった。しかしながら、万全を期すため、州知事を総括責任者に、州企画開発局長をプロジェクト責任者に、また支援機関として国家経済開発庁ビサヤ支局が配置された。

(3) 対象地域の選定経緯

中部ビサヤ地域開発計画（1993～1998年）の策定後、1994年に「セブ州総合開発計画」調査が JICA の開発調査で実施された。その結果、セブ州内の地域格差、メトロ・セブに代表される都市と農村部との経済格差、地方分権の枠組の中での地域開発行政制度の未整備などが指摘され、「都市と農村の持続的かつ均衡のとれた開発」のモデルになり得る地域開発プロジェクトが要請された。

対象地域は、当初、モデルとして相応しい4町を対象とする予定であったが、州知事から貧困度が高い北部地域20町を対象とすることが要請され、16町を本件で、残りの4町は開発福祉支援事業でカバーすることで合意した。

(3) 波及性と貧困削減

① 計画時における波及性の考慮

事前調査の段階で、本プロジェクトが、他の地域でも活用できる地域開発メカニズムの開発を目的としているため、モデル地域選定基準を、プロジェクトの主旨に合致するとともに他の地域

でも適用可能な、普遍的要件を満たすものとして設定する必要があることが記載されている。しかしながら、対象町は州知事の意向で、4町から20町に拡大したため、当初に想定していたような波及性の検討を考慮する活動の余裕が生まれなかった。

② 貧困削減に対する位置付け

地方自治の強化と参加型開発による地域住民のエンパワメントはセブ州の貧困削減の最重要課題であった。

2-3-3 実施段階での取り組みとその成果

(1) 活動における創意工夫と成果

プロジェクトは、地方開発メカニズムを確立し、地方自治制度の効率性、公平性、持続性を確保し、より実効性の高いものとするを目的としていた。この目標の達成のために、プロジェクトは、既述したとおり、①プラットフォーム機能による地方行政と地域社会共同の案件発掘、②社会ネットワーク／開発パートナーシップの構築機能による関係者間の協力強化、③持続的／発展的機能による村落開発事業の展開と持続性向上などの活動を、以下に記すような創意工夫を複層的に行いつつ実施した。(詳細は表 3-3-2 参照)

① 地域行政

まず、州政府内にプロジェクト管理事務所 (PMO) を設置し、カウンターパートである企画開発局 (PPDO) の州開発政策能力の向上を図った。PMO は、専門家と PPDO のスタッフで構成され、プロジェクトの活動を推進する中で、PPDO への技術移転を行った。特に、州政府内部で開発事業を担当する農業局等の事業の調整を推進すると共に、州政府と町役場が共同で住民のニーズを把握するためのコンサルテーション会合を開催し、開発事業の形成を行なう「場」としてのプラットフォーム機能の確立を目指した。また、町役場が主体で実施するインフラ整備や、生計向上や生活改善などの村落開発事業に際し、中央政府、州政府、他の町役場や地域大学、民間企業が相互協力する支援体制を整備した。結果的に、67 の村落開発事業が実施されたが、その実施経験を今後の開発計画策定や事業の実施に有効活用するために、Knowledge Management Bank (KMB) を PPDO に設置し、地域開発の持続的／発展的機能を確保することとした。

② 地域住民

地域住民に対しては、プロジェクトの専門家が、既存の住民組織 (PO)²⁷ を中心に、PO の代表がコンサルテーション会合に出席しニーズを発表できるように、また、住民自身で開発事業の運営、管理が持続的に行えるようになるために回転資金を導入し²⁸、地域大学や NGO、民間企業

²⁷ 対象地域ではこれまで、政府、ドナー、NGO による様々な開発支援事業が形成され、その目的毎に住民組織が形成されて来た。プロジェクトでは、これらの住民組織、共同体を活用して事業の発掘、実施を行った。

²⁸ 本プロジェクトではレボルディング・ファンドの呼称が使用されている。住民側への提供は、現金ではなく、

との連携による住民組織への事業運営に関する研修²⁹を実施するなどの働きかけを行った。

③ 協働関係の構築

地域行政と地域住民間のコンサルテーション会合（プラットフォーム）が対象の町や村で計1,300回以上実施された結果、相互の信頼関係が改善されつつある。特に、住民主体の事業を実施する際には、①当事者間で合意書を締結し責任の所在を明らかにする、②フィールドアシスタント（FA）を、開発事業を実施している村落に配置し、進捗状況を州政府側に報告させる、③州、町役場、地域住民間の合同評価を実施する、④州政府内の KMB に関係者がインターネットを通じてアクセスできるようにするなどの工夫をすることで、開発事業の知見を共有することが可能となった。

表 3-3-2 セブ SEED における複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景又は目的	創意工夫点	成果
地域行政	州・町間の連携不足によるバラバラな開発事業実施の解消	州政府と町役場間で開発の方向性を共有するために、PPDO を中心として、対象 16 町との間で事業発掘のための会合を行った。（プラットフォーム機能）	16 町で、計 1,300 回以上のコンサルテーションが実施され、計 67 件の開発事業の形成に繋がった。PPDO のコンサルテーション能力が向上した。
	効率的な開発事業を実施する際のリソースの解消	州政府が中心となって、町役場や住民が、外部開発資源として、中央政府や NGO 等にアクセスするためのネットワークを形成した。（社会ネットワーク／開発パートナーシップの構築機能）	PPDO が中心となり、中央政府機関や NGO との連携が行われ、開発事業実施に際して、必要な能力向上支援を得ることが出来た。
	開発事業実施経験の組織的な蓄積不足の解消	州政府内に、KMB を設立し、開発事業実施の経験を集約することとした。（地域開発の持続的／発展的機能）	KMB には、インターネットを通じて、町役場や地域住民が情報へのアクセスが可能となった。
	知事の裁量行政を改善するための情報整備	PPDO に対し、開発計画策定に不可欠な基礎的統計資料の整備、統計分析、統計加工能力の向上への能力向上支援を行なった。（プラットフォーム機能）	対象町の社会経済統計分析報告書が作成され、右のデータを活用した大規模事業である農道改修が実施された。
地域住民	住民ニーズを反映した開発事業の実施	行政側の開発事業発掘のコンサルテーションに住民組織代表を参加させ、住民側ニーズに沿った事業を実施した。（プラットフォーム機能）	主にインフラ整備を中心に、67 件の生計向上、生活改善の開発事業 ³⁰ が形成、実施された。
	住民参加によって開発事業の持続性を確保	村落開発事業の自立発展性を確保するため、回転資金の導入や住民への研修を実施した。（地域開発の持続的／発展的機能）	回転資金導入によって、従来の住民組織事業の課題であった資金的な不足が解消された。また、研修によって住民組織側の事業運営能力が高まった。

野菜、ヤギ、牛等の現物支給で行なわれる。

²⁹ 事業の実施に必要な技術研修に加えて、個々の組織のニーズに従い組織経営に関するものと事業運営に関する研修を、技術提供者と継続的な関係を維持して実施している。例として、練炭製造技術（環境天然資源省、サンカルロス大学）、海藻養殖技術（民間人）、手漉き和紙製作技術（フィリピン大学・NGO）、水圧式（ラム・ポンプ）揚水技術（NGO）がある。

³⁰ 家畜普及、野菜栽培、練炭製造、海藻養殖、手漉き和紙製作、水圧式揚水技術等の開発事業が持続性をもって実施されている。

	住民の主体的な事業運営を図るため適性技術の採択	住民組織によって主体的な事業運営が行なわれるよう、現地で適用されている農業生産技術等を活用した。(地域開発の持続的/発展的機能)	現地の適正技術の活用によって住民組織による事業の主体的な運営監視が可能となった。
双方の連携構築	地域社会関係者の関係強化	開発関係者のネットワーク形成のため、フィールド・チーム(専門家、州、町、FA)による開発現場の訪問や、コンサルテーション会合開催した。(社会ネットワーク/開発パートナーシップの構築機能)	関係者間の合意形成を促された結果、資源共有型、機能的、人的の3つの社会的ネットワークが形成された ³¹ 。
	地域行政と地域住民間の不信の解消	PMOが中心となり、州と町、町と住民組織間で開発事業の形成と実施に際しては、両者間の合意形成を促進した。(プラットフォーム機能)	開発に掛かる合意書(Memorandum of Agreement)が州と全16町、町と事業を実施する住民組織間で締結され、信頼の醸成に貢献した。
	事業に対する責任の共有の確保	実施した事業の結果を、州、町、住民組織間で合同評価を実施した。(プラットフォーム機能)	合同評価の実施により、各レベルの関係者間で、事業評価の重要性が認識されるようになった。
	州行政の認知不足の解消	州政府の行政サービスと業務に係る情報普及のため、町、住民向けの広報誌の発行を行った。(社会ネットワーク/開発パートナーシップの構築機能及び地域開発の持続的/発展的機能)	州政府広報紙(Sugbo)を、各町、行政村向けに、年4回定期的に発行され、超関係者や地域住民の州行政に対する認識が深まった ³² 。
	行政側の地域情報の不足の解消	プロジェクト専属のFAを雇用して、開発事業のフォローアップ、モニタリングを行なった。(地域開発の持続的/発展的機能)	FAによって町、村落レベルの情報が州政府に集まり、州政府側の事業のフォローアップ、現地情報の把握、知見の集積に活用された。

(2) 促進及び阻害要因

① 促進要因

終了時評価結果によると、本プロジェクトに於ける複層的アプローチは、成功裏に実施され、着実な成果を生みつつある。その促進要因として、まず、フィリピンの地方自治制度が法的に確立していたこと、また、州政府、町役場、住民組織、NGOなど、制度の枠組みに捕われず、異なる組織でも柔軟に連携する同国の国民性等が考えられる。

② 阻害要因

州政府が町自治体への命令権を持っていないこと、州知事や町長の権限が強く首長による裁量行政が行なわれやすいことなどが阻害要因と指摘されているが、複層的アプローチの実施というよりも、本プロジェクトが形成した地方開発メカニズムの自立的発展を阻害する要因としての位置付けが強い。また、州知事の要請によって、モデル事業対象町が4町から16町に拡大したことで、地方開発メカニズムの具体化プロセスにおいて、活動計画の変更が生じ、プロジェクトがメカニズム形成に余裕を持って取り組むことが困難になったことが掲げられる。

³¹ 資源共有型ネットワーク：農村道路事業実施の複数町の水平的ネットワーク、機能的ネットワーク(技術補完的ネットワーク)：農業省と州政府・町自治体によるトウモロコシ栽培技術普及員養成、町とNGO・行政村による傾斜地農業の展開等、人的ネットワーク：特殊技術を持つ人材(手漉き和紙)との連携、等。

³² 発行数は毎回4,000部。

2-3-4 協働モデルの他地域への波及性と適用可能性

(1) 協働モデルの波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの他地域への波及システム

本プロジェクトでは、州政府の通常業務として認識、確立されれば³³、形成した地方開発メカニズム（モデル）が州内のその他の町に波及すると日本側では想定していた。特に、州企画開発局（PPDO）が本プロジェクトで果たした、地域社会統計分析、町に対するコンサルテーション、事業の評価・モニタリング、州政府内開発事業の調整等の各種業務が、その所管機能として認知、規定されることが重要な条件となっている。また、実施事業のノウハウが KMB に蓄積されれば、州政府のみならず地域社会関係者間で経験が共有され、同開発メカニズムの認知が進むことを、プロジェクト側で想定している。この場合、セブ州内のプロジェクト対象地域であった南部地域へのモデルの波及が検討される必要がある（表 3-3-3 参照）。

表 3-3-3 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	△プロジェクトが確立した開発メカニズムの機能は、PMO の支援によるものであり、今後は、KMB の制度化と共に、PPDO がその機能を継承するための組織的措置が州政府内で必要。	△プロジェクト側が担ってきた開発事業予算について、州政府の財政的措置による代替が、一層、明確にされる必要がある ³⁴ 。	△開発メカニズム構築や KMB 等の技術移転が、州企画開発局 PPDO 等個人レベルに留まっており、組織的な技術の維持と活用が必要である。
地域住民	○住民側の参加意欲は強く、社会準備や組織化がなされて場合が多い。住民の参加の機会の提供が維持されることが重要である。	○回転資金の導入によって、既実施事業の継続性は保たれている。新規事業には、地方行政側からのサポートが必要。	○汎用性の高く、住民レベルで活用可能な適性技術が導入され、住民自身によって事業の維持管理が可能となっている。

○：適用可能、△：現時点では（2003 年 10 月）では効果が見られないが、今後の活動成果によっては適用可能性有り。

② 実際の波及状況

2003 年 10 月の時点では、まだプロジェクトが終了しておらず、プロジェクトの対象地域であるセブ州北部でのメカニズム構築と波及を図っている段階である。今後、プロジェクトの実施効果により、構築された地方開発メカニズムの認知が州知事及び州政府内部で進めば、現在の北部地域に加え、南部の残りの地域にモデルの展開が図られることが可能である。（2003 年実施の同案件の終了時評価においては、州知事や PPDO 局長は南部地域へのモデルの展開の意向を示していた。）しかし、メカニズムの継続性、維持発展性の可能性は、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（時期の新知事等）に依存する部分が大きい³⁵。

³³ 本プロジェクトにより構築されたメカニズムは、地方分権法から見れば「そうしてもよい」もの、あるいは「そうあることが望ましいもの」であり、そうしなければ罰則を伴うような性質のものではない。

³⁴ フィリピンの地方自治制度に於いて、地域行政レベルの自主財源の確保が構造的な課題として残されている。その中で、州政府は、町自治体にくらべて十分な開発予算を持っているが、町自治体への事業予算の流入が、政治的な側面等により、容易に出来ないことが問題となっている。

³⁵ セブ州知事は、本プロジェクトが導入し、実践したアプローチの有効性を認める発現をしているが、2004 年 5 月に誕生する新州知事の意向に、大きく左右される可能性は否めない。

(2) モデルの他地域への波及可能性

地方開発メカニズムの適用可能性については、表 3-3-3 のとおりであり、地域住民側には十分にモデルが受け入れられている。一方で、上記で記したように、行政側の状況により、セブ州内のプロジェクト対象地域及び対象外の地域でのモデルの適用性が明瞭とされていない。

(3) 他地域へのモデル波及に必要な条件

- 首長（州知事及び町長）の理解と協力が得られること。
- PPDO の権限と機能の明確化³⁶、特にコンサルテーション機能の追加などの制度面で整備されること。
- プロジェクトが負担してきた村落開発事業費用を州政府が担保すること³⁷。
- PPDO に移転された技術が、担当レベルから他職員に広がるように PPDO 内の組織改編が行われること。（実施機関側は機構の改編に前向き）

2-3-5 教訓と結論

(1) 教訓

① 計画に関わる教訓

本プロジェクトは、計画から実施の段階で、州知事による対象地域の拡大によるモデル形成に係る活動の混乱があった。また、モデルの波及性や自立発展性についての十分な検証がなされていなかった。本プロジェクトに先だって、事前に複数の調査が実施されているが、上述した課題への十分な材料を提供していなかったことが問題であったと思われる³⁸。多様な関係者に関する複層的アプローチでは、プロジェクトのデザインをより明確にすることが必要であるため、これを意識した調査活動が必要であったと思われる。

② 実施に関わる教訓

現状では、州知事による開発メカニズムの採択を行う政治的な判断がなされるまで、同メカニズムの認知が進んでいるとは言えない。また、予算の案件の対象国である比国では、開発における政治的要素が大きいため、その点を十分に留意する必要があった。州知事の政治的な判断を促すための積極的な働きかけが必要な場合、本邦研修も含めて柔軟に対処する余地があったといえるが、一方で、上記した理由によって、政治側に頼らずに、実施機関や町役場等において十分に

³⁶ 地方分権法第 6 章 476 条 b 項によれば、PPDO の役割は基本的には、地方開発事業における調査、研究を含む調整機関であり、実施機関ではない。

³⁷ フィリピンの地方自治制度に於いて、地域行政レベルの自主財源の確保が構造的な課題として残されている。その中で、州政府は、町自治体に比べて十分な開発予算を持っているが、町自治体への事業予算の流入が、政治的な側面等により、容易に出来ないことが問題となっている。

³⁸ 本プロジェクト開始に先立って、セブ州の地域開発に係る開発調査、企画調査、各種短期調査が実施されているが、技術協力事業としての本プロジェクトとの関わりが明瞭ではない。

メカニズムを定着する試みが必要であったと言える。

③ 波及性に関わる教訓

セブ州北部で実施された地方開発メカニズムが、プロジェクト対象地域外である同州南部地域で波及されるかどうかは、州知事の判断に委ねられているため、現段階では明瞭ではない。この点に関し、州知事の権限が大きい地方分権制度の枠組みの中で、事前の調査や、活動計画において、波及性の確保を図るための具体的な検討が必要であり、実施活動計画に組み入れることが重要であった。

(2) 結論

複層的アプローチによって、本プロジェクトが開発したモデル（地方開発メカニズム）は、モデルの対象地域では十分な開発ポテンシャルを発揮し、実施機関である州政府や村落開発事業の実施者である町役場から肯定的に評価されている。一方で、地域社会開発の実施権限や予算を確保している州政府内部でのモデルの自立発展性と波及性は、現段階では十分に確保されていない。地方分権化が進んでいる国や地域で、地域政府を実施機関として地域開発メカニズムを形成する際には、開発されたメカニズムをどのように対象地域内に定着させ、かつ、対象地域外に波及させるか、地方政府内部での関係者の理解促進や制度化を具体的に図ることが必要であった。

2-4 フィリピン 農村生活改善研修強化計画

2-4-1 本件の複層的アプローチ

フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画（以下、フィリピン生活改善研修と略称）は、1996年6月より2001年6月までの5年間、住民参加型の生活改善モデル研修プログラムの構築を目的として実施され、地域住民による参加型の村落生活改善計画作りと、研修を通じたその支援を行ないつつ、町役場が実施する生活改善事業との連携強化を目指したプロジェクトである。

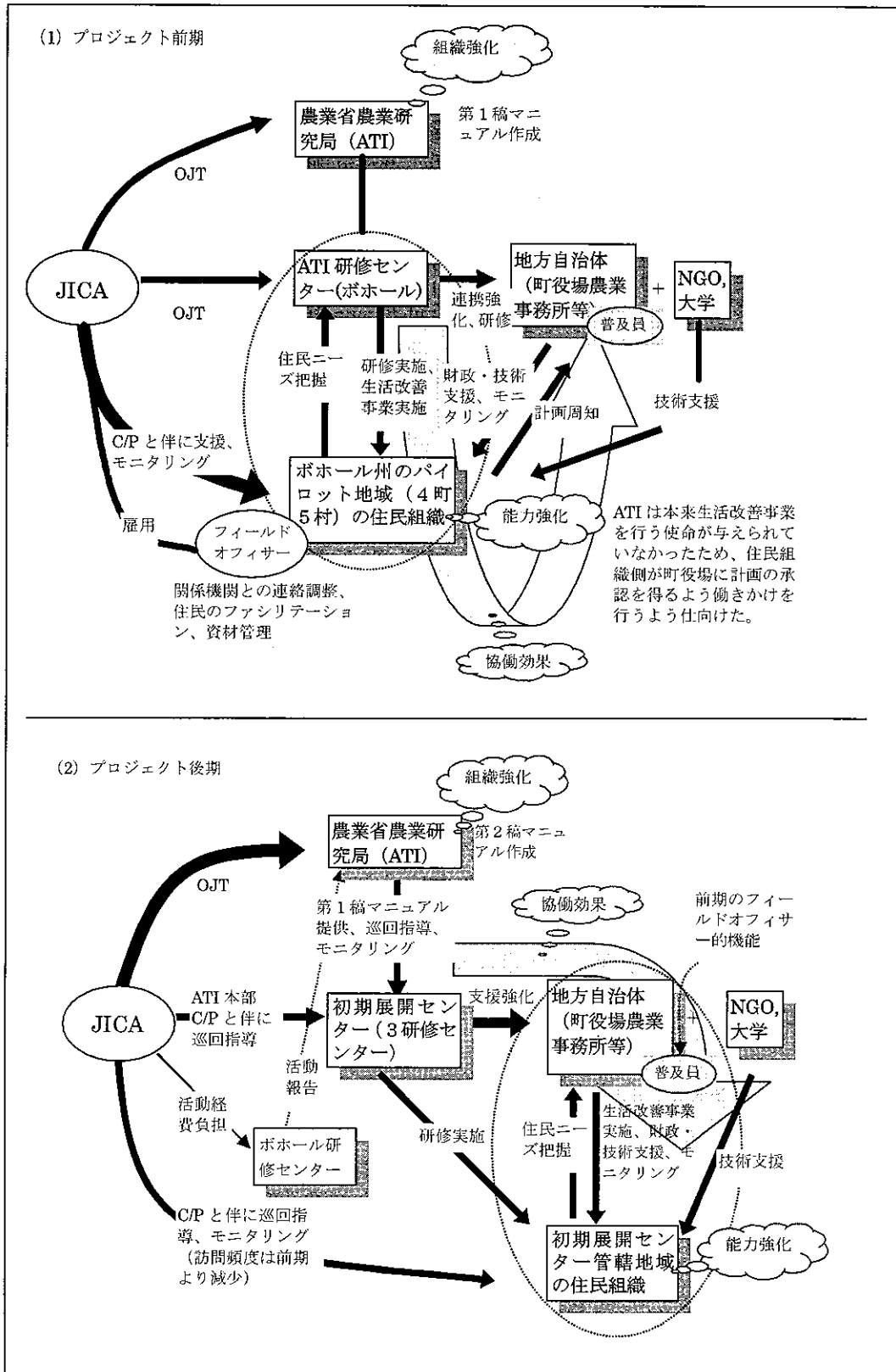
同プロジェクトの計画段階では、最初から明確に複層的アプローチが採用されたわけではなかった。当初、フィリピン（以下、比国と略称）政府からの要請内容は、住民組織に対する能力向上支援（直接問題解決型単層的アプローチ）を中心としたものであったが、これに対して、日本の技術協力の枠組みに沿った検討が加えられ、農業省農業研修局³⁹における生活改善分野の研修実施能力を強化することで、農村の人的資源開発に資する計画であった（政府への技術移転型単層アプローチ）。しかしながら、生活改善事業の実施そのものについては、ATIの組織の役割になかったため、地方自治体との連携は必須の要素であり、複層的アプローチの形態が実施のプロセスで形成された。

次頁の図3-4-1に示すように、プロジェクトの前半は、専門家はC/Pと共に、地域住民を対象とした生活改善パイロットプロジェクトを展開した。その活動を通じてC/P機関の組織能力の強化及び人材育成と、地域住民の人材育成が行われた。プロジェクトの後半は、生活改善事業の本来の実施機関である町役場が主体となって同プロジェクトを実施するため、中央政府の出先機関である農業省農業研修局（ATI）研修センターが側面支援を行った（間接的複層的アプローチ⁴⁰）。

³⁹ 地方自治体（Local Government Unit）職員及び地域住民に対して農漁業分野の研修を実施する農業省の研修機関である。

⁴⁰ 「複層的アプローチ」は、地域行政（地方政府）機関と地域住民との連携による地域開発アプローチを指す。本プロジェクトでは、地方政府機関ではなく、その地域にある中央政府の出先機関を地域行政機関とみなしているため、「間接的複層アプローチ」と称した。

図 3-4-1 フィリピン生活改善研修における複層的アプローチ概念図



2-4-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチ導入の経緯

① プロジェクトを取り巻く環境

1990年代初頭の比国において、農業は、国民総生産の2割以上、就業人口の半数近くを占める重要な産業であった。中期国家計画(1993年-1998年)及び中期農業開発計画(1993年-1998年)においては、各地の自然環境や市場条件を勘案した「主要生産地域アプローチ」が提唱され、地域の特性に応じた技術開発・普及に重点が置かれていた。比国の総人口の3分の2が直接又は間接的に農業と関わりながら農村地域に居住しているにも関わらず、全般に農村の生活レベルは低いままの状況であった。

1991年の地方分権法(LGU CodeあるいはRepublic Act No.7160)制定により、普及員の所属が中央政府から地方自治体⁴¹に移管され、農業普及事業における中央政府の役割が変化した。それまで農業省農業研修局(以下、ATIと略称)研修センターが農家に対する直接研修及び農業普及事業を実施していたが、地方分権化後は、それらの事業を地方自治体が担うことになったため、ATIが地方自治体職員や普及員に対する研修を実施するようになった。また、本分権法により、普及事業は、農業省本省の直接の指揮系統ではなく地方自治体に位置付けられ、普及員も国家公務員ではなく、地方公務員となったことから、普及員の採用数、採用期間は各州・町の開発計画に依拠することになった。普及員が地方自治体に配置されたことにより、地方自治体に普及員の管理業務が加わり、普及事業自体に配分できる時間が縮小された。さらに、一人当たりの普及員の管轄地域が広がったにもかかわらず、業務費(バイクのガソリン代等の必須費目)が十分支給されておらず、巡回指導の頻度が減少するという問題が生じた自治体も多かった。

② 地域住民と地域行政の関係

普及員が地方自治体の管轄になり、地域住民に近い存在となったはずであったが、普及員からの十分な行政サービスが地域住民に届いておらず、また、そのサービスの内容が必ずしも住民のニーズに沿わないトップダウン方式で実施されているという問題も指摘されていた。さらに、地域住民から地方自治体に対して開発計画を提出しても、その意向が予算配分や事業内容に反映されることは少なく、地域住民は行政に対して受身になりがちであり、双方に信頼強化は多くの自治体関係者にとっての課題となっていた。

(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民との連携構築

スラウェシ村落開発やバングラデシュPRDPでは、地域行政をC/Pとし、地域行政に対して直接的介入を行ったが、本件では、農業省ATI及びその出先機関(研修センター)に対して介入を

⁴¹ 1991年の分権化以降、普及員は州農業事務所及び町農業事務所への配置となった。

行った。計画段階では、ATI 研修センターが生活改善モデル事業を展開する上で、町役場との連携を強化し、町役場から住民に対する財政的・技術的支援が供与されることを期待していた。

② 地域社会関係者への働きかけ

関係機関との連携は当初よりプロジェクトの活動の一部に含まれており、高度な研修内容を住民組織に指導する際に、大学からの協力を得た。住民レベルでの個別事業を実施する際に必要な資機材、家畜、技術の提供に関しては地域内にある農業試験場より協力を得た。

表 3-4-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

	働きかけの内容	期待する効果
中央政府	人材育成及び農村生活改善マニュアルの作成支援	開発された研修モデルが他地域の研修センターに効率的・効果的に波及される。
地域行政	ワークショップや研修を通じた人材育成	地域住民のニーズを地方自治体関係者が把握し、住民のニーズに沿った支援が行われる。
村落	ワークショップや研修を通じた人材育成	地域住民の問題解決能力が向上する。

③ 実施機関選定の経緯

日本政府は ATI（ATI 本部、4 研修センター、13 地域の農業研修センター）に対し、1993 年に無償資金協力による機材供与（15 億円）を行い、視聴覚機材や車両等の研修用備品の整備を行っていた。比国政府より ATI を実施機関とする「農村女性に対する地域特産品の生産及び加工技術の研修を通じた生活改善計画」が要請されたため、その事前調査の結果、農村女性や地域特産品の生産に特化せず、地域住民の生活分野全般の改善に資する目的で、本プロジェクトが実施されることとなり、農漁業分野の関係者の研修を実施している ATI が実施機関として選定された。

④ 対象地域の選定経緯

ボホール研修センターの管轄下にあるボホール州の 4 町 5 村からプロジェクトのパイロット地域が選定された。異なる特徴を持つ地域を選定するために、①活発な協同組合が存在する、②農業事務所のマンパワーが十分確保されている地域である、③地理的条件が異なる、④土地利用状況の異なる、⑤主要産業/主要作物の異なる、⑥道路へのアクセスがよい、⑦政府及び NGO の介入がない、などを対象町の選定基準とした。なお、対象村は、町の主導により選定された。

(3) 波及性と貧困削減

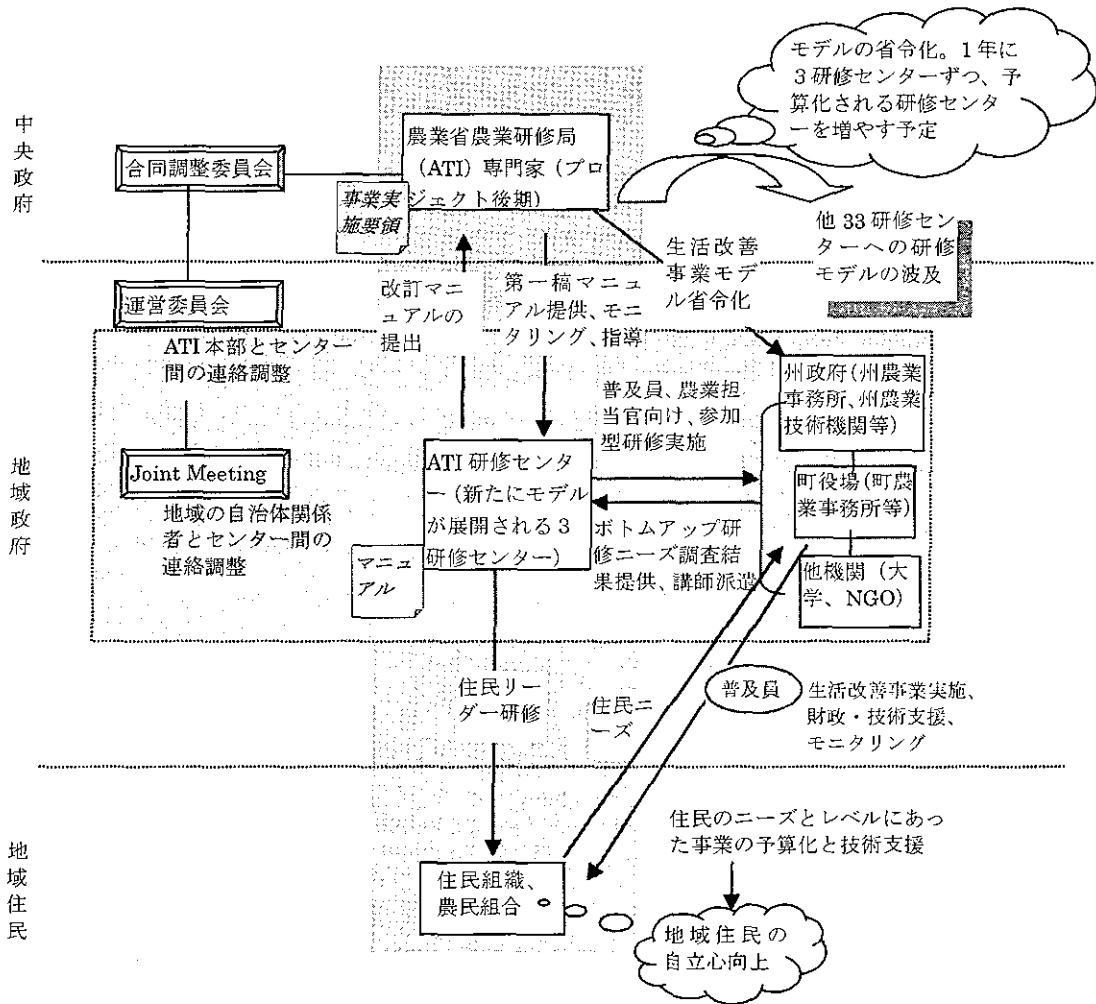
① 計画時における波及性の考慮

以下の図に示したとおり、協力期間の前半 3 年間で、生活改善パイロット研修プログラム（住民による計画作り、パイロット生活改善事業の実施、それらを支援する研修パッケージの開発を含む）のモデルを創り、その成果をマニュアルや実施要領にまとめ、後半の協力期間において、開発された研修モデルを ATI 本部のイニシアティブにより、他地域の ATI 研修センターでの実証を通じて波及することが計画されていた。

② 貧困削減に対する位置づけ

本プロジェクトは、貧困削減ではなく研修モデルの開発を目的としたため、対象グループの選定において、住民の貧困の度合いではなく、生活改善事業に対する志気の高さが重視された。

図 3-4-2 フィリピン生活改善研修 関係者相関図



2-4-3 実施段階での取組みと成果

(1) 活動における創意工夫と成果

協力期間の前半では、モデル地域におけるパイロット活動を通じて、研修モデルの開発とマニュアル作成に重点が置かれた(中央政府の組織能力強化)。また、生活改善事業を実施する役割は、本来ATIではなく町役場が担っていたので、住民が作成した活動計画を町レベルでの行政に認知させるための働きかけを行った(図3-4-1参照)。中間評価以降は、図3-4-1及び図3-4-2に示すように、町役場を通じた生活改善事業を重視し、ATI研修センターは、町役場が実施する生活改善事業の後方支援(計画及びモニタリング・評価)に重点を置き、住民組織のリーダー及び関係行政機関(行政官、普及員等)に対する研修を実施することにより、中央政府の出先機関を通じた地域行政と住民の連携を強化した。

開発された研修モデルの適用を通じて、地域行政が地域の問題解決に繋がるように地域住民を

支援することで、普及員に対する住民の信頼感や、地域開発事業に対する地域行政のオーナーシップの醸成等により、両者間に協働がもたらす基盤を確立していくことが期待されていた。また、地域行政が住民のニーズやレベルにあった事業を支援することにより、地域住民の自立心の高まりが見られた。

表 3-4-2 に示したように、ATI は生活改善事業を実施する組織上の役割を有していなかったため、本来事業を実施する地方自治体との連携強化に関する創意工夫が施された。

表 3-4-2 フィリピン生活改善研修における複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景又は目的	創意工夫	成果
地域行政	事業実施に関わる、ATI 及び地方自治体との連絡調整、資材管理、モニタリングを実施する人材が必要であった。	プロジェクト前期では、フィールドオフィサーを雇用し、プロジェクト後期は普及員にその任務を担わせた。	普及員が事業のモニタリングを行うこと等を通じて、事業に対するオーナーシップが醸成されることが期待されていたが、そのような効果が発現されたかどうかは不明である（プロジェクト後期）。
地域住民	住民レベルでのニーズ把握が必要であった。	演劇を活用した「視覚化ワークショップ」を実施した。	演劇や歌を通じて、村の問題点と村の将来像が明らかになり、村人の共通のビジョンが明確にされた。事業実施の動機付けに繋がった ⁴² 。
	プロジェクト終了後の自立発展性を高めることが目的であった。	できるかぎり住民に負担してもらい、住民負担が不可能な部分に関しては、住民自身が財政的支援を得るよう働きかけを行った。	終了時評価調査団に対して、住民自身で事業を継続していくことが可能であり、更なる支援は必要ないとの報告を住民から受ける等、住民の自助努力の高まりが見られた。
双方の連携構築	C/P 機関は生活改善事業実施の組織的使命がなかった。	プロジェクトからの支援は所詮時限的なものと住民に執拗に伝え、自治体から協力を得させた。住民による事業計画を町役場に報告し、町役場から承認を得させた（プロジェクト前期）。	自治体との村落計画との整合性を持たせたことにより、計画の一部に対して町役場が財政支援を行ったケースもあった。
	町役場から離れた村では、事業計画を町役場に提出しても、申請が通らないことが多かった。	地方自治体の普及員を活用して事業を展開させた（プロジェクト後期）。	普及員が村を訪れることにより、普及員が住民の要望を町役場に伝える橋渡しとして機能し始めた。その結果、住民の普及員に対する信頼感が醸成された。

(2) 促進及び阻害要因

本プロジェクトの促進要因としては、1997年に施行された農漁業近代化法(AFMA)により、生活改善事業のための予算が配分されていないATIと地域開発計画予算を有する地方自治体との連携が正当化され、双方の連携強化されたことである。すなわち、農漁業近代化法の施行により、ATIの職掌範囲には農漁業分野の研修のみならず、1991年以降に地方自治体に一任されていた普及事業に関して地方自治体を支援する任務が加えられた。このことにより、国レベルの農業普及計画の策定や地方自治体に対するガイドラインや情報の提供、普及事業のモニタリング・評価、普及に関する情報のデータベース化、情報提供といった広報支援の役割をATIが担うこととなった。一方、本プロジェクトでは、特段の阻害要因は存在しなかった。

⁴² 関係者からのインタビューによると、劇を活用した研修は歌や演劇好きの比国の国民性によくなじみ、フィリピンの住民参加型事業のアプローチとしての適応性が高い。

2-4-4 協働モデルの他地域への波及性と適用可能性

(1) 協働モデルの他地域への波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの波及システム

協働モデル（研修事業）の波及可能性の実証を行うため、早い段階で（プロジェクト開始3年半以内）、事業マニュアル及び実施要領等のガイドラインを作成し、それらを用いてプロジェクト期間内にATIが独自に他地域に、モデルの波及を行う計画であった。また、プロジェクト実施期間中に、C/Pにモデルの波及活動を開始させ、専門家からのモニタリング、指導を受けることにより、より確実に波及効果が発現されるよう計画が立てられていた。実施段階においては、比国の事業に対するオーナーシップを促進させるため、協力期間の後期に、実施機関がモデルを新規に適用する研修センターにおいては、日本側の人的、予算的な投入は押さえ、技術的な助言やモニタリングを行うことにより、比国の自助努力を促した。

② 実際の波及状況

実証活動が行われた町では、協働モデル（研修事業）の適用が条例化されたことにより、町全体に研修モデルが波及されることとなった。対象地域外の波及については、モデル地域であったボホール州では普及員同士の交流を通じて、開発された研修モデルが他の町にも波及された例が報告されている。

さらに、終了時評価調査時には、農業省で省令化されたことを受けて本研修モデルが残りの全ATI研修センターに展開されることが決定された。ATIは農業省からの通達により、毎年3箇所の研修センターにおいて当研修モデルを実施するための予算を獲得し、2009年までに全研修センターにおいて、本プロジェクトで開発された研修モデルが導入される見込みとなった。2001年のプロジェクト終了時点では計7研修センターにおいて研修モデルが実施されていたが、2003年時点には計16の研修センターに研修モデルが導入された。

本プロジェクトでは、地域住民による働きかけが有効であった。中央政府の担当官が村を訪れた際に、住民から本研修事業に関して好意的な意見を聞き、また地方自治体の会議では本研修事業に対する有効性が認識された。さらに、地方自治体の代表者が参加する中央政府レベルの定期会合の場でも本研修事業に対する有効性が話し合われた。このようなアプローチが功を奏して、中央政府を動かすこととなった。

③ 波及に関するインパクト

モデルである研修事業の予算が全研修センターに対して計画通りに配分された場合、開発された研修モデルが比国全土へ波及され、住民の自立心の高まりが見られると想定される。

(2) 協働モデルの他地域への適用可能性

生活改善研修モデルが農業省ATIの本来業務として明確に位置づけられ、制度面、予算面から事業の自立発展性が担保された。ATIが業務ガイドラインを規則化し、ATIへの予算が国家予算

に含まれることになり、全国に同研修モデルが展開される基盤が確立された。また、様々なマニュアルやガイドラインが整備され、生活改善研修に関するノウハウの蓄積が図られたため、技術面での適用性も高いと推察される⁴³。

表 3-4-3 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	○ 農業省の省令化により、本研修モデルが全国の 30 研修センターにおいて展開されることとなった。また、農業近代化法 (AFMA) により、ATI が地方自治体の普及活動の側面支援を行うこととなった。	○ 2001 年までの研修センターでの活動予算は確保され、その後の事業予算は ATI の通常国家予算に含まれる予定となった。	○ 地方自治体が生活改善事業を実施支援するための研修モデルの業務実施要領、マニュアル、ビデオ、各種研修ガイドライン、パンフレットが作成された。農業普及員が組織強化やパイロット活動のモニタリングに関する技術を習得した。
地域住民	○ プロジェクト終了後の活動の自立発展性を考慮し、既存の住民組織を対象とした。制度面での問題はない。	△ 生活改善事業計画予算のうち、住民負担のみで活動が困難な部分に関しては、住民自身が関連機関から助成を取り付ける必要がある。助成が得られるかどうかは、住民組織及び普及員の能力次第である。	○ 移転された技術やアプローチは適切かつ自立発展性のあるものであると終了時評価調査で言及された。

○：適用可能 △不明 ×：適用困難

2004 年 2 月に実施された事後評価によると、波及先での研修プログラム実施にあたり、町役場が ATI の限られた予算等を補完しながら、モデルが実施されていることが特筆される。波及先での研修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を現在でも活用しているが、波及先の現状に合わせたマニュアルの更新が行われていない状況である。また、育成された殆ど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、モデルの実施者に対する研修が行われていないため、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。一方、地域住民レベルの活動に関しては、現在でもパイロット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、町役場からの継続的な技術的・物理的・財政的支援及びモニタリング効果、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。

(3) 他地域への協働モデルの波及に必要な条件

波及先の研修センターに対して、事業実施予算が継続的に組み込まれることが、研修モデル波及の条件となる。その他、ATI 本部が、研修センターに対して継続的にモニタリングと指導を行っていくことが、本研修モデルの技術レベルを維持するための留意事項となる。さらに、波及先においても、町役場から継続的に、技術的・予算的・物理的支援が得られることも重要である。

⁴³ プロジェクトにより作成されたガイドライン：①Facilitator's Manual on Participatory Planning, ②Prototype Training Design of TSEP-RLI Programs in Bohol Model Center, ③A Trainer's Guide on Household Vegetable Production for Improvement of Nutrition and Household Financial Management Program, ④Facilitator's Guide for Improvement of Community Environment Program, ⑤Facilitator's Guide for revolving Fund Scheme, ⑥Vegetable Cropping Pattern Calendar, ⑦Survey on Government Agencies, ⑧Survey on Government Agency, ⑨Survey on State Universities and Colleges, ⑩Newsletter

2-4-5 教訓と結論

(1) 教訓

① 計画に関わる教訓

ア) C/P 機関の選定について（住民へのアクセスを有する中央政府の地方出先機関）

C/P 機関は中央政府の出先機関であったが、地方自治体や住民向けの研修を実施している機関であったため、地域行政と地域住民の連携を促進する複層的アプローチを採ることが可能であった。もし住民へのアクセスを持たない中央政府の出先機関であった場合は、トップダウン方式で事業を実施せざるを得えなかった可能性が高い。今後、生活改善事業を比国で実施する際には、地域での生活改善事業の実施主体である地域行政（地方政府機関）を C/P とすることが適当であると考察されるが、地域行政を直接の C/P とすることが困難な場合は、本件のように住民へのアクセスを有する中央政府の出先機関を活用することも一案である。

イ) C/P の組織的役割と事業内容との整合性

生活改善事業は C/P の組織上の役割ではなかったため、同事業を効果的に実施するためには、C/P と地方自治体との連携の必要性が強く認識され、複層的アプローチを採用するに至った。また、本来 C/P は普及員の指導的立場にあるが、本件では、本来は普及員の役割とされている村の巡回指導を C/P が行わなければならなかったため、C/P の不満が高まった。本プロジェクトは、あくまで「技術移転」の枠組みで計画された案件であり、あえてパイロット事業において、C/P の組織的役割を超える活動を実施し、その経験を通じて C/P の能力強化を図るという考え方に基づいて実施されてはいるが、今後の類似案件では、C/P の当該国での組織上の役割に合う適切な C/P の選定が重要である。

② 実施に関わる教訓

本件の生活改善事業では、外部の技術ではなく既存の技術を活用した事業を対象としたため、住民レベルでの技術的適用性が高まった。今後、生活改善分野の事業を実施する際には、既存の技術を活用することが有効と考察される。

③ 波及に関わる教訓

ア) 全国に出先機関が多数存在する C/P 機関

ATI のように全国に出先機関が多数存在する中央政府機関を C/P 機関とすると、効果的なプロジェクト成果が発現された場合、その成果が C/P から出先機関を通じて全国的に波及されることが期待できる。

イ) 複層的アプローチによる波及効果

本件では、住民レベルから中央政府の政策決定者までを含めた介入を行ったことにより、地域住民や地域行政関係者からのプロジェクトに対する好意的な評価が、中央政府の政策決定者にボトムアップ方式で到達したことにより、開発されたモデルの波及効果の拡大に寄与した。モデル

の波及を視野に入れた案件にとって、本件のような様々なレベルに介入する複層的アプローチは有効であると考察される。

ウ) マニュアルやガイドライン作成支援

フィリピン生活改善研修では、早い段階でマニュアルやガイドラインが作成され、波及活動が活動項目に含まれ、プロジェクト実施中に波及させる方法を採用した。このようなアプローチは、モデルの波及を前提とした案件に有効だと考察される。ただし、投入される専門家の能力や実施期間などの要素、特に対象地域（村落）数が重要な要件である⁴⁴。さらに、事後評価によると、プロジェクト実施期間中に作成されたマニュアルの内容が、波及先の現状に合わない状況が生じたものの、マニュアルの更新が行われていない。よって、波及に際し、定期的なマニュアルが更新に対する働きかけも重要である。

エ) 人材育成システムの必要性

2004年2月に実施された事後評価によると、プロジェクトで育成された多くのカウンターパートは継続的にモデルの波及活動に関わっているものの、プロジェクト終了後、モデルの実施に関わる者に対する研修が行われていない。よって、形成されたモデルの質の維持のため、モデルの実施者に対する人材育成システムを構築することも重要である。

オ) 地方自治体との連携

実施段階において、地方自治体の事業の一部を側面支援しながらモデルを実施する方法を採用したため、村落事業の実施に際し、地方自治体から財政的・技術的支援が得られるようになった。事後評価によると、波及先におけるモデルの実施においても地方自治体から、技術的、財政的、物理的支援が得られ、実施機関の限られた予算を補完し、モデルの自立発展性と波及性を向上させた。よって、モデルの実施にあたり、然るべき関係機関と連携を構築することは重要である。

カ) 貧困削減効果

本件は貧困削減を目的とした案件ではなかったが、本研修モデルの事業決定までのプロセスでは、貧困層が事業形成の段階で排除されないように配慮され、誰もが参加できる民主的な方法が採用された。このような配慮が、貧困層が抱える問題の解決、ひいては貧困削減につながると考えられる。

(2) 結論

本プロジェクトは、生活改善（地域社会開発）というテーマに「人的資源開発」、具体的には研修というツール（住民及び地域行政官に対する研修プログラムの構築）から、中央政府機関の能力強化を図ることを主目的とし、適切な研修プログラムを構築するため、住民レベルでの実証

⁴⁴ 特に協力期間の前半においては、地理的にも、具体的な事業数からいってもあまりにもパイロット活動そのものが広がりすぎたために、成果をマニュアル化する段階で非常に困難に直面したことが、専門家の聞き取り調査で指摘された。

をも取り入れた複層的アプローチであった。行政に対する能力向上支援のみならず、地域住民レベルでの実証を行ったことにより、現場レベルに適応できるモデルが構築されただけではなく、モデルの有効性に対する住民の声が政策決定者に直接届き、住民のニーズに即したモデルの制度化を促進した。一方、当初、比国より要請があったような住民組織に対する直接問題解決型の単層的アプローチが採用されていた場合、その効果の支援体制が課題として残った可能性がある。よって、複層的アプローチにより、住民のニーズに即した研修モデルの構築、そのモデルや効果の自立発展性向上に効果的であった。

本プロジェクトでは、計画段階から研修モデルの波及を念頭に置いており、波及活動が早い段階から計画に含まれていたことが特徴的である。また、全国に多数の出先機関を有する中央政府機関を C/P とし、住民組織から政府の政策決定レベルまでの複層的介入を行ったことが功を奏し、結果的に波及効果を高めることとなった。C/P の選定、波及を考慮した活動など、本件から得られた教訓は、他の類似案件に参考となり得ると思料する。

2-5 スリランカ研究協力・参加型農村開発方法の確立

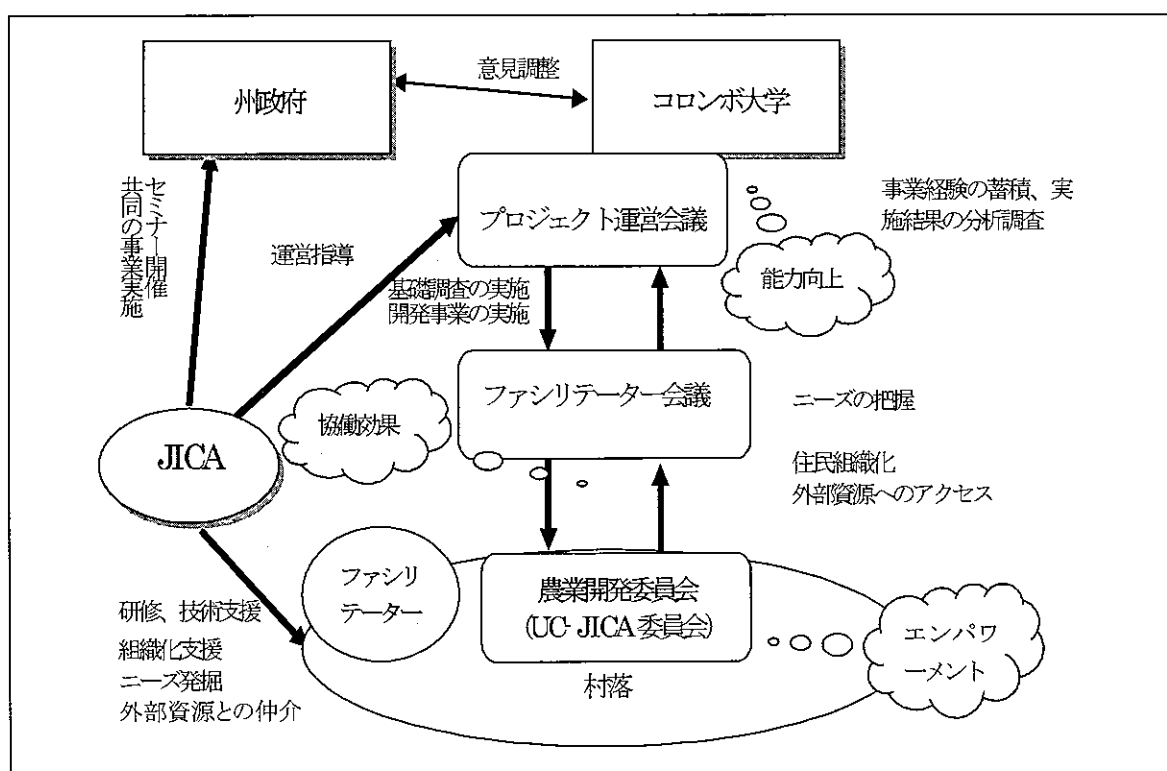
2-5-1 本件の複層的アプローチ

「参加型農村開発方法の確立」(以下、スリランカ参加型農村開発と略称)はコロンボ大学との研究協力プロジェクトであり、スリランカの農村開発において有効な参加型開発手法を構築することをプロジェクト目標として、1998年7月から3年間にわたり実施された。研究協力の意図は、モデル村落における実証事業の実施及び同事業の調査・研究を通し、農村開発における大学の関与をモデル化することであった。参加型開発の内容としては、「人的資源開発」、「物的資源の有効活用」、「外部資源とのリンク」の3つの側面に焦点が当てられた。

本プロジェクトの複層アプローチの特徴は、①実施機関を大学とし、大学、地域住民、地域行政の三者の協働を図った点及び②住民レベルに「よそ者」であるファシリテーターを介入させ、農村と外部とのリンクを構築しようとした点にある。まず地域住民レベルでは、6つのモデル村落において、生活改善、生計向上及び社会文化活動等の開発事業発掘のために農業開発委員会を設置し、住民間の意見調整やニーズの把握を行った。また、ファシリテーターを雇用・訓練して各村に常駐させ、同委員会や住民に対して迅速にアドバイスできる体制を整備したほか、ファシリテーターを農村と外部とのパイプ役として機能させるためにファシリテーター会議を定期開催した。

コロンボ大学内においては、開発事業実施機関としてプロジェクト運営会議を設置し、ファシリテーターを出席させ、ファシリテーターを通して村落への必要な情報伝達や実施支援を行った。その他、地域行政レベルでは州政府開発局とコロンボ大学との間でセミナーや事業運営に関する協議を持った。これらの結果、住民と大学及び州政府の間で信頼関係が醸成され、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した。

図 3-5-1 スリランカ参加型農村開発における複層的アプローチ概念図



2-5-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチ導入の経緯

① プロジェクトを取り巻く環境

スリランカでは、1948年の独立以降、地方分権のもとで実施される総合農業開発事業（Integrated Rural Development Project; 以下、IRDPと略称）が地域社会における中心的な開発事業となっている。本プロジェクト開始以前に16のIRDPが州、又は県単位で実施されており、本件実施対象であるクルネーガラ州では1979年以来実施されている。IRDPでは、殆どの事業で住民参加型アプローチが取られているが、事業の計画、実施において地域住民が積極的かつ主体的に参加する方法が確立されていなかった。

また、これまで実施されたIRDPは、インフラ整備については一定の貢献をしたが、雇用創出、食糧増産、貧困の解消等の面では成果を上げていなかった。一方で、コロombo大学は、これまで中央政府と強い協力関係にあり、調査研究や研修を通じて、農村開発に携わる政府行政官の人材育成に貢献してきた。同大学は日本の龍谷大学とも協力関係が深く、より効果的な農村開発のあり方について意見交換する中、龍谷大学が実践している大学の開発普及事業に触発され、大学が農村普及活動に参画するという新たな試みを研究協力の形で行うこととなった。

② 地域住民と地域行政の関係

スリランカの地方行政単位としては州、県、郡があり、郡の下に村落が配置されている。その中で、州が強い権限を有しており、開発事業の計画、実施を行なっている。地方行政の枠組みで実施されているIRDPを含め、政府が行なう貧困対策や福祉支援等の事業は基本的にトップダウン型であり、対象住民が主体的に参加できる取組みがなされていなかった。また、州政府は開発事業に対する自負心があるためか、住民参加に係る手法の改善に対する意識が薄かった。地域住民側は、これまで数々の開発事業の対象となってきたが、その継続性の低さや地域行政・外部者に対する不信感が強かった。また、村落が団結して政府実施事業への要望やクレームを行なうための手段を持たない場合が多かった⁴⁵。

(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民との連携構築

本プロジェクトでは、スリランカの村落開発における参加型開発手法を確立するにあたり、単に地域住民の開発事業への参加を図るだけでなく、農村が外部資源と関わりを持つことを重要視した。そのために、大学が地域社会開発の支援機関の役割を担い、農村と対等なパートナーとして参画することで地域社会開発全般の効率性・有効性の向上が図られた。連携構築のための働きかけの対象は大学と地域住民が中心となり、地域行政に対する働きかけの比重は相対的に軽かった。

⁴⁵ 村落は、住民の連帯意識の強い伝統村の他に、異なる出自（カースト）の移住者が集る村落など、村落内部に成立条件の違いがあり、一律な標準化が難しい。

地域住民が地域行政や他の外部資源と関わりを持つための枠組みは次の通り。まず、開発事業の決定機関であるプロジェクト運営会議（通称；月曜会議）が大学内に設置された。開発事業の受け手である住民側には農村開発委員会（通称；UC-JICA 委員会）⁴⁶が対象のモデル村落に設置された。UC-JICA 委員会の下には個々の開発事業活動を担う住民組織が作られるか、既存組織が位置づけられた。村落レベルではまた、プロジェクトより派遣された常駐のファシリテーターが、同委員会や個々の住民組織を支援する体制が作られた。

大学と地域住民の連携構築のための枠組みとしては、ファシリテーター会議が定期的に行われた。同会議では、大学側関係者⁴⁷、地域住民関係者、ファシリテーターが農村の個々の課題や解決策を検討し、その結果はプロジェクト運営会議に報告された。また、大学と地方行政との連携と協調のためには、北西部州政府開発局との間で、開発事業実施に必要な作業調整のための定期会合が持たれた⁴⁸。

しかし、上述の枠組みに関し、計画者が意図したプロジェクトのコンセプトが、活動開始後に、現場で共有されておらず、またプロジェクト全体の枠組み（プロジェクト目標、上位目標、実施体制等）や活動計画においてどのように同コンセプトを具体化するかという点も明確にされていなかった。そのため、活動当初は、本プロジェクトで何を研究するか、誰がどのような活動を実施するかについて関係者間での認識が一致しておらず、プロジェクト前半期の活動は十分な進捗をみせなかった。その後、コンセプトと具体的枠組みは、短期専門家による中間評価及び巡回指導を経て明確化・共有された。

② 地域社会関係者への働きかけ

既に述べたとおり、本件の中心的な関係者はコロンボ大学及び地域住民、地域行政（州及び郡）である。その他にも、住民への研修実施として NGO の参加や、住民の視察旅行における外部の農業生産団体等の多様な関係者の参画があった。主要関係者への主な働きかけの概要は図 3-5-2 及び 3-5-1 に示すとおりである。

⁴⁶ 10 名前後の老若男女から構成されている。

⁴⁷ カウンターパートである大学教授、教員等。

⁴⁸ 大学と州政府間の定期会合において、農村開発に関する情報交換の他、大学側の活動報告や、事業の承認取り付け、住民側の意見の伝達や住民と州政府との橋渡し、等が行われた。

図 2-5-1 スリランカ参加型農村開発 関係者相関図

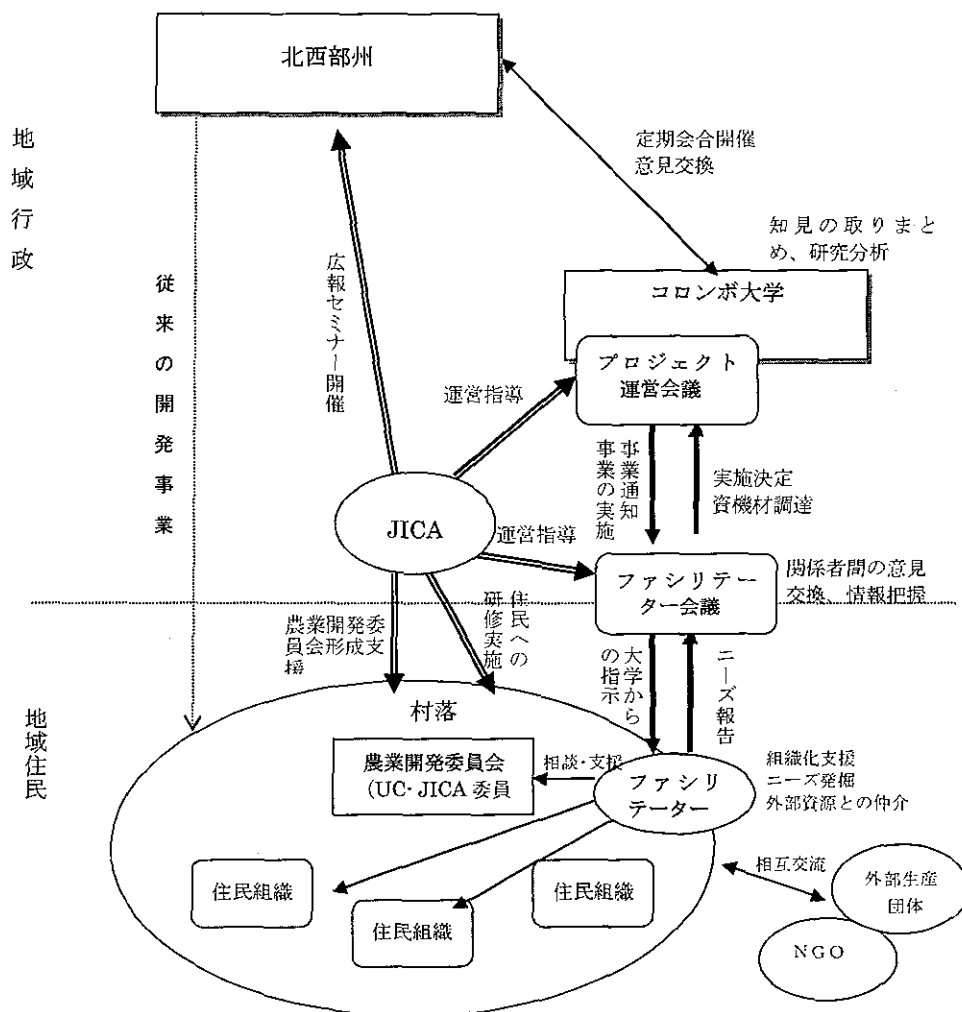


表 3-5-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

対象レベル	働きかけの内容	期待する効果
地域行政 (州政府)	プロジェクトの実践する参加型開発に参加させる。	州行政における、従来のトップダウン式開発事業から、住民のニーズを反映した開発事業へのシフト
	州行政と大学との連携支援 (セミナー開催)	既存の開発事業の改善に有効な情報の提供
コロンボ大学	村落開発における普及に関する調査・研究活動の支援	これまでの開発事業で欠けていた村落内の開発資源の発掘や外部資源とのリンクの確立
	大学卒業生をファシリテーターとして雇用・研修し、モデル農村に派遣	プロジェクトの一貫性の確保、村落と外部資源とのリンクの確立
	大学自身による開発事業実施の支援	大学における普及事業経験の蓄積
	普及事業成果の報告書への取り纏め	大学による開発事業経験とその成果の将来的な普及事業への活用
地域住民	村落開発の受け皿となる農村開発委員会の設立	住民代表による、住民間の意見調整や開発の優先事項の調整
	ファシリテーターの村落内への常駐支援	農村開発委員会や住民と大学との間の信頼感醸成、住民への的確なアドバイス
	開発事業に応じた住民組織形成の支援	既存の住民組織のみならず、新たな住民ニーズを発掘することによる、これまで開発に参加出来なかった層の村落開発への参加

③ 実施機関選定の経緯

コロンボ大学は、従来中央政府との結びつきが強く、農村開発に携わる政府行政官の人材育成に貢献してきたが、地域の農村開発事業への直接的な関与はなく、近年、大学の知的資源を農村開発事業に生かす方策が検討されていた。同大学は龍谷大学と友好関係にあり、研究者間の交流も多い。本プロジェクトのきっかけは、龍谷大学で実践している地域おこしのための普及事業のアプローチをコロンボ大学が取り入れてスリランカにて実施するとの提案であったことから、同大学がプロジェクトの実施機関とされた。

④ 対象地域の選定経緯

コロンボ大学の近隣であり、州知事が開発に前向きなことから北西部州が選定された。また、同州を構成するクルネーガラ、プッタラムの両県において、郡別統計データの分析から、地域を代表する典型的な郡が3つ抽出された⁴⁹。その各郡に於いて、生活水準が相対的に低く、プロジェクト実施に適する世帯数の80戸から120戸の各2つの村落が選定された。

(3) 波及性と貧困削減

① 計画時に於ける波及性の考慮

モデルが確立後に他地域にどのように展開するかについては、農村開発事業の成果を研究報告（ワーキングペーパー）に取りまとめて事後に活用するという以上は、具体的には考慮されていなかったようである。

② 貧困削減に対する位置づけ

研究対象の設定にあたっては、相対的な貧困地域である北西部州が選ばれたほか、モデル村落の抽出に於いては、異なる地域状況から、地域に典型的な条件を持ち、かつ生活水準の低い村落が選定される等の貧困への配慮がなされた。また、プロジェクトの上位目標は「農村の社会経済状態が改善される」となっており、貧困削減を目指したモデルの構築というプロジェクトデザインとなっている。ただし計画関連文書からは、モデル構築から社会経済状態改善にいたるメカニズムは明らかではない。

2-5-3 実施段階での取組みと成果

(1) 活動における創意工夫と成果

① 地域行政への働きかけ

地域社会開発の実施機関である北西部州開発局とプロジェクトとの間でセミナーや定期協議を持つことにより関係を強化し、相互の事業の連携を行なった。これにより、同局のプロジェクトへの協力姿勢を引き出すことができた。ただし大学、地域住民に比較すると働きかけの比重は軽

⁴⁹ ガルガムア、マハクブカダワラ、ワリヤポーラの各郡で、最終的に州政府の意向も受けて決定した。

く、州政府側の能力向上に係る技術的な支援も特に行なわれてはいない。

② 大学への働きかけ

実施機関であるコロombo大学は、これまで地域社会開発に直接関与した経験がなかったため、開発事業や普及活動実施にかかる能力の強化や制度の整備が重要であった。能力強化の一環として、大学教官（カウンターパート）や学生がモデル事業の実施に参加した。その際、カウンターパートが本プロジェクトの活動に正式な業務として参加できるように大学に交渉し⁵⁰、大学普及事業の地位を高めた。また、大学がプロジェクトの運営、管理を行なうための専門家からの技術的支援を行なったほか、JICA 技術交換事業を通じてフィリピン SEED プロジェクト・チームを招聘したりインドネシア・スラウェシ村落開発を訪問し、他の農村開発にかかる協力手法や大学の農村開発への参画状況を知る機会を提供した。その他、研究成果の取りまとめを支援し、モデルの確立を図った。

③ 地域住民への働きかけ

村落内のニーズの発掘や、農村開発委員会の支援、住民組織の立ち上げ支援等を行なうために、大学卒業生をファシリテーターとして雇用して訓練し、村落内に常駐させた。同時に、住民に対する研修や他村への視察旅行によって動機付けを図り、住民のニーズにもとづいた開発事業を実施した⁵¹。女性の提案による事業も行われ、これまで開発への参加機会が限られていた女性の組織化、活動も活発となった。事業が次々と実施されるにつれ住民は自主的に事業運営を行うようになっていったほか、外部組織との交渉にも自信と積極性を増していった。

④ 協働関係の構築

ファシリテーターの仲介による州・郡政府職員のモデル村落の訪問・事業実施にかかる住民との対話を実現させたほか、セミナー等の利用による外部との提携が図られた。また、プロジェクトが形成した諸会合によって双方向の情報共有が行われた。これらの活動を通して住民に外部資源についての情報が行き渡るようになったほか、住民と大学、また住民と政府の間に信頼関係が生まれ、事業実施の迅速化と住民の自主性・積極性の向上という効果が生じた。一方、大学側は現場経験からの知見の蓄積という便益を得た。

⁵⁰ プロジェクト前半期は、カウンターパートはフィールド活動に参加するために大学から休暇を取得しなければならず、プロジェクト参加への士気を減じる要因となっていた。

⁵¹ 終了時評価時点で、きのこ栽培、やぎ飼育、台所改善、トイレ建設等 59 の住民組織対象の事業実施が確認されている。

表 3-5-2 スリランカ参加型農村開発における複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景又は目的	創意工夫点	成果
地域行政	州政府のプロジェクトへの認知を図る。	州政府職員や郡職員に対して、プロジェクトのコンセプトや実施状況報告のセミナーを開催した。	プロジェクトに対する州政府側の理解が深まり、技術的、人的支援が合意された。
	州政府事業とプロジェクトの連携を行なう。	プロジェクト実施地域への州政府事業の参加を要請した。	それまでは州政府事業がカバーしていなかった地域に、住民のニーズに沿った事業展開が行なわれた。
大学	大学の村落調査への参加	対象村落を大学の関与度合いによって、①2村の詳細調査、②4村の簡易調査という2つの調査研究タイプに分類した。	詳細調査において、大学の社会学部の学生が、村落の基礎情報調査に参加し、貴重な経験を得る（教育の質が向上する）とともに大学普及事業への認知度が高まった。
	大学側 CP がフルタイムでプロジェクトを管理出来ない	当初は専門家が全体の取りまとめを行なったが、日本からの調査団派遣時には、CP のプロジェクト活動を正式な業務として認めるよう大学側に交渉した。	普及事業への参加が正式な業務として認められるようになり、CP の積極性が増した。ただし授業や他の研究活動の合間を縫ってプロジェクト活動に参加するという状況は変わらなかった。
	普及活動に関する大学内連携不足の解消	医学部が、開発事業の一つとして医療クリニックをモデル村落で開催した。	大学内に於ける学際的な連携が強化され、将来の開発大学院のモデルケースとなった。
	他の複層アプローチを取る JICA 協力プロジェクトとの連携	技術交換事業を通じてフィリピン、インドネシアの類似プロジェクトと交流を行った。	アプローチの相違についての意見交換を通じ、本プロジェクトのアプローチに対する CP の理解が深まった。
	大学内における知見の蓄積	開発及び普及事業から得られた成果を分析し、研究報告にまとめた。	大学による参加型開発の成果が8つのワーキングペーパーに取りまとめられた。
地域住民	専任のファシリテーターの村落外からの雇用	9名のファシリテーターを大学卒業生から雇用して、各村に配置した。	各村にファシリテーターが常駐することで、村落内の課題に客観的かつ迅速に対処することが可能となり、また住民組織の活性化に繋がった。
	ファシリテーターの能力不足の解消	NGO や専門家による研修や開発事業の視察を実施した。また、ファシリテーター会議にてファシリテーター相互の意見交換を促した。	ファシリテーターとしての自覚の向上と参加型開発に係る技術が向上した。
	住民の事業実施への動機付け不足の解消	住民を対象とした、村の外部への視察旅行を NGO や地方自治体の協力を得て実施し、農業や養殖事業等を視察した。	淡水魚養殖やカシューナッツ事業などについて地域住民の見識が広がり動機が向上した。また、地場産業の見直しに繋がった。
双方の連携関係の構築	外部資源へのアクセス向上	ファシリテーターが、住民と州政府や援助機関との橋渡しを行なった。	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。また、問題のあった事業について、住民と援助機関側の間で話し合いが持たれた。
	大学と州政府の連携不足の解消	大学と州政府側とのプロジェクト運営会合を開催した。	運営会合の開催によって、大学の普及活動に不可欠な、州政府側の人間関係作りが進んだ。

(2) 促進及び阻害要因

① 促進要因

本プロジェクトは大学に新たな役割を付与するという試みであったが、友好関係にあった龍谷大学にモデルとなる普及センターが存在したため、大学自身に明確な方向性を与えることとなった。また、新しい試みであるだけに、プロジェクト実施前半段階には、計画内容が不明確であったことによる活動の停滞がみられたが、中間評価、計画打合せ調査時に開発行政分野の短期専門

家によって概念整理が行われたことが、後半における急速な実施体制建て直しの促進要因となった。

② 阻害要因

上述したように、プロジェクト前半期に大きな阻害要因となったのは実施体制の問題であった。すなわち参加型農村開発のコンセプトを形成したコロombo大学、龍谷大学の教授が現場から離れたため⁵²、実施の現場に計画者の意図が十分に継承されなかった。そのため、大学側、日本人専門家側の双方で、プロジェクトのコンセプトの確立と共有が中間評価時までなされず、プロジェクト内での大学側の役割が不明瞭であった。このことは、大学側の関与の少なさを生み、専門家が活動のイニシアチブを取らざるを得ない状況を引き起こした⁵³。また、チームリーダーが日本国内に常駐してプロジェクト実施にかかる決定権を有し指示を行う変則的な実施体制となり、事業の展開に迅速な対応が出来なかったこと、協働効果発現の重要なアクターであるファシリテーターが公務員に採用されるなどして退職し、新たな人員の雇用・育成が必要となったことも指摘されている。

財政面の阻害要因もあった。村落での開発事業の経費は、食糧増産援助（2KR）の見返り資金がスリランカ側のローカルコストとして充当されることとなったが、プロジェクト前半期は大蔵省からコロombo大学への同資金の振込みが遅延し、開発事業の実施に支障をきたした。また、小額の支出でも複雑で時間を要する諸手続等大学の財政規則も挙げられる。

2-5-4 協働モデルの他地域への波及と適用可能性

(1) 協働モデルの他地域への波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの他地域への波及システム

本プロジェクトが意味する「モデルの確立」は、対象地村落における開発事業から得られた経験を分析・研究した結果が取りまとめられることである。知見はワーキングペーパーにまとめられることとされていたが、具体的に、本プロジェクトの成果をどのように将来の開発普及事業に生かし、継続的に展開して行くかという方策は明らかではない。また、モデルの波及に地域行政が果たす役割の有無・内容も不明である。

② 協働モデルの実際の波及状況

研究成果品として8つのワーキングペーパー⁵⁴がまとめられ、異なる社会経済状況での異なるアプローチの有効性と参加のあり方の検討がなされている。終了時評価報告書では、他の大学が、本プロジェクトにならい普及に取り組む姿勢を示すようになったとの記述もあり、モデル波及の

⁵² プロジェクト開始後、龍谷大学教授はチームリーダーとなったが多忙で国内に留まり、国内委員長を兼務した。また、コロombo大学側副学長は、龍谷大学で教鞭を執るために現地を離れた。

⁵³ 中間評価、計画打ち合わせ調査団（共に2000年3月）の来訪によって、課題が整理され、プロジェクト内の意志統一が図られ、大学側の積極的な関与がみられるようになった。

⁵⁴ プロジェクトの成果品としては、他にモノグラフ4編、リサーチペーパー1編、報告書12編、セミナー記録集12編が作成された。

兆しが示唆されている。コロンボ大学では、本プロジェクトの経験を元に、開発大学院 (Institute of Development Studies) が設立され事業を継続実施中である⁵⁵。一方で州政府との関係については、大学と州政府との連携協力を行なう枠組み作りは特になされていない。

(2) 協働モデルの他地域への波及可能性

本スリランカ参加型農村開発の自立発展性を複層アプローチの観点から分析した結果は、表 3-5-3 のとおりである。地域行政側には大学の介入を受け入れるにあたっての制度的、予算的障害はないが、介入の必然性も強く認識されているといえないため、アプローチの自立発展性は大学の明確な事業実施体制や予算措置にかかっている。一方で、スリランカ政府が、本プロジェクトが示した大学の地域社会開発における役割に着目し、同国北東部のジャフナ地域での適用に興味を示している⁵⁶。

表 3-5-3 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	△大学が地域行政を支援することは、制度的な障害はない。しかし、農村開発事業の実施機関である州政府と支援機関である大学との役割分担や協力関係等が明確ではなく、積極的な連携構築のインセンティブに欠ける。	○州政府側の予算面での負担は特に問題となっていない。	○技術的な問題は無い。
大学	△プロジェクトでは、大学側が開発事業に全面的には関与出来なかった、現在進行中の開発大学院設立以後の改善が必要である。	△現状の日本側支援が終了した後に、自ら資金を捻出して、事業の実施、継続が必要となる。大学の複雑な財務プロセスが迅速な事業実施のネックとなる面あり。	○村落調査や参加型開発の技術的な知識、技術は大学側に不足はない。
地域住民	○既存の住民組織があり、住民の参加の機会の提供が維持されることが重要である。	△プロジェクトで負担していた研修経費や視察旅行経費等の捻出が必要である。	○適正技術の活用により、住民自身によって事業の維持管理が可能となっている。

○：適用可能、△：現時点では（2003年10月）では効果が見られないが、今後の活動成果によっては適用可能性有り。

(3) 他地域への協働モデル波及に必要な条件

- ・ 大学の地域社会開発の支援機関としての役割が更に明確化され、専任の教授や教員の配置、フィールド活動の正式な業務としての位置づけ、学生のフィールド経験の単位への組み込み等の制度化が必要である。
- ・ 州政府機関との役割を明確にし、協力関係を強固にすることで、開発現場に於ける相互の連携が円滑になる。
- ・ ファシリテーターの継続的支援が不可欠である⁵⁷。プロジェクトでは、大学卒業者を活用しているが、就職による交代が避けられなかった。恒久性を考慮した代替策も検討する必要がある。

⁵⁵ 本プロジェクトでは事業実施経費として2KRの見返り資金が充当されたが、プロジェクト終了後も、同資金による支援は継続している。また、龍谷大学との協力関係も継続している。

⁵⁶ 関係者からの聞き取りインタビューによる。

⁵⁷ 将来的には住民自らがファシリテーターを介さず外部との交渉を自発的に行うことが期待されているが、それまでのプロセスにおけるファシリテーターの継続的介入は極めて重要である。

る。

2-5-5 教訓と結論

(1) 教訓

① 計画に関わる教訓

本プロジェクトにて試行した複層的アプローチは、当初プロジェクト実施機関（地域社会開発支援機関）である大学への働きかけと地域住民への働きかけを中心としてデザインされ、スリランカ農村開発実施主体であった地域行政は、あくまでプロジェクトへの協力者及び地域住民がリンクすべき対象としての位置づけであった。セミナーや協議を実施した結果地域行政からは比較的満足できる協力が得られたものの、本アプローチにおける地域行政と大学の役割分担が不明確であるという課題が残されており、両者の連携は枠組みにまで発展していない。

原因として、本プロジェクトの計画段階において、大学としての普及活動の展開とアプローチの確立以後に、地域社会開発への具体的な活用が考慮されていなかったことが掲げられる。そのため、新たな活動主体を農村開発プロセスに取り込むことを計画する場合は、構築されたアプローチの活用を考慮した上で、従来のメインアクターとの関係を十分把握し、役割分担を規定しつつ、アプローチの構築を図ることが、自立発展性、波及性の観点から重要である。

② 実施に関わる教訓

プロジェクト活動の前半において、プロジェクトの主体であるコロンボ大学の積極的な参画が行なわれず、現場で州政府と共に活動する専門家との溝が大きく開き、前半の活動に支障を来たした。その要因としては、プロジェクト内部のコンセプト共有の欠如及びリーダーの現場での不在が掲げられる。多数の関係者が関わる複層的アプローチを新たに導入する段階においては、プロジェクトが求心力を保つことが特に重要であり、コンセプトを理解し、判断をくださる立場の人間は、現地に常駐している必要があった。その上で、関係者間の調整を行なうことが重要であった。

③ 波及性に関わる教訓

モデルの波及の観点からは、大学の新たな役割として、農村開発における普及活動の機能が確立されつつあるが、その成果の他地域への波及は具体化していない。原因として、計画時点における成果の活用が曖昧であり、普及活動から得られた成果の他地域への波及が具体的に検討されなかったことが掲げられる。モデルの波及の観点からは、コロンボ大学が、州政府及び中央政府、又は、他の大学に対して、普及活動の成果の活用を働きかけて行く必要があり、そのための計画と活動が考慮されるべきであった。

(2) 結論

本プロジェクトは、大学の地域社会開発支援組織としての開発プロセスへの参入と、その知的資源の活用という観点からは、従来にない農村開発のアプローチを提示したものといえる。複層

的アプローチの観点からは、外部のファシリテーターを通じた地域住民への介入及び住民と大学、住民と地域行政とのリンクに関する成果は十分なものがあつたにも関わらず、本来の開発事業実施機関である州政府と支援組織である大学との役割分担が明確にされず、双方の連携の部分についてはモデルとしての確立度合いも相対的に弱い。よって、地域住民とプロジェクト／大学間で実現した協働効果をどのように維持し、恒久的な農村開発メカニズムの一つとして組み込んでいくかが課題となっており、改善が望まれる。また、確立されたモデルの波及についても、具体的には考慮されておらず、複層的アプローチによる協働効果が限定されている。モデルの波及性を確保するために、政府関係機関や他大学との連携協力が必要である。