

特定テーマ評価「住民参加」

— NGO・JICA評価小委員会 —



平成18年8月

独立行政法人国際協力機構

企画・調整部

企

JR

06-011

特定テーマ評価「住民参加」 報告書

— NGO・JICA評価小委員会 —

平成 18 年 8 月

独立行政法人国際協力機構

企画・調整部

目次

序文	
略語表	
要約	i
Summary	xvi
写真	
第1章 評価の概要	
1-1 調査の背景と目的	1
1-2 評価対象案件	1
1-3 評価方法と作業工程	2
1-4 評価実施体制	3
1-5 報告書の構成	4
第2章 住民参加に重要な視点	
2-1 住民による主体的な開発のあり方	5
2-2 住民による主体的な開発における共通分析視点	6
第3章 インドネシア事例研究	
3-1 プロジェクトにおける住民参加の位置づけ	17
3-2 プロジェクトにおける住民参加アプローチ	21
3-3 共通分析視点からの分析	25
第4章 ニジェール事例研究	
4-1 プロジェクトにおける住民参加の位置づけ	29
4-2 プロジェクトにおける住民参加アプローチ	33
4-3 共通分析視点からの分析	41

第5章 ザンビア事例研究	
5-1 プロジェクトにおける住民参加の位置づけ	47
5-2 プロジェクトにおける住民参加アプローチ	50
5-3 共通分析視点からの分析	54
第6章 共通評価項目による横断的分析	
6-1 プロセスごとの横断的分析	59
6-2 横断的分析からの各案件の特徴	68
第7章 教訓	
7-1 横断的視点からの特に重要な教訓	73
7-2 住民参加アプローチにおける実施・モニタリング・評価の視点への提案	78
補論	
NGO 委員からの補論	81
添付資料	
1 評価グリッド	添1
2 他のドナーの住民参加アプローチの取り組み概要	18
3 住民参加の効果を測る調査の実施概要と調査結果	24
4 インドネシア案件環境保全型集落モデル活動(MKK 活動)の対象村の概要	37
5 ニジェール案件の成果-要因とその汎用性	38
6 ザンビア案件普及員参加型ワークショップの実施概要	39
7 3 案件の背景情報	40
8 ファシリテーション評価	42
9 現地調査日程	46
10 面談者リスト	49
11 参考文献および収集資料リスト	52
12 住民参加・エンパワーメントに関する文献リスト	54

【図表目次】

I. 図

- 図 1-1 調査作業工程
- 図 2-1 住民による主体的な開発のあり方と重要な構成要素
- 図 3-1 プロジェクトの成果とプロジェクト目標との関係
- 図 3-2 プロジェクト実施体制図
- 図 4-1 「ニジェール住民参画型学校運営改善計画」の協働関係とモデル図
- 図 4-2 住民参加の効果を測る調査結果
- 図 5-1 プロジェクト実施体制図
- 図 5-2 マイクロプロジェクトの実施の流れ
- 図 5-3 住民参加の効果を測る調査結果

II. 表

- 表 1-1 評価対象案件
- 表 1-2 評価小委員会委員
- 表 1-3 現地調査団員
- 表 2-1 各プロセス期における重要な項目（共通分析視点）
- 表 2-2 住民主体の開発のための準備期
- 表 2-3 住民主体の開発のための問題分析・計画策定期
- 表 2-4 住民主体の開発のための活動実施期
- 表 2-5 住民主体の開発のための自立発展期
- 表 3-1 活動チームと関係者の構成
- 表 3-2 環境保全型集落モデル活動計画に関するワークショップの成果の概略
- 表 3-3 関係者の意識の変化
- 表 4-1 関係者の変化
- 表 6-1 共通評価の視点から見た 3 案件の横断的分析 準備期
- 表 6-2 共通評価の視点から見た 3 案件の横断的分析 問題分析・計画策定期
- 表 6-3 共通評価の視点から見た 3 案件の横断的分析 活動実施期
- 表 7-1 各プロセスにおける項目の重要度

III. BOX

- Box 3-1 インドネシア案件概要
- Box 4-1 ニジェール案件概要
- Box 4-2 調査対象村の COGES 活動実施状況および要因と課題
- Box 5-1 ザンビア案件概要
- Box 5-2 調査対象村のプロジェクト実施状況及び要因と課題
- Box 5-3 マイクロプロジェクトの実施からの学び

序文

「NGO-JICA 評価小委員会」は、NGO-JICA 協議会の傘下で、2001 年より地域住民に直接届く協力の評価の視点や手法について検討・提案を行っています。評価小委員会は NGO と JICA のメンバーから構成されており、双方のメンバーが評価に関する情報・知見を共有し、相互に学習を図るとともに、草の根型事業をはじめとする開発援助事業のより効果的な計画・実施・評価に向けた教訓・提言の抽出を行うことを目的として活動しています。過去の評価小委員会では NGO 連携事業を事例とし、評価手法や視点の抽出を行い、2002 年に「NGO 連携事業」、2004 年に「草の根型案件の評価手法のあり方について-NGO 連携事業を事例として」など報告書として取りまとめました。

2005 年度からは特定テーマ評価「住民参加」として、住民参加アプローチを取り入れている JICA の技術協力プロジェクト 3 案件を対象とし、住民主体の開発を実現するための重要な視点をプロジェクトの実施プロセス毎に検討し、この視点に基づき対象案件のアプローチを検討・分析しています。これらの分析結果から、他の住民参加アプローチを取り入れている案件の計画・実施・評価へ可能な教訓を導き出しました。本評価結果から得られた教訓・提言や評価の視点を、JICA 事業のみならず、NGO 事業をはじめとした開発援助事業全般に幅広くご活用頂き、より効果的・効率的な事業の実施に役立てて頂ければ幸いです。

なお、本評価で用いた評価視点及びフレームワークは、延べ 13 回に亘る評価小委員会及び現地調査での議論や分析を重ねて、評価小委員会が作成したものであり、本報告書は、これらの議論をもとに取りまとめたものです。

最後になりましたが、本評価調査にご協力・ご支援を頂いたすべての関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2006 年 8 月

独立行政法人 国際協力機構

理事 黒木 雅文

略語表

JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
OECE	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金 (旧 JBIC)
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査手法

インドネシア「グヌン・ハリムン・サラク国立公園管理計画」

BCP	Biodiversity Conservation Project	生物多様性保全プロジェクト
BAPPENAS	National Development Planning Agency	国家開発計画庁
BAPLAN	Ministry of Forestry, Directorate General of Forest Planning	林業省森林計画局
BAPI	Biodiversity Action Plan for Indonesia	インドネシア生物多様性行動計画
ESMUP	Endangered Species Monitoring and Protection Units	絶滅危惧種保護モニタリングユニット
FKMH	Forum Komunikasi Masyarakat Halimun	住民より組織される団体、ハリムン地域の住民連絡フォーラム
GHSNP	Gunung Halimun Salak National Park Management Project	グヌン・ハリムン・サラク国立公園管理計画
GHNP	Gunung Halimun National Park	グヌン・ハリムン国立公園
IPB	Institute Pertanian Bogor	インドネシア農科大学
IBSAP	Indonesian Biodiversity and Action Plan	生物多様性国家戦略
LATIN	Lembaga Alam Tropika Indonesia	インドネシア熱帯環境の会
LIPI	Indonesian Institute of Science	インドネシア科学院
NCIC	Nature Conservation Information Center	自然保護情報センター
MKK	Model Kampung Konservasi	環境保全型集落モデル
PETI	Illegal Gold Mining Activities	不法金採掘
PHKA	Directorate General for Forest Protection and Nature Conservation	林業省自然保護総局
PKPM	Pengembangan Kemitraan untuk Pemberdayaan Masyarakat	JICA 市民社会参加によるコミュニティ開発技術協力プロジェクト
SOP	Standard Operational Procedure	標準化された運営手続き
WWF	World's Wildlife Fund	世界自然保護基金

ニジェール「住民参画型学校運営改善計画」

AFD	Agence Francaises du Développement	フランス開発公社
APP	Activité Pratique Productive	生産実習活動
COGES	Comites de Gestion de Etablissements Scolaires du Cycle de Base I	学校運営委員会
MEBA	Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation	基礎教育・識字省
ONEN	Organisation Nigérienne des Educateurs Novateurs	ニジェール改革教育者会
PDDE	Programme Décennal de Développement de l'Education de Niger	ニジェール教育開発 10 年計画

ザンビア「孤立地域参加型農村開発計画」

CIRDAP	Center on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific	アジア太平洋総合農村開発センター
CEO	Camp Extension Officer	キャンプ農業普及員
DACO	District Agricultural Coordination Office	郡農業調整官事務所
MACO	Ministry of Agriculture and Co-operatives	農業・協同組合省
PACO	Provincial Agricultural Coordination Office	州農業調整官事務所
PASViD	Participatory Approach to Sustainable Village Development	参加型持続的村落開発アプローチ
PaViDIA	Participatory Village Development in Isolated Areas	ザンビア孤立地域参加型村落開発計画
SAO	Senior Agriculture Officer	シニア農業官
ZAMSIF	Zambia Social Investment Fund	ザンビア社会開発基金
2KR	Grand Aid for Increased Food Production	食糧増産援助

特定テーマ評価「住民参加」要約

1. 評価調査の概要

(1) 背景と目的

JICA では、人間の安全保障の視点のもと「人々に届く」協力が重視されつつある。これらの案件の実施においては、対象地域における住民の参加が重要な課題となっている。現在、JICA においては、多様な住民参加のアプローチが様々な分野に対し行われており、各案件における、住民参加の目的、位置付けや参加の度合いは異なっている。そこで、NGO-JICA 評価小委員会¹では、実施中の JICA の技術協力プロジェクト 3 案件を事例とし、各案件でどのような住民参加アプローチの取り組みが行われているか、また住民参加アプローチを評価する際の視点はどのようなものかを分析し、今後の同アプローチを取り入れたプロジェクトへの教訓を抽出することとした。なお、本評価における「住民参加」とは概念を限定せずに、広く住民が何らかの関与をする事業として捉えており、評価を通して住民参加アプローチについての教訓を得ようとするものである。

これらの目的を検証するために、プロジェクトの関連報告書を中心とした文献調査、プロジェクト専門家へのアンケート調査、現地調査を通じたカウンターパート、専門家、現地 NGO、住民へのインタビューやアンケート調査を実施した。

(2) 調査の対象案件

住民参加アプローチを含む以下の技術協力プロジェクト 3 案件（実施中）を対象案件として選定し、国内・現地調査を実施した。JICA では、様々な分野において多様な住民参加アプローチが行われている現状を踏まえ、対象案件については、分野、地域、参加の位置付けが異なる案件を選定した。対象案件と実施国、分野、協力期間などについては表 1 のとおり。

表 1 評価対象案件

案件名	実施国	分野	協力期間	文中の略称
グヌン・ハリムン・サラク国立公園管理計画	インドネシア	環境	2004.2 ~2009.1	インドネシア案件
住民参画型学校運営改善計画	ニジェール	教育	2004.1 ~2006.1	ニジェール案件
孤立地域参加型村落開発計画	ザンビア	農村開発	2002.6 ~2009.5	ザンビア案件

(3) 評価の実施期間・体制

本評価は NGO-JICA 評価小委員会によって実施された。平成 16 年 11 月から 17 年

¹ 2001 年に NGO-JICA 協議会の下部組織として設立された。本評価小委員会は NGO と JICA のメンバーから構成され、双方のメンバーが評価に関する情報や知見を共有し、相互学習を図ると共に、草の根事業のより効果的な計画・実施・評価に向けた教訓・提言の抽出を行うことを目的とし、活動を行なっている。メンバーは NGO から青木美由紀（特活シェア＝国際保健協力市民の会）、荒川共生（特活アジアボランティアセンター）、磯田厚子（特活日本国際ボランティアセンター）、小西司（特活アムダ）、田中博（特活ヒマラヤ保全協会）、長畑誠（いりあい・よりあい・まなびあいネットワーク）、野崎泰志（特活名古屋 NGO センター）、JICA から、三輪徳子、佐藤和明、田中章久、横田千映子、平野里由子（企画・調整部事業評価グループ）、玉林洋介（アジア第一部管理チーム）、今井史夫、勝野優子（国内事業部市民参加協力グループ）で構成されている。（平成 18 年 4 月末日現在）

6月まで国内調査において評価フレームワークの検討や情報収集を行ったうえで、案件別に NGO と JICA 混成の調査団が構成され、平成17年7月から9月に現地調査を実施した。帰国後、平成17年10月から18年3月まで評価結果のとりまとめ、分析、評価フレームワークの再検討を行い、報告書を取りまとめた。報告書の執筆や取りまとめは、NGO-JICA 評価小委員会と評価コンサルタントが行った。

表2 現地調査団員

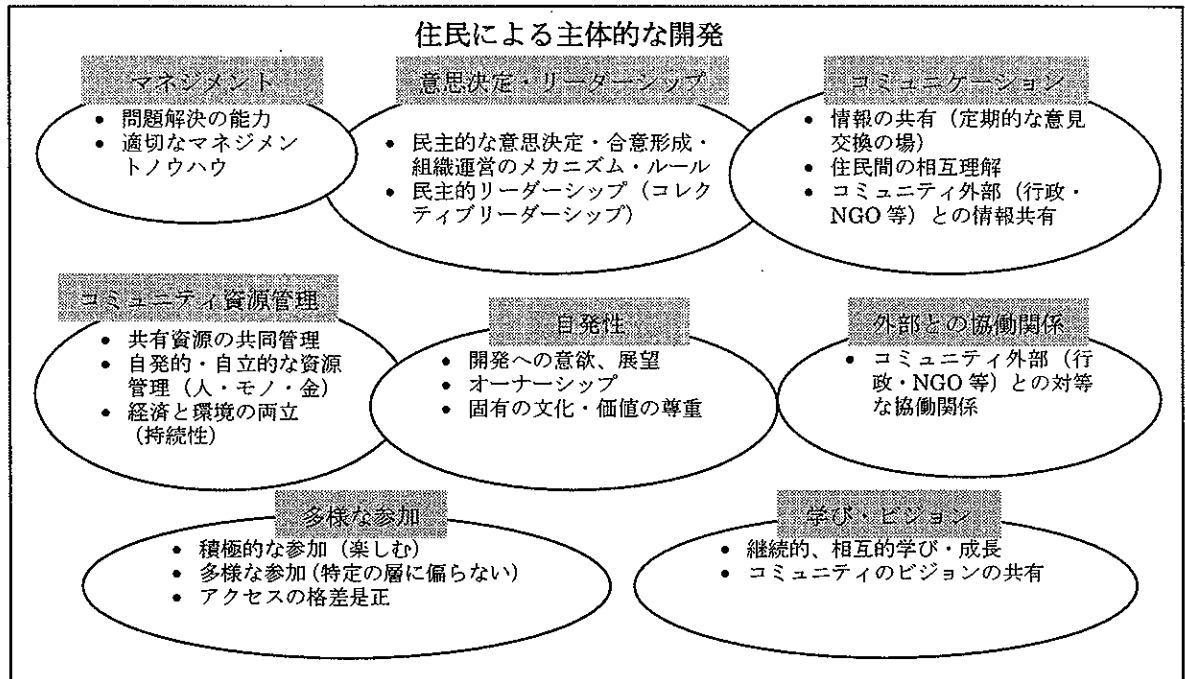
訪問国 (現地調査実施期間)	氏名	所属
インドネシア (7/11-7/24)	玉林 洋介 長畑 誠 荒川 共生 平野 里由子 青木 憲代	JICA アジア一部 管理チーム いりあい よりあい まなびあいネットワーク (特活) アジアボランティアセンター JICA 企画・調整部 事業評価グループ アイ・シー・ネット株式会社
ニジェール (9/5-9/18)	小西 司 青木 美由紀 横田 千映子 青木 憲代	(特活) アムダ (特活) シェア=国際保健協力市民の会 JICA 企画調整部 事業評価グループ アイ・シー・ネット株式会社
ザンビア (9/18-9/27)	磯田 厚子 野崎 泰志 田中 博 勝野 優子 青木 憲代	(特活) 日本国際ボランティアセンター (特活) 名古屋 NGO センター (特活) ヒマラヤ保全協会 JICA 国内事業部 市民参加協力グループ アイ・シー・ネット株式会社

2. 住民参加アプローチに係る評価視点

評価視点を検討するにあたり、評価小委員会では、対象案件は住民参加のアプローチや住民の参加の度合いは案件毎に異なるものの、「住民参加によって目指していること」には、共通した方向性があり、最終的に「住民が主体的に課題を解決していこうという姿勢を持ち、彼らが継続的に開発を行っていく」ことであると議論された。

評価小委員会では「住民による主体的な開発」はどのようなものであるかをワークショップで議論し、住民主体の開発における重要と考えられる視点を抽出した。そこで「意思決定・リーダーシップ」、「マネジメント」、「コミュニケーション」、「コミュニティ資源管理」、「自発性」、「外部との協働関係」、「多様な参加」、「学び・ビジョン」の8つの視点が、「住民による主体的な開発」を持続的かつ自立的に進める上で重要であると議論された(図1を参照)。

図1 住民による主体的な開発のあり方と重要な構成要素



主体的な開発を目指した外部からの支援のあり方として、プロジェクトの実施プロセスに合わせ「準備期」、「問題分析期」、「活動実施期」、「自立発展期」の4段階に分類し、各々の期においてコミュニティ²が取り組むべき事柄、プロジェクトに関係するカウンターパートやドナーが働きかける事柄について重要と考えられる視点が挙げられた。各期の視点については表3のとおり。

また、本報告書で示す4段階のプロセスは、対象村落選定後、カウンターパートやドナーがコミュニティに明示的に働きかけを行う際の「準備期」、「問題分析・計画策定期」、「活動実施期」、「自立発展期」を指しており、必ずしも通常のプロジェクトサイクル³と一致するものではない。

表3 実施プロセスにおける評価視点

準備期	問題分析・計画策定期	活動実施期	自立発展期 (特に重要な項目)
マインドの醸成	意識化	主体的参加	意思決定・リーダーシップ
現状把握	組織化	組織運営	マネジメント
実施体制作り	問題分析・計画策定	コミュニティ資源管理	コミュニティ資源管理
コミュニティ資源管理	コミュニティ資源管理	モニタリング	外部との協働関係
	制度化・普及	制度化・普及	多様な参加
			制度・政策への反映
			経験の共有・活用

² 「コミュニティ」および「住民」について、実際の開発プロジェクトにおいてはコミュニティ全体を指す場合と、ある一定のグループおよびそのメンバーのみを指す場合がある。それらはプロジェクトの戦略、分野、コミュニティの現状等によって異なるが、本報告書ではその範囲を特定していない。

³ 例えば、JICAのプロジェクトにおける事前調査段階では対象地域については大枠で設定し、対象村落の選定や、コミュニティへの具体的な働きかけはプロジェクト開始後に行われることが多い。自立発展期ではコミュニティへの直接の働きかけは収束していると想定されるものの、プロジェクト自体は続いていることもあり得る。本視点では、コミュニティに対する働きかけの観点からプロセスを設定している。

① 準備期

準備期はプロジェクトの実施者であるカウンターパートとドナーから派遣された専門家がプロジェクトの目的や住民参加アプローチについて共有し、互いに理解を深める時期であり、コミュニティに明示的に働きかける前の段階である。本時期はドナーとカウンターパートにとって重要な視点を育み、住民主体の開発を促進する上で土台となる時期である。したがって、カウンターパートとドナーが住民主体でプロジェクトを進めることを認識・共有するマインドの醸成、コミュニティの状況について理解し住民の認識を高めるためにカウンターパートやドナーが住民と協力して行う現状把握、既存の行政組織や現地 NGO との協働関係を念頭に行う実施体制づくり、コミュニティが持つ資源や管理方法をカウンターパートとドナーが理解するコミュニティ資源管理の4つの視点が重要であると挙げられた。

② 問題分析・計画策定期

問題分析・計画策定期は、カウンターパートとドナーがファシリテーターを通してコミュニティへ実際に働きかけを開始する時期である。住民が自分達の抱えている問題を分析し、活動の計画をファシリテーター（カウンターパートや現地 NGO 等案件により異なる）と共に策定していく段階である。本時期に住民の意識化や組織化を丁寧に行うことが、コミュニティの主体性の醸成や主体的な活動につながる。本期においては、住民の意識化、コミュニティの組織化、コミュニティがカウンターパートやドナーの支援のもとに行う問題分析・計画策定、持続的な利用も念頭に置いて活動を行なうコミュニティ資源管理、カウンターパートやドナーが自立発展性を念頭に取り組む制度化・普及の5つ視点を意識することが重要であるとされた。

③ 活動実施期

コミュニティを主体とした活動が開始される時期である。活動が進むにつれて、組織の能力が強化され、コミュニティは活動について持続性の視点やモニタリングの重要性を認識し、活動の展開を通じて運営体制も整備されることが望まれる。

住民の活動に対する主体的参加、透明性のある組織運営、持続的なコミュニティ資源管理、コミュニティが活動を見直しフィードバックをするためのモニタリング、プロジェクト終了後の持続性と自立発展性を念頭においた制度化・普及、以上の5つが本期に重要な視点として挙げられた。

④ 自立発展期

自立発展期は、ドナーの投入は終了し、コミュニティによる主体的な開発が自立的に展開していく時期であり、カウンターパートによる協力関係は既存または新しい制度の中で継続されていることが望まれる。コミュニティはカウンターパートの協力を得ることもありつつも、主体的に自分達の問題を解決しようと、自分達のできることと外部の支援が必要なことを判断し、活動を進めている。本時期においては、コミュニティの状態として、「2. 住民参加アプローチにおける重要な評価視点」で

あげた8つの構成要素が醸成されていることが望ましい状態である。その中でも重要な留意すべき視点として、意思決定・リーダーシップ、マネジメント、コミュニティ資源管理、外部との協働関係、多様な参加が挙げられた。カウンターパートやドナーの留意点として、制度・政策への反映と経験の共有・活用の2つの視点が重要であるとされた。

3. 対象案件の概要と住民参加アプローチの位置付け

各案件の概要と住民参加アプローチの位置付けやその取り組みについて以下のとおり記述する。

(1) インドネシア

インドネシア案件の目標は「グヌン・ハリムン・サラク国立公園における生物多様性を適切に保全する」ことであり、生物多様性を保全することのできる国立公園管理計画の策定を目指してプロジェクトを実施している。国立公園内において住民の耕作や居住は現在の法制度上では認められていない一方、公園の周辺には約300の集落が存在する。これらの集落は百年から数百年間その地域に存在しており、住民を公園外へ退去させることは現実的でなく、法制度と実態にギャップが生じている。また公園周辺の自然資源が違法に採取されており、森林の面積は著しく減少している。そこでプロジェクトではパイロット村において自然と共存できるコミュニティを提示し、パイロット村での経験を国立公園管理計画の策定に活用し、政策に反映させるという試みを行っている。

プロジェクトでは、公園管理計画策定のために6つのワーキンググループを設置しているが、うち「モデル保全集落の形成(MKK)」、「絶滅危惧種の保護とモニタリング」、「エコツーリズム、環境教育」の3つのグループが住民参加型のアプローチを取り入れている。MKK活動では、プロジェクト開始後、森林破壊の深刻な村落において実施した経済社会調査をもとに対象村落を2か村選定した。対象村落では主体的に森林保全を行うことのできる組織作りを目指して、森林警察官がファシリテーターとして村に住み込み、住民の組織化の醸成に務めている。本評価の現地調査時はプロジェクトがコミュニティへの働きかけを開始してから2ヶ月と間もなかったため、住民との対話を通して、住民の意識化の醸成に務めている段階であった。

本プロジェクトの特徴としては、コミュニティに働きかけを行う以前の準備段階において、プロジェクトに関係する現地NGO、地方政府やカウンターパートである国立公園職員の意識化を注意深く慎重に進めている点と、これら関係者の協働関係を重視しながら進めている実施体制の構築という2点があげられる。国立公園職員は、従来、違法伐採や耕作を行う住民を取り締まる立場にあり、プロジェクト開始当時、JICAとカウンターパートであるグヌン・ハリムン・サラク国立公園事務局の住民参加に対する認識が一様でなかった。これに対し、プロジェクト開始時に行ったPDMの改定共同作業や村落の現状把握の調査などをプロジェクト関係者の協働関係の構築の機会として活用し、プロジェクト実施者間の住民参加に対する認識の共有化を計っていた。また国立公園に関わる現地NGO、地方政府職員や国立公園職員は、プロジェクト実施前は情報共有がされていなかったが、

具体的に調査やセミナーなどを共同で実施することにより、協働関係の構築を試みていた。

(2) ニジェール

ニジェール案件の目標は「COGES（学校運営委員会）を通じた住民参画型学校運営モデルが確立される」ことである。ニジェールにおける初等教育の就学率は50%（2005年）と貧困国の中でも水準が低い。教育を巡る問題の解決においては、学校運営を住民参加型で行い、住民の学校や教育への関心を高め、地域や住民のニーズやリソースを反映した効果的な学校運営を行うことが重要と考えられているものの、ニジェール政府のCOGES政策ではその具体的方法が提示されていなかった。そこで、住民参画型の学校運営を中心とするCOGES政策実施の具体的方法やマニュアルを提示し、住民代表と教員らからなるCOGESが主体となって、住民ニーズを反映した学校運営が持続的に展開されることを通じて就学率の向上や基礎教育の改善に貢献することを目指して本プロジェクトが開始された。さらに、COGESによる学校運営が持続的に展開されるモデルとその支援体制を示すことによって、モデルを制度化に繋げることも視野に入れている。ニジェール案件は、活動の実施主体が住民であることを明確にし、住民をサポートする既存の行政官の能力および組織の強化に取り組んでいる。住民が問題解決および実施展開の中心に据えられたプロジェクトであるといえる。

住民参加による学校運営は、保護者会の住民代表選出において、村民誰もが参加できる民主的な選挙を実施することから開始されている。民主的な選挙により設立したCOGESが中心となり、学校環境の改善について話し合い、計画を立案し、村の内外の資源収集を経て自分たちの力やリソースでできる改善策を実施している。プロジェクトでは「COGES設立のための民主的選挙実施マニュアル」「COGESとコミュニティによる学校改善計画策定・実施のためのマニュアル」などを策定し、それをもとにCOGES委員に対する研修を行なっている。また、COGES監督官・COGES担当官（行政官）によるモニタリング体制構築、コミュニケーション（最小行政単位）ごとのCOGES連合運営などを支援している。女子就学キャンペーンなどの住民主体の啓発活動も実施されている。

現地調査ではCOGES活動が上手く展開している2カ村と課題を抱えている1カ村を訪問した。上手く展開している村では、選挙の実施と学校改善計画の実施を通じて、学校が住民のものであり、学校を巡る課題は自分たちで解決できるという認識が広まり、住民および関係者に変化が見られた。さらに、住民が学校活動のみならず、積極的にコミュニティの問題に興味を示すようになってきている。一方課題を抱えた村では、既存の権力構造により民主的選挙が上手くいかず、その後の活動に十分な進捗が見られなかった。

本案件の特徴としては、COGESの支援体制として既存の行政システムを活用し、複層的に確立すると同時に、行政官の能力向上に注力している点である。また、COGESの広がりへの対応として、COGESを地域ごとにグループ化し、COGES連合の結成を支援しており、地域ベースの持続的な支援体制強化に取り組んでいる。現地の既存体制やリソースをフルに活用するなど極力投入を抑えた形で行われており、将来的にも相手国実施機関が自ら継

続して行えるような実施体制を作り上げようとしている。

(3) ザンビア

ザンビア案件は、開発から取り残された「孤立地域」とよばれる地域において、「住民参加による参加型村落開発の実施可能なモデルの確立」を目標としている。具体的には、村落などを単位としたコミュニティにおいてマイクロ（小規模）プロジェクトの実施を通して住民や住民組織のオーナーシップを醸成し、住民が持続的に村落開発に関わることにより自立的な農村を創出することを目的としている。本事業は、他国での村落開発モデルを基に JICA の個別専門家がパイロット事業として実施した取り組みをモデル化しようとして開始したものである。

マイクロプロジェクトは1年間に15か村において実施される。まず初めに、プロジェクトの研修を受けた農業普及員が各対象村で、各村の問題分析を住民とともにを行い、問題分析に基づいて計画が策定される。コミュニティにより提出されたプロポーザルに基づき、プロジェクトからの資金が農業協同組合省を通して各コミュニティに配分され、農業普及員の支援のもと、住民達は計画を実施していく。住民はプロジェクトの一連の実施をとおして、自分達で持続的な村落開発を行うことができるようになることを目指している。

現地調査で訪問したマイクロプロジェクトを実施している村では、コミュニティが問題分析、計画立案、実施という一連のマイクロプロジェクトのサイクルを通して、主体的に活動に取り組み、コミュニティが実施グループ以外の監査機能の必要性を指摘するなどコミュニティの主体性が育っている例も見られたが、他方、活動がなかなか進まない村ではコミュニティの問題分析と計画立案が乖離し、リーダーシップや資金運用においても課題が残る例も見られた。

本案件の特徴として、マイクロプロジェクト実施に関する役割を村レベル、郡、州政府、国レベルの農業協働組合省が各々実施体制の仕組み作りを行っている点と、農民が自分達の立てた計画をもとに資金を活用しながら、実際に活動を行なう機会を持つことができる点が挙げられる。

4. 評価視点に基づく横断的調査結果

2. であげたプロセス毎の評価項目を用い、各プロセスにおける評価の各視点から、事例として取り上げた各案件の状況につき横断的な分析結果を以下のとおり説明する。

(1) 準備期

(ア) マインドの醸成

活動の主体は住民であり、カウンターパートや JICA は住民をサポートする役割であることを認識するため、JICA 専門家がその姿勢を研修のみならず OJT を通じてカウンターパートに示すことが、マインドの醸成に繋がっている。

インドネシア案件では、プロジェクト開始直後に行ったプロジェクト・ドキュメントの

改訂、活動の見直しや社会経済調査を通して、カウンターパートである国立公園職員が森林保全のためには住民を一方的に取り締まるのではなく、彼らの生活を理解した上で、彼らが主体的に保全を行うようにすることが重要であるということ認識するようになった。また、住民の森林保全に対する認識のみならず、現政策では公園内での耕作や居住が認められていないが、これらの法制度の整備も必要であると国立公園職員は理解するようになった。これらの認識に至るまでに JICA 専門家はワークショップのみならず、OJT や NGO との共同調査などを通じて、持続的な国立公園のためには住民と共存することが重要であり、また主役は住民であり、彼らから学ぶという姿勢の重要性を示すなどの働きかけを行っていた。

(イ) 現状把握

コミュニティの社会・経済状況の把握はコミュニティが持つ潜在的な課題や問題意識を理解することにつながり、またコミュニティへのアプローチ方法の戦略作りにも役立っている。また現状把握のための調査を関係者の協働関係の構築を試みる機会として活用するケースや、調査結果をもとに対象村落の選定を行うケースも見られ、情報収集としてのみならず、現地 NGO、地方政府、カウンターパート間の協働関係の構築やコミュニティへのアプローチ方法の検討の際の参考情報としても活用されており、プロジェクト関係者のマインドの情勢に寄与していると考えられる例も見られた。

インドネシア案件では、カウンターパートと現地 NGO 合同でパイロット村選定のための社会経済調査や、公園内の現状を理解するために公園内に存在するとされる約 300 集落においてインベントリー調査を行った。現地調査はプロジェクト実施前に関係のなかった国立公園職員と NGO 職員の協働関係を築くきっかけや住民に公園拡大を知らせる情報共有の場としても活用された。

(ウ) 実施体制づくり

コミュニティから行政までの関係者をプロジェクトに主体的に関わることができるように組み込むことが、問題分析・計画策定期以降の相手国側の主体性やプロジェクト終了後、コミュニティ活動の持続性にも繋がっていると考えられる。

ニジェール案件では、基礎教育・識字省ラインの各レベルの行政職員がオーナーシップを持ち主体的に関わりながらプロジェクトを進めている。また教育分野で豊富な経験を持つ現地 NGO も実施体制の中に組み込まれ、住民参加の促進に貢献している。

(エ) コミュニティ資源管理⁴

資源管理としては、既存のリソースの活用を重視し外部投入をなるべく抑える形で問題解決を進めようとする案件と、外部からの資金投入がプロジェクトのモデルに組み込まれ

⁴ 第 2 項で定義したようにコミュニティ資源は、人材、地元資材、資金や自然資源を含む。したがって外部資金からの供与も資源に含まれる。

ている案件に二分される。

インドネシア案件では、外部投入に依存しない自然資源管理ができる組織作りを目指している。生計向上活動も主体的な森林保全を行う組織作りを形成するための一つのツールとして考えられているが、進捗状況によっては生計向上活動を行わないなど、投入はなるべく抑える方針としている。ザンビア案件の場合は、村落への予算は1世帯あたり100ドルとされており、1カ村あたり約1万ドルの予算が割り当てられている。コミュニティに存在する材料等については活用し、インフラの建設等は住民達で行う等、自らの資源を補足的に負担している。

(2) 問題分析・計画策定期

(ア) 意識化

意識化はコミュニティが課題をコミュニティ内で共有し、解決に向けたビジョンをカウンターパートなどの外部者の協力も得ながら作りあげ、住民がコミュニティの課題解決のために自分達が主体となり活動を実施すると認識することである。住民が「コミュニティでの活動は個人の利益を超えたコミュニティのための活動として捉える」などの意識化が重要であると認識している事業もあり、それらのプロジェクトではカウンターパートやJICAは意思決定の透明性や情報の共有度合い、住民組織の代表性などに留意しながらコミュニティの主体的な意識化を促進していた。一方、明確に認識していない場合には多くの課題が見られた。意識化は住民の主体性の醸成においては実施期以降も重要であるため、カウンターパートやJICAはコミュニティの意識化のレベルや経験に応じた働きかけを行うことも重要とみられる。

ニジェール案件では、教育や学校に対し心理的な距離感があったものの教育が重要であるという意識は潜在的にあった。そこで村人が自由に参加できる村で初の選挙を行い、学校運営に関わる住民代表を選出した。民主的選挙の実施により、住民が教育・就学による知識の向上や村落の発展へ関心を持つようになり、コミュニティの意識の向上や自発的なマインドの醸成に繋がった。

インドネシア案件では、パイロット村となっている2村については社会的・歴史的な背景が全く異なることが調査を通じて明らかになったため、問題解決に対する意識が薄い村に対しては、意識化に時間をかけるなど、村の状況に応じたアプローチをとっている。

(イ) 組織化

組織化では、コミュニティが外部者の支援のもとに自分達の持つ情報や資源を活用し、他の組織とネットワークを構築しながら自立的な組織を自ら築いていくことが重要である。そのためには、住民を支援するファシリテーターの能力は重要であった。JICAはこのような住民の組織化を側面から支援する体制作りを試みていた。

ニジェール案件では、コミュニティが学校運営を進める際には住民組織の代表性が重要な点とされた。本来、保護者会メンバーは旧来の権力者が代表となっていたが、本プロジ

エクトでは学校運営に携わるものとして適任者を住民全体で民主的に選ぶことが、その後の活動の質、コミュニティ全体の利益を考える参加、主体的な活動の展開などに影響を与えたとし、住民が保護者会メンバーを選挙によって選出した。カウンターパートや専門家は、既存のリーダーと新しく選出されたリーダーとの間に軋轢が生じないように、根回しのための研修などを実施するなど、新しくリーダーを選出する際には既存のリーダーや組織への配慮を行っている。

(ウ) 問題分析・計画策定

問題分析や計画策定の際には、課題に対して自分達でできることや活用できる資源等を把握し、その上で活動を行なうことは、組織力の向上にも繋がり、コミュニティの主体性の向上に貢献している。

ザンビア案件においては、普及員がファシリテーションを行い、住民による問題分析・計画策定が行われた。しかし、問題分析と計画策定が短期間で行われていることもあり、計画されたマイクロプロジェクトが、問題分析において指摘された課題の解決に必ずしも整合していない例も見られた。

(エ) コミュニティ資源管理

計画策定時にコミュニティにおいて利用可能な資源や自然資源の活用方法について十分に議論されている村では、外部からの投入があるなしに関わらず、活用計画をたて管理のルール作りがなされており、持続性の観点からも問題がなく進められていた。自分達のできることをしようということは、意識化にも繋がり、外部への依存心も軽減するためコミュニティの主体性や活動の持続性に繋がる。また自然資源が豊富な村では住民は自然を活用し生活をしているため、住民が持続的に自然資源管理を行う意識を持つようになることが重要であると示唆された。

ニジェール案件では、自分達でできることをするということがプロジェクトの基本方針であったため、住民は自分達の力で課題を解決していこうという姿勢のもとに、コミュニティにおいて利用可能な資源が活用され、低コストで学校環境が改善されていた。また資金が必要な場合は、住民がそれぞれ可能な範囲で負担しあうことが自発的に行われていた。

(オ) 制度化・普及

計画策定時から終了時を見据え、コミュニティの活動やアプローチの持続性のために、カウンターパートや JICA が実施体制や手法の制度化や普及を意識し活動することが、プロジェクト終了後の自立発展性の確保に繋がると示唆される。

インドネシア案件では、対象村落のある県政府を対象村落選定後から巻き込むなど、制度化や普及を意識した実施体制の構築を行っている。地域開発に即したコミュニティでの活動が実施された場合、プロジェクト実施後も県政府は対象村落に関わっていくことがで

きるという可能性を持っている。

(3) 活動実施期⁵

(ア) 主体的参加

コミュニティからカウンターパートや JICA から派遣された専門家までの多岐に渡る関係者が良き協働関係を築き、主体的に活動できていることが、プロジェクト関係者の活発な活動に繋がると考えられる。

ニジェール案件では、コミュニティが学校の問題解決を通じて主体性を向上させ、自信を持つようになった。また子供が学校に通わない親も活動に参加するなど活動がコミュニティ全体へ広がりを見せた。課題が生じた場合、JICA 事務所、プロジェクト事務所、NGO、学校運営委員会の担当官、中央政府職員などの関係者間で問題を随時共有し、それぞれの役割に応じて改善しようという姿勢が見られた。

(イ) 組織運営

定期的な会合等の開催、情報の共有、問題がおきた際の活動の見直しなど、臨機応変に対処できる組織が作られている場合は、組織の運営力が高まっていると考えられる。組織運営が高まることは、コミュニティの主体性に貢献する。

ニジェール案件では学校運営委員会が定期的に会合を開き、課題、活動方針などの話し合いが行われていた。委員会のリーダーも適時に交代するように推奨している。また課題がある場合は、COGES 担当官や COGES 連合に相談できる体制が作られている。

(ウ) コミュニティ資源管理

実施時に地元の資源を活用しながら資源管理を行い、自分達でできることと外部の支援が必要なことなどを整理し、持続的な資源管理の必要性についてコミュニティ内で共有されていることはプロジェクト終了後にコミュニティが主体的に活動を行なっていく際には要となる。

ザンビアにおいて、村の結束力と指導者のリーダーシップにより、コミュニティ基金が積み立てられ、今後の村落の課題解決に向けた計画をたて、村落内部に運営委員会以外の会計監査の委員会を作りたいという提案が住民からなされるなど、資金の取り扱いについては、みんなが納得できるようにすることが重視されている村落もあった。一方で、資金管理に関するルールや規範が十分機能していない村落もあった。

(エ) モニタリング

住民が主体となるモニタリング体制の構築は、プロジェクト終了後にもコミュニティ内外の協力により活動が自立的に発展することにも関係してくると考えられる。

ニジェール案件では、全ての小学校に COGES が設置されることになり、行政官である

⁵ インドネシア案件は、準備期、問題分析・計画策定期初期にあったため活動実施期以降の取り組みは見られない。

COGES 担当官のみではモニタリングが難しくなった。そこで、最小行政単位であるコミュニケーションごとに COGES 連合を結成し、COGES 連合が主体となり、各 COGES への研修、活動のアドバイス、やモニタリングなどを行う体制を構築している。

ザンビア案件では、現時点では、住民主体のモニタリングが確立されていないが、モニタリングの専門家が新たに配置されたことにより、住民が主体となって行うモニタリング体制の構築を目指している。モニタリングの具体的な確認項目（マネジメント等が把握できるチェックリスト）などを作成し、普及員も関わりながら、有効なモニタリングシートを作り、主体的に見直していく動きにある。

(オ) 制度化・普及

プロジェクトにおける住民参加アプローチの手法を、既存行政に内在化した政策・制度として確立することにより、持続的な活動や同アプローチを面的に展開することにもつながる。

ニジェール案件では、本プロジェクトの実施体制や手法が、ニジェール政府に政策として採用されることとなった。またプロジェクトが採用している低コストのモニタリング方法を他ドナーと共有し、採用を働きかけている。

(4) 自立発展期⁶

ニジェール案件では、住民参加型学校運営をきっかけとし、コミュニティの問題解決への主体性と自信が強まり、包括的に村の開発を捉えるようになり、住民の対外的な交渉力が醸成されているコミュニティが少なからずある。教育のみならず、保健問題や地域における水不足などの問題に関して、積極的に解決していこうという姿勢が見られ、そのために必要な内部や外部の資源を自ら活用するようになった村もある。

5. 教訓

評価小委員会では、4. で取り纏めた3案件のプロセス毎の分析結果をもとに、プロセス横断的に5つの視点（実施体制作り、ファシリテーション、意識化・組織化、コミュニティ資源管理、モニタリング・フォローアップ）がプロセス横断的に重要であると議論された。これらの5つの視点は外部者であるドナーやカウンターパートが持っていることが望ましいとされるため今後のより効果的な協力実施のための教訓を取り纏める。表4においては、実施プロセスにおける5つの視点の重要度について表している。

表4 実施プロセスにおける項目の重要度

	準備期	問題分析・ 計画策定期	活動実施期	自立発展期
実施体制づくり	◎	○	○	□
ファシリテーション	○	◎	◎	□

⁶ 3案件とも評価実施時点では実施中の案件のため、自立発展性に関する事象は見られなかったが、ニジェールで自立発展性の萌芽が見られたため、一部記述する。

意識化・組織化	○	◎	○	□
コミュニティ資源管理	◎	◎	◎	□
モニタリング・ フォローアップ	・	○	◎	○
	・	・	○	◎

注: ◎最重要、○重要、□それ以前の活動からの継続

(1) 実施体制作り

実施体制作りとして、準備期から活動期に亘り、住民の主体的な参加を担保するためにプロジェクトに関わる関係者の役割を明確化すると同時に、関係者間の連携を強化することが重要である。

関係者の役割の明確化においては、準備期でカウンターパートやドナーから派遣される専門家などが、まずプロジェクトの目的や手法を共有し、各々の関係者の役割やコミュニティの役割について明確にすることが重要である。問題分析・計画策定期や活動実施期では、コミュニティから地方政府、中央政府の各レベルの役割について活動を通して根付かせる。

関係者の連携では、持続性や波及効果を考慮した活動を展開するためにも、村落、地域、地方政府、中央政府間が協働できる実施体制を構築することが肝要であるため、準備期からこれらのアクターの有機的な連携を念頭においた協力を行うことは重要となる。また、問題分析・計画策定期において、体制の見直し作業が必要となった場合、住民参加型のプロジェクトは現場が中心に行われることが多く、中央へのフィードバックが遅くなりやすい傾向にあるが、迅速に問題を関係者間で共有しながら改善していくことも求められる。

(2) ファシリテーション

ファシリテーション⁷は、準備期から活動実施期を通じて重要な項目である。準備期においては、研修やOJTを通じたファシリテーターの育成が重要である。問題分析・計画策定期や活動実施期においては、コミュニティ内のファシリテーターやNGO、地方行政官のファシリテーターも重要となる。また一貫して、コミュニティの現状に合わせた柔軟なファシリテーションも注意すべき点である。

コミュニティで活動を行なうファシリテーターは、コミュニティで活動を始めてから絶えず新しい課題や出来事に直面するため、OJTのみならず定期的に研修を行うなどのスキルのアップデートの機会を設けることは効果的であると考えられる。

ファシリテーターとして、外部からのファシリテーターのみならず、コミュニティの活動を持続的に存続させるためにも、内部に中心的なリーダーとしてのファシリテーターも必要となる。内部と外部のファシリテーターが上手く連携協力することが、持続的な活動のために不可欠である。また、コミュニティの活動を政策に反映させるようなパイロット

⁷ ファシリテーションとは住民が主体的に開発に関わるための潜在的な能力を引き出しやる気を支えること、また問題解決のために住民自らが「達成する」ためのプロセスを上手くサポートすることである。ファシリテーターとはこのプロセスを客観的な意見等を含めながら支援し、外部とのリンク構築等を促進する人を指す。

性の高いプロジェクトの場合、相手国実施機関である地方政府の職員もファシリテーターとして活動することにより、プロジェクト終了後の住民参加アプローチの汎用性が高くなり、波及にも繋がる。ファシリテーターとして現地 NGO など外部の機関を活用する場合は、それらを含めた持続的な実施体制を構築することが必要である。

コミュニティ毎にとりまく経済・社会状況、援助に対する認識、意識化や組織化など個々の状況は異なるため、コミュニティの成熟度にあわせたファシリテーションが重要となる。意識化がなされていないコミュニティでは、ファシリテーターが意識化に十分時間をかける、活動が円滑に進まないコミュニティではその要因を住民組織メンバーと共に調査するなど個々のコミュニティの進捗状況に応じたファシリテーションが求められる。

(3) 意識化・組織化

意識化・組織化は、準備期から活動実施期を通じて重要とされた。中でもコミュニティの意識化や組織化を行う問題分析・計画策定期においては特に重要である。またコミュニティのための活動としての意識化、組織の自己規範作りやリーダーの代表性は留意すべき項目として挙げられる。

コミュニティにおける活動展開の基盤となるのが意識化であり、展開の自律性や持続性の確保に繋がる。その理由として、住民が、コミュニティの課題を協働で解決することの必要性を認識することにより、住民の主体性が生まれることがあげられる。そのためには、コミュニティの活動で問題を解決することにより、個人の生活における課題解決にもつながるということを住民が理解することが重要とされる。

組織形成においては、形成過程が住民に共有・合意されたものであることが重要である。また、透明性のある組織運営のためには、リーダーの交代を含めたルール作り、情報公開や透明性のある意思決定が行われるための自己規範を形成し、規範に沿った自律的な組織作りを行うことが鍵となる。

リーダーの代表性は、住民の意識化、組織化を醸成する際に、民主的に皆の意見を統合できることなどがあげられる。適任の代表者を、コミュニティ全体で民主的に選ぶプロセスにより、組織の透明性が高まり、コミュニティ全体の利益を考え、参加や主体的な活動の展開に影響を与えるケースもみられる。社会的・文化的な背景により、旧来の権力者が代表となる場合は、意思決定のプロセスや参加している層など偏りが無いかに留意する。

(4) コミュニティ資源管理

コミュニティ資源管理は、準備期から活動実施期を通じて重要とされた。コミュニティ資源はコミュニティが活動を行っていく基盤であり、その管理・運用を主体的に行うことで、活動の持続性と自立発展性が担保される。

コミュニティでの活動においては、コミュニティ資源を住民自ら管理していくことが重要となる。意識化がされる前に、資金を始めとした資源投入が前提とされると住民の主体性の醸成が難しくなると考えられる。まず初めに、コミュニティは自分達でできることや

コミュニティの資源や自然資源で活用できるものと、外部の支援が必要なことについて認識をし、必要に応じて意識化・組織化の状況を見極めたうえで、適切なタイミングで外部からの資源投入がされることが望ましい。また可能な限り、地元の資源や自然資源を活用し、さらには持続的な活用を考慮した資源管理を行うことが必要である。

特に自然資源の適切な保全、活用については、住民の自助努力のみならず法制度や行政制度の整備も重要である。制度が自然資源の活用を認めていない場合等は、制度の変更に対してドナーやカウンターパートが働きかけを行うことも持続的な資源の活用の視点から重要となる。

(5) モニタリング・フォローアップ

モニタリングは問題分析・計画策定期において住民主体のモニタリング体制作りを行い、活動実施期にて実践を行うと同時に、フォローアップ体制の構築も進めることが重要である。フォローアップに関しては、プロジェクト終了後の自立発展期に最も重要な事項となる。

住民主体のモニタリング体制の確立のために、コミュニティでの活動のサイクルに住民自身による活動の見直しやモニタリングを組み込むことが重要である。活動の進捗を組織内で確認し、問題点を把握し、必要であれば外部へ助言を求めるなどの対応を行う。さらに、住民間のモニタリング体制として、他コミュニティの住民組織同士が連携し協働でモニタリングを行う体制を構築することにより、モニタリングが効果的かつ効率的に実施されると考えられる。

モニタリング結果がフィードバックされる体制がない場合、モニタリングは情報の蓄積だけで終わってしまう可能性もあるため、モニタリング結果を関係者内全員で共有し、活動に改善を加えていく等モニタリング結果を活用できる体制作りが求められる。