

Summary of the Thematic Evaluation of Community Participation Approach

1. Outline of the Evaluation Study

(1) Background and purposes of the study

JICA has recently focused on implementing projects that include the concept of human security, thus the number of projects to reach the community directly has increased. In implementing these types of projects, the participation of the community is an important factor in effective cooperation.

Projects that include the community participation approach have been implemented across various sectors, and their purpose and the degree of participation involved are diverse. Therefore, the NGO-JICA Evaluation Subcommittee (hereinafter referred to as “the Subcommittee”) has selected as case studies three ongoing technical cooperation projects from the different sectors of environment, education, and rural development. The purposes of this study are to analyze the types of community participation approach¹ taken in each project, to suggest the important points for evaluation in community participation approach and to draw lessons that are applicable to other similar projects.

(2) Selected projects for the study

The following three ongoing technical cooperation projects (see Table 1) that incorporate the community participation approach were selected as case studies.

Table 1 Projects selected for evaluation

Project Name	Country	Area	Project Period	Abbreviation
Gunung Halimun Salak National Park Management Project	Indonesia	Environment	Feb.2004 – Jan.2009	Indonesian Project
Project for the Improvement of School Management through Community Participation	Niger	Education	Jan.2004 – Jan.2006	Nigerian Project
Project for Participatory Village Development in Isolated Areas	Zambia	Rural Development	June 2002 – May 2009	Zambian Project

(3) Terms and implementation of the evaluation

The Subcommittee conducted the study, which included a literature review, interviews and a questionnaire survey of counterparts, JICA experts, local NGOs and residents in the field survey.

Table 2 shows the members of each survey team. The Subcommittee and a consultant drafted the report on the basis of the discussions in the Subcommittee meetings.

¹ In this study, “community participation” means that the community is involved in activities to improve their daily lives.

Table 2 Members of the field study teams

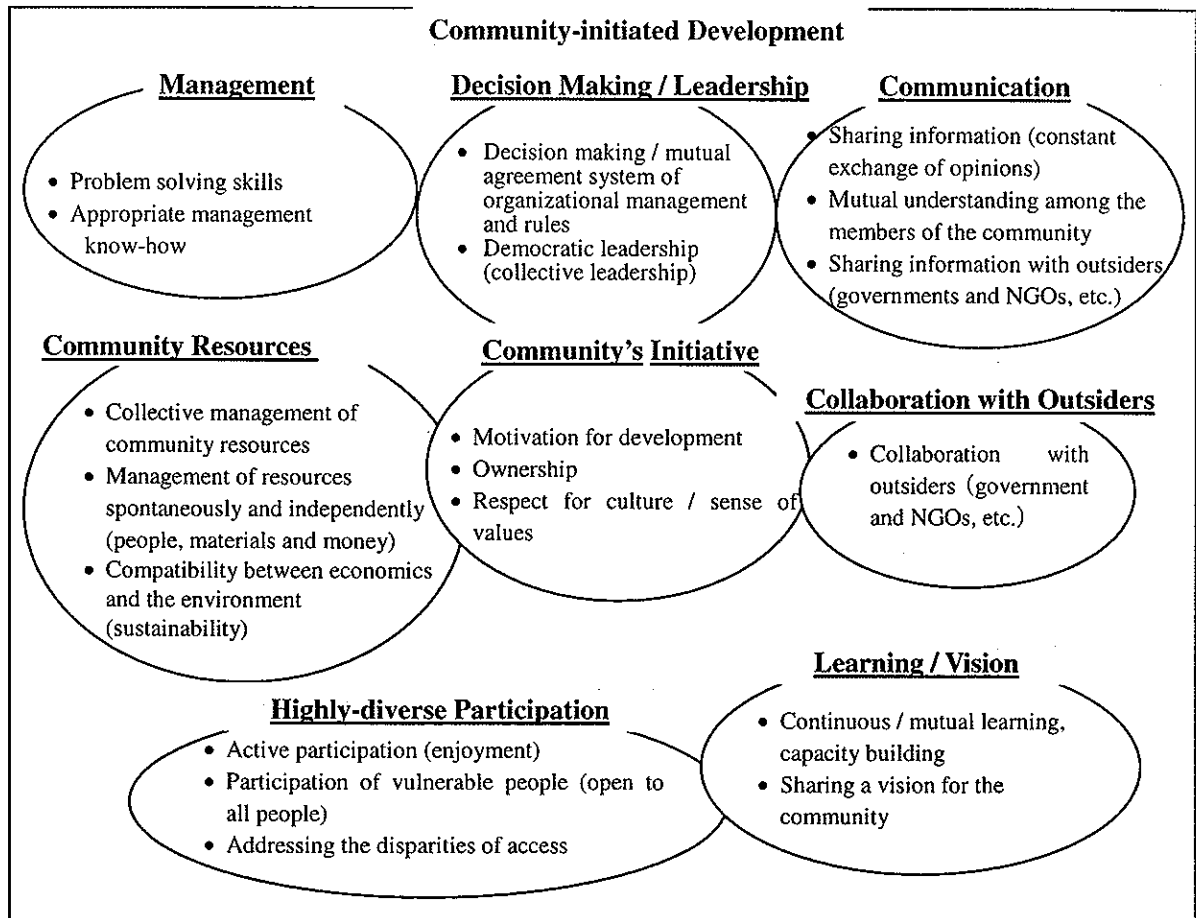
Country (Period of the Survey)	Name	Organization
Indonesia (7/11-7/24, 2005)	Yosuke Tamabayashi Makoto Nagahata Tomoo Arakawa Ryuko Hirano Noriyo Aoki	Administration Team, Region Dept. I, JICA i-i-network, Research and Action for Community Governance Asia Volunteer Center Office of Evaluation, Planning and Coordination Dept., JICA IC-Net Limited (Consultant)
Niger (9/5-9/18, 2005)	Tsukasa Konishi Miyuki Aoki Chieko Yokota Noriyo Aoki	Association of Medical Doctors of ASIA (AMDA) Service for the Health in Asian & African Regions (SHARE) Office of Evaluation, Planning and Coordination Dept., JICA IC-Net Limited (Consultant)
Zambia (9/18-9/27, 2005)	Atsuko Isoda Atsushi Nozaki Hiroshi Tanaka Yuko Katsuno Noriyo Aoki	Japan International Volunteer Center Nagoya NGO Center The Institute for Himalayan Conservation Training Affairs and Citizen Participation Dept., Office of Citizen Participation, JICA IC-Net Limited (Consultant)

2. Evaluation framework on community participation approach

Based on discussions in the Subcommittee meetings, it was concluded that projects apply the community participation approach with the aim of enabling the community to develop the desire and willingness to solve its own issues and problems and continue activities on its own.

The Subcommittee discussed what “Community-initiated development” means in order to establish a common concept as a framework of the study, and concluded that the following eight points are important to consider for any development in which the community is enabled to carry out its activities independently. The eight vital points are: 1) Decision Making and Leadership, 2) Management, 3) Communication, 4) Community Resources Management, 5) Community’s Initiative, 6) Collaboration with Outsiders, 7) Participation, 8) Learning and Vision (Refer to Figure 1).

Figure 1 Community-initiated development and its important elements



In order to achieve active participation by the community, the study divided the process of the projects into four stages: 1) Preparation Stage, 2) Problem Analysis and Planning Stage, 3) Implementation Stage and 4) Sustainability Stage. These four stages indicate the timeframe from the perspective on the donor's intervention in the community. In the process of each stage, the Subcommittee came to conclusions about the important aspects for the community, counterparts and donors (Table 3). These four stages are not necessarily related to the JICA's project cycle².

² For instance, JICA does not set the specific targeted area before the project starts in many cases. In addition, project activities would be continued by the community itself in the sustainability stage in some cases even though the donor's intervention has been completed.

Table3 Points of evaluation according to the process of project implementation

Preparation Stage	Problem Analysis and Planning Stage	Implementation Stage	Sustainability Stage
Mindset	Awareness	Initiative	Decision-making and Leadership
Understanding the Current Situation of the Targeted Site	Organization Building	Organizational Management	Management
Building the Implementation System	Problem Analysis and Planning	Community Resources Management	Community Resources Management
Community Resources Management	Community Resources Management	Monitoring	Collaboration with Outsiders
	Institutionalization and Extension	Institutionalization and Extension	Highly-diverse Participation
			Feedback to Policy and Systems
			Utilization and Sharing of the Experience Gained

① Preparation Stage

The Preparation Stage is the period before the project starts any form of intervention in the community. In this stage, the counterpart and the project’s experts from the donor countries share the purpose and concepts, including the purpose of the application of community participation methodologies in the project. Thus, this first stage is important to establish the basis of cooperation between counterparts and donors for promoting community participation in the next stages. There are four important aspects of the Preparation Stage: the “Mindset,” “Understanding the Current Situation of the Targeted Site,” “Building an Implementation System,” and “Community Resources Management.”

② Problem Analysis and Planning Stage

The Problem Analysis and Planning Stage is the period in which the counterpart and the donor start their intervention in the community with the facilitators. With the support of the facilitators, the community identifies their issues and problems, analyzes them, and plans their activities with the facilitators. Building the community’s awareness and solid institutions will nurture its initiative and strengthen its ownership. There are five important aspects of the Problem Analysis and Planning Stage: “Awareness,” “Organization Building,” “Problem Analysis and Planning,” “Community Resources Management,” and “Institutionalization and Extension.”

③ Implementation Stage

The Implementation Stage is the period in which the community begins its activities based on their ownership of them. As the community proceeds with these activities, its institution building is reinforced and the community will come to realize the importance of sustainability and monitoring. There are five important aspects of the Implementation Stage: “Initiative,” “Organizational Management,” “Community Resources Management,” “Monitoring,” and “Institutionalization and Extension.”

④ Sustainability Stage

The Stage for Sustainability means after the project that was funded by the donor is terminated and the community continuously implements the activities by itself. In this stage, it is desirable that the community collaborates with the counterparts within the existing or a new system. The community can identify the issues that they are able to solve by themselves and those that need support from outside. During this stage, it is desirable for the community to have nurtured the eight aspects mentioned in Figure 1 in the Sustainability Stage. We have selected the five most important aspects from the eight aspects mentioned above: “Decision-making and Leadership,” “Management,” “Community Resources Management,” “Collaboration with Outsiders,” and “Highly-diverse Participation.” In addition, there are two important viewpoints for the counterparts and donors to consider such as “Feedback to Policies and Systems” and “Utilization and Sharing of the Experience Gained.”

3. Outline of the Selected Projects and Perspectives on the Community Participation Approach

In this chapter, an outline of the selected projects and perspectives on the community participation approach are introduced.

(1) Indonesian Project

The purpose of the Indonesian Project is to conserve biodiversity in Gunung Halimun Salak National Park. In other words, it is aimed at formulating management planning for a national park to conserve biodiversity. While the current Indonesian policy does not permit people to live in or practice cultivation in the national park, there are about 300 villages around the park. Most of villages have existed for more than several hundred years: some villages have existed for 600 years, and the relatively new villages for 100 years. Therefore it is not realistic to remove these indigenous people living outside the park. In other word, there is a gap between the legal system and the actual situation in the park, and therefore it is necessary to formulate a new policy.

There are two aspects of the characteristics of the project: building awareness and the implementation system. At the preparation stage, the project worked on building collaboration among local NGOs that were related to the project activities, the local government, and the counterpart national park staff. Additionally, the project focused on building an implementation system through collaboration among the related stakeholders. The role of the national park staff was to control people who were working on illegal logging and/or cultivation before the project started. Therefore at the beginning of project, the national park staffs who were the counterparts and JICA experts had not necessarily shared the same ideas on why the project applied the community participation approach. Hence, the experts utilized the opportunities such as the revision of the PDM and field surveys to understand the situation and background of the villages in

order to build collaboration and sharing of the concept of why community participation was necessary for the project. Although there was no communication and information sharing among the local NGOs, local governments and national park staff before the project started, the project experts made an effort to reinforce these relationships and build collaboration among them by conducting field surveys and seminars jointly.

(2) Niger

The purpose of the Nigerian Project is to establish school management on the COGES model through community participation. The elementary school enrollment rate in Niger was about 50% in 2005, which was at a low level among low-income countries. In order to improve the school enrollment rate, the government of Niger decided to support COGES, which adopted a bottom-up approach to attracting the community's interest in schooling. Before the project started, the government of Niger recognized the importance of COGES to increase the enrollment rate. However, the government did not have the know-how to support COGES. Therefore the project launched the realization of support for COGES to improve the school enrollment rate and the quality of basic education by demonstrating the methods of practicing the COGES policy and proposing manuals to use.

At first, the project began by conducting democratic elections where everyone could vote in the village equally to select the members of COGES to represent their community. COGES members contributed to better school management such as through discussions on the improvement of the school environment, planning, and information gathering. The project produced a manual on the election for the establishment of COGES and a manual on formulating and carrying out a school improvement plan. Based on these manuals, the project was conducting training for COGES members. In addition, the project supported the COGES committee through the commune and established a monitoring system implemented by COGES staff. The project was also engaged in awareness-raising activities by the community, such as a campaign to promote education for girls.

(3) Zambia

The purpose of the Zambian Project was to establish a rural development model through community participation in isolated areas. In this project, the community analyzed its issues with the support of facilitators who worked for the community as agricultural extension workers. Based on this analysis, they planned and conducted a micro project, and this experience contributed to building an autonomous community. This approach was based on the experience of JICA experts who had applied this rural development model in other developing countries.

15 micro projects were implemented in 15 villages each year. To begin with, an agricultural extension worker who had received the training analyzes the problems in the village with the cooperation of the community, and, based on this analysis, the community drafted a proposal, which

was a plan for a micro project. Based on the proposal, the Department of Agriculture Coordination Office distributed funds to each community and, with the support of the extension workers, the community carried out the micro project. The community gained the knowledge and know-how to solve its issues by itself through the experience of implementing such micro projects.

There were two characteristics of the Zambian Project. The first was that there were four different levels of the implementation system, which were, the village, the province, the state government, and the central government. The second was that the community could take the opportunity to implement the project based on its own analysis and planning.

4. Results of a comprehensive analysis based on the evaluation points

This chapter explains the results of the comprehensive analysis of case studies using the evaluation framework for each process as determined in Chapter 2.

(1) Preparation Stage

a. Mindset

JICA experts and the counterpart should understand that the main actor in the project is the community and their role is to support it by nurturing community's ownership. It is therefore important that JICA experts demonstrate these attitudes to the counterpart not only through the training, but also through OJT.

In the Indonesian Project, the counterparts had changed their way of thinking such that in order to protect the forest; it was considered necessary to understand the way of life of the communities surrounding the forest and encourage their motivation towards creating community forests, rather than controlling and oppressing them. For this purpose, it was necessary to revise the project document right after the project began, reorganize the activities and conduct socioeconomic surveys.

b. Understanding the Current Situation of the Targeted Site

In order to identify the targeted site, socioeconomic surveys are effective. Grasping the socioeconomic situation in the targeted site leads to an understanding of the issues and problems of the communities. It also contributes to the formulation of an effective strategy when the project approaches these communities. In some cases, these surveys are utilized not only for understanding the community, but also for improving the relationships among the related stakeholders. In addition, the results of the surveys can be utilized for selecting targeted sites.

The Indonesian Project conducted two kinds of surveys. Firstly, a socioeconomic survey was carried out to select a pilot village with the collaboration of counterparts and local NGOs. This survey was an opportunity to build relationships between the two. Secondly, an inventory survey was conducted to understand the situation of the 300 villages surrounding the national park. The survey

was utilized to announce the expansion of the national park to the communities as well.

c. Building an Implementation System

It is very important to make sure that each stakeholder from the community level to the central government level is actively involved in the project. Their active involvement will ensure the sustainability of the community activities after the project.

In the Nigerian Project, each level of staff, such as at the community, NGO, local and central government levels were actively involved in the project based on their ownership.

d. Community Resources Management³

There are two types of projects in terms of resources management. One type consists of projects focused on utilizing local resources and minimizing the amount of investment from outside. The other consists of projects whose investment from outside has already been incorporated as a model.

The Indonesian Project aimed to build an organization that could manage the natural resources without depending on investments from outside. Although an income generating project was an option for formulating an organization that could manage natural resources subjectively, the project experts basically tried to minimize the amount of investment from outside. Therefore, an income generating project might not be applied depending on the situation. On the other hand, the Zambian Project was established through investment from outside through the development of a model for the project. The project allocated about ten thousand dollars per village and one hundred dollars per household, and community shared the cost of the materials and labor, such as for infrastructure construction.

(2) Problem Analysis and Planning Stage

a. Awareness

Awareness means that the community shares a knowledge of the issues among the residents and they can have a vision for solving the issues through cooperation from outside, such as from the counterparts and the donors. It is vital for the community to understand that they are the main actor in solving their problems.

In the Nigerian Project, residents in the community understood the importance of education subconsciously, although they felt some distance with respect to education and the schools. Therefore, the community conducted an election in which the residents could participate freely for

³ This includes human resources, local resources, finance, and natural resources as defined in Chapter 2. Therefore the budget from outside is included.

the first time, and selected the representatives of their school from their community. By conducting a democratic election, the community changed its attitude towards education, and they became interested in gaining and learning knowledge and in the development of their community.

In the Indonesian Project, because the social and historical backgrounds of the two pilot villages differed from each other based on the results of a socioeconomic survey, the project was applying different approaches based on the situation in each village. For instance, for the village that needed more time to understand the issues and nurture awareness, the project would allocate more time for developing “awareness.”

b. Organization Building

It is important to build an independent organization that can create a network with other organizations by utilizing information and resources with the cooperation of the counterparts and the donors. For organization building, the ability of the facilitator who supports the community is vital.

In the Nigerian Project, the group of representatives of the community organization was one of the important aspects of school management. Before the project started, the traditional authorities were the members of the committee acting as guardians. However, JICA believed that a democratic election for selecting the representatives of the committee would contribute to the effective and sustainable activities as well as active participation that would bring the benefits to the whole community. In addition, the counterparts and JICA experts were concerned about the traditional authorities when the community selected new leaders for the school and provided training in dealing with politics.

c. Problem Analysis and Planning

Understanding the resources that the community can utilize and organizing activities that the community can work on by itself for solving its issues contributes to the strengthening of the organization. As a result, the independence of the community will be enhanced.

In the Zambian Project, the community analyzed the problems and planned their activities with the support of the extension workers. On the other hand, since only one week was allocated for problem analysis and planning activity, this made it difficult to revise the planning due to time constraints. In addition, because the project had announced the amount of budget in the initial stage, the activities might be affected by the budget and not be always planned in accordance with the issues raised.

d. Community Resources management

In the community having thoroughly discussed how to utilize its natural resources in the planning stage, it can set the rules for managing the natural resources based on this planning. This will lead to nurturing awareness since the community has tried to solve the issues to see if they can

do it by themselves. In addition, in villages with rich natural resources, the residents maintain their households by utilizing these natural resources, and thus they tend to have to consider utilizing these natural resources sustainable.

In Niger, the philosophy of the project was to solve issues and problems by themselves. Therefore, the community tried to solve the issues by itself, such as by utilizing local resources for the improvement of the school environment minimizing the cost for the activities. When they need extra funds, the community tried to share the costs to the extent possible.

e. Institutionalization and Extension

It is important to take the termination of the project into consideration from its beginning to ensure the sustainability of the activities.

The Indonesian Project involved the related local government after selecting pilot sites with consideration for the sustainability of the activities. Since the local government had the possibility of working on the pilot sites after the project was terminated, the project decided to work with the local government from the mid of project implementation.

(3) Implementation Stage⁴

a. Initiative

Collaboration among diverse stakeholders such as the community, counterparts, and JICA experts contributes to active participation.

In the Nigerian Project, the community could have confidence in the implementation of their activities through the experience of solving the issues for the school. Parents whose children did not go to school also participated in the community activities. When the community faced the issues, the related stakeholders such as the JICA office, the project office, NGOs, staff of the school management committee and the central government shared their knowledge of the issues, and each actor tried to improve the reality.

b. Organizational Management

If the community holds meetings occasionally, shares information within the community, discusses and reconsiders activities when a problem arises, it suggests that the organizational management of the organization has strengthened. Improvement of the organizational management is expected to contribute to the independence of the community.

In the Nigerian Project, the school management committee held periodic meetings and discussed issues and activities. The committee suggested occasionally switching the leader of the

⁴ Since Indonesian Project was at the preparation stage and the early stage for problem analysis and planning, we do not include any analysis of the implementation stage for the Indonesian Project.

committee. Moreover, when there were issues to be discussed, there was a system of consultation with the staff in COGES or the COGES alliance.

c. Community Resources Management

There are three important aspects regarding sustainability after the project has been completed, such as managing resources by utilizing local resources during the implementation, organizing activities that the community can implement by themselves with support from outside, and sharing the importance of the sustainable use of natural resources in the community.

In the Zambian Project, one of the communities that the field study team visited suggested formulating an independent committee with the function of auditing for the purpose of transparent resource management.

d. Monitoring

Building a monitoring system that the community is primarily in charge of will contribute to the sustainability of its activities after the project is terminated.

In the Nigerian Project, the Nigerian government decided to set up COGES for all elementary schools. Prior to this policy change, the COGES staff had been conducting monitoring, however, since the number of schools had increased it had become difficult for the COGES staff to monitor all the schools. Therefore each commune formed a COGES alliance and these COGES alliances conducted training, consulting and monitoring for each COGES.

In the Zambian Project, an expert in the field of monitoring was newly assigned to establish a monitoring system.

e. Institutionalization

If the community participation approach in a project can establish policies or systems in the government, this will contribute to extension of the approach and enhance the sustainability of the project.

In the Nigerian Project, the government of Niger applied the approach and the implementation system of the project. In addition, the method of low-cost monitoring adopted in the project was shared with the other donors, and promoted among other potential users.

(4) Sustainability Stage⁵

In the Niger Project, school management with community participation strengthened community independence and self-reliance. The community started to think about the development of the community comprehensively and negotiation skills to deal with outsiders were nurtured.

⁵ Since all three targeted projects are still being implemented, the aspects of sustainability were not obvious. However, some efforts that can lead to sustainability can be seen in Niger Project, and we will describe them in the report.

Although the entry point for the community was education, the community was also interested in health and water issues, and tried to solve these issues through the community participation approach. The community became able to utilize both local resources and resources from outside in some villages.

5. Lessons Learned

Based on the results of the analysis of the three projects through the processes described in Chapter 4, the members of the Subcommittee discussed the following five aspects: “Building an implementation system,” “Facilitation,” “Awareness/Organization Building,” “Community Resources Management,” and “Monitoring/Follow-up.” These five aspects are important for the donors and the counterparts and in each process from the preparation stage to the sustainability stage. Table 4 shows the importance of each aspect in the implementation process.

Table 4 Importance of each aspect in the implementation process

	Preparation Stage	Problem Analysis and Planning Stage	Implementation Stage	Sustainability Stage
Building an Implementation System	◎	○	○	□
Facilitation	○	◎	◎	□
Awareness / Organization Building	○	◎	○	□
Community Resources Management	◎	◎	◎	□
Monitoring / Follow-up	-	○	◎	○
	-	-	○	◎

* ◎: Most Important ○: Important □: Necessary for sustainability

(1) Building an Implementation System

It is important to clarify the role of the related actors to increase community’s initiative and reinforce collaboration among the actors from the preparation to the implementation stages.

(2) Facilitation

Facilitation⁶ is an important aspect from the preparation to the implementation stages. In the preparation stage, it is important to nurture facilitators through training and OJT. In the stage for problem analysis and planning stage and the implementation stage, the role of the facilitators in the community and facilitators from outside, such as NGOs and the local government, is important since

⁶ Facilitation supports activities and draws on people’s abilities when they carry out activities independently. Facilitators support the process when the community aims to solve a problem by also promoting linkages with the outside community.

they will support the community's activities. It is also important to adapt to the actual situation in the community when actors conduct facilitation in such a community.

(3) Awareness Raising and Organization Building

Awareness raising and organization building are important aspects that need to be focused on from the preparation to the implementation stages, especially in the problem analysis and planning stage. There are also three important aspects: building awareness for carrying out activities for the community itself, building organizational norms and nurturing representative leaders.

(4) Community Resources Management

Community Resources Management is important from the preparation to implementation stages. Community resources are a basic necessity for the community's activities. By managing and utilizing resources on the basis of the community's ownership, the sustainability of the community activities and natural resources will be enhanced.

(5) Monitoring and Follow-up

It is important to build a community monitoring system in the problem analysis stage and when conducting monitoring during implementation stages. Moreover, it is also important to build a follow-up system, which is highly crucial after the project completion.

写真



評価小委員会にて、評価の視点を議論する委員



チブテイ村の住民にインタビューを行う評価調査団
(インドネシア現地調査)



ザゴンナダバル村の住民にインタビューを行う評価調査団
(ニジェール現地調査)



コーサ1村の住民にインタビューを行う評価調査団
(ニジェール現地調査)



カリマセンガ村の住民にインタビューを行う評価調査団
(ザンビア現地調査)



チヨタ村の住民にインタビューを行う評価調査団
(ザンビア現地調査)



2005年5月12日に調査・分析結果を発表する評価セミナーを実施(参加者は約120名)第一部は、評価小委員会メンバーによる調査結果の報告



第二部は、外部有識者・JICA 課題担当部を交えて、パネルディスカッションを実施

第1章 評価の概要

第2章 住民参加に重要な視点

第3章 インドネシア事例研究

第4章 ニジェール事例研究

第5章 ザンビア事例研究

第6章 共通評価項目による横断的分析

第7章 教 訓

第1章 評価の概要

1-1 評価の背景と目的

現在、JICA においては人々に直接焦点を当てた「人間の安全保障」の概念を取り入れた事業を重視しており、「人々に届く」あるいは「人々のエンパワメント¹」を重視する²案件が増えつつある。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おり、JICA の案件では、多くのセクターにわたり様々な住民参加のアプローチが用いられているが、住民参加アプローチを取り入れる背景、目的、位置付けや住民の参加の度合いは案件毎に異なっている。他方で、これまで JICA において、住民参加アプローチを取り入れた案件事例に焦点をあてた調査研究や総合的な評価の実績³は少ない。かかる状況のもと、NGO-JICA 評価小委員会³では、草の根に直接裨益する住民参加アプローチに造詣が深い NGO メンバーの知見を活かし、より効果的な事業のための教訓を抽出し、今後の住民参加を取り入れた事業の改善にフィードバックを行なうため特定テーマ評価「住民参加」を実施することとした。

本評価では、実施中の JICA の技術協力プロジェクト 3 案件を事例とし、各案件で住民参加に関して具体的にどのような取り組みがなされているかを検証し、また住民参加アプローチを計画・実施・モニタリング・評価する際に重要な視点の抽出を目的として実施した。

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。

1-2 評価対象案件

本評価調査では、実施中の住民参加アプローチを含む技術協力プロジェクト 3 案件を対象とし、国内・現地調査を実施した。JICA で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実状を踏まえ、より汎用可能な教訓を導くため、分野、地域、住民参加の位置づけといった点において、多様な案件を対象とすることとした。また、他案件の形成、実施への評価結果のフィードバックのみならず、対象プロジェクト側への本評価の調査結果のフィードバックも念頭に置き、プロジェクト実施中の以下の 3 案件を選定した。さらに、実施中の案件を対象とすることで、住民参加アプローチを検証する際に重要な

¹「エンパワメント」は、分野や対象とする課題に応じてその定義の範囲は異なるが、住民が援助の対象としてではなく、開発の担い手として将来に向けた力をつけること（JICA「貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper」より）。

²1995年「参加型開発と良い統治」、2001年「国際協力と参加型評価」、2004年特定テーマ評価「貧困削減/社会開発」、「参加型地域社会開発のジェンダー評価」その他貧困削減関連の調査研究など、住民参加の視点を含んでいる調査研究や特定テーマ評価が実施されているが、必ずしも住民参加のみに焦点をあててはいない、案件事例の分析を主としていないなどの点において、本評価と焦点が異なっている。

³2001年に NGO-JICA 協議会の下部組織として設立された NGO-JICA 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・提言の抽出等を行うことを目的とし、活動を行なっている。

る「プロセス」についても詳細の分析が可能になると考えた。(表 1-1 参照)

なお、本評価では既述のとおり、対象案件の住民参加のアプローチを検証することを主目的としており、案件そのものの評価を目的とはしていない。また、対象案件は実施中であり、その過程において試行錯誤や改善への取り組みを行っている。これら試行錯誤や改善のプロセスを含めて本評価調査では概観し、住民参加アプローチへの示唆を得ることを意図している。

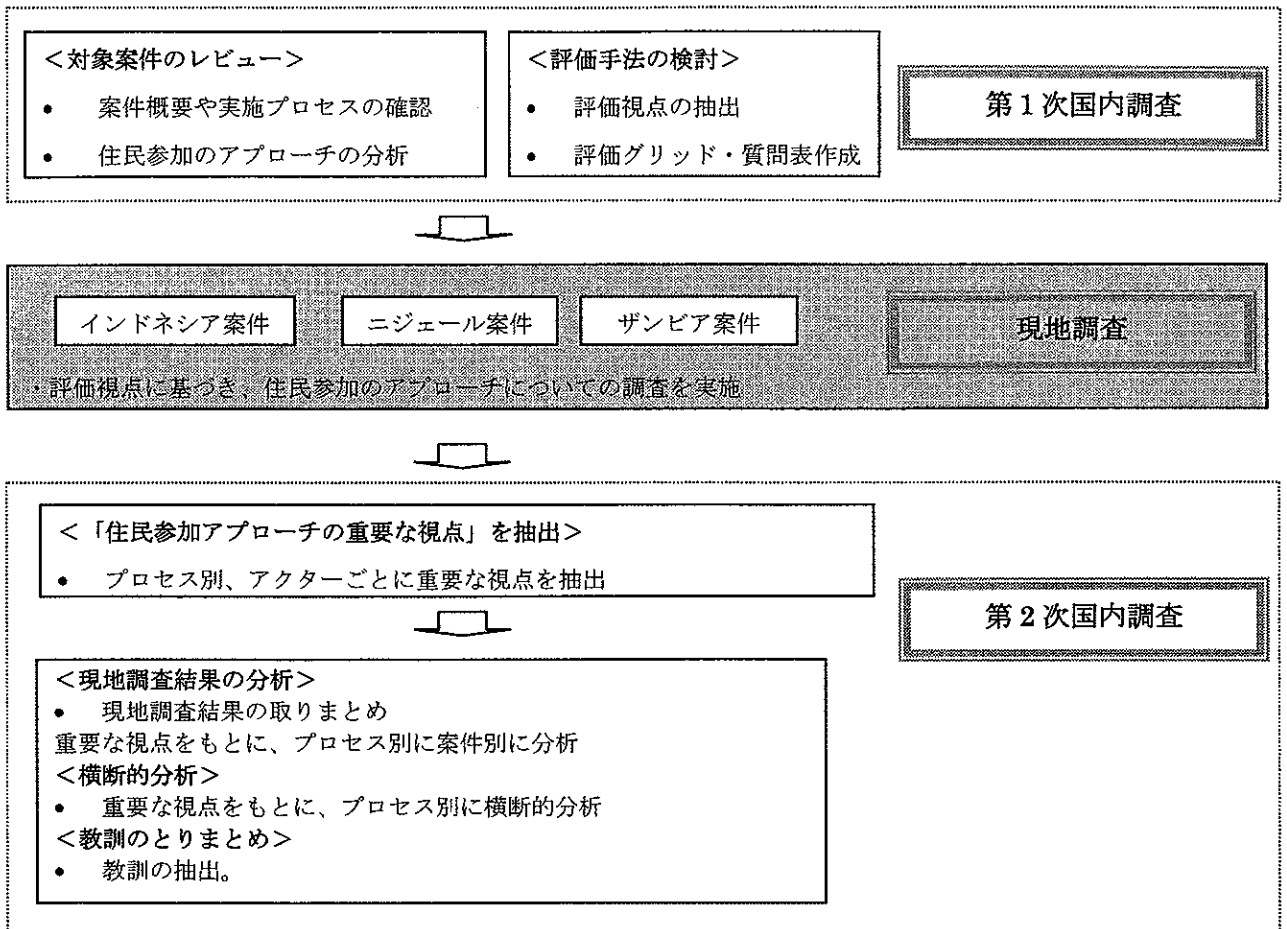
表 1-1 評価対象案件

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

1-3 評価方法と作業工程

第一次国内調査(2005年1月~6月)においては、3案件に関する報告書や既存の資料などから情報収集を行うほか、案件担当者、帰国中の専門家、短期専門家、そして前専門家など国内のプロジェクト関係者を中心にインタビューを行った。また評価目的および評価設問の設定、案件ごとの評価項目の設定を行い、評価手法を検討した。現地調査(2005年7月と9月)では、国内調査で設定した評価項目に基づき、プロジェクト関係者、住民を中心に個別インタビュー、グループインタビュー、ワークショップ等により広く情報収集を行った。第二次国内調査(2005年10月~2006年1月)では、現地調査結果のとりまとめを受け、分析視点を見直すために評価小委員会メンバー内でワークショップを開催し、「住民参加アプローチの重要な視点」を抽出し、共通分析視点として設定した。そこで導き出された分析視点に基づき案件横断的な分析を行い、教訓・提言を抽出し、その結果を報告書として取りまとめた。図 1-1 は本調査の工程を表している。

図 1-1 調査作業工程



1-4 評価実施体制

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 6 月まで国内調査において評価の枠組み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 1-2 は 2006 年 3 月現在の評価小委員会メンバーである。現地調査は NGO-JICA 混成チームで構成され、各国、以下のメンバーと期間で実施された。表 1-3 は各調査団の構成メンバーを示している。

表1-2 評価小委員会委員 (2006年3月現在)

	氏名	所属
NGO	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/女子栄養大学
	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/日本福祉大学
	JICA	三輪 徳子
佐藤 和明		企画・調整部 事業評価グループ
田中 章久		企画・調整部 事業評価グループ
横田 千映子		企画・調整部 事業評価グループ
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
小林 雪治		国内事業部 市民参加協力室 (2005年12月まで)
今井 史夫		国内事業部 市民参加協力グループ (2006年1月から)
勝野 優子		国内事業部 市民参加協力グループ
コンサルタント		青木 憲代

表1-3 現地調査団員

訪問国	氏名	所属	現地調査日程
インドネシア	玉林 洋介	JICA アジア第一部 管理チーム	7/11 - 7/18
	長畑 誠	いりあい よりあい まなびあいネットワーク	7/13 - 7/18
	荒川 共生	(特活) アジアボランティアセンター	7/11 - 7/20
	平野 里由子	JICA 企画・調整部 事業評価グループ	7/11 - 7/24
	青木 憲代	アイ・シー・ネット株式会社	7/11 - 7/24
ニジェール	小西 司	(特活) アムダ	9/8 - 9/18
	青木 美由紀	(特活) シェア=国際保健協力市民の会	9/8 - 9/18
	横田 千映子	JICA 企画・調整部 事業評価グループ	9/5 - 9/18
	青木 憲代	アイ・シー・ネット株式会社	9/5 - 9/18
ザンビア	磯田 厚子	(特活) 日本国際ボランティアセンター	9/19 - 9/26
	野崎 泰志	(特活) 名古屋 NGO センター	9/19 - 9/26
	田中 博	(特活) ヒマラヤ保全協会	9/18 - 9/26
	勝野 優子	JICA 国内事業部 市民参加協力室 (現 市民参加協力グループ)	9/18 - 9/26
	青木 憲代	アイ・シー・ネット株式会社	9/18 - 9/27

1-5 報告書の構成

本報告書は、第1章：評価の概要、第2章：住民参加アプローチに重要な評価視点、第3章から5章：各案件（インドネシア、ニジェール、ザンビア）の事例研究、第6章：共通評価項目による横断的分析、第7章：教訓で構成される。

第2章 住民参加アプローチに重要な視点

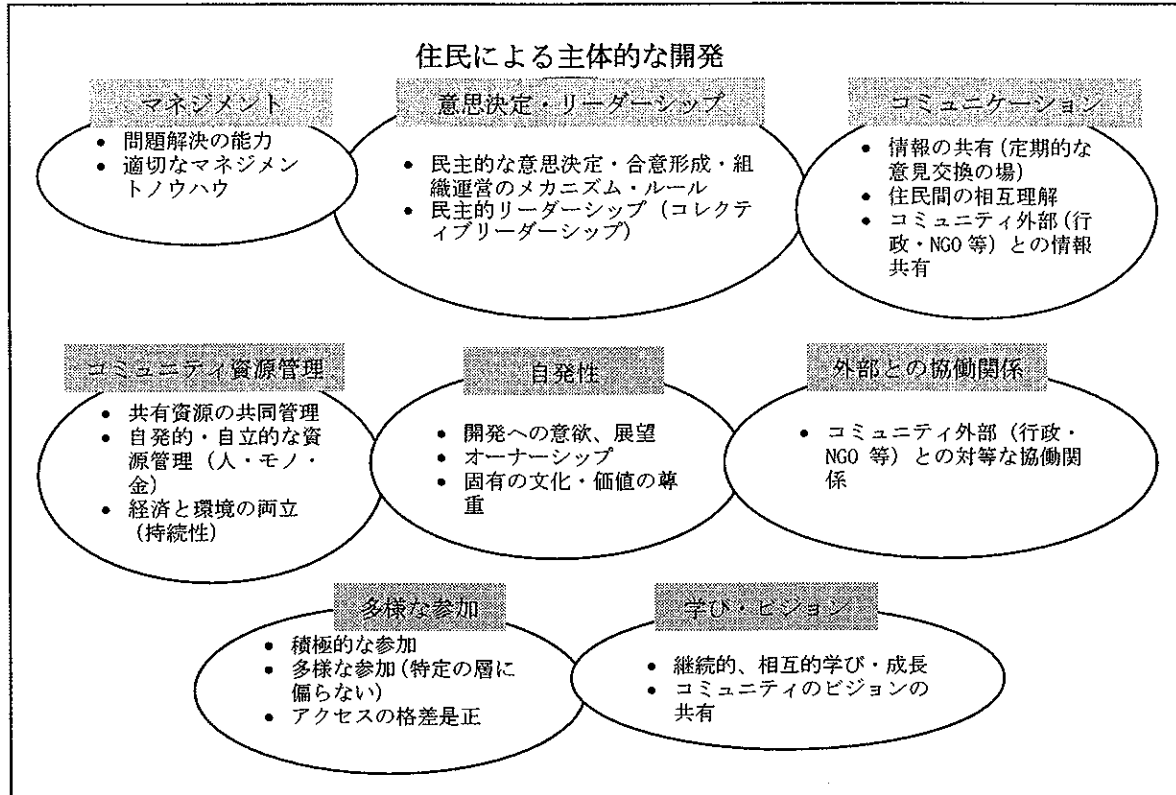
2-1 住民による主体的な開発のあり方

第1章で述べたとおり対象案件は分野、地域、住民参加の位置づけといった点において、多様であるという想定のもと、選定された。しかしながら、国内調査および現地調査において各案件の住民参加の位置づけ、役割、目的、住民参加の効果等の分析を進めた結果、各案件が「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るとの議論が委員会にて行われた。つまり、住民の参加の位置付けは案件ごとに異なり、参加を目的または手段として位置づけていても、最終的に住民の参加を通して目指していることは「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なっていくこと」ではないか、ということである。

そこで委員会では「住民による主体的な開発」がどのようなものであるかを議論すべく、現地調査終了後の委員会においてワークショップを行った。ワークショップにおいては、住民主体の開発に必要とされる視点や項目を現地調査の分析や委員の経験および知見から抽出した。その結果、以下の図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」の8つの視点（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）がバランスよく醸成されていることが、「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り、これらの要素についてステークホルダー間で認識し、共有することが効果的なプロジェクト実施につながると議論された。

「住民による主体的な開発」の考え方として重要な点は、住民がコミュニティにおいて日々の生活を営む中で、プロジェクトはその一部分に外部から介入するものであるという点である。本評価で用いた視点はプロジェクトそのものの実施に焦点をあてて抽出しているが、プロジェクト前、プロジェクト中、プロジェクト後の住民のコミュニティでの生活を常に念頭におき、その自立的な発展のプロセスを促すことの重要性が委員会で強調された。もう一つ重要な点として、住民主体の開発においては、主体はあくまで住民という点である。外部者（JICA 専門家、現地の政府機関、現地 NGO など）は「参加させてもらう立場」であり、「ファシリテーター」や「Mediator」として住民をサポートしていく立場にあることを、委員会であらためて確認した。

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



2-2 住民による主体的な開発における共通分析視点

評価小委員会では、前述の「住民による主体的な開発」に向けた取り組みを分析する上で、プロセスを準備期、問題分析・計画策定期、活動実施期、自立発展期の4段階期に分類した。これは外部者がコミュニティに働きかける前後の時期で区切ったもので、コミュニティを中心とした視点になっている。そして各期におけるコミュニティの望ましい姿（取り組むべき事柄）、外部者であるカウンターパートやドナー側が留意し働きかけるべき事柄について議論を行い、重要な項目として設定した。表2-1はこれらの視点をまとめた表である。「準備期」にはマインドの醸成²、対象村落の現状把握、プロジェクトの実施体制作り、コミュニティ資源管理の4項目があげられた。2段階目である「問題分析・計画策定期」においては、コミュニティの意識化、組織化、問題分析・計画策定、コミュニティ資源管理、制度化・普及の5つの項目、そして3段階目である「活動実施期」には住民の主体的関与、組織運営、コミュニティ資源管理、モニタリング、制度化・普及の5つの項目が重要とされた。プロジ

¹ 準備期、問題分析・計画策定期、活動実施期、自立発展期の定義は、NGO-JICA小委員会で議論されたものである。

² マインドの醸成とは、実施者（カウンターパート及び専門家）が準備期に住民参加アプローチを取り入れることの理解の醸成を指している。

ェクト終了後を想定している「自立発展期」においては、住民による主体的な開発（図2-1）の要素がバランスよく醸成されていることが望まれるが、特にその中でも意思決定・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、多様な参加がコミュニティにとって重要であるとされ、カウンターパートやドナーの重要な項目として、制度・政策への反映と経験の共有・活用の2項目が挙げられた。各期における各項目はそれぞれ独立したのではなく、同時期の他項目と密接な関連を持つことに留意しなければならない（例、準備期においてはコミュニティの現状把握やプロジェクトの実施体制作りなどを通してマインドの醸成につながる等）。

なお、以後に示す「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。また、本報告書で示す4段階のプロセスは、対象村落選定後のコミュニティに明示的に働きかけを行ううえでの、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JICAにおける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2-1 各プロセス期における重要な項目（共通分析視点）

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

3章から5章の各案件の事例研究の最終項では、本視点をもとに分析がなされ、6章の横断的分析では本視点をもとに3案件の横断的分析がなされている。また7章においては、これらの分析視点から特に重要であると思われる項目について教訓として取りまとめた。本報告書においては、本視点を軸として議論を展開するため、本章においてその考え方につき説明を行う。

I. 準備期

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本部からの直接の働きかけは終了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の各段階を設定している。

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の土台を構築する時期である。したがって、委員会では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住民と共に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された。各項目の詳細については、以下の通り。

【マインドの醸成】

カウンターパートとドナーが、住民を主体としてプロジェクトを進めることを認識し共有する。カウンターパートとドナーは住民の潜在的な力を信じ、コミュニティのことは住民から学び、自分達はいくまでも彼らが主体的に活動を行なうよう支援する側であるという意識を持つ。ドナーは、カウンターパートの実施能力を信じ、ドナー主導の開発から相手国さらには住民を主導としたボトムアップ型の開発へのパラダイムシフト⁴を、共同作業を通じて常に示していく姿勢が求められる。これらのマインドの醸成には時間がかかる場合があり、準備期で満たされていない場合は、問題分析・計画策定期の活動に引き続きマインドの醸成に留意していくことが必要である。

【現状把握】

カウンターパートやドナーは現地に詳しい人材を活用しながら、コミュニティの社会状況を把握し、村落の成り立ち、既存の組織、既存の共同活動、地域のリーダーシップ、意思決定のメカニズム、文化価値、自然環境と生態系、情報伝達の仕組みなどについて十分に理解する。可能な範囲で、コミュニティの住民も外部者とともに調査に参加し、コミュニティの状況を把握し、自らのコミュニティの状況について再確認する。また、調査時にカウンターパートとドナーはコミュニティの中に、良いファシリテーターとなりうる人がいるか留意し、可能性を探る。

コミュニティでは、自分達の抱えている課題を潜在的に認識しており、コミュニティの現状把握の調査などをつうじて課題が明示的に認識されることが期待される。住民の潜在的課題や関心がドナーやカウンターパートが想定していたプロジェクト内容とは異なる場合、もしくは関心が住民ごとに大きく異なる場合、まず共通の認識を探り醸成するアプローチが必要となる。コミュニティを含むプロジェクト関係者の意識が醸成されることが、その後のコミュニティにおける計画策定期、実施期の繋がる土台となる。

⁴ パラダイムシフトとは、ドナー側の主導の開発から、現地実施機関との協働関係を築きながら、住民の現状に合わせた活動を展開する開発へ考え方を変えることである。

【実施体制作り】

カウンターパートとドナー間で過去の経験・教訓の情報を共有し、既存の行政組織やローカル NGO などとの協働関係を念頭に、コミュニティレベルから行政のメゾレベル、(必要に応じて) マクロレベルまでをつなぐ実施体制を構築する。これらの既存の組織の活用は、プロジェクト終了後の持続性へと繋がる一つの要因ともなる。それぞれの関係者の役割を明確にし、コミュニティに働きかけるファシリテーターの育成を行う。また、ドナー撤退後の自立発展性に留意しつつ、実施体制作りを行う。

【コミュニティ資源管理】

コミュニティ資源管理⁵としては、コミュニティが持つ資源とその管理方法をコミュニティ自身、カウンターパートおよびドナーが理解する。住民の主体性醸成や活動の持続性を確保するためにも、現地の既存リソースを最大限に活用し、外部からの投入(特にドナーからの投入)は必要最低限とし、持続的な投入計画をドナーはカウンターパートとともに検討する。その際、自然資源に着目をし、自然資源の持続的利用という観点からもその保全に留意することが重要である。住民が調査へ参加することや調査結果をコミュニティと共有することを通して住民はコミュニティに存在するまたは活用している資源(自然資源を含む)について再認識する。

表 2-2 は「準備期」において重要と考えられる 4 項目について各アクター(コミュニティ、カウンターパート、ドナー)における重要な役割や視点を示している。

表 2-2 住民主体の開発のための準備期

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
マインドの醸成		<ul style="list-style-type: none"> 住民の力を信じる 住民から学び、住民の主体的開発への意欲を尊重する姿勢を持つ 	<ul style="list-style-type: none"> C/Pの実施能力を信じる 住民主体の開発へのパラダイムシフトを行う
現状把握	<ul style="list-style-type: none"> 調査を通してコミュニティの潜在性、地元の知恵や資源を再認識する 課題への関心があり、潜在的な解決への願望がある 	<ul style="list-style-type: none"> 住民の知識を活用し、現地に詳しいリソースを活用して、コミュニティの社会経済状況を把握する(村落の成り立ち、既存の組織、既存の共同活動、地域のリーダーシップ、意思決定のメカニズム、文化価値、生態系や自然環境、情報伝達の仕組みなど) 現状把握を通してドナーとC/Pはコミュニティの課題を共有し、プロジェクトの適切なアプローチを検討する。 コミュニティの中に、良いファシリテーターとなりうる人がいるか留意し、可能性を探る。 	
実施体制づくり		<ul style="list-style-type: none"> 過去の経験・教訓の情報を収集し、活かすよう留意する 既存の行政組織、ローカル NGOなどを活用し、実施体制・方法を関係者で検討する。コミュニティからメゾレベル、(必要に応じて)マクロレベルまでをつなぐ実施メカニズムを作る。 関係者(コミュニティ、カウンターパート(行政) NGO、ドナー等)の役割を明確にする ファシリテーションの重要性を理解し、ファシリテーターを育成す 	

⁵ コミュニティ自然資源管理の資源は、コミュニティの持つ資源(人的、物的、経済的)に加え自然資源や環境、外部による投入を含む

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
		る	
	・コミュニティとC/Pとドナーとで協働関係作りを開始する		
コミュニティ資源管理	・コミュニティ資源（自然資源を含む）とその管理方法について、あらためて認識する	・コミュニティ資源（自然資源を含む）とその管理方法を理解する。 ・外部の投入は必要最低限とし、持続的な投入のあり方を検討する。 ・自然資源に着目し、自然資源の持続的利用という観点からもその保全に留意する。	

II. 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、持続的な利用を念頭に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つが重要な視点として挙げられた。これらの5つの項目の詳細については、以下の通り。

【意識化】

コミュニティで(もしくはグループで)現状把握を元に共有する課題を明確化したうえで、共通のビジョンを形成することを通じて、活動の主役は自分たちであり、カウンターパートやドナーはあくまでもサポートする側ということをコミュニティが認識する。そのために、カウンターパートやドナーは、コミュニティ内の幅広い合意形成、多様な参加者の確保など、民主的プロセスに配慮しながら、ファシリテーションを通じて住民の意識化を支援する⁶。意識の醸成に要する期間は村の背景や歴史によって異なるため、一律的なアプローチを行わず各村の進捗状況に応じて柔軟に対応することが望ましく、またコミュニティの活動が資源（金、モノ）から始まるものではないことを共有しつつ進めることが重要である。

【組織化】

民主的合意による組織作りを進め、組織の持続性の観点から複数のリーダーが育成され、各メンバーがそれぞれ役割と責任を持つ。自分達の持っている自然資源、資源や知識などを活用できる組織のあり方を考える。なお、カウンターパートやドナーはこれらの視点に留意しつつ住民の主体性を育てながらファシリテートし、組織形成・組織運営等の実践的な研修

⁶ カウンターパート自身がファシリテーターとなる場合と、外部の経験の豊富な NGO などがファシリテーターとなる場合とがある。

を住民に対して行う。

【問題分析・計画策定】

形成された組織を中心として課題を整理し、問題分析とその結果について合意を形成する。そして、住民の固有の知識や経験を活用し、自分達でできることと外部の協力が必要なことをそれぞれ明確にした上で、実行可能なアクションプランを作成する。カウンターパートやドナーは問題分析・計画策定が適切に行われるようファシリテートし、適宜助言する。また、他の優良事例との交流などの機会を設ける。

【コミュニティ資源管理】

コミュニティは問題分析の過程でコミュニティにおける利用可能な資源の活用方法を明らかにし、コミュニティに存在する自然資源の持続的な利用計画を考える。自分達でリソースを拠出する場合は、その収集および創出方法を含む計画を策定する。カウンターパートおよびドナーは、資源運用の持続性ならびに自然資源管理の観点から技術的・専門的助言を行う。必要性に基づいて外部からコミュニティへのリソース投入を行う場合は、投入規模・方法等を含めた持続的な維持管理システムの構築を考慮した計画を策定する。

【制度化・普及】

ドナーやカウンターパートが留意すべき項目として、コミュニティにおける活動やアプローチそのものの持続性を担保するために、支援を行っている活動や手法、活動のモニタリングの制度化について意識し、他ドナーとの情報交換や経験の共有を進め、意思疎通を図る。中央の行政機関に対しては、国レベルの政策と調整を進めながら、政策や戦略へのフィードバックを行なうことを見据え、関係性を築いていく。またドナーは、カウンターパートとともに、終了時の戦略(Exit Strategy)を絶えず意識した計画づくりと実施体制構築を図る。

表 2-3 は「問題分析・計画策定期」において重要と考えられる 5 項目について各アクター（コミュニティ、カウンターパート、ドナー）における重要な役割や視点を示している。

表 2-3 住民主体の開発のための問題分析・計画策定期

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
意識化	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ共有の課題への認識、ビジョンを形成する ・住民の主体的役割を理解する ・C/P やドナーはパートナーであることを理解する 	<ul style="list-style-type: none"> ・民主的プロセス（合意形成、弱者や多様な参加者の確保）の促進を行う ・左記の住民による意識化をファシリテートする。 ・村ごとに意識化のレベルや醸成に要する時間は異なるため、状況に応じた働きかけを行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティレベルでの主体性を尊重しドナーとして「自制心⁷」を持つ

⁷ 「ドナーとしての自制心」は、第 21 回 NGO-JICA 小委員会の参加型ワークショップで提起された言葉である。ドナーはまずカウンターパートと住民の力を信じて待ち、前面に出すぎず、相手が考えることによつて変化を起こすことも重要である。

特定テーマ評価「住民参加」
第2章 住民参加アプローチに重要な視点

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
組織化	<ul style="list-style-type: none"> 自分達の持つ地域の知恵や資源を活用して行う体制づくりを考える 民主的合意が形成される組織づくりを進める 	<ul style="list-style-type: none"> 参加が住民の主体性を育てるようにファシリテートする 組織運営の研修を住民に行う 核となる住民リーダーの民主的な代表性につき留意する 	<ul style="list-style-type: none"> 組織形成・運営に関するファシリテーター研修のカリキュラムを作成し、研修を実施する
問題分析・計画策定	<ul style="list-style-type: none"> 問題分析とその結果に関して民主的合意が形成される 自分達でできることと外部の協力が必要なことを明確にする 実行可能なアクションプランを作成する 	<ul style="list-style-type: none"> 必要があれば、問題分析へ専門的助言を行う 自分たちが問題を解決していくという主体性が生まれるような課題の分析を促進する。 成功事例と交流し学びあう場を設ける 過去の経験・教訓を活用し、C/Pと情報を共有する 	
コミュニティ資源管理	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティにおける利用可能な資源の活用方法を明確にし、持続的な利用・管理計画を作る。 	<ul style="list-style-type: none"> 資源運用の持続性ならびに自然資源管理の観点から技術的・専門的助言を行う。 外部からの投入がある場合は、持続的な維持管理システムを含む投入計画を策定する。 	
制度化・普及		<ul style="list-style-type: none"> コミュニティの活動やアプローチへの支援の制度化を図り、持続性を担保する ドナー間の調整・情報交換をする Exit Strategy を考える 	

活動実施期

活動実施期は、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。活動の進展とともに、組織の能力が強化され、コミュニティは活動の持続性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、透明な組織運営、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。

【主体的参加】

住民は課題の解決に向けて、主体的に活動を進めている。特定のグループではなく多様な住民が参加し、活動を通して新たな気づきがあり、活動の見直しや改善が行われる。カウンターパートは現場の状況に合わせて、ドナーの協力を得ながらファシリテーションの方法や支援方法を見直し、問題点等に関して迅速なフィードバックを行なう。ドナーは現場の課題を反映させたフォローアップ研修や、ファシリテーターのスキルアップのための機会を設ける。

【組織運営】

活動の母体である組織のリーダーや委員が民主的に選ばれている。定期的に住民会合が開かれ、組織に関するルールが住民の合意のもと作られており、住民は組織の規律と規範を守りながら、活動を行っている。問題が起こった時には活動を見直すなど臨機応変に対処でき、それぞ

れの住民が役割に応じてプロジェクトの管理に関わっている。カウンターパートは意思決定の透明性、問題への対処法等に留意しながら、コミュニティへの支援を行う。必要に応じて組織運営のフォローアップ研修を行う。

【コミュニティ資源管理】

コミュニティでは、資源管理(自然資源を含む)のルールが作られ、それに基づき地元資源が活用されている。経験に基づき地元資源の持続的保全や利用についての理解が促進し、ノウハウが蓄積され、コミュニティ内での利用に関するルールが作られる。また、活動実施および組織運営のために必要なリソースが、主体的に収集・活用され、回転資金などの財政基盤を作るべく取り組んでいる。カウンターパートは、コミュニティ主体の資源管理が行うことができるよう、ドナーとともに制度や政策作りへの準備を行う。また資源が複数の地域にまたがる場合、カウンターパートやドナーは住民が資源にアクセスできるよう必要に応じて地域間の調整を行う。また、必要に応じて住民が自ら外部資源(情報、資金など)にアクセスできる制度、環境の整備に努める。

【モニタリング】

コミュニティが主体的なモニタリングを通じて問題や成功事例などを把握し、活動にフィードバックしていくことができるよう、簡便なモニタリングシステムを導入する。コミュニティ内および地域の他コミュニティともモニタリング結果や経験を共有できることが望ましい。コミュニティ活動のモニタリングをカウンターパートが関って実施し、モニタリング結果と活動の見直しが連動するような仕組み作りを行う。改善点があれば、実施方法の改善にいかす。ドナーはそれらカウンターパートの活動を支援すると同時に、プロジェクトの意図している範囲内外での波及効果にも留意する。

【制度化・普及】

コミュニティと外部(主に地方行政やNGO)との協働関係が円滑に維持されるような体制構築を支援すると同時に、地域間による協力も推進する。カウンターパートは、終了後を見据えて独自にフォローアップを行うことができる体制を検討する。ドナーは活動と手法の制度化を目指すと同時に、プロジェクトの経験をよりマクロなレベルへの反映、波及などの展開を意識し、中央政府や他ドナーへの働きかけをする。

表 2-4 は「実施期」において重要と考えられる 5 項目について各アクター(コミュニティ、カウンターパート、ドナー)における重要な役割や視点を示している。

表 2-4 住民主体の開発のための活動実施期

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
主体的参加	<ul style="list-style-type: none"> 多様な住民が参加している 活動を通じた新たな気づきがある 改善点が発見される活動を見直す 	<ul style="list-style-type: none"> 住民の現状を反映させ、ファシリテーションの方法や活動の支援方法を見直し、問題点等に 	<ul style="list-style-type: none"> 課題を反映させたフォローアップ研修やファシリテーターのスキル

特定テーマ評価「住民参加」
第2章 住民参加アプローチに重要な視点

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
	・共通のビジョンを持続的に共有している	関して迅速なフィードバックを行なう。	アップの機会を設ける
組織運営	・リーダーや委員が民主的に選ばれている ・定期的な住民の会合の場がある ・問題が起こった時、活動を見直すなど臨機応変に対応できる ・組織に関するルールが作られる	・意思決定の透明性、問題への対処法などに留意しながら、必要に応じてコミュニティへの支援を行う。 ・必要に応じて組織運営のフォローアップ研修を行う。	
コミュニティ資源管理	・（自然）資源の持続的保全やりついで理解やノウハウが蓄積する ・（自然）資源管理のルールが作られている ・活動や組織運営のために必要な資源が回収され、財政基盤確立への取り組みがされている。	・（自然）資源管理が地域にまたがる場合の調整を行う ・住民が外部資源（情報、資金など）にアクセスできる制度、環境の整備に努める。	
モニタリング	・モニタリングの必要性を認識する ・住民主体のモニタリングを行う ・モニタリング結果がコミュニティ内および近隣地域のコミュニティと共有され、結果から活動の見直しが行なわれる。	・モニタリングと活動の見直し が連動するような簡便なモニタリング仕組み作りの支援を行う。	・プロジェクト範囲外での波及・変化を把握する
制度化・普及		・プロジェクト終了後に独自にフォローアップを行うことのできる体制を築く ・支援システムの制度化を図る ・コミュニティでの経験の波及を意識し、中央省庁や他ドナーへの働きかけを行う	

IV. 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、冒頭にあげた「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、委員会では意思決定・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。ま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つが重要な視点とされた。

【意思決定・リーダーシップ】

コミュニティの発展にかかるビジョンが共有されており、そのビジョンに向かって定期的に住民間で意見交換の場が設けられる。意思決定にあたっては、民主的な合意形成のもと透

明性のある決定がなされる。またコミュニティにおいてリーダーが民主的に選定され、一人のリーダーに依存することなく、リーダーシップが複数の人に分散され（コレクティブリーダーシップ）、ある一定の期間を経てリーダーが交代していくなどの体制が作られる。

【マネジメント】

自立的にコミュニティ活動の計画や運営がなされ、自分たちでできること、外部の支援が必要なことといった活動内容に応じて適切な運営および外部支援への積極的な交渉を行うことができる。

【コミュニティ資源管理】

コミュニティは、利用可能な資源を的確に捉え、それらを活用できる技術的なノウハウを持ち、自立的な計画・運営のもとに資源（資金を含む）が内部もしくは外部から調達できる。また、コミュニティに存在する自然資源の適切な利用・保全・管理ができる。

【外部との協働関係】

コミュニティは行政やNGOなど外部との協働関係を構築し、自分達でできることと外部の支援が必要なことを明確にし、自発的に外部と交渉しながら問題解決に必要な外部の資源を調達し、活用することができる。また必要に応じて、自らの経験を他地域へも波及するよう働きかける。カウンターパートは定期的にモニタリングを続け、適宜フォローアップを行う。ドナーはカウンターパートからの報告等をもとに、必要に応じてフォローアップを行う。

【多様な参加】

コミュニティの発展に関するビジョンが共有され、活動に関わった人々が活動の意義と便益をよく理解している。活動の対象がコミュニティのより広い範囲に拡大し、特定の層や人に偏っていない多様な人々の参加が生まれ、活動を通し、コミュニティに連帯感が生まれていく。

【制度・政策への反映】

ドナーは住民主体の持続的な参加型開発のプロセスとその体制作りを積極的に外部へ発信し、コミュニティでの経験を制度化する、または政策に組み込む努力をする。カウンターパートは、これらの経験についてマニュアル、ガイドラインを作成し、人材育成制度等を作成し組織内で制度化することに努め、一連の経験を、今後の開発計画や実施に生かしていく。

【経験の共有・活用】

ドナーは、住民の主体的な開発の経験について組織内部や他ドナーと共有し、経験や教訓を類似案件作成に活用するなどナレッジ・マネジメントのシステムが構築されるようにする。また、他のセクターへの広がりへの対応や戦略を構築するなど援助プログラムの策定・実施に

も活用していく。

表2-5は「自立発展期」において重要と考えられる7項目について各アクター（コミュニティ、カウンターパート、ドナー）における重要な役割や視点を示している。

表2-5 住民主体の開発のための自立発展期

	コミュニティ	カウンターパート	ドナー
意思決定・リーダーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの発展にかかるビジョンが共有されている ・透明性のある意思決定がされている ・リーダーの民主的交代や複数のリーダーシップ作りが可能となる 	/	
マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> ・自分達で自立的に計画・運営でき、必要に応じて外部支援への交渉ができる。 	/	
コミュニティ資源管理	<ul style="list-style-type: none"> ・利用可能な資源を的確に捉え活用している、自ら内部および外部資源を調達できる。 	/	
外部との協働関係	<ul style="list-style-type: none"> ・地方行政、NGOなど外部との円滑な関係が継続し、自発的に交渉できる。 ・活動のノウハウがより多くの人・組織に共有され、必要に応じて他地域へも経験が波及される 	<ul style="list-style-type: none"> ・定期的なモニタリング・フォローアップを行い、適宜支援を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパートからの報告等をもとに、必要に応じてフォローアップなどを行う。
多様な参加	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの連帯感が醸成される ・活動がコミュニティの広い層に拡大する。 	/	
制度・政策への反映	/		<ul style="list-style-type: none"> ・持続的な参加型開発のプロセスと体制をシステムとして制度化するように働きかける。
経験の共有・活用	/		<ul style="list-style-type: none"> ・他セクターへの広がりへの対応・戦略を構築する ・ドナーの内部や他ドナーと経験を共有する ・教訓・経験のナレッジ・マネジメントのシステムが構築される

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付け

3-1-1 活動概要と住民参加の位置づけ

インドネシア案件は、グヌン・ハリムン・サラク国立公園(GHSNP)において生物多様性を適切に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、実施している。

公園計画の策定は中央集権的に決定されており、GHSNP の拡張時においては、住民の公園内外での居住調査等が行われることなく決定された。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、公園内または近隣には約 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。

このように本プロジェクトは政策と現実のギャップを埋めるために、森林保全を行いながら自然と共存できる村落モデルを提示し、実証に基づいた公園管理計画の策定を目標として実施している。

本プロジェクトは、現状に即した国立公園管理計画策定のために各成果に対応した6つのワーキンググループを設置し、活動を行なっており、うち5つのワーキンググループにおいて住民と関わりを持っている(図3-1参照)。①「国立公園管理計画の策定」は、コミュニティと共生できる国立公園管理計画の策定を目指し、成果2から6までの活動をもとに管理計画の策定を目指している。公園職員、県政府職員、外部有識者からなるチームが中心となり、本計画策定を進めている。②「情報サポートシステムの整備」は、衛星画像の解析を通じて、公園内の土地利用や森林荒廃状況、公園境界を確認するためのGISデータベースを作成している。③「絶滅危惧種の保護とモニタリング」は持続的な住民参加型のモニタリングを行う予定であるが、現在は、他の公園などの経験を学ぶなど新体制を構築中である。④「環境保全型集落モデル:MKK(Model Kampung Konservasi)の形成」はモデル村落2村¹における活動を通して、森林保全を主体的に行うことができる村落を実証し、政策レベルへボトムアップで働きかけることを目指している。⑤「エコツーリズム、環境教育の推進」において、エコツーリズムは公園の境界に位置する集落がホームステイ等を受け入れており、村の活性化に寄与している。環境教育は公園周辺の小学校や地域住民を対象とし、生物多様性保全に関する認識の向上を目指し実施している。⑥「国立公園の組織人材強化、トレーニング」では公園職員の基礎知識や技術の向上を図るための取り組みが行われている。

なお、本案件の分析においては、MKK活動が住民参加型のモデルの実証を目指しており、住民参加アプローチにおいては主要な活動となるため、MKKの事例を主に対象とする。

¹ 調査団はチプテイ村にて聞き取り調査を行った。チプテイ村の概要については添付資料4を参考のこと。

BOX 3-1 インドネシア案件概要

- (1) 案件名： グヌン・ハリムン・サラク (GHS) 国立公園管理計画
 (2) プロジェクト期間： 2004年2月-2009年1月
 (3) 相手国機関名： 林業省自然保護総局 (Directorate of Forest Protection and Nature Conservation, Ministry of Forestry)

(4) 案件の背景と概要：

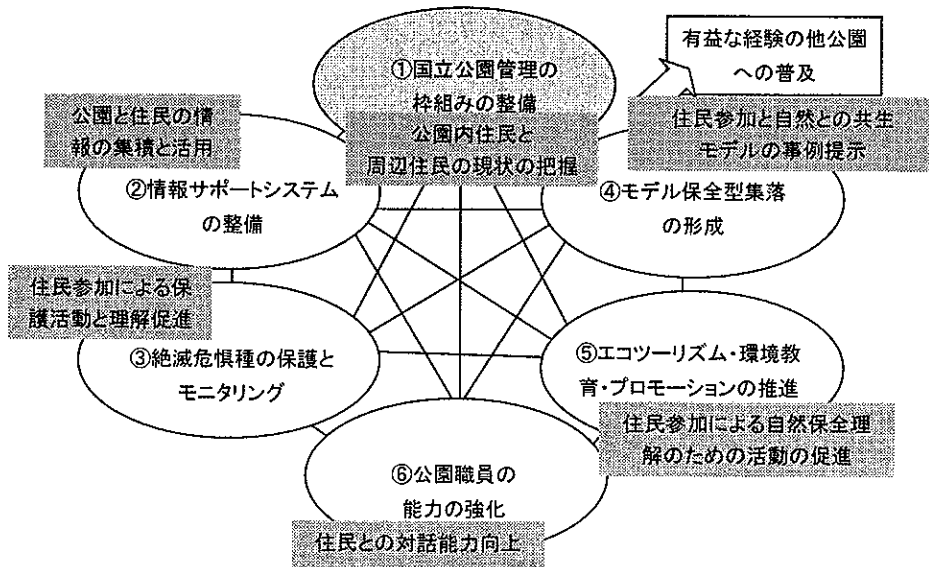
インドネシアは、急速な人口増加や産業発展による土地需要の増加で熱帯林の伐採など森林面積が現象し、自然環境の破壊と生物種の減少が懸念されている。プロジェクト開始前の2003年6月、林業省の決定により、公園管理区域が拡張され、国立公園の境界が、これまでの4万ヘクタールから隣のサラク山区域を含む11万ヘクタールに拡大され、300余の集落が公園内に含まれることになった。現在のインドネシアの法制度上は公園内での開墾や居住は認められていないが、現実では長い間²住民は居住しており、法制度と実態が乖離しており、このままでは公園内の自然は時間と共に減少に転じていくため、国立公園職員と専門家は、コミュニティが主体的に森林保全を行い、住民が自然と共生できる公園管理計画策定を目指し、活動を実施している。

(5) プロジェクト目標：

プロジェクト目標	・ グヌン・ハリムン・サラク (GHS) 国立公園における生物多様性を適切に保全する ・ 過去の JICA 案件で得られた国立公園管理手法に必要な知見を他の国立公園と共有する
成果 1	国立公園管理計画の策定
成果 2	情報サポートシステムの整備
成果 3	絶滅危惧種の保護とモニタリング
成果 4	環境保全型集落モデルの形成
成果 5	エコツーリズム、環境教育の推進
成果 6	国立公園の組織人材強化、トレーニング

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

プロジェクトが取り組む6+1エリア



² 比較的新しい村でもオランダの植民地時代、100年以上前に移住したとされる。

3-1-2 実施体制

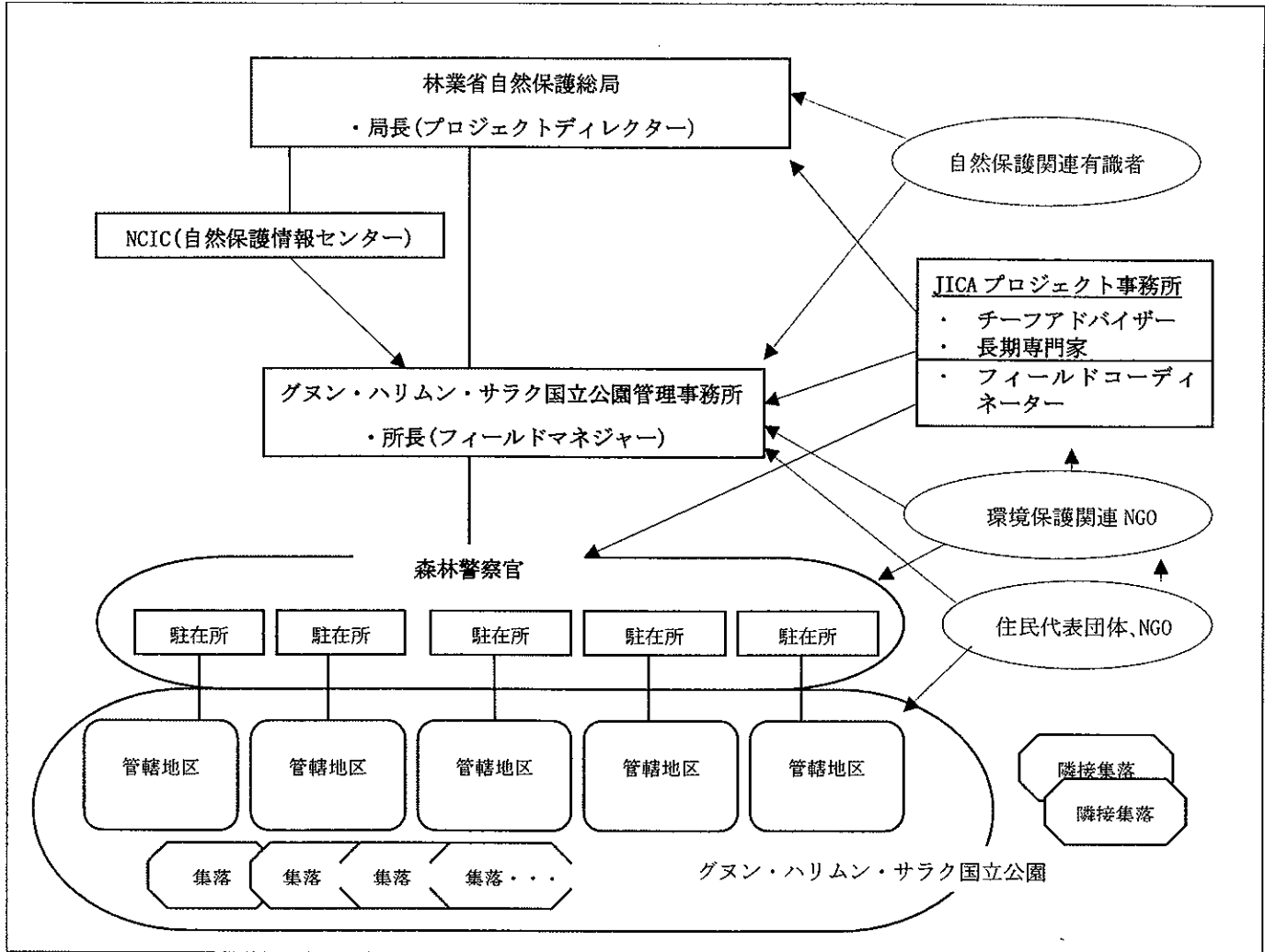
本プロジェクトは、林業省自然保護総局の局長が、政策や管理計画に関する行政的・政治的な判断を行う立場として、総責任者(プロジェクトディレクター)をつとめている。GHSNP 管理事務所所長がフィールドマネージャーとして、現場を統括しており、管理政策や公園管理計画の検討・作成を行う役割にある。上述した6つのチームは国立公園職員を核としながら現地 NGO、住民組織、県行政、外部有識者など各チームそれぞれ異なるアクターで構成されている。表 3-1 に各チームの構成メンバーをまとめた。

MKK チームの実施体制は、公園職員である森林警察官、住民参加型活動の専門家、プロジェクトスタッフのフィールドコーディネーター、スカブミ県企画局職員がチームメンバーとなっている。対象村落の2か村の地区をそれぞれに担当している森林警察官が村落に住み込み、住民の意識化の醸成に務めている。フィールドコーディネーターは森林警察官のフォローアップと彼らの活動結果についてモニタリングを行い、専門家へ報告を行っている。また、対象村落での活動の持続性と MKK 活動の制度化に鑑み、県の企画局もチームに参加している。図 3-2 は、プロジェクト実施体制図を示したものである。

表 3-1 活動チームと関係者の構成

成果	チーム名	関係者の構成
1	国立公園管理計画チーム	プロジェクト専門家、地方自治体代表者(州、県)、旧林業公社からの代表者、林業省の住民との連携担当者、公園職員、有識者 ¹
	(インベントリー調査チーム)	公園職員、県政府、住民団体、NGO
2	情報サポートシステムの整備チーム	プロジェクト専門家、ボゴール農科大学、公園職員、NCIC(自然保護センター)職員
3	絶滅危惧種の保護とモニタリングチーム	プロジェクト専門家、公園職員、NGO
4	環境保全型集落モデルの形成チーム(MKK)	プロジェクト専門家、公園職員(森林警察官)、フィールドコーディネーター、スカブミ県企画局職員(対象村の管轄の県政府)
	(経済社会調査チーム)	6つのNGOと公園職員
5	エコツーリズム、環境教育の推進チーム	プロジェクト専門家、公園職員
6	国立公園の組織人材の強化、研修チーム	プロジェクト専門家、公園職員

図 3-2 プロジェクト実施体制図



3-2 プロジェクトにおける住民参加アプローチ

3-2-1 住民参加アプローチのプロセス

(1) 国立公園の現状把握のための問題分析

プロジェクト開始時のプロジェクト・ドキュメント（プロドク）やPDMは、公園拡張前に作成されたものであったため、プロジェクトの活動を現状に即したのに見直しが必要であった。そこで、プロジェクト開始後、プロジェクト専門家は、国立公園の抱える課題を把握し、プロジェクトの構成を再考するためにカウンターパートである国立公園職員と自然保護情報センター（NCIC）職員を集め、ワークショップを2回開催し、現状の課題や問題点が検討された。これら議論の結果、国立公園管理上の戦略的課題として33の課題が抽出された。住民との関わりにおける課題として、環境保全や持続的資源利用に配慮がされることが少なく、短期的価値観の中で生計が営まれているといった点が挙げられた。しかし、コミュニティの抱えている問題に対処する国立公園の組織力はまだ十分ではなく、コミュニティを支援する行政上の仕組みや政策の構築はこれからの課題となっている。

(2) 住民の状況を反映させるための計画の見直し作業

事前調査は国立公園拡張が決定される前に実施されたものであり、事前調査時に作成されたプロドクや、PDMで示された活動、成果、目標などは、国立公園拡張後に新たに生まれた様々な課題に十分に対応できるものでなかった。そのため、プロジェクト開始後、カウンターパート機関とともにPDMと活動計画表（PO）の改訂作業が進められ、MKKを含む6つのプロジェクトの成果が抽出され、その具体的な活動として16の活動が計画された。2004年11月には、関係者との問題認識が共有され、公園側がオーナーシップを持つ新しいプロドクが作成された。

(3) 公園内および公園の境界に隣接する村落の現状調査

① 環境保全型集落モデル活動（MKK）チームによる社会経済調査

環境保全型集落モデル村選定のために、候補地となっている国立公園内外の7か村を対象に経済社会調査を実施した。これらの7か村については、いずれも国立公園に隣接し、森林の荒廃状況が深刻であるとされた地域である。本調査は1)対象候補地域のデータの収集（歴史的な背景、土地利用、公共施設、住民組織、経済・生活状況、世帯資産、自然資源の管理システム、森林管理形態、自然資源管理に関する慣習的行為、国立公園に対する住民の認識など）の他に、2)緊張関係にある国立公園事務所とローカルNGOとの協働関係の構築のきっかけを作ること、3)公園職員の調査能力やファシリテーション能力の向上の3つの目的のもと調査が進められた。

経済社会調査は、調査のフレームワーク作りから現地調査の実施まで、短期専門家の支援のもと実施された。調査チームは国立公園の職員と6つのNGOからなる混成チームで実

施され、各調査は、調査チームが5-6日間程度、村に滞在する形で実施した。本調査では必要なデータを得ることとともに、本プロジェクト実施前に緊張関係にあった公園職員とNGOの相互理解の場とすることも目的としていたため、調査プロセスに十分留意しながら進めた。またNGO職員が調査チームに加わった理由として、住民が調査団に対してよりオープンに話しをできる環境を作ることができるということが挙げられる。

調査前は、国立公園の職員（森林警察）は、本来、公園内での違法伐採や耕作を行う住民を取り締まることが仕事であり、住民は管理するものという意識があった。しかし、調査を通じ、村の現状や抱えている問題を知ることによって、公園職員は自分達が不法伐採や開墾などを取り締まることが、人的にも財政的にも難しく、住民が主体的に森林保全を行うように働きかけることが森林保全への道であるという認識に至った。また調査では、公園職員はNGOから住民に対するファシリテーション・スキルを学ぶことができた。NGOもまた国立公園の職員も立場は違うけれども、目指しているものは互いに同じ方向であるということを確認するきっかけとなった。

② 国立公園管理計画チームによるインベントリー調査

プロジェクト開始時には公園内の村落に関する情報が不足しており、実際の拡張以後、国立公園内に存在する集落数も明確ではなかった。また公園に含まれてしまった集落に対しての公園からの拡張の通達もなされていなかった。公園管理計画策定のためには、現状を明らかにすることが重要であると考え、公園職員、県政府、NGOなどから構成されるチームを編成し、公園内に存在する約300の集落を対象としたインベントリー調査（人口、歴史、産業、代表者名、公共施設などについての基礎情報、不法活動や近隣産業との関連）を実施した。

この調査は、公園職員、県職員とNGOがチームとなって実施した。国立公園は住民を取り締まる存在であったため、NGO関係者が調査に加わることによって、住民は調査チームに対して安心感を抱き、また公園職員に対する認識も、「取り締まる存在」から「支援をしようとする存在」へと変化した。本調査はデータ収集とともに公園拡張の通達を行うことを目的とし、住民に公園拡張の通知を行った。これらの調査結果をもとにデータベースづくりを行い、公園内や近隣の村落の状況を明確化する取り組みが行われた。

(4) 環境保全型活動のためのワークショップ

2004年経済社会調査の終了後、調査結果の共有、対象村に選定された集落の公表やMKKのコンセプトの共有のために、国立公園職員、県職員、調査対象となった集落の住民代表、NGOなどを集め、ワークショップを実施した。ワークショップでは、自然保護のためのコラボレーション（協働）とMKK活動のあり方についての議論、MKKの対象となる2村（シルナレスミ村とチプテイ村）についての公表、MKKのコンセプトを共有し、対象村落からの同意を得るなどの機会とした。表3-2は、ワークショップにおいてMKK活動の計画に関し

て参加者が合意した事項である。

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³

1.	環境保全型集落のコンセプトに住民が賛成すること
2.	自然保全の原則について協調を図る(経済的かつ生態学的に価値を持つ植林の方法)
3.	地域のポテンシャルに即したものとする
4.	環境保全型の計画づくりは、このワークショップの合意事項に順ずる
5.	住民がすべてのプロセスに関わるべきである
6.	関係者間の協働を図るために、書面による賛同を得た組織づくりを進める
7.	決定に関しては、すべての組織を連携させるための承認/処罰(Sanction)および評価メカニズムが必要とされる
8.	各組織の背景を把握し、関係組織のマッピングを作成する
9.	法的根拠、人員、資金など、政府(中央行政・地方行政)からも支援を受ける
10.	国立公園管理事務所は、協働プロセスの中で主導的組織として機能する
11.	自然保全について共通認識の啓発が必要である

3-2-2 住民参加アプローチによる効果

(1) 住民参加アプローチに対するプロジェクト関係者の認識の変化

プロジェクト開始後に関係者の認識は変化しており、公園職員は、公園管理の課題の大きさをまず理解しつつ、今回の計画に対してオーナーシップを持つようになっている。森林保全と住民の経済的な生活の両立はできないと考えていた職員も、これらが両立するような形のモデル形成が可能であることが身近に感じられるようになったとインタビューで答えている⁴。住民とどのように関わるか分からなかった森林警察も、NGOとの合同調査により、住民への接し方をNGOから学ぶことができ、これまでは住民のニーズを知らなくても森林保護の取り締まりができたが、今後は、住民のニーズを把握しなければならないと意識を変化させている。人間の顔をした森の守り手として住民主体のプロジェクトを促進するファシリテーターとしての役割についても森林警察自身が理解を深めた。表 3-3 は関係者の意識の変化を表したものである。

³ ハリムン・サラック国立公園における MKK 発展計画ワークショップ報告(2004年12月16日、17日、ボゴール)

⁴ 現地調査による結果

表 3-3 関係者の意識の変化

関係者	プロジェクト開始前	プロジェクト開始後
国立公園所長	<ul style="list-style-type: none"> 公園内で違法伐採等を行ったり、耕作を行ったりする住民は取り締まるものという認識。 NGO は国立公園に対する住民の不満を扇動している。 	<ul style="list-style-type: none"> 住民は、発言する自由があり、他との連携による行動力もある。 国立公園が住民を従来のように管理し続けるということは、人的資源にも限界があり難しい。
モデル対象 村落森林警察	<ul style="list-style-type: none"> 住民は管理する対象で、森林警察官は彼らを取り締まる役割である。 ヤギ飼育等で住民の生計向上活動を実施したが、住民の意識は醸成できなかった 住民を取り締まる方法では、警察官の人数も足りないこともあり、難しいのではと感じている警察官もいる 	<ul style="list-style-type: none"> 住民の参加によって森林保全を行うことが、取締りを行うよりも現実的である。 村落で社会経済調査を行ったことをきっかけとして、住民と共生することが森林保全していくための道であると再認識するようになった。 住民とどのように関わるか分からなかったが、NGO との合同調査により、住民への接し方を NGO から学ぶことができた。 これまで住民のニーズを知らなくても森林保護の取り締まりができたが、今後、住民とともにやっていく際には、住民のニーズを把握することは必要
県職員	<ul style="list-style-type: none"> 県と公園の関わりは薄く、プロジェクト実施前は公園の拡張も知らされていなかった 中央政府やドナーは地方政府を巻き込まずにトップダウンでコミュニティに直接プロジェクトを実施し、セクター別にインターベンションを行うため、包括的な開発を見据えていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 拡張以前の公園区域の管理においても公園管理は容易ではなかった点からすると、拡張後の共存する公園管理は、大きな挑戦である。 地域開発との整合性を持たせ MKK を実施していきたい。
住民	<ul style="list-style-type: none"> 国立公園拡大なども事前に知らされず国立公園に良い印象を持っていない 公園は住民を取り締まる立場であるため、森林警察官に対しても恐怖心がある 	<ul style="list-style-type: none"> コンセプトよりも実践の方が重要(チプティ村農民組織連合リーダー)。育苗依頼や環境保全の教育を期待する(チプティ村村長)。プロジェクトの計画している活動内容を理解した。 国立公園は自分達と一緒に課題を解決していこうとしている存在であることは理解している
NGO	<ul style="list-style-type: none"> 前プロジェクト(BCP)は、建物を建て、研究をするという印象をもっている。 国立公園は居住している地域を公園に拡大する等、コミュニティの現状を把握していない 	<ul style="list-style-type: none"> MKK 活動は、公園の抱える様々な問題解決のためのエントリーポイントと考える。 国立公園は森林保全と住民の生活の両立を目指しており、基本的に目指している方向は同じ

3-3 共通分析視点からの分析

(1) 準備期

(ア) マインド

国立公園拡大により従来、住民が居住または開墾している地域が公園管理区域に含まれてしまった集落が数多くあり、社会経済調査によると住民は居住権や耕作権を法的に確保したいという願望がある。そこで今後住民の側から森林保全を行い公園と共存できる集落モデルを模索する動きが出る可能性がある。公園の境界問題に対しても問題意識を持っている住民もおり、プロジェクトが掲げている自然と共存できる国立公園の提案に潜在的に共通の関心を持っているといえるであろう。しかし、村落内部での利害関係を越えて問題を捉える自発的な動きなどは、まだ出ておらず、ファシリテーションやコミュニティの意識化が必要とされている。

専門家は絶えず、住民主体の開発の概念や進め方を村落でのファシリテーターとなるカウンターパートである森林警察にOJTで示しており、その考え方についてはカウンターパートにも浸透している。一連のプロジェクトの活動により、公園関係者は、住民が主役であることを理解し、住民から学ぶ姿勢を持っており、住民の主体的開発への意欲を尊重しながら進めようとしている。

(イ) 現状把握

MKK チームでは、対象村落選定のために9カ村において社会経済調査を実施した。調査は、国立公園職員とNGO関係者が中心となり実施した。調査では、村落の成り立ち、現状、既存の組織、既存の共同活動、地域のリーダーシップ、意思決定のメカニズム、文化価値、情報伝達の仕組みなどについて聞き取りが行われた。本調査は従来緊張関係にあった国立公園職員とNGOの協働関係を築くためのものでもあったため、住民参加の調査という点では、インタビュー対象者、調査パートナーとして数名の村人に調査プロセスへの積極的協力や関与を依頼したり、調査結果の協議の際には代表を招くなど限定的な参加にとどまった。

また、公園計画策定チームでは公園内外に隣接する300村に対してインベントリー調査を行い、公園内外に隣接する村の現状把握に努めた。その背景としては、公園拡張の際に、林業省計画局は現場の自然保護や地域の状況を把握しないまま領域を策定し、公園拡張後の集落の状況についても明確でなかったため、公園計画を策定する際には正確な状況の把握が必要とされたためである。

(ウ) 実施体制づくり

調査やワークショップを通じてNGOや地方政府を巻き込みながら、協働関係の構築を行っている。県行政が、MKK対象村を管轄する県企画局は、以前は国立公園と関わりはなか

ったが、県行政が持つ地域計画などとの整合性も包括的な地域開発という視点からは重要であるため、活動のメンバーとして関わることとなった。将来的には、国立公園管理計画が県の条例に反映されることが望まれている。政策レベルでの実施体制としては、合同調整委員会(JCC)を一度開催したが、それ以外の調整はなされておらず、公園の境界の明確化や公園管理計画を政策に取り入れていくということを考慮すると、政策決定者をさらに巻き込む努力も重要と考えられる。

MKK チームの実施体制として、住民をファシリテートする役割を担っている森林警察は本プロジェクト実施前においては住民を取り締まる存在であり、コミュニティにおけるファシリテーションについては十分な経験がなかった。そこでGHSNPで活動していた現場に精通している元NGOスタッフをフィールドコーディネーターとして配置し、森林警察に対してのアドバイスをOJTで行い、現場の状況についてモニタリングを実施するという体制をとるようになった。

(エ) コミュニティ資源管理

MKK 活動は森林保全が主体的に行うことのできる住民組織の形成を目的としており、住民の主体性を阻害しないために、外部の投入はなるべく抑えることを心がけている。

社会経済調査では、伝統村では慣習法に基づいた自然資源の管理がなされていることが明らかになった。しかし、外部からの不法伐採等により森林が破壊されているという現実も指摘された。外部からの不法活動により治安の悪化も懸念されており、不法伐採を阻止したいという声も聞かれた。また慣習法の存在しない村では、公園内での居住や耕作は現在の制度上は認められていないため、住民が退去させられる可能性を危惧しており、環境保全などを考えた長期的な自然資源の活用ではなく、短期的に換金作物の栽培など、経済性を重要視した自然資源の活用がなされている。

(2) 問題分析・計画策定期

(ア) 意識化

住民の意識化としては、コミュニティが持つ資源と伝統的社会的潜在性について把握し、主体的に森林保全を行うことを目指し、公園職員は住民と対話を行いながら住民自らが森林保全を主体的に行うことが重要であると認識するようにファシリテーションを行っている。過去に実施されたプロジェクトにより、住民達は「プロジェクトとは、物資や金銭の支援・配布である」というイメージを持っており依存体質が生まれやすい。そこでこのプロジェクトでは、そうした認識を転換するためのソーシャル・プリパレーション(社会化準備)を行っている。プロジェクトはリソース(物や金)が投入されることから開始されるのではないことを住民に伝えながら、森林保全を行うことにより自らの生活も益を得るということへの理解を促進すべく対話を進めている。MKK 実施対象村落となっている2村に関しては、取り巻く環境、歴史的な背景などが全く異なるため、主体的な問題解決に対

する意識が低く、経験や能力が十分でない村に対しては、まずは時間をかけて意識化を丁寧に行っている。

(イ) 組織化

森林保全に意識をもった住民組織をファシリテーターである国立公園森林警察職員を通じて行っている。国立公園職員は住民との対話を通し、住民が森林を保全することが自分達の生活にとって重要であるという認識のもと、住民が自分たちで組織化し、計画を立てることができるようになることを見据え、住民に働きかけを行っている段階である。

(ウ) 問題分析・計画策定

住民による問題分析はまだ行われていない。問題分析・計画策定に関する国立公園職員ファシリテーション能力は今後の課題でもあり、OJT や何らかの研修を通じて問題分析や計画策定のための能力育成が求められている。

(エ) コミュニティ資源管理

対象村落は農業、畑作を中心とした自然資源を活用した生活形態であり、村周辺の自然資源を活用することなしには生活は成り立たない。持続的な自然資源の管理が可能である住民組織作りを目指している。一方、現状としては、住民にとっては公園からはいつ追い出されるかもしれないという危機感を抱いており、長期的な環境保全を考えた持続的な自然資源の活用というよりは短期的な経済活動が重視されているのが現状である。

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

4-1-1 活動概要と住民参加の位置づけ

ニジェール案件は、住民代表と教員らからなる学校運営委員会（以下 COGES¹）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、学校環境が改善され、初等教育就学率が向上することを目的としている。

住民参加による学校運営は、民主的な選挙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、学校活動計画の策定および実施を通じて、学校運営の改善が図られている。また、COGES をコミューン（最小行政単位）ごとにグループ化し COGES 連合の結成を支援しており、地域ベースの支援体制が強化されている²。また、女子就学キャンペーン³などの住民主体の啓発活動が実施されている。

プロジェクトでは各学校の COGES 活動をモニタリングし支援するための行政システム強化として、タウア州基礎教育・識字局事務所に配属された COGES 監督官並びに県視学官事務所に配属された COGES 担当官の能力強化が図られている。また、州レベルから中央レベルへの連絡・連携体制も作られており、タウア州での取り組みは中央政府からも評価され普及の要請がなされている⁴ことから分かるように、プロジェクトは中央へのフィードバックを重視し制度化に取り組んでいる。

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。

¹ COGES は保護者会代表 3 名、校長 1 名、教員代表 1 名、母親会代表 1 名の計 6 名から構成される。国の政策では、教科書の管理、文具の購入、教員の出欠管理、契約教員の管理、学校に関する問題の対処などの役割が規定されている。

² 2005 年 4 月の政策により、全小学校に COGES 設置が定められたため、タウア州における COGES 対象校数は 449 校（うち 329 校がプロジェクト対象校）から約 1400 校に急増した。COGES 連合は各 COGES の代表から成る任意団体で、役割、機能、ルール、運営方法などは連合ごとに決定する。2005 年 9 月現在、各コミューンに約 24 程度の COGES がある。

³ COGES 関係者や村長などが女子教育の重要性を村人に訴えかけ、成人女性が学校へ行けなかった悔しい思いを歌にし、子供たちが想いを歌って踊り、住民に訴えかけるというキャンペーンを実施。

⁴ 要請に対応すべく、2005 年 7 月の中間評価後に対象州の拡大が決定された。

BOX 4-1 ニジェール案件概要

- (1) 案件名： ニジェール住民参画型学校運営改善計画
 (2) プロジェクト期間： 2004年1月-2006年12月
 (3) 相手国機関名： 基礎教育・識字省 (Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation)
 (4) 案件の背景：

サブサハラ諸国の中でも最貧国の一つであるニジェールでは、初等教育の総就学率を2000年の34%から2013年には91%まで向上させることを目標として、就学機会の拡大に取り組んでいる。教育開発10ヵ年計画(PDDE2003-2012)は、政策の柱の一つとして地方分権化を進め、地域社会が支える持続的教育開発の政策を打ち出し、学校運営委員会(COGES)への権限の委譲を認めた。さらに、ニーズに基づいた自立的な学校運営が実施されることを通じて、住民による学校教育への信頼の回復と就学率の向上を目指すこととなった。この背景の下に、無償資金協力による「ドッソ州及びタウア州5小学校教室建設計画」のソフトコンポーネントで実施された学校運営委員会活動の一定の成果をふまえ、ニジェール政府は、学校運営モデルの提示と地方教育行政官の能力の強化を目的として技術協力プロジェクトを日本政府に要請。2004年1月から「住民参画型学校運営改善計画」が開始された。

(5) プロジェクト・上位目標：

スローポイント	タウア州において初等教育就学率が向上する
プロジェクト目標	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
成果1	地域住民による学校運営への参画が増大する
成果2	タウア州のCOGES対象校でCOGES機能が強化される
成果3	タウア州において機能するCOGES連合が結成される
成果4	COGESの支援体制が強化される
成果5	タウア州で実施したCOGES運営モデルが他州において適用が可能になる

4-1-2 実施体制

本プロジェクトでは、基礎教育・識字省の次官をプロジェクトディレクター、基礎教育・識字省の局長をプロジェクトマネジャーとし、COGES政策の具体的方法を提示するものとして、政策への反映を強く意図し実施している。州レベルでは、COGES政策に沿って設けられているCOGES監督官(州レベル)、COGES担当官(県レベル)の主体的な参加のもと、COGESとCOGES担当官の中間に位置するCOGES連合を強化し、末端のCOGESを支援している(図4-1参照)。他のドナーやNGOの場合、これら行政との連携が弱い場合が多いが、本プロジェクトは、行政を核としたプロジェクト実施体制を強化しているため、持続的で機能的な実施体制が確立している。プロジェクトのJICAチームは、西アフリカでの現場経験を豊富に持つ長期専門家と青年海外協力隊シニア隊員および教育関連で活動してきたローカルNGO⁶で構成されている。

図4-2において、プロジェクトの実施体制、関係者の協働関係およびアプローチの特徴をまとめた。なお、アプローチの特徴については、4-2において記載する。

⁵ 現在のドッソ州とタウア州。2005年からニジェールの新しい地方分権化法に従い、régionは州、départementは県、communeはコミューンとされるようになった。

⁶ ONEN (Organization Nigérienne des Educateurs Novateurs; ニジェール改革教育会)。1999年に教育関係者により設立されたNGOで、民主的な学校運営を目指して活動を行っている。無償資金協力のソフトコンポーネント実施においてJICAと共に活動したほか、他国際NGOやドナーのパートナーNGOとしても活動している。

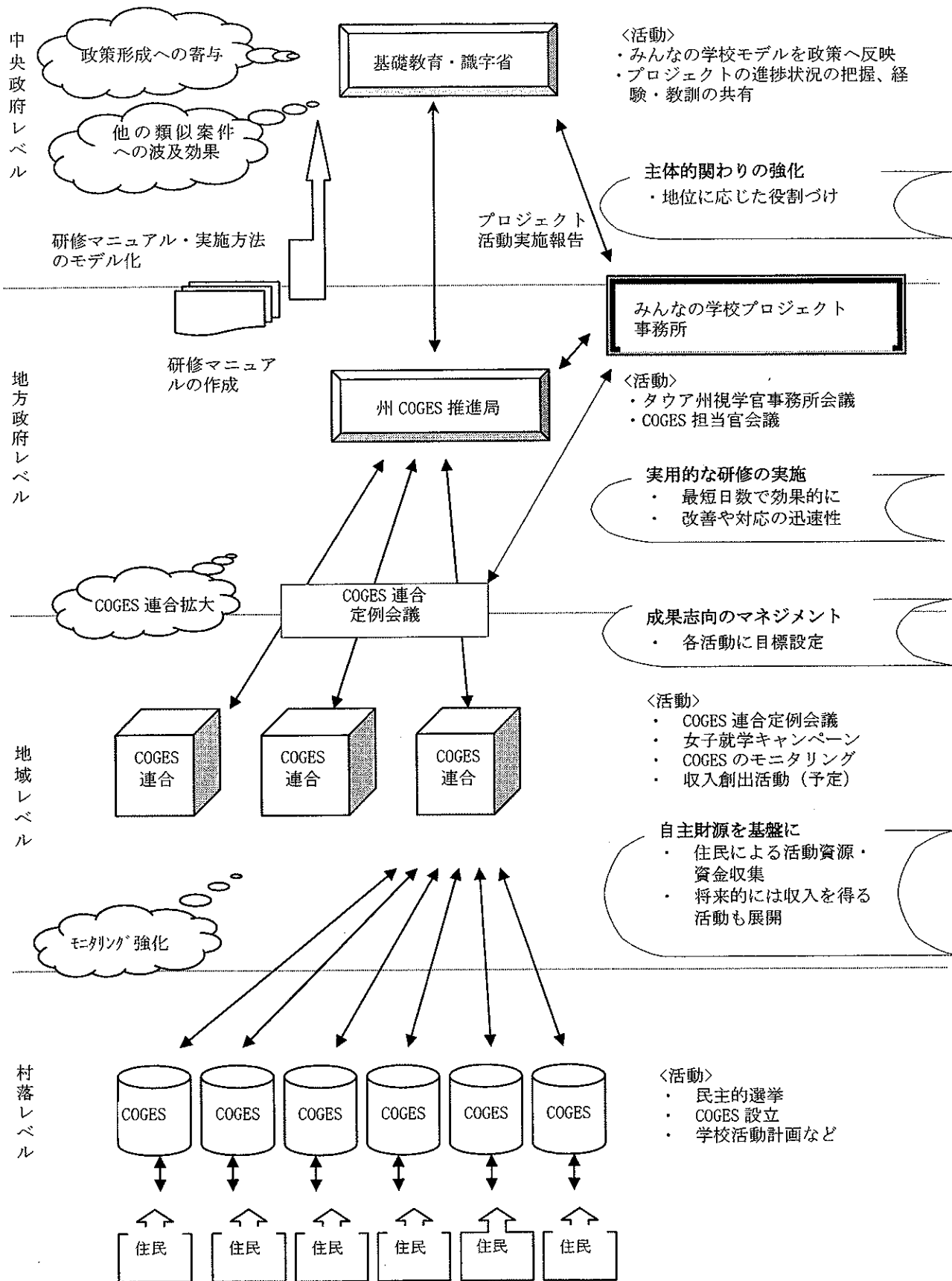
4-1-2 実施体制

本プロジェクトでは、基礎教育・識字省の次官をプロジェクトディレクター、基礎教育・識字省の局長をプロジェクトマネージャーとし、COGES 政策の具体的方法を提示するものとして、政策への反映を強く意図し実施している。州レベルでは、COGES 政策に沿って設けられている COGES 監督官（州レベル）、COGES 担当官（県レベル）の主体的な参加のもと、COGES と COGES 担当官の間に位置する COGES 連合を強化し、末端の COGES を支援している（図 4-1 参照）。他のドナーや NGO の場合、これら行政との連携が弱い場合が多いが、本プロジェクトは、行政を核としたプロジェクト実施体制を強化しているため、持続的で機能的な実施体制が確立している。プロジェクトの JICA チームは、西アフリカでの現場経験を豊富に持つ長期専門家と青年海外協力隊シニア隊員および教育関連で活動してきたローカル NGO⁶ で構成されている。

図 4-2 において、プロジェクトの実施体制、関係者の協働関係およびアプローチの特徴をまとめた。なお、アプローチの特徴については、4-2 において記載する。

⁶ ONEN (Organization Nigerienne des Educateurs Novateues; ニジェール改革教育会)。1999 年に教育関係者により設立された NGO で、民主的な学校運営を目指して活動を行っている。無償資金協力のソフトコンポーネント実施において JICA と共に活動したほか、他国際 NGO やドナーのパートナー NGO としても活動している。

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



4-2 プロジェクトにおける住民参加アプローチ

4-2-1 住民参加アプローチのプロセス

(1) 民主的な選挙の導入

ニジェールの農村部には伝統的な社会構造が存在し、保護者会の選出などにおいては通常旧来の権力者が代表者となるなど、民主的な選挙が行われることはほとんどなかった。よって、従来の保護者会による COGES 運営は、ニジェールにおける他のドナーの実施事例にあるように一部の代表者の参加に限られ、実質的に住民の代表性が問われることが多かった。本プロジェクトでは、まず保護者会委員の選出において、村民が誰でも参加できる民主的選挙の実施を原則とした。そして選挙を準備する校長に対して、民主的選挙の実施方法に関する研修を行っている。研修では非識字者に対応した選挙の実施方法、村の既存の権力者への根回しなど実践的な内容を盛り込んだ。民主的な選挙には就学児を持たない住民も参加し実施された。このようなプロセスを通じて、学校が住民のものであるという認識が広まり、学校活動に住民が積極的に関与するきっかけをもたらした⁷。

(2) 学校活動計画づくりとその実施

学校活動計画づくりでは、まず COGES 委員（主に委員長、秘書、会計担当）を対象に学校活動計画について研修が行われている。これらの研修では、学校活動計画の立案・実施・評価・リソース運用・組織運営などについて、フランス語ではなく現地語を主に使用し、シミュレーションを活用している。それによって、非識字者である委員にも分かりやすい実践的な研修となっている。これらの研修をとおして得た知識を活用し、COGES が主催して住民総会を開催し、PCM を単純化したステップにより計画が策定されている⁸。学校活動計画の検討においては、仮設教室の建設、机や椅子の修理などの学校インフラ、清掃、トイレの建設、水といった学校の保健衛生、さらには塀の建設、警備員の雇用など学校の安全確保、教室の質の向上、就学促進のための啓発活動について話し合いがもたれた。

さらに「財務・資材管理研修」を実施し、COGES が学校運営を担うための能力向上が図られている。学校活動計画では住民の力のみでできることを実施することが原則とされており、住民は必要な資機材や資金を寄付し、1校あたり平均3計画、3万円程度（現地の教員給与4か月分）が集まった⁹。ニジェールでは当時の、雨不足による不作が続いており、資金集めは困難なことと予想されたが、住民が力を合わせて身の回りのものを見繕う、ナイジェリアなどへ出稼ぎにいった親族と連絡をとるなどして、学校改善のためのお金を集めた。また、

⁷ 本評価調査における住民参加の効果を測る調査では、民主選挙を行う際に、匿名選挙(secret voting)で実施した場合は、通常の拍手や立候補者側に立つなどの方法よりも、住民の意思が選挙にさらに反映し、代表制が高まり、その後の住民の参加やオーナーシップに影響があるという結果が出ている。

⁸ ステップは次のとおり。第一段階 問題の把握（住民総会）、第二段階 問題分析と解決策の提示（自分たちでできること）、第三段階 優先順位付け、第四段階 学校活動計画の作成、第五段階 住民総会による計画の承認

⁹ プロジェクト前半に研修を行った171校について。2004年8月時点。

資金が提供できない住民は、労働力や作業の際の食料を提供した。このように、学校活動計画の実施において住民による相互協力¹⁰がなされ、COGES と村人の問題分析力と解決能力向上につながっている。

また、APP と呼ばれる生産実習活動においても、住民の学校活動への参加が促進されている。APP は地域の実情を反映した生産活動を学校カリキュラムに組み込んで、児童が自分たちを取り巻く地域社会を理解し、卒業後の生活に役立てられる技術・知識を身に付けることを目的とした教科である。住民の学校活動への参加を促すツールとして、APP 教科を充実させるための住民参加の活動が展開されている。

¹⁰ 地域社会の費用分担(コストシェアリング)は、地方分権化政策の中でも政策として打ち出されており、他の近隣国(ブルキナファソ、マリ、セネガルなど)で住民からの資金提供をもとに学校運営を推進している。

BOX 4-2 調査対象村の COGES 活動実施状況および要因と課題

現地調査では、COGES が設立されて間もない村（ザゴンナダバール村）、COGES が上手く行っている村（コーサ1村）、COGES が上手く行っていない村（アリブー村）の3村落を訪問し、COGES の活動状況を調査した。Box 4-2 は各村での活動状況、成功/課題の要因をまとめたものである。

調査した事例	活動内容	推定される要因	住民参加の視点から見た現状と課題
成功事例 ザゴンナダバール村	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民主的選挙の実施 ・ 住民による学校建設 ・ 学校基金の設立（就学児を持たない保護者も参加） ・ 住民による教師への寄付（住居、畑、食料） ・ COGES 活動（週1回ミーティング、教室建設、塀作り、学校用具の購入の検討） ・ 学校での生産活動実習の検討 	<p>（成功事例の要因）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民主的選挙の成功 ・ 住民参加の集会での決定に基づく（以前は住民同士で話し合いをする機会なし） ・ 自己財源による活動、自分たちによる学校づくり ・ 教育への期待（子どもたちの変化） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1年前まで学校がなかったことから、「学校が欲しい」という気持ちが強く、また「学校が出来た」ことのインパクトが大きい。 ・ COGES ができてから、村での課題について住民が頻繁に語る機会が多くなった。 ・ 資金、資材、労働を全て住民が提供し、協力して学校を作った。 ・ 契約教員（兼校長の1名のみ）を中心に COGES が活動し、村全体を良くしようとしている。 ・ 毎週土曜日 COGES 会議を開く ・ 学校基金を始めとして、住民集会を通じた合意形成によって進められている。
成功事例 コーサ1村	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民主的選挙の実施 ・ 学校の塀作り ・ 学校農園の運営、家畜飼育 ・ COGES 活動 ・ 学校での生産活動として手工芸、農園などを計画 ・ COGES 委員として生徒が2名参加 	<p>（成功事例の要因）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民主的選挙の成功 ・ 自己財源による活動、地元資源（技術・資材）の活用 ・ 校長を中心とする COGES への住民の期待と支持 ・ 村を良くしていきたいという強い住民の願望 	<ul style="list-style-type: none"> ・ COGES ができてから、村での課題について住民が頻繁に語る機会が多くなった。 ・ 資金、資材、労働を全て住民が提供し、協力して学校環境の整備を行った。 ・ 入学登録者数が増加した。 ・ 他コミュニティのモデルになっていることがインセンティブにつながっている。 ・ 就学年齢を超えた児童向けの識字教室を発案し、村のリソースでの実施を試みている。 ・ COGES 活動から派生した村の課題の解決（水、保健）に住民が協力して解決しようと他ドナーに働きかけている。
課題事例 アリブー村	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保護者会と COGES 委員の選出の選挙の実施 ・ COGES としては、教材配布のほかは特に活動は行われていない ・ 教員は卒業試験対策のための夜間クラスを実施 	<p>（課題事例の要因）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 村長の権威が強く、民主的な選挙に影響。特定のグループの候補者が選出。 ・ 村が広い空き地を挟んで2つに分断、学校や COGES の情報も分断。 ・ 住民の教師に対する親近感・信頼感が欠如 ・ 若い契約教員のインセンティブの欠如 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教師は教育・識字省の職務として教育にあたっている。 ・ COGES は機能せず、村人（特に分断された村）は COGES のことを知らない。よって、プロジェクトが意図している学校運営の改善は進んでいない。 ・ 既存の権力構造など、コミュニティごとの社会背景に合わせてどのように対処を行うか検討する必要がある。 ・ 2つに分断している村の場合、どのように COGES をその村落に導入するか検討が必要。 ・ プロジェクトはこのような課題事例を発見し、モニタリングすることが必要。

(3) 啓発活動

1) ベースライン調査

パイロット校 21 校に対して、2004 年 11 月に学校教育、学校運営にかかる現状把握のため、ベースライン調査を実施した。調査実施にあたっては COGES 委員に対する研修を行い、保護者に対する質問表による聞き取り調査、住民集会での就学地図や季節カレンダー作成を行った。この地図づくりでは、学校へ行っている子どもの家、行っていない子どもの家を書き、行っていない理由の分析やその解決のための方策を話し合った。また、本調査を通じて、大半の親の学校教育に対する認識は決して低くはなく、子どもに学校教育を受けさせたいと考えていることが明らかになった。入学制限¹¹や学校の運営管理体制の不備、貧困などの家庭の事情により、やむを得ず子どもが学校に行けない状況にあることが分かった¹²。

2) 住民主体の啓発活動

住民主体の啓発活動は、従来の外からのアプローチではなく、学校の問題を地域住民が共有することで、住民によって自らの問題として生み出される内発的な啓発活動を推進することを目的に実施された。COGES 担当官を研修講師として養成し、COGES 委員を対象とした啓発技術研修を実施、研修マニュアルを開発した。それらの成果を活かして、COGES が中心となって各種の住民主体の啓発活動が行われた。その一環として行われた COGES 対抗の啓発コンテストでは、住民のアイデアで披露された劇や歌の中で、COGES と住民が自らの学校の現実問題と向き合った時の話や COGES 活動をしていて感じた時のメッセージなどが発せられた。また、2005 年度の就学率向上のため、COGES 連合主体での女子就学向上キャンペーンも実施され、就学率の大幅な向上に貢献している。また、学校活動計画の実施状況や進行過程などを COGES 委員がラジオで語り、さまざまな課題について議論し、実際の経験を COGES 間で共有する「COGES がしゃべるラジオ」を放送している¹³。以上のとおり COGES が中心となって啓発活動をすることで、問題認識と分析が住民間で共有され、学校活動計画の効果的な策定に反映されると考えられている。

(4) 研修の実施

各活動の基本として、COGES 担当官が講師となり COGES 委員に対して実施する各種研修¹⁴が本プロジェクトにおける基本的活動であり、効果的・効率的実施に向けた様々な工夫を

¹¹ 就学年齢を超えた児童は、学校への入学が拒まれることが多い。通常小学校には 6~7 歳で入学するが、例えば 10 歳になった子どもには入学の機会が与えられない。また、教室や教師の数に対して子どもが多く、需要に追いついていない現状もある。

¹² みんなの学校だより Vol.8 (2005.5) より

¹³ 啓発広報活動短期専門家報告書より

¹⁴ 民主的選挙実施研修、学校活動計画策定研修、財務研修、啓発活動研修、APP 研修など、各種活動の基本に研修を据え、COGES 担当官を研修講師として育成している。

行っている。具体的なシミュレーションを用い、実践に結びつくとともに、非識字者にも理解が得られやすい研修を実施している¹⁵。実施方法としては、小学校の広いスペースを活用し、プロジェクトで購入したマットと蚊帳を用いた合宿方式で実施している。コストが抑えられるだけでなく、関係者がともに寝泊りすることにより連帯感と動機を高める効果が見られている。研修の日当は、他ドナーよりも低くしているが、内容も必要なものに絞り充実した研修を行っているため、参加者が日当を理由に参加を拒むことはほとんどない。期間は、長くとも2泊3日にとどめ、現場や生活の場を長く離れないようにしている。また、全ての研修においてCOGES担当官がCOGES委員を対象とする研修の講師を担っており、同時にモニタリングを担当していることにより、モニタリング結果を研修にフィードバックできるようにしている。研修マニュアルは、簡潔で分かりやすく、図式や絵を多く用いている。これらの活動は、費用対効果を意識して進められている。

通常の研修に加え、隣国であるブルキナファソで住民参加型学校運営に関する知識の習得とCOGES担当官の運営指導能力の向上を目的として、第三国研修を実施した。視察で得た知識を団内研修で実際にすぐに使えるシミュレーション方式で再現し、視察の結果を実践で活かすための能力を向上させた。

(5) 既存の行政の活性化と政策への反映

ニジェール政府は教育分野の地方分権化政策として、COGESへの教育資材の分配や契約教員の雇用などの権限委譲を行うことを計画しているが、本プロジェクトはCOGES政策支援を全面的に打ち出し、政策に反映することを目指している。自立発展性を第一に考え、既存の制度を活かして、コミュニティを基礎とし、中央政府からコミュニティまでの各レベルの強化を進めている。基礎教育・識字省計画局長に対しては、月1回進捗状況について報告・協議しており、COGES政策の具体化における本プロジェクトの成果が適切に認識されている。タウア州では、9人のCOGES担当官とCOGES監督官がタウア州COGES連絡会議を月1回開催している。問題があれば話し合い、解決方法を迅速にフィードバックし、研修に盛り込み、政策へ反映できることは中央レベルへフィードバックしている。

(6) COGES担当官、COGES連合によるモニタリング

各学校のCOGES活動をモニタリングし支援するためのシステムとして、タウア州各県視学官事務所に配属されているCOGES担当官9人と、州レベルでCOGES担当官を統括するCOGES監督官1人の能力が研修およびOJTを通じて強化されている。COGES担当官は、COGES関連研修の講師としての能力を身に付けたほか、COGESを巡回しモニタリングを行い、それを月例会議の場で報告している。意見交換を行うことで、COGES活動についての経験と

¹⁵ 村の中の権力構造に対処する方法や非識字者でも対応が可能ないように実際の現場で再現できるようにシミュレーション方式を採った。

知識が蓄積され、担当 COGES に責任感を持って取り組んでいる。

COGES の全小学校への拡大に伴い、既存の行政制度・行政機能の中でそれらをカバーし住民によるモニタリングを促進する方策としてコミュニケーションレベルでの COGES 連合結成がプロジェクトにより発案され、実施されている¹⁶。2005 年 9 月現在、7 つのコミューンが設立され、その強化に取り組んでいる。COGES 連合の体制強化に伴い、各 COGES への研修実施、モニタリングなどは COGES 連合を通じて行うことが想定されている。

4-2-2 住民参加アプローチの効果

(1) 関係者の変化¹⁷

プロジェクトの実施による関係者の意識や行動の変化は顕著である。COGES 監督官と COGES 担当官レベルでは、これまで現場へ赴く機会がなかったが、交通手段（モーターバイク）を得て、頻繁に現場へ赴くようになった。COGES 対象の研修講師も担っており、モニタリングと連動して担当 COGES の支援を適切に行うよう努めている。COGES 開始後は、現場をよく理解した上で教育行政に関わることができるようになり、自らの能力向上や COGES の成果がモチベーション向上につながっている。

住民との信頼関係が薄かった校長・教師は、これまでコミュニティとの接点がなく孤立する場合もあったが、住民から信頼やサポートが得られるようになり、教員は住民からスムーズに受け入れられるようになった。宿泊の場所や食糧の寄付などを住民から受け、住民との関係を容易に構築できるようになった。教師は、COGES 活動を住民とともに行うことを通じて、村落での問題を住民と共感・共有するようになった。

保護者会は、COGES 以前から制度としてはあったものの、機能していない保護者会も多かった。COGES 開始後、民主的な選挙により選出された保護者会では、学校という場を介して、教育や村の問題について話し合うことができるようになった。また、保護者会が COGES を通じて学校運営改善、教材配布など運営管理や、女子教育の推進にも携わるようになったことに加えて、学校という枠を超えて村全体の発展を意識するようになった。村長は、伝統的権威として COGES を監督する位置づけを得て、学校のことは COGES で話し合われるようになった。そして村長も、COGES をきっかけとして村人とともに村のこれからの発展を意欲的に考えるようになった。

以前の住民は、学校登録の不備、教師の量・質等の問題により教育や学校への距離感があり、就学児を持たない住民は学校との接点がほとんどなかったが、COGES 開始後は、就学児を持つ住民も持たない住民も、学校の建設・修復、フェンス作りなどの学校活動計画を通して連帯感を深め、自分たちの力でさまざまな問題を解決できるという自信を得るよ

¹⁶ 現在のところ COGES 連合は任意団体であるが、COGES 政策への組み込みをプロジェクトでは検討している。

¹⁷ 現地調査（特に成功している村）における関係者インタビュー、村落調査結果をもとに整理

うになった。当初の予測を超える数の住民が、学校に関連する問題の解決に参加した。学校活動計画で計画された活動以外の活動も積極的に行うようになり、村全体の開発課題も意識し、その解決に関して COGES への期待も高まっている。教育、特に女子教育の必要性についても住民の認識が少しずつ広がっている。

表 4-1 関係者の変化

	COGES 開始前	COGES 開始後
COGES 監督官 COGES 担当官	<ul style="list-style-type: none"> ・教育識字省の職員として、教育現場にはほとんど赴かない。 ・教育現場に入って、どのように学校を監督・指導したらよいか分からない。 ・現場に行く機会はなく、交通手段は限定的。 	<ul style="list-style-type: none"> ・研修や業務を通して、職務の役割・意義が明確に。 ・研修講師を担い、COGES の住民参加型学校運営の方法・ファシリテーションを習得。 ・交通手段(モーターバイク)を得て、頻繁に現場へ赴きモニタリングの実施。 ・現場を理解し教育行政に反映。
校長・教師	<ul style="list-style-type: none"> ・住民との信頼関係が薄い。 ・コミュニティとの接触点がない。孤立する場合もあり。 ・うまくいっている場合、保護者会と教師が協力して、運営されている場合も少なからずある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民から信頼やサポートを得る。 ・村で教員はスムーズに受け入れられ、住民との関係を構築。 ・COGES 活動での住民との協働を通じ、教員が村落での問題を住民と共感・共有。
保護者会 (母親会を含む)	<ul style="list-style-type: none"> ・保護者会は、COGES 以前から存在。機能している場合、未就学児や退学児のフォローアップなどを実施。 ・母親会は以前から、村でのイベントへ協力していたが、集まり意見交換をする場としての機能はなし。 	<ul style="list-style-type: none"> ・保護者会にとって学校が身近に。 ・学校という場を介して、教育や村の問題について話し合う機会が増加。 ・保護者会が COGES を通じて学校運営改善、教材配布など運営管理や、女子教育の推進に取り組む。 ・学校という枠を超えて、村全体の発展を意識。
村長	<ul style="list-style-type: none"> ・伝統的権威、村の象徴としての村長。 ・村の問題や争いごとなどの調停役。 ・学校や教育の問題には村長が介在。 	<ul style="list-style-type: none"> ・名誉監督者として COGES を監督する位置づけ。 ・学校のことは COGES が責任を持つという役割が明確化。 ・COGES をきっかけとして、村人と共に村のこれからの発展を意欲的に考えるように。
住民	<ul style="list-style-type: none"> ・教育や学校への距離感・不信感。 ・就学児を持たない住民は、学校との接点がほとんどない。 ・教育に限らず、村のことを集まって話し合う機会はほとんどない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校の建設・修復、フェンス作りなどの学校活動計画を通して、連帯感の強化。 ・自分たちの力で問題を解決できるという自信。寄付、労働、資材の提供などをして貢献。 ・就学児を持たない住民の学校との接点の構築。 ・想像を超える数の住民が、学校に関連する問題の解決に参加。 ・学校活動計画で計画された活動以外の活動も積極的に実施。村の他の開発課題への意識。 ・教育への認識向上(特に女子教育)。

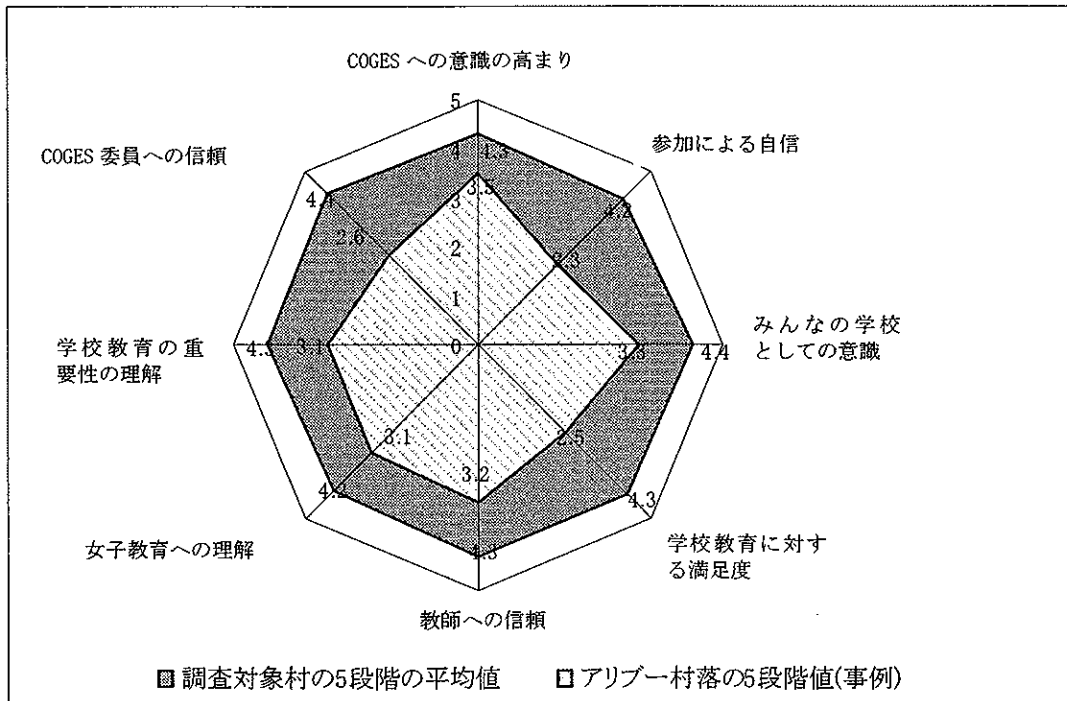
出所：現地調査(特に成功している村)における関係者インタビュー、村落調査結果をもとに整理

(2) 住民参加の効果の測定

前述の表 4-1 関係者の変化の記述にもみられるように、関係者は様々な側面における自信を身につけ、意識や知識/技術や行動レベルでの変化が現れている。実施した住民参加の

効果を測る調査¹⁸によれば、民主的選挙の導入後の COGES 活動が順調に行われている村落が調査対象村の6村落のうち、5村落あった。また、1村落のみ、COGES 導入の際に伝統的権力構造が影響し、COGES 委員選出が住民の意思とは離れた形で行われた。これらの村落の比較をした場合、住民参加型の学校運営を実施する際に、代表者が住民の意思で選ばれているかどうか、その後の活動に大きく影響することを示唆している。住民による選挙で COGES 委員が順調に選出された村落では、COGES 活動も順調に進み、教師への信頼が増し、学校教育の重要性の理解も以前と比べてよくなっている。女子教育への理解も深まり、「みんなの学校」としての意識が高まっている。また、コミュニティ開発への意欲も増し、協力すれば身近な問題を自分たちで解決することができるかと積極的になれたと9割以上の住民が答えている。また、学校以外のコミュニティの問題についても住民間で話し合っ解決するようになったかとの質問に対して、問題を提起し、コミュニティ全体で積極的に解決しようとするようになったと回答したものが5割を占め、また、コミュニティ全体に至らなくてもグループで解決しようとするようになったとするものも4割を占めた。以上のことから、全体的に、民主的選挙を経て COGES 活動が順調に実施されることで、コミュニティ全体が活性化し、住民の意識や知識/技術、行動が大きく変容したことが判明した。図4-2は、住民参加の効果を測る調査の調査結果にみる住民の変化である。

図4-2 住民参加の効果を測る調査結果



注)対象村落6村のうちアリブー村落のみが COGES 実施の際に、選挙が伝統的権力構造の中でうまく行かなかった事例。全体の平均よりも住民の意識の変化が弱い。

なお、添付資料5において4-2にて記述したニジェール案件の成果とその要因および他案件への汎用可能性をまとめた。

¹⁸ 詳細については、添付書類4 住民参加の効果を測る調査の実施概要と実施結果を参照のこと。

4-3 共通分析視点からの分析

(1) 準備期

(ア) マインドの醸成

潜在的な共通の関心事として教育に対するニーズがあり、大半の親が子どもに学校教育を受けさせたいと考えていたが、貧困など家庭の事情、入学制限や学校閉鎖などの運営管理体制の不備によって、止むを得ず子どもが学校にいけない状況があった¹⁹。プロジェクトが開始されるまでは住民が集まって話し合う機会は少なく、また外部からの援助に対する依存心は比較的少なかった。識字・教育省の政策として住民参加型の学校運営が提唱されていることもあり、プロジェクト専門家やカウンターパートといった関係者は住民主体の活動は学校環境の改善ならびに就学率向上のために不可欠であると考えていた。専門家、ローカル NGO は、過去の協力の経験から、末端行政官と住民の能力と潜在性を信じ、彼らを中心としたプロジェクト形成を行うマインドを持ち、関係者間でプロジェクトの方向性を共有していた。

(イ) 現状把握

先行していた無償資金協力のソフトコンポーネントや基礎調査により、教育及び学校をめぐる現状と問題については詳しい調査がなされていた。一方で、対象地域の個別の社会の構造、機能、問題点、課題などに関する社会経済調査については明示的にはなされていなかった。それらの COGES 実施への影響も含めて、事前段階での社会経済調査が必要とされる。

(ウ) 実施体制づくり

住民から中央政府に至るまでの関係者をそれぞれの役割に応じて主体的に巻き込む戦略をとっており、また政策への反映と持続性を意識し、既存の行政および関連組織によるプロジェクト実施システムの構築をした。NGO や JICA ソフトコンポーネントの過去の経験・教訓の情報に基づき、その実施方法と実施体制を関係者で検討している。また、持続性を念頭に、投入は極力押さえられている。

(エ) コミュニティ資源管理

学校環境改善においては、住民が地元の資源を活用し、自分たちでできる活動を行う計画となっている。

プロジェクト終了後もニジェール国内で対応が可能となることを前提とし、投入を極力押さえ、既存のリソースで実施が可能となることに留意している。機材供与はモーターバイク及び車輛2台である。また費用対効果を念頭に、少ない投入で大きな効果を上げるよう、研修期間・費用を低く抑え必要な内容に特化し、ステークホルダーごとにプロセスに

¹⁹ みんなの学校だより Vol.8 (2005.5) より

沿った研修内容を構築している。

(2) 問題分析・計画策定期

(ア)意識化

村人が誰でも参加できる民主的な選挙から始まることにより、教育・学校への意識向上に加えて、「みんな」のプロジェクトとして意識が醸成された。また、住民主体の啓発活動や就学キャンペーンを通じて、自らの状況を客観的に把握するとともに、教育に対する問題意識の向上につながった。また、自らの力でできることを検討し、COGES 担当官を始めとする行政官やドナーは解決を進めていくうえでのパートナーであるということが認識されている。

行政官は民主的選挙や啓発活動の実施にあたって、教員、COGES 委員に対する研修を実施し、活動の取り組みを支援している。研修講師およびファシリテーターとして役割に応じて主体的に関わり、モチベーションを向上させている。また、住民の潜在性を信じ、住民が主体的に活動を行うことを促進しようとしている。

JICA 専門家はそれら行政官が主体的役割を持って活動を行うことの側面支援を中心にを行っている。

(イ)組織化

民主的選挙によって COGES が設立された場合の多くは、COGES 内で委員の役割分担がなされ、住民主体の活動は順調に進捗している。村長などの既存のリーダーと選定されるリーダーとの間の軋轢が生じないように、伝統的村長は名誉的役割として位置づけるという工夫がなされており、村長と COGES の役割分担が適切になされている。既存の指導者との調整については、活動の導入時のための研修の内容に盛り込まれ、COGES 関係者は予め対処方法を理解した上で実施している。一方で、既存の権力者の影響が大きいなどの理由で選挙が民主的に行われなかった場合は、組織が脆弱で活動は適切に進行していない。

リーダーシップについては、校長、教員といった教育者が中心となりがちであるが、持続性を考えて COGES 委員長は住民が就任するよう工夫されている。住民の複数による（個人によらない）リーダーシップによってバランスのとれた運営がされた場合、住民も積極的に参加し、良い成果を得ている。

行政官は、組織運営研修を COGES 委員に対して行っている。核となる住民リーダーの民主的代表性についてもモニターしている。JICA 専門家は組織運営に関するファシリテーター研修のカリキュラムを作成し、研修を実施している。

(ウ)問題分析・計画策定

住民総会で問題分析を行っており、問題分析・計画策定の一連の流れを COGES 委員がファシリテートしている。自分たちが問題を解決していくための課題の分析を行っており、課題分析とその結果に関して「みんな」の合意が形成されている。自分たちでできることを

計画し、自分たちの持つ知識や技術、資源の活用を考え、実施可能性を含む優先順位付けを経て、住民総会で計画が合意される。

行政官は COGES 委員に対する研修を実施し、コミュニティの主体性を尊重しつつ必要に応じて助言を行うなど、問題解決・計画策定のプロセスを側面支援している。

JICA 専門家は行政官が行うコミュニティの支援に対し適度なアドバイスを行っている。状況が似た他国の事例から学ぶべく、第三国研修を実施している。

(エ) コミュニティ資源管理

学校改善計画の実施においては、コミュニティによる資金、資材、技術、労働提供により勧められることが原則とされている。住民は学校環境の改善のために、積極的に自らが可能な貢献を行っており、コミュニティにより、外部リソースに頼らない活動が展開されている。

(オ) 制度化・普及

コミュニティレベルと州政府の間のコミュニケーションレベルに COGES 連合を設置し、COGES の全小学校設置に対応できるシステムを構築している。既存の行政システムの中でプロジェクト実施体制を確立し、組織面・技術面・財政面におけるプロジェクトの持続性を意識し、プロジェクトの Exit Strategy を常に念頭においている。中央政府、ドナー間の調整・情報交換も積極的に進めている。

(3) 活動実施期

(ア) 主体的関与

コミュニティでは、学校運営と就学率向上のための活動を通じた、学校の問題解決における主体性およびオーナーシップの向上に加え、「コミュニティの力を合わせることで解決できる」という自信が醸成されている。子どもが学校に通わない親が参加している事例もあり、学校に対する活動がコミュニティ全体に裨益することが理解されている。コミュニティの抱える他の問題に対する意識も向上している。また、行政官やドナーの協力をパートナーとしてとらえ得ながら、活動が展開している。

行政官はモニタリングを通じて、COGES の抱える現状や課題に合わせて適宜助言を行っている。JICA 専門家は現場の課題把握に努め、課題への対応が必要な場合はフォローアップ研修の実施や研修内容の見直しを行う。また成果志向の迅速なプロジェクト運営を行っており、長期的のみならず短期的にも具体的な目標を立て、成果が得られない場合は、何が原因でできなかったか考え、柔軟に取り組みの方法を改善している。投入に対して最大限の効果がえられるような工夫を常に行っている。住民参加型案件ではあってもテンポと効率性、具体的な成果を目指している。

(イ)組織運営

COGES は定期的に会合を開いており、住民の会合も必要に応じて開催されている。会合での意思決定が参加しなかった住民にも知らされている。COGES 連合においては組織の目標、活動範囲、ルール等がメンバーによって決定され、組織を継続させるための資金調達などの財政基盤作りが計画されている。活動に問題が起こった時には、カウンターパートや JICA と相談し主体的に対応している。ただし、組織のリーダーシップについては、校長や教師に依存している場合、継続性を損なう可能性がある。住民による複数のリーダーシップが醸成されるよう留意が必要である。

行政官は住民の活動の進捗を把握し、行政官と COGES 連合、COGES のリンクを密に保っている。

JICA 専門家は現場の課題を反映させた組織運営のためのフォローアップ研修を行い、行政官の持続的な能力の育成をしている。組織運営の状況について、行政官、ドナーとのコミュニケーションが図られている。関係者間で直面した問題を解決し、進捗状況についても関係者と常時共有し、問題があれば迅速に対応し、改善するようにしている。

(ウ)コミュニティ資源管理

人・物・組織等に関し、コミュニティ内もしくはコミュニティメンバーによって調達可能なリソースが活用され、ノウハウが蓄積されている。地元資源が活用され、地元の資材やモスクなどを作る建築技術が学校建築に活かされている。COGES 連合は、組織運営のための回転資金の創出に関する計画を策定している。

(エ) モニタリング

各 COGES においては、定期的ミーティングを通じた自己モニタリングが行われている。コミュニオンごとの COGES の集合体である COGES 連合を通じて、住民主体のモニタリングがなされるよう促進している。また、啓発・広報活動を通じた事例・経験の共有がなされている。

地方行政、JICA は COGES 連合を通じた村の構造把握を含めた住民主体のモニタリングを強化し、COGES 連合を通して地域社会の問題を継続的に把握することを目指している。COGES 連合によるモニタリング結果を、行政がモニタリングするという二段階構成をとることにより、限られた行政官によって多くの COGES をフォローする体制を採用している。COGES 担当官は月 1 回の定例ミーティングを行い、COGES 担当官によるモニタリング結果と活動の見直しが連動するような仕組み作りも行っている。今後、モニタリングの項目を見直す際に、①教育の質あるいはその効果と②COGES 活動において重要な立場にある校長/教員などの状況についての評価項目の追加を検討している。これにより住民主体の学校運営と平行して、教育の質的効果を評価することが期待される。また、成功事例や教訓となる事例紹介を含め、複数の COGES の相互交流や事例分析、キャパシティ・ディベロップメント等のフォローアップ研修を COGES 連合を活用しつつ開催することも今後の展開に必要で

ある。

(オ) 制度化・普及

COGES 連合を通して地域間のコミュニティによる協力経験を蓄積し、課題解決ができるよう促進しており、また地方行政との持続的協働関係も構築されている。直面した課題に関して行政、JICA などに対して主体的に交渉ができるコミュニティも少なからずある。

JICA は持続的な実施体制・実施方法（研修実施方法等を含む）の標準モデル化を図り、経験を他地域へ展開するとともに、政策への反映が行われている。また、教育分野での経験を活かし、COGES を核とした農村開発や地域開発での住民参加の活動を検討している。プロジェクト範囲外での住民活動への波及・変化を把握し、他の活動に適用できるかどうかについても JICA 現地事務所と現地プロジェクト事務所とで検討を重ねている。