

第5章 ザンビア事例研究

5-1 住民参加アプローチの位置づけ

5-1-1 活動概要と住民参加の位置づけ

ザンビア案件は、マイクロプロジェクト（小規模プロジェクト）の実施を通して、プロジェクト目標である「住民参加による村落開発の実施可能なモデルの確立」を目指している¹。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事業に対する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 PASViD モデル²を作り、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ており、2005年9月時点までに、約30か村においてマイクロプロジェクトが実施されている。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、住民に対して問題分析及び計画策定の支援を行う。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、コミュニティの口座に配分され、農業普及員の支援のもと、住民達は計画を実施していく。住民による活動は、インフラ整備（農業倉庫、集会所など）、収入向上活動（搾油機、製粉機建設・運営、雑貨店の経営等）、研修の3つの要素を必ず組み合わせることをルールとしており、各村へ配分される資金をもとに各村が自分達の活動の計画作成から実施までを行う。

住民参加アプローチの目的は、住民が村落開発の計画作成と決定、実施のすべてを行うことで、自律的な村落が形成されるということである。これらを目的として、普及員に対する研修（内容はPCM手法、そのモデレーション手法、モニタリング、バングラデシュ CIRDAP 視察等について）、村落におけるマイクロプロジェクトの実施、実施体制の構築などが行われている。住民が村落の課題を認識し、解決方法や手段などについて考え、それらを実施する機会を得るということは本プロジェクトの狙いでもあり、住民の自助、互助による問題解決能力の向上を意図³しているものでもある。

BOX5-1 は本案件の概要、5-2 はプロジェクトが目指している村落開発の概要について記載している。

¹ 2005年5月に評価小委員会からプロジェクト専門家へ行った「住民参加アプローチに関する質問」の回答より。2004年の評価結果に基づき同年12月にPDMを改定した。2007年までのプロジェクト目標であった「モデルの確立」を延長後の目標とし、2007年までの目標として「メカニズムが確立する」を設定。これにより、パートナー機関内にPaViDIA運営室を設置などの組織体制確立を成果に加えることとなった。

² バングラデシュの政府間組織、Center on Integrated Rural Development for Asia and Pacific (CIRDAP) で開発された CIRDAP Approach to Rural Development (CARD) をザンビア向きに改訂したもので、住民参加型マイクロプロジェクト実施による村落開発手法である。約100世帯からなる村に一戸あたりUS\$100の予算を前提として予算を割り当て、住民はその予算をもとに、活動計画を立案・実施する。

³ 本計画プロジェクトのコンセプトペーパー（個別長期専門家）より

BOX 5-1 ザンビア案件概要

- (1) 案件名： ザンビア孤立地域参加型村落開発計画
- (2) プロジェクト期間： 第1フェーズ2002年6月-2007年5月、第2フェーズ2007年6月-2009年5月
- (3) 相手国機関名： 農業・協同組合省 (Ministry of Agriculture and Cooperatives)
- (4) 案件の背景：

ザンビアでは、貧困層が全人口の73%を占め、農村部では83%に達している。資本集約的に輸出向けの生産を行う大規模農業と自給自足的農業を営む小規模農業(全農家の92.2%)とに2分されている。開発から取り残され、経済自由化に対応できない「孤立地域」における小農の経営の悪化が深刻な課題となっているため、政府は、個別専門家の指導による技術協力の支援を受けてきた。個別専門家の活動の成果として「参加型持続的村落開発手法 (PASViD, Participatory Approach to Sustainable Village Development)」が出された。これは普及員に対して参加型開発手法の研修を行い、研修を受講した普及員によって農民の参加を促す村落開発活動を実施するもので、ザンビア政府は、この手法の実績に基づいて、参加型開発に携わる普及員の研修、村落でのマイクロプロジェクトの実施、及び持続的農業の導入を内容とする技術協力プロジェクトを日本政府に要請した。

(5) プロジェクト目標

スーパーゴール	ザンビアの孤立地域の貧困が軽減される
上位目標	プロジェクトによって確立した村落開発のモデルアプローチが他の地域で用いられ、貧困が軽減される
プロジェクト目標	フェーズII (2009年まで) 参加型村落開発の実際的なモデルが確立される フェーズI (2007年まで) PaViDIAの実施のためにメカニズムが確立される
成果1	プロジェクト運営組織が確立される
成果2	持続的農業技術のパッケージが確立される
成果3	ファシリテーター研修プログラムの確立
成果4	PaViDIA実施のためのガイドラインの確立

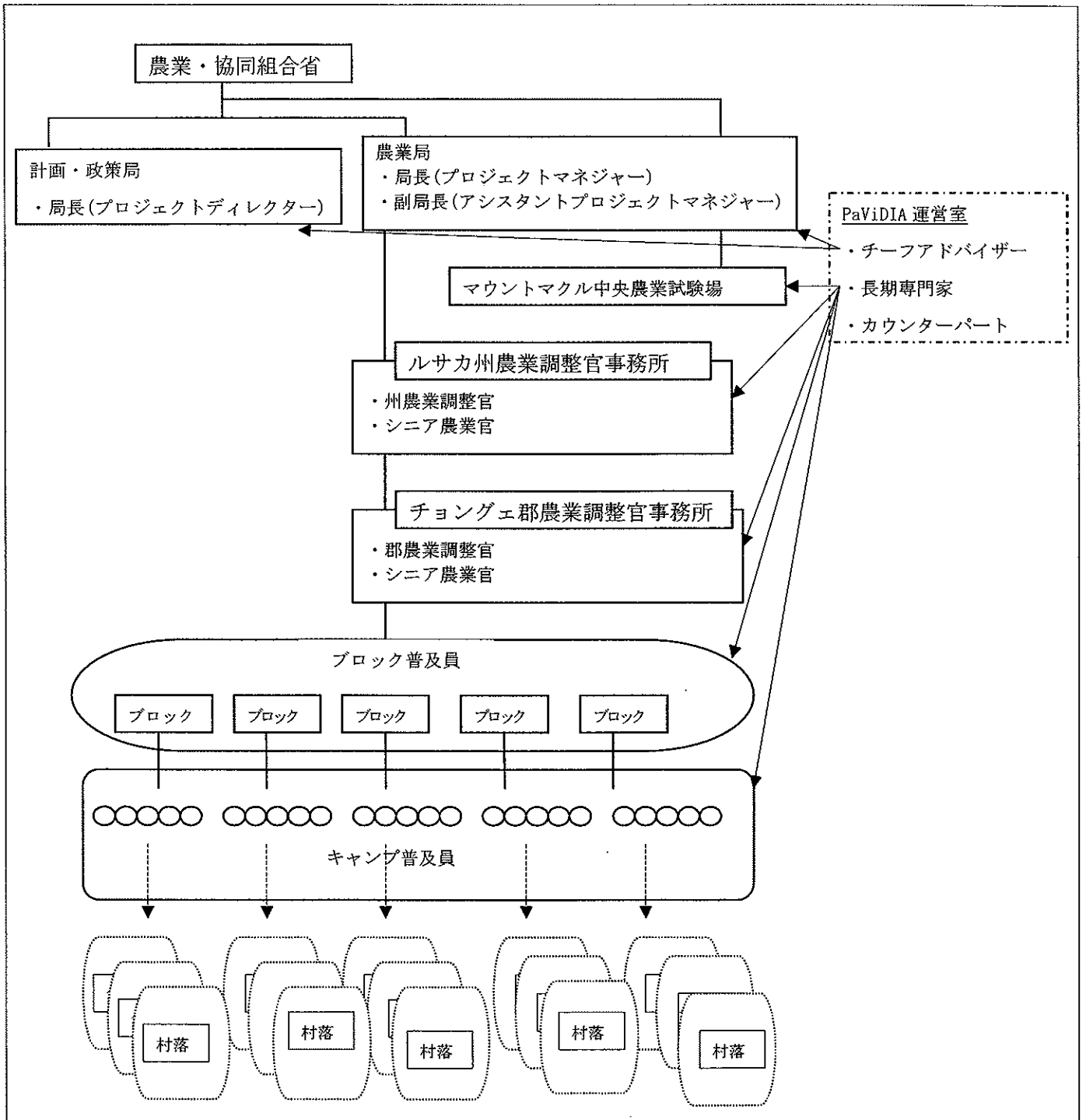
出所：2004年12月に改訂された新しいPDM¹による。

5-1-2 実施体制

本プロジェクトでは、農業・協同組合省の計画局の局長を総責任者(プロジェクトディレクター)、同省農業局長を実施責任者(プロジェクトマネジャー)とする。同省農業副局長はアシスタントプロジェクトマネジャーとして、モニタリング・調整を担う。地域レベルでの実施機関は、ルサカ州農業調整官事務所とチョングウェ郡農業調整官事務所であり、マイクロプロジェクトの実施は、農業普及員が中心となって活動を展開する。事業の持続性やザンビア国による他地域への波及性のために、同局にPaViDIA運営室を設置し、プロジェクトの実施運営母体の制度化を図っている。

図5-1において、プロジェクトの実施体制、関係者の協力関係をまとめた。

図 5-1 プロジェクト実施体制図



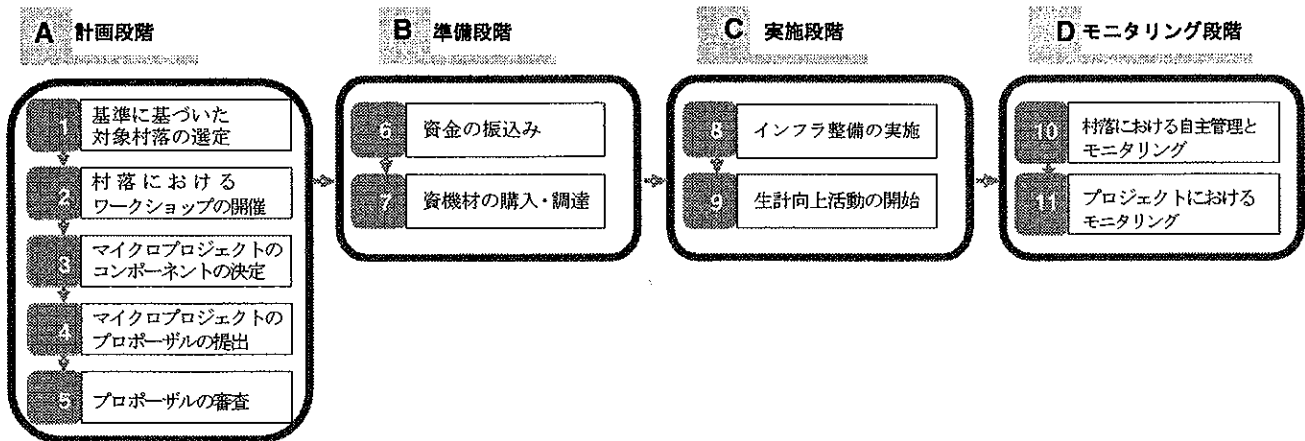
5-2 プロジェクトにおける住民参加のアプローチ

5-2-1 住民参加アプローチのプロセス

プロジェクトによる選定基準に従い対象村落が選定され、普及員をファシリテーターとして、簡易型PCMにより問題分析と計画立案が行われる。この過程には全住民の出席が条件として示されている。2～3日間村で行われるワークショップでは、全体の5割の時間がこの問題分析にあてられ、計画づくりには、約5分の2の時間が使われる。このワークショップには、PRA(Participatory Rural Appraisal)も含まれ、コミュニティ地図作成や優先順位付けが、住民参加型で行われる。

これらの情報は、コミュニティの基礎的な情報をドナーや専門家のみならず、住民が把握するために用い、作成された地図は、住民がどこに何をやるか意思決定を行う際の地図としても活用される。

図 5-2 マイクロプロジェクトの実施の流れ



村落で選出された運営委員長を中心にマイクロプロジェクト運営委員が選出され、具体的な計画づくりとサブコンポーネント毎の活動の担当者などが決められる。住民は、プロジェクトにより投入される資金をより有効に活用するため、地元のリソース(資材や労働力等)を活用する。ただし、現金による住民の費用負担はない⁴。参加者は、計画段階から老若男女を問わず参加し、決められた計画に基づいて、インフラ整備や収入向上活動などが行なわれる。モニタリングは、住民がモニタリングする場合と、普及員及び郡農業調整官事務所がモニタリングする場合とがある。

⁴ 住民がプロジェクトからの資金を得る際には銀行の口座が必要なため、銀行口座開設のために必要な資金は、住民が負担している。

図 5-2 はマイクロプロジェクトの実施のプロセスを示したものである。普及員はファシリテーターであると同時に、住民に対する助言や技術指導も行う。具体的にどのような問題に取り組み、計画をどのように組み立てるかは、住民の話し合いによって決定される。

Box5-2 調査対象村のプロジェクト実施状況及び要因と課題

現地調査では、2004 年度にマイクロプロジェクトを実施した 15 か村のうち 2 か村及び本プロジェクト実施以前の 2001 年度に個別専門家がパイロットプロジェクトを実施した村、そして 2005 年度に実施中の村を訪問した。Box5-2 では、2004 年度に実施した 2 か村についての活動実施状況、成功/課題の推定される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状況と課題
成功事例 (2004 年実施村)	<ul style="list-style-type: none"> ・農業倉庫兼雑貨店 (コミュニティホール兼) ・手掘り浅井戸 ・役牛 ・養鶏(地鶏) ・アグロフォレストリー 	(成功事例の要因) <ul style="list-style-type: none"> ・リーダーシップ ・村落の結束力 ・住民の協力 ・女性の意見の反映 	<ul style="list-style-type: none"> ・雑貨店経営がうまくいっており、コミュニティ基金は確実に積み立てられ、今後コミュニティの必要とされる活動に使われる予定。 ・村落内部で会計監査の委員会を作りたいと住民から提案があり、作っていく予定。 ・役牛の 6 頭のうち、1 頭は病気で死亡。病気に対する対策が必要であると考えている。
課題事例 (2004 年実施村)	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティホール ・役牛 ・雑貨店 ・深井戸 ・ミシン ・養鶏(養鶏舎を建設中断) 	(課題事例の要因) <ul style="list-style-type: none"> ・技術的な観点から支援やアドバイスの必要性 ・資金投入の遅れとそれに伴う活動の停止 ・実施可能性についての経験者によるコンサルテーションの不足 ・プロジェクト運営委員長と村長のリーダーシップの確執 	<ul style="list-style-type: none"> ・雑貨店は開店しておらず、収益が不足。 ・ミシンは使われておらず、研修を受けたとしても安価な古着が流通しており、生計向上に結びつけるほどの技術レベルに達するのは困難。 ・養鶏は、協同で行うことになったが、実施につき調整がつかず、計画は中断されている。 ・村落の指導者間での確執があり、今後は、調整して解決していく方向。

5-2-2 住民参加アプローチの効果

(1) 関係者の変化

普及員が村落でのファシリテーターを担っているが、彼らはもともと、農業普及員として住民と関わりを持っていた。普及員にとっては、プロジェクトによって地域開発的な活動のファシリテーションをすることになり、さまざまな研修機会を得て、住民のファシリテーションのための能力向上と実施の経験による知験を得ている。住民の変化としては、

マイクロプロジェクトの実施を通して人々が協力して問題解決に向けて動き出し、計画に参加しオーナーシップを持つようになった。経験を通して自信が生まれ、自分たちのプロジェクトを誇りに思うようになった。また、行政サービスがこれまで村に及ぶことが少なかったため、農村総合開発のような普及活動を通して住民と普及員との関係が良好になったなどがあげられる。一方、住民は過去に資金の管理を行う経験が十分になかったため、一連の財務管理の指導を普及員から受けていても、実際の財政管理は困難が伴った。また、資金の使い方についての合意の住民間の調整が課題である。財務管理に関する住民の合意がなされずに、透明性が確保できない場合には、リーダーや運営委員会に対する不信が生じているケースも見られた。

(2) 住民参加の効果の測定

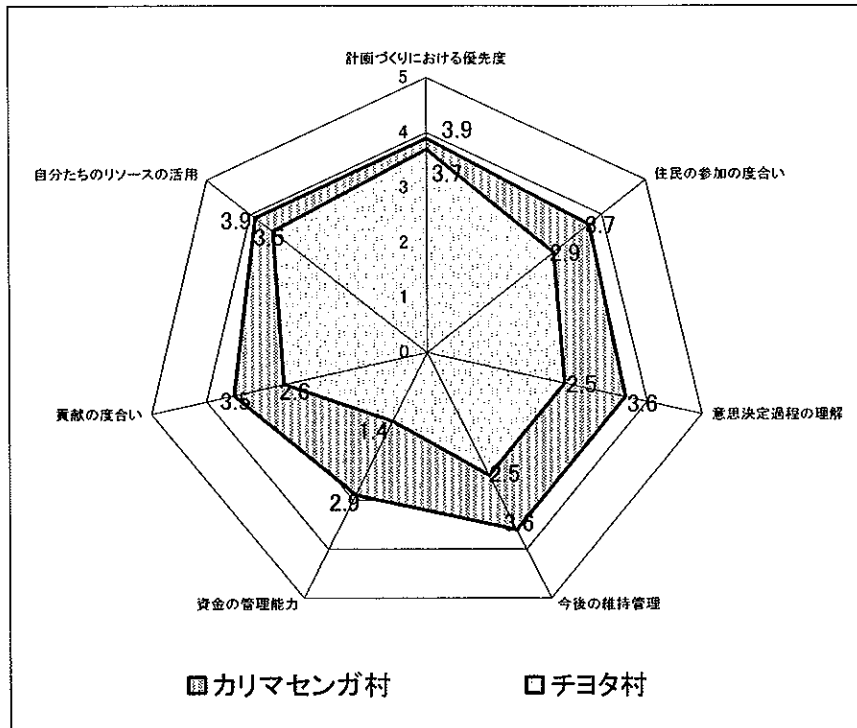
現地調査を実施した3村落で住民参加による効果を測る追加的な調査を行ったが、その結果は、現地調査の結果を定量的に明確にあらわすものである。調査項目として、計画づくりにおける住民の優先度との整合度、住民参加の度合い、意思決定の過程の理解、今後の維持管理の可能性、資金管理の状況、住民によるプロジェクトへの貢献の度合い及び自分たちのリソースの活用の度合い、などに関して質問紙を作成し、現地コンサルタントによるヒアリング調査を実施した（添付資料3参照）。

前述の5-2-2(1)の関係者の変化にもみられるように、プロジェクトの実施により、普及員及び住民レベルで意識や知識・技術、行動について、変化が見られる。現地調査時に実施した普及員を対象とした参加型ワークショップの結果の概要（添付資料6参照）にもある通り、人々は一連の経験を経て、自信の回復や自らのプロジェクトに対するオーナーシップが顕著に現れている。

図5-3は、住民参加の効果を測る調査の結果にみる住民の変化である。うまく計画が進み、実施に至っているプロジェクトは、外部からの支援なく自分たちで今後も維持管理ができるとし、また、口座や資金管理もうまくいっていると答えている。また、このような相互扶助の結束力がある村では、直面した課題をみんなで話し合っ解決しているという結果が得られている。また、今後生じうる問題についても、提案をし、問題が起こらないように未然の措置をとるなど、自らの規範を守るようにしている。このような村からは、会計管理についても運営委員会のみならず、村落内で監査委員会を設け、管理することが提案されており、住民から提案された住民主導のモニタリングが行われている。

図から見えることは、資金管理能力の住民の認識の低い村では、意思決定過程の理解や住民参加の度合いも低く、今後の維持管理にも低い自己評価であるが、一方、これらについての自己評価が高い村では、今後の維持管理にも可能性を見ていることが分かる。

図 5-3 住民参加の効果を測る調査結果



注) 昨年実施した中でもうまくいっているとされるカリマセンガ村と、本プロジェクト実施前の2001年に個別専門家がパイロットプロジェクトとして実施した(本プロジェクト実施前に個別専門家によって実施)チヨタ村との比較。

Box 5-3 マイクロプロジェクトの実施からの学び

【住民による計画案と投入資金額との調整】

マイクロプロジェクトは、住民が問題分析をし、プロジェクトの優先順位をつけ、住民が立てた計画を実施するものである。インフラ整備事業や収入創出などの計画づくりでは、現実の問題に対して様々な解決策がありえるが、実際には投入資金(1世帯100ドルで計上されるため、100世帯の集落の場合は、1万米ドル)を念頭に立案するため、各活動を予算内でまとめあげる調整が必要となる。これらの計画から実施までの一連の活動をみんなで合意しながら進めることが重要である。

具体的には、水不足の問題が多くの村で挙げたが、ボーリングで深井戸を掘るのは最も高額である。これに費やすと、他の活動費用をミニマムに抑えなければならない。残された選択は浅井戸であるが乾季には利用できない。雨水の利用他の新しいアイデアがなかなか出てこず、計画から外した村も多い。問題分析の優先度とは関係なく、製粉機に決定した村が多い。

【外部資金投入のマネジメントの難しさ】

マイクロプロジェクトは、自分たちの村落がプロジェクトの対象として選定されたことが農業普及員から知られることから始まる。対象村落はアクセスの難しい孤立地域であり、換金経済は十分に浸透しているとは言いがたい。現地調査した村では、なぜ自分の村が選ばれたのか、見たこともない大きな資金(これらの村において、1世帯当たり年間現金収入は\$100-300。一方、マイクロプロジェクトの実施の予算は、1世帯当たり\$100。)が本当に来るのか信じられなかったとの発言が多く聞かれた。取り扱ったことのない巨額の資金のやりくり算段が始まる。研修を受けた普及員による、プロジェクト運営委員会や住民に対する透明性や資金管理のシステムの確保のアドバイスが必須である。

5-3 共通分析視点からの分析

(1) 準備期

(ア) マインドの醸成

普及員はカウンターパートである普及員は本プロジェクト実施前の他の事業による村落開発の経験を通じて、住民が主体的に開発を行うことの重要性や概念については理解している。

(イ) 現状把握

村落に働きかけを行う前の事前活動として、村の基礎情報収集やベースライン調査を普及員が実施している。コミュニティの状況を事前にドナーが把握し、活動の方向性を決めるということは必ずしもなされていなかった。

(ウ) 実施体制づくり

対象村を担当している農業普及員が、住民を対象として簡易型 PCM ワークショップを行い、住民による計画策定を支援する等、住民のニーズを引き出し、その後、住民が活動を実施していくための支援を行っていくファシリテーターとして位置付けられた。また村においては、既存の権力構造をプロジェクトの中に持ち込まない仕組み作りとして、マイクロプロジェクトの運営委員会の代表を既存の権力者以外から選定するというルールを策定して、運営委員長と運営委員メンバーが選定された。運営委員長の代表は、村落内部で住民の意見を取りまとめ、活動を実施していく役割を担っている。既存の権力に縛られず女性のサブリーダーが活躍している村もあるが、権力層との確執で上手く活動がすすまない村、問題発生時に既存勢力の協力が得にくいためにコミュニティとしての解決力が発揮できない場合も発生した。現在この点に関して、既存のリーダーを巻き込む仕組みを検討中とのことである。

また農業普及員及び郡農業調整官事務所の職員とのコミュニケーション、プロジェクトの方向性を共有するための場づくり等、タテの連携強化に向けた実施体制についても検討が行われた。

(エ) コミュニティ資源管理

対象村落に対しては、PASViD モデルに基づき、プロジェクトの投入の金額は1世帯あたり100ドルと設定され、マイクロプロジェクトの計画立案後、実施段階で資金が投入された。外部からの投入を活用して、住民の活動を進めていく一方、住民が自分達で提供できる資材や労働力については活用していくなどの計画を立てていた。

当該地域の世帯あたりの現金収入は\$100-300とされ、経済水準に比して投入額が大きいことから、プロジェクト専門家によると、投入金額については、村の現状や計画内容に基づき、より小額な投入も可能となるような対応を検討しているところである。

(2) 問題分析・計画策定期

(ア) 意識化

住民は自分達の生活を良くしていくことについては関心があるものの、コミュニティのために活動を行い、活動を通して起きた変化が更に個人の生活に裨益していくということが必ずしも共有されていない。マイクロプロジェクトが「みんなの活動」として「自分達の村をどのようにしていくか」という意識や、「何のために村落の共有基金を作るのか」ということの意味に十分に時間をかけることの必要性が、住民やプロジェクト関係者からのインタビューで明らかになった。他方で、計画に基づき、外部からの資金投入によりマイクロプロジェクトが実施されているが、単年度予算の制約から、限られた期間内で活動を終了させることに住民を含めたプロジェクト関係者の意識が集中される傾向があるとの意見があった。

(イ) 組織化

運営委員会の組織運営に関する研修を普及員向けに行った。運営委員会の代表、運営委員、活動のサブ委員会の担当など複数の層にリーダーを分けており、一つのところに権力が集中しない仕組みづくりが行われており、既存のリーダー以外から複数のリーダーが育成されるような組織作りを目指している。専門家からは、コミュニティに既存の伝統的権力構造に対し、外部者としてどの程度介入できるかという点の難しさも指摘されており、プロジェクトでは村の権力構造等の序列は崩さないまま、調和をとりながら活動を進めていくことを目指していた。調査を行ったコミュニティでは、既存の村長の他に複数のリーダーが育成されたことにより、リーダー間の軋轢を生むケースもあったが、反対にそれが功を奏したケースも見られた。

また、委員会メンバーの任期について、適切な時期に交代する(同じメンバーが継続しない)などのルール作りが、徹底されていないとの意見がインタビューを行った女性メンバーから挙げられた。

(ウ) 問題分析・計画策定

住民がコミュニティの問題を分析し、計画を策定することを目的として実施される簡易型PCMワークショップは、約2-3日間かけて農業普及員がファシリテーターを務め、住民に対して実施される。しかしながら、2-3日という期間では十分時間をかけて問題分析、目的分析、計画策定を検討することが難しく、問題分析であげられたコミュニティの問題に対し、その解決策として住民自身から提案されたマイクロプロジェクトの合理性に欠けるケースがあると専門家から指摘されている。

また、現地調査中に実施した、普及員を対象としたワークショップでは、マイクロプロジェクトを実施するには、外部からの専門的な助言が必要な場合もあるとの意見も挙げられた。計画内容でいくつかのオプションが出てきた後、日数を置いて、他村での成功・失敗の経験や類似の問題解決の方法などを他村などから学ぶ機会を設ける等も一案である。

また普及員のスキルとしては、簡易型PCM手法のためのファシリテーションスキルは研修や経験を通して身につけているため、更に住民の潜在性や可能性を引き出すと共に、外部者として助

言していくことのできるスキルについても、重要となると考えられる。

(エ) コミュニティ資源管理

ワークショップの際に、普及員のファシリテーションのもと地元の資源も含めたコミュニティ地図作成などを行い、コミュニティが持つ地元の資源について分析を行っている。また、配分される予算を効率的に使用するために、労働力や自分達で提供できる材料等に関しては、住民が負担していく計画がたてられた。

(3) 活動実施期

(ア) 主体的参加

マイクロプロジェクトの計画立案や施設建設などはコミュニティの共同作業として行ったが、その後のフォローを含めた運営は各活動の委員会に任されていた。住民の活動に対する関わり方は各村によって異なり、住民から活動や組織を改善していくための提案が主体的に行なわれる村もあれば、住民が活動することに対して、「便益」を十分に認識しておらず、消極的な関わりに留まっている村も見られた。

(イ) 組織運営

運営委員会がプロジェクトの運営管理の中心的役割を担い、会計担当者による資金管理が行われている。組織の権力構造としては、運営委員長、初期、委員会メンバーなど複数の層にリーダーを分け、一つのところに権力が集中しない仕組みづくりを目指している。今後、コミュニティの問題解決力を高めるために、既存の権力層との協力関係づくりも検討されている。

(ウ) コミュニティ資源管理

運営委員会が中心となって、活動から得られる資金を次の活動に活用するための資金管理を行うと共に、コミュニティの資源全体の管理について、村落住民全員の合意でルールを作り、計画を策定している村も見られる。

また、外部からの資金を有効に活用し、住民の当事者意識を高めることを目的とし、労働力や材料を提供する等、住民が自分達の分担できる資源を提供している。

運営委員会以外の監査委員会が住民によって作られ、コミュニティにおいて財政的なチェック機能をもたせようという動きがみられる村がある。一方、以前にパイロットプロジェクト（プロジェクト実施前に）が実施された村では、資金管理に関する規範が構築されておらず、住民のインタビューからは透明性に欠ける指導者の信頼性に対して、疑問を呈する声が聞かれた。

(エ) モニタリング

当初、普及員によるモニタリングを、チェックシートや資金投入とセットで計画していたものの、上手く機能しておらず、普及員、地方レベルのカウンターパート、専門家及び住民の間で状況認識の共有がなされていなかった。こういった現状を受け、プロジェクトはモニタリングの専門家を新たに設置し、モニタリング専門家が普及員とともに具体的な確認項目（チェックポイント等）を絞り込み、現在モニタリング体制を構築中である。

また、財政的及び制度的な持続性の視点から、地域住民によるモニタリング制度の必要性が議論されている。

(オ) 制度化・普及

JICA はザンビア政府に対し、農業協同組合省が農村開発のための資金を確保し、農業普及員が研修やファシリテーションを通して、マイクロプロジェクト実施のための支援を行っていくような仕組みの制度化を働きかけている。2006年度からは、食糧増産援助（2KR）の見返り資金⁵を活用し、制度化に向けた支援を実施する予定である。その後も、本アプローチを面的展開するため他ドナー等にも働きかけを行っている。

⁵ 円借款及び無償資金協力によって相手国が購入した商品の売却によって生じる資金のこと。（国際協力用語集、国際開発ジャーナル社）

第6章 共通評価項目による横断的分析

本章では共通評価項目を用い3案件の横断的分析を行う。

なお、対象案件となった3案件の分野や住民参加アプローチは、3章から5章にて紹介したとおり、それぞれ一様ではない。各案件について横断的分析を行う前提として、実施国や地域の経済社会状況などの背景状況が各々異なり、これらの背景を理解することは分析をすすめる上では重要であると考え、実施国や地域の経済社会状況などの背景状況について添付資料10にまとめている。

6-1 プロセスごとの横断的分析

第2章から5章まで用いてきた共通分析視点を用い、各プロセスの各視点において案件共通的に見られた重要な視点について、横断的分析を行う。

(1) 準備段階

(ア) マインドの醸成

住民参加型のプロジェクトを開始する際には、主体はあくまでも住民であり、カウンターパートやドナーはそれをサポートする役割であるということを認識することが重要である。場合によっては、ドナー側はその姿勢につきOJTでカウンターパートに示すことにより、マインドの醸成につながっている例も見られた。

インドネシア案件では、プロジェクト開始後にカウンターパートと専門家などで行ったプロジェクトドキュメントの改訂や活動の見直し、社会経済調査を通して、カウンターパートが、「森林保全を行うためには住民が自然の重要性を認識し、主体性をもって自然と共存するために森林保全活動を実施することが重要である」という認識を持つようになった。また住民が主体的に保全活動を行なうことができるようになるためには、公園内での居住や耕作を認めるなど法制度の整備も重要であるという認識に至るようになった。これらの認識に至るまでに、JICA 専門家はOJTやワークショップのみならず、NGOとの共同調査を通じて、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、そして主役は住民であるという姿勢の重要性を示していくなどの働きかけを行っていた。ニジェール案件では、住民参加型の学校運営が国家政策として定められている。専門家のみならずカウンターパートも住民の可能性を信じており、自らの役割と責任の中で、住民の主体的開発を最大限に促進することの重要性を十分に認識している。専門家も住民参画型学校運営を実施するためには住民主体でなければ持続的な活動には発展しないことを前提としている。ザンビア案件では、カウンターパートは本プロジェクト実施前にも、村落開発を経験しており、住民が主体的に開発を行うことの重要性は理解しており、住民を主体として活動を進めていくという方向性についてはカウンタ

ーパートと共有されている。

(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や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。また調査を現地 NGO、地方政府やカウンターパート等の関係者の協働関係の構築に活用し、マインドの構築に繋がっているケースや、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プロジェクトの仕掛けとしても活用されていた。現場レベルに協力隊員等を配置し、現場からの情報収集を行う体制をとっているケースも見られた。

現状把握のための調査として、インドネシア案件では、カウンターパートと現地 NGO が合同で、荒廃の進む 9 カ村での社会経済調査と国立公園内に存在する全集落を対象とするインベントリー調査を行い、調査結果をもとに対象村落の選定を行った。調査は国立公園職員と NGO が協働関係を築くきっかけとなった。また国立公園拡張を住民に知らせる機会とする等、情報共有の場としても活用された。ニジェール案件では、現地経験を豊富に持つ専門家と青年海外協力隊のシニア隊員を配置しており、現場で同様な住民参加型学校運営の経験を持つ NGO と協働し、現場の状況理解をふまえて実施の準備を行っている。プロジェクトの開始後に、ベースライン調査を実施し、村落における教育を巡る現状調査と意識調査を念入りに行い、現状の把握を試みた。一方で、村落の一般的な社会経済状況は充分には把握されていなかった。ザンビア案件では、2002 年のプロジェクト開始直後に現状把握のための調査をチョングェ郡 400 世帯に対して実施しているものの、集落が散村であり、また使われている言語も一様ではなく、孤立地域全体の状況の把握は、実施過程においても課題とされる面があった。

コミュニティの潜在的な願望としては、インドネシア案件では、公園拡大により本来公園でなかった地域に居住や耕作をしている住民が、居住権や耕作権を法的に確保したいという願望をもっている。ニジェール案件では、これまで外部とのリンクがあまりなく、行政サービスもあまり入っていない村落で、教育は住民にとって関心の高いサービスであり、プロジェクトのアプローチとも一致している。ザンビア案件では、住民は自分達の生活をよりよくしていきたいと願っており、プロジェクトが目指している自律的な村落開発と一致しており、プロジェクトが目指している方向と住民の潜在的な願望は一致していた。

(ウ) 実施体制づくり

実施体制の構築は、コミュニティから行政までの関係者が主体的に関わることができるように組み込んでいくことが、問題分析・計画策定期以降の相手国側の主体性にもプロジェクト終了後の持続性にもつながる。持続性や波及を念頭に、既存の行政組織等を中心とすることも重要である。

インドネシア案件の環境保全型集落モデルの活動においては、実施体制の確立の途中であったものの、国立公園計画を県の条例に反映させ、包括的な地域開発を見据えようと、プロ

プロジェクト開始当時は連携のなかった対象パイロット村の県計画局を実施体制に組み込んでいる。一方で、ローカル NGO については、国立公園と共同で実施した調査をきっかけとし、国立公園との緊張関係が解けたものの連携という具体的なアクションにまでは至っていなかった。林業省の巻き込みは、現時点では弱く、今後の巻き込み方の戦略について検討されている。ニジェール案件は¹、実施体制という点で綿密に計画を立て、複層的な関係者を主体的に巻き込む戦略をとっており、既存の行政および関連組織による持続的な実施システムを構築している。基礎教育・識字省の関係職員にオーナーシップを持たせ、地位に応じた適切な役割づけを行い、主体的関わりを促進している。教育分野で経験豊富なローカル NGO も実施体制の中に位置づけられ、住民参加の円滑な実施に貢献している。ザンビア案件では、農業協同組合省を、マイクロプロジェクトの資金を対象村落の口座に振込む際の窓口とし、実際の村落への働きかけは、郡の農業調整官事務所にも所属するブロックやキャンプ普及員を中心とした体制をとっている。中央と村落とのつなぎ役である州や郡事務所の巻き込みが不十分であるという課題が残っているため、タテの連携強化に向けた実施体制について、検討が行われていた。

実施体制づくりの際には、ファシリテーターの役割を明確にすることが、住民主体の開発を進める上で重要な事項である。村落レベルのみならず、プロジェクト全体の実施体制の中にファシリテーションをどのように組み入れるかが、後の活動に影響している事例が見受けられた。アクターごとのファシリテーションの役割を明確にし、実施体制に当初から組み込んでいくことが重要である。

インドネシア案件では、森林警察官をコミュニティにおけるファシリテーターとして配置するほか、彼らの活動を支援するフィールドコーディネーターを森林警察官の相談役かつモニタリングするものとして配置しており、ファシリテーターが複層的に存在している。ザンビア案件では、農業普及員がそれぞれの管轄する地域の村でファシリテーターとなり、住民の活動をサポートかつ指導・助言する役割を担っている。また、住民レベルでは運営委員長が、村落内部でファシリテーターの役割を担っている。ニジェール案件のファシリテーターは、学校の校長、教師、COGES 委員、地元の NGO であり、必要に応じて、教育・識字省の COGES 担当官が研修を行うなど、関係者全員がそれぞれの場でファシリテーションの役割を担っている。中心となる村落内部のファシリテーターと外部から活動を支えるファシリテーターが協働して活動を促進しており、関係者間の協働が相互補完的に機能している。準備段階のみならず、計画策定期、活動実施期にも同様に協働関係が継続している。

ニジェール案件では、ファシリテーターの育成については、研修を短期間かつ安価で実施できるよう工夫し、必要性が高く、実際の場面で応用が可能な内容のものに絞り、校長、教師、COGES 委員を現場から長く離れることのないように配慮して育成を行っている。

¹ニジェール案件では、無償資金協力のソフトコンポーネントで実施された住民参加型学校運営の経験が活用され、実施体制づくりがなされた。

(エ) コミュニティ資源管理²

資源管理としては、既存のリソースの活用を考え、外部投入をなるべく押さえる形で解決を進めようとする案件と、外部からの投入を前提として開始される案件がある。リソース投入の仕方、住民の主体性に差が生じると考えられる。

また、コミュニティに存在する自然資源についての認識を高め、その保全に留意するよう導くことが重要であり、調査への参加や調査結果を共有することで、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。

ザンビア案件の場合は、PASViD モデルに基づき各村落に対するプロジェクトの投入金額は1世帯あたり100ドル程度と決められていた。住民にとってのプロジェクト資源管理は、プロジェクトによって提供される資金を管理・支出することから始まっている。一方、ニジェール案件は、投入の際には、終了時の持続性を絶えず念頭に置き、自己財源のみで実施できるように当初より配慮している。外部投入には依存せずに、住民は自発的に自らの資源や寄付を集め、共同で管理している。将来のリカレントコストをふまえて、また援助依存を生じさせないように、可能な限り最小限の外部投入で既存のリソースを最大限活用するようにしている。経済的事情は、ザンビア案件もニジェール案件も住民の置かれた状況は厳しいものの、自発的に資金を住民自ら調達しているニジェール案件は、コミュニティで目的を共有し、その活動のために自分たちでできることを管理・活用していこうという住民の意識化がされていた。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づくりを目指しており、住民の主体性を阻害しない投入のあり方を念頭においてファシリテーターが働きかけを行っている。対象村落を対象とした調査では、慣習法が存在する伝統村と慣習法の存在しない比較的新しい村では自然資源の管理方法が異なることが明らかになった。伝統村では、慣習法に基づき、自然資源の管理がなされているが、慣習法のない村においては、将来への危機感もあり、環境保全を目指した長期的な視点からではなく、経済性を重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

意識化は、現状把握を踏まえて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。「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」といった意識化が重要であると認識している事例もあり、それらのプロジェクトではカウンターパート

² 第2章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。コミュニティに存在する資源とは異なるが、外部投入資金及び機材をコミュニティがどのように管理していくのかということも含む。

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。

インドネシア案件では、活動ありきでなく、自分たちが主体となって問題解決をしていくことがプロジェクトでは重要なことであると住民に伝えているが、対象村では以前にも援助を受けており、援助＝資金の投入と考えており、援助への依存心がある。住民は資金の投入をプロジェクトに期待しており、国立公園職員等が住民と対話を行うことを通じて住民の意識変革を試みており、プロジェクト専門家やカウンターパートは辛抱強く住民の意識が変わることを待っている。ニジェール案件では、教育や学校に対する心理的な距離感があったものの、教育に対する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民主的な選挙を実施し、保護者会員の選出を行うことを活動の第一歩と位置づけている。民主的な選挙により、教育・就学による知識の向上、村落の発展への期待が住民から明示的に現れ、コミュニティ全体の学校プロジェクトという意識の向上や自発的なマインドの醸成につながった。また、住民主体の啓発活動を通じて、教育の重要性が内発的に認識されるよう、働きかけを行った。ザンビア案件では、村落の問題解決への期待は明確にあるものの、プロジェクトは村落への資金投入を前提とした活動を行っており、住民は資金供与を前提として活動を考えるというプロセスがある。ある程度の資金の投入を前提としていることから、住民たちがまずは自分たちの力で課題を解決しようという姿勢を持ちにくい点は否めない。また、コミュニティ基金がコミュニティの開発のためのものであることへの理解は図られているが、コミュニティを含む関係者間での共通のビジョンの形成が明確になされていない場合がある。

インドネシア案件においては、パイロット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ことが調査を通じて明らかになった。その結果を受け、問題解決に対する意識が芽生えていない村に対しては、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おり一律に活動を進めていない。このように、対象村落の社会・経済背景や進捗状況に応じたファシリテーションを行うことが重要である。一方、ニジェール案件およびザンビア案件においては画一化したアプローチを対象サイトに適用している。特にニジェールは対象村数が膨大であるため、モデル化という観点からは有効と考えられるものの、特に普及員レベルの育成においてファシリテーションでは村落ごとの特徴を把握し、状況に合わせて柔軟に実施することを伝えていくことが重要である。

(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る。事例では、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る。

インドネシア案件においては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森林警察職員が支援している。調査時はMKK活動が実施された直後であったため、コミュニティにおいて組織化の動きは見えなかったものの、国立公園職員が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ことを彼らが認識できることを促すように対話を進めていた。ニジェール案件では、コミュニティによる学校運営を進める際に、最も重要な点とされたのは、住民組織の代表性であった。保護者会メンバーの選出は通常、旧来の権力者が代表者となっていたが、本プロジェ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、すなわち、コミュニティの全体の利益を考える参加ならびに主体的な活動の展開に影響を与え、住民が保護者会メンバーを選挙によって選出した。既存のリーダーと選挙によって選出された新しい学校運営のための代表との間の軋轢が生じないように、あらかじめ、活動開始以前に、伝統的な既存のリーダーである村長を名誉的役割として位置づけ、既存と新しいリーダーの軋轢が生まれないように配慮もなされている。しかしながら、既存の権力者の影響が大きく、COGES活動が円滑に進まない事例も見られた。ザンビア案件では、組織の規範作りがなされている村もあったが、規範作りに関しては住民の側に一任していたため、村によっては一部の者の利害偏重により参加に阻害が生じている事例もみられた。ザンビア案件においても、ニジェールと同様住民組織のリーダーは既存のリーダーと異なるリーダーを選定したが、既存のリーダーと新しいリーダーの関係性がうまくいっている村もあれば、軋轢が生じてしまっている村も見られた。

(ウ) 問題分析・計画策定

問題分析と計画策定の際に、コミュニティの課題に対して自分たちのできることや活用できる資源等を把握した上で活動を行なうことにより、活動が主体的に展開されるようになる。また住民側からの財源的な支出があるか、外部からの投入のみの財源であるかどうかによって、プロジェクトへの関与が変わることが考えられる。

ニジェール案件では、住民が参加する中で問題分析が行われ、住民による資源拠出や寄付元に、自らの力（技術・リソース）の範囲で実行可能な計画の策定がなされ、優先順位付けも合意のもとで行われた。ザンビア案件においても、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ける利用可能な資源や自然資源の活用方法について明確にし、活用計画や管理のルールづくりができていない案件では、持続性の観点からも問題がなく活動が進められている。また自然資源が豊富な村では、住民は自然と共生しながら生活しているため、持続的に自然を活用していくことのできる自然資源管理が重要である。

ニジェール案件では、コミュニティにおける利用可能な資源が活用され、学校の土塀など地元の建築手法と資材を活用し、低コストで学校が整備されていた。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合うことが自然と自発的に行われていた。ザンビア案件では、地域の資源（労働力や資材等）の活用が行われていた。外部から投入された資金の運用方法についてはルールが徹底されていない村落も見受けられた。資金については、別組織による監査などの必要性も指摘されたが、既にその必要性を住民が認識し、監査機能を自ら設けようとするコミュニティも見られた。インドネシア案件では、コミュニティは農業、畑作を中心とした自然資源を活用した生活形態のため、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途中段階にあり、住民の意識はそこまで至っていない。

(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手法の持続性のために、実施体制および手法の制度化や普及を意識し、具体的に検討している場合、その後の自立発展性が良好に達成される見込みが高い。

インドネシア案件では、MKK対象村の県政府を対象村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。ニジェール案件では、コミュニティから政府まで各レベルの連携・協働によって成り立つ実施体制に加えて、コミュニティレベルと州政府レベルを結ぶ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提案し、構築している。国家制度へのフィードバックと普及を常に念頭に、体制構築に努めている。ザンビア案件は、2006年度からのマイクロプロジェクト実施対象村に対しては、ザンビア政府が持つ日本政府からの食糧増産援助（2KR）の見返り資金³を活用し、村落開発の制度化を構築することを試みている。終了後も継続的に外部からの投入を前提とする場合、持続性の観点からは見返り資金の活用終了後の資金調達が課題になると考えられる。

(3) 活動実施期⁴

(ア) 主体的参加

³ 円借款及び無償資金協力によって相手国が購入した商品の売却によって生じる資金のこと。（国際協力用語集、国際開発ジャーナル社）

⁴ 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。

各案件において、住民からカウンターパート、専門家までの多岐に渡る関係者が良き協同関係を築き、各関係者が主体的に活動できているかどうかプロジェクトの成否につながっている。

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、「自らの力で解決できる」という自信を持っている。子どもが学校に通わない親も活動に参加するなど、コミュニティ全体への広がりが見られ、学校以外の問題に対しての意識も向上している。課題が生じた場合、JICA 事務所、プロジェクト事務所、NGO、COGES 担当官などの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するなど、問題があれば迅速に対応し、改善するようにしている。関係者のモチベーションを維持するため、戦略的にプロジェクトの進め方のテンポを速くし、PDM 以外の日常の活動やキャンペーンなどに具体的な目標を立て、短期的成果と長期的成果を明確にししながら、成果志向のプロジェクト運営を行っている。成果が得られない場合は原因分析を行い、柔軟に取り組みの方法を改善している。また国レベルの政策への反映を念頭に置いて、結果を早めに出し、政策に反映できるようにしている。ザンビア案件では、住民を対象に活動のマネジメントに関する研修を実施しているが、資金の運用規則や活用ルールなどが活動開始時に設定されていない場合が見受けられた。マイクロプロジェクトの計画立案や施設建設などはコミュニティの共同作業として行ったが、その後のフォローを含めた運営は主として運営委員会に任されていた。住民の活動に対する関わり方は各村によって異なり、活動や組織を改善していくための提案が主体的に行なわれる村もあれば、住民が活動することに対しての「便益」が見えず、客体的に関わっている村も見られた。

(イ) 組織運営

民主的にリーダーが選ばれ、定期的な会合の開催により情報が共有され、問題がおきた際には活動を見直すなど、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。

ニジェール案件では住民代表の COGES 委員は民主的な選挙によって選ばれ、学校運営委員会は定期的にミーティングを開き課題、活動方針等の話し合いを行い、リーダーも適時に交代するよう推奨している。課題がある場合は COGES 連合や COGES 担当官に相談ができる体制が作られている。ザンビア案件では、組織運営や資金運営に関する規範が自主的に作られている村も見られた。一方、住民に対して組織運営についての研修を実施するも、その効果が十分発現しておらず、資金管理の透明性に欠ける村落の例も見られた。

(ウ) コミュニティ資源管理

実施の際に、地元の資源を主に活用しながら資源管理を行い、持続的な資源管理の必要性が共有され、効果的に運営がされることが、活動の持続性に大きく影響する。

ニジェール案件は、人・物・組織等に関してコミュニティによって調達可能なリソースが活用され、COGES を中心として効果的な運用がなされている。また、COGES 連合においては、組織運営のための財政基盤作りが試みられている。ザンビア案件では、村落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思われる。

ニジェール案件では、COGES によって定期的な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。また、外部からは COGES 担当官によるモニタリングが定期的に行われていたが、COGES 設置が全小学校対象となり実質的に行政官による直接のモニタリングが難しい状態となった。そこで、最小行政単位のコミューンごとに各 COGES の代表者から成る COGES 連合を結成し、住民主体のモニタリングが行われている。この試みはまだ制度化には至っていないが、プロジェクトによりニジェール政府および他ドナーに対し発信されている。ザンビア案件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で、持続的な活動を担保できる。また、他地域への波及や普及を戦略的に意識し、プロジェクトでの経験を相手国政府計画に反映させるような体制を構築する。

ニジェール案件では、COGES 連合を通じて地域間での課題解決が行えるよう支援しており、地方行政との持続的協働関係も構築されている。COGES の具体的な支援策というものが政府で固まっていない中で、本プロジェクトの実施体制・手法が標準モデルとなり、COGES 支援政策としてニジェール政府に採用されることになった。また、コストのかからないプロジェクトが行っている持続的な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

対象案件となっている3案件は、現地調査時はいずれもプロジェクト実施中であったため、「自立発展期」につながると考えられる取り組みについて記載する。インドネシア案件はコミュニティに働きかけを行いはじめた直後だったため、本項では対象としない。

ニジェール案件では、住民参加型学校運営により、広い視点で村の開発を捉えられるようになり、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、深刻となっている保健の問題や地域における水不足などの問題に関して、積極的に解決する姿勢が見られた。また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。例えば、本調査によって訪問したある村では、訪問後に COGES が中心となって夜間クラス（識字教室）の立ち上げや、井戸の改修を実施する計画を立てている。計画の中で自らの村でできること、技術的・資金的に外部の支援が必要なことを明確に分けて、必要な支援については主体的に外部との交渉を行っている。COGES については対象地域で計画どおり実施されたことから、同セクターを他地域にも広げ、実施方法が政策に反映され、実施体制がさらに制度化するようになった。

ザンビア案件では、郡レベルの支援が不可欠とされ、定期的なモニタリング・フォローアップ制度を実現するように、住民参加型の地域ベースのモニタリングのシステムが提案された。長期的な視点で計画を継続するには、今後のビジョンの確認とコミュニティ基金をどのように継続的に機能させていくことができるか、民主的な話し合いと運営の透明性が必要とされた。

6-2 横断的分析からの各案件の特徴

本項目では第2章「住民による主体的な開発を評価する際の共通評価視点」に従い3案件を横断的に分析した場合、各案件の特徴について述べる。

インドネシア案件は、コミュニティに直接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カウンターパートである国立公園職員、地方政府や現地 NGO 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という立場にあり、プロジェクト開始当時、専門家とカウンターパートの住民参加に対する認識が一樣でなかった。これに対し、プロジェクト開始時に行った PDM の改訂作業、現状把握のための村落調査や通常のコミュニケーション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ギャップを埋めていった。対象村落に対しては、援助に対する依存が見られるものの、彼らの主体性を引き出そうと住民へのファシリテーター的な存在である国立公園職員が村落に住み込むことによって住民との対話を増やすという試みをおこなっている。「住民参加」アプローチ

では住民へのアプローチが注目を浴びるが、住民へ支援が届く一段階前の外部者であるカウンターパートと専門家が意識を共有することの重要性を本案件では示唆している。

ニジェル案件は、住民主体の総合的な視点（今回用いた分析視点）を多く網羅し、各段階における押さえるべき視点もふまえ、住民参加の実施体制のメカニズムが機能している。これは、ニジェルにおける他ドナーによる同様な教育案件が必ずしもうまくいっていないことを考慮すると、教育というエントリーポイントのみならず多くの工夫が作用していると考えられる。ニジェル案件は、他のプロジェクトの教訓から常に学び、実施しながらも課題解決の中で「改善」を絶え間なく行い、より良い成果を得られるようにしており、フィードバックが迅速になされている。さらに、投入を極力押さえて現地のリソースを可能な限り活用し、将来的にも現地実施機関が継続できるように実施体制をつくりあげようとしており、プロジェクト運営の観点からも学びが多い事例である。住民参加のアプローチを進める際には時間がかかるものと考えられがちであるが、効果発現と持続性担保のために、費用対効果と迅速性を意識して効率的かつ効果的な運営を心がけることも必要である点を示唆している⁵。

ザンビア案件ではコミュニティにおける活動の計画策定の段階から住民が参加し、住民自らが問題分析を行い、運営委員会を形成し、コミュニティの活動を実行するという体制作りがされており、住民の参加という視点からは必要と考えられるプロセスは踏まれている。しかしながら、コミュニティレベルでの問題分析、計画立案、実施（資金支出）までを数ヶ月という短期間で行い、資金の投入を前提としたアプローチとなっている。従って住民の意識化が十分に伴わないまま、各段階へ進んでいく可能性も否めず、コミュニティレベルでの活動の便益が、個人の便益とどのようにつながるのか、逆にコミュニティとしてどのような課題や目的を共有しているかについて必ずしも合意がなされていないという現状も見られた。住民の意識の醸成に重要な時期である準備期に、十分な時間を取れていないという現状があるため、今後は対象村落の状況に応じ、マイクロプロジェクトの実施期間を長めに設定し、住民の意識を十分に醸成するなどの改善策が考えられる。また、コミュニティの意識化や組織化の状況を見極め、状況に応じて柔軟な資金投入を行うなどの改善の余地があると考えられる。プロジェクトは現在、投入額について減額する方向で検討を行っている。住民自身によってモニタリングが行われている村もあるため、これらの経験や情報が村を越えて適切に共有されれば、住民が活動を自分たちの村の生活をよりよくしていくという認識をし、主体的な活動へとつながっていく可能性もあるのではないかと考えられる。

⁵ 住民参加アプローチにおける迅速性と費用対効果については、現地調査でもプロジェクト専門家により度々指摘された。

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

	インドネシア国 グヌン・ハリムン・サラク国 立公園管理計画 ⁶	ニジェール国 住民参画型学校運営 改善計画	ザンビア国 孤立地域参加型 農村開発計画
I. 準備期			
a. マインドの醸成			
マインドの共有と醸成	・プロダクスの改訂や社会調査を通して、プロジェクトを住民参加で進めることの重要性を理解 ・OJTで主役は住民であると示す	・既に参加型の学校運営が国家政策で定められており、カウンタパートも参加型の実践があり、重要性についても十分に認識	・普及員は以前に村落開発の経験があり、住民主体の重要性や概念については共有
b. 現状把握			
対象分野の調査と社会経済調査	・自然保護案件として住民の状況を反映するため、経済社会調査やインベントリー調査を実施	・ベースライン調査を実施。教育を巡る現状調査と意識調査を行う。	・開始直後、現状把握のためのベースラインサーベイをチョングェ郡400世帯に対して実施
共通の課題と関心	・公園内での居住・耕作権取得の可能性 ・ローカル樹木以外の樹種の植林や耕作などが認められる可能性	・教育による知識の向上 ・知識の増加による生活向上 ・村落の発展への期待	・地域の問題の解決への期待 ・生活レベルの向上
c. 実施体制づくり			
参加の促進	・公園職員が対象村落に住み住民と対話を持つ。プロジェクトコーディネーターは公園職員を支援	・民主的な選挙の実施、学校運営委員会の委員が住民参加を促進、経験あるローカルNGOの関与	・住民総会への住民の出席による問題分析とそれに基づく計画の立案により、住民の参加を促進
ファシリテーター	公園森林警察官、公園職員、プロジェクトアシスタント	COGES 担当官、ローカルNGO、COGES 委員、校長、教員	郡農業普及員、運営委員長
ファシリテーション方法	・住民が森林保全に対して関心を持つように対話する ・住民が立ち上がるまで待つ	・みんなのプロジェクトであることを確認する。 ・实际的で、即効性があり、分かりやすい方法を採用する。特定の手法に捉われない。	・村でのワークショップへの出席を呼びかけ、ファシリテーターのファシリテーションのもと問題分析を行う
関係者間のパートナーシップ	・プロジェクト計画時に予定されていなかったアクターでも、要すれば積極的に巻き込んでいく。	・関係者間(行政、学校、住民など)のパートナーシップが構築されている。	・中央から村落までの情報共有が必ずしも十分でなく、タテの連携強化が課題。
d. コミュニティ資源管理			
投入のあり方	- (持続的な観点から投入はなるべく抑える計画)	・プロジェクトからは住民活動に資金を直接投入しておらず、住民の寄与能力に応じた規模で学校活動計画が行われている。	・1世帯100米ドルで村落の世帯数で投入が決定され、計画策定時に住民に通知される。
地元リソースの活用	・伝統村などの潜在的組織力と自然保護の知恵を活用予定。具体的な方法については未定	・地域の資源や人材を積極的に活用	・地元資源を活用
現金による費用分担	-	有(学校活動計画実施のための自己負担)	無
現金以外の資源の活用	-	・知識・技術の提供 ・資材や労働力の提供	・知識・技術の提供 ・資材や労働力の提供

⁶ インドネシア案件については、プロジェクト実施以前の計画時には住民居住地を含む公園拡張の課題が具体的に上がっておらず、実施後に計画を立て直す必要が生じた。この分析では、プロジェクト実施後、プロジェクト関係者が公園拡張の課題に合わせて計画の作り直しを図ったその時の計画を指す。

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

	インドネシア国 グヌン・ハリムン・サラク国立 公園管理計画	ニジェール国 住民参画型学校運営 改善計画	ザンビア国 孤立地域参加型 農村開発計画
II. 問題分析・計画策定期⁷			
a. 意識化			
主体性の意識の醸成	<ul style="list-style-type: none"> 環境保全型集落保全モデル活動のワークショップで、関係者の意識化とコンセプトを共有。 「プロジェクト」が外部からの資金の分配、下からの労働提供というイメージ。住民は資金の投入を期待 プロジェクトは対話を通して、住民達の主体性を引き出すように働きかけを行っている 	<ul style="list-style-type: none"> 村落から就学・非就学世帯が自由に参加できる民主的な選挙を導入。「みんなの学校」としての意識の醸成。 「自分達の手で解決できること」から始めて、協力して村落内の問題を解決していくマインドがある 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の問題解決への期待は明確にあるが、プロジェクトは村落への資金投入を前提としており、住民たちがまずは自分たちの力で課題を解決しようという姿勢を持つことからは始めにくい。 コミュニティ基金がコミュニティの開発のためのものであることの理解は図られているが、コミュニティを含む関係者間での共有のビジョンの形成が明確になされていない場合がある
b. 組織化			
組織の規範づくり	<ul style="list-style-type: none"> 住民による森林資源管理のできる組織化を待つ 	<ul style="list-style-type: none"> COGES の運営に関する研修に規則が盛り込まれている 	<ul style="list-style-type: none"> 組織の規範づくりは、コミュニティに任されている
リーダーの選定	-	<ul style="list-style-type: none"> 既存のリーダー（権力者）とは別に、COGES メンバーを選挙で選出 	<ul style="list-style-type: none"> 既存のリーダー（権力者）とは別に、マイクロプロジェクトのリーダーを選出
リーダーシップ	-	<ul style="list-style-type: none"> 学校運営委員会 (COGES) 委員長、校長、教師 	<ul style="list-style-type: none"> 村落で選出されたプロジェクト運営委員長
複数によるリーダーシップの醸成	-	<ul style="list-style-type: none"> 教師など外部からの人材に頼らないリーダーの醸成が課題 	<ul style="list-style-type: none"> 複数のリーダーが選ばれるように、各活動にサブリーダーを設定
c. 問題分析・計画策定			
課題整理と計画策定	-	<ul style="list-style-type: none"> 問題の把握を住民総会でを行い、問題分析、優先順位付け、計画策定を COGES 関係者で行った。計画の承認を住民総会でを行った。 学校活動計画には、住民は、可能な資機材や資金を提供し、寄付については、1校あたり平均3計画、3万円程度集まった 	<ul style="list-style-type: none"> 問題分析が行われた。ローカル資源の分析も必要 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
見直しの機会と外部からの専門的助言	-	<ul style="list-style-type: none"> 経験のある教育関連の NGO が専門・技術的な指導と助言を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 計画立案後のコンサルテーションのさらなる強化が必要
d. コミュニティ資源管理			
資源管理	<ul style="list-style-type: none"> 自然と共存できるコミュニティを示す 	<ul style="list-style-type: none"> 地元の資源、住民からの寄付を活用する。 	<ul style="list-style-type: none"> 労働や地元資源の提供・活用に住民による監査委員会の設立が必要とされた。
e. 制度化・普及			
協働メカニズムの持続性、行政システムとの連携	<ul style="list-style-type: none"> 村落でのパイロット活動事業には、地方行政とも実施者として参加連携することを計画中。 	<ul style="list-style-type: none"> 住民と行政との協働関係が構築されており、住民参加の活動の自立的継続が実施の上でも念頭に置かれている。 政策へのフィードバックと経験のモデル化を同時に行う計画 	<ul style="list-style-type: none"> 見返り資金を活用し、村落開発の制度化の構築を試みている

7 住民参加の視点から見た 3 案件の特徴の比較との記述の重複を避けて項目を絞った。

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

	インドネシア国 グヌン・ハリムン・サラク国立公園管理計画 ⁸	ニジェール国 住民参画型学校運営改善計画	ザンビア国 孤立地域参加型農村開発計画
Ⅲ. 活動実施期			
a. 主体的参加			
カウンターパート	-	・COGES 監督官・担当官など政府職員は、COGES への研修やモニタリングを担い、役割が明確であり、オーナーシップは高い	・普及員のオーナーシップは、高い。今後、郡政府の関与が強化されれば、郡政府のオーナーシップも高まることが想定。
住民	-	・コミュニティ全体の学校として、学校の課題は村で解決するという意識が高く、活動を積極的に行っている	・計画の優先順位の決定、実施を住民参加で行っており、できた建物などに対して、オーナーシップをもち自分達で管理している村もある一方、参加することの「便益」が見えず、客体的に関わっている村もあった
b. 組織運営			
住民組織の運営	-	・定期的なミーティング、活動方針・計画の策定と実施がなされている。	・組織運営や資金運用に関する規範が自主的に作られている村もあった。
c. コミュニティ資源管理			
資源管理	-	・識字者である教育関係者が中心となって財務管理していることから、運営が容易。	・財政管理の規範の設定と管理に課題が見られた。具体的な管理のシートを作成する。
d. モニタリング			
住民によるモニタリング制度	-	・COGES 連合を中心に住民によるモニタリングを地域ベースで行う方法を施行している。	・資源投入とモニタリングをセットにし、自動的にモニタリングシートを提出する仕組みを作ったが、上手く機能していないため、実現可能なモニタリング制度を確立する計画
モニタリング結果のフィードバック	-	問題を問題として把握し、速やかに報告・対応ができるシステムがある	・2003年にはモニタリングの結果の集計・分析から普及員研修の改善点の抽出を行った
改善・見直し	-	最初から具体的な成果を意識し、成果が得られない場合は、柔軟に改善している	現状に合わせて、実施の進め方を柔軟に変更していく必要がある
e. 制度化・普及			
メソ・マクロレベルの行政制度や政策への影響	-	・実施方法や投入などに関してモデルケースとして政策に影響を与えた。既存の行政および関連組織によるシステムの構築を強化。	・郡政府の関与が弱かったため、行政レベルでの影響は少ない。郡の開発政策へこれから働きかけていく。

⁸ インドネシア案件については、現地調査実施時にはコミュニティへ働きかけを行った直後であったため、「問題分析・計画策定期」にあたる。従って、「活動実施期」にあたる事象は見られない。

第7章 教訓

7-1 横断的視点からの特に重要な教訓

第3章、第4章、第5章での事例研究を受け、第6章においては、各項目に沿って横断的分析を行い、各項目における重要な視点を提示した。評価小委員会では、6章で取りまとめた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、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今後のより効果的な協力実施に向けた視点として、実施体制づくり、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・フォローアップの5つの視点がプロセス横断的に重要であると議論された。表7-1は上記であげた5つの項目について、各プロセス期における重要度を示したものである。本章では、これらの5つの視点についての各段階の概要を説明したうえで、各視点について7-1-1から順に説明を行う。

実施体制作りは、準備期にプロジェクト専門家とカウンターパートが住民主体の開発へのベクトルを共有して関係性を築き、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から地方政府、中央政府の各レベルの役割に応じて活動を根付かせて、持続的に発展させていくために重要であるとされた。

ファシリテーションは、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などコミュニティへの働きかけの準備を行い、問題分析・計画策定期や活動実施期においては、ファシリテーターが住民主体の活動の進展に応じて適切な支援を行っていくという観点から重要であるとされた。

意識化・組織化は、準備期においては意識化・組織化の土壌がコミュニティにあるかどうか、ない場合にどのような工夫が必要かを明確にする必要があり、問題分析・計画策定期において具体的な意識化・組織化の取り組みがなされ、その取り組みを土台として活動が実施されるという観点から、横断的に重要な視点であるとされた。自立発展期以降は、それまでの意識化・組織化を基礎として、主体的にコミュニティが活動していくことが想定される。

コミュニティ資源管理は、コミュニティ資源が活動の基盤となることから、準備期において自然資源に着目したうえでコミュニティの持つ資源とその管理方法を理解し、問題分析・計画策定期ではコミュニティ資源の持続的な活用方法を明らかにし、計画に反映させることが重要である。さらに活動実施期では、資源管理のルールに基づいて資源が活用されるとともに、活動実施および組織運営のための資源が主体的に収集・活用できることが望ましい。

モニタリング・フォローアップについては、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、活動実施期にその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。

表 7-1 各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	○	◎	◎	□
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

7-1-1 実施体制づくり

実施体制作りとして、準備期から活動期にわたり、住民の主体的な関与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。

(1) 住民の主体的関与を担保するための役割の明確化

準備期においては、カウンターパートと専門家はプロジェクトの目的やアプローチなどを共有しながら、各々の役割やプロジェクトに参加するコミュニティや他のアクターの役割について、明らかにすることが重要である。

実施期以降、コミュニティレベルから中央政府レベルまでの複層的な関係者に「住民主体の開発促進」への共通認識を醸成しながら明確な役割と責任を明らかにするなど、実施体制を確立する。

(2) 関係者の連携機能

持続的かつ波及効果を考慮した活動を展開するためにも、村落、地域、地方行政、中央行政間の有機的な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や必要に応じてローカル NGO などと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・計画策定期と活動実施期において、体制の見直し作業が必要となった場合、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。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、定期的に実施状況を関係者間で共有し改善することで、中央政府への実施方法のフィードバックやドナー間での経験の共有につながる。

7-1-2 各レベルにおけるファシリテーション

ファシリテーション¹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、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を行うことも留意すべき点である。

(1) コミュニティ内部と外部のファシリテーター

住民による主体的開発には、地方行政職員やNGOスタッフなど外部からのファシリテーターのみならず、活動を持続的に存続させていくためにも、内部に中心的なリーダーとしてのファシリテーターが必要である。その形態は、村長であったり、選挙によって選出された代表者であったり、様々であるが、この内部ファシリテーターと外部ファシリテーターがうまく連携協力していくことが持続的な活動のために不可欠である。

(2) 実施機関によるファシリテーション

コミュニティでの活動を政策に反映させることを意図したパイロット性の高いプロジェクトの場合、実施機関である地方政府の職員をファシリテーターとして活動することによって汎用性が高くなり、その後の住民参加アプローチの普及にも繋がる。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。

(3) ファシリテーター育成のための研修

ファシリテーターを育成する研修については、プロジェクト専門家がカウンターパートと協力して研修内容を組み立てることが考えられるが、その内容・手法と実施方法については実施体制の中で先方政府の制度として取り入れうる形で構築することが重要である。カウンターパートが研修講師として養成されることが望ましい。

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出来事に直面していくため、スキルをアップデートするためにも定期的な研修が効果的である。研修の対象者はコミュニティにおいてファシリテーターとして活動をする地方行政職員やNGOスタッフ等があげられる。

研修内容としては、住民主体の開発の促進に関するマインド、姿勢や意識化などについて研修を実施し、現場の状況に合わせた研修内容を盛り込んだテキストを作成することにより、

¹ 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、外部とのリンケージ構築等を促進する人を指す。

研修で学んだことを実践できるため研修効果も高くなる。研修期間については、ファシリテーターにあたる人材が現場を長く離れなくてもすむように、期間を考慮した実践志向の研修を実施し、また変化する現場の状況に合わせて研修内容に改訂ができるように柔軟に対応する。

(4) コミュニティの現状に合わせたファシリテーション

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。

7-1-3・コミュニティにおける意識化・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。

(1) コミュニティのための活動としての意識化

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、自立発展性や持続性の確保のために重要である。住民がコミュニティの課題を自らの生活との関係で認識し、コミュニティ協働で解決することの必要性を感じることで、住民の主体性が生まれる。コミュニティの活動で問題を解決することが、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十分に理解することが、住民の主体性の醸成や活動の持続性の観点から重要とされる。

(2) 組織の自己規範作り

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、リーダーの交代などを含めたルール作り、情報公開や透明性のある意思決定など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づくりを行うことが鍵となる。

(3) リーダーの代表制と組織内の役割分担

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た主体的な活動の展開につながる。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。また、可能であれば組織メンバーに、それぞれ役割と責任が明確に与えられており、リーダーシップを取ることでできるメンバーが複数いることが、組織の層を厚くし、活動を持続的なものにする。

7-1-4 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。

7-1-5 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。

(1) 住民主体のモニタリング体制

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促進する。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することにより、モニタリングを行うインセンティブにもつながり、持続可能な体制作りが可能となる。

(2) 関係者の協働によるモニタリング体制

住民主体のモニタリング結果については、ファシリテーターを末端とする各レベルの関係者の実施体制の中で共有され、問題を把握し、速やかに報告・対応ができるフィードバック体制と連動することが重要である。モニタリング結果がフィードバックされる体制作りがなされていない場合、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フィードバック体制づくりが求められる。「問題」は個々が責任をもって解決していくということではなく関係者間で協力して解決するものとして捉える環境作りも重要である。その中で、研修などのフォローアップの必要性を見極め、終了後を見据えた持続的な体制の中でフォローアップ支援を行っていくことが望ましい。

プロジェクトの運営の点からは、各関係者との協働で、進捗状況を共有し結果を迅速にフィードバックする体制作りが重要である。住民レベルでの変化は時間がかかることが多いが、常に日常の活動やキャンペーン等の短期的かつ具体的な目標をたてる。短期的な目標を意識してプロジェクトを実施することは、日々の活動や成果の達成によりプロジェクトの関係者に満足感が生まれ、彼らの更なる主体性を育む一因ともなりうる。成果が得られない場合は、関係者間で共に提案し改善を行うなど迅速なフィードバックを行なう

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

ここでは本評価調査のまとめとして、住民参加アプローチにおける計画・実施・モニタリング・評価の視点とその考え方を示す。

第2章で説明したとおり、住民参加アプローチを取り入れた案件は、程度の差はあれ方向性として「住民による主体的な開発」を目指しており、その達成に向けては第2章で示した共通分析視点に留意することが重要であると考えられる。住民参加アプローチを取り入れた案件においては、案件の計画・実施・モニタリング・評価といった一連の流れを通じて、住民を始めとする関係者が問題解決のための経験と学びを蓄積するプロセスが重要である。それらのプロセスでの取り組みを見る重要な視点として共通分析視点を捉え、案件の計画・実施・モニタリング・評価といった各サイクルでの分析に応用し、事業にフィードバックすることが可能である。例えば、計画段階では、準備期から自立発展期に至る各期に、共通分析視点の必要な項目を考慮し、プロジェクト全体が流れとして事前に計画されているか留意す

ることが有効である。評価段階では、各期に必要な項目が組み込まれているか、その結果と要因を分析することでプロセスと変化に焦点をおいた評価を行うことができると考えられる。

JICAでは、プロジェクト評価における価値判断の基準としてDAC評価5項目を採用している。しかしこれはあくまでプロジェクト実施の価値や結果に対する判断の基準であり、それらの結果がなぜ、どのような背景や経緯をへて生み出されたのかという変化のプロセスを検証するには、視点として十分でない。住民参加アプローチを取り入れた案件においては、先述のとおりプロセスと変化の検証をつうじて、成果や貢献・阻害要因を的確に分析し、提言・教訓を導くことが重要である。そのためには、必ずしも評価5項目に沿うだけではなく、案件の特性に応じて工夫しながらプロセスを把握・検証できるようなモニタリング・評価項目を検討することが重要である。こうした観点から、本評価にて提案した共通分析視点が活用されることが望ましい。

なお、委員会メンバーからの所感（補論1を参照）において、各メンバーの経験・知見に基づき参加型評価の考え方・視点や、住民参加を評価する際の考え方が示唆されている。

補 論

長畑 誠

いりあい・よりあい・まなびあいネットワーク

(1) 公園管理計画策定における住民参加の重要性

グヌン・ハリムン・サラク国立公園（TNGHS）は 2003 年に区域が拡張された結果、その域内に、住民の居住地域や耕作地および住民によって利用される森林が、これまで以上に含まれるようになった。また TNGHS 区域に近接して多くの村が存在し、住民の生活と公園区域との結びつきがより強くなっている。このことは、「そもそも居住や利用が原則的に不可となっている国立公園において、現状が許されるのか」という法的問題に直結しているが、公園内に存在する居住地や耕作地をすべて放棄させることが現実的ではない以上、公園内・近隣の村落住民が TNGHS といかにして「共存」できるか、という考え方をとらざるをえない。もちろん国立公園の境界を再度変更して、住民居住地域を含まないようにすれば話は別だが、それでも、グヌン・ハリムン地域のように人口密度が高い場合は、常に「住民が国立公園と接している」状況は変わらないだろう。

実際に村落住民が国立公園と「共存」するためには、次のような方策・取り組みが必要となる。

- ① 公園内、Buffer Zone、それ以外、といった区域分け・境界線の明確化
- ② 公園内に存在する居住地・耕作地および Buffer Zone における限定的な土地利用のとりきめ（住民生活への配慮）
- ③ 公園内の森林リハビリテーションおよび保護活動（国立公園の本来の機能への住民の巻き込み）

ここで重要なのは、公園地域（近接地含む）に居住する村落住民の暮らしは、地域に存在する自然資源（森林・土地・川・水源等）と不可分の関係にある、ということである。住民が自然に全く手を加えずに生計を得ることは（ごく一部の公務員や商人を除いて）不可能であり、また自然の恵み（飲み水・灌漑用水・魚・薬草等）があるからこそ、住民はそこで暮らしている。つまり、住民と公園の「共存」とは、「住民がどこまで自然に手を加えることが許されるか」、という限度の問題であり、また同時に「住民がいかにして自然を守っていけるか」という積極性の問題でもある。

公園西部地域で多くみられるカセプハン集落のように、古くから住民が自然資源を守りながら生計をたててきた場合は、アダット（慣習法）による森林資源管理の知恵が残っていると考えられる。そこで、上記②や③の土地利用の取り決めや森林復興・保護活動においても、慣習法や住民の知恵といったものをうまく取り入れていくことが効果的だろう。しかし、伝統的な集落であっても近代化が進むなかで現金収入を増加させるという圧力が常に働いており、情報の流入や世代交代にともない、慣習法が形骸化していく危険が常に存在する。ましてやもともと慣習法が存在しない、移民労働者が中心となっている集落（今

回の調査地ではスカブミ県チプトゥイ村)においては、森林や土地利用のあり方、自然資源管理の方策について、住民の内発的な動きに任せるだけでは「保護・保全」と「生活の維持」を両立させることは極めて難しいだろう。

しかし、そうした集落においても、外部者(専門家や役人等)が外から規則やプロジェクトを持ち込むだけでは、それが定着しにくいことが、これまでの経験からも明らかである。何よりも自然資源の保護と持続的な活用は村人にとって根本的な問題であり、その重要性は村落住民自身がよく理解できると考えられる。保護・保全を主眼とする国立公園の管理にあたり、地域内・近隣村落の住民の生計維持・発展をどのように図っていくか、住民と公園側とがともに考え、行動していくことが、住民と共存できる国立公園のモデル構築にあたっては、避けて通れない課題である。

(1) MKK の今後と住民主体の活動を促す Facilitator の役割

「住民コミュニティと共存する国立公園」モデルの構築にあたって、そのパイロット的役割を期待されているのが MKK (保全型村落モデル) である。その構想は国立公園職員による問題分析を通じて生まれ、地元 NGO を巻き込んだ社会経済調査を経て、対象村 2カ所、大まかな活動方針(住民参加による植林・保全活動と生計向上活動の実施)が決められた。そしてここ数ヶ月、ファシリテーターが村を拠点として村人たちとの話し合いを続けている。これまでの経緯を見る限り、MKK は現地公園事務所側が積極的に取り組み、かつ住民の主体性を出来る限り引き出す形で動いており、その手法や方向性に問題はないと考えられる。

しかし大事なのは具体的な活動を作り出していくこれからの段階である。多くの住民にとっては、自らの生計の維持と経済的な発展が第一の関心事である。自然資源の保全や管理は、その生計の維持発展に繋がる範囲内で考慮する、というのが普通の村人の考えであろう。「国立公園の自然資源の保全」を第一義とする国立公園とは根本的にその志向が異なることを、まず前提とすべきである。その上で、住民が国立公園の保全に積極的に取り組むためには次の点をクリアにすることが必要であろう。

- ① 公園境界や Buffer Zone を明確にし、住民がどこまでどのように土地を利用できるかを取り決めること(住民の活動について法的または政策的な根拠を与える)。
- ② 国立公園やその周辺地域の自然資源の保全について、より大きな利害関係を持つ住民を見分けること(公園地域に近いところで居住・土地利用する住民や、自然資源に大きく依存した生計をたてる住民は当面の対象とする)。
- ③ そうした住民が、自然資源を保全しつつ生計を維持向上できる方策、或いは逆に生計を維持しつつ自然資源を保全できる方策を、公園職員や NGO が住民とともに考え、実施していく。

上記の取り組みを行うにあたって、重要となるのは村人とともに活動を作っていくファシリテーターの役割である。これまで国立公園側と住民との関係は、自然資源を破壊すると見なしての敵対的なものか、プロジェクトの受益者として一方的にサービスを与える対象とし

での上下関係的なものが殆どであった。しかし、MKKにおいては、住民をパートナーとみなし、対等な関係で共に活動することが求められている。また一方で、国立公園の管理（自然資源の保全）と村落住民が抱える問題解決という複雑に絡み合った課題について、的確な分析をおこない、有効な活動を作っていくことが必要となる。ファシリテーターは、住民に寄り添い、組織化を促し共に活動する同志であると同時に、専門的な目で状況を分析し、住民主体による計画作りを進めるとともに、必要に応じてさまざまな外部機関と住民組織との間をつなぐ役割も求められている。

このように、住民主体の活動を生み出すファシリテーターには、さまざまな能力が必要である。現在MKKを担っている公園職員とフィールドコーディネーターは、今回の調査で見限り十分なやる気を持ち、基本的な考え方もしっかりしているが、ファシリテーターとしての能力育成は今後の課題であろう。現在JICAが東部インドネシアで実施中の「PKPM（市民社会の参加によるコミュニティ開発）プロジェクト」ではまさにそうしたファシリテーター養成に取り組んでおり、このプロジェクトによる研修事業との連携も考えられる。またインドネシア各地で住民主体の自然資源管理に取り組んでいるNGOの活動地を訪問・視察することも、ファシリテーターの育成に役立つだろう。まずはボゴール周辺でそうした活動に関わるNGOとの連携を深めることも必要となろう。

実際にMKK活動に関わるファシリテーターの能力育成とともに、MKKの経験、特にファシリテーターによる活動作りの経験を蓄積し公園職員の間で共有していくことも今後は重要である。現在のところMKKは2か村のみのパイロット事業となっており、この経験をいかにして次に繋げていくかが持続性の鍵となる。それは、政策レベルでの提言に繋げるという「垂直方向」の広がり、他の地域での同様のファシリテーションに繋げるという「水平方向」の広がり、双方が必要であるが、どちらにしても、MKKの「成果」だけでなく、それを作り上げていくプロセスそのものが、関係者の中でTimelyに共有されることが重要である。MKK活動の進行に応じて定期的なセミナーやワークショップを開催し、公園の他の地域から職員を視察に招くなど、今度とも積極的なPromotionが求められている。

(2) NGOとの関係構築

このプロジェクトでは、社会経済調査を実施した際に複数の地元NGOと連携している。これを機に、それまでどちらかという疎遠だったNGOと国立公園との間に協力関係が生まれたことは、双方が認めている。しかし現在のところ、国立公園とNGOとの間に恒常的な協働関係は始まっていない。NGOとのインタビューでは、JICAプロジェクトはあくまで国立公園とJICAのものであり、自分たちが積極的に関わっていくべきものとは捉えられていないようであった。住民主体の自然資源管理に関しては、地元NGOでもそれなりに経験の蓄積があり、プロジェクトにとっても有益な知見を有していると考えられる。

またNGOにとっても、このプロジェクトを通して、公園管理計画という政策レベルの課題に関わることができる良い機会である。今後、何らかの形でNGOと国立公園との間の協働関係を促進していくことが、地域社会・住民と共存する国立公園というモデル構築にあたって

一つの重要な要素となると考えられる。

<評価の手法と視点の検討>

◆評価は何のために行うのか？・・・「内部評価或いは自己評価」の重要性

JICA の技術協力で社会開発分野のプロジェクトの多くは、専門家が限られたカウンターパートに技術移転をするようなプロジェクトとは異なり、多様な Stakeholder が関係している。一番草の根レベルから考えると、現場の住民とその組織（CBO）、そこにかかわるファシリテーター（現地 NGO や政府機関職員）、現地地方政府機関、中央政府機関（多くの場合ここがカウンターパート）、JICA 専門家、プロジェクト事務所で雇用されるプログラムオフィサーや現地コンサルタント、そして JICA 現地事務所および本部である。これら多様な Actor が複雑に関係しあいながら、一つのプロジェクトが進められている。

こうしたプロジェクトにおいて、「評価」は誰が何のために行うべきものだろうか。まず大事なことは、評価は「内部評価」が第一であり、「外部評価」はそれを補完するもの、という考えである。そもそも評価とは、プロジェクトに成績をつけて序列化することが目的ではなく、現行の或いは今後の同様の活動をよりよくするために行われるものである。そのためには、プロジェクトに関わる者自身が、それまでの成果を共有し、弱点や課題を明確にして、次につなげていくことが重要である。「外部者」による評価は、あくまで「内部者」の自己評価を助けるためのものであろう。学校の試験や成績に喩えるなら、試験を通じて生徒が自分の到達点や課題を自身で明確化することが評価の主目的であり、「外部者」である先生がつける成績表は、あくまで本人の参考とされるべきものでしかない（受験の「内申書」や就職試験の際に企業が参考にする、というのは全く別の話である）。

さてそれでは、上述のような社会開発分野のプロジェクトにおいて、評価の主体となるべき「内部者」とは誰であろうか。通常それはプロジェクトの責任主体である JICA 本部や（在外主管の場合は特に）在外事務所とされるだろう。しかし様々な Actor が複雑に関係しながら活動を織りなしているようなプロジェクトにおいては、事はそう単純ではない。日本人専門家やプロジェクト事務所は、「決められた枠組みに従って決められたことを実行する」だけの存在ではなく、状況に応じて主体的に考え、PDM を含むプロジェクト全体の戦略を柔軟に変化させ構築していくことが求められている。さらに相手国側のカウンターパート機関も、プロジェクトの持続性の観点からは「オーナーシップ」をもってプロジェクトに関与することが期待されている。そして何よりも、住民参加型・草の根型のプロジェクトにおいては、住民と直接接するファシリテーターや、住民組織自身が主体性をもって活動を展開することが重要である。つまり、プロジェクトに関わる多様な Actor それぞれが「内部者」として評価に参加する必要があるのだ。

こうした評価のことを JICA では「参加型評価」と呼ぶが、社会開発型・住民参加型のプロジェクトにおいては、「参加型評価」こそが通常の形である、と認識すべきであろう。つまり、評価の方針、評価項目、手法等について、最初の「設計」段階からプロジェクトに関わる主要 Actor 全員が話し合いを行い、「我々は何のために何をどのように評価するのか」

についての共通理解をもつとともに、プロセスを共有しながら評価を実施していくことである。そしてそのためには、プロジェクトに関係する Actor 同士のパートナーシップが重要になる。日頃から、JICA、専門家、カウンターパート、NGO やコンサルタント、そして住民組織等の多様な Actor の間で、プロジェクトの目的、戦略、進行状況、成果と課題などがどれだけシェアされているか、そしてそれらの Actor の間の関係がどれだけ風通しのよいものとなっているか。もしこれらのパートナーシップ関係がうまく構築されていないなら、JICA 側が「評価」を進めようとした時点で、他の Actor にとってそれは「外部評価」になってしまう可能性がある。それを「内部化」していくプロセスが必要であり、「参加型評価」を進めるプロセスそのものが、プロジェクトのオーナーシップを高めるとともに、Actor 間のパートナーシップを構築することに繋がる。

なおここで一つ注意すべきなのは、JICA (本部や在外事務所) 自身にとっての「内部評価」とは何か、という点である。多くの場合、専門家やカウンターパート、NGO やコンサルタントによる活動が評価対象となるが、JICA 自身の関わり方がどうであったか、という評価項目も重要であろう。本部や在外事務所によるフォローやアドバイスが適切であったか、カウンターパート機関や相手国政府との関係はどうであったか、日本側でのプロジェクトのフォローや関係機関とのシェアが充分であったか、といった点は、JICA 自身の「内部評価」にあたって常に考えるべきことであろう。

さて、それでは今回の現地調査はどのように捉えられるべきか。これは NGO・JICA 評価小委員会という、プロジェクトにとっては外部組織による評価であり、あくまで「外部評価」となる。そうであるならば、この外部評価によって、内部の人たち自身による評価をどれだけ促せるか、が重要となる。つまり、外部の評価者はプロジェクト関係者自身の自己評価・内部評価のファシリテーターとなることがポイントであろう。これは今回のような評価小委員会による評価でなく、評価者が JICA 内の当該プロジェクト担当者自身であっても、多様な Actor を抱えるプロジェクトにおいては、同じ視点が必要である。JICA 側はそうした Actor たちによる内部評価のファシリテーター的役割を担うべきことが求められていると言えよう。

こうした観点からは、今回の現地調査にあたって、プロジェクトが辿ってきた経緯を振り返り、インタビューを通じてそのプロセスをプロジェクト関係者、特に日本人専門家と国立公園職員らと共有するように努めたことが、それぞれの Actor の気づきや自己評価に繋がったのではないかと考えられる。また最終日に国立公園関係者に集まってもらい、プロジェクトのプロセスやそこからの学びについて、関わった職員自身に語ってもらった上で、我々の側からのアドバイスを述べたことは、主要カウンターパートである国立公園側の「住民参加」や「住民と共存する国立公園」という重要命題に関する意識・認識を高める契機となったのではないと思う。但し、これらはあくまで我々自身による感触であり、今回の現地調査が果たして実際にそのような役割を果たせたのかどうかは、一度受け入れ側（日本人専門家）に問いかけてみる必要があるだろう。

なお、今回の現地調査では時間の関係もあつて主要な対象を日本人専門家とプロジェクトチ

ームの国立公園職員に限定したため、より高次の政策決定レベルの関係者と、より草の根の住民組織関係者とは、ワークショップ的な集まりをもつ機会がなかった。また、評価の設計そのものは、委員会（作業部会）側が日本で作り上げており、プロジェクト関係者を交えたものとはなっていなかった。こうした点が、「プロジェクト関係者自身による内部評価を促す」という面では限界であったと言える。今回のような評価活動が「内部評価」に結びつくためには、最初の段階から主要 Actor を巻き込んで計画を立てていくとともに、実施にあたってはより広範囲の Actor ともワークショップの機会を作り、プロジェクトの経緯を振り返りつつ、その到達点と課題をともに考える場を作る必要があることを付け加えておきたい。

荒川共生

(特活) アジアボランティアセンター

(1) 当事者間の関係作りとお互いのリソースの活用

国立公園の拡張によって住民を巻き込んでしまったことで「住民と共存する国立公園」という難しい課題を抱えるようになった。つまり拡張によって国立公園の管理計画に関わるアクター（登場人物）が多様になっているという課題がある。こうした課題を抱えているにもかかわらず、現場に入って感じたことは、それぞれのアクターが、お互いを理解、または理解しようと努力し、信頼し、協力関係を築いていることが、現場を見て、その当事者と会って話を聞いて感じたことである。

現場を見て、当事者に会ってわかったことのもうひとつは、それぞれのアクターの持っているポテンシャル、可能性、力の大きさである。さらに加えて、それらを取りまく自然環境の豊かさ、地域リソースのもつ力、ポテンシャルが大きいことである。こうした力や可能性、価値については、その中にいるアクター自身は気がついていないことが多い。また自ら自分の可能性にふたをしてしまっ、自分には力がないと思いついでいる人もいる。しかし今回現場を訪れ、実際に人に出会って見てそれぞれの人が、それぞれ違う可能性や力、夢を持っていることがわかった。

今抱えている課題をよりよい方向に持っていくため、また「住民と共存する国立公園」という大きな目標を達成するためには、それぞれ一人ひとりの持つ知識や経験、可能性や力を、自分の外に出し、よりよい国立公園を作っていくために参加していくことが求められる。ここで重要なことは、自分が主人公であるという意識である。「自分にはあまり関係がないから」とか「自分には力がないから」とか「誰かがやってくれるだろう」という考え方ではなく、国立公園の問題が自分の問題であり、解決するのは自分たちであり、その力を自分たちが持っている、ということ認識することが必要である。

今回の調査で驚いたことは、立場の異なる、多くの人々、組織がつながって、問題に立ち向かっていることである。住民一人ひとりには問題を解決する力があって、この力を何倍にもパワーアップしてくれる促進剤が「人と人とのつながり」である。同じ組織や同じ考えを持っている人がつながることも必要であるが、むしろ、違う組織、違う考え方の人々とのつながりが、目標達成の大きな力になるのである。今回の調査で、地域住民を含めた管理計画に関わる人々が、つながりつつあることを実感した。今後もつながりを広げて目標に近づいていくことが期待される。

(2) NGO との連携

NGOは社会経済調査では、公園職員よりも住人に近い存在が活かされた。また調査に参加することでNGOが学んだことも多く、新たな人や組織とのつながり、コラボレーションが広がった。エコツーリズムではNGOと住民がうまく協働して実施されている。しかしま

だプロジェクトに対しての十分な理解が得られていないような印象を受ける。加えてNGO間の方向性、ビジョンがまだまとまっていない。

この管理計画でNGOをどのようなアクターとして登場させるのか。たとえば住民の代弁者として国立公園管理チームのメンバーに加えるなど役割が期待される。

（3）JICAのフェーズアウトについて

このプロジェクトは5年計画である。すでに1年半が過ぎようとしている。今活動している専門家も3年という時間が限られている中でこのプロジェクトが進められている。本来GHSの問題はインドネシアの抱える問題であり、この公園の管理者である国立公園の問題であり、またそこに暮らす人々自身の問題である。つまりこれらの問題を解決していく主体は、住民や国立公園関係者、インドネシアの政策決定者であり、JICAはそれを手助けしているのに過ぎない。JICAはこの限られた時間の中で最大限の努力をしている。しかしそれは永遠に続くものではない。国立公園管理を担う住民および公園関係者自身であることを自覚し、取り組んでいくことが求められる。そのオーナーシップ、当事者意識さえしっかり持っていれば、今の専門家が交代したり、政策決定者が変わったり、体制が変わっても、目的や内容、方向性は変わることはないであろう。今の段階からフェーズアウトを意識し、フェーズアウト後は自分たちが担っていくという意識を持って取り組むことが望まれる。

（4）地方行政の方向性

プロジェクト関係者（アクター）がそれぞれの力や可能性を發揮し、多様な関係者とつながり、協働し、自らが当事者として国立公園管理計画を進めていく場合、国立公園管理計画と県の政策の方向性が一致しないと大きな矛盾を抱えてしまう。MKK活動を含めたこの管理計画が、県のプログラムとして位置づけられることが、住民と共存する国立公園という目標を後押しすることになり、またJICAがフェーズアウトした後も、インドネシア、地方行政がオーナーシップを持ち、持続的に継続される大きな要因になると考える。将来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る。

<評価の手法と視点の検討>

「住民参加やエンパワメントを評価する際は、どのような手法・視点が有効か」

◆ 手法－外部者によるファシリテーションの役割

プロジェクトにおいて住民を含めた関係者が、プロジェクトに対する認識や関わり方に、どのような変化を生じてきたか。またプロジェクト関係者のプロジェクトに対する認識や、関わり方の程度の変化はどうか。関係者がこれらの視点を認識し共有することが、プロジェクトが目指している方向性の確認や軌道修正に生かされる要因となる。これらの要因を確認することは、次に何をすべきかを考える上で重要で、今の活動をよりよくしていくと

いう評価の目的を達成するために必要なことである。

この確認作業において、プロジェクトの関係者自身の変化への気づきを手助け（ファシリテート）する役割を担うのが外部者の役割である。

外部者として調査を行うことによって、プロジェクト関係者が、それまでのプロセスを通じて自分たちの活動を見直し、成果の整理と再認識を行い、関係者自身がどれだけ変わったかを認識できるよう、外部者としてファシリテートをすることが求められる。またその結果、今後に向けての課題を整理し、関係者で共有していくプロセスとなることが大切である。

◆ 視点①－信頼関係の構築

評価を行う目的は、プロジェクトの良し悪しを判断したり、効率性をチェックすることではなく、今の活動をよりよくするために評価が行われるのである。この評価の目的をプロジェクトに関わる関係者間で共有する必要がある。加えて大切なのは、評価に関わる関係者間の信頼関係の構築である。今回の評価対象プロジェクトでは、地域住民、住民組織、現地NGO、国立公園関係者、JICA 専門家、プログラムオフィサー、現地コンサルタント、現地政府機関、といった多様なアクターが関係者として存在し、それぞれの利害関係を持ちつつ活動に取り組んでいる。これらのプロジェクトの当事者・関係者と、「外部者」である評価者との信頼関係は、「住民参加」を評価する上で不可欠な要素である。

信頼関係の構築には、関係者と十分なコミュニケーションを持ち、評価の計画段階からその目的や方法について共有するなどし、双方が相互理解した形で情報交換や評価に関わるようにすることが求められる。また、調査結果を関係者間で広く共有し、意見交換を行う場を提示することで信頼関係を深めることができる。

◆ 視点②－住民参画の現状分析と方向性の検討

住民参加を評価する際の視点として「参画のはしご」という考え方をを用いて、住民参加の現状分析と今後の方向性の検討を提案したい。下記に述べる「参画のはしご」はロジャー・ハートが考案した「子どもの参画についての8段階のはしご」が原案になっているが、これは子どもの参画のみならず、開発プロジェクトにおける住民（対象者）の参加などを考える際にも参考となる。

[参画のはしご]

第1段	「操り参加」	プロジェクト目標達成のために住民を利用している。あるいは住民を欺いている。
第2段	「お飾り参加」	住民が「お飾り」で利用されている。
第3段	「形式的参加」	住民は形だけ参加させられていて、実質的には参加していない。
第4段	「役割参加」	国立公園側が住民に役割を与えている。住民には情報は与えられていて意味はわかっている。

第5段	「意見参加」	住民は意見を言うことができる。しかし、最終決定は国立公園側が行う。
第6段	「共同決定参加」	住民と国立公園とが一緒に考えて、双方納得して意志決定する。
第7段	「住民主導の参加」	住民が計画して最後までやりきる。
第8段	「国立公園を巻き込む参加」	住民が計画、実行するが、その過程で国立公園側を巻き込む。主導権はあくまで住民にある。

住民参加を評価する際、現時点では「はしご」のどの段階にあるのかを分析し、また今後どの方向をめざすのかを検討する視点となり得ると考える。