

キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析

ネパール森林分野協力の 経験分析



ISBN4-902715-85-6



2006年3月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

総 研

J R

05-35

キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析

ネパール森林分野協力の経験分析

2006年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が設置した「CD事例研究：ネパール森林分野協力の経験分析」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。また国際協力機構職員等が執筆した部分につきましても、同様に個人としての見解を示したものであります。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

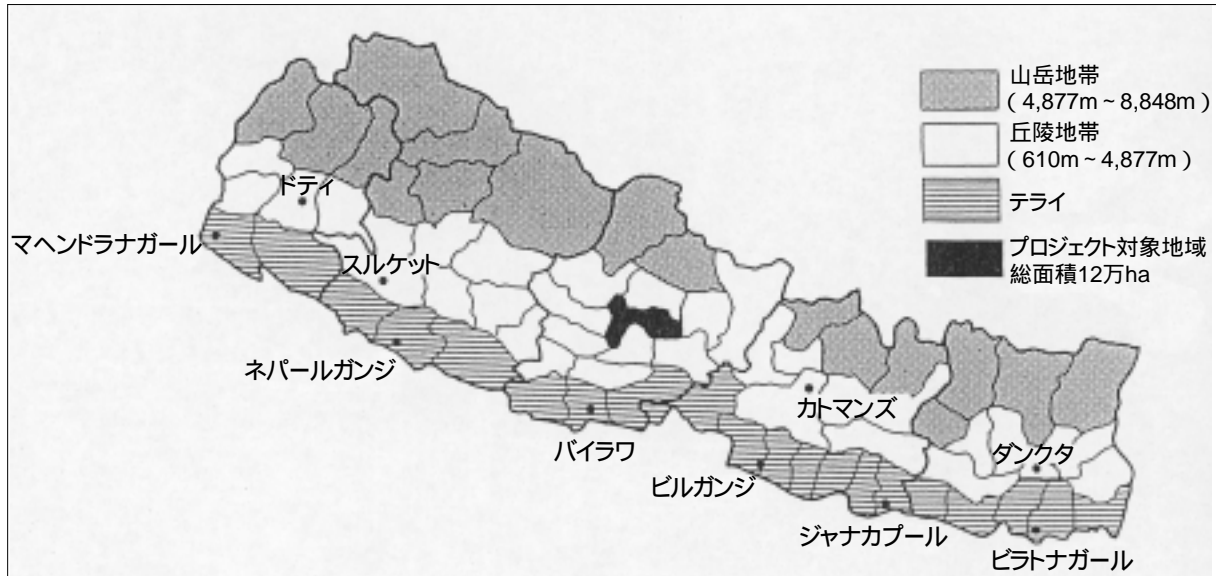
URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

国際協力事業団は2003年10月から独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では2003年10月以前に発行されている報告書の発行元は国際協力事業団としています。

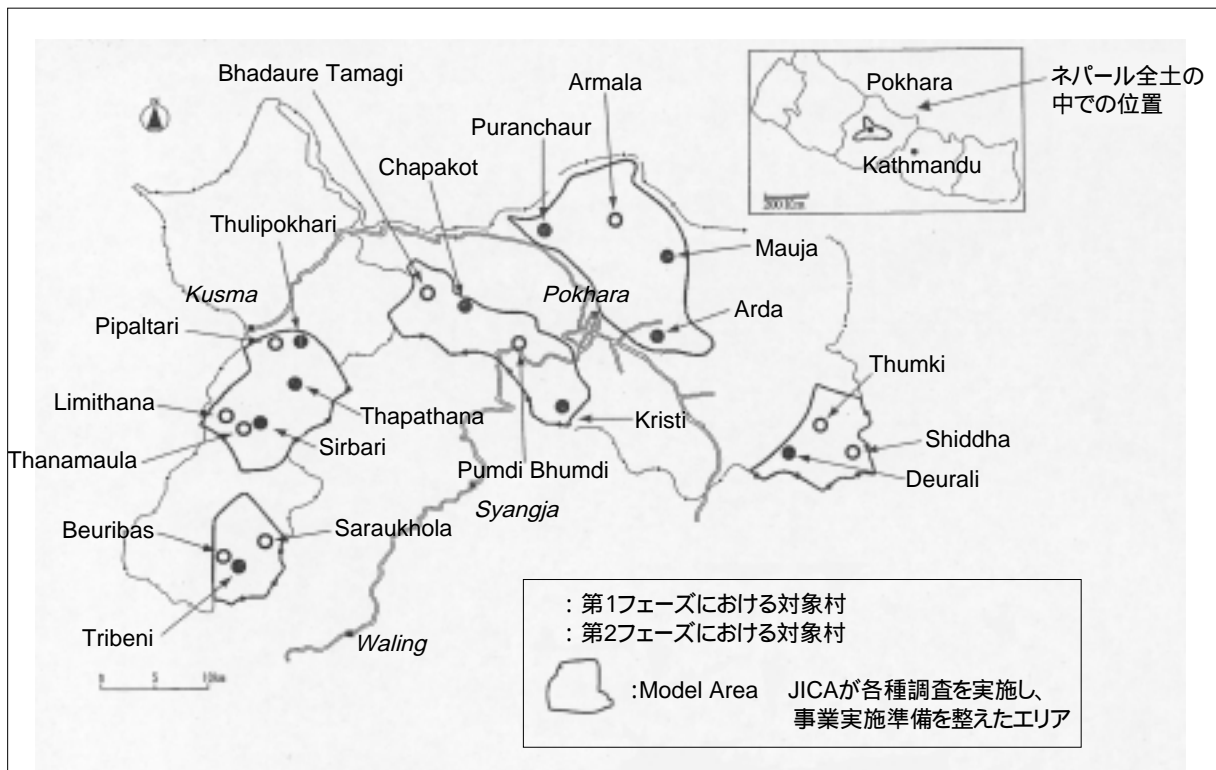
発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5
FAX：03-3269-2185
E-mail: iictas@jica.go.jp

ネパール地図



出所：JICA (1999e) 青年海外協力隊事務局

プロジェクト対象村落



出所：JICA (2002a)

目 次

ネパール地図／プロジェクト対象村落	i
序文	vii
要約	ix
序章 調査研究の概要	xv
1. 調査研究の背景と目的	xv
2. 報告書の構成	xvi
3. 調査研究の実施体制と実施方法	xviii
第1部 ネパールの森林分野課題とわが国の協力の概観	
1. 背景	1
2. ネパールの森林分野課題の長期計画とわが国の協力の概要	1
3. 「村落振興・森林保全計画」フェーズ・フェーズと 「緑の推進協力プロジェクト」の概要	4
3-1 フェーズの特徴と効果	7
3-1-1 プロジェクト目標	7
3-1-2 協力の特徴	7
3-1-3 協力の実施体制	8
3-1-4 住民エンパワーメント支援の実施プロセス	9
3-1-5 サブ・プロジェクトの対象集落	9
3-1-6 フェーズの成果と課題	10
3-2 フェーズの特徴と効果	11
3-2-1 プロジェクト目標	12
3-2-2 協力の特徴	12
3-2-3 協力の実施体制	12
3-2-4 「住民主体の総合的村落資源管理」に基づく実施プロセス	14
3-2-5 サブ・プロジェクトの対象集落	15
3-2-6 フェーズの成果と課題	16
3-2-7 フォローアップ期間	16
第2部 「村落振興・森林保全計画」フェーズ・フェーズと 「緑の推進協力プロジェクト」の基本概念ならびに キャパシティ・ディベロップメント(CD) 枠組みからの考察	
1. 援助の基本理念と支援のアプローチ	17
1-1 援助の基本理念	17
1-1-1 村落振興から森林保全へ	17
1-1-2 マルチセクトラルな支援	18

1 - 1 - 3	住民主体とエンパワーメント	18
1 - 1 - 4	女性と社会的弱者への配慮	18
1 - 2	基本理念の実現のための支援アプローチとその変遷	18
1 - 2 - 1	いかに「村落振興から森林保全へ」つなげるかという課題	18
1 - 2 - 2	インパクトの持続性と支援システムを通じた波及と普及	19
1 - 2 - 3	女性と社会的弱者への配慮への取り組み	20
2	CDの枠組みからの考察	21
2 - 1	プロジェクトの全体シナリオ	21
2 - 2	主要なステークホルダーのかかわり方と変遷	25
2 - 2 - 1	住民の組織化と参加機会の拡大	26
2 - 2 - 2	草の根人材としてのローカル・モチベーターの育成	29
2 - 2 - 3	ローカルNGOとの連携	30
2 - 2 - 4	事業の持続性と中央政府C/Pの役割	33
2 - 2 - 5	持続的な総合的村落資源管理と地方自治体のかかわりの強化	36
2 - 3	住民のエンパワーメントと支援システムの持続性を高める組織体制	38
2 - 3 - 1	住民組織は主体的な活動を持続しうるか	39
2 - 3 - 2	中央政府の出先機関や地方行政との連携の強化	41
2 - 4	成果の波及と普及のメカニズム	42
2 - 4 - 1	モデルの開発と波及と普及の考え方	42
2 - 4 - 2	普及のためのツールとオペレーショナル・ガイドライン(OG)	44
2 - 4 - 3	普及と定着に向けた課題	45
3	事例分析から得られた学びと教訓のまとめ	49
3 - 1	住民エンパワーメント・アプローチの試行錯誤の重要性	49
3 - 2	協力効果を持続させ、面的に展開するメカニズムの確立	51
3 - 2 - 1	既存の制度活用の重要性	51
3 - 2 - 2	成果の普及ツールとしてのオペレーショナル・ガイドライン(OG)	52
3 - 3	効果的なCD支援のための援助マネジメント上の学びと教訓	53
3 - 3 - 1	住民エンパワーメントというプロセスへの支援のあり方	53
3 - 3 - 2	中長期的ビジョンをもったプログラム・ベースの協力	53
3 - 3 - 3	JICA職員に求められる役割	54
巻末資料		
略語表		57
インタビュー・リスト		59
参考文献		61

図表・Box目次

図0 - 1	パッケージ協力の概要	x
図0 - 2	報告書の構成	xvii
図1 - 1	パッケージ協力の概要	3
図1 - 2	ネパール側の政策的枠組みとJICAの協力	4
図1 - 3	プロジェクトの変遷	6
図1 - 4	フェーズ 実施プロセス	10
図1 - 5	各村落のサイトチーム編成	14
図1 - 6	フェーズ 実施プロセス	15
図2 - 1	CDの枠組みから見たフェーズ の全体シナリオ	23
図2 - 2	CDの枠組みから見たフェーズ の全体シナリオ	24
図2 - 3	WCCレベルのネットワーク化を通じたワード保全委員会の今後の再編シナリオ ...	38
表0 - 1	プロジェクト関係者とのインタビュー概要	xix
表1 - 1	「村落振興・森林保全計画」フェーズ とフェーズ の比較	5
表2 - 1	ユーザーグループ(UG)とサブ・プロジェクトの数から見る「参加」の機会： フェーズ とフェーズ の比較	27
表2 - 2	ネパールの地方行政の仕組み	37
表2 - 3	年間活動予算の比較	47
Box 1 - 1	プロジェクト対象村落の概況	7
Box 1 - 2	本プロジェクトにおけるネパールのNGOと連携概要	11
Box 1 - 3	ネパールにおけるマオイスト活動	13
Box 2 - 1	WCCの組織的特性	29
Box 2 - 2	マオイスト襲撃事件とプロジェクト継続にかかる議論	36
Box 2 - 3	ワード保全委員会(WCC) ネットワーキング委員会の結成 カスキ郡ブムディ・ブムディVDCの例	42

序 文

キャパシティ・ディベロップメント(Capacity Development: CD)の“ キャパシティ ”とは、もともとは能力を意味する言葉ですが、JICAでは“ キャパシティ ”を開発途上国の「 目標と設定し達成していく力、自国の課題(開発課題)を発見し解決する力」、つまり「 課題対処能力」ととらえ、キャパシティ・ディベロップメントを「 途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と考えられています。

独立行政法人国際協力機構(Japan International Cooperation Agency: JICA)は、CDの概念が自らの事業のあり方を見直すために有用であるとの認識のもと、CDの視点から過去の協力事例の分析を継続的に実施し、その分析から抽出した教訓・経験を体系化し蓄積していくことを重視しています。これまでも、ガーナにおける灌漑農業振興支援やヨルダンにおける家族計画・Women in Development (WID)分野の協力について分析結果がまとめられており、2006年3月現在実施中の事例分析もいくつかあります。本調査研究もその一環であり、ネパールにおいてJICAが約14年間にわたって支援してきた森林保全事業の経験と教訓をまとめるという試みです。

ネパールにおける技術協力プロジェクト「 村落振興・森林保全計画 」は、JICAの森林分野の協力において住民参加を初めて本格的に取り入れた案件として関係者の間でよく知られています。この技術協力プロジェクトは、青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV)派遣事業や開発調査といったJICAの異なる事業スキームも組み合わせ、プログラム型の援助が志向されたという点でも特徴的であり、1994年の協力開始当初から、そのアプローチやそれがもたらすであろう成果に対する注目度が非常に高かった案件でした。しかし、途中同国における左翼ゲリラ(マオイスト)の活動活発化という外部条件の変化にともない、住民参加促進に制約が課せられ、第2フェーズの実施に際してプロジェクトの設計が大きく影響を受けた案件でもありました。

本書では、こうした特徴をCD支援の観点から教訓と提言として取りまとめようと試みました。その内容は、今後の森林保全分野協力、さらには住民参加を求める農村開発分野協力など、様々な分野における開発協力の実施運営および新規案件の形成に活用されることが期待されます。JICAの技術協力一般において、途上国の課題対処能力の向上を支援するための具体的方策を提示してくれるものと考えています。

なお、本書では、主に「 村落振興・森林保全計画 」の第1・第2フェーズという技術協力プロジェクトを中心に事例分析を行い、教訓と提言を導き出そうと試みておりますが、本協力が新たなアプローチを採用できた背景には、1991年から実施された技術協力プロジェクト「 林業普及計画 」実施の教訓があったことは言うまでもありません。時間的制約もあって「 林業普及計画 」にまで遡っての詳細な分析は本書では行っていないことをご容赦下さい。

このように、本調査研究で導き出された教訓と提言が、現場での実践と論議により、さらに深められることを心から願っております。

最後に、本調査の実施にあたり、インタビュー、会議などご協力いただきましたプロジェクト関係者の皆様に、改めて厚くお礼申し上げます。

2006年 3 月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 田口 徹

要 約

■ 本事例分析の背景と目的

1994年に開始されたネパールの技術協力プロジェクト「村落振興・森林保全計画」は、独立行政法人国際協力機構（JICA）の森林分野の協力において住民参加を初めて本格的に取り入れた案件である。同案件では、森林保全の担い手である地域住民のエンパワーメントや村落の活性化に重点を置き、その中でも女性や社会的弱者への配慮が重視された。青年海外協力隊事業や開発調査などの他スキームとの連携を通じて総合的なアプローチを展開した同案件は、JICAの森林協力分野のモデルとして後のプロジェクト設計への影響力が大きく、そのアプローチやもたらされた成果に対する注目度が高い。

JICAでは、途上国の課題対処能力を包括的にとらえる「キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）」の考え方が重視されている。総合的なアプローチを採用した同案件が、対象地域に既存のキャパシティをどのように把握し、どのようなキャパシティをどのような方法で強化することに取り組み、どのような成果と課題を生み出したかという視点から、14年間にわたるアプローチの変遷を分析することは、今後の技術協力のあり方・やり方に関する示唆を導くために大きな意義がある。

本報告書は、ネパールにおけるJICAによる森林分野協力のうち、2つのフェーズにわたって実施された技術協力プロジェクトを中心に、その協力概念や枠組み、アプローチを、CDの視点から詳細に分析し、協力の成果やインパクト・持続性を検討する作業を通じて、JICAの援助マネジメントの改善へ向けた具体的な示唆を導き出すことを目的としている。

■ CDの定義：CDとは？

JICA（2006）では、CDを「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」であると定義している。ここでは、途上国自身が課題解決に向けた自らのキャパシティをより高めていこうとする内発的で継続的なプロセスをファシリテーターとして側面支援することこそ、援助の重要な役割であると強調する。またCDにおいては、開発課題に対処するための途上国側のキャパシティが重層的であることに着目し、キャパシティを個人、組織、制度・社会といった複数のレベルでとらえ、各層がダイナミックに相互作用しながら、全体のキャパシティを形づくっているとす。このような認識に立つと、効果的な協力を行うためには、途上国のキャパシティを包括的に把握したうえで、その向上を中長期的視野に立って戦略的に支援する必要があることが示唆される。

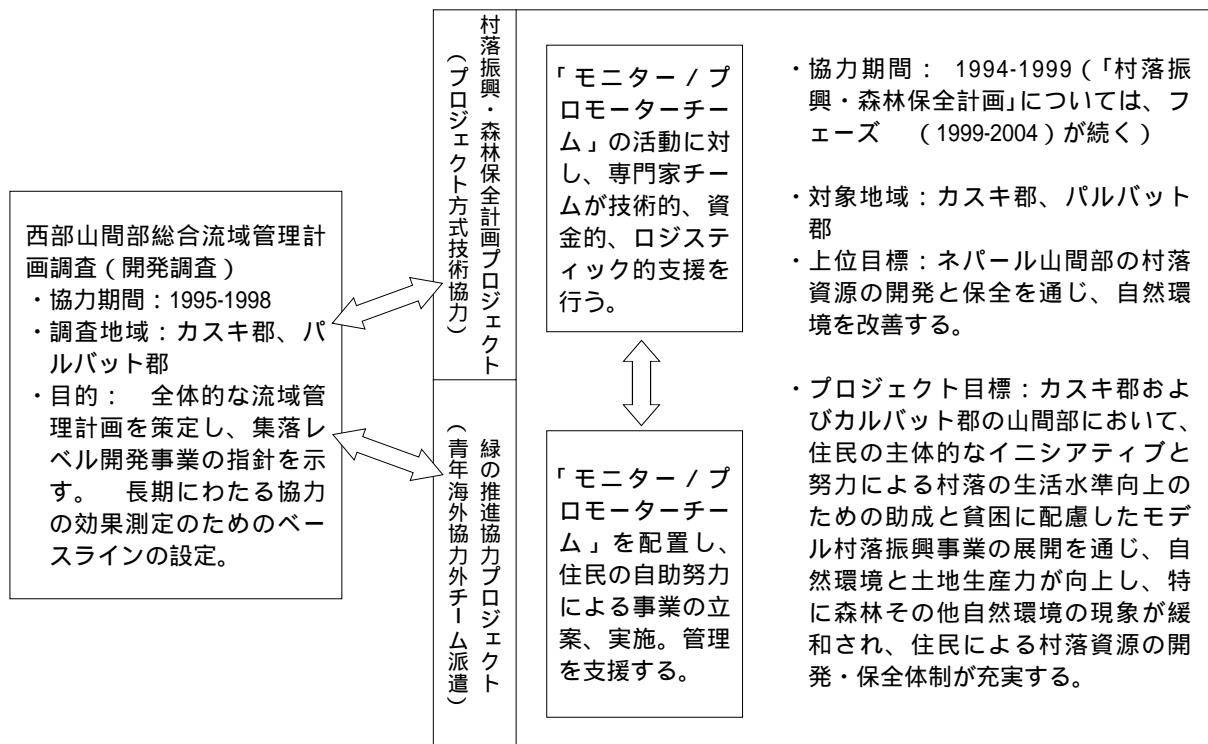
■ 本事例の概要

ネパールにおけるわが国の森林分野協力は、1987年の「コンタクト調査団」の派遣、1988年の長期調査員の派遣に始まる。本事例研究では、これらの事前調査を受けて実施された「林業普及計画（プロジェクト方式技術協力）」（1991-1994）と、「林業普及計画」に続く協力として提案された「土壌保全・流域管理」における「村落振興・森林保全計画（プロジェクト方式技術協力）」（1994-2004）、青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）の「緑の推進

協力プロジェクト」(1994-1999)、さらに「西部山間部総合流域管理計画調査(開発調査)」(1995-1998)の3つのプロジェクトを含むパッケージ協力を分析の対象としたが、特に、村落振興・森林保全計画」と「緑の推進協力プロジェクト」を中心に分析を行った。本報告書では、「村落振興・森林保全計画」と「緑の推進協力プロジェクト」を「本事例」と呼ぶ。

パッケージ協力の概要を図0-1に示す。

図0-1 パッケージ協力の概要



当時のネパールの「森林セクター政策」は、その目的を「自然資源管理を通じた保全、貧困層、女性、社会的弱者への参加を重視した自然資源管理による貧困削減」としていた。このような政策的枠組みの中で、パッケージ協力では、住民が主体となって住民のニーズに基づいた生活向上のための包括的村落振興事業を計画、実施、管理するという、住民のエンパワーメントから取り組む基本構想が提案された。フェーズ (1994-1999)に続き、フェーズ (1999-2004)も展開された「村落振興・森林保全計画」プロジェクトにおいても、住民の生活向上にかかるニーズの充足をエントリーポイントとし、最終的には森林・自然資源保全に貢献するという方向性を持ち、「住民主体」「包括的アプローチ」「エンパワーメント」「社会的公正」といった共通の理念のもとに活動が実施された。

■ 支援の理念・アプローチの変遷 / ステークホルダーのかかわり方の変遷

本事例では「住民主体の村落振興事業を通じた自然環境の保全」という理念で一貫していた。しかし、とられた支援アプローチや手法、住民主体の活動を支援する主要なステークホルダーの関与にはフェーズにより変遷が見られ、そこから得られた成果にも違いが見られる。

「村落振興・森林保全計画」プロジェクト・フェーズ と の上位目標、プロジェクト目標、成果を対比すると以下のとおりである。

		フェーズ	フェーズ
プロジェクトの概要	上位目標	ネパール山間部の村落資源の開発と保全を通じ、自然環境を改善する。	住民による積極的な村落資源管理を通じ、ネパール山間地域の貧困を緩和し環境を改善する。
	プロジェクト目標	カスキ郡およびパルパット郡の山間部において、住民の主体的なイニシアティブと努力による村落の生活水準向上のための女性と貧困に配慮したモデル村落振興事業の展開を通じ、自然環境と土地生産力が向上し、特に森林その他自然環境の減少が緩和され、住民による村落資源の開発・保全体制が充実する。	ネパール山間地域に適用可能な、住民による計画、実行、モニタリング、および評価への積極的な参加を伴う、持続可能かつ公正な住民参加型村落資源管理モデルを開発する。
	成果	<ul style="list-style-type: none"> カスキ郡およびパルパット郡の山間部において、住民の主体的な村落振興活動を通じて、村落資源開発・保全のためのモデルが確立され、村落資源開発・保全および村落開発事業が活性化される。 村落資源開発・保全の手法と技術がカウンターパートおよび現地NGO*に移転される。 ネパール山間地域に適用可能な村落資源開発・保全のための手法が提案される。 	<ul style="list-style-type: none"> カスキ郡およびパルパット郡の対象地域住民が、自らの組織を形成し運営する能力、村落資源の持続的管理のための計画立案、実行、モニタリングと評価の能力、公正な村落資源管理の能力を高める。 カウンターパートが、流域管理見通しを作成する能力、開発された住民参加型村落資源管理プロジェクトを実行する能力を高める。

注：* NGO = 非政府組織 (Non-Governmental Organization)

フェーズごとの成果をみると、フェーズ 1 では、住民自らが主体となり、村落振興のためのサブ・プロジェクトを実施するプロセスが整えられ、女性や社会的弱者のユーザーズグループ (Users' Group: UG) への参加と組織化を促し、識字教育などの配慮がなされ、効果的・効率的な実施プロセスをガイドするオペレーショナル・ガイドライン (Operational Guideline: OG) が確立し、他地域への普及を可能にするための取り組みがなされた。フェーズ 2 では、上記フェーズ 1 の活動の成果に加え、住民主体の総合的村落資源管理を持続的に支援するシステムを確立し、普及への環境を整備する取り組みが行われた。

フェーズ 2 における支援アプローチの特徴となったのは、住民のニーズに応える形で形成された様々なサブ・プロジェクトの実施であった。これらはほぼ独立した形で行われ、住民はUGを形成し、現地のローカルモチベーターとJOCV隊員から構成されたチームが彼らをサポートした。後にフェーズ 3 では、持続性の観点が変わり、資源を総合的に把握したうえでそれらを保全・管理するためにサブ・プロジェクトを計画・実施するという「住民主体の総合的村落資源管理」へと方向性の変更し、UGにかわり地方自治体の末端組織であるワード委員会メンバーを核としたワード保全委員会 (Ward Conservation Committee: WCC) を中心としたアプローチへと変更することで地方行政との連携も図られた。これはネパールの地方分権化政策にそったものであり、同様のシステムの他地域への普及をも期待できるものとなった。

本プロジェクトは女性に明確に焦点をあてた森林保全事業でもある。森林の利用者である女性や社会的弱者が森林保全に参加できる環境・機会を確保するための取り組みがなされた。フェーズ 2 ではサブ・プロジェクトの位置づけで識字教育や収入能力向上活動を実施し、サブ・プロジ

エクトの実施プロセスを定めたOGの中でも、UGの女性の比率を設定するなど、参加の機会を提供した。その後のフェーズ ではさらに体系的なプロセスを整備する試みとして、WCCのもとに特別支援プログラム（Powerプログラム）が策定・実施された。

■ CDの視点からの考察

プロジェクトの支援アプローチの変遷を踏まえたうえで、個人、組織、社会・システムの相互作用から、途上国の課題対処能力の包括的、かつ内発的な向上プロセスとしてとらえようとするCDの枠組みから見ると、本事例で重要なアクターは、住民、地方行政機関であろう。住民組織を中心としたエンパワーメント、行政官や行政組織との関係づくりのプロセスは下記の（１）（２）のとおりである。また、住民主体の活動の定着・波及のプロセスは（３）のとおりである。

（１）住民のエンパワーメント

本事例は住民のエンパワーメントに重点を置いたプロジェクトであり、両フェーズとも組織化した住民を単位として能力向上を支援するアプローチがとられた。UGは住民が自らの体験を基に自信をはぐくむには有効で、自らの役割や能力を認識し、できうる参加を促すためのエンパワーメントのレベルが達したことは、関係者インタビューや既存の文献からも確認された。実際にはUGが参加した事にはニーズの特定とサブ・プロジェクトの実施が中心で限定的な面もあり、WCCも同様に主体的に村落資源管理を実施できるような能力の向上という点においてはまだ課題を残しているが、70%近い住民の負担率を上げるサブ・プロジェクトもあり、自らのコミットメントを示していることから、住民のエンパワーメントの成果として評価できる。

（２）行政機関のオーナーシップの醸成

フェーズ では行政の介入を抑え、住民へのインパクトの確保に努めたため、「村落振興・森林保全計画」プロジェクトのネパール政府側のカウンターパート（Counterpart: C/P）である郡土壌保全事務所（District Development Committee: DSCO）の役割が限定されたが、治安の悪化に伴いフェーズ ではDSCOのみによる住民支援の形をとった。結果として、この実施体制はDSCOのオーナーシップの醸成と能力の向上に効果的に働き、持続的なシステム構築を促すことに貢献した。

（３）成果の波及と普及のメカニズム

本事例では、住民が主体となって総合的に村落資源を管理していく仕組みが持続し、他の地域に波及するための仕組みを具現化したモデルを開発することを目指した。さらに、モデルを他の地域に展開するためのツールとしてOGが開発された。OGでは、プロジェクトの基本理念や実施のためのアプローチをはじめ、プロジェクトにかかわっていない人にも活動が実施できるように、主要な手法が整理されており、また実施プロセスの公開による透明性の確保のツールとしての役割も果たし、プロジェクトの継続・実施を可能にしている。有効に活用されるためにはさらなる改良が求められるが、モデルの複製事業の実施において、OGを頼りにすべての活動が他の地域で実施されてきたことを勘案すると、OGが汎用可能なシステムの確立に寄与していることを明示しているといえよう。

■ 事例分析から得られた学びと教訓

ネパール森林保全分野協力の事例分析から、CDの視点に立ったとき、今後のJICA事業にフィードバックできる重要な学びと教訓は下記のとおりである。

(1) 住民エンパワーメントというプロセスへの支援のあり方

本事例で目指した住民のエンパワーメントとは、活動の計画やその実施を通して住民やC/Pの能力を向上するという目に見えない住民自身の内発的なプロセスを指す。そのため、従来の評価手法ではその成果を十分に図ることが難しい。持続的な住民のエンパワーメントと住民に対する支援システムの構築には、試行錯誤を要し、時間がかかることをふまえ、柔軟な協力計画を持つことと、住民の行動変容や意識変容についても成果指標を検討することが望まれる。プロセスの進展を測定する適切な指標を導入することは、目標の達成に必要な能力向上の成果をあわせて評価するうえで重要な課題といえる。

(2) プログラムベースの協力

近年ではJICAにおいても、その協力学スキームの枠を超えたプログラム型の柔軟な支援を行うことが可能になっている。本事例では、森林保全という目に見える成果が表れにくい分野の協力であったことから、短期間でのプロジェクトに現実的な限界を認識し、全体で約10年かけて複製モデルをネパール側にハンドオーバーできることをイメージしていた。このように、中長期的なビジョンを持ち、基本理念に基づいて、10年後には何の達成が可能で、どのような状態で協力を終わらせることができるのかという基本的な合意を関係者間で共有しておくことが有用となる。

協力の成果が持続的に根づいていくためには、ミクロレベルの開発モデルが、ネパールの中長期的な開発戦略や政策の中に戦略的に位置づけられていくこと、整合性を持つことも極めて重要である。このため、プロジェクトの意図や成果をネパール関係者とともに、専門家チームおよびJICA事務所が、中央関係省庁や地方行政、主要ドナーに対して宣伝し、関心と具体的な関与を引き出す戦略的な工夫も重要になる。

(3) JICA職員に求められる役割

JICAでは、「在外主導」が進められ、JICA在外事務所職員が果たす役割はますます大きくなっている。国内外のJICA職員が求められる資質は、幅広いプロジェクトの経験の蓄積、技術分野専門家の専門性を活かしながら協力の中長期構想を共有するための十分な基礎知識、開発戦略や現地社会に整合した援助のアプローチを促進するための調整とアドボカシーの経験能力である。さらに、JICA在外職員がプロジェクト関係者を結ぶ効果的な調整役・プロジェクトの「舵取り役」としての役割を果たすことが求められている。国内外の職員がある程度の専門知識を持つこと、プロジェクトの進捗状況や課題の把握、専門家チームとの共通認識の確保などの仕組みをJICAがシステムとして確立することができれば、援助する側にとって重要な業務の一つである関係者への広報や理解促進活動をになうJICA在外事務所のキャパシティがより一層増強されると思われる。

序章 調査研究の概要

1. 調査研究の背景と目的

わが国が1991年にネパールにおける森林分野協力を開始して以来、すでに14年が経過している。「林業普及計画」に始まり、「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力プロジェクト」「西部山間部総合流域管理計画調査」からなるパッケージ協力が実施され、「村落振興・森林保全計画」フェーズ フォローアップ協力が2005年7月をもって終了した。本調査研究は、ネパールにおける独立行政法人国際協力機構（JICA）森林分野協力をレビューし、得られる教訓を整理することを目的として実施された。

「村落振興・森林保全計画」は、JICAにおいて森林分野で住民参加を初めて本格的に取り入れた案件であり、森林保全の担い手である地域住民のエンパワーメントや村落振興に重点を置き、その中でも女性や社会的弱者への配慮を重視した案件であった。貧困と森林破壊の悪循環を断ち切るため、住民の優先ニーズである生活向上を目指した村落振興事業が実施され、住民がゆとりをもって自然資源管理を考える環境を整える取り組みが行われた。住民自身が自らの抱える問題と向き合い、解決に向けた活動を計画、実施、評価する能力を向上させることを目的として支援が行われた。また、青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）事業や開発調査などの他スキームとの連携を通じて総合的なアプローチが展開され、森林・自然環境保全という目標達成に向かって、持続的かつ普及可能なモデルの構築を模索して試行錯誤を重ねてきた。本調査研究は、ネパールでのこうした森林分野協力の経験を包括的に分析し、体系化することを目指しており、「村落開発を森林保全につなげる協力モデルは今後どうあるべきか」「協力効果を持続的、面的に展開するにはどうすべきか」など、今後のJICA事業にフィードバックできる重要な課題について、考察を深めている。

JICAにおいては、近年、途上国の課題対処能力を包括的にとらえる「キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）」の考え方が重視されるようになってきた。CDとは「途上国の課題対処能力¹が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」であると定義される²。ここでは、途上国自身が課題解決に向けた自らのキャパシティをより高めていこうとする内発的で継続的なプロセスをファシリテーターとして側面支援することこそ、援助の重要な役割であると強調する³。またCDにおいては、開発課題に対処するための途上国側のキャパシティが重層的であることに着目し、キャパシティを個人、組織、制度・社会といった複数のレベルでとらえ、各層がダイナミックに相互作用しながら、全体のキャパシティを形作っているとする⁴。このような認識に立つと、効果的な協力を行うためには、途上国のキ

¹ 途上国が自らの手で開発目標を設定し、それを達成する力。また問題の所在を特定し、その問題を解決していく力。行政官個人や個々の行政組織の能力だけでなく、組織間の役割分担に関するルールや課題解決へ向けた活動を促進する政策や制度、開発課題に対する社会的な認知など、さまざまな要素の総体として、課題に対処するためのキャパシティととらえている。

² JICA（2006）p.5

³ *Ibid.* p.26

⁴ *Ibid.* pp.1-2

ャパシティを包括的に把握したうえで、その向上を中長期的視野に立って戦略的に支援する必要があるといえる⁵。

総合的なアプローチを採用した本プロジェクトが、途上国の既存のキャパシティを包括的に強化し定着させるために、どのような工夫を行ったか、その結果得られた成果と課題はどのようなものであったかという視点から14年間にわたるアプローチの変遷を分析することは、今後の技術協力のあり方、やり方に関する示唆を導くために大きな意義がある。本調査研究は、援助マネージメントを担うJICA職員がCDを効果的に支援し成果を上げるうえでの有用な教訓を引き出すことに重きを置いて実施するものである。

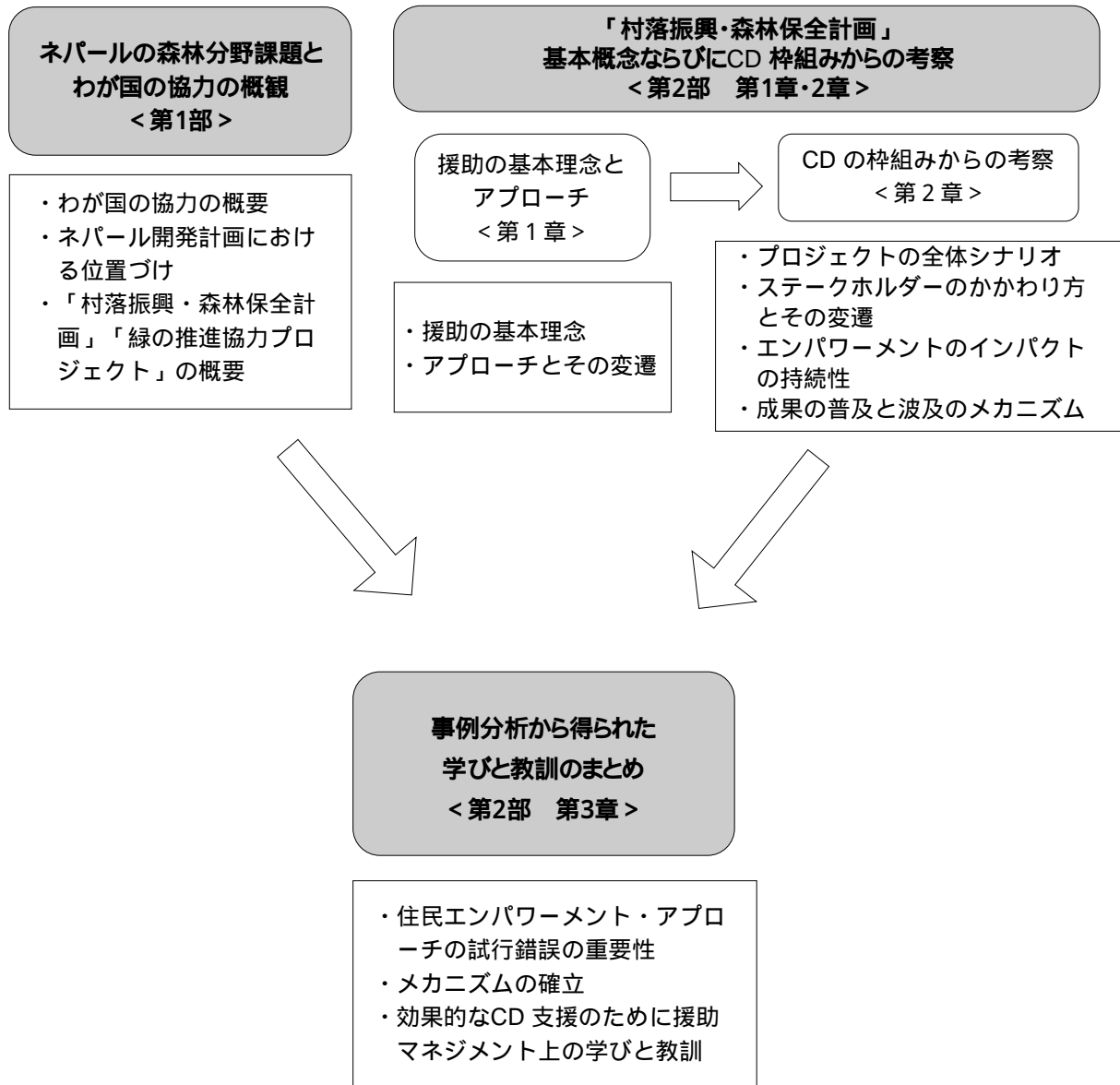
2 . 報告書の構成

本報告書は2部により構成されている。第1部においては、ネパールの森林管理が変遷してきた歴史の中で、わが国がどのような森林分野協力をを行い、ネパール国全体の開発計画の中でどのような位置づけにあったか、また本調査研究が主眼とするパッケージ協力とはどのようなものであったかを、主として既存の文献を活用しつつ、プロジェクト関係者とのインタビュー調査から得られる情報と併せて、それらの特徴と成果を取りまとめた。第2部の第1章では、パッケージ協力のなかの「村落振興・森林保全計画」のフェーズ⁶とフェーズ⁶に焦点を当て、両フェーズが住民主体の村落振興活動を通じた森林保全という方向性に向かいつつも、どのようにアプローチを変遷していったか、変遷の背景要因、プロセスはどういったものであったか、既存の文献とプロジェクト関係者とのインタビュー調査に基づいて比較分析を行った。第2章では、CDの枠組みから、これらの取り組みを、全体シナリオ、ステークホルダーとのかかわり方、住民のエンパワーメントへの支援、成果の波及と普及のメカニズムの各側面から分析した。最後に、第3章では、JICAの援助マネージメントの向上へ資する教訓について取りまとめた。

⁵ CDの概念枠組みについては、馬淵・桑島（2004）、JICA（2006）に詳しい。

⁶ フェーズ⁶は1999年7月に開始されるが、活動実施に向けた準備段階の2000年3月、「計画打ち合わせ調査団」訪問中にマオイスト襲撃事件が激化し、プロジェクト活動が停止された経緯がある。その後プロジェクトは、JOCVの撤退を決め、新たな実施協議文書（Record of Discussion: R/D）の締結を経て再開された。本調査研究におけるフェーズ⁶の分析は、R/D改訂後の取り組みに焦点を当てて行っている。

図0 - 2 報告書の構成



3. 調査研究の実施体制と実施方法

(1) 実施体制

本事例研究は調査研究グループを事務局として、本事例対象プロジェクトを主管する地球環境部、同プロジェクト支援委員会、専門家、有識者の方々の助言、コメントを反映しながら実施した。既存文献の分析、プロジェクト関係者インタビューの実施、報告書ドラフトの取りまとめは山岸信子氏が実施した。

実施体制

- 【コンサルタント】山岸 信子 (有)エリコ海外事業部専門部長
- 【事務局】桑島 京子 国際協力総合研修所調査研究グループ長(当時)
- 山田 浩司 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム長(当時)
- 馬淵 俊介 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム職員(当時)
- 高橋 久恵 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム研究員
((財)日本国際協力センター所属)(当時)

プロジェクト情報提供者およびコメント提供者

(敬称略、いずれの肩書きも本事例研究実施当時のもの)

- 【国内支援委員会】天野 正博 早稲田大学人間科学部人間環境科学科教授
- 田中由美子 JICA国際協力専門員
- 【関係省庁】 佐々木 貢 林野庁森林整備部計画課海外林業協力室指導係長
- 佐藤 智一 農林水産省大臣官房国際部国際協力課海外技術協力官
- 水野 明 林野庁森林整備部計画課海外林業協力室指導係長
- 【専門家】 永目伊知郎 林野庁森林整備部計画課海外林業協力室長
- 伊藤 香里 個別専門家 環境行政アドバイザー
- 寺川 幸士 村落振興分野 フェーズ フォローアップ
- 清水 正 村落振興分野 フェーズ ・
- 志和地弘信 農業普及分野 フェーズ 、東京農業大学助教授
- 西垣 智子 村落振興分野 フェーズ フォローアップ
- 【JICA】 堀 正彦 地球環境部技術審議役
- 勝田 幸秀 地球環境部第1グループ長
- 内川 知美 地球環境部第1グループ森林保全第1チーム職員
- 前川 倫子 地球環境部第1グループ森林保全第1チーム職員(当時)

(2) 実施方法

本調査は、既存の文献と併せて日本とネパール双方のプロジェクト関係者からのインタビュー調査を行い、そこから得られた情報を基に分析を行っている。既存の文献の主たるものは、各種調査団報告書、プロジェクト総合報告書、専門家報告書、コンサルタントによる調査報告書などである。

表0 - 1 プロジェクト関係者とのインタビュー概要

	フェーズ	フェーズ	両フェーズ	その他
ネパール側関係者				
森林土壌保全省		3	1	
土壌保全流域管理局		1	2	
土壌保全事務所		6	3	
ドナー機関、NGO	2			1
JICAネパール事務所関係者		2	1	
NGO、コンサルタント	1		1	3
村落住民（モチベーター）		6		
小計	3	18	8	4
日本側関係者				
元専門家	6	6	1	
元協力隊員	3			
国内支援委員会関係者			1	
JICAネパール事務所関係者	1	2	1	
JICA本部関係者	1	1	2	
小計	11	9	5	0

インタビュー対象者の概要は表0 - 1に示すとおりである。

ネパールにおけるインタビュー調査では、フェーズ において協力した非政府組織（NGO）の代表者、フェーズ のモチベーターとしてプロジェクト実施にかかわった村落住民20人のうち6人にインタビューを行うことができた。政府関係者については時間的制約に加えて、その後の人事異動もあり、インタビューを行えたのはカスキ、パルパット両郡の現在の郡土壌保全事務所所長、次長に加えて中堅技術者4人、その他である。フェーズ の立ち上げにかかわった郡土壌保全事務所関係者については1人、カトマンズの土壌保全流域管理局、森林土壌保全省においては、プロジェクト立ち上げ当初より現在まで何らかの形でプロジェクトにかかわった関係者とのインタビューを行うことができた。

一方で、日本側プロジェクト関係者については、時間的制約、人事異動、海外赴任などの制約のもとでインタビューを行ったが、少なくともプロジェクトのフェーズ からフェーズ のすべてのチーフアドバイザーとのインタビューを実施することができた。その他の関係者にもインタビュー調査が行えない場合、電子メールおよび電話によるヒアリングを実施した（インタビューリストは巻末資料を参照）。

インタビュー調査は基本的には個別に行ったが、ネパールにおけるモチベーターおよび郡土壌保全事務所中堅技術者のインタビューはグループで行った。グループ・インタビューにおいては一人ひとりの詳細な見解や意見を拾うことはできない半面、お互いのインターアクションを通じて異なる見解の対比を明確にするうえで効果的であったと考える。なお、日本側プロジェクト関係者においては多種多様な見解、意見があり、本プロジェクトを振り返ってみると、プロジェクト関係者間で相互に議論する場を設定できれば本調査における総合的分析を行うにあたって、より効果的なツールとなったであろうと思われる。

また安全管理上の制約から、CDの重要な要素である村落住民に対するインタビューを行えな

かったこと⁷は、CDの視点から包括的にプロジェクトを分析することを目指した本調査において、その分析が限定的なものとならざるを得なかったことも併せて記しておく。このような調査上の制約はあるものの、ネパールの森林分野協力の14年間のプロセスをCDの枠組みからみることにより、森林分野協力の成果と課題や援助マネージメント上の教訓を抽出することを試みた。

⁷ インタビュー調査ではさまざまな制約があったことをここに記しておく。安全面の理由から、プロジェクト実施村落、プロジェクト実施郡であるカスキ、パルパット両郡を訪問することができなかった。このため、カトマンズでインタビューした「モチベーター」6人を除き、フェーズ 、フェーズ とも村落住民とは直接面談することができなかった。

第1部 ネパールの森林分野課題とわが国の協力の概観

1. 背景

ネパールでは伝統的に、森林を日々の生活の糧として利用する人々が共同で森林を守る共有的な森林の利用形態を取っており、伝統的制度に基づいた森林の管理が効果的に機能していた。しかし、1957年、政府の私有林国有化政策の導入とともに、住民による慣習的使用権や管理のメカニズムが崩れ、それまで長い伝統の中で培われてきた仕組みのもとで損なわれることのなかったネパールの森林は、住民にとって「守る」対象から「搾取」する対象へと変わっていく。1978年に再び政策が転換され、地域社会を森林管理の担い手とする制度が導入されるが、この政策における「地域社会」は真の森林管理の担い手である住民の森林利用者グループ（Forest Users' Group: FUG）ではなく、パンチャヤット制⁸における「地方の行政組織」であり、その意味で森林管理が質的に向上することはなかった。このような森林管理の体制は、1993年に森林法が再度改正され、森林利用者グループに旧来からの利用実態を踏まえた森林の管理、経営、利用権を正式に認める制度の導入により改善され、ネパール本来の森林管理体制が復活するに至る。

2. ネパールの森林分野の長期計画とわが国の協力の概要

このようなネパールの森林管理の変遷を背景に、1984年援助機関調整会議において林業部門の長期計画の策定が提唱され、これを受けて1988年、フィンランド国際開発庁（Finnish International Development Agency: FINNIDA）とアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）の協力のもとに林業部門マスタープラン（Master Plan for the Forestry Sector, Nepal 1989-2010）が策定された。この林業部門マスタープランは12のプログラムからなるが、基本となる6つの主要プログラムと、これを推進する6つの支援プログラムから構成されている⁹（図1-2参照）。

わが国のネパールにおける森林分野協力は、1987年の「コンタクト調査団」の派遣とそれに続く1988年10月の長期調査員の派遣に始まったといつてよいであろう。長期調査員の報告書は、林業部門マスタープランの主要6プログラムのうち、住民林業、国有林、土壌保全を最優先分野であるとし、これらのプログラムの中でわが国が協力可能な分野を複数提案している。この長期調査員の調査結果を受け、またネパール側からの要請もあり、わが国は支援プログラムのうち「研究と普及」に関する協力を行うことを決定し、1991年「林業普及計画（プロジェクト方式技術協力）」を開始する。

⁸ 1962年公布の憲法で制定された行政・立法制度。国・県・郡・市町村レベルに評議会を置き、国王を頂点とする統治・統合システム。1990年に民主化とともに廃止される。

⁹ 主要6プログラム： 住民林業および民間林業 国有林経営および借地林業 林産加工業 薬用、芳香植物および特用林産物 土壌保全および流域管理 生態系
 遺伝子源の保全支援6プログラム： 政策および法的改革 組織改革 人的資源の開発 研究と普及
 資源把握と計画助成 監査と評価

「林業普及計画」(1991-1994)

1991～1994年に実施された「林業普及計画(プロジェクト方式技術協力)」は2つのコンポーネントからなり、中央レベルにおける林業部門マスタープラン主要6プログラムの普及ニーズの概括調査、西部開発地域の「住民/社会林業」プログラムにおける住民レベルのニーズとその充足度合いについてのフィールド調査が実施された。ニーズ調査の結果、以下の点が課題として挙げられた。

特定セクターに限定した支援では貧困の悪循環を断ち切れず、住民の包括的生活ニーズを満たす村落振興を通してのみ環境・森林保全が実現される。

住民のニーズに基づいた住民の手による事業実施に対する協力が有効である。

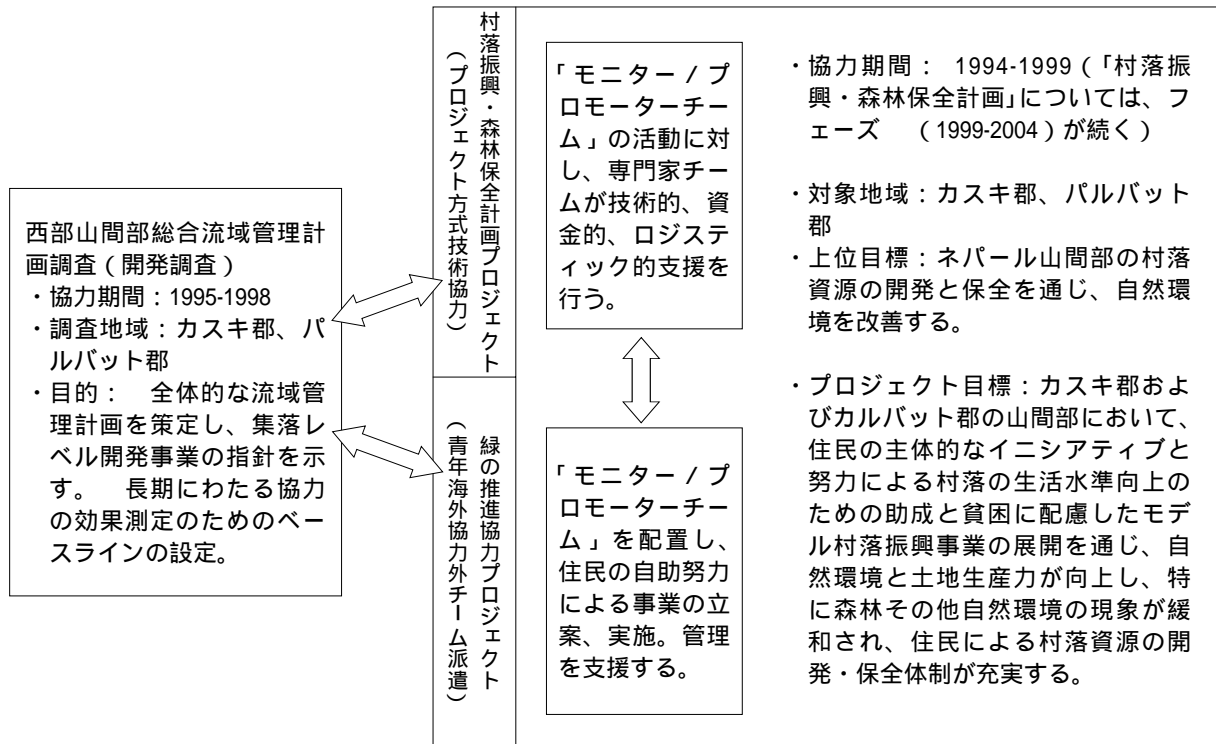
「パッケージ協力」

(「村落振興・森林保全計画技術協力プロジェクト(フェーズ : 1994-1999)」「緑の推進協力プロジェクト(フェーズ : 1994-1999)」「西部山間部総合流域管理計画調査(フェーズ : 1995-1998)」)

ネパール政府は、1993年3月に実施された「林業普及計画」の中間評価調査団に対して、「林業普及計画」に続くわが国の協力を主要プログラム分野で継続することを要請し、これに応じて林業部門マスタープラン主要6プログラムの中の「土壌保全・流域管理」におけるパッケージ協力が提案される。パッケージ協力は、村落振興・森林保全計画(プロジェクト方式技術協力)

緑の推進協力プロジェクト(青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV)チーム派遣)、西部山間部総合流域管理計画調査(開発調査)の3つのプロジェクトからなるが、こうしたパッケージ協力の背景には、ネパールにおいてトップダウン方式による森林保全活動が効果的でないこと、狭義の森林セクター支援は住民の協力を得ることが難しく、持続性に欠くなどの過去の経験分析に基づくもので、パッケージ協力においては「住民の日常的ニーズに基づいた生活向上のための包括的村落振興事業を、住民が主体となって計画、実施、管理するという“エンパワーメント”から取り組む」との基本構想が提案されている。当時は、1992年にブラジルで開催された「環境と開発に関する国連会議(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)」を受け、わが国は積極的に環境問題と取り組むことを表明しており、青年海外協力隊事業においても、森林保全を支援するためのチーム派遣の枠組みとして、「緑の推進協力プロジェクト」が世界的にも実施、拡大されている時期であった。また、「西部山間部総合流域管理計画調査」は「村落振興・森林保全計画」と「緑の推進協力プロジェクト」を支援し、長期的な総合流域管理計画の策定およびプロジェクト実施に必要な詳細データを提供することが期待されていた(図1-1参照)。

図1 - 1 パッケージ協力の概要



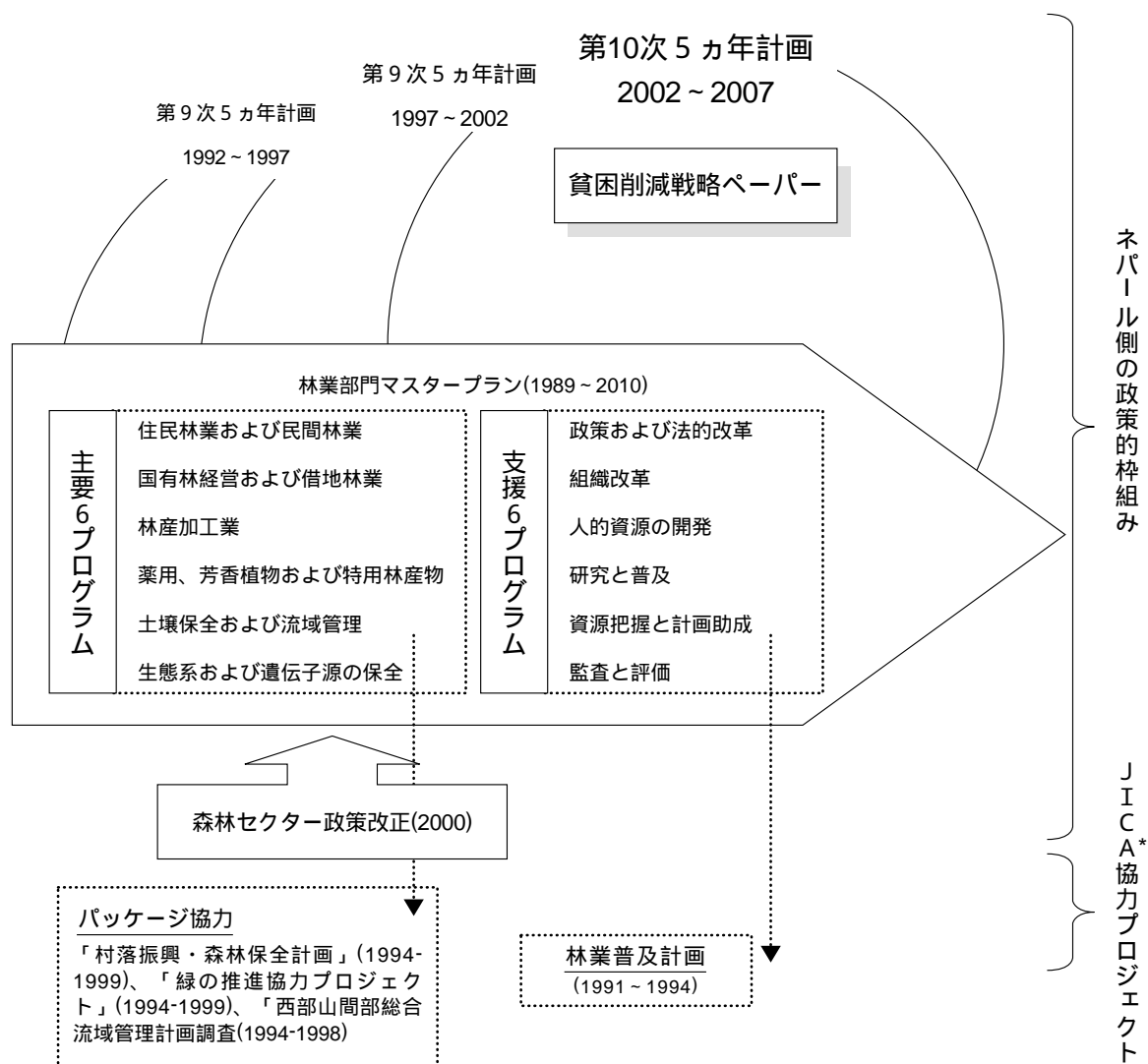
2000年に改正されたネパールの「森林セクター政策」も、基本的に林業部門マスタープランにおける考え方を継承しており、土壌保全・流域管理は引き続き森林セクターの主要プログラムの一つとして位置づけられている。さらにネパール国の第9次5ヵ年計画¹⁰（1997～2002年）、第10次5ヵ年計画（2002～2007年）はともに「貧困の緩和」を最大の目標としており、社会的弱者への配慮、生活向上、住民参加による持続的な開発、非政府組織（Non Governmental Organization: NGO）連携などを主要開発戦略として挙げている。土壌保全・流域管理についても、第9次5ヵ年計画は「流域の土地や水等の資源の適正な管理により洪水や地すべりなどの災害を軽減し、土地生産性を維持保全すること」を主目的と設定している。第10次5ヵ年計画は「自然資源管理を通じた保全、貧困層、女性、社会的弱者の参加を重視した自然資源管理による貧困削減」を主目的としている。

このようなネパールの政策的枠組みの中で、パッケージ協力は貧困削減を大目標としつつ、社会的弱者への配慮、生活向上、住民参加による持続的な開発、NGO連携といった主要開発戦略を取り入れた総合的村落資源管理として、その戦略的な位置づけを確保しているといえる（図1 - 2参照）。

ネパール政府カウンターパート（Counterpart: C/P）である森林土壌保全省（Ministry of Forests and Soil Conservation: MFSC）や土壌保全流域管理局（Department of Soil Conservation and Watershed Management: DSCWM）は、わが国の協力を明確に「土壌保全・流域管理」の枠組みの中に位置づけ、「村落振興・森林保全計画」（フェーズ）がネパールの国家開発目標や開発戦略、流域管理・土壌保全分野の優先課題を支持するものであることを高く評価

¹⁰ ネパールの国家総合開発計画の第1次5ヵ年計画は1956年に開始された。

図1 - 2 ネパール側の政策的枠組みとJICAの協力



注：* JICA = 国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency)

している。このことは筆者が現地調査でインタビュー調査を行ったなかでも確認することができた。MFSCやDSCWMの高官はまた、「貧困削減」を国家としての優先課題であると強調し、わが国の協力が貧困削減に貢献するものであるとしている。

3. 「村落振興・森林保全計画」フェーズ・フェーズと「緑の推進協力プロジェクト」の概要

「村落振興・森林保全計画」と「緑の推進協力プロジェクト」は、住民の生活向上にかかるニーズの充足をエントリーポイントとしつつ、最終的には森林・自然資源保全に貢献するという方向性で実施された。また「住民主体」「包括的アプローチ」「エンパワーメント」「社会的公正」と

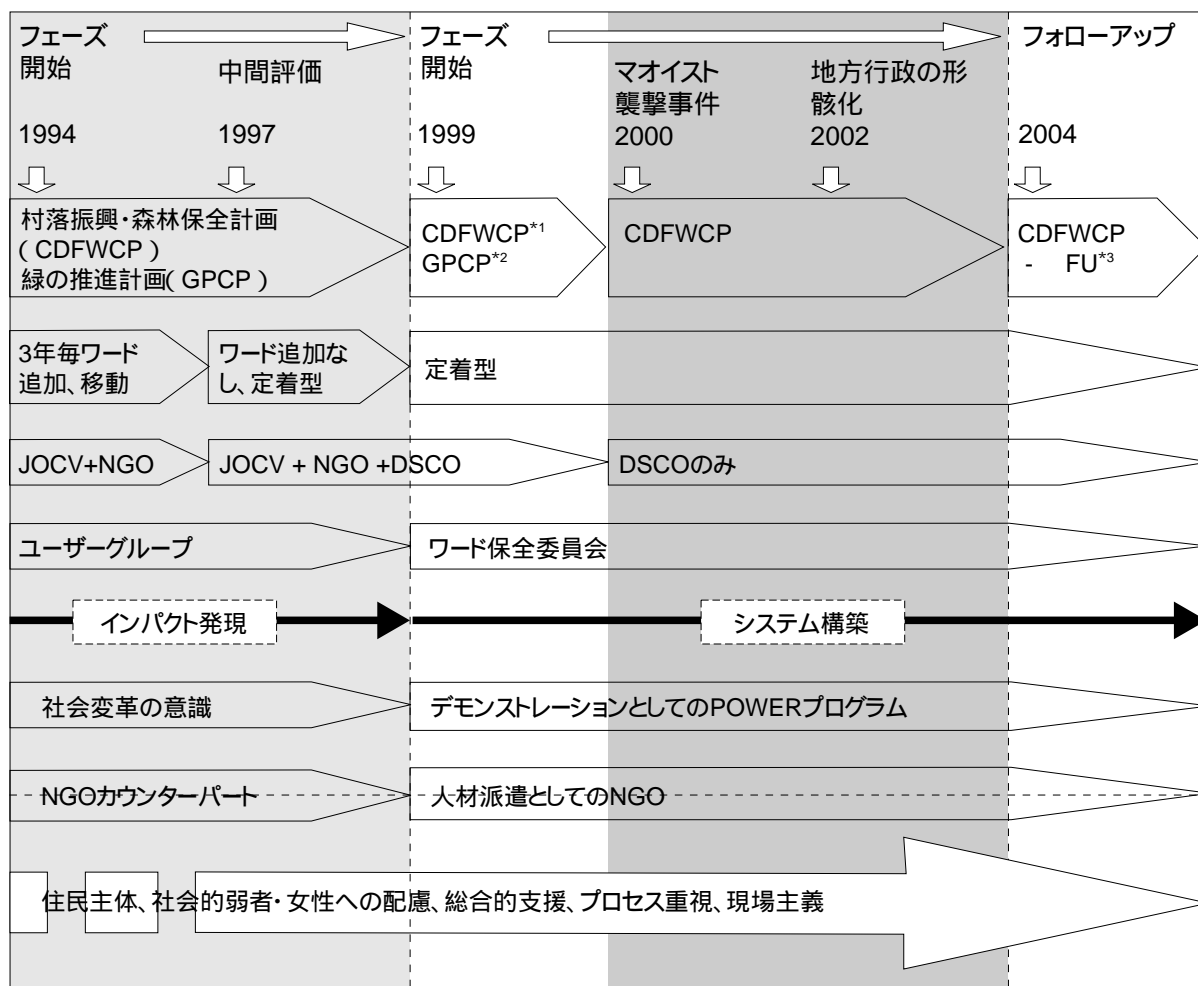
表1-1 「村落振興・森林保全計画」フェーズ とフェーズ の比較

		フェーズ	フェーズ
プロジェクトの概要	上位目標	ネパール山間部の村落資源の開発と保全を通じ、自然環境を改善する。	住民による積極的な村落資源管理を通じて、ネパール山間地域における貧困を緩和し環境を改善する。
	プロジェクト目標	カスキ郡およびバルパット郡の山間部において、住民の主体的なイニシアティブと努力による村落の生活水準向上のための女性と貧困に配慮したモデル村落振興事業の展開を通じ、自然環境と土地生産力が向上し、特に森林その他自然環境の減少が緩和され、住民による村落資源の開発・保全体制が充実する。	ネパール山間地域に適用可能な、住民による計画、実行、モニタリングおよび評価への積極的な参加をとまなう、持続可能かつ公正な住民参加型村落資源管理モデルを開発する。
	成果	<ul style="list-style-type: none"> カスキ郡およびバルパット郡の山間部において、住民の主体的な村落振興活動を通じて、村落資源開発・保全のためのモデルが確立され、村落資源開発・保全および村落開発事業が活性化する。 村落資源開発・保全の手法と技術がC/Pおよび現地NGOに移転される。 ネパール山間地域に適用可能な村落資源開発・保全のための手法が提案される。 	<ul style="list-style-type: none"> カスキ郡およびバルパット郡の対象地域住民が、自らの組織を形成し運営する能力、村落資源の持続的管理のための計画立案、実行、モニタリングと評価の能力、公正な村落資源管理の能力を高める。 C/Pが、流域管理見通しを作成する能力、開発された住民参加型村落資源管理プロジェクトを実行する能力を高める。
サブ・プロジェクトの概要	支援対象	・サブ・プロジェクトごとに形成されるUG ^{*1}	集落ごとに形成させるWCC ^{*2} （WCCに属するUGへの直接支援はしない）
	支援期間	・一集落に対して3年で次の集落へ移動（1997年より4年に変更）	・当初より4年で、すべての集落で一斉開始
	サブ・プロジェクトの実施	・全体予算を、森林・流域管理40%、村落インフラ40%、所得向上20%の割合で実施。	・区分はなく、「流域管理見通し（CBWMP ^{*3} ）」、「村落資源管理計画（CRMP ^{*4} ）」、「年間活動計画（AAP ^{*5} ）」に基づいて実施。
	サブ・プロジェクトの対象事業採択方式	・個々のニーズのくみ上げ	・CBWMP CRMP AAP方式によるディマンドのくみ上げ
	住民による中長期計画の策定	・事業ごとの計画のみ	・ワード全体の長期見通し（CBWMP）、現実的中期計画（CRMP）、年間活動計画（AAP）の策定
	予算	・一集落（ワード）20万ルピー（支援期間の総予算額）	・上限25万ルピー、下限10万ルピーの範囲内で、世帯数に2,500ルピーを乗じたもの（支援期間の総予算額）
	予算上の支援の割合	・個々の事業ごとに積算	・フェーズ での事業別支援率をベースに公益性、受益者層を考慮のうえ決定
	会計管理	・事実上M/Pチーム ^{*6}	・WCC
アクターの位置づけ	NGOの位置づけ	・協力隊のC/P（事実上のプロジェクトC/P）	・コンサルタント
	DSCO ^{*7} の位置づけ	・形式上のC/P	・唯一のC/Pとして明示
	M/Pチーム	<ul style="list-style-type: none"> JOCV隊員 + NGOボランティア 1977年よりDSCO中堅技術者も加わる M/P支援として住民からモチベーターとサイトアシスタント雇用 	<ul style="list-style-type: none"> DSCO中堅技術者が現場責任者 現場責任者支援として住民からモチベーター2人雇用
	MDチーム ^{*8}	・プロジェクト雇用、NGOより派遣	・プロジェクト雇用 + DSCO雇用（NGOの役割なし）
	住民の役割	<ul style="list-style-type: none"> ニーズ発掘支援 実施参加 完了報告 	<ul style="list-style-type: none"> 計画、実施、モニター評価すべてのプロセスに参加 月例報告、完了報告、自己評価シート
	地方自治体との連携	・VDC ^{*9} 委員長およびワード委員長はサブ・プロジェクトの推薦委員会に入る	・VDC内のすべてのワードを選定するVDCアプローチによる連携強化
その他	社会ジェンダー配慮	<ul style="list-style-type: none"> 所得向上事業の80%を女性など社会的弱者へ配分 UGの50%以上を女性とする規則 女性のための成人識字教室実施 	<ul style="list-style-type: none"> WCCの30%を女性とする規則 POWERプログラム^{*10}実施（成人識字教室、研修・スタディツアー、所得向上）
	成果の普及・波及	・住民から住民へ波及	・地方行政を介した展開
	森林関連活動の推進	<ul style="list-style-type: none"> 一定予算の貼り付け 苗畑設置・管理支援 コミュニティ・フォレストリーの推進 環境保全および村落振興の促進と動機づけを目的とした識字教室の開催 	<ul style="list-style-type: none"> 公益性の観点から支援率の引き上げ 民間苗畑の活用

注：*1 UG = ユーザーズグループ（Users' Group）
 *2 WCC = ワード保全委員会（Ward Conservation Committee）
 *3 CBWMP = Community-Based Wetland Management Prospect
 *4 CRMP = Community Resource Management Plan
 *5 AAP = Annual Action Plan
 *6 M/Pチーム = モニター / プロモーターチーム
 *7 DSCO = 郡土壌保全事務所（District Soil Conservation Office）
 *8 MDチーム = Multi Disciplinary Advisory Team
 *9 VDC = 村落開発委員会（Village Development Committee）
 *10 Powerプログラム = Poor-people, Occupational caste and Women's Empowerment for Resource Program

出所：筆者作成。

図1-3 プロジェクトの変遷



注：*1 CDFWCP = Community Development and Forest/Watershed Conservation Project

*2 GPCP = 緑の推進計画 (Greenery Promotion Cooperation Project)

*3 FU = 森林利用者 (Forest Users)

出所：筆者作成。

いった共通の理念のもとに活動は実施されたが、その重点の置き方には「村落振興・森林保全計画」のフェーズ とフェーズ では違いがあった。

「村落振興・森林保全計画」フェーズ と「緑の推進協力プロジェクト」フェーズ は1994～1999年、カスキ、パルバット郡の計10村落において実施された。「村落振興・森林保全計画」と「緑の推進協力プロジェクト」は2つの異なるプロジェクトであるが連携して実施されるため¹¹、JICAとネパール側とのプロジェクトの合意議事録 (Record of Discussion: R/D) と青年海外協力隊プロジェクトの会議議事録 (Minutes of Meeting: M/M) におけるプロジェクト目標は同一のものが設定されており、Project Design Matrix: (PDM)¹²も共通のものが作成されている。

¹¹ 以降、本報告書においては「村落振興・森林保全計画」と「緑の推進協力プロジェクト」を併せて「本プロジェクト」とする。

¹² PDMは本調査で確認できただけで、フェーズ 実施期間中計3回作成、修正されている。最初のPDMはプロジェクト開始前に案として作成、第2は中間評価用、第3は終了時評価用である。

Box 1 - 1 プロジェクト対象村落の概況

パッケージ協力が実施されたカスキ、パルバット両郡は、ネパールの5つの開発地域の中の「西部開発地域」に位置している。カスキ郡で最も大きな都市は、観光都市として有名なポカラ市である。ポカラ市自体は盆地にあるが、プロジェクトが実施されたカスキ、パルバット郡はヒマラヤ山脈の南斜面に位置する中山間部である。北側はヒマラヤ高地、南側はインドへと続くテライ地域が広がる。気候は亜熱帯であるが、ヒマラヤ高地の南側に位置することから、年間降水量は多い。

民族的にはネパールは多民族国家である。高地に住むチベット系諸民族、中山間部に住むグルン、マガール、それ以南にはパフン、チェトリといった高カーストの住民が多い。グルン、マガールは民族の結束が比較的強く、集落も地理的にまとまる傾向が強い。山岳民族であるグルンは、グルカ兵としてインド・英国軍に従事することも多く、海外出稼ぎによる所得も多く、女性の社会的進出にも寛容である。

農業を除く産業は未発達ではあるが、ポカラ市は観光都市として発達しており、ポカラや幹線道路に近い村落では電気も通っているところもある。中山間部からはグルカ兵を多く輩出しており、農村部の貴重な現金収入源となっている。

プロジェクトが実施された村落はポカラ市から車と徒歩で3～7時間の中山間部に位置する村落である。1村落は9つの集落と呼ばれる行政区画からなる。おのおの集落はトールと呼ばれる自然村の集落に分かれている。

ネパールにおいては貧困と人口の圧力から、一般的に土地利用は極度に集約的である。山間地域でも階段耕作が可能などころでは水田、水や気温に問題があれば畑作を行う。傾斜が急峻などころでは放牧・採草地として利用する。連続する棚田の最下部と最上部で標高差500mを超えることもまれではない。こうした農地の無理な拡大によって森林面積は減少するとともに、残された森林からの薪炭・飼料の採取はしばしば限界を超えて収奪的である。

3 - 1 フェーズ の特徴と効果

3 - 1 - 1 プロジェクト目標

R/DおよびM/Mによると、プロジェクト目標は「カスキ郡およびパルバット郡の山間部において、住民の自主的な活動による村落の生活水準向上のための、女性と貧困に配慮したモデル村落振興事業の展開を通じ、自然環境と土地生産力の向上、特に森林その他自然環境の減少緩和、森林地域の拡大を図る」とされている。

3 - 1 - 2 協力の特徴

(1) 住民参加型村落開発のためのサブ・プロジェクトの実施

プロジェクトは、住民自らが地域のニーズに基づいて計画した活動をサブ・プロジェクトという形で実施、支援した。サブ・プロジェクトは、村落内（単一集落＝ワード内）事業と村落間（複数の集落＝ワードにわたる）事業とに分けられる。村落内事業は、森林・流域保全、村落インフラ、所得向上の3事業区分で形成され、おのおの分野での予算割当がそれぞれ全体の40%、40%、20%と決められていた。村落間事業は複数の集落をまたがる事業で、村落インフラ、森林・流域保全の事業区分で形成された。村落内事業の予算は、集落3年間で20万ルピーと定められ、村落間事業の予算はこの枠外で検討された¹³。このように、事業に一定のシーリン

¹³ 村落間事業は1996/1997年度より、森林・流域保全分野にのみ特化して実施された。この背景には、村落間事業の予算（「造林推進対策費」）の制約があったとされる。（JICA地球環境部内部資料報告書）

グを設定したことは、多額の援助により住民の依存心を助長しないためであった¹⁴。

(2) ユーザーグループ(UG)の形成と社会的弱者・女性への配慮

サブ・プロジェクトの実施をになうのは、サブ・プロジェクトから直接の便益を受ける村落住民で形成されるユーザーグループ(UG)である。UGはサブ・プロジェクトごとに形成されるが、その形成にはともすれば開発から取り残されがちな貧困層、低カースト、女性といった社会的弱者層が参加の機会を公正に与えられるよう配慮された。ことに女性の参加は、女性が森林の主たる利用者であるというネパールの現実を踏まえて重要視され、UGの最低50%は女性とすることが「オペレーショナル・ガイドライン(Operational Guideline: OG)」¹⁵に明記されている。

(3) 住民のエンパワーメント促進のための活動

住民に特化した支援を行い、住民の自助能力を向上させることを目指したフェーズでは、サブ・プロジェクトの実施を通して住民が自らの努力で生活を向上できるということを体験し、その体験そのものが住民のエンパワーメントにつながるとされていたが、さらにエンパワーメントを促進するための活動としてさまざまな訓練と視察研修が実施された。その多くはサブ・プロジェクト実施および実施に必要とされる技術の研修を中心としたものである。女性や貧困層などの社会的弱者に対しての支援は、所得向上サブ・プロジェクトとして実施されたほか、識字教室も実施された。

(4) コスト・シェアリング

「林業普及計画(プロジェクト方式技術協力)」の活動報告によれば、「住民が貢献と責任を果たしてのみ、持続的な資源管理を達成することができる」と記述されているが¹⁶、1991年当時の援助傾向は「ドナーが去った後に残るのは依存心のみ」¹⁷であったといわれている。このことから、本プロジェクトでは住民の自助努力の育成に当初から徹底した姿勢を取り、サブ・プロジェクトの実施に当たっては、住民からも労働、現金、現物の形で負担、貢献を求める工夫が行われた。コスト・シェアリングの考え方は、1995年8月に発行されたOG第1版においてすでに明記されている。

“The users’ group will contribute in terms of cash, material and/or labour according to the government policy on various development programmes.”¹⁸

3 - 1 - 3 協力の実施体制

(1) 専門家チームによる事業管理・技術指導および助言

本プロジェクトは、ネパールの森林土壌保全省をカウンターパート機関として、日本からの長期専門家グループがプロジェクト本部(ポカラ市)において、プロジェクト全体の事業管理や技

¹⁴ JICA (1994a) p.17

¹⁵ サブ・プロジェクト実施プロセスのガイドラインとして策定され、フェーズ においては計3版が策定された。

¹⁶ JICA (1994a) p.14

¹⁷ 国内支援委員インタビューより

¹⁸ Operational Guidelines (August, 1995) p.12

術指導・助言を行い、プロジェクトの対象村落に常駐するM/Pチーム（次項（2）参照）との連携のもとに活動した。

（2）M/Pチームによる住民エンパワーメントへの支援

本プロジェクトは、M/P（モニター/プロモーター）チームによる住民直接支援という体制によって実施された。M/Pチームは対象となる村落（Village Development Committee: VDC）ごとに一つのサイト・オフィスを設置し、村に住み込むことを通して住民の生活環境をより良く理解し、住民へのきめの細かい支援を提供する。すなわち、住民が自ら地域のニーズを掘り起こし、生活向上のための活動を計画、実施、管理していくエンパワーメントのプロセスを側面的に支援するのがM/Pチームの役割である。

M/Pチームの構成員はプロジェクトの実施プロセスを経て変わっていくが、プロジェクト開始当初の考え方によると、JOCV隊員とローカル・モチベーターから構成されていた。ローカル・モチベーターは草の根レベルの人材養成を目的としてNGOより雇用され、訓練指導を受けた¹⁹。

（3）ローカルNGOとの連携

本プロジェクトにおいては、M/PチームとしてJOCV隊員と一緒に活動するためのローカル・ボランティアが雇用された。ローカル・ボランティアはネパールのNGOから雇用、派遣されたが、NGOはそのほかにもローカル・ボランティアの指導のためのフィールド・マネージャーを雇用、派遣、さらに1996年からはMDチーム（Multi Disciplinary Advisory Team）を編成し、M/Pチームの構成員としての村落レベルでの活動に加えて、本部レベルにおける業務にもかかわっている²⁰。

政府C/Pである郡土壌保全事務所（District Soil Conservation Office: DSCO）職員は、プロジェクト開始当初はM/Pチームの一員に位置づけられていなかったが、1996年よりM/Pチームの一員として加えられた²¹。

3-1-4 住民エンパワーメント支援の実施プロセス

本プロジェクトにおいては住民のイニシアティブが重視され、M/Pチームはプロジェクト実施のすべてのプロセスにおいて住民を側面的に支援する役割を担った。図1-4は、プロジェクト実施のプロセスを示している。

3-1-5 サブ・プロジェクトの対象集落

一つの集落への支援は3年²²とされ、対象集落を移動していく考えであったが、これは住民の依存心を最小限にとどめ、自ら問題を解決していく「自立心」、「能力」を育成するためであるとされた。しかし、この方式によると、一つのM/Pチームが同時に支援する集落は最大時には15集

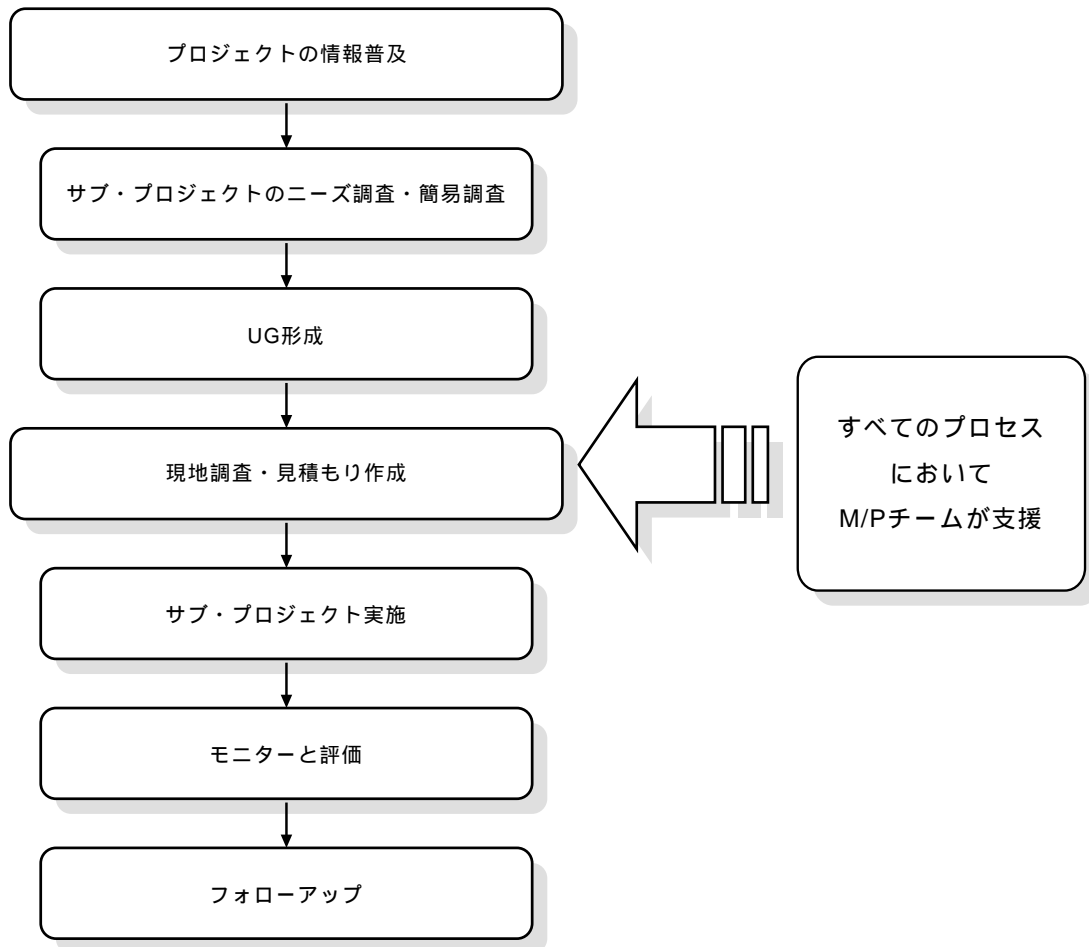
¹⁹ JICA（1999e）pp.15, 22

²⁰ JICA地球環境部内部資料

²¹ プロジェクト開始当初、郡土壌保全事務所は比較的新しく設置された役所であり、中堅技術者も数・質とも限定的であったため、プロジェクト開始当初はM/Pチームに配置することは現実的でなかった。（JICA地球環境部内部資料）

²² 同一集落への支援は1997年度より、1年のフォローアップ期間を加えて4年サイクルとした。

図1-4 フェーズ 実施プロセス



出所：筆者作成。

落にも上り、過剰な業務負荷とサブ・プロジェクトの件数が見込まれたため、この方式は1997年度より変更された。

3-1-6 フェーズ の成果と課題

こうして実施されたフェーズ においては、10村落において900近いサブ・プロジェクトが実施され、同数のUGが組織された。住民負担率はサブ・プロジェクトにより異なるが、架橋事業などでは38%、水道敷設事業では70%近くまで住民が負担しており、政府系事業の住民負担率が平均30%前後であるのと比較して、本プロジェクトの住民負担率はかなり高い。さらに能力向上のための支援として、成人識字教室、視察研修、訓練が開催された。チームリーダー総合報告書によれば、フェーズ の成果および課題として以下の点が挙げられている²³。

住民は実施手法を学びつつ、一定のルールのもとにサブ・プロジェクトの実施を体験した。

住民の基本的ニーズ実現のための、M/Pチームによる現地一体型協力が実績をあげ、手法の

²³ JICA地球環境部内部資料

Box 1 - 2 本プロジェクトにおけるネパールのNGOとの連携概要

1990年の民主化以降、ネパールのNGOは急速にその数を増やしていった。プロジェクトではこれらNGOを大きく4つのカテゴリーに分類する方法を採用している。それによると、

現地自助組織：村落に存在する組織で、メンバーと受益者がほぼ同一のグループ。村の母親グループなど。

現地サービスNGO：メンバーと受益者が必ずしも一致せず、比較的裕福な人々がボランティア的に村落や郡をまたいで活動を実施する組織。組織として必ずしも確立していない。

地域、国レベルのNGO：特徴は と変わらないが、地域や国レベルで活動。慈善的な要素が強いエリート組織。

プロフェッショナルNGO：非営利団体であるが、開発にコミットしたスタッフを有す。組織運営、政策決定のための運営委員会が設置されている。地域に根ざした組織づくりなどを支援する。

プロジェクトで求めていたのは、JOCV隊員とともに村落で活動するボランティアの派遣のほか、独自の経験を生かしてプロジェクトの実施ガイドライン策定に貢献すること、プロジェクト終了後他地域にて同様の開発活動を推進すること、などの役割を果たせるNGOであったが、これらのことを総合して、 に該当するNGOを適切と考え、公募により2つのNGOを選定し、契約を結んだ。

その1年後、2つのNGO評価を外部者により実施、その結果、2年目以降は1つのNGOに絞って協力した。この評価は、プロジェクトに参加するNGOが、NGOとしてのアイデンティティを提示し、政府やJICAの同等のC/Pとしての自覚を持つことの必要性、プロジェクト終了後の自立発展性のための組織強化、能力強化の必要性、さらに現場での活動支援のための「多分野アドバイザーチーム」を構成することの有用性などを提案している。

フェーズ を通して本プロジェクトと協力したNGOはTOLI (Team Organizing Local Institution) ボカラに本拠を置くNGOである。活動の目的を 開発事業実施のための草の根レベルの組織の設立、開発、強化 参加型アプローチの計画、開発、試行、提示 国内の開発ワーカーの育成などとしている。国際労働機関 (International Labour Organization: ILO) ADBなどと協力した実績を持つ。スタッフ数は15人であり、プロジェクトごとに契約する。当時のネパールの水準からは比較的経験のあるNGOと考える。

出所： フェーズ ジェンダー分野専門家報告書より筆者が編集。

有効性が実証された。

JICA、JOCV、NGO、政府の四者協力システムが効果的に機能した。

3版の改訂を経て活動の指針としてのOGが確立された。

事業経費の開示により透明性を確保したことは、住民の参加意欲促進と事業の信頼性の確保に有効であった。

「村落振興から森林保全へ」というアプローチがプロジェクト目標実現の方向性として有用であることが示されつつある。

住民やプロジェクト関係者への情報普及と啓発活動は、プロジェクト当初はさることながら全般を通じて重要である。ことに住民においては、サブ・プロジェクトの実施のみならず、その計画時期から十分にプロジェクトの趣旨を理解のうえ参加することは持続的な自助能力の向上に重要である。

UGの継続性を向上するには、プロジェクト開始当初より組織能力向上のための活動を実施することが重要である。

3 - 2 フェーズ の特徴と効果

「村落振興・森林保全計画」フェーズ と「緑の推進協力プロジェクト」フェーズ は、フェ

ーズ 終了後の1999～2004年、同じカスキ、パルバット両郡での実施が計画された。フェーズを実施した10村落において引き続き活動を行うことのほうがフェーズ の経験を積み上げる意味でより良いのではという考え方もあったが、ネパール政府からの強い要望もあったため、1998年に完了した開発調査がモデルエリアとした5地区からフェーズ とは異なる10村落が選択された。しかしながら現場での活動準備が進められるなか、2000年3月に発生したマオイスト襲撃事件²⁴のため、JOCVの「緑の推進協力プロジェクト」フェーズ は中止となり、「村落振興・森林保全計画」フェーズ は2000年8月に変更されたR/Dに基づいての実施となった。

3 - 2 - 1 プロジェクト目標

PDMに記載されたフェーズ のプロジェクト目標は、「ネパール山間地域に適用可能な、住民による計画、実行、モニタリングおよび評価への積極的な参加をともなう、持続可能かつ公正な住民参加型村落資源管理モデルを開発する」である。「住民主体」「ニーズ・ベース」「社会的公正」「包括的アプローチ」といった基本的考え方はフェーズ と変わらないものの、フェーズ の経験に基づいて変更された協力の手法は以下のとおりである。

3 - 2 - 2 協力の特徴

(1) 「住民主体の総合的村落資源管理計画」に基づくサブ・プロジェクトの実施

フェーズ では住民のニーズにできるだけ応えるべく形成されたさまざまなサブ・プロジェクトがそれぞれほぼ独立した形で実施されたが、フェーズ では、村落の人的資源や自然資源を総合的に把握したうえで、それらの村落資源を保全、管理するためにサブ・プロジェクトを計画し、実施するという「住民主体の総合的村落資源管理」へと方向性を変更した。

(2) POWERプログラムの導入

フェーズ の、女性や社会的弱者の公正な参加の機会は確保できても、意思決定への主体的参加までは達成できなかったという経験から、フェーズ においては、POWER (Poor people, Occupational caste, Women's Empowerment for Resource Management) プログラムが実施された。これは、社会的に非優遇的な取り扱いを受けている住民をPOWERグループとしてワード保全委員会 (Ward Conservation Committee: WCC) のもとに組織し、彼らが主体的に村落資源管理に参加できるように特別に能力向上プログラムを実施するものである。POWERという名前が示すとおり、社会的弱者や女性を対象としている。POWERプログラムの具体的な活動は、成人識字教室、貯蓄活動、生活向上活動、研修などである。

3 - 2 - 3 協力の実施体制

(1) DSCOを中心とした住民支援体制

フェーズ においても、当初はフェーズ のM/Pチームによる住民への支援、体制が見込まれ

²⁴ 2000年3月「運営指導調査団」がネパールに派遣中、フェーズ のサイト、モウジャ村にあるサイト・オフィスが反政府組織マオイストに襲撃されるという事件が発生した。この事件が直接の契機となり、その後JOCVの緑の推進協力プロジェクトの中止が決定される。

Box 1 - 3 ネパールにおけるマオイスト活動

ネパールでは、1996年2月にネパール共産党毛沢東主義者（以下、マオイスト）が既存の政治システムの打倒を目指して「人民戦争」を宣言して以来、政府の治安部隊とマオイストの武装組織との武力紛争が続いている。この紛争は重大な人権侵害を引き起こしているだけでなく、政治的、社会的そして経済的システムにも甚大な影響を与えている。

ネパールは1990年議会民主制に基づいた立憲君主国となった。1991年の総選挙ではネパール会議派が勝利したが、ネパール共産党が第2党となった。共産党内の急進派は、1995年にネパール共産党毛沢東主義派（CPN-ML）を結成し、翌年1996年には「人民戦争」を開始している。CPN-MLは40項目からなる綱領を掲げているが、その内容は、政治的・社会的な要求と民族主義的な願望とを混ぜ合わせたものとなっている。農民への土地の分配、不可触民問題およびカースト制による人種差別に対する闘い、遺産相続における女性の権利平等、ネパールで使用されるすべての言語の平等化など、いずれも革命思想に彩られた社会的・文化的要求である。政治的な主張としては、政教分離国家（ネパールはヒンズー教を国教とする世界唯一の国家である）王族の特権廃止（ただし君主制廃止に関しては明言していない）、そして新たな憲法制定議会の開催を掲げている。

マオイスト運動は、ゲリラ戦、民兵部隊、そして「階級の敵」を処刑する人民法廷といったマオイストの方法で、拠点とする中西部の農村地帯から少しずつ支配地を広げ、独自の統治組織を樹立している。マオイストに対して「リベラル派」であったビレンドラ前国王が2001年6月虐殺された後に即位したギャネンドラ国王は軍隊の出動を決めた。その後、2001年与党ネパール会議派政府は3回にわたるマオイストとの和平会談に失敗、2001年11月ギャネンドラ国王による国家非常事態宣言の発令、2002年10月ギャネンドラ国王による与党ネパール会議派デウバ首相の解任と総選挙の延期、2003年マオイストによる停戦宣言、2005年2月再びギャネンドラ国王による国家非常事態宣言の発令と政権執行は、1990年に発足した複数政党による議会制が機能していないことを裏付ける。

2005年10月現在、マオイストは再び停戦を宣言している。しかし1996年以来9年にわたる反乱、政治的混迷がこの後どのような方向に進んでいくか、現時点で判断することはできない。

出所：ジャン＝リュック・ラシーヌ（青木泉訳）（2003）などより、筆者が編集。

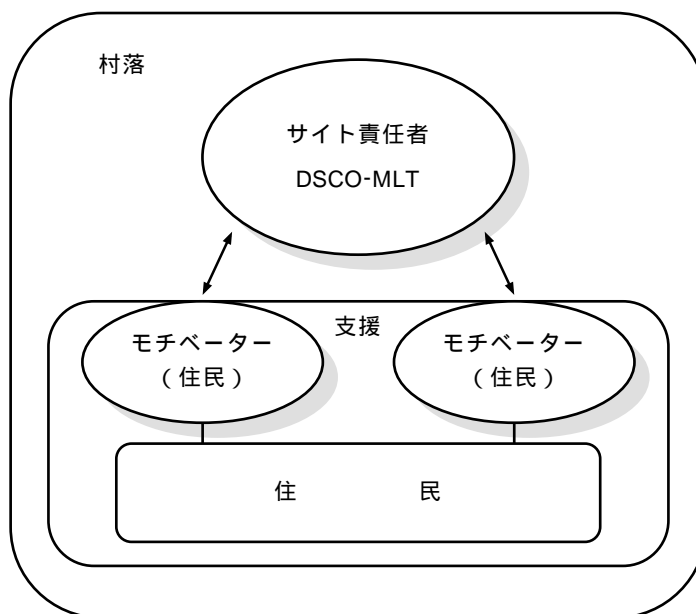
ていたが、上述のマオイストの襲撃事件により、JOCVの派遣取り止めとローカルNGOとの連携の解消という大きな変更を余儀なくされた。結果として、政府C/PであるDSCO中堅技術者（Mid-Level Technician: MLT）を各村落のサイト責任者（Site-in-charge）とし、対象村落から選ばれた住民2人がモチベーターとして住民との間を仲介するという実施体制をとることとなった（図1 - 6 参照）。

（2）地方行政システムとしてのWCC

フェーズ でとったサブ・プロジェクトごとに形成するUGは、サブ・プロジェクト完成後の存在意義が希薄になり、不活発になるケースが多く、経験が住民や村落のなかで蓄積されないのではという懸念が感じられていた。そのため、フェーズ では、活動を行政のなかに明確に位置づけを残すために、UGアプローチから地方行政の末端組織であるワード委員会を軸に、UG代表、社会的弱者や女性、社会的人徳者、ソーシャル・ワーカーなどを加えて組織したWCCを支援するアプローチへと移行する。10村落において計88のWCCが組織された²⁵。

²⁵ 10村落 = 90集落となるが、このうち2集落はフェーズ にて対象とされたため、フェーズ では対象から外れ、結果として88集落 = 88WCCとなった。

図1 - 5 各村落のサイトチーム編成

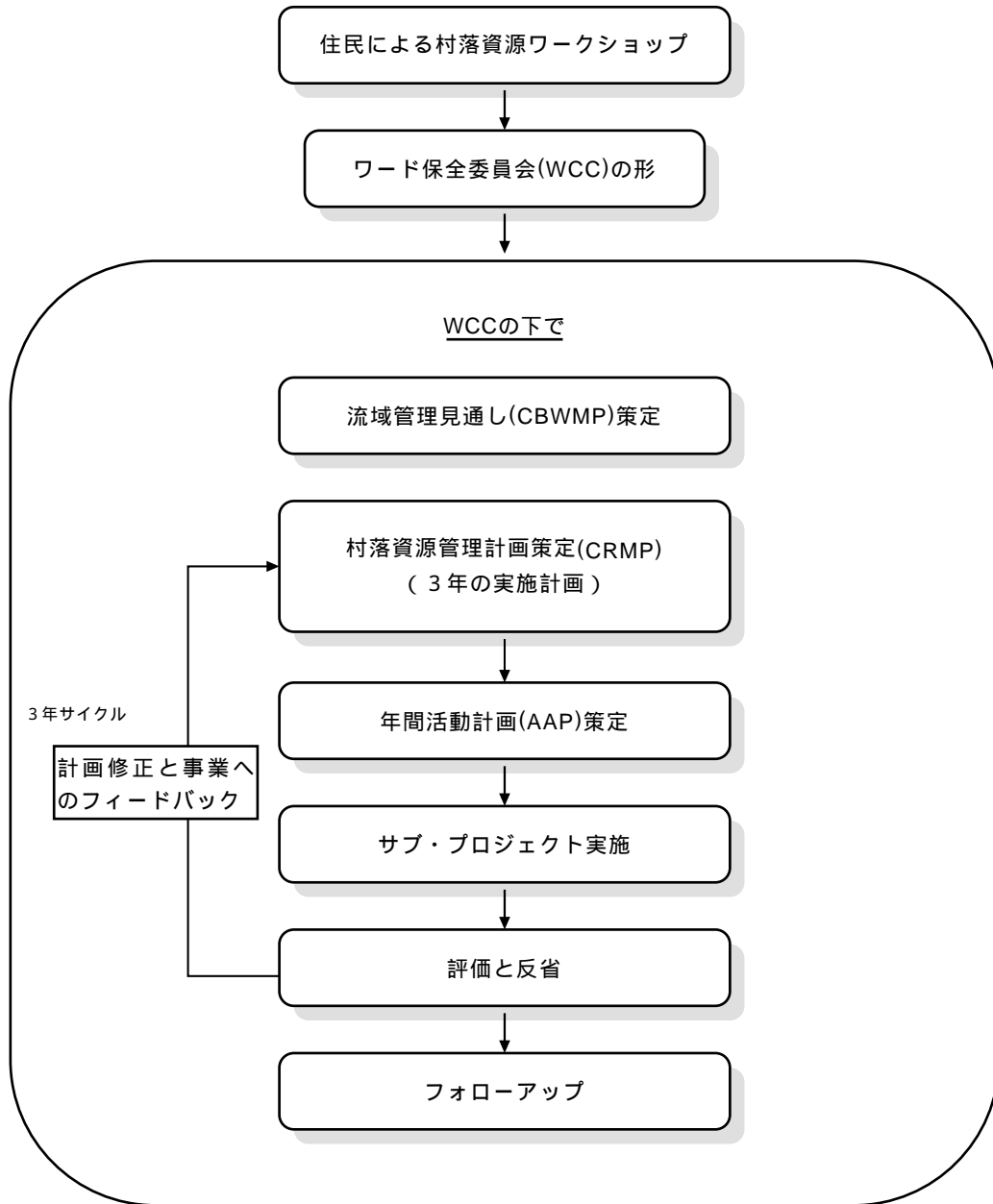


3 - 2 - 4 「住民主体の総合的村落資源管理」に基づく実施プロセス

フェーズ においては、まず村落資源ワークショップが集落ごとに実施され、住民が自らの集落に存在するあらゆる資源の現状と保全のニーズを把握することから始められる。住民の動機づけの最初の機会でもあるこのワークショップでは、WCCが選出される。WCCはワード委員会²⁶ 5人を中心として編成されるが、同時にPOWERグループが組織されればその代表2人、その他プロジェクトや住民から推薦された人がいればそれらの人も加え、平均して5～10人から構成される。のちにWCCのもとにUGが組織されるが、UGの代表も適宜WCCのメンバーとして加えることが可能である。こうして最初の村落資源ワークショップにおいて編成された住民の民主的代表としてのWCCが今後の活動の主体となる。次に、WCCが中心となって、「集落の流域管理見通し (Community - Based Watershed Management Prospect: CBWMP)」および「村落資源管理計画 (Community Resource Management Plan: CRMP)」、「年間活動計画 (Annual Action Plan: AAP)」が策定される。CBWMPは、村落資源ワークショップの結果に基づいて策定される、集落レベルの流域管理のための見通しであり、村落資源についての現状の把握と将来の望ましい村落資源のあり方によって構成されている。CRMPは、CBWMPに基づいて、村落資源管理にかかる中期的 (3年) に達成すべき具体的活動を挙げたものである。さらにAAPは、CRMPに基づく年間活動計画である。こうして作成されたAAPに基づいて、サブ・プロジェクトが決定され、WCCのもとに形成されたUGを中心としてサブ・プロジェクトが実施される (図1 - 7 参照)。

²⁶ ワード委員会は集落 (ワード) レベルの地方自治の末端組織。公選によって選ばれた5人の委員からなり、うち1人は女性。独自の予算やスタッフを持たない。上層部に村落開発委員会 (VDC)、郡開発委員会 (District Development Committee: DDC) が位置づけられる。VDC、DDCは独自の予算を持つ。

図1-6 フェーズ 実施プロセス



出所：筆者作成。

3-2-5 サブ・プロジェクトの対象集落

フェーズ においては、対象集落は年次移動するものではなく、はじめから対象村落のすべての集落を選定し、5年間支援を継続するというアプローチをとっている。これは、住民主体のサブ・プロジェクトの実施に時間を要すること、行政との連携の観点から、村落の一部集落を対象とするフェーズ のアプローチより村落の全集落を対象とすることの利点が大いと考えられたからである。支援期間を5年とすることで、住民のエンパワーメントに十分な時間をかけることも可能であるという想定であった。

3 - 2 - 6 フェーズ の成果と課題

フェーズ においては、対象10村落において88のWCCが組織され、そのもとに組織されたUGにより430のサブ・プロジェクトが実施された。このうち土壤保全流域管理に直接貢献するサブ・プロジェクトは111にとどまっている。

終了時評価調査団報告書によれば、以下の点がフェーズ の成果と課題として挙げられる²⁷。

本プロジェクトの構築したモデルのネパール山間地での適用可能性が明らかになりつつある。ことに、ネパールの政策との整合性という観点からのモデル開発の妥当性は高い。

住民参加型資源管理の概念が明確に定義されておらず、政府職員の理解が不十分であった。村落資源に関しての住民の意識がことに自然環境に対して不十分であった。結果として、森林保全と土地保全に対して十分な成果が得られなかった。

「オペレーショナル・ガイドライン」の改訂、「目安箱」の設置、ネパール語のニュースレターの発行など、プロジェクトは平等と公平性の見地から透明性を確保し、関係者からの信頼を得ることができた。

女性や社会的弱者への特別の支援プログラムとしてのPOWERプログラムの位置づけが明確でなかったこともあり、社会・ジェンダー主流化の遅れが見られる。プロジェクトにおいてもことに社会的弱者の参加が十分でなかった。

WCCはすべての援助対象集落で形成された。WCCのもとに形成されたUGはサブ・プロジェクトを実施したが、その多くは直接森林土壤保全に関連するものではない。本プロジェクトのモデル実施により住民の能力が向上し、住民自身が村落資源管理をできるようになるという活動の持続性の観点からは十分な成果が達成されているとはいえない。

3 - 2 - 7 フォローアップ期間

フェーズ の終了時評価（2004年1月）で自然資源管理とジェンダー・社会配慮の一部の活動に関し、その達成が遅れているとの指摘を受け、1年間のフォローアップ期間（2004年7月16日～2005年7月15日）が設けられた。その目的は、「村落振興・森林保全計画フェーズ において開発された村落資源管理モデルを強化確立し、DSCWM/DSCOがコミュニティ自然保全を持続的かつ平等な参加に基づいて実施継続されるようにする」こととされた。本プロジェクト終了後、C/Pや村人が継続的に役立てられることが何であるか、仕上げの段階でJICAが補えることは何かを見極め、実践することを念頭に、社会・ジェンダー分野での研修、ローカルコンサルタント委託の調査業務のモニタリング、POWERプログラムのアプローチ手法に関する評価が実施され、さらにCBWMP/CRMPへの提言・複製事業、OGの改訂版が作成された²⁸。

²⁷ JICA（2004a）

²⁸ JICA（2005a）フェーズII-FU 最終報告書

第2部「村落振興・森林保全計画」フェーズ、フェーズと 「緑の推進協力プロジェクト」の基本概念、ならびにキャパシティ・ ディベロップメント(Capacity Development: CD)枠組みからの考察

第2部では、ネパールの森林分野における協力のうち、「村落振興・森林保全計画」フェーズ・フェーズと「緑の推進協力プロジェクト」に焦点を当てる。そのうち、第1章では、その基本理念がどのようなものであったか、フェーズごとに支援のアプローチがどのように変遷していったか、その背景要因、プロセスを分析・整理する。第2章では、第1章での分析をもとに、まず、ネパール側の総合的な課題対処能力の向上(キャパシティ・ディベロップメント(Capacity Development: CD))という視点から、各フェーズの協力プロジェクトがどのようなキャパシティの向上を目指そうとしたのか、プロジェクトの全体のシナリオを整理する。また、どのようなステークホルダーの関与を重視したのか、住民のエンパワーメントのインパクトの持続性や、成果の普及や波及のメカニズムがどうだったかを分析する。最後に第3章では、ネパールでの森林分野協力の経験を、CDの枠組みを用いて包括的に分析し、今後の国際協力機構(Japan International Cooperation Agency: JICA)事業にフィードバックできる重要な学びと教訓について取りまとめる。

1. 援助の基本理念と支援のアプローチ

1-1 援助の基本理念

1-1-1 村落振興から森林保全へ

プロジェクトにおいては、「住民主体の村落振興事業を通じた森林を含む自然環境の保全」という考え方が一貫して堅持されている。この考えの根底にあるのは「貧困と自然環境破壊の悪循環」というネパール社会の現状である。住民は森林など自然資源を日常的に使っているが、日々の生活に追われて、自分たちが森林や自然環境を破壊している事実にも無意識である場合が多い。また、自然環境の破壊によって自らの生活も脅かされている事実にも気づかない。住民が自らの生活と自然資源の相互依存関係を知り、自然環境の保全が彼らの生活向上に有機的につながることを理解し、その上で自然環境保全に取り組むようにするには、まず彼らを取り巻く貧困の問題を解決することが求められている。植林活動により一定期間に森林面積を増やすことはできても、それが持続性がないことはネパールでもすでに実証されていることである。森林自体の減少というよりは森林の劣化が主たる問題である同国においては、植林、造林といった森林保全への直接的な取り組みよりも、住民の直面する切実な日常の問題解決を支援し、住民が積極的に自然環境保全に取り組めるような環境を整備することこそ、持続的な森林保全の取り組みとして有効である。同様の考え方でプロジェクトを実施しているドナーは多い²⁹。

²⁹ フェーズの基本理念は、JICA(1999e)参照。

1 - 1 - 2 マルチセクトラルな支援

住民の多様なニーズをセクターごとに切り分けることはできない。彼らが日常的に直面する生活ニーズのほとんどが密接につながっているものであり、縦割りの開発政策で対応できる性質のものではない。プロジェクトでは、従来の縦割り行政の限界を越え、住民の多様なニーズにできる限り応えることを通して住民の生活向上をはかり、「貧困と森林破壊」の悪循環を取り除くことを目指してきた。また「住民の共感と協力を得るには森林保全だけの部門別アプローチでは困難であること³⁰」から、地域に密着した総合型プロジェクトとして実施する方針をとってきた。土壌保全流域管理局（Department of Soil Conservation and Watershed Management: DSCWM）が政府C/Pとして選ばれたのも、森林局と違って比較的新しい組織であること、またその業務範囲が土地生産性の向上、土壌保全、治山、流域管理、所得向上と多岐にわたることによるものであった。

1 - 1 - 3 住民主体とエンパワーメント

上述の、住民の多岐にわたる生活ニーズの解決を通して森林保全をはかることにおいて中心に置かれたのは、「住民主体」の考え方である。歴史的に常に搾取される側にあつて、脆弱な行政からサービスを受用することがなかつた住民が、自らのニーズを認識し、その解決のための事業を計画策定、実施、モニタリング・評価する全プロセスに主体的にかかわることは、住民にとって画期的な体験であつた。エンパワーメントとは住民が体験を通じて自らの手で主体的に計画、実施、評価していく方法を身につけることを意味し、プロジェクトでは、行政、特に中央レベルでの行政の役割を可能な限り小さくし、住民の役割を最大限に拡大することによって、住民自身が自らの抱える日常的な問題を解決するプロセスを支援した。

1 - 1 - 4 女性と社会的弱者への配慮

住民主体を謳うプロジェクトは、貧困層、女性、職業カーストといった社会的弱者への配慮を取り上げた、わが国の森林分野協力としては最初のプロジェクトとなつた。住民とは、選ばれたエリート住民だけでなく、社会の底辺にいる人々、機会を与えられることのなかつた人々をも含む。これらの女性や社会的弱者への配慮を行い、彼らの公正な参加の機会を確保することを目指していた。

1 - 2 基本理念の実現のための支援アプローチとその変遷

1 - 2 - 1 いかに「村落振興から森林保全へ」つなげるかという課題

住民の日常的に直面する生活ニーズの解決をはかることを通して、住民が自然環境保全に積極的に取り組む環境を整えるという「村落振興から森林保全へ」の考えにおいては、村落振興活動からどのように森林保全へつなげていくかが大きな課題となる。フェーズにおいて、住民から上げられてくるニーズは特に前半期においてはインフラ整備事業に集中したが、これらのサブ・プロジェクトを互いに関連付けず、ほぼ独立して実施した結果、プロジェクトの最終目的である

³⁰ JICA (1996) p.13

森林土壌保全へつながらない傾向が強かった。こうした経験から、住民のニーズに合致したサブ・プロジェクトを実施する場合、各サブ・プロジェクトの目的をプロジェクトの全体目的のなかに位置づけることなく無計画に実施すれば、プロジェクトの目的である「森林土壌保全」の達成は難しくなる³¹、という反省が生まれた。フェーズⅠでは「総合的村落資源管理」という枠組みを設定し、その中で、住民自身が地域の多様なニーズを総合的にとらえたうえで、森林や自然資源に直接貢献する分野にメニューを絞り込んだ村落の総合的計画を策定し、それに基づいて支援するという方法へと変更した。この方法の変更にもなるとともに、住民の多様なニーズに対応する必要性から生まれたマルチセクトラルな支援の方法も、フェーズⅡにおいては分野にかかわらずできるだけ対応するというアプローチだったのに対し、フェーズⅢにおいては森林や自然資源に絞り込んだサブ・プロジェクトを取り上げるように変更された。

1-2-2 インパクトの持続性と支援システムを通じた波及と普及

過去に開発活動に主体的にかかわったことがなかった住民にとって、自らのニーズを表明し、その解決に向けた活動を自らが計画、実施、モニタリング・評価するプロセスは全く新しい体験であった。フェーズⅡにおける住民のエンパワーメントは、住民がこうした経験を通して「自分たちにもできる」ことを理解し、生活向上のための活動を計画、実施する能力、ひいては村落資源保全を主体的に実施する能力を向上させることを目指していた。

プロジェクトでは住民のエンパワーメントのプロセスを側面的に支援するためにモニター・プロモーター・チーム（Monitor/Promoter Team: M/Pチーム）を配置し、ユーザーズグループ（Users' Group: UG）として組織された住民は、M/Pチームのきめ細かい支援の下に、自らの日常生活のニーズの解決へ向けたサブ・プロジェクトを実施した。UGとサブ・プロジェクトの数はフェーズⅡを通じて900にも上る。住民のエンパワーメントは、住民がサブ・プロジェクトを自らの力で行うという「成功体験」を経てのみ達成されると考えられ、UGやサブ・プロジェクトの膨大とも映る数の実施によって、関与した住民に直接的なインパクトを与えるとともに、目に見えるインパクトとして周辺地域の住民への波及効果が期待された。

フェーズⅢ開始当初は、住民の他者への依存心を高めないために外部からの支援を短期間に限定し、一集落への支援は3年までとして、順次、他地域へ活動の拠点を移動していきやり方をとった。しかし3年という短期間に、これまでこうした経験を持たない住民が、計画から実施に至るすべてのプロセスに主体的にかかわり、なおかつサブ・プロジェクトを完成させるというのは非常に難しいということがわかってきて、実際に住民がかかわるのはニーズの特定とサブ・プロジェクトの実施が中心で、設計や積算はM/Pチームやプロジェクト・オフィスが行っていた。UGもサブ・プロジェクトの実施という目的のために組織されたため、その目的が達成されると事実上解散するものも多かった。

このように、フェーズⅢにおいては、住民のエンパワーメントは限定的であり、そこから派生するインパクトの周辺地域への波及効果はある程度見込まれていたが、インパクトの持続性には課題が残された。

こうしたフェーズⅢの経験から、インパクトの持続性を高めるように、住民のエンパワーメン

³¹ 吉田 実編（1999）pp.13-14

トの考え方が見直され、フェーズ においては住民のエンパワーメントを「住民自身が自らの資源問題を分析し、どのような総合的解決方法があるかを探る能力を獲得する」こと、そうした能力に基づいて「住民自身の手で主体的に計画、実施、評価していく方法を身につけること」と定義づけている。すなわち、フェーズ では住民がサブ・プロジェクトをただ体験するのみならず、すべてのプロセスに主体的にかかわることを通してのみ事業実施能力が向上すると考え、そのために村落資源ワークショップに始まり、「村落流域管理見通し（Community-Based Wetland Management Prospect: CBWMP）」、「村落資源管理計画（Community Resource Management Plan: CRMP）」、「年間活動計画（Annual Action Plan: AAP）」の策定という計画策定から、実施、評価に至るまですべてのプロセスに参加するというアプローチをとった。フェーズ と異なり、ニーズから活動を選ぶだけでなく、実際に活動計画を組み立てていくプロセスがエンパワーメントの視点から重視され、サブ・プロジェクトの計画、実施に先行して行われることになった。

加えて、住民が主体となって総合的に村落資源を管理していくというエンパワーメントの成果の持続性を高めるために、フェーズ のUGを中心に置いたアプローチから、地方自治体の末端組織であるワード委員会メンバーを核としたワード保全委員会（Ward Conservation Committee: WCC）を中心にとらえたアプローチへと変更し、独自の開発予算をもつ地方行政との連携強化をはかった。WCCとして組織された住民のエンパワーメントのプロセスを支援するのはフェーズ 同様、M/Pチーム、さらにこれに村落・住民から選ばれたローカル・モチベーターが加わったが、この体制は再び外部条件の変化によって、郡土壤保全事務所（District Soil Conservation office: DSCO）中堅技術者とローカル・モチベーターからなるサイト・チームによる住民支援システムに変更された。DSCOとの協力関係に基づく地方行政による住民の支援システムへの変更は、WCCアプローチと併せてネパールの地方分権化政策に則ったものであり、インパクトの持続性のみならず、同様のシステムの他地域への普及をも期待できるものである。

1 - 2 - 3 女性と社会的弱者への配慮への取り組み

プロジェクトはネパールにおいて女性に明確に焦点を当てた最初の森林保全事業である。森林の日常的な利用者である女性や社会的弱者がプロジェクトにおいて主体的な役割を果たすには、彼らの参加を促進する環境や機会を確保することが必要である。フェーズ においてはサブ・プロジェクトの位置づけで成人識字教育や収入向上活動を実施し、女性、貧困層、職業カーストなどの社会的弱者が自らの可能性や能力を伸ばす機会を提供した他、サブ・プロジェクトの実施プロセスを定めたオペレーショナル・ガイドライン（Operational Guideline: OG）のなかで、UGにおける女性の比率を設定し、女性が意思決定プロセスへ参加する機会を提供するといったさまざまな配慮がとられた。その結果、収入向上サブ・プロジェクトだけでなく、そのほかの事業においても女性が積極的に参加するなどの変化も表れ、エンパワーメントの効果が見られるケースがあった。しかし、概してエンパワーメントの効果は各サブ・プロジェクトのUG内において顕著であり、社会的弱者がプロジェクトの活動から離れて村落全体の問題に積極的に取り組み貢献するところまでには至らなかった³²。UGの50%は女性メンバーとするというOGの規約はほぼ達成されていたものの、実際に裕福な男性が主導的な立場に立っているUGの意思決定の場で発言す

³² JICA（2004a）p.39

るなど、女性が意思決定や計画実施へ積極的に参加することまでは達成されなかった。

フェーズにおいては、フェーズのアプローチを強化し、女性や社会的弱者の事業実施プロセスへの量的質的参画を高めるために、男性の意識を向上させながら、女性と社会的弱者のエンパワメントをはかる体系的なプロセスを整備する試みとして、WCCのもとにPOWERプログラム（Poor-people, Occupational caste and Women's Empowerment for Resource Program）という特別な支援プログラムを策定、実施した。しかしPOWERプログラムは女性と社会的弱者の主流化を促進するための特別プログラムという位置づけではあった一方で、ほかのプロジェクト活動と統合して実施されないままほぼ独立した形で実施されたため、POWERプログラム＝社会ジェンダー配慮、すなわち、POWERプログラムを実施していればプロジェクトにおける社会ジェンダー配慮は実行されているという誤った認識がプロジェクト実施関係者の間に根付いてしまったとされている³³。このため、UGの形成において、女性や社会的弱者の参加の意義が十分に理解されず、UGの多くが男性のみで形成されるという事態となってしまった³⁴のは、POWERプログラムが意図したところではなかった。

2．CDの枠組みからの考察

第1章での整理を踏まえ、個人、組織、社会・システムの相互作用から、途上国の課題対処能力の包括的、かつ内発的な向上プロセスをとらえようとするCDの枠組みからみると、プロジェクトはどのようなものを目指していたのだろうか。また、そのためにどのような取り組みや仕組みが検討・実施され、さまざまな環境の変化のなかで、その結果はどうだったのか。本章では、CDの枠組みから、本プロジェクトの各フェーズの目指していた全体シナリオ、住民のエンパワメントのインパクトを持続させるためのメカニズムや、より広範囲に波及させ、普及していくためのメカニズムについて考察し、その成果と課題について分析を試みたい。

2 - 1 プロジェクトの全体シナリオ

フェーズにおいては「住民自身が主体となって、地域の日常的ニーズの向上のための総合的村落振興活動を計画、実施、管理していくことを通してのみ、持続的な資源管理が達成できる」という考え方のもとに、住民のエンパワメントに重点を置いた協力が行われた。これをCDの観点からとらえると、住民が自らのニーズを分析し、総合的な村落振興事業を計画、実施、管理する能力を向上させること、またこのプロセスの持続により森林を含む村落資源が管理されるような仕組みを作ることを目指していたということができよう。この目的を達成するために、フェーズでは、住民がそうした能力を向上させるプロセスをサブ・プロジェクトの実施を通じて支援し、その仕組みを定着させるための制度や社会環境を整備することを目指した。協力の全体シナリオは図2 - 1のようにまとめられる。すなわち、プロジェクト対象地域において住民が主体となってニーズを特定し、村落振興のためのサブ・プロジェクトを実施するプロセスが整えられる、女性や社会的弱者をUGへの参加を促し、識字教育などの配慮が実践される、効

³³ JICA(2004a) p.36

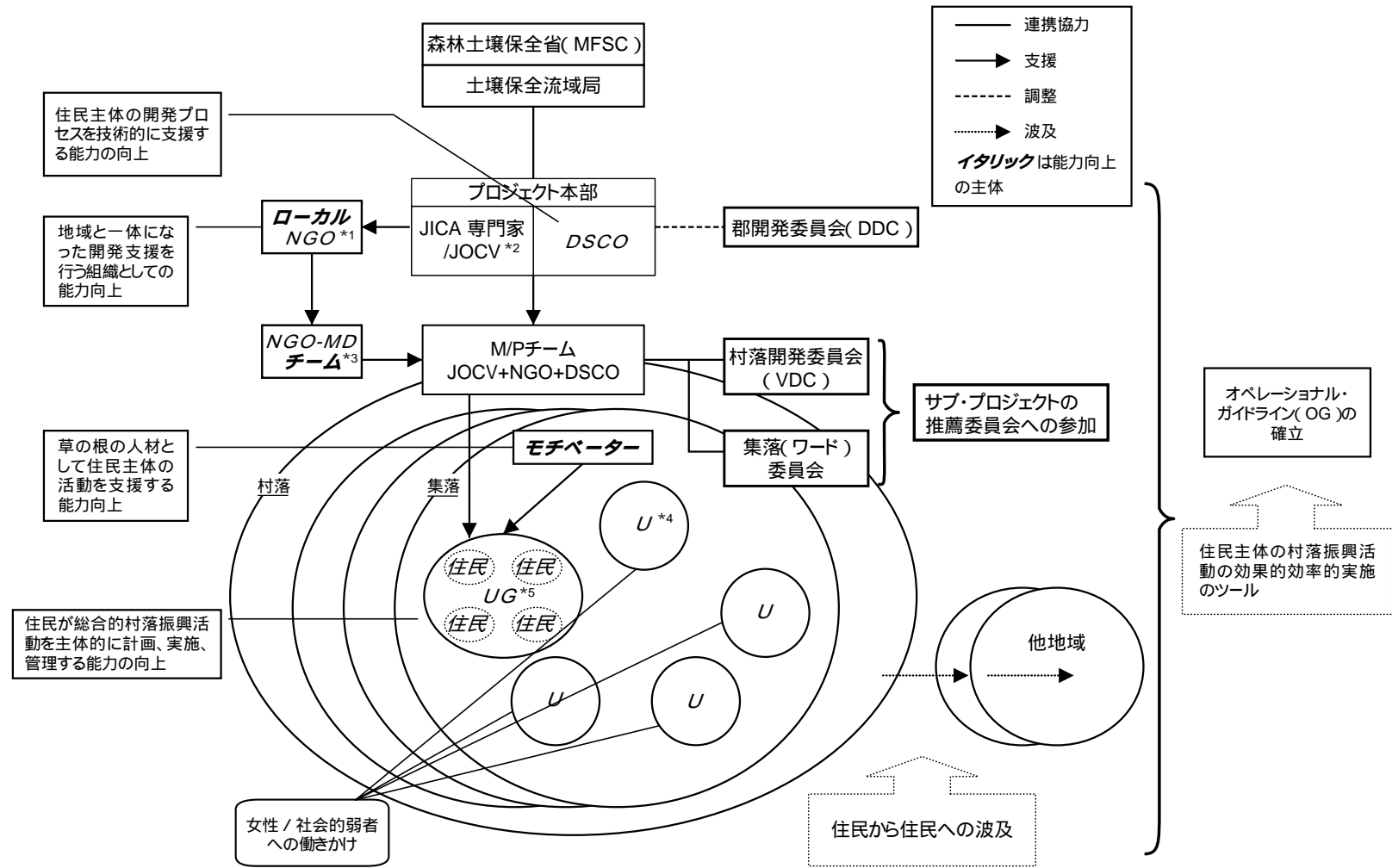
³⁴ フェーズ 専門家とのインタビューより。

果的効率的な実施プロセスをガイドするOGが確立し、他地域への普及が可能になる、というものである。

フェーズも、「住民の日常的なニーズがプロジェクト事業に盛り込まれ、かつ住民自身が事業を計画、実施、評価するプロセスに積極的に参加することによって、住民の能力向上とエンパワメントが達成されて初めて、持続可能な村落資源管理という目標は達成されうる³⁵」という考え方で行われ、これはフェーズと同様である。しかしながらフェーズと大きく違う点は、住民が、村落の人的資源や自然資源を総合的に把握することと、それらの村落資源を保全、管理するためのサブ・プロジェクトを実施することの双方を通じて、より総合的な能力の強化を目指したこと、地方行政との連携を深め、DSCOを通じて、他地域への普及を実現する持続的な支援システムを模索したこと、総合的な村落資源管理計画に基づくサブ・プロジェクトを実施することで、村落振興から森林保全へのつながりを確実にする方法を模索したことである。フェーズの協力の全体像は図2-2のようにまとめられる。すなわち、フェーズの～に加えて、住民主体の総合的な村落資源管理を持続的に支援するシステムを確立し、普及への環境を整備する取り組みが行われた。

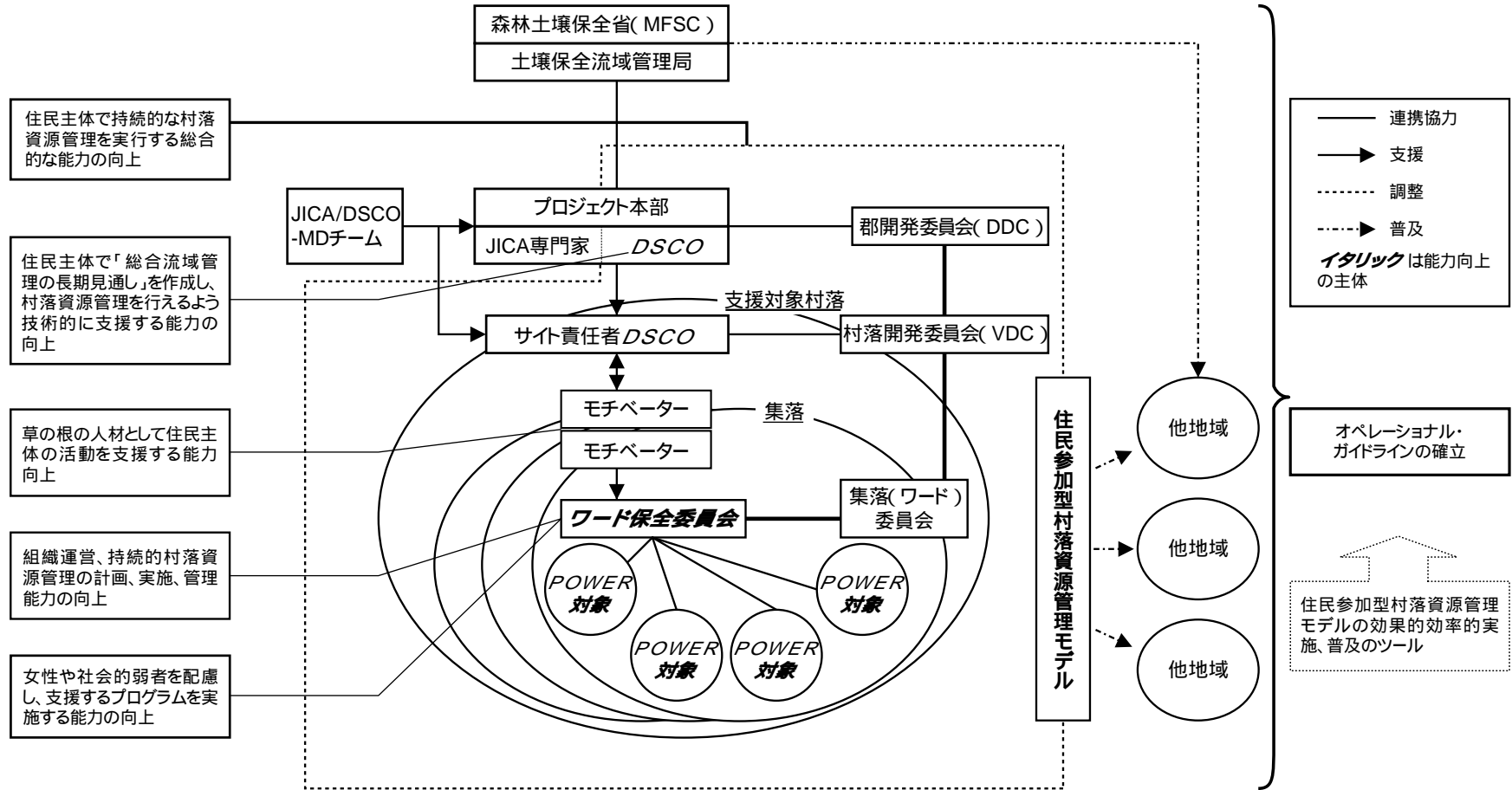
³⁵ JICA (1999e) p.32

図2-1 CDの枠組みから見たフェーズの全体シナリオ



注：*1 NGO = 非政府組織 (Non-Governmental Organization)
 *2 JOCV = 青年海外協隊 (Japan Overseas Cooperation Volunteers)
 *3 MDチーム = Multi Disciplinary Advisory Team
 *4 U = ユーザー (Users)
 *5 UG = ユーザーズグループ (Users' Group)

図2-2 CDの枠組みから見たフェーズの全体シナリオ



2 - 2 主要なステークホルダーのかかわり方と変遷

2 - 1で整理したプロジェクトの全体像から、フェーズごとに、主要なステークホルダー（利害関係者・組織）と関与の仕方が違ってきていることが分かる。

フェーズ に関与したステークホルダーは主として住民、政府カウンターパート（Counterpart: C/P）、ローカルNGOであり、プロジェクトではこれらステークホルダーを対象とした能力向上の支援を実施している。

住民のかかわりは主として2つのタイプに分類される。第1にUGとして組織された住民で、プロジェクトでは、彼らが主体的に村落振興や村落資源、森林保全のための計画を策定、実施する能力を身につけることを主目的とした能力向上の支援を行った。ここではUGの組織としての成長、持続性は必ずしも強調されていない。第2にローカル・モチベーターとしての住民で、彼らは住民のエンパワーメントを促進するために側面的な支援をする草の根人材³⁶として位置づけられており、ローカルNGOにより雇用、訓練指導を受けるとされていた³⁷。

政府C/PとしてのDSCOは、それまでのトップダウン方式でなく、住民の視点に立って住民のニーズに基づいた支援をすること、また事業の停滞や中断を防止するため「即時問題解決」に対する活動を積極的に推進することが期待されており、住民が主体となって村落資源保全を実施するプロセスを側面的に支援できるような能力向上の取り組みが行われた。

ローカルNGOは、フェーズ 開始当初ローカル・モチベーターを雇用、訓練指導することをその役割とされていたが、次第に地域社会と一体となって活動を展開できる組織としての成長が期待されるようになっていった。中間評価のころになると、政府C/PとNGOは、地域における森林/流域の保全・開発のいわば車の両輪、支援システムとしての位置づけとされている³⁸。イコール・パートナーとしての現地NGOという表現も見られる³⁹。

一方、フェーズ における主要ステークホルダーは、住民、政府C/P、地方自治体であるが、このうち住民と政府C/Pを対象として能力向上の支援を実施した。地方自治体を対象とした特別な能力向上の支援は行われていない。フェーズ と違う点は、ローカルNGOに代わるものとして政府C/Pの役割と、地方行政を担う地方自治体の役割が重視された点である。

フェーズ における住民のかかわり方は3つのタイプに分類される。第1にWCCとして組織された住民である。プロジェクトは、持続的村落資源管理を目的として組織されたWCCを対象として、組織を運営する能力を身につけること、村落資源の持続的管理のための活動を計画立案、実行、モニタリングと評価を行える能力を身につけること、女性、貧困層、職業カーストなどの社会的弱者に公平な参加と資源配分の機会が与えられるよう配慮しつつ村落資源管理を行う能力を高めることなどを目的とした支援を実施した。第2にPOWERプログラムの対象であるPOWERグループとしての住民で、彼らはWCCのもとにUGとして位置づけられ、プロジェクトから直接能力向上の支援を受けた。そして第3には、フェーズ から継承された「草の根人材の育成」としてのローカル・モチベーターとしての住民である。

³⁶ JICA (1999e) p.22

³⁷ *Ibid.* p.15

³⁸ JICA (1997) p.18

³⁹ JICA (1994b) p.12

政府C/PであるDSCOにおいては、村落（Village Development Committee: VDC）レベルにおける理想的な村落資源管理状況を示す「総合流域管理の長期見通し（CBWMP）」の作成を支援する能力、プロジェクトによって開発されたモデル、すなわち住民参加型村落資源管理を支援する能力向上のための支援が行われた。

両フェーズの主要ステークホルダーについては、おのおののフェーズの重点の置き方によってそのかわり方が変遷してきた。本節では、UGとしての住民、ローカル・モチベーターとしての住民、ローカルNGO、中央政府C/P、地方自治体のおのおのについて、そのかわり方の変遷の背景や能力向上の支援を行う上での課題をCDの観点からとらえてみたい。

2 - 2 - 1 住民の組織化と参加機会の拡大

住民のエンパワーメントに重点を置いたプロジェクトは、両フェーズとも住民を組織化し、組織を単位として能力向上を支援するアプローチをとっている。フェーズ において住民は共通の目的をもったUGとして組織された。フェーズ では、住民はWCCとして組織され、WCCのもとにUGが組織された。

（1）フェーズ Ⅰ：UGへの参加機会の拡大と直接的なエンパワーメント支援

UGのアイデアは、当初からプロジェクトにかかわったローカルNGOから提案されたこととされ、目的ごとに組織されたUGが成長して連盟のような大きな組織を形成することが期待されていたという⁴⁰。実際、小さなグループが集まって協同組合を作るという動きは当時ネパールでJOCVが支援していた農業プロジェクトでも起こっていた⁴¹。

住民をUGとして組織することの利点は、それが集落内で編成されるため、理論上はより多くの住民がUGに参加しサブ・プロジェクトを実施するという経験を持つことが可能になることにある。フェーズ Ⅰで形成されたUGは、各集落平均数9.8で、フェーズ ⅡのUGの各村落平均数4.5の2倍を上回っている（表2 - 1参照）。1 - 2 - 3で述べたように、OGの規定ではUGの50%を女性にすることになっており、このことから、フェーズ Ⅰが目指した社会的弱者や女性への配慮を実践する機会の拡大という観点からは大きなインパクトをもっていたといえよう。半面、実際には集落の特定の個人のみが複数のUGで独占的な役割を果たす場合が多く見受けられ、社会的弱者や女性の意見が反映される機会が十分ではないという現実も否定できない⁴²。

⁴⁰ フェーズ Ⅰ 専門家インタビュー調査より。

⁴¹ カスキ農業開発計画（1989～1991年）では、M/Pチームが試行されており、JOCV隊員は政府の農業普及員と村の若者とともに、住民参加型で活動を実施していた。

⁴² フェーズ Ⅱ 専門家インタビュー調査より。

表2-1 ユーザーグループ（UG）とサブ・プロジェクトの数から見る
「参加」の機会：フェーズⅠとフェーズⅡの比較

	村落数 VDC	集落数 Ward	サブ・プロジェクト 総数SP	UG 総数	集落ごとの 平均UG数	WCC総数
フェーズⅠ	10	92 ^{*1}	およそ900	N/A ^{*2}	9.8	-
フェーズⅡ	10	88 ^{*1}	およそ400	N/A ^{*2}	4.5	88

注：*1：村落=9集落が原則。フェーズⅠにおいてはカスキ郡6村落とパルバット郡4村落、計90集落を対象としたが、対象村落外の集落も状況によって含まれたため、92集落となった。このためフェーズⅡにおいてはフェーズⅠにおいて対象とされた2集落を除いた10村落=88集落が対象地域となった。

*2：基本的にサブ・プロジェクトの数と同じ。

フェーズⅠの開始当初は、1対象集落への継続支援を3年までとしており、順次対象集落を移動、増やしていく計画であった。しかし、「住民が十分時間をかけて納得し、社会的弱者の声も集落レベルの活動に反映されることで、それを支援するM/Pチームの繁忙のためにこの点がおろそかになるとすれば、それはこの協力パッケージの致命的な欠陥になりかねない⁴³」とし、すでに1995年の段階で1M/Pチーム当たり5集落を3年間で支援するという計画に無理がありうるということがプロジェクト関係者の間で警戒されていた⁴⁴。常にM/Pチームを通じた住民支援の時間と量の確保が優先されてきたといえる。住民のエンパワーメントを促進するプロセスの支援として、サブ・プロジェクト実施、能力向上のための研修、スタディーツアー、成人識字教育などが実施されたほか、サブ・プロジェクト実施に必要な技術向上の訓練も行われた⁴⁵。

UGは共通する問題解決のためにサブ・プロジェクトの策定とその実施という体験を共有したが、この体験は、「わずかな投入さえあれば短期間に自分たちにもこんなことができる」という自信をはくくむのに有効であったといわれる⁴⁶。半面、実際にUGが参加したのはニーズの特定とサブ・プロジェクトの実施が中心で、サブ・プロジェクトの設計や積算、モニター評価といったプロセスへの参加は限定的なものであった。また、サブ・プロジェクトの完成後もUGが組織として存続し活動を継続したわけではなく、UGが草の根住民組織として存続していくことができるような組織づくりや総合的な能力向上における課題は残されているとされた⁴⁷。

（2）フェーズⅡ：WCCを通じた住民のエンパワーメント支援

フェーズⅠの経験を基に、フェーズⅡでは、住民はWCCとして組織された。フェーズⅡの計画段階では、WCCはUGの連盟的役割を果たすものとして位置づけられており、プロジェクトはWCCとその下に組織されるUGの両方を支援することが考えられていた⁴⁸。しかし、実際にはWCCのみがプロジェクトからの支援対象とされ、UGは直接の支援対象とはならず、プロジェクトの支援を受けたWCCがUGを支援するものとされた⁴⁹。女性と社会的弱者層から組織されるPOWERグループについてはUGという位置づけにはあるものの、例外としてプロジェクトから直接支援を受けている。（WCCの組織的特性については、Box 2-1を参照）

⁴³ JICA（1996）p.9

⁴⁴ *Idid*. p.8

⁴⁵ JICA（2004a）p.42. 訓練は主として、村落基盤整備や収入向上のサブ・プロジェクト実施のための技術、知識習得のものが圧倒的で、森林・流域管理にかかるものはあまり実施されなかった。

⁴⁶ フェーズⅡ 専門家とのインタビュー調査より。

⁴⁷ JICA（2004a）p.40

⁴⁸ JICA（1999e）p.34

⁴⁹ オペレーショナル・ガイドライン（OG）Ver.2（2000.3）

フェーズ においては、OJT (On the Job Training) という言葉が使われている。フェーズ の住民、UGがサブ・プロジェクトを実施するプロセスを支援することと同義語として使用されているが、OJTを通してWCCは組織運営、基金管理、村落資源管理などに関して能力を強化したとされる⁵⁰。

こうした能力向上の研修は、フェーズ 、フェーズ ともに、主としてサブ・プロジェクト実施のための技術にかかるものが中心で、組織としての運営管理にかかる研修が限定的であったことは、住民組織の持続性に課題を残す一因となった。フェーズ では膨大な数のサブ・プロジェクトの実施に追われ、おのおののUGを十分に支援できなかったことに加え、能力向上のための支援が技術研修に偏っていたこともあり、UGが組織として存在し続け、主体的に自然資源管理を実施するまでのエンパワーメントは達成できなかったことはすでに述べた。フェーズ においても、マオイスト襲撃事件によるプロジェクト活動開始の遅れを取り戻し、サブ・プロジェクトの実施を急いだ結果、サブ・プロジェクト開始前に能力向上の時間が十分に取れなかったこと、また運営管理、資金管理など組織としての持続性を向上させるために必須の研修は十分とはいえなかったことが指摘されている⁵¹。その結果、WCCが主体的に村落資源管理を実施できるような能力の向上にはまだ課題を残している⁵²。

このような能力は、それを目的とした研修への参加のほか、村落資源ワークショップを通して学び、「流域管理見通し (CBWMP)」や「村落資源管理計画 (CRMP)」の作成過程を通して習得することが考えられるが、これらのワークショップを指導した政府C/P自身、総合的村落資源管理というコンセプトを十分に理解していなかったことがフェーズ の終了時評価で指摘されている。現地インタビューにおいても、政府C/P、特にDSCO中堅技術者が自ら振り返って、コンセプトに対する理解が十分でなかったこと、総合的村落資源管理計画を策定する技術や理解が足りなかったことを指摘しており、またCBWMPやCRMPを技術的に適切に策定するために必要な技術的研修もプロジェクト開始当初に実施されていなかったとしている⁵³。その結果、CBWMPやCRMPに提案されたものの多くにおいて、フェーズ 同様、生活基盤整備を中心とする短期的生活ニーズにかかるサブ・プロジェクトが優先されてしまった。

2004年からのフォローアップ期間には、DSCOの支援のもと、WCCやPOWERグループを対象とする能力向上のプログラムが実施され、成果を上げているという。総合的村落資源管理という方向性の選択、変更に伴い、新しい基本理念やコンセプトを導入する最初の時期から、十分な能力向上のための活動が必要であったことが示唆されよう。

住民組織の組織運営能力や持続性には課題を残したものの、両フェーズを通じ、自らの役割や能力を認識し、できうる参加をするというエンパワーメントのレベルは達成されたといえる。プロジェクトでは、住民の外部への依存心が助長されるのをできるだけ抑えるために、UGとして参加した住民が、自らの生活ニーズに合致したサブ・プロジェクト実施にかかる労働力の負担だけでなく、コストも負担することを前提としていた。サブ・プロジェクトの区分により異なるが、

⁵⁰ JICA (2004a) p.114

⁵¹ フェーズ 専門家とのインタビュー調査。

⁵² JICA (2004a) p.31

なお、WCCの組織としての運営管理、資金管理などにかかる研修はフォローアップ期間に実施されている。

⁵³ DSCO中堅技術者のインタビュー調査より。この点はフォローアップ期間に再度トレーニングが実施され、成果を上げたと報告されている。

住民の負担率は38～70%にも上り、自らの生活向上のために自分たちも努力する、という高いコミットメントを示しており、住民のエンパワーメントの成果として評価できる。

Box 2 - 1 WCCの組織的特性

WCCの利点は、それが公選による既存の末端行政単位であるワード委員会を核としつつも、さらにPOWERグループ代表女性2人、のちにサブ・プロジェクトごとに編成されるUGの代表その他を加えて組織されるため、上層部の村落開発委員会（VDC）、郡開発委員会（DDC）といった地方自治体との縦のつながりが確保され、それによって組織としての持続性が高まるということにある。

他方、WCCの欠点はその核にワード委員会があるため、政治的影響力を受けやすいことである。集落に複数形成されたUGはその数の多さゆえに少なくとも理論上は多くの住民に参加の機会を均等に与えることが可能であったのに比べ、WCCは集落ごとに1つ形成され、かつ、ワード委員会を核とすることから、大多数の住民はWCCの枠外にいることになり、WCCが集落住民の真に民主的な代表として機能しうるかという課題も存在する。これは、プロジェクト開始当初からの基本理念である社会的弱者や女性への配慮が実践され得るのかという課題であった^{*1}。

フェーズでは、OGのなかでWCCの編成方法を示している。オペレーショナル・ガイドラインによると、WCCは、5人のワード委員、2人のPOWERグループ代表、プロジェクトによって推薦され、かつ、ワード委員長から承認された集落代表、このほか必要に応じてUGの代表を入れた10人前後が奨励されているものの、実際に形成されたWCCを分析すると、カスキ郡で平均9.8人、パルパット郡で平均8.1人であった^{*2}。さらにカスキ、パルパット両郡において編成された88のWCCの多くがワード委員長をその代表としており、意思決定のプロセスにおいて政治的影響力がなかったとは言い切れない状況であった。実際、POWERグループ代表の女性はWCCに参画はするものの、積極的に意見を述べ、意思決定のプロセスに参加することにおいては課題の多いことが確認されている^{*3}。

なお、2002年以降ワード委員会の選挙は実施されておらず、委員会メンバーは同年に任期が切れたが、その後も多くのワード委員会の元メンバーはWCCとしての活動を継続した。政治的に選ばれたワード委員会が政治的後盾なしに機能し続けていることは、WCCがワード委員会以外のメンバーも加えた民主的な組織として機能し得ることを示唆しているともいえる。

注：*1ワード保全委員会の是非については、本プロジェクトの計画で、多くの他ドナーによるプロジェクトを分析する中でもあったとされる。他ドナーのプロジェクトの中でCARE Nepal（現地NGO）のBegnas Tal/Rupa Tal Watershed Management Project（BTRT）が集落開発保全委員会（Community Development Conservation Committee: CDCC）によるアプローチをとっており、集落レベルでの組織がうまく機能しておらず、その経験を踏まえてフェーズではUGアプローチをとったという経緯がある。（フェーズ 専門家とのインタビューより）

*2 JICA（1999a）p.28

*3 JICA（1999a）p.39

出所：筆者作成。

2 - 2 - 2 草の根人材としてのローカル・モチベーターの育成

住民のエンパワーメントに重点を置いたプロジェクトは、M/Pチームを配置して住民の支援にあたった。M/Pチームは、当初JOCV隊員とローカル・モチベーターから編成され、住民のエンパワーメントを促進するために側面的な支援をするものとして位置づけられ、ローカル・モチベーターはローカルNGO雇用で、NGOより訓練指導を受けるとされ⁵⁴、草の根レベルの人材養成を

⁵⁴ JICA（1999e）p.15

目的⁵⁵としていたとされる。

ローカル・モチベーターはその位置づけがフェーズ の実施プロセスを通して変遷してきており、当初期待されたような住民を支援する「草の根人材」としての成長は十分達成されなかった。プロジェクト開始当初は、M/Pチームの一員として、住民の中からNGOにより雇用、指導、訓練されるものとされていたが、実施の過程でM/Pチームの構成員はNGOスタッフに代替され、ローカル・モチベーターはM/Pチームの枠から外されていく。その結果、場所によっては住民によるローカル・モチベーターが存在するところも存在しないところも出てきた。中間評価⁵⁶の時点では、M/PチームはJOCV隊員、NGOスタッフとしてのネパール人ボランティアおよび政府C/PであるDSCO中堅技術者から構成され、ローカル・モチベーターは必ずしも配置されないこととなり、存在している場合は、M/Pチームの支援者としてM/Pチームの外側に位置づけられた⁵⁷。

フェーズ 開始当初はフェーズ のM/Pチーム・アプローチが継承され、JOCV隊員、NGOスタッフ、DSCO中堅技術者から編成されるM/Pチームがローカル・モチベーターの協力を得て住民を支援する体制となっていたが、マオイスト襲撃事件の発生によりJOCVとNGOが撤退することとなった。その結果、ローカル・モチベーターは、新たにサイト責任者となったDSCO中堅技術者の唯一のパートナーとなる。フェーズ の終了時評価において、ローカル・モチベーターはWCCや住民をファシリテートしていく能力が十分に強化されるどころまでは達成できなかったと評価されている⁵⁸ものの、彼らの活躍はフェーズ と比較して顕著であったと推察される。現地調査でグループインタビューを行った6人のローカル・モチベーターからも、プロジェクトの経験を通して自信をつけたことがうかがわれた。彼らはフェーズ のフォローアップ期間終了後には草の根住民組織（Community Based Organization: CBO）として活動を継続していくことも検討中と報告されており、住民を支援し、持続的に地域の開発に貢献する草の根人材へと育ちつつあると考えられる。

2 - 2 - 3 ローカルNGOとの連携

すでに述べたとおり、草の根人材としてのローカル・モチベーターの育成において、ローカルNGOの役割はローカル・モチベーターの役割と深く関連している。ローカルNGOとの連携のあり方についての考え方はプロジェクトの進行とともに変遷するが、ローカル・モチベーター同様、ローカルNGOに対する期待やローカルNGOの役割の認識はプロジェクト関係者の中で必ずしも明確にされ、共有されていなかった。

フェーズ におけるローカルNGOに関する定義は多様である。

「ローカル・モチベーターはネパールのNGOに雇用され、訓練、指導を受ける。土壤保全局とJICAはローカル・モチベーターとNGOを公認する」⁵⁹

⁵⁵ JICA（1999e）p.22

⁵⁶ 1997年6月実施

⁵⁷ ローカル・モチベーターについての定義、位置づけはプロジェクト進行とともに変遷するが、詳細はのちに記述する。

⁵⁸ JICA（2004a）p.20

⁵⁹ JICA（1999e）p.15

「隊員のC/Pは現地NGOになり、その目的は草の根レベルの人材の養成となる」⁶⁰

「ネパールでは小さな政府を目指した行政機構改革が終わったばかりであり、配属隊員のC/Pのために新たに職員を配置することは不可能な状態にある。また、仮に職員が配置されたにしても、住民のニーズに基づく事業実施の意志がどこまでくみ取られ、実行に移されるかは今までの例から疑問である。したがって、本プロジェクトでは現地NGOスタッフをC/Pとする。現在、ネパールには多数のNGOが存在する。この中で活動可能なNGOを選び（育て）、隊員のC/Pとして適正な人材のリクルート、訓練までをプロジェクトとの契約により請け負わせる」⁶¹

「プロジェクトの円滑な実施のためには、プロジェクトの目的、内容について十分理解し、実施能力も十分にある適切なNGOを選定する必要があるだろう。（中略）NGOの具体的な選定に当たっては、本プロジェクト実施のためだけの組織、あるいはその活動がプロジェクト活動に全面的に依存することなく、プロジェクトが終了しても存続するような組織であることが肝要であろう」⁶²

「Local NGOからの派遣は、土壌保全事務所には社会調査のような人材がいないこと、プロジェクトの持続性を考えると地域社会と一体となって活動を展開できる組織を育てることの必要性が高いと判断されたことによる」⁶³

これらの記述から総合すると、ローカルNGOには、プロジェクト開始当初、JOCV隊員のパートナーとして、支援対象集落の住民をローカル・モチベーターとして雇用し、育成することがその主目的として位置づけられていたと想定される。すなわち「現地NGOより派遣されるローカル・モチベーターはM/Pチームの一員として住民を側面的に支援し、草の根人材として育成され、プロジェクト終了後も持続的に地域開発に貢献する」ことが想定されており、重点はローカル・モチベーターの育成にあった。この段階ですでにローカルNGO育成という考え方が存在していたこともうかがわれるが⁶⁴、実際には想定されたシナリオは実現できず、現地NGOスタッフを育てつつ、同時に草の根人材としてのローカル・モチベーターを可能な限り直接育成する方向へ変わっていったと推察される。フェーズの専門家は当時の状況を振り返って以下のように述べている。

⁶⁰ JICA (1999e) p.22

⁶¹ JICA (1999e) p.23

⁶² JICA (1994b) p.74

⁶³ JICA (1996) p.13

⁶⁴ フェーズにおいて、NGOをプロジェクト終了後も地域の開発に貢献する「持続的なシステム」と定義するプロジェクト関係者の声もインタビュー調査で聞かれた。

「村の人材を育てることが目的であったので、NGOが対象村から若い人材を引き入れてプロジェクトに使うのであれば良いという条件を出していたが、実際には適切な人材がいなかったため難しかった。結果として地元の若者が雇われなかったため、さらにローカル・モチベーターとして村の若者をプロジェクトで雇い、M/PチームはJOCV、NGO、DSCO、ローカル・モチベーターという組み合わせでスタートした。(中略) プロのNGOを選んで村の人材を育ててもらおうという意識だったが、実際にはNGOのレベルがかなり低くて、現実にはNGOを育てていかざるを得なくなってしまう。ローカル・モチベーターが将来的に村で影響力を持つような存在に育つよう積極的に取り組むようになったのは2～3年目くらいだった」⁶⁵

こうしたローカルNGOの定義は、中間評価調査団報告書において大きな変化をたどる。中間評価調査団報告書には、「M/Pチームの構成員3人およびローカル・モチベーター(存在している場合)」⁶⁶と記載されている。つまりプロジェクト開始前に作成されたProject Design Matrix (PDM)における「ローカル・モチベーターへの技術移転」が、中間評価用PDMにおいては「現地NGOへの技術移転」と変更されているのである。中間評価用PDMにおいて、技術移転の対象がローカル・モチベーターから現地NGOへと変更されていることはプロジェクトの重要な方向転換であったと考えられるが、中間評価調査団報告書においてこの点についての特別の記述は見られない。

技術移転の対象が「ローカル・モチベーター」から「現地NGO」へ変更された背景には、ローカル・モチベーターとしての適切な人材が対象村落あるいは地元出身者にはおらず、実際に現地NGOに雇用されM/Pチームに派遣されたのは「外部者」であるローカルNGOスタッフであったこと、草の根人材としてのローカル・モチベーター不在において現地NGOそのものを住民への側面的な支援をする持続的な草の根組織として育成するしか方策がなかったことによると推察される。しかしながら組織としての成長においては、活動実施能力のみならず、組織運営能力の向上は必須である。契約していたローカルNGOの活動実施能力のレベルはプロジェクトで経験を蓄積するに従い向上したが、組織運営についてはほとんど実績がなく、JICAの「丸抱え」として業務を遂行している状態であった。持続的な草の根組織としてのローカルNGO育成が合意されているのであれば、組織運営能力の育成は活動実施能力同様、重視されるべきであったが、こうした支援はプロジェクトの活動としては行われていない。

日本人専門家やJOCV隊員、JICA関係者(本部および事務所)の間にも「Best Availableな外国の援助で鍛えられたローカルNGOをかませることが良かった。育てるといふより彼らから学ぶことのほうが大きかった」「村に残るネパールの若者を育てるといふ必要性もあって、ローカルNGOとの連携が実現した。出来上がっているNGOは選ばなかった」「最終的に残るシステムは政府である」「最後に残るのはローカル・モチベーターやサイト・アシスタントである」「NGOは住民のエンパワーメントを支援する一定期間の触媒である」「NGOを残るべきシステムとして育成すべきである」「NGOは本来ならDSCOが行うべきところをコンサルタントの雇用により補っている」など多種多様な声が聞かれている。さらに、事前調査団、実施協議調査団、計画打ち

⁶⁵ フェーズ 専門家インタビュー調査より。

⁶⁶ JICA (1997) p.13

合わせ調査団において「ローカル・モチベーター」「ネパール人ボランティア」「ローカル・ボランティア」「NGOスタッフ」という言葉が同義語として使われていることも、定義づけや認識が多様であったことを裏づけている。

プロジェクトの実施過程において住民の側面的支援者としてのローカルNGOとの協力体制やローカルNGOへの期待が変化していったことは、プロジェクトを取り巻く実施環境の変化によるところも大きかった。こうした変化にともなって「NGO連携とは何か」「ローカルNGOの役割は何か」といった考え方をプロジェクト実施にかかわる関係者の間で適宜整理し共有しておくことは、プロジェクトの効果的な実施に極めて重要であったと考える。

このようにローカルNGOは、プロジェクト開始当初考えられていた「ローカル・モチベーター」の雇用、指導訓練をはるかに超えて、M/Pチームの一員として、またMDチーム（Multi Disciplinary Advisory Team）を構成するなど、プロジェクトにおける役割が徐々に拡大され、政府のC/Pとして住民のエンパワーメントのプロセスを側面的に支援し、また地域と一体になって開発を促進する組織として、フェーズを通して経験も実績も積んだ。しかし組織としての確立や持続性は確固たる成果を見ないままフェーズの終わりに至っている⁶⁷。フェーズの経験を踏まえ、フェーズにおいては、ローカルNGOの位置づけがネパール政府において確定していないこと、ローカルNGOスタッフがプロジェクトから雇用されている現状から、フェーズではC/Pという呼び方はしないものの、開発パートナーとしてその有効性を認めている⁶⁸。その意味でローカルNGOは、育成する対象としてではなく、「バランスの取れた適切で効率的な連携を模索する必要がある」と位置づけられている⁶⁹。

2 - 2 - 4 事業の持続性と中央政府C/Pの役割

中央政府であるDSCOのC/Pは、ローカルNGOを支援体制の中心に置いたフェーズでは、その後半期からようやく支援におけるその役割が認識されるようになり、フェーズでは、支援体制のより中心的な役割に移っていった。

（1）フェーズ：行政の関与をできるだけ抑えたローカルNGO中心の体制

プロジェクトの基本理念である住民主体を実現するために、フェーズは行政の関与を低く抑えたフィールドにおけるスリムな運営体制をとった。このことは通常、行政主体のプロジェクトの実施には、実施主体となる政府職員の意欲が低い、権限が中央に集中していて手続きが煩雑であり、必要な投入が適時に行われない、現場でのモニタリングが弱く、事業が停滞、停止する⁷⁰、などの問題があるとされていたからである。こうした理由から、本プロジェクトにおいて行政に期待されていた役割は「技術協力の通常の場合である『政府職員が訓練され、政府職員に技術が移転される』というケースとは異なり、基本的に『集落住民が自ら問題解決に当たる事業を日本側と共同して側面から援助する』という形態になるのが望ましいとされた。またC/Pも各専門家との1対1の関係ではなく、日本人専門家対各土壌保全事務所長以下職員という関係に

⁶⁷ JICA（2004a）

⁶⁸ JICA（1999e）p.3

⁶⁹ *Ibid.* p.38

⁷⁰ *Ibid.* p.5

なるのがよりスムーズな事業の実行になると考える」とされていた⁷¹。

フェーズ はJOCV「緑の推進協力プロジェクト」とのパッケージ協力として実施されており、集落レベルで住民を支援していく役割はJOCV隊員とローカルNGOスタッフから編成されるM/Pチームが担当、それを日本人専門家が支援するという実施体制をとった。本来であればJOCV隊員のC/Pも配属先であるDSCOの職員を当てるはずであるが、「住民のニーズに基づく事業実施の意志がどこまでくみ取られ、実行に移されるかは今までの例から疑問である。したがって、プロジェクトでは現地NGOスタッフをカウンターパートとする⁷²」こととなった。

JOCV隊員とローカルNGOスタッフから編成されるM/Pチームが中心となって住民を支援していくプロセスにおいて、DSCO、特に中堅技術者がM/Pチームのメンバーに加えられておらず、このことからDSCO中堅技術者の中には疎外感や孤立感を感じていた者がいたという声も聞かれた⁷³。実際に住民から上げられてくるサブ・プロジェクトの設計や積算を行ったのは中堅技術者やプロジェクトがローカルNGOより雇用編成したMDチームであったにもかかわらず、中堅技術者には活躍する機会や場がローカルNGOと同様に与えられていないという感情が生まれ、そのことが彼らのやる気を損ない、ローカルNGOに対する否定的な感情を招く要因となったと聞かれる。

M/PチームにDSCO職員が加えられなかった背景には、DSCOが比較的新しいオフィスであり、その職員の数・質ともに限られておりM/Pチームに配属することが現実的でなかったこと、政府の規程上旅費支給に制限があり、DSCO職員が現場に行くことを奨励するインセンティブの仕組みが整備されていなかったこと⁷⁴、などといった現実的な壁もあった。政府C/Pの配置が不十分であることについてはプロジェクト開始当初より認識されており、1996年の第3回合同調整委員会においても日本側から問題提起されたほか⁷⁵、1997年の中間評価においても指摘されている⁷⁶。

このような状況の中で、現場でのサブ・プロジェクト実施は進み、サブ・プロジェクトの最盛期にはDSCO中堅技術者の関与なしには活動実施は不可能なものとなり、このころからM/Pチームの間では政府C/Pのより積極的な参加の必要性が切実に実感されるようになっていった⁷⁷。

フェーズ において、現場でのサブ・プロジェクト実施にかかる活動が最盛期をむかえるころには、業務の量が増大する中で、ローカルNGOも政府C/Pもプロジェクトに濃密に関与せざるを得ない状況が生まれていたといえる。またサイトによっては、ローカル・モチベーターの活躍が顕著に見られるところもあった。ローカルNGO、政府C/P、ローカル・モチベーターがともに力をつけてくると、「最後に残るのは政府である」という考え方がJOCV隊員をはじめとして日本人専門家の中でも以前より強く感じられるようになっていったといわれる。JICA在外事務所には、ローカルNGOを使うことによってプロジェクト実施の効率は良くなるものの、ローカルNGOはあくまでも触媒であり、政府の能力向上にもっと焦点を絞っていくべきであるという見方が強く

⁷¹ JICA (1999e) p.26

⁷² *Ibid.* p.23

⁷³ DSCO中堅技術者とのインタビュー調査より。

⁷⁴ 当時政府職員は年間90日を超える旅費については減額措置が取られており、このことが郡土壌保全事務所中堅技術者の現場訪問を制限していた要因の一つであるとされる。プロジェクトからのネパール政府への働きかけで、2KR資金（無償資金協力の一つ）により旅費手当てが配分されることになった。

⁷⁵ JICA地球環境部内部資料

⁷⁶ JICA (1997) p.47

⁷⁷ JICA (1999d) p.11, pp.27-28, pp.58-60

あった。また他方で、ネパールのように行政の弱い国において、いくらコストの低いモデルを作ったところで、ドナーの支援なしで政府による普及、展開はあり得るのか、ローカルNGOにしても資金もなく、政府がそうしたローカルNGOと連携することでプロジェクトを実施することは可能なのかという疑問もあった。そうした中においても、フェーズⅠを通して政府C/PであるDSCOも育ってきており、ローカルNGOと協働する中で住民参加型の事業を進める手法も習得しつつあり、やはり政府C/Pの育成を重視していくべきとの見解が固まっていた⁷⁸。

（2）フェーズⅡ：DSCOを中心とした支援システムの構築

こうしたことから、フェーズⅡはDSCOを中心とした体制によって実施されることになる。DSCOを中心とした支援体制は、決してローカルNGOの役割を過小評価することではなく、ローカルNGOには政府の開発パートナーとして住民を側面的に支援する「一定期間の触媒」的役割が期待されており、フェーズⅠの流れを汲んでJOCV隊員、NGOスタッフ、DSCO、さらに新たに加えられたローカル・モチベーターから編成されるM/Pチームによる実施体制をとり、住民のエンパワーメントを側面的に支援することが予定されていた。さらにフェーズⅡの後半においては、JOCV隊員の入らないM/Pチームの試行を検討するなど、ネパール側へのハンドオーバーを強く意識した持続的な体制づくりを想定していた⁷⁹。

しかし2000年3月に発生したマオイスト襲撃事件によって、JOCV隊員とローカルNGOが撤退せざるを得ないという状況の変化により、DSCOのみによる実施体制への移行を突如余儀なくされた。JOCV隊員とローカルNGOボランティアに代わって、DSCO中堅技術者がサイト責任者としてM/Pチームの役割を担い、政府C/Pより雇用された村落住民2人がローカル・モチベーターとしてDSCO中堅技術者を補佐することになる。DSCOを中心とした住民支援体制は、住民へのきめ細かいサポートや住民の能力向上という観点からは十分とはいえないものであったことは否めないが、DSCOの能力向上と持続的な支援システムの構築という観点からは非常に有効であった。自分たちが動かなければプロジェクトが動かないという切実な状況はまた、自らの責任とリーダーシップのもとにプロジェクトを実施することの醍醐味、力の入れ方次第で良い結果が出る、というインセンティブとして功を奏した。プロジェクトではフェーズⅡの後半には「協力隊のフェーズアウト」を想定していたとはいえ、外部条件の変化のゆえにその時期が数年間も早まるという想定外の状況における「苦渋の選択」が結果としては良い方向へ転じた。さらに、フェーズⅡで達成されなかった「草の根人材」としてのローカル・モチベーターも、政府C/Pのパートナーとして、また住民との橋渡し役として集落（ワード）の公共性の役割を果たすなど、その能力を向上させた。

⁷⁸ JICA職員インタビューより。

⁷⁹ 「JOCV隊員がいることで住民のエンパワーメントは促進できる半面、JOCV隊員がいることで役割を代替してしまっているのではないか」という認識があり、フェーズⅡ後半には協力隊のフェーズアウトも考えていた。（インタビュー調査より）

Box 2 - 2 マオイスト襲撃事件とプロジェクト継続にかかる議論

フェーズ は、開始当初、JOCV、ローカルNGO、DSCOの中堅技術者に、新たにローカル・モチベーターを加えたM/Pチームによる住民支援の体制を計画していた。フェーズ は、政府C/Pの役割をフェーズより強調し、M/Pチームにおいても政府C/Pが中心となりJOCVやローカルNGOがそれを補佐していくといった体制が考えられていた。ワード委員会を核とするWCCが主体となる住民のエンパワーメント支援にあっては、政府C/Pもさることながら、ローカルNGOの役割が期待される場所であった。

マオイスト襲撃事件が発生したとき、JOCVの派遣とローカルNGOとの契約の中断を前提に、プロジェクトを撤退するの可否は大きな議論となった。国内支援委員会においては、政府C/Pがフェーズのプロセスを通して能力を向上したとある程度評価するものの、歴史の中で培われた「役人への不信感」は依然強く、JOCVとローカルNGOを抜きにした政府C/Pのみによる実施体制に信頼性、透明性をどう確保するかとの議論が行われた。プロジェクトを撤退させるべき、もし継続するのであれば政府C/PのみでなくローカルNGOを継続雇用するなどアプローチを再検討することが提案されている。これに対しJICA本部は、政府C/Pの主体性や意識改革に期待するものとして基本的アプローチの変更なしに継続することの意義づけをしている。

一方、マオイスト事件発生後の本部が撤退の姿勢を強くもっていたのに対し、ネパールの現場では、専門家チームは政府C/Pのみで実施できると考えており、「政府C/Pを支援するのが本来のプロジェクトである」という姿勢が強かったことがうかがえる。またJICA在外事務所においては、走り出しているプロジェクトをいかに継続させるかということが中心課題であったとしている。

また当時のプロジェクト関係者とのインタビュー調査によると、JOCVやローカルNGOなしの、政府C/Pのみでの支援実施体制が、プロジェクトの基本構想である「住民主体」「女性や社会的弱者への配慮」「住民のエンパワーメント」という考え方に対して、及ぼすであろうマイナスの影響も議論された。

最終的には、政府C/Pの主体性の助長というプラス効果が大きいとの判断による継続決定であったと思われる。

出所：平成12年6月7日国内支援委員会議事録、インタビュー調査より筆者が編集。

2 - 2 - 5 持続的な総合的村落資源管理と地方自治体のかかわりの強化

フェーズ においては協力対象が集落（ワード）単位であったため、同じ村落の中でも協力対象となっているワードとなっていないワードがあり、地方自治体の村落との協力関係は必ずしも密接でなかった。

フェーズ においては支援対象のモデル村落の中のすべての集落を対象としたことから、村落を所掌する地方自治体と村落との協力関係も深まることが期待された。ネパールにおいて1998年に発令された「地方自治法」とそれに続く1999年の「規則」は、地方自治体、すなわち独自の予算を持つ郡開発委員会（District Development Committee: DDC）およびVDCが村落振興および流域・自然資源管理の実施を担うとしている（表2-2参照）。この地方分権化政策が将来的にフルに実践されれば、ワード委員会委員を主要メンバーとするWCCはその機能を効果的に果たせる行政的位置づけにあるといえる。また、ワード委員会を核としたWCC VDC DDCの地方自治体の縦のつながりは、中央政府から各郡に割り当てられた開発予算の活用と活動の持続性という観点からも有効な仕組みであった。

表2-2 ネパールの地方行政の仕組み

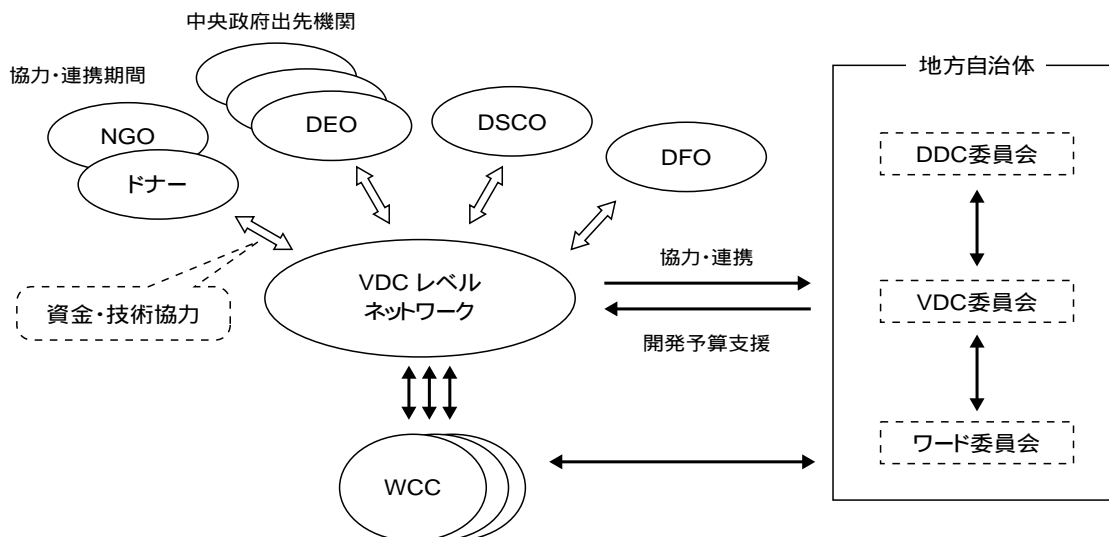
レベル	国家行政組織	地方自治組織
国（Nation）	Ministry, Department 省、局	
開発地域（Region） （全国5地域）	Regional Office 各省の地域 局	
郡（District） （全国75郡）	District Office 各省、局の郡 事務所	DDC 郡開発委員会 公選 独自予算を持つ 若干の恒久スタッフを有する
村落（Village） （全国で約4000村落）	Post（出張所、支所）が置かれること もある	VDC 村落開発委員会 公選による 独自予算を持つ 恒久スタッフなし
集落（Ward） （1村落 = 9集落）		Ward Committee ワード委員会 公選による 予算、スタッフなし

注：DDC、VDCは、それぞれ自治体として「郡役場+郡議会」「村役場+村議会」的な存在。したがって、その議長は、（郡知事+郡議会議長）「村長+村議会議長」的な存在である。

出所：フェーズ 専門家作成。

地方自治体との縦のつながりの強化を目的として、村落レベルでのWCCネットワークもWCCのイニシアティブでフェーズの2年目よりスタートした（図2-3参照）。フェーズでは、WCCが作成するCBWMPとCRMPは、VDC、DDCとの連携強化の目的で、またVDCやDDCの作成する開発計画に有効な情報提供の目的で、VDCとDDCに提出されていたし、CRMP策定過程にはVDCの代表が参加することも奨励されるなど、WCCとVDC、DDCとのつながりの強化を重視していた。特に、独自の予算を持つとはいえ、DDCやVDCは近年の地方行政の形骸化にともない、地域のニーズを反映した開発計画の策定やその実施に困難を抱えており、WCCからの活動計画の提案はVDCやDDCにとっても都合の良い仕組みであるといえる。

図2-3 WCCレベルのネットワーク化を通じたワード保全委員会の今後の再編シナリオ



注：DEOは教育省県教育事務所（District Education Office）
 DFOは郡森林事務所（District Forest Office）
 出所：筆者作成。

予期していなかったのは、治安上の理由から総選挙が実施されず、議員の任期が切れた2002年以降は地方自治体が機能しなくなったことである。2002年以降は地方公務員が代行して地方自治体を運営しているが、公選で選ばれた議員の不在により、ワード委員会を核とするWCC VDC

DDCの流れについても、地方行政が機能していた時期に比べると、外からの意図的意識的な働きかけなしには動きが鈍い状態が続いた。これほど長期間にわたり選挙が実施されないであろうことは、当時誰にも予想がつかなかったことであつたが、2002年当時、日ネ双方のプロジェクト関係者は、ワード委員会の公選委員は、たとえ任期切れとなっても、WCCのために変わらず活動を継続するだろうと予想していたし、実際そうしたケースのほうが多かったこともWCCが機能し続けたことの要因である⁸⁰。一方で、VDCやDDCの地方自治体が効果的に機能しなくなるについて、プロジェクト関係者の間では、たとえそうなったとしても、プロジェクトとしては公務員により代行されるVDCやDDCと引き続き連携していくのがベストなオプションであること、またそれによってプロジェクトの実施に大きくマイナスの影響が出ることはないだろうと予想していた⁸¹。

2-3 住民のエンパワーメントと支援システムの持続性を高める組織体制

2-2で見てきたように、主要なステークホルダーとのかかわりの中で、住民のエンパワーメントは達成され、住民主体の村落資源管理を推進するための支援システムが構築されてきている。これらが総体として、村落資源管理という課題対処能力を持続的に向上していけるかどうか、本事例の自立発展性にかかわっている。本節では、組織体制の持続性の側面から、本プロジェク

⁸⁰ フェーズ 専門家とのインタビュー調査より。

⁸¹ フェーズ 専門家とのインタビュー調査、ネパール側プロジェクト関係者とのインタビュー調査より。

トの成果と今後の課題を検討する。

住民が主体となって総合的に村落資源管理をしていく仕組みの持続性を高める要素は2つある。一つは、主体である住民のエンパワーメントの持続性で、これを実践するための住民組織の持続という要素、もう一つは、住民エンパワーメントを側面的に支援するシステムの持続性で、これを担う地方行政や中央政府機関との連携という要素である。

2-3-1 住民組織は主体的な活動を持続しうるか

(1) フェーズ：UGの組織的持続性

フェーズでは住民のエンパワーメントのプロセスを支援する単位として、住民をUGとして組織し、このグループを単位としてサブ・プロジェクトが実施された。フェーズを通して形成されたUGの数が900にも上り、サブ・プロジェクト完成後のM/Pチームからのフォローが十分にできなかったことや、プロジェクトのUGの持続性にかかる方向性が確立していなかったことから、サブ・プロジェクトが完成すると活動が停滞するUGも多かった。

事前調査団報告書は「集落レベルでの実行組織の形態については、多様な形態をとり得るものとする。すなわち、自然集落、各種住民グループ、ワード、学校など、最も適切と住民が考える形が実行組織となり得る」⁸²としており、サブ・プロジェクトのために新たにUGが作られることは必ずしも前提条件とはしていなかった。以下に引用するフェーズ開始当初の専門家とのインタビューは、プロジェクト開始当初UGの将来についての考え方が多様でなおかつ流動的であったことを示唆している。

「プロジェクトとして取っ掛かりを作ることにより、そのあとは自分たちで育つだろうという起爆剤的発想」

「UGはその性格によっては存続するかもしれないが問題になるのではなく、社会的弱者や女性がいったUGがプロジェクトのプロセスを享受したことそのものに意味がある」

「プロジェクトは起爆剤のような働きをした。自立発展するまでサポートするのではなく、あとは自分たちの潜在能力でやっていけるという想定があった」

「サブ・プロジェクトの実施体験を通して、住民の主体性を伸ばすこと、住民の底上げを支援し、最終的には住民のUGがNGOとして登録できるくらい育てほしい」

UGの組織としての持続性が本格的に意識されるのは、フェーズ中期の1998年、住民組織育成の目的で短期専門家が派遣されたころである。サブ・プロジェクトの実施が最盛期を迎え、UGの数が増えると、各M/Pチームが担当するUGが50にも上り、おのおのUGを十分に支援できていないとの認識が出てきていた。多くのUGができては消える状況を見て、M/Pチームの中には、UGの存続を確保するための支援の必要性を感じ始めるメンバーもいて、実際UG同士が緩

⁸² JICA (1999e) p.17

やかなネットワークを形成するインフォーマルな動きもフェーズ の後半にはあったとされる⁸³。UGの中にサブ・プロジェクトが完成したあと事実上解散するものも見られ、このままでは本来プロジェクトがめざす、住民が主体となって村落資源保全を実施する能力の向上は達成できないのではという危機感が生まれ、UGの組織としての能力向上を行い、持続性を促進する必要性が議論されるようになった。

UGの組織能力の向上に課題を残したままフェーズ が終了し、1年のフォローアップ期間が設けられ、M/Pチームに代わってローカル・モチベーターやDSCOの中堅技術者からなる「サイト・チーム」がUGを支援したが、その詳細については本調査で情報を得ることはできなかった。

(2) フェーズ : WCCの組織的持続性

WCCという組織が提案された背景には、フェーズ のUGの抱えていた持続性の課題があり、集落に既存の人材を有効活用する組織、またその組織が持続性を持ち、継続的に総合的村落資源管理に主体的な役割を果たせるシステム、サブ・プロジェクト実施のために編成されるUG同士が有機的に連携し影響し合う仕組みを模索した結果であった。WCCの原案はすでにフェーズ を実施しているころからUGの緩やかなネットワークとして試行されていた。

2 - 2 - 1で挙げたように、WCCの利点は、それが公選によって選ばれた既存の末端行政単位であるワード委員会を核としつつも、さらにPOWERグループ代表女性2人、のちにサブ・プロジェクトごとに編成されるUGの代表その他を加えて組織されるため、上層部のVDC、DDCといった地方自治体との縦のつながりが確保され、それによって組織としての持続性が高まることにあった。2 - 2 - 5にもあるように、2002年以降は、地方分権化の動きが鈍化し、ワード委員会の選挙は実施されなかったが、その後も、任期の終了したワード委員の多くがWCCとしての活動を継続している。

さらに一例を挙げれば、ワード委員会の任期切れによって活動意欲が低下したWCCにおいては、活動的なPOWERグループがリーダーシップをとってWCCを改組する集落も確認されるなど、WCCの機能がワード委員会に依存するものではないことを示唆している。また、地方自治体のみならず、森林土壌保全省やその他中央省庁の地方出先機関とのネットワークの形成（Box 2 - 3参照）など、新たな組織体制をとるところも出てきている。これは、WCCが自らの役割を認識し、政治的制約の中にありながらも役割を遂行するための仕組みを模索していることを示唆しており、組織としての成熟度の表れと考えられる。

このように、フェーズ では、既存の行政単位を核として形成されたWCCが、既存の組織の利点を最大限に活用し、そのうえに女性や社会的弱者への配慮など新しいコンセプトを取り込みつつ民主的な組織として機能しえる、さらに持続的に総合村落資源管理を担う組織となりえることを検証できたといえる。

一方で、フェーズ のWCCアプローチは、組織としての有効性という視点からは一定の成果をあげたものの、2 - 2 - 1に述べたように、WCCはサブ・プロジェクトのすべてのプロセスに参加したとはいえ、自らの資源問題を分析し、どのような総合的解決方法があるかを考える総合的な能力を向上するまでにはいたっていない。また、WCC組織そのものについては、その運

⁸³ フェーズ 専門家インタビュー調査より。

営能力については半数のWCCにおいて向上したとされるが、組織の持続性、自立発展性という観点でまだ課題を抱えている。その持続性の鍵は、地方における政府機関のWCCへの支援システムにある。

2 - 3 - 2 中央政府の出先機関や地方行政との連携の強化

住民組織としてのWCCを側面的に支援していくシステムとしての地方行政には2つの要素がある。その一つは、ワード委員会を核とするWCC VDC DDCといった地方自治体の縦のつながり、もう一つは、地方行政の一端を担う中央政府の出先機関とのつながりである。ワード委員会を核として組織されたWCCと地方自治体との連携についてはすでに2 - 2 - 5で述べたが、中央政府の出先機関とのつながりにおいてもWCCは比較的効果的効率的に活動しやすいという利点を持っていた。

本プロジェクトにおいては、中央政府出先機関であるDSCOのC/PがWCCによるサブ・プロジェクト実施のプロセスを支援していくプロセスそのものもOJTとされ、“ Learning by Doing ”を基本的考え方としてプロジェクトを実施し、また、WCCを支援するという姿勢がとられていた。WCC、政府C/Pともに特別な訓練や研修プログラムを通して技術や能力を向上させることより、自らが計画立案、実施、評価するというプロセスそのものが学びの場であり、これらを通して技術や能力を向上させるということ、これがフェーズ、フェーズともに共通した考え方であった。

通常中央政府の出先機関は行政サービスの受け皿としての住民組織化をそれぞれ推進するが、特定の目的やセクターのために組織されるというインフォーマルな性質上、他のセクターからのサービスや支援の受け皿として認知されない場合が多い。認知を受ける手段の一つは、内務省郡長（Chief District Officer: CDO）にCBO⁸⁴、あるいはローカルNGOとして登録することである。WCCは、その点で、ワード委員会という既存の地方自治体に則った、いわばセミフォーマルな性格を持つため、中央政府の出先機関から受け入れられやすい。フェーズは当初、WCCがCBOとして登録することも視野に入れていたが、そのための特別な支援は行われなかった。このことは、WCCの持つセミフォーマルな性質を考えたとき、CBOとして登録することは必ずしも必要ではなく、また登録することによってのみ組織の持続性を確保することは望ましくないと結論したからである⁸⁵。

フェーズが終了し1年間のフォローアップが開始された2004年7月当初、多くのWCCにおいて活動が停止し、組織としての活動意欲や存続意識の低下が観察された。しかし、その後、プロジェクトのフォローアップとDSCOの支援のもとに、WCCやPOWERグループを対象とした能力強化のプログラムが実施され、CBWMPやCRMPが改訂できるようになってきた。2005年4月に実施されたプロジェクトのフォローアップ期間最後の「ボカラセミナー」⁸⁶に参加した中央政府出先機関は、WCCの総合的村落開発の集落レベルの纏め役としての機能への期待を示唆して

⁸⁴ 草の根住民組織の意で、プロジェクトではNGOの草の根版という定義で使われている。

⁸⁵ フェーズ 専門家とのインタビュー調査より。

⁸⁶ ボカラセミナーはネパールのCDFWCP-（Samudayik Bikas tatha Hariyali Aayojana: SABIHAA）恒例の行事であり、プロジェクトの活動を広く周知するために、DSCO、政府関係出先機関、地方自治体、NGOなどを一堂に会して実施される。プロジェクト最後のボカラセミナーは2005年4月に行われ、プロジェクト終了にあたって、ワード保全委員会の策定したCBWMP/CRMPに基づく事業実施に対して、DSCOと関係機関が連携する契機とすることを目的とした。

おり、フォローアップ終了後もWCCがその役割を持続的に担える環境は整備されてきているといえよう。

2 - 2 - 5 で述べた、地方自治体との縦のつながりを強化するための村落レベルのWCCネットワークについては、地方自治体が機能しなくなると徐々にその活動意欲が低下する傾向があったが、フェーズ のフォローアップ期間の終了を前にWCCもその機能と責任を再認識し、中央政府の出先機関との連携を視野に入れて再編するなど、意欲的に活動を再開するところも出てきている（Box 2 - 3 参照）。

Box 2 - 3 ワード保全委員会（WCC）ネットワーキング委員会の結成 ＜カスキ郡ブムディ・ブムディVDC の例＞

同委員会は、各ワード保全委員会が新しく作成したCRMPを実行に移すためのコーディネーションをファシリテートする目的で2005年5月30日に結成された。

VDCの事務長が委員長を務め、元VDC議長（3人）と2人の社会的指導者が相談役としてメンバーに組み込まれている。各ワード保全委員会から1人ずつの代表、モチベーター（Motivator: MOT）、DSCOの中堅技術者、さらには1つのPOWERグループからも代表者がメンバーとなっている。

もちろん、ワード保全委員会単体でも資金調達に成功している事例はあるが、ワード保全委員会が総体となり、すべてのワード保全委員会のCRMPがVDCの予算に組み込まれるようになる利点は大きい。今後同様な活動がほかのVDCでも開始されることが期待される。

出所：JICA（2005c）

2 - 4 成果の波及と普及のメカニズム

フェーズ 、フェーズ とともに、住民が主体となって総合的に村落資源を管理していく仕組みが持続すること、またそうした仕組みがフェーズ は住民のエンパワーメントとサブ・プロジェクトのインパクトを通して他地域にも波及すること、フェーズ においては住民のエンパワーメントとそれを支援するシステムによって他地域に普及することを目指した。両フェーズともにこの仕組みの具現化したものとしてのモデルを開発し、他地域あるいは全国に展開することを上位目標として設定している。

本節では、そうした成果の普及と波及のためのモデルの開発と普及・インパクトの波及に関する考え方、具体的な仕組みとツール、その有効性について考察する。

2 - 4 - 1 モデルの開発と波及と普及の考え方

フェーズ のPDM⁸⁷においては、モデル開発自体は明確にプロジェクト目標とは位置づけられておらず、「モデル村落振興（村落資源開発・保全および村落開発）事業の展開を通じ」という表現になっている。しかし、プロジェクトの成果には「カスキ郡およびパルバット郡の山間部において（中略）村落資源開発・保全のためのモデルが確立され」と表現されるなど、やや消極的で

⁸⁷ JICA（2004a）p.67

はあるものの、普及できるモデルの模索が意識されていたといえる。

フェーズ においては、「ネパール山間地域に適用可能な、住民による計画、実行、モニタリングおよび評価への積極的な参加をとまなう、持続可能かつ公正な住民参加型村落資源管理モデルを開発する」とされ、モデルの開発を、プロジェクト目標として明確に表現している。

フェーズ の事前調査は「モデルの普及」には2つの仕方がある、すなわち「モデルが普及すること」と「モデルを普及させること」があるとして、フェーズ の成果として周辺地域への自然的な波及をある程度期待すると同時に、普及のためのメカニズムとしてのモデル村落の開発支援（ハード・モデル）と村落活性化のためのOGほか種々のマニュアル策定（ソフト・モデル）が重要であることを指摘している。すなわち、「持続可能な住民参加型の総合村落資源管理モデル」の開発と普及の考え方である。これに対してフェーズ においてとった「住民主体の村落振興事業モデル」の普及に対する考え方は前者のものであり、行政の脆弱なネパールにおける普及は、住民の潜在能力に期待する波及であるとしていた。

通常ドナーが膨大な資金を短期間に集中的に投じるようなモデルは相手国政府にとっては転用性が低く、特定地域に適した要素をモデルの中から抜き出して普及する場合が多い。ネパール側政府C/Pの認識もそのような意識である。プロジェクトで開発したモデルが必ずしもすべての地域に適切なモデルとはいえないので、対象地域の特性を検討し、本モデルで不適切な要素についてはほかのプロジェクトのアプローチを組み合わせるとというのが基本的な普及の考え方である。

日本側プロジェクト関係者の意見はフェーズ、フェーズ ともに多様であるが、一般的には「プロジェクトの各要素から適用可能なものを普及する、それができるようにOGも構成する」という考え方がより広く聞かれた。フェーズ の専門家チームはしかし、プロジェクトのモデルをそのまま普及することを念頭に置いたモデル開発を目指していた。そのためには持続的で普及可能なモデルとして「何が最低限必要なコンセプトか」を見極め、それ以外は切り捨てていくことも惜しまないというアプローチをとった。

「ネパール人だけでも回せるシステムを作る」ことをまずは目指し、そこに住民主体、ジェンダー・社会配慮といった新しいコンセプトを後から積み上げ、また地域の特性に対応した工夫を加えていく、という考え方である。「箱」のないところには詰められないから「WCC」という箱をまず作ったのである。フェーズ は持続的なシステムづくりを意識しすぎたため、「住民主体」や「社会的弱者や女性への配慮」といったプロジェクトの基本理念が後回しにされてしまったとされるが、フェーズ にかかわった専門家は「プロジェクトで経験したプロセスはWCCという組織の記憶として残り」、また「POWERのコンセプトもWCCが残ればいずれ活かされるだろう⁸⁸」と考え、組織が持続すればプロジェクトの重要な基本理念も受け継がれるとして、将来の可能性に期待していたと説明できよう。

フェーズ においてはまた、普及の可能性を政府C/Pに期待するところが大きかった。フェーズ のプロジェクト成果には、政府C/Pの能力向上が明確に位置づけられており、政府だけで支援しえる持続的なシステムの開発を目指した。さらに、カスキ、パルバットのみならず、シャンジャ郡においてもDSCOのみによる複製事業を展開するため、森林土壌保全省や土壌保全流域管理局の政策決定者レベルへの働きかけも積極的に行われた。こうしたプロジェクト専門家や

⁸⁸ インタビュー調査より。

JICA在外事務所からの働きかけを意欲的に受け止めるネパール側政府関係者の存在にも恵まれており、フェーズ 1における当時の土壤保全局局長は、政策協議や個別協議においても積極的にプロジェクトについて説明するなど、プロジェクトに対するコミットメント、オーナーシップ、リーダーシップがうかがわれていた⁸⁹。

2 - 4 - 2 普及のためのツールとオペレーショナル・ガイドライン (OG)

モデル自体は実体を持たないものであるから、これを普及するためのツールが必要である。モデルの開発を明確に意識したフェーズ 1では、モデルのイメージとは、総合的村落資源管理が住民主体でできる能力があり、それをお膳立てできるC/Pがあり、OGが作られ、総合的村落資源管理を実践している村落があること、であった。住民と政府C/Pの能力はモデルとして目に見えるものではないので、実際に「普及」のために残すことができるものはOGとモデル村落である。OGにはいわば残したいもの、普及したいものが凝縮されているといえる。

プロジェクトでは、サブ・プロジェクトの実施にかかわるその基本理念、アプローチ、事業実施にかかる共通認識、ルールを定めることによって事業の標準化、品質向上、コスト管理を目指した。そのためのツールとして開発された実施ガイドラインが、OGである。OGにはプロジェクトの基本理念や実施のためのアプローチをはじめ、サブ・プロジェクトの手順を計画から実施、評価に至るまで示しているほか、種々の報告書式、契約書書式なども記載しており、プロジェクトに直接かかわっていない人にも活動が実施できるようになっている。OGはプロジェクトの開始時に策定され、現場での経験を重ねるごとに改良、改訂が加えられた。フェーズ 1では第3版まで、フェーズ 2ではフェーズ 1のOGを基に第5版まで改訂がなされている。

多くの関係者がかかわったプロジェクトにおいて、プロジェクト実施の「約束事」を明文化しておくことの意義は大きい。ことにプロジェクトが住民主体で実施される場合、異なる村落、集落において、共通認識に基づいて公正かつ標準的な支援を行うことは、「行政は搾取するもの」という歴史を歩んだネパールにおいて住民の信頼と参加を確保するうえで重要である。オペレーショナル・ガイドラインの存在は契約やプロジェクト会計などの透明性を確保したうえでの事業実施に有効なツールであったといえる。このことは、特にフェーズ 2において、マオイスト問題が深刻化しプロジェクトを取り巻く政治環境が厳しくなった状況においても、ニュースレターの発行、目安箱の設置、OGによるプロジェクト実施のプロセスの公開による透明性の確保のツールとしての役割を果たし、プロジェクトの継続、実施を可能にした。

フェーズ 1で開発されたモデルの複製事業実施が、現在までにカスキ郡、パルバット郡のほか、シャンジャ郡においても政府C/P独自で実施されているが、フェーズ 1のプロジェクト実施経験のまったくないシャンジャ郡においては、プロジェクト用に策定されたOGだけを頼りにすべての活動が実施されてきた。このことは、OGがプロジェクト以外の地域においても汎用可能なシステムの確立に成功したことを明示しているといえよう。

カスキ、パルバット、シャンジャ郡での複製事業の実施経験を基に、これまでにDSCO用OGが策定されている。複製モデルの主たるコンセプト、アプローチ、実施の各ステップが示されるとともに、POWERプログラムの内容の変更や種々の書式の変更も行われており、土壤保全流域

⁸⁹ インタビュー調査より。

管理局主体で実施する複製事業に適したOGとなっている。将来、土壌保全流域管理局が複製事業を他地域で展開するのに有用である。

しかし、フェーズとフェーズのOGは、ともに事業実施のステップを明瞭に示しているものの、プロジェクトの基本理念、やアプローチについての詳細は述べられていない。このため、プロジェクト実施関係者がOGを読んだだけでプロジェクトの目標を十分に理解し、標準的な事業の実施に必要なとされる共通認識を形成するには、十分であるとはいえない。フェーズにおいては、OGの用語の定義が曖昧であったために専門家間の認識の違いが生じ、専門家やJOCV隊員の世代交代にともなってプロジェクトの方向性が変わるなど、影響を及ぼしたとされている⁹⁰。また、フェーズで目指した総合的村落資源管理とは何かなどについても明記されていない。「誰がやっても同じ」という標準的な事業の実施を目指すツールとしては、課題も残されている。

2-4-3 普及と定着に向けた課題

(1) 関係機関に対するアドボカシーの重要性

プロジェクトでは、モデルの普及に向けて「普及すべきもの」をオペレーショナル・ガイドラインとして残してきた。これを「どのように」普及するのか、そのための活動は、プロジェクトの経験を森林土壌保全省（Ministry of Forest and Soil Conservation: MFSC）、DSCWM、地方自治体、ドナーなど、外に向けて積極的に発信し、モデルの「普遍化」のための調整を行うこと、MFSC、DSCWMに対し「モデル」の要素（例えば、女性と社会的弱者への配慮）を政策化、あるいはガイドライン化するための働きかけを行うこと、普及のための予算確保について政府C/Pと協議すること、などが挙げられる。こうした活動はプロジェクトでは、プロジェクトのチームリーダーとJICA在外事務所の担当所員との共同作業として行われてきた。しかしプロジェクトのフィールドがポカラであったことから、プロジェクトを代表する専門家がカトマンズに常駐しておらず、プロジェクト専門家、特にチームリーダーによる普及活動には限界があった。フェーズの後半には、こうした業務も含めたプロジェクト全般にかかる調整役として、カトマンズに専門家を1人常駐させるべきではないかとの提案もされたが、その後、実現することはなかった⁹¹。

フェーズでは、プロジェクト実施関係者はサブ・プロジェクトの実施に忙殺され、「モデルを作り普及する」ということまでは強く意識できなかった⁹²こともあり、普及の手段、方法への取組みは積極的になされていない。実際、フェーズにおいてはプロジェクト実施プロセスそのものが試行錯誤であり、何がモデルであるかが見えない状態での普及への取組みは、時期尚早であったかもしれない。

これに対してフェーズにおいては、モデルを作ること自体がプロジェクト目標として明確に位置づけられており、フェーズ開始当初からプロジェクト終了後に「ネパール人だけで回せるシステム」を開発することに注力していた。DDCやVDCのメンバーへのプリーフィングやオリエンテーションなど情報提供を行い、地方自治体に代表される既存のシステムとの連携を促進した。ドナーが前面に出てプロジェクトの宣伝をするより、DDCやVDCへの働きかけを通じて、

⁹⁰ JICA (1999d) p.20

⁹¹ フェーズ 専門家、JICA担当職員とのインタビュー調査より。

⁹² フェーズ 専門家とのインタビュー調査より。

彼ら自身でプロジェクトの宣伝ができるように働きかけるというアプローチをとって行われたことは、相手のオーナーシップの醸成という観点から有効であった。

モデルの普及のための環境を整備するという観点から政策決定者への働きかけや取り込みは重要な要素である。プロジェクトの専門家チームはポカラを拠点としていたため、カトマンズのMFSCやDSCWMとの政策協議や対話を頻繁に行えなかった。このため、政策アドバイザー専門家をカトマンズレベルに常駐させ、政府C/P、特に政策決定者と対話を促進することの必要性を感じていた。現場で実績を上げつつ、中央政府を相手に戦略的に広報活動を行うことにより、モデルのイメージが具体的に伝わりやすいという利点があり効果的であると考えたからである⁹³。

(2) 資金確保の促進とアドボカシー

モデルの普及にとって最大の難関となるのが資金の確保である。JICAのこれまでの技術協力は、モデルを策定し、普及については相手国政府に委ねるといったものが多い。行政のある程度しっかりしている国においては、それでいいかもしれないが、ネパールのような国での普及を考えたとき、行政に期待できるものは限られている。そこで、住民への投資と、住民を介したインパクトの波及を期待していかなければ、何も残らなくなってしまうという考えのもとに実施されたのがフェーズ であった。フェーズ においては、モデル村落での実際の事業展開を通じ、「住民主体の総合的村落資源管理モデル」の開発と普及の有効性を認識しつつも、持続性や普及については相手国政府の役割に大きな期待を寄せ、具体的に予算を確保できることを前提としていた⁹⁴。ネパールのように開発予算の5割近くをドナー援助によって賄っている国においては、相手国政府に独自の予算による普及を期待することは限界があり、何らかの予算措置を講ずるのは必然となってくる。プロジェクトにかかわったJICA職員の中でも「モデルを作ってそれを資金調達の計画がないままに相手国政府に任せるといふ、これまでのJICA協力のあり方は発展性に欠ける」という考え方がほぼ共通の認識として挙げられている⁹⁵。

住民主体の総合的村落資源管理の広域展開の現状と課題

プロジェクトのフォローアップ期間、DSCOは3郡において独自でプロジェクトの複製事業を実施した。プロジェクトからの資金援助はなく、食糧増産援助(Second Kennedy Round: 2KR⁹⁶)の資金で人材を確保し、DSCOの業務範囲内でサブ・プロジェクトを支援した。DSCWMは、政府の地方分権化政策に沿ったプロジェクトのWCCアプローチを高く評価しつつも、さらに森林・自然資源に的を絞った複製事業を実施したうえでモデルの汎用性を見極める意向を示しており、そのための「パイプライン」プロジェクトを6郡で実施することを提案した。DSCWMはさらに、DSCO中堅技術者など経験豊かな人材がJICAをはじめとする多くのドナープロジェクトの実施を

⁹³ フェーズ 専門家とのインタビュー調査より。

⁹⁴ JICA (2004a)

⁹⁵ JICA職員とのインタビュー調査より。

⁹⁶ 無償資金協力の一つで、1977年より実施。特定のプロジェクトに限定されず、被援助国における食糧増産計画全体の実施を支援するために、肥料、農業機械、農薬といった清算資機材の調達資金を贈与するもの。調達された農業用資機材の金額の一部を二国間で合意された金額分について先方政府が積み立てる見返り資金(Counterpart Fund)の制度があり、この見返り資金は、被援助国の農業開発を含む経済社会開発に寄与する事業に活用される。

通して育成されており、林業部門マスタープラン、第10次5ヵ年計画、地方自治法など、住民主体の総合的村落資源管理を推進する上で必要とされる政策環境も整っているとしており、問題は資金の確保であるとしている。

DSCOがDSCWMから振り分けられる年間活動予算は、小規模なDSCOの本来業務を賄うのに精いっぱいである。具体的に一例を挙げると、DSCOミャグディ郡の2005年度活動予算は全郡で60万ルピー（およそ90万円）である。プロジェクトから投入された予算はフェーズにおいては1村落（VDC）当たり年間で人口に関係なく一律60万ルピー⁹⁷であったが、フェーズにおいては1村落（VDC）当たり年間30万～90万ルピーと人口によって増減するシステムをとった⁹⁸。もちろんDSCOミャグディは郡内すべての村落において活動を行うわけではなく、郡内で優先順位をつけるので、単純に比較することは適切ではない。ネパール政府は各村落当たり年間50万ルピーの開発予算を拠出しており、この開発予算をDSCOとの連携のもとに活用できれば、プロジェクトと同規模の予算を確保することができる計算になる（表2-3参照）。

表2-3 年間活動予算の比較

（単位：ルピー）

プロジェクトフェーズ	1村落当たり	600,000
プロジェクトフェーズ	1村落当たり	300,000～900,000
ネパール政府開発予算	1村落当たり	500,000
ミャグディDSCO	全郡 ^{*1}	600,000 ^{*2}

注：*1 1郡当たりの平均村落数は50村落前後

*2 2005年度

現在の不安定な政治環境においては、地方自治体に拠出されている開発予算を効果的に活用できるか不安が残るところではある。しかしフェーズのフォローアップ期間に、WCCは策定したCBWMP/CRMPをポカラセミナーにおいて広く中央政府出先機関と共有したこと、また中央政府出先機関もWCCの総合的村落開発の集落レベルのまとめ役としての機能を認識しつつあることは、持続性という観点から大きな意義があった。

今後、複製事業の実施においては、政治的危機という制約の中でも効果的に資金をまわせる仕組みやシステム強化、地方行政やほかの出先機関との連携を強化することがネパール側に課せられた課題である。その意味からも、2-3-2で取り上げたように、フォローアップ期間においてWCCのVDCネットワークが一部で組織されたのは、時宜をえた効果的な動きであると評価できる。

⁹⁷ JICA（2000a）p.42

⁹⁸ 1集落（ワード）当たりの3年間の活動予算が10万ルピー（15万円）～30万ルピー（45万円）。9集落＝1村落（VDC）であるから、1村落当たりの年間活動予算は30万ルピー（45万円）～90万ルピー（135万円）となる。

効果的な普及展開のための援助機関のアドボカシーの役割

JICAには資金のみを提供するというスキームがないものの、わが国の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）としては2KR、ノンプロ無償⁹⁹の見返り資金といった一種の資金協力スキームがある。ネパール側の資金活用の仕組みを作る支援とともに、こうしたODA資金を投入する環境づくりも、援助する側の大切な役割であろう。求められているのは、「相手国政府の現行制度で機能していない部分を確認し強化すること、その制度に合ったものを提供することである」という指摘¹⁰⁰もある。また、「良いモデルを普及するためのアドボカシーがJICA協力の弱い部分である」とする意見も聞かれた¹⁰¹。相手国政府の制度を管理している人に情報を発信してその制度にうまく乗る、「ドナーに対しても『宣伝』していく、そういう『情報のマーケティング』がJICAの協力に欠けている部分であり」¹⁰²、プロジェクトにおいても強化できる部分でもあった。

ネパールのプロジェクトにおいては、フェーズ、フェーズを通して、改訂を重ね精度を高めたオペレーショナル・ガイドラインの存在、中央レベルで政府機関やドナーに対してモデルを売り込むアドボカシー、わが国のODAスキームやネパールの開発予算からの予算措置、プロジェクト現場というモデルの実体、これらの複数の要素が整備され、「モデルの普及」へ向けた環境が整いつつあるといえよう。

⁹⁹ ノンプロ無償は、世界銀行・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）指導のもとで行われる経済構造調整計画を実施している開発途上国が、経済活動のために緊急に必要とする物資を引き続き輸入するための支援を目的とする。この支援で外貨を獲得する条件として、物資の最終購入者は、現地通過で購入した物資の代金の相当額を、被援助国が開設した口座に入金しなければならない。この口座に入金された代金は見返り資金として、二国間の協議のうえ、被援助国の経済社会開発に利用される。

¹⁰⁰ JICA職員とのインタビュー調査より。

¹⁰¹ JICA職員とのインタビュー調査より。

¹⁰² JICA職員とのインタビュー調査より。

3. 事例分析から得られた学びと教訓のまとめ

本事例は、JICAが森林分野で住民参加を初めて本格的に取り入れた案件であり、森林保全の担い手である地域住民のエンパワーメントや村落振興に重点を置き、その中でも女性や社会的弱者への配慮を重視した極めて画期的な案件であった。貧困と森林破壊の悪循環を断ち切るため、住民の優先ニーズである生活向上を目指した村落振興事業が実施され、住民がゆとりをもって自然資源管理を考える環境を整えるための取り組みが行われた。住民自身が自らの抱える問題と向き合い、解決に向けた活動を計画、実施、評価する能力を向上させることを目的として支援が行われた。また、JOCV事業や開発調査などの他スキームとの連携を通じて総合的なアプローチが展開され、住民主体の森林・自然資源の管理という目標達成に向かって、持続的かつ普及可能なモデルの構築を模索して試行錯誤を重ねられてきた。

本章では、ネパールでのこうした森林分野協力の経験を、キャパシティ・ディベロップメントの枠組みを用いて包括的に分析し、「村落開発を森林保全につなげる協力モデルは今後どうあるべきか」「協力効果を持続的、面的に展開するにはどうすべきか」「途上国のCDに向けた援助マネジメントをどう改善すべきか」など、今後のJICA事業にフィードバックできる重要な学びと教訓について、取りまとめた。

3-1 住民エンパワーメント・アプローチの試行錯誤の重要性

(1) いか「村落振興から森林保全へ」とつなげるか

住民が自らの生活と森林との有機的関係を認識し、積極的に森林保全に取り組む姿勢を導くには、貧困との悪循環を断ち切ることが必要であるとの認識から、フェーズ、フェーズともに住民の直接的日常的関心事である村落振興をエントリーポイントとした。同様のアプローチを森林分野の多くのプロジェクトが採用している中で共通の課題は「いかに村落振興から森林保全へとつなげるか」である。

プロジェクトが5年を一区切りとしていた以上、森林保全の目に見える成果は期待しないというのが当初からの考え方であったとされる。他方、当初よりネパール側ではプロジェクトを土壤保全・流域管理プロジェクトとして位置づけており、村落振興を中心としたプロジェクトがどう土壤保全・流域管理に貢献するのかという議論が多くなされた。結果としては、「新しい試み」と言う理由でプロジェクトが承認された経緯があるとのことであった¹⁰³。

フェーズでは、住民の生活向上を森林保全への参加の大前提としていたことがうかがえるが、住民の生活向上のための村落振興はそのまま森林保全へとはつながらなかった。この経験から、フェーズにおいては森林を河川、土地、農地、灌漑、人などの村落資源の中に位置づけ、総合的村落資源管理の一要素としてとらえている。

村落振興をエントリーポイントとすること自体はネパールのような農村社会においては極めて妥当であると思われる。ここで鍵となるのは、プロジェクトが住民に対して、貧困と森林破壊の悪循環、生活向上活動と森林保全の有機的関係について考える「機会」をどれだけ効果的に提供

¹⁰³ 現地調査でのインタビュー調査より。

できるかである。両フェーズともこの「機会」の提供が限られたことが、住民の自然資源を含む村落資源管理に対する意識の変化や、住民主体で村落資源管理を実施する能力を期待されるレベルまで向上させることができなかつたことの一要因であると考えられる。両フェーズともに、限られたプロジェクト期間の中で、住民もプロジェクト関係者も膨大な数のサブ・プロジェクトを実施することに精いっぱいだったとされる。ことにフェーズ はマオイスト襲撃事件などにより開始が丸1年遅れたため、4年間で5年間分の活動を実施するという制約が課せられた。その中で、住民への啓発活動が十分に行われなかつたため、本来の目標である森林保全、総合的村落資源管理のコンセプトが共有されず、村落振興サブ・プロジェクトに集中する傾向がみられた。

総合的村落資源管理というコンセプト自体は、「森林保全」という住民の優先課題としては順位の低いテーマを土地生産性向上、所得向上、生活向上といった住民の日常的短期的優先課題と有機的に統合させており、普及のやり方次第で住民にとっても分かりやすく受け入れやすい考え方であろう。サブ・プロジェクトの実施と並行して、住民へ働きかける時間的ゆとりをもつことが教訓といえよう。

(2) 住民のエンパワーメントという内発的プロセスの促進は目に見えない

本プロジェクトは、目に見える植林の成果を目指したものではなく、ネパール政府C/Pや住民が、サブ・プロジェクトの実施というプロセスを通して村落資源管理の能力が向上することを目標としていた。フェーズ もフェーズ も、村落振興をエントリーポイントとしながらも、村落振興自体がプロジェクトの最終的に目指すものではない。特に、フェーズ では、住民自身が自らの抱える問題とその解決方法を考え、話し合い、行動を起こすこと、住民が自らの生活と森林や自然資源保全の有機的関係を理解し、そのための主体的行動を起こすこと、この「変化」=エンパワーメントのプロセス、をM/Pチームを通してプロジェクトが支援することを目指してきたといえる。

意識変化や能力向上を成果とするようなプロジェクトにおいて、政府C/P、JICA関係者、専門家などプロジェクト関係者がスタート時点でプロジェクトの基本理念やコンセプトを十分に理解し、共有していることは極めて重要である。プロジェクト関係者が共通認識のもとに住民に働きかけることによって、住民もまたプロジェクト関係者とコンセプトを共有することができる。このプロセスはプロジェクトの方向性をしっかりと見据えるうえで非常に大切な助走期間であるが、目に見えた成果がないため、ともすればその重要性が見過ごされてしまうという危険がある。

フェーズ においては、住民の間でのUGの組織化、ローカルNGOとの連携などの新しい考え方が導入されたが、こうした考え方の基本にある、住民組織の位置づけや発展性、支援システムにおけるNGOの位置づけなどについては、プロジェクト関係者の間でも十分に統一されておらず、個々人の間に認識のずれが見られた。さらに、これらの考え方はプロジェクトの進行にともない変化していくことが予想されるが、そうした変遷のプロセスが記録され、プロジェクト関係者が同一の考え方を共有していく仕組みが明確でなかつた。認識のずれを最小化する工夫が必要だろう。

フェーズ においては、5年間のうちの最初の1年をNGO選定やOG策定に費やし、さらにはマオイスト襲撃事件の影響から、実質実施期間が4年ということで開始された。時間的な制約のため、サブ・プロジェクトの期間内完了に注意が向けられて、プロジェクトがコンセプトやアプ

ローチに即した正しい方向をとっているかについて繰り返し考える時間がなかったこと、さらにはプロジェクトが終わった後の持続性を確保するための対策を考えるゆとりがなかったこと、これらのことが積み重なった結果、政府C/Pは、住民主体のプロセスを効果的に支援できなかったといえる。サブ・プロジェクト実施前に住民や政府C/Pに対し、コンセプト共有のための活動や研修を十分な時間をかけて行うことが重要と思われる。

（3）伝統的社会において、社会的弱者や女性の主流化は可能か

本プロジェクトは、社会的弱者や女性への配慮を導入したほか、住民参加、NGO連携といった開発課題を取り入れた。こうした取り組みはネパールでは1990年の民主化とともに生まれてきた比較的新しい概念であり、その歴史と経験は浅い。現在も大半の住民は伝統的文化や社会規範の中で生活しており、一部の都市エリート層ですら常に開発課題の波にさらされているものの、日常生活での導入と実践からは程遠い。ましてや地方の農村部においての導入に困難を伴うのは容易に想像できる。

フェーズ においては、社会的弱者や女性への特別支援プログラムとしてのPOWERプログラムが導入された。POWERプログラムが社会的弱者や女性への配慮を実践する「場」を提供したこと、POWERプログラムそのものがデモンストレーションとして残した影響は高く評価できる。にもかかわらず、POWERプログラムが独立したプロジェクトのように扱われ、社会的弱者や女性の主流化がプロジェクト全体の枠組みの中に効果的に取り入れられなかったことが終了時評価で指摘されている。

社会的弱者や女性の主流化の課題は、ネパールの歴史、伝統的社会、文化、基礎教育の普及と低い識字率などの枠組みの中でとらえる必要がある。POWERプログラムがプロジェクトの中で戦略的に位置づけられ効果的に実施されたとしても、5年間という限られた枠組みの中で女性が公共の場に参加し、発言し、意思決定に関わるまでの変化や成長を期待するのは無理がある。農村社会は伝統を重んじる社会であり、地域や民族によっても女性の果たす役割は異なる。伝統的な社会で適用可能なアプローチをプロジェクト期間中に確立することは容易ではないが、住民への支援システムの中心を担う政府C/PであるDSCWM等への研修や、彼らを通じた技術支援や研修のプロセスの中から効果的なアプローチや時間的枠組みを模索していくことが重要であろう。

3 - 2 協力効果を持続させ、面的に展開するメカニズムの確立

3 - 2 - 1 既存の制度活用の重要性

（1）地方自治体と連携した住民主体の村落資源管理の実施主体の確立

住民エンパワーメントの実現というフェーズ の成果の上に立って、住民主体の総合的村落資源管理モデル策定をプロジェクト目標としたフェーズ は、フェーズ での、UGへの直接的な働きかけに代えて、持続的で普及可能な支援システムづくりを重視した。行政と住民をつなぐ接点であり、またプロジェクト活動の実施主体であるWCCは、地方行政の末端組織であるワード委員会という既存の制度を活用し、それに「社会的弱者の参加」などの新しいコンセプトを積み上げる形で組織され、プロジェクトの全プロセスの経験を通してその能力を向上していった。既存の制度を活用することは、行政システムにおける明確な位置づけの確保、安定した資金源

の確保、社会的認知の獲得、政府機関、NGO、ドナーの信頼と承認の獲得といった利点がある。

また、WCCアプローチはそもそも「持続性を確保するために政治的なコミットメントに基づく地方行政との連携を図る」というモデルであったにもかかわらず、政治的なコミットメントがなくともWCCが動くという結果になったのは、プロジェクトがWCCを通じて、また地方行政崩壊前のVDCやDDCとの連携の確立によって、住民のコミットメント、また政府C/PであるDSCWMのオーナーシップを伸ばした能力向上への支援の取り組みの成果であるといえよう。

(2) 住民支援システムとしての政府機関のオーナーシップの醸成

フェーズ では、行政の介入を最小限に抑え、住民へのインパクトを最大限に確保する、という考え方に基づいて実施体制が組まれていた。住民のニーズを的確にくみ上げ、住民のニーズに合致した支援を行う目的で編成されたM/Pチームでは、本来の政府C/Pである郡土壤保全事務所(DSCO)の役割は限定的であった。

このような実施体制の中で政府C/Pが十分にオーナーシップを発揮する「場」をプロジェクトが提供できなかった反省から、特に、治安の悪化に伴いJOCVとNGOが撤退した後のフェーズにおいては、DSCOのみによる住民支援の形をとった。この実施体制がDSCOのオーナーシップの醸成とDSCOの能力の向上に効果的に働き、結果としてプロジェクトがその目標に掲げていた持続的なシステムの構築を促すことに貢献した。

2003年からは、DSCO独自によるプロジェクトの複製事業が実施されており、カスキ、パルパット郡に加えて新たにシャンジャ郡では、わが国無償資金協力の見返り資金を用いて事業が展開されている。また、広域的な事業展開のためのDSCO用オペレーショナル・ガイドラインが策定されるなど、政府C/Pの能力と自信の構築が確認できる。こうした背景には、優秀かつ高いレベルのコミットメントを有するDSCO職員に恵まれたことがあるが、これらの職員の配置は、日本側との信頼醸成の成果でもあろう。

3-2-2 成果の普及ツールとしてのオペレーショナル・ガイドライン(OG)

フェーズ 、フェーズ ともに、OGを策定し、プロジェクト活動の実践経験を踏まえて、改定を重ねて行った。特にフェーズ では、誰にでも実施できるシステムを作ることが強く意識されており、持続的な活動メカニズムを助けるものとしてのオペレーショナル・ガイドライン策定の意義は大きい。

プロジェクトの実施経験の全くないシャンジャ郡における複製事業の実施は、OGのみを頼りに2003年より実施されており、この経験をもとに、引き続き、DSCO用OGが策定されている。OGというシステムの確立によって、政府C/Pが独自で同様の活動を普及、展開できる有用な仕組みが構築されたととらえることができる。

OGは、このように、持続的な活動メカニズムを助ける有用性あるものであるが、3-2-1の(2)で取り上げたように、プロジェクトの基本的な理念やアプローチ等の説明をもさらに充実させることにより、誰がやっても同じ成果が得られる、一貫性のあるプロジェクト運営への貢献が期待できよう。

3 - 3 効果的なCD支援のための援助マネジメント上の学びと教訓

「キャパシティの向上は極めて内発的なものであり、援助者の役割はそのきっかけを提供するファシリテーターである」「効果的な協力を行うためには、途上国のキャパシティを包括的に把握したうえで、その向上を中長期的視野に立って戦略的に支援することが必要である」というCDの視点に立ったとき、プロジェクトという協力学スキームの枠組みの中で、どのように途上国を支援することが望ましいのであろうか。

3 - 3 - 1 住民エンパワーメントというプロセスへの支援のあり方

本事例で目指した住民エンパワーメントとは、「住民が生活向上、村落振興、森林や自然資源管理がどのようにつながっているかを理解し、総合的村落資源管理の全体像の中でサブ・プロジェクトを計画し、実施を通して能力を向上させていくというプロセス」を実現することである。3 - 1の(2)で取り上げたように、これは、目に見えない住民自身の内発的なプロセスである。プロジェクト関係者の間においても、住民主体のあり方をめぐり、フェーズが「WCCによるトップダウンであったのではないか」と言われるのに対し、フェーズこそ「JOCVやNGO率いるM/Pチーム主導で住民不在であったのではないか」ということが言われている。住民主体で事業を実施するというのは思いのほか時間と手間がかかることである。期間内に一定の成果を上げようとする、どうしても住民はプロジェクトから引っ張られる形になりがちである。

OJTを通じた持続的な住民のエンパワーメントと住民に対する支援システムの構築には試行錯誤を要し、時間がかかることをふまえると、柔軟な協力計画をもつことと、行動や意識変容についての成果指標を検討することが望まれる。特に、現在のPCM評価手法の中で、プロセスの進展を測定する適切な指標を導入することは、5年間という短い時間的枠組みにおいて、目標達成に必要な能力向上の成果をあわせて評価するうえで、大変重要な課題である。

3 - 3 - 2 中長期的ビジョンをもったプログラム・ベースの協力

JICAのプロジェクトは5年単位で計画、実施されるものが多い。しかしながら、近年、JICAの協力はスキームの枠を超えたプログラム型の柔軟な支援を行うことが可能となった。その結果5年間の技術協力プロジェクトという固定期間ではなく、いろいろな活動を組み合わせて5年を越えた協力の構想を立てることが現実的に可能になってきている。本事例においても、フェーズが開始された当初、プロジェクトが3年ごとにサイトを移動してインパクトを面的に広げていく計画であったこと、また森林保全という5年では目に見える成果が表れにくい分野の協力であったことなどから、日本側プロジェクト関係者は5年間ではなく、次のフェーズも意識はしていたとされる。

フェーズは「住民主体の村落振興活動」モデルの試行錯誤を通じ、住民を介したインパクトの自然波及が期待されていた。行政のシステムによる普及ではなく、プロジェクトが住民に「きっかけ」を与えれば、その後は住民自らの手で育つだろうという期待、プロジェクトで地道に支援を継続していけば、10～20年でカスキ郡とパルバット郡はカバーされるだろうという意識があったことが当時のプロジェクト関係者から聞かれたビジョンであった¹⁰⁴。

¹⁰⁴ フェーズ 専門家、JICA関係者とのインタビュー調査より。

フェーズ においては、フェーズ を踏まえて、ネパール側C/Pへのモデルのハンドオーバーを視野に入れ、最小限ネパールのシステムとの融合性を考えてネパール側だけで動かせる仕組みをモデル化するという目標を設定した。フェーズ の一部のプロジェクト実施関係者は、フェーズ の5年（マオイスト襲撃事件のため実質4年）でハンドオーバーすることの現実的な限界を認識した上で、フェーズ の実施期間中にプロジェクトのモデル複製事業実施を支援しつつネパールの事情に即した複製モデルを確立し、その後5年くらいかけて、複製モデルに磨きをかけ、アドボカシーを行い、全国展開へ持っていくというシナリオを考えており、全体で10年くらいかければ複製モデルをネパール側にハンドオーバーできるとイメージしていたとのことである¹⁰⁵。

プロジェクトのフェーズ 、フェーズ の経験を振り返ったとき、最終的に目指していた方向、すなわち「住民主体の村落振興から森林・自然環境保全へ」という基本理念の実現へ向けたアプローチは状況に応じた変遷を繰り返してきた。この経験を踏まえて、プロジェクト開始段階では、最低限譲ることのできないプロジェクトの基本理念あるいは基本コンセプトは何かを明確にするとともに、その基本理念に基づいて5年後、あるいは10年後には何を達成していきたいのか、どんな状態で協力を終わらせるのかという中長期的なビジョンをもち、プロジェクト関係者の中で基本的合意を形成しておくことが必要である。このうえで、構想したアプローチの試行についても、専門家チームのみならず、JICA関係部署を含めて認識が共有されれば、必要に応じた柔軟な計画変更や運営を、より長期的視野から円滑に行うことができるようになると思われる。

また、協力の成果が持続的にネパールに根付いていくためには、ミクロレベルの開発モデルが、ネパール側の中長期的な開発戦略や開発政策の中に戦略的に位置づけられていくこと、ネパールの開発戦略や政策と整合性をもつことも極めて重要である。このため、プロジェクトの意図するところや成果を、ネパール側関係者とともに、専門家チーム及びJICA事務所が、中央関係省庁や地方行政、主要ドナーに対して、アドボカシー活動を通じて宣伝し、関心と具体的な関与を引き出す戦略的な工夫も重要になってくる。

3 - 3 - 3 JICA職員に求められる役割

JICA本部をはじめとする国内支援関係者、現場の専門家チーム、相手国C/P、ドナーを結ぶ効果的調整役としての役割は在外事務所職員に期待されることである。プロジェクト実施に関わる日本人関係者は、相互補完的に、あるいは、共通する部分については役割分担をしつつ、協力体制を築き維持していくことが、一貫性のある効果的なプロジェクト管理における基本であり、こうしたプロジェクト管理におけるJICA職員の役割は大きい。JICAにおける「在外主導」が進められる中、JICA在外事務所職員が果たす役割がより大きくなることは必須である。

国内外のJICA職員に求められている資質は、幅広いプロジェクトの経験の蓄積、技術分野専門家の専門性を活かしながら、協力の中長期的構想を共有するのに十分な基礎知識であり、ネパール側の開発戦略や現地社会に整合した援助のアプローチを促進するための調整とアドボカシーの経験能力である。こうした蓄積があって初めて主体的にプロジェクトの効果的な運営管理に貢献することができるといえよう。

一方で、援助する側にとって、アドボカシーは重要な業務の一つであるものの、その一端を担

¹⁰⁵ フェーズ 専門家とのインタビュー調査より。

うJICA在外事務所員は通常複数のプロジェクトや業務を担当しており、必ずしも一つのプロジェクトに十分な時間を取れる環境ではなく、また担当する分野の専門性があるとも限らないため制約は多いのが現実である。そうした制約の中でJICA在外事務所員に求められているのは、プロジェクトの「舵取り」の役割¹⁰⁶であるとする声が多く聞かれた。「舵取り」として、担当分野の高い専門性は必ずしも必須ではないが、ある程度の専門知識をもち、プロジェクトの進捗状況や課題を知っておくこと、JICA在外事務所員とプロジェクト専門家チームとの連携を密にし、共通認識を確保すること、そのような仕組みをJICAがシステムとして確立することを通して、アドボカシーを担うJICA在外事務所のキャパシティが増強されると思われる。

¹⁰⁶ 在外事務所員の役割については、主としてJICA職員とのインタビュー調査を総合して記述した。「舵取り」という言葉に対して「マネージャー」であるという意見も聞かれたが、現実には在外事務所所員のレベルは「マネージャー」とはなりえない、との反論も聞かれたため、「マネージャー」という呼称はここでは避けることとする。

略語表

略語	正式名称	日本語
AAP	Annual Action Plan	年間活動計画
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
BTRT	Begnas Tal/Rupa Tal Watershed Management Project	ベグナス湖・ルバ湖流域管理プロジェクト
CBO	Community Based Organization	草の根住民組織
CBWMP	Community-Based Wetland Management Prospect	流域管理見通し
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CDCC	Community Development Conservation Committee	集落開発保全委員会
CDFWCP	Community Development and Forest/Watershed Conservation Project	村落振興・森林保全計画
CDO	Chief District Officer	内務省郡長（郡に所在する行政機関中最高位の公務員）
C/P	Counterpart	カウンターパート
CPN-ML	Community Party of Nepal (Maoist)	ネパール共産党毛沢東主義派
CRMP	Community Resource Management Plan	村落資源管理計画
DSCO	District Soil Conservation Office	郡土壌保全事務所
DSCWM	Department of Soil Conservation and Watershed Management	土壌保全流域管理局
DDC	District Development Committee	郡開発委員会
DEO	District Education Office	教育省郡教育事務所
DFO	District Forest Office	森林土壌保全省郡森林事務所
FINNIDA	Finnish International Development Agency	フィンランド国際開発庁
FU	Forest Users	森林利用者
FUG	Forest Users' Group	森林利用者グループ
GPCP	Greenery Promotion Cooperation Project	緑の推進計画
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構（前国際協力事業団）
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
MD Team	Multi Disciplinary Advisory Team	
MFSC	Ministry of Forests and Soil Conservation	森林土壌保全省
MLT	Mid-Level Technician	中堅技術者
M/M	Minutes of Meeting	会議議事録
MOT	Motivator	モチベーター
MPFS	Master Plan for the Forestry Sector	林業部門マスタープラン
M/P Team	Monitor/Promoter Team	M/Pチーム
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織（NGO）
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OG	Operational Guideline	オペレーショナル・ガイドライン
OJT	On the Job Training	OJT
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
POWER	Poor-people, Occupational caste and Women's Empowerment for Resource Program	POWERプログラム
R/D	Record of Discussion	実施協議文書

略 語	正式名称	日本語
SABIHAA	Samudayik Bikas tatha Hariyali Aayojana	ネパールのCDFWCP-IIの名称
2KR	Second Kennedy Round	食糧増産援助
TOLI	Team Organizing Local Institution	TOLI (現地NGO)
UG	Users' Group	ユーザーズ・グループ
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development	環境と開発に関する国連会議
VDC	Village Development Committee	村落開発委員会
Ward	(Smallest local government body)	ワード (集落)(最小地方自単位)
WCC	Ward Conservation Committee	ワード (区) 保全委員会
WID	Women in Developmen	開発と女性

インタビュー・リスト

(2005年6月5日～13日に実施)

森林土壌保全省

Dr. Damodar Prasad Parajuli, Joint Secretary, Foreign Aid Coordination Division
 Dr. Hem Aryal, Planning Officer, Foreign Aid Coordination Division
 Dr. Mohan Prasad Wagley, Joint Secretary, Planning Division (former DG, DSCWM)
 Mr. Prem Kandal, Under Secretary, Planning Division

土壌保全流域管理局

Mr. Sharad Kumar Rai, DG (former Chief, Planning, MOFSC)
 Mr. Hom.Mani Bhandari, Extension and Training Officer (former DSCO Kaski for Phase 1 beginning)
 Mr. Chevan Guragain, Monitoring Officer (former Chief, Planning, MOFSC, for Phase 1)

郡土壌保全事務所

Mr. Ram Dayal Yadav, Kaski DSCO
 Mr. Manohar Kumar Shah, Parbat DSCO
 Mr. Uddav Bahadur Ghimire, Kaski ASCO
 Mr. Khurshev. Shrestha, Syanja DSCO (former Parbat DSCO, for Phase 1 from beginning)
 Mr. Diwakar Paudel, presently DSCO Myagdi (former DSCO Parbat, for Phase 2)

MLT

Mr. Shiva Shankar Sah (July 1998 ~ Kaski)
 Mr. Luv Kumar Gupta (Jan 2002 ~ Kaski)
 Mr. Ananda Adhikari (Jan 2002 ~ Parbat)
 Mr. Binay Kumar Jha (July 1998 ~ Parbat)

ドナー機関/NGO

Mr. Michael Hawks, Team Leader, Nepal Australian Community Resources Management Livelihood Project, Aus Aid
 Mr. Murari Joshi, Soil Conservation Specialist, Aus Aid
 Mr. Padam Bahadur Chand, Forest Management Specialist, Aus Aid
 Mr. Keshar Sthapit, Senior Program Officer of NARMSAP (former DG/DSCWM for Phase 1)
 Mr. Rabin Bogati, Watershed Sector Coordinator, CARE Nepal (former Chief, M&E, former Chief, Planning, MOFSC; involved in Phase 1 planning)

JICAネパール事務所関係

Mr. Shinji Yoshiura, Resident Representative, JICA Nepal

Mr. Yoshinobu Kinoshita, ARR, JICA Nepal

Mr. Narendra Gurung, National Staff, JICA Nepal

Mr. Sourab Rana, National Staff, JICA Nepal

Ms. Yasuko Oda, former JOCV Team Leader

Mr. Madan Bharati, Community Development Specialist, JICA CDFWMP

NGO、コンサルタント

Mr. Kumud Shrestha, Consultant for the Project Preparation of CDFWCP FU (former Planning, MOFSC)

Mr. Om Shankar Mulmi, TOLI

Mr. Rudra Neupane, Programme Coordinator, Water and Sanitation Program, NEST (former MD Team Member)

Ms. Pinky Rana, Program Manager, SAMANATHA

Mr. Kapil Neupane, Director, Samuhik Abhiyan

Mr. Devendra K. Aryal, Treasurer, SA

Mr. Bed Prasad Sapkota, SA

村落住民 (モチベーター)

Mr. Dhruva Raj Parajuli (Phase II ~ Kaski)

Ms.Dan Maya Khanal (Phase II ~ Kaski)

Ms.Yashoda Khanal (Oct 2001 ~ Kaski)

Mr. Matrika P. Pagali (Phase II ~ Parbat)

Mr. Gopal P. Chapagain (Phase II ~ Parbat)

Ms.Goma B. Poudel (Phase II ~ Parbat)

参考文献

報告書・文献

- 国際協力事業団（JICA）（1994a）『ネパール林業普及計画 最終報告書』
- （1994b）『ネパール村落振興・森林保全計画 / ネパール緑の推進協力プロジェクト 事前 / 実施協議調査団報告書』
- （1996）『ネパール村落振興・森林保全計画 計画打ち合わせ調査団報告書』
- （1997）『ネパール村落振興・森林保全計画巡回指導調査団報告書』
- （1999a）『ネパール王国村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクト 終了時評価報告書』
- （1999b）『ネパール村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクト 終了時評価報告書』
- （1999c）『ネパール村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクト （別冊）インパクト調査報告書』
- （1999d）『「緑の推進協力計画」総合報告書（1994年7月16日～1999年7月15日）』吉田実編、国際協力事業団
- （1999e）『ネパール王国村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクト フェーズ2 事前調査団報告書』
- （1999f）『ネパール村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクト 専門家帰国報告会会議』議事録、1999年7月29日
- （1999g）『ネパール村落振興・森林保全計画プロジェクト別委員会会議』議事録、1999年10月1日
- （2000a）『ネパール王国村落振興・森林保全計画フェーズ2 / 緑の推進協力プロジェクトフェーズ2 運営指導調査（計画打ち合わせ）報告書』
- （2000b）『ネパール村落振興・森林保全計画プロジェクト別委員会会議』議事録、2000年6月7日
- （2001）『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2 プロジェクト別委員会会議』議事録、2001年12月12日
- （2002a）『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2 運営指導調査団報告書』2002年6月
- （2002b）『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2 運営指導調査団帰国報告会』議事録、2002年3月5日
- （2002c）『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2 長期専門家帰国報告会』議事録、2002年7月11日
- （2002d）『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2 長期専門家帰国報告会』議事録、2002年12月5日
- 国際協力機構（JICA）（2003a）『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ プロジェクト別委員会会議』議事録、2003年12月5日
- （2004a）『ネパール王国村落振興・森林保全計画フェーズ 終了時評価報告書』
- （2004b）『キャパシティ・ディベロップメント ハンドブック』援助アプローチ分野課題

チーム

(2004c)「ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ 終了時評価調査団帰国報告会」議事録、2004年3月8日

(2005a)『ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ フォローアップ平成16年度第3次進捗報告書』

(2005b)『特定テーマ評価「参加型地域社会開発のジェンダー評価」報告書』

(2005c)「ネパール村落振興・森林保全計画 - FU最終報告書 平成17年度第1四半期報告書」(2005年7月10日作成)

(2006)『キャパシティ・ディベロップメント(CD)』調査研究報告書、国際協力総合研修所

ジャン＝リュック・ラシーヌ(青木泉訳)(2003)「マオイストの反乱に揺れるネパール王国」『ル・モンド・ディプロマティーク』2003年7月号、国立学術研究センター研究所長、社会科学高等研究院インド・南アジア研究センター

馬淵俊介・桑島京子(2004)「シンポジウム報告：途上国のキャパシティ・ディベロップメントと有効な援助 より創造的なパートナーシップを求めて」『国際協力研究』Vol.20 No.1(通巻39号) pp.64-72、国際協力出版会

吉田充夫・他(2004)「特集：途上国のキャパシティ・ディベロップメント支援へ向けて」『国際協力研究』Vol.20 No.2(通巻40号) 国際協力出版会

吉田実編(1999)『「緑の推進協力計画」総合報告書(1994年7月16日～1999年7月15日)』国際協力事業団

その他、プロジェクト長期専門家、短期専門家報告書

Operational Guideline、他

DSCWM(2005) *A Project Concept Notes on Community Watershed Management for Livelihood Improvement Final Draft*, March 19, 2005.

DSCO-SABIHAA(2005)“Operational Guideline for Model Replication(OGMR)(Final Draft)”, *Community Development and Forest/Watershed Conservation Project F/U*.

JICA(1995) *Operational Guideline for Community Development and Forest/Watershed Conservation Project/Greenery Promotion Cooperation Project*, Aug. 1995.

(1997) *Operational Guideline for Community Development and Forest/Watershed Conservation Project/Greenery Promotion Cooperation Project*, Apr. 1997.

(2004) *Project Terminal Report, HMG/JICA Community Development and Forest/Watershed Conservation Project*, July 16, 1999 ~ July 15, 2004.

JICA/JOCV(1999) *Report on Project Seminar on Community Resource Conservation through People's Participation*, Pokhara, 1-2 July 1999.

(1999) *Project Terminal Report*, July 16, 1994 ~ July 15, 1999.

Hodgson, R. and Samanata(2003) *Gender and Social Diversity Audit Report*, November 2003.

Singh, B. K.(2003) *Report on Phasing Out Community Development, Forest/Watershed Conservation Project - Phase*, Kathmandu, April 2003.

Ministry of Forests and Soil Conservation Gender and Social Equity Vision.
その他、プロジェクト長期専門家、短期専門家報告書