

# 特定テーマ評価 「住民参加フェーズ2」 報告書

—NGO・JICA評価小委員会—



平成20年7月  
(2008年)

独立行政法人国際協力機構  
評価室準備室

評
J R
08-01



特定テーマ評価  
「住民参加フェーズ2」  
報告書

—NGO・JICA評価小委員会—

平成20年7月

独立行政法人国際協力機構  
評価室準備室



# 目次

序文	1
略語表	2
写真	
要約	
Summary	
1. 評価の概要	3
1.1. 評価の背景と目的	3
1.2. 評価対象案件	3
1.2.1. ガーナ JICA「地域保健総合改善プロジェクト(RHIP)」	3
1.2.2. ガーナ CARE「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利(FOREST)」	4
1.2.3. パナマ JICA「パナマ運河流域保全計画(PROCCAPA)」	5
1.2.4. ホンジュラス AMDA「トロヘス保健サービス拡充事業(トロヘス事業)」	5
1.3. 評価実施体制	6
1.4. 評価の方法と作業工程	6
1.5. 報告書の構成	7
2. 評価フレームワークの設定	8
2.1. 各案件間の異なる特徴、目的、方針などに対応した参加類型の定義の必要性	8
2.2. 住民参加の類型	9
2.2.1. 参加の分類	9
2.2.2. 3つのタイプの定義	14
2.2.3. 異なる参加類型に基づいた評価(目指した参加タイプと到達したタイプの比較)	17
2.3. 8つの視点の検証と新たな視点の設定	20
2.3.1. 8つの視点に関する考察と問題提起	20
2.3.2. 主体別視点の定義と指標設定	26
2.3.3. 新たな視点設定への評価のプロセス	30
2.4. プロジェクトデザイン時の留意事項	31
2.4.1. プロジェクトが目指す(した)タイプをどう決定・把握するか?	31
2.4.2. 目指すタイプの設定	31
2.4.3. コミュニティのもつ能力と基盤	32
2.4.4. プロセスを見るための計画づくり	33
2.4.5. 誰がいつどのように評価に関与するのか?	35
2.4.6. 「住民参加」で頻繁に使われる用語の概念をどう整理し、デザインに反映させるか?	36
3. 4案件の事例研究	42
3.1. ガーナ JICA「地域保健総合改善プロジェクト(RHIP)」	42
3.1.1. 背景	42
3.1.2. 評価結果	43
3.2. ガーナ CARE「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利(FOREST)」	50
3.2.1. 背景	50
3.2.2. 評価結果	51
3.3. パナマ JICA「パナマ運河流域保全計画(PROCCAPA)」	57
3.3.1. 背景	57
3.3.2. 評価結果	57
3.4. ホンジュラス AMDA「トロヘス保健サービス拡充事業(トロヘス事業)」	64
3.4.1. 背景	64
3.4.2. 評価結果	65
3.5. プロセスの検証(外部アプローチの有効性を中心に)	69

3.5.1.	住民による主体的な開発における共通分析視点 .....	69
3.5.2.	パナマ運河流域保全計画のプロセス毎の分析 .....	69
3.6.	4 案件のまとめ .....	76
4.	まとめ .....	78
4.1.	評価フレームワークにおける提言 .....	78
4.2.	事例から得られた考察 .....	81
編集後記		
添付資料 .....		89

## 図表目次

表 1.1	評価小委員会委員(平成19年8月現在)	6
表 1.2	現地調査団員	7
表 2.1	8視点の整理・再分類	23
表 2.2	8視点の個別の検証結果と見直しへの提案	24
表 2.3	主体別視点の解釈	27
表 2.4	「住民参加の度合い」を測る指標マトリックス	28
表 2.5	プロセス評価(ステークホルダー別)のためのモニタリング・シート(サンプル)	33
表 2.6	プロセス評価のまとめ	34
表 3.1	RHIP 4コミュニティのプロフィール	43
表 3.2	CBS エージェント(個人単位)	44
表 3.3	母親クラブ(組織単位)	45
表 3.4	各コミュニティのチーフと参加の状況	46
表 3.5	コミュニティのプロフィール	51
表 3.6	植林グループ	53
表 3.7	コミュニティ内のチーフの土地や資源に関する分配状況	54
表 3.8	PROCCAPA 3グループのプロフィール	58
表 3.9	農民グループ(組織単位)	58
表 3.10	農民グループ(個人、及び地域単位)	59
表 3.11	APRODECA(組織単位)	60
表 3.12	トロヘス事業 5コミュニティのプロフィール	65
表 3.13	HV(個人、地域単位)	66
表 3.14	FCM委員会(組織、外部との関係)	67
表 3.15	各プロセス期における重要な項目(共通分析視点 フェーズ1より)	69
表 3.16	「自律的」参加のためにプロセスごとに得られた教訓で重要な視点	76
表 3.17	4案件の横断的分析とまとめ	77
図 1.1	調査作業工程	7
図 2.1	参加類型の事例	11
図 2.2	評価のコンセプト	18
図 2.3	評価基軸のイメージ図	19
図 2.4	住民による主体的な開発に必要な構成要素(フェーズ1より)	20
図 2.5	「円錐」のロジック ー分類と変数ー	26
図 2.6	新視点と住民の関わりの類型を統合させた評価の流れ	30
図 2.7	目指す参加タイプの異なる戦略	32
図 2.8	コミュニティの既存能力と目指す参加のタイプ(例)	33
図 2.9	住民および組織の類型	37
図 2.10	異なるリーダーのタイプ	40
図 3.1	RHIP 実施体制図	42
図 3.2	CBS の参加の発現度	45
図 3.3	母親クラブの参加の発現度(組織単位)	46
図 3.4	FOREST 実施体制図	51
図 3.5	植林グループの参加の発現度	53
図 3.6	PROCCAPA 実施体制図	57
図 3.7	農民グループの参加の発現度(組織単位)	59
図 3.8	農民グループの参加の発現度(個人および地域単位)	59
図 3.9	APRODECA の参加の発現度(組織単位)	60
図 3.10	トロヘス事業実施体制図	65
図 3.11	HV の参加の発現度(個人・地域・外部との関係単位)	66
図 3.12	FCM 委員会の参加の発現度(組織・外部との関係単位)	67
図 3.13	フェーズアウト図	74
図 4.1	住民参加の評価フレームワーク	80
Box 3.1	民主的プロセスとは?	50
Box 3.2	意思決定プロセスとは?	57
Box 3.3	「リーダーシップ」の聞き出し方	63
Box 3.4	「自発性」の聞き出し方	64
Box 3.5	グループ化の意義	72
Box 3.6	農民グループ形成時の留意点	73



## 序文

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

2005 年度から特定テーマ評価「住民参加」（フェーズ 1）を実施し、JICA の技術協力プロジェクトを事例とし、実施プロセス毎に案件の取組みを分析し、より効果的な住民参加アプローチに向けた教訓の抽出を行いました。続いて、2006 年度から実施した特定テーマ評価「住民参加フェーズ 2」においては、フェーズ 1 において抽出された評価視点を発展させ、住民参加アプローチを取り入れた案件を評価する際に活用できる、より実用的な評価手法を提案することを試みました。

本評価結果から得られた評価手法や提言を、JICA 事業及び NGO 事業をはじめとした開発援助事業全般に幅広くご活用いただき、より効果的・効率的な事業の実施に役立てていただければ幸いです。

なお、本評価で用いた評価視点やマトリックスは、延べ 15 回にわたる評価小委員会及び現地調査での議論や分析を重ねて、評価小委員会が作成したものであり、本報告書は、これらの結果を基に取りまとめたものです。

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

2008 年 7 月  
独立行政法人国際協力機構  
理事 黒木 雅文

## 略語表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ANAM	Autoridad Nacional Del Ambiente	パナマ環境庁
ANR	Agriculture and Natural Resources	農業と天然資源
APRODECA	Asociacion de Productores De la Alta del Canal de Panama	パナマ運河上流域生産者協会
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere	ケア(米国の NGO)
CBNRM	Community Based Natural Resource Management	コミュニティにおける天然資源管理
CBS Agent	Community Based Service Agent	地域ベース保健サービスエージェント
FCM	Fondos Comunales de Medicamento	コミュニティ薬局
FOREST	Forest Livelihoods and Rights for Sustainable Forest Resources Management	持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利
HV	Health Volunteer	ヘルスボランティア
IIED	International Institute for Environment and Development	国際環境・開発研究所
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
PPAG	Planned Parenthood Association of Ghana	ガーナ家族計画協会
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査
PROCCAPA	Proyecto de Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá	パナマ運河流域保全計画
RHIP	Rural Health Improvement Project	地域保健総合改善計画プロジェクト
TBA	Traditional Birth Attendant	伝統的助産師

写真



住民へのインタビュー調査  
(ガーナ)



農民グループへのインタビュー  
(パナマ)



保健ボランティアへのインタビュー調査  
(ガーナ)



保健ボランティアとのワークショップ  
(ホンジュラス)



NGO・JICA評価小委員会の様子



NGO・JICA合同セミナーの様子  
(2008年3月)



# 要 約



## 特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」 要 約

### 1. 評価の概要

#### 1.1 評価の背景と目的

JICA では、人間の安全保障の視点のもと「人々に届く」協力が重視されており、これらの案件の実施においては、対象地域における住民の参加が重要となっており、様々な分野で住民参加のアプローチが取り入れられてきている。このような背景から、NGO-JICA 評価小委員会（以下「評価小委員会」）では、住民を主体とした開発に取り組むうえでのより効果的な住民参加アプローチという視点から、平成 17 年度、18 年度にかけて特定テーマ評価「住民参加」（以下「フェーズ1」）を実施し、JICA の技術協力プロジェクトを事例とし、評価小委員会が設定した評価視点を基に、実施プロセス毎に案件の取り組みを分析し、より効果的な住民参加アプローチに向けた教訓の抽出を行った。続いて、特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」においては、フェーズ1において抽出された評価視点を発展させ、今後住民参加アプローチを取り入れた案件を評価する際に住民による主体的な開発の視点から活用できる、より実用的な評価手法を開発することを試みた。

本評価では、住民参加アプローチを取り入れた案件であっても、案件毎に住民参加の位置づけや目標とする住民参加の度合いが異なっているという状況を踏まえ、「参加」の類型をどのように捉え、案件の実施によりどのタイプの参加を目指す（目指した）か、また参加の度合いをどのように評価するのかについて分析・検討を行った。

#### 1.2 評価対象案件

本評価では、同一地域や同一国において実施している又は実施していた JICA 事業、NGO 事業双方の住民参加アプローチを取り入れた 4 案件（JICA2 件、NGO2 件：表 1 参照）を対象とし、国内・現地調査を実施した。フェーズ1では、実施中の技術協力プロジェクトを対象としていたのに対し、本調査では終了後の案件も対象に含めることにより、自立発展期における住民の状態を踏まえ、住民による主体的な開発に向けた取り組みを分析するうえで重要となるプロセスの検証が可能になると考えた。

**表 1 評価対象案件**

実施国	案件名	実施機関	協力期間	文中での略称
ガーナ	地域保健総合改善プロジェクト	JICA	2003.12～2006.12	RHIP
ガーナ	持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利	CARE	2004.7～2008.10	FOREST
パナマ	パナマ運河流域保全計画	JICA	2000.10～2005.9	PROCCAPA
ホンジュラス	トロヘス保健サービス拡充事業	AMDA	2001.4～現在	トロヘス事業

### 1.3 評価の方法と作業工程

評価対象案件について、国内で関連資料を収集・分析した後、NGO・JICA 合同の評価調査団をガーナ及びホンジュラス・パナマにそれぞれ派遣し、現地調査を実施した。帰国後、これら調査から得られた情報を基に対象案件を横断的に分析し、評価小委員会で議論を重ね、その結果を報告書に取りまとめた。現地調査のメンバー及び期間は表2のとおりである。

**表2 現地調査団員**

国名	氏名	所属（現地調査時点）	日程
ガーナ	白幡 利雄	(特活)シャプラニール=市民による海外協力の会	2/19-2/28
	村松 美江	(財)ケア・インターナショナル ジャパン	2/19-2/28
	岩崎 真紀子	JICA アジア第一部 管理チーム	2/19-2/28
	本田 朋子	グローバルリンクマネジメント株式会社	2/19-3/2
ホンジュラス	鈴木 俊介	(特活)アムダ	2/18-2/28
	田中 博	(特活)ヒマラヤ保全協会	2/18-2/24
	平井 利奈	JICA 企画・調整部 事業評価グループ テーマ別評価チーム	2/18-2/24
	末吉 由起子	グローバルリンクマネジメント株式会社	2/18-2/24
	宇山 寿子	(財)日本国際協力センター(通訳)	2/18-2/24
パナマ	磯田 厚子	(特活)日本国際ボランティアセンター	2/24-2/28
	中田 豊一	(特活)関西 NGO 協議会	2/24-3/3
	平井 利奈	JICA 企画・調整部 事業評価グループ テーマ別評価チーム	2/24-3/3
	末吉 由起子	グローバルリンクマネジメント株式会社	2/24-3/3
	宇山 寿子	(財)日本国際協力センター(通訳)	2/24-3/3

## 2. 評価フレームワークの設定

### 2.1 住民参加の種類

本評価調査では、フェーズ1で抽出された8つの視点に、「住民の関わり（参加）は異なる種類があり、それぞれが事業目的に応じた成果をもたらす」という仮説を加え、それらの種類がどのように定義され、見直されたのかの実施前後の比較を取り入れて評価フレームワークの構築を試みることにした。その前提として、まず住民の関わり方に関する異なる種類とは何か、それをどう定義し理解したらいいのかという疑問に答えるため、本評価で用いる参加種類の概念整理を行った。

本評価では「参加」のタイプを、以下の3つに分類した。

- ① 外部者の召集に応え動員され、外部者の強いコントロールの下で活動に参加する「受動的」参加
- ② 徐々に活動からの便益を実感し、住民と外部者が協力する、また住民が一定の機能を果たす「協力的/機能的」参加
- ③ 住民自身が主体的かつ能動的に活動を展開する「自律的」参加

②の「協力的」参加とは、住民が事業実施の主導者やその他の関係者と協力しながら活動を行うことを意味するが、その背景にはプロジェクトの目標を達成する担保として、ドナー、NGO や政府などの事業実施者による利益やインセンティブが用意されている場合が多い。一方、「機能的」参加は、住民が事業実施者などとの協力の下、組織や集団として一定のマネジメント能力を身につけて機能するものの、受益者独自の判断だけで事業を任されることはない。つまり、活動は公共サービスという大きな枠組みの一部として機能することが期待されている。

### 2.2 異なる参加類型に基づいた評価（目指した参加タイプと到達したタイプの比較）

#### ➤ 評価デザイン時に目指したタイプを確認する

評価をする際は、プロジェクトをデザイン（計画）した時に「どのタイプの参加を目指していたのか？」という疑問を明確にしてから結果を見る作業をしなければならない。目指したものが「自律的」参加であるなら、それに応じた達成が求められるし、もし「自律的」参加とは異なるタイプを目指すなら、別の物差しを用意する必要が生じる。つまり、目指したタイプどおりにプロジェクトが実施されて、終了したのか、ということを基準にして評価しなければならない。

そのため、プロジェクト目標の文言だけを見て即断せず、報告書や関連文書を精読し行間から当初の意図や狙いを読み取り、関係者から入念に聞き取りを行い、複数の情報源に基づく裏づけから慎重に判断、決定する必要がある。

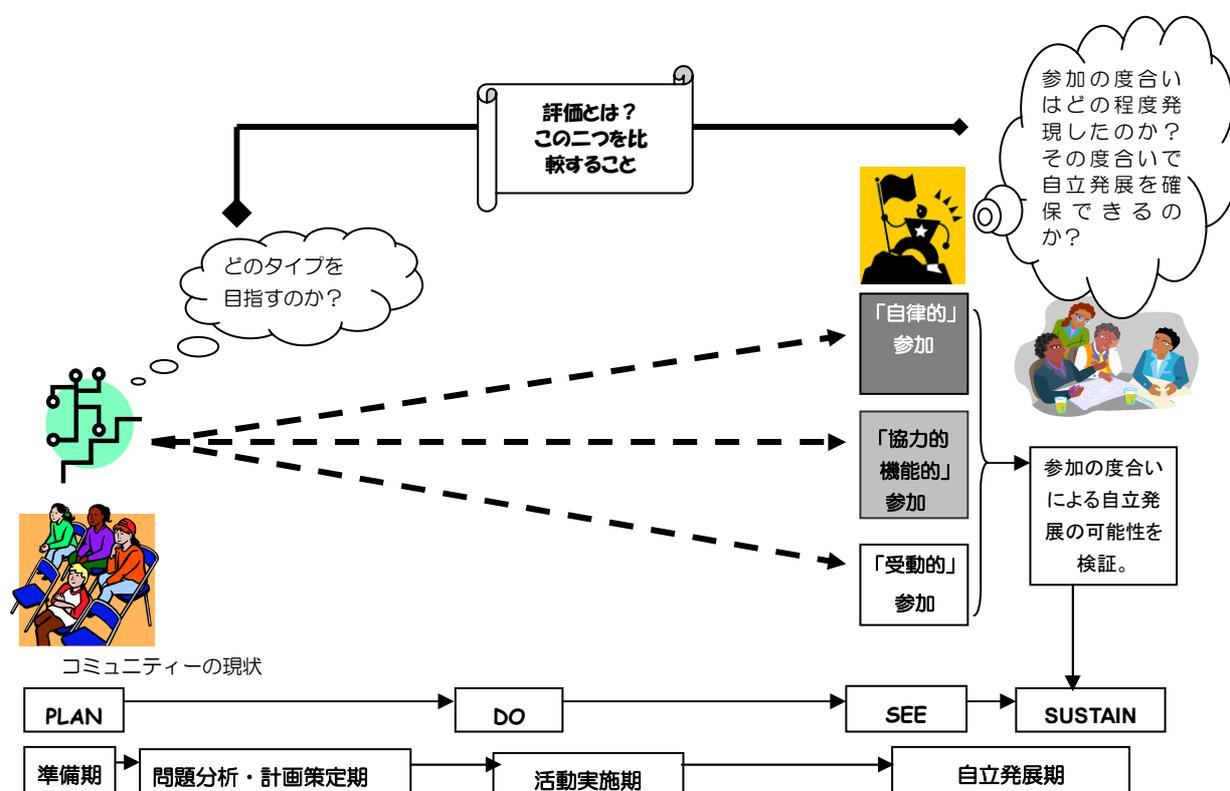
#### ➤ プロジェクトがどの参加タイプに達したのかを分析し比較する

計画当初の「目指したタイプ」を把握したら、実際に発現した参加の度合いを分析し比較をする。

この分析は終了時評価や事後評価だけでなく、中間評価においても実施しうる。当初、「協力的/機能的」参加を目指しており、終了時にその状況に達していたら計画どおり目標は達成したといえるし、もし「自律的」参加の状況にあったら、それは予期しなかったインパクトとして評価されるだろう。「自律的」参加を目指して「自律的」参加に終われば、それは予定どおりの結果として評価される。さらに、どのタイプを踏襲したかで、プロジェクト目標が達成できたか、さらにプロジェクトが終了した後も持続性が確保できるかを確認する必要がある。また、目標達成や持続性の確保が難しいと判断された場合は、アプローチの修正を行う必要がある。

なお、図1は上記で説明した異なる参加タイプを基にした評価基軸のイメージ図である。

図1 評価基軸のイメージ図



### 2.3 8つの視点の検証と新たな視点の設定

住民参加型の案件を評価する際に、実際に住民の参加の度合いをどのように測るのかという疑問が出るが、その方法としてフェーズ1で抽出された「住民が主体となる開発」に必要な8つの視点(図2)の活用が考えられる。フェーズ2では、実際に上記8視点を活用して対象4案件の情報の整理を試みたが、評価指標としての有用性について、その問題点と限界が明らかになり、評価小委員会において8視点の概念整理と類別を行う必要性が指摘された。以下に8視点の考察結果、問題提起、及び改善案を説明する。

図2 「住民が主体となる開発」に重要と考えられる視点

■ マネジメント	■ 自発性
■ コミュニティ資源管理	■ 学び・ビジョン
■ 多様な参加	■ コミュニケーション
■ 意思決定・リーダーシップ	■ 外部との協働関係

### 2.3.1 8 視点の整理・再分類

(1) 案件により異なる単位の参加の主体（評価の対象）が存在しているため、それに併せて8視点も分類する必要がある。8視点では参加の主体に関する分類がないが、実際は「組織単位の参加」と「個人単位の参加」が存在する。したがって、それぞれの活動の目的や特徴に対応し評価対象を特定した上で、視点や指標を設定し評価する必要がある。また、個人やグループを超えて、コミュニティ全体にかかる能力の向上や意識の変化、外部との関係も評価において重要であるため、「地域社会単位」の視点も必要である。

(2) 8視点の中には異なる側面の視点が混在しているため、それらを整理・分類する必要がある。フェーズ1の8視点は「行動的な側面」と、「内面的な側面」の両方を含んでいるが、これらを整理して評価することが必要である。評価小委員会では、基本的には「内面的変化について、できる限り行動変容として表れたことを捉える」という方針で、評価の際には行動面に重点を置くこととした。

#### ① 個人単位を「個人能力」、「心理精神面」に分別する

住民参加案件の個人単位を評価する際には、学び、マネジメントの能力面（行動的側面）と自発性等の心理・精神面（内面的側面）の二つに分けて、住民の行動や発言からその変容を注意深く観察することが重要である。

#### ② 組織単位を「組織能力」、「組織文化」に分別する

組織を評価する際には、マネジメントなどを中心に見る組織能力（行動的側面）に加えて、行動を支えているメンバーの意識や相互関係などを見る組織文化（内面的側面）の指標が重要である。

#### ③ 地域社会単位を「地域社会の能力」、「地域社会の規範」に分別する

地域社会の基盤拡大（制度、関係構築・経験など）における能力（行動的側面）、および地域社会の価値観を含む規範（内面的側面）は、参加度合いの拡大とともに自立発展性に影響を与える重要な要素である。

以上のように、8 視点を整理・再分類した結果を表3 のとおりまとめた。

**表3 8 視点の整理・再分類**

(1)単位別	(2)側面別	8 視点の整理・分類
個人	個別能力	学び マネジメント
	心理・精神面	自発性
組織	組織能力	マネジメント コミュニティ資源管理 多様な参加 コミュニケーション 学び リーダーシップ
	組織文化	学び ビジョン 自発性
地域社会	地域社会の能力	外部との協働関係 制度・ルールの確立* 普及・伝播*
	地域社会の規範	価値観*

\*今回追加した新しい視点

### 2.3.2 8 視点の個別の検証結果

8 視点のそれぞれの内容に関する考察と改良への提案を行った概要は表4 のとおりである。

**表4 8 視点の考察と改良への提案**

8 視点	改良への提案
マネジメント	個人単位の活動では、引き続き「マネジメント」を使用する。組織単位では、「 <u>組織運営能力</u> 」「 <u>会計管理能力</u> 」「 <u>問題分析・計画立案能力</u> 」の具体的な項目に分ける。以上のように、評価対象者が個人、グループによって採用する項目を取捨選択する。
コミュニティ資源管理	組織単位の指標として「 <u>コミュニティ資源の活用力</u> 」という表現に変更する。評価の際に必要なと思われる場合に適用し、当該項目は <u>ケースごとに取捨選択</u> する。項目の位置づけとしては、マネジメントの中に入れることも一案であるが、マネジメントの意味が拡散し、フォーカスすることが困難になることも懸念されるため、独立した項目とする。
多様な参加	多様な参加は、組織単位の評価指標とする。ただし、プロジェクトそのものが女性だけや特定の少数民族などをターゲットにする場合もあるので、「 <u>誰でも参加できる環境があるか。意図的な排除がなかったか。</u> 」を基本的な考えとして評価する。
意思決定・リーダーシップ	<u>リーダーシップは、意思決定、もしくはマネジメントの中にも含めることとする。また個人単位ではリーダーシップの指標は不要。</u> また、意思決定は、そのプロセスが重要であり、リーダーだけでなくメンバー間や住民とのやりとり、議論なども十分に見て評価する必要がある。
自発性	組織・個人単位を問わず住民の参加意欲を見る上で重要な項目であるので、このまま採用するが、このような内面的な質問は <u>聞き方の知識やスキルを評価者に対して教示</u> することが必要。
学び・ビジョン	<u>二つの項目を別々に分けて、各単位に応じた表現に置き換える。</u> 学びは、 <u>個人単位においては「知識・技術の活用」、組織単位においては「学び(相互学習)」</u> とする。また、「 <u>ビジョン</u> 」は組織単位の指標として設定する。

コミュニケーション	外部との協働関係との重複を避けるために、組織内のコミュニケーションに限定し、「情報共有・コミュニケーション」に置き換える。
外部との協働関係	プロジェクトデザイン時に <b>外部者の定義を明確</b> にする。評価の主体を、個人、グループの他に、 <b>地域社会単位</b> も加え、その中での「外部との協働関係」を評価する必要がある。
地域社会単位の新しい項目	地域社会単位を測る指標として、「 <b>制度・ルールの確立</b> 」、「 <b>普及・伝播</b> 」、「 <b>価値観</b> 」を追加する。

以上の検証結果および改良への提言を踏まえ、8視点を発展、整理した新視点（指標）とともに、主体別に異なる視点の定義を試みたのが、表5である。

表5 主体別視点と指標の解釈

	項目	解釈	指標
個人単位	個別能力	個人の実施能力のレベルを測るための指標。活動に参加している個人(注)が、プロジェクト内で習得した知識や技術を活用することで、問題を認識しそれに向けて解決する能力が備わり、日常業務のマネジメント能力が向上し、より自律的な参加に近づく。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 知識・技術の活用</li> <li>■ マネジメント能力</li> <li>■ 問題解決能力</li> </ul>
	心理・精神面	プロジェクトへの関与の度合いや関心度を測るための指標であり、活動(知識・技術など)を通じて能力を向上させることにより自信を高め、他者からの影響・権力によるのではなく、内面の力によって主体的に参加することができる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 自発性</li> </ul>
組織単位	組織能力	活動の中心を担う住民組織等が活動を効果的に遂行していくための基本的な指標。特に、組織内部の基本構造、実施するための運営機能、財政管理、資源活用に関する能力、コミュニティの抱える問題とその解決策を的確に把握し、計画を策定する能力を測る。また参加メンバーの多様性、メンバー間のコミュニケーション、意思決定プロセスの方法などは民主的な参加を促進するためには重要な指標となる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 組織運営能力</li> <li>■ 会計管理能力</li> <li>■ 資源の活用能力</li> <li>■ 問題分析・計画策定能力</li> <li>■ 意思決定(合意形成)</li> <li>■ 多様な参加</li> <li>■ 情報共有・コミュニケーション</li> </ul>
	組織文化	組織を運営して行く上で、メンバーが共有する意識や価値観、相互関係などを測る指標。活動の成果によりメンバー間に意欲や長期的な展望が生まれ、同時にメンバー間が相互に理解しあい、相互扶助的な文化が醸成される。これらは組織の安定性、成熟度、またメンバーの関与の度合いを見るために重要な要素である。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学び(相互学習)</li> <li>■ ビジョンの共有</li> <li>■ 自発性</li> </ul>
地域社会単位	地域社会の能力	活動がコミュニティに与えた影響を図るための指標である。活動組織が活発化、変化することで、コミュニティ全体に活動が普及・伝播していき、住民への説明責任を果たせるようになる。また、ドナーや政府などプロジェクトに関連した人や組織に限られた協働関係からそれ以外の組織などにも関係が広がり、活動の拡充・発展につながる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 制度・ルールの確立</li> <li>■ 普及・伝播</li> <li>■ 外部との協働関係</li> </ul>
	地域社会の規範	活動が地域に根付き、それが制度や地域の規範となり住民の意識や行動も変容し、さらに、コミュニティ全体の環境や生活が変化する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 価値観</li> </ul>

注:個人単位とは、組織化しない個人単位で活動する場合と、組織の中の個人の両方を見る場合がある。

さらに、これらの質的な視点を量的な情報に置き換え、視点を指標化させ測定するために、マトリックスの作成を試みた。マトリックスの縦軸は、改訂された新たな視点の項目を示している。単位項目は評価の主体としての個人、組織、地域社会とし、各主体に対応する側面項目の中は、個別能力、心理・精神面、組織力、組織文化、コミュニティの能力・規範、外部との協働関係に分類し、さらにそれらの中で各視点に対応した指標が設定されている。そして、横軸には、外部からの介入後の住民参加の発現度合いを設定している。

なお、マトリックスは、あくまでも本評価調査で採用した4案件を対象に設定したものであり、実際の指標設定は各プロジェクトの目的や置かれた状況で適宜、変更・修正のうえ活用することが望ましい。

また、住民参加の評価を総合的に見るためには、上記の指標による量的な情報だけではカバーされない質的な情報(住民を取り巻く外部条件など)も必ず含めて評価することが不可欠となる。

## 2.4 案件デザイン時の留意事項

### (1)目指すタイプの設定

目指す参加のタイプは大きく分けて、①「自律的」参加を目指す場合、②「協力的/機能的」参加を目指す場合、の2つのパターンが想定されるが、プロジェクトがどのように最終目標を設定するのか、個々のプロジェクトにどのような戦略が組み込まれているのかを見極めて、案件をデザインすることが肝要である。

### (2)コミュニティのもつ能力と基盤

複数のコミュニティで活動を同時に開始すると、コミュニティによって住民の素地や実施能力にばらつきがあることがわかる。それぞれのコミュニティの特徴は、異なる歴史、文化、慣習、地理的な条件などにより大きく影響を受け、それがプロジェクトの成果や持続性とも関連する。それ以外の要素としては、過去にドナーや政府から援助があったか否かによりコミュニティのプロジェクト実施能力は影響を受ける。したがって、案件デザイン時にコミュニティの既存能力をアセスメントして、どのような状況から出発できるのかを判断することは極めて重要である。

### (3)プロセスを見るための計画づくり

評価は、活動の実績だけでなくプロセスを見ることが重要であり、その目的はプロジェクトの実施運営に着目し、プロジェクトがどのように形成され、関係者がどのように関わっているか、などを問うことである。この点につき、フェーズ1で提示された、準備期、問題分析・計画策定期、活動実施、自立発展期の視点を活用し、ステークホルダーの関わり、利害関係や意識の変容、特に外部者が住民の主体性を損なわずにいかに成果を出すことができたのか、そしてそのようなアプローチが最終的にプロジェクトの結果、特に自立発展性やインパクトなどにどのように影響を及ぼしたのかなどを明らかにし、教訓を導き出すことができる。

**(4)誰がいつどのように評価に関与するのか？**

「住民参加」の評価は、住民の行動や意識なども重点的に見るため、異なるプロジェクト関係者が可能な範囲で関与する「参加型評価」が望ましい。関係者とは、①プロジェクト内外全ての人、②プロジェクト内部者だけ、③脆弱な住民グループだけ、などが想定される。また、参加の度合いは、①情報提供するのみ、②情報収集などの作業に労働力を提供する、③評価設問を決め、結果を分析し、解決策を検討・実施するまでの範囲が挙げられる。このようにどの関係者がどの時期にどの程度、評価に関与し参加する必要があるのかを、明確にすることが必要である。

**(5)「住民参加」で頻繁に使われる用語をどう整理し、デザインに反映させるか？**

①**住民とは誰か**：私たちは「住民参加」ということばを頻繁に使っているが、「住民とは誰なのか」を改めて考えて明確にしておかなければならない。事業評価のようにプロジェクトの成果を測る場合は幅広い層への裨益を考えて地域住民全体を想定するのだろうが、住民参加型案件を評価する際には特定の個人や組織を対象にする場合もあるので、事業評価とは分けて「住民」の定義をする必要がある。

②**どのような組織を形成し活用するか**：プロジェクト実施において、どのような組織を活用するかは重要なポイントになるが、デザイン時及び準備期に、コミュニティに存在する組織で十分可能か、もしくはプロジェクト専属の組織が必要なのかを慎重に判断する必要がある。既存組織と新設組織、双方の組織のメリットとデメリットを比較し、どのような人材や組織が必要で、活用するのがよいのかを外部者の一方的な判断でなく、住民の意向や置かれている現状を十分汲み取って決定する必要がある。

③**コミュニティの捉え方**：「コミュニティ」ということばも住民参加型案件では頻繁に使用されるが、一般的には地域や村を想定する場合が多い。しかし、コミュニティとは共通の利益や関心を持つ集団、共通の帰属意識を持つ集団、もしくは地理的な境界等、様々な分類が存在するので留意すべきである。このように、私たちが「コミュニティ・ベースの〇〇」、「コミュニティ・レベルの△△」、「コミュニティ・ミーティング」などと口にする場合、住民にとってのコミュニティとは何を意味するのかを適切に把握することが重要である。

④**リーダーは誰か、どのリーダーを中心にみるか**：「リーダー」とは、組織を統率、指揮し、組織への影響力を持ち、組織を運営するために選ばれた代表である。評価で最初に見るリーダーは、活動グループの中に存在する。しかし、場合によってはコミュニティのチーフが住民の活動への参加や主体性、事業の成果の度合いへの決定要因にもなることがある。このように、どのリーダーを中心にみるのか、活動グループだけでなくそれらに影響力を及ぼす別のリーダーも見ると、コミュニティの中の権力構造との関連でリーダーシップを見るのかなどの点を視野に入れて評価することが重要である。

⑤**外部者の範囲**:本評価調査（事例分析）では、プロジェクトの直接の裨益者（本評価調査では「コミュニティに住む住民」）を「内部者」とし、それ以外のドナー、NGO、政府関係者、民間企業、地域社会の組織、教育機関などは「外部者」としている。しかし、実際には、外部者、内部者の線引きが非常に難しいケースがあり、デザイン時に両者を特定し、その双方にも関わる可能性のある人をどのように位置づけるのかを明確にする必要がある。

### 3. 4 案件の事例研究

#### 3.1. ガーナ JICA「地域保健総合改善プロジェクト（RHIP）」

##### (1) プロジェクト概要

プロジェクト目標	プロジェクト関係者が郡内の保健ニーズに対応可能となるようエンパワーメントされる
協力期間	2003年12月～2006年12月
評価ステージ	事後評価
主な活動	<p>本案件は、JICA が委託したガーナの NGO「ガーナ家族計画協会: Planned Parenthood Association of Ghana」(PPAG)が、各コミュニティから選ばれた男女一人ずつの住民に対してトレーニングを実施し、CBS エージェント(保健ボランティア)を養成している。</p> <p>彼らの主な活動は、①全世帯への個別訪問による家族計画や地域保健の普及・改善、②TBA(伝統的助産師)への訓練、③コンドーム、ピルの販売(売り上げの60%を受領)、④寸劇による学校保健、環境衛生活動、⑤生計向上活動やマイクロファイナンス事業の後方支援である。</p>
参加している住民とは？	チーフ、CBS(Community Based Service Agent)所得向上グループ、学校保健グループ
評価対象	CBS、母親クラブ

##### (2) 評価結果

###### ➤ 目指した参加タイプ

関連文書、及び関係者の聞き取りに基づくと、本プロジェクトは保健サービス局が作った地域保健総合改善プログラム(RHIP)という行政主導の枠組みで開始され、その中に住民が入り、保健指標の向上へ向けて政府と共同で事業を実施する役割を与えられており、本案件が計画時に**目指したものは「協力的/機能的」参加**であったと判断できる。

###### ➤ 分析

###### ① 住民参加度合い

個々の CBS エージェントにより能力や活発度の差はあるものの、おしなべて彼らは与えられた任務を遂行し、彼ら自身の得た知識や情報は確実に住民に普及・伝播され、結果的にコミュニティの家族計画、保健衛生の改善に寄与した。しかし、問題分析、計画策定能力、問題解決能力など実施における重要な要素においては依然として PPAG からのサポートを必要としており自律的であるとはいえない。

一方、母親クラブは、現在 15 人のメンバーにより役員も選出され運営体制も整い、メンバーの貯蓄は農業銀行に預けられ、組織の独自資金となり適切に管理・活用されている。しかし、問題把握・計画策定、問題解決能力に関しては PPAG のサポートが必要で、プロジェクト・マネージャーと緊密な協議を重ねている。メンバーを増やして貯蓄を拡大するのが課題であるが、自分たちの活動をコミュニティ全体、もしくは地域を越えて普及・伝播するには至っていない。

② その他の要因 – チーフ、外部者による影響 –

チーフはコミュニティの住民であるが、活動には直接関わらず監視・監督の役割を担う。またチーフはコミュニティ資源（主に土地）の占有権や、コミュニティ事業の決定権を持っているので、住民の関わりの度合いや参加の持続性は、その存在と影響力が鍵となる。あるコミュニティではチーフが土地を貸与したことで所得向上活動の利益がチーフに帰属し住民に還元されなかった。このように活動に利権が絡む場合はチーフが前面に出てくることもあり、結果的に住民の自主性が損なわれる可能性がある。このように、住民の関わりの度合いが、チーフの有無や彼らの性格、資質に左右されるケースもありチーフを除外して、活動メンバーだけが自律的になるのは限界があると思われる。

さらに、NGO の PPAG や、郡運営委員会（DSC）の存在も参加の度合いに大きな影響を与えている。CBS エージェントや母親クラブはこれらの外部者の指導や監督のもと、保健衛生のサービスデリバリーの役割を果たしたり、所得向上活動を実施しており、プロジェクト終了後も外部者の全面的なバックアップ体制のもとで事業を継続している。

➤ 結論

以上の結果、RHIP プロジェクトのデザイン時に目指したものは「協力的/機能的」参加であり、CBS エージェント及び母親クラブに限ると、プロジェクトが終了した時点においても「**協力的/機能的**」参加であったと評価できる。またプロジェクトの終了後についても、現在の外部サポート体制が存続する限り、「協力的/機能的」参加の状態を維持することに問題はないと判断される。

3.2. ガーナ CARE 「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利（FOREST）」

(1) 案件概要

プロジェクト目標	山間部コミュニティが、林産物及び森林管理に対する声、アクセス、コントロールを持ち、公正な利益配分が受けられるようになる
協力期間	2004年7月～2008年10月
評価ステージ	中間評価
主な活動	活動はコミュニティ、郡、NGO の3つのレベルで実施している ① NGO スタッフはコミュニティの住民と直接関わり、住民に森林や土地への権利やアクセスに関する情報や知識を与え教育するとともに、住民と共に多様で代替的な農林産物の生産方法を考え、持続的な天然資源管理を実施する。 ② CARE は郡レベルのフォーレスト・フォーラムを設立し、持続的な天然資源管理に関して、村、地域、郡のコミュニケーションづくりと調整を行っている。 ③ NGO 連携における具体的な活動として、CARE は4つのローカル NGO をパートナーとし、コミュニティにおいて FOREST のモデル作りに取り組んでいる。
参加している住民とは？	チーフ、森林管理グループ
評価対象	森林管理グループ

## (2) 評価分析結果

### ➤ 目指した参加タイプ

プロジェクト目標は「高地山岳コミュニティが、林産物及び森林管理に対する声、アクセス、コントロールをもち、公正な利益の配分が受けられるようになる」と設定されており、天然資源管理を通して住民の間で公正な権利を保障することを目指しており、当初から住民らの意識が高まることで、彼らが事業を主導、コントロールし、農民がエンパワメントすることを前提にしているため、**計画時に目指したのは「自律的」参加**であったと判断できる。

### ➤ 分析

#### ① 住民参加の度合い

ドンピンコミュニティの「植林グループ」は5人という小集団で3年間活動を実施しているが、組織運営能力は高くなく、組織を効果的に持続させる財政基盤もない。一方、ミーティングではお互いの意見を率直に出し、相手の意見にも傾聴し合意ができるまで話し合う民主的な意思決定のプロセスは存在している。また、農業食糧省の普及員であるリーダーが植林に関する技術指導を他のメンバーに行っており、これが相互の学びあいの場になり、持続的な植林、耕作活動につながっている。

#### ② その他の要因 —チーフ、NGOによる影響—

権利ベースアプローチの要である、地域資源の公正な分配、特に土地に関してはチーフや地主の理解や意識の変革が前提条件になる。すなわち、チーフの行動変容がないところでは住民は受動的な態度に留まるだけである。また、NGOのアプローチも住民の参加の度合いに影響を及ぼしている。特に住民への意識化に2年近くかけている背景には住民の意見を待ちながらFORESTシステムの基盤づくりを行いたいというNGOの意向が強く出ている。しかしながら、中間評価では、実施の「スピード」の問題があげられ、農民が持続的な生計手段を得られるための、農用林のモデル化が急務とされている。

### ➤ 結論

以上の結果、植林グループにおいては、プロジェクトデザイン時に目指したものは「自律的」参加であるものの、チーフによる土地資源分配問題、また持続的手段のモデルの開発の問題の現状や、住民組織の機能や関わり度を見ると**「協力的/機能的」参加の状態に位置**していると評価できる。

### 3.3. パナマ JICA 「パナマ運河流域保全計画（PROCCAPA）」

#### (1) 案件概要

プロジェクト目標	プロジェクトの支援を受けた農民グループのメンバーが、流域保全に貢献する参加型開発を持続的に実施する
協力期間	2000年10月～2005年9月
評価ステージ	事後評価
主な活動	パナマ運河西部流域の流域保全を目的とした参加型森林管理プロジェクトであり、主な活動は、(1)参加型手法による住民グループの組織化、(2)流域保全に配慮した農林業生産技術の住民への指導、(3)住民による農地利用計画の作成と実践、(4)住民による土壌保全を目指した植林活動、(5)住民への環境教育活動の実施、(6)上記(1)～(5)に関わる環境庁の普及体制の確立、である。
参加している住民とは？	農民グループ
評価対象	農民グループ、APRODECA(パナマ運河上流域生産者協会)

#### (2) 評価分析結果

##### ➤ 目指した参加タイプ

本案件の狙いは、農民が主体となって実施する参加型流域保全活動を定着させることである。よって、活動も農民グループや APRODECA が自発的かつ主体的に活動を持続的に実施するために、個人や組織のエンパワメントに重点を置いている。したがって、プロジェクトデザイン時では農民たちが「自律的」参加を目指していると判断できる。

##### ➤ 分析

##### ①住民参加の度合い

今回評価対象となった農民グループのマネジメント能力（リーダー・委員の選出、定例会の開催、収益金の管理等）は十分に備わっており、個々のメンバーが積極的に活動に参加している姿が観察でき自発性は高いと評価された。一方で、APRODECA は、活動資金・資材の調達面で不確定な部分が見られるものの、組織として設立されて日が浅いにも関わらず、必要十分なマネジメント能力を備えつつあると評価できる。

##### ②その他の要因

今回の現地調査では、農民の「自律的」参加においてプロジェクトスタッフとの信頼関係が非常に大きな影響を与えていることが明らかになった。メンバーの多くが、プロジェクトスタッフが約束を守り、農民の声に耳を傾け、必要に応じた支援をしてくれたことに対し、徐々に信頼感を抱くようになったと述べた。プロジェクトの早い段階にこのような基盤が構築されたことにより、農民自らが活動の主体であるとの意識を高め、自律的な参加に到達したと考えられる。

また、プロジェクト開始時からの明確なフェーズアウト（出口）戦略は、結果的に、住民の自立心を高める上でプラスに働いた。

➤ 結論

プロジェクトデザイン時に目指されていた農民グループの参加タイプは「自律的」参加であり、**プロジェクト終了後も「自律的」参加の状態に至り、かつその状態を維持している**と評価できる。さらに、プロジェクト実施中に設立された APRODECA も農民グループを支援するための組織基盤を備えつつあり、会計管理能力、情報共有、ビジョンの共有等においては課題が残るものの、執行役員等が中心となり自律的に運営を行っている判断できる。

3.4. ホンジュラス AMDA 「トロヘス保健サービス拡充事業（トロヘス事業）」

(1) 案件概要

プロジェクト目標	対象地域住民の基本的な保健医療のミニマムアクセスを確保する
協力期間	①コミュニティ薬局運営指導事業 2001年4月～現在 ②妊娠適齢期女性及び伝統的助産師育成事業 2005年4月～2006年8月
評価ステージ	中間～終了時評価
主な活動	公的保健医療サービスへのアクセスが困難な山岳地域において、AMDAは①地域住民からヘルスポランティア(HV)や助産婦を育成、②住民によるコミュニティ薬局(FCM)の運営を支援しながら、地域住民が基本的な保健医療へのアクセスが可能となるよう活動を継続している。 2003年にはFCMの自立運営に向けて運営委員会が設立され、各FCMの販売状況のモニタリングや薬品在庫管理を行っている。現在、FCMは20村にまで増加し、計60人(2006年現在)のHVが地域の保健サービス事業、及び薬局運営・薬品管理に自発的に携わっている。
参加している住民とは？	ヘルスポランティア(HV)、助産婦
評価対象	ヘルスポランティア、助産婦

(2) 評価分析結果

➤ 目指した参加タイプ

今回の評価対象となる2案件は「対象地域住民の基本的な保健医療へのミニマムアクセスを確保する」というプロジェクト目標の下で、同地域にて並行的に実施されている。ここでは、「住民参加」は「サービスデリバリーを拡充させるための手段」として位置づけられており、活動当初から住民は限定された枠内での役割を果す「協力的/機能的」参加を想定していたと考えられる。

➤ 分析

① 住民参加の度合い

今回の現地調査の中で、HVは活動を通じて、新しい知識を身に着ける喜びとそれがコミュニティに役立っているというやりがいを感じ、自発的な意思で活動に従事していることが分かった。しかし、薬局の無いコミュニティは依然として多く、他地域への普及・伝播効果は弱いと言える。さらに、運営委員会はマネジメント面（会計管理能力、問題分析・計画策定能力、情報共有・コミュニケーション等）での持続性には課題が残っている。現在も限定的ではあるがAMDAからの支援は続いており、将来的なフェーズアウトを見据えた体制の構築が必要と考えられる。

## ② その他の要因

ボランティアの自発性に与えた要因として以下の2点が挙げられる。最初に、AMDAが活動を開始するにあたり窓口の存在であったトロヘス市保健所の准看護師と地域住民との強い信頼関係が挙げられる。この信頼関係は、住民たちが活動の意義をいち早く理解するのを助け、活動へのコミットメントを高める促進要因となっている。2点目に、地域の伝統・価値観が住民の関わりに影響を及ぼす点である。調査を実施した山岳地域は敬虔なキリスト教信者が多いため、HV達は、自らの信仰心に基づく神への奉仕や隣人愛の精神と、HVとしての活動を重ねて積極的に活動に従事していた。

### ➤ 結果

以上の結果、プロジェクトデザイン時には「協力的/機能的」参加を目指しており、今回の現地調査でも、HVや運営委員会は保健サービスデリバリーの拡充という目的を目指す上で十分な機能を果しており、その点からも目標どおり「協力的/機能的」参加の状態に達していると判断できる。

## 3.5. プロセスの検証（外部アプローチの有効性を中心に）

住民参加が「自律的」参加を達成した成功事例として「パナマ運河流域保全計画」(PROCCAPA)を取り上げ、特にフェーズ1で設定された4つのプロセス毎の外部者のアプローチに焦点をあて、住民の主体性を発現させる促進要因について検証を試みる

### 【準備期(事前調査～プロジェクト開始時)】

住民との良好な信頼関係にある人材の発掘と登用が、プロジェクトの立ち上げ時の成否を左右する大きな要因となった。なぜなら、住民はプロジェクト参加の動機として、プロジェクトの内容の良し悪しよりも、直接働きかけた人物に対する評価に重きを置いていたからである（**実施体制**）。また、コミュニティが持つ資源・能力・情報（他案件からの知見・経験も含む）を有効活用することで、プロジェクト実施の効率性を高めることが可能となった（**現状把握**）。

### 【問題分析・活動策定期(プロジェクト開始時～APRODECA 発足)】

ターゲット・グループの選定にあたっては、集落の全員ではなく、プロジェクトの流域保全活動に賛同する住民のみを対象としたことで、共通した問題意識を抱いたグループが形成され、その結果、グループの団結力、活動の迅速な推進、メンバーの主体性が保たれ、プロジェクトの継続性につながった（**意識化、組織化**）。さらに、住民参加型案件においては、住民とプロジェクトスタッフ間の信頼関係の構築が非常に重要な要素であることも明らかになった（**パートナーシップの構築**）。

### 【活動実施期(APRODECA 発足～プロジェクト終了)】

農民自身が生活向上に必要な技術について考え、選択するプロセスは重要な役割を果たした。

そこで、ニーズに合った技術・指導を提供することが、農民の自立心と自発性につながった。さらに、その機会を定期的に設けたことが、意欲を継続させる上で有効であった（**主体的参加**）。裨益者及びカウンターパートの実施・継続能力に応じて、外部介入者の介入度を意図的に逡減させることが、関係者の自立性を高め、プロジェクトの自立発展性の確保につながった（**制度化・普及、フェーズアウト戦略の構築**）。

**【自立発展期(プロジェクト終了～現在)】**

プロジェクトの成果を水平方向に波及させるためには、カウンターパートである行政側が住民参加案件とは何かを理解し、そのノウハウが着実に移転されていることが鍵となる。この点においてドナーはカウンターパートに対して、住民参加の重要性や有効性を成功事例をもって示すことはできるが、いかにそのノウハウを体系的に伝達し汎用性ある教訓として保存していくかは、今後の大きな課題である（**経験の共有・活用**）。

## 4. まとめ

### 4.1. 評価フレームワークにおける提言

#### (1) フェーズ1で抽出された8つの視点、および4つのプロセスの改良案

フェーズ1で示された8つの視点は、より効果的、効率的な評価のためにいくつかの検討事項が認められた。第一に、住民の関わりを検討する際には、対象となる住民の単位を設定しなければならない。第二に、プロジェクトや評価で用いる用語の定義・理解が不明確だったり、意味が重複したりするので、基本的な用語の理解や定義は共通化しておく必要がある。また、プロセスごとの視点もプロジェクトごとに適宜活用方法を変更する必要がある。

#### (2) 評価枠組みへの提案

- **住民参加の評価基軸の設定**・・・異なる参加のタイプを認識し設定するために、「受動的」参加、「協力的/機能的」参加、「自律的」参加、の3つの類型に分類する。
- **開始時・評価時点の参加タイプの比較**・・・案件デザイン時に設定した上記の3つの参加タイプと、評価時点（中間・終了時・事後）に参加度合いはどの状態に達したのかを分析、比較する。また達成した度合いで持続性が確保できるのかも検証する。
- **主体別の視点による測定**・・・参加度合いの測定は、フェーズ1の8つの視点を発展、改良させた主体別の新視点を指標化したものを用いる。これら指標はプロジェクト毎に適宜変更したり取捨選択したりする。
- **主体別の視点以外の分析**・・・主体別の視点以外で住民の参加度に重要な影響を及ぼした要因について定性的に評価する必要がある。
- **プロセス評価の重要性**・・・本評価フレームワークでは参加の主体を「活動に参加している住民」（プロジェクトのターゲット・グループ）に限定しているが、評価を実施する際には、外部者も含め関係者全員の関わりや介入を評価することにより、関係者の行為が参加の度合いに与えた影響を明らかにし、教訓を得ることができる。

#### (3) 案件デザイン時に必ず確認すべきこと

案件をデザインする際には、以下の点を関係者の間で合意しておかなければならない。

- ▶ 目指すタイプをどのように設定するか決定する
- ▶ コミュニティの潜在能力、基盤を見極める
- ▶ プロジェクト実績に加え外部者の関わりを見るためのモニタリング計画を策定する

- ▶ 誰がいつどの単位・範囲で評価に参加するのかを明確にする
- ▶ 住民参加の用語の意味や定義を関係者間で合意する  
(例：住民、コミュニティ、組織、リーダー、外部者)

## 4.2. 事例から得られた考察

### (1) リーダーの存在と有無

住民参加をみる場合、コミュニティや組織のリーダーの力関係を見ることは参加への影響度を図る上で重要である。活動グループのリーダーだけでなく、ガーナのような地域全体に影響を及ぼすチーフなど地元の権力者にも注目しなければならない。外部者はこれらの力関係や彼らの能力を見極めて、適切なリーダーシップトレーニングの計画を立てる必要がある。

### (2) 意識化の時間枠、マインドの醸成の達成段階

CARE は住民の意識化において2年以上と相当の時間かけているが、プロジェクトの効率性や時限を考慮すると意識化にどの程度の時間をかけるかが大きな課題になる。一方で、パナマでは外部者のマインドの醸成は活動実施期に発現しており、関係者の意識の変化はいつの段階でも起こりうる。つまり早期の段階だけでなくその後の段階でも継続的に働きかけなければならない要素といえる。

### (3) 信頼関係の構築

「自律的」参加を実現したパナマ案件において特徴的であったのが、住民と外部者との強い信頼関係であった。日本人専門家やプロジェクトスタッフが住民の声に耳を傾け、住民のニーズに約束どおり応え続けた積み重ねが住民の意識・行動変容をもたらした。このような背景が、住民の活動へのコミットメントを高め、「自律的」参加をもたらしたと判断できる。

### (4) 多様な参加の捉え方

多様な参加という異なる民族、宗教、職業、教育レベル、ジェンダーなどをイメージするが、プロジェクトによっては女性だけ、特定の少数民族などを対象にする場合もあるため、多様性の意味を上記の分類に加え、「意図的な排除がなかったか」の視点を加える必要がある。

### (5) フェーズアウト戦略

PROCCAPA では、プロジェクト開始時からプロジェクトは5年で終了する旨を宣告し、住民がプロジェクトに依存しないよう配慮し、プロジェクト中盤からは、ドナー撤退後を見越して、プロジェクトスタッフは農民グループへの直接的支援を意図的に逡減させ、農民組合を通じた間接的な支援にシフトしている。このような明確なフェーズアウト戦略が農民グループの自律性に大きく貢献したといえる。

#### (6) 外部の住民の存在

AMDA のトロヘス事業では、対象コミュニティ外に居住する准看護師の女性が、HV の自発性に大きく関与していた。HV 達がプロジェクトに参加し活動を継続している理由として、彼女への絶大な尊敬と信頼を挙げている。プロジェクト開始時には、住民の中から適切なファシリテーターを選出することが、住民の「自律的」参加を促す決定要因と言える。

#### (7) NGO、JICA案件の違い

本評価調査では、住民参加における NGO 事業と JICA 事業を対象とした。住民参加アプローチとその効果を本評価で設定した視点からみると、今回の4事例からは、NGO、JICA という違いよりも、個々の案件のアプローチの違いが効果の発現に大きな影響を及ぼしていると言えるであろう。

## **Summary of the Thematic Evaluation of Community Participation, Phase 2**

### **1. Outline of the Evaluation Study**

#### **1.1. Background and Purpose of the Study**

In addressing the human security aspect of international cooperation, JICA has begun to emphasize the importance of reaching people directly through its projects. In this context, community participation at project sites is considered to be of vital importance, and this approach is now frequently introduced in JICA projects for various sectors and areas. Working from this basis, the NGO-JICA Evaluation Subcommittee (hereinafter referred to as “the Subcommittee”) undertook the Thematic Evaluation of Community Participation in FY2005 and FY2006 (hereinafter referred to as “Phase 1”), in order to examine effective participatory approaches that place an emphasis on “community-initiated” development processes. The Phase 1 evaluation analyzed a number of JICA’s technical cooperation projects, using the key criteria for evaluation set by the Subcommittee, to assess their achievements during the implementation process. The study presented a list of lessons learned that will be useful for incorporating the participatory approach more effectively in future projects. Subsequently, the Thematic Evaluation of Community Participation, Phase 2 (hereinafter referred to as “Phase 2”) attempted to develop a more practical method of evaluating community participation projects from the perspective of a proactive development involving the community, by using the criteria established as a result of Phase 1.

The Phase 2 evaluation study states that the types of participation and objectives vary among projects categorized under the heading of “participatory approach” projects. Thus, this study analyzes and examines how to perceive the types of participation, determine which type of participation will be (was) targeted in the project concerned, and then recommends how implementers (or those who are involved) should evaluate projects from the standpoint of types reached, using the newly developed evaluation framework.

#### **1.2. Projects Selected for the Study**

This evaluation was conducted both in Japan and overseas, covering four projects (two JICA projects and two NGO projects), in which the JICA and NGOs applied participatory approaches in the same regions or countries, as shown in Table 1. While Phase 1 evaluated ongoing technical cooperation projects, Phase 2 includes ones that had already been terminated (ex-post) in order to observe sustainability at the community level and to look back on the project implementation process, which will be important for analyzing approaches toward proactive development by the community.

**Table 1. Projects Selected for the Evaluation**

Project Title	Agency	Country	Cooperation Period	Abbreviation
Rural Health Improvement Project	JICA	Ghana	Dec. 2003 - Dec. 2006	RHIP
Livelihoods and Rights for Sustainable Forest Resource Management	CARE	Ghana	Jul. 2004 - Oct. 2008	FOREST
Proyecto de Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá	JICA	Panama	Oct. 2000 - Sep. 2005	PROCCAPA
Project for strengthening of Health Service in Trojes	AMDA	Honduras	Apr. 2001 - Present	Trojes Project

### 1.3. Method and Process of Evaluation

The evaluation was conducted by collecting relevant materials and documents for literature review in Japan, which was followed by field studies wherein evaluation teams were dispatched to Ghana, Honduras and Panama. After the field studies, the Subcommittee closely examined the information through cross-country analyses and in-depth discussions, and finalized the report. The team members and periods of the field studies are presented in Table 2 below.

**Table 2. Team Members and Periods of Field Studies**

Country	Name	Organization	Date
Ghana	Toshio SHIRAHATA	NPO Shapla Neer	2/19-2/28
	Yoshie MURAMATSU	CARE International Japan	2/19-2/28
	Makiko IWASAKI	Administration Team, Regional Dpt. (SE Asia), JICA	2/19-2/28
	Tomoko HONDA	Global Link Management, Inc.	2/19-3/2
Honduras	Shunsuke SUZUKI	NPO AMDA	2/18-2/28
	Hiroshi TANAKA	NPO The Institute for Himalayan Conservation	2/18-2/24
	Rina HIRAI	Office of Evaluation, Planning and Coordination Dpt. JICA	2/18-2/24
	Yukiko SUEYOSHI	Global Link Management, Inc.	2/18-2/24
	Hisako UYAMA	JICE (Interpreter)	2/18-2/24
Panama	Atsuko ISODA	NPO Japan Volunteer Center	2/24-2/28
	Toyokazu NAKATA	NPO Kansai NGO Council	2/24-3/3
	Rina HIRAI	Office of Evaluation, Planning and Coordination Dpt. JICA	2/24-3/3
	Yukiko SUEYOSHI	Global Link Management, Inc.	2/24-3/3
	Hisako UYAMA	JICE (Interpreter)	2/24-3/3

## 2. Establishing the Evaluation Framework

### 2.1 Types of People's Participation

This evaluation study, in addition to the “eight important criteria for community-initiated development” proposed in Phase 1, hypothesized that there are different types to people's participation, each of which brings a certain result/outcome according to the project objective. We then tried to establish an evaluation framework by comparing the conditions before and after a project was implemented, to see how the different types of participation were established and changed over time. With this in mind, the types of

“participation” (people's involvement) are divided into the following three categories:

- (1) ‘Passive’ participation**, where people are mobilized and led by outsiders to participate in activities under the strict control of those outsiders;
- (2) ‘Cooperative/Functional’ participation**, where people in the community gradually recognize the benefits of project activities and begin to establish cooperative relationships with outsiders and fulfill a particular function in given tasks; and
- (3) ‘Autonomous’ participation**, where activities are initiated and led by people in the community themselves.

“Cooperative” participation in (2) above means that the people in the community implement activities while participating with project leaders and other relevant parties. In this case, there are usually benefits and incentives prepared by the parties implementing the project, such as donors, NGOs and governments, to ensure that project goals are accomplished. On the other hand, in the case of “Functional” participation, although people in the community have a certain level of management skills as an organization or group and function through cooperating with the parties implementing the project, they are not given their own discretion in the running of the project. In other words, project activities are expected to work within the general framework of public service.

## 2.2 Evaluation of types of Participation (Comparison between the target type and the type achieved)

### ➤ Identify the target type set at the design stage of the project

During evaluation, it is necessary to clarify what type of participation was set as a goal at the design stage of the project. These types refer to the three classifications described above: “Passive,” “Cooperative/Functional” and “Autonomous.” If the intended type was “Autonomous,” the expected outcome will be measured accordingly to determine whether or not it was achieved. If other types were selected, a different scale of measurement should be created for that purpose. This means that the project should be evaluated from the viewpoint of whether it was implemented and completed in accordance with the intended type.

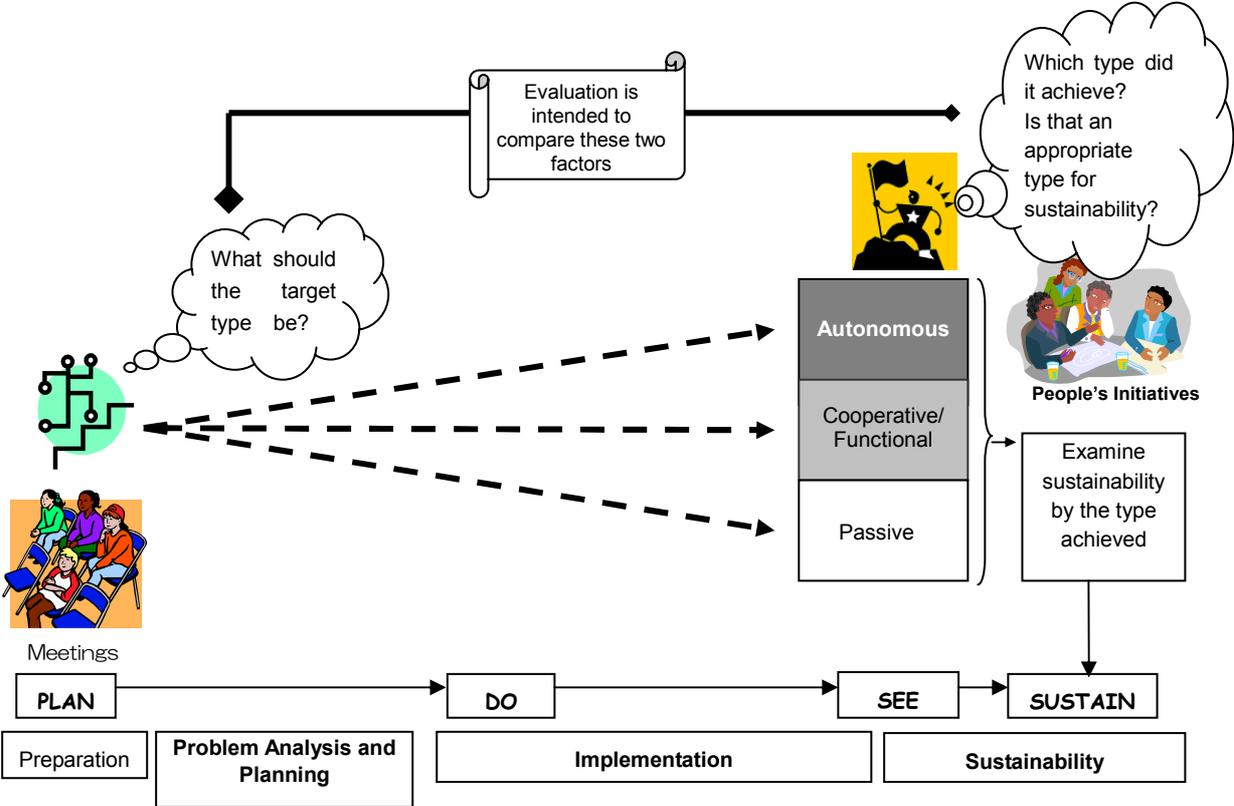
To this end, it will be necessary to judge not only from the words of the project purpose, but also to read between the lines of the reports and related materials for the original intention and target, to hear details from relevant parties and to judge and decide carefully based on information from multiple sources.

### ➤ Analysis and comparison of the type of participation achieved

Once the targeted type is identified, it will be compared against what was actually achieved. In addition to terminal and/or ex-post evaluation, this analysis will include the mid-term evaluation as well. If the project

initially aimed at the “Cooperative/Functional” participation and achieved this at the end, it will be considered as having attained its objectives. If the same project reached the type of “Autonomous,” that would be assessed as an unexpected impact. If it finished at the “Autonomous” participation and this was the type pursued, it will be evaluated as a planned result. At the same time, it is necessary, particularly in the terminal evaluation, to check whether the project purpose was met in accordance with the actual type achieved, and whether the type achieved can ensure sustainability even after the project has withdrawn. If the mid-term evaluation determines that the project is unlikely to achieve its target type while ensuring positive results and sustainability, it will be necessary to revise the intended type. Figure 1 is a diagram of the evaluation framework using the different types of participation.

**Figure 1. Diagram of the Types of Participation**



**2.3 Examination of Eight Criteria and Establishment of New Viewpoints**

When evaluating community participation at three types as suggested above, a question was raised about the measurements that should be used when determining the type of people’s participation. The “eight criteria for community-initiated development” proposed in Phase 1 answer this question (Figure 2). In Phase 2, these eight criteria were initially applied to the evaluation of four projects, but some problems and limitations were identified in relation to their validity as the survey progressed. Accordingly, the

Subcommittee pointed out that the study needs to define the concept and classify these criteria. In response to this, we will first demonstrate the results of the examination of the eight criteria based on the field studies, along with the identification of problems encountered. Based on this, an alternative proposal will be recommended to avoid the aforementioned problems.

Figure 2 Eight Criteria for Community-Initiated Development

■ Management	■ Initiative
■ Community resources	■ Learning/vision
■ Diversity in participation	■ Communication
■ Decision-making/leadership	■ Collaboration with outsiders

2.3.1 Reorganization and Recategorization of the Eight Criteria

- ✓ Since there are different actors (target people or groups to be evaluated) participating in each project, the eight criteria should also be made specific to the various types of actors. The original eight criteria are not categorized to address different actors. Based on our field study findings, participants often represent themselves in more than one way – such as in the form of “organizational” and “individual” participation – and this needs to be taken into consideration. Likewise, it would also be necessary to look at the community as a whole, going beyond individual and group involvement. Therefore, the “community/society” perspective should be added to holistically assess the community’s capacity in terms of collective behavior and reasoning, as well as their relationships with outside people and/or organizations.
- ✓ Since the eight criteria include various perspectives, it is necessary to review and classify them. For example, “external” (action or behavior-oriented) and “internal” (psychologically-oriented) perspectives are listed together, requiring further clarification and reclassification. The Subcommittee follows a policy of understanding the internal changes that are witnessed as changes in action/behavior as far as possible. Therefore, more emphasis will be placed on external aspects, while the internal aspects will be used to complement the examination of external aspects.

(1) Individual units divided into “**Individual capacity**” and “**Psychological aspects**”

When evaluating individual participation in the community, it is important to carefully observe changes in behavior and opinions from two perspectives: actions based on the individual’s learning process and/or management capacity; and mental/psychological aspects.

(2) Organization units divided into “**Organizational Capacity**” and “**Organizational Culture**”

When evaluating organizational participation, it is important to separate the “Organizational Capacity” from the “Organizational Culture.” The former looks at the capacity of the organization as a whole,

including management, whereas the latter looks at the internal dynamics, including the intentions of individual members, as well as the relationships between them.

(3) Community units divided into “Community capacity” and “Community norm”

When evaluating community participation, two aspects are pertinent: the “Community Capacity” and the “Community Norm.” The former looks at, among others, the community’s experience, capacity to develop institutional structures and relationships with others. The latter looks at the community norms, including common values held by the community as a whole. These are both crucial aspects that have an influence on the sustainability of the project, and need to be looked at as the community’s participation increases.

As discussed above, the eight criteria are reclassified as described in Table 3 below.

**Table 3. Modified Eight Criteria**

Actor	Aspect	Reclassification of 8 Elements
Individual	Individual Capacity	Learning Management
	Psychological Aspects	Initiative, Motivation
Organizational	Organizational Capacity	Management CommunityResource Management Diverse Participation Communication Learning Leadership
	Organizational Culture	Learning Vision Initiative
Community/Society	Community Capacity	Collaboration with outsiders Institutionalization & Rules* Dissemination*
	Norms in Community/Society	Values*

\* New points raised in Phase 2

2.3.2 Results of Examination of the Eight Criteria

Table 4 shows the results after examining the eight criteria, and recommendations for modifications.

**Table 4 . Recommendations to Modify the Eight Criteria**

8 Criteria	Recommendations for modifications
Management	Continue to include “management” when assessing individual participation. At the organization unit, specify indicators by adopting “Administrative Capacity,” “Financial Capacity” and “Problem Analysis and Planning Capacities.” Various indicators are listed so that evaluators may select those indicators that are relevant to the actors under consideration.
Community Resources	At the organization unit, replace the term “Community Resources” with “Utilization Capacity of Community Resources.” This is applied only when necessary, and can be either included or excluded according to the relevance of each project. This could be included in the

	management category, but has been separated to ensure that adequate attention is paid to it. There was concern that the term “management” may not be specific enough, which may dilute the focus it deserves.
Diversity in Participation	Diversity in participation is included at the organization unit. In the case of projects that have limited diversity to begin with, such as those targeting only women or a certain ethnic minority group, the evaluators will observe whether or not the environment was conducive to participation by all and that nobody was intentionally excluded, formally or informally.
Decision-making/ Leadership	Leadership will be included under the indicator of decision-making or management. Indicators for leadership at the individual level are not necessary. Decision-making should be assessed by looking not only at the outcome but also the process leading to it. In addition to the leader’s ability to make decisions, the dialogue and interactions among members/people in the community need to be studied.
Initiative	It is important to assess people’s intentions and desires associated with their participation, both at the individual and organizational units. It should be noted that a high level of skill and experience is needed for this. Instruction should be provided as necessary.
Learning/ Vision	These two items should be separated, and the terminology has to be changed according to the actor. For individuals, “Use of knowledge and technology” is appropriate. For organizations, “Mutual learning” is applicable. “Vision” should be included for the organization.
Communication	In order to avoid duplication between “Communication” and “Collaboration with outsiders,” this item is limited to internal communication and interactions within an organization. The term is replaced by “information sharing and communication.”
Collaboration with Outsiders	The definition of “Outsider” has to be clarified at the project design stage. The community/society unit needs to be added alongside the individual and organization units, and collaboration with outsiders within that community/society should also be looked at.
New phrases to be added for community level	“Institutionalization and Establishment of Rules,” “Dissemination” and “Values” should be added as indicators to measure the community’s capacity.

The newly modified criteria are established as described above. Table 5 presents the definitions by actor and element (external and internal aspects).

**Table 5. Definition by Different Actors**

	Criteria	Definition	Indicators
Individual	Personal Capability	The indicator to measure the degree of individual capacity to implement activities. An individual participating in project activities (Note) uses the knowledge and skills acquired through the project, and gains a capacity to identify and solve problems accordingly. As a result, management capacity increases and his or her participation type progresses toward the “Autonomous” participation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Use of Knowledge and Skills</li> <li>■ Management Capacity</li> <li>■ Problem Solving Capacity</li> </ul>

	Psychological influence	The indicator for measuring the degree of commitment and interest in the project. An individual builds up his/her capacity by gaining knowledge and skills, becoming more confident and participating actively based on his/her own initiative.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Initiative</li> </ul>
Organization	Organizational Capability	A primary indicator to see people's organizational capability to implement activities effectively. Specifically, it measures the structure of an organization, the management for carrying out activities, financial management, resource utilization, problem identification and solving, and planning. Also, it is important to measure the indicators of diverse participation, communication among members, and the process of decision-making to promote democratic participation, in order to measure the degree of organizational democracy.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Administrative Capacity</li> <li>■ Financial Management Capacity</li> <li>■ Utilization Capacity of Community Resources</li> <li>■ Problem Analysis and Planning Capacity</li> <li>■ Decision-making (Consensus-building)</li> <li>■ Diverse Participation</li> <li>■ Information-sharing and Communication</li> </ul>
	Organizational Culture	An indicator that measures the members' perspectives and attitudes, value systems and interactions that influence the management of the organization. The motivation to work and long-term vision are reviewed. Simultaneously, the ways that members understand each other and build up mutual help and trust are considered. These are important criteria relating to organizational stability, maturity and commitment.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mutual Learning</li> <li>■ Sharing of Vision</li> <li>■ Initiative</li> <li>■</li> </ul>
Community Society	Community Capability	An indicator to measure activities that influence the community. As the organization becomes more active and begins to evolve, project activities get disseminated within and beyond the community and become better accepted in general. It may also demonstrate accountability and sustainability. Such development may result in the community's relationships expanding beyond the limited circles of donors and government-related entities, and collaborating or interacting with a broader spectrum of the community.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Institutionalization and Rule Setting</li> <li>■ Dissemination</li> <li>■ Collaboration and Partnership with Outsiders</li> </ul>
	Community Norms	Project-initiated activities can take root in the community, and may develop into a community norm. This may lead to changes in people's minds and behaviors, resulting in positive changes to the environment as well as lifestyles within the community.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Value</li> </ul>

Note: The individual level includes both members and non-members of a group.

In addition, in order to convert these qualitative definitions into quantitative information and identify them in indicators for measurement, a matrix has been prepared. The vertical axis of the matrix shows the items for the newly added definitions. The items are individuals, organizations and regional communities, and sub-items corresponding to each actor are divided into categories such as personal capability, psychological influence, organizational capability, organizational culture, community capability, community norms and

collaboration with outsiders. Indicators corresponding to each definition are also set. The horizontal axis indicates the type of community participation after intervention by outsiders.

This matrix is based on only the four projects covered in this evaluation study, so would be desirable to utilize it after necessary alterations/corrections are made according to the project purpose and conditions when actually setting the indicators.

In addition, in order to evaluate the community participation in a comprehensive manner, it is essential to always include qualitative information that cannot be covered by quantitative information obtained through the indicators above (including external conditions surrounding the community).

## 2.4 Key Points to Determine at the Design Stage of a Project

### ➤ Establishment of the Target Type of Participation

There are two distinct ways to determine the target type of participation: (1) Aiming to achieve the “Autonomous” participation; (2) Aiming at the “Cooperative/Functional” participation. It is important to discern how the overall goal is set and what kind of strategy is incorporated in each project when designing a project.

### ➤ Community Capacity and Characteristics

When activities are launched simultaneously in several different communities, it becomes clear that the basic materials and implementation capacity of people differ for each community. Communities have different backgrounds and capacities due to their history, culture, norms, resources and geographical conditions. The outcome and sustainability of projects is often influenced by such factors. Furthermore, past donor interventions also affect project outcomes. For this reason, it is extremely important to assess the capacities and characteristics of communities at the outset to determine the expected types of participation at the beginning and end of projects.

### ➤ Planning to See the Process

In evaluating projects, it is important to see not only the outcome of the activity, but also its process. The purpose of process evaluation is to find out how the project was formulated and how stakeholders were involved, and became committed. In this regard, the different stages set in Phase 1 – namely, (1) Preparation Stage, (2) Problem Analysis and Planning Stage, (3) Implementation Stage and (4) Sustainability Stage – can be applied to identify the stakeholders’ actions, attitudes, commitments and vested interests, as well as other factors related to outside influence in accomplishing outcomes without undermining people’s initiative. After identifying the factors, analyses can be made on how people’s participation, sustainability, and positive/negative impacts were affected by these factors. A set of recommendations can be proposed as a result of this exercise.

### ➤ Who, When and How to Evaluate?

It is desirable to involve stakeholders of other projects in evaluating community participation, because of the need to closely examine people's behaviors and thoughts. Potential groupings of stakeholders include: (1) all people inside and outside the project; (2) only project insiders; and (3) specific groups such as vulnerable or minority people. Each stakeholder is expected to have his/her way of contributing to participatory evaluation, such as by providing information, assisting in data and information collection, identifying evaluation questions, analyzing results, formulating recommendations, etc. As such, it is necessary to clarify who will be involved in the evaluation process as well how and when they will take part.

### ➤ Definition and Interpretation of the Common Terminology Used in Community Participation

#### (1) Who are the "People"?

We frequently refer to "people's participation," but there is a need to define who these "people" are. When evaluating projects based on their outcomes, the focus may be on a large segment of the population. In such a case, the project's impact on this segment, possibly a whole community, will be measured in relation to project inputs. On the other hand, if an evaluation focuses on the type of participation or people's initiative, the term "people" needs to be specified to certain individuals or groups. It is important to remember that "people" need to be defined and specified depending on the purpose of evaluation.

#### (2) What type of "Organization" can be developed?

It is important to decide, at the project design or preparation stages, what type of organization needs be established for implementing the project. It must be discussed whether or not a new organization needs to be established or if there is an organization in the community with sufficient capacity to carry out activities. Both advantages and disadvantages for each option need to be considered, and the necessary staff and type of organization must be identified at the end. Community people should participate in the decision-making process along with outsiders, as they are the ones who will be directly affected by the outcome. People's situations and their suggestions must be carefully considered.

#### (3) What is "Community"?

The term "community" is also used frequently. Generally, it means a village or space where people reside. In practice, however, there are many interpretations and classifications of "community," such as a group with members that share the same interests and benefits, a sense of belonging, or geographical boundaries. When using terms such as "Community-based xxx," "Community-level xxx," or "Community Meeting," the definition of the word "community" as perceived by the people concerned should be understood.

#### (4) Who is the “Leader” and which leader requires focused attention?

A leader is a representative who has been elected to lead, instruct, influence and manage the group/organization. The first leader encountered during an evaluation is always in the activity group. However, the truly influential leader may not be the leader of the activity group but the chief of the community, who may prove to be the determinant factor affecting people’s participation and initiative as well as the outcome of the project. Thus, it is important to conduct evaluation considering points such as which leader(s) should be focused on, whether to include influential leaders other than those within the activity group, or whether to review leadership in relation to the power structure within the community.

#### (5) Who is the “Outsider”?

Under this evaluation study (case study analysis), insiders are direct beneficiaries of the project (residents of the communities), whereas donors, NGOs, governments, private companies, organizations in the regional society and educational institutions are considered outsiders. However, there are cases where it is difficult to draw the line between insiders and outsiders, For this reason, it is necessary to clearly define who the outsiders are when designing the project, and the individuals who may be involved as both insider and outsider.

### 3 Case Studies from 4 Projects

#### 3.1. Ghana JICA: Rural Health Improvement Project (RHIP)

##### (1) Project Summary

Project Purpose	All stakeholders in the project are empowered to meet the health needs of the districts.
Project Period	From December 2003 to December 2006
Evaluation Stage	Ex-post evaluation
Main Activities	The project was implemented by the Ghanaian NGO, Planned Parenthood Association of Ghana (PPAG), which was subcontracted by the JICA. The PPAG provides training to health volunteers called CBS Agents (a male and female pair), selected locally in each community. Their main activities are: (1) to spread family planning and to improve community health through door-to-door visits in the community; (2) to provide training for Traditional Birth Attendants (TBAs); (3) to sell condoms and pills, with 60% of sales going toward themselves; (4) to promote school health through drama and environmental sanitation activities; (5) to provide backup support for income generation and microfinance projects.
Participants in the Project	Chief, CBS, Income generating group (mother club), School Health Group
Target Group to Evaluate	CBS, Mother Club

##### (2) Evaluation Results

###### ➤ Target Type of Participation

Based on the documents and interviews with stakeholders, the RHIP was initiated in accordance with the

government policy and strategies. The community residents joined in with this project in order to cooperate with governments to deliver health improvement services. At the design stage of the project, the target type of participation was the **“Collaborative/Functional” Participation**.

➤ Analysis

● Type of people’s participation according to indicators

Although the levels of capacity and commitment vary among CBS Agents, each person fulfilled all of the tasks given to him/her and delivered and spread their knowledge and information among community residents. As a result, their activities contributed to improving family planning, as well as health and hygiene conditions. Having said that, they still require considerable support from the PPAG in certain fundamental tasks, such as problem analysis, planning and problem solving. For this reason, it is hard to say that their participation has reached the “Autonomous” Participation.

The Mother Club consists of 15 members, with a leader and executive officers. The management system is established and members’ savings are deposited and properly managed in a rural bank, so that groups have their own funds to manage the organization in a sustainable manner. Like the CBS Agents, the groups also need strong support from the PPAG with regard to identifying problems, planning and problem solving, so they still maintain a close relationship with the former project manager of the PPAG. While the task they face is to increase the number of members and their savings, their ability is not yet at a level to expand or disseminate their activities to the whole community and beyond.

● Other factors influencing the participation type – Chief and Outsiders –

The Chief is a resident of the community. He is not directly involved in the activities but plays an important role in monitoring and overseeing projects/activities. The Chief has exclusive rights over the possession of community resources (typically land), as well as decision-making regarding community activities. As such, people’s participation and sustainability is highly influenced by him. In one community, an income generating group rented a piece of land from the Chief, and all of the profits they initially gained were taken by him and were not returned to the people. It was observed that the Chief or other authority figures may monopolize project benefits and existing resources when they have vested interests, thus becoming obstacles to promoting members’ initiatives. In such a way, the existence of a Chief and his character/quality may significantly influence people’s participation, so it is considered that there are limitations on the ability of activity members to act autonomously without the Chief.

Furthermore, outsiders such as the NGO (PPAG) and the DSC (District Steering Committee) may have a lot of influence on the participation. Both CBS Agents and the Mother’s Club continue to carry out their activities under the supervision of those outsiders, and can sustain these activities through their strong backup support even after the project has been terminated.

➤ Conclusion

Based on the analysis and implications above, the RHIP aimed for the “Collaborative/Functional” participation when designing the project. As far as the CBS Agents and Mother Club are concerned, they had achieved the “Collaborative/Functional” participation when the project was terminated. It is also considered that there will be no problem in sustaining the condition of participation as long as there is external support from entities such as the PPAG and the government.

### 3.2. Ghana CARE FOREST (Livelihoods and Rights for Sustainable Forest Resource Management)

#### (1) Project Summary

Project Purpose	To improve forest-dependant communities’ ability to voice their opinions, their access to resources, control and equity in sharing the benefits of forest products and forest management in Ghana.
Project Period	From July 2004 to October 2008
Evaluation Stage	Mid-term evaluation
Main Activities	Activities take place at the community, district and NGO levels. (1) NGO staff directly contact community people to give information and knowledge about access to forest resources and land use. The NGO and community jointly discuss diverse and alternative agriculture products to achieve sustainable natural resource management. (2) CARE set up a forest forum at the district level to initiate and coordinate lines of communication among communities, villages and districts about sustainable natural resource management. (3) As NGO alignment activities, CARE has 4 local partner NGOs to jointly establish the FOREST model in the target communities.
Participants in the Project	Chief, Forest Management / Planting Group
Target Group to Evaluate	Planting Group

#### (2) Evaluation Results

➤ Target Type of Participation

The project aims to ensure that the forest communities can voice their opinions, maintain access and control over resources, and have a fair share of the forest products through a rights-based approach. The project intends to raise the awareness of people and farmers about their rights, and to encourage them to change by leading and controlling the project by themselves in order to empower the have-nots. In view of this, the project aimed for the “Autonomous” participation when it was initially designed.

➤ Analysis

● Type of people’s participation by using indicators

The planting group in the Donping Community is a very small group consisting of 5 members. It has been active for three years. Their management and administration capacities are not so high, and there are no financial resources to effectively sustain the group. Members are building a democratic decision-making

process by expressing their views and opinions frankly and honestly and listening to others carefully. Meanwhile, the group leader is an extension worker from the Ministry of Agriculture and Food, so he actively trains other members in planting and farming skills. This interaction creates a good mutual learning process by which they show their willingness to continue with their efforts toward achieving sustainable reforestation and cultivation in the field.

- Other factors influencing the participation type – Chief and NGOs –

The achievement of a rights-based approach, which implies the equal distribution of community resources, particularly land, is highly dependent on the Chief’s intentions and understanding. In other words, when the Chief’s attitude and behavior does not change, the community people’s type of participation stays at a passive level. Similarly, the outsiders’ approaches and behavior also influence the type of participation. Particularly, the NGOs’ stance of taking more than 2 years to build awareness shows that they want to take the necessary time to establish the FOREST model, ensuring that people are ready so their ideas can be incorporated in the process. However, as the mid-term review indicates, the ‘speed’ of project implementation is considered a significant issue. The NGOs are now encouraged to expedite the project, particularly in developing a model of farm land that ensures the sustainable livelihoods for farmers.

- Conclusion

In view of the above, the planting group aimed at the “Autonomous” participation of participation when designing the project. However, considering the problems of land distribution associated with the Chief, the development of a sustainable model for farm forests and the type of the group’s participation, they are still at the “Collaborative/Functional” participation.

### 3.3. Panama JICA PROCCAPA (Proyecto de Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá)

#### (1) Project Summary

Project Purpose	The farmer group supported by the project implements sustainable participatory development that contributes to watershed conservation.
Project Period	From October 2000 to September 2005
Evaluation Stage	Ex-post evaluation
Main Activities	This is a participatory forestry management project aimed at watershed conservation on the west side of the Panama Canal. The main activities are: (1) forming farmers’ organizations based on the participatory approach; (2) providing farmers with training on agricultural product-related skills and technologies to conserve watershed areas; (3) developing and putting into practice farmland use planning by farmers; (4) reforestation for soil conservation by farmers; (5) environmental education for farmers; and (6) establishing an environmental agency and dissemination system regarding the above issues (1-5).
Participants in the Project	Farmers’ group
Target Group to Evaluate	Farmers’ group and APRODECA (a farmers’ group association)

## (2) Evaluation Results

### ➤ Target Type of Participation

This project intended to establish activities based on the farmers' initiative, in the form of participatory watershed conservation. Special emphasis was placed on the empowerment of individuals and organizations by which farmers' groups and APRODECA (farmers' Co-op) can implement and sustain activities under their own initiative. When designing the project, **the target participation type for the farmers was the "Autonomous" Participation.**

### ➤ Analysis

#### ● Type of people's participation using indicators

The management capacities of farmers' groups were evaluated as being strong enough (in terms of leadership, selection of board members, organizing regular meetings, management of revenue, etc.). It was also observed that each farmer member commits to and actively participates in the activities while taking a lot of initiative. APRODECA, despite its status as a newly established organization and some lingering uncertainties in securing funds, materials and equipment, has sound management capabilities for implementing the project.

#### ● Other factors influencing the participation Type

It was acknowledged that mutual trust between the farmers and the project staff (outsiders) was highly influential in promoting participation on their own initiative. Almost all of the members mentioned that they had confidence in their relationships with the project staff because they kept promises, listened to the farmers' words carefully and provided all sorts of assistance that they needed. Establishing such relationships based on mutual trust at an early stage enabled farmers to become aware that they played a central role in the project. This led the farmers to participate at the "Autonomous" participation.

In addition, the explicit phase-out strategy addressed at an early stage was a significant factor that enhanced the farmers' sense of independence and initiative.

### ➤ Conclusion

The target type of participation in the project design, the **"Autonomous" participation, was achieved at the terminal stage**, with it being sustainable even at the ex-post stage. Although the APRODECA has problems regarding financial management, information and vision-sharing, it is gradually developing the organizational foundation to support farmers' groups, aided by the leadership of its board members. In this regard, the **APRODECA is also at the "Autonomous" participation.**

### 3.4. Honduras AMDA Trojes project

#### (1) Project Summary

Project Purpose	To secure the minimum access to basic health services for the target community people
Project Period	(1) Project to instruct in the operation of a community pharmacy: Ongoing from April 2001 (2) Project to train women of childbearing age and TBAs: From April 2005 to August 2006
Evaluation Stage	Mid-term and terminal evaluation
Main Activities	In mountainous regions where there is little access to public health services, the AMDA implemented the following activities: (1) training for health volunteers and TBAs from within the community; and (2) support for the community pharmacies (FCMs) run by community members to ensure people's access to basic health services. In 2003, a steering committee was established to support the self-reliance of the FCMs, and the AMDA has since been conducting the sales and inventory management of drugs. Currently, the number of FCMs has increased to 20 communities, and 60 health volunteers in total (as of 2006) are actively involved in the community health service activities, operation of pharmacies and drug management.
Participants in the Project	Health Volunteers, TBAs
Target Groups to Evaluate	Health Volunteers, TBAs

#### (2) Evaluation Results

##### ➤ Target Type of Participation

Two projects, with the purpose of securing the minimum access to basic health services in the target communities, are implemented simultaneously in the same communities. People's participation was incorporated for the purpose of expanding service delivery, and thus their role in the project was limited in its scope from the beginning. The project was initially **aimed at the "Cooperative/Functional" participation during the design stage.**

##### ➤ Analysis

##### ● Type of people's participation using indicators

It was found that the Health Volunteers (HVs) were engaged in the activities on their own initiative because of the satisfaction associated with acquiring new knowledge and the sense of reward stemming from assisting people in the community. However, the extension and dissemination of activities to other communities has still been limited, despite the fact that many communities are without even a single pharmacy. Moreover, there are some issues to be tackled in the steering committee to support the FCMs (community pharmacies) on the management side (financial management, problem analysis and planning capacities, and information sharing). While support from the AMDA is limited, it is necessary to establish a system for long-term business planning in which a proper phase-out strategy is envisioned.

- Other factors influencing the participation type

There are two points that influenced the HVs' initiative in the activities. First, when the AMDA started the activities, there were strong relationships based on mutual support between the nurses at the Trojes health center and the community people. These relationships helped people to quickly understand the significance of the activities, and enhanced their commitment. Secondly, local traditions and values are the key criteria to enhancing people's commitment. As the target communities were in mountainous areas with many devout Christians, the HVs engaged in their activities based on the spirit of serving God and of neighborly love.

➤ Conclusion

The target type of participation set at the design stage, **the “Cooperative/Functional” participation, was achieved at project termination.** The HVs and the steering committee function properly to deliver health services within the framework of the government system.

### 3.5. PROCCAPA Process Evaluation (examining “Outsiders’ Approaches”)

This section focuses on the PROCCAPA in Panama, which achieved the type of “Autonomous” participation. By looking specifically at the approaches made by the outsiders at four different stages, as elaborated in Phase 1, the PROCCAPA's driving force for promoting people's initiative will be examined.

#### Preparation Stage (Preliminary Study to Project Initiation)

The recruitment and employment of staff at the start of the project who can establish good relationships with community people was the key factor for success. People were motivated to participate because of the trustworthy people who introduced the project to them, and not necessarily because of the substance or objectives of the project (Key words from Phase 1: Building an Implementation System). It was also possible to enhance the efficiency of project implementation by making the best use of existing resources, capacities and information (including knowledge and experience obtained in other projects) that the communities already had (Key words from Phase 1: Understanding the Current Situation of the Target Site).

#### Problem Analysis and Planning Stage (Project Initiation to Setting up APRODECA)

For the selection of target groups (members), the project only focused on the residents who fully supported the watershed conservation activities, as opposed to approaching the entire community. Having established a consensus about the problems faced by the residents, the group was able to build solidarity, achieve prompt implementation and maintain the initiative of members. All this resulted in the achievement of sustainability (Key words from Phase 1: Awareness Building).

The partnership based on relationships of mutual trust between the farmers and the project staff is of vital importance in promoting participation (New key words in Phase 2: Building Up Partnership).

### Implementation Stage (Setting up APRODECA to Project Termination)

It is important that farmers give their own thoughts and select the necessary skills and technologies. The provision of appropriate technologies and training made it possible to enhance the farmers' self-reliance and initiative. In addition, it is effective to create opportunities to acquire skills and technologies, to maintain their willingness and commitment to activities (Key word from Phase 1: Initiative). In accordance with the implementation capacities and sustainability of the beneficiaries and counterparts, the gradual decrease of outside intervention can enhance their initiative and ensure project sustainability (Key words from Phase 1: Institutionalization and Extension; new key words from Phase 2: Phase-Out Strategy).

### Sustainability Stage (Project Termination to Present)

In order to extend and disseminate the outcome of the project, it is important for the counterparts (government) to understand what community participation is, and to thereby transfer the know-how to other areas. In this regard, the counterpart could demonstrate the importance and efficacy of community participation based on their experience. The challenge here is whether or not their experience and knowledge are transferred in a systematic manner while adopting the applicable lessons learned (Key words from Phase 1: Utilization and Sharing of Experience Gained).

## 4. Conclusions

### 4.1. Recommendations Based on the Evaluation Framework

#### (1) Modification of Eight Criteria and Four Processes Set in Phase 1

There are a few suggestions to modify the "eight criteria" of community-initiated development for a more effective and efficient evaluation process. First, different types of participation must be established. Second, the meaning of the eight criteria should be clearly defined and understood, because different evaluators may have different interpretations, and their meanings often overlap. Also, the "four stages according to the process" should be revised and elaborated depending on the nature of each project.

#### (2) Recommendations for New Framework

##### ■ Setting up the key criteria of evaluation for community participation

In order to recognize the different types of participation, three categories are set up, i.e. the "**Passive,**" "**Cooperative/Functional**" and "**Autonomous**" types of participation.

##### ■ Comparison between the target type and type achieved

Comparative analysis must be conducted between the initial target type and the type achieved at the evaluation of the project (mid-term, terminal and ex-post). Also, the sustainability of the achieved type after project withdrawal should be examined.

### ■ Measurement of views according to different actors

The type of participation can be measured based on the modified views/indicators by actor, which are originally applied from the eight criteria in Phase 1. These indicators can also be modified or chosen according to the nature of each project.

### ■ Analysis beyond the views/indicators at actor level

This evaluation framework attempts to interpret qualitative information into quantitative data (indicators based on the eight criteria). However, there are many more factors that cannot be obtained from these indicators. Qualitative (narrative) analyses should be made in order to examine how the type of participation is influenced by other stakeholders and outsiders.

### ■ Process evaluation

This evaluation study (case study analysis) mainly focuses on “the people (beneficiaries) participating in the activities” (target group of the project), but it is also necessary to see the other stakeholders and outsiders in order to examine their involvement in and influence on each activity, so that lessons can be learned.

## (3) Key Points to Determine at the Project Design Stage

When designing the project, the following points have to be determined and understood by all the people who are involved in the evaluation process:

- Identify the target type of participation and determine how the type is set;
- Identify the capacities and characteristics of the community;
- Develop a monitoring plan to confirm the project achievements and identify the involvement of outsiders;
- Clarify who, when and how to evaluate (in the context of participatory evaluation); and
- Define and interpret the terminology/buzzwords that are often used in development (e.g. “people,” “community,” “organization,” “leader,” “outsiders”)

## 4.2. Lessons Learned from the Case Studies

### (1) Presence of Leaders

When looking at community participation, it is important to see the power relationships and influence by the leaders of the organization as well as in the community. Along with the group leaders who are directly involved in the activities, special attention must be paid to the leader controlling the whole community, such as the Chief in Ghana. Therefore, looking closely at their power, control and capacities can help make

an appropriate plan for leadership training.

### (2) Timeframe for “Awareness-Raising” and “Mindset of Outsiders”

CARE has spent plenty of time on raising the awareness of the community people (more than 2 years), but at the same time, they face another problem in terms of the efficient timeframe for implementation. Meanwhile, in the case of Panama, the mindset of outsiders was positively affected during implementation, indicating that changes in awareness may occur later than generally expected. As such, it has been observed that changes in people’s perspectives may occur at different stages, meaning that awareness-raising efforts must be conducted continuously.

### (3) Mutual Trust Relationship

One of the characteristics of the PROCCAPA, which achieved the “Autonomous” participation, is the strong relationships between the beneficiaries and the outsiders, based on mutual support. The fact that the Japanese experts and the project staff listened carefully to people’s voices and kept their promises brought about changes in people’s minds as well as behavior, resulting in the enhancement of their commitment. All this contributed to the achievement of the “Autonomous” participation.

### (4) Diversity of Participation

Diverse participation implies a group consisting of different ethnic/tribal groups, religions, occupations, education and gender, but some projects focus on specific groups of people, such as women, children, minority/ethnic groups, etc. When examining the aspect of “diverse participation,” it is also necessary to see whether intentional exclusion existed during the process of selecting members.

### (5) Phase-Out Strategy

The outsiders associated with the PROCCAPA officially declared at the project initiation stage that the project would be terminated after five years, in order to avoid any excessive dependence and expectations by the community people. From the mid-term stage, the project staff gradually and intentionally decreased their direct support and intervention, and shifted to providing indirect support through the APRODECA. Thus, the appropriate phase-out strategy eventually contributed to building up people’s autonomous participation.

### (6) Outsiders’ Role

In the AMDA project, an assistant nurse woman residing outside the target community helped to build up the HVs’ initiative. One of reasons that HVs could participate in the project and continue the activities was the respect and trust placed in this woman. As such, a competent facilitator providing support from outside when initiating the project can be a determinant factor to promote autonomous participation.

#### (7) Different Approaches Between NGOs and the JICA

This study attempted to examine the different approaches in community participation between NGOs and the JICA, but it was concluded that the analysis of only four cases did not demonstrate significant differences that could be compared and contrasted effectively. Rather, it can be concluded that the difference in approaches for individual projects has a larger influence on the achievement of results.



# 本 文



## 1. 評価の概要

### 1.1. 評価の背景と目的

JICA では、人間の安全保障の視点のもと「人々に届く」協力が重視されているが、これらの案件の実施においては、対象地域における住民の参加が重要となっており、様々な分野で住民参加のアプローチが取り入れられてきている。

このような状況の下、NGO-JICA 評価小委員会（以下「評価小委員会」）では、住民を主体とした開発に取り組むうえでのより効果的な住民参加アプローチという視点から、平成 17 年度、18 年度にかけて特定テーマ評価「住民参加」（以下「フェーズ 1」）を実施した。

同評価では、JICA で実施中の住民参加アプローチを取り入れている技術協力プロジェクト 3 案件（インドネシア、ニジェール、ザンビア）を事例として、評価小委員会が設定した評価視点を基に、実施プロセス毎に案件の取り組みを分析し、より効果的な住民参加アプローチに向けた教訓の抽出を行った。（詳細については、特定テーマ評価「住民参加」報告書（平成 18 年 8 月）を参照のこと。）

その後、評価小委員会では、フェーズ 1 において抽出された評価視点を発展させ、今後住民参加アプローチを取り入れた案件を評価する際に住民による主体的な開発の視点から活用できる、より実用的な評価手法を提案する必要があると考え、特定テーマ評価「住民参加フェーズ 2」を実施することとした。本評価では、住民参加アプローチを取り入れた案件であっても、案件毎に住民参加の位置づけや目標とする住民参加の度合いが異なっているという状況を踏まえ、「参加」の類型をどのように捉え、案件の実施によりどのタイプの参加を目指す（目指した）か、また参加の度合いをどのように評価するのかについて分析・検討を行うこととした。なお、本評価は、「参加型評価」の視点ではなく、あくまで住民参加の状況の評価する手法・視点を提案しており、その結果について幅広く活用されることを想定している。

### 1.2. 評価対象案件

本評価調査では、同一地域や同一国において実施している又は実施していた JICA 事業、NGO 事業双方の住民参加アプローチを取り入れた 4 案件（JICA2 件、NGO2 件）を対象とし、国内・現地調査を実施した。フェーズ 1 では、実施中の技術協力プロジェクトを対象としていたのに対し、本調査では終了後の案件も対象に含めることにより、自立発展期における住民の状態を踏まえ、住民による主体的な開発に向けた取り組みを分析するうえで重要となるプロセスの検証が可能になると考えた。

なお、本評価では、対象案件における住民参加アプローチや住民参加の度合いを検証することを目的としており、個別案件の評価（案件の結果の是非や提言を含む）やプロジェクトの成果またはインパクトと住民参加の因果関係の検証を行うものではない。

各対象案件の概要は、次のとおり。

#### 1.2.1. ガーナ JICA「地域保健総合改善プロジェクト（RHIP）」

##### (1) 背景

国家人口評議会（NPC）及び保健省は、セクタープログラム、地方分権、生活向上を含めた総合

的な取り組みに着手している。これに準じて、性と生殖に関する健康改善事業は保健分野だけに限定せず、住民の生活改善、行政の能力強化までも視野に入れ、また住民参加、NGO との連携等の手法を駆使して地方レベルで展開されている。1998 年から 2001 年にかけて実施された JICA の開発福祉支援事業（家族計画・栄養改善・寄生虫予防総合プロジェクト：IPII）が成果を上げたことから、IPII で構築された経験をさらに発展させ、政府の取り組みにも呼応させながら IPII 以外の地域にも総合的な性と生殖の事業を導入し、新たなモデルを作る目的で本案件が実施された。

(2) 協力期間：2003 年 12 月～2006 年 12 月

(3) 対象地域：イースタン州ビリム・ノース郡 15 コミュニティ

(4) 対象グループ：母親、子ども、若者（人口：約 15,000 人／2005 年現在）

(5) 協力機関：ガーナ家族計画協会（PPAG）

(6) 目標：

ア) 上位目標

- プロジェクト関係者の努力と協力を向上することにより、ビリム・ノース郡内の人々の健康状態が改善される。
- プロジェクトがモデルとしてガーナ国内の他の地域に普及される。

イ) プロジェクト目標

プロジェクト関係者が郡内の保健のニーズに対応可能となるようエンパワメントされる。

(7) 投入金額：43,019,000 円（対象グループ 1 人当たり経費 2,839 円）+ 300,000 円（協力隊より椰子油機材経費投入）（但し、本部経費は含まれない）

## 1.2.2. ガーナ CARE「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利（FOREST）」

(1) 背景

1994 年、ガーナ政府は「森林野生政策」を制定した。これに遵守する形で、ジュウイラ・バンソ地域で伐採している材木会社 Samartex 社と DLH 社は CARE International とともに、ジュウイラ・バンソ共同森林管理プロジェクト（Gwira Bansa Joint Forest Management Project: GBJFM）を立ち上げた。しかしその後、関係者は、住民の抱えている問題を解決するためには森林管理だけでなく、彼らの資源への権利意識と公正な資源の分配を保障するべきと判断し、次第に権利ベースアプローチへの認識が高まった。この動きから、GBJFM は「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利」（以下「FOREST」）に移行し、森林管理プロジェクトは権利獲得を目的とした総合的なプログラムに発展した。

(2) 協力期間：2004 年 7 月～2008 年 10 月

(3) 対象地域：ウェスタン州 5 郡、23 コミュニティ 約 6000 世帯

(4) 対象グループ：不利益な立場にある高地の山岳コミュニティにおける土地無し農民（小作人、女性）、移民農民など

(5) 協力機関：パートナー NGO（Rural Environmental Care Association (RECA), New Generation Concern, Conservation Foundation, Devascom Foundation の 4 団体）

(6) 目標：

ア) プログラム・ゴール

持続可能な天然資源管理において、貧困世帯が権利と責任を行使することで公正な利益を受けることができる。

イ) FOREST 目標

高地山岳コミュニティが、林産物及び森林管理に対する声、アクセス、コントロールをもち、公正な利益の配分が受けられるようになる。

(7) 予算額 US\$ 1,133,490 (但し、CARE デンマーク、アクラオフィスにおける事務所経費も含まれる)

### 1.2.3. パナマ JICA「パナマ運河流域保全計画 (PROCCAPA)」

#### (1) 背景

パナマ運河流域では、森林の減少、土壌劣化、土壌浸食、生物種の多様性の喪失などの森林劣化が同国の環境保全上の開発課題となっている。また、森林劣化に伴う水源涵養機能の低下等が、乾期のパナマ運河航行及ぼす影響も懸念されている。このため、環境庁 (ANAM) は当該政策課題に関する行政指針として、流域内の土地を利用する農民が森林保全の重要性を理解し適切な土地利用を実施することを目的とした参加型森林管理の推進を打ち出し、アグロフォレストリーなどの持続的な森林管理技術等の能力向上に関する技術協力を日本に要請してきた。

(2) 協力期間：2000年10月～2005年9月

(3) 対象地域：パナマ運河西部上中流域 (パナマ県カピーラ郡エルカカオ行政区)

(4) 対象グループ：対象地域農民グループ (18グループ、メンバー約250人)、環境庁職員、地方支部普及員等

(5) 関係機関：パナマ環境庁 (ANAM)

(6) 目標：

ア) 上位目標

パナマ運河西部流域の土地利用が改善され、流域保全に適したものになる。

イ) プロジェクト目標

プロジェクトの支援を受けた農民グループのメンバーが、流域保全に貢献する参加型活動を持続的に実施する。

(7) 投入金額：463,000,000円 (但し、本部経費は含まれない)

### 1.2.4. ホンジュラス AMDA「トロヘス保健サービス拡充事業 (トロヘス事業)」

#### (1) 背景

AMDA のホンジュラスにおける事業は、1989年のハリケーン・ミッチの被災者に対する緊急医療支援活動に始まる。その後、同国における保健医療のニーズを認識し、保健省との調整の結果、保健事業優先地域でありながら公的医療サービスの届きにくいエルパライス県トロヘス市を事業対象地として選定した。同市保健所の看護師と連携を図りながら、保健医療サービスへのアクセスが困難なコミュニティを選出し、ヘルスボランティア育成、コミュニティ薬局の設置、母子保健サービスの充実等の分野で事業を継続している。

(2) 協力期間： ①コミュニティ薬局運営指導事業

2001年4月～現在

②妊娠適齢期女性及び伝統的助産師育成事業

2005年4月～2006年8月

- (3) 対象地域：ホンジュラス国エルパライス県トロヘス市（人口約5万人、190村）
- (4) 対象グループ：地域住民から選出されたHV及びTBA
- (5) プロジェクト目標：（2つの事業を総括して）「対象地域住民の基本的な保健医療へのミニマムアクセスを確保する」ことを目的として事業を展開している。
- (6) 投入金額：25,000,000円（但し、現地、本部などの事務所経費を含む）

### 1.3. 評価実施体制

本評価は、表 1.1 の委員から構成される NGO-JICA 評価小委員会によって実施された。報告書は同委員会での議論及び国内・現地調査結果に基づき、NGO-JICA 評価小委員会と評価コンサルタントが執筆・取りまとめを行った。

表 1.1 評価小委員会委員(平成 19 年 8 月現在)

	氏名	所属
NGO	磯田 厚子 白幡 利雄 鈴木 俊介 田中 博 中田 豊一 長畑 誠 北條 和司 村松 美江	(特活)日本国際ボランティアセンター (特活)シャプラニール=市民による海外協力の会 (特活)アムダ (特活)ヒマラヤ保全協会 (特活)関西 NGO 協議会 いりあい・よりあい・まなびあいネットワーク (特活)アクセス-共生社会をめざす地球市民の会 (財)ケア・インターナショナル ジャパン
JICA	三浦 和紀 向井 一朗 田中 章久 平井 利奈 石丸 奈加子 小鷹狩 聡司 今井 史夫 勝野 優子 藤目 春子 米山 芳春 岩崎 真紀子	企画・調整部 事業評価グループ 企画・調整部 事業評価グループ 企画・調整部 事業評価グループ 企画・調整部 事業評価グループ 企画・調整部 事業評価グループ(平成 19 年 1 月～3 月) 企画・調整部 事業評価グループ 国内事業部 国内連携グループ 国内事業部 国内連携グループ(平成 19 年 4 月まで) 国内事業部 国内連携グループ(平成 19 年 2 月から) アジア第一部 管理チーム アジア第一部 管理チーム(平成 19 年 7 月まで)
コンサルタント	本田 朋子 末吉 由起子	グローバルリンクマネージメント株式会社 グローバルリンクマネージメント株式会社

### 1.4. 評価の方法と作業工程

平成 18 年 12 月から平成 19 年 2 月まで国内で関連資料を収集・分析した後、NGO・JICA 合同の評価調査団を 2 チーム編成し、平成 19 年 2 月～3 月にかけて、ガーナ及びホンジュラス・パナマにそれぞれ派遣し、現地調査を実施した。帰国後、平成 19 年 4 月～8 月まで、これら調査から得られた情報を基に対象案件を横断的に分析し、評価小委員会で議論を重ね、その結果を報告書に取りまとめた。図 1.1 は本調査の工程を表している。現地調査のメンバー及び期間は表 1.2 のとおりである。

図 1.1 調査作業工程

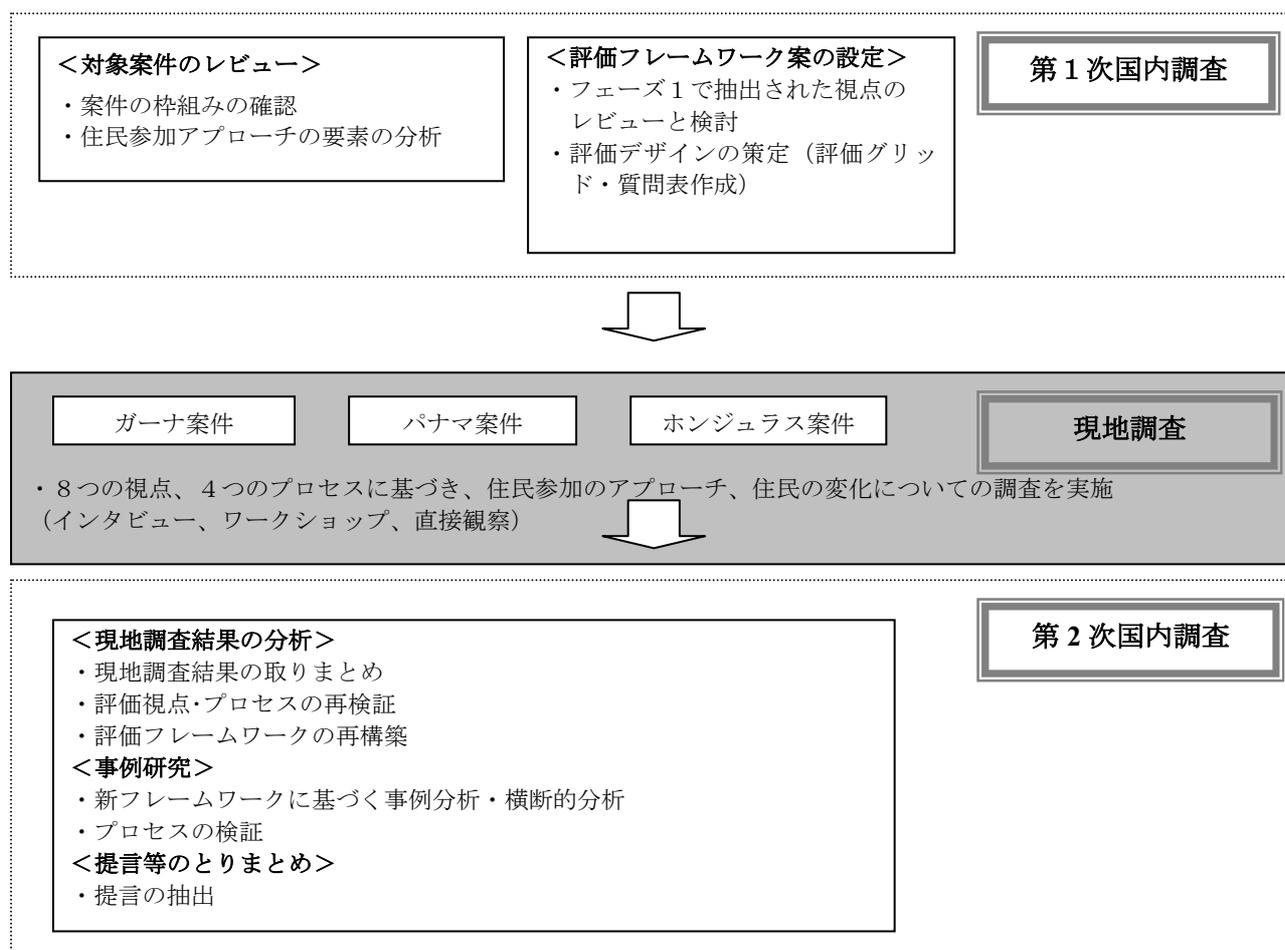


表 1.2 現地調査団員

国名	氏名	所属(現地調査時点)	日程
ガーナ	白幡 利雄	(特活)シャプラニール=市民による海外協力の会	2/19-2/28
	村松 美江	(財)ケア・インターナショナル ジャパン	2/19-2/28
	岩崎 真紀子	JICA アジア第一部 管理チーム	2/19-2/28
	本田 朋子	グローバルリンクマネジメント株式会社	2/19-3/2
ホンジュラス	鈴木 俊介	(特活)アムダ	2/18-2/28
	田中 博	(特活)ヒマラヤ保全協会	2/18-2/24
	平井 利奈	JICA 企画・調整部 事業評価グループ テーマ別評価チーム	2/18-2/24
	末吉 由起子	グローバルリンクマネジメント株式会社	2/18-2/24
パナマ	宇山 寿子	(財)日本国際協力センター(通訳)	2/18-2/24
	磯田 厚子	(特活)日本国際ボランティアセンター	2/24-2/28
	中田 豊一	(特活)関西 NGO 協議会	2/24-3/3
	平井 利奈	JICA 企画・調整部 事業評価グループ テーマ別評価チーム	2/24-3/3
	末吉 由起子	グローバルリンクマネジメント株式会社	2/24-3/3
	宇山 寿子	(財)日本国際協力センター(通訳)	2/24-3/3

### 1.5. 報告書の構成

本報告書は、第1章：評価の概要、第2章：評価フレームワークの設定、第3章：4案件の事例研究、第4章：まとめで構成される。

## 2. 評価フレームワークの設定

本章は、フェーズ1で挙げられた評価の視点に基づいて事例の情報を整理・分析する中で得られた発見や提案を明示し、それらを反映させながら新たな評価の基軸や視点を統合させた評価フレームワークの構築を試みる。また、プロジェクトの評価と案件デザインとの関係についても述べる。

### 2.1. 各案件間の異なる特徴、目的、方針などに対応した参加類型の定義の必要性

本調査はフェーズ1の基本概念を受け、対象案件が「住民による主体的な開発」の実現に向けて実施されてきたかを評価することを目的として出発した。しかし、調査・分析の中で、フェーズ1で提案された「住民による主体的な開発」のために必要な「8つの視点」から「主体性」をどのように拾って測り、そして「参加」と「主体性」の区別をどう評価するのかが大きな課題になった。さらに4案件を比較検証する過程で、同じ住民参加という名の下にある案件でも、参加の各類型に起因した主体性の発現度が異なるため、その点を考慮して評価の枠組みを設定する必要性が認識された。

例えば、ガーナ JICA の RHIP やホンジュラスの AMDA トロヘス事業は、コミュニティの家族計画、保健衛生改善や生計向上の普及を目的に、住民から選ばれたヘルス・ボランティアや保健関連活動メンバーが活動の中心母体となっている。ここでは保健行政の枠組みの中で、地方行政、NGO、住民がそれぞれの役割や責任を果たしながら活動に従事し、最終的に目標を達成している。換言すると、住民参加の位置づけは、保健サービスの拡充を実現させるための「機能」であるものの、住民が組織化された後に彼らが事業主体となり、実質的な運営を委任されることまでを視野に入れて計画されたわけではない。このように、一般的に住民が集団として主体性を発揮するものとは異なるタイプの住民参加を目指しているものに対しては、新たな評価の基軸や指標の設定が必要となる。

一方、ガーナ CARE の FOREST とパナマ JICA の PROCCAPA は天然資源や流域管理保全を目的とした事業で、本件評価調査のフェーズ1で提言されている「住民が主体となる開発」の実現を目指して計画された案件であることが確認された。

以上の事例検証結果から、本評価調査では、フェーズ1で出された8つの視点に、「住民の関わり（参加）は異なる類型があり、それぞれが事業目的に応じた成果をもたらす」という仮説を加え、それらの類型がどのように定義され、見直されたのかという実施前後の比較を取り入れた評価フレームワークの構築を試みることにする。その前提として、まず住民の関わり方に関する異なる類型とは何か、それはどう理解し定義したらいいのかという疑問に答えるため、次節では住民の関わりに関する一般的な議論を紹介し、その後に本評価で用いる参加類型の概念整理を試みる。

## 2.2. 住民参加の類型

### 2.2.1. 参加の分類

過去において多くの援助機関、NGO、学术界は、住民参加に関して活発な議論を繰り広げてきており、多様な定義、理念、手法を打ち出しているが、標準化された評価方法を確立するには至っていない。またそれを確立することの意義についても統一した見解が示されていない。このため、本評価調査ではこれらの様々な議論やアプローチを採用しながら、可能な限り実践的な評価フレームワークを組み立てるよう努力した。前節では事業実施に際して目指した異なる参加類型を評価基軸として設定する必要性を指摘したが、住民参加を謳う多様なプロジェクトが存在する中で「住民の関わり度」を事業趣旨に照らして適切に理解し検証するための枠組みづくりが第一歩となる。

この視点に関連して多くの場で議論されている、参加を「手段」とするのか、「目的」とするのかという視点も評価に対して重要な示唆を与えている。参加を手段とする場合、住民は労働提供やサービス・デリバリーを実施するために動員される対象として位置づけられ、一方、目的とする場合は、住民の主体性、自律性、エンパワメントを達成することがゴールであると言われている<sup>1</sup>。また参加における手段と目的は別個のものとしてだけでなく、手段から目的へ変わる一連のプロセスとしても捉えることができる。参加の対極軸を、外部の力により住民が半ば強制的に動員させられるタイプと、住民自身の主導のもと自発的に行動を起こすタイプとすると、その間のプロセスに複数の発展段階、または分岐点が存在すると考えられている。参加の類型化は複数の援助機関により試されており、設定方法に差はあるものの大部分で共通の要素を含んでいる。図 2.1 は、本評価の参考となる代表的な参加の類型事例を紹介している。

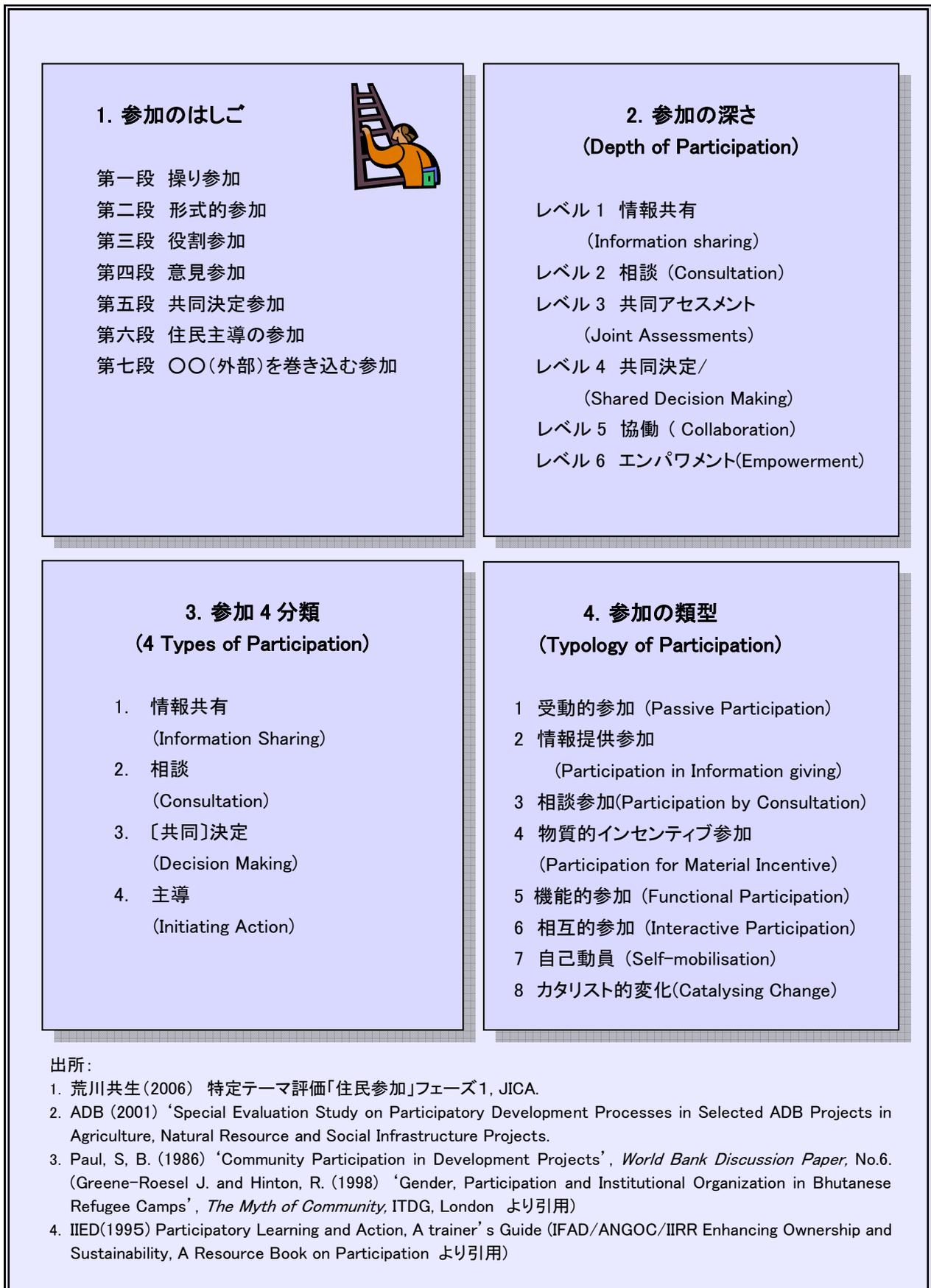
第一の分類は、本評価調査のフェーズ 1 の委員であった、荒川共生氏が報告書の中で説明している「参加のはしご」である。7段のはしごの下を見ると、住民は表層的な関与から始まるが徐々に役割を与えられ、次第に外部と共同で意思決定をすることができ、最終的には彼らが主導して外部の者を巻き込む（立場の逆転）形になる<sup>2</sup>。第二の分類は、アジア開発銀行（ADB）による「参加の深さ」であり、これは ADB と住民を含む関係者の意思決定への影響度を測る物差しとして採用されている。最も低いレベルは、住民を情報供与の対象として、また相談（コンサルテーション）の相手として認識しており、中間のレベルでは、共同で意思決定や管理を行うことが可能であると考えている。そして、より高いレベルでは、住民自身がマネジメント能力を身に付けた後に、決定や運営の権限を委譲（Transfer of full empowerment）することを目指している。第三の Paul による参加 4 分類は非常に簡潔にまとめているのが特徴である。興味深いのは、この分類を紹介している Greene-Rosel と Hinton (1998) が、本分類は広く支持されているにも拘らず、このプロセ

<sup>1</sup> 参加を手段とすることに関し、佐藤（2003:17）はそれを間違いとしているわけではなく、“…このような「手段として」の参加の場合はドナーにとっての手段であれ、当事者にとっての手段であれ、目的は「成果」に結びつくことであり、参加のあり方が主体的・自発的であったかどうかはあまり大きな問題でない”と指摘している。さらに、当初に掲げられたプロジェクト目標にエンパワメントが明示されていなくても、プロジェクトが終了した時点で住民がエンパワメントされた状態を意図し、それを Hidden goal とする場合もあるため、プロジェクトの狙いを慎重に判断・評価することが重要である。

<sup>2</sup> 本モデルはインドネシアの事例をもとに作成しているとみられ、フェーズ 1 報告書の中で第七段は「国立公園を巻き込む参加」となっているが、本報告書は一般的な視点に立ち、便宜上「〇〇」としてある。

スによる参加のインパクト評価をしている研究は非常に少ないために、プロセスと参加の達成との因果関係は非常に曖昧になっている、と指摘している点である。第四番目は、International Institute for Environment and Development (IIED)が定義した分類で、前述の3タイプと同様に、住民の受動的立場、情報提供的な役割があり、外部者の強い介入などにより、物的なインセンティブによる動員や、住民の組織化によりグループが管理運営する機能的参加が起こり、時に外部者と共同で分析、決定を行うまでに到達する住民グループや自らを動員してカタリスト（刺激や変化を与える主体）になっていくグループなどがある。

図 2.1 参加類型の事例



以上の4つの分類は、段階の数や使用されている用語は異なるものの、共通する点は、当初は外部の力や影響力が大きく、住民は外部により動かされやすい。しかし、外部に依存しつつも両者の関係は協力から協働の関係へと変わり、場合によっては住民の影響力が外部のそれより大きくなり、自身をコントロールすることでエンパワメントを実現することを示唆している点である。しかし、ここで見逃してはならない視点は、こうした参加の類型が、時とともに「はしご」を登るがごとく深まるものではない、ということである。前述したように、参加はあくまで手段や戦略であるというアプローチを探り、効率性などの観点から、主導型やエンパワメント型を目指さないプロジェクトも多く存在することを理解する必要がある。

本評価調査においても、異なる参加類型を検討した上で、どのような分類が可能かを検討した。前頁の4つの例は、4ステップから8ステップまでと幅があるが、あまり多くのタイプを設けるとタイプ間の境界が曖昧になり、指標設定も複雑多岐にわたるため、評価作業の効率性と利便性の点から、できる限り簡潔に評価するのが現実的であると考えた。

さらに、多くの援助関係者による議論において「参加」ということばは多義語になっており、評価者によってその解釈が異なる。このことから、住民（この場合「直接裨益者」）が集団として、個人として、あるいは集団の中の個人として、外部の介入による事業の中でどのような関わりを持つかなどの点を考慮する有効性を検討した。そして、参加の状況を把握し、その度合いを測る際、住民が単なる受益者であれ、決定権を持つ運営主体であれ、まず精神的に事業とどう対峙しているか、活動の実施者としてどのように関わっているか、また事業のプロセスや結果の当事者意識（オーナーシップ）の基礎となる「資源の供出」がどの程度の負担なのか、などの観点から定義づけを行う必要があると考えた。

以上に基づき、いわゆる一般に言われている「参加」（住民の関わり）のタイプを、本評価では、事業における住民の関わりを前提として、以下の3つに分類した。

- ① 外部者の召集に応え動員され、外部者の強いコントロールの下で活動に参加する「受動的」参加
- ② 活動から得られる便益を実感し、住民と外部者が協力する、また住民が一定の機能を果たす「協力的/機能的」参加
- ③ 住民自身が主体的かつ能動的に活動を展開する「自律的」参加

①の「受動的」参加、③の「自律的」参加の意味や対比は比較的容易であるが、②の「協力的/機能的」な参加の意味を明確にする必要がある。

「協力的」参加とは住民が事業実施の主導者やその他の関係者と協力しながら活動を行うことを意味するが、その背景にはプロジェクトの目標を達成する担保として、ドナー、NGOや政府などの事業実施者による利益やインセンティブが用意されている場合が多い。「機能的」参加は、住民が事業実施者などとの協力の下、組織や集団として一定のマネジメント能力を身につけて機能するものの、受益者独自の判断だけで事業の舵取りを任されることはない。つまり、活動は公共サービスなどと密接なつながりを持ち、住民たちは政府の政策やサービスという大きな枠組みの一部として機能することが期待されている。例えば、ガーナ RHIP やホンジュラス・トロヘス事業にみる保健ボランティアは直接受益者であると同時に、保健サービスを供給するための機能的集団または個人と理解されるなら、彼らが事業またはサービス全般を主導するまでの「自律的」参

加が期待されることはない。もちろん、そうした機能的集団が、事業の波及効果として期待の枠を超えた活動に取り組む可能性を否定するものではない。

さて、これらの視点を踏まえ、事項 2.2.2 ではこれらの参加 3 タイプの状態と特徴をまとめている。各 3 類型は「住民の関わり・立場」、「グループ活動」、「外部者との関係」に分類されている。

「住民の関わり・立場」では住民の参加に対する姿勢や態度（受身的から能動的への変化）、住民と外部者の影響度の違い（外部者から住民への影響度の移転・拡大）、問題の把握や認識のレベル（他者による認識から自己認識への変化）、ミーティングの進行方法（お客様の存在から自己主導による進行）、計画策定能力（外部者策定から自身で策定する能力）、情報共有（住民との限定的情報の共有・開示から住民が情報をコントロールして自己管理する変化）、インセンティブの存在や目的（外部者から与えられるインセンティブから自身で創出するインセンティブ）、地域資源の活用力（外部者による資源の認識から、自身で資源を活用しコントロールする変化）などを中心に見ている。

「グループ活動」は、主にグループ内の組織形成（無の状態から持続的・主導的な機能への変化、運営管理の発展）、リーダーシップ（リーダーの不在から民主的で統率力のある組織運営ができるリーダーの創出）、参加の多様性（限定的なメンバーから異なる自由な参加がすべての住民に保障する集団）に注視している。

「外部との関係」では、コミュニティを超えた外部者はドナーや政府に限定されている状況や、それ以外の人々や機関との関係を構築し、外部者へ影響を及ぼし、巻き込み、対等な協働関係を形成する状況を示している。

ただし、ここでの定義はあくまでもそれぞれのタイプの違いを概略化したものであり、実際の評価では、さらに細かい視点や指標を整理して設定する必要があるため、その点は 2.3 の中で詳述する。

## 2.2.2. 3つのタイプの定義

### (1) 「受動的」参加とは？

#### 「受動的」参加における住民の立場と外部者との関係



##### 【住民の関わり・立場】

- ✓ 住民の態度は受動的である。
- ✓ 外部者の影響が非常に大きいため、住民は外部者が考える意見に従う。
- ✓ 住民はコミュニティの抱えている問題を適切に把握していない、もしくは問題を把握していても解決のための優先順位が、問題の重要度、緊急度と一致しないことがある。
- ✓ ミーティング、集会は形式的・儀式的で、住民は相談の相手として召集され、出席している。
- ✓ 外部者が意思決定の中心になり、住民がそのプロセスに入ることはほとんどない。
- ✓ 計画や実施はすべて外部者が行い、住民はそれに追随する。
- ✓ 外部者が住民を動員する。
- ✓ 住民から得られた情報は外部者の間にのみ管理、共有されるので、住民はその後のプロセスや手続きに対する影響力はほとんどない。住民は、コミュニティに関する質問をされる立場、いわゆる「情報提供者」ととどまる。
- ✓ 住民は問題解決のために必要な知識や技術を外部者より学ぶが、それらを必ずしも活用するとは限らない。
- ✓ 集会や実施への出席を促進するために、住民は外部者からインセンティブを与えられるが、活動を効率的に実施するための手段であり、持続性を確保する目的ではない。
- ✓ 住民は地域の資源についてほとんど認識していないか、もしくは外部者のアドバイスのもと、活動に有用な資源を次第に認識し始める。

##### 【グループ活動】

- ✓ 住民が集会のメンバーになり、機会ごとに顔をあわせグループ協議などを行うことはあっても、有機的な組織を形成することはない。

##### 【外部者との関係】

- ✓ 住民と外部者との関係は主に関連ドナー、NGO、政府機関に限られ、相互のコミュニケーションも限定的である。

出所：NGO-JICA 評価小委員会作成

## (2) 「協力的/機能的」参加とは？

### 「協力的/機能的」参加における住民の立場と外部者との関係



#### 【住民の関わり・立場】

- ✓ 参加が促進され、住民の能動的な態度が窺える。
- ✓ 外部者の影響は大きいですが、住民も意見表明をし、時に共有的な感覚になる。
- ✓ 住民は地域の抱えている問題やその優先順位も認識しているが、それを解決するための具体的な行動を自力で見出すことができないため、外部サポートは必須である。
- ✓ ミーティング・集会は外部者の主導が強い面もあるものの、実質的な内容に発展し、外部者と住民との共同的な協議になる。住民自身でミーティングを開催、協議を行う習慣も垣間見られる。
- ✓ 外部者と住民が協議して、共同で意思決定を行う。
- ✓ コミュニティを構成する一部の住民が、行政サービスの一翼を担っているという自覚を持ち、外部者とともに計画づくりを行い、サービスの提供という役割を果たす。
- ✓ 動員方法については、双方が協力関係を維持するため動員し合うケースが見られる。
- ✓ 地域に関する情報は住民と外部者とで共有することになり、情報の開示や説明責任が確保される。
- ✓ 住民は知識、技術、情報を外部者から取得し、それらを活用するが、その波及効果は個人・親族・小グループレベルにとどまる。
- ✓ 住民は外部からのインセンティブにより、労働、時間、資源の提供をするが、与えられるインセンティブがなくなると活動は停止することが多い。しかし、参加活動が活発化すると、住民自身でインセンティブを創出することもできるようになる。
- ✓ 住民は外部の支援のもと、資源管理のため理解やノウハウを蓄積し、計画やルールを策定する。

#### 【グループ活動】

- ✓ 活動促進のために住民はグループを形成し、役員などの責任者が任命されるが、外部の影響が大きく、部分的にメンバーに役割や責任が与えられ、徐々にメンバーが増えるなど変化が現れ始める。
- ✓ 組織はリーダー、役員を選出し、これらの責任者を中心に運営（会議、書記、会計など）体制が整い、外部者のサポートのもと、能力を向上していく。
- ✓ リーダーは一定の統率力をもち、民主的な組織運営が可能だが、外部者の支援やアドバイスが必要になる。
- ✓ メンバー自身で組織を運営する土壌があるものの、外部の影響は受ける。

#### 【外部者との関係】

- ✓ 住民と外部者は双方向の関係を作ることができ、外部者の指導の下で問題分析・計画立案を行い、外部者の予算の範囲で行動計画を作成することができる。
- ✓ 外部の行政機関などとの協働関係を構築することもあり、外部機関へ影響を及ぼすこともある。
- ✓ 外部者と住民の間で共同的な計画や意思決定が成立し、相互学習のプロセスが垣間見られる。

出所：NGO-JICA 評価小委員会作成

### (3) 「自律的」参加とは？

#### 「自律的」参加における住民の立場と外部者との関係



##### 【住民の関わり・立場】

- ✓ 住民が能動的に行動する。
- ✓ 住民が自ら考え意見表明することで住民の影響度は大きく、外部者の影響は極めて少ない。
- ✓ 住民は自分たちの抱える問題を的確に把握し、問題の優先順位付や解決方法も自ら見出すことができ、そのための行動を起こすことができる。
- ✓ 住民自らミーティング・集会を準備、開催し、実質的な協議を外部者の支援がなくてもできる。
- ✓ 住民により意思決定が行われ、外部者のそのプロセスへの介入はない。
- ✓ 住民に計画立案・実施運営が全権委譲され、自身ですべて達成することができる。
- ✓ 住民主導で、住民自身が住民もしくは外部者を巻き込み、動員することができる。
- ✓ 情報は住民により収集、共有、管理され、外部者へ必要に応じ公開される。
- ✓ 住民が習得した知識、技術、情報は自分たちの活用だけでなく、他グループ、他地域など広範囲にも普及、伝達することができるようになる。また、活動のメリットを理解し、他者に伝達することができる。
- ✓ 外部からのインセンティブに依存しなくても、住民自身でインセンティブを創出することができる。一方、インセンティブが僅かであっても活動へのコミットや自発性が高まる場合もあるが、主体性が強い状態であると言える。
- ✓ 住民自身が策定した資源管理計画やルールに基づき、地域資源の把握、使用、管理ができ、必要に応じ住民で資源の調達ができるようになる。

##### 【グループ活動】

- ✓ 組織は形成され、役員などの責任者のもと適切かつ持続的に機能する。プロジェクトの特性に応じた多様な層（年齢、所得層、民族、性別）が参加できる環境が整い、意図的な排他性は存在しない。
- ✓ メンバーはリーダーや役員の下、自らの主導とコントロールにより計画、決定、実施、評価を行うことができる。
- ✓ 民主的な環境の下、リーダーシップが発揮され、メンバーや地域住民から尊敬を得るようになる。
- ✓ メンバーは共通の価値観やビジョン（将来の展望・計画）を共有し、自分たちの活動に対する誇りや自信をもつことで自発性を発揮し、それがグループの自立性につながっている。

##### 【外部者との関係】

- ✓ 外部者の役割は、必要な時にのみ話し合いの場を提供したり、アドバイスをしたりする。
- ✓ 住民が外部者を巻き込み、外部者を内部者（協力者）の一員ととらえるようになる。
- ✓ 住民は外部者との関係を強化し、対等な立場で協働しながら、外部とのネットワークを拡大することができる。

出所：NGO-JICA 評価小委員会作成

### 2.2.3. 異なる参加類型に基づいた評価（目指した参加タイプと到達したタイプの比較）

#### (1) プロジェクトデザイン時に目指したタイプを確認

プロジェクトをデザイン（計画）したり事前評価を実施したりする際には、まずプロジェクトが何を目指し、そのためにはどのタイプの参加を求めるのかを的確に把握することが重要である。参加型開発の議論では、住民の「自律性」が最終目標として語られることが多いため、プロジェクトがそれらの要素を確保していないと「自律性には程遠い状態、ないしは参加を手段としてのみ活用していた」と結論づけられてしまうことが多い。しかし、住民参加に関する理想や価値観と、現実的、実質的な参加ニーズを混同させて評価すると、効果検証の際に混乱をきたし、評価者や関係者の間で意見が分かれる可能性もありえる。評価の視点から考えると、「参加の状態」はプロジェクト目標の達成や終了後の持続性との相関関係を第一に考える必要がある。つまり、必ずしも参加の発現度合いが多くなければならないということだけでなく、個々のプロジェクトが目指す一定の「状態」が維持される環境を整えば、それ以上の発現度を求めていくことは効率性や効果などの観点から必ずしも得策ではないという状況があることも念頭において計画する必要がある。

したがって、これらの視点を整理するには、プロジェクトをデザインした時に「**どのタイプの参加度合いを目指していたのか？**」という疑問を明確にしてから結果を見る作業をしなければならない。目指したものが「自律的」参加であるなら、それに応じた達成が求められるし、もし自律とは異なるタイプを目指すなら、別の物差しを用意する必要がある。つまり、目指したタイプどおりにプロジェクトが実施されて、終了したのかということを基準にして評価しなければならない。

どのタイプを目指していたのかを確認するには、関連文書（事前評価報告書、プロジェクト・ドキュメントなど）からプロジェクト目標を参考にし、さらに関係者からの聞き取りなどから総合して判断する（目指したタイプの確認方法については、2.3「プロジェクトデザイン時の留意事項」の2.3.1を参照のこと）ことができる。

住民の関わりを必要とするプロジェクトを実施する場合、ほとんどのドナーやNGOは、最低でも「協力的/機能的」参加か、もしくは可能な限り「自律的」参加を目指すと考えられる。従って、当初から「受動的」参加を目指すことなどありえないとの指摘もあるが、以下の理由から「受動的」参加も加える。第一に「受動的」参加を目指すことはなくとも、中間評価や終了時評価の時点でその状態に留まっている場合、ないしはスタッフやカウンターパートの能力不足も想定されるため、参加の度合いを評価するために必要となる。第二に、準備期から自立発展期まで、行政やドナーが主導する大規模の経済インフラ事業（上下水道や村落電化のプロジェクトなど）において、コストリカバリー（料金徴収システム：支払う意志と能力など）や部分的な施設維持管理などに関して住民が関与する必要がある場合は、計画当初から多かれ少なかれ住民が関わる場面がある。このようなプロジェクトをそもそも住民参加型案件として評価するか否かの議論もあるかもしれないが、ここでは多様な住民参加の特徴を把握して測る意味で、「受動的」参加も評価の物差しの中に含めることにする。

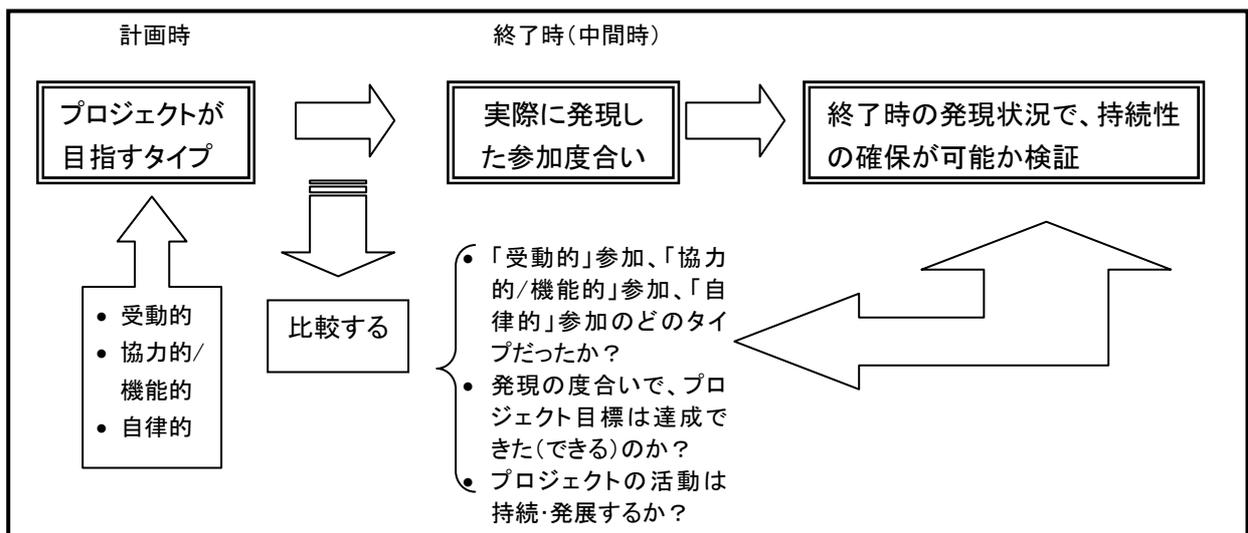
#### (2) プロジェクトがどの参加タイプに達し(ているか)たのかを分析し比較する

計画当初、目指したタイプを把握し決定したら、実際に達したタイプを分析し比較をする。こ

の分析は終了時や事後の評価だけでなく、中間評価においても実施しうる。当初、「協力的/機能的」参加を目指しており、終了時にその状況に達していたら計画どおり目標は達成したといえるし、もし「自律的」参加の状況にあったら、それは予期しなかったインパクトとして評価されるだろう。「自律的」参加を目指して自律的に終われば、それは予定どおりの結果として評価される。そして、どのタイプを踏襲したかで、プロジェクト目標が達成できたか、さらにプロジェクトが終了した後も自立発展性が確保できるかを確認する必要がある。もしその発現状況でプロジェクト目標は達成でき、成果は出したものの、持続性の面から問題がある場合は、新たな定義づけとそのための具体策を検討し計画する必要がある。また中間評価時では、どのような状況が現れているのかを把握するとともに、あらかじめ設定された類型で無理なくプロジェクト目標を達成できるのかなどの検証を行う。目標達成や持続性の確保が難しいと判断された場合は、アプローチの修正を行う必要がある。

図 2.2 は上記で説明した、3つの参加タイプを軸とした評価コンセプトをあらわしている。

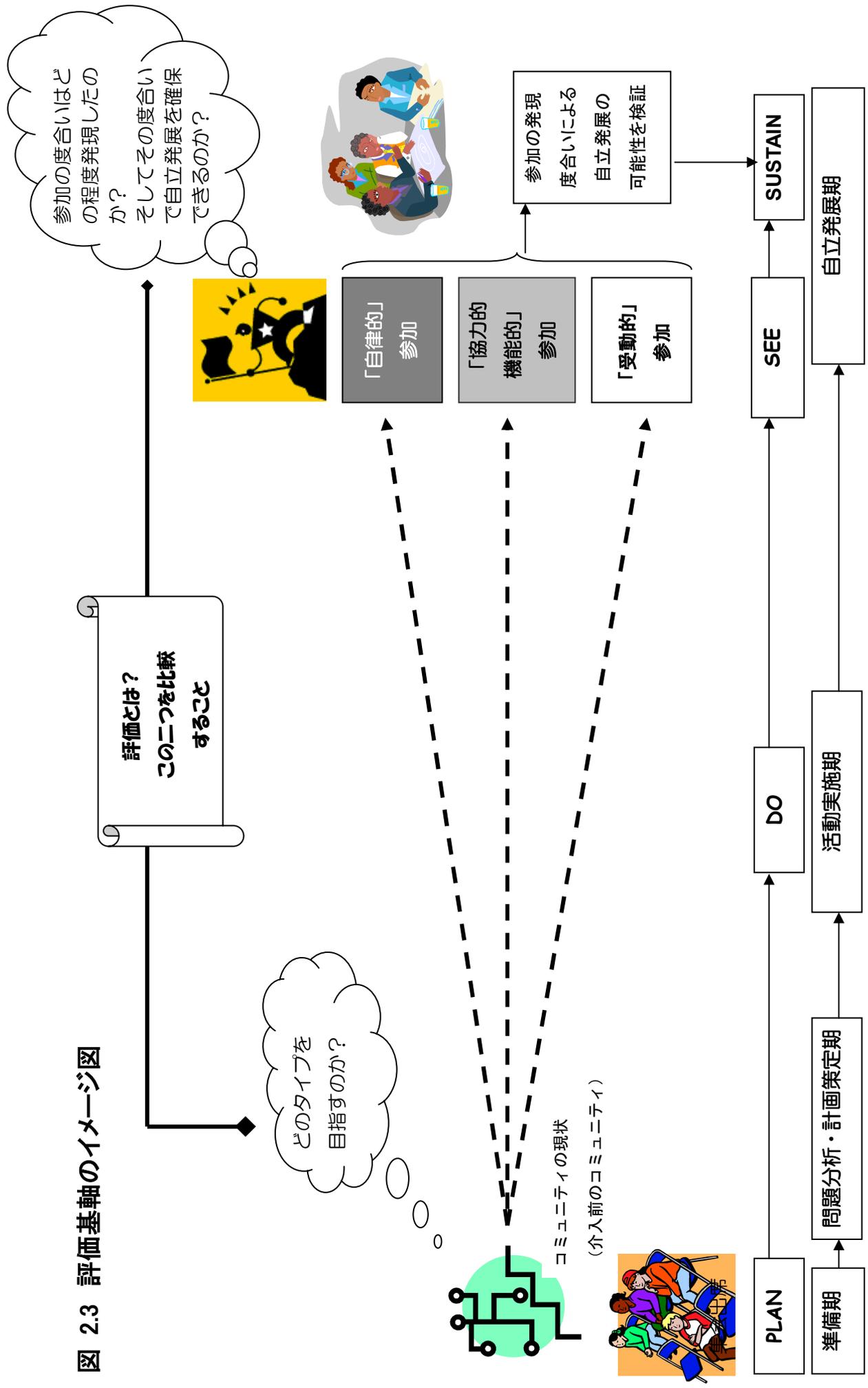
図 2.2 評価のコンセプト



住民の参加タイプの変化という視点から見ると、対象コミュニティが自律的に何らかの事業を自ら単独、あるいは外部からの支援で実施した経験がない限り、準備期、計画時の当初は「受動的」参加（外部によるコントロール）からスタートして、時間の経過とともに「協力的/機能的」参加ないしは「自律的」参加に辿り着くことが一例として考えられる。一方、「自律的」参加を目指す場合、時として「協力的/機能的」な状況を経るケースもあれば、「協力的/機能的」参加を乗り越すケース<sup>3</sup>もあるため、その発展や変化のプロセスはプロジェクトにより大きく異なる。図 2.3 は、目指す参加のタイプを時系列に沿って示した評価基軸のイメージ図である。

<sup>3</sup> 例えば、インドのソムニードによるビシャカパトナムの女性自助グループ連合育成プロジェクトはその好例である。

図 2.3 評価基軸のイメージ図



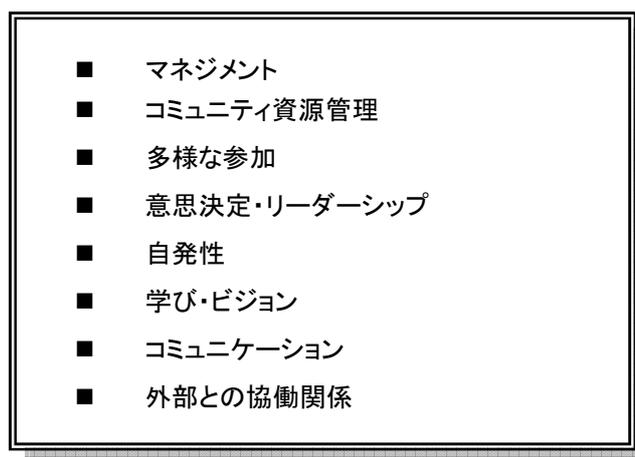
## 2.3 8つの視点の検証と新たな視点の設定

住民参加型の案件を評価する際に、実際に住民参加の度合いをどのように測るのかという疑問が生じるが、その方法としてフェーズ1で抽出された「住民が主体となる開発」に必要な8つの視点の活用が考えられる。本節は、8つの視点の有効性を4案件に基づいて考察・問題分析するとともに、同視点の整理・類別を試みる。そして類別された新たな視点を指標化させることで異なる参加状況の測定が可能になる。これらの視点の整理や類別と指標を統合させた上で新しい評価フレームワークの構築を試みる。

### 2.3.1 8つの視点に関する考察と問題提起

フェーズ1の提言によると、住民参加が目指していることは「住民が主体的に課題を解決していこうという姿勢を持ち、彼らが継続的に開発を行っていくこと」であり、これがどのプロジェクトにも共通する方向性としている。そして主体的な開発には以下の図2.4に示す8つの視点が重要とされている。

図 2.4 住民による主体的な開発に必要な構成要素（フェーズ1より）



各々の視点は、住民が主体となる開発を目指すために重要な意味をもち、「住民参加」の評価のために必要な基本的な視点を網羅しており、これらの要素が一定のレベルに到達していれば住民が主体的な開発を全うできるとフェーズ1では判断された。しかしながら、フェーズ1ではこれらの視点をを用いて事例分析をするには至らなかったため、フェーズ2では実際に8視点を活用して対象4案件の情報の整理を試みたが、その過程で8視点の評価指標としての有用性について、その問題点と限界が明らかになった。例えば、8視点は相互に関連し、意味が重複しているため内容が曖昧になったり（リーダーシップは自発性やマネジメントの要素に含まれたり、コミュニケーションと外部との協働関係の区別も明確ではない、など）、さらに定義が不明確であるため評価者によって理解が異なるなどという問題が明らかになった。よって、評価小委員会では8視点の概念整理と類別を行う必要性が指摘されたことから、以下に8視点の考察結果、問題提起、それに係る改善案を説明する。

**(1) 案件により異なる単位の参加の主体(評価の対象)が存在しているため、それに併せて 8 視点も分類する必要がある<sup>4</sup>。**

8 視点では参加の主体に関する分類がないが、実際は「組織単位の参加」と「個人単位の参加」が存在する。したがって、それぞれの活動の目的や特徴に対応し評価対象を特定した上で、視点や指標を設定し評価する必要がある。

たとえば、ガーナの CARE FOREST では数人の植林グループやそれをサポートする村の長老グループなどが中心となり活動を進め、パナマ PROCCAPA ではコミュニティ内の意欲ある 10 人前後の住民から形成される農民グループが主要なアクターとなっており、活動の中心は組織化されたグループとなっている。これらの組織単位を評価する際には、8 視点すべてが当てはまる。しかし、一方で、個人単位の参加に関してはすべてが該当するわけではない。例えば、ガーナ RHIP やホンジュラスのトロヘス事業ではコミュニティ内から選出されたわずか 1～2 名のヘルスボランティアが中心となり活動を展開しており、NGO や保健所が主催する月例集会で顔をあわせることはあっても、組織として活動をするわけではない

しかしながら、住民参加の活動は組織により実施される場合がほとんどであるので、基本的には個人よりも組織を中心に評価することが妥当といえる。もし個人を見る場合は、組織の中の一個人なのか、それとも上記 RHIP やトロヘス事業のようにあくまでも組織に属さない又は形成しない個人として見るのかを判断し、特に前者の場合は、組織と個人のどちらに重点を置いて評価する必要があるのかを明確することが重要である。

また、個人やグループを超えて、コミュニティ全体にかかる能力の向上や意識の変化、外部との関係も評価において重要であるため、地域社会単位の視点も必要である。特に CARE FOREST のように、天然資源管理や権利ベースアプローチを試みる地域網羅型のプロジェクトでは、個人やグループだけでなく、コミュニティ内の意識・行動変化、住民の主体性を測ることが不可欠となる。また、必要な資源獲得という意味において地域住民にとって、ドナーや政府をはじめとして、それ以外の外部との協働関係は必須であるため、これらの主体を評価項目に加える必要がある。

**(2) 8 視点の中には異なる側面の視点が混在しているため、それらを整理・分類する必要がある。**

フェーズ 1 の 8 視点は行動的な側面と、内面的な側面の両方を含んでいるが、これらを整理して評価することが必要である。ただし、行動は内面（意識）の表れでもあることから、行動と内面は一体化していると言えるが、内面を測り評価することは容易ではなく、住民からの答えが表層的になったり、評価者の主観的な判断に左右される可能性もある。このため、評価小委員会では、何を対象として客観的な評価を行えばよいかを検討し、基本的には「内面的変化について、出来る限り行動変容として表れたことを捉える」という方針で、評価の際は行動面に重点を置く

<sup>4</sup> ここで言及している「主体」とはあくまで評価の対象である住民やコミュニティの中における異なる層を示しており、外部者（ドナー、NGO、政府などの実施者）は含まれてない。

こととした。そしてこれらの側面を(1)に提案した個人、組織、地域社会の中で分けて視点の設定を行う。以下にそれらの整理と根拠を説明する。

### ① 個人単位を「個人能力」、「心理精神面」に分別する

個人単位を評価するには、学び、マネジメントの能力面（行動的側面）と自発性等の心理・精神面（内面的側面）の二つに分けて、住民の行動や発言からその変容を注意深く観察することが重要である。

ガーナ RHIP の事例では、ヘルスボランティアが家族計画や保健衛生教育に関する知識を得て、それをコミュニティ住民に教育・普及していくことで彼らの能力は向上し、同時にコンドームの販売により若干ではあるが生計の補填にもなっている。さらに、こうした個人の能力面での変化に加えて、彼らの活動によりコミュニティ内の保健衛生全体の指標が改善したことで、自分たちの活動に対する自信や誇りが生まれ、それが活動へのやりがいや自発性という心理・精神面での変化へとつながっていることが確認された。ホンジュラス・トロヘス事業においては、コミュニティ薬局を運営してから変化した点について確認したところ、医薬品の取り扱い、処方方法、初期治療に関する技術や知識を習得という個人の能力が向上した点と併せ、近隣の住民から信頼・尊敬され自信をつけ満足感を得ているとの回答があった。これらの心理的な変化とともに、活動の成果や持続性の状況を見るとヘルスボランティアが活動を続けて行こうとする意欲や自発性が十分窺える。

### ② 組織単位を「組織能力」、「組織文化」に分別する

組織を評価するには、マネジメントなどを中心に見る組織能力（行動的側面）に加えて、行動を支えているメンバーの意識や相互関係などを見る組織文化（内面的側面）の指標が重要である。例えば、ガーナ CARE FOREST では、植林グループが形成され代替的生産活動の技術移転が行われており、農林業技術の能力を身に付け始めている。しかし、組織としてのマネジメント能力はまだ低く、メンバーの拡大や財政基盤の構築の課題を抱えている。一方で、コミュニティは比較的密集した集落であるため、グループの団結力や信頼感は非常に強く、メンバーが日常的に頻繁に会い、議論を重ねて民主的に物事を決める態度が窺えた。

また、パナマ PROCCAPA では、農民グループの形成と活動の定着が予想以上に早く進行した。その要因の一つとして、過去に他ドナーによる先行類似案件が実施されていたことから、組織活動を円滑に進める上で不可欠な民主性、団結力、信頼関係等の組織文化の素地がある程度備わっていたことが推察される。このようにマネジメントそのものと、メンバー間の関係の双方を見ることで評価のバランスが確保される。

### ③ 地域社会単位を「地域社会の能力」、「地域社会の規範」に分別する

地域社会の基盤拡大（制度、関係構築・経験など）における能力（行動的側面）、および地域社会の価値観を含む規範（内面的側面）は、参加度合いの拡大とともに自立発展性に影響を与える重要な要素である。

たとえば、ガーナ CARE FOREST は、不法伐採や焼畑防止、土地の権利獲得などを中心に、コミュニティ全体の合意から派生した制度や政策が確立されることを目標としている。さらに対象

コミュニティは、近隣のコミュニティへ自分たちの経験や知識・技術を普及・共有することも始めており、コミュニティの持つ能力が次第に拡大していることが確認された。このように、住民参加案件を評価する際には、活動地域内外で活動が根付き普及・伝播が見られるか（→新しい指標「普及・伝播」）、またそれらが制度やルールとして地域に根付いているか（→新しい指標「制度・ルールの確立」）も重要な視点である事が議論された。また、天然資源管理のような地域網羅型のプロジェクトでは、単に活動グループだけでなく、コミュニティ（一般住民）全体がどう変わったのかをプロジェクト終了時に評価をする必要がある。つまり地域に根付いた規範・価値観（伐採や焼畑を減らそう、土地の使用権を公平に分配しよう、などという意識やルール）（→新しい指標「価値観」）が浸透した結果、コミュニティの環境や資源分配に変化があったのかを評価する必要がある。ホンジュラス・トロヘス事業では、山岳地域の保健医療サービス向上を目指すヘルスボランティアの強い自発性が観察されたが、この背景には、同地域特有の宗教観、すなわちコミュニティ全体に浸透している敬虔なキリスト教信者の隣人愛の精神が地域の規範となっており、ヘルスボランティアの行動だけでなく、プロジェクトの持続性にもつながっていると推測される。

また FOREST や PROCCAPA など、天然資源管理のプロジェクトは、コミュニティ外の資源の確保も重要であるため、プロジェクト実施中のパートナーであるドナーや政府機関などとの関係だけに留まらず、地域社会全般との関係やネットワークをいかに構築、活用していくかが住民の主体性を持続させるための重要な鍵になる。これらの視点からコミュニティを超えた外部との協働関係が重要な視点であると言える。

### (3) 8視点の整理・再分類結果

以上の議論に対応して、異なる評価主体、異なる視点に基づいて8視点を表2.1のとおり整理・分類する。

表 2.1 8視点の整理・再分類

(1) 単位別	(2) 側面別	8視点の整理・分類
個人	個別能力	学び マネジメント
	心理・精神面	自発性
組織	組織能力	マネジメント コミュニティ資源管理 多様な参加 コミュニケーション 学び リーダーシップ
	組織文化	学び ビジョン 自発性
地域社会	地域社会の能力	外部との協働関係 制度・ルールの確立* 普及・伝播*
	地域社会の規範	価値観*

\*今回追加された新しい視点

以上の検証結果と、それに対して新たな視点づくりへの提案をまとめたものが表2.2である。

表 2.2 8 視点の個別の検証結果と見直しへの提案

8 視点		検証結果	改良への提案
マネジメント	マネジメント	マネジメントという言葉はあまりにも広義である。ガーナ RHIP の CBS エージェントやホンジュラス・トロヘス事業のヘルスボランティア(HV)のような個人単位のマネジメントは部分的な要素に限られるので察しがつきやすいが、組織単位のマネジメントは様々な能力を含んでいる。	個人単位の活動では、引き続き「マネジメント」を使用する。組織単位では、「組織運営能力」「会計管理能力」「問題分析・計画立案能力」の具体的な項目に分ける。以上のように、評価対象者が個人、グループによって採用する項目を取捨選択する。
コミュニティ資源管理	コミュニティ資源管理	コミュニティ資源とはどこまで指すのかが曖昧である。内容的にはガーナの FOREST やパナマの PROCCAPA のような天然資源管理などの分野には適するが、ガーナRHIPの CBS エージェントは特に地域資源の利用を意識する必要もなく実施できているため、すべてのプロジェクトやセクターに適用する項目とは限らない。また資源の「管理」というと準備期など初期の段階に該当しないため、別の表現が望ましい。さらに資源管理はマネジメントの中にも含まれとも考えられ、内容的に重複する。	組織単位の指標として「コミュニティ資源の活用力」という表現に変更する。評価の際に必要と思われる場合に適用し、当該項目はプロジェクトの目的を鑑み、 <u>ケースごとに取捨選択</u> する。項目の位置づけとしては、マネジメントの中に入れることも一案であるが、マネジメントの意味が拡散し、フォーカスすることが困難になることが懸念されるため、独立項目として設置する。
多様な参加	多様な参加	参加の多様性は、評価対象者がグループである場合は可能だが、個人単位になると測定は不可能。例えば、ガーナRHIPの CBS エージェントは個人単位なので、メンバーの多様性を図ることは難しい。また、ガーナRHIPの母親クラブのように当初から女性をターゲットしている場合もあるので多様性の意味や範囲を明確にする必要がある。さらに、ホンジュラス・トロヘス事業の HV は、僻地に住む人々の生命に関わる分野であるため、村の顔役から選ばれられるケースも多く見られたことから、一概に多様な参加が必要であるとは言いつれない。	多様な参加は、組織単位の評価指標とする。ただし、プロジェクトそのものが女性だけや特定の少数民族などをターゲットにする場合もあるので、「 <u>誰でも参加できる環境があるか、意図的な排除がなかったか</u> 」を基本的な考えとして、評価する。
意思決定・リーダーシップ	意思決定・リーダーシップ	リーダーシップは意思決定だけでなく、他の要素を含めて評価する必要ある。またガーナ RHIP の CBS エージェントのやホンジュラス・トロヘス事業の HV のような個人単位では、リーダーシップ項目は不要。さらに、ガーナ FOREST やパナマ PROCCAPA などでは、意思	<u>リーダーシップは意思決定、もしくはマネジメントの中に含めることとする。</u> また <u>個人単位ではリーダーシップの指標は不要。</u> また、意思決定は、そのプロセスが重要であり、リーダーだけでなくメンバー間や住民とのやりとり、議論なども十分に見て評価する必要がある。

	決定はリーダーだけに限らず、メンバー間の協議や合意形成のプロセスも組織の成長にとって重要な要素であるので、この二つの要素を一緒にまとめて評価するのは限界がある。		組織・個人単位を問わず住民の参加意欲を見る上で重要な項目であるので、このまま採用するが、このような内面的な質問は <u>聞き方の知識やスキルを評価者に対して教示</u> することが必要。
自発性	人々の内面的な要素を示し、上記のような管理運営など行動的な要素とは異なる単位。また聞き方、答えの導き方が難しい。例えば、ガーナの RHIP や FOREST では、「続けて行きたい」「やりがいがある」などの答えは出るものの、それが行動に出ているのか、を測るのは難しかった。一方、PROCCAPA では、行動を観察しながら内面の変化を見ることを試みた。		
学び・ビジョン	学びとビジョンの関連性が曖昧。学びは知識や技術の習得などと共に、組織活動や人間関係の中から得られるものなど幅広い。また、ビジョンは長期的な目標や展望を表すが、ガーナ RHIP や FOREST ではインフラ整備（椰子油機械、クリニック建設）などをビジョンと答えるなど、こちらが意図した答えが返ってこないため、質問内容の工夫が必要。また、ホンジュラス・トロヘス事業のような参加の主体が決められた役割を果たす「機能的」参加である場合は、ビジョンは不要と思われる。		二つの項目を別々に分けて、各単位に応じた表現に置き換える。学びは、 <u>個人単位</u> においては「知識・技術の活用」、 <u>組織単位</u> においては「 <u>学び（相互学習）</u> 」とする。また、「 <u>ビジョン</u> 」は組織単位の指標として設定する。
コミュニケーション	コミュニケーションと外部との協働関係がオーバーラップする（外部との協働関係も日頃のコミュニケーションに基づくなど）ため、どの単位のコミュニケーションかを明確にする必要がある。		外部との協働関係との重複を避けるために、 <u>組織内のコミュニケーション</u> に限定し、「 <u>情報共有・コミュニケーション</u> 」に置き換える。
外部との協働関係	外部者が誰なのか、を判断するのに苦慮する場合があった。ガーナ FOREST では植林グループ内に技術移転をする農業食糧省の普及員がメンバーであったり、ホンジュラスのトロヘス事業では HV の活動をリードするのが対象コミュニティに居住している准看護師であるなど、内部者にも外部者にも捉えられる場合は判断に苦慮する。協働関係は、組織・コミュニティと地域外とのつながりで、上記の項目のようにグループや個人とは異なる単位に該当する。		プロジェクトのデザイン時に <u>外部者の定義を明確</u> にする。評価の主体を、個人、グループの他に、 <u>地域社会単位</u> も加え、その中で「外部との協働関係」を評価する必要がある。
地域社会単位の新しい項目	2.3.1(2)③にて説明。		地域社会単位を測る指標として、「 <u>制度・ルール</u> の確立」、「 <u>普及・伝播</u> 」、「 <u>価値観</u> 」を追加する。

### 2.3.2. 主体別視点の定義と指標設定

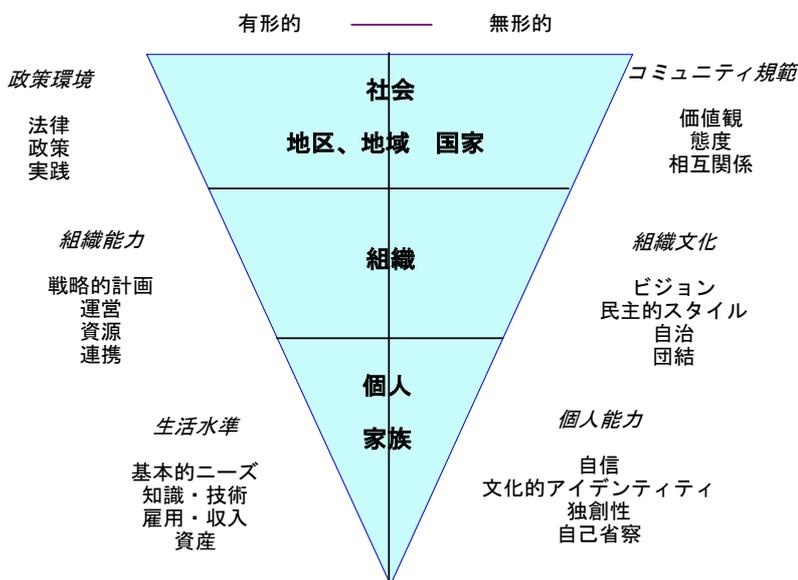
表2.1で示したように、8視点は再整理されて新たな項目が設定されたが、これらを簡単に説明、解釈したものが表2.3である。さらに、これらの質的な視点を量的な情報に置き換え、視点を指標化させ測定することを試みたのが表2.4のマトリックスである。マトリックスの縦軸は改訂された新たな視点の項目を示している。単位項目は評価の主体としての個人、組織、地域社会とし、各主体に対応する側面項目の中は、個別能力、心理・精神面、組織力、組織文化、コミュニティの能力・規範、外部との協働関係に分類し、さらにそれらの中で各視点に対応した指標が設定されている。なお、小項目の指標はフェーズ1の8視点を基本にした上で若干、加除修正している。そして横軸には、外部からの介入後の住民参加の発現度合いを設定し、その状況や状態に応じて、1～4までのスコアを付している。「自律的」参加を目指す場合は、その達成基準をスコア4とし、「受動的」参加については、前述のとおり評価の物差しに含め、その基準をスコア1としている。また、「協力的／機能的」参加については、住民の能力や行動の変化の幅が大きいと推察されることから、スコア2～3を達成基準として想定している。もし「自律的」参加を目指すプロジェクトであれば、中間評価の時点でスコア3を満たしていなければ、プロジェクト終了までに「自律的」参加を達成するのは困難な状況であると考えられる。

本マトリックスは、あくまでも本評価調査で採用した4案件を対象に設定したものであり、実際の指標設定は各プロジェクトの目的や置かれた状況で適宜、変更・修正のうえ活用することが望ましい。なお、スコア1～4は参加の度合いを測るために便宜上設定したものであり、スコア4の「自律的」参加が最善であることを示しているわけではない。

図 2.5 「円錐」のロジック –分類と変数–

主体を個人、組織、地域社会と3分類して住民参加やエンパワメントを評価する方法は国内外を問わず、多くのドナーやNGOの評価でも採用されている。例えば Inter-American Foundation は、図 2.5 のような「円錐のロジック」のモデルを基本として、各プロジェクトの性質に応じて視点や指標を設定している<sup>5</sup>。本評価調査でもこの切り口を参考にしながら、4案件の特徴に対応して測定ができる範囲で指標設定を行っている。

この主体別の視点は住民を対象に指標に基づいて評価する方法である。しかしながら、住民参加の度合いは活動をしている住民自身の意識や行動だけでなく、住民を取り巻くドナーや政府の外部者や活動に参加していない



出所：Inter-American Foundation/IAF, Blauert with Quintanar (2000)  
Seeking local indicators: Participatory Stakeholder Evaluation of Farmer-to-Farmer Projects, Mexico より引用

<sup>5</sup> 例えば、参加型モニタリング・評価の集大成である'Learning from Change (2000)'では、住民参加の事例の多くは円錐ロジックモデルを活用して評価されている。

地元の関係者（リーダーや権力者など利害を共有している人やグループなど）などにより大きく影響を受ける。そのために住民参加の評価を総合的に見るためには、上記の指標による量的な情報ではカバーされない質的な情報（住民を取り巻く人々、組織、環境などの外部条件）も必ず含めて総合的に評価することが不可欠となる。

表 2.3 主体別視点の解釈

		解釈	指標
個人単位	個別能力	個人の実施能力のレベルを測るための指標。活動に参加している個人(注参照)が、プロジェクト内で習得した知識や技術を活用することで、問題を認識しそれに向けて解決する能力が備わり、日常業務のマネジメント能力が向上し、より「自律的」参加に近づく。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 知識・技術の活用</li> <li>■ マネジメント能力</li> <li>■ 問題解決能力</li> </ul>
	心理・精神面	プロジェクトへの関与の度合いや関心度を測るための指標であり、活動(知識・技術など)を通じて能力を向上させることにより自信を高め、他者からの影響・権力によるのではなく、内面の力によって主体的に参加することができる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 自発性</li> </ul>
組織単位	組織能力	活動の中心を担う住民組織等が活動を効果的に遂行していくための基本的な指標。特に、組織内部の基本構造、実施するための運営機能、財政管理、資源活用に関する能力、コミュニティの抱える問題とその解決策を的確に把握し、計画を策定する能力を測る。また参加メンバーの多様性、メンバー間のコミュニケーション、意思決定プロセスの方法などは民主的な参加を促進するためには重要な指標となる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 組織運営能力</li> <li>■ 会計管理能力</li> <li>■ 資源の活用能力</li> <li>■ 問題分析・計画策定能力</li> <li>■ 意思決定(合意形成)</li> <li>■ 多様な参加</li> <li>■ 情報共有・コミュニケーション</li> </ul>
	組織文化	組織を運営して行く上で、メンバーが共有する意識や価値観、相互関係などを測る指標。活動の成果によりメンバー間に意欲や長期的な展望が生まれ、同時にメンバー間が相互に理解しあい、相互扶助的な文化が醸成される。これらは組織の安定性、成熟度、またメンバーの関与の度合いを見るために重要な要素である。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学び(相互学習)</li> <li>■ ビジョンの共有</li> <li>■ 自発性</li> </ul>
地域社会単位	地域社会の能力	活動がコミュニティに与えた影響を図るための指標である。活動組織が活発化、変化することで、コミュニティ全体に活動が普及・伝播していき、住民への説明責任を果たせるようになる。また、ドナー、NGO や政府などプロジェクトに関連した人や組織に限られた協働関係からそれ以外の組織などにも関係が広がり、活動の拡充、発展につながる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 制度・ルールの確立</li> <li>■ 普及・伝播</li> <li>■ 外部との協働関係</li> </ul>
	地域社会の規範	活動が地域に根付き、それが制度や地域の規範となり住民の意識や行動も変容し、さらに、コミュニティ全体の環境や生活が変化する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 価値観</li> </ul>

注:個人単位とは、組織化しない個人単位で活動する場合と、組織の中の個人の両方を見る場合がある。

出所:NGO-JICA 評価小委員会作成

表 2.4 「住民参加の度合い」を測る指標マトリックス

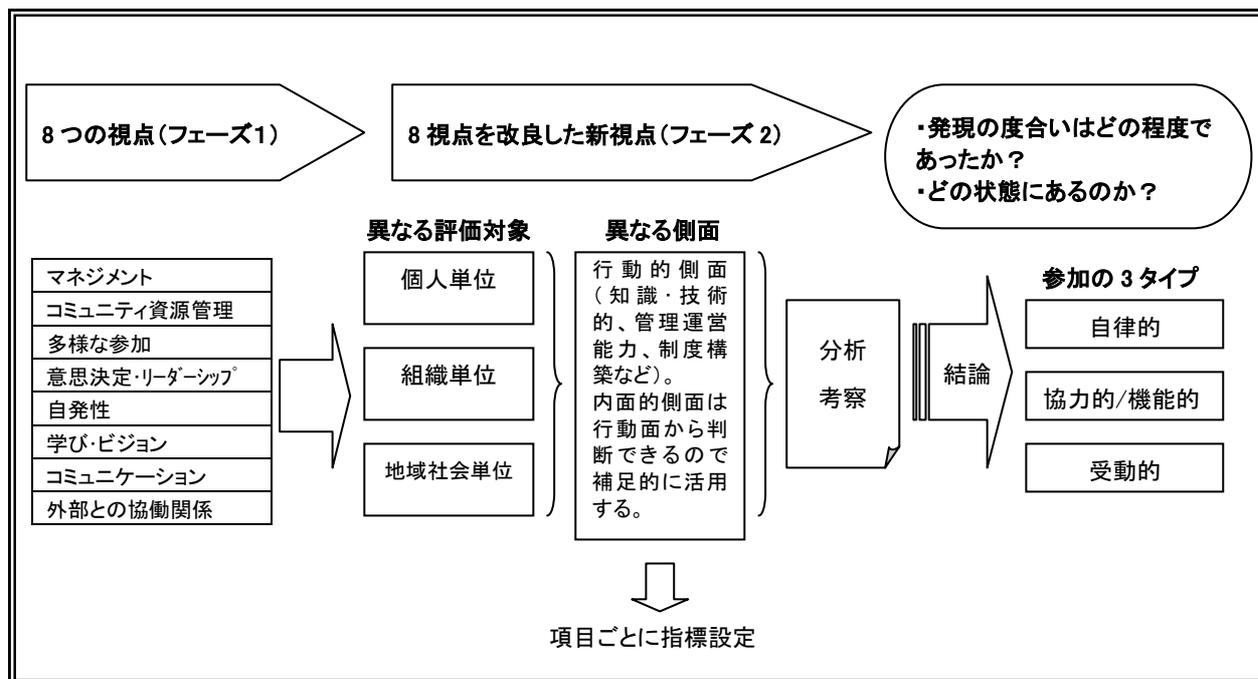
単位	側面	住民参加の度合い (スコア)	4	3	2	1
個人	個別能力	知識技術の活用	習得した知識や技術が他の地域など広範囲に普及し、自身だけでなく地域の便益も増加している。	習得した知識や技術から自身が便益を得ると同時に、それらが身近な人に伝わり普及している。	活動に参加し、習得した知識や技術を進んで活用している。	習得した知識や技術もまだほとんど活用されていない。
		マネジメント	会計管理、定期モニタリング、活動報告などのプロセスがルーティン化され、それぞれの役割に応じて確実に実行されている。	会計管理、定期モニタリング、活動報告などのマネジメントに関する重要性とその方法が理解され、外部の支援を仰ぎながら実行されている。	会計管理、定期モニタリング、活動報告などのマネジメントに関する重要性は理解され、少しは実行されているものの、個人々々の経験が浅く、また能力不足が散見される。	会計管理、定期モニタリング、活動報告などのマネジメントに関する重要性は形式的に理解されているものの、能力不足や経験不足などによりあまり実行されていない。
	心理・精神面	問題解決能力	新たな問題が生じた場合に、自身でそれを認識、分析し、解決するための能力を身につけている。	新たな問題を認識、分析した上で、外部者の協力を得て解決することが可能である。	現存する問題やその原因分析は、外部者の指摘で理解し、解決に向けた取組も外部者の協力で行う。	現存する問題の認識と分析には、外部者の指摘などを受けて理解はするものの、解決に向けた活動は取り組んでいない。
		自発性	自身の活動の成果を住民が実感し、また活動を継続しようとする能動的な姿勢とそれに対する強い自信が見られる。	活動の動機は、主に個人的な便益や報酬のみならず、やりがいや自信の増加などによって活動への積極的な参加がみられる。	活動への参加は、主に外部者が提供する便益や報酬が動機となっており、そうした活動の「見返り」が参加条件となっている。	活動への参加は、外部者の指示によるもので、受身の姿勢が強く活動参加の動機が見られない。
組織	マネジメント(組織運営能力)	マネジメント(組織運営能力)	組織運営のために必要な要素(役員選出、会議の開催、議事録の作成、合意形成など)が、リーダーシップも効果的に発揮され運営されている。	組織運営のために必要な要素(役員選出、会議の開催、議事録の作成、合意形成など)が、リーダーを中心におおよそ運営されている。	組織運営のために必要な要素(役員選出、会議の開催、議事録の作成、合意形成など)が、外部者の支援によって満たされ運営されている。	組織運営のために必要な要素(役員選出、会議の開催、議事録の作成、合意形成など)が、外部者の指示がよいと行っていない。
		マネジメント(会計管理能力)	活動資金は、必要に応じて内外部から調達することができ、また入出金が常に記帳されるなど適切に管理され、組織内外で会計報告が行われている。	活動資金は、主に外部から調達されるが、外部者の支援の下、組織自身により入出金が記帳・管理され、組織内外で会計報告が行われている。	活動資金は外部から提供されており、入出金の記帳も指示されているが、適切に管理されているとは言い難い。	活動資金は外部から提供されており、入出金の記帳も指示されているが、適切に管理されていない。
	組織力	マネジメント(資源の活用能力)	メンバーは、地域に必要な資源、使える資源を把握しており、それらをルールに則り持続的に管理、活用している。新たな資源ニーズが発生した際には、外部などから自己調達することができる。	メンバーは、外部者の協力を得ながら、身近な資源の持続的な活用方法や管理方法について理解を深め、ルールを規定し活用している。	メンバーは、外部者とともに内外の資源に関する理解し始め、経験をシェアしながら活用計画を立案している。	問題解決や持続的な取り組みに必要な地域の資源についてはほとんど意識していない。
		問題分析(計画策定能力)	組織は地域の問題とその優先順位を的確に把握し、問題の解決に向けた計画を自分たちで立案し実行している。	組織は、地域の問題とその優先順位を把握し、外部者の力を借りながら、解決に向けた計画を立案し実行している。	組織は、地域の問題とその優先順位をある程度認識しているが、外部者の全面的な支援を受けて、解決に向けた計画やアクションを取っている。	組織は、外部者の指摘を受けて地域の問題に気づくが、解決に向けた計画や実行に取り組んでいない。
意思決定(合意形成)	意思決定は、ルールに基づき、メンバーの大多数が関わり民主的になされる。メンバーから多くの選挙や解決策が出され、十分な協議を経て合意形成がなされる。	意思決定のプロセスに強い排他性は見られず、メンバーの大多数が関わるからで成る。しかし、選挙や解決策は限定されたメンバーから出され、十分な協議を経て合意形成がなされる場合もある。	意思決定のプロセスに極端な排他性は見られないものの、参加メンバーに偏りが見られたり、十分な話し合いが行われず、責任者(リーダーや役員等)が即断したりする場合もある。また、外部の判断をそのまま受け入れる場合もある。	意思決定のプロセスに排他性が見られ、一部のメンバーが強い影響力を行使したり、外部者の判断に依存したりする。		

組織	組織力	多様な参加	異なる民(部)族、職種、宗教、性差に問わず、希望する者が誰でも参加できる。	メンバーは異なる民(部)族、職種、宗教、性差を意識しながら、包括的(Inclusive)にメンバーの参加を受け入れる土壌ができ始める。	メンバーは異なる民(部)族、職種、宗教、性差に偏らず、誰でも参加できるように心がけているが、実際はまだ排他的である。	外部者、もしくはコミュニティの有力者などにより意図的に選ばれた人々のみが参加している。
		情報共有・コミュニケーション	全てのメンバーに情報が常に共有され、その伝達手段が確立されている。	情報はリーダーや責任者から、メンバー全員に必要に応じて伝達されているが、全ての情報がいつも全員にいきわたるわけではない。	メンバー間のコミュニケーションの場や、情報共有手段が確立されていない。	
組織	組織文化	学び(相互学習)	学んだ知識や経験がメンバー間の意識や行動に持続的な正の影響を与えることにより、新しい方法論や習慣が根つき、新たな目標に向けて努力する文化が浸透している。	学んだ知識や経験がメンバー間の意識や行動に正の変化をもたらしているが、それが持続的な効果を生んでいるとは断言できない。	外部者の支援もあり、メンバーが学びの機会を提供されているが、その知識や経験が孤立しており、他のメンバーに全く共有されていない。	
		ビジョンの共有	全てのメンバーは将来の共通しや未来像を明確に持ち、それに向けて実際に行動を開始している。	多くのメンバーは将来の共通しや未来像を持つようになり、それに関して具体的な議論をはじめ。	メンバーで共有する将来的な展望や見通しはまだ見られない。	
		組織の自発性	メンバーの多くが組織活動を通して成果や達成感を得ており、組織の活動を積極的に発展的に担いたいと考えている。	外部者の協力を受けても、メンバーは組織活動を担うことが多くあり、将来の成果を期待しつつ、長期的な取り組みを望んでいる。	組織は、外部者の強い影響を受けて活動に参加しており、本質的な達成感や充実感はまだほとんど感じていない。	
		制度・ルールの確立	組織のメンバーや住民が積極的にルール作りや参画し、彼ら自身がその内容を守ることに伴って、地域のシステムとして定着し、場合によっては制度や政策に反映されることもある。	外部者によりルール作りの基本的なガイドラインが提示されたり、様々な提案がなされたりするが、最終的に決定するのはメンバー、もしくは住民であり、大多数の参加を得てルールが策定される。	ルールは外部者によって提供され、メンバーや住民はそれを表面上遵守しているが、その意義と必要性について積極的に理解しようとはしていない。	
地域社会	コミュニティの能力・規範	普及・伝播	活動そのものや住民主導のアプローチが、事業対象地域を越え、他の地域に広く波及し、それらが実質的に導入、活用されている。	外部者の協力により、活動そのものや住民主導のアプローチが事業対象地域を越えた場所で紹介され、住民同士の情報交換などが始まっている。	外部者の協力により、活動そのものや住民主導のアプローチが事業対象地域を越えた場所で紹介され、住民同士の情報交換などが始まっている。	
		価値観	多くの住民が活動の意義を理解し、成果を正しく評価し、また行動変容が起きていることを認識することにより、活動の趣旨が地域の指針や手本となり、最終的に環境や生計などの改善に結びついている。	外部者の働きかけもあり、住民の間に活動の趣旨や意義を理解し、環境や生計などの改善に向けて協力しようとする傾向が顕著になっている。	外部者が働きかけているものの、住民の間に活動の趣旨や意義がよく理解されておらず、協力姿勢も低調である。	
		外部との関係	直接的関係のあるドナーや関係政府機関などの外部者だけでなく、その他の様々な団体や関係者となつなかりを持ち、共通の目的に向かい協働関係を確立している。	ドナーや関係政府機関などの外部者と目標を共有し、ともに力を合わせて活動する協働関係が存在している。	外部者との関係は、ドナーや関係政府機関等であっても特定の活動や相談に限定されており、形式的な協力関係が存在するに留まっている。	

### 2.3.3. 新たな視点設定への評価のプロセス

上記では、フェーズ1で抽出された8視点を再整理・分類し、それに対して評価指標を設定し、異なる参加3タイプを導き出すための作業を行ってきた。図2.6では新しい視点(指標)と2.2で提案された住民の関わりの類型を統合させた評価方法の流れを示す。

図 2.6 新視点と住民の関わりの類型を統合させた評価の流れ



## 2.4. プロジェクトデザイン時の留意事項

第3章は、上述した異なる参加タイプと新たな視点（主体別視点・指標）を活用し、事例分析を行うが、評価を効果的、効率的に行うためには、プロジェクトをデザインする際に関係者が理解・合意しなければならない事項が多くあるため、ここではそれらの事項について述べる。

### 2.4.1. プロジェクトが目指す（した）タイプをどう決定・把握するか？

住民の関わりの度合いを評価する際に、2.1 で既述したように「そもそもプロジェクトはどのタイプの参加を目指す（していた）のか」を決める必要がある。本来ならプロジェクトデザイン時に関係者の間で、プロジェクトの目標や活動の内容を吟味して、目指す参加タイプを合意し、決定すべきである。しかし、多くの場合はそのような合意の記述は存在しない。従って、後になってから、当初目指していたタイプ（「受動的」参加・「協力的/機能的」参加・「自律的」参加）を確認することになるが、その場合は以下の情報源から情報を得ることができる。

- プロポーザル、プロジェクト・ドキュメントなど
- ログフレーム・マトリックス（JICA プロジェクトの場合は PDM）
- 評価報告書（事前、中間、終了時、事後）
- 上記以外のプログレス・レポートなどの関連文書・資料
- プロジェクトをデザインした当事者、関係者からの聞き取り

JICA に限らず、多くの NGO や国際機関のプロジェクトはログフレームを採用しているので、まずプロジェクト目標（もしくはアウトカム）を検証することが最初の作業となる。しかし実際には「住民の参加を促進させる」「住民の主体性を高める」などと直接的な表現で目標が設定されているプロジェクトは非常に少なく、多くは「住民の参加を通して〇〇を改善する」といった内容がほとんどで、参加があたかも手段であるような表現になっている。このような場合、目標の文言だけで即断せず、報告書や関連文書を精読し行間から当初の意図や狙いを読み取り、関係者から入念に聞き取りして、複数の情報源から裏づけを取って慎重に判断、決定する必要がある。

### 2.4.2. 目指すタイプの設定

プロジェクトをデザインする際にどのタイプを目指すかは、プロジェクトの目的や特性により異なるが、大きく分けて、①「自律的」参加を目指す場合、②「協力的/機能的」参加を目指す場合、の2つのパターンが想定される。

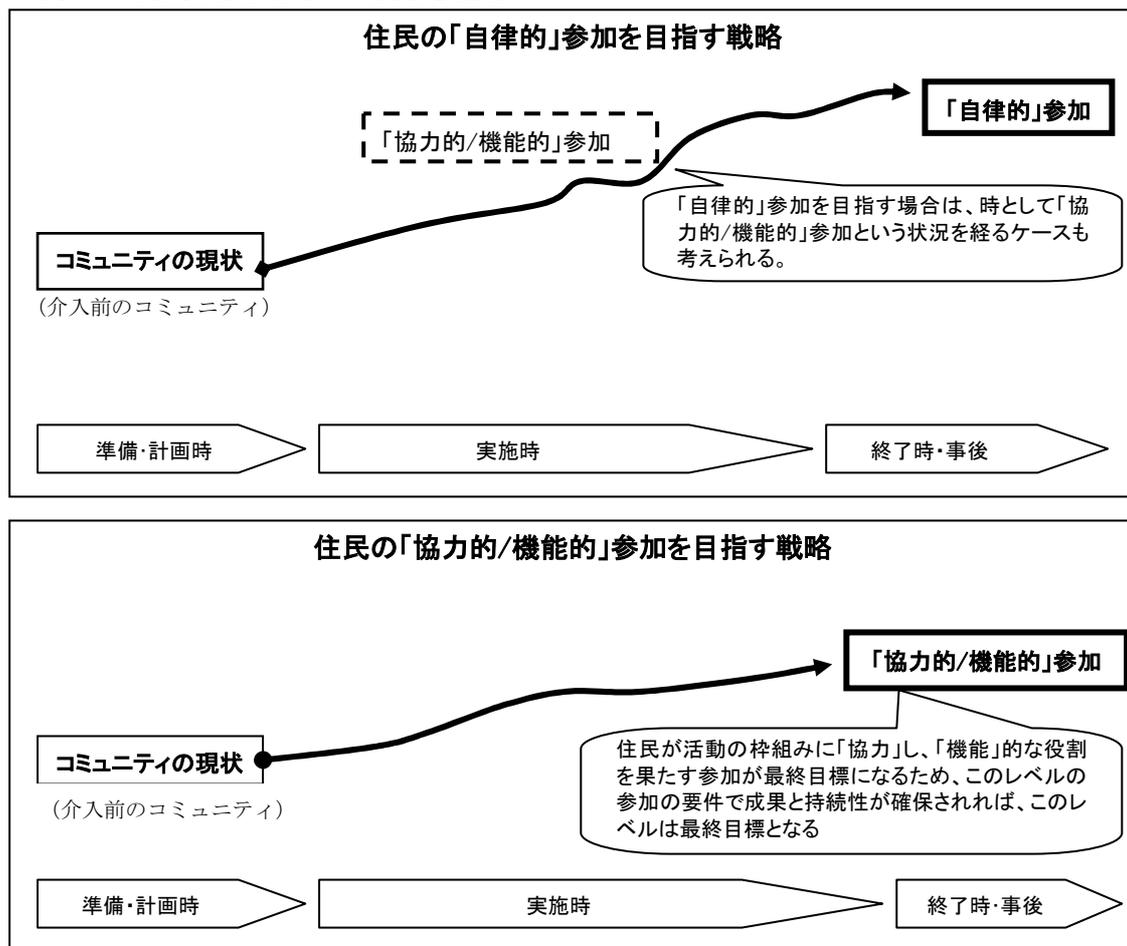
①と②のパターンの具体例を図 2.7 の上段で示す。

ガーナの FOREST やパナマの PROCCAPA では天然資源管理の持続性や土地所有権を確保するために、当初から住民が組織を形成し、自律的・主導的になることを目指しており、①のパターンに該当する。

②のパターンは図 2.7 の下段に示すように、最終到達目標は「協力的/機能的」参加である。ガーナ RHIP やホンジュラスのトロヘス事業は上記のこれに該当する。両案件とも政府の保健行政

の末端として採用・養成されたボランティアは、保健省の枠組みの中で与えられた任務（家族計画・保健教育の普及、医薬品の販売など）を着実にこなし、サービスを供給するために政府、NGOと「協力」しながらその枠組みの一員として「機能」し、参加している。この場合は「協力的/機能的」参加の要件を満たせば、成果と持続性が確保できると判断しているため、当初から「協力的/機能的」参加を到達点としたと見なすことができる。

図 2.7 目指す参加タイプの異なる戦略



出所: NGO-JICA 評価小委員会作成

このように、プロジェクトがどのように最終目標を設定するのか、そして個々のプロジェクトにどのような戦略が組み込まれているのかを見極めて、案件をデザインすることが肝要である。

### 2.4.3. コミュニティのもつ能力と基盤

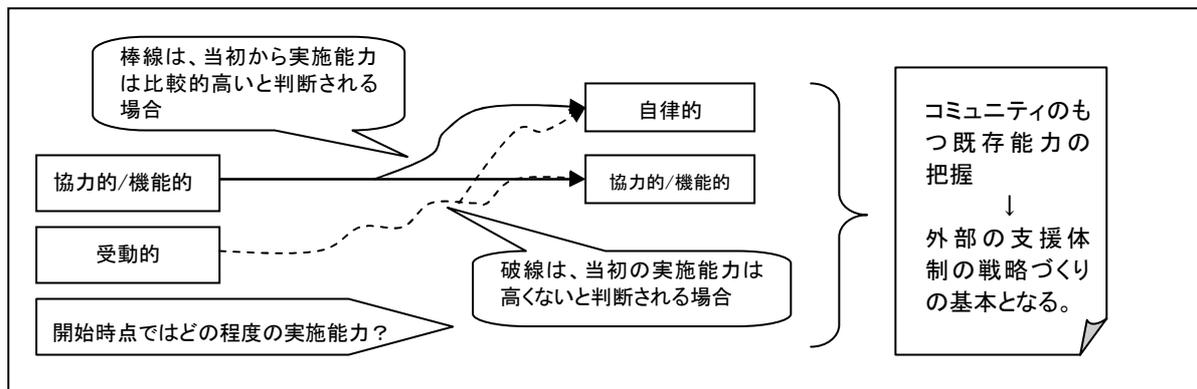
複数のコミュニティで活動を同時に開始すると、コミュニティによって住民の素地や能力にばらつきがあることがわかる。それぞれのコミュニティの特徴は異なる歴史、文化、慣習、地理的条件などにもより大きく影響を受け、それがプロジェクトの成果や持続性とも関連する。それ以外の要素としては、過去にドナーや政府から援助があったか否かによりコミュニティのプロジェクト実施能力は影響を受ける。例えば、パナマの PROCCAPA の実施地域の農民グループの一部は、他ドナーにより形成されたグループが含まれており、このグループに活動を円滑に進める上で不

可欠な組織の運営やメンバー間の団結力、信頼関係等の素地がある程度備わっていたことから、プロジェクトの開始時期から「自律的」参加のタイプを目指すことができたと推察される。ただし、外部援助の歴史が必ずしも住民の能力を高めるとは限らない。例えば、多くの援助が入り、ドナーやNGOが長期間援助し続けることで外部者に対する住民の依存度が高まり、逆に彼らの自発性の向上を阻害する場合もあり得るので、援助による影響度も注視する必要がある。

また「自律的」参加を目指す場合は比較的、コミュニティにその素地が備わっていることも重要な要因である。FORESTでは、当初から「協力的/機能的」参加の素地を持っていると思われるコミュニティを選定しているため、「協力的/機能的」参加の状態が出発点であり、そこから「自律的」参加と目指したといえる。ただし、ここで重要なのは運営能力等参加の素地が備わっているコミュニティだけを中心に選定すると、素地が比較的薄いコミュニティが取り残され、コミュニティ間の格差を生む可能性もあるため、選定にはバランスをもち、慎重に行う必要がある。

これらを総合すると、プロジェクトデザイン時にコミュニティの既存能力をアセスメントして、どのような状況・状態から出発できるのかを判断することで、目指すタイプや目標、期間、投入などが判断でき、能力にあわせた計画や実施体制の支援戦略の策定につながる可言える(図2.8)。

図 2.8 コミュニティの既存能力と目指す参加のタイプ(例)



出所: NGO-JICA 評価小委員会作成

#### 2.4.4. プロセスを見るための計画づくり

評価は、活動の実績だけでなくプロセスを見ることも重要である。プロセス評価には2つの目的がある。第一の目的は、プロジェクトが当初のデザイン通りに実施され、計画した質や量のサービスを提供しているかを問うもの、第二の目的はプロジェクトの実施運営に着目し、プロジェクトがどのように形成され、関係者がどのように関わっているか、などを問うことである。

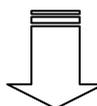
表 2.5 プロセス評価(ステークホルダー別)のためのモニタリング・シート(サンプル)

準備期 No.1	プロジェクト名:	年月日:	記入者名
情報ソース:		情報収集手段:	
ステークホルダー	ステージごとの指標	進捗状況	現状・結果

植林グループ	指標1 現状把握 指標2 地域資源の活用力	変化中 変化中	
村長・長老	指標1 現状把握 指標2 地域資源の活用力	努力中 変化中	
地域一般住民	指標1 現状把握 指標2 地域資源の活用力	努力中 努力中	
NGO	指標1 マインドの醸成 指標2 実施体制づくり 指標3 ……	変化中 効果発現	
森林局職員	指標1 マインドの醸成 指標2 実施体制づくり	努力中 効果発現	
JICA	指標1 マインドの醸成 指標2 実施体制づくり 指標3 ……	変化中 効果発現	
材木会社	指標1 マインドの醸成 指標2 現状把握	努力中 努力中	
上記以外に見られた、変化や進捗など			

(注:シートの内容は複雑にせず、必ず1枚以内に収めることがモニタリング記録を継続させるポイント)

出所: Bakewell.O, et al (2003) を参考に作成



定期的実施して蓄積されたモニタリングの情報を集めて、最終的に評価のまとめを行う

表 2.6 プロセス評価のまとめ

ステージ	変化の要約	教訓
準備期		
問題分析・計画策定期		
活動実施期		
自立発展期		
◆ 結果へ与えた影響要因 (含グッドプラクティス、バッドプラクティス)		
1. 住民の参加、および主体性		
2. 持続性		
3. インパクト ……など。		

出所: NGO-JICA 評価小委員会作成

多くの事業評価では前者を中心にプロセスごとに確認をするが、住民参加の評価では、後者を中心にすることが有用である。具体的には、フェーズ1で提示された、準備期、問題分析・計画策定期、活動実施、自立発展期の各ステージにおいて、住民、ドナー、NGO、現地政府、その他の機関、企業など中心となるステークホルダーの関わり、利害関係や意識変容がどのように推移し、特に外部者が住民の主体性を損なわずにいかに成果を出すことができたのか、そしてそのようなアプローチが最終的にプロジェクトの結果、特に自立発展性やインパクトなどにどう影響を及ぼしたのかなどを明らかにし、教訓を導き出すことができる。しかしながら、評価の際にこれらの情報を過去に遡って住民や関係者に一度に語ってもらうのは難しいため、モニタリングが非常に重要になる。実際に、次章で試みるパナマ PROCCAPA のプロセス評価においても、通常の JICA のプロジェクトと同様、事前・中間・終了時では5項目に基づいた実績・成果の評価は行われて

いるが、そこに至るまでのアプローチや各アクターの行動変容等の情報は少なく、詳細なプロセスを検証するのは困難であった。以上の観点から、定期的な（4 半期、半年ごとなど）モニタリング作業（表 2.5 のようなモニタリング・シートなどに記録をとっておく）が行われていれば、集積された情報に基づいて中間および終了時評価にプロセス評価を確実にとりまとめることができる（表 2.6 参照）。

#### 2.4.5. 誰がいつどのように評価に関与するのか？

「住民参加」の評価は、活動の成果だけでなく住民の行動や意識なども重点的に見るため、当事者の評価への関わりは重要である。本評価は、NGOとJICAが共同で評価手法を開発し、両者が共同で事例分析を行っている経緯からいわゆる「参加型評価」とはいえない。実際にJICAプロジェクトの評価で例えると、評価の準備、デザイン、実施や取りまとめなどの作業はJICAの担当者とともにコンサルタント、内部・外部有識者が中心になることが多いが、評価のプロセスで異なるプロジェクト関係者が可能な範囲で関与することが望ましいのは言うまでもない。

「参加型評価」とは、①受益住民を含めた様々なプロジェクト関係者が共同で行う評価で、②評価計画から情報収集・分析、改善のための行動計画、実行まですべてのプロセスに幅広い関係者が積極的に参加する評価、とされている<sup>6</sup>。しかしながら、援助機関や案件によってプロジェクト関係者の範囲や参加の程度は異なっているため、現実的には、すべてのステークホルダーがすべてのプロセスに一律に関わり評価するとは限らない。参加型評価にはその目的と範囲で以下のような、3つの分類が提示されている<sup>7</sup>。

##### ① すべての関係者の参加を強調するアプローチ

プロジェクトの内部者と外部者を含むすべての関係者、すなわち直接・間接にプロジェクトの関与するまたは影響を受けるグループが合意形成や協力関係の強化を目的とする。

##### ② プロジェクト内部者だけが参加するアプローチ

プロジェクトの直接の影響を受ける受益者及びプロジェクトの計画と実施に直接携わる者が参加、受益住民を中心としたボトムアップによる開発のための能力強化、組織強化を目的とする。

##### ③ 脆弱な住民グループの参加を強調するアプローチ

上記の②にも関連するが、組織強化の観点よりも住民の中でも極貧層、女性、子供、障害者など、特に脆弱な（最も力が弱く、目に付かず、声の小さい）住民の声を反映させることを目的としている。

また、参加型評価への参加の度合いは、（1）求めに応じて情報を提供する、（2）情報収集などの作業に労働力を提供する、（3）評価設問を決め、結果を分析し、解決策を検討・実施する、の3段階に分けられる<sup>8</sup>。ただし、すべての関係者が同じように毎回評価に参加するというよりは、評価の目的によって各関係者の関与の度合いや時期を適宜変える必要は出てくる<sup>9</sup>。もし活動を実

<sup>6</sup> 国際協力総合研修所（2001） 参加型評価基礎研究「国際協力と参加型評価」 pp2.

<sup>7</sup> Estrella, M., and Gaventa, J.(1998)p.20、「国際協力と参加型評価」（国際協力総合研修所）より引用。

<sup>8</sup> 国際協力総合研修所（2001） 参加型評価基礎研究「国際協力と参加型評価」 pp19.

<sup>9</sup> ただし参加の度合いの強弱についてJICAは、「…ここで注意すべきなのは参加の度合いが少ないから意義が低いということではないということである。例えば情報提供のみの参加でも、幅広い関係者の意見を評価結果やそれを踏まえた計画作成・修正に反映させることができれば、その意義は大きい。」としている（同：2001:19）

施している中心的主体が住民である場合は、住民やその組織が③を担うことが望ましいとされている。

以上のように、プロジェクトをデザインする際に、どの関係者がどの時期にどの程度、評価に関与し、参加する必要があるのかを、明確にして関係者の間で合意を得ることが不可欠である。

#### 2.4.6. 「住民参加」で頻繁に使われる用語の概念をどう整理し、デザインに反映させるか？

##### (1) 住民とは誰か？

私たちは「住民参加」ということばを頻繁に使っているが、「住民とは誰なのか」を改めて考えて明確にしておかなければならない。一般的な解釈において、「住民」とは、その地域、コミュニティに住んでいる人々を指す。しかし、住んでいる人々といっても、コミュニティ内の住民全員を指すのか、もしくは特定の人々を指すのかということが合意されないと、評価者の間で混乱が生じる。ログフレーム（JICA の場合は PDM）では、ターゲットグループが特定され「〇〇村の住民△△人」などと特定されている。事業評価のようにプロジェクトの成果を測る場合は幅広い層への裨益を考えて地域住民全体を想定するのだろうが、住民の参加や主体性の度合いなどを評価する際には特定の個人や組織を対象にする場合もあるので、事業評価とは分けて「住民」の定義をする必要がある。

今回の評価調査を行った RHIP、PROCCAPA、トロヘス事業では、ターゲットグループの参加の度合いを確認することが目的なので、評価対象はコミュニティの住民全体（裨益住民）ではなく、活動の中心となっている個人やグループ・組織である。RHIP は CBS エージェント、母親クラブ、PROCCAPA は農民グループ、APRODECA（対象農民受益者を含む農協組合）、トロヘス事業は、ヘルスボランティア、それらを総括するリーダーなどを住民としている。ただし、FOREST は、今回は中間評価であったため植林グループを住民と設定としたが、FOREST の目指すプロジェクト目標やゴール（地域全体の天然資源管理と公正な資源のアクセス）を考えると、終了時評価や事後評価は、植林グループという一部の住民だけでなく、そこに居住する人々全体も住民とし、彼らの意識や行動、地域の規範の変化などを見る必要が出てくるだろう。

このように、「住民」と一言と言っても単に「そこに住んでいる人」という認識では評価は困難であり、その目的によりその範囲が異なってくる。従って、プロジェクトデザイン時に、評価対象者の「住民」とは誰を意味するのかを明確にし、関係者の間で合意し理解を共有することが重要である。

他方、プロジェクトに参加していない（できない）人々がプロジェクトの円滑な実施に影響を及ぼす可能性があるため、それら非参加者に対しても一定程度の配慮をしたうえで、プロジェクトをデザインすることは有用である。

##### (2) どのような組織を形成し活用するのか？

住民参加に不可欠な住民組織について佐藤(2004)は、上述の住民の捉え方と類似した形で、その範囲を分類している。「…小さいものであれば例えばグラミン銀行の連帯保証グループ（五人組）のようなものも住民組織と呼べるし、まれにはコミュニティ全体を取り込む数十戸、数百戸という規模の住民組織もありうるだろう（道路補修委員会など）」（同、2004:19）。

さらに、磯野（2004：87-88）による住民組織の類型は「住民組織とは何らかの地縁性にもとづいて形成された組織やそれらの連合体。結合の契機からは町内会、部落会などの地域網羅的組織、分業と生活要求の諸局面に対応した単一の機能を果たす経済的、職業的、政治的、行政的、文化的、福祉的、生活要求的などの機能別目的集団、……に分けることができる」となっている。

例えば、機能別目的集団は、所得向上のためのマイクロファインズグループ、農協組織、森林保全組合、学校PTAグループなど、特定のグループの地位や能力の向上、エンパワメントなどを目的としている場合が多い。一方、地域網羅型の組織は、天然資源管理、村落給水、道路建設、農村総合開発事業、スラム地区環境改善事業など、対象コミュニティ全体をカバーする事業やインフラ主体の公共事業的な性格をもつため、大多数の住民を対象として組織化する場合が多い。

図 2.9 住民および組織の類型

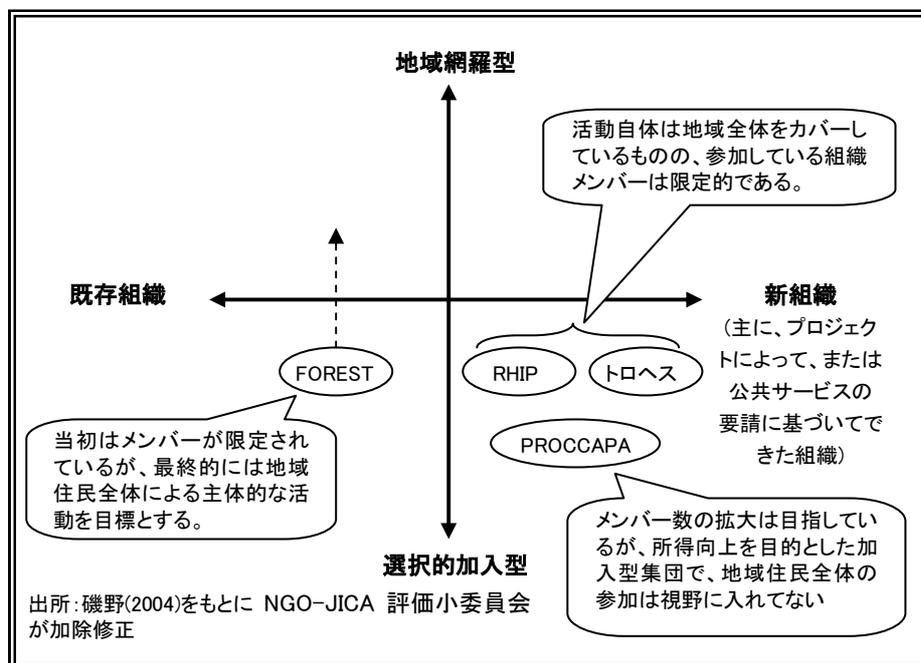


図 2.7 で示すように、本件調査の 4 案件の評価対象組織はすべて選択的加入型に該当する (RHIP やトロヘス事業の評価対象者は個人であり組織とはいえないが、ここでは類別する便宜上、彼らも含める)。RHIP、トロヘス事業、PROCCAPA の組織は限定的な集団、つまり選択的加入型であり、プロジェクト実施のために新たな人材を採用し、組織を立ち上げている<sup>10</sup>。FOREST でも植林グループ (村のリーダーや長老も含めると)<sup>11</sup> という限定的な集団はあるが、CARE の方針として可能な限り地域の既存組織を活用して活動を進めている点では上記の 3 案件とは異なる。プロジェクト実施にとってどのような組織が必要になるかが重要なポイントになるが、デザイン時、及び準備期に、コミュニティに存在する組織で十分可能か、もしくはプロジェクト専属の組織が必

<sup>10</sup> プロジェクト専属という意味で特徴的な組織は RHIP の「郡運営委員会 (DSC)」、「地区運営委員会 (LSC)」などである。

<sup>11</sup> 植林グループはプロジェクト開始後に住民の意志で作られたが、この場合はそもそもコミュニティに類似した既存組織がなかったためである。

要なのかを慎重に判断する必要がある。

既存の組織といっても、その能力やメンバー間の結束力などにはばらつきがあるため、その組織が新たなプロジェクトを実施する能力があるのか、また現在の任務に加え、プロジェクトによる業務が増えてメンバーの過重負担にならないかなどを考慮する必要がある。一方、プロジェクトのために新たな組織を立ち上げる際は、特に組織力の構築やプロジェクト終了後の持続性（プロジェクトが終了し、ドナーが撤退すると同時に組織も解散状態に陥ることもある）に注目し、外部者が一定期間、集中的な支援をしていく用意をしなければならない。既存組織と新設組織、双方の組織のメリットとデメリットを比較し、どのような人材や組織が必要で、活用するのがよいのかを外部者の一方的な判断でなく、住民の意向や彼らが置かれている現状を十分汲み取って決定する必要がある。

### (3) コミュニティの捉え方

「コミュニティ」ということばも住民参加型案件では頻繁に使用されるが、一般的には地域や村を想定する場合が多い。しかし、「コミュニティ」は広い意味をもっている。広辞苑によると、「コミュニティ」とは、①一定の地域に居住し、共通感情をもつ人々の集団、②アメリカの社会学者マキヴァー（Robert M. Maclver）の設定した社会集団の類型、個人を全面的に吸収する社会集団、家族・村落など、③群集、となっている。マキヴァーの定義をもう少し詳しく説明すると「不特定の多くの生活関心を同時に充足する場」、「共同生活が営まれているあらゆる地域、または地域的基盤をもったあらゆる共同生活」、「一定の地域と一緒に住んで生活の種種の面でお互いに接触していると、そこにどこかしら共通の特徴が発達してくるものであり、それがコミュニティの境界（輪郭）を形づくる」こととなる（鈴木:2004）<sup>12</sup>。

以上を要約すると、「コミュニティ」とは次のように分類される。

- ① 共通の利益や関心をもつ集団：婦人クラブ、青年クラブ、農協、教会・モスク・寺など
- ② 共通の帰属意識を持つ集団：文化的、人種・民族的グループ、家族・親族関係など
- ③ 地理的な境界

開発援助においては、①はコミュニティというより組織や特定集団として認識される傾向が高く、②や③の特徴をもってコミュニティと呼ぶ場合が多く、地縁・血縁や人種・部族などが寄り合い自然発生的に形成されたコミュニティ、または政府が行政区画として割り振った行政単位のコミュニティ（この場合は明確な境界をもつ）などがよく観察される。

外部者はコミュニティの境界、つまりどこまでがこちら側でどこからが隣なのか、ここの人たちはどこのコミュニティに属するのかをまず住民に問うことがほとんどある。しかしGuijt and Shah (1998:8)が指摘しているように、国や地域によっては、人々の生活圏としての村・コミュニティはあるものの明確な境界もなく、それ自体を意識しない人々も多く存在し、また人々の移動が高まると移住者も増加し、一時的・長期的な移住者が既存のコミュニティからスプロール化して新たなコミュニティを形成し始めると、コミュニティの境界や住民の帰属場所を特定するのは

<sup>12</sup> [www.seigakuin-univ.ac.jp/scr/lib/lib\\_ronso/contents/doc2/04.pdf](http://www.seigakuin-univ.ac.jp/scr/lib/lib_ronso/contents/doc2/04.pdf)

困難になる。この背景からコミュニティとはそれほど単純に把握できるものでないし、また必ずしもすべてが「調和・一体化 (Harmony and Unity)」されたコミュニティとは限らないと指摘している。別の例として、学校プロジェクトなどでは、地理的な境界を越えて子どもたちが通学することも多く、PTAの組織などはいわゆるキャッチメント (学区) 単位をコミュニティとして捉えることもある。このように、外部者がもつコミュニティのイメージと、そこに住んでいる人々がもつ認識とは異なる可能性がある。ガーナのRHIPの母親クラブのメンバーが居住するアボヘマ・コミュニティはチーフが選出されておらず、サブ・チーフのみであるため、隣の区域のシクワテンのチーフが兼任管轄をしている。2つのコミュニティは地理的に少し離れたところにあるが、アボヘマの住民の帰属意識としてはシクワテンの下として認知していることが窺えた。つまり両地域の間には地理的な境界はあるものの、それとは別にチーフを頂点にしたコミュニティ概念が存在することが明らかになった。このように、私たちが「コミュニティ・ベースの○○」、「コミュニティ・レベルの△△」、「コミュニティ・ミーティング」などと口にする場合、住民にとってのコミュニティとは何を意味するのかを適切に把握することが重要である。

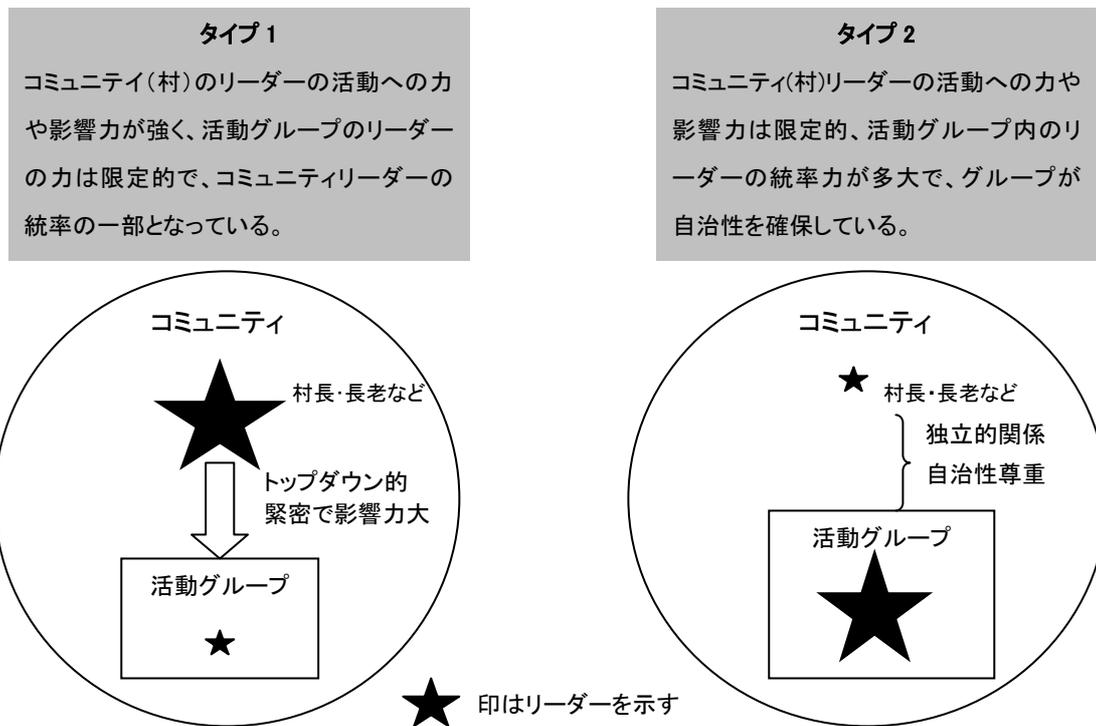
#### (4) リーダーとは誰か。どのリーダーを中心に見るのか？

「リーダー」とは、組織を統率、指揮し、組織への影響力を持ち、組織を運営するために選ばれた代表である。評価で最初に見る「リーダー」は、活動グループの中に存在する。ガーナでは、RHIPの母親クラブ、FORESTの植林グループ、パナマ PROCCAPAでは農民グループやAPRODECA、ホンジュラス・トロヘス事業ではヘルスボランティアを率いる准看護師などがリーダーとして評価対象になる。なお、RHIPのCBS エージェント、ホンジュラスのヘルスボランティアやTBAは個人単位であるためリーダーという位置づけにならない。これらのリーダーは組織のメンバーにより選出され、組織内の活動に影響をもつ。次に見る「リーダー」は、コミュニティ全体を統率するリーダー、いわゆる村長レベルである。ガーナのように国家全体にチーフ制度が確立し浸透している場合、コミュニティにおけるチーフの力や存在は絶大で、活動そのものに直接関わらなくても、及ぼす影響力は大きく (組織への協力・貢献と利権独占の両方の可能性を秘めている)、住民の活動への参加や主体性、事業の成果のレベルへの決定要因にもなる (図 2.10 のタイプ 1)。このような場合は、活動グループのリーダーだけでなく、チーフや首長などのリーダーシップ、また両者の関係やパワーバランスがどう機能しているかを見て、住民の参加や主体度にどう影響を及ぼしているかを評価することが重要である。一方、パナマやホンジュラスでもコミュニティ全体を統括するリーダーが存在しているものの、ガーナのチーフのように絶大や権力や影響力、活動への干渉などは見られず、活動リーダーのもと組織は独立的、自治的に運営され、組織で発生する利害も活動メンバー間だけで共有している (図 2.10 のタイプ 2)。この場合は活動グループのリーダーを中心に評価をするだけで十分といえる。すなわち、どのリーダーを中心に見るのか、活動グループだけでなくそれらに影響力を及ぼす別のリーダーも見ると、コミュニティの中の権力構造との関連でリーダーシップを見るのかなどの点を視野に入れて評価することが重要である。

またフェーズ 1 でも指摘されたように、リーダーの選出の仕組みがどのようになっているのかを把握することも重要である。例えば、ガーナのチーフは世襲制であるため、一般住民による選挙で選ばれることはない。一方、パナマではリーダーは住民から選出され、定期的に交代してい

く仕組みになっている。人選の仕組みが異なる場合、それが参加にどう影響するのかを断定するのは困難であり、またどのような選定方法が良いとか悪いとかも判断できないが、それぞれの仕組みの長所、短所が参加にどう影響を与えているのかを評価することは可能である。

図 2.10 異なるリーダーのタイプ



出所：NGO-JICA 評価小委員会作成

### (5) 外部者の範囲

プロジェクトにおいて「外部者」ということばは使う人々によりその範囲が異なる。プロジェクトに関係する人々すべてを内部者として見て、プロジェクトとは関係ない人々を外部者とする場合、または、プロジェクトの直接の裨益者（本評価調査では「コミュニティに住む住民」）を内部者とし、それ以外のドナー、NGO、政府関係者、民間企業、地域社会の組織、教育機関などは「外部者」を指す場合もある。本評価調査（4 案件事例研究）では後者の考えを採用した。しかし実際には、外部者、内部者の線引きが非常に難しいケースがあった。例えば、FOREST における植林グループの中で中核となる住民の一人が農業省の職員（普及員）であり、実際に山林での技術指導における場面では「普及員」としての立場を取り、他の農民たちとは「教える、教えられる」の関係になる一方で、山林を離れコミュニティに戻ってグループ活動の運営事に関わると「一住民」として他のメンバーと対等な立場を保っている。このようなケースではこのメンバーを内部者としてみるのか、外部者としてみるのかの判断に迷う。組織の運営などを見る場合は内部者としてみなしてよいだろうが、外部との協働関係という点では外部者として扱うなど、評価の視点により分ける必要が出てくる。また、ホンジュラスのトロヘス事業では、ヘルス・ボランティアの立役者的、カリスマ的な存在である准看護師は対象村のヘルス・ボランティアと保健省との橋渡し

役にもなっているが、彼女はプロジェクト実施の村には居住しておらず、郡の中心の町に住んでいる。つまり村には活動のために出入りはしているものの、村の住民でないので、日ごろのコミュニティの活動や行事に深くコミットしているわけでない。このようなケースでは、彼女は外部者とみなすこともできる。

パナマ PROCCAPA の地域農民で構成されている APRODECA（農協組合）は同プロジェクトから誕生した組織であるが、プロジェクトの農民グループ全員がこの組合に加入しているわけではなく、逆に農民グループに参加していない別の農民が組合メンバーに加入しているケースもある。APRODECA を内部組織か外部組織か、と単純に切り分けて考えることは難しいが、内部の組織としてみる場合の適用範囲を決めることも一案である。例えば、組合役員が多くが PROCCAPA の農民グループメンバーで占められている実状を考えると、組合の運営組織（組合員全員でなく）を内部組織と限定して評価することは可能といえる。

このように、デザイン時に内部者と外部者を特定し、その双方にも関わる可能性のある人をどのように位置づけるのかを明確にしておく必要がある。

### 3. 4 案件の事例研究

本章は、3 章で構築された評価フレームワーク（参加の 3 類型と主体別視点の組み合わせ）に基づいて、ガーナの RHIP、FOREST、パナマの PROCCAPA、ホンジュラスのトロヘス事業の 4 案件の事例を分析し評価することを試みる。

#### 3.1. ガーナ JICA「地域保健総合改善プロジェクト（RHIP）」

##### 3.1.1. 背景

###### (1) 活動

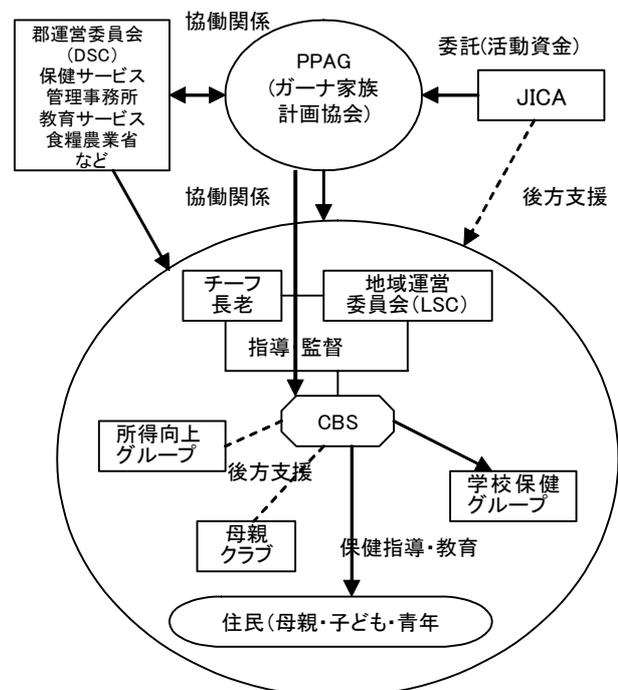
本案件は、通例の技術協力と異なり、JICA 専門家が直接に技術協力に携わるのではなく、JICA が委託したガーナの NGO「ガーナ家族計画協会: Planned Parenthood Association of Ghana」（以下、PPAG）が実質的な活動を実施してきた。PPAG のトレーニングの下、各コミュニティに男女一人ずつの CBS エージェント（保健ボランティア）が養成されている。CBS 活動は、コミュニケーションを通じた行動変容のために、①全世帯への個別訪問による家族計画や地域保健の普及・改善、②TBA（伝統的助産師）への訓練、③コンドーム、ピルの販売（売り上げの 60%を受領）、④寸劇による学校保健、環境衛生活動、⑤生計向上活動やマイクロファイナンス事業の後方支援を行っている。この他、CBS と並行して常設クリニックと、出張クリニックによる乳幼児健診、成長記録、ワクチン接種、栄養指導が行われている。

###### (2) 実施体制

プロジェクトの実施体制は図 3.1 に示すとおりである。活動実施を司っている PPAG は JICA から委託され、コミュニティにファシリテーターであるプロジェクト・マネージャーを配置している。そして郡事務所（District Assembly）の中に本プロジェクトを支援するグループ、郡運営委員会（DSC : District Steering Committee）が設立されている。DSC は主要なセクター（保健、教育、環境、食糧・農業など）の職員がメンバーから構成され、PPAG と共にプロジェクトの実施のための支援母体となっている。コミュニティでは、チーフがコミュニティ内の事業実施やあらゆる取り決め事に関する決定権を握っている。チーフの側近には数人の長老がおり、チーフと長老が最高権力者として位置づけられている。

この制度に加え、コミュニティ内に地区運営委員会（Local Steering Committee: LDC）が設立された。LDC は、コミュニティの活動をチーフ、長

図 3.1 RHIP 実施体制図



老とともに管理監督すると同時に、郡運営委員会の下部機関として地方政府と密接に連携している。PPAG はコミュニティから選出された CBS エージェントに対して研修や技術指導を提供し、日頃の活動の中で監督や相談を行っている。CBS は家族計画や保健衛生に関する教育や支援を中心にしながら、学校保健教育を推進し、家族計画・保健衛生活動から派生して作られた母親グループ、所得向上グループなどの活動を PPAG と共に後方支援している。

### 3.1.2. 評価結果

#### (1) 前提条件

##### ① 評価対象コミュニティ

本評価では、コミュニティを比較対照するために、人口規模、リーダーシップや活動の活発度などが異なる地域（アモア、アダデクロム、ンクワテン、アボヘマ）が評価対象地域として選定された。ここでのコミュニティとは、地理的な境界をもち行政区画で決められている村を指す。ただし、アボヘマは、現在チーフが選出されておらず、ンクワテンの管轄のもとサブチーフがいるだけで、事実上ンクワテンのチーフが最高責任者となっている。2つのコミュニティは地理的に離れているものの、アボヘマの住民は自分たちのコミュニティをンクワテンの一部とも認識していることがわかった。表 3.1 は 4 コミュニティのプロフィールの要約である。

表 3.1 RHIP 4コミュニティのプロフィール

コミュニティ名 アクセシビリティ	人口 (人)	面談 対象者	活動メンバー 数	特記	地域活動 活発度
Amoa (アモア) 主要道路から車で 20 分 位	1,071	ナース 母親 CBS TBA クイン・ マザー	CBS 1 人	①コミュニティ・エンパワメント下で統合されたコミュニティの 1 つ。 ②住民のほとんどはココア栽培農家。 ③チーフが選出されてないため、地域の結束力が弱い(青年グループのチーフはいる)。 ④15 コミュニティ間の環境評価で表彰された。 ⑤CBS は一人のみ。活動の拡大が課題。	△
Adadekrom (アダデクロム) 主要道路から 1 分	321	椰子油 生産メン バー	椰子油活動 登録メンバ ー 30 人(中心は 7-8 人)	①15 コミュニティの中で人口が一番少ない。 ②Ga と Ewe の先住民(部族)から構成されている。 ③JOCV が椰子油プロジェクトと学校保健活動に関わっている。 ④コミュニティ・メンバーと長老は活発だが、チーフとチーフの妻は率直な性格でない。 ⑤チーフが椰子油活動の初期投資したため、活動や利益配分において、チーフの影響力が大。	○
Nkwateng (ンクワテン) 主要道路沿 い	2,006	ナース CBS LSC チーフ 長老	ナース 1 人 CBS 2 人 LSC 15 人	①15 コミュニティの中でもっとも活動が活発。 ②チーフは統率的で、地域のすべての労働活動にコミットしている。 ③チーフはクリニック建設のために土地を提供した。 ④クリニックは住民の労働参加により建設された。 ⑤住民は地域の課題に取り組む為に頻繁に会合を開催している。	◎
Abohema (アボヘマ) 主要道路沿 い	453	母親 クラブ	母親クラブ 15 名	①ンクワテンの下、サブ・チーフがいる。 ②Fanti と Akwapin の少数民族が居住している。 ③母親クラブが赤十字から応急処置、家庭教育、HIV/AIDS に関するトレーニングを受けた。 ④母親クラブは所得向上活動により、学校の屋根葺きに必要なたんを購入して屋根改修に貢献した。	○

出所: JICA プログラム・オフィサーからの情報に基づき、NGO-JICA 評価小委員会が加筆。

注: ◎ 活動は非常に活発 ○ 活動は適度に活発 △ 活動はあまり活発でない

##### ② 評価対象住民および組織の特徴

本案件は、地域保健の改善を目的としているものの、その活動は多様である。活動する住民や組織は、ヘルス・ボランティアである CBS エージェント、CBS から派生的に作られた学校保健活

動グループ、母親グループ、所得向上グループなどである。これらはプロジェクトによりあらたに選任された住民、もしくは設立された組織で、活動に関心のある住民を募り形成されている。CBS エージェントの家族計画活動はコミュニティ全体を網羅しているものの、その他は組織内の活動に特化し、限定されたメンバーの中で啓蒙、教育、生計向上などが行われ、それらのメンバーへの裨益につながっている。

以上の視点からすると、「住民」とは RHIP の活動コンポーネントに関わる人々や組織メンバーと捉えるのが適切である。CBS エージェントのメンバーは各コミュニティから男女1人ずつのペアで活動しており（アモアは1人のみ）、組織化していない個人となっている一方、他の活動はグループを形成し、組織としての機能を有している。このように異なる単位の主体が存在するが、本評価では、一定期間の活動を継続し、それなりの実績を有している CBS エージェントと母親クラブを「住民」として評価を行うことにする。

なお、郡運営委員会（DSC）のもとで活動を支えている住民の監視機能である地区運営委員会（LSC）も組織として重要な役割を担っているが、プロジェクト終了の直前に立ち上がったばかりであるため、評価をするには時期尚早と判断された。

## (2) 分析

### ① 目指したタイプ

関連文書及び関係者の聞き取りに基づくと、本プロジェクトは保健サービス局が作った地域保健総合改善プログラム（RHIP）という行政主導の枠組みで開始され、住民は其中で政府と共同で保健指標の向上へ向けた事業を実施する役割を与えられている。プロジェクト目標（1.2.1 案件概要参照）は「すべての関係者が郡内の保健のニーズに対応可能となるようエンパワメントされる」<sup>13</sup>となっており、関係者すべてが同等に能力を備えることを目指していることから、住民だけが事業を主導的に実施し、自律的な参加を目指して計画されていたとは考えにくい。事業終了後も、PPAG や DSC が全面的なバックアップサポートを構築して、活動の持続性への努力を強化しており、住民はこの枠組みの中のアクターの一員として位置づけられる。従って、本案件が計画時に**目指したものは「協力的/機能的」参加**であったと判断できる。

### ② 住民の参加の度合い（主体別指標マトリックスに基づくが、指標は必要に応じ取捨選択）

表 3.2 CBS エージェント（個人単位）

大項目	小項目	スコア	根拠
個別能力	知識技術の活用	3	CBS エージェントは近隣の住民を対象に、家族計画や保健に関する知識・実践を普及しているが地域を超えることはない。コンドームの売り上げにより便益を得ている。
	マネジメント	4	コンドームの販売における会計管理は個人に任せられ、その売り上げもCBSの利益に帰するものの、PPAGに会計報告を含む、定期報告も自力で行っている。
	問題分析・計画策定能力	3	地域の抱えている問題は適切に把握し、そのための解決策も把握しているが、計画策定など具体的なアクションになるとPPAGの指導、支援が必要になる。

<sup>13</sup> 「エンパワメント」という用語を使うと住民の「自律性」をイメージできるが、2005年の3月時点のフェーズアウト案策定の際にプロジェクト目標は「プロジェクト関係者が郡内の保健ニーズに対応できるように**能力が強化される**」と修正されている。

	問題解決能力	3	問題が発生すると、PPAG のプロジェクトマネージャーに個別相談しながら解決をすることが多い。
	情報共有・コミュニケーション	3	PPAG や学校の児童たちとのコミュニケーションは頻繁にとっているが、母親クラブ、所得向上グループなど他の組織とはそれほど情報の共有はしていない。
	普及・伝播	4	家族計画や保健衛生の普及は積極的に行っており、コミュニティ全体に広がり、その結果保健指標の改善につながった。
	外部との協働関係	2	外部者は PPAG との協働に留まり、それ以外の組織や人々との関係づくりなどは積極的に行っていない。
心理 精神面	自発性	3	PPAG の強い後押しは必要だが、活動の成果や人々の生活が改善し、また活動からの便益もあることから、この仕事を続けていきたいと感じている。

図 3.2 CBS の参加の発現度

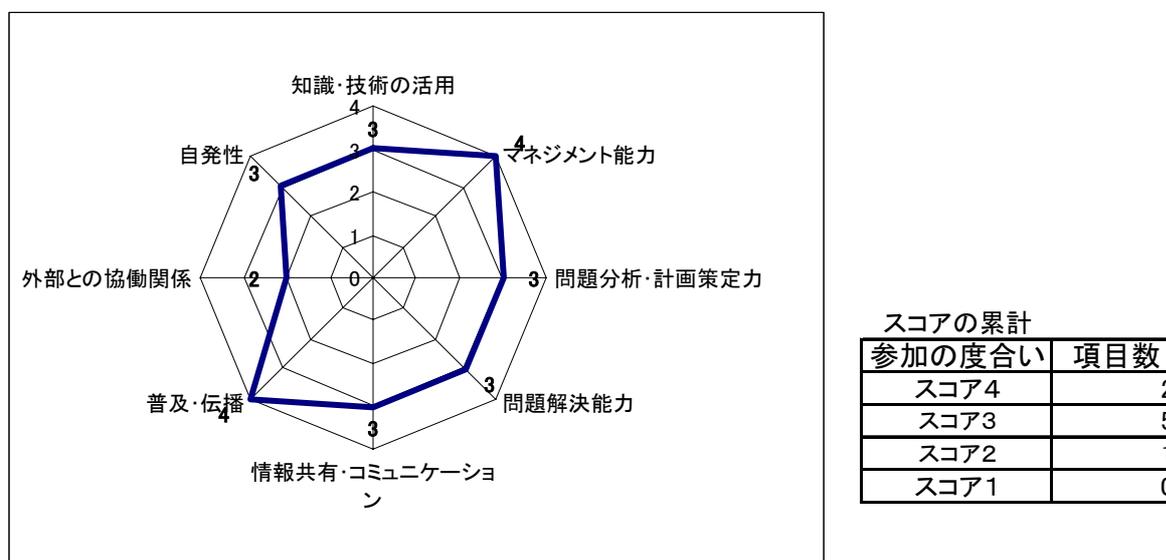
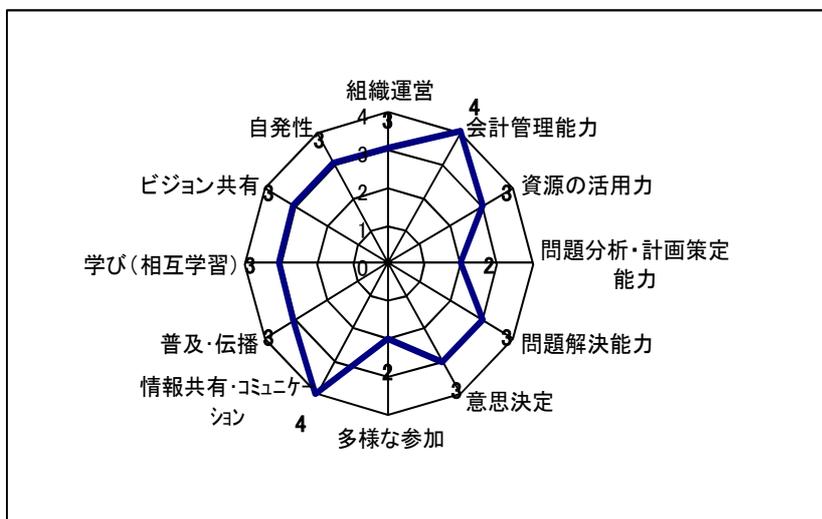


表 3.3 母親クラブ（組織単位）

大項目	小項目	スコア	根拠
組織 能力	組織運営	3	3 役(代表、事務局長、会計)は選任され、隔週 2 時間程度のミーティングをもち、書記が議事録を記録しメンバーで共有している。これらの運営は PPAG の監督の下で行われている。
	会計管理能力	4	メンバーが可能な範囲で行っている貯蓄が組織の財源となっている。その資金で学校の屋根修理に使用するなど、外部に依存せず自分たちの活動や地域事業に資金が投入されている。
	資源の活用能力	3	資金は自分たちの貯蓄として確保しているが、椰子油製造機購入の方法をどう計画するかが大きな課題。
	問題分析・計画策定能力	2	貯蓄や所得向上活動はメンバーによって計画され実施されているが、今後の計画(椰子油製造機械)やヤギの購入などについては PPAG のサポートが必要になってくる。
	問題解決能力	3	財源の確保、持続性の方法、椰子油製造機械の購入など、解決すべき問題は認識しているが、PPAG のサポートでアクションを起こすことが多い。
	意思決定	3	問題解決のためには、十分な協議をもつよりは、多数決で即断することが多いが、民主的だと認識している。
	多様な参加	2	当初 20 人いたメンバーが 5 人脱退、現在 15 人。ごく親しい仲間による組織で、多様なメンバーの拡大にはいたっていない。

	情報共有・コミュニケーション	4	月2回の会合でコミュニケーションをはかっているので、すべての情報は全員に伝達・共有されている。
	普及・伝播	3	赤十字などで受けた保健教育は、個人の実践に留まり、地域に拡大はしていない。しかし貯蓄活動により学校の施設改善など、地域の便益につながるよう普及の努力はしている。
組織文化	学び（相互学習）	3	貯蓄を行う重要性を学び合っているが、まだ全員が定期的な貯蓄を行えず、学んだことが持続的な変化につながっていない。
	ビジョン共有	3	所得向上のための椰子油製造機械の購入とヤギ飼育・販売が当面の目標だが、長期的な展望はまだみられない。
	自発性	3	貯蓄を通じて成果を出しているため活動は続けていきたい気持ちはある。もともとこの組織は誰の強要もなく自分たちで立ちあげたが、実際にはPPAGの指示やアドバイスは必要である。

図 3.3 母親クラブの参加の発現度（組織単位）



### ③ 参加に影響を及ぼすその他の要因

#### a. チーフ制度

ガーナではチーフ制度が慣習として定着しており、コミュニティのチーフはスツール（木の座椅子）に座り権威を誇示することから「スツール制度」とも呼ばれている。チーフは伝統的に世襲制で、住民による選挙で決められることはない。表 3.4 は各コミュニティでチーフがどのように存在し、住民や事業への影響を及ぼしているかを要約したものである。

表 3.4 各コミュニティのチーフと参加の状況

コミュニティ名	チーフの関わりと住民の参加の状況
アモア	チーフが存在しないため、全体的にコミュニティの結束が弱く住民の参加も活発でない。チーフ不在のもと CBS エージェントの欠員なども起こり、活動の発展に限界が見られる。
アダデクロム	椰子油活動ではチーフが活動場所の提供をしたため、当初の売り上げの利益はチーフに渡り、結局メンバーには還元されなかった。この経緯からチーフが実質的に活動に多大な影響力をもちコントロールしていることが判明、メンバーはチーフに従属的であり、グループが自律的かつ主体的に活動を発展させるまでの道のりは遠いといえる。
ンクワテン	チーフは以前、刑務官であった経歴をもつことから、強い統率力があり、PPAG によると、かなり強力的に住民を動員し、地域の土木事業などを行い、住民を一方向的に統制している。そのため、活動全

アボヘマ	<p>般はチーフの号令のもと活発的と言える。また過去に ADRA、USAID などの支援を受けたこともあるため、チーフ、住民とも事業実施の能力や意欲は他のコミュニティに比べると高い。</p> <p>ンクワテンの一部として統合されたため、サブ・チーフがいるだけだが、母親グループを中心に活動の成果は発現しており活発な参加を示している。ンクワテンのようにサブ・チーフが直接的に母親グループの活動にコミットせず、グループに自治や独立性を持たせていることは自律性を高める要因とも分析できる。</p>
------	---

### b. 外部者の影響力、行政主導の下の「参加」

RHIP は PPAG が直接実施をしている事業であるが、郡事務所内にある保健セクターのチームと連携して住民を全面支援する体制を整えてきた。終了時 1 年半前の 2005 年のフェーズアウト案では、残りの期間および終了後において、以下に示すような継続支援を計画し、実施している。

実施中の支援機関の役割	
①	PPAG…実質プロジェクト実施者。CBS エージェントへの教育、トレーニングを行い、コミュニティを定期的に訪問し、CBS やその他の活動グループの実施支援、モニタリング、指導監督を行い、住民の参加の促進の立役者。
②	郡事務所…この中で特に、郡保健委員会、郡保健管理チームが家族計画、保健衛生改善における技術的支援を行った。郡事務所は日常的に CBS の活動には関与していないが、特に常設・出張クリニックにおける運営、および看護師などの指導、監督はこれらのチームの強いバックアップサポートを得ている。



終了 1 年半前および終了後の支援体制	
①	プロジェクトの調整…それまでは、郡保健委員会など当該分野の委員会メンバーが個別に関わっていたものをひとまとめにし、プロジェクト終了に向けて、郡運営委員会(DSC)が設立された。DSC は、保健、教育、環境、農業食糧省などの職員が一丸となり活動の調整やバックアップを行っている。同時に DSC の下部組織として、各コミュニティに地区運営委員会(LDC)が設立され、15 人前後の住民が日常的にプロジェクトを監督、統括している。
②	PPAG の役割…JICA の枠組みの中の PPAG の活動は終了したものの、PPAG 全体の活動において当該地域に継続して支援することが決定し、PPAG のプロジェクト・マネージャーは郡事務所に雇用され、CBS を始めとしてその他の活動を継続的に支援している。住民もまた PPAG を頼り、両者の関係は以前と同様緊密である。 → <u>プロジェクト終了後も、郡事務所(DSC、LDC)と PPAG の強固なサポートで RHIP の実施を調整、支援している。行政サービスによる強い支援体制のもと、住民が活動に参加する構図ができあがっている。</u>

### (3) 考察

CBS エージェントは、マネジメント能力や活動の活発度の差はあるものの、おしなべて彼らは PPAG の強いサポートのもと、与えられた任務を遂行し、彼ら自身の得た知識や情報は確実に住民に普及・伝播され、結果的にコミュニティの家族計画、保健衛生の改善に寄与した。一方、母親クラブはメンバーが増加せず拡大できない問題はあるものの、貯蓄活動を中心に一定のマネジメント能力も備わっており、本グループも PPAG の継続的な支援は必須である。

また、住民の参加度合いは、チーフや NGO の存在により影響される。特に、アダデクロムのようにチーフが活動の利益を独占する場合、住民の主体性を損なう可能性が高くなる。一方、ンクワテンのようにチーフの強い管理体制下、CBS エージェント活動はチーフの統率で支えられている。チーフがいないアモアは CBS エージェント活動も停滞しているなど、特に個人の活動の場合、地域の事業を調整するリーダーが不在になると住民の参加度合いに大きな影響を与える。

NGO である PPAG の介入度も参加のレベルに大きな影響を及ぼす。RHIP は当初から PPAG が実施機関となり、郡事務所の保健セクターや他関係セクターのチームと協働して事業を推進してきた。RHIP はガーナ国の保健行政の枠組みの一コンポーネントとして機能しており、その行政機

構の末端の人材として CBS エージェントが採用され、家族計画、保健衛生改善におけるサービス供給を行うために政府、NGO と協力的参加をしてきたといえる。事業の終了後もその枠組は変わらず、行政主導の「郡運営委員会 (DSC)」および「地区運営委員会 (LSC)」を立ち上げ、PPAG のスタッフも郡事務所に雇用され、行政が一丸となって CBS やその他の活動メンバーを全面的に支援し、住民の「協力的/機能的」参加を活発化させている。

#### (4) 結論

以上の分析と考察から、RHIP プロジェクトのデザイン時に目指したものは「協力的/機能的」参加であり、CBS エージェント及び母親クラブに限ると、プロジェクトが終了した時点においても「協力的/機能的」参加であったと評価できる。またプロジェクトの終了後についても、現在の外部サポート体制が存続する限り、「協力的/機能的」参加の状態を維持することに問題はないと判断される。

### Box 3.1 民主的プロセスとは？

参加型プロジェクトにおいて「民主的〇〇」という表現をよく耳にするが、住民が民主的なプロセスで物事を進めてきたか、ということをごどのように評価できるのだろうか？

「民主的」とは民主主義に基づくもので、人民が権力をもち、それを自ら行使するものとされている。一般的には、基本的人権(自由・平等・参政権)、多数決原理、法治主義などと定義されているが、住民参加の脈絡では以下のように具体化されるだろう。

- ◆ 組織の形成、参加の自由
- ◆ 表現の自由
- ◆ 投票権、自由で公正な選挙
- ◆ 透明性・アカウンタビリティ
- ◆ 多様な情報ソースの保障
- ◆ 公正な分配
- ◆ ルール、制度づくり ……など

しかし、民主的、民主主義といってもその国や地域、文化によっても捉え方や優先度が異なることが多い。例えば、ガーナ RHIP の母親クラブが考える民主的プロセスで重要なものは「多数決原理」であり、彼女たちはそれが機能していると評価していた。

Abes(2000)は、フィリピンのバランガイ(村)の中で、住民が民主主義をごどのように考えているかの調査を行った。聞き取りは、家族内、グループ・組織内、コミュニティの3つの主体を対象としているが、ここではグループ・組織内について出された項目を参考に紹介する。

#### フィリピン組織・グループ内での民主主義の指標

##### 存在・機能している民主主義

- ✓ 参加の自由
- ✓ 考えの自由
- ✓ 表現の自由
- ✓ 意思決定における相談・協議
- ✓ 組織内の事柄が適切に機能している
- ✓ 規則はガイドラインが実行されている

##### 存在・機能していない民主主義

- ✓ リーダーシップの問題
- ✓ 会計の透明性の欠如
- ✓ メンバー間の不和
- ✓ 組織権利の執行の自由の欠如
- ✓ リーダ単独のプロジェクト形成と意思決定
- ✓ 独裁的リーダーシップ
- ✓ 担当役員がミスを認めない
- ✓ リーダー同士の縁故主義

Abes,V.R.(2000) Strengthening Citizen Participation and Democratization in the Philippines: ELF's Impact Evaluation に基づいて筆者作成

このように住民が認識している「民主主義」の項目をすべて挙げてもらい、その中で機能している部分としていない部分を分けることにより、そのコミュニティにとっての「民主的プロセス」が何であり、どのように発展や阻害要因があるのかを評価者は理解することができる。

## 3.2. ガーナ CARE「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利（FOREST）」

### 3.2.1. 背景

#### (1) 活動

活動は、コミュニティ、郡、NGO の3つのレベルで実施している。

##### ① コミュニティレベル

NGO スタッフは、コミュニティの住民と直接関わり、住民に森林や土地への権利やアクセスに関する情報や知識を与え教育するとともに、住民と共に多様で代替的な農林産物の生産方法を考え、持続的な天然資源管理を実施する。FOREST はコミュニティ・ベースの天然資源管理（Community Based Natural Resource Management : CBNRM）と呼ばれる手法を採用し、この活用により NGO や外部関係者は、コミュニティに徐々に入り住民やコミュニティの組織・制度を的確に理解し、住民と良好な関係を築きながら、効果的なファシリテーションの実践ができています。

##### ② 郡レベル

CARE は、郡レベルのフォーレスト・フォーラムを設立し、持続的な天然資源管理に関して、村、地域、郡のコミュニケーションづくりと調整を行っている。フォーラムは、特に住民がコミュニティ外の組織や行政に対して問題提起や提案するための重要な場となっている。また CARE はフォーラムとともに、地元の郡事務所や伝統的な組織（チーフ・クイーン議院など）とも対話を持ち、住民の土地所有や資源管理の問題に対して一層の理解と関わりを求めている。

##### ③ NGO レベル

NGO 連携における具体的な活動として、CARE は4つのパートナーNGO（ローカル・ベース）<sup>14</sup>と協働し、コミュニティにおいて FOREST のモデル作りに取り組んでいる。また、天然資源管理における住民の権利獲得やそれに係る政策策定者へのロビイングを目的に、全国の NGO と連携してアドボカシー活動を行っている。当初 CARE は NGO 関係者が広く連携協力することを目的に、天然資源管プラットフォームの結成を試みたが、この動きはやがて、フォーレスト・ウォッチ・ガーナ（FWG）の設立につながった。FWG は、貧しい人々が、林産物へのアクセスをもち、地方政府当局が森林管理の責任を担うようにロビー活動するための NGO 連合である。

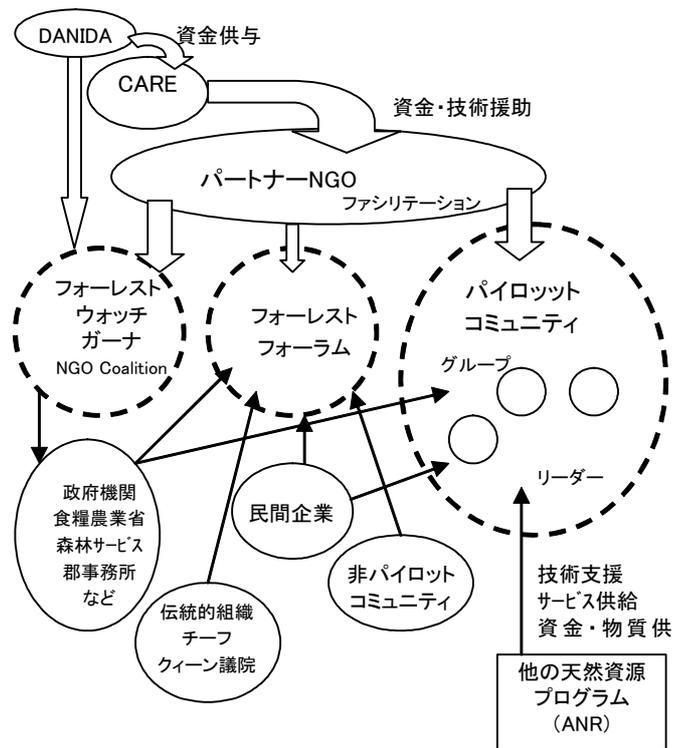
#### (2) 実施体制

実施体制図は図 3.4 に示すとおりである。CARE International Ghana は DANIDA から資金を受け、その資金と技術を、前述したパートナーNGO に委託して FOREST プログラムをパイロットコミュニティで実施している。パートナーNGO は日常的にコミュニティに出向き、住民やリーダーたちと緊密なコミュニケーションを持ちながら、活動のファシリテーションに努めている。また郡レベルのフォーレスト・フォーラムは、政府機関（郡事務所、食糧農業省、林業サービス局など）民間企業、地域住民や代表組織（チーフ・クイーン議院）などが参加し、住民の権利と持続的な資源管理に関する包括的な相互理解と協議の場である。

<sup>14</sup> Rural Environmental Care Association (RECA), New Generation Concern, Conservation Foundation, Devascom Foundation の4団体。

さらに NGO レベルでは CARE やパートナーNGO が関連 NGO と連合を結成し、国レベルでの持続的な資源管理、権利ベースのアプローチを推進するために、主に政府機関に対してアドボカシー活動を展開している。

図 3.4 FOREST 実施体制図



### 3.2.2. 評価結果

#### (1) 前提条件

##### ① 評価対象コミュニティ

FOREST 活動の中心地域である、ジュウィラ・バンソ、アボンポンニソ、ドンピンの3コミュニティを対象に評価を実施した。ジュウィラバンソ、アボンポンニソは山岳の奥地に、ドンピンは幹線道路沿いに位置するコミュニティである。これらのコミュニティは行政区画上の境界はあるものの、伝統的にチーフが土地を占有する「スツールランド」と呼ばれ、これがコミュニティの原点と認識されている。

従って、住民はチーフが所有する「スツールランド」を自分たちのコミュニティとして捉えている。表 3.5 はこれらのコミュニティのプロフィールである。

表 3.5 コミュニティのプロフィール

コミュニティ名 アクセシビリティ	人口 (人)	面談者	活動メンバー数	特記	活動 活発度
Gwira Banso (ジュウィラ・バンソ) 主要道路から車で3時間位	10,000	農民	N/A	①二人のチーフが利権争いをしており、チーフ選出が難航している。 ②チーフの問題があるので、天然資源管理のためのサイト・プランニング(土地利用計画)がまだ策定されていない。 ③かなり山奥の高地コミュニティ。家屋、集落は点在している。	N/A
Abumupuniso (アボンポンニ) 主要道路から車で2時間位	不明	チーフ 長老	チーフ、 長老 10人程度	①金鉱産業の地域で、企業から様々な社会的支援がある。 ②チーフ・長老を筆頭に、天然資源管理をはじめとして、コミュニティを積極的に動員している。 ③CAREのパートナーNGOのRECAから天然資源管理に関する情報、知識を得ている。 ④すでに森林管理の研修を受けた近隣コミュニティ(ジュウィラ・バンソなど)と交流をもち、情報や経験の共有、交換を行っている。	◎

Donping (ドンピン) 主要道路沿 い	11,000	樹木 栽培 グループ	樹木 栽培 グルー プ 5人	①人口が非常に多い地域。複数部族が居住しており、中部からの移民部族も多い。 ②平地で主要道路から近いので、高地のコミュニティに比べて経済的に豊かである。 ③樹木栽培グループは3年前に設立されたが、当初集まった5人からメンバーが増えてない。 ④植林や森林管理・保全に関する住民の理解や関心はまだ高くない。 ⑤チーフは栽培グループへあまり干渉しないので、グループ自身は独立的、民主的に運営されている。	○
---------------------------------	--------	------------------	----------------------------	--	---

出所: CARE、RECA からの情報に基づき、NGO-JICA 評価小委員会が加筆

注: ◎ 活動は非常に活発 ○ 活動は適度に活発

## ② 評価対象住民および組織の特徴

FOREST はコミュニティ、郡、NGO の 3 レベルでの活動を行っているが、本評価では直接住民が関わるコミュニティ単位のみを対象とする。天然資源管理、土地の所有権及び資源の公正な分配は地域住民全体に関わる問題であるが、CARE やパートナー NGO は CBNRM のアプローチに従い、まずコミュニティ全体のリーダー、つまりチーフ、長老をエントリー・ポイントとして活動を開始している。しかし、実際に植林活動や代替的な農業生産活動を行っているのは農民自身（特に土地無し農民、小作人）でもあるので、本評価における「住民」とは、チーフ、長老及び実際に活動をしている農民の植林グループとした。ただし、本評価は中間評価の段階であるため、活動の中心を担う人々や組織に絞って評価を行うことは全く問題ないが、プロジェクトの目標や長期的なゴールを考えると終了時評価の際には、特定の住民組織だけでなく、地域一般住民も含めて、資源の公正な分配、天然資源管理のための持続的な山林、農地の活用、焼畑、不法伐採の減少など、コミュニティ全体がどう変わったのかを見ることは不可欠である。評価対象組織の特徴として、プロジェクトのために運営委員会などの新たな組織を作ることせず、チーフや長老を始めとする既存の組織を最大限活用されている点が挙げられる。これは CARE の基本方針となっている。ただし、植林グループについては、実施以前に類似した組織がコミュニティに存在しなかったため、プロジェクトを開始したときに関心をもつ住民たちを募り、新たに形成した組織となっている。

## (2) 分析

### ① 目指したタイプ

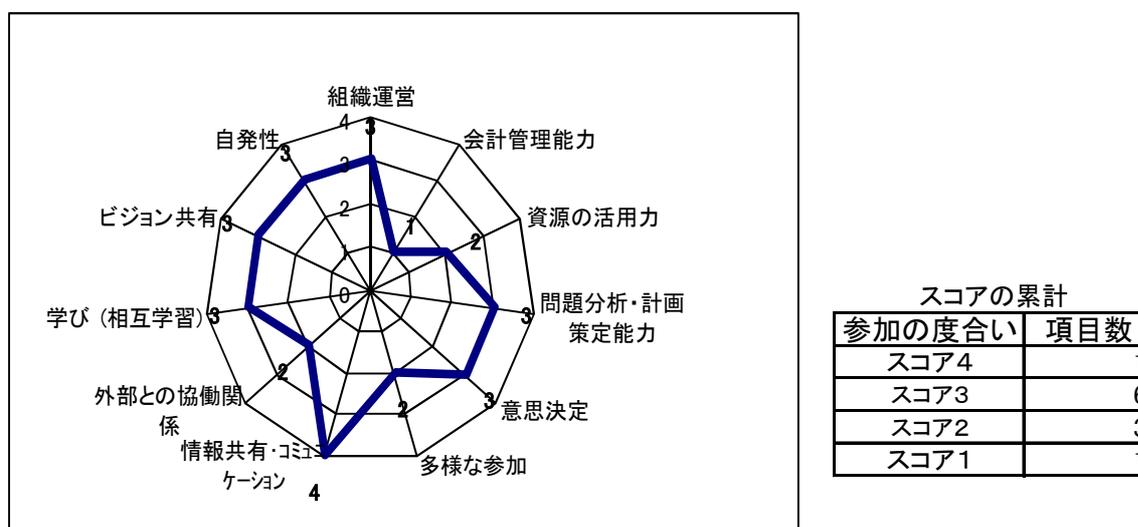
プロジェクト目標(案件概要は 1.2.2 を参照)は「高地山岳コミュニティが、林産物及び森林管理に対する声、アクセス、コントロールをもち、公正な利益の配分が受けられるようになる」と設定されており、天然資源管理を通して住民の間で公正な権利を保障することを目指している。この脈絡からすると、権利を保障するのは行政、民間、ドナーだけでなく、その土地や資源を握っている住民、すなわちチーフや地主など土地の権力者も含まれることから、住民自身が前面に立ちこれらの目標をコミュニティ内で制度化することを目的としている。そのために土地無し農民が権利意識を高め、声を上げて訴えていくことも期待されている。このように、CARE はプロジェクトを植林やアグロフォレストリーなどという技術的課題としての単なる天然資源管理というより権利ベース・アプローチを基本に計画を策定している。このように、本件は当初から住民らの意識が高まることで、彼らが事業を主導、コントロールし、農民がエンパワメントすることを前提にしているので、**計画時に目指したのは「自律的」参加**であったと判断できる。

② 住民の参加の度合い（主体別指標マトリックスに基づくが、指標は必要に応じ取捨選択）

表 3.6 植林グループ

大項目	小項目	スコア	根拠
組織能力	組織運営能力	3	代表はいるが、書記、会計はいない。月一回のミーティングをもつが、議事録は作成していない。
	会計管理能力	1	現在、グループに財源はまったくない。
	資源の活用能力	2	メンバーは自分の土地を所有し植林に必要な資源（苗）は RECA から供与された。収入向上のためにアグロフォレストリーを行うが、そのための資源確保や資金獲得は現在、計画中。
	問題分析・計画策定能力	3	地域の抱える問題は十分認識しており、そのための解決策も理解しているが、計画や実行に移す際には、RECA の支援が必要になる。
	意思決定	3	物事を決める際にはメンバー内で多数決による。5 人しかいないのでそれほど多くのアイデアや選択肢が出るわけではないが、合意もスムーズに行き、意思決定に手間取ることもない。
	多様な参加	2	メンバーは異なる部族、宗教から構成されているが、全員男性。人数をもっと増やし、組織を多様化させるのが大きな課題。
	情報共有・コミュニケーション	4	月1回の会合でコミュニケーションをはかっており、日ごろ、山林や近所づきあいの中で不定期にあって情報共有している。
	外部との協働関係	2	RECA とは協働関係にある。リーダーの所属する農業食糧省とはコンタクトはあるが協働関係にまでは発展してない。
組織文化	学び（相互学習）	3	技術（特に農林業関連）に関する学びはメンバー間で移転・共有されているが、それ以外の学びの発展はない。
	ビジョン共有	3	アグロフォレストリー拡大のための資金確保が当面の目標であるが、それ以外の長期的な展望はない。
	自発性	3	天然資源管理の政策やルールに遵守することは社会的責任と認識しており、学んだ技術の達成感で活動そのものには意義を感じているので長期的に続けて生きたい意志はある。しかし財政基盤もなく RECA に依存しているので、組織として強い自信はまだない。

図 3.5 植林グループの参加の発現度



### ③ 住民の関わりに影響を及ぼすその他の要因

#### a. チーフと土地の分配

コミュニティ資源の活用で一番大きな問題は土地の使用権である。上述のように、チーフを頂点とした「スツールランド」では住民はチーフの同意を得て、土地の借地権、耕作権を得る。このため、農民の土地利用はチーフの判断で如何ようにも拡大や縮小ができるため、土地の権利問題は、チーフの意識改革や理解が鍵となっている。他方、チーフの土地とは別にコミュニティの外に居住している外部地主もおり、この場合は彼らと森林管理や保全、土地利用のルールを十分協議する必要があるが、そこの居住していない者と住民が同等に意識を共有する難しさが横たわっている。コミュニティにおけるチーフと土地の分配に関する状況は表 3.7 の通りである。

CARE の中間レビュー報告書<sup>15</sup>によると、土地の利用権に関しては、未だにチーフやその他の地主の「無関心さ」が問題と指摘されている。FOREST のコンポーネントの中で一番重要な課題である資源の公正な分配に関しては、チーフなどコミュニティの有力者の主体性の確保に一番時間を要するのが現状と言える。

表 3.7 コミュニティ内のチーフの土地や資源に関する分配状況

コミュニティ名	資源、土地にかかる現状
ジュウイラ・バンソ	2 人のチーフが権力争いをしており、住民が主体となる段階まで到達していない。コミュニティの組織化が進んでいないため、CARE の進めるサイト・プランニングの策定まで至っておらず、住民全体の参加は遅々としている。
アポンブニソ	チーフや長老が森林や資源管理を始めとしてコミュニティの活動全般に積極的にコミットし、強い統率力を持っている。森林資源の公正な分配のために、地域の金鉱会社と住民との仲介役にもなっている。ただし、土地分配に関してはまだルールができていない。
ドンピン	チーフは植林グループの活動に関心や協力は示しても、特に強引な介入をしてくることはなく自立的な立場を認めてくれている。植林グループは耕作地の使用権をチーフから受けており、RECAの進める活動により、チーフの意識も徐々に変わっている。

出所:チーフ、住民からの聞き取りに基づき作成

#### b. NGO のスタンス

##### ■ 自主性を導き出す時間枠

CARE は、住民への意識化に年単位（2年以上）を費やし、住民自身が活動の意味や目的を真に理解して、行動が変容するまで粘り強く待つという姿勢を貫いている。その結果、住民は自分たちが有する権利に対して「開眼」し、彼らの意識の向上、自信の構築につながった、と中間レビューでは評価されている。一方、権利意識の変革を達成するには長い時間を要することは認識されつつも、実施の「スピード」の程度が疑問視されている。FOREST は権利意識の変革だけでなく、持続的天然資源管理のための生計手段も含めたシステムの構築をも目的としている。CARE は住民の主体性を期待するがゆえに、彼らから出てくるアイデアや提案を待ち続けているが、なかなか思うように住民だけでは前進していない面もある。中間レビューでは NGO サイドからも積極的に提案し、必要に応じて主導することの必要性も挙げられ、誰のペースで物事を決めて進めるのかを適宜慎重に考える必要性が指摘されている。

<sup>15</sup> CARE (2005) Report on the Mid Term Review of the Forest Component of the ANR Programme, written by John Wilson, December, 2005.

## ■ 農用林開発のモデル化

CARE による物質的な投入やサービスは限定的で、少ない投入で住民自身への負担や貢献（耕作地の縮小、焼畑、伐採の禁止、長期的な利益を主眼とした植林活動など）を求めており、住民に多くのインセンティブはもたらされていない。農民は、NGO の提案に沿って供与された数本の苗（マホガニーなど）を植え、他の農作物（カカオ、胡椒、キャッサバ、パパイヤなど）と間作を試みているものの、このような作付けが持続的なのか、また収穫物を地主と折半するため利益配分からみても妥当なのか収入向上になるのかも立証されていない。この理由として、資源の公正な分配と、自給作物、換金作物、樹木、林産物などの間作をどのように組み合わせるかという総合的なモデル「持続的な天然資源管理における農用林の活用」がまだ開発されていない点が挙げられる<sup>16</sup>。農民が植林に「参加」し始めていても、彼らが自律的に天然資源管理を行えるまでの基盤づくりが未だでき上がっていない現状を鑑みると、NGO は住民とともに基盤づくりを迅速に進め、総合的なモデルを開発することが急務と言える。

### (3) 考察

ドンピン・コミュニティの「植林グループ」は5人という小集団で3年間活動を実施しているが、まだ寄り合い所帯のような組織である。選出されたリーダーの下、月1度の会合を開催する程度で、体系的な運営をするまでには至っておらず、持続的な組織活動のための財政基盤もなく、組織運営能力は高いとは言えない。一方で、組織には会合でお互いの意見を率直に出し、相手の意見にも傾聴し、合意ができるまで話し合う民主的な意思決定のプロセスが存在している。特に、農業食糧省の普及員であるリーダーが他のメンバーに対して植林に関する技術指導を行っていることは、学びの共有や活動の持続性の一助になっている。

さらに、権利ベースへのアプローチに関して、ドンピンの住民は、土地の利用権などについてチーフも理解を示し協力していると語っているが、本評価では土地無し農民への土地分配がどの程度進んでいるかの正確な実態を把握するには至っていない。中間レビューでは、多くのチーフや地主はこの問題に対して無関心であるとされていることから、資源の公正な分配におけるチーフの行動変容（＝土地無し農民に耕作のための土地の使用権を認めるようになる）がないコミュニティでは住民は受動的な立場であり続けるといえる。

CARE やパートナーNGO のアプローチも住民の参加度合いに影響を及ぼしている。中間レビューで指摘されているように、実施のスピードの問題、また持続的な生計手段のための農用林の活用法が確立していない以上、つまり農民自身で持続的な資源管理を進めていくための具体的な基盤や枠組みができていない現状では、住民が「自律的」参加の状態となるのは困難といえる。

### (4) 結論

以上の分析・考察から、植林グループにおいては、プロジェクトデザイン時目指したものは「自律的」参加であるものの、チーフによる土地資源分配問題、また持続的手段のモデルの開発の問題の現状や、住民組織の機能や関わり度を見ると、現地調査の時点では「協力的/機能的」参加の状態に位置していると評価できる。

<sup>16</sup> CARE (2005) Report on the Mid Term Review of the Forest Component of the ANR Programme, written by John Wilson, December, 2005.

### Box 3.2 意思決定プロセスとは？

意思決定は、この行為一つを拾って評価できるものでなく、民主主義、リーダーシップ、問題分析・計画策定などの要素とも重なりあわせて判断をする。意思決定プロセスは他の管理運営面と違い、実態的に把握しづらい部分もあるので評価が難しいが、住民参加の視点から以下の2点のポイントを押さえておきたい。

#### ① 意思決定プロセスに入るメンバー

組織に所属しているからと言ってすべてのメンバーが意思決定プロセスに入っているとは限らない。意思決定をする内容にもよるが、もし特定のメンバーがそのプロセスに入っていない場合、何故なのかを明らかにする必要がある。特に、無口な性格の者、教育レベルの低い者、女性、少数民族(部)族などが意思決定のプロセスに入っていない、入りにくい場合も多い。参加型開発では、このようにマージナライズされた人々がいかに上層部の意思決定に加わるか、ということは最大の関心事といっても過言でない。

#### ② 意思決定のプロセスの進め方

組織が縦割り、ヒエラルキー的な場合は、右の図のように分類される。

一番下は日常業務の中で行われ個人レベルでの意思決定、中間は上層部が決めた戦略を受け日常業務の監督に係る決定をし、一番上は組織として重大な決定を行うレベルである。

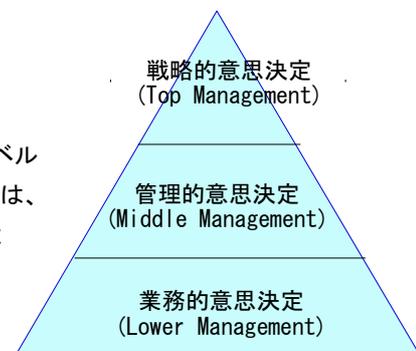
組織の規模にもよるが、グループの意思決定を見る場合には中間とトップレベルが重要になる。ただし、FORESTの植林グループのように組織が極小の場合は、3つの境界はなく、メンバー全員が日常的な業務から組織の存亡に係る重大な決定まで行うこともあるので、すべてのレベルを網羅して見る必要がある。

意思決定の進め方は、「問題分析・計画策定」のプロセスそのものである。

しかしすべての組織がこのような合理的な流れで進行して意思決定ができるとは限らない。例えばよくあるケースとして、問題そのものを認識していない、情報や知識が乏しいため解決策や選択肢を出せない場合などがある。またこれらが的確に出せたとしても、必ずしも全会一致で決まるわけではない。参加人数が多くなれば、合意形成に時間がかかる。決定が難航すると、最終的にリーダーに判断が委ねられることになる。ただし、民主的なリーダーシップとは単に多数決で物事を二者択一的に決めるのではなく、その前提として異なる意見をもつメンバーや少数派と冷静に協議し、その結果、相手の言い分をお互いが理解できたというプロセスを設けることが重要になる。以下は意思決定プロセスを評価するための必要事項である。

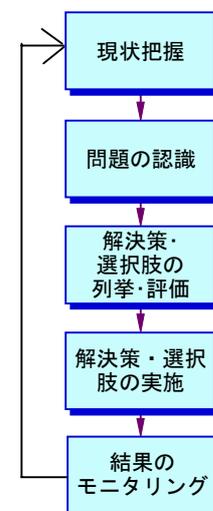
- 意思決定プロセスに誰が参加している(た)か？
- メンバーは意思決定に必要な情報をすべて共有できていたか？
- 日常的な意思決定プロセスは誰がどのように行うのか？
- 重大な意思決定は誰がどのように行うのか？
- リーダーは意思決定プロセスの際、どのようにかかわるのか？
- 今まで意思決定ができなかった内容はどういうものだったか？
- 合意ができない場合はどのように解決してきたか？
- 意思決定プロセスは、プロジェクトの開始時期から終了時にかけて変化してきたか？ その場合、どのように変化したか？
- メンバーにとって今の意思決定プロセスは適切だと思うか？
- どのような意思決定プロセスが望ましいか？

ヒエラルキー的組織の意思決定



出所: Hatch, J.M(1997)を参考に作成

合理的意思決定プロセス



出所: Hatch, J.M(1997)を参考に作成

### 3.3. パナマ JICA 「パナマ運河流域保全計画（PROCCAPA）」

#### 3.3.1. 背景

##### (1) 活動

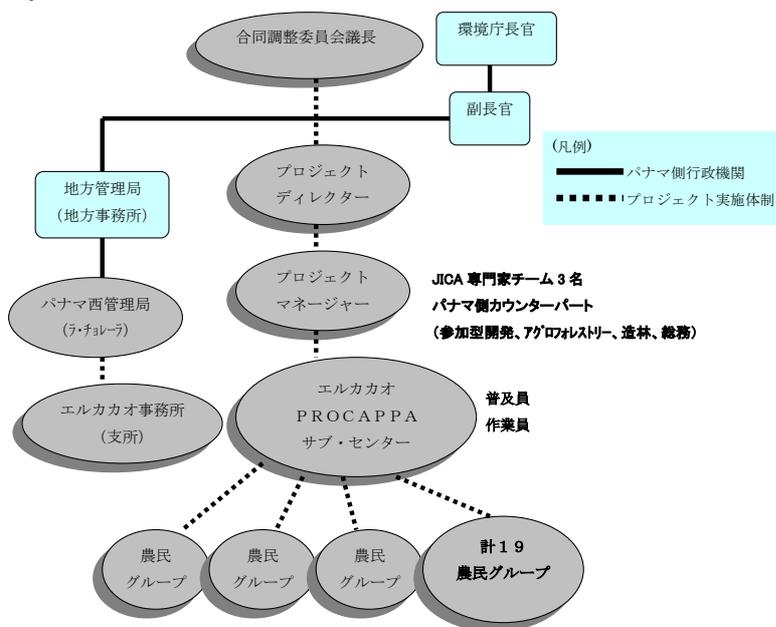
本案件は、パナマ運河西部流域の流域保全を目的とした参加型森林管理プロジェクトである。主な活動は、(1) 参加型手法による住民グループの組織化、(2) 流域保全に配慮した農林業生産技術の住民への指導、(3) 住民による農地利用計画の作成と実践、(4) 住民による土壌保全を目指した植林活動、(5) 住民への環境教育活動の実施、(6) 上記 (1) ~ (5) に関わる環境庁の普及体制の確立、である。実施プロセスの大きな特徴として、2001 年に農民生産者協会（以下、APRODECA）というグループメンバーによる農民支援の組織が設立され法人格を取得したことが挙げられ、プロジェクト終了後の支援の担い手として、環境庁や NGO との連携・委託事業を通じた農民グループの活動を継続的に支援している。

##### (2) 実施体制

図 3.6 PROCCAPA 実施体制図

図 15 はプロジェクトの実施体制図である。

環境庁の自然遺産局長がプロジェクトディレクターを務め、その下に現場責任者としてプロジェクトマネージャーを配置して、プロジェクトの運営を行ってきた。プロジェクトマネージャーのもと、参加型開発、アグロフォレストリー、造林、の 3 つのコンポーネントを設置し、それぞれに日本人専門家と、そのカウンターパートとなるスタッフが配置された。現場の普及体制は、エルカカオにプロジェクトのサブセンターを設置して、同センターを拠点に、18 農民グループ（のち 19）を対象に普及員が活動を行ってきた。



#### 3.3.2. 評価結果

##### (1) 前提条件

##### ① 評価対象となる住民および組織

評価対象は、本案件における主要なアクターである農民グループと APRODECA とする。表 3.8 には今回の調査で訪問した 3 つの農民グループの簡単なプロフィールをまとめている。各グループは、パナマの最小行政単位であるコミュニティの住民のうち、プロジェクトに関心を示した 10 名弱の農民から形成されている。さらに、APRODECA は 19 ある農民グループの活動を支援するために設立され、独自の農民組織として法人格を有する組織であり、現在会員 110 人と執行役員 6 人から構成されている。

表 3.8 PROCCAPA 3 グループのプロフィール

グループ名	主なグループ活動・特徴
エル ハグア El Jagua	<ul style="list-style-type: none"> <li>メンバー数 12 人</li> <li>コミュニティの資源を活かし、新たな蘭栽培を開始</li> <li>養鶏プロジェクトの継続と順調な事業拡大</li> </ul>
シリ グランデ Ciri Grande	<ul style="list-style-type: none"> <li>メンバー数 登録 14 人、うち活発なメンバー11 人、全員が APRODECA 会員</li> <li>村のニーズを取り入れたキオスクの経営の継続と強化(商品種類の増加、帳簿の工夫・改善等)</li> <li>有能な若い女性のリーダーシップ</li> </ul>
ラ ネグリタ La Negrita #2	<ul style="list-style-type: none"> <li>メンバー数 12 人、うち活発なメンバー10 人 APRODECA 会員は 1 名</li> <li>PROCCAPA 終了後、APRODECA によって形成されたグループ</li> <li>水源の確保問題に直面し、解決に向けて取り組み中</li> </ul>

(2) 分析

① 目指したタイプ

本案件の狙いは、農民が主体となって実施する参加型流域保全活動を定着させることであり、そのためには、農民が主体となって活動に参加することが前提である。この点は、「プロジェクトの支援を受けた農民グループのメンバーが、流域保全に貢献する参加型開発を持続的に実施する」というプロジェクト目標からも明らかである。よって、活動も農民グループや APRODECA が自発的かつ主体的に活動を持続的に実施するために、個人や組織のエンパワメントに重点を置いている。したがって、プロジェクトデザイン時では農民たちが「**自律的**」参加を目指していると判断できる。

② 住民の参加の度合い(主体別指標マトリックスに基づくが、指標は必要に応じ取捨選択)

表 3.9 農民グループ (組織単位)

大項目	小項目	スコア	根拠
組織能力	組織運営能力	4	定期的且つ民主的なプロセスで役員や委員の選出が行われ、各メンバーに役割が分担されている。
	会計管理能力	4	活動に必要な資金はグループの活動資金から拠出され、会計係が帳簿をつけ適切な資金管理が行われている。
	資源の活用能力	4	コミュニティ資源の持続的な保全や管理について認識し、合意の下適切に活用されている。
	問題分析・計画策定能力	3	グループ内の話し合いで計画、実施ができるが、必要に応じて外部からの指導・支援を受けることがある。
	意思決定(合意形成)	4	決定事項はメンバーとの話し合いを通じて民主的な方法で決定される。
	多様な参加	2	メンバーは活動当初から殆ど変化が見られず、大半は親族で構成されていることが多い。
	情報共有・コミュニケーション	3	定期的な集まりを通じて透明性ある情報共有、コミュニケーションが図られている。
組織文化	学び(相互学習)	4	研修に参加したメンバーは、他のメンバーに知識や技術を共有するシステムが根付いている。
	ビジョンの共有	3	メンバーは将来の計画や展望について語ることは出来るが、グループで共有するまでには至らない。
	自発性 <sup>17</sup>	4	メンバーはグループ活動の利益を認識し、自発的に参加する。

<sup>17</sup> 自発性の聞き方については、Box3.4「自発性の聞きだし方」を参照のこと。

図 3.7 農民グループの参加の発現度（組織単位）

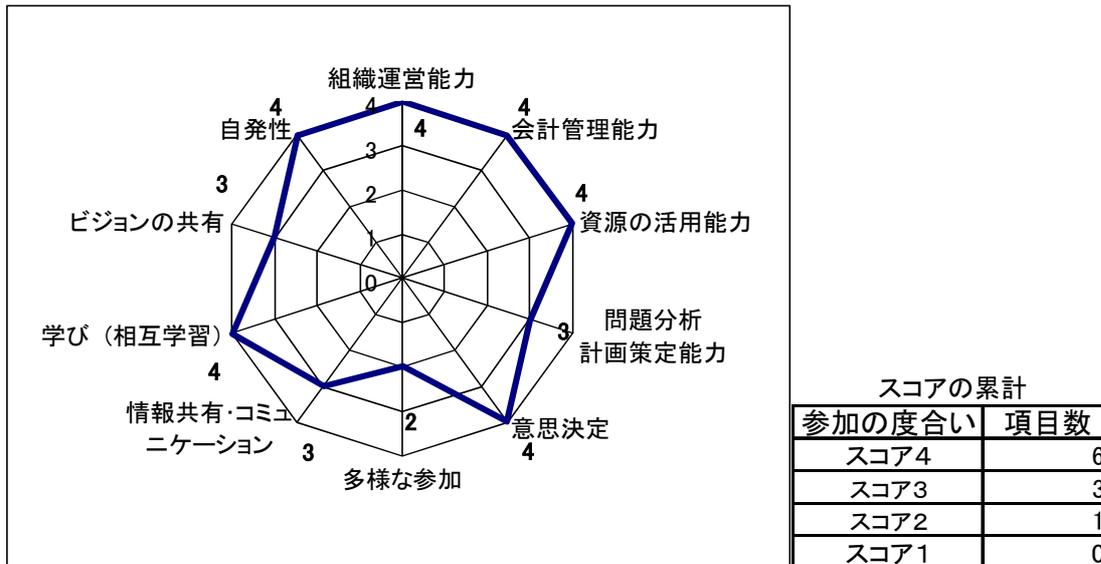


表 3.10 農民グループ（個人、及び地域単位）

中項目	小項目	スコア	根拠
個別能力	知識技術の活用	4	新しく学んだ技術を、グループ農園だけでなく個人農園で活用し、自らの便益につなげる事ができる。
コミュニティの能力・規範	制度・ルールの確立	4	農民グループの活動から得られた知見・教訓は、環境庁の策定する環境政策に反映される予定である。
	普及・伝播	4	農民グループは他の地域に講師として招かれ、自らの経験と技術の普及活動に携わっている。環境庁は他地域にて類似案件を実施中。
	価値観	2	地域住民に対する環境教育等を通じて、流域管理保全の重要性を広める活動をしているが、他の住民への波及効果は限定的である。
外部との関係	外部との協働関係	3	環境庁やNGO、民間企業との連携活動を実施しているが、その大半はAPRODECAが仲介役となっており、農民グループ自身の外部ネットワークは弱い。

図 3.8 農民グループの参加の発現度（個人および地域単位）

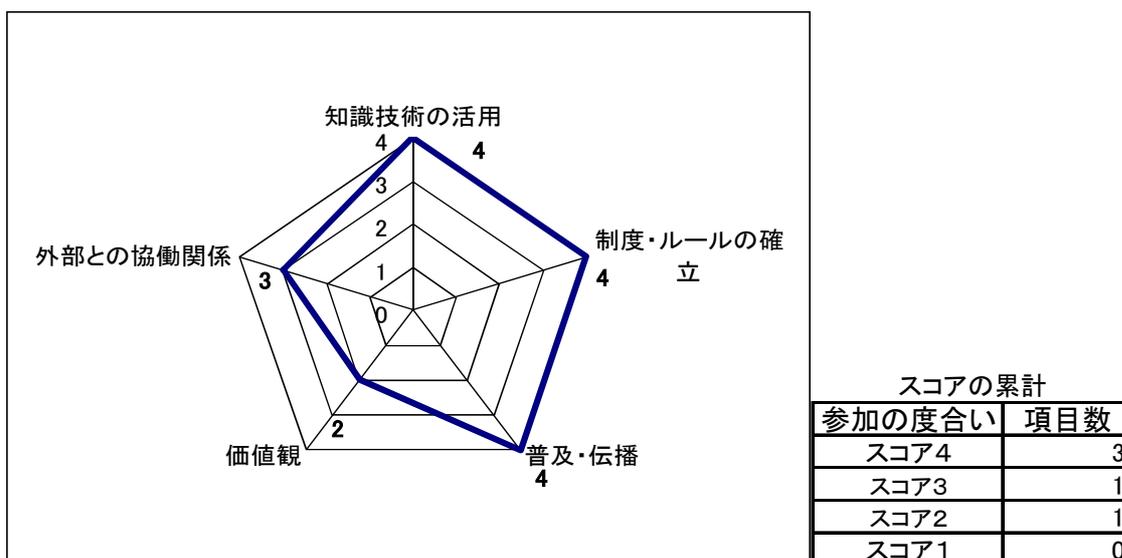
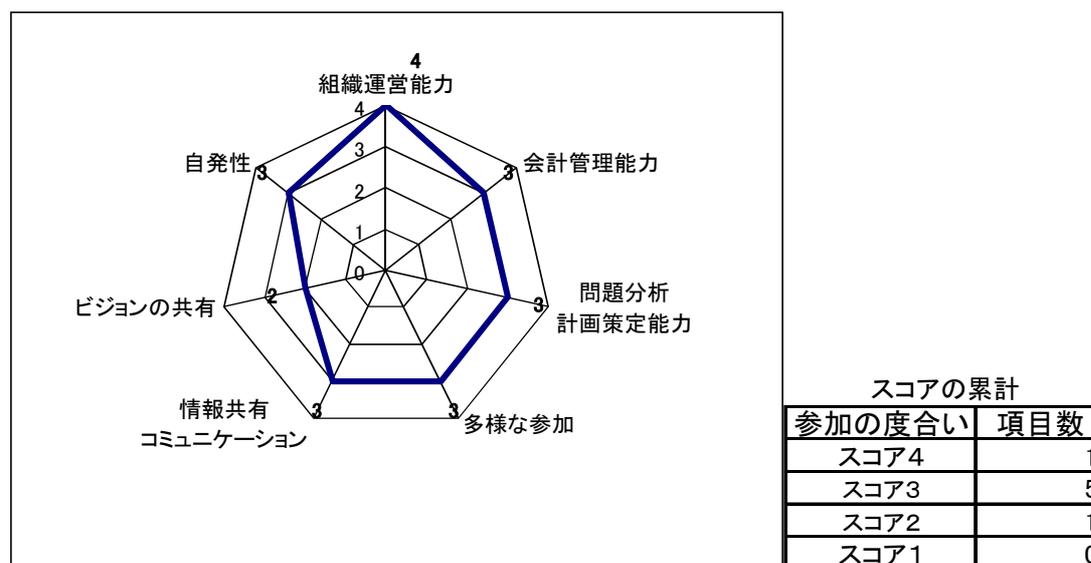


表 3.11 APRODECA(組織単位)

中項目	小項目	スコア	根拠
組織力	組織運営能力	4	役員(理事、副理事、会計、書記、秘書)が会員から選出され、理事に関しては定期的な選挙が行われる。
	会計管理能力	3	会員費と活動収益が主な資金源とし、会計係が適切な管理を行っているが、資金の持続的な確保については不透明。
	問題分析・計画策定能力	3	地域や農民グループの問題解決について話し合うが、必要に応じて環境庁の支援・指導に依存する。必要に応じて環境庁から支援・指導を受けながら新しい事業へ取り組んでいる。
	多様な参加	3	基本的には誰でも参加できるが、入会費、会費等の支払いが必要となり、貧困層の参加は困難と推測される。
	情報共有・コミュニケーション	3	情報は基本的には公開されているが、会員全員がそれにアクセスする安定的な手段は完全には確立されていない模様。
組織文化	ビジョンの共有	2	組織としての設立目的と展望を有しているが、その実現能力については今後の展開を見守るの必要があり、組合員間でのビジョンの共有も課題である。
	自発性	3	「APRODECA は環境庁の子」という認識であり、環境庁の後ろ盾を得ながら活動に取り組んでいる。

図 3.9 APRODECA の参加の発現度 (組織単位)



③ 住民の参加に影響を及ぼすその他の要因

今回の現地調査では、農民の「自律的」参加においてプロジェクトスタッフとの信頼関係が非常に大きな影響を与えていることが明らかになった。農民グループメンバーに対し、活動に参加した動機と経緯について聞き取り調査を行ったところ、メンバー数人は、最初は不信感や不安を抱いていたが、プロジェクトスタッフが約束を守り、農民の声に耳を傾け、必要に応じた支援をしてくれたことに対し、徐々に信頼感を抱くようになったと述べた。プロジェクトの早い段階にこのような基盤が築かれたことにより、農民自らが活動の主体であるとの意識を高め、「自律的」参加に至ったと考えられる。

また、プロジェクト開始時からの明確なフェーズアウト（出口）戦略も、農民の「自律的」参加にプラスの要因となった。プロジェクトスタッフは、カウンターパートだけでなく農民がプロジェクトに対して依存心を持たないように「プロジェクトは5年で終わる」と宣告してきた。これは結果的に、住民の自立心を高める上でプラスに働いた。事実、インタビューの中で農民が「プロジェクトは5年で終わると聞いて、自分達だけで活動を続けていけるか考えた」と述べており、プロジェクト実施中に農民自身が活動の継続について考えるきっかけを与え、主体性を高めたと言える。

### (3) 考察

今回評価対象となった農民グループのマネジメント能力（リーダー・委員の選出、定例会の開催、収益金の管理等）は十分に備わっており、個々のメンバーが積極的に活動に参加している姿が観察でき、自発性は高いと評価された。また、当案件から得られた知見・教訓が環境政策に反映される予定であることから政策レベルに与えた影響は大きいと判断できる一方、多様な参加という観点では、グループ設立当初からメンバーの入れ替えはほとんどなく、その大半が親族関係者で構成されていることから、コミュニティ内での普及・伝播効果は限定的と言える。

一方で、APRODECA は、活動資金・資材の調達面で不確定な部分が見られるものの、組織として設立されて日が浅いにもかかわらず、必要十分なマネジメント能力を備えつつあると評価できる。しかし、現在、加盟組合数 13 コミュニティ（組合員数 110 人）にまで成長したため、情報通達手段の確立やビジョンの再考と共有が早急な課題として挙げられる。

### (4) 結論

これまでの分析・考察から以下のとおり結論づけられる。プロジェクトデザイン時に目指されていた農民グループの参加タイプは「自律的」参加であり、**プロジェクト終了後も「自律的」参加の状態に至り、かつその状態を維持している**と評価できる。さらに、プロジェクト実施中に設立された APRODECA も農民グループを支援するための組織基盤を備えつつあり、会計管理能力、情報共有、ビジョンの共有等においては課題が残るものの、執行役員等が中心となり自律的に運営を行っている判断できる。

### Box 3.3 「リーダーシップ」の聞き出し方

そのコミュニティ、もしくはグループのリーダーシップが適切に(民主的に)機能しているかどうか、これはどうやって聞き出すことができるのでしょうか？

そのためには、まず住民の間で「理想的なリーダー」について話し合ってもらいます。このような場には、自由な意見交換をしてもらうため、リーダー的存在の人が同席していないほうが望ましいです。同時に、リーダー的存在の人物にも、同様のブレインストーミングをしてもらいます。

すると、各々が望むリーダー像が浮かび上がってきます。

そして、「では、そのリーダー像と実際のリーダーは同じですか？」と聞いてみましょう。そこで、「同じ」と言う答えが来れば、良いリーダーシップが機能していると言えますし、しかし、「違うかも・・・」となれば、理想と現実のギャップがあり、改善が必要な状況だと推測できます。

以上のようなプロセスで、リーダーシップの現状を知り、評価するための大きなヒントを得る事が出来ます。

さらには、評価のフィードバックのひとつとして、住民によるリーダーシップ検証作業の結果をリーダーに伝えることで、リーダーシップの向上に貢献することも可能でしょう。ただし、リーダーと住民の間の信頼関係が弱い場合には逆効果にもなりえるので、評価者としては、慎重に行動する必要があります。

### Box 3.4 「自発性」の聞き出し方

「自発性」という、人の内面を聞き出すのは難しいことです。どんな質問が適当なのか頭を悩ませてしまいます。人の心理は複雑で、常に変化し、本音を聞きだすには相当な時間を要してしまいます。でも、人の内面の変化は行動の変化として現れたことを捉える、つまり、何がきっかけで行動が変わったかを探り出すと、その人の心の変化が見えてくることに注目しましょう。

\* \* \*

例えば、活動に自発的に参加しているかどうか聞き出す方法として、参加した当時のことを思い出してもらい、その前後の出来事を聞いてみると、その人が自発的だったか受身的だったかが推測できます。その際、気をつけなくてはならないのは、最初から動機を質問しないということです。そうしてしまうと、現在の考えに沿って過去の行為の動機を解釈するよう促すことになり、当時の考えと現在の考えの混同を招きます。それを避けるために、当時のことを具体的かつ詳細に思い出してもらえそうな質問をしつこいほど重ねた上で、その際の気持ちや考えを思い出してもらい、という手順を取るのがいいでしょう。

パナマでのインタビューの一部を紹介します。

調査団:「誰からプロジェクトの話を聞きましたか?その時、どう思いましたか?」

農 民:「●と▲から話を聞いたけど、これまでいろんな国の人が来たから、ただな、と思ったよ」

調査団:「それなら、何でプロジェクトに参加したのですか」

農 民:「▲は信頼できる人だったし、彼に勧められたから、半信半疑だったけど参加してみたんだ」

↑ ここから参加の動機が受動的なものであったことが分かります！

調査団:「もう▲はいないけど、まだ活動を続けているんですね。」

農 民:「活動を続けていれば、新しいことを学べて楽しいし、収入の足しにもなるしね」

↑ 動機がより自発的なものに変化したことが分かります！

注: ●と▲は外部者

### 3.4 ホンジュラス AMDA「トロヘス保健サービス拡充事業（トロヘス事業）」

#### 3.4.1 背景

##### (1) 活動

2000年に実施した保健衛生教育セミナーで育成されたHVから、同地域における医療品へのアクセス難が指摘されたことを受け、2001年、AMDAは同国保健省の支援を受けて、コミュニティ薬局実施運営規則<sup>18</sup>に基づき11村でコミュニティ薬局(FCM)を設置した。この事業により、住民から育成されたHVがAMDAから医薬品を低価格で購入し、地域住民に安価（原価+20%、市価の半分から4分の1）で販売することが可能となった。さらに、2003年にはFCMの自立運営にむけて各FCMの代表者で構成される運営委員会（以下、FCM委員会）が設立され、各FCMの販売状況のモニタリングや薬品在庫管理を行っている。現在、FCMは20村にまで増加し、計60人（2006年現在）のHVが地域の保健サービス事業及び薬局運営・薬品管理に自発的に携わっている。また、同地域のHVの約9割が男性であり、母子保健に関わる意識・知識不足と、公的な教育を受けた助産師の不足が、妊産婦死亡率の高い同市の問題として挙げられた。このような状況の下、AMDAは在ホンジュラス日本大使館の草の根・人間の安全保障無償資金協力を受け、母子保健サービスの鍵を握る伝統的助産師（TBA）の育成、及び、妊娠適齢期の女性及び地域住民に対するリプロダクティブヘルス教育を実施した。

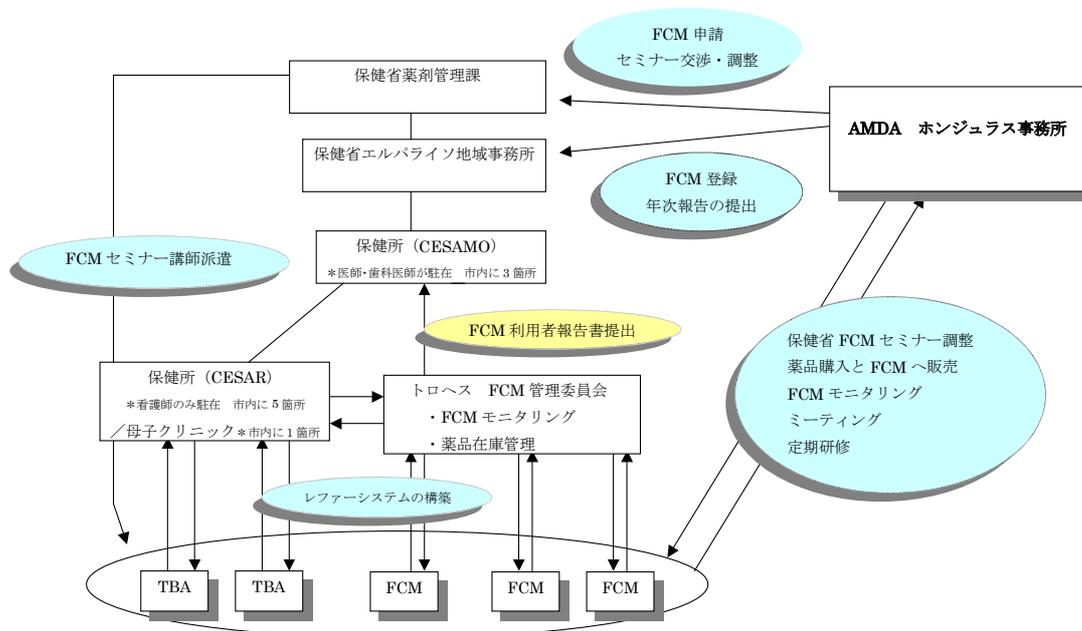
##### (2) 実施体制

図3.9に示すとおり、AMDAは事業開始時から保健省と連携し、同国規則に基づいたFCM設置の申請や研修事業の調整、保健分野の講師依頼等を行いコミュニティと行政機関の仲介役を担っている。またコミュニティとの関係においては、AMDAはFCMセミナー開催・調整、薬品購入とFCMへの販売、活動のモニタリング、定例会への出席、定期研修の実施等を行ってきた。特に、医薬品購入については、AMDAが製薬会社から安価に大量購入したものをHVに販売し、FCMにおいて低価格で医薬品を提供するという流通経路の確保が当プロジェクトの根幹であり、この部分におけるAMDA側の投入は現在も継続している。さらに、当プロジェクトによって育成されたHV・TBAと保健所・母子クリニックとの連携関係も強化され、特にコミュニティと公的医療機関を結ぶレファラル・システムの確立は同地域医療の改善に大きく貢献していると考えられる。

---

<sup>18</sup> REGLAMENTO DE IMPLEMENTACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS COMUNALES DE MEDICAMENTOS (1996年10月) : 医薬品へのアクセスが困難なコミュニティ内の組織に対し、顧問機関（公的機関、国際協力機関、NGO等）からの規定の支援を条件に薬局設置を許可する規則。

図 3.10 トロヘス事業実施体制図



### 3.4.2. 評価結果

#### (1) 前提条件

##### ① 評価対象コミュニティ及び住民

評価対象グループは、本プロジェクトのターゲットである FCM を運営する HV（各コミュニティで1~3名）と TBA（各コミュニティ1~2名）である。コミュニティ内での活動は、組織としてではなく個人単位で展開されていることから、彼らの個人単位及び地域単位を評価する。加えて、FCM 委員会も評価対象とし、主に現地調査で得られた情報を基に組織単位の評価を行った。表 3.12 には、今回訪問した FCM が設置されているコミュニティ（追加調査も含む）のプロフィールを取りまとめている。

表 3.12 トロヘス事業 5コミュニティのプロフィール

コミュニティ名	市内からの距離(車両)	人口	HV 数	FCM 月平均利用者数
ヘルマニア Germania	17Km(1.5 時間)	165	4	84.8
サンルイス San Luis	30Km(3.3 時間)	172	2	15.5
ゼペダ Zepeda#2	20Km(2.6 時間)	226	1	51.2
エスパニョール グランデ Español Grande	37Km(1.5 時間)	313	3	33.2
サンタフェ Santa Fe	25Km(1 時間)	582	3	22.2

(2) 分析

① 目指したタイプ

今回の評価対象となる2案件は「対象地域住民の基本的な保健医療へのミニマムアクセスを確保する」というプロジェクト目標の下で、同地域にて並行的に実施されている。ここでは、「住民参加」は「サービスデリバリーを拡充させるための手段」として位置づけられており、活動当初から住民は限定された枠内での役割を果す「協力的/機能的」参加を想定していたと考えられる。

② 住民の参加の度合い(主体別指標マトリックスに基づくが、指標は必要に応じ取捨選択)

表 3.13 HV(個人、地域単位)

中項目	小項目	スコア	根拠
個別能力	知識・技術の活用	3	保健所で開催される定例会に積極的に参加し、保健・医療知識のブラッシュアップや活発な意見交換等を行うが、外部に学びの場を見出すまでには至らない。
	マネジメント	3	医薬品の在庫・在庫状況を定期的に報告する義務があるが、在庫管理帖、会計簿は個人によりばらつきが見られた。
	問題解決能力	2	問題が発生した時は、管理委員会や地域の准看護師に相談し解決のための支持を仰ぐことが多い。
心理・精神面	自発性	4	地域の保健・医療サービス向上のために無償ボランティアとして活動を継続している。
コミュニティ・外部との関係	価値観	3	住民は病気になったら伝統的医療に頼っていたが、徐々に、HV や薬局を頼り、利用するよう行動が変化した。しかし、伝統的出産の習慣は依然として残っている。
	普及・伝播	2	活動初期の対象コミュニティからほぼ変化はなく、現在は投入を希望する他コミュニティから申請はあるが、実現に至っていない。
	外部との協働関係	3	ボランティアは、AMDA や保健所と協力・連携して地域の保健状況の向上を目指して活動している。

図 3.11 HV の参加の発現度 (個人・地域・外部との関係単位)

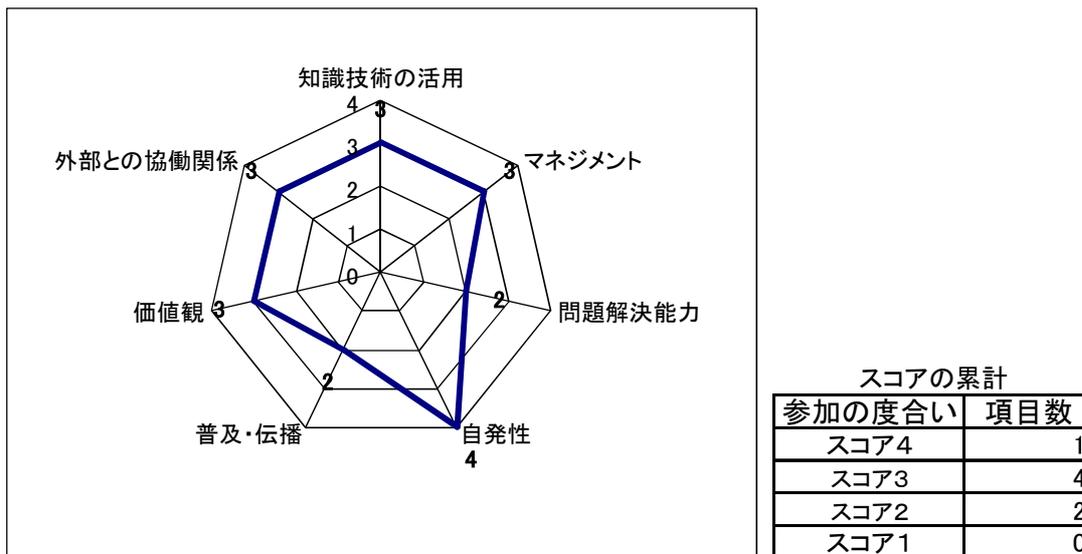
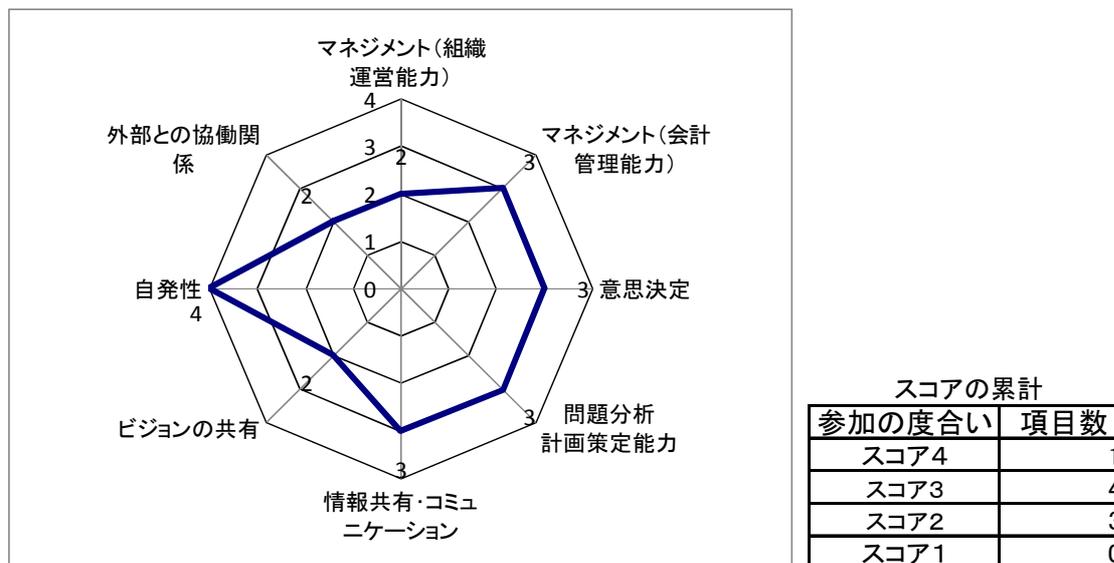


表 3.14 FCM委員会(組織、外部との関係)

中項目	小項目	スコア	根拠
組織能力	組織運営能力	2	役員は定期的に出選されることになっているが、リーダーの不在により中止されることがある。
	会計管理能力	3	グループ活動基金は各薬局の毎月の売り上げから徴収しており、委員には収益金額を周知している。
	問題分析・計画策定能力	3	地域の准看護師の強いリーダーシップの下、新たな活動計画や実施が行なわれており、委員の計画・実施能力はやや弱い、定期的なモニタリングを行い、売り上げが落ちた薬局を訪問し、その問題解決に当たることができる。
	意思決定(合意形成)	3	月例会において、民主的な方法で合意形成が行われるが、地域の准看護師の影響力が反映されていると考えられる。
	情報共有・コミュニケーション	3	遠隔地に済む各委員の間では、携帯電話、ラジオ、伝言等を適宜活用して必要な情報共有に努めているが、その手段は不安定。
組織文化	ビジョンの共有	2	一部の委員は薬局で取り扱う医薬品の拡充を目指しているが組織としてのビジョンとなっていない。
	自発性	4	地域の人から感謝、尊敬されることで、外部の指示がなくとも、自発的に活動に参加している。
外部との関係	外部との協働関係	2	特定の外部者(AMDA,保健所等)との関係は限定的であり、具体的な協働活動は観察されなかった。

図 3.12 FCM 委員会の参加の発現度 (組織・外部との関係単位)



### ③ 住民の参加に影響を及ぼすその他の要因

#### a. 地域の文化的背景

ボランティアの自発性に与えた要因として、以下の2点が挙げられる。最初に、AMDAが活動を開始するにあたり窓口的存在であったトロヘス市保健所の准看護師と地域住民との強い信頼関係があったという点である。この信頼関係は、住民たちが活動の意義をいち早く理解するのを助長し、活動へのコミットメントを高める促進要因となっている。2点目に、地域の伝統・価値観が住民の関わりに影響を及ぼす点である。調査を実施した山岳地域は敬虔なキリスト教信者が多いため、HV達は、自らの信仰心に基づく神への奉仕や隣人愛の精神と、HVとしての活動を重ねて積極的に活動に従事していた。

#### b. 地理的要因と参加の多様性

本地域のような公共サービスへのアクセスが劣悪な地域においては、保健医療分野の優先度が非常に高いため、必然的に住民から信頼を得ている顔役的な人物がHVを務めるケースが多い。また、山岳地域で薬局を運営するには、医薬品の購入や搬入、月例会や研修への参加という面で体力的・時間的な制約が大きいため、女性よりも男性のHVが多く、一方で市内へのアクセスが良い地域では女性HVが増えるという傾向が見られた。以上のことから、地理的条件が住民参加の多様性に与える影響も考慮する必要がある。

### (3) 考察

今回の現地調査の中で、HVは活動を通じて、新しい知識を身に付ける喜びとコミュニティに役立っているというやりがいを肌で感じ、自発的な意思で活動に従事していることが分かった。また、コミュニティ内の住民にも意識・行動変容が観察され、病気になった時に伝統医療ではなく、HVや薬局を積極的に活用するとの声が多く聞かれた。しかし、薬局の無いコミュニティは依然として多く、他地域への普及・伝播効果は弱いと言える。さらに、FCM委員会はマネジメント面（会計管理能力、問題分析・計画策定能力、情報共有・コミュニケーション等）での持続性において課題を抱えている。特に、限定的ではあるがAMDAからの支援は続いており、将来的なフェーズアウトを見据えた体制の構築が必要と考えられる。

### (4) 結果

以上の分析・考察から、プロジェクトデザイン時には「協力的/機能的」参加を目指しており、今回の現地調査でも、HVや運営委員会は保健サービスデリバリーの拡充という目的を目指す上で十分な機能を果しており、その点からも「協力的/機能的」参加の状態に達していると判断できる。

### 3.5. プロセスの検証（外部アプローチの有効性を中心に）

#### 3.5.1. 住民による主体的な開発における共通分析視点

フェーズ I では、住民による主体的な開発に向けた取り組みを分析する上で、外部者がコミュニティに働きかける前後の時期を①準備期、②問題分析・計画策定期、③活動実施期、④自立発展期の4段階期に分類している。さらに、各期におけるコミュニティの望ましい姿と外部者が留意し働きかけるべき事柄について取りまとめており、各期の視点については表 3.15 のとおりである。

表 3.15 各プロセス期における重要な項目（共通分析視点 フェーズ1より）

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

これらは、プロジェクトの進捗状況をモニタリングしたり評価する上で有効な要素を網羅していると考えられるが、プロジェクトの目標や活動内容によっては項目が前後したり、不要な点も出てくるため、柔軟性を持たせて活用するのが望ましい。例えば、ガーナの FOREST は準備期から活動実施期にかけて、地方政府、森林委員会など活動当事者外部の組織に対して、マインドの醸成と住民の意識化を継続して行っている一方、ガーナの RHIP やホンジュラスのトロヘス事業は住民の組織化を目指していないため、組織化、組織運営、マネジメント等の視点は不要になる。

#### 3.5.2. パナマ運河流域保全計画のプロセス毎の分析

ここでは、住民参加が「自律的」な状況に達した成功事例として「パナマ運河流域保全計画」（以下、PROCCAPA）を取り上げ、特にプロセス毎の外部者のアプローチに焦点を当て、住民の主体性を発現させた促進要因について検証を試みる。アプローチを評価するためのフレームワークとしては、基本的には表 3-15 を活用した。以下に、①準備期、②問題分析・策定期、③活動実施期、④自立発展期の各期において重要であったアプローチや出来事を取りまとめ、教訓の抽出を試みた。

## (1) 準備期(事前調査～プロジェクト開始時)

**準備期**とは、プロジェクトの実施者であるカウンターパートとドナーがプロジェクトの目的や住民参加アプローチについて認識を共有し、互いに理解を深める時期であり、コミュニティに明示的に働きかける前の段階である。本時期は、ドナーとカウンターパートによって重要な視点を育み、住民主体の開発を促進する上で土台となる時期である。

### 【具体事例】

PROCCAPAにおいて、農民グループの組織化が迅速に進み、早期から農民主体の活動が展開された主な成功要因として、準備期における以下の点が挙げられる。

第一に、地域住民から絶大な信頼を得ている地域リーダーで環境庁の元契約職員をプロモーターとして登用した点である。外部からの介入者である日本人専門家が農民に働きかけて賛同を得るまでには相当な時間を費やすことになるだろうが、当プロジェクトでは、既に農民との信頼関係を持つ人物を起用することで、円滑に活動を開始することに成功した。事実、ある農民はインタビューの中で、活動に参加するかどうか決める基準として「プロジェクトが自分たちの生活に役立つかどうか」というよりも、「プロモーターや日本人専門家など農民に直接的に働きかけた人が、信じるに値する人かどうか」であったと述べている。

**教訓:住民との良好な信頼関係にある人材の発掘と登用が、プロジェクトの立ち上げ時の成否を左右する大きな要因となった。なぜなら、プロジェクト参加の動機として、プロジェクトの内容の良し悪しよりも、直接働きかけた人物に対する評価に重きを置いていたからである。(実施体制)**

第二に、プロジェクト開始時に、対象地域における他ドナーが実施する類似案件と連携し、経験の共有・活用を積極的に取り入れた点である。同地域の一部では、既に天然資源管理分野での農民グループの組織化や機材の供与等が実施されていたため、PROCCAPAでは活動の重複と村内の競争を避けるため、既に組織化されているグループを強化しながら活動を開始するとしている。また、村人の混乱を避けるためにも既に他ドナーがPRA調査を実施した村落では、基本的にはその情報結果を活用し、必要に応じて補完的な調査を行う方針であった。以上のように、本プロジェクトで農民グループの組織化が迅速に進んだ要因の一つには、コミュニティが持つ基盤、能力、情報などを有効的に活用したことが考えられる。

**教訓:特に、プロジェクト立ち上げ時には、コミュニティがもつ資源・能力・情報(他案件からの知見・経験も含む)を有効活用し、住民の混乱や不要な重複作業を避け、プロジェクト実施の効率性を高めることが可能となった。(現状把握)**

また、対カウンターパートにおいては、本プロジェクトは計画・実施・評価を住民参加型アプローチを用いながら流域保全活動の支援を行うものであること、プロジェクトの実施者は日本側ではなくパナマ側であることを強調し合意を得た。**(マインドの醸成)**

## (2) 問題分析・活動策定期(プロジェクト開始時～APRODECA 発足)

**問題分析・計画策定期**とは、カウンターパートとドナーがファシリテーターを通してコミュニティへ実際に働きかけを開始する時期である。住民が自分たちの抱えている問題を分析し、活動の計画をファシリテーター（案件により異なる）と共に策定していく段階である。本時期に住民の意識化や組織化を丁寧に行うことが、彼らの主体性の醸成や自律的な活動につながると考えられる。

### 【具体事例】

グループの組織化にあたっては、最初にプロモーション集会を各集落で実施し、プロジェクトの目的と併せて、①活動の主体は住民であること<sup>19</sup>、②プロジェクトは5年で終了すること、③環境庁と JICA がプロジェクトの実施者であること<sup>20</sup>を説明した。この時点で住民の主体的な参加に重要であった要素として、①「何のためのプロジェクトか、なぜ住民が参加するのか、何のために組織を作るのか」を説明する機会を設けた点、②地域住民すべてを対象とせず、プロジェクトに関心を示す農民のみをターゲットとした点が挙げられる。集会を通じて流域保全における共通の目的意識を抱いた農民が、意欲的に活動に参加する環境を作り出している。本プロジェクトでは、プロジェクトスタッフや農民との間で常にコンセンサスを得てから行動するプロセスを徹底している。例として、グループ化の意義に関する方針と農民グループ形成時の留意点を次項の Box3.5、3.6 に紹介する。

**教訓:ターゲットグループの選定にあたり、集落の全員ではなく、プロジェクトの流域保全活動に賛同する住民のみを対象としたことで、共通した問題意識を抱いたグループが形成された。その結果、グループの団結力、活動の迅速な推進、メンバーの主体性が保たれ、プロジェクトの継続性につながった。(意識化、組織化)**

### Box 3.5 グループ化の意義

- 普及・技術指導や研修を効率的に行う事ができる
- 給水施設の建設や水田の整備などを効率的に行う事ができる
- メンバー間で情報を共有・交換できる
- 投入物の購入や生産物のマーケティングに有利である



<sup>19</sup> 住民に対しては、「環境庁の職員はいずれは異動する、JICA の専門家もいずれは日本に帰る、でも住民のあなた方はここにずっと残る」と述べ、このプロジェクトは住民が主役である点を強調した。

<sup>20</sup> 住民に対しては、日本人（JICA）が支援しているのではなく、環境庁と JICA が協力してプロジェクトを実施していると理解してもらう。要は、日本人が前面に出るのではなく、パナマ側スタッフが前面に出て仕事をするよう留意する。

### Box 3.6 農民グループ形成時の留意点

- メンバー数は20人程度を基本とする。多すぎると意思決定が難しくなり上手く機能しない可能性があるため。
- 初年度は週一回の技術指導、月一回の組織強化のための集会を行う。2年度以降は頻度を減らしていく。
- グループ編成には強力なリーダーの存在が不可欠である。グループの能力はリーダーの資質に大きく左右される。ただし、一人のリーダーにのみ依存するのではなく、複数のリーダーを育成できるように指導する必要がある。
- 農民グループは新たな生産システムによる共同生産を行う。しかし、共同生産だけに終わるのではなく、いずれはメンバーが個人でも生産できるようにしていく。
- 活動当初はプロジェクト側が必要な資材を提供するが、再生産を繰り返す過程で次第に支援を減らしていく。プロジェクト終了時には外部の支援が無くても自分たちで生産活動ができるようにする。

活動初期は、以下のサイクルが一年近く繰り返された。

- ①プロジェクトに関心を示す農民でグループを形成する。
- ②各グループでPRAを実施し活動計画を作成する。
- ③普及員の参加のもと、ワークショップを定期的に行い、活動実施に必要な機材や技術を決定する。
- ④次回のワークショップで普及員が必要機材等を提供する。

この一連のプロセスは、住民の意識化とプロジェクトスタッフとの関係構築に大きな影響を与えている。つまり、農民が身近な問題を認識し、皆の前で発言し、解決のための方策を皆で考えるという一連の流れは、農民自身の自信の強化と民主的な組織体制を形成する上で重要なプロセスであった。そして、プロジェクトスタッフが農民のニーズを着実に汲み取り、実際に期待に応えるという積み重ねが両者の強い信頼関係の構築につながった。これは住民参加案件を成功させる上で決定的な要因である。

**教訓:**プロジェクトスタッフが住民のニーズに応え、約束を着実に果たした日々の積み重ねが、双方の強固な信頼関係を築いた。住民参加案件においては、この信頼関係の構築が非常に重要な要素である。つまり、住民と外部者の信頼関係が築かれることにより、双方が尊敬し理解を深め、住民の抱える問題が明らかになり、ニーズに合った活動を実施し、生活改善へ向けて兆しが見られ、活動に参加することで便益を得て、住民の自律性が生まれるというプラスのスパイラルを生み出す。(問題分析・計画策定、パートナーシップの構築→新しい視点項目)

### (3) 活動実施期(APRODECA 発足～プロジェクト終了)

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

#### 【具体事例】

プロジェクトの初期段階では、PRAを通じ、自分達を取り入れたいと考える技術に関して自ら検討し優先順位づけする機会を得た。具体的には、①普及員によるグループ農園での技術指導、②リーダーや農民グループを対象とした技術研修、③技術以外の組織強化に関するワークショップ等が定期的実施された。これら一連の研修に対する農民の満足度は非常に高く、技術を活用することで目に見える成果を得て<sup>21</sup>、活動継続への更なる自信と意欲につながっていった。

**教訓:農民自身が生活向上に必要な技術について考え、選択するプロセスが重要な役割を果たした。そこで、ニーズに合った技術・指導を提供することが、農民の自立心と自発性につながった。さらに、その機会を定期的に設けたことが、意欲を継続させる上で有効であった(主体的参加)。**

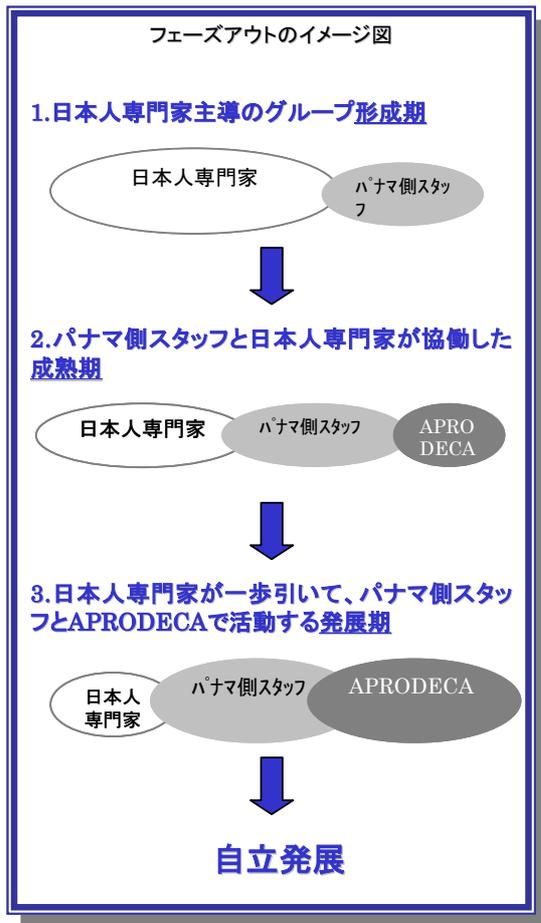
この時期にようやくパナマ側スタッフのマインドの醸成が達成され始めた。その要因として、プロジェクトスタッフ内での度重なる議論、さらに、パナマ側スタッフを前面で活動させることにより、彼らが意欲的な農民グループと対話する中で触発され、また、農民からの要望に応える中で信頼関係が築かれ、徐々に政府のオーナーシップが醸成されていった点も挙げられる。また、環境庁長官とプロジェクトディレクターである自然遺産局長がプロジェクトサイトを訪問した際、積極的に発言し流域保全活動に従事する農民の行動変容を目の当たりにし、プロジェクトの成果と重要性を改めて認識するようになったのも大きな転機であった。その結果、契約職員であったプロジェクトスタッフが正規職員に昇格され、JICAが雇用していた現地作業員は、プロジェクト終了後に環境庁が契約職員として雇用することになり、プロジェクト終了後の体制が整備され始めた。

**教訓:カウンターパートである相手国の行政機構は、住民グループの活動を継続させる後ろ盾として非常に重要な協力者である。よって、彼らとは常に、目的意識を共有し、活動の前線で活躍するよう励まし、常にコンセンサスを得ることを心がけることが重要である(マインドの醸成)。**

---

<sup>21</sup> 技術の実践によるポジティブな変化として、例えば、収入の増加、賃労働の必要性の減少、生活時間の余裕の発生、焼畑の精神的なプレッシャーからの開放、食生活の改善等を挙げている。

図 3.13 フェーズアウト図



農民グループが自主的に活動を展開し、カウンターパート側のマインドも醸成されてきた中、プロジェクト側はフェーズアウトへ向けた準備を進めている。具体的には、①グループの団結力や計画実施能力が十分に強化された時点で農民グループへの投入量を低減させる、②活動の継続性が確保できているグループに対しては普及員の訪問回数を徐々に減らす、そして、プロジェクトの成否を左右する最重要課題である③農民グループの支援を担う APRODECA<sup>22</sup>の組織能力強化を行っている。特に③では、JICA への依存心を持たせぬよう直接的な支援をせず、現地 NGO を通じての支援という形をとっている。これらフェーズアウト戦略を、農民、APRODECA、カウンターパートに明示的に伝え、約束どおり実行することで、彼らの自立心を高める上でプラスに作用したと考えられる。図 3.13 はフェーズアウトのイメージ図である。なお、本事業から教訓を抽出するに当たって注記しなければならないのは、投入額と住民参加（成果）との因果関係である。本プロジェクトでは長期専門家や機材供与に

よる投入額が大きいものの、他の技術協力事業を含め、このような投入規模のプロジェクトとそれに伴う成果は、必ずしも一様とは限らないことから、本プロジェクトにおいても投入がインセンティブとなって自律的な住民参加に至るとは判断していない。

**教訓：裨益者及びカウンターパートの実施・継続能力に応じて、外部介入者の介入度を意図的に逡減させることが、関係者の自立性を高め、プロジェクトの自立発展性の確保につながった（制度化・普及、フェーズアウト戦略の構築→新たな視点項目）。**

<sup>22</sup> APRODECA の前身は、「流域ネットワーク」という、農民グループ間の横のつながりが必要との住民自信の認識・希望の下形成された情報共有ネットワークであった。活動が活発になるにつれ、2003 年には外部者からの支援の窓口として農民グループを支援する団体として改めて法人格を得た。

#### (4) 自立発展期(プロジェクト終了～現在)

**自立発展期**とは、ドナーの投入は終了し、コミュニティによる主体的な開発が自立的に展開していく時期であり、カウンターパートによる協力関係は既存または新しい制度の中で継続されていることが望まれる。コミュニティはカウンターパートの協力を得ることもありつつも、主体的に自分達の問題を解決しようと、自分たちのできることで外部の支援が必要なことを判断し、活動を進めている。

##### 【具体事例】

今回の調査では、農民達はグループで活動することの理由や利点を十分に認識した上で、学んだ技術や知識を実践するにとどまらず、それらを活用して独自の活動に発展させるなど、農民グループの自立発展性は非常に高いと判断された。また、環境庁でのインタビューで、環境庁自身が PROCCAPA の経験・知見を活かした類似案件を他地域で実施していることが確認できた。さらに、流域保全活動において住民参加が重要なアプローチである点を同国の環境政策に取り入れる予定である旨の発言があった。このように、同案件の自立発展性という観点からは、稀に見る優良案件と言えるだろう。しかしながら、これまでの活動プロセスにおいて、パナマ政府側スタッフのマインドの醸成が本質的になされたのは活動実施期であり、それ以前の期におけるパナマ側のコミットメントは現在ほど高くはなかった。つまり、政府のプレゼンスが高くなかった分、住民がオーナーシップを持ち自発性を発揮できた一方で、住民参加案件のデザイン、農民グループの組織化や活動計画の策定、技術研修の実施等、案件実施における核の部分でのノウハウが政府スタッフに体系的に移転されて来なかったという事実は、今後の普及や拡大への課題と捉えられる。

**教訓:プロジェクトの成果を水平方向に波及させるためには、カウンターパートである行政側が住民参加案件とは何かを理解し、そのノウハウが着実に移転されていることが鍵となる。この点においてドナーはカウンターパートに対して、住民参加の重要性や有効性に関し成功事例をもって示すことはできるが、そのノウハウを体系的に伝達し汎用性ある教訓として保存していくかは、今後の大きな課題である(経験の共有・活用)。**

表 3.16 では、既述したプロセス毎の教訓から得られた重要な視点を取りまとめている。PROCCAPA のプロセスにおいて重要であったのは、問題分析・計画策定期の約一年間に、住民参加の意義と活動の目的を住民にしっかりと認識させた「意識化」と、住民の懐疑心を取り除きプロジェクトスタッフとの間で「パートナーシップの構築」に重点的に取り組んだ点が挙げられる。このような基盤が、活動実施期の「住民の主体的参加」と「制度化・普及」の促進要因となり、自立発展期の「経験の共有・活用」さらには、「自律的」参加につながったと考えられる。

表 3.16 「自律的」参加のためにプロセスごとに得られた教訓で重要な視点

プロセス	「自律的」参加にとって重要な視点
準備期	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 実施体制作り</li> <li>■ 現状把握</li> <li>■ マインドの醸成</li> </ul>
問題分析・計画策定期	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 意識化*</li> <li>■ パートナーシップの構築*</li> <li>■ 問題分析・計画策定</li> <li>■ 組織化</li> </ul>
活動実施期	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 主体的参加*</li> <li>■ 制度化・普及*</li> <li>■ マインドの醸成</li> <li>■ フェーズアウト戦略の構築*</li> </ul>
自立発展期	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 経験の共有・活用*</li> </ul>
<p>〈結果に与えた影響要因〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>グッドプラクティス</b> 外部者との信頼関係、建設的なパートナーシップ、また適切なフェーズアウト戦略の構築は、<u>自立発展性</u>に大きく寄与している。また、フェーズアウト戦略の一環として、農民グループを発展させて、APRODECA(組合)を設立し、運営を開始させたことは、計画外の<u>インパクト</u>として評価できる。</li> <li>● <b>制約要因</b> 経験の共有、活用が住民間では強く発現したものの、住民のオーナーシップが強い分だけ、カウンターパートの政府職員・組織のマインドの醸成が遅れ、政府が住民のペースに追いついて行かない状況があった。この結果、カウンターパートに十分な経験や知見が確実に定着し、政府のリーダーシップのもと、住民が構築したモデルを他地域に確実に普及できているかについてはまだ確認できていない。<u>インパクト</u>の視点から今後の課題として継続的にフォローが必要である。</li> </ul>	

\*本案件において住民の主体性を引き出す上で特に重要と考えられる要素

### 3.6. 4 案件のまとめ

以上の4つの案件の分析、考察、結果をまとめて横断的に概観した表を表3.17に示す。

表 3.17 4 案件の横断的分析とまとめ

	JICA RHIP (技術協力)	CARE FOREST	JICA PROCCAPPA (技術協力)	AMDA トロヘス	
基本情報	プロジェクト期間	2003年12月～2006年12月 (3年)	2004年7月～2008年10月 (4年3ヶ月)	2000年10月～2005年9月 (5年)	
	評価実施段階	事後評価	中間評価	事後評価	
	投入額	4,300万円+30万円(協力隊より機材経費)(本部経費は含まない)	US\$1,133,490(本部・現地事務所経費含む)	4億6,300万円 (本部経費は含まない)	2,500万円(本部・現地事務所経費含む)
	①対象コミュニティ数 ②実施上の対象グループ ③推定受益者数	①1郡 15コミュニティ ②母親、子ども、若者 ③約15,000人(最終)	①5郡、26コミュニティ ②不利な立場にある高地山岳の土地無し農民(小作人、女性)、移住農民 ③約6000世帯(最終)	①19コミュニティ ②農民グループ 環境庁職員、地方支部普及員等 ③農民約250人前後(直接)	①190村 ②女性、子ども(妊産婦&TBA活動)、一般住民(コミュニティ薬局) ③人口約50,000人(最終)
	プロジェクト(プログラム)目標	プロジェクト関係者が郡内の保健のニーズに対応可能となるようエンパワーメントされる。	高地山岳コミュニティが、林産物及び森林管理に対する声、アクセス、コントロールをもち、公正な利益の配分が受けられるようになる。	プロジェクトの支援を受けた農民グループのメンバーが、流域保全に貢献する参加型活動を持続的に実施する。	対象地域住民の基本的な保健医療へのミニマムアクセスを確保する。
評価分析・結果	プロジェクトに参加している住民	チーフ、CBS、所得向上グループ、学校保健グループ	チーフ、森林管理、植林グループ	農民グループメンバー	HV、TBA、FCM委員会
	評価対象の住民	CBS、母親クラブ	植林グループ	農民グループ、APRODECA	HV、TBA、FCM委員会
	リーダー(リーダーシップのタイプ)	チーフ、グループリーダー(中央集権的)	チーフ、グループリーダー(準分権的)	グループリーダー(分権的)	対象地域の准看護師(準分権的)
	参加の促進と持続性の根拠	・チーフの協力主導のもと、住民を動員し、活動のリーダーシップをとること ・PPAGや郡運営委員会からの継続的支援、PPAGへの信頼	・権利に関する知識や情報の習得 ・NGOへの信頼 ・企業からの社会貢献(ただし、まだ中間評価時点であるため、持続性については不明)	・プロジェクトスタッフと農民間の信頼関係の構築 ・組織化による外部からの継続的な支援 ・若い世代のリーダーやメンバーが育成されていること ・環境庁の支援により活動がモデル化して他地域に拡大すること	・キリスト教への信仰心(隣人愛) ・知識技術の学習意欲、准看護師のリーダーシップ ・FCM設置に関する政府の規定 ・製薬会社からの医薬品の安価購入
	投入規模	中	中	大	中
	住民へのインセンティブ	中・小	小	大	小
	参加住民の負担度(時間、労力、物的など)	中	高	中	中
	住民の参加状況	住民、関係機関も活発に活動に参加しており、サービスデリバリーとして、成果を収めており、プロジェクトとしては機能している。しかし、外部の組織の力や支援度が高く、それが継続性との関連もあるため、住民の主体性ということを目指すより、住民、NGO、政府が責任や役割を共有して、住民の参加を促進させることがゴールと窺える。	天然資源管理・保全をエントリーポイントとしているものの、究極の目的は住民の意識改革、内発的発展、権利意識の醸成を目的としているため、活動への投入としては限定的(苗の提供程度)。インセンティブは低く、短期的な住民の負担や犠牲度は高い。住民はNGOの支援の下、必要に応じ活動に参加しているものの、評価時点では主体性を伴っているとは言い難い。	ターゲットグループが参加型開発を持続させることを目的としており、評価時点ではプロジェクト終了後も住民が自発的に活動を継続している。グループ活動の利点を理解し、若い世代の参加があり、経済インセンティブの確保ができていくことから持続性が高いと考えられる。	遠隔地における基礎医療サービスの提供を目的とし、住民参加を手段とするプロジェクト。信仰心、カリスマの准看護師の存在、村の名誉職であることが活動継続の動機となっている。
目指したタイプ ↓ 到達した状況	「協力的/機能的」 ↓ 「協力的/機能的」	「自律的」 ↓ 「協力的/機能的」	「自律的」 ↓ 「自律的」	「協力的/機能的」 ↓ 「協力的/機能的」	

## 4. まとめ

### 4.1. 評価フレームワークにおける提言

#### (1) フェーズ1で出された8つの視点、および4つのプロセスの改良案

「住民が主体となる開発」にとって重要な8つの視点は住民参加を評価する上で必要な要素を網羅しており、現地調査でもこれらに依拠した有用な情報が得られたが、より効果的、効率的な評価のためにいくつかの検討すべき事項があることが明らかになった。

第一に、「住民」と言っても、プロジェクトによっては、ガーナ RHIP やホンジュラス・トロヘス事業のように組織化しない個人や数人の住民がプロジェクトを実施している場合、組織化してグループを形成し機能的な運営をしている場合、またグループだけでなく地域住民の多くも関与している場合など、様々なレベルの住民が関わっている。そのため、どのレベルの住民が事業の中心になっているかを見極める必要がある。また、必要に応じて、個人、組織、地域社会など主体別に分けて評価視点を設定する必要がある。第二に、評価で使用する用語の意味や定義を明確にする必要がある。8つの視点は言葉の捉え方が評価者により異なったり、また横断的で意味が重複したりするものもある。詳細な部分はプロジェクトごとに評価関係者が協議し合意する必要があるが、基本的な用語についての理解や定義は共通化しておく必要がある。

さらに、フェーズ1で示された4つのプロセスは、異なるステージ（準備期、問題分析・計画策定期、活動実施期、自立発展期）において、主に外部者が住民と共にどのように関わり介入したかを測るための視点を提示している。プロセスを見る意義は関係者の力関係、意識・行動などがどのように推移し、そこから貴重な教訓を得られることであるが、フェーズ1で出された視点すべてがプロジェクトに一致するとは限らず、項目が前後したり不要であったり、また新たな視点を追加する可能性がある。さらに、プロセス評価をどのように活用し教訓を得るかを検証する必要がある。

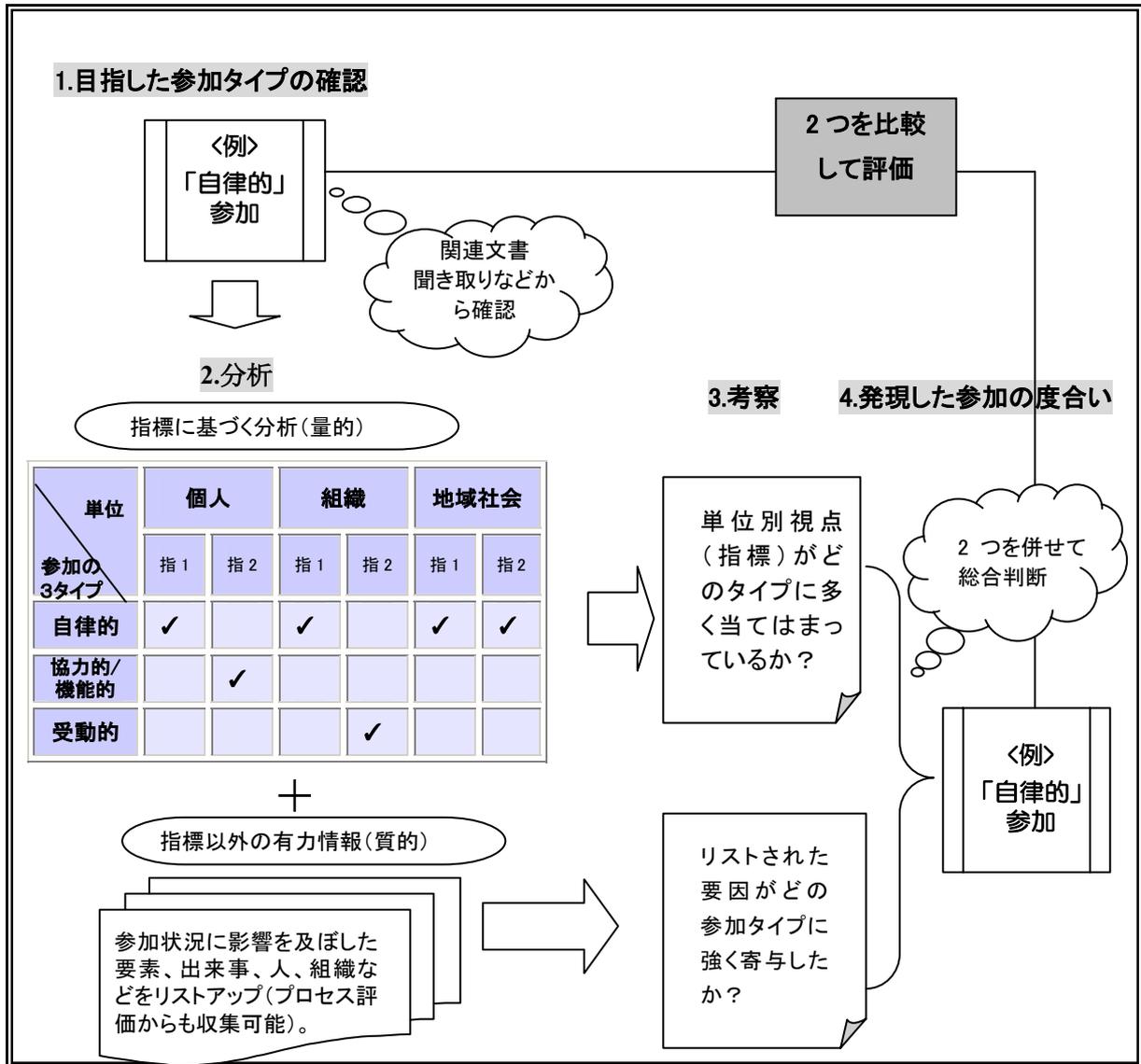
#### (2) 評価枠組みへの提案

- **住民参加の評価基軸を設定**・・・異なる参加のタイプを認識し設定する。異なるタイプとは、住民が受動的に外部者の意図に従い出席する「受動的」参加、住民と外部者が共同で協議し、決定し実施する「協力的/機能的」参加、住民が活動を主導、コントロールできるまでエンパワメントされる「自律的」参加、の3つの類型に分類する。しかし、住民参加のタイプはプロジェクトごとに異なるため、必ずしも参加の発現度合いが大きくなければならないとは限らず、一定の状態が維持される環境が整うことで、それ以上の発現度合いを求めることが効率性、スケジュールなどの点から得策ではない状況もありえることを理解する必要がある。この考えは参加を手段、目的というような位置づけではなく、「一定の状態」に到達しそこに留まることに意義がある、と理解するほうが適切といえる。従って、このような視点をもって評価フレームワークを設定することで「住民が主体的になれなかった」、もしくは「そもそも主体的になることまでは想定してなかったのだが・・・」など異なる理解で議論をする混乱を回避することができる。

- **開始時と評価時点(中間時・終了時・事後)の参加タイプの比較**・・・案件デザイン時に、プロジェクトはどのタイプの住民参加を目指すのかを適切に見極めていくことは重要である。そして、評価時点(中間時・終了時・事後)で、どの程度の参加状況が達成されたのかを分析し、目指したタイプとの比較と達成度を検証する。あわせて、プロジェクト終了後も、終了時に達成した参加の発現状況で持続性が確保できるか否かについても検証を行う。
- **主体別の視点による測定**・・・参加の発現度合いをどのように測るかについては、フェーズ1で提案された8つの視点を発展、改良させた主体別(個人、組織、地域社会)の新視点を用いて指標化する。ただし、これらの指標はすべてを網羅して厳格に適用するということではなく、各プロジェクトの特性や目的に応じて適宜変更したり取捨選択したりすることが望ましい。一方、すべてのプロジェクトにおいて共通することは、視点や指標は必ず「測れるもの」でなければならない。例えば、組織のマネジメント(行動面)などに係る項目は比較的容易に確認し測定することができるが、人々の意識や組織の中の文化、地域の価値観(内面)などを測るのは容易ではなく、聞き取りに高度なスキルが必要になる。つまり、住民に意識の変化について質問したとしても「はい」、「いいえ」というような単純な回答か、もしくは表面的、模範的な回答に終わってしまうことが多い。内面的な要素を測るには、できる限り住民や組織の行動を読み取る努力をして、意識の変化を確認することが望ましい。
- **主体別の視点以外の分析**・・・実際に、関係者へインタビュー調査を実施した際に、主体別の視点以外にも住民の参加度に重要な影響を及ぼしたことについての情報が得られる可能性があるため、それらをリストアップし、どのように貢献したのかを分析する。
- **プロセス評価の重要性**  
 本調査で提案した評価フレームワークは、参加の主体を「活動に参加している住民」(プロジェクトのターゲットグループ)に限定しているが、評価を実施する際には、外部者も含め関係者全員の関わりや介入を評価することも重要になる。なぜなら、関係者の行為が住民の参加の度合いに多大な影響を及ぼし、これらのプロセスから重要な教訓を得ることができるからである。

下記の図4.1は以上の要点をまとめた評価フレームワーク案である。

図 4.1 住民参加の評価フレームワーク



### (3) プロジェクトデザイン時に必ず確認すべきこと

住民参加を効果的に評価するためには、プロジェクトデザイン時（もしくは事前評価時）に関係者間で合意しておかなければならない重要な事項がある。これらを確認し合わずにプロジェクトを開始すると、評価時に混乱や誤解が生じるため、以下の点は確実に抑えておくことが重要である。

- プロジェクトの目指したタイプを的確に把握する。
- コミュニティのもつ能力、基盤を見極める。
- プロジェクトの実績（目指したタイプと実際に達成した状況の差の比較）だけでなく、関係者（特に外部者）がどう関わったのかのプロセスを見るためのモニタリング計画を策定する。
- 誰が、いつどのレベル・範囲で評価に参加するのかを明確にする。

住民参加で頻繁に使用される用語（住民、コミュニティ、組織、リーダー、外部者など）の意味や定義を評価者や関係者の間で合意する。

## 4.2. 事例から得られた考察

- (1) **リーダーの存在の有無**・・・住民参加をみる場合、当然のことながらコミュニティや組織のリーダーの力関係を見ることは重要である。各活動グループやそのリーダーを評価するだけでなく、ガーナのコミュニティのチーフなど地元の権力者の影響力が住民の参加に多大な影響力を与えているように、チーフが存在しないと事が前に進まない場合も少なくない。コミュニティのリーダーが存在しない、もしくは存在しても統率力が弱く、住民の活動への関わりが活発でない場合は、当該国政府、NGO、ドナーは活動グループのリーダーシップトレーニングなど、リーダーシップをより強化するための具体的な措置を構築しなければならない。
- (2) **意識化の時間枠、マインドの醸成の達成段階**・・・CARE は住民の意識化において相当の時間をかけているが、プロジェクトの効率性や時限を考慮すると（準備期における）意識化にどの程度の時間をかけるかが大きな課題になる。意識化は非常に重要な要素であるものの、プロジェクトという時限のある営みでは、活動実施の進捗やアウトプットも視野に入れなければならない。ガーナの FOREST では、意識化と並行して、活動をどう具体的に展開・拡大するか戦略づくりが大きな課題となっている。また、パナマでは外部者のマインドの醸成が準備期でなく、かなり後の活動実施期に発現している事実は興味深い結果である。マインドの醸成も住民の意識化と同様に時間のかかる作業であり、準備期にすべての外部者が単純に理解・合意し、それに向けて着実に行動できるとは限らないため、継続的に働きかけなければならない要素といえる。
- (3) **信頼関係の構築**・・・「自律的」参加を実現したパナマ案件において特徴的であったのが、住民と外部者との強い信頼関係であった。当初、住民たちは日本人専門家をはじめとするプロジェクトスタッフに対し懐疑心を抱いていたが、プロジェクトスタッフが住民の声に耳を傾け、住民のニーズに約束どおり応え続けた積み重ねが信頼関係を醸成し、住民の意識・行動変容をもたらした。このようなプロセスで信頼関係が築かれ、住民が自ら活動へのコミットメントを高め、「自律的」参加につながったと判断できる。住民参加アプローチを取り入れた案件においては、住民と外部者との信頼関係の構築が非常に大きな促進要因となることが明らかになった。
- (4) **多様な参加の捉え方**・・・パナマの参加メンバーは身内や親族に集中しているため、より異なる背景のメンバーを加え、組織の拡大・発展を目指す必要性が指摘されている。一方、多様な参加とは異なる民族、宗教、職業、教育レベル、ジェンダーなどから構成されることを意味するが、プロジェクトによっては女性だけ、特定の少数民族などを対象にする場合もあるため、多様性の意味を上記の分類に加え、「誰でも自由に参加ができる環境にあるか、意図的な排除がなかったか」という点を評価する必要がある。

- (5) **フェーズアウト戦略**…PROCCAPA では、プロジェクト開始時からの明確なフェーズアウト戦略が農民グループの自律性に大きく貢献している。具体的には、農民グループを結成するためのプロモーション集会において、プロジェクトは 5 年で終了する旨を宣告し、住民がプロジェクトに依存せぬよう配慮している点が挙げられる。さらに、プロジェクト中盤からは、ドナー撤退後を見越して、プロジェクトスタッフは意図的に農民グループへの直接的支援を削減させ、農民組合を通じた間接的な支援にシフトしている。このように、本案件はその住民の自立的発展に配慮した具体的なアプローチを提示している。
- (6) **外部の住民の存在**…AMDA のトロヘス事業においては、地域のカリスマ的准看護師である一女性の存在が、ヘルスボランティアの自発性に大きく関与していることが明らかになった。AMDA がトロヘス地域で活動を開始した際に、ファシリテーター的な役割を担ったのがこの女性であり、現地調査では、HV 達がプロジェクトに参加し活動を継続している理由として、彼女に対する絶大な尊敬と信頼を挙げている。プロジェクト開始時には、住民の中から適切なファシリテーターを選出することが、住民の「自律的」参加を促す重要な要因の一つであると言える。
- (7) **NGO、JICA 案件の違い**…本評価調査では、住民参加における NGO 事業と JICA 事業を対象とした。住民参加アプローチとその効果を本評価で設定した視点からみると、今回の 4 事例からは、NGO、JICA に大きな差異は認められなかった。すなわち、NGO、JICA という違いよりも、個々の案件のアプローチの違いが効果の発現に大きな影響を及ぼしていると言えるであろう。

# 編 集 後 記



## 編集後記

(NGO・JICA 評価小委員会委員 磯田厚子、中田豊一、長畑誠)

「思っていた以上に大部の報告書になってしまった。」

これは、特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」報告書の最終稿を手にとった私たち委員に共通した感想だと思います。1年半の調査や議論の結果であり、遡れば「住民参加」(フェーズ1)から考えて3年以上に及ぶ評価小委員会の活動の集大成であるので、当然といえば当然なのですが、私たちは「フェーズ2」の活動を始めた当初、これほど長い検討を要するとは考えていなかったのも事実です。

「フェーズ1」の成果である「住民による主体的な開発における分析の視点」を応用して、実際のプロジェクトに当てはめ、評価をしてみる、というのが、フェーズ2を開始した私たち委員の認識でした。「既に評価分析の手法があるのだから、それを使ってみよう」という考えです。それに従い、担当するプロジェクトを決め、若干の国内準備の後すぐに現地調査に赴きました。しかし、実際に現場で「フェーズ1」で抽出された8項目の視点を使って情報整理や分析をしようとした際、そのままではうまく使えない、いくつかの限界が明らかになったのです。

そこで、私たちは現地調査を終えてから、分析の視点を再検討する作業に取りかかりました。実際に訪れた3カ国4つの案件を調べる中で、より適切な分析ができるよう、視点を再構築していきました。その詳細は本報告書本文に書かれているので、それをご覧いただければと思いますが、フェーズ1の8視点を発展させて、プロジェクト現場の現実を反映したより使いやすい視点が抽出できたのではないかと考えます。但し、これはあくまで今回調査した4案件をもとに作られたものですから、今後、この報告書を読まれた皆さんがそれぞれのプロジェクトで応用しようとする場合は、活動の目的や現場の特徴にあわせて、適宜作り替えていく必要があるでしょう。

小委員会での議論が長引いたもう一つの原因は、「プロジェクトによって『参加』の位置づけが異なる」という現実でした。「住民が主体となる開発」を最終的に創出することを目指した「参加」なのか、それとも外部者が導入するサービス供給の効果的・効率的実施のために必要な住民の「参加」なのか。フェーズ1ではあくまで理想型として「住民が主体となる開発」を目指した活動を想定していましたが、案件によっては、それが必ずしもあてはまらない形の「参加」がある、という発見です。これについては、本報告書本文に詳述しましたが、「受動的参加」「協力的／機能的参加」「自律的参加」の3つのカテゴリーに整理しました。言葉の使い方や、「この3カテゴリーは段階を踏むものなのか、それとも『一段飛ばし』があるのか」「自律的参加を目指して協力的参加に留まっている場合、最終的に

自律的参加まで到達し得るのか」といった議論が委員の間で最後まで続きましたが、まずは「参加」という言葉に含まれる多義性について我々が意識的になる必要について、明らかにすることができたと思います。

もう一つ指摘しておかねばならないのは、本報告書でカバーしている範囲は、あくまで「住民参加（住民主体も含む）」の程度や質、あるいはその進展を把握するための視点・ものさしであって、「参加」自体の是非やその事業あるいは地域に及ぼす効果を把握した上で参加を評価する、ということまでには及んでいない点です。「参加の評価手法」の開発を目指すのであれば、本来、参加の妥当性や有効性、インパクトなども視野に入れて把握する方法論を目指せばよいのですが、そこにまで至っていないことはお断りしておかねばなりません。一部、そのような見方も含むものさしも入れてありますが、これらに関しては今後の課題だろうと考えています。

このように様々な議論が噴出した委員会でしたが、それらはあくまで、調査に赴いた現場で出会ったことや、各委員が日頃自分の活動の中で直面している事実をもとにした話し合いでしたので、地に足の着いた、学びのある議論ができたと考えています。1年半を経て、いまこのような形で「報告書」としてまとめられましたが、私たち委員にとっては、ここに至る過程が大変貴重な経験となりました。そして、今後はそれぞれの実践の中で、「住民が主体となる開発」や「参加」、そして「評価のあり方」について、さらに深めていきたいと思います。この報告書を読まれた皆さんも、ぜひ実践の中でこれを使っただけ、活動の深化や手法の改善に役立てていただければ幸いです。

# 添付資料

1. 評価グリッド・質問票
2. インタビュー記録
3. 調査行程
4. 面談者リスト
5. 参考文献



# 1. 評価グリッド・質問表

## 特定テーマ評価「住民参加」フェーズ2 評価フレームワーク

大項目(3要素)	中項目	小項目	準備期	問題分析・計画策定 変化・達成状況	活動実施	自立発展期	外部者による支援	配慮事項・制約要因
意思決定・リーダーシップ	1-1 意思決定の過程(課題の設定、選択肢・代替案の立案、選択肢の検討と評価、選択肢の決定) 1-2 意思決定能力を支えるスキル・知識、態度(問題や課題に関する固有の知識、情報収集し選択肢を評価するスキル、主観や感情によらない冷静な判断、多様な意見や選択肢を聞き受け入れる民主的な態度) 1-3 民主的な意思決定に必要なリーダーシップ(周囲を見る、自分を知る、価値のある成果を出す、異なる意見や視点に傾聴し受け入れる、信頼関係の構築、新しい目標への挑戦意欲)	具体的質問						
マネジメント	1.1 組織運営(会議管理 目標設定、意思決定、問題解決) 1.2 人材管理 1.3 財務管理	具体的質問						
コミュニケーション	1.1 コミュニティ内情報交換・共有 1.2 外部との情報交換・共有 (内部・外部との共通項目: 定期的な意見交換の場の設定、コミュニケーション能力の変化、i.e., 相手に対する関心・興味、自身の情報の出力、自分を知らせてもらう、相手を理解する等)	具体的質問						
コミュニティ資源管理	1.1 資源の特定(人材、資機材、財源) 1.2 資源利用と管理の計画の策定 1.3 資源管理のリソースの把握と活用方法の把握 1.4 必要なアドバイス、技術の特定 1.5 外部との情報共有	具体的質問						
自発性	1.1 独自で問題・課題、目標をみつける能力・意欲 1.2 責任意識、所属意識、所有意識を発現と変化 1.3 コミュニティの独自性(文化、慣習)を把握	具体的質問						
外部との協調関係	1.1 行政、NGO、民間セクター、他コミュニティとのパートナーシップ (①相互を理解 ②目的の共有 ③相互の長所をもちあい弱点を補う、合理的な問題解決④対等な関係づくり、など)	具体的質問						
多様な参加	1.1 参加への関心度(積極性、消極性、その理由、参加のブロとコン) 1.2 参加のタイプ(労働、物資、資金) 1.3 異なる参加者の促進(ジェンダー、部族、経済的地位、職種、地区など)	具体的質問						
学び・ビジョン	1.1 相互学習のスタイル(どのようなグループ内・間?) 1.2 どのような学びがあったのか(組織づくり、技術、人間関係等)? 1.3 相互学習による、個人・集団における態度・行動の変化 1.4 学びを通じて共有のビジョンづくり、意義のある目的(表面的なことばだけでなく、意味が伝わる目的設定、価値観の設定、未来のイメージづくり)	具体的質問						

特定テーマ評価「住民参加」フェーズ2質問表

大項目(8要素)	中項目	小項目	情報源	調査方法
意思決定・リーダーシップ	意思決定の過程 1.1 意思決定能力 1.2 意思決定能力 1.3 民主的なリーダーシップ	1.1 物事を決める際に、意思決定はどのように行われているか？(誰が？かかる時間、課題の設定、選択肢・代替案の立案、選択肢の検討と評価、選択肢の決定) 1.2 意思決定に必要な技術やスキルは習得していると思うか (問題や課題に関する固有の知識、情報収集し選択肢を評価するスキル、主観や感情によらない冷静な判断、多様な意見や選択肢を聞き受け入れる民主的な態度)？ 1.3 リーダーシップ能力を発揮できたと思うか？ (周囲を見る、自分を知る、価値のある成果を見出す、異なる意見や視点に傾聴し受け入れる、信頼関係の構築、新しい目標への挑戦意欲)		
マネジメント	2.1 組織運営 2.2 人材管理 2.3 財務管理	2.1 グループの組織運営・管理はどのように行われているか？(会議管理 目標設定、意思決定、問題解決) 2.2 CBSメンバーの 人材管理はどのように行っていますか？(ピア・スーパービジョン、役員の交代率、潜在的リーダーの確保) 2.3 財務管理は的確に行われているか？(帳簿記録、資金管理、資金捻出、監査など)		
コミュニケーション	3.1 内部の情報交換・共有 3.2. 外部との情報交換・共有	3.1 コミュニティ内のコミュニケーション (CBS間、CBSとコミュニティの情報交換、コミュニティ全体の情報伝達機能) 3.2 外部とのコミュニケーション (郡保健局、LSC、PPAG、JICA、マーケット、他コミュニティ、など) (内部・外部との共通項目：定期的な意見交換の場の設定、コミュニケーション能力の変化、i.e.、相手に対する関心・興味、自身の情報の出力、自分を知らせてもらう、相手を理解する、など)		
コミュニティ資源管理	4.1 共有資源の把握と特定 4.2 共有資源利用と管理の計画策定 4.3 資源の調達方法の手段 4.4 持続的な資源の利用、保全、管理	4.1 コミュニティ資源の把握と特定 (人材、資機材、財源) 4.2 共有資源利用と管理の計画、ルールの策定 4.3 資源の調達方法の手段 4.4 持続的な資源の利用、保全、管理		
自発性	5.1 開発への意欲 5.2 責任意識、所属意識、所有意識の変化	5.1 地域の活動にどのよう継続的に関わってきたか？今後も関わって行きたいか？ 5.2 組織メンバーの中で責任の共有度… など		
外部との協働関係	6.1 協働の内容 6.2 協働による関係の変化	6.1 行政、NGO、民間セクター、他コミュニティとの地方政府とどのように関わってきたか？共に活動してきたか？ 6.2 外部との協働関係を持つことで双方にどのような意識や態度の変化やプロジェクトへのインパクトがあったかと思うか？(例：①相互を理解 ②目的の共有、③相互の長所をもちあい弱点を補う、合理的な問題解決④対等な関係づくり、⑤参加型の地域保健事業の効果的な実施など)		
多様な参加	7.1 参加への度合い 7.2 参加のタイプ 7.3 異なる参加者の促進	7.1 参加への関心度はどうだったか？ プロセスごとの参加への積極度、または消極度はどうでしたか？またその理由、および参加のプロトコル) 7.2 どのような手段で参加しましたか(労働、物資、資金) 7.3 参加は異なる人々から成り立ちましたか？(女性、男性、異なる部族、経済的地位、職種、居住区など)		
学び・ビジョン	8.1 相互学習のスタイル 8.2 学びの中心 8.3 学びによる変化 8.4 共有のビジョンづくり	8.1 相互学習はどのような方法をとられたか？(どのようなグループ内・間？) 8.2 どのような学びがあったのか(組織づくり、技術、人間関係、など)？ 8.3 相互学習による、個人・集団における態度・行動の変化 8.4 学びを通じた共有のビジョンづくり、意義のある目的(表面的なことばでなく、意味が伝わる目的の設定、価値観の設定、未来のイメージづくり)		

## 2. インタビュー記録（※調査団員間の情報共有のためのメモとして作成）

<ガーナ>

日時	2007年02月21日(火)、11:30-16:00
訪問先	ガーナ Amoah(アモア)コミュニティ
主要面談者	下記参照
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄(シャプラニール)、村松美江(ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子(JICA)、本田朋子(GLM)
調査団同行者	Project Officer Mrs. Mary Atakora 平野青年海外協力隊員 George Woode(JICA ガーナ事務所)
聞き取り内容	<p>(1) Outreach Clinic(OC)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>毎月一度、曜日と週を決めて開催。子どもの体重測定、保健教育、予防接種などを実施している。(アモア・コミュニティでは毎月第四水曜日)</li> <li>運営費は現在、すべて Ghana Health Service(GHS)が負担しているが、Community Nurse(CN)の移動に利用する車両の燃料費は PPAG が提供。</li> <li>Brim North District(BND)には医者が存在しないため、Community Nurse と TBA による基礎的な医療サービスのみとなっている。しかし、Amoah から地理的に近い隣の District(郡)に病院があり、必要な際には住民はそこを利用している。</li> <li>エスタさん(女性、45歳):子どもは6人。夫はカカオ農場で働く。この地域の病気で多いのは、マラリア・はしか・黄熱病。</li> <li>メアリー・オーセンさん(女性、47歳):子どもは11人。OCにはCNの勧めで4年前から通っている。子どもの体重測定によって成長が確認できるのでとても助かっている。成長が思わしくないとされた際には栄養補助剤(500セディ)を買って飲ませている。(※注:両名とも子どもの数は要確認 ← 兄弟姉妹の生んだ子どもも数えている可能性あり)</li> <li>カカオ農場での仕事は毎年12月から2月に集中しており、この間は月200万セディほどの収入がある。一方、公務員である教師の給与は月60万セディからと少なく、大抵はカカオ農場での労働を兼務している。</li> <li>Amoah では過去に DANIDA の資金による大規模なヘルスクラブ活動があり、HIV/AIDS の啓蒙や井戸の設置が行われた。</li> </ul> <p>(2) Adolescent Reproductive Health Club(HC)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>生徒(小学生・中学生)の代表が司会をする形で、HIV/AIDS や性感染症に関する教科書を読み上げ、それに対する質疑応答を展開。</li> <li>CBS Agent および PPAG の Mary が質問と回答を主導する場面も多く見られた。</li> <li>HC は週に一度、学校時間内、授業が終わる2時(Junior High School の場合)よりも前の12時から1時までの間に行われることが多い。</li> </ul> <p>(3) CBS Agent(チャールズ・ントウ/男性、39歳)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CBS になって1年。Amoah では現在、彼一人だけが CBS Agent として活動中。</li> <li>活動の成果として、出生数の低下が挙げられる → 以前は一人の女性が8~9人ほどの子どもを産んでいたが、今では4人ほどになっている。</li> <li>現在、避妊具を売った際のコミッションのみが CBS Agent としての唯一の収入。完全にボランティアとして活動しているという認識。月に一度 PPAG の定期会議に出席する。</li> <li>Amoah では約70%の世帯がトイレを設置して使用している。生業は中学校の教師であり、毎日午後2時までは学校での仕事をし、終了後の3時から5時くらいまでに3~5世帯を個別訪問 → 避妊具の説明および販売と公衆衛生知識の普及に努めている。PPAG の研修を受けることで、コンドームを使用することのネガティブな気持ちが変わった。</li> <li>CBS の活動で相談があれば、近隣のコミュニティの経験豊富な CBS エージェントに相談する(月1回程度)。</li> <li>毎週水曜日には学校の生徒たちを動員し、道路等の清掃作業を行っている。</li> <li>自分の家族は遠方に居住 → 教師として単身赴任して7年になる。</li> <li>Amoah の人口の7割がクリスチャンで、残りはムスリムが多い。</li> <li>Amoah では2カ月前(2006年12月)から携帯の電波が届くようになった。</li> <li>新しい CBS エージェントにはバイクが支給されていないが、どうしたら入手できるかわからない。</li> </ul>

	<p>(4) TBA (Akua Aboagywa / 女性、70 歳)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 年前に TBA としての研修を受けたが、それ以前から伝統的な薬草を使う助産師として活動していた。研修は 2 週間で、修了証書とともに助産キットも受け取った。研修を受けたことで知識を得て自信が増した。</li> <li>12 人を出産し、4 人が死亡。学校へ通ったのは 4 人のみ。</li> <li>BND には計 12 人の TBA が活動中。アモア・コミュニティには彼女一人。</li> <li>Amoah ではほとんどの出産がクリニック(10 年ほど前にできた)で行われるため、実際に助産するのは月に 2 例ほど。</li> <li>出産の 3 ヶ月後には様子をモニタリングするようにしている。</li> <li>現在、TBA 活動に関するレポートシステムはない。また、リフレッシュ研修も受けていない。</li> </ul> <p>(5) Queen Mother (QM)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3 年前に選ばれて QM になった。</li> <li>Amoah の良い点は子どもたちが健康なこと、困っているのは飲み水のこと、と回答。コミュニティに 3 つある井戸のうち、ひとつが使えなくなっている。</li> </ul>
--	---

日時	2007 年 02 月 22 日(木)、9:00-10:30
訪問先	ガーナ Adadekrom (アデダクロム) コミュニティ
主要面談者	首長、椰子油 所得向上活動メンバー
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄 (シャプラニール)、村松美江 (ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子 (JICA)、本田朋子 (GLM)
調査団同行者	Project Officer Mrs. Mary Atakora 平野青年海外協力隊員(村落開発)、佐藤青年海外協力隊員 (HIV./AIDS 対策) George Woode (JICA ガーナ事務所)
聞き取り内容	<p>(1) 椰子油作り</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>製造工程: ①椰子を燻す、②やわらかくなったら、機械にいれ、つぶしてドロドロ状態にする、③圧搾機に入れ、油を絞りだす、④残った糟は、燃料に使用する。</li> <li>現在メンバーは 30 人ほど登録しているが、異なる人が機械を使用すると故障の原因となるので、機械担当は決めている。大体、7-8 人の人が活動の中心になっている。</li> <li>1ガロン(3.8 リットル)を 20,000 セディで売られる。コストは 15,000 セディ、利益は 5,000 セディになる。</li> <li>JICA から機械の供与があった。</li> <li>首長が土地、および建物、油などの初期費用を負担してくれたのが、最初の収益は女性たちには与えられなかった。</li> <li>活動にかかる、会計は不明瞭。</li> </ul> <p>(2) 学校劇</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平野青年海外協力隊員が教師と作成した劇を鑑賞。薬物使用、飲酒・子どもにタバコを買いにいかせることの弊害、薬の飲み方についての内容。</li> </ul>

日時	2007 年 02 月 22 日(木)、11:00-14:30
訪問先	ガーナ Knwateng (ンクワテン) コミュニティ
主要面談者	下記参照
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄 (シャプラニール)、村松美江 (ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子 (JICA)、本田朋子 (GLM)
調査団同行者	Project Officer Mrs. Mary Atakora 平野青年海外協力隊員(村落開発)、佐藤青年海外協力隊員 (HIV./AIDS 対策) George Woode (JICA ガーナ事務所)
聞き取り内容	<p>(1) ンクワテン診療所 (Ms. Augustine Gallwy 常駐助産師からのヒアリング)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>クヌワテン診療所は 24 時間開いている。</li> <li>このコミュニティでは唯一の政府の診療所。他にドラッグ・ストアが 2 軒ある。</li> <li>助産師 1 名、病棟アシスタント、清掃員の 3 名が常駐。</li> <li>訪問時には 3 名の看護学生が研修中であった。</li> </ul>

- クリニックは、妊産婦のモニタリング、分娩、子どもの成長モニタリング、リプロダクティブヘルスに関するカウンセリングとサービスを主に行っている。
- また、一般の人々も診療を受けに来るので、基礎的な薬品の処方や上位の病院への紹介を行う。
- 5歳までの子どもの成長モニタリングと予防注射は毎月第2火曜日に、クリニックで行われている。この他に2つのコミュニティでアウトリーチ・クリニックが第3火曜日と金曜日に行われている。
- すべてのコミュニティ・メンバーがクリニックについて知っている。
- 助産師は家庭訪問も行う。
- 常駐助産師は詳細な月報を District Ghana Health Service に提出している。
- GHS はクリニックに薬品と消耗品を供給し、PPAG は家族計画のための物品を供給している。
- 1日に10～20人程度の人々がクリニックを訪問する。
- 数は月によって違うが、先月は16人がこのクリニックで出産した。訪問当日も出産したばかりの母親と新生児、家族がクリニックにいた。
- 助産師は、Region または District の GHS による4半期に1回のリフレッシュ・トレーニングを受けることができる。
- コミュニティには6人の TBA がいるが、多くがクリニックで出産することを選ぶ。

(2)Kwateng LSC (Local Steering Committee) メンバーからのヒアリング

- LSC メンバーは15人。うち6人が女性で9人が男性。
- メンバーはボランティア活動ができると思われる40人の中から選ばれた。
- LSC の会議は毎月行われる。
- 議題は毎月変わるが、すべてコミュニティのディベロップメントに関することに限られ、政治問題は持ち込まないことになっている。
- このコミュニティには、他の場所から来た人々も暮らしており、7種類の言語が話されている。これらの異なった Ethnic グループの人々も、コミュニティの活動に参加している。
- LSC は資金を持たない。資金が必要なときはチーフに頼む。また、教会に依頼することもある。
- コミュニティの中でチーフが言うことは最終決定になってしまうため、チーフは LSC の議長にはならない。
- 女性のメンバーは女性の声も意思決定に反映されていると考えている。男性のメンバーも、コミュニティでは女性の数のほうが多いことを意識している。
- LSC は人々を活動に動員している。
- コミュニティの問題をドラマにする活動を行っている。
- また、学校のための大豆畑と栄養プログラムをはじめた。
- 協働作業は8-12時まで行われるが、それより長くなる場合は昼食が出される。
- 各家庭からは、Community Development Fund のための集金が行われる。
- すべてのプロジェクトには、女性や青年、高齢者なども含めて、参加の機会がある。
- このコミュニティでは、ADRA と USAID が水と衛生のプロジェクトを実施した。
- 現在のコミュニティの問題は学校のトイレが不足していること。

(3)CBS エージェント Mr. Emo Forson (47歳) Ms. Theresah Obenwaa (24歳)

- 活動開始は98年、9年間の実績をもつ
- 当初、4人のCBSエージェントの候補者がいたが、最終的に住民から推薦により選ばれた。二人とも、アカン族。
- 当初、PPAGにより2週間の家族計画(リプロ、HIV/AIDSなど)に関するトレーニングを受け、1年後のリフレッシュ・トレーニングも受けた。
- Mr. Forsonは教師、Ms. Obenwaaは商売をしている。仕事が終わった後、午後3時から世帯訪問をする。一日、約10世帯くらい訪問する。
- コンドーム販売でインセンティブを受けている。一人4パック(1パック100個)で、1パック5,000セディの売り上げになり、コストは2,000セディ、利益は3,000セディ。
- CBS エージェントとして仕事をするのは好きである。人々とふれあい、また自分が行った活動により、妊娠率が減少したことも成果となっていると思う。
- PPAG やクリニックと働くことの難しさは、交通手段の確保がないことである。地域内

	<p>は自転車にのるが、長距離になると困難になる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>自分たちが活動したことによりコミュニティが変わった点は、ジェンダー関係である。夫が妻の活動などに理解を示すようになったことがあげられる。</li> <li>住民、関係者へのコミュニケーションの手段は、通常は訪問で行う。携帯電話はまだもっていない。</li> <li>業務上、緊密に接点のある組織は、クリニック、PPAG、LSC である。こまったこと、問題が生じ、二人で解決できない場合は PPAG にもっていく。</li> </ul>
--	--

日時	2007 年 02 月 22 日(木)、15:00-16:30
訪問先	ガーナ Abohema(アボヘマ)コミュニティ
主要面談者	女性グループメンバー
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄(シャプラニール)、村松美江(ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子(JICA)、本田朋子(GLM)
調査団同行者	Project Officer Mrs. Mary Atakora CBS Agent(Mr. Amo Forson Nkwarteng) 平野青年海外協力隊員(村落開発)、佐藤青年海外協力隊員(HIV./AIDS 対策) George Woode(JICA ガーナ事務所)
聞き取り内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加人数:15 名(代表、事務局長、会計係各 1 名を含む)</li> <li>1998 年に開始。開始当初は 20 名だったが程なく 5 名が脱退。</li> <li>ミーティングは隔週金曜の夕方 6 時半~7 時頃に事務局長宅で開始し、2 時間程度話し合う。</li> <li>主に、活動内容をどうするかを話し合う。現在の活動は、椰子油作り、貯蓄。</li> <li>椰子油作り:コミュニティにある圧搾機が壊れているため、民間企業の機械を借りなくてはならない。作業は相互に協力して行うが、自分の収穫物から取れた油は自分の物になる。</li> <li>貯蓄活動:ミーティングの際に 5,000 セディを持ち寄ることになっている(月に 10,000 セディを貯蓄)。貯蓄用のお金は、農業(カカオ、キャッサバ、プランテン(バナナ)、野菜など)を各自が行っているため、その収入から出している。貯蓄はグループ貯金としてコミュニティの活動に使う。</li> <li>役員 3 名の共同名義の口座を Rural Bank Ltd.に開いて、預金している。貯蓄活動は Mother's Club 開始当初から行っているが、一番初めに作った通帳は紛失してしまい、現在は 2 冊目の通帳(1999 年 10 月~)。現在の貯蓄額は 650,000 セディ。</li> <li>貯蓄活動のお金で、先日は小学校のトタン屋根を寄付(一枚 400,000 セディ)。</li> <li>これは雨天時に、雨漏りがすることから、ミーティングで寄付を決めた。全員ではないが、多くのメンバーに子どもが居る。</li> <li>重要事項を決める際に、全員が参加していなかったら、議事録を回すので、ミーティングの際には、議事録をとっている。</li> <li>自分たちの組織は、過半数の賛成を得るようにしており、民主的だと思う。</li> <li>Mother's Club は、仕事がなく(現金収入になるものという意味?)、何かしようと思いはじめた。開始する際には、皆で Mary さんに相談した。</li> <li>子どもの世話や食事の用意などもあるので、活動に参加するのが難しいこともある。</li> <li>夫は Mother's Club の活動を肯定的に見ており、手伝いをするようになった。(CBS Agent より、ジェンダー関係の変化だとのコメント)</li> <li>PPAG とは頻りに連絡をとっている。LSC には年に 4~5 回報告している。</li> <li>今後の活動としては、ヤギを飼って、売りたいと思っている。3 ヶ月後には 300,000 セディで売れる。他の活動については、今考えているヤギ飼育がうまくいったら考えたい。</li> <li>これまでに受けた研修は、赤十字の応急処置研修。</li> <li>第三金曜日に巡回クリニックが開かれるので利用している。</li> </ul>

日時	2007年02月26日(月)、15:00-16:00
訪問先	ガーナ Gwira Bansa(ジュウイラ・バンソ)コミュニティ
主要面談者	Mr. Kwame Swaah (農民)
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄(シャプラニール)、村松美江(ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子(JICA)、本田朋子(GLM)
調査団同行者	Mr. Emmanuel Ntiri, CARE
聞き取り内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>44歳、妻と7人の子どもをもつ。</li> <li>土地は61エーカー、そのうち5エーカーが原生林として指定されているので、耕作地として活用できるのは56エーカー。作物は、カカオ、ブラック・ペパー、バナナなどである。2人の労働者を雇い、食事などの支給のほか、一人に対して年200万セディの報酬を支払っている。</li> <li>山頂の方で焼畑をしている。枝や木がからまり、土地が荒れるので焼いている。特に乾季(2-5月)に行う。焼いた後は、カカオ、山芋、バナナなどの植え付けをする。</li> <li>土地なし農民はいるが、他人の農地・林地での労働提供をしている。</li> <li>ケアのCBNERは知らない。ケアが来てから土地利用に関する合意の話がでて、サイト・プランも提案されたが、2人のチーフの首長権の問題で棚上げになっている。ケアからは土地利用のことを教えてもらった。</li> <li>Village Committeeに参加している。毎月会合があり、最近では肥料の投入や農業に関することが議題になった。</li> <li>作物の販売は基本的に個人ベース。オレンジやバナナなどは自分でマーケットまで搬送して売る。樹木は材木会社に来て、買い取っていく。農民が共同で搬送、販売するといったマーケティングシステムはない。他の人とシステムを共有するといった考えはない。先日、ブラックペッパー35キロ収穫できたので、CAREのファシリテーターに連絡して、卸売り業者を紹介してもらい、1キロ35,000セディで売った。</li> <li>Rural BankにはCommunity Development Fundの資金と、材木会社からの収入がある。一部の預金で、クリニックの建設のための材料を購入した。</li> <li>食糧・農業省の職員はバイクにのってきたことがあるが、日常的にはほとんどこない。林業サービス局の職員は、材木会社が入って時にだけ来たが、それ以外の訪問はまったくない。</li> </ul>
日時	2007年02月27日(水) 10:30-11:00
訪問先	ガーナ Wassa West District, Mile 8 Community
主要面談者	Mr. Ofori Abebrese (45歳、農民)
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄(シャプラニール)、村松美江(ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子(JICA)、本田朋子(GLM)
調査団同行者	CARE Takoradi Project Office Mr. Emmanuel RECA; Rural Environment Care Association (CAREのパートナー団体)スタッフ
聞き取り内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>6エーカー分の土地を刈分け小作して生計をたてている。ココア、キャッサバ、パパイヤ、パーム椰子、スパイス、樹木等の栽培をしており、地主とは収穫物を五分五分に分ける契約となっている。ただし、キャッサバとパパイヤについては収穫利益を100%得ることができている。</li> <li>以前は同じコミュニティの別の場所で働いていたが、1995年からはこの土地で家族とともに働いている。子どもは4人おり、一番上から32歳(アクラで警察官)、19歳(中学校卒業したばかり)、10歳(小学5年)、6歳(幼稚園)。自宅は歩いていける距離にあり、敷地も自分のもの。</li> <li>「エマニュエル」という名前の住民同士の福祉を目的としたコミュニティグループに属している。メンバーは50人で、うち男性は6人、女性が44人という構成。メンバーは毎月一人5,000セディの貯金をしているが、まだグループができて1年足らずなので、すべて銀行に預金している。病気や怪我などで資金の必要なメンバーが生じた際には、別途カンパを出し合うことになる。</li> <li>RECAからは1年前から支援を受けており、他のグループの活動も見に行ったことがある。</li> <li>金鉱業者は事業のため、農民に移住を強いていることもあり、コミュニティおよび住民に対して様々な便宜供与をしている。</li> </ul>

日時	2007年02月27日(水)、11:00-12:30
訪問先	ガーナアボンポニソ(Abumpuniso)コミュニティ
主要面談者	チーフ、エルダー他
調査団 (訪問者氏名)	白幡利雄(シャプラニール)、村松美江(ケア・インターナショナル・ジャパン) 岩崎真紀子(JICA)、本田朋子(GLM)
調査団同行者	CARE Takoradi Project Office Mr. Emmanuel RECA; Rural Environment Care Association(CAREのパートナー団体)スタッフ
聞き取り内容	Taboo Day(コミュニティ内の様々な会合をするための休日)で集まっていたチーフ&エルダーにインタビュー。 <ul style="list-style-type: none"> <li>地域内にある小学校の生徒数は235人。その他、中学生が約60人、また選挙人登録をした18歳以上の住民が616人いる。</li> <li>チーフのMr. Nana Kofi Aoroは、チーフとしてRECAやCAREとともに、森林資源管理に向けて住民を動員することに努めているという認識でいる。</li> <li>この地域内で活動するNGOは3つ。RECAとCARE、およびOICで、OICは金鉱業者が住民に対する活動を行うための仲介役となっている。</li> <li>エルダーの中ではアシャンティの伝統にのっとった様々な役割分担があり、Sub Chiefとして機能している。</li> <li>森林資源管理の先行事例であるジュウウィラ・バンソへの訪問研修は、今年実施する予定。</li> <li>チーフ&amp;エルダーの会議にはセクレタリーがおり、議事録をとりまとめるなどして民主的な運営を心がけている。セクレタリーはMinistry of Chieftaincyからの派遣(?)。</li> <li>住民は井戸水を飲料水として利用している。これは金鉱山の影響で表層水が汚染されている可能性があることを皆が知っているため。</li> <li>コミュニティの開発のために資金が必要な場合はどうするか、という質問に対し、その際は住民から集めるという回答がチーフからあった。</li> <li>住民を集める必要がある場合には教会やバザールなど、人の集まる場所で呼びかけをしたり、あるいは大きな牛の角で作った呼び笛を利用したりする。</li> </ul>

日時	2007年02月28日(水)、11:00-13:30
訪問先	ドンピン・コミュニティ
主要面談者	樹木栽培者グループ, Mr. Ebenezer Abakah, Mr. Kwaku Ampofo, Mr. Kuame Asiedu, Mr. P.M. Addai. Mr. Karim Abudualah
調査団 (訪問者氏名)	本田朋子(GLM)
調査団同行者	Ms. Cynthia, RECA
聞き取り内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口、およそ11,000人。主な部族はWassa, Pepessa, Ewe, Nzema, Fraffra, Asante, Fanti(最後の3部族が少数派)部族間の摩擦や差別はないとはいえない。Eweは中部Bolta州からの移民部族で、一部の者が超能力をもっており、Jujuという魔法の薬を作っているといわれ、嫌煙されている。</li> <li>土地所有は、Stool, Elders, Family land(前世代から相続した遺産)に分類される。</li> <li>グループは3年前、RECAが来たときに結成した。まだ6人しかいない。3年前RECAとともに住民に声をかけたが感心を持つ者は多くなかった。活動の目的は、RECAの指導のもと、耕作・栽培する土地の法律、権利に関する知識の習得、アグロフォレストリーの習得(RECAから苗の供給も受けた)、土地所有者、および材木会社などの外部の組織とのコミュニケーションや交渉方法の習得、などである。</li> <li>意思決定は、5人の中で十分話し合い決めて行く。意見が割れる場合は、多数決で決める。リーダーは、MOFAの普及員であるMr. Addai。同氏は農業に関する知識があるので心強い。大きな言い合いも、異論による関係摩擦もない。</li> <li>月一回のミーティングを行う。議題は、栽培に関すること(苗の追加供給)、補助金や融資などの可能性の検討など。代替的な生計手段のために、アグロフォレストリーの資金を探している。Rural Bankは融資条件が厳しく、借りられない。グループのもつ共通の資金はまったくないので、書記や会計係りなどの役職もない。議事録の記録もしていない。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>グループ間のコミュニケーションは基本的にお互いを訪問しあい話したり、月一回のミーティングで深める。コミュニティ内のコミュニケーションは、誰かが伝えたいことがあると、手紙を長老、副首長などに渡し、それが首長にわたり、最終的にゴンを鳴らし、住民によびかける。外の機関とのコミュニケーションは RECA と MOFA しかないが、前者は定期的に訪問してくれ、MOFA はリーダーの Mr. Addai が MOFA のスタッフなので彼を通してやりとりする。森林委員会とのコンタクトはない。</li> <li>グループ結成時に、山林管理のために必要な資源や情報を RECA と話し合い、資源としては苗(材木になる)があげられた。</li> <li>活動に入った動機は、効率的な耕作方法を知りたかったこと、また Contractor が土地に入ってきて伐採などをしていたので、それに関する情報を知りたかったことである。活動に参加することで知識が増えるので、全員、続けていきたい。行っていく上での課題や問題点は資金の不足の理由で、追加の作付けや、増産することができないことである。</li> <li>外部との協調関係は、RECA が中心。相互理解はあると思うが、グループが RECA と補い合う関係というより、グループがほとんど支援を受けている状態。問題や課題が生じたときには RECA に相談にのってもらっている。</li> <li>現在参加している 6 人全員が男性。女性はいない。参加を募ったときに女性は興味を示さなかった。部族バランスは、Wassa3 人、Assanti1 人、Nzema1 人。参加することで、今まで知らなかった多くの知識を得られた。ただし、活動はグループでも生産活動から販売までは個人ベース。集団で行う習慣はあまりない。</li> <li>グループを通じて、技術、知識の習得のほか、メンバーと対話をもつことで、お互いを気遣ったり、学びあう機会にはなっている。グループの変化というと、土地利用に関する知識の向上が一番大きいと思う。今後のビジョンやメンバーと資金を増やして、発展させていくことである。</li> </ul>
--	--

<パナマ>

日時	2007 年 2 月 26 日(月)、13:00-13:45
訪問先	パナマ SEDESO
主要 面談者	MR サントス ANAMエルカカオ支所 普及員 MRホアン 普及員
調査団	平井、中田、磯田、末吉、宇山
概要	<p>MRホアン(PC に従事、APRODECAフォローアップを担当、2005年から常駐スタッフとなる)の発言、概要は以下のとおり。</p> <p>プロジェクト開始時から普及員をしているのか？ 環境庁には以前、普及員というポストはなく、PC の時にはまだ環境庁の職員であった。</p> <p>なぜ普及員になったか？どうやって決められたか？ プロジェクト終了時に、日本人専門家から普及員が必要であるとい話が持ち上がり、プロジェクトのコンポーネントである組織をフォローすることが目的で普及員が設置された。</p> <p>プロジェクトの前後で仕事の内容は変わったか？ 仕事は少し違うかもしれない、環境庁スタッフとしては、多種多様な仕事を一人で担当していたが、普及員は農民グループのフォローアップに重点が置かれている。</p> <p>仕事が変わって戸惑うことがあったか。 普及業務の一部は、これまでの環境庁の仕事になんとなく含まれていたことから、特に戸惑うことは無かった。普及員としては、各プロジェクト(業務)に特化した点、モニタリング、フォローアップだけでなく研修も実施している。</p> <p>(これまで、普及員をおいているのは農牧省のみだった点について)現場では農牧省と環境庁との仕事上のコンフリクトはあるか？ 軋轢や問題は無く仲良くやっている。省庁レベルでは‘なわばり’争いがあるかもしれないが、現場では、各自の目的や活動を支える上で助け合っている。</p> <p>普及員は具体的にどんな活動をしているか？</p>

	<p>PCで組織化されたグループに対し定期的なモニタリングを行っている。例えば、生産活動や技術面での疑問を解消するためのセミナーを実施したりする。また、昨年の洪水被災支援で、JICAからもらった樹木や野菜の種の栽培方法を教えたりもする。PCの時よりも、余裕をもって仕事ができている。</p> <p>PC終了後、グループが変化したことはあったか？  対象者の100%が変わったわけではなく、働き方が変わったのは一部だと思う。例えば、有機栽培の持続的な技術を継続して実践している人は多い。実践できない人についてはフォローアップをしている。グループリーダーには女性も多く、ジェンダー面では変化が見られる。さらにオレンジの農産加工事業が始まったことも最近の変化の一つである。</p>
--	---

日時	2007年2月26日(月)、14:00~16:30
訪問先	APRODECA
主要 面談者	APRODECA理事会メンバー及び会員
調査団	平井、中田、磯田、宇山、末吉
概要	<p>組合長よりAPRODECAの概要を説明</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006年9月15日に就任、組合員の中から2人の候補者あり選挙にて選出。</li> <li>- 2001年10月27日に設立され、地域の10グループが設立に参加、現在は18グループが加盟。</li> <li>- 現在、APRODECAには300人(200世帯)の組合員→(正式には110人)</li> <li>- サービスの間接的な受益者は1200人、</li> <li>- 敷地面積1800㎡(2003年6月17日に購入)</li> <li>- 2003年5月8日に法人格を取得</li> <li>- 18つの委員会 加盟組合数13コミュニティ(+コミュニティ外7)18グループ</li> <li>- 建物: JICAにより2004年10月1日開所式</li> <li>- 組合員は皆グループに属しているが、グループの中には組合員でない人もいる。</li> </ul> <p>ぼかしを組合員が買うことがありますか？ ある。</p> <p>組合員と非組合員の買う値段は違いますか？ ちがう。組合員は20%引きで購入ができる。</p> <p>組合費はいくらですか？ 入会費が10ドル。建物建設時に労働力を提供した人は無料である。 毎月5日に開かれる月例会合で月々25セント回収する。欠席した人からは1ドルを課徴。</p> <p>最近の会合はいつやりましたか。そのとき何人休んだか覚えていますか？ 2月5日。出席率は高いが、遠くに住む人は欠席する。</p> <p>出席できない証明があれば支払わなくてもいいですか？ 病気であること等が確認できればお金をとらない。</p> <p>(たまたま後ろに座っている人に対して)あなたは先月の議題を覚えていますか？ 覚えている。(議題について、明確に説明)議事録もある。(確認したら、会長と秘書のサインが入った、ワープロ打ちのアジェンダと議事録を見せてもらった)</p> <p>【パワーポイントによるプレゼン (ポイントを抜粋)】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ グループの組織化が行われた背景  設立時から日本の支援は5年で終わること、そのために、フォローアップのための受け皿をどうするか、あらかじめ話し合われていた。</li> <li>・ 設立の目的 <ol style="list-style-type: none"> <li>① 内・外部の支援を獲得する</li> <li>② 持続的農業で流域保全のプロジェクトを実施する</li> <li>③ エコロジー・環境保全の意識を育成する</li> </ol> </li> </ul>

	<p>④ 組合員の生活条件の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ これまでの事業(研修、フェリア(お祭り)、スタディ・ツアー等)</li> <li>・ 今後の展望</li> </ul> <p>① 新規案件(委託事業)の管理運営を続ける</p> <p>② ぼかしの製造を続け販売、市場を開拓</p> <p>③ 国内外の人々(農民)と交流</p> <p>④ 食堂・宿泊所つきの研修所を建設</p> <p>【他の組合員への質問】 エンパワメント研修とはどんな研修でしたか？ 持続可能な運営方法、具体的には財務管理、理事会の運営方法、組織化等である。</p> <p>4つの目的をいえますか？ (会員の一人がハワホ資料と逆の順で回答)</p> <p>4つの優先順位はあるのですか？ どれも重要である。</p> <p>なぜ、④が先に上げたのか？</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 設立当初は内外の支援が必要だったが、今はそうでもないから。順番はこれまで入れ替わったことはない。</li> <li>・ 初めは何かを始めるのに資材が必要だと思っていたが、プロジェクトが始まって、村の中にリソースがあることに気がついた。例えば、種の採取方法、有機肥料、籾殻、コーヒーの殻、等。</li> <li>・ APRODECA の活動を見直す時期に来ているのかもしれない、そろそろこれまでの活動の評価、実績、課題をみつけだす必要がある。その際、目的も変えた方がよいと思う。</li> <li>・ 流通、マーケティングが緊急の課題。国内のスーパー4社から農民グループではなく APRODECA 経由で農産品の出荷して欲しいとの依頼もきている、例えば、クアントロ(ハーブ)、かんきつ類、インゲンマメ、サトイモ等。</li> </ul>
--	--

日時	2007年2月27日(火)
訪問先	エルハグア村
調査団	平井、中田、磯田、宇山、末吉
概要	<p>【グループメンバー6名(リーダー、セクレタリー、葉草、養殖、苗畑担当等) (自己紹介の後)マルティネスという姓が多いが家族か？ はい</p> <p>プロジェクトが終わったのはいつ？ 2005年9月。</p> <p>よく覚えていますね。プロジェクト後の状況について知りたいです。 プロジェクトは5年、それ以後の支援は無いと聞いていた。プロジェクト中は種をもらったり研修をしてもらったが、後は自分たちでやっていかないといけないので大変だった。得た技術を継続するようにグループで頑張ってきた。</p> <p>プロジェクト終了後の新しい取り組みは？ プロジェクト終了時は個人農園も忙しく、プロジェクト最終年に始めた活動を継続していた。グループの活動は、水田、養魚、苗畑、テラス、養鶏、土壌、みみずの有機肥料、炭焼きなどがある。蘭の栽培はプロジェクト後に開始した新しいグループ活動である。</p> <p>どうして蘭を始めたの？ 村を訪れる国内外の人が、蘭を見て綺麗だとか、欲しいという人がいるのを見て始めた。グループの一人が蘭ビジネスをしていたので、グループとして2、3人で担当を決めて活動することになった。</p> <p>蘭はどこからもってくるの？</p>

	<p>森の中に植生しているもの。</p> <p>どこで売くの？ カピーラで売ることもあるし、ここに買いに来る人もいる。パナマシティでも売ったことがある。</p> <p>【APRODECA(職員 女性)エウニセスさん】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市部のお金持ちが土地を買い取り、そこを放牧地にして、このあたりの農民の約7割を、日当5ドル(月に100-150ドル)位で雇っている。</li> <li>・ 牛は外部者、普通の家でも1, 2頭買っている。乳牛。自家消費用。</li> </ul> <p>【グループリーダー(30歳、独身、地道な努力家タイプ)】(追加インタビュー①)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (水源があるという放牧地を見ながら)所有者は住民である、彼らはメンバーに所属しない人々であり、土壌保全のことも考えないし、化学肥料も使っている。</li> <li>・ プロジェクトが終わってもらえるものは減ったのでは？村の人に与えた影響は？ 影響は少しある。種を自分で調達しなければならなくなった。作付けしているもので種がとれるものは大丈夫だが(苗を購入しなければならないものに関しては)作付けをやめた物もある。種子を購入することもあるが、例えばパセリ、セロリ、キャベツ、にんじん等の量は減った。</li> </ul> <p>APRODECA のメリットはなんだと思いますか？何を期待していますか？ メリットはない。APRODECA はもっと仕事を取ってきてその利益をグループメンバーに配当してほしい。さらに、一回だけ自分は3ヶ月間講師として派遣されたが、このようにもっと自分を講師として使ってほしい。このような件については、APRODECA の役員会ではまだ検討中なのであろう。</p> <p>同じように感じているほかのメンバーもいる？ そんなにいないと思う。しかし、会員の中には、組合とは何か、何の目的か分かっている人は多くないと思う。</p> <p>では、APRODECA はメンバーにとって遠い存在なのですか？ そうです。でも、勉強やセミナーを通じて知識や技術を向上できるから好きです。</p> <p>アグロフォレストリーの最終的な目的は個人の農家で栽培を実践することではないのですか？ そうです。家とグループの両方でやっています。グループを続けているのは、グループの作物として売れるからです。(APRODECA を通じて、グループで栽培した農産物はパナマシティで定期的に販売されている。)</p> <p>【グループメンバー(薬草栽培担当・女性、APRODECA メンバー)】</p> <p>ハーブの収入は？ 売り上げのすべてはグループの収入になる</p> <p>自分の家でもハーブ栽培をやっている？ やっています。先月は3, 4ダース売れました。(1ダース6ドル前後)</p> <p>収入は何に使うの？ 夫がうつ病で長い間病気なので、生活費、主に5人の子供の食事や衣服の購入に使う。ハーブ以外には、バナナ、キャッサバ、お米も作っている。(補足:現在、子供の医療費で病院に治療費を支払えずにいる)</p> <p>ハーブ栽培はいつから？ プロジェクトを始めてから、でも数種はプロジェクト前からやっていた。</p> <p>新しい苗木が欲しい？どうやって入手するの？ 欲しいが、入手するためには支援する人が必要。山に自生している薬草を植えてみたけれどだめだった(→新しい試み)。</p> <p>新しい苗を買う具体的な計画はある？ ない</p>
--	---

	<p>APRODECAは何をしている？          昨年の10月、APRODECAの車でパナマシティまで野菜を売りに行った。ただ、18グループを順番に回っているの、頻繁には行けない。</p> <p>【ハエン普及員】          5コミュニティーを担当している。PROCCAPA 終了の少し前にエルカカオに赴任した。プロジェクト中は15日毎に担当コミュニティーを巡回していた。</p> <p>プロジェクト前後の村の変化は？          個人レベルでは継続しているが、グループ活動は停滞していると感じる。経済インセンティブのあるところ、将来のビジョンがあるコミュニティーでは活動が継続している。さらに、研修員などプロジェクト見学者が活動現場を訪れることで、グループが刺激を受けやる気を出している。</p> <p>経済インセンティブとは具体的にはなんですか？          鶏、苗木、ジャム、ぼかし等売ってその収入をコミュニティー基金に納め、年末に平等にメンバーに分配することで、メンバー各自のインセンティブとなっている。</p> <p>将来のビジョンとは具体的には何ですか？          PROCCAPA の教訓を活かして、アグロフォレストリーで学んだ様々な栽培方法を各自の家庭で実践することが将来のビジョンとなっている。</p> <p>活動の停滞した村は、どのような理由があったのですか？          例えばナサレノ村では、プロジェクト終了時に8人だったメンバーが、コミュニケーション不足(家庭内のいざこざ)で4人減員し、残った女性たちが周囲に呼びかけて、現在12人のグループに成長している。新しいメンバーのインセンティブはセデサムからのセミナー、トレーニングを通じて種子が得られるというものである。さらに、外部からの支援が得られるというメリットという点もあるだろう。</p> <p>APRODECAの会合に参加していますか？参加したのはいつですか？          暫く参加していない。参加するのは普及員の調整役担当である。自分は村人に技術の波及、村人の疑問に答えるなどの技術的なサポートが中心である。</p>
--	---

1. 日時	平成 19 年 2 月 27 日(火)
2. 場所	エルハグア村
3. 面談者	蘭栽培に従事している人(氏名要確認:ハーブ担当の女性の夫)、磯田、平井
4. 概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・セミナーはいつどこで受けたか。              →チカ地域にあるマズロカンパニー(蘭の会社)で約2、3ヶ月間、エンジニアリングや温室等のセミナーを受けた。有機栽培方法のセミナーも受けたかったが、参加できなかった。</li> <li>・他の村人たちには教えているか。              →自分に尋ねてきた人には説明している。(蘭栽培の方法について詳細説明)</li> <li>・APRODECAのメンバーですか？              →いいえ。特に支援は必要ない。(村内には APRODECA に登録されているメンバーは6名いる。)</li> <li>・グループの会合をありますか。              →月例会があり、ほとんど参加している。</li> <li>・前回はいつでしたか。その時の議題は何でしたか。              →今月は先週の火曜日に開催され、今年の作業方法や参加(グループに参加する人が少なくなっている等)について話した。議事録はノートに記録されている。</li> <li>・グループメンバーは何人いるか。              →当初24名～16名(8名:他の村へ移動)～12名(4名:村に残っている人もいれば、離れた人もいる。)～現在12名(ただし、3名はアクティブでない。)</li> <li>・なぜグループから離れたと思うか。              →一所懸命働きたくなかったからではないか。(don't want to work very hard)</li> </ul>

1. 日時	平成 19 年 2 月 27 日(火)
2. 場所	エルハグア村
3. 面談者	養鶏に従事している人(フランシスコ・マリティネス)、中田、平井

4. 概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・誰が養鶏を担当しているか。→3～4名で担当している。</li> <li>・いつ始めたのか。→2年前。プロジェクト終了後も継続。</li> <li>・鶏はどこで購入しているか。→チョレラの会社。(1羽につき55セント)</li> <li>・鶏はいくらで販売しているか。</li> <li>→4ポンドにつき4ドル50セント(1サイクルで約300ドルの売り上げ)。半分が Production Cost で、その他追加で薬、ワクチン、注射器等のコストがかかる。(新しい鶏を購入するたびに予防接種を行う。)</li> <li>・注射は自分でするのか。また、以前からできたのか。</li> <li>→プロジェクトが教えてくれて、本で学んでいる。セミナーには参加していない。</li> <li>・これまで問題はなかったか。</li> <li>→3年前に全滅したことがあった。</li> <li>・その時、誰かにアドバイスを受けたか。</li> <li>→プロジェクトの専門家が来たけれど、原因はわからなかった。その後は上手く行っている。</li> <li>・養鶏を担当していることで報酬は受けているか。→いいえ。</li> <li>・収益はどうするのか。→グループ・ファンドに入れられる。</li> <li>・グループ・ファンドはいくらあるか知っているか。</li> <li>→知らない。養鶏だけであれば、600ドル程度。</li> <li>・何か将来計画はあるか。</li> <li>→小屋(屋根)の修繕。予算はあるので、乾季が終わる5月頃から開始したい。また、現在は100羽の容量のため、倍に増やしたい。</li> <li>・養鶏以外に2～3の作業をやっているが、養鶏は1週間に1度(8:00～16:00)なので、それほど負担ではない。</li> <li>・個人でも養鶏場を所有している人はいるか。→はい。2～3名いる。1名50羽程度。</li> <li>・グループ活動から技術を学んだのか。→いいえ。個人で学んでいる。</li> <li>・あなたは技術もあるし、収益が高い事業であれば、なぜ個人でやらないのか。</li> <li>→考えてはいる。</li> <li>・養鶏場の隣の小屋には、グループ・リーダーが毎晩泊まっている。(見張り)</li> </ul>
-------	---

1. 日時	平成 19 年 2 月 27 日(火)
2. 場所	El Jagua
3. 面談者	リーダー(30歳、独身)、中田委員、平井
4. 概要	<p>(水田の見学時)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・何年前に水田を始めたのか?</li> <li>→2年前からグループ活動で開始した。</li> <li>・個人で始めた人はいるか。いつから始めたか。→はい。私の弟が1～2年前から始めた。</li> <li>・グアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドル、ニカラグアから訪問に来る人がいる。</li> <li>・サントスさん(環境庁普及員)が月1回来るが、農牧省の農業普及員は来ていない。以前、プロジェクトの普及員だったアリエスコ・バルさんは、その後転属になったが、興味があるから時々視察に来る。</li> </ul> <p>(水田から帰る途中)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・プロカツパ・プロジェクトについて一番初めに聞いたのはいつ誰からか。</li> <li>→2000年5月前に、プロジェクトの関係者、藤代さん、マルセリーノ(当時プロモーター)が話しをしに来た。</li> <li>・参加しようと思ったときのことは覚えているか。</li> <li>→2005年5月より前、藤代さんが来る前に決めていたと思う。</li> <li>・プロジェクトに入ったら、どんな利益があると思ったのか。</li> <li>→その前のプロジェクトが来た時は、何の利益も得られなかった。プロカツパ・プロジェクトでは新しいことが学べて、進歩できるのではないかと思った。</li> <li>・誰のどんな言葉を聞いて、進歩できると思ったのか。</li> <li>→説明に来る人たち(藤代さんと一緒に仕事をしていた人)からの話を聞いて、これまでと違って、継続性があるんじゃないかなと思った。</li> </ul> <p>(集会所に戻って)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・このプロジェクトはJICAでもよいプロジェクトであると思っている。それは村の人たちとの信頼関係があったから。どのような態度がよかったか。</li> <li>→たくさん会話をし、信頼関係を築いた。</li> </ul>

<p>・初めから信頼関係があったのか。 →最初の頃から、これからどう進めていくのか等話をしてくれ、彼らはずっといてくれた。</p> <p>・「あなたたちはこれをして下さい」と言われたか。 →はい。あなたたちがやること、私たちがやることを初めに説明してくれた。</p> <p>・プロジェクトが約束を破ったことはあるか。また、あなたたちが約束を破ったことはあるか。 →ない。もしお互いに約束を守らなかったら、信頼関係はなかっただろう。</p> <p>・何か守るのが大変な約束があったか。 →初めのうちは何をやるのか、経験がなくてどうなるのかわからなかった。でも、セミナーや研修で徐々に知識を学んでいった。初めの2年ぐらいは想像ができなくて大変だった。苗畑は想像の範囲を超えていた。今までは木を取ってくればよかったのに、種を取って育てるなんて、カルチャーショックだったが、段々考えが変わった。</p> <p>(個人所有の畑の見学時)</p> <p>・自分が小さい頃は焼畑をやっていたけれど、プロカップの後では焼畑はしていない。肉体的には、以前焼畑をやっていた時よりも楽だけれど、今はまめに手入れをしないとイケないので大変。今だったら、切った木は細かくして、肥料にしたり有効利用する。</p>
--

日時	2007年2月28日(水)
訪問先	シリグランデ村(村の規模は約100世帯、メンバーは14人、参加する人は11人)
調査団	平井、中田、磯田、宇山、末吉
概要	<p>【グループ活動の一環として村の中にキオスクを開店、キオスクを見ながらバシリオ氏にインタビュー】</p> <p>いつから始めましたか？ 2年くらい前に、皆で少しずつ資金を出し合い85ドルで資機材を購入しキオスクを建てた。</p> <p>どうして店を持つことにしたのか？ 初めはメンバーの生活必需品を置くのが目的であったが、次第に近所の人にも買いに来るようになり、市からも営業の認可をもらうことになった。</p> <p>何が一番売れる？ 米や砂糖など</p> <p>品数は昔から変わらない？ 最初は30種類くらいだったが、今は80種類まで増えた。</p> <p>どうやって増やそうと思ったの？ お客が「あれは無いのか？」などと聞かれるうちに、その商品を置くようになった。仕入れはフォレーラの卸売り業者で購入しており、車を借上げて買いに行く。</p> <p>値段はどうやって決めるの？ 例えばお米、砂糖は31ドルで仕入れて35ドルで売っている。今は、近くにある店よりも安い価格で売っているが、少しずつ値上げをしていきたいと思う。グループのメンバーと非メンバーで販売価格は同じ。</p> <p>責任者はいるの？ グループの中にキオスク委員会があり、メンバーは4人である。メンバーもグループ内の会議で決めた。2日交替で店番をしている。そのうち2人がこの近くに住む女性である。(バシリオ氏は、グループでは会計役、2006年5月1日からキオスク委員会のリーダーをやっている。どちらも無給。)</p> <p>売り上げは毎日つけるの？ 毎日つける(きちんと記入した帳簿を確認)。月に一度の会議で売り上げの報告をしグループの承認を得たり、棚卸で商品数の確認もしている。帳簿のつけ方も見やすい書式を自分で考えた。売上金をどうするかは、年末にグループで話し合っ決めて。</p> <p>いつからこの土地に引っ越してきたの(PROCCAPA時は別の場所で活動していた)</p>

2005年の2月、PROCCAPAの終わる少し前に、メンバー全員がアクセスの良い場所に引っ越してきた。昔の場所で使っていた材料を分解してこちらに持ってきた。炭焼場もここに新しく作った。炭は燃費が良く、グループメンバー内で使っている。これまでは個人で作っていたが、グループにも必要だと思ってここには薪炭林を植えた。まだ、薪炭林は育っていない。

【グループメンバー(リーダー以外)】

プロジェクトが終わってメンバーは入れ替わったか？

終了前に3人加盟した。一人、若い男性が加盟したが、彼は小さいころからグループ活動について来ていた、何か学べることがあると思っていたのだろう。他方で、自分の甥っ子を誘ってみたけど関心が無いようだった。

他の村の人がここを訪れることはある？

ある村の共同農場で共同作業交流会があった。農作業や、今後の計画について話し合う。(いつ行ったか?)秘書が記録をつけているので、覚えていない。グループ間の集まりは定期的に行っているわけではない。

他の村人でグループ活動に関心のある人はいるか？

共同農場で畑仕事をしていると、何をやっているのか、なぜハロを植えているのかなどきいてくることがあるので、その時は質問に答えている。グループのメンバーは個人農場も実践している。

ここはグループの土地ですか？

これは、他の人の土地を無料で借りている(リーダーの父親の土地)

メンバーの持ち物を教えてください。

1. キオスク、2. 道具(機材、農具)、3. 炭焼窯、4. 共同農場、5. 台所、6. お皿と食器、7. 水田、8. 養殖(池と魚)、9. 苗畑、10. 薪炭林、11. パイナップル、12. 水道、13. お金  
去年の大晦日にはお金ではなくキオスクの商品をメンバー間で分けた。資金は使わずにとっておいて次のビジネスのためにとっておいた。しかし、次の具体的な計画はない。

グループの目的は何ですか(各自)？

- ・ お金があれば事業を拡大することはできるだろう。一生懸命に働いて前進し続けることが大切だ。
- ・ 収入を増やすことが活動の目的。キオスクだけでなく、他に収入を増やすためのビジネスをすべきだ。
- ・ 学んだことを個人の家庭で実践し、子供の為により質の良い生活を送ることが目的。
- ・ 収入を向上させること。現在、グループの収入はキオスクだけなので、それ以外のどんな活動をするかを皆で話し合うべき。
- ・ (その他、木酢(もくさく)液、養鶏などのアイデア・要望が挙がった)

【グループリーダーへのインタビュー 19歳女性】

いつからリーダーをやっている？

2年前

どうやって選ばれたの？

おじがリーダーをしていたがやめて、投票が行われたが全会一致で選ばれた。

選ばれた時はどう思った？

大変だと思った。グループをコーディネートするのは初めてだったので、ファシリテーターに相談したり他の人と意見交換したり、困った時はプロジェクトの塙さんに相談した。でも一年くらいして分かるようになり一人でできるようになった。

難しい点は？

最初の一年は、外部からの訪問者が多く、その準備で大変だった。知らない人に活動の説明や紹介をするのが難しかった。また、グループの何人かとコミュニケーションをとるのが難しかった。私は若いので、「なぜ最小年がグループのリーダーなんだ」といわれたが、話し合ううちに分かり合えるようになった。

リーダー同士の集まりはある？

ある。定期的に19グループが集まり、グループの活動の進捗状況について、利益を得るための作業計画について話し合っている。そのうち3グループが女性リーダーだが、自分よりはだいぶ年上である。

リーダーになってよかった？

生産者と多くの経験をできたことが良かった。更に経験を積んでいくことで未来像が見えてくると思う。

自分自身変わったことは、例えば何ですか？

組織の管理運営を試行錯誤して経験し、リーダーシップについて学んだ。中には、様々なリーダーシップがあるが、その中でも最良のリーダーになれればいいと思う。

いいリーダーって何だと思う？

コミュニケーション能力、組織作りに関する能力が必要。命令はせず、うまくグループ内をコーディネートできること。グループ内には攻撃的な人もいるから受身でなければいけない。忍耐が必要である。

グループ活動の目的は？

1. 一人だけでは外部(NGO,政府、外国の団体)から援助を受けることはできない。2. 農家で相互の助け合いができる。例えば、種まきなどは集団でやれば効率的にできる。3. 農業の資材(種、配管など)は一人で購入すると少量だけど、集団になればたくさん購入できる。

ADについて、セクレタリーはいつから？

2006年9月に、ある人から推薦されて立候補した、その際3名の候補者から選ばれた。

なぜ推薦されたと思う？

PCのころから自分の仕事振りを見ていてくれた人がいたのでしょう

セクレタリーは報酬があるの？

役員は報酬をもらっていない。私は同時にファシリテーション委員も兼任しており、外部から仕事を受託し、ワークショップ開催、コンサルティング業務、出張をすることがある。

#### ●理事会の構成

会長、セクレタリー、会計、監査、理事1、理事2(理事2名は、2つの小流域を分担し、メンバーへの情報伝達等を行っている。)

無償で、しかも忙しく、活動を続けるインセンティブは何ですか？

1. 役員の任期は2年間なので、その期間にやるべきこと、達成しなければいけないことがあるでしょう、それがインセンティブとなっています。2. ADを通じてプロジェクトを受注すると講師として手当がもらえるのもインセンティブです。

具体的には？

例えば、前回受注した案件は総額1万ドルだった。ファシリテーションチーム8人で、一人ずつ400-500ドル報酬があったと思う。定款で日当が決められており、県内だと20ドル、県外だと37ドル。チャグレスにはファシリテーターとして私も行った。実は今も新しい仕事の話があり、それをAPR ODECA内で話し合って受注するかどうか決める。

#### ●ファシリテーションチーム

ファシリテーション、林業、アグロフォレストリー、モクサク栽培、ジェンダー、水田、野菜

【その他メンバーからの話 グループ活動に参加したきっかけ】

いつだったか覚えていないが、3人(藤代、マルセリーノ)が村に来た。

保健省が幾つかのコミュニティを集め40人位の集会を開催した。

その機会を利用して、3人が新しいプロジェクトについて話した。

その時、同じコミュニティから14人が出席しており、そのうち12人が今のメンバーとなった。

3人と話していて、すぐに「やろう」と思った。その時は生活が良くなる、何かもらえる(生活・農業資材)という期待があった。しかし、すぐに信頼したわけではない。

	<p>これまで、政府の人々はプロジェクトをやるといっても、完全にそのとおりにならなかった。しかし彼らはやるといったらやるし、時間通りに村に来てくれ、徐々に信頼関係が築かれた。その代わりに、僕たちも約束を守った。それは大変なことだった。</p> <p>僕は2年以内に焼畑をやめるというものだった。</p> <p>焼畑では米やとうもろこしを栽培していたので、焼畑をやめてからは米を買わなければいけなくなった。しかし、今はグループ活動で水田を作ったり、その他の農作物で現金収入を得られるようになった。</p>
--	---

日時	2007年2月28日(水)
訪問先	シリグランデ村(村の規模は約100世帯、メンバーは14人、参加する人は11人)
調査団	平井、中田、磯田、宇山、末吉
概要	<p>【グループ活動の一環として村の中にキオスクを開店、キオスクを見ながらバシリオ氏にインタビュー】</p> <p>いつから始めましたか？ 2年くらい前に、皆で少しずつ資金を出し合い85ドルで資機材を購入しキオスクを建てた。</p> <p>どうして店を持つことにしたのか？ 初めはメンバーの生活必需品を置くのが目的であったが、次第に近所の人も買いに来るようになり、市からも営業の認可をもらうことになった。</p> <p>何が一番売れる？ 米や砂糖など</p> <p>品数は昔から変わらない？ 最初は30種類くらいだったが、今は80種類まで増えた。</p> <p>どうやって増やそうと思ったの？ お客が「あれは無いのか？」などと聞かれるうちに、その商品を置くようになった。仕入れはフォレーラの卸売り業者で購入しており、車を借上げて買いに行く。</p> <p>値段はどうやって決めるの？ 例えばお米、砂糖は31ドルで仕入れて35ドルで売っている。今は、近くにある店よりも安い価格で売っているが、少しずつ値上げをしていきたいと思う。グループのメンバーと非メンバーで販売価格は同じ。</p> <p>責任者はいるの？ グループの中にキオスク委員会があり、メンバーは4人である。メンバーもグループ内の会議で決めた。2日交替で店番をしている。そのうち2人がこの近くに住む女性である。(バシリオ氏は、グループでは会計役、2006年5月1日からキオスク委員会のリーダーをやっている。どちらも無給。)</p> <p>売り上げは毎日つけるの？ 毎日つける(きちんと記入した帳簿を確認)。月に一度の会議で売り上げの報告をしグループの承認を得たり、棚卸で商品数の確認もしている。帳簿のつけ方も見やすい書式を自分で考えた。売上金をどうするかは、年末にグループで話し合っ決めて決める。</p> <p>いつからこの土地に引っ越してきたの(PROCCAPA時は別の場所で活動していた) 2005年の2月、PROCCAPAの終わる少し前に、メンバー全員がアクセスの良い場所に引っ越してきた。昔の場所で使っていた材料を分解してこちらに持ってきた。炭焼場もここに新しく作った。炭は燃費が良く、グループメンバー内で使っている。これまでは個人で作っていたが、グループにも必要だと思ってここには薪炭林を植えた。まだ、薪炭林は育っていない。</p> <p>【グループメンバー(リーダー以外)】 プロジェクトが終わってメンバーは入れ替わったか？ 終了前に3人加盟した。一人、若い男性が加盟したが、彼は小さいころからグループ活動に</p>

ついて来ていた、何か学べることがあると思っていたのだろう。他方で、自分の甥っ子を誘って見たけど関心が無いようだった。

他の村の人がここを訪れることはある？

ある村の共同農場で共同作業交流会があった。農作業や、今後の計画について話し合う。(いつ行ったか?)秘書が記録をつけているので、覚えていない。グループ間の集まりは定期的に行っているわけではない。

他の村人でグループ活動に関心のある人はいるか？

共同農場で畑仕事をしていると、何をやっているのか、なぜハロを植えているのかなど聞いてくることがあるので、その時は質問に答えている。グループのメンバーは個人農場も実践している。

ここはグループの土地ですか？

これは、他の人の土地を無料で借りている(リーダーの父親の土地)

メンバーの持ち物を教えてください。

1. キオスク、2. 道具(機材、農具)、3. 炭焼窯、4. 共同農場、5. 台所、6. お皿と食器、7. 水田、8. 養殖(池と魚)、9. 苗畑、10. 薪炭林、11. パイナップル、12. 水道、13. お金  
去年の大晦日にはお金ではなくキオスクの商品をメンバー間で分けた。資金は使わずにとっておいて次のビジネスのためにとっておいた。しかし、次の具体的な計画はない。

グループの目的は何ですか(各自)？

- ・ お金があれば事業を拡大することはできるだろう。一生懸命に働いて前進し続けることが大切だ。
- ・ 収入を増やすことが活動の目的。キオスクだけでなく、他に収入を増やすためのビジネスをすべきだ。
- ・ 学んだことを個人の家庭で実践し、子供の為により質の良い生活を送ることが目的。
- ・ 収入を向上させること。現在、グループの収入はキオスクだけなので、それ以外のどんな活動をするかを皆で話し合うべき。
- ・ (その他、木酢(もくさく)液、養鶏などのアイデア・要望が挙がった)

【グループリーダーへのインタビュー 19歳女性】

いつからリーダーをやっている？

2年前

どうやって選ばれたの？

おじがリーダーをしていたがやめて、投票が行われたが全会一致で選ばれた。

選ばれた時はどう思った？

大変だと思った。グループをコーディネートするのは初めてだったので、ファシリテーターに相談したり他の人と意見交換したり、困った時はプロジェクトの塙さんに相談した。でも一年くらいして分かるようになり一人でできるようになった。

難しい点は？

最初の一年は、外部からの訪問者が多く、その準備で大変だった。知らない人に活動の説明や紹介をするのが難しかった。また、グループの何人かとコミュニケーションをとるのが難しかった。私は若いので、「なぜ最小年がグループのリーダーなんだ」といわれたが、話し合ううちに分かり合えるようになった。

リーダー同士の集まりはある？

ある。定期的に19グループが集まり、グループの活動の進捗状況について、利益を得るための作業計画について話し合っている。そのうち3グループが女性リーダーだが、自分よりはだいぶ年上である。

リーダーになってよかった？

生産者と多くの経験をできたことが良かった。更に経験を積んでいくことで未来像が見えてくると思う。

自分自身変わったことは、例えば何ですか？

組織の管理運営を試行錯誤して経験し、リーダーシップについて学んだ。中には、様々なリーダーシップがあるが、その中でも最良のリーダーになればいいと思う。

いいリーダーって何だと思う？

コミュニケーション能力、組織作りに関する能力が必要。命令はせず、うまくグループ内をコーディネートできること。グループ内には攻撃的な人もいるから受身でなければいけない。忍耐が必要である。

グループ活動の目的は？

1. 一人だけでは外部(NGO,政府、外国の団体)から援助を受けることはできない。2. 農家で相互の助け合いができる。例えば、種まきなどは集団でやれば効率的にできる。3. 農業の資材(種、配管など)は一人で購入すると少量だけど、集団になればたくさん購入できる。

AD について、セクレタリーはいつから？

2006年9月に、ある人から推薦されて立候補した、その際3名の候補者から選ばれた。

なぜ推薦されたと思う？

PCのころから自分の仕事振りを見ていてくれた人がいたのでしょう

セクレタリーは報酬があるの？

役員は報償をもらっていない。私は同時にファシリテーション委員も兼任しており、外部から仕事を受託し、ワークショップ開催、コンサルティング業務、出張をすることがある。

#### ●理事会の構成

会長、セクレタリー、会計、監査、理事1、理事2(理事2名は、2つの小流域を分担し、メンバーへの情報伝達等を行っている。)

無償で、しかも忙しく、活動を続けるインセンティブは何ですか？

1. 役員の任期は2年間なので、その期間にやるべきこと、達成しなければいけないことがあるでしょう、それがインセンティブとなっています。2. ADを通じてプロジェクトを受注すると講師として手当てがもらえるのもインセンティブです。

具体的には？

例えば、前回受注した案件は総額1万ドルだった。ファシリテーションチーム8人で、一人ずつ400-500ドル報酬があったと思う。定款で日当が決められており、県内だと20ドル、県外だと37ドル。チャグレスにはファシリテーターとして私も行った。実は今も新しい仕事の話があり、それをAPR ODECA内で話し合って受注するかどうかが決める。

#### ●ファシリテーションチーム

ファシリテーション、林業、アグロフォレストリー、モクサク栽培、ジェンダー、水田、野菜

【その他メンバーからの話 グループ活動に参加したきっかけ】

いつだったか覚えていないが、3人(藤代、マルセリーノ)が村に来た。

保健省が幾つかのコミュニティを集め40人位の集会を開催した。

その機会を利用して、3人が新しいプロジェクトについて話した。

その時、同じコミュニティから14人が出席しており、そのうち12人が今のメンバーとなった。

3人と話していて、すぐに「やろう」と思った。その時は生活が良くなる、何かもらえる(生活・農業資材)という期待があった。しかし、すぐに信頼したわけではない。

これまで、政府の人々はプロジェクトをやるといっても、完全にそのとおりにならなかった。しかし彼らはやるといったらやるし、時間通りに村に来てくれ、徐々に信頼関係が築かれた。

その代わりに、僕たちも約束を守った。それは大変なことだった。

僕は2年以内に焼畑をやめるというものだった。

焼畑では米やとうもろこしを栽培していたので、焼畑をやめてからは米を買わなければいけなくなった。しかし、今はグループ活動で水田を作ったり、その他の農作物で現金収入を得られるようになった。

日時	2007年2月29日(木)
訪問先	ラネグリータⅡ *ADが設立したグループ
調査団	平井、中田、宇山、末吉
概要	<p>メンバー数:10人(内 APRODECA1人、最年長約70歳、最年少10歳)          設立日:2004年5月12日          構成:リーダー(当日は外出のため、不在)、副リーダー、会計(帳簿あり)、監査、秘書、理事1, 2</p> <p>どんな活動をしていますか?          グループ農場と肥料作り</p> <p>活動を始めたきっかけは?          最初、名前は覚えていないが3人が村に来て、グループ活動について話をした、自分たちはもっと仕事をしたいと思い参加することにした。その後、鉞や鍬などの農機具をもらい、ワークショップを数回行った。</p> <p>ワークショップでは何をやったのか?          覚えていない。質疑応答や自分たちのニーズについて話した。</p> <p>ワークショップの後、最初にした活動は?          トマトなど野菜畑を作った。</p> <p>これから何を植える?          雨季がきてからグループで話し合うが、唐辛子、トマト、種が入手できればキャベツやパセリも植えたい。</p> <p>どこで種を買うの?          フォレーラ農場。</p> <p>共同農場で作ったもののうち外で売れたものは何がある?          去年はねぎときゅうりを村で売った。その売り上げはグループ集会場内の台所補修のために使った。</p> <p>ラネグリータⅠに行った事、または彼らが来た事はある?          ある。去年はⅠを招待した。Ⅰはより早くグループができたし、活動が進んでいる。</p> <p>(その後、共同農場を見学)          ・水田はセミナーで講義を受け、他の村で経験した農家の人に来て教えてくれた。ANAMから機材を借りて整地した。          ・ANAMは年に数回だが、APRODECAは15日に一回くらい来てくれる。今は両者のどちらが種を提供するか話し合っているようだ。          ・このグループの問題は豊富な水源の確保である。現在も水量が少ないため野菜の作付け等をしていない。          ・</p> <p>【マリベル 21歳女性 グループセクレタリー】          セクレタリーになって5ヶ月。主な仕事は情報伝達で、具体的には活動、メンバー、どんな支援や技術指導を受けているかについて伝え、同時にリーダーの秘書の仕事もある。グループの集まりは、インフォーマルには毎週水曜日に、フォーマルには月に一回。</p> <p>他のグループの人が訪れることはある?          去年はメキシコから人が来た。今までは知らない人が来るとおどおどしていたけど、今は緊張することがなくなった。</p> <p>プロジェクト前と比べて変わったことは?          昔は村の外の人に来ることはあったけど、外国から人が来るのは初めてだった。さらに、昔はやったことのない農作業や技術を習得して、今は新しいことをたくさんやっている。</p>

	<p>新しい技術を学んだときは難しかった？ ものによっては難しいと思った。でも他の村の人もできるから自分たちもできると思った。</p> <p>水の問題を話しあう？ 我々はAPRODECAの子供。リーダーがAPRODECAに伝えなければいけない内容を伝える。</p> <p>リーダーはどうやって決めるの？ 皆で集まって話し合っで決める、今のリーダーは2代目18歳の男性である。</p> <p>ジェンダー研修をうけて何か変わった？ 研修で何でも男女が分け隔てなく一緒にすることを学び、自分の主人も皿を洗ったり料理を作ってくれるようになった。</p> <p>メンバーの入れ替わりはありましたか？ メンバーは設立当初から変わっていない。他の人に声はかけたが、入ってこなかった。</p> <p><b>【MRドミンゴ メンバー】</b> ブロック作りはグループ活動ですか？ いいえ。ブロックは JICA や ANAM からもらったもの。水源工事のために使う。 この作業に必要なセメントは APRODECA の会長が運んできた。いつから工事を始めるかは、代表が帰ってきてから決める。</p> <p><b>【グループメンバーの若者】</b> グループは何をするためにあるの？ 家族のより良い生活の向上のため。また自分たちは一生懸命働いても収入が少ないのが自分たちの問題。</p> <p>どうして一生懸命働いて収入が少ないの？ 個人でできることは限られている。グループであれば、資材を買うときに大量に買えるし、ディスカウントもしてもらえるメリットがある。</p> <p>これから何をしたいと考えているか？ もっと水田を作って自給できるように米を増やしたい。また、コーヒー園も拡大したい。でも問題は水であり、水源の工事をしてからほかの事にチャレンジしていきたい。</p> <p>何で友人をもっとふやさないのか？ (グループのメリットを) 友達が信じてくれないから、自分たちが成功して証明すればいいと思う。</p>
--	--

日時	2007年3月1日(金)
訪問先	環境庁
主要 面談者	MR.ERIC (PROCCAPA,ARFUERA コーディネーター)
調査団	平井、中田、宇山、末吉
概要	<p>(AFについて説明)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自分たちにとって重要なのは「参加プロセス」。AFプロジェクトはコミュニティーの人々と正式な活動を開始していない。これまでは2005年末に 4 つの村(ヴィクトリア・ロレンソ、サン・フオン、サラマンキータ、ボケロン・アリーバ(要確認))でPRAを実施したのみ。PRA後、アンケート調査を行い、その結果を下に PDM の作成。PDM の作成にあたっては住民、公務員、NGO 等の人々を対象に参加型ワークショップを実施した。</li> <li>・ 2006年1月 PDM 完成 <ul style="list-style-type: none"> <li>1月末 事前調査団とミニッツ締結</li> <li>8月1日 RD 署名、プロジェクト開始</li> <li>11月 日本人専門家派遣、ICR の開催</li> <li>12月 JC の開催</li> </ul> </li> <li>2007年2月 ベースライン作成(コミュニティーのベースラインを村人と話し合いながら見極</li> </ul>

めるプロセスを開始。年間作業計画を作成)

- ・ 今回の調査時に訪問するヴィクトリア・ロレンソ村については、PRAの後、今日まで期待をさせないために、コンタクトしていない。他の村では村人が組み込まれる活動が始まっているが、同村では3月から開始予定。これまで住民とコンタクトをとったのはベースライン情報収集とプロジェクトのプロモーションを実施時である。
- ・ PCに携わった技術者や農家の経験を活かした参加型計画が取り入れられている。
- ・ AFプロジェクトの計画策定にかかわって来た「ANAM, AD, JICA」の協働関係を今後も維持すべき。特に、農民から農民への普及を実施する際にはこの関係が重要となる。ターゲットグループに対するエルカカオの経験から普及・進展し、PCと同レベルもしくはより高次レベルにするためにも3者関係の維持が大切。
- ・ AFのメリットは、PCの経験、技術者、ADを活用できる点である。

PROCCAPAの成功要因について意見を聞かせてください。

- ・ 技術面だけでなく他の要因がある。それは、スタート時点における、プロジェクトチームが農民に与えた責任と信頼である。
- ・ 信頼関係が構築されれば、プロジェクトの半分はもう成功したといえる。残りの半分は農民グループがどれほど活動にインセンティブを持てるかという点である。
- ・ つまり、①プロジェクトの信頼関係の確立と②インセンティブを与えることである。
- ・ 第一段階、つまり組織作りの段階では、グループやコミュニティ全体で働くという意識を高め、コミュニティ内のコンフリクトの要因を取り除き、関係を安定させることが重要である。そして、次の段階に活動を展開させる。準備ができていない段階では、悪いインセンティブを与えることになってしまう。
- ・ 重要なのは、組織化された当初は、通常多くの人々が参加するが、中にはプロジェクトに対し懐疑的・非積極的な人々が混ざっているため、最初の時期に「ふるいわけ」のプロセスを容認する必要がある。
- ・ 最後には、人数は少なくとも質の良いメンバーが残るだろう。本当に関心のある人が集うグループであってこそプロジェクトの成果が期待できる。
- ・ その次に第二段階。それはインセンティブを与える時期で同様に重要である。インセンティブには2つの方向がある。一つは①経済状況の改善、そして②参加者の人間としての成長、というインセンティブである。より重要なのは、参加することにより人として成長できるというインセンティブを与えることである。
- ・ その効果として、プロジェクトサイトで政府側とコミュニティ側のガバナビリティー(良い統治)が高まる。そして、政府・NGOに対する従来の不信感が取り除かれ本当の参加が可能となる。
- ・ 各グループは各自の責任を持ち、自分たちで発展・拡大するだけでなく、子供たちもその参加が広がることになる。

プロジェクトの関係者はエリックさんと同じ学びを得たと思うか？

- ・ パナマ人スタッフは、上記で言う第一段階、第二段階で参加したり移動した人もいるので一言で言うのは難しい。しかし、前段階に携わった者はきちんと学んだと思う。
- ・ 常に様々な議論が持ち上がった。その都度、進捗状況についてすべての関係者の間で話し合った。このようにして、政府関係者の間では議論を重ね、成果を得るためのアイデアが得られた。
- ・ フィールドワーク以外に、少なくとも年に一回プロジェクトの理論面についても話し合った。目的、戦略、強化すべき点等のコンセプト面について話し合った。これらの議論は、現実問題に対処する際、役に立った。
- ・ 重要なのは、プロジェクトスタッフがすべて集まり、inductionを目的とした参加型ワークショップを開催し、参加型プロジェクトの意識を高めるため、スタッフ全員が同じ言葉で説明することができることを重要視した。

外部者が村人と信頼関係を築くために何が重要だと思いますか？

- ・ 色々な段階がある。特に外部(外国ドナー)の国際協力について提言ができる。
- ・ 我々が実施するすべての活動で参加型アプローチを取るべき。参加型プロジェクトの場合、実施段階において現場レベルだけでなく、政府間レベルでも‘参加型’でなければならない。つまり、目的を達成するためには、直接裨益者のみの参加だけではなく、政府・ドナー間でも参加がないと成功はしない。
- ・ 信頼関係の構築については、政府と外部者と同様に、直ぐに信頼関係はできないので待つ

姿勢が必要である。

- ・ 信頼関係の構築には、'明快なルール'と'透明性'が不可欠である。
- ・ 被援助国とドナーの間では、常に徹底的な話し合いの上で完全な合意がなされるべきである。たとえその合意が間違っただとしても、どちらかの責任ではなく、両者が合意していれば、お互いの責任で解決ができる。
- ・ プロジェクトでANAM職員が常に生産者に対して使っていたフレーズがある。「あなたたちは例え揉め事があっても学ぶことができる。プロジェクトが終わってもあなたはここに残る。良いもの悪いものもすべて残される。だから、参加してプロジェクトに対して自分たちの意見を言いなさい」、同じルールをスタッフ側にも応用できる、つまり「良し悪しもプロジェクトから得られたものは、結果としてすべてパナマの技術者に残る。プロジェクト終了後に残ったスタッフは、良いもの悪いものについても常にフォローし続けることが重要だ」
- ・ 明確にしなければならないのは、プロジェクトがフォロー、支援しているのは個人ではなく、コミュニティ全体だということである。
- ・ 他のプロジェクトを見ていて気付いたことですが、よくある間違いがプロジェクト初期に犯されることが多い。それは、各スタッフに担当グループを割り当てられた際に起こるもので、自分の担当グループがまだ効率的でないのに一生懸命働きかけ、インセンティブを与えてしまうこと。インセンティブを与えればグループの士気を高めると思いがちだが、全く逆の結果となることがある。つまり、少ししか活動していないのに貰うことに慣れてしまい、たくさん貰わないとやらなくなるってしまうのである。このことはプロジェクト開始時から明確にしておく必要がある。
- ・ 裨益者へのインセンティブは、彼らが遂行したことに対してインセンティブを与えることが重要。

すべての段階でアクターが同じ目的・手段を共有することが大切。関係者が理解するために、ガイドラインやマニュアルのようなものがあるのか？

- ・ 具体的なプロジェクトを実施する際に、Operation guide を作成、活用。あらゆる情報を組織立てて整理してある必要がある。この中には類似のプロジェクトの内容が反映されている。
- ・ 記録された情報以外に、スタッフが全く新しくプロジェクトに携わる際に、ANAM・総合流域管理局で、小規模な研修(どのようなプロセスで進めていくのか)を行っており、各段階で
- ・ 他案件で経験したスタッフがモニタリングをしている。
- ・ それぞれの局のマネジメントは異なるが、情報交換をしている。

参加型案件を評価する際の留意点について。

- ・ 最終裨益者のパーセプションが重要。例えば、プロジェクトを通じたサービスに彼らが満足しているか、騙されたと感じていないこと。
- ・ プロジェクトが考慮しなければならない重要なことは「持続可能性」である。プロジェクト活動がどれだけ持続性があったかで、いかに参加があったかを図ることができる。
- ・ 実施の中でより議論され、容認・承認されたことは、より持続性を持ち残っていく。
- ・ 留意点として、ジェンダー平等だけでなく、ジェンダーを超えて異なる世代の参加(大人と子供、高齢者)の参加はプロジェクト終了後の持続性を確保する上で大切。

プロジェクトを通じて、ANAMと住民の関係はどのように変化したか。

- ・ プロジェクト対象地で行ったPRAで行った関係者分析(ベンダイヤグラム)では、ANAMはコミュニティ外の存在(外部者)だった。今はANAMはコミュニティ内(内部者)という位置づけとなっていると思う。なぜなら、コミュニティ側から、外部からの働きかけがあるとANAMに仲介役を依頼してくるからだ。
- ・ 現在、召集して村人が全員参加するのは、保健・医療サービスとANAMの呼びかけだけである。以前は全員集まることは無かった。

ANAMのAPRODECAへの協力について

- ① 市民参加研修
- ② パナマ運河庁のプロジェクトでコミュニティの個人農業の改善プロジェクト(3年間 10万ドル) ANAMは業務実施計画等の作成を補助
- ③ NGOのコロン県天然資源(生物保護?)回廊におけるPRA研修
- ④ 民間林業企業 灌木の植林と、薪炭かまどづくり指導と木酢液の製造と販売を受託

ANAM独自の3流域プロジェクトについて

APRODECAと同じ手法を用いかなり似ている。農村部を対象として農家を参加させて、現在、

	<p>PDM作成段階である。ANAMがプロモーションを行った。  ANAMIは、プロジェクトの中で、環境ビジネス、特に①エコツーリズム、②サービス事業、③生物多様性の有効利用に重点を置いているのが特徴。  また、現在「国家環境政策」を改定中であり(年末に完成予定)参加型のコンポーネントが国全体の方針として取り入れられる予定。</p>
--	---

<ホンジュラス>

1. 日時	平成 19 年 2 月 19 日(月)15:50~16:30
2. 場所	ホンジュラス テグシガルパ市サンミゲール保健所
3. 面談者	ヘルスポランティア母娘、田中、宇山、平井
4. 概要	<p>(母:16 年間ヘルスポランティア(HV)、娘:13 歳、物心ついた頃から HV をやっている。)以下、●は母、○は娘とのやりとり。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●どうしたらなれるのか?→意志があればよい。</li> <li>●どのような研修を受けたか?→常に研修が実施されるわけではなく、経験のある人からOJTで子供の成長モニタリング等の研修を受けている。</li> <li>●具体的にはどのような活動をしているか?→経口補水液、コンドームを配布したり、保健医療施設へのリファーマ(記入用紙)している。</li> <li>●地域住民はどのように HV であることを知るのか?→義務ではないけれど、家に看板を出している。同じ地区にいる5名のボランティアも同様。週に3~4名が来る。</li> <li>○お母さんがいない時は娘が独りで対応しているが、今まで特に困ったことはない。HIV のユースグループには入っていないが、学校の友人(7名がユースグループに所属。今日は5名参加していた。)から情報を入手したり、また学校や保健センターで開催されるセミナーに参加して、教育を受けている。</li> <li>○HV の仕事は楽しいか?→楽しい。特に緊急処置に関心がある。簡単な手当の後、医者にもリファーマしている。将来は医師になりたい。</li> <li>●16年間続けていて苦勞したことはあるか?→この仕事には誇りを持って取り組んでいる。民間病院で会計士の仕事をして、午後2時以降 HV(保健センターに所属)し、保健センター又は自宅で活動している。娘が未熟児で生まれ、45日間入院していたため、その時期はボランティアの活動ができなかったことが大変だった。</li> <li>●月末の木曜日に地域の HV が集まり、会議を行っている。</li> <li>●HV に定年はあるか?→定年はないので、できる限り続けていきたい。年を重ねている方が知識・経験があつてよい。</li> <li>●看護師や HV 等は女性になることが多いのか?→伝統的に女性が多いが、男性でも受けられている。</li> </ul>

日時	2007 年 2 月 20 日(月)、15:00~16:30
訪問先	トロヘス市
ワークショップ対象	トロヘス市でFCMを運営するHV11名
調査団	田中、末吉、宇山
概要	<p>田中氏によるKJ法による情報収集  参加者:市内で薬局を運営するHV11名(参加者リスト別添)  テーマ:FCMがコミュニティに与えた影響は?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● プラスの影響について <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市場価格より安価な薬がコミュニティで購入できるようになった。</li> <li>・ より身近な場所に薬局ができ、長い距離を歩いて薬を買いに行くことがなくなった。また、隣国のニカラグアからコミュニティ薬局へ購入に来ることもある。</li> <li>・ 得た知識を活用して処方することで、人から信頼を受け感謝されることが嬉しい。</li> </ul> </li> <li>● マイナスの影響、阻害要因について <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1, 2週間にわたる研修があると、そこまでの移動時間に時間と労力を要するし、本業(農業・酪農)が全くの手付かずになり、収入がなくなる。そのためには家族の理解が必要だ。</li> <li>・ 移動手段が無いこと、インフラが整備されていないことで移動に非常に時間と労力をかけなければならない。</li> <li>・ ネガティブな影響は無い</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 処方や手当てをする際、不安なこと、大変なことは無い</li> <li>● 活動をより良くするためにはどうしたらよいか</li> <li>・ 研修により新しい知識を取り入れて、薬局で処方できる薬の種類を増やし、住民により幅の広い医療サービスを提供したい。</li> <li>・ チャベリータがコミュニティまでの移動を可能にするために、車があれば良いと思う。</li> </ul> <p>(各自カードにテーマに沿った自分の意見を書いてもらい、グループ分けをする)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ニーズ(車、交通手段の必要性)</li> <li>2. 研修(研修を受け、知識を増やしたい)</li> <li>3. ファイナンス(プロジェクト支援をしてほしい)</li> </ol> <p>以下、信頼(?)、援助への感謝(日本の支援に対する感謝)、喜び(学ぶこと、人の役に立つことの喜び)、救急サービスの提供(他のコミュニティへの薬の供給)が挙げられた。</p>
--	---

1. 日時	平成 19 年 2 月 20 日(火)15:40~18:00
2. 場所	AMDA 協力者(イザベル氏)自宅
3. 出席者	コミュニティ薬局代表者、ヘルスポランテア、伝統的助産婦 23 名 調査団員 5 名、渡辺咲子氏 (AMDA)、金井所員、飯田ボランティア調整員 土屋隊員(保健師)、谷隊員(保健師)
4. 概要	<p>ワークショップ「関係者分析」</p> <p>(1)目的 出席者は、それぞれどのような活動をどのような組織・人と一緒に行っているかを知ること。</p> <p>(2)進め方</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①関係者を、グループA(トロヘス市に 3 時間以内で来た人:7名)、B(3~5時間以内で来た人:11名)、C(5時間以上かかって来た人:5名)に分ける。</li> <li>②各グループで、15 分間話し合い、自分たちの周りにどのような人たちがいるか考えてもらい、ポストイット1枚につき一人又は一組織を記入する。</li> <li>③各グループの代表者に前に出てきてもらい、なぜ関係者として挙げたのか説明してもらう。2番目、3番目のグループは、前のグループで提示された人・組織と重複していないものについて説明する。</li> <li>④参加者全員に対して、3グループ又は2グループから提示された人・組織を選定し、それらが自分たちにとって重要な確認する。その後、協力者として次に重要な人・組織(この人・組織がいなくなったら、自分たちの活動ができなくなる人)を選び、重要だと思われる順番に並べてもらう。また、これ以外に抜けているものがないか確認する。</li> <li>⑤「自分自身」を中心に置き、数名に前に出てきてもらい、上記④で選んだ人・組織のうち、この人・組織がいなくなったら絶対に自分たちの活動ができないというものを「自分自身」の近くに置いてもらう。また、それらが何故重要なのかを説明してもらう。</li> </ol> <p>(3)結果</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①「自分自身」の近くに置かれた人・組織とその重要性 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>保健センター(保健省)</u>: 教育</li> <li>・ <u>自治会</u>:リエゾン(法的な組織。末端の行政機関。コミュニティが講師派遣依頼等の申請を自治会に提出し、自治会が適切な機関に申請を提出してくれる。)</li> <li>・ <u>教会(神)</u>: 教育</li> <li>・ <u>AMDA</u>: 教育、Capital Seed</li> <li>・ <u>AMDA協力者(イザベル氏)</u>:リエゾン(彼女の自宅に薬品倉庫が置かれ、各コミュニティ薬局はその倉庫から薬品を購入。彼女が、その代金で薬品を発注・管理。)</li> </ul> </li> <li>②自分たちの活動に反対する/敵意を持つ人:特になし。</li> </ol>

日時	2007 年 2 月 21(水) AM
調査地	ヘルマニア
基礎データ	人口:165 市内からの距離(所要時間):17(1.5) HV 数:4 薬局平均利用者数(2006 年上半期):84.8
聞き取り内容	【Oscar Orlando Perez(HV,FCM 運営者)一調査団】

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 村には子供の成長モニタリングを担当する HV がおり、FCM で体重測定を行い健康状況と合せて薬を処方している。</li> <li>・ 村には 12 人のヘルスポランティア(以下、HV)がおり、そのうち(自分を除き)3人が研修を受け、残りの 9 人はコミュニティ清掃や、各種イベント対応、レファラー、予防接種の手伝いを行っている。毎月の情報交換会では、病人・妊婦の監視を行っている</li> </ul> <p>【Oscar Orlando Peres(HV,FCM 運営者)ー田中、末吉、宇山】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (FCM 運営のいきさつ)ヘルスガーディアンとしては22年間活動を続けており、6 年前にチャベリータに誘われて FCM の研修に参加した。</li> <li>・ 月に一回、チャベリータの自宅で行われる研修(Dr?)で様々な治療法の研修を受けている。研修に参加することで、本業(コーヒー栽培)に携われず、移動が長時間であるが、犠牲だとは感じておらず、神への愛と村人から感謝されることで報われている。</li> <li>・ 「現金の無い貧しい人に薬を処方するかどうか」については、FCM 開設時に皆で話し合われたが、そのような場合は付け払いか物品交換にしている。仮にお金が戻らなくても、売り上げの利益でカバーできる。</li> <li>・ 以前、保健所に提出すべき記録がきちんとつけられておらず、AMDA スタッフから HV が怒られたことは今でもよく覚えている。これが良いきっかけとなり、HV はそれ以来きちんと報告書を作成するようになった。</li> <li>・ HV になるための研修は誰でも受けられるが、保健活動で実績があり、村人から尊敬され承認された人物であるべき。教育も望ましい。</li> <li>・ 男女共に平等に HV になる門は開かれているが、コミュニティに尽くしたいという愛と熱意が必要である。しかし、研修をうけるための移動距離を考えると、女性よりも男性のほうが向いていると思う。</li> <li>・ 自分が留守中にも薬の処方ができるように娘に取り扱い方を教えている。</li> </ul> <p>【Juan Alberto Daz, Parrilla(住民)ー田中、末吉】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (父親 78 歳、妻が TBA)長い間持病を抱えているが、町の病院で診察しても治らず、薬も効かない。FCM にも行ったが、ちゃんと対応してくれず薬も高い。(その娘 34 歳)父と同じ持病を持っている。FCM には子供の診察等で親切に対応してもらっている。HV は男性でも問題は無いが女性の方がいいかもしれない。</li> </ul>
--	---

1. 日時	平成 19 年 2 月 21 日(水)
2. 場所	ヘルマニア
3. 面談者	坂の上に住む妊婦パディア・ロゴさん、HVセルサさん、鈴木団員、渡辺氏、谷隊員、土屋隊員、平井
4. 概要	<p>(28才、12才、10才、6才の子供がいる。現在、妊娠8ヶ月。今度は5人目の子供であるが、4人目は脳炎で死産した。)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・AMDAは知っていますか?→はい。</li> <li>・FCMは知っていますか?→はい。</li> <li>・FCM利用していますか。最後に利用したのはいつですか? →時々利用している。(正確ではないが)クリスマス前に、抗生物質や解熱剤をもらいに行った。</li> <li>・産前健診は受けましたか? →はい。NGO(アミーゴ・デ・アメリカ)のクリニックで1回受けた。</li> <li>・学校は? →入学したけれど、1年で辞めた。</li> <li>・元々この地に住んでいるのか? →ダンリ生まれ。結婚して、この土地を買って引っ越してきた。</li> <li>・近所の母親と話すことはあるか? →ない。外に出るのが好きでないから。</li> <li>・ヘルスポランティアは知っているか? →オerlandさんとセルサさんは知っている。(セルサさん)</li> <li>・女性はHVの活動に関心がない、又は恥ずかしいため、参加しない。4子以降は施設分娩をすることになっているが、彼女の場合は4子が死産していることもあり、TBAは介助できない。彼女には、説明してきているが、彼女の家族も聞こうとしない。教会にも来ない。</li> </ul>

日時	2007年2月21日(水) PM
調査地	サン・ルイス
基礎データ	人口:172 市内からの距離(所要時間):30(3.3) HV数:2 薬局平均利用者数(2006年上半期):15.5
聞き取り内容	<p>【Marcial Flores(FCM,HV)- 鈴木、田中】</p> <p>アコパン代表(環境団体)、自治会の会長、運営委員会会長を兼任。 FCMを訪れる6-7割の患者には薬で対応できている。 薬の購入時に記録を渡しきりなので、薬の出入りの記録がない。 週に5-6人が薬をもらいに来る。 3人のHVがいる 弟はHVだが助手的な存在 女性は休職中 子供が後を継ぎたいと望んだら嬉しい</p> <p>【住民-末吉】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (どんな人がHVになるか)HVになれる人は教育も必要だし、強い意思と地域の年配の人々から承認を得ることが必要。</li> <li>・ (なぜ女性が少ないか)以前は女性のHVがいたが、出産の為にやめてしまった？ 交通の便が悪いことも女性が研修や会合に参加する機会を少なくしていると思う。</li> </ul> <p>【Celsa(TBA等)-調査団】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (セルサ自宅にて、AMDが提供した助産婦キットを見ながら、村人や自治体が助産器具を購入してくれないのか)住民にはお金を出し合う経済的な余裕はないし、自治体は無関心でお金を出してくることはないだろう。自治体は、私たちが会合に参加する際に協力してくれるがお金の支援はない。コーヒー組合には、今年はコーヒーの収穫が少ないので、支援してほしいとは言えない。</li> <li>・ 分娩介助は無料で行っている。村の人に感謝されるし、何かあったときに私を助けてくれる。昨年は117件の分娩を行ったが、分娩記録は最近ネズミに食べられてしまったためお見せできない。</li> <li>・ 現在の仕事は、①TBA、②マラリア防止スタッフ、③保健委員会副委員長、④FCM管理運営委員会理事を掛けもち多忙であるが神のご加護でなんとかこなしている。④は4年間で一番長く、主な仕事は①毎月の会合に出席、②情報交換、③基金の徴収である。委員会内の決め事は多数決で決められ、最近の重要テーマである倉庫建設の件は全員一致だった。(なお、①については88年から始めているが、研修を受けて新たな助産婦となったため、それからの期間は短い、と考えていることを確認した。)</li> <li>・ (もっと学びが必要ですか?)能力向上は重要。もっと高度な知識を学びたい。</li> <li>・ チャベリタ、オランダとは兄弟のように仲良しである。</li> </ul>

1. 日時	平成19年2月21日(水)
2. 場所	サン・ルイス
3. 面談者	HVマルシアル氏の妻、渡辺氏、平井
4. 概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 夫がFCMに不在の時はどうしているか? →夫から教えてもらったり本を読んだりして学習し、夫が不在の時は自分が対応している。</li> <li>・ 現在、夫の体調が悪いので、1ヶ月に1回トロヘス又はテグシガルパに出かけている。(保健センターはもヤマレスにある。)</li> <li>・ いつからFCMを始めたか? →2001年から。</li> <li>・ FCMを始めたら、自宅に村人が来るようになったか? →はい。</li> <li>・ FCMができるまでは、トロヘスまで行っていたのが、近くなった。</li> <li>・ この村にTBAはいるか? →元々いない。現在、4人子供がいるが、1人目は南部に住んでいた頃TBAに介助してもらい出産したが、その他3人は陣痛が始まってから、旦那がサポタルコミュニティのTBAを呼び</li> </ul>

	<p>に行った。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一番近い隣人はどこに住んでいるか？</li> <li>→徒歩5分程度のところに住んでいる。</li> <li>・母親同士で話をするか？</li> <li>→はい。子供の健康状態や出産時の話等をする。</li> </ul>
--	---

日時	2007年2月22日(木) AM
調査地	セペタⅡ
基礎データ	<p>人口:226          市内からの距離(所要時間:20(1.3))          HV数:3          薬局平均利用者数(2006年上半期):51.2</p>
聞き取り内容	<p>【Mrカルロス-HV・FCM:鈴木、平井】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・日常の仕事は、ORSの配布や下痢の予防対策など、基本的な衛生管理を行っている。</li> <li>・ヘルスガーディアンになったのは8年前で、時間を守る真面目な性格という理由で村の人に氏名され、自治会で選ばれた。</li> <li>・自治会の会合は毎月開かれ、20-30人が参加し、様々な内容について話し合われる。例えば農村金庫からの融資について話し合った。</li> <li>・薬を買いに来る貧しい人には、かわいそうなので付け払いをしている。しかし、自分が畑に行ったりして留守の時には奥さんが店番をするが、奥さんは付け払いはせず、帰ってもらっている。</li> </ul> <p>【Mrカルロス、Mrロドルホー自治会長:鈴木】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ロドルホー氏は、現在、マリアコラボレーターを兼務している。カルロス氏と共に、FCMの研修を受け、以前はロドルホー氏の家でFCMがあったが、二人で話し合っ、カルロス氏の家に移動した。</li> <li>・自治会は6人で役職は、会長、副会長、秘書、子供成長モニター担当者であり、会長は、4-5人の候補者の中から選挙で選ばれる。</li> <li>・月に2、30人がFCMを利用し、そのうち10人くらいが現金を支払わず付け払いである。また利用者の20人強が村の外から買いに来る。自分の村の人の方が付けが多い。</li> </ul> <p>(自治体とFCMの協働関係について)コミュニティにとって重要な存在であるFCMに対して、資材や資金で支援する必要があると思うがまだ実行できていない。特に未回収金については、HVがポケットマネーで補填しているが、それは不公平であるし、HVは自分の時間を割いてFCMを運営管理してくれているので、皆の意識を高めた方がよいと考えている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・(HVの役割について)市保健所に月に一度会合に参加し、さまざまなテーマにつき話し合う。更に、保健所からの連絡(例えば予防接種の知らせ等)を村人に伝える役割を果している。</li> <li>・村内にルールはあるけれど、紙に書いたルールはない。また、そのルールを守らなかったとしても、特に制裁はない。</li> </ul> <p>【MsグラディスーTBA 43歳:田中、末吉】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・(TBAはどのような仕事?)市の保健所から助産キットをもらい妊産婦の出産介助をしている。</li> <li>・(いつから?)AMDAがくる3年くらい前に、Friends Americaで働いていたが助産キットは持っていなかった。91年にAMDA主催のTBAのセミナーに出席した。セミナーでは、機材を使うことを覚え、産前検診について初めて知った。</li> </ul>

1. 日時	平成19年2月22日(木)
2. 場所	セペタⅡ
3. 面談者	母親のグループ(7~8名)、飯田調整員、平井
4. 概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・週に何回ぐらいFCMを利用しているか？</li> <li>→週3回程度。子供の下痢・風邪・寄生虫のための薬をもらいに行くことが多い。</li> <li>・FCMがない時はどうしていたか？</li> <li>→トロヘス近くの薬局まで2時間歩いていた。</li> <li>・FCMができたことは誰から聞いたのか？</li> </ul>

	<p>→保健センターの医師から聞いた。          ・母親同士で話をすることがあるか？          →はい。          ・FCMから一番近い人、また遠い人はどれくらい離れている所に住んでいるか？          →近い人で5分、遠い人で1時間。皆小さい頃から知っている人同士。          ・TBAはいるか？          →いないので、自分で出産した。また必要に応じてチャベリータさんが保健センター(2時間30分ぐらい離れた所にある)にリファーしてくれた。          ・チャベリータさんのことはよく知っている？          →小さい頃からよく知っている。          ・HVとは話をするか？          →健康の話をしてくれて、とても役に立つ。          ・今日はなぜ集まっているのか。          →アミーゴ・デ・アメリカ(NGO)が2ヶ月に1度セミナーを実施し、家族計画、寄生虫、栄養等の話をしてくれる。今日の予定であったが、明日に変更になった。(他方、近所の学校で予防接種が予定されていたが、明日に変更になったとのこと。)</p>
--	---

1. 日時	平成 19 年 2 月 22 日(水)
2. 場所	セペタⅡ
3. 面談者	セペタⅡ (FCMからやや離れた家)に住む女性(8才の男の子1人)、鈴木、宇山、平井
4. 概要	<p>(トロヘスの人から委託され、多くの牛を飼っている。自分たちの牛は10頭程度。今日は予防接種のため、数頭のみ残っている。牛の出産に遭遇。)</p> <p>・FCMを知っているか？→はい。          ・FCMが出来てよかったか？何故？          →よかったと思う。以前は、薬が手に入ったり、入らなかったりすることがあったし、保健センターにわざわざ行かなくても済むようになった。          ・FCMには最近いつ行ったか？          →もう大分前。幸い、家族は健康だから。          ・産前健診はどこに行ったか？          →トロヘスまで9ヶ月間毎月行った。          ・どうやってトロヘスまで行ったの？          →小型トラックタクシー。          ・ヘルスポランティアやヘルスガーディアンを聞いたことがあるか？          →いいえ。カルロスさんは知っているが、HVであることは知らなかった。          TBAも知らない。          ・熱が出たら、どこに行くのか？          →トロヘスの民間クリニック。          ・ちょっと熱が出たら？          →FCMで薬を買ったことはない。          ・母親同士で会って、どんな話をするか。          →山の上にある家の母親と家族や夫の愚痴を話す。          ・子供はもっと欲しいと思うか。          →そんなにたくさんは欲しくない。          ・家族計画はしているか。また、家族計画のセミナーは知っているか。          →してない。セミナーのことは知らない。</p>

日時	2007 年 2 月 22 日(木) PM
調査地	Espanol Glande
基礎データ	<p>人口:313          市内からの距離(所要時間):37(1.5)          HV数:3          薬局平均利用者数(2006年上半期):33.2</p>
聞き取り内容	<p>【住民約50名:鈴木】          季節カレンダー(村人の年間生活サイクル)を作成          年間を通じたイベント・繁忙期・収穫物・流行病等につき聴取</p>

	<p>【ぶらつき】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 近くの売店でも薬は売っているが、FCM はそこより安いのでよく利用している(子連れ女性)</li> </ul>
--	--

1. 日時	平成 19 年 2 月 22 日(水)PM
2. 場所	エスパニョールグランデ
3. 面談者	Ms. Luth(HV)、田中、宇山、谷隊員、土屋隊員、平井
4. 概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・この家でFCMをしていますか。→はい</li> <li>・どれくらい患者さんが来ますか。→週 20 名程度。時期によっては 1 日 6 名。</li> <li>・どうして患者数が多い時と少ない時があるのですか。→風邪や下痢が流行する時期は多い。</li> <li>・FCMをやるきっかけは何でしたか。→以前、保健センターでヘルスガーディアンをやっていた。FCMを設置する時にチャベリータさんが自分を含む 3 名(全員女性)を推薦し、その後チャベリータさんが保健センターに登録をした。</li> <li>・研修は難しかった？→初め、病気の名前などは難しかったが、段々と自分たちには分かりやすかったと思う。</li> <li>・このFCMで対応している時は、その研修内容で十分？→十分ではなく、むしろ不足している。知識が足りないので、もっと勉強なくてはいけないと思う。</li> <li>・困った時はどうするのですか。→困った時は保健センターにリファーする。</li> <li>・どれくらいの割合でリファーするのですか。→リファー4割、自分で対応するのが6割。自分でどこが悪いかわからない時や薬が足りない時にリファーする。</li> <li>・貧しい人には無料で薬を提供していますか？→無料で渡すけれど、薬を発注しなくてはいけないので、期日を決めて後日返してもらおうことにしている。そのためには、きちんと(患者を)把握していないとだめ。</li> <li>・記録を付けるのは難しい？→初めは難しかったけれど、今はそんなことはない。</li> <li>・いつから自分の家に薬を置き始めたの？→昨年から。</li> <li>・AMDAの渡辺氏が台帳記録について怒ったことを知っていますか。彼女が怒ったのはその時が初めてですか。→はい。(思い出して、笑いながら)</li> <li>・HV3 名でローテーションしているのですか。→1 名は結婚し、もう 1 名は病気になってしまったので、現在は自分 1 人。他の 2 人を委員会で決めてもらい、研修を受けてもらわないといけなない。</li> <li>・何故、女性 3 人だったの？他では男性が多いけど。→男性は外に出たり、棚を作ったりするから向いていると思われるのではないかと。女性であることで問題はない。若い女の子だったら、男性には話したくないと思う。男性は同情的でないし、優しくないから。</li> <li>・男性、若い男性も相談に来ますか。→はい。家族に言えないような話もする。</li> <li>・薬を購入しにトロヘスはどうやって行っているのか。薬を持って帰って来る時はどうするのか。→バスで行っている。男の兄弟や友達に荷物を下ろすのを手伝ってもらっている。</li> <li>・困った時は誰に相談するか。→保健センター。</li> <li>・住民に健康問題について説明しますか。どれくらいの頻度で行っていますか。→定期的には行っていない。誰かが質問してきたら、その時住民たちに説明する。</li> <li>・最近では体調が悪いので、姉が手伝ってくれる。姉には、私が研修後チャベリータさんが教えてくれたことも含めて指導している。</li> <li>・お仕事は何ですか。→主婦</li> <li>・家事の負担ではないですか。→負担ではない。朝早く起きて、対応できる。</li> </ul>

	<p>・チャベリータさんやAMDAの渡辺さんが世界1周旅行に出かけてしまったら、どうしますか。 →不安だし、寂しい。</p> <p>・どちらがいなくなったら、困りますか？ →どちらもいなくなったら困るから、一人なんて選べない。</p> <p>・TBAはいますか。 →いない。前はいたけれど、結婚して今は小さい子供がいるので、できない。 トロヘスの保健センター、ダンリの病院で出産する。私の母はTBAではないけれど、分娩介助をしていたが、遠くへ出かけなくてはならないから今はやっていない。</p> <p>・これから助産婦になりたいと思う子はいますか。 →怖いからなりたいたいと思う子はいない。</p> <p>・自治会は協力してくれますか。 →集会を行う時に、村の人に声をかけてくれる。また、私が行かれない人の所に代わりに行ってくれる。</p> <p>・教会はどうですか。 →牧師さんとその奥さん(一緒にHVの研修を受けたが、病気になった。)は集会に参加してくれる。</p> <p>・これからも続けていきたいですか。何故ですか。 →これからも続けていきたい。(1)病気の区別もわかるし、対処療法もわかる、(2)知識が学べる、(3)村のために役立つから。</p> <p>・自分自身は変わったと思いますか。→はい。</p> <p>・人前で話すことは大変ではなかったですか。(←誘導質問×) →私は臆病でしたが、研修で人前で話すことを学び、怖さはなくなった。また、ヘルスガーディアンの際は、信頼されていなかったと思う。今は、自信が出てきたし、自分の評価が上がり、信頼されていると思う。</p> <p>(薬棚を見せてもらう)</p> <p>・薬は何種類ありますか。→24種類</p> <p>・馬に蹴られて怪我した時は？腐ったものを食べた時は？と質問をし、処置方法を説明してもらう。</p> <p>(台帳を見せてもらう)</p> <p>・台帳管理は非常にきちんとしている。他の村やニカラグアからも来ている。リストに記載はしていないが、誰がどこから来たかは覚えている。</p>
--	--

1. 日時	平成 19 年 2 月 22 日(水)PM
2. 場所	エスパニョールグランデ
3. 面談者	男性 3 名 (FCMの近所に住み、農業・家畜業)、田中、宇山、飯田調整員、平井
4. 概要	<p>・病気の時はどうしているか。 →トロヘスカ、アレナル保健センターに行っている。軽い時はFCMへ行く。</p> <p>・何故？ →便利だから。また、AMDAがプログラムを実施しており、値段は普通の売店より安い。</p> <p>・他に知っているHVIはいるか。 →いない</p> <p>・奥さんが妊娠した時は一番初めに何をするか。 →アレナルの保健センターで妊娠検査を受ける。</p> <p>・分娩は家より施設の方がいいのですか。 →以前はTBAがいたけれど、今はいない。ただ、施設へ行って、特に問題なければ自宅でも出産することもある。</p> <p>・一番近い施設は？ →ダンリの病院や民間クリニック。トロヘスで乗り換えて、ダンリへ行く。</p>

日時	2007 年 2 月 23 日(金) AM
調査地	トロヘス市内 (チャベリータへのインタビュー)
内容	<p>(22 日のインタビュー内容も含む)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 49 歳 南部県で生まれ、テグシガルパの看護学校で学び、サンフェリペ病院で働き、84 年にトロヘス市に準看護師として政府から派遣。</li> <li>・ トロヘスに赴任したときはニカラグア紛争の最中で医療従事者は誰もおらず、一人きりで</li> </ul>

	<p>負傷した兵士の手当てをしていた。以来、93年まで一人で働いていた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (93年から FCM ができるまでの経緯?)この地域は肺炎による死亡が非常に多い地域だったため、(正確な日付は覚えていないが)、保健省がHV 育成の研修を10つのコミュニティで行うことになった。しかし、15日の研修では行動の変化をもたらすのに十分ではなく、この試みは失敗に終わった。 保健分野で経験のある女性を選んで参加させた。それは、①村で信頼される人、②時間を守る人、③研修に時間が割ける人を選んだ。女性は子供・夫の世話があるのでボランティア活動に自由に参加することができず、男性のほうがこの条件に当てはまっていた。 <p>ある日、AMDA が支援に入るという連絡を受けた。アムダのスタッフ(前田さん)は私の自宅にホーステイをし、保健省のプロジェクトと同じ肺炎による死亡率が高いコミュニティ10ヶ所を最初の活動の村として選んだ。前田さんの時に1ヶ所は全然機能しておらず、渡辺さんの時にその1ヶ所を対象から外し、他の2ヶ所を追加した。</p> <li>・ (FCM 活動の継続の秘訣は?)①継続的な支援(研修)、②村人の熱意、③モニタリングが挙げられる</li> <li>・ (チャベリータさんがいない他の村でも FCM は成功するか?)なんともいえない。自分の経験からは、自分が人を助けたから、その代わりに人が自分を助けてくれるという信頼関係がこの活動には必要である。</li> <li>・ (AMDA がいなくなっても活動は続けるか?)私が死ぬまで続ける。</li> <li>・ ヘルスガーディアンの中には自分を恨んでいる人もいる。私は孤軍奮闘していた時に手助けしてくれた人への恩返しをしている。予防接種を一人で300人の子供にしなくてはいけなかったが、一人では無理だったので、住民に手助けを頼んだ。決して一人で続けてきたのではなく、村の皆の力があつたからできた。ただ、他の村の人は「どうして自分たちの村は支援してくれないのか。」と言ってくる。</li> <li>・ (連絡手段は?)携帯、ラジオ、車で来た人に手紙を預ける、自分が車に乗って知らせに行く等。</li> <li>・ (他ドナーの存在は?)スペインから2名が視察に来た。American Friends(アミーゴ・デ・アメリカ:イタリアからの資金)は、現在政府が推進している保健医療サービスの分権化の下、保健省が民間に委託しようと考えている事業を受注しようという動きがあるようだ。2ヶ月前、テグシガルバで民営化・分権化に反対するストライキがあつた。また、アクセソ(スイスからの資金)は、保健医療サービスを請け負うプロポーザルを出している。一人2~3レンピーラ(1レンピーラ=6円)程度の有料で診療することになると、貧しい人には困難な状況。</li> <li>・ (FCM 運営者はどうえらんだか?)20村は遠隔地でニーズの高い村である。保健省から連絡があり、コミュニティのリストを作成した。その後、AMDA 前田さんから、そのリストを見せてほしいと言われた。その中には既にHV の活動をしている人に相談し、住民会議を経て、自分たちにとって良い人を選んだ。中には、地理条件の悪いヘルマニアのようにコミュニケーションがとりやすいよう村の中心部に住む人(オランダ氏)を選んだ。</li> <li>・ (住民の変化は?)①HVからの住民への教育、HVによる適切な判断でのリファーマーにより、肺炎、下痢による死亡がなくなった、②衛生状態が維持されている、HV は不潔な家を訪問し清掃している、③野菜畑をつくっている。大きな変化は住民によるもの。</li> </li></ul>
--	---

### 3. 現地調査日程表

(ガーナ国 特定テーマ評価「住民参加 フェーズ2」)  
 2007年2月18日～3月4日まで  
 (団員:白幡・村松・岩崎・本田)

	月	日	曜日	時間	行程
1	2	18	日	午後 夕刻	成田発(KL862) アムステルダム着
2		19	月	午後 夜	アムステルダム発(KL589) アクラ着
3		20	火	午前  午後 夜	保健省公衆衛生局長と面談 JICA 職員と協議 陸路移動(アクラ - ビリム・ノース郡) PPAG プロジェクト・オフィサーと協議
4		21	水	午前  午後	District Steering Committee と協議 アモア・コミュニティ、アウトリーチクリニック視察、受益者へのインタビュー 青年グループによる HIV/AIDS 保健教育視察 CBS エージェントへのインタビュー TBA へのインタビュー Queen Mother を表敬訪問
5		22	木	午前  午後	アデダクロム・コミュニティ、椰油所得向上活動視察 学校保健活動の寸劇を視察 ンクワテング・コミュニティ首長を表敬訪問 Local Steering Committee (LSC)へインタビュー CBS エージェントへインタビュー アボヘマ・コミュニティ、母親クラブへインタビュー
6		23	金	午前  午後	District Chief Executive (郡知事)訪問・挨拶 陸路移動(ブリム・ノース・アクラ) PPAG 本部で協議 CARE アクラ事務所で協議
7		24	土	午前 午後	資料整理、議事録作成 団内打ち合わせ
8		25	日	午前 午後	資料整理 陸路移動 (アクラ・ブスア) 団内打ち合わせ
9		26	月	午前 午後  夕刻	CARE タコラディ サブオフィスにて協議 ジュウイラ・バンソへ移動 ジュウイラ・バンソ・コミュニティ踏査 農民にインタビュー ジュウイラ・バンソ・コミュニティ踏査
10		27	火	午前  午後  夜	ブスア・アボンポニ・ソコミュニティへ移動 山林踏査後、住民リーダーへインタビュー CARE、関連ローカル NGO と協議 ブスアへ移動 団内打ち合わせ
11		28	水	午前 午後 夜	<白幡・村松・岩崎団員> 陸路移動(ブスア・アクラ) JICA 事務所方向 アクラ発(KL590)
				午前  午後	<本田団員> ブスア・タルクア移動 ドンピン・コミュニティの住民へインタビュー RECA スタッフと協議 タルクア・ブスア移動

					議事録作成、調査報告整理など
12	3	1	木	午後	<白幡・村松・岩崎団員> アムステルダム発(KL861)
				午前	<本田団員> 調査報告整理
				午後	陸路移動(ブスアーアクラ) 調査報告整理
13		2	金	午前	<白幡・村松・岩崎団員> 成田着
				午前	<本田団員> 調査報告整理
				午後	JICA 事務所報告
				夜	アクラ発(LH565)
14		3	土	午後	フランクフルト発(LH710)
15		4	日	午前	成田着

(ホンジュラス、パナマ国 特定テーマ評価「住民参加 フェーズ2」)  
2007年2月17日～3月5日まで  
(団員:ホンジュラス: 鈴木、田中、平井、末吉、宇山  
パナマ: 磯田、中田、平井、末吉、宇山)

	月	日	曜日	時間	行程
1	2	17	土	夕刻 午後	成田発(CO006) ヒューストン着 団内打ち合わせ
2		18	日	午前 午後	ヒューストン発 デグシガルパ着 団内打ち合わせ
3		19	月	午前 午後	JICAホンジュラス事務所表敬訪問 AMDAホンジュラス事務所訪問 デグシガルパ市内サンミゲル保健所訪問
4		20	火	午前 午後	移動 エルパライス県保健事務所訪問 トロヘス市にてプロジェクト関係者とのワークショップ 団内打ち合わせ
5		21	水	午前 午後	Germania 村訪問 San Luis 村訪問 団内打ち合わせ
6		22	木	午前 午後	Zepeda#2 村訪問 Espaol Grande 村訪問 団内打ち合わせ
7		23	金	午前 午後	イサベル氏インタビュー トロヘス保健センター訪問 JICAホンジュラス事務所報告 団内打ち合わせ
8		24	土	午前 午後 午後	団内打ち合わせ <鈴木団員>28日まで補足調査 <田中団員>テグシガルパ発→ヒューストン着(CO755) <平井、末吉、宇山団員>テグシガルパ発→パナマシティ着(CM825)
9		25	日	午後	<中田、磯田団員と合流>

					団内打ち合わせ
10		26	月	午前 午後	JICA/パナマ事務所表敬訪問 環境庁訪問 APRODECA訪問 団内打ち合わせ
11		27	火	終日	El Jagua グループ訪問 団内打ち合わせ
12		28	水	終日	Ciri Grande グループ訪問 <磯田団員帰国> 団内打ち合わせ
13	3	1	木	終日	La Negrita#2 グループ訪問 団内打ち合わせ
14		2	金	午前 午後	環境庁訪問 アラフエラプロジェクトサイト視察 JICA/パナマ事務所報告
15		3	土	午前 午後	パナマシティ発(CO889) ヒューстон着
16		4	日	午前	ヒューстон発(CO007)
17		5	月	午後	成田着

## 4. 面談者リスト

### I. ガーナ

#### 1. 保健省

ガーナ保健サービス公衆衛生局長

Dr. George Amofa

#### 2. ビリム・ノース郡事務所

Chief Executive

Mr. Hon. Emmanuel Nana Acquah Frimpong

#### 2. PPAG (ガーナ家族計画協会)

Director of Programmes

Monitoring & Evaluation Manager

Project Officer

Mr. Francis Yankey

Mr. Emmanuel Obeng

Ms. Mary Atakora

#### 3. DSC(ビリム・ノース郡運営委員会)

(District Chief Executive, Brim North District Assembly

DBO, Brim North District Assembly

District Director, National Commission for Civic Education

District Director of Education, Ghana Education Service

District Coordinator, National Youth Employ

District Development Officer, Ministry of Food & Agriculture

DEHO (District Env. & Health Officer?), Environment Health Unit

District Director, Health Insurance

DPNH, Ghana Health Service

Human Resource Officer, Ghana Health Service

Representative District \*\*\*\*, MFA/\*\*

District Director, NFED

Mr. Hon. Emmanuel Nana Acquah Frimpong)

Mr. Akoto D. Attafuah

Mr. J. S. Danquah

Mr. G. F. Y. Diko

Mr. G. A. Danso

Mr. Tsigbe Cephas

Mr. D.M. Aboagye

Mr. Julius Nelimor

Ms. Mary Andoh

Mr. Emmanuel Fiebor

Mr. A. Cann Bentil

Mr. Ernest Ofuri Amanfo

#### 4. CARE

Project Manager, アクラ事務所

Programme Coordinator, アクラ事務所

Community Forest Biodiversity Facilitator, ジュウヰラ・バンソ

事務所

Mr. Albert Katako

Mr. John Dadzie Mensah

Mr. Emmanuel Ntiri

#### 5. CARE パートナーNGO

Rural Environment Care Association

Mr. Twomasi Ankrah Aikws

Ms. Patience Ahey

Ms. Cynthia

Mr. Kingsley Bekot

Mr. Jerry Affum Offei

Mr. Albert Abekah

Ms. Anita Agyei

Conservation Foundation

Devascom Foundation

New Generation Concern

#### 6. アモア・コミュニティ

農民(母親)

Ms. Esther

Ms. Mary Osen

Mr. Charles Ntow

Ms. Akua Aboagywa

CBS エージェント

伝統的助産婦(TBA)

#### 7. LDC(ンクワテン地区運営委員会)

Chef

メンバー

Mr. Nana Amanew Ankrah II

Mr. Fordfour

Mr. M. J. Frempong

Ms. Janet Asamte

Mr. S. Y. Boakye  
Mr. Chanity Kyerewaa  
Ms. Mary Osei  
Mr. Joyco Frempong  
Mr. Lycha Amooh  
Ms. Grace Korankymaa  
Mr. Ampoma New Love  
Mr. Nana Krobea Asante  
Mr. Kofi Asante  
Mr. Amo Forsom  
Mr. Theesa Abenewaa

## 8. ンクワテン・コミュニティ

Nkwarteng Clinic  
CBS エージェント  
CBS エージェント

Ms. Augustine Gallwy  
Mr. Emo Forson  
Ms. Theresah Obenwaa

## 9. アボヘマ女性クラブ

Chairperson  
Secretary  
メンバー

Ms. Adwoa Akyera  
Ms. Cynthia Kwaafu  
Ms. Oye Doris  
Ms. Abena Ohenewa  
Ms. Yaa Korkor  
Ms. Ayei Millicent  
Ms. Nana Yaa  
Ms. Abema Kwafos

## 10. ジュウイラ・バンソ・コミュニティ

農民

Mr Kwame Swaah

## 11. ワッサ・ウェスト・マイル 8・コミュニティ

農民

Mr. Ofori Abebrese

## 12. アボンポニソ・コミュニティ

Chief  
Chief's Linguist  
Chairman, Parent Teacher Association  
Teacher  
Unit Committee  
Chief's Elder  
Chief's Wife

Mr. Nana Kofi Aoro  
Mr. Solomon Munufie  
Mr. Paul Nsiah  
Mr. Samuel Addy  
Mr. Charles Ankomah  
Mr. Gabriel Yeboah  
Ms. Janet Manu

## 13. ドンピン・コミュニティ

Leader  
Member  
Member  
Member  
Member

Mr. P.M. Addai  
Mr. Ebenezer Abakah  
Mr. Kuame Asiedu  
Mr. Kwaku Ampofo  
Mr. Karim Abdallah

## 14. JICA

Resident Representative  
Assistant Resident Representative  
Assistant Resident Representative  
Project Coordinator  
Project Formulation Advisor

Mr. Hiroshi Murakami  
Mr. Yuji Wakasugi  
Mr. Naoki Yanase  
Ms. Muyuki Tan  
Ms. Mihoko Nakagawa

**II. パナマ****1. 環境庁**

Lourdes Lozano	環境文化教育促進局長
Hilda Candaneda	流域総合管理局長
Anabel Hernández	国際協力室長
Bolívar Jaén	環境持続的開発センター(CEDESAM)所長
Eric F. Rodríguez R.	プロジェクト・コーディネーター

**2. 環境庁エル・カカオ・サブセンター**

Santos Gutiérrez	普及員
Juan Pablo Pinto	普及員

**3. APRODECA**

Virgilio Sánchez	組合長
Confesor Morán	出納長
Elena Martínez	事務長
Eunices Mariscal	プロジェクト形成委員会(エル・カカオ)
Alexis Pérez	プロジェクト形成委員会
Cristín Magallón	アグロフォレストリー委員会(?)
Monico Ferrer	Trinidad de las Minas グループ出納長
José Vargas	理事・La Negrita II グループ
Valentín Martínez	Nueva Esperanza El Cacao グループ代表
Maritsa Marquez	Nueva Esperanza El Cacao グループ出納長
José Rivera	El Nance de Peña Blanca グループ代表

**4. Nuevo Amanecer El Jagua グループ**

Juan Bautista Martínez	代表
Juan de Dios Martínez	
Arsenio Ovalles	
Anita Martínez	
Guadalupe Menecio	
Ilvín Rodríguez	
Aracelis Herrera Martínez	
Rigoberto Martínez	養魚コーディネーター
Juan Valdés	
Francisco Martínez Seneta	
Isabel Martínez	薬草・香草コーディネーター

**5. Unión de Agricultores Ciri Grande グループ**

Elena Martínez	代表
Bacilio Rodríguez	キオスク運営委員長
Doris Martínez	キオスク運営委員
Justina Gil	キオスク運営委員
Eudocio Sánchez	
José Martínez	
Catalino Morán	
Almando Rodríguez	
Prudencio Sánchez	

**6. La Negrita II グループ**

Domingo Vargas	
Helminia de Vargas (Domingo 氏の妻)	
Jenifer Vargas (Helminia 氏の娘 10 歳)	
Mariana Vargas	
Maribel Vargas	事務長(21 歳)
Eucrídes Alonso	事務長の夫(27 歳)

Benita Rodríguez (代表の母親 64 歳)  
Alejandro Chiru  
Elida Miqueri Chiru Vargas  
Juan Soto  
Luis Enrique Vargas  
Edilia Vargas  
Daniel Vargas  
(Viginio Morán: 代表・不在)

**7. アラフエラ湖流域総合管理・参加型村落開発計画**  
坂井 勇夫 プロジェクト・リーダー／農村開発専門家  
Eric F. Rodríguez R. プロジェクト・コーディネーター

**8. パナマ県テリブレラ村ビクトリアーノ・ロレンソ集落**  
Emilio Hidalgo 農村漁民組合

**9. JICA パナマ駐在員事務所**  
野口 優秀雄 所長  
高田 宏仁 次長  
遠井 大介 所員  
松井 恒 企画調整員

### III. ホンジュラス

**1. 保健省サン・ミゲル保健所**  
Dra. Liana Parrales 医師

**2. 保健省エル・パライス州地域事務所**  
Lic. Sagrario Rodríguez 看護局母子保健課看護師

**3. トロヘス保健センター**  
Dr. Jorge Humberto Bustamante 医師  
Isabel Sandóval 准看護師

**4. トロヘス市ヘルマニア村落**  
Oscar Orlando Pérez FCM 管理者・保健ボランティア  
Celsa Olivas Cárdenas TBA・保健ボランティア

Juan Alberto Díaz Parrilla 住民①  
Elsaí María Díaz 住民①の娘

**5. トロヘス市サン・ルイス村落**  
Marcial Flores Ochoa FCM 管理者・保健ボランティア  
Fabian Hernández 住民  
Bonifacio Mejías 住民  
Edirbelto Jiménez 住民  
Pedro Antonio Hernández 住民

**6. トロヘス市セペダ II 村落**  
Carlos Arturo Cáceres FCM 管理者・保健ボランティア  
María de Jesús Sierra FCM 管理者の妻  
Gladys Laisa Sancedo López 研修を受けた TBA  
Rodolfo Hernández 自治会会長

**7. トロヘス市エスパニョール・グランデ村落**  
Ruth Argentina Lagos Hernández FCM 管理者・保健ボランティア

## 8. AMDA ホンジュラス事務所

渡辺 咲子	代表
Emelson	スタッフ

## 9. JICA ホンジュラス事務所

鈴木 達男	所長
小田 亜紀子	次長
三浦 淳一	所員
飯田 暁	JOCV 調整員
金井 優子	所員

## 5. 参考文献

天野正博(2001) パナマ運河流域保全計画／参加型開発 短期専門家帰国報告書。

天野正博(2002) パナマ運河流域保全計画／参加型開発 短期専門家帰国報告書。

天野正博(2004)パナマ運河流域保全計画／参加型開発 短期専門家帰国報告書。

天野正博(2005)パナマ運河流域保全計画／参加型開発 短期専門家帰国報告書。

磯野昌子(2004)「援助による住民組織化は自律的な地域社会発展の基礎をつくれるか - ネパールの事例から」援助と住民組織化、アジア経済研究所。

斉藤文彦(2002) 参加型開発 日本評論社。

佐藤寛(編)(2003) 参加型開発の再検討 アジア経済研究所。

佐藤寛(編)(2004) 援助と住民組織化 アジア経済研究所。

高野憲一(2005)第2回技術協カプロジェクト(パナマ運河流域保全計画)実施運営総括表。

野田直人(2000) 開発フィールドワーカー 築地書館。

野口純子(2002) PCM 手法分野短期専門家報告書。

国際協力機構(2001) パナマ運河流域保全計画事前調査団報告書。

国際協力機構(2004) パナマ運河流域保全計画運営指導調査(中間評価)報告。

国際協力機構(2004) 第1回技術協カプロジェクト(パナマ運河流域保全計画)実施運営総括表。

国際協力機構(2005) パナマ運河流域保全計画後有無完了報告書。

国際協力機構(2005) 林業分野参加型プロジェクトの評価手法調査(パナマ流域保全計画運営指導調査)

国際協力機構(2005) 地域保健総合改善プログラム フェーズアウト計画要約(案)。

国際協力機構(2005) 地域保健総合改善プログラム 終了時評価報告書。

国際協力機構(2006) 特定テーマ評価「住民参加」。

国際協力機構(2006) パナマ運河流域保全計画終了時評価報告書。

国際協力機構(2006) パナマ国アラフエラ湖流域総合管理・参加型村落開発計画事前調査報告書。

国際協力総合研修所(2001) 国際協力と参加型評価。

国際協力総合研修所(2003)人々のエンパワメントのためのジェンダー統計・指標と評価に関する考察一

定性的データの活用。

国際協力総合研究所 (2002) ソーシャルキャピタルと国際協力ー持続する成果を目指してー。

NPO 法人アユス編 (2003) 国際協力プロジェクト評価 国際開発ジャーナル社。

AMDA ホームページ <http://www.amda.or.jp/>

Abes, R.V. (2000) Strengthening Citizen Participation and Democratization in the Philippines: ELF's Impact Evaluation, *Learning from Change*, Intermediate Technology Publications, London, UK.

ADB (2001) Special Evaluation Study on Participatory Development Processes in Selected Asian Development Bank Projects in Agriculture, Natural Resources, and Social Infrastructure Sectors, Manila.

ADB (2004) Effectiveness of Participatory Approaches: Do the New Approaches Offer an Effective Solution to the Conventional Problems in Rural Development Projects, Special Evaluation Study, Manila.

Bakewell, O. (2003) Shaping the Development Process, A Practical Guide to Monitoring and Evaluation, Intrac, Oxford, UK.

Blauert, J. & Quintanar, E. (2000) Seeking Local Indicators: Participatory Stakeholders Evaluation of Farmer to Farmer Projects, Mexico, *Learning from Change*, Intermediate Technology Publications, London, UK.

CARE International (2004) Component Document, Forest Livelihoods and Rights for Sustainable Forest Resource Management (FOREST, July 2004-October, 2008).

CARE International (2005) Report on the Mid Term Review of the FOREST Component of the ANR Programme.

CARE International (2006) List of Projects in and around Kuwmasi and Takarodi.

Chambers, R. (1997) Whose Reality Counts? Intermediate Technology Publications, London, UK.

Estrella, M. (2000) Learning from Change, Intermediate Technology Publications, London, UK.

Greene-Roesel, J. & Hinton, R. (2001) Gender, Participation and Institutional Organization in Bhutanese Refugee Camps, *Learning from Change*, Intermediate Technology Publications, London, UK.

Guijit, I. & Shah, M.K. (2001) The Myth of Community, Intermediate Technology Publications, London, UK.

Hatchi, M.J. (1997) Organization Theory, Oxford University Press, New York.

IFAD/ANGOC/IIRR(2001) Enhancing Ownership and Sustainability: A Resource Book on Participation, Cavite, Philippines.

JICA (2004) Mid-term Evaluation Report for Rural Health Improvement Project in Ghana.

Ministerio de Salud(1996), *Secretaria de Estado en los Despachos de Saude Publica*.

Secretaria de Salud/USAID(2007), Encuesta Nacional de Demografía y Salud Endesa 2005-2006.

Uphoff, N. (1989) A field Methodology for Participatory Self-Evaluation of PPP group and Inter-group Association Performance, FAO.

United Nations Center for Human Settlements(1989), Problem-Solving and Decision-Making(1) Basic Principles, Nairobi.

United Nations Center for Human Settlements(1989), Problem-Solving and Decision-Making(2) Leadership, Nairobi.

United Nations Center for Human Settlements(1989), Problem-Solving and Decision-Making(3) Managing Conflict, Nairobi.

World Bank (1996) *Participation Source Book*, Washington D.C.





# 特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」

## ■ 報告書目次 ■

1. 評価の概要
2. 評価フレームワークの設定
3. 4 案件の事例研究  
(ガーナ、ホンジュラス、パナマ)
4. まとめ



住民とのワークショップ (ホンジュラス)

## 【評価調査の概要】

### (1) 背景と目的

JICA では、人間の安全保障の視点のもと「人々に届く」協力が重視されており、これらの案件の実施においては、対象地域における住民の参加が重要となっており、様々な分野で住民参加のアプローチが取り入れられてきている。このような背景から、NGO-JICA 評価小委員会（以下「評価小委員会」）では、平成 17 年度から特定テーマ評価「住民参加」(以下「フェーズ 1」)を実施し、JICA の技術協力プロジェクトを事例とし、評価小委員会が設定した評価視点を基に、実施プロセス毎に案件の取り組みを分析し、より効果的な住民参加アプローチに向けた教訓の抽出を行った。続いて、特定テーマ評価「住民参加フェーズ 2」では、フェーズ 1 で抽出された評価視点を発展させ、今後住民参加アプローチを取り入れた案件を評価する際に活用できる、より実用的な評価手法を開発することを試みた。

本評価では、住民参加アプローチを取り入れた案件であっても、案件毎に住民参加の位置づけや目標とする住民参加の度合いが異なっているという状況を踏まえ、参加の類型をどのように捉え、案件の実施によりどのタイプの参加を目指す(目指した)か、また参加の度合いをどのように評価するのかについて分析・検討を行った。

### (2) 調査の対象案件

本評価では、JICA 事業、NGO 事業双方から 2 件ずつ住民参加アプローチを取り入れた案件を選定し、国内・現地調査を実施した。(括弧内は略称及び協力期間)

- ・ガーナ「地域保健総合改善プロジェクト」〔JICA〕(RHIP/2003.12~2006.12):プロジェクト関係者が郡内の保健ニーズに対応可能となるようエンパワメントされることを目的とし、現地 NGO を通じて、保健ボランティアの養成を目指した。
- ・ガーナ「持続的天然資源管理を目指す森林での生計手段と権利」〔NGO〕(FOREST/2004.~2008.10):山間部コミュニティが、林産物及び森林管理に対する声、アクセス、コントロールを有し、公正な利益配分が受けられるようになることを目的として、住民への教育を通じて、持続的な天然資源管理を実施している。
- ・パナマ「パナマ運河流域保全計画プロジェクト」〔JICA〕(PROCCAPA/2000.10~2005.9):プロ

ジェクトの支援を受けた農民グループのメンバーが、流域保全に貢献する参加型開発を持続的に実施することを目的とし、住民グループの組織化、住民への農林業生産技術の指導等を行った。

・ホンジュラス「トロヘス保健サービス拡充事業」〔NGO〕(トロヘス事業:2001.4~現在):対象地域住民の基本的な保健医療のミニマムアクセスを確保することを目的に、保健ボランティア・助産婦の育成、住民によるコミュニティ薬局の運営を支援している。

## 【評価のフレームワーク】

### (1) 住民参加の類型

本評価調査では、参加のタイプを以下の 3 つに分類した。

- ・「受動的」参加:外部者の召集に応え動員され、外部者の強いコントロールの下で活動に参加する。
- ・「協力的/機能的」参加:徐々に活動からの便益を実感し、住民と外部者が協力する、または住民が一定の機能を果たす。
- ・「自律的」参加:住民自身が主体的かつ能動的に活動を展開する。

### (2) 異なる参加類型に基づく評価

プロジェクトをデザインした際に「どのタイプの参加の度合いを目指していたのか」を確認し、評価時点において、実際に発現した参加の度合いを分析し、目指したタイプと比較検討を行う。

### (3) 新たな視点の設定

住民参加の度合いを測る方法については、フェーズ 1 で抽出された、住民参加型プロジェクトを効果的に実施するうえで重要な 8 つの視点を活用することとした。8 視点とは「意思決定」、「リーダーシップ」、「マネジメント」、「コミュニケーション」、「コミュニティ資源管理」、「自発性」、「外部との協働関係」、「多様な参加」、「学び・ビジョン」である。フェーズ 2 では、実際に 8 視点を活用して対象 4 案件の検証を試みたが、評価指標としての有用性について、問題点と限界が明らかになり、以下の 2 点に留意しつつ、新しい評価フレームワークの構築を行った。

- ① 8 視点では異なる単位の参加主体(評価対象)に関する分類がなかったため、「組織単位」、「個

人単位」、「地域社会単位」に分類した。

② 8 視点の中には「行動的な側面」と「内面的な側面」の視点が混在しているため、それらの視点を整理した\*。

さらに、以上を踏まえ、質的な視点を量的な情報に置き換え、視点を指標化するために、マトリックスの作成を試みた。

### 【事例研究の結果】

新たに構築された評価フレームワーク（参加の 3 類型と主体別視点の組み合わせ）に基づき、対象 4 案件の事例を分析した。

#### (1) ガーナ RHIP

（計画）「協力的／機能的」参加

本プロジェクトは保健サービス局が作った地域保健総合改善プログラムという行政主導の枠組みで開始され、その中に住民が入り、保健指標の向上へ向けて政府と協働で事業を実施する役割を与えられていた。

（評価時点）「協力的／機能的」参加

保健ボランティアも母親クラブもそれぞれの役割を果たしているが、計画策定や問題解決の場面において、現地 NGO の支援が存続する限り、参加の状態を維持することに問題はない。

#### (2) ガーナ FOREST

（計画）「自律的」参加

天然資源管理を通して住民の間で公正な権利を保障することを目指しており、当初から住民らの意識が高まることで、彼らが事業を主導し、農民がエンパワメントすることを前提にしていた。

（評価時点）「協力的／機能的」参加

プロジェクト 2 年半後の中間時点では、土地資源分配問題や住民組織の機能や関わり度等を見ると、「協力的／機能的」参加の状況にある。

#### (3) パナマ PROCCAPA

（計画）「自律的」参加

プロジェクトの活動は農民グループや生産者協会によって、継続性をもって自発的かつ主体的に実施されるために、個人や組織のエンパワメントに重点を置いている。

（評価時点）「自律的」参加

農民グループはプロジェクト終了後も「自律的」参加の状態を維持している。生産者協会も一部課題は残るものの、自律的に運営を行っている。

#### (4) ホンジュラス・トロヘス事業

（計画）「協力的／機能的」参加

住民参加は保健医療サービスデリバリーを拡充するための手段として位置づけられており、活動当初から住民は限定された枠内での役割を果たすことが想定されていた。

（評価時点）「協力的／機能的」参加

保健ボランティアや助産婦は当初の目標を達成すべく十分な機能を果たしている。

### 【プロセスの検証】

パナマ PROCAPPA を住民参加が「自律的」参加に達した成功事例として取り上げ、プロセス毎の外部者のアプローチに焦点を当て、「自律的」参加への促進要因を検証した。

**準備期**：信頼構築のための実施体制、コミュニティの的確な現状把握

**問題分析・計画策定期**：共通の関心を抱く住民に対する意識化・組織化、外部者と住民とのパートナーシップ構築

**活動実施期**：適正技術による自発性と主体的参加の発現、カウンターパートのマインド醸成、計画的なフェーズアウト（出口）戦略

**自立発展期**：住民参加の重要性・有効性に対するカウンターパートとの経験の共有・活用

### 【まとめ】

#### (1) 評価フレームワークにおける提言

- ・ 「住民参加」を評価する際、異なる参加の主体を確認し、評価視点を明確化する。
- ・ 参加のタイプを分類し、プロジェクト計画時に目指したタイプと、評価時に観察・分析されたタイプを比較する。
- ・ 住民の参加度合いを測定するため、フェーズ 1 で得られた 8 視点に主体別視点を加えたマトリックスを活用する。
- ・ 主体別視点以外からの情報（特に地域関係者、外部者の行為や介入など）についても評価の対象として含める。
- ・ 外部者、関係者の介入が住民の参加度合いに与えた影響をプロセス毎に評価する。

#### (2) 事例から得られた考察

- ・ 参加の主体（活動グループ）だけでなく、地域のリーダーの力関係や影響力を十分把握する。
- ・ 意識化に要する時間と事業実施のバランスを維持する。マインドの醸成は初期段階だけでなく、実施中にも行われ発現することを認識する。
- ・ 住民、カウンターパート、ドナーとの信頼に基づくパートナーシップを構築する。
- ・ 多様な参加が成果の鍵を握る場合、誰でも自由に参加できる活動環境や意図的な排他性などの有無に注目する。
- ・ 早い段階からのフェーズアウト戦略を策定する。また、住民とその意識を共有する。
- ・ 地域住民から適切なファシリテーターを選出することが自律的参加を促す重要な鍵となる。

本件に関するお問い合わせ先：

JICA 評価室準備室

FAX: 03-5352-5490、E-mail: jicaev@jica.go.jp

\* 報告書は以下からダウンロード可能です。

<http://www.jica.go.jp/evaluation/after/theme.html>

\* 評価小委員会では、基本的には「内面的変化について、できる限り行動変容として表れたことを捉える」という方針で、評価の際には行動面に重点を置くこととした。

# 現場に役立つ援助の知恵

## ～特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」報告書より～

特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」より得られた教訓・学びのエッセンスを「援助の知恵」として取りまとめました。評価結果の詳細については、評価報告書「住民参加フェーズ2」をご参照下さい。

### 住民参加を評価するためには！？ 住民参加にはどのようなタイプが考えられますか？

住民参加に関して、これまでに多くの活発な議論がなされてきたことを踏まえても、“住民の（参加の）関わり度”を事業趣旨に照らして適切に理解し検証するための枠組みづくりが第一歩となります。(本文 2.2.1 項参照)

一般的に、「参加」という言葉は多様な定義がなされており、評価者によってその解釈は異なります。本評価では、プロジェクトにおける住民の関わりを前提として、参加のタイプを、①外部者の召集に応え動員され、外部者の強いコントロールの下で参加する「受動的」参加、②徐々に活動からの便益を実感し、住民と外部者が協力する、または住民が一定の機能を果たす「協力的/機能的」参加、③住民が主体的かつ能動的に活動を展開する「自律的」参加に分類しました。

これら参加のタイプは、プロジェクトの実施により必ずしも段階的に到達されていくものではなく、またすべてのプロジェクトが「自律的」参加を目指すわけではないと考えています。

### 住民参加の状況をどのように評価することができますか？

本評価では、住民参加アプローチを取り入れた案件であっても、プロジェクトごとに住民参加の位置づけや目標とする住民参加の度合いが異なっているという前提の下、住民参加のタイプを分類し、プロジェクト計画立案時に目指したタイプと、評価時に観察・分析されたタイプを比較することにより評価を試みています。(本文 2.2.3 項参照)

住民参加の度合いを評価するためには、住民参加の主体別に評価視点を整理したフレームワークに基づく量的な分析(本文 2.3.2 項参照)に加えて、活動当事者の住民や組織以外の関係者・外部者の行為・介入がどのように影響を与えたのかというプロセスを把握する質的な分析(本文 3.5 参照)を加えることが重要であると考えます。

### 住民参加型アプローチを用いた案件の計画時点において、特に留意すべき点は何ですか？

評価を効果的・効率的に実施するためには、プロジェクトの計画立案時に、関係者間で以下の点を明確に合意・決定しておくことが重要であると考えられます。(本文 2.4 項参照)

#### ① 目指す参加のタイプと主体の設定

プロジェクトの目的や特性を踏まえ、プロジェクトが目指す参加のタイプを設定するとともに、参加の主体（＝評価の対象）を特定する。

#### ② コミュニティの実施能力の評価

コミュニティの特徴は、異なる歴史、文化、慣習、地理的な条件、過去の援助経験などにより大きく影響を受け、それがプロジェクトの成果や持続性とも関連する。そのため、コミュニティが有する実施能力を評価し、どのような状況からプロジェクト活動を開始することができるのかを判断する。

#### ③ プロセスを見るための計画づくり

プロジェクトの活動実績だけでなく、ステークホルダーの関わり、利害関係や意識変容がどのように推移したかを明らかにするため、プロセスを確認するためのモニタリング体制を整備する。

#### ④ 参加型評価の実実施計画づくり

住民参加の評価では、住民の行動や意識なども重点的に見るため、異なるプロジェクト関係者が可能な範囲で関与する参加型評価が望ましい。どの関係者がどの時期にどの程度評価に関与し参加する必要があるのかを明確にする。

#### ⑤ 住民参加の用語の解釈

住民、組織、コミュニティなどの用語は、一般的に頻繁に使用されているが、関係者間で混乱・誤解しないよう、それぞれの定義を明確にする。



村人へのヒアリング調査（ガーナ）