

評価調査結果要約表

NGO 連携事業評価（インドネシア）

目次

1．評価調査の概要.....	2
1 - 1 評価調査の経緯と目的.....	2
1 - 2 評価調査団の概要.....	2
1 - 3 調査期間.....	2
2．評価方法.....	3
2 - 1 評価対象案件.....	3
(1) 評価対象案件.....	3
(2) 協力の背景.....	3
(3) 実施機関.....	3
(4) 協力の内容.....	3
2 - 2 評価枠組み.....	4
(1) 評価方法.....	4
(2) データ・情報入手方法.....	4
3．調査結果.....	5
3 - 1 5項目の評価.....	5
(1) 妥当性.....	5
(2) 有効性（目標達成度）.....	5
(3) 効率性.....	6
(4) インパクト.....	6
(5) 自立発展性.....	6
3 - 2 運営管理体制.....	7
(1) 計画段階の問題.....	7
(2) 実施段階の問題.....	7
4．提言.....	8
5．教訓.....	9

1. 評価調査の概要

1-1 評価調査の経緯と目的

JICA は、近年 NGO との連携事業に積極的に取り組んできており、1997 年には現地 NGO に事業の実施を委託する「開発福祉支援事業」、1998 年にはわが国の NGO をパートナーとして事業を実施する「開発パートナー事業」を開始している。

しかし、これらの連携事業を含め、地域住民に直接裨益する形態の事業については、JICA でも評価手法が十分に確立されていない。このため 2001 年 6 月、NGO・JICA 協議会¹において、これら事業の評価のあり方を検討する目的で評価小委員会が発足した。

同委員会では、検討のための事例として、インドネシアの開発福祉支援案件「南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワメントプログラム」を対象とし、試行的に JICA と NGO が合同で評価を実施した。

1-2 評価調査団の概要

総括	長澤 一秀	JICA 企画・評価部評価監理室調査役
開発戦略評価	和田 信明	ソムニード・サンガム代表理事
回転資金管理	中田 豊一	参加型開発研究所代表
参加型開発	長畑 誠	シャプラニール海外活動グループ課長
評価企画	大島 歩	JICA 企画・評価部評価監理室
評価分析	谷口 美代子	アイ・シー・ネット(株)

1-3 調査期間

2001 年 10 月上旬～2001 年 12 月下旬

国内準備作業 2001 年 10 月上旬～2001 年 10 月下旬

現地調査 2001 年 10 月 23 日～2001 年 11 月 2 日

国内作業 2001 年 11 月上旬～2001 年 12 月下旬

¹ 1998 年、JICA と NGO の連携に関し、情報・意見交換を図る場として発足した。協議会委員は、NGO、JICA の代表者により構成され、現在でも定期的（四半期に 1 度）に開催されている。

2. 評価方法

2-1 評価対象案件

(1) 評価対象案件

案件名				
	国名	分野	援助形態	期間
南スラウェシ州コミュニティ貧困層エンパワメントプログラム				
	インドネシア	開発・福祉	開発福祉支援事業	1999年2月～2001年11月

(2) 協力の背景

インドネシアで1997年に発生した経済危機は、貧困層の大幅な増加、物価の急上昇、失業の急増等を引き起こし、国民の生活に深刻な影響を与えている。さらに2000年のエルニーニョ現象の影響による^{かんぼつ}旱魃も相まって、貧困層等の社会的弱者は食糧等の日常的な物資にも事欠く状況におかれている。

この事態に対して、インドネシア政府はマクロ経済の安定化とともにソーシャルセーフティネット強化を緊急優先課題とし、食糧の供給や基礎的保健サービスへのアクセスの確保などに取り組んでいる。しかし、社会的弱者に対する支援を、サービスや物的支援に限定すると、政府や援助機関に対する国民の依存を助長する恐れがあるため、同時に彼らのエンパワメント、すなわち自助能力の向上を促す支援が必要不可欠である。

本プロジェクトは、このような背景を踏まえて、南スラウェシ州において LML(Lembaga Mitra Lingkungan: 環境友好協会: 現地 NGO) に業務を委託する形で、住民のエンパワメントを促進するプロジェクトをモデル的に実施するものである。

(3) 実施機関

本プロジェクトの実施機関である LML は、1990年に設立され、1997年に法的に登録された比較的新しい NGO で、南スラウェシ州で活動を展開している。設立当初は、自然保護活動を実施する学生活動家のグループであったが、現在は自然保護と弱者の生活向上の融合を強調して活動している。常勤スタッフ 14 人、非常勤スタッフ 20 人、ボランティア・スタッフ 2 人を擁し、活動資金の 70% を外国 (うち ODA は 15%) から、30% を国内 (うち中央政府・地方政府からの助成金・委託金が 20%) から得ている。

(4) 協力の内容

本プロジェクトでは、LML が南スラウェシ州の貧困層の所得向上を目的に、5 県 11 郡に分布する 33 の KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat: 住民の自助グループ) の組織化・経済活動の改善・関連団体とのネットワーク強化等の指導を行った。ただし、社会的弱者層の食糧不足という状況下でプロジェクトが始まったため、初年度は生活必需食料品 (米・砂糖・料理油等) を市場価格の約半額で販売する活動が中心となった。

2 年目からは、各 KSM のメンバーのニーズに基づいて経済活動 (畜産、野菜栽培、竹細工づくり、手芸、雑貨屋経営など) を選定し、スタッフによるモニタリングを通じて必要な資材の

供与や技術指導、運営管理指導などを行った。併せて KSM の更なる組織強化、KSM のマネジメント能力・問題解決能力の向上のための指導を行った。

プロジェクトの計画の概要は以下のとおりである。

1) プロジェクト目標

(33 ヶ所の) KSM メンバーの所得が向上する。

2) 期待される成果

- ・ KSM が組織化される。
- ・ LML の現場スタッフのプロジェクト実施能力が向上する。
- ・ KSM の組織が強化される。
- ・ メンバーの所得が向上される。

3) 投入

日本側 :

2,023,536 千ルピー (約 0.243 億円)

相手国側 :

NGO スタッフ 9 名

2 - 2 評価枠組み

(1) 評価方法

本調査は NGO 連携事業の「評価のあり方」を検討する一助とすることを目的としており、そのために上記案件を事例として取り上げた。評価は、DAC の評価 5 項目に沿って行ったが、評価 5 項目では十分に評価できない定性的な事象や、組織強化や住民参加の度合い等のプロセスについても検討し、評価の過程・結果から、今後の NGO 連携案件の形成や実施の改善に向けた教訓・提言を抽出した。

(2) データ・情報入手方法

分析する情報は、JICA 現地事務所担当者、LML 代表者、相手国政府機関へのインタビュー、農村指導者・KSM や LML のメンバーへのアンケート調査・グループディスカッション等によって入手した。

3. 調査結果

3-1 5項目の評価

(1) 妥当性

プロジェクトの目標である「KSMメンバー（貧困層）の収入向上」はコミュニティやKSMのニーズに合致しており、また、貧困層の生活水準の向上はインドネシア政府にとっても重要課題として挙げられている。したがって、プロジェクトの実施の妥当は高いと言える。

ただし、プロジェクト実施にあたってのアプローチ（住民ニーズの確認・対象地域/住民の選定など）については、以下のような問題が見られた。

- 1) LMLは当初2県を対象とする活動を想定していたが、JICAとしては緊急支援として食料配布先を幅広く確保したいという意向があったため、対象が5県に拡大された。しかしその結果、LMLのスタッフがKSMを頻繁に訪問することができず、受益者への普及サービスや活動のモニタリングを十分に行うことができないといった問題も起こっている。
- 2) 対象者の選定にあたっては、事前に定めた選定方法に基づき、各村で「最貧層20世帯」を選定した。しかし、その過程で地域の有力者の助言などを取り入れたこともあり、対象者が完全に最貧層のみに限られてはいない例も見られる。
- 3) KSMでの活動内容は、受益住民のニーズに基づき決定しているが、住民はLMLによって提案された選択肢の中から選ぶといった形でやや受動的な傾向があり、必ずしも住民の主体的な意思決定に基づいて決められたものではない例も見られる。住民が抱える問題やその優先順位は、地域や個人のおかれている状況によっても異なるため、活動開始前により丁寧にニーズ調査・問題分析を行う必要があったと思われる。

(2) 有効性（目標達成度）

各自助グループ（KSM）ごとに達成度には差があるものの、全般的に「KSMメンバーの所得向上」というプロジェクト目標はある程度達成されている。

- 1) 各サイトとも住民が自助グループを結成し、本プロジェクトを通して共通の経済活動を実施することにより、おおむね達成されたといえる。経済活動は畜産・漁業・農業・手工芸など多岐に亘り、その多くは事業として利益を生んでいる。
- 2) 住民が組織をつくることにより、KSMを対象とした小規模融資（マイクロクレジット）を受けられるようになった。これにより、経済活動の初期投資が可能になり、活動規模の拡大・生産性向上・利益の増大などの効果が顕れている。若干の返済遅延の例もあるものの、返済率はほぼ100%で、資本の蓄積も進んでいる。これは、個人がKSMに参加する最も大きなインセンティブの一つとなっている。
- 3) 定例会議の導入により、プロジェクトに関する課題のみならず、他の社会的な課題や家庭内の問題などについてもメンバーの間で協議や情報交換を行う場が持てるようになってきた。この結果、住民間の力関係が改善され、民主的な意思決定も行われるようになった。

(3) 効率性

全体としては、概ね適切な投入が行われたが、以下のような問題も見られた。

- 1) (ア) KSM の事業計画書提出の遅れ、(イ) LML から JICA への予算申請の遅れ、(ウ) 投入財の購入先が見つからなかったことなどから、全体的に投入に遅れが見られた。
- 2) 経済活動の多くは KSM 及び個人の収入向上に寄与するものであったが、独自の経済活動として畜産に取り組んだ KSM の中には、提供された家畜の多くが現地の気候に適さず死亡したり、病気になったりするという事態が生じたものもあった。
- 3) プロジェクトの一環として、全ての KSM に対して雌牛が2頭(うち1頭は妊娠中)供与された。これは、生まれた子供を売ることによって KSM の資本を増加し、マイクロクレジットの融資額及び対象者を拡大することを意図したものであるが、中には牛を飼うには適さない環境(離島)の KSM もあり、現地の状況やニーズに適していない事例も見られた。
- 4) 原則的に、経済活動に必要な物資供与の際には、約 30% 程度の費用負担を KSM に求め、自助努力を促すようにしているが、現場レベルでは必ずしも徹底されておらず、全額をプロジェクトで負担しているという例も見られた。

(4) インパクト

- 1) グループ活動を行うことで、地域に相互扶助の精神が広がり、プロジェクト活動以外の情報交換も行われるようになった。
- 2) 以前は公的な場で女性が発言することは少なかったが、KSM の活動や会議への出席を通して、女性の社会参加の機会が増えた。
- 3) 一部の地域では、KSM の活動に刺激を受け、メンバー以外の住民が独自に別の組織を結成したり、家畜の繁殖などの経済活動を行ったりするなどの影響が見られる。

(5) 自立発展性

各 KSM とも役員が選出されており、規則や罰則を設け、定例会議の開催も定着している。定例会議では、経済活動の運営等に係る意見交換や意思決定の他、利益の分配、マイクロクレジットの返済、^{たのもしこう}頼母子講²など様々な活動が行われている。これらの活動が、彼らが組織活動を続けるインセンティブにもなっており、組織面での自立発展性については大きな問題はないといえる。

また、技術面についても、KSM で選定した活動は従来から地元で行っていたものであり、既存の技術の中で、活動の規模を拡大して経済的な利益に結びつけたという例がほとんどであるので、技術面についても、問題は少ない。

ただし、財務的自立発展性に関しては、以下の点に今後も注意を払う必要がある。

- 1) 現在のところ、KSM の組織としての資本の蓄積・増加は マイクロクレジットの利息分、頼母子講の会費、経済活動で得た収益の積み立て、の3つのみである。ひとつの

² メンバーが一定の掛け金をなし、集まった金額を順次、抽選によりメンバーに融通する制度。

経済活動（アヒルの繁殖）で得た収益を原資として、他の経済活動（雑貨屋経営）を展開している KSM も見られるが、ほとんどの場合、利益は融資額・融資者数の拡大に利用されているに留まり、新たな経済活動には発展している例は少ない。

- 2) KSM の活動は、LML のフィールドワーカーなど、外部者に誘導される形で方向付けられてきた傾向があるため、経済的メリットが失われると活動を継続するインセンティブが低下し、活動が停止する恐れがある。
- 3) 現状では、各 KSM の組織は安定しているが、帳簿のつけ方が複雑で資金管理の状況が会計担当者以外には把握しづらい、KSM の役員の負担が大きい割に手当てが支払われていないなどの懸案事項もある。

3 - 2 運営管理体制

各活動の進捗率にばらつきがあるものの、住民組織の育成、集団での経済活動の運営管理能力の向上という意味では、一定の成果があった。LML は本プロジェクトの実施を経験することにより、運営管理能力を向上させたと考えられる。現在、地方分権化が急速に進む中で、末端の行政サービスの代替となりうると期待される NGO の役割も大きくなっており、LML も今後の南スラウェシ州の地域開発の一端を担っていくことが期待される。

ただし、以下の点については、LML のプロジェクト運営管理上、改善が望まれるところである。

（ 1 ）計画段階の問題

- 1) プロジェクトの上位目標・プロジェクト目標・成果・活動などは明記されているものの、相互の関連性が明確でなく、JICA で通常用いられる用語の定義と必ずしも一致していない。また、これは JICA の予算が単年度制であり、次年度の資金提供を受けられるかどうか明確でなかったことにも一部起因するが、協力期間（3 年間）全体を視野に入れて計画がたてられておらず、目標達成度を判定するための指標も示されていない。このため、評価の際にも、そもそもプロジェクトが具体的に何を目指していたのかが把握しにくく、達成状況も的確に測定することが難しいという問題があった。
- 2) JICA の意向により活動範囲が 5 県に渡り、地理的に分散したことが、LML のスタッフが KSM を訪問する頻度や、KSM 間のネットワーク作り・情報交換の面で悪影響を与えた。

（ 2 ）実施段階の問題

- 1) LML の現場スタッフとマネジメント・スタッフの間の意思疎通が不十分であり、幹部のビジョンや方針が現場レベルの業務に十分に反映されていない、マネジメント側が現場の状況に即して臨機応変に対応できなかったなどの問題があった。
- 2) 本プロジェクトでは、KSM 担当の現場スタッフを 6 ヶ月ごとに交替させるローテーション制をとっている。これは馴れ合いにより住民がスタッフに依存することを防いだり、スタッフに幅広い経験を積ませたりする等の効果もある反面、地域住民との信頼関係構築や活動方針の一貫性の点で、問題が指摘されている。

4. 提言

- (1) LML のマネジメント・スタッフは、各 KSM の地域的・社会的特性を勘案して、臨機応変に運営・管理をするべきである。各 KSM の固有の問題に対応していくには、現場スタッフのコミュニティに対する積極的なアプローチが必要である。きめ細かくサイトを訪問し、住民から問題を引き出し、共に考える姿勢、また組織の運営管理などの技術を提供することが重要であり、その際、彼らが住民の問題解決能力の向上を意識し、ファシリテーターとしての役割を果たしてきたどうか自立発展性にも影響する。また、こうした現場スタッフによる日々のモニタリングにより得られた情報をマネジメントに報告し、マネジメントも現場スタッフの意見をプロジェクト全体の運営管理に反映させ、柔軟に対応することが重要である。
- (2) KSM の指導に当たっては、LML のスタッフが一方的に押しつけるのではなく、KSM のメンバーを議論して決定するプロセスを重視すべきである。また、その一方で、KSM 活動の技術的な側面については、自立発展を見越したよりきめ細かい指導をすべきであり、この二つのバランスが重要である。
- (3) KSM 活動を成功させるために以下の点を心がける必要がある。
- 1) LML の現地スタッフはリーダーではなく、住民の相談役に徹すること。
 - 2) 住民自身に自らの問題を分析させる機会を、プロジェクト実施前に持つこと。また、彼らにプロジェクトの趣旨を理解させるための機会を設け、能動的に計画に参加できるようにすること。
 - 3) KSM のメンバー選定には透明性を持たせ、住民の意見を反映させること。既存の住民グループが存在する場合は、これを利用した方が活動は活発に行われる。ただし、既存組織の力関係が継続される、住民の支援依存体質が払拭できない等の問題がある場合もあるので、注意が必要である。
 - 4) KSM メンバー間で、ニーズ・目的を共有化すること。
 - 5) KSM メンバーは、日常的に活動を継続するのに無理がない距離的範囲に留めること。

5. 教訓

- (1) プロジェクトの活動内容・方向性を明確にするため、NGO 連携案件についても JICA の独自案件同様の計画手法を導入すべきである。特に、上位目標、プロジェクト目標、成果、活動等の相互の関連性を明確にしたうえで、プロジェクト関係者の間で認識を共有し、意識を統一する必要がある。
- (2) 開発福祉支援事業は、現地 NGO への委託事業と位置づけられており、NGO が当該分野での十分な知見や技術を有していることが前提となっているため、実施機関である NGO に対する指導や技術移転は特に謳われていない。しかし、パートナーとなる NGO が十分な経験・技術を有していない場合には、「NGO スタッフの能力向上」も活動内容に含めた方が効果的である。地域住民のエンパワメントを実現するためには、持続的に住民組織を育成し、協力していく地元の NGO が能力をつけていくことが必要不可欠である。
- (3) コミュニティ開発においては、住民のニーズに応じて取り組む課題、実施する活動内容が異なるため、参加型手法を用い、ニーズの発掘から問題の分析、課題の設定から実施、モニタリング・評価に至るまで、住民組織の育成を主眼においた活動内容にすべきである。つまり、「住民が自分たちの力で問題を把握し、解決に向けて行動していく能力（自分たちでプロジェクトを形成し、実施する能力）」が重要であり、そのためには住民自身が主体的に参加するプロセスが重要である。NGO には、先頭にたつて問題を発掘して解決するのではなく、住民自身が自分たちの問題を把握して、自らその解決のために行動することを「脇から支える」役割が求められる。しかし、多くの途上国では、NGO は「政府の代替として公共サービスを効率的に提供する」という役割を期待されることが多く、こうした「ファシリテーター」としての役割も能力も備えていない場合も多い。したがって、NGO をパートナーとして事業を行う際、NGO にどういった役割を期待するのか、JICA は明確な視点を持つべきである。また、その役割を果たすだけの能力を実施機関の NGO が備えていない場合、上記のように NGO の能力向上のための手段を講じることも重要である。
- (4) 本プロジェクトでは、住民の「所得向上」を即ち「経済面でのエンパワメント」ととらえていたが、この両者は必ずしも同一のものではない。後者は、プロジェクト終了後も「地域住民が自分たちで経済的課題を解決するための問題を認識・明確化し、それに対する問題解決の方法を見出し、行動に移すまでの能力を身につけること」という意味である。また、本プロジェクトでは経済的側面のみが対象とされていたが、一般的なエンパワメントの定義では、経済的、社会的、政治的の3つの側面が想定される。限られたプロジェクトの実施期間の中で全てに取り組むのは不可能であるが、KSM の取り組むべき課題の設定の際に「経済的な活動」に限定すると、コミュニティの真のニーズ、取り組むべき課題が見失われる可能性がある点は留意する必要がある。
- (5) JICA 事務所の所員が NGO 連携案件について詳細なモニタリングを行うことは、時間的・距離的に困難であることが多い。また、プロジェクト管理のための情報を NGO の報告のみに依存することが多いが、NGO 側の報告も十分なものでないため、管理が行

き届かないことが多い。本件のように、プロジェクトの運営管理のためのローカル・コンサルタントを雇用できる場合には、そのコンサルタントにある程度、モニタリングや報告等を依頼することが望ましい。

- (6) JICA の NGO 連携案件の評価については、以下の 2 つの取り組みが必要である。
- 1) 納税者に対する説明責任を果たすという観点では、プロジェクトの終了時に DAC の評価 5 項目のうち、妥当性・有効性・効率性を中心に、簡易な評価を実施すべきである。
 - 2) その後の案件形成・見直しに活用するための評価としては、プロジェクト完了後 1 ~ 2 年後に自立発展性・インパクトを中心に詳細な調査を実施すべきである。