

第 2 部

事 例 分 析 結 果

第1章 インドネシア：スラウェシ貧困対策支援村落開発計画の分析

本章では、評価調査対象案件の一つであるスラウェシ貧困対策支援村落開発計画（以下、「スラウェシ村落開発」と略称）の複層的アプローチについて、調査フェーズ1における文献レビュー及びインタビューを中心とした評価調査、及び、調査フェーズ2で実施した波及状況に係る現地調査結果を記載する。

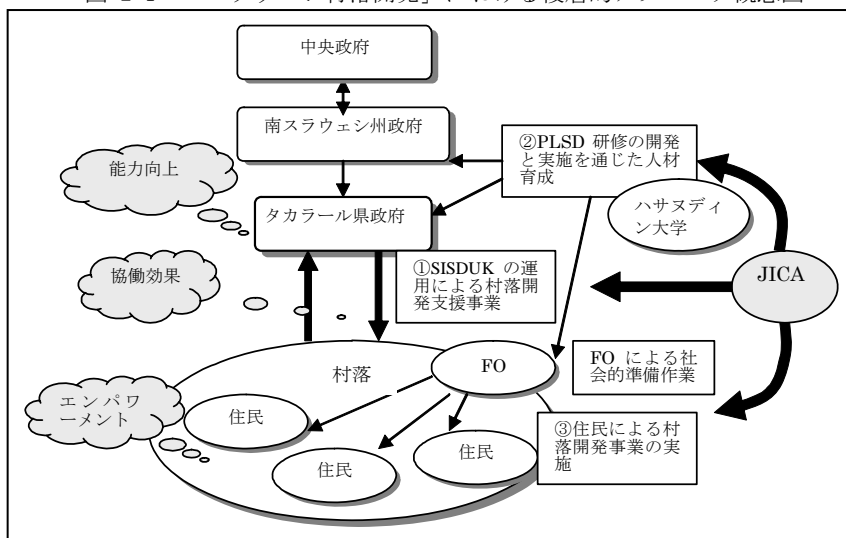
1-1 「スラウェシ村落開発」の複層的アプローチ

1-1-1 本件の複層的アプローチの概要

「スラウェシ村落開発」は、1997年3月より2002年2月までの5年間で、南スラウェシ州のタカラール県を対象として実施された技術協力プロジェクトである。同プロジェクトは、当時のイ国の中央集権体制下での地方自治において、地域住民参加型の村落開発の概念を導入し、既存資源を活用した雇用創出による村落経済の活性化と、それを支援する地域行政の制度的枠組みの構築を目的とした。

「スラウェシ村落開発」は、内務省村落開発総局（以下、PMDと略称）をカウンターパートとして実施された。しかし、本プロジェクトの実施段階でイ国の地方分権化が開始され、地域開発の計画や実施権限が、中央政府から地方政府（県・市政府）へ移譲されることになったため、本プロジェクトの実施機関は、実質上は、タカラール県政府となった。このような政治的背景の中、本プロジェクトでは、①参加型村落開発支援システム（以下、SISDUKと略称）の形成と地域行政の能力向上、②地域社会開発（以下、PLSDと略称）研修コースによる、SISDUKを支える人材の育成、③SISDUKの枠内で行う、地域住民参加による村落開発事業の促進、に関する活動を実施してきた（図2-1）。本件の複層的アプローチは、地域住民と地域行政の相互連携による効率的・効果的な地域社会開発の協働モデルである「タカラール・モデル」として、県政府によって制度化され、県内全域への波及がみられた。

図 2-1 「スラウェシ村落開発」における複層的アプローチ概念図



1-1-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチ導入の経緯

① プロジェクトを取り巻く環境

イ国では、スハルト政権下において、ジャワ島とジャワ島以外の地域（特に東部地域）における開発状況及び経済格差が問題とされており、その格差是正が急務とされていた。イ国政府は、第6次国家開発5ヵ年計画において、「平等と貧困」を国家開発目標の一つに掲げ、東部地域等の開発に重点的に取り組むこととした¹。東部地域における低開発問題は、ジャワ島に集中しがちであった開発資源の配分の問題でもあった。イ国政府は強固な中央集権体制を維持していたが、地方分権化の流れの中で、地域間格差の是正を行うために、従来のトップダウン的な村落開発から、住民参加によるボトムアップ型の開発が模索されるようになっていた。

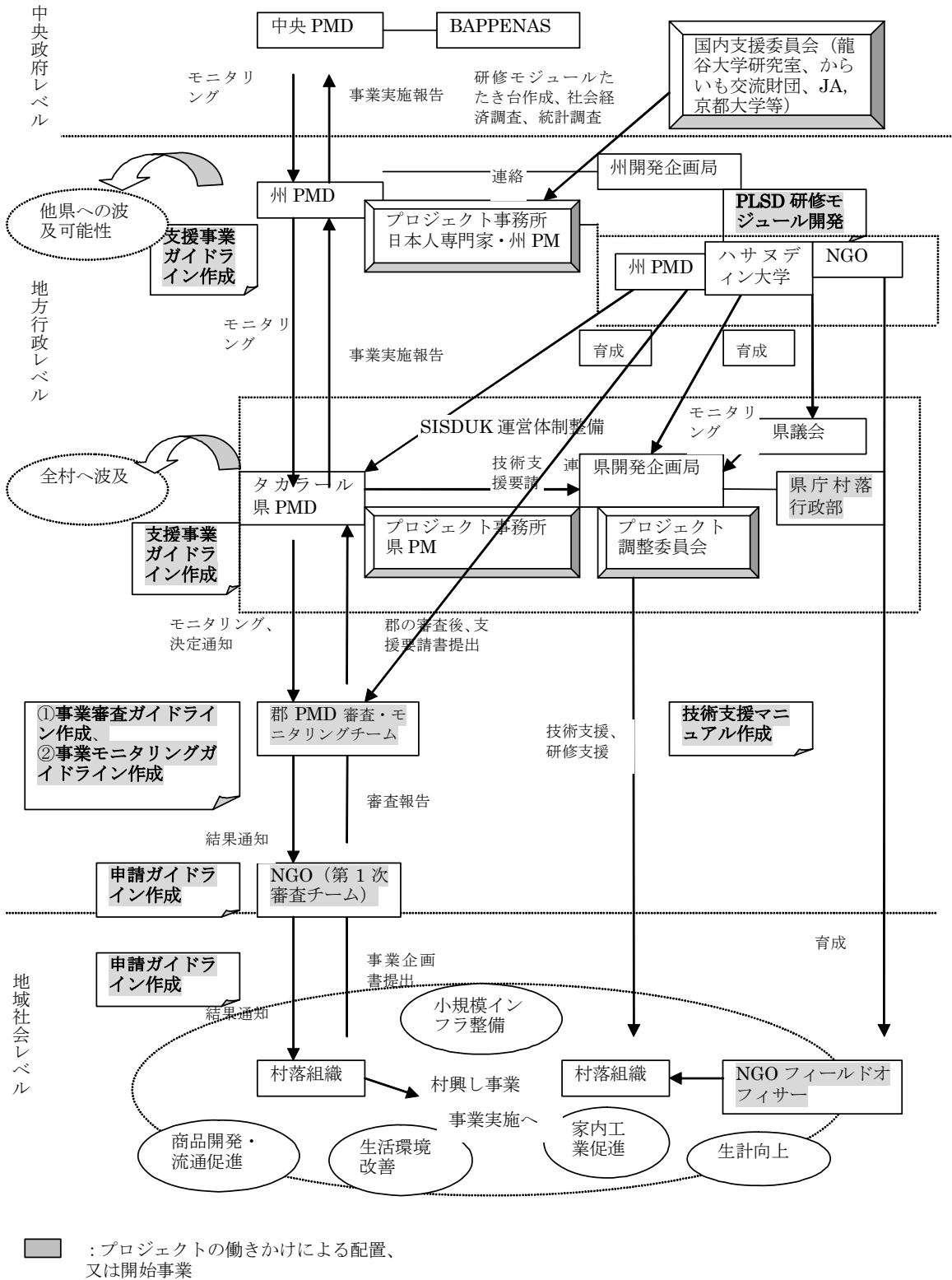
② 地域住民と地域行政の関係

スハルト体制化のイ国行政システムは強力な中央集権体制となっており、村落開発分野を所管する内務省村落開発総局（以下、PMD）²の地方事務所においても、中央政府が企画立案した事業をPMD地方事務所が実施するというトップダウン的な方式であった（詳細は現地調査結果について、「2-2-2 地域行政におけるタカラル・モデルの実施状況」参照）。当時のイ国の状況では、村落開発における「参加」とは住民が政府主導の事業に参加することを意味し、地域社会開発における中央政府、地方行政、地域住民の力関係が一方的であり、末端村落の社会経済事情と密接に関連した村落開発事業の実施は困難となっていた。その結果、開発事業において意欲的な住民参加への配慮が見出せず、事業の自立発展性が課題となっていた。

¹ 1994年に発表されたインドネシア第6次国家開発5ヵ年計画では、「平等と貧困削減」、「人的資源の質的向上」、「経済発展と経済構造調整」が国家開発の中心目標とされている。同計画の村落開発計画の項では、村落開発における課題として、人的資源開発、住民組織の機能向上、開発への参加のためのコミュニティー能力の向上、都市部と村落部の格差是正、貧困の解消が掲げられている。

²内務省村落開発総局は、1967年に内務省に設置された部署であり、村落開発に関わる政策策定、実施、関係省庁間の調整、村落行政・住民組織の整備、村落インフラの整備等の開発事業への住民参加の促進、モニタリング・評価を行っている。スハルト政権下では、国家的イデオロギーの村落部への浸透を含めた村落行政・組織体制整備のための指導を重視していた。

図 2-2 「スラウェシ村落開発」 関係者相関図



(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民との連携構築

イ国における従来型の村落開発システムの課題は構造的なものであるため、住民のニーズに基づいた行政サービスとしての村落開発事業を実施するためには、住民に近い地方自治体の能力向上が不可欠であった。また、村落開発事業の中心を担う地域住民自身のエンパワメントも同等に必要であった。「スラウェシ村落開発」は、上述の条件を満たすために、住民に近い県レベルの地域行政機能を活用した SISDUK を導入し、地域住民と地域行政の連携による協働効果を得た開発事業効果の向上を目指した（図 2-1 参照）。

② 地域社会関係者への働きかけ

「スラウェシ村落開発」では、地域住民と地域行政の連携構築を中心としつつ、地域社会開発の枠組み形成のために、関係者の役割を明確にすることが必要であり、関係者の各レベルに応じた働きかけを計画した。さらに、図 2-2 に示すように、本プロジェクトでは、地域住民と地域行政（県政府）における村落開発事業の実施を主軸としつつも、両者を支援する NGO、州政府、地域大学を地域社会開発の重要なアクターと位置づけ、能力向上支援の対象とすることにより、地域住民と行政のみならず、地域社会全体の能力強化を図る計画であったことが特徴と言える。

表 2-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

対象レベル	働きかけの内容	期待する効果
中央政府	参加型地域社会開発を実施するための理解促進に努める。	参加型地域社会開発を実施するための政策環境が整備される。
地域行政 (州)	従来のトップダウン的な開発行政からボトムアップによる参加型地域社会開発を実施するよう提言する。	従来、開発事業は、政府主導のインフラ整備が中心であったが、地域行政と地域住民が相互に協力しながら住民のニーズに基づいた村落開発事業を実施するための環境が整備される。
地域行政 (県)	住民のニーズを把握して、迅速な開発事業を実施するために、人的及び組織資源の質的向上を行う。	県レベルでの開発事業を実施することで、事業開始までに要する期間の大幅な短縮、需要に則した小規模で多様な事業を柔軟に実施する参加型村落開発システムが形成される。
村落・地域 住民	従来のトップダウン的な行政に対する、住民の受け身的な意識を変革する。	社会的準備作業 ³ によって、住民が自らの資源とニーズを確認し、自発的に開発に参加する。

③ 実施機関選定の経緯

内務省 PMD は、インドネシアの基礎社会単位である村落共同体（DESA）の開発を主に担っており、共同体行政組織の形成と育成に関する研修機会の提供と指導の機能を有していた。また、

³ 社会的準備作業とは、地域開発において、住民自らが内発的な開発を実施するために必要な意識化を行うことである。

同局は、村落開発に係る政府内の調整、住民参加の促進等を担当し、貧困村落⁴を対象とした事業（IDT）⁵を実施していたことから、本プロジェクトのカウンターパートとなった。しかし、本プロジェクトの実施段階でイ国の地方分権化が開始され、地域開発の計画や実施権限は、中央政府から地方政府（県・市政府）へ移譲されたため、カウンターパートは、中央政府内の PMD としつつも、その役割は、実質上は、タカラール県政府に移譲されることとなった。

BOX 2-1 内務省村落開発総局（PMD）の役割

内務省村落開発総局は、1967年に内務省に設置された部署であり、村落開発に関わる政策策定、実施、関係省庁間の調整、村落行政・住民組織の整備、村落インフラの整備等の開発事業への住民参加の促進、モニタリング・評価を行っていた。地方（州、県、郡）においては、各行政レベルに事務所を設置し、総合的村落開発に関わる省庁との調整、右に必要なオリエンテーションや研修を行ってきた。特に、郡レベルでは地域開発ユニット（UDKP）の強化のための研修、村落では村落開発委員会（LKMD）、家族福祉運動（PKK）の組織化と機能強化のための研修を重要としていた。

村落開発総局は1992年より PMD（BANDES より改称）⁶となり、コミュニティー開発をより重視し、国家的イデオロギーの村落部への浸透を含めた村落行政・組織体制整備のための指導から、村落・郡レベルの行政及び住民組織の機能強化を通じて住民参加型の開発計画の促進、経済活動支援、適正技術開発、貧困削減に資する事業の計画実施を行うようになった。

④ 対象地域選定の経緯

インドネシア国内において、スラウェシ4州を含む東部地域と西部地域との経済格差が顕著となっていたため、インドネシア政府よりスラウェシ州の開発状況の改善が要請され、タカラール県がプロジェクト対象地域として選定された⁷。選定理由は、州 PMD が、農村低地及び高地、漁村を含むラボサイトを含んだ県を希望していたことや、同県において先行する他の開発プログラムが実施されていたことなどであると考えられる。ラボ村の選定については、プロジェクト開始後に、日本とイ国の双方で検討して決定され、低地農村、高地農村、沿岸村、産業村（手工芸）に分類される4ヶ村が選定された。

⁴ PMD は、1994年より、経済的な観点から、村落を、自律村、過渡村、伝統村に分類し、そのうち、伝統村を貧困村と指定して、下記の貧困事業（IDT）の対象としている。しかし、同事業の基準と貧困ラインとの基準は異なっており、貧困村がどの程度、貧困層を抱えているか等の正式な統計はない。

⁵後進村落開発インプレス（Inpres Desa Tertinggal、貧困削減のための大統領令補助金）；後進村を対象として、1村当たり2,000万ルピア／年を3ヵ年まで交付する。村内の貧困層の生計向上のため小規模事業資金として活用されるもの。

⁶ 地方分権化以降では、中央では PMD、地方では州が BPM、県が PMD と呼称されている。

⁷タカラール県は南スラウェシ州23県中の中位に位置している。同州及び同県は全世界の6割以上が農林漁業に従事しているが、同県では0.5ha未満の小規模農家が44.6%を占め、農業賃労働及び農外収入に依存する構造となっていた。

(3) 波及性と貧困削減

① 計画時における波及性の考慮

「スラウェシ村落開発」は、計画段階から、タカラール・モデルを他地域へ波及することを意図していたため、活動計画（実施協議マスタープラン）に、他地域への波及状況のモニタリングやモデル確立後の波及性の検討などが明記されている。

② 貧困削減に対する位置づけ

本プロジェクトの計画時には、イ国内における地域間格差から生じる低開発状況と貧困とは同義に見なされており、伝統的な農村経済から徐々に市場経済に移行すれば低開発状況を脱して、地域が豊かになると認識されていた。プロジェクトでは、住民の自発的な開発への参加と地域行政へのアクセスを向上させる参加型村落開発行政システムの確立によって、地域資源の活用、住民間の規範の醸成、組織化による資源管理能力の向上を通して地域社会が活性化することに重点を置き、経済の向上を唯一の目的とはしなかった。すなわち、プロジェクトによって確立されたモデルの波及によって低開発状況が徐々に解消していくことが重要と認識しており、効果が短期的と思われる貧困削減に特化したアプローチを採らなかった。

1-1-3 実施段階での取り組みと成果

(1) 活動における創意工夫と成果

本プロジェクトでは、ア) 参加型の村落開発システムである SISDUK の開発、イ) 参加型開発研修 (PLSD) の開発、ウ) 村落開発事業、の主に 3 分野に係る活動を実施している。ア) は地域行政の能力向上を図ることによって地域住民を支援するためのシステム (SISDUK) の構築であり、イ) は SISDUK の枠組みを支える人材育成を行うための活動である。ウ) の村落住民参加型事業は、SISDUK の枠組みの中での様々な事業を通じた地域住民のエンパワメントを目指すものである。これらの活動を通し、地域行政と地域住民が連携することで協働効果が生じた。

表 2-2 「スラウェシ村落開発」における複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景又は目的	創意工夫点	成果
地域行政	県政府における地域情報の蓄積。	県政府（PMD）担当者とプロジェクトが共同で対象村落への各種社会調査を活動初期に重点的に実施した。	各種調査報告や、村落プロファイルの作成によって、県政府が地域の状況を的確に把握し、地域に求められる開発事業を検討するようになった。
	トップダウン的な開発から参加型村落開発への意識の転換	PLSD において、参加型開発に従事する地域行政の関係者が意識を変革し、効果的に SISDUK を運営できることを目指して、地域の大学と連携し、研修による人材育成を行った。	地域社会開発を指導する研修講師の育成、研修モジュールの開発が行われ、地方行政関係者、大学、NGO 関係者の人材育成を効果的に行った。SISDUK を支える関係者の全般的な能力向上が図られた。
	県の事業審査、運営能力の向上	県の事業審査能力の向上のため、事業審査ガイドライン、モニタリングガイドラインを策定した。	県政府による住民提出の事業の審査能力が向上し、提案受理から実施決定まで、5週間となった。また、実施事業の効率的なモニタリングが可能となった。
	SISDUK の維持、自立発展のための政策的環境の整備	地方分権化に於ける意志決定者（県知事、州 PMD 所長、県議会議長等）が、本邦研修において、日本国内の事例を通じて、地域おこしや参加型農村開発のコンセプトを把握できるように配慮した。	州・県政府レベルでの参加型社会開発施策づくりが活発になり、県知事令、ガイドライン、審査マニュアルが策定された。また、県条例の制定によって、SISDUK が制度化された。
	SISDUK の他地域への波及。	地域大学に於いて、地方行政官に対して地域社会開発の大学院修学の支援を行った。	PLSD のコンセプトを地域大学で学ぶことにより、より現地に則した参加型開発の習得が行われた。
地域住民	住民の受け身意識の変革。	NGO 職員をフィールドオフィサー（FO）として雇用して、住民に対する社会的準備作業や普及活動を実施した。	住民の自助努力意識が醸成された結果、対象 4 村落の地域住民による 56 の村落活動集団が結成され、活発な活動を行った ⁸ 。
	住民の事業参画への動機付け	対象村落住民に対して、他国内先進地への視察旅行を実施した。	住民自身が地域の内部資源だけでなく、外部資源へのアクセスの有用性を認識し、より具体的な事業を考慮するようになった。
	住民自身の事業計画作成能力の向上。	住民自身によるニーズの把握、事業計画立案・実施・運営・管理能力の強化のための研修を NGO によって実施した。	2002 年末時点で、住民自身による 170 の提案が行われ、その内、40 件が事業化された。
	住民のオーナーシップ意識の向上	住民グループ自身が、開発事業の総費用の 1/3 を負担することを義務つけた。	住民による主体的な活動計画と自己負担によって、住民のオーナーシップ意識向上に繋がった。
双方の連携の構築	NGO の活用による情報の流通と住民支援	NGO 職員を FO として活用し、住民への事業申請作成支援と第 1 次スクリーニングを実施して、県側に繋げ、実施決定の場合は住民側に通知した。	NGO レベルの審査ガイドラインにより、住民に近いレベルで事業の選定がなされ、県側の負担を除かれた。また、実施決定について迅速に住民に伝達することで、円滑な事業サイクルを形成した。
	地域社会開発関係者の意識の共有	地域大学の協力によって村落開発関係者へのセミナーを開催した。	タカラール県で確立された SISDUK の有効性を関係者間で再確認し、システムをより強固なものとした。

⁸竹細工製作グループ、サトウキビ労働者グループ、地引網組織、農業青年グループの活動など、生活改善のための頻繁な会合の開催が実施されている。

(2) 促進及び阻害要因

① 促進要因

複層的アプローチを促進した要因の一つは、1999年に制定された地方分権基本法二法（地方分権化 22 及び 25 号法）である。同法の成立により、プロジェクト実施対象である県の自治権限が強化され、県政府が独自に開発予算編成を組めるようになった⁹。その結果、地方の事情やニーズに沿って、迅速に開発事業の展開を行う本プロジェクトの SISDUK の実効性が高まると共に、政策的背景との整合性を確保できた。

表 2-3 インドネシア国地方分権基本法二法の概略

号法	主旨
第 22 号法	地方行政の枠組みを決定するためのもの。地方分権化は行政権限の分権として捉えられており、外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教及びその他の分野における権限を除く全ての行政分野が対象となる。
第 25 号法	中央政府と地方政府の財政均衡の枠組みを決定するもの。地方財政において、地方自主財源とは別に国家歳入から割り当てられる一般割当金は、ブロックgrant化され、地方自治体がその用途を決定出来るものである。国内歳入の 25%が州レベルに割り当てられることとなっており、そのうちの 90%が県レベルに支給される。

地方分権化以外に、本プロジェクトの実施を促進した重要な要因は以下の通り。

- ・ チーフアドバイザーが交代せず、一貫したリーダーシップを発揮したこと。
- ・ 政策決定者レベルが、カウンターパート研修によって、地域社会開発の重要性を認識し、プロジェクトの理解促進、システムの制度化、予算化のための政策決定が促進されたこと。
- ・ 国内支援委員会の支援体制による側面支援が有効であったこと（研修モジュール案作成、調査段階での社会統計調査の実施、また、国内委員長のチーフアドバイザーへの信頼）。

② 阻害要因

複層的アプローチを推進するにあたり、まず、参加型開発に対するイ国側の理解不足が第 1 の阻害要因となった。すなわち、イ国側の地方政府職員は当初、参加型事業とは国民を政府機関主導事業に従属させるための事業と解釈していたため、住民主導の参加型開発の真意を理解するまでに 2 年を要した。第 2 の阻害要因としては、地方分権化に伴う中央及び州政府の県政府に対する影響力の減少が挙げられる。その結果、中央政府主導の ODA 事業の全国展開が困難となり、開発されたモデルの他地域への波及が各地方自治体の自主性に委ねられるという事態に陥った。第 3 の阻害要因としては、包括的枠組に対する JICA 本部の理解不足が挙げられている。本プロジェクトでは、柔軟かつ綿密な活動を行うためにプロジェクト期間を 3 期に分けた。しかしながら、JICA 本部にはその意図が十分伝わらず、また、プロジェクト側への積極的なサポートもなく、効率的な事業運営に影響を与えたことが指摘されている。

⁹地方分権化においては、県の自治権の拡大に優先がおかれたため、州は中央と地方の調整機関の役割を担うのみとなった。

1-1-4 協働モデルの適用可能性

(1) 協働モデルの波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの波及システム

本プロジェクトは計画時から、開発された地域社会開発の枠組みである SISDUK（協働モデル）を南スラウェシ州内の他県に適用（波及）することを視野に入れて立案しており、SISDUK 形成のための「ラボ村落」として、立地条件や環境が異なる 4 村を選定している。この 4 村は、サンプルとして県内の特徴的な状況を十分に包含していたことで、SISDUK が周辺村落に適用（波及）されると計画時点では考慮されていた。また、本プロジェクトでは、対象村落による村落外部資源活用の可能性の有無や、村落内での住民組織化の可能性の有無が、SISDUK 波及のための重要な要素になると認識していた。実際に、協働モデルが日本側の投入なしにサンプル村落以外にて適用されるために必要な制度的、予算的、技術的な要件は、表 2-4 のとおり満たされており、地域社会に受け入れられた開発モデルと言える。

表 2-4 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	○県条例により、SISDUK が制度化され、県内全域での SISDUK 適用が正式に決定された。	○当初、プロジェクト側で負担した事業経費は、4 年目より県側によって負担されており、SISDUK の適用が現実化した。	○SISDUK を支える人材育成が現地の地域大学で進められており、モデル適用に必要な技術的インプットを現地にて得られる。
地域住民	○既存の住民組織を活用するため、制度的な問題は少ない。社会準備や組織化が行われるため、住民側の参加意欲は強い。	○住民側の事業コストの負担は、十分に支払い可能なレベルとなっている。	○汎用性が高く、住民レベルで活用可能な適性技術が導入され、住民自身によって事業の維持管理が可能となっている。

○：適用可能有り

② 協働モデルの実際の波及状況

プロジェクト実施期間中に、SISDUK の実績が「タカラル・モデル」として県政府に認知された結果、県知事の強いリーダーシップによるモデル採択のための県知事令が発令された。また、その後に県議会によって、モデルを採択するための条例化が行われ、2002 年より SISDUK が県内の全域に波及することとなった¹⁰。波及状況詳細は、「2. 現地調査結果を参照」。

(2) 対象県外への適用可能性

南スラウェシ州内では、地方分権化における効果的な参加型社会開発の方法を各県が模索中のため、SISDUK を採用したタカラル県への他県の視察団が多い¹¹。一方で、プロジェクト実施における阻害要因の項でも指摘した通り、中央・州政府の権限縮小に伴い、協働モデル普及のための中央・州政府レベルでの政策・予算面での措置が講じられなかったため、同モデルを適用す

¹⁰ 本邦研修を活用し、県知事、及び県議会関係者へのプロジェクトの理解の促進に努めている。

¹¹ 南スラウェシ州及び他州・県政府は PLSD 研修参加や現地視察を通じて、参加型社会開発に高い関心を示している。州 BPM は、ハサヌディン大学や NGO である LML と協同で、PLSD 研修をとおして、参加型開発の南スラウェシ州内における普及を促進している。

るかどうかは、各県知事の意向（モデルのコンセプトの理解）、更に各県の行政・予算能力に拠ることとなった¹²。

(3) 他地域への協働モデル波及に必要な条件

SISDUK を他地域に波及させるために必要な条件は、以下の通りまとめられる。

- ・ SISDUK の有効性、有用性の価値が県政府によって認められること。
- ・ SISDUK を実施するための実行力を県側が保持していること。
- ・ 地域のインフラ整備が行われ、郡・県事務所から遠隔地ではない地域であること。
- ・ 貧困者が多く居住する地域でないこと。
- ・ 住民の組織化が可能な地域であること¹³。
- ・ 極端に都市部に近くなく、他の経済圏への依存度が低い地域であること¹⁴。

1-2 現地調査結果

現地調査では、協力終了後約2年を経過した現時点において、①本プロジェクトの複層的アプローチで形成された参加型村落開発支援システム（SISDUK）が、インドネシア側によりいかに継続されているか（自立発展性）、また、②同 SISDUK が当初のサンプル村落以外でも導入されているか及び導入地区の行政機関、地域社会及び双方の関係においてどのような変化をもたらしているか（インパクト）を中心に、モデルの受入側である地域行政、地域住民、他地域開発関係者に対する聞き取り調査を中心として、実施した。調査概要は、以下のとおりである。

(1) 調査日程（別添資料 参照）

平成 15（2003）年 11 月 28 日～12 月 20 日

(2) 団員構成

団長／地方分権	西尾 隆	国際基督教大学教授	11/28～12/4
村落調査	佐藤 寛	アジア経済研究所主任研究員	12/11～12/15
評価監理	大島 歩	JICA 評価監理室	11/28～12/10
貧困削減／地域社会開発	飯田春海	グローバル・リンク・マネジメント	11/28～12/19
評価分析／行政機能強化	鈴木里美	グローバル・リンク・マネジメント	11/28～12/19

¹² 終了時評価報告書における分析。

¹³ 人口の流動性の高い海岸部・島嶼部の村落等は、住民の組織化に不利とされている。終了時評価報告書における分析。

¹⁴ プロジェクト関係者からのインタビューによる。

(3) 調査項目及び評価デザイン

地域住民レベル及び地域行政レベルにおける複層的アプローチのインパクト（協働効果及び波及効果）及び自立発展性の観点から定性調査を実施した。調査の実施方法については、協働モデルである SISDUK の受入側である地域行政、地域住民、他地域開発関係者からの聞き取り調査を中心として実施した。なお、本現地調査実施にあたっては、表 2-5 の項目に沿って情報収集及び分析を実施した。

表 2-5 現地調査項目

調査大項目	調査中項目	調査小項目
インパクト	行政機関（中央、州、県、郡）関係者に与えたインパクト	能力、技術、行動・意識の変化等
	県議会、地域大学等の関係者に与えたインパクト	能力、技術、行動・意識の変化等
	対象地域の貧困層／地域住民に与えたインパクト	能力、経済的、社会的、行動・意識の変化等
	モデルが実施機関、関係機関、政策レベルに与えたインパクト	制度面、予算面、技術面、開発計画とその実施、等
	モデルの他地域への波及状況	地域社会レベルでの波及の有無、モデル適用地域外との比較（比較対象案件実施地域との住民との比較）
自立発展性	モデルの制度としての自立発展性、持続性	実施機関、協力機関、フィールド・オフィサーに関し、予算の確保、人材の配置、資機材の配備、等
	住民レベルでの活動の自立発展性	住民組織の活動状況、参加者の意欲、事業の採算性、資金へのアクセス、等
	モデル定着に係るその他の要因	他州、州内他県、県内他郡における波及状況（制度的、予算的、技術・人的側面）

(4) 訪問及びインタビュー先

現地調査において、地域社会開発モデルの実施機関であるタカラール県政府を始め、州政府及び他県政府に加え、大学や県議会を訪問し、インタビューを行った。また、地域住民側では、プロジェクト実施期間中にラボ村落として活動実施の対象となった 4 村を始め、県政府によるモデルの波及先の村等を訪問し、住民組織へのインタビューを行った。

表 2-6 訪問及びインタビュー対象者

区分	対象機関	訪問対象者及び団体
1. 地域行政機関 (地方政府)	南スラウェシ州政府	州知事、州開発企画庁（州 BAPPEDA）、州村落開発局（州 BPM）
	タカラール県政府	－県知事、県開発企画庁（県 BAPPEDA）、県村落開発事務所（県 PMD）、郡庁（北ポロンバンケン郡、南ギャレソン郡、マッパカスング郡、北ギャレソン郡）
	その他の県政府	マロス県政府－県 BAPPEDA 及び県 PMD ブルクンバ県政府－県 BAPPEDA 及び県 PMD
2. 地域開発関係者	タカラール県議会	県議会議長、県議会議員
	ハサヌディン大学	公共政策・開発マネージメント・センター（PSKMP）、コミュニティ開発学部
3. JICA プロジェクト	地域開発政策支援プロジェクト	佐久間専門家
	地域行政人材育成プロジェクト	杉永専門家
4. 中央政府	国家開発庁（BAPPENAS）	地域開発協力局
	内務省	村落開発総局（PMD）

区分	対象機関	訪問対象者及び団体
5. NGO	ピースウィンズ・ジャパン	インドネシア事務所
	ローカル NGO (フィールド・オフィサー；FOの所属先)	LML、WWL、LAM、Lephakum
6. 行政村	各村役場	ボントカシ村、ボントロエ村、ボディア村、サンロボネ村、タマラテ村、バルガヤ村、バンガエ村、ラッサン村
7. 地域住民 (住民組織数)	ラボ村落	ボントカシ村(5)、ボントロエ村(7)、バルガヤ村(3)、ラッサン村(3)
	モデルの波及先	ボディア村(5)、サンロボネ村(3)、ラグルダ村(1)、タマラテ村(3)、バンガエ村(3)、ラカトング村(1)、
	開発福祉支援事業対象村 ¹⁵ 受益住民	ボントカナン村、ゴア県ボロンロエ村(各1)

1-2-1 地域行政における協働モデルの実施状況

プロジェクトが2002年2月に終了した後、2002年及び2003年において、タカラール県政府が独自でSISDUKの運用・実施を行っている。また、参加型開発に関わる人材育成のために、「スラウェシ村落開発」が実施していたPLSD研修は、同プロジェクト期間中と同様に、南スラウェシ州政府、ハサヌディン大学、LML (NGO) によって引き続き実施されている。以下に、現在のタカラール県政府のSISDUK運用状況や組織体制、州政府及び大学のPLSD研修実施状況等を説明する。

(1) 制度

2002年2月に、SISDUKは県条例によってタカラール県の正式な事業として制度化された。プロジェクト実施期間中は、県内の4つのラボ村落を対象としてSISDUKを運用・実施していたが、同条例化によって、対象は県内の全73町村に拡大された。県政府独自でSISDUKの実施を行なうのに際し、その運用細則は、プロジェクト期間中に出された県知事令に準じているが、新たにフィールド・オフィサー(以下、FOとする)に従事するNGO職員を県政府が雇用することが追加された。

(2) 予算

県政府は、SISDUK運用のための予算として、村落開発交付金(Direct Fund Support for villagers : Dana Bantuan Langsung、以下DBLと略称する)を充てている。DBLは、2002年度は20億ルピア(約2,500万円)、2003年度は22億ルピア(約2,800万円)が計上された¹⁶。この予算が県内各村の人口、面積、経済発展度を勘案した中央地方財政均衡法に準じた数式¹⁷に沿って各村に交付金として分配されることとなっている(平均では一村2,600万ルピア□30万円程度である)。各村においては、事業申請を行なう村落行政及び住民グループは、事業に係る総費用の3分の1に相当する額を負担することが義務づけられており、1事業あたりの政府側の支出限度額は300万ル

¹⁵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

¹⁶ 1ルピアは約0.0127円(2003年12月現在)。タカラール県が独自予算で初めてSISDUKの運営経費の支出を試みた2001年度では、1.75億ルピアが事業運営予算として計上され、その内、4千万ルピアが4ラボ村への開発事業に割り当てられた。

¹⁷ 県BAPPEDA作成資料より。

ピアとなっている。表2-7に、タカラール県の2003年度予算1,707億ルピア（1月～12月）の概要を示す。SISDUK運用に適用されるDBLの22億ルピアのうち、1.99億ルピアはFO及び郡アシスタント・チームの活動費に充当され、また、1千万ルピアは学童への食料補助資金に割り当てられている。結果として、73の村落への割り当ては、19億ルピアとなっている。

表 2-7 タカラール県 2003 年度予算概要（単位；ルピア）

内訳	予算額
人件費	81,000,000,000
農業クレジット	8,000,000,000
村落開発交付金 (DBL)	2,200,000,000
各分野局関連支出	74,560,907,200
総歳出額	170,727,907,200*

*前年度から繰り越しの剰余分4,967,000,000ルピアを含む

出所；タカラール県BAPPEDA

(3) 組織・実施体制

タカラール県政府内部のSISDUKの運営・実施体制は、以下のとおりとなっている。

① SISDUK運営委員会

SISDUK運営委員会は、SISDUKの運営の意思決定機関であり、県知事の下に設けられている。議長はBAPPEDA局長が努め、メンバーは県政府内の関係部局の長によって構成されている。同運営委員会では、定期（月一回）及び不定期の会合を開き、SISDUKの運営・実施状況を確認するとともに、申請事業に必要な部局間に跨がる調整等を行なう。

② SISDUK事務局（PMD）

SISDUK事務局は、村落開発局（以下、PMD）が担当し、日常的なSISDUKの運営・実施を行なっている。そのため、村落レベルからの申請されてきた案件の決裁権を持っている。また、県政府関係者へのPLSD研修の実施も行なっている。現在、同PMDには、11人のスタッフがおり、そのうち3名がプロジェクトの元C/Pである。

③ 郡支援チーム

タカラール県内には8つの郡がある。郡庁は、県政府組織の一部であり、郡のスタッフは県政府の職員である。SISDUKの運営・実施において、各郡に郡長補佐をチーフとして郡支援チームが設置されている。同チームは、関係セクションである村落開発、行政、農業、保健等の担当者によって構成されている。同チームの役割は、村落レベルが提出する事業申請の第一次スクリーニング機能を司り、事業審査に必要な現地調査や住民グループへの調整や助言及び申請作成支援等を行なっている。

④ 行政村

村長及び村落行政は、住民グループに対し申請の策定支援を行い、住民の所得の向上や開発へ

の良好なインパクトを得るよう調整を行なう。また、住民グループより申請されて来た住民活動の記録を行なう。

⑤ フィールド・オフィサー (FO)

事務局である PMD に、現在 13 人の FO が在籍している。FO の業務は、住民に対して普及活動や社会的準備の支援を行なうことと、住民の事業申請に当たっては、主ファシリテーターとなって住民グループの支援を行なうことである。

上述した実施体制の各機能は県条例によって明確化され、SISDUK の運用が行なわれている。しかし、2003 年 12 月現在の状況において、意思決定機関である SISDUK 運営委員会の議長を務める BAPPEDA と、SISDUK 事務局で実際の運営を行なう PMD との間で連携が十分でなく、同運営委員会の定期開催がなされず、政府全般として十分なモニタリングがなされていない状況であった¹⁸。また、郡支援チームの役割の形骸化が顕著であり、行政村の責任者である村長が事業申請書を郡の審査を通さずに直接、県に持ち込む等、規範の逸脱行為が多く見られた。

また、2002 年度には、対象村落が急拡大したことに対応し、村落レベルで住民を支援する FO が増員されたが（プロジェクト当時の 4 人から 13 人）、新規に雇用された FO の知識や技術が十分とは云えず、住民支援が十分に行なうことが出来なかったことが指摘された。

このような状況に対して、県政府内部のスラウェシ村落開発プロジェクト時代の元カウンターパートを中心とした SISDUK のシステム改善への意欲は継続している。タカラール県政府内部では、SISDUK の運営に関与する人材の育成を目的として、プロジェクトが形成した参加型地域開発研修（以下、PLSD 研修）を継続しており、県政府スタッフ、郡スタッフ、村長、FO に対して同研修を実施した。また、FO の能力強化については、ピースウィンズ・ジャパンの支援により、現地 NGO である WWF が新規に雇用された FO への技術研修を実施し、住民組織化や事業申請作成支援業務における能力向上を図った¹⁹。

(4) タカラール県による SISDUK の事業実績と人材育成

① SISDUK

2002 年度は、プロジェクト終了後、タカラール県独自で SISDUK の実施対象を全 73 村に拡大して実施され、その結果、合計 218 案件の事業が実施された。しかし、県知事選挙が実施された影響により、SISDUK の特徴である住民の自発的な開発への参加と住民の開発活動における運営管理能力向上への支援を行うという要素が発揮されず、村落行政レベルへの交付金という形で支出されたケースが多かった²⁰。

2003 年度においては、タカラール県政府は、州政府からの評価レポート等によって上記の課題

¹⁸ 県政府内部でのモニタリング・評価体制については、住民レベルより、県のモニタリング・ボードの活動が指摘されたが、同ボードの存在と活動は政府内部では確認できなかった。

¹⁹ ピースウィンズ・ジャパン活動実施計画、評価報告書より。

²⁰ 2002 年度及び 2003 年度に、全村に対する図書館建設事業が、県によって決定され、SISDUK において支出される DBL を使用して実施された。同事業について、その計画の決定プロセスが不明瞭であり、村落レベルでの資金の流用等が、郡や FO、住民から依然として指摘されている。

を認識し、DBLの予算内で、その30%を村落行政、残りの70%を住民グループに割り当てて支出する旨の改善を行なった。同年度は前年度のような政治的な混乱もなく、FOも当初より、全員が村落レベルへの住民の意識化作業から開始するなど、実質的に2003年がタカラール県独自のSISDUK運用の初年度となった。タカラール県が8月末時点で行なった中間レビュー²¹によると、341件の事業が認可されており、県政府側は、当年度事業予算計画の52.56%に相当する998,684,600ルピアを支出した。また、その総事業活動コストへの住民側の負担率は42.19%に達するなど、住民の高い参加率が推察される(表2-8参照)。また、11月末に集計されたDBLの実績では、合計事業採択件数は634件に達しており、一村あたりの平均採択事業数は9件となった²²。

表 2-8 2003年度 SISDUKの運用実績(8月末時点)

経済分野		宗教/文化分野		インフラ分野		合計
政府支出額	住民負担額	政府支出額	住民負担額	政府支出額	住民負担額	
272,212,400	323,677,400	101,955,500	103,737,500	607,777,700	344,936,100	1,754,296,600
33.97%		11.73%		3.51%		100.01%

(単位;ルピア)

しかし、この中間レビューにおいても、2002年と同様に、村長による事業申請への不当な介入が多数見られ、FOの住民への支援活動の妨げになったことが指摘された。また、事業申請書の審査プロセスについて、FOや事業申請書の第1次スクリーニングを行なう郡アシスタント・チームのメンバーからは、村長から県PMDへの直接的な申請の持ち込みや、FOへのサインの強要などの介入行為²³が頻繁になされ、事業申請書のスクリーニングが形骸化しているとの指摘もあった²⁴。

② PLSD 研修

タカラール県PMDは、プロジェクト実施期より行なわれているPLSD研修を県内では単独で実施しており²⁵、2003年は12月8日～12日の6日間、20人を対象として研修を行なった。対象者は、郡事務所から7人、FOが4人、村長が3人、町長が3人、県政府のPMD以外の部局からスタッフが3人という構成となっている²⁶。2002年度と同研修は30人を対象として実施したが、予算枠が限られていたことから3日間の実施であり、内容の質の確保が困難であった。したがっ

²¹ The realization report of the distribution of direct supporting fund to villages in Takalar regency in 2003FY per August 31st, 2003より。(タカラール県PMD作成のものを佐久間専門家の事務所にて英訳したもの)

²² 12月2日付でPMDより集計されたDBLの決算書によると、11月末時点でのDBL予算支出実績は16.7億ルピアで予算計画の87.96%に当たる。総事業コストに占める住民側の自己負担率も46.19%となっている。また、県内の全7郡の中で、事業申請を行った行政村は合計70村であった。

²³ 2002年9月より、FOの雇用及び能力向上を支援してきた日本ピースウィングスは、FOの業務への県PMD側の介入や、同団体への県側の非協力的な対応に改善が見られないとして、本年限りで支援を打ちきる旨を県知事当てに通知した。

²⁴ この件に関しては、県PMD所長と村長との癒着構造をインタビュー対象者より指摘されることが度々あった。

²⁵ 後述するとおり、州BPMと県PMDの関係悪化により、県単独でPLSD研修を実施している。

²⁶ PLSD研修は受講者数が限られていることから、郡や村が優先されている。そのため今回は、PMDスタッフ11人中、未受講者は6人となっている。同スタッフも今後、PMD内のPLSDコミティーに加わることで、受講機会が得られるとしている。

て、2003年度は内容を拡充して実施された。現状において、各郡庁から一人はPLSD研修を受講した状況である。県PMDの研修担当者によれば、県政府内の農業や保健、教育等の他部局のスタッフについても、受講者を増やしていくことが必要と考えているとのことであった。また、2004年度については、依然として60人以上の村長が受講していないため、村長を対象としたコースを2～3回程度実施したい意向とのことである（一方で来年度の県開発計画では、郡庁スタッフへのコース拡充が考慮されている）。2003年度のコース日程は表2-9のとおり。

表 2-9 PLSD 研修コース日程

日程	講義内容	講師
1	<ul style="list-style-type: none"> - 開講挨拶 - 参加型アプローチとコミュニティー・エンパワメント - 九つの家庭の要素と三つの開発の要素 	タカラール県知事 LML 、住民代表（ Bontoloe 郡） インストラクター（PMD スタッフ）
2	<ul style="list-style-type: none"> - 地域社会システムと地域コミュニティーシステム - フィリピンの事例紹介 	ハサヌディン大学
3	<ul style="list-style-type: none"> - SISDUK のシステム - JICA 同窓会の役割 - タカラール県の開発政策 	ハサヌディン大学 タカラール県議会議員 BAPPEDA 長官、PMD 所長
4	<ul style="list-style-type: none"> - 住民グループの機能の分析 - 事業申請スクリーニングのシミュレーション 	インストラクター（PMD スタッフ）
5	<ul style="list-style-type: none"> - 村落訪問及びデータ収集 	インストラクター（PMD スタッフ）
6	<ul style="list-style-type: none"> - 研修コースレビュー（意見交換） - 閉講 	インストラクター（PMD スタッフ）

（PMD の資料より、原文インドネシア語）

（5） 他機関との協力状況

現在、タカラール県政府はSISDUKの運用・実施に際し、他の行政機関からの支援や協力を受けてはいない。一方、県単独で実施したPLSD研修については、ハサヌディン大学やLML（NGO）から講師を派遣してもらうなどの支援を受けている。また、前述した通り、ピースウィンズ・ジャパンの資金的支援により、WWFを通して新規に雇用されたFOへの技術研修が実施された。

他方、タカラール県は世界銀行が実施する地方行政改革事業²⁷の実施対象県として選定されており²⁸、2003年度には貧困緩和のための戦略・実施計画の策定と政府の透明性確保のための条例整備を目的とした支援を受けている。このため、2004年度には同条例の制定、2005年度には実施計画に沿って3年間の貧困緩和事業を県内で実施するための資金的支援を受けることが計画されている。

（6） 州政府及び地域大学による SISDUK 支援活動

PLSD研修の南スラウェシ州内における拡大のため、州政府村落開発局（以下、BPM）内のフ

²⁷ 現地ではP2TPDと略称されている。貧困削減のための住民支援事業と県行政の透明化に重点を置いている。住民に対しては、主にインフラ供与が中心となる。

²⁸ 世界銀行スラウェシ州地域事務所によると、第一期としてインドネシアの中で改革事業を導入する条件が揃った16の県を対象として実施する。タカラール県はSISDUKの条例化などで改革志向が強いと評価され、事業の対象となった。

フォローアップ・チーム（以下、州フォローアップ・チーム）、ハサヌディン大学公共政策と開発マネジメント・センター（以下、PSKMP）、LML（NGO）が協力して、研修事業を実施している。三者間の合意により、大学（政策決定者、計画担当者）、州（実務者）、LML（NGO職員）が対象者別のモジュールを活用して、研修を行なっている。PSKMP及びLML²⁹はJICAの「地方行政人材育成プロジェクト」（以下、JICA人材育成プロジェクト）の支援によって事業を行っており、また、州フォローアップ・チームは州政府予算で活動を実施している。

① 州フォローアップ・チーム

JICAプロジェクト終了後、州政府では、BPMにおいて元カウンターパートを中心としたフォローアップ・チームが形成された。同チームは州知事の承認の下、2002～2007年の期間に、PLSD研修を中心としたプロジェクトのフォローアップ活動を独自予算にて行なっている。JICAプロジェクト時代も含め、同チームではこれまで南スラウェシ州内の128名の県職員（各県PMDの実務者クラス）へのPLSD研修を実施した。2002年以降、同研修は年2回実施されているが、その内一回はJICA人材育成プロジェクトによる委託事業としての実施となっている。また、同研修以外にも、SISDUKに関する州内他県関係者への広報・普及活動（各県副知事及びPMD担当者）や、PLSD研修同窓会を通じた州内の参加型開発に係る情報交換、ハサヌディン大学との共同事業として、マロス県への参加型開発事業支援等を行なっている。2002年度には、タカラール県のSISDUKの運用状況について独自の評価レポートを作成し、同システムの現状の改善につきタカラール県側に提言を行った³⁰。現在は、今後の研修事業の拡充のため、BPM事務所内に宿泊可能な研修施設を建設中である。

② ハサヌディン大学

ハサヌディン大学PSKMPでは、州内の各県政策決定者、計画担当者を対象としたPLSD研修を、プロジェクト終了後は年一回、20人程度を対象として実施している。参加者はタカラール県以外の14県のスタッフである。また、同フォローアップ・チーム、LMLが行うPLSD研修では、SISDUKの基本コンセプトを講義するための講師派遣を行う他、村落訪問における指導を行っている。プロジェクト実施中は、研修のスーパーバイザーの役割を担うこともあったが、現在は時間的な制約から行っていない。タカラール県が行うPLSD研修にも講師を派遣しているが、現在、同県との組織的な繋がりはなく、同県スタッフの大学での研修は行なわれていない。

また、同大学では、プロジェクトの支援によって、2001年よりコミュニティー開発の修士コースを設立／運営しているが、現在もJICA人材育成プロジェクトの支援を受けてコースを継続している。一期生は既に卒業し、現在は二期生が修了するところである。コースの対象者は、州、県、市の地方政府行政職員、NGOスタッフである。コースの定員は、一期及び二期は各27人であり、三期、四期は各16人を予定している。南スラウェシ州内の各県関係者が中心となっているが、ス

²⁹ LMLのPLSD研修実施状況は、未確認である。

³⁰ 同レポートにおいて、2003年度はSISDUKの運用をプロジェクト時代に原点に立ち返る必要があると判断し、タカラール県に対して、村落行政と住民グループへの支援を峻別するよう提言した。

ラウエシ島内の中央、北部の州からも同コースが受講出来るよう定員枠の拡大の要請が来ている状況である。

(7) 州内他県への波及状況

南スラウエシ州内では、地方分権化以降、中央政府より開発事業実施の権限を委譲された各県が各々の開発アプローチを模索している状況である。州 BPM と JICA 「地域開発政策支援プロジェクト」(以下、JICA 地域政策プロジェクト) は、共同で南スラウエシ州内の 8 つの県³¹を対象として実施した参加型開発の適用状況の調査を行なった。その調査報告書によると³²、対象の 8 県では村落の住民を開発の主役と位置付けた参加型開発を各々、導入を試みている状況であるが、未だ確定したシステムとはなっていないとしている。今回現地調査では、その中で、SISDUK の導入に前向きとされるマロス県及びブルクンバ県を訪問し、状況確認を行った。

① マロス県

マロス県政府 PMD では、州フォローアップ・チーム及びハサヌディン大学コミュニティー開発学部の支援の下、タカラール県の SISDUK の経験を参考としつつ、参加型開発システムの確立を目的として、県内の 1 村を対象としたフィールド・ラボラトリー事業を 2003 年より開始した。現在は、基礎的な社会経済調査を終え、村落及び住民プロファイルの作成を行っている。今後は、住民への社会的準備作業、小規模事業の導入を行なって行く予定となっている。また、今後 4 年間にラボ村を拡大し、また様々な活動を行ってマロス県に最適な参加型開発システムを開発していくとしている³³。

② ブルクンバ県

ブルクンバ県では、県政府内の BAPPEDA や PMD 内の PLSD 研修修了生を中心として、参加型開発の県事業への導入が試みられている。同県における SISDUK への評価と期待は大きい。しかし、SISDUK の導入には、予算編成の変更に伴う財政均衡の問題や、SISDUK 運営に係る技術的課題³⁴があり、具体的な導入には至っていない。一方で、参加型開発への試みとして、既存の P5D³⁵システムの事業執行プロセスにおいて、住民への啓蒙普及活動を実施し、また、各村への予算限度額を提示した上で村レベルでの主体的な開発計画策定を行なう等の改善を行った。同県では、タカラール県の SISDUK の動向を見極めつつ、今後の同県の開発を模索していくこととしている。

³¹ ボネ、ゴワ、マロス、マジェネ、タカラール、タナ・トラジャ、ソッペン、セラヤールの 8 県。

³² Report: Result of survey for the implementation of seminar and workshop on support of policy for participatory development, 2003, BPM of South Sulawesi and JICA Regional Development Policy Support

³³ マロス県は、同時に USAID の支援を受けて、参加型開発を推進するための条例を準備している。また、同様に USAID の支援によって、県内の 4 村をラボ村とした参加型開発事業を実施する予定である。

³⁴ ブルクンバ県では、同県出身のローカル NGO から優秀な FO の人材を見つけることは難しいと認識している。

³⁵ P5D システムについては、「2-2-1 タカラール県開発事業実施プロセスの変遷」で説明する。

このようにマロス県及びブルクンバ県ともにSISDUKをそのまま導入するという状況とはなっていないが、州フォローアップ・チームを中心として、参加型開発に係るワークショップへの出席や、PLSD研修修了生同窓会を媒介として、フォーマル及びインフォーマルな形で州内の情報交換が行なわれている。

(8) タカラール県における SISDUK 関連の 2004 年度の展望

2004年度のSISDUK関連予算は、県知事の増額への強い意向から、本年度比で2倍程度の規模に拡大することが計画されている³⁶。その中で、住民グループ支援を充実させるために、FOを更に8人増員して計21名体制とし、これによりFO一人当たりの担当村落数を減少させて村落への支援を充実させることや³⁷、PLSD研修を職員（郡レベル）へと拡充することが計画されている。タカラール県政府のSISDUK関連の事業計画は表2-10のとおり。

表 2-10 タカラール県 2004 年度 SISDUK 関連の事業計画

	項目
1	PRAを使用した村落のニーズ・アセスメントの実施及び住民の知識向上
2	FOの8人の増員と開発に於ける住民の管理能力の向上
3	透明性を持った住民の活動支援の強化のためのTOT研修の実施
4	家内制小規模事業のための資金準備
5	行政職員へのPLSD研修の拡充
6	姉妹都市の締結

(タカラール県政府2004年度事業計画より抜粋、原文インドネシア語)

1-2-2 タカラール県における村落開発事業実施プロセスの変遷

(1) タカラール県開発事業実施プロセスの変遷

以下に、タカラール県の開発事業の計画から実施までの過程を、プロジェクト実施前、実施中、現在に分けて示す。

① プロジェクト実施前（地方分権化以前）

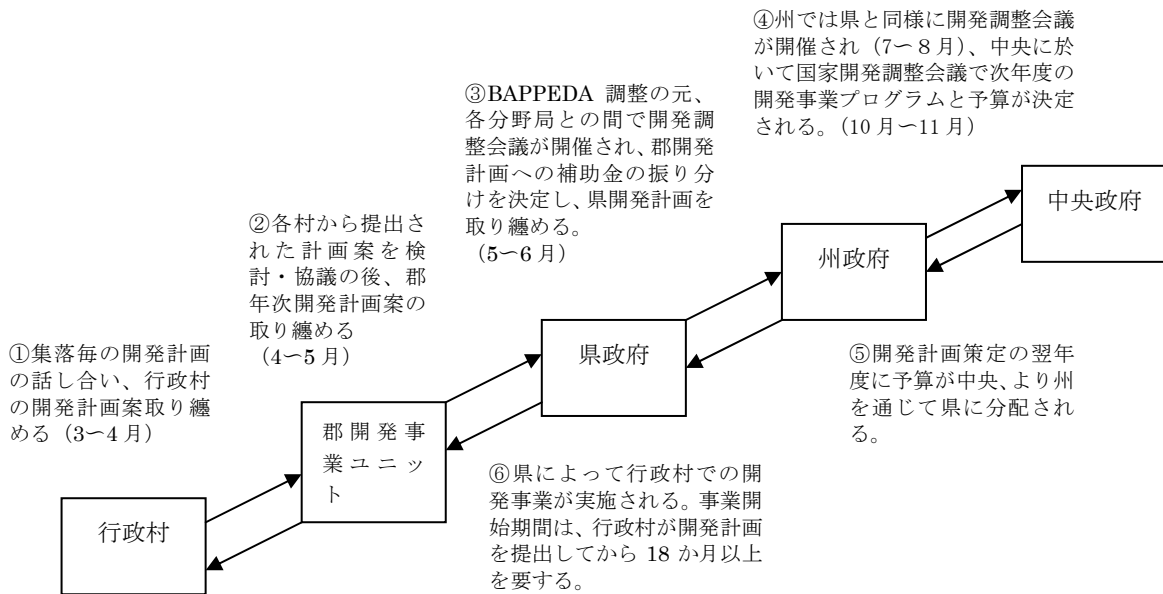
従来、インドネシアの地方開発は、中央集権化の内務省が1982年に定めた地方開発計画企画・管理ガイドライン（Pedoman Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah、略してP5Dと呼ばれている）によって、計画と実施・管理が行なわれていた。P5Dは、行政村を単位とした次年度の開発計画の取りまとめより開始され、郡、県、州、中央とより上位のレベルにおいて開発計画が協議され、事業案件と予算配分が決定されるシステムである。

³⁶ 県 BAPPEDA 長官からの聞き取りによる。県の来年度予算は、来年度1月にかけて編成される。

³⁷ 現行の1名のFOが6村程度を担当する状況を、3村程度に減少させることが出来るとしている。

同システムはボトムアップとトップダウンの調和による開発計画システムとされていたが、実際には中央から地方へ分配される開発補助金等の使途の限定や、農業、教育、保健等の分野担当省庁が、州及び県の出先機関を通じて実際の開発政策を実施する等、中央政府のトップダウンによる開発の構造に深く組み込まれ、地方は独自のニーズを反映させることが事実上、困難であった。図2-3に、P5Dの計画・実施過程を図示する。

図 2-3 P5D の計画・実施過程



出所；「スラウェシ村落開発」佐久間専門家報告書

従来型の開発システムであるP5Dの特徴と課題としては、以下が掲げられる。

- ・ 事業内容が社会／経済インフラ整備事業に偏重しており、住民自身による資源の動員と活用、そのルール作りと事業の実施・運営管理が可能であるような、小規模で多様な住民のニーズに対応することが難しい。
- ・ 行政村から提出される開発計画は案件リストとしての存在であり、計画の妥当性を審査し、住民と行政が対話、協議するメカニズムはない。
- ・ 村レベルにてインフラ整備に事業案件が集中するのに対し、郡レベルでもインフラ以外の事業計画を支援する体制になっていない。
- ・ 計画策定から実施まで18ヶ月以上を要し、即効性に欠ける。
- ・ 開発計画に盛り込まれない事業計画は、各分野によって企画されたプログラムに準じて、中央政府の出先機関等によって実施される。

村落住民にとって、P5Dシステムの下での村落事業は政府が実施してくれるものであり、自らが計画し、参加するものではなかった。住民間の組織も、政府プログラムに準じて組成された場合には、政府からの支援を受けられたが、地域に従来より存在した住民グループは対象とならなかった。P5Dシステムは、中央集権時代に導入された開発システムであるが、地方分権が施行さ

れた現在でも、各県レベルにおける開発執行システムとして機能している（Box2-2 参照）。

BOX 2-2 地方分権下における P5D システムの現状と SISDUK との機能の相違

中央分権体制化に確立されたP5Dシステムは、地方分権政策実施以降の現在でも、中央、州の実質的な関与が無くなったことを除けば、県レベル以下の開発事業の中心的な計画／実施管理システムであることには変わりはなく、南スラウェシ州の各県では、同システムに参加型の要素を加える等の改善を試みている状況が多く見られる。P5DとSISDIKは、各々、役割分担が明らかにされており、前者が県開発計画に沿った事業の計画制度として、各（分野）技術局の予算で実施する比較的規模の大きいセクター事業を対象とするが、後者は比較的小規模の住民参加型事業として区別されている。

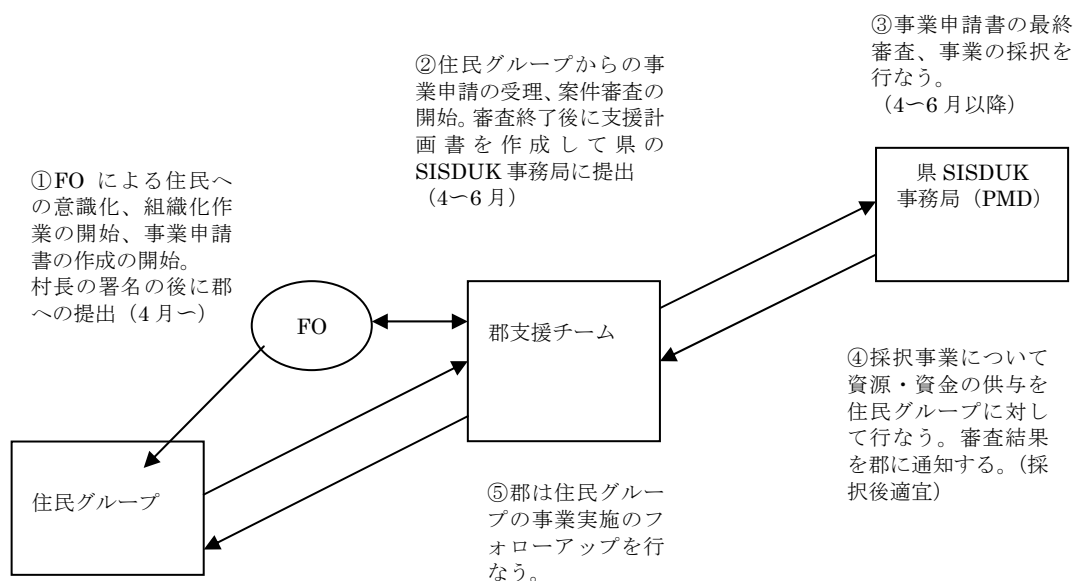
② プロジェクト期間中（プロジェクトによるラボ4村に対するSISDUK導入時）

プロジェクトでは、上述したような従来型開発システムの欠点を補完し、地域資源の活用、共同運営に係る規範の醸成、運営主体を為す組織を通じた村落住民の資源管理能力の向上を目的³⁸として、2000年度よりSISDUKを導入した。SISDUKでは、行政村を領域単位としたアプローチではなく、集落で住民の経験、価値・規範に基づいた自発的な社会集団として住民グループを対象とした³⁹。以下にJICA及び県側予算で実施した2000年度のSISDUKの計画・実施過程を示す。

³⁸ 同時期にインドネシア政府で実施された貧困対策事業や社会保障事業は、インフラ整備を通じた雇用創出、住民の経済活動の創出を目的として、行政村を一単位としたプログラムが実施された。一方、SISDUKは住民の持続的な社会能力の向上を目指すものであり、経済活動の創出が唯一の成果とは位置づけていない。

³⁹ SISDUKは貧困層を対象としているが、貧困の定義が広義なものであり、貧困層を特定する基準は設けられていない。SISDUKの対象が住民グループであり、グループ内の相互の信頼関係や、事業に於ける労働力の提供、事業対象が規模の小さい社会経済基盤の整備に当てられる等によって、一部の有力者による便益の独占が排除されるとしている。

2-4 SISDUKの計画・実施過程（2000年度、「スラウェシ村落開発」佐久間専門家報告書より）



上図のサイクルは、プロジェクト期間における試行錯誤を経⁴⁰て、SISDUKの実施要綱において改善された。その結果、実施要綱には、住民活動申請の受理から2週間以内に、郡支援チームによって案件審査が実施されグループに審査結果が説明されること、また郡支援チーム作成支援計画受理から3週間以内に県レベルで最終審査実施を行うことが明記された。

プロジェクト期間中に確認された変化としては、従来型のP5Dシステムの実施時と比較して、住民のみならず、郡支援チームのスタッフの意識転換が起こったことが掲げられる。すなわち、郡のスタッフが、住民との対話の重要性を認識し、住民のニーズの把握に努め、NGOと連携してファシリテーションを行うようになった。また、郡支援チームが媒介となって、SISDUKを通じて行う住民グループの活動に、県政府内の各分野局が持つ独自のプログラムとの連携が進んだことも同時に確認された。

③ 現在（タカラール県政府自身によるSISDUK運営と県下73村への拡大）

プロジェクト終了後、2002年度に、県条例によってタカラール県自身がSISDUKの運営、実施・管理を開始した。同時に実施対象が4ラボ村から県内の全73村に拡大され、インドネシア側の一般予算執行過程に組み込まれる形で実施されることとなった⁴¹。基本的なシステムの機能、役割はプロジェクトにおいて形成されたものがそのまま継承されて県条例に示され、各レベルで使用されるガイドラインやマニュアルもそのまま活用されている⁴²。

また、実施サイクルにおいて、上述したような住民活動申請の受理から郡支援チームによる審

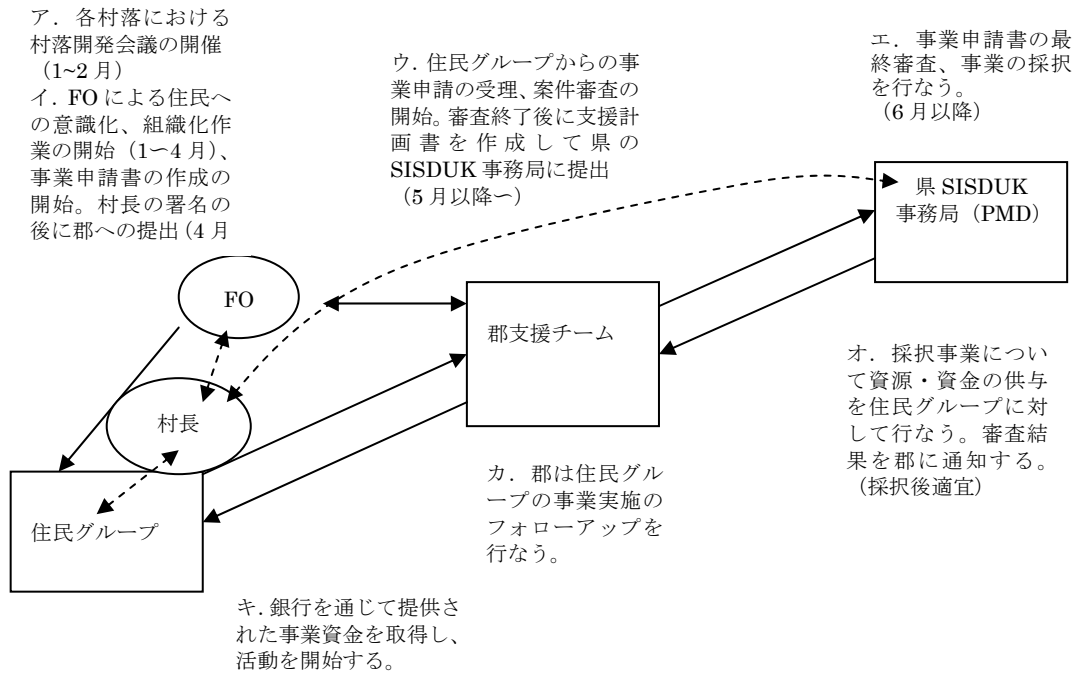
⁴⁰ 今回のFOからの聞き取り調査では、郡アシスタント・チームに約1ヶ月、県PMDの審査に1.5ヶ月を要したとの説明もあった。

⁴¹ 2001年度以降、インドネシア国の予算年度は1月に開始され12月に終了する。

⁴² 前述した通り、タカラール県においても、既存のP5Dによる地方開発計画と実施は継続されている。タカラール県の村落開発の実施システムが、この二つの併用によって行なわれていることは留意する必要がある。

査終了まで2週間以内、郡支援チーム作成支援計画受理から県での最終審査実施まで3週間以内、という原則も守られている。ただし、インドネシア政府内の予算執行の制度上、実際に開発資金が支出されるのは7月以降であり、各申請事業への資金、FOの給与への支払いもこれに準じている。2003年度のSISDUK実施スケジュールを示す。

図 2-5 SISDUKの県内全域展開における計画、実施過程（2003年度）



上図において、ア. の村落開発会議は住民のニーズを把握するために行政村において開催される⁴³。ニーズや事業の優先付けの方法は村ごとに異なっている。また、村レベルでの普及説明会が、県PMDや郡支援チームの同席の上開催される場合もある。県政府内部における、SISDUK実施に係る図中イ. からカ. 間の各レベルの役割・機能と枠組みは、条例に沿ってプロジェクト終了時から変更はされていない。一方、キ. の住民の資金授受の段階では、銀行を通じて行なえるようになったという改善、追加点がみられた。住民グループによる事業申請提出、県政府による受付、審査と採択の作業は、12月の会計年度末まで継続され、FOによる住民グループへの支援業務も同時に続行することとなっている。

しかし、2003年度のSISDUKの枠組みにおいて住民グループの村落開発事業を実施するにあたっては、特に村長の存在とその機能の逸脱が顕著であり、数々の問題が生じたことが指摘された。上図の破線は、その逸脱や介入を示している。具体的には以下のとおりである。

- ・ 行政村において村長が独断の申請事業の選択や情報開示の操作を行った
- ・ 村長が申請案件採択にあたり郡支援チームへの介入とFOへの影響力の行使を行った

⁴³ 実際には開催時期は村によって異なり、開催されない村もある。

- ・ 村長が申請案件採択にあたり県PMDとの直接的な交渉を行った
- ・ 村長が、住民グループが活動資金を県政府より受け取る際に、手数料と称し取り分を要求した。

また、上記以外にも、県議会議員による案件採択への介入があった事例も報告された。また、村長による申請への介入を防ぐために、FO自身が直接、県に持ち込むケースもあった。このような混乱の結果、県内全域に拡大されたSISDUKについて、案件採択の透明性の低下、公平性の無視、郡支援チームが事実上機能していない、などの弊害が生じている。

郡支援チームについては、本来、住民のニーズに対して中立的な立場から申請案件の適格性を現場で審査する機能を保持し、県による審査結果通知を住民に行うなど、FOと共に住民と行政の接点にあたることから、SISDUKの要の役割を持っている。しかし、上述の状況から郡支援チーム・スタッフの志気の低下は大きいものがある⁴⁴。これらの問題について、県PMDは、村長へのPLSD研修の拡充や、住民グループの作成する事業申請書への村長のサインの無効力化（事後承認によるサインのみとする）等の改善の試みが検討されている⁴⁵。

1-2-3 SISDUKの現地化の創意工夫と問題点

これまで述べてきた事項の中から、タカラール県によるSISDUKの現地化に係る創意工夫と問題点の特徴について、以下のとおり取りまとめた。「スラウエシ村落開発」プロジェクトの終了後、タカラール県による独自の努力は、SISDUKの規模を拡大したことに伴って、いかに村落開発事業の質を保ち、村落開発交付金（DBL）を円滑に運用するかに集中している。この点については創意工夫も見られるが、現実には実施上の問題点が依然として多いといえる。

表 2-11 SISDUKの現地化の創意工夫と問題点

創意工夫及び問題点	特徴
現地化における創意工夫点	FOの増員（4人から13人へ） 地方政治への現実的対処（予算上で村落行政30%、住民グループ70%と用途を分割した） SISDUK予算の確保及び拡充 従来のP5DシステムとSISDUKの共存と併用 PLSD研修の継続と実施
現地化における問題点	村落行政の中心である村長が政治的に関わってきた場合への対処が出来ていない。 郡アシスタント・チームが実質的に機能しておらず、住民グループの審査の質を確保することが困難となっている。 SISDUK運営委員会が定期開催されておらず、県内部での他分野局との連携、調整が行なわれていない。 正規のモニタリング、評価機構が確立されていない。

⁴⁴ 一方で、郡庁関係者自身が住民への事業申請への介入を行ったとの住民からの報告もあった。

⁴⁵ SISDUKの運用における県から各村長に対する指示は明確にされており、その改善に向けた業務指示を県からは出すことは可能である。一方で、行政村では、村長も住民の選挙によって選ばれるため、自治体としての独立性を県側も無視し得ない。また、スハルト旧体制時代に蓄積された根深い行政内の癒着体質を改善することが、イ国の今日的な課題となっている。

1-3 村落での SISDUK の適応状況（村落調査結果）

1-3-1 村落の概観

(1) 調査対象の村落及び住民グループの選定

村落調査においては、「スラウェシ村落開発」の4つのラボ村落と、2002年度以降にタカラール県政府によって SISDUK が波及した県内の村落（以下、モデルの波及村と略称）から4か村を中心に聞き取り調査を実施した⁴⁶。調査にあたり、ラボ村及びモデルの波及村については、以下の点を考慮した。

① ラボ村落（ボントカシ村、ボントロエ村、ラッサン村、バルガヤ村）

村落調査実施前に、各ラボ村を担当する FO から情報収集を行い、その結果として対象村を以下のように分類した。この中で、ボントカシ村、ボントロエ村、バルガヤ村に比重を置き調査を実施した。

- ・ プロジェクト終了後、住民組織の活動が活発で住民の事業に対する意欲が比較的高く、行政と住民の関係が良好な地域（ボントカシ村）。
- ・ プロジェクト終了後、住民組織の SISDUK を活用した事業に対する意欲が比較的低く、行政と住民の関係が余り良好でない地域（ボントロエ村）。
- ・ 上記の①及び②との間で平均的な状況の村（ラッサン村）。
- ・ 高地に立地し、行政側が村を訪問するのに時間が係る遠隔地にある村（バルガヤ村）。

② モデル波及村（ボディア村、タマテラ村、バンガエ村、サンロボネ村）

モデルの波及村の選定に関しては、タカラール県による SISDUK 適用の特徴的な村という観点を重視した。また、特に新しく配属された FO が担当している村を中心に選定した。ラボ村落と同様に、FO からの事前情報収集の結果、調査対象村をボディア村、タマラテ村、バンガエ村、サンロボネ村と選定した。

③ 村落内の調査対象者の選定

調査対象者としては、比較対象の観点から、ラボ村及びモデル村の各々において、SISDUK の枠内での事業申請を行い開発事業を実施している住民、また、事業申請が行政側に受理されなかったか、申請を行ななかった住民を選定し、聞き取り調査を実施した⁴⁷。

⁴⁶ モデル波及村落の対象は6村であったが、表3に掲載した4村を中心して調査を行った。

⁴⁷ 村落レベルでは、SISDUK の名称よりも、その政府予算名である DBL（村落開発交付金）が呼称として一般化していたが、本報告書ではタカラール・モデルのシステムとして、SISDUK の名称を使用する。

(2) 調査対象地域の概要

表 2-12 及び表 2-13 に示したとおり、調査対象村落の一般的な現金収入手段は農業、漁業、手工芸品生産販売であった。また、殆どの村落では、農業省による小規模金融事業（現地では、P4K と略称）や県農業局からの肥料等の支援事業等政府補助金事業、また、国際 NGO である Plan-International 等によるプロジェクトが実施されていた。

調査対象村の中では、モデル波及村のタマラテ村では大規模養殖場が多く、比較的裕福な地域であった。また、ラボ村であったラッサン村では、政府による多くの補助金事業が実施されており、かつ、JBIC の支援によるビリビリダム建設事業による経済効果によって村全体が建設ブームの様相を呈していた。同じラボ村であったボントカシ村では、地域開発に対する住民の参加意識が高く、2003 年度にタカラール県が実施したコミュニティー・エンパワメント・コンテスト⁴⁸で優勝をした経験を持っていた。一方で、イ国政府開発プログラム等にて相対的に貧困地域⁴⁹とされていた、ラボ村落のバルガヤ村やモデル波及村のバンガエ村は、一世帯当たり約 5 ha の土地を所有し、豊かな自然資源の恩恵を得られ、また植林事業からの収入も得られる地域であった。

1-3-2 村落レベルでの SISDUK の実施状況

村落調査の結果、2003 年度の SISDUK の運用方法について比較的良好に実施されている村と、課題を抱えつつ実施する村で、以下のような特徴が見られた。

(1) SISDUK による開発事業が比較的良好に実施されている地域

① ボントカシ村（ラボ村落）

ボントカシ村は調査対象村の中でも、村長の SISDUK の趣旨やシステムへの理解が深いとされている村であった。同村での SISDUK の普及説明会には、プロジェクトが制作したビデオ CD が活用され、ほぼ全ての住民組織代表が参加することが出来た。現在、ボントカシ村では、同村に割り当てられる SISDUK 事業予算の 30%を住民組織の活動として配分している。また、事業申請は、新しい住民組織に対して優先的に与えられることとなっている。

また、同村では、明瞭な村落財政を達成するため、SISDUK の事業が県側に承認され、事業資金を受理した者に対し、資金の使途に関わる領収書の提出を義務付け、その調査を実施する等の工夫を行っていた。さらに、住民側が事業資金を受理した際に、村役場が収入印紙代を負担することで、住民側の負担が軽くなるよう配慮していた。これらの工夫によって、ボントカシ村では開発事業の自立発展性が高く、村落内での事業の波及効果が確認されると共に、行政側との連携による協働効果の発現が確認された。

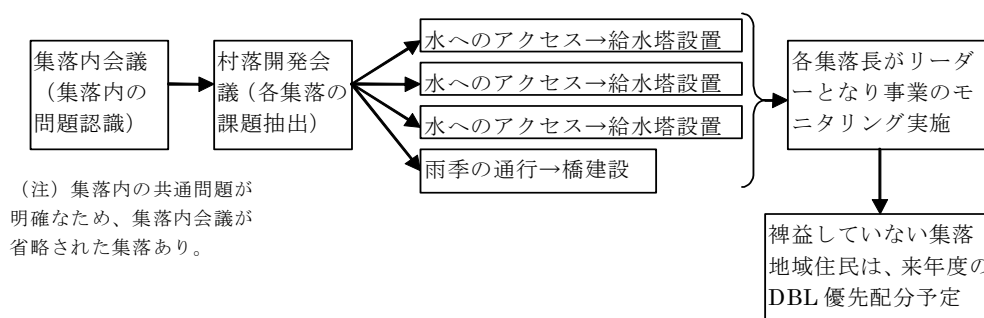
⁴⁸ コミュニティー内の住民参加度が選考基準であったとのこと。

⁴⁹ 家族計画事務所の貧困データ、小学生の中学校進学割合、聞き取り調査結果、観察などを総合した結果である。

② ボディア村、バンガエ村、サンロボネ村（モデルの波及先）

ボディア村では、SISDUK を活用するにあたり、村落開発会議で各集落の課題を検討して事業を行うこととした（村内の4つ集落中3つの集落が安全な水へのアクセスを課題としていた⁵⁰）。そして、開発事業実施の公平性を期すため、集落毎に均等な予算額を配分することとした⁵¹。また、開発事業のリーダーとして任命された集落長が予算の使途をモニターし、資金が流用されないよう配慮していた（同村の開発事業の様子は別添の写真参照）。

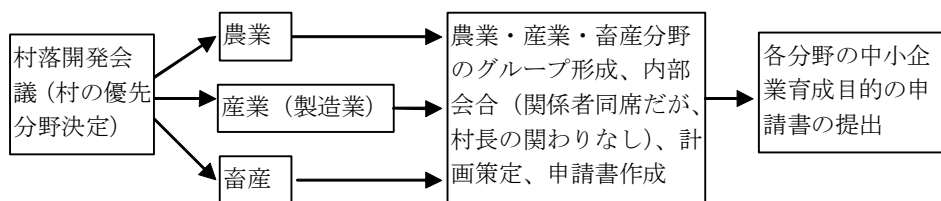
図 2-6 ボディア村の事業計画・実施プロセス



同村では、住民側の FO に対する信頼が厚いことから、SISDUK による開発事業は、FO による村落内の情報収集と適切なガイダンスにしたがって形成・実施・運営がなされていた。また、経済的理由で就学できない子供への支援として、インフォーマル教育を推進する県教育局のプログラムと連携し、職業訓練事業を行っていた。同事業における SISDUK の事業としては、村側がマシンを購入し、県教育局が裁縫技術の講師料を支出した。

他方、サンロボネ村では、村落財政の透明性を確保するため、SISDUK の全関係者 (PMD 職員、郡支援チーム、村長、警察署長、軍長、集落長、FO 等) を集めた会合を開催した。同会合には優先分野を決定して予算配分を行い、関連分野の住民組織が活動計画を立てるプロセスが採用されていた。

図 2-7 サンロボネ村の事業実施プロセス



以上、SISDUK が比較的円滑に実施されている村では、以下のような特徴が確認された。

⁵⁰ 次年度は給水塔のない地域の住民に対して優先的に予算が配分されるよう配慮している。

⁵¹ 同村に配分される SISDUK 予算の 70% が割り当てられる。

- ・ 村長の SISDUK の内容や実施方法に対する十分な理解。
- ・ 明瞭な村落財政を達成するための工夫。
- ・ 公平性や行政の透明性を確保する工夫。
- ・ 水や教育など地域の優先的課題解決のための資金として活用するなどの工夫。
- ・ FO による情報収集およびファシリテーション機能の有効活用

(3) SISDUK による開発事業があまり良好でない地域

ラボ村であったボントロエ村では、村長と住民間の信頼関係の欠如が課題となっていた。村長が住民を信用していないため、SISDUK の普及説明会は村長の親族や一部の住民組織代表を集めて開催されていた⁵²。また、同村長は、SISDUK の事業資金の配分先の住民組織を指定したり、組織のメンバー構成やグループ間の事業予算の配分も決定していた。更に、県からの事業資金も住民に代わり村長が受領している状況であり、住民側は事業資金の一部又は全額を受け取ることができていなかった。プロジェクト実施期間中に SISDUK に関わってきた住民は、同モデルの現状が本来の趣旨と大きく異なることに不満を感じていた。現地調査時点で、ラボ村落4村のうち3村では新しい村長が選出されていた。また、プロジェクト実施期の郡支援チームのメンバーも配置転換されていたケースが多く、ラボ村落であるからといって SISDUK の自立発展性が保たれているとは一概には言えない状況であった。

また、モデル波及村であるタマラテ村は、2003 年度は基本的に県のガイドラインに沿って事業申請を行っていた。しかし、同村々長は、住民が県より事業資金を受領する際に手数料を要求したことから、住民側の村長への不信感が生じていた。このように、従来の慣習から抜け切れず、行政の透明性と統治意識に欠けている村長が選出された村落においては、SISDUK の適切な運用がなされていない状況がみられた。

1-3-3 SISDUK の活用状況に関する考察

(1) 肯定的な傾向

今回の調査によって、SISDUK の住民による活用状況に関し、特に以下のような肯定的な特徴が考察された。

- ・ 2003 年度より、県政府は SISDUK の事業予算の使用用途を、行政村直轄事業へ 3 割、住民組織の活動に対して 7 割が配分することとしたが、実際の配分割合は村の事情や状況によって柔軟に行われていた。
- ・ 住民組織の活動内容に関しては、干物製造販売等中小企業育成事業、小中学校中退者を対象とした技術訓練、小学生を対象としたコーラン読書会⁵³、モスク整備など、現地の状況に見合った新たな使い方がされ始めた。

⁵² 村落レベルでは、住民が行政情報にアクセスしにくい状況であるため、多くの住民組織代表が郡レベルでの SISDUK 普及説明会に出席した。

⁵³ タカラール県では、小学生が中学校に進学する条件として、コーラン修学証明書が必要である。

- ・波及先の村落では、従来の県政府からの補助金と異なり、直接住民が受け取ることが可能な予算であると一般的に肯定的に受け止められていた。
- ・モデルの波及先の1郡においては、郡支援チーム長がラボ村落のある郡に配置されていたため、郡支援チームの審査機能が機能していた。

(2) 改善が必要な課題

一方で、SISDUK が円滑に実施されていない村落においては、以下のような課題が考察された。

- ・プロジェクト実施期間中は、住民に対する半年間の社会的準備作業が行われ、住民の意識化や組織化への配慮がなされたが、FO の力量不足や県による実施体制の不備のため十分に同作業が実施出来ず、SISDUK に係る理解不足のまま運用されている地域も多かった⁵⁴。
- ・住民側のオーナーシップ意識醸成のため、村落開発事業の総コストの3分の1は住民による負担が課されているが、実際には住民がこれを負担していない事業もあった⁵⁵。
- ・住民との接点を持ち、事業申請の第1次審査機能を持つ郡支援チームの機能が、有効に活用されていない状況がみられた⁵⁶。
- ・2002年度より SISDUK を通して実施された村の図書館設置事業では、図書館が設置されず本棚だけを購入した村もあった。

⁵⁴ 一方、地域住民側からも半年間の準備作業が長すぎるとの意見が行政側に出されたこともあった。

⁵⁵ 逆に参加意識の高い地域では1/3以上の住民負担がされた事例もあった。(プロジェクト関係者コメント)

⁵⁶ 一部の県議員から SISDUK のプロセスに郡支援チームが関わらないようにと指示を受けたマッパカスング郡(モデルの波及先の郡)は、2003年度はモニタリング及び審査が実施行われなかった。

表 2-12 ラボ村落の概要

ラボ村落	ボントカシ村	ボントロエ村	ラッサン村	バルガヤ村
郡	南ギャレソン郡	南ギャレソン郡	北ポロンバンケン郡	北ポロンバンケン郡
地域、集落数	低地農村	低地農村、沿岸部（6集落）	低地農村	高地農村（5集落）
人口 ⁵⁷	現在の人口は不明 （2000年は2425人）	約3,000人 （2000年は3049人）	3,878人 （2000年は3,553人）	2,608人 （2000年は2,689人）
世帯数 ⁵⁸	619世帯 （2000年は465世帯）	869世帯 （2000年は650世帯）	1,238世帯(村長の情報 では、1,605世帯、2000 年は966世帯)	717世帯 （2000年は623世帯）
貧困世帯数 ⁵⁹	215世帯	279世帯	245世帯	165世帯
貧困世帯割合	34.73%	32.18%	19.79%	23.01%
小学生の中学校進学割合 ⁶⁰	90%	40% （2000年は50%）	90% （2000年は75%）	50%
経済活動、主要産物	農業、手工芸従事者（主に女性）が多い。手工芸品関連の中小企業が多い。住民の自立心が高く、2003年度タカラル県 Community Empowerment コンテストで優勝した。	全世帯の80%が漁業、20%が農業に従事している。殆どの漁民が小舟を所有。伝統的漁法に頼っている。	全世帯の90%以上が農民で構成されている。	全世帯の85%が農民で構成されている。米、とうもろこし、カシューナッツが主要産物で、殆どの世帯で牛、水牛を飼育している。10%の世帯がサトウキビ工場で勤務している。
他ドナー、NGO、政府支援	Plan-International ⁶¹ の総合村落開発プロジェクトが長年協力。オランダのNGOから手工芸品製作の支援や視察旅行に参加した住民組織あり。農業局からの肥料や種を購入するための融資。	Plan-International 総合村落開発プロジェクトが長年協力（少なくとも8年間）。	P4K(農業省小規模金融事業、視察研修)、トラクターや精米機を購入するUPJAからの資金、PKP(食糧保障事業)のインフラ設備、社会開発局からの給水ポンプ、保健局からのトイレ設置支援等。ピリピリダム建設事業(JBIC)。	森林局の植林事業。カナダ政府支援（井戸設置、植林事業等）。IDT（貧困村）に指定されているが、99年以降はIDT補助金は得られていない。農業局からの肥料やポンプなどの支援はない。
2003年度 SISDUK 事業	保健所の建設、街灯建設、村の図書館建設、村役場の改築、住民組織への配分（事業名は不明）	村の図書館建設、精米機、2艘のボート、店、村の集会場改築、資本金支援。コーラン読書グループへの支援	村役場の改築とフェンス設置、村の図書館建設、8つの住民組織への配分（ミシン、食料品店、レンガ産業、トイレ、モスク、宗教学校、橋建設、農民グループ活動）	村役場のフェンスの設置、村役場の壁と天井の修復、村の図書館設置、5つの住民組織への配分（汲水ポンプ、ミシン、モスクの整備、アヒル飼育事業、PKK事務所整備、集会場改築）

⁵⁷ 村長からの情報による。

⁵⁸ BKKBN(Family Planning Coordination Office、2002年12月時点)からの出所による。2000年の数値はスラウェシ村落開発計画巡回指導調査報告書関連資料からの情報による。全体的に、世帯数が増加しているのに対して、人口が減少しているのは、家族計画活動の影響もあると推測される。

⁵⁹ BKKBN(Family Planning Coordination Office、2002年12月時点)からの出所による。

⁶⁰ 主として、村長からの情報による。

⁶¹ 日本ではフォスター・プランとして活動している国際NGO。

ラボ村落	ボントカシ村	ボントロエ村	ラッサン村	バルガヤ村
村長の理解度、社会的準備、意欲	調査対象村の村長の中で SISDUK の内容について最も理解が深く、積極的であった。殆どの住民組織代表は SISDUK のビデオ CD を活用した説明会に参加した。調査直後、村長に対する初の PLSD 研修を受講する予定であった。	親族と一部の村人の計 30 名に対して、自宅で説明会を実施。受益団体、受益団体のメンバー構成も村長が決定する方針である。	比較的新しい村長であるためか、村の状況や SISDUK に対する知識が薄く、関心も感じられなかった。2003 年度は 40 名の関係者 (PMD 職員、LKMD(コミュニティフォーラム)、村議会、集落長等) が村レベルでの説明会に参加した。	2002 年はローカル F O は村を殆ど訪れず、村長が F O の役割を担った。村長は SISDUK の概念を理解しているものの、プロセスは十分理解していないようであったが、書記官が把握していた。村での説明会には 20 名の関係者が参加した。プロジェクト期の F O がいる村では社会的準備会合が開かれているとのこと。
SISDUK 運用の工夫	事業予算を受理した住民組織に対し、資金使途に対する領収書を要求している。健全な経営の新規団体に拠出。村が受益団体の収入印紙を負担。	特段なし。村長の決めた方針や規則に住民が従うことが重要とのこと。	特段の工夫は見当たらなかった。	住民が申請書を書かなくとも、村長の判断で事業予算が提供されている。特段の工夫は見当たらなかった。
F O からのコメント、(2002 年度 F O 実態調査結果 ⁶²)	プロジェクト終了後、住民組織の意欲が比較的高い地域、行政と住民の関係が良好な地域。(1.8)	プロジェクト終了後、住民組織の意欲が比較的低い地域、行政と住民の関係が良好でない地域。(1)	平均的な村。(F O の調査結果は不明)	高地なので、訪問に時間が要する。JICA 関連の調査団も余り訪れていない。(2.1)
特記事項	一部の村行政インフラ事業では、30%が SISDUK の事業予算の負担、70%を住民負担としている。事業予算の使途はインフラ事業への比重が高い。	村長同伴での資金引き出しであり、コーラン読書グループは郡や村長への手数料支払いのため、申請金額の 1/3 以下を受取る。2002 年、2003 年ともに、殆どの事業資金が村長の親族へと流用された。村人は SISDUK に期待せず、銀行の融資を得る傾向にある。	草の根無償により、村役場にラジオ無線を活用した県行政ラジオ情報サービス ⁶³ (デサマジユ) と電話会社が設置された。村全体が建築ブーム(ピリピリダムの恩恵の可能性あり) であった。SISDUK が中小企業支援として活用されている。	アスファルト道路はない。1 世帯当たり約 5 ha の土地を所有。家の作りも大きい。住民の村長への依頼心が他の村よりも強い。一部の住民のみが SISDUK について知っている。村議会も余り知らない。

⁶² 三段階評価 3 (SISDUK 本来の方法に近い方法での事業形成)、2 (余り適切ではない方法での事業形成)、1 (適切ではない方法での事業形成)

⁶³ 当時はラジオ無線により、データを発信していたが、故障し修理できないため、現在では、電話回線を活用し、プッシュホン式の電話にて情報を聞くことはできる。しかし、データが更新されていないため、現在では活用されていない。

表 2-13 SISDUK の波及村の概要

波及村落	ボディア村	タマラテ村	バンガエ村	サンロボネ村
郡	南ギャレソン郡	北ギャレソン郡	マンガラボンバ郡	マップカスング郡
地域 (集落数)	低地農村、沿岸部(4 集落)	低地農村、沿岸部 (4 集落)	低地農村(4 集落)	低地農村 (4 集落)
人口 ⁶⁴	約 3,000 人	5,390 人	2,878 人	2,440 人
世帯数 ⁶⁵	921 世帯	1,350 世帯	670 世帯	618 世帯
貧困世帯数 ⁶⁶	221 世帯	192 世帯	180 世帯	114 世帯
貧困世帯割合	24%	14.22%	26.87%(村長によると実際は約半数が該当)	18.45%
小学生の中学校進学割合 ⁶⁷	70%	90%	40%	40%
経済活動、主要産物	伝統的漁法に頼っている。材木からの副収入が得られる。	9 割の世帯が漁民、大規模養殖場が多い。魚や養殖関連の商人が他地域から多く訪れ、郡内で経済状況が一番よい。高い税収が得られる。	大半が農民又は漁民。約 200 世帯が畑を所有しているが、4 名世帯のみ 3ha 所有し、他の者はそれ以下の面積を所有。	全世帯の 3 割が農業、4 割が手工芸品・食料販売に従事。その他、養鶏、ヤギ飼育、食料品販売、マット製作事業。
他 ドナー、NGO、政府支援	Plan-International (1999-2000)、沿岸部の住民経済エンパワメント事業、漁業関連クレジット、P4K(農業クレジット事業)	以前、カナダ政府の援助(植林、トイレ・井戸設置)があったが、現在はドナーや NGO からの支援はない。	Plan-International (2006 年まで)。P4K(農業クレジット事業)	Plan-International, LSM (Community Work 目的の NGO)、PERAK(腐敗政治防止目的の NGO、研修事業実施)。昨年度は P4K (農業省の小規模金融事業)
2003 年度 SISDUK 事業	電気設備、PKK ユニフォームと 5 歳以下の幼児対象栄養補助食品スポーツ用品(若者グループ)、集落への配分(給水塔設置(3 事業)、椅子、橋の改築、モスクの改築)	集会場と幼稚園の屋根の改築、スポーツ施設の建設、住民組織への配分(給水タンク施設の建設 2 つの給水タンクグループ、干物作り事業、漁業活動センター事業、食料品販売事業、宗教教育事業、スポーツ活動)。	クリニックの改築、住民組織への配分(灌漑用パイプ養鶏事業、大工事業、食料品販売事業、魚商人事業、干物作り事業、若者グループに対するスポーツ用品、消毒薬噴霧器)	11 の住民組織への配分(養鶏事業、手工芸事業、橋作りなど)
村長の理解度、社会的準備、意欲	住民組織に配分される予算の用途を決定するため、村の村落開発関係者を集めた会合を開催し、集落の問題と事業の優先順位について話し合い、予算の用途を決めている。村長は県からのガイドラインを把握している。PLSD 研修受講に対する意欲が高い。	昨年度は県条例が存在しなかったため、村長が多くのことを決定できたが、今年度は県条例に従って実施しているとのこと。村の村落開発関係者を交えた説明会も開催されている。	社会的準備会合について等、十分な情報はえられなかったが、SISDUK は他の補助金事業と異なり、FO が申請前後にフォローをすることの意義を認識している。水資源事業に対する関心が高い。	村の村落開発関係者を集めた会合を開催し、予算が配分される優先分野を決定する。その決定に従って、住民は関連の住民組織を形成し、計画を立てる会合が開かれるが、村の村落開発関係者も会合に加わる。住民のビジネス開発のため、予算の増額を希望している。
SISDUK 運用の工夫	住民組織に配分される予算を、公平性を保つため、均等な額を集落に配分している。集落の優先度が高い事業に配分。集落長	今年度に申請書が受理されなかった組織は、来年度の順番待ちのリストに掲載し、住民を落胆させないようにしているとの	村長は FO を信頼し、村長は FO からの優先順位や住民組織の適正についてのアドバイスに従っている。FO も村で活発に	村落開発事業に、警察や軍をも含めたすべての村落関係者を介在させ、透明性を高めるよう配慮している。

⁶⁴ 村長からの情報による。

⁶⁵ BKKBN(Family Planning Coordination Office、2002 年 12 月時点)からの出所による。

⁶⁶ BKKBN(Family Planning Coordination Office、2002 年 12 月時点)からの出所による。

⁶⁷ 村長からの情報による。

波及村落	ボディア村	タマラテ村	バンガエ村	サンロボネ村
	が資金の用途をモニタリングするため、資金の流用が少ない。集落内で裨益してない層には次年度に優先的に予算を配分する予定。	こと。	活動をしている。	
F Oからのコメント、(2002年度F O実態調査結果 ⁶⁸)	プロジェクト期のF Oが担当する村。公平性、透明性の高い村長で名高い村だと郡職員、他の村人、他の村長等から聞いた。(2.5)	新規F Oが担当する村。裕福な村。F Oが交通事故でしばらく活動できなくなり、最近新たなF Oが配置されたばかりの村。(担当F Oに面会できなかった)(2.1)	新規F Oが担当する村。協力的で、理解のある村長のいる村。(2.1)	新規F Oが担当する村。半年間F Oの受け入れを村から拒否されたが、現在は他の担当5村よりも村長等村落開発関係者からの理解が得られている。(1.85)
特記事項	飲料水の給水塔設置事業に予算が重点配分されている。	1.4 km ² に多くの人口が過密に居住している。高税収入。郡で経済状況が一番よい。DBLが中小企業育成資金として活用。村長による出金のため、申請金額の1/2を受取するなど、殆どの住民組織は申請金額同額を受け取ることができない。	一期作。灌漑設備なし。調査対象村の中では資源に恵まれない、貧困村。SISDUK をインフォーマル教育に活用。	SISDUKが中小企業育成事業として活用されている。

1-3-4 貧困層エンパワメント・プロジェクト(CEP)のインパクトについて

「スラウェシ村落開発」とほぼ同時期に、同じタカラール県内において、貧困エンパワメント・プロジェクト(開発福祉支援)が実施されていた。今回村落調査では、同プロジェクトの対象となった2つの住民組織を訪れ、聞き取り調査を実施した。

同プロジェクトは、当初は貧困層への緊急支援として、貧困層を特定して生活物資や家畜を無償で支給した事業であった。事業の開始時点で形成された貧困層の住民自助組織(本プロジェクトではKSMと呼称されていた)は、事業終了と共に消息不明となっていた⁶⁹。同プロジェクトが終了して2年が経過した現状について、住民組織の活動を中心に調査を行った。その結果、以下のような点がみられた。

- ・ プロジェクトにて形成された住民組織は、全てではないにしろ活動は現在も継続している。政府機関(県、郡等)関係者は、これらの住民組織を村に対する新しいプログラムや研修等の実施におけるエントリーポイントとして活用する傾向にあった。
- ・ 同プロジェクトは、後半になって政府機関とのネットワーク形成(複層的アプローチ)を取り入れ⁷⁰、プロジェクトで実施した研修事業⁷¹において、住民と政府機関が協同で取り組むこととなった。その結果、住民と政府機関(組合省、県知事事務所、BRI銀行等)との縦のネットワークが形成された。

⁶⁸ 三段階評価 3 (SISDUK 本来の方法に近い方法での事業形成)、2 (余り適切ではない方法での事業形成)、1 (適切ではない方法での事業形成)

⁶⁹ 同プロジェクト専門家からの報告による。

⁷⁰ JICA インドネシア事務所からのアドバイスに従って政府機関と連携を図った。

⁷¹ 「政府機関とのネットワーク研修」、「申請書の作成研修」、「組織管理研修等」等の研修を導入した。

政府機関とのネットワーク形成や NGO との接触によって、住民組織が資金提供情報にアクセスできるようになり、援助機関への申請書を作成する等の積極的な開発への参加が行われるようになった。

「スラウェシ村落開発」では、住民に対して農業や手工芸品製作等の技術訓練研修を導入したが、本貧困エンパワメント・プロジェクトでは、住民に対する組織管理や政府機関とのネットワーク作りなどを研修事業として取り入れ、その結果住民組織の組織運営能力に向上がみられた点が特徴的である（別添写真参照）。

1-4 評価結果

1-4-1 インパクト

(1) 行政機関（中央、州、県、郡）関係者へのインパクト

① 行政機関（中央、州、県、郡）関係者の能力面、技術面、行動・意識面での変化

ア) 中央政府

内務省村落開発総局の元カウンターパートは、タカラール・モデルは優れた参加型開発モデルであると認識し、タカラール県関係者として中央政府レベルの会議に報告を行ったり、事例発表会に招聘されたりしている。しかし、地方分権によって中央政府の機能や権限が委譲され、中央の地方に対する関心が減少していることもあり、同省において同モデルが具体的な政策形成に繋がるまでのインパクトを与えてはいない。

イ) 州政府

南スラウェシ州政府 BPM において、州フォローアップ・チームは独自で研修実施を企画・実施出来る能力をプロジェクトによって獲得した。また、同局の参加型開発への取組みにかかる意識は依然として高く、その事業の一つとして州フォローアップ・チームが、プロジェクト活動であった PLSD 研修を継承していたり（2007 年まで）、SISDUK に範を取った参加型開発モデルを他県に拡大する計画を持っていることが確認された。

ウ) タカラール県政府

タカラール県政府は、条例により県内全域における SISDUK 適用を決定し、そのための FO を増員したり PLSD 研修を充実させるなど、同モデルを継続していく意志は明確であった。現県知事を始め、元カウンターパートである PMD スタッフや PLSD 研修修了者を中心として、参加型開発の有効性に対する認識が政府内部で広がっており、このような意識の転換が行動の変化となっていることが確認された⁷²。しかし、SISDUK の適用地域拡大に伴う実施面において、県政府全体としては、組織能力不足や不透明な審査選定などの課題が依然として残されている。

(2) 県議会、地域大学等その他関係機関へのインパクト

⁷² この点に関し、プロジェクトを経験したタカラール・モデルを熟知しながら、意識の転換がなされていない県 PMD 所長の存在は特異であるといえる。

① 県議会、地域大学等その他関係者の能力面、技術面、行動・意識面での変化

ア) 県議会

プロジェクト活動に議会が関与することで、プロジェクト終了後のタカラール県自身による SISDUK 運営に自信を与える等のインパクトを残した。また、SISDUK の条例化は、当時県議会議長であった現知事及びプロジェクトにおいて日本の国内研修に参加した議員を中心に進められたが、プロジェクトにおける同研修のインパクトがなければ条例の実現はなかったとの指摘もなされた。

イ) 地域大学

プロジェクトとハサヌディン大学が共同で PLSD モジュールを作成したことが、同大学が参加型開発の研修を実際に実施する際の自信を与えた。その結果、PLSD 以外のコースにも、参加型開発の要素を組み込む等の発展がみられる。

ウ) 他ドナー等

タカラール県は、世界銀行が支援する地方行政改革事業のモデル県としての一つとして選定された。世界銀行側は、同県が SISDUK を導入したことが行政改革への意思の現れと判断しており、候補選定の理由の一つとなったとしている。

② 従来アプローチと本モデルが採用したアプローチの長所・短所に関する意見

現地の県政府関係者及び地域大学関係者より、本プロジェクトが提示したタカラール・モデルのコンセプトは特別なものではないが、現地の状況に即して調整されたことが重要であったと指摘された。また、同様に、従来型のトップダウン的なアプローチ（GTZ が導入した P3MD 等）が欠いていた地方職員の訓練が重視されていたことや、住民レベルでは難しくない制度化が地方行政レベルでなされたことが成功の要因であったと指摘された。

(3) 対象地域住民（ラボ村落）へのインパクト⁷³

ラボ村落の中でも、SISDUK が比較的良好に運用されている地域とされていない地域では対象住民に対するインパクトが異なったため、各々分けて分析した。一方で、SISDUK の波及先の村においては、住民が SISDUK のシステムを活用できるようになったのは 2003 年度からであったため、調査実施時は住民側が申請した事業の資金を受理して 1～2 か月しか経過しておらず、特段のインパクトを生ずるには至っていなかった⁷⁴。しかし、SISDUK が適切に活用されていないモデル波及先の村においては、草の根レベルから行政の透明性を求める動きが確認された。

① SISDUK が比較的良好に運用されている村落（主としてボントカシ村の事例）（プラスのインパクト）

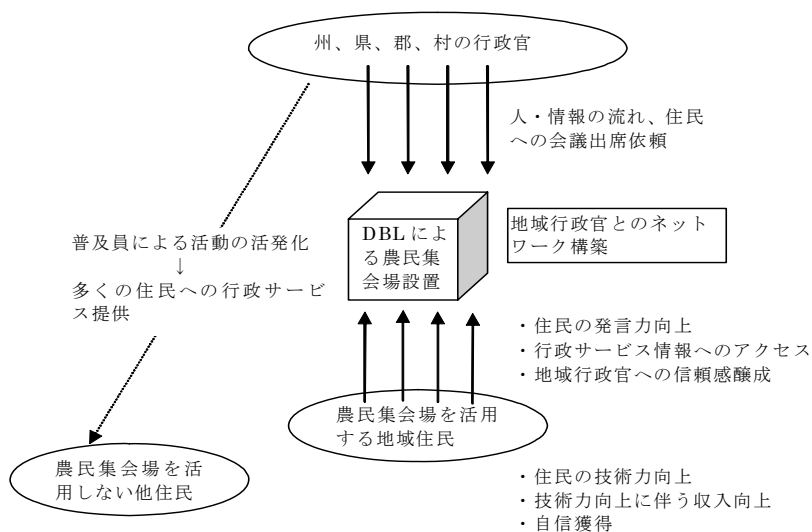
⁷³ 殆どの村では、プロジェクトの実施中又はプロジェクト終了後も NGO や政府の関連プロジェクトが数多く実施されているため、プロジェクトのみからのインパクトを計測することは困難である。

⁷⁴ 2002 年度は DBL の大半がインフラ整備事業に配分され、住民組織には余り DBL が渡らなかった。

ア) 地域住民と地域行政のネットワーク構築（関係強化）

SISDUK 運用状況が良好な地区一般に、プロジェクトによって地域住民と地域行政の関係が改善され、現在でも良好な関係が継続されている。例えば、他地域での物産展示会開催に関する情報と参加依頼が、州政府から特定の住民組織に来るようになった。また、農民集会場設置により、住民間の情報交換が活発化されただけでなく、郡の農業普及員や村長が農民集会場に頻りに訪れるようになった（以下、図 2-8 参照）。プロジェクト開始以前は農業普及員が当該住民組織を訪れることはなかったが、現在では技術的アドバイスや様々な情報を容易に得ることができるようになった。また、県知事、県議会議員、他県の見学者などの外部からの訪問者が増加した。このようなことから、住民は行政関係者との関係が強化されたと感じていた。

図 2-8 農民集会場設置によるインパクト



イ) 住民の発言力向上

プロジェクト実施前は、住民は開発事業に係る政府の指示を一方向的に受けていたが、現在では、県や郡とのネットワークが構築されたため、政府が住民の意見を取り入れるようになった。また住民は、県や郡レベルの会議に住民代表が招待される機会も増え、地域行政官は住民に配慮するようになったと感じている。

ウ) 普及員による活動の活発化

郡や県レベルでの会議に住民代表が出席するようになったことにより、住民と地域行政とのパイプが形成された。それにより、住民側が熱心さの欠けている農業普及員の活動を郡事務所に報告し、普及員の配置換えがなされ、新たに配置された普及員の活動が活発化したケースがあった。例えば、ポントカシ村では、これまで郡の農業普及員は一部の住人のみにサービスを提供していたが、現在は他の多くの住民にも配慮するようになる等の変化が生じたとのことである。

エ) 視察研修効果による収入向上

他地域への視察研修に参加した住民は、他地域とのマーケティング・ネットワークの形成方法を実践に移した結果、収入が向上した。また、この経験を通し、個々の住民がグループ活動の意義を認識

するようになった。ポントカシ村のケースでは、同じ村内、県内他村、他県、他州への視察旅行を通じて影響を受け、事業で成功した人は、他の住民組織を育成し、また独立して新しい住民組織を形成し、村内での事業が拡大していった。

オ) 女性の収入機会の提供

ラッサン村等では、以前は女性による現金収入手段は限られていたが、現在では、SISDUK や P4K などを活用し、女性による現金収入獲得のための活動が可能となった。

プロジェクト終了後にタカラール県が独自で SISDUK を導入したことによるプラスのインパクトは以下のとおり。

カ) 行政サービス精神向上

SISDUK 導入以前は、住民が地域行政に陳情に行っても真摯に対応されなかったが、現在では住民に対する行政官の対応が良好になった。

キ) オーナーシップの向上

SISDUK が適用される以前は、村の施設整備は政府の責任で行うものと考えられていたため、住民自身が村の施設整備を行うという考えはなかった。しかしながら、SISDUK 導入により、住民参加型で整備された村の施設に対する地域住民のオーナーシップが向上し、地域住民は村の施設を管理するようになった。また、村落内の治安対策のために参加型で街灯が建設されたが、住民も自主的に村落内のパトロールを行うようになった⁷⁵。

ク) 住民の自立心向上

ポントカシ村では、新たに結成された住民組織のみに資金が提供される方針であるため、SISDUK による事業経験があり成熟した住民組織は、同資金に頼らず、SISDUK より予算規模の大きい銀行の融資を受けて事業展開をする傾向が見られる等、住民の自立心の向上が確認された。

② SISDUK が適切に運用されていない村落におけるプラスのインパクト（主としてポントロエ村の事例）

ア) 住民と郡関係者との関係構築

プロジェクトを通じて、住民と郡支援チームとの関係が良好になり、住民は村で問題が生じると、郡に報告に出向くようになった。

イ) 行政の透明性向上（一般的傾向、長期展望）

SISDUK 導入以前は、開発予算の村役場への配分状況や使途を住民が知ることは困難であったが、

⁷⁵ 住民によるパトロールは参加型の方法を導入した SISDUK の効果であると村長からのコメントがあった。

SISDUK 導入により、予算額や予算の用途を、住民レベルでもある程度知ることが可能となった⁷⁶。さらに、適切に活用されていない場合は村長が住民の批判を受けるようになった。

ウ) 草の根レベルから村のよい統治を求める動きへ

SISDUK が導入される以前は、住民は地域住民間の衝突を回避したが、現在では、住民は議論することが多くなり、以下のような、村のガバナンスの向上を求める積極的な行動をとるようになった。

- ・ ポントロエ村の住民の主導で⁷⁷郡内村間のネットワークが形成され、現在では5ヶ月に1度各村住民代表が会し、SISDUK の事業資金を巡る問題解決方法等について議論している⁷⁸。最近では、同システム以外の銀行の融資など、他のリソースの活用について話し合いが行われようになった。
- ・ ボディア村（タカラール県内の波及先）では、2002年度はSISDUK の事業予算が各集落に均等に配分されなかったことを嫌悪した集落が、同予算の受け取りを拒否したため、2003年度は集落毎に次年度の優先順位に応じた均等額を配分する仕組みを構築した。現在では、村長は少なくとも週に1度は住民を訪問してモニタリングを実施し、さらに各集落長が事業のモニタリングを実施しているため、資金の流用も少ない。
- ・ トワタ村（タカラール県内の波及先）では、村長によるSISDUK の事業予算の流用に警戒した住民が一致団結し、村長に対抗するため、2002-2003年度に、他村と比べ多くの申請書を提出した。

このように、一般的に住民の行政に対する目が厳しくなり、SISDUK 予算を私的に流用した村長は淘汰される、開発予算の目的外使用は減少する方向にある。

③ ラボ村落共通のプラスのインパクト（SISDUK 以外の資金ソースによる活動）

プロジェクトが育成した住民組織の多くは、申請限度額の低いSISDUK よりも、より限度額の高い銀行の融資等他の資金ソースを活用し、活動を継続している。また、申請が受理されにくい状況の村落においては、SISDUK に頼らず、他の資金ソース（銀行の融資、協同組合からの融資、農業省融資、NGO の融資等）を受け、今後も住民組織が活動を継続していく意向を示していた。このような傾向はラボ村落に多くみられたが、これはSISDUK の実施によって住民がエンパワメントを獲得し、住民自身の行政への依存傾向が弱まり、独立志向を強めた結果と言える。

④ 村落内の貧困層へのインパクト

プロジェクトは村落協同体の様々な機能を重視し、住民の組織化は住民自身の自発性に任せるなど、

⁷⁶ 郡や村レベルでのSISDUK 普及説明会に参加した住民からの情報や村長の親類縁者グループのメンバー等からの情報による。

⁷⁷ FO のファシリテーションによる。

⁷⁸ 以前はSISDUK の申請手続等について話し合われていたが、手続方法が周知されたため、資金を巡る問題について議論されるようになった。

開発事業の受け皿となる住民組織について画一的な基準設定を行わなかった。一方で、村落内でのグループ化が困難である一部の貧困層は事業申請が出来ないというケースが報告された⁷⁹。しかし、このような状況においても、村落のリーダーが貧困層に配慮している地域では、開発事業における貧困層への裨益効果が高かった。

例えば、SISDUK 波及村であるボディア村では、大部分の集落に飲料水用の給水塔を設置し、多くの集落住民に裨益するよう集落長が配慮しており、村内の貧困層にも安全な水が配分されることとなった。同様の事例として、ラボ村であるボントロエ村にてプロジェクト実施期間中に設置された給水設備が良好に稼動していることが確認された。また、波及村のバルガヤ村においては、貧困層は乾季に州都マカッサル市に出稼ぎに行かざるを得なかったが、SISDUK による灌漑用汲水ポンプ導入により、乾季に野菜を育てることが可能となった。その結果、地域住民は出稼ぎに行かなくなったとの報告があった⁸⁰。

(4) 複層的アプローチが地域開発政策・制度に与えたインパクト

地方分権化によって、南スラウェシ州内の各県は、分権化に適した新しい参加型開発システムの導入を模索している状況にあるが、タカラール県以外では本プロジェクトの構築したモデルや新たなシステムを制度化するには到っていない模様である。

(5) 協働モデルの他地域への波及状況

① 他州、州内他県における協働モデルの認知度合い

南スラウェシ州内においては、州フォローアップ・チームの活動によって、多くの県にタカラール県の SISDUK の事例紹介がなされている。また、タカラール県への他県からの視察も多数である。ただし、南スラウェシ州以外について同様の動きは確認できなかった。

② 他州、州内他県、県内他郡における波及状況

南スラウェシ州内の非ラボ村落であるマロス県及びブルクンバ県共に、地方分権化における参加型開発の導入促進のため、PLSD 研修修了生を中心として、タカラールの SISDUK を意識した活動が行なわれているが、現時点では SISDUK をそのまま導入するという状況には到っていない。

一方、タカラール県政府による県内 73 村への波及状況については、これまで記述してきたとおり、現状でシステムの面的な拡大に伴い、実施における精度の確保も同時に求められている。一方で、住民レベルでの波及について、ボントカシ村では、視察研修などのプロジェクト活動に参加し住民が独立して新たなメンバーを育成したり、成功したグループを訪れた村人に対して、当該グループが指導にあたるなど、学んだ知識を住民レベルで村内に広げる動きがみられた。

③ 波及に係る外部要因の有無・内容

特にタカラール県外への協働モデルの波及について、制度の導入に伴う予算執行制度の改変にかか

⁷⁹ バルガヤ村では、住民より貧困層のグループが困難であるとのコメントがあった。

⁸⁰ グループメンバー以外にも、灌漑用汲水ポンプの貸し出しを行っている。

る技術的課題や、FO となる地元の人材の不足等が具体的に掲げられる。また、これらに対処するための外部からの技術的支援の不足が課題となっている。

(6) 貧困層エンパワメント・プロジェクト(CEP)のインパクトについて

貧困エンパワメント・プロジェクト（開発福祉支援）では、当初は貧困層への緊急支援として、住民のみへの支援を行っていたが、その後に政府機関と住民とのネットワーク形成を図る複層的アプローチに移行した。同プロジェクトでは、住民に対し、政府機関と関係性向上や組織運営能力向上への研修事業を重点的に行った。その結果、住民グループは政府やドナー等の支援事業にアクセスすることが可能となり、住民組織による開発事業の自立発展性が向上した。

1-4-2 自立発展性

(1) 協働モデルの制度としての自立発展性（プロジェクト対象地域での定着状況）

① 相手国の政策及び制度面における現時点でのモデルの位置付け

既述のとおり、タカラール県では 2002 年の SISDUK 条例化により、県政府内において予算と人員が確保され、公共サービスの一環となった。したがって、プロジェクトが構築した開発モデルの制度面での自立発展性は非常に高いと云える。さらに、現県知事の SISDUK への期待及び信頼感は強く、改善への強い政治的意志を持っており、来年度の FO の増員や予算額拡大を行なうこととしている。もっとも現状の実施体制は継続的な改善が必要とされる。

② 育成された人材の定着度及び人材配置の適正度

県 PMD におけるプロジェクトの元カウンターパートのうち現在勤務を続けているのは、組織内の異動や退職もあって 11 人中 3 人である。また、FO についてはプロジェクト時代の 4 人のうち 3 人はそのまま残っている。人材の定着度、配置の適正度とも良好といえる。一方で、行政内部にて制度やシステムを支える人材は不可欠であるが元カウンターパートのみでこれを行うのは不可能である。そのため、PMD は県独自の事業として PLSD 研修を実施し、これを通じて関係部局の職員、郡長のスタッフ、村長、FO の参加型開発についての知識習得と意識の転換を図っている。

③ モデル適用の予算配置状況、財政支援状況

2003 年度は、県予算において SISDUK 事業実施のために 22 億ルピアが計上された。他ドナーの援助事業と異なり、SISDUK は外部からの支援に頼らずに、完全に県政府の予算のみで実施されるものとなっており、この観点からも高い自立発展性が確認できる。

④ 支援事業ガイドライン、申請ガイドライン、能力向上支援マニュアル、事業審査ガイドライン、事業モニタリングガイドラインの活用状況

村レベル開発事業の申請・審査・支援等は、プロジェクト実施時と同じガイドライン、マニュアルに準拠して実施されている。また、プロジェクトでは、これらの各種ガイドラインは状況に応じて柔軟に変更できるものとしており、今後の状況に応じて改変されている可能性も含んでいる。

⑤ PLSD 研修モジュールの活用状況及びトレーナーの育成状況

PLSD 研修は、タカラール県内では県 PMD によって実施されている。また、州内においては、州フォローアップ・チーム、ハサヌディン大学、LML の三者が対象者を分担して PLSD 研修を実施している。ただし、トレーナー育成は行なわれていない。

(2) 住民レベルでの活動の自立発展性

県条例により SISDUK がタカラール県内の全村において適用されることとなったため、住民レベルでの活動における自立発展性は制度面から確保されたことになる。他方、住民レベルの活動における予算面及び技術面における自立発展性は以下のとおりである。

① 予算面での自立発展性

住民グループが申請する事業の総費用の 3 分の 1 は住民側が負担することになっている。しかし、SISDUK 運用における一部の関係者の理解不足のため、住民が応分の負担をしない事例も見られた。特にインフラ関連事業においては、住民負担がない場合には住民側のオーナーシップ意識が育たず、完工した施設は活用されないことが懸念される。住民負担なしに事業が実施されたケースでも、社会的準備が十分に行われた場合には⁸¹、例外的に住民は事業に高いオーナーシップを持ち、施設整備も十分行われていた。しかし、住民自身が自らの生活の改善を行うために自らの負担の下に積極的に開発に参加することに重要な意義があり、今後も SISDUK における事業コストの住民負担は不可欠である。

② 技術面での自立発展性

ア) 普及説明・広報

一部の事例において、村長や村落行政関係者が、村落行政の透明性確保に積極的でない場合、住民に対して SISDUK 普及説明会開催の情報が十分に提供されず、SISDUK への住民側の参加の機会に限られてしまっていた。このような場合には、県側より各村落毎に提示される SISDUK 予算の大半が、情報を握っている一部の村落関係者に恣意的に流用される懸念が生じる。一方で、住民側が政府の広報普及や FO の情報によって、SISDUK への認識が十分にある場合には、上述のような村長や村落関係者は住民側から突き上げられ、状況が改善する事例もあった。このため、住民の知る権利を確保し、SISDUK の参加機会を公平に提供するために、一層の普及説明・広報活動の拡充が重要と言える⁸²。

⁸¹ ボディア村の給水塔事業の 1 グループの例。

⁸² 県政府側へのインタビューにおいて、県知事や他の政府関係者は、その重要性を十分に留意しており、2004 年度

イ) 社会的準備作業

社会的準備作業は SISDUK の一環であり、住民が地域開発メカニズムに十分参加するために不可欠なプロセスである。プロジェクト実施期間中より SISDUK に係わってきた FO が継続的に担当している村では、十分に同作業が行われ、住民側のシステムに対する理解も深い。しかし、他の地域では、新規に雇用された FO の力量不足等のため社会的準備が十分実施されておらず、本来の SISDUK のシステムやプロセスが十分理解されないまま運用されている場合があった⁸³。この場合、グループ内で話し合いが十分なされないまま申請書が提出されるケースがみられた。住民が SISDUK のメカニズムに参加することにより得られる彼ら自身の自助能力向上、問題解決と企画能力の向上等、住民レベルでの自立発展性を促進する効果を得るために、社会的準備作業の十分な徹底が重要である。

ウ) 申請手続について

SISDUK では、実施プロセスそのものが住民のエンパワメントに繋がるよう配慮されている。その中で、住民が FO 等の支援によって事業の申請書を作成し、県政府（提出は郡庁）に提出する過程は重要である。ポントロエ村（ラボ村）では、申請書の作成方法や手続きを知らない住民が多いため、村内で教育レベルの高い者が率先してこれを支援していた。一方で、バルガヤ村（ラボ村）及びバンガエ村（モデル波及村）では、FO や村長等に対する住民の依頼心が強く、一部の住民組織を除いて、村長、村長の妻、FO 等が申請書を作成していた。このような場合、住民参加に高い意識を持つ村長や FO に恵まれれば問題はないが、そうでない場合には住民の意志が開発事業に反映されず、SISDUK が有効に活用されなくなる懸念がある。

(3) モデル定着に係るその他の要因

① 自立発展を阻害している要因

ア) タカラール県の孤立

プロジェクト実施時代は、州政府 BPM が県政府 PMD を支援していた。しかし地方分権政策によって関係性が崩れたため、現在、両者は良好な関係を保っておらず、SISDUK 運営やモニタリング・評価を始め、PLSD 研修実施においても連携していない。そのため、タカラール県は、参加型開発を SISDUK を通じて実践するにあたり孤立無援の状況となっている。

イ) 県内部関係者の役割の逸脱等

SISDUK の構成要素である関係者の一部に関し、メカニズムの効果的な機能に必要な各々の責任と役割を十分に果たしていないケースがみられた。これらは、事業申請に関するルールの逸脱（県 PMD 事務局及び県議会から郡支援チームに対する介入、郡関係者及び村長自身の利益の事業への反映、申請承認手順の無視等）や、住民自身の SISDUK に関する情報不足などによって起こっているとみられる。それにより、本来役割を負うべき郡支援チームのスタッフの志気が低下しており、

は普及説明・広報活動を重点的に行う方針であった。

⁸³ FO のコメントによる。

モデル定着に係る阻害要因となっている。

② 自立発展を促進している要因

地方分権化によって県レベルでの予算編成権を伴う開発の自主性が大幅に強化された結果、タカラール県では、県知事を始め県政府全般で SISDUK システムや PLSD 研修の拡充に積極的に取り組んでいる事実が確認された。

1-5 結論

本プロジェクトは地域行政、地域住民の双方にアプローチする複層的アプローチとして、双方への十分なインパクトを残していることが確認された。地域行政側（州政府、県政府）はプロジェクト終了後も自己資金でプロジェクトの活動を継続しており、また、「スラウェシ村落開発」により導入されたモデルは、県条例化により県政府の行政サービスとして制度化される等、行政レベルでの実施体制は整った。

地域行政においては、まず、州政府はモデルの支援機関として、参加型地域開発研修（PLSD）の州内への研修を 2007 年まで継続して実施するとしていることや、南スラウェシ州内のタカラール県以外の県でモデルの波及に取り組むなど、地域大学との連携により精力的な取り組みを行っていることが確認された。また、県政府においては、モデルの波及段階で対象を県内 73 村に拡大し、年間 600 件を超える事業の発掘と実施を行った。また、そのために FO の増員や、県、郡、村落関係者への PLSD 研修の実施も自力で実施するなど、モデルの自立発展への努力が確認された。モデルの実施には、県知事のリーダーシップと共に元プロジェクトカウンターパートの精力的な取り組みと共に、県議会のモデルに対する期待が効果的に働いたと考えられる。

地域社会レベルでは、住民グループ活動が活性化した。特にラボ村落では、プロジェクト終了後、受理され難い村落開発交付金予算 (DBL) に頼らず、他の資金ソース（クレジット）を活用し活動を自主的に展開していく傾向が見られた。また、モデル導入により、村の開発予算の透明性が向上し、村の開発予算の目的外使用が一般的に減少する傾向が確認された。さらに、地域行政官（普及員）と地域住民との関係構築により、多くの住民にサービスが提供されるようになる等の協働効果も確認された。

本プロジェクトにおいて、地方行政機関の能力強化と地域社会のエンパワメントを狙った複層的アプローチにおける一定の有効性が認められたが、その一方で、条例化による実際の事業運営において、県内全域に拡大するだけの組織体制が十分に確保されておらず、本来の役割分担や機能が発揮されていない。行政及び住民双方の関係者の意識の転換が十分になされず、関係者の役割の逸脱があると、制度やシステムが十分に機能しないことも明らかとなった。また、現在は志気の低い住民やグループ化されていない最貧困層は、構築されたシステムから十分便益を受けていない状況であった。

プロジェクト終了後、相手国実施機関によってモデルが波及していく現状において、プロジェクト実施期間中には想定し得なかった様々な課題が生じることが確認された。しかし、その波及過程を通

じて、現地の実施側が様々な問題を彼ら自身のものとして明らかにすることが、次の改善に至るステップといえる。そのため、プロジェクト実施側として留意すべきことは、プロジェクト終了後、カウンターパートが所期の目的通りにモデルを普及するために、(1)計画段階からのモデル普及活動の導入、(2)協働モデルを維持、運営する人材の確保と育成の制度化に対する取組み、(3)行政関係者の責任感や志気向上のための取組導入、(4)地域行政と地域住民相互のモニタリングシステムの構築等を行うことが必要である。

1-6 教訓（複層アプローチの適用に関する留意事項）

1-6-1 計画・立案に関する教訓（複層アプローチの枠組み形成）

(1) 波及段階における相手国による協働モデル実施への配慮

プロジェクト実施期間中にモデルを形成し、その波及は相手国カウンターパート機関がプロジェクト終了後に行う場合、予算や人員等の制約に波及が困難な状況が想定される。そのため、プロジェクト実施期間中に、相手国カウンターパート機関自身でモデル実施対象外への波及を行わせ、プロジェクトではモニタリングを実施していくことが重要である。同時に、プロジェクトの計画段階において、協働モデルの波及に関して、将来的にどこまで、どのような形で行うのかを予め勘案しておくこと必要である。

(2) 協働モデルを支える人材の育成として地域行政官に対する研修システム

制度化によって協働モデルの自立発展性確保を図った場合に、制度を支える人材なしには同モデルの適切な運用と実施を行うことは難しい。相手国カウンターパート機関と住民自身による制度の適正な実施のために、特に住民に近いレベルの地域行政官や自治体関係者への人材育成としての研修の実施は非常に重要である。そのため、単にモデルを確立し、相手側への技術移転を図るのみならず、制度を支える人材育成（及び研修実施者育成）について、計画と実施に加えておくことが必要である。

(3) 協働モデルに係わる関係者への広報・普及

上記(2)に関連し、複層的アプローチで形成された協働モデルの自立発展性の確保において、波及の段階で新たに加わった地域行政関係者や受益者が、同モデルのコンセプトやシステムを十分に理解していない場合には、同モデルの特性が十分に活用されない。この場合、同モデルの波及・実施の段階で関わってくる地域行政及び地域社会開発関係者や、波及先の地域住民に対して、広報・普及を十分に行って同モデルの理解や意識転換進に努めることが必要となる。特に、モデルの受益者である住民に対して広く行う広報・普及を、プロジェクト終了後に継続的に実施するシステムを計画に含めることは重要である。

1-6-2 実施に関する教訓（行政レベル、地域社会レベル、その他機関との協働効果発現に関する

る教訓)

(1) 参加型開発の実施における透明性向上と協働効果

複層的アプローチが導入する協働モデルは、地域行政と地域住民の相互の関係性を向上させることによって、地域社会開発における協働効果の発現が期待されている。この場合、モデルの実施側である地域行政側が、制度やシステムの運営に関して透明性を向上させ、汚職等の目的外使用を排除することで行政に対する地域住民の信頼や期待を十分に得ることが出来る。一方で、受益者である地域住民側においても、村落レベル自治体の財政の透明性の確保、自治体を中心とした事業の広報・普及活動の公平な実施によって、モデルの適切な実施と住民の有効活用がなされ、行政側の普及活動の活性化や住民の自立心向上に繋がった。このことから、同モデルによる協働効果発現を得るためには、十分に地域行政及び地域住民双方において、モデルの実施や財政に関する透明性を確保することを十分に留意することが重要である。

(2) 協働モデルの運用における関係者の役割分担の明確化

協働モデルが正常に機能するために、その運用に係わる関係者の役割分担が明確にされることが必要である。本件では、協働モデルの運用上、異なる役割を持つ関係者（県政府内職員、村長、FO、住民）の役割が十分理解されていないケースが見られ、役割分担を遵守し、同モデルの機能維持に努める県政府関係者（郡）や住民（村長、住民）の志気を低下させた。よって、地域行政関係者への研修による実施段階における関係者間の役割分担や、モデルの機能維持のためのルール遵守の徹底、住民に対する広報・普及や社会的準備作業において、住民が守るべき手続面や住民負担の意義の理解促進を図ることは重要である。

(3) 地域住民がネットワーク形成を行う場の設定による協働効果の獲得

協働モデルの実施によって、地域住民が自らのニーズによって建設した農民集会場等の施設が、地域住民の情報交換を行うための場として活用され、住民間の横のネットワーク形成に役立った。また、住民と地域行政（県職員及び郡普及員）、住民と自治体（村落関係者）との縦のネットワークの形成にも、有効であった。特に、行政サービスへの情報へのアクセスによる地域行政の会議への参加によって、住民の行政への発言権が向上する等の協働効果の発現に貢献した。このような地域住民レベルにおける、ネットワーク形成ための場の設置は地域行政と住民間の協働効果発現に効果的である。

(4) 相手国実施段階におけるインセンティブ等

協働モデルの対象地域への定着及び他地域への波及において、現地における内在化の一側面として、同モデルの受益者自身である地域住民の一部（「スラウェシ村落開発」においては村長クラス）による無理解によって、モデルのシステムそのものを形骸化するような規範の逸脱行為が見られた。これら行為を排除し、協働モデルの適正運用を確保するためには、規範の逸脱を繰り返す参加者に対しては、次年度以降の同モデルのシステム参加へ制限を加える措置（予算の割り当てを減額する等）を実施することも必要である。また、システムの規約を遵守し住民グループの活動が円滑である受益者に対して表彰を行う、モデル村として内外への広報を図る等のインセンティブ付与を与えることも考慮

されてよい。これらのことから、受益者である地域住民間でモデルの自立発展性を高めるための仕組みを考慮することは有効である。

(5) プロジェクト終了後における協働モデルの精度の確保

プロジェクト期間中に形成されたモデルの実施、波及が終了後に相手国カウンターパート機関に委ねられた段階で、相手国の予算や実施人員の減少、対象地域の増加、日本人の退出による実施体制の変化など、状況に応じたモデルの現地内在化による変化は避けられない。このような状況で複層的アプローチの所期の目的を達成するためには、プロジェクト後においても最低限維持されねばならない協働モデルのコンセプトや構成要素等（それがなければモデル自体が崩壊してしまうもの）を、それらを保持するための規約やルールを十分に考慮することも重要である。

1-6-3 モニタリング・評価、貧困削減、開発福祉支援事業に関する教訓

(1) モニタリング及び評価システム（相互監視機能）

プロジェクト終了後に相手国カウンターパート機関が独自でモデルを実践するにあたって、実施状況を定期的にモニタリング及び評価するための制度や体制が整備されていないことや、制度が活用されずにチェック機能が後退し、協働モデルの有効性が減少したことが認められた。プロジェクトによって導入した同モデルが正常に機能しているかを相手国側が確認するための制度や体制整備の支援を計画段階から考慮するとともに、実施期間中にモニタリング・評価体制を整備することが重要である。モニタリング・評価においては、モデルの実施機関である地域行政のみならず、地域議会や地域大学の立場を活用することも有効である。また、プロジェクト終了後においては、在外事務所や専門家が定期的にモニターするなどのフォローアップも、協働モデルの適正化にとって必要といえる。

(2) 貧困削減に対する効果（貧困層への配慮）

複層的アプローチで形成される協働モデルが、地域住民の中の不特定多数を対象として実施している場合に、モデルのシステムに参加していない層やグループが存在した。複層的アプローチにおいて行政と住民というように住民を単一の存在としてとらえると貧困層への裨益が確保されない可能性があるため、住民の中で自発的・事業への参画に対する参加が可能な層と最貧困層を区別し、後者に対してはターゲット・アプローチを併用することで貧困削減効果を発現することが可能である。例えば、本件は貧困削減目的のプロジェクトではないが、ある程度の貧困削減効果を期待するには、申請書の選定の際に、貧困層が選定されるための意図的な配慮を設けることは有効と思料される。

(3) 開発福祉支援事業への複層的アプローチ導入について

開発福祉支援事業を実施する際に、NGO と住民レベルへの介入だけでなく、対象地域の住民と地域行政とのネットワーク形成に関わる活動を活動計画に導入することにより、プロジェクト終了後の自立発展性向上及び協働効果（政府関係者との連携構築や他の事業との連携等）の発現に資することが可能となる。投入が限定された開発福祉支援事業においても、実施機関である NGO のみならず、地域行政との連携を具体的に考慮して、計画、実施を行うことは、事業のインパクトと自立発展性の

向上にも繋がる。

第2章 その他の個別案件の事例分析

以下、「スラウェシ村落開発」以外の対象案件のうち下記5件について、文献レビュー及び関係者への聞き取り調査を実施し、対象案件の①計画時の狙い、②実施段階での取組みと成果、③形成された協働モデルの自立発展性と他地域への波及可能性、④教訓の抽出の観点から、個別案件分析（詳細分析）を行い、その結果を本章に纏めた。

- 2-1 バングラデシュ・住民参加型農村開発行政支援計画
- 2-2 フィリピン・地方生計向上計画
- 2-3 フィリピン・セブ州地方部活性化プロジェクト
- 2-4 フィリピン・農村生活改善研修強化計画
- 2-5 スリランカ・参加型農村開発手法の確立

さらに、上記案件との比較分析の観点から、以下の4案件については文献レビューのみの簡易分析を行い、その結果を本章の後半に纏めた。

- 2-6 インドネシア・南東スラウェシ州農業農村開発計画
- 2-7 ラオス・ビエンチャン県農業農村開発計画（フェーズ2）
- 2-8 ネパール村落振興・森林保全計画（フェーズ1・2）
- 2-9 タンザニア・ソコイネ農業大学地域開発センター

2-1 バングラデシュ：住民参加型農村開発行政支援計画（専門家チーム派遣）

2-1-1 本件の複層的アプローチ

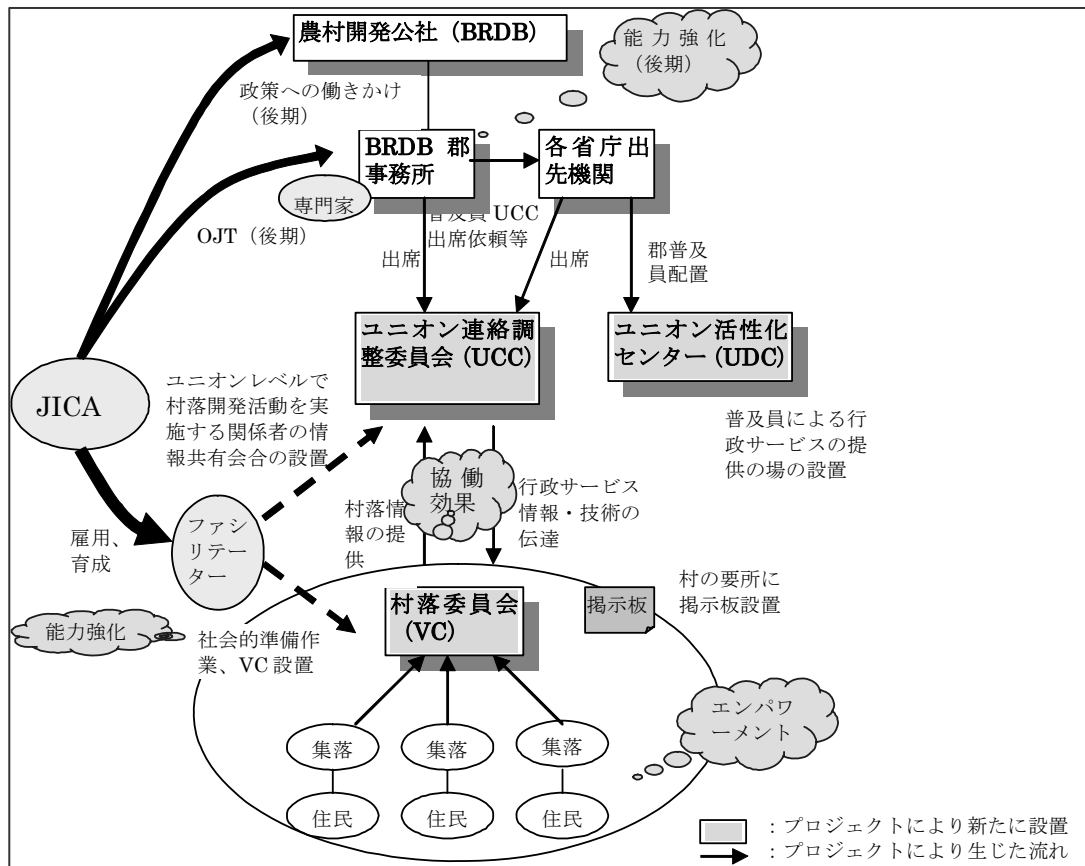
バングラデシュ（以下、バ国と略称）では、中央政府の出先機関が県と郡に配置され、国家公務員が業務に従事している。郡の下の行政単位であるユニオンには、ユニオン評議会が存在しているが、事実上機能しておらず、ユニオンからの行政サービスが地域住民に十分届いていない問題があった。このような状況の中、1986年から1995年にかけて、2度に渡って日本とバ国による研究協力¹が実施され、同研究協力の結果、地域行政と村落との関係を強化することにより、農村住民の行政サービスへのアクセスを改善するという、リンクモデルの概念が提案された。その後、同モデルの有効性を検証するため、2000年4月にバングラデシュ住民参加型農村開発行政計画（以下、バングラデシュPRDPと略称）が開始され、現在実施中（2004年4月終了予定）である。

本プロジェクトでは、図 3-1-1 に示したように、参加型小規模インフラ事業の実施を通じて、対象地域住民のエンパワメントを促し、さらに、そのプロセスにおいて、地域住民と地域行政との協働効果の発現を図った。地域行政に対しては直接的な介入を行うのではなく、末端行政のユニオンに地域開発関係者の情報交換の場（ユニオン連絡調整委員会）を設置し、郡、ユニオン、

¹ 1986年から1990年に実施された「農業及び農村開発に関する協力プロジェクト（JSARD）」及び1992年から1995年まで実施された「農村開発実験プロジェクト（JSRDE）」の研究協力事業を指す。

村落間の縦の連携構築を図り、さらに、様々な分野の普及員の横の連携構築を図るという複層的アプローチが採用された。

図 3-1-1 バングラデシュ PRDP の複層的アプローチ概念図



2-1-2 計画段階のねらい

(1) 複層的アプローチ導入の経緯

① プロジェクトを取り巻く環境

第5次5ヵ年計画(97-02)では、社会セクター開発を通じた人的資源開発、雇用の拡大、農村開発といった3分野に係る基本戦略を打ち出し、総予算の10%が農村貧困の削減に資する用途に当てられた。包括的貧困削減政策・計画は策定されていない状況にあるが、民間セクターの活用と市場メカニズムの整備による経済成長を通じた貧困の削減を目指している。

バ国の農村開発において、ドナーは中央政府を通じて地域社会全体を対象に援助を行っていたが、一部の富裕農民が組合や住民組織を私物化する傾向にあったため、サービスが貧困層に行き届きにくいという問題に直面した。その結果、NGOやグラミン銀行等は、貧困層のみをターゲットとするターゲットアプローチを採用するようになり、その有効性が認められるようになったことから、ターゲットアプローチがバ国の農村開発アプローチの主流となった²。しかし、ターゲットアプローチは裨益者が限られることもあり、2000年代に入り地域行政の役割が見直され始め、

² バングラデシュPRDPホームページ、PRDP案件概要などからの情報による。

バ国は地方分権による地方制度改革を推進し、ユニオンと村の機能強化を行い、タナ（郡）、ユニオン、村の連携を構築する方法や、村落住民の農村開発事業への積極的参加のあり方が模索されるようになった。

② 地域住民と地域行政の関係

バ国では県や郡に中央政府からの出先機関（農業、水産、畜産、家族計画、保健等の様々な分野の機関）が設置されているが、縦割り行政による末端行政機関の連携不足や情報の非公開性などの原因により、行政サービスの重複や限界などの問題が派生し、行政サービスが地域住民に効果的に提供されていない。バングラデシュ PRDP に先立った研究協力では、①トップダウンの行政機構と情報の非公開性がもたらす行政サービスの重複と質の問題、②インフラ整備等村落開発事業における住民参加が皆無に等しい状況、③非効率な地域行政、などの要因がバ国の貧困撲滅推進を阻害する構造的問題であることが指摘された。このような構造的問題を克服するために、地域行政と村落の関係を強化することによって効果的な開発を目指す「リンクモデル」が提唱されるようになり、同モデルの有効性の実証を目的として本件が開始された。

(2) 複層的アプローチのメカニズム

① 地域行政と地域住民の連携構築

このような問題に対処するために、表 3-1-1 に示す村落と行政の連携を図るリンクモデルを構築し、行政サービスの改善を目指した。バングラデシュ PRDP では、特定のターゲットグループへの働きかけによる短期的効果を期待するのではなく、村落における行政サービスの受け皿として村落委員会を結成し、村落委員会を通じ対象村落全体に働きかける方法が採用された。地域行政に対しては直接的な介入を行うのではなく、末端行政のユニオンに地域開発関係者を集め、情報交換の場（ユニオン連絡調整委員会）を設置し、郡、ユニオン、村落間の縦の連携構築を図り、様々な分野の普及員の横の連携構築を図る複層的アプローチを導入した（図 3-1-1 及び図 3-1-2 を参照）。以上のような取組みと住民参加型小規模村落インフラ事業をファシリテーションした。地域行政と住民間のネットワークが構築されることにより、住民のニーズに沿った行政サービス提供に結びつくことを期待した。

表 3-1-1 複層的アプローチの対象、働きかけの内容、期待する効果

対象レベル	働きかけの内容	期待する効果
中央政府 ³	中央政府に対するモデルの理解促進	リンクモデル波及のための政策環境整備
地域行政	普及員との連携協力に関する中央政府出先機関との連絡調整	モデル支援協力体制の確立
地域住民	村落委員会の形成のための条件設定	村落における行政サービスの受け皿設定、効率的・効果的な行政サービス提供

本アプローチのメカニズムが機能するには、ファシリテーター（ユニオン開発官）の役割が重

³ 中央政府レベルへの働きかけは、4年間の実施期間の内、主に後半の2年目以降実施された。

要であり、研究協力時代から雇用していた現場に精通している人材をファシリテーターとして雇用し、育成を図ったが、ファシリテーターの人材育成システムは構築されなかった。また、協力期間中期までは、地域行政官の育成を図らず、プロジェクト終了後の自立発展性が懸念されていたが、協力期間の後期は地域行政官の人材育成にも力が入られるようになった。

本件の年間活動計画に関しては、4年間の協力期間の1年目から2年目において、ファシリテーターやその他関係者の人材育成を目的とする研修プログラム用マニュアル作成に係る準備をし、3年目において、それまでの問題点を明らかにするモニタリングを実施し、最終年において、活動運営マニュアルを完成、関係者に対するリンクモデルの普及セミナーを実施するという段階的で計画的な活動計画が存在した。

② 地域社会関係者への働きかけ

バングラデシュ PRDP では、対象地域の地域開発に関わる全ての関係者の情報交換の場の設置により、NGO、他ドナー、ユニオン議会関係者を含む、対象地域の地域開発に関わる全ての関係者に対して間接的な働きかけを行った。

③ 実施機関選定の経緯

先行研究協力の成果を受けて、農業開発公社⁴（以下、BRDBと略称）は農村開発の担い手としての役割を見直した。BRDBは、行政機関と住民、あるいは行政機関間のコーディネーター役を果たし、農村開発を目指す地域行政に積極的に参加するという内部改革案を立案した。このような経緯から、地域行政と地域住民の適切なコーディネーター役としてBRDBが本プロジェクトの実施機関として選定された。

④ 対象地域の選定経緯

当初の対象2ユニオンの内、1つは研究協力段階からのモデル村であり、もう一つは地域情報サービスの提供を行うためのユニオン活性化センターが設置できる条件の観点から選定された。その後、バ国政府は地方行政の重要拠点として各ユニオンに1つのUPC（Union Parishad Complex）を建設する方針を打ち出したため、中間評価以降にUPCが存在するユニオンから2ヵ所が追加された。

(3) 波及性と貧困削減

① 計画時に於ける波及性の考慮

協力期間の最終年に、リンクモデルを展開するマニュアルを完成させ、関係者に対する普及セ

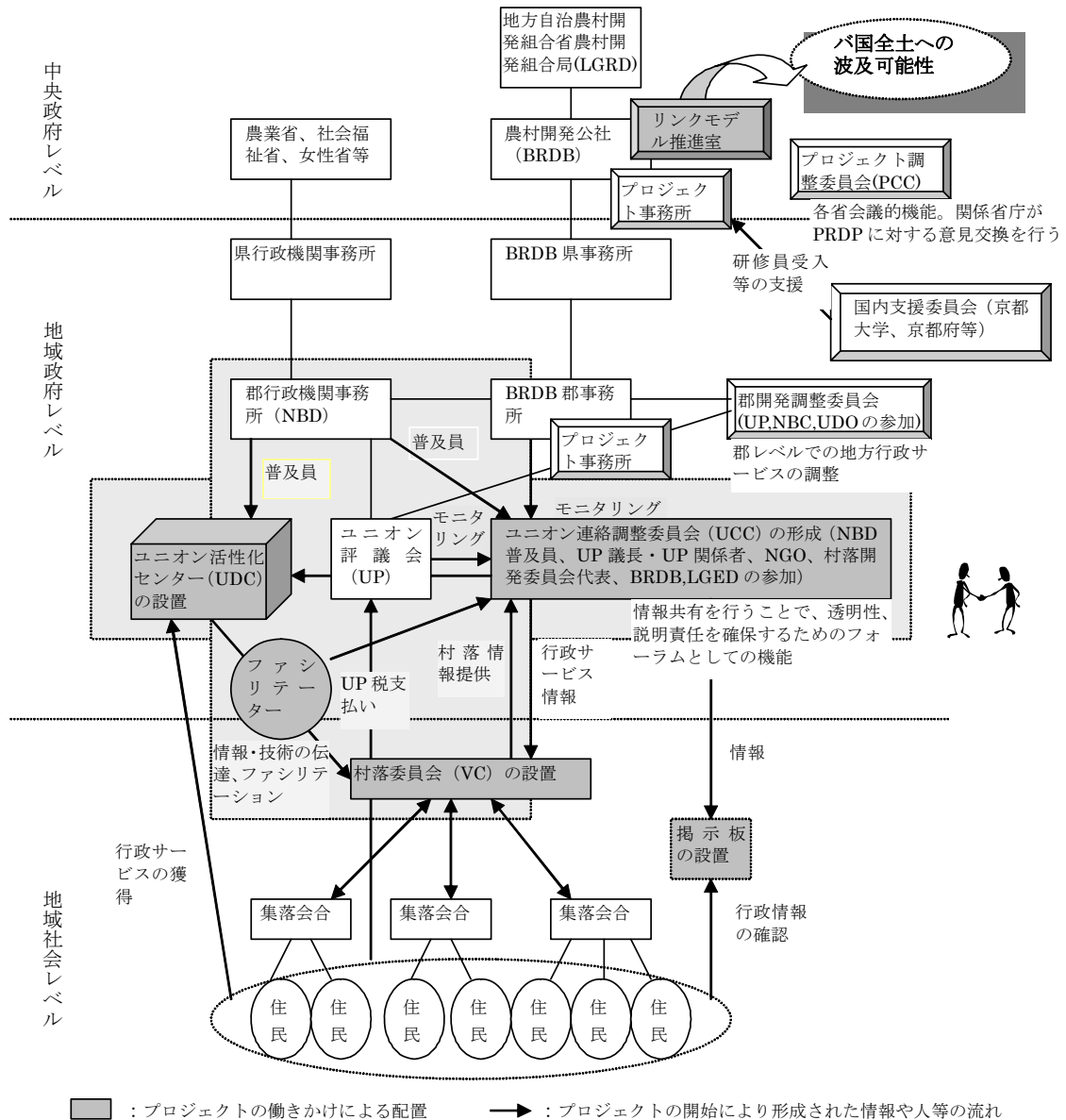
⁴ 地方自治農村開発協同組合省(LGRD&C)に属する外局で、コミラモデルと呼ばれる二層式農民組合方式を用いた農民への融資事業及び郡中央協同組合とその傘下の組合を通じた各種トレーニングを中心事業としていた。近年は政府の融資が激減したため、ドナー支援による小規模インフォーマルグループを対象とする貧困軽減事業を実施している。また、縦割りの地方行政の調整を行っている。

ミナーとワークショップを通じた理解促進を図る。それにより、リンクモデルがバ国の主要な農村開発のアプローチとして位置付けられることを目指した。そして、構築されたモデルがバ国自身により普及されることを期待した。

② 貧困削減に対する位置づけ

バングラデシュPRDPは貧困削減を目的に掲げていないが、地域住民と地方行政の連携構築により、貧困層を含む住民への効率的行政サービス提供に繋がり、貧困層の生活改善の見込みを期待していた。また、小規模インフラ事業を通じて、村落開発に対する住民の自助能力向上、農村インフラ不足の解消、農村経済の活性化、教育、医療、社会サービスの地域的拡大が可能となり、貧困削減効果を期待していた⁵。

図 3-1-2 バングラデシュ・PRDP 関係者相関図



⁵ 平成 13 年度第 1 回国内支援委員会議事録からの情報による。

2-1-3 実施段階での取り組みと成果

(1) 活動における創意工夫と成果

本件においては、以下の表に示したような、行政が村にアクセスするための様々な取り組み、及び、住民参加型の地域開発計画及び実施の取り組みが行われた。

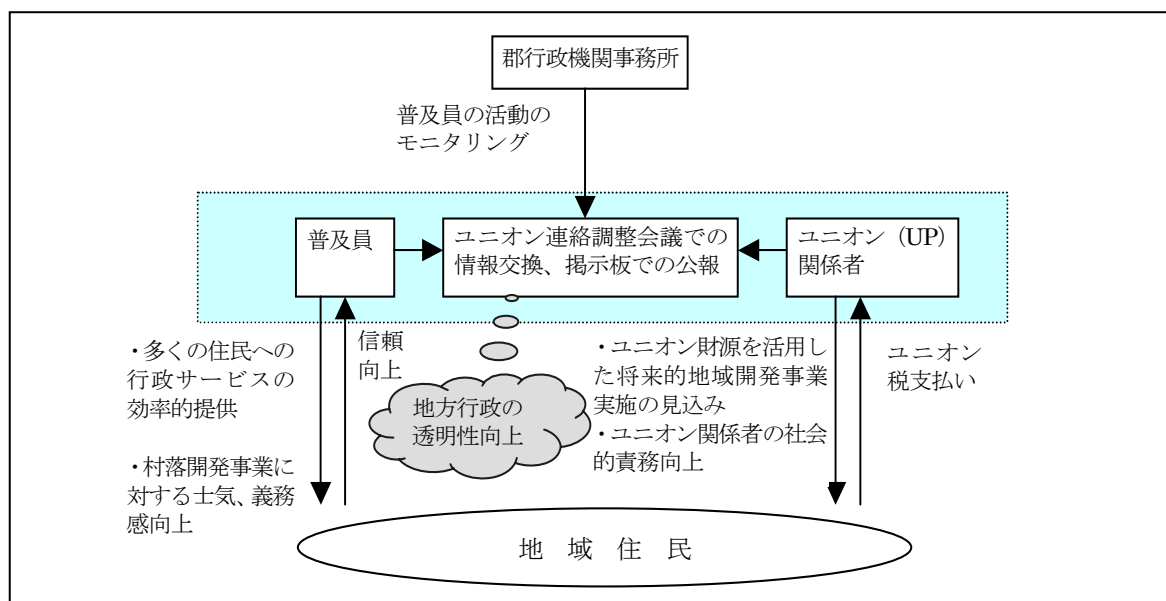
表 3-1-2 バングラデシュ・PRDP における複層的アプローチの観点からの創意工夫と成果

	背景	創意工夫	成果
地域行政	末端行政官間の情報交換や連携が十分行われていなかった。行政サービス情報が住民に十分届いていなかった。	ユニオン内での農村開発事業に関わる関係者の情報交換の場として、ユニオンレベルにユニオン連絡調整委員会を設置した。バ国政府に働きかけ、普及員が同委員会に参加するよう命じる官報を発行させた。同委員会に村落委員会代表を参加させることにより、地方行政に対する村落住民の参加意識の醸成を図った。	行政活動の透明性が向上し、開発資金支出が公開されるようになり、地方行政のよい統治 (good governance) が促進された。村落住民と普及員、ユニオン評議会、NGO との橋渡しの場が形成され、ユニオン評議会を中心とする地方行政が活性化された。
	ユニオン評議会は政治性、党派性色彩が強い組織であった。	ユニオン連絡調整委員会をユニオン評議会内に設置せず、ユニオン評議会外に設置した。ユニオン評議会関係者の村落開発事業への関心を引き出すため、ユニオン評議会議長を同会議の議長と位置づけた。	ユニオン評議会議長とユニオン職員の社会的責務及び志気向上に繋がり、ユニオン評議会議長と同職員は会合に殆ど出席するようになった。
地域住民	バングラデシュの村には、農村開発行政の受け皿となるような村落行政単位が存在しなかった。	行政サービスの受け皿とするため、村落委員会を結成した。村落委員会結成には、村の全世帯の 60% の参加を条件とし、村落委員会が政治性や党派性に左右されないプロセスを採用した。	村落委員会を通じた村落開発事業が活性化した ⁶ 。
	村の公的な長が存在しなかった。	村人間の争い事の調停役であったマタボールに、本来のリーダーシップを発揮できるよう、村落委員会の長としての公共性を付与し、村人の生活向上へ寄与を狙った。	当初は村長としての役割を理解していなかったようであるが、徐々に新たな役割を理解するようになってきた。
	村落事業への村落住民の参加度が低かった。	住民の労働奉仕作業表を掲示した。	村落住民間のモニタリングが行き届き、住民の参加が促進された。
	プロジェクト事業は一部の村人にも恩恵を与えているとの認識が村人に見られた。	マタボールをユニオン連絡調整委員会に参加させ情報を伝達するのみならず、掲示板と回覧板でも同会合で伝えられた情報を広報した。	プロジェクトサイドと村落住民の認識の差は解消した。また、文盲の住民も回覧板を通じて、文字の読める人に内容を確認し、村落開発事業に興味を示すようになった。
双方の連携構築	住民には個人主義 (村意識の薄さ)、依存体質、縁故主義が課題であった。一方、ユニオンは実質上十分機能していなかった。ユニオン税も納められていなかった。	インフラ事業を申請するためには、「ユニオン税の完納」と「インフラ建設における住民の 2 割負担 (労働力または資金提供)」という条件づけを行った。	住民は村意識の低さや依存体質を脱し、住民の地域開発への義務感と自立心が向上した。一方、ユニオン財源確保への貢献という観点から、ユニオン評議会議長は村落開発事業を支援するようになった。
	普及員は各世帯を個別訪問していたため、行政サービスの効率性が低かった。	普及員がユニオン連絡調整委員会や村落委員会に出席し普及員の活動情報や技術を伝える。また、普及員の活動予定を掲示板で公表する。	ユニオン活性化センターでの家畜の予防接種日を設けたところ、個別訪問での実施よりも、行政サービスの効率性が向上した。村落住民の行政サービスへのアクセスが改善されたため、普及員は住民から好意的に評価されるようになり、普及員の使命感と志気が向上した。また、郡行政官による普及員へのモニタリングが促進された。

⁶ 集落内道路、集落を結ぶ道路、竹橋、水抜きカルバート、安全な井戸、市場、郵便局、学校修理、集会場、祈りの場の整備など。

ユニオン連絡調整委員会の場での情報交換や掲示板での公報といった取組みを行ったことにより、普及員やユニオン職員の村落開発事業に対する志気や責任が向上し、より多くの人に効率的・効果的に行政サービスが提供されるようになり、ユニオンを中心とした地方行政の活発化につながった。また、住民参加型の地域開発事業実施の取組みにより、村落開発事業が活発化に繋がり、住民の地域開発への義務感と自立心が向上に結びついた。図 3-1-3 に示すとおり、これらの成果は、地方行政の透明性が向上したことによる相乗効果と考察される。

図 3-1-3 地方行政の透明性向上による協働効果



しかし、本件では、ファシリテーターがモデルのメカニズム上重要な役割を担っているが、終了時評価調査時点において、ファシリテーターの人材育成システムが確立されておらず、また、地域行政官の育成を中期まで実施しなかったため、プロジェクト終了後にモデルを支える人材の確保が課題となった。

(2) 促進及び阻害要因

長期間の研究協力により、対象地域の固有の状況が把握されていたため、その研究成果が実施段階での創意工夫に結びついた。派遣専門家の多くは、研究協力フェーズより継続的に参画していたので、現地語での意思疎通が可能であり、ファシリテーターは村人から選定されたため、村落住民との信頼関係が既に醸成されている上で、モデル事業を実施することが可能であった。このようなことが地域社会レベルでの活動を実施する際の促進要因となった。一方、バングラデシュ PRDP では、特段の阻害要因は見られなかった。

2-1-4 協働モデルの他地域への波及性と適用可能性

(1) 協働モデルの他地域への波及システムと実際の波及状況

① 協働モデルの波及システム

協力期間の最終年に、リンクモデルを展開するマニュアルを完成させ、関係者に対する普及セミナーとワークショップを通じた理解促進を図る。それにより、リンクモデルがバ国の主要な農村開発のアプローチとして位置付けられることを目指した。そして、構築されたモデルがバ国自身により普及されることを期待した。

② 協働モデルの実際の波及状況

協力期間終了半年前の現時点では、バ国の他地域にリンクモデルが適用されるに至っていない。しかし、住民レベルの活動において、村落委員会に他地域の住民代表を招いたことにより、他地域でも同様の村落委員会が形成される等、住民同士の交流でモデルの一部の要素の波及に繋がった。

(2) 協働モデルの他地域への適用可能性

本件では、住民レベルにおけるモデルの有効性は実証されつつあるが、表 3-1-3 の通り、終了時評価調査時点では、モデルの波及システム、制度面及び予算面での体制が構築されておらず、モデルの他地域への適用可能性は低い。しかし、モデルを全県に適用するためのリンクモデル推進室がBRDB本部内に設置され、2002年6月に実施されたPRDPセミナーでは、他地域へのモデルの適用に向けての予算措置や組織的対応について、様々な可能性が示された⁷。よって、リンクモデル推進室の活動如何では、今後同モデルの適用可能性が高まる可能性もある。

⁷ PRDPの今後の普及に関して、以下のような意見が提案された。①2003年度の貧困削減のための特別予算の活用（LGRDのState Minister）、②郡の年間開発計画予算・地方自治農村開発協同組合省のプロジェクト予算・NGO予算の活用、③JBICの大ファリドプール農村インフラ整備事業との連携（建設予定のUPCにおいてパイロット的にリンクモデルを展開する可能性）、④全64県の64郡、64ユニオンでのパイロットプロジェクトの可能性（BRDBのDG代理）、⑤Union Development Organizer(UDO)にリンクモデルの実施権限をあたえる可能性、⑥JOCVとの連携。

表 3-1-3 協働モデルの適用可能性

	制度面	予算面	技術面
地域行政	△（全県でリンクモデルを試行する計画の準備中だが、具体的方策が未定。ユニオン連絡調整委員会が形成されたが、ユニオン評議会との関係性や補完性を明確にする必要がある。）	△（UDO の人件費負担、小規模村落インフラ事業経費の 8 割負担、UCC 会費経費負担、調整費用負担等が未定）	△（リンクモデルを支える地域行政官レベルのマニュアル作成が完成していない。UDO の依存度が高く、UDO の訓練体制が確立していない。）
地域住民	△（村落委員会が形成されたが、在来の Gram Sharkar(村落政府)との関係性や補完性を明らかにする必要がある。）	○（住民レベルでの小規模村落インフラ事業経費の 2 割負担は可能）	○（適正な対象地域が選定され、有効的な成果が得られており、他地域への適用可能性はある程度高いと見込まれる ⁸ 。）

○：適用可能、△：終了時評価調査では適用不可能であるが、今後の活動により、適用となる可能性あり。

(3) 他地域への協働モデル波及に必要な条件

モデルが他地域に波及するには、プロジェクトにより形成された村落委員会及びユニオン調整委員会の役割と、在来の Gram Sharkar（村落政府）及びユニオン評議会との関係性や補完性が明確にされる必要がある。また、小規模インフラ整備事業の実施経費（事業費の 8 割）とファシリテーターの雇用経費及び活動経費をバ国政府により負担されることが必要である。さらにファシリテーターの訓練体制が構築されることが必要である。

2-1-5 教訓と結論

(1) 教訓

① 計画に関わる教訓

一般的に、バ国の住民は受動的で依存的だと言われているが、活用できる資源や行政から得られる支援内容を知ることができれば、住民負担をしてでも村落開発事業を計画及び実施することが可能である。よって、社会的準備作業を通じた住民の意識化は村落開発事業の実施において効果的である。

また一般的に、バ国の縦割り行政の弊害により、行政サービスの重複等の問題が生じ、行政サービスが住民に効果的に提供されていない問題が存在するが、異なるセクターの普及員が定期的に情報交換を行う場（会合）を構築することにより、普及員による効果的・効率的に行政サービス提供に繋がった。よって、このような地域行政官（普及員）の水平的なネットワーク構築を行う取組みは、住民への効果的なサービス提供に有効的である。

② 実施に関わる教訓

バ国では、ユニオンレベルの開発予算は、必ずしもそのすべてが開発プロジェクトに投入されないことがあると言われている。しかし、ユニオン調整委員会のような関係者の情報交換の会合の場において、多くの関係者によってモニタリングされるシステムを構築すれば、地域行政の透

⁸ 対象地域の 4 ユニオンの内、3 ユニオンは今後バ国の行政サービス活動の中心になると予定されている UPC（Union Parishad Complex）の存在するユニオンと UPC と同様の機能を持つ UDC の建設に適切なユニオンが選定されている。

明性が向上し、その資金が本来の目的に活用されることが可能となる。

本件では、村落レベルや地域行政レベルに関係者の意見交換のための委員会を新たに設置したが、従来からの組織との関係性や補完性を明確にすることが課題となった。よって、新たな委員会等の場を形成する際には、既存の村落組織や地域行政との関係性や補完性を明確にして実施することが自立発展性確保の観点から重要である。

本件では、ファシリテーターがモデルのメカニズム上重要な役割を担っているが、ファシリテーターの人材育成システムが確立されていなかったため、そのような取組みを早い段階から行うことも重要であった。また、運営上、ファシリテーターへの依存度を軽減し、地域行政官等他の関係者への役割の割り振りも考慮すべきであった。よって、ファシリテーターを雇用して、村落事業を実施する際には、プロジェクト終了後の自立発展性を考慮し、ファシリテーターへの適切な役割配分やモデルを支える人材育成システムを構築する取組みを行うことも重要である。

- ・ 一般的に、バ国の村人は団結して村の開発事業に取り組むことは困難とされているが、村人が定期的集まり信頼関係を構築することができれば、伝統的リーダーを核として村の公共利益のために取り組むことが可能であった。よって、住民参加型の地域社会開発プロジェクトにおいては、地域住民間の信頼関係構築のための取組み導入も効果的である。

③ 波及性に関わる教訓

住民レベルでの意見交換の場に、他の村の代表を招致することにより、村の開発事業の情報交換をし、対象村の経験が他地域に波及することにつながった。よって、バ国の農村開発プロジェクトにおいては、住民レベルでのモデルの波及をさせるため、そのような取組みも効果的である。

- ・ 本件では、プロジェクトが雇用した人材（ファシリテーター）の能力強化を図ったものの、地方行政官の能力強化を中間評価調査時点まで重視してこなかった。また、計画段階において、マニュアルやガイドライン作成に対する取組みを最終年度に行う予定としたため、協力期間の中期に係る取組みが開始されていないことが課題となり、終了時評価調査時点においても、現場レベルでモデルを支える地域行政官レベルのマニュアルやガイドラインが完成していなかった。よって、今後の類似案件においては、モデルの波及を前提とした人材育成システムの確立や地方行政レベル向けガイドラインや作成を重視し、早い段階で取り組むことが重要である。

(2) 結論

バ国での村落開発事業においては、中央政府組織の機能強化や人材育成に力を注いでも、援助効果が地域住民に届きにくいとの観点から、普及員と住民の双方に働きかけ、双方のネットワークを構築する取組みを行ったところ、地域行政の透明性が向上し、普及員からの行政サービスが地域住民に効果的・効率的に提供されるようになった。よって、バ国の地域開発事業において、地域行政と住民のネットワークを構築するリンクモデルは効果的であると、本件を通じて実証されつつあるが、モデルを支える制度面及び予算面の確保、また、本件で提案した組織と既存の組織との制度上の役割分担の明確化が課題として残っている。