

# 第 3 部

## プログラム・レベルの評価



## 第3部 プログラム・レベルの評価

第3部では、JICAが2005年度に実施したプログラム・レベルの評価について紹介します。

プログラム・レベルの評価は、特定の国や開発課題などに関連した複数の案件を横断的・総合的に分析することによって、それらに共通の提言・教訓を抽出し、今後の事業の改善にフィードバックしていくことを目的としています。

プログラム・レベルの評価には、特定の開発課題や協力形態をテーマとして、当該テーマの特性にそった評価分析軸を設定し、関連する複数の案件を評価することを通じて、共通の提言、教訓を抽出する「特定テーマ評価」と、特定の開発課題や協力形態に関連した複数の案件の終了時評価や事後評価の結果を総合的・横断的に分析し、一般的な提言・教訓を引き出す「総合分析」があります。

「特定テーマ評価」「総合分析」とも、複数の案件や協力プログラムを対象に評価をすることから、プロジェクト・レベルの評価から得られる提言・教訓に比べて一般的かつ包括的な提言・教訓の抽出が可能であり、広い範囲でのフィードバックが期待できます。たとえば、個別案件へのフィードバックに加え、より上位のプログラム・レベルの事業計画の策定・実施へのフィードバック、つまり国別事業実施計画や課題別指針の策定・見直しや、あるいは近年取り組みを強化している複数の案件を戦略的に組み合わせたJICAプログラムの計画・実施にも活用されています。

評価対象となるテーマについては、JICAの協力重点課題や国際的に重視されてきている課題をふまえ、中期的な観点から戦略的に選定しています。2005年度は、人間の安全保障の観点から、人々に届く援助や能力開発、地域社会の持続的発展、途上国の人々との連携の強化などへの取り組みをテーマとして、表3-1に掲載した評価を実施しました。

評価の実施にあたっては、評価報告書などの既存文献をもとにした国内調査に加え、現地調査を行い、相手国機関

や受益者である住民へのインタビュー、アンケート調査を実施するなど、協力現場の実態を反映した評価を心がけています。

また、評価の客観性・公平性を確保し、専門的知見に基づいた評価を実施する観点から、外部有識者の評価への参画や、外部専門機関による評価の拡充をはかっています。たとえば、評価方針の策定や評価結果を検討するために設置する評価検討委員会には、当該テーマに精通する外部有識者にアドバイザーとして参加していただいています。外部機関による評価としては、今回紹介する特定テーマ評価「経済連携」「南南協力」を大学やシンクタンクに委託して実施しました。さらに、すべてのプログラム・レベルの評価に対し外部有識者による2次評価を導入し、評価の枠組み、分析手法および評価結果につき、専門的知見から評価していただき、その結果を報告書とあわせて公表しています。

評価結果については、援助関係者のみならず、より広く一般に公表するための取り組みも進めています。評価報告書のドラフトがまとまった段階で公開セミナーを開催し、その概要を説明するとともに、外部有識者をお招きしたパネルディスカッションにおいて会場参加者も交え、活発な意見交換を行っています。また、評価報告書については、すべてJICAのホームページにて公開しています。(www.jica.go.jp/evaluation)

以下では、JICAが2005年度にかけて実施してきたプログラム・レベルの評価のなかから、人々に届く援助に関連した評価「住民参加」と、途上国の能力開発への支援に対する評価として「経済連携」、そして国・地域間のパートナーシップの推進という観点から「南南協力」の評価結果の概要を紹介します。

表3-1 プログラム・レベルの評価（2005年度実施案件）

	評価名	対象国
特定テーマ評価	NGO-JICA合同評価「住民参加」	インドネシア、ザンビア、ニジェール
	「地方行政能力向上」(第1年次)	インドネシア
	外部機関による評価「経済連携」(第2年次)	インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ
	外部機関による評価「南南協力」	インドネシア、カンボジア、タイ、ラオス、エルサルバドル、チリ、メキシコ、ウガンダ、ケニア
	「パレスチナ難民支援評価」	シリア、パレスチナ、ヨルダン
	「プログラム評価(マラウイ・ベトナム教育分野)」(第1年次)	ベトナム、マラウイ
総合分析	「高等教育」(第2年次)	タイ、ラオス、ケニア、タンザニア

# 第1章 地域や住民主体の開発に向けたアプローチの強化

## NGO-JICA合同評価「住民参加」 —住民による主体的な開発への支援—

### 1 評価調査の概要

#### (1) 背景と目的

JICAは、人間の安全保障の視点のもと「人々に届く」協力を重視しているが、こうした協力では、対象地域における住民の参加が重要な課題となっている。現在、JICAにおいては、多様な住民参加のアプローチがさまざまな分野で行われており、各案件における、住民参加の目的、位置づけや参加の度合いは異なっている。そこで、NGO-JICA評価小委員会\*(以下、評価小委員会と記す)では、実施中のJICAの技術協力プロジェクト3案件を事例とし、各案件でどのような住民参加アプローチによる取り組みが行われているか、また住民参加アプローチを評価する際の視点はどのようなものかを分析し、今後の同アプローチを取り入れたプロジェクトへの教訓を抽出することとした。

#### 1) 調査の対象案件

住民参加アプローチを含む以下の技術協力プロジェクト3案件(実施中)を対象案件として選定し、国内・現地調査を実施した。さまざまな分野において多様な住民参加アプローチが行われている現状をふまえ、対象案件については、分野、地域、参加の位置づけが異なる案件を選定した。対象案件と実施国、分野、協力期間などについては表3-2のとおり。

#### 2) 評価の実施期間・体制

本評価は評価小委員会によって実施された。2004年11

月から2005年6月まで国内調査において評価フレームワークの検討や情報収集を行ったうえで、案件別にNGOとJICA混成の調査団を構成し、2005年7月から9月に現地調査を実施した。帰国後、2005年10月から2006年3月まで評価結果の取りまとめ、分析、評価フレームワークの再検討を行い、報告書を取りまとめた。報告書の執筆や取りまとめは、NGO-JICA評価小委員会と評価コンサルタントが行った。

### 2 住民参加アプローチにかかる評価視点

評価視点を検討するにあたり、評価小委員会では、対象案件ごとに住民参加のアプローチや住民の参加の度合いは異なるものの、「住民参加によってめざしていること」には共通した方向性があり、その方向性は「住民が主体的に課

表3-3 現地調査団員

訪問国 (現地調査実施期間)	氏名	所属(調査当時)
インドネシア (7/11~7/24)	玉林 洋介	JICAアジア第一部 管理チーム
	長畑 誠	いりあい よりあい まなびあいネットワーク
	荒川 共生	(特活)アジアボランティアセンター
	平野 里由子	JICA企画・調整部 事業評価グループ
ニジェール (9/5~9/18)	青木 憲代	アイ・シー・ネット株式会社
	小西 司	(特活)アムダ
	青木 美由紀	(特活)シエア=国際保健協力市民の会
	横田 千映子	JICA企画・調整部事業評価グループ
ザンビア (9/18~9/27)	青木 憲代	アイ・シー・ネット株式会社
	磯田 厚子	(特活)日本国際ボランティアセンター
	野崎 泰志	(特活)名古屋NGOセンター
	田中 博	(特活)ヒマラヤ保全協会
	勝野 優子	JICA国内事業部市民参加協力グループ
	青木 憲代	アイ・シー・ネット株式会社

表3-2 評価対象案件

案件名	実施国	分野	協力期間	文中の略称
グヌン・ハリムン・サラク国立公園管理計画	インドネシア	環境	2004.2~2009.1	インドネシア案件
住民参画型学校運営改善計画	ニジェール	教育	2004.1~2006.1	ニジェール案件
孤立地域参加型村落開発計画	ザンビア	農村開発	2002.6~2009.5	ザンビア案件

\* NGO-JICA評価小委員会については、本報告第1部第1章を参照。

題を解決していこうという姿勢をもち、彼らが継続的に開発を行っていく」ことであると議論された。

評価小委員会では「住民による主体的な開発」とはどのようなものであるかをワークショップで議論し、住民主体の開発において重要と考えられる要素を抽出した。そこで「意思決定・リーダーシップ」「マネジメン」「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」の8つの構成要素が、「住民による主体的な開発」を持続的かつ自立的に進めるうえで重要であると議論された(図3-1)。

次に、主体的な開発をめざした外部からの支援のあり方として、プロジェクトの実施プロセスにあわせ「準備期」「問題分析・計画策定期」「活動実施期」「自立発展期」の4段階に分類し、各々の期においてコミュニティ\*が取り組むべき事柄、プロジェクトに関係するカウンターパート

やドナーが働きかける事柄について重要と考えられる視点が挙げられた。各期の視点については表3-4のとおり。

なお、本報告書で示す4段階のプロセスは、対象村落選定後、カウンターパートやドナーがコミュニティに明示的に働きかけを行う際の「準備期」「問題分析・計画策定期」「活動実施期」「自立発展期」を指しており、必ずしも通常のプロジェクトサイクル\*\*と一致するものではない。

### (1) 準備期

準備期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から派遣された専門家が、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とって重要な視点を育み、住民主体の開発を促進するうえで土

図3-1 住民による主体的な開発のあり方と重要な構成要素

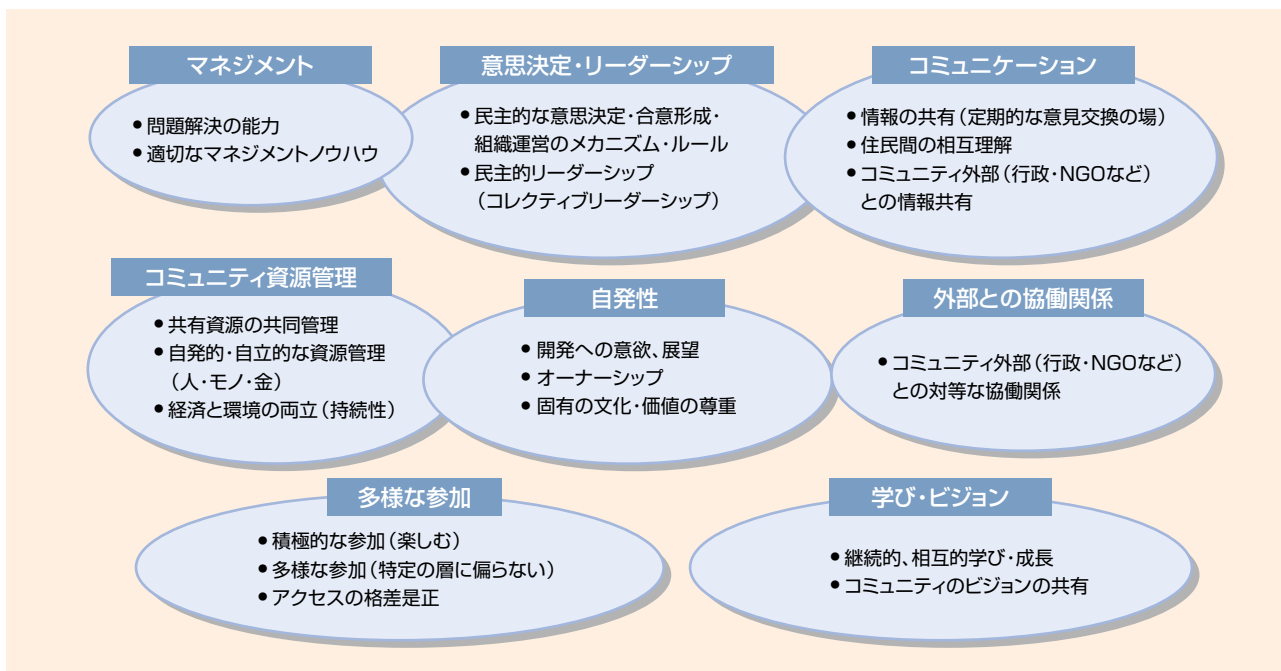


表3-4 実施プロセスにおける評価視点

準備期	問題分析・計画策定期	活動実施期	自立発展期 (特に重要な項目)
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
実施体制づくり	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

\* 「コミュニティ」および「住民」について、実際の開発プロジェクトにおいてはコミュニティ全体を指す場合と、ある一定のグループおよびそのメンバーのみを指す場合がある。それらはプロジェクトの戦略、分野、コミュニティの現状などによって異なるが、本報告書ではその範囲を特定していない。

\*\* たとえば、JICAのプロジェクトにおける事前調査段階では対象地域については大枠で設定し、対象村落の選定や、コミュニティへの具体的な働きかけはプロジェクト開始後に行われることが多い。自立発展期ではコミュニティへの直接の働きかけは収束していると想定されるものの、プロジェクト自体は続いていることもあり得る。本視点では、コミュニティに対する働きかけの観点からプロセスを設定している。



台となる時期である。したがって、カウンターパートとドナーが住民主体でプロジェクトを進めることを認識・共有するマインドの醸成、コミュニティの状況について理解し、住民の認識を高めるためにカウンターパートやドナーが住民と協力して行う現状把握、既存の行政組織や現地NGOとの協働関係を念頭に行う実施体制づくり、コミュニティがもつ資源や管理方法をカウンターパートとドナーが理解するコミュニティ資源管理の4つの視点が重要であると挙げられた。

## (2) 問題分析・計画策定期

問題分析・計画策定期は、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(カウンターパートや現地NGOなど案件により異なる)ととも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、コミュニティの主体性の醸成や主体的な活動につながる。本期においては、住民の意識化、コミュニティの組織化、コミュニティがカウンターパートやドナーの支援のもとに行う問題分析・計画策定、持続的な利用も念頭に入れて活動を行うコミュニティ資源管理、カウンターパートやドナーが自立発展性を念頭に取り組む制度化・普及の5つの視点を意識することが重要であるとされた。

## (3) 活動実施期

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することが望まれる。

住民の活動に対する主体的参加、透明性のある組織運営、持続的なコミュニティ資源管理、コミュニティが活動を見直しフィードバックをするためのモニタリング、プロジェクト終了後の持続性と自立発展性を念頭に置いた制度化・普及、以上の5つが本期に重要な視点として挙げられた。

## (4) 自立発展期

自立発展期は、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なかで継続されていくことが望まれる。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つつも、主体的に自分たちの問題を解決しようと、自分たちのできるこ

と外部の支援が必要なことを判断し、活動を進めている。本時期においては、コミュニティの状態として、「1-2 住民参加アプローチにかかる評価視点」で挙げた8つの構成要素が醸成されていることが望ましい。そのなかでも重要な留意すべき視点として、意思決定・リーダーシップ、マネジメント、コミュニティ資源管理、外部との協働関係、多様な参加が挙げられた。カウンターパートやドナーの留意点として、制度・政策への反映と経験の共有・活用の2つの視点が重要であるとされた。

## 3 対象案件の概要と住民参加アプローチの位置づけ

各案件の概要と住民参加アプローチの位置づけやその取り組みについて、以下のとおり記述する。

### (1) インドネシア

インドネシア案件の目標は「グヌン・ハリムン・サラク国立公園における生物多様性を適切に保全する」ことであり、生物多様性を保全できる国立公園管理計画の策定をめざしてプロジェクトを実施している。国立公園内において住民の耕作や居住は現行の法制度上では認められていない一方、公園の周辺には約300の集落が存在する。これらの集落は百年から数百年間その地域に存在しており、住民を公園外へ退去させることは現実的でなく、法制度と実態にギャップが生じている。また公園周辺の自然資源が違法に採取されており、森林の面積は著しく減少している。そこでプロジェクトではパイロット村において自然と共存できるコミュニティを提示し、パイロット村での経験を国立公園管理計画の策定に活用し、政策に反映させるという試みを行っている。

プロジェクトでは、公園管理計画策定のために6つのワーキンググループを設置しているが、うち「モデル保全集落(MKK)の形成」「絶滅危惧種の保護とモニタリング」「エコツーリズム、環境教育」の3つのグループが住民参加型のアプローチを取り入れている。MKK活動では、プロジェクト開始後、森林破壊の深刻な村落において実施した経済社会調査をもとに、対象村落を2カ村選定した。対象村落では主体的に森林保全を行うことのできる組織づくりをめざして、森林警察官がファシリテーターとして村に住み込み、住民の組織化の醸成に努めている。本評価の現地調査時はプロジェクトがコミュニティへの働きかけを開始してから2カ月と間もなかったため、住民との対話を通し

て、住民の意識化の醸成に努めている段階であった。

本プロジェクトの特徴としては、コミュニティに働きかけを行う以前の準備段階において、プロジェクトに関係する現地NGO、地方政府やカウンターパートである国立公園職員を意識化を注意深く慎重に進めている点と、これら関係者の協働関係を重視しながら実施体制の構築を進めている点が挙げられる。国立公園職員は、従来、違法伐採や耕作を行う住民を取り締まる立場にあり、プロジェクト開始当時、JICAとカウンターパートであるグヌン・ハリムン・サラク国立公園事務局の、住民参加に対する認識が同様でなかった。これに対し、プロジェクト開始時に行ったPDMの共同改訂作業や村落の現状把握の調査などを、プロジェクト関係者の協働関係を構築する機会として活用し、プロジェクト実施者間の住民参加に対する認識の共有をはかっていた。また国立公園にかかわる現地NGO、地方政府職員や国立公園職員は、プロジェクト実施前は情報共有をしていなかったが、具体的に調査やセミナーなどを共同で実施することにより、協働関係の構築を試みていた。

## (2) ニジェール

ニジェール案件の目標は「COGES(学校運営委員会)を通じた住民参画型学校運営モデルが確立される」ことである。ニジェールにおける初等教育の就学率は50%(2005年)と貧困国のなかでも水準が低い。教育を巡る問題を解決するには、学校運営を住民参加型で行い、住民の学校や教育への関心を高め、地域や住民のニーズやリソースを反映した効果的な学校運営を行うことが重要と考えられているものの、ニジェール政府のCOGES政策ではその具体的方法が提示されていなかった。そこで、住民参画型の学校運営を中心とするCOGES政策実施の具体的方法やマニュアルを提示し、住民代表と教員らからなるCOGESが主体となり、住民ニーズを反映した学校運営が持続的に展開されることを通じ、就学率の向上や基礎教育の改善に貢献することをめざして、本プロジェクトが開始された。さらに、



住民にインタビューを行う評価調査団(ニジェール)

COGESによる学校運営が持続的に展開されるモデルとその支援体制を示すことによって、モデルの制度化につなげることも視野に入れている。ニジェール案件は、活動の実施主体が住民であることを明確にし、住民をサポートする既存の行政官の能力および組織の強化に取り組んでいる。住民が問題解決および実施展開の中心に据えられたプロジェクトであるといえる。

住民参加による学校運営は、保護者会の住民代表選出において、住民誰もが参加できる民主的な選挙を実施することから開始されている。民主的な選挙により設立したCOGESが中心となり、学校環境の改善について話し合い、計画を立案し、村の内外の資源収集を経て自分たちの力や資源でできる改善策を実施している。プロジェクトでは「COGES設立のための民主的選挙実施マニュアル」「COGESとコミュニティによる学校改善計画策定・実施のためのマニュアル」などを策定し、それをもとにCOGES委員に対する研修を行っている。また、COGES監督官・COGES担当官(行政官)によるモニタリング体制構築、コミュニティ(最小行政単位)ごとのCOGES連合運営などを支援している。女子就学キャンペーンなどの住民主体の啓発活動も実施されている。

現地調査ではCOGES活動がうまく展開している2カ村と課題を抱えている1カ村を訪問した。うまく展開している村では、選挙の実施と学校改善計画の実施を通じて、学校が住民のものであり、学校を巡る課題は自分たちで解決できるという認識が広まり、住民および関係者に変化が見られた。さらに、住民が学校活動のみならず、積極的にコミュニティの問題に興味を示すようになってきている。一方、課題を抱えた村では、既存の権力構造により民主的選挙がうまくいかず、その後の活動に十分な進捗が見られなかった。

本案件の特徴としては、COGESの支援体制を既存の行政システムを活用し複層的に確立しているのと同時に、行政官の能力向上に注力している点である。また、COGESの広がりへの対応として、COGESを地域ごとにグループ化し、COGES連合の結成を支援しており、地域ベースの持続的な支援体制強化に取り組んでいる。現地の既存体制や資源をフルに活用するなど、極力投入を抑えた形で行われており、将来的にも相手国実施機関が自ら継続して行えるような実施体制をつくり上げようとしている。

## (3) ザンビア

ザンビア案件は、開発から取り残された「孤立地域」とよばれる地域において、「住民参加による参加型村落開発の実施可能なモデルの確立」を目標としている。具体的には、

村落などを単位としたコミュニティにおいて、マイクロ（小規模）プロジェクトの実施を通して住民や住民組織のオーナーシップを醸成し、住民が持続的に村落開発にかかわることにより自立的な農村を創出することを目的としている。本事業は、他国での村落開発モデルをもとに、JICAの個別専門家がパイロット事業として実施した取り組みをモデル化しようとして開始したものである。

マイクロプロジェクトは1年間に15カ村において実施される。はじめに、プロジェクトの研修を受けた農業普及員が各対象村で、各村の問題分析を住民とともにを行い、その結果に基づいて計画が策定される。コミュニティにより提出されたプロポーザルに基づき、プロジェクトからの資金が農業協同組合省を通して各コミュニティに配分され、農業普及員の支援のもと、住民たちは計画を実施していく。住民はプロジェクトの一連の実施を通して、自分たちで持続的な村落開発を行うことができるようになることをめざしている。

現地調査で訪問したマイクロプロジェクトを実施している村では、コミュニティが問題分析、計画立案、実施という一連のマイクロプロジェクトのサイクルを通して、主体的に活動に取り組み、コミュニティが実施グループ以外の監査機能の必要性を指摘するなど、コミュニティの主体性が育っている例が見られた。他方、活動がなかなか進まない村ではコミュニティの問題分析と計画立案が乖離し、リーダーシップや資金運用においても課題が残る例も見られた。

本案件の特徴として、マイクロプロジェクト実施に関する役割を村レベル、郡、州政府、国レベルの農業協同組合省それぞれが担う実施体制のしくみづくりを行っている点と、農民が自分たちの立てた計画をもとに資金を活用しながら、実際に活動を行う機会をもつことができる点が挙げられる。

## 4 評価視点に基づく横断的調査結果

1-2で挙げた各プロセスにおける評価の各視点から、事例として取り上げた各案件の状況について、横断的に分析した結果を以下のとおり説明する。

### (1) 準備期

#### 1) マインドの醸成

活動の主体は住民であり、カウンターパートやJICAは住民をサポートする役割であることを認識するため、JICA専門家がその姿勢を研修のみならずOJT（業務内訓練）を通じてカウンターパートに示すことが、マインドの醸成につながっている。

インドネシア案件では、プロジェクト開始直後に行ったプロジェクト・ドキュメントの改訂、活動の見直しや社会経済調査を通して、カウンターパートである国立公園職員が、森林保全のためには住民を一方的に取り締まるのではなく、彼らの生活を理解したうえで、彼らが主体的に保全を行うようにすることが重要である、と認識するようになった。また、住民の森林保全に対する認識のみならず、現政策では公園内での耕作や居住は認められていないが、これらの法制度の整備も必要であると国立公園職員が理解するようになった。こうした認識に至るまでにJICA専門家はワークショップのみならず、OJTやNGOとの共同調査などを通じて、持続的な国立公園のためには住民と共存することが重要であり、また主役は住民であり、彼らから学ぶという姿勢の重要性を示すなどの働きかけを行っていた。

#### 2) 現状把握

コミュニティの社会・経済状況の把握は、コミュニティがもつ潜在的な課題や問題意識を理解することにつながり、コミュニティへのアプローチ方法の戦略づくりにも役立っている。また現状把握のための調査を、関係者の協働関係の構築を試みる機会として活用するケースや、調査結果をもとに対象村落の選定を行うケースも見られる。調査は情報収集としてのみならず、現地NGO、地方政府、カウンターパート間の協働関係の構築やコミュニティへのアプローチ方法を検討する際の参考情報としても活用されており、プロジェクト関係者のマインドの醸成に寄与していると考えられる例も見られた。

インドネシア案件では、カウンターパートと現地NGOが合同で、パイロット村選定のための社会経済調査や、公園内の現状理解を目的とした約300集落におけるインベントリー調査を行った。現地調査はプロジェクト実施前に関係のなかった国立公園職員とNGO職員の協働関係を築ききっかけや住民に公園拡大を知らせる情報共有の場としても活用された。

#### 3) 実施体制づくり

コミュニティから行政までの関係者を、プロジェクトに主体的にかかわることができるように組み込むことが、問題分析・計画策定期以降の相手国側の主体性や、プロジェクト終了後のコミュニティ活動の持続性にもつながっていると考えられる。

ニジェール案件では、基礎教育・識字省の各レベルの行政職員がオーナーシップをもち、主体的にかかわりながら



プロジェクトを進めている。また教育分野で豊富な経験をもつ現地NGOも実施体制のなかに組み込まれ、住民参加の促進に貢献している。

#### 4) コミュニティ資源管理\*

資源管理としては、既存のリソースの活用を重視し、外部投入をなるべく抑える形で問題解決を進めようとする案件と、外部からの資金投入がプロジェクトのモデルに組み込まれている案件に二分される。

インドネシア案件では、外部投入に依存しない自然資源管理ができる組織づくりをめざしている。生計向上活動も主体的な森林保全を行う組織づくりのための1つのツールとして考えられているが、進捗状況によっては生計向上活動を行わないなど、投入はなるべく抑える方針としている。

ザンビア案件の場合は、村落への予算は1世帯あたり100ドルとされており、1カ村あたり約1万ドルの予算が割り当てられている。コミュニティに存在する材料などについては活用し、インフラの建設などは住民たちで行うなど、自らの資源を補足的に負担している。

## (2) 問題分析・計画策定期

### 1) 意識化

意識化とは、コミュニティが課題を内部で共有し、解決に向けたビジョンをカウンターパートなどの外部者の協力も得ながらつくり上げ、住民が、コミュニティの課題解決のために自分たちが主体となり、活動を実施すると認識することである。「コミュニティでの活動は個人の利益を超えたコミュニティのための活動としてとらえる」などの意識化が重要であると住民が認識している事業もあり、それらのプロジェクトではカウンターパートやJICAは意思決定の透明性や情報の共有度合い、住民組織の代表性などに留意しながら、コミュニティの主体的な意識化を促進していた。一方、明確に認識していない場合には多くの課題が見られた。意識化は住民の主体性を醸成するためには実施期以降も重要であるため、カウンターパートやJICAはコミュニティの意識化のレベルや経験に応じた働きかけを行うことも重要である。

ニジュール案件では、教育や学校に対し心理的な距離感があったものの、教育が重要であるという意識は潜在的にあった。そこで村人が自由に参加できる村で初の選挙を行い、学校運営にかかわる住民代表を選出した。民主的選挙の実施により、住民が教育・就学による知識の向上や村落

の発展へ関心をもつようになり、コミュニティの意識の向上や自発的なマインドの醸成につながった。

インドネシア案件では、パイロット村となっている2カ村について、社会的・歴史的な背景がまったく異なることが調査を通じて明らかになったため、問題解決に対する意識が薄い村に対しては、意識化に時間をかけるなど、村の状況に応じたアプローチをとっている。

### 2) 組織化

組織化では、コミュニティが外部者の支援のもとに自分たちのもつ情報や資源を活用し、他の組織とネットワークを構築しながら自立的な組織を自ら築いていくことが重要である。そのためには、住民を支援するファシリテーターの能力が重要であった。またJICAは、このような住民の組織化を側面から支援する体制づくりを試みていた。

ニジュール案件では、コミュニティが学校運営を進める際には住民組織の代表性が重要な点とされた。将来、保護者会メンバーは旧来の権力者が代表となっていたが、本プロジェクトでは学校運営に携わる者として適任者を住民全体で民主的に選ぶことが、その後の活動の質、コミュニティ全体の利益を考える参加、主体的な活動の展開などに影響を与えるとし、住民が保護者会メンバーを選挙によって選出した。カウンターパートや専門家は、既存のリーダーと新しく選出されたリーダーとの間に軋轢が生じないように、根回しのための研修などを実施するなど、新しくリーダーを選出する際には既存のリーダーや組織に配慮している。

### 3) 問題分析・計画策定

問題分析や計画策定の際に、課題に対して自分たちでできることや活用できる資源などを把握し、そのうえで活動を行うことが、組織力の向上にもつながり、コミュニティの主体性の向上に貢献している。

ザンビア案件においては、普及員がファシリテーションを行い、住民による問題分析・計画策定が行われた。しかし、問題分析と計画策定が短期間で行われていることもあり、計画されたマイクロプロジェクトが、問題分析において指摘された課題の解決に必ずしも整合していない例も見られた。

### 4) コミュニティ資源管理

計画策定時に、コミュニティにおいて利用可能な資源や自然資源の活用方法について十分に議論されている村で

\* コミュニティ資源は、人材、地元資材、資金や自然資源を含む。したがって外部資金からの供与も資源に含まれる。



は、外部からの投入があるなしにかかわらず、活用計画を立て、管理のルールづくりがなされており、持続性の観点からも問題がなく進められていた。自分たちのできることをしようということは、意識化にもつながり、外部への依存心も軽減するため、コミュニティの主体性や活動の持続性につながる。また自然資源が豊富な村では、住民は自然を活用し生活しているため、住民が持続的に自然資源管理を行う意識をもつようになることが重要であると示唆された。

ニジュール案件では、自分たちでできることをするということがプロジェクトの基本方針であったため、住民は自分たちの力で課題を解決していこうという姿勢のもとに、コミュニティにおいて利用可能な資源が活用され、低コストで学校環境が改善されていた。また資金が必要な場合は、住民がそれぞれ可能な範囲で負担しあうことが自発的に行われていた。

### 5) 制度化・普及

計画策定時から終了時を見据え、コミュニティの活動やアプローチの持続性のために、カウンターパートやJICAが実施体制や手法の制度化・普及を意識し活動することが、プロジェクト終了後の自立発展性の確保につながると示唆される。

インドネシア案件では、対象村落の選定後から県政府を巻き込むなど、制度化や普及を意識した実施体制の構築を行っている。地域開発に即したコミュニティでの活動が実施された場合、プロジェクト実施後も県政府は対象村落にかかわっていくことができるという可能性をもっている。

## (3) 活動実施期\*

### 1) 主体的参加

コミュニティからカウンターパートやJICA専門家までの多岐にわたる関係者が良好な協働関係を築き、主体的に活動できていることが、プロジェクト関係者の活発な活動につながると考えられる。

ニジュール案件では、コミュニティが学校の問題解決を通じて主体性を向上させ、自信をもつようになった。また子どもが学校に通わない親も活動に参加するなど、活動がコミュニティ全体へ広がりを見せた。課題が生じた場合、JICA事務所、プロジェクト事務所、NGO、学校運営委員会の担当官、中央政府職員などの関係者間で問題を随時共有し、それぞれの役割に応じて改善しようという姿勢が見られた。

### 2) 組織運営

定期的な会合などの開催、情報の共有、問題が起きた際の活動の見直しなど、臨機応変に対処できる組織がつけられている場合は、組織の運営力が高まっていると考えられる。組織運営の高まりは、コミュニティの主体性に貢献する。

ニジュール案件では学校運営委員会が定期的に会合を開き、課題、活動方針などの話し合いが行われていた。委員会のリーダーも適時交代するように推奨している。また課題がある場合は、COGES担当官やCOGES連合に相談できる体制がつけられている。

### 3) コミュニティ資源管理

実施時に地元の資源を活用しながら資源管理を行い、自分たちでできることと外部の支援が必要なことなどを整理し、持続的な資源管理の必要性についてコミュニティ内で共有されていることは、プロジェクト終了後にコミュニティが主体的に活動を行っていく際の要となっている。

ザンビアにおいて、村の結束力と指導者のリーダーシップにより、コミュニティ基金が積み立てられ、今後の村落の課題解決に向けた計画を立て、村落内部に運営委員会以外の会計監査の委員会をつくりたいという提案が住民からなされるなど、資金の取り扱いについては、皆が納得できるようにすることが重視されている村落もあった。一方で、資金管理に関するルールや規範が十分機能していない村落もあった。

### 4) モニタリング

住民が主体となるモニタリング体制の構築は、プロジェクト終了後もコミュニティ内外の協力により、活動が自立的に発展することにも関係してくると思われる。

ニジュール案件では、すべての小学校にCOGESが設置されることになり、行政官であるCOGES担当官のみではモニタリングがむずかしくなった。そこで、最小行政単位であるコミューンごとにCOGES連合を結成し、COGES連合が主体となり、各COGESへの研修、活動のアドバイスやモニタリングなどを行う体制を構築している。

ザンビア案件では、現時点では、住民主体のモニタリングが確立されていないが、モニタリングの専門家があらたに配置されたことにより、住民が主体となって行うモニタリング体制の構築をめざしている。モニタリングの具体的な確認項目(マネジメントなどが把握できるチェックリスト)などを作成し、普及員もかかわりながら、有効なモニタリングシートをつくり、主体的に見直していく動きにある。

\* インドネシア案件は、準備期、問題分析・計画策定期初期にあったため、活動実施期以降の取り組みは見られない。

## 5) 制度化・普及

プロジェクトにおける住民参加アプローチの手法を、既存行政に内在化した政策・制度として確立することにより、持続的な活動や同アプローチを面的に展開することにもつながる。

ニジュール案件では、本プロジェクトの実施体制や手法が、ニジュール政府に政策として採用されることとなった。またプロジェクトが採用している低コストのモニタリング方法を他ドナーと共有し、採用を働きかけている。

### (4) 自立発展期\*

ニジュール案件では、住民参加型学校運営をきっかけとし、コミュニティの問題解決への主体性と自信が強まり、包括的に村の開発をとらえるようになり、住民の対外的な交渉力が醸成されているコミュニティが少なからずある。教育のみならず、保健問題や地域における水不足などの問題に関して、積極的に解決していこうという姿勢が見られ、そのために必要な内部や外部の資源を自ら活用するようになった村もある。

## 5 教訓

評価小委員会では、1-4で取りまとめた3案件のプロセスごとの分析結果をもとに、プロセス横断的に5つの視点(実施体制づくり、ファシリテーション、意識化・組織化、コミュニティ資源管理、モニタリング・フォローアップ)が、外部者であるドナーやカウンターパートにとって重要であると議論された。表3-5は、各実施プロセスにおける5つの視点の重要度について表している。以下では、各視点にそって、今後より効果的な協力を実施するための教訓を取りまとめる。

### (1) 実施体制づくり

実施体制づくりとして、準備期から活動期にわたり、住民の主体的な参加を担保するために、プロジェクトにかかわる関係者の役割を明確化すると同時に、関係者間の連携を強化することが重要である。

関係者の役割の明確化においては、準備期でカウンターパートやドナーから派遣される専門家などが、まずプロジェクトの目的や手法を共有し、各々の関係者の役割やコミ

ュニティの役割について明確にすることが重要である。問題分析・計画策定期や活動実施期では、コミュニティ、地方政府、中央政府の各レベルの役割について活動を通して根づかせる。

関係者間の連携では、持続性や波及効果を考慮した活動を展開するためにも、村落、地域、地方政府、中央政府間が協働できる実施体制を構築することが肝要であるため、準備期からこれらのアクターの有機的な連携を念頭に置いた協力を行うことが重要となる。また、問題分析・計画策定期において、体制の見直し作業が必要となった場合、住民参加型のプロジェクトは現場が中心で行われることが多く、中央へのフィードバックが遅くなりやすい傾向にあるが、迅速に問題を関係者間で共有しながら改善していくことも求められる。

### (2) ファシリテーション

ファシリテーション\*\*は、準備期から活動実施期を通じて重要な項目である。準備期においては、研修やOJTを通じたファシリテーターの育成が重要である。問題分析・計画策定期や活動実施期においては、コミュニティ内のファシリテーターやNGO、地方行政官のファシリテーターも重要となる。また一貫して、コミュニティの現状にあわせた柔軟なファシリテーションも注意すべき点である。

コミュニティで活動を行うファシリテーターは、コミュニティで活動を始めてからたえず新しい課題や出来事に直面するため、OJTのみならず定期的に研修を行うなど、スキルのアップデートの機会を設けることが効果的であると考えられる。

ファシリテーターについては、外部からのファシリテーターのみならず、コミュニティの活動を持続的に存続させるためにも、内部に中心的なリーダーとしてのファシリテーターも必要となる。内部と外部のファシリテーターがうまく連携協力することが、持続的な活動のために不可欠で

表3-5 実施プロセスにおける5つの視点の重要度

	準備期	問題分析・ 計画策定期	活動実施期	自立発展期
実施体制づくり	◎	○	○	□
ファシリテーション	○	◎	◎	□
意識化・組織化	○	◎	○	□
コミュニティ資源管理	◎	◎	◎	□
モニタリング・ フォローアップ	—	○	◎	○
	—	—	○	◎

注：◎最重要、○重要、□それ以前の活動からの継続

\* 3案件とも評価実施時点では実施中の案件のため、自立発展性に関する事象は見られなかったが、ニジュールで自立発展性の萌芽が見られたため、一部記述する。

\*\* ファシリテーションとは住民が主体的に開発にかかわるための潜在的な能力を引き出しやる気を支えること、また問題解決のために住民自らが「達成する」ためのプロセスをうまくサポートすることである。ファシリテーターとはこのプロセスを客観的な意見などを含めながら支援し、外部とのリンケージ構築などを促進する人を指す。

ある。また、コミュニティの活動を政策に反映させるようなパイロット性の高いプロジェクトの場合、相手国実施機関である地方政府の職員もファシリテーターとして活動することにより、プロジェクト終了後の住民参加アプローチの汎用性が高くなり、波及にもつながる。ファシリテーターとして現地NGOなど外部の機関を活用する場合は、それらを含めた持続的な実施体制を構築することが必要である。

コミュニティごとにとりまく経済・社会状況、援助に対する認識、意識化や組織化など個々の状況は異なるため、コミュニティの成熟度にあわせたファシリテーションが重要となる。意識化がなされていないコミュニティでは、ファシリテーターが意識化に十分時間をかける、活動が円滑に進まないコミュニティではその要因を住民組織メンバーとともに調査するなど、個々のコミュニティの進捗状況に応じたファシリテーションが求められる。

### (3) 意識化・組織化

意識化・組織化は、準備期から活動実施期を通じて重要とされた。なかでもコミュニティの意識化や組織化を行う問題分析・計画策定期においては、特に重要である。またコミュニティのための活動としての意識化、組織の自己規範づくりやリーダーの代表性は留意すべき項目として挙げられる。

コミュニティにおける活動展開の基盤となるのが意識化であり、展開の自律性や持続性の確保につながる。その理由として、住民が、コミュニティの課題を協働で解決することの必要性を認識することにより、住民の主体性が生まれることが挙げられる。そのためには、コミュニティの活動で問題を解決することにより、個人の生活における課題解決にもつながるということを住民が理解することが重要とされる。

組織形成においては、形成過程が住民に共有・合意されたものであることが重要である。また、透明性のある組織運営のためには、リーダーの交代を含めたルールづくり、情報公開や透明性のある意思決定が行われるための自己規範の形成、規範にそった自律的な組織づくりを行うことが鍵となる。

リーダーの代表性は、住民の意識化、組織化を醸成する際に、民主的に皆の意見を統合できることなどが挙げられる。適任の代表者を、コミュニティ全体で民主的に選ぶプロセスにより、組織の透明性が高まり、コミュニティ全体の利益を考え、参加や主体的な活動の展開に影響を与えるケースも見られる。社会的・文化的な背景により、旧来の権力者が代表となる場合は、意思決定のプロセスや参加している層などに偏りが無い留意する。

### (4) コミュニティ資源管理

コミュニティ資源管理は、準備期から活動実施期を通じて重要とされた。コミュニティ資源はコミュニティが活動を行っていく基盤であり、その管理・運用を主体的に行うことで、活動の持続性と自立発展性が担保される。

コミュニティでの活動においては、コミュニティ資源を住民自ら管理していくことが重要となる。意識化がされる前に、資金をはじめとした資源投入が前提とされると、住民の主体性の醸成がむずかしくなると考えられる。はじめに、コミュニティは自分たちでできることやコミュニティの資源や自然資源で活用できるものと、外部の支援が必要なことについて認識し、必要に応じて意識化・組織化の状況を見きわめたいうで、適切なタイミングで外部からの資源投入がなされることが望ましい。また可能な限り、地元の資源や自然資源を活用し、さらには持続的な活用を考慮した資源管理を行うことが必要である。

特に自然資源の適切な保全、活用については、住民の自助努力のみならず法制度や行政制度の整備も重要である。制度が自然資源の活用を認めていない場合などは、制度の変更に対してドナーやカウンターパートが働きかけを行うことも、持続的な資源の活用の視点から重要となる。

### (5) モニタリング・フォローアップ

モニタリングについては、問題分析・計画策定期において住民主体で実施できる体制づくりを行い、活動実施期に実践すると同時に、フォローアップ体制の構築も進めることが重要である。フォローアップに関しては、プロジェクト終了後の自立発展期に最も重要な事項となる。

住民主体のモニタリング体制を確立するために、コミュニティでの活動のサイクルに住民自身による活動の見直しやモニタリングを組み込むことが重要である。活動の進捗を組織内で確認し、問題点を把握し、必要であれば外部へ助言を求めるなどの対応を行う。さらに、住民間のモニタリング体制として、他コミュニティの住民組織同士が連携し、協働でモニタリングを行う体制を構築することにより、モニタリングが効果的かつ効率的に実施されると考えられる。

モニタリング結果がフィードバックされる体制がない場合、モニタリングは情報の蓄積だけで終わってしまう可能性もあるため、モニタリング結果を関係者内全員で共有し、活動に改善を加えていくなど、モニタリング結果を活用できる体制づくりが求められる。



2005年度には、地域や住民主体の開発に向けたアプローチの強化をはかるため、特定テーマ評価「地方行政能力向上」を開始しており、2006年度に継続して実施しています。以下に、その概要を紹介いたします。

1. 評価調査の概要

途上国の分権化の進展を背景に、JICAは、行政機能に関するガバナンス支援の重点開発課題を、①行政機能の効率と効果の改善、②調和のと

れた分権化の推進、③参加の促進と透明性の向上の3点とし、90年代終わりからおもにインドネシアおよびタイなどのアジア地域において地方行政支援を開始している。また、昨今ではアジアのみならずアフリカ、中東、中南米などにおいても地方分権化／地方行政支援プログラムが次々と立ち上がっている。

このような状況をふまえ、JICAは、インドネシアを事例として、地方分権化において重要となる地方行政能力

向上にかかる開発課題を体系的にまとめ(課題体系)、それらに対しJICAや他ドナーがどのようなアプローチをとってきたかを検証し、本分野における協力を資する教訓を抽出すべく、2005年度から特定テーマ評価「地方行政能力向上」を実施している。

本評価の検討委員会で検討のうえ、評価分析軸として作成したインドネシアの地方行政能力向上にかかる課題体系は以下のとおりとなっている。

上位課題	中心課題
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保
②良好な財政管理システムの構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化
	②-2 地方財政における公平・中立な歳入システムの確立
	②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立
③地方自治体職員の能力向上	③-1 公務員制度改革を通じた行政パフォーマンスの向上
	③-2 地方自治体職員能力向上のための研修・制度の拡充
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・実施・評価プロセスの改善
	④-2 行政サービスの改善・効率化
	④-3 組織能力の強化
	④-4 市民参加の促進を通じた民主的な行政運営能力の向上
	④-5 リーダーシップの推進

2. 分析結果

JICAの対象案件の地方行政能力向上に対する支援は、4つの上位課題のうち、③および④に集中しており、中心課題③-2、④-1、④-2、④-4に重点的にアプローチしている。上位課題③および④は地方行政能力向上による行政サービスの向上に最も直接的に影響するものであり、JICAだけでなく他ドナーの多くもアプローチしている。他方、他ドナーの多くが重視しているのは、上位課題①と②を中心とする制度・枠組み面での支援である。

JICAのアプローチを上位課題間の関連性から見ると、各プロジェクトで、異なる上位課題のもとにある複数の中心課題にアプローチしている。上位課題③と④へのアプローチにおいて総じて職員能力向上と行政サービスの実践がリンクすることで、人材育成

面と行政サービス面に相乗効果が得られ、持続性の担保につながっている。すべての案件においてカウンターパートとなる地方政府職員の能力向上が不可欠と考えられており、カウンターパートとともに活動を実施し、経験を通じた学びを促進するOJTが常に重視されている。

また、JICAのアプローチを地域軸・時間軸の観点から整理すると、南スラウェシ州における、県の住民レベルから州の首長レベルまでの継続的な取り組みが、参加型地域開発や地方自治体と市民社会との協働に対する理解の深度および取り組みの進展という点で高い効果につながっていることが明らかとなった。

3. 教訓

分析結果をふまえて、より効果的な協力を実施するために、以下の2

つの観点から教訓を取りまとめた。

(1) 課題へのアプローチの観点

①地方行政能力向上にかかる課題の全体像とその相関性の把握を通じた戦略的な取り組みの重要性、②地方自治体をとりにくく複層的なステークホルダーを対象とした、1つの地域における中・長期的な取り組みの有効性が、課題に対するアプローチの観点から教訓として挙げられた。

(2) 案件形成・実施の観点

①移譲権限に留意したカウンターパートの選択、②理論と実践のバランスをとった地方行政能力向上の実施、③多様なステークホルダーとの連携の強化、④首長のリーダーシップの活用、⑤プロジェクトで得られた成果のモデル化、および⑥オーナーシップを重視した日本の特徴的な援助手法の有効性が、案件形成・実施に際しての教訓として引き出された。