

第3章 インドネシア事例研究

3-1 プロジェクトにおける住民参加の位置付け

3-1-1 活動概要と住民参加の位置づけ

インドネシア案件は、グヌン・ハリムン・サラク国立公園(GHNSP)において生物多様性を適切に保全することのできる国立公園管理計画の策定を目指し、実施している。

公園計画の策定は中央集権的に決定されており、GHNSP の拡張時においては、住民の公園内外での居住調査等が行われることなく決定された。国立公園内において住民の耕作や居住は現在の法制度上では認められていない一方、公園内または近隣には約 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。

このように本プロジェクトは政策と現実のギャップを埋めるために、森林保全を行いながら自然と共存できる村落モデルを提示し、実証に基づいた公園管理計画の策定を目標として実施している。

本プロジェクトは、現状に即した国立公園管理計画策定のために各成果に対応した 6 つのワーキンググループを設置し、活動を行なっており、うち 5 つのワーキンググループにおいて住民と関わりを持っている（図 3-1 参照）。①「国立公園管理計画の策定」は、コミュニティと共生できる国立公園管理計画の策定を目指し、成果 2 から 6 までの活動をもとに管理計画の策定を目指している。公園職員、県政府職員、外部有識者からなるチームが中心となり、本計画策定を進めている。②「情報サポートシステムの整備」は、衛星画像の解析を通じて、公園内の土地利用や森林荒廃状況、公園境界を確認するための GIS データベースを作成している。③「絶滅危惧種の保護とモニタリング」は持続的な住民参加型のモニタリングを行う予定であるが、現在は、他の公園などの経験を学ぶなど新体制を構築中である。④「環境保全型集落モデル:MKK (Model Kampung Konservasi) の形成」はモデル村落 2 村¹における活動を通して、森林保全を主体的に行うことができる村落を実証し、政策レベルへボトムアップで働きかけることを目指している。⑤「エコツーリズム、環境教育の推進」において、エコツーリズムは公園の境界に位置する集落がホームステイ等を受け入れており、村の活性化に寄与している。環境教育は公園周辺の小学校や地域住民を対象とし、生物多様性保全に関する認識の向上を目指し実施している。⑥「国立公園の組織人材強化、トレーニング」では公園職員の基礎知識や技術の向上を図るための取り組みが行われている。

なお、本案件の分析においては、MKK 活動が住民参加型のモデルの実証を目指しており、住民参加アプローチにおいては主要な活動となるため、MKK の事例を主に対象とする。

¹ 調査団はチプテイ村にて聞き取り調査を行った。チプテイ村の概要については添付資料 4 を参考のこと。

BOX 3-1 インドネシア案件概要

- (1) 案件名： グヌン・ハリムン・サラク (GHS) 国立公園管理計画
- (2) プロジェクト期間： 2004 年 2 月-2009 年 1 月
- (3) 相手国機関名： 林業省自然保護総局 (Directorate of Forest Protection and Nature Conservation, Ministry of Forestry)
- (4) 案件の背景と概要：

インドネシアは、急速な人口増加や産業発展による土地需要の増加で熱帯林の伐採など森林面積が現象し、自然環境の破壊と生物種の減少が懸念されている。プロジェクト開始前の 2003 年 6 月、林業省の決定により、公園管理区域が拡張され、国立公園の境界が、これまでの 4 万ヘクタールから隣のサラク山区域を含む 11 万ヘクタールに拡大され、300 余の集落が公園内に含まれることになった。現在のインドネシアの法制度上は公園内での開墾や居住は認められていないが、現実では長い間²住民は居住しており、法制度と実態が乖離しており、このままでは公園内の自然は時間と共に減少に転じていくため、国立公園職員と専門家は、コミュニティが主体的に森林保全を行い、住民が自然と共生できる公園管理計画策定を目指し、活動を実施している。

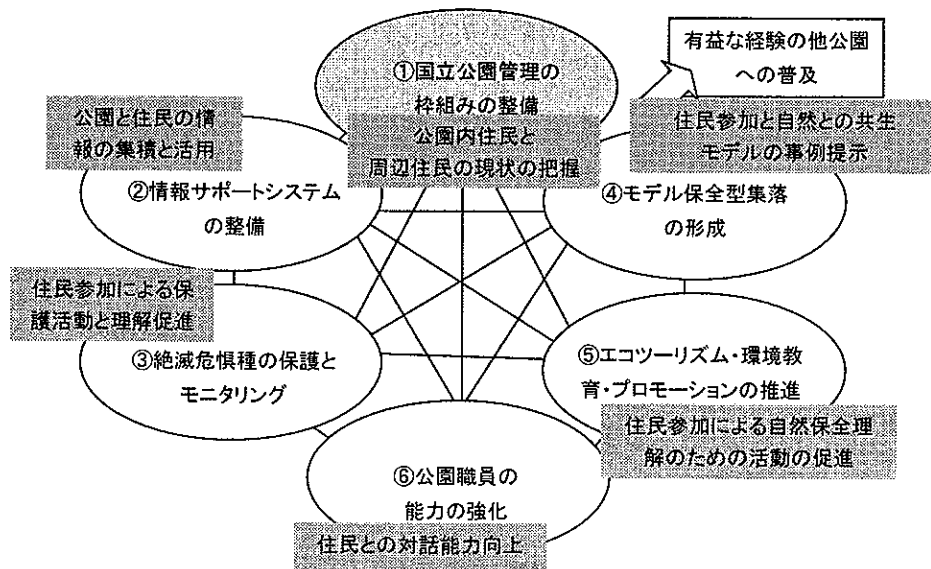
(5) プロジェクト目標：

- | | |
|----------|--|
| プロジェクト目標 | ・ グヌン・ハリムン・サラク (GHS) 国立公園における生物多様性を適切に保全する
・ 過去の JICA 案件で得られた国立公園管理手法に必要な知見を他の国立公園と共有する |
|----------|--|

- | | |
|------|--------------------|
| 成果 1 | 国立公園管理計画の策定 |
| 成果 2 | 情報サポートシステムの整備 |
| 成果 3 | 絶滅危惧種の保護とモニタリング |
| 成果 4 | 環境保全型集落モデルの形成 |
| 成果 5 | エコツーリズム、環境教育の推進 |
| 成果 6 | 国立公園の組織人材強化、トレーニング |

図 3-1 プロジェクトの成果とプロジェクト目標との関係

プロジェクトが取り組む6+1エリア



² 比較的新しい村でもオランダの植民地時代、100 年以上前に移住したとされる。

3-1-2 実施体制

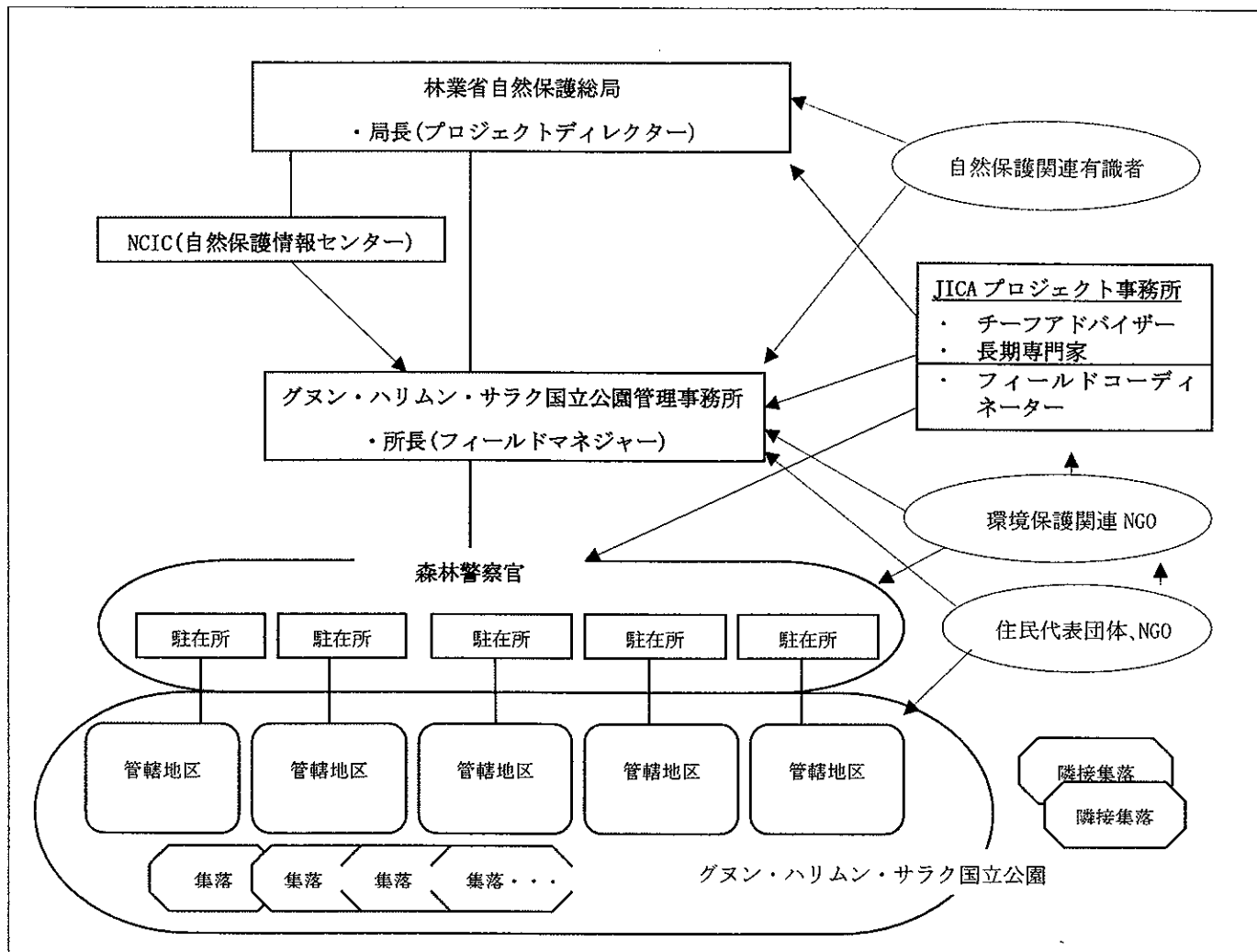
本プロジェクトは、林業省自然保護総局の局長が、政策や管理計画に関する行政的・政治的な判断を行う立場として、総責任者(プロジェクトディレクター)をつとめている。GHSNP 管理事務所所長がフィールドマネジャーとして、現場を統括しており、管理政策や公園管理計画の検討・作成を行う役割にある。上述した6つのチームは国立公園職員を核としながら現地 NGO、住民組織、県行政、外部有識者など各チームそれぞれ異なるアクターで構成されている。表 3-1 に各チームの構成メンバーをまとめた。

MKK チームの実施体制は、公園職員である森林警察官、住民参加型活動の専門家、プロジェクトスタッフのフィールドコーディネーター、スカブミ県企画局職員がチームメンバーとなっている。対象村落の2か村の地区をそれぞれに担当している森林警察官が村落に住み込み、住民の意識化の醸成に務めている。フィールドコーディネーターは森林警察官のフォローアップと彼らの活動結果についてモニタリングを行い、専門家へ報告を行っている。また、対象村落での活動の持続性と MKK 活動の制度化に鑑み、県の企画局もチームに参加している。図 3-2 は、プロジェクト実施体制図を示したものである。

表 3-1 活動チームと関係者の構成

成果	チーム名	関係者の構成
1	国立公園管理計画チーム	プロジェクト専門家、地方自治体代表者(州、県)、旧林業公社からの代表者、林業省の住民との連携担当者、公園職員、有識者 ¹
	(インベントリー調査チーム)	公園職員、県政府、住民団体、NGO
2	情報サポートシステムの整備チーム	プロジェクト専門家、ボゴール農科大学、公園職員、NCIC(自然保護センター)職員
3	絶滅危惧種の保護とモニタリングチーム	プロジェクト専門家、公園職員、NGO
4	環境保全型集落モデルの形成チーム(MKK)	プロジェクト専門家、公園職員(森林警察官)、フィールドコーディネーター、スカブミ県企画局職員(対象村の管轄の県政府)
	(経済社会調査チーム)	6つの NGO と公園職員
5	エコツーリズム、環境教育の推進チーム	プロジェクト専門家、公園職員
6	国立公園の組織人材の強化、研修チーム	プロジェクト専門家、公園職員

図 3-2 プロジェクト実施体制図



3-2 プロジェクトにおける住民参加アプローチ

3-2-1 住民参加アプローチのプロセス

(1) 国立公園の現状把握のための問題分析

プロジェクト開始時のプロジェクト・ドキュメント（プロドク）やPDMは、公園拡張前に作成されたものであったため、プロジェクトの活動を現状に即したのに見直しが必要であった。そこで、プロジェクト開始後、プロジェクト専門家は、国立公園の抱える課題を把握し、プロジェクトの構成を再考するためにカウンターパートである国立公園職員と自然保護情報センター（NCIC）職員を集め、ワークショップを2回開催し、現状の課題や問題点が検討された。これら議論の結果、国立公園管理上の戦略的課題として33の課題が抽出された。住民との関わりにおける課題として、環境保全や持続的資源利用に配慮がされることが少なく、短期的価値観の中で生計が営まれているといった点が挙げられた。しかし、コミュニティの抱えている問題に対処する国立公園の組織力はまだ十分ではなく、コミュニティを支援する行政上の仕組みや政策の構築はこれからの課題となっている。

(2) 住民の状況を反映させるための計画の見直し作業

事前調査は国立公園拡張が決定される前に実施されたものであり、事前調査時に作成されたプロドクや、PDMで示された活動、成果、目標などは、国立公園拡張後に新たに生まれた様々な課題に十分に対応できるものでなかった。そのため、プロジェクト開始後、カウンターパート機関とともにPDMと活動計画表（PO）の改訂作業が進められ、MKKを含む6つのプロジェクトの成果が抽出され、その具体的な活動として16の活動が計画された。2004年11月には、関係者との問題認識が共有され、公園側がオーナーシップを持つ新しいプロドクが作成された。

(3) 公園内および公園の境界に隣接する村落の現状調査

① 環境保全型集落モデル活動（MKK）チームによる社会経済調査

環境保全型集落モデル村選定のために、候補地となっている国立公園内外の7か村を対象に経済社会調査を実施した。これらの7か村については、いずれも国立公園に隣接し、森林の荒廃状況が深刻であるとされた地域である。本調査は1)対象候補地域のデータの収集（歴史的な背景、土地利用、公共施設、住民組織、経済・生活状況、世帯資産、自然資源の管理システム、森林管理形態、自然資源管理に関する慣習的行為、国立公園に対する住民の認識など）の他に、2)緊張関係にある国立公園事務所とローカルNGOとの協働関係の構築のきっかけを作ること、3)公園職員の調査能力やファシリテーション能力の向上の3つの目的のもと調査が進められた。

経済社会調査は、調査のフレームワーク作りから現地調査の実施まで、短期専門家の支援のもと実施された。調査チームは国立公園の職員と6つのNGOからなる混成チームで実

施され、各調査は、調査チームが5-6日間程度、村に滞在する形で実施した。本調査では必要なデータを得ることとともに、本プロジェクト実施前に緊張関係にあった公園職員とNGOの相互理解の場とすることも目的としていたため、調査プロセスに十分留意しながら進めた。またNGO職員が調査チームに加わった理由として、住民が調査団に対してよりオープンに話しをできる環境を作ることができるといったことも挙げられる。

調査前は、国立公園の職員（森林警察）は、本来、公園内での違法伐採や耕作を行う住民を取り締まることが仕事であり、住民は管理するものという意識があった。しかし、調査を通じ、村の現状や抱えている問題を知ることによって、公園職員は自分達が不法伐採や開墾などを取り締まることが、人的にも財政的にも難しく、住民が主体的に森林保全を行うように働きかけることが森林保全への道であるという認識に至った。また調査では、公園職員はNGOから住民に対するファシリテーション・スキルを学ぶことができた。NGOもまた国立公園の職員も立場は違うけれども、目指しているものは互いに同じ方向であるということを確認するきっかけとなった。

② 国立公園管理計画チームによるインベントリー調査

プロジェクト開始時には公園内の村落に関する情報が不足しており、実際の拡張以後、国立公園内に存在する集落数も明確ではなかった。また公園に含まれてしまった集落に対しての公園からの拡張の通達もなされていなかった。公園管理計画策定のためには、現状を明らかにすることが重要であると考え、公園職員、県政府、NGOなどから構成されるチームを編成し、公園内に存在する約300の集落を対象としたインベントリー調査（人口、歴史、産業、代表者名、公共施設などについての基礎情報、不法活動や近隣産業との関連）を実施した。

この調査は、公園職員、県職員とNGOがチームとなって実施した。国立公園は住民を取り締まる存在であったため、NGO関係者が調査に加わることによって、住民は調査チームに対して安心感を抱き、また公園職員に対する認識も、「取り締まる存在」から「支援をしようとする存在」へと変化した。本調査はデータ収集とともに公園拡張の通達を行うことを目的とし、住民に公園拡張の通知を行った。これらの調査結果をもとにデータベースづくりを行い、公園内や近隣の村落の状況を明確化する取り組みが行われた。

(4) 環境保全型活動のためのワークショップ

2004年経済社会調査の終了後、調査結果の共有、対象村に選定された集落の公表やMKKのコンセプトの共有のために、国立公園職員、県職員、調査対象となった集落の住民代表、NGOなどを集め、ワークショップを実施した。ワークショップでは、自然保護のためのコラボレーション（協働）とMKK活動のあり方についての議論、MKKの対象となる2村（シルナレスミ村とチプテイ村）についての公表、MKKのコンセプトを共有し、対象村落からの同意を得るなどの機会とした。表3-2は、ワークショップにおいてMKK活動の計画に関し

て参加者が合意した事項である。

表 3-2 環境保全型集落モデル活動計画に関するワークショップの成果の概略³

1.	環境保全型集落のコンセプトに住民が賛成すること
2.	自然保全の原則について協調を図る(経済的かつ生態学的に価値を持つ植林の方法)
3.	地域のポテンシャルに即したものとする
4.	環境保全型の計画づくりは、このワークショップの合意事項に順ずる
5.	住民がすべてのプロセスに関わるべきである
6.	関係者間の協働を図るために、書面による賛同を得た組織づくりを進める
7.	決定に関しては、すべての組織を連携させるための承認/処罰(Sanction)および評価メカニズムが必要とされる
8.	各組織の背景を把握し、関係組織のマッピングを作成する
9.	法的根拠、人員、資金など、政府(中央行政・地方行政)からも支援を受ける
10.	国立公園管理事務所は、協働プロセスの中で主導的組織として機能する
11.	自然保全について共通認識の啓発が必要である

3-2-2 住民参加アプローチによる効果

(1) 住民参加アプローチに対するプロジェクト関係者の認識の変化

プロジェクト開始後に関係者の認識は変化しており、公園職員は、公園管理の課題の大きさをまず理解しつつ、今回の計画に対してオーナーシップを持つようになっていく。森林保全と住民の経済的な生活の両立はできないと考えていた職員も、これらが両立するような形のモデル形成が可能であることが身近に感じられるようになったとインタビューで答えている⁴。住民とどのように関わるか分からなかった森林警察も、NGO との合同調査により、住民への接し方を NGO から学ぶことができ、これまでは住民のニーズを知らなくても森林保護の取り締まりができたが、今後は、住民のニーズを把握しなければならないと意識を変化させている。人間の顔をした森の守り手として住民主体のプロジェクトを促進するファシリテーターとしての役割についても森林警察自身が理解を深めた。表 3-3 は関係者の意識の変化を表したものである。

³ ハリムン・サラック国立公園における MKK 発展計画ワークショップ報告(2004 年 12 月 16 日、17 日、ボゴール)

⁴ 現地調査による結果

表 3-3 関係者の意識の変化

関係者	プロジェクト開始前	プロジェクト開始後
国立公園所長	- 公園内で違法伐採等を行ったり、耕作を行ったりする住民は取り締まるものという認識。 - NGO は国立公園に対する住民の不満を扇動している。	- 住民は、発言する自由があり、他との連携による行動力もある。 - 国立公園が住民を従来のように管理し続けるということは、人的資源にも限界があり難しい。
モデル対象 村落森林警察	- 住民は管理する対象で、森林警察官は彼らを取り締まる役割である。 - ヤギ飼育等で住民の生計向上活動を実施したが、住民の意識は醸成できなかった - 住民を取り締まる方法では、警察官の人数も足りないこともあり、難しいのではと感じている警察官もいる	- 住民の参加によって森林保全を行うことが、取締りを行うよりも現実的である。 - 村落で社会経済調査を行ったことをきっかけとして、住民と共生することが森林保全していくための道であると再認識するようになった。 - 住民とどのように関わるか分からなかったが、NGO との合同調査により、住民への接し方を NGO から学ぶことができた。 - これまで住民のニーズを知らなくても森林保護の取り締まりができたが、今後、住民とともにやっていく際には、住民のニーズを把握することは必要
県職員	- 県と公園の関わりは薄く、プロジェクト実施前は公園の拡張も知らされていなかった - 中央政府やドナーは地方政府を巻き込まずにトップダウンでコミュニティに直接プロジェクトを実施し、セクター別にインターベンションを行うため、包括的な開発を見据えていない。	- 拡張以前の公園区域の管理においても公園管理は容易ではなかった点からすると、拡張後の共存する公園管理は、大きな挑戦である。 - 地域開発との整合性を持たせ MKK を実施していきたい。
住民	- 国立公園拡大なども事前に知らされず国立公園に良い印象を持っていない - 公園は住民を取り締まる立場であるため、森林警察官に対しても恐怖心がある	- コンセプトよりも実践の方が重要(チプティ村農民組織連合リーダー)。育苗依頼や環境保全の教育を期待する(チプティ村村長)。プロジェクトの計画している活動内容を理解した。 - 国立公園は自分達と一緒に課題を解決していこうとしている存在であることは理解している
NGO	- 前プロジェクト(BCP)は、建物を建て、研究をするという印象をもっている。 - 国立公園は居住している地域を公園に拡大する等、コミュニティの現状を把握していない	- MKK 活動は、公園の抱える様々な問題解決のためのエントリーポイントと考える。 - 国立公園は森林保全と住民の生活の両立を目指しており、基本的に目指している方向は同じ

3-3 共通分析視点からの分析

(1) 準備期

(ア) マインド

国立公園拡大により従来、住民が居住または開墾している地域が公園管理区域に含まれてしまった集落が数多くあり、社会経済調査によると住民は居住権や耕作権を法的に確保したいという願望がある。そこで今後住民の側から森林保全を行い公園と共存できる集落モデルを模索する動きが出る可能性がある。公園の境界問題に対しても問題意識を持っている住民もあり、プロジェクトが掲げている自然と共存できる国立公園の提案に潜在的に共通の関心を持っているといえるであろう。しかし、村落内部での利害関係を越えて問題を捉える自発的な動きなどは、まだ出ておらず、ファシリテーションやコミュニティの意識化が必要とされている。

専門家は絶えず、住民主体の開発の概念や進め方を村落でのファシリテーターとなるカウンターパートである森林警察に OJT で示しており、その考え方についてはカウンターパートにも浸透している。一連のプロジェクトの活動により、公園関係者は、住民が主役であることを理解し、住民から学ぶ姿勢を持っており、住民の主体的開発への意欲を尊重しながら進めようとしている。

(イ) 現状把握

MKK チームでは、対象村落選定のために 9 カ村において社会経済調査を実施した。調査は、国立公園職員と NGO 関係者が中心となり実施した。調査では、村落の成り立ち、現状、既存の組織、既存の共同活動、地域のリーダーシップ、意思決定のメカニズム、文化価値、情報伝達の仕組みなどについて聞き取りが行われた。本調査は従来緊張関係にあった国立公園職員と NGO の協働関係を築くためのものでもあったため、住民参加の調査という点では、インタビュー対象者、調査パートナーとして数名の村人に調査プロセスへの積極的協力や関与を依頼したり、調査結果の協議の際には代表を招くなど限定的な参加にとどまった。

また、公園計画策定チームでは公園内外に隣接する 300 村に対してインベントリー調査を行い、公園内外に隣接する村の現状把握に努めた。その背景としては、公園拡張の際に、林業省計画局は現場の自然保護や地域の状況を把握しないまま領域を策定し、公園拡張後の集落の状況についても明確でなかったため、公園計画を策定する際には正確な状況の把握が必要とされたためである。

(ウ) 実施体制づくり

調査やワークショップを通じて NGO や地方政府を巻き込みながら、協働関係の構築を行っている。県行政が、MKK 対象村を管轄する県企画局は、以前は国立公園と関わりはなか

ったが、県行政が持つ地域計画などとの整合性も包括的な地域開発という視点からは重要であるため、活動のメンバーとして関わることとなった。将来的には、国立公園管理計画が県の条例に反映されることが望まれている。政策レベルでの実施体制としては、合同調整委員会(JCC)を一度開催したが、それ以外の調整はなされておらず、公園の境界の明確化や公園管理計画を政策に取り入れていくということを考慮すると、政策決定者をさらに巻き込む努力も重要と考えられる。

MKK チームの実施体制として、住民をファシリテートする役割を担っている森林警察は本プロジェクト実施前においては住民を取り締まる存在であり、コミュニティにおけるファシリテーションについては十分な経験がなかった。そこで GHSNP で活動していた現場に精通している元 NGO スタッフをフィールドコーディネーターとして配置し、森林警察に対してのアドバイスを OJT で行い、現場の状況についてモニタリングを実施するという体制をとるようになった。

(エ) コミュニティ資源管理

MKK 活動は森林保全が主体的に行うことのできる住民組織の形成を目的としており、住民の主体性を阻害しないために、外部の投入はなるべく抑えることを心がけている。

社会経済調査では、伝統村では慣習法に基づいた自然資源の管理がなされていることが明らかになった。しかし、外部からの不法伐採等により森林が破壊されているという現実も指摘された。外部からの不法活動により治安の悪化も懸念されており、不法伐採を阻止したいという声も聞かれた。また慣習法の存在しない村では、公園内での居住や耕作は現在の制度上は認められていないため、住民が退去させられる可能性を危惧しており、環境保全などを考えた長期的な自然資源の活用ではなく、短期的に換金作物の栽培など、経済性を重要視した自然資源の活用がなされている。

(2) 問題分析・計画策定期

(ア) 意識化

住民の意識化としては、コミュニティが持つ資源と伝統的社会的潜在性について把握し、主体的に森林保全を行うことを目指し、公園職員は住民と対話を行いながら住民自らが森林保全を主体的に行うことが重要であると認識するようにファシリテーションを行っている。過去に実施されたプロジェクトにより、住民達は「プロジェクトとは、物資や金銭の支援・配布である」というイメージを持っており依存体質が生まれやすい。そこでこのプロジェクトでは、そうした認識を転換するためのソーシャル・プリパレーション（社会化準備）を行っている。プロジェクトはリソース（物や金）が投入されることから開始されるのではないことを住民に伝えながら、森林保全を行うことにより自らの生活も益を得るということへの理解を促進すべく対話を進めている。MKK 実施対象村落となっている 2 村に関しては、取り巻く環境、歴史的な背景などが全く異なるため、主体的な問題解決に対

する意識が低く、経験や能力が十分でない村に対しては、まずは時間をかけて意識化を丁寧に行っている。

(イ) 組織化

森林保全に意識をもった住民組織をファシリテーターである国立公園森林警察職員を通じて行っている。国立公園職員は住民との対話を通し、住民が森林を保全することが自分達の生活にとって重要であるという認識のもと、住民が自分たちで組織化し、計画を立てることができるようになることを見据え、住民に働きかけを行っている段階である。

(ウ) 問題分析・計画策定

住民による問題分析はまだ行われていない。問題分析・計画策定に関する国立公園職員のファシリテーション能力は今後の課題でもあり、OJT や何らかの研修を通じて問題分析や計画策定のための能力育成が求められている。

(エ) コミュニティ資源管理

対象村落は農業、畑作を中心とした自然資源を活用した生活形態であり、村周辺の自然資源を活用することなしには生活は成り立たない。持続的な自然資源の管理が可能である住民組織作りを目指している。一方、現状としては、住民にとっては公園からはいつ追い出されるかもしれないという危機感を抱いており、長期的な環境保全を考えた持続的な自然資源の活用というよりは短期的な経済活動が重視されているのが現状である。

第4章 ニジェール事例研究

4-1 プロジェクトにおける住民参加の位置づけ

4-1-1 活動概要と住民参加の位置づけ

ニジェール案件は、住民代表と教員らからなる学校運営委員会（以下 COGES¹）が主体となって、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て、学校環境が改善され、初等教育就学率が向上することを目的としている。

住民参加による学校運営は、民主的な選挙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、学校活動計画の策定および実施を通じて、学校運営の改善が図られている。また、COGES をコミュニティ（最小行政単位）ごとにグループ化し COGES 連合の結成を支援しており、地域ベースの支援体制が強化されている²。また、女子就学キャンペーン³などの住民主体の啓発活動が実施されている。

プロジェクトでは各学校の COGES 活動をモニタリングし支援するための行政システム強化として、タウア州基礎教育・識字局事務所に配属された COGES 監督官並びに県視学官事務所に配属された COGES 担当官の能力強化が図られている。また、州レベルから中央レベルへの連絡・連携体制も作られており、タウア州での取り組みは中央政府からも評価され普及の要請がなされている⁴ことから分かるように、プロジェクトは中央へのフィードバックを重視し制度化に取り組んでいる。

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。

¹ COGES は保護者会代表 3 名、校長 1 名、教員代表 1 名、母親会代表 1 名の計 6 名から構成される。国の政策では、教科書の管理、文具の購入、教員の出欠管理、契約教員の管理、学校に関する問題の対処などの役割が規定されている。

² 2005 年 4 月の政策により、全小学校に COGES 設置が定められたため、タウア州における COGES 対象校数は 449 校（うち 329 校がプロジェクト対象校）から約 1400 校に急増した。COGES 連合は各 COGES の代表から成る任意団体で、役割、機能、ルール、運営方法などは連合ごとに決定する。2005 年 9 月現在、各コミュニティに約 24 程度の COGES がある。

³ COGES 関係者や村長などが女子教育の重要性を村人に訴えかけ、成人女性が学校へ行けなかった悔しい思いを歌にし、子供たちが想いを歌って踊り、住民に訴えかけるというキャンペーンを実施。

⁴ 要請に対応すべく、2005 年 7 月の中間評価後に対象州の拡大が決定された。

BOX 4-1 ニジェール案件概要

- (1) 案件名： ニジェール住民参画型学校運営改善計画
- (2) プロジェクト期間： 2004年1月-2006年12月
- (3) 相手国機関名： 基礎教育・識字省 (Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation)
- (4) 案件の背景：

サブサハラ諸国の中でも最貧国の一つであるニジェールでは、初等教育の総就学率を2000年の34%から2013年には91%まで向上させることを目標として、就学機会の拡大に取り組んでいる。教育開発10ヵ年計画(PDDE2003-2012)は、政策の柱の一つとして地方分権化を進め、地域社会が支える持続的教育開発の政策を打ち出し、学校運営委員会(COGES)への権限の委譲を認めた。さらに、ニーズに基づいた自立的な学校運営が実施されることを通じて、住民による学校教育への信頼の回復と就学率の向上を目指すこととなった。この背景の下に、無償資金協力による「ドッソ州及びタウア州5小学校教室建設計画」のソフトコンポーネントで実施された学校運営委員会活動の一定の成果をふまえ、ニジェール政府は、学校運営モデルの提示と地方教育行政官の能力の強化を目的として技術協力プロジェクトを日本政府に要請。2004年1月から「住民参画型学校運営改善計画」が開始された。

- (5) プロジェクト・上位目標：

スローポイント	タウア州において初等教育就学率が向上する
プロジェクト目標	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
成果1	地域住民による学校運営への参画が増大する
成果2	タウア州のCOGES対象校でCOGES機能が強化される
成果3	タウア州において機能するCOGES連合が結成される
成果4	COGESの支援体制が強化される
成果5	タウア州で実施したCOGES運営モデルが他州において適用が可能になる

4-1-2 実施体制

本プロジェクトでは、基礎教育・識字省の次官をプロジェクトディレクター、基礎教育・識字省の局長をプロジェクトマネジャーとし、COGES政策の具体的方法を提示するものとして、政策への反映を強く意図し実施している。州レベルでは、COGES政策に沿って設けられているCOGES監督官(州レベル)、COGES担当官(県レベル)の主体的な参加のもと、COGESとCOGES担当官の中間に位置するCOGES連合を強化し、末端のCOGESを支援している(図4-1参照)。他のドナーやNGOの場合、これら行政との連携が弱い場合が多いが、本プロジェクトは、行政を核としたプロジェクト実施体制を強化しているため、持続的で機能的な実施体制が確立している。プロジェクトのJICAチームは、西アフリカでの現場経験を豊富に持つ長期専門家と青年海外協力隊シニア隊員および教育関連で活動してきたローカルNGO⁶で構成されている。

図4-2において、プロジェクトの実施体制、関係者の協働関係およびアプローチの特徴をまとめた。なお、アプローチの特徴については、4-2において記載する。

⁵ 現在のドッソ州とタウア州。2005年からニジェールの新しい地方分権化法に従い、régionは州、départementは県、communeはコミューンとされるようになった。

⁶ ONEN (Organisation Nigérienne des Educateurs Novateurs; ニジェール改革教育会)。1999年に教育関係者により設立されたNGOで、民主的な学校運営を目指して活動を行っている。無償資金協力のソフトコンポーネント実施においてJICAと共に活動したほか、他国際NGOやドナーのパートナーNGOとしても活動している。

4-1-2 実施体制

本プロジェクトでは、基礎教育・識字省の次官をプロジェクトディレクター、基礎教育・識字省の局長をプロジェクトマネジャーとし、COGES 政策の具体的方法を提示するものとして、政策への反映を強く意図し実施している。州レベルでは、COGES 政策に沿って設けられている COGES 監督官（州レベル）、COGES 担当官（県レベル）の主体的な参加のもと、COGES と COGES 担当官の中間に位置する COGES 連合を強化し、末端の COGES を支援している（図 4-1 参照）。他のドナーや NGO の場合、これら行政との連携が弱い場合が多いが、本プロジェクトは、行政を核としたプロジェクト実施体制を強化しているため、持続的で機能的な実施体制が確立している。プロジェクトの JICA チームは、西アフリカでの現場経験を豊富に持つ長期専門家と青年海外協力隊シニア隊員および教育関連で活動してきたローカル NGO⁶ で構成されている。

図 4-2 において、プロジェクトの実施体制、関係者の協働関係およびアプローチの特徴をまとめた。なお、アプローチの特徴については、4-2 において記載する。

⁶ ONEN (Organization Nigerienne des Educateurs Novateues; ニジェール改革教育会)。1999 年に教育関係者により設立された NGO で、民主的な学校運営を目指して活動を行っている。無償資金協力のソフトコンポーネント実施において JICA と共に活動したほか、他国際 NGO やドナーのパートナー NGO としても活動している。

図4-1 「ニジェール住民参画型学校運営改善計画」の協働関係とモデル図

