

特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」

■ 報告書目次 ■

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



住民とのワークショップ (ホンジュラス)

【評価調査の概要】

(1) 背景と目的

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

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

(2) 調査の対象案件

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

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

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

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

【評価のフレームワーク】

(1) 住民参加の類型

本評価調査では、参加のタイプを以下の 3 つに分類した。

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

(2) 異なる参加類型に基づく評価

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

(3) 新たな視点の設定

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

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

人単位」、「地域社会単位」に分類した。

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

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

【事例研究の結果】

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

(1) ガーナ RHIP

（計画）「協力的／機能的」参加

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

（評価時点）「協力的／機能的」参加

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

(2) ガーナ FOREST

（計画）「自律的」参加

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

（評価時点）「協力的／機能的」参加

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

(3) パナマ PROCCAPA

（計画）「自律的」参加

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

（評価時点）「自律的」参加

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

(4) ホンジュラス・トロヘス事業

（計画）「協力的／機能的」参加

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

（評価時点）「協力的／機能的」参加

保健ボランティアや助産婦は当初の目標を達成すべく十分な機能を果たしている。

【プロセスの検証】

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

準備期：信頼構築のための実施体制、コミュニティの的確な現状把握

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

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

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

【まとめ】

(1) 評価フレームワークにおける提言

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

(2) 事例から得られた考察

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

本件に関するお問い合わせ先：

JICA 評価室準備室

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

* 報告書は以下からダウンロード可能です。

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

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