

ユニット 3-1 参加型農業農村開発の理念と手法

第1章 はじめに

1.1 参加型開発とは

1990年代から国際機関で主流化した「参加型開発」について、概念的には「プロジェクトの過程に、外部の専門家や援助機関等(ここでは「外部者」と呼ぶ)だけでなく、住民も主体的に関わり、住民自身がプロジェクトに主体的に関わる力を身につけ、住民の「声」(ニーズ・意思)が反映されること」と表現することができるが、現時点ではまだコンセンサスを得た定義は存在しない。このユニットで扱う「農業農村開発における参加型開発」とは、「農民ばかりでなく開発に関係する利害関係者に対して、開発に関わる全ての段階(計画決定の前の段階、計画・設計段階、建設、維持管理、評価、モニタリング)で、計画の内容について情報を提供し、意見を述べ、決定に影響を及ぼす機会を与え、決定に合意を求めること」とする。もちろん、必ずしも全ての利害関係者が合意する必要はない。

参加は、それぞれのプロジェクトが置かれた状況(社会・政治構造、事業の規模・種類・段階、過去の開発、資源の枯渇状況)によって、いろいろな形態があり、また、その意義も異なっている。

第2章 参加型開発の意義と留意点

2.1 参加型開発の背景

2.1.1 経済開発と技術支援の時代

現在の開発協力の形態が整備されたのは、第二次世界大戦後の戦後復興と、途上国の独立後の自立を図るためであったと言われている。当初は大規模な産業開発や公共事業・生産基盤整備に伴う技術支援を行い、大企業や富裕層の経済活動を活性化させることによって、富が低所得層に向かって徐々に流れ落ち、恩恵が国民にあまねく伝わるという、いわゆるトリクルダウン理論の下で欧米先進国や国際機関の開発モデルによってプロジェクトが進められていった。

2.1.2 「もう一つ」の開発

しかし、先進国政府や世銀をはじめとする国際機関が主導する大規模な経済開発は、途上国の多くの人々に豊かさをもたらさなかったばかりか、貧富の差を拡大したり、都市のスラムが形成されたり、負の効果も目立つものであった。そこで特に NGO などから言われたのが国家経済の開発ではなく、ボトムアップからの開発であった。これは当初の開発の考え方に対して alternative development などと呼ばれている。前の時代と比べると(実際には前のものも継続しているのだが)、フォーカスがマクロからミクロへとシフトしたと言える。しかし、まだこの段階では、人々を直接対象とした開

発支援が必要と考えられたものの、外部者が人々はどのようにするのが良いかを決めていた時代である。

2.1.3 参加型アプローチの出現

マクロレベルにしるミクロレベルにしる、外部者主導の開発は必ずしもうまくは行かなかった。特に貧困層など社会的弱者は、全く恩恵を受けなかったどころか、むしろ以前よりも悪い状況に追い込まれる例まで多く発生した。こうした現実、次第に援助する側にも認識されるに至った。

まず 1970 年代に入る頃から行われるようになったのは、地域開発における対象の詳しい調査や分析であった。それまでは社会進化論的なモデルを一方向的に当てはめていたが、それぞれの対象地域やコミュニティにおいてどのような問題やニーズが存在するのか、社会構造や環境はいかなるものであるか、を入念に調査分析することが行われるようになった。当初は、コンサルタントによる大規模な社会経済調査や、人文・社会、人類学者による時間と人手をかけた structural survey、また、農学者による農村システム調査が行われていた。1970 年代末になると、より安価・実践的で即時性の高い「簡易農村調査法」(Rapid Rural Appraisal, RRA)などが開発され、~~多くの~~ NGO などに取り入れられた(3.1 参照)。1985 年頃には RRA は世界各国で広く使用され、タイの事例が当初モデルとなった。

しかし、RRA が採用されても、当初はあくまで外部の専門家、援助機関側が分析・診断を行い、そして処方を行うための手段として用いられていた。すなわち、この時点ではまだ外部者が良いプロジェクトを形成し、地域住民がそれに参加する、という形が想定されていた。地域住民は、まだ受動的な存在、分析能力に欠ける存在と見られていた。

その後、1980 年代後半に生まれたのが「主体的参加型農村調査法」(Participatory Rural Appraisal, PRA)である。PRA においては、あくまで地域住民が自ら分析し、判断し、行動していく。外部の専門家はその機会を作ったり、分析ツールを提供したり、専門分野において助言を行うなど、プロセスを支援(ファシリテート)するのが役割である。このため PRA においては、外部から参加する専門家や開発ワーカーはファシリテーターと呼ばれている。PRA は 1990 年代になるとかなり体系化が進み、世界中で用いられるようになった。その一方で、RRA と同じように外部者による調査に PRA という名前を付けただけに過ぎない状況も多く発生した。このため PRA は単なる調査ではないということを表すため、「調査」という言葉を避け、「主体的参加による学習と行動」(Participatory Learning and Action : 略して PLA)と呼び、調査者を発案者と呼ぶことにした。

2.1.4 開発の自律性とパラダイム・シフト

参加型開発が言われるようになってからでも、詳細に見ていくとその背景となる考え方はかなりの変化が生じている。1980年代の参加型開発のキーワードは、「人々を前に」(Putting People First)である。人々が進んで参加しなくては開発プログラムは進まないという至極もったもな考え方であったが、この段階では、「外部者が地域住民を優先した開発行為を導入する」のであって、まだ主体は外部者であった。

この後に出てきたのが、開発は自律している、という考え方である。つまり、住民は嘗々と続く「自らの開発プロセス」に参加しており、外部者はそれを前提として手助けを行うという考え方である。この考え方は、Spontaneous Developmentなどと呼ばれているが、それと外部者との関係性はPutting the First Lastという表現でも象徴されるように、外部者自身が後ろに下がるのが重要という考え方である。

つまり、意識的に住民を優先したとは言え、あくまで外部者が良いと考える開発行為に住民の参加を求める、という考え方から、住民が続けている開発のプロセスを外部者が支援する、という考え方へのシフトであり、これをパラダイム(方法論)・シフトと呼ぶ。

2.2 参加型開発の意義

上記のような変遷を経て、現在、農村開発に限らず多くの開発事業において、住民参加型開発手法が急速に適用され始めている。この手法は、住民がその事業やその後の開発過程を自身のものとして認識し(オーナーシップ) 自律的行動を起こさせるのに有効であるとされる。事業要素が上位下達(トップダウン)に決定された場合は、住民は以後の開発活動に対して受け身になりがちで、依頼心と権利意識を増幅しがちである。逆に、住民自身が意志決定した場合はその責任をとり、その後の管理・運営を自主的に行うことが期待できる。その参加型開発手法は、プロジェクト・サイトにおける持続性と、自立的な発展過程をとることを保証し、時間がかかるにしても究極目標の達成を可能にすると言われている。

参加型開発手法は、開発による裨益分配における公正さのみを求めたものでなく、内発的發展を起動し、開発を飛躍的に効率化するとともに、持続性の堅持を目的としている。

他方、参加は何らかの形で個々の住民の義務(犠牲)を伴うことも想起する必要がある。住民の自発的な労働奉仕等を伴わない参加型開発手法は、直近の目標は達成できても、長期的成果は期待できない。それらの手法は、全関係者に幻想を抱かせるのみで、むしろ依頼心の増幅を増すことになるので注意が必要である。

2.3 参加のレベルと理念

次に、外部者と内部者の関係性を、「参加」のレベルという形で考えてみる。参加に関しては多くの文献が住民の関与の程度によってのレベル分けを行っている。ここでは、

外部者が地域住民のために介入する開発協力の一般的なケースに絞り、以下の3つのレベルに分ければ実用性の上では十分であると考えている。これら3つのレベル全てにおいて「住民参加」という言葉が使用されるが、その意味するところは相当に異なっている。

2.3.1 住民の労力提供

外部者が企画を行い、住民に案を提示して労力提供などによる参加を求めるものである。例えば、プロジェクトが植林計画を作り、住民を説得して植林への参加を求めるものなどがあげられる。学校建設であれば、すでに決定されている建設作業に「あなたたちの学校なんだから」と言って住民の労力提供を求める場合が考えられる。このレベルでは計画主体は外部者であるから、住民の側にとっては実際には「労力分担」場合によっては「抛出」あるいは「動員」とでも呼ぶべきものである。

住民の参加を促すために、いわゆる啓蒙活動や Food for Work Program を導入するようなケースも散見される。このような活動は、住民の側に自主的に参加するインセンティブが感じられていないのであるから、この「労力提供」レベルに該当すると考えてよいであろう。

2.3.2 住民との相談

「住民との相談」レベルでは計画段階において、例えば「どのような樹種を導入するか」「どこに学校を作るか」などに関して住民の意見を求めた後に、やはり外部者が計画を作るものである。住民の意見が反映されているとはいえども、イニシアティブは外部者がとっているし、多くの場合、植林を行うことや学校を作ることも外部者が決定しているか、あるいは住民に対して提案を行っている。

すなわち、外部者による、あるいは外部者が納得できる目的設定がワークショップなどで「住民参加で」行われた後に、さらに投入としての住民参加が求められているわけである。たとえプロジェクトの目的として「住民自らの生活改善」が謳われていても同じことである。

2.3.3 住民の主導権

このレベルでは植林を行うかどうか、学校建設を行うかどうかまで含めて、住民が状況判断や計画の立案・実施の主導権を持つ。住民の側から「植林を行いたい」という意思が示されない限りは、外部者が植林の実施を住民に対して強く勧めたり、ましてや啓蒙したりすることはない。住民が「学校を作ろう」と言い出す以前に、学校建設を提案していることもない。このレベルでは、外部者が設定する指標は論理的に存在し得ない。いつまでに、どこまで進めば、満足のいく状況になるかは、全て住民側の判断するところである。外部者の役割は、話し合いの場を設定したり、住民に求められたときに必要

な情報を提供したりする、いわゆるファシリテーションにとりあえずは限られる。

下表は、上記3つのレベルをまとめたものである。参加型開発の理念は、まさに住民のオーナーシップ、自主性、主体性といった表現と密接に関係しているのであり、本来住民が労力として物理的に「参加する」ことや、住民の置かれている状況を調査したり、住民の同意を取り付けたりするためのワークショップへ「参加する」ことだけを意味するのではない。

表 2.3 各段階での住民参加レベル

	住民と外部者の関係		
	住民の労力提供	住民との相談	住民の主導権
目的設定の主体	外部者	住民の情報で外部者	住民
計画作成の主体	外部者	住民の情報で外部者	外部者の手伝いで住民
作業の主体	外部者の指示で住民	外部者の指示で住民	自発的に住民
評価の主体	外部者	ケースによる	外部者の手伝いで住民
参加の意味	動員・役務提供	出席・了解	主導性

2.4 参加型開発手法の意義と留意点

JICA 東南部アフリカ地域支援事務所がザンビアにおいて参加型開発手法による村落開発を試行した経験をまとめた「東南部アフリカの村落開発 - 理論と実践 - 」によると、PCM ワークショップを実施する前は、参加村民に自主性が感じられず、依頼心の強い状況であったものが、問題分析、PDM 作成、マスタープラン実施と段階が進むにつれて自主的活動も始まり、将来像への認識の共有、決定権への自覚、共同体変革主体としての自覚、同胞意識の昂揚等の具体的心理状況の変化が見られたとして、一連の活動における「参加」の一時的な効果を以下のようにまとめている。

- ・ 村内の潜在的労働資源・知恵の継続的発現
- ・ 村民の自主自立気運の漸増
- ・ 共同体の活性化

この結果、住民が真に主体的に企画・立案、実施・運営を行ったプロジェクトは、参加が少ないか装わされたプロジェクトに比べ、長期的インパクトは大きく、持続性も確保されることが、現地での持続的発展から言えるとしている。報告書である「東南部アフリカの村落開発 - 理論と実践 - 」では試行のためのパイロットプロジェクト実施を通じて得られた参加型開発手法の意義を以下のようにまとめている。

- ・ 運命共同体としての同胞意識・連帯感の再確認と強化
- ・ 生活空間の変革主体としての自覚の醸成
- ・ 自律の必要性和責任感・義務感の啓発
- ・ 開発に参加する具体的契機の提供

- ・ 住民による具体的村落未来像の共有化
- ・ 総福祉向上への希望、誇りと自尊心の覚醒

農村開発、地域開発に住民の参加は必須であり、効果的に参加が達成されれば大きな潜在能力の発現が期待できる。しかし、一方で、本報告書は参加のマイナス面には注意を払うべきであるとして、多くの関連プロジェクトは住民参加を促すために（短期的評価を上げるために）例えば食事提供などのようにいくつかの直接的参加動機を準備しており、その目的のみの参加者がいる事実を明らかにしないこと、また、ドナー及び公的機関は住民に対し無意識に好都合な結論へ誘導し、あたかも住民に変革過程に参与した錯覚を植え付けようとしがちであること等を指摘している。このような場合、プロジェクトが開始された後の住民の主体認識や自立発展は少なく、持続的な地域発展を長期的に追求する目的意識は急速に衰えるので、参加型開発手法を効果的とするためには、以下のような点に留意する必要があるとしている。

- ・ 村民全階層、もしくはその代表がプロジェクト企画立案過程に参加しているか
- ・ 必要な情報の提供は行われたか
- ・ 参加者公正を担保する具体的手段はとられているか
- ・ 村人が自由に発言できる雰囲気を作り出し、十分な討論の時間は確保されたか
- ・ 村民の自発性と自助意識、開発主体である認識は十分高められたか
- ・ 階層間の確執、権益調整は図られたか
- ・ 事業実施の際の責任と活動について住民の意思表示は十分に行われたか

第3章 参加型開発手法の概要と活用状況

3.1 簡易農村社会調査（Rapid Rural Appraisal：RRA）

3.1.1 手法の概要と活用状況

「簡易農村社会調査」などと訳される RRA は、農村住民との直接対話を通して村の暮らしに関する情報を収集する手法である。RRA は 1970 年代後半、イギリス・サセックス大学のロバート・チェンバースらにより提唱され、1980 年代半ばには農村調査の有力な手法として注目されるようになり、農業関係の研究機関等で活用が進んだ。

1990 年代には国際機関や先進国の援助機関にも広がり、JICA でも数年前から林業関係の開発調査を中心に使われ始めている。RRA 調査は、定量的調査を中心とした従来型調査の欠陥を補うものとして、以下のような理由により、近年注目されている。

まず、従来型では、調査する側に一定の予見があり、調査はその予見を検証することに重点が置かれるが、RRA 調査の場合は、一定の予見を持たず村の状況があるがままに理解しようとする。具体的には、従来型の農村社会調査は、統一された質問票を用いる全数または標本調査、実施機関やプロジェクト予定地周辺の農民への限定的な聞き取り調査のどちらか一方、あるいはそれら 2 つの組み合わせが主流であった。このような従来型の調査手法では、調査対象を定量的に捉えることは可能であるが、ある状況の背景、

原因や村の意思決定プロセスなどの定性的情報を把握することは困難である。加えて、実施機関やプロジェクト予定地での聞き取り調査では、実施機関や村長など現地の一部関係者からの情報のみに依存することになり、情報に偏りが生じることから信頼性に問題があった。

これに対し、RRA 調査では、事前に決まっているのは話題及び、話を進めるための材料とルールだけであるため、当初調査員が承知していなかった重要な課題を臨機応変に取り上げたり、村内の様々な状況を村人とのやりとりを通じてその場で分析することができる。さらに聞き取りの対象者も多様である。

また、従来型の調査では、母集団の規模が大きく構成員の同質性が低い場合、ある程度の調査精度を確保するためには多くの標本数が必要となり、時間とコストがかかるが、RRA 調査では、比較的短期間に調査を実施することができる。

RRA 調査は、対象地域を総合的に捉える中から地域の問題点と可能性を探るために、多様で信頼できる定性的情報を簡易に低コストで収集する手法として国際機関(FAO や世界銀行などのプロジェクト)、援助機関、発展途上国の研究機関(タイのコンケン大学など)、NGO などで活用が進んでいる。

3.1.2 特徴

RRA には以下の特徴がある。

- (1) 地域の問題点を知るためには、村人に彼らの言葉で村の暮らしを語ってもらうことが必要であり、このためオープンエンドな質問形式(選択肢を提示せず質問を行う形式)をとる。
- (2) 対話では調査項目リストと様々な調査技法を必要な場面で効果的に活用し、短期間で多岐にわたる村の情報を収集する。
- (3) 調査においては調査精度を高めるため「多角的視点」が確保されるよう下記のよ
うな配慮が必要である。

) 多角的な専門的知見の調査への反映

農学、土木工学、人類学、経済学など専門性の異なる団員がチームを組んで調査を行い、チーム内議論とそれぞれの専門的知見に基づき多角的に調査結果を分析し、入手データの信頼性を高める。

) 村内の異なる社会グループ・社会経済階層の意見の調査への反映

立場、社会経済状況の異なるグループ・世帯・個人と対話することで事実のクロスチェックをおこなう。

) 異なる情報源から提供された情報の信頼性の検証

中央政府からの情報、地方行政機関、郡委員会、村委員会、NGO、協同組合など異なるレベルの情報を収集し、村における調査結果とのクロスチェックをおこなう。

3.1.3 手順

以下に典型的な RRA 調査の手順を示す。

(1) 企画

調査チームの構成検討、調査時期の決定、調査目的とチーム構成員の業務内容の検討、予算確保

(2) 準備

ロジスティクスの手配、チーム構成員への RRA 訓練、チーム内議論による SSI (注 1)の策定、調査手順(プロトコール)の確認、使用する視覚的技法の選択

(3) 事前情報収集

地方行政機関、関連省庁の地方事務所などでの調査対象村に関する基礎情報収集、村訪問、村の踏査

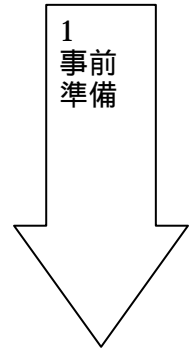


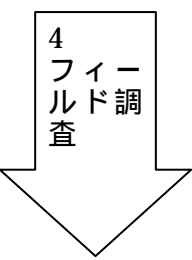
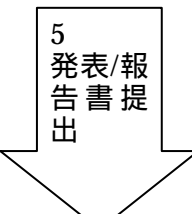
(4) 調査

グループインタビュー、世帯インタビュー、キーインフォーマント(注 2)へのトピカルインタビュー』(注 3)

(5) まとめ

チーム内での調査結果分析、調査結果と調査団提言の村人に対する発表、村人からのフィードバック

図 3.1 RRA手法調査手順フロー（開発調査（M/P策定）の場合）

時期	農村社会調査団員	他の団員 カウンターパート	受益者その他の 重要な関係者
本格調査の第1 次現地調査の なるべく早い 時期に他の技 術調査に先だ って実施する。 1. 3日間程度	 <p>1 事前準備</p>	a.調査チームの結成 b.外部参加者のTORの作成 c.調査時期の決定 カウンターパートが参加する。	
2. 2週間程度	 <p>2 情報収集と調査対象の選定</p>	a.対象村の絞り込み b.対象村の検証 c.調査村に関する情報収集 カウンターパートが参加する。	必要に応じローカルコンサルタント、NGO、大学などが参加する。
3. 1週間程度	 <p>3 PRA調査の準備</p>	a.RRAトレーニング b.質問項目リストと技法の選定 c.プロトコルの確認 d.ロジスティクス手配 カウンターパート、他の技術団員が参加する。	必要に応じローカルコンサルタント、NGO、大学、住民代表などが参加する。
4. 2ヵ月程度 (移動日含み、 10村×5日)	 <p>4 フィールド調査</p>	a.コミュニティインタビュー b.世帯インタビュー c.トピカルインタビュー d.チームミーティング カウンターパート、他の技術団員が参加する。	ローカルコンサルタント、NGO、大学、住民代表などがチームへ参加する。
5. 1週間程度	 <p>5 発表/報告書提出</p>	a.調査結果まとめ b.実施機関へ発表 c.RRA報告書提出 カウンターパート、他の技術団員が発表に参加する。	住民代表、実施機関・地方行政組織、NGO等を招待する。

3.2 主体的参加型農村調査法 (Participatory Rural Appraisal : PRA)

3.2.1 手法の概要と活用状況

PRA は、RRA より生まれた参加型による調査・立案手法で 1980 年代後半より NGO や農業関係の研究機関で使われ始め、一部国際機関でも活用の事例がみられる。RRA は外部の人間の立場から必要な情報を収集することを目的としあくまでも『調査』に比重がおかれているが、PRA では調査の主体は住民であり、調査そのものが住民の積極的な開発への意欲を促すプロセスとして捉えられ、調査者は住民の自主的なプロジェクトづくりを補助することが求められる。このため PRA は特に住民のイニシアティブによるコミュニティー開発事業や資源管理事業の事前審査などに活用されている。

ただし、現状では PRA を実施する上での時間的・人的制約が大きく、各機関でも経験の蓄積が十分とはいえない。

3.2.2 特徴と手順

PRA 調査も RRA 調査同様に様々な視覚的技法を用いながら聞き取り調査や村内でのミーティングをおこなう。RRA 調査との違いは、まず、調査そのものの主体が住民(調査チームに住民が参加する)であり、外部からの参加者は調査員というよりはむしろ住民が調査・立案を行うための補助者の役割を果たす。また、調査項目も RRA は村の全体像の把握を重視するが、PRA では村人の問題意識や要望内容の重要度など、アプローチの選択や実施可能性などより立案を意識した質問項目に重点がおかれている。

なお、RRA と PRA の区別については 2 手法の思想上の違いは明確でも、実際の応用面では調査手順など類似点が多い。また現在、RRA と PRA の手法の優劣について、一部に RRA を時代遅れとして PRA の優位を唱えたり、逆に調査手法としての RRA の優位を唱える向きがあるなど、手法に対する評価も様々である。

表 3.2 RRAとPRAの比較

	RRA	PRA
主な発展期	1970年代後半～1980年代	1980年代後半～1990年代
革新の主な担い手	大 学	NGO
主な利用者	援助機関、大学	NGO、政府の現場機関
従来見落されていた重要な資源	地域住民の知識	地域住民の能力
主な革新の内容	手 法	行動様式
外部者の機能	(住民から) 引き出す	促進する
目 的	データ収集	エンパワーメント
主な実施者	外部者	地域住民
長期的な成果	計画、プロジェクト、出版物	持続可能な地域活動と組織

表 3.3 RRAとPRAの連続性

過程の特徴	RRA ←————→ PRA
形 態	調査し答を引き出す ←————→ 促進しエンパワーする
外部者の役割	調査者 ←————→ ファシリテーター
情報の所有者、 分析者及び利用者	外部者 ←————→ 地域住民
利用される手法	「RRA手法」 ←————→ 「PRA手法」

3.3 目的指向型農村調査法 (Project Cycle Management : PCM)

3.3.1 手法の概要と活用状況

PCM は、1960 年代にアメリカで「ログフレーム」としてその原型が生まれ、70 年代後半以降・UNDP・UNICEF・FAO など多くの国際機関がこれを導入してプロジェクトの運営管理に活用してきた。80 年代には、ドイツ技術協力公社(GTZ)により分析段階に「参加型」の概念が加えられ、手法はさらに改良された(「ZOPP 手法」)。今日も、多くの国際機関や二国間援助機関が、ZOPP、PCM あるいはログフレームなど様々な名称の下でこの手法を活用している。

日本では、90 年代前半より同手法(特に ZOPP 手法)が研究され、92 年に JICA が試行的な導入を開始した。JICA がプロジェクト運営管理に PCM を活用する場合は、同手法は特に JPCM と呼ばれている。

PCM は、基本的には、プロジェクトの運営管理手法であり、厳密には農村社会調査手法とは言いがたい。ただし、PCM を構成する参加型計画手法の中に現状分析のフェーズがあり、この部分は、農村社会調査に通じるところがある。PCM は、参加型計画手法とモニタリング・評価手法の 2 つの手法により構成されている。参加型計画手法はプロジェクトの計画立案段階で用いられ、モニタリング・評価手法は、プロジェクトの実施期間中あるいは事後に活用される。

3.3.2 特徴

PCM は、以下の 3 つの利点、を持っている。

(1) 一貫性

PCM では、PDM (Project Design Matrix) と呼ばれる標準化された概要表が、プロジェクトの運営管理の基本的な指針になる。プロジェクトに最も重要な情報が PDM に明確に規定されているため、運営管理が比較的容易であり、プロジェクト期間途中で担当者の交代などによる影響を受けにくい。また、評価者個人のプロジェクトに関する知識の多寡に関わらず、モニタリングと評価が標準的な形で実施される。

(2) 論理性

PCM では、因果関係によって問題状況の分析を行ない、さらに手段と目的の論理関係に基づく課題の体系化を行なう。このような論理性により、効果的な政策や戦略、活動を 1 組の体系化されたプロジェクトのアプローチとしてまとめることができる。結果として、分析に誤りがなければ、プロジェクトの期待効果の実現度は大きいものとなる。これらの分析は、ワークショップと呼ばれる独特のディスカッションを通じて行われる。このワークショップは、参加者の意見をカードに記入しボードに貼り付ける形で行うため、議論が視覚化される。これにより、参加者の集中度が高まるとともに、論点の整理が円滑に行われ、論理的な分析が可能となる。

(3) 参加型

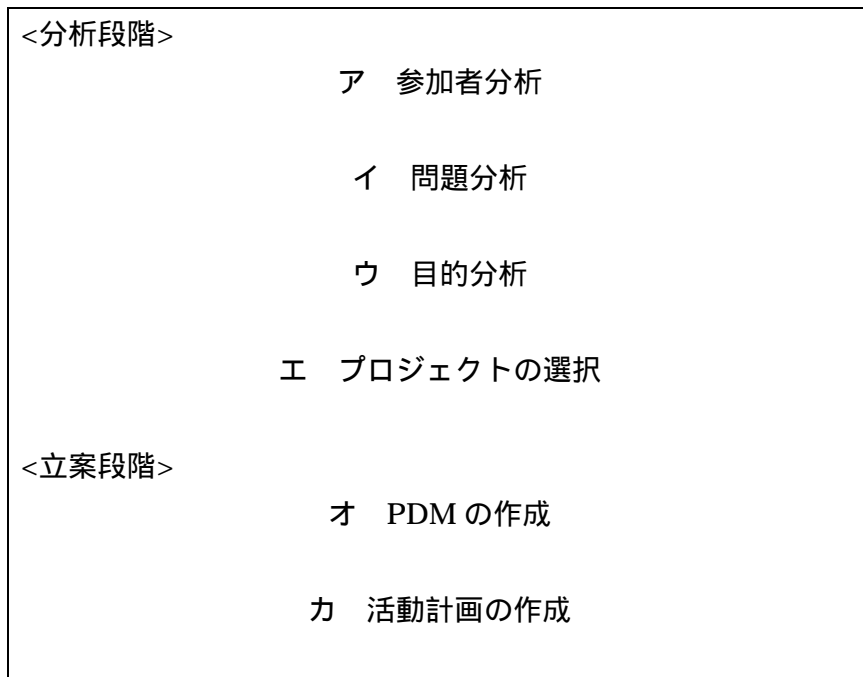
プロジェクトにかかわりを持つ全ての重要な組織や個人(例えば、調査対象地の地域住民、援助国・被援助国双方の行政関係者や異なる分野の専門家、その地域で活動する NGO 等)がワークショップに参加し、上述のような分析を行なう。ワークショップとは、モデレーターと呼ばれる司会進行役の指導の下、一定のルールに基づいて行われるディスカッションであり、これにより住民の抱える重要な問題点をもれなく検討することができる。また、地域住民、援助国・被援助国双方の行政関係者やいろいろな分野の専門家という立場の異なる関係者が複数の視点から議論するため、より実現性の高い計画が立案できる。ワークショップにおいては、特に将来の受益者である住民が主体的に分析から計画立案にまでかかわることができるため、住民のニーズを細かくくみ取ることができると同時に、彼らのプロジェクト参加への意欲を非常に高めることができる。この分析から計画立案部分までの論理的なフローとその過程への住民の「参加」は、他の社会調査にはない強みといえる。

なお、PCM ワークショップにおいては、特定の個人ではなく参加者全体の満足度を高めるために、基本的に多数決は避け、議論の過程での全体の合意を重んじている。

3.3.3 参加型計画手法

PCM 手法のうち、参加型計画手法の具体的な手順は、以下のとおりである。

プロジェクト`サイクルの初期に用いられる参加型計画手法は、以下に示すように、分析段階と立案段階からなり、これらはさらに細かいステップに分かれている。参加型計画手法は、プロジェクトにかかわりのある関係者が 10 数名一同に会して行われる一連のワークショップにより実践されることになる。



以下が各ステップの詳細である。

) 参加者分析

プロジェクトの影響を受ける全ての組織や団体の特徴や問題をカードに書き出す形で明らかにした上で、プロジェクトの主たる受益者である「ターゲットグループ」を明らかにする。最終的に、関係する諸団体・組織が将来のプロジェクトに対してどのような役割をになうかを示す「概要表」を作成する。(注：ここでの「参加者」とは、ワークショップの参加者ではなく、プロジェクトに何らかの関係を持つ者である。)

) 問題分析

ターゲットグループに関する問題の状態を明らかにする。ここでは、因果関係に基づいて具体的な問題を整理した「問題系図」を作成する。具体的には、参加者が、上記の参加者分析の結果確認されたターゲットグループにとっての問題をカードに書き出す。それを、モデレーターが内容を明確にしたり、内容的に重複するカードを外したりした上で、複数のカードを比べて、原因となるカードをその結果となるカードの下に張り付けていく。この作業を数次にわたり繰り返して、ターゲットグ

ループの抱える諸問題をツリーの形に整理する。

) 目的分析

問題分析で作成された問題系図を使って、目的(望ましい状態)の体系化を行なう。具体的には、個々の問題カードをその問題が軽減・緩和された状態を示す目的カードに置き換えることから始め、さらに必要な目的カードを追加したり、不適当な目的カードを外したりすることによって、「目的系図」を作成する。

) プロジェクトの選択

プロジェクトのアプローチの代替案を比較して最も適当と思われるアプローチを選び、プロジェクトの範囲を絞り込む。具体的には、まず、目的系図のなかで将来のプロジェクトの目標の候補となる目的カードを・選ぶ。そのカードの下に枝分かれしている複数のカード群は、そのカードに書かれている課題を実現するための代替的なアプローチとなるので、目的系図に線を書き込む形で代替アプローチを確認する。さらに、効果の大きさ、効率性(費用対効果)、技術的な実施可能性などを考慮して、最も適当なアプローチを選択する。代替アプローチを比較する際は、プロジェクト・アプローチの「比較表」を作成する。

) PDM の作成

これまでの分析段階での討議とその成果品に基づき、標準化された書式を用いてプロジェクトの骨格を固める。具体的には、上記) のステップで選ばれたアプローチに基づいて、プロジェクトの概要等重要情報をとりまとめた PDM を完成させる。PDM の主な構成要素は、プロジェクトの要約・指標・指標データ入手手段・外部条件である。各項目の内容は、以下のとおりである。

・プロジェクトの要約：

上位目標、プロジェクト目標、成果、活動内容のプロジェクトの最重要情報

・指標：

具体的に示された上位目標、プロジェクト目標、成果の到達点

・指標データ入手手段：

指標の実績値を確認する手段、具体的には、何らかの文書・統計など

・外部条件：

プロジェクトが成功するために必要であり、蓋然性は高いが、当事者が管理することのできない重要な条件

) 活動計画(Plan of Operations、略称「PO」)の作成

PDM の作成に引き続き、活動計画というプロジェクトの基本計画を形成する。これは、プロジェクト期間中の月単位の各活動のスケジュールとその担当部署を明示した基本計画である。

3.3.4 モニタリング・評価手法

参加型計画手法と並びPCM手法を構成するもう1つの重要な手法として、モニタリング・評価手法がある。これは、狭義では、調査手法とは言えないが、PCMの全体像を把握するために重要であるため、同手法についても概要を説明する。

(1) 定義

) モニタリング :

当初のスケジュールに従ってプロジェクトが運営されているのかどうかをチェックし、必要に応じて計画の修正を行なうこと

) 評価 :

達成度・効率性・妥当性などの複数の角度から包括的にプロジェクトの実施状況を分析すること

(2) 目的

) 実施中のプロジェクトまたはプログラムの質を改善すること

) プロジェクトまたはプログラムの実施に伴う公的な資金投入の結果を、納税者や政策決定者に対して明らかにすること(説明責任を持つこと)

) 将来のプロジェクトのための教訓を引き出すこと

(3) 実施要領

) モニタリング

a 実施者 : 対象となるプロジェクトのチーム・メンバー

b 時期 : プロジェクト期間中の6ヵ月ごと

c 内容 :

- プロジェクトの計画達成度、投入、活動、成果の進捗状況、および外部条件の現状
- 目標達成への障害となる要因の分析
- 必要な対策の策定

d 方法 : PDM、活動計画およびモニタリング記録を利用する

) 評価

a 実施者 : 適切な専門知識を持つ第三者

b 時期 : プロジェクト実施中、終了時、及び終了後

c 内容 : 5つの評価項目

- 目標達成度(目標/計画の達成度の原因分析)
- 効率性(投入に対する成果の大きさ)
- インパクト(プロジェクト目標以上のレベルでの当初予期していない「効果」)
- 計画の妥当性(相手国の開発政策との関連、受益者のニーズとの関連、計画の論理性・緻密さ)
- 自立発展性(制度的・財務的・技術的な観点)

d 方法：PDM と活動計画を利用する

図 3.3 .PCM 手法調査手順フロー（開発調査（M/P 策定）の場合）

時期	参加型計画団員	他の団員 C/P	受益者その他 の重要な関係 者
本格調査の第 1 次現地調査における他の調査（従来型・RRA 調査）で代行	1 事前準備	a.対象地域における基礎資料・統計類の収集 b.調査地域の類型化作業 c.ワークショップ出席者手配 d.ロジスティクス・調査資機材・会場の手配	
同じく第 1 次現地調査中の技術調査終了後に実施(移動含め 6 日間程度)	2 ワークショップ(1)	a.手法に関するプレゼンテーション b.参加者分析 c.問題分析 d.目的分析 e.結果のまとめ	基本的に他の団員とカウンターパート全員がワークショップへ参加する。 住民代表、相手国政府職員、地域で活動する NGO 代表者が参加する。
2 に引き続き実施(移動日含め 3 日間程度)	3 ワークショップ(2)	a.手法に関するプレゼンテーション b.参加者分析 c.問題分析 d.目的分析 e.結果のまとめ	基本的に他の団員とカウンターパート全員がワークショップへ参加する。 相手国政府職員(本省の担当官を含む)が参加する。
3 に引き続き実施(移動日含め 4 日間程度)	4 ワークショップ(3)	a.既存の目的系図の見直しと PDM・ログフレームへの転化 b.PDM/ログフレームの情報とセクター目標との関連づけ c.PDM/ログフレーム中の主体の明確化 d.専門家間の活動計画連携・調整	基本的に他の団員とカウンターパート全員がワークショップへ参加する。

第4章 終わりに

本ユニットでは、参加型開発に至るまでの背景と、いくつかの手法についてその概要を紹介してきた。世界中で国際協力が進められてきた中で、どうも何かうまくいっていない、何か違うという感覚を多くの関係者が抱くようになり、何処が違うのか考えた時に、地域住民のことをあまり考えずに、政府を優先してきたために成功しなかったということがわかってきた。

しかし、参加型開発を推進すべきということはわかっていても実際の現場ではその実施に当たり多くの困難を抱えているケースもある。「参加」という言葉を都合良くねじまげて解釈することなく、“Putting people first” の概念を常に確認しながら進めていくことが重要である。

主体的な参加型のアプローチが多くの場所で採用され、多くの人たちが恩恵を受けられることを期待したい。

注1：SSI (Semi-Structured Interview)

人類学、心理学、ジャーナリズムなどで利用されている方法。事前に質問形式を決めず、調査したいトピックとサブトピックのみをリスト化してインタビュー時のガイドラインとして使用する。実際のインタビューでは、質問毎に回答を求めるのではなく、回答者にトピックについて語ってもらうよう会話をリードする。SSIによるインタビューは調査者の経験、会話技術、現場の柔軟性など、コミュニケーション能力に大きく左右されるため、事前の訓練が不可欠である。

注2：キーインフォーマント

調査トピックや村のある状況について特別な知識を有しているインタビューの対象者。例として村の長老、農民リーダー、村の雑貨店、仲買人、農業普及員などがあげられる。

注3：トピカルインタビュー

コミュニティーインタビューや世帯インタビューでは村や世帯の全体的状況把握を主な目的とするが、トピカルインタビューではトピック(話題)をしばり、特定のトピックについて詳細なインタビューを行う。トピカルインタビューの対象者は、調査しようとするトピックについて特別な知識を有する個人・グループである。

参考・引用資料

佐藤寛 [2003] 『参加型開発の再検討』アジア経済研究所』

野田直人 [2001] 『参加型開発とNGO 講義テキスト』

独立行政法人国際協力機構 東南部アフリカ地域支援事務所 [2006]『東南部アフリカの村落開発 - 理論と実践 - 』

独立行政法人国際協力機構 農林水産開発調査部 [2001]『農村社会調査手法の研究報告書(理論編)』

独立行政法人国際協力機構 農林水産開発調査部 [2001]『農村社会調査手法の研究報告書(実施要領)』