

都市貧困地域でのコミュニティ開発における合意形成とアカウンタビリティ  
—パプアニューギニア国首都圏セトルメント地域総合コミュニティ開発の事例から—

川畑 雅之

## 「研究の目的と方法」

研究の目的は、「コミュニティ開発において、どういう形で住民が事業に参加するかが重要であり、参加型手法をどのように合意形成やアカウンタビリティに反映し、コミュニティの組織作りや規範形成につなげていくことが可能か」を事例を通じて実証することである。

研究の方法は、事例研究であり、事例として取り上げる「パプアニューギニア国首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発」は、独立行政法人国際協力機構（JICA）が行う技術協力プロジェクトであり、2005年4月に開始され2007年3月まで2年間の予定で実施中の案件である。筆者は、「参加型開発及びパイロット事業計画策定」の専門家としてコンサルタントのメンバーとして参加しており、参加型コミュニティ開発における合意形成とアカウンタビリティの重要性に焦点をあて、「都市貧困地域でのコミュニティ開発における参加型手法とアカウンタビリティ」という課題を論文テーマとして選択した。

コミュニティ開発においては、コミュニティの積極的参加が必須で、コミュニティ・リーダーを通じたコミュニティとの合意形成やアカウンタビリティ能力は非常に重要であり、さらにその後のコミュニティの自立発展性を考える上で鍵になるという仮説は、事例プロジェクト初期段階での参加型手法を用いた社会調査と分析結果に基づくものであり、当論文にて実証を行う。

また、JICAでは既に10年にわたりPCM手法におけるPDM（Project Design Matrix）をプロジェクト計画や管理、モニタリング・評価に使用してきているが、本来「ツール」として使われるべきPDMが一度作成されると変更しにくい「ルール」に変化してきており、PCM手法自体の限界と言う議論も起こっている。その中で、当該技プロにおいては、プロジェクト開始後、社会調査による実態詳細分析やコンサルタントによる分析に基づく提言をきっかけにPDM修正を行った上で、政府職員とともにコミュニティ・リーダーへのキャパシティ・デベロップメントを実施しており、PCM手法本来の参加型ツールとしての観点での分析と検証も期待している。

最終的な結論として、都市貧困地域でのコミュニティ開発における教訓と提言を導き出しながら、コミュニティ開発における合意形成とアカウンタビリティの重要性を説く。そして、合意形成とアカウンタビリティの重要性をコミュニティの組織作りや規範形成につな

げていく可能性を探る。

## 「論文の構成」

はじめにー合意形成とアカウントビリティ

### 第1章 序章

- 第1節 パプアニューギニア国首都圏セトルメントの背景
- 第2節 セトルメント地域における総合コミュニティ開発の意義
- 第3節 総合コミュニティ開発対象セトルメントの種類

### 第2章 総合コミュニティ開発における参加型手法とパイロット事業計画策定

- 第1節 社会開発アプローチとツールとしてのPCM手法導入
- 第2節 総合コミュニティ開発におけるPCM手法の有効性と限界
- 第3節 PCM手法を用いたパイロット事業計画策定

### 第3章 パイロット事業の実施における教訓と知見

- 第1節 パイロット事業実施におけるセトルメント毎の進捗結果と特徴
- 第2節 パイロット事業実施からの教訓
- 第3節 パイロット事業実施からの知見

### 第4章 結論

- 第1節 パイロット事業評価でのセトルメントの種類化
- 第2節 都市貧困地域でのコミュニティ開発における教訓と提言
- 第3節 コミュニティ開発における合意形成とアカウントビリティ

むすび

参考文献一覧

付属資料： JICA 技術協力プロジェクト「パプアニューギニア国首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発」の概要

## 「論文の概要」

社会開発プロジェクトを実施する際に重要なことは、その社会開発事業の必要性やプロジェクト目標をその開発事業実施者側だけでなく事業の受益者や関係者によりよく理解され協力を得られることである。近年コミュニティ開発において参加型開発が必須のものになってきているが、いかに住民が事業に参画するかは、住民の合意形成と実施におけるアカウンタビリティが鍵となり、事業の成否とその後の自立発展性に大きくつながるものである。

コミュニティ開発において、パイロット事業を実施することはあくまでもその開発プロセスのひとつであり、そのコミュニティが目指す目標を達成するための手段であると認識されなければならない。開発プロセスの主体であるコミュニティ側もその事業実施者を含む外部協力者も、コミュニティが目指す目標を明確にするためには、コミュニティ開発でのパイロット事業計画策定において、その対象となる地域やその住民の歴史的背景、文化や特性をよく理解することが重要となってくる。

「パプアニューギニア国首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発」は、首都圏セトルメント地域の問題に取り組むため、JICAによる技術協力を得ながら、本プロジェクトのパイロット事業対象候補地のセトルメントに対し社会調査を実施し、パイロット事業対象地域として選定されたセトルメントに対して、複数のパイロット事業を実施する。最終的には、これらパイロット事業実施を通じて導出されたセトルメント開発に関する教訓及び提言を取りまとめながら、セトルメント開発にかかる関係行政官とコミュニティ・リーダーの総合能力が向上することを目標とする。

セトルメント地域における総合コミュニティ開発の意義としては、最終的にはコミュニティの形成を通して、社会開発としての理念であるコミュニティによる自立、自助、自決の「内発的发展」を目指すものであり、その基本段階としてそのコミュニティ開発を担当する関連官庁の行政官及びその組織としての能力向上を第一義として行うことであり、本プロジェクトはその意義に添ったものとして実行されるものと言える。その先には、本来のコミュニティ開発プロセスとしての上位目標とされる対象コミュニティでの生計向上や自立が見えるようになってくる。

当該プロジェクトを通じて、セトルメントの組織形態に基づく類型化に重ねてパイロット事業を通じた合意形成活動に焦点をあてた類型化を行い分析・評価することで、コミュニティの組織としての脆弱性がある場合の参加型開発における教訓が得られてきたと言える。それは、そのコミュニティの状況、歴史、特性、弱点等に関する社会調査を行い、またその組織形態、縦の系図やリーダーの能力、コミュニティ内の横の組織の有無、その組織の活動

状態等を十分に把握した上で、支援する外部者も含む事業実施者が、プロジェクトの合意形成活動に関する支援形態を選択すれば、プロジェクトの成功率が上がるということである。

パプアニューギニア国の場合は、「ワントク」という伝統的相互扶助組織は全国的に存在し、近代化された首都圏の強制的開発かつ自然増加する結果となったセトルメントにおいても伝統的組織は残っているが、セトルメントはコミュニティと呼ぶには脆弱すぎると言えることが分かってきた。地方自治という観点で言えば、コミュニティの形成や強化が、あらゆる住民の問題解決の第一歩であるということが当該プロジェクトを通しての一番大きな教訓となった。

最後に、当該プロジェクトはカウンターパートやコミュニティ・リーダー個人の能力開発が中心となっているが、個人開発の次は組織としての規範が形成されるべきことは余語理論でも述べられており、責任官庁やコミュニティによるコミュニティ開発の次のステップとして、組織としての体制強化や、制度面の改善や整備を行うことが必然的となり、コミュニティ開発の今後の目標が明確になってきた。

それは、コミュニティにおいては、「やる気」のあるリーダー達を合意形成やアカウンタビリティ活動を通じて育てることで、コミュニティの中に「協議のメカニズム」を形成していくことが、脆弱なコミュニティの組織の体制強化と組織の多元性を伸ばしていき、コミュニティを成熟させることにつながっていく。また、政府側としては、行政官の能力向上だけでなく、コミュニティの発展を支援するための組織体制作り、制度面の改善や整備等を実施していく必要がある。行政官の能力向上と組織作りとして、コミュニティ開発の窓口をその対象地域の責任官庁の中に作り、例えば日本での「生活改善普及員」のような役割の行政官の育成を図ることを提言する。