

# Project Cycle Management から見るプロジェクトを 超えた取り組みの課題

JICA 草の根技術協力事業「スリランカ紅茶プランテーション農園における青年層を活用した学童補習活性化事業」を事例として

栗原 俊輔

## はじめに

本稿は、開発プロジェクトの計画・立案・実施および評価の手法である Project Cycle Management (PCM) で使用される、PDM (Project Design Matrix) の設計妥当性を、実際のプロジェクトを事例にとりあげながら、PDM の特性である論理性と一貫性に沿って検証する。特に、社会構造の変化を期待できないコミュニティでのプロジェクトにおける、プロジェクトのインパクトと持続性について PDM の上位目標とプロジェクト目標の論理性・一貫性および外部条件の設定方法から考察する。

事例として、JICA (国際協力機構) の草の根技術協力支援スキームにより 2018 年 2 月から 2022 年 1 月までの 4 年間、宇都宮大学国際学部栗原研究室が主体となり実施された「スリランカ紅茶プランテーション農園における青年層を活用した学童補習活性化事業<sup>1)</sup>」を取り上げる。社会構造の変化が期待できないスリランカの紅茶プランテーション農園コミュニティへのアプローチ方法が PCM の枠組み内で説明でき得るのか検証を試みるのが本稿の目的である。

## I. PCM と PDM

PDM の作成は、PCM によるプロジェクト立案に際して、その最も基軸となる作業である。プロジェクト対象地域の抱える問題を整理し、プロジェクトという限られた時間、予算、労力等のインプットをどのように組み合わせるかを精査し、その解決方法を見出すフレームワークが完成し、PDM というひとつの枠組みにまとめられる。この手法の原点は、1969 年のアメリカ国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) による政府開発援助 (ODA) の事業計画・立案手法として開発された Logical Framework

Analysis (LFA) 手法に遡る (American University, 2015)。

LFA は、いうなれば開発援助ではじめて、プロジェクトの構成を論理的に整理し、計画・立案を体系化したものであるが、これに続いて 1983 年にドイツの GTZ (ドイツ技術協力公社) が、ZOPP 手法 (目的志向型プロジェクト計画立案手法) を導入した (Kunzel, 2001)。日本においては、1994 年に FASID (国際開発高等教育機構)<sup>2)</sup> によって、GTZ の ZOPP 手法をもとにした PCM 手法が確立され、JICA の開発プロジェクトの企画立案・実施においてこの手法が使用されるようになった (JICA, 2007)。

PCM 手法とは、「開発援助プロジェクトの計画立案・実施・評価という一連のサイクルを「プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM: Project Design Matrix)」と呼ばれるプロジェクト概要表を用いて運営管理する手法」(国際開発高等教育機構, 2007) であるが、PCM 手法の最大の特徴は、その論理性と一貫性にあるといえ、これを一覧としたのが PDM (プロジェクト概要表) である (図 1)。

図 1 Project Design Matrix (プロジェクト概要表)

プロジェクトの要約	指標	入手手段	外部条件
上位目標			
プロジェクト目標			
アウトプット			
活動	投入		前提条件

出典: 国際開発高等教育機構「開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント」より筆者作成

開発援助プロジェクトの計画立案においては、PDM の上位目標からプロジェクト目標、そしてアウトプット、活動への一連の論理性と一貫性が、

プロジェクトの計画立案の精度を高めるための鍵となる。開発援助プロジェクトは通常は期間が定められており、またそれは政府機関等資金提供者（ドナー）によっても規定が様々であるが、一定期間内にPDMで設定した目標を達成することは、どのようなプロジェクトであっても共通である。

PDMのうち、「上位目標」は、プロジェクト終了後に目指すべき方向性を示し、その下位に位置づけられる「プロジェクト目標」が、プロジェクト期間内に達成されるべき目標となる。また、「アウトプット」はプロジェクト目標を達成するための具体的な下位目標と位置づけられる。すなわち、アウトプット達成のために行うべきことが、アウトプットの下位にある「活動」であり、この活動が実際にプロジェクト期間に行う活動となる。つまり、この上位目標から活動にいたるまでの一連のつながりが論理性をもって一貫していることがプロジェクト目標達成の鍵となる。

外部条件とは「プロジェクトを成功させるために①重要であるが、②プロジェクトではコントロールできず、③満たされるか否か不確定な条件（国際開発高等教育機構，2007）」となる。すなわち、プロジェクトを実施するプロジェクト対象地域や対象者の属する地域、国における情勢や制度、政治などが該当するといえる。発展途上国における開発プロジェクトにおいては、この外部条件がプロジェクトの円滑な実施には常に確認しておかねばならないものとなる。

## II. スリランカ紅茶プランテーション農園における青年層を活用した学童補習活性化事業

### 1. プロジェクト概要

JICA 草の根技術協力事業は「国際協力の意志のある日本の NGO/CSO、地方自治体、大学、民間企業等の団体が、これまでの活動を通じて蓄積した知見や経験に基づいて提案する国際協力活動を、JICA が提案団体に業務委託して JICA と団体の協力関係のもとに実施する共同事業<sup>3)</sup>」であり、本稿で事例として挙げている「スリランカ紅茶プランテーション農園における青年層を活用した学童補習活性化事業」も当該スキームにて実施された。

国際協力分野での実績の少ない組織を対象とし

たこの事業スキームは、最長3年間の事業期間で予算上限は1,000万円であり、ODA事業においては小規模である。また、日本のODAとして位置づけられているため、受益国（事業対象国）側に管轄省庁をもとめ、現地先方政府の合意なしには実施することはできない。スリランカをはじめとした数か国は、現地政府への団体登録等の活動許可を取得しないことにはプロジェクトを実施することができない<sup>4)</sup>。

宇都宮大学においては初めての JICA 草の根技術協力事業となり、当該プロジェクトは、2018年2月に開始された。当初は2021年2月までの3年間のプロジェクト期間であったが、2020年3月ごろから世界的な新型コロナ感染症蔓延のため、現地活動の中断などがあり、プロジェクト期間を1年延長し、2022年1月までの実施となった。

プロジェクトは、紅茶プランテーション農園に居住する無職の青年層約60人が小学生約90人（年間）への学童補習活動を運営することにより、農園労働者コミュニティの教育環境の質の向上を目指したものである。そのため、青年層への能力向上と、それをもとにした学童補習の運営、またこの取り組みを通じた農園コミュニティ内関係者間での横のつながりの強化がおもな活動である。

対象地域である、スリランカ高原地帯に広がる紅茶プランテーション農園の住民は、エステート・タミルと呼ばれるイギリス時代にインドのタミルナドゥ州から移入されたタミル人の子孫である。1983年までは、無国籍の状態が続き、そこに加えて、1983年から2009年まで続いたスリランカ内戦は、国内の人の移動を制限し、これらのことがエステート・タミルのスリランカ国内での社会参加をきわめて低くしてきている（栗原 2020）。スリランカの国勢調査においては、多くのエステート・タミルの居住する Estate Sector（農園部）が、そのほとんどの社会指標において最下位である（栗原，2014）。

このような背景を持つエステート・タミル人の居住する農園コミュニティへのプロジェクトは解決すべき問題・課題が多いが<sup>5)</sup>、当該プロジェクトにおいては、コミュニティの将来を担う子どもたちに焦点を当て、教育を通じたコミュニティの発展をテーマに、将来的には紅茶を通して日本の

消費者とのつながりと強固で具体的なものへと構築するべく、現地との長期的なかかわりを築く足がかりともなる基盤構築も視野に入れた。プロジェクトの対象地域、対象者等は以下の通りである（表1）。

表1. プロジェクト概要

対象国・地域	スリランカ民主社会主義共和国 中央州ヌワラエリヤ県ハットン・ ディコヤ地域紅茶農園コミュニティ 3農園
受益者	1. 直接受益者：農園に居住の10代 後半から20代前半の無職の青年 層約60人 2. 間接受益者：農園内小学校3校の 児童約90人（年間）
事業期間	2018年2月～2022年1月*

\*当初は2021年2月までであったが、コロナ禍のため、期間を延長した。JICAホームページより、筆者作成<sup>6</sup>

当初の予定では、2021年2月に終了の予定であったが、2020年初頭からのコロナ禍により、現地もロックダウンや地域的隔離や外出禁止などが発令され、プロジェクトを予定通りには実施できないこともあり、2022年1月まで延長した。本プロジェクトは、長期的には紅茶プランテーション農園コミュニティの発展を見据え、その長期的展望の中心となる青年層および児童へのインプットを中心に設計されたプロジェクトである。プロジェクト期間内では、プロジェクト目標を質の高い教育環境を得ることと設定しつつも、その教育環境には学校教育を支えるコミュニティの関係者が含まれ、彼らが教育を通して協働することにより、上位目標に近づくことが可能になるものとプロジェクトを設計した。

一方で、プロジェクト設計段階において、すでに実施上の懸念も存在した。それが農園内におけるプロトコールである。スリランカの紅茶プランテーションは、19世紀初頭に当時の宗主国イギリスにより開拓が始められた。南インドより労働力を移入し、農園内に住ませる方式であるプランテーション制度は、スリランカ独立後においてもその基本的なスタイルは継続されている。

行政サービスについても、農園外の地域と比較

するとサービスの質・量ともに劣る<sup>7</sup>。そのため、イギリス植民地時代より農園に居住するエステート・タミル人<sup>8</sup>は、行政サービスへのアクセスに問題があった。代わりに、プランテーション農園経営者が基礎的な社会福祉と医療を管轄するが、スリランカ市民としての労働者コミュニティは農園の経営者の意向が彼らの社会生活にも影響を及ぼす構図となっている<sup>9</sup>。すなわち、農園コミュニティによる自主的な取り組みに対して、農園経営者側からなんらかの介入があることが予測された。そのため、プロジェクトの対象地を農園内の公立学校とし、農園経営者側の影響が極力少なくなるように配慮した。

## 2. PDMプロジェクト概要表とその設定背景

プロジェクト概要表（PDM）は、巻末資料に詳細版を記載してあるが、各項目の設定背景概要は以下の通りである。

### 〔上位目標〕

宇都宮をはじめとした日本の紅茶消費者の支援および紅茶農園の市民参加を通し、農園の子供たちに対する支援が継続的に実施・強化できる環境が構築される

上位目標とは「プロジェクト目標が達成された結果として発現することが期待される効果」（国際開発高等教育機構, 2007）であるため、プロジェクト期間内に達成を目指すものではなく、プロジェクトにより、対象者・対象地域等にどのようなインパクトを与えるのかということになる。

当該プロジェクトでは直接的には取り組まないが、プロジェクト目標が達成されたあとに、その後の方向性として目指すべき上位目標を「宇都宮をはじめとした日本の紅茶消費者の支援および紅茶農園の市民参加を通し、農園の子供たちに対する支援が継続的に実施・強化できる環境が構築される」とした。

スリランカ側を、紅茶を生産しているコミュニティという、日本の紅茶消費者にも関係のあるコミュニティと位置づけ、当該プロジェクトでは具体的な達成目標とはしなかったものの、プロジェクト期間において、現地の様子やプロジェクトの活動などを定期的な発信し、上位目標へとつなげ

る目的で、日本側との交流も意図し、このような上位目標を設定した。つまり、教育支援である学童補習プログラム<sup>10</sup>を通して、教育だけではなく農園コミュニティ全体がさらなる発展を目指せるようなプロジェクト設計としたのである。

#### [プロジェクト目標]

ヌワラエリヤ県の紅茶プランテーション農園の子どもが、青年層が実施する放課後学童補習事業や社交行事を通じ、質の高い教育環境を得る

住居や基礎医療は農園を経営しているプランテーション会社<sup>11</sup> (Regional Plantation Company: RPC)により保障されている。通常のコミュニティと比較すると、基礎的なニーズは最低限満たされているように見えるが、その質は必ずしも高くない、それは教育環境に顕著に表れている。スリランカ政府国勢調査では、国内を都市部 (Urban) と農村部 (Rural) そしてプランテーション農園に居住する人たちの農園部 (Estate) と分類している。教育に関する指標においては、その多くで農園部の指標が著しく低い<sup>12</sup>。

一般的に、プロジェクトのような期間の限定された介入で対象地の質の高い教育環境の改善をすることは困難である。しかし、たとえば教員不足による教育の質の低下を、学童補習によってそれを補うことは一時的には可能である。また、児童の学習意欲を高めることも可能と思われ、それにより、保護者の教育に対する理解も深め、そして波及させ、質の高い教育環境を築く道筋を見出すことは、プロジェクトという枠組みの中でも可能と考えた。加えて、無職の青年層が学童補習を運営・授業することを農園コミュニティのさまざまな人たちが見ることにより、教育の重要性への理解を深められると考え、プロジェクト目標とした。プロジェクト期間内に、青年層をはじめとしたコミュニティ・メンバーによる教育分野への取り組みを少しでもコミュニティ内で認知してもらい、また、さらなる自主的な取り組みをはじめのきっかけとなる機会にもあると期待した。しかし、自主的な取り組みへの阻害要因が懸念されたのは前述の通りである。

#### [アウトプット1]

青年層が農園の教育状況を的確に理解し、学童補習を実施できるようになる

本プロジェクトの特徴として、直接受益者を紅茶プランテーション農園内に居住する無職の青年層としていることがある<sup>13</sup>。無職の青年層を「青年指導員 (Youth Facilitators)」として育成し、学童補習プログラムの運営と授業の担当、農園コミュニティ内でのイベントの企画運営が可能になるべく、青年層への能力強化研修を1つめのアウトプットとした。

19世紀にプランテーションが開拓された当時は、農園に居住する人びとは、その多くが南インドから移入された農園労働者とその家族のタミル人であったが、現在では農園労働者は減少し、農園によっては労働者人口が農園人口の半分を切ることもある (栗原, 2020)。10代後半から20代前半にかけての若い世代は、重労働である農園労働に魅力を感じず、農園での労働を避ける傾向にあり、農園外に職を求める若者が増えている。しかし、歴史的経緯により農園出身のタミル人への差別や言語の壁等、農園外での求職は困難であり、農園労働は避けつつも農園内居住区に家族と住んでいる人が少なくない。そこで、彼らをプロジェクトの直接支援の対象者とし、農園地域の子どもたちにとってのいわばロールモデルとして、無職の青年層に補習を担当してもらったこととした。それにより、青年層をはじめとして農園内での複数層のコミュニティ・メンバーへの教育の重要性を広く理解を促し、結果的には農園コミュニティ内における教育環境の向上を目指した。

また、青年指導員はプロジェクトでの経験を活かし、求職活動において、経験やスキルをアピールすることが可能となる<sup>14</sup>。

#### [アウトプット2]

農園の子供たちが学童補習に継続的に通う習慣を身に着ける

プロジェクト目標を達成するための手段の2つめとして、学童補習を各小学校で実施することが、アウトプットに設定されている。これは、児童が学童補習に参加できる場を創出することだけでなく、農園の無職の青年層が青年指導員になるべく研修を受け、その実践の場としても、学びを実践

することが可能となる。その結果、児童は自習する習慣が身につく、また、青年指導員は、各種研修で体得した知識や技術を学童補習の運営および授業を行うことにより、実践することが期待された。

### [アウトプット 3]

主要な関係者から学童補習事業およびコミュニティ・イベントに対する支援者が増え、強化されていく

3番目のアウトプットとして、農園コミュニティ内外の主要なステークホルダー（関係者）間の調整および関係構築への取り組みを設定した。紅茶プランテーション農園という特殊な環境であるために、教育や行政等、政府が提供すべきサービスが住民に円滑に、十分に行き届いていない。このプロジェクトを中心に、行政や地域で活動している NGO および保護者等関係者が一堂に会する機会を設ける必要があったためである。農園コミュニティの教育環境向上への理解と横のつながりを構築することを目的とし、この場には青年層にも参加を促し、コミュニティ一丸となって教育を中心軸にしたコミュニティの発展を目指した。

また、現地での活動はスリランカ政府登録 NGO であるセワランカ財団 (Sevalanka Foundation) を現地パートナーとし、セワランカが毎日のプロジェクト活動を担当し、宇都宮大学からは筆者をはじめとした大学側のプロジェクト関係者が定期的に現地を訪問し、プロジェクト活動のモニタリングを実施した。

## Ⅲ. プロジェクト外部条件・前提条件の設定背景

本プロジェクトのプロジェクト概要表 (PDM) を作成する際、PDM の外部条件 (Important Assumptions) および前提条件 (Pre-conditions) には、プロジェクトの安定した実施のための条件となる外部環境・条件の設定が考えられ、社会情勢や政治情勢、プロジェクト対象者および関係者の能力や関係者の理解・協力体制などを含むことがまず考えられた。

PDM を作成する際には、プロジェクト対象地域の情勢や地理的・社会的・政治的コンテキストを把握したうえで、外部条件を設定する必要がある

が、スリランカの農園地域は通常のプロジェクトと比較して、その社会構造の特殊性のため外部条件と前提条件が多くなることが特徴といえるだろう。

通常、ともすれば付属的な指標として、外部条件はプロジェクト実施中においても、むしろほとんど意識しないことも多い。しかし、本プロジェクトでも、PDM 作成の際には、実際のプロジェクト活動に直接的にかかわるプロジェクト目標やアウトプットの設定に現地調査も含めて多くの時間をかけたが、外部条件についても、そのプランテーション・セクターの特殊な社会構造と政府の方針について言及し、またコミュニティへの影響を測ることを念頭におき、外部条件を定めた。このような社会環境下においては、通常のコミュニティとは権威やプロトコルが異なるため、プロジェクト設計においても、留意すべきことが多かった。具体的な各外部条件は以下の通りである。

### [プロジェクト目標にかかわる外部条件]

- ・ 農園地域の政治情勢が安定している
- ・ 資源や計画の管理について、住民組織が独立した決定権を持っている

スリランカの紅茶プランテーション農園は、その成立経緯からスリランカの農園以外の地域とは法律上も行政の管轄・権限からは私有地のため外れてしまうという問題点もいまだに残る (栗原, 2014)。社会福祉をはじめとした行政サービスは、通常は県、自治体等により地域住民に提供されるが、プランテーション農園地域に関しては、その制度設計が異なる。イギリス植民地時代に開拓されたプランテーション農園は、当時は各プランテーション農園により、居住労働者とその家族の社会福祉が担われ、農園外の地域とはそのサービス提供システムが異なっていた (栗原, 2020)。

当時のプランテーション経営者が、住宅や生活設備を整備・提供し、基本的には農園の外に出ることのない生活が確立したため、当時のイギリス領セイロン政府も農園内の社会福祉については管轄外であった (栗原, 2020)。そのため、農園マネージャーが農園コミュニティの自発的な提案や行動を管理する傾向が慣習としていまでも残るため、農園経営者側の過度な介入が懸念されたため、この

外部条件を設定した。

農園地域におけるコミュニティの自発的な活動に対しても、伝統的に農園経営者の介入が見られることが多いため、プロジェクトに対しても同様の事態になることが懸念された。そのため、コミュニティの自発的な取り組みが阻害されない状態であることを、プロジェクトの外部条件として設定したのである。

#### [アウトプットにかかわる外部条件]

- ・農園経営者や教育省、地域教育局等の継続した支援と理解が得られている
- ・スリランカ政府によるプランテーション・セクターについての大きな政策変更がない
- ・プロジェクト実施にあたって、関係各者より協力を得られている

農園を管理しているプランテーション会社においては、前述のとおり、農園経営者側の過度な介入がプロジェクト設計の時点で懸念されていた。一方で地域教育局においては、農園内に位置する公立学校という、プロトコルの特殊性から、学校運営が農園外の公立学校より困難なことが多いため、プロジェクト実施に理解と協力が比較的得られやすいと期待された。よって、プロジェクト開始前から丁寧な説明と協力要請を行う必要のあるプロジェクト関係者として位置づけ、外部条件のひとつとして設定した。

スリランカのプランテーション農園は、土地は国有であり、その土地でプランテーション会社 (Regional Plantation Company: RPC) がプランテーション経営をしているという方式であり、RPC 各社は政府に対してリース代を支払っている。そのため、形式上は Private Entity となり、農園内は RPC の管轄下であるという扱いである<sup>15</sup>。そのため、農園内の公立学校であれば、RPC の管轄外となるため、プロジェクトを学校中心に実施することで RPC の影響を排除することをねらった。ただし、農園コミュニティの人びとが自主的に何かに取り組む際に、農園内居住区などでは農園経営者側の介入は予測された。

また、スリランカ政府によるプランテーション政策については、外部条件として定め、プロジェクト開始後には定期的に政府のプランテーシ

ョン・セクターについての政策およびプランテーション産業の動向についてモニタリングを計画した。

#### [プロジェクト前提条件]

- ・国家計画局による事業実施承認
- ・教育省地域教育局および農園経営者の協力とサポート

PDM のうち、外部条件の下部条件にあたる、前提条件は、外部条件にくらべて、より実務レベルでのプロジェクト実施のための条件にあたる。現地でプロジェクトを実施するにあたっては、PDM に示された各アウトプット達成のための活動に沿って、プロジェクト開始準備を始めるが、人員や車両、事務所等資源の確保や現地関係者への説明など、一連のプロジェクト開始プロセスにおいて、現地関係者の理解と協力が不可欠である。スリランカ政府は過去の経験から、政府が NGO をはじめとする海外からの市民社会の介入に対して懐疑的であるため、丁寧な説明が必要である。

当該プロジェクトでも、実施にあたっての前提条件を設定したが、スリランカでの特徴的な条件として、国家計画局の承認と農園経営者の協力とサポートが挙げられる。

NGO 等市民社会による活動は現地当局による許可や承認は不要または寛容である国がほとんどであるが、スリランカはその数少ない例外である<sup>16</sup>。2009 年に内戦が終結したスリランカだが、内戦中の 2004 年にはスマトラ沖地震による津波の被害も甚大であった。

その 5 年後の内戦終結の際にも多くの国際 NGO が支援を行ったが、スリランカ政府は NGO に対して非常に厳しい管理を求めた<sup>17</sup>。そのため、スリランカで新しくプロジェクトを始める海外からの NGO は、現在でも政府の NGO 事務局からの活動許可を得る必要がある。そのため、スリランカ政府による、プロジェクト実施への合意は必要不可欠であった。

また、プロジェクトでは戦略的に教育省をカウンターパートとした。これは、プランテーション産業省をカウンターパートとした場合、コミュニティの問題解決ではなく、産業発展を優先されてしまう懸念があったからである。

農園経営者側の協力とサポートについては、プランテーションの成立経緯上、現在でも農園は私有地の扱いであり、そこに公立学校があるという複雑な環境である。農園内でNGOが活動をする場合農園経営者の了承を得るのが慣例となっている。そのため本事業においては、セワランカを通して、学校敷地内での活動であり、それ以外の農園敷地内での活動はないことを確認し、事業実施にいたった。

このように、事業実施段階よりも前に、関係者間でのプロトコルの確認は必須であるが、スリランカのプランテーション農園内での活動では、かならず事前確認と定期的な情報共有が必要であると当初から予測された。

#### IV. 事業成果と外部条件

本プロジェクトは2022年1月に終了したが、JICA 草の根技術協力事業においては、通常終了時評価が求められる<sup>18</sup>。2020年頃からのコロナ禍において、プロジェクトはその活動計画と方法の変更を余儀なくされた。一方で、現地パートナーであるセワランカ財団による臨機応変な対応と現地でのネットワークにより、関係各機関などからの理解も得られ、学童補習を巡回式にするなどの変更も円滑に行われた。

結果的には、プロジェクト期間がコロナ禍のため1年延長されたが、プロジェクト目標の変更をともなうような、PDMの大きな変更は行われなかった。よって事業終了時評価においても、当初のPDMに沿って実施した。

プロジェクト目標である「ヌワラエリヤ県の紅茶プランテーション農園の子どもが、青年層が実施する放課後学童補習事業や社交行事を通じ、質の高い教育環境を得る」の達成度について、3つのアウトプットの達成度を総合的に測り、判断を試みた。

2022年1月まで事業期間が延長された本プロジェクトでは、2021年7月ごろより、事業終了時評価の準備を開始した。コロナ禍ということもあり、現地へ渡航して終了時評価を行うことはできなかったが、オンラインで現地パートナーNGOと協議しながら、終了時評価を実施した。

終了時評価は、PDMに沿って、特に3つのア

ウトプットの達成度を測ったが、本プロジェクトではおもに定量的成果としての活動成果の計測（研修や保護者会等の実施回数）および定質的成果としての、プロジェクトの受益者や関係者への聞き取りを現地で実施した。ただし、コロナ禍のため、大規模に人を集めてのグループ・ディスカッションなどは開催できないため、青年指導員が居住する農園内にて、各家庭を訪問しての質問票をもとにした聞き取りが中心となった。おもな成果は以下の通りである（表2）。

表2. 業務達成報告書要約

<p><b>上位目標：</b> 宇都宮をはじめとした日本の紅茶消費者の支援および紅茶農園の市民参加を通し、農園の子供たちに対する支援が継続的に実施・強化できる環境が構築される</p>		
<p><b>プロジェクト目標</b></p> <p>スワラエリヤ県の紅茶プランテーション農園の子どもが、青年層が実施する放課後学童補習事業や社交行事を通じ、質の高い教育環境を得る</p>	<p><b>終了時成果</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>青年指導員による、計13回の社会的・文化的コミュニティ・イベントの実施（世界女性の日等）</li> <li>コロナ禍のためオンラインなどを用いてイベントを実施し、目標値を達成</li> <li>学童補習：対象全3校にて実施。小学校2年生、3年生の概ね8割以上が参加</li> <li>保護者会を全12回実施</li> <li>近隣小学校2校の校長より、同様の取り組みの実施が要望された</li> </ul>	<p><b>外部条件</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>農園地域の政治情勢が安定している</li> <li>資源や計画の管理について、住民組織が独立した決定権を持っている</li> </ul>
<p><b>アウトプット</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>青年層が農園の教育状況を的確に理解し、学童補習を実施できるようになる</li> <li>農園の子供たちが学童補習に継続的に通う習慣を身に着ける</li> <li>主要な関係者から学童補習事業およびコミュニティ・イベントに対する支援者が増え強化されていく</li> </ol>	<p><b>アウトプットにかかる成果</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>青年層への研修（青年指導員育成）の実施。コミュニケーション系、プログラム運営の実務系、科目指導等の教育系</li> <li>対象3農園にてアフタースクール・プログラム（学童補習）の開始（教育活動に携わる青年層は78人と当初の目標60人を上回った）</li> <li>青年指導員が週に2回自分の居住する農園にてプログラムの運営、算数と英語の補習およびイベントの企画を担当</li> <li>青年指導員の男女比は、全体で男性37人、女性41人</li> <li>コロナ期間中は算数と英語以外にも手洗い方法の指導など、感染予防につながる生活・衛生関連のプログラムを追加した。これにかかる青年指導員への追加の研修を行った</li> <li>青年指導員が宇都宮大学学生や一般参加者とのオンライン交流の企画・運営に参画</li> <li>アフタースクール・プログラムの対象3校での実施：対象3校において、概ね80%から100%の出席を記録。学校にあまり来ていない生徒を勧誘すると、高い出席率を維持したこととなる</li> <li>青年指導員と現地パートナーNGO セワランカの間で四半期ごとに運営ミーティングを実施し、学童補習事業の進捗状況や今後の予定、青年指導員が取り組むべき課題について議論がなされ、実際の活動に反映された</li> <li>コミュニティ関係者間での運営ミーティングは計11回実施</li> <li>事業実施期間を通して保護者会を12回、関係者間ミーティングを6回実施</li> <li>学校教員や州政府関係者と現地NGOスタッフの間で定期的に関係者間ミーティングを実施し、学童補習事業の進捗や計画を共有。計3回実施。スワラエリヤ県のNGOコーディネーターとの協議も3回実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農園経営者や教育省、地域教育局等の継続した支援と理解が得られている</li> <li>スリランカ政府によるプランテーション・セクターについての大きな政策変更がない</li> <li>プロジェクト実施にあたって、関係各者より協力を得られている</li> </ul>

(JICAへ提出された業務達成報告書をもとに筆者作成)

表2から分かるように、農園に居住する無職の青年層が、プロジェクトの提供する一連の能力向上研修を受講し、その学びを实践する機会が多く実現できている。青年指導員として、コミュニティをけん引することが、学童補習やコミュニティ・イベントの企画立案等具体的な活動の場を提供することにより、多くの場で保護者をはじめコミュニティ・メンバーにも高く認知された。また、学校というコミュニティの中心のひとつにおいて、青年指導員がコミュニティのイベントを企画立案し、そこに児童たちの保護者がかかわることによって、コミュニティ内での横のつながりも強化

されたといえる。くわえて、関係者間での調整ミーティングの定期的な開催は、プロジェクト期間の後半がコロナ禍ではあったものの、行政側からの理解も得られ、地域教育局が学童補習を見学に来るなど、紅茶農園の公立学校における今後のひとつの可能性を示すことができた。

このように、PDMを確認していくと、各項目間における成果間の関連性が見えてくる。アウトプットの成果からプロジェクト目標へのつながりは一貫性があり、論理的である。一方で、表2の矢印のような成果の流れを追っていくと、各項目間における「論理の飛躍」が見られることは否定

できない。例えば、プロジェクト目標から上位目標への論理と一貫性については、より丁寧で論理的な精査が必要であったといえよう。

## V. PDMの論理性と一貫性

このように、プロジェクトとしては一定の成果を見せたが、PCMの考えに沿ってプロジェクト計画と成果を照らし合わせると、いくつかの課題が見えてくる。

### 1. プロジェクト目標から上位目標への論理性と一貫性

本プロジェクトのPDMをあらためて検証すると、アウトプットとプロジェクト目標のあいだでの一貫性については明確であるが、プロジェクト目標と上位目標とのあいだでの一貫性はあまり見えないことが、事業を終了してみるとあらためて見えてきた。アウトプットのレベル、すなわち現地で実際に行った活動では、「農園コミュニティの無職の青年たちが研修を受け」（アウトプット1）、その結果「農園内の学校にて児童に対して学童補習やコミュニティ・イベントを実施し」（アウトプット2）、そしてそれらの円滑な実施のために、「関係者間での調整ミーティングを行った」（アウトプット3）。その結果、「対象地域の教育の質が高める」こと（プロジェクト目標）は達成できたといえる。しかしこれらの成果は「宇都宮をはじめとした日本の紅茶消費者の支援および紅茶農園の市民参加を通し、農園の子供たちに対する支援が継続的に実施・強化できる環境が構築される」（上位目標）ことへ貢献しているのだろうか。

PCMの特徴である一貫性と論理性を考慮すると、本プロジェクトで達成したことが、プロジェクト対象地域や対象者へ与えたインパクトが上位目標ということになる。結果的には、プロジェクト期間内に農園コミュニティと宇都宮大学の学生および一般参加者をつなぎオンラインでの交流会を複数回実施したが、この取り組みはプロジェクト目標やアウトプットには含まれていない。PDMにはあくまでも現地での活動のみ、提示されている。プロジェクトをPDMに沿って評価しようとする、本来オンライン交流会は成果としては表れてこない。このことは、今後の案件作成

における教訓である。

### 2. 「外部条件の維持」という活動

本プロジェクトのPDMにおいて、あらためて検証をすると、外部条件の項目には、アウトプットとして実際に活動してきたものが少なくないということである。紅茶プランテーション農園という私有地の中に居住するコミュニティの子どもたちが通う公立学校という特殊な環境において、外部から介入してくるプロジェクトの実施は、その許可・承認等のコンセンサスを関係者から取ることも、そのプロセスが複雑である。結果的には政府教育局や県は協力的であった。

プロジェクト実施にあたって、アウトプット3の活動である、関係者間での調整ミーティングや関係構築は、すなわち、外部条件にある「関係者からの支援と理解が得られる」に該当する。これは、外部条件をプロジェクト実施の前提や基盤としているのではなく、プロジェクトを進めながら基盤を構築していくという形態になっていた。プロジェクト自体が、外部条件が変化しないように取り組む必要があるということである。すなわち、プロジェクト終了後には、この外部条件が以前のように戻ってしまうと、コミュニティの自発的な活動は再び沈静化してしまうのではという危惧がある。

このように、持続的なインパクトを求めようとすると、スリランカの紅茶プランテーション農園コミュニティのような社会構造の場合、プロジェクトの効果の維持には課題がある。外部者であるプロジェクト実施者がかかわる限りは、プランテーション経営側との調整も可能であるが、一度離れてしまうと、プロジェクトの効果は限定的になってしまうであろう。そのため、上位目標達成のインパクトを維持するためには継続した支援が必要である。いわば、プロセスの支援といえ、農園コミュニティが自らコミュニティ内で新しい取り組みを始めるための「Gate Keeper」の必要性が高い。この文脈でのGate Keeperは、農園コミュニティの自発的な活動をするための、調整や交渉を彼らの代わりに農園経営者や行政等、権威者との対等のコミュニケーションを行うことが可能なひと・組織となる。

### 3. 外部条件への取り組み方

本プロジェクトの対象地のように、外部条件自体に対して活動をする、取り組みを計画・実施するという環境は、本来の外部条件の持つ「予防対策」という考え方は通用しない。「このプロジェクトがうまくいかなかったのは外部条件に変化があったからだ」というような理由は成り立たないのである。

本来、前提条件は「言い訳」ではなく、最低限乗り越えるべき課題であり、プロジェクト期間中に適宜取り組むべき課題ともいえる。紅茶プランテーション農園でのプロジェクトは、あらためて外部条件設定の重要さと精度の気づきとなった。

## Ⅵ. プロジェクトの枠組みを超えた問題解決とPCM

### 1. 外部条件の「条件」

問題の根本的要因が、そのコミュニティのおかれている社会構造の問題、たとえば行政サービスの不足や教育機会の少なさにある場合、これらの問題に対しての働きかけ、問題解決の方策無しには、そのコミュニティの抱える様々な問題を解決することはできない。この、外部要件に関する要因の多くはガバナンス、すなわち制度と実践にその原因があることが多く、これらの問題をプロジェクトという期限が定められ、また事業対象地域のコミュニティだけでなく、その権限下にあるコミュニティ、国民、市民に影響を及ぼしているため、プロジェクトという形態では、その問題解決に限界がある。

一方で、PCMで求められる事業成果は、事業期間内でPDMに沿った成果を達成し、その事業のインパクト（効果）が持続的であることが求められる。

外部条件の変化が、プロジェクトという形式では対応不可能または現実的ではない場合もある。例えば、解決には社会構造の変化が求められるものや長期的なかわりが求められるものがある。また、事業対象地域における解決すべき問題が、現地へのインプットだけでは解決しえない場合も考えられる。例えば、社会構造自体にその問題の根本的要因があれば、社会構造が変わらないこと

には、その根本的な変化は期待できない。

そもそも、プロジェクトという枠組みで、スリランカのエステート・タミルのような環境には、社会構造が包摂する問題を解決することは可能なのだろうか。PCMの特性であり長所でもある、一貫性と論理性が、このようなガバナンスの問題やキャパシティー・デベロップメントの問題に対して、むしろマイナス要因になってはいないだろうか。

一方で、これらの特性無しにはPCMは成立しない。それならば、PCMで導き出された事業実施のフレームワークを、社会構造に起因する問題の解決の実現可能性とは切り離し、そのコミュニティの抱える問題解決のためのフレームワークとしてとらえ、その中で、事業としてはどの部分が実施可能であるのかを、より丁寧な分析することが求められるのではないだろうか。

真の意味での「キラー・アサンプション」とは、すなわち想定を超えた事態を指し、これに対応するための能力は、事業実施においてはむしろ必要不可欠である。外部条件に変化があり、事業実施が当初の計画通りにはいかなかったことへの説明責任はドナーに対しては必要であるが、はたして、受益者に対しては行われているのだろうか。「資金提供者」としてのドナーへ、その契約上の責任を果たしたからといって、当初目指していた事業目的は達成されることはなく、受益者も困惑する。すなわち、外部条件（Assumption）に対して、すでにAssumptionが存在していたのではないか。

### 2. コミュニティの自立を妨げる環境と課題

本プロジェクトを通して、コミュニティの関係者や農園内のプロトコルを整理することが、PDM作成プロセスを経て、明らかにすることができた。農園コミュニティには、自立を妨げる要因が深く存在していることは、その中でも最大の、明らかになった結論であり、今後の課題でもある。PCMという論理性と一貫性に基づいた手法を通して、その矛盾が露呈したともいえる。言い換えれば、スリランカの紅茶プランテーション農園コミュニティの人々は、すでに自立しているのではないか。むしろ、自立している人びとのそれ以上の発展が、プランテーション農園という構

造により妨げられているのではないかということである。自主的にコミュニティの環境を改善しようとしても、産業発展を優先する農園経営者側により、その取り組みが妨げられてしまってきたのではないか。

社会構造がコミュニティの自立を阻害する構造なのであれば、求められるものは、自立を目指すのではなく、真の意味での自立が可能な社会構造なのではないか。

農園コミュニティの教育環境の改善と保護者の教育に対する理解の向上は、農園経営者側にとっては短期的に見ると必ずしも歓迎されることではない。しかし、SDGsをはじめとする、現代の様々な生活環境向上のための指標からすると、矛盾であり、農園コミュニティの生活環境改善のための取り組みは、最終的には農園経営者で解決できることではなく、政府レベルで解決すべき問題であるということといえるのではないだろうか。

本プロジェクトにおいても、行政や学校等関係者間の Constituency Building（関係構築）を活動に取り入れた。しかし、農園内の行政サービスをはじめとしたガバナンスの改善や場合によっては法律の再整備などとなると、政府レベルの課題であり、ひとつのプロジェクトでは対応が難しい。

また、ガバナンス分野での取り組みには時間がかかり、プロジェクトという形態では、根本要因を解決するには限界がある。いくなれば、スリランカの紅茶プランテーション農園が抱えている社会構造に要因のある問題は、PDMでいうところの上位目標レベルの達成すべき取り組みではないか。すなわち、複数のプロジェクトを長期的、総合的に実施し、またひとつの団体がすべてを行うのではなく、現地や先進国側も含めたパートナーを通じて取り組むものである

### 3. 根本要因解決への働きかけとプロジェクト主体 - 大学という実施主体

本プロジェクトでも、当初はスリランカ政府の NGO 事務局の活動許可を得る必要があると懸念されたが、主体が大学であるため、その必要はないこととなった。スリランカのような NGO をはじめとした外部からの介入に厳しい国では、大学という主体は、その介入に対して優位になること

が多いと、このプロジェクトでは証明された。

限られた短期間の事業にアウトプットを求めることよりも、インプットを長期的に行うことの必要性を意識することも現代のグローバル社会ではもっと意識するべきであろう。

社会構造・構成が、住民の職業選択の自由や教育機会に著しく影響を及ぼしているコミュニティにおいては、プロジェクトという形式で PDM を作成するにあたり、その事業効果の持続性にも多大なる影響、すなわち事業効果を維持することが困難な場合が多い。事業の計画立案時から持続性に問題があることになってしまう。社会構造に教育や就業の機会を制限する根本的要因がある場合、それに対処しない限りは、根本的な解決はみられない。しかし、社会構造の変革を促す取り組みは、通常のプロジェクトという形式においては、そもそもその枠組みには含まれていない。政府レベルでの変革を求めることとなり、外部者がアプローチをし、変革を求めることは困難であるばかりだけでなく、場合によっては、内政干渉ととられかねない。そのため、政府開発援助 (ODA) においては、このような問題へ対処することは不可能である。

一方で、NGO をはじめとした市民社会においては、市民レベルでの取り組みから、現地のコミュニティを巻き込み、政府レベルへのアプローチは間接的には可能である。いわゆるアドボカシー活動がこれにあたるだろう。ただし、これらのアプローチへ政府系機関がプロジェクト予算を提供することはほとんどない。特に日本の ODA においては、アドボカシー活動への資金提供などは見られない。

貧困を語る時、経済的貧困を指していることが多い。しかし、社会構造が原因で経済的にも貧困を脱せない場合は、経済的な解決を目指しても、不可能に近いだろう。一方で、ドナーの多くは、このような環境下にあるコミュニティが経済的貧困から脱却するための方策を支援する枠組みとはなっていないといえる。それは、短期的な事業期間やインプットよりもアウトプットを求める方針などからも見て取れる。限られた期間に投入されるインプットから生まれるアウトプットは、その種類も限られる。

大学という長期的に現地と関わる事が可能であり、また本プロジェクトでも実践されたオンラインでの現地と日本の交流のような、現地のコミュニティの社会構造が住民の自立を阻害するような文脈の場合は、大学がドナーの提供する様々なスキームや、NGOにとどまらず、民間や一般も含めた広い意味での市民社会への発信と関係構築、現地とのつながりを行うことが可能であるのではないか。

### おわりに

PCM手法を用い、PDMという論理的なプロジェクト概要表を作成し、論理的に活動および周辺環境を整理するプロセスにより、外部条件に問題がある場合、プロジェクトという期間限定の取り組みでは、限度があることが証明された。ODAは要請主義であるため、スリランカ政府からプランテーション農園のコミュニティのために制度の再考を求めるようなプロジェクトに対して、要請は出てこない。産業への影響を懸念するからである。その意味でも、大学という主体を有効に活用し、減とおよび日本国内における発信とつながりを模索することは今後の課題であり取り組むべきことであると再認識した。また、長期的に戦略を立てることの重要さも、むしろPDMの外側にあるものを認識できたことにより、確認できた。

PCMの中のPDMを作成するにあたり、当初はその論理性と一貫性に沿ってプロジェクトを計画・立案してきた本プロジェクトではあるが、4年間の実施を通し、現地の社会構造から、その根本的な問題をどのように解決すべきなのか、プロジェクトという枠組みだけでは解決不可能であることが、本プロジェクトにおける最大の教訓であり、今後の検討課題である。

## 巻末資料： 事例プロジェクト PDM (Project Design Matrix)

1. 事業名 (事業実施期間) (Project Title/Duration)		Supporting Program on Activation of Child Education through Collaboration with Youth Generation in Tea Plantations of Sri Lanka (3 years from February 15, 2017)		
2. 事業実施団体名 (Name of Organization)		Utsumomiya University, School of International Studies		
3. ターゲットグループ (Target Group)		Estate Children and Estate Youth on three tea estates in Nuwara Eliya District		
プロジェクト要約 (Project Summary)	指標 (Indicators)	指標データ入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)	
<b>上位目標 (Overall Goal)</b> The enabling environment for continuous support to the estate children <sup>1</sup> is established and strengthened through civil society participation of the estate community with supports from tea consumers in Japan, especially from Utsumomiya				
<b>プロジェクト目標 (Project Purpose)</b> Children of tea plantation estates <sup>2</sup> of Nuwara Eliya District, Sri Lanka, enjoy quality environment <sup>3</sup> of education, through after-school activity and social events <sup>4</sup> organized by the estate youth <sup>5</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>6 social and cultural events are organized and conducted by the estate youth group on each project estate</li> <li>50% of children and their parents perceive education as essential</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baseline, semi-annual monitoring and Final Evaluation</li> <li>Perception surveys (interviews) such as stakeholders and project participants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Political situation in the estate community is stable</li> <li>Community Based Organizations (CBOs) are able to take independent decision regarding their resources &amp; strategies</li> </ul>	
<b>アウトプット (Output)</b> <b>Output 1)</b> Estate youth will be capable of conducting after-school programs for the project estate children, with a clear understanding of the estate situation of education	<ul style="list-style-type: none"> <li>1-1) 75 % of the target estate youth are able to conduct after-school program.</li> <li>1-3) 75 % of the target estate youth are able to organize social events</li> <li>1-4) 50% of children and their parents participate in the social events organized</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Final evaluation</li> <li>Annual Assessment</li> <li>Training record</li> <li>Training report</li> <li>Log-book of after school class</li> <li>Case Study</li> <li>Meeting record</li> <li>After school Program</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuous support and commitment from estate management and the zonal education office of the ministry of education</li> <li>No drastic changes in Government of Sri Lanka policies towards the plantation sector</li> </ul>	

<p><b>Output 2)</b> Estate children are accustomed with regularly going to after-school programs</p> <p><b>Output 3)</b> Constituency for after-school programs and social events is established and strengthened among the major stakeholders<sup>6</sup></p>	<p>by the target estate youth</p> <p><b>2-1)</b> 25% of target estate children regularly come to after-school activities</p> <p><b>3-1)</b> Coordination meetings held and continues quarterly</p> <p><b>3-2)</b> Issues are regularly discussed and initiated by the coordination meetings, with participation of the major stakeholders such as parents and teachers</p>	<p>Report (Record)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continued support of Service Providers for project interventions</li> </ul>
<p><b>活動 (Activities)</b></p> <p><b>Output 1</b></p> <p>1.1. PRA and PM&amp;E Training * PME: Participatory Monitoring and Evaluation</p> <p>1.2. Conduct baseline by the estate youth and partner organizations</p> <p>1.3. Training on how to conduct after-school program</p> <p>1.4. Subject matter training (English and arithmetic)</p> <p><b>Output 2</b></p> <p>2.1. Conduct after-school program on the three project estates of Tillari, Darawala and Ingestry</p> <p>2.2. Plan and organize community events for the estate children</p> <p>2.3. Conduct joint monitoring and evaluation</p> <p><b>Output 3</b></p> <p>3.1. Hold coordination meetings on a regular basis</p>	<p><b>投入 (Inputs)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Human Resources</b> <b>Staffing:</b> Project Manager, Project Advisor, Administration &amp; Finance Officer</li> <li><b>Material and Equipment:</b> Tablets (6), Training Material, Training equipment, a vehicle (hire)</li> <li><b>List of Documentation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baseline survey</li> <li>- Final evaluation</li> <li>- Annual assessment</li> <li>- Training record</li> <li>- Meeting record</li> <li>- Case study</li> <li>- Log-book</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuous support and commitment from estate management and the zonal education office of the ministry of education</li> </ul> <p><u>前提条件 (Pre-conditions)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Approval with the Department of National Planning.</li> <li>Support and commitment from estate management and the zonal education office of the ministry of education</li> </ul>

<sup>1</sup> Enabling environment for continuous support to the estate children is defined as an environment that supports educational initiatives in the estates in a sustainable manner

<sup>2</sup> Project estates are Darawala, Ingestry and Tillary Estates

<sup>3</sup> Quality environment of education is defined as there is a system that supports educational activities initiated by the local community, which supplements to poor education situation of the tea plantation estates

<sup>4</sup> Social events include cultural show, street drama, sports meets and Hindu festivals

<sup>5</sup> Groups of estate youth are made up of those who live in the project estates without jobs or on part-time, whose ages are ranged from 16 to 25, on each estate

<sup>6</sup> Dissemination activities such as presentations, workshops and events are conducted in Utsunomiya with active participation of the citizens of Utsunomiya as well as students of Utsunomiya University, which is expected to contribute to achieving the Overall Goal to supplement to the field activities under the JICA scheme.

- <sup>1</sup> [https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/shien/ku57pq000019g3fb-att/sri\\_08\\_s.pdf](https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/shien/ku57pq000019g3fb-att/sri_08_s.pdf) 2022
- <sup>2</sup> 2012年に財団法人国際開発高等教育機構から一般財団法人へと変更 (<https://www.fasid.or.jp/history/>)。
- <sup>3</sup> JICA ホームページ「草の根技術協力事業とは？」  
<https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/what/index.html>  
2022年5月1日閲覧
- <sup>4</sup> JICA ホームページ「相手国政府等からの了承取付・NGO登録について」では、スリランカでの実施には先方政府からの了承取り付けがJICAへの申請書提出前に必須と記されている。  
<https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/entry.html> 2022年5月1日閲覧
- <sup>5</sup> エステート・タミル人の抱える問題の詳細については、栗原 (2020) を参照。
- <sup>6</sup> JICA ホームページ ([https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/country/ku57pq00001nf7lp-att/sri\\_08\\_s.pdf](https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/country/ku57pq00001nf7lp-att/sri_08_s.pdf))
- <sup>7</sup> 栗原 (2020) によると、地方行政官の人口当たりの人数も、ヌワラエリヤ県等プランテーション農園の多い地域は他地域と比較すると圧倒的に劣っている。
- <sup>8</sup> スリランカでは、2,000年以上前から島の北東部に居住していたタミル人と19世紀のイギリス植民地時代に労働者としてプランテーションに移入されたタミル人に大別される。前者を「スリランカ・タミル」と呼び、後者を「インド・タミル」や「エステート・タミル (農園タミル)」と呼び分けるが、インド・タミルという呼び名は、国勢調査等ではいまだに使用されているが、1983年以降の国籍問題解決の流れとともに一般的にはあまり使用されない。
- <sup>9</sup> 栗原 (2020) によると、2003年のエステート・タミルへのスリランカ市民権完全付与後においても、この慣習はいまだにみられる。
- <sup>10</sup> 本プロジェクトのアウトプットの1つである「学童補習」にとっては、現地での英語での呼び名は「After-School Program」を使用した。
- <sup>11</sup> スリランカのプランテーション農園は、1975年のプランテーション国営化を経て1992年のプランテーション再民営化の際にRegional Plantation Company (RPC) 24社が設立され、プランテーションの経営を担っており、その中には農園内に居住する労働者およびその家族の社会福祉も担うことも含まれている。
- <sup>12</sup> スリランカの国勢調査では、農園人口が多く分布する中央州ヌワラエリヤ県の識字率、小学校不登校率および高校入学率において、2009年まで内戦をしていた北東部各県よりも低い、または同等となっている (Department of Census and Statistics (2012) "Percentage distribution of population (5 years of age and over) by educational attainment by sex and district")
- <sup>13</sup> この場合の直接受益者とは、プロジェクトのインプットを直接的に受益するのが青年層ということである。
- <sup>14</sup> 期間が限定されているプロジェクトという形態において、青年指導員であることをプロジェクト期間内はもちろんのことプロジェクト終了後においても、それを求めず、プロジェクトでは青年指導員を行いながらも、仕事をを得ることを推奨することとした。実際に、プロジェクト期間内に臨時教員やIT関連会社に職を得た青年指導員もあり、プロジェクトでは随時、新しい青年指導員希望者を募り、またこのことが、コミュニティ内での活動の認知を上げた。
- <sup>15</sup> スリランカのプランテーション農園の多くは、1992年に民営化され、その際に、広大な土地を譲渡することを避けたい政府により、リースという形式をとって

る (栗原 2020)

- <sup>16</sup> JICA 草の根技術協力事業においても、その申請条件に「スリランカでは、NGOの活動に対して慎重かつ厳格なモニタリングを行っています。その一環として、草の根技術協力事業において本邦NGOが活動を行うためには、スリランカ側のNGO事務局におけるNGO登録が必要」と草の根技術協力募集要項に明記されている (JICA ホームページ [https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/entry\\_asia.html#sri](https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/entry_asia.html#sri))。大学はNGOではないが、プロジェクト実施にあたっては慎重な対応が求められる。
- <sup>17</sup> 2009年のスリランカ内戦終結後から、スリランカ政府によるNGOへの締め付けはさらに厳しくなり、2014年には、NGOが内外のジャーナリストとのプレスやワークショップ、セミナーなどの開催を禁じた (Al Jazeera <http://america.aljazeera.com/articles/2014/7/9/srilanka-ngo-journalists.html>)。
- <sup>18</sup> JICA 草の根技術協力事業においては、終了時評価が義務付けられている。草の根技術協力事業に係る業務ガイドライン ([https://www.jica.go.jp/announce/manual/guideline/kusanone/ku57pq00002nucoh-att/gyoumu\\_guideline\\_202108.pdf](https://www.jica.go.jp/announce/manual/guideline/kusanone/ku57pq00002nucoh-att/gyoumu_guideline_202108.pdf))

## 参考文献・資料

- American University. (2015). What is a LogFrame? American University Online. <https://programs.online.american.edu/online-graduate-certificates/project-monitoring/resources/what-is-a-logframe>
- 国際協力機構 (JICA) . (2007). 事業マネジメントハンドブック . [https://openjicareport.jica.go.jp/360/360/360\\_000\\_11882206.html](https://openjicareport.jica.go.jp/360/360/360_000_11882206.html)
- Kunzel, W. (2001). ドイツ技術協力公社 (GTZ) におけるPCMの最近の動向 -- 新しい呼び名、新しいアプローチ? *国際協力研究*, 17(1), 31-38. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1571136036073366656>
- 栗原 俊輔 . (2014). 農園労働者コミュニティから市民のコミュニティへスリランカ 紅茶プランテーション農園に居住するエステート・タミルのスリランカ市民への道のり . *宇都宮大学国際学部研究論集* 38, 1-11.
- 栗原 俊輔 . (2020). *ぼくは6歳、紅茶プランテーションで生まれて。:スリランカ・農園労働者の現実から見えてくる不平等*. 合同出版 .
- 国際開発高等教育機構 . (2007). *開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント (Vol. 参加型計画編)*. 国際開発高等教育機構 .

# **Agenda for Initiatives Beyond Project Cycle Management**

## **A case study from JICA Grassroots Technical Cooperation of “Supporting Program on Activation of Child Education through Collaboration with Youth Generation in Tea Plantations of Sri Lanka”**

KURIHARA Shunsuke

### **Abstract**

This journal intends to examine and identify the potential agenda for initiatives beyond a framework of Project Cycle Management (PCM) through a project “Supporting Program on Activation of Child Education through Collaboration with Youth Generation in Tea Plantations of Sri Lanka (February 2018 – January 2022)” conducted under Grassroots Technical Cooperation of Japan International Cooperation Agency (JICA), especially logic and consistency within Project Design Matrix (PDM).

In the process of designing a project, PDM provides a view of a project from the overall goal, project purpose, outputs and to activities in logic with consistency. The case study of the project in the tea plantation estate community in Sri Lanka puts the limelight to the unsolvable problems under the important assumptions and pre-conditions within PDM. If there are long-term problems to solve in the target community, the assumptions should be tackled in order to maintain as stable within the project period, even though the root causes for the problem still remain unsolved after the project period.

Thus, the journal concludes as the initiatives for solving the root causes for the problems that cannot be settled within the project period should be identified in order to design the strategic, long-term plan, rather than relying only on institutional donors.

(2022年6月1日受理)