

スリランカ 都市型道路事業の 合同ステークホルダー分析による 事業実施管理手法の改善

外部評価者：原口 孝子(国際開発アソシエイツ)

評価の概要と目的

「ベースライン道路事業(1)(2)」は、大コロombo圏の交通量増大に対処するため、コロombo市を南北に縦貫する国道「ベースライン道路」の拡幅・整備を行ったものである。都市の中心にて大規模な道路工事を行うため、用地取得や住民移転、地下に多数埋設された電線、水道管、通信ケーブル等の移設が伴い、多くの機関の関与と沿道住民への配慮が必要とされた。実施機関である道路開発庁(RDA)では、本事業のような都市型かつ大規模な道路事業は経験がなかったため、実施

過程でいくつもの困難に直面したが、それにより関係機関とともに多くの教訓を得た。

本評価は、事業実施の各段階(事前/中間/事後)におけるステークホルダー分析を事後的に行い、効率的・効果的な管理手法を探ることにより将来の事業実施に向けた教訓の抽出、また、それをスリランカ側と合同で行うことにより、スリランカ側のオーナーシップの強化、評価の質向上を図ることを目的に実施された。



住民に好評の地下道。ドライバーからは、地上での車両通行が安全・円滑になったとの意見が寄せられた。



道路拡幅のため建物の一部を取り壊し、残りの土地でビジネスを営む家



本評価対象事業以外の事業により整備された住民移転先の住宅

評価手法

1. 本評価の概要

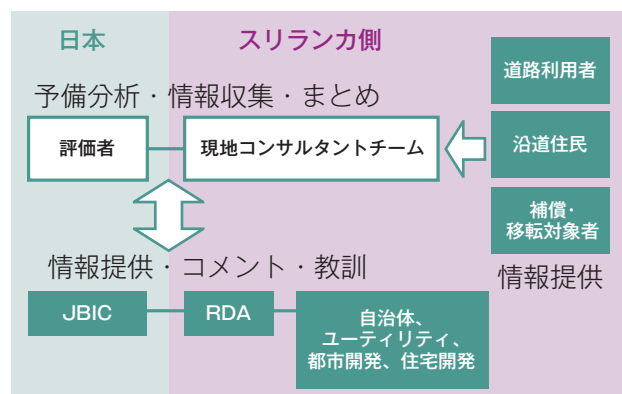
(1) ステークホルダー分析概要

ステークホルダー分析は、組織や事業の目的達成に影響を与える、または、目的達成から影響を受ける個人やグループ(ステークホルダー)の関心や利害、持っている資源やその動員力等を把握・分析する手法で、意思決定を行ううえで有用であり、組織運営や事業の質を高めるための一方法とされている。通常は事業の計画段階でこの手法を用いた分析の結果を事業計画に反映させるか、もしくは事業開始後、新たに発生した問題を解決するために用いられることが多い。本評価では、事後的にステークホルダー分析を行い、計画段階から事後段階までの間に本事業の各ステークホルダーの利害がどのように推移し、それが事業の結果にどのように影響したかという全体像を、ステークホルダーと共同で分析した。

(2) 本評価の手順・手段

文献レビュー等によりステークホルダーを洗い出し、スリランカ側との協議を通じてステークホルダーを特定し、現地

本評価の実施体制 (緑色：主要ステークホルダー)



での各種聞き取り調査等の情報収集を行い、分析の枠組みとなるステークホルダーマトリックス(案)を作成した。また、ワークショップの場で主要ステークホルダーが共同で同マトリックス(案)のレビューを行い、分析結果をまとめた。

(3)本評価の実施体制

評価者と、デシルバ教授(ペラデニア大学)が率いる現地コンサルタントチーム(Resources Development Consultants)が情報収集(文献調査および各種聞き取り

調査)と予備分析を行い※、事業実施機関であるRDAおよび自治体、水道庁・電力庁・通信公社等のユーティリティ機関を含む主要ステークホルダーが共同で分析を行った。

※注:本事業の個別事後評価(本報告書P.74)のインパクト調査を兼ねている。

ステークホルダーマトリックス(要約)

ステークホルダー	関心	持っている資源	資源動員力*	事業への立場	事業結果との関係
RDA(実施機関)	道路	実施主体としての権限、経験ある施工業者の雇用	当初中程度(経験不足、調整力不足)→高に変化	強く支持	事業遅延。第2期は大幅に改善
ユーティリティ機関(水道庁、電力庁、通信公社)	サービス供給維持・拡大	埋設物移設の技術、経験	当初低い(事業への参画不十分、他機関との相互調整困難)→中に変化	支持	地下埋設物工事の遅延。工事による施設損傷あり
コロンボ市	道路、サービス供給	交通、下水・排水管理技術、経験	当初低い(事業への参画不十分)→高に変化	支持	排水施設のトラブル、信号システムの保守困難
住宅開発庁、NGO	移転地の住環境向上	住民との協働経験、技術	当初低い(事業への参画不十分)→中に変化	当初中立→後に支持	当初、移転地の住環境劣悪、後に向上
JBIC	円滑な実施	資金、多様な機関とのコンタクト	当初RDAの調査能力への関心低い→高に変化 現地事務所の高い関与	強く支持	当初事業遅延に有効な対策取れず、後に他機関の動員促進
道路利用者	計画段階では関心みえず	道路利用	当初高い、実施後は中程度(交差点の渋滞は完成後も継続)	当初中立→完成後支持	全体的には多くの便益を享受。同時に改善点を多数認識
住民	現状維持または改善	事業の同意、反対、外部支援	高い	同上	同上

※注:資源動員力とは、自己のもつ経験、技術、資金、権力等の資源を本事業のために用いることができる程度。

評価結果

1. ステークホルダー分析の結果

本事業のステークホルダーは多岐にわたり、事業との関わり(関心・立場)も多様であることが確認された(上記ステークホルダーマトリックス(要約)参照)。まず、事業実施の効率性に影響を与えた機関として、国家水道・排水庁、セイロン電力庁、スリランカ・テレコムといった地下埋設物管理機関がある。これらの機関の本事業に対する関心は、顧客への継続的なサービスの提供であり、道路の維持・改善というRDAの関心とは異なる。第1期事業では、この関心の違いに十分な注意が払われなかった。そのため、道路工事に伴うパイプ、ケーブル等地下埋設物の移設が適切に計画・実施されず、移設工事に時間を要し、また敷設済みのケーブルが道路工事や他の埋設物工事によって傷つけられるといった問題が生じ、事業が遅延するとともに追加費用が発生した。第2期事業では、第1期の経験をふまえて関係者間で緊密な調整が行われ、事業の遅延も最小限にとどめられた。

また、事業の効果に影響を与えた機関として、地方自治体(コロンボ市役所:CMC)や用地取得・住民移転関係機関(都市開発庁、住宅開発庁、NGO等)がある。CMCは、本事業で建設された信号機や排水施設に管理責任を負っていたが、計画策定への参画が十分でなく、その結果、当該施設の維持管理に影響があった。また、RDAは大規模な都市型道路事業の経験がなかったため、第1期事業の用地取得・住民移転に際して困難が生じた。しかし第2期事業では、第1期の経験とともに上記のような外部機関のノウハウが活用された結果、より対象住民のニーズに沿った補償や住民移転が行われ、住民の満足度も相対的に高かったことが確認された。その他、JBIC現地事務所の働きかけにより、他の円借款事業(「カル河水源・給水拡張事業」)の一環として、本事業における住民移転地の一部につ



ステークホルダー・ワークショップ

き整備が行われるなど、外部資源の動員におけるJBICの役割も認められた。本事業の一義的な受益者である道路利用者からは、完成した道路に対する満足や、更なる改善のためのさまざまな意見が表明された。一般の利用者の関心や本事業への支持・不支持は、道路が完成するまでは顕在化しにくい、完成後はその有効性が十分認識されていることがうかがえた。

2. フィードバック

2006年2月にコロンボ市内にて本評価結果を関係機関等に対してフィードバックするための会議が開催された。ここでは本評価結果から得られる教訓として、①計画・設計段階で道路に付随する諸施設を整備・管理する機関との調整を十分にいき、現実的な事業計画を策定すること、②用地取得や住民移転にあたっては、ノウハウをもつ外部資源を積極的に動員すること、③道路利用者の声を積極的に広報し、事業の妥当性を一般に周知させて事業への支持を高めること、等の必要性について議論された。その教訓をふまえて、今後の類似事業にてRDAが取るべき具体策がチェックリストとしてまとめられ、道路事業におけるステークホルダー分析の有用性の確認、将来の事業における計画段階での同分析の活用が提案された。さらに、ステークホルダーが本分析作業を共同で行ったこと自体が、ベースライン道路整備にかかる当事者意識を高める結果となり、本事業のステークホルダーが関与するであろう、同道路延伸事業(現在計画中)および他の類似事業のより効率的・効果的な実施が期待される。

本体工事契約に関する教訓抜粋

本事業では、地下埋設物の移設工事は各地地下埋設物管理機関が雇用した施工業者が行ったため、実施機関(RDA)が雇用した道路工事本体の施工業者による全体管理が困難であった。

今後の類似事業では、地下埋設物移設にかかる調達・工事は本体施工業者またはその下請を中心に実施し、同事業者が工程全体の調整を容易に行えるようにすることが望まれる。ただし、下請業者の経営・技術力不足等によるリスクを最小化するために、同事業者の信用力調査は十分に行うべきである。