

## 第5章 評価結果

第5章では、これまでの調査結果の分析に基づいて、本評価の評価設問に関する回答を提示し、さらに、今後、我が国がアフリカ諸国において水分野での協力を行っていく上での提言を取り纏める。

### 5.1 評価設問への調査項目ごとの回答

本評価の評価設問に関する回答を、調査項目ごとに以下のように取り纏めた。

評価設問	分野統合型アプローチは、貧困層を対象とする持続的で安全な水供給案件に有効であるか？またこのアプローチは従来型のセクター別アプローチに比べて、貧困層の生活改善に効果的、効率的にどの程度のインパクトを与えているか？
------	---

#### (1) 調査項目 1

サブ・サハラ・アフリカにおける貧困層を対象に、「安全な水の持続的供給」をより効果的・効率的に実現するには、どのようなアプローチが有効であるか。

「安全な水の持続的供給」を実現するには、まず、計画段階で対象地域の水問題とその背景を理解すること、そして対象地域の貧困構造を分析し、「住民と水」或いは「貧困と水」の関係を明らかにすることが肝要である。これは、ジンバブエ、ザンビアの両案件から得られた教訓であるが、どちらの案件も、上位目標は貧困削減であるという認識はあっても、具体的に対象地域の貧困削減にどのような水改善アプローチが適切かという検討が、計画作成時に十分になされたとは言いがたい。対象地域の「貧困と水」の関係を明らかにすることにより、現地ニーズと有効な動機付けに基づいた供給体制確立のための戦略作りに繋げることが可能となる。同時に、相手国政府の開発計画における水分野の位置づけ、重点分野及び戦略を理解すること、プロジェクト／プログラムとの整合性を十分にとることも持続性を確保する上で重要である。

水問題は、対象地域の地域性に強く関係する。本調査ではジンバブエは遠隔地農村の貧困層、ザンビアでは都市部貧困層に対する案件を対象とした。どちらも、遠隔地であること、都市部であることの特徴を配慮して持続性を高めるための工夫が十分に行われたとは言いがたい。対象地域は都市部である

か、農村部であるか。対象地域の住民がどんな水問題に悩んでいるのか。年間を通して水の絶対量の不足か、季節変動か、量的には足りているが質の問題か、或いは飲料水は確保されているが家畜や農業用水の不足か。さらに、地形、地理、歴史、伝統、習慣や環境等の背景はどうか。中央政府との関係、地方政府の能力、或いは地域内、家庭内での意思決定はどのようであるか。水を含めたコミュニティのリソースに対するアクセス権、コントロール権はどのようになっているか。水問題やそれを取り巻く様々な条件や環境によって、水供給整備や運営体制のあり方は異なってくる。

水汲み労働の多大な負担が女性や子供に掛かっており、水供給事業の最大の受益者として女性が常に取り上げられる。しかしながら、プロジェクト実施における女性の役割、女性のプロジェクトによってもたらされる便益へのアクセス権とコントロール権、女性へのインパクト等のジェンダー配慮の視点については、計画作成時に十分な検討が行われていない。男女別のデータ等を入手することは困難ではあるが、フォーカス・グループ・インタビューやPRA等により、ジェンダーに関するデータを収集・分析のうえ、計画作成に適切に盛り込むことがアプローチの有効性を拡大する上で重要なポイントである。

アフリカの貧困層を対象とする場合は、政府による支援が期待できず、維持管理について住民の自助努力に負うところが大きい。施設整備や機材調達、水管理組織の設置と強化等のコンポーネントを計画するに当たって、エンジニアリング的な視点からだけでなく、上記に挙げたようなソフト面の視点からも十分な調査を行うことが不可欠である。ここで、持続的体制確立へのプラスの要因、或いはマイナスの要因がある程度予測できる。

現地の技術レベルにとって簡単に手に入れることが難しい技術を必要としたり、維持管理に手間や資金のかかる施設を導入したり、住民に大きな負担の係る水管理組織を提案したのでは持続性は低くなる。これは、第4章でも説明したとおり、ジンバブエに見られるケースである。事前にどのような水問題に住民が悩み、女性や子供がどのような水汲みの負担を負い、そのためにはどのような水供給施設が必要で、どういう体制であれば運営・維持管理が可能であるか、水供給事業によってどのような改善が期待されるのか、どうすれば維持管理への積極参加が得られるか等について、女性も含めた住民リーダーと協議をし、現地事情とニーズに合った計画作成に努める。また、実施中にも、維持管理、施設の活用、組織作りについて共同作業を行う。こうした一連の活動を通して、住民を、外からの支援を待つという受動的考え方から、能動的、自立指向型の考え方に啓発し、オーナーシップを高めていくことが重要である。

つまり、ジンバブエやザンビアの事例を比較した場合に明確であるように、持続的事業実現のためには、施設の整備のみならず、施設の運営・維持管理

体制確立に向けての住民啓蒙、住民組織化、組織強化、維持管理に係る技術指導など「住民の組織作りのための活動」が必要不可欠である。

アフリカの貧困層を対象に、地域内で入手可能な限られた資源を活用した持続性の高い水供給体制を実現するためには、以下のようなハードとソフトを組み合わせた一連の活動を含み、水供給体制確立に焦点を絞った基本的な活動・投入から構成される分野内での統合型アプローチを取ることが最も効果的であろう。

- (1) エンジニアリング面のみならず、ソフト面からの対象地域の社会・経済の現状、水問題、貧困と水の間接関係を明らかにするための事前調査
- (2) 住民リーダー（女性リーダーを含めること）を交えて対象地域の地域性と水問題を理解し、地域に合った水供給事業を計画するための啓蒙・計画作成ワークショップの実施
- (3) 施設整備、機材調達、維持管理体制、住民による水管理組織のあり方に関する計画作成と住民合意形成
- (4) 住民啓蒙、組織化、組織強化、維持管理技術指導の実施
- (5) 施設整備、維持管理に必要な機材調達
- (6) 上記活動に対するモニタリング・評価とフォローアップ

上記の(2)～(4)については時間がかかることが予想されるが、事業の持続性を考えると、時間をかけても住民の理解と合意を得て組織作りを行うことが、投入をより成果につなげるという意味で効率性を高めることに繋がると言える。(2)、(4)、(6)の活動については NGO との連携が効果的と考えられると共に、相手国政府による自立的な実施が望まれる活動である。

教育や保健・医療等、水供給整備事業に直接関係しない分野の活動を、持続性向上のために統合型アプローチに含める場合は、先に述べたように対象地域の貧困構造と水の間接関係を踏まえ、経済面やプロジェクト管理面での対象地域の能力を考慮し、同国政府がどの程度継続的支援を行えるかを検討することが重要である。

例えば、受益者グループの中に、極度の貧困のために給水施設を含む社会サービスにアクセスできない層がいる場合には、これらの最貧困層を経済面から支援し、給水施設の維持管理費や水料金の支払いを可能にするために、支払い促進や衛生教育等の水分野の活動に加え、生計向上策やマイクロ・クレジットの導入等も含めたアプローチを含めることも持続性を高める上で有効な場合がある。社会インフラの整備を行う場合には、受益者および実施機関等、維持管理に責任を持つ主体の能力を考慮した上で、サービスのレベルと維持管理費が設定される。従って、計画段階から維持管理能力に見合ったレベルのサービス内容の設定が行われることが前提であるため、マイクロ・ファイナンス等の生計向上活動の対象は、経済環境の悪化等により生計が悪化した世帯など特定のグループに限られると思われる。特に地方村落の場合に

は、老人や身体障害者など、生計を営むのが困難な世帯からの水料金の徴収は行わないなど、村落の住民の間で決めたルールにより、このような弱者層の救済が行われていることもあるため、対象社会の潜在的な能力や構造にも留意して持続的な水供給体制のあり方を考える必要がある。

## (2) 調査項目 2

水供給分野、持続的管理体制の確立をコミュニティ開発へのエントリー・ポイントとして、安全な水の供給による直接的インパクトのみならず、貧困層の生活改善、貧困削減等、上位目標の達成へのインパクトをより大きなものとするにはどのようなアプローチが有効であるか。

水供給をエントリー・ポイントとして始まった住民主体によるコミュニティ開発が、水分野を超えた種々の自立的活動につながり、そのインパクトをさらに広げていくためには、住民の問題意識の形成、問題分析・計画作成・資金調達・実施のための人材育成、住民組織の強化が不可欠である。住民の自治能力の向上も必要である。これは、ザンビアで取られた住民組織強化等を含む包括的アプローチの成果から得られた教訓である。

同時に住民側から生まれた生活改善及び生活向上への芽を育てるためには、住民活動に対する中央・地方政府の責任体制を明確にし、技術情報の提供、訓練の実施などの支援が行われることが重要である。

個々のコミュニティ開発活動が個別に活動しては、相乗効果が望めない。都市部貧困の場合も、農村部貧困の場合も、中央・地方政府による支援、或いはドナー、NGO による支援を通して、水供給分野での組織を核としてこれから活動を考えているグループや既に活動しているグループに対して、情報提供および情報交換の場の提供、或いは他地域の成功事例の紹介、女性グループについてはロール・モデルを活用するなどして、互いの活動が効果的に影響しあえるような仕組みをつくり、インパクトの面的広がりを強化する必要がある。ザンビアのケースでは、NGO 等により、対象案件の成果が活用され、周辺への効果の拡大が見られたが、ジンバブエの案件は遠隔地に位置することもあって、ネットワークが十分に形成されなかった。特に、農村部貧困層を対象とした場合には、地方政府や NGO により、成功事例紹介等の情報提供支援が重要となる。

ザンビア案件の教訓として、都市部貧困地域において水供給分野をエントリー・ポイントとして生活改善、貧困削減につなげていくためには、不法居住区に対する相手国政府の支援が受けにくいことも考えられる。NGO 活動等との連携を活用し、啓蒙活動・組織作りから息の長い支援体制を形成することが重要である。都市部には比較的就業機会があり、また小規模な起業による生計向上も可能と考えられる。こうした活動をバックアップするためのコンサ

ルテーションを確実にできる体制、或いはマイクロ・クレジット等の資金へのアクセスを整備することが必要である。

一方、ジンバブエ案件の教訓として、農村部貧困地域については、施設建設と並行して、住民の啓蒙活動・組織作りを継続的に行い、水施設の維持管理体制を確立し、持続的水供給体制を確立することがなによりもまず重要であると言える。こうした一つの目標を達成したことを通し、自信、信頼、積極性を育て、コミュニティ開発への結束を促す。一連の活動を継続的に行うためには、地方政府の担当部局、或いは技術普及員等による支援体制を強化する必要がある。さらに、ここでも NGO 等による息の長い支援活動との連携が効果的と思われる。

### (3) 調査項目 3

受け入れ先政府及びコミュニティがどのような社会・経済的な要件を持っている場合に、統合型アプローチがアフリカ諸国の貧困層に有効に機能するか。

ジンバブエとザンビア案件の両者を比較した場合、地方分権化政策により開発事業の計画・実施が中央政府から地方行政に移管されている場合、プログラムの実施機関を市や県・郡などの地方行政機関とすれば統合型アプローチが有効に機能する可能性がより高くなると言える。特に、地方政府の中でも、地方自治がかなり確立しているか、或いは、これまで国際機関やドナー、特に NGO により人材育成、組織強化が行われており、財政的にも人材的にも各分野の活動調整を自立的に行える基盤があることが望ましい。

また、ザンビアの案件における対象コミュニティの比較から、コミュニティ・レベルでは、住民に尊敬・信頼されている伝統的リーダーや、村落委員会および住民自治会など開発課題を目的に形成された組織など、地域の開発及び他分野に亘る問題解決に関心を持ち、住民の意見をまとめることのできる体制が既にある場合、統合的アプローチの導入がより効果的に行われると言える。また、コミュニティ・リーダーと地方政府との関係が良好であり、地方政府からの指導・支援が積極的に受けられ、また地方政府へ定期的に報告を行うシステムが存在していると、統合型アプローチの効果持続性が高まる。

二国間援助による支援事業の場合は、面的な広がりを持った支援を行うことは難しく、他地域への波及効果を狙ったパイロット・プロジェクト的な事業実施となるケースが多い。従って、コミュニティ・レベルにおいて、コミュニティ内の結束が強く、統合的アプローチによる様々な活動のリーダーシップをとれるような人材がある程度育っている地域から投入を行っていくこととなる。

一方、ザンビア案件で散見されたことであるが、政治家の介入により、一部

住民の利益が偏重されたり住民の利害が対立し住民間に不和が生じたりして、開発活動が阻害されることがある。また、逆に地域の政治家が住民と行政の橋渡しとなり、開発事業が推進される場合もある。政治家も地域に存在するソーシャル・キャピタルのひとつであることを理解し、政治家が真のリーダーシップを発揮し、地域の開発に貢献できるような環境をプログラムの中で考えていくことも必要である。

## 5.2 結論

以上、本調査で収集したデータに基づいた分析結果から、水分野におけるハード面、ソフト面の活動を統合したいわゆる「水分野内の統合型アプローチ」は、貧困層を対象に持続的で安全な水供給を確立する上で有効であると言えよう。エンジニアリング重視の施設整備、資機材調達のみのも事業に比較して、維持管理、住民啓蒙、組織作り、衛生教育等のソフト面の活動と組み合わせることによって、住民側の事業への積極的参加と彼らのオーナーシップが強化され、持続性が高まると考えられる。また、地域特性、地域における「貧困と水」の関係、プロジェクトにおける女性の役割と便益を理解して、活動内容に適切に反映させるために、プロジェクト形成と計画作成により時間を掛けることが必要である。

「水分野内の統合型アプローチ」が貧困層の生活改善に与える直接的インパクトとしては、今回の事例からは、安全な水を衛生教育に基づいて適切に活用することにより、下痢症、コレラ等の罹患率が減少したことが挙げられる。間接的インパクトとしては、水供給事業を自分達の力で一つ実現したことが、住民の自信につながり、生活改善活動を行ってみようという住民達の独自の行動につながっているケースが見られる。例えば、水供給事業で形成されたグループが、男女を問わず、マイクロ・クレジットや NGO の生計向上プロジェクトに応募している。自立的に生活改善の事業を展開しようとする動きがみられることは、エンジニアリング重視のアプローチではあまり見られなかった。統合型アプローチが貧困層に与えた大きなインパクトであると考えられる。これは、水供給をエントリーポイントとして、貧困層の生活改善へつなげる第一歩となると期待される。

水分野以外の初等教育、保健・医療、生計向上等他のセクターの活動と組み合わせた「水分野以外も含めた統合型アプローチ」については、今回の調査では適切な事例がなく十分な検討が行えなかった。一般的に、水供給案件の持続性を高める上では、住民による自助努力、運営・維持管理が重要であることから、初等教育のレベル、或いは生計向上が同時に底上げされることは、非常に効果的であると考えられる。ただし、サブ・サハラという地域性を考えた場合、支援事業と同規模の事業を相手国政府や住民が維持管理していくことはなかなか困難であり、相手国の負担になるか、援助機関への依存度を増

してしまうことも懸念される。「水分野以外も含めた統合型アプローチ」については、相手国政府の能力を十分考慮した上で計画・実施される必要がある。

### 5.3 提言

上記、評価設問への回答から、我が国のアフリカ水分野への協力に対して、以下のように提言を取り纏めた。

サブ・サハラ・アフリカ地域の貧困層を対象とした水供給事業を、より効果的、効率的に実施し、持続性を高めるためには、ハード面、ソフト面の活動を組み合わせた分野内の統合型アプローチが望ましいことは、本評価の結果から明らかである。

分野内統合型アプローチを適切に実施するには、事業の計画策定、実施、フォローアップの段階を通して、①対象地域の水問題及び貧困構造を理解すること、②住民組織を核とした運営・維持管理体制を確立すること、③中央及び地方政府或いは NGO を含めた支援体制を強化することが重要となる。つまり、今後の支援事業においては、事前調査と計画策定段階の充実、住民及び相手国政府のキャパシティ・ビルディング強化が重要な課題となるが、これら2つの課題に関する提言を以下のとおり取り纏めた。

#### 1. 事前調査と計画策定段階を拡充すべきである。

対象地域の水問題及び貧困構造を理解するためには、計画策定段階の活動に、より重点を置くことが必要である。また、実施段階においても、住民のニーズや環境の変化に注意を払い、それに応じて計画内容を柔軟に変更し、効率的でタイムリーな事業が実施できる体制とすることが望まれる。

現在の無償資金協力の基本設計調査では、エンジニアリング分野からの分析により多くの時間がかけられている。ソフト面も重視されつつあるものの、広範囲に散在する対象地域の貧困構造を理解して、貧困と水、住民と水の関係を明らかにするには、1ヶ月程度の現地調査期間では十分とは言えない。無償資金協力におけるソフト・コンポーネントの充実に加えて、無償資金協力事業の実施前に、プロジェクト形成、計画作成、住民啓蒙に十分な時間をかけるべきである。また、水供給事業において最大の受益者となる女性及び子供のプロジェクトにおける役割や便益を計画段階から具体化しておくことも不可欠である。従来の援助形態にとらわれず、企画調整員、ローカル・コンサルタント、或いは NGO の活用等により、大きな予算を必要としない形で対象地域の現状を理解する体制を整えることが望まれる。

水問題や貧困構造を理解するに当たっては、援助機関側或いは調査団ではなく、本来は、相手国側政府、そして対象地域の人々が中心となるべきである。

ここでも、ローカル・コンサルタントや NGO を活用して、相手国政府や住民と問題点を話し合う機会を設ける。この場合、本報告書の第 4 章に記載した「貧困の悪循環モデル」や「インプットとアウトプット」の図を簡素化した形で、相手国政府や住民とともに作成して見ることも有益と考えられる。

## 2. 住民の計画・実施能力や中央・地方政府の支援体制に関するキャパシティ・ビルディングを拡充すべきである。

対象地域の住民や相手国の中央及び地方政府のキャパシティ・ビルディングにおいては、支援事業実施中のみならず、特に終了後の活動に配慮しなければならない。政府による支援体制が十分とは言えず、一方、地方分権化政策が進められている多くのアフリカ諸国ではこの部分が特に重要であると考えられる。フォローアップについては、現在のアプローチで十分な対応が取られているとは言えない。今後、既に水供給を受けた地域へはどのようにアフターケアを行うべきであるのか、或いは他地域へはどうか水供給事業を展開していけばいいのか等についての技術移転をより強化することが必要であろう。また、こうした活動は、当初はドナー側で技術移転を行うにしても、長い時間を掛ける必要があることから、現地 NGO、或いは JOCV 等の協力を得ることが効果的であろう。

住民が全ての開発事業を自立的に計画・実施することは不可能であり、行政による住民支援の体制作りが必要である。アフリカの多くの国では地方分権化政策が進められているが、地方行政機関が住民支援を行えるだけの財政的・人的資源をもたないのが現状である。水供給分野のプログラムの中で、水分野における管轄省庁への技術移転とは別に、対象地域内の地方行政機関を対象とした人材育成を含めた支援策を盛り込むことが必要である。

政府による支援体制には、住民による給水施設の維持管理費の負担や事業体への水料金の支払いなどの問題を解決し、持続的な給水活動を行うための住民の生計向上を進めることも含まれる。対象地域の住民にとって収入に結びつく小規模灌漑による農業生産性向上や農産物加工の導入、また都市部においては職業訓練やビジネスに必要な知識・技術の研修を含めてのマイクロ・ファイナンスの導入、または共同で行える所得向上事業などを水分野事業と平行して行うことにより、貧困削減に繋がるとともに、水供給事業をより持続的なものとするために有効であろう。同時に、このような支援事業を計画・実施する場合には、女性或いは社会的弱者へ便益が平等に配分されるように、また彼らへの負担が以前より拡大してしまわないように十分な配慮がなされるべきである。

以上のように、受益者側、行政側の双方に対するキャパシティ・ビルディングを行いながら、同時に住民参加による水供給施設の整備、維持管理体制確立



を推進するという水分野内での統合アプローチをとることによって、受益者側に成果を実感してもらい、自信、信頼、責任感を育て、水供給分野における持続的開発体制を形成することが、「アフリカの貧困と水」を解決する第一歩と考える。水分野内での統合アプローチでは、住民啓蒙、衛生教育を徹底して行うことにより、「水」を中心とした周辺の開発課題である水系感染症の軽減、栄養の改善、住環境の整備、母子保健及び住民全体の健康改善を目指していくことも重要である。

水分野をエントリー・ポイントとした住民組織、政府による住民支援体制がある程度整備された段階であれば、初等教育、保健、衛生、生計向上等の BHN 関連分野の統合型アプローチを通して、コミュニティの開発へ向けての意思、積極性をより強化でき、さらなる相乗効果が期待される。コミュニティに焦点を当て、時間を掛けた地道な活動を続けることにより、貧困削減へ向けての効果的かつ持続的な成果を生み出し、わが国の支援が「アフリカの貧困と水」に今後より貢献していくことが望まれる。