

コミュニティ協働型 地方行政支援アプローチ ハンドブック

平成 23 年 10 月
(2011 年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部
カバナンスタスクフォース

序 文

近年、独立行政法人国際協力機構（JICA）では、さまざまな分野別案件、あるいは分野横断的の案件において、コミュニティ・住民と行政との協働によって課題を達成することをめざす案件が増えています。このような“コミュニティ協働型”案件においては、コミュニティ・住民というステークホルダーが、プロジェクト活動においても重要な役割を担うことになり、案件形成・実施・評価という各段階においても、その成果や指標、投入を検討する際の重要な一要素となります。

しかしながら、JICA で実施するコミュニティ協働型案件には、それにより保健医療、教育といった行政サービスの向上をめざす案件もあれば、農村開発のようにコミュニティの開発そのものをめざす案件もあり、コミュニティと協働する目的や方法は一概ではありません。そのため、成果や指標の設定におけるコミュニティ・住民のかかわり方、あるいはプロジェクトそのものがコミュニティとの協働を通して中長期的に何を実現するのかといった、プロジェクト終了後の展開を明確にし難いという問題があります。

そこで、JICA ガバナンス課題タスクフォースでは、これまで JICA で実施してきたおのこのコミュニティ協働型案件における関係者の経験・教訓を体系化し、当該案件においてどういった社会条件に配慮して成果や指標の設定をしたらよいか、また活動の対象や方法にどのような工夫を行ってきたかといった点を整理することで、より効果的な案件形成及び事業実施管理の方策を明確にすることを目的に、2010年9月より「コミュニティ協働型地方行政支援アプローチ」プロジェクト研究を実施しました。

本プロジェクト研究では、産業開発・公共政策部のみならず、他セクター課題部におけるコミュニティ協働の事例や、それら案件の評価に関する報告書なども収集し、当該案件がどのように形成・実施され、あるいは評価されたかといった事例を分析し、その教訓や工夫点をハンドブックにまとめました。

本ハンドブックが、JICA 本部、在外事務所の現場において効果的・効率的な事業実施のために広く活用されることを願っております。

最後に、本プロジェクト研究の実施にあたりご協力いただいた内外関係者のみなさまに厚くお礼申し上げます。

平成 23 年 10 月

独立行政法人国際協力機構

産業開発・公共政策部長 桑島 京子

目 次

序 文

“コミュニティ協働”の何が問題なのか？～本ハンドブックの使い方～	1
1. なぜ今“コミュニティ協働”なのか？	1
2. “コミュニティ協働”案件の何が問題なのか？	2
3. 本ハンドブックの主なメッセージ	3
4. ハンドブックはどう役立つのか？	4

第1章 コミュニティ協働とは何か？	9
1-1 コミュニティ協働型案件の分類	10
1-2 コミュニティ協働の目的と分類	11
1-2-1 コミュニティ協働の目的	11
1-2-2 コミュニティ協働型案件の目的と分類	12
1-3 協力シナリオとコミュニティ協働の位置づけ	13
1-3-1 コミュニティ協働の目的達成のためのシナリオとドナーとしての協力の位置づけ	13
1-3-2 コミュニティ協働のためのフェーズ別・協力シナリオ	15
1-3-3 協力シナリオにおけるプロジェクトレベルの目標設定	17
1-3-4 脆弱国家における協力シナリオ	21

第2章 コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定	25
2-1 成果設定と対象	26
2-1-1 協力シナリオにおけるステップ別の成長設定	26
2-1-2 ステップ別の中心的な成果対象の設定	29
2-1-3 脆弱国支援の場合の成果の設定	35
2-2 成果の指標設定	37

第3章 コミュニティ協働型案件の効果的活動・投入のポイント	41
3-1 活動・投入の対象	42
3-1-1 活動対象	42
3-1-2 パイロットアプローチと全国展開アプローチ	43
3-1-3 パイロット活動の対象地域の設定	44
3-2 活動・投入の形態・内容	45
3-2-1 コミュニティの社会調査とキャパシティ・アセスメント	45
3-2-2 能力開発研修	49
3-2-3 パイロット活動	54
3-2-4 資金協力型案件におけるコミュニティ協議	58

3-2-5	紛争影響国でのコミュニティ活動・実施体制の配慮	60
3-3	活動・投入の資源	60
3-3-1	予算（財政資源）	60
3-3-2	人的資源	61
3-4	活動計画表（Plan of Operation）作成上の留意点	63
第4章	コミュニティ協働の普及・持続性確保の取り組み	67
4-1	普及可能な協働モデルの開発（ステップ1）	68
4-2	モデルの制度化/体制整備（ステップ1）	70
4-2-1	相手国側の各レベルのアクターの環境基盤整備	70
4-2-2	モデルの制度化/体制整備につながる活動・働きかけ	71
4-2-3	当該国のプログラムにおける位置づけ・援助協調	73
4-3	普及アプローチ（ステップ2・3）	73
4-3-1	普及モデルの開発	73
4-3-2	普及の実施体制・アクター	74
4-3-3	普及アプローチの影響	75
4-3-4	行政機構の特徴に応じた普及展開パターン	79
4-4	コミュニティでの活動継続（ステップ2・3）	83
4-4-1	コミュニティでの活動継続の条件	83
4-4-2	モデルサイトの活用方法	83
第5章	コミュニティ協働の評価上の留意点	87
5-1	評価の特徴と目的	88
5-2	評価の対象	88
5-3	評価方法	89
5-3-1	自己評価と他者評価	89
5-3-2	業績評価とプロセス指向型・能力評価	91
5-3-3	客観的根拠に基づいた評価	92
5-4	評価の活用方法	95
5-4-1	相手国側・複層的アクター別・将来のシナリオ検討	95
5-4-2	協力シナリオの再検討	96
ケースシート編		
事例1	：タンザニア・地方自治強化のための参加型計画策定と コミュニティ開発強化プロジェクト	101
事例2	：メキシコ・チアパス州ソコムスコ地域持続的農村開発プロジェクト	110
事例3	：シエラレオネ・ガンビア県地域開発能力向上プロジェクト	119
事例4	：ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト2	128

事例 5 : バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた 参加型農村開発プロジェクト (フェーズⅡ)	137
事例 6 : バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト.....	148
事例 7 : マラウイ・一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト.....	158
事例 8 : ニジェール・住民参画型学校運営改善計画フェーズⅡ.....	162
事例 9 : インドネシア・スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト.....	172
参考文献	182
プロジェクト研究関係者リスト.....	184

図表目次

表 1-1 分類別・案件の目的と C/P・関連機関	10
図 1-1 コミュニティ協働の目的.....	11
図 1-2 分類別・コミュニティ協働の目的の例.....	12
図 1-3 当該国における開発シナリオとドナー協力の位置づけ.....	14
図 1-4 コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図.....	15
図 1-5 コミュニティ協働のための協力シナリオ.....	16
図 1-6 協力シナリオのステップ別・コミュニティ協働の目的とプロジェクト目標例..	18
図 1-7 タンザニアの地方分権化分野の協力シナリオ.....	19
図 1-8 ザンビアの地方給水衛生分野 (維持管理) の協力シナリオ.....	20
図 1-9 脆弱国家でのコミュニティ協働のためのシナリオ例.....	22
図 2-1 協力シナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例 (3 フェーズ) ...	26
図 2-2 協力シナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例 (2 フェーズ) ...	27
図 2-3 「バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト (フェーズⅠ)」 の成果.....	28
図 2-4 「バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた 参加型農村開発プロジェクト (フェーズⅡ)」の成果.....	28
図 2-5 第 1 ステップ/フェーズの成果・対象	29
図 2-6 第 2 ステップ/フェーズの成果・対象	30
図 2-7 第 3 ステップ/フェーズの成果・対象	32
図 2-8 マルチセクター案件の成果設定と対象の例.....	33
図 2-9 特定セクター案件 (フェーズⅡ) の成果設定と対象の例.....	34
図 2-10 紛争終結国のコミュニティ協働型案件の成果の例.....	35
表 2-1 成果指標の例.....	37
図 3-1 コミュニティ協働型案件のアクター関係図.....	42
図 3-2 カスケード方式の研修形態の概念図.....	51
図 3-3 地方行政のレベルに応じたクラスター方式の研修形態の概念図.....	52
図 3-4 プロジェクト終了後の外部人材の活用例.....	62
図 3-5 Plan of Operation (PO) のサンプルフォーマット	64

図 4-1	ステップ別・モデルの普及.....	68
表 4-1	モデルの普及条件.....	69
表 4-2	モデル制度化のための関係者のキャパシティ・アセスメント項目.....	71
図 4-2	協力シナリオの実施体制・アクター.....	74
図 4-3	垂直的普及アプローチの概念図.....	76
図 4-4	水平的普及アプローチの概念図.....	77
図 4-5	制度構築型アプローチの概念図.....	79
図 4-6	パイロット型・エンパワーメント型アプローチ.....	81
図 4-7	実施機関連合型アプローチ.....	82
図 5-1	コミュニティ協働案件の評価と位置づけ.....	88
図 5-2	評価対象別・自己評価の指標と事業評価の位置づけ.....	89
図 5-3	自己評価の「鏡」効果.....	90
図 5-4	タンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクトで用いられた 「ヘキサゴン・スパイダー・ウェブ・ダイヤグラム」.....	91
図 5-5	プロジェクトの成果測定結果.....	94
図 5-6	アクター別・評価結果の活用方法と検討内容.....	95
図 5-7	コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図.....	97

“コミュニティ協働”の何が問題なのか？

～本ハンドブックの使い方～

1 なぜ今“コミュニティ協働”なのか？

近年、JICA では、開発途上国の地方においてコミュニティや住民の参加・協働による行政サービス提供の向上をめざす案件、コミュニティそのものの開発を進める案件が増加しています。そのテーマの例を挙げると、次のようなものがあります。

●農村開発 ●地域開発 ●地方行政 ●一村一品 ●村落給水 ●社会林業
●コミュニティ防災 ●住民参加型学校建設 ●地域保健 . . .

このように、コミュニティ開発そのものを目的とした案件だけでなく、教育や保健といった特定セクターにおいても、コミュニティ・住民を包含した協力が出てきています。

近年こうした案件が増えている背景には、いくつかの要因が考えられます。

ひとつは、世界中の多くの国々で起こっている**地方分権化の流れ**です。地方分権化そのものは、それぞれの国における政策的なイニシアティブによって導入・推進される改革なので、その進展度合いも国によって異なります。ただ、中央政府だけでは住民に届く行政サービスを提供するには限界があるため、コミュニティに一番近い地方行政が当該地域の住民のニーズに合ったサービスをタイムリーに提供していくことは、各国共通のねらいのひとつとなっています。そのため、分権化された地方行政は、中央集権のときよりも一層コミュニティのニーズを汲み取って計画を策定し、事業を実施していく必要があるのです。

他方で、急に分権化されても、地方行政の側に自ら主体的にニーズに合った事業を計画し、実施していく能力が十分に備わっているわけではありません。そもそも途上国の場合、分権化する前から行政サービスをするのに十分な予算や人員があるわけではないので、分権化したからといって地方行政に潤沢なリソースが与えられるわけでもありません。そういった状況下でニーズに合った事業を計画し、実施するといっても限界があります。そのため、いかに公共的な目的の事業であったとしても、それが必ずしも行政によって実施されなくてはならないと考えるのではなく、行政以外の多様なアクターが実施主体となることも考えていく必要があります。先進国では民間企業やNPOがこれまで行政が担っていたサービスの一部をより効率的・効果的な形で提供する方策が模索されています。途上国の場合、民間企業の可能性もゼロではありませんが、十分に採算を取っていくだけの環境にあるところはまだ少ないので、NGOや大学、そしてコミュニティ自身がサービス提供主体

となることがあります。このとき、**コミュニティは単なるサービスの「受け手」だけではなく、自らサービスを実施する「担い手」にもなり得る**というわけです。コミュニティ自身がサービスの担い手となったときに、行政はいかなる役割を担い、相互にどういった関係を構築していくべきかが問われることになるのです。

これまでは「参加型開発」案件というものもありました。ただその中身は住民自身の主体的な開発から行政の事業に物理的に住民を動員するだけのものまで幅広くあったのが実態です。そこで、本ハンドブックではあえて「コミュニティ協働」という表現をしています。それは、JICAの協力相手が基本的に政府・行政であることを前提としつつも、上記のような背景をかながみて、行政とコミュニティ・住民がそれぞれの立場から同じ目的に向けていかに対等に協働していくのかを検討することが、一義的な協力相手である行政そのものの能力向上にもつながると考えたからです。

2 “コミュニティ協働” 案件の何が問題なのか？

本ハンドブックでは、「コミュニティ」を「一定の地域で人々が共同の社会生活を営むために形づくられた集団」とします。すなわち、地方行政の末端機関としての単位（例えば村役場）と必ずしも一致するものではなく、住人たち自身で意思決定をする単位（例えば集落や共同体）を指します。

こうした住民たちの集合体であるコミュニティと行政がある目的の下に協働する「コミュニティ協働」型の案件は、他の案件と違ってどういった特殊性があるのでしょうか？行政だけでなく、コミュニティ・住民も活動対象として包含していくということは、次のような意味ももっています。

- **プロジェクトのカウンターパートではないという意味において、能力強化の直接の対象ではないアクターを取り込んでいること**
- **本来プロジェクトもしくはプロジェクトによって強化された行政サービスの受益者を実施主体の一部として取り込んでいること**
- **当該分野の専門性・生業を通じてではなく、当該地域で生活する当事者という立場でプロジェクトにかかわっていること**

JICAの協力において、コミュニティ協働型案件が上記のような特徴を有するがゆえに、陥りがちな「落とし穴」として次のようなものがあります。

- 目の前のコミュニティの開発そのものが目的化してしまう。
- 協力要請を出してきた中央政府と実施をする地方行政がちぐはぐ。現地で活動を進めていくほど、要請をしてきたはずの中央政府の関心が遠のいていく。
- コミュニティ住民の意識の変化が感じられても、目に見える形で成果が表れにくいので、周りからは何をやっているのか理解されにくい。
- パイロットとして実施してきたコミュニティ開発をモデル化しても、それを制度化し、他地域に普及することに結びつかない。

外部者としてコミュニティ住民の生活に入り込んでいく以上、その当事者たちにとって最もメリットのある協力としていくことは確かに大事な視点です。しかし、JICA 協力の場合、そのコミュニティの開発そのものを目的にするのではないはず。そのコミュニティでの開発の経験・成果・教訓を通じて、他の地域でも自立的に実践していける仕組みを構築することが求められます。JICA 自身がすべての地域の開発を担うことができない以上、そうした仕組みをいかに相手国政府に内部化していくかが問われるのです。

3 本ハンドブックの主なメッセージ

本ハンドブックは、JICA 本部・在外事務所の職員及びプロジェクト専門家が、コミュニティ協働型の地方行政支援案件を形成・実施・評価するための方策・留意点を解説したものです。

コミュニティ協働型案件は、これまで案件を担当した職員や専門家の試行錯誤を通じた「やりくり」によって運営されてきた傾向が強いです。本ハンドブックは、先行案件におけるこうした「やりくり」を通じて蓄積された暗黙知を取りまとめる形で作成されました。したがって、「このとおりやれば間違いなくできる」といったコミュニティ協働型案件を形成・実施するための一様の「方程式」があるわけではありません。国の行政構造や地域社会の特性に違いがあるなかでどういった条件に配慮していくべきなのか、逆にどんな状況であってもどういった条件を確保しなければならないのかといった留意すべき「変数」を提示しているのに過ぎません。ですので、実際に案件を形成・実施する際には、ここで提示している「変数」をその国やセクターの状況に合わせてご自身で組み合わせてください。

このことを前提に、本ハンドブックで読者のみなさまに訴えたいメッセージは次の4点です。

1. コミュニティ協働は手段。コミュニティ協働を通じて達成したい目的を明確化する

行政とコミュニティの協働そのものが目的化することはありません。双方が協働することを通じて、住民ニーズを反映した行政サービスをより低コストで実現させることが目的になります。当該案件における目的を明確にしたうえで、その目的に合ったコミュニティ協働活動を設定することが重要です（詳細は第1章を参照）。

2. コミュニティ協働を可能にする行政とコミュニティをつなぐ仕組み（＝モデル）を強化する

コミュニティ協働活動を実施するには、具体的に「誰が行政とコミュニティの橋渡し役（＝ファシリテーター）を担うのか」「そのためにどういった機能をもたなければならないのか」「ファシリテーターはどのようにコミュニティとかわるのか」「ファシリテーターをサポートするための行政の仕組みはどうあるべきか」「コミュニティによるイニシアティブをいかに行政の事業と結び付けていくか」といった行政とコミュニティをつなぐ仕組みを「モデル」として構築することが必要になります（詳細は第1～3章参照）。

3. 普及できるコミュニティ協働モデルを構築する

プロジェクトによってある地域で行政とコミュニティの素晴らしい協働関係を構築しただけでは意味がありません。当該地域での活動がパイロットである以上、将来他の地域に普及していくことを前提にした体制構築を包含したモデルを構築することが肝要です（詳細は第4章参照）。

4. 普及するための体制・条件を整理する

モデルを構築したからといってすぐに全国展開できるわけではありません。コミュニティ協働を可能にする仕組み・体制と、それを他の地域に普及することを可能にする仕組み・体制では、どうしても違いが出てしまいます。そのため、普及のためのパイロットを実施・評価することで、この違いを包含した「普及モデル」として再構築することが全国展開への布石として必要になります（詳細は第4、5章参照）。

本ハンドブックは、基本的にすべての章を通じてお読みいただくことで、案件形成・実施・評価の全体像をつかむことができるようになっています。ただ、具体的に知りたい内容や活用の用途に合わせて必要な章を読みたい方には、以下の構成と使い方をご参考にしてください。

これから“コミュニティ協働”案件を形成しようと考えている方に

第1章 「コミュニティ協働とは何か？」

コミュニティ協働型案件を形成するにあたって、コミュニティ協働そのものを目的化するのではなく、それを手段として何を実現させたいのかを明確にする必要があります。それは必ずしも1回のプロジェクトだけで実現できるわけではありません。相手国の政策・戦略をベースにして、場合によってはJICAとして10年、15年かけた協力のシナリオが必要となることもあります。

本章では、コミュニティ協働をすることによって最終的にどういった姿をめざすことになるのか、そのめざすべき姿にたどりつくために、どういったシナリオが描かれるのかを解説します。これからコミュニティ協働型案件を形成しようと考えている方におすすめです。

“コミュニティ協働”案件の成果・指標・活動をどう設定したらよいかと考えている方に

第2章 「コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定」

第3章 「コミュニティ協働型案件の効果的活動・投入のポイント」

コミュニティ協働といっても、それ自身が目に見えにくいので、PDM上でどのように成果や指標を記載したらよいか分らないという方におすすめの章です。先行案件のいくつかから具体的にどういった成果や指標を設定したかをまとめて整理してあります。また、コミュニティ協働といっても、具体的にどういった活動をし、そのためにどういった投入をしているのかについても、代表的なものをまとめています。

“コミュニティ協働”の成果を持続・普及させようと考えている方に

第4章 「コミュニティ協働の普及・持続性確保の取り組み」

JICAのプロジェクトによって熱心にフォローした結果、その地域ですばらしい行政とコミュニティの協働関係が構築されたとしても、プロジェクトが終了したとたんにもなくなってしまいうようでは意味がありません。JICAの協力がなくても協働関係が維持していくための制度や組織体制、予算をいかに確保していくか、パイロット地域での成果を他の地域に普及していくための仕組みをどう構築していくかが問われています。本章では、こう

した持続性・普及可能性を確保するための取り組みとして必要なポイントを解説します。

“コミュニティ協働”をどう評価したらよいのかと考えている方に



第5章 「コミュニティ協働の評価上の留意点」

コミュニティ協働という目に見えない成果をどのようにして評価するのかという悩みはあちこちで聞かれるものです。第5章では、この悩みにお答えするために、そもそもコミュニティ協働型案件ではどのように評価を捉え、評価した結果をどう生かそうとしているのかという観点から考え、そこにつながる評価のあり方を提起しています。

第1章

コミュニティ協働とは何か？

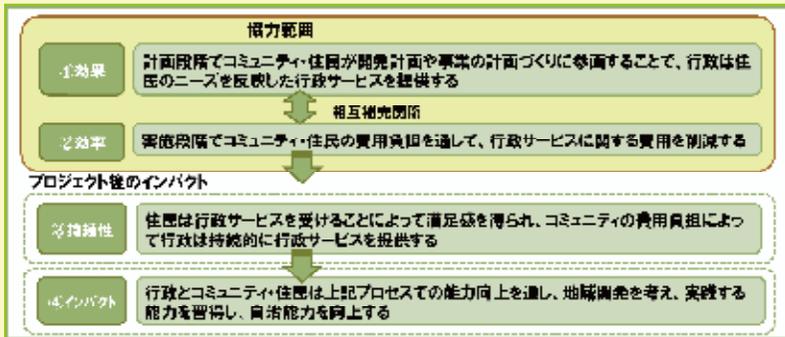
第1章

コミュニティ協働とは何か？

第1章のポイント

■ コミュニティ協働型案件の分類と目的

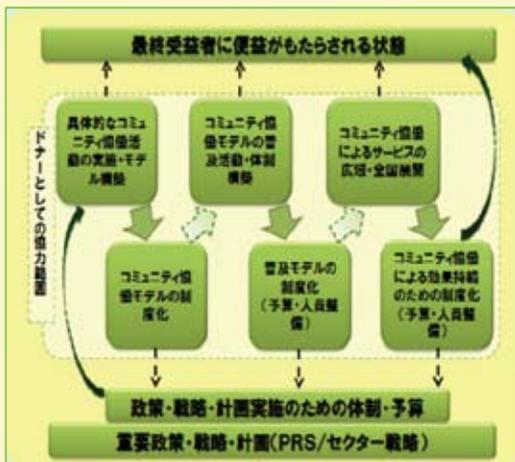
- ◆ 技術協力プロジェクトを通して実施するコミュニティ協働型案件は、①特定セクターの行政サービス提供自体の改善をめざす案件（**特定セクター案件**）、②マルチセクターで地域開発の体制整備をめざす案件（**マルチセクター案件**）に分類できる。
- ◆ コミュニティ協働型案件を通じたコミュニティ協働の目的は、下記の図のとおりである。



- ◆ 通常、JICA の同案件では、プロジェクト実施期間中、①、②を主な目的として実施する一方、プロジェクト終了後に③、④の目的達成を見据えた活動も行う。

■ 協力のシナリオとコミュニティ協働の位置づけ

- ◆ コミュニティ協働型案件を実施する際には、**相手国政府がコミュニティ協働を通じて達成したい目的が重要政策・戦略・計画に位置づけられている**ことが大前提となる。
- ◆ ドナーとして協力を検討する際には、**コミュニティ協働を通じた目的達成のためのシナリオを確認し、そのシナリオのなかでドナーとしてどういった状況までをめざし、どこまで協力するのかという協力の最終目標・協力範囲を設定することが必要**となる。



- ◆ 協力シナリオにおけるステップを実際プロジェクトにあてはめる際、プロジェクト期間のなかでできることと次フェーズでめざす状態（上位目標）を想定して各フェーズのプロジェクト目標を設定する。ただし、**全国展開は相手国の意思やドナー協調のプログラムでの実践可能性を見極めて JICA としての支援の必要性を検討**する。

- ◆ **脆弱国家のように環境基盤が整っていない場合、短中期的に全国・広域でのモデルの普及展開・体制整備をめざすことは現実的ではなく、モデルの対象地域内での開発効果・持続性確保、限定された地域でのモデルの普及をめざす協力シナリオを策定**する。

1-1 コミュニティ協働型案件の分類

JICA の技術協力プロジェクトを通して実施するコミュニティ協働型案件は、主に以下のとおり 2 分類できる。

- ① 特定セクターの行政サービス提供自体の改善をめざす案件（特定セクター案件）
- ② マルチセクターで地域開発の体制整備をめざす案件（マルチセクター案件）

これらの分類を基に案件の目的と C/P・関連機関を以下のとおり説明する（表 1-1 を参照）。

表 1-1 分類別・案件の目的と C/P・関連機関

分類	目的	C/P 機関	関連機関
特定セクター案件	特定セクターの行政サービス提供自体の改善	特定セクターの中央省庁	中央省庁の出先機関、 地方政府のセクター部局
マルチセクター案件	地域開発の体制整備 (開発計画・事業実施)	地方自治もしくはコミュニティ開発を統括する省庁	中央（コミュニティ開発管轄）省庁の出先機関、 地方政府

①**特定セクター案件の場合**、C/P 機関は保健医療、教育、農業などのセクター省庁であり、地方レベルでの実施機関は中央省庁の出先機関もしくは地方政府のセクター部局である（以下、地方行政機関）。同案件は、プロジェクトの成果がセクター関連指標で計測でき、めざす方向性が比較的明確であり、関係者間で目標設定のための意思疎通が図りやすいことが特徴である。

②**マルチセクター案件の場合**、地方自治もしくはコミュニティ開発を統括する省が C/P 機関となり、地方政府もしくはコミュニティ開発を管轄する省庁の出先機関であることが多い。この場合、プロジェクトの目標は地域の開発に資する行政サービスの仕組みづくりであり、開発計画から事業の実施、モニタリング評価までのプロジェクト管理の能力開発である。

1-2 コミュニティ協働の目的と分類

1-2-1 コミュニティ協働の目的

コミュニティ協働型案件を通じたコミュニティ協働の目的は、①計画段階でコミュニティ・住民が開発計画や事業の計画づくりに参画することで、行政は住民のニーズを反映した行政サービスを提供する、②実施段階でコミュニティ・住民の費用負担を通して行政サービスに関する費用を削減する、③住民が行政サービスを受けることによって満足感を得られ、コミュニティの費用負担によって行政は持続的に行政サービスを提供する、④行政とコミュニティ・住民が①から③のプロセスを通して能力向上を通じ、地域開発を考え、実践する能力を習得し、自治能力を向上するーと整理できる（図 1-1 を参照）。

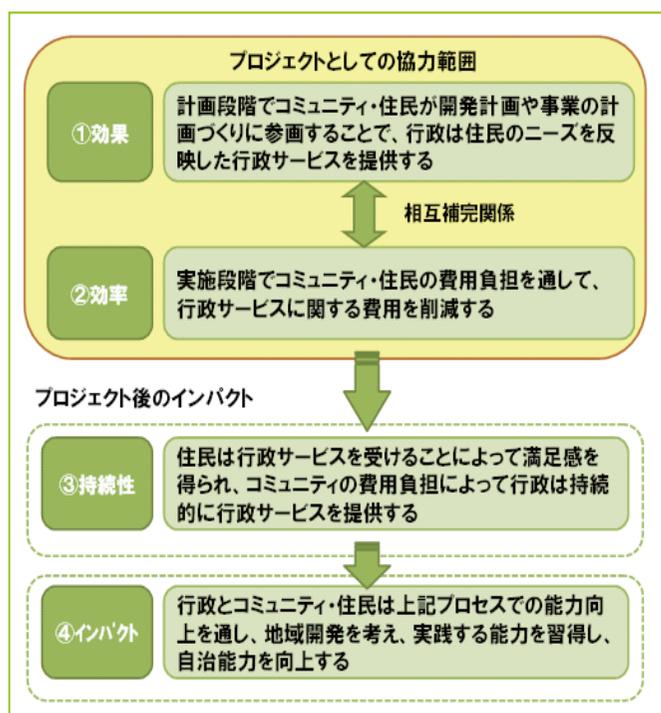


図 1-1 コミュニティ協働の目的

ただし、実施段階でコミュニティ・住民に費用を負担してもらうには計画段階からの参画が必要になるし、ニーズを反映した計画を実施する段階でもコミュニティ・住民の参画は一定程度必要になる。その意味では、図 1-1 の①もしくは②のどちらかに重点を置いたとしても、もう一方も視野に入れなければ最終的にコミュニティ協働の目的は果たせず、**コミュニティ協働の目的の①、②は相互補完関係**にあるといえる。

ここでいう「行政サービス」とは、コミュニティ・住民の基本的な生活のために限られた資源を効果的・効率的に配分することである。行政が限りある資源を効果的・効率的に配分する力、そのために住民の声を聞きながら計画を策定する力が「行政能力」である。

同案件を通して直接的にコミュニティ協働の目的とするのは、上記の①と②である。計画段階では、コミュニティ・住民が開発計画・事業の計画づくりに参画することにより、行政は行政サービスの質を向上する。実施段階では、コミュニティ・住民が行政費用を一部負担することで財政不足を抱える行政が費用を削減する。

1-2-2 コミュニティ協働型案件の目的と分類

通常、JICAのコミュニティ協働型案件では、プロジェクト実施期間中、①、②を主な目的として実施する一方、プロジェクト終了後に③、④の目的達成を見据えた活動も行う。コミュニティ協働型案件を取り巻く外部環境要因は各案件によって異なり、一様ではない。そのため、案件分類ごとにコミュニティ協働の目的の設定基準を体系的に示すことは困難であるため、例として、地方給水案件（特定セクター案件）、地方行政案件（マルチセクター案件）でのコミュニティ協働の目的とその重みづけについて以下のとおり説明する。

地方給水案件（特定セクター案件）の場合、①コミュニティ・住民が計画づくりに参加することでオーナーシップの醸成につながり、行政も効果的にサービスを提供する、②コミュニティ・住民が水利費を徴収することで維持管理費用を負担し、行政費用を削減する、③コミュニティ・住民が、安全な水にアクセスでき、費用負担をすることによって、行政サービスの持続性を確保する一などをコミュニティ協働の目的としている（図1-2を参照）。この場合、特に、②と③を重視している。

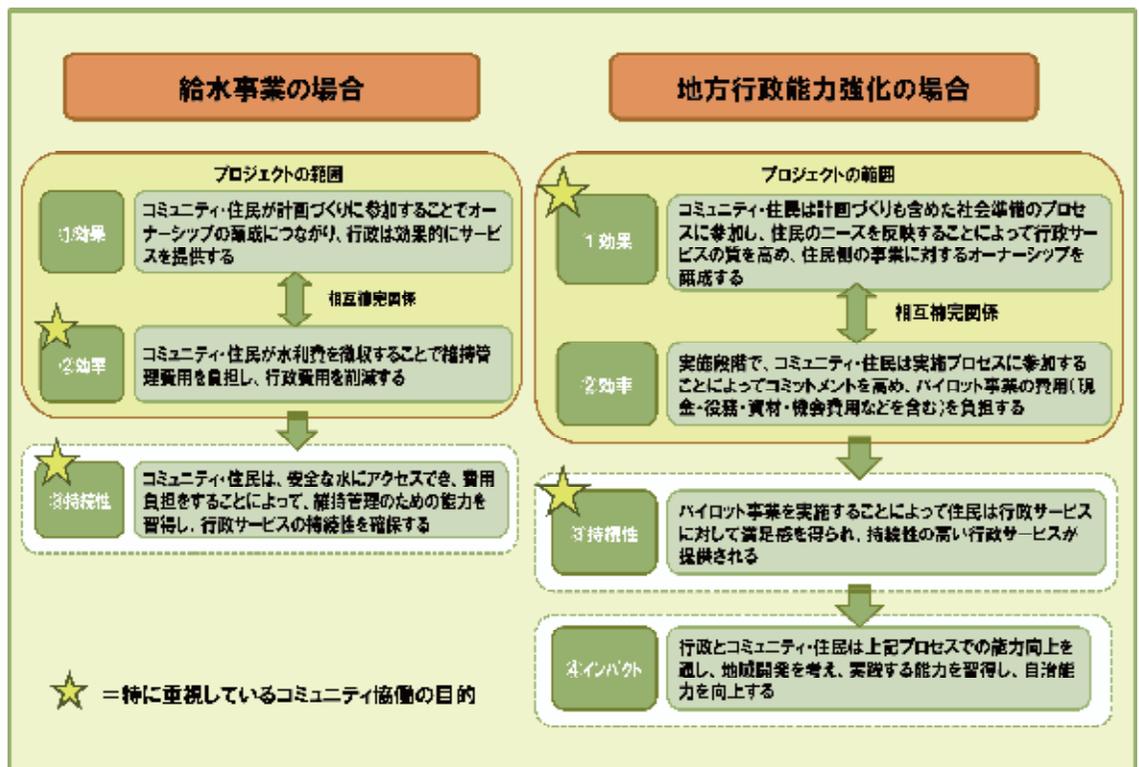


図1-2 分類別・コミュニティ協働の目的の例

地方行政案件（マルチセクター案件）の場合、①コミュニティ・住民が計画づくりのプロセスに参加し、住民のニーズを反映することで行政サービスの質を高め、住民側の事業に対するオーナーシップを醸成し、②コミュニティ・住民が実施プロセスに参加することによってコミットメントを高め、パイロット事業の費用（現金・役務・資材・機会費用などを含む）を負担し、③①と②を通じてコミュニティ・住民が行政サービスに対して満足感を得られ、持続性の高い行政サービスが提供され、④最終的には行政とコミュニティ・住民がともに地域開発を考え、実践する自治能力を習得することをコミュニティ協働の目的としている。この場合、特に、①と③を重視している。

1-3 協力シナリオとコミュニティ協働の位置づけ

1-3-1 コミュニティ協働の目的達成のためのシナリオとドナーとしての協力の位置づけ

前節で述べたとおり、特定セクターであれ、コミュニティ・地域開発そのものであれ、住民ニーズを反映し、できるだけ少ないコストで行政サービスを提供するという目的を実現する手段として、行政とコミュニティとの協働が図られている。したがって、**コミュニティ協働型案件を実施する際には、まず、相手国政府のどの重要政策・戦略・計画にコミュニティ協働を通じて達成したい目的が位置づけられているかを明確にすることが大前提となる。**さらに、その政策・戦略・計画を実施するために相手国政府内に予算や人員体制がどの程度確保されているかも確認する必要がある。

こうした相手国の政策・戦略や実施体制を前提に、**その実現のためのパイロット活動を実施し、それを通じて当初目的としているサービスが提供される行政とコミュニティ双方の仕組みを整備していくのがドナーとしての協力になる。**図 1-3 に示すとおり、ドナーの協力には、①パイロット地域で具体的なコミュニティ協働活動を実施し、それをモデル化し、相手国の制度に組み入れること、②構築したモデルを他の地域に普及することで、より広範な実施のための体制を構築し、普及モデルとして制度化すること、③当該モデルが全国の地域に展開され、その結果として全国的に持続的なサービスが提供される制度・体制が構築されることが考えられる。ここで大切なことは、**それぞれの段階においてコミュニティ協働活動を通じて実際に当該地域の住民には便益がもたらされ、その便益がもたらされた事実をもって、そもそも根拠としてきた相手国の重要政策・戦略にフィードバックし、当該政策・戦略そのものの推進もしくは改善を図っていくことである。**

こうした体制が継続していくことで、最終受益者である住民は安定的に安全な水や保健サービスといった便益を得ることができ、ひいてはコミュニティ全体が発展していくというシナリオが考えられる。

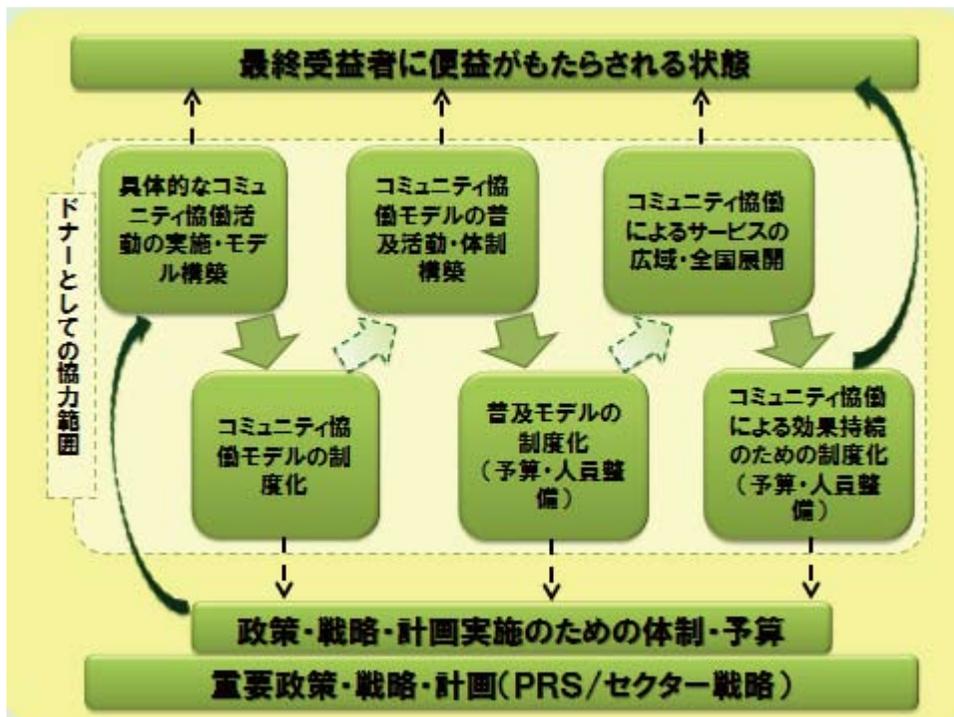


図 1-3 当該国における開発シナリオとドナー協力の位置づけ

ただし、国やテーマによって相手国政府の政策上の位置づけやキャパシティにも違いがあるため、ドナーとして協力を検討する際には、**コミュニティ協働を通じた目的達成のためのシナリオを確認し、そのシナリオのなかでドナーとしてどういった状況までをめざし、どこまで協力するのかという協力の最終目標・協力範囲を設定することが必要**となる。そのうえで、協力の最終目標の達成までのフェーズ分けとフェーズ別の協力目標・対象の設定（協力シナリオの策定）が重要である。この協力シナリオの策定に際しては、出口戦略（どのような状態になったら支援を終了するのか）を明確化し、事前評価表や詳細計画策定調査報告書に明記することが重要である。

図 1-4 にあるとおり、この協力シナリオは相手国政府の当該分野の政策に位置づけられる。コミュニティ協働の目的を達成するためには、相手国政府、JICA だけではなく他ドナーの支援も欠かせない。限られた援助資源による効果を最大化し、ドナー間の援助の相乗効果を図るためにも、当該国・分野での他ドナーと援助協調は不可欠である。

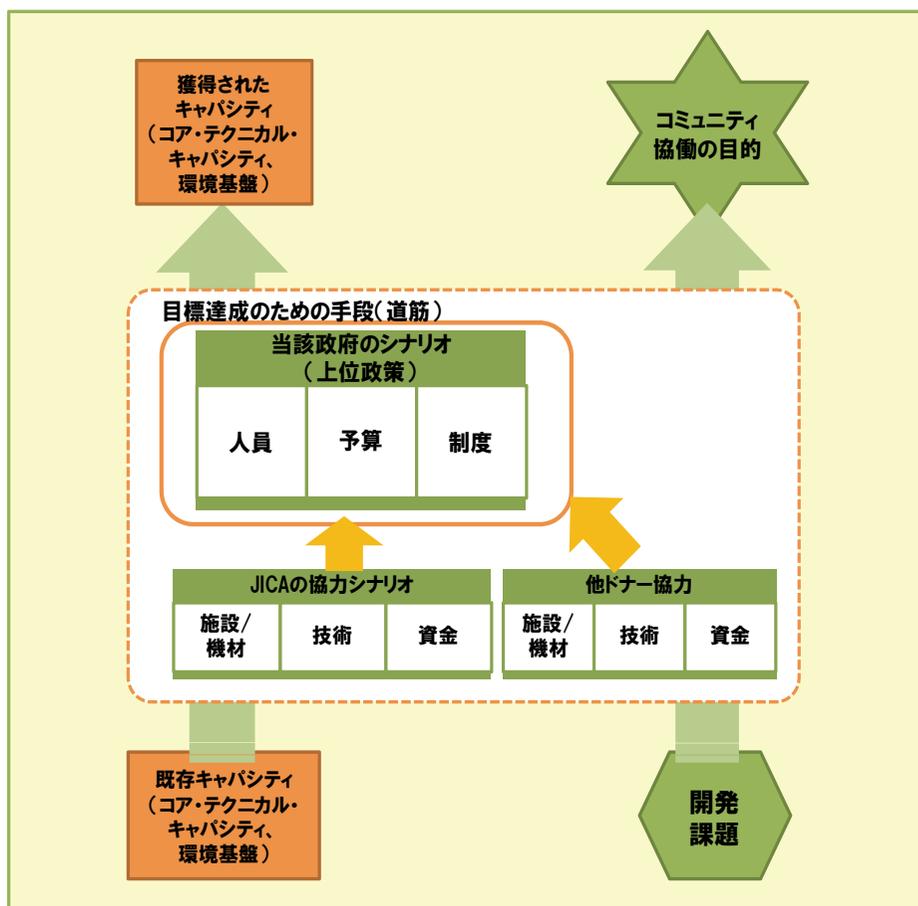


図 1-4 コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図

協力シナリオの計画段階で重要な点は、相手国政府が能力を發揮し、成果を生み出すことを可能とする内的・外的諸条件としての環境基盤¹を把握することである。環境基盤を把握するためには、相手国政府の政策・援助協調の状況を把握することが重要となる（環境基盤の詳細については、「4-2-1 相手国側の各レベルのアクターの環境基盤整備」を参照）。

1-3-2 コミュニティ協働のためのフェーズ別・協力シナリオ

協力の最終目標・範囲は当該国における上位政策・戦略の有無やその政策を実施するための制度・予算・人員（環境基盤）、日本側の援助の優先順位などによって異なるが、図 1-5 のようなシナリオが考えられる。

¹ 詳細は、国際協力機構（JICA）（2008a）『キャパシティ・アセスメントハンドブックーキャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメントー』を参照されたい。

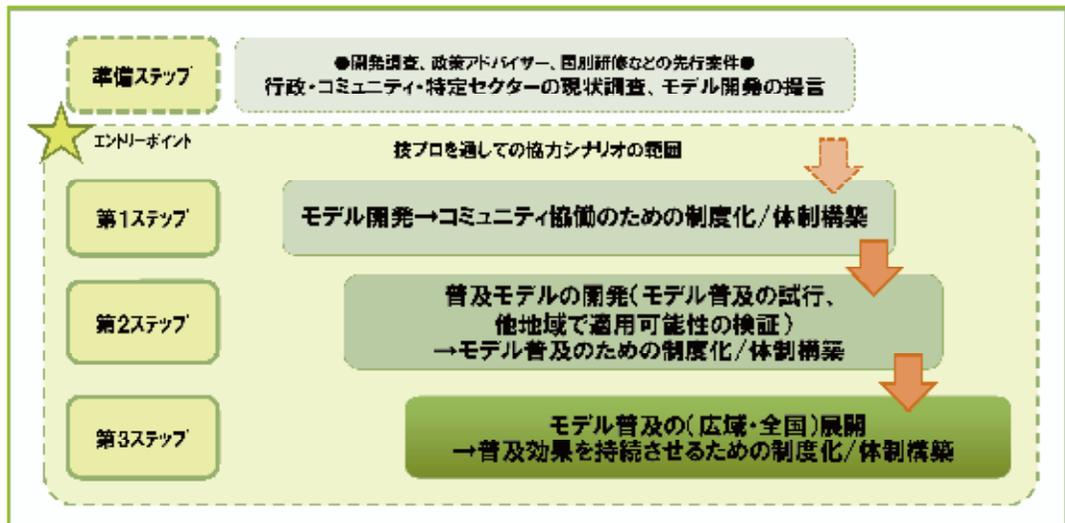


図 1-5 コミュニティ協働のための協力シナリオ

協力シナリオの1ステップを3～5年とした場合、実施期間は全体で9～15年である。ただし、準備ステップとして、当該分野の開発調査、政策アドバイザー派遣、国別研修などの先行の関連案件が実施される場合もある。このなかで、対象地域・分野の現状調査、モデル開発のための提言を行う開発調査を実施する場合もある。

第1ステップは、協力シナリオの最終目標を達成するためのエントリーポイントとして実施する。同ステップでは、**住民ニーズを反映し、できるだけ少ないコストで行政サービスを提供するという目的を実現するための行政とコミュニティが協働するしくみを「協働モデル」**として開発する。またそのモデルを制度化し、普及体制を整備する条件の提示・働きかけなどを行う。

第2ステップでは、開発された協働モデルを普及するために、試行的に他地域で適用可能性を検証しながら、**協働モデルを広く普及展開するための制度・予算・人員体制を含めた枠組みを「普及モデル」**として改定する。また改定されたモデルを普及するための制度化・広域・全国展開の体制整備の条件提示・働きかけを行う。

第3ステップでは、普及モデルの広域・全国展開を図り、その普及効果を持続させるための制度化・体制構築を図る。

協力シナリオでは、モデルの実施段階によって実施主体が異なる。協力シナリオの第1ステップでは地方行政機関におけるモデル開発が中心となり、モデルの体系化・制度化はC/P機関によって実施される。第2ステップではC/P機関が中心となり、第1ステップで開発したモデルを別の地域での普及試行をすることで普及モデルを開発し、その制度化・体制構築を図る。第3ステップではC/Pによるすべての地域に適用する体制を構築する。

協力の実施段階では、JICA の案件担当者及びプロジェクト専門家が C/P とともにモニタリング・評価結果を踏まえ協力シナリオを見直すなどシナリオを管理することが重要である。具体的には、①プロジェクトの成果発現状況、②対象国・分野の上位政策との関連性、③相手国政府による制度的・財政的・人的資源の確保の実現可能性（モデル普及の対象範囲・人口などの設定）、④他ドナーとの援助協調の状況、⑤JICA の援助資源の確保状況などを情報収集・分析し、協力シナリオの実施可能性を検証しながら必要に応じて協力シナリオを変更する。

こうして協力シナリオは単にモデルを開発するのにとどまらず、それを制度化し、普及することを前提に検討されるものである。ただし、**第 3 ステップの全国展開については、上記①から⑤の状況を踏まえて、相手国政府自身がモデルを全国展開していく意思があるのか、そのうえでドナー協調によるプログラムのなかでそれを実践していけるのかといった目星を見極める必要がある。**こうした見極めの下に、JICA が直接全国展開まで協力するのか、それともドナー協調によるプログラムで展開していけるだけのモデルを制度的、予算的、人力的体制を含めた形で整備することに重点を置くのかといったポジショニングを検討することが必要である。

ただし、開発したモデルの内容によって、どこまで広域に普及されるべきかという汎用性は変わってくる。例えば、水や保健といった人々の生活の根幹のサービスにかかわるモデルであれば、全国の地域に限なく普及されなくてはならない。他方で、地域開発モデルであれば、あくまで当該開発モデルを適用するか否かは当該地域の主体性にもかかわる問題なので、むしろどういった地域でも適用したいと思ったときに適用できる環境条件を整備しておくことが重要であるといえる。このように、**コミュニティ協働の目的によって、開発するモデルの汎用性も異なり、制度化や普及のあり方も変わってくるのである。**

1-3-3 協力シナリオにおけるプロジェクトレベルの目標設定

協力シナリオにおけるステップを実際のプロジェクトにあてはめる際、当該国・分野の現状に応じて、プロジェクト期間のなかでできることをフェーズ²として区切り、次フェーズでめざす状態（上位目標）を想定して、各フェーズのプロジェクト目標を設定する。協力シナリオのステップ別・目的に呼応したプロジェクト目標の例は、図 1-6 のとおりである。図 1-5 は協力シナリオにおける 3 つのステップに対して 3 つのフェーズに分けた場合と 2 つのフェーズに分けた場合のプロジェクト目標の例を示している。

² 本ハンドブックでの協力シナリオでの区切りは、「ステップ」であるのに対し、プロジェクトの区切りは「フェーズ」とする

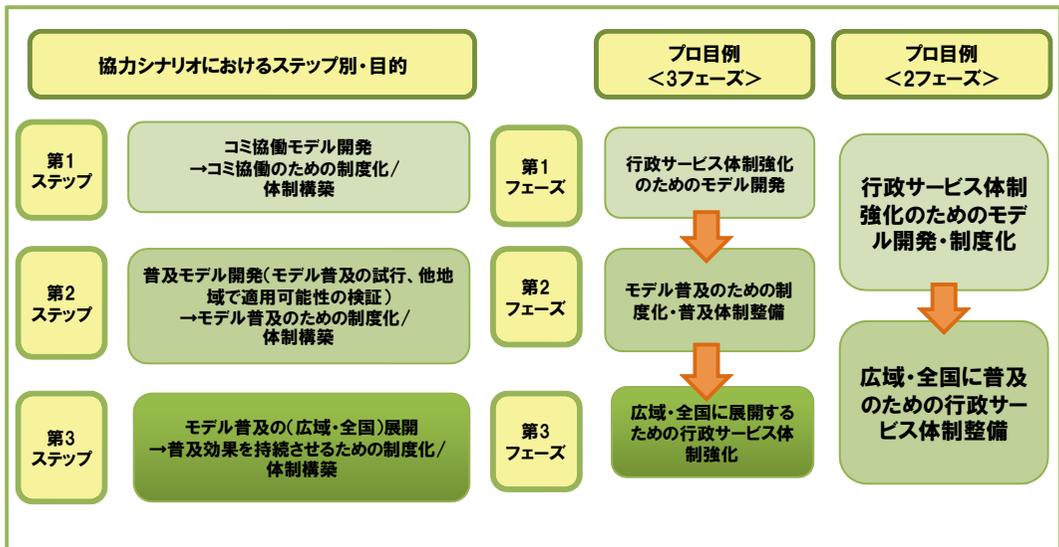


図 1-6 協力シナリオのステップ別・コミュニティ協働の目的とプロジェクト目標例

実際には当該国・分野の状況に応じて、協力シナリオにおけるステップ別の目的に呼応するフェーズ分けをし、プロジェクト目標を設定することが肝要である。

Box 1-1 タンザニアの地方行政改革プログラムにおける協カシナリオ

下記の図は、タンザニアの「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」（図 1-7 の技プロ、第 1 フェーズ）事前調査時に策定された協カシナリオである。

■JICA中長期的支援戦略■



■タンザニア政府政策「地方行政改革プログラム(LGRP)」■



注) Opportunities and Obstacles to Development

[出所] JICA (2009b) 『タンザニア連合共和国 地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト事前調査（実施協議）報告書』

図 1-7 タンザニアの地方分権化分野の協カシナリオ

JICA は、タンザニア政府の地方分権化に関する政策枠組みである地方行政改革プログラム (LGRP) *の実施プロセスに従い、10 年後を見据え、全県を対象とした地方分権化モデル普及のための戦略枠組みを設定している。同プログラムは政府予算・日本の拠出金を含むドナーのバスケット資金を実行資金として政府・ドナーで運営されている。本件では、先行案件である開発調査の提言を基に、地方分権化モデルを提示するために、コミュニティ協働のための県・郡ファシリテーター研修を実施し、当該ファシリテーターを中心に地方レベルでコミュニティ主体の開発計画策定に係るパイロット活動を展開し、中央レベルで制度構築・政策提言を行っている（2010 年 12 月時点）。次フェーズでは、他地域でのモデルの適用可能性の検証をしながら、普及モデルに改定し、中央レベルでは政策提言を行い、制度改善を実施する予定である。長期的にはモデルを全国に普及することをめざしている。第 2 フェーズ以降では、本プロジェクトで開発される O&OD 実施モデル・普及の面的展開のために、バスケット基金を活用する予定である。

*地方分権化に関する政策枠組みである。同プログラムでは O&OD 手法による地方自治強化は主要課題「良い統治及び住民参加」を実現するための重要な施策のひとつと位置づけられている。

Box 1-2 セクター・ワイド・アプローチで事業を実施する場合の協力シナリオ

アフリカ諸国においてセクター・ワイド・アプローチ (SWAp) *の枠組みで協力をする場合、他ドナーの援助資源も踏まえて中長期的な JICA 協力シナリオを策定する。この場合の前提条件は、当該分野の国家プログラムのひとつのコンポーネントを JICA が担当し、その実施方法として技プロで開発されたモデルが位置づけられることである。このように他ドナーと政策・プロジェクトレベルで実質的に連携する場合には、他ドナーと対象地域、実施タイミングなどに関しての調整が必要となり、その進捗状況 (JICA 案件にとっての外部要因) が直接的にプロジェクトの成果発現に正・負の影響を及ぼすことに留意する。

例えば、「ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト (フェーズ I)** (2005年9月から2年間) で開発された地方給水維持管理モデル (SOMAP モデル) は、2008年、国家地方給水衛生計画の運営維持管理コンポーネントの実施方法として、ザンビア政府によって公式に位置づけられた (図 1-8 を参照)。同年、当該国・分野で支援する他ドナーが、同計画の所轄官庁である地方自治住宅省と同計画の実施合意書を締結したため、国連児童基金 (UNICEF)、アフリカ開発銀行、デンマーク政府、アイルランド政府、ドイツ政府などの他ドナー支援地域でも SOMAP モデルを適用することが制度化された。この結果、全 62 郡のうち、フェーズ II ではアフリカ開発銀行、UNICEF がオランダ政府資金を通じて支援する 28 郡で技術支援を行った。今後実施されるフェーズ III では、58 郡を対象に実施支援を行う予定である (2010 年 12 月時点)。

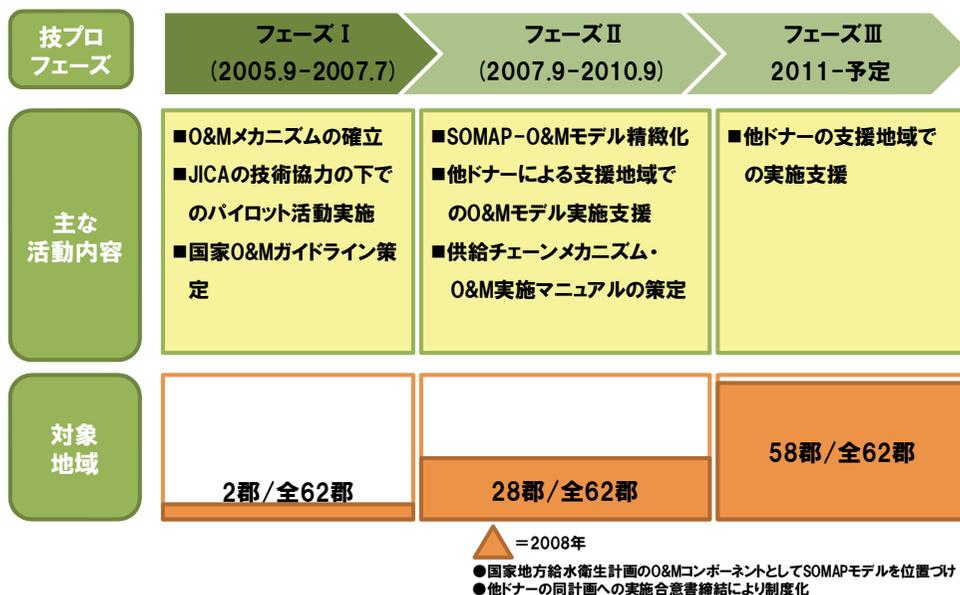


図 1-8 ザンビアの地方給水衛生分野 (維持管理) の協力シナリオ

*教育や保健などのセクターで、援助受入国政府やドナーなどの関係者が一貫したセクター全体の開発政策に基づき、相互の整合的な活動を行う取り組みのこと。場合によっては、政府とドナーの資金を共通の勘定に入れて運用するコモン基金方式や担当省庁の予算に直接資金を投入するセクター財政支援方式などがとられる。[出所]国際開発ジャーナル社 (2004) 『国際協力用語集』

**本プロジェクトは当該政府またはドナーによって給水施設が整備されている地域を対象に施設の維持管理を強化することを目的としており、施設整備は支援内容に含まれていない。

1-3-4 脆弱国家における協力シナリオ

(1) 脆弱国家の特徴

これまでみてきた協力シナリオは、一定程度、行政・コミュニティともに機能している国を前提としている。一方、いわゆる**脆弱国家**³は、一般的に、**国家として国民に対して行政サービスを提供する役割を果たすための政府の能力と意思に欠け、紛争などによって社会秩序が崩壊しているため、社会の援助吸収能力も低い**という特徴を有している⁴。特に紛争終結国では、行政・法制度も崩壊している場合もある。このため、プロジェクトを通して C/P・関連機関、コミュニティ・住民への能力強化を行っても、それに伴う環境基盤がないために、開発したモデルの段階的な制度化・体制整備、普及は難しい。したがって、脆弱国家で上記のような中長期的な協力シナリオを策定することは現実的ではない。

(2) 想定される協力シナリオ

脆弱国家では、プロジェクト実施期間中に対象者への能力開発支援により、対象者の能力向上は一定程度期待できる。しかし、環境基盤が整備されていないために、プロジェクト終了後のモデルの持続性・普及展開をめざすことは難しい。したがって、協力シナリオでは、全国・広域でのモデルの普及展開・体制整備をめざすことは現実的ではない。このような場合は、モデルの対象地域内での開発効果・持続性確保、限定された地域でのモデルの普及をめざす。脆弱国家のように環境基盤が整っていない場合、コミュニティ協働の目的は、プロジェクトの対象地域を超えたモデルの普及ではなく、対象地域内でのモデルの持続性確保に限定されることになるかもしれない。ただし、先述のとおり、脆弱国家といっても環境基盤の状況は多様であるために、当該国・地域の状況に応じて協力シナリオを策定する。想定されるシナリオ例は以下のとおりである（図 1-9 を参照）。

³ ドナー国・機関が脆弱国家を論じているが、「脆弱国家」の定義は一樣ではない。英国国際開発省（DFID）、経済協力開発機構（OECD-DA）は、「国家の構造が貧困削減や開発及び国民の安全保障や人権の捕縛に必要な基礎的機能を提供する能力または意思を欠いた状態にある国」と定義している。[出所] JICA（2008）『脆弱国家における中長期的な国づくり—国のリスク対応能力の向上にむけて—』

⁴ 同上

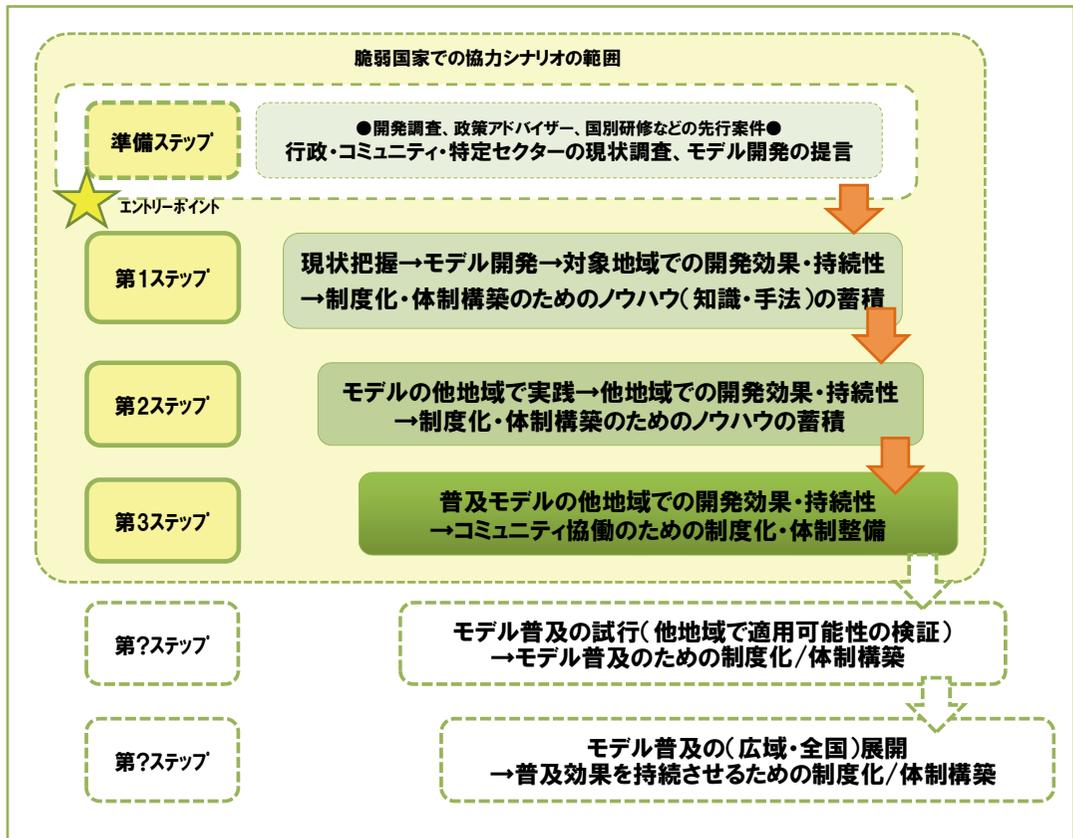


図 1-9 脆弱国家でのコミュニティ協働のための協力シナリオ例

準備フェーズとして開発調査などで行政・コミュニティ、特定セクターなどの現状調査を行い、地域の特異性に応じて効果的なモデル開発の提言を行う。第1ステップでは対象地域の現状把握、コミュニティ協働型のモデル開発を行い、対象地域での開発効果・持続性を確保する。さらに、制度化・体制構築のためのノウハウを各レベルの行政官に蓄積し、マニュアルなどの手法を作成する。第2ステップでは普及モデルを他地域で実践し、対象地域・受益者をより広域に設定する。第3ステップは更に他地域でモデルを実践し、モデルの制度化・体制整備のための条件を提示する。

第2章

コミュニティ協働型案件の 成果・指標の設定

第2章 コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定

第2章のポイント

■ 成果設定と対象

- ◆ 協力の最終目標を達成するために、フェーズごとのプロジェクト目標に応じた成果は以下の例のとおり設定される。

	第1フェーズ	第2フェーズ	第3フェーズ
プロジェクト目標	行政サービス体制強化のためのモデル開発	モデル普及のための制度化・普及体制整備	行政サービス体制強化
成果1	モデル開発（コミュニティレベル）	モデル開発（第17フェーズ/フォローアップ）	
成果2	モデル開発（行政レベル）	普及モデル開発（モデルの普及と試行）	モデル普及
成果3	コミュニティ協働のための制度化・体制構築（条件の明確化など）	モデル普及のための制度化・体制構築	普及効果持続のための制度化・体制整備

- ◆ コミュニティ協働型案件では、C/P 機関をはじめとする実施・関連機関（地方行政機関）、コミュニティ・住民などの複層的アクターを包含しており、成果ごとに、①**成果対象（実施主体）**、②**関係性**、③**対象の関与の度合い**などが異なる。
- ◆ 地方レベルでのモデル開発は行政の末端行政機関とコミュニティ・住民を中心として行われるが、モデルの制度化・体制整備は中央政府が実施主体となることが多い。
- ◆ **成果の指標設定**
 - ◆ コミュニティ協働型案件の成果指標は、**コミュニティ協働による対象地域の状況、コミュニティ協働のモデルの内容（行政官とコミュニティの能力・関係・体制変化）、モデルを制度化・普及するための環境要因（制度・予算・体制）**を定性的・定量的に設定する。
 - ◆ 意識や能力の変化を評価するには、**コミュニティ協働活動のなかから当該意識や能力の変化がいかなる行動変化となったのか、設定された成果との関係でどういった事態が起こったのか、というその時々における事実を記録しておくことが説明の証拠となる。**
 - ◆ プロジェクト終了後のモデル普及促進を図るために、制度化に関する成果指標には、**プロジェクト終了後の実施・普及体制、人員配置・予算確保などの具体的な実施計画**も含める。これは、上位目標を達成するためのシナリオとなる。

2-1 成果設定と対象

2-1-1 協カシナリオにおけるステップ別の成果設定

協力の最終目標を達成するために、フェーズごとにプロジェクト目標を達成するための成果を設定する。下記の図（2-1、2-2）はその例を示している。

	第1フェーズ	第2フェーズ	第3フェーズ
プロジェクト目標	行政サービス体制強化のためのモデル開発	モデル普及のための制度化・普及体制整備	行政サービス体制強化
成果1	モデル開発（コミュニティレベル）	モデル開発（第1フェーズ / フォローアップ）	
成果2	モデル開発（行政レベル）	普及モデル開発（モデルの普及試行）	モデル普及
成果3	コミュニティ協働のための制度化・体制構築（条件の明確化など）	モデル普及のための制度化・体制構築	普及効果持続のための制度化・体制整備

図2-1 協カシナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例（3フェーズ）

第1フェーズでは、①②コミュニティ協働活動を通じたモデル開発をコミュニティレベル、行政レベルの成果として設定し、③その成果を総括する形でコミュニティ協働のための制度化・体制構築（条件の明確化など）に関連する成果を設定する。第2フェーズでは、①第1フェーズで開発したモデルのフォローアップ、②他地域でのモデルの適用可能性を検証するための試行（普及モデルの開発）、③②によって開発された普及モデルの制度化・体制構築を成果としている。第3フェーズでは、①より広域・全国でのモデル普及、②普及効果を持続するための制度化・体制整備を成果として設定する。

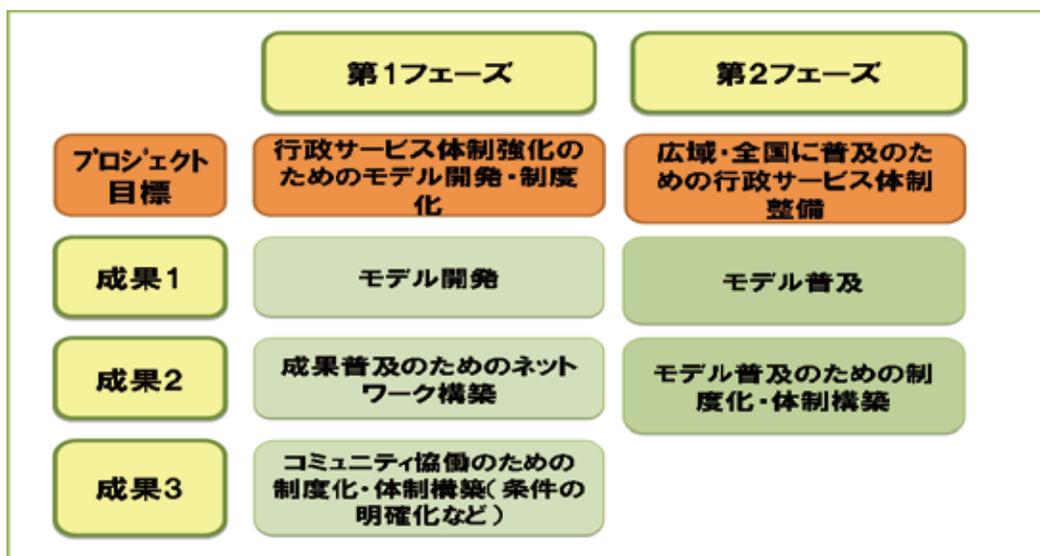


図2-2 協力シナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例（2フェーズ）

第1フェーズでは、①パイロットサイトでコミュニティと行政の協働によるモデル開発をし、②いくつかのパイロットサイト間もしくはパイロット以外のサイトも含めた形でコミュニティ協働活動による成果・課題・教訓を共有する場を設けて、ネットワークを構築する。そうした活動を踏まえて③コミュニティ協働活動及びその成果の共有のための制度化・体制構築（条件の明確化など）に関連する成果を設定する。第2フェーズでは、①第1フェーズで開発したモデルをより広域・全国に普及することを通じて、②持続的にモデルを普及していくための制度化・体制整備を成果として設定する。

ただし、このステップ別・成果設定は、普及効果の高い協力シナリオを策定するための基本形であり、当該国の関係者のキャパシティ（特に環境基盤）、他ドナーの支援状況によって実際のプロジェクト・フェーズ別の成果設定は異なる。各レベルの垂直的連携関係、水平的連携関係の強化はモデル開発の一部として位置づけられることもあるが、成果のひとつとして独立して設定する場合もある。したがって、計画段階で現状分析を行い、実現可能性を検証したうえで適切な成果設定を行う必要がある。また、事前調査時点で十分な検討ができない場合、プロジェクト実施期間中、相手国側と協議のうえで、PDMの改定も含めてプロジェクトを見直す必要がある。

Box 2-1 プロジェクトの成果設定の事例

<フェーズⅠの場合>

下記の図 2-3 は、「**バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト（フェーズⅠ）**」の成果を示している。成果にはモデルとは明示されていないが、同案件では、①県レベルでの施設改善による緊急産科ケア（行政サービス）の質の改善、②コミュニティレベルでの地域支援の促進と行政サービスの体制強化を併せて「**ノルシンディモデル**」と称している。したがって、これらをモデル開発、C/P 機関に対するモデル制度化・普及のための働きかけを成果として位置づけている。モデルの制度化・他地域への普及は本件には含まれていない。本プロジェクトの後継案件では、制度化・他地域への普及が含まれる予定である。

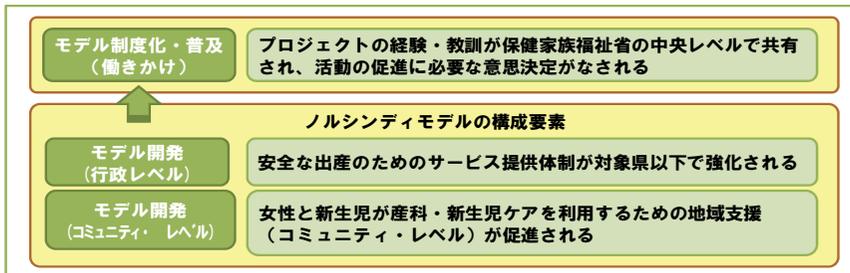


図 2-3 「バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト（フェーズⅠ）の成果

<フェーズⅡの場合>

「**バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト**」はフェーズⅡにあたる。そのため、前フェーズで確立されたモデルを他地域で実践し、適用可能性を検証するための成果を設定している。ただし、本件は開発されたモデルを基に普及モデルを確立することを試みたわけではない。このほか、開発したモデルをより広域に普及展開するために、「**C/P 機関に普及を担当する部署を設立すること**」「**人材育成体制が確立すること**」を成果として位置づけている。今後は相手国政府の予算・人員で広域に普及展開する予定であるが、モデルを従来業務の一環としてではなく、「**特別プロジェクト***」として実施する予定である。

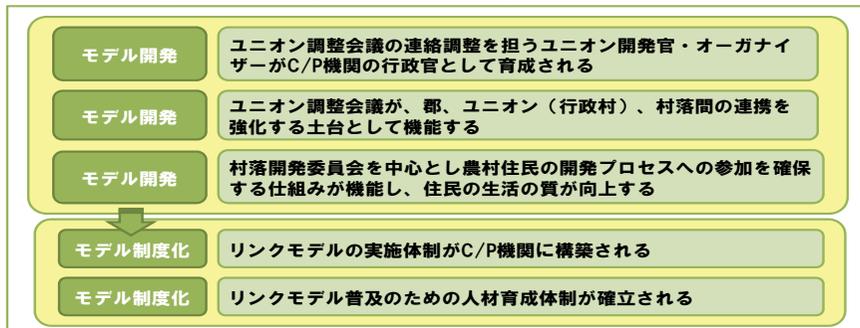


図 2-4 「バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（フェーズⅡ）の成果

*相手国政府による後継プロジェクトについては、日本大使館、JICA 現地事務所からの債務救済基金（約 7 億円）の活用検討の示唆を受け、農村開発協同組合局の次官・幹部職員による現場視察とリンクモデルの普及拡大に関する議論のなかで具現化していった。

2-1-2 ステップ別の中心的な成果対象の設定

(1) 第1ステップ/フェーズ

コミュニティ協働型案件の特徴は、C/P 機関をはじめとする実施・関連機関（地方行政機関）、コミュニティ・住民などの複層的アクターを包含していることである。そのために、成果ごとに、①成果対象（実施主体）、②関係性、③対象の関与の度合いなどが異なる。コミュニティ協働型案件のプロジェクト目標は、最終受益者・利用者への行政サービスの実施・普及体制の構築である。したがって、コミュニティレベルでの活動の実施主体は行政末端機関やコミュニティ・住民であるが、成果対象がコミュニティ・住民であるとは限らない。ここでは、協力シナリオのステップに合わせてプロジェクトのフェーズ分けがされているケース（図 2-5 参照）を例にとり、プロジェクトの各フェーズにおける成果の主な対象をみていく。

第1ステップ/フェーズの設定例は、図 2-5 のとおりである。

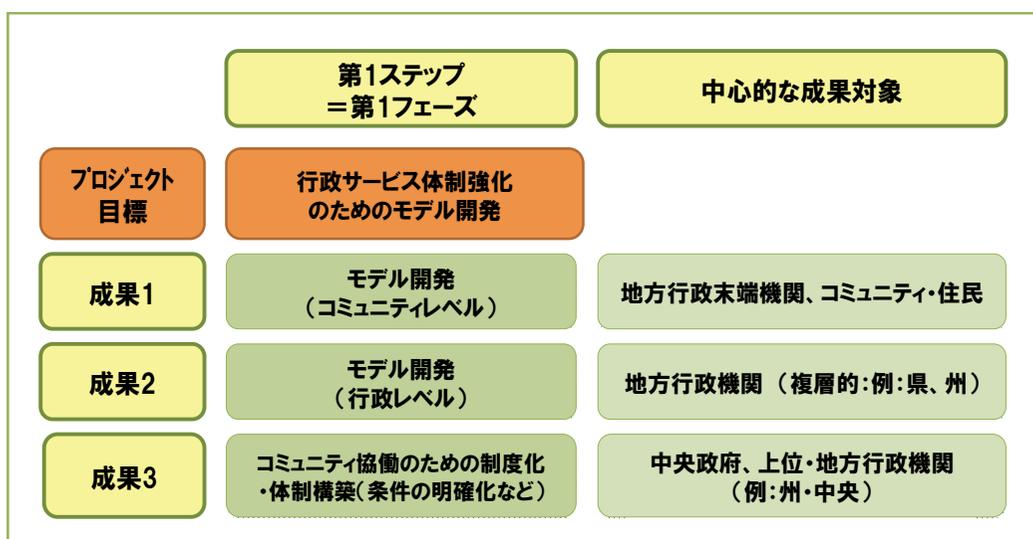


図 2-5 第1ステップ/フェーズの成果・対象

成果1は、特定の地域を対象にして、コミュニティレベルでのモデル開発を成果とするものであり、コミュニティレベルでの中心的な成果対象は地方行政の末端機関、コミュニティ・住民である。例として、以下の成果が挙げられる。

- 「コミュニティ主体の開発促進のためのモデルが開発される」
- 「コミュニティ主導の給水維持管理モデルを確立する」
- 「村落開発委員会を中心とした住民の開発プロセスへの参加を促進する仕組みが機能する」
- 「女性と新生児が産科・新生児ケアを利用するための地域支援モデルが開発される」

成果2は、その対象の中心は対象地域を管轄する地方行政機関とし、県・州などのように複層的な行政機関を含む。地方行政レベルでのモデル開発を成果とする。成果の例は以下のとおりである。ただし、成果1と成果2を含んだモデル開発とする場合もある。

- 「対象地方自治体へコミュニティ主体の開発促進ためのモデルが開発される」
- 「XX 県でのパイロット活動を通じ、効果・効率的な地域モデルが開発される」
- 「対象地域の地域開発にかかわる人材が育成される」
- 「安全な出産のためのサービス提供体制が対象県以下で強化される」

成果3は、中央政府機関（省庁）もしくは上位の地方行政機関を対象としており、開発されたモデルの制度化・普及のための体制構築するための成果である。第1ステップでの制度化・体制構築のための成果は、以下のとおりである。

- 「開発したモデルの普及に必要な基礎条件（人材、予算、物理的、制度・組織化、人的能力）の提示」
- 「モデルの制度化が承認される」
- 「開発されたモデルの実施体制が対象省庁内に確立される」

(2) 第2ステップ/フェーズ

第2ステップ/フェーズの成果の設定例は、図2-6のとおりである。



図2-6 第2ステップ/フェーズの成果・対象

成果 1 は、第 1 ステップで特定の対象地域で開発されたモデルを第 2 ステップで普及することを前提としたフォローアップであり、モニタリング評価を実施しながら開発モデルを確立する。中心的な成果の対象は対象地域の地方行政機関、コミュニティ・住民である。成果 1 の例は、「特定対象地域で XX モデルを確立する」である。ただし、プロジェクト実施前の環境基盤が整っている場合、必ずしもこの成果を設定する必要はない。

成果 2 は、開発されたモデルを他地域で普及するための普及モデルの開発であり、第 2 ステップの中心的成果となる。この主な成果対象は地方行政機関である。普及モデルは相手国側の環境基盤により適合し、将来、相手国政府によって普及可能なモデルを開発することが重要である。そのためには、開発されたモデルを既存制度・体制（人的・財政・組織制度）の枠組みのなかで実施可能なモデルとする必要がある。成果 2 の例は、以下のとおりである。

- 「XX モデルを他地域で実施して普及モデルを確立する」
- 「開発されたモデルを他地域で適用可能性を検証し、普及モデルを確立する」

成果 3 の例は、普及モデルの制度化・体制構築（人員・財政・組織制度）であり、対象にはモデル普及の実施主体となる中央政府や上位の地方行政組織を含む。成果 3 の例は、以下のとおりである。ただし、普及モデルの同ステップでの対象地域は、プロジェクトの投入規模、相手国政府機関の実施能力、モデルの適用可能性などによって決定される。

- 「実施機関に普及モデルの実施体制（人員・制度・財政）が整備される」
- 「モデル普及のための人材育成体制が確立される」
- 「学校運営委員会のモニタリング体制が整備される」

(3) 第3ステップ/フェーズ

第3ステップ/フェーズの成果は、モデルの全国・広範囲の普及にかかわるものである。



図2-7 第3ステップ/フェーズの成果・対象

成果1は、全国または広範囲でのモデルの普及であり、主な成果の対象は中央政府、州などの上位の地方行政機関である。成果の例は、「XXモデルが全国あるいはXX地域に普及される」である。

成果2も、同様に中央政府、州など地方行政機関を対象とし、成果の例は「XXモデルが制度化され、全国・広範囲で実施されるように体制整備・強化される」である。

Box 2-2 成果・対象の事例（第1ステップのマルチセクター案件）

プロジェクト開始時に環境基盤が一定程度確保され、中長期的な協力シナリオの第1ステップにあたるマルチセクター案件の成果と対象の例は、図2-8のとおりである。この環境基盤を基に設定されたプロジェクト目標は、「地方分権化推進のための参加型手法を用いたモデル開発」である。この場合、プロジェクトの本案件の中核的な成果は郡→コミュニティレベル、郡→県レベルでのモデル開発であり、その成果を体系化し、他地域で普及できる条件を整理する。その条件を踏まえて、モデルを実際に他地域で検証し、普及展開するための条件を整理することは、協力シナリオの次フェーズ案件の協力範囲に含まれる。

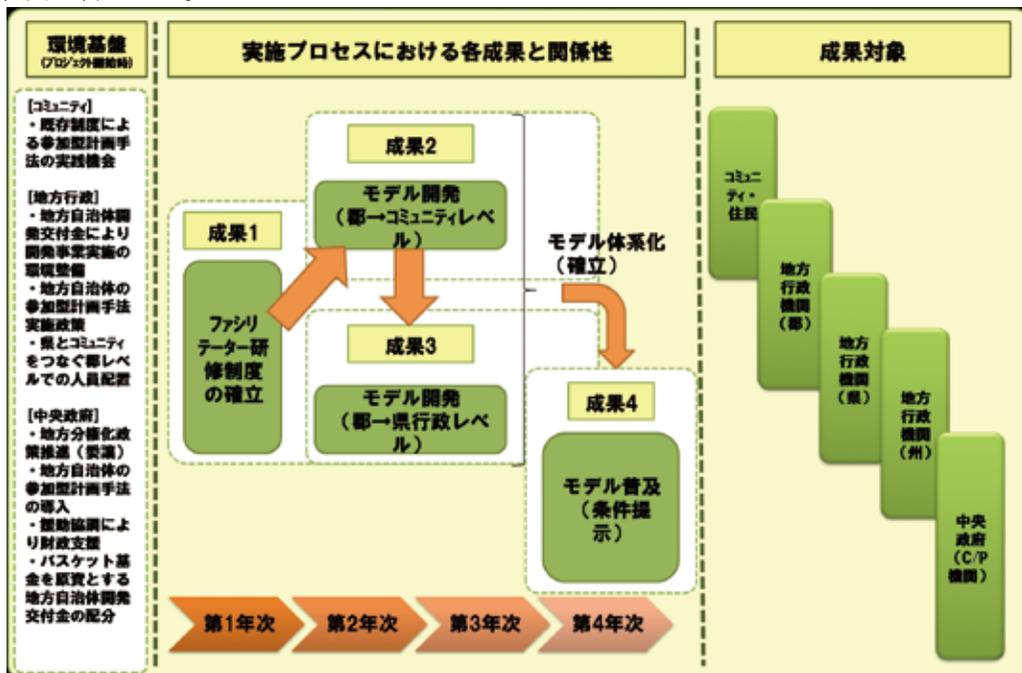


図2-8 マルチセクター案件の成果設定と対象の例

図2-8にみられるとおり、成果ごとに成果対象が異なる。コミュニティレベルでの協働活動の前提として、郡及び県レベルの行政官に対してファシリテーター研修を実施する（成果1）。モデル開発の対象主体は、コミュニティ・行政末端機関（郡）（成果2）、県レベルでのモデル開発の対象主体は地方行政機関（県）（成果3）、モデルの制度化に向けた条件整備（成果4）の対象は州と中央政府（C/P 機関）である。この場合、プロジェクト全体の実施プロセスに応じて、各成果の位置づけと対象主体が変化する。プロジェクト前半は地方レベルでのモデル開発、後半は中央レベルでの制度化・普及に向けた成果である。

上記はタンザニアの「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」である。実際の本件の成果は、①郡ファシリテーター研修制度の確立、②村の開発プロセスにおけるコミュニティの主体性が強化されるための有効な O&OD 実施モデルの開発・実証、③対象地方自治体への効果的支援によるコミュニティ主体の開発促進のための O&OD 実施モデルの開発・実証、④O&OD 実施モデルの普及段階のために必要な基本条件（財政的、物理的、制度・組織的、人的能力など）の提示である。

Box 2-3 成果・対象の事例（第2ステップの特定セクター案件）

プロジェクト開始時に環境基盤が一定程度確保され、中長期的な協力シナリオの第2ステップにあたる特定セクター（地方給水）案件の場合（例）の成果と対象は図2-9のとおりである。

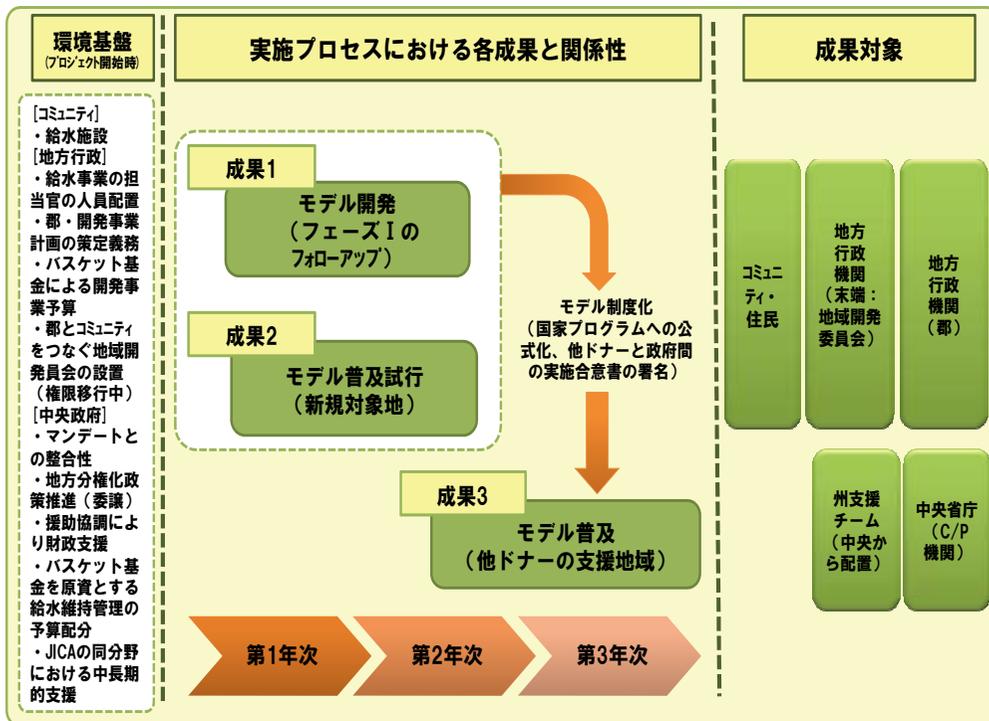


図2-9 特定セクター案件（フェーズⅡ）の成果設定と対象の例

プロジェクト目標を「対象地域の給水事業の実施体制が強化される」とする。本案件実施の前提条件は他ドナーとの援助枠組みでの実施であり、フェーズⅠで開発された給水施設の維持管理モデルがプロジェクト開始時に既に制度化されていることとする。この場合のモデル制度化とは、当該国・分野の国家プログラムへの公式化、他ドナーとの政府間の同プログラムの実施合意書の署名と定義する。本案件の中核的な成果は、フェーズⅠよりも広範囲な他地域でのモデル標準化と他ドナー支援地域でのモデルの普及である。先の例とは異なり、本案件では広域な他地域への普及に成果の主軸が置かれる。同様に、成果対象も前半の行政末端機関、コミュニティから後半には中央省庁（C/P 機関）に移行する。

上記はザンビアの「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」の例である。実際の本件の成果は、①モンゼ郡とムンバ郡での「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」モデル（以下、SOMAP*モデル）を確立する、②SOMAPの運営維持管理モデルの中央州4郡で整備する、③ドナーの支援プログラムで維持管理原則を実施する一である。

* Sustainable Operation and Maintenance Project for Rural Water Supply

2-1-3 脆弱国支援の場合の成果の設定

紛争終結国（シエラレオネ）の場合で、案件形成中、相手国側の情報・行政制度の未整備、援助実績の蓄積不足により、相手国側（中央－地方－コミュニティ）のキャパシティに関する情報が不足している場合、現状把握を成果のひとつに位置づけることもある。

「ガンビア県地域開発能力向上プロジェクト」では、地域開発の実施体制の確立をプロジェクト目標とし、地方行政機関とコミュニティの協働モデルを開発することを成果とし、そのモデル実践のために必要な人材育成もモデル開発に含めている。

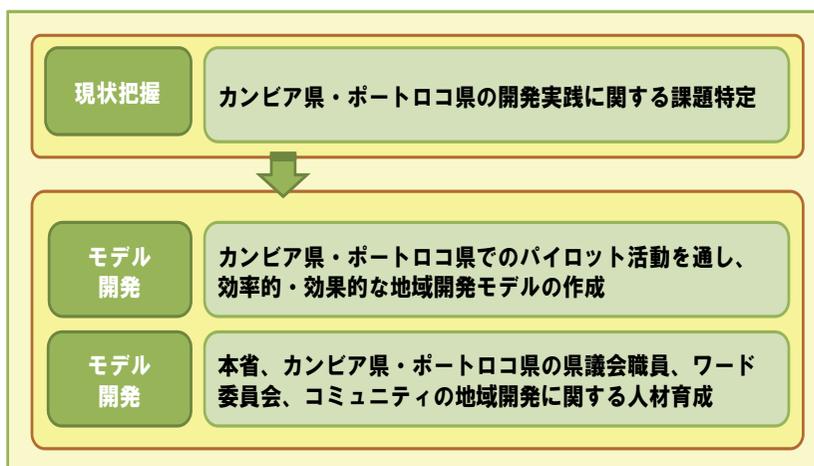


図 2-10 紛争終結国のコミュニティ協働型案件の成果の例

Box 2-4 紛争終結国での地域開発プロジェクトの成果設定の事例

シエラレオネでは、1991年から政府軍と反政府軍との間で戦闘が続いていたが、2001年5月に停戦合意が成立し、2002年1月にはカバ大統領によって内戦終結が宣言された。同国では国際社会による支援や自助努力により、社会経済状況は徐々に回復し復興から開発の段階に移行しつつあるものの、2008年時点でも人間開発指標は成果179カ国中最下位であった。同国では2004年の地方自治法の制定後、地方分権化が進められ、地域のニーズに基づく開発計画を策定し、社会基盤施設の整備や各種行政サービスを実施する枠組みがつくられている。開発計画策定時に住民のニーズや情報収集のための直接の出先機関としてワード委員会が設立されている。しかし、県議会職員の人員・能力不足から地域ニーズの的確な把握と計画事業への反映、セクター省庁との調整・連携などが適切に実施できず、行政サービスや社会基盤施設の整備が有効に実施されていなかった。

このような状況下、「ガンビア県地域開発プロジェクト」は、2004年に施行された地方自治法に沿い、行政と住民が協働することによって効率的・効果的に地域開発を実現することを目的として開始された。しかしながら、詳細計画策定時に、地域開発の基点となるワード委員会の実態が関係者間で把握されていなかったため、①実態の把握されていない地域情報やワード委員会の実態を把握すること、②モデルとなるワードを選出するために、コミュニティ主体で全33ワードに対してパイロット事業を実施し、ワード委員会のキャパシティ・アセスメントを実施すること、③成功事例としてのモデルワードを12ワード選定し、地域開発モデルの基礎とすることなどを決定した。パイロット事業は一律5,000米ドルであり、1年半から2年かけて実施し、モデル事業は2万～2万5,000米ドルである。

このように、本件の特徴は、パイロット活動を通じて、県議会、ワード委員会、コミュニティのキャパシティ・アセスメントを実施することである。例えば、ワード委員会に対しては、①効率的な管理、②開発計画策定、③参加型開発、④コミュニティからの資源動員、⑤説明責任・透明性、⑥運営維持管理と持続性、⑦コミュニティとの調整、⑧県議会との調整、⑨モニタリング報告などの調査項目を基にチェックリストを設け、点数化する。このアセスメントの結果を基に、暫定的に作成された研修プログラム・研修教材を改善し、適用可能性を高めている。さらに、研修を通じた人材育成プログラムは地域開発モデルの構成要素のひとつとなる予定である。

実際のコミュニティ協働型案件では、成果指標は案件の目的・対象範囲・成果・投入規模などの案件のもつ性質だけでなく、相手国側の環境基盤を含むキャパシティによって変わってくる。したがって、表 2-1 ではコミュニティ協働型案件の分類、モデルの実施段階に応じた成果指標を例として一定程度一般化できるものを示す。

表 2-1 成果指標の例

成果	定性的指標	定量的指標
現状把握	<ul style="list-style-type: none"> ■対象地域の社会経済調査の結果 ■対象地域の地域開発計画策定(実績・能力) ■対象地域の地域開発事業の実施状況 	
モデル開発	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象地域の行政官の能力(各レベル、テクニカル・コアキャパシティ、特に行政末端機関の行政官はファシリテーション能力を含む) ■対象地域の行政官の対象コミュニティへのモニタリングと実施促進 ■対象コミュニティの能力変化、組織能力 ■対象コミュニティと地方行政機関との関係強化 ■対象の地方行政機関の機能強化 ■対象の地方行政機関のセクター担当者のセクター連携に対する意識変化 ■対象地域の地方行政機関担当者の配置 ■対象地域のパイロット活動モニタリング体制構築 ■地方行政機関によるマニュアル・ハンドブックの活用承認と活用状況 ■研修カリキュラム作成・研修教材の作成状況 	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象コミュニティでのパイロット事業・活動の計画数・事業数(内容) ■対象コミュニティの住民組織メンバーの研修受講者数 ■地方行政機関の行政官への研修実施状況(種類・回数) ■対象地域のパイロット活動のモニタリング頻度 ■研修カリキュラム作成・研修教材の作成数 <p>【特定セクター案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象地域でのセクター指標(対象地域の産褥健診の受診者の割合、就学率など)
モデル制度化・普及(主に中央)	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■モデル普及のための人材・予算確保 ■モデル普及のための研修計画策定(実績・能力) ■プロジェクト終了後の C/P 機関の活動計画策定(実績・能力) ■事例集作成と事例提示の研修実施(能力) ■研修カリキュラム・教材作成(実績・ノウハウ) ■制度の関係者の役割明確化 ■中央のモニタリングチームの定例会議設置 ■他地域の普及のための条件提示 ■ネットワーク組織の設置 ■制度化に向けた省令(モデルの承認) 	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■経験共有セミナー・ワークショップ実施数・各レベル行政官の出席者数 ■共有されたグッドプラクティス数 ■リソースパーソン・ファシリテーター数 ■ニュースレター作成・発行数 ■研修カリキュラム・教材作成数 <p>【特定セクター案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象地域でのセクター指標(対象地域の産褥健診の受診者の割合、就学率など)

成果指標には、定性的指標と定量的指標がある。同じ指標でも定性的にも定量的にも計測可能な指標もある。例えば研修カリキュラム・教材について、作成実績の有無やノウハウの習得は定性的指標として計測できるが、作成数は定量的指標となる。

意識や能力の変化を把握することは容易ではないが、5-3-1 で述べるように当該意識や能力をいくつかの要素に分け、それらについて継続的に自己評価及び他己評価を重ねていくことでその変遷を可視化することもできる。また、**コミュニティ協働活動のなかから当該意識や能力の変化がいかなる行動変化となったのか、設定された成果との関係でどういった事態が起こったのか、というその時々における事実を記録しておくことが目に見えない意識や能力変化を説明する証拠ともなる。**

プロジェクト終了後のモデル普及促進を図るためには、制度化に関する成果指標として、マニュアル・ガイドラインの作成、プロジェクト成果の共有セミナー、ワークショップだけでなく、**プロジェクト終了後の実施・普及体制、人員配置・予算確保などの具体的な実施計画**も含める。これらは、上位目標を達成するためのシナリオにもつながる。

第3章

コミュニティ協働型案件の 効果的活動・投入ポイント

第3章 コミュニティ協働型案件の効果的活動 ・投入のポイント

第3章のポイント

■ 活動・投入の対象

- ◆ コミュニティ協働型案件の成果とその成果に基づく活動の対象は必ずしも一致しない。成果の対象が地方行政機関であったとしても、その成果を達成させるための活動はコミュニティ・住民を包含することもある。当該国・分野での行政サービスの実態に即して、アクターとその期待される役割を含め、最適なプロジェクトの実施枠組みを決定することが重要である。
- ◆ コミュニティ協働型案件における「パイロットアプローチ」と「全国展開アプローチ」は、どちらが優位ということではなく、相互に補い合うことで相乗効果を出していくことが求められる。
- ◆ 対象地域の選定はプロジェクト開始前と開始後（3カ月程度）があるが、いずれにおいても、対象地域の地方行政機関が選定プロセスに関与し、職員配置や予算配分を含めたパイロットプロジェクトの実施に対して合意し、コミットメントを確保することが重要である。

■ 活動・投入の形態・内容

- ◆ コミュニティの社会調査は、JICA 専門家がコミュニティの社会状況を理解するだけでなく、C/P やコミュニティの当事者が自己のコミュニティの環境・能力のベースラインを認識することで、専門家とC/P・当事者がプロジェクトに対する共通認識を醸成することにつながる。
- ◆ 能力強化研修では、多様なアクターごとに研修対象者・目的・内容を設定し、コミュニティ協働の目的を実現させる人材を再生産するための仕組み（研修形態・制度・予算・体制）を構築することが重要である。
- ◆ パイロット活動においては、①コミュニティの機能別グループへの継続的働きかけ、②住民自身で課題に取り組むファシリテーション、③コミュニティのイニシアティブと行政の事業・予算との結び付け、④節目節目での当事者による振り返りーが重要である。
- ◆ コミュニティ協働を促進する資金協力案件として小規模社会インフラ整備があるが、コミュニティがそうしたインフラを持続的かつ自立的に整備、維持管理そして活用していくための仕組みを構築していく観点から技術協力との有機的連携が求められる。
- ◆ 紛争影響国のコミュニティにおいて活動を実施する場合は、①プロジェクトによりどのように対象地域の紛争要因の縮小・排除に貢献するか？②プロジェクトが紛争要因を助長していないか？③紛争、政治や治安の不安定さから案件がどのような影響を受けたか？といった点に配慮する必要がある。

■ 活動・投入の資源

- ◆ プロジェクトで開発されたモデルの普及可能性を高めるためには、プロジェクト開始当初から、JICA 専門家が C/P・実施機関、コミュニティに対して、研修費用やパイロット活動の事業費を通常予算から配分・負担するように働きかけることが重要である。
- ◆ 相手国政府が適切な予算措置を講じられるように、予算策定サイクルに適合したプロジェクト活動サイクルを設定する。
- ◆ プロジェクトで既存制度外の外部人材を雇用する場合、プロジェクト終了後の外部人材の活用方法（C/P 機関による継続契約、現地職員化など）・実現可能性を十分に検討する。

3-1 活動・投入の対象

3-1-1 活動対象

コミュニティ協働における成果とその成果に基づく活動とでは、対象は必ずしも一致しない。例えばコミュニティ協働型案件の中核となるモデルの開発という主な成果の主体が地方行政機関であるのに対して、モデル開発に結びつくコミュニティでのパイロット活動の主な主体はコミュニティ・住民と末端の行政機関となることもある（図 3-1 を参照）。

行政機関とコミュニティ・住民のほかにも、公共サービスに民間を導入することもある。経済市場が未熟な途上国では、民間よりも NGO、市民組織などの非政府組織が行政サービスの計画・実施の一端を担うこともある。また制度化においても、行政だけでなく、大学や研究機関が意思決定に影響を与える国もある。いずれにしても、行政サービスは必ずしも行政のみによって提供されなくてはならないというものではなく、当該国・分野における資源や能力に応じて、多様なアクターがかかわるものであり、そうしたアクターとの関係のなかで行政が担うべき現実的な役割がみえてくるのである。

こうした状況を踏まえて、協力を実施するうえで重要な点は、**当該国・分野での行政サービスの向上をめざすのであれば、行政だけに目を向けるのではなく、当該サービスにかかわる多様なアクターとその期待される役割を認識し、それぞれがその役割を果たすのに最適な環境を整備することである。**

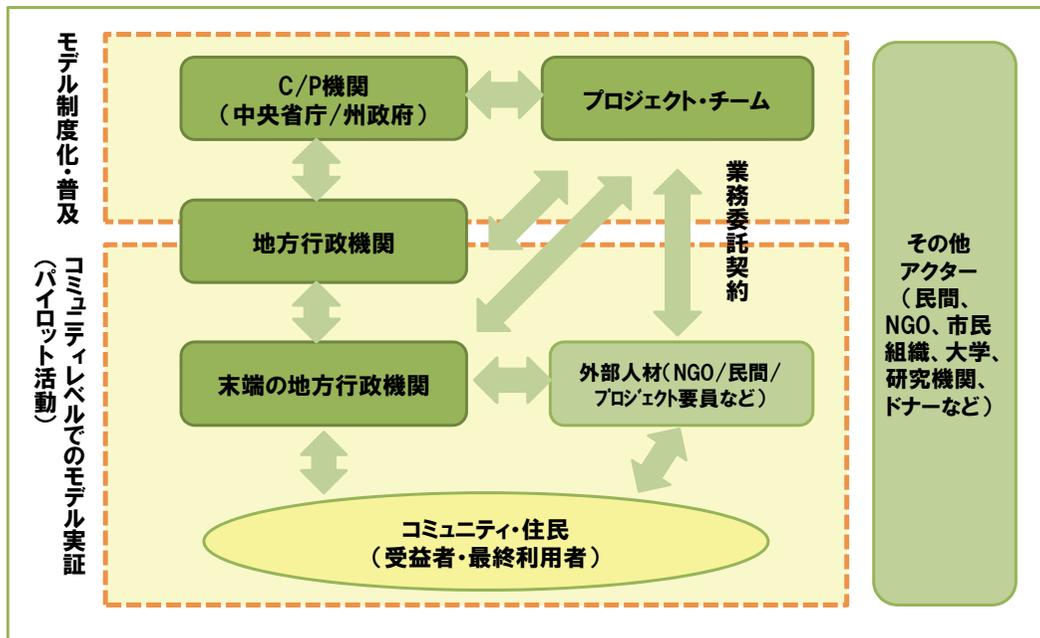


図 3-1 コミュニティ協働型案件のアクター関係図

Box 3-1 成果と活動対象が異なる事例

成果と活動対象が一致しない事例を次のとおり説明する。地方レベルでモデル開発を行う場合、成果対象は地方行政機関であるのに対して、活動対象には地方行政機関にコミュニティ・住民を含める。先述の「**シエラレオネ・ガンビア県地域開発能力向上プロジェクト（実施中）**」（Box 2-4 を参照）では、「カンビア県・ポートロコ県で効果的・効率的な地域開発の実施体制が確立する」ことをプロジェクト目標として掲げている。その成果のひとつである「カンビア県・ポートロコ県におけるパイロット活動を通じ、効果的・効果的な地域モデルが作成される」の中心的な対象は、地方自治地域開発省と行政サービスを提供する県議会である。しかし、モデル開発のためのパイロット活動の対象には、県議会、その下部組織にあたるワード委員会、コミュニティも含む。

「**メキシコ・チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト（終了）**」の場合も同様である。本件のプロジェクト目標は、「ソコヌスコ地域における 16 市が公的支援プログラムを活用し、持続的農村開発法、住民のニーズに即した農村開発活動を行う」であった。その成果のひとつは「チアパス州政府農村開発局職員、市持続的農村開発審議会*アドバイザー、農村開発チーム**のメンバーが生活改善アプローチを介したプロジェクト・サイクル運営手法を身につける」であり、成果対象は、チアパス州政府農村開発局職員、市持続的農村開発審議会アドバイザー、農村開発チームであった。この成果を達成するために、対象市の対象村で農村生活改善のためのパイロット活動が実施された。このパイロット活動の対象は、成果対象に加えて、対象村のコミュニティ・住民も含まれた。

*市持続的農村開発審議会の議長は市長、副議長は農村開発振興課長。

**市の農村開発振興課、人間開発局の職員、コミュニティ代表から構成される。

3-1-2 パイロットアプローチと全国展開アプローチ

JICA の技術協力におけるコミュニティ協働型案件のほとんどは、いくつかの地域を選定してパイロット活動を実施し、その活動をモデル化して他地域に普及する「**パイロットアプローチ**」をとっている。しかし他のドナーのなかには、モデルを設定して、その実施のための予算や体制を確保したうえで、全国の地域を対象とする「**全国展開アプローチ**」をとっているところも少なくない。

全国展開アプローチは、同時期にすべての地域を対象とするため公平に便益をもたらすことが可能である一方で、それだけの事業をカバーするだけの予算が必要とされるため、大規模な資金協力ドナーもしくはバスケットファンドによって実施されることが多い。また、全国一律に展開するため、コミュニティの実情に配慮したアプローチをとることが難しい。

パイロットアプローチは、一つひとつの地域の特性に見合ったきめの細かな活動が可能となり、そうした活動からみえてきた教訓や課題を「モデル」という形で制度化することによって、他の地域でも適用することをねらっている。このアプローチの場合、いくつかの地域だけでパイロット的に活動するため、予算に制約があっても実施可能である一方、他地域での普及に向けてモデルを修正しなければならないことが多く、全国展開までに時間がかかるのが難点である。

このように、**2つのアプローチはどちらが優位ということではなく、相互に補い合うことで相乗効果を出していくことが求められる。**具体的には、パイロットアプローチで構築したモデルを全国展開アプローチによる枠組みで普及していく、もしくは全国展開アプローチによるモデルをパイロットアプローチで特に具体的に検証することでモデルの是正を図っていくといったことが考えられる。

3-1-3 パイロット活動の対象地域の設定

(1) 選定期間・方法

パイロットアプローチをとる場合、パイロット活動の対象地をいつの時点で、どのように選定するかは、重要なポイントである。対象地域の選定は、主に**プロジェクト開始前とプロジェクト開始後（3カ月程度）**の2つのパターンがある。

プロジェクト開始前の場合、要請段階で先方より対象地が明確にされているか、詳細計画策定調査の段階で関係者間の協議により対象地を明確にすることが考えられる。プロジェクト開始前に対象地が決まっていれば、プロジェクト開始段階で対象地の関係者を含めた実施体制を組むことができ、パイロット活動もスムーズに進むメリットがある。

他方、プロジェクト開始前の短期間の調査で対象地が決まらない、もしくは決めることが必ずしも得策ではない場合もある。この場合、プロジェクト開始後3カ月程度の間、JICA 専門家とC/Pと選定条件を検討したうえで、候補となっている州・県・郡などの地方行政機関とも対話を重ねることが重要である。

いずれにしても、対象地域を選定する際に留意すべき点は、**対象地域の地方行政機関が選定プロセスに関与し、職員配置や予算配分を含めたパイロットプロジェクトの実施に対して合意し、コミットメントを確保すること**である。このことによって、実施機関はプロジェクトに対するオーナーシップを高めることが可能となり、プロジェクトの成果発現・自立発展性の確保にもつながる。

(2) 選定の基準とモデルパターン

パイロット活動の対象地域を選定する際の基本条件として、以下の基準を考慮しなければならない。

- 当該地域の面積・人口規模と当該地域を管轄する地方行政のスタッフの人数・予算規模
- 地方分権の進展度合い：当該地方行政の事業の権限・責任や裁量のある予算の割合
- (特定セクター案件の場合) 開発課題に対するセクター指標（初等教育就学率や妊産婦死亡率など）の良し悪し
- パイロット活動としての実施可能性（数・内容）とモデルとしての汎用性（多様性）

こうした基準を踏まえつつ、実際に対象地を選ぶ際には、こういったパイロット活動を指向し、こういったモデルを構築するのにかによって、いくつかのパターンがある。

パイロット活動の成功を最優先させる場合は、比較的条件の良い地域を対象とする。また、JICAの他の関連案件がある地域を選んで、相乗効果をねらう場合もある。いずれもパイロット活動の成功をアピールすることによりモデル化を図るものである。ただし、普及段階においては、必ずしも条件の良いところばかりではないため、当該モデルの汎用性が懐疑的になってしまう。

逆に**あえて条件の悪いところを対象として、パイロット活動自身に開発としての意味をもたせる**こともある。援助の届きにくいところに開発が進む点でメリットがあるが、モデルとしての自立的な普及可能性につながるかは懐疑的である。

そこで、**条件の良いところと悪いところの両方を対象地として選ぶ**方法もある。パイロット活動にばらつきが出る意味では苦勞するが、**パイロット活動の成功と失敗の両方を教訓としてモデル化することにより、さまざまな地域に普及していけるようになる**ことが想定される。

どのパターンを選択することが良いということはなく、最終的には当該案件が置かれた環境条件や果たすべき目的によって適切なパターンを選択することが求められる。

3-2 活動・投入の形態・内容

コミュニティ協働型案件の目的や相手国側のキャパシティによって活動・投入が異なることはいうまでもないが、本節ではコミュニティ協働型案件の特性を踏まえ、同案件を計画・実施する際に活用できる活動・投入の設定・実施方法と留意点について示す。

3-2-1 コミュニティの社会調査とキャパシティ・アセスメント

コミュニティ協働型案件であると事前に分かっている場合、案件開始前の段階で協力準備調査/詳細計画策定調査などにより、一定程度コミュニティの状況（キャパシティ・課題）に係る情報が把握され、そのうえで案件デザインがなされていることが望ましい。

しかし、そのことは事前の段階で完全な案件デザインがなされるということの意味しない。一つひとつのコミュニティにおいて、非常に多様な主体がさまざまな内部/外部環境のなかで固有の関係性をつくり出しているため、限られた期間でコミュニティの状況を隈なくつかむことは困難である。その意味において、**事前の案件デザイン（プロジェクト目標・成果）はあくまで「仮説」であり、プロジェクト開始後もコミュニティの内外の環境変化によって当該仮説は不確実なものになる**ということがコミュニティ協働案件の前提となる。

その意味において、案件開始前だけでなく、開始後もプロジェクト活動の一環として社会調査やキャパシティ・アセスメントを実施することが求められる。

(1) 目的

コミュニティ協働型案件の活動として実施される社会調査とキャパシティ・アセスメントの目的は以下のとおりである。

◆コミュニティレベルでの社会調査とキャパシティ・アセスメントの目的◆

- ① JICA 専門家がコミュニティの社会構造・機能、社会経済状況を理解する。
- ② 自己のコミュニティが置かれた環境・能力のベースラインを認識する。
- ③ コミュニティの課題・資源を踏まえて、専門家と C/P・当事者がプロジェクトに対する共通認識を醸成する。

①に関しては、外部者のみが短期的調査でコミュニティの社会構造・機能を十分に把握することは困難である。そのため、コミュニティと協働活動を直接実施するファシリテーター（行政官、ローカルコンサルタント・NGO など）とともに活動実践を通して把握する。活動を円滑に実施するためには、**コミュニティレベルでの a) 意思決定メカニズム、b) 既存制度におけるプロジェクト活動の位置づけ、c) 政治的介入の度合い（正負とも）**—などを明確にし、効果的な実施アプローチを設定する必要がある。

②に関しては、**モデルの有効性を検証**するために、パイロット活動（援助介入）以前の**コミュニティのベースラインを把握**する。この際、PDM で設定した指標や外部条件を意識して状況を把握することで、プロジェクトの進展に伴ってそうした指標や外部条件そのものをモニタリングし、成果の達成度の把握やデザイン変更の検討が可能となる。プロジェクトの成果を政策決定者に認知してもらうために数値目標などの客観的根拠を含めて成果を可視化することも大事であるが、同時に **C/P やコミュニティの当事者自身が①のような社会調査に参画して自己の置かれた環境を認識することが、自らの活動を起こしていく第一歩となる。**

③に関しては、①②の結果として、日本人専門家とプロジェクト C/P 及びコミュニティの当事者自身の間で、自らめざす目標と目標達成に必要なキャパシティを知り、その道筋

を設定する。こうしたプロセスを経て、**プロジェクトデザインを見直し、必要に応じて実効性及び実現可能性の高いPDM、POに改定をする**。また、活動実施期間中に定期的に目標までの到達度を計測することによって気づきのプロセスを促進し、アセスメントのプロセス自体が能力向上につながる（第5章を参照）。

(2) 実施上の留意点

社会調査の方法や実施上の留意点については、2007年に国際協力総合研修所（当時）より『社会調査の心得と使い方』⁵が出されているので、詳細はそちらを参照されたい。ここでは当該報告書に記載されている主なポイントをコミュニティ協働型における社会調査実施上の留意点として紹介する。

① いつ社会調査を実施するのか？

プロジェクトにおいて特に社会調査が必要と判断される時は以下のようなときである。

◆社会調査の必要性の判断基準◆

- ① 対象地域や住民の状況が十分把握できないとき
- ② プロジェクトの活動でキーとなる組織・制度・人が不明確なとき、あるいはその妥当性に疑問があるとき
- ③ プロジェクトの外部環境に変化があるとき
- ④ プロジェクトの活動の影響で、予期しなかった社会的な変化が起きるとき
- ⑤ プロジェクトの成果が上がった（上がらなかった）理由が明確でないとき

② 誰が社会調査を実施するのか？

上記目的でも述べたとおり、社会調査の目的は日本人専門家のみならず、相手国側関係者自身が置かれた実状を再認識することにあるため、**当該コミュニティの住民や地方行政官とともに社会調査を実施することが、自らのキャパシティを認識し、自らが納得して達成すべき目標を設定することで、プロジェクトに対するコミットメントが高まる**ことが期待される。また、**プロジェクトC/Pがコミュニティから離れた立場（中央政府の役人）である場合、自らコミュニティに足を運び、住民の意見を聞くという機会そのものをもっていない場合があるため、社会調査を共同実施することで、C/P自身の自己認識の変化、C/Pとコミュニティの当事者との関係構築**といった効果も期待できる。

③ 社会調査で何を把握するのか？

コミュニティを社会調査する際には、当該地域における**組織、資源、規範**に着目する必要がある⁶。組織については、地域的なつながりをベースにしている組織（隣組など）と機

⁵ 本報告書は、http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/200701_aid.html を参照。

⁶ 組織、資源、規範に係る分析視点については、大濱 2007 『参加型地域社会開発（PLSD）の理論と実践—新たな理論的枠組みの構築と実践手法の構築』を参照。

能的なつながりをベースにしている組織（農民組織、女性組織など）が考えられる。こうした組織がどういった人材・ステークホルダーによって、何を目的（相互扶助や共同での資源管理など）で運営されているかを把握する必要がある。資源については、コミュニティ内にある物的、金融的資源のみならず、自然資源や人材（人的資源）そして人々のネットワーク・協働の仕組み（社会関係資本）といったものも把握する。規範については、当該コミュニティにおける自治・意思決定の制度や風習・しきたりなどを把握する。

また紛争終結国では、紛争の影響がコミュニティに影響していることが考えられるため、社会調査においては、**コミュニティにおける紛争影響要因**として、例えば国内避難民の帰還状況や寡婦の割合・生活状況なども把握しておくことが重要である。

④ プロジェクトのなかでどの程度社会調査を実施するのか？

コミュニティのベースラインを把握するために社会調査を実施することは重要であるが、他方で社会調査そのものにあまりに多くの手間暇をかけすぎると、プロジェクト期間内に成果を収めることが困難になってしまう。その意味で、ベースラインの把握を社会調査だけに頼るのではなく、**既存の統計データを収集したり、先行事例の教訓を整理したり**することも重要である。そうした事前に収集した情報を関係者と共有して、現地で社会調査すべき目的や項目を絞り込むことで、社会調査自身をコンパクトでありながら、関係者間の認識共有のプロセスにつなげていくことが可能になる。

⑤ 社会調査においてどうやってコミュニティの住民に聞くか？

冒頭の「本ハンドブックの使い方」でも述べたとおり、コミュニティ協働案件の特徴として、生業を通じてではなく、生活の当事者としてプロジェクトとかわりをもつという点がある。このことは外部者として把握する意味では重要な情報であったとしても、コミュニティの内部で生活する者にとってはプライバシーにかかわる内容であったり、必ずしも正確に体系立てて覚えていないことであったりする場合がある。例えば、家計所得を把握したい場合、そのまま途上国の農民に「1カ月の所得はいくらですか？」と聞くことは、それ自身立ち入った質問であるし、家計簿などをつけていなければ正確には答えられない内容である可能性がある。このように、**外部者として知りたい項目をそのまま聞くのではなく、相手の立場に立って答えやすいように咀嚼して質問をすることが重要**である。その意味では、**質問はできる限り具体的な事実に基づく内容にすることがポイント**である。調査項目によっては原因や方法に係る内容もあるだろうが、それを「なぜ」や「どのように」と直接聞いてしまうと、相手の思い込みによる回答になってしまう危険性がある。「なぜ」を知りたいときでも、できる限り当該状況の具体的な事実（いつ、どこで、誰が、何をした）を明確にしていくなかで、相手が自然とその状況を詳しく語り始めるようにもっていくことが有用である⁷。

⁷ こうした途上国の住民に対する質問方法については、和田・中田 2010 『途上国の人々との話し方—国際協力メタファシリテーションの手法』を参照。

3-2-2 能力開発研修

コミュニティ協働型案件では、**案件の目的に応じて、多様なアクターごとに研修対象者・目的・内容を設定し、コミュニティ協働の目的を実現させる人材を再生産するための仕組みを構築する必要がある。**同案件の特徴は、研修対象者に**中央・地方レベルの行政官**のみならず、**コミュニティ・住民**も含むことである。同案件では、コミュニティ協働の目的によって育成する人材像も異なるために、求められる研修内容も異なる。

以下に特定セクター案件とマルチセクター案件の能力開発研修に関する目的・対象者・内容の設定について事例を紹介する。

Box 3-2 能力開発研修の事例

(1) 特定セクター案件

「ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト（フェーズⅡ）」

コミュニティ主導型の給水施設の給水維持管理（Operation and Maintenance: O&M）メカニズムを持続的に機能させるために（コミュニティ協働の目的の効果・効率・持続性を達成するため）、カスケード方式で、州に派遣された職員が県職員、県職員が地方自治体職員、地方自治体職員がコミュニティ・住民、住民給水組織に対する能力開発研修*を実施した。州レベルで中央省庁より派遣された職員から構成される支援チームは、県レベルで給水施設の O&M のための研修管理（計画から実施・モニタリング評価）ができる県職員の人材育成を行った。県の下位の行政末端（地域開発委員会：Area Development Committee: ADC）レベルでは、県レベルの地方行政官が研修講師となり、ADC の行政官がコミュニティレベルで活動のファシリテーション、給水施設の O&M に関する修理技術・組織管理能力などの研修講師の養成研修を実施した。コミュニティレベルでは ADC 職員が、住民給水組織が持続的に給水施設の O&M を実施するためのコミュニティの理解を得られるように、能力開発研修とオリエンテーションを実施した。

*研修対象者と研修内容は、①県職員（国家地方給水・衛生計画、O&M メカニズムに関するオリエンテーション、O&M 行動計画策定）、②地方自治体職員（研修講師養成研修、O&M 実施方法）、③地方自治体・末端組織職員（コミュニティ主導型・O&M に対するオリエンテーション）、④コミュニティ・住民（O&M 実施方法）、⑤伝統的リーダー（コミュニティ主導型・O&M に対するオリエンテーション）、⑥住民給水組織（意識化・組織化、運営維持管理、料金徴収、修理）である。

(2) マルチセクター案件

「タンザニア・地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ強化プロジェクト」

県とコミュニティとの間をつなぐ橋渡し役として県の出先機関である郡に所属する一部の職員を郡ファシリテーターと位置づけている。プロジェクト開始前は県ファシリテーターから郡ファシリテーターへのカスケード方式の研修を想定していたが、双方の役割・機能の違いからプロジェクトでは各レベルのファシリテーターをクラスター方式で研修することとした。郡のファシリテーターの研修はコミュニティレベルでの開発計画策定から実施、モニタリング評価までのファシリテーション技術の能力開発を実施している。県ファシリテーター研修では、一部郡ファシリテーター研修と研修を共にしつつ、郡ファシリテーターを支援・監督する能力を向上させる内容となっている。

(1) 研修形態

当該国・分野で中央から地方・コミュニティレベルまで研修を実施するための研修形態は大きく①カスケード式と②地方行政のレベルに応じたクラスター方式に分かれる。いずれにしても当該国・分野の既存制度・行政機構に適合した研修形態を採用することが、コミュニティ協働の持続的な研修実施につながる。

カスケード方式の研修は、当該国・分野に中央レベルから複層的な地方レベルに至るまで段階的に研修を実施する研修制度が整備されている場合、行政機構としては中央集権型もしくは分散が進行している場合に適用する。

地方行政のレベルに応じたクラスター方式は、各レベルに中核となる研修講師が養成されている場合、行政機構としては移譲が進んでいる国で採用することができる。

①カスケード方式では、中央政府の行政官に対して研修講師の養成研修を行い、その講師が下部の行政組織の行政官に対して研修を実施する。既存の行政構造を活用することにより、研修が隔々にわたって持続的に実施できる一方、研修内容の質の劣化が生じると考えられている（図3-2を参照）。

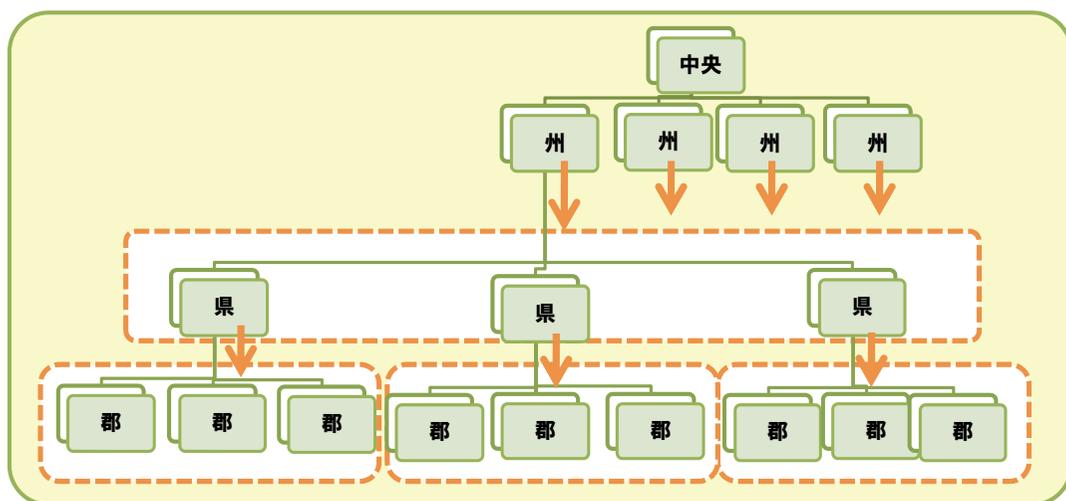


図3-2 カスケード方式の研修形態の概念図

②地方行政のレベルに応じたクラスター方式では、中央、州、県（郡）各レベルの行政官に対し、職責と合致した研修を実施する。例えば、中央レベルの行政官は全体の研修実施管理、州・行政官は研修実施管理と現場でのモニタリング評価、県（郡）行政官は、コミュニティレベルでのファシリテーション、実施、モニタリング評価—などの能力開発が必要である。同レベルの行政官同士の学びあいが期待できる一方で、持続的な研修実施（誰がどうやって研修をするのか）が課題となる（図3-3を参照）。

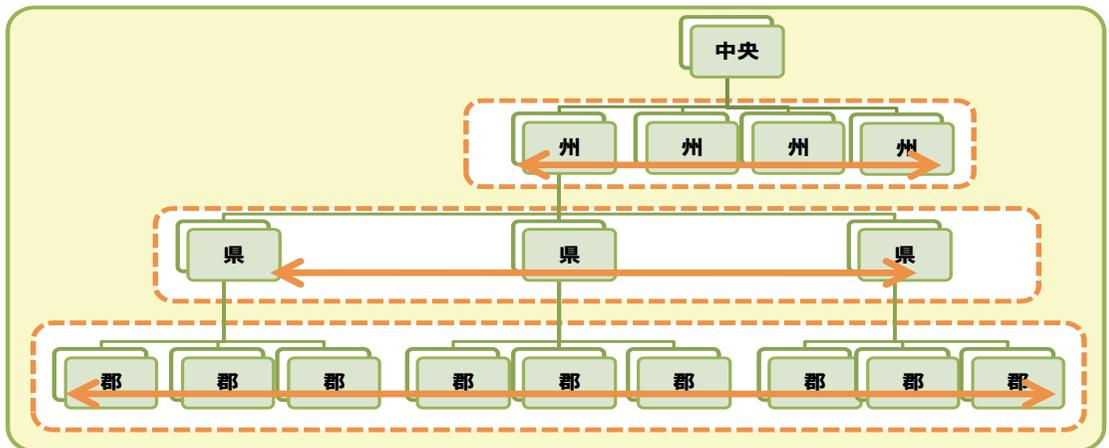


図3-3 地方行政のレベルに応じたクラスター方式の研修形態の概念図

また、行政官がコミュニティ協働活動を効果的に実施するには、コミュニティでのファシリテーション技術が求められるため、**講義と実践を組み合わせた研修方式**を採用することが望ましい（Box 3-3 参照）。

(2) 研修制度

コミュニティ協働の目的を実現させる人材を再生産するために、**まず各案件の特性に応じて研修が持続的に実施される機関を特定する**。案件の実施・関連機関が、プロジェクトを通して実施したすべての研修実施を所轄業務の範囲に含んでいれば、同機関の研修計画に公式に位置づける。そうでなければ、持続的に研修実施が可能である適切な公的・民間機関を特定する。この場合、必ずしも公的機関がすべての研修を実施する必要はない。研修実施のための予算を確保できるのであれば、適切な民間機関に業務委託することも可能である。重要な点は、**実施・関連機関がモデル実践に必要な複層的アクターの能力開発研修の予算を確保し、業務委託の監督責任を負う能力を習得していること**である。

例えば、上述の**ザンビアでの給水分野**の既存制度の枠組みでは、カスケード方式による行政官の所轄業務に同分野の下位組織の行政官もしくは住民給水組織への能力研修が含まれている。そのために、同案件で開発された一連の研修パッケージを実施するための新たな組織制度の構築は必要としない。他方、**タンザニアの地方行政分野**では、郡ファシリテーター育成のための持続的な研修実施体制を構築すべく、地方行政官の中核研修機関として位置づけられているホンボロ地方自治研修所を拠点とし、クラスター方式の研修から育成された優秀な郡ファシリテーターを「マスターファシリテーター」として活用することを検討している。

Box 3-3 コミュニティ協働を促進するファシリテーターの役割と人材育成制度の事例

「インドネシア・スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト」は、地域開発にかかわる関係者の能力向上をめざしている。一方、インドネシアでは、長期にわたった中央集権体制によって、トップダウンかつ画一的な地域開発が進められてきた。このため、本件は、地域の特性・固有性に十分配慮し、地域開発にかかわる関係者の協議・調整に基づいた関係者相互の資源提供・活用の協働メカニズムを整備するために、スラウェシ島の全6州を対象として実施している（2007年9月から3年間の予定だったが、終了時評価調査時に2年間延長することが決定）。

コミュニティ協働を促進するために、ファシリテーターは行政と住民間の橋渡し役となり、他の県・市に対する情報提供やファシリテーションを通して、プロジェクト成果の面的な展開を推進する担い手となることが期待されている。ファシリテーターは、コミュニティ開発に従事する行政官、あるいは従事した経験があるNGO職員である。ファシリテーターに対する研修は、先行案件（市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト）のファシリテーター研修教材を用いて実施された。同研修は、①パートナーシップ構築、②住民による課題分析、③行動計画作成、④活動実施とモニタリング、⑤評価・フィードバックから成っている。シリーズの内容がすべて「コミュニティ住民の内発的活動を促進支援すること」を目的としたものであり、研修は座学と実践を繰り返して実施された。ファシリテーターが研修を通じて習得したファシリテーター技術は、パイロット活動実施の際の原動力となることが期待されている。研修終了後、研修参加者は市の計画官研修の参加者とともに行動計画を策定する。管轄の県・市関係者と協議し、州実施委員会で設定されたパイロット活動の認定基準を満たせば、その活動が実施されることになっている。

プロジェクトの延長フェーズでは、今後の普及展開に必要となるコミュニティ・ファシリテーターを養成するために、コミュニティ・ファシリテーターを養成する研修講師を養成する予定である。また、先方政府の関係機関との協議を通して、コミュニティ・ファシリテーターを再生産する仕組みとなる人材登録組織（「能力開発リソースバンク（仮称）」）の設立を検討している。同組織は、本件と先行案件により育成された、あるいは育成されつつある研修講師の登録制度であり、同組織設立に向けた戦略文書を作成する予定である。

また、インドネシアでは地方分権化により各州・県レベルの地方政府は独自で研修制度確立や事業実施に必要な予算を確保している。実際、ゴロンタロ州、北スラウェシ州では既に階層別研修の制度化にみられるように、州レベルでは同アプローチの適用を制度化する試みも既に確認できている。本件の実施機関である6州から構成される州実施委員会とプロジェクト・チームは地方政府に対して標準化した研修制度の適用を推進するのではなく、地方政府の制度化に対する自発的かつ地域の固有性に適合した取り組みを一定程度類型化・情報提供することによって、各地方政府での研修制度の確立を促進する予定である。

Box 3-4 本邦研修の戦略的活用

技術協力プロジェクトでは、プロジェクトの効果・持続性を高めるために、本邦研修を戦略的に活用することが可能である。

まず、政策決定者が本邦研修に参加することで、プロジェクトへの理解促進効果を期待できる。例えば、「**チアパス州ソコスコ地域持続的農村開発プロジェクト**」の場合、チアパス州政府高官の本邦研修は、プロジェクトに対する基本概念（生活改善アプローチによる行政官・住民の意識変化の促進）に対する理解を得られる契機となった。研修効果を最大化するために、JICA 派遣専門家（チーフアドバイザー）は、チアパス州の事情を考慮した有効な本邦研修が実施されるように研修デザイン作成に関与した。さらに、事前・事後オリエンテーションを実施し、チーフアドバイザーが本邦研修の一部に同行し、現地を知る目で研修内容を補足するなど研修生の理解を深める一助となった。普段は多忙な予算執行権限のある政府高官が、他の業務を離れて日本での研修に集中することで、プロジェクトの趣旨を理解し、プロジェクト手法をチアパス全体で適用することの有効性を確認したことは、以後の円滑なプロジェクトの実施に役立った。

さらに、本邦研修は中央、地方、コミュニティの各レベルのプロジェクトの主要アクターを研修対象者として選定することで、各アクターがお互いの異なった役割・責務を理解する機会を与える。このことは、コミュニティ協働を通してのパイロット活動の実施促進の一助となる。

3-2-3 パイロット活動

3-1-2 でも述べたとおり、JICA におけるコミュニティ協働型案件のほとんどは、モデル構築のためにいくつかのパイロット地域を選定して、コミュニティ協働によるパイロット活動を実施している。パイロットアプローチをとると、限られた予算であっても、パイロット地域固有の事情にも配慮しつつ、行政とコミュニティとの共同のためのきめの細かい働きかけ・支援が可能となる。

一言にパイロット活動といっても、案件の内容（特にマルチセクター案件と特定セクター案件）によって、活動の内容・実施プロセスが異なる。しかし、いずれにおいてもモデルとなり得るようパイロット活動を成功させるには、以下のような留意事項が重要となる。

(1) コミュニティの機能別グループへの継続的働きかけ

「コミュニティ協働」と一言で言っても、末端の地方行政単位ではコミュニティとしては大きすぎるが多い。そこで**当該末端地方行政よりも小さい集落自治の単位で**、人々がどういった活動・目的で組織・グループを形成しているかを把握し、コミュニティに働きかけをする役割をもつ末端行政官（ファシリテーター）はそのグループ単位で接点をもつことがニーズ把握のうえでは有用である。ただし、必ずしも制度で定められたワークショップなどの機会だけでは十分な関係構築には至らない。例えば計画策定のための住民ワ

ークショップだけではなく、それ以前から足しげくコミュニティに通い、**機能別グループと継続的に接点をもつ**ことで、当該地域・グループのなかでのキーパーソンを見出し、コミュニティのオーナーシップ・コミットメントを踏まえた取り組み課題を明確にすることができる。

(2) 住民自身で課題に取り組むファシリテーション

コミュニティ協働案件でよく生じる問題として、コミュニティから上がってくるニーズが「ショッピングリスト」のように数多く挙げられ、予算や能力に制約のある途上国の地方行政では応えきれないというものである。こうした実情を踏まえると、コミュニティと接する行政官（ファシリテーター）が一方向的にニーズを聞くのではなく、住民のなかから出された問題に対して、「果たしてそれが本当に問題なのか（それがなくて本当に困っているのか）」「自分たちなりに、やりくりする方策はないのか」といった形で、**住民たち自身に考えさせるファシリテーション**をすることによって、①住民たちだけでできる課題、②住民と行政の両方で（コストシェアで）実施する課題、③行政が実施する課題に整理し、住民たち自身のオーナーシップの向上にもつながる。

(3) コミュニティのイニシアティブと行政の事業・予算との結びつけ

(1)(2)を通して、コミュニティの住民たちが自らの真の課題を明確にし、場合によってはそれに対して自分たちでできることを始めるに至るというイニシアティブがみえてきたら、**その目的・内容に見合った行政としての事業及び予算と結びつけていけるか否か**が「協働」としての試金石ともなる。たとえ政府独自予算による事業でなくとも、いくつかの国々の他ドナーによって実施されている Social Action Fund のようなコミュニティの小規模社会インフラ（農村道路、簡易水道、灌漑など）整備事業や教育や保健といったセクター事業・予算のなかで、コミュニティ住民のイニシアティブによる取り組みを後押しすることができれば、その取り組みの継続もしくは拡大にもつながっていく。

このとき、**コミュニティに働きかけをしている末端行政官（ファシリテーター）が、当該行政のなか、もしくはもうひとつ上位の行政機関の関係者とどれだけ橋渡しができるか、そのために当該イニシアティブが行政としての事業目的にどれだけ貢献し得るのかを説明できるか**が重要な要素となる。

(4) 節目節目での当事者による振り返り

パイロット活動は、プロジェクトの観点から捉えるとあくまでモデルを構築するための成果・課題・教訓を引き出す手段である。またパイロット地域の観点から捉えると、活動そのものはコミュニティ住民の生活を左右する意味で決してパイロットではあり得ないが、必ずしもプロジェクト期間内に終わるものではなく、自分たちの地域で生きていくなかで試行錯誤していくものである。そのため、いずれの観点においても、パイロット活動をやりっぱなしで済ませるのではなく、**活動のプロセスの段階に応じて当事者間で振り返りをする機会をもつことが有用**である。まずは自分たち自身で何が達成され、何が課題となっているかを認識・共有することで、今後の自分たちの活動を進めていく方向性を明確にす

ることが大事である。他方で、**そうして蓄積された成果・課題・教訓を他の地域や他のステークホルダー（中央政府や有識者など）とも共有する機会をもつ**ことで、関係者の視野が広がり、関係者間のネットワーク化も促進される。また、こうした機会にコミュニティの関係者が自らの取り組みを発表することで、自分たちの取り組みに対する自信と更なるコミットメントも期待できる。

Box 3-5 マルチセクター案件のパイロット活動の事例

「**タンザニア・地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ強化プロジェクト**」の場合、コミュニティレベルでの活動で社会準備*を重視し、郡ファシリテーター（県職員）の支援の下、住民がコミュニティの状況を把握できるよう促している。これは、コミュニティが自らの状況を把握することで、主体となって開発に取り組んでいくための基盤を構築するためである。プロジェクトでは外部者と内部者の役割を明確化したうえで、2年間程度の時間をかけ、住民が主体的に計画、実施、モニタリング評価までできるように動機づけを行っている。

「**バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト(フェーズⅡ)**」では、各村落単位で構成される村落開発委員会(Gram Committee: GC)を実施主体として、1件当たり数万タカ程度（プロジェクトからの支出は3万5,000タカを上限）の「公共」の小規模事業と研修を実施した**。GCスキームの目的は、村落開発委員会(GC)を中心として農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが機能し、この仕組みを通じて住民の生活の質が向上することである。コミュニティでのパイロット活動を通して、プロジェクト側はGCの組織化、能力開発研修・会議の実施、計画書作成、小規模事業の実施などの技術支援を行った。プロジェクト期間中、537のスキームを実施した***。スキームの種類についても、道路から井戸、トイレ、学校、図書館、排水溝など、それぞれの村のニーズに応じて多岐にわたる。また、ボッラ・ユニオンのミドル・シンガイル村GCのように100%をGC負担で道路建設を実施した事例やプロジェクトからの支援以外に10万タカ以上を村から集めた例などが多数あり、GCスキームは村の資源動員に貢献している。

*本件では、社会準備を「意識化」と「組織化」、住民が開発活動の主体的基盤を形成、強化・内在化させていく経験的学習プロセスと定義している。

**研修やGCスキームの実施にあたってプロジェクト側がGCに課した前提条件は、①地権者との調整は内部で解決されていること、②必要な土地や砂は村が負担すること、③総事業費の20%を役務提供・現金で負担すること、④ユニオン税を滞納分もあわせて完納していること—だった。プロジェクトとしては、このような条件設定をすることで、円滑な事業実施、住民の事業へのオーナーシップ醸成による持続性確保などを狙った。

***実施スキーム537に係る合計金額は、2,010万7,694タカ、うちGCが負担した合計金額は504万7,511タカ、全体の25%を占めた。1スキーム当たりの予算は原則5万タカ（70%をプロジェクト、20%をGC、10%をユニオン評議会が負担する）であるが、1スキーム当たりの支出が5万タカ以上になる場合、不足金をGCが負担する規則になっている。そのため、結果として総額のGC負担が20を超えることとなった。スキーム実施に対するGCの強いオーナーシップの現われといえる。

Box 3-6 特定セクター案件のパイロット活動の事例

「**バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト（フェーズⅠ）**」では、妊産褥婦のコミュニティ支援システムを確立するために、地域の代表者（村リーダー、村医者、伝統的助産師、教師など）を中心とし、145のコミュニティ支援グループを設立した。具体的な活動は、①コミュニティの妊産婦の把握と登録、②貧しい妊産婦を支援するための基金の設立と管理、③緊急時の搬送のための交通手段の手配と医療施設への同伴などである。

「**ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト（フェーズⅡ）**」では、コミュニティ住民が給水施設の維持管理を実施するために、①伝統的リーダーへの啓発のためのオリエンテーション、②コミュニティの意識化・組織化、③コミュニティでの O&M 体制構築、④ハンドポンプの修理・維持管理のための能力向上などを実施した。①、②、③の具体的内容について次のとおり説明する。

①は、コミュニティでの活動開始時に伝統的リーダーに対して、国家地方給水・衛生計画、費用負担を含めた O&M 原則、給水組合の組織強化、伝統的リーダーの役割などについてのオリエンテーションを行うものである。コミュニティレベルでの O&M に関する最大の課題は、住民の費用負担であるが、チーフダムといわれる伝統的統治制度の首長、地元選出の郡議会議員が選挙公約で水道料金の無料制を公約している場合もあった。このため、コミュニティ協働活動を直接的に実施する郡行政が伝統的リーダーを取り込み、既存の権力関係のなかでモデルが浸透できるように配慮した。②に関しては、住民給水組織に対して費用負担を含めた O&M 原則、給水組合の役割・責務に対する意識化のための研修・オリエンテーションを行い、③に関しては、持続的に料金徴収を含めた組織運営に関する研修を実施した。

3-2-4 資金協力型案件におけるコミュニティ協働

本ハンドブックでは、主に技術協力におけるコミュニティ協働を取り上げているが、資金協力においてもコミュニティ協働を促進させている案件がある。

例えば、円借款や世界銀行（世銀）の Social Action Fund により、地方の道路、水道、灌漑、保健所といった小規模の社会インフラを広く整備する事業がある。プログラムで直接雇用したファシリテーターによって事業形成過程で住民のニーズを吸い上げ、途上国政府自身の事業に比べてスピーディーに対応しているのが特徴である。

一方でプログラムにもよるが、インフラ整備後のコミュニティ住民と地方行政の協働による維持管理体制の構築や、スピーディーさとは裏腹に行政ラインとは別トラックでニーズ把握、事業実施をしていることから、持続的なインフラ整備を可能とする中央-地方関係・地方行政の体制強化といった点が課題となっている。いずれにしても、**コミュニティが必要とするインフラを持続的かつ自立的に整備、維持管理そして活用していくための仕組みづくり**が求められており、その観点から技術協力との有機的連携が求められる。

Box 3-7 インドネシア PNPM/RISE におけるコミュニティ協働

「**地方貧困削減インフラ開発事業 (RISE)**」(円借款)は、インドネシアの貧困層の多い地域を対象に、地域住民のニーズに基づき①交通関連施設、②上水・衛生関連施設、③生産関連施設、④市場関連施設、⑤保健関連施設、⑥教育関連施設等の基礎インフラを整備することにより、当該地域に居住する貧困層の雇用機会及び社会サービスへのアクセス改善を図り、もって同国の貧困削減、地域経済の自立的発展、地域社会の自立能力向上、及び地方政府の行政能力の強化に寄与することを目的に2007年1月～2011年6月までに9州24県で実施されている。

2011年3月の中間レビュー時点で確認された RISE 事業は、事業申請以前から存在した世銀などの他ドナーの先行プログラムとも絡めた住民グループ自身による検討・自発的取り組みを基にしていた。そのため、インフラ完成後の活動の中心となるキーパーソンが既に存在しており、住民たちのコミットメント(労力/土地/資機材提供)の強さにもつながっている。また、地方政府とコストシェアをするのではなく、事業をシェアすること(Activity Sharing)により、RISE としての案件実施をスピーディーにするとともに、関連事業を地方政府自身の事業として計画することを促進する効果もあった。

他方で、当該事業単体で捉えると「維持管理体制」という観点で検討されているが、より包括的な地域開発から当該事業を捉える視点が欠けている。そのため、アウトプット(インフラの完成)からアウトカム(開発成果の達成)へ時間軸を拡大させたファシリテーションや、直接受益者層(案件対象地域)から間接影響層(案件近隣地域)を含めた空間軸を拡大させた課題認識へのファシリテーションが求められている。

インドネシアでは、別に「**スラウェシ地域開発プロジェクト (GDP)**」(技術協力プロジェクト)を実施しており、コミュニティ・ファシリテーター(CF)及び県の計画官の能力強化を図っている。コミュニティに対しては必ずしも行政による資源投入を前提にせず、CFがコミュニティにおける開発イニシアティブを導き出すためのファシリテーションを行い、県行政がその活動を側面支援している。

そこで、例えば **RISE のファシリテーターに対して GDP のファシリテーター研修を実施する、双方のパイロットサイトが重なるところで GDP 型ファシリテーションを基にした RISE の事業申請をしてみる**といった連携を試行することで、上記のような RISE におけるファシリテーション上の課題を克服する可能性を模索している。

3-2-5 紛争影響国でのコミュニティ活動・実施体制の配慮

紛争影響国のコミュニティにおいて活動を実施する場合は、当該コミュニティの歴史的背景及び構成住民の事情などにより、3-2-1 (2)で述べた紛争要因を踏まえた社会調査を実施したうえで、活動を計画・実施する際に次のような点に配慮する必要がある⁸。

- ① プロジェクトによりどのように対象地域の紛争要因の縮小・排除に貢献するか？
- ② プロジェクトが紛争要因を助長していないか？
- ③ 紛争、政治や治安の不安定さから案件がどのような影響を受けたか？

コミュニティにおける地域及び受益グループの選定、そしてそこでの活動内容が紛争要因の縮小（脆弱層への配慮など）にどれだけ貢献し得るかを検討することはもちろん、それが別の紛争要因を助長するリスク（不公平な利益配分による民族間の緊張など）がないかも確認しておくことが必要である。また、政治的基盤が弱く、正統性が低い政府をカウンターパートとする場合、他の域内の紛争当事者のみならず、コミュニティの住民からの反感を買ってしまうリスクがあるため、実施体制にも十分な配慮が必要である。

さらに③にあるように、政治や治安の不安定さにより、意思決定が困難であったり、コスト高になったりするといった非効率が生まれてしまうこともあらかじめ活動計画に織り込んでおくことが必要となる。

3-3 活動・投入の資源

3-3-1 予算（財政資源）

これまで実施されてきたコミュニティ協働型案件では、JICA が相手国側（行政機関、コミュニティ・住民）に対して、コミュニティ協働のモデル開発に関する費用を無償提供する傾向があった。しかし、この場合、プロジェクト終了後、相手国側が事業予算を確保・負担できないため、モデルの普及展開の大きな制約要因となってきた。プロジェクトで開発されたモデルの普及可能性を高めるためには、プロジェクト開始当初から、**JICA 専門家が C/P・実施機関、コミュニティに対して、研修費用やパイロット活動の事業費を通常予算から配分・負担するように働きかけることが重要である。**以下の点に留意しながら、JICA 専門家はプロジェクト実施期間中、相手国側・政府機関に対して予算確保、コミュニティ・住民に対して費用負担について働きかけを行う必要がある。

⁸ 詳細については、JICA 経済基盤開発部（2011）『紛争影響国のプロジェクト評価ガイドライン（案）』を参照。

●相手国側・政府機関の場合●

- 一部のアフリカ諸国のように他ドナーから財政支援を受けている国の場合、通常予算の原資はドナーと相手国政府の資金（コモンバスケットファンド）である。したがって、同分野の政策アドバイザー・企画調査員、プロジェクトチーム（派遣専門家）、が上位目標との関連性、同セクターのドナー協調の実施状況、同基金の運営状況・予算配分の可能性を確認し、援助協調の場でプロジェクトの成果をアピールすることが重要である。
- 相手国政府が適切な予算措置を講じられるように**予算策定サイクルに適合したプロジェクト活動サイクルを設定**する。
- プロジェクトの第1年次などのように、相手国側による必要な予算措置が間に合わない場合、一時的に JICA の事業費を配分する。しかしこの場合、次年度への予算編成時での予算確保への働きかけを行う。プロジェクトを通しての可視化された成果を相手国側関係者と共有することは、関係者のプロジェクトへの理解を促進し、予算確保への動機づけにもつながる。
- **紛争終結国の場合**、財政状況が逼迫しているため財政負担の能力が低い。さらに、インフラ整備の需要と緊急性は平時の国よりも高いために、段階的な措置として JICA が費用負担する。この場合にも、プロジェクト期間中、次フェーズ（公約している場合）には、相手国政府の通常予算から事業費の配分が行われるような方向づけを行うことが肝要である。

●コミュニティの場合●

- コミュニティレベルではコミュニティ・住民に事業費の一定額の費用負担を課すこともある。これには、資材、労働なども含むため、現金が不足している住民でも負担可能である。
- コミュニティ・住民に費用負担を課す理由は、①**コミュニティの事業へのオーナーシップを醸成することによって、施設完了後の維持管理の持続性を確保するため**、②**事業資金が必要以上に高額にならないよう適切な規模設定ができるため**—などである。

3-3-2 人的資源

外部人材も含めてコミュニティ協働のモデルとすると、そのモデルを自立的かつ持続的に動かす/普及するための仕組みをつくることが重要である。

末端の地方行政機関が機能していない場合、もしくは対象住民の規模に対して行政官の数が不足している場合、プロジェクトの成果発現が期待できないために、プロジェクト期間中、既存制度外の外部人材の雇用、「例外的制度」の設置を通してコミュニティでの活動を実施促進することがある。つまり、現地 NGO・民間への委託、プロジェクト要員の雇用などにより、既存の行政制度の枠組みでなく外部資源に依存した形でパイロット活動を実

施する。地方分権化（特に権限移譲）の推進国では、権限移譲の遅延のため、プロジェクト実施期間中に行政の末端機関が事実上機能していないことが多い。この場合、特にプロジェクト活動終了後のモニタリングが行われない可能性があるために、この点に留意して実施体制を決定する。

ここで重要なことは、プロジェクト開始時にプロジェクト終了後の**外部人材の活用方法を想定し、実現可能性を十分に検討すること**である。想定される外部人材の活用例は以下のとおりである。

◆プロジェクト終了後の外部人材の活用例◆

- ① C/P機関が引き続き外部人材と業務委託契約を締結して、業務を継続する。
- ② 外部人材を現地行政職員化する（制度改編によりプロジェクトで設置した例外的制度を公式化する）。

①に関しては、現行の財政状況のなかでこのための追加費用の負担が可能であるか検討する必要がある（図 3-4：左を参照）。この場合の行政の役割は、委託機関を監視・規制、モニタリングすることである。②に関して、現実的に行政制度を改編することは、そのこと自体を目的としたプロジェクトでない限りには困難であることも踏まえて、その是非を検討する必要がある（図 3-4：右を参照）。

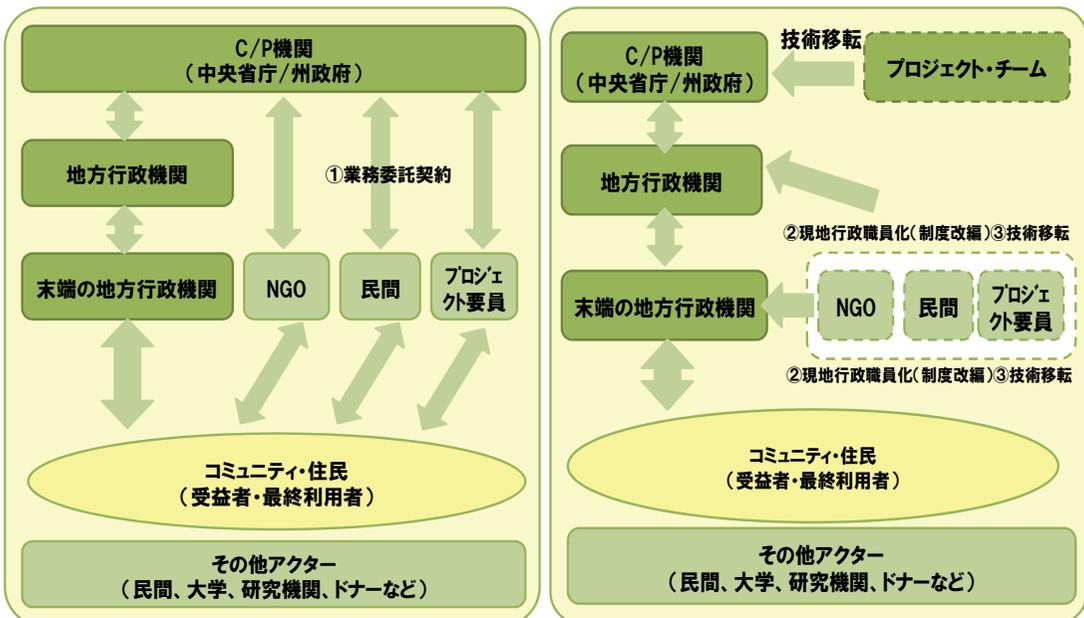


図 3-4 プロジェクト終了後の外部人材の活用例

一方で、そのしくみのあり方を検討した結果、相手国側が外部人材なしのモデルとすることもある。**プロジェクト実施期間中に外部人材から既存制度の行政官へ技術移転し、プ**

プロジェクト終了後、既存制度の行政官の通常業務とすることも考えられる。この場合、追加費用を必要としないが、プロジェクト実施期間中に技術移転ができるように C/P の主体的参加が求められるため、その意思を確認する必要がある。

3-4 活動計画表 (Plan of Operation) 作成上の留意点

上記までで、コミュニティ協働型案件における PDM の上位目標、プロジェクト目標、成果、指標、活動、投入に係る留意点を述べてきた。今度はこれまで述べてきた留意点を踏まえつつ、具体的に活動計画表 (PO) を作成する際に留意すべき点を述べていく。

コミュニティ協働型案件に限ったことではないが、特にコミュニティレベルでの活動を実施することが多いがゆえに、それを行政のシステムに内包化することを前提にした活動計画が求められる。具体的には、以下の点をあらかじめ押さえておくことがポイントである。

◆PO作成上のポイント◆

- ① 日本と相手国の財政年度を入れておく（特に当該国の年度末が何月かを押さえることにより相手国の行政側が多忙になる時期を活動計画に織り込んでおく）。
- ② コミュニティ協働型で特定セクター/マルチセクターで計画策定・事業実施をする案件であれば、相手国の計画・予算策定スケジュールを入れておく（それに伴って、コミュニティでの活動がいつになるかも押さえておく）。
- ③ 相手国の計画・予算策定期間を踏まえて、そこに研修成果を生かせるよう研修実施時期を設定する。
- ④ コミュニティ協働による計画策定・事業実施サイクルを何回まわして「モデル」構築をするかで、適当なプロジェクト期間を設定する。
- ⑤ プロジェクトにおいて、計画・予算策定サイクルを効果的にフォローできるようにするための「準備期間」とその成果・教訓をまとめ、共有するための「総括期間」を活動計画に織り込んでおく。

以上のポイントを具現化したものが、以下の図 3-5 の PO のサンプルフォーマットである。図 3-5 そのものはフェーズ I を想定し、上記留意点を強調する意味で「能力開発研修」と「パイロット活動」の両方をそれぞれアウトプットとして立てたものである。ただ、フェーズ II、III であっても、上記①～⑤の留意点にしたがって、同様の PO を作成することで、相手国の既存のシステム・スケジュールと調和した形で活動を実施することができ、ひいては制度化・予算化もスムーズに検討することができる。PO はあくまで理屈上の活動計画ではあるが、こうした考えの下で作成することで、実際の活動においてどの程度スケジュール変更が可能なのか、結果的にスケジュール変更されてしまった状態からいかに修正・調整を図っていくかといった点も検討することができる。

第4章

コミュニティ協働の 普及・持続性確保の取り組み

第4章 コミュニティ協働の普及・持続性確保の取り組み

第4章のポイント

■ 普及可能な協働モデルの開発

- ◆ モデルの開発にあたっては、①比較優位性、②整合性、③簡易性、④試行可能性、⑤可視性—の観点から普及可能性を検証する必要がある。

■ モデルの制度化/体制整備

- ◆ プロジェクトでめざした行政サービスの体制整備・強化の仕組みが**既存制度の枠組みに適合し、政策的な優先順位が高ければ**、その制度化・普及可能性は高くなる。
- ◆ C/Pがモデルに関する知識を習得し、その有効性に対して理解するには、プロジェクト側が**モデル構築のプロセスの段階から積極的にC/Pに対して働きかけなければならない**。
- ◆ コミュニティ協働型案件の**成果をプログラム全体にフィードバック**することで、協働モデルがプログラムに位置づけられ、バスケットファンドの予算や他ドナーの協力を活用したモデル普及の可能性が広がってくるのである。

■ 普及アプローチ

- ◆ 普及アプローチの形態には、①**垂直的普及アプローチ**、②**水平的普及アプローチ**がある。この**2つのアプローチを補完的に組み合わせる**ことがモデル普及を効果的に進めていくうえでのカギとなる。
- ◆ **垂直的普及アプローチ**とは、行政とコミュニティの協働モデルをC/P機関が制度化したうえで、他地域（州—県—末端行政機関—コミュニティ・住民）へ普及する方法である。
- ◆ **水平的普及アプローチ**は、垂直的普及アプローチの補完的アプローチとして、同レベルの地方行政官が行政サービス向上のための取り組みをお互いに学びあう相互学習方法である。
- ◆ **普及展開パターン**は行政機構の特徴に応じて、①上位レベルの行政機構の案件への関与が強い**制度構築型アプローチ**、②上位レベルの行政機構の案件への関与がそれほど強くない**パイロット型・エンパワーメント型アプローチ**、③上位レベルの行政機構の案件への関与が低い**実施機関連合型アプローチ**—に分類できる。

■ コミュニティでの活動継続

- ◆ プロジェクト終了後もコミュニティで活動を継続していくには、**コミュニティ・住民自身がその便益を実感できる**ことが前提条件になる。そのうえで、プロジェクトにおけるコミュニティ協働活動によって、**地方行政機関とコミュニティ・住民のキャパシティがどこまで変化したか、行政の継続的な支援体制がどこまで整備されたか—**が重要な要因となる。
- ◆ 活動対象地は、次フェーズのモデルの**普及段階で水平的学習のための資源、「学習の場」となる**。パイロット活動の対象地は、モデル・普及モデルを開発する場となるだけでなく、**次フェーズの普及の「核」として活用しつつ、それ自身の持続性を高めていく**ことが可能である。

先述の協カシナリオのステップに沿い、モデルの普及のステップと実施機関（C/P 機関、地方行政機関）別の役割を整理したものが図 4-1 である。

本章では、このステップに沿って、コミュニティ協働により構築されたモデルを普及し、持続可能なものとするための留意点を解説する。

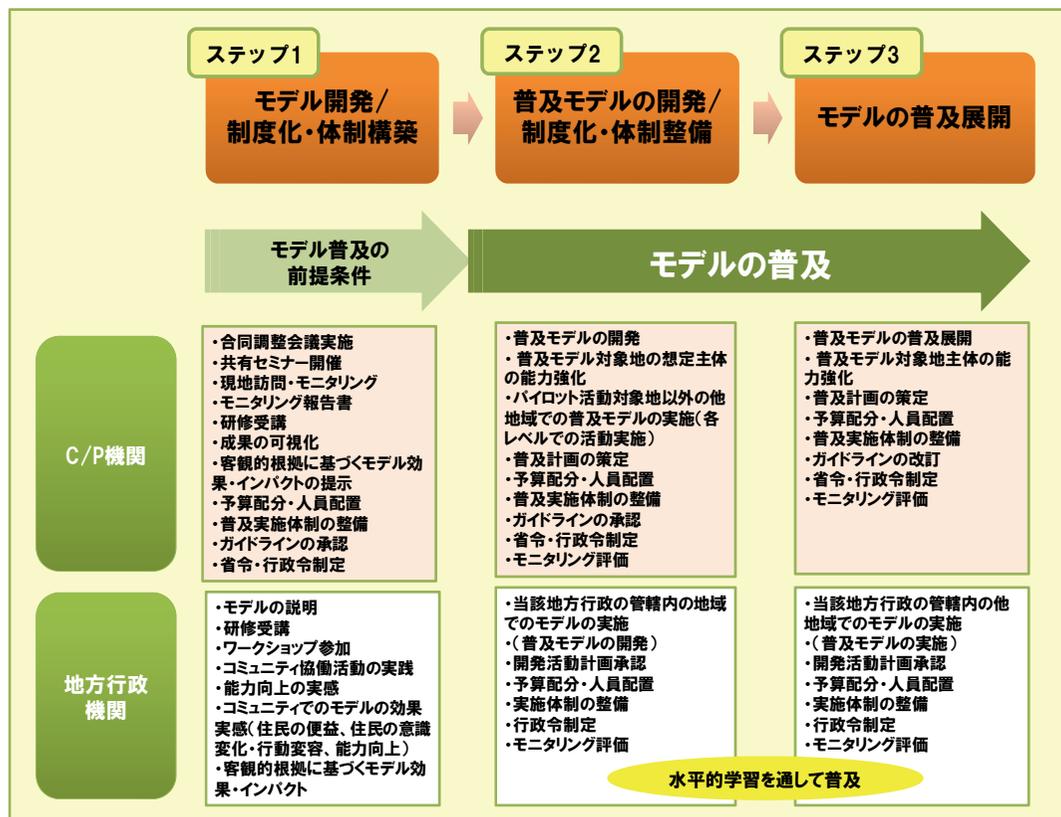


図 4-1 ステップ別・モデルの普及

4-1 普及可能な協働モデルの開発 (ステップ1)

モデル普及の前提として、C/P 機関、省庁の地方出先機関、地方自治体などの地方行政機関などのモデルの普及主体となる機関が、①**モデルの有効性を認識し、モデル適用の動機とする**、②**モデル適用を政策決定し、モデルの制度化・体制整備を図る**ことが重要である。

そのためには、まず構築するコミュニティ協働モデルが普及するに足るだけの有効かつ実現可能なものでないといけない。コミュニティ協働型モデルを普及可能にするための条件としては、①**比較優位性**、②**整合性**、③**簡易性**、④**試行可能性**、⑤**可視性**がある(表 4-1)

を参照) 9。

表 4-1 モデルの普及条件

条 件	説 明
比較優位性	C/P・地方行政機関・コミュニティ・住民が参加型アプローチによるコミュニティ協働型モデルが既存の行政サービス制度よりも優れていると認識するか？ そうでなければモデルは他地域へ普及しない。
整合性 (妥当性)	コミュニティ協働型モデルが当該国・分野の政策・制度と整合しているか？ 整合していないなら、制度改編・政策変更をしない限り、C/P 機関によってそのモデルは普及しない。
簡易性	C/P・地方行政機関・コミュニティ・住民がコミュニティ協働型モデルを理解・実践することが難しいか？ 難しいほど適用のプロセスは遅くなる。
試行可能性	C/P・地方行政機関がコミュニティ協働型モデルを試行的に実践することができるか？ 試行なしに適用を決定しなければならないのであれば、その適用は慎重になる。
可視性	同モデルを適用した結果が成果として C/P・地方行政機関に目に見える形で現れるか？ 客観的根拠に基づいて、それを適用した人の状態が明らかに改善されたと感じられるか？ そうでないならば、そのモデルの普及速度は遅くなる。

まず、C/P がコミュニティ協働型モデルに対して、既存の行政制度よりも優れている行政サービス提供のアプローチ・方法であることを認識できることが重要である（**比較優位性**）。特に、コミュニティ協働型モデルは行政サービスの効果・効率を高めるために、コミュニティ・住民の参加型アプローチを採用しており、相手国側のアクターがこのアプローチの既存制度との違いを認識し、便益の実感を通してモデルの有効性を確認できなければ、普及可能性を確保できない。

次に、コミュニティ協働型モデルが当該国・分野の政策・制度と**整合**していない場合、モデルは相手国政府機関によって普及されない。コミュニティ協働活動の成果を確保するために、コミュニティに対して既存制度にない外部資源（人材・資金・組織制度）を導入する必要がある。しかし、プロジェクト終了後の投入確保の見通しが無いなかで、例外的制度によって構成されたモデルの普及可能性は限定的である。

さらに、C/P・地方行政機関がコミュニティ協働型モデルを理解・実践することが難しくれば適用のプロセスは遅くなる。プロジェクト実施期間中、相手国側はプロジェクトチームから実施支援を得られるが、第1フェーズ終了後、普及主体は相手国政府側となる。相手国側のモデル実践者も中央から地方、コミュニティまで多岐にわたり、キャパシティに

9 次の文献の技術革新・普及の分析概念を援用して筆者作成。

[出所] エベレット・ロジャーズ（三藤利雄訳）（2007）『イノベーションの普及』翔泳社

も格差がある。したがって、モデルの実施プロセス、活動内容だけでなく、普及のためのマニュアル・ガイドラインも可能な限り**簡易化**し、普及主体者の適用可能性を高める必要がある。

C/P・地方行政機関があらかじめ準備されたモデルを試行的に実施する機会を得られず、広域もしくは全国に適用しなければならない場合には、その適用に慎重になる。通常、普及主体者は、特定地域で試行的にパイロット活動を実施することで、その成果とモデル化の有効性を実感したうえで広域に普及する。つまり、**試行可能性**とモデルの有効性が高ければ、適用可能性も高くなる。

コミュニティ協働による成果は、小規模インフラ整備などによる物理的成果だけでない。行政官、対象コミュニティ、住民組織、住民の意識変化・行動変容・能力向上などの非物理的成果も含む（2-2 成果の指標設定を参照）。モデルの普及に際しては、C/P・地方行政機関の行政官がこれらの成果（便益）を実感することが、普及の動機となる。さらに、これらの変化を客観的根拠に基づき、プロジェクト前後の状態を**可視化**して提示できれば、普及主体者のモデル適用に対する動機づけとなる。成果が可視化されない場合、政策的にモデル普及が決定されても、普及主体者の適用動機が低いために、その普及速度は遅くなる。

4-2 モデルの制度化/体制整備（ステップ1）

4-2-1 相手国側の各レベルのアクターの環境基盤整備

普及可能な協働モデルを構築したら、そのモデルを制度化し、普及していくための体制を整備する必要がある。この際、当該国・分野での上位政策のなかでのプロジェクトの位置づけは、プロジェクトで開発したモデルの制度化・普及展開の決定要因となる。つまり、**プロジェクトでめざした行政サービスの体制整備・強化の仕組みが既存制度の枠組みに適合し、政策的な優先順位が高ければ、その制度化・普及可能性は高くなる。**

しかしながら、制度化だけではモデルが普及することはない。モデルの普及のためには、**制度化されたモデルを動かす予算や人員を確保し、組織体制を整備することが重要**である。案件によって異なるが、一般的にコミュニティ協働活動を実施する際に必要な事業費や研修経費、人件費（交通費や外部雇用の場合には業務委託費）はもちろん、行政の各レベルで必要な人員配置（役割・責務・権限の明確化）、指示系統、情報・予算フローなどの体制整備なども含まれている。

したがって、実現可能性の高い協力シナリオを策定するためには**環境基盤のアセスメント**が重要となる。表 4-2 は、想定される関係者のキャパシティ・アセスメント（特に環境

基盤アセスメント) の調査項目を示している。環境基盤は主に、法制度、組織、実施体制・活動権限、人的資源、財政などの側面を含んでいる。既存のアクターのキャパシティを基準として、プロジェクト終了時の相手国側の財政的・人的資源の確保の見通しを踏まえてモデルの妥当性・普及可能性を検証していくことになる。

表 4-2 モデル制度化のための関係者のキャパシティ・アセスメント項目

資源	実施体制(事業計画、実施、モニタリング評価、メカニズム)	外部要因
<p>[人的資源]</p> <ul style="list-style-type: none"> 部局構成・組織図、部局ごとの職員数、職員の定着率、案件の関連職員数、職員の配置転換状況 組織・職員が有する知識、技能、取得資格、研修経験、実務経験 組織・職員の意識、意欲を示す行動様式 組織・職員のインセンティブ <p>[財政状況]</p> <ul style="list-style-type: none"> 予算配分(予算規模、援助の割合、経常予算/開発予算、地方交付金/独自財源の規模) 予算管理状況(決算書・予算書、経理台帳の整備状況) <p>[物的・知的資源]</p> <ul style="list-style-type: none"> 物的:設備、施設などの管理状況 知的:基本的資料、過去の実績、データベース化 <p>[組織の質]</p> <ul style="list-style-type: none"> 組織歴史、ビジョン・ミッションの変遷・明確さ・具体性、組織文化 CDに対するドナーの支援状況 	<p>[権限関係]</p> <ul style="list-style-type: none"> 各組織の権限・所掌(組織図・組織概要、法令・省令・規定、所轄業務) 意思決定の場 意思決定を行うリーダーシップの位置づけ(政治的任命) 関連する他部局・省庁との関係・業務範囲(セクター省庁の場合、計画官庁、財務省への影響力) <p>[財政メカニズム]</p> <ul style="list-style-type: none"> 予算手当てのメカニズム(中央から地方への予算の流れ、セクターへの予算配分、予算編成・執行のプロセス、政治的資金配分) 予算執行管理能力(中央からの予算の支出、事業実施部門の予算執行の管理能力・説明責任) <p>[人事]</p> <ul style="list-style-type: none"> 人事・人員確保のメカニズム 職員の業務・責任分掌 職員の実績評価、給与システム 職員研修制度 <p>[事業の計画・実施・モニタリング評価]</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画策定-事業実施の業務フロー 計画立案・セクター調整能力 国家計画と地方計画との調整能力 モニタリング・評価メカニズム・能力 	<ul style="list-style-type: none"> 政治的介入の度合い コミュニティ・住民との関係性(行政サービス提供状況、信頼関係など) ドナーとの調整メカニズム

[出所] JICA (2009a) を基に筆者作成

4-2-2 モデルの制度化/体制整備につながる活動・働きかけ

前述のようなモデル普及の制度化/体制整備を促進するには、モデルが出来上がってから検討しては遅すぎるが多く、むしろモデルを構築しているプロセスのなかで、モデルを制度化・普及する機関に対して働きかけていくことが重要となる。

C/P 機関＝中央政府の場合、C/P 機関はモデル普及の意思決定者である一方、C/P 機関がコミュニティ協働活動の直接的な実施者でない。そのため、**C/P がモデルに関する知識を習得し、その有効性に対して理解するには、プロジェクト側がモデル構築のプロセスの段階から積極的に C/P に対して働きかけなければならない。**具体的には、次のような活動が考えられる。

◆モデルの制度化につながる活動例◆

- ① モニタリング委員会を設置して、モニタリング報告書を踏まえた制度検討を恒常化する。
- ② 現地へのモニタリングを促し、コミュニティ・住民を含んだ関係者と意見交換の場を設定する。
- ③ 共有セミナーの開催によりモデル開発の成果、課題、教訓などを共有する。
- ④ 既存のガイドラインと結びつける形でハンドブック/マニュアルを整備する。

①については、C/P 機関が地方のパイロットサイトを管理監督するだけではなく、必要な制度・体制構築をする機能をもつことにかんがみ、パイロット活動の進捗に合わせて制度・体制面にどういった問題があるかを明確にし、C/P 機関だからこそできることを検討していくことが重要である。

②③については、ふだんはパイロットサイトから離れたところにいるからこそ、活動に節目に意図的に現地の関係者と意見交換をすることにより、構築しようとしているモデルの成果・課題・教訓を実感してもらうことが必要である。

④については、プロジェクト活動を通じて構築しようとするモデルが相手国の重要政策やその実施のための既存のガイドラインに即していることを明確にしたうえで、それを補完、強化するための目に見える成果物としてのハンドブックやマニュアルといったものを整備することがモデルの公式化（必要に応じて法律、省令、通達の制定）につながる。こうしたハンドブック/マニュアルはパイロット活動の事例が蓄積されたあとではなく、それら活動のプロセスにおいて②や③の機会を重ねていきながら、少しずつドラフトを形成・改定していくことが重要である。また場合によっては、こうした検討を重ねていくことで、既存のガイドラインそのものの改定にもつながっていく。

地方行政機関は、直接モデルの制度化にはかかわらないものの、モデルの構築に直接かわり、その実施・普及を担うための体制を整備するうえで重要な役割を果たす。そのためには、**コミュニティでの協働活動の実践を通じて、地方行政官がモデルに関する知識を得て、実践経験を踏まえてその活動成果、モデルの有効性を実感することが重要である。**具体的には、地方行政官は、①行政サービスによる住民に対する可視化された成果（便益）、③コミュニティ・住民の意識変化・行動変容・能力向上、④行政官自身の能力向上一などにより、活動成果、モデルの有効性を実感することができる。

4-2-3 当該国のプログラムにおける位置づけ・援助協調

構築された協働モデルを普及していくために制度化するには、相手国政府の重要政策にのっっているとともに、その政策を実施する**国家/セクタープログラムにも位置づいていること (Alignment) が肝要**である。コミュニティ協働型案件の場合、協働モデルの開発段階では活動の主体が地方行政やコミュニティ自身になりがちであるがゆえに、プログラムにおける位置づけがしっかりしていないと、活動も忘れられ、成果も気に留められない危険性が高く、何のためにモデルを構築しているのか分からなくなってしまう。

途上国の場合、多くのプログラムは当該国政府予算だけではなく、いくつかのドナーの資金によって実施されている。そのためプログラムの方向性には、当該国政府の意思を基本としつつも、ドナー間の援助協調も大きく影響している。援助協調によるプログラム全体の意思決定は、財政支援ドナーによる政策対話によるところが大きいものの、コミュニティ協働型案件のように実際に地方の現場でコミュニティの実態を把握し、目的達成のために真に機能し得るしくみを具体的な成果として提示することは、プログラム全体の方向性を決めるうえで大きな影響をもち得る。**コミュニティ協働型案件の成果をプログラム全体にフィードバックすることで、協働モデルがプログラムに位置づけられ、バスケットファンドの予算や他ドナーの協力を活用したモデル普及の可能性が広がってくるのである。**

4-3 普及アプローチ (ステップ2・3)

4-3-1 普及モデルの開発

モデルを広域・全国への普及展開するためには、主に2つの条件を検討する必要がある。

1つは、パイロットサイトで構築した協働モデルが他の地域の社会・経済状況下でどこまで適用し得るかを検証する必要がある。当然ながら、社会・経済状況が全く違う地域は存在しないため、地域によってモデルの有効性は変化するが、逆に**社会・経済状況が違っても変化することなく機能する要因を把握し、整理しておくことが普及可能性を高めるモデルとする条件となる。**

もう1つは、普及のための制度化・体制整備である。これは**協働モデルの有効性を確保しつつも、投入や援助介入を最小化し、相手国側の既存制度 (人員・予算・組織体制) により適合した「普及モデル」を開発・実施し、普及モデルの対象地の想定主体の能力強化を図る**ということである。

一方、普及モデルを適用するためには、**具体的な普及計画を策定**する。同計画には、①対象地域・対象者の規模、②スケジュール、③普及実施体制、④活動内容、⑤普及形態、⑥投入、⑦対象者の能力強化の研修内容 (実施時期、研修プログラム、対象者など) など

が含まれる。また、準備段階でモデルを試行的に実践している場合、協力シナリオの第1フェーズから、相手国側の既存制度により適合した「普及モデル」を開発する方法もある。

普及モデルの実践を通して、モニタリング評価を実施し、より適用可能性の高いモデルに改定する。普及モデルの開発、モデルの普及の際には、各レベルでのモニタリング評価を実施し、そのモデルの有効性を検証する。

4-3-2 普及の実施体制・アクター

図4-2は、協力シナリオ全体の実施体制とアクターを示している。同シナリオでは、モデルの実施段階によって実施主体が異なる。

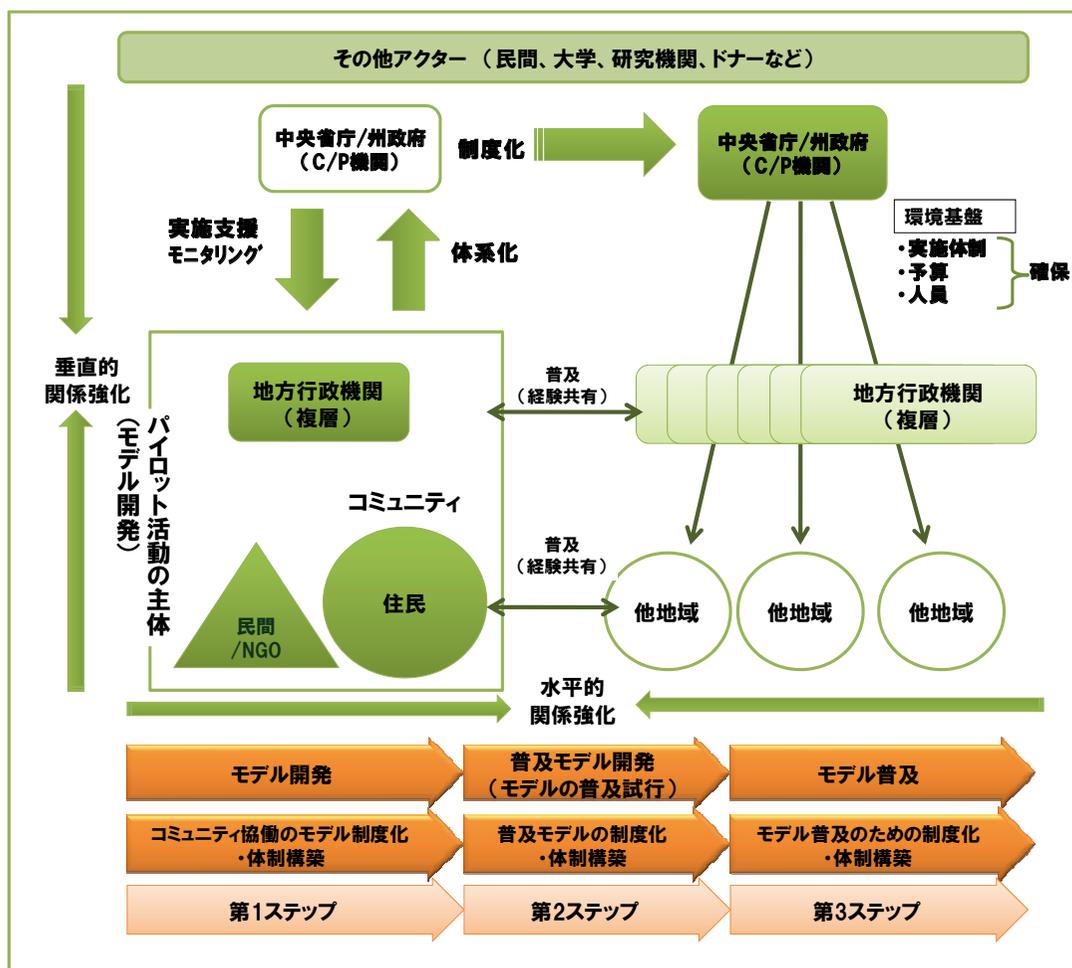


図4-2 協力シナリオの実施体制・アクター

協力シナリオの第1ステップでは、C/P機関・地方行政機関が主体となってモデルを開発、特に末端の地方行政機関とコミュニティ住民がパイロット活動を実施する。後半ではC/P機関が中心となり、コミュニティ協働モデルの制度化・体制構築を行う。

第2ステップでは、普及可能なモデルに改定するために、コミュニティ・住民と地方行政機関が主体となって他地域でパイロット活動を実施し、C/P 機関が主体となってその普及モデルの制度化・体制構築を図る。

第3ステップでは、C/P 機関が主体となってモデル普及のための制度化・体制整備を図り、広域・全国への普及展開を図る。

協力シナリオのエントリーポイントとなる第1ステップから他地域への普及展開を通じて関係する**アクター間の関連性、段階に応じたアクターの役割を明確化**する（行政機構の特徴に応じた普及展開パターンについては4-3-4を参照）。想定される各レベルのアクターの主な役割は、次のとおりである。

C/P 機関は政策・制度を決定し、プロジェクトの管理監督を行う。地方行政機関は事業の計画・実施・サービス提供・モニタリング評価の役割を担い、特に末端の行政機関は直接コミュニティ・住民と協働活動を行い、サービスを直接的に提供する。コミュニティ・住民は最終的な受益者・利用者であると同時に一部の行政サービス体制を構築・維持するための役割（資金・労力提供）を担う。これらのアクターは**中央－地方－コミュニティの垂直的関係と、各レベルのアクター間の水平的関係を強化**することによって行政サービスの体制強化を行い、これがプロジェクトの成果発現、持続性確保につながる。

行政サービス提供者は行政だけでなく、業務委託を受ける民間も含まれる。経済市場が未熟なアフリカなどでは、民間でなく NGO、市民組織などが行政サービスの計画・実施の一端を担うことも多い。この場合、行政の役割は開発計画との整合性を確認し、業務実施の監督管理を行うことであり、このための能力向上が必要となる。**その他のアクターとしてプロジェクトの実施者でない民間、大学、研究機関、ドナー**などが挙げられるが、この場合、これらアクターのプロジェクトへの影響（正負）を検討して調整連携する。

4-3-3 普及アプローチの形態

普及アプローチの形態には、①**垂直的普及アプローチ**、②**水平的普及アプローチ**がある。双方のアプローチの特徴は後述のとおりであるが、どちらが優れているということではなく、相手国の状況に応じつつも、**2つのアプローチを補完的に組み合わせていくことがモデル普及を効果的に進めていくうえでのカギ**となる。

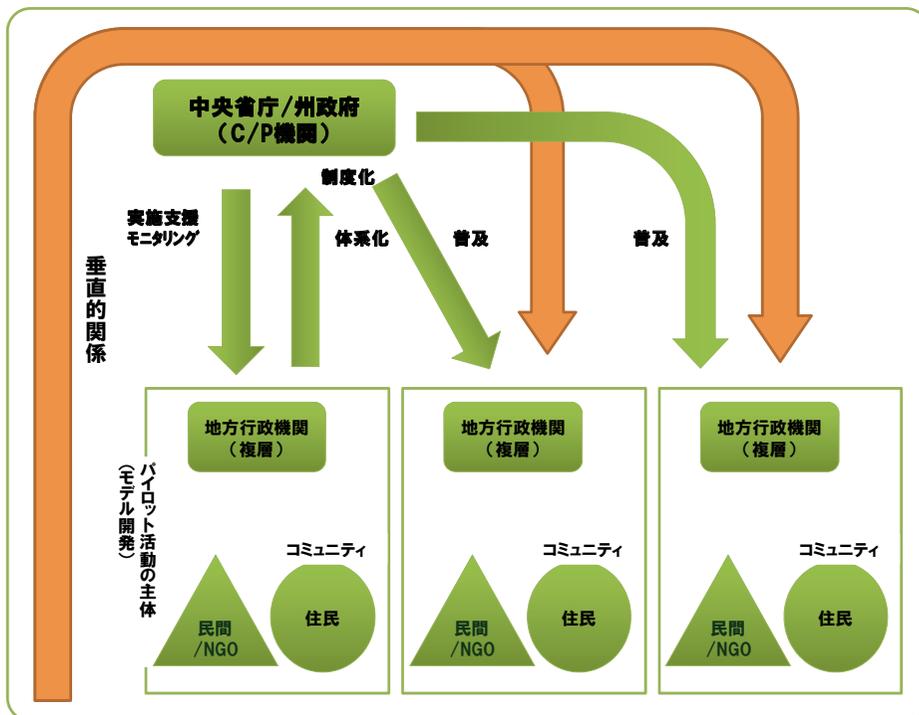


図 4-3 垂直的普及アプローチの概念図

図 4-3 のように、**垂直的普及アプローチ**とは、行政とコミュニティの協働モデルを中央政府（C/P 機関）が制度化したうえで、他地域（州－県－末端行政機関－コミュニティ・住民）へ普及する方法である。

同アプローチをとった場合に想定される成果例として次のようなものが考えられる。

◆垂直的普及アプローチによる成果例◆

- ① モデル活動に対する上位官庁からの実施体制支援・技術的支援
- ② 普及のための協働モデルの改良
- ③ 行政とコミュニティをつなぐファシリテーターを再生産する仕組み（持続的研修メカニズム）
- ④ 普及のための条件（制度・予算・体制）整備

同アプローチの限界としては、①地域による社会状況の違いによるモデル適用の制約、②普及主体と実施主体が違うことによる普及段階での現実性の乖離などが挙げられる。

他方、**水平的普及アプローチ**は垂直的普及アプローチの補完的アプローチとして、同レベルの地方行政官が行政サービス向上のための取り組みをお互いに学びあう相互学習として位置づけられる（図 4-4 を参照）。

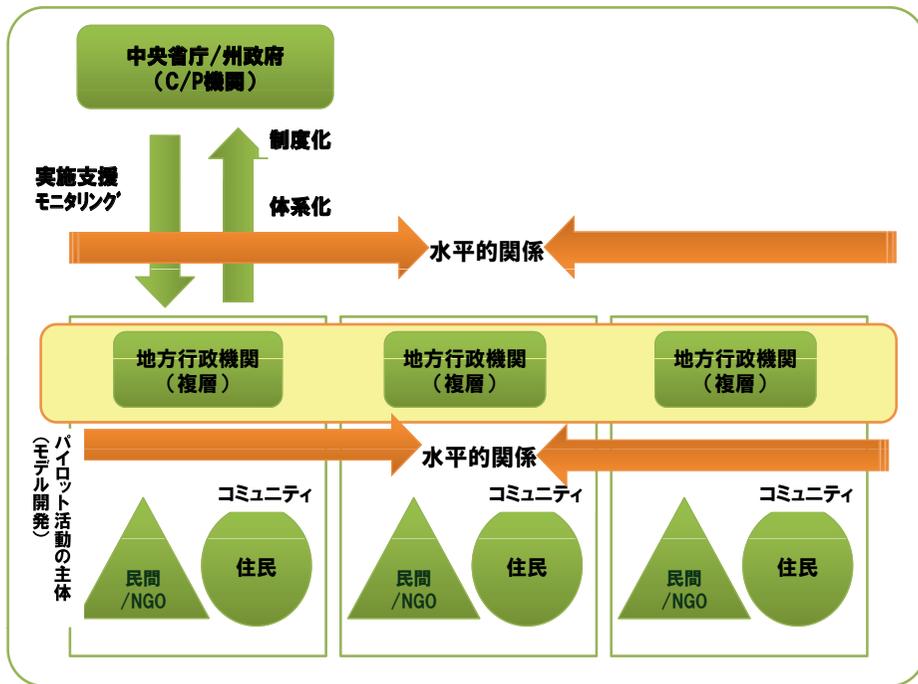


図 4-4 水平的普及アプローチの概念図

上位官庁の関与が低いときには垂直的よりもこの水平的普及アプローチをとる場合がある。これは、水平的普及を実施・促進する仕組みもしくはアクターを強化するものである。例えば、知事会・市町村長会や自治体連合（中南米における Mancomunidad）がそうした仕組み、アクターにあたる。

このアプローチは垂直的普及アプローチに比べて、①同レベルの地方行政官同士が学び合うために**共感性が高く、理解促進効果が高い**、②同じレベルの分析基準で成功事例を抽出することができる、③学習成果をそれぞれの行政官が管轄する**地域に適合した効果的方法に改定して適用**することができるといったメリットがある。

同アプローチをとった場合に想定される成果例として次のようなものが考えられる。

◆水平的普及アプローチによる成果例◆

- ① ネットワーク組織の設立
- ② ネットワークに参加・関与した人数
- ③ 会合や情報交換の頻度・数量
- ④ 実践・共有・蓄積された Good Practice の数

一方、同アプローチの限界は、本アプローチは既存制度の枠組みで実施しているわけではないために適用の拘束力が弱いことである。

Box 4-1 バングラデシュの水平的学習プログラムの例

バングラデシュでは、世銀が主導して、「水平的学習プログラム」(Horizontal Learning Program: HLP)を実施している。同プログラムは2007年6月に世銀の水衛生プログラムが地方行政局(水部門)と協働で開始したもので、5郡66ユニオンから始まり、現在、23郡233ユニオンが参加し、JICAを含む19の援助機関・プロジェクトが支援している。その活動内容は、ユニオン間の相互訪問による成功事例の共有とその取り組みの実践で、ユニオンが自ら成功事例を選定して実施する。同プログラムを通して、全国40ユニオンにユニオン調整会議が導入された。近年、中央からユニオンへの開発交付金は増加傾向にあり、自治体としての自由度も高まる農村地域開発、地方行政強化の起点になりつつある。このため、HLPはコミュニティ相互の学習と制度化の場、政策化の発信基地として位置づけられる。さらに現場レベルのドナー協調の実現も可能であるため、援助効果を最大化できるから、他機関によるリンクモデルの部分的導入も期待できる。

【リンクモデル】

村落住民と村落開発にかかわる地方行政機関をつなぎ、開発過程に村落住民のニーズを取り込むための仕組みである。その構成要素は、①各村落単位で構成される村落開発委員会(Gram Committee: GC)、②ユニオン評議会の議長が長となり、そのメンバー・各GCの代表者・政府開発機関(Nation-building Department: NBD)*の普及員・NGO代表が集まるユニオン調整委員会(Union Coordination Committee: UCC)、③これらをつなげる役割を果たすユニオン開発官であり、各行政サービス間の調整を促進し、こうした行政サービスを村落住民につなげるものである。この横のリンクと縦のリンクの構築においては村落住民のイニシアティブを最重要視していた。

*NBDは開発、普及を行う政府機関の総称。農業局、保健局、家族計画局、漁業局、畜産局など。

4-3-4 行政機構の特徴に応じた普及展開パターン

(1) 普及展開パターンの分類

ここでは、行政機構の特徴に応じた普及ステップ別・展開パターンをみていく。上位レベルの行政機関の関与の度合いにより、モデルを他地域へ普及するためのパターンを3つに分けて説明する¹⁰。パターンは、①制度構築型アプローチ（上位レベルの行政機関の案件への関与が強い場合）、②パイロット型・エンパワーメント型アプローチ（上位レベルの行政機関の案件への関与がそれほど強くない場合）、③実施機関連合型のアプローチ（上位レベルの行政機関の案件への関与が低い場合）である。

(2) 制度構築型アプローチ（上位レベルの行政機関の案件への関与が強い場合）

本アプローチは、モデル開発の準備段階から「①上位レベルの行政機関」をC/Pに設定して、「②事業実施アクター/行政サービス提供者」「③下位レベルの行政機関」が①の下にモデル開発に資する事業を実施するものである。案件を通して、①は他地域に普及できるモデルとして制度化するもので、「制度構築型アプローチ」と呼ばれる。上位レベルの行政機関は、モデル開発の実施主体かつ普及主体である（図4-5を参照）。

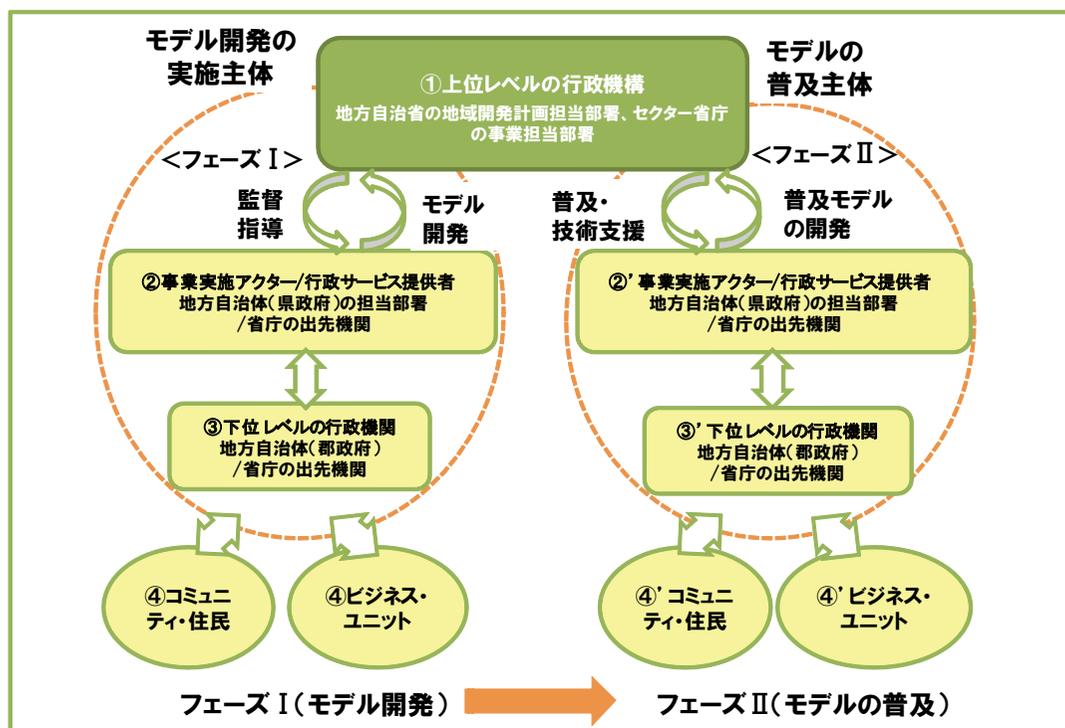


図4-5 制度構築型アプローチの概念図

¹⁰ ここでは、JICA（2009a）『行政機構診断ハンドブック』でパイロットからモデル化、普及のために必要な仕掛けについて3分類しており、この分類を本ハンドブックにも適用する。

フェーズⅡでは、主な活動主体を①に置き、普及対象地域の地方自治体・省庁の出先機関に普及を働きかけるもので、①は地方レベルのアクターの技術支援の役割を果たす。本アプローチをとるケースにみられる特徴は以下のとおりである。

◆制度構築型アプローチをとる案件の特徴◆

- ① 上位レベルの行政機関が自ら主導権をもって案件を進めていく意思・能力を有する。
- ② 上位レベル行政機関がとる政策が広範囲に裨益するような制度を構築するために、地方行政機関を通して普及展開を行うことができる。
- ③ 分権化が推進されている場合は、その概念整理として分散化の類型があてはまる。
- ④ いわゆる分権化が行われていない場合もこれに含まれる。

(3) パイロット型・エンパワーメント型アプローチ（上位レベルの行政機関の案件への関与がそれほど強くない場合）

本アプローチは、地方レベルでの「②事業実施アクター」をモデル開発の実施機関として設定し、当該案件の準備段階から実施まで、「①上位レベルの行政機関」を巻き込みつつ、「③下位レベルの行政機関」と綿密に連携しながらパイロット活動を実施し、モデル化していく。案件の終了後、上位レベルの行政機構を主体として後継案件で他地域に普及するための普及モデルを開発する。これは、「パイロット型」「エンパワーメント型」と呼ばれる。制度構築型アプローチと比較すると、上位レベルの行政機関のモデル開発に対する関与が低い。

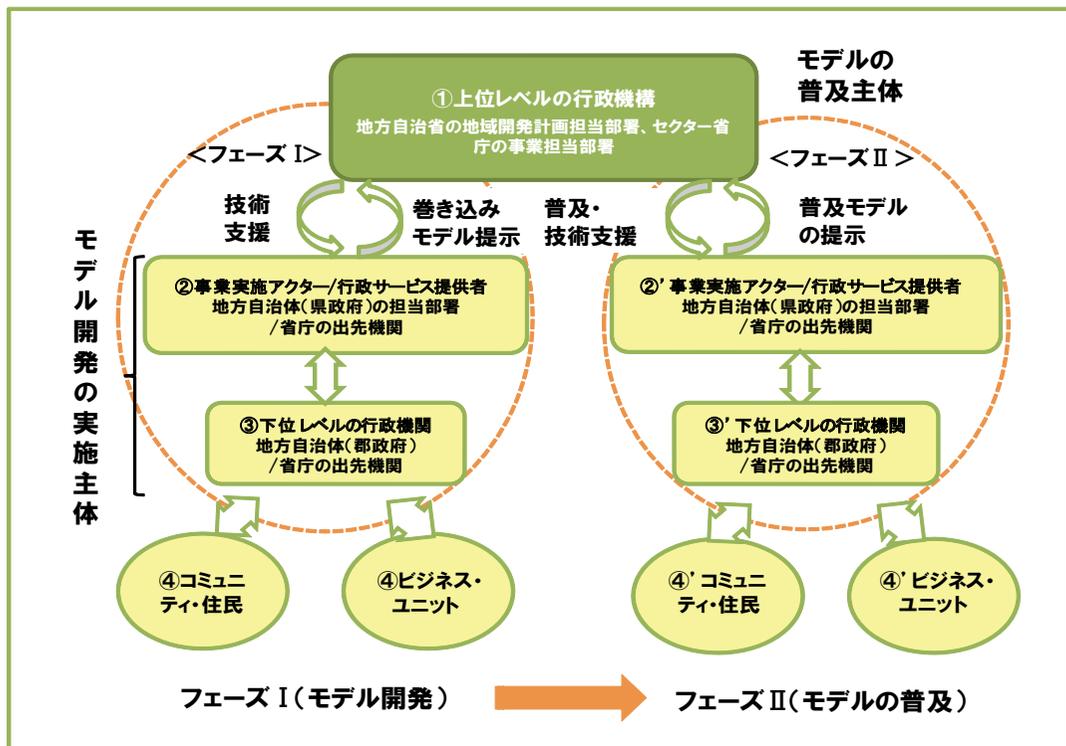


図4-6 パイロット型・エンパワーメント型アプローチ

◆パイロット型・エンパワーメント型アプローチをとる案件の特徴◆

- ① 「上位レベルの行政機関」が自ら主導権をもって案件を進めていくには意思が弱く、能力が低い場合に多い。
- ② 「上位レベルの行政機関」は主に普及のための実施促進・技術支援の役割を担う。
- ③ 地方レベルのアクター（②や③）が主体的に動いて①を巻き込んでいく。
- ④ 分権化の概念整理として、移譲（Devolution）の類型があてはまる。

(4) 実施機関連合型のアプローチ（上位レベルの行政機関の案件への関与が低い場合）

このアプローチは自治体連合を別途設立し、それを実施機関として設定するものである。当該案件の実施中から上位もしくは下位レベルの行政機関を巻き込んでおき、案件の終了後、連合を活用して継続案件で他地域でのモデルの普及展開を図るもので、中央・連邦政府の役割があまり期待できない中南米でよくみられるアプローチである。

これは、上位レベルの行政機関の関与が弱い場合、地方レベルの行政機関や住民が連衡を組んで自主的に展開していこうとする、自立発展的なアプローチである。本アプローチを

とるケースにみられる主な特徴は、①上位レベルの行政機関の案件に関与する意思が弱い、②地方レベルでの業績機関が主体的にプロジェクトに関与して「連合」を結成し、上位レベルの行政機関を巻き込み、内部化を図ることなどである。

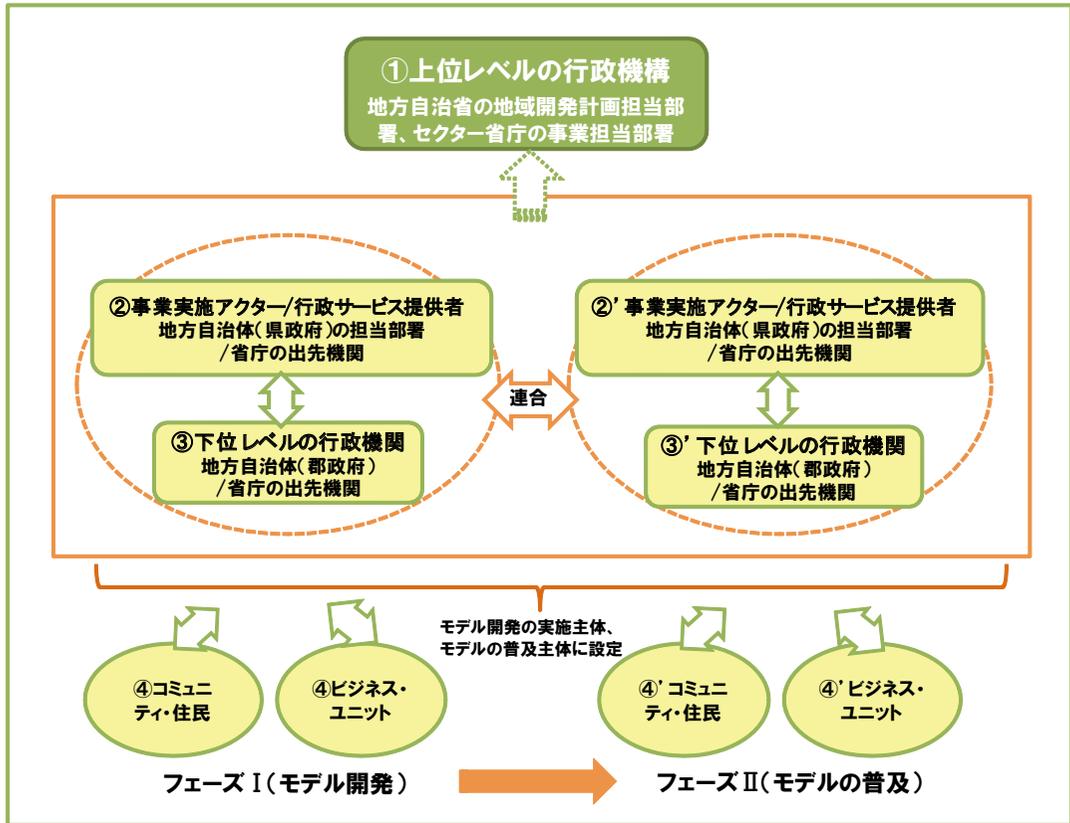


図 4-7 実施機関連合型アプローチ

4-4 コミュニティでの活動継続（ステップ2・3）

4-4-1 コミュニティでの活動継続の条件

コミュニティ協働活動は、地方行政機関とコミュニティ・住民によって実施される。JICAプロジェクトの目的が普及可能なモデル開発であるため、そのためのパイロットとして実施されたコミュニティでの活動継続自身がプロジェクトの目的にはならない。しかし、パイロットとはいえ、コミュニティの生活に踏み込んで活動する以上、プロジェクト終了後であってもコミュニティの主体性に基づき活動を継続させるための仕組みを残しておく必要がある。

プロジェクト終了後、コミュニティ・住民自身が活動を継続する場合、コミュニティ・住民が活動継続の主体となるために、プロジェクト実施期間中の協働活動を通じて、コミュニティ・住民が必要としている便益がもたらされ、コミュニティ・住民がその便益を実感できることが活動継続の前提条件となる。つまり、プロジェクト実施期間中の活動の全プロセスが、活動継続のための準備段階と位置づけられる。コミュニティ・住民が実感できる便益は、行政サービス提供による直接的な便益（生活状況の改善）だけでなく、活動を通じて得られたコミュニティ・住民の課題対応能力の向上、コミュニティ連帯感・共同体意識・信頼関係の醸成などの心理的なものも含まれる（特にマルチセクター案件）。

一方、コミュニティ・住民の便益の実感は、活動継続の動機となるが、それだけでは活動は継続できない。**プロジェクトにおけるコミュニティ協働活動によって、地方行政機関とコミュニティ・住民のキャパシティがどこまで変化したか、行政の継続的な支援体制がどこまで整備されたかが、プロジェクト終了後の活動継続の重要な要因となる。**

4-4-2 モデルサイトの活用方法

プロジェクトの第1フェーズのモデル開発段階でのパイロット活動対象地（以下、モデルサイト）は、次フェーズのモデルの**普及段階で水平的学習のための資源、「学習の場」**として位置づけることができる。モデルサイトでの成果の可視化、同レベルのアクター間の情報共有は、モデルの普及対象地域の行政官・コミュニティ・住民がモデルを適用するための動機となると同時に、当該モデル地域自身にとっても大きな刺激となる。次フェーズではモデルサイトでの活動のフォローアップをしながら、モデルの精緻化・標準化のために活用することもできる。パイロット活動の対象地は、モデル・普及モデルを開発する場となるだけでなく、次フェーズの普及の「核」として活用しつつ、それ自身の持続性を高めていくことが可能である。また、プロジェクト終了後のモデルサイトでの活動の持続性に対する検証結果を通じて、持続可能なパイロット活動を実施するためのメカニズムをマニュアル、ガイドラインなどに反映する。

第5章

コミュニティ協働の評価上の留意点

第5章 コミュニティ協働の評価上の留意点

第5章のポイント

■ 評価の特徴・目的

- ◆ コミュニティ協働の評価は、通常の事業評価で実施される事業改善を図り、説明責任を果たすための「**事業評価**」だけでなく、複層的アクターの能力開発としての「**自己評価**」も含むことが特徴である。
- ◆ 自己評価の目的は、**成長と学習**であり、各アクターが、**自己の意識・能力・行動の変化を認識・再認識**するために実施される。この過程で、①ベースラインの計測により自己のめざす方向性を認識し、②自己の自信を高め、将来の動機づけのための到達度・課題を認識する。

■ 評価の対象

- ◆ コミュニティ協働型案件は、複層的アクターがそれぞれのレベルで実施主体となっており、**評価の対象も複層的**であることが特徴である。これらすべてのアクターの自己評価については、プロジェクトにおける**能力開発の一環**としても位置づけられる。

■ 評価方法

- ◆ コミュニティ協働型案件では、その協働活動に参加する行政側、コミュニティ・住民側を含めた複層的アクターが、コミュニティ協働活動の開始前にプロジェクトによって特定されたキャパシティを**自己設定したベースラインからどのように変化したかを自身で評価する自己評価とコミュニティ協働活動に関連する異なった立場の人から評価する他者評価**を組み合わせることが有効である。
- ◆ コミュニティ協働型案件では、プロジェクトの**事業評価（業績評価）と関連づける形で、プロセス指向型の能力評価を実施することもできる**。プロセスでの成功・失敗による学びの経験を能力向上・業績達成の布石として記録し、蓄積することが重要である。
- ◆ モデル普及・モデル制度化・普及の主体となる C/P 機関がそのモデルの有効性を実感し、モデル普及・継続に対する動機づけとするためには、**成果を可視化し、ベースラインからの目標までの達成度を客観的根拠に基づいて提示**することが重要である。

■ 評価の活用方法

- ◆ コミュニティ協働の評価結果をより有効的に活用するためには、**アクターごとにその活用方法と検討内容を明確にしておく必要がある**。
- ◆ 評価結果を基に、プロジェクト開始時に仮定的に策定されたシナリオを関係者間でより具体化・明確化し、実現可能性の高いシナリオに改定する。プロジェクト開始時からこのプロセスを経ることで、モデルの普及可能性とコミュニティレベルでの活動継続性を高める。
- ◆ **協力シナリオの最終目標と案件を通しての達成状況と支援範囲の妥当性を検証し、その結果を基に、協力シナリオ全体の最終目標を再設定し、フェーズごとの目標設定などの協力シナリオ全体を見直す**。このことにより、実現可能性の高い協力シナリオとなる。

5-1 評価の特徴と目的

コミュニティ協働の評価は、通常の事業評価で実施される事業改善を図り、説明責任を果たすための「事業評価」だけでなく、複層的アクターの能力開発としての「自己評価」も含まれることが特徴である。自己評価の目的は、成長と学習であり、各アクターが、自己の意識・能力・行動の変化を認識・再認識するために実施される。この過程で、①ベース



スラインの計測により自己のめざす方向性を認識し、②自己の自信を高め、将来の動機づけのための到達度・課題を認識する。自己評価で重要な点は、それぞれの複層的アクターがコミュニティ協働活動の成果とプロセスに基づいて、自分の変化、協働活動を通しての便益を実感することである。自己評価を数値化して経年変化を観測し、プロジェクトによる能力向上の成果として、事業評価(業績評価)の際にも活用できる。

図5-1 コミュニティ協働型案件の評価と位置づけ

5-2 評価の対象

コミュニティ協働型案件は、複層的アクターがそれぞれのレベルで実施主体となっており、評価の対象も複層的であることが特徴である。これらすべてのアクターの自己評価については、プロジェクトにおける能力開発の一環としても位置づけられる。PDMに指標として位置づけられていなくても、各レベルの能力開発がプロジェクト成果・目標の達成に寄与しているという因果関係が認められる場合には、評価の対象に含める。自己評価と事業評価を関連づけるために、評価の対象ごとの自己評価の指標と事業評価における位置づけを図5-2のとおり示す。

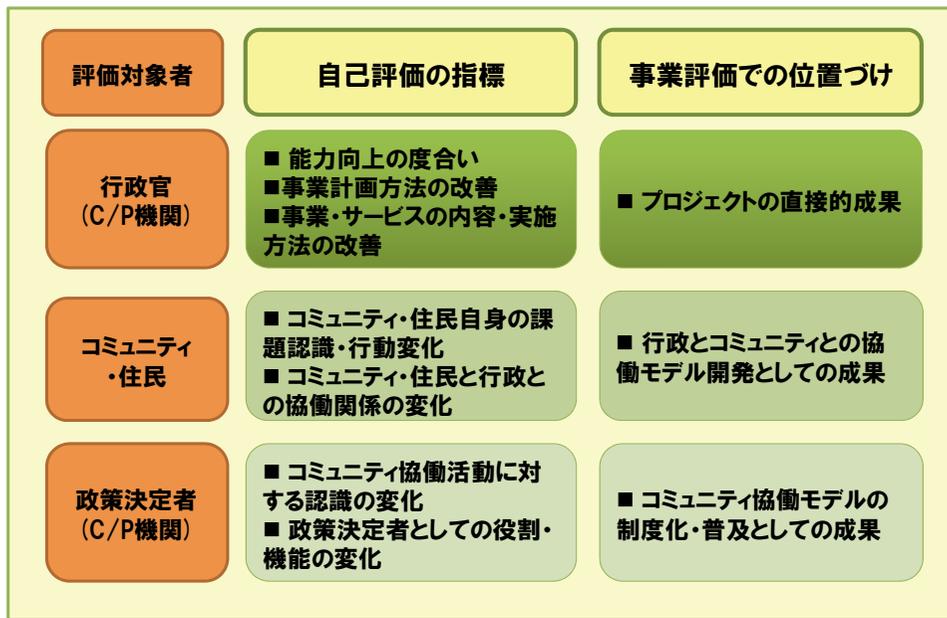


図 5-2 評価対象別・自己評価の指標と事業評価の位置づけ

コミュニティ協働活動の直接的なアクターである地方行政官の自己評価による能力向上、事業計画方法の改善、事業サービスの内容・実施方法の改善の度合いは、プロジェクトの直接的な成果として事業評価に位置づけられる。コミュニティレベルでのコミュニティ・住民自身の課題認識や行動変化、行政との協働関係の変化などの自己評価は、協働モデルの成果として事業評価に位置づけることができる。C/P 機関のモデルの制度化・普及の政策決定者のコミュニティ協働に対する認識変化と政策決定者としての役割・機能に関する意識変化は、事業評価のコミュニティ協働モデルの制度化・普及の成果と考えられる。

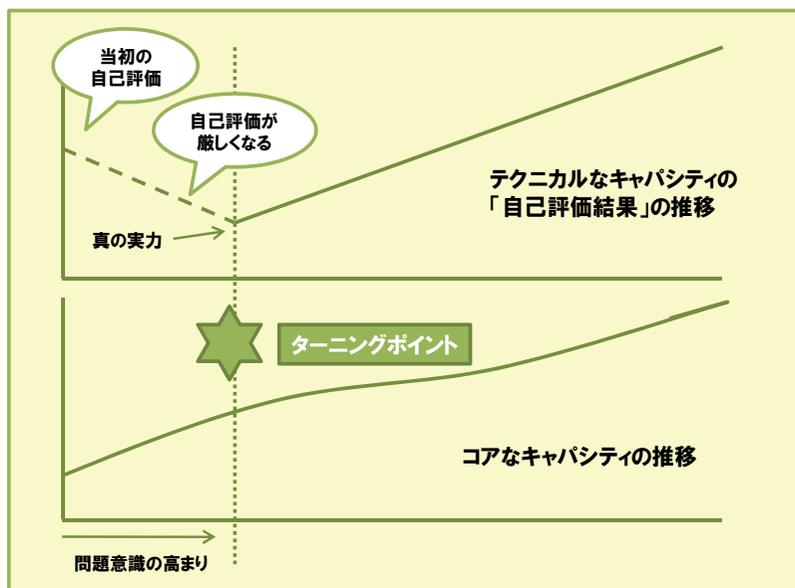
5-3 評価方法

5-3-1 自己評価と他者評価

自己評価とは、その協働活動に参加する行政側、コミュニティ・住民側を含めた複層的アクターが、コミュニティ協働活動の開始前にプロジェクトによって特定されたキャパシティ（特に、テクニカル/コア・キャパシティ）を**自己設定したベースラインからどのように変化したかを自身で評価**するものである。自己評価を行う際には、自分なりのベースラインをもっているか、客観的事実に基づいて評価が行われているか、その自己評価の結果を基に改善のためのフィードバックが行われているかなどの評価視点をもつことが重要である。

意識・能力評価の数値化・可視化をすることは、その成長の度合いと目標までの到達度を視覚的に理解できるように有効である。ただし、自己評価は、**学習の過程において本来**

兼ね備えておくべきキャパシティを再認識することで、現在の自分に対する評価が相対的に厳しくなり、テクニカル・キャパシティの評価結果が下がる傾向がある¹¹。この過程では、「問題意識の高まり」というコア・キャパシティに関連する能力が大きく向上する。学習意欲が増加し、目標設定が明確になることで真のキャパシティが向上する。自身を見つめることがキャパシティの向上につながることから、「鏡」効果ともいえる(図 5-3 を参照)。したがって、相手側のキャパシティがどう高まったかを把握するには、テクニカル・キャパシティとコア・キャパシティの両方に視点を置いて評価する必要がある。



[出所] JICA (2008a) 『キャパシティ・アセスメントハンドブック —キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント—』

図 5-3 自己評価の「鏡」効果

図 5-4 は、タンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクトで用いられた「ヘキサゴン・スパイダー・ウェブ・ダイヤグラム」の例である。同プロジェクトでは、日本人専門家と C/P が作業部会を通じて、定性的でみえにくいと考えられる「マネジメント力」を指標化する試みを行った。このマネジメント指標に基づいた調査を定期的に C/P に実施し、効果的な伝達・普及、C/P の自信や動機を強化する手段として、成果の可視化を図った。このプロセス自体が関係者のプロジェクトに対するオーナーシップを醸成することにつながり、プロジェクト終了に向けた先方側の費用負担を増加することができた。

¹¹ [出所] JICA (2008a) 『キャパシティ・アセスメントハンドブック —キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント—』

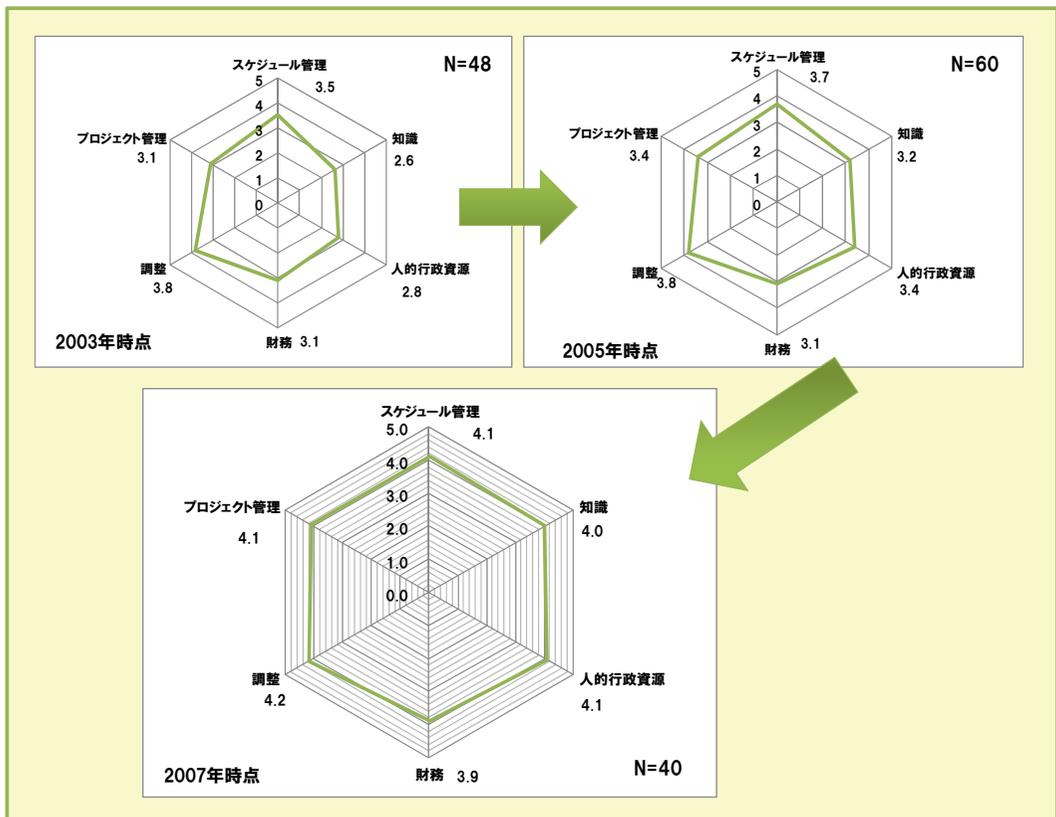


図5-4 タンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクトで用いられた「ヘキサゴン・スパイダー・ウェブ・ダイヤグラム」

他者評価¹²は、コミュニティ協働活動に関連する異なった立場の人からの評価である。例えばコミュニティ協働型案件の場合、コミュニティ協働活動の主なアクターであるコミュニティが行政を、行政がコミュニティをそれぞれ自己評価と同じ評価内容で評価する。評価対象者は、自己評価と他者評価の結果をクロスチェックして、内容の相違を確認し、もし差異があればその理由を検証する。このプロセスを通して評価対象者は自己の課題・目的認識をより明確にもつことができるようになり、このことが能力強化にもつながる。

¹² ここでは、他者評価を自己評価の対概念として用いる。自分以外からの評価という意味では外部評価でも問題ないが、JICA で用いる「外部評価」はプロジェクト関係者以外の評価という別の意味があるために、ここでは他者評価として区別する。

5-3-2 業績評価とプロセス指向型・能力評価

複層的アクターそれぞれの能力開発を重視するコミュニティ協働型案件の場合、**プロジェクトの事業評価（業績評価）と関連づける形で、プロセス指向型の能力評価を実施することもできる。**

具体的な例は次のとおりである。業績評価では「結果」を評価の対象とするため、成果のひとつが「農村開発の実施マニュアルが作成される」とすると、それが必ずしもC/Pによって達成されなくても、マニュアルが作成されると成果が達成されたことになりかねない。しかし、ここで重要なことは、C/Pがマニュアルの作成プロセスで、①コミュニティ協働活動の実施能力、②モデルの制度化・普及の体制整備のための行政能力、③普及時のマニュアル活用能力などを向上させることである。そこで、マニュアル作成に係るC/Pの能力向上、実施体制の構築状況をプロセス指向で評価することで、表層的な結果だけではない真の業績を評価することもできる。また、このことがプロジェクト終了後も業績を達成させる持続性にもつながるのである。

他方、プロセス指向で評価すると、必ずしも成功による能力向上ばかりではない。ときには失敗や停滞もある。それをマイナスに評価するばかりではなく、そこからいかなる教訓を得たか、その後いかなる改善活動をしてきたかも能力向上において大きな評価となる。アウトカムベースの成果が必ずしもすぐに出るわけではないことを考えると、**こうしたプロセスでの成功・失敗による学びの経験を能力向上・業績達成の布石として記録し、蓄積することが重要である。**

5-3-3 客観的根拠に基づいた評価

コミュニティ協働型案件では、コミュニティ協働による活動が地方レベルで実施される。したがってたとえそれをモデル化しても、制度化・普及の主体となるC/P機関は地方の現場から離れたところに位置していることが多いため、そのモデルの有効性を実感することは難しい。しかし、コミュニティ協働の目的が住民ニーズを反映し、できるだけ少ないコストで行政サービスを提供するということであるならば、**実際にコミュニティ協働活動を通じて、より良いサービスは提供されたのか、それによって住民のニーズはどの程度満たされたのか、結果的にコミュニティそのものは具体的にどう変わったのかという客観的な事実やデータの積み重ねによって、その目的達成が説明されなくてはならない。**

そのために、コミュニティ協働活動をしているパイロット地域での取り組みの変遷をケースとしてまとめ、その取り組みによる変化を事前事後比較（Before/After）や有無比較（With/Without）などの評価手法を使って、**ベースラインからの目標までの達成度をできるだけ客観的に提示することが重要である。**

このような客観的な評価手法を用いた調査を実施するためには、事前段階のデータ収集を含めて人的・資金的資源を必要とするため、必ずしも狭義のインパクト調査のような統

計的有意性を確保した調査にこだわるのではなく、実現可能な調査設計を行う必要がある。特定セクターの場合は、セクター指標が当該国で収集されている場合があるために、対象地域のデータの活用の有無を検討する。

客観的根拠に基づきモデルの有効性を証明することは、事業評価の一部としてだけでなく、モデル普及・継続に対する複層的アクターの動機づけとなる。具体的には、コミュニティ協働による活動の当事者（コミュニティ・住民、地方行政）が自らの活動を振り返り、今後の活動を継続していく動機づけにもなる。また、重要政策として掲げ、モデルを制度化する役割をもつC/P機関にとっても、政府・行政としての施策・行政サービスを振り返り、改善していくきっかけともなる。

Box 5-1 『バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト』の成果の可視化

「バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト」は、2006年7月から4年間、保健家族福祉省を対象にして、ノルシンディ県の出産年齢の女性と新生児の健康状態の向上、同県の優良事例を対象地域へ適用することをめざして実施した(1年延長して2011年6月終了予定)。施設改善による緊急産科ケアと質の改善、地域支援を促進することにより、プロジェクト目標である対象県の妊産婦と新生児の健康状態の改善につながるとしている。行政側では施設を改修し緊急産科ケアの質を改善する一方、コミュニティレベルでの地域支援を促進するために、①コミュニティ支援システムによる互助制度の導入、②妊娠・分娩、新生児の危険兆候に関する住民教育、③現地医療機関との連携強化、④安全な出産、妊産婦、新生児健診の受診促進、⑤緊急時の医療施設への搬送を行い、住民の知識・意識向上を図り、受診行動の増加と病院連携を促進した。

プロジェクトの事前事後比較 (Before/After)、有無比較 (With/Without) の評価手法を用いた成果測定の結果は図 5-5 のとおりである。本件対象地域であるノルシンディ県での緊急産科ケアの出産率、産科合併症発症者の緊急産科ケア受診率、推定出産数における帝王切開の割合はいずれも増加している。この増加率は、近隣6州と比較しても高い割合である。他方、緊急産科施設における妊産婦の致死率の低下は他の6州に比べても顕著である。これらの関連指標の改善は、プロジェクトによる上記活動の成果である。特に、コミュニティ支援システム、モデル・ユニオン活動などによる家族単位での出産計画の実践増加、地域住民の意識向上活動などのコミュニティの変化は、熟練出産介助士による出産介助の割合の増加や緊急産科ケアの受診率の増加に貢献した。この可視化された成果は、C/P 機関の他県への普及展開の動機づけとなっている。

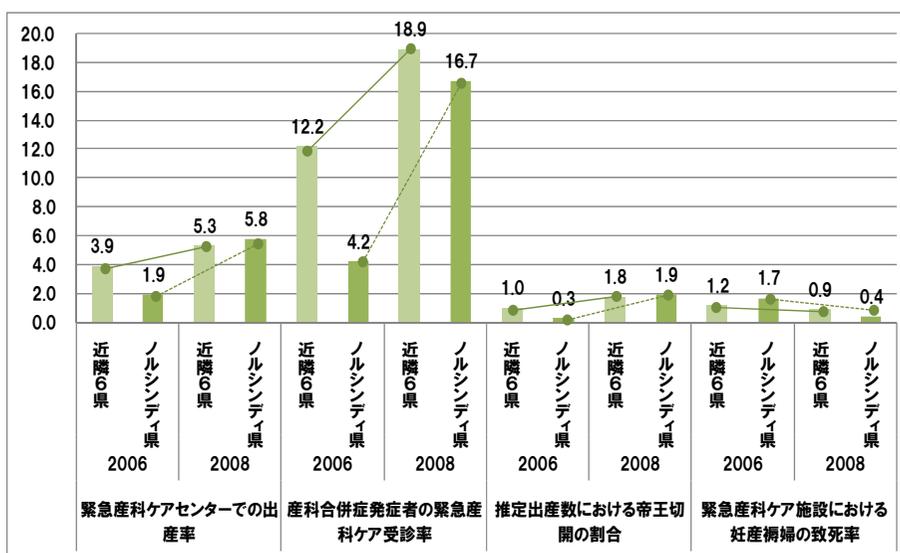


図 5-5 プロジェクトの成果測定結果

5-4-1 相手国側・複層的アクター別・将来のシナリオ検討

コミュニティ協働の評価結果をより有効的に活用するためには、アクターごとにその活用方法と検討内容を明確にしておく必要がある（図 5-6 を参照）。定期的実施される評価結果を基に、プロジェクト開始時に仮説的に策定されたシナリオを関係者間でより具体化・明確化し、実現可能性の高いシナリオに改定する。プロジェクト開始当初からこのプロセスを経ることで、モデルの普及可能性とコミュニティレベルでの活動継続性を高めることが可能となる。

	評価結果の活用方法	検討内容
C/P機関	<ul style="list-style-type: none"> ■ 開発した(普及)モデルの制度化・普及展開のシナリオ策定 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 省令などの公式化の必要性 ■ 普及展開の対象地域・人口の特定 ■ 普及展開の実施体制(人員・予算・制度) ■ 普及展開の実施工程・アプローチ・方法論 ■ 普及展開のための人材育成
地方行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ■ 活動継続のためのモニタリング体制の制度化 ■ 同域内の他地域への普及展開の可能性検討 	<ul style="list-style-type: none"> ■ モニタリング計画策定・予算・人員確保 ■ プロジェクトで作成されたマニュアル・ガイドラインなどの従来業務への適用 ■ (同管轄内での普及展開の可能性)
コミュニティ・住民	<ul style="list-style-type: none"> ■ 活動継続のためのシナリオ策定 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 活動・運営維持管理の管理計画の見直し ■ 住民組織・コミュニティ行政組織の管理体制強化(組織、財務)

図 5-6 アクター別・評価結果の活用方法と検討内容

C/P 機関は評価結果を主にモデルの制度化・普及展開のシナリオ策定に活用する。その具体的な検討内容は、①省令などの公式化の必要性、②普及展開の対象地域・人口の特定、③普及展開の実施体制（人員・予算・制度）、④普及展開の実施工程・アプローチ・方法論、⑤普及展開のための人材育成—などである。

省庁の出先機関や地方自治体を含む地方行政機関は、評価結果を主に対象地域での活動継続のためのモニタリング体制の制度化、当該行政機関の管轄内の他地域への普及展開の可能性を検証する際に活用する。必要に応じて、普及展開の対象地域の地方行政機関への垂直的普及のための資源にもなる。評価結果を基にした検討内容は、①対象地域でのモニタリング計画策定・予算・人員確保、②プロジェクトで作成されたモデルのマニュアル・ガイドラインなどの従来業務への適用化、③当該行政機関が主導する同管轄内での普及展開の可能性—などである。

さらに、コミュニティレベルでは、評価結果を対象のコミュニティ・住民と共有することで、コミュニティ・住民が活動継続のためのシナリオ策定に活用する。具体的な検討内容は、①活動・運営維持管理の管理計画の見直し、②住民組織・コミュニティ行政組織の管理体制強化（組織、財務）一などである。この際に、上記で示した地方行政機関によるモニタリングも踏まえて管理計画の見直し、管理体制強化を図る。

5-4-2 協力シナリオの再検討

「1-3-1 コミュニティ協働の目的達成のためのシナリオとドナーとしての協力の位置づけ」で示したとおり、プロジェクトの計画段階で仮説的に策定されたドナーとしての協力シナリオを基に、モニタリング評価結果を踏まえて、実態に沿った協力シナリオに改定する（図 5-7 を参照）。この際、JICA 担当者は、①プロジェクトの成果発現状況、②対象国・分野の上位政策との関連性、③相手国政府による制度的・財政的・人的資源の確保の実現可能性（モデル普及の対象範囲・人口などの設定）、④他ドナーとの援助協調の状況、⑤JICA の援助資源の確保状況一などを情報収集・分析し、協力シナリオの実施可能性を検証しながら必要に応じて協力シナリオを変更する。さらに、当該フェーズ案件のコミュニティ協働の目的を確認しながら、協力シナリオの最終目標と案件を通しての達成状況と支援範囲の妥当性を検証する。これらの検証結果を基に、協力シナリオ全体の最終目標の再設定、フェーズごとの目標の再設定などの協力シナリオ全体を見直す。このことにより、実現可能性の高い協力シナリオとなる。

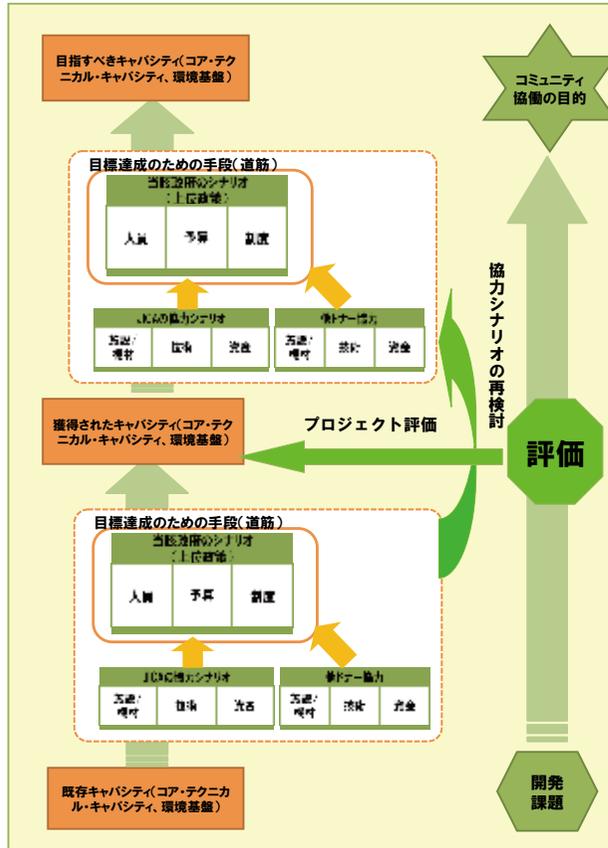


図5-7 コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図

ケースシート編

事例1：タンザニア・地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト

案件概要表	
パターン分類	地方行政サービスの計画・提供能力向上をめざす案件
国の特徴	地方分権化
実施時期	2009年10月から2013年4月
実施機関	首相府地方自治庁
投入	日本側：専門家派遣（総括/地方自治体計画策定/セクター間調整、参加型地域社会開発、研修制度開発）、機材供与、研修員受入（本邦、第三国） 相手国側：C/P（専任3名）、専門家執務室、C/P出張費など
対象地域	成果1：研修制度の確立：全国 成果2：O&D（Opportunities and Obstacles to Development）実施モデル：2州（コースト州、モロゴロ州）、5県（バガモヨ県、キサラウエ県、モロゴロ県、キロムベロ県、ウランガ県） 成果3：成果2と同じ5県 成果4：全国
対象者	国家・郡レベルファシリテーター、コミュニティ・リソース・パーソン（Community Resource Person: CRP）、住民
上位目標	O&Dが参加型地域社会開発プロセスを通じた真の地方自治の確立のためのツールとして有効に機能するための制度改善が、特定された州でのO&D実施モデルの検証活動を通じて行われる。
プロジェクト目標	コミュニティ、郡、県レベルでO&Dプロセスが有効に機能するためのO&D実施モデルが実証を通じて開発される。
成果	1. 郡ファシリテーター研修制度の確立 2. 村の開発プロセスにおけるコミュニティの主体性が強化されるためのO&D実施モデルの開発 3. 地方自治体が、コミュニティのイニシアティブを積極的に支援するためのO&D実施モデルの開発 4. O&D実施モデルの普及段階のために必要な基本条件（財政的、物理的、制度・組織的、人的能力など）の提示
前提・外部条件	[前提条件] ①タンザニア政府が地方分権化政策（D by D）を継続する、②同政府が、O&Dを唯一のコミュニティ開発プロセスとして推進する、③地方自治体の財政的・人的資源の状況が悪化しない。 [外部条件] ①州行政府が同地域での経験共有のための財政的・人的資源を強化し、地方自治体を継続的に支援する、②セクター政策がO&Dと矛盾しない、③セクタープロジェクトが本件と矛盾した方法論によって実施されない、④他のセクターでの活動がCRPのコミュニティでの活動動機をゆがめない、⑤政治的安定が維持される、⑥参加型アプローチが意志決定者に受け入れられる。
JICA 先行案件	・JICA（2006～2008年）開発調査「地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画」を実施。同調査の提言は、①ステークホルダーの能力開発（郡の行政官の能力開発と研修実施体制の構築）、②地域社会の自治強化のための環境整備（コミュニティ開発計画の策定・実施による成功体験、③中央・州・地方自治体（県・郡・村）、住民間連携を図り、具体的な行政環境整備のための政策提言）である。

[出所] JICA（2010）『タンザニア地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト実施運営総括表（2009年10月-2010年6月）』、2010年5月時点でのPDM

1. コミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

タンザニア政府は、1996年から公共サービスの質の向上と住民の政策決定過程への参加促進をめざして権限委譲を伴う地方分権化政策（Decentralization by Devolution : D by D）を推進しており、中央から県への権限移譲を推進している。2000年から同政府は、同政策の実行計画にあたる地方行政改革プログラム¹（Local Government Reform Program : LGRP）を実施し、このなかで地方自治強化を目的として、地方自治体の参加型計画手法であるO&OD（Opportunities and Obstacles to Development）を全自治体（県）に導入している。タンザニア政府が推進するO&ODとは、県・郡職員が9から12日間村に入ってワークショップを実施し、住民とコミュニティ開発計画を策定し、村から提出された開発計画（各県平均約100村）を基に県開発計画を策定するものである²。

一方、タンザニアの県は規模（面積・人口）³が大きく、人的・物理的制約により、行政単独で住民に対して公共サービスを提供するには限界があるため、コミュニティ自身が自力更生していく力を必要としている。そのためには、県とコミュニティとをつなぐ橋渡し役が必要であり、この橋渡し役がコミュニティをファシリテートして自助努力を引き出すのと同時に、行政側がコミュニティに寄り添う形で協働するための仕組みが必要とされている。

本件では、県とコミュニティの間をつなぐ橋渡し役として、県の出先機関である郡に所属する一部の職員を「郡ファシリテーター」と位置づけ、同職員が村で活動できる支援体制を整備している。郡ファシリテーターによるファシリテーションを通じた行政と住民との協働によって、住民ニーズを反映したサービス提供体制を実現すると同時に、具体的な協働事業の経験を積み重ねていくことで、地域社会が真の自治能力・自己組織力⁴を強化することをねらいとしている。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

タンザニア政府におけるO&ODはLGRP2の枠組みのなかで既に全国の自治体に段階的に展開されつつある。しかしそれを真に地方自治体によるサービスデリバリーを通じた地域社会開発につなげていくことが課題とされている。

そのため、本件は支援範囲を、参加型地域社会開発を通じた「O&ODの実施モデルの開発」としている。現段階ではプロジェクトが直接的に支援する地域は限定的であるが、そこでの協働活動の成果と教訓を取りまとめてO&ODがその目的達成に向けて機能するための実施モデルを構築するとともに、そのモデルを普及するための条件整備をめざしている。

¹ 2009年2月から2013年6月まではフェーズIIを実施。

² 現在までにタンザニア全132県のうち110県程度が計画策定を終了している。

³ 人口約30万人。面積は日本の都道府県並み。

⁴ 本件は日本福祉大学の濱裕氏が開発した「参加型地域社会開発」の理論的枠組みと実践方法を援用している。このなかで「地域住民を自己組織力」を「外部条件の変化を選択的に取り込み、従来の資源利用の型を自律的に組み替え、新たな型を創造することによって自らの再生産の基盤を維持していく力」と定義している。【出所】濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践』P55

案件終了後には、本件で構築した実施モデルを実際に他の州・県で普及展開していくためのモデルを構築し、全国展開のための制度的・体制的な条件整備を実施していく予定である。そのうえで、最終的には O&OD 実施モデルを全国展開することをめざすというシナリオを立てている。

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

成果と成果を達成する主体は、以下のとおりである。

成果1「郡ファシリテーターのための研修制度確立」

対象の地方自治体（県）、研修作業部会⁵（Training Task Force : TTF : 地方自治庁、地方自治研修所、国家ファシリテーターなどにより構成）

成果2「村レベルでの実証活動を通じた O&OD モデル開発」

郡ファシリテーター、対象の地方自治体・職員、対象村 [コミュニティ・リソース・パーソン (CRP)⁶、村議会、村の住民組織・グループ、村議会、住民]

成果3「県レベルでのコミュニティ支援のための O&OD モデル開発」

対象の地方自治体・職員（計画担当官・セクター担当官等）、州作業部会⁷ [Regional Task Force : RTF : 州の職員（部会長）、国家ファシリテーター、県ファシリテーターなどにより構成]

成果4「モデル普及のための必要条件の提示」

地方自治庁、RTF

上記のように、成果の対象は地方行政官のみならず、コミュニティの組織・住民を含めて多岐にわたっている。ただし、各成果はそれぞれのアクターが個々に達成するものではなく、複層的なアクターの相互関係の変化によって達成されるという点が大切である。

(2) 成果・指標の設定

成果ごとの指標は以下のとおりである。

成果1の指標：①郡ファシリテーター研修と監督指導のための予算措置、②研修カリキュラム・研修教材の作成、③研修管理制度に関する関係者の役割の明確化

成果2の指標：①郡ファシリテーターの対象村への定期的な訪問と実施促進、②対象村と自治体の能力変化 [a. 住民の能力（知識、態度、技能）、b. 対象村の組織能力（CRP、住民組織・グループ、村議会の機能）、c. 郡ファシリテーターを通じた対象の地方自治

⁵ TTF は O&OD ファシリテーター研修制度の確立と研修の実施運営を担う。

⁶ タンザニア政府が推進する O&OD 計画策定プロセスでは、コミュニティ・リソース・パーソン（Community Resource Person: CRP）を村議会の任命により配置している。CRP はボランティアであるが、郡ファシリテーターと協働で村の村落計画策定のための支援を行う。タンザニア政府は CRP の選定を村議会に委任している。タンザニア政府は、CRP が地元から選出される有力者であるために、計画段階から主体的に参加していれば、計画の策定後にもボランティアベースで引き続き活動促進を行うことを想定している。

⁷ RTF は、各州での活動の運営を行うとともに経験の取りまとめと実証結果の制度改善へ反映することを任務としている。

体とコミュニティの連携関係、d. 郡ファシリテーターの能力（知識、態度、技能）、e. 対象の地方自治体職員の能力（知識、態度、技能）、f. 対象の地方自治体の機能・構造の強化]、③村レベルでの O&OD 実施モデル及び政策提言

成果 3 の指標: ①対象の地方自治体のセクター担当者のセクター連携に対する意識変化、②村レベルで作成されたコミュニティ開発計画の優先事業が県開発計画に反映されている数、③O&OD 実施モデルのための必要条件（財務的、物理的・組織能力的、意識的）の明確化と文書化

成果 4 の指標: RTF 活動を通じて明確化・文書化された O&OD 実施モデルの他地域への普及のための必要条件

コミュニティ協働による成果及び指標は、直接的には成果 2 で表されている。個人レベルでは、対象村の住民、郡ファシリテーター、そして自治体職員の知識・態度・技能の変化を設定している。組織レベルでは、対象村の関係組織や自治体の各機能はもちろん、自治体とコミュニティとの連携関係の変化を設定している。そして制度レベルでは、対象村での O&OD 活動からの成果・教訓を取りまとめた実施モデル及びそのモデルの制度化に係る政策提言を設定している。

いずれもそれ自身は定性的なものであるが、プロジェクト開始時に当事者自身がベースラインを把握し、そこから自分（自分たちの組織）がどう変化していったのかを自己認識することを重視した指標設定となっている。

(3) 成果・指標の見直し（PDM 改訂）

上記のとおり、本件では成果・指標をその成果の対象者自身がキャパシティ（個人・組織・制度）の変化を自己認識するベースとして設定しているため、プロジェクト開始当初から PDM に書かれている成果・指標の意味を専門家と C/P との間でじっくり議論をし、自分の置かれた状況を認識し、プロジェクトを通じて具体的に何をめざすのかを共有するプロセスを大事にしている。そのため、プロジェクト開始から 1 年程度で議論の結果を反映する形で、3 回の PDM 改訂が行われた（2010 年現在 PDM Ver.4）。

これまでのコミュニティ協働に関連する成果・指標の主な変更は、成果 3 に関するものである。プロジェクト開始当初の成果は、村のコミュニティ開発計画を県の開発計画に取り込むことだった。しかし、C/P とのコミュニケーションにより本成果の認識を深めた結果、O&OD 実施モデルの開発・検証にはコミュニティ開発計画の県開発計画への取り組みだけでは不十分で、コミュニティ主体で計画が実行できるような県の支援が必要であるとの合意に達し、PDM の成果と指標を改訂した。

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

活動の対象地域は、2 州、5 県、10 村である。プロジェクト支援範囲として述べたとおり、本件は参加型地域社会開発を通じた「O&OD の実施モデルの開発」をねらいとしているため、O&OD を機能させるための成果・教訓を得るために、参加型地域社会開発を実践

するプロセスを丁寧にフォローすることができるよう対象地域を絞り込んでいる。

コミュニティ協働にかかわる成果2の活動主体は、成果1の研修で育成された10郡の郡ファシリテーターと彼らが管轄する対象10村の関係者・組織である。加えて、郡ファシリテーターと対象村を側面支援する地方自治体（県）の職員も関係してくる。

本件ではO&OD実施モデルの制度化・普及を見据え、上記関係者以外に、C/P機関の中央・州・県などの複層的なステークホルダーを巻き込み、働きかけを行っている。コミュニティ協働の中核となる郡ファシリテーターの能力強化を図り、住民の真の声を反映した計画を策定しても、同ファシリテーターが活動できるような人員体制、交通手段の確保、予算措置など制度環境が整備されなければ実施・成果発現につながらない。制度環境を整備するためには、政策決定者、計画担当官、セクター担当官などの意識の変化が不可欠である。このような認識の下、本件では、プロジェクト開始時から日本側とタンザニア側の協議の場としてTTFやRTFを設置し、普及発展の牽引役となる両部会のメンバーが村レベルでの協働及びそれを踏まえた自治体レベルでの計画策定のプロセスをともにフォローすることを重視している。

(2) 時期

本件では、成果1から3の活動において、すぐに本格的な活動を実施する前に、当該活動の主体者自身が自己の現状をベースラインとして評価することから始めている。成果1に関しては、県職員（RTFのメンバーと郡ファシリテーター）を対象に自己評価を実施し、TTFが理解度を再評価していく予定であり、これを能力のベースラインとする。成果2に対しては現段階で未定。成果3に関しても、成果1と同様に県職員（RTFのメンバーと郡ファシリテーター）を対象に自己評価を実施する予定である。

成果2については、プロジェクト開始前に対象村を設定せず⁸、開始後に対象県の郡、村を郡ファシリテーターとともにコミュニティのなかのCRPや住民組織、開発に係る規範の存在について、住民との対話を重ねるなかで丹念に調査して選定する活動を実施した。こうした活動自体が郡ファシリテーター自身にとってコミュニティを把握する貴重なOJTになっているのと同時に、対象村の住民たちにとってもO&ODに基づく開発事業を計画・実施していくうえでの「準備期間」として改めて自分たちのコミュニティを見直すきっかけとなっている。

(3) 資源

本件では、プロジェクト終了後の活動の持続性とモデルの普及を考慮し、タンザニア政府がパイロット活動費用を負担することとしている。パイロット活動を日本側が費用負担すると、支出手続きに時間・労力が不要でプロジェクト期間中にパイロット活動としての成果の発現、モデル化とその有効性の実証が可能になるという意味では日本側で費用負担することも一案であるが、パイロットとしての成功経験を持続的に普及するための予算措置、人材体制を含めた制度整備を図ることを重視した結果としての判断である。

⁸ 対象州と県はプロジェクト開始前に日本側とタンザニア側の協議により設定した。

そのため、本件では各レベルで適切な予算措置が講じられるように予算策定サイクルに合わせた支援を行っている。通常 JICA の技術協力プロジェクトでは日本の会計年度に合わせて活動を設定しているが、本件では各年次の実施期間を7月から6月までとしている（初年次のみ10月から6月）。このことにより、地方自治庁は職員用の活動予算、対象県はパイロット活動の事業費用を配分することが可能となる。

(4) 活動のしかけ

本件で実施される研修の特徴は、「座学－現場実践（3週間）－座学」のサイクルを繰り返すことにある。座学と実践の繰り返しによる経験的学習により、研修受講者が研修で学んで知識を実践に生かし、そこから起こる問題意識を次の座学で解決していくプロセスを繰り返すことになり、結果として実践的な問題解決能力を強化することが期待されている。

5. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 協働する“コミュニティ”の適正規模

現行の O&OD 計画策定プロセスでは、村レベルで18歳以上の住民全員が参加する村総会を開き、そこで選出されたフォーカスグループと呼ばれる代表者（60名程度）が村の現状分析を行い村開発計画の素案を作成し、これを議会と村総会で検討、必要な修正を加えたしたうえで承認している。しかし、タンザニアの村（行政村）は、住民の視点から真の地域自治を確立するには規模（人口・面積）⁹が大きすぎる。

そのため、本件では村の下部組織である50から100世帯から構成される Kitongoji を真の地域自治の確立のための適正規模として捉え、より多くの住民が O&OD 実施プロセスに関与できるような仕組みを考案中である。本件では、県からコミュニティへの公共サービスの提供を担保するために、県からその出先機関である郡、さらに村、コミュニティまで届く重層的構造を担保することにより、コミュニティと行政が協働することによって、真の地域自治を育成、強化することをめざしている。

(2) 自治能力・自己組織力向上の前提となる社会準備

本件では、村レベルの活動において社会準備を重視している。社会準備とは、すなわち「意識化」と「組織化」のことで、住民が開発活動の主體的基盤を形成、強化・内在化させていく経験的学習プロセスである¹⁰。社会準備を基盤にもつのもたないのでは、コミュニティの主体性と持続性という意味において計画、実施、モニタリング・評価することの意味が大きく異なると思われる。

多くの開発プロジェクトでは、村で参加型農村調査（PRA）等を実施し、住民の参加を得て村の優先性を特定し、特定の事業につなげようとしている。しかし、計画プロセス自体が、極めて一過的、イベント的なものに陥りやすく、コミュニティ住民の主体性・自立性を十分に考慮していなかった。タンザニア政府がこれまで推進してきた O&OD も基本的

⁹ 人口約3,000人、面積約70km²

¹⁰ [出所] 大濱裕〔2007〕前掲書 P100-102、P124-125

にはこの類であった。

そこで、本件では、村レベルでの活動においては、その初期段階から、郡ファシリテーターの支援の下、住民がコミュニティの状況を把握できるよう促すところから始めている。これは、コミュニティが自らの状況を把握することで、主体となって開発に取り組んでいくための基盤を構築するためである。プロジェクトでは外部者と内部者の役割を明確化したうえで、2年間程度の時間をかけ、住民が主体的に計画、実施、モニタリング評価までできるように動機づけを行っている。

(3) セクター間調整

地方自治体において、O&ODによって挙げられるコミュニティのマルチセクトラルなニーズに対応していくためには、地方自治体のセクター担当官が中央からのセクター計画を実施するという認識だけではなく、コミュニティからのニーズを自身の戦略・計画のなかに位置づけ、ときにセクター間で連携を進める視点をもつことが重要である。

現在、郡レベルには各セクター担当官が配置されているが、セクター間連携が十分でないため、プロジェクトではセクター間の有機的連携を促進している。例えば、プロジェクトでは、対象村を所管する各郡3名のファシリテーター（教育担当官、農業担当官、保健担当官など）が、チームとなって活動を行っている。異なった分野の経験をもつファシリテーターが活動を共にすることによってアイデアを共有しながら、互いを高め合いながら活動することを意図している。

(4) 業務実施契約型の課題

本プロジェクトが根本的に求めているのが、地方自治庁、地方自治体、コミュニティそれぞれの自己組織力の醸成とそれを基盤とした各レベル間の連携強化である。自己組織力は、契約上決められた活動をこなしていくのみでは醸成されない、むしろ各レベルが、自ら活動を計画し実施し、その経験を通じて少しずつ醸成していくものである。プロジェクトは忍耐強くそれを支援する立場をとらなければならない。このような案件では、青写真に基づいて締結される業務実施契約と現場の実情の間にギャップが生じるのは必然的であり、コンサルタントは終始そのギャップを調整するための対応に追われることとなる。

そのため、現場で求められるこうした柔軟性に対して、契約履行対象の活動内容に縛られる、精算可能な活動に限定されるといった業務実施契約上の制約をいかに調整していくかが課題となっている。具体的には、柔軟なプロセス支援のためのコストを業務実施契約のM/Mとしていかに考慮していくかである。想定し得る限りの作業量をM/Mとしてつけるとしても、むしろ活動進捗・成果達成は相手側のオーナーシップによるところであるため、当初スケジュールどおりにいかないことを前提としたマネジメントが必要になってくる。

現行の制度の下では、業務実施契約型でこうした柔軟なマネジメントをするには、トランザクション・コストが膨大になっている。工程をひとつ変更するだけで、それに伴ってさまざまな調整作業（業務実施契約上、精算に耐え得る質の再委託契約管理、資金管理、労務管理、車両管理など）が生じる。そのため、ときには業務実施契約管理上の調整作業

の枠内にプロジェクト活動をあてはめてしまうという本末転倒な事態が起こりかねない。

相手国におけるコミュニティを含む多様な関係者がそれぞれ主体性をもって意識を変革し、信頼・協働関係を構築していくことで成果を挙げていくような案件の場合は特にプロジェクトとしての枠組みを前提にしつつも、できる限り相手側の時間軸のなかで活動を組み立てていくことが求められるため、それが最大限可能になる JICA 側の実施体制・制度が求められる。

6. コミュニティ協働モデルの持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

(1) 郡ファシリテーターの持続的育成体制の確立

本件を通じて開発しようとしている「参加型地域社会開発を通じた O&OD 実施モデル」は、県とコミュニティを橋渡しする有能な郡ファシリテーターをどれだけ育成することができるかがその普及可能性の可否を左右するひとつのカギとなっている。現在はプロジェクトの C/P 他関係者が直接研修を実施している状況であるが、将来的には全国の郡ファシリテーターを養成できるだけの体制を構築しておく必要がある。そのためには、研修制度そのものの確立をめざしつつ、確立された制度に基づいて研修がどこによって、どのように実施されていく必要があるのかといった条件整備も併せて検討しておく必要がある。

地方自治体職員の研修については、JICA のもうひとつの協力案件である「地方自治研修所能力強化プロジェクト1・2」において、タンザニアの地方行政官向けの中核研修機関として任命された地方自治研修所の機能強化を図っている。将来的にこの案件とも連携しながら、同研修所において郡ファシリテーター研修を持続的に実施していくこともひとつのオプションとして検討されている。

(2) 予算確保のための働きかけと上位プログラムへの位置づけ

現状では県の予算・人員体制の不足により、通常の各セクターの公共サービスの提供も十分でない。したがって、郡ファシリテーターを養成しても、県が村で必要な活動を実施促進するための予算的・人的体制を確保しなければ、成果につながらない。

そのため、予算に関しては、基本的にはタンザニア政府が負担可能な範囲なものとし、活動内容も行政官の従来業務の一環として遂行できる範囲で設定している。同モデルの中心的役割を果たす郡ファシリテーターやその他のステークホルダーの活動予算は県予算に計上するように予算編成時に県と交渉している。村のコミュニティ開発計画を基に実施するパイロット事業の実施予算に関してプロジェクトは、将来的な持続性を踏まえて、県予算や地方自治体開発交付金（LGDG）等から配分されるよう働きかけている。

本件は、上位プログラムである LGRP2 のコンポーネント 3（市民参加とアカウンタビリティの向上）に位置づけられているが、コミュニティの現場での協働成果をプログラムを動かす政策決定者に戦略的に発信することで、プログラムから流れる資金（LGDP）を O&OD の持続的実施のための予算として確保することが重要である。

(3) 上位プログラムそのものを動かす他案件との連携

LGRP2は、政府予算とドナー・バスケット資金を実行資金として、政府・ドナー合同で運営される。先に示したとおり、本件は開発協調枠組みのなかで明確に位置づけられているため、協力成果が他ドナーと共有され、バスケット資金の有効活用にも貢献する。本件を通してO&OD実施モデルが開発され、次フェーズ以降、バスケット資金を通じて他州、他県への普及を展開することをめざす。政府とドナー合同のLGDGの評価枠組みのなかでも地方自治体におけるO&OD計画策定の質がひとつの指標となる予定であり、本案件は開発協調における成果モニタリングに重要な役割を果たすことが期待されている。

日本政府は貧困削減支援無償によりこのバスケット資金への財政支援も実施し、LGDGの活用方法に係る検討にも参加している。JICAは本件を通じて得られた具体的成果や提言を地方自治体に派遣されているプログラム・アドバイザー専門家を通じてタンザニア政府幹部へ、JICAタンザニア事務所所属の企画調査員を通じてドナーグループに発信することを通じて、O&OD実施モデルの上位プログラムへの主流化を図り、LGDGを活用して同モデルを普及するための働きかけを行っている。

7. 評価上の留意点：自己評価と外部評価との両立

本件で実施する評価は、大きく分けて、自己認識・能力強化につながる自己評価と、プロジェクト実施者がモデルの有効性を検証する外部者のための評価に分類できる。自己評価は、プロジェクト実施者に気づきや意識変化をうながすツールとして有効である一方、外部者がそれを利用して再評価する場合、その変化を解釈するのに十分な根拠を求めにくいという欠点がある。例えば、研修受講者は研修により理解が進むほど自分の理解度を低く評価する場合も考えられ、実質的には能力が向上しても、評価としては能力低下として示される可能性もある。このため、本件では、研修評価を郡ファシリテーターの自己評価とRTFのメンバーによる外部評価を通して、その結果をクロスチェックする試みも検討している。多面評価の重要な点は、採点方法の基準の明確化とその採点理由を定性的に分析することである。プロジェクト全体の具体的な評価方法については今後活動のなかで先方政府と協議しながら決定する。

事例2：メキシコ・チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト

案件概要表	
パターン分類	全体の開発をめざす案件
国の特徴	連邦制 実施時期 2006年9月から2010年3月（6カ月延長）
実施機関	チアパス州政府農村開発局（SECAM）
協力機関	農牧業農村開発漁業食糧省（SAGARPA）、社会開発省（SEDESOL）、外務省（SRE）、チアパス州立大学（UNACH）
投入 *事前評価時	日本側（総額：1億9,800万円）専門家派遣（1億3,800万円：長期専門家-チーフアドバイザー/組織運営、業務調整、短期専門家-住民組織化支援、生活改善技術、農村開発）、研修員受入（1,400万円）（農村生活改善技術）、供与機材（1,000万円）在外事業強化費（3,600万円）、相手国側（総額1,200万円）：カウンターパート人件費、プロジェクト事務所、研修施設・土地手配など
対象地域	ソコヌスコ地域16市
対象者	対象者はソコヌスコ地域農村部人口31万人〔直接：16市政府農村開発担当職員80人、モデル村住民960人（各村グループ平均10人X16市+各村グループ10人X5人/家族X16市、間接：16市政府他部署職員320名（平均20名/市X16市）、ソコヌスコ地域農村部住民〕
上位目標	ソコヌスコ地域で展開した本プロジェクト活動が、持続的農村開発法の適切な運用例として認められ、ソコヌスコ地域外において本プロジェクト活動をグッドプラクティスとした農村開発プロジェクトが実施される。
プロジェクト目標	ソコヌスコ地域における16市が公的支援プログラムを活用し、持続的農村開発法（LDRS）、住民のニーズに即した農村開発活動を行う。
成果（指標）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 農村開発チームが、市持続的農村開発審議会アドバイザー支援の下、各市の持続的農村開発審議会において承認される〔農村開発チーム（ファシリテーター）：持続的農村開発審議会での承認〕。 2. 農村開発チームが、市持続的農村開発審議会アドバイザーの支援の下、持続的農村開発法・公的支援プログラム活用のための知識を備える（研修参加者＝農村開発チーム：研修受講者数、意識変容レベル）。 3. SECAM職員、市持続的農村開発審議会アドバイザー、農村開発チームのメンバーが生活改善アプローチを介したプロジェクト・サイクル運営手法を身につける（コミュニティに働きかける側＋コミュニティ：意識変容レベル）。 4. 生活改善アプローチを介したプロジェクト・サイクルの運営手法に係るガイドラインを作成する（ガイドライン：作成の有無）。
前提・外部条件	<p>[前提条件] 16市住民が本プロジェクトを受け入れる。州政府農村コミュニティを通じて農村開発局が州政府他機関と連携する。</p> <p>[外部条件] ソコヌスコ地域で活用可能な公的支援プログラムが存在する、農村開発が連邦・州両政府の開発計画の一主要課題であるソコヌスコ地域が降雨により壊滅的な損害を受けない。</p>
JICA 先行案件	<ul style="list-style-type: none"> ・1998年～1999年：開発調査「ソコヌスコ地域農牧業農村総合開発計画調査」 ・2003年3月～2006年2月：「チアパス州ソコヌスコ地域小規模生産者支援計画プロジェクト」、プロジェクト目標は、対象4市・パイロット5村以外の村で市と村双方のイニシアティブによる村落開発プロジェクトの開始。 ・2006年2月～2006年5月：フォローアップ

[出所] JICA (2010) 『メキシコ・チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト・プロジェクト事業完了報告書』

1. コミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

メキシコは1990年代以降経済自由化を推進した結果、経済成長を達成したが、国内での貧富・所得間格差が著しい。特に南部グアテマラ国境のチアパス州¹は、国内でも最貧困州に位置づけられ、特に同州の農業生産中心地であるソコヌスコ地域²は、1990年代以降、主要農産物であるトウモロコシ、コーヒーの国際市場での価格暴落により小規模生産者は大きな打撃を受けた。このような状況下、2001年12月、メキシコ政府では総合的な農業振興を目的とした持続的農村開発法（LDRS）³が発効された。同法では、州・県・市の各レベルで持続的農村開発審議会（CDRS）⁴を設置し、農村開発のためのセクタープログラムと貧困層を対象とした特別プログラムの計画策定とモニタリングを実施することを明記している。

JICAは1998年より同地域で農業総合開発調査を実施し、2003年から3年間、同開発計画に基づき、チアパス州ソコヌスコ地域小規模生産者支援計画プロジェクト（PAPROSOC1）5を実施した。本件は、PAPROSOC1で作成された村落開発ガイドラインとメキシコ既存の公的支援プログラムを活用し、参加型農村開発モデルをソコヌスコ地域内外に普及することを目的としていた。プロジェクトがコミュニティ協働アプローチを適用するのは、①コミュニティ住民による真の課題・ニーズの明確化、②コミュニティ住民による既存資源の明確化、③実証事業による成功事例の行政への提示、④行政と住民をつなぐファシリテーターの養成—などのためである。本件では、コミュニティ協働を通して住民が計画立案・実施、モニタリング評価に関する能力を強化すること、つまり「住民のプロジェクト・サイクルの内在化」を目的とし、最終的には住民自身が計画策定、行政への支援要請、事業実施、モニタリング評価できることをめざしていた。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

プロジェクトとしてのコミュニティ協働を通じた最終目標（支援範囲）は、住民のニーズに即した農村開発活動の実施であり、プロジェクトが直接支援するのはソコヌスコ地域全16市それぞれから選定された16のパイロット村である。これら16村で展開した本プロジェクト活動が持続的農村開発法の適切な運用例として認められ、ソコヌスコ地域外において本プロジェクト活動をモデルとした農村開発が実施されるという上位目標が設定されている。

¹ チアパス州の人口は約430万人、面積約7万5,000km²

² 16市で構成され、67万人（州人口17%）。

³ Ley de Desarrollo Sustentable

⁴ Consejo para el Desarrollo Sustentable

⁵ Proyecto de asistencia para los Pequeños Productores en la Region Soconusco, Chiapas

2. 成果・指標の設定と留意点

(1) 対象と設定

本件の成果は、制度化と能力開発に関するものに分類できる。制度化の対象は、市レベルでは市持続的農村開発審議会⁶、州レベルではチアパス州農村開発局（SECAM）がそれぞれ管轄地域での普及をめざすことになっていた。LDRS や公的支援プログラム、プロジェクト・サイクル運営手法に関する能力強化の対象は、SECAM 職員、農村開発チーム⁷、SECAM から任命される市持続的農村開発審議会アドバイザー（以下、市アドバイザー）である。PDM 上は、コミュニティ住民が成果の対象として明記されていないが、実際の活動においては、地域住民が 16 村における開発の当事者として位置づけられ、彼らとの共同なくして成立しないプロジェクトである旨は特記しておく

表 1 成果と対象

	成 果	成果対象
成果 1 (制度化)	市持続的農村開発審議会アドバイザー支援の下、農村開発チームの市持続的農村開発審議会での承認	農村開発チーム
成果 2 (能力開発)	市持続的農村開発審議会アドバイザーの支援の下、農村開発チームの持続的農村開発法・公的支援プログラム活用の知識取得	農村開発チーム
成果 3 (能力開発)	SECAM 職員、市持続的農村開発審議会アドバイザー、農村開発メンバーが生活改善アプローチを介したプロジェクト・サイクル運営手法の習得	SECAM 職員、市持続的農村開発審議会アドバイザー、農村開発メンバー
成果 4 (体系化・制度化)	生活改善アプローチを介したプロジェクト・サイクルの運営手法に係るガイドライン作成	SECAM 職員

(2) 成果・指標の設定

本件の成果指標は主に、プロジェクトの制度化・普及に関するものと能力強化に関するものに分類できる（表 2 を参照）。研修に関しては、農村開発チーム向けに LDRS や公的支援プログラムの情報を提供するもので、指標としては研修受講者数と意識変容である。16 村でのパイロット活動の成果に関しては、SECAM、市アドバイザー、農村開発チーム、コミュニティ住民の意識変容を指標として設定した。

⁶ 市持続的農村開発審議会の議長は市長、副議長は農村開発振興課長である。

⁷ 市の農村開発振興課、人間開発局の職員、コミュニティ代表から構成される。

表2 成果と指標

成 果	成果指標
成果1	農村開発チーム（ファシリテーター）：持続的農村開発審議会での承認
成果2	研修参加者＝農村開発チーム：研修受講者数、意識変容レベル
成果3	コミュニティに働きかける側＋コミュニティ：意識変容レベル
成果4	ガイドライン：作成の有無

(3) 成果・指標の見直し（PDM 改定）

PDMは2008年12月と2009年7月に2回改定された。PDM改定は、プロジェクト終了後の制度化、持続性や普及効果の確保などを意図したものである。計画時の成果は、農村開発チームに対するLDRSと公的支援プログラムの研修とプロジェクト・サイクル運営手法の研修実施による能力強化に限定されており、他地域へのガイドライン普及のための制度化がPDMに明示されていなかった。

2007年1月に州の政権交代があった影響からカウンターパート（C/P）が交代・離任し、相手国側の人員体制に変化が生じた。その後、本件のアプローチに対する認識の共有が図られず、プロジェクトは2008年6月の運営指導・中間調査団の訪問まで事実上停止した。農牧業生産を重視する機関であるC/P側は投入に対する受益者数を重視し、この点からプロジェクト側のアプローチの不明瞭さが指摘されることになった。本件のアプローチは参加型開発のプロセスを踏むことによって、目に見えない住民の意識の変化を促すことであり、この点を州レベルのSECAMが理解するまでに相当の時間を要した。運営指導・中間調査でSECAM、JICAの間でアプローチを見直すことが合意され、2008年12月の合同調整委員会でその内容が決定された。第1回のPDMの主な改定は、①州政府としての能力強化を正式に支援するために、農村開発チームを「市継続的農村開発審議会」で承認すること、②市職員⁸から構成される農村開発チームに住民の代表者を加え、成果の継続性を確保したことである。

しかし、このPDMの変更内容は、2008年6月以降実施してきた新体制の活動の内容と乖離（かいり）していることが2009年6月のSECAMとJICAの協議で明らかとなり、同年7月、PDMを再度改定した。具体的には、①市アドバイザーのプロジェクトのかかわりの明確化、②具体的なプロジェクト手法（生活改善アプローチを介した）の明確化、③州政府が認定するガイドライン作成の追加である。両者協議の結果、終了に向け、プロジェクトをより良い管理環境でモニタリングすることを目的として、他地域への普及のための制度化がPDMに位置づけられた。

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

2008年8月までのプロジェクト前半と後半では、対象村の選定方法が異なる。前半では、対象16市のうち4市に対し、疎外指数（貧困度）の高い各市5村を選出してもらい、その

⁸ メキシコでは3年ごとの選挙のあと、政権交代があればほとんどすべての市職員が交代する。

うち、コミュニティへのアクセス、疎外指数、市役所との関係、人口、社会経済状況、の視点から1村を決定した。後半では、市持続的農村開発審議会が16市から各5村、そのうちプロジェクトが直接支援する村を各1村選出し、残りの4村については農村開発チームによる普及展開地域とした。村の選定や住民の召集方法については、特別な基準を設けず、基本的に同地域での経験知を基にした実行可能性（やりやすさ）から判断することで、同審議会に一任した。

プロジェクトの前半、初版 PDM が示すように活動の主な対象は、農村開発チームと対象コミュニティ住民グループであり、コミュニティレベルでの活動が中心だった⁹。しかし、新体制以降、ガイドラインの他地域への普及を視野に入れ、州政府が主体的に活動を実施するように、州レベルでは SECAM、市レベルは市アドバイザー（SECAM から任命）を対象にした活動も同様に重視することにした。

(2) 時期・期間

本件は、全体の活動実施が遅延したため、成果3と4に関連する活動が未完のまま終了した。その理由は、①州・市政府の政権交代、②C/P 機関である SECAM ソコスコ地域支局長の頻繁な交代、③日本人専門家の派遣遅延¹⁰などである。特に、JICA 専門家（チーフアドバイザー）の派遣に関しては、日本での委嘱¹⁰が遅れたため、プロジェクトの開始から半年以上経ってから派遣されることになった。日本人専門家の投入のタイミングと相手国政府の政権交代によって、日本側・メキシコ側のコミュニケーションが不足し、SECAM のプロジェクトのアプローチに対する理解が得られず、1年半以上にもわたって活動が停止した。当初本件の実施期間は3年だったが、新体制の下でプロジェクトが再開してから終了時まで6カ月の延長も含め1年9カ月で PDM の全活動を実施することになった。この全体の活動遅延の影響を受けて、プロジェクト終了時までコミュニティレベルでのミニプロジェクト（パイロット事業）の評価と実証結果のガイドラインへの反映ができなかった¹¹。そのために、ガイドラインのミニプロジェクトの評価の部分は、プロジェクト終了後に C/P 機関が実証結果を踏まえて記述することになった。

(3) 規模・資源

メキシコは中所得国と位置づけられ、プロジェクト実施のための費用の多くは州政府が負担している。相手国の資源を利用する場合には、予算申請から執行までに相当の時間が必要である。本件のように住民参加型手法を技術移転する際には、住民が実体験するミニプロジェクトを実施し、この実施費用を JICA が負担することがあるが、プロジェクト終了後に資金確保ができず、自立発展性の観点から課題があった。プロジェクトのテーマは

⁹ 実施プロセスは、①参加型ワークショップ（各村4回の訪問を通じて参加型調査を実施：10名前後）、②市アドバイザーを通して①で抽出されたミニプロジェクト申請、③住民代表・市職員に対するファシリテーションセミナー実施、④ミニプロジェクト承認、⑤ミニプロジェクトを実施・モニタリングであった。

¹⁰ 業務実施簡易型の形式で専門家を委嘱。

¹¹ ミニプロジェクトの平均ライフサイクル（パイロット農村からの申請、承認、SECAM による予算措置、実施、モニタリング評価まで）を6カ月、ミニプロジェクト実施を通じたガイドラインの実証を2カ月と想定した場合、合計約8カ月が必要だった。

既存の制度・公的支援プログラムを活用することであり、パイロット 16 村に対するミニプロジェクトの活動費・研修費に関しては、手続きに時間を要してもチアパス州政府が負担（うち 30%は住民負担義務）することにした。参加型ワークショップで抽出されたニーズに基づき、市アドバイザーを通じて 15 のミニプロジェクトの事業費を SECAM に申請した結果、公的支援プログラムを通じてすべて承認された¹²。プロジェクト終了後も LDRS による公的支援プログラムの実施予算は確保されている。

4. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 多様なステークホルダーの巻き込み

本件の C/P 機関は SECAM だったが、連邦・州機関の代表部、市、コミュニティ（村）のほか、州・地域・市レベルに持続的農村開発審議会など多様なステークホルダーを含んでいた。しかし、州政権交代後、SECAM のなかに本件の意図を理解する C/P がおらず、プロジェクトの意思決定権限をもっている州政府との関係は希薄になっていった。タパチュラのプロジェクトオフィスは州都から 400km 離れており、この物理的な距離も相互の意思疎通を図るうえで大きな阻害要因であった。

プロジェクト後半、チーフアドバイザーは SECAM のある州都を訪問し、SECAM 研修部長であるプロジェクトダイレクターとのコミュニケーションを促進し、信頼関係を醸成することに努め、連邦政府に対してもプロジェクトを積極的に紹介した。本邦研修の成果も相乗効果を生み、プロジェクト終盤には SECAM のプロジェクトへのオーナーシップも高まり、ソコヌスコ以外でガイドラインを適用することを表明した。ガイドラインのモニタリング評価の内容の精査・加筆修正については、SECAM 研修部長を中心に行われた。同部長の意向から、作成時点で外務省担当官や農牧業農村開発漁業食糧省（SAGARPA）の連邦本部農村開発局の担当官とも情報共有し、これらの担当官も加筆修正を行った¹³。SECAM だけでなく、SEGARPA もガイドラインの作成プロセスにかかわることによって、全国での適用可能性が高まったといえる。

(2) 本邦研修による政策決定者のプロジェクトへの理解促進

プロジェクト後半での州政府高官の本邦研修は、本件に対する基本的概念（生活改善アプローチによる行政官・住民の意識変化の促進）に対する理解を得られる大きな契機となった。研修効果を最大化するために JICA 専門家は、チアパス州の事情を考慮した有効な本邦研修が実施されるように研修デザイン作成に積極的な役割を果たした。さらに、事前・事後オリエンテーションを実施し、チーフアドバイザーが本邦研修に同行し、現地を知る目で研修内容を補足するなど研修員の理解促進に大いに貢献した。予算執行権限のある政府高官が、プロジェクトの趣旨を日本での学習を通じて理解し、プロジェクトの手法をチアパス全体で適用することの有効性を確認したことは、以後の円滑なプロジェクト実施に向けての決定的な転換点となった。

¹² 1 村は住民負担ができないとの理由で申請がされなかった。

¹³ メキシコの場合は連邦制であるために州の権限が非常に強い。州の政策決定者をプロジェクト開始当初から巻き込むことはプロジェクト実施だけでなく、その成果の普及効果を拡大するためにも重要だった。

(3) 先進地視察による動機づけ

PDMには明記されていないが、他地域での取り組み事例を視察したことは、C/Pがプロジェクトに積極的に取り組む動機づけとなった。プロジェクト期間中、コスタリカ、グアテマラへの視察を実施したが、視察先の選定にあたっては、JICA事業が成果を発現し、住民参加の視点が取り入られている場所を対象にするように工夫した。参加者はスペイン語という共通言語で直接コミュニケーションをとることができ、具体的事例を視察することによってプロジェクトへ正の効果をもたらすことができた。

(4) コミュニティでの活動継続とモデルの普及

1) 住民の費用負担

プロジェクトは住民の外部資源への依存体質を改善するために、住民のコミットメントや能力を高め、最終的にはプロジェクト終了後の活動継続性を高めることをねらった。そのための本件の基本方針は、既存資源の有効活用であり、村での住民集会では、SECAMからの支援が約束されていないこと、住民が自らのニーズを抽出して支援要請を行うためのノウハウを提供することを目的とする点を住民と再三確認した。類似案件でコミュニティでのワークショップの住民参加率を高めるために食事を配布することがあるが、プロジェクトでは住民の参加動機が食事とならないように、参加者に食事を提供しなかった。その結果、村によっては資材支援や食事提供などのないワークショップには参加しないとの理由から、辞退する村があったが、対象村でのワークショップの参加率は一定程度保つことができた。

2) 平易で簡潔な参加型ワークショップ手法の確立

本件では、将来的には農村開発チームの住民代表が村でのワークショップのファシリテーターとなることから、住民代表でも実践できるようにその普及手法は平易で簡単な筆記用具と身近にある道具で実施できるように工夫された¹⁴。ワークショップ手法は、簡便性だけでなく、実施にかかる時間、参加者が飽きないような内容にするなどの工夫が随所にされている。例えば、1回のワークショップの時間（2～2.5時間）、開催時間・時期などを設定した。内容は、①生活改善の紹介、②資源マッピング、③目的分析、④計画策定である。③では問題分析ではなく、「幸せになるために」という中心目的をあらかじめ設定して、より興味深く現状分析ができるように工夫している。また、誰もが異論をもたない望ましい状態＝幸せを中心目的とすることで、中心問題を分析する時間及び抽出された問題の検証の手間を省いた点は、より時間をかけずに参加者全員のコンセンサスを得られる結果を出すために有効だった。

¹⁴ 実際、プロジェクト終了後、農村開発チームの立場は不明確で、市アドバイザーや住民リーダーが中心となり、他の村への普及を期待されている。プロジェクト実施期間中、ファシリテーター役は、プロジェクトスタッフ、農村開発アドバイザーが務めた。

5. コミュニティ協働モデルの持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

(1) 政策、予算枠組みのなかでの位置づけ

本件は総合的な農業振興を目的とした法的枠組みのなかで実施されたために、プロジェクト開始前から制度的な持続性は確保されている。国家開発計画は政権が交代する6年ごとに策定されるが、法律であるから政権交代の影響を受けない。所轄官庁は農牧業農村開発漁業食糧省（SAGARPA）であり、各レベルの持続的農村開発審議会では、既に予算化されている農村開発のためのセクタープログラムと農村での貧困層を対象とした特別プログラムの計画策定・モニタリングを実施している。運営指導・中間評価時、ソコヌスコ地域の全16市の同審議会に農村開発チームを設置することをPDMで明記したことで、既存の法律・制度のなかに位置づけられた（成果1）。

(2) 政府他機関との連携

本件では、協力機関である社会開発省（SEDESOL）、チアパス州社会開発局（SEDESOL）に対して生活改善アプローチの普及を働きかけ、ガイドラインの普及可能性を高めた。SEDESOLは社会開発を重視する政府機関で、その重点分野は栄養、保健衛生、住居、組織化、教育であり、プロジェクトとは関連性が高い¹⁵。SEDESOL ソコヌスコ地域事務所には調整員が2名配置されており、各調整員の下で12名の普及員が村落住民の支援を行っている。プロジェクトでは後半、SEDESOLのJICA集団研修¹⁶の帰国研修員が、オアハカ州で実施中の生活改善アプローチ適用例を視察し、その内容をチアパス州政府と共有することを試みた。チアパス州政府では2007年から知事勅令によって、州政府内の複数局の社会開発プログラムの予算配分を一元化する「連携するチアパス」を実施中であり、2009年度からはSEDESOLに予算が配分されている。このため、本件で作成したガイドラインの同プログラムへの適用、SECAMの下で実施されるミニプロジェクトへの予算配分が可能となるように、SEDESOL、SEDESOLとの連携を図った。

(3) モデルの制度化・予算確保のための働きかけ

本件のフェーズⅠからフェーズⅡの前半にかけて、市の職員で構成された農村開発チームは、プロジェクトのために組織された非公式な組織で、市職員は職務範囲を超えた集落活動を実施していた。そのため、運営指導・中間評価調査のあと、市持続的農村開発審議会が農村開発チームを集落レベルでのファシリテーターとして公的に承認することとなった。市職員は3年ごとに交代されるため、この農村開発チームのなかに住民リーダーを加えることによって、将来の活動の持続性を確保することとした。市アドバイザーはSECAMから派遣され、市とコミュニティとの関係を強化するファシリテーターの役割を担ってい

¹⁵ 本件のチーフアドバイザーによると、プロジェクトが推進するアプローチは、農村開発全般にかかわるものであり、チアパス州農村開発局（SECAM）をC/Pとしたことを否定するものではないが、チアパスには社会開発局（SEDESOL）をC/Pとした方が、アプローチが理解され定着される可能性が高かった。

¹⁶ つくば中米カリブ地域研修「住民参加型農村開発プロジェクト運営管理コース」、中南米地域準高級セミナー「農村部生活改善を通じた女性のリーダーシップ育成」

た。このため、新体制下で市アドバイザーをプロジェクトのキーパーソンとして位置づけ、PDMに明文化したことは活動の実施促進のうえで重要だった。

6. 評価上の留意点

本件では、成果指標にパイロット活動を通じての SECAM、市アドバイザー、農村開発チーム、コミュニティ住民の意識変容を設定していた。しかし、プロジェクト開始当初から終了時評価調査まで、意識変容を計測する方法論が確立されていなかった。実際のところ、コミュニティレベルでの活動がプロジェクト実施期間中に終了しなかったことから、本調査は実施できなかった。ガイドラインには「評価」のセクションがあり、これは、①ニーズ特定のワークショップ（3回分）、②計画ワークショップと実践、③プロジェクトの実施（資材配布と実施プロセス）に関する満足度（3段階評価：良い、普通、悪い）と改善点ーを確認するものである。終了時評価では満足度を対象者に確認した。

【参考文献】

- ・ プロジェクト関連内部資料（事業進捗報告書、業務報告書、出張報告書など）
- ・ プロジェクト研究会配布資料

- 狐崎知己（2007）『チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト(PAPROSOC-2) 短期専門家「農村開発行政」業務完了報告書』JICA
- JICA（2009）『メキシコ合衆国チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト（PAPROSOC-2）終了時評価報告書』JICA メキシコ事務所
- 埴暢昭（2010）『メキシコ合衆国チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト PAPROSOC-2）プロジェクト事業完了報告書（案）』JICA
- 埴暢昭（2009a）『メキシコ合衆国チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト PAPROSOC-2）プロジェクト事業完了報告書（案）』JICA
- 埴暢昭（2009b）『PAPROSOC2 の軌跡 2009.6』JICA
- 埴暢昭（2008a）『メキシコ合衆国チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト PAPROSOC-2）プロジェクト事業完了報告書（案）』JICA
- 埴暢昭（2008b）『チアパス概況（ドラフト）プロジェクトの位置づけを確認するための基礎資料 2008年12月版 チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト（PAPROSOC2）』JICA
- 埴暢昭、和田彩矢子（2009）『対象16市16パイロット村における参加型現状分析ワークショップ実施総括報告書』JICA
- 本家正彦（2008）『メキシコ合衆国「チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト PAPROSOC-2」短期専門家派遣（チーフアドバイザー/組織運営）専門家業務完了報告書』JICA

事例3：シエラレオネ・カンビア県地域開発能力向上プロジェクト

案件概要表	
パターン分類	地域全体の開発をめざす案件
国の特徴	紛争終結国 実施時期 2009年11月から2014年10月
関係機関	地方自治地域開発省（MLGRD）、カンビア県議会、ポートロコ県議会
投入	日本側（総額7億9,700万円：事前評価調査時）：長期専門家（3億9,700万円）、その他（在外事業強化、パイロットプロジェクト実施経費など）（4億1,800万円） 先方政府側：カウンターパート人件費、施設・土地手配、地域開発事業実施費用など
対象地域	カンビア県、ポートロコ県及び北部州ほか3県
対象者	直接裨益者：内務省自治地域開発省、カンビア県、ポートロコ県で地域開発にかかわる関係者（地方自治地域開発省35名、県議会職員約30名、ワード委員会委員など約400名） 間接裨益者：カンビア県全地域・ポートロコ県（北部3ワード）の住民（カンビア県約29万人、ポートロコ県約49万人）
上位目標	全国で、本プロジェクトを通じ確立された県・村落開発モデルが推進される。 カンビア県・ポートロコ県の社会経済状況が次により改善される〔国の地方開発予算（他ドナー資金を含む）による地域開発事業の実施、コミュニティ自身による地域開発事業の実施〕
プロジェクト目標	カンビア県・ポートロコ県で効果的・効率的な県・村落開発の実施体制が確立する。
成果	1. カンビア県・ポートロコ県における県・村落開発に係る課題が明確になる。 2. カンビア県・ポートロコ県におけるパイロット活動を通じ、効果的・効率的な県・村落開発モデルが作成される。 3. 地方自治地域開発省、カンビア県・ポートロコ県の県議会職員、ワード委員、コミュニティなどの地域開発にかかわる人材が育成される。
前提・外部条件	〔前提条件〕コミュニティやワード委員会などから本プロジェクトに対する理解を得られる、県議会における適切かつ継続的なスタッフの配置、ワード委員会の構成・役割が継続される。 〔外部条件〕選挙により伝統的部族長や県議会議員の交代があった場合にも、コミュニティやワードを主体とした地域開発の取り組みが維持される、現在の地方分権化政策が維持される、地方自治体開発割当金など県に配分される開発予算が維持される。
JICA先行・関連案件	（先行）カンビア県子供・青年支援調査（2005年10月～2008年8月） （関連） ・カンビア県地域保健改善プロジェクト（2008年5月～2011年5月） ・カンビア県営農改善支援プロジェクト（2010年開始予定） ・カンビア地方給水整備計画（無償資金協力+技術協力）（2010年開始予定）

〔出所〕 JICA（2009）『シエラレオネ共和国・カンビア県地域開発能力向上プロジェクト 事前評価表』

1. パターン別のコミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

シエラレオネでは、1991年から政府軍と反政府軍との間で戦闘が続いていたが、2001年5月に停戦合意が成立し、2002年1月にはカパー大統領によって内戦終結が宣言された。同国では日本を含めた国際社会の支援や自助努力により、社会経済状況は徐々に回復し、復興の段階から開発の段階に移行しつつあるものの、人間開発指数¹は世界179カ国中最下位である（2008年）。特に、内戦による被害が甚大で開発の遅れているカンビア県の状況は深刻で、安全な飲料水へのアクセス、食糧自給に関する指数、生徒に対する教員数は全国平均よりも低水準である。カンビア県に接するポートルココ県の一部も道路網の整備が不十分で、雨期には県中心部との交通が遮断されるなど、開発の遅れは深刻である。

同国では2004年の地方自治法の制定後、地方分権化が進められ、地域のニーズに基づく3カ年開発計画を策定し、社会基盤施設の整備や各種行政サービスを実施する枠組みがつくられている。開発計画策定及び地元開発のために住民を動員し、取りまとめる末端の組織としてワード委員会²が設立されている。しかしながら、県議会職員の人員・能力の不足から地域ニーズの的確な把握と計画事業への反映、セクター省庁との調整・連携などが適切に実施できず、行政サービスや社会基盤施設の整備が有効に実施されないなどの問題を抱えている。

このような状況下、本件では2004年に施行された地方自治法に沿い、行政と住民が協働することによって効率的・効果的に地域開発を実現することをめざすこととした。行政サービス提供の中核となる県議会は、他セクターの県事務所との連携により、各セクターの課題・計画を開発計画に反映させ、行政サービスを提供する役割を担う。他方、住民は開発の主体であり、地元の情報に精通し、地元資源を動員することができる。これらの行政サービスと地元の資源を有機的・相互補完的に結びつけることで、効率的・効果的な地域開発が可能となる。プロジェクト終了時には、より効果的・効率的な制度改善に向けて、行政と住民の協働によるモデルから得られた教訓を地方自治法改正のための提言とする。将来的には、カンビア県・ポートルココ県の社会経済状況が改善され、開発されたモデルが全国に普及することをめざしている。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

本件の主な支援範囲は、カンビア県全域（全ワード）、ポートルココ県の東部7ワードに限定されているが、プロジェクトで確立された県・村落開発モデルを全国に普及拡大する。広義には、特に県議会とワード委員会の協働による開発の実施体制と機能強化に主眼を置

¹ 国連開発計画（UNDP）の総裁特別顧問であったマブール・ハック氏が開発した指標。算出には、各国の出生時平均余命、成人識字率と総就学率、1人当たりGDP（PPP US\$）が指標として用いられる。

² ワード人口は約6,000人から約2万人。ワード委員会は2004年の地方自治法制定以降、設立されている地方行政の末端機関である。ただし、本格的に行政の枠組みのなかでワード委員会の機能強化の動きが活発化しているのは、2008年の地方選挙以降である。ワードは選挙区として人口分布により境界線が引かれているため、チーフダムの境界とは一致していない。県議会はワード委員会を通じたコミュニティ主体の開発を推進している。各ドナー、NGOもワード委員会をコミュニティへのエントリーポイントとして捉えており、研修を実施している。2009年度からワード委員会の予算が拠出されることになったが、用途は会議費などである。

いた県・村落開発モデルを地方自治法の改正に生かすことであり、狭義にはこのモデルを全国の県・ワードに適用することである。ただし、プロジェクト終了後の JICA としての支援シナリオは現時点で明確ではない。

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

本件で成果を達成する主体は、①地方自治・地域開発省 (Ministry of Local Government and Rural Development: MLGRD) の本省、②カンビア県・ポートロコ県の県議会、③ワード委員会、④ワード委員会に設置されたプロジェクトを実施・運営維持管理するための管理組織 (Project Management Committee: PMC)、⑤コミュニティである。その特徴は、中央政府 (マクロ)、地方政府 (メゾ)、コミュニティ (ミクロ) を対象として働きかける複層的アプローチを適用しており、成果ごとに対象が異なる点である。現状把握は県議会、地域開発モデルの作成は本省と県議会、地域開発に関する人材育成は中央と県、ワード、コミュニティがそれぞれ主体となって達成する。

表3 成果と対象

	成 果	成果対象
成果 1 (現状分析)	カンビア県・ポートロコ県の開発実践に関する課題特定	県議会
成果 2 (モデル開発)	カンビア県・ポートロコ県でのパイロット活動を通し、効率的・効果的な地域開発モデルの作成	本省、県議会
成果 3 (人材育成)	本省、カンビア県・ポートロコ県の県議会職員、ワード委員会、コミュニティの地域開発に関する人材育成	本省、県議会職員、ワード委員会、PMO、コミュニティ

(2) 成果・指標の設定・見直し

本件の成果指標は、表4のとおりである。プロジェクトではカンビア県とポートロコ県を対象とし、将来的には地域開発モデルの他県への普及もめざしている。そこで、プロジェクト実施期間中に他県への普及展開を図るため、地域開発ハンドブックにかかわるセミナーを開催し、他地域での適用状況も成果のひとつとして測定することになっている (成果2)。現時点で成果・指標の変更はないが、コミュニティでの活動成果の発現が確認される今後、現地の状況や収集した情報から変更の必要性を検討する予定である。

表4 成果と指標

成果	成果指標
成果1	①カンビア県、ポートルコ県の社会経済面の課題の調査結果 ②カンビア県、ポートルコ県の地域開発計画策定、地域開発事業にかかわる調査結果
成果2	①県議会、ワード委員会の「地域開発モデル」の枠組みの確認・理解状況 ②カンビア県・ポートルコ県の各ワードの地域特性の把握状況 ③パイロット活動の実施状況（パイロット活動全体の準備・実施プロセス、ワード委員会、コミュニティにおける活動、県議会での活動、ワード開発計画・県開発計画の策定プロセス） ④整理された県開発計画策定時・県開発事業実施時の課題・留意点の内容 ⑤県議会、MLGRDにより地域開発ハンドブックが承認された事実 ⑥MLGRDの研修・セミナーでの地域ハンドブック活用状況 ⑦地域開発セミナーに参加した県の数 ⑧他県での地域ハンドブックに基づいた地域開発に向けた取り組み状況
成果3	①研修プログラム・研修教材の改善状況、②研修の種類・回数、③研修に参加した県議会職員数、ワード委員会、コミュニティ代表数・属性、④実地研修（OJT）に活用されたパイロット活動数・活動内容、⑤OJTに参加した県議会議員、ワード委員会、コミュニティ関係者の数・属性、⑥MLGRDのモニタリング手法の改善状況

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

1) 対象地域

本件の対象地域は、基本的には先方政府の要請に基づいて決定された。要請のあった2006年時点、カンビア県を対象とした理由は治安で、同県以外は日本人の専門家派遣ができなかった。2006年以降、治安状況は安定化の傾向にあるが、先方政府との間で再協議がされなかったため、最終的に相手国政府の要望に基づくことになった。また、2県を対象とすることで両県に競争意識が芽生え、切磋琢磨し相乗効果が発現することも期待された。要請書は、ワードではなく伝統的な地方自治区分であるチーフダム³を単位としている（カンビア県は全7チーフダム・25ワード、ポートルコ県は3チーフダム・7ワード）。ポートル

³ 県を分割した地域がチーフダムで、地域内で20名の納税者を単位として代表する部族代表で構成されるチーフダム議会は地方行政機関として法律で位置づけられている。チーフダムを統治するのはパラマウントチーフであり、地方議会の行政官を通して中央政府への責任をもち、地域住民の統治を行う。議員を取りまとめ、各チーフダム議会で議会の代表事務局となるチーフダム委員会を設置し、域内の行政サービスを協議・実施している。2004年地方自治法ではチーフダム議会の基本的な役割は、治安と法規範を中心に残されることになった。地方自治法により、地方議会の自主財源となる税金に対しても地方議会に対して権限移譲が行われたが、チーフダム議会は歴史的に税の徴収を実施してきたこともあり、地方議会の税金はチーフダムからの一部移譲という形をとっている。

ロコ県の3チーフダムが選定された理由は、同県のなかでも最も開発の遅れている辺境のチーフダムで、内戦中住民が逃れて荒廃するなど、内戦の影響を最も大きく受けている地域のためである。ちなみに、カンビア県は本省大臣の出身地であり、現政権の影響力が大きい地域でもある。

2) 対象者

本件の活動対象も、中央政府、県議会、ワード委員会、コミュニティと複層的であるが、地域開発モデルの中心的な役割を担うのは県議会、ワード委員会である。県議会は、ワードレベルでのパイロット事業の計画立案、資材調達、実施管理、運営維持管理の支援及びモニタリングを担当し、ワード委員会はプロジェクト管理委員会 (PMC)⁴を通してコミュニティ住民を動員することにより事業計画を策定し、施工業者が調達した資材の監督、施設の維持管理の責任を負う。一方、コミュニティ住民は計画立案に参加し、実施段階では一部パイロット事業の費用負担をしながら、施設建設に有償・無償の役務を提供する。

(2) 時期

シエラレオネは、世界の最貧国で紛争終結国という特殊性から社会基盤は劣悪であり、相手国政府から本件に対して、コミュニティが実感できる成果を早急に示すことが強く求められている。そのためにプロジェクトの初期段階から、コミュニティの生活改善に直結する成果の発現可能なプロジェクト設計となっている。パイロット事業、モデル事業のほかに道路改修工事をプログラムとして組み込んでいるのもそのためである。当初の予定は2年目からの実施だったが、先方の強い要望から計画を前倒しにして初年度から実施している。また、当初の予定ではカンビア県でモデルが確定されたあとに、他県でモデルの有効性を検証するためにポートルコ県での活動を実施する予定だったが、先方政府からの強い要望により、カンビア県と同時に実施することとなった。このように、他国と比べて紛争終結国の場合、成果の早期発現のニーズが高く、緊急性が高いことが特徴である。

(3) 形態・資源・規模

1) 段階的アプローチの導入

本件は地方自治法に基づき、地域開発モデルを確立し他県に普及していくものであり、地域開発の基点となるのがワード委員会である⁵。しかしながら、詳細計画策定調査時に先方政府機関をはじめ関係者間でワード委員会の実態が把握されていない状態だった。これらの状況を考慮し、同調査時に、①実態の把握されていない地域情報やワード委員会の実態を把握すること、②モデルとなるワードを選出するために、コミュニティ主体でパイロ

⁴ PMC (Project Management Committee) メンバーはワード委員会のメンバー3名 (県議会議員、秘書、会計係) とパイロット事業の受益者のうち、識字力のある有識者3名。PMCはパイロット事業実施の中心的な役割を担い、施設維持管理の中心的な役割を担うと想定される。

⁵ 地方自治法にも、ワード委員会はワード開発の中心的な担い手として県議会と協力することが、地方自治の枠組みの中に明記されている。

ット事業を実施し、ワード委員会のキャパシティ・アセスメントを実施すること⁶、③成功事例としてのモデルワードを選定し、地域開発モデルの基礎とすることなどを決定した。

パイロット事業は全ワードを対象とし⁷、プロジェクトの現地業務費から一律 5,000 米ドルを上限予算とし、コミュニティの費用負担を求めている。しかし、住民負担には人的資源、資材、資金などが含まれるが、事業総費用に対する住民負担の割合が設定されているわけではない⁸。また、シエラレオネの政策で具体的な住民負担を明記しているものは存在していない。事業選定基準は、①県の開発目標との整合性、②公益、③技術的な実施可能性、④運営維持管理の能力、⑤時間的な実現可能性、⑥受益者のニーズ（ジェンダー配慮）である。プロジェクトでは当初事業を請負業者が実施することを想定していたが、住民の要望により県議会がワード委員会に設置された PMC に委託契約する形式をとることにした。これは、県議会と協議のうえ、あくまでモデルワードを選定するための暫定的な措置であった。

モデルワードは、パイロット事業によるワードのキャパシティ・アセスメントの結果を基に 12 ワードを選出する予定である（選定基準は現在協議中：2011 年 1 月時点）。モデル事業の上限予算は 2 万 5,000 米ドルを想定しており、地方自治法に沿って請負業者が実施することを規定している。このモデル事業を通じて地域開発モデルを確立していく予定である。

2) キャパシティ・アセスメントを基にした研修プログラム策定

本件の特徴は、パイロット活動を通じて、県議会、ワード委員会、コミュニティのキャパシティ・アセスメントを実施することである。このアセスメントの結果を基に、暫定的に作成された研修プログラム・研修教材を改善し適用可能性を高めている。さらに、研修を通じた人材育成プログラムは地域開発モデルの構成要素のひとつとなる。

(4) 活動効果（成果）普及のための活動（働きかけ）

本件は、プロジェクト実施期間中の中央政府への働きかけが弱く、プロジェクトで開発したモデルが制度化につながらなかった類似案件の教訓を基に、JICA 専門家を中央政府と地方政府に配置している。このことにより、現場の実績・教訓・課題を中央政府と共有できる体制を整備し、最終的な目的であるモデルの制度化と政策提言に向けた働きかけが可能となる。中央に配置された JICA 専門家（チーフアドバイザー）は、プロジェクト開始当初から本省で特に大臣、副大臣、次官、部長などと政策面での動向に関する情報交換、プロジェクトの進捗状況を報告するとともに、その実績を政策面にどのように反映させるかという方法論について日常的に協議している。本省に事務所をもつ国連開発計画（UNDP）や世界銀行（世銀）などの他ドナーや関係省庁と頻繁に情報交換し、本省タスクフォースなどでプロジェクトの成果の情報発信も行っている。このような本省や関連省庁、他ドナ

⁶ キャパシティ・アセスメントは、計画策定から施設の維持管理まで含むことから 1 年半～2 年かけて実施した。

⁷ 2010 年 11 月時点で全 33 件のパイロット事業のうち 28 件が完了済み。事業内容は学校改修、井戸改修、農道補修、カルバート建設、市場施設整備、市場倉庫建設など。

⁸ 住民負担分が明確になるのは、2011 年 4 月の予定。

一との日常的な情報交換を通しての信頼関係は、情報収集や政策提言を行ううえで最も重要である。2011年から、プロジェクトの実績を政策に反映させるためにフォーラムを開催し、段階的に政策面での貢献を果たす予定である。

(5) 活動開始時のベースラインの把握

14 ワードを対象にしたワード委員会と住民組織に関するベースライン調査は、地元の NGO に委託して実施した。これはプロジェクトにおけるコミュニティへのアプローチ手法及び想定される受け皿となるコミュニティグループの絞り込みの基礎資料として活用される。県議会にこのような調査を実施する担当部署がなく、そのような専門性をもった職員も配置されていないため、プロジェクト終了後も同様の調査は NGO に委託して実施されることになる。

4. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 多様なステークホルダーへの働きかけ

1) 垂直的な関係強化と社会的・政治的配慮によるプロジェクト受容能力向上と実施促進

本件は、中央（本省、他関連省庁）－地方議会－ワード委員会－コミュニティ（PMO、住民）にそれぞれ働きかけ、各組織の有機的連携により地方開発のメカニズムを構築することをねらっている。プロジェクトの成果対象ではないが、シエラレオネの場合、慣習法、過去の地方自治体制の名残が強いチーフダム議会・セクション⁹の巻き込みは、プロジェクトの円滑な事業実施、成果の発現に欠かせない。チーフダムのパラマウントチーフは行政ともかかわりがあり、県議会職員やワード委員会のアドバイザーの場合もある。社会的にパラマウントチーフは地方で絶対的な存在であり、地域開発の決定事項は必ず共有しなければならない。現時点で徴税、治安維持、土地管理などはチーフダム議会が実施しており、県議会行政に同議会を取り込むことは資金源の確保からも重要である。プロジェクトでは、チーフダム会議の議長であり、ワード委員会のアドバイザーであるパラマウントチーフの出席について常にコミュニティ代表者と確認し、情報共有を図っている。

2) 県レベルの水平的な連携強化

県議会にはコミュニティの代表者であるワード委員会を中心となってまとめたワード開発計画が提出される。これに対して県議会は、実施可能性調査時に県の関連セクターの開発計画や施設仕様と整合しているかを各省庁の県事務所と確認する。県議会と他県事務所の連携強化を図り、ハード面とソフト面が有機的に結びついた行政サービスをめざし、JICA 専門家は県議会の C/P に指導・助言している。例えば、学校建設は県教育事務所、道路改修は県道路事務所、井戸改修は県水事務所、病院・医療施設は県保健事務所と連携し、各事務所の年間計画や施設の施設仕様を確認する。同時に、学校であれば教員の配置、医

⁹ セクションはチーフダムを地理的に分割し、タウン・村で構成される区域のことである。パラマウントチーフの下、チーフダム議会の出先として位置づけられる。

療施設であれば看護師の配置や薬剤の調達などもあわせて確認し、適切に施設が利用できる体制を整備する。

3) 移行期支援から開発支援へ

先行案件の「カンビア県子ども・青年支援調査」の教育・コミュニティ開発委員会 (ECDC)¹⁰モデルでは、学区を基にコミュニティのグループ形成・活動が推進された。当時、紛争終結後間もなく、移行期支援として目に見える支援を迅速に実施する必要性から、NGO や現地スタッフを活用し、学区を中心としたコミュニティの組織化と地域開発の事業実施を行った。グループ化には選出される県議会議員が重要な役割を果たしたが、地方行政の軸となる県議会とコミュニティとの連携・協働は課題として残った。他方、本件は開発期での支援として持続性を考慮に入れ、行政と住民が協働で地域開発を実施する設計となっている。ただし、コミュニティ自身によるワード委員会メンバーの選定にあたっては、ほとんどのワードで数名の教師が含まれている。識字率が低いこの国では、教師はコミュニティグループには欠かせないメンバーであることが先行案件同様に実証されている。

5. コミュニティ協働の取り組みの持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

(1) 政策枠組みのなかでの位置づけ

本件は、地方自治法（2004年）に沿って地域開発を推進するものである。2010年9月には地方分権政策（Decentralization Policy）が閣議で承認された。プロジェクトでは、これらの法律・政策に規定されている住民代表のワード委員会を通じた地方行政と住民協働によるパイロット事業を実施し、ワード委員会及びコミュニティの実態を把握するとともに、ワード委員会のアセスメントの結果に基づいてモデルワードを選定する。その後選定したモデルワードを対象にモデル事業を支援する。同時に、広域であるフィーダ道路改修計画のパイロットプロジェクト及びモデルプロジェクト支援を通じて得られた検証結果に基づいて県・村落開発モデルとして提言、地方自治法改正への政策提言につなげることをめざしている。実際、ワード委員会を通じた事業例がシエラレオネにはほとんどないため、本件での実証事業は、ワード委員会を中心とした地域開発をめざす同法をより具現化したものとして位置づけられる。現時点から既に MLGRD の大臣・副大臣とは非公式に政策提言について協議している。その内容としては、①ワード委員会のメンバー構成のあり方、②県議会、チーフダム議会、ワード委員会の地域開発に関する役割の整理、③本省と県議会の情報共有体制のあり方などが挙げられる。

(2) 他ドナーとの連携

世銀は同分野での中心的支援機関（財政支援は EU 及び DFID）であり、プロジェクトとも関連性が高い。特に、世銀が 2004 年に MLGRD のなかに設立した地方分権事務局（Decentralization Secretariat: DECSEC）は地方分権化推進のための政策策定支援、県議会へ

¹⁰ Education and Community Development Committee

の後方支援（県議会庁舎建設、バイク供与）などを行っている。2011年7月以降はMLGRDに吸収される予定である。現時点では本件とは情報共有にとどまっているが、上位目標達成に向け、フォーラム開催、地方自治法改正のタスクフォースでの協議など政策提言に向けて連携していく予定である。

(3) モデルの制度化・予算確保の働きかけ

モデルの制度化に関しては、現時点で中央政府において信頼関係の強化を図り、同時に大臣、副大臣、次官などととも本省の年間活動計画策定にも参画している。2011年に入り、本省の法・政策整備が加速化したことに伴い、これまでにプロジェクト活動で得られた課題・教訓に基づいて、本プロジェクトからは2004年の地方自治法改訂のプロポーザルを本省に提出及び村落開発ポリシー策定の助言を行い、シエラレオネの関連法・制度整備に貢献している。また、シエラレオネの関連法や政策制度に沿い、本プロジェクトで構築を進めている県・村落開発ハンドブックは県議会及びワード委員会向けの実務書として本省から期待されている。一方、予算確保に関してシエラレオネの財政事情は非常に厳しい。そのため、欧州連合（EU）や英国国際開発省（DFID）がマルチドナー信託基金へ拠出し、世銀の管理の下、財政支援を行っている。2011年までは各県に地方自治体開発割当金（Local Government Development Grant: LGDG）が配分され、2015年までは世銀による地方分権セクター資金が支援される計画であり、地域開発事業を実施するための財源も確保される予定である。しかしながら、ドナー評価が2011年後半ごろ実施される予定であり、LGDFが本省予算に組み込まれた形となるかどうかはまだ見通しが立っていないため、同資金を活用してモデル事業が他地域で継続できるか否かは現時点では不明である。一方で、本省では本年から県職員を各県に配置し、県議会とチーフダム議会による税徴収強化による独自財源の確保を図っている。

【参考文献】

- ・ プロジェクト関連内部資料（活動進捗表、事前評価表など）
- ・ プロジェクト研究会配布資料

久保嶋尚也（2010）『シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力向上プロジェクト コミュニティ開発専門家業務完了報告書』JICA

下山久光（2010）『シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力向上プロジェクト コミュニティマネージメント（会計・調達制度）専門家業務完了報告書』JICA

JICA（2010）『シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力向上プロジェクト 詳細計画策定調査報告書』JICA 経済基盤開発部

平林淳利（2010）『シエラレオネ共和国 地域開発能力向上（CDCD）プロジェクトー2010年11月 主な事業進捗ー』JICA

ABC Development（2010）Preliminary Study on Capacity of Ward Committee Survey, JICA.

事例4：ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト2

案件概要表	
パターン分類	特定課題の目的達成を図る案件
国の特徴	地方分権化
実施機関	実施時期 2007年9月から2010年9月
実施機関	地方自治住宅省、住宅・インフラ開発局地方給水衛生ユニット
投入	<p>総投入：2億1,600万円</p> <p>日本側：長期専門家4名（維持管理強化、プロジェクト運営管理、地方給水維持管理など）、短期専門家3名（在庫管理、マニュアル作成、データ収集・整理）、ローカルスタッフ3名、ローカルコンサルタント（モンゼ郡とムンバ郡での実証調査、地方給水維持管理マニュアル、情報管理システム・データ入力）、機材供与（車両、事務用品）、現地業務費（約1億円）</p> <p>相手国側：地方自治住宅省、対象6郡庁、南部上下水道会社、ルカンガ上下水道会社、専門家執務室、スタッフの現地視察費など</p>
対象地域	成果1：モンゼ郡、ムンバ郡、成果2：中央州（チボンボ、カピリ・ムポン、ムクシ、セレンジェ）、成果3：北部州12郡、コッパーベルト州3郡
対象者	地方自治住宅省、対象6郡庁、南部上下水道公社、ルカンガ上下水道公社、地域開発委員会、V-WASHE（住民レベルの給水維持管理組織）を通してコミュニティ住民
上位目標	ハンドポンプ付深井戸の稼働率が改善する
プロジェクト目標	運営維持管理原理と「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」（SOMAP） ¹ モデルの普及によりハンドポンプ付深井戸の稼働率が改善される。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. モンゼ郡とムンバ郡での SOMAP モデル確立（指標：郡庁のモニタリング数、修理部品流通網管理マニュアル作成） 2. SOMAP の運営維持管理モデルの中央州4郡での整備（指標：V-WASHE 意識化ワークショップ数、修理部品販売を継続している郡庁、地域開発委員会（環境保健技術師）の郡庁への四半期報告書の数） 3. ドナーの支援プログラムで維持管理原則の実施（指標：運営ガイドライン・マニュアル作成、V-WASHE の意識化ワークショップを実施した郡庁数、修理技師研修を実施した郡の数、修理部品販売記録を維持した郡の数、O&M 作業委員会の会議数、水供給衛生諮問委員会に対する O&M 報告書の提出）
前提・外部条件	<p>[前提条件] 記述なし</p> <p>[外部条件] 水供給衛生政策、特に、2007年開始の国家地方給水・衛生計画（NRWSSP）²のO&M政策が劇的に変わらない、南部上下水道公社とルカンガ上限水道公社の財務的安定性とコミットメント、部品の初期投資分が調達制度に沿って遅延なく調達される、他ドナーがNRWSSPの同意文書に従う。</p>
JICA 先行案件	<ul style="list-style-type: none"> ・1985年：無償資金協力「地下水開発計画」から2006年：無償資金協力「北部州地下水開発計画」まで合計6無償資金協力で1,266本の深井戸を建設 ・2004～05年：フォローアップ調査で662施設の81%が稼働。121施設の改修 ・2005年9月～2007年9月：「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」を実施。南部州モンゼ、中央州ムンバ郡をパイロット郡として、①ハンドポンプ修理部品の持続的な流通網構築、②郡庁、サブ郡組織、修理技師、村落住民などへの啓発、研修などを実施、③ハンドポンプ修理部品の流通網構築とハンドポンプの維持管理にかかわる関係者の能力強化と基盤としたO&M体制の構築

[出所] JICA (2010) 『ザンビア共和国 地方給水維持管理能力強化プロジェクト2』終了時評価調査報告書』

¹ Sustainable Operation and Maintenance Project for Rural Water Supply

² National Rural Water Supply and Sanitation Programme

1. パターン別のコミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

ザンビア政府は、2006年から2015年までに、「地方住民の健康改善・貧困削減を図り、水・衛生に係るミレニアム開発目標の達成に貢献するために安全な水・適切な衛生を持続的かつ公平に供給すること」を目的として、2007年11月、国家地方給水衛生プログラム（NRWSSP）³を公表した。NRWSSP実施の所轄官庁は地方自治住宅省（MLGH）⁴である。同計画は2015年までに地方給水施設（主にハンドポンプ付き深井戸）の70～80%（2005年時点で37%）が常時給水することを目標としている。NRWSSPは運営維持管理（O&M）⁵を含む7コンポーネント⁶から構成されている⁷。先行案件である地方給水維持管理能力強化プロジェクト・フェーズI（SOMAP1）で開発されたO&Mモデル（以下、SOMAPモデル）と同モデルから抽出したO&Mの基本原則は、政府の国家維持管理ガイドラインとして取りまとめられ、NRWSSPと同時に公表された。NRWSSP-O&Mコンポーネントの実施体制は図1のとおりである。

³ National Rural Water Supply and Sanitation Programme

⁴ Ministry of Local Government and Housing

⁵ Operation and Management

⁶ ①給水施設建設、②公衆衛生、③政策展開、④能力開発、⑤情報管理システム、⑥O&M、⑦研究開発一で構成。

⁷ NRWSSPは地方給水衛生サブセクターにおけるセクター・ワイド・アプローチ（SWAp）枠組みを適用し、地方給水サブセクターのドナー機関は、NRWSSPの実施枠組みに沿って協力支援をすることになっている。2008年にザンビア政府とドナー機関で署名した覚書はNRWSSP支援方法について規定しており、第1フェーズ（2007～2010年）ではドナーの支援を地域別に割り振ったプロジェクト型支援を中心に実施し、第2フェーズ（2011～2015年）は財政支援を中心に進めていくことが当初の構想だった。

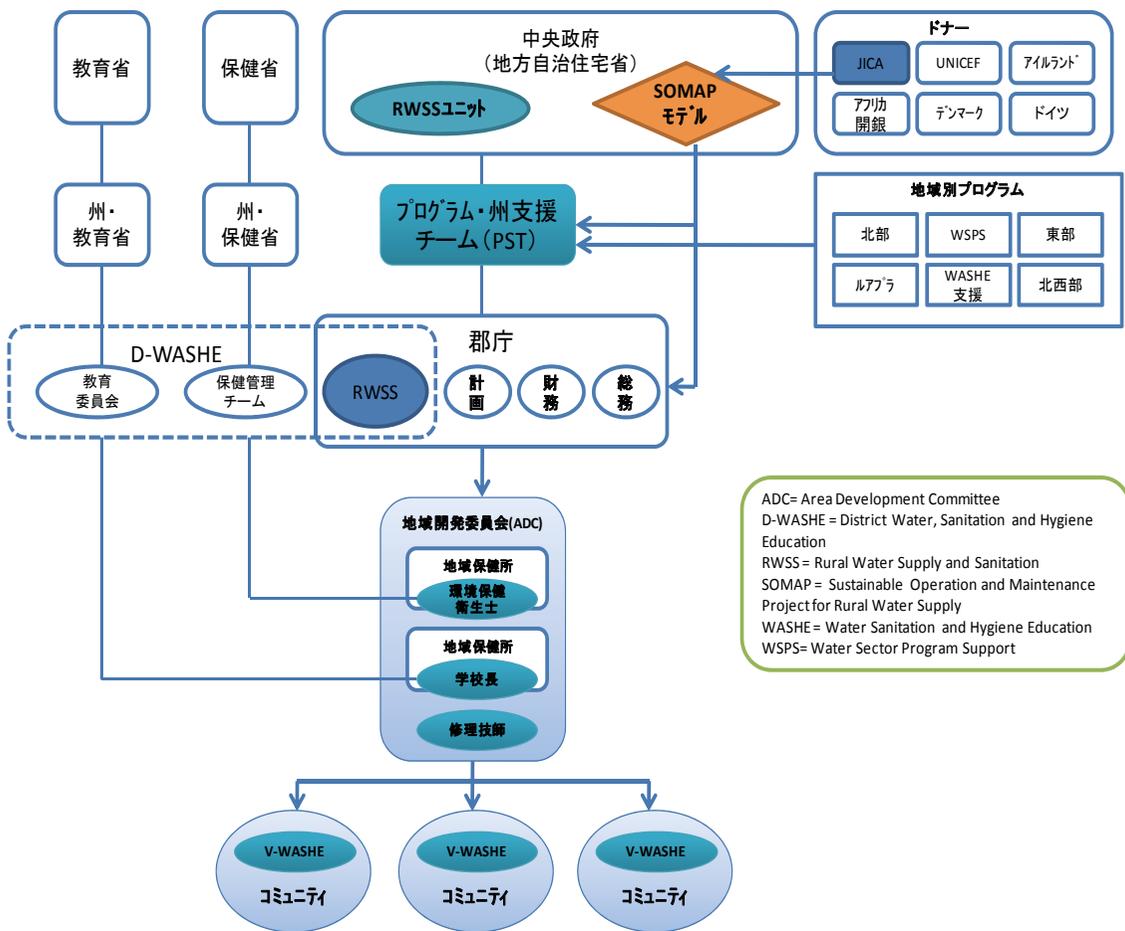


図1 NRWSSP-O&M コンポーネント実施体制

本件を通して行政と住民が協働するのは、両者によって持続的な地方給水衛生の O&M 体制が整備され、住民に持続的に安全な水を供給するためである。最終的には、この制度が整備され給水施設が常時稼動することによって、地方住民に持続的に安全な水を供給することをめざしている。先行案件で開発された SOMAP モデルは、ハンドポンプの修理に必要な交換部品の持続的な流通網を構築し、行政の末端機関である地域開発委員会 (ADC)⁸、修理技師、コミュニティ住民への啓発・研修を実施し、行政・コミュニティ住民の能力強化により構築された地方給水衛生の O&M 体制である。換言すれば、SOMAP モデルは行政とコミュニティ住民が協働して初めて機能する。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

本件はフェーズⅡにあたる。プロジェクトとしての支援範囲は、SOMAP モデルの精緻化のための南部州・中央州（6郡）での実証と他ドナーの支援地域（北部州 12郡、コッパーベルト州 3郡）への同モデルの普及であるが、最終的には NRWSSP の下、全国への普及

⁸ Area Development Committee

が計画されている。SOMAP は 2005 年のフェーズ I 計画時から JICA プログラムとして中長期的な計画は作成されていなかったが、2008 年に NRWSSP に SOMAP モデルが明記されたことを契機に、プログラム計画が策定され、JICA 支援のシナリオが明確化した⁹。このことによって、2015 年までの NRWSSP 実施期間に呼応した SOMAP モデルの具体的な普及効果を期待できる。2010 年 11 月時点で、JICA とザンビア政府は、本件の成果を基に、SOMAP2 の後継案件（以下、SOMAP3）の形成調査を実施する予定である。SOMAP3 では、SOMAP モデルの全国展開をめざし、SOMAP モデルの精緻化と他ドナーによる SOMAP モデルの実施支援を行う予定である¹⁰。

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

本件での成果を達成する主体は、①中央政府、②州支援チーム（MLGH 所属）、③地方行政（郡庁、ADC）、④対象地域の上下水道公社（民間）、⑤コミュニティ住民一である。その特徴は、複層的であることに加えて、民間（公社）を含んでいる点である。水道公社の役割は、これまで給水施設の O&M の最大の課題とされてきたハンドポンプの修理交換部品の流通を安定的に行うことである（詳細は後述）。

表 5 成果と対象

	成 果	成果対象
成果 1 (モデル確立)	モンゼ郡とムンバ郡での SOMAP モデル確立	地方自治住宅省、住宅・インフラ開発局地方給水衛生ユニット（MLGH-DHID-RWSS） ¹¹
成果 2 (モデル精緻化)	SOMAP の運営維持管理モデルの中央州 4 郡での整備	中央州 4 郡庁、対象の水道公社、地域開発委員会（ADC）、住民給水組合（V-WASHE） ¹² 、地域住民など
成果 3 (モデル普及)	ドナーの支援プログラムで維持管理原則の実施	MLGH-DHID、州支援チーム、北部州 12 郡、コッパーベルト州 3 郡の郡庁、対象の水道公社、ADC、V-WASHE、地域住民など

(2) 成果・指標の設定

本件の成果指標は、主に SOMAP モデルの制度化・普及のためのマニュアル作成と、対象郡庁・ADC レベルでの活動実績（モニタリングや研修）に関する定量的な指標である。

⁹ シナリオとは、①SOMAP モデルの開発とガイドラインの策定（2005 年 9 月～2007 年 8 月）、②SOMAP モデルの精緻化と他ドナー支援地域への実施支援、修理部品の流通網管理マニュアルと O&M 実施マニュアルの策定（2007 年 9 月～2010 年 9 月）、③SOMAP モデルの精緻化と全国への普及のための他ドナー支援地域への実施支援（2011 年からの予定）一である。

¹⁰ 事前調査評価調査は今後実施されるため、詳細は未定。

¹¹ Ministry of Local Government and Housing-Department of Housing and Infrastructure Development-Rural Water Supply and Sanitation

¹² Village Water, Sanitation and Hygiene Education

郡庁以下の成果指標に関するデータは、主に ADC によって入手される設計になっている。成果ごとの指標は表 6 のとおりである。

表 6 成果と指標

成 果	成果指標
成果 1	①プロジェクトによって実施された郡庁へのモニタリング数、②修理部品流通網管理マニュアル作成
成果 2	①V-WASHE（住民給水組織）意識化ワークショップ数、②修理技師によって実施・報告された修理回数、③修理部品の販売記録をもっている郡庁、④ADC（環境保健技術師）が郡庁へ提出した四半期報告書の数
成果 3	①運営ガイドライン・マニュアル作成、②V-WASHE の意識化ワークショップを実施した郡庁数、③修理技師の研修を実施した郡庁数、④修理部品販売記録を保有している郡庁数、⑤O&M 作業委員会の実施数、⑥水供給衛生諮問委員会に対する O&M 報告書の提出

(3) 成果・指標の見直し

本件で開発された SOMAP モデルは、地方給水衛生分野の国家プログラムに位置づけられているため、モデルの全国への普及の実現可能性は非常に高い。一方、成果・指標は同プログラムや地方分権化政策の実施状況の影響を直接的に受け、必要に応じて成果・指標の見直しを図ることを余儀なくされた。主な変更点は以下のとおりである。

1) 中間評価時

プロジェクトでは中間評価時（2009 年 1 月）に成果と指標を見直している。主な変更点は成果 3 に関するものである。変更前の成果 3 と成果 4 は、SOMAP モデルの制度化と他地域への普及に関するものだった。しかし、2008 年 10 月、他ドナーが NRWSSP に関して MLGH と実施合意書を締結したため、O&M に関しては、プロジェクトで作成された O&M 関連のガイドラインやマニュアルを適用することが制度化された。そのため、成果 3 と 4 を統合し「ドナーの支援プログラムで O&M 原則を実施する」こととし、上記のように他地域での普及活動の実績に関する指標と O&M マニュアル・ガイドラインの作成を成果指標とした。

2) 終了時評価時

成果 2 の指標に関しては、プロジェクト開始当初から村レベルの活動で ADC がモニタリング可能なものを設定した。SOMAP モデルでは、ADC が行政とコミュニティ住民をつなぐ仲介役・牽引役を果たすことが期待された。具体的には、ADC 所属の修理技師が修理報告書を ADC に提出し、ADC 委員がモニタリング報告を郡に提出し、郡から ADC へ必要な助言を与えるという双方向のモニタリング体制を構築する予定だった。しかし、地方

分権化の遅延により、ADC の法的・制度的位置づけは不明瞭¹³で、ADC 委員は中央省庁（教育省、保健省）に所属していたため、郡庁職員としての役割を義務づけることは困難だった。結果として、ADC は未設立あるいは機能不全で、コミュニティレベルでのモニタリングは十分に行われず、成果 2 に関連する指標データを入手することができなかった。そのため、終了時評価調査では、活動の実績¹⁴を評価基準とした。

成果 3 の指標は、他地域での普及による O&M 原理の実施状況であり、活動実績にかかわるものを設定していた。しかし、終了時評価調査では、他地域でのコミュニティレベルでの実施状況に関するデータを入手することができなかったため、その評価基準を「プロジェクトが重点を置いた北部州 12 郡とコッパーベルト州 3 郡が O&M 計画を提出する」こととし、これをもって SOMAP の O&M 原理を開始していると解釈している。

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

本件のフェーズ I の対象地域は、モデルの開発に適した地域であることを前提に、①部品を販売するうえでの経済効率性（一定程度ハンドポンプが既存の地域）、②モニタリング可能なルサカ周辺地域（車両で 2～3 時間以内）、③他ドナーの非支援地域などを基準に周辺州の 4 郡を選出した。その後、地方自治体の行政能力と意欲を基準に、南部州モンゼ郡、中央州ムンバ郡に決定した。

フェーズ II では、フェーズ I で開発した SOMAP モデルの精緻化とフォローアップの活動実施のため、フェーズ I の対象 2 郡と同分野でドナー支援がなかった中央州 5 郡を展開地域として選定した。そのほかの選定基準は、①同地域は 2000 年にアフリカ開発銀行（AfDB）が給水施設を整備したため、故障が生じる可能性があったこと、②中央州には水道公社があったため、公社を通じた修理部品の流通網を構築する同モデルが適用できるか検証が可能であること一などである。全国へのモデルの普及に関して、C/P 機関は NRWSSP の説明会を各州で実施し、その際に O&M 原則の説明を行った。その結果、アフリカ開発銀行が支援する北部 15 郡、UNICEF がオランダ政府資金を通じて支援するコッパーベルト州 3 郡を支援の重点州とした。

(2) 形態

本件の投入は、日本人専門家と現地スタッフの人件費と現地業務費であり、持続性確保のために、地元の既存資源を有効活用することによって活動・投入を設定した。SOMAP モデルも 2000 年前後にザンビア政府が作成した O&M マニュアルを原型として、実証活動を踏まえて改定（精緻化）している。プロジェクトでは、MLHG が既存の政策・制度・技術をより効果的に運用することを重視しているため、第三国・本邦研修を実施していない。

¹³ ADC の委員は中央省庁の保健省や教育省の国家公務員である一方、郡庁の地方給水衛生ユニットの自治体職員としての役割も期待されていた。

¹⁴ ①RWSS O&M 活動策定、②郡給水・衛生・保健教育委員会（D-WASHE）・ADC に対する指導者研修、③修理技師研修、④ツールキット調達、⑤修理部品店の立ち上げ、⑥V-WAHE 研修・コミュニティ開発実施、⑦RWSS O&M 活動モニタリング、⑧IMS データ収集

さらに、フェーズ I ではコミュニティレベルでの O&M 計画策定、実施、モニタリング評価に関する活動を現地 NGO に委託したのに対し、フェーズ II では郡庁職員がこれら活動を実施した。

4. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 行政・民間・コミュニティ住民の役割分担と関係強化

SOMAP モデルの特徴は、行政、民間、コミュニティの三者が協働で O&M を実施することである。ハンドポンプの実際の O&M は、費用負担も含めてコミュニティが主体となって実施する。郡庁は、啓発、研修、環境整備、O&M 行動計画策定、予算措置・執行、報告を担当し、ADC は、郡とコミュニティの関係強化を通じて、O&M 制度を構築し、持続的 O&M のための仲介役・牽引役を果たす。民間の役割は、これまで地方給水衛生の O&M の課題とされていたハンドポンプの修理部品の流通を安定的に行うことである。民間といっても実際には半官半民の上下水道公社に委託するため、サービス提供の公共性・公平性は一定程度保たれる。水道公社に委託するメリットは、①公社は薬品や配水管の調達業務を行っているためコストが低下し、ノウハウもあるので円滑な実施が可能であること、②利益追求型ではないので適正価格が保たれること、③行政だと住民の「公共サービスは無料」であるとの先入観により部品料金の徴収が困難であること一などである。

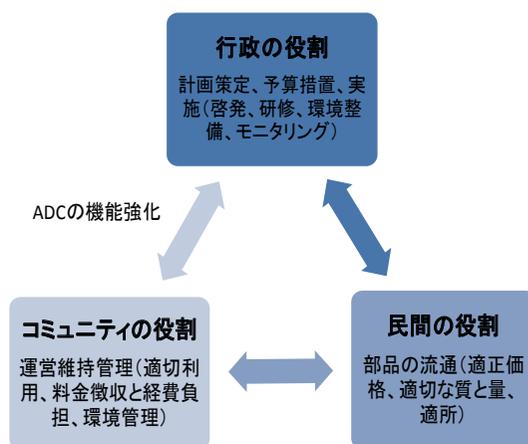


図2 行政・民間・コミュニティの役割

(2) コミュニティでの活動継続とモデルの普及

1) コミュニティ住民主体の O&M への環境整備（情報、技術、部品流通網の提供）

SOMAP モデルは、上記のように行政・コミュニティ・民間の三者がそれぞれの役割を果たすことによって成立する。そのなかでもコミュニティ住民は、給水サービスの受益者であると同時に費用負担を含めた O&M の実施主体者でもあり、給水施設の持続性は住民に大きく依拠する。プロジェクトは給水施設の O&M に対してコミュニティの自己責任を基本原則とし、行政の役割はコミュニティが持続的に O&M を実施するために必要な情報・技術・部品の提供と環境整備であるとしている。行政からコ

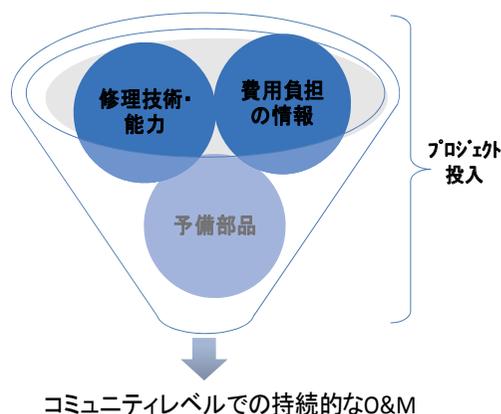


図3 コミュニティレベルでの持続的 O&M の構成要素

コミュニティの具体的な活動は、①啓発・能力強化を通じたオーナーシップ醸成や自助努力の促進、②修理部品の流通網整備、③ADC レベルでの修理技師の育成—などである。

2) 行政官間の学習によるモデル普及

本件では、SOMAP1 でモデル構築の対象だったムンバ郡庁職員が指導者としての他郡での経験やノウハウの共有を行った。O&M メカニズムを構築・運用しているムンバ郡の経験は、中央州の4郡にとって学習教材となり、プロジェクト開始時の動機づけとして有効だった。さらに、同手法は、北部州やコッパーベルト州などの他ドナー対象地域で SOMAP モデルの実施促進にも活用された。この普及方法の成果により、次フェーズでは州支援チームの行政官の間の学習 (peer learning) も実施予定である。

(3) 文化的・政治的配慮によるコミュニティのプロジェクト受容能力の向上と実施促進

コミュニティレベルでの O&M に関する最大の課題は、住民の費用負担である。住民は最終的には料金徴収に理解を示すことが多いが、チーフダムといわれる伝統的統治制度の首長、地元選出の郡議会議員が選挙公約で水道料金の無料制を公約している場合もあった。このため、プロジェクトでは SOMAP2 から伝統的リーダーを取り込み、既存の権力関係のなかでモデルが浸透できるように郡が配慮することが重要であると考えた。そこで、コミュニティでの活動開始時に伝統的リーダーに対して、NRWSSP、費用負担を含めた O&M 原則、給水組合の組織強化、伝統的リーダーの役割などについてのオリエンテーションを行うこととした。特に、郡が正式にラジオを通じて、O&M に関する住民負担、部品の販売所設置などについて情報発信をした対象地では、部品の購入額が増加する傾向があった。このように、政治的コミットメントを表明したうえでの情報発信と啓発活動は、コミュニティの住民主体の O&M に対する受容能力を高め、活動を実施促進することにつながった。

(4) 外部条件を内部化するマネジメント

本件の特徴は、プロジェクトで開発された SOMAP モデルが計画時に国家レベルの上位プログラムに既に主流化されており、今後もバスケット基金を通して実施予算が確保される見込みが高く、投資効率が高いことである。他方、地方分権化政策、国家プログラム、他ドナーのプロジェクトなどの実施状況は、プロジェクトの進捗状況にも直接的な影響を与えた。このような外部条件による状況変化にプロジェクトと C/P 機関は柔軟に対応し、専門家は C/P 機関と協議しながら、柔軟に計画変更や活動追加などの措置を行った。

5. 評価上の留意点

本件で開発したモデルは、国家プログラムに位置づけられていることから、上位目標の指標は同プログラムと整合し、稼働率、故障期間と設定した。指標データ入手は NRWSSP の IMS から可能とされていたが、同システムの実施遅延により一部未入手である。さらに、施設の修理や維持管理の実施状況を計測する指標として、修理部品販売額も含めている。プロジェクトでは、これまでの給水施設の O&M は住民負担を原則としながらも、最終的

には無料配布や修理などが政府やドナーによって行われてきたことから、最大の課題は住民の政府やドナーに対する依存体質にあるとしている。プロジェクトとしては、この住民意識を変化させるために、啓発活動、情報提供、部品の流通網整備などを行ってきた。したがって、部品販売額は、住民の外部者に対する依存、あるいは自己責任に対する意識の変化を図る指標としても位置づけられる。

【参考文献】

- ・ プロジェクト研究会配布資料
- 北島知美 (2009) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト フェーズⅡ 地方給水維持管理能力強化/プロジェクト管理 専門家業務完了報告書』 JICA
- JICA (2010) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト プロジェクト 2 終了時評価報告書』 JICA ザンビア事務所
- JICA (2008) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト プロジェクト 2 中間レビュー調査報告書』 JICA ザンビア事務所
- JICA (2007) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト プロジェクト 2 事前調査報告書』 JICA ザンビア事務所
- 高橋逸郎 (2007) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト 業務調整/地方給水維持管理能力強化 専門家業務完了報告書』 JICA
- 松谷曜子 (2010) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト フェーズⅡ 地方給水維持管理能力強化/プロジェクト管理 専門家業務完了報告書』 JICA
- 吉澤靖子 (2010) 『地方給水維持管理能力強化プロジェクト フェーズⅡ 地方給水維持管理能力強化 (地方自治体 専門家業務完了報告書)』 JICA
- Republic of Zambia, Ministry of Local Government and Housing (MLGH) and JICA (2010) Project Final Report SOMAP Phase II Zambia, MLGH and JICA.
- MLGH and JICA (2007) Final Report for the Sustainable Operation and Maintenance Project for Rural Water Supply (SOMAP), MLGH and JICA.
- MLGH (2010) RWSS O&M Implementation Manual & User Guide: 1st Edition, Republic of Zambia, Ministry of Local Government and Housing.
- MLGH (2009) Sustainable Operation and Maintenance Programme for Rural water Supply: O&M Activities Management Manual for District Local Authorities; 2nd Edition, Ministry of Local Government and Housing.
- MLGH (2008) Supply Chain Management Manual for Rural Water Supply; 1st Edition, Ministry of Local Government and Housing.
- MLGH (2007) National Guidelines for Sustainable Operation and Maintenance of Hand Pumps in Rural Areas, JICA.

事例5：バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（フェーズⅡ）

案件概要表

パターン分類	全体の開発をめざす案件、地方行政サービスの計画・提供能力を向上する案件		
国の特徴	----	実施時期	2005年6月から2010年5月
実施機関	地方自治・農村開発・協同組合省 農村開発協同組合理 農村開発公社（BRDB）		
協力機関	バングラデシュ農村開発アカデミー、バングラデシュ農業大学		
日本側協力機関	京都大学東南アジア研究所、アジア経済研究所、特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会		
投入	<p>日本側：長期専門家3名（チーフアドバイザー、農村開発/住民参加、業務調整/ジェンダー）、短期専門家（農村開発/参加型開発、研修運営管理、研修教材、村落委員会自立発展性調査、政府関係開発機関・インパクト調査、研修・人材育成体制強化）、研修員受入、交換技術研修、現地業務費</p> <p>相手国側：カウンターパート配置、土地・施設提供、現地業務費</p>		
対象地域	タンガイル県カリハティ郡の全11ユニオン、コミラ県ティタシュ郡の2ユニオン、メヘルプール県中央郡の2ユニオン		
対象者	バングラデシュ農村開発公社、ユニオン調整委員会（UCC）、村落開発委員会（GC）		
上位目標	バングラデシュにおいて、地域の特性に応じた仕組みにより、村落住民の意向が反映された開発が行われる。		
プロジェクト目標	村落住民と末端の農村開発行政機関を結び、村落住民の意向が開発に反映される仕組み（リンクモデル）が対象地域において機能し、その普及の体制が整う。		
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. ユニオン調整委員会（UCC）の連絡調整を担うユニオン開発官・オーガナイザーがBRDBの行政官として育成される。 2. UCCが、郡、ユニオン（行政村）、村落間の連携を強化する土台として機能する。 3. 村落開発委員会（GC）を中心として農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが機能し、この仕組みを通じて住民の生活の質が向上する。 4. リンクモデルの実施体制がBRDBにおいて構築される。 5. リンクモデル普及のための人材育成の体制が確立される。 		
前提・外部条件	<p>〔前提条件〕農村住民がプロジェクトに反対しない、ユニオン開発官、オーガナイザー、カウンターパート、補助職員を含むプロジェクトの人員を雇用する予算がバングラデシュ政府によって確保される。</p> <p>〔外部条件〕研修を受けたユニオン開発官、オーガナイザーがプロジェクトに継続して勤務する、各省の普及員が継続してユニオンに派遣される、リンクモデル活動の予算が確保される、BRDBが農村開発を主管する政府組織として存続する、農村開発がバングラデシュ政府の政策として維持される。</p>		
JICA 先行・関連案件	<ul style="list-style-type: none"> ・研究協力（1986～1990年度、1992～1995年度） ・住民参加型開発行政支援フェーズⅠ（2000～2004年） ・青年海外協力隊派遣（村落普及員） 		

[出所]JICA（2010）『行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（フェーズⅡ）業務完了報告書』

1. コミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

バングラデシュでは人口の70%が暮らす農村で、縦割り行政の弊害と行政側の資源不足から住民に必要な行政サービスが行き届いているとは言い難く、住民ニーズが行政側に吸い上げられてこなかった。このような問題に対し、日本とバングラデシュとの共同研究の経験を基に、村落住民と地方行政を結ぶための戦略として「リンクモデル」が提案された。次いで JICA 技術協力プロジェクトとして農村開発プロジェクトが実施され、同モデルが4ユニオン¹で構築された。

Box1: リンクモデルとは

リンクモデルは、村落住民と村落開発にかかわる地方行政機関をつなぎ、開発過程に村落住民のニーズを取り込むための仕組みである。その構成要素は、①各村落単位で構成される村落開発委員会（Gram Committee: GC）*、②ユニオン評議会の議長が長となり、そのメンバー・各 GC の代表者・政府開発機関（Nation-building Department: NBD）**の普及員・NGO 代表が集まるユニオン調整委員会（Union Coordination Committee: UCC）***、③これらを結びつける役割を果たすユニオン開発官であり、各行政サービスの間の調整を促進し、こうした行政サービスを村落住民につなげるものである。この横のリンクと縦のリンクの構築においては村落住民のイニシアティブを最重要視していた。

*GC は、包括的組織として、公共サービスの受け皿機能、村内の資源動員機能、UCC を通してユニオン評議会を含めた政府事業をモニタリングする役割を果たしている。

**NBD は開発、普及を行う政府機関の総称。農業局、保健局、家族計画局、漁業局、畜産局など。

***UCC が実施する UCC 会議（UCCM）はユニオン評議会の下部組織として位置づけられる。PRDP2 では UCCM メンバーであるユニオン評議会関係者、NBDs 普及員、GC 代表者（いずれも C/P 実施機関 BRDB の直接の指揮命令系統下にはない）の UCCM 出席を確保するため、政府官報により「プロジェクト実施対象ユニオンがプロジェクト実施期間限定」で UCC を設置し、UCCM を実施することを義務づけた。

このような背景の下、本件では、行政とコミュニティが協働することによって、村落住民の意向が開発に反映される仕組みを構築し、その普及体制が整備されることを目的としていた。リンクモデルを通じた普及体制の整備により、普及サービスの効果・効率の向上、ユニオン評議会²の行政能力の向上、公正なインフラ整備の実現などが期待されていた。プ

¹ バングラデシュの行政区分は大きいものから順に行政区（Division）（6）、県（District, Zila）（64）、ウポジラ・郡（Upzila, Thana）（464）、ユニオン（Union）（4,488）。それぞれの行政区分の平均人口は、行政区 2,300 万人、県 200 万人、郡 30 万人、ユニオン 3 万人である。[出所] JICA（2004）『バングラデシュ人民共和国参加型農村開発プロジェクト（フェーズ II）事前評価調査報告書』

² Union Parishad: ユニオンでは首長（ユニオン議長）と議員が住民の直接選挙で選ばれ、ユニオン評議会を構成する。ユニオン評議会の議員は合計 12 名である。一般的にユニオンは 2、3 のグラム（村落）を 1 つとする 9 つの選挙区（ワード）に分けられ 9 名が選出される。このほかに女性議員 3 名が選出される。ユニオン評議会の機能は、村の紛争調停、村道整備などのユニオンの開発計画を策定し郡に上申する役割、郡や上位の行政機

プロジェクト終了後、最終的にはバングラデシュ全体で同モデルを活用し、住民の意向が反映された開発が行われることをめざしていた。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

バングラデシュには約 4,500 のユニオンがあるが、本件の対象となるユニオンは限定的である。フェーズⅠでは、4 ユニオンを対象としてリンクモデルの有効性を実証したのに対し、フェーズⅡでは、同モデルの定着や汎用性・実用性を高めるために、タンガイル県の全 11 ユニオンと他の 2 県 4 ユニオンの計 16 ユニオンを対象とした³。本件の事前評価時には、JICA 支援による普及展開は前提としておらず、リンクモデルのバングラデシュ政府による普及・展開をめざしていた。具体的には、①農村開発公社 (BRDB)⁴によるユニオン開発官・オーガナイザーの配置、②ユニオンによるユニオン調整委員会 (UCC)⁵と同会議の設置、③地方政府庁がユニオンに配分するブロック基金の活用などによる GC スキームの実施一である。

プロジェクト開始時点では、プロジェクト終了後の具体的なシナリオやそのための方法について明確ではなかった。そのため、「リンクモデルの普及体制が整う」というプロジェクト目標が、具体的にリンクモデルの全 4,500 ユニオンでの実施をめざすのか、リンクモデルを BRDB の本来業務にするのかなどについては、議論はされつつも明確な方針を示すに至らなかった⁶。そのため中間評価調査後、関係者の間で協議を重ねた結果、プロジェクト終了後のめざすべき姿として、①BRDB による後継プロジェクトの実施 (200 ユニオン対象)⁷、②ユニオンからユニオンへの普及、③政策への反映 (他ドナーとの連携⁸、新ユニオン法への UCC 会議の反映) 一など、同モデルの面的拡大・普及展開のためのシナリオとその方法が具体化されていった (詳細は後述)。

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

本件での成果の対象は、表 7 に示すように成果ごとに異なる。成果 1 から 3 はユニオンレベル以下 UCC、ユニオン開発官・オーガナイザー、村落開発委員会 (GC) によって達成されるものである。一方、成果 4 と 5 はリンクモデルの実施体制の構築 (成果 4)、同モデル普及のための人材育成制度の構築は、専門家の支援を受けながら、C/P 機関である

関で決定された開発計画の実施、上部機関から指示された援助物資の配布、証明書の発行などである。自主財源は住民から徴収される土地・家屋税、チョコダール税、各種サービス税などであるが、年間 9 万タカ程度。政府補助金が 4 万タカ強。ユニオン評議会には、県から派遣されたユニオンセクレタリが 1 名いる以外は、9 名のチョコダールと呼ばれる警備員・使い走りの吏員がいるだけである。[出所] 同上

³ メヘルプール県 (2 ユニオン)、コミラ県 (2 ユニオン)。

⁴ Bangladesh Rural Development Board

⁵ Union Coordination Committee

⁶ プロジェクト開始時の PDM には成果 4.8 として「リンクモデルセル (リンクモデルを実施するために BRDB 内に設置されたプロジェクト期間限定の推進室) が BRDB 組織図に位置づけられる」という項目があった。しかし、実現可能性が乏しいことから中間評価後の PDM 改定の際に削除された。

⁷ 日本政府の債務救済無償を活用し、2009 年から 2014 年までの 5 年間 5 億タカ (約 7 億程度) で実施。

⁸ 地方ガバナンス支援プロジェクト (Local Government Support Project : LGSP)。

BRDB によって達成される（成果 5）。ただし、ユニオン開発官・オーガナイザーは、既存の組織制度に基づいて育成した政府職員ではなく、プロジェクトが外部雇用・育成した人材であるために、プロジェクト終了後の後継案件では、これら外部人材を雇用・育成し、外部資源に依存した形でモデルを実践すると想定された。

表 7 成果と対象

成 果		成果対象
成果 1 (モデル開発)	UCC の連絡調整を担うユニオン開発官・オーガナイザーが BRDB の行政官として育成される	ユニオン開発官・ オーガナイザー
成果 2 (モデル開発)	UCC が、郡、ユニオン（行政村）、村落間の連携を強化する土台として機能する	UCC、 UCC 会議参加者
成果 3 (モデル開発)	GC を中心として農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが機能し、この仕組みを通じて住民の生活の質が向上する	GC、NBD
成果 4 (制度化)	リンクモデルの実施体制が BRDB において構築される	BRDB
成果 5 (制度化)	リンクモデル普及のための人材育成体制が確立される	BRDB

(2) 成果・指標の設定

本件の成果指標も、表 8 のように成果に呼応して複層的レベルで設定されている。成果 1 から 3 は、ユニオン以下のレベルの活動成果を計測するもので、ユニオン開発官・オーガナイザーの人材育成（成果 1）、ユニオン評議会・会議参加者の情報共有と広報活動（成果 2）、GC の組織化・能力開発（研修）・会議数・計画書数・実施スキーム数（成果 3）である。成果 4 と 5 は、プロジェクト事務所・リンクモデル室の協力の下、BRDB による制度化・普及展開のための成果指標である。通常、モデルの制度化による普及活動はプロジェクト終了後に実施されることが多いが、本件では、上記のとおり中間評価時にプロジェクト終了までの方針が明確化され（BRDB による後継プロジェクトの実施）、その結果成果 4 の指標に「BRDB が独自の予算・人材でリンクモデルを開始すること」が明示されている⁹。

⁹ PDM の成果 4. 成果指標 4.8 「BRDB が独自の予算と人員でリンクモデルを開始する」は中間評価後の PDM 改定の際に追加された。

表8 成果と指標

成果	成果指標
成果1	1-1 ユニオン開発官 16 名とオーガナイザー16 名が継続して配属される。 1-2 ユニオン開発官・オーガナイザーが経験に基づきリンクモデルを説明できる。
成果2	2-1 関係者の出席率(ユニオン評議会 60%、NBDs 60%、GC 60%、NGOs 60%) 2-2 16 ユニオンに掲示板が設置される。 2-3 掲示された情報数 2-4 研修を受けた UCC 会議参加者の数(ユニオン評議会、NBDs、GC、NGOs) 2-5 PRDP(本プロジェクト)の経験が郡オフィサーの間で共有される。
成果3	3-1 各ユニオンで GC が 60%の村で形成される。 3-2 開催された GC 会議数 3-3 形成された女性部会数 3-4 UCC 会議に提出された GC スキーム計画書数 3-5 実施された GC スキーム数 3-6 GC 会議に参加した各省普及員数 3-7 GC の 80% がトレーニングを受ける。 3-8 GC の 70%が継続して GC 会議を開催する。 3-9 プロジェクトの便益が証明される。
成果4	4-1 リンクモデル室に提出されたリンクモデルに関する県次長の報告書数 4-2 開催された会議数 4-3 ホームページの開設 4-4 実施されたセミナー数 4-5 BRDB 職員のリンクモデルに対する理解が高まる。 4-6 リンクモデルの実施マニュアルが作成され、BRDB が認知する。 4-7 プロジェクト事務所・リンクモデル室が行動計画を策定する。 4-8 BRDB が独自の予算と人員でリンクモデルを開始する。
成果5	5-1 策定された研修計画 5-2 リクルートされた講師数 5-3 作成された研修カリキュラム数 5-4 県次長、副次長(研修)が UCC 会議と GC 会議に出席した回数

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

コミラ県ティタス郡、メヘルプール県・ショドール郡の選定基準は、過去の協力隊派遣の経験などがある地域のなかから地理的なバランスを考慮して選択された(プロジェクトの活動の中心はフェーズ I の対象地域であり、ダッカからも近くバングラデシュのほぼ中央に位置するタンガイル県カリハティ郡とされた。これに対しコミラ県ティタシュ郡は国土の東側、メヘルプール中央郡は西側に位置する)。

また、新規対象ユニオンの選定基準として、①ユニオン評議会議長が協力的である、②ユニオン庁舎が建設されているか建設予定である一ことを考慮した。

(2) 資源・規模

1) 小規模インフラ

プロジェクト実施期間中、研修や GC スキームの実施予算はプロジェクトから供与された。GC スキームは 1 件当たり数万タカ程度（プロジェクトからの支援は 3 万 5,000 タカを上限）の「公共」の小規模事業である。GC スキームの実施にあたってプロジェクト側が GC に課した前提条件は、①地権者との調整は内部で解決されていること、②必要な土地や砂は村が負担すること、③総事業費の 20%を役務提供・現金で負担すること、④ユニオン税を滞納分もあわせて完納していること一だった。プロジェクトとしては、GC スキームの 20%費用負担については、GC 側のオーナーシップを高めること、ユニオン評議会税の完納については、当時から脆弱であったユニオン評議会の自主財源確保に貢献すること、ユニオン評議会税完納がユニオン評議会側のプロジェクト支援へのインセンティブになることが期待された。

2) 人的投入

本件では、C/P 機関・政府機関以外の人的投入の規模をプロジェクト半ばの中間評価以降低減し、相手国政府の制度にできる限り近づけ、協力終了後の持続性を確保することに努めた。プロジェクトの人的投入は日本人専門家だけでなく、フェーズ I から継続して雇用されていた多数の現地スタッフも含まれていた。現地スタッフは新任ユニオン開発官・オーガナイザーの現場での活動を支援し、その知見・経験がプロジェクト実施の促進要因となった。しかし、中間評価調査以降（2008 年 3 月）、ユニオン開発官・オーガナイザーのみでのリンクモデル実施を徹底するために、これらスタッフによる現場指導は行わず、モニタリングに徹することにした。ユニオン開発官・オーガナイザーの管理は、BRDB 郡職員（URDO/ARDO）¹⁰が行うように徹底し、転勤などの人事管理、問題発生時の対応策の決定なども BRDB の規則と慣行に沿って行った。この結果、リンクモデルが BRDB の通常の管理体制のなかでも実施可能性があることが示された。これを基に、プロジェクトは、ユニオン開発官のユニオンへの配置の制度化に対する政策提言を試みた（詳細は後述）。

(3) 形態

1) 人材育成体制の確立

リンクモデルが自立的に普及・展開できるように、フェーズ II では人材育成体制を確立することを重視した。フェーズ I では研修事業は現地活動の一部に位置づけられていたが、フェーズ II では、BRDB の既存の研修を改修して「リンクモデル研修センター」とし、①研修計画策定、②講師雇用、③カリキュラム作成、④研修結果のモニタリング評価一を一括して行った。また、本件が後半以降 UCC 会議普及に軸足を移しはじめたのちには、プ

¹⁰ Upazila Rural Development Officer: 郡農村開発官、Assistant Rural Development Officer: 農村開発官補。

プロジェクト実施対象地域以外のユニオン評議会関係者に対する UCC 研修を同センターで実施し、主に地方自治体関係者を対象とした研修実施を主要な業務とする国立地方自治研修所（National Institute of Local Government: NILG）との連携を開始した¹¹。

2) 実践型研修の導入

プロジェクトの中心的役割を果たすユニオン開発官・オーガナイザーの研修に関しては、実地研修（OJT）を中心に「実践から学ぶ」ことを重視した。新任者研修は JICA の研修専門家がコース設計をし、専門家のほかフェーズ I のユニオン開発官経験者である現地プロジェクトスタッフなどが講師を務めて実施された。フェーズ I の 4 ユニオンでの現場視察をはじめ、担当ユニオンへ配置して数カ月後は UCC 会議、GC 結成などの重要な局面で専門家や JICA 雇用スタッフが同行し、事前に準備会議、事後に反省会を繰り返した。以降、新任ユニオン開発官が独力で活動を実施する際、先行実践の経験に基づいてリンクモデルを展開できるような仕組みができていた。さらにユニオン配属後の一定程度の現場経験ののちに、GC の組織化、GC スキームの計画実施、予算公開手順など個別技術に関する補完研修が随時実施された。

(4) ベースライン調査

本プロジェクトの事前評価調査時、コンサルタントによって標本調査によるベースライン調査の実施方法が設計された。これは、プロジェクト対象地域の住民の社会経済状態、行政普及サービスに対する認知度、外部へのアクセスについてプロジェクト開始前の状況を把握し、プロジェクトによる介入後と比較することを目的としていた。その内容は、①世帯の基礎データを把握する指標、②経済状況（保有農地、保有畜産数、収入など）、③衛生状況（トイレの有無と飲料水源）、④村・パラのリーダーシップとの関連、⑤世帯内での意思決定、⑥行政普及サービス認知度とアクセス、⑦村の外部へのアクセス、⑧開発予算認知度、⑨ユニオン税の納入などだった。ベースラインに基づいて、プロジェクト終了前の 2010 年 2 月にはインパクト調査が実施された。その結果、プロジェクトの前後で住民の行政普及サービスに関する認知度とアクセスが向上していることが確認された。また、プロジェクト対象地域と域外の地域との比較においても、リンクモデルの実施によって住民の行政普及サービスへの認知度とアクセスが向上することが確認された。

(5) JOCV との連携

本件では、コミュニティ協働活動を実施するために JOCV と連携し、この JOCV による活動はプロジェクトの成果発現にも貢献した。実施時期によってその役割が異なるために以下のとおりその活動内容を示す。

プロジェクト前半（2005～2008 年）：プロジェクト活動（リンクモデル）が対象地域で

¹¹ 現在（2010 年 12 月）、地方自治・農村開発・協同組合省への個別専門家の現地業務費を活用し、同様の UCC 会議研修を同研修所で実施している。本研修には NILG 職員を講師として招き、本研修を NILG で実施する予定もある。将来的には、NILG が実施する UP 関係者を対象とした正規研修コースに UCC 会議のコンセプトを反映させること、NILG の課題別研修として UCC 会議研修コースを創設することを目標としている。

機能することを確保する時期であり、この期間に派遣された JOCV は、ユニオン開発官/オーガナイザー（JOCV の実質的カウンターパート）と共にリンクモデルの開発を行い、現場における JOCV の知見や試みがプロジェクトの現場業務全体の改善に役立った。この成果は、プロジェクト前半期に整備したいくつかのガイドライン（GC スキームガイドライン・現場提案型研修ガイドラインなど）にも直接反映されている。

プロジェクト後半（2008～2010年）：現場業務はほぼ軌道にのりユニオン開発官/オーガナイザーも JOCV の協力なしでほぼ業務を展開できるようになり、JOCV の役割はユニオン開発官/オーガナイザーと共に現場で支援活動・モニタリングを行うことに変化した。JOCV の新たな活動の試行によりガイドラインを改訂し、ユニオン開発官/オーガナイザーの活動の活性化を図った。プロジェクトの軸足がプロジェクト前半に確立されたリンクモデル（特に UCC 会議）の普及に移行するに伴い、専門家の活動も現場から中央へ移行したが、JOCV の直接体験に基づく「現場に根ざした経験的な知見」は関係ドナーや省庁関係者との協議に有益だった¹²。

4. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 行政サービスの向上のための垂直的・水平的連携強化

リンクモデルは、末端行政機関のユニオンに地域開発関係者の情報交換の場である UCC を設置し、郡、ユニオン、コミュニティの垂直的連携、NBD 間の水平的連携を構築することによって機能する。この連携関係の構築のために、官報¹³で各ユニオンでの UCC 結成と各省庁の普及員の参加を指示し、PRDP2 の実施体制を確保した。月 1 回開催される UCC 会議にはユニオン評議会関係者、NBD、GC 代表者、NGO などが参加し、NBD からの事業紹介や GC 訪問の調整、NGO からの情報提供などを行った¹⁴。UCC は会議を開催し、GC を結成し GC スキームを実施することで存在意義を発揮し、ユニオン以下の開発行政を調整する重要な機能を果たすようになった。プロジェクト後半、ユニオンー郡 BRDBーBRDB 本部（リンクモデル室）の指揮系統、報告書の形式なども整備され、BRDB の通常の管理体制に位置づけられた。しかし、郡開発調整会議（UpDCC）¹⁵では、本件やリンクモデルの関連事項が議論されていたが、プロジェクトへの協力要請の意味合いが大きく、郡ーUCCーGC という縦のリンクモデルが開発行政に位置づけられたわけではなかった。

(2) モデル制度化・予算確保のための働きかけ

中間評価調査でリンクモデルの確立が確認されて以降、関係者の間でリンクモデルの制度化・普及展開についての働きかけが活発化した。具体的には、①他ドナー、相手国政府関係者への説明資料・DVD などの配布、②メディアによる広報、③相手国の後継プロジェ

¹² 本件の派遣専門家への調査結果

¹³ Gazette Notification

¹⁴ ユニオン評議会議長が会議の議長を務めるが、会議を準備し実質的に運営するのはユニオン開発官だった。

¹⁵ UpDCC (Upazila Development Coordination Committee): 郡内の全ユニオン評議会議長がメンバーとなり、その代表が輪番で議長を務め、開発関連の政府機関と郡内の開発問題を話し合う月例会議。ただし、UpDCC は郡会議室で開かれ、中央政府からの任命官である郡長が実質的には会議を取り仕切る。

クト承認関係者の現場視察（海外類似事例の視察を含む）、④政治家・国会議員へのリンクモデルの理解促進、⑤セミナーの開催と他のセミナーでの発表、⑥他ドナーとの良好な関係構築—などである。このように、相手国政府、他ドナー、メディアに対し、継続的かつ広範にアプローチすることによって地方行政分野での「JICA・PRDP・リンクモデル」の存在感の確立に成功した。このような多方面での活動のなかで、日本側・バングラデシュ側のプロジェクト関係者は協議を重ね、プロジェクト終了後の同モデルの制度化・普及展開の方法について以下のとおり収斂していった。

1) 簡易化したリンクモデルの他地域への適用

相手国政府（BRDB）による後継プロジェクトについては、日本大使館、JICA 現地事務所からの債務救済基金（約 7 億円）の活用検討の示唆を受け、BRDB・農村開発協同組合局の次官・幹部職員による現場視察とリンクモデルの普及拡大に関する議論のなかで具現化していった。後継プロジェクト案の形成は、現地スタッフを含む BRDB が主体となっており、JICA 専門家は実施ガイドライン作成等の側面サポートに徹した。後継プロジェクトはリンクモデルを簡易化・標準化しながらも、プロジェクトでつくられた GC、UCC、ユニオン開発官などの「例外的制度」を適用し、200 ユニオンを対象として実施される。ユニオン開発官はフェーズⅡでは 1 名が 1 ユニオンを対象としていたが、後継プロジェクトでは 1 名が 2 ユニオンを担当し、同じく 1 ユニオンにつき 1 名配置されていたオーガナイザーについては基本的に廃止することが決定された。さらに、他プロジェクトと連携することによって、相乗効果を高めることにしている¹⁶。一方、プロジェクトとして担保すべき点は、UCC 会議・GCM について、①公開の場であることを確保する、②構成員の選定の公平性を確保する、③ボトム・アップによる計画に基づいた資源分配の公平性を確保する—などである。

2) ユニオン間普及

ユニオン間普及は、世界銀行の「水平的学習プログラム」（Horizontal Learning Program: HLP）を通して実践されている¹⁷。同プログラムは 2007 年 11 月に世銀の水衛生プログラムが地方行政局（水部門）と協働で開始したもので、6 郡 56 ユニオンから始まり、現在、24 郡 232 ユニオンが参加し、JICA を含む 22 の援助機関・プロジェクトが支援している。その活動内容は、ユニオン間の相互訪問による成功事例の共有とその取り組みの実践で、ユニオンが自ら成功事例を選定して実施する。同プログラムを通して、全国 40 ユニオンに PRDP で試された UCC 会議が導入されている。近年、中央からユニオンへの開発交付金は増加傾向にあり、ユニオンは自治体としての自由度も高まり、農村地域開発、地方行政強化の起点になりつつある。このため、水平的学習はユニオン相互の学習と制度化の場、政策化の発信基地として位置づけられる。さらに現場レベルのドナー協調の場としても機能

¹⁶ 特に世銀、UNDP が支援している LGSP では、全 4,500 ユニオンに対して約 150 万円の開発資金を配分するプロジェクトを実施中であり、GC スキーム実施のための共同出資など後継プロジェクトとの連携が期待される。

¹⁷ HLP については BOX4-1 「バングラデシュの水平学習プログラム」 P.78 を参照。

しており、他機関によるリンクモデルの部分的導入も期待できる¹⁸。

3) 制度化への働きかけ

リンクモデルの政策化・制度化に関しては、UCC、ユニオン開発官、GC というリンクモデルのすべての構成要素ではなく、現行のユニオン地方行政制度の最も共通点が多くしかも追加的費用がかからない UCC/UCC 会議の制度化を試みることにした。2009 年 10 月の新ユニオン法の作成過程では「ユニオンで働く政府関係機関のフィールドワーカーは当該ユニオン評議会に対して説明責任を有する」といった条文を加えることで、UCC 会議の実施がユニオン開発行政の制度として実現されるように働きかけた。これに関連して、ドナー会合、立法府や行政府へのロビー活動、ユニオン評議会、メディアなどを通じた世論喚起を行った。この活動が発展し、2010 年 2 月には国会の「地方行政農村開発に関する常任委員会」で「農村開発協同組合局は UCC 会議の全国での実施に向け必要な措置をとる」との決議がなされた。また、上記世銀と地方行政局等の進める「水平的学習プログラム」(Horizontal Learning Program) に積極的にかかわることにより、ユニオン同士における実質的な UCC の普及を同時並行で進めた。これらプロジェクト実施機関の枠を大きく超えた働きかけのすべてが結びついた結果、プロジェクト終了 9 カ月後の 2011 年 2 月に、UCC はユニオン開発調整委員会 (Union Development Coordination Committee : UDCC) としてバングラデシュ地方行政のひとつの政策として全国的に制度化されるに至った¹⁹。

5. コミュニティ協働の取り組みの持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

事前評価調査では指摘されていないが、本件は実施機関である BRDB の本来業務から大きく異なった事業内容をもつプロジェクトである。この点がリンクモデルの制度化・普及展開を具体化する際の大きな制約要因となった。BRDB は地方自治・農村開発・協同組合省の農村開発協同組合局に所管され、農民協同組合を通じて総合的な農村開発の実現をめざす政府組織である。その設置法には、マイクロクレジットなどの事業を通じて農民協同組合を強化すると役割が明記されている。これに対し、本件は郡、ユニオンという地方行政組織を核とし、農村を GC という形で組織化するもので、BRDB 設置法が想定する事業範囲を超えている。したがって、通常予算に依拠し BRDB の本来業務としてリンクモデルを制度化することは困難であり、後継案件はあくまで「プロジェクト」として実施している。

このような状況下で、プロジェクト実施関係者は、実施機関以外の政府関連機関やドナーとの協議・連携のなかにその対応策を求めた。プロジェクト後半、バングラデシュでは地方行政強化の潮流が鮮明となり、国会議員の権益と利害衝突が少ない末端の地方自治体であるユニオン強化は、地方開発において重要な位置を占める傾向にあった。そこで、プ

¹⁸ 特にスイス開発公社が進めるユニオン行政強化プロジェクトとは数度にわたる相互訪問と協議を行い、スイスが進めるユニオン開発部門委員会強化と UCC 会議の制度化の双方をお互い協力して地方行政局に働きかけた。

¹⁹ UDCC は、新ユニオン法: Local Government (Union Parishad) Act 2009 の細則という位置づけで、地方行政局による通達 (Circular) として制度化された、

プロジェクトでは、プロジェクト実施機関やバングラデシュ地方行政を取り巻く全体状況を熟慮した結果、あえて「モデルの解体」に踏み切り、リンクモデルの構成要素のひとつである UCC 設立と UCC 会議の普及・制度化に焦点を絞った。

本プロジェクトでは、モデル自体の有用性、プロジェクト実施機関の本来業務との乖離、そしてモデルの普及・制度化の実現性、との狭間のなかで試行錯誤を重ねてきた。実施機関の本来業務との整合性、当該セクターにおける将来のシナリオを深慮したうえでの実現可能なプロジェクトデザインの必要性は、今後の教訓とすべきである。一方で、プロジェクト開始時に 3 年先、5 年先のすべて見通すことが非常に難しいのも事実である。本プロジェクトでは、BRDB による「プロジェクト」としての継続、「水平的学習プログラム」などを通じたプロジェクト対象地域や組織を越えた普及の働きかけ、確立されたモデルの全体的な普及ではなくモデルの部分的な制度化などが示すように、PDM の改定や当初のプロジェクト活動の枠を超えた働きかけなど、状況に合わせた柔軟かつ積極的な取り組みが重要かつ有効であった。

【参考文献】

- ・ プロジェクト研究会配布資料
- JICA (2008) 『バングラデシュ人民共和国 参加型農村開発プロジェクト フェーズⅡ 中間評価調査報告書』 JICA バングラデシュ事務所
- JICA (2004) 『バングラデシュ人民共和国 開発パートナー事業 貧困層のエンパワーメントを通じた住民参加型農村開発計画 終了時評価報告書』 JICA アジア二部
- JICA (2004) 『バングラデシュ人民共和国 参加型農村開発プロジェクト フェーズⅡ 事前評価調査報告書』 JICA 農村開発部
- 藤原洋二郎 (2008) 『行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト フェーズⅡ 専門家派遣 (村落委員会の自立発展性調査) 専門家業務完了報告書』 JICA
- 宗像 朗 (2010) 『バングラデシュ人民共和国 参加型農村開発プロジェクト フェーズⅡ 業務完了報告書』 JICA
- 渡辺広毅 (2010) 『行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト フェーズⅡ 農村開発・参加型開発』 JICA
- PPRC (Power and Participation Research Centre) (2010) Impact Survey on NBDs service Delivery, PRDP2: Summary Report, JICA.
- Swapan Kumar Dasgupta (2009) Survey on UCCM of PRDP Unions and UP Meeting of Non-PRDP Unions in Tangail, JICA and Bangladesh Rural Development Board (BRDB).

事例6：バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト

案件概要表	
パターン分類	特定課題の目的達成を図る案件
国の特徴	--- 実施時期 2006年7月から2011年6月（1年延長）
関係機関	保健家族福祉省家族計画局・保健サービス局、ノルシンディ県家族計画局・保健サービス局、郡家族計画局・保健サービス局、ユニオン評議会、県下公立病院・家族福祉センター
投入	日本側（総額3億9,000万円：終了時評価調査時）：長期専門家3名（チーフアドバイザー、地域保健、業務調整）、短期専門家（管理情報システム、情報教育コミュニケーション、地域保健、コミュニティ活動評価分析）、研修員受入（14名）、現地業務費 相手国側：カウンターパート配置、プロジェクト事務所、医療機材、医薬品、消耗品の供給、プロジェクト事務所維持管理費
対象地域	ノルシンディ県6郡
対象者	対象地域住民（特に妊産褥婦と新生児）、対象県下家族計画局・保健サービス局職員
上位目標	プロジェクトから抽出されたリプロダクティブヘルスサービスの方法論が標準化され他県に適用される。
プロジェクト目標	対象県の妊産褥婦と新生児の健康状態が改善される。
成果	1. プロジェクトの経験・教訓が保健省中央レベルで共有され、活動の促進に必要な意思決定がなされる。 2. 安全な出産のためのサービス提供体制が対象県以下で強化される。 3. 女性と新生児が産科・新生児ケアを利用するための地域支援が促進される。
前提・外部条件	[前提条件] プロジェクトの概念、各関係者の役割・責任が関係者間で共有され、確実に理解される。 [外部条件] 研修を受講した主要カウンターパートの頻繁な移動が起こらない、洪水などの天災によりプロジェクトの実施が大幅に遅れない、政権交代などにより国の保健政策・方針に変更があった場合、合意されたプロジェクトの概念や手法に影響を及ぼさない、保健栄養人口セクタープログラムが中断されない、保健政策が大幅に変更しない、国の政治、経済、社会状況が悪化しない。
JICA 先行・関連案件	<ul style="list-style-type: none"> ・青年海外協力隊派遣（6名） ・母子保健研修所改善計画（無償資金協力）（1998～2000年） ・リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト（技術協力）（1999～2004年） ・緊急産科医療サービス強化支援計画（無償資金協力）（2001年、2003年） ・リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト（開発パートナー事業）（2001～2004年）

【出所】 JICA（2010）『バングラデシュ人民共和国・母性保護サービス強化プロジェクト 終了時評価報告書』

1. パターン別のコミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

バングラデシュは、2003年から開始した保健栄養人口セクタープログラム（Health Nutrition and Population Sector Program: HNPSP）のなかで、妊産婦死亡率と乳幼児死亡率の削減を重要課題として取り上げている。妊産婦死亡率は出生10万対570（2005年）、5歳未満の幼児死亡率は出生千対54（2008年）と依然として改善の余地が大きい¹。その背景として、保健サービスへのアクセスの課題、つまり①受診決定の遅延、②施設到着の遅延、③治療提供の遅延などが挙げられる。同プログラムでは、これらの原因にかんがみ、保健医療従事者の人材確保と能力強化、地方レベルの保健システム強化、NGOとの連携などによる母子保健サービスの質向上とサービス利用率の増加に取り組むべきとしている。

日本はこれまでダッカの母子保健研修所改修に対する無償資金協力（1998～2000年）、全国の郡病院に対し緊急産科医療サービス実施に必要な機材を調達する無償資金協力（2001年、2003年）、リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト（1999～2004年）などの技術協力を行ってきた。同プロジェクトは、母子保健研修所の臨床・研修機能の向上を目標として行われたが、助産研修を受けた家族福祉保健員が研修成果を生かすために、ノルシンディ県の2郡を対象に、巡回指導・リファラルシステムの強化などの環境整備を行った。このような背景の下、2006年7月、保健家族福祉省（Ministry of Health and Family Welfare: MOHFW）は、ノルシンディ県の出産年齢の女性と新生児の健康状態の向上、同県の優良事例を他地域へ適用することをめざし、JICAとともに「母性保護サービス強化プロジェクト」を開始した。

本件を通して行政がコミュニティと協働するのは、住民の母子保健に対する意識を高め、住民が主体的に母性保護活動に参加することによって、行政サービスをより効率的・効果的に提供するためである。施設改善による緊急産科ケア（行政サービス）の提供（availability）と質の改善、それに地域支援を促進することにより、プロジェクト目標である対象県の妊産婦と新生児の健康状態の改善につながるとしている。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

本件の最終的な目標（支援範囲）は、ノルシンディ県全6郡（人口220万人程度）を単位とした地域で実証活動を実施し、その結果有効性が示されたリプロダクティブヘルスサービスの方法論が他県に適用されることをめざしている。プロジェクト開始時には、終了後のJICAとしての支援シナリオは特になかった。

¹ UNICEF: http://www.unicef.org/infobycountry/bangladesh_bangladesh_statistics.html

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

本件での成果を達成する主体は複層的であり、表9に示すように成果によって明確に異なっていることが特徴である。成果1は、プロジェクトの実施促進と制度化に向けた政策提言のために中央政府に働きかけるものである。成果2は対象県以下のレベルで実施する行政サービス強化のための活動であり、対象県・郡の実施機関が対象となる。成果2は行政側からみた行政サービス提供の体制強化であるのに対して、成果3はコミュニティでの最終受益者である女性・新生児に対する地域住民による直接支援活動と行政サービス強化・連携活動の成果である。このため成果の対象は、郡以下のコミュニティで実際に活動を実施する機関とコミュニティ住民自体を含んでいる。本件では、施設改善による緊急産科ケア（行政サービス）の提供と質の改善、地域支援の促進により、プロジェクト目標である対象県の妊産婦と新生児の健康状態の改善につながるとしている。

表9 成果と対象

	成 果	成果対象
成果1 (意思決定)	プロジェクトの経験・教訓が保健家族福祉省の中央レベルで共有され、活動の促進に必要な意思決定がなされる。	中央政府（保健家族福祉省家族計画局・保健サービス局）
成果2 (行政サービス体制強化)	安全な出産のためのサービス提供体制が対象県以下で強化される。	ノルシンディ県・郡家族計画局・保健サービス局
成果3 (コミュニティ支援システム強化)	妊産婦と新生児が産科・新生児ケアを利用するための地域支援が促進される。	郡家族計画局・保健サービス局、コミュニティ支援システム（CmSS）関連の住民グループ、ユニオン評議会

(2) 成果・指標の設定

本件の成果指標は、表10のように対象に基づき設定されており、定量的指標が多いのが特徴である。成果1は中央レベルで計測し、その指標は、政策提言への影響度（合同調整委員会の政策レベルでの決定数）、モデルの普及のためのセミナー、ワークショップ、研修などの実施回数などである。成果2の指標は母子保健に関する行政サービス強化の結果としての供給側（行政）と需要側（住民）の行動や環境の変化を図るものである。成果3は、ユニオンレベル以下の主にコミュニティでの活動の結果生じた妊産婦と新生児に対する支援や支援対象者の行動の変化である。

表 10 成果と指標

成 果	成果指標
成果 1	①プロジェクト合同調整委員会が下した政策レベルの決定数（人員配置、予算、医療情報、住民参加促進などに関する決定）、②事例集の数と事例提示研修（コミュニティ支援システム、モデルユニオン、病院改善活動、教育資材の有効活用、新生児ケア、チョール地域への介入など）、③ニュースレター数、④プロジェクト終了時までにはプロジェクトの経験・教訓共有のために中央レベルで開催された各種会議、セミナー、ワークショップの数
成果 2	①母子保健分野の技術・管理研修を受けた家族計画局・保健サービス局職員の割合、②管理職による施設巡回指導の数、③前回妊娠中に 3 回以上妊婦健診を受けた女性の割合、④前回分娩後、42 日以内に産褥健診を受けた女性の割合、⑤予防接種活動と合同で実施されるサテライトクリニックの割合、⑥包括的産科ケアと基礎的産科ケア提供施設の数
成果 3	①前回の分娩時に出産準備計画を実行した女性の数、②母子保健施設を利用するためにコミュニティ支援システムの支援を受けた母親と新生児の数、③ユニオン評議会の調整会議により決議・実施された母子保健関連の活動数

(3) 成果・指標の見直し

本件では、現状に則し、プロジェクト終了後の継続性を意識した活動を実施するために、プロジェクトデザインの不適合な部分は柔軟に修正している。これまでプロジェクトでは PDM を 2 回変更した。主な変更は、以下のとおりである。成果 2「対象県において家族計画局のマネジメントが改善する」は、プロジェクト開始後、県・郡の保健サービス局の役割が重要であることが認識され「県・郡の家族計画局・保健サービス局におけるマネジメントが改善する」²と変更した（指標にも「保健サービス局」を追加）。県に加えて現場により近い郡レベルでのプロジェクト管理の役割も重要であることが認識されたため、郡レベルにもプロジェクト運営委員会を設定することになった。中央・県・郡の各レベルで保健サービス局が追加された理由は、母子保健の改善には家族計画局及び保健サービス局双方の業務がかかわっており、家族計画局のみの支援では不十分と認識されたためである。成果 3 に関して、成果自体は変更されていないが、活動の進捗状況やコミュニティ活動を委託した NGO の活動の経験によりコミュニティレベルでの活動内容が明確化された。具体的には、活動のなかに、①コミュニティ支援システムが設立される、②母性保護に関する一般大衆向け意識向上プログラムを計画・実施する一が追加された（詳細内容は後述）。

² 後に成果 3 だった「安全な出産のためのサービス提供体制が対象県下で強化される」に統合。

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

本件の対象地域は、①出産介助率、乳幼児死亡率、避妊実行率などの関連保健指標が全国平均より悪い水準であること、②先行案件との関連性—などによりノルシンディ県に決定した。先方政府は要請段階でノルシンディ県を含む6県を対象とする予定だったが、事前評価調査の結果、本件は中央—県—郡—ユニオン—コミュニティと重層的構造となっているなどの複雑性などを勘案し、プロジェクトの実施可能性の観点から1県に絞ることで日本側と合意した。

成果ごとに活動の対象が明確に分かれている。成果1に関する活動は中央政府、特に家族計画局・保健サービス局を対象として実施する。成果2に関する活動は、行政サービスを提供する行政機関によって実施され、県・郡の家族計画局・保健サービス局（県病院、母子福祉センター、郡病院）、ユニオンの家族計画局（ユニオン保健家族福祉センター）・保健サービス局（サブセンター）、サテライトクリニック及びアウトリーチ活動〔保健補助員、熟練助産師、家族福祉補助員、家族福祉訪問員、コミュニティ熟練出産介助士（Skilled Birth Attendant: SBA）等〕などを含む。これに対して、成果3に関する活動は、現地 NGO のファシリテーションの下、行政サービスを受けるコミュニティ・住民により実施される。ユニオン評議会が保健行政とコミュニティをつなぐ形で関与し、必要に応じて保健サービス及び住民の活動を支援するのが特徴となっている。

(2) 資源・規模

プロジェクト実施に関する活動は、バングラデシュ国内の人的資源を活用して実施され、中央政府から郡レベルまでの政府人員はバングラデシュ側が投入を行った。中央・県・郡レベルのプロジェクト管理やプロジェクト事務所における事務などのプロジェクト要員としての現地雇用人員は約20名で、費用に関しては日本側が支出している。特に、各郡に配置された郡調整員はプロジェクトと郡行政機関との調整、ユニオンレベルでの活動促進などを担当し、円滑な業務実施に貢献した。そのほか、プロジェクト事務所の確保及びその維持管理費並びに対象医療施設における医療機材は、日本側とバングラデシュ側が分担した。バングラデシュ側は医薬品と消耗品を負担し、日本側は、①行政官やコミュニティ住民に対する研修・オリエンテーション費、②ベースライン調査、終了時評価（end-line survey）、コミュニティ支援システムの評価調査などの調査委託費、③緊急産科ケアの機材供与、④コミュニティ支援システムに係る現地 NGO の活動費—などを負担した。

(3) 形態

本件は、行政サービスを提供する保健行政側、受け手であるコミュニティ住民側、そして住民から選挙で選ばれたユニオン評議長・評議員の協働により成り立っている。これまで、バングラデシュではコミュニティレベルで実施された母子保健関連のプロジェクトはサービス提供を含め現地 NGO によって実施されることが多く、プロジェクト自体は成功しても、プロジェクト終了後の持続性に課題が残る傾向にあった。本件はサービス提供をプロジェクト雇用人材が行うような体制は一切とらず、恒常的に保健医療サービスを提供

する行政がコミュニティと協働して活動を実施する、さらに地方行政（ユニオン評議会）が両者のつなぎ役を果たすことにより、プロジェクト終了後の持続性確保を狙った。

具体的には以下のとおりである。行政側の施設を改修し緊急産科ケアの質を改善するために、①施設改修サイクルの導入、②定期会議、パフォーマンスモニタリングを通じた緊急産科ケアチームの強化と質の確保、③モニタリングと監督の強化、④施設整備による基礎的緊急産科ケアから包括的緊急産科ケアへの格上げ—などを行った。これにより、公的施設でのサービスの質向上と安定的な提供を確保し、サービス利用者の増加を図った。他方、地域支援を促進するために、①コミュニティ支援システムによる互助制度の導入、②妊娠・分娩、新生児の危険兆候に関する住民教育、③医療施設、現地職員との連携強化、④安全な出産、妊産褥婦、新生児健診の受診促進、⑤緊急時の医療施設への搬送、⑥公的保健医療サービス提供者のアカウントビリティの強化—などを行った。これにより住民の知識・意識向上を図り、受診行動の増加と病院連携の促進を図った。また、各郡に1~2カ所のユニオンがモデルユニオンとして選定され、ユニオン評議委員長（Union Parishad Chairman）が地域の母子保健に関心をもち、現状を正しく把握し、関係者を巻き込みユニオンとして取り組むべきユニオンレベルの保健施設改善や住民啓発のキャンペーンなどを推進する行動計画を作成・実施・モニタリングする体制をつくった。さらに、コミュニティ支援システムにおいては、当該地域を担当するユニオン評議員（各ユニオンに13名）がアドバイザーとして参加し、コミュニティのみでは解決できない問題の解決を促進する役割をもたせた。

(4) 活動開始時のベースラインの把握

プロジェクト目標の指標は、バングラデシュ政府の保健栄養人口セクタープログラム（2003~2011年）の指標を適用し、国家プログラムとの整合性を図った。また、これらは国際機関等により広く世界的に使われているプロセス指標でもある。本件は保健医療セクターに特化しているため、目標指標は比較的明確である。プロジェクトで採用された指標は、①産科合併症を発症した妊産褥婦が緊急産科ケアを受診した割合、②熟練介助士による分娩介助率、③緊急産科ケア提供施設での妊産褥婦の致死率—であり、これらの指標のベースライン把握に関しては、既存の保健統計の活用、もしくは外部委託によるベースライン調査実施により対応した。

4. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 多様なステークホルダーへの働きかけ

1) 行政とコミュニティの協働モデル構築による行政サービス改善

本件では、安全な出産のサービス強化のために、当初9のモデルユニオンを対象に、コミュニティの活動とユニオンレベルの保健医療サービスの活動を連携させる「安全なお産システム」を構築した。モデルユニオンでは改善サイクルを導入し、施設のアセスメントを実施した。その後、各ユニオン会議で、ユニオンレベルの医療関連職員、ユニオン評議会の議長と役員、コミュニティの代表者、村医者、伝統的助産師、教師、宗教的リーダーなどにより、ユニオンレベルの施設とコミュニティの活動から成る活動計画を策定した。

この際、ユニオン内で公式な保健医療従事者と非公式な伝統的保健関係者との間のコミュニケーションの手段を確立することを目的に、「安全なお産チーム」が結成された。同チームは、定例会議を開き、ユニオンレベルの保健医療サービス利用状況や出産介助や搬送の実施状況などの妊産婦・新生児に関する情報を共有し、活動計画の実施状況や課題、必要な対応について議論した。さらに、ユニオン評議会を巻き込んだことによって、コミュニティから出された妊産婦関連の問題提起や要望が地方行政政府へ届くようになり、ユニオン評議会が保健医療施設の改修や不足する人員配置（清掃員、ガードマンの雇用等）へ地域開発予算を優先的に分配することや個人の資金を投じることも含め積極的に貢献することが一般化した。また、ユニオン評議会の定例会議において母子保健が議題として定着し、家族計画局・保健サービス局代表の参加はもとよりコミュニティ支援システム（CmSS）といった住民組織代表の参加が認められるようになった。

2) コミュニティ主体の産科ケア支援システムの構築

コミュニティレベルでは、4郡を対象にコミュニティ支援システムを確立するために、地域の代表者（村リーダー、村医者、伝統的助産師、教師など）を中心とし、151のコミュニティ支援グループを設立した。同システムは、妊産婦とその家族の産科ケアへのアクセスを向上し、適切なサービスが受けられる環境を地域住民が主体となって確立するものである。コミュニティと保健医療施設の連携強化を図ることで緊急時の把握と迅速な対処、安全なお産が確実となり、妊産婦・新生児の健康状態の改善に貢献することをめざした。具体的な活動は、①コミュニティで起こった妊産婦死亡の原因の理解、②コミュニティの妊産婦の把握と登録、③貧しい妊産婦を支援するための基金の設立と管理、④緊急時の搬送のための交通手段の手配と医療施設への同伴者などである。同システムは、妊産婦の危険な兆候に関する知識やその他の妊産婦・新生児保健に関して、地域住民の知識を向上する活動も行った。地方行政、特にユニオン評議会とのつながりを強化することで、プロジェクト終了後の持続性を担保するものである。支援グループの継続性を意識した活動として、チェックリストを使って支援グループの成熟度を客観的に把握し、成熟度に応じたグループへの支援を行っている。脆弱グループに関しては活発なグループへの訪問交流や研修の機会をつくるなどグループの能力強化を行っている。また、ユニオン連盟（Federation）の結成によりユニオン下のグループが集まり、共通の問題への対処や地方行政、病院との交渉力を高めるなどの工夫を行っている。現在、いくつかの支援グループの活動は母子保健の枠を越え、地域が抱える問題（教育、地域開発など）に幅広く対応し、また、地域の貧困層を各種開発プログラムとつなげるといった活動の展開をみせている。これはまさに母子保健を入口とした地域のエンパワーメントに寄与する事例と位置づけられる。

3) 県・郡レベルでの水平的関係の連携強化

本件では、県・郡レベル省庁出先機関、NGOなどによる母子保健関連の活動を調整し有機的な連携を促進する場として、県プロジェクト運営委員会、郡プロジェクト運営委員会を設置した。この委員会の設置によって、保健家族福祉省の2局（保健サービス局と家族計画局）の縦割り体制から生じる障害を取り除き、関連するサービスの統合を可能にした。

主要な NGO もメンバーとなっていることから両委員会によってプロジェクトに関する政府と NGO の調整も促進され、政府・非政府共同でプロジェクトの運営管理にかかわった。さらに、ユニオン評議会議長の郡プロジェクト運営委員会への参加により、プロジェクトの活動が地域のニーズを反映し地域に支えられた形で実施することが可能となった。

(2) ユニオン間の経験共有とモデルの普及

本件を通してのモデルユニオン数は、2010年12月時点で26である。コミュニティでの活動の持続性を高めるために、プロジェクトではユニオン評議会の参加により活動を展開した。また、モデルユニオンの普及を促進するためモデルの簡素化を行い、外部からの支援を極力抑えた形での普及方法を模索した。その結果、モデルユニオン活動は、①「安全なお産チーム」による定期会議開催と業績モニタリング、②モデルユニオン行動計画策定、③ユニオン医療施設改善、④家族福祉訪問員やコミュニティ熟練出産介助士のための産前産後健診、助産の研修、⑤コミュニティ啓発教育活動、⑥伝統的出産介助者、村医者などへのオリエンテーション、⑦ユニオン調整委員会の定例化、⑧ユニオン評議会の母子保健予算化、が核になると整理された。さらにモデルユニオン普及の先導役となるユニオン評議会の強化のために、世界銀行が主導している水平的学習プログラム（Horizontal Learning Program）へプロジェクトの対象ユニオンの議長などが参加し—他ユニオンにおける優良事例などを学び自分のユニオンに持ち帰るといった経験共有の機会を積極的に提供した。

(3) コミュニティでの活動継続とモデルの波及

本件では、コミュニティレベルで持続性に配慮したコミュニティ支援システムを確立した。プロジェクトは同システムの実施運営に対して資金協力は行わず、コミュニティが自分たちで資金を確保している。システムの評価調査結果によると、持続性確保だけでなく、資金の必要性や支出の透明性に関する住民の意識が高まった。これは、妊産婦・新生児の死亡は住民に身近な問題であることから、同システムに対する賛同を得ることができたためである。さらに、「人命を救った」実績に対する人々の感謝や評価がメンバーの参加動機となっている。グループのマネジメントツール³が簡潔で住民が管理しやすく、現状把握に基づいた活動計画立案を通し、住民がユニオン評議会に具体的な支援を求めることが可能となり、ユニオン評議会も具体的な支援要請に前向きに対処せざるを得ない状況をつくった。プロジェクトでは、同システムの実践ガイドラインを作成し、中央レベルへの政策提言のためのワークショップを開催するなど他地域への普及をねらった活動にも取り組んだ。その成果として現政権の優先課題である末端レベルの保健センター（コミュニティクリニック）の活性化に、本プロジェクトが開発したコミュニティ支援システムが活用されることが政策化された。

³ 規則と行動計画を基に、3つの記録帳（議事録、出納帳、妊産婦関連情報）と資源地図である。

5. コミュニティ協働の取り組みを（モデル）の持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

(1) コミュニティのエンパワーメント

本件では、妊産婦とその家族の産科ケアへのアクセスを向上し、適切なサービスが受けられる環境を地域住民が主体となって確立するコミュニティ支援グループを設立、強化した。同グループの活動は、単に地域住民の知識を向上する直接的な効果のみならず、住民だけでは関与が困難である地方行政と組織としてのつながりを構築することとなった。この体制により、母子保健を切り口として活動をしていたものが、コミュニティが進んでその他の開発課題へも同様の取り組みを行う例からも、コミュニティが主体的に活動し、その結果が反映されるサイクルは、プロジェクト終了後の持続性を担保するものである。そのために、コミュニティが活発に行動できるようにその能力を見極め、不十分とされる場合には活性化を行うなどのエンパワーメントを行うことが持続性を高めるために有効である。

(2) 実施者同士での学びあいの仕組みの構築

本件は、郡・県レベルの水平的連携の強化やユニオン間の経験共有とモデル普及に取り組んだ。各実施者は、自分たちの置かれた状況と同様なところで行われている他の実施者による活動を知り、自分たちでも実施できる可能性があることを理解する。そのため、実施者がその気になれば進んで当該活動を実施することができるようになるなど、より近いところで実際に起こっていることを他の実施者が学び取り、その活動が拡大していく仕組みの構築がコミュニティ協働を普及する要因となった。

(3) 政策での位置づけと開発パートナーの連携

本件の実施は、国家プログラムである保健栄養人口セクタープログラムに整合している。プロジェクトのチーフアドバイザーは、当該セクタープログラムの関係者が集う保健栄養人口コンソーシアムやバングラデシュ政府・開発パートナー主催の会議などに参加してプロジェクト関連情報を共有するとともに、プロジェクトの経験を踏まえた発言を行った。特に母子保健分野で異なるプロジェクト間、開発パートナーにより行われるプロジェクト間の調整がなされていないことから、調整や情報・経験交流を促進し母子保健状況の改善に向けた協働行動につなげるための母性保護 (Maternal, Newborn and Child Health: MNCH) フォーラムや MNCH タスクグループの立ち上げに貢献し、現在 MNCH フォーラムのドナー側調整役を担っている。MNCH タスクグループは、国連人口基金 (UNFPA) を中心として、JICA、NGO (BRAC)⁴、国連児童基金 (UNICEF)、世界保健機関 (WHO)、世界銀行 (WB)、USAID が参加し MNCH フォーラムで明確となった課題解決に向けた具体的な作業を行っている。

⁴ Bangladesh Rural Advancement Committee

6. 評価上の留意点

母子保健関連の指標は定量的測定が可能なものがある。本件の特徴である、コミュニティ支援システムの活動成果を計測し、成果を測る評価項目と指標を設定することを目的として、本件は評価調査を実施した。評価項目には、大きく、コミュニティ支援システムグループ委員・メンバーの活動と出産準備の促進活動に分かれる。グループ委員活動についての調査項目は、①同グループの成熟度⁵、②活動のインパクト⁶、③住民参加度と住民参加促進のためのプロセス検証、④費用分析、⑤自立発展性¹などである。一方、出産準備の促進活動に関しては、①普及度、②活動対象の行動変容を含む効果、③コミュニティ支援システムとの関連性、④費用分析、⑤持続可能性¹である。

本調査では、住民の認知や賛同・協力はシステムの活動（啓発活動、サービスの提供、外部リソースとのネットワークなど）を通じて徐々に形成されていくものとし、その促進・阻害要因として、①リーダーシップ、積極性、役割の認識、②課題対策、分析能力、③ファシリテーション、参加促進¹を挙げている。最も重要な点は同グループの形成時のファシリテーションであり、妊産婦死亡や新生児死亡に対し問題意識をもち、事実を把握し、周囲に問題解決の重要性や手段を合理的にかつ自分の言葉で説明できるリーダーをつくれるかが活動の発展のカギとなると結論づけている。

【参考文献】

- 遠藤亜貴子（2007）『母性保護サービス強化プロジェクト短期専門家派遣（地域保健）業務完了報告書』JICA
- JICA（2010）『バングラデシュ人民共和国 母性保護サービス強化プロジェクト 終了時評価調査報告（DRAFT）』JICA
- JICA（2008）『バングラデシュ人民共和国 母性保護サービス強化プロジェクト 中間評価報告書（DRAFT）』JICA
- JICA（2005）『バングラデシュ人民共和国 母性保護サービス強化プロジェクト 事前評価調査報告書』JICA バングラデシュ事務所
- 隅田一明（2006）『母性保護サービス強化プロジェクト短期専門家派遣（IEC）業務完了報告書』、JICA
- 三宅展子（2009）『バングラデシュ人民共和国 母性保護サービス強化プロジェクト専門家派遣（コミュニティ活動評価分析）』JICA
- JICA（2010）Safe Motherhood Promotion Project: a Project of the Ministry of Health and Family Welfare Supported by JICA: Quarterly Progress Report; April to June 2010, JICA.

⁵ ①メンバーが活発である、②すべてのメンバーがシステムの目的を理解している、③議事録が記録されている、④定例会議を実施している、⑤すべてのメンバーが役割・責務を理解している、⑥定期的に患者を医療施設に紹介している、⑦社会的・革新的な考えをもっている、⑧ユニオン議会など行政機関と良好な関係をもっている¹で測る。

⁶ ①コミュニティ住民の医療サービス利用への不安の軽減、②公的医療サービスの改善、③行動変化の促進、④活動の広がり¹などである。

事例7：マラウイ・一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト

案件概要表	
パターン分類	地域全体の開発をめざす案件
国の特徴	地方分権化（分散） 実施時期 2005年10月から2010年9月
実施機関	マラウイー村一品事務局、所轄官庁：農業省（2003年～2005年6月）、地方自治農村開発省（2005年6月～2009年9月）、産業貿易省（2009年9月～現在）
国内支援機関	大分県一村一品国際交流推進協会、立命館アジア太平洋大学、九州大学
投入	日本側：長期専門家（一村一品調整員、チーフアドバイザー/業務調整、小規模ビジネス/小規模金融）、短期専門家〔研修ニーズアセスメント、マーケティング、技術センター指導（キノコ）、食品加工、品質管理〕、本邦研修（食品加工、一村一品）、機材供与、調査団派遣、事業運営経費 先方政府側：カウンターパート・総務スタッフの配置〔プロジェクト・ダイレクター（マラウイ自治省次官）、プロジェクトマネジャー（マラウイー村一品事務局長）〕、マラウイー村一品事務局への人材配置、土地・建物・他の必要な施設の提供（事務所、事務備品など：一村一品事務局（リロングウエ）、事務局における専門家執務室の提供
対象地域	全国
対象者	一村一品事務局、一村一品県委員会、OVOP（One-Village-One Product）グループ
スーパーゴール	農村住民の経済的エンパワーメントを通じて経済的貧困が緩和される。
上位目標	農村コミュニティで利用可能なリソースを使って、比較優位のある高品質・サービスの提供が行われる。
プロジェクト目標	コミュニティが地元で利用可能な資源を用いてビジネスを行うことができる環境を整えるため、政府関係機関の組織、人材開発が行われる。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一村一品事務局を中心としたプロジェクト運営体制が確立される。 2. 一村一品事務局職員・技術研修講師に対する研修実施によって組織の運営管理をはじめとする一村一品推進の運営ノウハウや能力の向上が図られる。 3. 一村一品運動のなかで、成功事例となるようなモデルケースが実施される。 4. 一村一品運動に係る情報が関係者で共有され、運動のコンセプトや進捗状況が正確に理解される。
前提・外部条件	<p>〔前提条件〕 プロジェクト実施期間中に政情不安や政策変更により一村一品運動の実施運営が阻害されない</p> <p>〔外部条件〕 一村一品運動にかかる優先順位や実施継続のための予算配分が継続して行われる。関連機関・他ドナーの協力、連携が得られる。研修参加者が研修の成果を生かす。国家開発計画で一村一品運動推進政策が維持される、コミュニティのコミットメントと地元の資源の存在と活用</p>
JICA先行・関連案件	<ol style="list-style-type: none"> (1) 長期専門家（住民参加型地域振興）（2000年3月～2002年4月）、パイロット事業実施（牛乳、干魚、野菜、キノコ等）（2003年7月） (2) 集団研修（アフリカ地域一村一品運動セミナー）（JICA九州） (3) JOCV7名、シニアボランティア1名（村落開発・食品加工・デザイン等）

〔出所〕 JICA（2010）「一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト」案件概要表、JICAウェブサイト、2010年12月7日アクセス

1. プロジェクトの背景と目的

マラウイでは、2003年10月に開催された第3回アフリカ開発会議（TICADⅢ）の機会に大分県の一村一品運動の現場を視察に訪れたマラウイ大統領の帰国後、同運動をマラウイ開発政策の一部とすることが表明され、翌11月には、一村一品運動理念の普及と今後の展開のための大規模なワークショップを開催した。その後、同運動推進のための事務局が農業省内に設置され、その全国的展開に向けて、一村一品戦略計画策定、一村一品プロジェクトガイドライン策定等、推進の枠組みが整備された。2004年3月には全国10カ所で地域産品振興プロジェクトが開始された。

これに対し、わが国も前記ワークショップへの見返り資金の提供、パイロット事業として8件のOVOPプロジェクト支援（牛乳、キノコ、野菜、干草など）、各種政策文書立案に対する企画調査員や在外専門調査員を通じた助言、大分県への研修員派遣（本邦研修「地域開発振興（一村一品）」）などを通じて協力を行ってきた。このような状況下、2005年にマラウイ政府はOVOPプログラムに関する技術支援を日本に要請した。同要請を受けて、JICAは2005年10月から5年間、OVOP運動推進体制の確立に対する支援と研修を中心とした人材育成を図ることを目的として「OVOP運動のための制度構築と人材育成プロジェクト」を開始した。

2. プロジェクトの概要

本件は、対象地域を特定していない。一定地域に対する一村一品の支援であれば直接住民グループを支援し産品を開発するなど、プロジェクト形成はイメージしやすい。しかし、本件は一村一品を支援する事務局の体制強化を目的としており、事前評価調査でどのような制度を構築するか明確でなかったために、プロジェクト前半で試行錯誤を繰り返した。終了時評価調査の段階で、プロジェクトが支援した制度は、①プロポーザル支援システム、②資金支援システム、③技術支援システム、④マーケティング支援システムであることが確認された。

マラウイOVOP事務局の設立当初の所轄官庁は農業省だったが、地方分権化（分散）の流れを受けて地方自治省、その後、OVOPグループの協同組合化の推進、加工による付加価値の重視などから現在の産業貿易省に移管された。同事務局はビジネス開発サービス、マーケティング支援サービス、販売促進、市場情報、会計、総務に分かれている。県レベルではOVOP委員会が設置され、県の職員がOVOP担当官として任命されていたが、2009年9月に産業貿易省に移管された際、同省から協同組合担当官（ACLO）¹というOVOP活動専任の担当官が全国28県に配置された。

3. コミュニティとの接点

本件は中央政府レベルでの制度の構築と政府職員の能力向上に合わせて、村落のOVOPグループに属する地域住民の事業経営能力、機材を用いる加工技術の向上等も視野に入れている。プロジェクトに投入されたリソースと求められる活動内容にアンバランスがあっ

¹ Assistant Cooperative Liaison Officer

て、十分な成果に結びつかなかった面がみられる。特に村落レベルでの活動に課題が残った。以下に、コミュニティとの接点があるプロジェクト活動を述べる。

(1) プロポーザル審査システム

プロポーザル審査システムは、縣市レベルと国家レベルから成る。縣市レベルでは、県・市行政職員から OVOP 担当官が任命される。OVOP 担当官は、ACLO とともに OVOP グループの発掘（ステップ 1）、グループへの啓発活動（ステップ 2）、プロポーザルの作成指導（ステップ 3）を行う。県の OVOP 委員会に提出されたプロポーザルは、縣市レベルで事前審査（ステップ 4）、OVOP 事務局で書類審査（ステップ 5）、OVOP 事務局職員と政府関係者による OVOP 候補グループの現地審査（ステップ 6）、グループの OVOP 国家委員会への推薦、正式承認（ステップ 7）の手順をとる。

プロジェクト実施期間中、2009 年 9 月に ACLO が縣市に配置される以前は、県レベルの OVOP 担当官がグループの発掘を行っていたが、2009 年 9 月からは ACLO が中心となり、地域の事情に精通している県レベル（各省庁の出先機関）の農業普及員やコミュニティ開発担当官から有望なグループを教えもらい、同担当官とともに候補グループを訪問することになった。

(2) 研修

本件で実施している研修は、①OVOP 集中研修、②OVOP グループ研修、③OVOP ビジネス研修、④OVOP 研修、⑤OVOP 食品加工・品質管理研修である。このなかで OVOP グループを対象にしたものは、②、③、⑤である。OVOP グループ研修は新設のグループを対象に、OVOP ビジネス研修はある程度活動実績があるグループを対象に実施した。ACLO は研修参加者がこれらの研修で学習したことを OVOP 活動にどのように活用しているかをモニタリングすることになっている。ただし、これらの研修は基本的に OVOP グループの一部役員だけを対象とし、研修は実地研修（OJT）を含まず講義形式で、提携機関の施設に受講生を集めて実施した。

4. マラウイ OVOP の特徴と課題

マラウイ OVOP の特徴は、現大統領の強いリーダーシップによる国家プログラムとして実施されていることである。同プログラムは農業省に設置され（後に地方自治省、産業貿易省に移管）、OVOP 事務局によって推進されている。OVOP 事務局を中心とした活動の包括的な監視・意思決定機関として OVOP 国家委員会が設立され、現大統領は同委員会の議長を務めるなど、OVOP プログラムは政策的に重要な位置を占めている。

プロジェクト実施機関の変更により、現在では産業貿易省本省に OVOP 事務局が設置されているが、ACLO の任命まで同省には県レベルの専任職員が配置されていなかったため、本省事務局職員がコミュニティレベルの日常的な業務に従事せざるを得ない実施体制であ

った²。また、産業貿易省の職務内容は主に都市部の中小企業振興であるため、農村部での労働・土地確保の条件の違いについての理解が不足し³、事業の実施可能性を適切に検証することが困難だった。さらに同国のOVOPは一次製品の加工による付加価値を重視しているために、地域産品たる原材料の確保、増産がOVOPグループの成長には不可欠の要件となる。したがって農業省等の関連機関との県レベルでの連携が重要となるが、縦割り行政の制約から、フェーズⅠ実施期間中はこれが十分ではなかった。

5. フェーズⅡで期待される成果と課題

このような状況を踏まえフェーズⅡでは、中央－地方－コミュニティの垂直的關係、県行政のセクター間の水平的關係を調整・強化するために、2009年9月に配置されたOVOP専任のACLOを育成・活用する計画である。こういった關係性の枠組みのなかで、OVOP事務局とACLOに代表される県レベルとの役割が再定義されるとともに、行政とOVOPグループとの間により効果的な協同關係の形成を促進する方向である。

しかしながら、フェーズⅡ実施にあたっても課題は残る。最大の課題は、マラウイでは地方分散を推進しており、この限定された分権環境のなかで、地方レベルでのセクター間連携による事業の取り組みが可能かという点である。ALCOは県レベルでセクター間連携の中心的な役割を担うが、所轄官庁は産業貿易省であり、他のセクター担当者はそれぞれの所轄官庁の下で業務を実施している。こういった環境下でOVOP普及を試みるには、行政機関の指示系統の違いを乗り越える仕組みが不可欠である。これには、①県知事のOVOPへの理解促進、②①によるセクター担当者のOVOPへの積極的関与、③OVOP委員会の機能・権限の明確化、④OVOP事務局の県レベルでの取り組みの評価－などが必要となろう。

【参考文献】

- ・ プロジェクト関連内部資料（出張報告書、PDMなど）
- ・ プロジェクト研究会配布資料

JICA（2008）『マラウイ一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト 中間評価報告書』JICA 経済開発部

JICA（2007）『マラウイ一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト 運営指導調査団報告書』JICA 経済開発部

JICA（2006）『マラウイ一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト 運営指導調査団報告書』JICA 経済開発部

JICA（2005）『マラウイ一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト 実施協議調査団報告書』JICA 経済開発部

² 農業省がOVOP事務局を所轄していたとき、フィールド経験豊富な農業普及員がコミュニティでの同活動を実施していた（全国に400名程度）。地方自治農村開発省に移管された際、各県（自治体）に数名配置されているコミュニティ開発担当官がOVOPに従事していた。

³ 都市部では労働・土地は市場調達が可能であるのに対して、農村部では農村人材の育成から始めることが必要で、土地に関しては部族長を巻き込むなどして慣習に基づく取引をする必要がある。

事例 8 : ニジェール・住民参画型学校運営改善計画フェーズ II

案件概要表	
パターン分類	特定課題の目的達成を図る案件
国の特徴	地方分権化（分散） 実施時期 2007年8月から2011年7月（1年間の延長を含む）
関係機関	国民教育省
投入	日本側（総額3億6,800万円：終了時評価調査時）：長期専門家4名（112M/M）（チーフアドバイザー・教育アドバイザー、COGES モニタリング、学校活動計画、能力強化・業務調整）、短期専門家1名（1.83M/M）（地方教育行政）、研修員受入2名、2,869万3,000円、ローカルコスト負担1億6,872万4,590円 相手国側：カウンターパート配置12名、ローカルコスト負担：世界銀行支援による研修費
対象地域	8州・1万の小学校（全国）
対象者	国民教育省、対象地域の学校運営委員会、住民
上位目標	学校運営委員会（COGES）による学校運営を通じて基礎教育の質とアクセスが向上する。
プロジェクト目標	全国の小学校に機能するCOGESを設置し、維持するためのCOGES政策実施体制が強化される。
成果	1. 機能するCOGESを全国に設置するためにさまざまなレベルの関係者の能力が強化される。 2. COGESのモニタリング体制が構築される。 3. パイロット地域（タウア州・ザンデル州）においてCOGESを通じた教育改善活動のモデルが構築される。
前提・外部条件	〔前提条件〕COGES政策が存在する。 〔外部条件〕治安状況が悪化しない。日本のカウンターパート資金の送金に遅配がない。就学児童をもつ世帯の貧困状況が悪化しない。学校が深刻な事態に直面しない。ニジェールの教育政策がCOGESに対する重要性を変更しない。
JICA 先行・関連案件	住民参加型学校運営改善計画フェーズI（2004年1月より2007年7月まで）

【出所】 JICA（2010）『ニジェール共和国 住民参画型学校運営改善計画フェーズ II 終了時評価調査報告書』

1. パターン別のコミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

サハラ以南アフリカ諸国のなかでも最貧国のひとつであるニジェールは、「教育開発 10 年計画 2003-2012」で、初等教育就学率を 2002 年の 41.7%から 2012 年までに 94%まで向上させることを目標としている。同計画では、学校運営に関する権限を中央省庁から学校運営委員 (COGES) へ委譲することを骨子とする地方分権化政策が柱のひとつとして掲げられている。この政策は学校を取り巻く地域住民を学校運営の担い手として位置づけ、学校運営計画策定から運営資金の管理、教員管理などの権限を委譲し、保護者へ就学啓発活動などの責任をもたせるものである。しかし、当初はこの政策を具体化する実施戦略がなく、COGES は実質的に機能していなかった。そこでニジェール政府は日本に対し COGES 政策を具現化するための技術協力を要請し、この要請に基づいて 2004 年 1 月から 2007 年 7 月まで「住民参加型学校運営改善計画 (みんなの学校プロジェクト) フェーズ I」が実施された。

フェーズ I では、学校運営における住民参画を効果的に促進する COGES モデルが構築された。COGES モデルとは、ミニマム・パッケージと呼ばれる、①民主選挙による COGES 委員の選出、②学校活動計画の策定と実施、③行政と COGES 連合によるモニタリングの 3 要素から構成されている。本件では、この 3 つの構成要素が COGES を機能させ、①教育機会・質の向上、②地域社会と学校の関係改善、③住民参加の促進、④地域社会の活性化 (教育分野以外) などの成果につながるとしている (詳細は後述)。実際、フェーズ I では対象地域のタウア州とザンデル州では同モデルの有効性が実証され、2007 年 4 月に国民教育省が主催した国家 COGES 実施戦略セミナーで、同モデルは COGES 推進のための公式モデルとして承認された。この承認を受け、ニジェール政府は同モデルを全国 (当初: 9,000 校、現在は約 1 万校) に普及することを決定したうえで、全国普及とモデル発展のための技術協力を日本に要請し、2007 年 8 月から 3 年間の予定でフェーズ II が開始された。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

本件の最終的な目標は、全国 1 万の小学校での COGES モデルの普及することである。そのために、①機能する COGES の全国普及に向けた行政官、校長、教員、住民の能力強化、②設置された COGES のモニタリング体制構築、③パイロット地域 (タウア州・ザンデル州) での COGES を通じた教育改善活動のモデル構築—などを実施した。基本的には、相手国政府の制度枠組みのなかで実施可能なモデルを開発し、プロジェクト終了後は相手国政府の既存制度の枠組みのなかで同モデルが実践されることを想定していた。さらに、本件 (フェーズ II) は同様のニーズを有する西アフリカ周辺国 (マリ、セネガル、ブルキナファソ) での経験の共有化を図ることを計画していた。

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

本件での成果を達成する主体は複層的である (表 11 を参照)。成果 1 は、機能する COGES

を設置するための関係者の能力を強化するものであり、成果対象は国民教育省の中央・州・県及び対象小学校・COGES である。成果 2 は COGES のモニタリング体制構築であり、その対象は国民教育省の各レベルと学校別の COGES である。COGES 連合¹は、地方分権化機構の最下位区分であるコミューンごとに COGES をグループ化した組織である。国民教育省の県担当官が統括する小学校は 150～300 校であり、全学校に対して定期的なモニタリングを実施することは困難であった。そのため、COGES 連合をコミューンレベルに設立し、教育開発のカギとなるモニタリングの役割を委譲した。COGES 連合は、①地域の教育へのアクセスと質の向上、②COGES モニタリング体制の機能化—などへの貢献が期待された。成果 3 は、パイロット地域（タウア州とザンデール州）コミュニティ幼稚園等の教育改善活動のモデル開発に関する成果であり、その対象は国民教育省の各レベル及び COGES 連合である。

表 11 成果と対象

成 果		成果対象
成果 1	機能する COGES を全国に設置するための関係者の能力開発	国民教育省（中央、州、県レベル）、対象小学校、COGES 連合
成果 2	COGES のモニタリング体制構築	国民教育省（中央、州、県レベル）、COGES 連合
成果 3	パイロット地域（タウア州・ザンデール州）において COGES を通じた教育改善活動のモデル構築	国民教育省（中央、州、県レベル）、COGES 連合

(2) 成果・指標の設定

本件の成果指標は、表 12 のように対象に基づき設定されている。成果指標には定量的指標が多く、指標ごとに目標値を設定しているのが特徴である。成果 1 は中央、州、小学校、コミュニティレベルで計測する指標であり、主に研修受講者の割合と州レベルでの研修計画の策定である。また、COGES 連合モデルの承認もその指標のひとつであり、具体的には国民教育省による省令を發布することである。成果 2 の指標は主に、コミューンレベルで COGES 連合の設立と機能に関するものである。具体的には、設立と COGES 担当官（国民教育省・県レベル）の定例会議、COGES 連合の総会、事務局会議の開催、COGES 連合の教育改善活動の実施であり、COGES 連合を中心としたモニタリング体制の体制整備を成果としている。成果 3 の指標は、タウア州とザンデール州でのコミュニティ幼稚園を含めた教育改善活動モデル構築・公式化・普及に関するものである。

¹ 2008 年 10 月に施行された国民教育省令 168 号に規定。

表 12 成果と指標

成 果	成果指標
成果 1	<ul style="list-style-type: none"> ①州 COGES 監督官と県 COGES 担当官の 90%が、COGES 設立及び学校活動計画に関する一連の研修を受講する。 ②研修対象の全 6 州で研修計画が策定される。 ③対象 6 州の小学校長の 90%が COGES 設立研修を受講する。 ④対象 6 州の COGES 委員代表の 90%が学校活動計画研修を受講する。 ⑤ COGES 連合モデルが承認される。
成果 2	<ul style="list-style-type: none"> ① COGES 連合モデルが承認される。 ②全 265 のコミューンが、民主選挙によって事務局員が選出された COGES 連合を有する。 ③各州で COGES 担当官月例会議が少なくとも年 10 回開催される。 ④ COGES 連合の 80%が、2009/2010 年に少なくとも総会を 3 回、事務局会合を 6 回開催する。 ⑤ COGES 連合の 80%が、2009/2010 年に少なくとも 1 つの教育改善活動を実施する。
成果 3	<ul style="list-style-type: none"> ①2008/2009 年度と 2009/2010 年度の各年度、それぞれ 50 園（両年度計 100 園）から議事録が提出される（対象：タウア、ザンデルの 2 州）。 ②2008/2009 年度と 2009/2010 年度の各年度、それぞれ 50 園（両年度計 100 園）が設立され、運営される（対象：タウア州とザンデル州）。 ③コミュニティ幼稚園モデルが承認される。 ④州教育フォーラムを開催した州の COGES 連合の 90%が、フォーラムに関する情報伝達を目的とする COGES 連合総会を開催する。

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

本件の特徴は、全国 8 州の全コミューン 265 のうち 261、1 万 1,500 小学校を対象とし、支援対象地域が広域にわたっていることである。フェーズ I では、2 州 2,800 校を対象に、COGES を通じた住民参画型学校運営モデルを構築しており、フェーズ II では、このモデルを全国普及することをめざしていた。

本件では、成果ごとに活動の対象が明確に分かれている。成果 1 に関する活動対象の中心は国民教育省である。具体的には、中央 (COGES 推進室)、州 (COGES 監督官)、県 (COGES 担当官) の各レベルの担当職員を対象にした COGES 設立のための研修である。さらに、同省による研修計画策定、特に中央レベルの COGES 推進室に対する COGES と COGES 連合の戦略の見直しなども含まれている。成果 2 に関する活動対象は、国民教育省の各レベルに加えて COGES 委員も含まれる。COGES 委員は、校長 (書記)、教員代表、保護者会代表 (3 名)、母親会代表 (もしくは児童代表) などにより、6~7 名で構成される。国民教育省の中央 (COGES 推進室) は、COGES 連合モデルの承認会議を開催した州レベルでの COGES 監督官、県レベル担当官は定例会議を実施し、COGES 連合設置のために COGES

委員が研修を受講した。そのほか、同省の中央は学校から中央レベルに到るまでの活動報告システムを構築し、各州での経験共有セミナーを実施した。

これに対して成果3は、上記とは異なり、特に国連児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）と協力し、タウア州・ザンデール州で、幼稚園を含めた学校改善のパイロット活動を実施するものである。そのためその活動対象は、国民教育省の各レベルと同州のパイロットのコミュニティ幼稚園である。パイロット活動を基に、国民教育省（中央）がプロジェクトの支援を得ながら、コミュニティ幼稚園設立に関する研修を実施し、実務ガイドライン・事例集を作成し、同州で経験共有セミナーを開催した。

(2) 資源・規模

ニジェール政府の財政基盤の脆弱性により、本件ではモニタリング体制構築に必要な費用と一部 COGES 連合設立研修費などの活動費は見返り資金、研修費と担当官のバイク調達は世界銀行の JSDF（Japan Social Development Fund）による「基礎教育開発支援プロジェクト」から支出している。そのほか、プロジェクトでは活動促進に必要なその他の費用は日本側が支出している。さらに、フォーラム・アプローチを実施する場合、外部者としてのプロジェクトが資金面で支援するのは原則としてフォーラム開催費のみであり、フォーラムに参加した関係者による実際の活動は、それら関係者の資源、あるいは関係者が自ら調達する資源を活用して実施する。

コミュニティレベルの COGES の学校活動費は、コミュニティの資源動員により負担された。このために資金は、1校当たり平均しておおよそ 24 万 FCFA（約 6 万円相当）であり、1つの COGES 当たり、5～6 種類の異なる活動を実施した。ただし、コミュニティによる学校経営のための資源動員は COGES 政策導入前から慣習的であったもので、以前、父母はその支出の不透明性に不満をもち、それが学校・教員に対する不信感にもなっていた。父母側からすると新たに費用負担を求められたのではなく、支出の透明性が高まり、このことが学校・教員に対する不信感の軽減、活動成果の発現による満足感の向上につながった。さらに、民主的選挙による委員選出は、委員が無報酬にもかかわらずその任務を果たす動機づけとなっている。

COGES 連合の活動資金は、①COGES からの会費収入（全体の 58.0%）、行政協力機関からの支援も得て、1連合当たり平均約 33 万 FCFA（約 7 万円）を調達している。加盟 COGES 数や活動規模によって、最低限の活動実施に必要な収入は異なるが、一般に 20～30 万 FCFA あれば総会・事務局会合の定期開催と教育改善活動の実施は可能であるとされている。

(3) 形態

本件では先述のとおり、フェーズ I から COGES 政策をより具現化するためにミニマム・パッケージとよばれる COGES モデルを構築した。具体的には以下のとおりである。まず、COGES の設置に際して、保護者会からの代表を民主的な選挙によって選出することを導入し、COGES を住民から信頼を得られる組織とした。次に、組織の活動指針として、住民自身が学校の問題を自ら考え、解決していく枠組みとして学校活動計画を導入し、住民による多くの教育改善活動を実施した。活動計画には、目的、内容、期間、費用・資

金源、実施責任者が含まれ、同計画は住民集会で承認された。活動内容には、①就学促進に向けた住民啓発、②施設備品整備、③保健衛生、④生産実習活動、⑤コミュニティ幼稚園ーなどを含んでいる。

最後の構成要素は、COGES の活動を支援・モニタリングするための行政官の能力を向上し、モニタリング体制を構築することである。プロジェクトが開発したモニタリングモデルは、①COGES 連合による COGES 自主モニタリング、②COGES 担当官による COGES 連合モニタリングの 2 段階から成る。COGES モニタリング体制の中核を成す仕組みは、COGES 連合による総会開催を通じた集会型モニタリングである。COGES 担当官や指導主事など地方行政間は連合総会に参加し、COGES や連合の活動状況を把握するとともに、州教育事務所や視学官からの情報を伝達する。COGES・連合のモニタリング情報は、プロジェクト支援により各州で定期的に行われる会議（COGES 担当者会議と視学官会議）で報告され、集計・分析される。

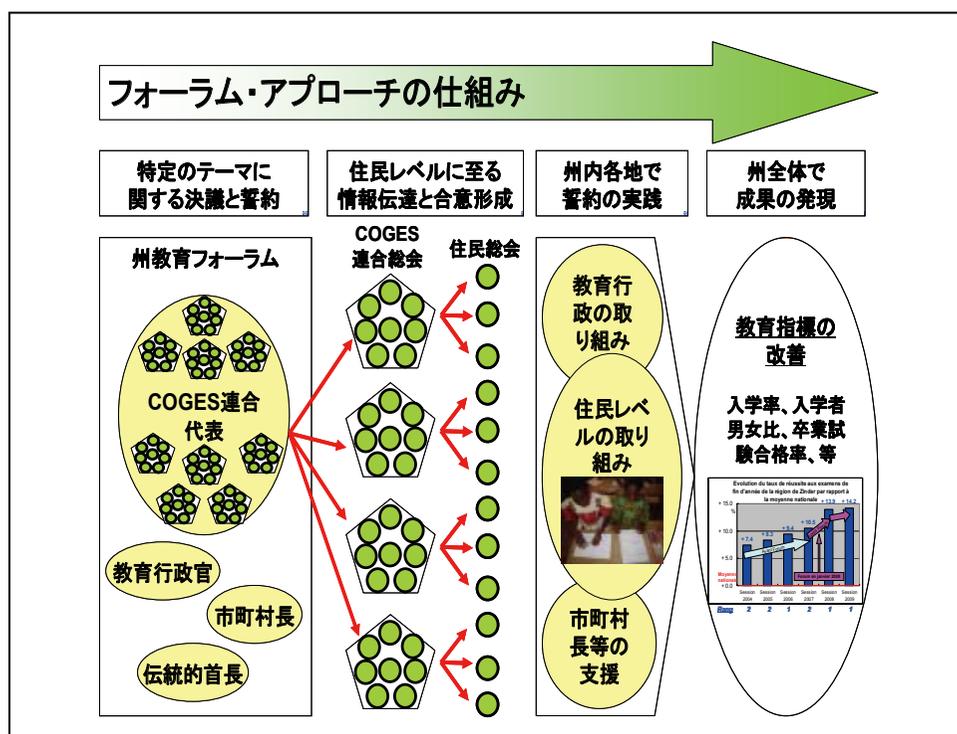
4. 案件実施上の留意点・工夫

(1) フォーラム・アプローチの導入による COGES 連合の機能強化とモニタリング体制整備

本件では、プロジェクト開始時から地方行政官による COGES モニタリング体制を強化するために、COGES 連合の機能化を図っていた。フェーズ I での取り組みの結果、多くの COGES 連合が最低限必要な会合を開催し、COGES のモニタリング・情報伝達を主として機能していた。しかし、プロジェクトは、全国普及に向け、国民教育省や関係ドナーから COGES 連合の意義・有用性についての理解を得るには、COGES のモニタリングだけでなく、地域の教育開発に貢献できるネットワーク組織としての成果を実証する必要があるとの結論に至った。そのためにプロジェクトは COGES 連合フォーラムを開催し、関係者間で機能強化に向けての取り組みが協議された。のちに、この COGES 連合によるフォーラムを通じたキャンペーン活動が「フォーラム・アプローチ」として体系化された。

プロジェクトでは、フォーラム・アプローチを「特定の地域の教育開発にかかわるさまざまな関係者グループが、地域内共通の特定の教育課題に対して実現可能な解決策を集会（フォーラム）の場で決議し、自ら調達できる資源を最大限に動員し、学校現場ひいては地域全体の教育環境の顕著な改善を可能とする仕組み」と定義している（図 4 を参照）²。つまり、同アプローチは、各小学校の COGES、コミュン単位の COGES 連合、これらの住民組織と中央の国民教育省をつなぐモニタリング体制に依拠しており、COGES 連合ー教育行政ーコミュン（地方自治体）の三位一体型連携による教育環境の改善を図る仕組みともいえる。この体制により、州レベルから学校レベルまでの情報伝達、活動実施状況や成果のモニタリングが可能となる。

² JICA・ニジェル住民参画型学校運動改善計画フェーズII（2010）『フォーラム・アプローチの可能性 ～行政と住民の共同による教育改善の経験～』



〔出所〕 JICA・ニジェール住民参画型学校運動改善計画フェーズⅡ（2010）
『フォーラム・アプローチの可能性 ～行政と住民の共同による教育改善の経験～』

図4 フォーラム・アプローチの仕組み

本件では、COGES 連合の機能化、他組織との連携構築、地方教育行政の活動の活性化と COGES モニタリング体制への取り込みを目的とし、合計 12 回のフォーラムを開催した。この機会を通じ、プロジェクトでは、現行の中央から県レベルに至る COGES 担当行政官に加え、教育行政の主流である視学官と教育指導主事を COGES モニタリングに積極的に関与されるように働きかけてきた。地方自治体であるコミューンも積極的に COGES・COGES 連合に対して支援・協力をを行うようになり、COGES 連合の機能強化に貢献し、COGES 連合のコミューン内での存在価値も高まった。就学促進、成績向上、中退防止といった分野で、地域住民と行政の協働による州レベルの教育開発キャンペーンを実施し、その結果、各州で入学登録児童の男女比是正、初等教育修了試験の合格率向上、中退率の減少といった成果が着実に表れ、「フォーラム・アプローチ」の有効性が実証された。

(2) 経験共有セミナーによるモニタリング制度の改善

本件では、半年に 1 度の割合で、国民教育省の中央、州教育事務所長・COGES 監督官、その他の支援組織代表を集め、各州で実施されている活動の成功体験を共有し、現状に合わせて COGES モニタリングシステムの見直しを図った。特に、COGES・連合の活動モニタリング・支援の役割が明確ではなかった地方教育行政（州事務所長－視学官－教育指導主事－校長）の役割を、従来業務に基づき明確化した。これは、2010 年 3 月、プロジェクト支援による全国ワークショップにて、「分権型学校運営政策の実施モニタリングに係る枠

組み文書：関係者の役割と責任」として、国民教育省の公式文書として承認された。

(3) 他ドナーとの連携による援助の相乗効果の向上

本件ではプロジェクト・デザインのなかで既に世界銀行（世銀）と UNICEF との連携が組み込まれていた。上記のとおり、世銀に関しては、「基礎教育開発支援プロジェクト」で 2007 年度予算は COGES の全国普及と行政官によるモニタリングに充当することが決定していたため、本件との連携を図った。一方、世銀からのバイク供与の遅延による COGES モニタリング体制構築の遅延、世銀の資金で実施される COGES への研修の質の担保の難しさなどプロジェクトの実施進捗を阻害する外部要因ともなった。

他方、ニジェールで就学前教育分野の協力を主導する UNICEF は、COGES 主体によるコミュニティ幼稚園の持続的な運営体制の確立をめざしていた。フェーズ I での COGES 主導のコミュニティ幼稚園運営の実績が UNICEF から高い評価を受け、UNICEF と JICA の間で 30 のパイロット幼稚園を対象としてコミュニティ幼稚園支援事業が正式に共同実施する計画だった。2008 年 5 月には、UNICEF とコミュニティ幼稚園推進における新たな連携協定書を締結し、以後 2 年間で 100 園のコミュニティ幼稚園の新規設立に協働することが確定した。このモデル化の結果、国民教育省と UNICEF との連携で作成したコミュニティ幼稚園設立実践ガイドが作成された。

5. コミュニティ協働の取り組みを（モデル）の持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

(1) 普及可能なモデルの開発

本件では、プロジェクト成果の自立発展性を高めるために、プロジェクト終了後の 3S (Speed up, Scale up, Spread out) を念頭に置き、「普及モデル」を設計し、モデルの広範囲での実証を行い、汎用性の高いモデルに改定していった。具体的には、研修の効率化（現地語の使用やシミュレーションの導入、研修対象人数の削減）、研修期間の短縮、地方行政官のモニタリングの合理化など COGES 普及モデルの有効性が証明された。モデル設計に際しては、モデルを広範囲に普及・実証・モニタリングしたうえで、モデルの改善を行うといった PDCA³サイクルを確実に実行した結果、普及可能なモデルの確立が可能となった。モデルの広範囲⁴での実証は、国民教育省、ドナーに対する説得力を生み出し、モデルの省令化・普及費用の獲得につながった。

(2) 関係者とモデル有用性についての情報共有と成果の可視化

プロジェクトでは、上記のとおりプロジェクトフェーズ II 開始当初から、全国規模でのモデルの普及をめざす一方、モデルを効率化して普及に係る費用を最小化しながらも、財政基盤の脆弱な当該国の既存制度の枠組みでは確保できない追加的資金が必要であると考

³ PDCA サイクルとは、Plan、Do、Check、Action の 4 ステップから成る活動の継続的改善である。

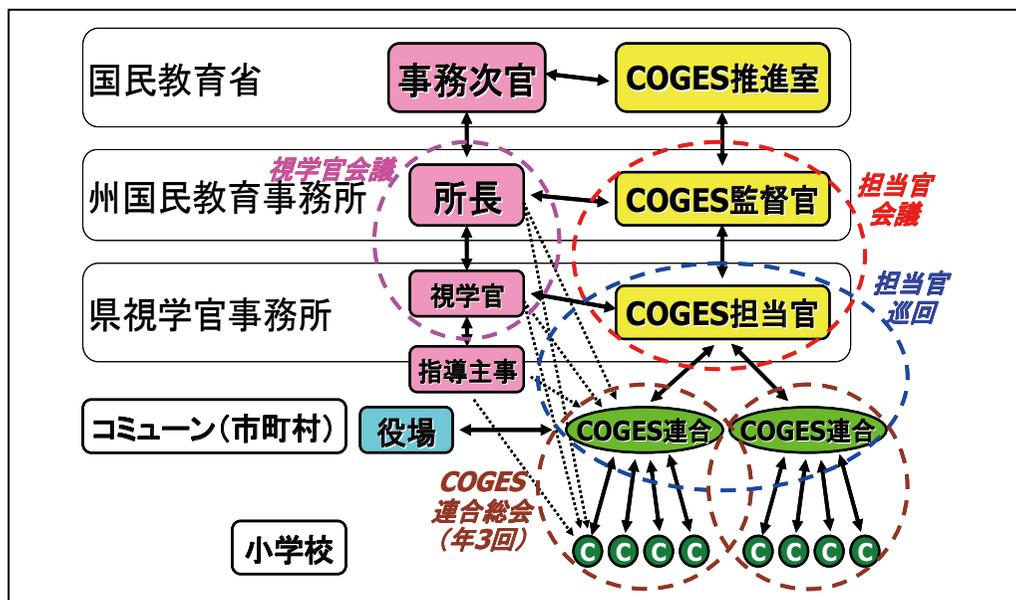
⁴ フェーズ I では、タウア州、ザンデル州の 2,800 校を対象にモデルを普及するプロセスで、研修、モニタリング実施上の教訓を抽出し、モデルを改定した。

えていた。他方、全国普及のための資金確保のためには、関係者（国民教育省、ドナー、JICA など）がその有用性を理解することが不可欠であるため、プロジェクトはこれら関係者へプロジェクトの成果に関する情報を積極的に提供した。プロジェクトは、関係者に対してコミュニティへの現地視察を働きかけながら、成果の可視化を図った。

さらに、関係者がモデルの有用性を理解できるように、住民参加の成果を金額換算し「学校活動計画動員力」として計測した。就学率や試験合格率の増加に直接的に貢献する COGES を巻き込んだ広範囲なキャンペーンを実施し、その成果を数値化して示した。このような情報共有・成果の可視化などが、相手国政府のモデル普及への公式化、世銀の COGES の全国普及のための資金提供などに結びついた。さらに、関連指標を合同調整委員会で州間比較する、視学官会議で視学官事務所間比較することにより、州事務所長を長とする地方教育行政の貢献を引き出し、COGES への直接的な働きかけを強化した。

(3) 既存の地方教育行政に基づく COGES モニタリング体制の再構成と実践支援

フェーズ I とフェーズ II の前半まで、国民教育省は COGES モデル推進のために COGES 推進室を設け、地方レベルでも同プロジェクト専任の担当官を配置し、このことが活動の実施促進となった。しかし、フェーズ II の後半以降は、持続性の観点から、これまでの COGES 監督官と担当官によるモニタリングシステムを見直し、既存制度での学校運営の担当である同省・県事務所の視学官と教育指導主事を活用し、モニタリングを組み込んだシステムへの移行を実践・公式化した（図 5 を参照）。2010 年 7 月に開催された各州の拡大視学官会議では、視学官や指導主事の COGES 連合へのモニタリング・支援活動の具体的な行動計画が策定され、2010/11 年の新年度より、地方教育行政による COGES モニタリング・支援活動が本格化された。



〔出所〕 JICA・ニジェール住民参画型学校運動改善計画フェーズ II (2010)

『フォーラム・アプローチの可能性 ～行政と住民の共同による教育改善の経験～』

図 5 COGES モニタリング体制 (2010 年 7 月時点)

(4) 州行政間の相互学習による普及効果の最大化

上記フォーラム・アプローチの全国普及に伴い、成功体験をもつ州が同じテーマのフォーラムを実施する州に対して、成果発現への過程を具体的に説明し、成功体験を共有すると同時に、運営面のノウハウも他州に移転するなど、州間でのフォーラム経験の共有を促進した。フォーラムを実施する際、フォーラム実施を計画している他州の教育事務所長とCOGES 監督官を、フォーラム前日の準備段階から翌日の視学官会議まで参加させ、フォーラム実施の全体像を把握する機会を設けた。また、既に同じテーマのフォーラムを開催し、成果を挙げている先行州の教育事務所長をフォーラムに招聘し、成功事例を発表するなど州間の協力関係を促進し、プロジェクト終了後も先行州が他州を支援する体制を整備した。

6. 評価上の留意点

本件では、COGES の COGES 連合モデルの有用性を検証するために、プロジェクト開始から半年経った時点で、COGES 連合の内部評価、その後、外部評価を実施している。内部評価の目的は、COGES 連合機能化の状況を確認し、機能化のための要素を確認したうえで今後の改善を図ることだった。外部評価は、COGES 連合戦略会議の承認のための議論の参考とするために実施された。同評価調査は、国民教育省の主要局長やドナーなどCOGES 連合になじみの薄い関係者に対して、連合の意義、有用性を納得するために重要なものであった。その結果、COGES 機能化モデルが同会議で国の公式モデルとして承認された。

事例9：インドネシア：スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト

案件概要表	
パターン分類	地方行政サービスの計画・提供能力向上をめざす案件
国の特徴	地方分権化 実施時期 2007年9月16日～2010年9月15日、その後2年間延長
実施・関連機関	先方関係機関：内務省援助調整局、BAPPENAS、スラウェシ6州地域開発企画庁（BAPPEDA）、対象州・県・市政府
投入*	日本側：専門家派遣（長期：111M/M、短期28M/M）、機材供与（車両6台）、現地研修（315名）、現地費用負担（111億ルピア）、研修員受入（42名） 相手国側：カウンターパート（C/P）（6州、12名）、専門家執務室、現地費用負担（124ルピア）
対象地域	スラウェシ6州
対象者	政策決定者、計画官、コミュニティ・ファシリテーター
上位目標	スラウェシ6州において関係者の協働メカニズムが普及することにより地方主導の地域開発が推進される。
プロジェクト目標	スラウェシ6州において地域開発に係る関係者の能力が強化され、協働のメカニズムが整備される。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研修を通じて計画・実施プロセスが理解され、関係者の計画能力が強化される。パイロット活動*の経験を通じて、制度化された関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。 2. パイロット活動の経験を通じて、制度化された関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。 3. 州実施委員会（Project Implementation Committee: PIC）の各州へ経験共有のための機能が強化され、他地域に6州の情報共有が促進される。 4. 能力開発（Capacity Development）プロジェクトのアプローチの持続性・普及可能性を高めるための方策が明確化される。 <p>*パイロット活動は、地域の能力向上（組織・制度）、住民の主体的参加、地方政府のコミットメント（予算）等の8つの選定基準に基づき、PICとCDPによる選考プロセスを経て実施される。</p>
前提・外部条件	<p>[前提条件] 記述なし。</p> <p>[外部条件] ①対象州とパイロット活動地域で地域開発の戦略・優先順位が維持する。②インドネシアの地方分権化政策が安定化している。</p>
JICA 先行案件	<ul style="list-style-type: none"> ・「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997～2002年）」 ・「地域開発政策支援プロジェクト」（2001年～2005年）」 ・「地方行政人材育成プロジェクト（2002～2007年）」 ・「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（PKPM）（2004～2006年）」

[出所] 2010年7月28日に作成された本件PDMを基に作成

***終了時評価調査時（2010年6月）**

1. コミュニティ協働の目的と協働後のシナリオ

(1) コミュニティ協働の背景と目的

インドネシア政府は、1999年以降地方分権化を推進している。2004年には新自治法32号法（2004年）、国家開発システム法第25号法（2004年）が制定され、地域開発の主役は州・県・市政府へと移った。特に県・市政府には、住民各層のニーズをボトム・アップによる計画策定プロセス（ムスレンバン）¹により取り入れ、地域の特性に応じた地域開発計画を作成し実施することが強く求められている。また、州政府には、国家開発計画との整合性をもった州全体の開発計画を作成すると同時に、計画策定プロセスにおいて県・市政府に対する支援・調整を行うことが求められている。

JICAはこれらの課題に関連して、スラウェシ6州を対象に、スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997～2002年）、地域開発政策支援プロジェクト（2001～2005年）、地方行政人材育成プロジェクト（2002～2007年）、市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（2004～2006年）を実施してきた。これらのプロジェクトを通して、地方分権下での地域開発支援に関する経験と教訓を蓄積し、先方政府関係者・機関とのネットワークを有している。こうした背景の下、インドネシア6州政府は地方政府主導による地域開発の推進を図る技術協力プロジェクトを日本に要請した。これを受け、スラウェシ6州において地域開発に係る関係者間の協働メカニズムの定着を目的として、本件が実施された。

本件によるコミュニティ協働は、コミュニティが主体的に開発を考え、行政とも調整していく自己組織力を強化することをコミュニティ協働の目的としている。このため本件は、①外部（行政・ドナー）からプロジェクトを持ち込まない、②コミュニティの既存資源・組織・規範をベースにした開発（これを促進する外部投入の形）、③コミュニティの時間軸に合わせた外部者の介入—などを基本方針として実施されている。

(2) プロジェクトの支援範囲と協働後のシナリオ

本件の支援範囲は、スラウェシ6州で地域開発にかかわる関係者間の協働メカニズムが定着することである。事前評価調査報告書によると、プロジェクト終了後、①3年後にはパイロット活動を通じて協働の仕組みが形成される、②5年後には協働の仕組みが確立され州内の他地域に普及する、③10年後はパイロット活動の成果が他州に普及し、協働モデルに基づいた地域開発の実践がなされていく—ことが同調査団と相手国政府機関との間で合意された。

協働の仕組みを他地域に普及するには、州政府の情報提供・調整能力の向上が必要であり、プロジェクトを通してその基礎となる州実施委員会（Project Implementation Committee: PIC）が機能していくことの重要性は認識されていたが、制度化のための具体的方策が計画されていたわけではない。

一方、コミュニティ・レベルでは、パイロット活動はコミュニティ主体の開発活動そのものであり、協働メカニズム構築のプロセスであると考えられていた。そのため、パイロ

¹ 2004年の国家開発計画法（法律25号）による村レベルから郡、県・市、州、中央へとボトムアップ・参加型で開発計画をまとめていく計画体系。

ット対象地での活動は住民主体で決定され、プロジェクト期間にかかわらず活動は自身で継続していくことが想定されていた。プロジェクトでは、あえてパイロット活動の実施を促すことはせず、住民たちの主体的な取り組みに対して、コミュニティ・ファシリテーターの相談や行政との連携を側面支援することに徹している。

2. 成果・指標の設定

(1) 対象

本件の成果対象は複層的であり、成果ごとに成果対象が異なる（表 13 を参照）。2010 年 6 月に実施された終了時評価調査までは主に成果 1 と 2 は下記のとおり、成果 3 は、「州内外の情報交流ネットワークが整備され、知識・経験が共有される」であった。終了時評価調査では、能力開発を通じた取り組みは一定の成果を上げつつある一方、プロジェクト目標が未達成であること、先方政府から他地域への展開の要望があったこと、プロジェクト機能を引き継ぐ組織がなく自立発展性に懸念があることから 2 年間の実施期間の延長が決定された。これに伴い、下記のとおり、成果 3 を変更し、成果 4 を含めた。

表 13 成果と対象（延長フェーズを含む）

成 果		成果対象
成果 1 (研修)	研修を通じて計画・実施プロセスが理解され、関係者の計画能力が強化される。	政策決定者、計画官、 コミュニティ・ファシリテーター
成果 2 (パイロット活動)	パイロット活動の経験を通じて、制度化された関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。	パイロット県
成果 3 (経験共有)	PIC の各州へ経験共有のための機能が強化され、6 州及び他地域に情報共有が促進される。	BAPPEDA、PIC
成果 4 (持続・普及)	プロジェクトのアプローチの持続性・普及可能性を高めるための方策が明確化される。	BAPPEDA、PIC

(2) 成果・指標の設定

本件の成果は複層的なステークホルダーを対象としており、成果指標の設定も同様に複層的である。

表 14 成果と指標

成 果	成果指標
成果 1	<ul style="list-style-type: none"> ①地域開発の計画・実施プロセス、各ステークホルダーの役割に関する理解度 ②関係者が共同で作成した地域開発計画の数 ③研修受講者が主導した研修後活動の数 ④パイロット活動の経験を活用した研修数と開発された研修モジュール ⑤研修講師要請件数を通して認定されたマスター・ファシリテーターの増加数 ⑥コミュニティ・ファシリテーション、参加型地域社会開発（Participatory Local Social Development: PLSD）²を理解する講師数の増加 ⑦研修教材の種類・数 ⑧ステークホルダーによって主導された研修数
成果 2	<ul style="list-style-type: none"> ①パイロット活動で実施した研修・比較研究に参加したステークホルダー数 ②パイロット活動に参加したステークホルダーによって組織・改善された地域開発のための組織数 ③パイロット活動の準備・実施の政府予算の配分 ④地域住民によって王権された地域資源量 ⑤コミュニティによる開発活動の数・種類 ⑥コミュニティ活動を支援する機関数と支援の種類 ⑦パイロット活動を実施するステークホルダーによって作成・改善された地域開発に関するシステムとメカニズムの数
成果 3	<ul style="list-style-type: none"> ①地域開発活動のための参考となる成功事例の数 ②経験共有による成功事例に関する他の地域からの情報提供の要望 ③能力開発に関するモジュール ④出版などの種類と数 ⑤地域・国レベルでのセミナー・ワークショップの実施数
成果 4	<ul style="list-style-type: none"> ①インドネシア側が負担する費用の増加 ②スラウェシ以外の地域からの CD プロジェクトの訪問者数とスラウェシ以外からの CD プロジェクトのワークショップ・研修参加者数 ③普及のために明確化された方策 ④ CD プロジェクト・アプローチの普及のための戦略計画の策定

² 本件は日本福祉大学の犬濱裕氏が開発した「参加型地域社会開発」の理論的枠組みと実践方法を援用している。PLSD の目的は、地域社会の「自立的」「持続的」な発展を可能ならしめる社会的能力の育成・強化とそれを担保する制度メカニズムの構築を、地域社会が有する構造機能的固有性を踏まえながら、目的に沿った合理的プロジェクトを企画・立案し、参加型開発手法の経験に基づく能力形成・組織形成と連携構築・意識改革を援用することを推進することである[出所] 犬濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践』p.48

3. 効果的活動・投入のポイント

(1) 対象

事前評価調査時（2007年6月）、本件は東部インドネシア地域開発支援プログラムのなかの、「東北インドネシア地域開発サブプログラム」の一プロジェクトとして位置づけられ、同サブプロジェクトの土台となる地域開発にかかわる関係者の能力向上をめざしていた。一方、インドネシアでは、長期にわたった中央集権体制によって、トップダウンかつ画一的な地域開発が進められてきた。このため、地域の特性・固有性に十分配慮し、地域開発にかかわる関係者の協議・調整に基づいた関係者相互の資源提供・活用の協働メカニズムを整備するために、スラウェシ島の全6州が対象とされた。

活動の対象者は、成果1に関する活動の対象者は、政策決定者（各県・市より県知事・市長、議会議長、BAPPEDA 局長）、計画官（BAPPEDA 職員、他事業局計画官を対象に各州より州4名、5県より各5名）、コミュニティ・ファシリテーター（NGO、行政官を対象に各州の対象5県から各2名）である。成果2の場合、パイロット県（地方政府）とパイロット活動を実施する地域住民である。成果3、4に関する活動は、PIC、各州政府、BAPPEDA が中心となり州間で経験共有を行い、普及可能性を高めるための条件が提示されることである。

(2) 時期・資源

政策決定者、計画官、コミュニティ・ファシリテーターの3層の階層別集団研修は、終了時評価調査時まで、主にプロジェクトの負担で実施されてきた。ただし、一部の県ではプロジェクトとは別に独自に予算を支弁して、コミュニティ・ファシリテーター研修を実施している。州レベルで実施される計画官・コミュニティ・ファシリテーター研修は州が定期的に実施する制度はまだないが、ゴロンタオ州、北スラウェシ州は階層別研修の制度化を図っている。このため延長フェーズでは、州・PAPPEDA が人材養成局など関係部署と協議し、CD 研修の継続の実施・制度化に向けた計画づくりを行うとともに、州側の費用負担を高めていくこととしている。

パイロット活動については、関係機関、コミュニティの自助努力を引き出すために、計画段階から費用負担を求めている。パイロット活動の認定にあたっては、住民・コミュニティによる負担（労働力、原材料など）、県や州政府による予算措置を前提とし、これらの要件が満たされた場合のみパイロット活動が実施された。

(3) ベースラインの把握

本件は能力強化を主眼とするプロジェクトであり、成果1の成果指標の1つにも「地域開発の計画・実施プロセス、各ステークホルダーの役割に関する理解度」とあるが、ベンチマークを含む評価の枠組みが設定されていない。そのために、関係者における能力変化を明確な形で示すことはできていない。中間評価調査時では、関係者の能力変化のプロセスを適切に把握するために、能力に関連するモニタリング・評価の枠組み（能力の基本的な考え方、能力を高めるためのアプローチ、評価基準・方法など）を策定し、関係者の現状把握を行うことの必要性が指摘されている。

(4) 形態

1) 研修

本件では、政策決定者、計画官、コミュニティ・ファシリテーターの3層に対し能力強化を行い、関係者の意識変化を起こして実践者に変え、具体的な事業の推進を通し、実践的な能力を育成することを目的としている。ファシリテーターが行政と住民間の橋渡し役となり、住民のニーズに基づいたパイロット事業が実施されることが期待された。研修実施前には、研修ニーズ調査を PLSD 研究所³に委託して実施した（2007年12月～2008年3月）。同調査結果を踏まえ、研修プログラムの作成・改訂を関係者とのワークショップ・協議を通して行った。

具体的な研修実施内容は次のとおりである。コミュニティ・ファシリテーター研修に関しては、先行案件（市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト）のファシリテーター研修教材を用いて、同プロジェクトのマスターファシリテーターとなった7名を講師にして実施した。同研修は、5モジュールから成っており、1モジュールの研修期間は5～8日である。モジュールは、①パートナーシップ構築、②住民による課題分析、③行動計画作成、④活動実施とモニタリング、⑤評価・フィードバックである。研修は座学と実践を繰り返して実施される。このファシリテーターが習得するファシリテーション技術はパイロット活動実施の際の原動力となることが期待された。計画官に対する研修は、コミュニティ主体開発を中心とし、コミュニティ内外のシステムを踏まえた行政の役割に着目している。PLSD の教材を基に研修ニーズ調査に基づき改定した教材を用いて実施した⁴。研修期間は10日間である。講師は PLSD 研究所に所属する大学講師、行政官が担当した。政策決定者に対しても、PLSD 教材を用いた講義形式でセミナーを実施した。

2) パイロット活動

計画官研修とコミュニティ・ファシリテーター研修の参加者は、研修終了後に行動計画を作成した。この行動計画がパイロット活動として認定されるには、①研修参加者による行動計画の作成と県・市関係者との協議、②PIC と対象県・市間でのパイロット活動の認定8基準（後述）に関する協議、③PIC とプロジェクト・チームによる現場視察、④プロジェクト・チームと PIC によるパイロット活動の認定基準に基づく確認と覚書の締結 - のプロセスを経る。パイロット活動の認定基準は、①地域の能力向上、②住民の主体的参加、③地方政府のコミットメント、④公平性、⑤各ステークホルダーの責任の明確化、⑥ステークホルダー間の協働促進、⑦現存資源の活用、⑧地域特性への配慮 - と定義している。プロジェクト・チームと PIC の間でパイロット活動の内容を合意したうえで、両者で覚書を締結している。

³ 「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」に携わり、1998年以降に参加型地域社会開発（PLSD）本邦研修に参加した大学・政府・NGO関係者により2006年に設立。

⁴ ①インドネシアにおける地域開発計画の変遷と本質、②地域特性把握のための理論的枠組み、③参加型開発とコミュニティに根ざした開発の理論的枠組み、④協働の枠組みとメカニズム（南スラウェシ州タカラール県の参加型開発支援システム等の事例研究）、⑤地域住民の主体的取り組みと協働メカニズムを促す計画策定、⑥同モニタリング、⑦同評価、⑧アクションプラン作成技術と研修後のステップ

5. 案件実施上の留意点・工夫

(1) 先行案件による成果の有効活用

本件では先行案件で開発した研修内容・手法を有効活用している。政策レベルと開発計画官レベルの研修では、課題別 PLSD 研修や南スラウェシ州タカラール県の「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997～2002年）」でスラウェシの状況を基に開発された「参加型の地域開発システム（SISUDK）」や開発企画庁（BAPPENAS）を実施機関として実施された「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（PKPM）（2001～2005年）」で開発されたファシリテーター研修のモジュールが活用されている。また、研修参加者の主体的提案を基にパイロット活動を策定していくプロセスには、「地域開発政策支援プロジェクト（2001～2005年）」と「地方行政人材育成プロジェクト（2002～2007年）」の手法が生かされている。過去の協力の成果を基礎としているのは手法だけでなく、過去の協力で育成された計画部門の人材や「SISUDK」や「PKPM」で育成されたマスター・ファシリテーター、PLSD 研修参加者の同窓生などが本協力の中心的なインドネシア側の人材となっている。

(2) 経験的アプローチの導入

本件の事業実施プロセスは、JICA がこれまで実施してきた特定の地域でパイロット活動を実施しながらモデルを開発し、モデルの制度化・体制整備、普及モデル開発を経て全国普及をめざす従来のコミュニティ協働型案件とは異なる。本件では、プロジェクトでモデル設計は行わず、研修を通じた気づきを基に研修参加者が自発的にモデルを設定・実施促進を行う。研修を受講したコミュニティ・ファシリテーターは、自分たちの地域に戻り、研修で得た「住民とのパートナーシップを構築」し、「住民自身による課題分析」を通じて、自発的なコミュニティ活動や行政との連携を経験することで、協働メカニズムとは何かを肌で学んでいく。

一方、プロジェクト・チームは、この過程で最低限かつ最適な方法でコンサルテーションを行う。プロジェクトでは、この研修やパイロット活動を通じての経験的学習により、関係者が決められたことをこなす能力以上に、現実のなかで変化する状況や課題に柔軟に対処できる能力を培うことをめざした。このことは、相手側のオーナーシップの醸成と能力強化、さらにはプロジェクトの持続性にもつながり、特に、地域の特性・固有性が高い当該地域ではモデル開発型のプロジェクト実施方式よりも有益であると考えられた。

(3) 多様な既存事業・予算との結び付け

近年のインドネシアは地方分権化の流れのなかで、ムスレンバンなどボトムアップによる事業計画・実施の法制度が整備されている。また、プロジェクトのパイロット活動に必要となる事業費を住民・地方行政が捻出できる経済力を有している。それにもかかわらず、参加型開発に関する制度が必ずしも実効的に機能していなかった。

プロジェクト形成時、これは住民参加型の地域開発に従事する関係者の能力不足に起因していると考えられていた。すなわち、中央のみならず、州や県・市レベルで独自に事業

を実施できる予算や権限を有するようになったにもかかわらず、コミュニティのイニシアティブと行政サービスを効果的に結び付けることができていなかった。

このような状況下、本件では資源供与よりも能力強化研修を重視することで、既存の事業・予算を最大限効果的に活用することを意識した設計とした。

6. コミュニティ協働モデルの持続性・普及可能性を確保する仕組みを構築するための留意点・工夫

本件の終了時評価調査（2010年6月実施）では、能力開発を通じた取り組みは一定の成果を上げつつあるものの、プロジェクト目標が未達成であること、先方政府側から他地域への展開の要望があったこと、プロジェクト機能を引き継ぐ組織がなく、自立発展性に懸念があることから、2年間のプロジェクト実施期間の延長が決定された。現在、この提言を基に、持続性・普及可能性を確保するために以下のような取り組みがなされている。

(1) 協働モデルを推進する人材登録制度の確立

プロジェクトの延長フェーズ前、研修講師はさまざまな機関や地域からプロジェクト関係者の個人的なネットワークで雇用されていた。他方、プロジェクト終了後、地方政府からのCD研修やCDアプローチ適用に際しての助言要請に応える必要があるが、人材を照会する制度不備が他地域へのCDアプローチの普及展開の制約となっていた。

そこで、プロジェクト・チームは、延長フェーズで先方政府の関係機関との協議を通して、コミュニティ・ファシリテーターを再生産する仕組みとなる人材登録組織（「CDリソースバンク（仮称）」）の設立を検討している。同組織は、本件と先行案件により育成された、あるいは育成されつつあるリソースパーソンの登録制度である。延長フェーズでは、設立が想定される法人の異なる形態（民間、NGO、政府機関、半官半民等）を長所、短所、設立可能性などの点から比較し、同組織設立に向けた戦略文書を作成する予定である。

CDリソースバンクの設立に伴い、今後の普及展開において、質の高いコミュニティ・ファシリテーター養成研修を実施できるマスター・ファシリテーター育成は急務であり、プロジェクトではマスター・ファシリテーター養成研修を実施している。

(2) CDアプローチの普及のための制度・体制の確立

本件ではPICがプロジェクト全体の運営実施管理を担ってきた。しかし、終了時評価調査時、PICはプロジェクト実施期間中の暫定的な組織であるために、プロジェクトの延長フェーズ終了後、CDアプローチを普及する組織体制がなくなることが懸念された。このため延長フェーズでは、州BAPPEDAが人材養成局等関係部署と協議し、CD研修の継続的实施や制度化に向けた計画づくりを行い、州の中期開発計画策定プロセスで、必要な予算措置を講じるなどの具体的方策を検討している。

一方、インドネシアでは地方分権化により各州・県レベルの地方政府は独自で研修制度確立や事業実施に必要な予算を確保している。実際、ゴロンタロ州、北スラウェシ州では既に階層別研修の制度化にみられるように、州レベルでは同アプローチの適用を制度化する試みも既に確認できている。PICとプロジェクト・チームは地方政府に対して標準化し

た研修制度の適用を推進するのではなく、地方政府の制度化に対する自発的かつ地域の固有性に適合した取り組みを一定程度類型化・情報提供することによって、各地方政府での研修制度の確立を促進する予定である。県に対しては県政府の本件へのコミットメントを醸成するため、州レベルでの研修への県政府の積極的参加を求め、PIC は県の関係者に対し会議を開催し意見交換を図っている。また、研修のみならず、パイロット活動についても、県予算による事業ばかりではなく、州予算による事業によっても実施していく可能性を検討している。

(3) 中央政府との関係強化

PIC とプロジェクト・チームは、CDP の自立発展性の担保と CD アプローチの他地域への普及可能性を高め、コミュニティ/地域開発、貧困削減、地方分権化に係る政策提言を行うために、中央政府、特に内務省の関連部局⁵に働きかける予定である。

中央政府は貧困削減に焦点を当てた「コミュニティ・エンパワーメント国家プログラム (PNPM) ⁶」で小規模インフラ事業を実施しており、住民主体の事業計画策定・実施、評価を側面支援するファシリテーターを郡レベルまで配置している。PNPM と CDP にはその事業実施理念や方法に違いがあるものの、この実施プロセスで、CD アプローチを相互補完的に適用する可能性もある。そのためにプロジェクト・チームは、PNPM 実施に関連する中央省庁、特に内務省、BAPPENAS、社会福祉協議省などと今後はより密に連絡・協議し連携の可能性（ファシリテーション研修や住民の組織化、インフラの持続的 O&M 体制づくり等）を検討している。

【参考文献】

- ・ プロジェクト関連内部資料（事業進捗報告書、出張報告書など）

JICA (2010) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 終了時評価調査報告書 (ドラフト)』 JICA

JICA (2010) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 中間レビュー調査報告書』 JICA インドネシア事務所

JICA (2007) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 事前評価報告書』 JICA アジア第一部

赤松志朗 (2009) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 各対象県において企画・実施準備されているパイロット活動への助言・指導短期専門家 業

⁵ BANGDA (地域開発担当)、PMD (コミュニティ・エンパワーメント担当)、BADIKLAT(研修担当)

⁶ PNPM は、2007 年から貧困世帯 796 万世帯、貧困人口 3,192 万人を対象に実施している住民エンパワーメントのための国家プログラムである。PNPM は、1990 年代末から世銀が実施してきた郡 (Kecamatan) 開発プログラム (KDP) を国家プログラムとしてインドネシア化し、対象となる郡 (注：県・市の下に位置する自治権のない行政区) を大幅に拡大したものである。各郡には、貧困人口の多寡に応じて 5~15 億ルピアの住民直接支援 (Bantuan Langsung Masyarakat: BLM) の資金が支給され、住民がこの資金を利用してさまざまな経済活動やインフラ整備などを行い、それに伴って雇用機会が創出されることが期待されている。

務完了報告書』 JICA

大濱裕 (2008) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 参加型
地域社会開発/PLSD 短期専門家 業務完了報告書』 JICA

武田長久 (2010) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 協働
メカニズム形成短期専門家 業務完了報告書』 JICA

田中博子 (2009) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト コミ
ュニティ・ファシリテーター育成・指導短期専門家 業務完了報告書』 JICA

中山一三 (2010) 『インドネシア共和国 スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 参加
型開発短期専門家 プログレスレポート (第2号)』 JICA

参考文献

- エベレット・ロジャーズ（三藤利雄訳）（2007）『イノベーションの普及』翔泳社
- 大濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践－新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造－』ふくろう出版
- JICA（2011）『紛争影響国のプロジェクト評価ガイドライン』JICA 経済基盤開発部
- JICA（2009a）『行政機構診断ハンドブック』JICA 公共政策部ガバナンスタスクフォース
- JICA（2009b）『農業・農村開発における住民参加型アプローチ活用案件事例集』国際協力機構農村開発部
- JICA（2008a）『キャパシティ・アセスメントハンドブック－キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント－』JICA 国際総合研修所調査研究グループ
- JICA（2008b）『脆弱国家における中長期的な国づくり－国のリスク対応能力の向上にむけて－』JICA 国際協力総合研修所
- JICA（2008c）『特定テーマ評価「住民参加フェーズ2」』JICA 評価室準備室
- JICA（2008d）『キャパシティ・ディベロップメントの観点からのコミュニティ防災－コミュニティを主体とした災害対応能力の強化に向けて－』JICA 国際協力総合研修所
- JICA（2008e）『住民参加による自然環境保全：事例から見えてきたこと』JICA 地球環境部
- JICA（2008f）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タンザニア国 モロゴロ州保健行政強化プロジェクト』JICA 国際協力総合研修所
- JICA（2007a）『社会調査の心得と使い方－人々に届く援助とは？悩めるあなたのための心得帳－』JICA 国際協力総合研修所
- JICA（2007b）『事業マネジメントハンドブック（初版）』JICA 国際協力総合研修所
- JICA（2006a）『特定テーマ評価「地方行政能力向上 インドネシアを事例として」報告書』JICA 企画・調整部
- JICA（2006b）『特定テーマ評価「住民参加」報告書』JICA 企画・調整部
- JICA（2006c）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 ネパール森林分野協力の経験分析』JICA 国際協力総合研修所
- JICA（2005a）『JICAにおけるガバナンス支援：民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援：調査研究報告書』JICA
- JICA（2005b）『特定テーマ評価「参加型地域社会開発のジェンダー評価」報告書』JICA 企画・調整部
- JICA（2004）『特定テーマ評価「貧困削減／地域社会開発」報告書』JICA 企画・調整部
- 国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集』国際開発ジャーナル社
- 駒澤牧子（2005）『ヨルダン家族計画・WIDプロジェクトの総合的研究 キャパシティ・ディベロップメントの視点による分析』JICA 国際協力総合研修所 客員研究員報告書
- 永井史男 尾崎和代 木全洋一郎（2007）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析－タイ地方行政能力向上プロジェクト』JICA 国際協力総合研修所 客員研究員

報告書

- 野田直人 (2006) 『セネガル総合村落林業開発計画の経験からー地域住民の自主性を引き出す援助アプローチー』 JICA 国際協力総合研修所 客員研究員報告書
- 三好崇弘 永代成日出 (2005) 『キャパシティ・ディベロップメントからみた JICA 技術協力の有効性と課題に関する一考察ーガーナ感慨農業振興支援の事例からー』 JICA 国際協力総合研修所 客員研究員報告書
- 吉田恒昭 浅田博彦 (2008) 『参加型開発における住民の選択と外部者の役割ーザンビア参加型村落開発プロジェクトを事例に』 JICA 国際協力総合研修所 客員研究員報告書
- 和田信明、中田豊一 (2010) 『途上国の人々との話し方ー国際協力メタファシリテーションの手法』 みずのわ出版

◆◆ プロジェクト研究関係者リスト ◆◆

〈コンサルタント〉

谷口 美代子 アイ・シー・ネット株式会社 シニアコンサルタント

〈ワーキンググループメンバー〉

赤松 志朗	国際協力専門員
清家 政信	国際協力専門員
下田 道敬	国際協力専門員
武田 長久	国際協力専門員
宗像 朗	国際協力専門員
川北 博史	国際協力専門員
辻 一人	公共政策部 技術審議役
佐藤 知子	評価部 事業評価第二課 企画役
宮川 朋子	評価部 事業評価第二課 企画役
藤野 浩二郎	農村開発部 乾燥畑作地帯課 (2011年1月まで)
後藤 菜穂	農村開発部 畑作第一課 (2010年11月まで)
山中 祥史	農村開発部 畑作地帯一課
小嶋 岳晴	地球環境部 水資源第二課
田中 顕治	地球環境部 防災第一課
本田 俊一郎	JICA 研究所 専門嘱託
小野 真依	JICA 研究所 非常勤研究助手
小林 誉明	公共政策部 法・司法課
天池 麻由美	公共政策部 行政機能課
古市 祐子	公共政策部 行政機能課
細野 良子	公共政策部 行政機能課 インハウスコンサルタント (2011年3月まで)

〈サポートメンバー (案件情報提供)〉

亀井 温子	人間開発部 基礎教育第一課 企画役
平岡 久和	人間開発部 保健第四課
大井 英臣	地球環境部 水資源・防災グループ インハウスコンサルタント
高橋 逸郎	地球環境部 水資源第二課 専門嘱託 (2010年12月まで)

〈事務局〉

桑島 京子	公共政策部 部長 (2011年3月から)
中川 寛章	公共政策部 部長 (2011年3月まで)
森 千也	公共政策部 次長兼ガバナンスグループ長
宮原 千絵	公共政策部 行政機能課 課長

木全 洋一郎	公共政策部	行政機能課	企画役
岡村 可奈子	公共政策部	行政機能課	

※注記されているもの以外は、所属・職位ともに2011年3月現在のもの