

5. 事前評価表

作成日：平成 18 年 4 月 7 日

担当部・課：社会開発部ガバナンスジェンダーチーム

1. 案件名
アンゴラ共和国社会復帰・地域復興支援計画調査
2. 協力概要
<p>(1) 事業の目的</p> <p>本調査は、アンゴラ共和国（以下、「ア国」と記す）の農村地域を対象に、内戦終了後、当該地域に帰還し再定住する人々に留意しながら、住民参加型のパイロットプロジェクトの実施を通じて、住民と行政官を含めた関係者が組織的に地域の開発課題を解決する能力の強化を図るものである。</p> <p>(2) 調査期間</p> <p>2006 年 5 月～2008 年 10 月（30 カ月）</p> <p>(3) 総調査費用</p> <p>約 3 億円</p> <p>(4) 協力相手先機関</p> <p>a. 協力相手国実施機関名：社会復興省（監督機関） ※クアンザ・スル州政府、ベンゲラ州政府（実施機関）</p> <p>b. 協力相手国実施機関責任者役職名：Director of International Exchange Cabinet, Ministry of Assistance and Social Reintegration</p> <p>(5) 計画の対象（裨益対象者及び規模）</p> <p>a. 対象地域：クアンザ・スル州 カポロコムナ ベンゲラ州 カンジャラコムナ、ドンベグランデコムナ ※「コムナ」は州、市に続く行政の最小単位をあらわす現地語で、各コムナに 5～6 人の行政官を配置している。</p> <p>b. 対象者（直接裨益者）：カポロコムナ（約 500 世帯） カンジャラコムナ（約 700 世帯） ドンベグランデコムナ（約 1000 世帯） 各コムナ行政官（社会開発担当）2 名×3 コムナ＝6 名程度</p> <p>（間接裨益者）：カポロコムナ（3,000 世帯） カンジャラコムナ（3,700 世帯） ドンベグランデコムナ（5,000 世帯） 州政府計画局担当職員 2 名（各州 1 名） 管轄市役所計画担当職員約 6 名 ローカル NGO（5～7 団体）</p>
3. 協力の必要性・位置づけ
<p>(1) 現状及び問題点</p> <p>ア国は 2002 年 4 月の停戦合意により、27 年間にわたった内戦が終結した。それに伴い、難民・国内避難民約 400 万人が帰還し始め、現在までその約 9 割が出生地等で生活を始めているといわれる。停戦合意直後は、帰還地の食料、医療の状況が極めて悪かったため、国連世界食糧計画（WFP）をはじめとする国際機関や NGO による食糧配布や医療分野を中心とした緊急援助が実施された。その後、世界銀行の融資を受け、ア国政府によりこれらの帰還難民や除隊兵士の社会への再定住化を促進するための支援が内陸部を中心に本格化してきている。援助の形態も内戦終了直後のような人道緊急支援から脱し、現在は復興・開発支援への移行期にあるといえる。しかし、上述の</p>

内陸部に比べ、国内避難民が居住地としていた沿岸地域がすでに支援を必要としないレベルに達しているわけではない。このような沿岸部にも多くの旧避難民が出生地に帰還することなく、そのまま定住化した地域もある。これらの地域では、現在も海外からの難民が帰還してきており、緊急援助の終了後も、食糧、安全な水、保健医療サービス、教育等の開発をとりまく多くの課題が山積みされている。そこで、これらの課題に対する住民と行政それぞれの解決能力を一体化した能力を地域の機能とし、その機能を参加型プロジェクトの実施を介して、具体的な問題の解決の経験を積むことで強化することが急務である。

ア国政府は、地域の問題解決能力の育成を通じて、このような課題の解決と地域開発を推進することが必要不可欠であることを十分認識しているものの、内戦終了直後は緊急援助に依存し、その後の除隊兵士、帰還難民の再定住化のプログラムも、場当たりの側面が強いことは否めない。これは、ア国政府にこれまで地域開発に係る知識・経験がほとんどないために開発計画の策定能力が育成されていないことに起因している。

我が国は2003年に平和構築支援ミッションを派遣し、ア国の社会インフラ整備・農業技術指導などを通じた除隊兵士の社会復帰、難民の再定住化への支援を表明した。さらに、人間の安全保障の観点に基づき、これらの人々の帰還先である地域社会の機能強化に向けた支援を本格的に実施するため、2003年から2004年にかけて企画調査員を派遣し、協力の実施に必要な情報を収集した。その後、2004年11月～2006年1月にかけて、地域機能強化支援を目指したプロジェクト形成調査（フェーズ1）を実施した。当該プロジェクト形成調査では、ア国の社会・経済状況、他ドナー活動状況及び連携可能性、調査対象地域の選定、調査対象地域におけるベースラインデータ、避難民等や社会的弱者の現状を調査するとともに、住民参加型ワークショップを通じた対象地域住民の開発ニーズを把握し、パイロットプロジェクト準備及びその先行実施による住民組織及び現地NGOの実施能力検証調査を実施した。この調査結果に基づき、ア国政府は地域社会の機能強化のための本格調査（フェーズ2）に係る協力の正式要請を行った。これを受け、JICAは2006年3月に事前調査団を派遣し、カウンターパートであるア国社会復興省と本格調査実施に向けての実施細則（S/W）に係る協議を行った。

本案件は、人間の安全保障の視点を具現化するためのプロジェクト形成・実施について、2004年度より企画・調整部及びアフリカ部をはじめとする関係部署間で検討したモデル案件であり、プロジェクト形成調査（フェーズ1）と開発調査（フェーズ2）の一体的実施（一気通貫型）により、迅速性、民間コンサルタントの効果的な活用等の特徴を有する。

（2）相手国政府国家政策上の位置づけ

ア国は元UNITA（反政府軍）を中心とした除隊兵士の社会復帰事業を、IRSEM（除隊兵士社会復帰局）を介して、また国内避難民、帰還難民の社会復帰についてはMINARS（社会復興省）を介して全国的に展開している。MINARSは同事業において、特に旧避難民に特化したものではなく、彼らが再定住しようとする集落全体を対象とした職業教育等の成人教育（PEC）、就学前児童教育（PIC）等も実施している。これらの活動は、農村地域の住民の自立を促すために極めて重要なものである。このような住民を直接対象とした事業は、現在政府主体で実施しているが、将来は行政の最小単位であるコムナ行政官と住民自身の手により運営されるべきものである。その際、行政と住民が一体となった地域社会の機能強化を行うことで、このような直接住民を対象とした活動の管理・運営能力を育成していく必要に迫られている。その観点より、本案件の位置づけは極めて高い。またア国政府は、PRSP（貧困削減戦略文書、2006年1月に提出され、現在、世銀・IMF側で審査中）に先行して行政改革、地方分権政策を打ち出しており、その点でも地域住民に直接裨益する開発に対し、中央政府から州、市、コムナレベルでの計画策定・実施能力の強化がこれまで以上に高まっている。以

上の点で、本案件は国家レベルの必要性を先取りしているともいえる。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ

アフリカ側の自助努力に対するパートナーシップを通じた支援は、我が国のアフリカ諸国に対する協力の基本方針、アフリカ開発会議（TICAD）プロセスに合致するものであり、国連ミレニアム開発目標達成に向けたアフリカの取組みを後押しするものである。さらに、「人間の安全保障」を支援の新たな視座とし、日本の対アフリカイニシアティブとして「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困削減」、「平和の定着」を重点課題に据え支援を実施している。紛争終結国であり、緊急援助の段階から復興開発支援の段階に移行しつつある国に対し協力する本案件は、この中でも特に「平和の定着」の課題に位置づけられる。

JICA はア国に対して、国別実施計画は現在策定していないものの、アフリカ諸国に対し、①人間の安全保障、②PRSP への取組み、③南南協力といったアプローチや視点による協力の展開を行っている。本案件は特に、①人間の安全保障の視点より「農村コミュニティの開発への協力を通じた、社会の安定化や復興に向けた支援」に位置づけられる。また、間接的に②PRSP への取組みにも貢献していく点、さらに南アフリカ等とのアフリカ域内協力の可能性にも言及でき、その意味において、③南南協力の可能性の点でも本案件は関連づけられる。

4. 協力の枠組み

(1) 調査項目

<プログラム 1>：対象地域の開発ニーズの明確化

- (a) プロジェクト形成調査（フェーズ 1）にて行った実施能力検証調査のレビューの実施
- (b) 住民参加型ワークショップの実施を通じた、開発ニーズの優先度の把握
- (c) コムナレベルの行政官に求められる開発に関連する能力開発のために必要とされる支援内容の調査
- (d) 住民組織や行政組織に対する支援内容の具体化と優先度の明確化

<プログラム 2>：ニーズを踏まえたパイロットプロジェクトの計画・実施

- (a) <プログラム 1>で抽出されたニーズを踏まえ、関係者、関係機関の CD（キャパシティディベロップメント）の内容を含めたパイロットプロジェクト案の形成
- (b) ステアリングコミッティでパイロットプロジェクト案の内容につき州開発計画との整合性を検討したうえで承認する
- (c) コムナ、ローカル NGO、当該政府機関の参加によるパイロットプロジェクトの実施
- (d) パイロットプロジェクト実施中に OJT による、直接関係する行政官、ローカル NGO に対するモニタリング、評価手法等の技術移転

<プログラム 3>：農村社会復興のモデルの構築と地域開発計画の立案

- (a) ステアリングコミッティによる計画立案のためのカウンターパートの選定
- (b) パイロットプロジェクトのプロセスと結果の分析・整理
- (c) 地域開発計画に取り入れる適応可能な手法、留意点、教訓の抽出
- (d) 州開発計画の改善点の明確化
- (e) 農村社会復興モデルの構築
- (f) (e) のモデルを開発の枠組みとして具体的に取り入れた地域開発計画の作成

<プログラム 4>パイロットプロジェクトを介して得られた知見の普及

- (a) 政府関係者、ローカル NGO 等を対象としたモデル紹介セミナーの開催
- (b) 村落開発に関係する行政官、ローカル NGO の能力開発計画を立案

<p>(2) アウトプット (成果)</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 対象コムナにおいて、住民・行政組織の開発課題の解決に対する機能が強化される (b) パイロットプロジェクトの実施とその結果分析により、農村社会復興の1つのモデルが構築・提示される (c) 農村社会復興モデルを開発の枠組みとして具体的に取り入れたコムナレベルの地域開発計画が策定される <p>(3) 投入 (インプット)</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) コンサルタント団員 <ul style="list-style-type: none"> ・総括 (地域計画) ・副総括 (組織強化) ・団員1 (ジェンダー) ・団員2 (村落インフラ) ・団員3 (ノンフォーマル教育) ・その他の団員 (かまど、社会福祉、畜産、複合農業等) (b) 供与機材 調査用車両、パイロットプロジェクトで使用されるポンプ等の機材、建設用の資材等 (c) 研修員受入れ アフリカ域内の南南協力の実施可能性を調査のうえ、実施の可否を検討 (d) プロジェクト活動費 (約 9,000 万円 *総額 3 億円を含む)
<p>5. 協力終了後に達成が期待される目標</p> <p>(1) 提案計画の活用目標</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 農村社会復興モデルがセミナー等を介して州内の対象コムナ以外の関係者 (コムナ、市、州レベルの行政官、ローカル NGO 等) に理解される (b) 州政府の開発計画が実施される (c) コムナ行政官により、住民参加型で集落ニーズの抽出が行われ、抽出されたニーズが市の計画部でログフレーム等に基づいたプロジェクトとして形成されるとともに、州政府計画局に提出され、州政府計画局による地域開発計画の立案時に本計画が取り入れられ実施に移される <p>(2) 活用による達成目標</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 農村社会復興モデルの適用が州内へ広がり、他のコムナにおいても開発課題における地域機能が強化される (b) 州政府のイニシアティブが発揮され、州内各コムナで開発課題の解決に自発的に取り入れられるようになる
<p>6. 外部要因によるリスク</p> <p>(1) 協力相手国内の事情</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 政治的要因：2006年9月に予定されている大統領と国会議員選挙の結果による行政の組織改編の実施及びそれに伴う対象コムナの担当行政官の異動 (b) 社会的要因：治安の大幅な悪化 (c) 自然的要因：大規模な旱魃や洪水等の自然災害
<p>7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮 (注)</p> <p>(1) 貧困： ア国の農村地帯は産業・農業開発とも都市周辺部に比べ著しく遅れている。内戦終</p>

了後に行われた食糧緊急援助の期間は終わり、開発援助の期間が始まったといわれる中で、現在でも食糧事情が極めて悪い集落も多く存在する。このような状況下、本案件を実施すること自体が極貧困層を含む住民の食糧事情の緩和だけにとどまらず、住民の自立を支援する点で当国の貧困削減に直接貢献すること、また農村社会復興モデルを他地域に適用されることで間接的に貧困削減に貢献できる点で本案件の実施意義は大きい。

(2) ジェンダー：

農村地帯では生きていくための家事労働に女性・子供が費やす時間は極めて大きく、この状況が栄養状態の悪さや識字率の低い主な原因の1つである。本案件はこのようなジェンダー格差の是正に直接貢献する活動が含まれている。

(3) 環境：

本案件で実施するパイロットプロジェクトは、ほとんどが既存のインフラ設備の修復や識字教育等をはじめとする小規模、またはソフト型の支援を中心としており、環境への悪影響はほとんど皆無である。環境に影響を与えるプロジェクトについて、農村女性の労働軽減を目的とした「かまどの普及」も計画されている。この活動はアフリカ諸国の中では比較的森林資源が豊富なア国であるが、プロジェクトの対象地域においても薪の伐採により森林資源は徐々に減少してきている。本活動は同時に薪の伐採量の軽減も促すため環境へのプラス効果が期待される。

8. 過去の類似案件からの教訓の活用（注）

(1) 行政と住民双方へのアプローチ

1997年から2002年にわたり実施された「インドネシア国南スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」においては、行政（州政府や県議会）と住民、NGOといった多様な主体を開発のアクターとみなし、住民に近い地方行政と地域住民を連携させることで地域開発の活性化を図った。具体的には、住民に対しては、組織化を行ったうえで、普及員を通じた研修技術指導を実施し、住民の知識や技術力を向上させた。また、行政（県職員）に対しては、マニュアルやガイドラインを作成し、地域開発に係る研修を実施した。そのうえで、両者をつなぐ試みとして、住民と行政が参加する会合を定期的に開催し、住民のニーズを行政が審査し事業化する仕組みを構築した。

本件においても、単なる住民の能力強化だけではなく、最小行政単位であるコムナ行政からさらには州政府までパイロットプロジェクト実施の過程で巻き込み、一体としての地域機能の強化を目指す。官を、直接、州政府までを地方行政の拠点とし、地域住民に対する支援と行政に対する人材育成とを並行して実施することで、地域開発のより効率的な展開を目指す。

(2) 国内避難民等と他の住民との共存

現在実施中である、チャド「スーダン難民キャンプ周辺コミュニティ開発計画調査」においては、貧困地域における難民と地元住民との摩擦緩和・共存を目指している。

本件においても、同様に各村落における国内避難民等と従来からの住民との間の摩擦に配慮しながら、その地域の機能強化に取り組んでいく。

(3) その他

ア国に対する日本の援助の歴史は浅く、これまで無償資金協力を主体として行われてきた。開発調査は本件が2件目であり、かつ農村地域社会や地方行政の能力強化を目指した案件は他にない。しかし、プロジェクト形成期間に行われた実施能力検証調査の経験の活用や農村地帯で活動する国際NGOやローカルNGOとの意見交換、州政府との十分なコミュニケーションをとることがプロジェクト運営を有効的、かつ効率的に進めるための要である。実施に際し、運営上留意すべき点を以下に述べる。

- (a) プロジェクトサイトへのアクセスとサイト間の距離
 プロジェクトサイトの候補地である3コムナは、各州の行政首府から最も離れたコムナで相互の距離がかなり離れており、雨季に道路でのアクセスが不可能になる集落が多数ある僻地である。また、地雷の危険性も皆無ではなく、非常時に際し、信頼できる医療機関もない。通信手段も衛星電話、あるいは無線に頼らざるを得ず、さらにコムナによってはマラリヤやツエツエバエによる眠り病が流行している集落もある。これら物理的制約要因を熟考し、業務実施計画は安全確保を第1に無理のない計画を立てる必要がある。
- (b) アンゴラ側カウンターパート機関への事業実施管理の一部試行
 州政府、コムナ行政官、住民代表とも協力的であり、特に州政府関係当局とは実質的な協議ができた点で、行政当局のイニシアティブが芽生えてきていることを確認できた。本格調査で実施予定のパイロットプロジェクトに関し、実施体制が軌道に乗った段階で当局側に事業の実施管理の一部試行をさせることを視野に入れ、既述の物理的制約要因の軽減と現地側のイニシアティブを促進させる実施計画を立案する。これにより、本協力期間終了後も持続的にコムナが行政支援を確保することができることを目指す。
- (c) 国レベルの農村社会復興を視野に入れた地域開発計画の立案
 本事前調査の協議を通じ、州政府のイニシアティブの芽生え以外にも中央政府・社会復興省（MINARS）の本案件に対する重要性の確認と積極性の発現も確認された。さらに、MINARSの地方支局によれば、州レベルのドナーの活動報告を定期的に中央MINARSにすること、並びに中央MINARSのドナー活動の視察・評価も計画されている。このような体制が維持・促進されるのであれば、地方レベルでの開発プロセスの経験や教訓を中央とも共有することにより、本件で策定される地域開発計画が国レベルのモデルに発展する可能性もある。そのような視点に留意し、業務計画の立案、実施、分析、開発計画の策定を行う。

9. 今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる指標

(a) 活用の進捗度

- 1) 本調査により策定された農村社会復興モデルの州政府の開発計画への適用に向けた進捗状況（予算・人員の確保、実施体制の整備等）
- 2) 農村社会復興モデルの本調査対象コムナ以外のコムナへの適用状況（本調査対象外の州内コムナにおける、モデル理解のためのセミナー・勉強会等の実施回数、州内の対象コムナ以外の農村社会復興モデル適用コムナ数及び裨益世帯数等）

(b) 活用による達成目標の指標

- 1) クアンザ・スル、ベンゲラいずれかもしくは両方の州内の1つ以上のコムナにおいて、地域機能強化に資する住民組織が形成される
- 2) 住民組織による主体的な取組みに対し、コムナ行政官や州政府が本調査を通じて身につけたプロジェクト管理運営能力を活用してサポートし、コムナにおける所得向上等、地域の生活改善が達成される

(2) 上記を評価する方法及び時期

必要に応じて調査終了後、2009年度以降に評価を実施する。

(注) 調査にあたっての配慮事項