

# 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成19年7月10日  
担当部・課：カンボジア事務所

## 1. 案件名

カンボジア国北東州地域開発能力向上プロジェクト

## 2. 協力概要

### （1）プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

カンボジア国北東部の辺境地域に位置するラタナキリ州及びモンドルキリ州において、現状分析・調査、計画策定、事業実施及びモニタリング・評価のプロジェクトサイクル全般に関する州行政官の能力向上を図る。これらを通じて、州農村開発委員会（PRDC）により主体的かつ戦略的に州開発事業が実施されるようになることが期待される。

### （2）協力期間

平成19年10月～平成23年3月

### （3）協力総額（日本側）

約3.27億円

### （4）協力相手先機関

プロジェクト監督機関：内務省地方行政総局

プロジェクト実施機関：内務省地方行政局、ラタナキリ州及びモンドルキリ州の州農村開発委員会実施委員会

### （5）国内協力機関

なし

### （6）裨益対象者及び規模、等

直接裨益対象者：ラタナキリ州及びモンドルキリ州の州行政官 約1,000人<sup>1</sup>

間接裨益対象者：両対象州の地域住民 約20万人<sup>2</sup>

1 プロジェクトの中心的なC/Pとなる人材は約60名、OJT対象となる人材は約940名と試算。なお、OJT対象者の規模および深度はプロジェクト実施を通じて確定する。

2 カンボジア開発評議会（CDC）作成の2010年人口予測値による。出所は、日本アセアンセンターのホームページ。

## 3. 協力の必要性・位置付け

### （1）現状及び問題点

1991年の和平協定後、UNDPなどドナーにより開始されたCARERE（Cambodian Rehabilitation and Regeneration Project）は96年にセイラ・プログラム<sup>3</sup>として国家プログラムとなり、2006年までカンボジア全土で展開された。同プログラムの下、カンボジア王国政府は地方分権化を推進してきており、2002年にはその第一歩として地方選挙による1621のコミューン評議会を設立した。

カンボジアの地方行政は、州（市）・郡（区）・コミューン（サンカット）の三層<sup>4</sup>に区分される。州・郡は、中央政府任命による州知事・郡長及び各省庁からの出先機関であるセクター局を有するものの、コミューン評議会に相当する組織は設置されていない。また、その役割もまだ曖昧なままである<sup>5</sup>。現時点では、セイラ・プログラムによって設置された州農村開発委員会（PRDC）が、引き続き

州開発戦略計画の策定、実施モニタリング、民間セクターやNGOとの調整を含む州開発事業の実施において中心的役割を果たすことが求められている。

本プロジェクトの対象となるラタナキリ州及びモンドルキリ州は、カンボジア北東部に位置し、国内天然林の約4割が存在する、自然資源の豊富な地域である一方、国内先住民族の9割以上が暮らしているが、遠隔地という地理的特性から必ずしも開発の優先順位が与えられてこなかった。現にカンボジアのミレニアム開発目標報告書（2003年）において、ラタナキリ州及びモンドルキリ州の開発レベルは、国内最下位に位置づけられている。

また、地方行政機能の強化に必要な人材の数及び能力は不足しており、特に北東州ではこの傾向が著しい。少数民族が多い地域であることから言語障壁があるほか、教育レベルも概して低い傾向がある。行政官についても、地方勤務のインセンティブが低いことから優秀な人材が集まらない。また、セイラ・プログラム等によりコミューンの機能が強化される一方で、州・郡はその機能が明確に規定されていないこともあり、既存の州開発計画はコミューンからのプロポーザル（事業提案）の単なる積み上げとなっており、州及び郡全体としての優先課題の設定やそれに基づく優先事業の決定といった、戦略的なアプローチは皆無である。

近年、同地域では、少数民族の生活環境は、投資家の経済活動により悪影響を受けており、特に先住民族が伝統的に所有・利用してきた土地の占拠や利用権の侵害は顕著である。これらの事例では森林から農地への転用を目的とした森林伐採が伴われており、森林と林産物に大きく依存する住民の生計のみならず、貴重な生物多様性にも重大な損害を与えている。

近年、両州への開発支援が増加しつつあり、開発事業の優先付け、投資家の開発事業への巻き込み等、州行政官によるこれら支援のマネジメントの改善・向上が必要となってきた。以上から、地域住民による持続的な地域振興、州行政官による戦略的な開発事業の企画、実施が求められているが、これらの中心となる内務省ならびに各州政府は十分な人材及び体制を有しておらず、そのキャパシティディベロップメントが求められている。

3 セイラとは、クメール語で「礎」の意味。セイラ・プログラムは、UNDP等が中心となって支援した10年間のプロジェクトで、2007年1月に終了した。同プログラムは村・町自治区（コミューン／サンカット）のための予算配分・管理等を行い、現在はNCDD（地方分権および地方分散国会委員会）にその業務が継承されている。

4 括弧内はプノンペンなどの市街地で適用されている。

5 現在、策定中の地方自治法（組織法）において明確に規定される予定である。同法は、2007年内には成立する見込みである。

## （2）相手国政府国家政策上の位置付け

国家貧困削減戦略（NPRS2003－2006）、2003年発表の四角戦略（Rectangular Strategy）で地方分権及び業務分散の推進を強調しているほか、2005年には地方分権及び業務分散

（Decentralization and Deconcentration : D&D）推進に向けた戦略書を作成し、（1）地方における民主主義の普及・強化、（2）地方開発の推進及び貧困削減、をその主要な目的としている。また、現在、州及び郡の役割分担を含む地方自治法（組織法）の策定作業中であるほか、NCDD（National Committee for Management of Decentralization and Deconcentration Reform）が設立され、セイラ・プログラムの成果を統合することとなっている。

一方、北東州に関する政策としては、カンボジア、ラオス、ベトナム3カ国（CLV）による開発の三角地帯マスタープランが2004年に完成、合意している。同プランでは、セクターごとの開発プログラム及び優先プロジェクト案が提示されており、いずれも地域の特性を反映した内容となっている。

## （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付け（プログラムにおける位置付け）

カンボジア国に対する国別援助計画（予定）では、「グッドガバナンス支援」、「経済・社会基盤開発支援」及び「能力開発支援」の3つを重点分野として掲げている。特に、「地方分権化の流れに沿った地方レベルの職員の能力開発支援」を「能力開発支援」の中で取り上げている。また、JICA国別事業実施計画では、「人材育成・制度整備・インフラ整備を通じ、経済成長と貧困削減の両立への協力により、人間の安全保障の実現を図る」ことを対カンボジアの協力方針としており、行政機能の

強化に資する人材育成及び制度・枠組みの整備を重視している。また、協力重点分野として「グッドガバナンスの推進」、その中の協力プログラムとして「行政能力向上」を掲げている。

カンボジア国北東州については、「開発の三角地帯」に属する地域であり、わが国政府のCLV（カンボジア、ラオス、ベトナム）支援の新たなイニシアティブとして日CLV首脳会議でも重視されている。このため、JICAとしても同地域を対象とした「開発三角地帯マスタープラン」の実施を積極的に支援する方針を示している。

#### 4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

##### (1) 協力の目標（アウトカム）

###### 1) 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

PRDCにより、主体的かつ戦略的に州開発事業が実施される。

（指標・目標値）

- ・ 州戦略開発計画の質が向上する（データ分析に基づいた戦略的な計画の策定、長期プラン）。
- ・ PRDCにより事業進捗がモニタリングされ、必要な指導がなされている。

###### 2) 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

対象州において持続的・地域開発のための地方行政能力が強化される。

（指標・目標値）

対象州において

- ・ 州戦略開発計画が、引き続きデータ分析及び調査結果に基づき策定されている。
- ・ 地域開発事業が、州戦略開発計画の方針に沿って選定・実施されている。
- ・ 事業評価及びモニタリングが実施され、結果がフィードバックされている。
- ・ 行政サービスデリバリーに対する地域住民の満足度が向上する。

###### 3) 協力終了後10～15年後に達成が期待される目標（スーパーゴール）と指標・目標値

対象州において、地域資源を利用した持続的な地域振興により、貧困が緩和される。

（指標・目標値）

対象州において

- ・ 貧困世帯が減少する。
- ・ 収入レベルが向上する。
- ・ 地域資源を活用した地域振興活動が実施されている。

##### (2) 成果（アウトプット）と活動

###### 1) 成果1 州行政官の分析・調査能力が向上する。

（指標・目標値）

モンドルキリ州、ラタナキリ州において

###### 1-1 データ分析及び調査結果に基づく状況調査報告書（州ごと）が完成する。

（活動）<sup>6</sup>

1-1 州の基礎情報を確認、整理する。

1-2 開発ポテンシャルを確認する。

1-3 上記をもとに、経済・社会・インフラ分析を行う。

2) 成果2 州行政官の地域開発計画策定能力が向上する。

(指標・目標値)

モンドルキリ州、ラタナキリ州において

2-1 州開発計画の策定プロセス改善に関する報告書(州ごと)が作成される。

2-2 優先課題分野において提案された事業の数

2-3 優先課題分野において、ローリングプランの施策として選定された事業の数及び事業に配分された予算金額(割合)

(活動)

モンドルキリ州、ラタナキリ州において

2-1 州開発計画策定プロセスを検証し、改善点を整理する。

2-2 コミュニティ投資計画検討、郡インテグレーションワークショップ<sup>7</sup>実施の側面支援を行う。

2-3 調査・分析結果に基づき優先課題を整理し、優先開発事業を選定する。

2-4 州開発計画、ローリングプラン及び州投資計画の見直しを支援する。

3) 成果3 州行政官の地域開発事業実施・管理能力が向上する。

(指標・目標値)

モンドルキリ州、ラタナキリ州において

3-1 事業実施プロセス(資金管理、事業の技術サポート)の改善に関する報告書(州ごと)が作成される。

3-2 計画された事業のうち計画期間内に執行された事業数及び金額。

(活動)

3-1 選定された事業の実施支援を通じ、州行政官へのOJTを行う<sup>8</sup>。

6 成果1から成果4に係る全ての活動は、両州の各担当行政官とともに実施する。

7 郡ごとにコミュニティからの要望を優先付け、事業選択をするワークショップ。PRDCが中心となり、毎年10月頃に実施している。

8 成果3に係る活動については、カンボジアとの協働により確定することが重要。そのため、成果1及び2に係る活動の結果を得て後に詳細が決定される。詳細は、明らかになった時点で両州の開発計画に則り、POの中に明記することとする。また、同活動に従事するC/Pは、活動の内容が明らかになった時点でPRDC ExComが適任者を配置することとする。

4) 成果4 州行政官のモニタリング、評価能力が向上する。

(指標・目標値)

モンドルキリ州、ラタナキリ州において

4-1 モニタリング、評価の手法及び体制が確立し、情報が共有される(州バージョンのマニュアル、ブックレット等の形で)。

4-2 プロポーザル作成に関するテクニカル・チェックリストが作成される。

(活動)

4-1 優先事業等のモニタリングを通じ、事業管理手法の改善を図る(OJT)。

4-2 優先事業の評価を行う。

4-3 上記のモニタリングおよび評価結果を計画策定、事業実施に還元する仕組みを整える。

(3) 投入(インプット)

## 1) 日本側（総額3.27億円）

- 専門家派遣（最大時4名、分野：チーフアドバイザー、地域開発計画、農村インフラ計画、モニタリング・評価、地方行政、業務調整）
- 機材
- カウンターパート研修
- OJT実施のための在外事業強化費

## 2) カンボジア国側

- カウンターパートの配置
- PRDC ExCOMの事務所スペース及び設備（可能な範囲）
- プロジェクト実施のためのローカルコスト

## (4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

### 1) 上位目標達成のための外部条件

- 地方分権化の政策・方針が大きく変わらない
- NCDDの枠組みが変更されない。
- PRDC及び各セクター省庁の人材が、政府組織外に流出しない。

### 2) プロジェクト目標達成のための外部条件

- 地域資源が著しく喪失されない。

### 3) 成果達成のための外部条件

(なし)

### 4) 前提条件

- C/Pが適切に配置される。
- プロジェクトコンセプトが州政府関係者に受け入れられる。

## 5. 評価5項目による評価結果

### (1) 妥当性

- カンボジア国は、国家貧困削減戦略（2003－2006）及び四角戦略で地方分権・業務分散の推進を強調しているほか、2005年には地方分権及び業務分散（D&D）推進に向けた戦略書を作成し、地方分権化を推進している。また、現在策定作業中の地方自治法（組織法）により、今後州及び郡の強化を図る方針である。地方分権化の目的の一つとして、「地方開発の推進及び貧困削減」を挙げており、特に多くの少数民族が居住し、開発支援が比較的遅くから入りはじめたために行政官の能力が低い北東州に関しては高いニーズを認識している。
- 2007年中にも策定される見通しの地方自治法（組織法）が施行されるに際しては、州・郡レベルにおいてこうした戦略的視点を持って行政サービスを企画・実施していく能力を有した地方行政官の存在は不可欠であり、対象国及び対象地域におけるニーズは極めて高い。組織法が施行され、2013年頃には州政府へと業務が移行される見通しであるが、本プロジェクトはこの移行期間を対象期間とし、州政府の将来的な仕事を見越して、業務プロセスの見直しを行うものである。この意味で、タイミングの面においても妥当性が高い。
- カンボジア国に対する日本の援助政策としては、「人材育成・制度整備・インフラ整備を通じ、経済成長と貧困削減の両立への協力により、人間の安全保障の実現を図る」ことをJICAの対カンボジア協力方針として掲げているほか、行政機能の強化に資する人材育成及び制度・枠組みの整備を重視している。また、北東州は「開発の三角地帯」に属する地域であり、同地域を対象とした「開発三角地帯マスタープラン」の実施に対し、我が国は積極的に支援する方針を示している。

## (2) 有効性

- 本プロジェクトは、「分析・調査」、「計画策定」、「事業実施」及び「モニタリング・評価」といったプロジェクト・サイクルの各段階における州行政官の能力向上を通じて、州の開発事業実施における主体性・戦略性を向上することをめざすものであり、プロジェクト目標を達成するために十分なアウトプットが計画されている。
- 州行政官の能力向上には、プロジェクト・サイクルの各段階に関する実施能力を向上するほか、活動を通じて抽出される既存のしくみの改善点（州行政官の“気づき”）、それらを整理し取りまとめた報告書（ガイドブックなど）による“プロセス改善”を含むものであり、これらを通じて州行政官の主体性及び戦略性の向上が期待できる。
- 計画された各成果は、州戦略開発計画の質の向上とその実施に寄与するものであり、プロジェクト目標の指標は適切に設定されている。
- 計画された成果が州戦略開発計画の質の向上に活用されるためには、プロジェクトのコンセプトが関係者に十分に受け入れられる必要があることから、外部条件として設定されているが、こうした視点はカンボジア側（内務省）にも明確に認識されていることから、満たされる可能性が高いと判断される。

## (3) 効率性

- 本プロジェクトにはコストのかかる大規模な機材供与や設備建設は含まれておらず、ソフト部分への協力を中心としている。また、対象地域での業務実施にはクメール語を話せる人材が不可欠であることから、日本人専門家の投入を最小化し、なるべくローカル人材を活用する計画であり、業務の効率的かつ効果的な実施が可能と期待できる。
- 各成果の指標はいずれも入手が容易であり、指標としての適切性に加え、入手のコスト面から見ても適切に設定されている。
- JICAは2007年2月より内務省地方行政総局を中心に「地方行政能力向上プロジェクト」を実施しており、中央レベルでの国家プログラム及び他ドナーとの調整を行うこととしている。同プロジェクトとの連携を通じて、本プロジェクトは他ドナーとの活動内容の重複を避けるとともに、必要に応じて中央政府への政策提言も可能となる。

## (4) インパクト

- 本プロジェクトは対象2州の州農村開発委員会（PRDC）をフォーカルポイントとし、州行政官を対象として実施するものであり、能力向上された州行政官がプロジェクト終了後も対象州の行政官として勤務を続けることにより、対象州の地方行政能力は強化されると期待できる。
- 対象地域は少数民族が多数を占める地域であることから、本プロジェクトの実施により特定の少数民族が不利益を被る、或いは利益を受けることができない可能性は低い。
- カンボジア国政府による地方分権化の政策・方針は1991年和平協定以降一貫しており、また近年は更に推進する目的でNCDDの枠組みを構築している。本プロジェクトはNCDDの枠組みの中で実施する旨両国間で合意していることから、外部条件が満たされる可能性は高い。

## (5) 自立発展性

- カンボジア国政府による地方分権化の方針は一貫しており、近年も更なる推進のための枠組み作り（NCDD）、法的整備（地方自治法（組織法）の策定）などが実施されている。本プロジェクトはこれらの潮流に沿うものであり、プロジェクト終了後も政策支援は継続されるものと見込まれる。また、本プロジェクトは州農村開発委員会（PRDC）をフォーカルポイントとして実施するが、今後地方分権が一層進んでいった際には、PRDCが州政府に引き継がれていくことは内務省と確認済みであり、組織面における自立発展性は確保されていると判断される。
- 対象州においては、行政組織からの人材流出がカンボジア国内の他の地域に比べて少ないことから、プロジェクト終了後も何らかの形で州の行政機能に関与していくことが期待できる。
- 本プロジェクトは、北東州2州を対象とするものであるが、内務省はここでの成果を隣接するストゥントレン州及びクラチェ州に波及させたいとの意向を示している。また、上記2州に限らず農村遠隔地や都市近郊の農村地域などへの波及も念頭においており、プロジェクト終了後の波及

効果も期待できる。

- ・本プロジェクトでは、OJTとして実際の事業運営を行うにあたりプロジェクト追加予算を計上する予定であるが、既に対象地域2州には他ドナーの様々な資金援助がプレッジされていることから、本プロジェクトの終了後についてもこうした活動（事業）の持続可能性については確保できる可能性が高いと判断される。

## 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- ・本プロジェクトは、カンボジア国内でも特に開発から取り残された地域である北東州の2州を対象としている。カンボジア国政府の政策にも示されている通り、地方分権・業務分散の目的の一つはこうした地域の貧困削減であり、本プロジェクトにおいても地方行政官の能力向上を通じて行政サービスの充実に図り、ひいては地域住民の貧困削減に寄与することを目指している。
- ・また、本プロジェクトの対象地域は森林資源が豊富で、生物多様性の宝庫でもある。同地域の地域資源（森林資源等）は地域住民の生計の源であり、その持続的な利用と保全は、環境保全の視点からのみならず住民の生計向上を図る上でも、欠くべからざる重要な要素である。本プロジェクトではこれらのことを強く認識し、プロジェクト実施の全過程を通じて配慮を行っていく。
- ・対象地域は少数民族が多数を占める地域であることから、本プロジェクトの実施により特定の少数民族が不利益を被る、或いは利益を受けることができない可能性は低いと考えられるが、プロジェクトの実施に当たっては社会階層、性別、民族などの間で格差が広まらないよう配慮を行う。例えば、少数民族の格差是正においては一村一品の視点を配慮する。
- ・NCDDでは、ジェンダー配慮を行いつつ事業を実施することとなっている。本プロジェクトはNCDDの枠組みに沿って実施するものであり、必要なジェンダー配慮を行っていくものとする。対象地域は少数民族の多い地域であり、少数民族の女性特有のジェンダー・イシューもあることから、十分な配慮を行っていく。

## 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

- ・UNCDF地方開発基金（LDF）プログラム

本案件は、セイラ・プログラムにより設置された村、コミュン、郡の開発委員会（1998年当時）が、州開発計画の策定及び実施において、PRDCと協働することを目的とした。その結果、各レベルの開発委員会による縦の繋がりだけではなく、州レベルにおける各セクター局間の協働、PRDCと州セクター局とのコミュニケーションの必要性についても認識された。また、ドナーによるプロジェクトは、PRDC及び州計画局との協議なしに、新しいアプローチを採用すべきでないとの意見も挙げられている。

- ・インドネシア 地方行政人材育成プロジェクト／地方開発政策支援プロジェクト

農業技術や環境計測などの技術移転を目的としたプロジェクトにおいては、中央政府を実施機関とし、その先の普及は先方政府の責任とする計画が多数を占めていたが、地方分権化を推進するプロジェクトにおいては、地方行政体を直接の実施機関とするアプローチが有効である。しかし、その場合においても、地方分権化を政策・法制度面で推進しているマクロレベル（中央政府）の関与を確保することが極めて重要である。

また、地方開発のメカニズムを構築していく上で、州やコミュニティレベルの行政機関が、自ら地方のニーズ、地域情報、予算、組織的人的ネットワーク、身近な開発資源等の重要性を認識することが重要であると指摘されている。

加えて、外発的なモデルの導入ではなく、地域をベースにした具体的な開発事業を進め、これをベストプラクティスとしてモデル化するとともに、実務経験を通じたOJTにより、主や州政府職員の開発能力を高めていく地道な方法が評価されている。

## 8. 今後の評価計画

- ・中間評価：2009年6月頃 実施予定
- ・終了時評価：2010年12月頃 実施予定

事後評価：2013年12月頃 実施予定