評価調査結果要約表

1．案件の概要		
国名：スリランカ民主社会主義共和国		案件名：南部地域の村落生活向上プロジェクト（SouthCAP）
分野：農業・農村開発		協力形態：提案型技術協力プロジェクト（PROTECO）（課題開発タイプ）
所轄部署：スリランカ事務所		協力金額（評価時点）：3 億 2,000 万円
協力期間	（R/D）：2007 年 1 月 12 日 2007 年 3 月 19 日～ 2011 年 3 月 18 日まで（4 年間）	先方関係機関： 1）主務官庁：スリランカ民主社会主義共和国地方政府・州評議会省（MoLGPC） 2）実施機関：南部州評議会（SPC）
		日本側協力機関：なし
		他の関連協力：なし

１－１　協力の背景と概要

スリランカ民主社会主義共和国（以下、「スリランカ」と記す）の南西部地域は貧困率が高く、2000 年時点において全国の貧困率が 22.5％であるのに対し、南部州ハンバントータ県の貧困率は 32.5％に達していた。同県の年間降水量は 1,000mm 未満であり、農村部では農業・生活用水の確保が容易ではなく、伝統的なため池に頼ったり、政府の給水車に依存したりする生活を送っている。貧困農家には多くの余剰労働力が存在するが、他の就業機会が限られており、限られた土地で農業に従事することを余儀なくされている。

スリランカ政府は地域の状況を踏まえた行政サービスを住民に提供するため、1987 年に憲法改正を行い、中央から州へ行政の権限を移した。また、行政サービスのうち村レベルのインフラ整備については、住民のニーズをより的確に踏まえたものとし、かつ整備されたインフラに対する住民のオーナーシップを醸成することを目的として、その計画・実施・管理を既存住民組織が受託するコミュニティ・コントラクト・システム（CCS）※1 という方式を導入した。同制度は、同国北東部における内戦からの復旧・復興支援などにおいて活用されているが、開発から取り残されてきた南部州ではほとんど活用されていない。その促進のためには、制度活用の下地となる住民組織及び彼らをファシリテートするフロントライン行政官の能力強化が不可欠な状況となっている。

このような状況を踏まえ、本プロジェクトはハンバントータ県内の 8 行政村を対象地域とし、住民の所得・生計向上のために「村落行動計画（CAP）」※2 や「CCS」の活用を通じた参加型村落開発体制を機能させることを目標に、2007 年 3 月より実施されてきている。

※ 1：コミュニティ・コントラクト・システム（Community Contract System：CCS）：既存住民組織が村レベルのインフラ整備事業の企画・実施・管理を政府から受託する事業方式。
※ 2：村落行動計画（Community Action Planning：CAP）：住民がワークショップ等により、自らの問題とその解決方法について協議し、その計画を策定・実施・モニタリングする参加型開発プ

ロセス。

１－２　協力内容

（1）上位目標

ハンバントータ県及び南部州地域において、プロジェクトを通じて認知された参加型開発のコミュニティに対する取り組みが普及することにより、住民の生計向上及び生活改善が図られる。

（2）プロジェクト目標

対象地域において、住民の生計向上及び生活改善のために、CAP や CCS の有効活用を通じた参加型村落開発の体制、仕組みが機能する。

（3）アウトプット

1. 選定された行政村で CAP が策定され、具体的な事業が抽出される。
2. CAP の実施に対し、郡調整委員会が機能する。
3. 具体的な事業の実施を通じ、住民及び住民組織（Community-based Organization：CBO）の地方インフラ建設・整備能力が向上する。
4. 住民及び CBO の生産・生活環境改善の実施活動及び維持能力が向上する。

（4）投入（評価時点）

日本側（JICA）：

専門家派遣　　7 分野（112.55 人 / 月）　　機材供与　1,606 万 4,000 ルピー

ローカルコスト負担　1 億 561 万 7,000 ルピー

研修員受入　　16 名

スリランカ側：

カウンターパート（Counterpart Personnel：C/P）配置　7 名（協力職員 65 名）ローカルコスト負担　2,270 万 1,000 ルピ ー

事務所施設提供：南部州評議会（Southern Provincial Council：SPC）ハンバントータ県庁舎の一棟

２．評価調査団の概要

調査者	（1）日本側 団長・総括：　大塚卓哉　JICA スリランカ事務所 次長 参加型開発 / 計画管理：　園山英毅　JICA スリランカ事務所 企画調査員 評価分析：　首藤久美子　アイ・シー・ネット株式会社 コンサルタント （2）スリランカ側 Ms. I.V.N Preethika Kumudunie　SPC 副次官 Mr. G. Sumedha Chandrajith SPC　計画局 副局長 Mr. W. Wimalsena　ハンバントータ県 計画局 副局長	
調査期間	2010 年 9 月 30 日～ 10 月 21 日	評価種類：終了時評価

３．評価結果の概要

３－１　実績の確認

(1) アウトプット１の達成状況

アウトプット１「選定された行政村でCAPが策定され、具体的な事業が抽出される」は十分達成された。対象8行政村すべてでCAPが作成され、村人にその有用性が認識された。ただし、村人のCAP研修への参加者数は目標よりも756名少ない1,920名にとどまっている。他方、フロントライン行政官に対する研修は目標の204名を大きく上回る564名に対して実施された。

(2) アウトプット２の達成状況

アウトプット２「CAPの実施に対し、郡調整委員会が機能する」は、一定程度達成された。プロジェクト執行委員会（Project Implementation Committee：PIC）委員は委員会を定期的に開催することの重要性を認識しているものの、会への出席率は低い水準であり、会の開催頻度も少ない。また、C/P機関の委員会主催者としての当事者意識は決して高くない。PIC設立の本来の目的は、郡レベルの、セクターをまたがるあらゆる開発活動を管理するための調整機能をもたせることなので、現在のところPICがその目的を果たしているとはいえない。

(3) アウトプット３の達成状況

アウトプット３「具体的な事業の実施を通じ、住民及びCBOの地方インフラ建設・整備能力が向上する」は十分達成された。CCSプロジェクトは予算・期間枠内ですべて完了しており、ほとんどのインフラの質は高く保たれている。維持管理（Operation and Maintenance：O&M）計画や組織も確立され、少数の例外を除いて、円滑に維持管理が行われている。CCSはコミュニティの主体性、高品質工事、適切な維持管理を実現する有効な手段として関係者に認識された。

(4) アウトプット４の達成状況

アウトプット４「住民及びCBOの生産・生活環境改善の実施活動及び維持能力が向上する」に関しては、2分野に評価を分ける必要がある。農業技術指導分野に関しては達成度が高いが、その他の分野、特に現金収入向上分野に関しては中程度の達成度である。

提供された農業技術の多くは農民によって実践に移されている。中国野菜、パッションフルーツ、キノコ栽培などは、収入向上に直接結びついており、成功事例である。

一方、生活改善、現金収入向上分野の研修に関しては、研修参加者のほとんどが現金収入獲得までに至っていない。マーケティング、品質管理、容器包装等のスキルに加え、起業家精神の欠如や初期投資資金の不足などが主な要因である。

(5) プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト目標「対象地域において、住民の生計向上及び生活改善のために、CAPやCCSの有効活用を通じた参加型村落開発の体制、仕組みが機能する」は、十分達成された。形だけでなく、真の住民の参加によるCAPが策定され、それを基にさまざまなインフラ改善、農業・収入向上技術開発活動が展開された。コミュニティ開発に関与する人々は、CAP

の有用性を認識するようになり、PIC のような郡レベルの開発調整機関の重要性も理解するようになった。現場レベルでも、住民と行政サービスの提供を担う普及員との結びつきが以前よりも強くなったのが確認できた。しかし、PIC の機能はまだ十分ではなく、現金収入向上分野での活動も、実際の生計向上にはほとんど結びついていないため、持続性の面から課題が残る。

(6) 上位目標の達成見込み

上位目標「ハンバントータ県及び南部州地域において、プロジェクトを通じて認知された参加型開発のコミュニティに対する取り組みが普及することにより、住民の生計向上及び生活改善が図られる」に関しては、現時点ではまだ予測が困難である。CAP を既存のコミュニティ開発の枠組みのなかに導入する試みがなされ、一部成果が上がってきてはいるが、直面する課題は大きい。コミュニティレベルの農村開発の政策的枠組みである「ジャナ・サバ法」が、経済開発省の主導で近年中に制定される予定であるが、プロジェクトの上位目標の達成見込みは、その法の内容に大きく左右されると見込まれる。

３－２　評価結果の要約

(1) 妥当性

妥当性は高い。プロジェクト活動はスリランカ政府の開発政策や日本のスリランカに対する援助政策と合致している。ターゲットグループの選定も妥当であり、彼らのニーズ、特に村民のニーズに応えるインフラ整備や生活改善活動が展開されている。一方、フロントライン行政官のニーズを満たしているかどうかについては、再検証が必要である。スリランカでは地方政府ではなく、中央政府の政策的意向が現場レベルでも優先される傾向が強く、フロントライン行政官のニーズよりも中央政府の優先順位が現場の活動を支配するのが現実だからである。日本の知見、技術、経験、特に CAP や農村インフラに関する全体のマネジメント技術は効果的に提供されている。

(2) 有効性

有効性は高い。CAP 手法によるコミュニティ主体のプロジェクトマネジメントサイクルは、CCS や多種の生計向上活動実施によって、対象 8 行政村において確立されたといえる。よって、プロジェクト終了時までに、プロジェクト目標は達成される見込みである。関連行政官、CBO の数多くが、今や CAP や CCS の有用性、特に小規模農村インフラと農業開発の分野での有用性を認識している。しかし、CAP 実施のための郡レベルでの調整機能や、非農業分野での収入向上活動に関してはまだ十分成果が上がっているとはいえず、課題が残る。フロントライン行政官の CAP ファリシテーション能力についても、まだ十分とはいえない。

(3) 効率性

効率性は中程度である。スリランカ政府、日本政府両方からの投入は、基本的に協議議事録（Minutes of Meeting : M/M）で合意されたとおり行われ、期待された成果を生み出している。行政村での活動を頻繁にモニタリングしたことが、成功の大きな要因となっている。しかし、C/P 機関である SPC や、アシスタント・プロジェクト・マネジャー（Assistant Project

Manager：APM）のプロジェクトの関与は十分ではなく、行政官の頻繁な異動や、普及員等の行政サービスの直接の住民への提供者の数の不足などの問題も、効率性を損ねる要素となっている。

(4) インパクト

インパクトは中程度である。CCS 方式による小規模農村インフラ整備事業は、対象村の 2,549 世帯うち、1,591 世帯に直接・間接的に便益をもたらしている。整備されたインフラのほとんどが住民によって円滑に維持管理され、村人の外部機関への依存傾向が軽減された。農業分野においても、自家種子生産、パラシュート移植法、中国野菜、パッションフルーツ、キノコ栽培といった試みが成功を収めつつある。一方、その他の現金収入向上研修については、プロジェクトの限られた期間内で目に見える効果を確認するのは難しく、貧困削減にはあまり寄与していない。その他、ゾウと人間の衝突（Human Elephant Conflict：HEC）軽減に携わる各機関、ハンバントータ地元産品振興委員会（Hambantota Product Promotion Committee：HPPC）等の関連機関との連携が正の波及効果を生み出している。

最終的には、インパクトや上位目標の達成度は、スリランカ政府がプロジェクト終了後にいかに活動を継続していくことができるかにかかっている。プロジェクトは、現在この課題の解決に向けて活動中であるが、スリランカ政府の人的、財政的資源不足と不確実な将来の政策動向のために、苦戦を強いられている状況である。

(5) 持続性

持続性は中程度である。プロジェクトの努力により、行政サービスを提供するフロントライン行政官と住民との間に以前よりも強い関係が築かれたので、持続性に寄与するであろうと思われる。しかし、組織的・財政的な今後の見込みが非常に不確定であるため、CAP や CCS 実施により実現した成果、つまり郡レベルの調整機能、農民の生計向上につながる活動等が、プロジェクト後は継続しない可能性がある。今後、ハンバントータ県内の広い地域において組織的・財政的手当てを行い、CAP や CCS を実施していく基盤を整える必要がある。各機関の CAP 実施における役割分担も明らかにしていく必要があるだろう。

農業、灌漑分野における C/P 機関の能力・技術はほぼ十分であり、今後、自ら CCS や農業普及を行っていくだけの技術的持続性は確保されている。しかし CAP 全体のファリシテーションや非農業分野の収入向上活動については、技術の移転先機関が見つからない状況であり、技術的持続性は低い。手順書やプロジェクトの経験をまとめた冊子等が発行され、関係者に配布される予定ではあるが、これらの分野の技術や知見は、いまだプロジェクトチームのなかにとどまっている。

農村開発に関する国家政策は、今後制定される「ジャナ・サバ法」の流れのなかで、変化していくだろうと目されている。プロジェクト活動の継続に必要な組織的・財政的手当てに関しても、今後の国家政策次第で持続性担保の道が開かれる可能性もある。

３－３　効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

・　日本人専門家を中心とした強いチームワークや専門性、現地雇用職員のもつ専門分野の

ネットワークを最大限に生かした活動を行っている。

(2) 実施プロセスに関すること

・ ハンバントータ県で近年急激に増えている中国人土木労働者をターゲットにした農産品（中国野菜）の生産により、農民の収入を飛躍的に向上させることができた。対象地域の現状を分析し、機会をうまくとらえたマーケティングの効果である。
・ 地元で活動を行っているケア・インターナショナル等の非政府組織（Non-governmental Organization：NGO）や、HPPC、野生動物保護省によるゾウ被害対策プログラムである「ガジャミトゥロ・プログラム」等、さまざまな関連機関との連携がプロジェクトの発展に結びついている。
・ 頻繁に行われたモニタリングと現場での技術指導が、コミュニティにおける各事業の成功につながった。ただし、これは逆の見方をすると、手厚いモニタリングを行わないと、現場での活動を十分に管理することは難しいともいえる。プロジェクト終了後、行政官のみで手厚いモニタリング活動を継続させるのには困難が予想される。

３－４　問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

・ 常時 23 ～ 25 名という多数の現地スタッフが、プロジェクト専従職員としてフルタイムで働いている。そのため、特に CAP 策定やプロジェクト全体の管理に関する技術的知識やスキルが、プロジェクトで雇用している現地職員のみに移転され、C/P 機関への十分な技術移転が行える体制になっていない。各郡のプロジェクト推進に中心的な役割を担うべきなのは、APM であるが、彼らがプロジェクトに割ける時間は週に 2 日のみのため、プロジェクトから彼らに技術移転を行うのに十分な時間が確保されていない。

(2) 実施プロセスに関すること

・ ハンバントータ県は 2004 年の津波被災地であり、政府や援助機関によるさまざまな援助が行われている。そのため、行政官や住民は外部の支援団体に頼りがちで、主体性をもった開発活動を行うという態度に乏しい傾向にある。
・ イハラクンブックウェワ村は、住民による合意形成ができなかったため、プロジェクト期間半ばで協力対象地から除外された。住民とプロジェクトとの間で強い信頼関係を構築することの難しさを示した。
・ CAP を推進するためには、住民サービスを提供するさまざまな政府・NGO の調整が必要である。しかし、縦割りの省庁組織、横のつながりの薄い NGO 等、関係各機関の調整には多くの時間と労力を費やす必要があった。
・ 各種選挙の前後は、政府機関が多忙を極めたほか、住民も政治集会に駆り出されるなどの状況が続き、プロジェクトの進行が阻害された。
・ ハンバントータ県で近年開始されたハンバントータ湾、国際空港、国際会議場、スタジアムの建設等の大規模開発により、プロジェクトの CCS で建設されたインフラが破壊されたり、住民の小規模開発活動への関心が薄くなったり、といった弊害が生じている。
・ 本邦・第三国研修に参加できなかった人々によるプロジェクトへの反発や、あからさまな

妨害活動が起こった。

３－５　結　論

3 年半にわたり展開されてきたプロジェクト活動により、対象地の主な関係者が CAP や CCS の有効性を確認し、このアプローチへの支持者を数多く生み出すという結果が得られた。コミュニティの主体性の醸成、オープンで透明性の高い意思決定プロセスにより、本当の意味でのコミュニティによる開発活動が実現したといえる。つまり、プロジェクトはその目標を達成したと判断できる。ただ、プロジェクトの正のインパクトも確認される一方、持続性に関しては大きな課題を残す結果となった。特に組織的・財政的持続性は高い不確実性を内包しており、今後の国レベルの政策動向に大きく左右される状況である。

３－６　提　言

＜プロジェクトへの提言＞

・ CAP 及び CCS の普及のために各種資料・教材を作成し、関連機関に配布することを提言する。CAP 方式による村落開発計画（Village Development Plan : VDP）策定のための「参加型 VDP ガイドライン」や、小規模農村インフラ事業実施のための「CCS ハンドブック」に加え、プロジェクトで学んだ教訓や CAP の比較優位性等の内容を盛り込んだ冊子を C/P 機関と共同で作成すること。こうした資料は今後開催されるセミナーやシンポジウムを通して関係者に広く配布すること。

＜州、県、郡、行政村レベル政府組織への提言＞

・ 郡に設置された PIC は、各分野をまたがる開発活動の調整機関としてプロジェクト終了後も存続させていくことを提言する。郡次官（Divisional Secretary : DS）、郡議会（プラデシア・サブハ）議長を含む PIC 委員は、プロジェクトの支援の下、今後の PIC の役割について議論すること。現在の低い出席率や郡農業委員会等の委員会とのメンバー重複などの問題を考慮しながら、効率的で持続可能な郡レベルの開発計画調整機能の維持・発展を図っていくこと。
・ 行政村レベルで現在策定されているさまざまな機関による開発計画を、CAP 方式を活用しながら住民参加型の意思決定により一元化させること。SPC とハンバントータ県は一元化のための必要な予算手当てを行うこと。一元化された開発計画は、行政村ごとの包括的な開発計画として、郡事務所を通して、郡議会、担当省庁等、各種関連機関に共有されるべきである。さらに、プロジェクト対象郡内の各行政村において、プロジェクトによって設立された「ジャナ・サバ調整委員会」のような統合的な調整機関を設立することを提言する。SPC とハンバントータ県が、この活動の実施において中心的な役割を担うことを期待する。
・ CCS の有効性がプロジェクトによって証明されたことを受け、ハンバントータ県や南部州において広くこの方式が採用されることを提言する。スリランカにおいて、CCS 方式は既にさまざまな機関により導入されているが、コミュニティ契約の不適切な運用（特に住民から業者への工事再委託の問題）や、人材・技術不足により期待された成果を上げられないケースが多い。プロジェクトによって育成された人材や、プロジェクトが作成した「CCS ハンドブック」等を十分活用し、この地域において透明性の高い、適切な CCS の運用を推

進して行くことが期待される。

＜地方政府・州評議会省（MoLGPC）及び経済開発省への提言＞

・　数年中に、経済開発省による「ジャナ・サバ法」が制定される予定で、組織体制・財政環境が今後大きく変化する可能性がある。プロジェクトの今後の持続性とインパクトは国レベルの農村開発政策に大きく左右されることをかんがみ、プロジェクトが得たCAPやCCSの知見を「ジャナ・サバ法」の政策・計画立案者、つまり地方政府・州評議会省（Ministry of Local Government and Provincial Councils：MoLGPC）や経済開発省が活用することを提言する。それにより、プロジェクトが推進してきた参加型村落開発が、ジャナ・サバ方式により、国家レベルの農村開発プログラムに確実に盛り込まれることになる。

３－７　教　訓

・　CAP及びCCSを用いた参加型農村開発は、コミュニティのニーズに応えるほか、コミュニティの主体性を引き出し、持続的なインフラ管理を可能にする有効な手法であることが確認された。特に、優先順位づけや予算獲得・配分を決定する際の透明性の確保にCAP方式は役立つため、住民から受け入れられやすい手法であることも明らかになった。

・　プロジェクトの成功の鍵は、頻繁なモニタリング活動や住民への啓発活動にあった。フィールドワーカーによる時期を得た村の訪問、定期的な進捗管理、住民組織への積極的な働きかけや議論のファシリテーション等が、質の高いインフラ事業を可能にする要因となった。農業分野においても、普及員による頻繁な村への訪問と、それに付随する技術指導が、農業技術普及に奏功した。

・　座学の研修を実施するのではなく、視察旅行、デモンストレーション農場見学、農産品フェアや展示会等への出品など、実践的な技術指導や学びの場の提供を行ったことが、農業や特産品生産に携わる人々に受け入れられ、確実な効果を得る結果につながった。