

## 中間レビュー結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：タンザニア連合共和国	案件名：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
分野：ガバナンスー地方行政	援助形態：技術協力プロジェクト（PMO-RALG）
所轄部署：タンザニア事務所	協力金額（評価時点）：3.7 億円
協力期間	(R/D)：2009 年 10 月～ 2013 年 4 月（3.5 年間）
	相手国実施機関：首相府地方自治庁 日本側協力機関：なし
<p><b>1-1 協力の背景と概要</b></p> <p>タンザニア政府は 1996 年から地方分権化政策を進めており、2000 年からは同政策の実行計画にあたる地方政府改革プログラム（Local Government Reform Program：LGRP）を実施している。また、同政策の一環として、2001 年から独自の参加型計画策定手法である O&amp;OD 手法（Opportunity and Obstacles to Development）の全自治体への導入を図ってきた。</p> <p>O&amp;OD 手法導入から数年経ち、その導入過程で明らかとなった様々な課題に対応するため、我が国は、2006 年 6 月から 2008 年 3 月まで開発調査「地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画」を実施した。同調査では、O&amp;OD 計画策定プロセスの価値を、単なる計画策定ツールではなく、地方自治の強化を促進するためのプロセスと位置づけた。その上で、O&amp;OD を要とした地方自治力強化のために、①ステークホルダーの能力開発や、②地域社会の自治力強化のための環境整備が重要であることが提言された。</p> <p>このような背景のもと、タンザニア政府は JICA に対して有効な O&amp;OD モデルの開発を目的とする技術協力を要請、JICA はこれを受けて、技術協力プロジェクト「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」を 2009 年 10 月から 2013 年 4 月までの 3 年半の予定で実施している。</p>	
<p><b>1-2 協力内容</b></p> <p>(1) 上位目標</p> <p>O&amp;OD 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、特定対象州での O&amp;OD 実施モデルの検証活動を通じて行われる。</p> <p>(2) プロジェクト目標</p> <p>コミュニティ、郡、県レベルで O&amp;OD プロセスが有効に機能するための O&amp;OD 実施モデルが実証を通じて開発される。</p> <p>(3) アウトプット</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ファシリテーターの効果的な研修制度が確立する。</li> <li>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&amp;OD 実</li> </ol>	

施モデルが（選定された対象村において）実証を通じて開発される。

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モデルが、実証を通じて開発される。
4. O&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、人的能力等）が示される。

(4) 投入実績（評価時点）

1) 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 1/地方自治体計画策定 2/セクター間調整 2、研修制度開発 2 の 4 名、合計 48.87MM（2011 年 6 月までの実績）
- ・ プロジェクト現地経費：総額 715 百万タンザニア・シリング（2011 年 4 月までの実績）（約 35 百万円）
- ・ 機材供与：車両、バイク、コンピューター、コピー機等、総額 186 百万タンザニア・シリング（約 9 百万円）
- ・ カウンターパート・関係者研修：本邦研修〔参加型地域社会開発（PLSD）〕14 名、インドネシア研修 8 名

2) 相手国側

- ・ カウンターパート配置：5 名（マネジメント 2 名、専属 3 名）
- ・ 施設：プロジェクト事務所〔首相府地方自治庁（PMO-RALG）内、およびコースト州モロゴロ州各行政局内〕
- ・ 経費：総額 46 百万タンザニア・シリング（2011 年 3 月までの実績）（約 2 百万円）

2. 評価調査団の概要

調査者	(担当分野：氏名 職位)		
	団 長	赤松 志朗	JICA 国際協力専門員
	制度構築	木全 洋一郎	JICA 公共政策部行政機能課企画役
	政策分析	古川 美晴	JICA タンザニア事務所企画調査員
	協力企画	山本 美奈子	JICA タンザニア事務所所員
	評価分析	大橋 由紀	合同会社 適材適所
（*タンザニア側中間レビューメンバー2名との合同評価を実施した）			
調査期間	2011 年 4 月 26 日～5 月 20 日		評価の種類：中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) アウトプットの達成状況

- 1) アウトプット 1：ファシリテーターの効果的な研修制度が確立する。

1 年次に 17 人の州作業部会（RTF）メンバー、30 人の郡ファシリテーターを対象とした研修（第一部）が実施された。研修のための予算は、プロジェクト予算で地方自治庁から各自治体に年度ごとに一括で予算が配布され、自治体はその予算または自治体で手当可能な予算を活用して参加している。財政面では自立しているとはいえないので、今

後いかに自治体独自の予算の割合を増やしていけるかが課題である。研修カリキュラム・教材の作成については、第一部は完成し第二部は作成中であり、順調に進捗している。研修運営制度に関する関係者の役割については、地方自治庁が直営で行っている以外は、他の関係者との関係はいまだに整理されていない。また、指標が何を意図するかが不明瞭なため、指標そのものの意味の再定義が必要となっている。

2) アウトプット 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 実施モデルが (選定された対象村において) 実証を通じて開発される。

対象村レベルでは主にベースライン調査を通じた社会的準備の活動が実施された。郡ファシリテーターの対象村への訪問頻度は大幅に増え、研修で学んだコンセプトに基づいて住民へのファシリテーションが実施された。対象村と対象県の能力変化をプロジェクト内部でモニタリング・評価する仕組みはまだ出来上がっていないが、今回の中間レビューでの聞き取り調査を通じて、コミュニティのオーナーシップや政府への依存度の低下、ファシリテーターとコミュニティとの関係改善など、様々な能力変化が発現しつつあることが確認された。これらは今後の計画・実施・モニタリング・評価の活動によって強化されることが期待されている。それらに基づいて、村レベルでの O&OD 実施モデルが提示されることになっているが、モデルは開発途上であり現在は経験を蓄積しているところであった。

3) アウトプット 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モデルが、実証を通じて開発される。

RTF メンバーや郡ファシリテーターに対するコミュニティへの支援強化のためのワークショップや、自治体マネジメント・チームに対するコミュニティのイニシアティブを支援する地方自治体の能力強化の方法を検討することを目的としたワークショップが開始されているが、具体的な能力強化の取り組みは始まったばかりである。そのため、自治体職員のマインドセットの変化等の指標には、まだあまり変化が現れていないか、それらを測る手段が確立されていないため、客観的に評価ができなかった。

4) アウトプット 4: O&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、人的能力等) が示される。

アウトプット 4 に関する活動は、プロジェクト期間の最終年度に実施される計画であるため、中間レビューの時点では達成状況の確認はできなかった。

## (2) プロジェクト目標達成状況

プロジェクト目標はアウトプット 1、2、3 の実証活動の結果として O&OD 実施モデルを開発することであるため、モデルはすべての実証活動とその後に行われる修正・改善の活動の後、特定される計画である。よって、中間レビューの時点ではこれらの指標の達成状況を確認するのは時期尚早であった。

## 3-2 評価結果の要約

### (1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、タンザニア社会のニーズ、タンザニア政府の政策、日本の

対タンザニア支援政策、手段としての適切性の面で引き続き高いことが確認された。

## (2) 有効性

プロジェクトの前半ではファシリテーターの研修から社会的準備までの活動を通してコミュニティや自治体に様々な良好な変化が生じており、このことは住民参加型開発の利点を発現させ、効果的な O&OD 実施モデルを開発するにあたり重要な成果となっている。その一方で、プロジェクト目標である「O&OD プロセスが有効に機能するための O&OD 実施モデルの開発」とは、プロジェクト期間内では具体的に何を目標としているのかが明確にされていないことから、現時点でのプロジェクトの有効性については判断し難いといえる。

## (3) 効率性

アウトプット 1 や 2 に関するアプローチはプロジェクト期間の前半で実証されつつあり、そのための活動においては限られた投入を効率的に活用して実施されてきた。しかし、各アウトプットのめざしている到達目標が不明確であることから、投入が現時点で適切なアウトプットの産出に結びついているかについて不明確であり、全体としての効率性は判断し難い。

## (4) インパクト

現時点では上位目標の達成見込みの分析は時期尚早であった。プロジェクト目標と上位目標の因果関係については、プロジェクト期間内の達成目標について明確にした後、再検討する必要があるが生じている。

## (5) 持続性

プロジェクトが導入しているアプローチ、活動の対象地方自治体および対象村での持続性、O&OD 実施モデルの他地域での普及にかんがみて、各関係機関の組織・財政面、技術面において体制を検討していく必要性が確認された。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

- ・プロジェクトに対して専属の職員を配置するのが困難なタンザニア政府の状況下で、3 人の PMO-RALG の職員がおおむねプロジェクト専属で配置されていること。
- ・対象地方自治体の県行政長の中にはプロジェクトに対して非常に支援的な行政長がいること、またインドネシアへのスタディーツアーに参加した結果、地方自治体のプロジェクトに対する理解が向上したこと。
- ・郡ファシリテーターや RTF メンバーがプロジェクト活動に積極的に貢献していること。
- ・地方政府・行政の JICA アドバイザーが PMO-RALG に配置されており、地方自治庁の高官に対してプロジェクトへの理解を促進したり、プロジェクト活動の実施に助言を提供するなどの支援をしていること。

### 3-4 問題点および問題を惹起した要因

- ・プロジェクト期間中に対象地方自治体（州および県）の人材の異動が生じていること。それ

により、各対象県（バガモヨ県を除く）の1～3人の職員が1年次の研修を受けた後でプロジェクトから去る結果となっている。また、異動になってから新しい人材が配置されるまでの空席期間がプロジェクト活動にマイナスの影響を与えている。中間レビューの聞き取り調査によると、新しい人材はプロジェクトの概念等について同僚から情報を得ているとのことである。

- ・プロジェクトでは対象村ごとに郡ファシリテーターのチームに自動二輪を供与したが、3人1組で頻繁に対象村を訪問しているため、対象村までの交通手段が限られていること。
- ・RTFメンバーの中には多忙のためプロジェクト活動に参加できないケースがあること。そのようなケースでは、新たに追加メンバーが配置されるなどして、状況はある程度改善している。
- ・プロジェクトで必要とされている業務量を考慮すると、4人中3人の日本人専門家はタンザニアの滞在期間が十分ではないこと。
- ・プロジェクトチーム内での情報共有や合意形成、コミュニケーション手段に改善の余地が指摘されていること。また、活動実施計画（PO）がアップデートされておらず、活動の進捗モニタリングが体系的になされてこなかったこと。

### 3-5 結 論

本プロジェクトは関係者の努力の結果として、中間時点までに様々な活動を実施し、アウトプット1,2についてはある程度の成果を生み出している。今までの主な成果は、郡ファシリテーターやRTFメンバーへの研修（第一部）や対象村での社会的準備の活動を通して、対象村や対象地方自治体に良好な変化が生じていることである。妥当性は社会のニーズ、優先度、手段の適切性の点から引き続き高いことが確認された。プロジェクト全体としての方向性はO&ODの実施の改善に貢献する取り組みとして適切であるものの、プロジェクト目標やアウトプットの到達目標がプロジェクトチームのメンバーの間で明確になっていないことから、有効性や効率性の全体的な判断は困難であった。インパクトについては、上位目標の達成見込みの判断には時期尚早であった。持続性に関しては、現時点では各ステークホルダーの役割や機能が明確ではないものの、プロジェクトが対象村や地方自治体に導入しているアプローチや活動の継続性、その他の地域へのモデルの普及を確保するためにはプロジェクト期間後半で検討していくべき点が指摘される。総じて、モデルのそれぞれのコンポーネントのイメージや戦略をなるべく早い時期に明確にすることで、プロジェクト期間の後半ではプロジェクトチームが一丸となって終了時までにはプロジェクト目標の達成に取り組むことが期待される。残りのプロジェクト期間に必要な取り組みを明確にするために、中間レビュー調査チームからは以下の提言が示された。

### 3-6 提 言

#### (1) 普及を見据えた実証モデルの確立

「O&OD 実施モデル」の概念についてプロジェクト関係者間で合意には至っていないため、モデルの明確なイメージを共有することが重要である。よって、プロジェクトは今後の方向性について関係者全員の共通認識を醸成するために、現在のPDM（特に指標）およびPOを見直し、改訂すべきである。また各レベルの能力開発の達成度合いを体系的に測定し、記録していくことも必要である。そのため、対象県・村の能力開発の評価枠組みを開

発することが重要である。

(2) 「研修」の位置づけ

他地域での郡ファシリテーター、RTF 人材の持続的な研修システム構築のために、短期間で十分な能力をもつ講師を含めた包括的な研修システムを確立することは困難であるが、プロジェクト終了までに、少なくとも有能な講師人材および研修機関を発掘する必要がある。そのために、既存の講師および研修機関に係る調査を行い、その活用可能性について検討すべきである。

(3) 郡ファシリテーター同士の学び合いの機会の必要性

研修を受けた郡ファシリテーターが県内もしくは州レベルで自分たちの経験、課題、教訓を共有するための相互学習の機会を導入することを提言する。例えば、郡ファシリテーターの年次報告を共有するための会合をプロジェクト活動の一環とすることも一案である。

(4) TASAF/セクター計画・予算活用の可能性

プロジェクトはコミュニティから優先順位づけされた申請を地方自治体開発交付金 (Local Government Development Grant : LGDG) だけでなく、タンザニア開発基金 (Tanzanian Development Vision : TASAF) やセクタープログラムの計画・予算に取り込む可能性を検討すべきである。そのため、県のセクター担当官や県行政マネジメント・チーム、セクター省庁との対話を通じて既存の利用可能なリソースの量、その利用に係る意思決定メカニズム、コミュニティから優先順位づけされた申請と結び付ける可能性について、実態を把握することが必要である。

(5) 活動プロセスの中での成果・課題・教訓の共有 (Study Tour 含む)

プロジェクト終了までに O&OD 実施モデルの条件を示していくために、アウトプット 2、3 の実施の過程で見えてきたグッドプラクティス、課題、教訓を共有、蓄積していくことが重要である。例えば、州の調整による各県の計画官およびセクター担当官の定期的な会合の機会があるし、また中央レベルでも各省の政策・計画局長会議のような機会に、セクターの政策・計画に働きかける意味でプロジェクトからグッドプラクティスや課題を発表することもできるだろう。プロジェクトがこうした様々なレベルでの機会を捉えていくことで、上位の省庁がセクター計画や予算を有効に活用していくための行動につながっていく可能性も出てくるだろう。

(6) プロジェクト延長の可能性

現在の日本およびタンザニア側の投入規模、タンザニア政府の計画・予算サイクル、そしてカウンターパートの能力向上に係る時間を考慮すると、プロジェクト期間内にプロジェクトのアウトプットおよび目標を達成できるか不確定なことから、それらのいずれも欠けることなくプロジェクトの目標達成を担保するためには、プロジェクト期間を延長させる必要性について今後検討する必要がある。このことはプロジェクト終了 6 か月前に実

施される終了時評価において最終的に判断されることになる。

(7) 関係者間のコミュニケーション

プロジェクト活動の成功はプロジェクトのマネジメント体制に依拠するものである。中間レビューでは、プロジェクト関係者間のコミュニケーションおよびモニタリングシステムに改善の余地が見られた。プロジェクト関係者の情報共有については、フォーマル、インフォーマルを含めたあらゆるコミュニケーション手段を確立し、定期会合の実施を通じて、より強化していくことが必要である。また、プロジェクト期間にプロジェクトのすべてのアウトプットおよび目標を達成するための基盤として、PO を効果的に活用していくことが必要である。

(8) セクター省庁・案件との連携

プロジェクトで提示する O&OD 実施モデルが将来全国で有効に活用されるためには、セクター省庁が自身の計画の中でその有用性を認めることが不可欠となる。その意味で、地方行政能力向上というセクター横断的な案件であったとしても、具体的なセクターの観点から捉えなおし、時にはセクター省庁も積極的に巻き込んでいくことが有用である。

他方で、JICA では農業や保健といったセクターにおいて、計画策定・モニタリング・評価の強化に係る案件を実施している。ガバナンスという課題がセクター横断的な課題であるからこそ、そこから見えてきた教訓をプログラム・案件を超えてセクター案件に反映すべく情報共有を図り、時にセクター案件の活動と連携していく可能性を検討することも有用である。

(9) 業務実施契約型のプロジェクトマネジメント

本プロジェクトのように、コミュニティのオーナーシップを高めるという、時間的にも、活動の中身としても予測が難しいタイプの案件で業務実施契約による案件運営を行うことにより、いくつかのマネジメント上の難しさが明らかになった。JICA は、業務実施契約型でプロジェクトを運営する場合の利点・弱点・留意点等を考慮して、案件の性質に合わせた運営体制について、詳細計画策定調査の段階から入念に検討し、また実施の段階においても適切な運用を行う必要がある。

(10) プログラムとプロジェクト

本プロジェクトは、タンザニアの LGRP2 のコンポーネント 3 に位置づけられ、「地方行政改革支援プログラム」という JICA プログラムの中にも位置づけられているものである。そのため、プロジェクト目標を達成するためのマネジメントは当然重要になるが、一方でそのプロジェクト目標の達成が JICA プログラム、ひいてはタンザニアの改革プログラムにどういう意味をもつかというプログラムレベルの観点から、このプロジェクト期間の間に何を残し、それをどうつなげていくのかを考えていくことが肝要である。その上で、LGRP2 全体の動向を注視しつつ、プロジェクトの中だけでなく、政策アドバイザーや地方行政分野担当の企画調査員とも連動して、プロジェクトで残していくものいかに付加価値を付けていくかという、プログラムレベルでのマネジメントが重要になる。