

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：タンザニア連合共和国 分野：ガバナンスー地方行政	案件名：地方自治強化のための参加型計画策定及びコミュニティ開発強化プロジェクト
所轄部署：タンザニア事務所	援助形態：技術協力プロジェクト
協力期間：2009年10月～2013年4月（3.5年間） （R/D 締結：2009年7月7日）	協力金額（評価時点）：4.5億円
他の関連協力：地方行政アドバイザー派遣、 貧困削減戦略支援無償（地方自治体開発交付金・ 地方政府改革支援バスケットファンド）等	相手国実施機関： 首相府地方自治庁（PMO-RALG） 日本側協力機関：株式会社国際開発センター
1-1 協力の背景と概要 <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&OD 手法（Opportunities and Obstacles to Development）の全自治体への導入を図ってきた。 </p> <p> O&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&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&OD を要とした地方自治能力強化のために、①ステークホルダーの能力開発や、②地域社会の自治能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&OD モデルの開発を目的とする技術協力の要請をし、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及び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>	
1-2 協力内容 <p> 本プロジェクトは、首相府地方自治庁が、モロゴロ州とコースト州における対象5自治体の職員と対象10村の住民を対象とし、O&OD が地方自治強化のプロセスとして有効に機能することを証明するために、対象自治体及び対象村で実証活動を行い、O&OD プロセスに関わるステークホルダーの能力強化と行政環境整備のための政策提言を通じて、O&OD 実施モデルを提示するものである。 </p> <p> (1) 上位目標：O&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（Local Autonomy/Local Good Governance）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&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：コミュニティ、郡、県レベルで O&OD プロセスが効果的に機能するための O&OD 実施モデルが実証を通じて開発される。 </p>	

(3) 成果

- 1) ファシリテーターのための効果的な研修制度が確立される。
- 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&OD 実施モデルが対象村での実証を通じて開発される。
- 3) 対象地方自治体がコミュニティのイニシアティブを支援するための O&OD 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）が明示される。

(4) 投入（評価時点）

日本側 総投入額 4.5 億円

専門家派遣： 合計 4 名（合計 80.54MM*） 現地専門家： 1 名

ローカルコスト負担：合計 0.81 億円¹（1,625 百万タンザニア・シリング）*

機材供与： 合計 0.11 億円（219 百万タンザニア・シリング）*

研修員受入： 本邦研修 20 名、インドネシア研修 8 名、フィリピン研修 6 名

タンザニア側

C/P 配置： 5 名（首相府地方自治庁職員：マネジメント 2 名、専属 3 名）、
2 名（州行政局職員）、48 名（地方自治体職）

土地・施設提供： プロジェクト事務所（首相府地方自治庁、各州行政局に合計 3
か所）

ローカルコスト負担：総額 0.05 億円（95.9 百万タンザニア・シリング）*

*2012 年 6 月末までの実績

2. 評価調査団の概要

調査者：	団 長	木全 洋一郎	JICA タンザニア事務所次長
	協力企画	山本 美奈子	JICA タンザニア事務所所員
	地方行	泉井 明子	JICA 産業開発・公 政策 行財政・金融課
	評価分析	鹿糠 説子	有限会社 アイエムジー
（*タンザニア側終了時評価調査団メンバー4名との合同評価を実施した。）			
調査期間：	2012 年 9 月 10 日～2012 年 10 月 6 日		評価の種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認（成果及びプロジェクト目標の達成状況）

(1) 成果の達成度

成果 1：ファシリテーターの効果的な研修制度が確立する。

成果 1 の指標の達成度を鑑みると、成果 1 の達成度は「中程度」と判断される。コミュニティ開発サイクルの 4 ステップ（社会的準備² [意識形成・組織強化]、コミュニティ計画、実施・管理、モニタリング・評価）のための研修サイクルが開発され、研

¹ JICA 平成 24 年 10 月精算レート使用 Tsh 1=JPY0.05

² 社会的準備（Social Preparation）は、意識化と組織化のプロセスを合わせたプロセスを指す*。

- 意識化：地域住民が自らの生活上の具体的問題並びにそれを生み出す因果関係を把握すると同時に、自主的な問題解決活動への内発的動機付けを行っていく一連のプロセス

- 組織化：地域住民が直面する問題の解決やニーズを充足させるために、住民自身がかつ限られた資源を結集し、目的達成に向けてそれを効果的に利用・管理していくための住民組織の形成

本プロジェクトでは、意識形成及び組織強化という言葉が用いられている。

修の教材・カリキュラムの案が概ね作成されるとともに、郡ファシリテーターのファシリテーション能力及び州作業部会メンバーの郡ファシリテーターを支援する能力が一定程度向上した。しかしながら、研修制度を支える予算措置の確保や研修実施機関・講師人材の特定が行われておらず、加えて、本プロジェクトの残りの期間では、O&OD 研修サイクルを1サイクルしか終了することができないことから、研修制度の有効性は実証されるに至っていない。

成果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&OD 実施モデルが対象村での実証を通じて開発される。

成果2の指標の達成度を鑑みると、成果2の達成度は「比較的高い」と判断される。対象村では、州作業部会メンバーの支援のもと、郡ファシリテーターが継続的にコミュニティ開発プロセスを促進することを通じて、自治能力（村総会や委員会などの村の組織能力、組織運営に関する規範形成、開発に対する住民の態度・行動、村の資源の有効活用）が向上し、住民自らの主体的な取り組みによる多くのコミュニティ開発活動が始まった。また、その過程で、住民が自分達の存在を開発主体者として認識するようになり、地方自治体に対しても、単にサービスを提供してくれる存在ではなく、住民の主体的な事業を支援する存在として認識するようになったことで、対象村における地方自治体との関係に対する住民の認識が改善された。その一方で、プロジェクト期間の制約から、開発サイクル（計画、実施・管理、モニタリング・評価）の第1回目すら完了していないため、O&OD 実施モデルとしての実証が十分にできておらず成果の十分な達成には至らなかった。

成果3：対象地方自治体がコミュニティ・イニシアティブ³を支援するための O&OD モデルが実証を通じて開発される。

プロジェクト関係者間で「地方自治体は何のために、何に対して支援を提供すべき」という点における共通認識がとれていなかったため、成果指標の意味が十分明確になっておらず、成果3の達成度を評価することができなかった。対象村におけるコミュニティ優先事項が県の計画や予算に組み込まれており、コミュニティに対する地方自治体職員の支援の多くの事例も報告されている一方で、これらの事例からコミュニティの優先事項を県の計画や予算に組み込むメカニズムやコミュニティ・イニシアティブに対して必要な支援を提供するメカニズムを構築するための十分な教訓を抽出するに至っていない。コミュニティに対する支援を推進する自治体職員の能力は、地方自治体のコミュニティ支援に対する共通認識が十分醸成されていないため、自治体職員の能力がどの程度向上したのか確認するには時期尚早であったものの、成果2を通じて住民達にポジティブな変化が表れていることを踏まえて、意思決定者のなかでコミュニティに対する支援を推進する前向きな意思変革が起きていることは確認された。対象村では、自治体関係者と住民との信頼関係の構築及びコミュニティ・イニシアティブに対する地方自治体の支援実績（資金、物資、技術）を通じて、地方自治体の支援に対する住民の認識が改善されるなどの成果が表れている。

成果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・

³ コミュニティ住民自身による主体的な事業⁴ Tsh 1=JPY0.05 (JICA exchange rate [as of October 2012])

組織的、人的能力等）が示される。

成果4はO&OD実施モデルを今後広範囲に普及していく際に必要となる条件を特定するものであり、条件の特定は2回の開発サイクルを通じた成果1から3の実証プロセスによって留意点や教訓などを抽出して行っていくため、成果4の具体的な成果はまだ表れていない。

(2) プロジェクト目標達成度（見込み）

本プロジェクトでは成果1から3までに特筆すべき成果が表れているものがある一方で、時間の制約からプロジェクト目標がプロジェクト終了時までに達成される見込みは低い。プロジェクトデザインによると、O&OD実施モデルは2回（2年分）の開発サイクルを通じて有効性を実証することが求められている。しかしながら、現在のプロジェクト活動計画によると、プロジェクトは開発サイクルの1回分の完了を待たずして期限に達してしまうため、プロジェクト目標を達成するにはより多くの時間が必要である。

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「高い」と判断される。タンザニア政府の国家中期開発戦略である「タンザニア第二次貧困削減戦略（2010/2011年～2014/2015年）」及び「5ヵ年開発計画（2011/2012年～2015/2016年）」には、グッド・ガバナンスを実現させる方法として、権限委譲による地方分権化（Devolution by Decentralization : D by D）政策を明記しており、地方政府改革プログラム第2フェーズ（LGRP II）（2009年～2014年）では、O&ODを開発計画への市民の包括的な参加を促進する方法として提示している。我が国の対タンザニア国別援助方針（2012年）には、タンザニア政府の行財政管理能力の強化を通じた「国民全てに対する行政サービスの改善」が重要分野の一つとして位置づけられており、本プロジェクトは、同重要分野に含まれる「地方行政改革支援プログラム」の一部である。本プロジェクトの主な裨益対象者として、対象地方自治体の職員と対象村の住民の2グループが存在しているが、本プロジェクトのアプローチは、住民の自助努力の精神を涵養すると同時に、地方自治体職員がコミュニティのニーズに対して必要な支援を提供できる能力を育成することによって、社会経済状況の改善を図っていくものであるため、それぞれの裨益対象者のニーズに合致しており、適切なアプローチであると判断される。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は「中程度」と判断される。上記「3-1 実績の確認 (2) プロジェクト目標達成度（見込み）」に記したように、プロジェクト目標が終了時までに達成される見込みは低い。一方で、成果1、2、及び3において一定の成果が産出されており、特に対象村では住民の社会経済状況及び、郡ファシリテーターと州作業部会メンバーの現場での取り組みにおける顕著な変化は、プロジェクト目標達成に対する貢献要因として捉えることができる。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は「中程度」と判断される。投入を通じて予定していた成果をプロジェクト終了時までには生み出すことはやや厳しいものの、注目に値すべき社会経済的変化が生みだされたという観点からは、それを引き起こす投入は質、量、タイミングの面で非常に適切に行われたと判断される。本プロジェクトにおいて、対象村における顕著な社会経済的変化を起こすには、社会的準備に多大な時間と労力を費やすことが欠かせなかったことは特記すべき点である。他方で、そのような時間と労力を費やしたために、第一回目のコミュニティ計画プロセスの実施を、当初予定していた 2010/11 年から 2011/2012 年の予算編成サイクルに 1 年遅らせた結果、1 回分の開発サイクルを完了させるに至らずにプロジェクトの終了を迎えるという意味において、終了時までには各成果を産出する十分な活動が行われなかった。

(4) インパクト

プロジェクト目標が終了時までには達成される見込みが低い現段階で、上位目標の達成の見通しを立てることは時期尚早である。しかしながら、地方自治庁の幹部間で本プロジェクトによる顕著な社会経済的変化に対する認識が高まってきていることは、上位目標達成の促進要因になりうると考えられる。また、対象村の近隣村において、コミュニティ主導の開発プロジェクト実施が広がりを見せたり、州・県レベルの行政会議で本プロジェクト対象外の県・郡に対してプロジェクトの成果が発表、議論されたりするなど、本プロジェクトの波及効果が確認されている。

(5) 持続性/自立発展性

本プロジェクトの持続性/自立発展性については、現在の対象県・対象村におけるプロジェクト効果の持続性の観点からは、「中程度」と判断される。O&OD 実施モデルの自立発展性という観点からは、普及に必要な条件を特定する作業がいまなお実施途上であるため、この観点からの評価は時期尚早であると判断される。上位政策である LGRP II の実施戦略は現在改訂中であるものの、コミュニティ・イニシアティブの促進及び自治体の行政サービスの改善は今後も LGRP II の主要分野として残る予定である。また、対象村で起きている顕著な社会経済的変化は住民自身の自助努力に基づいたものであり、コミュニティ・イニシアティブを生み出すプロセスにおいて既存の資源を有効に活用するための組織や規範が形成されたことから、プロジェクト終了後も対象村での効果は維持され続けるものと思われる。自治体レベルでは、未だにコミュニティに対する支援のあり方に関する共通認識に至っていない段階であるため、現段階では持続性を十分な確認できないものの、コミュニティの自助努力をサポートしていきたいという意思決定者の前向きな姿勢及び郡ファシリテーターや州作業部会メンバーの少なからぬコミュニティ支援の実績は、持続性を促進する要因として認識できる。首相府地方自治庁職員及び郡ファシリテーター、州作業部会メンバーの能力はプロジェクトでかなり向上したものの、彼らの人事異動がプロジェクトの成果を継続させていくときのリスクになりうる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ JICA のプログラム・アプローチを通じて本プロジェクトの支援を行ったことが、効果の発現に寄与している。JICA から首相府地方自治庁に派遣されている地方行政アドバイザーが、プロジェクトに対して技術的アドバイスを提供するとともに、その他の関係者に対するプロジェクトの概念や成果に対する認識の向上に貢献している。また、LGRP II や地方自治体開発交付金のバスケットファンドへの支援を通じて、JICA タンザニア事務所の地方行政担当次長が本プロジェクト成果の制度化及び普及を後押ししている。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 3 人の首相府地方自治庁の職員（O&OD チームメンバー）が概ねプロジェクト専属で配置されていることが高い効率性に寄与した。
- ・ 多くの活動（社会的準備の研修や対象村間の相互訪問等）が適切なタイミングで行われた。
- ・ 地方自治庁の職員、郡ファシリテーター、州作業部会メンバーがプロジェクト活動に積極的に貢献している。

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

- ・ O&OD 実施モデルの開発にあたっては、多くの課題や要因を考慮し、モデルの有効性を実証することが求められるため、チーム内で O&OD 実施モデルの共通の認識を醸成するには多大な時間を要した。また、対象村において顕著な社会経済的変化を起こすには、社会的準備に長い時間を費やした。こうした多大な時間はプロジェクトの効果が発現するには不可欠であったことに鑑みると、当初のプロジェクト期間の設定（3.5 年）は、4 つの期待されていた成果を産出するために必要な全ての活動を実施するには、不十分であったと考えられる。

3-5 結論

本プロジェクトでは、従来とは違う新しい O&OD モデルの概念の形成とコミュニティでの社会的準備のプロセスに十分に時間を費やした結果、対象村で目覚ましい社会経済的発展が実現し、地方自治体の職員である郡ファシリテーター及び作業部会メンバーの能力が向上した。一方で、対象村では、多岐にわたる対象地方自治体のコミュニティへの支援が提供されたものの、地方自治体によるコミュニティ支援のあり方、方法についてのプロジェクト関係者間の共通認識は今なお形成途上にある。また、当初のプロジェクトデザインによると、O&OD モデルは 2 回分の開発サイクルを通じて実証されるべきであるとなっていたものの、プロジェクト終了時において 1 回目のサイクルを実施している途中であることから、実証活動からの教訓、O&OD 実証モデルとして今後普及させていくために必要な条件を十分引き出し切れていない。

このことから、本プロジェクト期間内にプロジェクト目標を達成することは困難であると結論付けられた。

3-6 提言

(1) 総合的な提言

1) 本プロジェクトにおける地方自治体のコミュニティ支援のあり方

本プロジェクトでは、コミュニティにおいて「行政の事業を待たずに、自分たちでやれることはやっていく」というコミットメントが拡大したことを踏まえて、地方自治体の支援のあり方としては、「コミュニティの自助努力により実現したコミュニティ・イニシアティブの支援」にフォーカスしていくべきである。

2) 普及展開イメージの明確化及びそのために必要な基本条件の検討開始

将来的な普及展開のイメージを早期に形成し、そのイメージの下で普及に必要な基本条件（組織、制度、予算、人員など）を特定していくべきである。普及展開には、どの行政レベル（州、県、村）にどのようにアプローチしていくかによって、様々な想定シナリオを検討することが必要である。

3) プロジェクト期間の延長

2 回のコミュニティ開発サイクルを通じて、実証活動からの教訓を導きだし、普及展開に必要な基本条件を特定することによって、プロジェクト目標である O&OD 実施モデルを確立するためには、2014 年 10 月までの 1.5 年の延長が必要である。

(2) プロジェクト延長期間終了後に向けたタンザニア政府に対する提言

1) 新しい O&OD 実施モデルを今後普及していくに際して、長期・中期・短期的な活動と予算や組織人員体制、普及アプローチ方法などを記したロードマップの策定が新たに必要になる。

2) 上述したロードマップに沿って全国各地で O&OD 実施モデルを適用していくためには、人員や予算などの点における組織体制整備が必要である。

3) 今後、より広範囲の自治体に普及していくためには、現在の 5 県 10 村の実証を通じて開発したモデルに、普及のための基礎的な条件を加味して、タンザニア各地で実際に適用できる「普及モデル」を構築することが期待される。

3-7 教訓

(1) プロジェクトの共通理念を構築するプロセスの必要性

いかなるプロジェクトでもそうであるが、特にコミュニティ開発型のプロジェクトでは、プロジェクトの初期段階でプロジェクトを取り巻く現状について把握・分析した上で、プロジェクトが目指す概念、実施枠組みについて関係者間で十分に議論し、共通認識を醸成するために必要な活動や十分な時間をプロジェクトデザインに組み込むことが重要である。

他方でプロジェクトの概念やアプローチについては、プロジェクト活動を進めるプロセスにおいてその有用性を確認し、柔軟にプロジェクトデザインを見直すことも必要である。

(2) 開発サイクルに合わせたプロジェクト実施と社会的準備の必要性

相手国政府の行政能力強化を目的としたプロジェクトを実施する際には、相手国の計画・予算サイクルに合わせて活動を計画・実施することが不可欠である。コミュニティ開発型のプロジェクトの場合には、適切なファシリテーションによるコミュニティの「社会

的準備」を十分に行うことによって、その後に政府が提供する行政サービスの有効性・効率性が高まる。従って、類似プロジェクトを実施する際には、相手国の計画・予算サイクルに合わせた活動を実施する前に社会的準備に十分な時間を設けるよう PO を作成することが必要である。

以上