

国名	首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト
パプアニューギニア	

**I 案件概要**

事業の背景	<p>パプアニューギニアでは、地方から都市部への人々の移住が進み、2004年時点で、首都ポートモレスビー周辺に70カ所あるといわれるセトルメントと呼ばれる地区に約10万人が居住していた。セトルメントでは雇用機会に限られ、特に教育・医療など公的サービスが受けられないなど、経済・社会的に隔絶された状況が続いていた。しかしながら、コミュニティ開発省（DFCD）及び首都圏庁（NCDC）といった政府機関はセトルメントに対する具体的な政策はなく、セトルメントの問題は放置された状態であった。</p>				
事業の目的	<p>本事業は、(i)事業実施運営のための組織体制の整備、(ii)DFCD・NCDC職員、セトルメントリーダーによるセトルメント開発のための有効なアプローチの選択、(iii)DFCD・NCDC職員の計画策定・モニタリング評価能力の向上、(iv)DFCD・NCDC職員の事業実施スキルの向上、(v)コミュニティにおける、説明責任を伴ったコミュニティ・リーダーシップの発揮、(vi)コミュニティ開発に係る知識と情報のプロジェクト関係者間の共有を通じ、DFCD・NCDC職員、セトルメントリーダーのセトルメント開発に係る能力全般が向上すること（プロジェクト目標）、それによりICDP（総合コミュニティ開発プロジェクト）の手法がコミュニティ開発イニシアティブのなかで活用されること（上位目標）を目指した。本事業の計画では、以下の目標が設定された。</p>				
	<ol style="list-style-type: none"> <li>上位目標：ICDPの手法<sup>1</sup>がコミュニティ開発イニシアティブのなかで活用される。</li> <li>プロジェクト目標：DFCDとNCDC、セトルメントリーダーのセトルメント開発に係る能力全般が向上する。</li> </ol>				
実施内容	<ol style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトサイト：ポートモレスビー（首都圏）のセトルメント11箇所</li> <li>主な活動：プロジェクトチームは以下の活動を行った。(1)合同実施委員会（JIC）<sup>2</sup>、合同調整委員会（JCC）の設立、それら役割・責任の実施を支援する。(2)セトルメント開発のための有効なアプローチを選定し、JICメンバー、セトルメントリーダーに対しワークショップを実施する。(3)プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM、計画策定）に関する研修を行い、対象セトルメントにて簡易社会調査・参加型ワークショップを開催し、パイロット事業の実施計画を策定する。(4)パイロット事業のタスクフォースを設置し、JIC、NGO、技術支援チーム（TST）、パイロット事業のセトルメントリーダーの間のコミュニケーションシステムを構築する。また、パイロット事業のプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）、活動計画表（PO）を策定し、パイロット事業に必要な資源の調達を行い、住民との協力のもと、パイロット事業を実施する。(5)PCM（モニタリング・評価）の研修を行い、パイロット事業のモニタリング・評価を実施し、セトルメントでのコミュニティ開発の教訓と提言をまとめる。(6)セトルメントリーダーを支援し、パイロット事業の実施・ワークショップを通じセトルメント住民への説明責任が伴ったリーダーシップを発揮するようになる。(7)啓発活動を実施し、ワークショップ・出版・メディア等を通じ、コミュニティ開発にかかる知識を普及し、また、情報公開システムの構築につき調査する。</li> <li>投入実績</li> </ol>				
	日本側		相手国側		
(1) 専門家派遣：10人		(1) カウンターパートの配置：13人			
(2) 日本での研修：8人、インドネシアでの研修：4人、スリランカでの研修：4人		(2) 土地・施設提供：プロジェクト事務所			
(3) 機材供与：コンピューター、プリンター、ビデオカメラ他。		(3) ローカルコスト：パイロット事業			
(4) その他：ローカルスタッフ、第三国研修、パイロット事業、ローカルNGO					
事前評価年	2004年	協力期間	2005年4月～2008年3月 (延長期間：2007年4月～2008年3月)	協力金額	278百万円
相手国実施機関	コミュニティ開発省（Department for Community Development：DFCD）、首都圏庁（National Capital District Commission：NCDC）				
日本側協力機関	-				

**II 評価結果**

1 妥当性	<p><b>【事前・事業完了時のパプアニューギニア政府の開発政策との整合性】</b></p> <p>本事業の実施は、パプアニューギニア政府の開発政策、具体的には、中期開発戦略2003—2007、同2005—2010における農村開発に関する開発目的と合致している。2004年以降に実施されたパプアニューギニア政府の開発戦略は農村地域における農業・漁業分野での経済開発を推進していた。また、政府は保健・教育など社会開発も重視し、特に農村地域での健康プログラムや総合コミュニティ開発を通じた、上下水の改善を目指した。本事業は、パプアニューギニア政府の経済社会開発を達成するための重要なメカニズムとして、セトルメント地域にて上下水整備、効率的な農産物売買のための市場インフラの整備など</p>
-------	--

<sup>1</sup> 参加型計画・実施・モニタリング・評価によるコミュニティ開発。

<sup>2</sup> JICは、ニーズアセスメント、パイロット地域の選定、関係者間の合意形成、パイロット事業のモニタリング・評価などを行う。メンバーはDFCD及びNCDC職員、NGO、セトルメントリーダーから成る。

を行った。本事業はまた、コミュニティによる自発的な開発と学習・開発機会へのアクセス向上を目指して 2007 年に制定された ICD 政策とも合致している。

**【事前・事業完了時のパプアニューギニアにおける開発ニーズとの整合性】**

本事業の実施は、事前評価時・事業完了時ともにパプアニューギニアにおける開発ニーズと合致している。本事業実施前、DFCD・NCDCはセトルメント地域で具体的な対策を取ることができなかったが、セトルメントの住民の社会的な責任を遂行する財源や人材の能力が不足していたためである。セトルメント住民側は、自助努力の必要性を認識しており、住民型参加型アプローチは必要とされていた。事業完了時点では、ICDPの他地域への適用が次フェーズ事業として計画されていた。

**【事前評価時における日本の援助方針との整合性】**

事前評価時、日本政府の対パプアニューギニアODA政策の優先事項は、社会開発であり、保健・教育・農村開発・社会保障などが含まれていた。本事業は、給水施設、養豚、コミュニティホール、警察詰所、小規模マーケットなどを支援しており、また都市部の貧困削減を行うものであり、日本のODA政策と合致している。

**【評価判断】** 以上より、本事業の妥当性は高い。

**2 有効性・インパクト**

**【本事業のプロジェクト目標の事業完了時点における達成状況】**

事業完了時点において、DFCD・NCDC 職員及びセトルメントリーダーは参加型アプローチを理解しており、プロジェクト目標は一部達成された。しかしながら、これら組織による、パイロット事業を通じて得たコミュニティ開発の知識・技術の適用はほとんど行われていない。これは、事業実施環境により、パイロット事業が（不法入植、失業、貧困などにより）住民への正の効果を十分に実現出来ないことが部分的に影響している。パプアニューギニアにおける事業実施環境は違法なセトルメントの拡大と共に複雑となっている。新たな都市開発における課題の根底には二つの問題がある。(1) 承認されていないセトルメントの住民は都市での住居費を支払う余裕がなく、土地を不法占拠している。(2) セトルメントの住民は基礎サービスの必要性を理解しているが、その恵まれない地位（貧困・失業）から、政府が無料でサービス提供することを望んでいる。実際、対象セトルメントの住民は政府に抵抗しており、よってドナー支援プログラムの実施環境の悪化につながっている。

**【本事業の効果の事後評価時点における継続状況】**

政府予算の制約等により、ICDP は移転された技術を十分に活用できていない。加えて、限られた所得向上機会によるセトルメント住民によるオーナーシップの不足とともに社会的問題や治安問題などもあり、パイロット事業の実施は継続されていない。事業完了後、DFCD・NCDC とパイロット事業地のセトルメントリーダーの間の定期的な報告やコミュニケーションは継続されなかった。本事業で建設したほとんどの施設は完成したものの、その維持管理は多くのパイロット事業地にとって課題となっている。事後評価時には、10 のパイロット事業地のうち 4 事業地—サバカ簡易給水施設、バダバダ・コミュニティホール、エリマ青少年センター、テテ警察詰所—を視察したが、サバカ簡易給水施設を除いてこれらの施設は機能していなかった。サバカ簡易給水施設は、水組合長のリーダーシップにより機能していたが、プロジェクトが想定していたような使用者からの料金徴収については、住民の所得水準が低いことにより実施されていない。バダバダ・コミュニティホールはパイロット事業を始めたメンバーが 2012 年に死去した後、使われていない。遺族によりコミュニティホールは管理されているものの、ホールの所有権を巡って争いもある。エリマ青少年センターは 2015 年 7 月までは良好に保たれていたが、地域の青少年間の争いの後、部分的に建物が燃やされた。建物は青少年の小規模な収入向上活動に利用していたが、同時に目的外使用である住居としても利用されていた。テテ警察詰所は治安問題でセトルメント地域が撤去された 2006 年に稼働をやめた。このように、ほとんどのパイロット事業は継続されていない。

**【本事業の上位目標の事後評価時点における達成状況】**

上位目標達成への歩みは遅い。本事業の知識や情報は他職員に共有され、肯定的に受け止められているが、ICDP の実践までは行われていない。

**【事後評価時点で確認されたその他のインパクト】**

本事業では用地取得は行われず、また環境への負のインパクトも発生していない。

**【評価判断】**

本事業は事業完了時点で、DFCD・NCDC 職員及びセトルメントリーダーの能力向上がある程度行われており、プロジェクト目標は一部達成された。しかしながら、予算の制約や組織的な脆弱性により、事業効果の継続は限定的である。よって、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
(プロジェクト目標) DFCD と NCDC、セトルメントリーダーのセトルメント開発に係る能力全般が向上する。	(指標 1) DFCD と NCDC 職員が参加型開発手法を用いてパイロット事業を計画し、管理することができる。	達成状況：事業完了時一部達成 (事業完了時) JIC メンバーの知識・技術は向上しており、技術移転が行われたことを示すものである。JIC メンバーの中には、PO の作成、資機材調達・管理、PCM モニタリング評価の理解などに関し課題もみられた。 (事後評価時) 事業完了後、首都圏他でコミュニティ開発は行われていない。
	(指標 2) DFCD と NCDC 職員が習得したスキルや知識をコミュニティ開発に活用することができる。	達成状況：事業完了時一部達成 (事業完了時) 職員の中には習得した技術や知識を JICA 支援事業を含め他の事業に活用しているものもいた。NCDC では、社会福祉・保健関連の職員が廃棄物処理課に異動となり、JICA 支援事業のポートモレスビーのごみ処理場のリハビリに関わった。 (事後評価時) 本事業を通じて得た技術を発揮する機会はほとんどない。
	(指標 3) セトルメントリーダーが DFCD と NCDC 職員やセトルメント住民と効率	達成状況：事業完了時一部達成 (事業完了時) ナインマイルとエリマ (パイロットサイト) では、セトルメントリーダーの評価が低く交代となった。テテ、モモウラの

	的に連絡をとる、情報伝達することができる。	セトルメントリーダーは日本人専門家、プロジェクトマネジャーから高く評価されていた。しかしながら、NGO 職員によれば、パイロット事業実施へのセトルメントリーダーの参加は限られていたが、これは資金的な理由と住民の協力が限られていたからであった。 (事後評価時) セトルメント地域での治安の悪化により、DFCD のパイロット事業へのモニタリングは行われていない。
(上位目標) ICDP の手法がコミュニティ開発イニシアティブのなかで活用される。	(指標 1) DFCD や NCDC の中で、IDCP 手法がなじみのあるものとなり、他のプロジェクトに活用される。	達成状況：一部達成 (事後評価時) ICDP に関する知識・情報は DFCD・NCDC の他の職員にも共有された。
	(指標 2) NCD のいくつかのコミュニティが、彼らのイニシアティブでコミュニティ開発を他のドナーに活用することができる。	達成状況：一部達成 (事後評価時) 本事業で支援した事業のほとんどは以下理由により機能していない。 1. 資金的な制約 2. DFCD・NCDC の組織的な脆弱性 3. セトルメント住民の限定的なオーナーシップ 4. DFCD からのモニタリングの欠如 その結果、事業実施後新たなコミュニティ活動は行われていない。

出所：JICA 内部資料、カウンターパートへの質問票・インタビュー

### 3 効率性

本事業は、協力金額・協力期間共に計画を上回った（計画比：146%、150%）。協力金額が増加した主な理由はパイロットプロジェクトの施設計画の変更によるものである。協力期間が、(1) パイロット事業数の増加、(2) 参加型プロセスが当初想定よりも時間を要したこと、(3) NCDC 職員が6カ月間、事業に関与しなかったこと<sup>3</sup>などにより遅延したためである。よって、本事業の効率性は中程度である。

### 4 持続性

本事業の持続性は、事業完了後の事業効果の継続の可能性の観点で、以下のような影響を与える要因から分析された。

**【政策・制度面】**  
農村開発・社会開発はパプアニューギニア政府にとって依然優先事項であり、中期開発計画2011－2015及び開発戦略計画2010－2030の優先分野として掲げられている。よって、本事業の効果の持続性は担保されるものである。

**【体制面】**  
DFCD・NCDCは、ICDP実施に適切な組織体制となっている。しかしながら、職員数は両組織共に十分ではない。DFCD、NCDCはDepartment of Personnel及びDepartment of Financeと職員数の追加配置について協議しているが、通常の中レベルでの予算プロセスに基づいた承認が得られていないため、追加の職員配置を行うことは依然認められていない。また、住民の所得の程度や社会状況も体制面での持続性に影響を及ぼしている。

**【技術面】**  
DFCD・NCDC職員の技術力は本事業の活動により向上したものの、政府予算の制約、所得・社会的制約による住民の限定的なオーナーシップ、治安状況から、活動を実践には移せていない。本事業で移転された技術は組織内で他の職員にも共有されたものの、両組織の内部モニタリングシステムや研修システムは有効に機能していない。

**【財務面】**  
DFCD・NCDCはICDPアプローチを推進するための十分な予算を確保していない。事業の受益者であるコミュニティのオーナーシップが強化されない限り、政府からの更なる予算配賦は見込めない。パプアニューギニアの問題として、社会問題のあらゆる範囲に予算を配賦しなければならないが、予算全体が十分でなく、よって重要なセクター・プログラムに十分な予算が行き渡らないことがある。コミュニティ開発は政府予算が十分でないセクターのひとつである。

**【評価判断】**  
以上のとおり、予算の制約、セトルメント地域のコミュニティの限定的なオーナーシップなどに課題があり、よって本事業の効果の持続性は低い。

### 5 総合評価

本事業のプロジェクト目標は、事業完了時に DFCD・NCDC 職員に対しある程度の技術移転が行われており、一部達成された。上位目標の達成は、パプアニューギニア政府の予算、DFCD・NCDC の組織的脆弱性、特にパイロット事業地のセトルメントでのコミュニティの限定的なオーナーシップなどから制約があった。持続性は、財務・組織面等に課題があるため低い。効率性は、協力金額・協力期間ともに計画を上回った。以上より、総合的に判断すると本事業の評価は低いと判断される。

## III 教訓・提言：

### 【JICA への教訓】

1. グレフのテテ警察詰所とエリマ青少年センターにみられるようにセトルメント地域での治安問題は JICA、パプアニューギニア政府双方にとって大きな問題である。将来のコミュニティ開発事業におけるパイロット事業の計画時は、首都圏セトルメントの治安問題及びパプアニューギニアのみが理解する土地所有問題や文化的問題も十分考慮する必要がある。
2. JICA の将来のコミュニティ事業への支援は、パプアニューギニア政府の政治経済問題を考慮する必要がある。例えば、パプアニューギニア政府は首都圏のセトルメント地域への支援に消極的であった。JICA は本事業開始後、パプアニューギニア政府に強いオーナーシップを要求したが、必ずしも成功したとはいえない。将来の事業実施においては、パプアニューギニア政府からの十分なオーナーシップが確認できた後に、日本政府は事業実施の決定をするべきである。

<sup>3</sup> NCDC の職員は、以下の理由により事業から撤退した。(1) NCDC のシティマネジャー（本事業の副ディレクター）に対し、プロジェクトの報告が適時になされていなかった。(2) NCDC 内でのコミュニケーションが不十分であった。(3) 本事業が必要とする仕事量をこなす人材が不足していた。(4) 組織としてのコミットメントが弱かった。



7月の事件前のエリマ青少年センター



7月の事件後のエリマ青少年センター