

評価調査結果要約表

| I. 案件の概要 | |
|--|---|
| 国名： コートジボワール | 案件名： 中部・北部紛争影響地域の公共サービス改善のための人材育成プロジェクト |
| 分野： 平和構築-ガバナンス | 援助形態： 技術協力プロジェクト |
| 所轄部署： 社会基盤・平和構築部 | 協力金額(評価時点)： 493 百万円 |
| 協力期間 | 2013 年 11 月～2016 年 11 月 (3 か年) |
| | 先方実施機関： 内務省(MEMIS) 日本側協力機関： N/A |
| 1-1 協力の背景と概要 | |
| <p>2011 年 4 月の内戦収束以降、コートジボワールでは、治安の回復と経済の活性化をベースに着実に国家建設が進められている。中北部は 2002 年の内戦で旧反政府勢力の支配下となり南部と分断され、社会経済、法規律、治安面で莫大な影響を受けた。実際、10 年間で貧困状況が劇的に悪化した。地域ごとの 2002 年と 2008 年の貧困率を比較すると、中北部地域では、32%から 57%、北部 40%から 77%、北西部は 52%から 58%、北東部では 45%から 54%と悪化した。</p> <p>内戦後、当該地域にも政府が戻ったことで教育、保健セクター等基礎的なサービスが徐々に回復しつつあった。しかしながら、地方政府にとっては基礎的サービスの提供、基礎インフラの再構築、司法の再生、治安維持、そして地域の開発など大きな挑戦に直面していた。紛争後の復興および和解を促進するためコートジボワール政府は社会統合プログラム(2012～2015)および国家開発計画(2012～2015)を策定した。</p> <p>本プロジェクトは、パイロット事業の実施を通じて、ベケ州の公共サービス(給水、教育)提供を担う人材の技能・知識の向上とともに、行政とコミュニティ間の協力関係の構築、さらには中央・地方行政機関間の調整メカニズムの構築を通じて、中北部地域における公共サービス提供の仕組みづくりを目指している。また、公共サービスの再制度化を通じてプロジェクトは包括的開発と社会的結束を高めることを目指している。</p> | |
| 1-2 協力内容 | |
| (1) 上位目標： | |
| 中部・北部の紛争影響地域における基礎的公共サービス提供能力が強化される | |
| (2) プロジェクト目標： | |
| 中部・北部の紛争影響地域における基礎的公共サービス実施体制モデルが構築される | |
| (3) アウトプット： | |
| (ア) ベケ州の公共サービスを担う行政官(教育:州教育局職員、州・コミューン自治体職員、給水:水利局職員、州・コミューン自治体職員)の技能・知識が改善される | |
| (イ) ベケ州において、パイロット事業の実施を通じ、住民と行政(州・コミューン、州知事・県知事、州教育局・水利地方局等)の効果的な協働関係が構築される | |
| (ウ) ベケ州において、公共サービス実施体制改善のための調整メカニズムが構築され、開発したモデルが中央行政機関及び中部・北部の5つのディストリクトの行政機関に共有される | |
| (4) 投入 (評価時点) | |
| 日本側： | |
| a) 専門家派遣： 短期専門家 合計 14 名 (地方行政、コミュニティ開発、農村給水、学校運営、建設計画、社会調査、データベース管理、調整員等 12 分野) (86M/M) | |
| b) ナショナルスタッフ： 13 人 | |
| c) 機材： 9 つの地方自治体に対しコンピューター・プリンター各 1 台、GPS、事務所運営機材 | |
| d) ローカルコスト負担： パイロットプロジェクト:4 億 9,300 万円、機材調達 1,400 万円等 | |
| e) 研修員受入れ： 本邦研修 14 名 第三国研修(ニジェール) 11 名 | |

| | |
|--|--|
| コートジボワール側: | |
| a) カウンターパート配置: 内務省地方分権化総局長(プロジェクトディレクター)、内務省地方分権化総局研修課長補佐(プロジェクトコーディネーター)、ベケ州知事(プロジェクトマネージャー)、その他経済インフラ省、国家給水委員会(ONEP)、教育技術省、ベケ州地方自治体から16名。 | |
| b) 施設: ベケ州事務所兼ブアケ県庁舎内にプロジェクト事務所を提供。 | |
| c) プロジェクト費用: 見返り資金(4,400万CFA)、その他地方行政官の出張旅費の補助(2015年11月より) | |
| II. 評価調査団の概要 | |
| 調査者 | 総括/平和構築: 土肥優子 JICA 国際協力客員専門員 評価企画: 市川美紀 JICA 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室 評価分析: 渡邊恵子 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 主任研究員 |
| 調査期間 | 2015年11月15日～2015年12月13日 評価種類: 中間レビュー調査 |
| III. 評価結果の概要 | |
| 3-1 紛争分析 | |
| <p>紛争終結後、新政権発足約2年後に本プロジェクトがスタートした当時、対象地域では行政が機能し始め、政治、治安状況は比較的安定していた。一方で、対象地域の不安定要因であり政治的安定を左右しかねないとして懸念されていたのは、第一に深刻な社会・経済状況である。約10年間弱政府の実効支配が全く及ばず公共サービスが機能停止していた結果、2002年から2008年間で北部・中部で貧困率が倍増した。第二の不安定要因は、前述の要因とも関連するが、地方政府に対する住民の不信感である。旧反政府勢力を支持したにも関わらず何ら恩恵を受けていないこと、政府主導で進められていたDDR事業への政治的介入や住民ニーズが把握されていないことに対する住民の不満が存在していた。</p> <p>プロジェクト開始以降2年間で、治安の回復と首都圏を中心とした経済成長を軸に社会・経済状況は好転した。プロジェクト対象地域においても、政治、治安ともに比較的安定した状況が続いているものの、地方政府の開発事業への政治的介入や住民ニーズへの不理解に対する住民の不満は根強く残っている。また一向に好転の兆しを見せない経済復興の遅れも不安定要因の一つとしてあげられる。ブアケは紛争前コートジボワールの第二の都市であったが、期待に反して民間企業や工場が紛争前の規模には戻っておらず、他の都市に次々と追い抜かれている状況である。その背景には、旧反政府勢力の拠点であったブアケは今なお「stigma」を乗り越えられていないと言う指摘もある。更に就業していない武装した元戦闘員の存在も不安定要因と言える。</p> <p>以下は、こうした状況とプロジェクトの関係性を鑑みた上での評価結果である。</p> | |
| 3-2 実績の確認 | |
| 3-1-1 アウトプット1: ベケ州の公共サービスを担う行政官(教育: 州教育局職員、州・コミューン自治体職員、給水: 水利局職員、州・コミューン自治体職員)の技能・知識が改善される | |
| <p>中間レビューチームはアウトプット1の達成度は高いと判断した。アウトプット1の達成度はアウトプット2と3の活動とも密接に関連しており、アウトプット1で培った知識・スキルがアウトプット2, 3で使われていることも確認した。アウトプット1では、プロジェクトの集中的な研修、OJTの結果、地方自治体職員の能力強化が確認された。特に最初に関係機関を集めてそれぞれの役割と責任について明確化したことでその後の研修の理解が深まったとの意見が多かった。また、本邦研修やニジェールへの第三国研修の効果は高く、研修後にプロジェクトに対する理解の深まりとともに協力的となった例も多く見られた。</p> | |
| 3-1-2 アウトプット2: ベケ州において、パイロット事業の実施を通じ、住民と行政(州・コミューン、州知事・県知事、州教育局・水利地方局等)の効果的な協働関係が構 | |

築される

アウトプット 2 ではパイロットプロジェクトの計画から実施、モニタリングを通じた地方自治体職員への OJT とともに中央からの出先機関も巻き込むことで協力関係が強化されたことを確認した。プロジェクトでは、ベースライン調査で全村訪問を取り入れ地方自治体職員と一緒に調査を行うなど丹念に実施し時間をかけた。時間はかかったが、初めて明確かつ包括的なデータを入手でき、客観的な方法でプロジェクトを選択することができたと地方政府職員からの評価は極めて高かった。更に、コミュニティに対し明確な説明とフィードバックを随時行うことでパイロットプロジェクトに選定されなかった村からの不満も出なかったことは、コミュニティとの関係再構築にも役立っていると言える。COGES、U-COGES、CGPE については、それぞれ形成されたが本格的な活動はまだ始まっていない。そのため評価はできないが、コミュニティと地方政府職員との協働体制が生まれ、強化されつつあることを確認した。なお、パイロットプロジェクトは開始自体が遅れたこと、地元業者の能力が非常に低く時間がかかっていることで完成が遅れている。

3-1-3 アウトプット 3： ベケ州において、公共サービス実施体制改善のための調整メカニズムが構築され、開発したモデルが中央行政機関及び中部・北部の 5 つのディストリクトの行政機関に共有される

アウトプット 3 ではこれまでほとんどノーコンタクトであった地方自治体と出先機関との間での協力関係構築に貢献していることを確認した。ベースライン調査の結果であるデータベースシート、セクター開発計画等の情報は地方自治体職員から DTH に共有されたり、DRENET が取り纏めているスクールマッピング委員会にセクター計画が提出されるなど中央機関との情報共有が少しずつであるが進むようになった。残りの期間でこれまでのレッスンをとりまとめモデルとして他州へ共有する活動を行っていくことになる。

3-1-4 プロジェクト目標の達成度： 「中部・北部の紛争影響地域における基礎的公共サービス実施体制モデルが構築される」

プロジェクトは、プロジェクト目標に向かって大きく進展しており、プロジェクト目標の達成の見込みは高い。しかしながら、パイロットプロジェクトが遅れている上、今後施工監理およびプロジェクトのアウトプットや教訓・経験を踏まえたモデル作成に更なる努力を必要としている。従って、中間レビューチームはプロジェクト目標を達成させるためにはプロジェクト期間を 2 か月延長することを提言した。

プロジェクトは 2 つの地方行政システム(中央からの出先機関(DRENET、DTH、COGES アドバイザー等)と地方政府(州自治体、コミューン等地方自治体))との協力関係の構築およびコミュニティの参加を通じて公共サービスの提供能力を高めるシステムを構築することを目的としている。これを達成させるためには地方レベルのみならず中央レベルでの関係省庁も重要な役割を果たす。プロジェクトではこれらすべての関係者間の連携強化を行い行政サービスを提供するメカニズムを“モデル B”¹と呼び実施してきた。モデル B の一般的な考え方はプロジェクト初期の段階で中央レベルの関係省庁のカウンターパートと合意に至ることができた。

3-2 実施プロセス

プロジェクト実施にあたっては以下のような促進要因と阻害要因が挙げられた。

3-2-1 促進要因

- (1) 本邦研修およびニジェールへの第三国研修によりプロジェクトへの理解が促進し、プロジェクトに対し協力的になっている。
- (2) コートジボワール側カウンターパートおよび日本側両サイドからの積極的・献身的なプロジェクトの関与に

¹ “モデル A” は、迅速な早期修復プロジェクト実施のためのメカニズムであり、中央政府および中央からの出先機関の役割が大きい。“モデル C” は、地方行政官と住民組織が主なアクターとなり地域のニーズに基づきペースはゆっくりであるが着実に実施するメカニズムである。

より、特に地方行政官のオーナーシップが醸成されている。今後もプロジェクトで得たスキル・知識を活かして事業を継続する熱意と意欲が高く、プロジェクトの実施を促進している。

(3)ベケ州の州知事と州次官(SG1)からの協力的な支援によりプロジェクト運営が促進している。

3-2-2 阻害要因

(1)農村給水の新設に対しては地方自治体への権限移譲はされていないが、実際は移譲されなければ中央では効果的な実施ができないという現状があった。プロジェクトとしてどのようなアプローチを執るべきか、問題を明らかにし様々な関係者と協議して決めなければならず、時間がかかった。

(2)地方自治体の職員不足および交通手段がないことでプロジェクト活動への参加が難しくなるなど弊害となった。

(3)中央からのモニタリングがプロジェクト前半部分にほとんど実施されてこなかったため、プロジェクトアプローチやモデルの作成に関する議論がなかなかできなかった。

3-3 評価結果の要約

(1) 妥当性 (高い)

コートジボワール政府の政策との妥当性、ニーズとの整合性、日本政府の政策との妥当性は高い。また、プロジェクト開始のタイミングは平和構築の観点から適切であった。

コートジボワール政府の「国家開発計画(2012-2015)」では、紛争後の平和と安定、社会統合と社会的結束、経済的復興を目標としている。本計画の下で、「人々はグッドガバナンスが確保された安全な社会で調和を持って暮らす」ことが5つの主要なアウトプットの一つとして明記されている。これを実現する戦略として、「地方開発において人々が参加すること」、「地方分散と地方分権政府により公共サービスが改善されること」、「行政の透明性を高めること」、「人々から政治面、行政面、軍事面で信頼を取り戻すこと」が挙げられている。給水セクターにおいては農村地方での水のアクセスの改善が優先事項として挙げられ、教育セクターにおいては学校へのアクセスの改善、参加型で透明性のある効率的な学校運営が優先事項として明記されている。

プロジェクトの対象地域は紛争の影響を最も深刻に受けた中北部であり、紛争中は行政が不在であった地域である。紛争後も公共サービスが行き渡っておらず、地方政府の公共サービス提供のためのシステムを強化することは緊急かつ必要性が高かった。

また、プロジェクトの開始のタイミングは紛争が終結した2011年の2年後という開発への移行期に開始された。紛争後、基礎サービスを改善しなければならないという誇大なニーズがあるにもかかわらず、政府からのサービスの提供も限られ、また他ドナーからもあまり注目されていなかった時にプロジェクトが開始されたことは非常に適切なタイミングであったと多くのカウンターパートが指摘している。この時期への介入は地域開発にとって大きなインパクトを与えただけではなく、安定した社会づくりにも貢献したと言える。

(2) 有効性 (中程度)

プロジェクト目標は達成の見込みが高い。プロジェクトが地方行政に関連する関係機関の役割、責任について初めて一同を集めて協議し明確化したことは大きな成果である。また、ノーコンタクトであった地方自治体と出先機関がパイロットプロジェクトやCOGES、CGPEを通じて協働することで関係を築くことができた。またデータベースなど情報の共有のツールを構築したことは効果的な開発のために有用である。コミュニティの参加を促し、コミュニティへのフィードバックを重視したプロジェクトのアプローチは政府事業の透明性、公正性を高め、政府への信頼回復への一歩であると判断できる。ただし、パイロットプロジェクトがまだ実施途中であり、またCOGES、U-COGES、CGPEの本格的な活動が始まっていないことから、有効性の発現は半ばとなり、プロジェクト目標達成には2か月の延長が必要であると判断した。

(3) 効率性 (中程度)

パイロットプロジェクトの開始が遅れたこともあるが、学校建設の現地業者の能力が低いことで施工に予定よりも時間がかかり完成が遅れている。その結果、建造物の維持管理に関する活動も遅れており、最終的なモ

デル作りの作業に影響している。

コートジボワール側および日本側の投入は計画どおり実施された。何人かのカウンターパートの離職もあったが交代要員は遅滞なく配置され、プロジェクト実施に影響はなかった。本邦研修・第三国研修の内容、参加者数、時期も適切であり効果的であった。

(4) インパクト（中程度）

中間レビュー時点であるため、上位目標の達成度を判断することは時宜尚早であるが、すでにいくつかの正のインパクトの兆しが確認できた。例えば、地方自治体が実施するプロジェクトがベースライン調査の結果に基づいた優先プロジェクトから選択され、プロジェクトが作成した入札図書を基に入札を行ったコミュニケーションがある他、自治体の3か年計画にセクター開発計画から情報を入れた自治体もあるなど正のインパクトも発現している。更に、コミュニティと行政との接触が増えたことで相互理解が進んでいることが確認できた。また、プロジェクトは人々の参加を奨励していることから、COGES や CGPE が機能しだせばコミュニティ内の社会的結束が強化されることが期待される。一方、負のインパクトは発現されていない。

(5) 持続性（限られている）

プロジェクト効果の持続性はいくつかの面においては限られている。地方職員の能力の向上は見られ、職員レベルでのオーナーシップや継続の意欲は高い。しかし、プロジェクトの技術やツールを適用し続けるためには、市長等評議会メンバーの理解が欠かせなく、その点まだ十分に浸透していきなく技術面での持続性に懸念がある。また、地方自治体の職員不足（技術・社会文化職員が各1人しかいない自治体もある）、資金不足、村へ行くための交通手段の課題は深刻であり、本プロジェクトでのモデルを継続させるための大きな障害となっているなど組織・財政面での懸念がある。一方、COGES については中央レベル（教育技術省 DAPS-COGES）が中心になり作成したマニュアルの制度化等も検討されており、研修・モニタリング継続されれば持続性は高いと見込まれる。

政策面においては地方分権および農村開発促進が次期国家開発計画（2016～2020）の優先分野と挙げられ、給水、教育セクター面においても引き続き優先事項になっている。従って政策面における持続性は担保されている。

3-4 PDM の修正

現行 PDM は、目標に対して指標が不適切であったり、不明瞭なものがあつたため明確化した。主なものは、プロ目の指標「ベケ州において地方行政機関に対する信頼が醸成される」について、信頼が醸成されるのは、モデルが使われてからのインパクトであるため、「モデルが構築される」の指標としては適切ではない。プロ目の指標としては、①「基礎サービス提供に対する住民からの満足度が上がる」、②「地方行政に関する各機関の役割、責任が明確になり、理解される」、③「基礎サービスを提供するシステムや方法が承認される」の3つの指標に修正した。

3-5 結論

プロジェクトはプロジェクト目標に向かって大きく前進している。プロジェクト目標は達成の見込みが高い。一方、パイロットプロジェクトの開始が遅れており、また、現地建設業者の限られた能力によりパイロットプロジェクトの完成は計画よりも遅れる見込みである。プロジェクト期間内に瑕疵期間も含める必要もあり、プロジェクト目標の達成を確実にさせるために中間レビューチームは2か月の延長を提案した。

プロジェクトはコートジボワール政府の政策と整合しており、また紛争後の状況での対象地域の開発ニーズにも合致していた。プロジェクトは様々な目に見えるアウトプットを産出しているとともにカウンターパート職員の能力を強化してきた。優先プロジェクトの選定における透明性かつ客観性のあるプロセスは政府職員およびコミュニティの両者に高く評価されており、コミュニティが政府への信用を築くことに貢献している。

プロジェクトでは正のインパクトの兆候も見られた。例えばプロジェクトで開発したツールをプロジェクト以外の活動で活用している。また、プロジェクトにより中央の出先機関である地方分散機関の職員と地方自治体な

どの地方分権機関の職員との協働の場を提供したことで両者の連携が強化されている。同様に、政府職員とコミュニティとの相互理解が小学校や給水施設やその運営管理を通じて増進している。一方、プロジェクト効果の持続性は中間レビュー時点では限られていると判断した。

今後残りの期間ではモデルの最終化および制度化に向かって内務省による強いリーダーシップが必要となっている。

3-6 提言

〈ベケ州の出先機関、地方行政機関への提言〉

- (1) 地方自治体の意思決定者の巻き込み強化
プロジェクトで構築されたツール、手法を活用するためには、既存の会合（“Municipality”，“City Council”）を活用し、意思決定者と地方自治体行政官間の情報・経験共有を促進する必要がある。また、意思決定者を対象とした研修を実施することも考えられる。
- (2) 出先機関及び地方自治体とコミュニティ間の協力関係強化
COGES 活性化のため、COGES アドバイザーは村の定期訪問を強化し、住民参加型技能の習得によりコミュニティと新しい関係を構築する必要がある。水分野についても、出先機関、地方自治体がエリアメカニックや CGPE の能力強化及びモニタリングする体制を強化する必要がある。
- (3) 出先機関と地方自治体間の情報共有の促進
出先機関と地方自治体間のデータベースや活動に関する情報共有を通じて関係維持が望まれる。新規プロジェクトやサイト選定の際は、出先機関は地方自治体へ情報を求めるべきである。スクールマッピングについては地方自治体が出先機関に情報を共有することが望ましい。
- (4) 3 か年計画策定へのプロジェクト成果の活用
プロジェクトで構築されたデータベースやセクター開発計画を定期的に更新すること、またプロジェクト成果は3 か年計画の策定や実施に活用されることが望ましい。

〈内務省、経済インフラ省、教育技術省向け提言〉

- (5) プロジェクトで構築するフレームワークやモデルの制度化に向けた最終化
モデルの検証及び最終化に向けて内務省の強力なイニシアティブが求められる。サービス提供モデルの枠組みを合意し、制度化に必要なアクションプラン作成を三省が協力して行う。

〈内務省向け提言〉

- (6) ベケ州以外の地域への経験共有
上位目標達成のためには、セミナーや訪問を通してプロジェクト成果や経験を共有することが必要である。他地域は同様の課題を抱えているため、他地域の行政官にも有益であると考えられる。
- (7) プロジェクトに関する広報活動強化
プロジェクトの経験について、メディア活動等、広報を強化することが望まれる。

3-7 教訓

- (1) 客観的かつ透明性のある選定過程の重視
ベースライン調査およびデータベースの策定は住民のニーズに基づいた公共サービスを提供するという意味で非常に大きな意味を持った。基礎情報の重要性に気付いたコミュニケーションの中にはコミュニケーションの予算で追加的な調査を実施した自治体もあった。従って、公共サービスの提供能力を高める上では、計画過程に重要性を置くことが価値を生む。
- (2) プロジェクト初期の段階から、州レベル、コミュニティレベルでの意思決定者の巻き込み
公共サービスの提供の方法やシステムの改善に対して地方自治体の意思決定者のフルサポートを得るためには、活動の初期の段階から全ての段階で彼らを巻き込むことが有効である。