

## 事業事前評価表

### 1. 案件名

国名：タンザニア連合共和国

案件名：和名 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（O&OD プロジェクト）フェーズ2

英名 Technical Cooperation in Strengthening Participatory Planning and  
Community Development Cycle for Good Local Governance Phase2

### 2. 事業の背景と必要性

#### (1) 当該国における地方行政セクターの現状と課題

タンザニアは1996年から地方分権化政策を進めており、2000年以降、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年からタンザニア独自の参加型計画策定手法であるO&OD（Opportunities and Obstacles to Development）手法の全自治体への導入を図ってきた。これは、住民が参加する形で各村における開発の優先順位を決め政府へ要請するというものであるが、この手法導入から数年経ち、住民が要請した事業が予算等の制約で実現しない、住民側も政府に依存するのみで、自らのコミュニティの状況改善に対する自助努力が見られなくなっているといった諸課題が明らかになった。これらの課題に対応するため、JICAは開発調査「地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査」（2006年～2007年）を実施した。同調査では、単なる計画策定ツールであった当初のO&ODプロセスを地方自治の強化を促進するためのプロセスに改良すべきと提言した。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、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。これに続き、有効なO&ODモデルの開発を目的として、JICAは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」（2009年～2014年）（以下「フェーズ1」という）を実施した。

フェーズ1で開発したモデル（以下、「改良O&ODモデル」という。）とは、訓練を受けた郡行政官などのファシリテーターが村落住民に寄り添い、自らの資源を生かしたコミュニティ開発に係る住民の自助努力を促進し、行政側はそのような住民の取り組みを支援するというものである。このモデルは、導入する県にコミットメント（予算・人員の確保）とリーダーシップ（改良O&ODモデルの効果を最大化するための主体的な取り組み）があれば有効に機能することがフェーズ1にて確認された。これを踏まえ、導入意欲のある自治体への改良O&ODの普及支援を行うとともに、その中で普及体制を整備し、最終的に地方自治庁が自力で普及支援を行える仕組みを構築することが必要となっている。

一方、カウンターパート機関である地方自治庁は、個別の県内での普及体制の構築の重要性は理解しつつも、より迅速にO&ODモデルの全国普及を行いたいとの意向を有している。2016年8月に実施された地方自治体開発交付金の制度改革では、交付金の一定割合をモニタリングや人材育成に活用を可能とし、また地方自治体への配布額をパフォーマンスにより増減する仕組みを導入した。このパフォーマンス評価項目にはコミュニティ・イニシアティブ<sup>1</sup>が含まれている。これらの改革を通じて、地方自治庁は、地方自治体開発交付金を活用してCIの特定と

<sup>1</sup> Community Initiative (CI)。地域住民が自らの発意と投入より行う開発事業であり、改良O&ODモデルの構成要素の一つ。

支援を可能とし、O&OD モデルが普及する体制が整備されることを目指している。

以上のことから、改良 O&OD モデルの普及体制構築のためには、意欲ある県をモデルとして、地方自治庁による支援体制を含めた改良 O&OD の普及体制構築を図る活動（強化アプローチ<sup>2</sup>）と、改定版地方自治体開発交付金を通じて、CI に対する関心・理解を惹起し、強化アプローチを採用しようとする県を増やすための活動（全国での基盤構築）を両輪とした協力が必要となっている。

## (2) 当該国における開発政策と本事業の位置づけ

タンザニア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 年度～2014/2015 年度）及び「5 年開発計画」（2011/2012年度～2015/2016年度）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) 政策を明記しており、また、「地方政府改革プログラム (LGRP) フェーズ2」（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。第二次5 年開発計画（2016/17年度～2021/22年度）においては、これまでの地方分権化が不十分かつ不適切であったとして、地方自治体の機能強化を求めている。

以上のことから、LGRPフェーズ2で推進する、改良O&ODモデル普及体制の構築に取り組む本事業は、タンザニア政府の開発政策に合致したものである。

## (3) 地方行政セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国の対タンザニア国別援助方針（2012 年 6 月）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」が重点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、同重点分野に含まれる「地方行政改革支援プログラム」の核をなすものである。これは、各個別セクターのサービスデリバリーを国民のニーズに基づき、効果的かつ効率的、公平かつ公正なものとして強化することを目指し、タンザニア政府の行財政管理能力の向上を図るものである。

地方行政セクターに対する過去の援助実績は以下のとおり。

- ア. 貧困削減戦略支援無償（地方行政改革プログラムフェーズ 2）（2010 年～2011 年）
- イ. 貧困削減戦略支援無償（地方自治体開発交付金）（2008 年、2010 年～2011 年）
- ウ. 個別専門家「地方行政アドバイザー」（2002 年～2007 年、2009 年～2016 年）
- エ. 国別研修・地域別研修「地方政府改革プログラム」（通称「大阪研修」）（2002 年～2017 年）
- オ. 開発調査「地方自治体開発計画策定プロセス改善計画調査」（2006 年～2007 年）

<sup>2</sup> 「強化アプローチ」は主に以下の要素で構成される。

- 1) 県担当官、郡ファシリテーターを通じた CI の促進
- 2) ① 既存の CI の特定② CI に関する情報の分析、とりまとめ。支援する CI の選定③ CI のモニタリングにかかる地方自治体の機能強化
- 3) 郡内、郡外の経験共有による相互学習
- 4) シニア・ファシリテーター（郡ファシリテーターの上級者）の活用を通じた地方自治体内の普及・展開

- カ. 技術協力プロジェクト「地方自治研修能力強化計画」(2008年～2010年)
- キ. 技術協力プロジェクト「地方自治研修能力強化計画プロジェクトフェーズ2」(2011年～2015年)
- ク. 現地国内研修「地方政府リーダーシップ・マネジメント強化」(2006年～2017年)
- ケ. 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」(2009年～2014年)

本事業は、これまで実施してきた支援の成果、特に「地方自治体開発計画策定プロセス改善計画調査」、「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」の協力を通じて開発された改良 O&OD モデルの普及体制の構築を図るものである。

#### (4) 他の援助機関の対応

- 世界銀行：都市部の地方政府強化、ダルエスサラーム首都圏開発
- イギリス：公共財政管理支援、水セクターに係る地方自治体支援
- ベルギー：地方自治体の調達能力強化
- 国連資本開発基金 (UNCDF)：地域経済開発

本事業は地方自治庁を主たるカウンターパートとして、改良 O&OD の実施にかかる全国・各層（中央・州・県・郡・村等）での体制を確立しようとするものであり、他の援助機関との活動の重複はない。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、地方自治庁及び地方自治体において、改良 O&OD を継続的に普及展開できる体制を構築し、その実施を図ることを通じて、タンザニア政府がコミュニティ・イニシアティブによる公共サービス提供及び地域開発を展開していくことに寄与するものである。

#### (2) プロジェクトサイト

タンザニア全国（「強化アプローチ」については協力期間に対象県を増やしていくことを想定）

#### (3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：地方自治庁及び全国地方自治体（但し「強化アプローチ」においては対象地方自治体担当職員。対象自治体は、自らの予算や人員を投入してこれを採用しようとする意欲と能力のあるものから選定される）

最終受益者：タンザニア国民

#### (4) 事業スケジュール（協力期間）

2015年1月～2020年1月を予定（計60カ月）

(5) 総事業費（日本側）

約6.6億円

(6) 相手国側実施機関

大統領府地方自治庁（President Office, Regional Administration and Local Government）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家派遣：（総括、副総括／研修システム開発、副総括／地方行政強化、地方開発計画、業務調整／研修マネジメント、業務調整2／コミュニティ支援ファシリテーション指導）－80M/M
- ② 研修員受入：本邦研修（参加型開発、ファシリテーション技術等）
- ③ 機材供与：車両等

2) タンザニア国側

- ① カウンターパート配置（地方自治庁地方開発局 O&OD チーム計7名）
- ② プロジェクトオフィスの提供
- ③ 地方自治庁による O&OD 事業の普及、研修実施、モニタリングのための費用負担
- ④ 各自治体への普及にかかる研修／オペレーション費用負担

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

- ① カテゴリ分類：C
- ② カテゴリ分類の根拠：自然環境、社会環境への悪影響は生じない。

2) ジェンダー平等推進/平和構築・貧困削減

ジェンダー活動統合案件（女性の参画による計画策定及びコミュニティ開発促進）

(9) 関連する援助活動

- 1) 我が国の援助活動：2.（4）のとおり
- 2) 他ドナー等の援助活動：特になし

#### 4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

地方自治庁及び地方自治体が改良 O&OD を通じた CI の支援・促進による、公共サービス提供及び地域開発を実施する。

指標：

- ① 改良 O&OD が改定地方政府開発交付金制度と連携して継続的に実施される。
- ② 「強化アプローチ」のためにプロジェクトで養成された人材や組織が継続的に活用される。
- ③ 地方自治体によって支援された CI の数が 2020 年以降も増加する。

## 2) プロジェクト目標

改良 O&OD の実施と普及を支援する体制が、地方自治庁、地方自治体の両レベルで構築され、実際に改良 O&OD の実施がなされる。

指標：

- ① 地方自治庁や地方自治体において改良 O&OD を実施するための体制(人員配置、予算配賦)が整備される(参考)<sup>3</sup>。
- ② 改良 O&OD 実施にかかる地方自治庁・地方自治体の果たすべき役割が枠組み文書及びガイドラインで明確化され、継続的に遂行される。
- ③ 改定地方政府開発交付金制度が適切に機能する。(参考)<sup>4</sup>
- ④ 他地域への将来的拡大に向け、シニア・ファシリテーターの登録者数が継続的に増加する。
- ⑤ 地方自治研修所において、最低 20 人のトレーナーと 5 人のマスター・トレーナーが育成される。
- ⑥ CI の促進に向け、「強化アプローチ」に取り組む地方自治体が継続的に増加する。
- ⑦ プロジェクト対象の地方自治体によって支援された CI の数が増える。

## 3) 成果

成果 1：改定地方政府開発交付金制度などを活用し、全国の地方自治体の中で既存の CI を把握・奨励する仕組みが構築され、その考え方が主流化する(「全国での基盤構築」)。

成果 2：地方自治庁において改良 O&OD の強化アプローチに資する研修体制が構築される。

成果 3：地方自治体において、コミュニティへのファシリテーション機能を備えた改良 O&OD の強化アプローチが開発される。

成果 4：地方自治庁が改良 O&OD を指導・普及展開するための仕組みが構築される。

---

<sup>3</sup> 組織・体制の確立とは、地方自治庁及び地方自治体内に改良 O&OD を実施するための恒久的な部署が設立されることを指す。新しい部署の設立はプロジェクト実施機関の所掌外であり、プロジェクトの範囲内では対応が難しい事項ではあるが、タンザニア側・日本側双方が重要な課題として共通認識を持つために参考指標として設定したもの。

<sup>4</sup> 改定地方開発交付金制度の実行は外部条件であるが、制度の導入とその継続的な実行は異なる課題である。そのため、前提条件に留めず、タンザニア側・日本側双方が重要な課題として共通認識を持ち、定期的にその実施状況をフォローする必要性が高いことから参考指標として設定したもの。

## 5. 前提条件・外部条件

### (1) 前提条件

改定地方政府開発交付金制度が 2016 年内にタンザニア政府内で承認される。

### (2) 外部条件

承認された改定地方政府開発交付金制度が実行される。

## 6. 評価結果

本事業は、タンザニア国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

### (1) 類似案件の評価結果

1) タンザニアにおける過去長年にわたる一連のコミュニティ開発案件の教訓として、関係者間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ことが重要であるが、これが不十分である場合にプロジェクトの円滑な実施が妨げられる阻害要因となることが確認されている。共通認識醸成のための必要な活動や十分な時間をプロジェクトそのもののデザインに組み込むことが重要だということが明らかになってきている。

2) 本事業のフェーズ 1 において、地方自治庁の組織能力は他省庁と比較しても弱く、特に部局間連携の強化が効果的な組織内意思決定と事業運営には重要であるという教訓が導き出された。また、そのような相手国政府側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・実施することが重要という教訓が導き出された。

### (2) 本事業への教訓（活用）

1) 本事業においては、関係者間で合意形成するための時間を計画に組み込むとともに、合意したプロジェクトの概念やアプローチにとっても、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としている。

2) 本事業においては、地方自治庁や地方自治体内部の部局間の連携強化について意図的に取り組むこととしている。また、改良 O&OD の新規普及対象県に対する O&OD 研修は年初（2-3 月）に実施し、9-10 月のコミュニティでの開発計画策定プロセスに向けて十分な準備の時間を確保できるようにする。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業終了3年後 事後評価

※その他、必要に応じて、本部、事務所による運営指導を実施。