

|       |                              |
|-------|------------------------------|
| 国名    | 紛争影響地域におけるコミュニティ開発人材育成プロジェクト |
| スリランカ |                              |

I 案件概要

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |                           |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|---------------------------|
| 事業の背景   | 2009 年に終結した長期の紛争は、スリランカ北部及び東部地域に深刻な影響をもたらした。紛争は家屋や道路を破壊しただけでなく、何千人もの命を奪い、ソーシャル・キャピタルを含む人々の生活手段をも破壊した。同地域に対してはさまざまな支援が行われ、主要な経済インフラは再建されたが、コミュニティベースのインフラや同地域の人々の生活手段の復興は遅れていた。加えて、適切なコーディネーションがなされず、受益者のニーズに見合わない支援もみられた。行政サービスを効果的に提供し、支援の持続性を確保するために、地方行政官（FLO）と呼ばれる草の根レベルの公務員の役割の重要性が認識されたが、FLO の能力は不十分であり、地域住民と行政との間に信頼が確立されていなかった。                                                                                                                                                                   |     |                           |
| 事業の目的   | 本事業は、コミュニティ開発促進にとって重要な研修モジュールの開発、十分な数の研修ファシリテーターの育成、優先付された FLO に対する研修実施、州研修機関（MDTU）による研修実施過程での PDCA（計画-実行-評価-改善）サイクルの経験を通じて、MDTU の研修実施能力改善を図り、もって紛争影響地域における行政サービスの質改善を目指す。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |                           |
|         | 1. 上位目標：紛争影響地域において行政が提供するサービスの質が改善する。<br>2. プロジェクト目標：地方行政官のコミュニティ開発促進能力を向上させるため、支援対象 3 州における州研修機関の研修実施能力を改善する。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |     |                           |
| 実施内容    | 1. 事業サイト：北部州（ジャフナ県、キリノッチ県、マナー県、バブニヤ県、ムライティブ県）、東部州（トリンコマリー県、バティカロア県、アンパラ県）、北中部州（アヌラダプラ県、ポロンナルワ県） <sup>1</sup><br>2. 主な活動：(1)シンハラ語及びタミル語の研修教材開発、支援対象の研修機関に必要な機材・設備を供与、(2)講師育成研修（ToT）プログラムの開発、シンハラ語及びタミル語の ToT 教材開発と ToT 実施、(3)FLO 研修実施、(4)ToT 及び FLO 研修受講者からのフィードバック回収、受講者の研修受講後の研修成果の評価、研修モジュールと教材の改訂など<br>3. 投入実績<br>日本側<br>(1) 専門家派遣：1 人（長期）及び 7 人（短期）<br>(2) 研修員受入：8 人<br>(3) 機材供与：バス、モーターバイク、コピー機、プリンター、プロジェクター、コンピューターなど<br>(4) 現地活動費<br>相手国側<br>(1) カウンターパート配置：4 人<br>(2) プロジェクトオフィス・設備<br>(3) 現地活動費 |     |                           |
| 事業期間    | 2011 年 3 月～2016 年 3 月<br>（延長期間：2014 年 3 月～2016 年 3 月）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 事業費 | （事前評価時）40 百万円、（実績）284 百万円 |
| 相手国実施機関 | 行政・管理省（MoPA&M）、スリランカ行政開発研究所（SLIDA）、北部州・東部州・北中部州政府下の州研修機関（MDTU）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |     |                           |
| 日本側協力機関 | N/A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |     |                           |

II 評価結果

【評価の制約】

・[受益者インタビュー]プロジェクト目標指標 2（FLO 研修受講者のパフォーマンスにおいてポジティブな変化がみられる。）の事業完了後の継続状況及び上位目標指標（少なくとも調査回答者の 80%が本事業で開発された FLO 研修の受講者のパフォーマンスに改善をみとめる。）の達成状況を確認するために、FLO 研修受講者の監督者へのインタビュー並びに FLO 研修受講者の同僚とのフォーカス・グループ・ディスカッション（FGD）を実施した。他方、コミュニティの住民は、FLO 研修プログラムのカリキュラム、内容、期間については把握しておらず、どの FLO が同研修に参加したかについても把握していない。合わせて、FLO 研修については、政府やその他の機関からの支援による多くの研修プログラムが存在することから、コミュニティの住民は FLO の行動変化が本事業で開発された FLO 研修の成果によるものかどうか認識できないため、コミュニティとのインタビューや FGD は実施しなかった。

【留意点】

・[事業期間の評価]主要なプロジェクト活動は 2013 年 3 月に開始されたが、JICA 内部評価の評価基準に従って、事業期間実績は 2011 年 3 月～2016 年 3 月と定義された。

1 妥当性

【事前評価時・事業完了時のスリランカ政府の開発政策との整合性】

本事業は、事前評価時及び事業完了時において、「マヒンダ・チンタナ（2007年～2016年）」及び「経済政策綱領（2015年 11月）」に掲げられた「経済成長の恩恵の全国民との共有」や「北部及び東部の紛争影響地域の復興」というスリランカの開発政策に合致していた。

【事前評価時・事業完了時のスリランカにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は、事前評価時及び事業完了時において、FLOの育成に係る同国のニーズに合致していた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は、「対スリランカ国別援助計画」（2004年）に記載された日本の援助方針（「健全で平和な社会の実現」のための

<sup>1</sup> 2011 年当初の対象州は北部州と東部州のみであったが、スリランカ政府からの要請を受けて北中部州が 2013 年に対象州に加えられた。

「紛争終結後の復興及び生活の改善」への支援を含む）とも合致していた。

【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

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は事業完了時までに達成された。本事業対象のMDTUでは、10日間のFLO研修プログラムを同時期に複数回実施するという経験を通じて、研修に係る財政管理も含め、研修実施能力が向上した。また、MDTUにおけるシンハラ語及びタミル語での研修実施のための人材層も、州レベルのみでなく県レベルでも確保された。加えて、各MDTUでは研修の質を向上・維持させる上でのキーパーソンとなるマスタートレーナーが少なくとも各1名確保された（指標1）。事業実施中に、FLO研修受講者（本事業で開発されたFLO研修プログラムへの参加者）とその監督者への質問票調査やインタビューが実施された<sup>2</sup>。研修受講者の83%が、彼らの職務態度にポジティブな変化があったとの意見をコミュニティ、同僚、友人、家族から得たと回答した。監督者の96%が、「（職場での）人間関係の改善（83%）」「他の職員との協調（82%）」「コミュニティ・ミーティング開催における改善（62%）」など、50%を超えるFLO研修受講者の職務遂行上のポジティブな変化があったと回答した。また、監督者の74%が、FLO研修受講者が「効果的なコミュニティ・ミーティングの実施（54%）」や「適切なプロジェクト・プロポーザルの作成（45%）」などの成果を示したとも回答した（指標2）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業効果は事後評価時まで継続している。SLIDAは、2018年に本事業が実施されなかった6州の政府高官計40名に対し、2つのToTプログラムを実施し、2019年に中央政府機関の高官計20名に対し、1つのToTプログラムを実施した。一方、事業対象3州のMDTUは、2017年に本事業で育成された計223名の（FLO研修の）トレーナー/ファシリテーターに対し、再教育プログラムを実施した。これらトレーナー/ファシリテーターの大部分は、それぞれのMDTUにおいて、定期研修やオーダーメイド研修におけるリソース・パーソンとしての役割を果たしている。また、これらトレーナー/ファシリテーターは、他の開発パートナーや非政府組織からもリソース・パーソンとして認識されている。事業対象3州のMDTUは、2016年10月から2017年9月までに1,315名のFLOを対象に37のFLO研修プログラムも実施した<sup>3</sup>。加えて、これらのMDTUは、本事業で開発されたFLO研修プログラムの一部をFLOが必要とするその他の科目に組み込むなどして、FLO（各MDTUで年間1,000人以上のFLOを対象）に対するその他の能力強化プログラムを毎年実施している。その結果、本事業で改善されたMDTUのFLO研修実施能力は、事業完了後も維持されている。MDTUにおける研修の準備や実施はすべて、本事業で導入されたPDCA（計画-実行-評価-改善）サイクルに従って行われている。例えば、MDTUは、参加者からフィードバックを回収し研修モジュールを改善するために、各研修モジュール完了時に、事前に準備した質問票を用いて事後評価を実施している（指標1）。本事業の事後評価のために、FLO研修受講者の監督者へのインタビューを実施した<sup>4</sup>。全回答者がFLO研修受講者のパフォーマンスに改善がみとめられたと回答した。すなわち、多くのFLO研修受講者のコミュニケーション・スキルが改善し、他のFLOともよく協調し、同僚へのコーチングやメンタリングを通して高いリーダーシップを発揮しており、担当するコミュニティへの関係省庁からの資金を確保するためにプロジェクト・プロポーザルの作成に積極的に携わるなどの変化がみられたとのことである。さらに、本事後評価のために、FLOの同僚（FLO研修受講者の同僚）とのFGDを実施した<sup>5</sup>。全回答者がFLO研修受講者のパフォーマンスに改善がみとめられたと回答した。すなわち、多くのFLO研修受講者が知識や経験を同僚と共有し、コミュニティと対立を避けながら従事できている、効果的なコミュニティ開発のためにコミュニティの参画を増やすべく、コミュニティに指示・命令するのではなくコミュニティを動員して支援することができるなどの変化がみられたとのことである（指標2）。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は事後評価時まで達成された。既述のとおり、全回答者（インタビューに回答した監督者及びFGDに参加したFLOの同僚）が、FLO研修受講者のパフォーマンスが本事業で開発された研修参加後に改善したと述べた。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

FLO研修受講者の一般統計によれば、FLO研修受講者の女性と男性の比率はそれぞれ57%と43%であった。よって、本事業では研修における男女平等のバランスがとれていたといえる。また、女性と開発担当官、助産婦、児童保護官などの女性コミュニティに直接従事する多くの行政官が研修を受け、これにより女性コミュニティへのジェンダーに配慮した、効果的なサービス提供が可能になった。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

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<br>地方行政官のコミュニティ開発促進能力を向上させるため、支援対象3州における州研修機関の研修実施能力を改善する。 | 1. MDTUによる研修準備や実施方法が改善される。 | 達成状況：達成（継続）<br>（事業完了時）MDTUのFLO研修実施能力は、人材層の確保、多くの研修プログラム実施、各MDTUにおけるマスタートレーナーの少なくとも各1名の確保などを通じて改善された。<br>（事後評価時）MDTUのFLO研修実施能力は、2016年10月から2017年9月までに1,315名のFLOを対象とした37のFLO研修プログラムの実施やFLOのためのその他の能力強化プログラムの実施を通じて維持されている。 |

<sup>2</sup> 回答者数は、FLO研修受講者が計524人、監督者が計69人であった。

<sup>3</sup> 既述のToTプログラム、再教育プログラム、（1,315名を対象とした）FLO研修プログラムは、プロジェクト・カウンターパートファンド、JICAスリランカ事務所のフォローアップ活動資金、ドイツ国際協力公社（GIZ）からの資金などを活用して実施された。

<sup>4</sup> インタビューに回答した監督者数は計8人（北部州のジャフナ県にて2人、東部州のトリンコマリー県とアンパラ県にて4人、北中部州のアヌラダプラ県にて2人）。

<sup>5</sup> FGDに参加した同僚の数は計36人（北部州のジャフナ県にて10人、東部州のトリンコマリー県とアンパラ県にて20人、北中部州のアヌラダプラ県にて6人）。

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 2. FLO 研修受講者のパフォーマンスにおいてポジティブな変化がみられる。              | 達成状況：達成（継続）<br>（事業完了時）本事業で実施された質問票調査やインタビューによれば、83%のFLO 研修受講者が、彼らの職務態度においてポジティブな変化がコミュニティ、同僚、友人、家族によりみとめられたと報告した。また、監督者の96%が50%を超えるFLO 研修受講者の職務遂行上のポジティブな変化があったと報告した。<br>（事後評価時）FLO 研修受講者の監督者へのインタビュー及び同僚とのFGDによれば、FLO 研修受講者のパフォーマンスにおいてポジティブな変化がすべての監督者や同僚によりみとめられている。 |
| 上位目標<br>紛争影響地域において行政が提供するサービスの質が改善する。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 少なくとも調査回答者の80%が本事業で開発されたFLO 研修の受講者のパフォーマンスに改善をみとめる。 | （事後評価時）達成<br>全回答者が、FLO 研修受講者のパフォーマンスが本事業で開発された研修参加後に改善したと述べた。                                                                                                                                                                                                           |
| 出所：事業完了報告書、MDTU 所長への質問票調査及びインタビュー、FLO の監督者へのインタビュー、FLO 研修受講者の同僚とのFGD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>3 効率性</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 事業費及び事業期間ともに計画を大幅に上回った（計画比はそれぞれ710%、169%）。事業費増加の主な理由は、事業対象州の追加、ToTやFLO研修モジュールの開発並びに調達機材の仕様変更に多くの予算が必要となったためである。事業期間延長の理由は、本事業の討議議事録（R/D）は2011年2月に署名されたが、事業内容が紛争影響地域の状況により適合するよう、事業内容を変更するようスリランカ政府からJICAに対し要請があり、両者は2013年3月に変更された事業内容に合意し、変更後のR/Dに署名したことによる。本事業のアウトプットは、計画どおり産出された。よって、事業費及び事業期間ともに計画を上回ったことから、効率性は低い。                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>4 持続性</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>【政策制度面】</b><br>国家の発展への国民参加を高めることを目指した、行政官の能力強化に係る必要性は、「繁栄と輝きへの展望」（“Vistas of Prosperity and Splendor”）（2019年に新大統領が公表したマニフェストであり、2020年から2025年までの5年間にわたる政府の計画の基となる文書）に明記されている。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>【体制面】</b><br>SLIDAは、トレーナー/ファシリテーターに対するToTや同国の行政官に対するその他の研修プログラムの実施を担当している。SLIDAには所長1名、副所長3名、シニア・アカデミック・アドバイザー3名、コンサルタント4名、シニア・コンサルタント11名、サポートスタッフ95名、リソース・パーソン400名以上が在籍している。コンサルタントとシニア・コンサルタントがモジュール/カリキュラムの開発・改訂及び研修における講義実施を担当している。加えて、かつて政府高官や国内外の大学の職員であった、400名以上のリソース・パーソンがSLIDAに登録しており、研修における講義実施を担当している。SLIDAによれば、職員数はToTプログラムを継続して実施していくのに十分とのことである。MDTUは、それぞれの州でFLO研修実施や行政官の能力強化を担当している。事業対象MDTUの職員数は、北部州で計22名（管理課8名、財政課2名、研修課12名）、東部州で計23名（管理課12名、財政課2名、研修課9名）、北中部州で計23名（管理課12名、財政課2名、研修課9名）である。加えて、200名以上のリソース・パーソンが各MDTUに登録している。よって、これらMDTUによれば、職員数はFLO研修を継続して実施していくのに十分とのことである。 |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>【技術面】</b><br>本事業で技術移転を受けた職員の大部分は、引き続きSLIDAや事業対象MDTUに勤務している。SLIDAでは、すべてのコンサルタントとシニア・コンサルタントが国内外の大学で博士号や修士号を取得しており、講義・研修・能力強化における15年以上の経験を有している。また、既述のとおり、長年にわたる必要な経験を有する400名以上のリソース・パーソンも在籍している。よって、SLIDAによれば、職員のスキルレベルはToTプログラムを継続して実施していくのに十分とのことである。また、既述のとおり、事業対象MDTUのFLO研修実施能力が改善したこと、MDTU職員のスキルレベルもFLO研修を継続して実施していくのに十分といえる。本事業で作成されたマニュアルは、FLO研修において引き続き活用・更新されている。本事業で調達されたすべての機材も適切に使用・維持管理されている。                                                                                                                                                                                     |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>【財務面】</b><br>SLIDAは、FLO研修のトレーナー/ファシリテーターに対するToTプログラムを含む、多くの行政官向けの研修プログラムを実施してきた。SLIDAにおけるToTプログラムやその他研修プログラムへの予算配分に係るデータは入手できなかったが、SLIDAによれば、SLIDAは必要資金を確保するための、中央及び州政府機関や開発パートナーとの確固たるネットワークを有していることから <sup>6</sup> 、ToTプログラムを継続して実施していくのに十分な予算を有している。事業対象3州のMDTUは、本事業対象地域を含む多くの地域でのFLO研修実施のために、各州政府から継続して予算配分を受けている。各MDTUの予算配分額は、2016年と2017年に約600万～700万LKR/年、2018年に約600万～800万LKR、2019年に約800万～1,100万LKRであった。また、北部州と北中部州のMDTUは、研修センター設備の建設に5,000万LKR以上を投資してきた。よって、事業対象MDTUは、FLO（各MDTUで年間1,000人以上のFLOを対象）に対する能力強化プログラムを毎年実施してきたことから明白であるが、FLO研修を継続して実施していくのに十分な予算を有している。                       |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>【評価判断】</b><br>以上より、本事業は、政策制度面、体制面、技術面、財務面、いずれも問題なく、本事業によって発現した効果の持続性は高い。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>5 総合評価</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 本事業では、事業完了時にプロジェクト目標が達成され、事後評価時に上位目標が達成された：MDTU の FLO 研修実施能力は                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |

<sup>6</sup> SLIDA は 2018 年に 2 つの ToT プログラムを実施するために（プロジェクト・カウンターパートファンドから）150 万 LKR を、2019 年に 1 つの ToT プログラムを実施するために（GIZ から）80 万 LKR を得た。また、2020 年 1 月に GIZ による財政支援の下、もう 1 つの ToT プログラムが実施予定である。

改善され、FLO 研修受講者のパフォーマンスにも改善がみられた。持続性については、問題がみられなかった。効率性については、事業費及び事業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、本事業の評価は高いといえる。

### III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・事業対象 MDTU の FLO に対する研修実施能力は本事業を通じて改善されたが、本事業によるインパクトをさらに高めるには、FLO 研修受講者のパフォーマンスの変化に係るモニタリングシステムの確立が必要と思われる。よって、MoPA&M と SLIDA は、FLO 研修受講者の長期にわたるパフォーマンスの変化をとらえる、綿密で体系だったモニタリングメカニズムの確立を検討することが望まれる。

JICA への教訓：

- ・本事業では参加型研修メソッドやテクニックが導入されたが、これは研修実施に非常に効果的であり、参加者の積極的な学習態度やモチベーションを向上させた。よって、将来の類似事業では参加型研修メソッドを取り入れるべきである。特に紛争影響地域では、コミュニティと直に接する地方行政官の勤務態度やコミュニケーション・スキルの改善が信頼醸成の鍵となるため、これらのスキルに焦点をあてた能力向上は、平和構築の観点から有意義である。



FLO 研修「コミュニケーションとコミュニティ・エンパワーメント」でのグループ活動



本事業対象外 6 州で SLIDA により実施された ToT の参加者