

ザンビア国ルサカ市未計画居住区
住環境改善計画調査
事前調査（予備、S / W協議）報告書

平成 11 年 2 月

国際協力事業団

序 文

日本国政府はザンビア共和国（以下、ザンビアと略す）政府の要請に基づき、同国のルサカ市未計画居住区住環境改善計画調査を実施することを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施することといたしました。

当事業団は、本格調査に先立ち、本件調査を円滑かつ効果的に進めるため、平成10年5月17日から6月5日までの20日間、及び同年10月11日から11月9日までの30日間にわたり、当事業団保科秀明国際協力専門員を団長とする事前調査団を現地に派遣しました。

調査団は本格調査に係る要請の背景等を確認するとともに、同国政府の意向を聴取し、かつ現地調査の結果を踏まえ、同国政府との間に本格調査に関する実施細則（S/W）及び協議議事録（M/M）に署名しました。

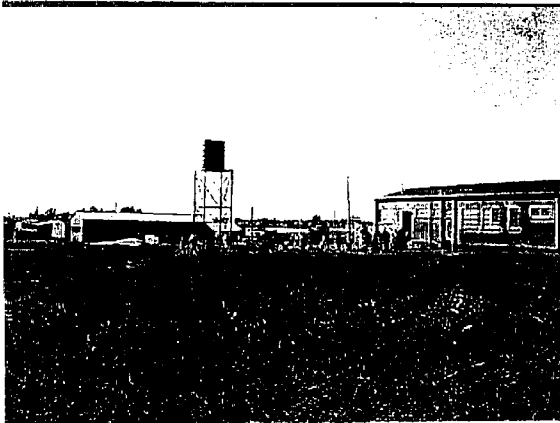
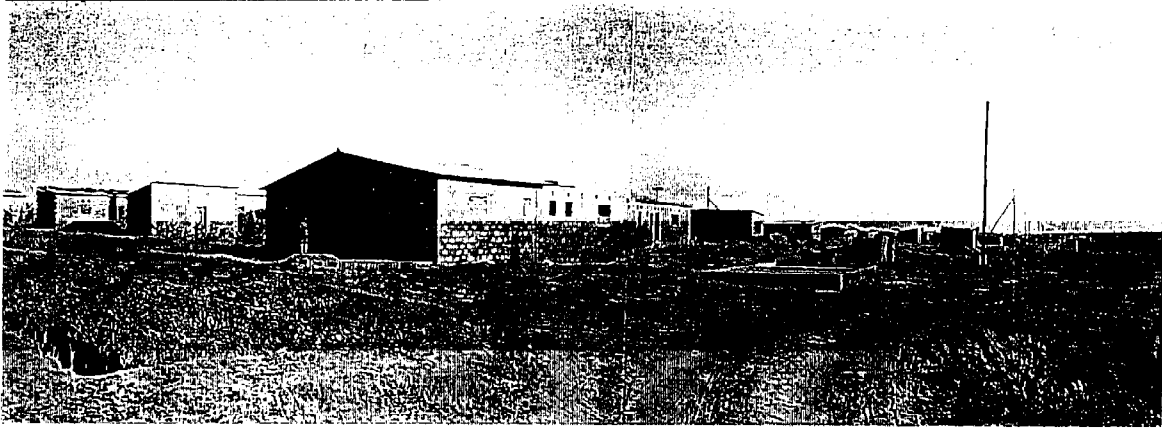
本報告書は、引き続き実施を予定している本格調査に資するために、今回の調査結果を取りまとめたものです。

終わりに、本調査にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成11年2月

国際協力事業団

理事 泉 堅二郎



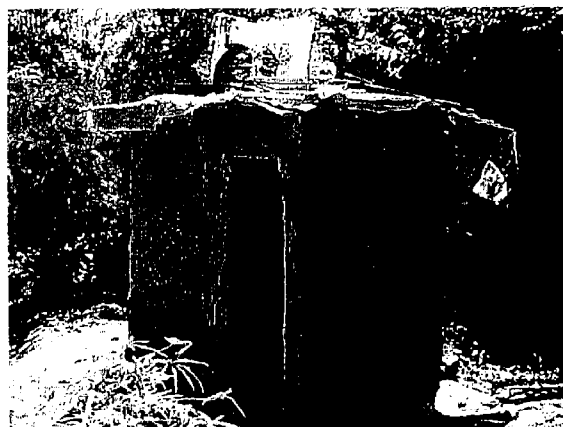
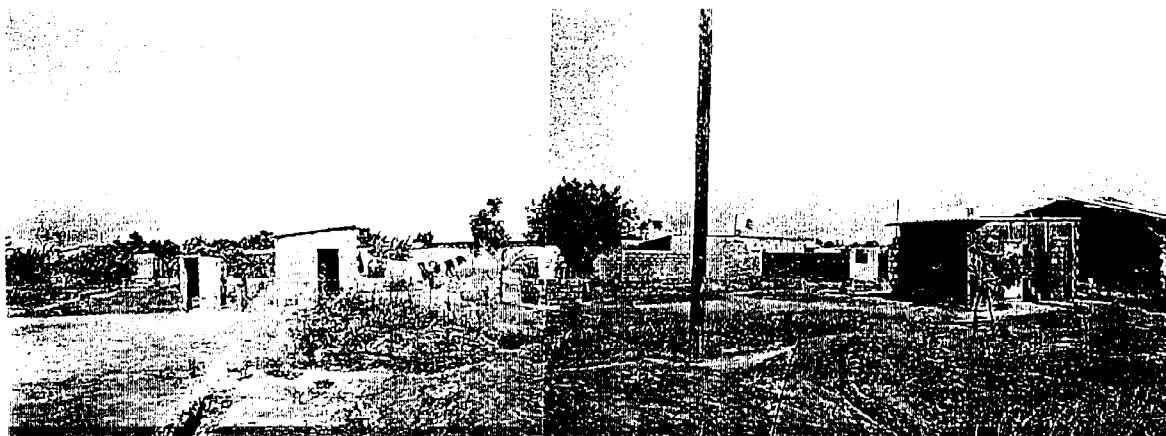
N'gombe コンパウンド (人口約 27,000 人)

写真上： コンパウンド内の住宅。

写真中： 高架タンクから共用栓にて給水する。蛇口がコンパウンド内に1ヶ所しかなく、また給水時間が決められており、常に行列ができています。料金は月にして3~4,000 (1998年10月現在1\$≒2050クワチャ) クワチャ。

写真下左： コンパウンド内のマーケットの風景。

写真下右： コンパウンド内にある唯一の学校 (私立校)、教室は電気もなく非常に暗い。



Chazanga コンパウンド (人口約 29,000 人)

写真上 : コンパウンド内の住宅。共用水栓はコンパウンド内になく浅井戸を利用している。

写真中左 : 住宅の密集度は低く、庭もある。

写真中右 : トイレは素掘りのピットラテリンである。住民が自分で作ったもの。

写真下 : トイレの隣にごみ捨て用の穴を掘っている。

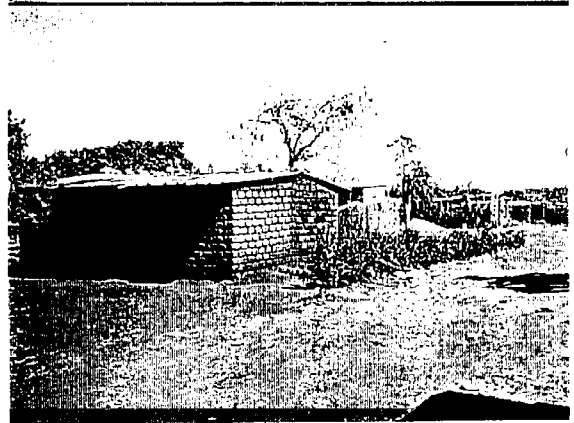


Chiboliyaコンパウンド (人口25,000~30,000人)

写真上 : コンパウンド内のごみ捨て場となった空き地。

写真中 : コンパウンド内の住宅。他のコンパウンドと比べて古い家が多く、かなり密集している。

写真下 : 共用水栓には、給水の列ができる。水栓周り排水の状況も悪い。



Lindaコンパウンド（人口15,000人、市中心から約15キロメートル離れている。）

写真上・中：コンパウンド内の住宅。密集度は低い。

写真下：コンパウンド内に4か所ある共用水栓の一つ。水圧が低く、蛇口が一つしかなく給水に非常に時間がかかる。右写真の左手に立っている女性は、朝8時から3時間待っている。



Freedomコンパウンド (人口9,000人)

写真上： コンパウンド内の住宅。他のコンパウンドと比較するとかなり混雑している。

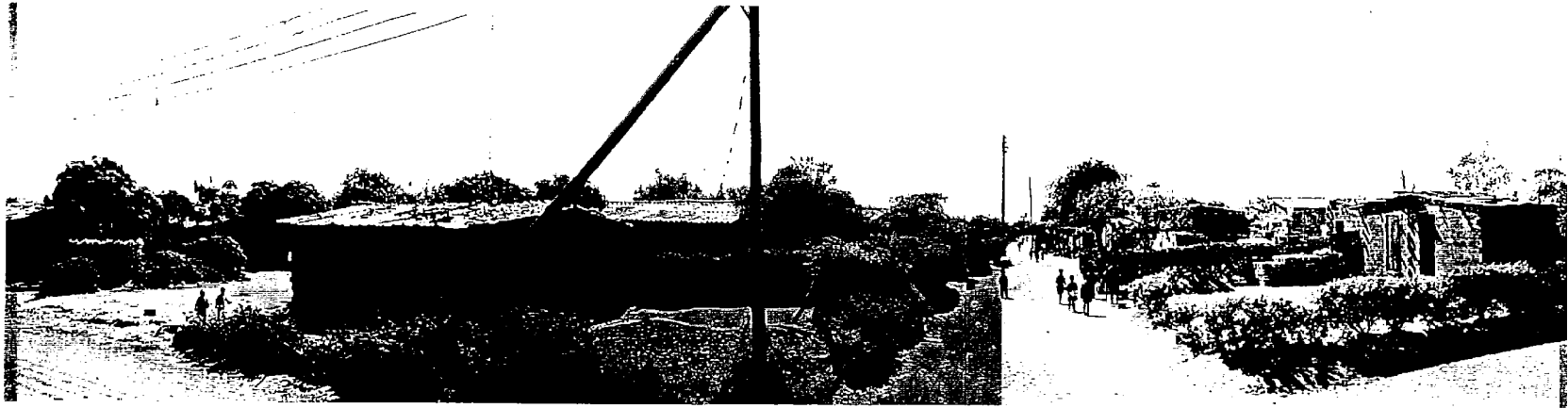
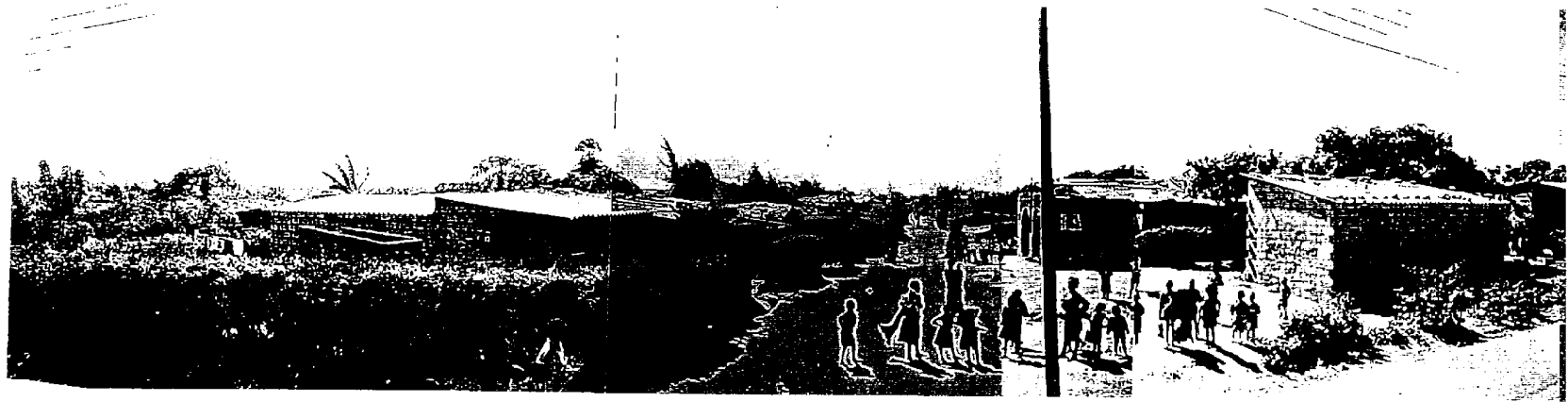
写真下： ここでもわずかな給水栓に行列ができています。



Old Kanyama コンパウンド (人口約 60,000 人、近隣国からの移民が多いとのことである。)

写真上： コンパウンド内の住宅。比較的密集している。

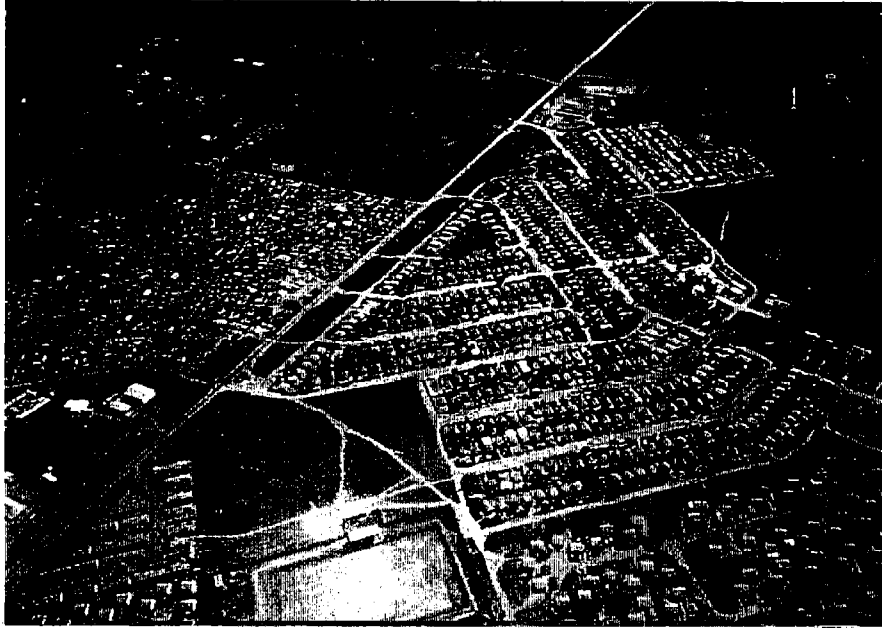
写真下： コンパウンド内の空き地や道路沿いがごみ捨て場となっている。



Kalilikiliコンパウンド（人口約8,000人）

写真上・中：コンパウンド内の住宅。比較的密集している。学校はない。

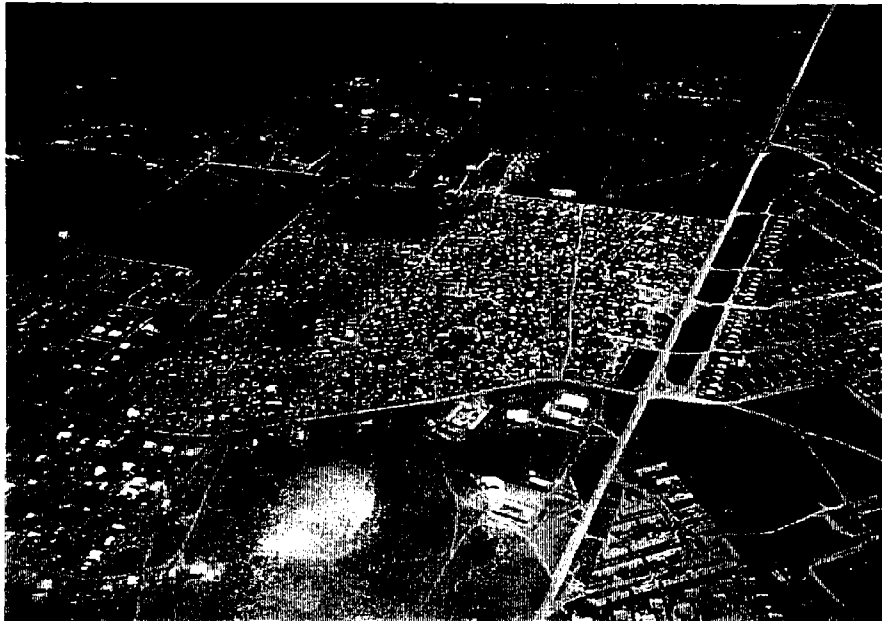
写真左：コンパウンド内には、ハンドポンプが4ヶ所あるのみ。



ルサカ国際空港着陸直前
市街地の北東部
GREATE EASTROAD 北側

右側 CHAKUNKULA 地区 (正規の住宅地)
但し、地区内道路は舗装なし。

左側 KAMANGA 地区 (コンパウンド)
外周及び、縦 2 本以外ほとんど
道路はない。



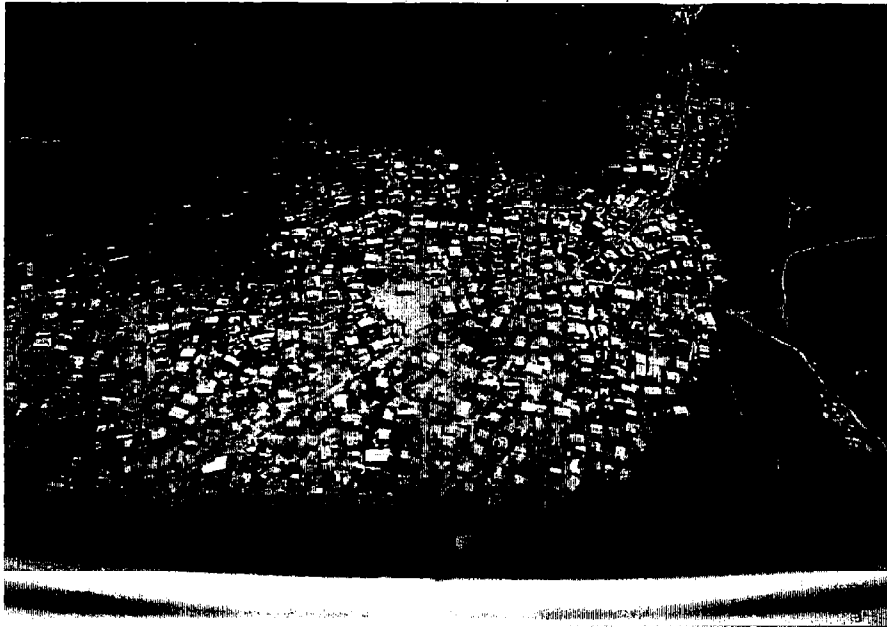
KAMANGA 地区を南側から望む

コンパウンドにもそれなりの
秩序が見られる。
あまりスプロールしない。

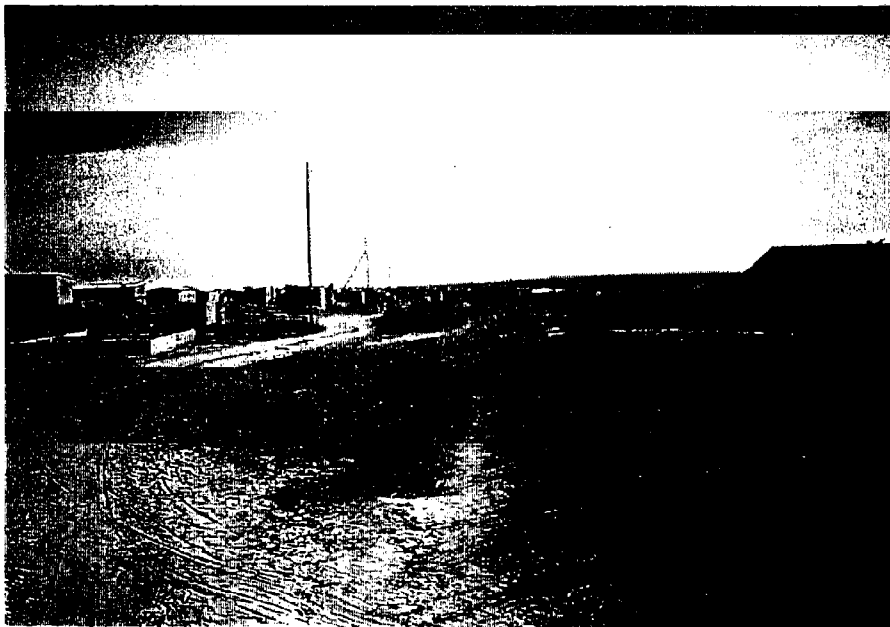


コンパウンド (地区名不詳)
NGOMBE 地区

建ぺい率は極端には高くない。
少し木も生えている。
道路未舗装



コンパウンド上空
(地区名不祥)



N'GOMBE
(コンパウンド)地区

この辺多くの建物は建設中。
日干レンガ造り。
トタン、スレート葺。
一部には電気がきており、電柱がある。



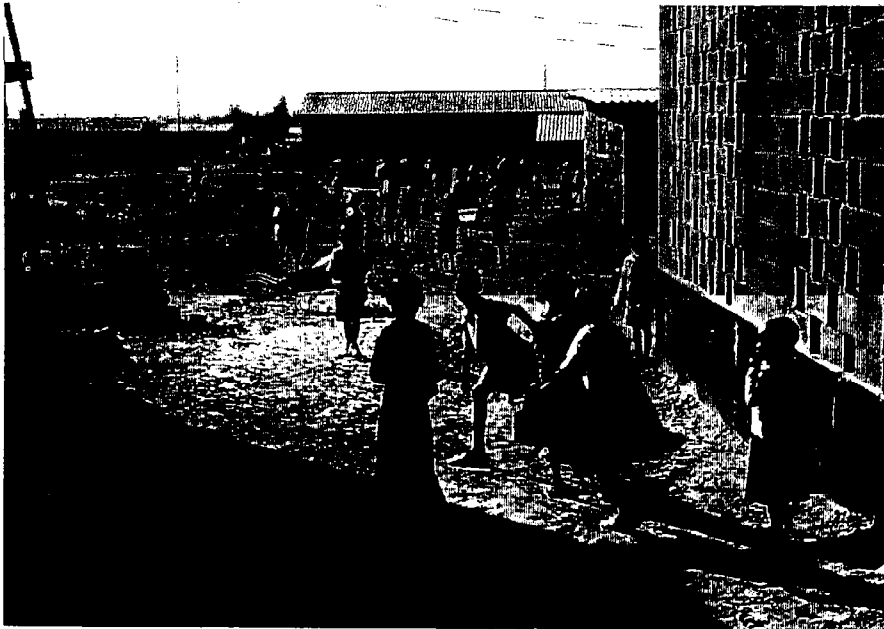
N'GOMBE

建築用、日干レンガが積まれている。



N'GOMBE

建設中のエリア。
建物の間隔は広い。



N'GOMBE

公立小学校
屋外にベンチを持ち出して
授業を行っている。
子供はきわめて人なつこい。



N'GOMBE

給水を待つ女性。
黄色いポリ容器は、もともと
食用油の容器。
ここでも水くみは女性の仕事。

略語表

A H F	African Housing Fund
B H N	Basic Human Needs
C B O	Community Based Organization
C / P	Counterpart
E S A C	Economic and Social Adjustment Credit
F Z R	Forum of Zone Representatives
H R P	Health Reform Programme
L C C	Lusaka City Council
L W S C	Lusaka Water Supply and Sewage Company
M F E D	Ministry of Finance and Economic Development
M L G H	Ministry of Local Government and Housing
M / P	Master Plan
P H C	Primary Health Care
P L A	Participatory Learning Appraisal
P o C U M A S	Promotion of Community Managed Urban Services
P R A	Participatory Rural Appraisal
P U S H	Project Urban Self-Help
R D C	Resident Development Committee
S L P	Sustainable Lusaka Programme
U R W S P	Urban Restructuring and Water Supply Project
W F P	World Food Programme
Z D C	Zone Development Committee
Z D H S	Zambia Demographic and Health Survey

目 次

序 文

写 真

略 語 表

第 1 章 事前調査（予備調査並びに S / W 協議）の概要	1
1 - 1 要請の背景	1
1 - 2 調査の目的	2
1 - 3 調査団の構成	2
1 - 4 調査の日程	3
1 - 5 協議の概要	4
1 - 6 今後の課題	6
第 2 章 本格調査への提言	7
2 - 1 団長所感	7
2 - 2 本格調査の実施方針	13
2 - 2 - 1 調査実施上の留意点	13
2 - 2 - 2 本格調査の目的	17
2 - 2 - 3 調査対象地域	18
2 - 2 - 4 調査業務の範囲	18
2 - 2 - 5 調査業務の内容	19
2 - 2 - 6 調査報告書	28
2 - 2 - 7 調査工程のモデル案	29
2 - 2 - 8 業務量の目途	30
付属資料	
資料 1 都市計画の概要	33
1 - 1 都市化の動向	33
1 - 2 ザンビアの都市計画法規	33
1 - 3 ルサカ市都市計画の概況	35
1 - 3 - 1 ルサカ市都市計画の歴史・概要	35
1 - 3 - 2 ルサカ市の都市計画	38

資料2	ルサカ市都市環境整備の現況	42
2 - 1	インフラストラクチャー整備の状況	42
2 - 1 - 1	ルサカ市の上水道事業	42
2 - 1 - 2	ルサカ市の下水道事業	49
2 - 1 - 3	ゴミ収集・処分の状況	52
2 - 1 - 4	道路の状況	57
2 - 1 - 5	雨水排水施設の状況	60
2 - 2	社会サービス状況	60
2 - 2 - 1	保健医療	60
2 - 2 - 2	教育	62
2 - 3	関連行政組織	63
2 - 3 - 1	中央政府機関	64
2 - 3 - 2	L C C	65
2 - 3 - 3	財政状況	69
資料3	コンパウンドの現状	72
3 - 1	コンパウンドの一般的な状況	72
3 - 2	対象8コンパウンドの概況	77
3 - 2 - 1	インフラストラクチャーの整備状況	77
3 - 2 - 2	社会サービス状況	80
3 - 2 - 3	対象コンパウンドのニーズ	81
3 - 2 - 4	社会的・組織的状況	83
3 - 2 - 5	参加型開発の可能性	91
資料4	主要援助機関・N G Oの動向	95
4 - 1	国際機関	95
4 - 2	主要援助国	100
4 - 3	N G Oの活動	105
資料5	S / W、M / M	112

第1章 事前調査（予備調査並びにS/W協議）の概要

1-1 要請の背景

- (1) ザンビアの首都ルサカ市は、本来人口50万人を想定して計画された都市であるが、現在人口は160万人（1995年現在）とも200万人ともいわれており、上下水道、配電網、道路、医療、学校、廃棄物処理等、社会インフラ・サービスが不足している。さらに、平均人口増加率3.4%を大きく上回る、ルサカ市の人口増加（1992年の統計による過去10年間平均6.2%）は、周辺農村地域からの人口流入によりもたらされているもので、とりわけ未計画居住区の人口増加率は10%を超えるものと推定される。
- (2) ルサカ市が急速に膨張する過程において、当初の都市計画において認定されていなかった未計画居住区が市の中心部や周辺部に自然発生的に拡大した。これらは、「コンパウンド」とよばれ、順次正規居住区化され、国や市により社会インフラ・サービスの整備が進められてきた。現在、33か所の居住区が存在し、約100万人が生活している。しかし、依然として15か所が正規居住区化されておらず、水道・衛生施設、学校、診療所等の社会インフラ・サービスが整備されていない。
- (3) ルサカ市は、1991年に制定された地方自治法により、市民の住環境改善にかかわる広範な権限を国から委譲されている。しかし、構造調整計画の進行に伴い、財源や行政機構が大幅に改革されつつあるため、これらの新たな役割を担い得ない状況にあり、受益者負担を基本とする諸施策を進めつつある。このような状況のなかで、何らかの対策を迫られている15か所の未計画居住区について、住民に一定の負担を求めつつ正規居住区化する方針を固めている。
- (4) 他方、未計画居住区において、住民がドナー、NGOの支援を得て主体的に自らの住環境を改善する試みが実施されている。しかし、これらの事業は必ずしも包括的なものではなく、また、住民組織とルサカ市当局（Lusaka City Council：LCC）との連携が十分に図られておらず、市の行政の一環として位置づけられた持続可能かつ効果的なモデルの開発が急がれている。
- (5) 以上の背景の下、1996年11月ザンビアは、ルサカ市の都市開発基本計画及び未計画居住区の改善計画から成る総合的な都市開発基本計画の策定に係る協力を、我が国に要請した。これを受け、1998年5月に予備調査を実施し、関係機関との協議において、前者

には世界銀行が既に着手しているため、我が国の協力の対象としては、後者に絞り込むことが確認された。

(6) これを受けて、1998年5月に予備調査団を、その後10月に事前調査団を派遣し、10月19日にS/W署名・交換を行った。

1 - 2 調査の目的

ルサカ市未計画居住区の住環境改善を図るため、市の行政能力の強化、コミュニティにおける資源動員、住民組織と地方自治体との連携システムのあり方を、財源や適正技術をも踏まえ検討し、持続的に実施可能な住環境改善計画を策定する。幅広い要請内容から問題点を整理し課題を絞り込み、関係援助機関の動向を踏まえ事業化の方向性を探るとともに、調査方針の協議、先方実施体制の確認を行った。

1 - 3 調査団の構成

予備調査団

氏名	担当	所属	派遣期間
保科 秀明	総括 / 環境改善	国際協力総合研修所国際協力専門員	5月17日～6月5日
武政 功	都市計画	茨城県土木部都市局都市計画課長	5月17日～6月1日
興津 圭一	調査企画	国際協力事業団社会開発調査部 社会開発調査第一課	5月17日～6月2日
田中 千聖	社会配慮	国際協力事業団社会開発調査部 社会開発調査第一課ジュニア専門員	5月17日～6月5日
横田 義昭	都市環境衛生	株式会社 日水コン	5月17日～6月5日

事前調査団

氏名	担当	所属	派遣期間
保科 秀明	総括 / 環境改善	国際協力総合研修所国際協力専門員	10月11日～10月22日
武政 功	都市計画	茨城県土木部都市局都市計画課長	10月11日～10月22日
田中 千聖	調査企画	国際協力事業団社会開発調査部 社会開発調査第一課ジュニア専門員	10月11日～11月9日
横田 義昭	都市環境・生活 関連インフラ	株式会社 日水コン	10月11日～11月9日
山崎 典和	社会配慮	株式会社 アイ・エヌ・エー	10月11日～11月9日

1-4 調査の日程

予備調査団

5月	17日 (日)	東京→ロンドン
	18日 (月)	英国事務所打合せ、ロンドン発
	19日 (火)	ハラレ→ルサカ、JICA事務所打合せ、大使館表敬
	20日 (水)	大蔵経済開発省、地方自治住宅省、ルサカ市役所表敬・協議、 プライマリーヘルスケアプロジェクト及び無償給水計画 (George) の視察
	21日 (木)	コンパウンド現地調査 (N'gombe:Huza, Chainda:World Vision)、USAID・EUとの協議
	22日 (金)	コンパウンド現地調査 (Old Kanyama: Care Zambia) ルサカ市役所との協議、世銀・UNDP (UNCHS/Habitat) との協議
	23日 (土)	団内打ち合わせ
	24日 (日)	団内打ち合わせ
	25日 (月)	ザンビア大学教授との打合せ
	26日 (火)	ルサカ市役所との協議、EU (小規模プロジェクト) ・CAREヒアリング
	27日 (水)	地方自治住宅省・ルサカ市とのM/M協議、 大蔵経済開発省との協議、CARE、World Vision ヒアリング
	28日 (木)	地方自治住宅省・ルサカ市とのM/M協議、British High Commission、Irish Aid、 CAREとの協議、水道、廃棄物関連機関ヒアリング、田中団員：ルサカ→ナイロビ
	29日 (金)	M/M署名、JICA事務所・大使館報告、UNCHS本部 (ナイロビ) でのヒアリング
	30日 (土)	保科団長、武政、興津団員：ルサカ発、田中団員：ナイロビ発
	31日 (日)	保科団長、田中団員ロンドン→ワシントン
6月	1日 (月)	保科団長、田中団員：世銀との協議、武政団員：帰国 興津団員：英国事務所報告、横田団員：補足調査
	2日 (火)	保科団長、田中団員：世銀との協議、興津団員：帰国
	3日 (水)	保科団長、田中団員：世銀との協議、横田団員：事務所報告
	4日 (木)	保科団長、田中団員：ワシントン発、横田団員：ロンドン着発
	5日 (金)	帰国

事前調査団

10月	11日(日)	東京→ロンドン
	12日(月)	英国事務所打ち合わせ、ロンドン発
	13日(火)	ルサカ着、JICA事務所打ち合わせ、大使館表敬
	14日(水)	大蔵経済開発省、地方自治住宅省、ルサカ市役所表敬
	15日(木)	地方自治住宅省、ルサカ市役所との協議
	16日(金)	地方自治住宅省、ルサカ市役所との協議
	17日(土)	団内打ち合わせ
	18日(日)	団内打ち合わせ
	19日(月)	S/M、M/M署名 JICA事務所・大使館報告
	20日(火)	保科団長、武政団員：ルサカ→ヨハネスブルグ→シンガポールへ UNCHS/Habitat、都市計画部(ルサカ市役所)との協議
	21日(水)	保科団長、武政団員：シンガポール発 都市計画部、住宅・社会サービス部との協議
	22日(木)	保科団長、武政団員：帰国 World Visionのヒアリング、PHC(JICA)、都市計画部との協議
	23日(金)	ルサカ上下水道公社、Research Unit(ルサカ市)と打ち合わせ CAREへのヒアリング
	24日(土)	団内打ち合わせ
	25日(日)	団内打ち合わせ
	26日(月)	Survey Dep.(農業省)、Engineering Consultats、 ルサカ上下水道公社との打ち合わせ
	27日(火)	Africa Housing Fund、ザンビア大学、World Visionからのヒアリング
	28日(水)	都市計画部、コンサルタント、suppliersへのヒアリング
	29日(木)	現地踏査(Freedom、Linda、Chiboliya、Old Kenyama他)、 Freedom ワークショップ開催
	30日(金)	現地踏査(Kamanga)、Peri-Urbanセクション(ルサカ市)、土地省、 Survey Dep.との打ち合わせ
	31日(土)	団内打ち合わせ
11月	1日(日)	団内打ち合わせ
	2日(月)	GIS(UNZA)、Gibb consultantへのヒアリング、JICA事務所・大使館表敬
	3日(火)	Valuation Office、Planning Officeとの協議、Linda ワークショップ開催
	4日(水)	World Vision から関連資料受け取り
	5日(木)	CARE、ザンビア大学から関連資料受け取り
	6日(金)	Irish Aidとの協議、現地踏査、JICA事務所・大使館報告
	7日(土)	ルサカ→ロンドン
	8日(日)	ロンドン発
	9日(月)	帰国

1-5 協議の概要

予備調査及び事前調査における協議を踏まえ、10月19日に保科団長と地方自治住宅省(Ministry of Local Government and Housing:MLGH)並びに大蔵経済開発省(Ministry of Finance and Economic Development:MFED)との間でS/W及びM/Mの署名・交換が行われた。協議の概要は以下のとおりである。

(1) 調査名

最近まで不法居住区であったがために未計画である居住区を対象地区とするので、調査英名を次のようにすることとした。

“ Environmental Improvement of Unplanned Urban Settlements in Lusaka ”

(2) 対象地区

ルサカ市の主として周辺に点在し、今まで不法居住区として社会インフラ・サービスが不備なコンパウンドのうち、現段階で公的認知 (Recognition) が終了し、調査開始までに正規居住区 (Regularization) として認められるもの、さらに、援助機関等によって介入が行われていない、Chazanga、Chiboliya、Freedom、Kalikiliki、Linda、Mazyopa、N'gombe、Old Kanyamaの8コンパウンドを対象として含む。移転予定の地域は含まれないことを確認した。

MisisiとJohn Laingは、現在のビジネス地域を将来的に拡大する予定をもっており、その予定地として移転対象となっているため、4月の書面では含まれていたが今回外された。また、Chaindaは、World Vision Zambia の活動により対象外となった。

(3) 調査の内容

ザンビア側は、住民参加によるパイロット事業の計画・実施を通じた住環境改善計画の策定を日本に要望した。

調査は3フェーズから成り、前フェーズの結果を踏まえ次のフェーズへの移行を行うことを確認した。フェーズ分けは以下のとおりである。

- | | |
|--------|------------------|
| 第1フェーズ | 現状分析 |
| 第2フェーズ | アクション・エリア・プランの策定 |
| 第3フェーズ | 短期整備計画の策定 |

(4) 実施機関

M L G Hは実施監督機関であり、実行機関であるL C Cがカウンターパート (C / P) である。以下は、確認事項である。

1) ステアリングコミッティ

M L G Hを長とし、L C Cをはじめ、M F E D等関係省庁や国際機関から成るステアリングコミッティを設置する。

2) テクニカルコミッティ

L C Cは、住民、Community Based Organization (C B O)、N G O、プライベートセクター等、stakeholdersを調整する役目を担う。テクニカルコミッティを、スムーズなフローのために必要があれば組織する。

(5) ザンビア側の便宜供与

ザンビア側は、S / Wに記載の便宜供与事項に合意した。以下は、それに関する特記事項である。

1) C / Pスタッフ

L C Cは、LCC Civic Center並びにパイロット調査を実施するコンパウンドにおいて、C / Pとして適切な人材の配置はできるが、交通費については困難であるとの説明があった。この旨日本側へ伝えることを約束した。

2) オフィススペース

L C Cは、市役所Civic Center内のオフィススペースに関しては提供は可能であるが、コンパウンド内では困難であるとの見解を示した。この旨日本側へ伝えることを約束した。

1 - 6 今後の課題

構造調整進行中で、M L G H並びにL C Cをはじめ関係省庁の組織構成が流動的である。また、ザンビア側は、正規居住区化により税徴収を期待しているが、課税までの手続きは依然明確ではない。

第 2 章 本格調査への提言

2 - 1 団長所感

1998年 5 月29日

ザンビア国ルサカ市都市環境改善計画調査：

予備調査団・団長所感

予備調査団長

保科秀明

(国際協力専門員)

1 . はじめに

ザンビア政府は1996年11月、ルサカ市の都市環境改善計画調査の実施を日本政府に要請した。その後1998年4月になって、LCCより、調査の内容を市内に散在する不法居住地区の改善計画に修正すべく、公式文書が出された。本調査団はこうした経緯を踏まえ、要請内容の修正事由を確認するとともに、要請内容の妥当性について検証し、これに基づいて開発調査実施の方針について検討することを目的としている。

2 . 協議の結果

調査団は5月19日ルサカ入りし、同月29日にミニッツを交換して現地調査を終了した。協議はMFED、及びC/P機関と目されるMLGH、LCC等のザンビア当該政府機関はもとより、各国ドナー機関(USAID、DfID、Irish Aid等)、国際援助機関(世銀、UNCHS/HABITAT、EU等)をはじめ、NGOs(World Vision、Care Zambia、HUZA等)及び我が国無償資金協力による給水改善事業、JICAのプライマリー・ヘルス・ケア(PHC)プロジェクトの現地事務所を含む、幅広い関係者に対して行われた。

その結果、

- (1) 要請内容の変更については、ザンビアは世銀の援助により国の都市計画体系にかかわる計画制度の強化(都市地方開発法に基づくストラクチャー・プランとアクション・エリア・プラン、その実施に必要な地方自治体の計画行政職員の人材養成計画)を実施することになっており、ルサカ市もその対象都市であり、当初の都市環境改善計画の内容と重複を避けるために、特に不法居住地区環境改善計画に要請内容を絞ったという事情が判明した。調査団としては、ストラクチャー・プランが確定するまでは、都市全体にかかわる事業計画に着手することは困難であると理解するに至った。

- (2) 不法居住地区の環境実体は、基本的な基幹施設整備がないまま無秩序に住宅が建設され、基本的な生活条件が満たされないまま、非衛生かつ必要な社会サービスさえ受けられない状況にあることが判明した。その意味で不法居住地区の環境改善のニーズは極めて高いと判断した。
- (3) LCCの都市計画局はわずか2年前に設立され、その行政能力は極めて脆弱であり、不法居住地区の改善事業の実施もままならず、切実に外国からの援助を求めている事情が判明した。これは他国の援助機関やNGO組織が活発に住環境整備への援助を展開していることから裏づけられている。
- (4) LCCの財政事情は国の経済事情のなかで、ほとんど開発投資能力がなく、地域の環境改善にあたっては援助機関、NGO等による活動に頼らざるを得ない状況にある。そうしたなかで多くのプロジェクトは、開発計画の立案、事業化の準備、事業の実施、その後の維持・管理に至るまで、住民の主体的かつ自主的なイニシアティブに依存している。これらを考慮すれば、開発計画のめざすところは、地域住民が具体的に必要とするものを、彼らの事業優先度に沿って、自分たちでできる事業を着実に実現するための方策を策定することが求められているといえる。
- (5) したがって本開発調査案件では、単に開発計画としての政策・事業提案にとどまらず、住民が実施可能な事業水準の設定、簡便な工事技術支援のしかた、事業費の捻出方法、維持・管理の技術開発や、これらを実際に運営するための住民の社会組織化といった調査内容が重視されなければならないものと思慮される。

3. 本調査実施にあたっての留意点

本調査は、上記協議結果の内容を踏まえて、不法居住地区の環境改善計画の立案を目途とするも、その実施にあたっては次の諸点に十分留意することが望まれる。

- (1) LCCより提案されている不法居住地区は10地区あるが、それぞれの規模は大きく、それらすべてを調査対象地区とすることはできない。最も優先度が高いと考えられる地域を選定し、そこでの具体的な開発戦略を立案することとなる。このとき、なぜその地区を選定したかという一連の評価プロセスをできるだけ論理的に構築する必要がある。地域の選定自体に透明性を確保し、ザンビア政府にも住民にも理解を徹底するべく留意することが肝要である。この段階では、調査は1コンパウンドの範囲にとどまらず、ルサカ市全域を対象とした分析が必要である。

- (2) 公共施設破壊をはじめとしたコンパウンド内で発生する様々なトラブルの実態を聴取してみると、その多くは外部からの開発の働きかけに対して、住民は十分その意義と目的を知らされておらず、いたずらに疑心暗鬼を募らせたり、過大な期待をもつことから引き起こされていることが少なくないようである。一部には住民の教育不足や都市生活のルールを知らない無知によるとの指摘もあるが、いずれにしても無用の誤解を避け、積極的な協力を引き出すためにも、できる限り調査や事業の目的、方法、成果について住民に知らしめるべく対策を講じる必要がある。特に調査開始時においては、市政府の強力な支援を取りつけて、注意深く調査の透明性を高めることが留意されなければならない。
- (3) 計画対象地域においては、具体的な事業実施が求められているが、一般的な開発調査のように、調査報告書を作成するだけでは事業化できない可能性が大である。そのためには、目に見える成果を示すことによって、調査の有効性や住民に対する事業の信頼性を醸成することが必要であり、開発調査の段階でモデル的にパイロット事業を実施することが有効である。さらに、パイロット・プロジェクトの実施及び成果の評価を通じて、住民参加型の事業化手法の改善に資することができる。
- (4) LCCの要請によれば、具体的な事業内容としては道路の改善、上下水道施設の整備、教育・保健施設の整備等があげられているが、学校や診療所など物的施設だけでは機能せず、教師や医師の手当があって初めて効果を発揮するものもある。このような要望に関しては、市政府の責任として人材の配置や資材の補給を裏づけなければならない。その意味で、いかなる事業提案についても必ず、計画、事業実施、維持・管理のすべての段階で、住民、市役所、調査団の機能分担と役割の定義を明確にし、明確な合意形成を進めることに留意する必要がある。
- (5) 加えて、開発調査には事業上の一定の限界があることを、あらかじめ住民、LCCに周知徹底する必要がある。パイロット・プロジェクトも対象のコンパウンド全域に展開するものではなく、一部地区に限定したモデル事業である。その意味で、開発調査終了後どのようなフォローアップをするかの見通しを立てておくことが望ましい。JICAの技術協力あるいは無償協力案件としてどのような可能性があるかは、早い段階から検討を進めることが肝要であろう。住民の生計改善のための小規模融資事業、病気や不意の事態に対応する緊急融資制度事業などの導入可能性も、検討対象に含めることが望まれる。また継続的な事業支援体制として、協力隊のチーム派遣を一定期間行い、本調査

の成果をより広い範囲に適用することも考慮されてよいと思慮される。

4．帰国後の対応

調査団帰国後は帰国報告会を開催し、各関係機関の了承を取りつけたあと、S / W協議に向けた準備に取り組むことになっている。次のS / Wミッションを早ければ1999年8月下旬に派遣するべく、準備を急ぎたい。本件は通常の開発調査案件とは少しおもむきが異なるため、業務発注にも手間どることが予想される。現地の実情をよく理解した調査団を構築するためには、地域事情に詳しい外国のコンサルタントや、本件に協力的なNGOの起用も考慮せざるを得ないものと思慮される。こうした点にも考慮しつつ、できる限り早急に調査実施体制を確立していきたい。

以上

1998年10月19日

ザンビア国ルサカ市非計画的居住地区環境改善計画調査
実施協議団・団長所見

調査団長：保科秀明
(国際協力専門員)

本調査団は標記開発調査案件に関して、1998年10月11日～22日までザンビア国ルサカ市に派遣され、ザンビアC/P機関であるMLGHを中心にMFED(援助窓口機関)、LCC(調査実施対象自治体)と、本件の実施の確認と実施方針について協議した。以下にその結果を取りまとめて報告するものである。

なお、調査団の一部は引き続き11月7日まで滞在し、事業実施に必要な条件の調査を続行する。

(1) 本案件名について、英文では“ The Study on Environmental Improvement of The Unplanned Urban Settlements in Lusaka, Zambia ” とすることで合意した。和文名については、暫定的に標記のような表現をとったが帰国後担当部の判断に任せたい。

(2) S/Wについて、別添協議書のように調査団とC/P機関(MLGH)の間で合意に達した。事前に用意した協議書案の変更部分とその理由は、以下のとおりである。

1) 案件名の変更：変更後の結果は上記(1)のとおりだが、変更箇所は“ Informal Settlements ” を“ Unplanned Settlements ” に変えた点である。理由は、前者の表現は「不法居住地区」という意味だが、本件の対象である居住地区は「公的認知がなされているが、計画的整備はされていない地区」であることに合意したためである。

2) 協議書の署名機関の変更：協議書案の署名機関はMLGH、LCCであったが、これをMLGH、MFEDとすることで合意した。理由は、二国間の協議書への署名は常に中央政府が署名する建前であるとのこと、LCCはMLGHの監督下にあり、その責任はMLGHが負うものであることを確認したためである。なおこの変更についてはJICAザンビア事務所の立会いのうえ、合意した。

3) Scope of Studyの変更：協議書案に記載の記述は合意書にあるように変更が加えられたが、調査内容の実質的な変更は加えられていない。表現上の変更の理由は、

調査スケジュールの3段階方式を一層明確化する必要があったこと(段階ごとのレビューと次の調査内容の確認作業に特に留意するため)、

調査項目として一部に現時点でまだ確定しきれないと思われる標記があったこと

(ケース地区の数など)、

二国間協力としてザンビア側に対する確約事項の標記については、可能な限り事業実施上の自由度を確保することが望ましい(具体的な調査事項はJICA側の自主性において、発注時の業務指示書にて確認することが適当)と判断したこと、

などに基づく。

(3) 案件の実施体制について、実施監督機関はMLGH、実行機関はLCCと決まった結果、MLGHが主催するステアリングコミッティに加えて、実行上の技術的な問題に対処すべく、必要に応じてLCCが主催するテクニカルコミッティを組織するものとした。住民参加型の調査では様々な個別の問題発生が想定されるため、これに備えるためである。

(4) 協議書に添付されたM/Mには、ザンビア側の負担について述べられているが、そのうち調査団用の業務スペースは用意できるが、機材、事務機器等については手配が極めて困難との理解を求められた。ルサカ市役所の現状をかんがみるに無理からぬ事情にあるといわざるを得ない。

また機材についても、調査団の業務機材に加えて、市の計画・調整能力強化の必要性を考慮すれば、ある程度の機材供与とオペレーション・トレーニングを行うことが望まれる。

またM/Mには記載を避けたが、調査団の円滑な業務遂行のために2台程度の車両の確保が必要になると見込まれる。

(5) 最後に今回の調査団のうち残存する団員について、持参した「事前調査における調査・確認事項」の内容に沿って、更に調査を進めるべく作業分担や作業日程などを確認し団内協議を終了した。団員は調査完了後、改めて在ザンビア日本大使館とJICAザンビア事務所への報告を済ませたあと、帰国する予定である。

2 - 2 本格調査の実施方針

2 - 2 - 1 調査実施上の留意点

(1) タイムフレームワーク

ザンビアでは、11～4月までかなり激しい降雨を伴う雨期であることから、施設建設等においてそれが障害になり得ることも想定される。第2フェーズ以降の計画策定には、この点を配慮することが必要である。

(2) マルチセクトラルな問題解決アプローチ

未計画居住区において、住民のベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）が充足されていない事実は明らかであり、優先順位をつけるとしても、単一の問題セクターのみを視野に入れて改善を図るのでは十分とは思われない。また、緊急的な改善を図る一方、長期的展望にも立ち、問題解決のアプローチを時系列的に組み立てていくことが大切である。

(3) 先行する援助機関やNGO等の経験の活用

本調査の主要な目的は、従来公的サービスがなされていなかった未計画居住区の様々な社会サービスを、地域コミュニティのイニシアティブを最大限活用しつつ整備するための枠組みを確立することにある。このような試みは、これまでも様々な援助機関及びNGOにより実施されてきたが、必ずしも実効的かつ持続的な枠組みを創出するには至っていないものと思われる。この点を踏まえ、本調査においては、既往の関連事業の実施状況を分析し、これらにおいて得られた知見や教訓を的確に分析したうえで本調査におけるモデル開発にフィードバックを行う。

多くの援助機関やNGO等が未計画居住区改善のための活動を展開している。CAREによるアプローチを例にとれば、給水設備を住民組織化のドライビングフォースと考え、水道施設の計画、建設、そして料金徴収を含めた維持管理体制を住民主導で確立していくことで、コミュニティの連帯、責任意識の醸成に努めている。そしてこれを礎にコミュニティが小さな投入（主として資材、情報等、他に人材、資本等も想定される）で他の事業を引き続き行えるよう、持続性に配慮している。

これまでの経験を深くレビューし、問題点、留意点等を理解することが重要である。

(4) 他機関との協調・連携

世銀のUrban Restructuring and Water Supply Project (URWSP)は、ルサカ市におけるストラクチャー・プランを包括している。本格調査実施時にはプラン策定のためのコンサルタントによる調査が開始されている予定であり、それとの整合性を今後図ることが必要である。

また、SIDA、CARE等、他の援助機関が今回の対象8地区への関与の関心を示している。MLGHは、Irish Aid主導のPoCMUS (Promotion of Community Managed Urban Services)において、未計画居住区で住民参加型開発を展開・支援するドナーの調整を図ろうとしている。協調・連携を図っていくことが望まれる。

(5) NGO、コンサルタント、学識経験者等の活用

現地では、国際NGO (CARE、World Vision等) やローカルNGO、コンサルタント、学識経験者等が、社会経済分析を含む現状分析をはじめ、住民の組織化、改善計画の策定・実施・モニタリング・評価等において、リサーチャーとして、また、ファシリテーターやモービライザーとして、コンパウンドの開発に直接的又は間接的に関与しており、実績も能力もある。英語が公用語といえども、住民のなかには英語が話せない人々が少なからずあり、社会的背景にも明るい現地人の最大限の活用が、(6)の持続可能な観点からも期待される。

(6) 持続可能性の見地に立った資源の活用・動員並びに投入

開発が継続性をもつために、地域コミュニティが負担を担いながら主体となり実現・維持管理できる(シビルミニマムの)改善を念頭に置く必要がある。調達の継続性から、現地資源の最大限の活用・動員が望まれる。また、投入(資材、人材、技術、情報等)に関しては、適切な量、時期、方法等を考慮したい。

* 住民の参加に対して、安易に金銭の支払いを行うと、利己的な報酬のための「参加」になりかねず、本来の住民参加の目的から外れてしまうことも予想される。(9)参照。

(7) 実施体制の強化

LCCは、C/P機関として都市計画部、住宅・社会サービス部、土木部の3つの部を想定している。LCC自体、その能力強化の必要性を認めており、既存のストラクチャーを活用するうえで、ワークショップ等適切な方法を適宜行いながら、強化していくことが望まれる。また、LCC並びに関係省庁、世銀、Irish Aid等ドナー、CARE等NGO、そしてその他のstakeholdersとのネットワークの強化に資するような、ステ

アリングコミッティ、テクニカルコミッティのあり方を考えていく必要がある。

(8) 技術移転

地域コミュニティのイニシアティブに取り組んだ従来の援助が、必ずしも行政と地域コミュニティの連携の点に焦点をあててこなかったこともあり、住民参加型の開発事業に関する行政側の実施体制や経験は限られている。特に権限の委譲を受けて間もないルサカ市においてはその傾向が顕著である。以上を踏まえ、本調査においては、ルサカ市を中心とする行政側の能力向上に重点を置くものとし、その能力向上や組織強化のプランを策定するにとどまらず、調査の過程においても、住民参加型開発事業の計画策定や監理の手法をC/Pに移転するよう十分配慮することが肝要である。

設計・施工、修理等の技術的な技術のほか、アカウントやマネージメント、リーダーシップ、協調及び調整能力等、持続可能な開発のために、必要な技術を適切な手法で移転していくことが望まれる。

(9) 「参加型」とは

住民のプロジェクトへの参加形態は多様である。災害時の緊急援助に代表される物資やサービスを受け取るだけの受け身の立場や、技術をもたないが日雇い労働者として工事へ加わることを、プロジェクトへの参加とみなすことがないわけではない。プロジェクトへ住民の意見を反映させようと、計画策定の前にインタビュー等で、住民の声を聞く過程を設けることもあるであろう。しかしながら、住民の声を聞き、例えば水が最大のニーズだとして把握できたとしても、その対処法を住民を除外して策定するのであれば、給水設備の工事の一部を担うことがあるにせよ住民参加と考えることは難しい。また、その一方で、政府関連機関と関係が希薄な草の根活動を想定するものではない。関係者による相談、協議による計画策定、実施と考えたい。ザンビア大学のMukuka教授によれば、住民の主体性とプロジェクトの持続性には、強い相関関係があるとのことである。

また、参加型とよばれるアプローチにおいても、ワークショップをはじめ、何らかの拘束（労働も含む）に対して報酬を渡すもの、及び、そうでないものの2つがある。食糧難の状況改善のために始まったFood for Workでさえ、物質的な報酬がなければ、何も行わないという土壌をつくってしまい、その後の参加型開発を難しくしたという報告がある。一方、Kamangaコンパウンドでは、Irish Aid（住民に報酬を与えていない）が援助介入を終えたあとも、持続的に住民によって開発がなされている。今回の対象地区からのモデル地区選定においても、既に介入しているNGO等援助機関の姿勢（物質的な報酬の有無）を考慮することが肝要と思われる。

(10) コミュニティとしての協力の可能性

個々のコンパウンドにおいて状況は異なるものの、ニーズ、緊急度はいずれも高く、社会的文化的背景も大差がないとみるむきが多いと理解した。73といわれる部族がコンパウンド内には居住するが、部族間の争いは顕著でないといわれている。しかし、政治的複雑をはじめ、宗教等、住民がコミュニティとしてまとめ、住環境改善に協力が行えるか否かを考慮していく必要がある。

(11) 住民参加型調査

対象未計画居住区の社会経済分析は、LCCリサーチユニット主導により、本格調査開始前に一通り終了する予定である。ニーズ分析には、専門的な見地のほかに、住民へのインタビュー、Participatory Rural Appraisal (PRA)/ Participatory Learning Appraisal (PLA)やPCM等、参加型分析の手法が用いられると想定されるが、既存の情報を十分活用し、重複を避け、精度や内容を検討して行うことが必要である。住民を巻き込む形での現状・ニーズに関する情報収集は、往々にして住民の期待感を増大させることを念頭に置き、過度の期待を抱かせたり、意欲を喪失させたりすることがないように配慮する必要がある。

(12) ニーズ

住民のニーズと専門家が必要と思うもの間には、優先度においてギャップが生じる場合がある。例えば、ゴミは深刻な問題だと調査団は判断するが、住民からそれが聞かれなかった。住民のニーズのみを重視するのではなく、十分な情報提供や啓もう等によって住民と対話していくことも大切である。

(13) 評価

住民の意識ややる気を引き起こし、参加をより大きな度合いで促すために目に見える早い改善が有効ではあるが、成果を目に見えるもの触れるものに限らず、人々の意識や態度の変化としてとらえることも必要である。住民が住民代表組織に問題提示をするようになったり、より積極的に組織に参加したり、また、うまくいかないときに解決策を模索したりと、いろいろなレベル又は観点で変化は確認できると思われる。

一方で、何らかの変化は裨益者である住民が一番感じる場所である。また、事業に自分がかかわり、その評価を行うということで、オーナーシップ観を強くするといわれる。評価には、いろいろな精度があるが、住民による指標抽出、評価の包括が望まれる。

(14) 社会調査

慣習、伝統等社会背景を軽視しては、住民の参画を最大に引き出すことはできない。調査に支障を来すことが考えられる。冗談関係とよばれる擬似的な親族（いとこ）関係や教会組織、学校組織など既存の社会組織をうまく包括していきたい。また、水くみに従事するのは、女性と子供のみという現状をはじめ、ジェンダー配慮も必要である。

(15) 調査の活用

本調査は、住民参加による都市住環境改善事業のモデルを策定するものであり、その事業化が次段階の焦点となる。したがって、調査の段階から事業化の財源として想定される無償資金協力側と密接に調整しつつ、作業を進める必要がある。なお、事業化に対する先方の期待が強いため、パイロット事業を実施する際に、草の根無償との連携を図ることも有効と考えられる。

(16) その他

「循環型社会インフラ整備」の一環として、バイオ燃料、小規模浄水、小規模下水処理など、簡易かつレベルの高い適正技術の導入が行えるのではないかとと思われる。

上下水道・衛生・ゴミに関するマスタープラン（M/P）の必要性も高い。

2 - 2 - 2 本格調査の目的

ルサカ市の未計画居住区（現段階では、8地区）を対象に、住環境改善を図るため以下を行う。

- (1) 未計画居住区のアクション・エリア・プランの策定
- (2) 短期優先計画の策定
- (3) 行政のためのガイドラインの策定

開発が持続的なものであるために、(a) 財政等の制約要因を考慮した適正水準の社会インフラや、インパクト増大に不可分と考えられる代替社会サービスを考慮した住環境改善、(b) LCC並びにMLGHの行政能力強化、さらに、(c) 改善計画策定、実施、モニタリング、評価におけるstakeholdersの参画を最大限にするために、LCC並びに、住民、CBO、NGO等各stakeholdersのネットワーク強化に努めることとする。

調査目的に関する補足説明

- 1) 本調査においては「住環境改善」を、「住民が享受する社会サービスの質的及び量的な向上」と定義する。社会サービスの範囲は広く、安全な飲料水、雨期に使用できる道路、電気など物理的な施設を通じて供給されるものや、医療・公衆衛生、社会福祉、教育などの人的サービス、更には生活改善キャンペーンなどの情報や技術の伝達

などを含むものとする。なお、本調査においては対象とする社会サービスの範囲をあらかじめ設定せず、調査の進捗を踏まえ必要に応じて絞り込むものとする。

- 2) 本調査は手つかずの状態にある未計画居住区での社会サービスの向上を目的とし、財政的、技術的、社会的に実行可能な計画を策定するものであり、特に、厳しい財政的制約を踏まえ、地域コミュニティにおける資源動員に焦点をあわせる。具体的には、政府の部分的な支援を受け地域コミュニティが自らのイニシアティブと負担により社会サービスを持続的に改善することを促す制度的枠組みを確立するとともに、そのために必要となる地域コミュニティの組織化・活性化（エンパワーメント）及び地方行政機関の機能強化（キャパシティ・ビルディング）を図る方途を検討する。
- 3) 「アクション・エリア・プラン」は、世銀が別途策定する上位の都市計画（ストラクチャー・プラン）を踏まえ、個々の未計画居住区単位で作成される社会サービスの整備に関するM/Pと定義される。パイロット調査等を通じて実証されたルサカ市と地域コミュニティのコストシェアリングの枠組みに基づき、本調査が対象とする未計画居住区全体の整備計画を策定するとともに、行政上のガイドラインを作成する。なお、アクション・エリア・プランにおいて社会サービスの質とアクセスの水準を設定する際には、無秩序な都市化を助長しないよう村落地域との均衡を考慮するものとする。
- 4) 「短期整備計画」においては、アクション・エリア・プランにおいて選定された優先プロジェクト/プログラムについて、想定される資金ソースを念頭に具体的な事業化計画を策定する。

2 - 2 - 3 調査対象地域

本調査においてはChazanga、Chiboliya、Freedom、Kalikiliki、Linda、Mazyopa、N'gombe、Old Kanyamaの8か所の未計画居住区を対象とし、調査過程において必要に応じ見直すものとする。

2 - 2 - 4 調査業務の範囲

本調査は、1998年10月19日にザンビア側と署名、交換したS/W及びM/Mに基づき実施するものであり、コンサルタントは「2 - 2 - 5 調査業務の内容」に示す内容の調査を行うものとする。なお、S/Wの署名機関はMLGH及びMFEDであるが、本調査の実質的なC/PはLCCである。

2 - 2 - 5 調査業務の内容

本調査は次の3段階に分け、実施するものとし、第2、3フェーズの実施の可否及び範囲と内容は、第1フェーズの第1次現地調査の終了後、その結果を踏まえて改めて検討するものとする。

第1フェーズ：現状分析

((1) 国内準備作業～(3) 第1次国内作業まで)

調査対象未計画居住区(8地区)の住環境の現状、及び、ルサカ市並びに未計画居住区の体制を、ルサカ市全体の現状を踏まえて分析し、調査継続の有意性、社会サービス整備拡充計画方針を予備的に検討する。また、パイロット調査の実施手法(規模、内容、手法等)を検討し、その対象とする未計画居住区を選定する。

第2フェーズ：アクション・エリア・プランの策定

((4) 第2次現地作業～(5) 第2次国内作業まで)

選定された未計画居住区において詳細な調査(ベースライン調査)を行い、一定の基準で選定されたモデル地区においてパイロット調査を立案、実施する。その結果を評価したうえで、8か所の居住区全体の開発計画(アクション・エリア・プラン)、及び行政官が使用することを念頭に置いた実務的な住環境整備のためのガイドラインを作成する。

第3フェーズ：短期整備計画の策定

((6) 第3次現地作業～(9) 第4次国内作業まで)

アクション・エリア・プランにおいて選定された優先プロジェクト/プログラムについて、想定される資金ソースを念頭に具体的な事業化計画を策定する。

第1フェーズ：現状分析

(1) 国内準備作業

1) 関連資料・情報の収集・分析

事前調査団収集資料、関連資料、並びに住民参加型開発の事例についてレビュー・分析し、第1次現地調査での作業内容及び重点項目を把握する。現地において、追加収集する必要のあるものを抽出する。

2) 調査内容、手法、工程及び技術移転手法の予備的検討

本調査の目的を踏まえ、地方行政機能の強化及びコミュニティの組織化・活性化に関する調査及び技術移転の範囲・手法を検討する。また、現状分析、パイロット調査

の計画の策定や評価等の段階における地域住民の参加のあり方を検討する。なお、ルサカ市の研究部（リサーチ・ユニット）、Resident Development Committee（RDC）等既存の組織を最大限活用するよう留意する。

3) 着手報告書（案）の作成

調査（全フェーズ）の基本方針、調査方法、工程、調査団構成、担当分野（役割）、作業フロー等（以下、「実施方針」とよぶ）について記載する。なお、フェーズ2、3に関しては、暫定的なものとする。

(2) 第1次現地調査

1) 着手報告書の確定

着手報告書をザンビア側に対し提示し、協議を踏まえ必要に応じ修正する。また、関係するドナー及びNGOのコメントについても、必要と判断される場合にはザンビア側の了解を得たうえでレポートにしかるべく反映させる。

2) ルサカ市における社会サービスの現状分析

以下に例示する都市生活に不可欠な主要社会サービスについて、一般居住区及び未計画居住区、並びに、都市部と農村部の相对比较を踏まえ現状分析を行う。

対象とする社会サービスの範囲は現状分析の過程において見直すこととする。

対象となる社会サービスの事例

飲料水、医療・公衆衛生、教育（学校教育及びノンフォーマル教育）、道路、下水、固形廃棄物処理、生活改善指導（所得創出活動等）、電気、等

3) 対象未計画居住区の現状分析

本調査が対象とする8か所の未計画居住区の現状を、以下に示す諸点から分析する。

a) コミュニティの社会経済構造・状況

エスニシティ構成、人口静態・動態、就業・所得状況、土地所有（入会地・共有地の概念を含む）、性差、文化・慣習、政党の活動、等

b) 社会サービス整備状況

需要、アクセスと質、制度・行政組織、住民組織、ドナー・NGO等の援助活動、等

4) 対象未計画居住区における社会サービス内容・水準の設定

前項2)及び3)の分析結果に基づき、未計画居住区における財政、技術、制度、文化・宗教等の各側面から妥当なサービス内容・水準を検討し、その充足に係る制約要因を抽出する。サービス内容・水準の設定にあたっては、未計画居住区が農村人口

の流入の場となっている現状を踏まえ、過度の都市化を助長せずにシビルミニマムを充足するとの観点に特に留意する。

5) 対象未計画居住区における社会サービスに対する需要予測

2)～4)までの作業結果及び以下の留意事項を踏まえ、対象未計画居住区の中期的な社会経済フレームを設定したうえで(目標年次2010年)、目標年次における主要な社会サービスの需要を推計する。また、同様にそれらの整備に関する公的固定資本形成及び公的サービスの規模を推計し、需要と供給の乖離を分析する。

a) 社会経済フレームの設定にあたっては世銀の援助で進められているルサカ市の都市計画策定作業と緊密に調整する。

b) 社会サービスの供給面の分析については、ドナー、NGOによる援助事業の趨勢をヒアリング等により把握し、的確に反映させる。

6) 住民参加型開発事業の現状分析と有用性及び基本方針の検討

受益者たる地域コミュニティと政府のコストシェアリングにより実施されている既往の開発事業の実施状況を以下の諸点に留意しつつ分析する。そのうえで、ルサカ市未計画居住区において導入し得る住民参加型開発事業の基本的コンセプトを検討し、具体的な事業のモデル案を作成する。必要に応じて現地再委託により作業を行う。

a) 分析対象とする事業は、ルサカ市未計画居住区における事業を中心としつつも、同国における関連事業を幅広く対象とする。

b) 既往事業の分析については、ルサカ市の行政能力、受益者負担能力、援助事業の制度的枠組みなどの様々な要素を分析し、制約要因と促進要因(参加型事業の成功要因)を論理的に導くこととする。

c) NGOやドナーが支援する既往事業には、コミュニティの内部で事業が完結し、行政側と接点(インターフェイス)がほとんど存在しないものも多い。本調査の目的の1つが地方行政と地域コミュニティの連携の枠組みの構築にあることから、これら既往事例を踏まえ、地域行政とコミュニティの関係のあり方を検討する。

d) 地域コミュニティの組織化・活性化は、単に政府が賄いきれない社会サービスの充足や効果的な維持管理のための手段にはとどまらない。同国における従来の参加型開発事業は、ともすると特定インフラ案件の維持管理組織の構築など個別事業・分野単位で完結しており、住民組織の持続性と発展性に乏しい。この点を踏まえ、基本コンセプト及びモデル案の作成にあたり、分野・事業横断的に社会サービスの整備に取り組み得る住民組織を検討する。

7) 対象未計画居住区における社会サービスの整備に係る基本方針の策定

前頁5)及び6)の検討結果を踏まえ、対象未計画居住区における社会サービスの

整備に関する基本方針を次の点に留意しつつ取りまとめる。

- a) 社会サービスの整備に関する行政と地域コミュニティの役割分担
- b) 地域住民の負担範囲に関する行政の関与（インターベンション）のあり方
- c) 前項を行うための行政の機能強化の方策
- d) 地域コミュニティの組織化・活性化の方策

とりわけ、地域コミュニティが主体的に取り組む社会サービス整備活動における、行政のインターベンションのあり方は本調査の焦点である。ここで、行政のインターベンションとは、ある社会サービスの整備を地域コミュニティが自らの負担により行うにあたり、当該コミュニティを組織化・活性化したり、地域コミュニティにおいて負担し得ない部分を補うことなどにより、その社会サービスの整備を促進することを目的に行われる行政側の様々な活動と定義される。行政のインターベンションのオプションとしては次に例示するものが考えられる。5) 及び6) の検討結果を踏まえ、同市未計画居住区の社会サービスの改善に効果を有し、持続的に実施可能なオプションを検討するものとする。

なお、調査団はインターベンションの様々なオプションを第2フェーズのパイロット調査において現地再委託調査により試行し、その有効性を検証する。ただし、以下に例示するインターベンションのうち、補助金等の金銭の交付は、現地再委託調査の枠組みにおいては対応し得ない。よって、資金確保の方法を検討することとする。

行政によるインターベンションのオプションの事例

整備した施設の管理運營業務の委託
補助金・助成金の交付 / 資材の現物供与
有償の技術サービスの提供（医療サービス等）
無償の技術サービスの提供（公衆衛生、栄養改善指導等）
技術研修、リーダーシップ研修等の実施
情報提供（啓もう普及活動）

8) パイロット調査の実施方針の検討

前項7) の基本方針を具体化、検証するために第2フェーズにおいて実施するパイロット調査のスコープ（目的、内容、手法、規模、工程等）を、ザンビア側の実施体制及び現地再委託先の能力等を踏まえて検討する。

9) パイロット調査を実施する未計画居住区の選定基準の作成

第2フェーズにおいてパイロット調査を行う未計画居住区の選定基準を、LCC及びMLGHとの協議を踏まえ作成する。

10) 第2、3フェーズの実施方針の予備的検討

着手報告書の第2、3フェーズの実施方針・計画を予備的に検討する。

11) 第2、3フェーズの実施計画検討資料の作成

国内準備作業並びに第1次現地調査の結果とともに、未計画居住区選定のための基準や理由等を包括した資料を作成する。

(3) 第1次国内作業

1) 第2、3フェーズの実施計画の検討

第1フェーズの実施結果を踏まえて、事業規模をJICAとの協議を基に決定したうえで、具体的な実施計画を策定する。また、第3フェーズの実施計画を再検討する。

2) パイロット調査の対象未計画居住区の選定

(2)9)において設定した選定基準に基づき、パイロット調査を実施する未計画居住区を3か所選定する。また、パイロット調査の1件当たりの規模やキャッチメント・エリア(パイロット調査の活動が及ぶ範囲)を考慮のうえ、3か所の未計画居住区においてパイロット調査を実施する地区数を設定する。対象地区数の設定は、未計画居住区全体に適用するモデルを効率的に開発するうえで必要な最少限度の数とする。なお、具体的な対象地区は第2フェーズのベースライン調査により決定する。

3) 中間報告書1の作成

国内準備作業並びに第1次現地調査の結果とともに、未計画居住区選定のための基準や理由、及び、1)及び2)の検討結果を中間報告書1として作成する。

第2フェーズ：アクション・エリア・プランの策定

(4) 第2次現地作業

1) モデル未計画居住区におけるベースライン調査

項目(3)2)で選定された3か所の未計画居住区(以下「モデル未計画居住区」とよぶ)について、現状を詳細に把握するためにベースライン調査を実施する。既に項目(2)3)において実施済みの未計画居住区の現況調査の結果を活用し、調査の重複を避ける。

また、ベースライン調査の結果はパイロット調査終了後に、その効果を測定するための比較指標として活用されるため、調査項目の設定やデータを集計する地区単位の設定にあたり、パイロット調査の前後での変化を的確に比較し得るよう十分留意する。例えば、調査項目については、地域住民の意識の変化など定性的なデータを調査対象に加えることとする。

2) モデル未計画居住区の地形図の作成

3か所のモデル未計画居住区の地形図の作成の要否、縮尺、仕様を第1フェーズの結果を踏まえ検討する。作成する場合には現地再委託により行う。

3) パイロット調査実施対象地区の選定

ベースライン調査の結果に基づき、パイロット調査を実施する地区（以下「モデル地区」とよぶ）を、項目（3）2）において設定した数の範囲内で選定する。

4) パイロット調査の実施計画の策定

5) パイロット調査の実施・モニタリング

6) パイロット調査の評価

項目（2）8）において検討した実施方針に基づき、各モデル地区単位でパイロット調査の内容を以下の点に留意しつつ検討し、実施計画を策定したうえで実施し、その結果を評価分析する。

留意点

ア 様々なモデルの実効性を検証し得るよう、各パイロット調査を構成する変数*が多様なものとなるよう留意する。

*対象分野（社会サービス）、政府のインターベンションのオプション、規模（インターベンションの事業規模、対象人口）等

イ パイロット調査の一環で実施される各種研修や施設の整備等は、現地再委託により行う。

パイロット調査の参考骨子 / 工程案 *

* 以下の骨子 / 工程案は、あくまで参考である。

ア 準備段階

調査団は、改めて合意した実施方針に基づき、パイロット調査の枠組みを設定し、各モデル地区においてパイロット調査のオリエンテーションと地域コミュニティの組織化・活性化を目的として、ワークショップを行う。また、各モデル地区の代表者を対象にリーダーシップ研修を行う。併せてLCCの行政官に対しても同様のオリエンテーションと研修を行う。

イ 計画段階

（3）1）を踏まえ、各モデル地区のパイロット調査のスコープ（対象事業の分野、内容等）、工程を、原則的に地域コミュニティのニーズとイニシアティブに基づき決定する。これは、受益者たる地域コミュニティにイニシアティブと負担を求めつつ、社会サービスの整備を進めるための制度的枠組みの確立を目的とす

る本調査の趣旨を踏まえたものである。なお、地域コミュニティのオーナーシップ意識を損なわない範囲内において、調査団が計画策定作業を支援する。

LCCは、地域コミュニティが自ら取りまとめた計画案と行政側の支援に対する申請に基づき、地域コミュニティと十分にコミュニケーションをとりながら、調査団の支援を受け、適切なインターベンションの内容を検討し、実施案として取りまとめる。

ウ 実施段階

地域コミュニティのイニシアティブと負担に応じ、LCCが策定したインターベンションを調査団が現地再委託により実施する。飲料水や道路の整備のような施設整備に際して必要となる自然条件調査はインターベンションの一環として実施する。パイロット調査の円滑な進行を担保するために、調査団において的確にモニタリングを行う。

エ 評価段階

個々のパイロット調査の実施状況を多角的に分析するとともに、その地域コミュニティに対する様々なインパクトを測定するために、当該モデル地区においてベースライン調査の調査項目を改めて調査する。また、現地再委託による評価も分析する。

7) 未計画居住区の社会サービス整備に関する基本方針の見直し

前項(6)の結果に基づき、項目(2)7)で検討した未計画居住区における社会サービス整備に関する基本方針を見直す。

8) 進捗報告書の作成

第2フェーズ1)~7)までを包括する進捗報告書を作成する。

9) 未計画居住区の社会サービス整備に関するガイドラインの作成

7)において見直した基本方針を、ザンビア側と緊密に協議しつつ、また必要に応じ関係援助機関及びNGOの意見を反映しつつ、具体的な政策ガイドラインとして取りまとめる。

10) 未計画居住区の社会サービス整備に関するアクション・エリア・プランの策定

7)及び8)を踏まえ、未計画居住区8か所の各々について、主要な社会サービスの整備に関するアクション・エリア・プラン(M/P)を目標年次を2010年として策定する。同計画は暫定的に以下の項目を含むものとするが、第1フェーズの実施結果に基づき、改めて再検討する。

- a 社会サービス整備計画
- b 行政能力強化計画（参加型整備事業の導入に関する制度・組織の整備を含む）
- c 概算事業費
- d 経済分析
- e 初期環境調査（I E E）
- f 事業実施計画・短期整備計画対象案件の選定

同計画の策定にあたっては次の点に留意することとする。

- a) アクション・エリア・プランは基本的に社会サービス整備のための地域コミュニティの活動に対するLCCのインターベンション事業の枠組みを示すものであり、具体的なアウトプットはプログラム案件が主体となる（助成事業や技術サービスは「プログラム」として位置づける）。
- b) 前項にかかわらず、基幹的インフラとしてLCC又は国が直接整備すべきプロジェクト案件については、財源の制約を考慮しつつ、必要不可欠なものに絞り込み、計画を策定する。
- c) 8)において検討したガイドラインに基づき制度・組織面の改革案をまとめ、以上のような財政支出を伴うプログラム/プロジェクトと一体のパッケージとして提案する。

11) 技術移転セミナー（1）の実施

パイロット調査の評価結果、ガイドライン及びエリア・アクション・プランを、広くザンビア側関係者に周知するとともに、これらに対する多様なコメントを聴取することを目的として技術移転セミナーを実施する。

（5）第2次国内作業

1) 短期整備計画対象案件の選定

客観的な選定基準を設定したうえで、アクション・エリア・プランから優先的に取り組むべき短期整備計画対象案件を選定する。

2) 短期整備計画実施方針の検討

想定される具体化の形態を念頭に置き、具体化段階の関係部局との協議により実現のために必要とされる計画内容及び精度等を検討したうえで、短期整備計画の策定方針を作成する。

なお、具体化の形態としては、ザンビア側の自己資金とともに海外からの援助として、一般無償資金協力、無償資金協力見返り資金等の我が国の無償資金協力のほか、我が国の技術協力（開発福祉支援事業、専門家派遣、青年海外協力隊等）や国際機関

の融資などを想定する。これらのオプションのいずれが妥当かは、対象となるプログラム/プロジェクトにより異なるものと考えられ、きめ細かい対応が必要となることから*、パイロット調査の実施時及び第2次国内作業において十分検討する。

*例えば、1つのインターベンション・プログラムの実施に、助成資金は国際機関、助成資材は我が国資金協力、技術指導は我が国技術協力、プログラム全体のマネージメントは自己資金等の複合的なパッケージも想定される。

3) 中間報告書2の作成

第2次現地調査及び第2次国内作業の結果を中間報告書2として取りまとめる。

第3フェーズ：短期整備計画の策定

(6) 第3次現地作業

1) 未計画居住区全体の社会サービスの整備に関する短期整備計画の策定

項目(4)10)において選定された優先案件について以下の項目を含む短期整備計画を策定する。自然条件調査、設計、積算等の範囲・精度については、第1フェーズ終了後の見直し時に改めて検討するものとする。

- a) 自然条件調査(土質・地質調査、測量、物理探査等)
- b) 整備計画の策定(必要に応じて概略設計を含む)
- c) 事業費積算
- d) 経済・財務分析
- e) 環境影響評価(EIA)
- f) 事業実施計画

2) 行政側及び地域コミュニティ側のマニュアル案の作成

未計画居住区における社会サービスの整備について、地域コミュニティのイニシアティブを適切に引き出しつつ社会サービスの整備を進めていくために、ガイドライン及びアクション・エリア・プランに基づき、LCCの担当者及びコミュニティ・リーダー(RDC所属者等)のための実務的なマニュアルを作成する。

(7) 第3次国内作業

- 1) 総合提言
- 2) 最終報告書案の作成

(8) 第4次現地調査

- 1) 最終報告書案の説明、協議

2) 技術移転セミナー(2)の実施

項目(6)2)で作成したマニュアルに基づき、LCC職員及びコミュニティ・リーダーを対象として研修プログラムを試行する。なお、短期整備計画の具体化の目途が得られている場合には、同計画の実施促進の観点から研修計画を設定する。

本セミナーの結果を踏まえ、マニュアルを適宜修正する。

(9) 第4次国内作業

1) 最終報告書の作成

最終報告書案に対するザンビア側のコメントに基づき適宜修正し、最終報告書を作成する。

2-2-6 調査報告書

次の成果品を作成する。記載事項及び部数は以下のとおりとする(詳細な記載事項は前項「2-2-5 調査業務の内容」を参照)。

(1) 調査報告書

1) 着手報告書

ア) 記載事項: 基本方針、調査方法、作業工程、要因計画等

イ) 部数: 英文30部(うち先方政府へ20部)

2) 中間報告書1

ア) 記載事項: 第1次現地調査成果に国内作業の成果を加えたもの等

イ) 提出時期: 第1次国内作業終了時

ウ) 部数: 英文30部(うち先方政府へ20部)

3) 進捗報告書

ア) 記載事項: 第2次現地作業の(4)1)~7)等

イ) 提出時期: 第2次現地調査(4)7)終了時

ウ) 部数: 英文30部(うち先方政府へ20部)

4) 中間報告書2

ア) 記載事項: 第2次現地調査の成果等

イ) 提出時期: 第2次現地調査終了時

ウ) 部数: 英文30部(うち先方政府へ20部)

5) 最終報告書案

ア) 記載事項: 調査の全成果等

イ) 提出時期: 第3次国内作業終了時

ウ) 部 数：英文30部（うち先方政府へ20部）

6) 最終報告書

ア) 記載事項：調査の全成果等

イ) 提出時期：第4次国内作業終了時

ウ) 部 数：メインレポート 英文75部（うち先方政府へ60部）
 サマリー 英文75部（うち先方政府へ60部）
 和文要約 和文15部

(2) 技術移転関連報告書

本調査はルサカ市未計画居住区において持続的に適用し得る住民参加型開発事業を実証的に策定するものであり、C/Pをはじめとするザンビア側関係者との共同作業としての策定過程を重視する。共同作業として広く関係者の間で情報と知見を共有しつつ調査を進めていくために、パイロット調査の実施方針の検討やベースライン調査の結果の分析等の調査の節目において「ワーキングペーパー」を作成する。

なお、ザンビア側のオーナーシップを十分担保するとの観点から、可能な範囲内においてワーキングペーパーはザンビア側関係者（C/Pに限らない）と共同で作成することとする。

2-2-7 調査工程のモデル案

	平成10年度					平成11年度												平成12年度											
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
						フェーズ1				フェーズ2								フェーズ3											
						今回実施計画分																							
現地調査						■ 第1次現地調査				■ 第2次現地調査(1)				■ 第2次現地調査(2)				■ 第3次現地調査				■ 第4次現地調査							
国内作業						□ 国内準備作業				□ 第1次国内作業				□ 第2次国内作業				□ 第3次国内作業				□ 第4次国内作業							
						△				△				△				△				△							
						IC/R				IT/R1				PR/R				IT/R2				DF/R	F/R						

【凡 例】

- 現地作業
- 国内作業
- IC/R：着手報告書
- P/R：進捗報告書
- IT/R：中間報告書
- DF/R：最終報告書案
- F/R：最終報告書

2 - 2 - 8 業務量の目途

(1) 業務量の目途

単位：人月業務量（M / M）

	現地	国内	合計
第1年次	14.0	1.5	15.5
第2年次	13.0	1.0	14.0
第3年次	22.5	3.0	25.5
総計	49.5	5.5	55.0

(2) 調査分野

本調査には以下の分野を担当する団員を参加させることを基本とする。

総括 / コミュニティ開発 / 制度・組織

都市計画

財務経済分析 / 事業経営 / 社会経済フレーム

住民参加型開発 / 社会調査

給水施設計画・設計

生活関連インフラ整備計画（道路、排水等）

都市衛生 / 環境

生活改善活動