

タンザニア連合共和国
首相府地方自治庁

タンザニア連合共和国
地方自治体参加型計画策定プロセス
改善計画調査

最終報告書
(要約)

平成 20 年 3 月
(2008 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

財団法人 国際開発センター

タンザニア連合共和国
首相府地方自治庁

タンザニア連合共和国
地方自治体参加型計画策定プロセス
改善計画調査

最終報告書
(要約)

平成 20 年 3 月
(2008 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

財団法人 国際開発センター

外貨交換レート

(2008年3月のJICA交換レートによる)

1 タンザニア・シリング=0.092 円

1 アメリカ・ドル=106.18 円

序 文

日本国政府はタンザニア連合共和国政府の要請に基づき、同国地方分権化を促進するための地方自治体参加型計画策定に対する支援を決定し、独立行政法人国際協力機構がこの協力を実施いたしました。

当機構は、平成 18 年 6 月から平成 20 年 3 月までの間、財団法人国際開発センターの藍澤淑雄氏を団長とする調査団を現地に派遣しました。調査団はタンザニア連合共和国政府関係者と協議を行うとともに、現地調査を実施し、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書がタンザニア連合共和国の地方分権化を通じた市民へのサービス提供向上に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 20 年 3 月

独立行政法人国際協力機構

理事 橋本 栄治

目 次

写真集

地図

1. 調査の概要	1
1.1 調査の背景	1
1.2 調査の概要	1
1.3 調査の流れ	2
1.4 調査の対象地域	2
2. タンザニアの計画・予算システムの現況	4
2.1 はじめに	4
2.2 計画・予算作成手順の概要	4
2.3 計画策定システム	5
2.4 予算システム	6
2.5 まとめ	11
3. O&D 展開段階にかかる現状	13
3.1 O&D 展開段階にかかる現状把握調査の概要	13
3.2 フィールド調査で明らかになった点	13
3.3 まとめ	14
4. O&D 展開後段階の現状	15
4.1 O&D 展開後段階における現状把握調査	15
4.2 フィールド調査で明らかになった点	15
4.3 留意点	16
5. O&D 改善の仮提言	18
5.1 主な課題	18
5.2 仮提言	18
6. O&D 展開段階改善のための実証調査	20
6.1 実証調査の概要	20
6.2 調査結果	21
6.3 最終提言に向けての留意点	23
7. レビュー・バックストップ (R&B) の実証調査	25
7.1 R&B 実証調査の概要	25
7.2 実証調査の結果	25
7.3 仮提言修正に向けて	27
8. O&D 計画策定プロセスの改善に向けた提言	29
8.1 O&D 計画策定プロセスがもたらす価値	29
8.2 O&D 計画策定プロセス改善に向けた提言	30

略語表

ARW	Awareness Raising Workshop	啓発セミナー
ASDP	Agricultural Sector Development Programme	農業セクター開発計画
CBG	Capacity Building Grant	キャパシティ開発交付金
CC	City Council	大市自治体
CCHP	Comprehensive Community Health Plan	自治体包括的保健計画
CDG	Capital Development Grant	資本形成交付金
CMT	Council Management Team	自治体マネージメント・チーム
CPP	Community Planning Process	コミュニティ計画プロセス
CRP	Community Resource Person	コミュニティ・リソース・パーソン
DADG	District Agricultural Development Grant	県農業開発交付金
DADP	District Agricultural Development Plan	県農業開発計画
D by D	Decentralization by Devolution	地方分権化
DC	District Council	県自治体
DF	District Facilitator	県ファシリテータ
DFT	District Facilitators Training	県ファシリテータ研修
DP	Development Partner	開発パートナー
DPP	Department of Policy and Planning	政策・計画局
FY	Fiscal Year	会計年度
GOT	Government of Tanzania	タンザニア政府
HSBF	Health Sector Basket Fund	保健セクター・バスケット基金
IDCJ	International Development Center of Japan	財団法人 国際開発センター
IPF	Indicative Planning Figure	暫定計画額
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人 国際協力機構
LGA	Local Government Authority	自治体
LGCDG	Local Government Capital Development Grant	地方政府一括開発交付金制度
MC	Municipal Council	市自治体
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
MoF	Ministry of Finance	財務省
MoH	Ministry of Health	保健省
MPEE	Ministry of Planning, Economy and Empowerment	計画・経済・エンパワメント省
MKUKUTA	Maadhimisho ya miaka Kukuza Uchumi na Kuondoa Umasikini Tanzania	成長と貧困削減のための国家戦略、第2次貧困削減戦略書
NF	National Facilitator	ナショナル・ファシリテータ
PEDP	Primary Education Development Plan	初等教育開発計画
PM&E	Participatory Monitoring and Evaluation	参加型モニタリング・評価
PMO-RALG	Prime Minister's Office - Regional Administration and Local Government	首相府地方自治庁
PO	President's Office	大統領府
R&B	Review and Backstop	レビュー・バックストップ
TASAF	Tanzania Social Action Fund	タンザニア社会行動基金
TC	Town Council	小市自治体
TDV2025	Tanzania Development Vision 2025	タンザニア開発ビジョン 2025
UDEM	Urban Development and Environment Management Grant	都市開発環境管理交付金
VC	Village Council	村議会議長
VEO	Village Executive Officer	村行政官
VPO	Vice President Office	副大統領府
WDC	Ward Development Committee	郡開発委員会
WEO	Ward Executive Officer	郡行政長
WEC	Ward Education Coordinator	郡教育官
WF	Ward Facilitator	郡ファシリテータ
WFT	Ward Facilitators Training	郡ファシリテータ研修

写真集

O&OD 展開段階に係る現状把握調査



モンドウリ県: 郡ファシリテータがコミュニティ計画策定プロセスのファシリテーションをしている様子 (2006年9月)。



モンドウリ県: 村行政官が、村集会で最終承認を得るため、コミュニティ計画の内容を発表している様子 (2006年9月)。

O&OD 展開後段階における現状把握調査



バガモヨ県: コミュニティ住民が、2002年のO&OD 展開時に作成した村の地図を、フォーカス・グループ・インタビューの参加者に見せている様子。(2006年7月)



バガモヨ県: コミュニティ住民が、フォーカス・グループ・インタビューにて、O&OD 展開後の村の状況について話し合っている様子 (2006年7月)。

O&OD 展開段階改善のための実証調査



パンガニ県: 県ファシリテータ研修で、参加者がグループディスカッションをしている様子。(2007年5月)



パンガニ県: コミュニティ住民が、コミュニティ計画プロセスの2日目に、伝統的な村の踊りを披露しながら、啓発活動を行っている様子。(2007年5月)

レビュー・バックストップ (R&B) の実証調査



バガモヨ県: 住民のコメントを求めるために、コミュニティ計画素案が掲示板で公表されている様子 (2007年2月)。



バガモヨ県: 実証調査対象の12村それぞれで(写真はブユニ村)、コミュニティ計画見直しプロセスの2日目に村集会を開催した(2007年2月)。

ステークホルダー・ワークショップ



ダルエスサラーム: 地方自治庁 O&OD 調整官のムルピロ氏が、ステークホルダー・ワークショップ(2007年9月18日に開催)でファシリテーションをしている様子。同ワークショップは、調査結果(案)について広く意見を求めるために開催した。自治体、中央省庁、ドナー、NGO などから多くの参加者を得た。



ダルエスサラーム: 地方自治庁と調査団が協働しながら作成した提言(案)について、参加者が議論を繰り広げている様子。

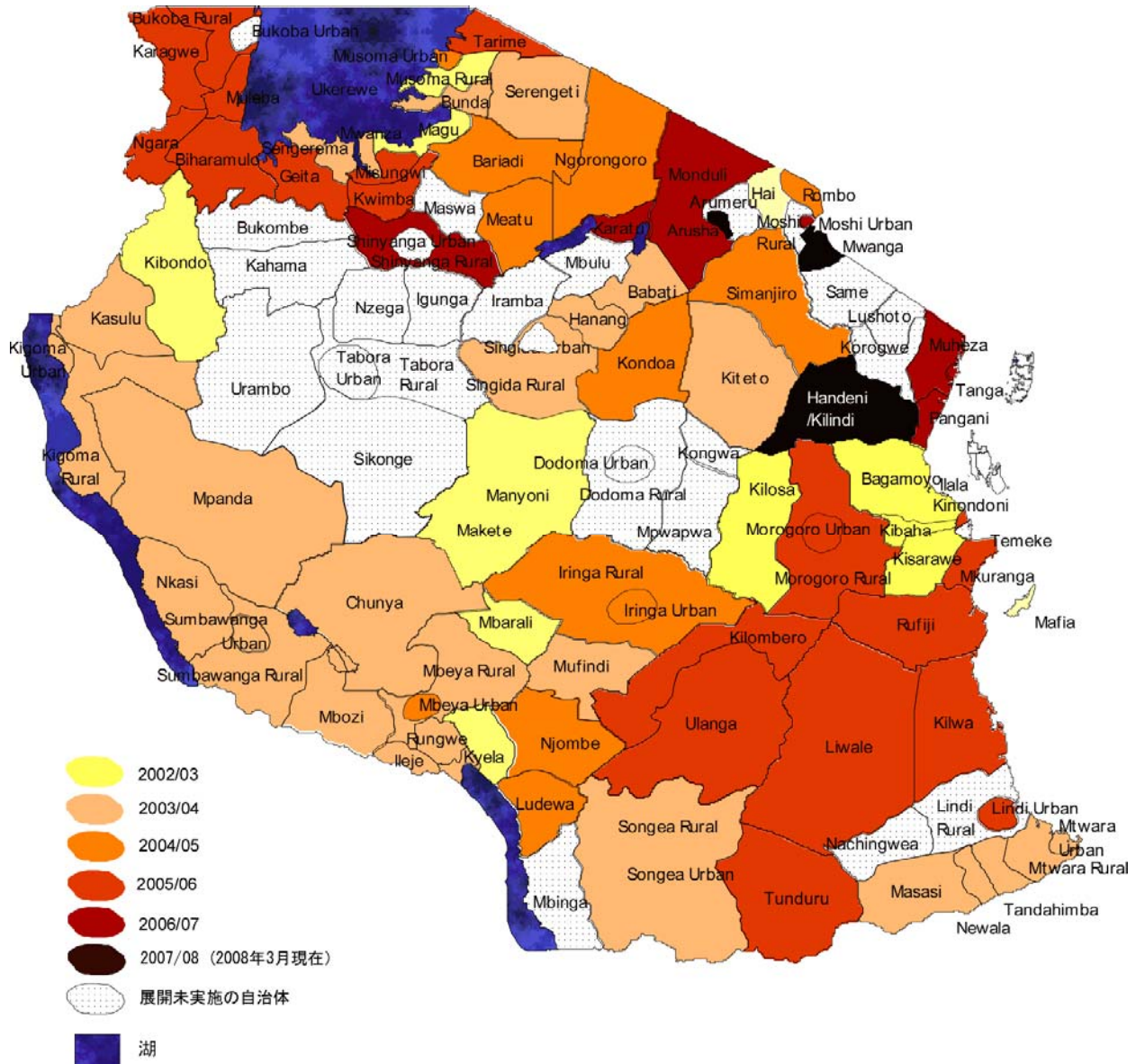
最終セミナー



ダルエスサラーム: 地方自治庁地方行政局のニンピ局長が、最終セミナーの開会の挨拶を述べている様子。プロティアホテルにて、2008年2月21日に開催され、中央政府、自治体、ドナー、NGO からそれぞれの代表者が招待された。



ドドマ: 地方自治庁 O&OD 調整官のムルピロ氏が、「O&OD とは何か」の発表をしている様子。ドドマにおける最終セミナーは、ニュー・ドドマ・ホテルにて、2008年2月25日に開催された。自治体、政府管轄の研修所などから多くの参加者を得た。



地図 1 : O&OD 展開の進捗状況 (2008年3月現在)

1. 調査の概要

1.1 調査の背景

タンザニア政府は、地方分権化（Decentralization by Devolution: D by D）の流れに沿って、技術面、財政面、制度面における行政機能の最適化を図ってきた。O&OD（Opportunities and Obstacles to Development）手法は、こうした流れと並行して開発された住民参加型計画策定手法である。2002年から全国の自治体を対象として展開が始まり、これまでに132の自治体うち103で展開された¹。O&ODは、コミュニティの潜在的な可能性を引き出しながら、住民の生活を改善していくためのボトム・アップによる住民参加型計画策定手法である。タンザニアの行政機構に組み込まれながら、全国規模で展開されているというところにその独自性を見ることができ、コミュニティの自律性の涵養ならびにコミュニティ計画の自治体計画への反映を促す意味で、その役割が期待されている。しかし一方で、手法上の改善点に加え、策定された計画が十分に活用されていない状況など、特に計画策定後における問題が残されている。

1.2 調査の概要

調査の目的は、O&OD 展開段階および展開後段階の現状把握調査および実証調査を基に、O&OD 計画策定プロセスに関する包括的かつ具体的な改善提言をまとめることである。

調査範囲は O&OD 展開時と展開後の 2 段階である。O&OD 展開段階は、O&OD 計画策定手法を用いるプロセスで、1) 郡選出の議員および自治体マネジメント・チーム（Council Management Team: CMT）を対象とした啓発セミナー（Awareness Raising Workshop）、2) 自治体および自治体の出先機関である郡（Ward）職員の能力強化を目的としたファシリテータ研修（District Facilitators Training と Ward Facilitators Training）、3) 自治体・郡職員のファシリテーションによるコミュニティ計画（村・郡計画）策定プロセス（Community Planning Process）、4) コミュニティ計画の自治体計画への統合を含む。

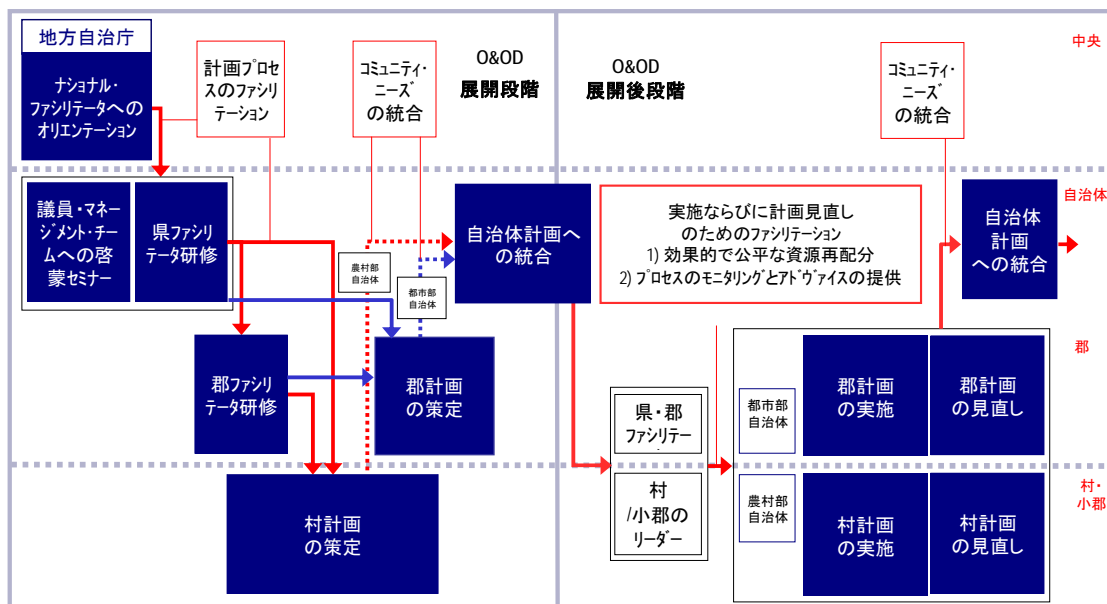


図 1.1 : O&OD 展開段階と O&OD 展開後段階

¹ 本要約では「Roll-out」、すなわち O&OD 参加型計画手法を自治体に導入するプロセスのことを「展開」と表現する。

レビュー・バックストップ（R&B）とも呼ばれる O&OD 展開後段階は、1) コミュニティ主体のコミュニティ計画の実施、レビュー、モニタリング評価（M&E）、2) 自治体・郡職員、コミュニティ・リーダーによるコミュニティ活動の支援、3) コミュニティ計画の自治体計画への統合を含む継続的なプロセスを指す。

O&OD 展開段階に関しては O&OD 展開の現状から問題点を特定したうえで改善案を提案し、O&OD 展開後段階に関しては現状分析に基づき R&B 体制構築に向けた方策を提示した。

1.3 調査の流れ

本調査は、2006 年 6 月から 2008 年 3 月までの間に実施され、図 1.2 の通り 5 つのタスクで構成された。タスク 1、2 の現状把握調査を基に、タスク 3 では O&OD 計画策定プロセス改善に向けた仮提言を作成し、タスク 4 ではその仮提言の実証活動を行い、タスク 1 からタスク 4 までの結果は最終的にタスク 5 で最終提言とアクションプランに反映された。

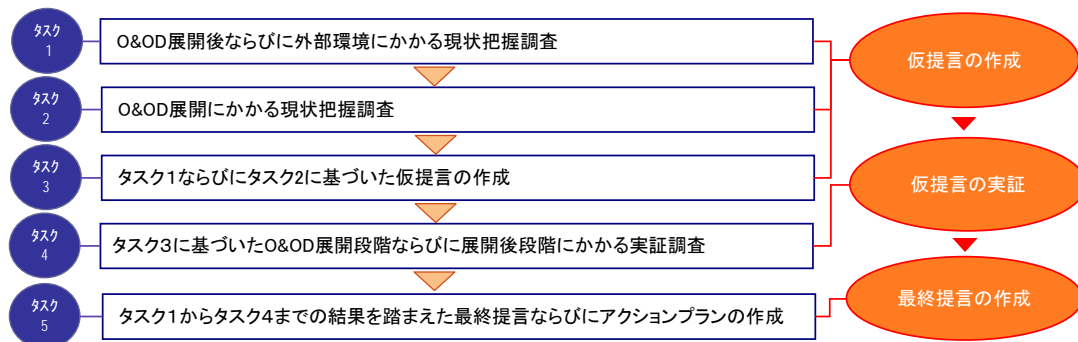


図 1.2 : 調査の流れ

1.4 調査の対象地域

本調査は、O&OD 手法の改善に向けた提言をまとめることを第一義的な目的とするため、タンザニア国全体を視野に入れた。

タスク 1、2 の現状把握調査、タスク 4 の実証調査については、それぞれの目的に見合った自治体をサンプルとして選定した（3 章、4 章、6 章、7 章参照）。

また、現状把握調査および実証活動と並行し、本調査はタスク 2、4、5 の活動の一部として O&OD 展開を財政的に支援した。展開支援の対象自治体はタンザニア政府と日本政府との合意に基づき、表 1.1 に記したタンガ州、アルーシャ州、キリマンジャロ州から選定した。

なお、タスク 2 と 4 で選定された自治体は同時に調査の対象ともなった。タスク 2 で選定された自治体は O&OD 展開段階の現状把握調査の対象となり、タスク 4 で選定された自治体は O&OD 展開段階の改善に向けた仮提言の実証活動の対象となった。すなわち、タスク 2 と 4 では、対象とする自治体で財政的な支援をしながら、同時にその財政支援のもと実施される O&OD 展開プロセスを観察し調査の結果を導き出すという方法をとった。タスク 5 で選定された自治体については、最終提言を基にした O&OD 展開段階の改善プロセスを普及する対象とした。

表 1.1 : O&OD 展開資金支援の選定対象州および自治体

州	自治体
タンガ州	ルシヨト県、コログエ県、コログエ小市、ムヘザ県、タンガ大市、パンガニ県、ハンデニ県、キリンディ県、ムキンガ県
アルーシャ州	モンドゥリ県、ロンギド県、アルメル県、メルー県、アルーシャ市、カラツ県
キリマンジャロ州	ムワンガ県、サメ県、モシ市、モシ県

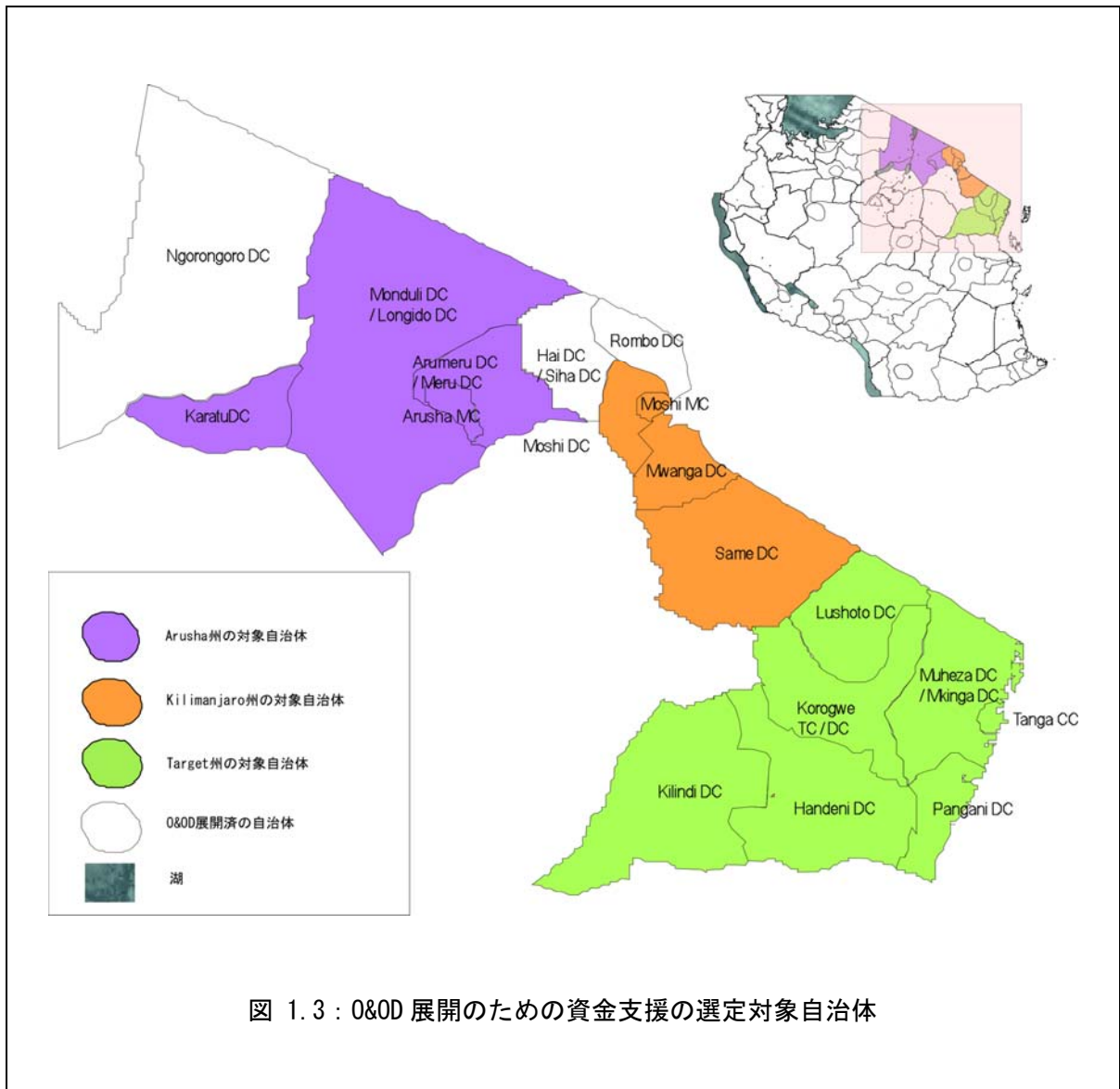


図 1.3 : O&OD 展開のための資金支援の選定対象自治体

2. タンザニアの計画・予算システムの現況

2.1 はじめに

地方分権化の進展により、中央政府から自治体への予算交付配分にも変化が見られる。例えば、業績評価や配分式（フォーミュラ）による予算設定と配分などがその典型である。中でも、セクターにとらわれず各自治体がその予算用途を特定できる「地方政府一括開発交付金制度（Local Government Capital Development Grant System: LGCDG）」の導入は自治体の計画策定、実施における裁量権を拡大するという意味で、特筆すべき変化といえる。

また LGCDG の中でも資本形成交付金（CDG）はその予算の 50%、キャパシティ開発交付金（CBG）はその予算の 40% をコミュニティ・レベルの活動に割り当てるといった特徴も併せ持っている。このような制度の導入を受け、セクターを超えたコミュニティ・ニーズとその優先順位を明らかにする O&OD 計画策定プロセスの役割の重要性も増してきているといえる。例えば、O&OD 手法を用いて作成されたコミュニティ計画は、CDG をコミュニティに配分する際の確固としたベースとなりうる。

以上のような状況の中、本章では、LGCDG のみならず、他セクターを含めた自治体における計画・予算策定システムの現況について概観し、どのように O&OD がこれら過渡期の各種システムと調和することが可能か検討する。

2.2 計画・予算作成手順の概要

タンザニアの計画・予算サイクルは国家計画・予算ガイドライン策定に始まる。ガイドラインには前年度の業績レビュー、各セクター政策の概要、MKUKUTA（成長と貧困削減のための国家戦略、第 2 次貧困削減戦略書）およびタンザニア開発ビジョン 2025（TDV2025）に基づく優先分野が記載されている。

ガイドラインは財務省（MOF）、計画・経済・エンパワメント省（MPPE）および地方自治庁（PMO-RALG）の参加のもと作成される。この計画・予算ガイドラインに加え、地方自治庁は、各自治体に対し独自の計画・予算策定ガイドラインを送付する。それを受け、各自治体は簡易版ガイドラインを策定し、村議会（Village Council）、郡開発委員会（Ward Development Committee: WDC）に送付する。

農村部自治体では、村議会が中心となって前年度のコミュニティ計画をレビューする。O&OD が展開された自治体においては、村議会および住民が O&OD 手法を用いて、3 年間のローリング・プランであるコミュニティ計画を毎年レビューすることになっている。レビューの後、3 年計画は住民集会で承認され、直接自治体に提出される。都市部自治体では、郡計画が小郡（Mtaa）代表により毎年レビューされ、郡開発委員会が 3 年計画を作成し自治体に提出する。しかし、実際にはこのような計画策定プロセスがコミュニティで実施されていないことも多々ある。

自治体はコミュニティ計画を自治体計画に反映することが求められている。自治体では各部署がセクター毎の政策および戦略を基に計画・予算を作成する。こうした計画・予算案は自治体の常任委員会（Standing Committee）で協議される。自治体計画は州行政局（Regional Secretariat）の確認を受けた後、自治体総議会（Full Council）で最終化され、地方自治庁に提出される。こうして提出された自治体計画は計画・経済・エンパワメント省と財務省により国家計画・予算に統合される。

地方自治庁は予算の配分に先立ち自治体の年次評価を行い、その結果を基に自治体への予算配分額を決定する。セクター省庁も予算配分に先立ち、自治体のセクター計画に対する評価と予算査定を実施する。

2.3 計画策定システム

タンザニアの計画策定システムは、マルチ・セクターとセクター別の2つに分類することができる。タンザニアにおいて全国規模で導入されているシステムについて考えると、前者に属するのはO&ODのみであり、後者は概ねセクター計画に基づくものである。主な違いは、前者がコミュニティ活動を促進することを目指し、後者がセクター毎の政策・戦略に合う効果的・効率的実施に重きを置いている点である。

セクター計画はバスケット・ファンドを伴うことが多く、資金投入をしている開発パートナーは財政的アカウンタビリティ確保のため、政府に明確な計画・予算システム構築を求めるのが一般的である。これが、自治体およびその下部レベル(郡や村)においても教育、保健、農業など、それぞれのセクターが独自の計画システムを有する原因となっている。

なお、表2.1は、各レベルにおいて策定が求められている計画一覧である。世界銀行が支援するTASAF(Tanzania Social Action Fund) IIを含めたのは、TASAF IIが全国の自治体を対象とし、自治体の予算システムに取り込まれた形で資金を拠出しているためである。

表 2.1 : 主要なマルチ・セクターおよびセクター別計画

		国家計画	自治体	郡	村・小郡	自治体および下部行政レベルで使用されている計画策定方法	
マルチ・セクター		タンザニア開発ビジョン 2025 (TDV2025) 第2期貧困削減戦略書 (MKUKUTA) 地方行政改革計画	自治体計画	給水 給電 給排水 郡計画	- -	コミュニティ計画 -	O&OD 計画策定手法 (2002-) 過渡的に使用されている他の参加型計画策定手法
セクター アプローチ	教育	初等教育開発プログラム	自治体教育開発計画	-	学校計画	学校運営の方法 (2004) スクール・マッピングおよびマイクロ・プランニング手法 (1997-2004)	
		中等教育開発計画		学校開発計画・予算	特になし		
	保健	第2期保健セクター戦略計画	自治体包括的保健計画	-	共同保健インフラ修復基金のための計画予算	特になし	
	農業	農業セクター開発プログラム	県農業開発計画	郡開発計画	村落農業開発計画	* O&OD に統合されているので、特になし	
	水	国家村落給水衛生計画	-	-	プロジェクト申請	特になし	
他のアプローチ	TASAF II	-	-	-	コミュニティ・プロポーザル	拡大型参加型農村開発調査法 E-PRA (2005-)	

* 2006年6月の県農業開発計画実施ガイドライン案による。農業セクターでは県農業開発計画実施ガイドラインはまだ正式に承認されていないので、明確な県・郡・村農業計画は作成されていない。

2.4 予算システム

2.4.1 自治体へのグラントの種類

自治体は自主財源に加え、経常・開発予算として中央政府ないしセクター・バスケット資金を財源としている。後者は地方財源の90%を超える。

自治体の経常予算については、中央政府交付金の客観性・公平性・透明性を担保するためにも、2004/05年度よりその金額決定に配分基準が用いられるようになった。また、人件費とその他の経費がセクター別に交付金として中央政府から自治体へ配分される。

開発予算については、セクター・プログラム、開発パートナーによる地域支援プログラム (Area Based Program)、世銀による TASAF などに基づく開発予算も存在するものの、これらは LGCDG へ統合される動きをみせている。

LGCDG システムの特徴は、セクターに縛られない包括的な交付金であるという点である。LGCDG を受け取る資格を満たした自治体は、セクター枠を越えた事業や住民のニーズに合った事業をこれまで以上に積極的に実施することが可能となる。

自治体レベルの予算システムの概要を、1) 中央政府からの交付金、2) セクター・バスケット予算、開発パートナーによる援助などに分類し、以下にまとめる。なお、表 2.2 は、地方自治庁が発行した 2007/08-2009/10 年度の自治体中期計画予算ガイドライン (2007) に記載された、自治体への主な交付金や基金の一覧である。

表 2.2 : 自治体への主な交付金と基金

経常経費	開発経費
セクター別交付金	地方政府一括開発交付金 (LGCDG) 制度
農業	資本形成交付金 (CDG)
教育	キャパシティ開発交付金 (CBG)
保健	地方政府開発交付金 (LGDG)
道路	その他の開発交付金
水	農業開発 (DADP)
一般交付金	都市開発環境管理 (UDEM)
その他の経常経費	初等教育開発計画交付金
初等教育開発計画経常交付金	保健施設維持管理
保健セクター・バスケット基金	
道路基金	
エイズ対策用基金	

出所：地方自治庁 (2007) 2007/2008-2009/2010 年度 自治体中期計画予算ガイドライン

2.4.2 中央政府からの交付金

(1) 経常予算交付金

経常予算交付金は、2004/05 年度に導入された基準に基づく交付金で、まず教育と保健セクターに適用された。次いで、2005/06 年度から水、道路、農業セクターにも適用された。配分基準は財務省と地方自治庁そして各セクター省庁が合同で設定し、交付金は国庫より自治体に流される。

配分基準はセクター事業の特徴を反映するためそれぞれ異なり、必要に応じ検討・改訂される。セクター別経常予算に加え、基本的な事務経費と非優先セクター事業のための一般交付金もある。この一般交付金は農村部の低歳入自治体に拠出される。

(2) 開発予算交付金

地方自治庁の管轄で自治体に配分される開発交付金の代表は LGCDG である。この交付金制度の主な目的は以下の通りである。

- ・ インフラの新規整備および保守管理を進めることで、コミュニティ（特に貧困層）の地域サービスへのアクセスを向上する
- ・ 自治体の実施・監督能力、生産効率、財政的持続性を強化する

LGCDG は資本形成交付金（CDG）とキャパシティ開発交付金（CBG）の 2 種類で構成されている。前者は年次評価と配分基準に基づいて予算が決定され、特定セクターへの用途制限なしに、地域ニーズに適したインフラ整備に充てられる。CBG は自治体職員の能力を向上することにより、CDG の受給最低資格達成または年次評価によるボーナス獲得を促すことを目的としている。なお、年次評価で CDG を受け取る資格を与えられなかった自治体には地方政府開発交付金（LGDG）が支給される。

年次評価は例年 3 月から 5 月に行われ、交付金は四半期毎に支給される。したがって、自治体は最低四半期ごとの財務報告が義務付けられている。

2006/07 年度の自治体による CDG の支出は、セクター別に見ると教育 43%、道路 12%、保健 11%、となっている。当然ながら割合は自治体により異なる。

2.4.3 セクター予算およびその他の交付金

地方分権化が進むにつれ、中央政府の役割は、直接的なサービス提供から、自治体の裁量で任務遂行が可能となるような政策・行政環境の整備へと移行している。

こうした中、地方行政改革計画（LGRP）は、自治体による公共サービスの質、アクセス、貧困層を視野に入れた公平なサービス提供を目指している。セクター・プログラムを LGCDG と調和していくことは、地方行政改革計画による財政効率化の目標とされているが、表 2.3 と 2.4、図 2.2 の通り、いまだにセクター別交付金や基金が地方財源を担っているのが現状である。

表 2.3：経常予算交付金と基金

交付金／基金	目的	配分基準、条件
基礎教育開発計画 (PEDP)	小学校での人件費以外の運営コストに充当	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基準：学校の生徒数による。 ・ 児童一人当たり 10,000 シリングが目安。
保健セクター・バスケット基金 (HSBF)	自治体レベルのプライマリー・ヘルスケア・サービスの運営・提供のための保健セクター交付金によるその他の経費の補填	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基準（%はウエイトの配分比率）：人口 70%、貧困者数（推定）10%、公共医療車両ルートとの距離 10%、疾病率（推定）10%。基準は保健ブロック・グラントと同じ。 ・ セクター優先項目・地域優先項目や状況を考慮して地域保健計画を策定し、各自治体が独自の業績目標を設定する。 ・ 本グラント以外に、医療品も供給される。病院、医療センター、診療所を含む自治体レベルのプライマリー・ヘルスケア・サービスへの医薬品や他の医療必需品の供給を目的とする。
農業セクター開発計画・県農業開発計画 (ASDP/DADP)	農業セクター交付金によるその他の経費の補填	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基準：村数 80%、農村部人口 10%、降雨量 10%。 ・ 原資：1,560 億シリング ・ 県農業開発計画のサブ・コンポーネントで、農民の裁量による資源配分を認め、公的普及サービスと民間サービスの両者に利用できる交付金である。

交付金／基金	目的	配分基準、条件
道路基金 (Road Fund)	道路管理に向けた大規模な追加ファンド	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理のコストは道路セクター交付金でカバーされる。
エイズ対策用基金	自治体レベルのHIV/AIDSの蔓延に対処する基金	<ul style="list-style-type: none"> 基準：2007/08年度保健セクター交付金と同様。2008/09年度以降は独自配分比率を設定。 条件として、自治体マルチ・セクター HIV/AIDS 委員会の設置、定例会議の招集、決定事項の記録、TACAIDS・地方自治庁・保健省ガイドラインに沿った計画・予算作成が求められる。 自治体は O&D または他の参加型手法による総合的な自治体保健計画策定を行う。

出所：地方自治庁（2007）2007/2008-2009/2010 年度 自治体中期計画予算ガイドライン

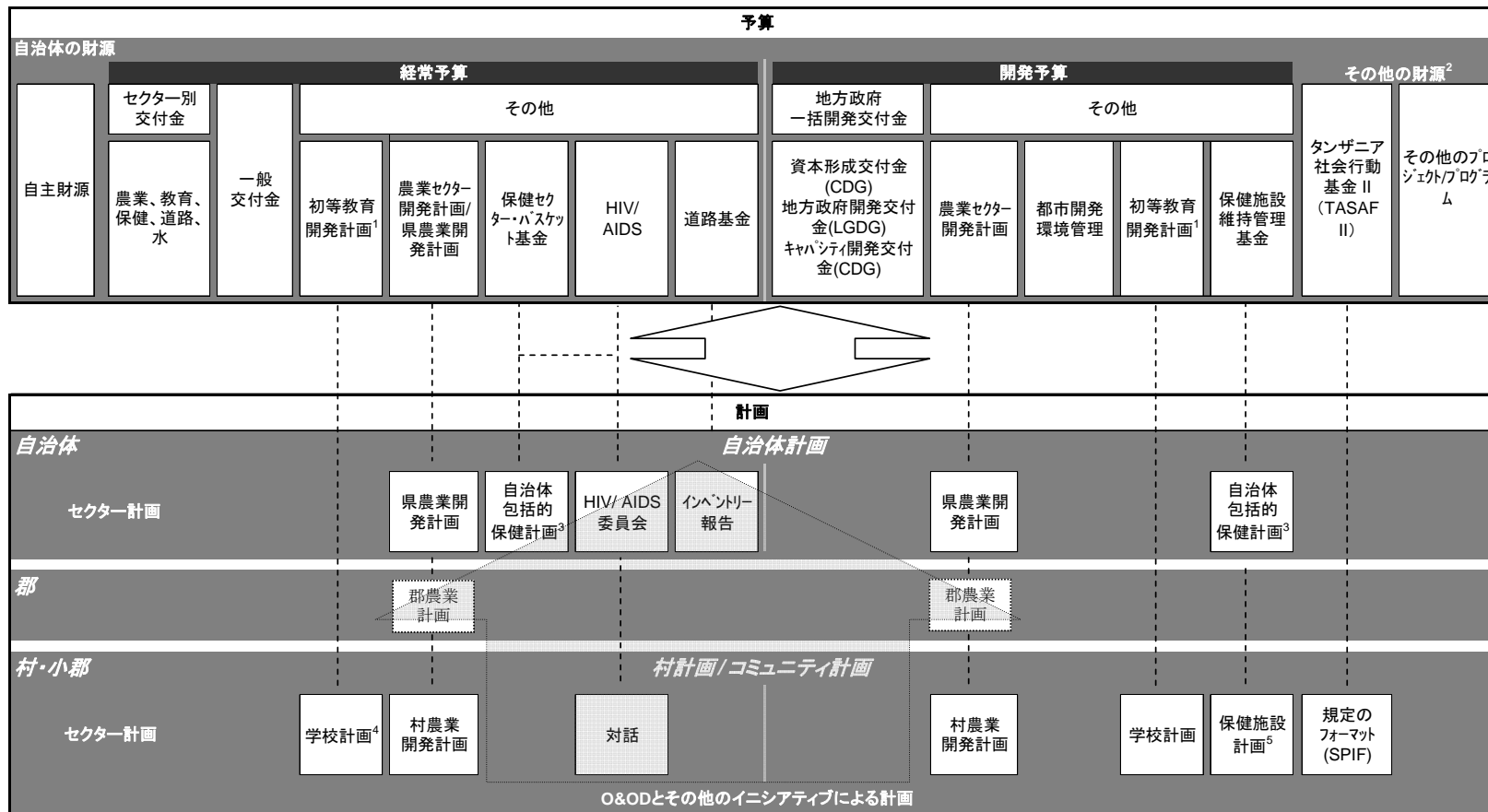
表 2.4：開発交付金と基金

グラント	目的	配分基準、条件
基礎教育開発計画（PEDP） 開発交付金	教員住宅など資本資産の建設に充当。	<ul style="list-style-type: none"> 現在基準は設定されていない。 PEDP は 2005/06 年度で終了し、現在は PEDP II（2007-2011）が進行中。
保健インフラ修復基金 (Joint Health Infrastructure Rehabilitation Fund)	優先自治体を対象に保健施設の修復に活用。	<ul style="list-style-type: none"> 全優先自治体に給付され、保健施設の修復費の 25%、保健センターおよび診療所に関しては一律額を支給。 自治体包括的保健計画の一部として、保健施設委員会による工事および修復必要機材を含む計画案の提出が必要。 修復後の経常維持費は自治体予算に計上する。また、自治体の監督経費として更に 1.5%の追加費用を求める。 近年、LGCDG に調和化される予定。
農業 県農業開発計画（DADP）	県計画の中の農業計画に基づく活動実施に充当。	<ul style="list-style-type: none"> 基準：村数 80%、農村人口 10%、降雨量 10% 農業セクター開発計画のグラントには県農業開発交付金と農業キャパシティ開発交付金がある。更に大規模灌漑のための県灌漑開発交付金もある。
	<u>県農業開発交付金（DADG）</u> <ul style="list-style-type: none"> 目的：環境投資、農村道路などの公共インフラ、小規模灌漑、小規模共同生産投資、リスク負担を考慮した革新的資機材への共同投資。 CDG の農業分野追加金として給付される。基礎給付は全自治体を対象とし、DADG の最低条件をクリアした自治体には追加給付があり、業績改善による増額もある。 CDG と同様、業績ベースで±25%のボーナス／ペナルティ措置がある。DADG は経費分担で DADP 実施を支援し、裨益者には労働および資機材提供が課される。 	
	<u>農業キャパシティ開発交付金</u> <ul style="list-style-type: none"> 農業セクター経常予算交付金と同様の基準を使用。 DCBG と ECBG の 2 種類がある。 DCBG は、全自治体に交付。用途は自治体の農業開発計画、農業投資評価、農業サービス改革、ステークホルダー関与強化。交付を受けるにはキャパシティ・ビルディング計画策定が必要。 ECBG は、農民エンパワメント、公共セクターの研修、民間セクターの能力強化に使われる。 	

グラント	目的	配分基準、条件
	<p>県灌漑開発交付金、原資 870 億シリング</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 自治体を跨ぐ灌漑事業や複雑な灌漑施設など比較的大規模な灌漑事業の公共部門をサポートする。DADG と同様、条件を充たした県に国庫から直接交付される。 • O&OD による農民の需用に基づいて交付される。LGCDG および DADG の小規模灌漑整備に伴う追加的資金である。
<p>都市開発環境管理 (UDEMGM)</p>	<p>自治体による実施と持続可能な都市開発を主目的とした、都市部住民の生活環境向上を計る交付金。能力向上交付金 (CBG) と資本形成交付金 (CDG) から構成される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 基準 (CDG) : 都市部人口 70%、都市部貧困者数 30%、一人当たりの年間予算は 1 ドルが基準 • CDG の用途として、固形/液状廃棄物処理、衛生、水供給、無計画居住区の環境改善、治安、建材の除去、洗剤(洗淨製品)製造技術、都市部農業、都市緑化、空き地管理、(豪雨による) 雨水の排水、侵食防止、都市交通、小規模/インフォーマルセクター小売業、代替エネルギーと再生、都市公害、雇用/収入創出などが含まれる。 • 基準 (CBG) : LGCDG の CBG に対する追加拠出。年間拠出額は、大市/市/小市 25,000 ドル、タウンシップ 12,000 ドル、(県を通じて交付される) 小規模住宅地 10,000 ドル。

出所：地方自治庁 (2007) 2007/2008-2009/2010 自治体中期計画予算ガイドライン

交付金や基金の配分の際し、セクター毎の優先項目と技術的・財政的要件に合わせ、独自の計画やガイドラインが導入されている。



1. 2006/07会計年度が初等教育開発計画の最終年度と言われている。
2. 資金の流れ方は様々である(自治体へ資金が流れる場合と村レベルへ直接資金が流れる場合がある)。
3. 保健セクターには次の6つの予算配布の領域がある。1)自治体、2)病院、3)ボランティア・ベースの病院、4)ヘルス・センター、5)診療所、6)コミュニティ
4. 学校委員会が作成。
5. 保健施設委員会が作成。

図 2.1：自治体、郡、コミュニティ・レベルにおける計画と予算概要

2.5 まとめ

2.5.1 O&OD と他のセクター計画との調和化

コミュニティ・レベルにおけるセクター計画と O&OD 計画との調和化の必要性はセクター省庁も理解を示している。一方で、O&OD によるコミュニティ計画は住民のニーズを示してはいるが、事業実施にはさらなる技術的な視点が必要であることが指摘されている。

つまり、O&OD と他のセクター計画との調和化を図るためには、セクター計画に O&OD で策定されたコミュニティ計画の実施を技術面から促進する役割が期待されるということである。例えば、コミュニティ計画のコストや技術的な実現可能性を学校計画や TASAF といったセクター／プロジェクト計画の中で具体化していくことなどが考えられる。

2.5.2 計画策定プロセスにおける郡の役割

郡レベルの役割は、複数のコミュニティ計画を取りまとめたうえで、コミュニティ計画の内容が自治体計画に取り込まれるよう橋渡しをするという観点から重要である。

(1) コミュニティ計画の取りまとめ

LGCDG (CDG) は、その 50%が郡・村レベルに配分されるため、村を跨ぐ（郡レベルの）事業を正しく把握することは重要である。同時に CDG の効果的配分は、O&OD によるコミュニティ計画を実施するための促進要因となり得る。コミュニティ計画にそうした事業のニーズが含まれる可能性が大きいからである。

しかし一方で、郡レベルにおいて、村を跨ぐニーズを効果的に把握するシステムが存在しておらず、計画策定プロセスにおける郡の役割が不明確であるのも現状である。郡開発委員会（Ward Development Committee: WDC）には、CDG を村落間で公平に配分するための調整役として機能することが期待されているが、WDC がそうした役割を理解し、実施するだけの能力が備わっているとはいえない。

加えて、調整役としての郡の役割は O&OD 手法では定義されていない。例えば、計画策定プロセスにおける郡の役割は、策定されたコミュニティ計画案へ技術的助言を提供することとどまっており、自治体にコミュニティ計画を提出するのはコミュニティ自身の役割として位置づけられている。

一方で、他セクターの状況を概観すると、例えば初等教育セクターでは、郡教育官（Ward Education Coordinator: WEC）には、各学校が学校計画を作成する際に全面的なサポートをすることが期待されている。また中等教育セクターでは、学校建設用地の特定、学校建設・生徒の入学および在籍確保のための住民啓発などの活躍が期待されている。

農業分野では、村落農業開発計画（Village Agricultural Development Plan）に加え、郡レベルにおいても計画策定が求められている。県農業開発計画・実施ガイドライン（案）によると、郡レベルの役割は、村落農業開発計画を基に複数村に跨る事業を整理することと明記されている。

これらセクター計画における郡の役割を見ても明らかなように、O&OD においても郡職員（郡行政官：WEO、郡普及員）が計画策定プロセスを効果的にサポートすることが必要である。

(2) コミュニティ計画と自治体計画の橋渡し

コミュニティ計画は自治体計画に統合されることになっているが、実際にどのように統合すべきか具体的な方策は示されていない。典型的な農村部自治体に約 60 から 100 の村が存在することを考えると、量的側面から、統合は非常に手間のかかる作業といえる。また技術的にも、包括的な

コミュニティ計画から目標と活動をセクター別に分類し、まとめるのは容易ではない。特に手作業で行うとなると大変な労力を要する。こうした自治体レベルにおける負担が、コミュニティ計画と自治体計画のつながりを弱くしている原因のひとつとなっているといえる。

したがって、コミュニティ計画を自治体計画に統合する 1 つの方法として、コミュニティ計画を統合した郡計画の作成が考えられる。簡易なフォーマットを用いてセクター毎にコミュニティ計画を郡レベルで取りまとめれば、自治体職員がコミュニティ計画を自治体レベルでレビュー・統合する際の労力を大幅に削減することが可能となる。

2.5.3 予算策定プロセスの調和化と LGCDG の重要性

コミュニティ活動に対して効果的に予算を拠出するためには、計画策定以上に予算の調和化が必要である。現在、経常予算の交付金と開発予算の LGCDG の他に、セクターを特定した経常・開発予算が存在する。こうした予算は、セクター省庁にとっては、セクター目標を達成するために必要である。しかし、各種予算システムが並存する状況は、コミュニティへの効果的な予算配分を難しくしている。例えば、予算がセクター別に割り当てられると、コミュニティ計画の優先順位に沿って事業が実施できなくなる可能性が高まる。

一方で、セクター・プログラムの LGCDG への調和化も進んでいる。例えば、地方自治庁の LGCDG 年間評価報告書（2007 年）によると、農業セクター（農業セクター開発計画、ASDP）と都市開発環境管理（UDEM）は LGCDG を窓口にして予算が拠出されている。農村給水・衛生計画も LGCDG（CDG、CBG）が窓口となり予算が拠出されている。

セクター省庁が指摘しているように、自治体への交付金制度は過渡期であるといえる。地方分権化も大きく進展をみせているが、自治体の行政官の予算策定・実施能力の向上や人員確保といった側面は、遅れをとっているのが現状である。

3. O&OD 展開段階にかかる現状

3.1 O&OD 展開段階にかかる現状把握調査の概要

調査団は、O&OD 展開の現状を把握したうえで問題点を明らかにするため、モンドゥリ県とモシ市で 2006 年 8 月から 10 月までフィールド調査を実施した。調査では、R&B 体制の構築という観点から、どのように O&OD 展開プロセスを改善するかという点に注目した。

3.2 フィールド調査で明らかになった点

O&OD 展開に関する問題には、構造的なものと機能的なものがあることがフィールド調査により明らかになった。構造的問題は、文化や制度上のシステムに起因し、O&OD プロセス自体の改善だけでは解決することができないものである。機能的問題は、内部的な要因に起因し、O&OD 計画策定手法およびプロセスの改善により解決できる問題である。現地調査で明らかになった構造的、機能的問題は以下の通りである。

構造的問題

- ・ 政治的サポートの不足
- ・ 自治体における行政リーダーの理解不足
- ・ セクター間の連携欠如
- ・ 村議会の弱い指導力

機能的問題

- ・ O&OD 展開がもたらす効果に対する認識不足
- ・ コミュニティ計画の質のばらつき
- ・ ファシリテータの質のばらつき
- ・ 住民参加の限界

さらに、O&OD 手法の具体的改善提言を作成するにあたり、以下の技術的問題が明らかになった。

具体的な技術的問題点

- ・ 政策的課題が十分に住民に説明されていないこと
- ・ M&E について住民に十分な説明がなされていないこと
- ・ コミュニティ計画の自治体計画への取り込み方法が示されていないこと
- ・ 村・郡への事前訪問が効果的に実施されていないこと
- ・ 計画策定プロセスの開始時点で、住民に成果品のイメージが提示できていないこと
- ・ コミュニティ・リソース・パーソン (CRP) の選定が適切ではないこと
- ・ フォーカス・グループによる協議内容が他の住民に共有されていないこと
- ・ 計画策定時にコミュニティ・データがうまく活用されないこと
- ・ 計画全体の優先順位づけがされていないこと

3.3 まとめ

上記に加え、O&OD 計画策定手法の改善にあたり以下の点を十分考慮する必要がある。

(1) 参加型開発手法としての O&OD

O&OD の特徴は、自治体の行政機構に組み込まれた形で自治体職員およびコミュニティのキャンペーン・ビルディングを行うところにある。また、住民は、O&OD 計画策定プロセスに参加することで、コミュニティ開発の重要性を認識するようになる。つまり O&OD は、計画策定のみならず、総合的なコミュニティの開発に対する意識と能力の向上を促進する手段として導入されている。今後必要なことは、O&OD 計画策定手法が有するこうした長所を維持しながら、コミュニティ計画の質の向上に焦点を当てていくことである。

(2) ファシリテーションの質の向上や手法の改良を通じた機能的問題の改善

機能的問題は、ファシリテーションの質の向上もしくは O&OD 計画策定手法の改善により解決できる。ファシリテーションの質を向上するには、1) ファシリテータの選定方法の改善、2) ファシリテーション方法の改善に重点を置く必要がある。一方、手法の改善は、それにより 1) コミュニティ計画の質の向上、2) O&OD 展開段階の展開後段階へのリンク強化を目指す必要がある。

(3) 社会的受容性の向上ならびに政策ならびに行政環境の改革による構造的問題の改善

機能的問題の解決により O&OD 展開および展開後の状況を改善することはある程度可能であるが、機能的な問題の対処のみに専念しても、構造的な問題が状況を困難にしている以上、O&OD を効果的に機能させることはできない。構造的な問題の解決のためには、1) コミュニティにおける社会的受容性と 2) 政策ならびに行政環境の 2 つの領域における根本的な変革が必要である。

コミュニティによる社会的受容性とは、住民が、外部からの働きかけに対しその妥当性を見極めたうえで、彼らの社会的環境に即した形で受け入れるといった社会的な準備のことを意味する。一方で、政策および行政環境には、セクター省庁や政治家の権益、あるいは行政組織上の硬直性などが含まれる。

4. O&OD 展開後段階の現状

4.1 O&OD 展開後段階における現状把握調査

調査団は2006年7月から9月にかけて、O&OD 展開後（レビュー・バックストップ：R&B）段階の現状を理解するため、フィールド調査を行った。調査対象地域は、農村部自治体のバガモヨ県、ハイ県、ロンボ県、ムベヤ県、キバハ県ならびに、都市部自治体のムベヤ市とした。前者では2つの郡とそれぞれの郡で1村ずつ、後者では2郡をサンプル地区とした。

4.2 フィールド調査で明らかになった点

以下には、フィールド調査の結果を、1) 各行政レベルにおける現状、2) コミュニティのインセンティブと外部からの支援の関係、3) 農村部と都市部の比較という点から取りまとめた。

(1) 各行政レベルにおける現状

コミュニティ・レベル

フィールド調査では、積極的にコミュニティ活動を実施している村ほど、コミュニティ計画のレビューを行っているように見受けられた。例えば、ハイ県、ロンボ県の村では自らのイニシアティブで計画をレビューしており、同時に住民集会（Village Assembly）で定期的に会計報告を行うなどして透明性とアカウンタビリティを確保していた。こうした村は一定の自主財源を有しているだけでなく、コミュニティ・リソース・パーソン（CRP）が中心となってコミュニティ計画を実施に結び付けている。一方で、バガモヨ県、キバハ県、ムベヤ県／市においてはコミュニティ計画が全くレビューされていなかった。特に、バガモヨ県とキバハ県では、O&OD 展開以降、県や郡のファシリテータが村を訪問し、コミュニティ計画の実施状況について確認することもなく、また村の方もコミュニティ計画を十分に活用していないことが明らかとなった。

ハイ県やロンボ県で計画のレビューを行った村では、O&OD 展開は、住民のコミュニティ計画の重要性に対する理解を促したという多くの意見が聞かれた。聞き取り調査で「コミュニティ計画は重要だと思う」と答えた全ての住民が、O&OD 展開過程に参加していたこともこの点を裏付ける。また、O&OD 展開に直接参加していないにもかかわらず、コミュニティ計画の存在を認識している住民が存在することにも注目すべきである。これは、コミュニティ活動への参加や住民集会における情報開示を通じて、そうした住民がコミュニティ計画の実施促していることを認識しているためと考えられる。

一方で、計画がレビューされていない村において、O&OD 展開に参加した住民であるにもかかわらず、展開後にコミュニティ計画の最終版を見たことがない者が、一定程度存在することが分かった。これは、住民集会でコミュニティ計画の承認が行われた後、コミュニティ計画が十分に住民間で共有されていないためであると考えられる。

郡レベル

郡職員への聞き取りからは、次の点が明らかになった。第1に、コミュニティ計画が必ずしもCDG配分のベースになっていないこと。例えば、多くのコミュニティ計画で中学校建設が優先順位の高い事業ではなかったにもかかわらず、調査を実施した6郡において、CDGが中学校建設に使用されていた。第2に、コミュニティ計画をレビューした村では郡職員が村を訪れ、コミュニティ活動の支援をしていたこと。郡職員のモニタリングが、村の自主的な計画レビューを促したためと考えられる。

自治体レベル

訪問したどの自治体でも予算獲得のために自治体計画を策定していたが、それらの計画は必ずし

もコミュニティ計画を基に策定されたものではないことが明らかとなった。多くの調査対象自治体が、コミュニティ計画をセクター毎に分類し参照していると答えたが、コミュニティ計画を手作業でセクター毎に分類したうえで、各部署で検討し取りまとめることがいかに煩雑であるかは想像に難くない。自治体職員への聞き取りにおいて、コミュニティ計画を分類し統合する仕組みが必要との意見が多く聞かれたのも必然的であるといえる。

(2) コミュニティのインセンティブと外部からの支援の関係

コミュニティのインセンティブと外部からの支援の関係を分析するにあたり、1) 外部ファシリテーションとコミュニティ計画レビューの関係、2) 財政的支援とコミュニティ計画レビューの関係の2点について考察した。

第1に、住民は必ずしも外部の財源のみを頼りに計画のレビューを行っているわけではないことが調査を通じて明らかとなった。一方で、自治体が予算を配分する際にも、必ずしもコミュニティ計画を参照しているわけではないことも明らかとなった。実際、計画のレビューを一度も行ったことのないコミュニティが支援を受けたケースや、自治体から資金を得た村の中には計画をレビューした村もしなかった村も含まれる。つまり、住民は外部からの財政支援のみを目的にレビューを行っているわけではなく、村の状況を改善するために自発的にレビューを行っている場合もある。

第2に、地域支援 (Area Based Program) の対象となっていたムベヤ市とムベヤ県は外部依存の傾向が高く、コミュニティ内での自主財源の確保も低いことが現地調査から分かった。これは、この種の支援の負の効果として、O&OD が目指すコミュニティ・イニシアティブの醸成を妨げる可能性があることを示唆するものである。

(3) 農村部と都市部の比較

ムベヤ市の調査を通じ、以下のような農村部と都市部の違いが明らかとなった。第一に、開発事業へのコミットメントは都市部より農村部の方が高いこと。第二に、農村部と比較すると、都市部のコミュニティ計画は中央政府の方針に比較的強い影響を受けていること。これは、コミュニティ開発に対する住民のコミットメントが低く、政府からの資金への期待が高いことが原因の一端であると思われる。

4.3 留意点

上記の分析に基づき、R&B 体制を構築するにあたっての留意点を以下に記す。

(1) R&B に関するコミュニティおよび自治体の意識

今回の調査では、R&B の重要性に関する住民を含めた関係者の意識は、概して低い傾向にあることが分かった。一方で、R&B の重要性を十分に認識しているハイ県とロンボ県の4つのサンプル村においては、自主的にコミュニティ計画のレビューを行っていたことから、R&B システム導入は不可能ではないことが分かった。

(2) コミュニティ計画を通じたコミュニティ開発へのコミットメント

コミュニティ計画の実施にかかる住民のコミットメントは、住民が地域の生活を向上させる手段としてコミュニティ計画をどう捉えているかにより異なる。その捉え方は大きく2つに分類できる。1つは、コミュニティ計画は、住民のイニシアティブを引出し、コミュニティの生計向上に寄与するという捉え方である (タイプ1)。もう1つは、コミュニティ計画は外部資源を獲得する手段であり、外部資源によりコミュニティの生計が向上するという捉え方である (タイプ2)。

(3) コミュニティ計画を実施・レビューする動機

コミュニティ計画が実施・レビューされるかどうかは、住民がコミュニティ計画をどのように捉えているかによる。つまり、上述のタイプ1では、コミュニティ計画の実施によりコミュニティが発展しているという経験則に裏付けられ、この経験則が住民にコミュニティをさらに発展させようという気持ちを抱かせる。個人の資材を投入したりコミュニティ計画の活動を現実的なものとするための計画のレビューもこうした経験則に基づいている。タイプ2では、外部財源が現実的にコミュニティに改善をもたらした経験から、住民に、より多くの外部財源を獲得したいという気持ちを抱かせる。この2種類の動機は多くのコミュニティにおいて並存するものである。R&Bを導入していくためにはこうした2つの動機を理解しておく必要がある。

(4) 縦・横の情報共有

聞き取り調査から、現状では特にコミュニティ・レベルの情報共有が十分とはいえないことが分かった。実際にO&ODの展開に参加した聞き取り対象24名のうち11名が住民集会で承認されたコミュニティ計画を見たことがなく、調査対象となった10村のうちコミュニティ計画を住民の目に触れるところに掲示していたのは1村のみであった。また、自治体からコミュニティへの情報共有も不十分であり、特にCDGについての情報が不足している。CDGを受け取った6郡の村で「CDGの暫定計画額(Indicative Planning Figure: IPF)を知っているか」と質問したが、その意味が理解できた住民は皆無であった。つまり、CDGについても、事前に知らされるCDGの暫定計画額についても知らなかったのである。郡開発委員会で村議長はCDGの暫定額について知らされていないはずであるから、村議長から住民への情報提供が十分ではないことが分かる。

(5) 技術的・物理的能力

聞き取り調査の結果から、各行政レベルにおける技術的および物理的能力強化の必要性が確認された。技術的能力とはこの場合R&Bにかかる知識と技術である。物理的能力とはファシリテーションやモニタリングを実施するのに必要な移動手段や文具、書類を保管収納する場所、その他技術的能力を向上させるための物理的サポートである。問題は、全ての物理的要因が短期的に解決される必要があるかという点にある。物理的能力不足は特に農村部において今始まった問題ではない。単に不足している資源の投下という視点ではなく、村が有する資源の最大活用という視点から注意深く対処すべきである。

一方で、コミュニティ計画に含まれている情報を自治体計画のコンポーネントとして分類し統合するシステムを構築する必要性も、この調査を通じて明らかになった。このようなシステムなしに、コミュニティのニーズを自治体計画に反映させることは困難だからである。

(6) 構造的な問題

本フィールド調査では、次の構造的な問題が明らかになった。第一に、コミュニティに存在するセクター別の計画に対してはセクター独自の優先基準に基づいた予算配分が行われているため、包括的な(マルチセクターな)視点から住民が作成したコミュニティ計画の優先順位が、外部からコミュニティへの資金配分の根拠になっていないわけではないこと。

第二に、CDGは必ずしもコミュニティ計画を反映させた形で配分されているわけではないということ。現状では、郡開発委員会(WDC)がCDGの配分について議論するにあたり、必ずしもコミュニティ計画を根拠にはしていない。ボトム・アップの意思決定を促進するLGCDGの長所を損なわないためにも、この点に関し適切な措置がとられる必要がある。

5. O&OD 改善の仮提言

5.1 主な課題

表 5.1 は現状把握調査で特定された主な課題をまとめたものである。課題は、1) O&OD 展開プロセスおよび展開後段階 (R&B) に直接関わる要因、2) O&OD を促進・阻害する政治的・行政的要因、3) O&OD を促進・阻害する社会的・文化的要因の 3 つに分類できる。図 5.1 はこれらの要因間の関係を示している。

表 5.1 : 特定された主な課題

O&OD 展開段階	O&OD 展開後段階
1-1 政治的支援の欠如	2-1 R&B に対する理解不足
1-2 自治体レベルにおける行政リーダーの理解不足	2-2 コミュニティ計画をレビューする動機の把握
1-3 セクター間の連携の欠如	2-3 コミュニティ内での情報共有の不足
1-4 村議会の指導力不足	2-4 R&B に関する技術的・物理的能力不足
1-5 成果重視の必要性	2-5 構造的な問題の存在
1-6 コミュニティ計画の質のばらつき	計画・予算策定システム
1-7 ファシリテータ能力のばらつき	3-1 既存の計画策定システムにおける不調和
1-8 住民参加の限界	3-2 不十分な郡の機能
	3-3 異なった計画システムの並存による非効率

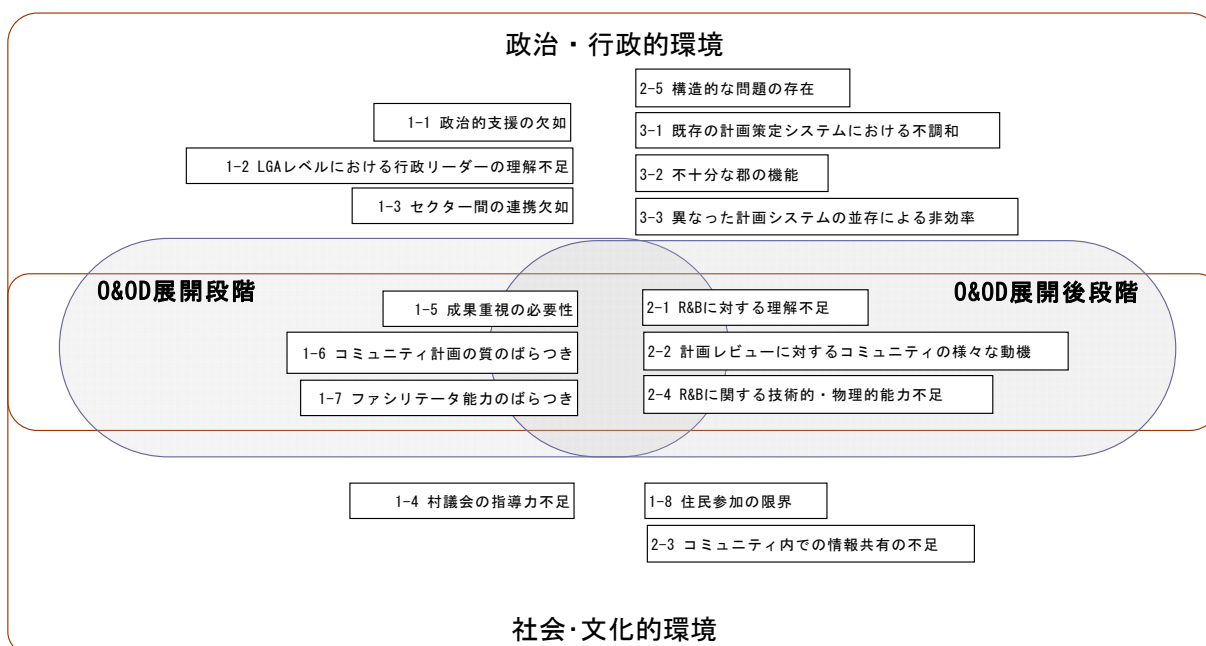


図 5.1 : 関連要因の分類

5.2 仮提言

これまでの章で述べた現状把握調査結果に基づき、O&OD 計画策定プロセスの改善にかかる仮提言を表 5.2 にまとめる。

表 5.2 : O&OD 計画策定プロセス改善の仮提言

提言の柱	大目標	小目標
1 O&OD 展開プロセスの改善	1.1 ファシリテーションの質の担保	1.1.1 県ファシリテータ配置の最適化
		1.1.2 郡ファシリテータ配置の最適化
		1.1.3 村・郡におけるリソース・パーソンの効果的な選定
	2.2 O&OD 展開方法の改善	1.2.1 展開前の十分な事前準備
		1.2.2 ナショナル・ファシリテータへのオリエンテーションの効果的な実施
		1.2.3 啓発セミナーの効果的な実施
		1.2.4 県・郡ファシリテータ研修の効果的な実施
1.2.5 コミュニティ計画策定プロセスの効果的な実施		
2 R&B システムの構築	2.1 ファシリテータのキャパシティ向上	2.1.1 R&B の重要性にかかるステークホルダーの啓発
		2.1.2 県・郡ファシリテータおよびリソース・パーソンのモニタリング・ファシリテーション能力の強化
	2.2 コミュニティ・ニーズの自治体計画への反映	2.2.1 コミュニティ計画・郡計画を自治体計画へ反映するためのデータベースの構築
		2.2.2 郡におけるコミュニティ計画・郡計画を取りまとめるための能力強化
		2.2.3 県におけるコミュニティ計画・郡計画を取りまとめるための機能強化
		2.2.4 県におけるコミュニティ計画・郡計画を取りまとめるための機能強化
3 O&OD 展開ならびに R&B システム構築のための実施支援環境の整備	3.1 社会的準備の向上	3.1.1 ガバナンスの向上
		3.1.2 コミュニティ計画・郡計画の実施・レビューを行うためのコミュニティのインセンティブの醸成
	3.2 政策環境の整備	3.2.1 コミュニティ計画・郡計画への資金フロー強化
		3.2.2 O&OD と他のイニシアティブの調和化

6. O&OD 展開段階改善のための実証調査

6.1 実証調査の概要

仮提言の妥当性を検証するため、2007年4月から6月にかけてカラツ県、タンガ大市、パンガニ県を対象に O&OD 展開段階改善にかかる実証調査を行った。表 6.1 は 18 の実証項目とそれに対応する従来の展開アプローチの対応表である。

表 6.1 : 実証項目（従来の展開アプローチとの比較）

	実証項目（改善アプローチ）	従来のアプローチ
1	郡ファシリテータを5名に増員する。	郡ファシリテータを3名選ぶ。
2	適切なコミュニティ・リソース・パーソン（CRP）の選定、選定基準および役割（特に R&B における役割）を明確にする。	コミュニティ・リソース・パーソンは他のフォーカス・グループ・メンバーと同じように扱われ、役割について強調されていない。
3	展開前の啓発活動の改善、自治体とコミュニティ間の情報の流れを改善する。	啓発活動は行われるが開始が遅く、広範な巻き込みとなっていない。
4	ナショナル・ファシリテータへ R&B および社会的準備など新しい概念を紹介する。	R&B および社会的準備はナショナル・ファシリテータのオリエンテーションには含まれていない。
5	啓発セミナーにおいて R&B を強調する。	啓発セミナーには R&B の説明は含まれていない。
6	啓発セミナーにおいて郡選出の県議会議員の役割を強調する。	啓発セミナーは1日という時間的制約もあり県議会議員の役割については軽く触れるのみである。
7	啓発セミナーの改善：2日間に延長、ブレインストーミングやグループ活動を導入する。	啓発セミナーは1日で、主にナショナル・ファシリテータによる発表形式である。
8	県・郡ファシリテータ研修において R&B を強調する。	県・郡ファシリテータ研修では R&B の説明は含まれていない。
9	郡ファシリテータ研修に計画・予算策定のトピックを追加する。	郡ファシリテータ研修には計画・予算策定の考え方が含まれていない。
10	県ファシリテータ研修を8日間に延長する。	県ファシリテータ研修は7日間である（準備訪問1日含む）。
11	郡ファシリテータ研修を7日間に延長する（準備訪問も追加）。	郡ファシリテータ研修は5日間である 郡ファシリテータは準備訪問に参加しない。
12	準備訪問を効果的に実施する。	皮相的な準備訪問で、住民啓発についての協議は殆どない。
13	コミュニティ計画策定プロセスに社会的準備として2日間の住民啓発を含める。	住民啓発はコミュニティ計画策定プロセスに含まれていない。
14	タンザニア開発ビジョン（TDV2025）からコミュニティにとって適切で優先順位の高い目標（Objective）を選択する。	全てのコミュニティが TDV2025 のターゲット 1 と 2 の 13 の目標全てについてカバーする。
15	全ての特定目標（Specific Objective）を対象に優先順位付けを実施する。	TDV2025 の 13 の目標それぞれについて特定目標の優先順位づけを実施する。
16	3年計画に優先順位の高い特定目標のみを含める。	3年計画には TDV2025 の目標毎に優先順位が1番高い特定目標を含む（つまり 13 の特定目標を含む）。
17	コミュニティ計画策定計画プロセスを12日間に延長する。	コミュニティ計画策定プロセスを9日間で実施する。
18	郡レベルでコミュニティ計画に含まれる活動全てをセクター毎に分類・集計する。	郡レベルで分類・集計をしない。

6.2 調査結果

O&OD 展開段階における実証調査は、展開プロセスの観察と関係者への聞き取りの2つの方法を用いて行われた。観察と聞き取りから得た定性的なデータを基に、実証項目それぞれについて妥当性、効果、持続発展性の3点から考察した。考察結果は表 6.2 の通りである。

表 6.2 評価結果

	実証項目	妥当性	効果	持続発展性
1	郡ファシリテータを5名に増員する。	コミュニティ計画の実施支援をするのは郡職員であるから、より多くの郡職員をファシリテータとして育てるのは妥当である。	郡ファシリテータの増員は概して効果的であったが、できる限り多くのセクター職員を含む点は計画策定段階ではなく計画実施において効果がある。	持続性は郡職員の配置状況による。村・ムター行政官 (Village/Mtaa Executive Officer) を郡ファシリテータに加えることでプロセスのオーナーシップを高めることができる可能性がある。
2	適切なコミュニティ・リソース・パーソンを選定、選定基準および役割(特にR&Bにおける役割)を明確にする。	特にR&Bにおいてコミュニティ・リソース・パーソンが重要な役割を担うので妥当である。	計画策定プロセスにおけるコミュニティ・リソース・パーソンの貢献度はまちまち。コミュニティ・リソース・パーソンの能力とファシリテータの技量の両方による。	コミュニティ・リソース・パーソンの役割と選定基準はO&ODマニュアル類に記載する必要がある。
3	展開前の啓発活動の改善、自治体とコミュニティ間の情報の流れを改善する。	計画策定プロセスが実施されるには情報の流れが必要であるから、この措置は妥当である。	準備段階における啓発活動は実際行われなかったためこの措置の効果は不明である。	実際に行われなかったため持続性についても不明である。
4	ナショナル・ファシリテータへのR&Bおよび社会的準備など新しい概念を紹介する。	ナショナル・ファシリテータもR&Bおよび社会的準備などの新しい概念を内部化する必要があるためこの措置は妥当である。	新しい概念をナショナル・ファシリテータ・オリエンテーションで、強調することは、これら概念の理解を促すには効果的である。	ナショナル・ファシリテータがR&Bの意義とプロセスを十分理解するためにはより深い研修と実践的な経験が必要である。
5	啓発セミナーにおいてR&Bを強調する。	啓発セミナーにはコミュニティ計画の持続に重要な役割を担う自治体のマネージメントチーム(CMT)も参加するので妥当である。	啓発セミナーにおいてナショナル・ファシリテータは参加者にR&Bの意義を伝えることができ効果的である。	ナショナル・ファシリテータがR&Bを理解し、R&Bを啓発セミナーのトピックに加えれば、この措置は持続可能である。
6	啓発セミナーにおいて郡選出の県議会議員の役割を強調する。	議員をプロセスの最初から巻き込むことは妥当であり、プロセスに反対するのではなく支援する力となりうる。	地域により議員がO&ODプロセスに積極的に参加し、周りをリードするほどの効果がある。	ナショナル・ファシリテータが重要性を理解し、啓発セミナーで取り上げればこの措置は持続可能である。
7	啓発セミナーの改善:2日間に延長、ブレインストーミングやグループ活動を導入する。	啓発セミナーにおいて参加者である議員と自治体のマネージメントチーム(CMT)がセミナーに積極的に参加し、参加型計画策定を理解することを目指すので妥当である。	ブレインストーミングとグループ活動を導入した2日間の啓発セミナーは効果的である。	ナショナル・ファシリテータはこのようなセミナーを実施する能力があるので、日数増加による出費を地方自治庁が担保できれば持続可能である。

	実証項目	妥当性	効果	持続発展性
8	県・郡ファシリテータ研修においてR&Bを強調する。	R&BはO&ODプロセスの一環であるから県・郡ファシリテータ研修で取り上げるのは妥当である。	R&Bについても県・郡ファシリテータ研修で時間を割り当てるのは、R&Bに対する理解を促進するのに効果的である。	この措置の持続性はR&Bシステムの構築、ガイドラインの作成およびO&ODマニュアルへ反映されるかどうかによる。
9	郡ファシリテータ研修に計画・予算策定のトピックを追加する。	郡職員が必要とする計画・予算策定に関する能力強化につながり妥当である。	郡ファシリテータ研修のスケジュールに加えられ、郡職員の理解も十分に効果的である。	持続性のためにはO&ODマニュアル類に変更点を反映させることが必要である。
10	県ファシリテータ研修を8日間に延長する。	県ファシリテータ研修に新しいトピックを追加するためには妥当である。	8日間の県ファシリテータ研修は効果的である。	O&ODマニュアル類に変更点を反映させることが必要である。
11	郡ファシリテータ研修を7日間に延長する(準備訪問も追加)。	郡ファシリテータ研修に新しいトピックを追加するためには妥当である。	7日間の郡ファシリテータ研修は効果的である。	O&ODマニュアル類に変更点を反映させることが必要。県・郡ファシリテータ研修の内容は同じとなったので、日数も同じにすべきである。
12	準備訪問を効果的に実施する。	O&OD開始前に住民参加型計画に関し地域のリーダーを啓発し理解を促すので妥当である。	県・郡ファシリテータ研修の4日目に準備訪問が実施され、村議会や郡開発委員会メンバーの参加も満足できるもので効果的である。	必要経費が地方自治庁により担保されれば持続可能である。
13	コミュニティ計画策定プロセスに社会的準備として2日間の住民啓発を含める。	参加型計画策定プロセスへの参加を促進するための措置として妥当である。	計画策定プロセス開始のための住民集会の出席者数が増加したことから効果的である。	社会的準備としての活動は既存の制度、伝統、文化に則り実施したので持続可能である。
14	TDV2025からコミュニティにとって適切で優先順位の高い目標(Objective)を選択する。	コミュニティ計画にTDV2025の目標全てを含める必要はないので、妥当である。	意図するところをファシリテータが十分理解し、準備訪問時に住民に説明したことから効果的である。	O&ODマニュアル類にこの措置について説明・記述する必要あり。また、R&Bにおいても同じ方法を採用するのが望ましい。
15	特定目標(Specific Objective)の全てを対象に優先順位付けを実施する。	コミュニティが容易かつ総合的に特定目標の優先順位づけを行う方法を提供するので妥当である。	ファシリテータも変更の意義を理解し、調査対象自治体で適切に全ての特定目標の優先順位づけが行われたことから効果的である。	O&ODマニュアル類に変更点を反映させることが必要である。
16	3年計画に優先順位の高い特定目標のみを含める。	3年計画に優先順位の高い特定目標を含めることを容易にするので妥当である。	ファシリテータも変更点を理解し、3年計画の作成に際し村議会や郡開発委員会を適切にファシリテートしたことから効果的である。	O&ODマニュアル類に変更点を反映させることが必要である。
17	コミュニティ計画策定計画プロセスを12日間に延長する。	コミュニティ計画策定プロセスに社会的準備と郡レベルのまとめ作業の時間を加えたので妥当である。	延長された期間は社会的準備と郡レベルのセクター別集計作業に有効に使われたことから効果的である。	O&ODマニュアル類に変更点を反映させることが必要。また、期間延長分の費用の担保が必要である。

	実証項目	妥当性	効果	持続発展性
18	郡レベルでコミュニティ計画に含まれる活動全てをセクター毎に分類・集計する。	住民のニーズを自治体計画に反映する簡単な方法を提供するので妥当である。	コミュニティ計画を郡レベルでセクター別に編集・集計する作業は調査対象の3自治体で問題なく実施可能であったことから、効果的といえる。	郡レベルでのキャパシティ・ビルディングが必要。また、O&OD マニュアル類に変更点を反映させることが必要である。

6.3 最終提言に向けての留意点

実証調査の結果を踏まえ、仮提言から最終提言を導く留意点について表 6.3 にまとめる。

表 6.3 最終提言に向けての留意点

目標番号	小目標	留意点
1.1.1	県ファシリテータの配置にかかる最適化	現在も県ファシリテータは活動分野、性別、ファシリテーション能力などを考慮して配置されており、現在の手順を踏襲することで問題ない。
1.1.2	郡ファシリテータの配置にかかる最適化	郡普及員が不足しているため、村・ムター行政官 (Village/Mtaa Executive Officer) が郡ファシリテータとして参加することも可能であろう。これはコミュニティの計画策定プロセスのオーナーシップを高めることを促進する。 郡ファシリテータの増員により、より多くのセクターを網羅することができる。これは、計画の実施および M&E には効果的であるが、計画策定プロセスの質を担保するには直接つながらない。 郡教育官 (WEC) も本来業務に支障を来さない限りにおいて、郡ファシリテータとして採用すべきである。
1.1.3	コミュニティ・リソース・パーソンの効果的な選定	適切なコミュニティ・リソース・パーソンを選定するためにはその役割を明確にし、ファシリテータと住民にその主旨を伝える必要がある。現在、コミュニティ・リソース・パーソンの役割について共通理解がなく、フォーカス・グループのメンバーと区別がない状況である。 適切な人材の選定のみでなく、R&B において効果的な役割を担うには、計画策定プロセスの中でどのようにキャパシティ・ビルディングを図るかを考慮する必要がある。
1.2.1	展開前の十分な事前準備	事前準備として、これから O&OD の展開が行われる自治体や村のみを対象とするのではなく、ラジオやテレビなどのマスメディアの利用、ポスターや簡易パンフレットなどにより一般大衆を対象に O&OD に関する啓発キャンペーンを行う方が効果的である。その意味では中央政府による O&OD の主流化 (Official Launching) は効果的であろう。 コミュニティ・レベルの啓発には準備訪問の効果的実施を強調すべきである。 準備訪問の効果的実施と同様、計画策定プロセス開始前の啓発活動は社会的準備として強調すべきである。
1.2.2	ナショナル・ファシリテータへのオリエンテーションの効果的な実施	R&B などの新概念を含めるだけでなく、カスケード方式による研修の中でナショナル・ファシリテータの重要性を考慮し、彼らへの研修の効果的な実施を図る必要がある。実践的な活動、グループ作業、改訂版マニュアルや他の参考資料を利用するなど効果的な研修を行う具体的な方法を提示する必要がある。

目標 番号	小目標	留意点
1.2.3	啓発セミナーの効果的な実施	グループ活動などを含めた効果的な啓発セミナーは参加者の積極的な参加を促し、その結果参加者の理解とコミットメントを高める。この点を強調する必要がある。
1.2.4	県・郡ファシリテータ研修の効果的な実施	郡ファシリテータ研修にも計画策定の考え方をトピックとして含めたので県・郡ファシリテータ研修の内容は同じとなった。研修日数も同じにすべきである。 準備訪問はファシリテータの理解・技量を評価する機会としても活用すべきである。
1.2.5	コミュニティ計画策定プロセスの効果的な実施	準備訪問の徹底と計画策定プロセス開始前の社会的準備期間追加の2項目はコミュニティ計画策定プロセスの効果的な実施の手段として取り入れるべきである。 3年計画に含める特定目標 (Specific Objective) の数は外部支援を必要としないものを除き10項目以内に制限するのが望ましい。
2.3.3	県におけるコミュニティ計画・郡計画を取りまとめるための機能強化	セクター別の簡易フォーマットの説明と例の記載を加える。簡易フォーマットは活動を含めるが投入やコストは記入する必要がない。活動にあった投入やコストは自治体レベルにおいて計算する方が適切である。
3.1.1	ガバナンスの向上	実証調査で郡職員の不足から村・ムター行政官 (Village/Mtaa Executive Officer) が郡ファシリテータとなった場合もあり、コミュニティ計画策定プロセスを理解する良い機会となった。コミュニティ・リーダーのキャパシティ・ビルディングの一環として村・ムター行政官を郡ファシリテータに加えることも検討すべきである。 準備訪問の徹底と計画策定プロセス開始前の社会的準備期間追加の2項目は村議会・郡開発委員会メンバーに計画策定プロセスへの積極的な参加を促す点で効果的であった。ガバナンスの向上を促す手段としてこれらの活動は取り入れるべきである。

7. レビュー・バックストップ (R&B) の実証調査

7.1 R&B 実証調査の概要

R&B にかかる実証調査は、2007年2月から3月にかけてバガモヨ県のビッグワザ郡とチャリンゼ郡において行われた。本調査の仮提言に沿って、表7.1に記す活動について実証調査を行った。

表 7.1 R&B 実証調査活動

R&B 実証調査活動	日数	場所
1 ナショナル・ファシリテータのオリエンテーションと実証調査の準備	2	ダルエスサラーム
2 自治体マネージメント・チームの啓発	2	バガモヨ
3 県および郡ファシリテータのオリエンテーション	4	バガモヨ
4 コミュニティ計画のレビュー		
ステップ1 準備のための村議会	1	対象2郡の12村
ステップ2 レビューに関する啓発のための住民集会	1	対象2郡の12村
ステップ3 フォーカス・グループによる計画見直し	3	対象2郡の12村
ステップ4 村議会による特定目標 (Specific Objective) の順位付けと3年計画案の策定	1	対象2郡の12村
ステップ5 住民による3年計画の協議	3	対象2郡の12村
ステップ6 村議会により3年計画案に住民の意見を反映	1	対象2郡の12村
ステップ7 郡開発委員会における3年計画案に対する技術アドバイス	1	対象2郡
ステップ8 村議会により3年計画に郡開発委員会のアドバイスを反映	1	対象2郡の12村
ステップ9 コミュニティ計画承認のための住民集会	1	対象2郡の12村
ステップ10 議事録の作成、3年計画の微調整、掲示板での公表	1	対象2郡の12村
5 郡レベルにおけるコミュニティ計画の取りまとめ	2	対象2郡
6 バガモヨ県職員とのフィードバック会議	1	バガモヨ県庁

実証調査は、1) 地方自治庁職員によるナショナル・ファシリテータへのオリエンテーション、2) ナショナル・ファシリテータによる自治体の行政長やセクター長からなるマネージメント・チーム (CMT) の啓発、3) 同じくナショナル・ファシリテータによる自治体・郡職員を対象としたオリエンテーションという段取りで実施された。オリエンテーションを受けた自治体・郡職員は村議会が中心となってコミュニティ計画のレビューをファシリテートするよう、計画レビューの全プロセスを支援した。レビュー済のコミュニティ計画は村から直接自治体に提出されるのと同時に郡にも提出された。

また、コミュニティ計画を自治体計画に反映させるための試みとして、調査団と地方自治庁が考案した簡易フォーマットを使い、郡内全てのコミュニティ計画をセクター別にまとめる作業を行った。

7.2 実証調査の結果

レビュー・バックストップ (R&B) の実証調査活動中、調査団は一連のプロセスを観察すると同時に、関係者へ聞き取り調査を実施した。そして、妥当性、効果、持続発展性の3点からそれぞれのR&B活動が実行可能で適切であるか評価した。

活動毎の評価結果を表7.2に示す。表で示す数値は5人の評価者（地方自治庁行政官1名、コンサルタント3名、ナショナル・ファシリテータ1名）がそれぞれの観察・聞き取りを基に配点した平均である。表を見ると、効果および持続性に比べ妥当性の得点が高いことが分かる。つまり、実証調査のアプローチは概して妥当であるが、活動は必ずしも十分な成果を上げたとはいえず、

活動の持続のためには関係者による一層の努力が必要であるという結果が導き出された。

表 7.2 R&B 実証調査の評価結果

評価基準	妥当性	効果	持続性
ナショナル・ファシリテータのオリエンテーション	3.00	3.00	2.00
自治体マネージメント・チームの啓発	3.00	2.00	2.00
県・郡ファシリテータのオリエンテーション	2.67	2.00	2.00
コミュニティ計画のレビュー			
ステップ 1 準備のための村議会	3.00	2.00	2.00
ステップ 2 レビューに関する啓発のための住民集会	2.67	2.00	2.00
ステップ 3 フォーカス・グループによる計画見直し	2.33	2.00	2.00
ステップ 4 村議会による特定目標の順位付けと 3 年計画案の策定	2.33	2.33	2.00
ステップ 5 住民による 3 年計画の協議	2.67	2.00	1.33
ステップ 6 村議会により 3 年計画案に住民の意見を反映	3.00	2.00	2.00
ステップ 7 郡開発委員会における 3 年計画案に対する技術アドバイス	3.00	2.33	2.33
ステップ 8 村議会により 3 年計画に郡開発委員会のアドバイスを反映	2.67	2.67	2.67
ステップ 9 コミュニティ計画承認のための住民集会	2.67	2.00	2.67
ステップ 10 議事録、3 年計画の微調整、掲示板上で公表	3.00	2.00	2.00
郡レベルにおけるコミュニティ計画の取りまとめ	3.00	3.00	2.50

3 = 高い / 2 = ある程度あり / 1 低い

多くの項目において妥当性に関する得点が高いが、ステップ 3（計画見直し）とステップ 4（目標の優先順位付けと 3 年計画案の策定）は他と比較して妥当性の得点が低い。ステップ 3 の妥当性が低い理由は、予想に反し殆どの調査村において 3 年計画が存在しなかったためである²。このため、レビューの進めかたについて県・郡ファシリテータが混乱してしまった。ステップ 4 に関しては、幾つかの村で比較ランキング法（pair wise ranking）による順位付けの方法をファシリテータが間違っって誘導したために低い妥当性となった。

効果については、妥当性に比べると概して低い。これは、目標としていた成果を実際は到達できなかったことを意味する。別の言い方をすると、いかに手法が確立されても、ファシリテータや住民を含めた関係者がその手法を適切に利用しなければ十分な成果を上げることはできないということの意味する。実際に、R&B 実証調査で十分な成果を確認できなかった原因は、概してファシリテータとなった県・郡職員が完全にプロセスを理解できていなかったことであった。これは、バガモヨ県で O&OD が展開されてから 5 年以上が経過しており、この期間に多くの県・郡職員が入れ替わったため、今回ファシリテータとなった多くの県・郡職員が O&OD 展開を経験していなかったことに起因する。

一方で、郡レベルにおけるコミュニティ計画の取りまとめ作業に対する高い評価結果は言及に値する。この活動は、郡内全ての村の 3 年計画を簡易フォーマット上でセクター別にまとめる作業である。この取りまとめ作業は県・郡職員により実施され、作成されたセクター別の簡易フォーマットの質も満足のいくものであった。

持続性については、妥当性および効果に比べ低い結果であった。これは、以下の 4 つの阻害要因によるものである。

- 1) 活動を持続するための資金を持続的に担保できるか不確定であること
- 2) ファシリテータとなった県・郡職員の能力が、活動を維持するのに不十分であること
- 3) 活動に対するステークホルダーの理解・コミットメントが低いこと
- 4) 方法論上の欠陥

² 2002 年に作成したはずのコミュニティ計画が存在しなかった対象村には、バガモヨ県が保管していたそれら対象村のコミュニティ計画の写しを配布して、村がそれをもとにレビューを行う方法を取った。

7.3 仮提言修正に向けて

実証調査の結果を基に仮提言の見直しを行うに当たり考慮すべき点を表 7.3 にまとめる。

表 7.3 仮提言の修正に向けて考慮すべき点

番号	小目標	考慮すべき点
2.1.1	展開後段階の重要性にかかるステークホルダーの啓発	<ul style="list-style-type: none"> ・ R&Bにかかる地方自治庁と自治体によるアプローチは初年度と2年目以降で区別されるべきである。自治体によっては、初年度に十分なファシリテーション技術が身につく、継続的に啓発ワークショップを開催する必要がないかもしれない。 ・ 自治体行政長とマネージメント・チームのリーダーシップを強調するべきである。同時に、啓発セミナーへのマネージメント・チーム・メンバーの全員参加も強調されるべきである。実際に、実証調査でも自治体のマネージメント・チームの強いリーダーシップが自治体の職員のコミットメントに影響を与えていることが分かっている。 ・ R&B プロセスでは、ナショナル・ファシリテータの啓発も重視すべきである。実証調査で、ナショナル・ファシリテータへのオリエンテーションが、R&Bに関する概念を共有する場であったのみならず、R&Bの重要性についてナショナル・ファシリテータを啓発する場でもあった。ナショナル・ファシリテータがR&Bの重要性を十分に認識しない限り、自治体のマネージメント・チームや県・郡職員の啓発も効果的に実施できない。 ・ ステークホルダーの啓発に関しては、どのレベルで誰が啓発されるのか明確にする必要がある。実証調査では、ナショナル・ファシリテータのオリエンテーション、自治体マネージメント・チームの啓発、県・郡ファシリテータのオリエンテーション、準備のための村議会（ステップ1）、レビューに関する啓発のための住民集会（ステップ2）を行った。これらのステップについては、提言本文で説明されるべきである。
2.1.2	県・郡職員およびリソース・パーソン のモニタリング・ファシリテーション能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言本文では、モニタリングおよびファシリテーションに関して、自治体とコミュニティの役割を区別して扱うべきである。具体的には、「ファシリテータの能力強化」の大目標のもと、「県・郡ファシリテータのモニタリング・ファシリテーション能力の強化」と「コミュニティ・リソース・パーソンのモニタリング・ファシリテーション能力の強化」の2つの小目標を設けるのが妥当である。後者の小目標の中では、コミュニティ・リソース・パーソンの能力強化についても触れるべきである。 ・ 自治体の予算、O&ODが展開された時期、O&ODを周知した県・郡ファシリテータの数など自治体の状況は異なるため、状況に応じレビューに要する日数も柔軟に変えるべきであることを強調するべきである。特に、O&ODの展開が導入初期（2002年/2003年）に行われた自治体では、既に長い月日が経っているため、レビューに要する日数については十分に状況を見極めて決定する必要がある。 ・ R&Bに関し、地方自治庁と自治体が関係者に対して行う能力強化についても、初年度と2年目以降に分けて記載すべきである。啓発活動と同様に、自治体によっては2年目以降のオリエンテーションは不要かも知れない。 ・ 自治体のモニタリング・ファシリテーション能力の強化については、自治体が独自の予算内で行うことを前提とする必要がある。 ・ R&Bは、自治体がそして最終的にはコミュニティが自主的に行うものである。R&B導入当初は地方自治庁からの支援も必要であろうが、継続的な支援は期待すべきでない。 ・ 郡ファシリテータ、村落議会、コミュニティ・リソース・パーソン、住民間の相互信頼の構築という側面も強調する必要がある。実証調査では、過去に一度も郡ファシリテータが村を訪ねたことがないため、村議会から信頼されていない事実が明らかになった村がある。郡ファシリテータが村議会やコミュニティ・リソース・パーソンに効果的に働きかけるには、まずは関係者間の信頼関係の構築を図らねばならない。 ・ コミュニティによる参加型M&Eもモニタリング・ファシリテーションの部分に含めるべきである。参加型M&Eはナショナル・県・郡ファシリテータのオリエンテーションのメニューに含め、県・郡ファシリテータが村議会やコミュニティ・リソース・パーソンに伝授して、住民が実施できるようにするのが妥当である。

番号	小目標	考慮すべき点
2.2.1	コミュニティ計画を自治体計画へ反映するためのデータベース構築	<ul style="list-style-type: none"> 「コミュニティ計画を自治体計画に反映するためのデータベースの構築」は「コミュニティ計画を自治体計画に反映するメカニズムの構築」に変更し、その中で長期的・短期的視点の両者について述べる必要がある。短期的には簡易フォーマットの使用、長期的には既存のデータベースを利用して村計画を自治体計画に反映することの可能性を探る必要があることを強調する。技術面から既存データベースを調べ村計画の情報をデータベースに踏襲し得るかどうか探る。
2.2.2	郡におけるコミュニティ計画を取り入れるための能力強化	<ul style="list-style-type: none"> 郡は自治体の行政機構の一端であるので、この小目標は「県におけるコミュニティ計画を取りまとめる機能強化」に含めるべきである。 そのうえで、郡職員が自治体の前線に立つ職員として村の状況を理解し村議会に直接働きかけることを職務としている点に鑑み、郡行政長や各分野の郡普及員の能力強化の重要性を強調する必要がある。
2.2.3	県におけるコミュニティ計画を取り入れるための機能強化	<ul style="list-style-type: none"> 上記のように「県におけるコミュニティ計画を取りまとめる機能強化」と上記の小目標を統合する。 この小目標はコミュニティ計画を自治体計画に反映させるためのデータベース構築と関係しており、具体的方法について、さらなる検討が必要であることは前述の通りである。
3.1.1	ガバナンスの向上	<ul style="list-style-type: none"> 「社会的準備」は、到達すべき状態を示す「社会的受容性」という表現に変更する方が適当かも知れない。いずれにせよ定義を含めるべき。 さらにこの目標は、2つに分けるべきである。1つ目は「ガバナンスの向上」として、そのもとでコミュニティ・リーダーシップや透明性・アカウンタビリティに関して提言をする。ガバナンスの向上が住民の相互信頼を形成して、共同行動を喚起し、ひいては社会的受容性を向上するといった考えである。2つ目は各レベルでネットワーク形成を強化することを目標とし、そこでネットワーク強化と社会的準備との関係を明らかにする。例えば、コミュニティ外の状況を知ることが自己認識につながりひいては社会的受容性を向上させるといった論理で説明する。 透明性やアカウンタビリティを醸成する手段としての掲示板や意見箱の設置に関する提言を入れる。実証調査により掲示板と意見箱が効果的であったことから、法規に則り各村に掲示板を設置することを強調する。 「自己認識」、「共同行動を喚起させる精神的準備」、「変革を受容する精神的準備」など社会的準備に関係する基本概念も含める。
3.1.2	コミュニティ計画の実施・レビューを行うためのコミュニティのインセンティブの醸成	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティのインセンティブと「社会的受容性」の関係を説明する。例えば、外部財源の情報がインセンティブとなり、村の生活改善ために共同行動を起こすというように、なんらかのインセンティブが「社会的受容性」を醸成することがある。 外部財源に関する情報伝達は常にコミュニティの外部依存を助長する危険があり、最悪の場合、村計画の内容や順位づけが外部資金の獲得を期待して影響を受ける場合がある。郡普及員は、こうしたリスクを村議会に十分説明し、村議会は外部財源に関する情報提供のタイミングと方法を十分に検討する必要がある。

8. O&OD 計画策定プロセスの改善に向けた提言

ここでは、現状把握調査ならびに実証調査で確認できた O&OD 計画策定プロセスがもたらす価値を示したうえで、そのプロセスの改善に向けた提言の要旨をまとめる。

8.1 O&OD 計画策定プロセスがもたらす価値

O&OD 計画策定プロセスがもたらす価値は、1) ガバナンスの向上、2) 社会関係資本の醸成、3) 協働体制の促進、4) 村・郡レベルにおける地方分権化 (D by D) の促進の 4 点にまとめることができる。以下、それらを概観する。

ガバナンスの向上

O&OD には、コミュニティにおける透明性とアカウンタビリティを改善するという意味で、グッドガバナンスを促進する役割がある。例えば、コミュニティ計画策定時に、村議会や郡開発委員会 (WDC) それぞれが、収支状況を住民に対して明らかにする作業が含まれている点を見ても、本プロセスが透明性とアカウンタビリティを強化するものであることが分かる。バガモヨ県で実施した R&B 実証調査では、住民がコミュニティ計画のレビューを始める前に、村議会や WDC が、既存のコミュニティ計画の実施状況やコミュニティの収支を確認し、それら情報を掲示板に公表し住民と共有する機会を設けた。また、コミュニティ計画見直し時においても、コミュニティ計画素案を掲示板で公表することにより、住民が自由にコメントできる機会を設けた。その結果、数ヶ月後に調査団が対象地域を再訪した際には、村議会の主導で住民が積極的に村の活動に参加し相互信頼を構築しつつある状況を確認できた。こうした状況からも、O&OD 計画策定プロセスはガバナンスの向上という価値を内在していることが確認できた。

社会関係資本の醸成

社会関係資本は一般に、社会ネットワークと、ネットワークからもたらされる信頼関係に裏付けられた協調性や行動力であると認められている。したがって、社会関係資本は持続的に各種プロジェクトや活動を実施するための基盤として大きな役割を果たし得るといえる。O&OD は、住民に、計画策定あるいは計画見直し作業を通じて共通目標を持つことの重要性に気づかせる。そのうえで住民に協働しながらコミュニティの活動を実施する機会を与えることから、こうした蓄積が社会関係資本の形成につながっている。社会関係資本は、効果的なコミュニティ活動を担保するものであり、外部／内部者が提供する活動資金の有効活用という点においても、その役割は大きい。つまり、資金提供者の視点から見ても、O&OD 計画策定プロセスが持つこうした価値は非常に重要である。

協働体制の促進

O&OD は、コミュニティ・レベルにおける様々なイニシアティブ、例えば、セクター計画やサブセクター計画ならびに個別プログラムやプロジェクトなどの協働体制を促進する。O&OD 手法を用いることで、セクターに特化することなく、各コミュニティが包括的にコミュニティ計画を策定できるからである。この特性を最大限に活用するためには、各プログラムやプロジェクトが、コミュニティ計画の特定優先目標 (Specific Objective) や活動ステップ (Steps of Implementation) に基づいた計画策定をすることが重要である。セクターやサブセクターに特化した技術的優位性を持つ他のプログラムやプロジェクトがコミュニティ計画の優先性を活かす一方で、コミュニティ計画も他のプログラムやプロジェクトの技術的優位性を活かしながら計画を実施に結びつけるという意味で、両者は相互に補完しあうことが可能である。こうしたコミュニティのニーズに基づいた協働体制の促進にも、O&OD 計画策定プロセスがもたらす価値を見出すことができる。

村・郡レベルにおける地方分権化（D by D）の促進

O&OD は、村・郡レベルにおける地方分権化（D by D）を推進する。特に住民のエンパワメントを通じた民主化に貢献しているといえる。O&OD 手法の大きな特徴のひとつは、行政機構に組み込まれながら地方分権を促進していることである。コミュニティが主体的に計画を策定し、実施し、評価するという一連の活動を促すだけでなく、自治体がコミュニティのニーズを計画・予算に取り込んで適正に配分するという流れを作り出す。こうした O&OD の機能こそが、自治体が提供する公共サービスの質の改善をもたらす一方で、コミュニティのエンパワメントにつながっていく。

コミュニティのエンパワメントとは、別の言い方をすれば、コミュニティ住民が積極的に市民社会へ参加することであり、民主化を促進するものである。その過程で住民は自らの権利に気づき、政府に対して透明性やアカウンタビリティを求めるようになる。こうしたエンパワメントを促す O&OD が生み出す価値を通じて、グッドガバナンスが促進され、D by D が村・郡レベルまで浸透することとなる。

8.2 O&OD 計画策定プロセス改善に向けた提言

8.2.1 提言の基本概念

社会的準備

O&OD における社会的準備とは、全てのステークホルダーが O&OD 展開と R&B プロセスの価値を事前に認識することである。これにより、1) 省庁間の連携を伴う地方分権化、2) コミュニティ・レベルにおける異なったイニシアティブの連携、3) コミュニティ・ニーズを基にした予算配分（コミュニティ計画の自治体計画への統合）などにおける効果的な実施を期待することができる。社会的準備は O&OD 展開および R&B の推進のためには重要であると多くの人が直観的には気づきながらも、本格的な議論がなされていないのが現状である。そこで、本調査は O&OD の考え方を共有していくためにも、様々なレベルで社会的準備が行われるべきであることを提言する。このためには、中央政府高官、自治体職員、議員、村議会、ムター・リーダー、住民を含む様々なステークホルダーを対象とした各種啓発活動の実施が必要である。

関係機関の連携

ステークホルダー間の連携とは、中央政府、自治体、住民間の縦と横の連携のことである。「連携（コラボレーション）」と「調整（コーディネーション）」は区別する必要がある。連携は、異なったステークホルダーが互いの長所を尊重しながら、共通目標達成のために協働することである。O&OD の効果を最大にするには、異なったレベルのステークホルダー間の絆を強める連携の取り組みが必要である。本調査では特にコミュニティ・イニシアティブを促進するために、郡ファシリテータとコミュニティ・リーダー（村議会のメンバーやムターのリーダー）、コミュニティ・リーダーと住民の縦の関係を強めることを提案する。また、省庁間および自治体内の各部署間の横の連携促進も重要である。

郡の役割強化

郡の役割強化は、R&B の継続的实施、および自治体とコミュニティのつながりを強化するうえで、非常に重要である。郡はコミュニティに最も近い自治体の機能として位置づけられるからである。そうした郡（郡職員）には、コミュニティ・イニシアティブを醸成する役割のみならず、コミュニティ・ニーズを自治体計画に反映する際に中心的な役割を担うことが期待されている。

しかしながら、実際のところ郡職員はコミュニティ活動を効果的・持続的に支援していないし、必ずしもコミュニティ・ニーズを積極的に把握し自治体にフィードバックしているわけでもない。第一の原因は、郡職員がコミュニティを訪問する頻度が低く、郡職員とコミュニティの間に信頼関係が形成されていないことである。第二の原因は、郡職員がコミュニティ・リーダーや住民に

効果的に働きかける物理的・技術的な能力が不足していることである。本調査では郡ファシリテーターとしての郡職員がコミュニティを継続的に支援すること、また物理的・技術的支援を自治体が郡に提供することを提案する。

8.2.2 提言の構成

上記の基本概念のもと、本調査の最終提言は3つの柱からなり、そのもとに7つの大目標、18の小目標を有する。

表 8.1 O&OD 計画策定プロセス改善に向けた提言の枠組み

提言の柱	大目標	小目標
1 O&OD 展開ならびに R&B の効果的な実施支援環境の整備	1.1 コミュニティにおける社会的受容性の向上	1.1.1 ガバナンスの向上
		1.1.2 ネットワークの強化
		1.1.3 コミュニティ計画を活用するインセンティブ
	1.2 政策ならびに行政環境の向上	1.2.1 O&OD 展開および R&B の効果的な実施のための組織体制の最適化
		1.2.2 O&OD 展開と R&B の重要性にかかる政策意思決定者の認識向上
		1.2.3 O&OD と他のイニシアティブの協働体制の構築
1.2.4 コミュニティ計画への資金の流れ強化		
2 O&OD 展開プロセスの改善	2.1 ファシリテーションの質の向上	2.1.1 ファシリテーターの調整
		2.1.2 コミュニティ・リソース・パーソン(CRP)の役割強化
	2.2 O&OD 展開方法の改善	2.2.1 オリエンテーション、ワークショップ、研修の有効性向上
		2.2.2 コミュニティ計画策定プロセスの有効性向上
3 R&B システムの構築	3.1 R&B システムの構築と普及	3.1.1 R&B システム文書の作成
		3.1.2 R&B システム文書の普及
	3.2 ファシリテーターのキャパシティ向上	3.2.1 R&B の重要性を関係者に啓発
		3.2.2 県・郡ファシリテーターによるファシリテーション、M&E 能力の向上
		3.2.3 コミュニティ・レベルにおけるファシリテーション、M&E 能力の向上
	3.3 コミュニティ・ニーズの自治体計画への統合	3.3.1 コミュニティ計画を自治体計画に統合するためのシステム構築
3.3.2 コミュニティ計画を自治体計画に統合するためのキャパシティの強化		

上記の枠組みに沿い 18 の提言を以下にまとめる。

8.2.3 提言

1 O&OD 展開ならびに R&B の効果的な実施支援環境の整備

1.1 コミュニティ・レベルにおける社会的受容性の向上

1.1.1 ガバナンスの向上

村議会メンバー、ムター・リーダー、村・ムター行政官、GRP のリーダーシップ醸成

コミュニティ・リーダーのリーダーシップ強化のためには、郡ファシリテータが OJT により技術を移転しながら、同時にそのプロセスを通じてリーダーの主体性を高めていくことが肝要である。コミュニティ計画のレビュー、実施、M&E の経験を重ねることで、リーダーは自らのファシリテーション能力に自信を持ち、住民との相互信頼を高めていくことができる。

リーダーのコミットメントと物理的手段の活用による透明性・アカウンタビリティ向上

透明性とアカウンタビリティを醸成するには、コミュニティ・リーダーのコミットメントとともに、透明性とアカウンタビリティを高めるための物理的手段が必要となる。まず、コミュニティ・リーダーのコミットメントを強化するためには、リーダーと住民の信頼関係が構築され、コミュニティにおいて R&B の重要性が認識され、そしてコミュニティ計画の実施・レビュー・M&E を行うリーダーのファシリテーション能力が強化されることが重要となる。これらの要因は相互に関わりあっていることから、コミュニティ・リーダーのコミットメントを高めるためには全体的な取り組みが必要となる。次に、透明性とアカウンタビリティを促進する有効な手段としては、村・郡の財政収支やコミュニティ計画などコミュニティにとって重要と思われる情報を公表する掲示板と村議会や郡開発委員会などに対する意見を投函できる意見箱を少なくとも一村にひとつずつ設置する必要がある。

1.1.2 ネットワークの強化

垂直的協働：県ファシリテータの郡訪問、郡ファシリテータのコミュニティ訪問

垂直的なネットワークを強化するためには、まずは県ファシリテータ、郡ファシリテータ、コミュニティの間に十分な信頼関係を構築することが必要不可欠となる。このために、県ファシリテータは郡を、郡ファシリテータはコミュニティを可能な限り頻繁に訪問する必要がある。郡ファシリテータとコミュニティの間に十分な信頼関係が構築されなければ、郡ファシリテータは、コミュニティ計画の実施・レビュー・M&E を行うにあたってのコミュニティの自主性を引き出すことはできない。また、自治体がコミュニティの状況を的確に把握し、適切な対応をするためには、少なくとも四半期毎にコミュニティ計画の実施状況が自治体に報告される必要がある。この意味で自治体の最前線にいる郡ファシリテータは、コミュニティ計画の実施を促すのと同時に、自治体へのコミュニティの状況報告を促す媒体としての機能が期待される。

水平的協働：コミュニティ・リーダーと住民間の信頼関係の構築

水平的なネットワークの強化については、特にコミュニティ内で、村議会やムター・リーダーと住民の間に十分な信頼関係を構築することが重要である。これは、リーダーシップと透明性・アカウンタビリティの向上のために信頼関係の構築が必要不可欠であるという上述の提言とも重なるところである。また、コミュニティ内でのネットワーク強化のみならず、コミュニティ間のネットワーク強化も重要である。コミュニティ間のネットワークは、知識の共有など双方にとって有益な状況（ウィン・ウィン）を作り出す。このためには、郡ファシリテータからの村議会やムター・リーダーへの十分な働きかけが必要であり、それを可能とする郡ファシリテータのキャパシティの向上が重要となる。

1.1.3 コミュニティ計画を活用するインセンティブ

外部リソースに関する情報アクセスの向上

コミュニティにとって、コミュニティ開発に有用な外部資金にかかる情報へのアクセスが向上することは、コミュニティ計画をレビューする大きなインセンティブとなる。アクセスを向上するには、県・郡ファシリテータがまずは利用可能な外部資金に関する情報を取りまとめ、そのうえで村議会やムター・リーダーを通じて共有するのが有効である。外部資金に関する情報を共有するに当たってはその時期や方法を十分に考慮する必要がある。タイミングを間違えると、住民が外部資金へ過度に依存してしまうリスクもはらんでいるからである。例えば、外部資金の投入を期待するあまり、コミュニティ計画の内容や順位づけが影響されるという事態も招きかねない。郡ファシリテータは村議会やムター・リーダーに、その点を十分説明する必要がある。

コミュニティにおける好循環の定着とコミュニティ計画のオーナーシップの構築

コミュニティ計画のオーナーシップは、計画の実施を通じた成功経験とそれによる達成感の蓄積により高められていく。この意味で、まずはコミュニティの力を結集して計画の中の優先活動のひとつを成功させることから始めるべきである。ひとつ成功例を作ることにより、それがきっかけとなり次の成功につながるという好循環が作られる。他のコミュニティの成功例を紹介することも効果的であろう。別のコミュニティの成功例を知ることによって、コミュニティの強みや弱みを認識できるだけでなく、競争意識を醸成することも期待できる。

1.2 政策ならびに行政環境の向上

1.2.1 O&OD 展開および R&B の効果的な実施のための組織体制の最適化

中央省庁にアドバイザー・コミッティを設置

予算ガイドラインの作成と予算配分を担当する 4 中央省庁（財務計画省、首相府および首相府地方自治庁、大統領府および大統領府公共サービス管理庁、副大統領府）の政策計画局を含んだアドバイザー・コミッティを設置する。アドバイザー・コミッティは、R&B を含む O&OD 手法を実務的なツールとして活用しながら、省庁間を調整し地方分権を推進する。

地方自治庁内に O&OD ユニットを設置

地方自治庁内に O&OD ユニットを設置することにより、地方自治庁内の局と局をつなぎ、O&OD の展開と R&B の促進に向けた共同の取り組みを実現する。O&OD ユニットは、自治体、州行政局 (Regional Secretariat)、他省庁との連携も推進する。ユニットは既存の局には属さず次官の直下に置かれるのが望ましい。

既存の行政構造の強化

既存の局やユニットには、O&OD 関連の活動を促進、調整、監督する行政機構上の役割が課されている。特に、各省では政策計画局、州ではマネージメント支援サービス部、自治体では計画局が中心的な役割を担うことが期待される。このため、それぞれのレベルではアクションプランを作成し、調和化に向けた積極的な活動を行うことが望ましい。また、自治体レベルにおいて、コミュニティ計画を自治体計画に反映させることによって、コミュニティのニーズに基づいた予算配分を実現させることが極めて重要である。

1.2.2 O&OD 展開と R&B の重要性にかかる政策意思決定者の認識の向上

政策意思決定者へのワークショップの実施

政策意思決定者の O&OD ならびに R&B に対する理解を高めるためのワークショップを開催する。内容としては、1) 地方分権化の進捗と課題に焦点を当てた政策環境、2) 地方分権化と関連した参加型計画の重要性、3) O&OD 計画策定プロセス、4) コミュニティ計画と自治体計画・予算、5) O&OD と省庁によるイニシアティブの連携、6) R&B とタンザニアのコミュニティ開発に与える影響などが考えられる。ワークショップでは、行政リーダーたちが O&OD 展開および R&B の理論、

O&OD により明らかになったコミュニティ・ニーズの多様性、多様なニーズに対応した政策環境の柔軟性などについて理解することが求められる。リーダーたちの深い理解なくしては、O&OD と他のイニシアティブの連携は難しいからである。

1.2.3 O&OD と他のイニシアティブの協働体制の構築

他イニシアティブによるコミュニティ計画における活動優先順位の取り込み

全国展開で実施されている参加型計画策定手法である O&OD に沿って作成された計画は、多様なコミュニティ・ニーズを包括的に反映している唯一の計画である。したがって、他のイニシアティブもコミュニティ計画に示された優先順位を尊重するべきである。

O&OD 活動優先順位にしたがったコミュニティ主導のプロジェクト提案

コミュニティは、計画の優先順位に基づいてプロジェクトのプロポーザルを作成するべきである。コミュニティが適切なプロジェクト形成を行うには、1) 分野別の利用可能な資金に関する十分な情報共有システム、2) プロポーザルを作成し実施監理を行うコミュニティのプロジェクト推進主体、3) コミュニティがプロポーザル作成や実施監理を行うための技術的・物理的サポートなどが必要であり、そのためには県・郡ファシリテータによる継続的な支援が必要となる。

1.2.4 コミュニティ計画への資金の流れ強化

自治体の役割：1) コミュニティ・ニーズ正確に把握すること、2) コミュニティ・ニーズに基づいた予算配分をすること

自治体はコミュニティ・ニーズ（コミュニティ計画）を正確に把握したうえで、ニーズに基づいて計画を策定し、予算を確保・配分すべきである。こうした環境を構築するためには、まずは自治体向けの計画・予算ガイドラインに「自治体計画の策定に当たってはコミュニティ計画を取り込み、自治体予算の拠出に当たっては取り込まれたコミュニティ計画を基にすること」と明示すべきである。一方で、コミュニティ計画に記載された内容を把握するためには、郡レベルで簡易フォーマットを活用してコミュニティ計画を取りまとめ、それら簡易フォーマットに記載された必要情報を自治体の各部局と共有することが肝要である。同時に、簡易フォーマットに記載された情報は、PlanRep（Planning and Reporting）システムにも反映される必要がある。

中央省庁はこうした自治体レベルの活動に動機付けを与えるための枠組みを構築していくべきである。その枠組み作りの一環として、LGCDG のボーナスシステムを活用することも一案である。LGCDG の達成度の尺度は 9 つあるが、そのうちの 1 つに「計画と予算」の項目がある。そして、その項目には 10 の指標が定められており、その評価指標の 1 つに、「郡、村の巻き込みとコミュニティ計画の自治体計画への統合度合い」がある。それを更に強調するために、「開発予算の最低 80% はコミュニティ計画を基にする」というように、コミュニティ計画への具体的な予算の流れを評価指標の 1 つとして採用することも検討に値する。

そうした指標を設定するためには、コミュニティが提案する活動が実現可能で持続可能でなければならない。実現可能性、持続可能性を担保するには、郡ファシリテータがこれらの活動を技術面から検討し、必要に応じ改善案を提案したり、自治体が既存のセクター別計画（学校計画や村落農業開発計画など）を参照したりすることも必要である。

コミュニティの役割：コミュニティ計画の優先性に基づいたプロジェクト形成による資金確保

コミュニティは利用可能な外部資金を獲得できるよう努力する必要がある。前述のように県・郡ファシリテータは利用可能な外部リソースに関する情報を村議会やムター・リーダーと共有し、コミュニティは計画の中の自主財源でカバーできない優先活動への外部資金の活用を検討する必要がある。県・郡ファシリテータはプロポーザル作成など技術面でのサポートにより外部資金の獲得を促進する。

2. O&OD 展開プロセスの改善

2.1 ファシリテーションの質の向上

2.1.1 ファシリテータの調整

カバーするセクターの範囲を広げるための郡ファシリテータ増員

O&OD 展開時におけるファシリテーションの質を担保するにはファシリテータの配置に配慮する必要がある。特に直接的にコミュニティ活動を指導・調整し、参加型開発を促している郡ファシリテータの配置に関しては、次の諸点に留意すべきである。まず、コミュニティ計画策定プロセスを担当するファシリテータの専門分野の多様化を図るため、配置する人数を増やす。第2に、郡教育官（WEC）は教育現場での経験から概してファシリテーション能力が高いため、小学校の卒業試験の監督など重要な任務と重ならない限り、郡教育官もファシリテーション・チームに含める。第3に、郡ファシリテータが不足している場合は村・ムター行政官をファシリテータに登用する。

2.1.2 コミュニティ・リソース・パーソン役割強化

コミュニティ・リソース・パーソン役割再定義

コミュニティ・リソース・パーソン役割を促進するには、まずその役割を明確にし、コミュニティに周知する必要がある。そのため、まずはその役割を O&OD のマニュアル類に明記し、次にファシリテータに理解してもらい、そしてファシリテータが村議会、ムター・リーダーを啓発できるよう体制を整える必要がある。同時に、コミュニティ・リーダーは住民集会やムター会議の席で住民にコミュニティ・リソース・パーソン役割を説明し掲示板でも紹介する。村議会メンバーやムター・リーダーは、最初の頃はコミュニティ・リソース・パーソンと緊密に連携することになるであろうが、コミュニティに自主性の萌芽が見られたら、あまり手を出さず見守る姿勢をとるのが良い。

2.2 O&OD 展開方法の改善

2.2.1 オリエンテーション、ワークショップ、研修の有効性の向上

O&OD 展開時から参加者の R&B に対する理解を促進

R&B の重要性を O&OD 展開時から強調することにより、関係者が、目の前で起きている活動の次に何が来るか想像することができるようになる。R&B の考え方はナショナル・ファシリテータのオリエンテーションや啓発セミナー、県・郡ファシリテータ研修などあらゆる段階で紹介すべきである。まずは、一連の活動の出発点となるナショナル・ファシリテータを啓発することが出発点となる。

郡選出の県議会議員の役割明確化

啓発セミナーにおいて O&OD 展開における議員の役割を明確にし、セミナー終了後、議員はそれぞれの選挙区に戻り、O&OD プロセスに関する啓発活動を始めるのが望ましい。議員は、郡職員や郡開発委員会メンバー、更に地域住民に一定の影響を持つからである。

新しい優先順位付け方法の採用

新しい優先順位づけの方法をナショナル・ファシリテータ・オリエンテーション、県・郡ファシリテータ研修で紹介する必要がある。この優先順位づけによりコミュニティにおける優先活動が明確になり、TDV2025 の達成を妨げることなく、限られた資源をより効率的・集中的に活用できる。

効果的な事前訪問の活用

事前訪問は、コミュニティがコミュニティ計画プロセスを十分に理解し、受け入れるために有効活用されるべきである。そこでは、県・郡ファシリテータが、「いかにして住民を啓発するか」、「TDV2025のどの目的を選択するか」といった内容を村議会メンバーやムター・リーダー自身に活発に議論してもらうよう働きかけることが重要である。つまり、こうした事前訪問の活動を通じて村議会メンバーやムター・リーダーの主体性を引き出すことが重要で、これにより村議会やムター・リーダーのオーナーシップを高めることが可能となる。

2.2.2 コミュニティ計画策定プロセスの有効性向上

社会的準備の考え方の導入

コミュニティ計画策定プロセスに社会的準備に関わるコンポーネントを含める。これはコミュニティが O&OD 展開活動を受け入れ、共同作業を行うために必要な準備期間であり、コミュニティ計画策定プロセスの最初 2 日間をこの活動に充てる。

新しい優先順位付け方法の採用

前述のように新しい優先順位づけの方法をコミュニティ計画策定プロセスで採用する。これによりコミュニティは特定目標 (Specific Objective) に明確な優先順位をつけることが可能になる。

3. R&B システムの構築

3.1 R&B システムの構築と普及

3.1.1 R&B システム文書の作成

R&B システム文書 (ファシリテータ用) と普及版 (コミュニティ用) の作成

R&B システム文書を作成し、R&B の重要性と政策・行政レベルおよび住民レベルにおける実施プロセスを明らかにすることが必要である。文書はファシリテータをはじめ広く利用されるので、実践的な手順が分かるように記載する。同時にコミュニティを対象とした普及版も作成する。

3.1.2 R&B システム文書の普及

オリエンテーションおよび啓発セッションにおける O&OD ハンドブックの配布およびメディアを通じた O&OD 展開と R&B の紹介

R&B システム文書とその普及版が完成し公式に承認されたら、様々な方法で配布する。自治体や地方自治庁が開催する R&B のオリエンテーションや県・郡ファシリテータの啓発セッションの際に配布すると同時に、地方自治庁のホームページにも載せることで、必要に応じインターネットによりアクセスできるようにする。O&OD 計画策定手法とともに R&B についても新聞などのマスメディアを利用し広く紹介する必要がある。

3.2 ファシリテータのキャパシティ向上

3.2.1 R&B の重要性を関係者に啓発

全レベルにおける関係者への R&B 啓発

啓発活動は中央政府、自治体、コミュニティなど全レベルの関係者を対象に実施すべきである。実施方法はそれぞれのレベルで対象者の行政・社会的役割により柔軟に対応するが、少なくとも R&B の考え方とそれぞれのステークホルダーの役割を明らかにする必要がある。O&OD が展開されてから長い時間が経過した自治体では、関係者が O&OD に関する知識・理解が十分でない場合もあるので、その場合は R&B のみでなく O&OD についても十分説明する。啓発セミナーは R&B 導入

初年度は絶対に必要であるが、毎年実施する必要はなく、2年目以降は各レベルの実情に鑑み実施を検討する。

3.2.2 県・郡ファシリテータのファシリテーション能力ならびに M&E 能力の向上

オリエンテーションによるファシリテータの能力強化

県・郡ファシリテータの能力向上のためには、カスケード方式により、まずは中央レベルでナショナル・ファシリテータのオリエンテーションを行い、そして自治体レベルで県・郡ファシリテータにオリエンテーションを実施する。県・郡ファシリテータは、ナショナル・ファシリテータの指導のもと、TDV2025、参加型データ収集ツール、計画マトリックス、特定目標の優先順位づけ、3年計画など O&OD 計画策定プロセスの基本概念を再認識すると同時に、R&B 活動を促すための技術を磨く。オリエンテーションの後、県・郡ファシリテータは、村議会メンバー、ムター・リーダー、コミュニティ・リソース・パーソンがそれぞれのコミュニティで計画レビューをリードできるよう働きかける。レビュー後、県・郡ファシリテータが各計画に含まれた活動の取りまとめ、簡易フォーマット表を作成した後に自治体に提出し、自治体はコミュニティ・ニーズを自治体計画に反映させる。

M&E のための十分な予算の配布と移動手段の提供

県・郡ファシリテータの M&E 能力を強化するには、そのための予算と移動手段を確保する必要がある。M&E は自治体の役割として規定されているものの、県・郡ファシリテータが頻繁にコミュニティに足を運び M&E を実施できない一番の制約要因は、移動手段の問題である。また、県・郡ファシリテータは、村議会が月次、四半期、年次など、適切な頻度で進捗報告書を作成するよう十分な働きかけを行う。進捗報告書はコミュニティの現況を知るための重要なツールとなるからである。

3.2.3 コミュニティ・レベルにおけるファシリテーション、M&E 能力の向上

OJT を通じた村議会、ムター・リーダー、コミュニティ・リソース・パーソンのファシリテーション能力向上

村議会メンバーやムター・リーダー、コミュニティ・リソース・パーソンのファシリテーション能力は、現場活動を通じた OJT (現場研修) で向上させる。少なくとも R&B を導入する初年度は、村議会メンバー、ムター・リーダー、コミュニティ・リソース・パーソンによる実際のファシリテーションを県・郡ファシリテータが十分に支援する必要がある。2年目以降もコミュニティ・リーダーが計画の実施、レビュー、M&E を自ら実施できるよう濃淡をつけながらも継続的にフォローする。

地方自治庁支援による村議会、ムター・リーダー、コミュニティ・リソース・パーソンの参加型 M&E 能力向上

ファシリテーション能力と同時に、村議会メンバーやムター・リーダー、コミュニティ・リソース・パーソンの参加型 M&E 能力も強化する必要がある。参加型 M&E はコミュニティ生活の向上のためにコミュニティ活動や計画を最適化するための継続的プロセスである。コミュニティが参加型 M&E 能力を身につけるには、ナショナル・ファシリテータや県・郡ファシリテータがその考え方と方法を理解する必要があるため、まずはナショナル・ファシリテータのオリエンテーションで紹介し、順次コミュニティまで浸透させていく。しかし、実際の経験なしに理論のみで参加型 M&E の考え方と手法を内部化するのは困難なので、地方自治庁のイニシアティブで実践に根ざしたコミュニティ・レベルの参加型 M&E をフォローすることも必要となる。

3.3 コミュニティ・ニーズの自治体計画への統合

3.3.1 コミュニティ計画を自治体計画に統合するためのシステム構築

クイック・アクションとしての簡易フォーマットの活用

郡レベルで簡易フォーマットを作成する。これにより、コミュニティ計画に含まれる活動を、セ

クターおよびサブセクター毎にまとめることができ、自治体のセクター部署が自治体計画の基になるセクター計画にコミュニティ・ニーズを反映することを容易にする。簡易フォーマットは郡行政官（WEO）または郡普及員による手作業で作成する。農村部自治体の簡易フォーマットは郡毎に各村のセクター、サブセクター毎の活動が一覧できるものとなり、都市部自治体の郡ではマルチ・セクターの郡計画をセクター、サブセクターに分類することが可能となる。

既存のデータベース・システムへの簡易フォーマットの統合

最終的には、コミュニティ計画の内容は既存のシステム（PlanRep: Planning and Reporting System）に統合されるべきである。技術的にそうした統合が可能か検討し、可能であれば、PlanRepに統合しやすいように簡易フォーマットを修正する必要がある。

3.3.2 コミュニティ計画を自治体計画に統合するためのキャパシティの強化

簡易フォーマットへのコミュニティ・ニーズの統合方法の説明

簡易フォーマットの有用性および使い方を、R&Bに関する関係者への啓発・オリエンテーションなどの機会を設けて説明する。村単位でコミュニティ計画を作成する農村部自治体の場合、簡易フォーマットは郡内の全村のコミュニティ計画を統合する形となる。郡行政官が村落開発、農業、保健、教育など各セクターの普及員と共同で作成する。郡単位でコミュニティ計画を作成する都市部自治体の場合も簡易フォーマットは郡レベルで作成するが、この場合は当該郡の郡計画を、簡易フォーマットでセクター別に分ける作業となる。