

コミュニティ協働型 地方行政支援アプローチ ハンドブック

平成 23 年 10 月
(2011 年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部
カバナンスタスクフォース

序 文

近年、独立行政法人国際協力機構（JICA）では、さまざまな分野別案件、あるいは分野横断的の案件において、コミュニティ・住民と行政との協働によって課題を達成することをめざす案件が増えています。このような“コミュニティ協働型”案件においては、コミュニティ・住民というステークホルダーが、プロジェクト活動においても重要な役割を担うことになり、案件形成・実施・評価という各段階においても、その成果や指標、投入を検討する際の重要な一要素となります。

しかしながら、JICA で実施するコミュニティ協働型案件には、それにより保健医療、教育といった行政サービスの向上をめざす案件もあれば、農村開発のようにコミュニティの開発そのものをめざす案件もあり、コミュニティと協働する目的や方法は一概ではありません。そのため、成果や指標の設定におけるコミュニティ・住民のかかわり方、あるいはプロジェクトそのものがコミュニティとの協働を通して中長期的に何を実現するのかといった、プロジェクト終了後の展開を明確にし難いという問題があります。

そこで、JICA ガバナンス課題タスクフォースでは、これまで JICA で実施してきたおのこのコミュニティ協働型案件における関係者の経験・教訓を体系化し、当該案件においてどういった社会条件に配慮して成果や指標の設定をしたらよいか、また活動の対象や方法にどのような工夫を行ってきたかといった点を整理することで、より効果的な案件形成及び事業実施管理の方策を明確にすることを目的に、2010年9月より「コミュニティ協働型地方行政支援アプローチ」プロジェクト研究を実施しました。

本プロジェクト研究では、産業開発・公共政策部のみならず、他セクター課題部におけるコミュニティ協働の事例や、それら案件の評価に関する報告書なども収集し、当該案件がどのように形成・実施され、あるいは評価されたかといった事例を分析し、その教訓や工夫点をハンドブックにまとめました。

本ハンドブックが、JICA 本部、在外事務所の現場において効果的・効率的な事業実施のために広く活用されることを願っております。

最後に、本プロジェクト研究の実施にあたりご協力いただいた内外関係者のみなさまに厚くお礼申し上げます。

平成 23 年 10 月

独立行政法人国際協力機構

産業開発・公共政策部長 桑島 京子

目 次

序 文

“コミュニティ協働”の何が問題なのか？～本ハンドブックの使い方～	1
1. なぜ今“コミュニティ協働”なのか？	1
2. “コミュニティ協働”案件の何が問題なのか？	2
3. 本ハンドブックの主なメッセージ	3
4. ハンドブックはどう役立つのか？	4

第1章 コミュニティ協働とは何か？	9
1-1 コミュニティ協働型案件の分類	10
1-2 コミュニティ協働の目的と分類	11
1-2-1 コミュニティ協働の目的	11
1-2-2 コミュニティ協働型案件の目的と分類	12
1-3 協力シナリオとコミュニティ協働の位置づけ	13
1-3-1 コミュニティ協働の目的達成のためのシナリオとドナーとしての協力の位置づけ	13
1-3-2 コミュニティ協働のためのフェーズ別・協力シナリオ	15
1-3-3 協力シナリオにおけるプロジェクトレベルの目標設定	17
1-3-4 脆弱国家における協力シナリオ	21

第2章 コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定	25
2-1 成果設定と対象	26
2-1-1 協力シナリオにおけるステップ別の成長設定	26
2-1-2 ステップ別の中心的な成果対象の設定	29
2-1-3 脆弱国支援の場合の成果の設定	35
2-2 成果の指標設定	37

第3章 コミュニティ協働型案件の効果的活動・投入のポイント	41
3-1 活動・投入の対象	42
3-1-1 活動対象	42
3-1-2 パイロットアプローチと全国展開アプローチ	43
3-1-3 パイロット活動の対象地域の設定	44
3-2 活動・投入の形態・内容	45
3-2-1 コミュニティの社会調査とキャパシティ・アセスメント	45
3-2-2 能力開発研修	49
3-2-3 パイロット活動	54
3-2-4 資金協力型案件におけるコミュニティ協議	58

3-2-5	紛争影響国でのコミュニティ活動・実施体制の配慮	60
3-3	活動・投入の資源	60
3-3-1	予算（財政資源）	60
3-3-2	人的資源	61
3-4	活動計画表（Plan of Operation）作成上の留意点	63
第4章	コミュニティ協働の普及・持続性確保の取り組み	67
4-1	普及可能な協働モデルの開発（ステップ1）	68
4-2	モデルの制度化/体制整備（ステップ1）	70
4-2-1	相手国側の各レベルのアクターの環境基盤整備	70
4-2-2	モデルの制度化/体制整備につながる活動・働きかけ	71
4-2-3	当該国のプログラムにおける位置づけ・援助協調	73
4-3	普及アプローチ（ステップ2・3）	73
4-3-1	普及モデルの開発	73
4-3-2	普及の実施体制・アクター	74
4-3-3	普及アプローチの影響	75
4-3-4	行政機構の特徴に応じた普及展開パターン	79
4-4	コミュニティでの活動継続（ステップ2・3）	83
4-4-1	コミュニティでの活動継続の条件	83
4-4-2	モデルサイトの活用方法	83
第5章	コミュニティ協働の評価上の留意点	87
5-1	評価の特徴と目的	88
5-2	評価の対象	88
5-3	評価方法	89
5-3-1	自己評価と他者評価	89
5-3-2	業績評価とプロセス指向型・能力評価	91
5-3-3	客観的根拠に基づいた評価	92
5-4	評価の活用方法	95
5-4-1	相手国側・複層的アクター別・将来のシナリオ検討	95
5-4-2	協力シナリオの再検討	96
ケースシート編		
事例1	タンザニア・地方自治強化のための参加型計画策定と コミュニティ開発強化プロジェクト	101
事例2	メキシコ・チアパス州ソコムスコ地域持続的農村開発プロジェクト	110
事例3	シエラレオネ・ガンビア県地域開発能力向上プロジェクト	119
事例4	ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト2	128

事例5：バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた 参加型農村開発プロジェクト（フェーズⅡ）	137
事例6：バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト	148
事例7：マラウイ・一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト	158
事例8：ニジェール・住民参画型学校運営改善計画フェーズⅡ	162
事例9：インドネシア・スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト	172
参考文献	182
プロジェクト研究関係者リスト	184

図表目次

表1-1 分類別・案件の目的とC/P・関連機関	10
図1-1 コミュニティ協働の目的	11
図1-2 分類別・コミュニティ協働の目的の例	12
図1-3 当該国における開発シナリオとドナー協力の位置づけ	14
図1-4 コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図	15
図1-5 コミュニティ協働のための協力シナリオ	16
図1-6 協力シナリオのステップ別・コミュニティ協働の目的とプロジェクト目標例	18
図1-7 タンザニアの地方分権化分野の協力シナリオ	19
図1-8 ザンビアの地方給水衛生分野（維持管理）の協力シナリオ	20
図1-9 脆弱国家でのコミュニティ協働のためのシナリオ例	22
図2-1 協力シナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例（3フェーズ）	26
図2-2 協力シナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例（2フェーズ）	27
図2-3 「バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト（フェーズⅠ）」 の成果	28
図2-4 「バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた 参加型農村開発プロジェクト（フェーズⅡ）」の成果	28
図2-5 第1ステップ/フェーズの成果・対象	29
図2-6 第2ステップ/フェーズの成果・対象	30
図2-7 第3ステップ/フェーズの成果・対象	32
図2-8 マルチセクター案件の成果設定と対象の例	33
図2-9 特定セクター案件（フェーズⅡ）の成果設定と対象の例	34
図2-10 紛争終結国のコミュニティ協働型案件の成果の例	35
表2-1 成果指標の例	37
図3-1 コミュニティ協働型案件のアクター関係図	42
図3-2 カスケード方式の研修形態の概念図	51
図3-3 地方行政のレベルに応じたクラスター方式の研修形態の概念図	52
図3-4 プロジェクト終了後の外部人材の活用例	62
図3-5 Plan of Operation（PO）のサンプルフォーマット	64

図 4-1	ステップ別・モデルの普及.....	68
表 4-1	モデルの普及条件.....	69
表 4-2	モデル制度化のための関係者のキャパシティ・アセスメント項目.....	71
図 4-2	協力シナリオの実施体制・アクター.....	74
図 4-3	垂直的普及アプローチの概念図.....	76
図 4-4	水平的普及アプローチの概念図.....	77
図 4-5	制度構築型アプローチの概念図.....	79
図 4-6	パイロット型・エンパワーメント型アプローチ.....	81
図 4-7	実施機関連合型アプローチ.....	82
図 5-1	コミュニティ協働案件の評価と位置づけ.....	88
図 5-2	評価対象別・自己評価の指標と事業評価の位置づけ.....	89
図 5-3	自己評価の「鏡」効果.....	90
図 5-4	タンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクトで用いられた 「ヘキサゴン・スパイダー・ウェブ・ダイヤグラム」.....	91
図 5-5	プロジェクトの成果測定結果.....	94
図 5-6	アクター別・評価結果の活用方法と検討内容.....	95
図 5-7	コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図.....	97

“コミュニティ協働”の何が問題なのか？

～本ハンドブックの使い方～

1 なぜ今“コミュニティ協働”なのか？

近年、JICA では、開発途上国の地方においてコミュニティや住民の参加・協働による行政サービス提供の向上をめざす案件、コミュニティそのものの開発を進める案件が増加しています。そのテーマの例を挙げると、次のようなものがあります。

●農村開発 ●地域開発 ●地方行政 ●一村一品 ●村落給水 ●社会林業
●コミュニティ防災 ●住民参加型学校建設 ●地域保健 . . .

このように、コミュニティ開発そのものを目的とした案件だけでなく、教育や保健といった特定セクターにおいても、コミュニティ・住民を包含した協力が出てきています。

近年こうした案件が増えている背景には、いくつかの要因が考えられます。

ひとつは、世界中の多くの国々で起こっている**地方分権化の流れ**です。地方分権化そのものは、それぞれの国における政策的なイニシアティブによって導入・推進される改革なので、その進展度合いも国によって異なります。ただ、中央政府だけでは住民に届く行政サービスを提供するには限界があるため、コミュニティに一番近い地方行政が当該地域の住民のニーズに合ったサービスをタイムリーに提供していくことは、各国共通のねらいのひとつとなっています。そのため、分権化された地方行政は、中央集権のときよりも一層コミュニティのニーズを汲み取って計画を策定し、事業を実施していく必要があるのです。

他方で、急に分権化されても、地方行政の側に自ら主体的にニーズに合った事業を計画し、実施していく能力が十分に備わっているわけではありません。そもそも途上国の場合、分権化する前から行政サービスをするのに十分な予算や人員があるわけではないので、分権化したからといって地方行政に潤沢なリソースが与えられるわけでもありません。そういった状況下でニーズに合った事業を計画し、実施するといっても限界があります。そのため、いかに公共的な目的の事業であったとしても、それが必ずしも行政によって実施されなくてはならないと考えるのではなく、行政以外の多様なアクターが実施主体となることも考えていく必要があります。先進国では民間企業やNPOがこれまで行政が担っていたサービスの一部をより効率的・効果的な形で提供する方策が模索されています。途上国の場合、民間企業の可能性もゼロではありませんが、十分に採算を取っていくだけの環境にあるところはまだ少ないので、NGOや大学、そしてコミュニティ自身がサービス提供主体

となることがあります。このとき、**コミュニティは単なるサービスの「受け手」だけではなく、自らサービスを実施する「担い手」にもなり得る**というわけです。コミュニティ自身がサービスの担い手となったときに、行政はいかなる役割を担い、相互にどういった関係を構築していくべきかが問われることになるのです。

これまでは「参加型開発」案件というものもありました。ただその中身は住民自身の主体的な開発から行政の事業に物理的に住民を動員するだけのものまで幅広くあったのが実態です。そこで、本ハンドブックではあえて「コミュニティ協働」という表現をしています。それは、JICAの協力相手が基本的に政府・行政であることを前提としつつも、上記のような背景をかながみて、行政とコミュニティ・住民がそれぞれの立場から同じ目的に向けていかに対等に協働していくのかを検討することが、一義的な協力相手である行政そのものの能力向上にもつながると考えたからです。

2 “コミュニティ協働” 案件の何が問題なのか？

本ハンドブックでは、「コミュニティ」を「一定の地域で人々が共同の社会生活を営むために形づくられた集団」とします。すなわち、地方行政の末端機関としての単位（例えば村役場）と必ずしも一致するものではなく、住人たち自身で意思決定をする単位（例えば集落や共同体）を指します。

こうした住民たちの集合体であるコミュニティと行政がある目的の下に協働する「コミュニティ協働」型の案件は、他の案件と違ってどういった特殊性があるのでしょうか？行政だけでなく、コミュニティ・住民も活動対象として包含していくということは、次のような意味をもっています。

- **プロジェクトのカウンターパートではないという意味において、能力強化の直接の対象ではないアクターを取り込んでいること**
- **本来プロジェクトもしくはプロジェクトによって強化された行政サービスの受益者を実施主体の一部として取り込んでいること**
- **当該分野の専門性・生業を通じてではなく、当該地域で生活する当事者という立場でプロジェクトにかかわっていること**

JICAの協力において、コミュニティ協働型案件が上記のような特徴を有するがゆえに、陥りがちな「落とし穴」として次のようなものがあります。

- 目の前のコミュニティの開発そのものが目的化してしまう。
- 協力要請を出してきた中央政府と実施をする地方行政がちぐはぐ。現地で活動を進めていくほど、要請をしてきたはずの中央政府の関心が遠のいていく。
- コミュニティ住民の意識の変化が感じられても、目に見える形で成果が表れにくいので、周りからは何をやっているのか理解されにくい。
- パイロットとして実施してきたコミュニティ開発をモデル化しても、それを制度化し、他地域に普及することに結びつかない。

外部者としてコミュニティ住民の生活に入り込んでいく以上、その当事者たちにとって最もメリットのある協力としていくことは確かに大事な視点です。しかし、JICA 協力の場合、そのコミュニティの開発そのものを目的にするのではないはず。そのコミュニティでの開発の経験・成果・教訓を通じて、他の地域でも自立的に実践していける仕組みを構築することが求められます。JICA 自身がすべての地域の開発を担うことができない以上、そうした仕組みをいかに相手国政府に内部化していくかが問われるのです。

3 本ハンドブックの主なメッセージ

本ハンドブックは、JICA 本部・在外事務所の職員及びプロジェクト専門家が、コミュニティ協働型の地方行政支援案件を形成・実施・評価するための方策・留意点を解説したものです。

コミュニティ協働型案件は、これまで案件を担当した職員や専門家の試行錯誤を通じた「やりくり」によって運営されてきた傾向が強いです。本ハンドブックは、先行案件におけるこうした「やりくり」を通じて蓄積された暗黙知を取りまとめる形で作成されました。したがって、「このとおりやれば間違いなくできる」といったコミュニティ協働型案件を形成・実施するための一様の「方程式」があるわけではありません。国の行政構造や地域社会の特性に違いがあるなかでどういった条件に配慮していくべきなのか、逆にどんな状況であってもどういった条件を確保しなければならないのかといった留意すべき「変数」を提示しているのに過ぎません。ですので、実際に案件を形成・実施する際には、ここで提示している「変数」をその国やセクターの状況に合わせてご自身で組み合わせてください。

このことを前提に、本ハンドブックで読者のみなさまに訴えたいメッセージは次の4点です。

1. コミュニティ協働は手段。コミュニティ協働を通じて達成したい目的を明確化する

行政とコミュニティの協働そのものが目的化することはありません。双方が協働することを通じて、住民ニーズを反映した行政サービスをより低コストで実現させることが目的になります。当該案件における目的を明確にしたうえで、その目的に合ったコミュニティ協働活動を設定することが重要です（詳細は第1章を参照）。

2. コミュニティ協働を可能にする行政とコミュニティをつなぐ仕組み（＝モデル）を強化する

コミュニティ協働活動を実施するには、具体的に「誰が行政とコミュニティの橋渡し役（＝ファシリテーター）を担うのか」「そのためにどういった機能をもたなければならないのか」「ファシリテーターはどのようにコミュニティとかわるのか」「ファシリテーターをサポートするための行政の仕組みはどうあるべきか」「コミュニティによるイニシアティブをいかに行政の事業と結び付けていくか」といった行政とコミュニティをつなぐ仕組みを「モデル」として構築することが必要になります（詳細は第1～3章参照）。

3. 普及できるコミュニティ協働モデルを構築する

プロジェクトによってある地域で行政とコミュニティの素晴らしい協働関係を構築しただけでは意味がありません。当該地域での活動がパイロットである以上、将来他の地域に普及していくことを前提にした体制構築を包含したモデルを構築することが肝要です（詳細は第4章参照）。

4. 普及するための体制・条件を整理する

モデルを構築したからといってすぐに全国展開できるわけではありません。コミュニティ協働を可能にする仕組み・体制と、それを他の地域に普及することを可能にする仕組み・体制では、どうしても違いが出てしまいます。そのため、普及のためのパイロットを実施・評価することで、この違いを包含した「普及モデル」として再構築することが全国展開への布石として必要になります（詳細は第4、5章参照）。

本ハンドブックは、基本的にすべての章を通じてお読みいただくことで、案件形成・実施・評価の全体像をつかむことができるようになっています。ただ、具体的に知りたい内容や活用の用途に合わせて必要な章を読みたい方には、以下の構成と使い方をご参考にしてください。

これから“コミュニティ協働”案件を形成しようと考えている方に

第1章 「コミュニティ協働とは何か？」

コミュニティ協働型案件を形成するにあたって、コミュニティ協働そのものを目的化するのではなく、それを手段として何を実現させたいのかを明確にする必要があります。それは必ずしも1回のプロジェクトだけで実現できるわけではありません。相手国の政策・戦略をベースにして、場合によってはJICAとして10年、15年かけた協力のシナリオが必要となることもあります。

本章では、コミュニティ協働をすることによって最終的にどういった姿をめざすことになるのか、そのめざすべき姿にたどりつくために、どういったシナリオが描かれるのかを解説します。これからコミュニティ協働型案件を形成しようと考えている方におすすめです。

“コミュニティ協働”案件の成果・指標・活動をどう設定したらよいかと考えている方に

第2章 「コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定」

第3章 「コミュニティ協働型案件の効果的活動・投入のポイント」

コミュニティ協働といっても、それ自身が目に見えにくいので、PDM上でどのように成果や指標を記載したらよいか分らないという方におすすめの章です。先行案件のいくつかから具体的にどういった成果や指標を設定したかをまとめて整理してあります。また、コミュニティ協働といっても、具体的にどういった活動をし、そのためにどういった投入をしているのかについても、代表的なものをまとめています。

“コミュニティ協働”の成果を持続・普及させようと考えている方に

第4章 「コミュニティ協働の普及・持続性確保の取り組み」

JICAのプロジェクトによって熱心にフォローした結果、その地域ですばらしい行政とコミュニティの協働関係が構築されたとしても、プロジェクトが終了したとたんにも何もなくなくなってしまいうようでは意味がありません。JICAの協力がなくても協働関係が維持していくための制度や組織体制、予算をいかに確保していくか、パイロット地域での成果を他の地域に普及していくための仕組みをどう構築していくかが問われています。本章では、こう

した持続性・普及可能性を確保するための取り組みとして必要なポイントを解説します。

“コミュニティ協働”をどう評価したらよいのかと考えている方に



第5章 「コミュニティ協働の評価上の留意点」

コミュニティ協働という目に見えない成果をどのようにして評価するのかという悩みはあちこちで聞かれるものです。第5章では、この悩みにお答えするために、そもそもコミュニティ協働型案件ではどのように評価を捉え、評価した結果をどう生かそうとしているのかという観点から考え、そこにつながる評価のあり方を提起しています。

第1章

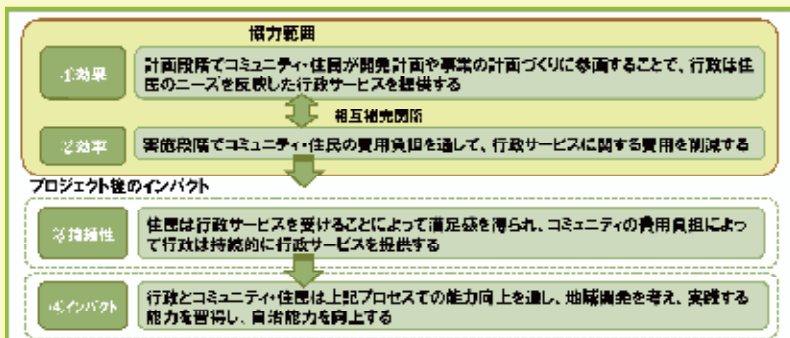
コミュニティ協働とは何か？

第1章 コミュニティ協働とは何か？

第1章のポイント

■ コミュニティ協働型案件の分類と目的

- ◆ 技術協力プロジェクトを通して実施するコミュニティ協働型案件は、①特定セクターの行政サービス提供自体の改善をめざす案件（**特定セクター案件**）、②マルチセクターで地域開発の体制整備をめざす案件（**マルチセクター案件**）に分類できる。
- ◆ コミュニティ協働型案件を通じたコミュニティ協働の目的は、下記の図のとおりである。



- ◆ 通常、JICA の同案件では、プロジェクト実施期間中、①、②を主な目的として実施する一方、プロジェクト終了後に③、④の目的達成を見据えた活動も行う。

■ 協力のシナリオとコミュニティ協働の位置づけ

- ◆ コミュニティ協働型案件を実施する際には、**相手国政府がコミュニティ協働を通じて達成したい目的が重要政策・戦略・計画に位置づけられている**ことが大前提となる。
- ◆ ドナーとして協力を検討する際には、**コミュニティ協働を通じた目的達成のためのシナリオを確認し、そのシナリオのなかでドナーとしてどういった状況までをめざし、どこまで協力するのかという協力の最終目標・協力範囲を設定することが必要**となる。



- ◆ 協力シナリオにおけるステップを実際プロジェクトにあてはめる際、プロジェクト期間のなかでできることと次フェーズでめざす状態（上位目標）を想定して各フェーズのプロジェクト目標を設定する。ただし、**全国展開は相手国の意思やドナー協調のプログラムでの実践可能性を見極めてJICAとしての支援の必要性を検討**する。

- ◆ **脆弱国家のように環境基盤が整っていない場合、短中期的に全国・広域でのモデルの普及展開・体制整備をめざすことは現実的ではなく、モデルの対象地域での開発効果・持続性確保、限定された地域でのモデルの普及をめざす協力シナリオを策定**する。

1-1 コミュニティ協働型案件の分類

JICA の技術協力プロジェクトを通して実施するコミュニティ協働型案件は、主に以下のとおり 2 分類できる。

- ① 特定セクターの行政サービス提供自体の改善をめざす案件（特定セクター案件）
- ② マルチセクターで地域開発の体制整備をめざす案件（マルチセクター案件）

これらの分類を基に案件の目的と C/P・関連機関を以下のとおり説明する（表 1-1 を参照）。

表 1-1 分類別・案件の目的と C/P・関連機関

分類	目的	C/P 機関	関連機関
特定セクター案件	特定セクターの行政サービス提供自体の改善	特定セクターの中央省庁	中央省庁の出先機関、地方政府のセクター部局
マルチセクター案件	地域開発の体制整備（開発計画・事業実施）	地方自治もしくはコミュニティ開発を統括する省庁	中央（コミュニティ開発管轄）省庁の出先機関、地方政府

①**特定セクター案件の場合**、C/P 機関は保健医療、教育、農業などのセクター省庁であり、地方レベルでの実施機関は中央省庁の出先機関もしくは地方政府のセクター部局である（以下、地方行政機関）。同案件は、プロジェクトの成果がセクター関連指標で計測でき、めざす方向性が比較的明確であり、関係者間で目標設定のための意思疎通が図りやすいことが特徴である。

②**マルチセクター案件の場合**、地方自治もしくはコミュニティ開発を統括する省が C/P 機関となり、地方政府もしくはコミュニティ開発を管轄する省庁の出先機関であることが多い。この場合、プロジェクトの目標は地域の開発に資する行政サービスの仕組みづくりであり、開発計画から事業の実施、モニタリング評価までのプロジェクト管理の能力開発である。

1-2 コミュニティ協働の目的と分類

1-2-1 コミュニティ協働の目的

コミュニティ協働型案件を通じたコミュニティ協働の目的は、①計画段階でコミュニティ・住民が開発計画や事業の計画づくりに参画することで、行政は住民のニーズを反映した行政サービスを提供する、②実施段階でコミュニティ・住民の費用負担を通して行政サービスに関する費用を削減する、③住民が行政サービスを受けることによって満足感を得られ、コミュニティの費用負担によって行政は持続的に行政サービスを提供する、④行政とコミュニティ・住民が①から③のプロセスを通して能力向上を通し、地域開発を考え、実践する能力を習得し、自治能力を向上するーと整理できる（図 1-1 を参照）。



図 1-1 コミュニティ協働の目的

ただし、実施段階でコミュニティ・住民に費用を負担してもらうには計画段階からの参画が必要になるし、ニーズを反映した計画を実施する段階でもコミュニティ・住民の参画は一定程度必要になる。その意味では、図 1-1 の①もしくは②のどちらかに重点を置いたとしても、もう一方も視野に入れなければ最終的にコミュニティ協働の目的は果たせず、**コミュニティ協働の目的の①、②は相互補完関係**にあるといえる。

ここでいう「行政サービス」とは、コミュニティ・住民の基本的な生活のために限られた資源を効果的・効率的に配分することである。行政が限りある資源を効果的・効率的に配分する力、そのために住民の声を聞きながら計画を策定する力が「行政能力」である。

同案件を通して直接的にコミュニティ協働の目的とするのは、上記の①と②である。計画段階では、コミュニティ・住民が開発計画・事業の計画づくりに参画することにより、行政は行政サービスの質を向上する。実施段階では、コミュニティ・住民が行政費用を一部負担することで財政不足を抱える行政が費用を削減する。

1-2-2 コミュニティ協働型案件の目的と分類

通常、JICAのコミュニティ協働型案件では、プロジェクト実施期間中、①、②を主な目的として実施する一方、プロジェクト終了後に③、④の目的達成を見据えた活動も行う。コミュニティ協働型案件を取り巻く外部環境要因は各案件によって異なり、一様ではない。そのため、案件分類ごとにコミュニティ協働の目的の設定基準を体系的に示すことは困難であるため、例として、地方給水案件（特定セクター案件）、地方行政案件（マルチセクター案件）でのコミュニティ協働の目的とその重みづけについて以下のとおり説明する。

地方給水案件（特定セクター案件）の場合、①コミュニティ・住民が計画づくりに参加することでオーナーシップの醸成につながり、行政も効果的にサービスを提供する、②コミュニティ・住民が水利費を徴収することで維持管理費用を負担し、行政費用を削減する、③コミュニティ・住民が、安全な水にアクセスでき、費用負担をすることによって、行政サービスの持続性を確保する一などをコミュニティ協働の目的としている（図1-2を参照）。この場合、特に、②と③を重視している。

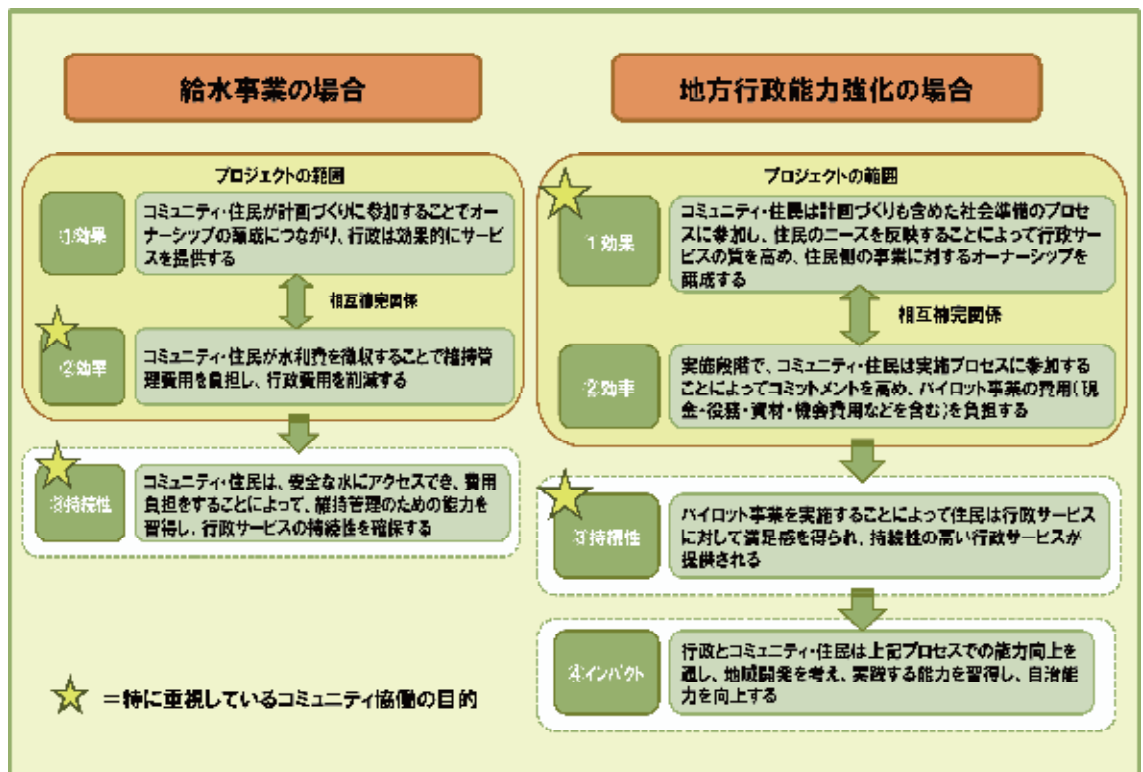


図1-2 分類別・コミュニティ協働の目的の例

地方行政案件（マルチセクター案件）の場合、①コミュニティ・住民が計画づくりのプロセスに参加し、住民のニーズを反映することで行政サービスの質を高め、住民側の事業に対するオーナーシップを醸成し、②コミュニティ・住民が実施プロセスに参加することによってコミットメントを高め、パイロット事業の費用（現金・役務・資材・機会費用などを含む）を負担し、③①と②を通じてコミュニティ・住民が行政サービスに対して満足感を得られ、持続性の高い行政サービスが提供され、④最終的には行政とコミュニティ・住民がともに地域開発を考え、実践する自治能力を習得する一ことをコミュニティ協働の目的としている。この場合、特に、①と③を重視している。

1-3 協力シナリオとコミュニティ協働の位置づけ

1-3-1 コミュニティ協働の目的達成のためのシナリオとドナーとしての協力の位置づけ

前節で述べたとおり、特定セクターであれ、コミュニティ・地域開発そのものであれ、住民ニーズを反映し、できるだけ少ないコストで行政サービスを提供するという目的を実現する手段として、行政とコミュニティとの協働が図られている。したがって、**コミュニティ協働型案件を実施する際には、まず、相手国政府のどの重要政策・戦略・計画にコミュニティ協働を通じて達成したい目的が位置づけられているかを明確にすることが大前提となる。**さらに、その政策・戦略・計画を実施するために相手国政府内に予算や人員体制がどの程度確保されているかも確認する必要がある。

こうした相手国の政策・戦略や実施体制を前提に、**その実現のためのパイロット活動を実施し、それを通じて当初目的としているサービスが提供される行政とコミュニティ双方の仕組みを整備していくのがドナーとしての協力になる。**図 1-3 に示すとおり、ドナーの協力には、①パイロット地域で具体的なコミュニティ協働活動を実施し、それをモデル化し、相手国の制度に組み入れること、②構築したモデルを他の地域に普及することで、より広範な実施のための体制を構築し、普及モデルとして制度化すること、③当該モデルが全国の地域に展開され、その結果として全国的に持続的なサービスが提供される制度・体制が構築されることが考えられる。ここで大切なことは、**それぞれの段階においてコミュニティ協働活動を通じて実際に当該地域の住民には便益がもたらされ、その便益がもたらされた事実をもって、そもそも根拠としてきた相手国の重要政策・戦略にフィードバックし、当該政策・戦略そのものの推進もしくは改善を図っていくことである。**

こうした体制が継続していくことで、最終受益者である住民は安定的に安全な水や保健サービスといった便益を得ることができ、ひいてはコミュニティ全体が発展していくというシナリオが考えられる。

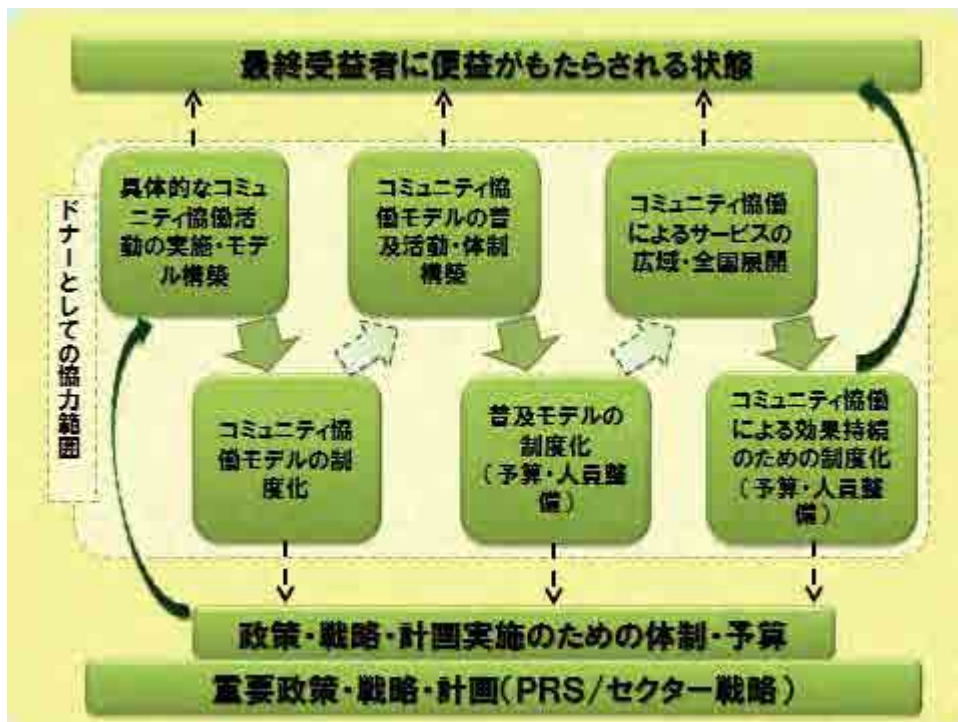


図 1-3 当該国における開発シナリオとドナー協力の位置づけ

ただし、国やテーマによって相手国政府の政策上の位置づけやキャパシティにも違いがあるため、ドナーとして協力を検討する際には、**コミュニティ協働を通じた目的達成のためのシナリオを確認し、そのシナリオのなかでドナーとしてどういった状況までをめざし、どこまで協力するのかという協力の最終目標・協力範囲を設定することが必要**となる。そのうえで、協力の最終目標の達成までのフェーズ分けとフェーズ別の協力目標・対象の設定（協力シナリオの策定）が重要である。この協力シナリオの策定に際しては、出口戦略（どのような状態になったら支援を終了するのか）を明確化し、事前評価表や詳細計画策定調査報告書に明記することが重要である。

図 1-4 にあるとおり、この協力シナリオは相手国政府の当該分野の政策に位置づけられる。コミュニティ協働の目的を達成するためには、相手国政府、JICA だけではなく他ドナーの支援も欠かせない。限られた援助資源による効果を最大化し、ドナー間の援助の相乗効果を図るためにも、当該国・分野での他ドナーと援助協調は不可欠である。

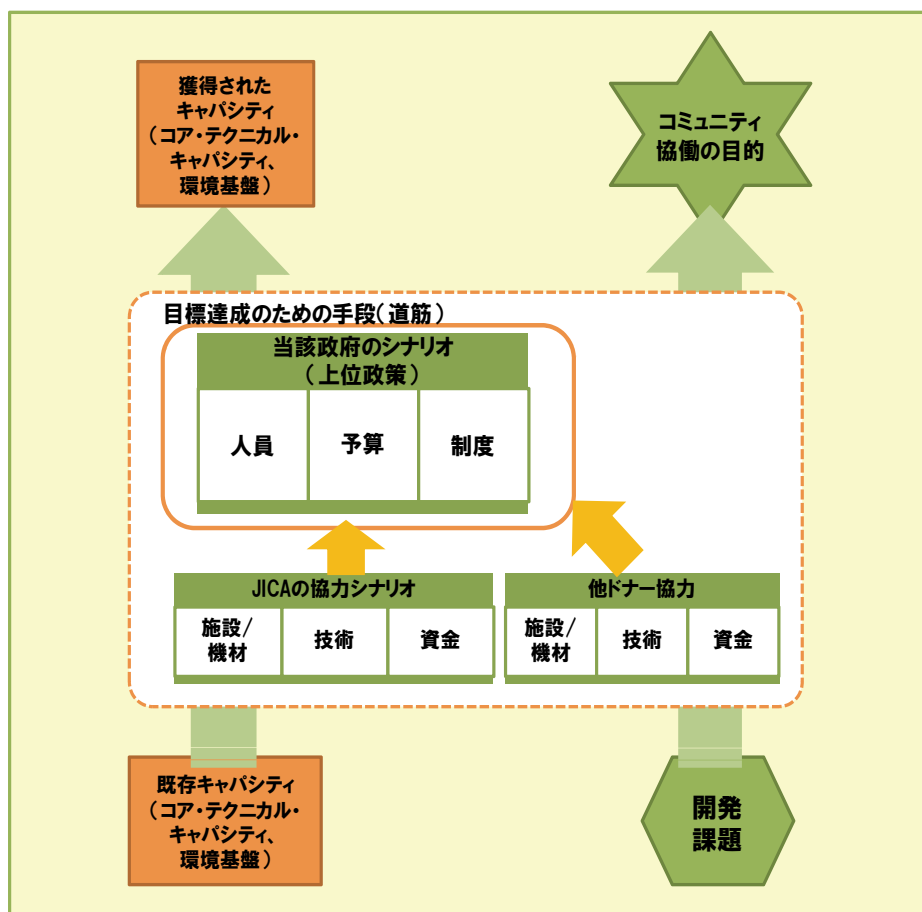


図 1-4 コミュニティ協働の目的とシナリオの概念図

協力シナリオの計画段階で重要な点は、相手国政府が能力を發揮し、成果を生み出すことを可能とする内的・外的諸条件としての環境基盤¹を把握することである。環境基盤を把握するためには、相手国政府の政策・援助協調の状況を把握することが重要となる（環境基盤の詳細については、「4-2-1 相手国側の各レベルのアクターの環境基盤整備」を参照）。

1-3-2 コミュニティ協働のためのフェーズ別・協力シナリオ

協力の最終目標・範囲は当該国における上位政策・戦略の有無やその政策を実施するための制度・予算・人員（環境基盤）、日本側の援助の優先順位などによって異なるが、図 1-5 のようなシナリオが考えられる。

¹ 詳細は、国際協力機構（JICA）（2008a）『キャパシティ・アセスメントハンドブックーキャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメントー』を参照されたい。

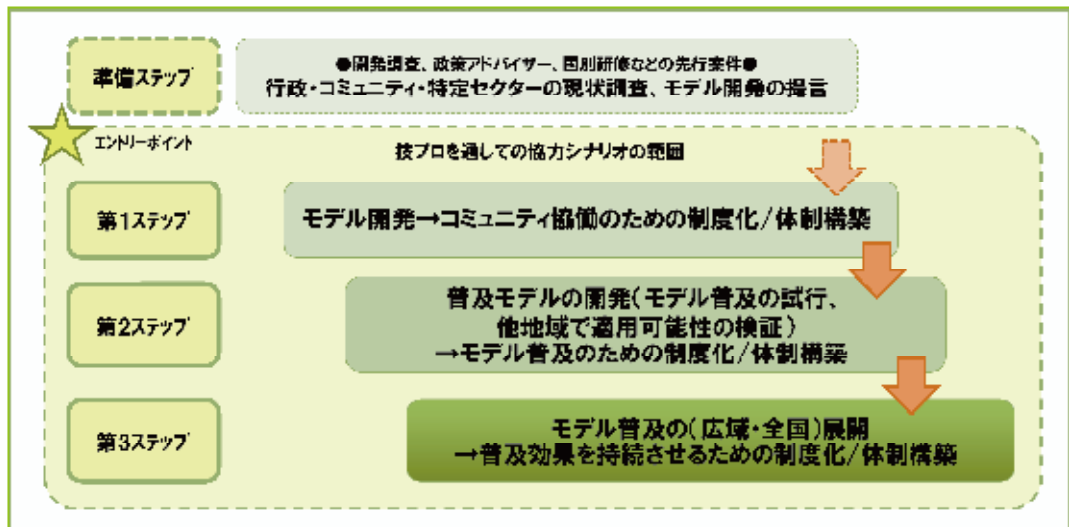


図 1-5 コミュニティ協働のための協力シナリオ

協力シナリオの1ステップを3～5年とした場合、実施期間は全体で9～15年である。ただし、準備ステップとして、当該分野の開発調査、政策アドバイザー派遣、国別研修などの先行の関連案件が実施される場合もある。このなかで、対象地域・分野の現状調査、モデル開発のための提言を行う開発調査を実施する場合もある。

第1ステップは、協力シナリオの最終目標を達成するためのエントリーポイントとして実施する。同ステップでは、**住民ニーズを反映し、できるだけ少ないコストで行政サービスを提供するという目的を実現するための行政とコミュニティが協働するしくみを「協働モデル」**として開発する。またそのモデルを制度化し、普及体制を整備する条件の提示・働きかけなどを行う。

第2ステップでは、開発された協働モデルを普及するために、試行的に他地域で適用可能性を検証しながら、**協働モデルを広く普及展開するための制度・予算・人員体制を含めた枠組みを「普及モデル」**として改定する。また改定されたモデルを普及するための制度化・広域・全国展開の体制整備の条件提示・働きかけを行う。

第3ステップでは、普及モデルの広域・全国展開を図り、その普及効果を持続させるための制度化・体制構築を図る。

協力シナリオでは、モデルの実施段階によって実施主体が異なる。協力シナリオの第1ステップでは地方行政機関におけるモデル開発が中心となり、モデルの体系化・制度化はC/P機関によって実施される。第2ステップではC/P機関が中心となり、第1ステップで開発したモデルを別の地域での普及試行をすることで普及モデルを開発し、その制度化・体制構築を図る。第3ステップではC/Pによるすべての地域に適用する体制を構築する。

協力の実施段階では、JICA の案件担当者及びプロジェクト専門家が C/P とともにモニタリング・評価結果を踏まえ協力シナリオを見直すなどシナリオを管理することが重要である。具体的には、①プロジェクトの成果発現状況、②対象国・分野の上位政策との関連性、③相手国政府による制度的・財政的・人的資源の確保の実現可能性（モデル普及の対象範囲・人口などの設定）、④他ドナーとの援助協調の状況、⑤JICA の援助資源の確保状況などを情報収集・分析し、協力シナリオの実施可能性を検証しながら必要に応じて協力シナリオを変更する。

こうして協力シナリオは単にモデルを開発するのにとどまらず、それを制度化し、普及することを前提に検討されるものである。ただし、**第 3 ステップの全国展開については、上記①から⑤の状況を踏まえて、相手国政府自身がモデルを全国展開していく意思があるのか、そのうえでドナー協調によるプログラムのなかでそれを実践していけるのかといった目星を見極める必要がある。**こうした見極めの下に、JICA が直接全国展開まで協力するのか、それともドナー協調によるプログラムで展開していけるだけのモデルを制度的、予算的、人力的体制を含めた形で整備することに重点を置くのかといったポジショニングを検討することが必要である。

ただし、開発したモデルの内容によって、どこまで広域に普及されるべきかという汎用性は変わってくる。例えば、水や保健といった人々の生活の根幹のサービスにかかわるモデルであれば、全国の地域に限なく普及されなくてはならない。他方で、地域開発モデルであれば、あくまで当該開発モデルを適用するか否かは当該地域の主体性にもかかわる問題なので、むしろどういった地域でも適用したいと思ったときに適用できる環境条件を整備しておくことが重要であるといえる。このように、**コミュニティ協働の目的によって、開発するモデルの汎用性も異なり、制度化や普及のあり方も変わってくるのである。**

1-3-3 協力シナリオにおけるプロジェクトレベルの目標設定

協力シナリオにおけるステップを実際のプロジェクトにあてはめる際、当該国・分野の現状に応じて、プロジェクト期間のなかでできることをフェーズ²として区切り、次フェーズでめざす状態（上位目標）を想定して、各フェーズのプロジェクト目標を設定する。協力シナリオのステップ別・目的に呼応したプロジェクト目標の例は、図 1-6 のとおりである。図 1-5 は協力シナリオにおける 3 つのステップに対して 3 つのフェーズに分けた場合と 2 つのフェーズに分けた場合のプロジェクト目標の例を示している。

² 本ハンドブックでの協力シナリオでの区切りは、「ステップ」であるのに対し、プロジェクトの区切りは「フェーズ」とする

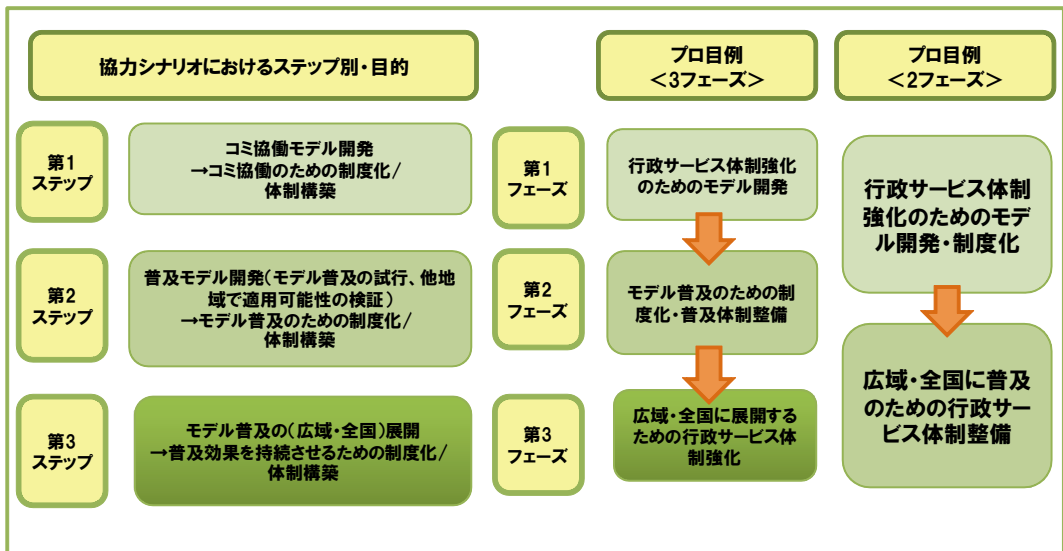


図 1-6 協力シナリオのステップ別・コミュニティ協働の目的とプロジェクト目標例

実際には当該国・分野の状況に応じて、協力シナリオにおけるステップ別の目的に呼応するフェーズ分けをし、プロジェクト目標を設定することが肝要である。

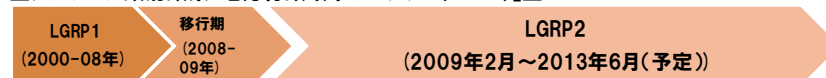
Box 1-1 タンザニアの地方行政改革プログラムにおける協力シナリオ

下記の図は、タンザニアの「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」（図 1-7 の技プロ、第 1 フェーズ）事前調査時に策定された協力シナリオである。

■JICA中長期的支援戦略■



■タンザニア政府政策「地方行政改革プログラム(LGRP)」■



注) Opportunities and Obstacles to Development

[出所] JICA (2009b) 『タンザニア連合共和国 地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト事前調査（実施協議）報告書』

図 1-7 タンザニアの地方分権化分野の協力シナリオ

JICA は、タンザニア政府の地方分権化に関する政策枠組みである地方行政改革プログラム (LGRP) *の実施プロセスに従い、10 年後を見据え、全県を対象とした地方分権化モデル普及のための戦略枠組みを設定している。同プログラムは政府予算・日本の拠出金を含むドナーのバスケット資金を実行資金として政府・ドナーで運営されている。本件では、先行案件である開発調査の提言を基に、地方分権化モデルを提示するために、コミュニティ協働のための県・郡ファシリテーター研修を実施し、当該ファシリテーターを中心に地方レベルでコミュニティ主体の開発計画策定に係るパイロット活動を展開し、中央レベルで制度構築・政策提言を行っている（2010 年 12 月時点）。次フェーズでは、他地域でのモデルの適用可能性の検証をしながら、普及モデルに改定し、中央レベルでは政策提言を行い、制度改善を実施する予定である。長期的にはモデルを全国に普及することをめざしている。第 2 フェーズ以降では、本プロジェクトで開発される O&OD 実施モデル・普及の面的展開のために、バスケット基金を活用する予定である。

*地方分権化に関する政策枠組みである。同プログラムでは O&OD 手法による地方自治強化は主要課題「良い統治及び住民参加」を実現するための重要な施策のひとつと位置づけられている。

Box 1-2 セクター・ワイド・アプローチで事業を実施する場合の協力シナリオ

アフリカ諸国においてセクター・ワイド・アプローチ (SWAp) *の枠組みで協力をする場合、他ドナーの援助資源も踏まえて中長期的な JICA 協力シナリオを策定する。この場合の前提条件は、当該分野の国家プログラムのひとつのコンポーネントを JICA が担当し、その実施方法として技プロで開発されたモデルが位置づけられることである。このように他ドナーと政策・プロジェクトレベルで実質的に連携する場合には、他ドナーと対象地域、実施タイミングなどに関しての調整が必要となり、その進捗状況 (JICA 案件にとっての外部要因) が直接的にプロジェクトの成果発現に正・負の影響を及ぼすことに留意する。

例えば、「ザンビア・地方給水維持管理能力強化プロジェクト (フェーズ I)** (2005年9月から2年間) で開発された地方給水維持管理モデル (SOMAP モデル) は、2008年、国家地方給水衛生計画の運営維持管理コンポーネントの実施方法として、ザンビア政府によって公式に位置づけられた (図 1-8 を参照)。同年、当該国・分野で支援する他ドナーが、同計画の所轄官庁である地方自治住宅省と同計画の実施合意書を締結したため、国連児童基金 (UNICEF)、アフリカ開発銀行、デンマーク政府、アイルランド政府、ドイツ政府などの他ドナー支援地域でも SOMAP モデルを適用することが制度化された。この結果、全 62 郡のうち、フェーズ II ではアフリカ開発銀行、UNICEF がオランダ政府資金を通じて支援する 28 郡で技術支援を行った。今後実施されるフェーズ III では、58 郡を対象に実施支援を行う予定である (2010年12月時点)。

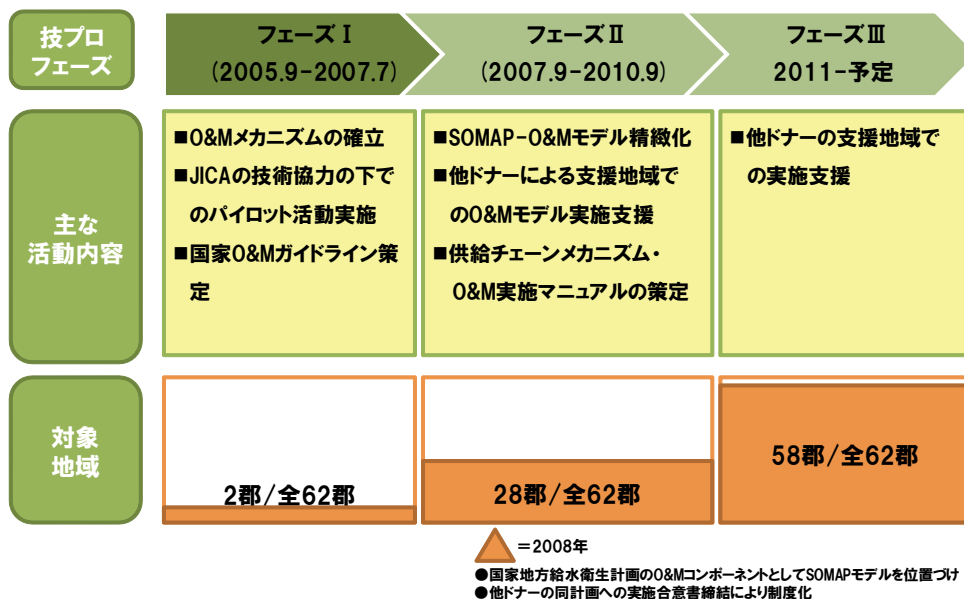


図 1-8 ザンビアの地方給水衛生分野 (維持管理) の協力シナリオ

*教育や保健などのセクターで、援助受入国政府やドナーなどの関係者が一貫したセクター全体の開発政策に基づき、相互の整合的な活動を行う取り組みのこと。場合によっては、政府とドナーの資金を共通の勘定に入れて運用するコモン基金方式や担当省庁の予算に直接資金を投入するセクター財政支援方式などがとられる。[出所]国際開発ジャーナル社 (2004) 『国際協力用語集』

**本プロジェクトは当該政府またはドナーによって給水施設が整備されている地域を対象に施設の維持管理を強化することを目的としており、施設整備は支援内容に含まれていない。

1-3-4 脆弱国家における協力シナリオ

(1) 脆弱国家の特徴

これまでみてきた協力シナリオは、一定程度、行政・コミュニティともに機能している国を前提としている。一方、いわゆる**脆弱国家**³は、一般的に、**国家として国民に対して行政サービスを提供する役割を果たすための政府の能力と意思に欠け、紛争などによって社会秩序が崩壊しているため、社会の援助吸収能力も低い**という特徴を有している⁴。特に紛争終結国では、行政・法制度も崩壊している場合もある。このため、プロジェクトを通して C/P・関連機関、コミュニティ・住民への能力強化を行っても、それに伴う環境基盤がないために、開発したモデルの段階的な制度化・体制整備、普及は難しい。したがって、脆弱国家で上記のような中長期的な協力シナリオを策定することは現実的ではない。

(2) 想定される協力シナリオ

脆弱国家では、プロジェクト実施期間中に対象者への能力開発支援により、対象者の能力向上は一定程度期待できる。しかし、環境基盤が整備されていないために、プロジェクト終了後のモデルの持続性・普及展開をめざすことは難しい。したがって、協力シナリオでは、全国・広域でのモデルの普及展開・体制整備をめざすことは現実的ではない。このような場合は、モデルの対象地域内での開発効果・持続性確保、限定された地域でのモデルの普及をめざす。脆弱国家のように環境基盤が整っていない場合、コミュニティ協働の目的は、プロジェクトの対象地域を超えたモデルの普及ではなく、対象地域内でのモデルの持続性確保に限定されることになるかもしれない。ただし、先述のとおり、脆弱国家といっても環境基盤の状況は多様であるために、当該国・地域の状況に応じて協力シナリオを策定する。想定されるシナリオ例は以下のとおりである（図 1-9 を参照）。

³ ドナー国・機関が脆弱国家を論じているが、「脆弱国家」の定義は様々ではない。英国国際開発省（DFID）、経済協力開発機構（OECD-DA）は、「国家の構造が貧困削減や開発及び国民の安全保障や人権の捕縛に必要な基礎的機能を提供する能力または意思を欠いた状態にある国」と定義している。[出所] JICA（2008）『脆弱国家における中長期的な国づくり—国のリスク対応能力の向上にむけて—』

⁴ 同上

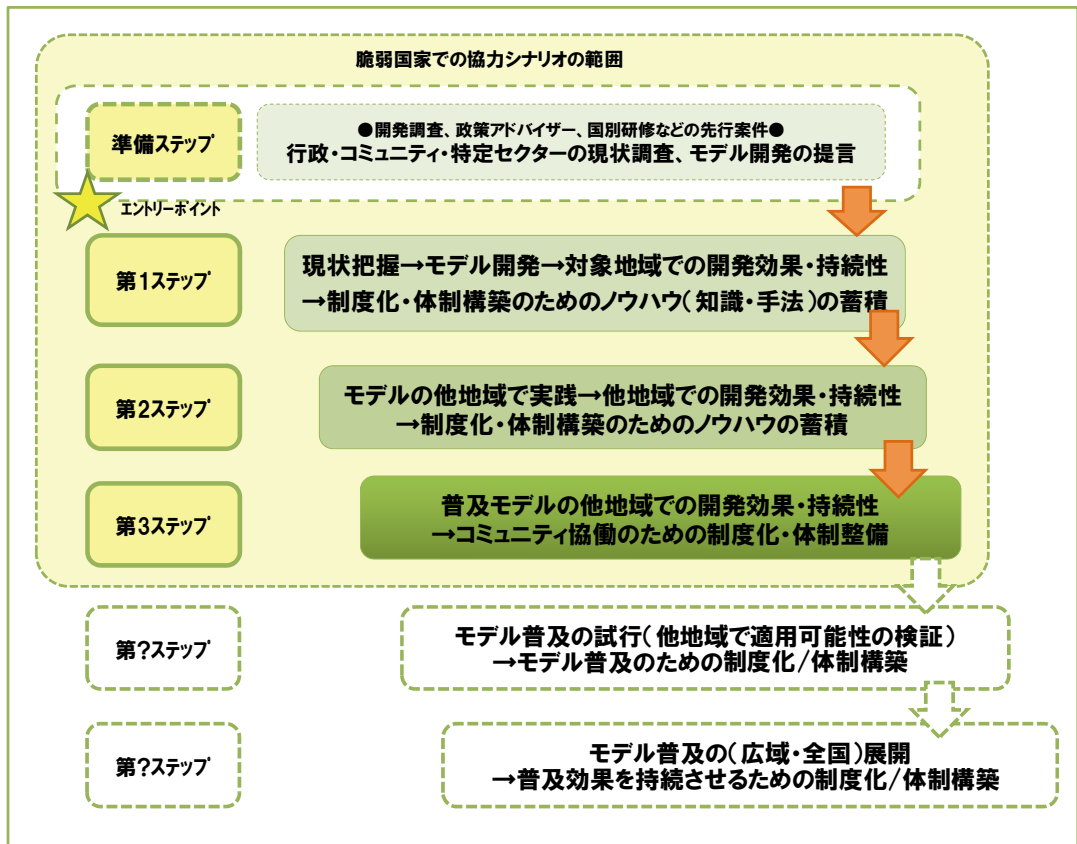


図 1-9 脆弱国家でのコミュニティ協働のための協力シナリオ例

準備フェーズとして開発調査などで行政・コミュニティ、特定セクターなどの現状調査を行い、地域の特異性に応じて効果的なモデル開発の提言を行う。第1ステップでは対象地域の現状把握、コミュニティ協働型のモデル開発を行い、対象地域での開発効果・持続性を確保する。さらに、制度化・体制構築のためのノウハウを各レベルの行政官に蓄積し、マニュアルなどの手法を作成する。第2ステップでは普及モデルを他地域で実践し、対象地域・受益者をより広域に設定する。第3ステップは更に他地域でモデルを実践し、モデルの制度化・体制整備のための条件を提示する。

第2章

コミュニティ協働型案件の 成果・指標の設定

第2章 コミュニティ協働型案件の成果・指標の設定

第2章のポイント

■ 成果設定と対象

- ◆ 協力の最終目標を達成するために、フェーズごとのプロジェクト目標に応じた成果は以下の例のとおりを設定される。

	第1フェーズ	第2フェーズ	第3フェーズ
プロジェクト目標	行政サービス体制強化のためのモデル開発	モデル普及のための制度化・普及体制整備	行政サービス体制強化
成果1	モデル開発 (コミュニティレベル)	モデル開発(第17フェーズ/フォローアップ)	
成果2	モデル開発 (行政レベル)	普及モデル開発 (モデルの普及と試行)	モデル普及
成果3	コミュニティ協働のための制度化・体制構築(条件の明確化など)	モデル普及のための制度化・体制構築	普及効果持続のための制度化・体制整備

- ◆ コミュニティ協働型案件では、C/P 機関をはじめとする実施・関連機関（地方行政機関）、コミュニティ・住民などの複層的アクターを包含しており、成果ごとに、①**成果対象（実施主体）**、②**関係性**、③**対象の関与の度合い**などが異なる。
- ◆ 地方レベルでのモデル開発は行政の末端行政機関とコミュニティ・住民を中心として行われるが、モデルの制度化・体制整備は中央政府が実施主体となることが多い。
- ◆ **成果の指標設定**
 - ◆ コミュニティ協働型案件の成果指標は、**コミュニティ協働による対象地域の状況、コミュニティ協働のモデルの内容（行政官とコミュニティの能力・関係・体制変化）、モデルを制度化・普及するための環境要因（制度・予算・体制）**を定性的・定量的に設定する。
 - ◆ 意識や能力の変化を評価するには、**コミュニティ協働活動のなかから当該意識や能力の変化がいかなる行動変化となったのか、設定された成果との関係でどういった事態が起こったのか、というその時々における事実を記録しておくことが説明の証拠となる。**
 - ◆ プロジェクト終了後のモデル普及促進を図るために、制度化に関する成果指標には、**プロジェクト終了後の実施・普及体制、人員配置・予算確保などの具体的な実施計画**も含める。これは、上位目標を達成するためのシナリオとなる。

2-1 成果設定と対象

2-1-1 協カシナリオにおけるステップ別の成果設定

協力の最終目標を達成するために、フェーズごとにプロジェクト目標を達成するための成果を設定する。下記の図（2-1、2-2）はその例を示している。

	第1フェーズ	第2フェーズ	第3フェーズ
プロジェクト 目標	行政サービス体制強化のためのモデル開発	モデル普及のための制度化・普及体制整備	行政サービス体制強化
成果1	モデル開発 (コミュニティレベル)	モデル開発(第1フェーズ /フォローアップ)	
成果2	モデル開発 (行政レベル)	普及モデル開発 (モデルの普及試行)	モデル普及
成果3	コミュニティ協働のための 制度化・体制構築(条件の 明確化など)	モデル普及のための制 度化・体制構築	普及効果持続のための 制度化・体制整備

図2-1 協カシナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例（3フェーズ）

第1フェーズでは、①②コミュニティ協働活動を通じたモデル開発をコミュニティレベル、行政レベルの成果として設定し、③その成果を総括する形でコミュニティ協働のための制度化・体制構築（条件の明確化など）に関連する成果を設定する。第2フェーズでは、①第1フェーズで開発したモデルのフォローアップ、②他地域でのモデルの適用可能性を検証するための試行（普及モデルの開発）、③②によって開発された普及モデルの制度化・体制構築を成果としている。第3フェーズでは、①より広域・全国でのモデル普及、②普及効果を持続するための制度化・体制整備を成果として設定する。

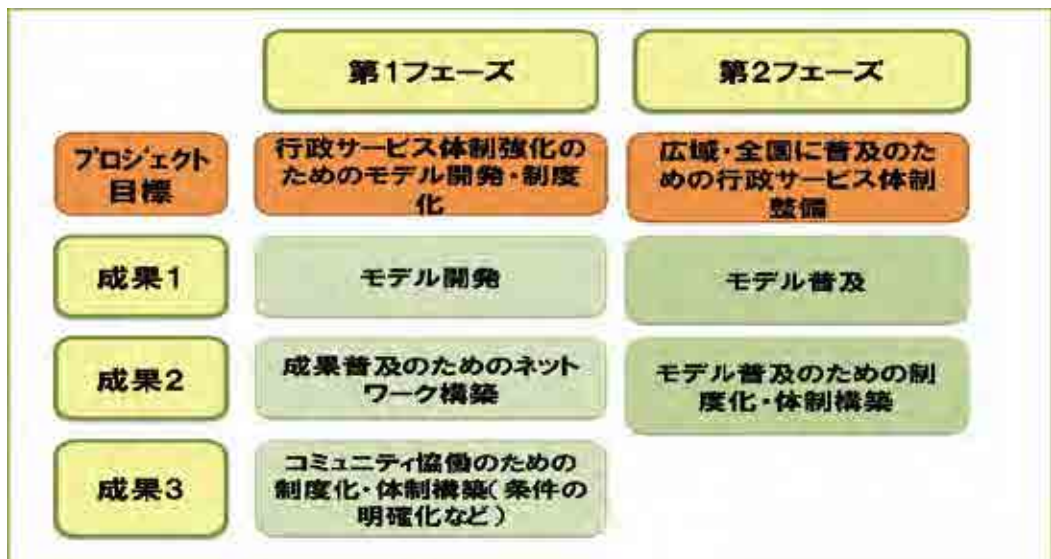


図2-2 協力シナリオのステップ別・プロジェクト目標と成果例（2フェーズ）

第1フェーズでは、①パイロットサイトでコミュニティと行政の協働によるモデル開発をし、②いくつかのパイロットサイト間もしくはパイロット以外のサイトも含めた形でコミュニティ協働活動による成果・課題・教訓を共有する場を設けて、ネットワークを構築する。そうした活動を踏まえて③コミュニティ協働活動及びその成果の共有のための制度化・体制構築（条件の明確化など）に関連する成果を設定する。第2フェーズでは、①第1フェーズで開発したモデルをより広域・全国に普及することを通じて、②持続的にモデルを普及していくための制度化・体制整備を成果として設定する。

ただし、このステップ別・成果設定は、普及効果の高い協力シナリオを策定するための基本形であり、当該国の関係者のキャパシティ（特に環境基盤）、他ドナーの支援状況によって実際のプロジェクト・フェーズ別の成果設定は異なる。各レベルの垂直的連携関係、水平的連携関係の強化はモデル開発の一部として位置づけられることもあるが、成果のひとつとして独立して設定する場合もある。したがって、計画段階で現状分析を行い、実現可能性を検証したうえで適切な成果設定を行う必要がある。また、事前調査時点で十分な検討ができない場合、プロジェクト実施期間中、相手国側と協議のうえで、PDMの改定も含めてプロジェクトを見直す必要がある。

Box 2-1 プロジェクトの成果設定の事例

＜フェーズⅠの場合＞

下記の図 2-3 は、「**バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト（フェーズⅠ）**」の成果を示している。成果にはモデルとは明示されていないが、同案件では、①県レベルでの施設改善による緊急産科ケア（行政サービス）の質の改善、②コミュニティレベルでの地域支援の促進と行政サービスの体制強化を併せて「**ノルシンディモデル**」と称している。したがって、これらをモデル開発、C/P 機関に対するモデル制度化・普及のための働きかけを成果として位置づけている。モデルの制度化・他地域への普及は本件には含まれていない。本プロジェクトの後継案件では、制度化・他地域への普及が含まれる予定である。

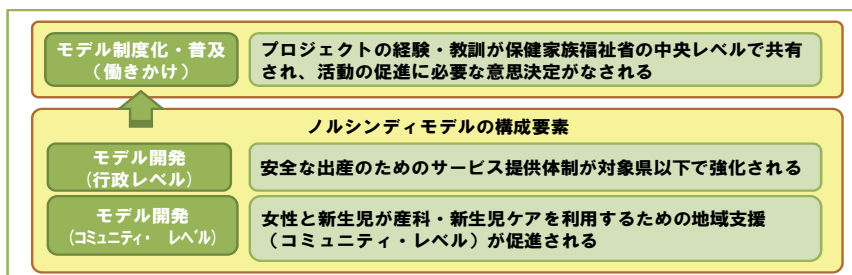


図 2-3 「バングラデシュ・母性保護サービス強化プロジェクト（フェーズⅠ）の成果

＜フェーズⅡの場合＞

「**バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト**」はフェーズⅡにあたる。そのため、前フェーズで確立されたモデルを他地域で実践し、適用可能性を検証するための成果を設定している。ただし、本件は開発されたモデルを基に普及モデルを確立することを試みたわけではない。このほか、開発したモデルをより広域に普及展開するために、「**C/P 機関に普及を担当する部署を設立すること**」「**人材育成体制が確立すること**」を成果として位置づけている。今後は相手国政府の予算・人員で広域に普及展開する予定であるが、モデルを従来業務の一環としてではなく、「**特別プロジェクト***」として実施する予定である。

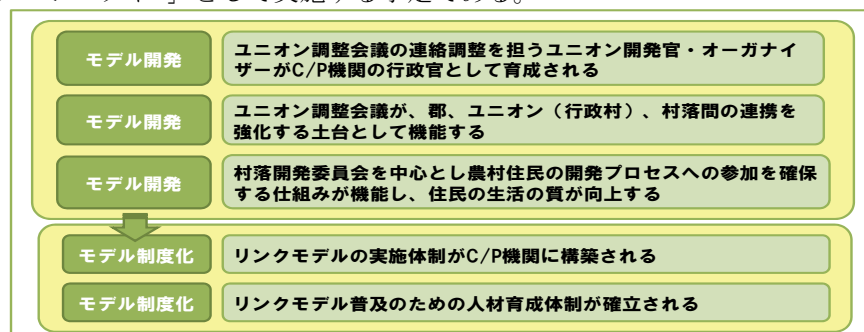


図 2-4 「バングラデシュ・行政と住民のエンパワーメントを通じた参加型農村開発プロジェクト（フェーズⅡ）の成果

*相手国政府による後継プロジェクトについては、日本大使館、JICA 現地事務所からの債務救済基金（約 7 億円）の活用検討の示唆を受け、農村開発協同組合局の次官・幹部職員による現場視察とリンクモデルの普及拡大に関する議論のなかで具現化していった。

2-1-2 ステップ別の中心的な成果対象の設定

(1) 第1ステップ/フェーズ

コミュニティ協働型案件の特徴は、C/P 機関をはじめとする実施・関連機関（地方行政機関）、コミュニティ・住民などの複層的アクターを包含していることである。そのために、成果ごとに、①成果対象（実施主体）、②関係性、③対象の関与の度合いなどが異なる。コミュニティ協働型案件のプロジェクト目標は、最終受益者・利用者への行政サービスの実施・普及体制の構築である。したがって、コミュニティレベルでの活動の実施主体は行政末端機関やコミュニティ・住民であるが、成果対象がコミュニティ・住民であるとは限らない。ここでは、協力シナリオのステップに合わせてプロジェクトのフェーズ分けがされているケース（図 2-5 参照）を例にとり、プロジェクトの各フェーズにおける成果の主な対象をみていく。

第1ステップ/フェーズの設定例は、図 2-5 のとおりである。

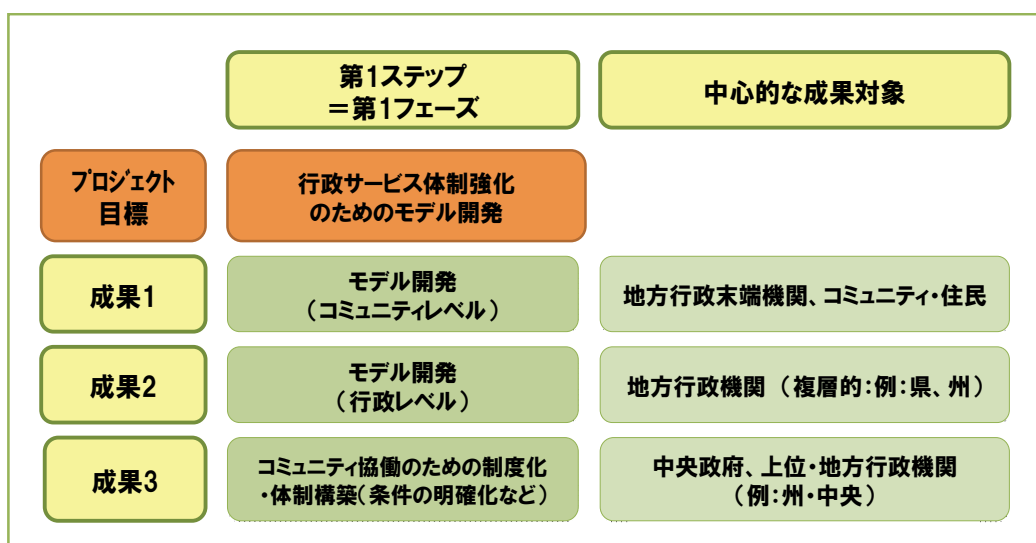


図 2-5 第1ステップ/フェーズの成果・対象

成果1は、特定の地域を対象にして、コミュニティレベルでのモデル開発を成果とするものであり、コミュニティレベルでの中心的な成果対象は地方行政の末端機関、コミュニティ・住民である。例として、以下の成果が挙げられる。

- 「コミュニティ主体の開発促進のためのモデルが開発される」
- 「コミュニティ主導の給水維持管理モデルを確立する」
- 「村落開発委員会を中心とした住民の開発プロセスへの参加を促進する仕組みが機能する」
- 「女性と新生児が産科・新生児ケアを利用するための地域支援モデルが開発される」

成果2は、その対象の中心は対象地域を管轄する地方行政機関とし、県・州などのように複層的な行政機関を含む。地方行政レベルでのモデル開発を成果とする。成果の例は以下のとおりである。ただし、成果1と成果2を含んだモデル開発とする場合もある。

- 「対象地方自治体へコミュニティ主体の開発促進ためのモデルが開発される」
- 「XX 県でのパイロット活動を通じ、効果・効率的な地域モデルが開発される」
- 「対象地域の地域開発にかかわる人材が育成される」
- 「安全な出産のためのサービス提供体制が対象県以下で強化される」

成果3は、中央政府機関（省庁）もしくは上位の地方行政機関を対象としており、開発されたモデルの制度化・普及のための体制構築するための成果である。第1ステップでの制度化・体制構築のための成果は、以下のとおりである。

- 「開発したモデルの普及に必要な基礎条件（人材、予算、物理的、制度・組織化、人的能力）の提示」
- 「モデルの制度化が承認される」
- 「開発されたモデルの実施体制が対象省庁内に確立される」

(2) 第2ステップ/フェーズ

第2ステップ/フェーズの成果の設定例は、図2-6のとおりである。

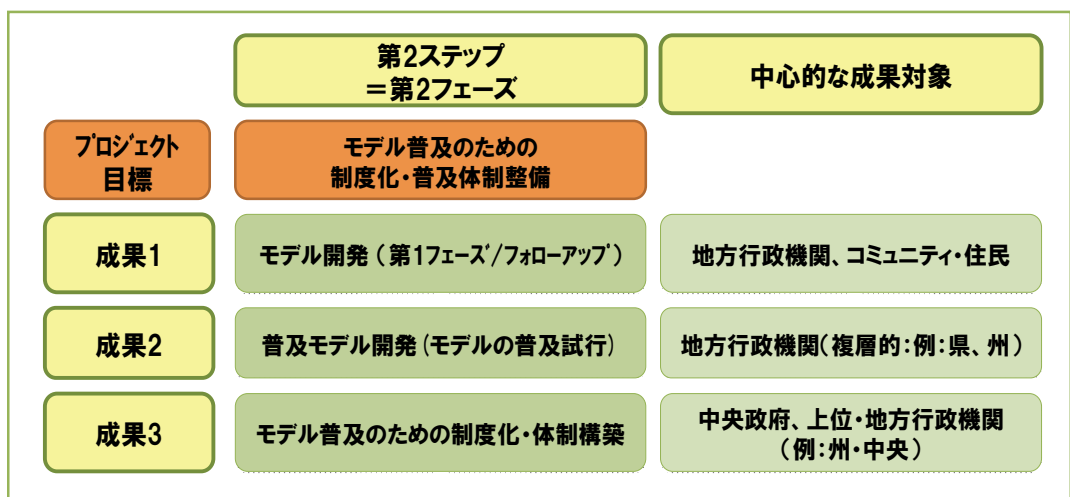


図2-6 第2ステップ/フェーズの成果・対象

成果 1 は、第 1 ステップで特定の対象地域で開発されたモデルを第 2 ステップで普及することを前提としたフォローアップであり、モニタリング評価を実施しながら開発モデルを確立する。中心的な成果の対象は対象地域の地方行政機関、コミュニティ・住民である。成果 1 の例は、「特定対象地域で XX モデルを確立する」である。ただし、プロジェクト実施前の環境基盤が整っている場合、必ずしもこの成果を設定する必要はない。

成果 2 は、開発されたモデルを他地域で普及するための普及モデルの開発であり、第 2 ステップの中心的成果となる。この主な成果対象は地方行政機関である。普及モデルは相手国側の環境基盤により適合し、将来、相手国政府によって普及可能なモデルを開発することが重要である。そのためには、開発されたモデルを既存制度・体制（人的・財政・組織制度）の枠組みのなかで実施可能なモデルとする必要がある。成果 2 の例は、以下のとおりである。

- 「XX モデルを他地域で実施して普及モデルを確立する」
- 「開発されたモデルを他地域で適用可能性を検証し、普及モデルを確立する」

成果 3 の例は、普及モデルの制度化・体制構築（人員・財政・組織制度）であり、対象にはモデル普及の実施主体となる中央政府や上位の地方行政組織を含む。成果 3 の例は、以下のとおりである。ただし、普及モデルの同ステップでの対象地域は、プロジェクトの投入規模、相手国政府機関の実施能力、モデルの適用可能性などによって決定される。

- 「実施機関に普及モデルの実施体制（人員・制度・財政）が整備される」
- 「モデル普及のための人材育成体制が確立される」
- 「学校運営委員会のモニタリング体制が整備される」

(3) 第3ステップ/フェーズ

第3ステップ/フェーズの成果は、モデルの全国・広範囲の普及にかかわるものである。



図2-7 第3ステップ/フェーズの成果・対象

成果1は、全国または広範囲でのモデルの普及であり、主な成果の対象は中央政府、州などの上位の地方行政機関である。成果の例は、「XXモデルが全国あるいはXX地域に普及される」である。

成果2も、同様に中央政府、州など地方行政機関を対象とし、成果の例は「XXモデルが制度化され、全国・広範囲で実施されるように体制整備・強化される」である。

Box 2-2 成果・対象の事例（第1ステップのマルチセクター案件）

プロジェクト開始時に環境基盤が一定程度確保され、中長期的な協力シナリオの第1ステップにあたるマルチセクター案件の成果と対象の例は、図2-8のとおりである。この環境基盤を基に設定されたプロジェクト目標は、「地方分権化推進のための参加型手法を用いたモデル開発」である。この場合、プロジェクトの本案件の中核的な成果は郡→コミュニティレベル、郡→県レベルでのモデル開発であり、その成果を体系化し、他地域で普及できる条件を整理する。その条件を踏まえて、モデルを実際に他地域で検証し、普及展開するための条件を整理することは、協力シナリオの次フェーズ案件の協力範囲に含まれる。

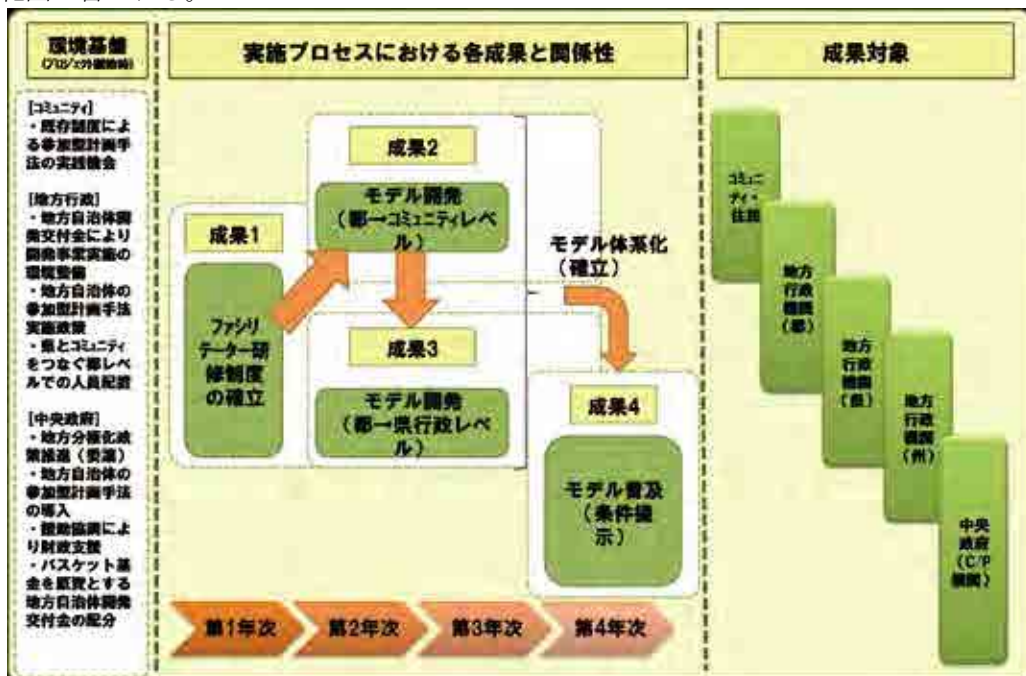


図2-8 マルチセクター案件の成果設定と対象の例

図2-8にみられるとおり、成果ごとに成果対象が異なる。コミュニティレベルでの協働活動の前提として、郡及び県レベルの行政官に対してファシリテーター研修を実施する（成果1）。モデル開発の対象主体は、コミュニティ・行政末端機関（郡）（成果2）、県レベルでのモデル開発の対象主体は地方行政機関（県）（成果3）、モデルの制度化に向けた条件整備（成果4）の対象は州と中央政府（C/P 機関）である。この場合、プロジェクト全体の実施プロセスに応じて、各成果の位置づけと対象主体が変化する。プロジェクト前半は地方レベルでのモデル開発、後半は中央レベルでの制度化・普及に向けた成果である。

上記はタンザニアの「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」である。実際の本件の成果は、①郡ファシリテーター研修制度の確立、②村の開発プロセスにおけるコミュニティの主体性が強化されるための有効な O&OD 実施モデルの開発・実証、③対象地方自治体への効果的支援によるコミュニティ主体の開発促進のための O&OD 実施モデルの開発・実証、④O&OD 実施モデルの普及段階のために必要な基本条件（財政的、物理的、制度・組織的、人的能力など）の提示である。

Box 2-3 成果・対象の事例（第2ステップの特定セクター案件）

プロジェクト開始時に環境基盤が一定程度確保され、中長期的な協力シナリオの第2ステップにあたる特定セクター（地方給水）案件の場合（例）の成果と対象は図2-9のとおりである。

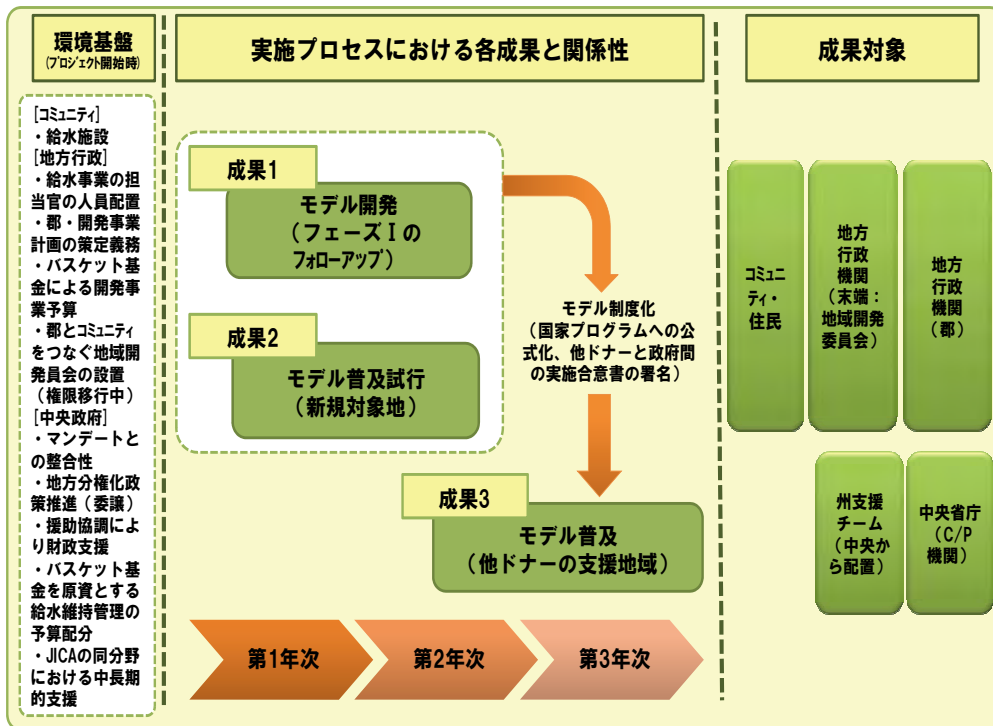


図2-9 特定セクター案件（フェーズⅡ）の成果設定と対象の例

プロジェクト目標を「対象地域の給水事業の実施体制が強化される」とする。本案件実施の前提条件は他ドナーとの援助枠組みでの実施であり、フェーズⅠで開発された給水施設の維持管理モデルがプロジェクト開始時に既に制度化されていることとする。この場合のモデル制度化とは、当該国・分野の国家プログラムへの公式化、他ドナーとの政府間の同プログラムの実施合意書の署名と定義する。本案件の中核的な成果は、フェーズⅠよりも広範囲な他地域でのモデル標準化と他ドナー支援地域でのモデルの普及である。先の例とは異なり、本案件では広域な他地域への普及に成果の主軸が置かれる。同様に、成果対象も前半の行政末端機関、コミュニティから後半には中央省庁（C/P 機関）に移行する。

上記はザンビアの「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」の例である。実際の本件の成果は、①モンゼ郡とムンバ郡での「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」モデル（以下、SOMAP*モデル）を確立する、②SOMAPの運営維持管理モデルの中央州4郡で整備する、③ドナーの支援プログラムで維持管理原則を実施する一である。

* Sustainable Operation and Maintenance Project for Rural Water Supply

2-1-3 脆弱国支援の場合の成果の設定

紛争終結国（シエラレオネ）の場合で、案件形成中、相手国側の情報・行政制度の未整備、援助実績の蓄積不足により、相手国側（中央－地方－コミュニティ）のキャパシティに関する情報が不足している場合、現状把握を成果のひとつに位置づけることもある。

「ガンビア県地域開発能力向上プロジェクト」では、地域開発の実施体制の確立をプロジェクト目標とし、地方行政機関とコミュニティの協働モデルを開発することを成果とし、そのモデル実践のために必要な人材育成もモデル開発に含めている。

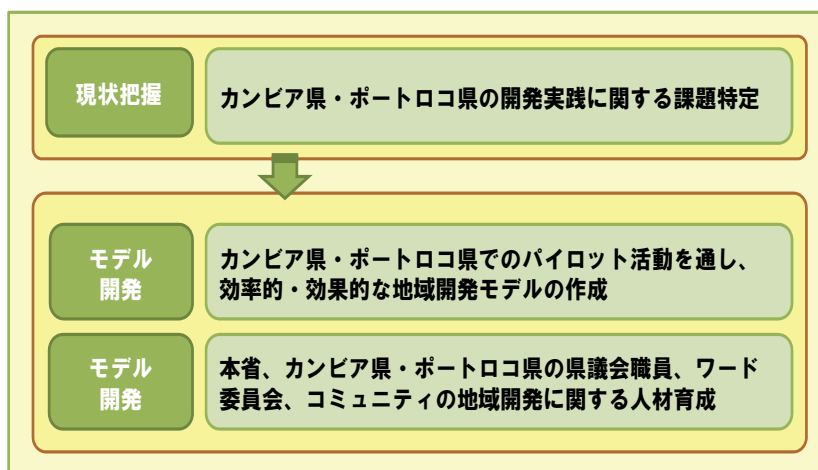


図 2-10 紛争終結国のコミュニティ協働型案件の成果の例

Box 2-4 紛争終結国での地域開発プロジェクトの成果設定の事例

シエラレオネでは、1991年から政府軍と反政府軍との間で戦闘が続いていたが、2001年5月に停戦合意が成立し、2002年1月にはカバ大統領によって内戦終結が宣言された。同国では国際社会による支援や自助努力により、社会経済状況は徐々に回復し復興から開発の段階に移行しつつあるものの、2008年時点でも人間開発指標は成果179カ国中最下位であった。同国では2004年の地方自治法の制定後、地方分権化が進められ、地域のニーズに基づく開発計画を策定し、社会基盤施設の整備や各種行政サービスを実施する枠組みがつくられている。開発計画策定時に住民のニーズや情報収集のための直接の出先機関としてワード委員会が設立されている。しかし、県議会職員の人員・能力不足から地域ニーズの的確な把握と計画事業への反映、セクター省庁との調整・連携などが適切に実施できず、行政サービスや社会基盤施設の整備が有効に実施されていなかった。

このような状況下、「ガンビア県地域開発プロジェクト」は、2004年に施行された地方自治法に沿い、行政と住民が協働することによって効率的・効果的に地域開発を実現することを目的として開始された。しかしながら、詳細計画策定時に、地域開発の基点となるワード委員会の実態が関係者間で把握されていなかったため、①実態の把握されていない地域情報やワード委員会の実態を把握すること、②モデルとなるワードを選出するために、コミュニティ主体で全33ワードに対してパイロット事業を実施し、ワード委員会のキャパシティ・アセスメントを実施すること、③成功事例としてのモデルワードを12ワード選定し、地域開発モデルの基礎とすることなどを決定した。パイロット事業は一律5,000米ドルであり、1年半から2年かけて実施し、モデル事業は2万～2万5,000米ドルである。

このように、本件の特徴は、パイロット活動を通じて、県議会、ワード委員会、コミュニティのキャパシティ・アセスメントを実施することである。例えば、ワード委員会に対しては、①効率的な管理、②開発計画策定、③参加型開発、④コミュニティからの資源動員、⑤説明責任・透明性、⑥運営維持管理と持続性、⑦コミュニティとの調整、⑧県議会との調整、⑨モニタリング報告などの調査項目を基にチェックリストを設け、点数化する。このアセスメントの結果を基に、暫定的に作成された研修プログラム・研修教材を改善し、適用可能性を高めている。さらに、研修を通じた人材育成プログラムは地域開発モデルの構成要素のひとつとなる予定である。

実際のコミュニティ協働型案件では、成果指標は案件の目的・対象範囲・成果・投入規模などの案件のもつ性質だけでなく、相手国側の環境基盤を含むキャパシティによって変わってくる。したがって、表 2-1 ではコミュニティ協働型案件の分類、モデルの実施段階に応じた成果指標を例として一定程度一般化できるものを示す。

表 2-1 成果指標の例

成果	定性的指標	定量的指標
現状把握	<ul style="list-style-type: none"> ■対象地域の社会経済調査の結果 ■対象地域の地域開発計画策定(実績・能力) ■対象地域の地域開発事業の実施状況 	
モデル開発	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象地域の行政官の能力(各レベル、テクニカル・コアキャパシティ、特に行政末端機関の行政官はファシリテーション能力を含む) ■対象地域の行政官の対象コミュニティへのモニタリングと実施促進 ■対象コミュニティの能力変化、組織能力 ■対象コミュニティと地方行政機関との関係強化 ■対象の地方行政機関の機能強化 ■対象の地方行政機関のセクター担当者のセクター連携に対する意識変化 ■対象地域の地方行政機関担当者の配置 ■対象地域のパイロット活動モニタリング体制構築 ■地方行政機関によるマニュアル・ハンドブックの活用承認と活用状況 ■研修カリキュラム作成・研修教材の作成状況 	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象コミュニティでのパイロット事業・活動の計画数・事業数(内容) ■対象コミュニティの住民組織メンバーの研修受講者数 ■地方行政機関の行政官への研修実施状況(種類・回数) ■対象地域のパイロット活動のモニタリング頻度 ■研修カリキュラム作成・研修教材の作成数 <p>【特定セクター案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象地域でのセクター指標(対象地域の産褥健診の受診者の割合、就学率など)
モデル制度化・普及(主に中央)	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■モデル普及のための人材・予算確保 ■モデル普及のための研修計画策定(実績・能力) ■プロジェクト終了後の C/P 機関の活動計画策定(実績・能力) ■事例集作成と事例提示の研修実施(能力) ■研修カリキュラム・教材作成(実績・ノウハウ) ■制度の関係者の役割明確化 ■中央のモニタリングチームの定例会議設置 ■他地域の普及のための条件提示 ■ネットワーク組織の設置 ■制度化に向けた省令(モデルの承認) 	<p>【分類別案件共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■経験共有セミナー・ワークショップ実施数・各レベル行政官の出席者数 ■共有されたグッドプラクティス数 ■リソースパーソン・ファシリテーター数 ■ニュースレター作成・発行数 ■研修カリキュラム・教材作成数 <p>【特定セクター案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■対象地域でのセクター指標(対象地域の産褥健診の受診者の割合、就学率など)

成果指標には、定性的指標と定量的指標がある。同じ指標でも定性的にも定量的にも計測可能な指標もある。例えば研修カリキュラム・教材について、作成実績の有無やノウハウの習得は定性的指標として計測できるが、作成数は定量的指標となる。

意識や能力の変化を把握することは容易ではないが、5-3-1 で述べるように当該意識や能力をいくつかの要素に分け、それらについて継続的に自己評価及び他己評価を重ねていくことでその変遷を可視化することもできる。また、**コミュニティ協働活動のなかから当該意識や能力の変化がいかなる行動変化となったのか、設定された成果との関係でどういった事態が起こったのか、というその時々における事実を記録しておくことが目に見えない意識や能力変化を説明する証拠ともなる。**

プロジェクト終了後のモデル普及促進を図るためには、制度化に関する成果指標として、マニュアル・ガイドラインの作成、プロジェクト成果の共有セミナー、ワークショップだけでなく、**プロジェクト終了後の実施・普及体制、人員配置・予算確保などの具体的な実施計画**も含める。これらは、上位目標を達成するためのシナリオにもつながる。

第3章

コミュニティ協働型案件の 効果的活動・投入ポイント

第3章 コミュニティ協働型案件の効果的活動 ・投入のポイント

第3章のポイント

■ 活動・投入の対象

- ◆ コミュニティ協働型案件の成果とその成果に基づく活動の対象は必ずしも一致しない。成果の対象が地方行政機関であったとしても、その成果を達成させるための活動はコミュニティ・住民を包含することもある。当該国・分野での行政サービスの実態に即して、アクターとその期待される役割を含め、最適なプロジェクトの実施枠組みを決定することが重要である。
- ◆ コミュニティ協働型案件における「パイロットアプローチ」と「全国展開アプローチ」は、どちらが優位ということではなく、相互に補い合うことで相乗効果を出していくことが求められる。
- ◆ 対象地域の選定はプロジェクト開始前と開始後（3カ月程度）があるが、いずれにおいても、対象地域の地方行政機関が選定プロセスに関与し、職員配置や予算配分を含めたパイロットプロジェクトの実施に対して合意し、コミットメントを確保することが重要である。

■ 活動・投入の形態・内容

- ◆ コミュニティの社会調査は、JICA 専門家がコミュニティの社会状況を理解するだけでなく、C/P やコミュニティの当事者が自己のコミュニティの環境・能力のベースラインを認識することで、専門家とC/P・当事者がプロジェクトに対する共通認識を醸成することにつながる。
- ◆ 能力強化研修では、多様なアクターごとに研修対象者・目的・内容を設定し、コミュニティ協働の目的を実現させる人材を再生産するための仕組み（研修形態・制度・予算・体制）を構築することが重要である。
- ◆ パイロット活動においては、①コミュニティの機能別グループへの継続的働きかけ、②住民自身で課題に取り組むファシリテーション、③コミュニティのイニシアティブと行政の事業・予算との結び付け、④節目節目での当事者による振り返りーが重要である。
- ◆ コミュニティ協働を促進する資金協力案件として小規模社会インフラ整備があるが、コミュニティがそうしたインフラを持続的かつ自立的に整備、維持管理そして活用していくための仕組みを構築していく観点から技術協力との有機的連携が求められる。
- ◆ 紛争影響国のコミュニティにおいて活動を実施する場合は、①プロジェクトによりどのように対象地域の紛争要因の縮小・排除に貢献するか？②プロジェクトが紛争要因を助長していないか？③紛争、政治や治安の不安定さから案件がどのような影響を受けたか？といった点に配慮する必要がある。

■ 活動・投入の資源

- ◆ プロジェクトで開発されたモデルの普及可能性を高めるためには、プロジェクト開始当初から、JICA 専門家が C/P・実施機関、コミュニティに対して、研修費用やパイロット活動の事業費を通常予算から配分・負担するように働きかけることが重要である。
- ◆ 相手国政府が適切な予算措置を講じられるように、予算策定サイクルに適合したプロジェクト活動サイクルを設定する。
- ◆ プロジェクトで既存制度外の外部人材を雇用する場合、プロジェクト終了後の外部人材の活用方法（C/P 機関による継続契約、現地職員化など）・実現可能性を十分に検討する。

3-1 活動・投入の対象

3-1-1 活動対象

コミュニティ協働における成果とその成果に基づく活動とでは、対象は必ずしも一致しない。例えばコミュニティ協働型案件の中核となるモデルの開発という主な成果の主体が地方行政機関であるのに対して、モデル開発に結びつくコミュニティでのパイロット活動の主な主体はコミュニティ・住民と末端の行政機関となることもある（図3-1を参照）。

行政機関とコミュニティ・住民のほかにも、公共サービスに民間を導入することもある。経済市場が未熟な途上国では、民間よりもNGO、市民組織などの非政府組織が行政サービスの計画・実施の一端を担うこともある。また制度化においても、行政だけでなく、大学や研究機関が意思決定に影響を与える国もある。いずれにしても、行政サービスは必ずしも行政のみによって提供されなくてはならないというものではなく、当該国・分野における資源や能力に応じて、多様なアクターがかかわるものであり、そうしたアクターとの関係のなかで行政が担うべき現実的な役割がみえてくるのである。

こうした状況を踏まえて、協力を実施するうえで重要な点は、**当該国・分野での行政サービスの向上をめざすのであれば、行政だけに目を向けるのではなく、当該サービスにかかわる多様なアクターとその期待される役割を認識し、それぞれがその役割を果たすのに最適な環境を整備することである。**

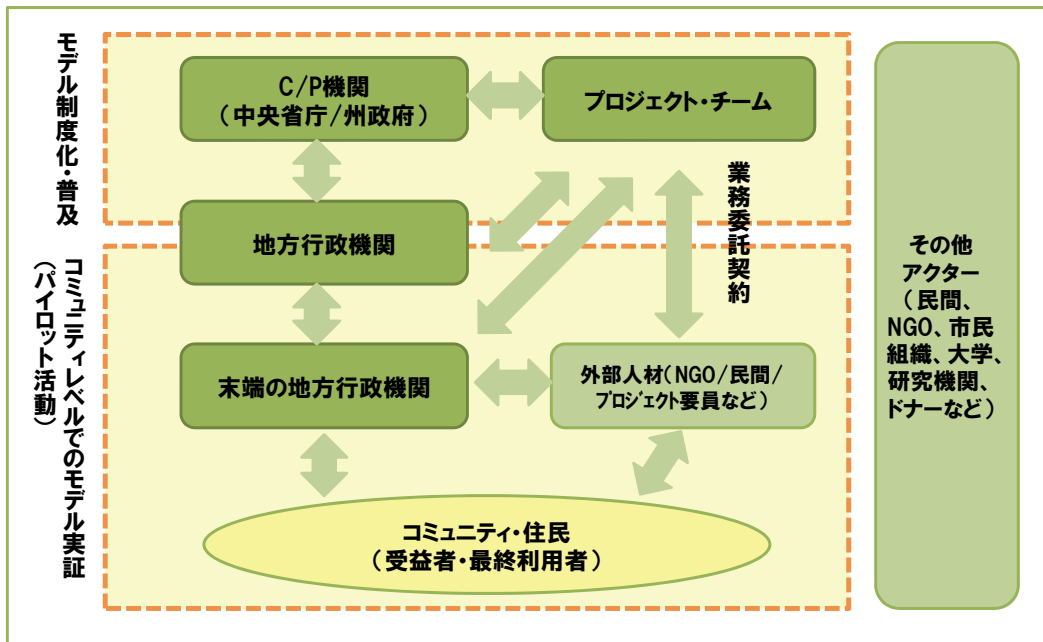


図3-1 コミュニティ協働型案件のアクター関係図

Box 3-1 成果と活動対象が異なる事例

成果と活動対象が一致しない事例を次のとおり説明する。地方レベルでモデル開発を行う場合、成果対象は地方行政機関であるのに対して、活動対象には地方行政機関にコミュニティ・住民を含める。先述の「**シエラレオネ・ガンビア県地域開発能力向上プロジェクト（実施中）**」（Box 2-4 を参照）では、「カンビア県・ポートロコ県で効果的・効率的な地域開発の実施体制が確立する」ことをプロジェクト目標として掲げている。その成果のひとつである「カンビア県・ポートロコ県におけるパイロット活動を通じ、効果的・効果的な地域モデルが作成される」の中心的な対象は、地方自治地域開発省と行政サービスを提供する県議会である。しかし、モデル開発のためのパイロット活動の対象には、県議会、その下部組織にあたるワード委員会、コミュニティも含む。

「**メキシコ・チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト（終了）**」の場合も同様である。本件のプロジェクト目標は、「ソコヌスコ地域における 16 市が公的支援プログラムを活用し、持続的農村開発法、住民のニーズに即した農村開発活動を行う」であった。その成果のひとつは「チアパス州政府農村開発局職員、市持続的農村開発審議会*アドバイザー、農村開発チーム**のメンバーが生活改善アプローチを介したプロジェクト・サイクル運営手法を身につける」であり、成果対象は、チアパス州政府農村開発局職員、市持続的農村開発審議会アドバイザー、農村開発チームであった。この成果を達成するために、対象市の対象村で農村生活改善のためのパイロット活動が実施された。このパイロット活動の対象は、成果対象に加えて、対象村のコミュニティ・住民も含まれた。

*市持続的農村開発審議会の議長は市長、副議長は農村開発振興課長。

**市の農村開発振興課、人間開発局の職員、コミュニティ代表から構成される。

3-1-2 パイロットアプローチと全国展開アプローチ

JICA の技術協力におけるコミュニティ協働型案件のほとんどは、いくつかの地域を選定してパイロット活動を実施し、その活動をモデル化して他地域に普及する「**パイロットアプローチ**」をとっている。しかし他のドナーのなかには、モデルを設定して、その実施のための予算や体制を確保したうえで、全国の地域を対象とする「**全国展開アプローチ**」をとっているところも少なくない。

全国展開アプローチは、同時期にすべての地域を対象とするため公平に便益をもたらすことが可能である一方で、それだけの事業をカバーするだけの予算が必要とされるため、大規模な資金協力ドナーもしくはバスケットファンドによって実施されることが多い。また、全国一律に展開するため、コミュニティの実情に配慮したアプローチをとることが難しい。

パイロットアプローチは、一つひとつの地域の特性に見合ったきめの細かな活動が可能となり、そうした活動からみえてきた教訓や課題を「モデル」という形で制度化することによって、他の地域でも適用することをねらっている。このアプローチの場合、いくつかの地域だけでパイロット的に活動するため、予算に制約があっても実施可能である一方、他地域での普及に向けてモデルを修正しなければならないことが多く、全国展開までに時間がかかるのが難点である。

このように、**2つのアプローチはどちらが優位ということではなく、相互に補い合うことで相乗効果を出していくことが求められる**。具体的には、パイロットアプローチで構築したモデルを全国展開アプローチによる枠組みで普及していく、もしくは全国展開アプローチによるモデルをパイロットアプローチで特に具体的に検証することでモデルの是正を図っていくといったことが考えられる。

3-1-3 パイロット活動の対象地域の設定

(1) 選定期間・方法

パイロットアプローチをとる場合、パイロット活動の対象地をいつの時点で、どのように選定するかは、重要なポイントである。対象地域の選定は、主に**プロジェクト開始前とプロジェクト開始後（3カ月程度）**の2つのパターンがある。

プロジェクト開始前の場合、要請段階で先方より対象地が明確にされているか、詳細計画策定調査の段階で関係者間の協議により対象地を明確にすることが考えられる。プロジェクト開始前に対象地が決まっていれば、プロジェクト開始段階で対象地の関係者を含めた実施体制を組むことができ、パイロット活動もスムーズに進むメリットがある。

他方、プロジェクト開始前の短期間の調査で対象地が決まらない、もしくは決めることが必ずしも得策ではない場合もある。この場合、プロジェクト開始後3カ月程度の間、JICA 専門家とC/Pと選定条件を検討したうえで、候補となっている州・県・郡などの地方行政機関とも対話を重ねることが重要である。

いずれにしても、対象地域を選定する際に留意すべき点は、**対象地域の地方行政機関が選定プロセスに関与し、職員配置や予算配分を含めたパイロットプロジェクトの実施に対して合意し、コミットメントを確保すること**である。このことによって、実施機関はプロジェクトに対するオーナーシップを高めることが可能となり、プロジェクトの成果発現・自立発展性の確保にもつながる。

(2) 選定の基準とモデルパターン

パイロット活動の対象地域を選定する際の基本条件として、以下の基準を考慮しなければならない。

- 当該地域の面積・人口規模と当該地域を管轄する地方行政のスタッフの人数・予算規模
- 地方分権の進展度合い：当該地方行政の事業の権限・責任や裁量のある予算の割合
- (特定セクター案件の場合) 開発課題に対するセクター指標（初等教育就学率や妊産婦死亡率など）の良し悪し
- パイロット活動としての実施可能性（数・内容）とモデルとしての汎用性（多様性）

こうした基準を踏まえつつ、実際に対象地を選ぶ際には、こういったパイロット活動を指向し、こういったモデルを構築するのにかによって、いくつかのパターンがある。

パイロット活動の成功を最優先させる場合は、比較的条件の良い地域を対象とする。また、JICAの他の関連案件がある地域を選んで、相乗効果をねらう場合もある。いずれもパイロット活動の成功をアピールすることによりモデル化を図るものである。ただし、普及段階においては、必ずしも条件の良いところばかりではないため、当該モデルの汎用性が懐疑的になってしまう。

逆に**あえて条件の悪いところを対象として、パイロット活動自身に開発としての意味をもたせる**こともある。援助の届きにくいところの開発が進む点でメリットがあるが、モデルとしての自立的な普及可能性につながるかは懐疑的である。

そこで、**条件の良いところと悪いところの両方を対象地として選ぶ**方法もある。パイロット活動にばらつきが出る意味では苦勞するが、**パイロット活動の成功と失敗の両方を教訓としてモデル化することにより、さまざまな地域に普及していけるようになる**ことが想定される。

どのパターンを選択することが良いということはなく、最終的には当該案件が置かれた環境条件や果たすべき目的によって適切なパターンを選択することが求められる。

3-2 活動・投入の形態・内容

コミュニティ協働型案件の目的や相手国側のキャパシティによって活動・投入が異なることはいうまでもないが、本節ではコミュニティ協働型案件の特性を踏まえ、同案件を計画・実施する際に活用できる活動・投入の設定・実施方法と留意点について示す。

3-2-1 コミュニティの社会調査とキャパシティ・アセスメント

コミュニティ協働型案件であると事前に分かっている場合、案件開始前の段階で協力準備調査/詳細計画策定調査などにより、一定程度コミュニティの状況（キャパシティ・課題）に係る情報が把握され、そのうえで案件デザインがなされていることが望ましい。

しかし、そのことは事前の段階で完全な案件デザインがなされるということの意味しない。一つひとつのコミュニティにおいて、非常に多様な主体がさまざまな内部/外部環境のなかで固有の関係性をつくり出しているため、限られた期間でコミュニティの状況を隈なくつかむことは困難である。その意味において、**事前の案件デザイン（プロジェクト目標・成果）はあくまで「仮説」であり、プロジェクト開始後もコミュニティの内外の環境変化によって当該仮説は不確実なものになる**ということがコミュニティ協働案件の前提となる。

その意味において、案件開始前だけでなく、開始後もプロジェクト活動の一環として社会調査やキャパシティ・アセスメントを実施することが求められる。

(1) 目的

コミュニティ協働型案件の活動として実施される社会調査とキャパシティ・アセスメントの目的は以下のとおりである。

◆コミュニティレベルでの社会調査とキャパシティ・アセスメントの目的◆

- ① JICA 専門家がコミュニティの社会構造・機能、社会経済状況を理解する。
- ② 自己のコミュニティが置かれた環境・能力のベースラインを認識する。
- ③ コミュニティの課題・資源を踏まえて、専門家と C/P・当事者がプロジェクトに対する共通認識を醸成する。

①に関しては、外部者のみが短期的調査でコミュニティの社会構造・機能を十分に把握することは困難である。そのため、コミュニティと協働活動を直接実施するファシリテーター（行政官、ローカルコンサルタント・NGO など）とともに活動実践を通して把握する。活動を円滑に実施するためには、**コミュニティレベルでの a) 意思決定メカニズム、b) 既存制度におけるプロジェクト活動の位置づけ、c) 政治的介入の度合い（正負とも）**—などを明確にし、効果的な実施アプローチを設定する必要がある。

②に関しては、**モデルの有効性を検証**するために、パイロット活動（援助介入）以前の**コミュニティのベースラインを把握**する。この際、PDM で設定した指標や外部条件を意識して状況を把握することで、プロジェクトの進展に伴ってそうした指標や外部条件そのものをモニタリングし、成果の達成度の把握やデザイン変更の検討が可能となる。プロジェクトの成果を政策決定者に認知してもらうために数値目標などの客観的根拠を含めて成果を可視化することも大事であるが、同時に**C/P やコミュニティの当事者自身が①のような社会調査に参画して自己の置かれた環境を認識することが、自らの活動を起こしていく第一歩となる。**

③に関しては、①②の結果として、日本人専門家とプロジェクト C/P 及びコミュニティの当事者自身の間で、自らめざす目標と目標達成に必要なキャパシティを知り、その道筋

を設定する。こうしたプロセスを経て、**プロジェクトデザインを見直し、必要に応じて実効性及び実現可能性の高いPDM、POに改定をする**。また、活動実施期間中に定期的に目標までの到達度を計測することによって気づきのプロセスを促進し、アセスメントのプロセス自体が能力向上につながる（第5章を参照）。

(2) 実施上の留意点

社会調査の方法や実施上の留意点については、2007年に国際協力総合研修所（当時）より『社会調査の心得と使い方』⁵が出されているので、詳細はそちらを参照されたい。ここでは当該報告書に記載されている主なポイントをコミュニティ協働型における社会調査実施上の留意点として紹介する。

① いつ社会調査を実施するのか？

プロジェクトにおいて特に社会調査が必要と判断される時は以下のようなときである。

◆社会調査の必要性の判断基準◆

- ① 対象地域や住民の状況が十分把握できないとき
- ② プロジェクトの活動でキーとなる組織・制度・人が不明確なとき、あるいはその妥当性に疑問があるとき
- ③ プロジェクトの外部環境に変化があるとき
- ④ プロジェクトの活動の影響で、予期しなかった社会的な変化が起きるとき
- ⑤ プロジェクトの成果が上がった（上がらなかった）理由が明確でないとき

② 誰が社会調査を実施するのか？

上記目的でも述べたとおり、社会調査の目的は日本人専門家のみならず、相手国側関係者自身が置かれた実状を再認識することにあるため、**当該コミュニティの住民や地方行政官とともに社会調査を実施することが、自らのキャパシティを認識し、自らが納得して達成すべき目標を設定することで、プロジェクトに対するコミットメントが高まる**ことが期待される。また、**プロジェクトC/Pがコミュニティから離れた立場（中央政府の役人）である場合、自らコミュニティに足を運び、住民の意見を聞くという機会そのものをもっていない場合があるため、社会調査を共同実施することで、C/P自身の自己認識の変化、C/Pとコミュニティの当事者との関係構築**といった効果も期待できる。

③ 社会調査で何を把握するのか？

コミュニティを社会調査する際には、当該地域における**組織、資源、規範**に着目する必要がある⁶。組織については、地域的なつながりをベースにしている組織（隣組など）と機

⁵ 本報告書は、http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/200701_aid.html を参照。

⁶ 組織、資源、規範に係る分析視点については、大濱 2007 『参加型地域社会開発（PLSD）の理論と実践—新たな理論的枠組みの構築と実践手法の構築』を参照。

能的なつながりをベースにしている組織（農民組織、女性組織など）が考えられる。こうした組織がどういった人材・ステークホルダーによって、何を目的（相互扶助や共同での資源管理など）で運営されているかを把握する必要がある。資源については、コミュニティ内にある物的、金融的資源のみならず、自然資源や人材（人的資源）そして人々のネットワーク・協働の仕組み（社会関係資本）といったものも把握する。規範については、当該コミュニティにおける自治・意思決定の制度や風習・しきたりなどを把握する。

また紛争終結国では、紛争の影響がコミュニティに影響していることが考えられるため、社会調査においては、**コミュニティにおける紛争影響要因**として、例えば国内避難民の帰還状況や寡婦の割合・生活状況なども把握しておくことが重要である。

④ プロジェクトのなかでどの程度社会調査を実施するのか？

コミュニティのベースラインを把握するために社会調査を実施することは重要であるが、他方で社会調査そのものにあまりに多くの手間暇をかけすぎると、プロジェクト期間内に成果を収めることが困難になってしまう。その意味で、ベースラインの把握を社会調査だけに頼るのではなく、**既存の統計データを収集したり、先行事例の教訓を整理したり**することも重要である。そうした事前に収集した情報を関係者と共有して、現地で社会調査すべき目的や項目を絞り込むことで、社会調査自身をコンパクトでありながら、関係者間の認識共有のプロセスにつなげていくことが可能になる。

⑤ 社会調査においてどうやってコミュニティの住民に聞くか？

冒頭の「本ハンドブックの使い方」でも述べたとおり、コミュニティ協働案件の特徴として、生業を通じてではなく、生活の当事者としてプロジェクトとかかわりをもつという点がある。このことは外部者として把握する意味では重要な情報であったとしても、コミュニティの内部で生活する者にとってはプライバシーにかかわる内容であったり、必ずしも正確に体系立てて覚えていないことであったりする場合がある。例えば、家計所得を把握したい場合、そのまま途上国の農民に「1カ月の所得はいくらですか？」と聞くことは、それ自身立ち入った質問であるし、家計簿などをつけていなければ正確には答えられない内容である可能性がある。このように、**外部者として知りたい項目をそのまま聞くのではなく、相手の立場に立って答えやすいように咀嚼して質問をすることが重要**である。その意味では、**質問はできる限り具体的な事実に基づく内容にすることがポイント**である。調査項目によっては原因や方法に係る内容もあるだろうが、それを「なぜ」や「どのように」と直接聞いてしまうと、相手の思い込みによる回答になってしまう危険性がある。「なぜ」を知りたいときでも、できる限り当該状況の具体的な事実（いつ、どこで、誰が、何をした）を明確にしていくなかで、相手が自然とその状況を詳しく語り始めるようにもっていくことが有用である⁷。

⁷ こうした途上国の住民に対する質問方法については、和田・中田 2010 『途上国の人々との話し方—国際協力メタファシリテーションの手法』を参照。