

プロジェクト研究
「紛争影響国の復興支援における
地方行政強化・コミュニティ開発支援」
報告書

平成26年2月
(2014年)

独立行政法人国際協力機構
株式会社 HIRA

基盤
JR
14-103

プロジェクト研究
「紛争影響国の復興支援における
地方行政強化・コミュニティ開発支援」
報告書

平成26年2月
(2014年)

独立行政法人国際協力機構
株式会社 HIRA

目 次

目 次
略語表
要 旨

第1章 研究の概要	1
1-1 研究の背景	1
1-2 本研究の目的	2
1-3 研究及び分析の枠組み	2
1-4 研究対象	4
1-5 調査方法	5
1-6 用語の定義	6
1-7 本研究の実施体制	6
1-8 JICAにおける平和構築の取り組みと本プロジェクト研究の位置づけ	6
1-9 本プロジェクト研究の制約	7
第2章 JICAにおけるコミュニティ開発	9
2-1 コミュニティ開発の概念の変遷	9
2-2 JICAにおけるコミュニティ開発支援	11
2-3 JICAにおけるコミュニティ開発案件計画策定・実施上のチェック項目	18
2-4 案件実施における主な配慮事項	20
2-5 社会調査の概要と重要な視点	22
第3章 事例分析	26
3-1 紛争影響の特徴	26
3-2 計画策定・実施上の制約条件	28
3-3 配慮事項	34
3-4 協力シナリオ・支援範囲・判断の基準	37
3-5 情報収集・分析	41
3-6 事例から得た教訓	43
第4章 考 察	52
4-1 紛争予防配慮	52
4-2 平時の国の専門分野の経験と教訓が基礎	52
4-3 案件のリスクチェック項目	53
4-4 紛争影響国における計画策定・実施のチェック項目の活用	55
4-5 紛争影響国におけるコミュニティ開発の定義と協力シナリオ	58
4-6 協力シナリオ別：判断基準と対処例	59
4-7 紛争影響国の復興支援における主な留意事項	61

第5章 効果的な支援のためのインプリケーション.....	63
5-1 主要道路整備から着手.....	63
5-2 復旧計画づくり.....	63
5-3 効果的な支援パッケージ.....	64
5-4 地域開発の制度整備支援の強化：マイクロ・メゾ・マクロをつなぐ.....	65
5-5 緊急技術協力：能力向上の具体的な目標設定.....	65
5-6 終了した案件の定点観測.....	65
5-7 国内外関係者のプラットフォーム化の強化.....	66
謝 辞.....	67
主要参考文献.....	68
主な面談者リスト・メールによる聞き取り者リスト.....	69
付属資料	
1. JICA の平和構築の取り組み.....	75
2. 事例ワークシート（対象事例の基礎情報）.....	76
3. 計画策定・実施のためのチェック項目表.....	122

<図目次>

図1-1	プロジェクト研究の枠組み	3
図1-2	プロジェクト研究で主に対象とする支援タイミング	4
図1-3	本プロジェクト研究の実施体制	6
図2-1	自助・共助・公助のイメージ	12
図2-2	基本的な協力シナリオ	15
図2-3	事例の協力シナリオにおける位置づけ	16
図3-1	比較分析 協力シナリオと支援範囲	38
図4-1	リスクチェック項目	53
図4-2	判断の基準と対処例 (1)	60
図4-3	対処例 (2)	60
図4-4	対処例 (3)	61

<表目次>

表1-1	対象事例表	5
表3-1	紛争影響の特徴	28
表3-2	計画策定・実施上の制約条件	33
表3-3	計画策定・実施上の配慮事項 比較表 (1)	37
表3-4	計画策定・実施上の配慮事項 比較表 (2)	37
表3-5	計画策定・実施上のチェック項目比較表 (1)	40
表3-6	計画策定・実施上のチェック項目比較表 (2)	40
表3-7	情報収集・分析比較表 (1)	41
表3-8	情報収集・分析比較表 (2)	42
表3-9	情報収集・分析比較表 (3)	43
表3-10	情報収集・分析比較表 (4)	43
表4-1	各レベル共通のチェック項目	56
表4-2	マクロレベルのチェック項目	56
表4-3	メゾレベルのチェック項目	57
表4-4	ミクロレベルのチェック項目	58

略 語 表

略語	正式名称	和 訳
ARMM	Autonomous Region in Muslim Mindanao	イスラム教徒ミンダナオ自治地域
BDA	Bangsamoro Development Agency	バンサモロ開発庁
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CD-CAAM	Project for Capacity Building for Community Development in Conflict-Affected Areas in Mindanao	ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト
CDD	Community-Driven Development	コミュニティ主体の開発
C/P	Counterpart	カウンターパート
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
DDA	District Development Assembly	郡開発委員会
DfID	Department for International Development	英国国際開発省
FP	Facilitating Partner	仲介役
IDP	Internally Displaced Person	国内避難民
MANREP	The Project for Development Planning for the Urgent Rehabilitation of the Resettlement Community in Mannar District	マナー県再定住コミュニティー緊急復旧計画
MDGs	Millenium Development Goals	ミレニアム開発目標
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング評価
MILF	Moro Islamic Liberation Front	モロ・イスラム解放戦線
MTF	Mindanao Trust Fund	ミンダナオ信託基金
NABDP	National Area-Based Development Program	国家地域開発計画
NGO	Non Government Organization	非政府組織
NSP	National Solidarity Program	国家連帯プログラム
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OPAPP	Office of Presidential Advisor on the Peace Process	和平プロセス担当大統領顧問室
PCDC	Plan Communal de Development Communautaire	コミュニオン開発計画
PDC	Provincial Development Committee	州開発会議
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PLA	Participatory Learning and Action	参加型学習行動法
PNA	Peacebuilding Needs and Impact Assessment	平和構築アセスメント
PRA	Participatory Rural Appraisal	主体的参加型村落調査法
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー

R/D	Record of Discussion	技術協力プロジェクト合意文書
SPC	Strategic Planning Council	戦略計画審議会
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats	SWOT 分析
TICAD	Tokyo International Conference for African Development	アフリカ開発会議
TOT	Training of Trainers	トレーナー研修
TWG	Technical Working Group	テクニカル・ワーキング・グループ
UNDP	United Nations Development Plan	国連開発計画
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNV	United Nations Volunteers	国連ボランティア
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁

要 旨

JICA では紛争影響国への復興支援を強化しているが、現地の人々へ迅速に平和の配当を見せるために、コミュニティへ直接支援を行う案件が増えている。そこで、JICA が紛争影響国・地域の復興支援においてコミュニティへ直接支援した事業及び関連事業のレビューを行い、効果的かつ現実的な当該分野の案件形成・実施に必要な視点、判断の基準、協力シナリオなどの知見を得、今後の支援の質向上を図ることを目的とし、本プロジェクト研究を実施することとした。

本研究では、人間の安全保障の観点から地方行政とコミュニティ双方の支援を行う JICA のアプローチを概観したうえで、JICA における平時の国のコミュニティ開発を定義した。これに基づき、平時の国の支援における基本的な協力シナリオ、実施上のチェック項目などを整理した。そのうえで、関係する文献のレビューや関係者からの聞き取り、スリランカ民主社会主義共和国とウガンダ共和国北部における現地調査により紛争影響国の復興支援の事例を比較分析した。これらの調査結果から得られた、紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発及び地方行政強化支援について得られた考察は下記のとおりである。

1. JICA の復興支援におけるコミュニティ開発の定義

JICA の平時の国におけるコミュニティ開発との違いを明らかにしたうえで、紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発を以下のとおり定義した。「人道支援からの移行プロセスにおいて最大限に迅速かつ継ぎ目ない支援を実施し、住民に確実に届く生活基盤の復興を図る。これらの支援のインパクトと持続性を最大化させ、紛争の再発予防を図るために、住民同士及び住民と地方行政の協働の礎をつくり、地方行政の支援体制構築と調整能力の向上をめざす」

2. 復興支援におけるコミュニティ開発の協力シナリオ

上記の定義に基づき、復興支援におけるコミュニティ開発の協力シナリオの範囲は、モデル開発の準備ステップ、コミュニティへの直接支援ステップから平時の国の協力シナリオであるモデル開発ステップまでが現実的・効果的と考えられる。

3. より注意深い紛争予防配慮

平時の国の支援でも、相手国関係者への負のインパクトを最小限に抑え、正のインパクトを最大化させることが重要であることを確認した。さらに、紛争影響国における復興支援では、平時の国の支援以上に政治分析・ステークホルダー分析を行うなど現地のより複雑かつ深刻な紛争影響を十分考慮して、より注意深い紛争予防配慮が必要である。

4. 平時の国の専門分野の経験と教訓が基礎

紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発及び地方行政強化においても、通常国の支援と変わらず事業の柱となる専門性とそれに関連した業務経験と知見を基礎として、紛争影響国の復興支援において応用することが支援の柱となる。

5. 案件のリスクチェック項目

計画策定・実施上の重要な視点及び判断基準となる案件のリスクチェック項目を次の9つに

整理した：①治安、②緊急性、③国家の体制、④関連法・政策整備、⑤人口の移動性、⑥相手国のコミットメント、⑦カウンターパート（Counterpart：C/P）配置（地方行政の実施体制）、⑧基礎情報、⑨対立関係。

6. 判断の基準と対処例

紛争影響国の状況にはそれぞれ特異性があり、類型化することは難しいが、上記5で挙げた重要な視点、判断基準に基づいて、紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発・地方行政強化の計画策定の対処例を協力シナリオ別に例示した。

分析結果及び考察を踏まえて整理した、効果的な紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発・地方行政強化のためのインプリケーションは以下のとおりである。

<緊急性の高い段階>

1. 地方の主要道路整備から着手

紛争影響国の状況は多様であり、個々の対応は固定できないが、非常に制約の多い緊急期の支援では、パイロット事業でマルチセクターに寄与する地方の主要道路の整備から着手するのが効果的かつ現実的な支援のひとつである。

2. 短期的な復旧計画づくり

平時の国の地域開発計画策定支援に至るまでの期間は、パイロット事業を実施しつつ、C/Pとともに作成でき、彼らが理解し、更新できる内容の復旧計画づくり支援から開始する。

<復興中期以降：本格的な能力向上へシフトする段階>

1. 効果的な支援パッケージ

多分野にわたり整備が必要な復興期の現地状況をかんがみると、継続して社会経済基盤整備を進めて平和の配当を可視化させ、地方行政及び地域住民が成功体験を積み重ね、関係者のモチベーションを高めつつ、段階的な能力向上を図るのが効果的なパッケージ支援であろう。

2. 地域開発の制度整備の強化

現場活動で得た経験と知見を相手国の制度整備、関連法及び政策に反映させることができるのは JICA の比較優位性を発揮できる支援のひとつであろう。このシナリオの実行強化を図ることにより、紛争影響国の復興支援に大いに応用できると考える。

3. 緊急技術協力：能力向上の具体的な目標設定

復興期における協力でも可能な限り C/P と協力し、能力向上を図る。案件を実施しながら、C/P の能力を把握したうえで、具体的かつ現実的な能力向上の目標及び指標を設定し、広く関係者と共有し、成果管理を行うとともに成功体験を積み上げる仕組みをつくる。

4. 終了した案件の定点観測

終了した案件の持続性及びインパクトを定点観測することにより、今後の平時の国及び紛

争影響国の復興支援におけるコミュニティ・地方行政へのアプローチ、計画策定に大いに役立つと思われる。

5. プラットフォーム化の強化

国内外の関係者のプラットフォーム化を図ることも JICA 支援の比較優位のひとつと考えられる。例えば、相手国の生計向上では、地方行政、地域住民、民間、NGO なども巻き込み、これら関係者を有機的に結びつける。国内においては、今後も紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発・地方行政強化のニーズが高まると思われるが、さまざまな専門性をもつコンサルタント及び専門家が復興支援という文脈のなかで、能力研修・勉強会などの機会を設け、裾野を広げていくことが重要であろう。

第1章 研究の概要

1-1 研究の背景

近年、JICA では紛争影響国の復興支援を強化しているが、紛争の影響が著しい地方においてはコミュニティへ直接支援し、可能な限り地方行政と協力し、社会経済基盤の再生及び整備を進め、地域の安定及び不安定要因の最小化を図ってきた。

紛争影響国・地域における平和構築・復興支援では緊急性の高い事業が多いが、これに対応するため 2005 年からファスト・トラック制度を導入した当時のスキーム¹という開発調査¹（いわゆる緊急開発調査）を実施するなど、迅速かつ機動的な支援の実績を積み上げてきた。復興支援の初期段階においては、現地の基礎情報が少ないものの迅速に平和の配当を見せるために、分野横断的なコミュニティへの直接的な支援を行う案件が増えている。2011 年には JICA において「コミュニティ協働型地方行政支援アプローチ」の研究が行われ、コミュニティと地方行政の協働に係る効果的な案件形成及び事業実施管理の方策が整理された。支援の持続性を考慮して地方行政強化とコミュニティ開発を支援パッケージとし、支援対象国の状況に応じ、コミュニティが行政の役割をある程度担い開発に取り組む体制と機能強化する支援が現実的である視点について一定の成果が得られた。しかし、JICA によるコミュニティ開発の知見を整理し、紛争影響国の復興期における同分野支援の進め方に係る知見を十分に提供するものではない。

JICA ではこれまでに、コンゴ民主共和国、ウガンダ共和国北部、ブルンジ共和国、スーダン共和国、シエラレオネ共和国、アフガニスタン・イスラム共和国、スリランカ民主社会主義共和国、フィリピン共和国・ミンダナオ（以下、「ウガンダ」「ブルンジ」「スーダン」「シエラレオネ」「アフガニスタン」「スリランカ」「フィリピン」と記す）などの平和構築支援対象国・地域において、地方行政強化・コミュニティ開発に資する支援を行ってきた。2013 年 5 月にはアフリカ開発会議（Tokyo International Conference for African Development : TICAD V）のサイドイベント「地方行政強化が架ける平和構築への橋」がウガンダ北部、シエラレオネ、スーダン（ダルフル）の関係者を招いて開催され、紛争影響国における地方行政強化・コミュニティ開発の効果的な支援のあり方や課題について議論された。事業の持続性を高めるためには、紛争影響国における将来の開発期を見据え、開発の担い手となる地方行政の体制や機能の強化を図るとともに、コミュニティ協働によるサービスデリバリーを改善することの重要性が確認された。一方、和平・停戦合意直後に支援した案件終了後に地方行政の体制や機能が急激に改善されることはないため、後継案件の計画の際に支援の持続性をかんがみ、地方行政の能力向上に本格的に取り組むことは難しい状況にあるのも現実である。一方で、復興支援時に得た現地の基礎情報や相手国行政・コミュニティに係る現況をかんがみた次期支援のニーズは高い。このような状況下で、主に復興期におけるコミュニティへの支援をどのように展開するのが適切であるか、そのために必要な視点、判断基準、配慮事項などが共有されていないために、復興期から開発期まで切れ目ない支援を計画する段階では、意思決定当事者に相当の負担がかかっているのが現状である。

引き続き紛争の影響が著しい地方への支援が強化されると想定されるが、JICA の今後の支援の質向上に資するために、本プロジェクト研究において、紛争影響国における事例分析及び関係者からのヒアリングを行い、基本シナリオ・インプリケーションなどの改善点を整理することとし

¹ 現在のスキームでは、開発調査型技術協力のことを指す。

た。

1-2 本研究の目的

JICA が紛争影響国・地域の復興支援で実施してきた地方行政強化及びコミュニティ開発支援事業のレビューを行い、過去の支援のあり方の検証を行う。そのうえで、重要な視点、判断の基準、配慮事項、協力シナリオなど改善点を整理し、今後の支援の質向上を図ることを目的とする。

1-3 研究及び分析の枠組み

第1章 研究の概要

背景、目的、研究及び分析の枠組み、JICA の平和構築の取り組みと本プロジェクトの位置づけ、用語の定義、本研究における制約及び留意点を整理する。

第2章 JICA のコミュニティ開発支援

国内外におけるコミュニティの定義を概観する。そのうえで、援助機関によるコミュニティ開発の定義及び JICA における社会面を重視した支援の変遷を概観し、JICA におけるコミュニティ開発を定義する。また、基本的な協力シナリオ、計画策定及び実施上のチェック項目、社会調査における重要な視点などを整理する。

第3章 事例分析

平時の国のコミュニティ開発・地方行政強化の事例と紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発・地方行政強化の事例を比較分析する。分析の主な視点は以下のとおり。

(1) 紛争影響の特徴

紛争影響国及び地域特有の紛争影響の特徴を整理する。

(2) 制約条件

上記(1)に関連し、紛争影響国の復興支援における計画策定及び実施上の制約条件の特徴を平時の国の事例と比較分析する。

(3) 配慮事項の特徴

紛争影響国の復興支援における計画策定及び実施上の配慮事項の特徴を平時の国の事例と比較分析する。

(4) 情報収集・分析の視点

主にプロジェクト平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment : PNA）と社会調査を比較分析し、情報収集及び分析における視点、留意事項などを整理する。

(5) 必要な視点：チェックリスト

紛争影響国の復興支援における平時の国のコミュニティ開発・地方行政強化に係る計画

策定・実施上のチェックリストの比較分析を行う。

(6) 事例から得られた教訓

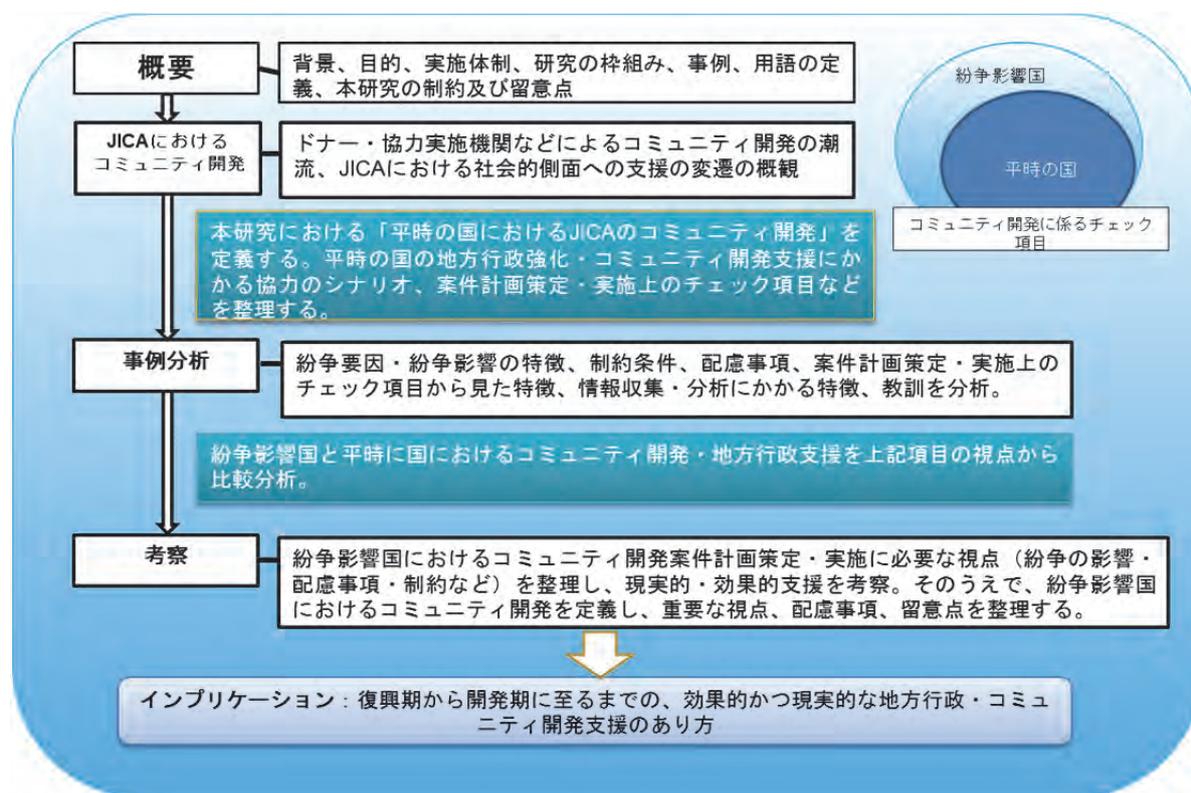
紛争影響国の復興支援における事例から得られた教訓を整理する。

第4章 考察

事例分析結果を基に、復興支援における地方行政強化・コミュニティ開発の効果的な支援のあり方に係る考察をまとめる。紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発を定義し、協力シナリオ、重要な視点、判断の基準を整理したうえで計画策定の対処を例示する。

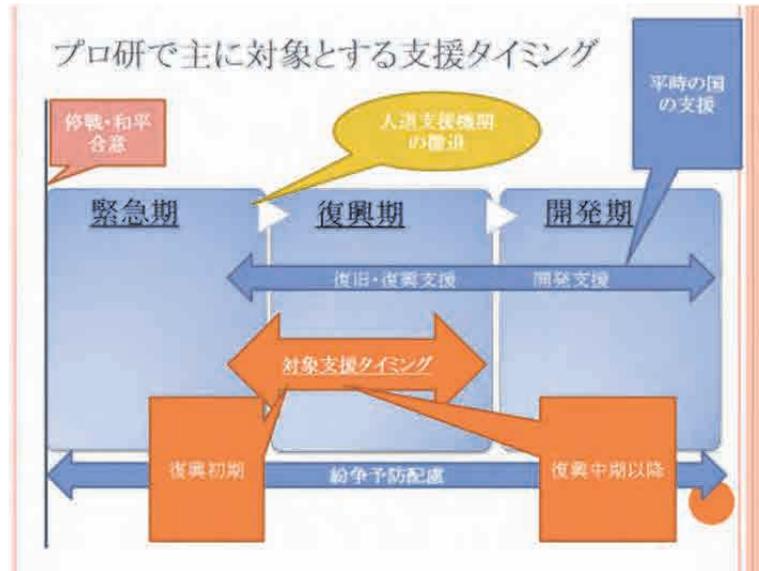
第5章 効果的な支援のためのインプリケーション

第4章で整理した視点を基に、紛争影響国の復興支援における効果的な当該分野支援に係る提言をまとめる。



出所：筆者作成

図1-1 プロジェクト研究の枠組み



出所：筆者作成

図 1-2 プロジェクト研究で主に対象とする支援タイミング

1-4 研究対象

事例選定基準は以下のとおりである。

- ① 対象事例の選定基準は JICA の平和構築支援対象事業：各事例において和平・停戦合意が結ばれてから相手国の状況・支援開始した時期について明記し、案件の位置づけを明確化
- ② 上記①のうち、和平あるいは停戦合意後、第 1 号あるいは第 2 号案件を選定
- ③ 上記①、②のうち、主に経済基盤開発部及び他部の関連分野事業から選定
- ④ アフリカ、アジア、中東から案件を選び地域のバランスを考慮

*インタビュー対象者は事業関係者（職員、専門家、コンサルタントなど）

<研究対象 JICA 事業>

【アジア地域】

- ・ スリランカ民主社会主義共和国：マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画プロジェクト (MANREP)
：紛争影響地域におけるコミュニティ開発人材育成プロジェクト
- ・ フィリピン共和国：ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (CD-CAAM)
：ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業
- ・ アフガニスタン・イスラム共和国：ナンガルハール州帰還民支援プロジェクト

【アフリカ地域】

- ・ ブルンジ共和国：ギテガ県における紛争影響地域の生活向上を目的としたコミュニティ開発
- ・ ウガンダ共和国：北部支援アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト

- ・ スーダン共和国：カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト
- ・ コンゴ民主共和国：バ・コンゴ州カタラクト県コミュニティ再生支援調査
- ・ シエラレオネ共和国：地域開発能力向上プロジェクト

【中東】

- ・ パレスチナ：地方行政制度改善プロジェクト

参考 JICA 事業

- ・ ミャンマー連邦共和国：少数民族のための南東部地域総合開発支援プログラム
- ・ フィリピン共和国：バンサモロ包括能力向上プロジェクト

なお、平時の国の関連案件との比較分析を行ううえで、以下の事例を参照することとした。

- ・ インドネシア共和国：スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト
- ・ 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
- ・ ニジェール共和国：住民参画型学校運営改善計画（みんなの学校）プロジェクトフェーズ 2
- ・ ケニア共和国：コミュニティヘルス戦略強化プロジェクト
- ・ ネパール連邦民主共和国：村落振興・森林保全計画フェーズ 2

表 1-1 対象事例表

和平・停戦合意後年数	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1年						スリランカ: MANREP (MANRECAP)	ミャンマー: 少数民族			
2年						スリランカ: 人材育成 (MANRECAP/TRINCAP)				
3年		エボラ: ガンボ州				ウガンダ: アチュリ県 (アムル懸崖保護)	ブルンジ: ギテガ州			
4年						スーダン: カッサラ州 (給水・農業・保健・職業訓練プロジェクト)				
5年										
6年～										シエラレオネ: 地域開発能力向上 (子供・青年支援)

備考:
 なお、対象事例のうち、和平合意していない国・地域: フィリピン (ミンダナオ)、アフガニスタン、及び和平合意後、樹立した暫定自治政府: パレスチナの事例は、和平・停戦合意時期を明確に特定することが難しいなどの理由により、上記の表に含めていない。*()は先行案件。
 また、平時の国の事例は上記表には含めていない

出所：筆者作成

1-5 調査方法

文献資料調査及びヒアリング調査を実施し、紛争影響国と平時の国における地方行政強化及びコミュニティ開発案件に係る制約・配慮事項、案件計画策定及び実施上のチェック項目などを比較分析する。

1-6 用語の定義

1-6-1 紛争影響国・地域

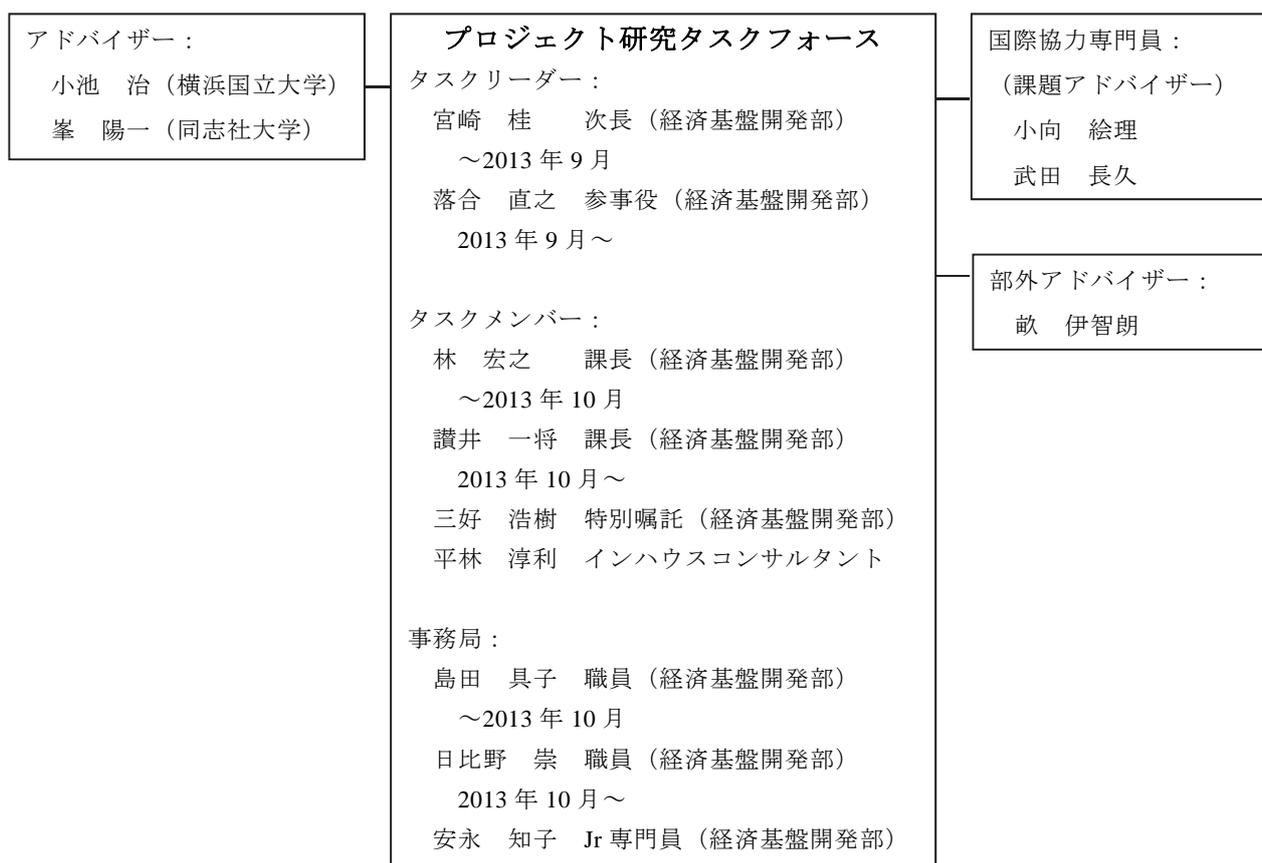
本プロジェクト研究で述べる紛争影響国・地域は、和平及び停戦合意後の緊急期及び復興期にある国・地域及び周辺国・地域のことを指す。

1-6-2 地方行政・地方政府

本プロジェクト研究においては、相手国地方部の意思決定に係る機構を地方政府、地方部における公共サービス提供を担う機構を地方行政とする。地方部で、政府機能と行政機能が同一あるいは別の組織に分かれている場合、地方行政機構のなかに各省庁の出先機関の事務所が入っている場合と、地方行政機構の外部に各省庁の出先機関事務所が配置されている場合がある。これらを踏まえたうえで、本プロジェクト研究の分析の主な対象を地方行政とする。

1-7 本研究の実施体制

本プロジェクト研究の実施体制は図 1-3 に示すとおりである。



出所：筆者作成

図 1-3 本プロジェクト研究の実施体制

1-8 JICA における平和構築の取り組みと本プロジェクト研究の位置づけ

JICA の平和構築支援の目的は、2005 年に策定された ODA 中期政策が掲げている「紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面するさまざまな困難を緩和し、そしてその後長

期にわたって安定的な発展を達成すること」に貢献することとしている²。

JICAによる平和構築支援は、ODA大綱、ODA中期政策等の政策枠組みのなかで実施される。ただし、JICAはこれらに記されている「平和構築」に関する幅広い取り組みのすべてに対して網羅的に取り組むものではない。まず、JICA事業は、JICAを巡る法的・政策的枠組みや援助要員の安全確保の必要性に由来する制約のなかで実施される。そのうえで、JICA事業は、JICAの強みを生かすことができる領域において、かつ、政治的及び軍事的枠組みとの連携、もしくは他の援助機関との連携を図りつつ効果的、効率的に平和構築支援を実施することをめざしていくべきである。平和構築支援に際しては、特に以下の2つの視点が重要となる。

- ① 紛争要因を助長しない配慮（プロジェクトがもたらす負の影響の回避）
- ② 紛争要因を積極的に取り除く支援（プロジェクトによる正の影響の促進）

2009年、JICAにおける平和構築の課題別指針が整理され、他方で紛争予防配慮ツール検討開始以来、平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment：PNA）の実用化を推進し、2012年に「紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック」が更新されるなど、JICAの紛争影響国における支援の取り組み強化と並行して、知見の整理も進められてきた。その後、平和構築支援における雇用と生計向上に焦点を当て、2012年には国連平和構築委員会作業部会にて発表を行ったほか、国連開発計画（United Nations Development Plan：UNDP）と合同セミナーを行った。また、「紛争影響国における雇用と生計向上に係る情報収集・確認調査」を実施した。2013年には、TICAD V閣僚級会合再度イベントにおいて「平和構築のための若年層雇用・経済活性化」を開催し、当該分野の支援における一定の成果を収めたところである³。

さらに同年のTICAD Vサイドイベントでは、前述したとおり「地方行政が架ける平和構築の橋」と題して、紛争影響国における「地方行政強化に係る成果と教訓を整理した。これに続き、国連平和構築委員会教訓作業部会において、「紛争影響国における資源動員・行政のための政府の機能強化」について、当該分野におけるJICAの支援成果と教訓を共有した。本プロジェクトは以上の流れから、当該分野の考察をさらに深めるために実施することになった。詳細は「付属資料1：JICAの平和構築の取り組み」を参照。

1-9 本プロジェクト研究の制約

1-9-1 対象事例の制約

本プロジェクト研究の対象事例の選定基準は、「1-4 研究対象」で述べたとおりである。対象事例の分析結果から考察及びインプリケーションを導き出して、一定の知見整理をめざすものの、対象事例がJICAにおける紛争影響国の復興支援における当該分野の経験すべてを反映しているものではない。また、平時の国の参照事例についても、数と対象国に制約があるとともに、案件終了後定点観測した結果に基づいて、主に持続性及びインパクトの観点から知見を整理した資料が非常に限られているという制約もある。

1-9-2 情報源の制約

本プロジェクト研究の情報源は関連報告書、対象案件の日本人関係者からの聞き取りと一部

² 国際協力機構、2009年、課題別指針『平和構築』

³ 国際協力機構、2009年、課題別指針『平和構築』

の現地調査に限られており、対象事例の相手国関係者及び広く裨益者の見解を網羅したものではありません。また、平時における JICA の地方行政強化・コミュニティ開発に係る情報源は評価報告及び一部の事後評価結果、一部の関係者からの見解に限られている。

1-9-3 現地調査の制約

現地調査はウガンダ北部及びスリランカ北東部の案件を中心に行った。現地で直接聞き取りするなかで感じる当事者の態度・姿勢・理解度、周辺関係者の当事者への態度、行政関係者と住民との関係などは現地状況を把握するうえで非常に有意義である。他方で、非常に短期間で日本から出張した筆者が直接聞き取りすることにより得られる情報は非常に限られているのは明白である。この認識を踏まえ、収集した情報をできる限り客観的また総合的な見地から分析を行った。

第2章 JICAにおけるコミュニティ開発

本プロジェクト研究では、平時の国におけるコミュニティ開発・地方行政強化支援の計画策定・実施上重要な視点、判断の基準、配慮事項、協力シナリオ、地域開発モデルなどを整理したうえで、紛争影響国の復興支援における当該分野の事例を比較分析する。そこで、ドナー、国際機関、NGOなどによるコミュニティの理解、コミュニティ開発を行うに至った経緯及び基本概念の変遷を概観、整理したうえで、平時の国のJICAにおけるコミュニティ開発を定義する。

2-1 コミュニティ開発の概念の変遷

2-1-1 コミュニティの概念の変遷

コミュニティという用語は我々の生活、仕事、政治などさまざまな分野で幅広く使われている。元々はラテン語に由来し、14世紀以降英語でも使われるようになった。産業の発達により広範で複雑となった社会と地方に住む人々の動きや関係に着目した19世紀以降、コミュニティの概念の発達が加速した。今日、コミュニティは、「共通の価値を共有する規模の小さい社会の単位」「資源、関心、宗教、リスク、ニーズなどさまざまな条件を共有する集合体」など視点、立場や条件などによりその定義はさまざまである。「コミュニティは一定地域の共同生活で繰り広げられる生活世界における共同性や相互作用によって生み出される社会生活関係の体系と協働性に向かう価値意識としてみることができよう」⁴との見解もある。

先進国では、地域社会における住民の価値意識は多様に分岐しており、一元的な価値に収められないものではなかった。この点について、「そうした多元的な価値を前提としたうえで、ある限定された価値について共鳴し得る人々のつくり上げる共感の体系であり、組織体がコミュニティである」⁵との見解もある。

これらの視点を概観したうえで、開発途上国への支援の文脈におけるコミュニティの定義も、支援の意図や対象範囲などにより多様であるが、本プロジェクト研究では「コミュニティは住民の集団を基礎にし、共通の関心と自治・生産・資源利用などを含む地域の共同管理及び地域生活の共同のために活動する個人と住民組織の結集体及び共同で活動する単位」と考えたい。

2-1-2 コミュニティ開発の概念の変遷

コミュニティ開発の実践もさまざまな場やルーツがあるが、英国の植民地政策のなかで生まれたものであるといわれている。英国の植民地行政によって植民地社会の経済開発の必要性が方針として打ち出されていた。当時、植民地政府の政治指導者らは先進国のもっている社会サービスの必要性を強調し、英国からソーシャルワーカーが派遣され、地元のワーカーの育成を行っていた。その後、さまざまな批判もあり、大衆教育を導入し、救済的な福祉アプローチから「開発社会福祉」アプローチが強調された。このアプローチは、1948年に英国のケンブリッジで行われた植民地行政官会議で「コミュニティ・ディベロップメント」という用語で正式に採用された⁶。その後、欧米諸国、アジア・ラテンアメリカにもコミュニティ開発は普及してい

⁴ 山崎, 2009 『地域コミュニティ論』

⁵ 松原, 1973 『コミュニティの今日的意味』

⁶ Midgely, 1995

った。

「コミュニティ開発」は第2次世界大戦後、国連によっても使われるようになり、1948年、国連ではコミュニティ開発の基本的な概念を次のように定義している。「コミュニティ開発とは活発な参加とコミュニティ自身のイニシアティブへの最大限な信頼とともに、コミュニティ全体の経済社会的進歩の基盤を創造するプロセスである」

他方、国家を主体とするコミュニティ開発に批判的な NGO による「住民参加型」アプローチを強調するコミュニティ開発が現れてきた。その後、政府か市民社会かという立場の違いを問わず、コミュニティ開発は訓練を受けたソーシャルワーカーやコミュニティワーカーによって推進されてきた。彼らは地域住民の参加を促進し、住民の組織化を行い、生活の向上を目標にコミュニティ内部及び外部の支援を効果的に活用して地域住民が問題を主体的に解決できるよう側面支援する役割を担ってきた。

2004年ブタペストにて30カ国以上が参加したコミュニティ開発のための国際会議にて採択された「コミュニティ開発の定義」の要旨は次のとおりである。「コミュニティ開発はコミュニティの行動と社会、経済、環境ポリシーの発展における将来の見通しを優先づけることで、市民社会を強化する手段である。コミュニティ開発は地元コミュニティのエンパワーメントをめざし、コミュニティグループ、組織、ネットワークなどを通じて、活動的な市民として人々のキャパシティを強化するものである」

開発途上国への支援においては、1980年代後半から1990年代前半にかけて、多くの政府や国際機関がコミュニティ開発（社会開発とも呼ばれる）を再発見したともいえよう⁷。参加型の支援が普及し、案件の成果を住民の変化とする見方が広がってきた一方で、変化すべきは支援側の姿勢・態度・アプローチであることを一貫して指摘する議論も出てきた⁸。コミュニティ開発のためのアプローチもコミュニティ経済開発、コミュニティキャパシティビルディング、ソーシャル・キャピタル形成など組織により多様になっている。

コミュニティ開発に長年取り組む NGO では、「コミュニティ開発とはコミュニティメンバーが集団行動をとるために協力し、共通の問題解決の方策を生み出すプロセスである⁹」「コミュニティ開発とは、コミュニティ住民ができる限り効果的に問題に取り組む自信を構築するため、コミュニティの生活に影響を及ぼす周囲の状況をより一層コントロールできるように意図した支援である¹⁰」と定義している。

世界銀行は行政のサービス提供を強化するために、コミュニティの参加（コミュニティ開発から推奨されたもの）が開発途上国へのプロジェクトを最も効率的かつ費用対効果のある方法で最貧困層に届く手段であるととらえている¹¹。また、世界銀行が現在注力しているコミュニティ主体の開発（Community-Driven Development : CDD）は国家のキーとなる実施戦略となっている国も多く、地方分権化が進む行政の機能とコミュニティを結合させたアプローチによる、地域リソースの能力向上とエンパワーメントなどを図っている¹²。

UNDPは1993年の報告書において、開発への人々の参加が非常に重要であり、開発の中心的

⁷ Gary Craig, 2005, a paper for OECD, *Community capacity-building, definitions, scope, measurements and critiques*

⁸ Robert Chambers, 2000, *Whose reality count?*

⁹ Peernets, 2013

¹⁰ Community Development Foundation, 2013

¹¹ World Bank, 2005

¹² World bank, 2013, *Community-Driven Development Overview*

な課題となる、としている¹³。USAID は例えば、アフガニスタンにおいて、Community Cohesion Initiative というプログラムにおいて、地方のアクターと地方行政の連携を強化した地域社会開発を推進している¹⁴。このようにドナー、国際協力機関、NGO によるコミュニティ開発の位置づけは支援の手段、プロセス、アプローチなど多様である。

2-2 JICA におけるコミュニティ開発支援

2-2-1 社会的側面を重視した支援の背景と経緯

過去の JICA の研究及びプロジェクト報告書などをレビューすると、社会的側面へ焦点を当てた案件において必ずしもコミュニティ開発という表現が使われているわけではない。しかし、JICA では 90 年代以降、過去の支援の教訓から参加型開発の重要性が高まり、開発事業への地域住民の参加により、住民の費用負担を通して行政サービスの費用を削減すること、地域住民のオーナーシップを醸成し、維持管理体制が構築されるなどの成果がみられた。さらには参加の質（住民主体の参加から住民を動員するための、住民にとっては受け身の参加）が指摘され、人間的・社会的側面を重視した開発アプローチが強化された。その過程で「社会的能力」の概念が打ち出され、地域社会開発において、「資源（自然的、経済的、人的）」「組織」「規範」を「開発の 3 要素」としてとらえ、外部からの支援に応じてこれらを自ら組み替え、管理運営していく自己組織力を、「開発援助プロジェクトにおける社会的能力」と定義した¹⁵。

JICA の技術協力では、地域社会において主体的に参加する組織・集団として地域住民（コミュニティ）に着目し、持続可能な開発のために対象社会の諸要素を積極的に活用すること、人中心の支援のための事業デザインの設定及び専門家の投入が強化された。また、無償資金協力においては 2000 年から技術指導というソフト的支援であるソフトコンポーネントを取り入れ、施設建設、機材調達といったハード面を中心に協力対象とした仕組みに、相手国の運営・維持管理能力の向上を図り、事業の持続性を確保するための取り組みを強化している。

2002 年にはソーシャル・キャピタルと開発援助プロジェクトとのかかわりの調査研究が行われ、「特定の社会に内在して、人々の間の社会関係を規定するもの」に着目した。JICA の開発支援事業とソーシャルキャピタルの関連では、①内部結束（組織・地域社会内での信頼関係・協調行動）、②橋渡し（組織・地域住民と関係機関との水平及び垂直のネットワーク構築）、③シナジー構築（1 つの組織の機能が他の組織の機能にも波及効果をもたらし、相互の機能が互いに影響しあって、両者により望ましい状態になること）の視点の重要性が整理された¹⁶。

内部結束とは、C/P 機関職員間の信頼関係の醸成・強化、組織内の規律の確立と遵守、他部局とのコミュニケーションの緊密化、外部援助への依存心の軽減、地域社会内の信頼関係の醸成・強化、地域社会メンバーの相互扶助のメカニズム機能の活性化、協調行動の規範の復活・強化などが挙げられる。橋渡しとは、「垂直的」な関係では、行政と地域住民の関係、中央政府と地方行政の関係強化、「水平的」な関係では、地域社会間、複数の行政機関間のネットワーク強化などが挙げられる。シナジー構築とは、市民と公民としての責務に従事することにより政府の機能を強化し、政府は市民にそのための環境を提供するという相互作用である¹⁷。

¹³ UNDP, 1993, *Annual Report*

¹⁴ USAID, 2013, *Community Cohesion Initiative Overview*

¹⁵ 国際協力事業団国際協力総合研修所, 1996

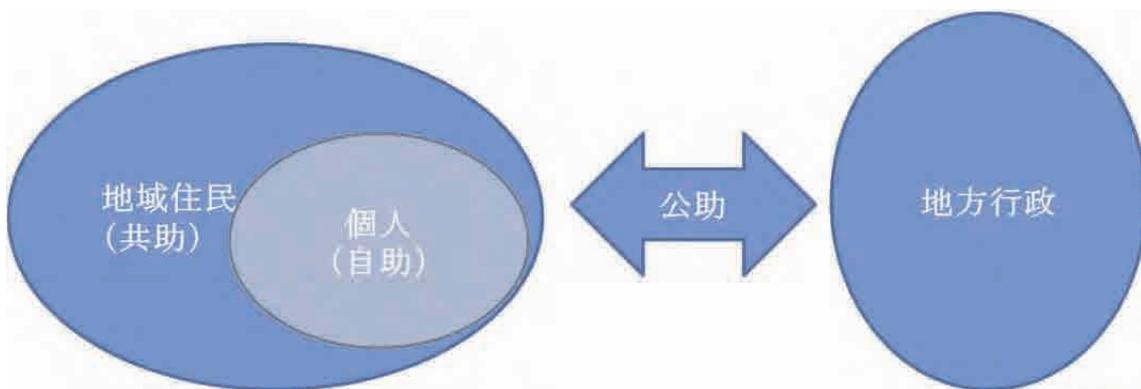
¹⁶ 坂田, 2002

¹⁷ 辻田, 2001

また、日本の生活改善に係る取り組みを開発支援に活用する研究も進められた。日本の農村開発における「マルチセクター」性が開発途上国における開発協力に大きな教訓をもっていることが明らかになり、生活改善アプローチの「参加型」「行政と住民の呼応関係」「カイゼンの思想」など着目すべき視点・姿勢・プロセスなどが整理された¹⁸。

2-2-2 人間の安全保障

他方、2003年にはODA大綱に「人間の安全保障」が基礎概念として取り入れられ、2005年、ODA中期政策では、「開発支援全体にわたって踏まえるべき視点」と位置づけられた。「人間の安全保障」の実践を進めるために、JICAは「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助の実践」を基本方針とし、7つの重要な視点を表明した。これらに共通するのは、「援助を必要としている人々」と「彼らの生活する社会」に対する強い関心であり、そこにはこれからのJICA事業に社会的な視点が不可欠であることが明瞭に示されている。また、「人間の安全保障」に係る4つの実践方針のうち、「能力向上にあたっては、開発途上国政府の行政能力の向上と、地域社会や人々自身の能力涵養の双方に取り組む」「社会的に弱い立場にある人々（貧困層、障害者、先住民、少数民族、高齢者、女性、子ども、難民、帰還民等）に焦点を当て、さまざまな脅威から保護するために、社会・組織の能力強化を行い、人々が自ら脅威に対処できる力を向上させること」、4つの重要なアプローチのうち、「開発途上国の人々を将来の開発の担い手にとらえ、そのために人々の能力強化（エンパワーメント）を重視する支援」「さまざまな専門的知見を組み合わせる総合的に取り組む援助（マルチセクター・アプローチ）」「開発途上国の政府（中央政府、地方政府）レベルと地域社会・人々レベルの双方にアプローチし、その国や地域社会の持続発展に寄与する支援」は、地域社会と地方行政支援の両輪の重要性を総合的に包含しているものといえる。これらは、いわゆる「個人＝自助」「地域住民＝共助」「地方行政＝公助」の支援という基本的概念に基づいた支援ともいえる。



出所：筆者作成

図2-1 自助・共助・公助のイメージ

2-2-3 キャパシティビルディング

能力向上に関する考え方も解釈及び支援の範囲も広がりを見せている。過去に行政のキャパ

¹⁸ 国際協力機構、2004『農村生活改善協力のあり方にかかる研究』検討会

シティビルディングが中心であったが、行政とコミュニティの関係づくりが提唱された¹⁹。JICA 技術協力の関心が、日本人専門家から途上国の C/P に対する技術移転活動（個人対個人の関係）から、「人づくり協力」（C/P の所属する組織の強化と改善）へ、さらには、最終裨益者の属する社会の構造や組織関係やルール設定にかかわる制度、政策に広がってきた。キャパシティディベロップメント（CD）は「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と定義される。途上国の CD を支援する JICA の技術協力の方向性としては、「人づくり協力」をさらに発展させて、政府部門が社会のニーズに対応した活動やシステムづくりを持続的に行うメカニズムとともに、政府以外の開発主体が自発的な活動を拡充するメカニズムの双方の構築支援が重要と思われる。一方、人間の安全保障のための方法論は、上からの行政制度的措置とともに、下からのエンパワーメントによる人々の主体的な活動の双方向の拡充である。また、中長期的な対処能力の向上を分野横断的、包括的にめざすものである²⁰。

世界中の多くの国で、地方分権化を進める国が増えているため地域住民を巻き込む案件が増えているのも近年の支援の傾向といえる。中央政府だけでは住民に届く行政サービスを提供するのは非常に限界があるため、地域住民に最も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することが各国共通のねらいのひとつになっている。他方、地方行政側に事業運営監理に係る十分な能力が整備されているわけではない。そもそも分権化前から地方行政に十分な体制と機能が備わっているケースは非常に限られている。そこで、行政以外のアクターのひとつである地域住民が行政の役割の一部を担う開発のあり方が現実的であり、地方行政と地域住民の協働によるサービス提供を強化する支援が広がってきた。

2-2-4 JICA におけるコミュニティ開発の定義

上記において JICA における社会的側面支援の変遷を概観した。そのうえで、コミュニティを地域の開発を主体的に担う地域社会の重要な集合体のひとつとし、人間の安全保障にある基本方針及び重要なアプローチを踏まえ、本プロジェクト研究では、JICA におけるコミュニティ開発を、「地域住民の主体的な開発活動と行政によるサービス提供に係る能力向上を図るとともに、地域住民と行政の協働体制と仕組みを強化する一連の支援及びプロセス」と定義する。

ここで述べている地域住民の主体的な開発活動とは、地域住民が自分たちの居住及び周辺地域の分析、ニーズの集約及び優先づけを含む開発計画策定、事業実施、モニタリング、維持管理に係る開発の事業運営監理に主体となって取り組む一連の活動をいう。

2-2-5 コミュニティ開発案件の分類

JICA におけるコミュニティ開発には、地方行政と地域住民の協働体制と仕組みを強化するコミュニティ協働型案件が該当すると考えられる。この視点から JICA の技術協力プロジェクトにおける当該案件は主に 2 つに分類される²¹。

¹⁹ 国際協力事業団 国際協力総合研修所（2002）『ソーシャル・キャピタルと国際協力【総集編】』

²⁰ 国際協力研究（2005） Vol.21, No.1

²¹ 国際協力機構, 2011 『コミュニティ協働型地方行政アプローチハンドブック』

(1) マルチセクター案件

マルチセクターで地域開発の体制・機能強化をめざす案件であり、C/P は地方自治あるいはコミュニティ開発を統括する中央政府及び中央（地方自治・コミュニティ開発管轄）省庁の出先機関あるいは地方政府となる。この場合、地方行政、各セクターの出先機関と地域住民の協働による開発計画策定を含む事業運営監理に係る実施体制と仕組みづくり及びこれらのプロセスを通じた能力向上が図られる。パイロット事業及びモデル事業の支援分野は、マルチセクターとなる。このプロセスで、地域住民の意向と各セクター出先機関の開発計画を総合的に調整する C/P の役割も重要となる。なお、ここで述べているパイロット事業とは、将来の地域開発計画策定及び事業運営監理体制と仕組みに係る仮説を検証する事業である。一方、モデル事業はパイロット事業の結果に基づいて構築した、他地域に普及可能な開発事業運営監理体制と仕組みによる事業のことを指す。

＊経済基盤開発部主管のコミュニティ開発案件では、C/P・地域住民の能力向上に加え、社会経済基盤整備（小中規模のインフラ整備：道路建設・改修、学校・保健施設建設・改修、給水施設建設・改修など）をパイロット事業で行う場合が多い。これら社会経済基盤整備に係る事業運営監理のプロセスにおいて、地方行政と地域住民の主体的な取り組みに係る意識化・地域住民の組織化を図る特徴が挙げられよう。

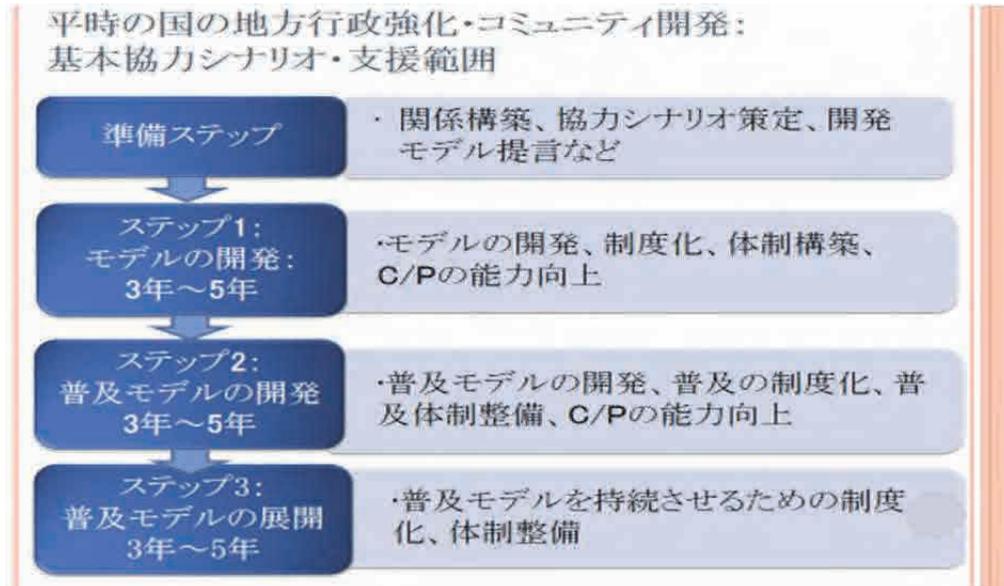
(2) 特定セクター案件

特定セクターの行政サービス提供自体の改善をめざす案件であり、C/P 機関は保健医療、給水、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。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るのが特徴といえる²²。

2-2-6 協力シナリオ

本プロジェクト研究における JICA のコミュニティ開発の定義及び相手国行政機構との協力を通じた地域社会へのアプローチに基づいて、協力シナリオを整理する。地方行政と地域住民が協働する仕組み及び体制を強化し、その過程でそれぞれの能力向上を図る案件においては、「モデルの開発⇒普及モデルの開発⇒普及モデルの展開」を基本としたプロジェクトデザインが設定されるケースが多い。先行案件の積み上げ、相手国政府の実施体制、他ドナーの支援状況などにより、計画策定の際に、協力シナリオのうちどのステップを中心目的とするか設定する。これらの基本シナリオの流れはステップを進めるにつれ、コミュニティ開発を基礎とし、地域開発のモデル構築及び制度化へと踏み込んでいくことが分かる。ここで挙げたシナリオについては、モデルの持続性及び普及可能性を担保するために、計画策定時から制度的枠組み（人材・予算・政策）に対する考慮が不可欠になる。詳細については「コミュニティ協働型地方行政アプローチ」を参照いただきたい。

²² 国際協力機構, 2011 『コミュニティ協働型地方行政アプローチハンドブック』



出所：JICA（2011）を基に筆者作成

図 2 - 2 基本的な協力シナリオ

基本的な協力シナリオの流れはおおむね次のようになる。これらはいくまでも基本形であり、相手国の関係者のキャパシティ・実施体制や他ドナーの支援状況などにより、各ステップが順序だつて進むとは限らず、各ステップの一部の要素あるいはすべてが並行して進むこともある。また、各ステップの協力期間もおおむね3年から5年としているが、あくまでも目安であり状況により異なる。

(1) 準備ステップ：協力期間の目安は数カ月

先行案件があれば、それらで得た情報のレビュー。現地の情報収集・分析を行い、現地関係者に将来の開発モデルの提言を行う。このステップでは、現地調査が中心となる。

(2) ステップ 1 モデルの開発：協力期間の目安は3年から5年

先方政府・関係者と協議のうえで整理したモデル案に基づいてパイロット事業を実施し、その過程で得た知見、教訓、成果、課題に基づいてモデルを開発する。

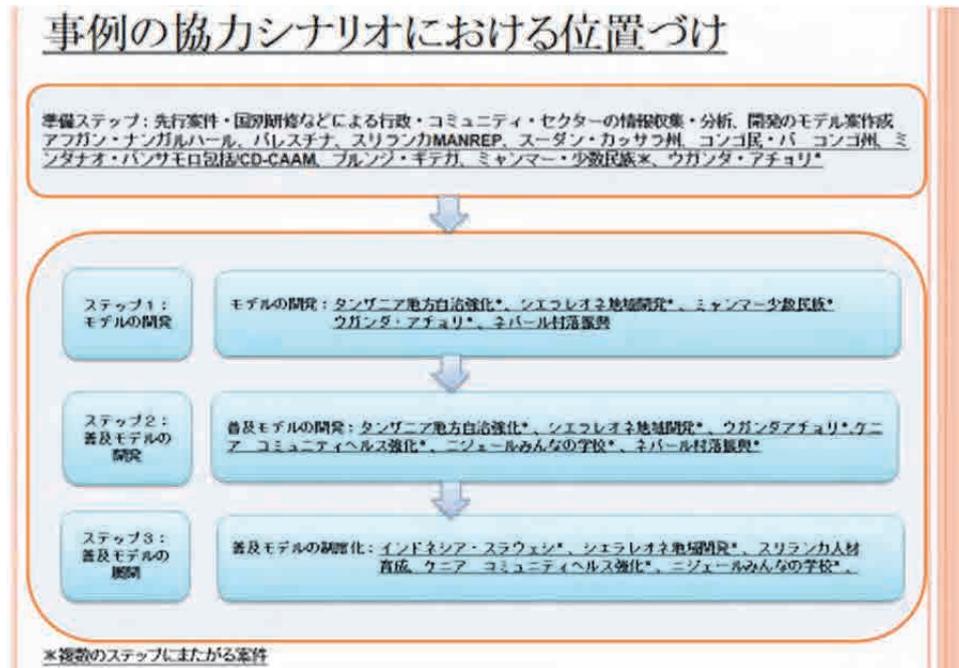
(3) ステップ 2 普及モデルの開発：協力期間の目安は3年から5年

相手国 C/P との協力により開発したモデルをベースにパイロット事業を行い、その過程で得た知見や教訓を基にモデルの内容をブラッシュアップし、他地域に汎用性のある普及モデルを開発する。

(4) ステップ 3 普及モデルの展開：協力期間の目安は3年から5年

普及モデルを相手国政府の条例・政策・関連法に反映させる、あるいは別途条例などを整備する及び普及のための人員・予算・体制整備を図る。制度化されたモデルを C/P 機関により全国あるいは他地域へ普及する。また、相手国 C/P などによるモデルの普及が相手国主導で継続して行われるために必要な体制と必要な制度の整備支援を行う。この場合、

C/P は中央省庁の機関となる。これら一連のプロセスを通じて、地方行政・地域住民の能力向上を図る。



出所：筆者作成

図 2-3 事例の協カシナリオにおける位置づけ

上記の図 2-3 のとおり、本プロジェクト研究の対象事例である復興支援の案件の多くは、準備ステップ及びコミュニティへの直接的な支援ステップの段階にあることが分かる。また、通常は、1つの案件で1つのステップを支援範囲とする場合が多いが、ウガンダ北部の案件のように、1つの案件で複数のステップを踏むよう計画されているもの、またシエラレオネの案件のように、実施中に事業の進捗と相手国の要請などにより、ステップ1からステップ2及びステップ3まで支援範囲に含めることとなった案件もある。

2-2-7 地域開発モデル

上記 2-2-6 で述べた協カシナリオにあるモデルとは、地方行政強化を支援する案件では、地方行政とコミュニティの協働を中心とした地域開発モデルのことを指す場合が多い。地域開発モデルの主な内容としては、地域開発運営監理（課題・ニーズ調査・計画策定・事業選定・調達・施工管理・モニタリング・維持管理）の①実施体制、②実施手順、③関係者（住民組織含む）の役割、④意思決定の仕組み、などが挙げられる。また、地域開発事業運営監理のプロセス全般を通じて、透明性、公平性、説明責任の確保ができる仕組みと体制の整備も含まれる。

地域開発モデルを構築する際には、相手国の政策及び関連法に規定された支援体制と仕組みに沿い、パイロット事業の運営監理を行い、検証結果をより詳細な内容に落とし込んでいく。その際に、重要となるポイントは、中央省庁、地方行政と住民組織の垂直関係、地方の出先機関と地方行政の関係などの水平関係、地方行政機関の内部の仕組み・制度整備などの内的な要素が挙げられる。具体的なポイントは、おおむね以下のとおりである。

- ① 関連法・政策・国家開発計画などとの整合性
- ② ニーズ調査・計画策定・維持管理などに地域住民が主体的に取り組む仕組みと体制
- ③ 地域社会に根づく住民組織の活用
- ④ 最も住民に近い行政機構と地域住民の協働体制と仕組み
- ⑤ 伝統的統治体制と近代的地方自治との関係性
- ⑥ 地方の各階層の関係と役割：州・県・郡・村レベルごと
- ⑦ 中央省庁と地方行政の連携体制と仕組み、それぞれの役割・行政と出先機関の連携体制と仕組み

2-2-8 能力向上

コミュニティ開発案件実施のプロセスを通じて、効果的かつ持続的な開発事業運営監理に係る次の能力向上が図られる。

- ① 地域住民の能力向上
- ② 行政の能力向上
- ③ コミュニティと行政の協働体制と仕組みの構築及び強化

(1) 地域住民の能力強化

ここで意図する地域住民の能力向上とは、対象地域社会にある規範・意思決定プロセス・ルールを把握及び分析したうえで、地域住民の主体性萌芽及び育成に係る意識化、公的な目的に向けた集団行動のための住民動員、リーダーシップ及び結束力強化、地域住民のネットワーク化などが挙げられる。例えば、給水施設事業においてコミュニティリーダーらの働きかけの下、住民による話し合いの場を設定し、住民による意思決定プロセスの透明性と公平性を確保したうえで、砕石などの現地入手可能な材料提供・労働の提供などの地域住民の主体的な公共活動を行うケースが挙げられる。

(2) 行政の能力向上

行政機構のインスティテューションビルディング及び個人の能力向上を意図する。行政機構内の透明性・公平性・説明責任を果たすための意識改革・体制・仕組みの強化及び信頼の醸成、地方行政官の能力向上（各担当官の任務に係る能力向上、地域住民の主体性を導き出すアプローチなど）、中央政府、地方の他行政機構及び NGO などとのネットワーク強化などを図る。

(3) コミュニティと行政の協働強化

行政の体制が脆弱であることが多いため、地域住民が裨益者としてだけでなく、行政サービス提供者の一部の役割を担うのが現実的である。そこで、開発のための一連の事業運営監理のプロセスにおける行政とコミュニティの役割をそれぞれが分担し、協働する体制と仕組みを強化する。特に地域住民のニーズを汲み上げ優先を順位づけるプロセスと意思決定の機会と意思決定者、そのための行政側のファシリテーターとしての役割・アプローチ、地域住民のニーズの事業計画化、地域住民による事業の優先度と行政側の開発目標との整合性のとり方と開発計画策定の取りまとめ方、などが重要な視点として挙げられる。

例えば、県の開発計画を作成するにあたり、地方行政官の働きかけにより、地域住民が主体となって開発ニーズの優先づけを行い、各セクターの開発計画と整合性を取ったうえで、支援事業の優先度づけを一定の基準に従って行う。給水施設の維持管理においては、技術的な指導・支援は地方の出先機関の技術者が行い、日ごろの清掃・使用料金の徴収・管理は住民が行う、などが挙げられる。

2-2-9 技術協力専門家の役割

コミュニティ開発に係る技術協力専門家は従来以上にファシリテーターとして相手国 C/P など関係者に働きかける点が強調されている。ここでいうファシリテーターとは、外部から「技術」を移転するというよりは、開発途上国の内発的な取り組みに対して触媒的な役割を果たし、現地で新しい価値を創造する支援を行う」という考えに基づいたものといえる。

この考えの下、技術協力専門家はプロジェクトの開始時から終始一貫して地域住民及び行政の主体的な取り組みを育成し強化するための外部支援に係る戦略、アプローチ、姿勢・態度などを熟考し、活動に反映されるよう配慮する。技術協力専門家などの外部支援者は地域住民に直接支援するのではなく、地方行政などの C/P あるいは NGO を通じた地域住民への働きかけを強化する。また、現地から学ぶ姿勢、現地に活用される仕組みを C/P とともに作り上げる姿勢も重要である。

2-3 JICA におけるコミュニティ開発案件計画策定・実施上のチェック項目

ここでは、JICA による過去のコミュニティ開発案件を参照し、計画策定及び実施上のチェック項目を整理する。

2-3-1 相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画

コミュニティ開発を通じて達成したい目的が、相手国政府の重要な地方自治・地方分権などの関連法・政策、中期国家開発計画、貧困削減ペーパー・ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）・開発アジェンダなどに位置づけられていること。これら国家の方針・計画を踏まえ、案件の最終目標・協力範囲を設定することが必要である。

また、関連法については、新たに施行あるいは改定するものがある場合、行政と地域住民との協働の体制・あり方、その動向を相手国政府・ドナーと確認のうえ、案件の内容を検討する。

関連法・政策に係る主な確認事項：

- ① 実施方針
- ② 実施体制
- ③ 開発計画策定から実施完了・維持管理までの事業運営監理に係る仕組み
- ④ 主要ステークホルダー、各実施段階における各ステークホルダーの役割と相互の関係
- ⑤ モデル普及における相手国政府の制度・財政・人的資源確保の可能性
- ⑥ モデル普及を前提とした、将来的な相手国政府の制度的・財政的・人的資源の確保の実現可能性
- ⑦ 決定に必要な手続き、決定にかかわるステークホルダー

2-3-2 相手国政府のコミットメント

上記 2-3-1 に関連し、実施体制や実施プロセスなどが相手国政府の関連法及び政策などにおいて、地域住民のニーズを取り込んだ開発計画策定など、コミュニティ開発に対するコミットメントと解釈できる具体的な要項が盛り込まれていること、及び相手国の社会・政治面からのコミュニティ協働への理解及び実施可能性の確認も必要となる。これらの過去の実績及び今後の実施計画の有無及び実施計画の進捗状況を確認する。開発計画の実行可能性及び、その実施状況から相手国のコミットメントを読み取り、案件の実施可能性を測ることも重要である。

2-3-3 C/P（中央省庁、地方行政など）の実施能力・案件への理解

C/P 機関の実施能力・案件への理解などに係る主なチェック項目は以下のとおりである。

- ① 大臣から各職員までの人員の配置状況及び充足見込み
- ② 案件への理解
- ③ C/P の配置
- ④ 必要な予算措置
- ⑤ 中央省庁・地方行政の組織体制
- ⑥ 中央省庁と地方行政の連携・協働体制

2-3-4 相手国の予算措置

上記 2-3-3 のうち、相手国予算措置あるいは、案件終了後のモデル普及など支援の持続性に係る相手国政府の予算措置の見通しは案件実施能力及び持続性に深くかかわる重要事項であるため、チェック項目として頭出しすることとした。

2-3-5 人材

業務を実施するうえで、相手国政府から配置された C/P のうち、キーとなる人材あるいはキーとなり得る人材の有無を確認する。また、C/P 機関内の役職、能力、意欲、などの視点から状況を確認する。

(1) ファシリテーター

現場で開発のための事業運営監理に、行政と住民をつなぐファシリテーターの役割を誰が果たしているか、あるいは誰が果たせるのか、について相手国政府と確認する。国や地方行政の状況により、地方行政官、普及員、NGO、プロジェクト雇用スタッフ、住民リーダーなどさまざまである。案件の段階及び案件のフェーズが変わるにつれ、これらファシリテーターも変わる可能性がある。

2-3-6 地域社会

地域社会は多様で複雑であるとの認識をもったうえで、地域社会を知る・地域社会から学ぶ視点をもつことが重要となる。そのうえで、主に地域社会に存在するステークホルダーの分析、意思決定の体制と仕組み、住民組織の体制と仕組み、利用可能な村落資源の分析が重要なチェック項目となる。

2-3-7 地域住民組織

開発活動を担うあるいは公的活動のエントリーポイントとなる地域住民組織（グループ）の有無、活動実績の有無及び活動内容、地域社会の開発活動と直接結びつかない可能性があるものの、治安・慣習・生産活動などに深く関連した伝統的かつゆるやかな組織体（グループ）、外部からの働きかけなどにより創設された開発活動を主体的に担う組織及びこれら組織の相手国政府における政策上の位置づけを確認する。

2-3-8 外部条件

国家元首・議員選挙、法整備など国家の方針に大きくかわるイベントの予定及びそれによる変化のスピード・インパクトを想定するため、考え得る外部条件を列記し、その動向を把握する。

2-3-9 基礎情報の有無

現地の経済社会状況の基礎情報の有無及びこれら基礎情報の内容と質を確認する。

2-3-10 ドナー及び協力実施機関の支援状況

ドナー・協力実施機関によるコミュニティ開発及び地方行政強化に係る支援計画とその進捗について情報共有し、案件の効率・効果・インパクトをできる限り高めるための計画を策定する。特に国家レベル：法・政策整備について、コミュニティ開発に係る支援方針及び相手国政府に対する関連法・政策策定・改定などの計画を把握し、現状と大幅に変更する点などがあるか確認する。ドナー・協力実施機関のコミットメント状況により、関連法・政策などの整備に係るスピード感が変わるので、予定と進捗状況を十分把握し、注意深くフォローする必要がある。

2-3-11 治安

案件実施可能な治安状況を確認するとともに継続してモニタリングすべき留意事項を整理する。

2-3-12 地方へのアクセス

現場活動支援が可能か首都と地方へのアクセス状況を確認する。

2-4 案件実施における主な配慮事項

ここでは、コミュニティ開発・地方行政支援案件実施における主な配慮事項について、分野を問わず共通するものと、コミュニティ開発案件特有のものも含め、以下のように整理した。

2-4-1 C/P との信頼関係構築

相手国との技術協力の要は C/P との信頼関係構築である。相互の立場・考え方を理解・尊重し、日々のやりとりの蓄積から信頼関係をつくっていく。時間と労力のかかるプロセスであるが、相互を信頼し共通の価値をもつからこそ、懸案事項や問題解決の際には率直な意見交換のうえ、一体となって対処できるようになる。

2-4-2 C/Pを通じた地域住民へのアプローチ

コミュニティ開発案件の場合、C/Pは地方行政官であることが多い。地域住民に直接働きかけるのは、C/Pである。地域住民へのアプローチを強化するということは、C/Pの能力向上を図ることである。

C/Pを通じた地域社会への支援には想像以上に時間・労力がかかる。しかし、プロジェクトという時間的制限があるなかで、どこまで「待つか」「待てるか」といった時間マネジメントが重要になる。また、専門家チームが一体となったC/P能力向上に係る戦略づくりと実践、柔軟な対応、やる気を高める仕組みづくりなども日々専門家が注力している要素である。

2-4-3 相手国・地域に定着する開発モデル

地域社会の開発のあり方は、相手国の社会・慣習・文化などにより多様である。全国あるいは他地域に普及する開発モデルも同様に国や地域により多様である。相手国の地方開発方針やその仕組み、地域社会のあり方をできる限り理解し、C/Pと共有及び協議したうえで、現地に定着する価値の創造が開発モデルの柱になるであろう。伝統的権威者と地方政府、地方行政及び地域組織との関係、地域組織の意思決定プロセス・機会・意思決定者、リーダーの資質など地域社会の仕組みや規範が開発モデル構築のうえで重要な要素となる。

しかしながら、モデルはあくまでもモデルであり、多様な特性をもつ地域から成る全国一律に汎用性のあるモデルの構築には限界がある。この限界を踏まえたうえで、C/P及びステークホルダーが主体的に普及しようとする内容が確保されること、つまり住民組織・規範・村落資源といった地域社会の重要な要素を最大限に活用できる現地の知恵を引き出し、モデルに反映させる支援の仕組みを構築し、機能させることが「地域への定着」を最大限に確保する重要な視点となる。

2-4-4 分野横断的事項

平時の国における紛争予防、ジェンダー、貧困削減、社会的弱者配慮など分野横断的事項は案件により負のインパクトを避けるための重要な配慮事項である。これらは現地の社会的側面を十分に理解したうえで、案件デザインに反映させる。

2-4-5 土地収用

コミュニティ開発の案件では、地域住民の主体性によりインフラ整備を行う案件も多い。その場合、土地収用に係る法的措置・慣習などについて事前に十分調査し、C/Pと共通の認識をもったうえで、案件実施に支障が出ないよう事前に準備あるいは案件実施のプロセスのなかに重要事項として組み入れることが重要である。

公的な活動に係る土地収用はその準備・情報共有が不十分である場合、対立の要因になる。負のインパクトを避けるために、行政・地元有力者ととともに土地所有者を特定し、土地管理状況、土地に係る法・慣習について事前に確認する。また、土地収用に係る問題は、外部者が直接かかわるのではなく、常に相手国側関係者で解決できるよう配慮する。

2-4-6 調達方法及び実施能力

インフラ整備が案件に含まれる場合、相手国で実施可能な調達の方法について十分検討する

必要がある。相手国の調達法の有無、同法の内容を理解するとともに、事態の把握に努める。地域住民を巻き込む場合、業者を調達する場合など、それぞれの調達に係る相手国の法・手続き・能力・実績などを考慮して、現実的かつ持続的な方法を選択する。

2-5 社会調査の概要と重要な視点

社会調査はコミュニティ開発案件において、「社会を構成する人々の多様性があり、案件がすべての人に同じ効果をもつとは限らない」ことを念頭において、負のインパクトを避ける、案件の中立性を最大限に確保する、などの配慮から、案件形成・実施・終了時において行う非常に重要な調査である。第3章において、JICAが紛争影響国の紛争予防配慮・平和の促進のため、平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment：PNA）と平時の国における社会調査を比較分析する。調査を行う背景、目的、重要な調査項目、留意事項などの視点から比較し、紛争影響国における計画策定及び案件実施上の留意点などを明確にする。そのうえで、紛争予防配慮の重要性を再確認するとともに、紛争影響国における計画策定・事業実施における留意点・配慮事項などを整理する。

そこで、本項では社会調査の概要について簡潔に整理する。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）から「社会開発の心得と使い方」が出されているので、詳細はそちらを参照されたい。

2-5-1 背景・目的

「人間の安全保障」の実践を進めるために、JICAは「人々に確実に届く援助」をはじめとする7つの支援を表明した。これらに共通するのは、「援助を必要としている人々」と「彼らの生活する社会」に対する強い関心であり、そこにはこれからのJICA事業に社会的な視点が不可欠であることが明瞭に示されている。

社会調査の必要性に係る背景として、ある社会と外部からの支援関係者がかかわりあうにあたり、外部者個人やプロジェクトが社会のなかで公平かつ中立であり続けるのは非常に難しいこと²³、プロジェクトが社会に与えるインパクトと効果はさまざまであることが挙げられよう。また、JICAの技術協力の目的は能力向上（キャパシティ・ディベロップメント）であり、「能力」を構成する制度・政策環境や社会システム、リーダーシップなどの多様な要素に包括的に目を向ける必要がある。社会状況に広く目を配り、事業が与える影響や事業が社会から受ける影響を測るための社会調査の機能が求められるのである²⁴。特に、地域社会や地域住民に働きかける機会が多く、行政及び地域住民をはじめとする社会リソースに着目する必要性が高く、インフラ整備による不特定多数のコミュニティがかかわる案件では社会調査の必要性が高いといえよう。

2-5-2 主な重要調査項目

社会調査においては、村落や個人のプロファイリングばかりでなく、案件の条件・想定される状況などにより重要な調査項目も変わる。ここでは、案件により異なり、かつレベル感の異なるものが含まれるが、主な重要調査項目を挙げる。なお、調査手法は状況により、関係者が

²³ 国際協力機構（2007）『社会調査の心得と使い方』

²⁴ 国際協力総合研修所（当時）、2007『社会調査の心得と使い方』

適切なものを選定して行う。

(1) 社会構造と機能

- ・ 住民同士の関係、社会階層（貧困層・社会的弱者含む）、ジェンダー、世代間の格差及び社会関係
- ・ 州、県、郡、村など各レベルの行政の役割と相互関係
- ・ 行政と地域住民の関係及びその濃淡
- ・ 地域組織（グループ）の機能、特に住民動員のプロセス
- ・ 案件に活用可能な地域社会がもつ有用な資源、資源活用のためのプロセス
- ・ 地域社会のリーダー（選出方法：指名・世襲・選挙、権限、住民・行政との関係）
- ・ 地域社会における地域組織活動の目的と実績
- ・ 意思決定の機会とプロセス、権力構造
- ・ 土地所有権
- ・ ニーズの妥当性（誰の声が反映されているかなど）

(2) 案件が与える正負のインパクト

特に、案件が社会に与え得る負の可能性の分析。開発支援事業が貧困層・社会的弱者の機会を奪っていないか、格差を助長していないか、それにより不満が上がる可能性はないか、彼らの脆弱性をさらに強める要因にならないか、などが挙げられる。

(3) 案件実施時の阻害要因

政治・社会・経済・自然的要素から想定される阻害要因を洗い出す。地域組織の対立関係、案件の方針に積極的ではない政府及び地方関係者やその影響力とその背景、選挙時期、首長の交代の可能性、権力構造など政治・社会的な事項は、案件が直接地域住民とかかわる場合、非常に重要な調査項目となり、案件実施中は特に注意してモニタリングする項目にもなる。

(4) インフラ整備に係る項目

ニーズの優先順位、住民の支払い能力、維持管理能力、受益者の社会構造など。

(5) 対象地域・対象者の状況からみた案件内容の妥当性

(6) 配慮事項：特に負のインパクトの低減、重要な社会経済面の指標設定

2-5-3 社会調査の機能

(1) 案件形成段階：住民のニーズ、リソースを把握するための調査

- ・ 案件対象地域・対象者の社会経済状況の把握
- ・ 案件が与える社会・住民への政府のインパクトの予測
- ・ 案件のエントリーポイントの明確化

(2) 案件実施段階：プロジェクトが想定した仮説を検証するための調査

- ・ 現状の再確認
- ・ 案件計画時の現地情報、外部要因、仮説などの再確認
- ・ 案件の進捗や効果を図る定性的な指標（意識の変化・信頼関係など）を案件開始前と開始後で比較するために必要なデータの入手。意識調査。
- ・ 事業実施の阻害要因や事業対象者・社会への正負のインパクトの把握

案件開始段階では、案手国関係者との関係構築を本格的に開始し、当初の調査で収集した情報の確認、詳細な情報収集などにより、案件実施の方向性を固めていく。この点では、不安定な要因を多く抱えているといえる。

(3) 案件終了時：社会や人々に与えたインパクトを測るための調査（終了時・終了後）

2-5-4 主な留意事項

(1) 聞き取り対象者

地域住民のうち、聞き取り対象者に大きな偏りが出ないように、内訳に留意する。宗教・部族・世代・社会及び経済的地位、権力者・有力者、職業、土地所有、家族構成など多様であることを考慮する。

また、社会的弱者、貧困層など社会的に弱い立場にある人々の意見は、聞きにくいことも十分考慮し、聞き取りの機会の設定や方法を十分に準備することも重要であろう。

(2) 社会調査の限界

短期間の社会調査だけですべて分かるわけではない。現地に駐在して、相手国・対象地域の人々との人間関係が構築されて、次第に分かってくる事実も多いであろう。また、案件が始まり地域社会やC/Pにさまざまな影響が出始めて、社会関係の変化やC/Pへの影響などがみえてくることもあろう。これらの点を踏まえ、案件実施中も継続して情報を収集・更新し、実施に活用することが重要である。

(3) 調査結果の案件への活用

社会調査で収集・分析した情報からニーズと案件の整合性、有用な資源の活用、正負のインパクト、配慮事項などを案件実施に反映させて、初めて調査の意義が発揮されるといえる。

対象地域選定については、自然・地理条件、社会的背景、留意すべきステークホルダー、有用な地元で活用可能な資源の把握、地域組織の存在と実績などが重要な視点であろう。対象者については、想定される正負のインパクト、社会的弱者や貧困層、ジェンダーの視点からの配慮事項、地元有力者・伝統的権威者と住民の関係などが挙げられる。

(4) C/P との協働による調査

能力向上の一環として、また信頼関係構築のプロセスとして、C/P と協働した社会調査の実施は案件の目標達成に非常に意義のあることであると過去の案件から報告されてい

る²⁵。

²⁵ 国際協力機構、2007 『社会調査の心得と使い方』

第3章 事例分析

本プロジェクト研究の事例を基に、紛争影響の特徴、制約条件、配慮事項、協力シナリオ・支援範囲・判断の基準の比較分析、事例から得た教訓の整理を行った。各事例の基礎情報及び聞き取りにより得た情報などは「付属資料2：事例ワークシート」を参照されたい。

3-1 紛争影響の特徴

紛争中、紛争当事者ばかりでなく、多くの一般の人々の人命が奪われる。ここでは、紛争影響国の対象事例を通じて、尊い人命が奪われることに加え、さまざまな範囲と分野に及ぶ紛争の影響を整理する。紛争の影響を最も受けるもののひとつにまず、治安が挙げられる。小型武器等の蔓延、地雷・不発弾の未処理、グループ化した一部の人々による暴徒化、治安当局の対応不全などにより、外部支援のタイミング及び行動規範・支援範囲も大きく制限される。

ここでは事例からみられた治安への影響に加え、さまざまな分野にわたる紛争の影響を挙げる。それぞれの影響は、紛争に起因しているが、その結果は重層的かつ多様である。それぞれの紛争の影響は相互に関係しているものも少なくない。

3-1-1 社会への影響

事例全般にみられる紛争による社会の影響として、民族・宗教などの違いによる対立が表面化あるいは激化し、紛争前には一定のバランスのなかで保たれていた秩序や相互の違いを寛容してきた地域社会に亀裂が生じること。また、紛争により国内外に避難し、相互に関係してきた地域社会が分断されてしまうことが挙げられよう。

現地調査を行ったウガンダ北部、シエラレオネ、スリランカなどの紛争影響国の事例では、家族、親類、友人、知人、隣人を失い、トラウマを抱え、自殺に及ぶケースも少なくないことが報告されている。身体的なダメージを受けた人々は職業訓練などの支援を受け社会復帰をめざす一方で、社会から差別を受ける事例もある。

紛争により、児童兵・元戦闘員・寡婦・寡夫など特有の背景をもつ人々が社会を構成するのも影響の特徴といえる。シエラレオネの事例では、和平合意後多くの人々が地元に戻る一方、家族を殺害して、反政府組織に加わった少年兵などは地元住民に受け入れられず、NGOなどの支援により身寄りのない者同士に限られた地域で生活するという状況もみられた。スリランカの事例では、寡婦は地域社会の活動に参加できない、という慣習があることは、外部から支援するにあたり十分配慮すべき点となる。

紛争中の難を逃れて家族と離ればなれで、あるいは家族ごと国内あるいは国外に避難するケースもある。長期間に及ぶ紛争により、住み慣れない難民キャンプ、国内避難民キャンプでの生活により、かつての地域住民の関係は崩壊あるいは非常に限定的になる。地域社会の離散により、昔から冠婚葬祭、互助のために機能していた地域に根付いていたゆるやかな地域社会あるいは住民組織の機能が停止したままになる。特に地域社会の長及びリーダー的存在が不在になる場合、地域住民をまとめる力がなくなり、集団的な行動がとられることは少なくなる傾向にある。

和平あるいは停戦合意後、国内外に避難していた人々が、地元の治安状況についての情報を得た場合、徐々にあるいは一気に人々の移動が始まる。帰還民が定住先に戻ったあと、地域住

民との関係構築に時間がかかる、あるいは住み分ける場合もある。また、再定住先では、帰還民同士及び帰還民と住民、隣人や親せき間などで起こる土地の争いについてほとんどの対象事例の国で報告されている。人道支援により、難民キャンプで長年生活をしてきた人々は、再定住先でも同レベルのインフラ提供を望む場合もある。ウガンダ北部の事例では、復興支援により再定住先へ一定のインフラ整備支援を行っても、帰還民による期待を満たさない状況もみられた。

また、和平合意あるいは停戦合意後、紛争中对立していた民族間の対立感情あるいは不信感が完全に払しょくされるとは考えにくく、これも重要な不安定要因のひとつである。

3-1-2 インフラへの影響

対象事例の国及び地域で共通してみられるのはインフラ全般にわたり、紛争の影響がみられることである。紛争前のインフラの整備状況は国や地域によりさまざまであるが、安全な飲料水及び生活用水不足、医療・保健サービス停止・低下、道路網寸断、家・土地がなく、畑・水田の荒廃による食料不足、そして生活環境悪化につながる。教育サービスの停止・低下も著しい。

3-1-3 経済への影響

避難あるいは生活基盤の破壊により、地方部では主に農業・漁業を中心として通常の生計活動及び商業活動が停止あるいは低下する。市場も閉鎖あるいは機能停止する。また、他の経済活動も停止及び低下するため、失業者が増加する。

3-1-4 政治への影響

紛争により、政府の機能は停止し、パレスチナのように政府及び国家の正当性が長期間にわたり問われ続けるケースもある。紛争後、新政権を発足させ、民主的な選挙準備を進める間、中央政府が一定期間暫定的になるケース、選挙実施後も組閣及び議会運営が円滑に行われないなどのケースもある。また、組織のトップが変わると、職員も一掃されるといった政治的な影響力の大きさとその変化の速さも紛争影響国の特徴といえよう。

3-1-5 地方行政への影響

紛争により庁舎及び設備が破壊され、同時に職員が避難及び国外に流出するケースもみられる。スリランカのように、紛争後に中央集権化が進み、地方行政への規制が厳しくなる事例もみられた。これにより、行政サービスが一時的及び長期間にわたって停止・低下し、開発計画策定をする機能も停止する、あるいはシエラレオネのように紛争前から開発計画がなかった事例もある。また、ウガンダのように北部の紛争が長期化し、その間中央政府による政策・法などの情報が不足あるいは普及できる状況でないため、同一の国として紛争影響地域の統治が正常に機能していない事例もみられた。

3-1-6 中央省庁への影響

地方同様に中央省庁も機能しないため、また経済活動が停止あるいは著しく低下したため、中央財源がなく、予算配分も機能しない状況となる。国家開発計画も紛争後は策定されないま

まになる。一方、フィリピン・ミンダナオ、スリランカ、ウガンダ北部の事例のように、局地的な紛争の場合、中央政府は機能し続けており、中央政府と紛争影響地域との関係が紛争に起因している状況もみられた。

3-1-7 その他

和平合意あるいは停戦合意直後の人道支援機関の支援により援助慣れしていた住民ばかりでなく、行政関係者は人道支援機関が去ったあとのいわゆる移行期において、外部からの支援への依存心が強くなる傾向がみられる。また、多くの援助機関が入り、調査のために現地入りし、その対応を繰り返すものの、その後何の支援も入らないことも多々あり、調査への対応疲れあるいは調査対応後に何も変化が起こらないことへの疑心、外部からの支援機関へのいわば不信感が積み重なる状況もみられた。この場合、JICAのように開発援助機関が現地入りすると、人道支援慣れしたさまざまなレベルの人々からの強い依存心や外部支援への不信感を受けつつ、事業を動かしていく難しさに直面する事例が多くみられた。

また、人道支援期及び復興初期には、特に地方行政が脆弱であるため、国連機関、協力実施期間、NGOなどが直接難民、帰還民、及び周辺地域社会に支援し、相手国に適切に支援情報が残されていない、あるいは、相手国行政との支援調整に大きな制約があるという影響もみられた。

表 3-1 紛争影響の特徴

主な紛争の影響	
項目	主な影響
インフラ	安全な水不足、医療・保健サービス停止・低下、道路網寸断、家・土地なし、畑・水田の荒廃による食料不足→生活環境悪化 教育サービスの停止・低下
社会	家族・親類・友人・隣人を失う、民族間の対立、住民離散、住民組織の機能停止、トラウマ、身体的ダメージ 人口の流動性：帰還→再定住・地域住民との融和 特有の要素：児童兵・元兵士・寡婦・寡夫 土地争い：帰還民同士及び帰還民と住民、隣人や親せき間など
経済	生計活動・商業活動の停止・低下・農作業に従事できない
政治	政府の正当性・機能停止
行政	庁舎の破壊・人員避難及び流出→行政サービスの一時的及び長期間の停止・低下、政策・法などの情報不足 税徴収が難しい
中央省庁	地方への厳しい規制、国家開発計画・地方開発計画がない、中央財源の予算がない、予算配分が機能しない。
援助慣れ	行政及び帰還民・住民：外部からの援助への強い依存心

出所：筆者作成

3-2 計画策定・実施上の制約条件

計画策定及び実施上の制約条件については、平時の国と紛争影響国の復興支援を比較分析する。制約を項目別に挙げると平時の国も紛争影響国にも多くの共通点があることが分かるが、一つ一つの制約の中身を見ると、その深刻さは紛争影響国の方が大きくなる傾向がみられ、状況によっては支援を中断・停止せざるを得ない状況となる。

3-2-1 治安上の制約

アフガニスタンの事例のように治安上の問題により、対象地域全域あるいは一部の地域で日本人専門家が活動できない、あるいは対象地域で活動する際には、武装警備を必要とするケースもある。対象地域で活動できない場合、C/P あるいはプロジェクトで雇用したナショナルスタッフなどへ首都から指示を出しながら遠隔で事業を実施せざるを得ないという制約がある。スリランカの実例のように、地雷及び不発弾が完全に撤去されていない地域では、活動範囲が限定され、事業が開始されたあとに地雷・不発弾が発見され、パイロット事業の対象地を変更しなければいけないこともある。また、不発弾が発見された際には、処理の進捗状況により活動が大きく中断されるなどの制約がある。

一方、平時の国でのオペレーションでは、夜間及び暗くなってからの行動規制や緊急連絡網の確認、現地の犯罪及び武器の流通状況、文化・慣習などを踏まえた行動規範の確認をするのが一般的であろう。

3-2-2 政治プロセスの不透明性

フィリピン・ミンダナオのように和平合意に向けた準備プロセスを進めている地域では、今後の政治プロセスの行方により現地の政治・社会・経済状況は大きく変化することが想定できる。また、反政府側の組織及び人材が将来どのような形で政府及び行政に取り込まれていくのか、あるいは統合されていくのか、具体的な絵が固まらない。これらの理由により、将来の明確な協力シナリオを描くことは非常に難しくなり、本格的な支援に踏み切ることができない。こういった状況は平時の国では通常起こり得ない。

BOX : パレスチナ 地方行政制度改善プロジェクト

本案件はパレスチナという国家として独立していない地域において、行政機能の向上に係る制度整備及び人材育成を試みるという、非常に大きな目標の下で活動を展開してきた。案件開始の 2005 年以降、ハマス政権の成立と、それに伴うパレスチナ自治政府内の公務員ストライキ、ドナー関係者の往来制限や相手側実施機関の機能不全など、さまざまな困難を経験しており、それらによって案件の効果発現に及ぼされた影響は決して微々たるものではなかった。

BOX : フィリピン共和国・ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト (Project for Capacity Building for Community Development in Conflict-Affected Areas in Mindanao : CD-CAAM) の例

2012 年モロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front : MILF) と中央政府との包括的枠組み合意がなされ、最終和平合意に向けて継続協議中であり、2016 年の新自治政府成立に向けた移行期支援の段階にある。

CD-CAAM におけるバンサモロ開発庁 (Bangsamoro Development Agency : BDA) のキャパビルとは何か? について議論されたが、目に見える支援を進めつつ、リソースの配分の仕方を習得すること、そのプロセスを学ぶことが重要な能力向上であるというのが支援開始当初の議論

を通じて得られた知見だった。新自治政府において、BDA は細かい事務処理や技術を担うのではなく、計画等を司るポジションにつくことが想定されているため、これからは BDA が将来新自治政府を担うことをにらんだ能力向上支援をより意識していく必要があった。

他方、本来市役所レベルでの開発に係る能力強化業務を行うことが期待目標とされていた BDA が、2012 年 10 月の枠組み合意により新自治政府が設立されることになった。そこで、BDA は将来イスラム教徒ミンダナオ自治地域（Autonomous Region in Muslim Mindanao : ARMM）レベル（州レベル）での開発に係る能力が必要とされる状況にあり、同案件計画策定時から現時点で将来行う業務と現在 CD-CAAM で携わっているプロジェクトのレベル感に違いがある。BDA の意向を聞きつつ、今後案件の実施方針に係る対処方針を議論する必要があると思われる。

BOX : スリランカ民主社会主義共和国 マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画の例

本プロジェクトでは、灌漑水路の改修など灌漑インフラ整備を中心に支援した。地雷の処理地域（UN による地雷処理証明の提出があった地域）において、100%地雷がないわけではないが、日常的にこの意識を持続させつつ作業を実施すること、コントラクターに対して、同様の意識をもたせ安全優先で作業を実施することが重要であった。地雷除去や不発弾処理は政府主導（軍）で実施されていたが、以前、同国で実施されていた UN や国際機関主導による地雷除去と比較すると、その精度が低いといわざるを得なかった。これらの実情は公的には知り得ないことで、日常の活動のなかで徐々に経験的に確認・理解されるのが現状で、経験則的な面も大きい。

一方、このようなリスクは住民や現場のオフィサーらにとっては日常的なものであるため、こちら側が聞かない限り、また、気づかない限り、相手側から、特に留意する点として話されないことが多い（政府側に対する批判的な言動として取られることもあるかもしれない）。このような政府の公式見解と現状のギャップ、さらに、案件実施上の諸条件・規約（制約）のなかで、現状とのギャップを適切に説明ができ、関係者間で短期間に共有して計画や実施に反映できるかという面も困難な点である。

3-2-3 緊急性の高さ

紛争直後に現地入りした人道支援機関が次々に撤退していくものの、現地の社会経済状況は復旧には程遠く、迅速な対応を要する状況は案件計画策定及び実施上の制約になる。しかし、深刻さは一様ではないが、現地の状況は給水、食料、アクセス、医療・保健サービス・家屋などの確保のために危機迫った状況は続いている。紛争再発を予防するためには、平和の配当を迅速に見せるために、紛争の影響を受けた住民への緊急な支援が必要になるが、その際にはスピード重視のプロセス・工程・現地入り、現地での柔軟かつ迅速な決断などが求められる。

また、ブルンジ、ウガンダ北部、ミャンマー連邦共和国（以下、「ミャンマー」と記す）などの事例にみられるように、国内避難民キャンプが存在する、帰還民の移動が継続している、今後帰還が見込まれるなど、現地では人口の流動性が高い状況が続くなかで迅速に対応した事

例もみられた。この場合、現況を把握しつつも、今後想定される帰還民及び受け入れ地域の状況を含め、想定されるリスクを把握したうえで、十分な紛争予防配慮をしつつ注意深く対応しなくてはならない制約がある。

これにより計画段階から事業実施に至るまで、平時の国への対応と異なる制約があることが分かる。

BOX：コンゴ民主共和国 バ・コンゴ州カタラクト県コミュニティ再生調査の例

紛争後、最初のコンゴ民主共和国への調査団派遣時点では、緊急開発調査を念頭に置いていた。当時の復興支援は小規模の面的な復興支援事業を展開しながら、相手国の状況及び協力のあり方を探っていくことを考えていた。いわゆるソフトのみの案件ではなく、パイロットプロジェクトでハードをつくるという緊急手段をもっていることが特徴であった。これは苦肉の策で、紛争国や災害直後の国地域では、いわゆる無償資金協力の展開は時間がかかりすぎる。そこで、技術協力を展開しつつ、JICA が施主となって、インフラ整備を進めるという当時ではあまり例のないやり方を必要とした。平和に配当を迅速に見せる必要があったため、主管部のマネジメント力を見込んで開始した経緯がある。

3-2-4 C/P 機関の脆弱な体制

C/P 機関は紛争により長期間組織の機能が停止あるいは非常に低下している。職員の数が非常に少ない、あるいは部局のトップと補助スタッフがいるだけで手足となって動く職員が不在である、人道支援以降多くの外部支援機関により人材を取り合う形となる、あるいは新規に充足された職員の経験及び能力が著しく低い、といった状況がみられ、案件の計画策定及び実施上、大きな制約となっている。

一方、平時の国でも、状況は一様ではないが、C/P 機関の数と能力が限定的であり、他支援機関との人材の取り合いとなる状況がよくみられる。

BOX：コンゴ民主共和国 バ・コンゴ州カタラクト県コミュニティ再生調査の例

C/P 機関は決まっていたものの、「人」の配置はコンサルタントチームが現地入りしてからだった。正式に先方から C/P が配置されたのは、調査開始から 1 年半後であった。それまでは非公式ながら、現場では対象地域（キンペセセクター）の農業担当者、農道局キンペセ在住エンジニア等が C/P として本調査に協力した。また、現地で活動する NGO の協力を得て、コミュニティプロフィールを作成した。当初、州・県レベルの行政機関には人員はいるようであったが、実態が分からず、結果的に調査開始時に州・県から C/P を確保することはできなかった。

3-2-5 住民組織に係る制約

紛争影響国では、外部支援の受け皿となり得る伝統的あるいは行政と開発にかかわってきた地域の住民組織が解体しているため、相手国政府と事前の協議により開発支援の基点となる組織を特定することは難しい。地方部の情報も少ないことが多いため、現地入り後、状況を把握しつつ、まさに現地にいる住民及び帰還民とのやりとりを重ね、数十人から百人程度の規模の

小さい住民グループを基点にして事業を動かしてく事例がアフガニスタン、スリランカなどでみられた。

平時の国では、基点となる住民組織が特定されていない、あるいは政策上などで特定されているものの実態がない、といった状況が中心である。また、文化・慣習上女性の参加が非常に限定的であり、カースト制度により自身の身分により、意思決定や地域社会の活動が制限されるなどのケースがある。

3-2-6 現地業者に係る制約

ほとんどの事例でみられるのが、紛争により経済活動が停止していたため、現地業者の数が非常に限られている、能力が著しく低い、局地的な紛争の場合、外部から参加したいという意思を示す現地業者が非常に限られることである。このため、パイロット事業において、現地業者を活用したインフラ整備、社会経済基盤の改善を実施するために、調達及び調達後の業者監理に多くの時間と労力を費やす難しさがでてくる。他方、紛争影響を受けていない地域の業者がかかると、紛争時の民族及び地域による関係性により、現地関係者から反感を買うリスクもあることを配慮する必要がある。

平時の国でも、地方部のうち、特にアクセスや貧困地域への現地業者の関心が低い、業者の能力が限られている、などの状況により、工事実施規模や時間に運営上制約が発生するケースがよくみられる。

BOX: スリランカ民主社会主義共和国 マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画 (MANREP) の例

プロジェクトの目的は対象地域の調査を実施し、①復興開発計画のロードマップと②パイロット事業を選定し実施することの2本立てであった。当初予定では18カ月ですべて実施する契約になっていたが、国内避難民が帰還を開始してから6カ月ほどでのプロジェクト開始であったため、政府機関・住民のニーズ調査、ロードマップ作成の見通しが立ってからパイロット事業の選定になり、さらに測量・設計・積算・入札・契約手続きに時間がかかり、すべてのパイロット工事が開始されたのはプロジェクト開始から15カ月目である。契約工事期間は1年弱と設定したが、地雷や雨期の問題、コントラクターの問題等で遅れ、契約変更などを行い、柔軟に対応したが、結果として最終工事の竣工はプロジェクト開始より30カ月後となった。

表 3-2 計画策定・実施上の制約条件

制約条件			
	平時の国	紛争影響国	事例
対象地域・行動規範	—	安全基準により現地に入れない。活動範囲が限定的。地雷除去・不発弾処理速達との兼ね合いにより現地調査できない。事務所をC/P期間内に設置できない	アフガン、ミャンマー、スリランカなど
	夜間の移動控える	移動には軍・警察のエスコートが必要。専門家の制限	ミャンマー、アフガンなど
政治プロセス	—	和平合意できていない。	ミャンマー、パレスチナなど
緊急性	—	スピード重視	コンゴ民、スリランカ、ミャンマー、アフガンなど
C/P機関	人員の数と能力が限定的。他支援機関とのC/Pの取り合い。	人員の数と能力が非常に限定的。治安により対象地域に入れないために、地方C/Pと直接協力できない。他支援機関とのC/Pの取り合い(支援集中)。	コンゴ民、ウガンダ北部、アフガンなど
専門家・スタッフ		人数制限。紛争影響地域ナショナルスタッフの配置禁止。元反政府地域出身の普及員による研修禁止	スリランカ
人材	行政経験がない	行政経験がない。資格を満たしていない。	ウガンダ北部、シエラレオネなど
住民組織	実態が把握できていない。女性の参加が限定的など。	受け皿となる組織が解体。女性の参加が限定的。	ウガンダ北部、アフガンなど
現地業者	現地業者の能力と数が限定的	現地業者の能力と数が非常に限定的	アフガン、コンゴ民など
情報		基礎情報が極めて少ない。調査開始後も収集できる情報は治安などにより限定的。	ミャンマー
現地拠点		ない。あるいは非常に限定的	コンゴ民

出所：筆者作成

3-2-7 基礎情報の不足

長期間の紛争により、現地の基礎情報やデータが極めて不足しているために、計画策定上多くの制約が生じることも多い。紛争前から及び紛争中、現地駐在事務所が存在していないあるいは退避していたために機能停止していたなどの状況により、事業再開時及び開始時に、現地の状況把握の確認から開始せざるを得ない制約が発生する。一方、平時の国の支援では、先行案件及び過去の支援などを通じて得た一定の情報が蓄積されている場合が多い。

3-2-8 現地拠点に係る制約

現地調査時に現地拠点が無い場合は、現地関係者とのネットワーク形成から開始し、情報収集活動のためのロジ面に費やす労力と時間も多くなるため、さまざまな制約が生じることとなる。現地の状況により、事務所設置に先行して案件形成及び実施する場合もある。この際も現地拠点が無い場合、ロジ面及び情報など事業運営上の制約が多くなる。

一方、平時の国では、通常現地事務所及びフィールドオフィスがあるため、調査開始時点から現地での便宜供与を受けることができ、現地拠点のない国に比べると情報収集及び調査にかかる負担は少なくなる。

3-2-9 ナショナルスタッフの活動に係る制約

スリランカの事例では、反政府地域であったところにプロジェクト雇用のナショナルスタッフの常駐を許可しないという中央政府の方針による制約がみられた。反政府地域での開発活動が政治活動に結びつかないように中央政府が強く警戒しているためであるとの見方がある。これにより、当該地域へは日帰りでの活動に限られることになり、事業進捗に影響がでることが予想される。

3-3 配慮事項

紛争影響国では、紛争により家族・親類・友人・知人・隣人らを失った人々が、支援対象地域やC/Pに含まれている場合もある。彼らの心の中にあるさまざまな思いは消えないが、それでも前に進もうとする環境を整え、外部からの支援により紛争が再発しないよう十分配慮したうえで開発支援を行っている。

事業計画策定及び実施上、相手国の社会・経済・政治などの状況をかんがみ、配慮事項を把握することは、事業による負のインパクトをもたらさないこと、及び正のインパクトを最大化させ不安定要因を縮小させるために非常に重要となる。紛争影響国における配慮事項の特徴のひとつとして、一つ一つの配慮事項が平時の国の配慮事項に比べてより注意深い対処が必要といえる。つまり必要な配慮事項を怠ったがゆえに、それがもたらす負のインパクトは通常国よりも大きくなり、支援そのものを停止せざるを得ない状況になる可能性もある、といえよう。

3-3-1 社会・文化的側面

平時の国では、外部からの支援により対象地域内の社会的格差を助長しないことが最も重要な配慮事項のひとつといえる。特に、外部からの支援が地域社会の一部に偏り、社会的弱者といわれる貧困層、土地なし住民、女性世帯主、少数民族、低カーストの人々などが、一層社会から取り残され、結果的に社会的格差が大きくなり、住民間の争いにまで発展する可能性もある。

一方、紛争影響国の場合は、民族・政治・資源などで敵対・戦闘していた人々の存在、難民・国内避難民、元戦闘員・元児童兵・身体的及び精神的紛争被災者・孤児・寡婦・寡夫など紛争特有の存在があり、同じ地域内に加害者（元戦闘員）と被害者が居住している場合もある。平時の国に比べより複雑な地域社会の構成と関係性があり、また、紛争によって増幅した憎悪や不信感など、対立が発生しやすく、紛争再発につながり得る深刻な不安定要因を抱えていることが分かる。このため、紛争予防の観点から支援対象者に社会的偏りが生じないこと、関係者の和解や相互のかかわりを深めること、信頼を強化することが重要な配慮のひとつとなり、紛争影響国特有の要配慮事項でもあるといえる。

また、平時の国でも紛争影響国でも、社会的弱者及び紛争影響を受けたさまざまな人々への配慮により、特別扱いを受け入れない当事者もいる。このため、事業支援対象地域、支援対象者、支援内容などを検討する際には、配慮の仕方及び内容（民族・宗教・政治的属性などのバランス含む）については、当事者も含め地域社会を構成するステークホルダーと十分に協議する必要があることが分かる。

BOX： アフガニスタン・イスラム共和国 ナンガルハール州帰還民支援プロジェクトの例

アフガニスタンの慣習として、女性と協議する者は女性でなければならず、男女が同席して協議することは不可能であった点がニーズ聞き取りや合意形成上の制約としてあった。また、女性が外で働くことへの家族の理解が必要なこと、出張には男性の付き添いが必要なことも事業運営管理上、調整や手配に負担がかかった。これらの点に配慮しつつ、ネガティブインパクトを避けるため、住民との適切な合意形成、裨益の公平性の確保に注力した。

3-3-2 住民への説明責任

ベースライン調査・ニーズ調査などの名目で外部者とC/Pが住民から聞き取りして地域社会の基礎情報及びニーズを調査・分析する。その後、これらの調査結果が、行政によりまとめられた県開発計画に反映された内容とその程度などの結果について聞き取りした住民へフィードバックすることは、非常に重要である。

外部からの調査への対応ばかりでなく、地域住民の生活及び開発計画・調達などにかかわる情報は、地方行政から対応した地域住民に対して、必ずフィードバックし説明責任を果たすこと、これにより住民と地方行政の信頼関係が徐々に構築されていく可能性が高まる。調査に対応した地域住民は、調査へのインプットが度重なり、その後裨益することがなければ、対応疲れとともに不平・不満が高まることも十分に考慮しなくてはならない。多くの地方行政は紛争中機能が停止し、公共サービスを住民に提供できず、また紛争終了後も迅速に機能回復できないため、行政は住民の信頼を失っていることが多い。紛争予防の観点から関係者の和解や相互のかかわりを深め、信頼を強化することが重要な配慮のひとつとなる。これらの配慮事項は平時の国に比べ、紛争影響国においてはより注意して対処すべき点であるといえよう。

3-3-3 土地問題

土地問題は当事者にとって、利害や生活に直結する非常に重要かつ繊細な事項である。平時の国でも、パイロット事業を実施する際には、必ずといっていいほど事業対象地の土地収用について、所有者、地元有力者と確認し、行政により関連法・慣習法上問題がないか確かめる作業が必要となる。

紛争影響国においても、パイロット事業に係る土地収用ばかりでなく、避難民・国内避難民の再定住先での土地問題はウガンダ北部、シエラレオネ、など対象事例のなかでも複数みられた。これは、紛争中大規模な人口移動が、場合によっては長期にわたって発生することにも起因する。避難中に他の人が住み着き、状況が複雑化している場合もある。紛争や避難によって関係資料が焼失・紛失し、所有していたことを証明するのが難しいこともある。このため、計画策定及び実施上、土地の収用に係る仕組みと慣習法・近代法の確認と相互の関係性について十分現地関係者と共有し、共通認識をもったうえで支援することが肝要となる。また紛争で地雷が使用されていた場合には、地雷専門機関から汚染地域についての情報を確認するとともに、紛争後あまり使用されていない土地に調査や工事で立ち入る際には、個別に地雷専門機関に対象地の安全性について確認をとることが望ましい。

3-3-4 地元有力者など政治的な影響力をもつ人物への対応

平時の国では地元有力者の能力・影響力・住民組織及び地方行政との関係性の3点について事前に状況を把握することも地域開発の実施体制及び仕組みを相手国関係者と協議するうえで重要である。紛争影響国の場合、地元有力者が紛争の当事者あるいは何らかの形で当事者と関係がある可能性もある。事業選定や調達など、地元の関係者に直接関係する事項には、水面下でさまざまな力が働くため、十分な注意が必要になる。

3-3-5 透明性の確保

平時の国も紛争影響国においても、開発事業運営監理における透明性の確保は特に地域住民

と地方行政の間の信頼関係構築に重要となる。特に利害関係者が水面下でうごめくこともある事業選定や調達のプロセスの透明性確保は公共サービスを提供する地方行政にとって非常に重要な責務である。一方が勝利して紛争が終結した場合には、紛争後の政府は中立的ではない場合もあるため、紛争で敗れたグループ（民族・宗教・政党等）が不当に排除されないためにも、各種プロセスにおいて透明性が確保されているか監視することは重要。

BOX：フィリピン共和国・ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト（CD-CAAM）の例

本調査では、和平プロセスを継続して注視しつつ、案件を実施しているが、特に、MILF 支持者による案件進捗・プロセスのモニタリングへの配慮、透明性・説明責任の確保などは調査実施中非常に配慮している。具体的には適正な調達手続きの確保：Municipality と BDA との新しい連携による調達・事業監理の工程と役割分担への配慮が挙げられる。また、先方政府（MILF 側含む）和平プロセス担当大統領顧問室（Office of Presidential Advisor on the Peace Process：OPAPP）及び BDA がそれぞれのコミットメントを満たし、良好な関係の維持にも時間と労力をかけている。

3-3-6 中央政府と対象地域の関係性

対象地域と中央政府との政治的・民族的などの関係性を把握し、必要な対応策を講じることは計画策定・実施上欠かせない。紛争影響国の場合、政府の正当性、政府と対象地域との関係性など政治面からの分析は非常に重要となる。

BOX：コンゴ民主共和国 バ・コンゴ州コミュニティ再生調査の事例

バ・コンゴ州は反政府の地域であり、中央政府が積極的に支援したい地域ではないこと、C/P である農村開発省の大臣も主要閣僚ではなかった。政府内の権力構造からみても、主要ラインから外れた省及び大臣がいる省を相手に案件形成・運営することは非常に難しいことを体感した。

3-3-7 住民・C/P 職員それぞれの関係性

平時の国も紛争影響国でも、住民同士、C/P 職員同士、住民と C/P 職員の間で不満が募り衝突が起きないように、それぞれの立場と関心を十分理解することが、不慮の争いを予防することになる。これらは不安定要因になり、場合によっては事業が停止・中断まで影響を及ぼしかねない要配慮事項である。住民同士に関連するものとしては、候補事業の選定などの意思決定プロセス及び決定事項の共有、C/P 職員同士では、外部からの支援による研修の機会・外部への発表の機会、住民と C/P 職員の間では、先に述べた説明責任・公平性・透明性の確保を開発事業プロセスで確保することが重要な配慮事項となる。

表 3-3 計画策定・実施上の配慮事項 比較表 (1)

	A: 平時の国	(A+) B: 紛争影響国
地域社会・帰還民について →より濃く		
社会・文化的側面への配慮 支援対象者間の格差拡大を 回避(偏りが生じない)	<ul style="list-style-type: none"> 格差拡大を回避:若者、社会的弱者(女性及び女性世帯主、土地なし住民、貧困層、少数民族、)など 信頼醸成:社会的結束・包摂:ジェンダー・社会的弱者・カーストなどによる差別を助長しない、協働による社会活動を促進。 	<ul style="list-style-type: none"> 紛争再発を助長しない:対立する民族、元戦闘員、寡婦、孤児、元児童兵・元戦闘員、加害者・被害者、憎悪・不信感 トラウマを抱える帰還民・住民への配慮 信頼醸成・和解促進:対立する民族による協働を促進 政府・反政府側双方を支援
	支援対象者における社会的偏りを避ける。民族・宗教・政治的属性などのバランス。社会的弱者・紛争影響を受けた人々への配慮は重要だが、配慮の仕方は当事者及び行政・政府関係者と十分な協議が必要。例:当事者が特別扱いを嫌がることもある。	
住民から学ぶ・知る、フィードバック	住民の生活・知恵を知る・学ぶ。住民からの聞き取り→調査対応疲れ→C/Pから住民へのフィードバックを促進	
主体性を促進する配慮・仕かけ	依存心が高い・行政への不信感(行政は何もしない・紛争の当事者など)→住民による意思決定の促進。達成感を味わう・共感する仕組みを作り、機能させる支援	
土地問題	土地問題の当事者の特定と背景、土地利用にかかる同意取り付けのプロセス、土地所有者の照明の難しさ。地雷汚染地域における慎重な対応。	
住民間・難民及び帰還民と住民の関係	住民同士の対立が生じない・助長しない配慮:対象地域・事業サイトの選定などにおいて住民同士・難民及び帰還民と住民の関係・民族の分布・支持政党勢力の内訳と分布などの把握	
地元有力者	地元有力者の権限、影響力、能力、行政との関係→C/Pと事業実施プロセスの配慮事項を整理、政治的な介入を回避	
中央政府との関係	支援対象地域と中央政府との関係	
住民と行政の関係	協働の経験なし。住民→行政:不信感、行政→住民:無能、行政の体制と機能の未整備による公共サービス提供の低下・及び相互の信頼関係の希薄さ	

出所:筆者作成

表 3-4 計画策定・実施上の配慮事項 比較表 (2)

	A: 平時の国	(A+) B: 紛争影響国
地方行政について →より濃く		
計画策定	短期:JICA支援による実施可能な範囲の活動計画策定によるOJT→可能な限り実施見込みのある計画策定を目指す 中期:独自あるいは外部からの将来の財源を見込んだ中期的開発計画	
持続性の確保	依存心が高い→主体的な開発活動への取り組みの意識化→オーナーシップの醸成:手当は最小限、やる気を高める仕掛け作り(学びの機会、発表の機会、住民から行政への賞賛の機会)。	
透明性・説明責任(特に調達)	説明責任の確保:住民への説明責任はJICAではなく行政にあることを継続して意識化促進する。予算・調達プロセスの情報開示。紛争の対立軸を把握した上で、政府による一部地域・民族などへの不当な対応の有無を注視。	
中央政府の方針・地方との関係	分権化の推進	中央集権化を強める場合もある
職員・スタッフなど	政治的背景	政治的背景、被災者の可能性
政府の正当性		中央政府が紛争当事者で構成されているか、民主的選挙による政府か

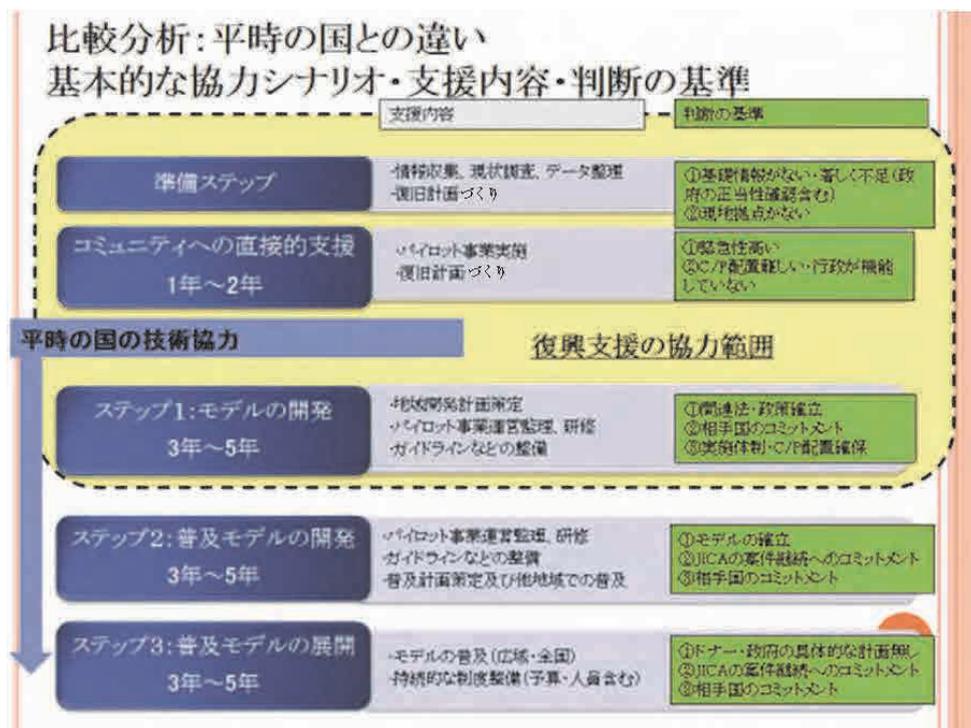
出所:筆者作成

3-4 協力シナリオ・支援範囲・判断の基準

平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発の基本シナリオについては、第2章で述べたとおりである。紛争影響国の復興支援の事例を基に、平時の国の基本シナリオ、支援範囲、判断の基準について比較分析した。平時の国の支援の場合、10年~15年継続して支援した案件もある。こ

の場合、相手国側のコミットメント及び協力のための準備も重要な判断の基準になるが、JICA 側のコミットメントが継続の重要な要素のひとつとなる。

復興支援の協力ステップも、情報収集・状況分析する準備ステップから入るが、その後、平時の国よりもう1つ多い段階を踏む場合があることが分かる。相手国のC/P配置が難しく、可能な限りC/P機関と協力しつつも、行政が脆弱である一方で、ニーズに対応する緊急性は高いため、コミュニティへの直接的な支援を行うステップがそれにあたる。このステップでの主な支援範囲は、地方行政とコミュニティによる協働体制の礎づくりから始まり、実際には行政が可能な限り現地の人的資源を調整するところから始まる。また、相手国政府に対して、将来の開発モデルづくりとそのための体制と仕組み整備の提言をまとめることもなる。これらの内容をまとめたものは図3-1のとおり。



出所：筆者作成

図3-1 比較分析 協力シナリオと支援範囲

計画策定時にそれぞれのステップを採用する判断基準は図3-1のとおりである。平時の国の場合、それぞれのステップでの主な判断基準は、相手国の関連法・政策の確立、C/P配置を含む地方行政の実施体制、モデル開発の進捗状況、相手国のコミットメント、それに対応したJICAのコミットメントなどが挙げられる。

一方、紛争影響国の場合、基礎情報、現地拠点の整備といった支援の初期段階の準備に係る状況把握から、緊急性、C/P配置を含む地方行政の実施体制、人口の流動性、法・政策の整備状況、治安状況、相手国のコミットメントなどが主な判断基準となる。現地への迅速な支援の必要性が高いものの、基礎情報が不足（政府の正当性の確認・政府の支援方針含む）し、現地拠点がなく、人口の流動性が高いなどの場合は準備ステップから着手するのが妥当であろう。

同ステップでは、現地基礎情報収集及び分析を行い、復旧計画策定支援などが重要な支援内容

となる。これらの状況が整備されたあと、現地では緊急性が高いものの、地方行政の体制や仕組みが非常に脆弱であり C/P の配置が非常に難しい場合は、コミュニティへの直接的な支援ステップに着手する。同ステップでは、パイロット事業により、迅速に平和の配当を可視化させ、復旧計画策定を支援し、可能な限りの地域開発に係る能力向上を図る。復興初期以降、相手国の状況が徐々に整備され、関連法・政策がある程度確立し、相手国のコミットメントも十分確認でき、C/P の配置が一定程度確保されるなどの条件が整った場合、ステップ 1：モデルの開発に着手し、段階的に平時の国の協力シナリオにつなげていくこととなる。

平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発の案件において、ステップ 3 まで支援範囲が及ぶ場合、先行案件及び類似案件を過去に 5 年から 10 年続けている場合が多い。例えば、ニジェール共和国（以下、「ニジェール」と記す）のみんなの学校プロジェクトでは、教育行政とコミュニティによる学校運営委員会による就学率向上及びモニタリング体制をモデル化した。相手国中央政府ではこのモデルの制度化を進めているため、協力期間を延長し、計 8 年以上かけて、全国普及及び制度化の持続性強化の推進まで支援した。

インドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）のスラウェシ地域開発能力強化プロジェクトは、1997 年から開始した貧困対策村落開発プロジェクトに始まり、4 つの関連プロジェクトが先行案件としてつながっている経緯がある。この背景には、開発モデルの普及及び制度化に対する相手国政府の強いコミットメントがあり、2007 年から 2012 年の協力期間では、相手国が事業実施の費用を負担し、JICA 側は、住民と行政が協働した計画策定の体制と仕組み整備、及びモデルの普及及び制度化の支援を行った。

このように、案件の計画策定から協力実施期間中に案件が一定の成果を上げ、それとともに相手国政府の強いコミットメントが引き出され、モデルの普及及び制度化への具体的なアクション計画及びアクションがとられることにより、JICA 側のコミットメントも強まり、比較的長期間の協力が行われる事例もある。

コミュニティ開発・地方行政強化の計画策定・実施上のチェック項目を平時の国と紛争影響国と比較すると、双方ともに共通した項目があるものの、紛争影響国ではさらに人口の流動性、紛争当事者の状況など特有の項目もあることが分かる。また、それぞれのチェック項目から状況を分析すると、紛争影響国では政府・行政・社会面で平時の国よりもより深刻な課題があることが分かる。また、外部要因として治安状況に加え、和平及び停戦などの政治プロセス、選挙後の政府の体制、内閣改造、関連法の改正、ドナーの支援方針等が挙げられる。チェック項目詳細は表 3-5 及び表 3-6 のとおりである。

表 3-5 計画策定・実施上のチェック項目比較表 (1)

地方行政の診断	A. 平時の国	(A)+B. 紛争影響国
中央省庁	支持勢力分布、要職人材の背景、公平性	紛争当事者及び紛争との関係性
地方分権・地方自治関連法	地方分権・地方自治関連法	
国家開発計画	国家開発計画、PRSP	復旧・復興計画
コミットメント: 実施計画、計画の実施状況	実施計画の有無、実施計画の進捗状況	
政治プロセス	進捗状況	
地方行政	中央政府、出先機関、伝統的権威者、住民との関係	
予算	政府予算+財政支援、予算策定の体制と仕組み 復興のための暫定的な基金設置状況など	
人員	人員配置、能力、経験	
ガイドラインなど	事業実施にかかるガイドライン・ハンドブックなど	

出所：筆者作成

表 3-6 計画策定・実施上のチェック項目比較表 (2)

コミュニティの診断	A. 平時の国	(A)+B. 紛争影響国
社会構造	民族、結束、規範、社会的弱者・分類・分布・地域社会の構成、権力構造、ステークホルダー分析	対立の構造・要因
生活様式	日課、年間カレンダー、役割分担など	
意思決定の体制と仕組み	階層・関係者・住民動員のエントリーポイント、意思決定、伝統的権威者の影響力・能力、権力構造	
地元有力者	影響力・能力・行政との関係	
人口の流動性: 帰還民	人口増減の可能性	帰還の動向とその影響
生活状況	問題・原因分析	
住民組織	体制・仕組み、実態	
村落資源	人・自然資源・お金・施設・通信など	
住民負担能力・維持管理能力	村落資源・住民組織・意思決定の仕組みなどから分析	
治安動向	地雷汚染状況の確認など	

出所：筆者作成

3-5 情報収集・分析

平時の国のコミュニティ開発・地方行政強化において、事前及び案件実施中にも行う社会調査と紛争影響国におけるプロジェクト PNA を比較分析し、情報収集及び情報分析に係る特徴を整理する。なお詳細は、『社会調査の心得』及び『PNA マニュアル』を参照いただきたい。

社会調査とプロジェクト PNA に共通する大きな命題は、外部からの支援により負のインパクトをもたらさないこと、正のインパクトを最大化させ不安定要因を縮小させること、言い換えると紛争予防配慮のためであるといえる。紛争影響国の場合、平時の国よりも不安定要因が多くまた複雑に絡んでいる場合があり、不安定要因に触れるとその影響は平時の国よりも負のインパクトが大きくなるのが特徴といえる。

調査の必要性の判断の指標、実施体制、調査企画及び準備、調査の際の配慮事項、アプローチの仕方、情報源、調査の活用などから比較分析した結果は表 3-7 のとおりである。社会調査は C/P とともに企画・準備し、C/P による情報収集・分析を促進することも技術協力における地方行政職員の能力向上のひとつに組み込むことも多い。また、地域住民に焦点を当て、住民主体による地域社会分析を図り、課題解決及び地域開発のための積極的な行動を促進する意図もある。

表 3-7 情報収集・分析比較表 (1)

	社会調査	プロジェクトレベル PNA
背景:なぜ必要か	負のインパクト(貧困層・社会的弱者の機会を奪う、脆弱性を強める、格差を助長するなど)を与えない。 効果的な支援に必要な配慮事項を確認	不安定要因を助長しない。信頼醸成。平和の促進
必要性の判断の指標:	<ul style="list-style-type: none"> ・マイクロ・メレベルの活動に着目した案件。 ・地域社会や地域住民に直接的に働きかける機会が多い。 ・地方行政など社会のリソースに着目する必要性が高い。 	プロジェクトレベル PNA は「紛争再発のポテンシャルが高いなどの要素を抱えている国・地域で実施している案件のうち、 <ul style="list-style-type: none"> ・地域・コミュニティ開発、都市開発、農村開発、インフラ ・和解・共存の視点が入った案件 ・帰還・再定住促進の視点が入った案件 ・紛争で影響を受けた人々や社会的弱者に配慮した案件 ・国家の機能強化(行政、法整備、警察、メディア) ・地雷・不発弾対策 等
実施体制	現地再委託	日本人専門家・コンサルタント、在外事務所
調査企画・準備	・可能な限り C/P とともに企画・準備	・日本人関係者による企画・準備
配慮事項	調査結果のフィードバック(C/Pを通じて)聞き取りの順番、課題の表面化への配慮	<ul style="list-style-type: none"> ・聞き取りの際のタブーの確認、 ・情報共有先の特定(基本的に日本人関係者間のみ) ・聞き取り相手に則した調査員の配置
アプローチ	地域社会から学ぶ	紛争予防配慮
情報源	地域住民(地元有力者など含む)	<ul style="list-style-type: none"> ・メディア:新聞・ラジオ・テレビ ・大使館、ドナー・協力実施機関 ・現地スタッフなど
調査の活用	・配慮事項の整理:計画策定、案件実施に反映	<ul style="list-style-type: none"> ・治安情報の整理→安全確保・リスク回避 ・配慮事項の整理:パイロット事業実施及び開発計画策定への反映:負の影響回避

出所:筆者作成

一方、プロジェクトレベル PNA は社会調査に比べ政治的な分析、及びより深いステークホルダー分析を行うこと、収集する情報の内容が相手国の政治にかかわる事項も含まれ、相手国政府や C/P の正統性・中立性の欠如や能力不足等を不安定要因として記載することもあるため、日本人

を中心に行うことが多く、相手国の要人と分析結果を共有しない場合があることも特徴といえる。また、紛争影響国では、紛争中の対立構造が紛争後も人々のなかに残っていることが多いため、ステークホルダー分析をしっかりと行い、情報ソースが偏らないようにすること、聞き取りの際の組み合わせ（敵対グループの調査員・行政官には住民は本音を話さない可能性もある）、活動組織・チームの編成（可能であればあえて違うグループ・対立関係者を一緒にして和解を促進する、困難であれば機能するチームの編成等）等において適切に対応することが求められる。

調査手法は、社会調査の場合、C/P あるいは現地再委託の NGO などにより、地域住民に対して、視覚化による自身の地域社会分析や 1 日の生活パターン、季節による生活パターン分析などが挙げられる。これらの分析結果は地域住民の間で容易に共有できる。また、外部支援者はこれらの分析から現地を学び、現地の知恵や資源を最大限に活用した協力を計画することが重要である。一方プロジェクト PNA では、調査手法はメディア、援助機関などからの情報収集、相手国政府要人などとのやり取りを通じた日常の活動を通じた情報収集・分析が中心となる。調査項目の相違については、以下の表 3-8 から表 3-10 のとおりである。

表 3-8 情報収集・分析比較表 (2)

地域住民	社会調査	プロジェクトレベルPNA
調査手法	(会話型)聞き取り、簡易調査 (マッピング・活動カレンダー・ SWOT分析、関係図、日課表など):PLA/PRAの考え方活用	聞き取り、報告書、メディア
調査項目:地域住民に関して		
対象地域の住民構成・プロファイリング	✓	✓
人口・構成:民族分布・村落など単位ごと	✓	✓
生活様式:日課・年間活動カレンダー	✓	✓
村落資源:人材、自然、公共インフラ、資金、通信など	✓	✓
権力構造・ステークホルダー分析	✓	✓
意思決定の仕組み	✓	✓
住民組織	✓	✓
治安・経済の現況分析	✓	✓(紛争の影響含む)
不安定要因・安定要因分析	配慮事項・留意点として抽出	✓
事業実施上の留意点	✓	✓
住民間の利害関係・協働体制	✓	<ul style="list-style-type: none"> ・ 紛争中対立関係にあったグループの現状把握 ・ 帰還先の住民間の関係 ・ IDPの人々の状況及び周辺住民の把握

出所：筆者作成

表 3-9 情報収集・分析比較表 (3)

対象地域	社会調査	プロジェクトレベルPNA
調査項目		
要因分析	対象地域・プロジェクトに負の影響を与える可能性のある要因	対象地域・プロジェクトに影響を与える可能性のある不安定要因・安定要因。プロジェクトが助長を回避し、縮小してすべき不安定要因。
対象地域	対象地域における対立の背景・現状分析	対象地域における紛争の背景、紛争による影響・被害の影響度合い・現状分析
対象地域の属性	地理的・経済的・社会的などの視点から	特に不安定要因との関係に着目
対象地域と周辺地域の関係	✓	✓
法的・実質的土地所有及び利用権	✓	✓
地雷・不発弾埋設状況	—	✓
人口増減の可能性	✓	✓(帰還民の動向)

出所：筆者作成

表 3-10 情報収集・分析比較表 (4)

	社会調査	プロジェクトレベルPNA
調査項目：地方行政について		
地方の政治・治安・経済・社会の現況分析	✓	✓(紛争の影響含む)
ステークホルダー分析	✓	✓
不安定要因・安定要因分析	配慮事項・留意点として抽出	✓
実施体制・仕組み・能力	✓	✓
予算・人員配置	✓	✓
伝統的統治体制と近代的制度との関係	✓	✓
政府・協力実施機関の支援方針	✓	✓
C/P組織の関係者の政治的・社会的属性	✓	✓(紛争での立場含む)
C/P組織の政府内の立場・他組織や国家元首との関係	✓	✓
C/P組織のコミットメント	✓	✓(復興に向けたコミットメント含む)
中央政府との関係	✓	✓
法的位置づけ	✓	✓

出所：筆者作成

3-6 事例から得た教訓

本プロジェクト研究の事例関係者からの聞き取り及び報告書から得た教訓のうち、計画策定・実施に共通するもの、計画策定及び実施それぞれの教訓は以下のとおりである。

3-6-1 計画策定・実施に共通する教訓

(1) 紛争予防配慮の重要性

PNA はプロジェクトレベルで、(PNA) 団員が状況を把握し事業運営管理に反映させることは重要であった。すべての事例において、団員の安全確保に努め、負のインパクトを避けるため、現地のステークホルダー分析を注意して行い、不安定要因の把握とその縮小に心掛けている。また、住民との合意形成及び裨益の公平性には十分な配慮がなされた。また、他案件で PNA の結果を案件形成に反映させる事例を積み上げたことは有効であったとの報告もあった。国内避難民と異なり、国境を越えている難民が受益者にいる場合は、政治的影響等で国境を越えて帰還する場合もあり、開発援助の枠組みで取り扱うには、国内避難民よりコントロールが難しい側面が大きかった。

スリランカの実例では、実施にあたり既にプロジェクトを開始していた国際協力実施機関・NGO などのローカルスタッフと国際スタッフから安全管理面、注意点、地域内の主要人物等の情報を得、地域内のトップら（政府機関・反政府機関両方）と話し合いをして、彼らの理解と合意が得られるまで面談した（必要なときは JICA 現地事務所への参加も依頼）。開始当初には、両機関の参加を求め、実際の活動をみて、疑問点の解消と同意を得た。実施上の安全管理においては、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）との連絡、助言等をベースに、政府組織の各地区の責任者、軍関係者と定期的な連絡を取り（ローカルスタッフ、日本人の双方で）、事前情報と彼らの判断・判断理由等を得たあと、日常行動を取ることを習慣づけ、また、双方の信用度合を高めることにより、事前情報を相手側から得ることでリスク回避を図った。政治的な関係や関与などの条件等を吟味すべきで、そのときどきで選択すべき組織とファシリテーターは変化するが、案件の目的と手法、予測する成果等を明確にして、C/P 機関の責任者、あるいは、実施を行う地域の行政の長らが案件の内容を確実に理解することが重要であった。

他方、国の状況把握については、その国に長年かかわる専門家がこれまで積み上げてきたネットワークを通じて、情報収集し、分析してもらうのが最も有効であると考えられる。本当に役立つ情報は一定期間積み上げた信頼関係により得られる。この観点から、ある国の状況分析に、対象国の研究者に 2 回入っていただいた。国の状況分析については、外部の有識者・研究者に入っていただき、非常に有効であった。このように、対象国について知見のある有識者から紛争分析やステークホルダー分析に対してインプットを得たうえで、開発援助に影響を与える不安定要因と、逆に開発援助を通じて縮小できると想定される不安定要因を特定し、不安定要因を縮小するような協力を検討し、不安定要因を助長しないための配慮事項を抽出することが国レベル PNA においては重要である。国・地域に詳しい有識者からの情報に、開発援助についての知見を融合することが必要である。また、紛争終結直後に協力を実施する場合、迅速に動かなければいけないことや、治安やロジスティクスの関係で大人数が現地入りできないこともあるため、外部有識者を最初の調査団に含むことが難しい状況が多い。そういう場合には、国内で有識者の聞き取りを行い、現地では先に入っている国際機関や NGO、他ドナーから情報を収集する。

紛争の背景や現地の状況分析は非常に重要である。常に変わっていく情勢や紛争影響の残る現場の状況に対して、分析結果も参考にしつつ具体的な支援内容を示せる処方箋とな

れば非常に有益である。そのなかに、紛争影響のコンテキストを踏まえつつ、相手国の将来の地方行政に係る制度整備やコミュニティとの協働のあり方の方向性も把握することが重要であろう。

3-6-2 計画策定に係る教訓

(1) 開発計画の仕様とパイロット事業運営のバランスに注意

コンゴ民主共和国の事例では、パイロット事業実施のために活動のほとんどを割くことになり、パイロット事業による検証プロセスと開発計画業務の適切な配分及び相互の整合性・相手国への同計画の定着が不十分だったことが挙げられた。調査を進めながら、現地の状況を把握しつつ、地方行政とコミュニティのかかわりのあり方及びその内容を開発計画へ反映させることも考えられた。開発計画は相手国政府の地方行政に係る政策・制度整備、地方行政とコミュニティが協働するためのコミュニティの組織化のあり方、将来の体制などの方向性を見定め、段階的に県・州・中央政府へとアプローチする視点をもって策定することが重要となろう。

また、スリランカの実例では、現地の復興のスピードが速く、それに比較して開発計画の仕様が高すぎ、C/Pにとって実用的ではないケースもみられた。そのためにパイロット事業による検証プロセス（パイロット事業の配分）と計画策定業務を適切に配分し、コミュニティ開発に資する開発計画を策定する必要性が教訓として挙げられている。

BOX : コンゴ民主共和国 パ・コンゴ州コミュニティ再生調査の事例

開発調査とは、本来、開発計画の策定等を目的としたスキームであり、パイロット事業を実施する場合はその結果を開発計画に反映するために実施されていたものであった。しかしながら、本案件のように制約が多いなかで緊急に対応する場合、最も迅速かつ柔軟に対応できる開発調査スキームを使用したものの、開発計画を策定することは困難であり、事実、開発計画策定を想定していなかった。紛争影響国における開発とは何かを関係者内で確認したうえで、案件形成することが重要であろう。相手国住民の経済開発につながるインフラ整備は重要な支援であり、そのためにコミュニティと地方行政に働きかけることが重要な支援プロセスとなる。

実施中、コミュニティの声を汲み上げてつくる開発計画策定の仕組みが出来上がっていなかったのは確かである（県やセクターが作成する開発計画自体がなかった）。他方、コミュニティからのニーズだけでなく、国や県の開発計画、各セクターの開発計画と整合性をとって、コミュニティ開発計画をつくることの重要性が明らかになった。

(2) 調達及び土地収用に係る対処

現地調達など大きな利益が絡んでいる場合は、現地施工業者等から訴えられ、事業の進捗が遅れることもある。現地調達に係る情報収集と準備を十分に行い、不慮の係争を避けることが大切である。そのために同様の事態が起こらないよう、相手国政府の調達方法・体制に係る事前調査あるいは、本調査における調査項目を仕様書に明記するなどの対応があると再発予防につながる。C/Pの能力向上を図るためにも、現地調達ではできる限りC/P

を前面に出す配慮も重要となる。関係者内で問題解決の共有を図ることも重要である。また、聞き取りでは、裁判で争うことになった際の対応として、どのように解決したかを JICA 内で共有し、教訓として残すことの提案もあった。

(3) 協力シナリオの設定

相手国住民の経済開発につながるインフラ整備は重要な支援であり、そのためにコミュニティと地方行政に働きかけることが重要な支援プロセスとなる。地方行政及びコミュニティへの支援は、総合的に緊急、短期、中・長期的に取り組むプログラムを策定のうえ、フェーズに分けて行うのが効率的であろう。地域部及び事務所では、緊急的取り組みとして、基礎情報収集、治安機能の回復、帰還民支援、対テロ対策などを検討する国もある。短期的取り組みでは、緊急的取組支援で得た現地状況及びドナーなどの対応を踏まえつつ緊急復興支援、支援と同時並行の案件発掘・形成、中長期的開発への移行支援を行う。

また、国全体で物事をとらえる視点が必要であり、そのうえで相手国への国別支援計画及び案件形成していくプロセスが重要であるといえよう。（時間的猶予があるとの前提に立ったうえで）相手国のニーズを的確にとらえ、相手国に残る支援を検討していくことが必要であった。

BOX: スリランカ民主社会主義共和国 マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画 (The Project for Development Planning for the Urgent Rehabilitation of the Resettlement Community in Mannar District : MANREP) の例

緊急開発調査は、災害復旧型と紛争影響地域支援型に分けられよう。双方ともに、インフラを元通りに戻す、ということに最善を尽くすことをめざすが、紛争影響地域支援の場合は、さらに複雑な要素が多数ある。MANREP の場合は、1983 年の紛争前の農業生産まで復興させるという具体的な目標を政府と確認した。

緊急開発調査で描く開発計画はスペックが高すぎる傾向がある。緊急開発調査実施後に 3 年から 5 年くらいかけて開発計画を運用・実施・モニタリング・評価・計画の修正までのプロセスをフォローしていける仕組みがあるのならよいが、改良が必要と思われる。スリランカでは、中央政府の「北部東部をもう特別扱いしない」との方針が強すぎて案件形成を行えなかったことが最大のネックであった。

BOX : スーダン共和国 カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクトの例

本案件は 1 つの州に対して、5 分野を同時に投入する形のマルチセクター案件であった。これは開発から取り残されたカッサラ州に対して目に見える成果を示しつつ、相当な規模の投入を行うことにより、インパクトを生み出すためのプロジェクトデザインであった。プロジェクト実施運営上はメリット・デメリット双方がみられたが、カッサラ州に対するアピール度や州の行政サービス能力の向上のためには、相当な規模の投入が効果的であり、通常の JICA 案件では単一セクターでこれほどの規模になり得ないこと、また、結果として 1 つのプロジェクト

のなかであるからこそ、複数セクター間での調整や連携を促進しやすかった面、そしてプロジェクトの進捗に応じて各セクターがお互い競うことによりプロジェクトの進捗を後押ししたという意味では効果的であった。ほかの案件、あるいは他国においても本案件と同等規模での技術協力予算の確保が可能である場合は、活用が可能であることが確認されたといつてよい。

(4) 初期調査・事業着手のタイミング

選挙後の政府・反政府双方の動き、新政権の正統性、国民全体の動きなどを見極めたうえで案件形成するのが望ましい。初めに入る調査のタイミングも、対象国の政治プロセスを勘案して決定することが肝要であろう。

BOX : コンゴ民主共和国 バ・コンゴ州コミュニティ再生調査の例

大統領選挙後、状況は不安定であり、死者が多数でた衝突が首都及びバ・コンゴ州で起きていた。選挙の合間では、その後の国づくりの方向がどうなるかみえないので、この状況下で案件形成するのは非常に難しいとの認識をもっていた。当時、現地には在外事務所がなく、現地活動・情報収集の範囲も限られていた。教訓としては、選挙後の政府・反政府（カビラ・ペンバ派）双方の動き、新政権の正統性、国民全体の動きなどを見極めたうえで案件形成するのが望ましい。

(5) 緊急の対応策

和平あるいは停戦合意後、現地での支援開始あるいは再開にあたり、スピード感をもって、現地の拠点整備、安全確保、相手国政府関係者及びドナー・NGO などの関係構築のうえ、情報収集し支援内容を検討する。

現地の状況は不安定かつ変化のスピードが速い場合が多々ある。本研究事例の調査団及びプロジェクトチーム関係者内では安全対策として、有事の場合に備え緊急退去の方法を複数確保、日ごろからの行動規範の確認と維持が徹底されていた。また、スリランカでは相手国 C/P に迅速にレター発出を依頼し、反政府地域への関係者の移動及び物資輸送が滞りなく行われるように緊急に対応した。またフィリピン・ミンダナオ、アフガニスタン、スリランカなどの事例では、治安状況が悪化したため、現地での活動が大きく制限あるいは現地入りできなくなるなどの状況に対応するため、緊急な退避、工事の停止、また工事など現地活動再開に向け、C/P や NGO による工事進捗管理及び住民への支援体制が柔軟かつ迅速に整備することが必要となった。

BOX : コンゴ民主共和国での対応例

現地活動を開始する前の対応として、支援再開及び支援開始にあたり拠点づくり、治安対策、ドナー協調の 3 本柱で支援初期の準備を進めることが重要であった。主なポイントは以下のとおり。

- ・ 拠点づくりは事務所整備：支援事業を開始するうえで組織の体制整備に欠かせない。

- ・ 治安対策は相手国及び UN ミッションと協力したうえでの警察支援などを通じて、関係者間でネットワークをつくり、治安に係る情報を共有できる体制をつくるうえで非常に有効であった。
- ・ ドナー協調も関係者間の関係つくりには欠かせない。有事の際に助けてくれるのはドナー関係者であるのも事実。業務関係者だけでなく、欧米の民間・NGO 関係者などとのネットワークも広がり、さまざまな角度からの情報を得るのに大いに役立った。

(6) C/P 機関の選択

ブルンジの事例でみられたが、地方支援の案件の場合、住民にできる限り近いレベルに事務所を構えていることが望ましいが、コミュニティ開発計画作成は C/P 機関と異なる機関が主管していた。地方の開発計画策定には、特定分野の出先事務所とコミュニティ開発計画を主管する事務所との連携が必要となる。多くの関係者が存在したため、それぞれの役割や関係を調整及び働きかけるのに苦慮することもあった。そのため、案件策定の段階で、C/P 機関の選定や制度化支援まで視野に入れた計画あるいは準備を仕様書に入れる検討も考慮する。将来の開発計画策定の流れ及び地方における各出先機関や各省の連携のあり方について提案することも視野に入れ C/P を検討することが重要となろう。

BOX : ブルンジ共和国 ギテガ県における紛争影響地域の生活向上を目的としたコミュニティ開発

本調査は、コミュニティ開発計画を切り口としているものの、末端まで組織がある農業畜産省を C/P とした。中央から地方レベルまで C/P 機関が存在することは非常に望ましい（コミューンまで人員が配置されているのは農業畜産省のみ）が、本調査の支援範囲に含まれているコミュニティ開発計画作成はコミューン政府（地方政府）が実施することとなっていた（コミュニティ開発計画の策定手順の整備等をコミュニティ開発省が担当しているので、農業畜産省とコミューン政府の連携がまず必要で、そのうえでコミュニティ開発省と連携するという整理）。その整備には農業畜産省・コミュニティ開発省の連携が必要。現場では、農業畜産省がコミュニティ開発計画作成に技術的インプットをすること、そのための制度化を中央政府に働きかけようと試みたこともあるが、なかなかうまくいかなかった。

(7) 局地的な紛争地域特有の状況

局地的な地域のみが紛争影響を受けている場合は、紛争の影響を受けていない別の地域を訪問し、その地域の活動事例を直接学ぶことが、紛争影響地域の住民及び行政官の活動の参考になり得る。一方、スリランカの紛争影響地域におけるコミュニティ開発人材育成プロジェクトでは、中央政府が「紛争影響地域を特別扱いしない」という方針が強く、また、現地では中央集権化が強まっている背景もあり、案件形成及び実施中の相手国政府との協議対応に苦慮することが多かった。他方、地方レベルでは、案件に対する要請が強く、中央政府との調整が案件を円滑に進めるうえで非常に重要となった。

BOX：ウガンダ共和国 北部支援アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト

紛争勃発の時期（1986年）以降、中央政府により地方分権化（1992年）及び地方自治法制定（1997年）。国内避難民（Internally Displaced Person：IDP）キャンプでは、行政官を含む避難民は地方自治法を知らないまま停戦を迎えているユニークな背景がある。地方自治法施行により、伝統的なパラマウントチーフによる統治を排除する意図があったと考えられるが、他方でキャンプ生活の時期から、政府により Sub-county の職員として雇用され、紛争後も継続して従事している人材もいる。また、ウガンダ北部は紛争前、国内で最も牛肉を産出した地域で農業生産も盛んであった。当時は富裕層も多数おり、教育レベルは高く、要人を多数輩出した地域でもあった。

このように紛争前の行政を含む地域社会の状況及び歴史的背景を可能な限り把握し、紛争に起因する問題とそれ以外の問題、計画策定に反映させるのも有効であろう。局地的な紛争影響地域の場合、中央政府は機能している。グル県のように北部地域で評価の高い行政があれば、同じ北部地域の対象県にとり参考となる情報を得ることも考えられる。

3-6-3 実施上の教訓

(1) 相手国政府との相互理解醸成に注力

局地的な紛争影響地域への支援の場合、相手国中央政府及び地方政府に十分な時間と労力をかけて、JICA の事業説明を行い、共通認識を醸成するまで十分協議することが重要であった。これにより、相互の案件に対する理解醸成が図られ、実施後も円滑な協力を得ることができた。

BOX：アフガニスタン・イスラム共和国 ナンガルハール州帰還民支援プロジェクトの例

C/P は州政府であったが、各インフラを管轄しているのは各省庁出先機関（学校は教育局、クリニックは保健局、コミュニティ道路・灌漑等は農村復興開発局）であったため、パイロットプロジェクト選定・計画・実施にあたっては各出先機関との協議が必要であった。案件選定では担当各局で承認されたうえで、セクター別のテクニカル・ワーキング・グループ（Technical Working Group：TWG）、次に州開発会議（Provincial Development Committee：PDC）の議題として提案され、最終的に州政府の承認を得るという手順であった。やむを得ない面があるものの、関係者の多さは報告・説明・協議に多くの時間を必要とした。また担当各局、TWG では承認されているものの、州開発会議が開催されなかったり（月1回だが中止になることもある）、議題として挙げられなかったりすることもあり、承認に時間がかかり実施が遅れた場合もあった。

コミュニティに直接支援する場合、相手国政府にメリット感をどうもってもらいか、十分な協議及び説明が必要であった。現地状況をかんがみ、本案件は、無償に切り替えることとし、予定よりも早く案件を終了させた。結果的に現地業者の能力が向上し、後継案件となる無償資金協力の実施にも貢献すると見込まれる。

(2) ドナー・中央省庁・地方行政からの情報活用

ミャンマーの事例のように、計画段階において中央政府の方針及び見解ばかりでなく、少数民族の意見を十分に汲み上げたうえで、支援の枠組みを検討すること。また、他の国の事例でも時間的制約はあるものの、可能な限り地域住民の意向を踏まえたうえで、現地資源を活用した支援を速やかに行うことが肝要であることが指摘されている。

他方、現地の変化のスピードが速く、かつ緊急な支援を要する場合、住民への聞き取りなどでボトムアップによるニーズを汲み上げる時間的余裕はない。スリランカの事例では、中央省庁・地方行政及び既に現地活動するドナー・協力実施機関・NGO がもつニーズ情報を基に支援分野・地域を特定し、活動を開始した。他方で、住民を中心としたボトムアップによるニーズ調査も同時並行して行い、段階的に聞き取りによるニーズに基づいた支援を融合させていくのが現実的かつ効果的である。

BOX : スリランカ民主社会主義共和国 マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画の例

国内避難民の喫緊のニーズに迅速に対応するために、紛争の影響を受けた地域で事業運営する際には、プロジェクトの開始直後に、県次官や UNHCR などの援助機関との協議に基づいて実施する事業（給水、漁船や農業投入材の供与などが含まれる）と、受益者の参加を通して、地域社会の将来的な必要性に基づいたインフラ復旧の2つに分類して対応するのが効果的であると考える。この分類は、インフラの建設だけでなく、コミュニティを基盤とした活動にも採用できると考える。また、特に紛争後地域で事業を実施する場合には、さまざまな制約があることを考慮し、支援側はもちろんのこと、工事請負業者を含む、コミュニティや地元行政などの、現地の対応能力を十分把握したうえで実施計画をつくるのが重要であろう。

また、スーダンの事例では UNHCR に日本人の国連ボランティア（United Nations Volunteers : UNV）が着任し、プロジェクトとの連携がより円滑に行われたとともに、治安情報などの情報交換のうえで、非常に有益だったことが報告されている。スリランカの事例では、案件形成時において、UNHCR や既にプロジェクトを開始していた国際支援機関・NGO からの情報収集とそれらの整合性等のチェック、地方政府機関の主要人物とは複数回、面談して JICA の説明から政府側との合意点などを含めて案件形成と実施に関して説明を行い理解と同意を得た。なお、必要なときには、政府機関関係者に信頼のある人物を伴い限られた時間内でスムーズな進捗が得られるように対応し、補足説明等も受けた。

(3) 現地にある仕組みを活用することの重要性

プロジェクトを実施するにあたり、村長や副村長など地元有力者及びコミュニティと十分コミュニケーションをとり、現地に普及及び浸透する開発の仕組みや体制を構築及び開発することが非常に重要である。平時の国と紛争影響国においても、現地の関係者とのやり取りを通じて、現地地域社会の慣習・規範・資源・組織などを学んでいく過程は共通点が多いのも事実であった。

ウガンダ北部の事例によると、中央政府が定める参加型の開発計画策定は、アチョリ地域では適切に実施されていなかった。その主な理由として、地方政府の人材・交通手段の

不足、住民は長期間 IDP 化し帰還して数年しか経っていないため生活再建の途上であり、無償の人道支援に慣れているためなどが挙げられる。一方、本プロジェクトによる技術協力を通じて参加型の計画策定は機能し始めている。特に、現地状況をかんがみた透明性を高めるためのインベントリー作成、住民への情報のフィードバックなどの仕組みづくりが挙げられる。

(4) 相手国の法・認識に合致した住民組織の育成

紛争影響国における復興支援の受け皿となる住民組織は、再生されていない場合も多いが、政府が示す方針のなかに、住民組織のあり方が含まれている場合、現地の状況を十分把握したうえで、相手国が推進する現地に根付いたあるいは現地に根付かせる組織をエントリーポイントすることが肝要である。特に、過去の経験から外部からの支援により新しく組織をつくることは、持続性を考慮して、極力避けねばならない。

また、紛争前の地域社会の仕組み・規範・住民組織を知ること、避難民・国内避難民の帰還の意向をよく知ったうえで、帰還支援及び帰還受け入れ周辺地域の支援を行うことが重要であった。

BOX : スリランカ民主社会主義共和国 マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画

住民組織に関しては、住民にとって最も利益となる住民組織を選択して（政府や支援組織の支援を幅広く受けられる住民組織：政府により認知され、また、政府による法的背景のある組織、ただし、政治的な影響を受けないものがベスト）、住民の生活の復興に必要な支援を得られる形として、住民の置かれている環境のなかで、住民の生活が安定・継続・発展するのに必要な NGO があればこれを加える形が有効であった。

第4章 考 察

4-1 紛争予防配慮

平時の国と紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発・地方行政強化の計画策定及び実施上、共通する最も重要な視点のひとつとして、紛争予防配慮が挙げられる。紛争影響国の復興支援の場合、平時の国の支援に比べて、計画策定及び実施における紛争予防配慮にかかる注力は大きくなる。

平時の国においては、外部からの支援により地域社会における民族、カースト、宗教、政治・経済、資源利用、ジェンダー、世代などによる格差及び不公平感を助長させ、住民同士、住民グループ同士、村落同士の衝突及び紛争の引き金とならない配慮が一貫して求められる。また、実施の段階では、地域住民と C/P 機関、C/P 機関の職員同士の反目あるいは衝突を避けるための配慮も必要となる。支援対象地域内で衝突が表面化しないように、日頃から不平及び不満がたまらないよう、支援側の関係者は工夫と十分な注意が必要となる。また、地域住民と地方行政などとの協働体制及び仕組みを強化するとともに、関係者の間で成功体験を積み上げ、正のインパクトを最大化させる配慮も欠かせない。

一方、平時の国と紛争影響国の案件の違いの大きな点として、対象国・コミュニティが紛争（再発）要因を抱えていること、案件を実施することでこれらの要因を無意識に助長しないようにすること、及び対象地域の状況次第だが、コミュニティ開発の案件では可能な範囲で縮小する（対立コミュニティの協働を促進する等）よう努める。また、復興支援においては上記に挙げた平時の国の支援における紛争予防配慮に加え、紛争による社会・経済・政治など多方面への影響を踏まえ、十分なステークホルダー分析及び政治分析を行い、計画策定及び実施上、平時の国以上に慎重に計画策定及び実施することが求められる。

4-2 平時の国の専門分野の経験と教訓が基礎

紛争影響国において緊急を要する場合、人間の安全保障の観点からまずは人々の保護のために、迅速に目に見える社会経済基盤の整備を行い、いわば平和の配当を見せることが重要となる。

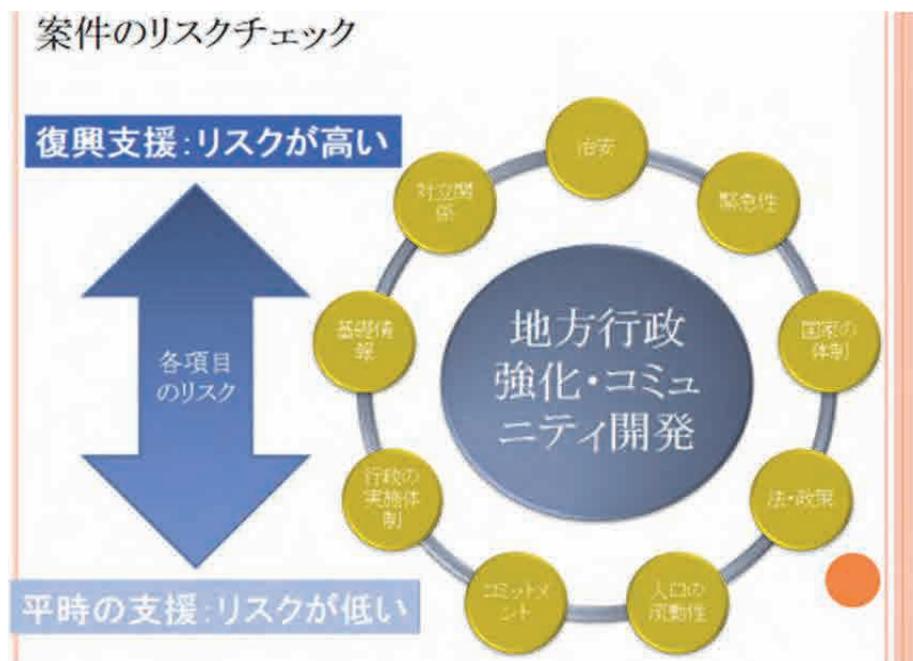
緊急時以降の支援の計画時には、平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発の計画策定・実施の経験と教訓を基礎として、基本的な協力シナリオを設定し、中期的な方向性を見定める。紛争影響国の復旧・復興支援の経験と教訓を積み上げることの重要性はいうまでもないが、「紛争影響」及び「復興支援」という条件及び制約のなかで、いわば事業の柱となる専門分野（本プロ研では地方行政強化・コミュニティ開発及び社会経済基盤整備事業）の業務経験と教訓が復旧・復興支援の支援内容を含む計画策定及び実施の基礎になる。特に、地方行政を含む地域社会が受けた紛争の影響を多角的にとらえ、関係するステークホルダーの洗い出しと可能な限りの深い分析、想定されるリスク分析、など平時の国のコミュニティ開発支援以上に、分析すべき項目及びその程度の深さが求められよう。これらの点からも復旧・復興支援はいわば、平時の国の支援の応用編といえる。

また、平時の国の支援同様、開発支援における限界を認識しつつ、復旧・復興支援及び平時の国の開発支援において、最大限の成果発現を図るバランス感覚が重要であろう。つまり、支援する側の比較優位・可能性を自己分析したうえで、最も効果的な支援方法・アプローチを活用し、最大限の成果をめざすことに注力する。

4-3 案件のリスクチェック項目

本プロジェクト研究では、平時の国の地方行政強化及びコミュニティ開発支援の計画策定に係るチェック項目を基に、紛争影響国において和平合意あるいは停戦合意後の第1号あるいは第2号案件を基本的に想定し、必要な視点を分析した。紛争影響国ではそもそも平時の国と同様のやり方での案件形成及び実施が難しくなるが、その判断の根拠として、治安の悪化に加え、マクロ、メゾ、ミクロレベル及び全体にかかわる平時の国の案件計画策定・実施に係るキラーアサンプションとなるリスクチェック項目を下記のとおり整理した。以下の項目のうち、特に治安の悪化、緊急性の高さ、国家の体制の不透明さ、地方自治などの関連法がない、人口の流動性が激しい場合、平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発に係る計画策定・実施は非常に難しくなる。

逆に緊急期から復興期に入り、ここに挙げたチェック項目に該当するものがない場合、平時の国の開発期への協力にシフトする判断材料となる。



出所：筆者作成

図4-1 リスクチェック項目

4-3-1 治安が悪い

治安が悪い場合、現地で活動する日本人専門家及びコンサルタントチームの安全を確保するために、衝突・戦闘が局地的なものか、不特定の地域なのか、散發的なものか、など現地の状況によるが、対象地域の選定、行動制限（警備の必要性など）、現地駐在する専門家数の制限、遠隔を含む支援方法などが検討されることになる。

4-3-2 緊急性が高い

現地の支援ニーズの緊急性が高い場合、平時の国の技術協力で相手国 C/P 機関を中心とした人材及び組織の能力向上を推進し、そのために一定の時間をかけて取り組む支援実施は難しくなる。

4-3-3 国家の正当性及び体制・政治プロセスの先行きが不透明

相手国の和平及び停戦合意プロセス及び選挙後の政府の体制などの方向性が不透明である場合、相手国政府と協力シナリオ、将来の具体的な地方行政と地域社会の協働体制と仕組みなどを設定することは難しくなる。

また、国家の正当性についても慎重に分析しなくてはならない。政府が紛争当事者で構成されるあるいは、紛争に何らかの関係をもった疑いのある人物が政府要人として存在する場合、あるいは民主的な選挙で選ばれた国家の首長であるかなど、紛争後の政府の正当性を慎重に見極めて、外部支援の中立性を保つために協力のあり方を見定める必要がある。

4-3-4 地方自治・地方分権などの関連法・政策がない：マクロ

相手国に地方自治に関連する法や政策がないあるいは整備されていない場合、相手国の将来の地方開発に係る方向性及び可能性を確認する必要がある。これらが確認できない場合、計画段階で案件の妥当性を確認することは難しくなる。

4-3-5 人口の流動性が高い：ミクロ

国内避難民及び国外に逃れた難民の帰還などにより人口の流動性が高い場合、地方行政と地域社会の協働による開発活動の仕組みなど、持続性をかんがみた地域社会の将来の開発の仕組みと体制を具体的に計画することは難しい。この場合は、より短期的な復旧・復興計画策定からの対応を検討することも想定されよう。また、開発活動の受け皿となる住民組織の将来のあり方及び相手国政府が登録及び認知する住民組織についても、動向を見極める必要がある。

4-3-6 相手国政府のコミットメントがない：マクロ

上記 4-3-4 に関連するが、関連法・政策があったとしても、相手国政府に実施計画がない、あるいは実施する制度（人員配置・予算措置）がない場合、新規案件で試行的にモデルをつくり、相手国に提案していくことも考えられなくもないが、相手国の強いコミットメントがないと、現場での単発的な支援で終わる可能性が高くなる。

4-3-7 地方行政の実施体制及び能力が非常に限定的：メゾ

平時の国でも地方行政の実施体制や実施能力が限定的であることは一般的にみられる。地方行政職員は移動手段がなく、行政に予算も配分されていないため、村落に出向くことはなく、住民の接点さえないこともある。しかし、技術協力を行うために最低限の人員、組織としての最低限の体を成していること、組織の長あるいは基点となる人材の関与に見込みが立たない場合、平時の国の具体的な技術協力シナリオを検討すること及び協力実施機関を特定することは難しくなる。

4-3-8 現地の基礎情報がない

現地の基礎情報がない場合、C/P 機関の特定及び実施能力の把握のみならず、地図情報や人口分布などの基礎情報収集のための調査から始める必要が出てくる。この場合、基礎情報収集により、現地の状況把握から行き、将来の技術協力の案件計画策定に踏み込む準備をすることになる。

4-3-9 対立関係：マイクロ・メゾ・マクロの間、及び各レベル内の対立

平時の国でも、ステークホルダーによる政治的・経済的・社会的利害による対立はみられる。しかし、紛争に起因する不安定要因が大きくなり、一般住民を巻き込むほど衝突の規模が大きくなる可能性がある場合、平時の国と同様の支援は難しくなる。

4-4 紛争影響国における計画策定・実施のチェック項目の活用

第3章で述べた紛争影響国における紛争の影響、制約条件、配慮事項、情報収集及び分析の特徴、上記4-1で述べた平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発支援の計画策定及び実施のキラーアサンプション及びPNAマニュアルの内容を踏まえ、紛争影響国における当該分野の支援を想定したチェック項目を整備し、活用することは次期案件形成の関係者により有意義であると思われる。ここでは、これらのチェック項目をマクロ、メゾ、マイクロレベル及び各レベルに共通するものに整理し、考え得る主な対処及び要検討事項も整理した。主な対処については、現地の状況により個別に対応すべき内容が多いが、過去の事例から導かれるものから主要なものを抜粋した。その他詳細な対処については、PNAマニュアルを参考とされたい。

なお、当該チェック項目が次期案件計画策定の際に活用されるためには、内容の検討に加えJICAの既存あるいは将来検討する仕組み及び制度改善との連携及び調和を視野に入れた方策の検討が必要となろう。活用時期としては、協力準備調査など初期の段階で案件形成に現地入りする調査時以降を想定している。「付属資料3：計画策定・実施のためのチェック項目表」を参照。

4-4-1 各レベル共通

マイクロ・メゾ・マクロレベルに共通してチェックすべき主な項目と対処・要検討事項は表4-1、表4-2、表4-3、表4-4のとおりである。紛争影響国における案件では、現地でPNAを実施することが推奨されているが、下記表4-1のうち「3. 不安定要因」についてもPNAのなかで継続して動向を注視し、計画策定・実施に活用することが望ましい。「4. ステークホルダー分析」については、マクロからマイクロに至るまで、案件に影響力がある関係者をリストアップするとともに、相関図で相互の関係性及び力関係を整理すると注意する点が明確に把握できる。

「6. 現地拠点」については、紛争により支援が中断あるいは、長期の紛争により過去にJICAが拠点を構えて支援した実績のない国の場合、プロジェクトの実施が先行し、事業開始時点で在外事務所が整備されていないケースもある。その場合、現地での便宜供与を受けることができない、情報収集のためのネットワークもない、等の制約があるため、通常の間よりも現地作業に時間と労力を要することになる。「7. 専門家・コンサルタント確保」については、情報の少ない国あるいは現地活動経験者の少ない国の場合、人材の確保が難しいケースがあるため、チェック項目に加えた。

表 4-1 各レベル共通のチェック項目

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	治安一般		専門家安全確保：事業中断想定、遠隔支援、行動制限、駐在人数制限、治安対策費積算
2	地雷・不発弾		対象地域から除外、専門機関へ通報、地雷回避教育実施など
3	不安定要因（対立構造含む）		PNA の継続実施と計画・実施への反映
4	ステークホルダー分析		実施体制・配慮事項の整理
5	外部条件（選挙・組閣・法改正など）		複数の協力シナリオの用意
6	現地拠点：有無、規模と機能		厚い拠点整備の投入計画
7	専門家・コンサルタント確保		事業実施可能性、実施計画

出所：筆者作成

4-4-2 マクロレベル

マクロレベルは中央政府及び中央省庁職員が主な対象となる。下記表 4-2 のうち、「1. 和平・停戦合意プロセス」が中途である、国家首長の選挙後の政治プロセスが不透明である場合、政治体制・行政の体制も先行きがみえないため、協力シナリオを複数設定するのが望ましい。「9. 法・政策整備に係る外部支援状況と将来の方向性」については、特に地方自治に係る法整備作業にドナー等の支援が入っている場合、近い将来関連法及び政策が変更あるいは新たに策定される可能性がある。その方向性を継続して把握し、関係者の役割及び連携のあり方など、開発モデルの内容に深くかかわる可能性があるため、注意が必要となる。

表 4-2 マクロレベルのチェック項目

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	政治プロセス進捗状況：和平交渉・停戦交渉の進捗など		複数のシナリオ準備
2	政府の正当性		実施体制の検討、 配慮事項の整理
3	C/P 機関と国家元首との関係、他機関との関係		
4	相手国政府のコミットメント：実施計画の有無、実施計画の進捗状況など		
5	予算（財政支援含む）：C/P 負担の可能範囲		
6	人員配置		協力内容の検討
7	地方分権・地方自治関連法の有無と内容（体制・仕組み）		
8	国家開発計画・復興計画：PRSP、MDGs などの有無と内容		
9	法・政策整備に係る外部支援状況と将来の方向性		調査実施の検討
10	基礎データの有無		

出所：筆者作成

4-4-3 メゾレベル

メゾレベルは地方行政及び中央からの出先機関が主な対象となる。下記表 4-3 にある「6. 伝統的統治との関係性」については、国や地域により異なるが、明文化されていないものの植民地化前から現地に浸透していた伝統的な首長を中心とした統治の仕組みと近代的な統治の関係性について、特に現場レベルでは十分な配慮が必要となる。「12 及び 13. 土地及び調達」に係るチェック項目は特にパイロットプロジェクト実施にかかわる重要な事項となる。土地収用に係る現地の法・慣習を熟知し、対象事業選定の際に十分留意が必要となる。調達については、現地の有力者、政治家など利権にかかわる人々が直接・間接的に干渉するケースはよくみられるため、説明責任、透明性、公平性を確保するために、調達法の熟知及び調達プロセスに C/P をできる限り前面に出す配慮をしつつ、実務を進める配慮が重要となろう。

表 4-3 メゾレベルのチェック項目

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	予算：財源と予算規模		実施体制と実施内容
2	人員：C/P の配置可能性・人員充足見通し		実施体制の検討、 配慮事項の整理
3	中央との連携・調整の仕組みと実施能力及び状況		
4	出先機関との連携・調整の仕組みと実施能力及び状況		
5	住民へのファシリテーターの有無：C/P、NGO、大学など		
6	伝統的統治との関係性		
7	庁舎・資機材の状況		
8	基礎データの有無		調査実施の検討
9	開発計画：有無、策定プロセス、関係者、同計画実施状況		計画内容・精度の設定
10	事業監理能力：個々の能力と組織の能力		能力向上の達成度設定
11	紛争前の状況		
12	土地：関連法の有無、内容と実態		パイロット実施計画に反映
13	調達：調達法の有無、内容と実態、現地業者の能力		

出所：筆者作成

4-4-4 ミクロレベル

ミクロレベルは地域社会を構成するさまざまな要素の状況把握（帰還民、社会的弱者含む）、ステークホルダー分析、意思決定の体制と仕組み、住民組織、活用できる資源などについて状況を把握し、対象地域選定、民族バランス、政治的なバランス、行政との協働体制及び仕組みの整備の可能性を把握するのに活用する。

表 4-4 ミクロレベルのチェック項目

	項 目	チェック欄	対処・要検討事項
1	人口分布、世代別人口構成、民族構成、社会的弱者（内訳、数、分布など）		対象地域選定、民族バランス、和解促進など
2	帰還状況：帰還数、地域、内訳、再定住先など		対象地域選定、帰還先整備など
3	住民組織：数、構成、実態、関連法・行政との関係性など		協力対象の特定、協力体制の検討
4	地方行政と地域住民の協働：役割、仕組み、実績など		
5	住民負担能力・維持管理能力		
6	生計手段・産業構造		協力内容の検討
7	インフラ状況		
8	利用可能な村落資源：人、金、自然、インフラ、通信など		
9	地域社会特有の規範・慣習・文化		配慮事項の整理
10	社会構造・意思決定の仕組み：機会、メンバーなど		
11	地元有力者：影響力・能力・行政との関係		
12	生活様式：世帯役割分担、年間・日ごと生活様式など		
13	紛争前の社会経済状況（生業含む）		復旧計画策定の参考

出所：筆者作成

4-5 紛争影響国におけるコミュニティ開発の定義と協力シナリオ

4-5-1 定 義

紛争影響国における地方行政強化・コミュニティ開発支援の重要な視点及び平時の国の支援との比較分析を踏まえ、JICAの紛争影響国におけるコミュニティ開発とは、

「人道支援からの移行プロセスにおいて最大限に迅速かつ継ぎ目ない支援を実施し、住民に確実に届く生活基盤の復興を図る。これらの支援のインパクトと持続性を最大化させ、紛争の再発予防を図るために、住民同士及び住民と地方行政の協働の礎をつくり、地方行政の支援体制構築と調整能力の向上をめざす」

と定義できよう。

平時の国の定義と紛争影響国の復興支援における定義の主な違いは、①迅速かつ継ぎ目ない支援を実施すること、②紛争の再発予防を図ること、③住民と地方行政の協働の「体制」ではなく「礎」をつくること、④行政が公共サービスを提供する前段階、つまり関係者の調整能力の向上をめざすこと、が挙げられる。

4-5-2 協力シナリオ

紛争影響国の復興支援におけるコミュニティ開発支援では、準備ステップ、コミュニティへ

の直接支援ステップ、モデル開発ステップまでが、主な協力シナリオとなろう。

モデル開発の準備ステップでは、基礎情報収集・開発モデルの提言、コミュニティへの直接支援ステップでは、道路整備・給水整備など社会経済基盤整備、モデル開発ステップでは、対象地域でのモデル開発及び普及、可能な限りの能力向上をめざす。さらには将来の生産活動・生計向上へつなぐのが効果的、現実的なシナリオと考える。それぞれのシナリオの協力期間は相手国の状況及び支援側の状況により異なることも触れておきたい。

上記をかんがみると、紛争影響国におけるコミュニティ開発支援は、将来の平時の国におけるコミュニティ開発の協力シナリオへつなぐ準備ステップの初期段階ともいえる。

4-6 協力シナリオ別：判断基準と対処例

紛争影響国の復興支援における周辺状況、制約条件、相手国政府の対応などは多様であり、対処法を類型化することは非常に難しい。この制約を踏まえたうえで、今後の計画策定の参考とするため、整理した協力シナリオごとに、重要な視点・判断の基準・配慮事項などを基に、対処例を挙げることにした。

基本協力シナリオのうち、緊急期以降を時間軸で整理し、準備ステップ、コミュニティへの直接的支援ステップ、ステップ1：モデルの開発、ステップ2：普及モデルの開発の4つのシナリオにおける重要な視点及び判断の基準とその対処例を挙げた（図4-2、図4-3、図4-4を参照）。

相手国に対して準備ステップから入る主な判断の基準は、緊急性の高さ、国家の体制の不安定性、人口の流動性の高さ、C/P 機関が未確定、現地の基礎情報の不足、などが挙げられる。ミャンマーの事例のように、少数民族居住地域の基礎情報が少ない場合の対処例として準備ステップから入ることが考えられる。まず現地情報収集及び調査を行い、相手国政府の支援方針と支援体制の見極め、及び少数民族と周辺地域との関係性を見極めなどを行う。協力シナリオを検討し、C/P 機関の選択、実施体制と仕組みのあり方、相手国政府と少数民族地域との関係性及び将来の相手国の開発方針などを十分に協議したうえで、支援計画を絞っていくことになる。

緊急性が高く、人口の流動性が高く、C/P 配置が難しい場合、コミュニティへの直接的な支援が現実的・効果的であろう。紛争の影響で広範囲にわたり、生活基盤が極めて悪化し、地域住民の日常生活に多くの影響を与えているため、まずは道路整備など目に見える平和の配当を迅速に実施する。コミュニティに直接支援するとはいえ、可能な限り C/P 機関と協力し、信頼関係を構築する。そのうえで、C/P は何ができるか実態把握に努め、可能なかぎりの能力向上を図る。なお、治安が悪いため日本人専門家が現地に入れない、また、和平プロセスが不透明であるため、将来の協力シナリオも具体的に描けないケースもある。その場合は、アフガニスタンの事例のように、一時的な処置として、現地で活用可能なリソースによる対処方法をとることになる。

復興初期の段階を経て、C/P 配置も少数ながらも常時あるいは以前よりも一定期間以上可能になり、相手国のコミットメント及び関連した法・政策が一定程度整備され、住民組織のあり方もそれらに規定された場合、ステップ1：モデルの開発及び C/P の能力強化に取り組む。この協力をベースに、一定の成果が得られ、相手国の強いコミットメント及び支援側もそれに応えるコミットメントがある場合、ステップ2：普及の開発へと展開していくことになる。

協力シナリオにおける判断の基準と対処例(1)

時間軸→	和平合意・停戦合意前	和平・停戦合意直後	復興中期以降	開発期
判断の基準	例1. 準備ステップ	例2. コミュニティへの直接支援	例3. ステップ1: モデルの開発	例4. ステップ2: 普及モデルの開発
1. 治安	一部不安定 △	△	○	◎
2. 緊急性	高い ◎	◎	△	×
3. 国家の体制	不安定 △	△	○	◎
4. 法・政策	△	△	○	◎
5. 人口の流動性		◎	×	×
6. 相手国コミットメント	△	△	◎	◎
7. C/P配置	特定前 ×	△	○	◎
8. 基礎情報	非常に少ない ×	△	○	◎
9. 対立関係	残っている可能性 ○	△	×	×

出所：筆者作成

図4-2 判断の基準と対処例(1)

対処例(2)

項目	例1. 準備ステップ	例2. コミュニティへの直接支援	例3. ステップ1: モデルの開発	例4. ステップ2: 普及モデルの開発
1. 支援のタイミング	・迅速に開始	・迅速に開始	・先行案件あれば継ぎ目なく開始	・相手国及びの先行案件の状況を踏みて開始
2. 支援内容	・情報収集 ・現状調査 ・復旧計画作)	・パイロット事業(道路整備・社会経済基盤整備)実施、 ・復旧計画作)	・開発計画策定、 ・パイロット事業運営監理 ・研修 ・ガイドラインなどの整備	・パイロット事業運営監理 ・研修 ・ガイドラインなどの整備 ・モデル普及計画策定
3. 協力範囲	・協力関係構築 ・協力シナリオ策定/再定住支援実施体制と仕組みなどの確認 ・可能な限りのC/Pと協力 ・モデル開発提言	・可能な限りのC/Pと協力、 ・住民も能力向上の対象、 ・モデル開発提言	・地域開発モデルの構築、 ・モデルの制度化・体制構築 ・C/Pの能力向上	・普及モデルの構築 ・モデル普及のための制度化・普及体制構築 ・C/Pの能力向上
4. 支援期間	・数か月から1年間	・数か月から1年間	・3年～5年	・3年～5年

出所：筆者作成

図4-3 対処例(2)

対処例(3)

項目	例1. 準備ステップ	例2. コミュニティへの直接支援	例3. ステップ1: モデルの開発	例4. ステップ2: 普及モデルの開発
5. C/P機関	・復興支援担当省、大統領府・首相府など	・復興支援担当省、大統領府・首相府、財務・開発計画担当省など	・地方自治担当省、財務・地方開発計画統括省など	・地方自治担当省、財務・地方開発計画統括省など
6. 裨益者	・掃蕩民と受け入れ地域住民	・できる限り多く	・一定の地域住民にフォーカス	・一定に地域住民にフォーカス(普及対象として広域裨益者も想定)
7. 対象地域	・紛争影響地域	・紛争影響地域	・比較可能な2から3県	・比較可能な2から3県 ・他県/他地域に普及
8. 注意点	・中央政府との関係性、 ・政治的・民族的バランス、 ・他国での経験の活用	・中央政府との関係性、 ・政治的・民族的バランス	・パイロット事業は小規模インフラ ・地方と中央に専門家配置	・パイロット事業は徐々に縮小 ・地方と中央に専門家配置

出所：筆者作成

図4-4 対処例(3)

上記にある図4-4のうち、裨益者は、一定地域にフォーカスになる場合、その限界を認識したうえで、可能な限りの不公平感を抑える配慮を関係者の間で常にもつことが重要となろう。この際、プロジェクトレベルPNA及びステークホルダー分析などの結果を踏まえ、紛争(再発)要因を助長せず、縮小するように定めていくことになる。具体的には、対立グループのバランスや、社会的弱者が排除されないようにすることなどが挙げられる。裨益者選定プロセスにおける透明性の確保、裨益対象から外れた村落及び地域社会への対応については、C/P機関との協議を通じて、十分配慮(説明、間接的な支援検討等)も重要である。

4-7 紛争影響国の復興支援における主な留意事項

4-7-1 紛争前の社会・経済状況把握

紛争の期間・要因によるが、可能な限り紛争前のマイクロ(対象地域)、メゾ(地方政府・行政)、マクロ(中央政府)の状況把握に努め、紛争に起因する問題と紛争前の状況に起因する問題を整理し、計画策定に反映させる。つまり、現地の開発ポテンシャルを知り、問題解決のてがかりを得、目標設定・支援範囲を検討する。また、紛争前の状況も含めた、各レベルのステークホルダーによる問題分析・原因分析も有効である。

4-7-2 成功体験の積み上げとそのための仕掛けづくり

支援を通じ、住民と行政が成功体験を積み上げ、自信をもてるように配慮する。一例として、住民による施工、完工式・発表などの機会などでやる気を引き出し、成果をたたえる、などが挙げられる。また、専門家にとって現地関係者と信頼関係を構築することが情報収集及び分析・技術協力の基本となる。信頼関係づくりのための「コツ」を身に付けることも重要である。

う。

4-7-3 地域社会の多様性への配慮

紛争影響国の場合、地域社会には帰還民、元紛争当事者、元兵士、寡婦など紛争に起因した多様な背景と立場にある構成要素が複層的に入り組んでいる。コミュニティ及び地域社会をとらえる場合、このように複雑で多様な現地の状況をかんがみ、社会調査及びプロジェクトPNA等を通じて、注意深く地域社会を分析し、対象地域及び裨益者を絞っていくプロセスが重要となろう。

4-7-4 開発援助の限界と可能な限りの支援

紛争影響により、生活基盤を失いあるいは相当のダメージを受けて、通常の生活を送れず、精神的・身体的苦痛を伴った時間を過ごさなくてはならない多くの人々が存在する。できる限り多くの人々に確実に支援が届けられるよう尽力するとともに、開発援助による限界も認識したうえで、他ドナーとの協力、相手国政府との調整、地域住民への配慮を常に心がけ、最大の成果を発揮させることが、支援側の使命であろう。

第5章 効果的な支援のためのインプリケーション

紛争影響国の復興支援における効果的な地方行政強化・コミュニティ開発支援のためのインプリケーションを緊急性の高い段階及び緊急支援以降の本格的な技術協力へシフトする初期段階の2つの段階に分けて述べる。

<緊急性の高い段階>

5-1 主要道路整備から着手

紛争影響国の状況は多様であり、また、支援のタイミングにより現地の喫緊の課題は変遷していく。基本的に紛争影響国及び地域において緊急を要する段階では、現地の緊急なニーズは多岐にわたるが、技術協力におけるパイロット事業として、現地のアクセスの劣悪さ及び未整備な状況と現地の高いニーズをかんがみ、マルチセクターに寄与する主要道路整備から着手するのが最も効果的な支援のひとつであるといえよう。主要道路を整備することにより、支援機関の現地へのアクセスが容易になり、給水、保健、住居など緊急を要する他分野の支援も住民に確実に届く礎を築くことができる。他方、道路整備することにより、地域住民にとって好ましくない関係者のアクセスが容易になる場合、道路整備には慎重に対応する必要がある。

整備する主要幹線道路は地方を想定した場合、現地の状況によるが、地方の中心部から人口の多いラテライト舗装の主要幹線道路が対象となることが多い。また、整備対象の道路選定は、緊急性が高いことを考慮し、相手国中央省庁及び地方行政と既に現地で活動している NGO 及び協力実施機関から得た情報とデータに基づいて、相手国政府と協議のうえ、決定するのが現実的であろう。また、主要道路整備を進めつつ、維持管理体制の整備も初期段階から視野に入れて、相手国関係者と取り組むことが重要である。

足早く主要道路整備を進めつつ、段階的に住民に働きかけ、地域のニーズを汲み上げた小規模コミュニティインフラ整備を組み込んでいくのが多方面に及ぶ紛争影響に対処するのに効果的である。現地の状況次第であるが、整備された主要道路を軸にして、アクセスが確保できた地域から社会経済基盤整備を進め、双方を有機的に結びつけた効果的な支援をめざすことも考えられる。

5-2 復旧計画づくり

紛争影響国・地域により復旧及び復興のスピードは違う。紛争前の社会経済基盤の状況、紛争の期間及び影響の大きさにより異なるが、外部からの支援の集中的な投入などにより、現地の復旧及び復興のスピードが一気に加速する場合もある。現地の社会経済基盤整備を中心に、インフラなど目に見える変化のスピードを目の当たりにする。

このような状況では、相手国の復旧・復興のスピードに合わせた対応が欠かせない。相手国関係者の認識はしたが、開発計画策定は想定せず、パイロット事業を行いつつ、数カ月から1年程度を見越した、より短期的な問題解決型の復旧計画の策定支援も効果的かつ現実的な支援のひとつであろう。また、相手国の状況により、復旧計画の内容更新及び修正する支援も重要となる。他方、相手国の復旧及び復興の進捗状況などをかんがみ、関係者と協議のうえ、将来の開発計画策定を含む中長期的な協力シナリオを検討し、準備することも並行して行うことが重要となる。

復旧計画作成の際には、現地関係者への聞き取りなどを中心に紛争前の社会経済状況を把握

し、具体的なマイルストーン設定の参考とする。復旧計画の内容はできる限り簡潔なものとし、盛り込む内容量も脆弱な行政関係者が理解可能かつ実施可能であり、C/P が更新可能なレベルのものにするよう留意する。復旧計画策定のプロセスでは可能な限り、C/P とともに作業することが、将来相手国行政により更新あるいは同計画の活用の可能性を高めることにつながる。

<本格的な技術協力にシフトする段階>

5-3 効果的な支援パッケージ

緊急性の高い支援以降、C/P の配置が可能になり、本格的な技術協力にシフトする段階では、引き続き目に見える社会経済基盤整備を行いつつ、施設の維持管理体制と仕組みの強化及び活動全般を通じた C/P の能力強化を図ることが効果的な支援パッケージのひとつとなろう。緊急期以降もニーズの高い社会経済基盤整備を進め、生活環境の改善を実感することで、地域住民及び C/P 職員の士気を高めるとともに、一連の活動プロセスで住民と地方行政の協働体制と仕組みを限定的でも徐々に強化し、地域開発モデルの構築を推進する。紛争影響国の場合、地方行政は職員及び組織運営の能力不足及び財源不足である場合がほとんどである。そこで、地方行政とコミュニティとの協働体制の礎をつくり、さらに強化するために、彼らのやる気を高める仕掛けづくり及び長所を伸ばす姿勢は効果的なアプローチのひとつといえよう。

また、地域開発計画策定の際には、住民の視点だけでは居住地周辺を中心としたミクロな課題あるいはニーズが中心となるため、より広域な視点に基づいた課題及びニーズは地方行政あるいは地方の出先機関の活動計画・協力実施機関がもつ情報を基に、いわばメゾとミクロの視点を総合的に整理した計画となるよう助言・支援することが重要となる。この際、C/P 機関は最も住民に近い行政機構とするよう留意する。

5-3-1 時間と労力をかける覚悟

社会経済基盤整備と能力向上のパッケージ支援は、実施しながら学ぶというまさに **Learning by doing** の実践を継続させ、時間と労力のかかる支援でもある。外交的側面により相手国への支援方針が決まることもあるが、地域社会及び地方行政に焦点を当てたいわば社会面への支援を行うということは、一定の時間と労力をかけて取り組む覚悟が必要である。この覚悟をもった支援方針を内部で確認し、相手国政府との協議に臨むことが大切であろう。

5-3-2 長所伸長型の姿勢⇒技術協力に通じる姿勢

平時の国の地方部では地方行政に十分な開発事業予算が配分されないために、行政の職員は村落に一度も行ったことがなく、地域住民と接点すらない、という状況は開発途上国の地方部において散見される状況であると考えられる。この状況に加え、紛争により地域社会の基盤が荒廃し、地方行政の限られた機能も停止あるいは著しく低下する厳しい状況だからこそ、相手国の行政関係者及び住民の長所を伸ばす姿勢をもって支援することが重要であると考えられる。現地の人々の能力、可能性を見出し、引き出し、伸ばす支援の仕掛けづくり、及び小さな成功体験を積み重ね、小さな成果も見逃さず住民や行政の職員が自信をつけるプロセスを大切にす。支援する側も支援を受ける側も、双方ともに前向きな姿勢と視点を持ち、状況をひとつずつ改善し、突破口を開いていく。このような技術協力の体制と姿勢が実施の段階で特に重要と

なる。

5-4 地域開発の制度整備支援の強化：マイクロ・メゾ・マクロをつなぐ

緊急期から復興支援期にかけての技術協力を行う際に、中長期的な協力シナリオを見据えて計画策定・実施することの重要性については事例の教訓から得られたとおりである。復興支援から開発期までの協力シナリオのうち、復興期における支援で現場活動の開発の試行を通じて構築した地域開発モデルを、相手国の制度あるいは関連法・政策の策定及び改訂へ結びつける支援を強化することにより、支援の持続性とインパクトを高め、JICAの比較優位をより鮮明に発揮できると考える。平時の国の基本的な協力シナリオのうち、モデルの開発、普及モデルの開発、モデルの普及とモデルの持続的な改訂及び普及のための制度化のステップまでがこれに該当する。

現場において、マイクロとメゾに当たる地域社会と地方行政が密接に協働して得られる教訓と成果をマクロに当たる国中央政府に働きかけて制度整備に反映させる。制度整備支援の経験を積み上げることにより、紛争影響国の復興支援時から、将来への協力シナリオの設定及び重要な視点が培われていくであろう。また、制度整備支援に至るまでの協力では、中央政府と地方行政それぞれに専門家を配置することが、上記の協力シナリオを円滑に遂行させる重要なアプローチのひとつとなる。

5-5 緊急技術協力：能力向上の具体的な目標設定

緊急の技術協力の場合、実施初期段階はPDMをより簡素化し、また、案件を実施しながらC/Pの状況及び能力を見極め、具体的かつ現実的な能力向上の目標と指標を設定し、関係者と共有を図り、成果の発現を測れるようにすることが重要となる。能力向上の目標設定に際しては、平時の国の案件より技術協用に時間及び労力がかかることを想定して、より現実的なものとする。また、C/P機関の体制が非常に脆弱である場合、開発活動の重要な担い手として、住民組織も重要な能力向上の対象となる。パイロット事業の数と範囲は現地の調達事情・土地収用の状況など重要な配慮事項を踏まえたうえで、実施可能な範囲を設定する。これら一連の考え方はいわば緊急技術協力プロジェクトとしてのコンセプトと案件設計ともいえる。

補足であるが、復旧計画づくりを（緊急）開発調査型技術協力でを行い、かつ主な目的が能力向上を含む場合も、現地C/Pとも協議のうえ、能力向上を図る指標の設定・共有を図ることが重要であろう。PDMは案件の重要な情報を端的に把握するのに役立つツールとして有用であるとすれば、開発調査型技術協力で能力向上を含む成果把握のための指標の設定を可視化し、共有することをすべての案件に定着することも検討に値するのではないかと考える。

5-6 終了した案件の定点観測

本プロジェクト研究の参考事例として挙げた平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発分野の事例は長期間支援を続けた案件が多く、JICAのコミットメントが後押しした証ともいえる。しかしながら、案件終了後、相手国のさまざまな関係者にインパクトと持続性がどの程度浸透しているのか、あるいは案件終了後当初想定していなかった成果が芽吹いているかについて検証されていない。

そこで、コミュニティ開発や地方行政強化に着目した案件終了後、技術協力で整備支援した地域開発の仕組み、体制、必要な知識、取り組む姿勢などの業務・活動への活用度・貢献度など持

続性及びインパクトについて定点観測し、成果の要因・教訓を整理することは、今後の案件形成及び実施に大いに役立つと考えられる。

5-7 国内外関係者のプラットフォーム化の強化

JICA 支援の強みとして、現地では相手国政府、行政、NGO などとの関係構築に地道な努力を積み重ね、現地で活用可能な資源を有機的に組み合わせ、案件の効果を最大限に上げる、また、案件終了後の持続性を可能な限り高めている。このように現地関係者のプラットフォーム化を今後もさらに強化していくことは JICA 支援の比較優位性を高めることにつながるといえよう。復興支援においては社会経済基盤の整備を進めつつ、住民が生業の再開を進めるにあたり、関係する住民組織、地方行政、民間関係者、NGO などのプラットフォーム化を推進し、効果的かつ効率的に現地のリソースを有機的に結びつけることが持続可能な支援のひとつとなると考える。

一方、国内では「平和構築」能力強化研修などの機会を通じて、さまざまな専門性をもった人材のプラットフォーム化を強化し、さらに高まるであろう紛争影響国への支援ニーズに対応する。また、紛争影響国における支援経験及び教訓を関係者間で共有する機会を定期的に設けることで、関係者間の今後の対応能力を高めることも非常に意義があると思われる。

謝 辞

非常に多くの方々からご協力・ご鞭撻いただいたため、お一人お一人のお名前を挙げることは非常に難しいため、本プロジェクト研究を実施するにあたり、聞き取り対応いただいた多くの関係者の皆様、現地調査で受け入れ及び受け入れ準備していただいた関係者皆様、企画の段階で貴重な助言をくださった皆様、検討会など適宜貴重なインプットをいただいた皆様に心から感謝申しあげる。

主要参考文献

- ・ 稲田十一 編 (2004) 『紛争と復興支援－平和構築に向けた国際社会の対応』 有斐閣
- ・ 国際協力事業団 (2001) 『地方行政と地方分権 報告書』
- ・ 国際協力事業団 (2002) 『ソーシャル・キャピタルと国際協力【総集編】』
- ・ 国際協力機構 (2004) 『農村生活改善協力のあり方に関する研究 検討会 第3年次報告書』
- ・ 国際協力機構 (2005) 国際協力研究 Vol.21 No.1 『技術協力の新たな枠組みと JICA 調査研究－キャパシティ・ディベロップメントと人間の安全保障の観点から－』
- ・ 国際協力機構 (2007) 『社会調査の心得と使い方』
- ・ 国際協力機構 (2007) 『アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー－地域住民に届くサービスのために－』
- ・ 国際協力機構 (2007) 『開発課題に対する効果的アプローチ 地方行政』
- ・ 国際協力機構 (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向けて』
- ・ 国際協力機構 (2008) 『紛争予防・平和構築支援プロジェクト研究 中間報告書』
- ・ 国際協力機構 (2009) 課題別指針 『平和構築』
- ・ 国際協力機構 (2009) 『行政機構診断ハンドブック』
- ・ 国際協力機構 (2009) 『効果的な紛争復興支援のあり方に関する基礎的研究 (事例分析)－モザンビークを事例に』
- ・ 国際協力機構 (2009) 『緊急開発調査における実証事業のあり方に係る研究 フェーズ2』
- ・ 国際協力機構 (2011) 『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』
- ・ 国際協力機構 (2011) 『紛争影響国におけるコミュニティ開発のあり方研究 ブルンジ現地調査報告』
- ・ 国際協力機構 (2012) 『紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック－PNAの実践－』
- ・ 国際協力機構 (2012) 『紛争影響国における雇用と生計向上に係る情報収集・確認調査 最終報告書』
- ・ 国際協力機構 (2012) 『ニジェール国学校運営改善計画フェーズ2 事業完了報告書』
- ・ 原島 博 (2005) デオロギア・ディアコニア No.39 『開発途上国援助におけるコミュニティ・ディベロップメント』
- ・ 山崎丈夫 (2009) 『地域コミュニティ論』
- ・ Davic Korten (1980) *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach, Public Administration Review*
- ・ Gary Craig (2005) *Community Capacity-building: Definition, scope, measurements and critiques*
- ・ Robert Chambers (2000) *Whose Reality Count?*
- ・ UNDP (1993) *Annual Report*
- ・ USAID (2013) *Community Cohesion Initiative Overview*
- ・ World Bank (2000) *Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy, The World Bank Research Observer Vol.15*
- ・ World Bank (2013) *Community-Driven Development Overview*

主な面談者リスト・メールによる聞き取り者リスト

国内

	名 前	所 属	タイトル
1	中村 明	JICA 緊急援助隊事務局	局長
2	不破 雅美	JICA 地球環境協力部	部長
3	菅野 祐一	JICA 海外青年協力隊事務局	次長
4	安田 智幸	JICA 経済基盤開発部	課長
5	室岡 直道	JICA 経済基盤開発部	企画役
6	米崎 英朗	JICA コートジボワール事務所	所長
7	飯村 学	JICA アフリカ部	参事役
8	小向 絵理	JICA	国際協力専門員
9	加瀬 晴子	JICA 東南アジア部	職員
10	島田 具子	JICA 東南アジア部	職員
11	岡崎 有二	(株) 岡崎&パートナーズ	代表取締役
12	岩本 彰	(株) NTC-I	代表取締役
13	佐藤 総成	(株) NTC-I	企画・営業部長
14	宿谷 数光	(株) NTC-I	平和構築部長
15	桑原 恒夫	(株) NTC-I	技術管理部長
16	内海 貴啓	(株) NTC-I	平和構築部 技師
17	佐野 幸規	(株) M&Y コンサルタント	代表取締役
18	税所 卓也	(株) M&Y コンサルタント	社会開発部長
19	野田 善久	(株) 片平エンジニアリング	開発業務部次長
20	鈴木 雅子	(株) 片平エンジニアリング	環境社会開発室 課長代理
21	沼田 道正	(株) IC-NET	シニアコンサルタント
22	河原 工	(株) IC-NET	品質管理室長

現地（ウガンダ）

	名 前	所 属	タイトル
1	久保 裕輔	ACAP	長期専門家
2	中島 浩介	ACAP	長期専門家
3	大石 恒夫	ACAP	長期専門家
4	浅野 誠三郎	JICA ウガンダ事務所	所員
5	佐藤 由理	JICA グルフィールドオフィス	企画調査員
6	柴田 梨恵子	JICA グルフィールドオフィス	企画調査員
7	Kato, K. Milton	Lamwo District	Chief Administrative Officer
8	Onywaronga Albon	Lamwo District	Planner
9	Ochan Jacheo	Lamwo District	Community Development Officer
10	—	Palabek Gem Sub-County	Chief
11	—	Palabek Gem Sub-County	ParishChief

12	Omulangira Okuraja	Kitgum District	Chief Administrative Officer
13	Kilama Christopher	Kitgum District	Planner
14	Okello James	Kitgum District	Community Development Officer
15	Bernard	Omiya Anyima Sub-County	Sub County Chief
16	Patrick	Omiya Anyima Sub-County	Community Development Officer
17	—	Omiya Anyima Sub-County	ParishChief
18	Moses Bukenya	Nwoya District	Chief Administrative Officer
19	Opira Francis	Nwoya District	Planner
20	Akena Geoffrey	Nwoya District	Community Development Officer
21	Esta Alimo	Purongo Sub-County	Sub County Chief
22	Oboma	Purongo Sub-County	Community Development Officer
23	—	Ministry of Local Government	Commissioner
24	—	Ministry of Local Government	Senior Assistant Secretary

現地（スリランカ）

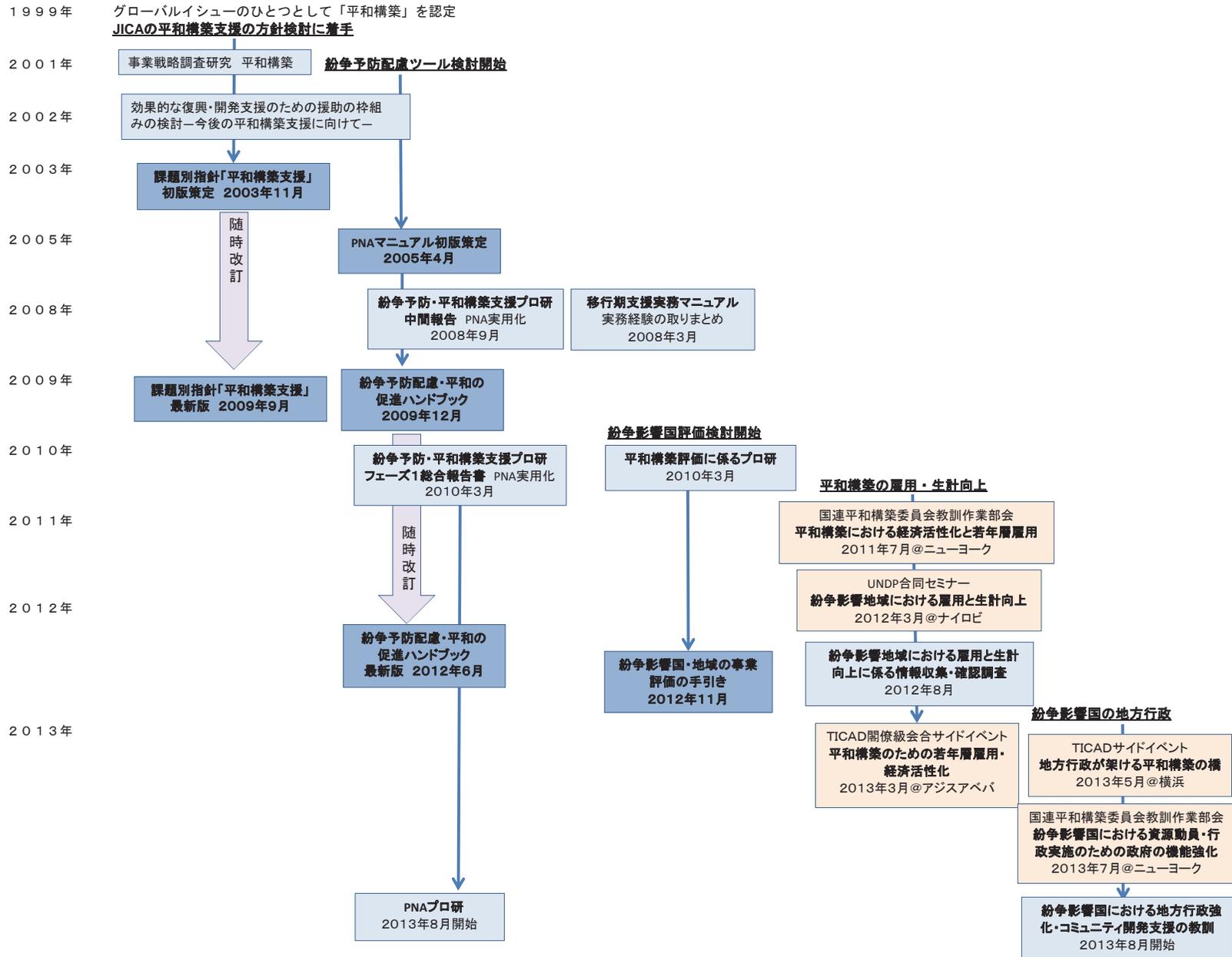
	名 前	所 属	タイトル
1	川本 寛之	JICA スリランカ事務所	所員
2	浅岡 真紀子	JICA スリランカ事務所	所員
3	福永 美佐	JICA スリランカ事務所	企画調査員
4	山田 菜美子	JICA スリランカ事務所	企画調査員
5	栗原 謙治	地方行政人材育成プロジェクト	長期専門家
6	今里 いさ	地方行政人材育成プロジェクト	短期専門家
7	Visuvalingam	Manner District	Former Government Agent
8	—	Plai Aru	GN ,
9	M.Y.Deshapriya	Mannar District	Government Agent
10	—	Mannar District	Additional GA
11	—	Trincomalee District	Divisional Officer
12	—	Agrarian service center, Trincomalee District	Agriculture Instructor
13	K.Pathmanathan	Trincomalee District	Farmer Group Members
14	—	Trincomalee District	Secretary
15	—	Trincomalee District	Director of Planning
16	—	Trincomalee District	Provincial Director
17	—	Trincomalee District	District Veterinary Surgeon
18	—	Trincomalee District	Deputy Director, Ministry of Agriculture,
19	—	Trincomalee District	5 Farmer Organizations
20	—	PEACE Project	Water Supply Community
21	—	TRINICAP	Resident Project Manager

22	—	Irrigation and Management Office, PEACE Project	Women Rural Development Society
23	—	MANRECAP	Multi-purpose Community Center
24	—	MANRECAP	Women Rural Development Society

付 属 資 料

1. JICA の平和構築の取り組み
2. 事例ワークシート（対象事例の基礎情報）
3. 計画策定・実施のためのチェック項目表

JICAの平和構築支援に係る調査研究等の実績・経緯



2. 事例ワークシート（対象事例の基礎情報）

ワークシート：対象事例の基礎情報（1）

プロジェクト名	シエラレオネ共和国：地域開発能力向上プロジェクト
協力期間	2009年10月～2014年10月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	2002年
案件策定及び実施上の制約条件：時間・地域・予算・人など	地方行政にC/Pが不足
配慮事項	若者、女性の開発プロセスへの巻き込み
先行案件・支援のタイミング	開発期に入りつつある。
プロジェクト目標	カンビア、ポートルココ県において、より効率的・効果的な県・村落開発に係る体制と機能を強化する。
期待される成果	<ul style="list-style-type: none"> パイロット・モデルプロジェクトを通じ、県・村落開発モデルを構築する。 対象2県の県議会、ワード委員会の、より効果的かつ効率的な県・村落開発管理に係る能力が向上する。 村落開発モデルの全国普及システムが構築されるとともに、本省による関連法・上位政策の改定を支援する。
協力シナリオの位置づけ（目安）	モデルの開発・モデルの普及
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	和平合意後、地方自治法制定・施行。地方分権化推進。PRSP IIにおいて地方行政・地方開発が重要開発項目。
相手国政府のコミットメント	地方行政・コミュニティ開発担当省は上記国策を推進。地方自治法改定、地方分権ポリシー策定・施行。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	世界銀行、EU、DFID支援による人員配置計画があり、段階的な行政への人員増員が進む。十分とはいえないが、中央・地方行政ともにプロジェクトへ各課の人員を配置。過去に地方行政による活動実績がある。
1) 予算	ドナーの財政支援
2) 人材	中央政府・地方行政ともに主要な職員が配置されている
3) 政策	関連法の改定、実施方針書の整備
4) 地域住民グループ	ワード委員会
5) 住民へのファシリテーター	県議会職員
6) ドナー・協力実施機関の支援状況	世界銀行、EU、英国国際開発省（Department for International Development：DFID）などのドナーは地方分権化推進支援：制度改善、法整備、能力向上、施設整備など

7) 地方へのアクセス	特に問題なし
8) 治安	特に問題なし

ワークシート：対象事例の基礎情報（2）

プロジェクト名	ブルンジ共和国：ギテガ県における紛争影響地域の生活向上を目的としたコミュニティ開発
協力期間	2012年3月～2014年3月
スキーム	開発調査型技術協力
和平・停戦合意年	2008年（停戦合意）、2010年大統領選挙
案件策定及び実施上の制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域：安全基準によりギテガとブジュンブラのみ活動可能 ・ C/P 機関：コミュニオン開発計画（Plan Communal de Development Communautaire：PCDC）策定を主管するコミュニティ開発省は人材が極めて不足していたため協力機関に含めず。 ・ C/P 機関：農業省関係者の多くは外部支援からの手当てがないと動かないメンタリティ。独自予算がみえない。ほとんどない模様。 ・ 住民組織：コミュニティの結束薄い。集団活動の意識低い。徴税による歳入も非常に少ない ・ 実施体制：県 - コミュニオン - コリンまでの縦のつながりが極めて薄い。
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援対象者：生計向上組織に IDP キャンプ、元戦闘員、寡婦、孤児などの住民を包含する。土地なしの住民支援も考慮する。 ・ IDP の安全への懸念から、彼らの帰還を無理に促進しない。
支援のタイミング	和平合意後、2008年から地方支援再開の準備を進めていた。協力開始まで4年近くを要した。
プロジェクト目標	ギテガ県内11のうち3コミュニオンにおいて、PCDCのなかから優先度・緊急度の高い案件について、パイロット事業を実施し、得られる知見・教訓を用い、アクションプラン及びマニュアル、開発計画への提言を策定する。
期待される成果	<ul style="list-style-type: none"> ・ PCDC やコリンのプロファイルを含めた情報収集・分析 ・ パイロット事業の実施により開発計画の実施促進のためのアクションプラン、マニュアル等の仕組みが構築される。 ・ 県内最貧困コミュニオンの幹線道路改修によるアクセスの改善 ・ 行政官やコミュニティリーダーの開発計画実施能力が向上し、中長期的な能力強化プログラムが策定される。
協力シナリオの位置づけ（目安）	準備ステップ～ステップ1：情報収集・プロファイリング・生計向上に係るモデル構築
治安	対象地域は特に問題なし

相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	第 2 世代コミューン開発計画 (Plan Communal de Development Communautaire : PCDC) : PRSP、中央及び県レベルの農業政策
相手国政府のコミットメント	PCDC 整備による外部支援の促進
カウンターパート (中央・地方政府、行政など) の体制・実施能力	農業畜産省 (Ministere de l'Agriculture et l'Elevage : MINAGRIE)、 ギテガ県農業畜産局 (Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage : DPAAE) ギテガ県行政府、公共事業省道路局
1) 予算	FAO などの事業費。GIZ が PCDC へ seed money を入れるなど議論中。政府からは人件費などの間接経費のみ。
2) 人材	多くのドナーが C/P を丸抱えするケースがあり人員不足。結果的に一人の C/P が複数の案件を抱える状況。農業省幹部・職員の業務への意識が低い。
3) 政策	PCDC 推進ガイドライン
地域住民グループ	アソシエーション
住民へのファシリテーター	コミューン農業アドバイザー、農業普及員
ドナー・協力実施機関の支援状況	GIZ : PCDC 策定支援。FAO/IFAD : 農業支援
地方へのアクセス	特に問題なし

* 困難であった点 : 先方政府との協議

- ・ 中央省のトップダウンな姿勢。協力的な姿勢が薄い。生計向上への過度の期待。他方で中央政府から大臣及び次官が現場視察し、事業への意識が変化しつつあるとの報告もある。
- ・ 相手国調達方法の確認が十分でない点もあり、業者選定では非常に苦労した。結果的に C/P からの調達へのかかわりが薄くなった。

* 特記事項 :

- ・ パイロット事業はすべて予定どおり完了。この背景にはコンサルタントの実施能力が向上したこと、支援対象地域が通常に比べ限定的であることが考えられる。一方で、今後は C/P による実施能力向上に注力していくことになる。

ワークシート：対象事例の基礎情報（3）

プロジェクト名	ミャンマー連邦共和国：少数民族のための南東部地域総合開発計画プロジェクト
協力期間	2013年2月～2013年7月、2013年12月～2015年6月（予定）
スキーム	基礎情報収集調査＋開発調査型技術協力
和平・停戦合意年	2012年1月〔カレン民族同盟（Karen nation Union：KNU）と停戦合意〕
計画策定及び実施上の制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政治プロセス：和平合意できていない。 ・ 支援対象地域：反政府勢力支配地域〔KNU、DKBA（The Democratic Karen Benevolent Army）など〕の活動は軍のエスコート付が条件。状況により場所を変えてアクセスできない地域も発生する。 ・ 支援対象地域：道路状況が悪く、雨期には不通になる道路もある。 ・ 支援対象者：反政府勢力側が1枚岩ではない。 ・ 支援対象者：難民帰還が始まっていない。タイ難民キャンプの調査も必要。KNU幹部はタイ王国（以下、「タイ」と記す）側にいる模様。しかし、タイ・ミャンマー大使館の連携が円滑とはいえず、連携が難しい。 ・ 治安：対象地域の村に地雷が埋設されているため、活動地域が幹線道路沿いに限定 ・ C/P 機関：州政府は設立されてまだ2年。開発計画策定・事業監理の経験はなく、そのための機能・体制の強化はこれから。
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 63年間の対立により、軍と軍に定住先を追い出されたカレン族との対立と根強い軍への不信感（道路建設により軍がアクセスしやすくなることを危惧し、建設に反対する意見もあるほど）。 ・ 帰還民定着のための帰還先の持続可能な開発 ・ 政府・カレン族側一方の支援とならないよう配慮（例：調達の批判的な情報も直ちにネット配信される） ・ パイロットプロジェクトの支援分野・数
支援のタイミング：現地の状況	2012年1月のKNUとの停戦合意直後に先方政府からの支援要請を受け、速やかに支援開始（上記プロジェクトの前半終了：基礎情報収集調査）。11のうち、10の民族と停戦合意。2015年選挙をにらみ、政府は少数民族問題を改善したい。

プロジェクト目標	カレン州・モン州において、少数民族の意向を反映した南東部地域の中長期的な地域総合開発計画及び難民・IDP の帰還・定住支援計画を策定することにより、同地域の平和と安定に寄与する。
期待される成果	成果①：目標①に対する成果 ビジョンと戦略、セクター開発計画、地域総合開発計画 成果②：目標②・③に対する成果 IDP/難民の帰還定着/コミュニティ開発のためのモデル/ガイドライン、帰還定着/コミュニティ開発のための復旧/パイロットプロジェクト、帰還定着/コミュニティ開発計画
協力シナリオの位置づけ (目安)	準備ステップ⇒ステップ 1 (帰還定着/コミュニティ開発モデルの開発)
治 安	帰還先の村等に地雷。散発的に対立が発生し、アクセスが制限されることがある。
相手国政府の関連法・政策・ 開発戦略・開発計画	国家開発計画 (2001 - 2030) 国家 5 カ年計画 (2011 - 2015)。ボトムアップの開発計画策定の推進。新憲法「連邦の分裂阻止・民族の団結」、国民和解の推進。
相手国政府のコミットメント	2012 年、Myanmar Peace Center (MPC) を設立し停戦合意の監視・和平交渉の事務局を担当。政府内の交渉団が、少数民族との停戦・和平交渉に優先課題として取り組んでいる。
カウンターパート (中央・地 方政府、行政など) の体制・ 実施能力	国境省、(国家計画経済開発省) カレン州・モン州政府 (中央及び州政府はほとんどがビルマ族。議員にはカレン族もいる)。ただし、KNU や DKBA 支配地域にミャンマー政府のサブタウンシップ (行政区分) が設置されたのは数年前。KNU は支配地域への公共サービス提供のための部局 (education department 等) を保有しているため、これらのシステムとミャンマー政府のシステムの統合、人材の活用が課題 (教育カリキュラム・言語も異なる)
1) 予 算	資源・産業からの政府歳入あり、国外からの民間投資も活発であるため、将来は開発事業のための独自予算の確保も見込める。
2) 人 材	人員は配置されている。
3) 政 策	国家 5 カ年計画により、参加型開発、民間投資促進、そのための法整備、少数民族との和解、連邦制などを推進
地域住民グループ	難民・帰還民はほぼ全員カレン族。それ以外は民族が混在する住民グループ。
住民へのファシリテーター	タウンシップ・サブタウンシップの職員が担当することが想定されるが、カレン族には言語や文化・社会理解の文脈からカレン族のファシリテーターが必要であると考えられる。

ドナー・協力実施機関の支援状況	人道支援は多いが、ドナー・他協力実施機関による開発計画策定支援はない。
地方へのアクセス	上記、制約条件のとおり。

ワークシート：対象事例の基礎情報（4）

プロジェクト名	ウガンダ共和国：北部支援アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト
協力期間	2011年11月～2015年11月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	2008年（LRAとの敵対行為停止合意）
計画策定・実施上の制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ C/P機関：地方行政の体制が非常に脆弱であり、職員が不在である日もある。 ・ 日本人専門家の確保が困難。派遣タイミングが遅れることもある。 ・ 対象地域：広域である。アクセス道路も場所により悪い。
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共サービスの質・量が十分でなかったこと、開発計画策定プロセスにおいて透明性・アカウンタビリティが不十分だったことから、住民の地方政府に対する信頼感は弱い。 ・ 20年間の人道支援により、住民の依存心が高い。 ・ 対象地域：コミュニティ開発案件は相手国へのインパクトを考慮し、複数県を含め広域で行う。 ・ C/P機関：外部支援依存が強い体質を主体的な体質に変える。 ・ パイロット事業の数・支援分野が増え、事業実施の負担が過度に大きくなるよう配慮する（支援分野を給水・校舎への避雷針敷設に絞った）。 ・ モデルの内容：簡素化し汎用性を高める配慮。モデル開発及び普及に係る相手国の主体性を高める配慮。
先行案件・支援のタイミング	アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援（開発計画調査型技術協力）：帰還先の村・パリッシュレベルの支援。2010年時点で帰還がほぼ終了したため、帰還先の生活再建に必要な公共サービスの改善に焦点を当てた協力として本プロジェクトを形成。
プロジェクト目標	アチョリ地域において、コミュニティ開発の計画及び実施の体制が強化される。
期待される成果	事業計画策定と実施における地方行政（県・郡レベル）の能力向上。 開発計画策定の仕組みとガイドラインの強化。
協力シナリオの位置づけ（目安）	ステップ1：モデルの開発（県・郡レベル）
治安	特に問題なし

相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	2007年、北部の社会・経済開発のための「北部ウガンダ平和復興開発計画（PRDP）」を作成。第1次PRDPは4セクターで実施。第2次PRDPは2015年までの予定で実施（延長の可能性あり）。
相手国政府のコミットメント	地方自治省、アチョリ州政府
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	*調達の仕組み、中央・地方の調達能力を見極めたうえで、 <u>県行政の口座に工事費を直接送金</u>
1) 予算	PRDP-2へのコモンファンド
2) 人材・体制	アチョリ地域全7県の行政官（Chief Administrative Officer : CAO）、県計画官、県開発担当官、及び給水技官。交通手段がないため、県⇄郡⇄パリッシュの移動は不十分だった。
3) 政策	地方分権化政策、参加型開発ガイドライン、北部向けのガイドラインを補完する文書を本プロジェクトで作成予定。
地域住民グループ	住民の9割がIDP化。住民のなかにはEconomic Vulnerability Index : EVI（社会的弱者。寡婦、障害者、高齢者、児童世帯主等）がいる。
住民へのファシリテーター	専門家+ナショナルスタッフ⇒将来は県行政官・郡行政官
ドナー・協力実施機関の支援状況	PRDPへのコモンファンド（EU、DFIDなど）、米国国際開発庁（United States Agency for International Development : USAID）：土地問題、世銀（Northern Uganda Social Action Fund : NUSAF）：小規模農業の貸付
地方へのアクセス	首都から片道6時間。アチョリ県の拠点グルから各県へのアクセスは未整備なため、時間がかかる。

*特記事項：

- ・ 地方行政の口座へ工事費を送金する支援は画期的であり、今後の他案件への試金石となる。
- ・ 中央政府が定める参加型の開発計画策定は、アチョリ地域では適切に実施されていなかったが（理由：地方政府の人材・交通手段の不足、住民は長期間IDP化し帰還して数年しか経っていないため生活再建の途上であり、無償の人道支援に慣れているため）、本プロジェクトによる技術協力を通じて参加型の計画策定は機能し始めている。透明性を高めるためのインベントリー作成、住民への情報のフィードバックなど。

ワークシート：対象事例の基礎情報（5）

プロジェクト名	コンゴ民主共和国：バ・コンゴ州コミュニティ再生支援開発調査
協力期間	2007年8月～2009年3月
スキーム	旧開発調査
和平・停戦合意年	2003年
計画策定・実施上の制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 時間：スピード重視。平和の配当を迅速に見せる必要性 ・ 対象地域：安全基準などから支援対象地域は限定 ・ C/P：主要ポスト閣僚・職員の異動 ・ 対象地域に反政府勢力が多い。 ・ 拠点：在外事務所の不在 ・ 情報：現地基礎情報が極めて不足 ・ 地方における C/P 配置の遅れ（実際の配置は開始から1年後）
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2008年の大統領選挙結果による影響 ・ 対象地域に2カ所のアンゴラ難民キャンプが存在するため、周辺住民との支援の公正性に配慮。2007年に UNHCR の支援終了。 ・ 1960年代からのアンゴラ難民と住民の関係に配慮 ・ 行政組織が極めて脆弱（職員がほとんどいない）
先行案件・支援のタイミング	
プロジェクト目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民主体のコミュニティ開発を実施・展開するための方策の明示 ・ コミュニティ開発計画策定のプロセスを通し、コミュニティの機能強化を図り、アンゴラ難民の定住による同地域の負荷を軽減 ・ アンゴラ難民と地元地域住民の共存・和解の促進
期待される成果	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティ開発計画の策定 ・ 緊急復興事業の実施による迅速な平和の配当
協力シナリオの位置づけ（目安）	準備ステップ（情報収集・パイロット事業実施）
治安	十分な配慮が必要
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	和平合意直後のため、関連法・制度は未整備。国家復興計画はゆるやかに存在。
相手国政府のコミットメント	地方行政は核となる職員が不足していたが、一部は積極的に従事。地方の C/P の確定は開始1年後。中央政府関係者との S/W 協議は難航。

カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農村開発省農村開発局・農村道路局 ・ バ・コンゴ州農村開発省
地域住民グループ	ルクンガ溪谷開発委員会
ファシリテーター	NGO スタッフ
ドナー・協力実施機関の支援状況	CRAFOD、AgriSud International : AgriSud (NGO) による農業開発。UNICEF、FAO によるコミュニティ開発、ベルギー王国（以下、「ベルギー」と記す）の支援による Labour based Technology : LBT フィーダー道路改修工事
地方へのアクセス	特に問題なし

ワークシート：対象事例の基礎情報（6）

プロジェクト名	スリランカ民主社会主義共和国：紛争影響国における人材育成プロジェクト
協力期間	2011年3月～2016年3月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	2009年5月
計画策定・実施上の制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ C/P 機関：2011年10月に個別専門家派遣を行い、事業の本格化を図ろうとしたものの、派遣直後の2011年12月に開催された第1回JCCにおいて、当時の北東部の復興の進捗状況等を勘案し、案件の枠組みを見直すようスリランカ側から強い要望が出された。その後、累次にわたりスリランカ政府と枠組みの見直しに係る協議を行った結果、新たに北中部州を加えるとともに、地方行政官に対する研修よりも、各州の研修実施機関の機能強化にフォーカスした案件内容に軌道修正することで合意した。 ・ C/P 機関：政府は中央集権を強めており、地方行政への支援に係る協議では、中央の強いグリップがあり非常に骨が折れる。
配慮事項	中央政府との調整
先行案件・支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2007-2011「南部地域の村落生活向上プロジェクト」(SouthCAP) ・ 2005-2009「トリンコマリ州住民参加型農業農村復興開発計画」(TRINCAP) ・ 2004-2008「コミュニティアプローチによるマナー州復旧・復興プロジェクト」(MANRECAP) ・ 集団研修〔「住民主体のコミュニティ開発」「地方自治体行政強化(参加型地域開発)」〕 ・ 2006-2013「農村経済開発復興事業(円借款)」(PEACE)
プロジェクト目標	支援対象3州(北部州、東部州、北中部州)の地方行政官の研修機関の研修実施能力が向上するとともに、3州の地方行政官がコミュニティ開発活動を推進できるよう訓練される。
期待される成果	<ol style="list-style-type: none"> ① 北部州、東部州及び北中部州の研修機関が実施するコミュニティ開発の推進にとって重要な研修コースが少なくとも10コース以上特定され、それら研修コース内容が改善される。 ② 地方行政官を対象とした研修講師数が増加し、これら研修講師のコミュニティ開発を教える能力が向上する。 ③ 上記①で内容が改善された研修コースが地方行政官に対して実施される。

	<p>④ 上記③の研修を受講した地方行政官の業務を通じて研修内容が活用され、これらの活用作業が各州の研修実施機関によってモニターされる。</p> <p>⑤ 上記④の活用事例のなかから選ばれたコミュニティ開発に関するグッドプラクティスが紹介される。</p>
協力シナリオの位置づけ (目安)	本案件は、要請がなされた当時、まだ紛争中にあっても両州において実施中であった各種コミュニティ開発案件の成果を基に、両州を所管する地方行政官の実践力強化を通じた住民によるコミュニティ開発を推進するため、2007年度に技プロの要請として上げられた。
相手国政府のコミットメント	反政府地域への支援には非常に sensitive。中央集権化が進むなか、調整に苦慮。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	<p>経済開発省、北部州政府、東部州政府</p> <p>研修施設：北部州は州政府がジャフナに移転して間もなく、研修施設なし</p> <p>東部州：研修施設あり</p> <p>北中部州：研修所建設中</p>
1) 人材	研修所にトレーニングオフィサー1名。外部講師を州政府・中央政府から活用。
住民のファシリテーター	SLIDA (Srilanka Institute of Development Administration)
ドナー・協力実施機関の支援状況	<p>GIZ：グッドガバナンス研修によるTOT支援</p> <p>GTZ: PIP (Performance Improvement Project)</p> <p>GTZ: Capacity Enhancement of Field Officers towards Sustainable Development</p> <p>USAID: EASR (Economic and Social Transition)</p> <p>WB: NEIAP-II (North East Irrigation and Agriculture Project)</p> <p>ADB: NECORD (North East Community Restoration and Development Project)</p> <p>ADB: NECCDEP (North East Coastal Community Development Project)</p>
地方へのアクセス	特段問題なし

ワークシート：対象事例の基礎情報（7）

プロジェクト名	スリランカ民主社会主義共和国：マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画
協力期間	2010年3月～2011年10月（その1）、2012年10月～2013年4月（その2）
スキーム	有償技術支援－附帯プロ（開発計画調査型）
和平・停戦合意年	2009年5月
制約条件	対象支援地域：UNDPが発行する地雷撤去証明書発行地域に限定。それ以外の地域及び軍事関連施設、ハイセキュリティゾーンは対象地域から除外。 支援対象者：
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 帰還事業が遅れている地域を調査対象地域に含め、緊急リハビリ・コミュニティ支援パイロット事業の実施サイトとして検討する。 ・ 再定住コミュニティの緊急ニーズを考慮すると、各種手続きを簡素・迅速化し、短期間で期待どおりの成果を出すことが必要である。
プロジェクト目標	マナー県のIDPの帰還定住が促進され、生計自立プロセスを通じた平和の配当としてのコミュニティ開発便益を盛り込んだ復興開発計画が策定される。
期待される成果	<ol style="list-style-type: none"> ① 国内避難民（IDP）の帰還・定住を促進する主要コミュニティの把握と類型化がなされる。 ② 特定コミュニティにおいて、帰還・定住の促進、生活環境整備のための緊急リハビリ事業（井戸掘削、灌漑施設修復、漁業・農業組合の活動拠点整備等）が実施される。 ③ 特定コミュニティにおいて、生計向上のためのパイロットプロジェクトが住民参加型により実施される。 ④ マナー県におけるIDP帰還・定住支援のための行政村（Grama Niladhari：GN）レベルの復興計画・事業展開計画（ロードマップ）が策定される。
協力シナリオの位置づけ（目安）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「農村経済開発復興事業（PEACE）」（有償資金協力）（2002） ・ 「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画」（技プロ：PROTECO）2004-2008 ・ 「新マナー橋建設及び連絡道路整備計画」（無償資金協力）（2008-2010）
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	国が推進する住民参加型手法（Community Action Planning：CAP）の推進

カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	経済開発省、北部州政府、マナー県行政
1) 予算	ローカルコスト（維持管理費用を含む）の負担
ドナー・協力実施機関の支援状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ ADB が活動展開中 ・ UNHCR、国際移住機関（IOM）、国連プロジェクト・サービス機関（UNOPS）による帰還難民支援事業が行われ、住宅資材、生活資金等の提供が行われている。

【パイロットプロジェクト・緊急リハビリ事業】

- ・ 井戸、コミュニティ活動施設、灌漑施設、生活基盤インフラ、等

ワークシート：対象事例の基礎情報（8）

プロジェクト名	フィリピン共和国・バンサモロ包括的能力向上プロジェクト
協力期間	2013年7月～2016年7月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	2001年政府とMILFによるトリポリ協定を締結し和平交渉の枠組み合意。2011年以降、和平交渉中。
制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2016年新自治政府設立までの移行プロセス期間の支援であるため、C/P機関としての組織体制整備は今後行われる。 ・ 最終和平合意が成立していない。 ・ 新自治政府が枠組み合意時の予定どおり設立され、財源・人員が確保されるか？ ・ 治安が不安定
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2012年10月にフィリピン政府とMILFとの間で締結された枠組み合意にて合意された新自治政府に入ることが想定される領域（ミンダナオ南西部）への支援 ・ 新自治政府設立に向けては、移行委員会のみならずBDA/MILF、ARMM政府等の関係者が実務において協力関係を構築することが肝要 ・ 自治政府設立後を見据えたBDAを含むMILF関係者、ARMM政府、及び地方自治体（LGUs）の関係づくりを推進できるよう留意
先行案件・支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本プロジェクト対象地域を含む紛争影響地域において、BDAの能力強化及びコミュニティ開発に係る仕組みの構築を目的として「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト」（CD-CAAM）を実施中である。本プロジェクト実施においてはBDAも関係機関としていることから、BDAに必要な協力についてCD-CAAM及び本プロジェクトでの相乗効果を出せるよう先方と協議をしつつ実施していく予定である。 ・ 「ARMM地場産業振興調査」においてARMMの地場産業のポテンシャルと制約を分析のうえ、地場産業振興による地域経済活性化の戦略を策定した。「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査」では、紛争影響地域の開発計画策定支援と約140村を対象としたニーズ調査等を実施した。本プロジェクトでは開発計画の策定を予定していることから、これら過去の案件で取りまとめた情報を踏まえつつ検討を行う。
プロジェクト目標	新自治政府の基盤が構築される。

期待される成果	<p>成果 1：新自治政府の行政サービス提供に携わる人材の育成が促進される。</p> <p>成果 2：新自治政府の管轄する地域において、効果的な行政サービス（給水・道路・地場産業振興等）提供のための能力が向上する。</p> <p>成果 3：新自治政府の組織・制度整備が促進される。</p> <p>成果 4：新自治政府の地域開発計画が策定される。</p>
先行案件と支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本プロジェクト対象地域を含む紛争影響地域において、BDA の能力強化及びコミュニティ開発に係る仕組みの構築を目的として「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上プロジェクト」（CD-CAAM）を実施中である。本プロジェクト実施においては BDA も関係機関としていることから、BDA に必要な協力について CD-CAAM 及び本プロジェクトでの相乗効果を出せるよう先方と協議をしつつ実施していく予定である。 ・ 「ARMM 地場産業振興調査」において ARMM の地場産業のポテンシャルと制約を分析のうえ、地場産業振興による地域経済活性化の戦略を策定した。「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査」では、紛争影響地域の開発計画策定支援と約 140 村を対象としたニーズ調査等を実施した。本プロジェクトでは開発計画の策定を予定していることから、これら過去の案件で取りまとめた情報を踏まえつつ検討を行う。 ・ 「全国産業クラスター能力向上プロジェクト（2012 年～2015 年）」ではフィリピン全土を対象とし、産業クラスターアプローチによる地場産業振興に係る協力を実施中である。本プロジェクトの一部活動においては、上記プロジェクトの成果を踏まえ、産業クラスターアプローチによる活動を実施することを予定している。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	バンサモロ移行委員会
ドナー・協力実施機関の支援状況	<p>世界銀行（世銀）は、以下のプロジェクトにより、紛争影響地域における小規模インフラ整備によるコミュニティ開発や小中規模のインフラ整備を実施している。また、2013 年には移行期間を円滑に進めるため、移行プロセスにおいて地域開発計画に係る技術的支援等を実施する予定である。「移行能力に関する諮問的支援ファシリティ」（FASTRAC）では、移行プロセスを円滑に進めるために必要な技術的支援を実施する予定であり、本プロジェクトではこれらと連携を図りながら実施する必要がある。また、地</p>

	<p>域開発計画策定については、BDA 主導の下、世銀をはじめとしたドナーが参画することも想定されていることから、BDA、ドナー等関係者での調整を図りつつ進める必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ミンダナオ信託基金プロジェクト ・ ARMM 平和・開発社会基金事業（JICA との協調融資） ・ 「移行能力に関する諮問的支援ファシリティ」（Facility for Advisory Support for Transition Capacity : FASTRAC）（2013 年～）（国連開発計画と合同実施）
外部条件	<p>2013 年から 3 年間を移行期間として、移行委員会の設置、同委員会による新自治政府設立のための基本法の策定、基本法制定後の暫定自治政府の設立を経て、2016 年に新自治政府が設立されることとなっている。</p>

ワークシート：対象事例の基礎情報（9）

プロジェクト名	フィリピン共和国・ミンダナオ：紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト
協力期間	2012年3月～2015年2月
スキーム	開発調査型技術協力
和平・停戦合意年	2001年政府とMILFによるトリポリ協定を締結し和平交渉の枠組み合意。2011年以降、和平交渉を進める。
制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 和平プロセスの見通しが不透明：和平合意が締結されていない（合意枠組みは確認）。将来の和平合意を見込んだ新行政機関にBDAが統合されるかいまだ不透明。 ・ 治安状況が非常に流動的で、邦人は現地に入れない。現地業者のみ活用する実施体制。 ・ 現在、BDA職員は20名程度で、ほとんどがボランティアベースで、行政経験なし。→実施能力及び維持管理能力不足 ・ BDAの法的位置づけが不明確
主な課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ BDAの組織・個人のベースがゼロに近いところからの協力。意思決定の仕組み、組織人としての認識醸成からの支援。 ・ 前政権ではBDAの人件費が支出されていたが、現政権では人件費はない。
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困対策：住民の基礎的生活条件の改善と生計向上を重視 ・ 和平プロセスを引き続き注視 ・ MILF支持者による案件進捗・プロセスのモニタリングへの配慮：透明性・説明責任の確保など ・ 現地業者が非常に制限されている。 ・ 適正な調達手続きの確保：MunicipalityとBDAとの新しい連携による調達・事業監理の工程と役割分担への配慮 ・ 先方政府（MILF側含む）OPAPP及びBDAそれぞれのコミットメントを満たし、良好な関係の維持 ・ 紛争影響国の支援において、日本独自のプレゼンスを示す必要性
先行案件・支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2006年、ミンダナオ和平支援として、MILF影響地域を含む紛争影響地域支援開始 ・ ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査（SERD-CAAM）（2007年2月～2009年2月） ・ ARMM 平和・開発社会基金事業（2003年12月～2012年12月）
プロジェクト目標	ミンダナオ紛争影響地域において効果的・効率的なコミュニティ開発に係る仕組みづくりを行うとともに、BDAの能力強化を図る。

期待される成果	<p>① パイロットプロジェクトの実施を通じてコミュニティ開発の経験・教訓が蓄積され、実践的なガイドラインとして取りまとめられる。</p> <p>② BDA のコミュニティ開発に関する実施能力と自治体・関係省庁等との調整能力が強化される。併せて対象地域の地方自治体の能力が強化される。</p>
協力シナリオの位置づけ (目安)	
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	<p>2001 年に政府と MILF との間で「トリポリ協定」が締結され、「安全保障」「復興・開発」「先祖伝来の土地」の 3 つの論点から成る和平交渉の枠組みが合意された。同合意に基づき、紛争影響地域の復興・開発・人道活動を担う組織として、MILF の下でバンサモロ開発庁 (Bangsamoro Development Agency : BDA) が結成された。</p> <p>新政権は「和平と開発は平行して取り組むべき」として前政権よりも開発に力点を置く。中期開発として、「PAMANA (Payapa at Masaganang Pamayanan)」プログラムに取り組む。</p>
相手国政府のコミットメント	<p>2011 年 4 月にはアキノ新政権下での MILF との和平交渉が開催され、紛争の政治的解決に向けた当事者間の和平交渉プロセスが継続されている。和平の鍵を握るミンダナオの統治体制に関連し、自治権を有する行政組織を新たに設置する方向で和平交渉が進む見込みであり、和平が成立した際は、BDA もその一部となることと想定されている。よって、和平合意前において、BDA に対して能力強化を図ることが必要である。</p>
カウンターパート (中央・地方政府、行政など) の体制・実施能力	<p>和平プロセス担当大統領顧問室 (OPAPP)、バンサモロ開発庁 (BDA) (MILF の下、2001 年設立)</p>
1) 予算	<p>OPAPP、世銀、ミンダナオ信託基金からの拠出金。現在、OPAPP からの予算は停止。</p>
2) 人材	<p>現在、BDA 職員は 20 名程度、ほとんどがボランティアベースで、行政経験なし</p>
地域住民グループ	<p>Barangay、住民組織 (People's Organization : PO) の設立</p>
キーパーソン	<p>BDA のトップ</p>
ドナー・協力実施機関の支援状況	<p>OPAPP と BDA に協力しているのは JICA と世銀だけ。</p> <ul style="list-style-type: none"> 世銀はミンダナオ信託基金 (Mindanao Trust Fund: MTF) を通じて、BDA をカウンターパートとした紛争影響地域での村落レベルのコミュニティ支援に取り組んでいるほか、JICA との協調融資である ARMM 社会基金等を通じて、村落を対象とした小中規模のインフラ整備を実施している。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ USAID は地方自治体（ムニシパリティ）レベルでの小規模インフラ整備、ガバナンス改善や帰還兵支援としての生計向上を目的とした「Growth with Equity in Mindanao : GEM」を実施中。 ・ UNHCR は国内避難民（IDP）に対する人道支援を実施。
--	---

パイロットプロジェクト

- ・ 道路改修事業（農道と幹線道路をつなぐ道路、LBT 手法）
- ・ 市場、共同農場、生産施設、加工施設、有機肥料製造施設、乾燥施設、倉庫、魚養殖施設等の整備
- ・ 農業・漁業分野での経済活動活性化に資する技術指導/研修

なお、パイロットプロジェクト事業内容は、パイロットプロジェクト実施方針・計画に基づき決定する予定。

教 訓：

- ・ 現地の喫緊な課題解決支援を優先させる。生計向上も重要な課題のひとつ。
- ・ 現地のさまざまな関係者の政治的思惑や地元有力者などへの対応には十分な配慮が必要。
- ・ 案件の計画の目的と内容をより単純化し、支援範囲を限定する。
- ・ 将来、対象地域が開発段階に入る時期を見据えた支援の中長期的方向性を検討のうえ、相手国側に示すことで日本の立ち位置を明確にすることも重要。
- ・ JICA の技術協力支援に係る仕組み・手順などを C/P に説明し、理解を得ることが円滑な協力を欠かせない。
- ・ ARMM の関係者がいう理想と現実の乖離が激しく、対応に苦慮。

ワークシート：対象事例の基礎情報（10）

プロジェクト名	フィリピン共和国・ミンダナオ：ARMM 社会基金
協力期間	2004年4月～2012年12月
スキーム	JICA と世界銀行の協調融資
和平・停戦合意年	2001年政府とMILFによるトリポリ協定を締結し和平交渉の枠組み合意。2011年以降、和平交渉に向け準備。
制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 和平合意が締結されていない。 ・ 将来の和平合意を見込んだ紛争影響地域の復興・開発・人道支援を担う組織としてのBDAへの能力強化を図る。 ・ 現在、BDA職員は20名程度、ほとんどがボランティアベースで、行政経験なし。 ・ 2015年、BDAが行政組織の一部となる見通し
プロジェクト目標	ARMMにおいて、住民主導型の小規模インフラ整備事業を行うことにより、基礎的社会サービスの提供、農林水産業を中心とした所得機会の向上、雇用の促進を通じて持続可能な開発を促し、テロの温床ともなる貧困を削減することを目的とする。
期待される成果	広範囲な地域における住民主体による社会経済基盤整備
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	新中期開発計画（2001-2004）、国家戦略：「貧困削減」と「平和と開発」
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	ARMM 政府
1) 予算	Municipality/Barangay からの予算
地域住民グループ	Barangay
ドナー・協力実施機関の支援状況	2006年から、世銀がOPAPP/BDAを実施機関として、Mindanao Trust Fund (MTF)を実施。2017年までは期間を延長することを決定（EU/USAIDは資金支援を表明）。

ワークシート：対象事例の基礎情報（11）

プロジェクト名	アフガニスタン・イスラム共和国：ナンガルハール州帰還民支援プロジェクト
協力期間	2010年7月～2013年8月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	和平合意は締結されていない。2001年ボン合意により暫定政府発足。
制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトは治安の悪化に伴い遠隔で管理しなければならなかった：プロジェクトを開始して7カ月後（2011年2月）に治安悪化により日本人専門家がプロジェクトサイトに行けなくなり、カブールから遠隔で現地スタッフを活用して運営管理。 ・ 治安悪化による計画のスキームの縮小及び期間短縮。 ・ アフガニスタンにいる JICA 専門家数の制限：必要な専門家を必要ときに配置するといったことができず、結果的に効率性を阻害する要因となった。 ・ 遠隔操作による支援となったため、ナンガルハール州の C/P への技術協力が物理的に困難。 ・ パキスタンからの帰還民が集中するナンガルハール州では、早急にコミュニティの生活基礎インフラを整備することが急務。 ・ 現地施工業者に十分な技術力がなく環境すら整っていない地域もある。 ・ 帰還民及び受け入れコミュニティの置かれた状況は、無償資金協力を実施できる技術力や実施体制などがある環境ではなく本プロジェクトを無償資金協力で実施するには環境が整っていなかった。 ・ C/P がプロジェクト実施中に誘拐された。 <p>1) 前提条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ナンガルハール州及びプロジェクトサイトの治安状況が比較的安定している。 ・ 個別のパイロット事業実施について関係者の同意が得られる。 ・ 大部分のプロジェクト対象コミュニティに日本人専門家の立ち入りが可能である。 <p>2) プロジェクト目標達成のための外部条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 村（Community Development Committee：CDC）のリーダーや部族長や郡議会議員の交代があった場合にも、コミュニティの主体的な取り組みが継続される。

	<p>3) 上位目標達成のための外部条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業実施のための予算が配賦される。 ・ ナンガルハール州の政治状況が安定している。 ・ アフガニスタン政府及び地方行政が、コミュニティを主体とした地方農村開発を推進するとの方針を継続する。 ・ 本プロジェクトで活用する現地建設業者、NGO、FP (Facilitating Partner) がナンガルハール州での活動を継続する。 ・ ナンガルハール州の経済状況の変化等により、インフラ事業実施に必要な建設資材・原材料等の物価が高騰しない。
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ UNHCR と連携してプロジェクトサイトを決定 (対象 2 郡のなかで 11 村の選定) ・ 帰還民と元々いる住民との関係
先行案件・支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ ナンガルハール稲作農業改善計画プロジェクトの専門家が、ジャララバードの JICA 出張所 (事務所兼宿舍) を拠点に活動していた。現在、治安悪化により、当該出張所から撤退している。
プロジェクト目標	<p>ナンガルハール州 Behsud 郡、Surkhrod 郡において、帰還民及び受け入れコミュニティ住民の生活環境改善に必要なコミュニティレベルの基礎的インフラ整備事業を実施する体制・環境が整備される。</p>
期待される成果	<ol style="list-style-type: none"> ① ナンガハール州 Behsud 郡、Surkhrod 郡の現状と開発ニーズが把握される。 ② 地域コミュニティの参加を得て、パイロット事業が選定され、実施計画が立案される。 ③ 住民主体によるコミュニティの簡易なインフラ整備事業が実施できる体制が整備できる。 ④ 現地業者請負によるコミュニティレベルの基礎的インフラ整備事業が実施できる体制が整備される。 ⑤ コミュニティレベルの基礎的インフラの維持管理体制が構築される。
協力シナリオの位置づけ (目安)	<p>準備ステップ：平和の配当を迅速に見せる段階</p>
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	<p>アフガニスタンの国家開発戦略である Afghanistan national Development Strategy : ANDS (2008-2013) の優先セクターは本プロジェクトの関連するセクター (水・灌漑、農業・農村開発、保健・栄養、教育、難民・帰還民・国内避難民セクター) と合致</p>
相手国政府のコミットメント	<p>アフガニスタン農村復興開発省 (MRRD) は世界銀行の援助の下、村 (Community Development Committee : CDC) を再構築し、住民が自らコミュニティレベルのインフラ整備事業等を実施するこ</p>

	とを通じて、その組織強化と各種能力の向上を図る国家連帯プログラム（National Solidarity Program : NSP）を全国規模で実施している。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	ナンガルハール州政府、地方自治局（Independent Directorate of Local Governance : IDLG） 地方自治局の DGLG が協力実現のキーパーソンであった。
1) 予算	財政支援
2) 人材	人材はおり、やる気のある職員もいたが、日本人専門家が現地に入れないため、技術協力は困難
地域住民グループ	コミュニティ開発委員会（CDC）をすべて集めた村レベルのコミュニティ開発委員評議会（Board of Community Development Council : BCDC）を組織
ファシリテーター	特にコミュニティ主導型で実施するインフラプロジェクトの選定・実施プロセスを促進、会計処理を実施するために、仲介役（Facilitating Partner : FP）を投入（現地 NGO : カブール及びジャララバード拠点）。
ドナー・協力実施機関の支援状況	<p>1) 国連難民高等弁務官事務所（The United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR） アフガニスタン難民帰還省と共同で、難民の帰還促進のための支援事業と帰国後の人道支援段階での生計維持支援事業を実施。</p> <p>2) 国家連帯プログラム（National Solidarity Program : NSP） MRRD が世銀等の支援を受け、NGO 等のファシリテーションにより、全国の村落で CDC を設立し、CDC を中心に住民の参加を得てコミュニティ開発計画を策定。農村インフラを中心とした開発プロジェクト。</p> <p>3) 国家地域開発計画（National Area-Based Development Program : NABDP） NABDP は UNDP、DFID、CIDA、日本等からの資金拠出を受けて、MRRD により実施。主要活動は、郡開発委員会（District Development Assembly : DDA）の設立、農村インフラサービスを通じた持続的な生計向上事業等の実施。</p> <p>4) USAID/DAI（Development Alternatives, Inc.） USAID/DAI の活動でナンガルハール州が対象になっているセクターは、農業、ケシ栽培に替わる収入源確保の支援、ガバナンス、経済開発、教育、保健、インフラ整備等（実施中案件 34 件、終了済み 23 件）</p>
7) 地方へのアクセス	治安により、地方に入れず。
8) 治安	予測不安な治安状況により、JICA はアフガニスタンに滞在できる

	日本人専門家の数を制限してきた。
--	------------------

教訓など：

- ・ コミュニティに直接支援する場合、相手国政府のメリット感をどうもってもらうか、協議及び説明が必要。
- ・ 治安悪化により、首都からの遠隔操作による事業支援体制となったために、C/P の能力向上は難しい状況であった。
- ・ 本案件は、無償に切り替えることとし、予定よりも早く案件を終了させた。
- ・ 結果的に現地業者の能力が向上し、後継案件となる無償資金協力の実施にも貢献すると見込まれる。

ワークシート：対象事例の基礎情報（12）

プロジェクト名	スーダン共和国：カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト
協力期間	2011年5月～2014年5月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	2006年10月東部スーダン和平合意
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ カッサラ州は国内外からの避難民を多数受け入れており、多くは旱魃、飢饉、エチオピア連邦民主共和国、エリトリア国（以下、「エチオピア」「エリトリア」と記す）国境における紛争や政情不安により避難してきた人々が対象地域に多い。 ・ 現在の同州における国内避難民の数は約6万8,000人と推定され、一方エリトリアからの難民は約9万5,000人に上るとされる。 ・ 個人やコミュニティが、特に青年層や元兵士、地雷被害者、武装勢力に巻き込まれた女性（Women Associated with Armed Forces and Groups: WAAFG）や子ども（Children Associated with Armed Forces and Groups: CAAFG）といった社会的弱者が、所得が向上できる機会や良い仕事につける機会が増える。 ・ 計画、給水、農業・生計向上、保健、職業訓練という5つのセクター間の連携⇒定期的なJCC会合の開催 ・ カッサラ州は、紛争後の復興支援を行うドナーやNGOが多数存在しており、州政府は多くのドナー、NGOからの支援を受け入れている。 ・ 参加、説明責任、横断的イシュー（平和構築、ジェンダー、権利に基づくアプローチなど）の主流化を実現するために、政府、コミュニティ、市民社会、産業界の間のパートナーシップを築き強化する。 ・ 部族や住民グループのニーズを平等に組み上げる。 ・ 連邦政府と州政府の連携・協力
先行案件・支援のタイミング	<p>現在スーダンにおいて実施中または以下の各プロジェクト・協力準備調査団等の関係者と指導者訓練を中心とした人材育成について連携を行う。</p> <p><給水分野>水供給人材育成プロジェクト・フェーズ2（技術協力プロジェクト：実施中）</p> <p><農業分野>「農業再活性化計画」実施能力強化プロジェクト（技術協力プロジェクト：実施中）</p> <p><保健分野>フロンティア母子保健強化プロジェクト・フェー</p>

	<p>ズ2（技術協力プロジェクト：実施中）</p> <p><職業訓練分野>北部スーダン職業訓練強化プロジェクト（技術協力プロジェクト：実施中）</p>
プロジェクト目標	<p><計画クラスター></p> <p>カッサラ州財務省計画・開発局（Department of Planning and Development：DPD）が多分野の開発プロジェクトをよりよく運営できるようになり、地域住民に目に見える良いインパクトを出せるようになる。</p> <p><給水クラスター></p> <p>カッサラ州水公社（State Water Corporation：SWC）の給水サービスを提供するキャパシティが強化される。</p> <p><農業クラスター></p> <p>カッサラ州政府の、小規模農家及び農村女性への農業及び農村開発サービスを提供する能力が強化される。</p> <p><保健クラスター></p> <p>カッサラ州政府の妊産婦及び新生児に対する保健サービスが2つのパイロット郡における活動を通じて強化される。</p> <p><職業訓練クラスター></p> <p>カッサラ州の社会・経済発展、及び安定をもたらすことを目標とし、多様かつ効果的な人材の育成を行うため、公共職業訓練校としてのKVTC（Kassala Vocational Training Centre）の能力改善を図る。</p>
期待される成果	<p><計画クラスター></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 本プロジェクトの実施管理を通して、DPDのプロジェクト運営・モニタリング・評価・持続能力が強化される。 ・ カイゼン活動を通して、DPDがボトムアップ型で自主的に環境改善・業務改善を行う組織文化を育成する。 <p><給水クラスター></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 州水公社（SWC）の都市給水に係る施設維持管理・財務能力が強化される。 ・ 地方給水の運営・施設維持管理モデルが確立される。 ・ SWCの地方給水に必要な水資源開発能力が強化される。 <p><農業クラスター></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 農林灌漑省職員が、園芸地区で、園芸作物の収益性を検証するための知識・技術を習得する。 ・ 農業普及員と技術スタッフが、洪水灌漑地区において、新たな換金作物の導入に係る技術と知識を活用できる。 ・ 農業普及員と技術スタッフが、伝統的天水地区において、基幹作物の安定的な生産に係る技術と知識を活用できる。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農業普及員と技術スタッフが、機械化天水地区において、農業機械化サービス提供のための技術と知識を活用できる。 ・ 農村開発普及員と技術スタッフが、選択された地区において、普及員のための農村開発活動の創出のための技術と知識を活用できる。 ・ 州農業省（SMoA）において、普及活動を支える組織的支援が強化される。 <p><保健クラスター></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティーの村落助産師（Village Mid-Wife : VMW）の能力が改善される。 ・ パイロット郡において、妊産婦及び新生児期の緊急患者を受け入れるシステムが整備される。 ・ 村落助産師を支援するための環境が強化される。 <p><職業訓練クラスター></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ローカルニーズに対応した質の高いトレーニングプログラムが実施される。 ・ 職員の質が改善される。 ・ トレーニング施設、機材が改善される。 ・ 効果的運営管理システムが導入される。 ・ KVTC 運営予算が安定的に確保される。 ・ 他の関連機関との連携が強化される（中央政府職業・徒弟訓練協議会、カッサラ州職業・徒弟協議会、産業界、団体、ドナー、NGO、教育機関等）。
<p>相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画</p>	<p>「カッサラ州戦略計画 2007 年-2011 年」は、2006 年に UNDP の支援を受けた DPD が事務局となって策定されたが、その後、連邦レベルに国家戦略計画審議会（National Strategic Planning Council）が設立されたことに伴い、2007 年 9 月には州レベルの戦略計画審議会（Strategic Planning Council : SPC）がカッサラ州でも設立された。</p>
<p>相手国政府のコミットメント</p>	<p>「戦略開発計画 2012 年ー2016 年」の策定は SPC が中心になって取り組む。</p>
<p>カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力</p>	<p>スーダン共和国カッサラ州政府（州財務省、州水公社、州農林灌漑省、州保健省、州職業訓練センター）</p> <p>連邦レベルでは地方分権化最高評議会（Higher Council for Decentralised Governance : HCDG）が連邦政府と州政府の連携を担当しており、本プロジェクトでも HCDG が連邦レベルでの調整会合を主催している。</p>
<p>1) 予算</p>	<p>2005 年から 2010 年にかけて実際に配賦される開発予算が大幅に減らされてきたこと、特に 2010 年の実予算は 2005 年の実予算の</p>

	わずか 24%である。
2) 人 材	SPC の事務局の職員数は 2010 年 12 月現在 19 名中まだ 7 名しかリクルートできていない。
ドナー・協力実施機関の支援状況	UNDP、UNHCR、UNICEF（Chile-Friendly Community Initiatives : CFCI、Water, Environment and Sanitation : WES）、EU（Eastern Recovery Development : ERDP）、世界銀行（Multi-Donor Trust Fund : MDTF、Community Development Found : CDF）等の多数のドナーが活動

ワークシート：対象事例の基礎情報（13）

プロジェクト名	ケニア共和国：北部ケニア干魃レジリエンス向上のための総合開発及び緊急支援計画策定プロジェクト
協力期間	2012年2月～2015年2月
スキーム	開発計画調査型技術協力
配慮事項	ソマリア共和国（以下、「ソマリア」と記す）からの難民を大量に受け入れる。オモロ系。 半定住コミュニティ、ソマリアとケニア共和国（以下、「ケニア」と記す）の混血。
先行案件・支援のタイミング	2011年8月「東アフリカ大干魃に係るニーズ調査」を実施、ケニア北部地域における緊急的な取り組みの必要性を確認、9月に技プロ「ソマリア難民キャンプホストコミュニティの水・衛生改善プロジェクト」の活動拡大をめどとして北東部州ガリッサ県を対象に安全確認調査を実施、10月にマルサビット県、トゥルカナ県を対象に安全確認・基礎情報収集予備調査を実施、事業の実施に係る安全性や妥当性が確認された。また「北部地域干魃対策基礎情報収集・確認調査（2011年10月～2012年1月）」を通じ、慢性的な干魃に対する同地域の復元力（Resilience）を向上させる必要性が確認された。
プロジェクト目標	ケニア北部地域において干魃へのレジリエンスが向上する。
期待される成果	成果① 持続可能な自然資源管理が成される。 成果② 家畜バリューチェーンの改善 成果③ 定住・半定住コミュニティのための生計多様化 成果④ 干魃レジリエンス向上に係る行政機関の能力向上
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	政府は2011年9月、「アフリカの角危機サミット」を主催し、「地域レベルで中長期的な干魃対応メカニズムを構築する必要がある」とする「ナイロビ宣言」をまとめた。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	ケニア北部開発省
ドナー・協力実施機関の支援状況	既往案件として、ECHOの「Drought Management Initiative」「Community based Disaster Risk Reduction Approach」活用プロジェクトへの資金援助、FAOによる「Pastoralist Field School：PFS」、WFP「Food / Cash for Asset Project」、USAID「Enhanced Livelihoods in the Mandera Triangle：ELMT」及び「Kenya Drylands Livestock Development Program」など
治安	特段問題なし

- ① 給水施設：井戸（レベル1）×20カ所×1県（トゥルカナ）
- ② ため池建設 10カ所×2県
- ③ 小規模インフラ（道路改修、市場施設）：3カ所
- ④ 牧草資源管理・生計多様化：10カ所×2県

ワークシート：対象事例の基礎情報（14）

プロジェクト名	パレスチナ：地方行政制度改善プロジェクト
協力期間	2005年9月～2010年12月
スキーム	技術協力プロジェクト
和平・停戦合意年	1994年パレスチナ暫定自治政府発足
制約条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2006年の総選挙でハマスが圧勝し、国内に政治的混乱が生じた。 ・ 地方選挙等の国家行事やC/Pの予定する行事が計画どおりに実施されないことが頻繁にあったため、活動を計画どおりに実施することが困難であった。⇒対応：活動計画における時期、方法等を関係者で協議のうえ柔軟に調整し、先方と合意しながら実施してきた。 ・ C地区〔行政権・治安維持権をイスラエル国（以下、「イスラエル」と記す）が掌握する地区〕における建設事業を含んでいたため、土地利用に関するイスラエルからの許認可取得に想定以上の時間を要した⇒活動が大幅に遅れることの一因。 ・ パレスチナはイスラエルの占領下にある、という制約
配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ イスラエルとパレスチナ双方への過去の紛争歴史認識に基づいた配慮
プロジェクト目標	地方財政と広域行政政策実施のための基盤が整備される。
期待される成果	<ol style="list-style-type: none"> ① パレスチナにおける地方財政の主要課題が明確になり、地方財政の改善に向けた基本的な方針が関係者の間で認識され、促進される。 ② パレスチナにおける広域行政の主要課題が明確になり、行政サービスの改善に向けた具体的な方針が関係者の間で認識され、促進される。 ③ 地方自治体のニーズが把握され、地方自治庁が地方自治体の能力強化のための研修を実施できるようになる。
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	国家開発戦略、地方自治庁の戦略
相手国政府のコミットメント	<p>2004年にパレスチナ自治政府が閣議承認した「地方自治改革行動計画」では、改革課題として、財政管理、予算作成・編成、会計経理の分野における地方自治体職員的能力開発、地方財政を含む地方分権化関連法の整備、公共行政サービスの広域化と合理化を挙げている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ わが国は、パレスチナ自治政府「改革タスクフォース」の地方自治改革の議長国である。

カウンターパート	地方自治庁
ドナー・協力実施機関の支援状況	<ul style="list-style-type: none"> ① デンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency : DANIDA）による地方自治体の会計勘定科目の統一及びオートメーション化支援 ② UNDP による地方税（資産税）の法改正支援 ③ 世銀/EU による Municipal Fund の設置と運営

ワークシート：対象事例の基礎情報（15）

プロジェクト名	インドネシア共和国：スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト
協力期間	2007年9月～2012年9月
スキーム	技術協力プロジェクト
プロジェクト目標	スラウェシ6州において地域開発にかかわる関係者の能力が強化され、協働のメカニズムが整備される。
期待される成果	<p>① 研修を通じて計画・実施プロセスが理解され、関係者の計画能力が強化される。</p> <p>② パイロット活動の経験を通じて、制度化された関係者の協働による事業実施運営能力が強化される。</p> <p>③ 州内外において経験共有を行う州実施委員会（Provincial Implementation Committee：PIC）の機能が強化される。</p> <p>④ CD プロジェクトアプローチの自立発展性及び普及展開可能性を高めるための方策が特定される。</p>
先行案件・支援のタイミング	<p>スラウェシ地域を含むコミュニティ開発・地方行政能力強化に関連するこれまでの協力案件は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト（1997-2002） ・ 地域開発政策支援プロジェクト（2001-2005） ・ 地方行政人材育成プロジェクト（Ⅰ）（Ⅱ）（2002-2007） ・ 市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（2004-2006） <p>加えて、住民参加型で地方の小規模インフラを整備する、円借款「貧困削減地方インフラ開発事業：RISE（2007年3月LA調印、国家開発プログラムPNPMの一部）」をスラウェシ2州を含む9州にて実施中</p>
協力シナリオの位置づけ（目安）	モデルの普及及び制度化
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	1999年以降、地方分権化を推進。2004年新自治法・国家開発システム法を制定。
相手国政府のコミットメント	ボトムアップの計画策定プロセスが導入される。地域の特性に応じた地域開発計画策定を推進。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	人：政策決定者（県知事・市長・議会議長など）、計画官 予算：事業費・研修費確保
1) 予算	パイロット活動に係る実施予算はC/P機関が負担
2) 人材	カウンターパート（主に6州のBAPPEDA関係者）
3) 政策	コミュニティグループ
ファシリテーター	NGO職員

ドナー・協力実施機関の支援状況	<p>スラウェシ地域での他のドナーの活動は、以下のとおりである。</p> <p>① 貧困削減・参加型開発支援：WB（都市貧困・農村貧困対策：PNPM）</p> <p>② 地方分権化・行政改革支援：UNDP〔地方分権化でのガバナンス改革（BRIDGE：Building and Reinventing Decentralized Governance）、地方政府間協力推進（Local Governmenance Reform through Inter-Governmental Cooperation：LOGIC）、MDGへ向けた支援等〕、CIDA〔能力強化を通じたより良いサービス提供アプローチ（BASICS：Better Approaches to Service Provision through Increased Capacities in Sulawesi）〕、AusAID〔住民エンパワーメントと市民社会強化（Australian Community Development and Civil Society Strangthening Scheme：ACCESS）〕、USAID〔地方行政支援（Local Government Support Program：LGSP）の後継案件 KINERJA）等〕</p>
地方へのアクセス	特に問題なし
治安	特に問題なし

ワークシート：対象事例の基礎情報（16）

プロジェクト名	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
協力期間	2009年10月～2014年10月
スキーム	技術協力プロジェクト
プロジェクト目標	コミュニティ、郡、県レベルで参加型計画手法（Opportunity and Obstacles to Development：O&OD）プロセスが有効に機能するためのO&OD実施モデルが対象村での実証を通じて開発される。
期待される成果	<ul style="list-style-type: none"> ① 郡ファシリテーターの効果的研修制度が確立する。 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実施モデルが（選定された対象村において）実証を通じて、開発される。 ③ 地方自治体が、コミュニティのイニシアティブを積極的に支援するためのモデルが実証を通じて、開発される。 ④ O&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、人的能力等）が示される。
協力シナリオの位置づけ（目安）	モデル開発、普及の制度化準備
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	政府は、1996年から地方分権化政策を推進し、公共サービスの質の向上と住民の政策決定過程の参加促進を図る。2000年から地方行政改革プログラムにより、地方自治強化のために、参加型計画手法（O&OD）を全自治体に導入。
相手国政府のコミットメント	地方行政改革プログラム2において参加型計画手法（O&OD）が段階的に全国に展開されつつある。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	主管官庁：首相府地方自治庁地方政府局サービスデリバリー課 関連部局：地方自治庁ホンボロ地方自治研修所
1) 予算	カウンターパート出張費、州作業部会・郡ファシリテーター研修に係る参加費用は可能な限りタンザニア予算（地方自治庁、自治体）による支出を予定
2) 人材	地方自治研修所に人材配置
3) 政策	地方行政改革プログラム（Local Government Reform Program：LGRP）2、O&OD手法
地域住民グループ	村の下部組織である50から100世帯で構成されるkitongojiを適正規模と捉えている。
ファシリテーター	県の出先機関である郡に所属する一部の職員が「郡ファシリテーター」

ドナー・協力実施機関の支援状況	当国地方行政改革においては、ドナー・政府によるコモンバスケットファンドによって運営される「地方行政改革プログラム（LGRP）2」が2009年7月から2013年6月までの間、実施されている。わが国の技術協力も同プログラムの実行を支援する形で実施されていくことが求められる。またわが国も資金を拠出してきた地方自治体開発交付金（Local Government Development Grant：LGDG）の一部がO&ODの実施費用として計上されており、本案件は同資金の有効活用に資するものである。
地方へのアクセス	特に問題なし
治安	特に問題なし

ワークシート：対象事例の基礎情報（17）

プロジェクト名	ニジェール共和国：住民参画型学校運営改善計画（みんなの学校）プロジェクトフェーズ 2
協力期間	2007 年 8 月～2012 年 01 月
スキーム	技術協力プロジェクト
プロジェクト目標	全国の小学校に機能する学校運営委員会（Committees de Gestion Scolaire：COGES）を設置し、維持するための COGES 政策実施体制が強化される。
期待される成果	<ol style="list-style-type: none"> ① 機能する学校運営委員会（COGES）を全国に設置するためにさまざまなレベルの関係者の能力が強化される。 ② COGES のモニタリング体制が構築される。 ③ パイロット地域（タウア州及びザンデル州）において COGES を通じた教育改善活動のモデルが構築される。
先行案件・支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中等理数科教育強化計画プロジェクト（Strengthenin of Mathematics and Science in Secondary Education：SMASSE）2006～2009 年 ・ 中等理数科教育強化計画プロジェクト（SMASSE）フェーズ 2 2010～2013 年
協力シナリオの位置づけ（目安）	モデルの普及。モデル発展。 同プロジェクト・フェーズ 1 は、学校運営への住民参加を効果的に促進した。
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	「教育開発 10 カ年計画（PDDE）2003-2012」において、初等教育粗就学率を 2002 年の 41.7%から 2012 年までに 94%まで向上させることを目標としている（2004/05 年時点で 52%まで上昇）。また同計画では、学校運営に係る権限を中央省庁から学校運営委員会（COGES）へ委譲することを骨子とする地方分権化政策が柱のひとつとして掲げられている。
相手国政府のコミットメント	フェーズ I では、学校運営における住民参画を効果的に促進する COGES モデルが構築された。対象地域のタウア州及びザンデル州においては同モデルの有効性が実証され、2007 年 4 月に国民教育省が主催した国家 COGES 実施戦略セミナーでは同モデルが公式なモデルとして承認された。この承認を受け、ニジェール政府は同モデルを全国（約 9,000 校）に普及することを決定したうえで、全国普及とモデル発展のための技術協力をわが国に要請した。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	国民教育省 COGES 及び COGES 連合によるモニタリング

人 材	地方行政官：COGES 監督官（8名）及び COGES 担当官（51名）
ファシリテーター	地方行政官
ドナー・協力実施機関の支援状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 世界銀行：全国を対象とする全般的な政策実施支援、COGES 監督官への能力改善、移動手段の供与、COGES への教科書管理研修 ・ EU：ティラベリ、ドッソ、タウア州の 160 校程度を対象とする啓発指導員による COGES 活動支援 ・ UNICEF：マラディ、ザンデール州の 5 県 124 校を対象とする学校活動研修の実施 ・ フランス共和国（以下、「フランス」と記す）：ティラベリ州の 200 校程度を対象とする学校プロジェクトの実施 ・ NGO：Concern（アイルランド系国際 NGO）による、タウア州の 2 コミューン 96 校を対象とする選挙研修、学校活動研修、COGES 連合設置
地方へのアクセス	特に問題なし
治 安	特に問題なし

教訓：

(1) 普及可能なモデルの形成

本プロジェクトはフェーズ I で形成された COGES の普及モデルを実際にフェーズ II において普及することに成功している。実際の全国普及に際して、さまざまな取り組みが実施されたが、ミニマム・パッケージと呼ばれる研修の効率化（現地語の使用やシミュレーションの導入、研修対象人数の削減）及び、研修期間の短縮、地方行政官のモニタリングの合理化等を経た COGES 普及モデルの有効性が証明された。モデル形成に際して、モデルを広範囲に普及し、実証、モニタリングを実施したうえで、モデルの改善を行うといった PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルを確実に実行した結果、普及可能なモデルの確立が可能となった。モデルの広範囲での実証は、同時に国民教育省、ドナーに対する説得力を生み出し、モデルの省令化、普及費用の獲得につながっている。

(2) 開発ニーズの明確化と技術協力の強みの活用

当初は、多くの他ドナーが COGES の能力開発を通じた住民参加による協力を行っていた。このような状況下でプロジェクトは、日本の技術協力の強みを生かして、現場のニーズを拾い上げ、住民の自主性を引き出すアプローチを用いることで、教育指標を改善し、他ドナーによる協力との差別化を実現した。プロジェクトの計画は政府の国家政策との整合性の有無を確認するのみでなく、その開発課題の本質を分析し、技術協力の強みを生かした戦略を立てることで、相手国政府のもつ開発ニーズを満たす協力が可能となる。

(3) フォーラムを通じた成功体験の活用

特にフォーラム・アプローチを実施した州ではアクター（住民、行政官）のプロジェクトの活動に対する高いオーナーシップが目立つ。各州でのフォーラムにおいては単に教育上の問題を探すだけでなく、解決するところまでをセットとして流れをつくることで各アクターに成功

体験を提供し、オーナーシップの醸成が図られている。成功体験を得るためには、自らの手で問題を解決させ成果を顕在化させることで、各アクターがその成果を実感することが必要となる。

フォーラムに失敗は許されない。なぜなら、新設立州にとってはキャンペーンが初の試みであり、ポジティブな結果を出さないと住民は来年度から「どうせ活動しても失敗する」と、腰が重くなってしまうからである。(中澤専門家業務完了報告書)

(4) 世銀との連携

本プロジェクトはわが国の技術協力と世銀との連携により全国展開を実現した貴重なケースであり、貴重な教訓が得られている。国家教育開発戦略に強い影響を与えている世銀との連携は、国民教育省からコミットメントを引き出し、また資金面においてプロジェクトの有効性を向上させた。一方で、世銀からのバイク供与の遅延による COGES モニタリング体制の構築の遅れ、世銀の資金で実施される COGES への研修の質の担保の難しさなど、プロジェクトの順調な進捗を阻害する外部要因にもなっている。外部のリソースをプロジェクトの根幹となる活動に用いる際には、調達システムに関して十分に理解する必要があると同時に、その投入が実施されなかった場合のリスクヘッジなどを考慮して、プロジェクトデザインを行う必要がある。

(5) 教育省中央の COGES 政策実施担当部署の再構築

プロジェクトの実施、運営上、開発途上国の政府や、プロジェクト担当省の人的、制度的脆弱性が課題、障害になることもよくあるが、みんなの学校プロジェクトの場合でも例外ではなかった。プロジェクトの第2フェーズでは、プロジェクトがそのモデルを全国普及し、さらに普及した機能を維持するためのモニタリング体制の確立を試行してきた。その普及の過程において、プロジェクトは、中央レベルでのモニタリング体制の要になるように、その担当部署の巻き込みを図ったが、プロジェクトと担当部署の間には距離があった。その距離は第2フェーズを通して縮まらなかった。

この担当部署の関与の低さは、主に、みんなの学校プロジェクトが地方をベースとしたプロジェクトであったという条件と同時に、カウンターパート責任機関をはじめとした制度的、人的な脆弱性に由来している。教育省は、改善策として、教育省の各部署のアクターに沿った人事評価やその評価に伴う組織改編や能力強化を実施するとしている。

多くの技術プロジェクトが、今回のみんなの学校プロジェクトのように、プロジェクト運営実施上の障害がカウンターパートやカウンターパート機関に関する人的、制度的に由来している場合も多く、その場合、プロジェクト内の専門家の努力や働きかけだけでは、解決できない場合が多い。内部解決が困難であれば、外部からの働きかけが必要であり、それは、合同調整委員会の機会に JICA 事務所が、あるいは、評価調査時調査団が行うことが考えられるが、原因の所在が多岐にわたっているだけに、対処策も多様となる。したがって、プロジェクト担当者、調査団員、プロジェクト実施者のために、事例、経験などを蓄積し、事例集として共有することが、有効であると思料する。

ワークシート：対象事例の基礎情報（18）

プロジェクト名	ケニア共和国：コミュニティヘルス戦略強化プロジェクト
協力期間	2011年10月～2014年9月
スキーム	技術協力プロジェクト
プロジェクト目標	公衆衛生省の能力強化を通じて、CHS（Centre for Health）実施のための実証に基づく政策サイクルが強化される。
期待される成果	<ul style="list-style-type: none"> ① CHS 運営のためのステークホルダー間の調整・協調・連携機能が強化される。 ② コミュニケーション及び研修分野のガイドライン・ツールが開発・改訂される。 ③ CHS モニタリング・評価（Monitoring and Evaluation：M&E）計画*が策定される。 ④ CHS のための政策・ガイドライン・ツールの有効性がオペレーションズ・リサーチ（OR）を通じて検証され、その結果が政策レベルに共有・提起される。
協力シナリオの位置づけ（目安）	コミュニティヘルス戦略モデルの開発、政策実施モニタリング、啓発機能強化
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	<p>ケニアの長期国家開発計画「VISION 2030」では、保健セクターの目標を「公平かつ安価でできる限り高い水準の保健サービスを国民に提供する」こととし、そのために保健システムの再構築を図ること、治療ではなく予防・健康促進を重要視することを掲げている。</p> <p>コミュニティにおける保健医療サービスの拡大は、ケニアの保健開発計画である公衆衛生省戦略計画（Ministry of Public Health and Sanitation Strategic Plan 2008-2012）及び第2次ケニア国家保健セクター戦略計画（The Second National Health Sector Strategic Plan of Kenya 2005-2010）においても最優先課題として明記されている。</p>
相手国政府のコミットメント	CHS は、VISION 2030 において主要戦略のひとつに位置づけられていることから、プロジェクト終了以降も国家政策における優先度は維持される可能性が高い。
カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	公衆衛生省プライマリーヘルスサービス局
1) 予算	2009年度に初めてCHS実施のための政府予算（900万Ksh）が計上され、2010年度は増額の見込みである。また、Economic Stimulus Package の下で、各コミュニティユニットのCHEW（Community Health Extension Worker）アシスタント（50名のCHWのなかから5名を選定）に対して毎月の報酬を支払うことが決定しており、

	これらはケニア政府による CHS に対する財政的なコミットメントを示すものである。
2) 人 材	CHS の実施機関である公衆衛生省プライマリーヘルスサービス局では、これまでにユニットが新たに設置され、副局長が就任したほか、今後はスタッフ数もさらに増員されるなど、ケニア政府として強いコミットメントを示している。そのうえでプロジェクトの支援によって当該局の組織的機能（Leading、Checking、Supporting）及び CHS に係る調整機関である関係機関調整委員会の組織的機能が強化されており、高い自立発展性が見込まれる。
類似案件からの教訓の活用	技プロ「エイズ対策強化プロジェクト」（2006 年～2009 年）において得られた教訓として、「プロジェクトが国家政策、ガイドライン策定やシステムづくりを支援することによって自立発展性が確保される」「プロジェクトが国家レベルへの支援を中心としながらも、フィールドを対象にしたコンポーネントを含んでいる場合には、国家レベルの活動とフィールドレベルの活動とをつなげるメカニズムを確立することでプロジェクトの貢献度がより高まる」を考慮した。また、タンザニア連合共和国（以下、「タンザニア」と記す）における技プロ「HIV 感染予防のための組織強化プロジェクト」を参考として、プログラムのスケールアップに際して中央政府機関に求められる機能に留意して強化すべき能力を各成果に整理した。
ファシリテーター	コミュニティヘルスサービス課 職員
ドナー・協力実施機関の支援状況	<p>1) WHO : CHW キットガイドラインの開発に関する技術支援</p> <p>2) UNICEF : CHW カリキュラム、トレーニングマニュアルの改訂及びジョブエイドの開発に関する技術支援、コミュニケーション戦略の開発に関する技術支援、Community Health Extention Worker (CHEW) カリキュラム、トレーニングマニュアルの改訂及びジョブエイドの開発に関する技術支援、CHW トレーニング・アクレディテーションシステムの開発に関する技術支援</p> <p>3) USAID :</p> <p>① APHIA PLUS Project : 包括的保健システム強化プログラムを通じて、コミュニティユニットの立ち上げやその活動（コミュニティベースの母子・新生児保健、家族計画、栄養改善サービスの提供及び CHW の育成等を含む）を支援</p> <p>② Capacity Project : CHS 技術的ガイドラインの改訂に関する技術支援</p> <p>③ ICF MACRO : CHW リファールガイドラインの開発に関する技術支援、CHW トレーニング・アクレディテーショ</p>

	<p>ンシステムの開発に関する技術支援、Eーランニングを通じた CHW の再教育カリキュラム開発に関する技術支援</p> <p>④ MSH : Community Health Comittee (CHC) カリキュラム、トレーニングマニュアルの開発に関する技術支援</p> <p>【資金援助】</p> <p>UNICEF、WHO 及び DANIDA : コミュニティヘルス戦略実施のための財政メカニズムである HSSF (Health Sector Services Fund) へ資金拠出</p>
地方へのアクセス	特に問題なし
治 安	特に問題なし

ワークシート：対象事例の基礎情報（19）

プロジェクト名	ネパール連邦共和国：村落振興・森林保全計画フェーズ2
協力期間	1999年7月～2004年7月
スキーム	技術協力プロジェクト
制約	2000年3月に対象村のひとつにあるプロジェクト事務所の襲撃事件を契機に、プロジェクトの実施体制が大きく見直され、約1年の遅れをもってプロジェクトは再開された。また、再開後も、治安上の理由から専門家及びプロジェクト雇用のナショナルスタッフは対象村落への移動が不可となった。
プロジェクト目標	ネパール連邦民主共和国（以下、「ネパール」と記す）の山間地域に適用可能な、住民による企画、実行、モニタリング及び評価への積極的な参加を伴う、公正で持続的な住民参加型村落資源管理モデルを開発する。
期待される成果	<p>1. カスキ郡及びパルバット郡のプロジェクト対象村落において、</p> <p>(1-a) 対象地域の住民が、自分たちの組織をつくり、運営する能力をもつ。</p> <p>(1-b) 対象地域の住民が、村落資源を持続的に管理、計画、実施、評価することが可能となる。</p> <p>(1-c) プロジェクトのモデル全体に社会・ジェンダー配慮の視点を反映させる。</p> <p>2. カウンターパートに、</p> <p>(2-a) 村落レベルの流域管理見通しを作成する能力が移転される。</p> <p>(2-b) 丘陵地帯での参加型村落資源管理プロジェクトの実施能力が強化される。</p>
先行案件・支援のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクト方式技術協力「林業普及計画」1991～1994 ・ プロジェクト方式技術協力「村落振興・森林保全計画」1994～1999 ・ 青年海外協力隊チーム派遣「緑の推進協力プロジェクト」1994～1999 ・ 開発調査「西部山間部総合流域管理計画調査」1995～1998
協力シナリオの位置づけ（目安）	開発モデルの確立
相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画	長期開発戦略（1997－2017）、PRSP（2002-2007）
相手国政府のコミットメント	流域管理に資する村落資源管理モデルの確立をめざした協力の継続

カウンターパート（中央・地方政府、行政など）の体制・実施能力	森林土壌保全省 土壌保全流域管理局
1) 予 算	ローカルコスト負担。モデル普及の予算化はまだ。
2) 人 材	各県 5 つの対象村落を土壌保全流域管理局職員が担当
3) 政 策	Operational Guideline の整備。モデル化し他地域への普及をめざす。
ファシリテーター	土壌保全流域管理局職員及び各対象村落に配置されたファシリテーター
ドナー・協力実施機関の支援状況	DANIDA による森林土壌保全政策支援、UNDP によるコミュニティ資源開発
地方へのアクセス	対象地域が中山間部であるため、車両での移動は不可
治 安	なお、本プロジェクト（「村落振興・森林保全計画フェーズ 2」）は 1999 年 7 月に開始されたが、2000 年 3 月のマオイストによる襲撃事件のため、協力体制の大幅な変更を余儀なくされ、2000 年 8 月 24 日に修正・署名された R/D に基づき再開された経緯がある。

教 訓：

- ① 住民参加型自然資源管理プロジェクトでは、住民参加により自然資源管理計画や事業計画を策定する以前に C/P や地域住民に対して十分な研修を行うことが望ましい。
- ② 上位目標がより広範な地域に普及していく計画であれば、プロジェクト期間中においても対象地域全体の現状及び他のプロジェクトの状況を十分に踏まえて、他ドナー等との意見交換を通じ、「モデル」の完成度を上げることが望ましい。
- ③ 上位目標設定にあたっては、プロジェクト目標の達成度からその貢献度が分かり、指標が設定可能なものとすべき（上位目標とプロジェクト目標が乖離しないこと）。
- ④ 支援実施の透明性確保、行政サービスの迅速化、社会・ジェンダー配慮の主流化などを明文化した **Operational Guideline** の完成度を高め、住民自身による事業監理の指針となった。

3. 計画策定・実施のためのチェック項目表

協力準備調査時用

紛争影響国における地方行政・コミュニティ開発支援
計画策定・実施のチェック項目

キラアサンプルション：平時の国の地方行政強化・コミュニティ開発案件

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	治安：悪い		対象地域・警備・行動制限
2	緊急性：高い		スピード重視、復旧計画策定
3	国家の体制の先行き：不透明		複数の協力シナリオ検討
4	人口の流動性：高い		即効性重視
5	地方自治法・関連政策など：無		将来の方向性要確認
6	相手国のコミットメント：弱い		即効性重視
7	行政の実施体制：非常に脆弱		コミュニティへの直接的支援検討
8	現地の基礎情報：非常に少ない		基礎情報収集調査の実施
9	ステークホルダー間の対立関係：有り		実施体制・配慮の整理



上記1～5に該当する項目が一つでもある場合
⇒下記の紛争影響国における地方行政・コミュニティ開発支援の診断実施

各レベル共通		*対処・要検討事項の詳細はPNAマニュアル参照	
	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	治安：地雷・不発弾以外		専門家安全確保：事業中断想定、遠隔支援、行動制限、駐在人数制限、治安対策費積算
			実施計画書にあるもの
			期間
			対象者
			タイミング
			内容
			C/P 機関
2	治安：地雷・不発弾		対象地域から除外、専門機関へ通報、地雷回避教育実施など
3	不安定要因（対立構造含む）		PNA の継続実施と計画・実施への反映
4	ステークホルダー分析		実施体制・配慮事項の整理
5	外部条件（選挙・組閣・法改正など）		複数の協力シナリオの用意
6	現地拠点：有無、規模と機能		厚い拠点整備の投入計画
7	専門家・コンサルタント確保		事業実施可能性、実施計画

マクロ：中央レベル

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	政治プロセス進捗状況：和平交渉・停戦交渉の進捗など		複数のシナリオ準備
2	政府の正当性		実施体制の検討、配慮事項の整理
3	C/P 機関と国家元首との関係、他機関との関係		
4	相手国政府のコミットメント：実施計画の有無、実施計画の進捗状況など		
5	予算（財政支援含む）：C/P 負担の可能範囲		
6	人員配置		
7	地方分権・地方自治関連法の有無と内容（体制・仕組み）		協力内容の検討
8	国家開発計画・復興計画：PRSP、MDGs などの有無と内容		
9	法・政策整備にかかる外部支援状況と将来の方向性		
10	基礎データの有無		調査実施の検討

メゾ：地方レベル

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	予算：財源と予算規模		実施体制と実施内容
2	人員：C/P の配置可能性・人員充足見通し		実施体制の検討、配慮事項の整理
3	中央との連携・調整の仕組みと実施能力及び状況		
4	出先機関との連携・調整の仕組みと実施能力及び状況		
5	住民へのファシリテーターの有無：C/P、NGO、大学など		
6	伝統的統治との関係性		
7	庁舎・資機材の状況		調査実施の検討
8	基礎データの有無		
9	開発計画：有無、策定プロセス、関係者、同計画実施状況		計画内容・精度の設定
10	事業監理能力：個々の能力と組織の能力		能力向上の達成度設定
11	紛争前の状況		
12	土地：関連法の有無、内容と実態		パイロット実施計画に反映
13	調達：調達法の有無、内容と実態、現地業者の能力		

ミクロ：地域社会レベル

	項目	チェック欄	対処・要検討事項
1	人口分布、民族構成、社会的弱者（内訳、数、分布など）		対象地域選定、民族バランス、和解促進など
2	帰還状況：帰還数、地域、内訳、再定住先など		対象地域選定、帰還先整備など
3	住民組織：数、構成、実態、関連法・行政との関係性など		協力対象の特定、協力体制の検討
4	地方行政と地域住民の協働：役割、仕組み、実績など		

5	住民負担能力・維持管理能力		
6	生計手段		協力内容の検討
7	インフラ状況		
8	利用可能な村落資源：人、金、自然、インフラ、通信など		
9	地域社会特有の規範・慣習・文化		配慮事項の整理
10	社会構造・意思決定の仕組み：機会、メンバーなど		
11	地元有力者：影響力・能力・行政との関係		
	生活様式：世帯役割分担、年間・日毎生活様式など		
13	紛争前の社会経済状況（生業含む）		復旧計画策定の参考

備考：

*本チェックリストは詳細計画策定調査実施時には、リスク管理チェックリストとの併用を想定。

