

紛争影響国における公共サービスの提供のための政府の機能強化

小向 絵理

国際協力機構

E-mail: Komukai.Eri@jica.go.jp

キーワード：平和構築、紛争影響国、公共サービス、政府の機能強化、地方政府

1. はじめに

開発途上国においては、住民に十全な公共サービスを提供するにあたって様々な課題がみられることが多いが、なかでも紛争影響国は特有の課題を抱えている。

JICA（国際協力機構）は、上述のような特徴を持つ紛争影響国において、住民への公共サービスを改善するための支援を行ってきている。これらの支援を通じて得られた教訓についてとりまとめ、国連平和構築委員会教訓作業部会（UNPBC WGLL）や、国連開発計画（UNDP）の関係部局と共有し、意見交換を行い、その内容を深化させる過程にある。

本報告では、ウガンダ北部、ミャンマー国境地域で実施されている協力事例を中心に、公共サービス提供のための政府の機能強化というテーマで抽出された教訓を踏まえて、紛争影響国における政府の機能強化のための効果的なアプローチを提案する。

2. 紛争の影響を受けているコミュニティへのサービス提供と紛争再発予防の関係

紛争影響地域においては、紛争によってインフラが破壊されたり放置されたことや、紛争中、政府による公共サービスが停止したことにより、コミュニティへの基礎的社会サービスが停滞することが多い。このことが、紛争中に域外に流出した難民や国内避難民（IDP）の帰還を阻害したり、帰還しても人々の生活再建が困難となる要因となっている。20年以上紛争が継続し、住民の9割以上がIDPキャンプでの生活を余儀なくされていたウガンダ北部のアチョリ地域においては、治安状況が回復してIDPがキャンプから村へ帰還した後、①公共サービスが不十分であること、②生計が不十分であること、③新しい生活環境へ心身両面から対応するのに時間を要すること、等の要因で帰還先の生活が安定しないと感じている帰還民が多い。

困窮した紛争影響地域のコミュニティにとっては、紛争終結した後、政府や援助機関が生活再建のための支援を実施してくれるだろうという期待が高い。特に、紛争中避難先のキャンプ等で人道支援を無償で受けて生活することに慣れた住民は、同等のサービスを紛争後も享受することを期待する。紛争中政府の公共サービス提供機能が停止していたことで、コミュニティと政府の間の相互信頼が弱い状況で、紛争後、地方政府がコミュニティの期待通りに公共サービスを提供できなければ、コミュニティの政府に対する信頼はさらに弱まり、それが不安定要因になり得る。

このように、紛争影響地域における公共サービスの回復は、紛争後の復興を進め、紛争再発要因を軽減する上でも重要であるが、公共サービスを提供する主体たるべき地方政府は、人員や予算が十分でないなか多様な復興・開発ニーズに対応することに追われ、コミュニティが期待するようなスピードや質の公共サービスを提供できないことが多い。

紛争期間中、中央政府の機能が継続していた場合でも、紛争の影響を受けた地域の地方政府は公共サービスの提供機能が一時的あるいは長期間停止していたケースが多いため、これを紛争前と同

等あるいはそれ以上に機能させていくことは簡単ではない。予算については、徴税による収入が難しい紛争後の状況においては、外部資金や天然資源収入に依存することになるが、これらの資金が確保できている場合でも、中央から地方政府への資金配布システムそのものがなかったり、あっても機能しないために、地方部での事業が実施できないこともある。また、そもそも現状や実際のニーズに基づいた開発計画が存在せず、資源を動員するための具体的な計画や戦略がないこともある。人員については、資格や能力を持った行政官や社会サービスを担う人材が域外に流出しているために、地方政府の行政サービスはもちろんのこと、学校や保健所等にて提供する社会サービスについても質と量の両面で問題となることがある。さらに、紛争後の政府が一方の紛争当事者で構成される場合は、中立性や公平性が保たれるかというリスクもある。中央政府、地方政府、コミュニティを構成する集団が紛争中敵対関係にあった場合、公共サービス提供の質や普及の問題が、情勢の不安定化や紛争の再発の原因ともなり得る。

3. 平和構築を促進する地方政府の機能強化と公共サービスの回復

前述のような課題を抱えている紛争影響地域における地方政府が適切な公共サービスを提供できるように機能を強化するために、JICA では、①制度・計画、②人材、③予算の各側面における支援を行ってきている。この三つの側面が整備されて、地方政府がシステムとして機能することを目指して、早期に支援に着手することが有効である。一方、地方政府が十分に機能するまでには時間を要することを念頭におきつつ、そのギャップを埋めるため、短期的にはコミュニティの人的資源も活用し、コミュニティ自身で一定のサービスを提供するようなシステムを構築することも状況によっては有益である。なお、これらの支援を実施するにあたっては、中央政府と地方政府、政府とコミュニティの関係に留意し、健全な関係が構築されるように支援することが肝要である。

(1) 制度の整備や計画の策定

紛争終結直後は、公共サービスを提供する上で必要な制度や計画が整っておらず、そのために地方政府が組織として十分に機能していないことも多い。このような地域で協力を行う場合には、初期段階から、将来のあるべき姿とそこへ至るシナリオを相手国政府に提示していくことは重要である。対象地域の開発計画の策定や地方政府の公共サービス提供のためのモデル作りを地方政府と協働で行うアプローチは有効な方策の一つである。なお、地方行政能力向上支援であっても、紛争影響国では国家建設全体への貢献の視点も必要である。紛争終結後、新たな制度や枠組みを構築している国や地域においては、地方政府と実施する開発事業から得られた知見を踏まえて中央政府の政策へのインプットを行ったり、これら事業の実施を通じて中央政府と地方政府の役割や権限の明確化を行ったりすることも貢献となる。

20年の紛争の影響を受けたウガンダ北部のアチョリ地域においては、紛争期間中、地方政府（県政府、郡政府、パリッシュ）の機能が相当程度制限されていた。IDP は 2006 年頃から帰還し始め、2008 年頃から帰還が本格化した。まだ大半が帰還の途上である 2009 年から、JICA は道路ネットワークとコミュニティ開発の二つの分野において将来的な地域の開発の青写真を描く協力を行った。また、この時期に、中央政府の地方自治省の行政官と北部の県の行政官を共に本邦に呼んで研修する等、中央政府と地方政府の関係者が議論する機会を創出し、相互理解の促進を支援した。アチョリ地域の IDP の多くは、2010 年までにキャンプを出て村に帰還したとされているが、帰還先で住民が生活を再建するには、地方政府の公共サービス提供のための計画能力も実施能力も不十分であ

ったため、JICAは地方政府と地方自治省の両者をカウンターパートとして、参加型開発の計画部分と実施部分の両面について実践を通じて地方政府の各レベル（県、郡、パリッシュ）の関係行政官の理解と実行力を高め、その知見を地方自治省にも蓄積するための協力を行っている。地方政府の透明性とアカウンタビリティを高めることも信頼醸成の観点から重要であるため、県政府が決定した開発プロジェクトについて、選定プロセスの共有とフィードバックの仕組みの構築のための支援も行っている。

ミャンマーにおいては、2011年3月に発足された新政権が民主化と国民和解に向けて活発に取り組んでいるなか、タイと国境を接するカレン州を主戦場として63年間抗争を続けてきたカレン民族同盟（KNU）と新政権が2012年1月に停戦合意に至った。長年の戦闘により土地を追われてタイ側へ流出し、国境沿いの難民キャンプで生活している人々はおよそ14万人、ミャンマー国内に留まるIDPも数十万人いると言われている。まだ完全な和平合意は締結しておらず、ミャンマー政府と少数民族武装勢力の間で政治対話が継続している。2013年時点においては、これら難民やIDPの本格的な帰還は開始されていない。新政権になってから州に議会が設置され、州政府の体制が整備されると共に、ボトムアップの開発計画策定が指示されているが、軍政時代は地方政府はなく、トップダウンで開発が推進されていたため、州政府が中核となって参加型の開発を推進する経験はほぼないと言ってよい。このような状況を受け、JICAはカレン州政府と隣のモン州政府、及び中央政府の国境省をカウンターパートとして、紛争の影響を受けた人々に対して、水・道路・教育施設等の生活基盤整備、雇用機会の創出等緊急のニーズに一定程度応えつつ、中長期的な安定にもつながるような10～20年先の地域の総合的な開発の方向性を、中央及び州政府、地域に住む少数民族、帰還してくる少数民族の人たちと一緒に検討するための支援として、地域総合開発計画策定のための協力を実施している。

（2）予算の動員と執行

紛争終結直後は、復興を目的とした信託基金の設置等特別な予算が割当てされることもあるが、これは時限的措置であり一定期間で終了する。これらの特別予算が手当てされている期間中に、平常化した後の財務状況を見据えて、地方政府の能力向上を行わなければ、住民へのサービス提供が停滞する。

ウガンダ北部においては、北部の復興と南北の開発格差是正のために、ウガンダ政府とドナーが資金拠出する形で「北部ウガンダ平和復興開発計画（National Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda, PRDP）」が中央政府の首相府に2007年に設置されたが、これは紛争の影響を受けたウガンダの北部地域が一定程度復興するまでの特別な枠組みである。ウガンダ北部の地方政府は、限定的なキャパシティの中で、PRDP予算やドナーからの資金等を活用してコミュニティ開発を実施しているが、これらの資金が活用できる期間中に、事業の質やスピードを高め、コミュニティのニーズに合致した開発を検討するために、JICAは、開発計画策定プロセスと、事業実施のための調達プロセスやプロジェクトで整備された施設の維持管理を、JICA側ではなく地方政府の各レベルの行政官が主体となっていくアプローチで支援を行っている。

（3）人材の充足・コミュニティの活用

紛争後、地方における行政官を再配置し、再度機能していくまでに一定程度の時間を要することは多い。ウガンダ北部においても、紛争終結後、JICAが支援を実施しようとしても地方政府の行政

官の配置率が 10%程度という県もあった。このような場合には、中央政府等に行政官の適切な配置が地方部の復興に不可欠であることを働きかけると共に、地方政府に対しても、公共サービスについて概念的に説明するだけでなく、「実践」を示していくアプローチが有効である。

行政官の再配置や能力向上には一定の時間を要する。そのための協力を行いつつ、併行してコミュニティ自身による維持管理の体制作り等を支援することも状況によっては有効である。また、間接的效果として、このような公共施設の維持管理等が、紛争後共同体としての機能が弱体しているコミュニティの再生に部分的に寄与することもある。

(4) 和解を促進する公共サービスの回復

紛争影響地域において地方政府の能力を回復することは、政府とコミュニティ間の信頼醸成に貢献すると考えられるが、地方政府の開発計画策定や公共サービスの提供を促進する際に、難民や IDP の帰還・再定住や多民族共存、和解促進の視点を持つことは、紛争再発させないためにも不可欠である。紛争影響地域のコミュニティには、紛争中も避難せずに留まった住民、難民として避難したが紛争中戻ってきた帰還民、今も出身地に戻れない IDP 等が混在する場合がある。紛争影響地域の開発の方向性や内容を検討する際、政府と住民、対立していた両民族の意向を反映するプロセスを十分に含めることが両者の信頼醸成や和解の促進となる。このプロセスを十分に行わなければ、実施上問題のある計画が策定されたり、使用されない施設が整備される可能性が発生する。サービスの受益者であるコミュニティが依然として脆弱な状況においては、帰還民、IDP、紛争被害者、元戦闘員、少数民族、反政府支配地域の住民等、異なる性質のコミュニティ構成メンバーが不平等感を持たないように、地方政府が公共サービスを提供するかという点も紛争予防の観点から重要である。ウガンダ北部の JICA のプロジェクトにおいては、帰還できない、あるいは帰還しても脆弱な状況におかれている元児童兵、寡婦、高齢者、障害者等、紛争の影響を受けた人々がコミュニティ開発の便益から取り残されないように意識して支援を進めている。

4. 結論

公共サービスの提供は社会契約(social contract)の問題に深くつながっている。とりわけ紛争影響国における公共サービスの提供については、多様な背景を持つ人々に対する「inclusiveness」、これら多様な人々の間及び政府とコミュニティ間の「和解・信頼醸成」、政府が信頼を回復し不公平感を回避するための「透明性の確保」が重要であり、これが紛争再発の予防につながると考える。

【参考文献等】

国際開発ジャーナル編集部 編、2013、『UGANDA 通信』、丸善出版

JICA 経済基盤開発部、2012、「紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック-PNA の実践-」

JICA アフリカ部、2009、「ウガンダ共和国 北部地域復興支援協力準備調査報告書」

玉懸光枝、2013、「黎明の街角で～ミャンマーの日々2013 第7話 和平への「道」」『国際開発ジャーナル』No. 684、38-41 頁

「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」ホームページ

<http://www.jica.go.jp/project/uganda/001/index.html>

紛争影響地域における参加型開発の実践

○島田具子

小池 治

国際協力機構

横浜国立大学

E-mail:Shimada.Tomoko@jica.go.jp

キーワード：平和構築、地方行政、市民協働、参加型開発

1. はじめに

紛争後の国や地域における国家再建という大きな課題への対処には、法制度整備、組織の再構築、紛争当事者の政治的和解等膨大な課題を伴うものであり、一定程度の時間を要することが多い。この過程において重要となるのは、中央政府のみならず、不安定な地方における地方行政機関の基礎的機能の回復である。不安定な紛争影響地域において、住民への行政サービス提供・生活基盤の回復といった地方行政機関に求められる基礎的機能回復に適切に対応できない場合、政府の正統性が確立されない状況が続き、住民の政府への信頼感の失墜が再び不安定化、紛争再発につながる恐れもある。

国際協力機構（JICA）は開発援助の実施機関として、近年特にこうした問題を重要視し、紛争後の早期の段階から不安定な地域を復興支援の重点対象地域として選定し、地域開発・地方行政の機能回復支援を実施している。このような地域における支援を行う上で、従来 JICA が重視してきた人づくりのアプローチや、日本の地方行政が重視している市民協働のアプローチの重要性が見直されてきている。

日本の地方行政でも導入されている「市民協働」は、住民の能力強化や意識の変化を必要とする比較的時間のかかる取組みでもあり、それよりも、国際機関やドナー主導による大規模なインフラ施設の復旧や、初等教育・医療等の基礎的なサービスを回復させることに重きが置かれることも多い。しかし、行政官の配置や事業予算が圧倒的に不足している地方においては、そうした取り組みと同時に、コミュニティ側の能力を回復させ、行政を補完させる取り組みを進めると同時に、地方自治に参加させるプロセスを通じて、行政と住民の信頼関係を高める取組がより効果を発揮することが考えられる。

2. 紛争後の「参加型開発」の実施に係る課題

紛争中は、援助機関等がそのサービス提供機能を代替し、難民キャンプ等において食糧・基本的医療、教育、給水等の役割を担うことが多い。また、紛争直後において、人々が出身地に帰還した後も、行政機能が回復するまで一定程度時間がかかるため、国際機関に業務を委託された NGO 等がその役割を継続するケースが見られる。こうした援助機関も、住民のニーズに合致した支援を行うため、住民集会等を開催してニーズを聞き取り、援助の効果・効率を高める努力をしている。参加率を高めるために、「sitting allowance」と言われる参加費を支払って参加させるケースもある。こうした参加型開発による計画策定等は、近年では開発の主要なアプローチとして多くの援助機関に取り入れられているが、住民のニーズを聞き取っただけの所謂「ウィッシュリスト」に留まっているケースもある。その結果、これら計画・リストの実効性や予算の裏付けがないため実施に結びつかず、結果として住民の不満・不信感を引き起こしている。

こうした形式だけの住民参加を促進しては、かえって行政への不満を増幅させることにつながる。JICA は、緊急人道支援段階の収束する時期に現場に入り、度々こうした課題に直面してきた。

例えば、1980年代から20年以上続いた内戦により社会・経済インフラが破壊され、200万人とも言われる国内避難民(IDP)が生じたウガンダ北部地域では、内戦終結後、人々はIDPキャンプで生活していた際に得ていた人道緊急援助がなくなり、厳しい生活状況に直面した。人道支援機関に代わって帰還した人々に教育・保健・水等の基礎的なサービス提供を行うのが地方行政機関であるが、20年間機能停止しており、限られた予算・行政人材では膨大なニーズに対応することが非常に困難な状況であった。

こうした課題に対応するため、JICAはコミュニティニーズに合致した開発計画の策定・実施能力強化を目指し、「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」を開始した。ウガンダ政府は、行政サービスへ受益者のニーズを反映させる機能としての住民参加と、開発計画策定における村レベルからの「ボトムアップアプローチ」を基本指針と定めている。この方針の下、地方自治省が開発計画策定ガイドラインを策定し、開発計画策定プロセスにおける各行政レベルの参加を義務付けてきた。JICAではウガンダ政府の政策と整合性を取るため、定められたガイドラインを運用し、コミュニティ開発事業を計画・実施する地方行政の能力を強化することを目指した。

JICAプロジェクト開始当初の初期調査において、援助機関やNGOが基礎サービスを提供し、集まる場合には参加費が提供されてきたIDPキャンプにおいて、待っていれば誰かが支援を提供してくれるというメンタリティが生まれ、地方行政機関が主催する手当てが提供されない計画立案のための集まりには参加する意欲が低い、というコメントが各レベルの行政官から多く聞かれた。また、村レベルにおいては、例えば給水施設・学校・医療施設・道路等の選択肢を提示して、挙手させ優先プロジェクトを選定する等、十分な議論や実現性についての検討がなされない状況があった。結果として、優先事業に対する支援がほとんど行われずその説明も受けてこなかった経験から、住民の間には「どうせ参加しても自分たちの希望は反映されない」という「参加疲れ」の状況に陥っている状況が見られた。

3. 地方行政とコミュニティの協働による復興・開発効果の向上

このような状況下において、地方政府が人々のニーズを把握し、それに沿ったサービスを提供していくことは容易ではないが、住民を開発の担い手とし、行政に参画させる「地方自治」と「参加型開発」を、計画策定から実施・維持管理という一連のプロセスの中に組み込むことが有効であると考えられる。

例えば、給水施設や道路補修等、初期投資は行政が実施し、その後の維持管理については、住民組織に委ねることで、住民の力を活用した公共施設の運営が可能となる。また、こうした事業において、計画段階から住民が参加することで、実際に自分たちの生活を向上させると実感させることになり、コミュニティ全体の能力強化にもつながる。

日本の地方自治においても、行政単独では解決できない問題がある場合、また市民だけでは解決できない問題などがある場合に、相互にお互いの不足を補い合い、ともに協力して課題解決に向けた取組をする「協働」という考え方がまちづくりの取り組みに不可欠なものであるとされている。

JICAでは、実践を通じ、住民参加のシステム（計画段階への参画に留めず、行政機関からの適切な情報共有の仕組み、住民の実施・運営への参画）等の体制作りを重視した事業を行い、こうした一連のプロセスを通じ、住民と行政の信頼関係構築を図ることを目指している。以下に、その考え方や実践について、ウガンダ北部及びコンゴ民主共和国でのJICA協力の事例を挙げながら整理する。

(1) 日本の地方行政における市民協働と開発における実践

市民協働とは、「市民と行政などが、お互いの利点をいかして、課題の解決を図るための手法」であ

るとされる。近年の日本の地方自治においては、「市民協働」が重視され、まちづくりの取り組みに不可欠なものとされている。地域の課題解決に向けて、行政のみ、あるいは住民だけでは解決できない課題がある場合に、相互にお互いの不足を補い合う、あるいは協力による相乗効果を高めて課題解決を図っていくことを示している。

こうした考えは欧米諸国中心に地方行政へ導入が図られ、日本でも 1970 年代頃から神戸市等を中心に進められてきたが、より協働の意義が確認され広まったのが阪神・淡路大震災後の緊急救援活動においてであったと言われる。震災を契機として神戸市では地域全体の自律と連帯が不可欠であるという認識が広がり、自助・共助・公助による防災まちづくりが推進されることとなった。市民が行政とともに地域の問題解決に向けて取り組む協働の意義が再確認され、その他の多くの市町村においても協働のまちづくりが一層波及するきっかけともなった。

このように、市民協働がより効果を発揮するのは、行政のみでは対応困難な状況に陥る局面であるとも言える。それは、市民協働を通じた住民側からの行政に対する提案が、多様化・複雑化する地域の課題や、画一的になりがちな中央主導の行政サービスに対する解決策を提示することにつながるからであり、紛争影響国・地域でもこの考え方に基づく支援を実施している。

(2) 計画策定と実施のサイクルへの住民参加

前述のとおり、ウガンダ北部でコミュニティ開発事業を進める上で大きな課題となっていたのがコミュニティ側の「参加疲れ」であった。プロジェクト実施過程において、何が原因で自分の村の優先事項が落とされたのかといった情報が、地方政府職員からフィードバックされたことがないにもかかわらず、毎年会議への参加を求められるということへの不満が蓄積している、という状況が分かってきた。こうした課題を解決するため、行政側の能力強化を目指し、①地域資源の把握、②優先順位作り、③実施、④フィードバック、⑤モニタリングと評価、の一連のコミュニティ開発事業のプロセス・サイクルに住民自治・参加の仕組みを組み込むことを目指してプロジェクトデザインが策定された。

また、他ドナーが独自の「implementation unit」を設置してドナー主体で効率を重視する方法を取っていたが、その結果地方政府の行政官がコミュニティの課題に対する問題意識が醸成されず、結果として現場にも足を運ばないといった悪循環が続いていた。これを解決するために、時間がかかっても、地方政府の行政官とそのコミュニティの関係構築を行い、現場の優先課題が何か双方で納得して毎年の開発計画を策定させるというアプローチをとっている。

こうした現場での取組については、中央政府機関である地方自治省を巻き込み、密にコミュニケーションを取ることで、現場の変化を中央にも実感させるように工夫している。2013 年 11 月現在、4 年間のプロジェクトの中間地点であるが、レビューの結果、こうした取り組みが少しずつ現場に変化をもたらしたことを地方自治省でも認識し、本アプローチは高く評価されている。

(3) 住民組織を活用した公共施設の維持管理

紛争直後は地方における行政官の再配置、再機能に一定程度の時間を要することから、公共施設の維持管理等の行政サービスは後回しにされるケースが多く、住民自身による維持管理の体制作りが必要となる。

コンゴ民主共和国における JICA 事業「バ・コンゴ州カタラクト県コミュニティ再生支援調査」においては、紛争影響や隣国アンゴラからの難民の受入で負荷を受けていたコミュニティの復興・開発のため、2007 年から 2 年間、プロジェクトを実施した。プロジェクト対象地域は農村であり、農村開発省

による住民の生計向上支援や基礎的な公共インフラ等の提供が求められていたが、事業予算はほとんどなく、行政官は配置されているもののほとんど役割を果たしていない状況であった。JICA プロジェクトでは、初期投資として道路や保健施設等の公共インフラを整えつつ、早い段階から住民を組織化してそれぞれの公共施設の維持管理を住民自身が担える仕組みを導入した。

紛争後はコミュニティのつながりや機能が崩壊していることも多いため、こうした公共施設の維持管理、生計向上活動を通じて住民を組織化し、コミュニティを再生していくことにもつながる。また、行政機関が脆弱で維持管理のための予算・人員を確保できない場合、計画段階から住民組織を巻き込み、自分たちの施設である、という意識を醸成し、住民主体の維持管理を行うことが可能になった。

また、結果として、住民と近い末端の行政官である、農村開発担当官の能力向上が見られた。2013年3月に実施した本プロジェクトのフォローアップ調査においては、プロジェクトで生計向上活動のために導入した牛耕用の牛が、セクターの農村開発担当官が適切なタイミングで適切な村落に貸し借りさせるよう調整する等、末端行政官のファシリテーションにより、既存の地域資源を有効活用した住民へのサービス提供が行われていた。また、道路についても、住民により形成された開発委員会が中心になって、側溝の掃除や草刈等の維持管理活動が継続しており、プロジェクト終了後3年が経過しても道路としての機能が維持されていることが確認できた。

4. 結論

紛争影響国・地域においては、中央政府主導による迅速な国家建設や大規模なインフラ復旧が優先されることが多い。しかし、紛争影響国・地域であるからこそ、地方ごとに様々な紛争影響や課題を抱えており、画一的なアプローチでは機能しないことも多い。市民協働が日本においてもまさに緊急時にその効果を発揮したように、住民参加型の地方自治により、紛争後の脆弱な行政機関を補完する参加型開発が機能する。ただし、その際には形式的な参加ではなく、計画・実施・その維持管理等の一連の流れに参加させ、効果を実感させることが重要となる。

これら一連のプロセスを通じ、住民に自分たちの声を行政に反映することが可能だと実感させることが、民主主義の基盤形成と地域の安定に貢献するものであり、紛争影響国・地域でこそこのアプローチが有効に機能するものである。

【引用文献等】

- ・国際協力機構（2012） ウガンダ国「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」
「行政機能分析」専門家報告書
- ・国際協力機構（2010） 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
ファイナル・レポート
- ・「Let's 協働入門」横浜市市民局市民協働推進部地域活動推進課

プロジェクト研究 紛争影響国における地方行政・コミュニティ開発の教訓

- 中間報告 -

平林 淳利

株式会社 HIRA

E-mail: a.hirabayashi@hi-ra.co.jp

キーワード：地方行政、コミュニティ開発、社会開発、平和構築

1. はじめに

近年、JICA では紛争影響国への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開発を通じ、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開発調査(いわゆる緊急開発調査)¹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開発支援を行う案件が増えている。

2011年には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、地域住民と地方行政の協働にかか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、支援対象国の状況の状況に応じ、地域住民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たうえで紛争影響国という条件下で、移行期における同分野支援の進め方にかかる知見を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、ウガンダ北部、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・ミンダナオ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」が関係者を招いて開催され、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提供を改善することの重要性が確認された。

復興支援以降の次期支援のニーズは高いが、復興支援から移行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、必要な視点、留意点などが共有されていないために、復興期から移行期・開発期への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。

今後も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、復興期から移行期にかけて、より現実的かつ効果的な当該分野の支援を行うために必要な視点、留意点などについて過去及び実施中の事例から知見を得て、より汎用性のある意思決定に参考となる判断基準、留意点

¹ 実務関係者内で呼ばれている通称。現在、同スキームは開発調査型技術協力として整理されている。

を検討することが重要であるとの認識が高まった。そこで、今後の支援の質向上に資するために本研究を行い、知見を整理することとした。

2. 目的と方法論

JICAが紛争影響国・地域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、コミュニティ開発、さらには地方行政強化へ段階的に支援を展開する際に必要な視点・留意点などを整理し、当該支援分野における紛争影響国と平時の国における教訓の相違を含め比較分析をする。その結果に基づいて、復興期から移行期・開発期における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、考慮事項、留意点などの知見を得、今後の支援の質向上を図ることを目的とする。

本プロジェクト研究の方法論は、文献資料調査（特記仕様書及び報告書）およびヒアリング調査による事例分析であり、紛争影響国と平時の国におけるコミュニティ開発案件にかかる留意点・配慮事項などを比較分析する。事例の中で展開される事象の法則性の把握、それ以外の新しい重要留意点の抽出をする。

3. 研究及び分析の枠組み

(1) JICAにおけるコミュニティ開発支援

JICAの平和構築の取り組みと本プロジェクト研究の位置づけ、用語の定義、情報収集方法、本研究における制約及び留意点（JICAが支援する紛争影響国における制約など）を整理した上で、本研究では、紛争影響国という制限・条件下におけるコミュニティ開発案件と平時における案件とを比較分析する。ドナーなどのコミュニティ開発の定義及びJICAの過去の関連分野の支援の変遷を鑑み、本プロジェクト研究においてJICAによるコミュニティ開発を定義し、案件計画策定・実施における確認事項などを整理する。

ドナー、国際協力機関、NGOによるコミュニティ開発の理解は、「支援の手段、アプローチ、支援のプロセス」など多様であるが、総じて「開発活動の主体としての地域住民と行政の連携による地域社会開発と課題解決能力強化支援」であるといえよう。一方、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、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、2003年、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」と位置付けられている。「人間の安全保障」の実践を進めるために、JICA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。能力向上における考え方も広がりを見せている。政府部門が社会のニーズに対応した活動やシステム造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考えている²。また、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中で、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。

本研究では、コミュニティ開発を定義することが主な目的ではないが、紛争影響国におけるコミュニティ開発及び地方行政強化の効果的な支援にかかる考察を得るために、JICAにおけるコミ

² 国際協力研究(2005), Vol.21. No.1

コミュニティ開発を定義することは必要であると考え。コミュニティは地域の開発を主体的に担う地域社会の重要な集合体の一つとしてとらえ、また JICA の協力事業では、カウンターパートとして直接的には現地の行政機構への支援、あるいは行政機構を通じた地域住民への支援を行う前提を考慮したうえで、JICA におけるコミュニティ開発は、「地域住民の主体的な開発活動と行政のサービス提供を強化するとともに、これらのプロセスにおいて地域住民と行政の協働体制と仕組みを強化する支援である」と考えられよう。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、維持管理にかかる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。

また、JICA による過去及び実施中のコミュニティ開発案件をもとに、コミュニティ開発案件計画策定及び実施上の重要な確認事項を整理した。これらの相手国の状況や案件の支援期間・アプローチなどにより詳細は異なるが、主な確認事項として次の項目があげられる。①相手国政府の関連法・政策・開発戦略・開発計画の有無及び整合性、②相手国政府のコミットメント、③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、④相手国政府の予算措置、⑤地域住民組織の有無及び実績、⑥ファシリテーター候補者の特定と行政との協働体制、⑦ドナー及び協力実施機関の支援状況（特に相手国政策への支援方針）、⑧地方へのアクセス、⑨治安。これらの項目を中心にして、紛争影響国におけるコミュニティ開発案件の計画策定及び実施時の確認事項について比較分析する。

(3) 事例分析

対象国の紛争背景、計画策定段階から存在した制約条件、案件実施の経緯及び概要・現地の復興状況と支援の効果について整理する。また、各対象案件の特記仕様書に基づいて案件の内容を整理するとともに、ヒアリング結果も加えて、コミュニティ開発・地方行政支援に係る計画策定時からの案件形成に至る経緯、考慮事項、留意点などを整理する。また各報告書など既存の文献とヒアリング結果に基づいて、各案件の支援の取り組み・工夫、留意事項、実施しながら把握した現地の社会状況、現地の復興状況、支援の効果、課題などを整理する。

紛争影響国特有の制約、計画・実施上の留意点、配慮事項を整理したうえで、JICA の平時の国におけるコミュニティ開発案件計画策定・実施上の確認事項、計画策定及び案件実施時の情報収集・分析にかかる重要項目及び留意点をもとに紛争影響国におけるコミュニティ開発案件の計画策定及び案件実施にかかる留意点、配慮事項などを整理する。

(4) 考察

事例分析結果をもとに、他ドナーの支援動向も踏まえたうえで、復興支援から移行期・開発期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かかる考察をまとめる。

(5) インプリケーション：今後の移行期・開発期における効果的な当該分野支援のあり方

上記(4)で整理した考察及び自身の関連分野の経験に基づいて、紛争影響国における効果的な当該分野支援にかかるインプリケーションをまとめる。

5. 研究対象案件

本研究における事例選定基準は以下の通りである。

- (1) JICA の平和構築支援対象事業基準に分類されている国・地域の案件：①和平・停戦合意が締結されていない国、②和平・停戦合意後に新政府主導で国家再建支援をしている国、③開発期に移行中であるものの、紛争に起因する課題を抱えている国、④局地紛争及び武力衝突による影響を抱えている地域。
- (2) 上記(1)のうち、和平あるいは停戦合意後、第1号³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。

上記基準に従い、研究対象とした JICA 事業は以下のとおりである。

【アジア地域】

- ・スリランカ：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
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
- ・フィリピン：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
ARMM 社会基金
- ・アフガニスタン：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：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：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：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：バ・コンゴ州カタラクト県コミュニティ再生支援調査
- ・ケニア：北部ケニア干ばつ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
- ・シエラレオネ：カンビア県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：少数民族のための南東部地域総合開発プロジェクト
- ・フィリピン：バンサモロ包括能力向上プロジェクト

6. おわりに

本稿では、本研究における研究及び分析の枠組み、平時の国と紛争影響国の比較分析のためのコミュニティ開発案件計画策定・実施における確認事項、研究対象案件を中心に報告した。今後は、ここで述べた分析の枠組みに従い、上記事例について平時の国のコミュニティ開発案件との比較分析を進める。紛争影響国における案件計画・実施上の制約を整理したうえで、効果的なコミュニティ開発・地方行政強化にかかる知見をまとめる予定である。機会があれば、次回の企画セッションで研究結果報告したい。

³ 第1号案件とは、和平・停戦合意後、最初に当該国に支援した案件。第2号案件とは第1号に次ぐ案件のことを指す。これらの案件は必ずしも旧開発調査とは限らない。

コミュニティ開発を通じた地方行政強化のアプローチ —UNDP と JICA の比較—

畝 伊智朗

国際協力機構 (JICA)

E-mail: Tambo.Ichiro@jica.go.jp

キーワード：平和構築、UNDP、コミュニティ開発、地方行政、キャパシティ・ディベロップメント

1. はじめに

国連開発計画 (UNDP) は国連システムの専門機関として、開発途上国の開発支援に貢献している。紛争影響国において、UNDP は国連を通じた開発支援の調整・取りまとめを行うと共に、国連以外の開発援助機関との調整、連携も担っている。さらに、UNDP は紛争予防、復興支援など平和構築の概念構築、協力フレームワーク、知識の共有などの面で、国際社会において主導的役割を担っている。

国際協力機構 (JICA) は 2003 年の独立行政法人化以降、平和構築・復興支援を協力の重点分野のひとつとして取り組んできた。UNDP とは 2011 年 7 月の国連平和構築委員会 (PBC) 教訓作業部会 (WGLL) での両機関による発表を契機として、これまで複数回にわたり、知識共有セミナーなどを実施してきた。

2013 年 2 月、UNDP 紛争予防復興局 (BCPR) は、災害並びに紛争の影響を受けたコミュニティの再生支援に関する経験と知識を取りまとめ、開発実務者、特に UNDP カントリー・オフィスのスタッフを主な対象とした、実践的ガイドライン “Guide on Livelihoods & Economic Recovery in Crisis Situations” (仮訳『危機的状況における生計向上と経済復興ガイドライン』) を公表した。以下、このガイドラインに記載されている UNDP のコミュニティ開発アプローチの骨子を紹介すると共に、そのアプローチにおける地方行政の位置付けを整理し考察を行う。

紛争影響国の現場では、何をすべきか (What) のみならず、具体的な手法 (How) が求められている。本発表は、より一層効果的・効率的な協力を行うため、コミュニティ開発支援の理論化、一般化の取り組みの一環として位置付けたい。(畝 (2013))

2. UNDP のコミュニティ開発アプローチ

上述のガイドラインは、危機及び危機後の生計向上並びに経済復興のための効果的・持続的事業の計画策定に資することを目的としたものである。ここでいう危機とは、人為的な危機である紛争と、自然の危機である災害の 2 つの面を指す。

(1) 成果目標

紛争／災害の影響を受けた人々のために、レジリエンス (耐性) があり、持続的な生計手段の確保と包摂的な経済成長の達成を目標としている。これを達成することにより、地域開発の基礎

が築かれると共に、平和の構築と安定、貧困削減そしてミレニアム開発目標（MDG）の進展に資することになる。

（２）統合的アプローチ

このアプローチの特徴はその統合性にある。つまり、このアプローチは、個人レベルから国家レベルまでをカバーするタテの関係軸、社会経済環境の変化に応じた時間軸、横断的優先事項（ジェンダー、防災、人権など）を有機的に組合せて計画、実施するものとなっている。

このアプローチの原則は、１）一貫性と包摂性、２）害を及ぼさない（No harm）、３）紛争配慮、４）災害・気候変動リスク配慮、５）持続性、６）ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの推進、の６点である。

（３）３トラック・アプローチ：タイミングに合致させる支援

エントリー・ポイントとしての支援活動は３つのトラック（プログラム）に分けられている。

トラック A プログラムは生計の安定化を支援することにより、危機の影響を受けているグループの緊急ニーズに対応する。３つの主要なコンポーネントとして、緊急雇用創出、自営業希望者・起業支援、インフラストラクチャーの復興（このインフラ復興に関しては、別途、ガイダンス・ノートが作成されている。）である。

トラック B プログラムは、持続的雇用の強化や所得創出、社会再統合を通じて、中長期的な地域経済の復興を担う。主な分野は、職業技能訓練と就職あっせん、包摂的な民間セクター開発、条件付き現金給付である。

トラック C プログラムは、長期的雇用創出と包摂的な経済成長に焦点を当てる。支援策としては、キャパシティ・ディベロップメントとグッド・ガバナンスがあり、これらは相互補完的な関係にある。

トラック A、B、C は、それぞれの段階においてスピードや度合いが異なる。緊急支援の長期的成果を発現させるため、事業開始当初から３つのトラックを同時に開始することが推奨されている。

（４）評価・モニタリングの重要性

上述（２）の６原則にのっとり、開発支援の負のインパクトを回避するため、事前評価の確実な実施を推奨している。評価の対象は、個人、世帯、コミュニティにおけるミクロ・レベル並びに経済状況、政策、ガバナンスなどのマクロ・レベルの諸課題である。

事業実施中は、「紛争・災害リスク・フィルター」を通じて、事業が正のインパクトを発現しているのか、地域や人々に紛争・災害への耐性をつけているのか、紛争の根本原因に対処しているのか、を確認することになっている。

この評価・モニタリングは、そのシステムの策定プロセス及び実施プロセスを通じて、個人やコミュニティのエンパワーメント、行政などの能力向上にも資するとされる。

3. UNDP アプローチにおける地方行政の位置付け

UNDP のコミュニティ開発アプローチにおいて、地方行政はどのように位置付けられているのか、ガイドラインでは次のとおり。

（１）事業実施の推進力

トラック A、B、C の事業を推進するドライバーとして、グッド・ガバナンス並びに民間セクターの回復があり、地方行政はグッド・ガバナンスの一部として位置づけられている。

(2) 開発パートナー

ガイドラインの各トラックの記述において、地方行政の関わりはパートナーシップとして整理されている。連携先候補は国連諸機関からコミュニティまで幅広いが、中央・地方政府機関は第 1 順位となっている。

トラック A の緊急雇用創出では、地方政府機関とは支援合意書を結んで、プロジェクトの認識と支援を得る必要があること、自営業育成・起業支援では、職業訓練施設などとの連携を行うこと、インフラ復興支援では、中央政府の公共事業省などと同様、地方政府機関の役割は重要であり、協力を得ることが肝要であること、特に、地元資源の動員において有効との認識である。

トラック B の職業・技能訓練では、地方政府機関は職業・技能訓練事業者の登録や事業活動の調整に主導的な役割を担い、支援対象の選定などにおける主要なパートナーとされる。民間セクター開発では、多くのステークホルダーがおり、地方政府機関は効果的支援を行うためのひとつのパートナーとの位置付けである。

(3) 能力強化の対象

紛争や災害は、インフラのみならず制度や組織も破壊する。復興には行政能力が平時以上に必要であるにもかかわらず、能力が喪失したり極端に低減している。そのため、トラック C では、相互補完関係にあるキャパシティ・ディベロプメントとグッド・ガバナンスの支援を行うことになっており、地方行政は直接の支援の対象となる。具体的な支援としては、地方政府の職員の確保、治安機能などの復活、復興計画の策定能力の強化、民主的な政策決定プロセスの構築などである。

4. 考察

紛争影響国におけるコミュニティ開発支援を行う場合、相手国政府並びに地方行政機関をカウンターパートとする JICA 事業において、地方行政の能力強化は事業効果の発現に極めて重要である。そのため、JICA は中央政府と地方政府の関係構築、地方行政のコミュニティの協働体制強化などを、紛争後の国家再建、復興促進に必要な支援コンポーネントとして重視してきた。

日本政府は 2013 年 6 月 2 日、第 5 回アフリカ開発会議 (TICADV) で「サヘル地域に対する 3 つの日本の具体策」を発表した。3 つの具体策とは、「テロ対処能力支援」、「開発支援」、「対話」であるが、「開発支援」の中で、国家・地方行政組織の強化、市民社会・コミュニティの再建・強化を通じ、「国家・社会の信頼性確保のためのガバナンス強化支援を実施」するため、5 年間で 1000 億円の人道・開発支援を行う旨国際社会に約束した。

以上のとおり、日本政府・JICA は、紛争影響国における主要なアプローチとして、地方政府組織の能力強化を明確に打ち出している。他方、UNDP は上記 3. のとおり、地方行政及びその機関を事業実施の推進力として、復興プロセスに応じて、開発パートナー、能力強化の対象に位置付けている。ガイドラインが網羅的であるため、地方行政の位置付けが明確でないようにも見えるが、JICA とは考え方に基本的な相違はない。相違があるとすれば次のとおりと考える。

- ・緊急支援においては、インフラ復興支援を除き、地方行政への期待、依存度が低い。

- ・地方行政をカウンターパートというより、開発パートナーとしての位置付ける度合いが高い。
- ・地方行政の能力が極端に低い場合、職員の確保も含めた直接的な支援をしている。

5. おわりに

紛争影響国における開発協力事業の手法に万能薬はない。UNDPは紛争影響を含む危機的状況化におけるコミュニティ開発の知識と経験をガイドラインにまとめたが、これはJICA職員を含む開発関係者が学ぶべき点を多く有している。状況の変化に応じ、プログラムの内容を柔軟に変化させるなどの包括的アプローチは特筆すべきである。

この論考を書くに際し、ガイドラインのとりまとめを行ったUNDPの関係スタッフにインタビューしたところ、「ポスト・コンフリクト支援においては、政府にどれだけ能力が欠けていても、政府を無視できない。コミュニティ復興においてはなおさらである。インフラ復興工事の許認可などの行政事務があるため、地方行政機関を無視して事業の実施はできない。UNDPのスタッフにその点も含め、より良い理解をしてもらうため、地方行政に特化したガイダンス・ノートを策定中である。」との発言があったことを付記する。そのノートの公表に期待したい。

紛争影響国におけるコミュニティ開発支援のニーズは大きい。ひとつの開発機関では対応できず、常に連携を必要としている。UNDPとJICAの事業には共通点、相違点がある。具体的な事例をもとに、双方がそれぞれの事業に関しより深い理解を行うことが肝要と思料する。その結果、現場での連携が促進され、紛争影響国におけるコミュニティのレジリエンス強化が進展することを期待したい。

引用文献など

- ・JICA アフリカ部 (2011 年) : 『国連平和構築委員会教訓作業部会報告「平和構築における経済再活性化と若年雇用創出、天然資源管理」』
- ・TICAD関係の外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/>
第5回アフリカ開発会議 (TICADV) における「サヘル地域に対する3つの日本の具体策」
(2013年6月2日、日本政府) http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page2_000016.html
- ・国連開発計画 (UNDP) (2013 年) “Guide on Livelihoods & Economic Recovery in Crisis Situations” (仮訳『危機的状況における生計向上と経済復興ガイドライン』)
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/guide--livelihoods---economic-recovery-in-crisis-situations/>
- ・UNDP (2013 年) “Guidance Note Community Infrastructure Rehabilitation”
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/signature-product--guidance-note-on-community-infrastructure-reh/>
- ・畝 伊智朗 (2013) : 「第5回アフリカ開発会議 (TICADV) に向けて—平和構築の視点から農業・農村開発を考える—」『海外情報誌 ARDEC 第48号』、一般財団法人日本水土研究所海外農業農村開発技術センター

謝辞: 本要旨のベースとなるUNDPの文献は、JICA 経済基盤開発部ジュニア専門員 安永知子氏が要約版の仮訳を作成した。その仮訳は、近々、UNDP 東京事務所のホームページにて公開される予定である。安永氏の仮訳なくして、この発表要旨はできなかった。ここに安永氏に感謝したい。