

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ネパール連邦民主共和国	案件名：コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト中間レビュー調査
分野：平和構築	協力形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ネパール事務所	協力金額（評価時点）：約 3.0 億円
協力期間	2010 年 1 月～2013 年 9 月（3 年 9 カ月間）
	先方関係機関：地方開発省（MoLD）、郡開発委員会（DDC）、村落開発委員会（VDC） 日本側協力機関：
他の関連協力：	
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ネパール連邦民主共和国（以下、「ネパール」と記す）では、10 年以上の内戦を終え新しい国づくりが進みつつあるが、特に人材・予算不足等の脆弱な行政体制に対し、国民の不満が日に日に高まりつつある。そうした状況の下、政党間のトラブルや、土地及び水等の開発資源及び開発事業の裨益をめぐる住民間の対立等が表面化し、民主化により民族やカースト等に関する問題意識が高まるなか、裕福な層と貧困層、民族やカースト間の対立軸も存在しており、住民間の些細な問題がコミュニティ間及び政党間の対立に発展する傾向にある。内戦は、地域間格差及び民族・カースト間の対立が一要因とされているが、新政権の下でも、依然コミュニティで頻発するさまざまなレベルでの問題は、将来の新たな紛争要因に発展しかねないリスクも指摘されている。コミュニティでは、伝統的なリーダー（長老等）が仲裁役を担ってきたものの、ネポティズム・人権等で問題視され、機能を失いつつある。併せて、内戦により、郡開発委員会（District Development Committee：DDC）、村落開発委員会（Village Development Committee：VDC）議長等の住民代表者の長期不在が続くなか、地方行政機関に各種レベルの問題が持ち込まれ、通常の開発業務にも支障が出始めている。</p> <p>こうした背景の下、2002 年以降、援助機関・現地 NGO は、「司法へのアクセス改善」並びに「平和構築」を目的として、村民から構成される「コミュニティ調停人」の育成支援を行ってきた。コミュニティ調停は、現地地方行政機関との連携のなかで、人間関係や社会的要素をもつ住民間の争いを中心に、問題解決に向けたファシリテーションを行うことをめざしているが、コミュニティレベルでの人材育成等が十分に広がらない状況が続いている。また、コミュニティ調停の制度化をめざし、法・司法省（Ministry of Law and Justice：MoLJ）及び最高裁判所が 4 年前から「調停法」草案を策定中であり、地方の調停システムとして制度化されつつある。また他ドナーは面的拡大を図るとともに、活動全体のインパクト向上のために研修モジュール・マニュアルの標準化を図っている。</p> <p>こうした状況のなか、2009 年 3 月、地方・コミュニティレベルの問題に直面する地方行政機関を管轄する地方開発省（Ministry of Local Development：MoLD）より、日本政府が開発を進める「シンズリ道路沿線地域」のシンズリ郡及びマホタリ郡を対象としたコミュニティレベルでの調停能力強化を図ることをめざす本プロジェクトの要請が日本政府に出された。この要請を受けて、2009 年 9 月に詳細計画策定調査が実施され、案件形成に必要な情報の収集分析や、プロジェクトの実施についての協議・合意が行われ、2009 年 11 月に JICA ネパール事務所長と MoLD 事務次官補との間で実施競技の討議議事録（Record of Discussions：R/D）が署名・交換</p>	

された。そして、2010年1月から2013年9月までの約4年間の予定でMoLDをカウンターパート（Counterpart：C/P）機関として、「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」を実施中である。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

シンズリ道路沿線地域において、平和で調和のとれたコミュニティ構築に必要とされる、コミュニティ調停及び紛争管理に関する知識が広まる。

(2) プロジェクト目標

シンズリ郡とマホタリ郡において、コミュニティ調停を中心とする紛争管理能力が向上する。

(3) 成果

成果1：ネパール及びプロジェクト対象郡で、コミュニティ調停を中心とする紛争管理の実施状況が調査され、分析される。

成果2：研修及び実践を通じて、コミュニティ調停を中心とする紛争管理手法に関する知識が強化される。

成果3：コミュニティ調停を中心とする紛争管理に関する経験が中央・地方の関係者間で共有される。

(4) 投入（評価時点）

<日本側>

- ・ 専門家派遣 5名
- ・ 資機材

<相手国側>

- ・ C/P 配置 17名
- ・ 事務所施設

2. 評価調査団の概要

調査者	武 徹 JICA ネパール事務所次長 土肥 優子 JICA 経済基盤開発部平和構築課 竹内 麻衣子 JICA ネパール事務所 昌谷 泉 合資会社プラスタ
調査期間	2011年12月9～27日
	評価種類：中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 紛争分析（政治・治安状況）

本プロジェクトの対象地であるシンズリ郡では、プロジェクト開始以降、主要政党間及び政党の傘下の組織間の公共事業等をめぐる利権争いや勢力争いが、地域の不安定要因となっている。一方、この1年間で中央レベルでの政党間の合意や郡長官（Chief District Officer：CDO）による治安対策により情勢は好転しつつある。しかし、依然として住民間の些細な揉め事（金銭の貸し借り、名誉棄損、土地・水利用をめぐる争い等）が、政党間の対立にまで発展する状況でもある。マホタリ郡では、和平合意以降台頭した武装勢力の活動が最大の不安定要因である。

また、汚職疑惑をめぐる郡及び村落行政官に対する抗議活動・脅迫が続いており、日常の行政にも多大な影響を及ぼしている状況である。コミュニティー・レベルではシズリ郡同様に、個人の対立が政党間抗争に発展したり、一部ではエスニック・宗教グループ間の対立もみられる傾向にある。

以下は、こうした状況とプロジェクトの関係性を考慮したうえでの評価結果である。

3-2 実績の確認

(1) プロジェクト目標

住民の意識変化を示すデータが十分に得られていないため現行プロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix : PDM) の指標からは現在の目標達成度を判断することは困難である。しかしながら、これまで比較的短期間にコミュニティー調停センター (Community Mediation Center : CMC) に登録された紛争件数 (91 件) 及び解決件数 (69 件) が多数に上ることから、プロジェクト活動は目標達成に向かって順調に実施されていると考えられる。

【指標】

1. 対象地域において自らの紛争管理能力に関して意識をもつ人の数が増加する。
2. 対象地域において紛争管理手段についてより多くの選択肢があると意識する人の数が増加する。
3. 対象地域においてコミュニティー調停と紛争管理を円滑に実施するため、DDC 及びパイロット VCD、市が支援する (研修参加、調停室の提供、調停人の配置)。

(2) 成果

1) 成果 1

各種モニタリング活動は適切に実施されており (指標 1.1)、成果 1 は順調な進展がみられる。これまでパイロットとして活動が開始された 10 の VDC では、3 カ月ごとにプロジェクトによるレビュー会議が開かれている。また、多くの VDC で毎月調停人会議が実施されている。また、プロジェクトのスタッフがときどき実際の調停にオブザーバーとして立ち会い、活動をモニターしている。

【指標】

- 1.1 モニタリングが計画どおり定期的実施され、年に 2 回関係省、DDC、VDC、市、及び関連ドナーにフィードバックされる。

2) 成果 2

現在までにパイロット 2 郡 10 VDC (各郡 5 VDC) において 272 名 (うち 10 名は VDC アシスタント) が調停人研修を受けており (指標 2.1)、また、2 郡で 18 名が調停人研修講師となるためのトレーナー研修を受けている。既に多くの紛争事案が登録、解決されており、成果 2 はほぼ順調な進展がみられる。ただし、住民のコミュニティー調停に関する意識については CMC での調停活動開始後のデータがないために現状での変化は不明である (指標 2.2)。

【指標】

- 2.1 対象 2 郡において XX 名の調停人が研修を受ける。
- 2.2 対象郡においてコミュニティー調停及び紛争管理に関する人々の意識が XX% 向上する。

3) 成果 3

現在までに中央での合同調整委員会（Joint Coordinating Committee : JCC）が2回（中間レビュー時の開催回を含む）、郡調整委員会（District Coordination Committee : DCC）が各郡で2回開催され、ステークホルダーに対しプロジェクトの活動内容、進捗状況等が報告されている（指標 3.1）。ケーススタディハンドブックの作成、配布は3年次に予定されている（指標 3.2）。

【指標】

- 3.1 コミュニティー調停と紛争管理に関して、ステークホルダーの調整委員会会議が年2回、中央と郡レベルにおいて開催される。
- 3.2 コミュニティー調停と紛争管理に関する XXX 冊のケーススタディハンドブックが、シンズリ道路沿線地域において配布される。

3-3 評価結果の要約

(1) 妥当性

プロジェクトの妥当性は高い。

プロジェクトの希求するコミュニティレベルでの平和構築は、ネパールの最新の国家開発計画「暫定3年計画（2007～2010年）」の趣旨に合致するものである。ネパールの「調停法」は既に国会で承認されており、施行は近いと期待される。その実施細則は現在 MoLJ が作成中であり、一連の動きはコミュニティ調停を含めた調停全般の制度化を推進することが期待される。

- ・ プロジェクトのターゲットグループである対象地域住民は紛争解決手段の選択肢が広がることで受益する。コストがより安くアクセスが容易であるコミュニティ調停は住民のニーズに応えるものであり、費用がほとんどかからないことから特に貧困層に裨益する。ネパールは新憲法の草案作成過程にあり、郡、村レベルでの議会は存在しない。また、地方では司法制度へのアクセスは限定されている。このような時期に紛争管理能力を強化する本プロジェクトは時宜にかなっている。
- ・ 対象となったシンズリ郡は紛争の影響を強く受け、マホタリ郡は平和合意後に紛争が多発した地域であり、紛争管理のニーズと平和構築の観点から、両郡の選定は適切である。
- ・ プロジェクトは日本の対ネパール ODA 重点分野のひとつである「民主化及び平和構築支援」に合致する。
- ・ コミュニティー調停は日本にとって新規の支援分野であるが、プロジェクトは中央から村レベルまでネパール政府との協同で活動を実施するという、他ドナーにはない特徴をもつ。

(2) 有効性

プロジェクトの有効性は現時点で高いと判断される。

- ・ プロジェクト目標の達成に向け、現時点で順調な進展がみられる〔3-1 (1)〕。
- ・ 有効性に寄与している要因としては、日本側と村レベルでの C/P との良好な関係、及び調停人の意識向上と調停技術・知識の向上が、プロジェクト目標達成への進展に貢献している。一方、阻害要因としては、中央と郡レベルでの頻繁な人事異動による C/P 交代や、外部要因である治安状況により活動がしばしば影響を受けていることが挙げられる。

(3) 効率性

プロジェクトの効率性は中程度と判断される。

- ・ これまでのところ5名の日本人専門家が配置され、適宜ネパールに滞在し活動しており、ネパール人プロジェクトスタッフと共に効率的に活動を実施してきている。
- ・ C/Pの人員配置は村レベルではおおむね適正であるが、中央と郡レベルでのC/Pの頻繁な異動は効率的な活動実施の阻害要因となっている。
- ・ インドネシアにおける第三国研修の内容は適正であったが、研修を受けた7名のうち既に6名はプロジェクトを離れている。
- ・ 日本側提供機材はすべて適正に使用されている。
- ・ プロジェクトの成果は現段階で3つの成果の進捗と達成度はそれぞれ異なるが、おおむね順調に現れつつある〔3-2(2)〕。

(4) インパクト

現時点において上位目標の達成見込みについては、現行の指標からみる限り判断することは困難であり、長期的なインパクトについてもその発現を推定するのは時期尚早と考えられる。

調査団が中間レビュー時点で確認したプロジェクトの影響は以下のとおりである。

- ・ 研修を受けた調停人は意識と自信を高め、調停人としての自負をもつことができた。なかでもダリット（不可触民）や女性の調停人は、社会参加の機会を得、その能力を強化した。
- ・ コミュニティー調停導入による政治的社会的不安定要因の軽減については、そのインパクトを判断するのは時期尚早であるが、異なる民族グループ間の争議がプロジェクトのコミュニティ調停で解決された事例は既に数件でてきている。
- ・ 調停人及びトレーナーの選定に関して地元政党活動家からの反発を招き、抗議、脅迫を受けた。対象地域のリーダーや政党活動家のなかには、コミュニティ調停が地域における自分の立場を脅かすにとらえ、プロジェクトを快く思わない者もいるとの情報もあった。これらは、対応を誤ればコミュニティに負のインパクトを及ぼしプロジェクト活動を阻害する可能性があったが、プロジェクト側が冷静かつ、関係者とのコンサルテーションを繰り返すなどきめ細かく対応したため、負のインパクトは顕在化していない。

(5) 持続性

プロジェクトの持続性については、不確定な要因が複数あるため、現段階では確保される見通しが十分立っているとはいえない。

1) 政策面

調停法は国会で承認されており、近々施行されると予想される。MoLDにおけるコミュニティ調停推進の優先度は現時点で必ずしも優先順位の高い政策ではないが、調停法の施行により、政府主導によりコミュニティ調停の推進が進む可能性はあり、プロジェクトの持続性にとってもプラスの要因である。ただし、同法実施細則の内容は明らかでない。

2) 組織制度面、財務面

- ・ 現在、プロジェクト活動はJICAプロジェクトチームと地方自治体、特にVDCが主体となって実施しており、MoLDによるプロジェクトの予算負担は行われてい

ない。プロジェクト終了後に MoLD が主導してパイロット地域の活動をモニタリングし、さらに、上位目標達成に向けシンズリ道路沿線の他郡にコミュニティー調停を展開していくことが期待されるという観点からは、現在のコミットメントは十分であるとはいえない。

- ・ 郡レベルにおいても、現在はネパール人プロジェクトスタッフが対象 2 郡に配置されて活動を担い、DDC の C/P が活動に協力しているが、プロジェクトへの予算支出は行われていない。プロジェクト終了後に現プロジェクトスタッフの業務を DDC 職員が引き継ぐという観点からは、より積極的なプロジェクトへの参加が持続性を確保するうえで望まれる。
- ・ VDC レベルにおいては、いくつかの VDC では積極的に CMC の活動に携わり、VDC アシスタントを CMC に常駐させて調停活動を管理、モニターしている。また、多額ではないもののプロジェクトのための来年度予算確保を計画している VDC もあり、調停活動の継続・維持にとって好ましい状況といえる。
- ・ 現在、調停人は無報酬で調停を実施しているが、これはプロジェクト終了後も財務面の負荷を生じずに活動の継続が可能である点で望ましい反面、ボランティアに依存しているという観点では、将来にわたる継続性を脅かす要因になり得る。
- ・ 調停法施行に伴う政策面での後押しがあれば、組織制度面、財務面での維持発展性が改善される可能性がある。

3) 技術面

- ・ プロジェクト終了時には、20 の VDC で合計約 540 名の研修を受けた調停人が存在することになる。いずれの調停人も基本、上級、リフレッシュの 3 回の研修を受けてその知識、スキルは向上すると期待されることから、技術面での継続性は確保されると見込まれる。
- ・ 対象 2 郡のパイロット以外の VDC、及びシンズリ道路沿線の他郡 VDC にコミュニティー調停制度を普及させるためには研修の制度化が必要となる。

3-4 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ 調停人は研修と実践を通じて能力を強化し、意識を高め、自信を得ることにより、効果発現に貢献している。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 日本側専門家及びプロジェクトスタッフとネパール側 C/P との関係はプロジェクトの初期段階を除いておおむね良好であり、特に VDC レベル C/P との関係、連絡は緊密である。

3-5 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ 特になし。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 中央及び郡レベルの C/P は頻繁な人事異動によりたびたび代わっている。
- ・ パイロット地域において一部政党活動家等からプロジェクトに対する妨害があっ

た。ただしそれによる大きな遅延は生じていない。

- ・ 外部要因として、ゼネラル・ストライキ、自然災害（土砂崩れによる交通遮断）による活動への支障が一部発生している。

3-6 結論

- (1) プロジェクトは終了時の目標達成に向け、順調に進展している。
- (2) プロジェクトの妥当性と有効性は高い。他方、効率性は中程度である。
- (3) インパクトについては、パイロット地域での正のインパクトは認められるが負のインパクトは顕在化していない。
- (4) 持続性については、不確実な要因があるため確保されているとはいえない。

3-7 提言

- (1) MoLD からのコミュニティー調停に関する政策ガイドライン及びガイダンスの必要性
DDC、VDC からは、コミュニティー調停に関する人材配置及び予算割り当ての根拠となる MoLD からのコミュニティー調停に関するガイドラインの策定や、明確なガイダンスについての要望が挙げられており、これらが MoLD において策定されることが望まれる。また、策定プロセスにおいては、プロジェクトや他ドナーによる協力の経験を評価し活用されることが期待される。特に現在、MoLD は、VDC 予算割り当てに関するガイドラインを改訂しており、また、MoLJ においては、調停法の実施のために規則を策定中であるところ、両省及び他の関連する機関が、前述のプロセスのなかで互いに綿密な調整をしながら策定することが望ましい。
- (2) DDC レベルにおける多くのステークホルダー間で扱われる紛争の整理及び調整の強化
DDC レベルでは、多くの機関〔地方裁判所、CDO、警察及び地方平和委員会（Local Peace Committee : LPC）など〕が、紛争管理にかかわっており、加えて、いくつかの地域では、“Paralegal Committee”のように他ドナーによる異なる観点からのコミュニティー内の紛争管理の支援も行われている。かかる状況の下、調停人がコミュニティー調停に適していない種類の紛争を扱うように依頼されたり、コミュニティー調停によって解決し得る紛争が地方裁判所に持ち込まれるようなケースも起きている。DCC において、これまでも折々に関連機関の間で情報共有がなされてきてはいるが、おのおのの機関がより綿密に情報共有を行い、それぞれが扱う紛争の種類を整理することが必要であるところ、プロジェクトが支援を行い、DDC のイニシアティブによって調整メカニズムを構築することが期待される。さらには、扱う紛争の整理やレファラルシステムに関するガイドラインが関連機関の共同作業のなかで準備されることが望まれる。なお、DDC の調整能力強化のため、プロジェクトから DDC の職員に対しコミュニティー調停活動の管理及び調整についての経験共有の機会を設け、能力強化を支援することが望ましい。
- (3) 効果的なコミュニティー調停のマネジメントのための DDC における人員配置及び予算割り当ての必要性
DDC がプロジェクトの重要なステップで関与を行っていることは、コミュニティー調停

活動の効果的なマネジメントに貢献しているが、コミュニティー調停に関する活動をより効果的に実施し、またプロジェクト終了後の持続性を確保するためには、DDC が郡トレーナーや調停人へのトレーニングとコミュニティー調停モニタリング評価のための人員や予算を割り付けることが望ましい。

(4) CMC の効果的な運営のための VDC における予算割り当て及びロジスティックサポートの必要性

既に、いくつかの VDC では、コミュニティー調停活動のための予算割り当てが VDC のイニシアティブによって行われており、また、VDC アシスタントがコミュニティー調停に積極的な役割を果たしている。しかしながら、いくつかの VDC では、CMC が、VDC の人員不足等により常時開くことができず、住民の CMC 利用を阻害する要因のひとつとなっている。

コミュニティー調停活動のスムーズな実施やプロジェクト終了後の持続性の確保のためには、VDC が予算と人材を継続的に割り当てることが期待される。

(5) コミュニティーにおけるコミュニティー調停の認知度及び正確な理解の促進

調停人等へのインタビューから、調停人が現在直面している問題のひとつがコミュニティー調停についての住民の認知度の低さ及び不正確な理解であることが判明した。また、貧困層や Disadvantaged グループのコミュニティー調停の利用はまだ制限されている。

プロジェクトの後半には、貧困層や Disadvantaged グループも含め、コミュニティーにおいてコミュニティー調停についての認知度を上げるためのキャンペーン等、ソーシャル・マーケティング活動を強化することが提言される。