

## 事業事前評価表

## 国際協力機構経済基盤開発部平和構築課

## 1. 案件名

国名：ウガンダ

案件名：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  
Project for Capacity Development in Planning and Implementation of  
Community Development in Acholi Sub-Region

## 2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における北部アチョリ地域の現状と課題・紛争分析

1) 当該国における北部地域の現状と課題

ウガンダ国北部地域は 1980 年代の神の抵抗軍（LRA）を始めとした武装勢力により、20 年以上紛争状態におかれてきた。その間、紛争の影響により社会インフラへの投資が停止したため、南部に比べて開発が遅れた上、200 万人とも言われる国内避難民（IDP）が生じ、地方政府の機能は事実上停止した（アチョリ地域で IDP 化した人口は全体の 9 割以上）。2006 年から LRA との和平交渉が開始され、国内における武力衝突は減少し、治安は改善されるとともに、2008 年頃から IDP の帰還が本格化した。ウガンダ政府は 2007 年に北部平和復興開発計画（PRDP=Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda）を策定し、北部地域復興と南北格差の是正へ強くコミットしている。

ウガンダ北部地域は 5 つの Sub-Region から構成されているが、本件で対象とするアチョリ地域はそのうち南スーダンとの国境に接しており、紛争の影響を最も大きく受けた地域である。2011 年 6 月現在 7 県（31,683Km<sup>2</sup>）を有している。2010 年時点では統計上アチョリ地域の IDP の 9 割が帰還したとされている。ただし、そうした帰還民のうち全てが最終目的地と想定される出身村まで行き着いているとは言えない。また、最終目的地まで行き着いている人々についても、帰還してからそれほど時間が経っていない。多くのキャンプは既に公式に閉鎖されており、キャンプへの直接支援も終了していることから、村からキャンプへの逆流はこれまでも確認されておらず、今後も、政変や治安事案が発生しない限りは、そのような動きが起こるとは考えにくい。ただし、①最終目的地まで行き着いていない人々、②村に帰還できず、元キャンプ地あるいはその周辺で生活をせざるを得ない人々、③帰還したものの生活を維持できない人々、については引き続き注視する必要がある。②村に帰還できず、元キャンプ地あるいは村への途上で生活をせざるを得ない人々には、帰還先で土地紛争があり帰還できない人々、寡婦等土地へのアクセス権を慣習的に失った人々、

寡婦、孤児、障害者、高齢者等帰還してもそこで農作業をする肉体的能力が不足している人々、元児童兵等コミュニティに復帰するのに社会的・心理的障害を持っている人々等が含まれる。上記②、③の人々がコミュニティの形成プロセスから取り残されることは、社会不安の要因となる可能性が高い。

一方、地域の復旧・復興から開発をけん引する地方政府・行政については、紛争が国全体ではなく北部地域に限定されていたことから、アチョリ地域についても地方政府の機能回復が比較的早かったと考えられる。2009年初頭はまだ、キャンプを基盤とした緊急期の体制が残っており、特に下位の地方政府については、郡（サブカウンティ）・パリッシュ・村といった<sup>1</sup>通常の地方政府の体制は機能していなかったが、それから約2年半経った現在、不十分な面は多くあるものの、一応の地方政府としての体制を整え、ウガンダの制度に従って業務を進めていることが確認された。

しかし、アチョリ地域の地方政府は共通して、①県以下地方政府の人的・組織的能力が不足している、②人員配置率が極めて低い、③膨大なニーズに対して開発予算が不足している、④開発予算における PRDP 特別予算の占める割合が極めて高い、⑤地方税が少ないため、地方政府で裁量できる予算が小さい等の深刻な課題をかかえている。アチョリ地域は人道緊急支援の段階を終了しているものの完全に開発フェーズに移行しておらず、その途上にあると考えられる。一方、同地域に帰還した人々は、それまで得ていた人道緊急援助に相当する支援がなく、さらにそれを補えるだけの生計を立てられず、厳しい生活環境にいる。これら帰還して生活を確立しようとしている人々に対し、人道緊急支援との時間的・量的ギャップをあまり生まずに、開発支援を提供していくことが、人間の安全保障の観点からも、紛争予防の観点からも喫緊の課題である。また、2010年現在で未だ北部の貧困率（46%）はウガンダ全体の平均（24%）を大きく上回っており、南北の経済格差は引き続き同国政府にとっても大きな問題となっている。ウガンダ北部の紛争の要因の一つであった南北の経済格差は、中央と北部各県政府の信頼関係にも影響を与えている。人道緊急支援に代わって人々に公共サービスを提供すべき地方政府が、タイムリーに対応できなければ、人々の政府に対する不信感が蓄積し、不満も増幅する。

## 2) 不安定要因・安定要因の特定

上記1) から、現時点での不安定要因、安定要因は以下のとおり。

<不安定要因>

① ウガンダ南北の経済格差が大きい。

---

<sup>1</sup> ウガンダ政府の行政区、District（県）>Sub County（サブカウンティ）>Parish（パリッシュ）>Village（村）>Sub Village（集落）である。

- ② キャンプでの生活と比較すると帰還先の社会施設・社会サービスが劣っており、帰還先での生活が困窮している。
- ③ 公共サービスを提供すべき地方政府の体制が脆弱・能力が不十分。
- ④ 人々の政府に対する信頼が完全に回復していない。
- ⑤ 経済活動が回復していない（若年層の失業が犯罪発生に関係）。
- ⑥ 土地紛争・地雷等により、帰還できていない人々がいる。
- ⑦ 帰還先及び旧キャンプ周辺に、社会的弱者（寡婦、孤児、障害者、元児童兵等）が存在する。

#### <安定要因>

- ① 人口の9割がキャンプを出ており、多くが最終定住先に帰還している。
- ② PRDP の延長が決定された（中央政府、ドナーのウガンダ北部支援へのコミットメント）。
- ③ 局地的紛争であったため、中央政府の機能も停止するような紛争を経験した国々と比較すると地方政府の機能回復が比較的早い（制度・人材が存在）。

本事業では、アチョリ地域の地方行政機関がコミュニティのニーズを反映した開発事業の計画・実施能力を持ち、帰還民が持続的・安定的に定住できる生活環境、社会サービスを提供していくことを目指しており、主に上記不安定要因のうち①、②、③、④、⑦の低減と安定要因①、②、③の促進に貢献することが想定される。

#### (2) 当該国におけるウガンダ北部の開発政策と本事業の位置づけ

ウガンダ政府は、紛争後の北部の復興と南北格差の是正を目指し、PRDP を策定し、JICA を含め多くのドナーはこの枠組みの下、北部支援を実施している。PRDP は 2012 年 6 月で終了する予定であったが、さらに 3-5 年の延長が承認された。その理由として、2010 年現在で未だ北部の貧困率（46%）がウガンダ全体の平均（24%）から大きく遅れていること、事業実施面での課題が多く、特に紛争の影響を強く受けていること、アチョリ、ランゴ、カラモジャ各地域には、今後 3-5 年程度復旧のための特別な支援が引き続き必要であること、が挙げられる。また、南スーダンが 2011 年 7 月に独立したため、ウガンダ北部は南スーダン復興のための調達拠点としての重要性が増している。この機にウガンダ北部の復興・開発を推進することは、同国南部が経済的便益を得ることにもつながり、南北の関係の改善に間接的に寄与する可能性がある。本事業は、PRDP と整合性を取る形で、PRDP 対象となるアチョリ地域の地方行政機関の計画策定・事業実施にかかる能力強化を行うものである。PRDP に基づき配賦される開発予算はアチョリ地域各県における開発予算の 6-7 割を占めており、

同予算がコミュニティのニーズに応える形で効果的に活用されることが必要であり、本事業の効果がこれら開発予算の運用の仕方に現れてくることが期待される。

また、本事業はウガンダの地方分権政策と整合し、その枠組みを尊重して実施される。同国の北部地域においては地方政府の能力が低く、本事業は、地方分権政策を実施していくための能力強化に貢献する。

### (3) アチョリ地域に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

本事業はウガンダ JICA 事業展開計画において、「北部地域復興支援プログラム」に位置付けられる。同プログラムは、北部アチョリ地域の安定・平和および南北の格差是正を目標としており、目指す成果として、「国内避難民（IDP）の帰還・定住促進、経済活動の活性化」を掲げている。同プログラムの下、道路のマスタープラン策定、コミュニティ再生に必要な経済・社会インフラの整備、給水施設整備などの案件が計画されており、本プロジェクトは、その根幹を成す地方行政の能力向上を目指すものとして重要な位置付けを持つ。

### (4) 他の援助機関の対応

ウガンダ北部においては、PRDP の下、EU（欧州連合）や北欧ドナー等が資金協力をしているほか、世銀が中心となって小規模インフラ開発支援プログラムや農業支援プログラム、地方行政能力強化プログラムを通じ、資金支援を行っており、北部県政府の開発予算のほとんどを占めている。また、プロジェクトベースで UNICEF（国際連合児童基金）、USAID（アメリカ合衆国国際開発庁）等が当該地域における学校建設、小規模インフラ建設を行っている。行政分野では、USAID が、アチョリ地域の県政府の政治部門に対する能力強化研修を実施している。また、GIZ（ドイツ国際協力公社）がウガンダ北部の近隣地域（ランゴ、テソ、西ナイル）において、県政府の能力向上を目的にアドバイザーを3名派遣することとなっている。ただし、本件で目指しているような、コミュニティのニーズを反映した事業計画・実施全体の仕組み作りについては支援が入っていないのが現状である。

## 3. 事業概要

### (1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

ウガンダ北部アチョリ地域において、地方行政機関がコミュニティのニーズを反映した開発事業計画を策定する能力を向上するとともに、域内においてグッドプラクティス・教訓の共有体制や実施マニュアル等を策定することにより、域内のコミュニティ開発の実施体制強化を図り、もって地方行政機関の帰還民に対する基本的サービス・生活基盤の提供能力を向上することに寄与する。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

ウガンダ北部アチョリ地域

パイロット事業はキトゥグム県、パデール県、アムル県、ヌオヤ県対象

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

アチョリ地域 7 県（8 県になる可能性あり）の県、郡(サブカウンティ)、パリティッシュ行政官（行政長官、計画担当官、コミュニティ開発担当官、セクター担当官）

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2011 年 11 月～2015 年 10 月を予定（計 48 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）

約 7.1 億円（予定）

(6) 相手国側実施機関

地方自治省（Ministry of Local Government）

北部 7（8）県政府

(7) 投入（インプット）

1) 日本側：長期専門家（総括、業務調整／平和構築）、短期専門家（行政機能強化、コミュニティ開発、社会調査／紛争予防配慮、農村開発／生計向上、給水等 80M/M）、研修員受け入れ（15M/M）、その他

2) ウガンダ側：カウンターパートの配置（地方自治省 1 名、各県から 2-3 名）、施設、プロジェクトサイトの確保、その他

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② 影響と緩和・軽減策

特になし

2) ジェンダー・平等推進／平和構築・貧困削減

ジェンダー平等推進、社会的弱者に対する配慮については、4. (1) 4) ②を参照。平和構築については「2. 事業の背景と必要性」に記述済。

(9) 関連する援助活動

ウガンダ北部においては、PRDP を通じた EU 等の資金支援、世銀の小規模イ

ンフラ開発プログラム、農業開発プログラム、行政機関能力向上プログラム等の支援プログラムが動いており、県政府の開発予算のほとんどを占めている。開発を進めるためにはこれら予算がコミュニティのニーズに応える形で効果的に活用されることが不可欠であり、本プロジェクトの効果がこれら開発予算の運用の仕方に現れてくることが望まれる。したがって、本プロジェクトを北部支援プログラムの全体枠組みの中に位置づけた上で、各支援事業予算の計画・実施に係る規定や手順を踏まえた能力向上を図ることとする。

#### 4. 協力の枠組み

##### (1) 協力概要

##### 1) 上位目標：

アチョリ地域において、地方行政機関によってプロジェクトで強化された実施体制に基づきコミュニティ開発事業が継続的に計画・実施される。

##### 指標：

- ・ アチョリ地域において、プロジェクトで強化された実施体制に基づき、コミュニティの優先提案事業の〇%が実際に県事業計画に反映される。
- ・ 計画されたコミュニティの優先提案事業の〇%が実施される。

\* 〇については、プロジェクト開始後にベースライン調査をした上で決定する。

##### 2) 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実施体制が強化される。

##### 指標：

- ・ プロジェクトを通じて策定された補完的マニュアルやハンドブックが関係機関に承認される。
- ・ 各県政府により、コミュニティ開発計画・実施能力向上のための研修／コンサルテーションに活用できる組織・人材リソースが特定される。

##### 3) 成果及び活動

成果 1：対象郡においてコミュニティのニーズを反映した開発事業計画が策定される。

##### 指標：

- ・ 対象郡におけるコミュニティ・プロフィールとリソースマップが策定される。
- ・ アチョリ地域において 40 人の行政官がコミュニティ・ファシリテーションを踏まえた開発事業計画策定にかかる知識を身につける（プロジェクト開始前後で知識を比較）。
- ・ 対象郡において、コミュニティのニーズを反映した事業が 30 事業提案される。

活動：対象 4 県における開発計画策定の現状と課題、各行政レベルの能力強化ニーズ調査実施、コミュニティ・プロフィール作成、行政官へのコミュニティ・ファシリテーション能力強化研修実施、県・郡行政官によるコミュニティ・ファシリテーションに対するコンサルテーションなど。

成果 2：県・郡・パリッシュ・村のプロジェクト実施能力が向上する。

指標：

- ・パイロット事業対象地の詳細プロフィールが作成される。
- ・パイロット事業実施数
- ・アチョリ地域において 20 人の行政官がプロジェクト運営にかかる知識・手法を身につける。
- ・コミュニティ開発プロジェクト実施にかかる教訓と課題に対する解決策が整理される。

活動：プロジェクト実施における現状と課題調査、パイロット事業の実施、プロジェクト運営に係る研修の実施など。

成果 3：アチョリ域内において、コミュニティ開発計画策定・プロジェクト運営のためのガイドライン実施の機能が強化される。

指標：

- ・プロジェクト実施期間中にガイドライン内容の周知および同ガイドラインに基づく実践事例共有のための域内ワークショップが少なくとも年 2 回開催される。
- ・ワークショップを通じ、少なくとも 10 の優良事例や教訓が共有される。
- ・域内ワークショップによる優良事例や教訓の共有が各県の活動計画に組み込まれる。
- ・補完的マニュアルやハンドブックが開発される。

活動：域内ワークショップの実施による優良事例・教訓の共有、他県のコミュニティ開発事業訪問、コミュニティ開発計画策定・プロジェクト運営に係る本邦研修の実施、既存のコミュニティ開発計画策定ガイドラインへの補完的なマニュアル、ハンドブックの策定など。

#### 4) プロジェクト実施上の留意点

##### ①プロジェクトデザインと対象地域の選定について

本事業では、成果 1， 2 の研修の部分と成果 3 ではアチョリ地域全 7 (8) 県を対象とするが、パイロット事業やコンサルテーション部分に関しては、域内の 4 県のみを対象とする。アチョリ地域各県は紛争の影響を大きく受けており、

帰還民に対して生活基盤や社会サービスを提供する能力を向上していくニーズが大きい点は共通するものの、行政機関の能力、帰還民の定住状況、紛争被災民の状況は県により多少異なっている。そのため、域内で比較的古くからあり能力の高い2県（キトゥグム、パデール）と、比較的新しく設置されたため行政能力が低く、また紛争影響を大きく受けた2県（アムル、ヌオヤ）からそれぞれ異なる事例や教訓を抽出し、域内で共有していくことがねらいである。

## ② 地域・受益グループの選定、活動内容について

2. (1) の紛争分析で整理したように、本事業を進める上で、①最終目的地まで行き着いていない人々の動き、②村に帰還できず、元キャンプ地あるいは村への途上で生活をせざるを得ない人々、③帰還したものの生活を維持できない人々、については引き続き注視する必要がある。

持続的な、調和されたコミュニティを目指すには、上記②、③の人々を包含したコミュニティの形成を模索する必要があるところ、キャンプから村に帰還する過程で遅れをとっているこれらの人々の実態については、プロジェクトにおいても可能な範囲で把握していく必要がある。本プロジェクトでは、コミュニティ・プロファイルの策定をする段階で、コミュニティやそこに住む人々の特性（土地紛争等対立構造の有無、帰還してからの期間、最終地点に行きついているか／暫定的居住か、児童兵・寡婦・障害者等特殊なニーズをもった人々の有無・数）を把握した上で、持続的なコミュニティの形成を目指して適切な対応を検討していくデザインとしている。

## ③ 実施体制

本プロジェクトを通じて、既存のコミュニティ開発ガイドラインに対する補完的なマニュアルやハンドブックを策定し、アチヨリ地域に見合った体制を整備していく過程において、地方自治省の Policy and Planning Unit と Department of District Administration を巻き込み、承認プロセスに携わるように工夫する。こうした活動を通じて、中央政府とアチヨリ各県政府の行政官のコミュニケーションを増やし、信頼関係構築を図っていくこととする。

### (2) その他インパクト

#### 【平和構築の側面から見たインパクト】

本件を通じ、紛争要因との関係で以下の正のインパクトが期待できる。

- ① 帰還民の定住の促進及び逆流や二次的な移動の防止
- ② アチョリ地域の地方行政機関とコミュニティの信頼関係の構築
- ③ 社会的弱者に配慮したコミュニティ開発の仕組みができることにより、持続的で調和のとれたコミュニティの形成
- ④ 経済活動・雇用の活性化と南北経済格差の是正
- ⑤ 中央政府とアチョリ地域各県の信頼関係の構築

## 5. 前提条件・外部条件（リスクコントロール）

- (1) 事業実施のための前提
  - ・ウガンダと対象地域の治安状況が大きく悪化しない。
  - ・地方自治省、首相府、開発パートナーがアチョリ地域の支援に継続的にコミットする。
  - ・現行の行政システムが大きく変更しない。
- (2) 成果達成のための外部条件
  - ・リソースとなる人材と組織がプロジェクト実施へ協力する。
- (3) プロジェクト目標達成のための外部条件
  - ・地方自治省とプロジェクトマネジャーが開発されたマニュアルやハンドブックをアチョリ地域内での活用を推進していく。
  - ・対象地域における各県の行政官が大きく減少しない。
- (4) 上位目標達成のための外部条件
  - ・各県が開発されたメカニズムや実施のためのマニュアルを適用する。
  - ・中央政府から配分される各県の開発予算が大きく減少しない。

## 6. 評価結果

本事業は、ウガンダ国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

**ボスニア・ヘルツェゴビナ国スレブレニツァ地域における信頼醸成のための農業・農村開発プロジェクト（2008年9月～2013年11月）**

上記事業では、紛争中に国内避難民（IDP）となった人々の帰還・定住促進と生計向上を目指し、農業支援を通じたコミュニティの再生を図っている。プロジェクトの裨益者については、帰還民の中でも特に紛争の影響を強く受けた母子家庭などが含まれるよう配慮した。また、農産物の出荷にあたっては、コミュニティで共同出荷する仕組みを作り、活動を通じてコミュニティが社会的弱者を阻害することのないように配慮した。紛争影響を強く受けた地域では、コミュニティを構成する人々の状況を調査し、紛争被災民を包含するコミュニ

ィとなるような活動を促進することにより社会的不満が生まれぬよう配慮することが重要であり、本プロジェクトでもパイロット事業実施にそうした配慮を行いつつ、アチョリ域内の開発事業計画策定に反映するよう留意する。

#### **ブータン国地方行政支援プロジェクト(LGDP)フェーズ2 (2007年10月～2010年10月)**

上記事業では、他ドナーの資金枠組み（開発予算）と連携することにより協力効果を高めることが重要という教訓が整理されている。JICAのプロジェクトの枠だけでとられるのではなく、他ドナーを含めた当該国のプログラム全体枠組みの中でJICAプロジェクトを位置づけ、人材育成のみならず、組織体制を強化し、政策・制度を構築することで、協力効果をスケールアップさせるといった包括性を勘案してキャパシティ・ディベロップメントを支援することが重要であるとしている。本プロジェクトでも3.(9)で記載しているように、県政府の開発予算のほとんどを占める他ドナーの資金枠組みの流れや手続きと整合性をとり、協力効果を高めるよう工夫することとする。

#### **タンザニア国地方自治のための参加型計画策定及びコミュニティ開発強化 (2009年10月～2013年4月)**

上記事業では、行政官（郡ファシリテーター、州作業部会人材）の能力強化のための研修システム構築を目標としていたが、短期間で十分な能力を持つ講師を含めた包括的な研修システムを確立することは困難であるとして、より実現性を高めるために、既存の講師および研修機関にかかる調査を行い、その活用の可能性を検討すべきと提言している。また、研修を受けた郡ファシリテーターが県内もしくは州レベルで自分たちの経験、課題、教訓を共有するための相互学習の機会を導入することを提言し、持続性を高める工夫をしている。このように、既存の研修機関の発掘・活用や「学び合い」の機会を促進することを通じ、持続性を見据えた制度作りを検討していくことは有効であり、本プロジェクトでも開始段階からそうした仕組みを念頭に案件を形成した。

### **8. 今後の評価計画**

#### (1) 今後の評価に用いる主な指標

4.(1)のとおり

#### (2) 今後の評価計画

事業中間時点	中間レビュー
事業終了6ヶ月前	終了時評価
事業終了3年後	事後評価

以上