

終了時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
分野：平和構築		援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：JICA ネパール事務所		協力金額（評価時点）：約 3 億 1,000 万円
協力期間	(R/D)：2009 年 11 月 20 日	先方関係機関：
	2010 年 1 月～2013 年 9 月（3 年 9 カ月間）	連邦制・地方開発省（MoFALD）、郡開発委員会（DDC）、村落開発委員会（VDC） ¹
	（延長）：	日本側協力機関：
	（F/U）：	他の関連協力：
1－1 協力の背景と概要 <p>ネパール連邦民主共和国（以下、「ネパール」と記す）では、反政府勢力、マオイストによる人民戦争²が終結し 2006 年 11 月の和平合意以降は新しい国づくりが進みつつあるが、依然として新憲法は制定されておらず、連邦制導入後の国家の枠組みが決定されていないなど、政治的に不安定な状況にある。民主化によって、各地で民族やカーストの問題意識や権利意識が高まり、地域や民族をベースとした政党が台頭している。無秩序な抗議行動が各地で起き、一部タライ地方では武装集団による脅迫や犯罪行為なども頻発し、社会の新たな不安定要因となっている。</p> <p>1999 年制定の地方自治法では、地方自治体に民事解決の裁定権限が与えられているが、地方議会が選挙未実施のため成立せず、村レベルでは公的な司法制度へのアクセスが限られている。2002 年以降、アジア財団を中心とする援助機関や現地 NGO は、司法へのアクセス改善と平和構築を目的として、村民で構成されるコミュニティ調停人の育成支援を行い、調停人が住民間の争いを調停して問題解決を図っている。法・司法・制憲議会・国会省と最高裁判所が 4 年前から「調停法」草案を策定中³であり、司法調停とともにコミュニティ調停が制度化されつつある。</p> <p>こうした状況のなか、ネパール政府は、地方議会選挙が今後実施される場合に備えて、コミュニティ人材を活用した地方自治体の調停制度について、連邦制・地方開発省（Ministry of Federal Affairs and Local Development : MoFALD）が中心に整備することを目的とする技術協力プロジェクトを日本政府に要請した。</p>		
1－2 協力内容 <p>本プロジェクトは、シンズリ郡とマホタリ郡で対象の 20 村落開発委員会（VDC）の調停人の育</p>		

¹ Village Development Committee。ネパールの最小の行政単位で日本の村役場に当たる。地方自治体の単位のほかに、地方自治体が管轄するエリアを指す場合にも使われる。VDC/市の下位にワード（区）があり、1VDC は九つのワードから成る。なお、ワード内には通常、複数の集落があり、ネパール語でトールと呼ぶ。

² 1995 年から 11 年にわたる反政府勢力、ネパール統一共産党毛沢東主義派（通称マオイスト）とネパール政府軍との内戦。マオイスト側は「人民戦争」と称するが、結果的に 1 万人以上の犠牲者が発生した。

³ プロジェクト開始後の 2011 年 5 月に国会で承認された。

成と、VDC 内に設置したコミュニティー調停センター（Community Mediation Center : CMC）を通じたコミュニティー調停サービスの提供を柱に、紛争⁴管理能力を強化することを目的として実施された。

(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ー構築に必要とされる、コミュニティー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、コミュニティー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 中央レベル及びプロジェクト対象郡で、コミュニティー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 コミュニティー調停を中心とする紛争管理手法に関する技術と知識が強化される。
- 成果 3 コミュニティー調停センターが設立され、コミュニティー調停を中心とする紛争管理が適切に機能し続ける。
- 成果 4 対象の郡開発委員会（District Development Committee : DDC）と VDC が、コミュニティー調停と紛争管理の実施を主導的に行う。
- 成果 5 プロジェクトによるコミュニティー調停が紛争管理のために有効な手段の一つとして対象 VDC の住民に認知される。
- 成果 6 コミュニティー調停の制度化にむけた中央レベルへの提言がまとめられ、将来の活動計画として受け入れられる。

(4) 投入（評価時点）

1) 日本側：総投入額約 3 億 1,000 万円

- 専門家派遣 5 名（76.94M/M）
- ローカルコスト負担 6,100 万円
- 機材供与 1,249 万円（車両、コンピューターやデジタルカメラ、キャビネットなど）
- 研修員受入れ 7 名（第三国研修インドネシア）

2) ネパール側：

- カウンターパート（Counterpart : C/P）配置 累計 70 名
- ローカルコスト負担 63 万ネパールルピー
- 専門家執務室提供 シンズリ DDC とマホタリ DDC に各 1 部屋

⁴ プロジェクト形成時は、内戦直後の影響を受けて異なる民族やカースト間の紛争を多く想定し、その解決手段としてコミュニティー調停をとらえていたため、dispute を「紛争」と訳していたが、プロジェクト実施後、コミュニティー調停に持ち込まれた内容が、隣人間や親族間の土地・財産問題、名誉棄損、金銭貸借などが多いため、「争議」と訳している。

2. 評価調査団の概要		
調査者 (日本側)	(担当分野：氏名 職位) 団長/総括 藤井 智 JICA ネパール事務所 次長 平和構築 土肥 優子 評価企画 川俣 大和 JICA ネパール事務所 所員 評価企画 Nama Raj Adhikari JICA ネパール事務所 所員 評価分析 島田 俊子 アイ・シー・ネット株式会社 コンサルタント	
調査者 (ネパール側)	(担当分野：氏名 所属) Evaluation Mr. Ganesh Prasad Dahal Section Officer, Good Governance Section, MoFALD Member Evaluation Mr. Deepak Dhakal Section Officer, Local Body Fiscal Commission Secretariat, MoFALD Member	
調査期間	2013 年 6 月 9 日～6 月 29 日	評価種類：終了時評価
3. 評価結果の概要		
3-1 実績の確認 (1) 成果（アウトプット） 【成果 1】達成された プロジェクトではこれまで、ベースライン調査報告書はじめ 4 回の進捗報告書、2 回の業務完了報告書、エンドライン調査報告書を作成しており、指標 1 の「紛争管理の状況について言及したベースライン調査報告書と進捗報告書が作成される」は既に達成されている。このほか、対象 2 郡の調停分野でのドナーや NGO などの支援活動分布図を作成した。		
【成果 2】達成された 対象 2 郡の 20VDC でこれまで 557 名の調停人が育成され、指標 1 の調停人訓練者数の目標値である 540 名を上回った。調停人の技術と知識が強化されているかについては、プロジェクトが基礎研修と上級研修の前後に実施した意識調査（コミュニティー調停に関する知識を 0 から 5 までの 6 段階で自己評価）の結果を参照した。調停人と VDC 補佐官の知識レベルは、2 郡とも特に基礎研修前後で著しい向上がみられる。これらを総合的に判断して、成果 2 は達成されたと評価した。		
【成果 3】部分的に達成された 指標 1 の設立 CMC 数は、VDC の関係者と連携・調整し、各 VDC の事務所に CMC を設立していることから既に達成されている。指標 2 の「コミュニティー調停サービスが VDC の業務時間中利用可能な状態を保っている」については、定期的客観的にモニタリングするのは容易ではない。C/P の勤務状況の露見につながり関係を損なうおそれもあるため、プロジェクトではスタッフが VDC 書記官や補佐官に心証を害さないよう尋ねるか、可能な場合は現場を訪問		

して確認するように努めたという。

エンドライン調査によると、コミュニティ調停サービス非利用者のうち 98.8%は、CMC で調停サービスが利用できることを知っていると回答しており、対象 2 郡の対象 VDC で同センターと調停サービスの認知度が高いことを示している。同調査によると、調停センターで登録、解決された争議数が平均 2 件なのに対し、非公式に調停センター以外の場所で解決された争議数は平均 5.7 件という結果になった。インタビューした調停人からは、①VDC 事務所が閉鎖されているため、登録せずに集落で争議を解決している、②VDC 事務所から遠い集落の住民は同センターで争議を登録、解決することをためらうケースが多い、③調停センターで争議を登録、解決するには時間がかかるため、集落で非公式に調停するように求められる—という報告があった。CMC で調停サービスを VDC のサービスの一環として提供するのであれば、CMC の機能は今後強化が必要である。

【成果 4】部分的に達成された

指標 1 の DDC と VDC からの予算配分は、ベンチマークと目標値の設定がないため客観的な評価が難しいが、20VDC のうち 13VDC から予算措置がなされたという。一方 DDC からの予算措置は 2 郡ともなされていない。その理由としては、①事業計画と予算の責任者である計画担当官がプロジェクトに関与していない、②予算配分に影響力をもつ、郡レベルの政党関係者との連携・調整がプロジェクト内で十分に行われていない、③コミュニティ調停の活動に関する予算情報がないため、政党関係者と話し合うことが難しい、④プロジェクトの対象 VDC の数が少ないため、郡全体の予算に反映させるのは難しい—といった意見が関係者から出された。指標 2 の人員については、本来 C/P はあらかじめ必要な投入として設定されているため、成果 4 を測る指標として適切ではない。VDC では C/P の書記官が多忙なため、VDC 補佐官が CMC の調整役として配置され、調停人として育成された。これは「VDC には新たに CMC 調整役を配置する予算的余裕がないため、VDC が雇用する補佐官を充てるべきだ」と、VDC を管轄する DDC の地方開発官が発案した。指標 3 の「郡レベルでコミュニティ調停を中心とした紛争管理の指針が作成される」については、2 郡の経験をまとめたコミュニティ調停の運用指針案がプロジェクトによって作成された。プロジェクト終了までには完成される予定である。このほか、争議のケーススタディーを含むコミュニティハンドブックを作成中である。

全般的にコミュニティ調停活動のモニタリング、記録の取りまとめ、報告、フィードバックなどはプロジェクトスタッフが担い、C/P がこれらの活動に十分携わっていなかった。この点を踏まえると、「活動を主導的に実施した」とはいい難く、成果 4 は部分的な達成にとどまったと評価した。

【成果 5】部分的に達成された

指標 1 の「プロジェクトのコミュニティ調停が紛争管理のために有効な手段の一つと認める対象 VDC の住民の数」は、ベースラインデータと目標値の設定がないため客観的な評価が難しい。またエンドライン調査で直接指標 1 に該当するデータを入手していないため、関連す

るデータや別途現場で収集した情報から評価した。プロジェクトでは中間レビュー調査以降、住民に対する情報普及と啓発活動の一環として、ラジオの番組・コマーシャルや各対象 VDC での寸劇などで集中的にソーシャルマーケティングを行った。エンドライン調査結果では、コミュニティ調停サービスの非利用者の 9 割以上がプロジェクトを知っていると回答した。サービスを利用していない約 7 割の住民は、調停人や VDC 関係者、他の住民から聞いて情報を得たと回答し、一連のソーシャルマーケティングを情報源として挙げた住民はシンズリで 37%、マホタリで 11%だった。マスコミより対人コミュニケーションの方が情報普及や啓発により有効であることを示す結果となった。

調停サービス利用者が信頼を寄せるのは、コミュニティ調停人とソーシャルワーカーで、争議がある場合に調停センターへ行くと回答した利用者の割合は、シンズリで 70%、マホタリで 91%と高い。シンズリの非利用者の多くは、「調停人とソーシャルワーカー」(44%)、「村の長老や住民」(41%) の助言を信頼すると回答したが、争議について CMC や調停人に実際に相談すると回答した者はなく、長老か住民のところに行くとは回答した割合が 75%で最も高かった。同様に、マホタリの非利用者の 69%は、調停人とソーシャルワーカーの助言を信頼すると回答したが、実際の争議ではわずか 6%が彼らのところに行くとは回答した。大半の住民 (53%) は、警察に行くとは回答した。サービスを利用していない住民の間で、コミュニティ調停が有効な手段と十分に認識されているとはいえず、成果 5 は部分的な達成にとどまると判断した。

【成果 6】部分的に達成された

指標 1 の「コミュニティ調停のプロジェクトによる成果が政府文書に反映される」は、中間レビュー調査以降に大きな進展があった。VDC を窓口で調停人が無償ボランティアで争議解決するサービスは、地方開発の前提である地方社会の安定や平和に寄与するものと MoFALD は認識し、「地方行政・コミュニティ開発プログラム II」(Local Governance and Community Development Program : LGCDP II) に組み込むことを決定した。本プロジェクトのプロジェクトダイレクターが LGCDP II のダイレクターを兼務していることや、ネパール業務経験が豊富な総括担当の日本人専門家が同省 C/P との信頼関係構築に尽くしたことも、LGCDP II にコミュニティ調停が反映されるきっかけとなったと考えられる。

一方で、コミュニティ調停をどのような制度にするかという点については目途がたっていない。プロジェクトでは実施指針の素案をまとめたが、具体的な内容を検討するために必要な提言の取りまとめには至っていない。したがって、成果 6 は一部達成したと判断できる。

(2) プロジェクト目標：部分的に達成された

指標 1 のコミュニティ調停サービスに登録され解決された事案数は、ベンチマークと目標値が設定されていないため、客観的に評価するのが難しい。実績としては、これまで 248 件の争議が 20VDC の CMC に登録され、そのうち 205 件が解決された。指標 2 の「調停人のコミュニティ調停及び紛争管理への自信が向上する」も、指標 1 と同様、開始時のベンチマークと目標値がないため客観的な評価が難しい。エンドライン調査によると、73.5%の調停人は、研修で身につけ

た技術を実践に適用することができたと回答している。インタビューした調停人の多くは、争議を調停・解決し、当事者双方の合意形成（Win-Win の状態）ができたことがコミュニティ調停を行えるという自信獲得につながったと話していた。ベースライン調査で調停人になる前後で自信の程度を聞いたところ、0 から 10 までの段階で自信の程度は 5.1 から 8.5 と大幅に増加していた。一方で、調停人のなかにはまだ、研修で学んだ知識や技術を生かせず実践を積めない調停人が約半数いるため、こうした調停人の能力強化は今後の課題となっている。以上が指標の実績だが、六つの成果のうち四つは一部達成にとどまったことを考慮し、プロジェクト目標は部分的な達成と評価した。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い

【ニーズとの合致、実施のタイミング】

地方議会選挙が実施された場合に備えて、MoFALD はコミュニティの人材を活用し地方自治体を通じた調停制度を構築したい意向をもっていた。終了時評価時点では、同省は地方開発には社会的な安定や平和が必要でその手段としてコミュニティ調停制度を認識しており、同省のニーズに合致した本プロジェクトの必要性は高い。また、現在のネパールは、選挙未実施のため地方議会がなく、村落住民にとって公的な司法制度へのアクセスは限られているため、コミュニティレベルでの紛争管理能力の強化、調停制度の導入は住民のニーズに合致し、プロジェクト実施のタイミングとしても適切だった。

【政策面】

本プロジェクトは、地方自治体である VDC においてコミュニティ調停制度を導入することを通して、平和で調和のとれたコミュニティの構築を支援するものである。ネパール政府は、地方自治法（1996）において地方自治体に民事解決の裁定権限を与えていたこと、「暫定 3 カ年計画（2007～2010）」において紛争後のコミュニティの再構築を通じた平和の持続的な確立を目標の一つに掲げていたこと、そして調停法（2011）においてコミュニティ調停を法的な紛争解決手段の一つとして認めていたことから、本プロジェクトとの整合性は高い。また本プロジェクトは、日本国政府の発展途上国支援において中心課題としている「人間の安全保障」及び「平和の定着のための支援」に貢献する案件という点から妥当性がある。さらに JICA も「対ネパール事業展開計画（2009/2012）」において、民主化・平和構築を援助重点分野として設定していたことから、本プロジェクトは日本の援助政策とも合致している。

【日本の優位性】

コミュニティ調停は日本にとって新規の協力分野で、専門性や経験の点で他ドナーと比較すると日本が援助することの優位性は必ずしも高くない。しかし、地方自治体を通じた技術協力は青年海外協力隊や専門家派遣、技術協力プロジェクトのスキームにより長年ネパールで実施されている。他ドナーや NGO の実施するコミュニティ調停とは違い、地方自治体を通じ

て村レベルでのコミュニティー調停活動を推進する本プロジェクトは、日本がもつ技術協力の知見や経験が十分生かされている。また日本は、インドネシアで実施した「マルク平和構築支援プロジェクト」において、紛争管理体制の構築を支援した経験を有することから、これらの知見と経験を生かすことにより、ドナーとしての優位性を高めることが可能である。

【アプローチの適切性】

対象郡や対象 VDC の選定、郡指導員の選考、調停人の選考は、それぞれベースライン調査結果や関係者との協議に基づき、選考基準を設けて全般的に適切に行われた。調停人の選考基準は、ジェンダー平等や社会的包摂の視点が組み込まれていた点を高く評価した。一方で、各ワードから選考基準に基づいて調停人を 3 名選考するという極めてきめ細かなアプローチが求められる活動であり、VDC ではなくワードレベルのオリエンテーションを実施した方が、より効果的だったのではないかと評価した。

【プロジェクト・デザイン】

計画の適切性について、活動進捗に照らし合わせプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix : PDM) を中間レビュー時に改訂したが、PDM がプロジェクトの実施やモニタリングのツールとして十分活用されていなかったため、終了時評価時点でベンチマークや目標値のない指標や客観的に測定できない指標が見受けられた。

以上を総合的に判断して、本プロジェクトの協力実施内容は妥当性が高いと評価した。

(2) 有効性：やや高い

プロジェクトがもたらした効果は、①公的な司法制度にアクセスできない村落住民、特に女性やダリット⁵など開発から排除されてきたグループが、対話を通じた解決サービスを無料で受けられるようになった、②従来の村での争議解決法と異なり、コミュニティー調停では当事者の話し合いと双方の合意形成 (Win-Win の状態) に重きが置かれるため、争議人同士の信頼醸成や人間関係修復に役立っている、③ジェンダー平等や社会的包摂の視点も配慮して選ばれた調停人は、知識や技術の習得のみならず自信や自尊心を高めた、④VDC 内に CMC を設置し、VDC 補佐官が同センターの調整役を務め、一部 VDC では予算も計上されたため、コミュニティー調停が VDC の行政サービスの一環として住民に認識されつつある、⑤MoFALD がコミュニティー調停を LGCDP II で全国展開することを決めた一が挙げられる。とりわけ、⑤はプロジェクトの特筆すべき成果である。他のドナーや NGO のコミュニティー調停と異なり、本プロジェクトでは同省を C/P とし、地方自治体である郡開発委員会 (DDC) と VDC を通じて初めて実施しており、VDC を窓口に関調停人が無償ボランティアで争議解決するサービスが、地方開発の前提である地方社会の安定や平和に寄与するものと認識され、LGCDP II に組み込まれることになった。本プロジェクトのプロジェクトダイレクターが LGCDP II のダイレクターを兼務していることや、ネパール業務経験が豊富な総括担当の日本人専門家が同省 C/P との信頼関係構築に尽くしたことも、LGCDP II

⁵ ネパールの低カースト、不可触民を指す。

にコミュニティー調停が反映されるきっかけとなったと考えられる。

なおプロジェクト実施前に予見できた外部要因として、治安状況が急激に悪化することや郡調整委員会（District Coordination Committee : DCC）/VDC 及び市役所の担当者が適切に配置されないことなどが挙げられていたが、実際には、政情不安や治安悪化のほか、頻繁な C/P の人事異動などの外部要因にも直面した。さらにプロジェクトスタッフと専門家が中心の活動実施体制や PDM 指標に基づくモニタリングが不十分な点が、一部成果の達成に影響を及ぼしたことから、有効性を若干低める要因になった。以上の点を総合的に判断すると、本プロジェクトの有効性はやや高いと評価できる。

(3) 効率性：中程度

ネパールと日本双方からの投入はほぼ予定どおり行われた。プロジェクト開始後に、VDC レベルの C/P として VDC 補佐官が配置されるようになったことは、対象 VDC でのコミュニティー調停活動を円滑に進めるのに貢献した。また、日本側の投入のうち、ネパール語が話せるネパールでの業務経験がある専門家の派遣や、対象郡での業務経験が豊富なプロジェクトスタッフの雇用、インドネシアでの第三国研修は、円滑な活動実施に寄与した。一方で、特にプロジェクト前半は不安定な政治情勢や社会情勢による交通・商業活動の封鎖や JICA 全体の予算縮小、C/P の頻繁な人事異動などの外部要因が活動の遅滞を招き、効率性を低める要因になった。また、討議議事録（Record of Discussion : R/D）では C/P として認識されていた DDC の計画担当官がプロジェクト開始後には配置されず活動に組み込まれていなかったことや、中間レビュー調査以降、PDM を変更し成果を増やしたが、PDM に基づくプロジェクト全体のモニタリングが不十分であったことなどが原因で、一部の成果達成に影響を及ぼした。以上を踏まえて、全般的に効率性は中程度と判断できる。

(4) インパクト：正のインパクトの発現がみられる

上位目標の指標 1 と指標 2 については、終了時評価時点で入手できていないが、今後、LGCDP II の下でコミュニティー調停プログラムが全国展開すれば達成される可能性もある。①コミュニティー調停導入による住民間のトラブルの減少、②調停人たちのイニシアティブによる月例会議の実施や自主的な組合発足、グループ貯金の開始、③シンズリ郡トレーナーが LGCDP のコミュニティーモビライザーに対してコミュニティー調停に関するオリエンテーションを実施、また内務省コミュニティーサービスセンターからのコミュニティー調停に関する研修依頼、④ LGCDP II 戦略実施計画のコミュニティー調停の指標にプロジェクトの考えが反映—など正のインパクトが確認されている。

(5) 持続性：中程度と見込める

【政策面】高い

プロジェクト開始後の 2011 年 5 月に調停法が国会で承認され、コミュニティー調停が法的な紛争解決手段として定められたため、本プロジェクトの効果が持続するための追い風となる。

MoFALD は、本プロジェクトの効果を評価し、コミュニティー調停を LGCDP II に組み込んで全国展開することを決定した。これらを踏まえると、終了時評価時点で政策面での持続性は高いと見込まれる。

【財政面】 中程度

コミュニティー調停活動に必要な通信費や雑費などの最低限の経費が、各 VDC で計上されることが望ましい。既に多くの対象 VDC で、これらの経費を VDC 予算に計上できている。これまで DDC からの予算措置はない。しかし LGCDP II にコミュニティー調停が組み込まれたことから、今後、地方自治体の DDC や VDC の開発交付金からコミュニティー調停に対する予算を計上できる可能性は高い。一方で、LGCDP II で全国展開する際には郡指導員とコミュニティー調停人の育成のための莫大な研修費用が必要で、終了時評価の現時点では同省でこれらの予算を措置できる目途はたっていない。このような点を踏まえると、財政面での持続性は中程度と判断できる。

【制度面】 中程度

対象 VDC では、コミュニティー調停が VDC の行政サービスの一環として認識されつつあるが、定着されるまでにはまだ時間がかかることが予想される。非対象 VDC の住民の間で広く浸透するには、一層の時間が必要である。コミュニティー調停を VDC の行政サービスとして全国展開する必要性が認められ、中間レビュー調査以降に LGCDP II に組み込まれたことはプロジェクトの最大の成果である。MoFALD はプロジェクトや関係ドナー、NGO と連携・調整して、プロジェクトの経験を基に全国に普及可能なコミュニティー調停のモダリティを一つに統合、開発し、プロジェクトが準備した実施指針を LGCDP II で使用できるものに改訂、完成させたいという意向がある。調停人の選定方法をはじめ、VDC・DDC を巻き込んだモニタリングと報告、フィードバック制度、研修内容、VDC・DDC レベルでの有力者や政党関係者との協調関係、郡レベルでの裁判外紛争解決の関係者との連携・調整など、LGCDP II の枠組みでどのように制度として構築するか、まだ確定しない課題が多い。したがって、制度面の持続性は中程度と予想される。

【組織面】 中程度

VDC 内に CMC を設置して、異動がほとんどない VDC 補佐官がコミュニティー調停の調整役を担っていることから、対象 VDC での組織として CMC の持続性は高い。郡レベルでは DDC が窓口となったが、トップである地方開発官の頻繁な異動に加え、C/P の社会開発官が実際の活動にすべて関与しているわけではないため、コミュニティー調停を管轄する組織としての持続性は不安要素が大きい。したがって、組織面の持続性は中程度と予想される。

【技術面】 中程度

プロジェクトを通じて育成された郡指導員と調停人、VDC 補佐官の能力は強化され、対象 2

郡には研修を行える郡指導員がいるため、今後もリソースパーソンとして持続的に獲得した知識や技術を活用できることが予想される。一方、コミュニティー調停人のなかにはいまだ調停の機会がない者が全体の半数程度を占めており、今後どのように獲得した知識や技術を持続し強化できるか課題がある。VDC 書記官については、プロジェクトの関与の度合いが対象 VDC によって異なり、コミュニティー調停に関する能力の持続性には不透明な点も残る。また DDC の地方開発官と社会開発官は、コミュニティー調停に関する知識はプロジェクトの関与によって向上したが、活動には十分関与していないため、プロジェクト終了後、プロジェクトスタッフの代わりが務まるのかという点について不安要素が残る。MoFALD については、LGCDP II が開始されるため、コミュニティー調停に関する能力は今後一層の強化が必要である。以上の点を踏まえると、終了時評価時点で技術面の持続性は中程度である。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容

本プロジェクトでは、ジェンダーや社会的包摂の視点に配慮した選考基準で調停人を選び、主にアジア財団が推進し、プロセスと双方の合意形成を重視する非公開の調停方法を採用した。先行する他ドナーや NGO の経験を踏まえて計画・導入されたコミュニティー調停は、効果発現やプラスのインパクトの発現の大きな貢献要因になった。対象 2 郡の村落での業務経験や知見が豊富なプロジェクトスタッフの配置は、社会・文化が異なる対象 2 郡でのコミュニティー調停活動の円滑な実施に貢献した。

中間レビュー調査時に PDM を改訂し、コミュニティー調停の制度化をめざすことを明確にし、MoFALD への働きかけを強めたことは、LGCDP II にコミュニティー調停が反映されるという特筆すべき効果の発現に貢献した。このような政策反映にとりわけ貢献したのが、ネパールでの業務経験が豊富でネパール語が堪能な日本人専門家の総括で、同省ほか関係機関との信頼関係構築の面でも重要な役割を果たした。

(2) 実施プロセス

専門家チームと C/P やプロジェクトスタッフ、その他関係者との間で、コミュニケーションがさまざまな方法で密にとられ、不安定な政治・社会状況で起こる課題に的確に対処し、ネパールで初めて地方自治体のコミュニティー調停サービスを円滑に提供することに貢献した。2002 年以來コミュニティー調停に取り組むドナーや NGO との連携・調整を重視し、これらの先行する団体の経験を踏まえて、研修パッケージの開発や郡指導員・調停人対象の研修を実施したことは、効果の発現に貢献した。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容

前述のとおり、終了時評価時点で客観的に測定できない指標やベンチマーク、目標値のない指標などが見受けられた。プロジェクト内でマネジメントツール、成果を測るモニタリングツール

として PDM を十分活用していなかった。これらに起因して一部の成果の達成に影響を及ぼし、客観的な評価の制約要因ともなった

(2) 実施プロセス

ネパール政府は、本プロジェクトの対象地域として、日本が支援を進めていたシンズリ道路路線地域であるシンズリ郡とマホテリ郡の 2 郡を要請していた。しかしシンズリ郡では、郡指導員の選定に不満をもつ政党がプロジェクト活動を妨害すると脅迫してきたことがあり、対応に追われたときもあった。またマホタリ郡では、DDC 内にあるプロジェクト事務所が頻繁に閉鎖になったことから、活動実施の妨げになった。さらにプロジェクト本部を置いていたカトマンズでも、交通や商業活動が制限された時期があったこと、そして C/P が頻繁な人事異動で変更になり人間関係を一から築きなおすことを強いられたことなどから、プロジェクト全般として、円滑な活動実施に支障が生じた。

3-5 結 論

本プロジェクトは、不安定な政治・社会情勢にもかかわらず、シンズリ郡とマホタリ郡の 20VDC で合計 557 名をコミュニティー調停人として養成し、VDC 事務所内に設置された CMC を中心に活動を実施した。これまで 248 件の争議が同センターに登録され、そのうち 205 件が解決された。コミュニティー調停分野での先行事例を踏まえて、ネパールの地方自治体を通じて日本の技術協力の知見を生かす形で活動が計画・実施され、成果 1 と成果 2 の達成と、プロジェクトの妥当性や有効性を全般的に高めることにつながった。さらに本プロジェクトは、ネパールで初めて MoFALD を C/P とし、地方自治体である DDC と VDC を通じて、無償ボランティアの調停人が当事者双方が満足のいく争議解決手段を安価に提供した。これまで公的な司法制度にアクセスできない村落住民のニーズに応えるとともに、コミュニティー調停導入により住民間のトラブルの減少など、地方開発の前提となるコミュニティーの安定や平和に寄与した。このようにプロジェクトによって効果やインパクトが現れ、同省がコミュニティー調停を LGCDP II に反映させるという特筆すべき成果にもつながった。

一方で、C/P ではなくプロジェクトスタッフと専門家が中心の活動実施体制や PDM 指標に基づくモニタリングが不十分な点が、成果 3 と成果 4、成果 6 の達成に一部影響を及ぼし、効率性や有効性、持続性を低める要因になっている。また、コミュニティー調停という概念は新しく、住民の間で広く浸透するには一層の時間がかかる点が成果 5 の達成に影響を及ぼした。LGCDP II にコミュニティー調停が組み込まれたものの、制度化の具体的な内容は確定していないため、財政面、制度・組織面、技術面の持続性を高める努力が今後とも必要である。

3-6 提 言

(1) プロジェクト終了までの残された期間で実施すべき事項

1) CMC での争議登録を徹底する

成果 3 に関係するが、CMC を窓口に行行政サービスの一環としてコミュニティー調停を行うの

であれば、CMC での争議の登録、記録を徹底するよう、コミュニティー調停人に働きかけていく必要がある。

2) コミュニティー調停活動のための予算を計上するよう VDC に働きかける

成果 4 に関連して、対象 20VDC のうち 7VDC では、コミュニティー調停活動に対する VDC 予算がいまだに措置されていないため、当該 VDC の C/P と調停人に対して活動に必要な経費を計上するよう、働きかけていくべきである。

3) エンドライン調査結果を調停人と共有する

成果 5 に関連して、村落住民、特にサービスを利用していない住民にコミュニティー調停を紛争解決の有効な手段として認識してもらうためには、エンドライン調査でも明らかになった、対人間のコミュニケーション、いわゆるロコミの強化が重要である。このような調査結果を調停人と共有し、今後の対策を講じる必要がある。

4) 対象 VDC と DDC でのコミュニティー調停活動のモニタリング、報告、フィードバック制度を確立する

成果 4 の達成や持続性の確保に向けて、DDC と VDC の C/P が、コミュニティー調停活動のモニタリング、記録の取りまとめ、報告、フィードバックなどを行える仕組みを確立し試行する必要がある。

5) DDC が主体となって郡レベルでの関係者（郡裁判所、警察、ネパール弁護士協会、NGO など）との連携・調整に関するワークショップを実施する

成果 4 にも関連する紛争管理にかかわる郡レベルの関係者と連携・調整することの重要性は、以前からプロジェクトで認識されているが、紛争の整理や争議の相互紹介制度などの効果的な調整の仕組みづくりには至っていない。終了時評価時点では、これら関係者との情報共有もプロジェクト開始時に比べ十分行われていないことが明らかになった。したがって、DDC が主体になってプロジェクトの効果を持続させるために、どのような連携・調整が紛争管理にかかわる郡の関係者間で必要か話し合うワークショップを実施すべきである。

6) C/P、郡指導員、調停人を対象にしたレビュー活動を行う

本プロジェクトでのコミュニティー調停の経験や教訓を、C/P や郡指導員、調停人が相互に共有できるレビュー活動を実施すべきである。

7) コミュニティー調停の制度化に必要な提言をまとめる

成果 6 に関連して、本プロジェクトで取り組んだコミュニティー調停のアプローチやプロセス、実施体制、活動費用など、これまでの成果や経験を踏まえて分析し、制度化に必要な提言をまとめる必要がある。前述の提言 4 や 5 の取り組み結果も、この提言に反映させるべきである。

8) MoFALD が主体となってコミュニティー調停のための実施指針を完成させる

MoFALD は、上記の制度化に必要な提言を基に、プロジェクトが素案を作成しているコミュニティー調停のための実施指針を、関係ドナーや NGO と協力して 2013 年から開始される LGCDP II で活用できるものに改訂、完成させる必要がある。

(2) プロジェクト終了後に実施すべき事項

1) LGCDP II の下でのコミュニティー調停活動に関するロードマップを作成する

MoFALD は、LGCDP II でどのような時間枠やモダリティ、プログラムの内容と活動、実施体制、必要な予算でコミュニティー調停を推進するのか、LGCDP II のドナーや紛争外解決にかかわる関係者の協力を得るためにもロードマップを作成する必要がある。

2) 研修機関である地方開発研修アカデミーの能力を強化する

調停人の研修は、効果的なコミュニティー調停サービスの提供の鍵となり重要である。MoFALD は、同省の研修機関である地方開発研修アカデミーの能力を、同分野での経験が豊富な NGO などの関連機関と協力して強化すべきである。

3) LGCDP の下で雇用されたコミュニティーモービライザーと設置されたワード市民委員会や市民啓発センターと連携する

選考基準に基づき各ワードから適切な 3 名を選ぶ調停人の選定は、非常に重要できめ細かいフォローが必要な活動である。各 VDC には LGCDP I の下で、コミュニティーモービライザーが 1 名雇用され、ワードでは VDC 事業の計画の立案を担うワード市民委員会が設置されており、調停人の選定の際は、これらの人材や組織と協力していくべきである。VDC のうち社会的弱者が多いワードに設置されている市民啓発センターは、コミュニティー調停の効果や便益を村落住民に発信・伝達していくことができるため、今後協力していく必要がある。

4) コミュニティー調停に関する啓発活動を強化する

MoFALD は、本プロジェクトの効果を評価し、コミュニティー調停を全国展開することを決定したことから、関連の情報普及や啓発活動を、マスコミと対人間コミュニケーション双方の手段で一層取り組む必要がある。

5) JICA で実施予定の法整備支援新規案件との協力を強化する

JICA は 2013 年に、最高裁判所と法・司法・制憲議会・国会省とともに、司法調停の強化などを含む法整備支援プロジェクト「迅速かつ公平な紛争解決のための裁判所能力強化プロジェクト」を実施する予定である。郡裁判所との争議の相互紹介などは、管轄機関である最高裁判所との連携が必要不可欠であるため、MoFALD は同プロジェクトとの協力を強化すべきである。また MoFALD は、調停評議会のメンバーと調停法に定めてあるので、同プロジェクトとの連携を進め、司法調停とコミュニティー調停の効果的な制度強化をめざしていく必要がある。

3-7 教 訓

(1) PDM 指標の明確な設定とモニタリングの重要性

プロジェクト実施者がベンチマークと目標値を含む明確な指標を設定し、実施期間中にモニタリング、評価することが重要である。ベースライン調査やエンドライン調査、その他の評価に資する活動は、PDM の指標に関するデータを入手できるよう留意して設計する必要がある。

(2) プロジェクトスタッフの雇用は有効だが、C/P の代役にならないよう留意する必要がある

異なる社会・文化から成る対象郡でのプロジェクトの実施や多様な関係者との連携・調整に、また限られた期間内にプロジェクトの具体的な成果を上げるために、当該地域の業務経験が豊富なプロジェクトスタッフの雇用は、大変有効である。しかしプロジェクトの効果を持続させるためにも、C/P の代役にならないよう留意する必要がある。

Summary of Evaluation Results

1. Outline of the Project		
Country: Federal Democratic Republic of Nepal		Project Title: The Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society Project
Issue/Sector: Peacebuilding		Cooperation Scheme: Technical Cooperation
Division in Charge: JICA Nepal Office		Total Cost: Approximately 310 million yen at the time of the Terminal Evaluation
Period of Cooperation	(R/D): November 20, 2009	Partner Country's Implementing Organization: Ministry of Federal Affairs and Local Development (MoFALD), District Development Committee (DDC), and Village Development Committee (VDC)
	January 2010–September 2013	Supporting Organization in Japan:
	(Three years and nine months)	Related Cooperation:
1-1 Background of the Project <p>In Nepal, the Maoist People's War came to an end in 2006. The Government of Nepal (GoN) is in the process of building a new nation after the signing of a comprehensive peace agreement with the Maoists in November 2006. However, the new constitution and the framework of the state after introduction of a federal system to the country have not been finalized yet because of constant clashes among political parties. New ethnic-based and regional political parties have emerged after increased awareness of the problem of caste and ethnicity, and individual rights throughout the country. Unruly demonstrations and protests took place in various districts. Moreover, in the Terai region in southern Nepal, armed groups demanding greater autonomy of the region bordering India have often engaged in intimidation and criminal activities. This has become a new destabilizing factor in Nepalese society.</p> <p>The Local Self Governance Act (LSGA, 1999) gives judicial powers to VDC/Municipality to settle local-level disputes. However, it has suffered a serious setback because no elections to the local assemblies have been held. Thus the community people still have limited access to the formal justice system. In this context, to improve access to justice and peacebuilding, donor agencies and local Non-Government Organizations (NGOs) have assisted in strengthening community mediation systems through capacity development of community mediators since 2002. Community mediation aims to facilitate the process of resolving disputes among the community people. At the national level, the Supreme Court and the Ministry of Law, Justice, Constituent Assembly and Parliamentary Affairs (MoLJCAPA) have prepared the draft of the "Mediation Act"¹ and are in the process of institutionalizing community mediation as well as court-referred mediation.</p> <p>Under such circumstances, the GoN requested the Government of Japan (GoJ) to provide technical assistance to the MoFALD for enhancing capacity and mechanism of community mediation through local bodies in</p>		

¹ The "Mediation Act" was approved by the parliament in May 2011.

preparation to the upcoming local elections.

1-2 Project Overview

The Project has been undertaken to strengthen the capacity and mechanism for dispute management through community mediation in the target VDCs in Sinduli district and Mahottari district. It focuses on capacity development of community mediators and provision of mediation services through CMCs established within or near VDC offices. The expected outcomes of the Project are shown below.

(1) Overall Goal: Knowledge on dispute management mainly through community mediation for peaceful and harmonious community is disseminated in Sindhuli road corridor area.

(2) Project Purpose: Capacity and mechanism for dispute management mainly through community mediation are enhanced in Sindhuli and Mahottari Districts.

(3) Outputs

Output 1	Situation on dispute management mainly through community mediation is studied in national level and project target area.
Output 2	Skills and knowledge of mediators for dispute management mainly through community mediation are strengthened.
Output 3	Community Mediation Centers (CMCs) are established and dispute management mainly through community mediation remain functioning appropriately.
Output 4	DDC and target VDCs take initiative for implementation of community mediation and dispute management.
Output 5	Community mediation by the project is recognized as an effective option of dispute management by the residents of target VDCs.
Output 6	The recommendations for the institutionalization of community mediation in central level are compiled and accepted for the future action.

(4) Inputs

Japanese Side:

- **Total cost:** 310 million yen at the time of the Terminal Evaluation
- **Expert:** Five people in the following professional fields: 1) Team Leader; 2) Community Analysis/Local Governance 1/Deputy Team Leader; 3) Community Analysis/Local Governance 2; 4) Community Mediation Training 1; and 5) Community Mediation Training 2/Monitoring. The total man-months were 76.94 at the time of the Terminal Evaluation.
- **Cost of the Operation in Nepal:** 61 million yen
- **Equipment:** 12.49 million yen for vehicles, computers, digital cameras, cabinets for CMCs and other

<p>equipment</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Number of Trainees Received: Seven (7) (in the third country training in Indonesia) <p><u>Nepalese Side:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Counterparts: 70 people in total including those who have been transferred and resigned ▪ Cost Borne by the Nepalese Side: NRS 0.63 million ▪ Land and Facilities: Office space in DDC Sinduli and DDC Mahottari 		
2. Evaluation Team		
Members of Evaluation Team	Japanese Side	
	Leader	Mr. Satoshi Fujii Senior Representative, JICA Nepal Office
	Peacebuilding	Ms. Yuko Dohi
	Evaluation Planning	Mr. Yamato Kawamata JICA Nepal Office
	Evaluation Planning	Mr. Nama Raj Adhikari JICA Nepal Office
	Evaluation Analysis	Ms. Toshiko Shimada Consultant, IC Net Limited
	Nepalese Side	
	Evaluation Member	Mr. Ganesh Prasad Dahal Section Officer, Good Governance Section, MoFALD
	Evaluation Member	Mr. Deepak Dhakal Section Officer, Local Body fiscal Commission Secretariat, MoFALD
Evaluation Period	June 9–29, 2013	Type of Evaluation: Terminal Evaluation
3. Results of Evaluation		
3-1 Confirmation of Results		
(1) Achievement of Outputs		
Output 1: The intended output has been already achieved.		
<p>The situation of dispute management has been studied since the beginning of the Project through various activities. As the relevant reports including the Baseline Survey Report, the four Progress Reports, the two Completion Reports, and the End-line Survey Report were developed (Indicator 1-1), the Output 1 has been already achieved. In addition, the Project developed Alternative Dispute Resolution (ADR) maps in the two districts that plot the ADR-related programs implemented by the different development partners.</p>		
Output 2: The intended output has been already achieved.		
<p>557 people have been trained so far as community mediators under the Project, which exceeded 540 people, i.e., the target value of Indicator 2-1. The level of knowledge of community mediation services was assessed by the community mediators and the VDC assistants themselves in the questionnaires of the Awareness Survey conducted by the Project before and after the basic training and the advanced training. They ranked their level of knowledge about community mediation services from 0 to 5. The level of their knowledge</p>		

improved significantly after they participated in the basic training. This trend was found in both Sindhuli and Mahottari districts. Since most of the community mediators and the VDC assistants have gained the necessary knowledge and skills of dispute management through community mediation, the Output 2 has been already achieved.

Output 3: The intended output has been partially achieved.

Since every target VDC established the CMC within or near the VDC office as scheduled, the Indicator 3-1 has been already achieved. It was difficult to monitor in a regular and objective manner whether community mediation service is available during the VDC's office hours (Indicator 3-2). The Project staff members have strived to confirm it by asking the VDC secretaries and assistants in a discreet manner and visiting the VDC offices when possible. The End-line Survey shows that 98.8% of the non-users of community mediation in both Sinduli and Mahottari districts knew whether a community mediation center and/or a community mediation service are available in their village. In other words, the CMCs have been widely recognized by the community people in both districts.

According to the End-line Survey, the average number of cases that the community mediators mediated informally outside of the CMC was 5.7. On the other hand, only 2.0 cases were formally mediated in the CMC. Several community mediators pointed out the following: 1) some cases were not officially registered in the CMC and informally mediated in their settlement since the VDC office was sometimes closed; 2) the disputants who live in a remote ward and need to walk a long distance hesitate to go to the VDC office/CMC for registration; and 3) some disputants prefer to resolve their disputes on site immediately, since they feel that it takes time to register and resolve disputes through the CMC. To provide community mediation services effectively as part of public services of the VDC, the function of the CMC need to be improved. Therefore, the Output 3 has been partially achieved.

Output 4: The intended output has been partially achieved.

It was hard to assess objectively the level of achievement of the Indicator 4-1, i.e., budget allocation from DDC/VDCs, since it had no benchmark and target value. So far, 13 out of the 20 VDCs in both districts allocated a certain amount of VDC budget for community mediation services. On the other hand, the DDCs in both districts have not been allocated the budget for community mediation services. The reasons for this included the following: 1) the lack of involvement of the DDC Planning Officer in the Project, who is responsible for planning and budgeting for the DDC's programs; 2) the insufficient coordination with the district-level political parties who have great influence on budget allocation of the DDC's programs; 3) the lack of information on the cost of the community mediation program supported by the Project makes it difficult to engage in talks with the political parties; and 4) the limited number of target districts under the Project. Staff allocation from DDC/VDCs (Indicator 4-2) is not relevant to measure the extent of achievement of the Output 4 since the counterparts are expected to be assigned as the indispensable inputs of the Project.

At the VDC level, the VDC assistants have been assigned as coordinators of the CMC, and have been trained as community mediators since the VDC secretaries who were assigned as counterparts were too busy to take part in the Project sufficiently. This was proposed by the Local Development Officer (LDO) in Sindhuli, taking into consideration of the sustainability of the community mediation services. Regarding the Indicator 4-3, the Project has drafted the Operational Guideline for the Implementation of Community Mediation Services based on the experiences of the two districts. It needs to be finalized by the end of the Project. The Project has also prepared the Community Mediation Handbook including the case studies. The DDCs of both districts and the target VDCs have taken some initiative for effective implementation of the community mediation program. However, the counterparts of the DDC and the VDC have not been sufficiently involved in major Project activities such as monitoring, compiling the recorded data, reporting and feedback. Instead, the Project staff members in both districts have taken the lead in undertaking these activities. Given the above, the Output 4 has yet to be completely achieved.

Output 5: The intended output has been partially achieved.

It was hard to assess the Indicator 5-1 objectively, i.e., the number of the residents who recognized community mediation by the project as an effective option of dispute management, since it had no benchmark and target value. As the question for this Indicator was not included in the End-line Survey, the results of other relevant questions of the End-line Survey and other sources of information were analyzed. The Project has intensively conducted several social marketing activities to disseminate information and raise awareness of the community mediation activities based on the recommendations of the Mid-Term Review Study. According to the End-line Survey, more than 90% of the nonusers in both districts knew about the community mediation program provided by the Project even though they had never used mediation services. About 70 % of the nonusers came to know about the program through mediators, VDC and community members. The proportion of the people who cited social marketing activities as a source of information was 37 % in Sindhuli district and 11 % in Mahottari district. This suggests that the majority of respondents have come to know about the program mainly through interpersonal communication rather than the mass media. Most of the users responded that they trusted the advice of community mediators and would ask CMCs for help when they needed to resolve disputes. On the other hand, 75% of the nonusers in Sindhuli and 52.9% of the nonusers in Mahottari responded that they would seek the help from village elders and community members, and the police, respectively to resolve disputes. Since the nonusers seemed not to fully recognize community mediation as an effective tool, the Output 5 has been partially achieved.

Output 6: The intended output has been partially achieved.

The MoFALD has gradually recognized that the community mediation services provided by the mediators on a volunteer basis in the VDC offices contributed to not only resolution of social disputes by community people themselves but also development of a peaceful and harmonious society. Accordingly, the MoFALD decided to incorporate community mediation programs into the Local Governance and Community

Development Program II (LGCDP II) based on the progress and achievements of the Project. However, the Project has not prepared the recommendations for institutionalization of community mediation services yet. Therefore, the Output 6 has been partially achieved.

(2) Achievement of Project Purpose: The Project Purpose has been partially achieved.

It was hard to assess the Indicator 1 objectively. i.e., the number of cases registered and resolved through community mediation services, since it did not set a target value. By March 2013, 248 cases have been registered, out of which 205 cases in total have been resolved. The Indicator 2, i.e., confidence of mediators on community mediation and dispute management is increased, also had no target value, which made the evaluation less objective than it should have been. According to the End-line Survey, 73.5 % of the mediators in both districts believed that they were able to apply the mediation skills acquired in training and address the issues, positions, interests and options of the disputants in the mediation session. Many community mediators interviewed by the Evaluation Team noted that they have gained confidence enough to mediate disputes, and to resolve the cases in a win-win situation. The End-line Survey asked the mediators about their level of self-confidence before and after becoming a mediator on a scale from 0 to 10. In both districts, it significantly increased from 5.1 to 8.5. The mediators noted that the disputants and the community people came to trust and respect mediators after the dispute cases were resolved in an amicable manner and resulted in a win-win situation. On the other hand, almost half of the community mediators have never been involved in mediation sessions in the target VDCs. To strengthen the capacity of these mediators is an issue to address in the future. As four out of the six Outputs that are expected to contribute to the achievement of the Project Purpose have yet to be achieved, it is fair to say that the Project Purpose has also yet to be achieved.

3-2 Summary of Evaluation Results

(1) Relevance: High

Necessity of the Project and timing of implementing the Project: Since VDC/Municipality has judicial powers to settle local-level disputes as per the LSGA once the local election is conducted, the MoFALD need to build a community mediation mechanism through local governments, and requested the technical cooperation from JICA. At the time of the Terminal Evaluation, the MoFALD has gradually recognized community mediation as an effective approach to attain local peace and social stability which are indispensable for local development. Since the Project has focused on development and implementation of a community mediation program through local bodies, its components match the needs of the MoFALD. In Nepal, the community people have had limited access to the formal justice system because of the absence of elected representatives at district and VDC levels, and geographical and socio-economic constraints. Given this context, the timing of implementing the Project was appropriate since the Project has provided community mediation services through the local bodies to the community people including the poor, women and the disadvantaged groups.

Consistency of the policies of the GoN and the GoJ: The Project is expected to contribute the rebuilding of peaceful and harmonious community through the introduction of the community mediation system to VDC. The LSGA (1999) has provisions that VDC/Municipalities have judicial powers to settle disputes at the local level. Three Year Interim Plan 2007-2010 also targeted establishment of sustainable peace by rebuilding communities after the conflict. Also, the Mediation Act (2011) acknowledged community mediation as a legally valid process of dispute resolution. The Project is line with these laws. At the same time, the Project contributes to promote “Human Security” and “Peacebuilding” that consisted of the center agenda of development assistance of the Japanese government. Also, JICA Country Assistance Policy for Nepal 2009-2012 highlights promotion of democracy and peacebuilding as focus pillars of assistance. The Project is consistent with the Japanese aid policies.

Advantage of Japan’s cooperation: Compared to other donors, Japan does not have rich experience of technical assistance for community mediation programs in developing countries. However, considerable technical assistance focusing on capacity development of local governments and local people has been provided to Nepal to date through JICA’s several schemes including the dispatch of Japan Overseas Cooperation Volunteers and Japanese experts, and the implementation of technical cooperation projects. Unlike other donors and NGOs, the Project has carried out community mediation programs through local bodies such as DDC and VDC with the collaboration between the MoFALD and JICA. Also, JICA supported to build a conflict management system in community rebuilding project in conflict areas. JICA will play up advantage as a donor by making the most of these expertise and experience.

Appropriateness of strategies and approaches of the Project: The selection of the target districts, the target VDCs, the district trainers and the mediators were appropriately conducted based on the results of the Baseline Survey, the discussions with the stakeholders, and the selection criteria. The selection criteria for mediators were appropriate since gender and social inclusiveness was taken into consideration. The selection of community mediators serves as the key to providing effective community mediation services. This should have been conducted in the ward-level orientation program in which more people can participate, rather than in the VDC-level orientation.

Appropriateness of the design of the Project: The design of the Project was revised at the time of the Mid-Term Review Study. However, some indicators of the PDM had no benchmark and target values at the time of the Terminal Evaluation.

Considering the above, it is fair to say that the Project as a whole has a high degree of relevance.

(2) Effectiveness: Moderately high

The Project has brought about the following effects: (1) the community people, particularly women and the disadvantaged group of people gained less expensive and easier access to justice; (2) unlike the traditional

practices of dispute management at the community level, it created a win-win situation by addressing interests of both disputing parties, which also contributed to mending the relations between the disputing parties and creating a relationship based on trust; (3) the community mediators, particularly women, Dalit, Janajati, the poor and the illiterate who have rarely engaged in social work, have gained necessary knowledge and skills of community mediation and enhanced self-confidence and self-esteem; (4) community mediation has been gradually recognized as one of the VDC-level services by the community people in the target VDCs; and (5) the MoFALD decided to incorporate community mediation into the LGCDP II. The integration of community mediation into the LGCDP in particular is an outstanding outcome of the Project. Unlike the preceding donor agencies and the local NGOs supporting community mediation programs, the Project has provided the community mediation services involving the volunteer mediators through local government bodies such as DDCs and VDCs. As previously mentioned, the MoFALD has recognized that community mediation could contribute to not only resolving disputes and but also creating a peaceful and harmonious society at the VDC level. The fact that the director of this Project was also the director of the LGCDP II might help such integration. Also, the Japanese Team Leader of the Project who has rich experiences in working in Nepal has played a significant role in building a relationship of trust with the MoFALD.

In addition to the external threads that the ex-ante evaluation of the project included as sudden deteriorations of the security situation, improper allocation of staff at DCC/VDC and Municipalities, frequent personnel changes occurred. Also, the inappropriate institutional arrangements of the Project, in a way that the Project staff members and the Japanese experts, rather than the counterparts, have taken the lead in its operation and shortage of monitoring have reduced the effectiveness of the Project. Thus, the effectiveness of the Project was assessed as moderately high.

(3) Efficiency: Medium

Most of the inputs from both the Nepalese and Japanese sides were provided as scheduled. The contributing factors for enhancing efficiency of the Project include the following: (1) the assignment of VDC assistants as VDC-level counterparts and coordinators of the CMCs; (2) the assignment of the Japanese experts who have considerable experiences in working in Nepal; (3) the assignment of the Project staff members who have adequate knowledge about local culture and society and experiences in working in both districts; and (4) the third-country training held in Indonesia in the first year of the Project which helped the counterparts recognize the need for community mediation in Nepal. The external factors such as the political instability and fragile security situation, the frequent personnel transfers of LDOs and other counterparts, and the budget cuts in the Project because of the budget reduction for JICA as a whole have prevented the efficient implementation of the Project. Except for these external factors, the Planning Officer of the DDC was not assigned based on the decision of LDOs in both districts although they were expected to be counterparts in the Record of Discussion (R/D). The inadequate monitoring of the indicators of the PDM is another constraining factor for the achievement of the Outputs. Thus, the Project as a whole has a medium degree of

efficiency.

(4) Impacts: There were positive impacts.

The concrete evidence of achievement of the Indicator 1 and the Indicator 2 of the Overall Goal could not be obtained at the time of the Terminal Evaluation. However, the extent of achievement would depend on promoting the community mediation program under the LGCDP II. The following positive impacts have been observed: (1) decreased troubles and disputes among the community people and promotion of the value of social harmony after the community mediation program was introduced; (2) increased initiatives of community mediators such as holding monthly meetings, establishing cooperatives, and mobilizing a group fund; (3) district trainers in Sindhuli providing orientation on community mediation for community mobilizers; (4) request for training on community mediation from the Community Service Centers in Sindhuli; and (5) reflection of the indicators recommended by the Project into the Strategic Implementation Plan (2013–2017) of the LGCDP II.

(5) Sustainability: Medium

Policy aspect: The policy environment has become considerably favorable for the Project. The Mediation Act (2011) was approved by the parliament in May 2011, which legally recognizes community mediation for local dispute management. The MoFALD decided to incorporate community mediation services into the LGCDP II in 2012 based on the progress and achievements of the Project. This is a remarkably positive outcome of the Project. Thus, it is fair to say that the sustainability in the policy aspect is likely to be high.

Financial aspect: It is necessary for VDCs to allocate the budget for management costs of CMC such as communication, transportation, tea and snack, and stationery to deliver the community mediation services effectively. At the time of the Terminal Evaluation, 13 out of the 20 target VDCs have already allocated some amount of the budget from the VDC block grant or their own revenue. On the other hand, the DDCs in both Sindhuli and Mahottari districts have yet to allocate a budget for community mediation services in the Project. Since the community mediation program is expected to be employed within the framework of the LGCDP II, the budget earmarked for the target group development program or the budget for the social mobilization expenditure is likely to be allocated for the management costs of CMCs after the completion of the Project. However, in the Project, the operational costs were not allocated by the MoFALD, and were provided by the Japanese side. The budgets for training of district trainers and community mediators in particular must be allocated first since training is the key to success of the community mediation program. At the time of the Terminal Evaluation, it was not clear whether the MoFALD would be able to allocate the necessary operational budgets for community mediation including a vast budget for training. Thus the sustainability in the financial aspect is likely to be medium.

Institutional aspect: The community people have gradually recognized community mediation as one of the

VDC-level services in the target VDCs in Sindhuli and Mahottari districts. However, the concept of community mediation may not be known among the general population in Nepal. It would take time to disseminate the community mediation scheme nationwide. Institutionalization of community mediation in the LGCDP II is a noteworthy outcome of the Project. However, the modality of community mediation program carried out by the Project needs to be refined before being applied to other VDCs and municipalities in the country. Establishment of a monitoring, reporting and feedback system involving the DDC and the VDC, and development of a coordination mechanism among the district-level ADR stakeholders still remain issues at the time of the Terminal Evaluation. The degree of institutionalization of community mediation under the LGCDP II was not sufficiently explored at the time of the Terminal Evaluation. Thus it is fair to say that the sustainability of the institutional aspect is likely to be medium.

Organizational aspect: Regarding the CMC established within or near the VDC office in the target VDCs, the organizational capacity in terms of delivering community mediation services has been gradually strengthened by the Project. Since the VDC assistant who is expected to continue to work in the VDC office were assigned as a coordinator of the CMC, the CMC is likely to be sustained to provide community mediation services in the target VDCs. As for the VDC secretary, the involvement of the CMCs varied depending on the target VDC. DDCs have accumulated the knowledge of community mediation in the Project. However, DDCs have not been sufficiently involved in implementation, monitoring and evaluation of community mediation in the target VDCs under the Project. Given these assessments, the sustainability in the organizational aspect is medium.

Technical aspect: Most of the district trainers and the community mediators including the VDC assistants have gained the necessary knowledge and skills for community mediation and become confident. Thus they are likely to continue to apply their knowledge and skills to community mediation. However, almost half of the community mediators have never been involved in mediation sessions as mediators in the target VDCs. Regarding the district trainers, they did not have any chances of interacting and consulting with community mediators after they provided training in the Project. It is necessary to ensure maintenance of the quality of community mediators and trainers, and strengthen their capacity after the phase-out of the Project. As a whole, the VDC secretary needs to improve technical capacity of community mediation by providing orientation on the “Operational Guideline for the Implementation of Community Mediation Services.” The LDOs and the Social Development Officers in Sindhuli and Mahottari districts have been keenly aware of the importance of community mediation in the Project. Since the Project staff members have been more responsible for the overall management of community mediation program, they should gradually transfer the skills and know-how of overall management of the program to the DDC’s counterparts. It is indispensable for the counterparts of the MoFALD to strengthen their technical capacities to implement the community mediation program nationwide in the LGCDP II. The MoFALD recognized that the counterparts should take the lead in providing Master TOT, TOT and training for community mediators in collaboration with the Local

Development Training Academy (LDTA) and ADR stakeholders including JICA in the LGCDP II. At the time of the Terminal Evaluation, the sustainability in the technical aspect is thus assessed as medium.

3-3 Contributing Factors for Generating Effects

(1) Factors Concerning Planning

The Project has selected mediators based on the criteria focusing on gender and social inclusiveness, and adopted an interest-based mediation model known as the “Asian Foundation model” community mediation system in which the mediation is confidentially facilitated to create a win-win situation by addressing interests of both disputing parties. The community mediation of the Project was designed in this way based on the experiences of and lessons learned from other community mediation programs undertaken by other donors and the local NGOs, which contributed to enhancing the effectiveness of the Project and generating positive impacts. The assignment of the Project staff members who have adequate knowledge of local culture and society and experiences in working in both districts ensured the smooth implementation of the Project in the two target districts that differ in the social and cultural aspects. When the PDM was revised at the time of the Mid-Term Review Study, the institutionalization of community mediation was added in the scope of the Project, which led to a positive outcome of the Project, i.e., the incorporation of community mediation into the LGCDP II. In this respect, the assignment of the Team Leader who has rich experiences in working in Nepal was a contributing factor. He has played a major role in building a relationship of trust with the MoFALD and other stakeholders and advocating institutionalization of community mediation in the MoFALD.

(2) Factors Concerning the Implementation Process

The Japanese experts, the counterparts and the Project staff members have closely communicated with one another and dealt efficiently with various activities and unexpected incidents, which promoted the efficient and effective provision of community mediation services through local bodies. The Project has been implemented with the emphasis on close coordination and cooperation with the relevant donors and local NGOs in the field of ADR including community mediation programs. The Project developed the training modules and conducted training for district trainers and mediators based on the experiences of these preceding donors and local NGOs, which contributed to bringing about the effects of the Project.

3-4 Inhibiting Factors

(1) Factors Concerning Planning

As previously mentioned, some of the indicators of the PDM had no benchmark and target values at the time of the Terminal Evaluation. This indicates that the Project did not utilize the PDM sufficiently as a management and monitoring tool. This has somewhat affected the achievement of the Outputs, and made the evaluation less objective than it should have been.

(2) Factors Concerning the Implementation Process

Sindhuli and Mahottari Districts were identified as potential target areas from the Government of Nepal as Japan concentrated its assistance in the area of Sindhuli roads. However, the Project had to concentrate on dealing with the threads made by political parties that were dissatisfied with the selection of trainers in Sindhuli district. The project office in the DDC in Mahottari district was often shut down. Also frequent personnel changes forced to rebuild relationship from a scratch and hindered the progress of the project.

3-5 Conclusion

In general, the Project has made sound progress in implementing community mediation activities in the 20 target VDCs in Sindhuli and Mahottari districts and in achieving the Output 1 and the Output 2 in spite of the political disturbance and the unstable security situation in Nepal. The Project was the first attempt to provide community mediation services by the volunteer community mediators through the local government bodies such as DDC and VDC in cooperation between the MoFALD and JICA. The Project has undertaken various preparatory activities through participatory and consultative processes, and the VDC-level community mediation programs based on the interest-based mediation, so-called TAF model, taking gender and social inclusion into consideration. This has helped enhance the overall relevance, effectiveness, and impact of the Project. The Project has significantly contributed to bringing about the following outcomes: (1) providing less expensive and easier access to justice to the community people, particularly women, the illiterate, and the disadvantaged; (2) resolving disputes in a win-win situation, and improving the relations between disputing parties; (3) capacity development of community mediators including women, the illiterate and Dalit, and increased their self-confidence and social status; (4) promotion of institutionalization of community mediation services at the VDC level by establishing CMCs in the VDC offices and assigning VDC assistants as coordinators; and (5) institutionalization of the community mediation program at the central level. The incorporation of community mediation into the LGCDP II was a particularly noteworthy outcome of the Project.

On the other hand, some challenges have still remained toward achieving several Outputs as well as the Project Purpose. An inadequate mechanism where the district- and VDC-level counterparts are involved in the community mediation program has affected the achievement of the Output 3 and the Output 4, and the Project Purpose. This is also an inhibiting factor that affected the effectiveness and sustainability of the Project in the organizational, institutional and technical aspects. It would take time to disseminate the benefit of community mediation services to the community people, particularly those who have never used such services. This has prevented the achievement of the Output 5 and the sustainability in the institutional aspect. The detailed institutional mechanism of community mediation has yet to be finalized, which has affected the achievement of the Output 6 and sustainability. It is imperative to enhance the overall sustainability in the financial, institutional, organizational and technical aspects to expand and mainstream the community mediation program.

3-6 Recommendations

(1) Recommendations to be implemented during the Project period

1. Encouraging community mediators to register disputes in the CMC

Since registration and keeping a record of disputes are necessary to strengthen the functions of CMCs and institutionalize the community mediation program as one of the VDC's public services, the Project needs to encourage community mediators to create an enabling environment and register disputes in the CMC.

2. Encouraging CMCs and VDCs to allocate VDC budget for management of community mediation activities

The Project needs to facilitate the community mediators and the VDC-level counterparts of the remaining target VDCs (five VDCs in Sindhuli district, and two VDCs in Mahottari district) to allocate the VDC budget for sustainability of community mediation in collaboration with local leaders and political parties.

3. Sharing the major findings of the End-line Survey with the community mediators

The End-line Survey indicated that interpersonal communication was more effective in promoting community mediation than the media. Thus it is recommended that the Project share the major findings of this Survey with the mediators, and encourage them to disseminate the information on community mediation to their family members, neighbors and community people through interpersonal communication.

4. Establishing a system of monitoring, reporting, and feedback of community mediation in the target VDCs and DDCs

To sustain the effects of the Project, it is imperative for VDC- and DDC-level counterparts to be involved in monitoring, reporting, and feedback activities of community mediation. Thus it is strongly recommended that the Project establish a system of monitoring, reporting and feedback of community mediation at the VDC and DDC levels, and put it in practice by the end of the Project period.

5. Conducting a workshop with ADR-related stakeholders with DDC's initiatives

The Project has recognized coordination with district-level ADR stakeholders as an important issue for effective implementation of the community mediation program and establishment of the referral system of disputes. However, no effective mechanism of such coordination has been established at the district level. Therefore, it is strongly recommended that the DDC, with the support of the Japanese experts, conduct a workshop with the ADR-related stakeholders to discuss how to coordinate among these stakeholders to sustain and expand the effects of community mediation after the phase-out of the Project.

6. Conducting an interaction program among counterparts, district trainers and mediators

Since some of the central- and district-level counterparts and district trainers have not sufficiently interacted with the community mediators, the Project needs to organize an interaction program among these

stakeholders to review the experiences and lessons learned from the Project.

7. Formulating a recommendation paper on the community mediation program

The recommendations for the institutionalization of community mediation described in the Output 6 in the PDM have yet to be made. Thus it is strongly recommended that the Project analyze the community mediation program in terms of approaches, processes, institutional arrangements, and costs based on the outcomes and lessons learned from the Project, and formulate a recommendation paper on the community mediation program. This paper needs to incorporate the monitoring, reporting and feedback system and the coordination mechanism of district-level ADR stakeholders mentioned in the Recommendations (4) and (5).

8. Finalizing the Operational Guideline with the MoFALD taking the lead

Based on the recommendation paper described above and discussions with the ADR stakeholders, the MoFALD should finalize the Operational Guideline prepared by the Project so that the guideline will serve as a basis for institutionalizing the community mediation program under the LGCDP II.

(2) Recommendations to be implemented after the termination of the Project

1. Preparing a roadmap for implementing a community mediation program under the LGCDP II

The MoFALD must prepare a road map for the implementation of community mediation under the LGCDP II covering such items as timeframe of the implementation, modality of community mediation, program components and activities, institutional arrangements, and necessary costs. This road map should be consistent with the Operational Guideline for the Implementation of Community Mediation Services mentioned above.

2. Strengthening the capacity of the LDTA

Training for trainers and community mediators is the key to success in providing effective community mediation services. Therefore, the MoFALD must strengthen the capacity of the LDTA, which is its own training institution, in collaboration with the ADR stakeholders who have adequate resource persons in the field of community mediation.

3. Aligning with institutions of the LGCDP

The orientation program for information dissemination at the initial stage and the selection of community mediators based on the criteria need to be conducted carefully. Until now, one community mobilizer has been assigned in each VDC, and at least one Citizen Awareness Center (CAC) and nine Ward Citizen Forums (WCFs) have been established in each VDC under the LGCDP. The community mobilizer may help the VDC secretary and its assistant conduct several activities. Also, WCFs may serve as a basis for selection of community mediators from each ward and promoting community mediation services at the ward level. The CAC is expected to disseminate the concept of community mediation to the people, particularly women, the

poor, the illiterate, and the disadvantaged. Thus the MoFALD should form partnerships with these institutions of the LGCDP on community mediation to provide effective services at the ward and VDC levels under the LGCDP II.

4. Strengthening advocacy and awareness activities on community mediation

MoFALD decided to disseminate Community Mediation nationwide, acknowledging the effects of the Project. MoFALD needs to promote advocacy and awareness raising through both interpersonal and mass communication channels.

5. Strengthening collaboration with JICA technical cooperation project

In 2013, JICA plans to assist the Supreme Court and the Ministry of Law, Justice, Constituent Assembly and Parliamentary Affairs in implementing a project to strengthen the capacity of the Court. Since coordination with the district court has been one of the important issues to promote community mediation services effectively, the MoFALD should strengthen collaboration with this project. Also, the MoFALD needs to coordinate with the Mediation Council chaired by a Supreme Court Justice through this JICA technical cooperation project.

3-7 Lessons Learned

(1) Indicators of a PDM need to be more clarified and appropriately monitored

It is necessary to set appropriate indicators, confirm target values and monitor these indicators in a project. Also, a baseline survey and an end-line survey, and other assessments should be carefully designed to provide the relevant data that can serve as the basis for PDM indicators and evaluation.

(2) Assigning project staff members is effective, but not substitute for counterparts

The assignment of project staff members in a project targeting several districts with different social and cultural backgrounds would be effective in undertaking activities smoothly, coordination with various stakeholders, and producing tangible outcomes in a limited period. However, from the viewpoint of sustainability of a project, it is not appropriate to substitute project staff members for counterparts.