

評価調査結果要約表（終了時評価）

| 1. 案件の概要 | |
|---|---|
| 国名：ウガンダ共和国 | 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 |
| 分野：平和構築－ガバナンス | 援助形態：技術協力プロジェクト |
| 所轄部署：社会基盤・平和構築部 | 協力金額（評価時点）：6.7 億円 |
| 協力期間：2011 年 11 月 25 日 ～ 2015 年 11 月 24 日 | 実施機関：地方自治省（Ministry of Local Government : MoLG） |
| | 日本側協力機関：特になし |
| 他の関連協力：「ウガンダ北部復興支援プログラム」として以下の事業を実施中 / 実施済み 開発調査型技術協力：アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援、アムル県総合開発計画策定支援、アチョリ地域地方道路網開発計画 円借款：アティアクーニムレ間道路改修計画 紛争予防・平和構築無償：ウガンダ北部地域国内避難民帰還促進のための生活基盤整備計画、アチョリ地域国内避難民帰還・定住促進のためのコミュニティ再生計画準備調査 一般無償：アチョリ地域国内避難民の再定住促進のための給水計画 国別研修：北部地域行政官能力強化 | |
| 1-1 協力の背景と概要 | |
| <p>ウガンダ共和国（以下、「ウガンダ」と記す）北部地域は 1980 年代の「神の抵抗軍」（Lord's Resistance Army : LRA）をはじめとした武装勢力により、20 年以上紛争状態に置かれてきた。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うえ、200 万人ともいわれる国内避難民（Internally Displaced Person : IDP）が生じ、地方政府の機能は事実上停止した。2006 年から LRA との和平交渉が開始され、ウガンダ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 年ごろから IDP の帰還が本格化した。ウガンダ北部は緊急・人道支援から復興・開発フェーズへと移行しつつあるが、帰還民の定住促進、コミュニティの活性化、地方政府の行政能力の回復など多くの課題が残されている。</p> <p>ウガンダ政府は北部の社会・経済指標を国の平均的な水準まで引き上げるため、2007 年 10 月に「北部ウガンダ平和復興開発計画」（National Peace Recovery and Development Plan for Northern Uganda : PRDP）を作成し、人道支援のみならず復興・開発に係る支援を援助機関に要請した。JICA は 2009 年 8 月から「アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援」を開始し、紛争の影響を強く受けたアチョリ地域の中でも特に IDP の帰還が遅れ、ドナーによる援助も少ないアムル県（現アムル県とヌオヤ県）を対象として IDP の帰還・定住を促進するプロジェクトを実施した。同プロジェクトでは、特定コミュニティを対象とするコミュニティ開発計画の策定及びパイロットプロジェクトを行い、得られた知見を用いてアムル県における帰還・定住支援のための開発のガイドラインを作成した。</p> <p>同プロジェクト実施中に大幅に IDP の帰還が進んだこともあり、今後は帰還民の定住促進を主眼に置き、開発フェーズへの移行を見据えた地方政府の行政能力の回復・向上が必要となっている。本プロジェクトは、ウガンダ政府地方自治省（MoLG）からの要請に基づき、アチョリ地域の地方行政機関の帰還民に対する生活基盤や基本的サービス提供能力を向上させること</p> | |

を目的として実施する。具体的には、地方行政機関の開発事業計画・予算計画策定能力を向上させるとともに、域内においてパイロット事業やオン・ザ・ジョブ・トレーニング（On-the-job Training：OJT）の実施、グッドプラクティス・教訓の共有体制や実施ガイドライン/マニュアルを改善することにより、域内のコミュニティ開発の実施体制強化を図ることとする。

1-2 協力内容

(1) 長期目標

アチョリ地域住民の持続的で安定した再定住に向けた適正な生活条件が整備される。

(2) 上位目標

コミュニティ開発の計画と実施がコミュニティ住民に裨益する。

(3) プロジェクト目標

アチョリ地域においてコミュニティ開発の計画及び実施のメカニズムが強化される。

(4) 成果（アウトプット）

成果1：地方政府による開発計画の策定能力が向上する。

成果2：重点対象4県において地方政府によるコミュニティ開発計画の実施能力が向上する。

成果3：コミュニティ開発に関する知見（知識、ノウハウ、各種ツール）と教訓が対象7県の間で共有される。

なお成果1、成果2と成果3は対象が次のように分かれている。

| | 対象県数 | 対象県の名前 |
|-----|------|-------------------------------|
| 成果1 | 4 | パデール、キトゥグム、アムル、ヌオヤ（主要対象県と呼ぶ） |
| 成果2 | 4 | |
| 成果3 | 7 | パデール、キトゥグム、アムル、ヌオヤ、グル、アガゴ、ラムオ |

(5) 投入（中間レビュー時点）

日本側：長期専門家：①チーフアドバイザー/地域開発、②平和構築/業務調整、②'業務調整、③地方行政

- ・ 成果1関連の短期専門家：①行政機能分析、②社会調査/紛争予防配慮、③コミュニティ開発計画策定支援1、④コミュニティ開発計画策定支援2、⑤モニタリング・評価、⑥研修フォローアップ・企画、⑦開発計画書作成能力強化支援
- ・ 成果2関連の短期専門家：①調達・施工監理能力強化支援、②コミュニティ・インフラ施工監理支援、③調達能力強化支援、④調達・施工監理能力強化支援、⑤調達能力強化支援、⑥水利用者委員会強化支援、⑦生計向上、⑧削井施工監理
- ・ 機材供与：約6,300万円
- ・ 現地業務費：約2億1,150万円

ウガンダ側：カウンターパート（Counter Part：C/P）人材の配置 30 名超。アチョリ地域全 7 県の主席行政官（Chief Administrative Officer：CAO）、県計画担当官（District Planner）、県コミュニティ開発担当官（District Community Development Officer：DCDO）、県給水担当官（District Water Officer：DWO）等

2. 評価調査団の概要

| | 担 当 | 氏 名 | 所 属 |
|--------------|--------------------------------|-------|---------------------------------------|
| 調査者 (日本側) | 団 長 | 小向 絵理 | JICA 国際協力専門員（平和構築） |
| | 調査企画 | 宮川 佳子 | JICA 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室 ジュニア専門員 |
| | 評価分析 | 一宮 尚美 | 片平エンジニアリング・インターナショナル |
| 調査期間 | 2015 年 5 月 19 日～2015 年 6 月 6 日 | | 調査区分 終了時評価 |

3. 評価結果の概要

3-1 紛争分析

今回調査で確認された不安定要因（地域の安定にネガティブに影響する可能性のある課題）は次のとおりである。①土地問題、②紛争の影響による社会的弱者（Extremely Vulnerable Individual：EVI）、③ジェンダー問題、④ HIV/AIDS のまん延、⑤精神疾患、⑥ IDP キャンプで生まれ育った若年層の非就業、⑦各種依存症：アルコール、ギャンブル、薬物

- ① 土地問題：アチョリ地域では、IDP の帰還後、徐々に人口が増えるとともに、農業セクターの活発化や経済発展に伴い、土地のニーズが高まっている。20 年以上のキャンプ生活中に、所有地の場所や境界についての情報が若い世代に引き継がれなかったり、先に帰還した人が使われていない土地を使っていたりすることが土地問題の背景にある。プロジェクト活動による土地問題は発生していない。またプロジェクトでは、井戸掘削事業や生計向上活動支援のパイロットプロジェクトが土地問題を惹起しないよう、コミュニティから事前に土地所有者と合意した文書を提出してもらうなどの対応をしている。
- ② 紛争の影響による社会的弱者（EVI）と③ジェンダー問題：代表的な EVI は寡婦と HIV/AIDS 患者である。そのうち寡婦については、夫の土地の所有権がないため、その土地が引き継がれない。子どもが小さいうちに夫が死亡すると夫の土地が夫側の親族に占有され生活拠点・手段がなくなってしまうケースが増えており、そのような寡婦の生計状態は厳しい。プロジェクトでは EVI への直接的な支援はしていないが、生計向上パイロットプロジェクトで支援対象とした住民グループが EVI 支援をしており、これらグループを通じて間接的に支援することが可能である。

残る不安定要因については、プロジェクトでは具体的支援活動を行っていない。上記生計向上パイロットプロジェクトの住民グループを通じた支援、あるいはこれら不安定要因をコミュニティの現状として地域開発計画の策定時に反映させるなどの対応を行っている。

他方、安定要因（プロジェクトになんらかの正の影響を与える可能性がある事象）として、①グルが南スーダンへの物流ルートの中継地として発展している、②中央政府が行政サービス提供を改善することに積極的である、③ PRDP に加えて他省の事業でも北部ウガンダをカバーするようになっている、④伝統的リーダー層が土地問題の解決に組み込まれるようになっている

る、の4点が抽出できた。残る協力期間を踏まえると、プロジェクトそのものへの影響は限定的であるものの、上位目標の達成を促進することが期待される。

(1) 成果の実績

1) 成果1

[指標]

- 1-a. 開発計画の策定・実施のプロセスとメカニズムに関する課題と今後の方向性が明らかになる。
- 1-b. 毎年、少なくとも40名の行政官が開発計画に関するトレーニングを受け、それらを実務に活用する。
- 1-c. 2015年7月までに重点対象4県にあるすべての郡がプロジェクトが導入した計画ツールを使う。
- 1-d. LC1（村レベル）議長の60%以上が、地方行政からのフィードバックがプロジェクト開始前より良くなっていると認識する。
- 1-e. 県と郡の開発計画が、プロジェクトが導入した計画ツールを反映し、また国家開発計画と協調している。

指標の達成状況から成果1は達成しているといえる。開発計画の策定・実施のプロセスとメカニズムに関する課題と対応策は5点が抽出され、対応策はプロジェクト活動として実施されている [指標 1-a]。毎年40名以上の行政官が開発計画に関するトレーニングを受け、その成果を実務に活用しており、県から郡へと参加者の範囲も広まっている [1-b]。4県32郡のうち80%に相当する26郡では計画策定ツールを用いて次期5カ年開発計画が策定されており、残る郡もプロジェクト終了前に計画策定ツールを用いて計画を策定する予定である [1-c]。プロジェクトが実施したエンドライン調査によれば、LC1議長などのコミュニティ・リーダーの57%が地方行政からのフィードバックが良くなっていると認識しており、プロジェクト期間中に60%を超える見込みである [1-d]。主要対象4県とその下位の地方政府の郡が策定した開発計画の内容と質は、これらが計画策定ツールを利用して策定されたことを示している [1-e]。

2) 成果2

[指標]

- 2-a. 毎年少なくとも20件のパイロットプロジェクトが実施される。
- 2-b. プロジェクト期間中に、パイロットプロジェクトの実施を通じて、少なくとも10以上のグッドプラクティスと教訓が取りまとめられる。
- 2-c. 毎年40名以上の地方政府行政官が開発計画の実施に関する研修を受け、その結果を実務で活用する。

指標の達成状況を踏まえ、成果2は達成しているといえる。これまで実施されたパイロットプロジェクトは主に井戸の掘削であり毎年、30件を超えているので、数値目標は達成されている。なお2015年度は井戸掘削と並行して、生計向上活動も実施予定である [2-a]。パイロットプロジェクトの実施を通じて、ベストプラクティスと教訓が10項目、抽出された。それらは、工事業者の調達方法の改善、スムーズな施工監理の工夫、井戸利用者委員

会（Water Users Committee：WUC）設置・運営マニュアル、生計向上について支援グループを選定するツールなどである [2-b]。また毎年 40 名以上の地方政府行政官が研修を受け、それを実務に反映している [2-c]。

3) 成果 3

[指標]

- 3-a. テクニカル・ワーキング・グループ (Technical Working Group：TWG) が半年に 1 度、開催される。
- 3-b. テーマ別ワークショップがプロジェクト期間中に 2 回、開催される。
- 3-c. 全県から、少なくとも 5 名以上の行政官が国内外での相互訪問 / 研修に参加し、その結果を実務に活用している。
- 3-d. 地方行政官を対象にしたコミュニティ開発の計画と実施に関するハンドブックが作成され、その適応性が対象 7 県と地方自治省 (MoLG) に認められる。

指標達成状況から判断して、成果 3 は達成する見込みである。対象 7 県の C/P による技術作業部会 (TWG) は主要対象 4 県でプロジェクトを実施して得られたベストプラクティスや教訓を 7 県の間で共有・普及するための会議で、毎年 2 回、開催されている [3-a]。テーマ別ワークショップは成果 1 に関して計画策定ツール TOT (Training Of Trainers) 研修が実施された。成果 2 に関するテーマ別研修は調達・井戸掘削と WUC に関する研修が、また成果 3 に関してはプロジェクト総括ワークショップが、それぞれ実施予定である [3-b]。毎年 5 名以上の行政官が国内外の研修に参加し、住民参加型のまちづくりなどの研修成果を実務に活用している [3-c]。地方行政官を対象にしたコミュニティ開発の計画と実施に関するハンドブックは、エンドライン調査実施を優先させたため作成開始が遅れたが、2015 年 9 月には完成予定である [3-d]。

(2) プロジェクト目標

[指標]

- a. プロジェクト活動実施地域でインタビューした LC1 議長の 60%以上が、地方政府のパフォーマンスがより良くなっていると考えている。
- b. 県政府レベルの主要 C/P (CAO、県計画担当官、DCDO、DWO / 技術者) が県の開発計画づくりと開発計画実施の機能がプロジェクト開始前よりも強化されたと認識する。

本プロジェクトは、アチョリ地域 7 県全体が協力対象であるものの、成果 1 と成果 2 に関する活動は主要対象 4 県のみで実施され、成果 3 に関する活動は全 7 県を対象に実施されている。主要対象 4 県での指標達成状況からはプロジェクト目標が達成されていると判断した。指標 a について、対象 4 県ではコミュニティ・リーダー層の 57%が地方行政のパフォーマンスが良くなっていると考えており、残るプロジェクト期間内に 60%を達成する見込みである。指標 b については、県 C/P はプロジェクト開始前の県の機能を 1 点とし、JICA の支援なしに県独自にプロジェクト活動を実施できる状態を 10 点とした場合、平均で 9.4 点となり、県の機能が良く強化されていることを示した。

3 県の状況は次のとおりである。指標 a について、地方行政のパフォーマンスが良くなっていると考えられるコミュニティ・リーダー層は 30%で、主要対象 4 県と比べ低い数値である。ま

た指標 b については県 C/P は JICA 支援なしにコミュニティ開発計画の策定と実施を進めていけると考えている。策定に関しては、計画策定ツールの研修が進められているので県独自で実施できる可能性が高いが、成果 2 に関してはプロジェクトの指導・支援の下、事業を実施していないので県独自で実施できる範囲は限定的である。そのため、主要対象 4 県と 3 県の差に留意が必要である。

(3) 上位目標

[指標]

- a. プロジェクト活動実施地域のコミュニティ住民が地方政府の開発計画づくりと開発計画の実施がコミュニティを裨益していると認識する。

エンドライン調査によれば、アチョリ地域 7 県で行ったインタビューで、回答者の 23% が地方政府の開発計画づくりと開発計画の実施がコミュニティを裨益していると認識している。しかし今回調査では、上位目標の指標に不明瞭な点があり、また上位目標達成に至る外部条件の整理の必要性が認識され、上位目標の達成見込みについての判断は難しいという結果となった。

(4) 長期目標

[指標]

- a. 半径 1km 以内に安全な水へのアクセスがある：アチョリ地域の全コミュニティ
- b. 初等教育への入学：6 歳から 13 歳までの全学童
- c. 5km 圏内に保健サービスへのアクセスがある：アチョリ地域の全コミュニティ
- d. コミュニティ住民の収入が向上する。

エンドライン調査の結果、下記の状況が明らかになった。しかし、アチョリ地域の現状を踏まえると、終了時評価において長期目標の達成見込みを判断するには時期が早すぎると判断された。

指標 a：半径 1km 以内で安全な水のアクセスがあるのは約 70% の世帯

指標 b：6 歳から 13 歳の子ども就学率 93%

指標 c：半径 5km 以内で保健センターに行けるコミュニティ住民は 70%

指標 d：世帯収入は過去 2 年間増えていないが、他の指標（世帯の資産、世帯支出及び住居の建材）は過去 2 年の間に改善している。

3-2 評価 5 項目による評価結果要約

(1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は極めて高い。本プロジェクトは、北部ウガンダの復興と開発に対するウガンダ政府のコミットメント、及び日本政府と JICA の支援政策に合致している。また復興から開発を切り目なく支援することを掲げる新 ODA 大綱や JICA のビジョンにも本プロジェクトは合致している。さらに帰還民と地方政府というターゲット・グループのニーズにも本プロジェクトは合致している。IDP 帰還開始後、かえって支援ニーズが高まった時期に、定住促進のために地方政府の能力強化事業を開始したことは事業開始の適時性が高かった。事業開始時期の状況に照らすと、広大なアチョリ地域の中で重点支援 4 県を設けたこと

は支援効果とニーズへの対応というバランスをとる方法として妥当であった。

(2) 有効性

有効性は高い。プロジェクト目標は2015年11月のプロジェクト期間終了前に達成できる見込みであり、コミュニティ開発計画策定能力の向上（成果1）とコミュニティ開発事業実施能力の向上（成果2）を行い、その教訓をアチョリ地域内に広める（成果3）という三つの成果の構成はプロジェクト目標達成につながっている。

(3) 効率性

効率性は中程度である。日本側とウガンダ側の投入は、質・量・時期とも適切であった。ただ、成果2のパイロットプロジェクト（井戸掘削）に複数の短期専門家を派遣し、ときに派遣が遅れたことは特にC/P側に専門家との関係構築を繰り返さざるを得ないという負荷を発生した。井戸掘削工事は第1次に大きな遅れがあったものの、第2次、第3次と大きく改善された。

(4) インパクト

インパクトは非常に高い。本プロジェクトでは以下のような波及効果が起きている。①他ドナー案件の実施への活用、②ウガンダ側自己資金による研修実施、③政治勢力からの干渉の緩衝、④他の同類事業の実施効果の向上、⑤地方政府の官僚・職員の考え方の変化である（具体的内容は本文を参照）。県だけが能力を向上しても下位の郡等の能力が向上しなければ地方政府の真の能力向上につながらないとの考えの下、県が管下組織にプロジェクトの成果を独自に広めていく、他ドナー案件の実施のみならず資金も管理を任されるようになる、公務員として住民に行政サービスを提供し地域を発展させていくという自覚がC/Pに発生する等である。これらは地方行政官が住民から信頼を得ていくことに貢献している。なお井戸掘削などのプロジェクト活動には影響しなかったものの、社会不安定要因のなかでは土地問題が一層、深刻になっている。

(5) 持続性

持続性は高い。プロジェクトの実施体制が現行の地方政府・行政体制に沿い、それを補完するものであり持続性が高い。

政治面ではPRDP3が実施されることになり、ウガンダ政府が北部の復興支援を引き続き取り組んでいくことが確認された。財政・組織面ではプロジェクトは地方政府の人員不足にマイナスに影響されないよう計画策定や開発計画実施のメカニズムを強化しているので、財政難が続いてもプロジェクトの協力効果は一定程度、持続される見込みである。なお、人員不足が改善されれば、協力効果をアチョリ地域内に速やかに展開できる可能性が高い。

技術面では本プロジェクトが導入した技能や技術は地方政府の既存のメカニズムを行政官が使いやすいようユーザー・フレンドリーな方法で強化したものであるため、これらを使いこなすことに格段の時間や費用は発生しない。実際、県や郡では内容紹介や実際の方法についての研修を1回、開催したら、その後は各参加者が業務で実用している。この状況を踏まえ、本プロジェクトの技術面での持続性は高いといえる。

社会・文化・環境面については、いずれにも負の影響を与えている可能性は低い。エビデンスに基づく開発計画の策定というプロジェクトのアプローチは、社会的弱者の存在をコミュニティの現状としてとらえ、開発計画に反映させていくことができる。

(6) 効果発現に貢献した要因

1) 計画内容に関すること

- ・ コミュニティ開発の計画策定と開発計画実施の二つを、総合的にプロジェクト実施のなかで対応したことは、プロジェクト目標を達成するうえで効果発現に大きく貢献した。

2) 実施プロセスに関すること

- ・ MoLG－日本人専門家－県 C/P の間での緊密なコミュニケーションを維持したこと。
- ・ 日本人専門家とプロジェクトのウガンダ人スタッフが、発生するさまざまな課題に粘り強く取り組んだこと。
- ・ 各県 C/P が、強いコミットメントとオーナーシップをもって、本プロジェクトを実施したこと。これは中間レビュー時には確認できなかった要因であり、時間の経過とともにプロジェクトがめざすものが C/P に理解されるようになったためと考えられる。
- ・ プロジェクト開始前の研修を含めた日本での研修は参加者各自の能力や意識を高めていくうえで、有効であった。
- ・ 地方政府の能力向上に貢献するため、パイロットプロジェクト実施資金を地方政府の口座に振り込むプロセスをとったこと。

(7) 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

- ・ 一つの分野（井戸掘削・調達・施工監理）に複数・多種の短期専門家を派遣したこと。
- ・ C/P が人員不足から複数のタスクを同時にこなすことが求められ、プロジェクト初期、通常業務とドナー支援事業それぞれの進捗に影響したこと。
- ・ 他ドナーや NGO が水省の井戸設置ガイドラインに合わない井戸を設置し、DWO 等がその対応に追われ、プロジェクト活動に支障が出たこと。
- ・ アチョリ地域全体で開発事業が実施されるようになり、これに伴い土地所有権に関連する課題が発生し、地方行政による間断ない対応が迫られるようになっていること。

3-3 結論

本プロジェクトは次の観点に合致しており妥当性が高い。①北部ウガンダの復興と開発に対するウガンダ側及び日本側の政策、②復興から開発まで途切れない支援を掲げる新 ODA 大綱や JICA のビジョン、③帰還民と地方政府というターゲット・グループのニーズ。また IDP 帰還への支援ニーズが高まった時期に、定住促進のために地方政府の能力強化事業を開始した点で事

業開始の適時性が高く、広大なアチョリ地域の中で重点支援4県を設けたことは支援効果とニーズへの対応というバランスをとる方法として妥当であった。

プロジェクト期間終了前にプロジェクト目標が達成できる見込みであることから、有効性も高い。

一方、成果2に関し複数の短期専門家を派遣し、ときに派遣が遅れたことは特にC/P側に専門家との関係構築を繰り返し行わさせるという負荷が発生しており、効率性は中程度といえる。

他方、本プロジェクトのインパクトは極めて高い。ウガンダ側が本プロジェクトの成果を活用した自主的な取り組みを既に複数、実施している、これらは地方行政官が住民から信頼を得ていくことに貢献している。

持続性は、プロジェクトの実施体制そのものが現行の地方政府・行政体制に沿い、それを補完するものであったため、高い。政策面では北部復興支援策が継続する。財政・組織面では既存の計画策定や開発計画実施のメカニズムを強化することで人員不足による影響は限定的である。技術面では本プロジェクトが導入した技能・技術が地方行政の上層から下層に普及されつつある。社会・文化・環境面について負の影響を与えている可能性は低い。

したがって、本プロジェクトは当初の計画に従って、2015年11月に終了することが適切である。

3-4 提言

(1) プロジェクトへの提言

- 1) 上位目標の目標年次、指標、外部要因の見直しを行う（事後評価を見据える）。
- 2) プロジェクト期間内に指標達成が見込まれている活動を実施し、すべての成果、プロジェクト目標がプロジェクト終了時に達成できるようにする。

(2) 県への提言

- 1) プロジェクトを通じて獲得した計画策定・事業実施に係る知見をプロジェクト終了後も継続的に活用する。
- 2) 県の開発プロジェクトを適切に実施できるように財政管理能力を強化する。
- 3) 県が率先して（コミュニティを含め）援助に依存しようとする考え方を変えるよう努める。

(3) 地方自治省（MoLG）への提言

- 1) 県のモニタリング・監督を定期的実施する（現場視察含む）。
- 2) 一貫してプロジェクトに関与する行政官を配置する。
- 3) 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（the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region : A-CAP）が導入した計画策定ツールを、MoLG/国家計画庁（National Planning Authority : NPA）の参加型開発ガイドラインに統合する。

3-5 教訓

- ・ 行政官の能力強化のプロジェクトにおいては、日本人専門家と行政官の密な情報共有・意見交換がC/P側の理解と深い関与を促すために不可欠である。

- ・ 既存の地方行政機能を利用することは、その制度に従うことで活動の遅延が発生することもあるが、事業の持続性が担保されるため有効である。
- ・ 地方政府が公共サービスを提供する能力を強化することは、政府とコミュニティ間の信頼醸成に貢献することから、特に紛争後の地域においては極めて重要である。
- ・ 県の口座にパイロット事業資金を投入するやり方は、事業実施にかかわる行政官の能力強化・オーナーシップの向上に貢献し、ドナー資金を取り扱うことへの自信につながるが、県の財政能力が不十分であれば事業実施時に遅延を招く。
- ・ 情報、データ、ニーズを収集したコミュニティに対してフィードバックを行うことは、コミュニティによる計画策定への参加促進にもつながるため、重要である。
- ・ 本邦研修は特定の知見を習得するのみならず、異なる地域や異なるレベル（中央・地方）の行政官間で知見を交換し、プロジェクトの理解を深めるためのプラットフォームとなる点においても有効である。また研修前の自国でのオリエンテーション・事後のフォローアップ会合は研修効果を高める。
- ・ 緊急から復興、開発への移行期においては援助依存体質からの脱却が必要となるが、まず行政官のマインドセットを変えて示すことが、コミュニティの姿勢を変えるためには不可欠である。

3-6 フォローアップ状況

20年間の紛争により地方行政機能が停止していたウガンダ北部における地方行政機関の行政官の能力強化支援は、紛争経験によりコミュニティが抱える負の社会的インパクトの軽減や社会的包摂、行政への信頼の醸成、地域社会の安定の促進に寄与することが、パイロット事業を通じて実証されている。また、既存の行政制度に基づいて能力強化を行うアプローチは新規の方法や体制の導入や維持が必要ではないので、持続性の高さや普及が期待できる。一方、コミュニティにはいまだ社会的問題は残っており継続して対応しないと社会の不安定化につながることを、本プロジェクトを通じて向上した行政官の能力が定着するためには引き続き JICA による働きかけが必要である。これらのことから、同地域における後続案件の実施は必要性・妥当性が高い。

Summary of the Project Terminal Evaluation

| | |
|---|--|
| 1. Outlines of the Project | |
| Country: Republic of Uganda | Project: The Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region (A-CAP) |
| Sector: Peacebuilding -Governance | Cooperation Scheme: Technical Cooperation Project |
| Office in Charge: Economic Infrastructure Department | Cost (as of June 2015): 670 million yen |
| Period of Cooperation: November 2011- November 2015 | Implementing Organization in Uganda: Ministry of Local Government (MoLG) |
| | Supporting Organization in Japan: Not specified |
| <p><u>Related Cooperation:</u> Reconstruction Assistance Program in Northern Uganda, JICA (JICA REAP), since 2007 including the following projects:</p> <p><u>Technical Cooperation:</u> Project for Community Development for Promoting Return and Resettlement of IDP in Northern Uganda, Project for Rural Road Network Development in Acholi Sub-Region, Project for Rural Road Network Planning in Northern Uganda</p> <p><u>Official Development Assistance Loan:</u> Project for Upgrading of Atiak-Nimule Road (coordination with World Bank)</p> <p><u>Grant Aid:</u> (i) Project for Rebuilding Community for Promoting Return and Resettlement of IDPs in Acholi Sub-Region, Project for Social Infrastructure Development for Promoting Return and Resettlement of IDPs, (ii) Project for Provision of Improved Water Source for Resettled Internally Displaced Persons in Acholi Sub-Region</p> <p><u>Country-Focused Group Training in Japan:</u> Training on Enhancement of Capacity for Planning in Local Governments in Acholi Sub-region</p> | |
| <p>1.1. Background and Outline of the Project</p> <p>In the 1980s and the 1990s the northern region of the Republic of Uganda had suffered from more than 20 years conflict, which was caused by armed groups represented by Lord's Resistance Army (LRA). During that time, investment to social infrastructures in the area had been halted, which left the area behind from development, compared to the southern part of Uganda. The conflict brought about 2 millions of Internally Displaced Persons (IDPs) and made the local governments malfunction. After the commencement of peace talk in 2006 between the Government of Uganda (GOU) and LRA, the number of armed conflicts was decreased in the county, and the security of the areas was improved. These situations accelerated the pace of the IDPs return to their original villages or other areas for resettlement around 2008. Since then, although northern Uganda has been transferring from emergency/humanitarian phase towards reconstruction and development phase, persistent issues such as the promotion of resettlement of the IDPs, revitalization of the communities, restoring the administrative function of local governments are remaining.</p> <p>To raise the social and economic level of the northern region to the national average, the GOU formulated "Peace Recovery and Development Plan" (PRDP). The GOU also requested donors to extend their assistance from humanitarian relief to reconstruction and development so that goal of the plan could be achieved.</p> | |

In August 2009, Japan International Cooperation Agency (JICA) implemented “Project for Community Development for Promoting Return and Resettlement of IDP in Northern Uganda” intended to promote returning and resettlement of the IDPs in Acholi Sub-region where people suffered from the conflict the most. The project located in Amuru district (later divided into Amuru and Nwoya districts), which receive less assistance from donors than other districts in the sub-region. The approach of the project was to select the targeted community to formulate community development plan and implement pilot projects based on the plan. Furthermore, the knowledge obtained from the project was compiled into guidelines for development and promotion of the returning and resettlement of the IDPs.

As the pace of the IDPs’ return showed rapid progress during the above project, acknowledged next needs were restoring and improving the function of local governments in anticipation of the shift to the development phase and with a focus on the promotion of the IDPs resettlement.

Based on the proposal from the Ministry of Local Government (MoLG), JICA commenced "the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region" (A-CAP). The Project aims to enhance the capacity of local governments in the delivery of basic infrastructure and social service for the returnees. The approach of the projects is (i) to develop planning capacity of the administrative section better planning and budgeting of development projects, (ii) to set up better implementation system of community development projects, and (iii) to improve knowledge sharing system and guidelines/manuals.

1.2. Outline of the Project

1.2.1. Long-term Goal

Decent living conditions are achieved for sustainable and stable resettlement of people in Acholi Sub-region.

1.2.2. Overall Goal

Planning and implementation of community development projects benefit people in communities.

1.2.3. Purpose of the Project

The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-Region is strengthened

1.2.4. Expected Outputs of the Project

- (1) Capacity of local government in development planning is strengthened mainly in the 4 districts.
- (2) Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced mainly in the 4 districts.
- (3) Experiences (knowledge, know-how, and tools) and lessons learned in planning and implementation of community development are shared among 7 districts.

The target districts of the Project are categorized as follows:

| | | |
|------------------------------------|---|---|
| Main target districts for Output 1 | 4 | Pader, Kitgum, Amuru, Nwoya (the main target districts) |
| Main target districts for Output 2 | 4 | |
| Target districts for Output 3 | 7 | Pader, Kitgum, Amuru, Nwoya, Gulu, Agago, Lamwo |

1.2.5 Inputs (as of the Mid-term Review)

(1) The Japanese Side

- Three long-term experts: A total of four long-term experts were dispatched to three technical fields: Chief Advisor/Regional Development, Project Coordinator/Peacebuilding and Project Coordinator, and Local Governance
- Seven (7) short-term experts for the Output 1 and eight (8) short-term experts for the Output 2
- Equipment: Total valued at about JPY 63 million (equivalent to US Dollar 0.5 million)
- A total of eight (8) Ugandan C/P participated in JICA training courses on local governance in Japan, 1,400 C/P participated in various training courses, 28 local government officers had participated in other JICA training courses prior to the Project.
- Project Implementation Cost: A total amount JPY 211.5million (equivalent to US Dollar 1.7 million)

(2) The Ugandan Side

- Allocation of counterpart: More than 30 personnel: Chief Administrative Officer (Chief Administrative Officer (CAO), District Planner, District Community Development Officer (DCDO) from all seven districts of Acholi Sub-region, and District Water Officer (DWO) and engineers from the main target districts

2. Evaluation Team

| | | | |
|----------------------|------------------------------------|--|--------------------------------|
| Member | Team Leader | Ms. Eri KOMUKAI, Senior Advisor on Peacebuilding, JICA | |
| | Evaluation Planner | Ms. Yoshiko MIYAGAWA, Associate Expert, Office for Peacebuilding and Reconstruction, Infrastructure and Peacebuilding Department, JICA | |
| | Evaluation Analysis | Ms. Naomi ICHIMIYA, Katahira & Engineers International | |
| Period of Evaluation | From May 20, 2015, to June 6, 2015 | Type of Evaluation | Project Termination Evaluation |

3. Results of the Evaluation

3.1. Peacebuilding Needs and Impact Assessment

Considering the context and environment in which the Project was designed and has been implemented, this project termination evaluation carried out Peacebuilding Needs and Impact Assessment (PNA). The following issues were identified as the destabilizing factor that may affect the Project. (i) land issues (land conflicts), (ii) Extremely Vulnerable Individuals (EVIs), (iii) Gender issues, (iv) spread of HIV/AIDS, (v) Psychological illness, (vi) unemployed youth, and (vii) Addictions to alcoholic, drug and gambling.

On the other hand, some stabilizing factors that may positively affect the Project were also identified. (i) economic development of Gulu as a traffic hub to the South Sudan, (ii) commitment of the central government to improving the public service delivery, (iii) program of other ministries covering the sub-region, and (iv) revitalization of the traditional value and role of the traditional leaders.

3.2. Performance of the Project

3.2.1. Achievement of the Outputs

(1) Output1

[Indicators]

1-a. Problems of current flow and mechanism of planning and way forward are identified.

1-b. At least 40 local government officers receive trainings related to development planning every year and

utilize them in their actual work.

- 1-c. All sub-counties in the 4 districts use the planning tools introduced by the Project (Inventory Sheet, Selection Criteria and Monitoring Sheet) by July 2015.
- 1-d. More than 60 percent of LC1 chairpersons realize that feedback from Local Governments is improved compared to before the Project started.
- 1-e. District and sub-county development plans reflect the planning tools introduced by the Project and align with the National Development Plan

1-a: Five problems relating to procedures and mechanism of planning were identified and, according to the problems, proposed changes were identified. **1-b:** More than 40 Local Government officers received training related to development planning every year and have been utilizing the results of the training in their actual work. **1-c:** A set of planning tools introduced by the Project were used by 80 percent of the total 32 S/Cs and T/Cs to prepare the Five-year Development Plan (July 2015 - June 2019). The remaining S/Cs and T/Cs will use the planning tools with assistance from the Project in other planning opportunities. **1-d:** 57 per cent of community leaders interviewed in the four main target districts realize that feedback from Local Governments has been improved in the last three years. This indicator would be achieved within the remaining project period compared to the situation in the past as stated earlier. **1-e:** During the completion process of the Five-year District Development Plans, the four districts, and the S/Cs and T/Cs in these four districts prepared the development plan using the planning tools, and aligning the guidelines of National Development Plan.

(2) Output 2

[Indicators]

- 2-a. At least 20 pilot projects are conducted every year.
- 2-b. At least 10 good practices/lessons learned are identified through the implementation of pilot projects by the end of the Project period.
- 2-c. More than 40 local government officers receive trainings in connection with the implementation of development plans every year and utilize them in their actual work.

2-a: More than 30 of the pilot project have been carried out since 2012. **2-b:** Three good practices at the Mid-Term Review and further seven good practices at this Terminal Evaluation had been identified. **2-c:** More than 40 Local Government officers received training every year except 2013 in such topics as procurement, Water Users Committee, livelihood improvement and have been using findings from the training for their designated jobs.

(3) Output 3

[Indicators]

- 3-a. TWG meetings are held bi-annually.
- 3-b. Thematic workshops are held twice within the project period.
- 3-c. At least 5 officers from each and every district take part in exchange visits/trainings inside and outside the country every year, and utilize them in their actual work.
- 3-d. Handbook for planning and implementation of community development to be utilized by Local Governments is developed and acknowledged by the 7 districts and MoLG on its applicability.

3-a: TWG meetings were held twice a year since the commencement of the Project. **3-b:** Under Output 1 activities, a total of three TOT training sessions on the planning tools were conducted. Thematic workshops are planned to be conducted in July 2015 (on Procurement, Borehole drilling and WUC in regards to Output

2) and October 2015 (on Project Approach, Good practices, and Lesson learned from the Project's Activities in respect to Output3). **3-c:** More than five officers have participated in exchange visits/trainings inside and outside the country every year, and have been utilizing the findings from their training into their actual work. **3-d:** Handbook is expected to complete by September 2015.

3.2.2. Prospect of achievement of the Project Purpose

[Indicators]

- a. More than 60 per cent of the LC1 chairpersons interviewed realize that the performance of local governments is improved where the project works.
- b. Core project counterpart personnel of the district governments (CAOs, District Planners, DCDOs, and District Water Officers/Engineers) realize that function of the district to conduct development planning and implementation of the development plans are enhanced compared to before the Project started.

This project has a unique way to undertake the project activities. The activities under the Outputs 1 and 2 are carried out in the four main target districts while the activities under the Output 3 makes all seven districts as the target area. The evaluation team assessed the achievement prospect of the Project Purpose considering this difference. In the four main target districts, **Indicator a:** 57 per cent of interviewed community leaders consider the performance of the local governments has been improved in the last three years. This indicator would be achieved within the remaining project period by considering the result of the baseline survey. **Indicator b:** All the core C/Ps interviewed acknowledged that the function of the districts to conduct development planning and implementation of the development plans was enhanced compared to the situation before the Project started. The three districts also showed positive changes in the indicators. However, the inputs from the projects were varied between the four and three districts. Therefore, the degree of achievement of the three districts should be lower than that of the four districts.

3.2.3. Prospect of achievement of the Overall Goal

[Indicators]

- a. People in communities where the Project works realize that development planning and implementation of development plan by local governments benefit communities.

It was difficult to evaluate the prospect at the time of the Terminal Evaluation.

3.2.4. Prospect of achievement of the Long-term Goal

[Indicators]

- a. Access to the safe water within 1 Km radius: All the communities in Acholi Sub-region
- b. Enrollment of primary education: All pupils within the age category of 6-13
- c. Access to the health care within 5 Km: All the communities in Acholi Sub-region
- d. Increase in income among people in communities

It was difficult to evaluate the prospect at the time of the Terminal Evaluation.

3.3. Summary of the Review with the Five Evaluation Criteria

3.3.1. Relevance

The relevance of this project is evaluated as very high. The project is in accordance with the commitment of the government of Uganda for recovery and development of the northern Uganda. It also aligns the assistance policies of Japan and JICA towards Uganda, particularly with the Development Cooperation Charters which

aim to provide seamless assistance from recovery to development. The Project fully meets the needs of the target groups and the target area. It also commenced at the proper timing when many donors were leaving the area. The approach of the project selecting the four districts out of seven was reasonable to make the best balance between the needs and the feasibility of the project.

3.3.2. Effectiveness

The effectiveness of the Project is evaluated as high as the prospect of the Achievement of the Project Purpose is high before the end of the Project. The logic among the three Outputs was adequate to achieve the project purpose.

3.3.3. Efficiency

The efficiency of the Project is assessed as moderate. Inputs from the Japanese and Ugandan sides were appropriate in terms of quality, quantity, and timing. Sending many short-term experts to various areas of expertise cost at the C/P as they had to build a relationship with new experts repeatedly and wait till the expert familiarize to the working environment and local context. The progress of the first batch of the borehole drilling delayed substantially though the significant improvement was made for procurement and implementation of the later batches.

3.3.4. Impact

The impact of the Project is measured as very high. There are several ripple effects brought by the Project. Some districts conducted the training on the planning tools to the lower local governments by themselves and they aim at holistic empowerment of the local governments from the district to S/Cs and T/Cs, and to parishes and villages. Or, some districts attained other donor project due to the improvement of management of the funds. Or, C/Ps have been aware of their responsibilities to provide better public services. These changes facilitate the local government to obtain trust from communities. The project has not triggered any land issues by the project activities.

3.3.5. Sustainability

Sustainability of the Project is high. The implementation arrangement of the Project is in aligning with the existing local government system. As for policy aspects, PRDP III is about to be launched, which ensures the commitment of the government for recovery and development of the northern Uganda will continue. Regarding financial and organizational aspects, the Project has been to enhance the mechanism of the local governments in planning and implementation of the community development projects, rather than focusing only on the enhancement of skills and knowledge of individual officers. Thus, achievement of the Project could be sustained in the mechanism of the local governments to some extent since the achievement has been implanted in it. The Project seems not having any adverse influence over the social-cultural-environmental aspects. Rather the planning tools is useful to incorporate the needs of EVI into the community development plan.

3.3.6. Contributing and Hindering Factors

(1) Contributing Factors during the Project Implementation

- Maintaining the close communication with MoLG and districts by the Experts, which helped not only MoLG understand the progress and its outcomes but also districts smoothly acquire knowledge and skills.

The relentless effort made by the Experts together with National Staff to identify the better solutions: they worked the C/Ps tenaciously to come up with the better solutions and the most suitable approach whenever new challenges arose.

- The strong commitment of the local government officers: each local government has been facing a challenge of the understaffing. While executing the duties, the local government officers take part in the Project activities pro-actively and with a sense of ownership. The progress of the Project should have delayed if the firm commitment of the officers did not exist.
- The trainings in Japan, including the one before the Project started, were very useful in developing the participants individual capacity regarding community involvement and participatory planning, evidence-based decision-making, and time management with due consideration of time value.

(2) Hindering Factors to the implementation of the Project

- Assigning many short-term experts was challenging to both the experts and the C/Ps as they needed to spend the time to familiarize with the context whenever new short-term experts joined the Project.
- Understaffing in the local governments force the officers concurrently serve multiple responsibility, which consequently affect the progress of activities both regular tasks and activities of donor funded projects including the Project.
- Although the Ministry of Water issued guidelines on WUC, donors and NGOs take different approaches not complying with them. This situation, coupled with the understaffing issue, gives extra works to the DWOs and the Water engineers.
- The land issue, which is a cross-cutting issue when considered development of the sub-region, has evolved into a cause of other cross-cutting issues such as livelihood and gender. It calls more attention from the local movements yet apparent adverse effect to the Project was not confirmed at the time of the Terminal Evaluation.

3.4. Recommendation

3.4.1. Recommendations to the Project

- To set the target year, the objectively verifiable indicator(s) and important assumption(s) of the overall goal, which makes the ex-post evaluation easier and simpler.
- To undertake all activities to fulfill the expected Outputs indicators within the project period

3.4.2. Recommendations to the District

- To continuously utilize knowledge gained through A-CAP in planning and implementation by Local Governments, even after the project completion
- To improve financial management to implement projects
- To take a leading role for changing a mindset of aid dependency.

3.4.3. Recommendations to MoLG

- To conduct regular monitoring and supervision to the districts, including field visits.
- To assign specific officers to be in charge of project activities.
- To integrate the tools produced by the Project into an existing development guideline of National Planning Authority (NPA).

3.5. Lessons Learned

- Close consultation and communication regularly made by Japanese Experts and the project national staff, and government officers facilitate understanding of and engagement in the Project on the counterpart side.
- It is reconfirmed that utilization of the existing function/system promotes stronger sustainability though the progress of the project may be delayed as it should follow the government procedure.
- Sending funds to the districts contributes to enhancing the capability of concerned officers to implement projects and increase a sense of ownership.
- Capacity development of local government to provide public services is quite significant, particularly in the post-conflict situation, because it can contribute to building trust with the community.
- It is important to provide the feedback to the community where the information, data, and needs are collected. This promotes participation of the community into the planning process.
- If training course abroad is involving government officers from different layers of the local government and different areas, the training course can serve as the platform for them to exchange experience and to facilitate a deeper understanding of a project and aim of the training. At the same time following arrangement may maximize the training participation: the Project and the participants jointly reconfirm expected outcome from the training before the training and identify how the outcome would be utilized in the work after the training.
- In the transition period from emergency to recovery and development, the mindset of aid dependency should be addressed both at local government and community. The government should take a leading role addressing mind-set.