

事業事前評価表

国際協力機構 社会基盤・平和構築部
平和構築・復興支援室

1. 案件名

国名：ウガンダ国

案件名：和名 アチョリ・西ナイル地域コミュニティ・レジリエンス強化のための地方行政能力向上プロジェクト

英名 Project for Capacity Development of Local Government for Strengthening Community Resilience in Acholi and West Nile Sub-Regions

2. 事業の背景と必要性

- (1) 当該国における平和構築セクター及びアチョリ・西ナイル地域の開発実績（現状）と課題

ウガンダ国北部に位置するアチョリ地域では、1980年代から20年以上続いた「神の抵抗軍（LRA）」とウガンダ国軍との内戦により社会・経済インフラが破壊され、子供の誘拐なども頻発したことから、200万人とも言われる国内避難民（IDP: Internally Displaced Persons）が生じた。2006年の和平交渉開始以降、徐々にIDPの帰還は進んだが、各種インフラや住宅、農地の復旧、学校や保健施設の整備他、生活再建に必要な対応は終わっていない。また、ジェンダーに基づく暴力、元兵士や紛争中に誘拐された人のトラウマなど、心理的・社会的な紛争の負の影響が色濃く残っている。帰還民の生活向上と同地域の安定のためには、地方行政機関によるサービス提供能力を引き続き強化して定着させ、地方行政とコミュニティ間の縦の信頼を醸成する必要がある。同時に、紛争による負の社会・心理的インパクトの軽減や社会的包摂の促進により、コミュニティ内の横の信頼を醸成する必要がある。

西ナイル地域は、同じくウガンダ北部のアチョリ地域の西側にあり、1914年に最後にウガンダに統合された地域である。LRAの被害地域は限定的であるが、1970年代のアミンによる軍事クーデター以降2002年の停戦合意（Uganda National Rescue Front II）に至るまで、複数の武装組織による様々な紛争の影響を受けている。こうした治安上の懸念や交通の不便さから、アチョリ地域以上に開発が遅れている。また国境を接する南スーダンやコンゴ民主共和国から多数の難民が流入しており（総計14万人以上、ウガンダ全体の受入数の約3割。2015年9月UNHCR発表の統計による。）、地域コミュニティに一層の負担がかかっている。そのため、地方政府の基礎的行政機能を確立することにより、コミュニティ内に住んで

いる難民とコミュニティ住民の関係構築・協働を促進し、行政とコミュニティの間、及びコミュニティ内の信頼を醸成していくことは、同地域及びウガンダ国北部の不安定要因を軽減するために極めて重要である。ひいては、ウガンダ国内の南北格差の緩和と同国の安定的発展にも繋がる。

(2) 当該国における平和構築セクター及びアチョリ・西ナイル地域の開発政策と本事業の位置づけ

ウガンダ北部に対しては、ウガンダ国政府の国家開発計画（National Development Plan, NDP）を補完するものとして、北部の復興・開発のための「平和復興開発計画」（Peace, Recovery and Development Plan, PRDP）が2007年より策定されており、現在はPRDPフェーズ3（以下、PRDP3）を実施している（2015年7月～2020年6月）。PRDP3では、アチョリ地域を中心としたLRA影響地域の開発は大きな進展を見せているとしつつも、コミュニティに残存する、紛争を再発させ得る社会的要因（若年層の不満、土地紛争、コミュニティ内争議、Gender Based Violence等）への配慮の重要性を指摘している。

本プロジェクトは、アチョリ地域ならびに西ナイル地域における地方行政機能強化を目指し、コミュニティのニーズを十分反映した開発計画策定および事業実施を行うとの観点から実施するものであり、PRDP3の目指す、同地域の脆弱性軽減へ貢献するものと位置づけられる。

(3) 平和構築セクター及びアチョリ・西ナイル地域に対する我が国及びJICAの援助方針と実績

JICAはウガンダ国に対し「北部復興支援プログラム」（2009年～2015年）を策定し、アチョリ地域を中心に、①道路整備（道路、簡易橋梁）や生計向上によるIDPの帰還・定住促進、②帰還先での社会サービス改善に資する水等のインフラ整備、③地方行政の人材育成を実施してきた。現在策定中の同プログラムフェーズ2（2016年4月～2021年3月）では、西ナイル地域も対象となり、アチョリ・西ナイル両地域の脆弱性に配慮した支援による平和の定着促進が目標となる予定。生計向上では「北部ウガンダ生計向上支援プロジェクト」（2015年11月～2020年10月）を開始した。インフラ整備では「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」（2013年7月～2015年8月）を実施済み。本プロジェクトは地方行政の人材育成を担っており、同プログラムの中核的案件の一つに位置付けられる。

本プロジェクトの前フェーズにあたる「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（以下、A-CAP）」は2011年11月から4年間実施した。A-CAPはアチョリ地域の地方行政機関に対し、コミュニティのニーズを的確に反映させた開発計画策定の支援を行っている。地方行政官の能力強化支援を行うドナーはウガンダ国北部でJICAのみであり、終了時評価では支援対象選択の妥当性を高く評価された。また、A-CAPはウガンダ国の地方行政の中にある既存の仕組みを活用して行政の能力強化を図ったことから、コミュニティ開発の計画策定能力及び実施能力の強化は成果の持続性が高いと評価されており、本プロジェクトはその仕組みを引き継いでいる。

(4) 他の援助機関の対応

北部復興支援を行うドナーとしては、米国国際開発庁（USAID）、英国国際開発庁（DFID）、ドイツ国際協力公社（GIZ）、デンマーク国際開発援助活動（DANIDA）、欧州連合（EU）等がある。詳細は3.（9）2）のとおり。ほとんどのドナーは北部地域内に拠点を持たないため、北部復興支援関連のドナー会合は首都カンパラで不定期に年3～4回行われている。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

- ・本事業は、アチョリ・西ナイル地域において、開発計画策定ツール活用の普及・定着を行うことにより、地方行政機関の能力強化を図り、もって地方行政機関とコミュニティ間、及びコミュニティ内の信頼関係の構築に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

- ・アチョリ地域 7 県（グル県、ラムウォ県、アガゴ県、アムル県、ヌオヤ県、キトゥグム県、パデル県、）
- ・西ナイル地域 8 県（アジュマニ県、アルア県、マラチャ県、コボコ県、ユンベ県、モヨ県、ネビ県、ゾンボ県）

なお、両地域において近々に新県設置（既存県の分割）が予定されているが、これら新県も本案件の対象とする

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

（直接）プロジェクト対象地域における、県・サブカウンティ（郡）の行政官

（最終）プロジェクト対象地域の住民

(4) 事業スケジュール（協力期間）

- ・2016年5月～2020年4月を予定（4年間）

(5) 総事業費（日本側）

- ・約 5.7 億円

(6) 相手国側実施機関

- ・和名 地方自治省、及びアチョリ地域・西ナイル地域の全県（グル県、ラムウォ県、アガゴ県、アムル県、ヌオヤ県、キトゥグム県、パデル県、アジュマニ県、アルア県、マラチャ県、コボコ県、ユンベ県、モヨ県、ネビ県、ゾンボ県の計 15 県 及び両地域において今後新設されるすべての県）

- ・英名 Ministry of Local Government (MoLG) and all Districts in Acholi and West Nile Sub-Regions (Gulu, Lamwo, Agago, Amuru, Nwoya, Kitgum, Padar, Adjumani, Arua, Maracha, Koboko, Yumbe, Moyo, Nebi, Zombo, and all new Districts to be formed in both regions.)

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ・ 専門家派遣

- 総括、開発計画/地方行政、コミュニティ開発、生計向上（グループ活動支援）、社会調査/紛争予防配慮、評価/モニタリング、業務調整

- ・ 機材供与

- ・ 本邦研修および第三国研修（地方行政等）

- ・ プロジェクト実施のための一部経費

2) ウガンダ国側

- ・ プロジェクト・ディレクター：地方自治省（Permanent Secretary, MoLG）

- ・ プロジェクト・コーディネーター：地方自治省（Commissioner, Department of District Administration, MoLG）

- ・ プロジェクト・マネージャー：県行政の長（Chief Administrative Officers in all Districts of Acholi and West Nile Sub-Region）

- ・ 各県カウンターパート（計画担当官、コミュニティ開発担当官、郡コミュニティ開発担当官等）

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリー分類（A,B,C を記載）：C

② カテゴリー分類の根拠

本事業は「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公

布) に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性および影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減

【平和構築】

地方行政機関とコミュニティとの信頼関係の構築や、社会的包摂促進への寄与、またコミュニティに残る負の社会・心理的インパクトの軽減等を目指し、以下を重視する。

ア) 地方行政能力強化を通じた行政とコミュニティの信頼醸成

- ① アチョリ地域：前フェーズの成果の定着を通じ、住民の行政への信頼度の向上を図る。
- ② 西ナイル地域：現在のウガンダの中で最後にウガンダの領土として統合された地域であるという歴史的背景、南スーダン、コンゴ民と国境を接する最北西部に位置しているという地理的条件から、これまで人道支援を除けば援助がそれほど投入されておらず、地方政府の能力強化を主眼とした協力も実施されていない。同地域の難民受け入れコミュニティの社会的負担を踏まえ、地域住民（キャンプ外に居住する難民を排除しない）への公共サービス提供の改善を通じ、住民の行政への信頼を向上させる。

イ) コミュニティの脆弱性の把握と包摂的なアプローチの推進

- ① アチョリ地域：地方行政がコミュニティへ提供するサービスにおいて、紛争の負の影響を把握しつつ包摂的なアプローチを強化し、住民同士の（横の）信頼醸成を図る。
- ② 西ナイル地域：難民受け入れコミュニティあるいは開発が遅れたコミュニティである地域の現状と、住民間の相互不信や軋轢の有無を確認しつつ、地方行政が提供するサービスにおいて包摂的なアプローチを強化し、住民同士の（横の）信頼醸成を図る。

【ジェンダー平等推進】

ア) 女性が受けている紛争影響や、コミュニティの社会的・文化的背景から女性が受けている影響について可能な限り把握し、本プロジェクトでの対応を検討する。特に、以下についての現況をレビューしプロジェクト活動へ反映することを検討する。

- ① コミュニティ開発の計画策定における女性の参画の現状と改善点
- ② Gender Based Violence の問題と対応の現状とその対策

③ 地方自治体担当官のジェンダー課題の理解度と研修ニーズ

- イ) A-CAP においては、女性グループ支援が、同グループメンバーの自尊心回復や家庭内での地位向上につながった事例が報告されたことから、本事業による女性裨益者数の増加を目指す。

【貧困削減】

貧困層向けの開発資金である Community Driven Development (以下、CDD)を活用し、より公正で包摂的な運用に向けた支援を行う。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

【開発計画調査型技術協力】

- 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プロジェクト (2009年8月～2012年2月)
- アムル県総合計画策定支援プロジェクト (2009年8月～2011年11月)
- アチョリ地域地方道路網開発計画プロジェクト (2011年4月～2012年4月)

【有償資金協力】

- アティアク—ニムレ間道路改修事業 (2010年3月～2018年12月)

【国別研修】

- 北部地域行政官能力強化 (2010年9月～2012年10月)

【技術協力プロジェクト】

- 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 (2011年11月～2015年11月)
- 北部ウガンダ生計向上支援プロジェクト (2015年11月～2020年10月)

【無償資金協力】

- ウガンダ北部アチョリ地域国内避難民帰還・再定住促進のためのコミュニティ再建計画 (2012年2月～2015年6月)
- 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 (2013年7月～2015年8月)

2) 他ドナー等の援助活動

- 米国国際開発庁 (USAID)
教育・給水・道路等のインフラ支援、保健行政支援を実施中。
- 英国国際開発庁 (DFID)
職業訓練支援・小規模な予算支援・農業ビジネス支援を実施中。

- ドイツ国際協力公社（GIZ）およびドイツ復興金融公庫（KfW）
農業関連の生計向上支援、給水分野支援、エネルギー分野支援を実施中。
- デンマーク国際開発援助活動（DANIDA）
農業関連の生計向上支援を実施済、地方行政強化支援を実施中。
- ヨーロッパ連合（EU）
生計向上支援を実施中。今後地方行政強化を検討。
- 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）
難民およびホストコミュニティ支援（北部紛争および南スーダン難民流入対応）実施中。ウガンダ北部の開発と安定に向け、地方政府を対象とした本プロジェクトとは相互に補強し合うもの。
- 国連開発計画（UNDP）
地方行政関連支援（地方行政による開発計画策定ガイドライン作成のための財政支援）実施済。
- PRDP への拠出
英国・スウェーデン・アイルランド、デンマーク、ノルウェー、世界銀行、ドイツ、オーストリア等による財政援助

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

上位目標、プロジェクト目標、成果については以下のとおり。指標および活動の詳細は PDM を参照。ただし、社会調査実施後に JCC（Joint Coordinating Committee）にて協議し、必要な見直しを行ったうえで確定する。

1) 上位目標と指標

- ① 上位目標：アチョリ・西ナイル地域において地方行政機関とコミュニティ間、及びコミュニティ内の信頼が醸成される。

2) プロジェクト目標と指標

- ① アチョリ・西ナイル地域において、インクルーシブで透明性が確保されたコミュニティ開発のための地方行政機関の計画及び実施能力が強化される。

3) 成果

① 成果項目

1. 西ナイル地域全県において開発計画策定ツールの活用が普及する。
2. アチョリ地域全県において開発計画策定ツールの活用が定着する。
3. アチョリ地域・西ナイル地域において、社会的包摂と社会統合を目

指したコミュニティ開発活動が実施される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 事業実施のための前提条件

- ・ 研修・調査等プロジェクト活動に必要な C/P の人員が確保される。
- ・ プロジェクト対象地域の各県・郡により、行政官の適正人数が確保される。

(2) 活動実施のための外部条件

- ・ 地域紛争や戦争が起きない。
- ・ プロジェクト対象地域に大規模な災害が起きない。

(3) 成果達成のための外部条件

- ・ プロジェクト対象地域の各県・郡の行政官の大幅な異動がない。

(4) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ PRDP3 に基づき、地方自治省や首相府によりアチョリ・西ナイル地域に適切な予算配分・人員配置がなされる。
- ・ ドナーによる北部復興支援が継続される。

(5) 上位目標達成のための外部条件

- ・ コミュニティの分断・対立が促されるような政治・治安事案や争議が発生しない。
- ・ 地方行政機関による、アカウントビリティが確保された公正なサービス・デリバリーが定着する。
- ・ コミュニティにより、地方行政機関による公正なサービス・デリバリーが認知される。

※詳細はリスク管理チェックリストを参照

6. 評価結果

本事業は、ウガンダ国北部におけるコミュニティ開発・平和推進政策ならびに同地域への日本の支援政策と十分に合致している。また、関係機関との協議やアチョリ地域・西ナイル地域で開催したワークショップを通じて計画の適切性が認められたことから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1) 類似案件の評価結果

A-CAP の終了時評価において、以下が指摘された。

- 事業成果の持続性担保のため、既存の地方行政の仕組みを活用した結果、他県への普及が容易になった。

- 計画策定プロセスの改善のため、専門家と C/P が密な情報共有・意見交換を行ったことにより、分かりやすく、使いやすい「計画策定ツール」が開発された。
- エビデンスに基づく計画策定を行った結果、政治的介入が抑止された。
- 県がパイロット事業（井戸掘削）費の一部にかかる管理（調達・確認・支払）を行った結果、県のオーナーシップが向上した。

(2) 本事業への教訓（活用）

以下のとおり、上記（1）を本プロジェクトの計画時から参照。

- 事業成果の持続性担保及び西ナイル地域への成果拡大のため、既存の仕組み（CDD）を活用してパイロット事業実施することをプロジェクト計画に反映させた。
- 計画策定プロセスの改善と定着のため、「計画策定ツール」の研修を行うことをプロジェクト計画に反映させた。
- 県によるパイロット事業費用の管理については、行政官の管理能力等により適用可否を個別判断する。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4.（1）のとおり。

(2) 今後の評価計画

- ・ 本体開始（専門家派遣）前1か月 社会調査（ベースライン調査）可能な限り早期に社会調査を実施する。
- ・ 事業終了前4か月 エンドライン調査
- ・ 事業終了3年度 事後評価

以上

別添1：PDM（Project Design Matrix）

別添2：リスク管理チェックリスト