

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フェーズ2 終了時評価調査
分野：平和構築	協力形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ネパール事務所	協力金額（評価時点）：約3億円
協力期間：2014年11月～2018年5月（3年7カ月間）	先方関係機関：連邦・地方開発省（MoFALD）
	日本側協力機関：
他の関連協力	
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>(1) 当該国における民主化プロセス支援及びガバナンス・セクターの開発実績（現状）と課題</p> <p>ネパールでは、民主化プロセスの過程で異なった文化や社会的規範が尊重されることでこれまでの「共通の価値観」等の共有が困難になり、また伝統的な紛争処理方法が機能しなくなるなどの状況により、住民間の些細なもめごと（金銭の貸し借り、名誉毀損、土地・水利用をめぐる争いなど）が頻発しており、ときとして政党間の対立にまで発展する状況も散見される。こうした状況のなか、地域のコミュニティ・レベルにおいて争議者双方の受入によって住民から選出された第三者（調停人）が双方の合意形成の手助けを行う紛争解決方法（コミュニティ調停）の確立が急務となり、JICAは2010年1月より本事業の先行案件「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト（COMCAP）」を開始した。本案件ではパイロット2郡（シンズリ郡及びマホタリ郡）の20村を対象にコミュニティ調停の実施能力向上を図っており、これまでに18名が調停人講師となるためのトレーナー研修（TOT）を受講し、557名が調停人研修を修了した。また、全20村で合計451件の紛争事案が登録され、そのうち78%にあたる351件で和解が成立するなど（2014年7月現在）、コミュニティ・レベルでの調停人育成及び紛争解決には一定の成果を残した。しかし、これまでネパール政府は長らくコミュニティ調停を国の制度として確立・普及するまでに至らず、現時点でコミュニティ調停を導入しているのは全国75郡中31郡にとどまり、また31郡においても村レベルでのカバー率は28.23%（2014年2月現在）と著しく低い。このような状況において、同案件の成果を評価したネパール政府は、コミュニティ・レベルでの紛争管理能力向上は今後の地方開発において重要であり、コミュニティ調停を国家の社会的サービスと位置づけ、同案件の成果を全国的に拡大していくことが課題であるとし、わが国に「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ2（COMCAP II）」の実施を要請した。本案件は、MoFALDが実施するコミュニティ調停サービスの全国的普及を行うことにより、MoFALDがコミュニティ調停サービスを全国に普及するために必要な基盤整備を図り、国民がアクセスしやすいサービスの提供に寄与することを目的としている。</p> <p>(2) 当該国における民主化プロセス支援を含む平和構築及びガバナンス・セクターの開発政策と本事業の位置づけ</p> <p>MoFALDは地方行政分野のセクター開発政策に位置づけられる地方ガバナンス・コミュニテ</p>	

イ開発プログラム・フェーズ2 (LGCDP II : 2013/14～2016/17 年度) において、コミュニティ調停の全国展開を目標の一つとして掲げている。また、MoFALD は調停評議会や司法省、NGO との合同会議を2014年7月に開催し、その際に発表された『ナガルコット宣言』により MoFALD がコミュニティ調停に係る調整、研修計画・実施・評価等を主導することが明記されている。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

MoFALD が全国で実施するコミュニティ調停サービスに対し全国の地域住民のアクセスが可能となる。

(2) プロジェクト目標

コミュニティ調停の全国普及のための能力及び仕組みが強化される。

(3) 成果

成果1 : 全国で実施されているコミュニティ調停を中心とする紛争管理の実施状況が調査され、分析される。

成果2 : コミュニティ調停の全国展開のための政策及びロードマップが作成される。

成果3 : コミュニティ調停に関する管理、事務能力が研修を通じて向上する。

成果4 : コミュニティ調停センターが設置され、コミュニティ調停を中心とした紛争管理、運営が適切に機能し続ける。

成果5 : ドナー、NGO 等、調停に関係する組織間の調整メカニズム（ステークホルダーミーティングなど）が強化される。

成果6 : コミュニティ調停がコミュニティ・レベルの効果的な紛争解決手段として地域住民に認識される。

(4) 投入（評価時点）

〈日本側〉・専門家派遣7名

・資機材

〈相手国側〉・カウンターパート（C/P）配置10名

2. 評価調査団の概要

調査者	殿川 広康	団長/総括	JICA ネパール事務所 次長
	土肥 優子	平和構築	JICA 国際協力専門員
	福永 美佐	評価企画1	JICA ネパール事務所 企画調査員
	小森 剛	評価企画2	JICA 経済基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室
	Mr. Nama Raj Adhikari	評価企画3	JICA ネパール事務所 Assistant Programme Manager
	五味 剛史	評価分析	三井共同建設コンサルタント株式会社
調査期間：2017年8月25日～9月15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) プロジェクト目標

地方自治体の再編前に検討されたプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）指標はおおむね達成されている、また達成の見込みである。しかしながら、連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進行中であることから、現在の目標達成度を判断することは困難であり時期尚早である。

指標 1 に関しては、1,000 件の目標のうち 984 件の紛争事案がコミュニティ調停センターに登録された。指標 2 に関しては、2017 年 1 月現在、MoFALD はコミュニティ調停のデータをウェブベースレポートシステム（Web Based Reporting System）に統合し、75 の郡調整委員会（DCC）がオンライン上で報告できるシステムを構築する過程であったが、実際の運用開始には至っていない。また、地方行政の再編成が進行するなかで、モニタリング&評価及び報告システム（レポートング）における MoFALD と地方政府の役割が明確に確立されていない。指標 3 に関しては、ベースラインデータ（5,999 件）と比較して、5 つのパイロット郡におけるコミュニティ調停センターへの紛争事案登録数は 8,532 件（42%増）に増加した。指標 4 のロードマップの策定に関しては、MoFALD に策定したいとの意向はあるものの、連邦制及び地方自治体の再編成に伴い、地方政府の役割が明確に確立されておらず、作成自体には至っていない。今後、更なる議論が必要になっている。

【指標】

1. ネパールのコミュニティ調停センターで 1,000 のコミュニティ調停が実施される。
2. パイロットローカルレベルから MoFALD へ定期的に報告される。
3. コミュニティ調停を実施している郡でコミュニティ調停センターに登録される件数が増える。
4. ロードマップが MoFALD によって策定され、承認される。

(2) 上位目標の達成状況

地方自治体の再編成前に想定していた PDM 指標は達成されている。しかしながら、連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進むなか、現時点ではコミュニティ調停サービスの全国展開に向けた達成度を評価することは時期尚早である。しかしながら、MoFALD は、コミュニティ調停に対する理解を深めるためのオリエンテーションを積極的に行っており、行政側の理解が進めば目標達成の可能性は高い。

【指標】

1. ネパールにおいてコミュニティ調停センターへ登録される紛争事案件数が増える。
2. コミュニティ調停を実施するコミュニティ調停センターの数が増える。

(3) 成果

成果 1：指標 1.1 に関しては、ベースライン調査報告書が作成され、2016 年 4 月に提出された。指標 1.2 のコミュニティ調停センターのマッピング（2016 Version）については 2017 年 1 月に作成され、MoFALD、LGCDPII、その他関係者に配布された。一方で、地方行政再編に伴う行

政区画の大幅な改編により、本プロジェクトの優先的普及地域 5 郡（モラン・ダヌーシャ・タナフ・マホタリ・シンズリ郡）については再調査を行い、新旧の行政区画の比較を含むマッピングが作成された。指標 1.3 に関しては、COMCAP 対象地域や他の NGO から得た成功事例及び教訓を集めたハンドブックの作成が進んでいる。指標 1.4 のエンドライン調査についてはいまだ実施されていない。よって、エンドライン調査（指標 1.4）以外の PDM 指標は達成されている。

【指標】

- 1.1 ベースライン調査が実施される。
- 1.2 コミュニティ調停センターのマッピングが作成される。
- 1.3 成功事例と教訓を取りまとめたハンドブックが作成される。
- 1.4 エンドライン調査が実施される。

成果 2：指標 2.1 に関して、プロジェクトは「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」の作成支援を行ってきたが、「地方自治法」案の修正に伴い、「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」においても修正が必要である。また、国会で「地方自治法」が制定後、「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」と「コミュニティ調停モデル法案」が MoFALD によって承認される予定である。その後、MoFALD はロードマップ（アクションプラン）を作成する意向を示しているが、詳細は不明である。よって、指標 2.2～2.6 は未達成であるため更なる議論が必要である。

指標 2.7 のモニタリング&評価及び報告システム（レポーティングシステム）に関しては、連邦制への移行及び地方自治体再編成前のシステム〔村落開発委員会（VDC）→DCC→MoFALD〕を想定して活動し、自治体をもつ既存のレポーティングシステム及び雛形に組み込むことによって機能させる方向で準備し、ガイドラインの配布とともに開始させる予定であった。しかしながら、地方行政の再編成が進行するなかで、モニタリング&評価及び報告システムにおける MoFALD の役割や、レポーティングの流れ、地方政府の役割が明確に確立されていない。よって、連邦制移行期におけるモニタリング&評価及び報告システムに関しては慎重に見極めながら、的確なモニタリング&評価及び報告システム（レポーティングシステム）の体制を中央レベルでも検討・提案する必要がある。

【指標】

- 2.1 コミュニティ調停政策が策定・実施される。
- 2.2 ロードマップが MoFALD 及び他のステークホルダーと共に策定される。
- 2.3 地方の優先順位が特定される。
- 2.4 普及のためのタイムラインが計画される。
- 2.5 普及のための責任機関が特定される。
- 2.6 全てのステークホルダーがロードマップを理解する。
- 2.7 モニタリング&評価及び報告システム（レポーティングシステム）が異なるレベルの政府機構で確立される。

成果 3：指標 3.1 以外はすべて達成された。指標 3.1 に関しては、90 名のうち 74 名の郡行政官

が研修を受講し、指標の達成度は約 82%であった。地方自治体の再編前に検討された PDM 指標はおおむね達成されている、また達成の見込みである。その一方で、連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進むなか、新設された行政区 (Ward)・市 (Municipality) の事務所や新しい地方行政官の人事制度の決定、配置が遅れているため、現在は既存の地方行政官を臨時的に配置するという措置が講じられており、多くの地方行政官のポストが空席あるいは複数ポストの兼務状態となっている。そのため、新しく配置される行政官や地方政府代表者 (選挙で選出された首長・副首長・議員、司法委員会の構成員) に対するコミュニティ調停に関するオリエンテーションや研修等の人材育成が必要であり、引き続き活動を継続させていくことが重要になる。そのために、対象者の特定、議員・地方行政官向けのオリエンテーション資料や研修マニュアルも改訂する必要がある。

【指標】

- 3.1 90 名の郡行政官が研修を受ける。
- 3.2 中央レベルの人材に対する研修が実施される。
- 3.3 研修教材の開発及び改訂が行われる。
- 3.4 第三国研修が実施される。
- 3.5 他郡におけるコミュニティ調停活動を視察する。

成果 4：指標 4.1 に関しては、10 カ所のコミュニティ調停センターの設立目標に対し、九つを設立させ、指標はおおむね達成されつつあった。残る一つ (Rangeli Nagarparka) については VDC の合併があり、設立に向けた調整が進められてきたが、連邦制移行が開始され設置場所も含め設立のめどが立たなくなっている。また、プロジェクトで開設したコミュニティ調停センターは VDC 事務所内に設置されていたため、行政区分の再編により VDC が分断され、VDC 事務所に設置されていたコミュニティ調停センターも分断・統合されることになり、コミュニティ調停センターが物理的にないという行政区が多数存在している。また、多くの地方行政官のポストが空席あるいは複数ポストの兼務状態となっている。

また、指標 4.2~4.4 に関しては連邦制への移行及び地方自治体再編成前の体制ではおおむね達成されていた。しかしながら、モニタリング&評価及び報告システム (レポーティングシステム) については、コミュニティ調停センターから郡へ報告、郡がコミュニティ調停センターの活動をモニタリングすることを想定し仕組みが提案されていた。しかしながら、連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進む状況で、モニタリング&評価及び報告システム (レポーティングシステム) に関しては慎重に見極めつつ、地方行政レベルで必要なモニタリング&評価及び報告システム (レポーティングシステム) の体制を検証することが重要になる。

【指標】

- 4.1 パイロットローカルレベル (9 つの共同区と 1 つの市) に 10 のコミュニティ調停センターが設立される。
- 4.2 パイロットローカルレベルのコミュニティ調停センターが報告を定期的に行う。
- 4.3 コミュニティ調停センターのマッピングが少なくとも年 1 回は更新される。
- 4.4 定期的なモニタリング&評価及び報告 (レポーティング) がパイロットローカルレベルで実施される。

成果 5：指標 5.1 は調停に係る組織間の調整メカニズム構築のためにステークホルダーミーティングなどが定期的で開催されている。反対に、指標 5.2 のコミュニティ調停理解促進のための調停評議会及び中央レベルに対するセミナーは「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」の承認後に開催される予定である。

【指標】

- 5.1 調整のためのネットワークが確立され、ステークホルダーミーティングなどの調整会議が定期的で開催される。
- 5.2 コミュニティ調停理解促進のために調停評議会及び中央レベルに対するセミナーがステークホルダーミーティングと共に開催される。

成果 6：指標 6.1 に関して、紛争登録件数がベースラインから 42%増加しており目標は達成されている。指標 6.2 はニュースレター、プロジェクトプロシユアー、コミュニティ調停に関する動画、ポケットカレンダーが作成され、またプロジェクト対象地域に配布されているため目標は達成している。しかしながら、連邦制への移行及び地方自治体再編成が進んでおり、コミュニティ調停センターが存在しない行政区もあることから、人々のコミュニティ調停に対する意識を高めるためのビデオやストリートドラマなどを通じた普及活動は引き続き重要である。

【指標】

- 6.1 コミュニティ調停センターに登録された件数（パイロットローカルレベル）がベースラインデータから 15%増加する。
- 6.2 情報教育とコミュニケーション（IEC）資料の作成と配布。

3-2 実施プロセス

貢献要因としては、①MoFALD がコミュニティ調停実施・促進に対する確固たるオーナーシップをもっており、今後 MoFALD がコミュニティ調停の全国普及を主導していくという方針を明確にしていること、②「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」に関する会議の開催支援等を通じて、コミュニティ調停関係者間のネットワーク構築を支援していること、③本プロジェクトが調停関連データ管理を主体とした IT 整備支援を行うことで、コミュニティ調停事務局の設立と今後の自立発展的な運営をサポートしていることが挙げられる。

阻害要因としては、国内での燃料不足におけるベースライン調査及び研修等の活動の遅延、地方選挙及び地方行政の再編成が挙げられる。

3-3 評価 5 項目による分析

(1) 妥当性：高い

【ネパールの国家開発計画及び関連政策との整合性】

ネパール政府は、「早急かつ簡易な方法で紛争を解決し、紛争解決のプロセスの費用負担を軽減し、一般市民の司法へのアクセスが向上し、さらに一般市民の利益と簡便性を維持する」ことを目的として「調停法（2011 年）」及び「調停法細則」を 2014 年 4 月に制定し、同年 5 月には調停法の規定に基づいて調停評議会を設立している。また MoFALD は調停評議会や司法省、NGO との合同会議を 2014 年 7 月に開催し、その際に発表された『ナガルコット宣言』により MoFALD

によるコミュニティ調停の主導的な実施が明確化されている。そして、2015年9月に公布された新憲法においても、紛争の解決策としてコミュニティ調停が記載されている。よって、プロジェクトの優先度・必要性は高い。

【日本の対 ODA 援助政策との整合性】

わが国は「対ネパール連邦民主共和国：国別開発協力量針」（2016年9月）において、四つの重点分野のうちの一つとして「ガバナンス強化及び民主主義の基盤制度づくり」を掲げ、「対ネパール連邦民主共和国事業展開計画」（2016年9月）において協力プログラム「民主化プロセスの促進プログラム」を設定し、移行期にある連邦民主共和制を進めるため、ガバナンス能力向上・コミュニティの能力強化及び人材育成・法整備支援及び選挙支援等を通じてその基盤となる制度づくりを支援している。したがって、プロジェクト実施の整合性はある。

【アプローチ】

地方政府の行政サービスとして、コミュニティ調停を取り扱うアプローチは司法制度へのアクセスが制限されている、孤立した・不利な立場にあるコミュニティにとって紛争解決へのアクセスを促進させてきた。

(2) 有効性：やや高い

連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進むなかで取り組むべき活動などが残されているので、有効性を現時点で評価することは難しい、あるいは時期尚早である。しかしながら、連邦制への移行や地方自治体の再編成前に想定して PDM 指標を作成したことから、連邦制の着実な実施により各行政機関の役割が明確になり、また再編された期間による決定等が進むことが想定されるため、指標の達成及び達成の見込みがあり（ロードマップの作成を除く）、有効性はやや高いと評価できる。

【外部条件の変更による影響】

連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進むなか、新設された行政区及び市の事務所、新しい地方行政官の人事制度の決定及び配置が遅れているため、現在は既存の地方行政官を臨時的に配置するという措置が講じられており、多くの地方行政官のポストが空席あるいは複数ポストの兼務状態となっている。また、地方政府の役割が明確に確立されておらず、地方行政制度の変革に伴い、コミュニティ調停のための予算措置も変化している。これまでは MoFALD が予算管理して DCC から VDC レベルに直接配分することができた。一方で、連邦制度への移行と地方政府の再編後は各地方自治体が直接予算を配分することになる。つまり予算の決定は地方自治体に委任されることになり、コミュニティ調停に関する予算措置に関しては地方自治体の承認が必要になる。

(3) 効率性：中程度

本プロジェクトに対する日本側・ネパール側の投入は、以下に記載された阻害要因が発生した期間においては、計画通りの執行が困難であった。状況が改善され、ネパール国内の情勢に

合わせて調整を行ってきた結果、量や質とも現状を反映して適正な活用がなされていた。しかし、政治状況が不安定ななか、投入のタイミングは外的要因によるところが大きく、投入された資源が投入量に見合う成果に結びついていない。

地方行政再編及び地方選挙による影響を合わせると、プロジェクトは実質1年にもわたる期間に及んで、特に地方における活動が制限されていた。これらの阻害要因への対策に関してプロジェクトは MoFALD のコミュニティ調停実施に関わる高いオーナーシップを促進させるため MoFALD と協議を進め、代替案の策定、「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」の正式承認に先立って「地方自治法」案及び「コミュニティ調停モデル法」案の策定支援、地方選出議員に対する研修の準備、行政改編後の調停データ管理に関わる現状把握ワークショップの開催等）、先を見越した対策の準備を講じてきている。

【阻害要因：国境封鎖】

ネパールでは2015年9月に新憲法が制定されたが、憲法の内容に反対するタライ地方の一部マデシ勢力により激しい反対運動が起こり、これに付随してインド国境が事実上封鎖され、ネパール全国で燃料や物資が極度に不足した。そのため、プロジェクトのベースライン調査は31郡での聞き取り調査を予定していたが、現地での聞き取り調査が物理的に不可能な状態となったので、電話聞き取りや2次データの収集に変更して対応した。再委託をしたNGOは現地でのネットワークを活用してできる限りデータを集めることができたものの、すべてのデータを集めることができなかった。しかしながら、2016年3月以降に国内での燃料供給が回復して以来、それまでの活動の遅延を取り戻すべく、2016年3月に第三国研修・マスタートレーナー研修（MTOT）の実施、ベースライン調査の完了など、プロジェクト全体の活動は順調に進捗し始めた。

【阻害要因：地方選挙及び地方行政再編による影響】

2017年5月と6月に実施が発表された地方選挙準備のため、MoFALDから2017年3月以降の地方におけるプロジェクト活動の休止要請があった。そのため、計画中であったモラン郡 Rangel Municipality の調停研修が延期されている。さらに、ネパールガンジでの17郡での社会開発担当官（SDO）に対するオリエンテーションは、地方公務員のストライキや地方選挙準備のために延期になっている。また、LGCDPIIの地方での活動も休止となり、SDOへのオリエンテーションを実施した郡で、コミュニティ調停基礎研修の実施を休止した郡も多々存在する。

地方行政再編の影響については、2016年6月に第1回JCCが実施されたあと、ネパールの地方行政再編や地方選挙の実施等の一連の動きに合わせ、PDMと本プロジェクトの活動の見直しを繰り返し行ってきた。また、2017年8月に開催された第2回JCCにおいて、新行政区及び地方行政システムの変化に対応した内容のPDMへ正式に改訂を行うことで対応した。

【貢献要因：プロジェクト運営上における工夫】

MoFALDと緊密に連絡・確認を取ったうえで、「コミュニティ調停支援状況マッピング」や各種研修教材等、プロジェクトの成果品をタイムリーに製本・出版し、関係者に配布することで、コミュニティ調停関係者間での「MoFALD/COMCAP IIの成果品」の認知を高め、事実上の標

準規格として認知してもらうことを図っている。また、移行期・過渡期における段階的なコミュニティ調停の全国普及シナリオの提示・試行を検討している。

(4) インパクト：判断は困難である

連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進行中であることから、現時点において上位目標の達成見込みについては、現行の指標からみる限り判断することは困難であり、長期的なインパクトについてもその発現を推定するのは時期尚早と考えられる。しかしながら、上位目標の達成に向けた中央政府レベル及びコミュニティ・レベルでは正のインパクトが確認された。

【中央政府レベル】

政策・法律の整備面でインパクトが発現している。COMCAP フェーズ1の実施過程で、MoFALD は地方開発にコミュニティ調停が有用であると認識し、LGCDP にコミュニティ調停を組み込んだ。また、コミュニティ調停の制度化のためにプロジェクトが支援し、MoFALD が作成した「地方自治法（2017年）」案、「コミュニティ調停モデル法」案及び「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案は、地方政府がコミュニティ調停を実施するための基礎となる法案やガイドラインである。よって、コミュニティ調停がネパール政府の政策・法律・制度面での位置づけが明確にできていることを意味し、プロジェクトがもたらした正のインパクトである。

【プロジェクト実施によるコミュニティへのプラスの影響】

プロジェクト対象地域においてコミュニティ調停活動を実施する前は、紛争事案の一方が勝者（Win）、一方が敗者（Lose）という構造になっており、敗者の感情としては納得していないので、同じような紛争が再び起こる傾向が強かった。コミュニティ調停は、コミュニティの構成員から選定された調停人による紛争当事者間の合意形成を支援するため、紛争事案を Win-Win の関係で解決することが期待できる。そのため、両者の人間関係が再構築され再び同じような紛争が繰り返されることを防ぐ効果がある。また、紛争の内容が軽微なうちに解決されるので、大きな問題へと発展することがなくなった。その結果、コミュニティに話し合いで解決するという雰囲気生まれ人々の融和や平和的な環境の醸成に役立っている。また、紛争事案がタイムリーにお金をかけずに解決できることが普及の成功要因として挙げられた。

(5) 持続性：中程度

【政策・制度面】

今後、「地方自治法」が国会で制定後、フェーズ1から継続して支援している「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案が MoFALD で承認される予定である。これによりコミュニティ調停の法的・制度的な位置づけ及び行財政的な手続きも明確になり、持続性が確保される見込みである。しかしながら、コミュニティ調停を含む調停は地方政府の所管業務であり、「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案の採否は各地方政府に委ねられている点に留意する必要がある。一方で、プロジェクトの支援により調停人を育成する講師用カリキュラムが策定され、調停評議会承認された。これにより全国で統一されたカリキュラムを使って調停人講師の育成が可能になるなど、制度的な持続性が見込みは高い。また、コミュニティ調停は、裁判所

までの距離、弁護士費用を考慮するとコミュニティの住民にとって活用しやすい方法であり、MoFALD が作成した「地方自治法」の草案は疎外された人々の司法へのアクセスを確保するために、コミュニティでの紛争を行政区のコミュニティ調停センターが取り扱うこと、コミュニティ調停センターが調停できない事案に関しては各市の司法委員会 (JC) へ報告されることが提案されている。以上のような MoFALD による制度設計により、各地方政府によるガイドラインの採択、そしてコミュニティ調停の活用促進が期待され、持続性が保たれると予測される。

しかしながら、連邦制への移行期において、地方行政においてコミュニティ調停に係る運営体制は確立しておらず、過渡期及び移行期後の実施体制に関して更なる検証が必要である。また、地方行政官に対する更なる能力研修が組織の持続性を確保する際の課題として挙げられる。

【財政面】

連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進行するなか、コミュニティ調停人への研修費用やコミュニティ調停センター建設費用等の財源は地方政府の代表者（市長・副市長・市議員）の権限によって決まるので、彼らのコミュニティ調停に対する理解を深めることで財政面での持続性を確保されることが期待される。移行期においては、MoFALD が主導する形でオリエンテーション等を全国で実施するべく予算を確保していく予定である。ただし、自治体によってコミュニティ調停センターの設置状況等が異なるため、各市への対応も異なってくる可能性に留意する必要がある。さらに、多くのコミュニティ調停人はボランティア（無償）で活動しており、経済的インセンティブはコミュニティ調停活動を継続的に行うための重要な課題として挙げられている。

【組織面】

連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進行するなか、MoFALD の役割は関連法案及び戦略の策定、モニタリング、地方政府に対する技術移転を行うことであり、プロジェクトにおいて技術移転されたコミュニティ調停に関する知識やノウハウは今後も活用される見込みが高い。その一方で、プロジェクトで開設したコミュニティ調停センターは VDC 事務所内に設置されていたため、行政区分の再編により VDC も分断され、VDC 事務所に設置されていたコミュニティ調停センターの責任範囲も分断・統合されることになった。そのためコミュニティ調停人は居住しているが、コミュニティ調停センターが物理的にないという地区が多数存在している。そのため、コミュニティ調停センターが地域に根づくには、再度新たな行政区分ごとにコミュニティ調停センター設置や調停人の数などの見直しが持続性を確保するうえで必要となる。

【技術面】

MoFALD は今後もコミュニティ調停の実施・普及を進めることを想定し、プロジェクトとともに現在準備中のコミュニティ調停の実施に関わる一連の法律を基に、長期的にプロジェクト成果の活用を法的に担保しようとしている。つまり、MoFALD によって現在準備中のコミュニティ調停の実施に関わる一連の法律が可決されれば、プロジェクト成果の持続性が法的に担保されることに貢献する。しかしながら、コミュニティ調停を含む調停は地方政府の所管業務であり、「コミュニティ調停実施手続き (ガイドライン)」案などの採否は各地方政府に委ねられてい

る点に留意する必要がある。また、連邦制への移行及び地方自治体の再編成に伴い、全国で 753 に及ぶ地方政府が誕生する。よって、地方政府の市長や議員へのオリエンテーションを通じたコミュニティ調停への理解促進（コミュニティ内の正のインパクト発現事例等）、地方行政官に対する研修などを通じた技術移転と能力向上、調停人を定期的に育成していくための仕組みづくりと実施機関が今後の課題として挙げられる。

3-4 効果発現に貢献した要因

【MoFALD のオーナーシップ】

2017 年 3 月以降の地方行政改編によって郡・村レベルの地方行政官の間では混乱がみられるが、MoFALD のコミュニティ調停実施・促進に対するオーナーシップは確固たるものがあり、今後もコミュニティ調停の全国普及を MoFALD が主導していくという方針を明確にしている。例えば、早くから地方選挙によって選ばれた代表者に対するコミュニティ調停に関するオリエンテーションに必要性を認識し、既に 3 カ所（第 3 州、第 4 州、第 6 州：合計 560 名）を対象にコミュニティ調停の説明を積極的に実施している。コミュニティ調停に対する正しい理解と活用の促進に貢献するものであるが、その取り組みはまだ始まったばかりであり、具体的な成果が確認できるまでにはもう少し時間がかかるものと考えられる。

【調整メカニズム】

「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案に関するコンサルテーション会議（2016 年 4 月）、調停評議会セミナー（2016 年 5 月）等の会議の開催支援を通じて、コミュニティ調停関係者間のネットワーク構築を支援した。

【モニタリングメカニズム】

コミュニティ調停事案データベースについては、2016 年 5 月以降に MoFALD 内で今後コミュニティ調停の実施・普及に関わる業務を担当する組織として「コミュニティ調停事務局」を設置する準備が進み、プロジェクトからも調停関連データ管理を主体とした IT 整備支援を行うことで、この事務局の設立と今後の自立発展的な運営をサポートしている。

3-5 問題点及び問題を惹起した要因

2017 年 3 月に地方行政再編及び地方選挙の日程が発表され、郡の地方行政官は一連の準備に対処するため地方出張が禁止され、プロジェクトで計画していた郡行政官対象の研修の実施ができなくなった。成果 3 のほか、成果 4（特に調停活動のモニタリング&評価）、成果 6（広報）に関しても進捗に支障が出た。

3-6 結論

コミュニティ調停を制度化するために、日本人専門家の支援の下で MoFALD が作成した「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案は地方政府がコミュニティ調停を実施するための基礎となるものであり、最も大きな成果の一つである。「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案は MoFALD が主導し、同様のプログラムを実施しているすべての開発パートナーと調整し

て準備されたものであり、プロジェクトのフィールドレベルでの経験や教訓を基に作成された。さらに MoFALD は「地方自治法」案による紛争解決手段を明確にするため、「コミュニティ調停モデル法案」を策定し始めた。

本プロジェクトでは、コミュニティ調停センターにて紛争調停を扱うことのできる 97 名の調停人を育成した。その結果、話し合い及びお互いの利益を尊重して問題を解決する雰囲気生まれ人々の融和や平和な環境の醸成に役立っている。そして、コミュニティ調停は地域開発活動を助長する環境づくりに貢献している。さらに、本プロジェクトではコミュニティ調停人を育成するための TOT 等、コミュニティ調停人育成のための仕組みの構築に取り組んでいる。

その一方で、連邦制への移行及び地方自治体の再編成が進行中であることから、終了時評価の時点でプロジェクト目標及び上位目標の達成度を判断することは困難であり、時期尚早である。また、「地方自治法」案の施行に伴う連邦制の下で、コミュニティ調停のメカニズムが機能するかは重要課題の一つとして残されている。

地方自治法に沿ったモデル法及びガイドラインが策定されたあと、この制度的枠組みに基づいて内容を再整理したうえで、研修を実施していく予定である。また、再編された行政機関の役割も考慮し、レポーティングシステム（データ管理）の再構築も必要となるため、関係者と協議する必要がある。行政の再編及び選挙により、新たにコミュニティ調停に関わる行政関係者へのオリエンテーションは急務となっている。これまで制度的枠組みの策定に対して助言を行ってきた本プロジェクトが、活動期間を延長して制度化への貢献していくことは重要である。具体的には、MoFALD によるオリエンテーションへの助言及び実施、データ管理体制の構築など、実施体制の強化を通して持続性を確保することが必要である。

一方で地方自治法の制定など制度的枠組みが承認されなければ、活動内容の整理ができないため、延長決定のタイミングについては留意しなくてはならない。

3-7 提言

連邦制導入に伴い、MoFALD の役割は政策決定、監督、モニタリング、ファシリテーション、地方自治体の組織育成等に限定される見込みであることから、調査団は MoFALD に対して 3-7-1 から 3-7-4 を、JICA 及び MoFALD に対して 3-7-5 を提言する。

3-7-1 ロードマップ（アクションプラン）の策定と共有

今後 MoFALD が実施時期や活動などを含んだ計画を、関連機関や地方自治体、開発パートナーに対して共有することは、コミュニティ調停に係る共通理解をもち、関係者が政府の政策と一貫性のある活動によって、コミュニティ調停を拡大するうえで有益である。

3-7-2 コミュニティ調停サービスの質、持続性の確保

コミュニティ調停サービスの質及び持続性を確保し、コミュニティに平和と調和をもたらすうえで、「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」のドラフトに以下を包含することを提案する。

(1) 長期的に、LGCDP/COMCAP や他ドナーが設置したコミュニティ調停センターや今後設立

されるコミュニティ調停センターにおける整合性を確保する（予算の仕組み、コミュニティ調停センターの役割や地方自治体との関係性を含む）。

- (2) コミュニティ調停関連予算の確保と責任機関の明確化される（コミュニティ調停センターの設置・運営費、研修費、調停人の手当を含む）。
- (3) 調停人選定においてクライテリア、プロセス、考慮されるべき項目の改善がなされる。コミュニティからの信頼がなければ調停人はその責務を担うことが難しく、同時に調停結果に対する信用にも関わる課題となっている。したがって、調停人の選定に透明性を担保することによって、適切な人材が確保され、地域におけるコミュニティ調停の活用に貢献できる。
- (4) 調停人育成研修のカスケード方式の仕組みが構築され責任機関が明確される。
- (5) 新たな地方政府組織化におけるレポーティング及びモニタリングの仕組みの構築がなされる。

3-7-3 LGCDP/TSNGP/SNGP 及びコミュニティ調停活動

LGCDP / Transition to Sub National Governance Programme (TSNGP) / Sub National Governance Programme (SNGP) は、コミュニティ調停サービスの拡大において重要な役割を担うことから、LGCDP/TSNGP/SNGP あるいはその後継案件の継続及び同案件へのコミュニティ調停拡大に係る活動が含まれることを提案する。

3-7-4 司法委員会のモニタリング

MoFALD が、司法委員会が効果的かつ包摂的な調停解決を行うことを確保し、地方政府レベルにおける問題解決メカニズムの弊害を防止するために同委員会の活動をモニタリングすることが期待される。

3-7-5 活動及びプロジェクト延長検討に係る提案

「地方自治法」案が可決後、プロジェクトの活動に以下を含めること及びプロジェクト期間の延長を検討することを提案する。本提案は最終化前に両機関で更なる見当が必要である。

- (1) 地方分権・行政再編及びコミュニティ調停サービスに対する影響に係る情報の収集・分析
- (2) 「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」の運用に向けた支援：専門家チームは、研修の仕組み、コミュニティ調停センターの位置づけ、モニタリング・レポーティング体制、コミュニティ調停人の選定、予算配分体制について MoFALD に支援を行う。必要に応じて同手続きの改定が行われる。
- (3) 地方行政官、政治家、調停人用の教材の作成・更新：専門家チームは、MoFALD と連携し

て、「地方自治法」「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」に基づき、オリエンテーション及びトレーニングに必要な教材の作成・更新を行う。

(4) コミュニティ調停に係る MoFALD のアクションプラン（ロードマップ）への支援：専門家チームは、コミュニティ調停サービスの全国展開に向けたアクションプラン（ロードマップ、ガイドライン等の配布、オリエンテーション、地方政府の組織育成を含む）への必要な支援を行う。専門家チームは、MoFALD が行う関連政府機関やドナー会合の支援も行う。

(5) MoFALD が実施する政治家向けのオリエンテーションへ参加

(6) 市レベルでのコミュニティ調停モデルケース実施：専門家チームは、MoFALD 及び市がパイロット市においてコミュニティ調停が機能するべく、モデルケースの実施を行うことを支援する（例：Sunkoshi G.P.）。パイロットについて、専門家は市や行政区が主導するコミュニティ調停センターの設立やモニタリング・レポート、ソーシャルマーケティング（広報・普及啓発活動）等の活動に対し必要な支援する。また、司法委員会とも必要な調整を行う。

(7) 既存コミュニティ調停センターが存在する対象行政区における人員育成：専門家チームは、既存のコミュニティ調停センターが存在する対象行政区において、最低 6 名のコミュニティ調停人育成とともに、必要に応じて地方政府職員の育成を支援する。

(8) ソーシャルマーケティング（広報・普及啓発活動）：専門家チームは対象行政区において、行政区職員に対し、ソーシャルマーケティング活動及びコミュニティ調停センター活動のモニタリングの強化支援を行う。

(9) ベストプラクティス及び教訓：MoFALD 及び専門家チームは、対象地域におけるベストプラクティス及び教訓を収集する。専門家チームは、コミュニティ調停の制度化に向け必要な提言を行う。

(10) エンドライン調査の実施

3-8 教訓

3-8-1 ステークホルダーとの調整

プロジェクト期間を通じて、コミュニティ調停に関連する MoFALD や他ドナーなど多様なステークホルダーとの調整が行われた。これにより、多様なステークホルダーの意見を集約した「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」のドラフトが完成した。加えて、プロジェクトにおいて作成されたマッピングは、MoFALD がドナー支援の全体像を把握できるとともに同様の支援を行うドナー間での重複を避けることにも寄与した。また、支援がなくコミュニティ調停が実施できない地域を把握することができるため、全国普及に向けての計画策定にも有効で

ある。

3-8-2 政策へのフィールドレベルの教訓の反映

政策レベル及びフィールドレベル双方への支援を通じて、コミュニティ調停人のトレーニングシステムやコミュニティごとに異なるコミュニティ調停サービスなどフィールドレベルの教訓が、政策レベルでの意思決定に貢献した（例：「コミュニティ調停実施手続き（ガイドライン）」案、地方自治法案、コミュニティ調停モデル法案などの策定手続）。

3-8-3 平和と調和をもたらすための重要な要素

調停人の選定、トレーニング内容の標準化、調停人規則の制定がコミュニティ調停サービスの質を確保するための重要な要素となり、これによりコミュニティ調停サービスを通じて平和と調和がもたらされる。