

事業事前評価表

国際協力機構ガバナンス・平和構築部 平和構築室

1. 案件名（国名）

国名：ウガンダ共和国（ウガンダ）

案件名：西ナイル・難民受入地域レジリエンス強化プロジェクト

Project for Strengthening Resilience in Refugee Hosting Districts of West Nile Sub-Region

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における難民・難民受入地域支援に係る現状・課題及び本事業の位置付け

ウガンダ共和国（以下、ウガンダ）は伝統的に難民に寛容な政策¹を取っており、2020年7月時点で、主に南スーダン、コンゴ民主共和国、ブルンジ等から約144万人を超える難民²を受入れ、難民受入数は世界第三位、アフリカでは第一位である。人道支援機関により難民居住区内に設置された施設（学校、保健センター等）を地元のウガンダ人が使用することもある一方で、ウガンダ側公共施設を難民が使用することもある。人道支援機関は受入コミュニティ向けの緊急対応支援を実施しているが、膨大な数の難民³を受け入れることによる、受入れ地域の負担は深刻である。2016年からの急激な難民流入増加と難民の滞在長期化により、教育、保健、給水等の社会セクターや資源管理に影響が出ており、難民や行政に対する地元住民の不満などが深刻化しつつある。また、難民居住区・難民受入地域共に、新型コロナウイルス影響により感染者の発生⁴に加え、人々の生計や職の機会の減少、老人、寡婦、障害のある人を含む脆弱層である数百万人が、緊急支援が必要な状況に陥る可能性が懸念されている⁵。南スーダン等周辺の難民発生国情勢は依然不安定であり、難民の滞在期間のさらなる長期化が予想されており、受入地域の負担は今後も続く見込みである。受入地域の住民が経済的に低水準な生活を送る中、膨大な数の難民受入や難民への支援を継続ならしめるには、難民と受入コミュニティ双方への支援が求められている。

ウガンダ政府は、2006年の難民法制定や2010年の難民規定制定に続き、第二次国家開発計画（2015/16-2019/20）にSettlement Transformation Agendaを付属文書とすることで、国の政策枠組みに難民支援を含めている。また、難民受入と対応の戦略枠組み（ReHoPE）を包括する包括的難民受入枠組み（Comprehensive Refugee Response Framework、以下CRRF）体制を整え、政府主導で調整・対応を進めてきた。また、2019年には、難民

¹ウガンダ政府は難民に対し、難民居住区内に住居と耕作地用の土地貸出、働く権利、移動の自由等を認めている。

² 2020年11月30日時点情報。Refugees and Asylum Seekers in Uganda, Uganda Refugee Response, UNHCR。

³ 2014年統計では、ウガンダの人口は約3400万人、西ナイルの人口は約267万人。2020年11月末時点で、ウガンダ全体の難民数は約144.2万人、中でも低開発な西ナイル地域の難民居住区の難民数は約76.4万人と、ウガンダにいる難民の半数以上を受入れている。ユンベ県の郡レベルでは、人口の半分以上が難民という状況もみられる。

⁴ 2020年12月22日時点の保健省発表情報（累計症例者数（ウガンダ国籍のみ）32,399名、累計死者数245名。）及び2020年12月9日時点UNHCR発表情報（難民陽性者284名、回復者229名、死者5名。人道支援感染者数239名）

<https://reliefweb.int/report/uganda/uganda-refugee-settlements-covid-19-update-9-dec-2020>

⁵ P7, “United Nations Emergency Appeal For Response to COVID-19 And Its Impacts Uganda (April -September 2020)”

への支援方針を、緊急支援 (Care and Maintenance) から難民の自立支援 (Self Reliance) へ転換する方針を示した。加えて、第三次国家開発計画 (NDPⅢ) では、難民を脅威としつつも、国、セクター、地方行政の開発計画に、難民支援計画を含めることが示された。開発計画への難民問題の具体的な反映方法については、関係省庁、ドナー間で統一的な見解が定まっておらず、地方行政の人的、財的、技術的な能力強化が必要とされている。

JICAは従来、ウガンダ北部アチヨリ・西ナイル地域の地方行政に対し、開発計画策定・実施能力等に係る能力向上を支援してきた。難民問題を県開発計画へ統合することが政策レベルでは方向づけられたが、新しい取組であり、実務レベルでは、統一した見解や具体的実施方法は決まっておらず、各県で状況に応じて対応している。ウガンダにおいて開発計画に新たに難民を含めるという「統合的開発計画」策定に取組み、同「統合的開発計画」に基づく行政サービス提供を推進するには、住民、難民双方のニーズ把握、計画策定、予算確保、実施のそれぞれで対応できるよう能力向上する必要がある。従来のJICAのナレッジを踏まえ、「統合的開発計画」の策定及び実施に向けた地方政府の能力向上に係る包括的な支援が必要である。

加えて、新型コロナウイルスへの緊急対応の必要性がある。緊急事態への対応として首相府が物資調達等を管轄し、県行政機関が配布を担当する体制があり、各県にタスクフォースが設置されたが、タイムリーな対応が困難であった。また、新型コロナウイルスは脆弱層への影響が甚大となる懸念があり、西ナイル地域では難民とホストコミュニティ間の緊張が更に高まっており、緊張緩和のためにも、新型コロナウイルス影響下でのニーズに適切かつタイムリーに応えられるようにするための地方政府の能力強化が必要である。これらの能力は自然災害等他の緊急事態への対応にも活用できる。

以上の背景より、ウガンダ政府は、西ナイル地域の地方行政機関が難民と難民受入コミュニティ双方に行政サービスを提供する上で必要な、統合的開発計画策定・実施に係る能力向上支援を要請した。

(2) 難民支援分野/ウガンダ北部地域に対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置づけ

2016年9月の「難民・移民に関する国連サミット」に安倍総理（当時）が出席し、日本は人間の安全保障の実現のため、難民・移民への支援として3年間で総額28億ドル規模の支援を表明した。JICAは、2017年6月にウガンダで開催された難民連帯サミットで国連開発計画 (UNDP) と共催で、受入れ地域の地方行政への支援の重要性を発信した。2018年12月には、世界一体で難民保護を進めていくための「難民に関するグローバル・コンパクト」が国連本会議で採択され⁶、2019年12月のグローバル・コンパクト実施フォローアップ会議では、日本も難民受入れ支援等の重要性を踏まえ、支援策を表明した。

我が国は対ウガンダ国別開発協力方針 (2017年7月) において、「経済成長を通じた貧困削減と地域格差是正の支援」の基本方針 (大目標) のもと、「北部地域の社会的安定」を重点分野 (中目標) としている。同方針に沿って JICA は「北部地域支援プログラム」

⁶ 賛成 181 か国、米国、ハンガリーの二国が反対、棄権三か国

及び「難民・ホストコミュニティ支援プログラム」を実施中である。本事業は、「難民・ホストコミュニティ支援プログラム」プログラムに資するものである。同プログラムでは、「西ナイル難民受入地域国道改修計画」をはじめとする受け入れコミュニティ及び難民の社会経済基盤の整備等に資する事業を実施しているほか、「難民支援アドバイザー」を派遣し首相府難民局の政策策定等の能力向上の支援を行う予定である。更に、難民受入国における受入能力強化にも資することから、課題別事業戦略の平和構築クラスターの方針にも合致する。

ウガンダ政府は、誰も取り残さないとする SDGs 達成に向け、NDPⅢ包括的に難民支援計画を各レベルの開発計画に含めることを定めた。これは SDGs ゴール 16「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会の促進」に貢献するものである。

(3) 他の援助機関の対応

国レベルの難民関連の調整メカニズムとしてCRRF事務局が首相府に設置され、首相府と地方行政省が共同議長となり、全社会的アプローチの下、中央・地方行政、国際機関やドナー、INGOやNGO、民間組織、難民等が協働する体制となっている。教育、保健、水・環境の3セクター⁷で難民対応計画が策定された。2019年には、地方政府への支援について議論等する場として、ローカルガバメントグループというサブワーキンググループが作られ、JICAとGIZが共同議長となっている。

GIZは、Response to Increased Demand on Government Services and Creation of Economic Opportunities in Uganda (RISE) 事業を通じて、地方行政機関の能力強化による県内の全住民（受入コミュニティ住民・難民等）への行政サービスの提供と、経済的機会創出による難民と受入コミュニティ双方のより強いレジリエンスと自立を支援している。

USAIDは、2012年から2019年まで、Governance, Accountability, Participation, and Performance Program（以下、GAPP）を実施し、①地方政府の財務・計画能力強化、②議員の意識変革を通じた能力強化、③市民社会組織の能力強化、の3本柱で活動を行った。2019年10月以降はDFID支援下でフォローアップ等を実施しつつ後継案件を準備中である。

UNDPは、難民と受入コミュニティを対象にした事業を複数行っており、過去に、難民受入地域の地方行政のレジリエンス強化等支援も一部行ってきている。現在、Resilienceを中心とする次期5カ年（2021-2025）の計画を策定中である。

世界銀行グループの国際開発協会（IDA）第18次増資（2017年7月から2020年6月の期間）による難民・受入れコミュニティ向け地域サブウィンドウを活用した支援（通称DRDIP）が提供された。また同第19次増資の資金により、2020/21から2023年12月末までの期間で、合計1億5千万米ドルの支援を継続する予定である。対象は難民居住区のある11県⁸（西ナイル地域の6県を含む）及びカンパラで、社会経済サービスとインフラ、持続的な環境管理、生計支援、事業方針と透明性・説明責任・腐敗防止（TAAC：Transparency,

⁷3セクターに加え、生計・就業セクターでも策定予定。NDPⅢに沿って、これ以外の省でも其々計画を策定中。

⁸ Adjumani, Arua, Kiriyaandongo, Koboko, Kyegegwa, Hoima, Isingiro, Kamwenge, Moyo, Yumbe, Lamwo。Project Paper for an Additional Financing for the Development Response to Displacement Impacts Project, February 27, 2019.

Accountability, and Anti-corruption) にかかる活動の実施が想定されている。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、ウガンダ西ナイル地域 12 県において、緊急対応活動や統合的開発計画に係る仕組み確立に係る活動実施により、地方行政の難民・受入れ地域住民を対象とする開発計画策定・実施に係る能力向上を図り、もって西ナイル地域における統合的開発計画の推進に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト

ウガンダ 西ナイル地域 12 県

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：ウガンダ西ナイル 12 県の行政官

最終受益者：ウガンダ西ナイル 12 県の住民、難民、自主的定住民⁹

(4) 総事業費（日本側） 7.51 億円

(5) 事業実施期間

2021 年 8 月～2026 年 8 月を予定（計 60 カ月）

(6) 事業実施体制

実施機関：地方自治省（Ministry of Local Government: MOLG）、西ナイル地域の全 12 県（All Districts in West Nile Sub-Region）

関係機関：首相府（Office of the Prime Minister: OPM）、国家計画局（National Planning Authority: NPA）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（合計約 85.03M/M）：

総括/平和構築 1、開発計画、生計向上（緊急）、コミュニティ開発（共存促進）、業務調整/平和構築 2/調達支援（想定）

② 研修員受け入れ：

本邦研修等

⁹ 現地で使われている“Self Settlers”のこと。西ナイル地域では、紛争等を要因として周辺国からウガンダに逃れ、難民登録はせずに都市部等に居住している人々があり、難民登録を望まないケースも多い。そのほか、難民居住区で登録した難民が、居住区でのいさかいを避けたり、快適さや便利さを求めて、居住区の外に住んでいる場合もある。自主的定住難民（Self Settled Refugees）より広い範囲を指す。

③ 機材供与：

県、郡各庁舎用の発電機、事務機器等

2) ウガンダ国側

① カウンターパートの配置

各県庁の計画課行政官、人道支援の窓口担当行政官、関連セクター局の行政官、郡の行政官

② 執務環境の提供

各県庁に机と椅子各1セット

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

「西ナイル地域難民受入コミュニティの現状及びニーズに係る情報収集・確認調査」
(2017年7月～2018年3月)

「西ナイル・難民受入地域レジリエンス強化のための現状及びニーズに係る情報収集・確認調査」(2020年2月～2021年2月)

「難民アドバイザー」(2021年2月～2023年2月)(予定)

2) 他援助機関等の援助活動

「2.(3)当該セクター／地域における他の援助機関の対応」にて言及した他の援助機関による支援や援助協調状況に関し、当該事業における連携内容・役割分担は下記内容を想定。

世銀 DRDIP：成果2において当該案件で地方行政官へ研修等支援を行い、DRDIPのスキーム活用により地方行政が支援を得られるよう、関係者と調整・協議を進める。

GIZ RISE：成果2においてGIZの活動と重複は生じない想定であるが、情報共有等協力を進める。

上記のような他ドナーとの協働を通じて、本プロジェクトで達成できる範囲を超えて、ウガンダの寛容な難民政策を継続的に具現化していくことを国際社会全体として支援していくことを意識する。

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類 (C)

② カテゴリ分類の根拠：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)上、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。

③ 環境許認可 特になし

④ 汚染対策 特になし

- ⑤ 自然環境面 特になし
- ⑥ 社会環境面 特になし
- ⑦ その他・モニタリング 特になし

2) 横断的事項：

平和構築：パイロット事業の選定について、紛争影響配慮を含む選定基準を踏まえて対応する。

3) ジェンダー分類：GI(S)ジェンダー活動統合案件

<活動内容／分類理由>プロジェクトで実施するパイロット事業に関し、障害者や元戦闘員、高齢者、孤児等と共に、寡婦やシングルマザー等を社会的弱者と位置づけて、ジェンダー視点も含めてパイロット事業に必要な選定基準を検討する。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

西ナイル地域における統合的開発計画が推進される

指標及び目標値：

指標 1. 対象地域で、県開発計画に含まれ予算配分された難民対象プロジェクトの割合（エンドライン時）が、ベースライン時（県開発計画 FY2021/2022）と比較し増加する。

指標 2. 対象地域で、県年間計画に予算配分された難民対象プロジェクトの割合が、エンドライン調査時と比較して増加する。

指標 3. 難民影響地域を対象とする開発プロジェクトが外部の財政支援により実施される割合/数が、エンドライン時と比較して増加する。

指標 4. 地方行政の業績評価指標（統合計画に関するものがあれば）がエンドライン時と比較して改善する。

(2) プロジェクト目標：

地方行政の、緊急事態対応及びや統合的開発計画の策定・実施に係る能力が向上する

指標及び目標値：

指標 1. 県レベルの更新した緊急対応計画、緊急対応システムのメカニズムや手順が県レベルと関係省庁（例 OPM, MOLG）に共有される。

指標 2. 県開発計画に含まれた難民を対象とする案件の割合が、ベースライン時（県開発計画 FY2021/2022）と比較して増加する。

指標 3. 難民影響地域を対象とする開発プロジェクトが外部の財政支援により実施される割合/数が、ベースライン時と比較して増加する。

指標 4. 対象地域の地方行政パフォーマンス指標の該当項目がベースライン時と比較して改善する（開発計画策定プロセスに難民を含める、等を想定）

指標 5. パイロットプロジェクト対象地域にて、地域住民・難民間で協働をとおした共存・

相互理解が促進されたと感じる人の数/割合が、ベースライン時と比較して改善する。

(3) 成果：

成果 1：COVID-19 等緊急事態に対応する地方行政機関の能力が向上する（対象 12 県）

成果 2：地域の状況と人々の中期ニーズを踏まえた地方行政機関の統合的開発計画策定・実施の仕組みが確立する（対象 12 県）

指標及び目標値：

(成果 1)

指標 1. 対象地域の人々の緊急ニーズに対応できたと考える行政官（DECOC、県、郡等）の数がベースラインと比較して増加する

指標 2. 対象地域 12 県のうち、特定した緊急ニーズへの対応を計画どおりにできた県の割合が**%に増加する。（目標値**は案件開始後に関係者間協議の上決定する）

指標 3. 対象地域の緊急ニーズ（難民、ホストコミュニティ等含む）が地方行政（DECOC、県、郡）により満たされた/対応されたと考える関係者（例：パイロットプロジェクト対象地域の Parish Chief, 他ドナー、等）の割合がベースライン時と比較して増加する。

指標 4. 緊急対応計画や緊急対応手続きに関する行政官（DECOC、県、郡等）の知識がベースライン時と比較して増加する。

(成果 2)

指標 1. パイロット事業地域の人々の中期的ニーズを把握したと考える行政官（郡以下）の数がベースライン時と比較して増加する。

指標 2. パイロット事業地域の人々（難民、ホストコミュニティ）の中期的ニーズが把握され、優先付けされ開発計画に含まれたと評価する行政官の数（県、郡以下（例パイロットエリアのパリッシュチーフ））がベースラインと比較して増加する。

指標 3. パイロット事業地域の人々（難民、ホストコミュニティ）の中期的ニーズが地方行政に対応されている/対応されたと考える関係者（パイロット事業対象地域の Parish Chief）の数がパイロット事業実施前と比較して増加する

指標 4. 対象地域において、提案された統合計画に関する手続きが継続的に活用される割合がプロジェクト期間中維持される

指標 5. パイロットプロジェクト対象地域の行政官の、地域住民・難民間共存促進に関する能力が向上する。

(4) 活動：

活動 1-1：対象地域の難民受入県・影響県（12 県）にて、県の緊急対応計画に係る最新状況、DECOC 含む県レベルの緊急対応実施体制やメカニズム、緊急対応計画等緊急対応に係る情報が収集される。

活動 1-2：1-1 を踏まえ、レジリエンス強化のための緊急ニーズを優先付けする（例：

県緊急対応計画のレビューや更新等)

活動 1-3 : 1-1 を踏まえ、県レベルの緊急対応システムのレビュー及び課題明確化を行う。

活動 1-4 : 特定した活動の予算措置を検討・提言する (JICA 予算に加え、地方行政が必要とすればウガンダ当地で活用可能な予算への申請支援)。

活動 1-5 : 特定された緊急ニーズに係るパイロット活動を実施する。

活動 1-6 : 活動 1-1 から 1-5 を通じて得られた教訓や実施手順について マニュアルとしてとりまとめる。

活動 2-1 : 対象地域全県にて、ベースライン調査が実施され、難民受入状況、受入れに伴う影響、難民受入地域と難民居住区双方の社会サービス提供状況及び中長期的ニーズ、共有メカニズム等情報が収集・整理・分析される

活動 2-2 : 難民・難民受入地域支援関連の会議への出席をとおした統合計画に係る情報収集・整理・分析を行い、関係者へ情報共有等を行う

活動 2-3 : 活動 2-1、2-2 の分析を踏まえ、難民受入県・影響県におけるギャップを特定する適切な手順を提案し、関係者へ共有する

活動 2-4 : 上記 2-3 を踏まえ、難民受入県・影響県におけるギャップを特定する。

活動 2-5 : 難民受入県・影響県におけるギャップの緩和を目的としたパイロット活動を実施する (プロジェクト前半 : JICA プロジェクト資金支弁)

活動 2-6 : ドナー等資金活用を念頭においた、ドナーの資金情報収集や研修 (事業提案書作成等) 実施を支援する

活動 2-7 : パイロット活動実施促進を支援する (プロジェクト後半 : ウガンダ政府、ドナー資金活用)

活動 2-8 : 活動 2-1 から 2-7 を通じて得られた教訓や実施手順について 整理し、マニュアル/ハンドブック等、行政官用参考書類としてとりまとめる

活動 2-9 : セミナー等開催、あるいは既存会議等機会を活用し、対象地域内外関係者へ統合的開発計画に係る経験共有・事例紹介を行う

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・ ウガンダの寛容な難民政策が維持される (難民発生国の状況が自主帰還に適したと UNHCR 等に認められない状況下で帰還促進を行わない。)
- ・ 新型コロナウイルス影響下でも、プロジェクト関係者が職務遂行可能な状況が維持される。
- ・ 難民支援に係る責任分担や新型コロナウイルス対応に対する国際社会の支援が維持される (これ以上大幅に減少しない)。

(2) 外部条件

- ・ ウガンダ政府の難民に対するオープンドア政策がネガティブに変更しない

- ・ 新型コロナウイルスや同規模の天災がおこらず、関係者の職務遂行可能な環境が維持される。
- ・ 事業期間中、能力強化対象のカウンターパートの大量異動が生じない。
- ・ 難民イシューの地方行政開発計画への統合に関し、難民対応のための予算が中央から地方、県から郡へ適切に配分される。
- ・ カウンターパートが配属先で継続的に働く。
- ・ 難民流入数が大幅に増加しない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

「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」では、案件実施中にベースライン情報等を然るべきタイミングで収集することが必ずしも十分にできなかったため、当該案件開始時には達成度を測る指標等必要情報を収集するよう留意する。

7. 評価結果

本事業は、ウガンダの開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、ウガンダ北部西ナイル地域における地方行政の統合的開発計画策定・実施や生計向上支援に係る能力向上を通じて行政サービス提供改善に資するものであり、SDGs ゴール 16「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会の促進、効果的で説明責任を有し包摂的な機構の構築」に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる主な指標
4. のとおり。

- (2) 今後の評価スケジュール
- | | |
|----------------|----------|
| 事業開始 6 カ月以内 | ベースライン調査 |
| 事業終了前 8-10 カ月前 | エンドライン調査 |
| 事業終了 3 年後 | 事後評価 |

中間時点及び終了前のレビューについては、必要に応じ検討する。

- (3) 実施中モニタリング計画
- | |
|--|
| 事業開始 2 年 6 カ月後、JCC における相手国実施機関との合同レビュー |
| 事業終了 6 カ月前、JCC における相手国実施機関との合同レビュー |

9. 広報計画

- (1) 当該案件の広報上の特徴

1) 相手国にとっての特徴

ウガンダは国際的にも難民受入に肝要で国際的にも評価が高い一方、地方行政の開発計画に難民支援計画を統合する等の取り組みは、ウガンダ国民にとっては必ずしも理解しやすいものではない。ウガンダ国民も苦しい状況の者がいる中で難民を受け入れて続ける、その必要性や意義を丁寧に説明し、また受入地域も難民も其々が支援を受ける状況等、受入れにかかる不満が緩和することも視野にいれ、ウガンダ国民にとってわかりやすい広報内容とするよう留意する。

2) 日本にとっての特徴

地方行政の開発計画に難民支援計画を統合する等の取り組みは、日本国民にとって重要性等が必ずしも理解しやすいものではないため、支援の意義等わかりやすい広報内容とするよう留意する。

(2) 広報計画

ウガンダは人道と開発のネクサスではモデル国であり、これまでも先進的な取り組みを国際社会に発信してきた。本プロジェクトで取組む内容「Integrated Planning」（地方行政の開発計画に難民支援計画を統合する）は、他の難民受入国含め新しい取組であり、ウガンダにおいてもいまだ統一的な見解や対応方法が確立されていない。難民問題の人道と開発の連携例として好事例であるが、当該事業で取組む地方行政の能力向上支援は目にみえないため、想像しがたく、当該事業の意義や取組に関する説明は一定の情報量を要する。ウガンダの対象地域で難民受入地域、難民双方にとって中長期的に効果を生じる支援となることを、都度説明する等、工夫が必要と考えられる。個々の活動の一部のみをSNS等で発信するだけではプロジェクトの狙いは伝わらない可能性が高い。そのため、プロジェクト関係者と、どのように広報するかについて密に意見交換を行い、継続可能な形でプロジェクトの取組に係る情報発信が可能となるように努める。

10. 備考

特になし。

以上