

国名	コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト
ネパール	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 I、COMCAP II)

I 案件概要

事業の背景	<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ようになってきたことで、伝統的な共通の価値観の共有が困難になっていた。伝統的な紛争処理方法が以前よりも機能しなくなり、住民間の些細なもめごとが政党間の対立にまで発展する状況もみられた。コミュニティレベルにおいて、住民から選出された調停人が紛争当事者双方に受け入れられて合意形成の手助けを行う紛争解決方法である「コミュニティ調停」の確立が急務となった。JICAの「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト（COMCAP I）」（2010年～2014年）は、パイロット2郡（シンズリ郡及びマホタリ郡）の20村の村落開発委員会（VDC）の能力強化を図った。本事業期間中に、事業の支援を受け550名以上が調停人研修を受講し、コミュニティ調停センター（CMC）では400件以上の紛争事案が登録された。本事業によって、コミュニティ調停は社会における正義、平和、調査の醸成に役立ち、地域開発の構想を促進する環境の整備につながる事が示された。次フェーズのCOMCAP II（2015年～2018年）はコミュニティ調停を地方自治体（LG）の基礎的サービスとして制度化し、LGの能力とコミュニティ調停の実施メカニズムを強化し、COMCAP Iの成果を全国的に拡大していくために政府を支援することを目的とした。</p>																						
事業の目的	<p>本事業は、ネパールにおいてコミュニティ調停人の研修とコミュニティ調停センターの設立及び政策策定支援を行うことにより、コミュニティ調停の全国拡大のための能力と仕組みの強化を図り、もって住民がアクセス可能なコミュニティ調停サービスの実施に貢献することを目指す。</p> <p><フェーズ1> 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構築に必要とされる、コミュニティ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、コミュニティ調停を中心とする紛争管理能力が向上する。</p> <p><フェーズ2> 1. 上位目標：連邦・地方開発省（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。</p>																						
実施内容	<p>1. 事業サイト：<フェーズ1> シンズリ郡とマホタリ郡 <フェーズ2> 全国（パイロット5郡：モラン、ダヌーシャ、タナフ、マホタリ、シンズリ）</p> <p>2. 主な活動： <フェーズ1> コミュニティ調停人の研修とCMCの設立 <フェーズ2> コミュニティ調停の全国拡大のための政策とロードマップの策定、コミュニティ調停人の研修、CMCの設立、CMCの活動報告システムの構築支援</p> <p>3. 投入実績</p> <table border="0"> <tr> <td>日本側</td> <td>相手国側</td> </tr> <tr> <td><フェーズ1> *終了時評価時点</td> <td><フェーズ1> *終了時評価時点</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣 5人</td> <td>(1) カウンターパート配置 約70人</td> </tr> <tr> <td>(2) 第三国研修 7人（インドネシア）</td> <td>(2) 土地・施設 パイロット郡におけるプロジェクト事務所</td> </tr> <tr> <td>(3) 機材供与 事務所機材、コンピュータ等</td> <td>(3) 事業運営費 約0.63百万ルピー（約0.71百万円相当）</td> </tr> <tr> <td>(4) 事業運営費 約61百万円</td> <td></td> </tr> <tr> <td><フェーズ2> *事業完了時点</td> <td><フェーズ2> *事業完了時点</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣 8人</td> <td>(1) カウンターパート配置 15人</td> </tr> <tr> <td>(2) 機材供与 コンピュータ、プリンタ等</td> <td>(2) 事業運営費</td> </tr> <tr> <td>(3) 事業運営費 85百万円</td> <td></td> </tr> </table>			日本側	相手国側	<フェーズ1> *終了時評価時点	<フェーズ1> *終了時評価時点	(1) 専門家派遣 5人	(1) カウンターパート配置 約70人	(2) 第三国研修 7人（インドネシア）	(2) 土地・施設 パイロット郡におけるプロジェクト事務所	(3) 機材供与 事務所機材、コンピュータ等	(3) 事業運営費 約0.63百万ルピー（約0.71百万円相当）	(4) 事業運営費 約61百万円		<フェーズ2> *事業完了時点	<フェーズ2> *事業完了時点	(1) 専門家派遣 8人	(1) カウンターパート配置 15人	(2) 機材供与 コンピュータ、プリンタ等	(2) 事業運営費	(3) 事業運営費 85百万円	
日本側	相手国側																						
<フェーズ1> *終了時評価時点	<フェーズ1> *終了時評価時点																						
(1) 専門家派遣 5人	(1) カウンターパート配置 約70人																						
(2) 第三国研修 7人（インドネシア）	(2) 土地・施設 パイロット郡におけるプロジェクト事務所																						
(3) 機材供与 事務所機材、コンピュータ等	(3) 事業運営費 約0.63百万ルピー（約0.71百万円相当）																						
(4) 事業運営費 約61百万円																							
<フェーズ2> *事業完了時点	<フェーズ2> *事業完了時点																						
(1) 専門家派遣 8人	(1) カウンターパート配置 15人																						
(2) 機材供与 コンピュータ、プリンタ等	(2) 事業運営費																						
(3) 事業運営費 85百万円																							
事業期間	事業金額	<p><フェーズ1> (事前評価時)2010年1月～2013年9月 (実績)2010年1月～2013年9月、2014年1月～10月 <フェーズ2> (事前評価時)2014年11月～2017年9月 (契約)2015年7月～2018年5月 (実績)2015年7月～2018年9月（4カ月延長）</p> <p><フェーズ1> (事前評価時)286百万円、 (実績)439百万円 <フェーズ2> (事前評価時)300百万円、 (実績)390百万円</p>																					
相手国実施機関	<p>連邦・地方開発省（Ministry of Federal Affairs and Local Development: MOFALD）（2018年3月まで） 連邦・総務省（Ministry of Federal Affairs and General Administration: MOFAGA）（MOFALDと総務省（Ministry of General Administration: MOGA）が統合され、2018年3月に設立） 2017の政府再編以降、ネパールの地方行政組織は上からProvince（州）、District（郡）、Municipality（市町村）、Ward（区）となっている。</p>																						

II 評価結果

【留意点】

・フェーズ1とフェーズ2は一体として評価し、フェーズ2の指標を有効性・インパクトの分析に使用する。2郡を対象としたフェーズ1の成果は全国への展開を目的にしていたフェーズ2の成果に含まれる。

1 妥当性/整合性

<妥当性>

【事前評価時のネパール政府の開発政策との整合性】

本事業は、事前評価時点におけるネパールの開発政策と整合性が高い。フェーズ1の事前評価時におけるネパール暫定3カ年計画（2007年～2010年）では、紛争後のコミュニティにおける持続的な平和の確立を目標の一つとしていた。地方政府法では、コミュニティにおける紛争の解決促進はVDCと地方行政組織の役割であると定めていた。フェーズ2の事前評価前の2011年に調停法が発効し、これは、ネパールの法体系において初めて地方レベルにおける裁判外紛争解決（ADR）としてのコミュニティ調停の役割を認めるものであった。MOFALDの「地方ガバナンス・コミュニティ開発プログラム」（LGCDP2）（2013年～2017年）はコミュニティ調停を全国に拡大することを目指していた。

【事前評価時のネパールにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は、上記「事業の背景」に記載のとおり、事前評価時点におけるネパールの開発ニーズと整合性が高かった。フェーズ1の事前評価時、ネパールは内戦からの復興の途上にあり、コミュニティにおける問題がさらに上のレベルの紛争に発展することもあった。フェーズ2の事前評価時、フェーズ1のパイロット2郡（シンズリとマホタリ）での結果に基づいて、政府はコミュニティ調停のシステムを全国に拡大する計画を有していた。

【事業計画/アプローチの適切性】

本事業の計画/アプローチは適切である。事業の計画/アプローチに起因する課題は確認されなかった。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は③¹と判断される。

<整合性>

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は、事前評価時の日本の対ネパール援助方針と整合している。フェーズ1の事前評価時における「ODA国別データ集」（2009年）と、フェーズ2の事前評価時における「対ネパール国別援助方針」（2012年）に掲げられているとおり、平和の定着と民主国家への着実な移行は、日本の対ネパール援助方針における重点分野であった。

【JICA他事業・支援との連携/調整】

事前評価時において、本事業とJICAの他の事業との連携/調整は、明確に計画されていなかった。

【他機関との連携/国際的枠組みとの協調】

フェーズ1及びフェーズ2の各事前評価時において、他の開発パートナー（UNDP、DFID、USAID、スイス開発協力、アジア財団等）との連携・協調を想定しており、MOFALDと本事業フェーズ2によってコミュニティ調停プログラムの全国展開を行った。事後評価時において、いずれの開発パートナーもMOFALDと本事業フェーズ2で作成された政策文書に肯定的なフィードバックを行い、MOFALDからの定期的な指示に従ったこと、更に他の開発パートナーが資金提供したコミュニティ調停プログラムから、コミュニティ調停に関するデータがMOFALD内の調停事務局に提供されたこと、等の正の効果が確認された。

【評価判断】

以上より、本事業の整合性は③と判断される。

【妥当性・整合性の評価判断】

以上、本事業の妥当性及び整合性は③と判断される。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

事業完了時までには、プロジェクト目標は概ね計画通りに達成された。対象郡においてCMCの数は目標値を上回り（指標1）、コミュニティ調停登録件数も増加した（指標3）。地方レベルからMOFAGAへの報告書も定期的に提出されていた（指標2）。ロードマップ案が作成されたが、MOFAGAに承認されるには至らなかった（指標4）。

【事業効果の事後評価時における継続状況】

事後評価時点で、本事業の効果は継続している。事業対象郡において調停センター（MC）²の数は増加を続けており（指標1）、同地域のMCにおける調停登録事案数も増加した（指標3）。政府機関の再編のため、LGからMOFAGAへの報告書は提出されていない（指標2）。ロードマップ案は承認されていないものの（指標4）、各LGの司法委員会（JC）はLGのデータを収集しており、多くのLGが調停プログラムを拡大している。ネパール新憲法（2015年）と地方自治体運営法（2017年）に、ロードマップのエッセンスは組み込まれている。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

事後評価時点までに、上位目標は概ね計画通りに達成された。事業対象郡においてMCの数とコミュニティ調停登録事案数は増加している。地方自治体運営法（2017年）が施行されて、全国での調停プログラム促進を目指しJCの設立を進めることになった。JCは各地で設立されており、それぞれの管轄地において調停プログラムの促進を始めている。しかしながら、全国レベルではMCやコミュニティ調停登録件数のデータが収集されていないため、MOFALDはLGと連携して全国のデータを収集することが求められる。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

¹ ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」、以下同様とする。

² 政府再編前はコミュニティ調停センター（CMC）であったが、再編後は区（Ward）ごとの調停センター（MC）となっているので、事後評価時点での名称はMCとする。

調停人の振る舞いや、調停人に対する人々の態度に変化がみられた。紛争の当事者は調停人を信頼している。女性や、疎外されている人々は本事業によって恩恵を受けた。調停人となった女性は人々に受け入れられ、コミュニティ委員会のリーダーとしてエンパワーされた。

【評価判断】

以上より、本事業の有効性・インパクトは③と判断される。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績	情報源
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。	(フェーズ2 指標 1) 全国でコミュニティ調停が1,000の調停センターで実施される。	達成状況(継続状況): 計画を超えて達成(一部継続) (事業完了時) 事業完了時の最新データによれば、ネパールに1,121のCMCがあった。 (事後評価時) JICA事業対象5郡において、MCの数は2018年の91に対し、事後評価時には347となっており、事業完了時から大幅に増加した。このことから、全国でもMCが増加していると推測されるが、LGからMOFAGAへの報告メカニズムが存在しないため、全国のデータは得られない。	事業完了報告書、 MOFAGA
	(フェーズ2 指標 2) パイロット対象地域からMOFAGAに定期的に報告がなされる。	達成状況(継続状況): 概ね計画通りに達成(継続していない) (事業完了時) MOFAGA内にコミュニティ調停事務局が設立され、地方レベルからコミュニティ調停活動に関する定期的な報告書を受け取り、取りまとめることになっていた。MOFAGAの農村・市町村司法委員会手続き模範法(2018年)では、調停事案を含む地方レベルの紛争について、報告書フォーマットを定めて定期的な報告を求めている。エンドラインサーベイによれば、2015年から2018年の間に、当時の郡開発委員会(DDC)からMOFAGAに対して36件のモニタリング報告書が提出され、CMCからDDCに対しては741件の報告書が提出された。郡の調停モニタリング委員会からは郡調停評議会に対して119件の報告書が提出された。 (事後評価時) 政府再編の影響で、事後評価時点でMOFAGAには調停事務局が存在せず、MOFAGAは地方レベルの調停に関するデータの取りまとめを継続していない。MOFAGAの地方調整局はすべてのLGを調整する役割があるが、地方レベルからの報告書は収集していない。各LGのJCはMCをモニタリングし、調停活動に関する報告書を収集している。	事業完了報告書、 MOFAGA
	(フェーズ2 指標 3) 調停実施郡において調停センターに登録される件数が増加する。	達成状況(継続状況): 概ね計画通りに達成(継続) (事業完了時) 調停実施郡(本事業対象郡)においてCMCに登録された事案数はベースラインの11,054件に対し、14,580件まで増加した(32%の増加)。 (事後評価時) 事業対象郡において、登録事案数(累積)は2019年の962件から、事後評価時の2,181件(962+627+592)まで大幅に増加した。一方で、人々の意識が高まるにつれて、コミュニティにおける紛争の発生度合が徐々に減少していること等から、単年度の調停事案数は減少傾向にある。 事業対象郡における調停事案数	事業完了報告書、 MOFAGA、LG
	(フェーズ2 指標 4) ロードマップがMOFAGAによって策定され、承認される	達成状況(継続状況): 一部達成(継続) (事業完了時) フェーズ2では「ナガルコット宣言」に基づいたロードマップ案を作成した。これは2014年8月に調停評議会とネパールコミュニティ調停協会が共同で採択した政策決議である。ナガルコット宣言には、コミュニティ調停サービスを全国に拡大するためにMOFAGAが何をすべきかが記載されていた。事業完了時、ロードマップについてはMOFAGAとの協議が続いており、それは、ネパールの新憲法に基づいて、連邦制や地方分権を進めるにあたり、様々な部局やレベルの行政機関の役割・機能とメカニズムを見直していたためであった。 (事後評価時)	事業完了報告書、 MOFAGA

		新憲法では、各 LG に調停プログラムを計画・実施する権限が与えられている。政府再編のため、MOFAGA はロードマップを承認することができなかった。地方自治体運営法（2017 年）には、調停プログラムを全国に拡大するためのロードマップのエッセンスが含まれている。この法律は MOFAGA が草案を作成し、国会での承認のために内閣に提出した。各区（Ward）は最低 1 つの MC を設立することが求められており、地方レベルで MC の数が徐々に増加した。	
上位目標 MOFAGA 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。	（フェーズ 2 指標 1） ネパール全国で調停センターに登録された件数が増加する。	（事後評価時）概ね計画通りに達成 （上記プロジェクト目標指標 3 参照のこと） 全国のデータは存在しないが、事業対象郡の登録事案数が大幅に増加していることから、全国でも登録事案数が増加していると推測される。非公式の報告によれば、ネパール全体で、地方レベルで 2 万件の調停事案が登録されているとの情報がある。	MOFAGA、LG
	（フェーズ 2 指標 2） コミュニティ調停を実施する調停センターの数が増加する。	（事後評価時）概ね計画通りに達成 （上記プロジェクト目標指標 1 参照のこと） 全国のデータは存在しないが、事業対象郡の MC の数が増加していることから、全国でも MC の数が増加していると推測される。	MOFAGA、LG

3 効率性

事業費は計画を上回り（計画比：141%）、事業期間はわずかに計画を上回った（計画比：117%）。フェーズ 1 を通じてコミュニティ調停サービスが成功したため、MOFALD はコミュニティ調停を、「地方ガバナンス・コミュニティ開発プログラムフェーズ 2」の一部として全国に拡大することを決め、2013 年 7 月に本事業のフェーズ 2 を正式に要請した。フェーズ 1 と 2 の間をつなぎ、フェーズ 1 の終了時評価で指摘された事項に対応するため、フェーズ 1 は 2014 年 1 月から 10 月までの 10 カ月延長された。LG の組織改編が 2017 年に行われた際、DDC と VDC が廃止され、コミュニティ調停業務は各市町村の JC に移管された。MC は新しい「区」(Ward) ごとに再編された。これら課題に対応するためにフェーズ 2 は延長され、ワークショップ開催や、JC 委員の研修、新しい地方行政に合わせたコミュニティ調停ロードマップの作成を行った。事業期間の延長の結果、事業費も増加した。

アウトプットは計画通り産出された。

以上より、効率性は②と判断される。

4 持続性

【政策面】

政府は以下政策を通じてコミュニティ調停を支援している。

- ・新憲法（2015年）の発布：調停を通じた紛争解決メカニズムについて言及している。
- ・地方自治体運営法（2017年）：地方レベルの紛争を解決するために、JCとMCを設置することを明確に規定している。

【制度・体制面】

MOFAGAはかつて、ネパールで調停プログラムを展開する大きな責任を負っていた。国家行政の再編により、この責任はLG、特にJCに移管された。郡裁判所はJCが行う活動を、またJCは区内のMCをモニタリングしている。MOFAGAも調停プログラムをモニタリングしているが、地方レベルのプログラムをモニタリングする定期的なスケジュールや計画はない。調停プログラムは、JCのコーディネーターである、副市町村長のリーダーシップによって全国に展開されることが期待されている。他の2人のJC委員が副市町村長を支え、LG職員がJCと調停プログラムの実務を支援する。地方自治体運営法（2017年）が全国で施行されたことにより、コミュニティ調停プログラムが全国的に実施・拡大されることが確実となった。

【技術面】

MOFAGAは能力開発のためにJCを支援しているが、LGにおいてスキルや技術スタッフの能力は十分ではない。JCのコーディネーターと委員は5年ごとにLGにおいて選出される。現在のJCコーディネーターと委員は2022年5月に選出されたばかりであり、JCやコミュニティ調停に関する技術的知識、スキル、経験を有していない。よって、地域における紛争解決のやり方、調停センターの運営、調停プログラムの普及に関する技術的スキルと運営スキルを彼らに教える必要がある。LGの各区でMCを設置・運営するために作成された「農村部・都市部市町村調停センター運営要領」（2019年）はLGによって活用されている。また、本事業の支援により導入されたJCの能力開発資料「調停員用基本研修マニュアル2019」と「調停員向けハンドブック2019」は、一部のLGで調停員の研修に活用されているが、すべての郡・LGに普及されている訳ではない。また、地方レベルでの調停プログラムの推進を支援するため、JC実施要領を策定したLGもある。これらLGは独自のMC運営要領も作成途中であり、MCの設立、調停人の研修、MCの運営・モニタリング、機能強化に活用されることが期待されている。

【財務面】

調停プログラムの推進と普及のための予算はLGからJCに配分されている。MOFAGAは調停プログラムとその促進のための予算配分の役割を現在は担っていない。今回調査を実施した郡では、LGによる調停プログラムへの割り当て予算は年々増加している（2019年469万NPR、2020年535万NPR、2021年815万NPR）。全国的な予算に関する情報はないが、LGには地方レベルでの調停プログラムを拡大する権限があり、その責任を果たすため予算を配分している。

【環境・社会面】

本事業に起因する環境・社会面の問題は確認されておらず、対策を講じる必要はない。

【評価判断】

以上より、技術面・財務面に軽微な問題があるが、改善・解決の可能性は高い。よって、本事業によって発現した効果の持続性は③と判断される。

5 総合評価

本事業は、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」を概ね計画通り達成し、上位目標「連邦・地方開発省（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」を概ね計画通りに達成した。政府再編と LG への分権化の影響で全国レベルのデータは存在しないが、事業対象郡のデータからは、全国でコミュニティ調停が展開されていると推測できる。持続性に関しては技術面と財務面に軽微な問題があるが、改善の見込みは高い。事業費と事業期間は計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は非常に高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

[MOFAGA に対して]

JC は、その役割・責任や管轄、調停プログラムの推進・強化方法について十分な知識とスキルを有していない。また、郡、州、連邦政府への報告も行われていない。MOFAGA は、調停プログラムの促進・強化のため、人的資源を含む必要な資源を配分・確保し、基本的な知識とスキルの普及と、調停プログラムの促進方法に関する研修を行うことによって、JC 委員の能力開発支援を継続することが推奨される。

JICA への教訓：

フェーズ 1 では、いくつかの VDC で調停人選出のタイミングが短かすぎ、1 日で選出されてしまった。コミュニティによっては、調停人として適切な人物を選ぶことができなかった。そのため、調停人の質にも影響があり、紛争当事者の中には、CMC に行かずに裁判所や警察に行き、裁判を受ける者もいた。フェーズ 1 を教訓として、フェーズ 2 では、調停人の選出に十分な時間をかけ、調停プログラムに関するオリエンテーションを行った上で、質の高い調停人を選定した。多くの紛争当事者はコミュニティ調停人を信頼し、紛争解決のために CMC に出向いた。以上から、プログラムのオリエンテーションに必要な時間を割り、調停プログラムの重要性及び調停人の役割と責任を理解した後に調停人を選定することが必要であると言える。



マホタリ郡ガウシャラの JC の調停人リストと写真



マホタリ郡ガウシャラの調停人



タナフ郡アンブハイレニの JC とのミーティング



タナフ郡リस्टィ、ヴィヤス - 8 の MC と調停人