

スリランカ国
コミュニティ・アプローチによる
マナー県復旧・復興計画
運営指導調査（中間評価）報告書

平成 18 年 3 月
(2006 年)

独立行政法人 国際協力機構
農村開発部

農 村

JR

06-44

序 文

当機構は、スリランカ民主社会主義共和国関係機関との討議議事録等に基づき、「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画」を2004年3月から4カ年の計画で実施しております。

今般、本プロジェクト協力開始から2年が経過したことを踏まえ、これまでのプロジェクトの投入実績、活動実績、計画達成度を調査・分析し、問題点を整理するとともに、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から、プロジェクトチーム、スリランカ側関係者とともに合同中間評価を行い、併せてプロジェクト目標達成を視野に入れた今後の活動方針をスリランカ政府及びプロジェクトチームと協議、再確認し、必要に応じPDMの改訂を検討することを目的として、平成18年3月7日から3月18日まで、当機構国際協力総合研修所 国際協力専門員 赤松 志朗を団長とする運営指導調査団（中間評価）を現地に派遣しました。

本調査団は、スリランカ国側評価委員と合同評価委員会を形成し、評価結果を合同評価報告書に取りまとめ、現地合同調整委員会に提出するとともに、スリランカ側政府関係者とプロジェクトの今後の方向性について協議し、協議議事録として署名を取り交わしました。

本報告書は、調査団による調査と評価結果を取りまとめたものであり、今後のプロジェクトの実施にあたり広く活用されることを願うものです。

終わりに、本調査にご協力とご支援を頂いた内外の関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

平成18年3月

独立行政法人 国際協力機構
農村開発部長 古賀 重成

目 次

序文	
目次	
写真	
プロジェクト位置図	
略語表、CMR について	
評価結果要約表（和文・英文）	
第1章 運営指導（中間評価）調査の概要	1
1-1. 調査団派遣の経緯と目的	1
1-1-1. 案件の背景と概要	1
1-1-2. 調査団派遣の経緯と目的	1
1-2. 評価調査者の構成	1
1-3. 評価方法	2
1-3-1. 評価の手順	2
1-3-2. 評価の視点	2
第2章 プロジェクトの実績と現状	4
2-1. 実績と現状の総括	4
2-2. 投入実績	4
2-3. 活動実績	5
2-4. 成果の達成状況	14
2-4-1. 成果1「参加型によるコミュニティ行動計画が策定される」	14
2-4-2. 成果2「コミュニティ基礎インフラが復旧される」	14
2-4-3. 成果3「CBOが社会経済活動を行うための必要な能力を身につける」	15
2-4-4. 成果4「地域開発に従事する行政官の住民参加型を支援する能力が強化される」	16
第3章 評価結果	17
3-1. 評価5項目による分析	17
3-1-1. 妥当性	17
3-1-2. 有効性	17
3-1-3. 効率性	18
3-1-4. インパクト	19
3-1-5. 自立発展性	20
3-2. 対象村でのフォーカスグループ・ディスカッション結果概要	20
3-3. PDMの改訂	24

第4章 提言および教訓	27
4-1. 提言	27
4-2. 教訓	28

付属資料

1. 調査日程	30
2. 主要面談者一覧	33
3. 協議議事録 (M/M)	35
4. 合同評価報告書	38
5. PDM2 (和文・英文)	106

調査関連写真



マンタイ西部郡
プロジェクト対象村



コミュニティ・コントラ
クトによる集荷場建設のため女性グループがセメントを準備



コミュニティ・コントラ
クトによる集荷場の建設



マイクロクレジット活動をはじめた女性グループメンバーの一部



道路の補修作業を行っているプロジェクト対象住民



道路の補修作業を行っているプロジェクト対象住民



調査期間中、対象村にて
開催されたフォーカス
グループ・ディスカッ
ション

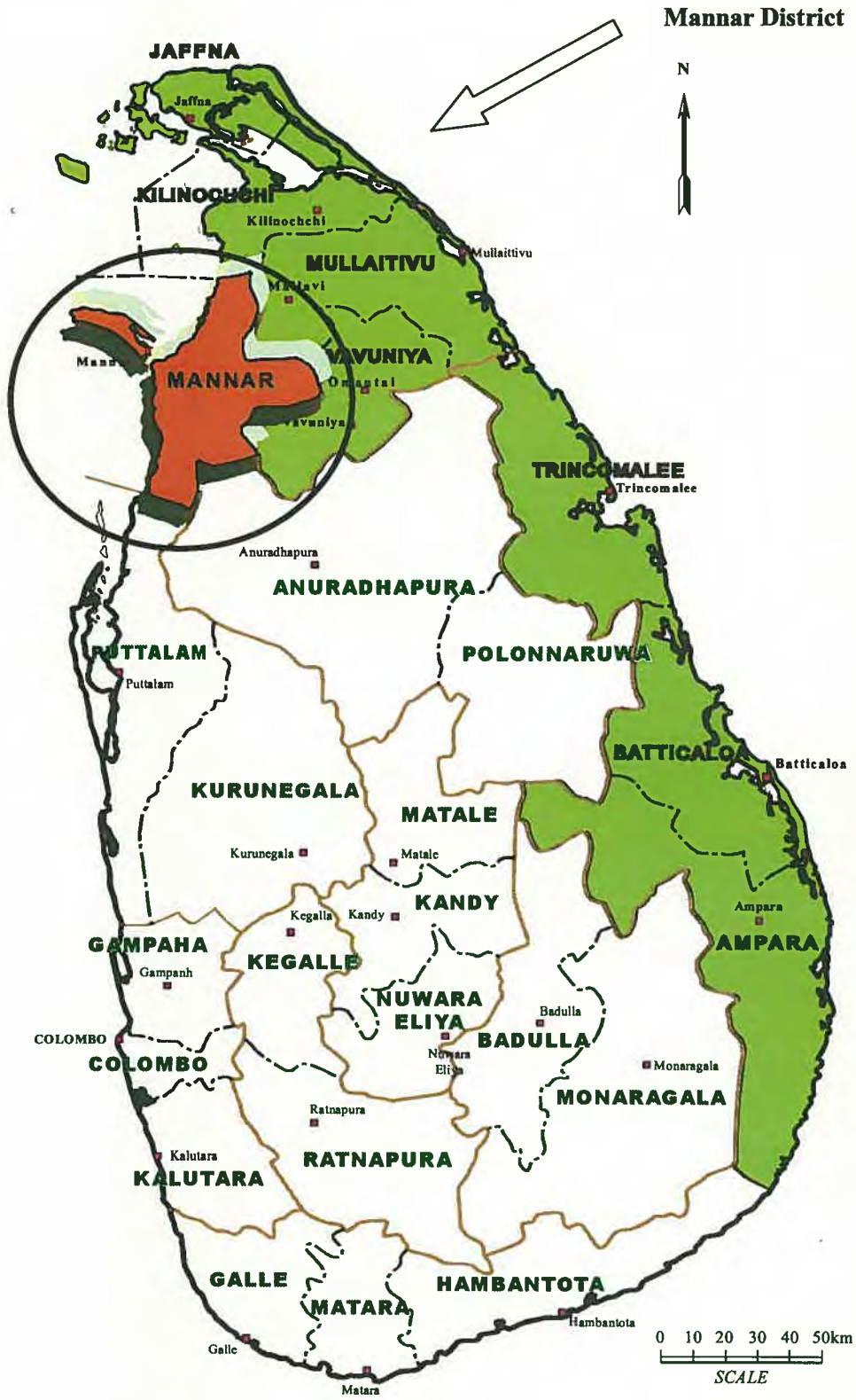


マナー県プロジェクト
対象村



コミュニティ・コントラ
クトによって建設され
た幼稚園

プロジェクト位置図



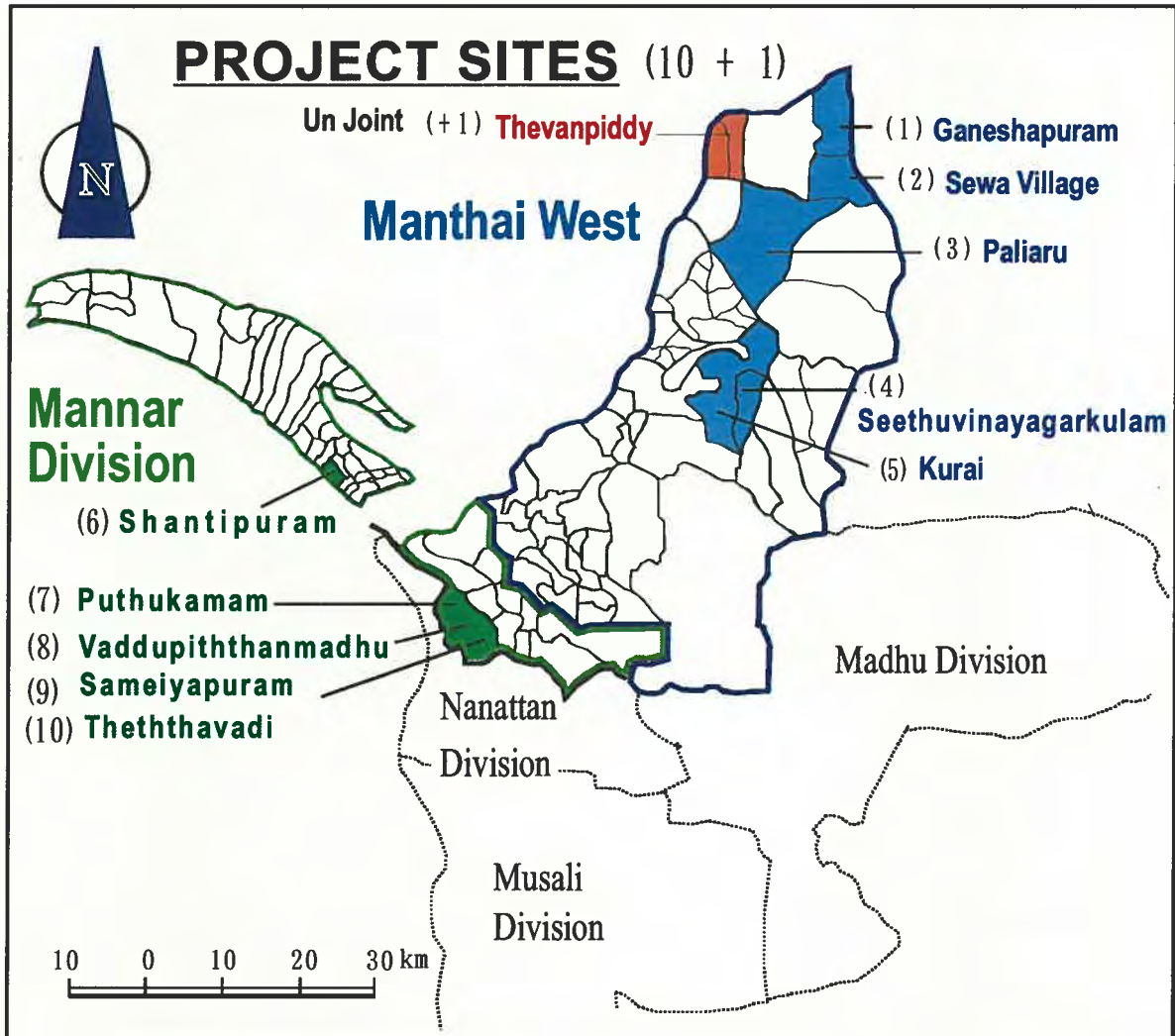
プロジェクト対象地域



○ : Project Implementation Area



プロジェクト対象村



マンタイ西部郡

- (1) ガネッシャプラム
- (2) セーワビレッジ
- (3) パーリアール
- (4) シードゥウィナーヤカクラム
- (5) クーライ

・テーワンピッディ行政村 (国連機関との連携協力)

マナー郡

- (6) シャンティプラム
- (7) プトゥカマン
- (8) ワトゥピタンマドゥ
- (9) サメヤプラム
- (10) テーターワディ

略 語 表

略語	正式名	日本語
AGA	Assistant Government Agent	県次官補佐 (LTTE 支配地域の軍次官)
BAJ	Bridge Asia Japan	特定非営利活動法人 ブリッジ・エーシア・ジャパン
CAP	Community Action Plan	コミュニティ行動計画
CBOs	Community Based Organization	住民組織
CMR	Community Managed Rehabilitation	コミュニティ・マネージド・リハ ビリテーション
DS	District Secretary	郡次官 (政府支配地域の郡次官)
FO	Farmers' Organization	農民組織
GA	Government Agent	県次官
GN	Grama Niladari	村落行政官
HRD	Human Resource Development	人材開発
IDPs	Internal Displaced Persons	国内避難民
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam	タミル・イーラム解放のトラ
MANRECAP	Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project	コミュニティ・アプローチによる マナー県復旧・復興計画
M/M	Minutes of Meeting	協議議事録
NEHRP	North East Emergency Housing Reconstruction Programme	北・東部州緊急住宅再建プログラ ム
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリ ックス
PO	Plan of Operation	活動計画
R/D	Record of Discussions	討議議事録
RDS	Rural Development Society	村落開発組織
PROTECO	Proposal Type of Technical Cooperation	プロポーザル方式技術協力
RRR	Relief, Rehabilitation and Reconstruction	救済、復興、融和
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WRB	Water Resource Board	水資源局
WRDS	Women's Rural Development Society	女性村落開発組織
ZOA	Refugee Care Netherlands (オランダの難民支援 NGO)	

CMR について

スリランカ政府の規定する入札ガイドラインでは、小規模インフラに関して、村落開発組織 (Rural Development Society: RDS)、女性村落開発組織 (Women's Rural Development Society: WRDS)、農民組織 (Farmers' Organization: FO) 等、ガイドラインで規定されている住民組織が、定められた公共工事を入札手続なしに請負うことができるとしている。MANRECAP では、参加型開発計画策定プロセスを通じて形成したコミュニティ行動計画 (Community Action Plan: CAP) の、このような住民組織による契約請負工事 (コミュニティ・コントラクト: Community Contract Facility) によりインフラの復旧工事を行うことをコミュニティ・マネージド・リハビリテーション (Community Managed Rehabilitation: CMR) と定義し、プロジェクトの基本アプローチとして位置づけている。

CMR の特徴

- 1) 事業の決定: 参加型開発計画策定プロセスを通じて形成する CAP では、無償労働の提供等、地域住民組織ならではの柔軟なアイデアが提案されることなど、住民の事業選定に対する満足度が高く、オーナーシップの醸成に効果的であるという質を担保し得る。
- 2) 技術移転効果: 契約請負工事では、多くの住民が体験を通じて関連技術を習得する機会を得られ、オーナーシップ醸成効果によって建設済み施設の維持管理の必要性への理解が促進され、工事実施時の道具などが引き継がれ終了後に活用されるなどの効果を期待し得る。
- 3) 工事請負効果: 契約請負工事では、住民間の扶助意識・慣行の組み込みが期待できるため、貧困者、女性世帯などへの優先配慮が可能であるほか、収益金を原資にした小規模生活金融や共同購入事業、新規事業などの開始を期待し得る。加えて、次期契約請負工事への、技術面、資金面での準備となる。

中間評価調査要約表（和文）

I. 案件の概要			
国名：スリランカ民主社会主義共和国	案件名：スリランカ国コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画 (MANRECAP)		
分野：平和構築	援助形態：PROTECO(提案型技術協力)・(株)エムアンドワイコンサルタントに委託		
所管部署：農村開発部 第一グループ 貧困削減・水田地帯第一チーム	先方関係機関：国家建設開発省、北東部州政府、マナー県庁		
協力期間：2004年3月25日～2008年3月24日	日本側協力機関：なし		
1. 協力の背景と概要			
<p>スリランカでは、タミル過激派「タミル・イーラム解放のトラ (LTTE)」が、北東部の分離独立を目的として政府軍と闘争を続けてきたが、ノルウェー政府の仲介が奏効し、2002年2月に政府とLTTEが無期限停戦に合意した。しかし、約20年にわたる長期間の内戦により、内線の最前線となった北・東部州は荒廃し、80万人以上の難民・国内避難民が発生した。停戦により避難民の帰還が始まったが、帰還民は基礎インフラの荒廃した劣悪な環境のもとで生活しており、その解決に向けたインフラ復旧整備とコミュニティの復興が求められていた。これらの経緯を踏まえ、2003年9月に包括的プロジェクト形成調査を実施し、帰還難民・国内避難民への支援ニーズを確認し、スリランカ政府と討議議事録を署名・交換する過程を経て、本プロジェクトが実施されることになった。</p> <p>本プロジェクトは北部のマナー県の中でも、特に貧困層が多く、行政サービスや支援が十分に行き届かない地域において、生活に必要なコミュニティ基礎インフラの「復旧」と、復旧したインフラの利活用を中心とした社会経済活動にかかるコミュニティの「復興」を促進し、住民組織を中核として住民自らが復旧・復興事業を自主的・継続的に実施できるよう支援することを目的としている。</p> <p>プロジェクト期間は4年間である。初年次に策定されたコミュニティ行動計画 (CAP) に基づいて、2年次は、成果2「基礎インフラが復旧される」活動が実施され、3年次後半より成果3「住民組織 (Community Based Organization: CBO) が社会経済活動を行うための必要な能力を身につける」ことに重点をおいた活動が行われる。</p>			
2. 協力内容(評価時)			
(1) 上位目標			
1) プロジェクト対象地域における社会経済状況がマナー県政府地域平均水準以上に改善される。			
2) プロジェクト対象地域内及び周辺部で住民間の融和が進む。			
(2) プロジェクト目標			
プロジェクト対象地域において、住民が生活向上とコミュニティの発展のために自立的に行動できる。			
(3) 成果			
1) 参加型によるコミュニティ行動計画 (CAP) が策定される。			
2) コミュニティの基礎インフラが復旧される。			
3) 住民組織 (CBO) が社会経済活動を行うために必要な能力を身につける。			
4) 地域開発に従事する行政官の住民参加型開発を支援する能力が強化される。			
(4) 中間評価時点での投入			
日本側：長期専門家派遣	7名	機材供与	2,267万スリランカルピー
短期専門家派遣	4名	研修員受け入れ	6名
相手国側：カウンターパート配置、事務所提供、ローカルコスト負担(1,800万スリランカルピー)			

II. 中間評価調査団の概要		
調査者	<u>日本側</u>	
	(1) 赤松 志朗 (総括：国際協力機構国際協力専門員) (2) 小林 秀弥 (プロジェクト担当：国際協力機構スリランカ事務員) (3) 本庄 由紀 (計画管理：国際協力機構農村開発部 第一グループ 貧困削減・水田地帯第一チーム ジュニア専門員) (4) 田村 智子 (評価分析：(株) かいほつマネジメント・コンサルティング)	
	<u>スリランカ側</u>	
	(1) R. タルマクラシンハム国家建設開発省次官補 (2) B. シバピラガサム北東部州政府計画部副部長 (3) V. ヴィシュワリンガムマナー県次官	
調査期間	2006年2月27日～2006年3月17日	調査種類：運営指導（中間評価）調査
III. 中間評価結果の概要		
1. 評価結果の要約		
(1)項目評価による結果		
1)妥当性		
<p>本プロジェクトはスリランカ政府の復興・復旧・融和政策および日本の国別援助計画の重点支援分野である「平和構築と復興過程への支援」と合致している。また JICA の「人間の安全保障」の概念にもあてはまっている。</p> <p>対象地の選択は妥当と言える。マナー県政府と LTTE 支配地域のそれぞれから対象村を選出し、バランスを確保している。またマンタイ西部郡は遠隔地に位置し、他の援助機関や NGO などの支援が届いておらず支援の必要性が高い地域である。</p> <p>プロジェクトのこれまで2年間の活動を通じて、CAP の策定により住民のプロジェクトへのオーナーシップが高まり、CMR の実施によって住民間の信頼関係が醸成され、技術や知識が養成されるなど、極めて積極的な効果を創出することに成功している。これらの成果は、CAP や CMR などの参加型アプローチが、再定住地への支援策として妥当であることを示している。</p>		
2)有効性		
<p>これまでの2年間で、プロジェクト目標を達成するための基礎が構築された。特に再定住地でこれまで希薄であった、自尊心・自信・相互信頼・団結などの意識が醸成されたこと、CBO が CMR で得た利益と村の人的・自然資源を活用し自らの開発ニーズを充足しつつあることなどは、今後プロジェクト目標を達成するにあたって評価に値する。</p> <p>一方、様々な不可避な理由によって、1、2年次にいくつかの計画修正がなされている。その結果、当初4年次は社会経済活動への支援に専念し、プロジェクトのオーナーシップを住民に徐々に移行させる計画であったが、最終年次まで、基礎インフラ復旧関係の活動と社会経済活動を並行して実施することとなった。しかし、計画修正による遅れは許容範囲内にとどまっており、3年次から社会経済活動を加速度的に導入していくとともに、基礎インフラ復旧関係の活動を修正計画通りに終了するよう綿密な計画策定と進捗管理を行えば、プロジェクト目標は4年間で達成できる見込みである。</p>		
3)効率性		
<p>「成果1」は各対象村での CAP 策定により達成されている。住民が積極的に CMR に参加し自尊心や自信をつけたことなどから「成果2」は達成の過程にあるといえる。住民が CMR の経験を通して身につけた技術や知識を活用しており、数種類の技術訓練も企画・進行中であることから「成果3」を生み出す準備は進捗中であるといえる。県次官や村落行政官などの参加型開発への理解度は「成果4」を生み出す積極的な要素である。</p>		

JICA 供与機材・車両などについてはタイミングよく投入され、プロジェクトの効率的な推進に寄与している。一方、ローカルスタッフの雇用に関しては、紛争被災地という特殊事情から、十分な資格をもった経験豊かな人材を採用することが困難であった。

なお、後述のようにこれまでの2年間にプロジェクトの進捗を阻害する様々な要因が発生したため、現時点では成果の発現が限定されたものとなっているが、進捗の遅れは、予期できない外部要因によるものがほとんどであり、プロジェクトと関係者によって容易に調整・操作し得ないものであったと認められる。

4)インパクト

プロジェクトは北・東部州内で高い評価を受けており、州政府は当プロジェクトのアプローチをベストプラクティスとして評価している。また、同国トリンコマリー県で JICA が実施中の「トリンコマリー県住民参加型農業農村復興開発計画」の案件形成の際にも、本プロジェクトの経験や教訓が活かされた。また、上位目標達成に貢献する活動もいくつか実施されているが、具体的な貢献度についてはまだ測定されていない。

5)自立発展性

CMR の手法はスリランカに由来からあるコミュニティ・コントラクトの方法を取り入れたものであり普及におけるレプリカビリティが確保されているため、プロジェクトのアプローチは、再定住地への支援モデルとして地域内で普及する可能性がある。

また北東部州政府やジャフナ大学が、本プロジェクトと協調して参加型開発手法の普及を計画していることは、プロジェクトの自立発展性を高める積極的な要素である。なお自立発展性の確保のためには、地域行政サービスに従事する村落開発普及員や農業普及員などをプロジェクトへ積極的に関与させていく必要がある。

(2) 結論

プロジェクトは停戦下において、様々な不安定な社会的・政治的要素の中で活動を実施している。そのため、当初プロジェクト目標達成のための外部条件として設定されていた事項が満たされなかった。たとえば、和平交渉の停滞により治安が悪化し、幹線道路の舗装などスリランカ政府の復興・開発事業も遅延したことにより、活動の進捗に支障をきたした。これらの阻害要因はあったものの、プロジェクトチームが柔軟かつ献身的に働きかけた結果、上述のように住民の間に自尊心、自信、相互信頼、団結などの意識が醸成された。

このように、対象村でソーシャル・モビライゼーションが実現したことは、相互扶助の概念の希薄な再定住地における大きな変化であり、プロジェクト活動がもたらした特筆すべき効果である。

今後、対象村における社会経済活動を加速度的に導入し、基礎インフラ復旧関係の活動を計画通りに進め、地域サービス行政官のプロジェクト活動への積極的な参加を促すことにより、プロジェクトは4年間で目標を達成できる見込みである。またより効率的・効果的なプロジェクト運営を行うためには、今後、活動進捗管理とモニタリングの精度を向上させる必要がある。

2. 効果発現に貢献した要因

CAP や CMR などの参加型アプローチが再定住地の復旧・復興に妥当なものであったこと、県知事や村落行政官、LTTE などの関係者がプロジェクトのアプローチに理解と協力を示したこと、プロジェクトチームの献身的な貢献などが挙げられる。

3. 問題点及び問題を引き起こした要因

(1) 計画内容に関すること

前述のように当初プロジェクト目標達成の外部条件として設定されていた事項が満たされなかったこと、経験豊かなローカルスタッフを採用するのが困難であったことなどが挙げ

られる。

(2) 実施プロセスに関すること

LTTE との交渉や、CMR 関係の各種書類作成などが予想以上に時間のかかることになったため、チームリーダーをはじめ専門家やローカルエンジニアの業務量が圧迫され、対象村での指導や活動のモニタリングへ費やす時間が制限されたこと、CMR が JICA にとって新しいものであり詳細情報を共有するのに時間を要したことなどが挙げられる。

4. 提言

- 1) 活動の進捗管理とモニタリングの精度を向上させること
- 2) 社会経済活動を効果的に導入するために、プロジェクトのフィールドスタッフのファシリテーション能力の向上を図ること
- 3) 地域行政サービスに従事する行政官の、積極的なプロジェクト活動への参加を促すこと
- 4) プロジェクトのアプローチを再定住地の復旧・復興モデルとするため、状況が許せばセミナーの開催などにより普及活動を行うこと

なお、中間評価調査団が提案したプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix: PDM) 改定案が合同調整委員会 (Joint Coordinating Committee: JCC) で承認された。

Summary of the Mid-term Evaluation for MANRECAP

I. Summary of the Project	
Name of the Country : The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka	Name of the Project : Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project (MANRECAP)
Sector : Peace Building	Type of Cooperation : PROTECO ¹ / Contractor: M&Y Co. Ltd.
Section in-charge: Poverty Reduction/Paddy Field Based Farming Area Team I, Rural Development Department Group I	Counterpart Organizations : Ministry of Nation Building and Development, North East Provincial Council, Mannar District Secretariat
Period of Cooperation : 25 March 2004 ~24 March 2008	

1. Background and outline of the Project

In Sri Lanka, the conflict between the Sri Lankan Government and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) had been a largest obstacle for the development of the country. The conflicts lasted for 20 years have created some 800,000 internally displaced persons (IDP) and had compelled the population in the North East region and peripheral villages to live under the desperate situation. The ceasefire agreement signed between the two parties in February 2002, with the facilitation of the Norwegian government, brought opportunities for those conflict affected population to improve their living conditions.

In order to assist these populations, JICA had sent a project formulation study mission in September 2002. JICA had further conducted several studies and signed the agreement with the Sri Lankan Government to implement "Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project (MANRECAP)" as a technical cooperation project. The Project was launched at the end of March 2004.

The focal villages of the Project were selected from two divisions in Mannar District, which is in the Northern part of the country, where majority of the population is living under the poverty line without adequate government or external assistance. The Project aims to rehabilitate the basic community infrastructure, reconstruct capacity of the community on socio-economic activities through the utilization of the rehabilitated infrastructure, and assist the community so that they will be able to act sustainably and autonomously in order for their livelihood improvement and community development.

The period of the Project is four years. Based on the Community Action Plan (CAP) developed in the first year, activities to rehabilitate basic infrastructure are to be implemented in the second year. From the third year onwards, activities mainly to assist the CBOs² to develop capacity to implement socio-economic activities are to be conducted.

¹ Proposed type technical cooperation project

² Community Based Organizations

2. Narrative summary of the Project	
(1) Overall Goal:	
1) Socio-economic conditions are improved more than the average in the cleared area of the Mannar District.	
2) Reconciliation within the Project sites and their vicinity is strengthened.	
(2) Project Purpose:	
People in the Project sites are able to act sustainably in order for their livelihood improvement and community development.	
(3) Outputs:	
1) Community Action Plan (CAP) is formulated with the participatory method.	
2) Basic community infrastructures are rehabilitated.	
3) CBOs acquire necessary abilities for socio-economic activities mainly utilizing the infrastructures rehabilitated by the Project.	
4) Government officers engaged in regional development are strengthened in line with their abilities to support participatory development approach.	
(4) Input made so far:	
Japanese side : Long term experts: 7 persons	
Short-term experts: 4 persons	
Equipment and machinery provided 22.67 Million Sri Lankan Rupees	
Training in Japan: 6 persons	
Sri Lankan side: Counterparts, Office premises, local cost of 18.00 Million Sri Lankan Rupees	
II. Member of the Mid-term Evaluation Study Team	
Member of the Team	<u>Japanese side</u> (1) Mr. Shiro Akamatsu (Leader : Senior Advisor, Institute for International Cooperation, JICA) (2) Mr. Hideya Kobayashi (JICA Sri Lanka Office) (3) Ms. Yuki Honjo (Planning & administration : Associate Expert, Poverty Reduction/Paddy Field Based Farming Area Team I, Rural Development Department Group, JICA) (4) Ms. Tomoko Tamura (Evaluation and analysis : Kaihatsu Management Consulting Inc.) <u>Sri Lankan Side</u> (5) Mr. R. Tharmakulasingam, Additional Secretary, Ministry of Nation Building and Development (6) Mr. B. Sivapiragasam, Deputy Director of Planning, Provincial Planning Secretariat, North East Province (7) Mr. V. Visuvalingam, District Secretary, Mannar District
Period of the study	27 February, 2006 ~ 17 March, 2006
III. Summary of the Mid-term Evaluation	
1. Summary of the result of the evaluation	
(1) Evaluation result based on the 5 evaluation criteria	
1) Relevancy	
The Project purpose is consistent with the policies of the Government of Sri Lanka on Relief, Rehabilitation and Reconstruction, and the Country Assistance Program of the Ministry of Foreign Affairs of Japan, i.e., "assistance for the process of peace building and	

reconstruction". The Project also falls into the concept of the new policy of JICA, which includes "human security" as one of the three most important areas for cooperation.

The selection of the focal villages was appropriate. They consist of those in government control area and those in LTTE control area in order to ensure the balance of assistance. The focal villages in Manthai West Division are located in marginalized area with no other external assistance, where the need for assistance is very high.

Project has produced several remarkable outcomes. For example, the sense of ownership of the villagers to the Project was created by the exercises of formulating CAP, and mutual trust, self-confidence, technical experience and knowledge were created among the villagers through the experience of the CMR³. These outcomes show that the participatory approach adapted to the Project, i.e., CAP and CMR were relevant to assist resettlement communities.

2) Effectiveness

An initial foundation has been built for the Project to achieve the Project Purpose. As mentioned earlier, the villagers developed self-confidence, satisfaction, mutual-trust and unity, which were rare among the resettlement communities, and CBOs in the villages have taken steps to fulfill their own development needs, by utilizing the profit gained by the CMR work, and natural and human resources of the villages. These are the important and essential steps for the Project to achieve the Project Purpose.

On the other hand, the initial plans of operation for the first two years were modified due to several unavoidable reasons as mentioned later. Therefore, several activities planned to be done during the period were postponed. Consequently, the Project is planning to implement activities for community infrastructure and socio-economic activities in parallel for the coming two years, although the Project supposed to complete all the activities for community infrastructure by the end of the third year and concentrate on facilitation for socio-economic activities in the last year.

However, the Project will be able to recover the delay and fulfill the Project Purpose by March 2008, if they accelerate the introduction of socio-economic activities, and take necessary attentions to accomplish all the activities for community infrastructures as planned, including those which were not completed during the first two years, by carrying out detailed operation planning and progress monitoring.

³ Community Managed Rehabilitation. MANRECAP defines the method that the communities undertake the contracts for rehabilitate small scale community infrastructure of the villages as CMR. CMR aims at social mobilization and capacity building of the community.

3) Efficiency

“Output 1” had been created successfully by formulating CAP in each focal village. The “Output 2” is being produced, as the villagers were actively involved in CMR and gained sense of self-confidence, unity, etc. The preparation for socio-economic activities, that is Output 3, is in progress, as the villagers are utilizing the skills and knowledge obtained through the training and experience of the CMR, and several skill training had been planned/ conducted. These are some of the good indications for the Project to produce “Output 4” successfully, such as the level of understanding on the participatory development among the government officers, such as District Secretary and GN (Grama Niladari: village administrative officers).

The inputs of JICA, such as machineries, vehicles and equipments, were supplied in time, and contributed the efficient implementation of the activities. However, the Project underwent difficulties to employ qualified local staff to the Project in time, as the twenty years of conflict had prevented the local people from accessing continuous education with good quality, opportunities for skill development, job experiences, etc.

As mentioned later, there were a lot of unexpected incidents happened which disturbed the smooth progress of the Project activities. As a result, there was a certain degree of delay in implementation of the activities, which consequently lowered the degree of realization of the outputs. However, the Project should not be blamed, as most of the delay was caused by unexpected external factors, which were happened under the constraint of post-conflict environment.

4) Impacts

The Project is becoming popular and is highly appreciated in the North East Province. The Provincial Council is keen to study the Project as one of the best practices of community development projects. The lessons and experiences learnt from the Project were utilized to formulate a new JICA project in Trincomalee, which is located in the same Province. Several activities, which can be contributing factors to achieve Overall goal of the Project, were carried out, however, it is too early for the Project to verify concrete contribution for it.

5) Sustainability

The approach of the Project has a potentiality to become a model for creating social mobilization of the resettlement community. As the CMR approach is based on the system of "community contract" which had been traditionally implemented in Sri Lanka, the approach can be applicable in any other areas or projects. The North Eastern Provincial government and the Jaffna University have plans to disseminate the approach and experience of the Project, which are the positive indicators to ensure the sustainability of the effects of the Project. The front-line officers in the area, such as Rural Development Officers, Community Development Officers, Agriculture Extension officers, etc. should be involved in

the Project activities.

(2) Conclusion

As the Project has been implemented under the environment of the Cease Fire, the Project had to deal with a lot of unpredictable social and political incidences took place in and out of the project area. The matters identified as important assumptions in the PDM at the time of the Project formulation, were not realized. For Example, the security situation became worse due to the stagnation of the Peace Process, and planned projects of the Sri Lankan Government for rehabilitation and reconstruction, such as the rehabilitation of the main roads, have been delayed. The progress of the planed activities was often disturbed due to these obstacles.

Consequently, the Evaluation Study team confirmed that, among these difficulties, the patience and dedication of the staff of the Project enabled the Project to create many positive attitude and actions among the focal villages. This social mobilization created in the focal villages, where the senses of mutual trust and self-reliance, etc. had been rare as a nature of the resettlement villages, is a remarkable outcome of the Project activities.

The Project will be able to achieve the Project Purpose at the end of the Project period, by acceleratory introducing the socio-economic activities, implementing the infrastructure-related activities as planned, and facilitating the participation of the front-line government officers to the Project activities, during the 3rd and 4th years. The Project is requested to improve the accuracy of progress and benefit monitoring, so that the management of the Project will be more effective and efficient.

2. Contributing factors to create positive effects

The participatory approach, such as CAP and CMR were appropriate for rehabilitation and reconstruction of the resettlement communities. The understanding and active participation of the related organizations and persons, such as District Secretary, GN and LTTE, to the Project. Patience and dedication of the staff of the Project are also essential to create positive effects on the project.

3. Problems and their causes

(1) Problems with regard to the project formulation/planning/preparation

The important assumptions identified at the time of project formulation were not realized, as mentioned earlier. The Project had a difficulty to employ experienced local staff in time.

(2) Problems with regard to the implementation process of the Project

The workload of the Team Leader, Japanese Experts and Local Engineers, etc. were pressurized, as negotiation with the LTTE and documentation work of the CMR were more time consuming process than they expected. As a result, they had a limited time for field work and monitoring of the activities in the focal villages. It took certain time for the Project to share the detail information on CMR with JICA, as it was a new system to the

organization.

4. Recommendations

- 1) Establishment of an effective system for progress and benefit monitoring.
- 2) Improve the facilitation capacity of the field staff of the Project in order to introduce socio-economic activities more effectively.
- 3) Facilitate the front-line government officers in the area to actively participate in the Project activities.
- 4) Disseminate the experience of the Project by organizing more workshops/ seminars if situation allows, so that the approach of the Project would be a model of rehabilitation and reconstruction for resettlement communities.

第1章 運営指導（中間評価）調査の概要

1-1. 調査団派遣の経緯と目的

1-1-1. 案件の背景と概要

スリランカでは、多数派シンハラ民族（全人口の74%）と少数派タミル民族（18%）の対立が、国家安定の阻害要因となる最大の懸案事項である。タミル過激派「タミル・イーラム解放の虎（LTTE）」は約20年間、北・東部州分離独立を目的として政府軍と闘争を続けてきたが、ノルウェー政府の仲介が奏効し、2002年2月に政府との無期限停戦に合意した。しかし、長期間の内戦により、北・東部州は荒廃し、80万人以上の難民、国内避難民が発生し、地域住民は劣悪な環境のもとで生活しており、その解決に向けたインフラの復旧整備とコミュニティの能力の復興が求められていた。以上のような状況を考慮し、JICAは包括的プロジェクト形成調査を実施し、難民、国内避難民への支援ニーズを確認し、スリランカ政府と討議議事録（Record of Discussions: R/D）を署名・交換する過程を経て、本プロジェクトが実施されることとなった。

4年間のプロジェクトは、スリランカ北部地域のコミュニティを対象に、基礎インフラの復旧と、復旧したインフラの利活用を中心とした社会経済活動を通じたコミュニティの能力の復興を促進し、住民組織（CBO）を中核として、住民に対し、自らが復旧・復興事業の立案から実施・運営管理までを自主的・継続的に行うことができるよう支援することを目的として実施された。

1-1-2. 調査団派遣の経緯と目的

プロジェクト協力開始から2年が経過する3月上旬から中旬にかけて、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）と活動計画（PO）に基づき、プロジェクトの投入実績、活動実績、計画達成度を調査・確認し、問題点を整理するとともに、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から、プロジェクトチーム、スリランカ側関係者とともに合同中間評価を行い、プロジェクト目的達成を視野に入れた今後の活動方針をスリランカ政府及びプロジェクトチームと協議、再確認し、必要に応じPDMの改訂を検討する。

1-2. 評価調査者の構成

本合同評価を実施するにあたり、日本とスリランカの評価者は以下の通りである。

(1) 日本側

1. 赤松 志朗 総括：国際協力機構国際協力専門員
2. 小林 秀弥 国際協力機構スリランカ事務所員
3. 本庄 由紀 計画管理：国際協力機構農村開発部 第一グループ
貧困削減・水田地帯第一チーム ジュニア専門員

4. 田村 智子 評価分析：(株) かいほつマネジメント・コンサルティング

(2) スリランカ側

5. Mr. R. Tharmakulasingam 国家建設開発省次官補

6. Mr. B. Sivapiragasam 北東部州計画部副部長

7. Mr. V. Visuvalingam マナー県次官

1-3. 評価方法

1-3-1. 評価の手順

調査実施時点までのプロジェクトの投入実績、活動実績、計画達成状況等について確認し、プロジェクト対象村で、フォーカスグループ・ディスカッションと各関係者に対する面談を実施した。他方、プロジェクトサイト視察後、スリランカ側から評価とプロジェクト活動に対するレポートが提出され、合同評価委員会において、双方による討議の上、評価調査の結果は合同評価報告書としてまとめられた。

1-3-2. 評価の視点

以下、評価 5 項目の視点に沿ってプロジェクトに対する評価項目を設定した。詳細については、付属資料 4. 合同評価報告書に示した。

(1) 妥当性

- ・ プロジェクトはターゲットグループのニーズに合っているか。
- ・ プロジェクトデザインはスリランカ政府の開発戦略に沿ったものであるか、またプロジェクト実施後も変更はないか。
- ・ プロジェクトデザイン及び実施の過程は、日本政府の国別援助計画に沿ったものであるか。
- ・ プロジェクトのターゲットグループとアプローチは、目標を達成するにあたり適切か。
- ・ プロジェクトは他ドナーと連携したか、連携が及ぼしたプラス、マイナス点について。

(2) 有効性

- ・ 2008 年 3 月プロジェクト終了時まで、目標は達成されるか。
- ・ PDM に記されている成果の内容は十分か、またそれらは目標を達成するにあたり有効か。
- ・ プロジェクト目標を達成するにあたり、貢献・阻害要因は何か。

(3) 効率性

- ・ アウトプットの達成度は適切か。
- ・ アウトプットを産出するために十分な活動であったか。

- ・ 活動から成果に至るまでの外部条件はアウトプット産出に影響を与えたか。
- ・ それら外部条件は現時点においても適切であるか。
- ・ プロジェクトに対する投入は適切であったか。
- ・ プロジェクト活動は PDM に沿って実施されているか。

(4) インパクト

- ・ 上位目標が将来達成される見込みについて。
- ・ 上位目標とプロジェクト目標は乖離していないか。
- ・ プロジェクトが及ぼした正・負の影響について。
- ・ プロジェクトのターゲットグループに対する貢献に偏りはないか。

(5) 自立発展性

- ・ カウンターパート機関のプロジェクトに対するオーナーシップは十分に確保されているか。
- ・ プロジェクトが行っているアプローチは他地域へ波及可能なものか。
- ・ プロジェクトの手法は、当地の社会、文化、環境に適合したものであるか。