

ネパール連邦民主共和国
コミュニティ内における調停能力
強化プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 21 年 11 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
ネパール事務所

ネパ事
JR
09-004

**ネパール連邦民主共和国
コミュニティ内における調停能力
強化プロジェクト
詳細計画策定調査報告書**

平成 21 年 11 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
ネパール事務所

序 文

ネパール連邦民主共和国では、2006年11月にネパール政府と反政府勢力であったマオイスト間で包括的和平合意が成立し、過去10年に及んだ紛争に正式に終止符が打たれた。2008年4月には制憲議会選挙が実施され、憲法制定をはじめとする新しい国づくりが進められている一方、マオイスト主導の連立政権は発足9ヵ月後2009年5月に事実上崩壊し、その後の新連立政権も国体、連邦制の姿、地方分権化、治安部門など国づくりにおいて重要な課題について主要政党間のコンセンサスがとれず、不安定な政治状態が続いている。中央での政治的な議論がまとまらない一方で、地方では政党間のトラブルや、開発資源及び開発事業の裨益を巡る住民間の対立等が表面化している。また民主化により民族やカースト等に関する問題意識が高まるなか、裕福な層と貧困層、民族やカースト間の対立軸も存在しており、住民間の些細な問題がコミュニティー間及び政党間の対立に発展する傾向にある。このような地方での問題は、現在相談窓口となっている地方自治体に負担をかけており、サービスデリバリー向上の妨げにもなっている。

こうしたなか、ネパール政府は、コミュニティー内の問題解決、地方行政における業務負担軽減を目的として、コミュニティー内での紛争管理強化を図るため、「コミュニティー内における調停能力強化プロジェクト」を日本国政府に要請した。これを受け、独立行政法人国際協力機構（JICA）は詳細計画策定調査団を派遣した。

本報告書は、同調査団の調査及び協議結果を取りまとめたものであり、今後の技術協力実施にあたって、関係方面に広く活用されることを願うものである。ここに調査団の各位をはじめ、調査にご協力いただいた、外務省、在ネパール日本国大使館など、内外関係各機関の方々に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成21年11月

独立行政法人国際協力機構
ネパール事務所長 丹羽 憲昭

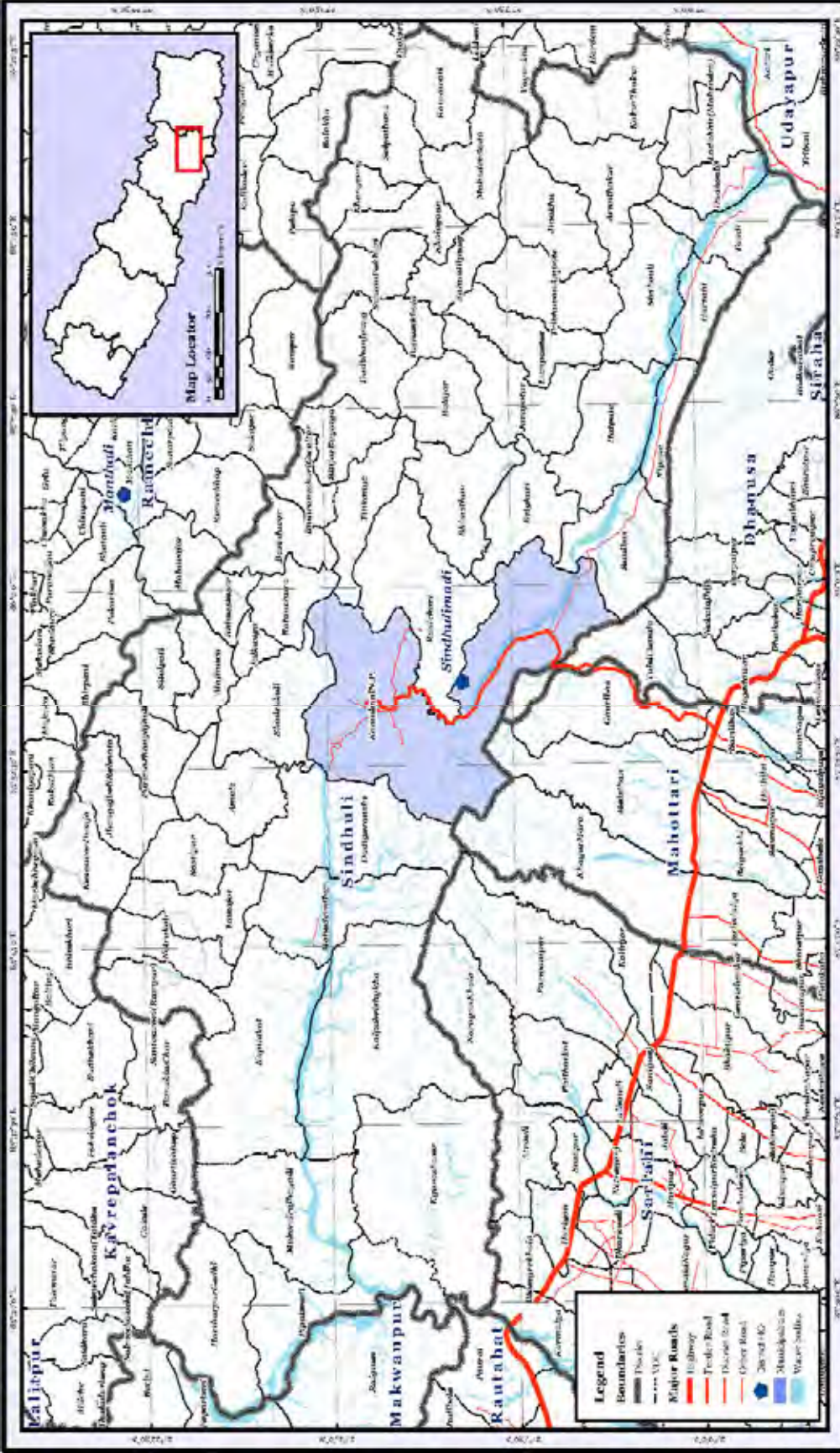
目 次

序 文
目 次
地 図
写 真
略語表

第 1 章 詳細計画策定調査の概要	1
1 - 1 要請の背景	1
1 - 2 詳細計画策定調査の目的	1
1 - 3 調査団の構成	2
1 - 4 調査日程	2
第 2 章 ネパールの概要	4
2 - 1 人口・面積	4
2 - 2 経済概要	4
2 - 3 中央・地方行政	4
2 - 4 平和構築・民主化動向	7
第 3 章 裁判外紛争処理制度に係る関連法・政策・中央政府動向	9
3 - 1 地方開発省	9
3 - 2 司法省及び最高裁判所の役割、調停法作成状況	9
3 - 3 平和復興省の方針・動向	10
3 - 4 関連ドナーの動向・連携	11
3 - 4 - 1 DANIDA/HUGOU	11
3 - 4 - 2 英国国際開発省（DFID）	12
3 - 4 - 3 アジア財団（TAF）	12
3 - 4 - 4 国連開発計画（UNDP）	13
3 - 5 現地NGOの活動状況	13
3 - 5 - 1 IGD	13
3 - 5 - 2 CeLRRD	13
3 - 6 定例ドナー会議とドナーマッピング	13
3 - 7 評価型調停（Rights-based）と促進調停（自主交渉援助型、Interest-based） のアプローチ	14
3 - 8 調停研修内容及び調停人選定方法	14
3 - 9 コミュニティ調停モニタリング・評価	15
3 - 10 ネパールにおける裁判外紛争処理	16
3 - 11 人民裁判所（People’s Court）	16
3 - 12 調停で扱っているケースについて	17

第4章 対象郡の課題・現状	19
4 - 1 シンズリ郡	19
4 - 1 - 1 概要	19
4 - 1 - 2 DDCの役割・能力・課題（計画策定・実施・予算・人材等）	19
4 - 1 - 3 VDCの役割・能力・課題（計画策定・実施・予算・人材等）	20
4 - 1 - 4 郡裁判所の役割・能力・課題	20
4 - 1 - 5 地方平和委員会（LPC）の役割・能力・課題	21
4 - 1 - 6 コミュニティー・住民が抱える課題・問題	21
4 - 1 - 7 シンズリ郡SWOT分析の結果	22
4 - 2 マホタリ郡	25
4 - 2 - 1 概要	25
4 - 2 - 2 DDCの役割・能力・課題（計画策定・実施・予算・人材等）	25
4 - 2 - 3 VDCの役割・能力・課題（計画策定・実施・予算・人材等）	26
4 - 2 - 4 郡裁判所の役割・能力・課題	26
4 - 2 - 5 地方平和委員会（LPC）の役割・能力・課題	27
4 - 2 - 6 コミュニティー・住民が抱える課題・問題	27
4 - 2 - 7 マホタリ郡SWOT分析の結果	27
第5章 プロジェクトの基本方針	31
5 - 1 協力の要約及び目的	31
5 - 2 協力の対象地域	31
5 - 3 成果・活動の内容	32
5 - 4 業務詳細工程	33
5 - 5 要員構成	33
5 - 6 協力実施上の留意点及びリスク分析	34
5 - 7 調査団総括	35
付属資料	
1 . 要請書	39
2 . 協議議事録（Minutes of Meeting）	45
3 . 主要面談者リスト	57
4 . 面談記録	59
5 . 収集資料リスト	85
6 . SWOTワークショップ結果（シンズリ郡・マホタリ郡）	87
7 . 事前評価表	94
8 . ステークホルダー関係図、ドナーマッピング	104

SINDHULI DISTRICT



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

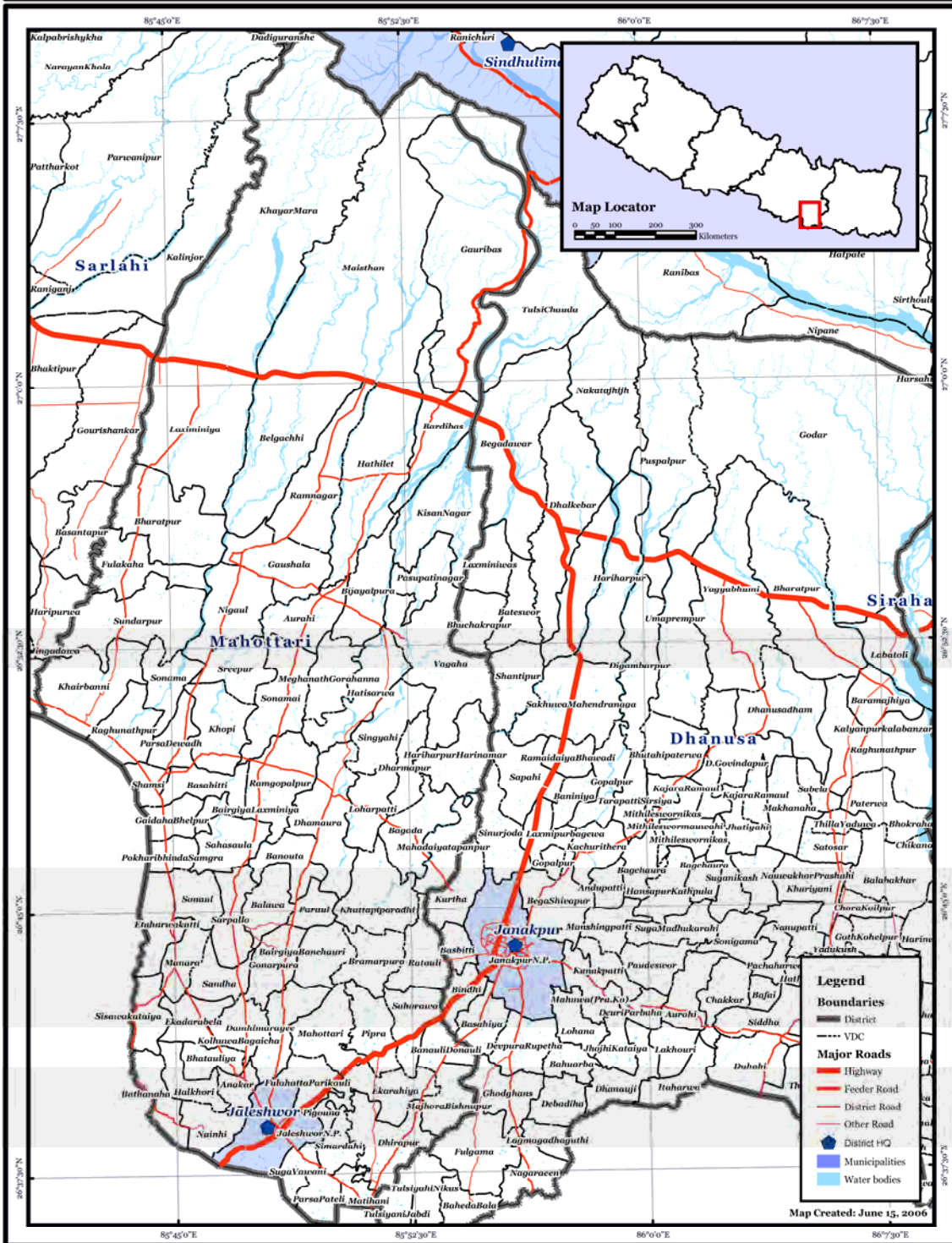
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
United Nations, Nepal

Map Created
June 15, 2006

0 5 10 Km



MAHOTTARI DISTRICT



Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
United Nations, Nepal

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations





シズリ郡コミュニティサービスセンター (CSC)



シズリ郡コミュニティサービスセンター (CSC)



シズリ郡SWOTワークショップ



マホタリ郡SWOTワークショップ

略 語 表

略 語	英 語 等	和 訳
CDO	Chief District Officer	郡長官
CeLRRD	Centre for Legal Research and Resource Development, Nepal	
CSC	Community Service Centre	コミュニティーサービスセンター
DANIDA/HUGOU	Danish International Development Agency/Human Rights and Good Governance Programme Office	
DAO	District Administration Office	郡行政事務所
DDC	District Development Committee	郡開発委員会
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
GDP	Gross Domestic Products	国内総生産
HDI	Human Development Index	人間開発指数
IDP	Internally Displaced Person	国内避難民
IGD	Institute of Governance and Development, Nepal	
LDO	Local Development Officer	地方開発官
LLDC	Least Developed Country	後発開発途上国
LPC	Local Peace Committee	地方平和委員会
LSGA	Local Self-Governance Act 1999	地方自治法
MCMP	Madesh Community Mediation Project	マデシコミュニティー調停プロジェクト
MPRF、 又はMJF	Madeshi People's Right Forum (Madeshi Janadhikar Forum)	マデシ人権フォーラム
MPRF (D) 又はMJF (D)	Madeshi People's Right Forum (Democratic) 又はMadeshi Janadhikar Forum (Democratic)	マデシ人権フォーラム (民主)
NSP	Nepal Sadbhavana Party	友愛党
PPP	Purchasing Power Parity	購買力平価
TAF	The Asia Foundation	アジア財団
TMDP	Tarai Madhes Democratic Party	タライ・マデス民主党
TOR	Terms of Reference	業務指示書
UML	Nepal Communist Party Unified Marxist-Leninist	ネパール共産党統一マルクスレーニン派
UNDP	United Nation Development Programme	国連開発計画
VDC	Village Development Committee	村落開発委員会

第1章 詳細計画策定調査の概要

1-1 要請の背景

ネパール連邦民主共和国（以下「ネパール」と記す）では、10年以上の内戦を終え新しい国づくりが進みつつあるが、特に人材・予算不足等の脆弱な行政体制に対し、不満が日に日に高まりつつある。政党間のトラブルや、土地及び水等の開発資源及び開発事業の裨益を巡る住民間の対立等が表面化し、民主化により民族やカースト等に関する問題意識が高まるなか、裕福な層と貧困層、民族やカースト間の対立軸も存在しており、住民間の些細な問題がコミュニティー間及び政党間の対立に発展する傾向にある。内戦は、地域間格差及び民族・カースト間の対立が一要因とされているが、新政権の下でも、依然コミュニティーで頻発するさまざまなレベルでの問題は、将来の新たな紛争要因に発展しかねないリスクも指摘されている。コミュニティーでは、伝統的なリーダー（長老等）が仲裁役を担ってきたものの、ネポティズム・人権等で問題視され、機能を失いつつある。あわせて、10年間続いた内戦によっていまだに郡開発委員会（DDC）、村落開発委員会（VDC）議長等の住民代表者の長期不在が続くなか、地方行政機関に各種レベルの問題が持ち込まれ、通常の開発業務にも支障が出始めている。

こうした背景の下、2002年以降、援助機関・現地NGOは、「司法へのアクセス改善」並びに「平和構築」を目的として、村民から構成される「コミュニティー調停人」の育成支援を進めている。コミュニティー調停は、現地地方行政機関との連携のなかで、人間関係や社会的要素をもつ住民間の争いを中心に、問題解決に向けたファシリテーションを行うことをめざしているが、コミュニティーレベルでの人材育成等が十分に広がらない状況が続いている。また、コミュニティー調停の制度化をめざし、司法省及び最高裁判所が5年前から「調停法」草案を策定中であり、地方の調停システムとして制度化されつつある。

このような状況のなか2009年3月、地方・コミュニティーレベルの問題に直面する地方行政機関を管轄する地方開発省より、日本政府が開発を進める「シンズリ道路沿線地域」のシンズリ郡及びマホタリ郡を対象としたコミュニティーレベルでの調停能力強化を図ることをめざす本プロジェクトの要請が日本政府に出された。

今次の詳細計画策定調査では、ネパールからの協力要請の背景、内容を確認し、先方政府実施機関との協議を経て協力計画を策定するとともに、当該プロジェクトの事前評価を行うために必要な情報を収集することを目的とした。

1-2 詳細計画策定調査の目的

- (1) ネパールの紛争解決（調停・仲裁）に関する政策及び法律の調査・分析を行い、先方の要請背景及び内容、協力のコンセプトや妥当性を確認する。
- (2) ネパールのコミュニティーレベルにおける問題と問題処理にかかわるステークホルダーと能力を分析し、支援の枠組み及び期待される効果を確認する。
- (3) 地方行政が一部受けている民事に関する問題の現状と、地方行政にかかる負担を分析し、コミュニティーの調停能力向上による解決策の地方行政の効率化に関する効果を確認する。
- (4) 本案件における初期段階のリスク分析を行う。
- (5) 他ドナーとの情報交換を行い、この分野における支援の協調を図ることに合意する。

(6) ネパール側政府関係者とプロジェクトの目的・成果・範囲・対象・過程について協議を行い、合意・決定事項について協議議事録(M/M)、プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)(案)、活動計画(PO)(案)に取りまとめ署名する。

(7) 事前評価表(案)及び業務指示書(案)を作成する。

1 - 3 調査団の構成

担当	氏名	所属
総括	福田 義夫	JICAネパール事務所 次長
平和構築	土肥 優子	JICA本部 公共政策部
紛争管理	中田 麻美子	JICAネパール事務所 企画調査員
協力企画	日浅 美和	JICAネパール事務所 所員
地方行政/コミュニティ分析	河村 真宏	A&Mコンサルタント有限公司

1 - 4 調査日程

No.	Date	Day	Activities	Place
1	Sep 11	Fri	(Mr. Kawamura arrival : NRT – BKK)	BKK
2	12	Sat	BKK - KTM Internal meeting at JICA Nepal	KTM
3	13	Sun	10:30 Meeting with MoLD, (Som L Subedi, Joint Secretary /Ganesh Pandey, Under Secretary) 11:30 Meeting with MoPR, (Durga N Sharma, JS 4211552) 13:00 Meeting with MoLJ (Kedar Paudel, JS 4211702)	KTM
4	14	Mon	9:00 Meeting with TAF (Preeti Thapa 4418345) 10:00 Meeting with DANIDA (Mukunda 4432131) 13:00 Meeting with IGD 15:00 Meeting with CeLLRD	KTM
5	15	Tue	Mr. Kawamura/IGD KTM – Mahottari Field work at Mahottari	Mahottari
6	16	Wed	(Ms. Dohi arrival : BKK – KTM) 15:00-16:00 Donor Meeting at JICA 16:00-17:00 Internal meeting	KTM
7	17	Thu	KTM – Janakpur – Sindhuli Assessment in Sindhuli (Meeting with CDO, DDC, VDC secretaries, district courts, NGOs, community groups)	Sindhuli
8	18	Fri	AM Sindhuli workshop PM PDM Discussion Move to Mahottari	Sindhuli

9	19	Sat	(Festival) 12:00- Meeting with Mahottari LDO 16:00- Internal Discussion	Mahottari
10	20	Sun	AM Workshop in Mahottari (Meeting with CDO, DDC, VDC, district courts, NGOs, community groups) PM Discussion with DDC 16:40 Janakpur – Kathmandu	KTM
11	21	Mon	Internal Discussion 13:00- Meeting with UNDP	KTM
12	22	Tue	15:00- Meeting with MoLD (Discussion on M/M) Discussion on M/M	KTM
13	23	Wed	Report to EoJ, JICA, KTM – BKK	KTM
14	24	Thu	BKK – NRT Signing of M/M	BKK

第2章 ネパールの概要

2 - 1 人口・面積

ネパールの領土は、幅約800km高さ約200kmのほぼ台形の形状で、広さは日本の本州の面積の約3分の2(14万7,000 km²)に相当する。2001年の国勢調査におけるネパールの総人口は2,273万人(2008年現在の推定人口は2,700万人)であり、人口の約半分は20歳以下、人口増加率は2.2%である¹。また、2005年の人間開発指数(HDI)は0.534で世界177カ国中142位、平均寿命は62.6歳で131位、成人識字率は48.6%で126位、購買力平価(PPP)換算の1人当たり国内総生産(GDP)は1,550ドルで148位となっている²。1人当たりGDP(非PPP)は約470ドルと低く、後発開発途上国(LLDC)に分類されている。

2 - 2 経済概要

ネパールの主要産業は農業及びカーペット、既製服、観光である³。2008年のネパールの名目GDPは約120億ドルで、そのうち農業分野が39%(人口の76%が従事)及び工業分野が22%(同6%)、サービス分野が41%(同18%)を占めている⁴。これは日本の名目GDP(約5兆ドル)⁵の約400分の1の規模である。

また、GDPに比べ海外からの送金や輸入額が大きいのが特徴である。英国陸軍グルカ兵や湾岸諸国出稼ぎなどからの2007年の送金は約10億ドルで、GDPの25%にもものぼっている状況である⁶。機械及び車関連部品、鉄鋼関連品などの輸入額が約34億ドルにのぼる一方、カーペット及び手工芸品・民芸品、パシュミナなどの輸出額は9億4,000万ドルにとどまっている⁷。また海外投資率も600万ドルと高くない。

ネパール政府の「10次国家開発5ヵ年計画」(2002/3-2006/7、「PRSP - 」とも呼ばれる)では貧困削減が大きな柱となっていたが、包括的和平合意締結後、移行期間用の計画として「国家開発暫定3ヵ年計画」(2007/8-2009/10)が2008年1月に策定された。この計画には復興・再建に重点が置かれ、引き続き貧困削減が重要課題として継承されている。また、2008年に樹立した新政府が崩壊し、2009年5月に政権が新しく樹立したが、現在PRSP- 作成の計画はない。代わりに暫定3ヵ年計画(Nepal Development Strategy Paper-2009-2012)の作成を計画予定で、内容については2009年5月のネパール開発会議で協議される予定であったが、同時期に政権が崩壊したため会議が無期延期され、2009年11月現在に至るまで計画策定においての進捗はみられない状況である。

2 - 3 中央・地方行政

ネパールの中央行政は、内閣とその管轄下にある国家計画委員会を含む26省庁の行政機関によって行われている。これら行政機関の2008/2009年度予算は2,094億ルピー(31億ドル)であった⁸。

¹ CBS (2008) Statistical Year Book of Nepal 2007, Central Bureau of Statistics, Government of Nepal, Kathmandu.

² UNDP (2008) Human Development Report 2008.

³ 外務省(2009)ネパール連邦民主共和国 accessed at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html> on 26 September 2009.

⁴ Wikipedia (2009a) Nepal, accessed at <http://en.wikipedia.org/wiki/Nepal> on 26 September 2009.

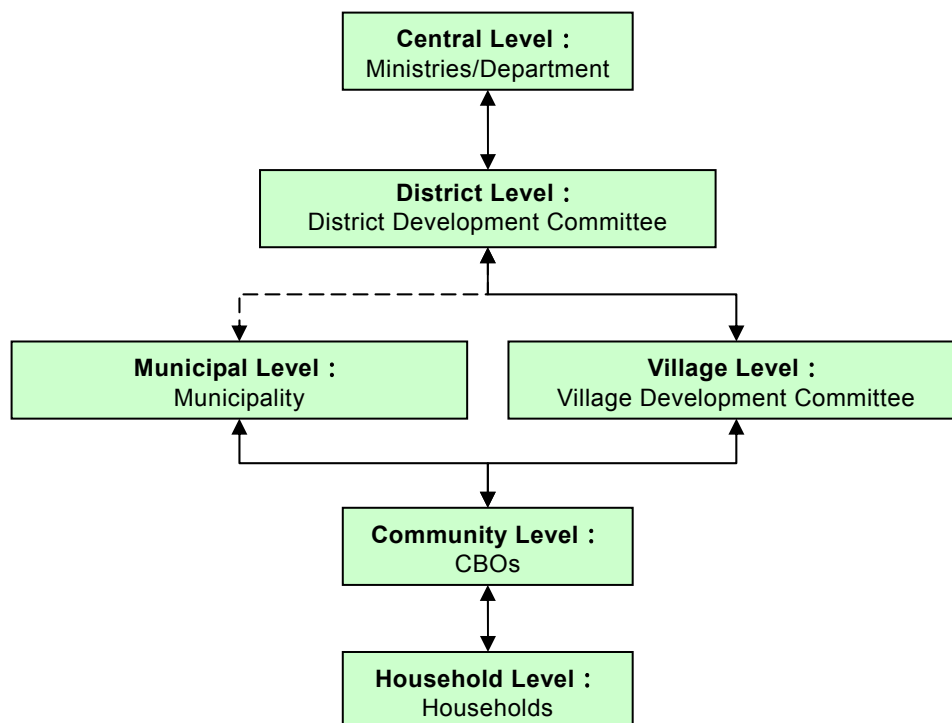
⁵ Wikipedia (2009b) Japan, accessed at <http://en.wikipedia.org/wiki/Japan> on 26 September 2009.

⁶ Wikipedia (2009a) Nepal, accessed at <http://en.wikipedia.org/wiki/Nepal> on 26 September 2009.

⁷ 外務省、ネパール連邦民主共和国 accessed at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html> on 26 September 2009.

⁸ JICA (2009a) 政策制度と行政構造、JICAネパール事務所

このうち最も多い391億ルピー（18.7%）が教育省に配賦され、以下、253億ルピー（12.1%）が地方開発省、220億ルピー（10.5%）が公共事業計画省、149億ルピー（7.1%）が保健省に割り当てられている⁹。



出所：地方開発省資料

図1 中央・地方政府の構造

ネパールは1999年に制定された地方自治法（Local Self-Governance Act：LSGA）に基づいて、地方開発並びに地方行政は、郡（District）と市町（Municipality）、村（Village）を代表とする地方自治体（Local Body）を単位とすることを規定している（図1）。日本の県に相当する郡は全国に75郡あり、その下に日本の政令指定都市に相当する市が58市、市町村に相当する村が3,915村存在する。郡レベルの地方行政は郡開発委員会（District Development Committee：DDC）が執り行い、郡行政の意思決定機関である郡議会の執行機関として、郡の開発事業に係る行政のすべてを取りしきる。地方開発省からDDCには、事務方の長である地方開発官（Local Development Officer：LDO）をはじめとする4名の国家公務員が派遣され、地方交付金として平均1,732万ルピーを交付している。また他の各省庁の郡レベルの出先機関の予算もDDCの予算に組み入れられる。これら国家公務員のうち3名（地方開発官及び計画官、主計官）が公告により任命された2等及び3等事務官で、1名が公告によらず任命された主計官補佐となっている¹⁰。またDDCは、地方税収など自らの裁量で管理できる歳入で、必要な地方公務員も採用している。

なお、紛争中に地方議会選挙が実施されなかったため、郡及び市、村レベルすべての地方議員は2002年に失職し、その後、地方自治体には行政の意思決定機関である議会が存在しない。2002

⁹ JICA、政策制度と行政構造、JICAネパール事務所

¹⁰ JICA/NARMA（2009）Programme Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development：Volume I Review Report, JICA Nepal Office/NARMA Consultancy, Kathmandu.

年以降、地方開発省が地方自治体に派遣している事務官が地方行政の意思決定を担っていたが、2008年の制憲議会選挙以降は、各地域の制憲議会議員選出政党が意思決定の主導権をもつようになった。このため、中央政治の動向が中央行政だけでなく地方行政にまで影響するようになっていく。

郡は複数の市及び村で構成されており、平均すると1つの郡は50前後の市や村で構成されるが、人口過密のタライ平野地域では100前後になる郡も存在する¹¹。これら、市レベルの地方行政は市委員会（Municipal Committee）が、村レベルは村落開発委員会（Village Development Committee：VDC）が執り行い、郡レベルと同様に、市及び村行政の意思決定機関である市・村議会の執行機関として開発事業に係る行政を取りしきる。地方開発省から、市委員会には事務方のトップとなるExecutive Officerや計画官が派遣され、VDCにはVDC Secretary（事務官）が派遣されている。市委員会は平均560万ルピーの地方交付金を地方開発省から交付され、それ以外にVDCにはない独自の歳入費目（Local Development Tax等）があり、自らの裁量で必要な地方公務員を採用するなど、歳入・人員体制ともにVDCより充実している¹²。一方、各VDCによる行政は実質的に事務官1名によって行われており、また、財政を地方開発省からの地方交付金（年間200万ルピー）にほぼ頼るなど、人員・財政ともに基盤は脆弱である¹³。

地方行政・コミュニティ開発プログラム（LGCDP）

このような状況改善を図り、地方開発省では現在「地方行政・コミュニティ開発プログラム」（LGCDP）を実施中である。本プログラムは「すべての社会を包摂し、住民のニーズを反映した、説明責任のある地方行政とコミュニティを中心とした参加型の開発を通じて、貧困削減に貢献する。」という大目標、また「それぞれの地方のすべての住民を包摂し、かつ優先順位が定められた公共財とサービスへのアクセスを向上させる。」という目標を掲げており、4年間（2009～2012年）の実施で行われている¹⁴。成果としては、地方政府に市民及びコミュニティが積極的に参加し、地方政府の説明責任を促す、地方政府がすべて社会を包括しかつ公正に資源を管理し、基礎的なサービスを提供できるよう能力を強化する、権限委譲と地方自治をめざした政策や国家制度に係る枠組みを強化する、を目標としている。

本プログラムのアウトプットは、

- 1．コミュニティ及びコミュニティ関連組織が地方の政治・行政プロセスに積極的に参加する。
- 2．権利を主張し、地方政府が説明責任を追及できるよう、コミュニティ、コミュニティ関連組織、社会的弱者の能力を向上する。
- 3．地方政府が公正かつ適切な手段により、より大きな財源にアクセスできるようになる。
- 4．地方政府が提供するサービス・システムのすべてのレベルにおいてキャパシティー・ビルディング・サービスを提供する。
- 5．地方政府によるサービス提供メカニズムとプロセスが更に改善される。

¹¹ JICA（2009a）政策制度と行政構造、JICAネパール事務所

¹² JICA（2009a）政策制度と行政構造、JICAネパール事務所

¹³ JICA（2009a）政策制度と行政構造、JICAネパール事務所

¹⁴ JICAネパール事務所2009年9月17日付け公電（NP/4R-0021）地方行政・コミュニティ開発プログラム（LGDCP）の進捗状況：2008/09年度

6. 地方分権に向けた政策的枠組みが、効果的で、透明性のある、そして説明責任のある地方行政の実現に向けた環境を促進する。
7. 地方政府に適切な支援ができるよう中央政府及び全国的なNGOの能力を強化・向上する。
8. LGCDPを実施するために支援を提供する。

「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」とLGCDPの直接の関連はないが、地方開発省が2007年に作成した地方開発と自治政府についての方針や政策に関してまとめたコンセプトペーパーにおいて、「コミュニティ調停のためのパラリーガル委員会¹⁵設置」を優先事項のひとつとしてあげていることが参照されており¹⁶、地方行政・コミュニティ開発におけるニーズは当初より認識されている。本コミュニティ調停案件では調停活動を自己発展的に継続していけるようにするために、コミュニティが地方レベルのガバナンスに積極的に参画していくことはDDC、VDC/Municipalityからの予算の確保の可能性なども含めて重要である。またコミュニティ調停は、特にVDC/Municipalityレベルでの行政負担の軽減もねらいのひとつとしており、長期的にはLGCDPのパフォーマンスに基づいたブロックグラントの配分制度に貢献する可能性がある。さらにLGCDPで能力強化を対象としているSocial Mobilizer等を、対象地域での調停者選出、調停者研修の際に活用していくことも考えられる。

このようにLGCDPが地方で進捗していくなかで、本コミュニティ調停案件を実施していくことは相互補完的な役割を果たす可能性があり、対象地域では情報収集・共有を中心とした緩やかな連携をとっていくことが考えられる。

2 - 4 平和構築・民主化動向

2006年11月に、ネパール政府とマオイストは包括的和平合意文書に署名し、約10年に及んだ紛争が終結した。しかし、歴史的に差別的扱いを受け、和平プロセスからも排除された民族グループのマデシは、2007年1月に交付された暫定憲法にマデシの権利が反映されていないことなどに強い不満を抱き、大規模な抗議運動を起こした¹⁷。和平合意後は、紛争中に悪化した丘陵部の治安状況が改善される一方、タライ平野の治安状況は悪化した。2008年2月、暫定政府はマデシ側と自治権要求の受入れを含む8項目の合意を成立させ、2008年4月の制憲議会選挙開催に結びつけた。この合意で、タライ平野の治安改善が期待されたが、その後もさまざまな政党や民族・カーストグループが権利の主張をしてバンダ（ゼネスト）を頻発させ、経済活動及び交通アクセスがたびたび遮断されている。

2008年4月の制憲議会選挙は比較的平和裏に行われ、マオイストが第一党として大躍進を遂げ、2008年8月ダハル（プラチャンダ）マオイスト党首が首相に選出され、マオイスト、ネパール共産党統一マルクスレーニン派（UML）、マデシ人権フォーラム（MPRF）、友愛党（NSP）、ネパール人民戦線、統一共産党など主要6党からなる計24名の内閣が発足した¹⁸。この内閣により、2010年5月までに新憲法を公布する計画が発表されたが、大統領制や連邦制のあり方をめぐる議論の対立に

¹⁵ コミュニティレベルで設置される調停を含む紛争処理を担う委員会。人身売買、暴力、虐待などを中心とした問題予防、早期探知、解決のために設立され、人権問題をはじめとするコミュニティレベルの紛争処理を目的として活動を行っている。現在は国連児童基金（UNICEF）が支援している。

¹⁶ LGCDPプログラムドキュメント（2008年7月最終版）P. 14

¹⁷ 外務省（2009）ネパール連邦民主共和国 accessed at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html> on 26 September 2009.

¹⁸ 外務省（2009）ネパール連邦民主共和国 accessed at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html> on 26 September 2009.

より、作業は遅延している。2009年10月時点で憲法制定作業計画には6回の変更が行われており遅れがみられるが、課題委員会からのコンセプトノート及び草案の作成は引き続き行われており、一応の進捗がみられる。なお、和平プロセスのなかで最重要課題とされている、マオイストの軍統合問題については軍統合特別委員会が2009年3月に設置され、その下に各政党代表の専門家からなるテクニカル委員会が設置されたが長らく機能していなかった。しかし、DDR（兵士の武装解除、動員解除、社会復帰）に関しては不認定兵士の駐屯地からの解放が2009年10月に開始されている。

一連の和平プロセスには、包括的和平合意締結後の2007年1月より、ネパール国連ミッションが和平プロセス監視、兵士・武器の認定、登録、管理、制憲議会選挙の実施をマンデートとして関与しているが、主に元兵士の軍統合問題とDDRの進捗がないことが理由で和平プロセスに終止符が打てないことから、任期の延長が数回行われている。

また、マオイスト兵の国軍への統合問題等をめぐり、カタワル参謀長を長とする国軍及び各政党との間で対立が続いていたが、ダハル首相は2009年5月には連立与党内のコンセンサスを得ないままカタワル参謀長の罷免を決定した。同日その政府決定を覆して大統領がカタワル参謀長をとどまらせたことをきっかけとして連立政権が実質的に崩壊し、同月（2009年5月）ダハル首相の辞任につながった。その後は共産党（UML）のネパール氏が新首相に任命され、22政党により連立政権が成立したが、新内閣には2008年の制憲議会選挙で当選しなかった政治家が多数入閣しているなど、民意を反映していないとの見方が多い。今後も引き続き新憲法の制定及びマオイスト兵の国軍への統合問題、その他の2006年に締結された和平合意の内容の達成など、民主主義及び平和の定着に向けたプロセスの今後の行方が注目される¹⁹。ただ政局はいまだに流動的であり、恒久的な平和構築の行方はまだ定かではない。特に地方では少数民族が政治アジェンダを掲げて抗議活動などを引き続き展開しており、またマオイストのYCL（Young Communist League）をはじめとする政党の若者組織による暴力的な活動や対立等も報告されている。

¹⁹ 外務省（2009）ネパール連邦民主共和国 accessed at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html> on 26 September 2009.

第3章 裁判外紛争処理制度に係る関連法・政策・中央政府動向

3 - 1 地方開発省

地方開発省によれば、VDC（村落開発委員会）とMunicipalityに民事問題解決について裁定の権限を与える地方自治法（LSGA）の33項（Judicial Power of VDC）と101項（Judicial Power of Municipality）は公告によって施行されていない。これは、現在地方議会が不在であるため、その下に設置されている行政機関のVDCと市委員会を住民代表が監督することができないためである²⁰。今後、地方議会選挙の具体的な予定がまだないことから、これらの条項がいつ施行されるかは不明である。しかし実際にはVDC事務局と市役所には日常の市民のさまざまな問題が持ち込まれているのが現状であり、多くのVDCでは安全の理由や郡都での業務の多さなどが理由で、VDC事務官が各VDCに不在であるという問題があり、一般市民が問題を持ち込むこともできない状況も多々みられる。また1名のVDC事務官が複数のVDCの担当を任されることも多く、VDC事務官の不在の原因ともなっている。

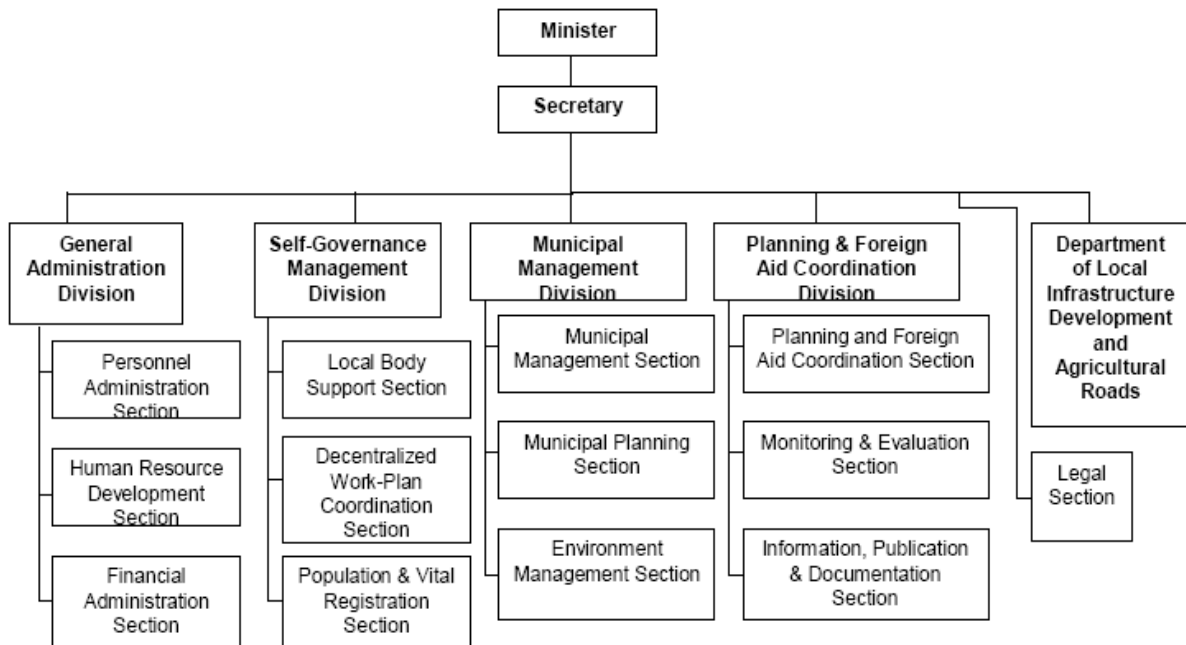


図2 地方開発省組織図（Institutional Assessment of the MoLD by LGCDP）

3 - 2 司法省及び最高裁判所の役割、調停法作成状況

2009年3月のプロジェクト形成調査²¹の時点では、2004年より司法省が策定に取りかかっている調停法は予備草案（Preliminary Draft）の段階であったが、この草案は本詳細計画策定調査の1週間前に完成し、現在、最高裁判所及びネパール弁護士会（Nepal Bar Association）、地方開発省などの関係諸機関によって精査中との情報があった。これら関係諸機関による精査の結果しだいでは全国的な論議も必要となる。その後の作業としては、閣議による了承、そして議会による了承を

²⁰ 地方開発省との面談

²¹ JICA（2009b）ネパール国コミュニティ調停プロジェクト形成調査（紛争に強い地域社会づくり）報告書、2009年3月

経て法律が制定される。現在、立法議会ではマオイストが頻繁に妨害をしていることもあり、法律の制定の見通しはまだ立っていないが、草案がほぼ完成したということはこれまでにみられなかった進捗であるといえる。現時点で最新の調停法草案²²によると、コミュニティ調停について個別章を設け、地方自治体の役割も含めた詳細な記述があり、草案が通れば裁判所からの照会での調停、コミュニティ調停が正式に法律化されることになる。

ネパールでは一般的に法律が存在しても実施の面で問題を抱えていることが多々あり、本分野でも法律制定後の実施状況が制度化の行方を左右することになる。ただコミュニティ調停に関しては特に村レベルではニーズが高く、既に援助機関、現地団体等で実施されていることもあり、今後一層の一般化の促進が期待される。また、ドナーのなかには草案段階で司法省に対して草案内容に関してのロビー活動を行っていたところもあり、コミュニティ調停の具体的な記述、調停人の研修の必要性、調停人への証明書発行などについて十分な配慮をするよう働きかけていた経緯がある。

なお、本プロジェクトと司法省との情報共有などの調整について、司法省はネパール政府機関と法的な協議・調整を行うが、JICAを含めたドナーのプロジェクトと直接、個別に協議・調整は対処できないとの助言があった。司法省と協議・調整を行うためには、地方開発省などを通してプロジェクトと協議・調整するよう公式にプロジェクトの枠組みのなかにその旨を含める必要があるとのことである²³。

3 - 3 平和復興省の方針・動向

ネパールの平和復興省は2003年に組織された和平交渉調整事務局、2004年に組織されたハイレベル和平委員会の後継として残った事務局が生まれ変わって設定された省である。紛争中に破壊されたインフラの整備、紛争被害者の救済と復帰支援、「真実と和解の委員会」の設定、包括的和平合意等の合意事項などの実施と監視、元マオイスト兵士の監視・管理に関するハイレベル委員会の設置などの役割が与えられている。マンドートのひとつとして、地方レベルの政治問題を調整する役割の地方平和委員会（LPC）の設置が与えられている。

LPCは、制憲議会選挙の3ヵ月程前から設置が進められていたが、2009年初め以降、委員の構成等を巡り政党間で意見が対立し²⁴、2009年2月末、全政党の間でLPCのTOR（Terms of Reference）改訂版（第3稿）につき合意した²⁵。2009年3月のプロジェクト形成調査²⁶の時点では、旧TORの下、40郡²⁷（75郡のうち）で設置済みであったが、2009年9月の本詳細計画策定調査の時点で²⁸、全国75郡のうち73郡に改訂TORに基づいたLPC設置準備のために平和復興省の3等事務官が派遣されており、62郡にLPCが設置されている²⁹。委員会メンバーは主に、郡の政党代表者や市民社会組織代表者の最多23名から成るとし³⁰、地方レベルでの和平合意の実施の支援、紛争復興・再建活動の監視、地方の政治的問題・紛争解決促進を行う役割をもっており、任期は新憲法制定までの暫定的なメ

²² Draft mediation bill Oct 09

²³ 司法省との面談

²⁴ マオイスト政党寄りのメンバーを増やそうとしているとし、野党会議派が抗議。

²⁵ JICA（2009b）、ネパール国コミュニティ調停プロジェクト形成調査（紛争に強い地域社会づくり）報告書、2009年3月

²⁶ JICA（2009b）、ネパール国コミュニティ調停プロジェクト形成調査（紛争に強い地域社会づくり）報告書、2009年3月

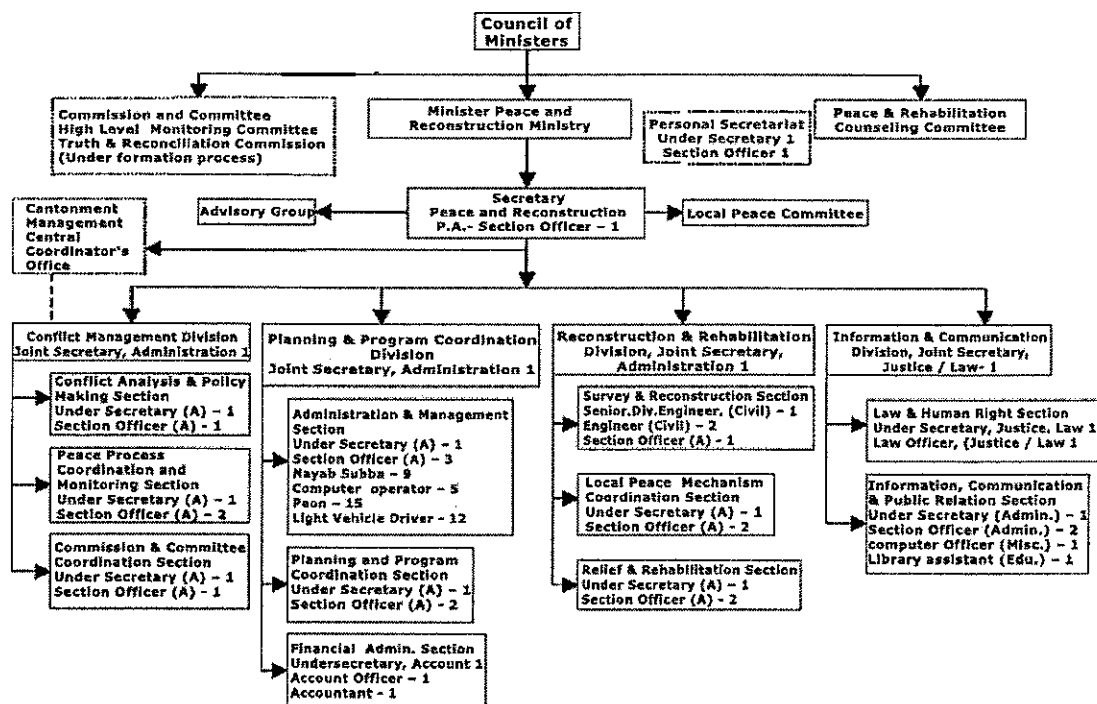
²⁷ うちシンズリ、マホタリ郡は含まれていなかった。

²⁸ 平和復興省との面談

²⁹ マホタリ郡を含むが、シンズリ郡は含まず

³⁰ 平和復興省地方平和委員会TOR

カニズムである。LPCのTORは数回改訂が行われているが、最終版によろやく主要政党の合意がとれた形となり、現状では委員会の設置は進行しているが郡レベルで正常に機能しているところは非常に少ないようである。更にTORではVDCレベルでの平和委員会の設置も規定しているが、実施されているところはごくわずかである（LPCの役割、能力、課題についての詳細は4-1-5を参照）。



出所：平和復興省ホームページ

図3 平和復興省組織図

3-4 関連ドナーの動向・連携

コミュニティー調停をはじめとする裁判外紛争処理の分野で活動を展開（あるいは展開を予定）しているドナーはJICAのほかに現時点で7組織あり³¹、ドナー間での調整会議がカトマンズで2カ月に1度開催されている。会議では司法省で草案を進めている調停法に関する情報の共有、各組織の活動の進捗情報共有、研修資料・モジュール、モニタリング・評価方法の共通化についての協議などを行い、ドナー全体としての協調を図り活動の効果拡大をめざしている。以下では主要ドナーの活動方針・活動内容・今後の方向性を紹介する。

3-4-1 DANIDA-HUGOU

DANIDAのHuman Rights and Good Governance Unit では、人権と司法プログラムのなかのひとつのコンポーネントとして司法へのアクセスに関する支援をフォーマルとインフォーマルな司法システムにおいて行っている。司法へのアクセスのなかの活動としては、リーガルサービス、移行期の司法、免責に関しての支援とともに、裁判外紛争処理に関する支援を行っており、そ

³¹ DANIDA-HUGOU, DED（ドイツ）, DFID, SDC, TAF, UNICEF, UNDP

のうち調停に関しては、裁判所からリファーされる調停とコミュニティ調停双方の支援を行っている。HUGOUの方針としてパートナー団体（現地NGO）には資金援助を行っており、特に調停に関する活動でパートナーシップを組んでいるCeLRRD（現地NGO、3 - 5 - 2参照）には「CeLRRD5ヵ年戦略」の支援を行っている。また「ネパールのインフォーマルな司法システムと人権」と題してネパールにおける裁判外紛争処理の伝統・現状について包括的なリサーチなども行っている。モラン郡、ダン郡、バンケ郡、バルディア郡（いずれもテライ地域）で調停活動を展開しており、具体的な活動範囲拡大の計画は現在のところないが、現在展開中の活動の充実化を図っていく予定である。なお調停活動は促進調停（Interest-based）のアプローチを採用している。

3 - 4 - 2 英国国際開発省（DFID）

貧困削減のためのガバナンス強化を目的とする「Enabling State Programme」のなかの「司法へのアクセス（Access to Justice）」の要素でコミュニティ調停プロジェクトを実施している。2001年にはCVICT（Centre for Victims of Torture）をパートナー団体としてイラム、ジャバ、サブタリ郡でコミュニティ調停の活動を6年間実施した。現在ではマデシ・コミュニティ調停プロジェクト（Madeshi Community Mediation Project）をテライの6郡で実施している（ロータハット郡、サルラヒ郡、マホタリ郡、ダヌシャ郡、シラハ郡、サブタリ郡）。パートナー実施団体はHuman Rights and Community Development Academy Nepal（HUCODAN）で、評価型調停（Rights-based）アプローチを採用しており、公開制のコミュニティ調停を行っている。またシラハ郡のラハンに設置したリソースセンターは、調停に関する経験共有の場となっており、コミュニティ調停活動の文書化の業務を行っている。マホタリ郡でのコミュニティ調停活動を主にマデシ人口を対象に行っていることから、連携を行っていくことが必要である。

3 - 4 - 3 アジア財団（TAF）

アジア財団（The Asia Foundation：TAF）は「紛争転換（Conflict Translation）と平和構築」の分野での支援のなかで、「司法へのアクセス」拡大と地方での紛争管理の文化確立を目的として、コミュニティ調停活動を2002年から開始している組織で、現在この分野でのネパールでのリードドナーといえる。5つの実施団体（Propublic、CeLRRD、IGD、RUWDUC、SUSS）をパートナー組織として活動を行っている。裁判所から照会された調停に関する支援も行っている。活動地域は、ダルクタ郡、ダニューシャ郡、サルラヒ郡、チトワン郡、ナワルパラシ郡、ダディン郡、タナフン郡、カスキ郡、バンケ郡、カイラリ郡、カンチャンプール郡、ダデルデウラ郡、ドティ郡、ムスタン郡の14郡。調停研修マニュアルの作成・改定も手がけており、特にDANIDA - HUGOUの活動との連携は強く、研修員、モジュール、教材などは共通のものを使用しているとのことである。活動を開始したときに米国から紛争解決の専門家チームを呼び、教材なども持ち込まれたものを徐々にネパールの背景に合わせるように改訂していったという。また、リサーチ活動を行ったり、調停についての国際会議を主催するなど多岐にわたる活動を行っている。なお、調停活動は促進調停（Interest-based）のアプローチを採用している。

3 - 4 - 4 国連開発計画 (UNDP)

1999年より実施されている「司法へのアクセス (Access to Justice)」のプログラムのなかで、裁判所から照会された調停、コミュニティ調停双方に関する事業をCeLRRDとパートナーシップを組んで行っている (カイラリ郡、ドティ郡、バグルン郡、バラ郡、サブタリ郡、ウダヤプール郡、スンサリ郡、イラム郡)。コミュニティ調停では評価型調停 (Rights-based) のアプローチを採っているが、促進調停 (Interest-based) の要素も組み入れている。最近ではマホタリ郡への活動展開も検討しているため、連携及び調整が必要である。また調停について、伝統的紛争解決、マオイスト紛争が司法へのアクセスに及ぼした影響についてのリサーチも行っている。

3 - 5 現地NGOの活動状況

ネパールではコミュニティ調停に関する活動を行っている現地NGOが8組織以上存在する³²。以下はカトマンズに拠点をもつ代表的な2団体である。

3 - 5 - 1 IGD

Institute of Governance and Development (IGD) はムスタン郡、チトワン郡、タナフ郡でコミュニティ調停活動を実施している。組織の目標として地方ガバナンスの強化を掲げており、コミュニティ調停ではVDC/市役所の紛争処理能力の強化をめざし、意識的に地方自治体を巻き込んだ活動を実施している。TAFのパートナー実施団体のひとつであり、基本的にTAFが開発した教材、M&Eシステムを使用するなど、他の団体とも一貫性のある活動を行っている。現在JICAのコミュニティ調停案件立ち上げに先立つベースライン調査を実施している。

3 - 5 - 2 CeLRRD

Centre for Legal Research and Resource Development (CeLRRD) はTAF、DANIDA-HUGOU、UNDPのパートナー団体であり、2002年に6つの郡でのコミュニティ調停活動を開始した (ダディン郡、モラン郡、バルディア郡、ナワルパラシ郡、バンケ郡、カンチャプレ郡)。活動郡レベルで調停人のネットワーク強化のための、また裁判所から照会された調停に関する支援をカトマンズ、パタン、カブレ、ドラカで行っている。IGDと同様、TAFの開発した教材を使用するなどTAF系の実施団体と一貫性のある活動を行っている。スタッフには法律のバックグラウンドをもつ者が多い。

3 - 6 定例ドナー会議とドナーマッピング

コミュニティ調停を含む裁判外紛争処理に関する支援を行っているドナー間で2カ月に1度、調整会議が開催されている。主催は各ドナー間で持ち回りとなっており、毎回6~10の機関からの参加者があり、主に調停法についての情報共有、各機関の活動のアップデート、研修教材・モニタリング方法の標準化についての協議などが行われている。またほかにもドナー間で共通の関心事項があればこの会議を活用して協議が行われ、例えば調停法草案については、いくつかのドナーの間で国際基準に合った草案作成支援のために、草案に対するフィードバック・コメントをまとめ司法省に対してロビー活動が行われた。また、ドナー会議ではマッピングの必要性が認識さ

³² Propublic、CeLRRD、IGD、RUWDUC、SUSS、CVICT、HUCODAN、PAG等

れ、2009年2月にDANIDA - HUGOUがドナー支援に関する詳細マッピングを作成した。現在このマッピングはアップデートが必要であり、引き続きDANIDA-HUGOUが取り組むことになっている。

3 - 7 評価型調停 (Rights-based) と促進調停 (自主交渉援助型、Interest-based) のアプローチ

現在コミュニティ調停活動を実施している援助団体で、DANIDA-HUGOUとTAFでは促進調停のアプローチを採っており、UNDPとDFIDが評価型アプローチを採っているとされているが、方法における主な違いについて前者は、非公開制で最大3名の調停人と調停を行う一方、後者は、公開性で14～15名の調停人と調停を行うことである。また前者は紛争当事者の利益、ニーズを優先事項に調停を進め、後者は研修や調停そのものに入権や法律に関する要素を入れ、権利を優先事項として調停を行う。ただし、UNDPのように評価型調停アプローチを採り、人権の要素を入れながら非公開・少人数制の調停を行い、両アプローチを融合させることも可能なようである。

2003年にはそれぞれ2つの違うアプローチを採っている調停活動について援助機関と実施団体の協力の下、タスクフォースを結成し調査が行われた経緯がある。その結果、2つのアプローチに歩み寄りがみられ、研修カリキュラム、教材、調停の方法についての修正が行われたとのことである³³。

3 - 8 調停研修内容及び調停人選定方法

< 研修内容 >

CeLRRDの研修では、紛争 (dispute) に関するコンセプトと解決方法、調停のコンセプトと方法、調停スキル、原則、プロセス (ロールプレイを含む)、コミュニケーション・スキルについて、調停に関する法律と実践 (国際経験含む)、Code of Conduct、研修評価などについて習得することになっている。IGDの研修マニュアルはより簡易化したものであるようだが基本的な内容は同様であり、調停の定義、コンセプト、方法、Code of Conductなどが含まれている。また上級研修では、社会正義、権利について、またリーガル・エイドなどについて学ぶ要素も含まれている。リフレッシャー研修では、平和構築、紛争管理、トラウマヒーリングなどの要素も入っている。研修時間については、基礎研修が40～48時間、上級研修が18時間、リフレッシャー研修時間で、またオプションとして実施されることもあるグループ研修は18時間とされている³⁴。

< 調停人の選定方法 >

TAF及びパートナー団体は調停人の選出に関して以下のような注意事項がある。

- 調停実地場所の出身者であること
- ソーシャルワークにかかわっていること
- 識字可能なこと (できれば8年以上の教育を備えていること)
- 住民の尊敬を得ていること
- 活発な政党メンバーではないこと

調停人は1区から3名 (各VDCで27名)、ジェンダー、民族・カーストバランス等を考慮して選出する。選出の際には対象地でコンサルテーションを行い、調停人には上記のプロファイルが必要

³³ DANIDA-HUGOU, Analysis of Informal Justice Systems and Human Rights in Nepal

³⁴ TAF, IGDとの協議

であることを充分住民に伝える。調停人の選出後は、VDC事務局で名前を発表するようになっている³⁵。

3 - 9 コミュニティー調停モニタリング・評価

コミュニティ調停活動のモニタリング・評価については、IGDがTAFのために枠組み作成を行った経緯があり、TAFの実施団体はすべてこの枠組みに基づいた手法で実施している。また当報告書ではモニタリング・評価の状況として、指標は表1を用い6種類のフォームを使用しているとしている³⁶。

表1 コミュニティー調停・モニタリング評価の指標

	指 標
郡レベルの研修者の質	1. 研修を受けたコア及び郡レベルの研修員の数 2. 上級者レベル研修を受けたコア及び郡レベルの研修員の数
プロジェクト対象地域での研修者の質	1. 研修を受けた調停人の数 2. 上級者研修を受けた調停人の数 3. 法律的に関する認識の向上とその指導 4. プロジェクト対象地域、郡レベル、他郡との実践共有 5. 研修員の調停監視と調停人に対する個人指導
コミュニティの調停プログラムに関する知識	1. 社会マーケティング活動（ポスター、パンフレット、ドキュメンタリー、路上劇など） 2. 紛争当事者がメディアを通じてコミュニティ調停のオプションを認識 3. 法に関する啓発対話 4. コミュニティー調停公報
地方行政や他の行政職員のコミュニティ調停に関する知識と、プログラムに対する支援	1. 郡レベル、プロジェクト対象地域で政府職員の調停に関する意識 2. 自己発展性のためのネットワーキング活動
コミュニティ調停の自己発展性	1. 寄付資金の設立 2. 寄付資金への資金流通の増加 3. 財政的自立性のためのほかの方法 4. 調停人間の機能的なネットワークが発達する 5. 行政、ロジ、技術面での支援 6. プロジェクト地域での資格をもった調停人の数 7. 地方行政職員と調停人によって調停活動が定期的に行われる
社会的弱者グループのための啓発、リーガルエイド支援	1. 社会的弱者がリーガルエイドを受けられるような委託手続きの設定 2. 月ごとの啓発/リーガルエイドに関する支援の数

³⁵ TAF、IGDとの会議及びCeLRRD司法支援報告書2007年1月 “Support to Justice Initiatives : A Review Report” (DFIDの選定方法については確認が必要)

³⁶ IGD Report for the Asia Foundation “Community Based Mediation Program in Nepal: Framework for Monitoring and Evaluation” August 2006

TAFを中心として使用されている既存のモニタリング・評価システムを参照していくことが考えられるため、サーベイフォームとともにモニタリング・評価手法の詳細の調査を更に深める必要がある。

3 - 10 ネパールにおける裁判外紛争処理

ネパールの裁判外紛争処理の変遷は以下のように分類できる。

1950年代までは王が司法に関する権力を握っていたが、各コミュニティでそれぞれ独自の方法で伝統的主導者の下、紛争処理が習慣的に行われていた。これらの紛争処理手法等に関しては法律的な位置づけはなかった。

民主化以前には、以前パンチャヤート制度の下、国を治めていたパンチャヤートと村の長老がインフォーマルな司法制度を担っていた。

民主化開始時（1990年～）には、選挙で選出されたVDCの議員が調停の役割を担ったが、政党によって政治化されていた。徐々にNGOやCBO（Community-based Organizations）、女性グループなどにより中立的な調停活動を行う組織が出てきた。

また紛争時代（1996年～）にはマオイストがインフォーマルな司法制度を代替して自らの司法システムを執行していた。また1990年に始まった民主化の流れのなかでは、政党がインフォーマルな司法システムにも介入し、問題を政治化する傾向が強まった。

その後、コミュニティ調停を含む裁判外紛争処理に関する活動は、2001～2002年よりTAF、DFIDをはじめとする援助機関が活動を開始してからネパール各地で実施されるようになったが、地域によってはまだ伝統的な紛争処理の習慣があるところもある。例えば現在では、バルディア郡などでタルー民族のコミュニティで実施されているBadgharをはじめ、Khada Yangziというソルクンプ郡のシェルパ民族間で使われているシステムなど、民族によってさまざまな習慣があるという³⁷。

またコミュニティ調停実施団体などの話によると、伝統的な紛争解決法のなかには、公平・平等性に欠ける場合があるなど人権的な視点から問題が見受けられる場合もあるとのことである³⁸。伝統的な紛争解決を行っている土地では、その習慣・文化を分析して課題点を見いだすなどし、コミュニティ調停導入の際には伝統的仲裁者の教育・研修を行うなど、これまでの習慣・文化を考慮しつつ課題点を克服できるような能力強化を行っていくことが重要である。

3 - 11 人民裁判所（People's Court）

1996年から開始したマオイストの反政府闘争中に、マオイストは「人民裁判所」を各地で設置し、政府の司法制度と平行に自らの司法制度を設定し執行していた。また、3 - 10で述べたような伝統的紛争処理にかかわっていた者達がマオイストによって、「行方不明にさせられた（誘拐など）」という報告もある³⁹。このような形で紛争中マオイストは政府の裁判所、伝統的な紛争処理に代わって、自らの司法システムを実施していた。包括的和平合意後の2007年1月には人民裁判

³⁷ そのほかにもMukhiya、Tamudhin、Magar Samaj、Thakali Sera Samaj、Kisan's court、Pradhan、Baara Basne system（DANIDA-HUGOU Analysis of Informal Justice Systems and Human Rights in Nepal）

³⁸ Analysis of Informal Justice Systems and Human Rights in Nepal（DANIDA-HUGOU）

³⁹ Access to Justice During Armed Conflict in Nepal：Obstacles constraining access to justice and strategies to overcome them in a context of conflict、sa study commissioned by UNDP、June 2005

所は公式には解散されたことになっているが、実際にはコミュニティーレベルでの問題解決に関して介入しているケースもみられた。このように10年にわたる紛争は裁判外紛争処理に大きな影響を与えたといえる。

紛争後はNGOや女性グループがコミュニティーに入り活動をはじめ、過去の紛争による問題解決などに取り組むようになった。紛争中にマオイストが調停を地方で実施していたことから、コミュニティーで案件自体がマオイスト寄り(あるいは他の特定の政党より)との印象を与えたり、案件の中立性を妨げるようなことがないように案件開始時点、モニタリングの際のオリエンテーション等での説明が必須である。

3 - 12 調停で扱っているケースについて

援助機関、実施団体では、正式には執行されていないLSGAの33条と101条で定める以下の性質のケースを主に調停で解決する可能性があるという基準を実践において設けている。

1. 土地の境界線に関するケース
2. 農作物の被害の弁償に関するケース
3. 強制労働と賃金に関するケース
4. 貧困者に関するケース
5. 家畜が行方不明になった場合に関するケース
6. 家屋の建設に関するケース
7. 隠蔽されたあるいは所有者が主張されていない所有物
8. 保証金についてのケース
9. 家庭内の衣食にかかる費用の提供に関するケース (ムルキアイン)
10. 公共所有物の保証 (担保)
11. 牛の殺害以外の動物に関する章にかかるケース
12. 牧場、草、燃料木材に係るケース
13. 他家屋への強制侵入

また実際には、DANIDA-HUGOUの研究によると主に下記に述べた種類のケースが調停に持ち込まれていることが多いとしている⁴⁰。

1. 軽いけんかや侮辱
2. 盗みや略奪
3. 中傷
4. 金、所有物の取引
5. 土地の販売と返却
6. 土地境界線
7. 所有物の譲渡
8. 動物による農作物の被害
9. 所有物の分割
10. 夫婦喧嘩

⁴⁰ Analysis of Informal Justice Systems and Human Rights in Nepal (DANIDA-HUGOU)

援助機関・NGOで現在実施されている調停活動においては、刑事ケース、政治問題については扱わないという原則が関係機関のなかであるが、実際には「軽い」刑事ケースについては時々扱うこともあるとのことである⁴¹。ただ「重い」刑事事件についても調停で扱われてしまう例もみられるとのことなので、フォーマルな司法制度も含めた確実な知識普及活動と、定期的なモニタリングを通してそのような事態を予防していくことが必要である。また調停法の制定による制度化の際に調停によって取り扱えるケースの種類を定めることになった場合にはその規定との整合性をとっていく必要がある。なお、調停（裁判所からの照会による調停、コミュニティー調停）で扱えないケースがCeLRRDの研修マニュアルに記載されているが、そのなかでは刑事に関するケースが56種類、民事に関するケースも7種類記載されている。また商業に関するケース、例えば契約、ローンリカバリー、労働問題、商標、パテントに関するケースは調停で扱うことができるという記載がある⁴²。

⁴¹ TAF、DANIDAとの会議

⁴² CeLRRD Manual on Mediation Cases

第4章 対象郡の課題・現状

日本によるインフラ、農業関係の事業が進んでおり、これからも総合開発の可能性のあるシンズリ道路沿線地域から、シンズリ郡とマホタリ郡を対象郡として設定。山岳地帯からシンズリ郡、平野部からマホタリ郡をそれぞれ対象と選択することにより、プロジェクトの裨益を両地域にもたらすことをめざす。

4 - 1 シンズリ郡

4 - 1 - 1 概要

シンズリ郡は中部開発地区ジャナクプール県の丘陵地帯に位置し、面積は約2,500km²(ネパール全土の約1.7%)を占め、2001年の国勢調査における人口は27万9,800人(2008年現在の推定人口は32万6,500人)である⁴³。シンズリ郡の2001年の人間開発指数(HDI)はネパール平均とほぼ同じで、全75郡中34位である⁴⁴。シンズリ郡の主要産業は農業であり、過去のJICA農業協力(園芸開発計画)が実り、ジュナール(オレンジ)栽培の産地として全国的に有名である。

シンズリ郡の郡庁所在地カマラマイ市(人口3万3,000人)は標高500mほどの盆地に位置し、トライ平野の東西ハイウェイを経由して408kmで首都カトマンズ市と結ばれている。日本政府の無償資金援助によって現在建設中のシンズリ道路が完成すると、これが250kmほど短縮されることになる⁴⁵。

シンズリ郡には53の村落開発委員会(VDC)と1つの市があり、そのうち約半分ほどはネパールの他の地域と道路で結ばれていない。同郡の主要民族はタマン族やマガル族、ダヌワール族、バフン・チェットリカーストなどである。また、同郡は1996年にマオイストが最初に蜂起した4郡の1つであり、ネパールで最も強く紛争の影響を受けた郡のひとつである。また紛争による被害として、合計246名の死亡が記録されている⁴⁶。

4 - 1 - 2 DDCの役割・能力・課題(計画策定・実施・予算・人材等)

シンズリ郡開発委員会(DDC)の主な役割は、シンズリ郡における期間開発計画及び年度開発計画の策定とその実施である。しかしシンズリDDCは過去10年以上、期間開発計画の策定を行っていない。現在ネパールが政治的過渡期にあることや、選挙で選ばれる地方議会議員の不在などの理由のため、シンズリ郡を含む多くのDDCでは、現行の暫定3カ年計画(2007/8-2009/10)期間の期間開発計画は未策定のままである⁴⁷。また、シンズリ郡周辺DDCではシンズリ郡だけが、当時の紛争の影響により第10次5カ年計画(2002/3-2006/7)期間の期間開発計画についても策定できなかった。年度開発計画については、地方議会議員が存在しないため、事務官であるDDCの地方開発官が中心となって策定を行っているが、地元の制憲議会議員選出政党、特にシンズ

⁴³ IGD(2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁴⁴ UNDP(2004) Nepal Human Development Report, UNDP.

⁴⁵ IGD(2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁴⁶ IGD(2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁴⁷ JICA/NARMA(2009) Programme Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development: Volume I Review Report, JICA Nepal Office/NARMA Consultancy, Kathmandu.

りで勢力の強いマオイストの意向に沿う必要があるとの印象がある⁴⁸。

シンズリDDCの2008年/2009年度予算は10億6,000万ルピーであり、社会開発分野に大きな予算が割かれているのが特徴である。この予算のうち41%の4億4,000万ルピーが道路建設などのインフラ整備に使われ、37%の3億9,000万ルピーが社会開発分野に使われている⁴⁹。またシンズリDDCの40名の職員のうち、4名が地方開発省から派遣されている国家公務員であり、残りの36名は地元採用の公務員である。

シンズリDDCにはコミュニティーで起きる各種の問題・相談が持ち込まれているため、その対応及び裁定、調停に職員の時間が割かれ、本来業務である計画策定や予算執行、各種窓口業務に支障が生じているとのことである⁵⁰。シンズリDDCでは特に、複数のVDC間にまたがる水源からの飲用並びに灌漑用水の取水に関する問題や、VDCレベル又はコミュニティーレベルの道路建設及び補修管理の費用負担に関する問題が多く持ち込まれている。シンズリ郡のコミュニティーレベルでは土地所有権・土地境界問題や賃借関係、家庭内紛争などの民事問題が多く持ち上がっている⁵¹。これらの問題はシンズリDDCにも持ち込まれているが、DDCはそれを扱う権限をもたないため、郡行政の総括・調整及び治安関係を担当し、これらの問題も管轄する郡行政事務所（DAO）の郡長官（CDO）に送られる（シンズリDAOはDDCと同じ建物内にある）。DAOの業務の約60%はこれらの民事問題や刑事問題の取り扱いに割かれている状態であるという情報があつた⁵²。

4 - 1 - 3 VDCの役割・能力・課題（計画策定・実施・予算・人材等）

シンズリ郡のVDCの主な役割は、村内における期間開発計画及び年度開発計画の策定とその実施である。しかしながら、DDCと同様にVDCは2002年以降選挙で選出された議員、及び議会が存在せず、その計画策定と実施は地方開発省から各VDCに1名ずつ派遣された国家公務員であるVDC事務官が行っており、民意の反映や透明性という点で不十分感は否めない。またDDCと同様にその計画策定と実施には制憲議会議員選挙で優勢だったマオイストの了承が必要であるのが実態である模様。各政治政党との調整やDDCとの連携の必要性、また身辺の安全上の理由などから、ほとんどのVDC事務官は地元VDCに居住せず、郡庁所在地であるカマラマイ市に滞在しているとの情報がある。地方開発省からVDCへの地方交付金は一律約200万ルピーであり、大部分が道路建設や小規模灌漑設備などのインフラ整備に使われている。

4 - 1 - 4 郡裁判所の役割・能力・課題

郡裁判所は、ネパールにおけるすべての民事及び刑事裁判の第一審を行う裁判所として設置されている⁵³。しかしながらシンズリ郡裁判所の訴訟処理能力（量）が極めて限定的なことが分析された。一般に、各郡裁判所判事及び判事補（Additional Judge）の人数は1年間に登録される

⁴⁸ DDCとの面談

⁴⁹ 農業及び畜産、教育、保健分野などの各省庁から郡の出先機関への予算は実質的に各出先機関が計画・実施を行っているが、制度上DDCに予算配分されるため、ここに含む。

⁵⁰ JICA（2009b）ネパール国コミュニティー調停プロジェクト形成調査（紛争に強い地域社会づくり）報告書、2009年3月

⁵¹ DDCとの面談

⁵² DDCとの面談

⁵³ SCN（2008）District Courts at <http://supremecourt.gov.np/main.php?d=general&f=districtcourts>, accessed on 27 September 2009, Supreme Court of Nepal.

訴訟の数によって決められており、年間訴訟数が500件以内は1名、500件から1,000件の間は2名、1,000件以上は3名が任命されている。2008/2009年度の1年間の訴訟登録件数が203件のシンズリ郡裁判所には判事が1名任命されており、他には公告により任命された事務官が1名と公告によらず任命された職員が28名いる。

この203件のうち年度内に審理が完了したものは98件のみであり、過半数である残りの105件は2009/2010年度に繰り越し登録されている。シンズリ郡裁判所に持ち込まれる訴訟の種類は、24%が公文書偽造で22%が遺産相続、7%が土地所有・登録問題、2%が離婚に関するものとなっている⁵⁴。なお、2008/2009年度には、40件の刑事事件が郡警察署で受理され、15件がDAOで受理された⁵⁵。

シンズリ郡裁判所では、訴訟件数の増加と低い処理能力のため、次年度へ繰越される訴訟件数は年々増加の傾向にあることが課題となっている⁵⁶。また、民事調停のために外部機関に照会する件数が年間数件にとどまっていることも処理能力向上への障害になっている。照会件数が増えない理由として、裁判所登録の外部調停人の数が少ないことと、訴訟の当事者が外部の調停に消極的なことがあげられている⁵⁷。

4 - 1 - 5 地方平和委員会（LPC）の役割・能力・課題

LPCは、2006年の包括的和平合意文書の精神に基づき、平和構築プロセスの促進及び地方に残る紛争の解決による持続的な平和復興、そして民主主義の精神及び持続的な平和を求める地方の関係者の懸念と不満に取り組むために、2010年5月の新憲法制定までの期間限定でという条件で設立されることになった⁵⁸。LPCの設立準備及び調整のために、平和復興省から各郡に1名ずつ事務官が派遣されており、2009年2月に改訂されたTOR⁵⁹によれば、DAOのCDOが各郡の制憲議会議員選出政党、NGO、紛争被害者、商工会議所、マデシ及びダリット、ムスリムなどの少数民族など23名を委員として召集して設立することになっている。また、必要に応じて、市やVDCレベルのLPCを設置することになっている。

現在までのところ、全国75郡のうち62郡にLPCが設置されているが、シンズリ郡では政党間での合意ができておらず設置に至っていない。2009年5月にマオイスト内閣が崩壊して以来、中央及び地方のマオイスト党員が他政党と交渉の席に着くことを禁じているため、マオイストの勢力が強いシンズリ郡ではLPCの設置交渉が進んでいない。また平和復興省から派遣された事務官も不在の状態であった。

4 - 1 - 6 コミュニティー・住民が抱える課題・問題

DAOや郡裁判所、コミュニティの調停を手がけているシンズリコミュニティサービスセンター（Community Service Centre：CSC）によれば、コミュニティにおける争いの主なものは

⁵⁴ IGD (2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁵⁵ IGD (2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁵⁶ 郡裁判所との面談

⁵⁷ 郡裁判所との面談

⁵⁸ MOPR (2009) Terms of Reference of Local Peace Committees, Ministry of Peace and Reconstruction.

⁵⁹ MOPR (2009) Terms of Reference of Local Peace Committees, Ministry of Peace and Reconstruction.

頻度の順に、土地所有権及び境界線問題、賃借関係、暴力、詐欺、新婦の持参金問題、遺産相続問題などである。村の長老及び世話役、政党员、VDC事務官、交番（Police Chauki）などが従来から非公式に調停（裁定）役になり、これらの問題のうち85%はコミュニティー内で解決されている⁶⁰。特にシンズリ郡の特徴として、紛争中からマオイストが積極的にコミュニティーレベルの調停を行っている経緯がある⁶¹。このシンズリ郡において実施された本調査団によるステークホルダーワークショップでは、これら伝統的な調停方法の存在はコミュニティーの強みとして認識されていたが、これらの問題の解決に際して政治的な力が持ち込まれたり、十分なリソースがないなどの課題が指摘された⁶²。その結果、従来からの調停方法は公正・公平でないとして市民から認識されることも多く、その場に持ち込まれない問題も多いようである。コミュニティー内で解決されなかったこれ以外の問題は、シンズリ郡裁判所及びDAO、郡警察所、DDC、CSCなどに持ち込まれている。

CSCは日本の例を手本とし、地域住民と警察を結ぶ橋渡しのために内務省の働きかけによって2003年よりネパール各地で設立されたNGOである⁶³。一般の寄付を主な財源とし、警察OBや商工会議所などの推薦による委員（ボランティア）が、地域の防犯や交通安全、民事調停などの活動を行っている。シンズリにはカマラマイ市とビマンバザールの2カ所にCSCが存在する。設立から6年たったカマラマイ市のCSCでは、13名の委員全員が郡裁判所の2日間の調停研修課程を履修し、年間200件ほどの民事問題の調停を行っているとのことである。また、CSCは郡裁判所登録の調停委員（団体）であり、郡裁判所からリファーされた民事問題も年に数件調停している。CSCでの調停方法は、調停の当事者とその証人10名ずつほどが、順番に10分以内の意見を述べあうだけである。短くても1～2時間、長いと半日以上も意見の述べ合いが続き、ほとんどの場合、当事者または証人が譲歩して、自然に妥協点にたどり着く。最後に調停委員が契約書を書いて、両当事者が署名をして調停は終了する。契約はほとんど実行されるが、実行されなかった場合でも、隣にいる交番の警官がその契約のことを問いただしに行く状況が改善されるようである。また運営資金を捻出するため、債務返済に関する調停に関してのみ今年（2009年）からその金額の2%を調停の手数料として徴収することにしている。

4 - 1 - 7 シンズリ郡SWOT分析の結果

シンズリ郡の郡レベル及びVDC/コミュニティーレベルでのSWOT分析の結果は以下のような結果であった。

郡レベルで、グループの考えたコミュニティー調停に関するアクターと役割は表2のとおり。

⁶⁰ IGD (2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁶¹ マオイストとの面談

⁶² ステークホルダーワークショップ結果から

⁶³ CSCとの面談

表2 コミュニティー調停に関するアクターと役割（シンズリ郡：郡レベル）

アクター	役割
DDC	開発、ユーザーグループに関する紛争解決 地方自治法
DAO	行政、汚職、紛争、パラリーガル、平和、武器に関する紛争管理 CDOは地方レベルの犯罪、法と秩序に関しての役割がある。
郡裁判所	法・司法関係のすべての問題
郡警察	治安・犯罪問題

郡レベルでのSWOT分析結果は表3のとおり。

表3 SWOT分析結果（シンズリ郡：郡レベル）

内部状況	強み	弱み
	<ul style="list-style-type: none"> 郡レベルで紛争関係者間が管理されている。 紛争に関するメディアのよい役割 郡レベルで政府の出先機関があること。 開発関係の紛争解決がなされている。 コミュニティレベルの機関がプロフィールの維持 	<ul style="list-style-type: none"> 問題の政治化 政治介入の開発効果低下 DDCレベルでの司法に関する人々の信頼 コミュニティのカースト、政治、階級による分裂 コミュニティ調和のための意識がない。 コミュニティ内における信頼と正義の不足 コミュニティ内の司法に関する声、アクセス、代表が不足している。
外部状況	機会	脅威
	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティサービスセンターの存在 人々の平和に対する期待が増加している。 女性警察の存在 女性、ダリットのほか社会的に排除されているグループの権限増大 司法・正義を求める人々の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 社会調査の減少 見えない圧力による組織の危機 治安状況により人々が事件・問題を報告するのを恐れている。 地方行政のサービスが届いていない。 地方レベルでの紛争に郡レベルのしくみが有効でない。

また、VDC・コミュニティレベルで、グループの考えたコミュニティ調停に関するアクターと役割は表4のとおり。

表4 コミュニティ調停に関するアクターと役割（シンズリ郡：VDCレベル）

アクター	役割
VDCオフィス	リソースの配分、地方行政問題、技術支援、
コミュニティ組織（CBO）、カースト・民族・女性グループ、宗教組織、伝統的指導者、森林ユースグループ、知識人等	コミュニティ調停に関する啓発活動、コミュニティに隠蔽されている問題を明らかにする。コミュニティの指導、調整を行う。

その他のアクターとしては、VDCの政党代表者、学校、保健ポスト、警察、生協、前VDC議員等もあげられた。

VDCレベルのSWOT分析結果は表5のとおり。

表5 SWOT分析結果（シンズリ郡：VDCレベル）

内部環境	強み	弱み
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方行政のサービスが届いていない。 ・ 地方レベルでの紛争に郡レベルのしくみが有効でない。 ・ 自己発展性のあるコミュニティレベルでの調停の可能性 ・ 質のよい伝統的なリーダーによる調停の存在とその保持 ・ 人々の意識の向上 ・ 地方での支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ リソースの不足（予算、人材） ・ 関係者間での情報共有 ・ 地方行政機関での意志決定と効果的な実施の困難さ ・ 地方の政党が女性のニーズを取り上げない。 ・ データ収集の弱さ ・ 政治的決定がなされる状況
外部環境	機会	脅威
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人々の期待向上 ・ プログラムの開始 ・ 徐々に高まる調和 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報が一部にしか流れない。 ・ 排他的な法律と実行 ・ 少ない予算配置 ・ 意志決定プロセスが弱い。 ・ 政党の支配

また課題としてあげられた点は以下のとおり。

1. コミュニティレベルでの問題・紛争について郡でも取り扱うべき
2. 活動には社会包摂的なアプローチが必要
3. コミュニティ調停のアプローチを遠隔地、発展のより遅れているコミュニティで行うべき

4 - 2 マホタリ郡

4 - 2 - 1 概要

マホタリ郡は中部開発地区ジャナクプール県のタライ平野に位置するインド国境の郡であり、面積は約1,000km²(ネパール全土の約0.7%)を占め、2001年の国勢調査における人口は55万3,500人(2008年現在の推定人口は64万8,500人)である⁶⁴。マホタリ郡はネパールでも貧しい郡のひとつで、2001年のHDIはネパール平均よりかなり低く(平均の86.4%)、全75郡中59位である⁶⁵。これは、平均よりかなり低い成人識字率(30.1%)や1人当たりGDP(PPP)(789ドル)によるものである⁶⁶。主要産業は農業であり、稲作や麦作、酪農、養殖が主な産業である。

マホタリ郡の郡庁所在地ジャレソール市(人口2万2,000人)は標高50mほどのタライ平野のインド国境に位置し、ネパールで最も南に位置する都市のひとつである。ジャレソール市はタライ平野の東西ハイウェイを経由して430kmで首都カトマンズ市と結ばれている。日本政府の無償資金援助によって現在建設中のシンズリ道路が完成すると、これが200kmほど短縮されることになる⁶⁷。

マホタリ郡には76のVDCと1つの市があり、そのうちのほとんどがネパールのほかの地域と道路で結ばれている。同郡の主要民族はヤダブやムスリム、タライ・バフン、コイリなどである。同郡の住民の84%はマイティリ語を母語とし、ネパール語を理解しない人も多い。また、マホタリ郡の約30%の住民は土地を所有していない⁶⁸。

4 - 2 - 2 DDCの役割・能力・課題(計画策定・実施・予算・人材等)

マホタリDDCの主な役割は、マホタリ郡における期間開発計画及び年度開発計画の策定とその実施である。しかし、現在ネパールが政治的過渡期にあることや、選挙で選ばれる地方議会議員の不在などの理由のため、マホタリ郡を含む多くのDDCでは、現行の暫定3ヵ年計画(2007/8-2009/10)期間の期間開発計画は未策定のままである⁶⁹。年度開発計画については他郡と同様に、事務官であるDDCの地方開発官が中心となって策定を行っているが、地元の制憲議会議員選出政党、特にマホタリ郡で勢力が強いタライ・マデス民主党(Tarai Madhes Democratic Party : TMDP)の意向に沿う必要がある。TMDPは、郡の開発計画策定及び実施について、マデシ人権フォーラム(MPRF)や友愛党(NSP)など他のタライ系政党と協調しないため、調整が難しい⁷⁰。

マホタリDDCの2008/2009年度予算は14億7,000万ルピーであり、農業分野に大きな予算が割かれているのが特徴である。この予算のうち51%の7億3,000万ルピーが農業及び森林、環境などの分野に使われ、44%の6億2,000万ルピーが道路などのインフラ整備に使われている⁷¹。また、マホタリDDCの27名の職員のうち、4名が地方開発省から派遣されている国家公務員であり、残り

⁶⁴ IGD (2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁶⁵ UNDP (2004) Nepal Human Development Report, UNDP.

⁶⁶ UNDP (2004) Nepal Human Development Report, UNDP.

⁶⁷ IGD (2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁶⁸ IGD (2009) Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁶⁹ JICA/NARMA (2009) Programme Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development : Volume I Review Report, JICA Nepal Office/NARMA Consultancy, Kathmandu.

⁷⁰ DDCとの面談

⁷¹ 農業及び畜産、教育、保健分野などの各省庁から郡の出先機関への予算は実質的に各出先機関が計画・実施を行っているが、制度上DDCに予算配分されるため、ここに含む。

の23名は地元採用の公務員である。

マホタリDDCにはコミュニティーの各種の問題が持ち込まれるため、その対応及び裁定、調停に職員の時間が割かれ、本来業務である計画策定や予算執行、各種窓口業務に支障が生じている⁷²。マホタリDDCでは特に、道路建設や灌漑用水整備などの各種建設工事に関する問題や、土地所有権の問題、各種委員会や利用組合の委員選定に関する問題などが多く持ち込まれている⁷³。マホタリ郡のコミュニティーレベルでは、シンズリ郡同様に土地所有権・土地境界問題や賃借関係、家庭内紛争などの民事問題が多く持ちあがっている⁷⁴。これらの問題はマホタリDDCにも持ち込まれているが、DDCではそれらの問題を処理する権限がないため、DDCの隣の敷地にあるDAOに送られている。

4 - 2 - 3 VDCの役割・能力・課題（計画策定・実施・予算・人材等）

マホタリ郡のVDCの主な役割は、村内における期間開発計画及び年度開発計画の策定とその実施である。しかしながら、他郡と同様にマホタリ郡のVDCは2002年以降選挙で選ばれた議員及び議会が存在せず、その計画策定と実施はVDC事務官が行っており、民意の反映や透明性という点で不十分感は否めない。また、その計画策定と実施には制憲議会議員選挙で優勢だったTMDP及びMPRF、それにMPRFから分派したマデシ人権フォーラム（民主）〔MPRF（D）〕などの意向に沿う必要があるが、これらタライ系政党の協調は容易ではない⁷⁵。シンズリ郡同様、多くのVDC事務官は業務及び治安上の理由から郡庁所在地であるジャレソール市に滞在している。また、人口が多いマホタリ郡のVDC（平均約8,000人）であっても地方開発省からの地方交付金は一律約200万ルピーであり、予算は十分でない。

4 - 2 - 4 郡裁判所の役割・能力・課題

第一審を行うマホタリ郡裁判所は多くの訴訟を抱えている。2008/2009年度の1年間の訴訟登録件数は1,518件ありシンズリ郡の7倍以上の数ある。判事によれば、一般に丘陵部ではコミュニティー内で問題解決を図ろうとする傾向が強く、タライ平野では裁判所や警察に問題を持ち込む傾向があるとのことである。2009年9月現在、1,492件の訴訟を抱えており、そのうちの1,167件（78%）が民事訴訟である。判事1名と判事補2名が、毎日5件から6件の訴訟を扱い、ほかには公告により任命された事務官が2名と公告によらず任命された職員が38名いるが、審理に何年もかかることも多く、その処理能力は高くない。

マホタリ郡裁判所に持ち込まれる訴訟の種類は、50%が賃借に関する問題で14%が土地所有・登録に関する問題、13%が強盗、8%が公文書偽造となっている⁷⁶。また、2008/2009年度には、シンズリ郡の5倍の209件の刑事事件がマホタリ郡警察署に登録されている。他のタライ地域同様、マホタリ郡でも無政府主義的暴力の増加により、強盗などの刑事事件が近年増える傾向にある⁷⁷。

⁷² JICA（2009b）ネパール国コミュニティー調停プロジェクト形成調査（紛争に強い地域社会づくり）報告書、2009年3月

⁷³ DDCとの面談

⁷⁴ DDCとの面談

⁷⁵ DDCとの面談

⁷⁶ IGD（2009）Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

⁷⁷ IGD（2009）Preliminary Assessment of the Target Districts: Baseline Assessment on Community Mediation, submitted to JICA Nepal Office, Institute of Governance and Development, Kathmandu.

マホタリ郡裁判所でも、訴訟件数の増加と低い処理能力のため、次年度へ繰越される訴訟件数は年々増加の傾向にあることが課題となっている⁷⁸。また、民事調停のために外部機関にリファーする件数は少ない。判事によれば、2008年から英国国際開発庁（DFID）の「マデシコミュニティ調停プロジェクト」（MCMP）がマホタリ郡の15のVDCで民事調停促進の活動を始めたが、これがすべてのVDCに広がれば少なくとも郡裁判所に持ち込まれる訴訟件数は25%減少する、とのことであった。

4 - 2 - 5 地方平和委員会（LPC）の役割・能力・課題

マホタリ郡のLPCは設立されてまだ日が浅い。マホタリ郡のLPC委員によれば、同郡には多くの政党があるため、政党に割り当てられたLPC委員13名にどの政党を割り振るか、そして委員長を誰にするかについて合意に時間がかかったためである。LPC議長はNGOのCentre of Victim of Torture Nepalの職員が務めることになり、ネパール国会やマオイスト、多くの主要タライ政党に委員が割り当てられている。しかしながら、設立以来まだ2回しか会合が開かれておらず、地方開発省から派遣されている事務官は数ヶ月間不在であるなど、LPCは期待されているような機能は果たしていない⁷⁹。

4 - 2 - 6 コミュニティ・住民が抱える課題・問題

マホタリ郡のコミュニティで最も多く起こる問題は家族内の問題で、特に夫婦間や兄弟間で起こる問題が多く、次に土地所有に関する問題、そして賃借に関する問題などであり、これらの問題の3分の1以上はコミュニティ内で自主的に解決されている⁸⁰。コミュニティ内で解決されない問題は、コミュニティの有力政党のところに持ち込まれることが最も多く、次に近隣の交番、そして郡裁判所の順に持ち込まれる⁸¹。VDCは調停の場として機能しておらず、VDC事務官も政党の影響を強く受けるため、VDCにはほとんど問題は持ち込まれていない。マホタリ郡において実施された本調査団によるステークホルダーワークショップでは、このような従来からの調停方法における課題として、民族・カーストを元にした差別的な調停になることがあることや、調停の場を利用して自己の利益を図る者が存在することがあげられた。また、MCMPの調停人によると、有力者の政治的介入が強いことと、そのために当事者が公平・公正性を十分感じられていない点が課題としてあげられている⁸²。

4 - 2 - 7 マホタリ郡SWOT分析の結果

マホタリ郡の郡レベル及びVDC/コミュニティレベルでのSWOT分析の結果は表6のような結果であった。

⁷⁸ 郡裁判所との面談

⁷⁹ LPC委員との面談

⁸⁰ DDCとの面談

⁸¹ DDCとの面談

⁸² MCMPの調停人との面談

表6 SWOT分析結果（マホタリ郡：郡レベル）

内部状況	強み	弱み
	<ul style="list-style-type: none"> ・ DDCが予算をもって新事業実施に取り組んでいること。 ・ DDCが郡のライン省庁と協調していること。 ・ DDCがコミュニティー組織との協調を進めていること。 ・ 郡レベルで政党が調停を行っていること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的な法制度による問題解決・紛争処理に時間がかかること。 ・ 法制度が執行力に欠ける。 ・ コミュニティーレベルの問題・紛争を政党が複雑化する。 ・ 家族の問題が郡裁判所に照会されること。 ・ 開発事業実施に関して政党間でのコンセンサスの欠如 ・ 地方開発省、DDCではコミュニティー調停活動の実施を支援していない。 ・ DAO、警察が紛争軽減を支援しておらず、時には紛争を拡大する。 ・ DDCには調停調整メカニズムがない。 ・ VDCレベルでの問題を郡レベルで処理する傾向がある。 ・ DDCがVDCの決定に沿わないことがある。 ・ 郡レベルのリーダー（政党を含む）がコミュニティーからの要求でなくカーストによってリーダーとなっており、コミュニティーの開発を無視している。 ・ 郡裁判所が汚職されており、現実離れした裁判を行っていること。 ・ 郡レベルでリーダーシップの欠如 ・ 行政オフィスでの透明性の欠如 ・ DDCの仕事の負担が大きすぎ、調整ができていない。一方市民のDDCに対する期待が大きすぎる。
外部状況	機会	脅威
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 紛争管理がなされること。 ・ 伝統的調停の機能していること。 ・ DDCが市民の調停実施に対する要求に直面していること。 ・ 農業セクターで収入を生み出す可能性があること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発に関する政府職員と政党間の意見相違 ・ 洪水被害が紛争の要因となること。 ・ 紛争が多発すること。 ・ 予算、知識の不足

またVDCレベルでのSWOT分析結果は以下のとおり。

表7 SWOT分析結果（マホタリ郡：VDCレベル）

内部環境	強み	弱み
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数政党間の対話 ・ 女性フォーラム・グループの存在 ・ NGO/CBOの存在 ・ コミュニティー調停案件が地方自治法（LSGA）に基づいていること。 ・ 社会的に不利な立場にあるグループの・司法・正義へのアクセスが拡大すること。 ・ 国から与えられるモノやサービスに関する人の権利に対する意識の向上 ・ 和平プロセスと開発に関するコミュニティレベルの対話 ・ コミュニティー調停が市民のための実践的な案件となること。 ・ コミュニティーレベルでの紛争管理が行われ、win-win状況が促進されること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ VDCと郡レベルでの機関の調停が不足している。 ・ コミュニティー調停に関する活動費に対する政府の支援が不足している。 ・ カーストや民族をベースにした不公平で不平等な意志決定がなされる。 ・ 自らの利益のために問題・紛争をあえて促進する者がいる。 ・ 家族間問題が多発している。 ・ 政府職員間での汚職 ・ 安全と平和の欠如
外部環境	機会	脅威
	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティーで集団の意識が高まり協力体制が促進される。 ・ コミュニティー調停が紛争管理のプロセスを簡易化する。 ・ win-win状況が促進される。 ・ 社会的に不利な立場にあるグループが社会正義を獲得する。 ・ コミュニティー、VDCレベルの問題・紛争が地方レベルで解決される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 案件がもたらす効果が政党に勘違いされる可能性(政党のコミュニティにおける立場の変化) ・ コミュニティー調停に必要なリソースと手段の欠如 ・ 土地が分解されてしまうこと。 ・ 紛争当事者により社会正義の実現化 ・ 国によって与えられたリソースの平等な分割を確保すること。 ・ 調停者の中立性 ・ VDC事務官がVDCオフィスに不在であること。 ・ リーダー間の調整の欠如 ・ 関係者全体の信頼性、反応能力の欠如

また課題としてあげられた点は以下のとおり。

- 1 . VDC事務官がVDCに不在であり、事業の管理に影響が出る可能性がある。VDC事務官は治安、政情が理由で不在。
- 2 . 政府職員と政党指導者の汚職
- 3 . カースト、階級、ジェンダーによる社会の亀裂が大きいこと。
- 4 . 政治圧力・介入により裁判外紛争処理（ADR）の可能性が限定される可能性が高い。案

件が政治的な視点からのみ判断される可能性がある。

- 5 . コミュニティ調停案件が地方・コミュニティレベルの平和構築を通して、開発一般を促進させる結果を招くことができる。

第5章 プロジェクトの基本方針

5 - 1 協力の要約及び目的

プロジェクト名：コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト

協力期間：2010年1月～2013年9月（3年9ヵ月）

実施機関：地方開発省（MoLD）、郡開発委員会（DDC）、村落開発委員会（VDC）、
市町（Municipality）

上位目標はプロジェクト目標達成後にプロジェクト実施の結果として発言が期待される開発効果である。

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。

指標：

シンズリ道路沿線地域において、アンケート調査の結果、コミュニティ調停及び紛争管理に関する理解が深まる（住民・行政官を対象としたオリエンテーション前・後でアンケート調査。比率及び詳細については追って確定）。

プロジェクト目標は、プロジェクトの終了時（2013年9月）までに達成されるべき目標である。

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される。

指標：

1. 対象地域において、コミュニティ内で自立的に紛争解決ができるようになったと印象をもつ住民が増える。（VDC/市役所・住民の印象調査 住民については、女性・ダリット・低カースト層、少数民族等社会的に阻害されたグループを含む）。
2. 対象地域において、紛争解決手段の選択肢が拡大したと感じている住民が増加する（増加率については別途検討）。
3. 対象DDC及びVDC・市役所がコミュニティ調停・紛争管理の円滑な実施を物理的に支援する（研修参加、予算配分、調停スペースの提供、ファシリテーターの配置等）。

5 - 2 協力の対象地域

直接裨益はシンズリ郡、マホタリ郡（地図参照）とし、間接裨益はシンズリ道路沿線地域とする。また本対象地域は日本が道路建設、農業開発事業を重点的に進めており、地域開発の重点地域として今後も総合的な開発を進めていく可能性のある地域である。特に本バネパ - シンズリ道路はカトマンズと平野部を短時間で移動することができるようになるもので、人とモノ（農産物等）の行き来が活性化し経済活動の活発化が期待される重要な道路である。将来の紛争要因軽減を、開発事業と一体となって実施することにより、地域の安定をめざすこととする。

5 - 3 成果・活動の内容

<成果1：ネパール及びプロジェクト対象郡で、コミュニティー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。>

(指標)

- 1-1 計画どおりにモニタリングが行われ、中央関係省庁、郡開発委員会(DDC)、村落開発委員会(VDC)、他ドナーに結果が年に2回程度フィードバックされる。

【活動】

- 1-1 中央と地方レベルで、ネパールと他国におけるコミュニティー調停・紛争管理に関する経験・知見共有のためのワークショップを開催する。
- 1-2 他援助機関・NGOで実施されてきた裁判外紛争処理活動の経験、ネパールにおける伝統的な仲裁の実態を取りまとめる。
- 1-3 対象2郡とVDC/市役所でキャパシティを含むプロジェクト実施背景に関するベースライン調査を実施する。
- 1-4 選定基準を設定し、対象となるVDC/市役所を選定する。
- 1-5 対象2郡及び対象VDC/市役所で、プロジェクト進捗状況について定期的にモニタリングを実施する。

<成果2：研修及び実践を通じて、コミュニティー調停を中心とする紛争管理手法に関する知識が強化される。>

(指標)

- 2-1 対象2郡において調停人がXX名育成される。
- 2-2 対象2郡において研修対象者のコミュニティー調停及び紛争管理に係る意識が、XX%向上する。

【活動】

- 2-1 研修モジュールの作成、及び必要に応じた既存研修マニュアルの修正を行う。
- 2-2 対象郡、VDC/市役所で平和構築、コミュニティー調停、紛争管理に関するオリエンテーション及びコンサルテーションを開催する。
- 2-3 コンサルテーションの結果を踏まえ、コミュニティー調停人と郡コーディネーターを選出する。
- 2-4 郡研修員を対象に、コミュニティー調停及び紛争管理に関する講師研修(ToT)を実施する。
- 2-5 郡研修員とともにコミュニティー調停人を対象に、コミュニティー調停、紛争管理に関する研修を行う。
- 2-6 郡研修員とともに対象VDC/市役所で、コミュニティー調停及び紛争管理に関連する活動を実施する。
- 2-7 コミュニティー調停及び紛争管理に関する技術指導を定期的実施する。
- 2-8 コミュニティー調停及び紛争管理に関するリフレッシャー研修を調停人、郡研修員を対象に行う。
- 2-9 第三国において、コミュニティー調停及び紛争管理の実施状況を見学し、意見交換を行う。

- 2-10 他郡でコミュニティ調停の実施状況を見学し、意見交換を行う。
- 2-11 対象郡において、コミュニティ調停に関する経験共有ワークショップを開催する。

<成果3：コミュニティ調停を中心とする紛争管理に関する経験が中央・地方の関係者間で共有される。>

(指標)

- 3-1 中央及び郡レベルのコミュニティ調停及び紛争管理に係るステークホルダー調整委員会が中央・地方レベルでそれぞれ年に2回開催される。
- 3-2 コミュニティ調停及び紛争管理に係るケーススタディ・ハンドブックがシンズリ道路沿線地域でXX冊配布される。

【活動】

- 3-1 中央、郡レベルのコミュニティ調停及び紛争管理に係るステークホルダー調整委員会を設置する。
- 3-2 コミュニティ調停及び紛争管理の経験を紛争予防モデルとしてハンドブックにまとめる。
- 3-3 中央とシンズリ道路沿線地域のステークホルダーを対象に、コミュニティ調停及び紛争管理の経験共有のためのワークショップを開催する。

5 - 4 業務詳細工程

業務実施期間

2010年10月に開始し2013年9月終了の予定で、想定するスケジュール案は図4のとおり。

年度	2009			2010												2011															
月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3				
活動機関	■			■												■															
評価																															
報告書提出時期	△					×				●	◎																				
年度	2012												2013																		
月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9													
活動機関	■												■																		
評価																															
報告書提出時期	○																														▲

△インセプションレポート、×ベースライン調査報告書、◎業務計画書、○プロジェクト進捗報告書、●業務完了報告書、▲プロジェクト完了報告書、■現地活動期間、□国内活動期間

図4 スケジュール案

5 - 5 要員構成

(1) 総括・紛争管理

主に活動1-3のコミュニティ調停能力強化に関連する業務について、業務主任としてプロジェクト全体の運営を行う。途上国における紛争管理、平和構築に係るプロジェクトで、

¹ 地方開発省、司法省、平和復興省、DDC、VDC・市役所、地方和平委員会

計画立案、実施、モニタリングの経験があることが望ましい。

(2) コミュニティー分析・地方行政

主に活動1 - 3のコミュニティー調停能力強化に関連する業務において、特にコミュニティーの分析、地方行政支援に関連する業務を行う。

(3) 研修計画策定

主に活動1 - 3の人材育成、ワークショップ・研修開催計画の立案、実施、フォローアップを担当する。人材育成・研修企画・立案・実施の経験が必要。キャパシティー・ディベロップメントの手法について理解が必要。

5 - 6 協力実施上の留意点及びリスク分析

(1) 公平性・中立性

調停人の選定は本案件の成功の鍵を握る。各郡・市町村の社会的属性や不安定要因を十分に把握した上で、調停人の構成を検討する必要がある。あわせて、住民に幅広く受け入れられるよう、地元関係者及び住民との丁寧なコンサルテーションが不可欠である。

また、不透明になりがちなコミュニティー調停において、公平性を確保することは重要である。コミュニティー調停結果の定期的観測（紛争当事者の社会的属性、調停の質・内容、調停の対象となったケース分析、調停で合意に至らなかったケース等）を通じてモニタリングを行う必要がある。あわせて、コミュニティー側からのアクセス状況（民族・カースト・ジェンダー等別）についてもモニタリングする。

(2) 政治性及び政党による調停活動への干渉リスク

中央では政治情勢が不安定であり、地方でも些細な問題が政治問題に発展しているなか、調停プロセスにおける政党からの圧力や、コミュニティー調停結果への政治的利用に例えられるような影響を受ける可能性は否定できない。重要なことは、中立性が損なわれないよう、プロジェクトとしては政党及び政党による調停活動と妥当な距離を確保しつつ、調停人もグループとして確固たる対応がとれるよう、研修やその後のフォローにおいて指導していくことである。

一方で、地方平和委員会（LSGA）メンバーをも研修の対象とすることで、政治家のコミュニティー調停に関する基本的考え方への理解を深める。

(3) 各地域の特性

シンズリ、マホタリ郡は隣接しているにもかかわらず、各地域の社会・政治的属性や地域が抱える不安定要因はかなり異なる。本案件では、各地域の状況や特性を十分に把握した上で、研修内容・方法・言語、調停人の選定、実施体制を確定する必要がある。研修テキストについても、他ドナーが策定した基本モジュールを活用しつつ、地元の事例を追加する作業が必要となる。研修講師、プロジェクトスタッフの雇用といった側面において、地元の人材を活用することは本案件の場合特に重要である。ただし、マホタリ郡については人材が少ないことから、時間をかけてネットワークづくりを行うなどの工夫が必要である。

また、状況が著しく変動することが想定されることから、課題・紛争分析を通じて、不安定要因を定期的に把握する必要がある。

(4) 地域の安定に向けた包括的アプローチ

本案件がめざすところは、コミュニティにおいて紛争の調停を担える人材を増やすのみならず、最終的には地域の平和と安定を促進することである。そのために、住民の意識変化に向けたきっかけづくりや、調停及び紛争管理のためのその他活動を通じて経験や技術を蓄積していく。

一方で、コミュニティ及び地域の安定のためには、住民の生活の安定、つまり基礎的な生活ニーズの充足(生計手段、基礎的サービスへのアクセス等)が不可欠である。このため、住民の生活改善に資する他事業(農村開発、農業支援等)との連携を通じた、より包括的アプローチをとっていく必要がある。

5 - 7 調査団総括

本案件の位置づけとして、平和構築の観点から、以下のとおり3点があげられる。

(1) 新しい国づくりに向けた移行プロセスと本案件との関係性

和平合意締結からほぼ3年経った現在、ネパールは国家再建プロセスにおいて、非常にクリティカルな状況にある。

憲法制定プロセスは進められているものの、中央政治は迷走状態を呈している。初の政憲議会選挙を経て成立したマオイスト政権は、2009年5月、政権発足9ヵ月後で辞職し、その後反マオイストで連立政権が樹立された。与党内を含め政党間の溝は一層深まっており、政治改革は停滞の傾向にある。一方、地方では、中央の政界の混乱により政党傘下の組織間の衝突が更に深刻化している。また、民主化によって民族やカースト等に関する問題意識が高まるなかで、無秩序な抗議活動が広がっているとともに、地域や民族ベースの政党が台頭している。タライ地域や西部では、武装集団による脅迫・誘拐・犯罪行為が先鋭化しており、新たな不安定要因となっている。

今後、憲法制定やマオイスト兵士の軍統合問題など、国づくりのベンチマークとなる重要課題を抱えているが、先行きは不透明である。こうした状況下において、本案件は、地方自治体と住民の紛争管理能力の向上により、住民間の些細な問題が政治・民族間等の対立に発展しないよう、将来の紛争要因を軽減するという意味合いをもつ。

(2) 喫緊の課題への対応と中長期的視点

ネパールにおける調停活動は、これまで法的根拠がムルキアインでの一般的な根拠以外に存在しないなかで実践されてきたが、現在、調停の法制化に向けて、「調停法」が草案の最終段階にある。10年前、市・VDCに調停の権限を付与する「地方自治法(1999年)」(LSGA)が策定されたものの、首長不在及びキャパシティの欠如により、今日に至るまで制度化されていない。LSGAに基づき策定された「調停法」最終案は未公表であるが、司法省関係者等によると、紛争当事者の合意を前提として、公的並びにインフォーマルな調停制度を規定する内容となっている(コミュニティ調停ないしはインフォーマルな制度に特定した詳細な規定はなし)。調停全般の対象範囲の扱いについて、地方自治法を参考に、原則的に民事中心と規定されている。また、調停全般の監理・モニタリング役として「調停委員会」の設置が計画されている。

上記制度が機能しはじまるまでには相当時間を要することが想定される。一方で、「新しい国づくり」に向けて民主化及び憲法制定プロセスを支援しているJICAとして、国づくりプロセスに逆行しないよう、地方が現在直面している問題への対応を主眼としつつ、なおかつ将来を見据えた上で、新制度との整合性も視野に入れた支援を行うことが肝要である。同様の観点から、ドナー全体として、一貫したアプローチをめざすべく、他ドナーとの連携が重要である。

(3) シンズリ郡・マホタリ郡の現況と本案件との関係性

本案件の対象地域であるシンズリ郡、マホタリ郡は隣接しているものの、政治・治安・社会状況やコミュニティーが抱えている課題は相当異なることが確認された。

ネパール中部に位置するシンズリ郡は、紛争影響地域のひとつであり、マオイストの支持基盤が強い地域でもある。地元行政官及び政治家、市民社会代表等によると、同地域では、各政党傘下の青年組織間の対立や犯罪が急増しているとともに、民族・カースト内/間の勢力闘争が頻発している。そのほかに、農業・林業が主要経済である同地域では、農作物の販売や材木の非合法的取引をめぐる住民間のトラブルも発生している。村落における既存の紛争解決メカニズムとして、自治体や長老以外に、市民組織及び、マオイスト政党による調停活動が活発である。司法制度の機能状況については、郡裁判所（判事1名）は年間200～300件の訴訟が持ち込まれている状況である。

タライ地域に位置し、インド国境に接するマホタリ郡は、他地域に比べ民族・カースト・宗教を含む社会構造が複雑な地域である。政治的にはマデシ民族の権利を主張してきたタライ・マデス民主党（TMDP）やマデシ人権フォーラム（MJF）、マデシ・人権フォーラム（民主）〔MJF（D）〕の支持基盤が強い。また、和平合意成立後新たに台頭した武装勢力による誘拐・脅迫・強奪等の事件が増加している地域でもある（時には、水面下で地元政党とのつながりもある模様）。これ以外にも、民族間の対立（山地VS.平野の民族等）、富や開発の裨益をめぐる住民間の対立、無秩序に広がるゼネスト・抗議活動等の不安定要因を抱えている。村落における既存の紛争解決メカニズムとして、自治体による解決以外に、民族特有の伝統的解決手段が存在する。司法制度の機能状況につき、郡裁判所（判事3名）は年間1,000件以上の訴訟が持ち込まれている状況であり、判事からはコミュニティー調停に対する期待が大きい。

かかる状況の下、本案件は各地域の住民が抱えている社会的問題（民事）の解決能力を高めることにより、将来の紛争要因の軽減を担う協力である。刑事事件及び政党間の対立は対象外となる（なお、LSGA及び他ドナーの対応同様に、軽度な刑事事件で国家が刑罰を課す必要のないものについては取り扱う可能性もあり）。国内避難民（IDP）や紛争被災者等の紛争後の問題処理については、ネパールの場合、特に政治色が強いとともに、全国一律の対応が求められることから、コミュニティー調停の対象外となる。ただし、研修実施に際しては、この種の問題の調停役を担う地方平和委員会（LPC）も対象とする。

また、紛争の構造的要因でありかつ、依然としてコミュニティーに内在する不均衡に鑑み、調停人の選定及びコミュニティー調停制度の構築を支援する際は、民族やカースト、宗教といった観点から社会的調和の促進を図ることにより、憲法制定を通じ社会的包摂及び社会的調和の実現をめざす新しい社会の土台づくりをめざす。

付 属 資 料

- 1 . 要 請 書
- 2 . 協 議 議 事 録 (Minutes of Meeting)
- 3 . 主 要 面 談 者 リ ス ト
- 4 . 面 談 記 録
- 5 . 収 集 資 料 リ ス ト
- 6 . S W O T ワ ー ク シ ョ ッ プ 結 果 (シ ン ズ リ 郡 ・ マ ホ タ リ 郡)
- 7 . 事 前 評 価 表
- 8 . ス テ ー ク ホ ル ダ ー 関 係 図 、 ド ナ ー マ ッ ピ ン グ



नेपाल सरकार
स्थानीय विकास मन्त्रालय

(स्थानीय विकास सहयोग शाखा)

फोन : { ५-५२१७२७
५-५२१७२८
५-५२१७२९

फ्याक्स नं. : { ५-५२२०४५

पत्र संख्या:-
चलानी नं.:- स्था.नि.स.०६५-६६
२१५

श्रीमहल, पुल्चोक
ललितपुर ।

मिति: २०६५-१२-१४

विषय: जापान सरकारलाई सहयोगका लागि प्रस्ताव पठाईएको बारे ।

श्री अर्थ मन्त्रालय,
वैदेशिक सहयोग समन्वय महाशाखा,
सिंहदरवार ।

उपर्युक्त विषयमा मिति २०६५।०५।२५ गते मा. अर्थ मन्त्रीज्यूको अध्यक्षतामा तहाँ वसेको बैठकमा छलफल भए अनुसार नेपाल सरकारको मिति २०६५।११।२८ को निर्णयबाट स्वीकृत संलग्न Strengthening the Conflict Management Capacity for Rebuilding Peaceful and Harmonious Community विषयक आयोजना प्रस्ताव जापान सरकार समक्ष अनुरोध गर्न निर्णयानुसार पठाईएको व्यहोरा अनुरोध गरिन्छ ।

डाल विक्रम कंडेल
शाखा अधिकृत

बोधार्थ
श्री JICA Nepal Office,
पुल्चोक, ललितपुर



APPLICATION FORM FOR JAPAN'S TECHNICAL COOPERATION

1. **Date of Entry:** Day 11_____ Month 03_____ Year 2009_____
2. **Applicant:** The Government of Nepal
3. **Project Title:** Strengthening the Conflict Management Capacity for Rebuilding Peaceful and Harmonious Community
4. **Implementing Agency:** Ministry of Local Development

Contact Person: Purna Chandra Bhattarai, Local Body Support Section,

Tel. No.: 977-1-5522015 Fax No. 977-1-5522015

E-Mail: _____

5. Background of the Project

There has been a significant development in the peace process in Nepal, with its historical Constitution Assembly and the following state-building process. Where there is development at the central level, it is evident that at local level, community is faced with various issues, including intra or inter-communal disputes over land, water and other resources, small-scale violence such as physical assault, political conflicts among the parties, and unresolved issues related with the past conflict.

In order to consolidate peace, it is essential that the local capacity for solving the aforementioned issues are built and enhanced at the local level.

The Government of Nepal passed Local Governance Act in 1999 in order to give judicial power to the local government units, but the law has not been enacted due to the limited implementation capacity. Meanwhile, in some parts of the country, the local government (District Development Council, Municipality, Village Development Council) have been initiating the community mediation activities, in collaboration with donors and NGOs for the last 5 to 6 years. With the aim of giving legal validity to these ongoing activities, the Ministry of Law and Justice is currently drafting Mediation Law, which includes the community mediation.

6. Outline of the Project

(1) Overall Goal

Peaceful and harmonious community is rebuilt at local level.

(2) Project Purpose

Capacity and mechanisms for the community to manage conflict is enhanced in the project target areas.

(3) Outputs

1. Related experiences on community mediation and conflict management are assessed and analyzed.
2. Skills, knowledge and mechanisms for community mediation and conflict management are strengthened.
3. Experiences and mechanisms on conflict management are shared with central and local level stakeholders.

(4) Project Activities

- 1-1 Review the past/ongoing experiences in community mediation and conflict management in different parts of the country through desk study and field assessment.
- 1-2 Conduct workshops, with the stakeholders concerned both at central and local levels, to share the findings of the review work on community mediation and conflict management inside the country and other similar experiences outside the country.
- 2-1 Carry out baseline data survey of the target district and villages/municipalities.
- 2-2 make detailed capacity building plan, including selection of the initial target villages, and consolidation of training modules (samples adjusted to the target area).
- 2-3 Conduct orientation and consultations in the target district/village on community mediation.

2-4 make selections of TOT/community mediators from each VDC.

2-5 carry out trainings for the TOT/community mediators on community mediation (general part on conflict management may involve DDC/VDC or Local Peace Committee members if needed)

2-6 Provide technical guidance in the community mediation and conflict management activities as well as in establishing the mechanisms of community mediation on regular basis.

3-1 Compile the experiences of community mediation and conflict management activities as the conflict prevention model.

3-2 Outcome of community mediation and conflict management with the stakeholders concerned.

(5) Target Areas

Initially, the project will target 2 pilot districts (potential targets are Sindhuli and Mahottari Districts)

(6) Input from the Recipient Government

- Appointment of counterpart personnel in MOLD
- Allocation of operational budget for the community mediation activities at local level
- Provision of office space for the expert
- Exemption (tax, income tax and duties)

(7) Input from the Japanese Government

- Project Type Cooperation (includes 1 expert for planning, coordinating implementation and monitoring)
- Long-term Expert
- Short-term Expert
- JOCV
- Acceptance of Trainees

7. Implementation Schedule

November 2009 - November 2012

8. Implementing Agency

(Budget, staffing, etc.)

Ministry Of Local Development and Related Local Bodies

9. Related Activities

(Activities in the sector by the recipient government, other donors and NGOs)

DANIDA-HUGOU: The new programme phase for 2009-2013 contains three components. 1. Local governance, 2. Inclusive democracy and 3. Human rights and justice. In human rights and justice, they support creating environments for human rights, fact finding mission, investigation, CERC, land rights issues, access to justice. (ADR, legal service (new initiative), transitional justice, impunity). On mediation, they support both court referred mediation and community mediation with focus on Morang and Bardiya districts.

DFID: Currently they conduct community mediation activities in Terai targeting Madhesi in Jhapa, Ilam, Dhanusha, Saptari, Siraha, Mahottari, Sarlahi, and Rautahat. They conduct rights-based mediation programme.

UNDP: Access to Justice unit has three main programmes: 1. Mediation (court referred, community), 2. Para-legal 3. Committee and law reform initiatives. Community mediation is a new project component and they have just identified target districts as Dang, Udayapur, Doti, Kailali.

The Asia Foundation: Community mitigation programme launched in early 2002. The target districts are Dhankuta, Dhanusa, Sarlahi, Chitwan, Nawalparasi, Dhading, Tanahun, Kaski, Banke, Kailali, Kanchanpur, Dadeldhura, Doti and Mustang. The partner NGOs are: Propublic, CeRRRD, IGD, RUWDUC and SUSS. They conduct interest-based mediation.

10. Gender Consideration

In selecting the target of the capacity building activities, thus to-be the community mediators project would give due consideration to gender balance (among other

considerations including ethnicity, caste, etc).

11. Beneficiaries

Approximately 50,000-70,000 population residing in Sindhuli District and Mahottari districts as the direct and indirect beneficiary of the project.

12. Security Conditions

Security is conducive in general.

Signed by On Behalf of the Government of Nepal

Ministry of Local Development

Name _Purna Chandra Bhattarai

Title _Under Secretary

Signature Purna Chandra Bhattarai

Date : 11-03-2009

2. 協議議事録 (Minutes of Meeting)

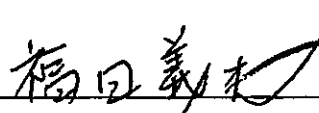
**MINUTES OF MEETING
BETWEEN THE PREPARATORY STUDY TEAM
AND THE GOVERNMENT OF NEPAL
ON STRENGTHENING THE CONFLICT MANAGEMENT CAPACITY
FOR REBUILDING PEACEFUL AND HARMONIOUS COMMUNITY
IN NEPAL**


Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") dispatched the Preparatory Study Team (hereinafter referred to as "the Team"), headed by Mr. Yoshio FUKUDA to the Government of Nepal (hereinafter referred to as "GoN") from 11 September to 24 September 2009 for the purpose of preparing the requested project entitled "Strengthening Conflict Management Capacity for Rebuilding Peaceful and Harmonious Community" (hereinafter referred to as "the Project").

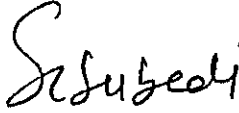
During its stay in Nepal, the Team had series of discussions on the Project with the authorities and the stakeholders at the central and local level of Nepal.


As a result of discussions, the Team and the Ministry of Local Development, on behalf of GoN, agreed to sign on Minutes of Meeting (a preliminary understanding) attached hereto between JICA and the GON. The Record of Discussion, which will be formulated based on this M/M as a final official agreement between GoN and JICA, is expected to be signed by October, 2009.

Kathmandu, 24 September 2009


Yoshio Fukuda
Team Leader,
The Preparatory Study Team
Japan International Cooperation Agency
JICA


24 SEP 2009
NEPAL OFFICE


Som Lal Subedi
Joint Secretary,
Local Self Governance Coordination
Division
Ministry of Local Development
The Government of Nepal


Government of Nepal
Ministry of Local Development

THE ATTACHED DOCUMENT

1. Main Objective of Preparatory Study

A Preparatory Study was conducted both at central level and the targeted districts for the purpose of formulating the Project framework and giving concrete shape to the Project.

2. Japan's Technical Cooperation Scheme

The Team explained to the GoN about Japan's Technical Cooperation Scheme and concept for Capacity Development. GoN understands the above. For the smooth implementation of the Project, MoLD and JICA will maintain the principle of transparency, accountability and social inclusion.

3. Summary of Discussion

The following issues were discussed during district workshop and meetings held within the Study period with the Ministry of Local Development (hereinafter referred to as "MoLD") and District Development Committees (hereinafter referred to as "DDCs") and the Team. Both parties agreed to go ahead with the following points:

- i. **Change the Project Title**

MoLD proposed to change the project title from "Strengthening Conflict Management Capacity for Rebuilding Peaceful and Harmonious Community" to "Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society" based on the mutual consensus of the Project purpose. JICA will inform officially the project title change to Government of Japan (hereinafter referred to as "GoJ"). For official consensus between GoN and Government of Japan (hereinafter referred to as "GoJ"), another procedure for change the Project title will be implemented. After completion of this procedure, the new project name will be officiating.
- ii. **Alignment of the Project framework**

The Team confirmed that the Project activities will take into consideration The Local Self Governance Act 1999 (hereinafter referred to as "LSGA") and the project shall make effective coordination mechanism both at central level and the targeted districts.
- iii. **Ensuring coherency in approaches with the other donors**

The Team analyzed other donors' approaches such as in mediation structure and method, training module for mediator, geographic coverage. The Team and MoLD agreed to coordinate with other donors', particularly to implement harmonized approach.
- iv. **Coverage of community mediation Project**

Regarding the scope of the project, both parties agreed to cover the cases that are directly and indirectly related to the Clause 33 and 101 of the LSGA and to exclude the cases are criminal and political by nature. While mediating the cases, the basic principle of LSGA regarding mediation will be respected and followed until new law on mediation comes into effect.
- v. **Selection of Pilot VDC/Municipalities**

Both parties agreed to consider the following criteria for the selection of VDCs/Municipalities

 - Banepa-Sindhuli-Bardibas road (hereinafter referred to as "Sindhuli road") corridor area with potential to be supported by JICA
 - The area with high number of community disputes
 - The area with strong commitment by the local government to community mediation
 - Security situation of concerned VDCs/Municipalities
- vi. **Conflict sensitivities , Social Inclusion and Gender Equality in the activities**

Both parties agreed to give due consideration on the conflict sensitivities, Social Inclusion and Gender Equality in all the activities of the projects including selection of mediators, coordinators and district coordinators and in implementation of training.
- vii. **Self-sustainability and exit strategy**

The Project will phase out with concrete strategies for self-sustainability of community mediation and dispute management. It will utilize existing functions and resources of DDCs and VDCs/Municipalities as well as the potential resources of community-based groups so that the activities will be maintained in a sustainable manner. In addition, donor coordination will be ensured for standardized manuals and training methodologies to extend the coverage



of community mediation activities.

Moreover, JICA's potential plan for development activities will follow-up, if possible, the outcomes of this project in the Sindhuli road Corridor area.

4 . Basic Framework of the Project

a. Project Title

Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society

b. Implementing Organization

Ministry of Local Development

DDC and VDCs/Municipalities of target districts

c. Overall Goal of the Project

Peaceful and harmonious community is rebuilt in Sindhuli corridor area.

d. Purpose of the Project

Capacity and mechanism for dispute management mainly through community mediation are enhanced in Sindhuli and Mahottari Districts

e. Outputs

1. Situation on dispute management mainly through community mediation are assessed in Nepal and project target area.

2. Skills, knowledge and mechanism for dispute management mainly through community mediation are strengthened.

3. Experience on dispute management mainly through community mediation by the project are shared with central and local stakeholders

f. Major Activities

1-1 Conduct workshops at central and local levels, to share the examples of community mediation from Nepal and other country.

1-2 Carry out baseline survey and capacity assessment at 2 districts and VDCs/Municipalities.

1-3 Select the target VDCs/Municipalities

1-4 Carry out monitoring at target districts and pilot VDCs/Municipalities.

2-1 Formulate training modules and modify the existing manuals followed by other agencies if necessary.

2-2 Conduct orientation and consultation on peace building, community mediation and dispute management in the target districts/VDCs/Municipalities.

2-3 Select the community mediator and coordinator through participatory process.

2-4 Carry out training for district trainers on community mediation and dispute management.

2-5 Carry out training for the community mediators on community mediation and dispute management with district trainers.

2-6 Provide technical, financial and logistic support to implement the community mediation and dispute management in selected pilot VDCs and Municipalities.

2-7 Provide periodical technical guidance of community mediation and dispute management activities

2-8 Implement refresher training for community mediation and dispute management

2-9 Conduct observation tour to learn the third country's experience

2-10 Conduct observation tour to learn the other district's experience

2-11 Hold the practice sharing workshop of mediators at target districts

3-1 Formulate the Central and District Coordination Committees.

3-2 Compile the experiences of community mediation and dispute management as the conflict prevention model.

3-3 Hold a workshop to share the experiences of community mediation and dispute management with the stakeholders concerned at national level and Sindhuli road corridor area.

g. Duration of the Project

The duration of the Project will be tentatively from January 2010 – September 2013.

5. Joint Coordination Committee

The Joint Coordination Committee will be formulated and the meeting will be held at least twice a year for the smooth implementation of the Project. Prospective functions and members of the committee will as follows.

1) Members



Joint Secretary, Local Self Governance Coordination Division, Ministry of Local Development (MoLD) ----- Chairperson

- Under Secretary (Law) Legal Section, MoLD --- Members
- Under Secretary, Planning and Foreign Aid Coordination Section
- Representative, Ministry of Law and Justice
- Representative, Ministry of Peace and Reconstruction
- Experts from JICA
- Representative from JICA
- Under Secretary, Local Body Support Section, MoLD----- Member Secretary

*JICA and GoN can invite other experts as needed.

2) Functions

- To approve the Project Plan in accordance with the Record of Discussion
- To monitor and review overall progress of the technical cooperation project, in particular, activities carried out
- To review and exchange views on major issues arising from or in connection with the Project
- To revise the PDM/Plan of Operation if necessary.
- To request for necessary action to the related organization.
- To recommend to the concerned agencies for smooth operation of the project.

6. District Coordination Committee (DCC)

The District Coordination committee will be established and the meeting will be held at twice a year for the smooth implementation of the Project in each district. Prospective functions and members are follows:

1) Members

- Chairperson, Local Development officer, District Development Committee---- Coordinator
- Representative of Local Peace Committee-----member
- Representative from District Administration Office
- Representative from District Police Office
- Two VDC secretaries selected by the committee
- One community Mediators selected by the committee
- Experts from JICA
- Representative from JICA
- An officer selected by the coordinator -----member secretary

*JICA and GoN can invite other experts as needed.

2) Functions

- (a) To review the progress of the Project, in particular, activities carried out based on the approved Project Plan.
- (b) To decide next activities based on the review.
- (c) To monitor the progress and coordinate necessary activities with related organization.
- (d) To implement necessary countermeasures for issues if necessary.

7. Project Design Matrix (PDM)

Draft Project Design Matrix (hereinafter referred to as "PDM") is shown in Annex II as a tool for monitoring, evaluation and management of the activities of the project. The PDM will be modified as needed during the project implementation stage after mutual consultations between JICA and GoN side.

8. Tentative Plan of Operation

The Project will be carried out in accordance with the Tentative Plan of Operation (hereinafter referred to as "PO") shown in Annex III. The input details of the Project will be decided in the course of the first several months through the detailed analysis of the Project. The schedule is tentative and subject to modification if such necessity should arise and be mutually agreed by JICA and GoN sides.

9. Measures to be taken by both sides





For the implementation of the Project, both sides will take the following necessary measures:

a. The Japanese Side

(1) JICA will dispatch three experts including community mediation specialists, community analyst and coordination/training.

(2) Equipment

JICA shall provide necessary equipments required for smooth implementation of the Project, based on the request by GoN and consultation with JICA.

(3) Logistic and financial support

JICA shall provide necessary logistic and financial support required for smooth implementation of the Project based on the request by GoN and in consultation with JICA.

(4) In-country/Third country training

Capacity development plan for central level, local level staff and community mediators will be prepared and implemented at Center/district/VDCs/Municipalities level. Third country observation tours based on the capacity development plan will be conducted to share the similar experiences.

(5) National Specialist, Local Consultants/NGOs.

(6) The tentative total cost of the Project will be informed to the MoLD at the time of R/D.

b. Nepal side

(1) Assignment of counterpart personnel

GoN side will assign suitable number of capable counterpart personnel at district/Municipalities/VDC level in order to ensure the effective implementation of the Project. List of personnel is attached as Annex IV.

(2) Office facilities in DDC (Mahottari, Sindhuli)

GoN side shall provide office space if available for the experts as well as other existing and available facilities in DDC Sindhuli and Mahottari.

(3) Other support

The following will be allocated by GoN side to ensure effective implementation of the Project.

a. Salaries and other remunerations for the GoN staff.

b. As per the technical cooperation agreement between GoN and GoJ, Customs Duties, Charges, Value Added Tax (CD-VAT) to be incurred in relation to import of the equipment, if any, provided by the Japanese side.

c. MoLD shall recommend for acquiring Official Visa to the Japanese Experts as per the technical cooperation agreement between the GoN and GoJ.

(4) Providing necessary information

GoN side will provide information necessary for implementing the Project, such as policy and security situation.

10. Schedule for Implementing the Project

1) According to the discussions with counterpart agencies, the Project period of 3 years and 9 months is appropriate. The commencement of the Project from January 2010 was agreed.

2) The Team will formulate pre-evaluation sheet of the Project and submit it to JICA headquarter to get its approval to implement the Project.

3) After authorization of the Project by JICA, JICA and the GoN will make R/D as the official agreement to commence the Project.

4) Based on R/D, Counterpart agencies will make necessary arrangement for the smooth implementation of the project.

Annex I	List of Counterpart Personnel
Annex II	Project Design Matrix
Annex III	Tentative Plan of Operation
Annex IV	Organization chart of stakeholders

Annex I List of Counterpart

<Ministry of Local Development>

- Joint Secretary, Local Governance Support Division
- Under Secretary, Local Body Support Section
- Section Officer, Local Body Support Section
- Under Secretary (Law), Legal Section

<Sindhuli District>

- Representative from District Administration Office
- Local Development Officer
- Planning Officer, DDC
- Social Development Officer, DDC
- Pilot VDC Secretariats/Municipality office

<Mahottari District>

- Representative from District Administration Office
- Local Development Officer
- Planning Officer, DDC
- Social Development Officer, DDC
- Pilot VDC Secretariats/Municipality office



Annex II: Project Design Matrix (PDM) as of September 23, 2009

Project Name: Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society

Duration of the Project: January 2010 to September 2013

Target Area: Sindhuli District, Mahottari District.

Implementing Agencies: Ministry of Local Development, DDC and VDCs/Municipalities of target districts

Target Group: Local bodies and Communities of 2 target districts (Sindhuli, Mahottari)

Version Number: 0

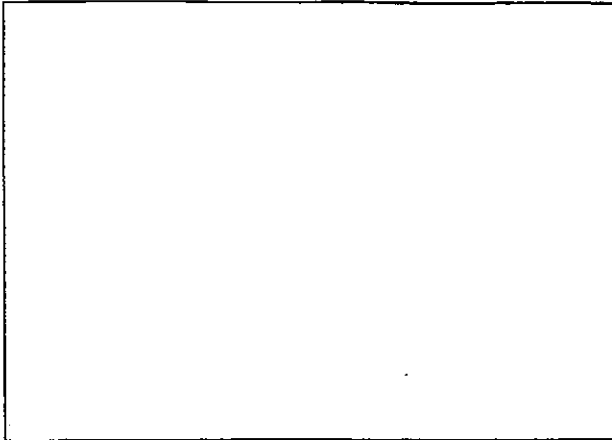
Date: September 23, 2009

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Overall Goal Peaceful and harmonious community is rebuilt in Sindhuli road corridor area.</p>	<p>- The number of districts implemented mechanism of Community mediation and conflict management"</p>		
<p>Project Purpose Capacity and mechanism for dispute management mainly through community mediation are enhanced in Sindhuli and Mahottari Districts</p>	<p>1 Access of people including women/dalit/social excluded group to community mediation and disputes resolution is increased 2 VDCs/Municipalities' involvement and contribution including budget allocation in the community mediation is increased</p>	<p>DDC plan & annual report VDCs/Municipalities' plan & annual report Capacity Assessment Project Report</p>	<p>1. Political stability will not deteriorate.</p>
<p>Outputs 1. Situation on dispute management mainly through community mediation are assessed in Nepal and project target area. 2. Skills, knowledge and mechanism for dispute management mainly through community mediation are strengthened. 3. Experience on dispute management mainly through community mediation by the project are shared with</p>	<p>1-1 The appropriate monitoring is feedback to stakeholders periodically 2-1 Mediator will be trained XX persons at each district 2-2 Awareness of people on community mediation and disputes management is increased XX % at target districts 3-1 Functional coordination committee is formed at central and district level.</p>	<p>Baseline survey report Capacity assessment report Project Report</p>	<p>1 Stakeholders support to implement community mediation 2 DDC/VDCs/Municipalities officers are not absent</p>



<p>central and local stakeholders</p>	<p>3-2 Case study handbook for community mediation and dispute management is disseminated in Sindhuli road corridor area.</p>	
<p>Activities</p> <p>1-1 Conduct workshops at central and local levels, to share the examples of community mediation from Nepal and other country.</p> <p>1-2 Carry out baseline survey and capacity assessment at 2 districts and VDCs/Municipalities.</p> <p>1-3 Select the target VDCs/Municipalities</p> <p>1-4 Carry out monitoring at target districts and pilot VDCs/Municipalities.</p> <p>2-1 Formulate training modules and modify the existing manuals followed by other agencies if necessary.</p> <p>2-2 Conduct orientation and consultation on peace building, community mediation and dispute management in the target districts/VDCs/Municipalities.</p> <p>2-3 Select the community mediator and coordinator through participatory process.</p> <p>2-4 Carry out training for district trainers on community mediation and dispute management.</p> <p>2-5 Carry out training for the community mediators on community mediation and dispute management with district trainers.</p> <p>2-6 Provide technical, financial and logistic support to implement the community mediation and dispute management in selected pilot VDCs and Municipalities.</p> <p>2-7 Provide periodical technical guidance of community mediation and dispute management activities</p>	<p>Input</p> <p><u>Japanese side</u></p> <p>1. Dispatch of Japanese Experts (1) Chief Advisor/Conflict management (2) Community analysis (3) Coordinator/Training</p> <p>2. Training (In-country/ Third country) 2. Local Cost</p> <p>3. Provision of Equipment (office equipments)</p> <p>4. Local consultants/NGOs</p> <p><u>Nepal side</u></p> <p>1. Allocation of Counterparts Personnel (1) Project Director (2) Project Manager(2 districts)</p> <p>3. Project Office, other necessary</p>	<p>Pre-Conditions</p> <p>1. Security situation does not deteriorate drastically</p> <p>2. No political intervention to community mediation</p>

- 2-8 Implement refresher training for community mediation and dispute management
- 2-9 Conduct observation tour to learn the third country's experience
- 2-10 Conduct observation tour to learn the other district's experience
- 2-11 Hold the practice sharing workshop of mediators at target districts
- 3-1 Formulate the Central and District Coordination Committees.
- 3-2 Compile the experiences of community mediation and dispute management as the conflict prevention model.
- 3-3 Hold a workshop to share the experiences of community mediation and dispute management with the stakeholders concerned at national level and Sindhuji road corridor area.



Handwritten mark

Handwritten signature

Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society

Annex III: Tentative Plan of Operation (PO) as of September 23, 2009

Planned Activities	Year				2011				2012				2013				Organization (Local)	JICA Input	
	Quarter																		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV			
Output 1 Situation on dispute management mainly through community mediation are assessed in Nepal and project target area.																			
1.1 Conduct workshops at central and local levels, to share the examples of community mediation from Nepal and other country.																	MoLD	DDC, VDCs/Municipalities	Local Consultant
1.2 Carry out baseline survey and capacity assessment at 2 districts and																	LBSS of MoLD	DDC	Experts, Local Consultant
1.3 Select the target VDCs/Municipalities																	LBSS of MoLD	DDC, VDCs/Municipalities	Experts, Local Consultant
1.4 Carry out monitoring at target districts and pilot VDCs/Municipalities.																	LBSS of MoLD	DDC, VDCs/Municipalities	Experts, Local Consultant
Output 2 Skills, knowledge and mechanism for dispute management mainly through community mediation are strengthened.																			
2.1 Formulate training modules and modify the existing manuals followed by other agencies if necessary																	LBSS of MoLD	DDC, District Court, DAO, LPC, VDCs/Municipalities	Experts, Local consultant
2.2 Conduct orientation and consultation on peace building, community mediation and dispute management in the target districts/VDCs/Municipalities																	LBSS of MoLD	DDC, DAO, VDCs/Municipalities	Experts, Local consultant
2.3 Select the community mediator and coordinator through participatory process.																	LBSS of MoLD	DDC, VDCs/Municipalities	Experts, Local consultant
2.4 Carry out training for district trainers on community mediation and dispute management.																	LBSS of MoLD	DDC	Experts, Local consultant
2.5 Carry out training for the community mediators on community mediation and dispute management with district trainers.																	LBSS of MoLD	DDC	Experts, Local consultant
2.6 Provide technical, financial and logistic support to implement the community mediation and dispute management in selected pilot VDCs and Municipalities.																	LBSS of MoLD	DDC, DAO, VDCs/Municipalities	Experts, Local consultant
2.7 Provide periodical technical guidance of community mediation and dispute management activities.																	LBSS of MoLD	DDC, DAO, VDCs/Municipalities	Experts, Local consultant
2.8 Implement refresher training for community mediation and dispute management																	LBSS of MoLD	DDC, DAO, VDCs/Municipalities	Experts, Local consultant
2.9 Conduct observation tour to learn the third country's experience																	MoLD	DDC	Third country Training

Se

Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society

Annex III: Tentative Plan of Operation (PO) as of September 23, 2009

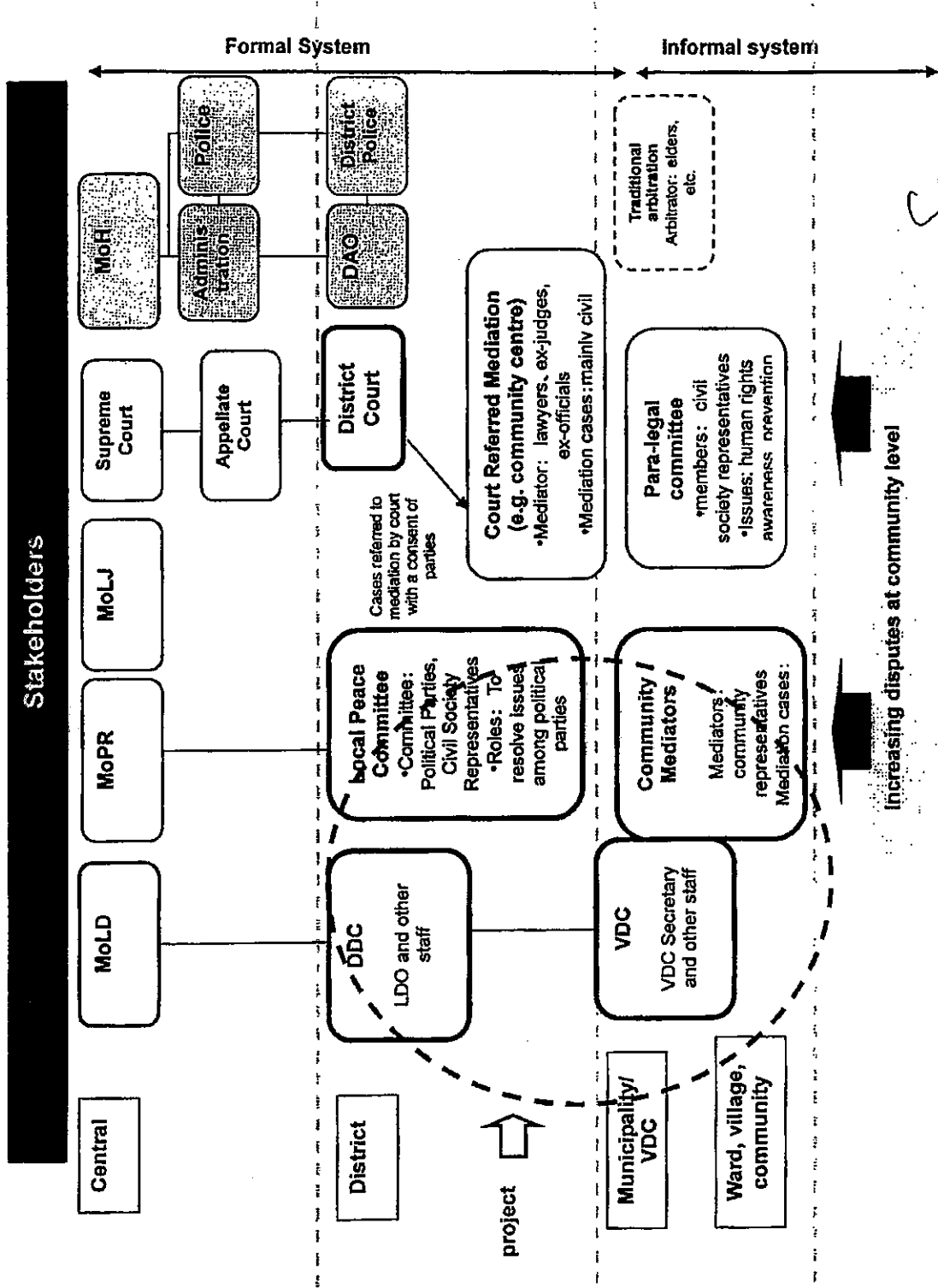
Planned Activities	Year												Organization (Local)	JICA Input				
	2010			2011			2012			2013								
	Quarter	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III						
2.10	Conduct observation tour to learn the other district's experience																DDC, VDCs/Municipalities, DAO, District Court, LPC	Experts, Local consultant, Training
2.11	Hold the practice sharing workshop of mediators at target districts																DDC, VDCs/Municipalities, DAO, District Court, LPC	Experts, Local consultant, Training
Output 3	Experience on dispute management mainly through community mediation by the project are shared with central and local stakeholders																	
3.1	Formulate the Central and District Coordination Committees.																DDC, VDCs/Municipalities, DAO, District Court, LPC	Experts, Local Consultant
3.2	Compile the experiences of community mediation and dispute management as the conflict prevention model.																DDC, VDCs/Municipalities	Experts, Local Consultant
3.3	Hold the workshop to share the experiences of community mediation and dispute management with the stakeholders concerned at national level																DDC, VDCs/Municipalities, DAO, District Court, LPC	Experts, Local Consultant

Project Management

	2010	2011	2012	2013
JCC	●	●	●	●
DCC	○	○	○	○
Eva.	○	○	○	○

SK

Annex IV Organization Chart of Stakeholders



3. 主要面談者リスト

主要面談者リスト(中央省庁・NGO)

1	Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, Chief of Local Body Support Section, Local Self Governance Coordination Division, MOLD)
2	Mr Indra Kumar (Legal Advisor, Legal Office, MOLD)
3	Mr Som Lal Subedi (Jointly Secretary, Chief of Local Self Governance Coordination Division, MOLD)
4	Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, Chief of Local Body Support Section, Local Self Governance Coordination Division, MOLD)
5	Mr Durga Nidhi Sharma (Joint secretary, Chief of Reconstruction and Rehabilitation Division, Singha Durbar, MOPR)
6	Mr Kedar Paudel (Joint secretary, Chief of International Laws, Treaties and Human Rights Division, Singha Durbar, MOLJ)
7	Ms Preeti Thapa (Programme Manager, TAF)
8	Mr Mukunda Raj Katel (Impunity, Human Rights and Justice Adviser, DANIDA/HUGOU)
9	Mr Mukti Rijal (Director, IGD)
10	Mr Bipin Acharya (Consultant, IGD)
11	Mr Sudeep Gautam (Programme Coordinator, CeLRRd)

主要面談者リスト(マホタリ郡)

12	Mr Sailendra Kumar Pandey (984431470, Programme Officer of Social Development Section, DDC Office)
13	Mr Ghana Shyam Sharma (984059578, Treasurer of Human Rights and Social Development Project Mahottari (HRASDP Mahottari))
14	Mr Shankar Nepal (Local Development Officer, Mahottari DDC Office)
15	Mr Basu Prasad Koirala (Section Officer (Assistant CDO) of DAO)
16	Mr Sagar Mani Parajuli (CDO of DAO)
17	Mr Dhruba Raut (Dupty Superintendent Police, DPO)
18	Mr Puspa Bahadur Thapa (Judge, Mahottari District Court)
19	Mr Bal Badra Bastola (Additional Judge, Mahottari District Court)
20	Mr Shyam Lal Sah (District Project Coordinator of Madesh Community Mediator Project (MCMP) and Programme Officer of HRASDP)
21	Mr Ghana Shyam Sharma (Treasurer of HRASDP Mahottari and a volunteer worker of MCMP)
22	Mr Ram Chhabila Yadav (President of HRASDP and MCMP Mahottari)
23	Mr Bidur Prasad Kafle and 9 other members of Mediation Committee members, Bardibas VDC under MCMP
24	Mr Kedarnath Pathak (Madhesi People's Right Forum (Democratic) (MJF (Democratic)))
25	Mr Tej Narayan Yadav (MPRF)
26	Mr Muneswar Ray (Rastriya Prajatantra Party (RPP))

27	Mr T.P. Adhikari (United Communist Party of Nepal (Maoist))
28	Mr Kunal Yadav (Nepal Sadbhawana Party (Anandi Devi) (NSP (A)))

主要面談者リスト(シンズリ郡)

29	Mr Ram Mani Bhattarai (LDO Sindhuli)
30	Mr Ram Prasad Upadhyay (Chief District Officer of Sindhuli)
31	Mr Chet Raj Baral (Assistant CDO)
32	Mr Hari Kumar Shrestha (Subba (non-officer class), Case Implementation Section, District Court)
33	Mr Ded Kumar Dhakal (Subba, Case Implementation Section, District Court)
34	Mr Ram Bahadur Hayu (President of CSC and mediator)
35	Mr Hari Bahadur Thapa (CSC member and mediator)
36	Mr Tilak Bahadur Thapa (CSC member and mediator)
37	Mr Yam Kumar Sunuwar (Sub Inspector, Community Police, a branch of District Police)
38	Representatives from Nepali Congress (NC)
39	Representatives from Nepali Congress (NC)
40	Representatives from United Communist Party of Nepal (Maoist)

4 . 面談記錄

面談記錄(中央省庁・NGO)

Interview and discussion notes (Central level offices), draft 21 Sep 09

Ministry of Local Development (MOLD) (Session 1), 10:30, 13 Sep 09

Interviewer:

Ms Miwa Hiasa (JICA)

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Ms Laximi Konwal (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, Chief of Local Body Support Section, Local Self Governance Coordination Division, MOLD)

Interview/discussion points:**Explanation of the Mission**

- The JICA side (JICA) explained the purpose of the visit of Preparatory Study Team on the Project and the importance of this direct approach to VDCs and DDCs on mediation and conflict resolution. It mentioned that it was necessary to discuss and agree on the Design, Outputs and Activities of the Project.

Reasons behind non-enactment of LSGA

- JICA asked why the articles on the Judicial Power of VDCs/Municipalities through arbitration described in LSGA 1999 are not enacted and implemented by the Government. The main answer of Mr Pandeya is that it was not gazetted or enacted because VDCs/Municipalities have limited facilities and capacities to implement the articles. The present VDCs/Municipalities have no elected members but only appointed secretaries, and cannot guarantee fairness in conducting duties written in the articles.

Use of LSGA articles for JICA Project

- JICA asked if the proposed Project can use the procedure of these ungazetted parts of LSGA 1999 as reference. Mr Pandeya considered that the procedure can be used, on condition that the articles are not directly mentioned as reference in any way.

MOLD (Session 2), 13 Sep 09

Interviewee:

Mr Indra Kumar (Legal Advisor, Legal Office, MOLD)

Interview/discussion points:**Reason for the delay of Mediation Bill**

- JICA asked why the Mediation Bill has not been finalised for so long. Mr Kumar answered that, first of all, it took time because many people concerned only partially understood about 'mediation' described in the Bill. Second, the current standstill of the Constituent Assembly (CA) affected the finalisation of the Bill. Some of Ministry Officials visited Sri Lanka to see mediation and conflict resolution, and he mentioned that it would encourage the Bill to pass in CA.

Confusion on arbitration and mediation in Nepalese

- Mr Kumar also mentioned that there is confusion about the use of words ‘arbitration’ and ‘mediation’ in English and Nepalese. He pointed out that ‘arbitration (*Madhyasthata* in Nepalese)’ was used in some cases, instead of ‘mediation (*Melmilap*)’.

MOLD (Session 3), 13 Sep 09

Interviewee:

Mr Som Lal Subedi (Jointly Secretary, Chief of Local Self Governance Coordination Division, MOLD)

Interview/discussion points:

Explanation of the Mission

- JICA explained about the proposed projects briefly and the purpose of the visit of Preparatory Study Team.

Reasons behind non-enactment of LSGA

- JICA asked why the articles on the Judicial Power of VDCs/Municipalities through arbitration described in LSGA 1999 are not enacted and implemented by the Government. Mr Subedi answered the question by mentioning that there were no political representatives in the local bodies to handle them. He also implied that existence of many leaders from different parties is one of the reasons, too.

On JICA Project

- He said that he understood the importance of mediation and LSGA included articles about it. He pointed out, however, how to deliver it is an important issue. Projects such as JICA’s one need to address the clear objective, activities, budget, resources and so on to deliver it.
- JICA stated that the design and framework of the proposed project needed to be agreed between JICA and MOLD.

MOLD (Session 4), 13 Sep 09

Interviewee:

Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, Chief of Local Body Support Section, Local Self Governance Coordination Division, MOLD)

Interview/discussion points:

- JICA provided to Mr Pandey with feedback from the previous meeting with MOPR and MOLJ, such as the inclusion of legal advice provision from MOLJ through MOLD within the framework of the proposed project. MOLJ mentioned that otherwise it would not be able to provide legal advice to the proposed project due to technical reasons.
- Mr Pandey filled the questionnaire.

Information obtained from questionnaire:

1. Disputes

1.1 Major civil disputes in local communities

1. Major civil disputes in local communities are disputes related to:
 - (1) Gender and caste violence
 - (2) Resource sharing

- (3) Social exclusion
- (4) Tenancy/rent
- (5) Loan repayment

1.2 Disputes in community

- Major groups/organisations/NGOs/individuals which mediate these disputes are shown as follows in the order of popularity:
 - (1) Key persons (Lama, ex-Pradhan Pancha, Mukhiya etc)
 - (2) Community groups
 - (3) Government organisations
 - (4) NGOs
- In resolving these disputes, local communities face issues such as unfairness, non-resolution, etc.
- These issues would be overcome through new legal provision and formal facilities because current systems are not functioning well.

2. Organisation

- MOLD has 90 staff in 14 sections and 5 committees at central level.
- Local Body Support Section (LBSS) deals with community disputes/mediation.
- LBSS has 7 staff but has no budget for community disputes/mediation.

3. Community Mediation

- Community mediation will bring benefits such as safe communities, peace and development.
- Community mediation, however, might bring drawbacks such as nepotism and politicisation.
- Socially respected people including women and dalits will be selected to become community mediators because it needs fairness and social inclusion.
- VDC secretaries, teachers, mother's groups, forest user's groups, community organisations should be consulted and involved to introduce community mediation because they have knowledge and skills about community mediation.
- VDCs, village groups, CBOs, NGOs etc will be interested in introducing community mediation because they feel that they are responsible to resolve disputes.
- Introduction of community mediation have issues in the followings:
 - 1. Legal authenticity
 - 2. Fulfilment of resolution by the both parties
 - 3. Selection of appropriate mediators
 - 4. Capacity and skills of mediators
 - 5. Cultural suitability
- Women, children, dalits, the poor and disadvantaged people will benefit from the introduction of community mediation
- I expect that community mediation should be initiated by local people. They should sit in the driver's seat.

4. Policies on community mediation

- MOLD has policies related to:
 - 1. LSGA 1999 and Regulation

2. Draft Bill on mediation
 3. Guideline for Paralegal Committee
- Among these, Para Legal Committee Regulation is implemented by MOLD.
 - LSGA and Regulation have not been implemented. It needs to be implemented properly.
 - In implementing these policies, MOLD faces issues on:
 1. Capacity of mediator candidate
 2. Local infrastructure including logistic support
 3. Capacity of local bodies (DDCs and VDCs)
 4. Resource constraints

Ministry of Peace and Reconstruction (MOPR), 12:00, 13 Sep 09

Interviewer:

Ms Miwa Hiasa (JICA)

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Ms Laximi Konwal (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Durga Nidhi Sharma (Joint secretary, Chief of Reconstruction and Rehabilitation Division, Singha Durbar, MOPR)

Interview/discussion points:

- The JICA side (JICA) explained about the proposed projects briefly and the purpose of the visit of Preparatory Study Team. They also explained the needs of coordination between the project and the Ministry for the proposed project.
- Mr Sharma, however, is worried about the validity of the coordination because it would possibly last for only 6 months. He stated that LPCs were temporary institutions and would be terminated when the Constitution was finalised and the CA was dissolved in the end of May 2010. Nevertheless, he acknowledged that LPCs would survive beyond the date if the Constitution was not written in the prescribed period or the Terms of Reference of LPCs (attached) were rewritten for extension.
- JICA asked about the progress of the establishment of LPCs in districts. Mr Sharma answered it by saying that LPCs had been established in 62 districts, including Mahottari district but not Sindhuli district. Out of a total of 75 districts in Nepal, 73 districts were stationed with the third class officers of MOPR working for LPCs and 62 districts were formed with LPCs. Two districts (Mustang and Manang) had not received any LPC officer because these districts had been peaceful with no record of conflict. There might be 1,000 or so VDC-level LPCs, out of 3,915 VDCs and 58 Municipalities. He suggested that JICA investigate progress situation, possible coordination and support demand of LPCs in districts when JICA visited Mahottari district.
- He further explained about LPCs. LPC consists of 23 members including representatives from 12 major political parties, 4 different NGOs working in the field of human rights, 4 different

janajati (ethnic groups), 2 dalit/disadvantaged groups and 1 from Federation of Nepalese Chambers of Commerce and Industries. More than one-third of the 23 members (i.e. at least 8 members) should be female members.

- LPCs are arbitrators and also mediators, who cannot enforce the agreement between the parties.
- He asked about the target people of the propose project and mentioned about the needs of training sessions, international exposure visits and allowances. However, JICA made it clear to him that no physical infrastructure but training on mediation and referring and raising awareness, for example, would be provided to the local community and stakeholders.

Ministry of Law, Justice and Parliament Affairs (MOLJ), 13:15, 13 Sep 09

Interviewer:

Ms Miwa Hiasa (JICA)

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Ms Laximi Konwal (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Kedar Paudel (Joint secretary, Chief of International Laws, Treaties and Human Rights Division, Singha Durbar, MOLJ)

Interview/discussion points:

- JICA explained about the backgrounds of the proposed project.
- Mr Paudel stated that Nepal had community mediation by tradition and it had been popular, for example, among Thakari ethnic people in the western hills. He also mentioned that courts had practiced ‘court-referred mediation’, based on court rule (not law). He was aware that donors also had been conducting mediation. In this context, draft Mediation Bill was prepared last week and was sent to stakeholders such as the Supreme Court, the Bar Association of Nepal and MOLD for perusal. Depending on the response from these stakeholders, the draft might need to be put for national level debate for a while, followed by cabinet approval. After this approval, it needs to go to the parliament for final approval for enacting.
- When asked about the mediators in court mediation, he stated that most of the mediators were lawyers and were listed in a court list. The parties of mediation are free to choose mediators from the list. The end result of the mediation is not legally binding and will be voluntarily fulfilled. It might be written as a contract between the parties or might be only a verbal agreement.
- When asked about the discrepancies between the judicial articles of LSGA 1999 and the Mediation Bill, he expressed that the articles of LSGA 1999 were only a guide for mediation within local governance framework and were too general to be workable.
- When asked about Mediation Bill overruling LSGA 1999, he mentioned that Mediation Bill was still in line with and did not contradict the articles of LSGA 1999.
- When asked about the possible coordination between the project and MOLJ for sharing and

advice, he suggested the inclusion of legal advice provision from MOLJ through MOLD within the framework of the proposed project. He mentioned that otherwise it would not be able to provide legal advice to the proposed project due to technical reasons.

The Asia Foundation (TAF), 9:00 14 Sep 09

Interviewers:

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Ms Laximi Konwal (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Ms Preeti Thapa (Programme Manager, TAF)

Interview/discussion points:

Explanation of JICA project

- The JICA side (JICA) explained the purpose of the visit of Preparatory Study Team on the Project, and asked for information on the current progress situation and the partner NGOs of TAF's activities relating community mediation.

TAF history in community mediation

- TAF started its activities for community mediation in 2002, developing manual and providing training of trainers. They started implementing community mediation projects in 2004. In the initial stage, they did 'social marketing (awareness raising)' of community mediation in the community, and provided orientation programmes to government officials in DDCs and VDCs and judges in district courts.

Progress of TAF projects

- They started projects in 12 districts and now operate in 18 locations in 14 districts. In their 6 year operation in these districts, there were 14,000 applications for community mediation, and about 80 % of them have been resolved.
- They conducted project evaluation in June 2009, and are yet to have final result. However, it is found that there are high rates of satisfaction and very good impacts. People are comfortable in going to mediation because they feel that there is no pressure for agreement by mediators, mediators are neutral, cases are not judged instantly but are thoroughly listened, both parties are equally treated and respected and so on. Impacts are also good because there is a change in people's relationship, societies' structure and people's thinking in the community in positive ways.
- It is found that VDC secretaries can now concentrate in working for their regular jobs.

Lessons learnt

- Involving local people for coordinators and mediators was important. It also had to be very careful about selecting mediator candidates. They did not nominate mediator candidate, but their names came up from the community when asked key stakeholders. The candidates often were members of dalit communities, social workers and women.
- It was often good to include traditional mediators, if any, in 27 member mediation boards.

- Mediation needs to be stopped if agreement through mediation may cause violation of human rights and other rights. Mediators need to know about human rights and other rights but raising knowledge of mediators on law is a tricky issue. They should not act like judges with the knowledge.

Issues in the initial stage of introducing community mediation

- There was often misunderstanding on the side of the local communities that community mediators were similar to the tradition mediators.
- When the first party tried to go to community mediation, the second party often did not come to the table of mediation. Powerful persons often did not come to the table. It was necessary to provide orientation to the two parties and to make them understand that mediation was confidential.
- Another issue was a frequent transfer of government officials such as VDC secretaries when they became trained and motivated.

Long term TAF involvement in target area

- Community mediators need a lot of practices and need to be careful in mediation. This is why TAF is committed to provide continuous supports in the project area for a long time. Even after mediators are well trained, sharing workshops and refresher training are held quarterly to improve their skills.

TAF and LPCs

- In addition to their community mediation project, TAF supports capacity building of LPC for their main job of mediating political conflicts. Training on facilitation and dialogues necessary for mediation was the main part of the components for capacity building.

TAF and mediation lobbying

- TAF lobbied Judicial committee of the Constituent Assembly for including alternative dispute resolution which provides access to justice as fundamental rights in the Constitution.

Interview with DANIDA/HUGOU, 10:00, 14 Sep 09

Interviewers:

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Ms Laximi Konwal (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Mukunda Raj Katel (Impunity, Human Rights and Justice Adviser, DANIDA/HUGOU)

Interview/discussion points:

‘Philosophical change’ of DANIDA support

- They have had a ‘philosophical’ change in the relationship with partner NGOs, and have become more selective but focusing in their activities. They used to support 80 projects in Nepal but reduced its number and area, resulting in only 12 partner NGOs working with them.
- Their approach was also changed. They used to commit more of themselves in projects and project management through project funding. They now mainly provide only funding and let

partner NGOs manage project themselves. They call it 'strategic partnership'.

- Because of the change in the overall approach of DANIDA, community mediation projects are the sole responsibility of CeLRRD, a partner NGO, who knows better about the projects than DANIDA/HUGOU. DANIDA/HUGOU used to have 12 advisers but now has only 3 including Mr Katel.

Lobbying for Mediation Bill

- Danish Embassy lobbied the Law Secretary for the Mediation Bill 2 months ago. The main reason the Bill has not been formed, he thinks, is that it has not been a high priority agenda.

IGD (Institute of Governance and Development), 11:20, 14 Sep 09

Interviewers:

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Ms Laximi Konwal (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Mukti Rijal (Director)

Mr Bipin Acharya (Consultant)

Interview/discussion points:

Target for field interview

We had meeting to prepare field study in Mahottari and Sindhuli districts. First, priorities on interviewees were discussed as follows.

- 1) District Development Committee office (Local Development Officer), who is the local counterpart agency and coordinates all the concerned offices.
- 2) District Administration Office (Chief District Officer), who has authority to arbitrate cases and disputes.
- 3) District Court (Judges)

Other important stakeholders to be interviewed are identified as follows.

- District Police Office
- VDC (Secretaries)
- Local Peace Committee
- Community base organisations
- Woman Development Office
- District Forestry Office
- Forest User Groups
- Mother's groups
- Youth groups
- Water user groups

CeLRRD (Centre for Legal Research and Resource Development), 14:30, 14 Sep 09

Interviewers:

Ms Mamiko Nakada (JICA)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Sudeep Gautam (Programme Coordinator)

Interview/discussion points:

Suggestions and advice

- Ms Nakada explained about the proposed JICA project on community mediation in Sindhuli and Mahottari districts, and asked for advice on it.
- Mr Gautam explained that CeLRRD consists of lawyers and has been working for linking people with judiciaries and supporting local authority for 7 years.
- He suggested that the project needs to put efforts to involve DDCs and LDOs which have authority on all governmental offices at the district level.
- People influenced by political parties should not be mediators or coordinators. However, they can be supporters of the project. If the project faces great pressures from political parties, it is better to bring this issue in front of all the people with different backgrounds including other political parties.
- Consideration on ethnic representation and consultation with political parties are necessary.
- Mediators should not deal with criminal cases. It is sometimes difficult to avoid criminal cases. Some criminal cases such as minor beating in neighbourhoods can be dealt with by mediation.

Work of CeLRRD

- They advocate for written contracts as a result of dispute resolution through mediation. About 88 % of such contracts are fully performed.
- They lobbied Constituent Assembly for mediation to be included in the Constitution.
- CeLRRD conducts mediation projects in 40 VDCs and municipalities of 8 districts.
- They translated manuals on community mediation in English into nepali ones.
- There are linkages between community mediation and formal judicial systems

About LPC

- Local Peace Committees are dominated by politics. About 85 % of ‘civil societies’ are politically influenced.

Issues in judicial systems in Nepal

- Serious cases are relatively neglected in the court system in Nepal. Supreme Court has about 7,000 on-going cases whose values are less than Rs 10,000. Only 18 % of all the cases come to the court. The rest are left to solve in the community.

面談記録(マホタリ郡)

Interview and discussion notes (Mahottari district), draft 21 Sep 09

Mahottari DDC (District Development Committee) Office (Session 1), 11:30, 15 Sep 09

Interviewer:

Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Sailendra Kumar Pandey (984431470, Programme Officer of Social Development Section, DDC Office)

Mr Ghana Shyam Sharma (984059578, Treasurer of Human Rights and Social Development Project Mahottari (HRASDP Mahottari))

Interview/discussion points:

- Although DDC is not the place to deal with disputes, disputes are brought to them. Due to time constraints, information on DDC, disputes and coordination with other offices is obtained from Mr Pandey through questionnaire.

On DFID Project (MCMP)

- When we discussed which VDCs to visit and asked about the VDCs in which DFID was operating a community mediation project, Mr Pandey kindly made a phone call to Mr Sharma who worked for the project. He came to see us for interview.
- The project is a Mahottari branch of Madhesi Community Mediation Project (MCMP) which is managed by HRSDP who is a local partner of HUCODAN of Rajbiraj. MCMP is operated in the six districts, namely Saptari, Siraha, Dhanusha, Sarlahi, Rautahat and Mahottari.
- MCMP has been operating in 15 VDCs since 1 June 2008. Ten VDCs are mostly inhabited by Madhesi, and 2 of them border with India. Five VDCs are inhabited by both Madheli and Pahadi.
- Each VDC has a committee of 15 people. Nine of them are representatives of each ward, and the whole committee has fair representation of women, men, dalit, janajati, majority etc. VDC Secretary is one of committee members.
- Each Ward has a five member committee comprised from mediators. They are selected from the ward on the basis of meditating capacity and neutrality. It also has fair representation of women, men, dalit, janajati, majority etc.

Information obtained from questionnaire:

5. Disputes

1.3 Major civil disputes in Mahottari district

2. Major civil disputes in Mahottari districts are:

- (1) Family disputes between wife and husband, family and daughter-in-law
- (2) Land disputes
- (3) Loan repayment
- (4) Disputes among various user group members (water, forest etc)

1.4 Disputes in community

- More than one-third of these disputes mentioned are resolved within local communities.
- Major groups/organisations/NGOs/individuals which mediate these disputes are shown as follows in the order of popularity:
 - (5) Mediators of MCMP (Madesh Community Mediation Project) are most popular because they are trained and selected locally.
 - (6) Community based organisations formed by DDC, DWO, DAO etc are the second most popular mediators because they are of local origin and dedicated to the community.
- In resolving these disputes, local communities face issues such as political pressure, opposing political parties, absence of elected local bodies, absence of VDC secretaries etc.
- These issues would be overcome through establishing a socially inclusive group of mediators of local origin because disputes can be handled fairly and viewed from various angles.

1.5 Disputes and DDC Mahottari

3. Major disputes brought to DDC Mahottari districts are shown as follows in the order of frequency:
 - (1) Disputes in construction work (road, drinking water, irrigation etc)
 - (2) Land disputes
 - (3) Various committee formation
 - (4) Management committee formation in various user groups
4. DDC investigates root causes of these disputes and proposes solutions.
5. DDC assesses that their work in resolving these disputes is not satisfactory because political parties are not cooperative.
6. In dealing with these issues, DDC faces issues as follows in the order of seriousness:
 - (1) Pressure from political parties
 - (2) Pressure from armed groups
 - (3) Availability of key persons at grass root level.
 - (4) Lack of informants
7. DDC has a documented record which shows types and numbers of disputes (However, it could not be obtained on the spot because of time constraints).

2 Organisation and budget of DDC

- There is a total of 27 staff in DDC, and the sections (and staff number) of DDC are as follows:
 - Planning, monitoring and evaluation section (3)
 - Accounting section (5)
 - Internal audit section (6)
 - Organisation registration section (2)
 - Administration section (3)
 - Social development section (2)
 - Technical information section (2)

3 Coordination

- DDC received 7 day training on conflict management from UNFPA, but it does not have any coordination on conflict and dispute related subjects with District Court, LPC or VDCs.

Mahottari DDC (District Development Committee) Office (Session 2), 12:30, 19 Sep 09

Interviewer:

Ms Yuko Dohi (JICA Headquarter)
Ms Miwa Hiasa (JICA Nepal Office)
Ms Mamiko Nakada (JICA Nepal Office)
Ms Laximi Konwal (JICA Nepal Office)
Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)
Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, MOLD)

Interviewee:

Mr Shankar Nepal (Local Development Officer, Mahottari DDC Office)

Interview/discussion points:

About JICA Project and mediation

- Mr Nakada explained the proposed JICA project, community mediation and disputes at community level.
- Mr Nepal is concerned about ongoing disputes in land between farmers and the local authority. Farmers lost farming land due to a change in the course of the nearby river. Then, they encroached the land which were newly formed by the change of river flow, and settled in the land. The authority needs this land for public work.
- Mr Nakada explained about workshop to be held next day.

Security situations in Mahottari district

- There are some armed conflicts such as dacoit in the district, but these incidents are not many.
- Other small disputes also exist.

About political parties

- Tarai Madhesi Democratic Party (TMDP) is the largest party, and does not cooperate with other Madhesi parties.

About LPC

- LPC officer said that it is not functioning in the last to months, though it was established 5 months ago.

About ethnicity

- The largest ethnic group is Yadav (dairy caste of Tarai Hindu), and is registered as an Other Backward Caste (OBC). The second largest is Tarai Bahun (high caste). Many of them including these castes speak Maithili as a mother tongue.

Mediation and disputes

- Mahottari is the place where witch accusation occurs most frequently. Mediation can help solve this accusation.
- Mediation might help land disputes caused by the river.

Mahottari DAO (District Administration Office) (Session 1), Jaleswar, 13:30, 15 Sep 09

Interviewer:

Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Basu Prasad Koirala (Section Officer (Assistant CDO) of DAO)

Interview/discussion points:**Organisation of DAO**

- DAO has 29 staff posts, 7 of which are vacant. The posts include 4 officers, 2 of which are vacant. CDO and Section Officer (Assistant CDO) are the only officers in the office.
- Community disputes are handled by CDO, Assistant CDO and a non-gazetted Section Staff of Direct Complaint Section which handles these community disputes. According to Assistant CDO, CDO and he spend about 30 % of office time for community disputes, and the Section Staff 100 %.

Disputes registered in DAO

- Among civil disputes, disputes related land ownership, loan repayment, beating, cheating, dowry, witch accusation, divorce, inheritance etc are registered at DAO.

Section to handle disputes

- Mr Koirala states that disputes brought to DAO were civil cases such as land disputes, loan repayment disputes etc (see also IGD report). The numbers of these cases are, however, different in VDCs. Less number of disputes is brought from northern VDCs. He thinks that it is because people from northern VDCs are more likely to resolve disputes within communities than southern VDCs. They receive many cases especially in the months of March, April, May and June. Many complaints arise because they are relatively free from work in these months and often engage themselves in a lot of gossiping in the communities.

How disputes are handled by DAO

- Community disputes are first brought to Section staff. The cases are the forwarded to Assistant CDO, who arranges arbitration. If the cases are too complex for him to handle, they are sent to CDO for arbitration.
- They are given authority to arbitrate civil cases, and have a special room for arbitration. They often write a contract and have signed by the two parties, which is not legally bound but is well abided.
- They also delegate the authority to District Police Office (DPO) for arbitration. One of the main reasons for the delegation is that actual arbitration between the two parties can be conducted at police *chauki* which are located in some VDCs so that many witnesses and defendants for the two parties do not have to spend time and money in travelling to the district headquarters. The other reason is DAO is too busy to handle all the arbitration. He stated that about 75 % of the cases brought to DAO were referred to DPO and many of them were arbitrated at police *chauki*, and 25 % at DAO.

Community mediation in Mahottari

- They know little knowledge about MCMP operating a community mediation project in the district. They are not aware of the impact of MCMP at the moment, and think that the number

of disputes brought to his office from the target VDCs of MCMP is not reduced. He thinks that there is no coordination between MCMP and DAO. He seems to be unhappy about this.

Advice to JICA project

- He thinks there is a danger that community mediation of JICA project is influenced by local politics because DAO receives pressures from many political parties in their arbitration. Mediators cannot be away from politics. It is not a good idea to ignore or keep distance from political parties but is important to have an equal distance from all of them to be as much as neutral.

Mahottari DAO (District Administration Office) (Session 2), Jaleswar, 10:00, 19 Sep 09

Interviewer:

Ms Yuko Dohi (JICA Headquarter)
Ms Miwa Hiasa (JICA Nepal Office)
Ms Mamiko Nakada (JICA Nepal Office)
Ms Laximi Konwal (JICA Nepal Office)
Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)
Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, MOLD)

Interviewee:

Mr Sagar Mani Parajuli (CDO of DAO)

Interview/discussion points:

About JICA Project

- Ms Nakada explained about the purpose of this study team visit and the proposed JICA project.

About community mediation

- Mr Parajuli understood that local people become mediators to solve disputes and that mediation deals with civil cases.
- He thinks that mediation is necessary because VDCs and DDC cannot deal with dispute cases because they do not have elected representatives who have authority.
- However, mediators might face difficulties because they do not have enough authority in conducting mediation

Mahottari DPO (District Police Office), Jaleswar, 15:00, 15 Sep 09

Interviewer:

Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Dhruva Raut (Dupty Superintendent Police, DPO)

Interview/discussion points:

Cases brought to DPO

- Most of the civil cases referred from DAO to DPO are property related. They have 2 to 3 cases brought to DPO a week. A half of them are resolved by their arbitration.
- Criminal cases which frequently occur include physical assault, theft etc. There used to be a problem of a lot of kidnapping cases here (2 to 3 a week) but is almost none now.

Advice to JICA project

- Political parties will try to influence community mediation in the proposed JICA project.

About MCMP and LPC

- They are not aware of LPC or MCMP.

Mahottari District Court, Jaleswar, 16:00, 5 Sep 09

Interviewer:

Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Mr Puspa Bahadur Thapa (Judge, Mahottari District Court)

Mr Bal Badra Bastola (Additional Judge, Mahottari District Court)

Interview/discussion points:

District Court and cases in Mahottari

- There are 3 judges, 2 officers and 38 non-gazetted staff in the District Court.
- They current have a total of 1,492 cases, 1,167 of which (78 %) are civil cases. In the last 1.5 months (about 25 working days), about 200 cases have been solved in the District Court. An average of 5 to 6 cases are handled and solved in a day.

Community mediation and District Court

- If the civil cases are mediated by community mediators, Mr Thapa thinks that at least 25 % of their workload will be reduced.
- They have good coordination with MCMP and are going to refer cases to community mediation under MCMP in the coming month.

Advice to JICA project

- Mediators need to be of local origin so that they can understand the local situations. Cooperation and understanding of the local community on community mediation is a must for the success.
- Disputes found at first sight are superficial. There always are hidden root causes which need to be thoroughly investigated.

Threats/issues in the initial stage of project

- Security issues may arise in community mediation.
- Political parties may interfere community mediation.
- There may be negative attitudes towards community mediation.
- There is an issue of credibility in community mediation.
- Not all the cases are solved locally but people may expect too much.

About LPC

- There is no coordination with LPCs.

Human Rights and Social Development Project (HRASDP), Jaleswar, 10:30, 16 Sep 09

Interviewer:

Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)

Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

Shyam Lal Sah (District Project Coordinator of Madesh Community Mediator Project (MCMP) and Programme Officer of HRASDP)

Mr Ghana Shyam Sharma (Treasurer of HRASDP Mahottari and a volunteer worker of MCMP)

Mr Ram Chhabila Yadav (President of HRASDP and MCMP Mahottari)

Interview/discussion points:

About HRASDP and MCMP (staff, budget etc)

- HRASDP is a NGO which aims for raising awareness of local communities on access to justice.
- HRASDP has a 3 fulltime workers and 1 support staff. All the 3 fulltime workers are currently engaged in MCMP, which has 5 more volunteer workers.
- HRASDP does not have their own budget, but they received a budget of Rs 2.1 million for MCMP from HUCODAN last year (between 1 June 2008 and 31 May 2009). They are going to receive Rs 2.6 million this British Fiscal Year (from 1 June 2009 to 31 May 2010). All these budgets are used for awareness raising and training on community mediation.
- MCMP started activities in June 2008, aiming to last for 3 years. This is the second year of the project period, and 1 year and 3 months have past since the inauguration.

About the name of Mediator (Melmilap Karta)

- Community mediators are often called *Madhesthata Karta* in Nepalese, but are officially registered as *Melmilap Karta* in Mahottari District Court as a referral agent.

How they started community mediation in the field

- MCMP initially conducted district level orientation, inviting stakeholders such as line agencies, political parties, human right activists, SNV (BISEP-ST), USAID, civil society, journalist etc. However, they realised they forgot INSEC.
- Then, they formed a board of advisers/consultants from the government and non-government offices such as Court Judge, CDO, LDO, human right NGOs etc.
- After this, they went to VDCs. After consulting government officials of service centres (agriculture, health post, schools etc) in VDCs, MCMP selected 60 plus people almost proportionally from all wards who have capacity to become VDC level Mediation Committee members. They were given orientation in the morning session and selected 15 Mediation Committee Members (1 from each ward, VDC secretary and other representatives including dalits, janajati, women etc) in the afternoon session.
- Then, a VDC level Woman Pressure Group is formed to encourage especially woman's mediation. This Group is selected in the same way as VDC level Mediation Committee.
- After these 30 members of 2 groups are selected at VDC level, these members start forming

their own Ward Mediation Committees. After identifying 7 to 15 candidates for ward level members, based on their capacity, these 7 to 15 candidates are given orientation in the morning session and selected 5 members from themselves in the afternoon session.

- These VDC level and Ward level committees consisting of mediator candidates received a 8 day training session on community mediation. At the time of this preliminary study, 6 VDCs have completed both village level and ward level training. One VDC has completed village level training but has not completed ward level training.
- MCMP provides Rs 25,000 for setting up a office of VDC Mediation Committee

Field level supports to the community from MCMP

- MCMP stations social mobilisation workers at VDCs, who help committees record cases and conduct mediation. One social mobilisation worker looks after 3 VDCs, and there are 5 social mobilisation workers for the 15 project VDCs.

Progress of MCMP

- The first orientation workshop at the VDC level started in Bardibas VDC in July 2008. Eight day training followed the orientation, and the first mediation started in Bardibas VDC in February 2009.
- Since then, a total of 77 cases are registered in 5 VDCs (61 in Baridibas VDC) and 36 of them (23 in Bardibas) are successfully mediated by the time of this study in September 2009 (see attached file).
- Of the total of 77 cases, 38 cases are in the process of mediation at the VDC level. The rest (3 cases) failed to settle 3 times at the community level, and are being referred to the District Court. MCMP is financially and administratively supporting these cases to be referred to the Court.

Future plan of MCMP

- They plan that people of 15 VDCs under MCMP are aware of community mediation and mediation are practiced in all these VDCs in 3 years of project period.
- They have not been informed by HUCODAN if the project is extended beyond 3 years or the area (15 VDCs) are expanded.
- Although the project is only for 3 years, HRASDP feels a moral responsibility to continue supporting the local community for community mediation. They are thinking of lobbying DDCs to allocate a fund of VDCs to community mediation.

Popularity of mediation under MCMP

- Community mediation under MCMP is popular among the 5 VDCs in operation. Old disputes (10 to 15 years) are settled by mediation, which people appreciate.

Lessons learnt by MCMP

- It was difficult to find qualified local social mobilisation workers. First, there very few persons who are qualified to do so in the local communities. Second, even though they are found, they have to resign due to their personal reasons. Three of them including two women have already resigned. The two woman workers resigned because they gave birth and had to look after their babies. They think that it is better to have volunteers in every VDCs to do the jobs of social mobilisation workers in case they are absent. They have experienced that a social mobilisation

workers can work efficiently only for one VDC.

- Mediation needs to take time to find root causes. Community disputes are complex and appear in different shapes.
- Involving DDC and VDCs in a written form are important for community mediation. LDOs of DDC and secretaries of VDCs are often transferred, and it takes a lot of time and efforts to convince new ones to understand about community mediation. Unless they understand completely, they do not agree to give a room of VDC building or stationary for mediation. If it becomes a regular norm written in DDC or VDC documents, it would be easier. They advise JICA to have a clause about this in the minutes before starting a project.

Issues/threats

- Some people want to pay for the service which community mediators provide. It is, however, banned by MCMP because it might result in unfair mediation, even though community mediation needs financing for stationery, room management etc.
- VDC secretaries are not often absent in villages. Many of them do not understand or support community mediation.

Mediation Committee members under Madhesi Community Mediation Project (MCMP) of DFID, Bardibas VDC, 15:30, 16 Sep 09

Interviewer:

Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)

Interviewee:

10 Mediation Committee members (see the attached name list)

Interview/discussion points:

- They started VDC level committee and woman committee, but they think that members of these committees were not very active.

Places to bring disputes:

- Their disputes used to be first picked up by political parties. Police chauki was the second choice of place to bring their disputes. Then, the District Court is the third choice, but they rarely brought disputes to the VDC secretary.

Benefits of community mediation

- Influential persons used to handle disputes. They can now deal with disputes themselves. It is less costly and fast.
- It has brought easier access to the resolution of disputes. They do not have to go to offices in the district headquarters.
- People in the local community are satisfied because they conduct mediation by themselves instead of political parties, who often leave some kind of unhappiness in one party or another.
- The police appreciate it because it reduces workload of them.

Drawbacks

- Some individuals complained due to new practices.

- Time spent for mediation affects household work.
- The poor and the disadvantaged groups tend to be inactive after they receive training because they are busy.

Sustainability

- Financial source is necessary, otherwise volunteers can not continue. VDCs should contribute some budget to community mediation out of Rs 2 million budget.

Necessary improvements/lessons

- More knowledge on law need to be taught to community mediators. Eight day training is not enough, but study tour, interaction etc are necessary.

Name list of participants in Bardibas VDC, 15:30, 16 Sep 09

SN	Name	Address	Designation
1	Bidur Prasad Kafle	Bardibas 9	Member, MC
2	Ram Maharjan	Bardibas 5	Member, MC
3	Nikesh Khanal	Bardibas 1	Member, MC
4	Sushila Bhujel	Bardibas 6	Member, WPG
5	Lali Maya BK	Bardibas 4	Coordinator, MC
6	Ambika Shahi	Bardibas 2	Member, MC
7	Muniya Mahato	Bardibas 5	Member, MC
8	Nirmala Mahato	Bardibas 5	Member, MC
9	Hari Bahadur Khadka	Bardibas 4	Member, MC
10	Rupak Hamal	Bardibas 5	Member, MC

MC: Mediation Committee, WPG: Woman Pressure Group

Political parties and LPC, Jaleswar, 9:00, 19 Sep 09

Interviewer:

Ms Yuko Dohi (JICA Headquarter)
 Ms Miwa Hiasa (JICA Nepal Office)
 Ms Mamiko Nakada (JICA Nepal Office)
 Ms Laximi Konwal (JICA Nepal Office)
 Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
 Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)
 Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, MOLD)

Interviewee:

Mr Kedarnath Pathak (Madhesi Janadhikar Forum (Democratic) (MJF (Democratic)))
 Mr Tej Narayan Yadav (MJF)
 Mr Muneswar Ray (Rastriya Prajatantra Party (RPP))
 Mr T.P. Adhikari (United Communist Party of Nepal (Maoist))
 Mr Kunal Yadav (Nepal Sadbhawana Party (Anandi Devi) (NSP (A)))

Interview/discussion points:

Five major parties which form Local Peace Committee (LPC) are attended the interview session.

About project

- Ms Nakada explained about the proposed project which would work for civil cases in the communities.

About LPC

- Mr Tej said that he was one of members of LPC. It took a lot of time to establish the committee because political parties agree who would sit in the committee. There are too many different parties in Mahottari district.
- LPC held the first and the second meeting since its establishment 2 months ago. However, it is not well functioning as expected.
- The chairperson of LPC is Mr Ram Babu Yadav of Centre of Victim of Torture Nepal (CVICT), a non-profit making NGO.
- LPC includes representatives from Nepali Congress, MJF (Democratic), MJF, RPP, Maoist, NSP (A) etc and has 13 members.

Dispute mediation in Mahottari

- Mr Ray said that they have been doing mediation in disputes. These are mainly economic disputes. It is good that JICA has come to this place for community mediation.
- Mr Ray added that a lack of education is also a cause of disputes. The rich are oppressing the poor.
- He thinks that Panchayat Era (before democracy) was better than now. However, others disagreed with him.

面談記録(シンズリ郡)

Interview and discussion notes (Sindhuli district), draft 21 Sep 09

Sindhuli DDC (District Development Committee) Office, Kamalamai Municipality, 10:45, 17 Sep 09

<p>Interviewer: Mr Bipin Kumar Acharya (IGD) Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)</p>
<p>Interviewee: Ram Mani Bhattarai (LDO Sindhuli)</p>
<p>Interview/discussion points:</p> <p>Disputes</p> <ul style="list-style-type: none">● Village do not normally come to DDC or VDC offices because there are no elected representatives.● There is no NGO which promotes community mediation in Sindhuli. <p>Due to time constraints, information on DDC, disputes and coordination with other offices is obtained from the Planning Officer through questionnaire.</p>
<p>Information obtained from questionnaire:</p> <p>6. Disputes</p> <p>1.6 Major civil disputes in Sindhuli district</p> <ul style="list-style-type: none">● Major civil disputes in Sindhuli districts are disputes on ownership of land and other property. <p>1.7 Disputes in community</p> <ul style="list-style-type: none">● Disputes on water sources, forest area, land acquisition, irrigation water etc. are locally solved at community level.● Major groups/organisations/NGOs/individuals which mediate these disputes are shown as follows in the order of popularity: (7) Police chauki is popular because they are the law enforcing agent. (8) VDC secretaries are also popular because they are government agent with authority. (9) Political parties are also popular because they are helpful to their cadres. (10) Trusted individuals (11) Elderly persons● If the coverage area of community mediation is expanded, resolving community disputes will be improved. <p>1.3 Disputes and DDC Sindhuli</p> <p>8. Major disputes brought to DDC Sindhuli district are shown as follows, in the order of frequency:</p> <ol style="list-style-type: none">(1) Disputes between 2 or more VDCs such as a dispute over a water source by 2 VDCs are most frequently brought to DDC.(2) Disputes over budget contribution to public work such as road construction and maintenance between VDCs and other offices. <p>9. DDC holds meeting and decides what to do in order to solve these disputes. DDC consults</p>

political parties in solving disputes. Consultation and discussion with political parties can produce good solution.

10. DDC has no documented record which shows types and numbers of disputes

7. Organisation and budget of DDC

- There is a total of 40 staff in DDC, and the sections (and staff number) of DDC are as follows:
 - Planning, monitoring and evaluation section (3)
 - Accounting section (4)
 - Internal audit section (1)
 - Organisation registration section (1)
 - Administration section (1)
 - Social development section (1)
 - Technical section (several)
 - Revenue section (1)

8. Coordination

- There is no coordination on conflict and dispute related subjects with District Court, LPC or VDCs.

Sindhuli District Administration Office (DAO), 11:20, 17 Sep 09

Interviewer:

Ms Yuko Dohi (JICA Headquarter)
Ms Miwa Hiasa (JICA Nepal Office)
Ms Mamiko Nakada (JICA Nepal Office)
Ms Laximi Konwal (JICA Nepal Office)
Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)
Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, MOLD)

Interviewee:

Mr Ram Prasad Upadhyay (Chief District Officer of Sindhuli)
Mr Chet Raj Baral (Assistant CDO)
Representatives of District Police

Interview/discussion points:

Organisation of DAO Sindhuli and disputes handling section

- DAO has 23 posts for staff and none of them are vacant. Two of them are officers (CDO and Assistant CDO).
- They have a section which deals with disputes (Case Section). It has 2 non-gazetted staff who are full-time workers engaging in dispute handling.
- About 60 % of CDO and Assistant CDO's time is spent for dealing disputes.

Main jobs of DAO

- Passport handling
- Citizenship card handling

- Disputes handling
- NGO registration handling
- Other security related jobs

Civil disputes handling by DAO

- Most of disputes in villages are handled by the community such as individuals, civil society and CBOs. Some are handled by VDCs and Police chauki (village level police office) and are referred to DAO.
- Among civil disputes, disputes related land ownership, loan repayment, beating, cheating, dowry, inheritance etc are registered at DAO.

Disputes handling

1. Written application for resolving dispute cases are registered at Case Section.
2. Assistant CDO or CDO sends the cases to related office (police, forest office, land office etc) for research/investigation, if necessary.
3. After the cases are investigated and returned to DAO, the two parties are called for arbitration and start arguing and listening, in front of Case staff, Assistant CDO or CDO, depending on the seriousness of the case.
4. If the parties do not agree on the resolution by themselves, Case staff, Assistant CDO or CDO intervenes through arbitration.
5. The result is written as a contract.

About Community Service Centres (CSCs)

- Some of small cases are referred from DAO to Community Service Centres for mediation.
- CSCs were established by retired police officers and volunteers.
- CSCs link District Police and the community, and has been working well.
- There are two CSCs. One is in Kamalamai municipality (district headquarter) and the other in Bimal municipality close to Mahottari district on Banepa-Bardibas Road (Sindhuli Road Corridor).
- Local police help bring the two parties for mediation table. Mediators are trained civilian.

Advice to JICA project

- Neutrality of mediators is a key in the present situation of Nepal where everyone and everything is politicised. Persons who are trusted in the community should become mediators but these persons are normally already exposed to politics.

About LPC

- LPC is not formed in Sindhuli district. Political parties never agree on anything.

Major Security issues

- Political instability in the centre has been affecting the local level (village level).
- Political parties have been fragmented and this fragmentation is exacerbating political conflicts.
- Conflicts between castes and ethnic groups do not exist. Instability mainly comes from demands to the government by castes and ethnic groups (especially Tamang in Sindhuli).

<p>Interviewer: Ms Laximi Konwal (JICA Nepal Office) Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)</p>
<p>Interviewee: Mr Hari Kumar Shrestha (Subba (non-officer class), Case Implementation Section) Mr Ded Kumar Dhakal (Subba, Case Implementation Section)</p>
<p>Interview/discussion points:</p> <p>District Court and cases in Sindhuli</p> <ul style="list-style-type: none"> ● There are 1 judge, 1 officer and 28 non-gazetted staff in the District Court. ● The number of cases are as follows: <ul style="list-style-type: none"> ➤ 203 cases are registered last year. ➤ Among them 98 cases were completed and 105 cases were not completed. ➤ Among the 203 cases registered 113 cases (56 %) are criminal and 90 (44 %) civil. ➤ Among the 98 cases completed, 59 are criminal and 39 civil. ● If the number of cases registered exceeds 500 per year, 2 judges are allocated. If more than 1,000, 3 judges are allocated, as in the case in Mahottari district. ● About 12 to 15 cases per month are registered at District Court. About 95 to 98 cases are solved last year. The number of cases waiting for trial is increasing. ● District Court sent only a small number of cases (about 2 to 4 cases) to mediators every year because the both parties do not agree to be referred to mediators. <p>Community mediation, Community Service Centre (CSC) and District Court</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Several mediators are registered at Sindhuli District Court. ● According to the Local Administration Act 1971, CDO looks at cases with a value of less than Rs 500. Similarly, DFO looks at cases with a value of less than Rs 10,000. ● CSC exists for ensuring security in the community. ● Sindhuli District Court sent (referring) 2 civil cases to CSC for community mediation last year. CSC is one of mediators registered at District Court.

Community Service Centre (CSC), Kamalamai Municipality, 16:00, 17 Sep 09

<p>Interviewer: Ms Yuko Dohi (JICA Headquarter) Mr Bipin Kumar Acharya (IGD) Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)</p>
<p>Interviewee: Mr Ram Bahadur Hayu (President of CSC and mediator) Mr Hari Bahadur Thapa (CSC member and mediator) Mr Tilak Bahadur Thapa (CSC member and mediator) Mr Yam Kumar Sunuwar (Sub Inspector, Community Police, a branch of District Police)</p>
<p>Interview/discussion points:</p> <p>Organisation and services of CSC</p>

- CSC, a non-profit making NGO was established in Kamalamai Municipality 6 years ago to help the police deliver service to the community.
- The concept of CSC was learned and brought from Japan by Home Ministry officials. Samples of the rules and regulations of CSC were developed by these officials. There are CSCs all over Nepal.
- Mr Hayu used to be Sub Inspector of the police, and he initiated this CSC after he retired.
- CSC provides various services such as emergency medical treatment, arranging ambulances, eradication of cheating by fake weight scales in the market, anti-drug education in schools, community mediation etc.
- CSC is run by a committee of 13 members who are elected from various groups and associations such as Transport Association of Sindhuli, Sindhuli Chamber of Commerce and Industry, etc. They are volunteer workers and receive no salary.

Community mediation by CSC

- All the 13 members of CSC received 2 day-training on mediation from the District Court, and are registered as mediators (*Melmilap Karta*) at the District Court. There are about 4 other mediators other than CSC members who are registered at the Court.
- Their mediation method is similar to the one used by MCMP, though this one has a little bit of influence by police as authority power.
 1. One party file a written complaint to CSC, and the other is called to CSC. Most of them voluntarily come to CSC, but some refuses to come. In this case, they are asked to come by the Sub Inspector of the Community Police office next door to CSC.
 2. The both parties can bring as many witnesses as they want, but only 10 of them can enter CSC room. Others need to wait outside in the presence of the Community Police.
 3. Each member of the both parties talks in turn, and says what they want to say. After a few hours of argument, both parties usually give concessions and reach an agreed point. Interestingly, the most stubborn persons are often advised to become more flexible by their own witnesses.
 4. After reaching agreement, a written contract is made by a committee member.
 5. Such contracts are often well performed. There are only a few contracts, which are not fulfilled properly. In these cases, the Sub Inspector of the Community Police just asks those who do not fulfil the contracts to do so.

Several political parties, Kamalamai Municipality, 17 Sep 09

Interviewer:

Ms Yuko Dohi (JICA Headquarter)
 Ms Miwa Hiasa (JICA Nepal Office)
 Ms Mamiko Nakada (JICA Nepal Office)
 Ms Laximi Konwal (JICA Nepal Office)
 Mr Bipin Kumar Acharya (IGD)
 Mr Masahiro Kawamura (A & M Consultant)
 Mr Ganesh Prasad Pandey (Undersecretary, MOLD)

Interviewee:

Representatives from:

- Nepali Congress (NC)
- Communist Party of Nepal (United Marxist Leninist) (UML)
- United Communist Party of Nepal (Maoist)

Interview/discussion points:**NC and UML**

- NC and UML were interviewed together at 15:00 at DDC offices. After initiating interviews, NC and UML started blaming each other and we could not have meaningful comments from them.

Maoist and community mediation

- Maoist was interviewed separately at 8:30 next day.
- They deal with about 300 to 400 civil disputes in Sindhuli district every year.
- They have been conducting community mediation for more than 10 years in Sindhuli district. They started community mediation when they engaged in the civil war, and dispatched party cadres in villages.
- Disputes they deal with include disputes on land, loan repayment, family matters, inheritance, violence and theft in villages.
- They believe that their mediation is very popular because it is quick and cheap.

Mediation method

- Dispute cases are registered at district level.
- They sent cadres to villages for mediation.
- The two parties attend mediation at village level or district..
- If agreed by both parties, points to agree are signed at village level or district.
- If not agreed, the case is referred to concerned offices such as village-level Police chauki, DAO, DPO, Court, DFO etc.

LPC and Maoist

- Maoist is keen to form LPC in Sindhuli district, but other parties do not agree to form what Maoist proposes.

Security situations in Sindhuli

- Security situations in Sindhuli district are not very good. Anarchy is spreading, and there a lot of incidents of mugging and kidnapping.

5 . 収集資料リスト

SN	Title	Published by	Language
1.	Institutional Assessment of the Ministry of Local Development (Draft) Aug 2008	Atos Consulting	English
2.	Application form for Japan's Technical Cooperation with letter 2008	MOLD	Nepali/English
3.	Presentation on the Institutional Assessment of MOLD Aug 2008	Atos Consulting	English
4.	Donor Mapping of ADR support in Nepal Feb 2009	Donors	English
5.	ADR Donor Coordination Meeting on 28/1/2009	JICA	Japanese
6.	Presentation on Institutionalizing Mediation in formal justice Mechanism,	MOLJ	English
7.	Contents of IGD Manual for Community Mediators	IGD	Japanese
8.	Program Schedule of National Conference to Institutionalize Mediation in Nepal	TAF	English
9.	Presentation on Community Mediation in Nepal	TAF	English
10.	Local Self Governance Act 2055 (1999)	MOLD	English
11.	Summary of progress in LGCDP 2008/2009	Miki, JICA	Japanese
12.	Summary Report of Program Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development	Narma Consultancy	English
13.	Volume I: Review Report of Program Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development	Narma Consultancy	English
14.	Volume II: Survey Report of Program Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development	Narma Consultancy	English
15.	List of Annexes of Program Formulation Survey for Sindhuli Road Corridor Development	Narma Consultancy	English
16.	Para-legal Committees in Nepal	UNICEF	English
17.	Study report on Access to Justice during Armed Conflict in Nepal	UNDP	English
18.	Assessment Report of Mediation-related Activities of Projects, Dec 2008	PPR Nepal	English
19.	Analysis of Informal Justice Systems and Human Rights in Nepal, June 2008	Danida/HUGOU	English
20.	Arbitration Act, 1999 (Sep, Oct versions)	MOLJ	English
21.	CeLRRD manual on mediation cases	CeLRRD	English

22.	PAG Final Document of training manual (CMP)	CeLLRD	Nepali
23.	LGCDP Program Document July 2008	MOLD	English
24.	Facilitator's Guide on Trauma and Resilience for Mediators Apr 2008	Horizon Partner	English
25.	Presentation and Training Agenda on Group Mediation	TAF	English
26.	Presentation on Advanced Mediation Training	Horizon Partner	English
27.	Contents of CeIRRD manual related to Community Mediation	CeIRRD	English
28.	PAG Training Manual related to Mediation, 2008	PAG	Nepali

6 . SWOTワークショップ結果 (シンズリ郡・マホタリ郡)

SWOT結果(マホタリ郡)Results of Workshop at Mahottari District (District/VDC/Community)

1. District (Mechanism for dispute management and mediation)

1-1. Stakeholder/Role

DDC

- Development and user’s group related dispute resolution
- LSGA mandated dispute resolution

DAO:

- Dispute related to administrative and corruption, conflict, para-legal, peace, arms

CDO:

- Local level crimes, maintain law and order

District Court

- All legal and justice matter

District Police

- Security/crime

1-2. SWOT Analysis

Internal Situation	Strengths	Weaknesses
	<ul style="list-style-type: none"> - DDC function to implement the new projects/program with budget - DDC coordinate with other district line-ministry office - DDC set the coordination with Community Based Organization - District level political party implement mediation 	<ul style="list-style-type: none"> - To solve the problem/disputes in the official legal system takes long time. - Weak law enforcement system - Political party makes more serious the community level problem/dispute/incidents - Family problem is referred to district court/community - No consensus to implement development program/project between political party - MoLD/DDC has no support to implement community mediation - DAO, Police has no support to minimize conflict, sometime arise the conflict - DDC has no mediation coordination mechanism - Tendency to solve the VDC level problem at DDC level - Sometime DDC does not follow the VDC decision - District level leader(include political party) is based on the caste, not based on the community request, so they ignore the community development

		<ul style="list-style-type: none"> - District court sometimes get the bribe, sometimes different decision form the reality - No leader in district level - No transparency in government office - There is rumor that District office and District court - DDC has overloaded, and no coordination. Though people expects too much to DDC
External Situation	Opportunities	Threats
	<ul style="list-style-type: none"> - manage conflict/dispute - Traditional mediation is existing - DDC faces people's demand to implement mediation - There is potential of income generation in agriculture sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Basically difference between Government officers and Political party in terms of development - Flood disaster makes disputes - Plenty kind of disputes - Lack of money and skills and basic health for people

2. VDC/ Community (Mechanism for dispute management and mediation)

2-1. Stakeholder/Role

VDC level stakeholders

- VDC office (allocation of local resource provider)
- VDC, ward political parties representatives
- Local level CBOs
- Caste ethnicity based groups, association
- Health post
- Schools
- Illaka police
- Religious institutions
- Community forest users group
- Cooperatives
- Women groups
- Intellectuals
- Ex-VDC and ward representatives
- Traditional leaders

Roles

- VDC office (allocation of local resource)
- Coordination of local administrative matters, technical support
- Advocacy for community mediation

- Exposing hidden cases at community level
- Facilitate and lead community

2-2. SWOT Analysis

Internal Situation	<p style="text-align: center;">Strengths</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Multiparty dialogues ● Women's forum/groups ● Presence of NGO/CBOs ● Program is being designed as per LSGA ● DAGs will have access to justice ● Increased awareness on the rights of people on goods and services rendered by the state ● Community level dialogues for overall development and peace process ● CM program is people-friendly and practical ● Dispute resolution at community level and promotion of win-win situation 	<p style="text-align: center;">Weaknesses</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lack of coordination between VDC and district level agencies ● Lack of governmental support to the programs related to CM ● Biased and discriminatory decisions are made on the basis of caste/ethnicity ● Some people promote dispute situations for their vested-interest ● Higher incidence of family disputes like disputes between daughter-in-law and mother-in-law and brothers ● Corruption among the bureaucrats ● Lack of security and peace
External Situation	<p style="text-align: center;">Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sense of collectivity and cooperation will be increased ● CM will ease the process of dispute resolution ● Win-win situation will be promoted ● DAGs will get social justice ● Community/VDC level disputes will be solved at local level 	<p style="text-align: center;">Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Misunderstanding by political parties regarding change in their position that can be brought by the program ● Inadequacy of resource and means for the community mediators ● Fragmentation of land ● Realization of social justice by disputing parties ● Ensuring equitable distribution of resources rendered by the state ● Neutrality of mediators ● Absence of VDC secretaries in VDC offices ● Lack of coordination among the leaders ● Lack of accountability and responsiveness among all concerned

		stakeholders
--	--	--------------

3. Issues of Stakeholder

RPP Representative

- VDC secretary do not stay in VDC. So activities and disputes at community level can not be managed. Only 25% of the development work has been completed.
- Corruption among both the bureaucrats and political leaders is increasing
- Mutual cooperation is lacking and there is higher expectation of people
- Class disparity and class struggle is higher in Mahottari district
- Existing caste/class/gender-based disparities should be addressed

Ghana Shyam Sharma, HRASDP

- Highlighted on the processes of community mediation in 15 VDCs of Mahottari district being implemented by HRASDP/MCMP

VDC Secretary Representative

- Existing challenges (political, and other) have made difficult to stay in VDC
- If necessary enabling environment ensured, VDC secretary will definitely stay and work in VDC offices

LPC Representative

-

District Police Office

- It is good to resolve dispute/conflict at local level but political interference is higher which has been limiting the scope of ADR in community
- Political pressures are prevalent at all levels
The activities and programs are judged based on political biasness rather than its quality and objective for the benefit of people and community.

LDO, Mahottari

- The MC program is based on the broader objective of facilitating the development process through peace building at local/community level.

SWOT結果(シズリ郡)Results of Workshop at Shinduli District (District/VDC/Community)

September 18, 2008 (9:30 – 11:00) at Shinduli District

1. District (Mechanism for dispute management and mediation)

1-1. Stakeholder/Role

DDC

- Development and user's group related dispute resolution
- LSGA mandated dispute resolution

DAO:

- Dispute related to administrative and corruption, conflict, para-legal, peace, arms

CDO:

- Local level crimes, maintain law and order

District Court

- All legal and justice matter

District Police

- Security/crime

1-2. SWOT Analysis

Internal Situation	<p style="text-align: center;">Strengths</p> <ul style="list-style-type: none"> - Good management between stakeholders of dispute at districts - Media playing good role in minimizing dispute - Availability of district level government wings - Disputes on development concern can be solved - Maintenance of profile community level agencies 	<p style="text-align: center;">Weaknesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Any Incident is politicized - Political intervention reduces development impact - People attitude to trust DDC level agencies for justice - Divided feeling in the community by caste/politics/classes - Lack of awareness to harmonize community - Lack of trust and justice in the community feeling - Lack of voice, access and representation of community justice
External Situation	<p style="text-align: center;">Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Availability of community service center - People increasing expectation on peace - Availability of police women cell - Increasing empowerment women and dalit, advantage group - Increasing people demand on justice 	<p style="text-align: center;">Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreasing social harmonious - Organizational crisis by hidden pressure - People are afraid to report incidents/cases for security reason - Local level agencies not available to reach people - District level mechanism not to be available to focus on local level disputes

2. VDC/ Community (Mechanism for dispute management and mediation)

2-1. Stakeholder/Role

VDC level stakeholders

- VDC office (allocation of local resource provider)

- VDC, ward political parties representatives
- Local level CBOs
- Caste ethnicity based groups, association
- Health post
- Schools
- Illaka police
- Religious institutions
- Community forest users group
- Cooperatives
- Women groups
- Intellectuals
- Ex-VDC and ward representatives
- Traditional leaders

Roles

- VDC office (allocation of local resource)
- Coordination of local administrative matters, technical support
- Advocacy for community mediation
- Exposing hidden cases at community level
- Facilitate and lead community

2-2. SWOT Analysis

Internal Situation	Strengths	Weaknesses
	<ul style="list-style-type: none"> - Mediations (resolution of mediations) at community level are sustainable - Good traditional mediation by traditional leaders can be conserved at community level - People's awareness raised - Local support 	<ul style="list-style-type: none"> - Limited resource (esp. budget) - Limited information sharing among stakeholders - Decision implementation difficult at agencies, not implemented effectively - Local political parties not raising women's needs - Data collection is weak - Political decisions are made
External Situation	Opportunities	Threats
	<ul style="list-style-type: none"> - People's expectation raised - Programme initiated - Slowly increasing harmony 	<ul style="list-style-type: none"> - Information flow has been directed partially - Discriminatory laws and practices - Budget allocation is low - Decision making process is weak

		- Political parties are dominating
--	--	------------------------------------

3. Issues of Stakeholder

- District mechanism should focus on community level disputes
- All activities should include inclusive approach
- CM approach should reach to remote and inferior community
- Local practices should be strengthened on CM

7. 事前評価表

<p>1. 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</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 本プロジェクトでは、10年に及ぶ内戦が終結したものの依然としてコミュニティレベルで住民間の対立が頻発しているネパールの地方において、将来的に開発が期待される「シンズリ道路沿線地域」のシンズリ郡とマホタリ郡を対象とし、次の3つのアプローチによって、平和で調和のとれたコミュニティづくりに必要とされる紛争管理能力の向上を促進する。第一は対象地域における紛争管理状況を把握する。第二には研修並びに実践を通じて、住民代表並びに地方行政官のコミュニティ調停及び紛争管理に関する知識を強化する。第三には、知識や経験の普及を図ることとする。</p> <p>(2) 協力期間 2010年1月～2013年9月(3年9ヵ月間)</p> <p>(3) 協力総額(日本側) 2億8,000万円</p> <p>(4) 協力相手先機関</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 地方開発省(Ministry of Local Development:MoLD):地方行政機関の支援、社会的包摂⁸⁴促進を担当。①地方開発、②地方政府への自治権移譲を担う。 ➤ 郡開発委員会(District Development Committee:DDC):郡における開発プログラム策定・実施、モニタリング等を行う地方行政機関。市役所、村落開発委員の開発計画、予算承認を担う。 ➤ 村落開発委員会(Village Development Committee:VDC):村レベルの開発プログラム策定・実施を担う地方行政機関。住民間問題の相談窓口となっており、コミュニティ調停実施における調整役(ファシリテーター)を担う。 ➤ 市役所(Municipality):一定規模の市町の開発プログラム策定、実施、モニタリング等を行う行政機関。住民間問題の相談窓口となっており、コミュニティ調停実施における調整役(ファシリテーター)を担う。 <p>(5) 裨益対象者及び規模、等 直接裨益者:シンズリ郡・マホタリ郡の各20VDCの住民 間接裨益者:シンズリ郡・マホタリ郡の住民</p>
<p>3. 協力の必要性・位置づけ</p> <p>(1) 現状及び問題点 ネパールでは、10年以上の内戦を終え新しい国づくりが進みつつあるが、特に人材・予算不足等の脆弱な行政体制に対し、不満が日に日に高まりつつある。そのような状況下で、政党間のトラブルや、土地及び水等の開発資源及び開発事業の裨益を巡る住民間の対立等が表面化し、民主化により民族やカースト等に関する問題意識が高まるなか、裕福な層と貧困層、民族やカースト間</p>

⁸⁴ 少数民族、女性、低カースト層の人々など、社会的排除を受けてきたグループを政策決定、開発事業のオーナーシップ、裨益者としてすべてのレベルで取り入れていくとする政策方針。

の対立軸も存在しており、住民間の些細な問題がコミュニティー間及び政党間の対立に発展する傾向にある。内戦は、地域間格差及び民族・カースト間の対立が一要因とされているが、新政権の下でも、依然コミュニティーで頻発するさまざまなレベルでの問題は、将来の新たな紛争要因に発展しかねないリスクも指摘されている。コミュニティーでは、伝統的なリーダー（長老等）が仲裁役を担ってきたものの、ネポティズム・人権等で問題視され、機能を失いつつある。あわせて、内戦により、DDC、VDC議長等の住民代表者の長期不在が続くなか、地方行政機関に各種レベルの問題が持ち込まれ、通常の開発業務にも支障が出始めている。

こうした背景の下、2002年以降、援助機関・現地NGOは、「司法へのアクセス改善」並びに「平和構築」を目的として、村民から構成される「コミュニティー調停人」の育成支援を行ってきている。コミュニティー調停は、現地地方行政機関との連携のなかで、人間関係や社会的要素をもつ住民間の争いを中心に、問題解決に向けたファシリテーションを行うことをめざしているが、コミュニティーレベルでの人材育成等が十分に広がらない状況が続いている。また、コミュニティー調停の制度化をめざし、司法省及び最高裁判所が5年前から「調停法」草案を策定中であり、地方の調停システムとして制度化されつつある。また他ドナーは面的拡大を図るとともに、活動全体のインパクト向上のために研修モジュール・マニュアルの標準化を図っている。

こうした状況のなか2009年3月、地方・コミュニティーレベルの問題に直面する地方行政機関を管轄する地方開発省より、日本政府が開発を進める「シンズリ道路沿線地域」のシンズリ郡及びマホタリ郡を対象としたコミュニティーレベルでの調停能力強化を図ることをめざす本プロジェクトの要請が日本政府に出された。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

ネパール政府の暫定3ヵ年計画(2007-2010年)では、紛争後のコミュニティーの再構築によって持続的な平和を確立することが目標のひとつとして掲げられている。地方自治法でも、VDC及び市役所等地方行政機関の役割として、住民・コミュニティーに起因する問題の調停・仲裁を進めることが定められている。なお地方自治法(LSGA)の関連条項は、地方議会の不在が主な理由で正式に施行に至っていないが、地方議会成立後に施行する見通しである。また、現在司法省が「調停法」案を作成中であり、裁判所から照会された調停、コミュニティー調停を含めた裁判外紛争処理のひとつである調停の正式な法律化をめざしている。同法は策定段階であり、完成時期は未定だが、司法省側では「優先課題」として同法の年内成立をめざしてドラフト改訂作業を進めている。以上の状況から、地方行政機関及び司法分野で、コミュニティー調停を住民問題解決の正式な手法として確立する方向性となっている。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ

2009年6月に作成された「対ネパール事業展開計画」では援助重点分野として「民主化・平和構築」を設定しており、本分野の3つのプログラムの1つとして「地方政府とコミュニティーのエンパワメントプログラム」を設定している。本プログラムでは、紛争再発防止の観点からも、紛争の原因ともなった社会矛盾・不調和といった問題を調整・解決していく能力や制度を地方・コミュニティーレベルで構築し、長期的な新しい国づくりを支援することとしている。本案件は、社会の紛争要因が拡大する前に、コミュニティーレベルでの問題解決能力を強化することから、社会の紛争予防・平和構築に直接つながることをめざしており、本プログラムの方向性及び我が国の方針に合致する。

また対象地域は日本が道路建設を重点的に進めており、地域開発の重点地域として今後も総

合的な開発を進めていく可能性のある地域である。対象となるシンズリ道路はカトマンズと平野部を短時間で移動することができるようになるもので、人とモノ(農産物等)の行き来が活性化し経済活動の活発化が期待される重要な道路であり、JICAとして重点を置いている。将来の紛争要因軽減を、開発事業と一体となって実施することにより、地域の安定をめざすこととする。

4. 協力の枠組み

[主な項目]

プロジェクトの上位目標、目標、成果は以下のとおりである。なお、指標の一部(XX%表記)は、プロジェクト開始後にベースライン調査等を通じて、先方政府と合意の上、測定可能な指標を設定することとする。なお、本プロジェクトで対象とする「紛争」は、コミュニティーで頻発する住民間の対立に起因するレベルの民事問題を指し、刑事・政治問題は対象外とする。

(1) 協力の目標

① 協力終了時の達成目標(プロジェクト目標)と指標・目標値

【プロジェクト目標】

シンズリ郡とマホタリ郡において、コミュニティー調停を中心とする紛争管理能力が向上される。

(指標)

1. 対象地域において、コミュニティー内で自立的に紛争解決ができるようになったと印象をもつ住民が増える。(VDC/市役所・住民の印象調査 ※住民については、女性・ダリット・低カースト層、少数民族等社会的に阻害されたグループを含む)。
2. 対象地域において、紛争解決手段の選択肢が拡大したと感じている住民が増加する(増加率については別途検討)。
3. 対象 DDC 及び VDC・市役所がコミュニティー調停・紛争管理の円滑な実施を物理的に支援する(研修参加、予算配分、調停スペースの提供、ファシリテーターの配置、等)。

② 協力終了後に達成が期待される目標(上位目標)と指標・目標値

【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ー構築に必要とされる、コミュニティー調停及び紛争管理に関する知識が広まる。

(指標)

1. シンズリ道路沿線地域において、アンケート調査の結果、コミュニティー調停及び紛争管理に関する理解が深まる(住民・行政官を対象としたオリエンテーション前・後でアンケート調査、比率及び詳細については追って確定)。

(2) 成果(アウトプット)と活動

① 成果、そのための活動、指標・目標値

<成果1: ネパール及びプロジェクト対象郡で、コミュニティー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。>

(指標)

- 1-2 計画どおりにモニタリングが行われ、中央関係省庁、DDC、VDC、他ドナーに結果が年に2回程度フィードバックされる。

【活動】

- 1-6 中央と地方レベルで、ネパールと他国におけるコミュニティー調停・紛争管理に関する経験・知見共有のためのワークショップを開催する。
- 1-7 他援助機関・NGOで実施されてきた裁判外紛争処理活動の経験、ネパールにおける伝統的な仲裁の実態を取りまとめる。
- 1-8 対象2郡とVDC/市役所でキャパシティを含むプロジェクト実施背景に関するベースライン調査を実施する。
- 1-9 選定基準を設定し、対象となるVDC/市役所を選定する。
- 1-10 対象2郡及び対象VDC/市役所で、プロジェクト進捗状況について定期的にモニタリングを実施する。

<成果2:研修及び実践を通じて、コミュニティー調停を中心とする紛争管理手法に関する知識が強化される。>

(指標)

- 2-1 対象2郡において調停人がXX名育成される。
- 2-2 対象2郡において研修対象者のコミュニティー調停及び紛争管理に係る意識が、XX%向上する。

【活動】

- 2-1 研修モジュールの作成、及び必要に応じた既存研修マニュアルの修正を行う。
- 2-2 対象郡、VDC/市役所で平和構築、コミュニティー調停、紛争管理に関するオリエンテーション及びコンサルテーションを開催する。
- 2-3 コンサルテーションの結果を踏まえ、コミュニティー調停人と郡コーディネーターを選出する。
- 2-4 郡研修員を対象に、コミュニティー調停及び紛争管理に関する講師研修(ToT)を実施する。
- 2-5 郡研修員とともにコミュニティー調停人を対象に、コミュニティー調停、紛争管理に関する研修を行う。
- 2-6 郡研修員とともに対象VDC/市役所で、コミュニティー調停及び紛争管理に関連する活動を実施する。
- 2-7 コミュニティー調停及び紛争管理に関する技術指導を定期的実施する。
- 2-8 コミュニティー調停及び紛争管理に関するリフレッシュ研修を調停人、郡研修員を対象に行う。
- 2-9 第三国において、コミュニティー調停及び紛争管理の実施状況を見学し、意見交換を行う。
- 2-10 他郡でコミュニティー調停の実施状況を見学し、意見交換を行う。
- 2-11 対象郡において、コミュニティー調停に関する経験共有ワークショップを開催する。

＜成果3:コミュニティー調停を中心とする紛争管理に関する経験が中央・地方の関係者間で共有される。＞

(指標)

3-1 中央及び郡レベルのコミュニティー調停及び紛争管理に係るステークホルダー⁸⁵調整委員会が中央・地方レベルでそれぞれ年に2回開催される。

3-2 コミュニティー調停及び紛争管理に係るケーススタディ・ハンドブックがシンズリ道路沿線地域でXX冊配布される。

【活動】

3-1 中央、郡レベルのコミュニティー調停及び紛争管理に係るステークホルダー調整委員会を設置する。

3-2 コミュニティー調停及び紛争管理の経験を紛争予防モデルとしてハンドブックにまとめる。

3-3 中央とシンズリ道路沿線地域のステークホルダーを対象に、コミュニティー調停及び紛争管理の経験共有のためのワークショップを開催する。

(3) 投入(インプット)

① 日本側(総額2億8,000万円)

専門家派遣:42M/M

- 総括/紛争管理
- コミュニティー分析/地方行政
- 業務調整・研修

供与機材: 車両、オフィス機材等

研修員受け入れ: 第三国研修を予定

現地コンサルタントもしくはNGO経費

② ネパール側

カウンターパート人件費、施設・土地手配、その他

(4) 外部要因(満たされるべき外部条件)

＜前提条件＞

- 治安状況が急激に悪化しない。
- コミュニティー調停に対する政治的な介入が生じない。

＜プロジェクト目標から上位目標達成の外部条件＞

- 対象地域における政治状況が急激に悪化しない。

＜アウトプットからプロジェクト目標達成の外部条件＞

- ステークホルダーがコミュニティー調停の導入をサポートする。

＜活動からアウトプット達成の外部条件＞

- DDC/VDC及び市役所の担当者が適切に配置される。

⁸⁵ 地方開発省、司法省、平和復興省、郡開発委員会、村落開発委員会・市役所、地方和平委員会

5. 評価5項目による評価結果

以下の視点から評価した結果、協力の実施は適切と判断できる。

(1) 妥当性

以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ネパール政府の暫定3ヵ年計画(2007-2010年)並びに我が国の対ネパール経済協力方針との高い整合性がみられる。
- 地方議会の代表者が存在しない現在、地方自治体の職員がコミュニティ内における多様な問題の窓口となっており、プロジェクトターゲットとして適格である。また、コミュニティ調停能力強化は、紛争再発防止の観点から不可欠な条件となっている。
- 和平合意成立後3年経った現在、国づくりが進められているが、新しい国家が機能し始めるまでの移行期間は、地方議会の代表者が存在せず、公的な司法システムも十分機能していない。このタイミングで、地方コミュニティの紛争管理能力強化を支援することは妥当。
- 地方において住民間の対立が表面化しており、政治的対立等に発展するケースもしばしばみられるなか、地方行政及びコミュニティ自身による問題解決能力を向上することにより、対立の拡大及び紛争予防に資することが期待できる。
- 特に、紛争影響地域であり、不安定化の火種を抱えるシンズリ郡と、和平合意成立以降、和平プロセスに排除されたと主張するマデシ問題等の不安定要因を多く抱えるマホタリ郡を対象とすることは、将来の紛争要因の軽減の観点からも妥当。さらに日本の他の開発事業(道路建設、農業開発、コミュニティ開発)を実施あるいは実施を予定しているシンズリ道路沿線地域で本案件を実施することは包括的な開発事業アプローチの点、リスクマネジメントの観点からも妥当。
- 実施体制に関し、コミュニティ調停人をカースト、ジェンダー、民族、言語を考慮し、バランスよく選出することにより、社会的包摂の実現をめざす土台づくりにも資することが期待される。
- 本案件はコミュニティレベルでの平和構築を達成する目的をもつという点から、日本国政府の発展途上国支援において中心課題としている、「人間の安全保障」及び「平和の定着のための支援」に貢献する案件という点から妥当性がある。
- (選定基準の妥当性) VDC 選定基準としては、住民問題が多発しているところ、政府の調停に関する理解・コミットメントがみられるところ、機構の他の開発案件が予定されているところ、安全状況など考慮する予定である。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性について、計画性、目標設定、過去の経緯などを分析した結果、本プロジェクト目標は次の項目が満たされた時に、達成可能と判断される。

- プロジェクトは、今後開発が期待されるシンズリ道路沿線地域において、中山間地のシンズリ郡、及びタライ平野のマホタリ郡を対象とするが、2郡はコミュニティにおける多様な紛争・問題等を抱えている。両郡のコミュニティにおける問題相談窓口となっている地方自治体関係者及びコミュニティをターゲットグループとし、コミュニティの紛争解決能力を強化することを目標としている。

- プロジェクト目標達成のために、3つの成果を設定した。まず成果1として対象郡の紛争状況等現状分析及び定期的なモニタリングの実施を進めながら、成果2で対象郡における対象VDCの選定を実施した上で、コミュニティー調停を中心とする紛争管理が実施できるようになることをめざす。成果3では、成果2で育成した方法・知識・しくみが、また中央政府の方針との整合性を取りながら、適切に実施されるべく、中央及び対象地域のステークホルダー間での共有、ネットワーク強化をめざす。これら一連の取り組みを通じて、プロジェクト目標の達成をめざすこととする。
- 上述のように成果3つすべてが達成され、地方自治体・コミュニティー関係者の能力が向上し、コミュニティー調停及び紛争管理に係るしくみが整い、さらに外部条件が満たされれば、プロジェクト目標が達成される見込みは高いと判断される。本条件として、政治・治安状況の安定が重要であり、政府並びに政党関係者などの理解、協力、支援を得つつ外部条件に留意することが必要である。
- 詳細計画策定調査でネパール側との協議を重ね、プロジェクトのフレームワークを作成した。日本及びネパール側の相互理解及び合意を基に、本プロジェクトは完全に実施され、かつ関係機関・関係者による支援を受けるものと期待できる。また、プロジェクト目標は要請書に基づき、現状分析及び関係者からの意見や助言を基に設定し、指標設定の妥当性も高く、プロジェクト目標のレベルは妥当と判断される。
- 複数のドナーがコミュニティー調停の導入を進めており、その効果が現れはじめており、蓄積された経験から学ぶことにより、有効な手法及びアプローチを採ることが期待できる。
- なお、治安状況について、対象村落を選定する際は武装集団の活動が明らかに多く報告されている国境付近は極力避けるなど治安状況をあらかじめ考慮し、また案件実施の際にはBoG⁸⁶の普及活動も併せて行うなど、案件についての地域の理解を十分に得ることを前提とする。

(3) 効率性

本件の効率性は、実際にプロジェクト実施に係る投入が明らかになり、投入が完了して初めて判断できるものだが、現時点で想定される効率の観点からみた分析結果は次のとおり。

- 3つの成果及びその活動は、それぞれ中央・地方における調査及び先方政府との協議の結果、必要十分な項目が設定されていることから、その内容は妥当なものである。
- 本プロジェクトでは、経験豊かな現地の人材の知見、ノウハウを有効活用することで、費用対効果が高いと想定される。またプロジェクト管理運営は、プロジェクト調整委員会で、定期的にモニタリングする体制・枠組みを確立することで、効率的な実施運営が期待できる。
- 成果の指標については、現段階の調査によって適切と思われる指標となっているが、プロジェクト開始後に実施されるベースライン調査などを踏まえて数値目標を確定する必要があり、指標と数値目標の妥当性の観点から、現時点での指標は暫定的指標としている。

⁸⁶ Basic Operating Guideline: 紛争中のネパールにおいて、二国間援助機関・大使館の支援活動の円滑な実施を確保するために、2003年に署名した行動規範。政府に対してのドナーの行動規範(中立性、透明性、等)をまとめ、11団体が合意・署名し、合意事項を小冊子、ポスターにまとめ、事業実施地域で使用している。

- 日本側の専門家派遣は、投入内容(時期、規模、タイミング、期間)が、今後のプロジェクトの進捗・ニーズを反映し、現場の状況に応じた配置により、効率的な業務実施が可能となる。またコミュニティーレベルでの活動については、経験が多くある現地コンサルタントもしくは NGO を活用することで、プロジェクト費用対効果が高くなることが見込まれる。
- コミュニティー調停に関連し複数のドナープロジェクトが実施され、本分野におけるドナー協調は効果的に実施されているなかで、他ドナーによる支援事業との有機的な連携、また他ドナー〔DANIDA、国連開発計画(UNDP)、Asia Foundation、英国国際開発省(DFID)、国連児童基金(UNICEF)、DED(ドイツ)〕の経験活用あるいは役割分担を進めることで、効率的な実施が期待される。また研修モジュール、マニュアルに関しては、すでに他ドナーによって開発され使用されている既存のマニュアルや教材を活用する。

(4) インパクト

本件の実施により、中長期的にみて紛争予防・平和構築に次のとおり多くの正のインパクトが期待される。

- 上位目標は、「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ー構築に必要とされる、コミュニティー調停及び紛争管理に関する知識が広まる。」であり、プロジェクト対象地域2郡を含むシンズリ沿線道路地域6郡での実施をめざしているものである。このため、プロジェクト期間中実施される、共有ワークショップ等では、本地域の関係者の参加等も検討している。また、プロジェクト期間中に対象2郡の紛争管理及びコミュニティー調停に係る能力が強化され、方法・経験・知見をまとめた具体的なハンドブックを作成することで、これらを活用して中央政府・郡が普及を実施することで、プロジェクト終了後3～5年で上位目標は実現可能であると見込まれる。
- コミュニティー内での紛争管理能力の向上により、DDC や郡裁判所に持ち込まれる民事問題の数が減少し、DDC や郡裁判所の機能向上に寄与することが期待できる。また、コミュニティーレベルの紛争管理能力が強化されることにより、地方・中央レベルへの紛争要因の拡大を防ぐことが期待されることに加え、コミュニティー内で公正・公平な調停が実施されることにより、社会矛盾・不調和といった問題が調整・解決され、平和で調和のとれた社会の構築に寄与することを通じて、ネパールの平和構築へのインパクトが期待される。
- 本プロジェクト活動を通じて、コミュニティー調停の中心となるコミュニティー調停人については、各VDCで27名、各郡20VDC、合計1,080名の育成(なお、本調停人数については、ベースライン調査の結果対象数については最終化する見込み)を進め、対象2郡内でのコミュニティー調停及び紛争管理手法の普及拡大が期待される。
- なお、公的司法制度(調停法を含む)との整合性、全国レベルでの統一性を確保しなければ、逆に新しい国づくりにネガティブに作用しかねないことから、公的司法制度との整合性及び他ドナーとの協調に重点を置きながらプロジェクトを実施する必要がある。
- また、コミュニティー調停活動において不公平感を生み出すと、対立を助長しかねないとともに、政党による政治的介入によって、中立性という観点から影響を受ける可能性もある。したがって、プロジェクト活動内容を関係者へ公開し、透明性確保により信頼関係を構築するとともに、調停活動の定期的観測体制を構築することが重要となる。

(5) 自立発展性

ネパール政府の本プロジェクト目標に係るコミットメント、ネパール関係機関の能力・組織機能、さらに政府の支援継続によって、少なくともプロジェクトの活動は終了後も、引き続き行われ、また成果も中・長期的に生み出されるものと思われる。

- 地方自治体(DDC・VDC・市役所)及び住民はコミュニティー内における調停促進の必要性を認識している。一方で、組織・人材体制は脆弱であり、本プロジェクトの実施を通じ、コミュニティー調停の促進政策・制度整備が一層進み、プロジェクト終了後も地方自治体と住民がプロジェクトの成果を継続し、発展させることが期待できる。本件実施を通じて中央政府並びに政党関係者による理解や支援を得ていくことに留意することで、政策的自立発展性を確保することができる。
- 地方行政機関によるコミュニティー調停実施支援について、将来の財政的自立発展性を担保することは現時点で困難である。一方で、住民の要望が強く、調停法の策定等も進められるなど優先分野のひとつであり、政府の政策の方向性から、プロジェクトの自立発展性は高いと想定される。
- 技術移転のみならず、国内外の先進事例の共有、他ドナーとの経験共有などを組み合わせることで、地方開発省及び地方自治体、コミュニティーの紛争管理能力の向上が進み、プロジェクト成果が継続されることが期待される。
- なお、憲法及び連邦制のあり方次第では、地方行政の枠組みが変更する可能性もあるとともに、調停制度の最終的な行方も流動性を有している。郡及びVDC関係者の関与を確保しつつ、コミュニティーのなかからも核となる人材(トレーナーとなり得る人材等)を育成することにより、自立発展性の確保を図ることとする。
- また、憲法作成の動きを中央で充分追うとともに、本格的な移行時期の対地方行政に関する柔軟な対処法(調停に対する理解、知識やスキルの十分な引き継ぎ等)に関して戦略を立てる必要がある。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本案件においては社会包摂・ジェンダーの視点を取り入れることが重要である。司法・正義へのアクセスが不足しているといわれる低カースト層、少数民族、女性のアクセス拡大をひとつの目的として取り入れている。社会的包摂は多民族、多文化のネパールにおいて中心的な課題であり、コミュニティー調停によって社会的弱者の正義を拡大することにより、社会の平和を定着させるひとつの手段とすることを目的とする。コミュニティーでの調停人をさまざまなバックグラウンド出身の者からバランスよく選出することは調停人選定過程において重要な要素となってくる。多くの場合、紛争当事者が女性の場合は女性の調停人、ダリットの場合はダリット調停人に調停を依頼することが多いことから、案件裨益層の拡大、公平な案件の実施を追求するためには、対象地域の人口構成やジェンダー要素を鑑みバランスのよい選出を行うことが必須である。したがって、コミュニティー調停人、ワークショップ・研修対象者等の選出において、社会的包摂・ジェンダーの視点に配慮して実施する。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

(1) インドネシア「紛争地域のコミュニティー再建(マルク)」

コミュニティーレベルにおいて、調停人及びピースエージェントを育成し、コミュニティーでの紛争管理体制を構築した経験を有することから、同事業で得たコミュニティー調停及び紛争管理活動に関する経験・知見を活用予定。

(2) インドネシア裁判所外紛争処理

裁判外紛争処理及び簡易裁判制度に係る研修で得た知見も本プロジェクトにおいて参考とする予定。

8. 今後の評価計画

中間評価:2011年10月ごろ、終了時評価:2013年1月ごろ、事後評価:事業終了後3～5年後

