

スリランカ民主社会主義共和国  
コミュニティ・アプローチによる  
マナー県復旧・復興計画  
終了時評価調査報告書

平成 26 年 1 月  
(2014年)

独立行政法人国際協力機構  
スリランカ事務所

スリ事
JR
14-002

スリランカ民主社会主義共和国  
コミュニティ・アプローチによる  
マナー県復旧・復興計画  
終了時評価調査報告書

平成 26 年 1 月  
(2014年)

独立行政法人国際協力機構  
スリランカ事務所

## 序 文

独立行政法人国際協力機構は、スリランカ民主社会主義共和国と締結した討議議事録（R/D）に基づき、提案型技術協力（PROTECO）「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画（MANRECAP）」を2004年3月から4年間の予定で実施しています。

当機構は、本プロジェクトの協力期間の終了に向けてスリランカ側と合同でこれまでの活動実績や目標達成状況について総合的な評価を行うとともに、今後の方向性を協議するため、2007年10月5日から10月25日にかけて終了時評価調査を実施しました。

本報告書は、同調査団によるスリランカ政府関係者との協議及び評価調査結果等を取りまとめたものであり、本プロジェクト並びに関連する国際協力の推進に活用されることを願うものです。

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

平成26年1月

独立行政法人国際協力機構

スリランカ事務所長 青 晴海

# 目 次

序 文

目 次

プロジェクト位置図/対象地域/対象村

略語表

CMR（Community Managed Rehabilitation）について

評価調査結果要約表（和文・英文）

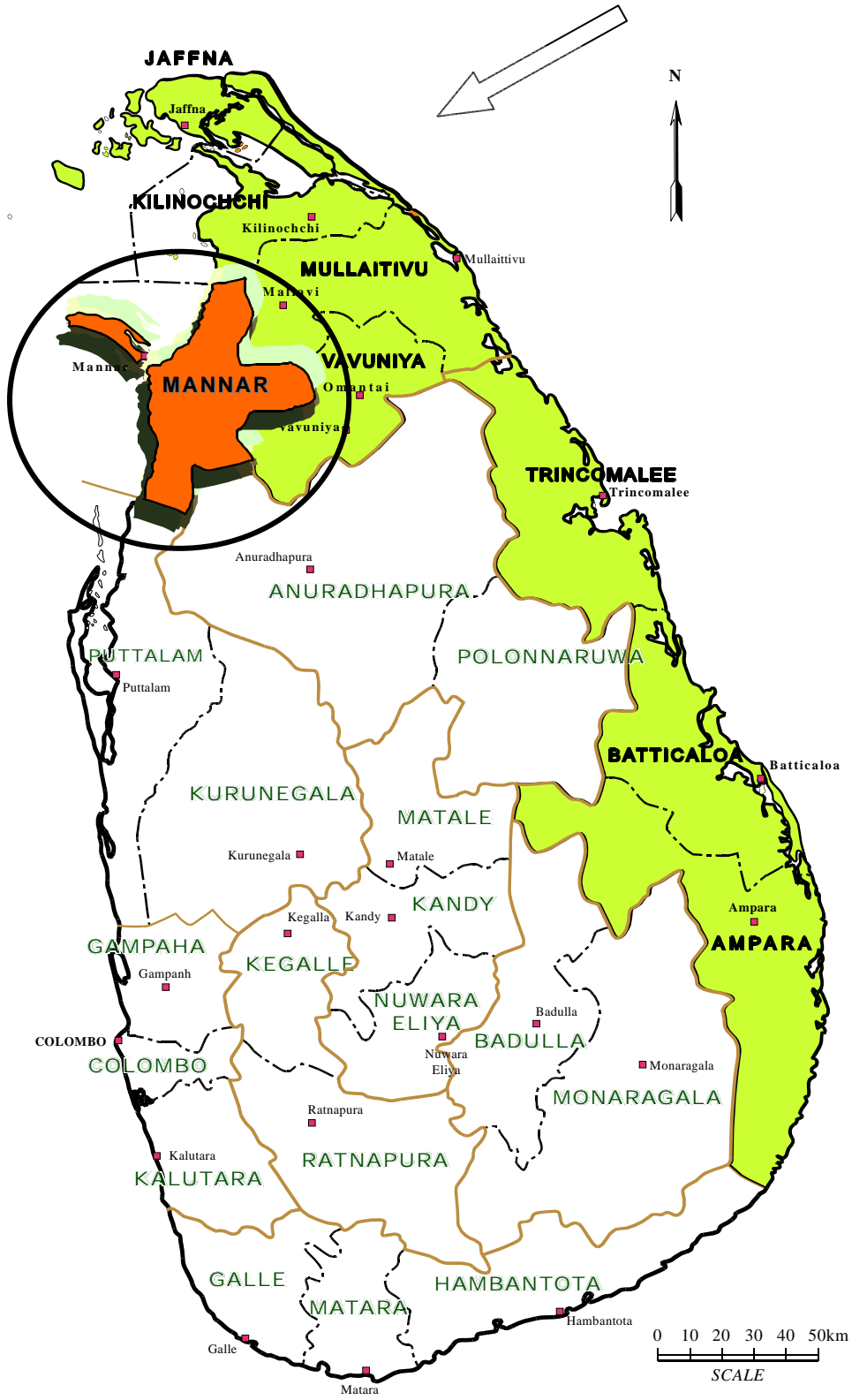
第1章 終了時評価調査の概要	1
1-1 調査団派遣の経緯と目的	1
1-2 評価調査者の構成と派遣期間	2
1-3 案件の概要	2
1-4 評価方法	3
第2章 プロジェクトの実績と実施プロセス	5
2-1 投入実績	5
2-2 活動実績	5
2-3 アウトプット実績	11
2-4 プロジェクト目標の達成状況	17
2-5 上位目標の達成状況	18
2-6 実施プロセス	18
2-7 紛争地域における問題と対応策	18
第3章 評価結果	20
3-1 妥当性	20
3-2 有効性	20
3-3 効率性	20
3-4 インパクト	21
3-5 持続性	21
3-6 結論	22
第4章 提言	23
4-1 本プロジェクトの残りの期間に実施すべきこと	23
4-2 本プロジェクト終了後に実施すべきこと	23
第5章 教訓	24
第6章 総括報告	25

付属資料

1. 調査日程	29
2. 主要面談者一覧	30
3. 協議議事録（M/M）と合同評価報告書	31
4. 平和構築（特に紛争地域での事業実施）の視点から	50


# プロジェクト位置図

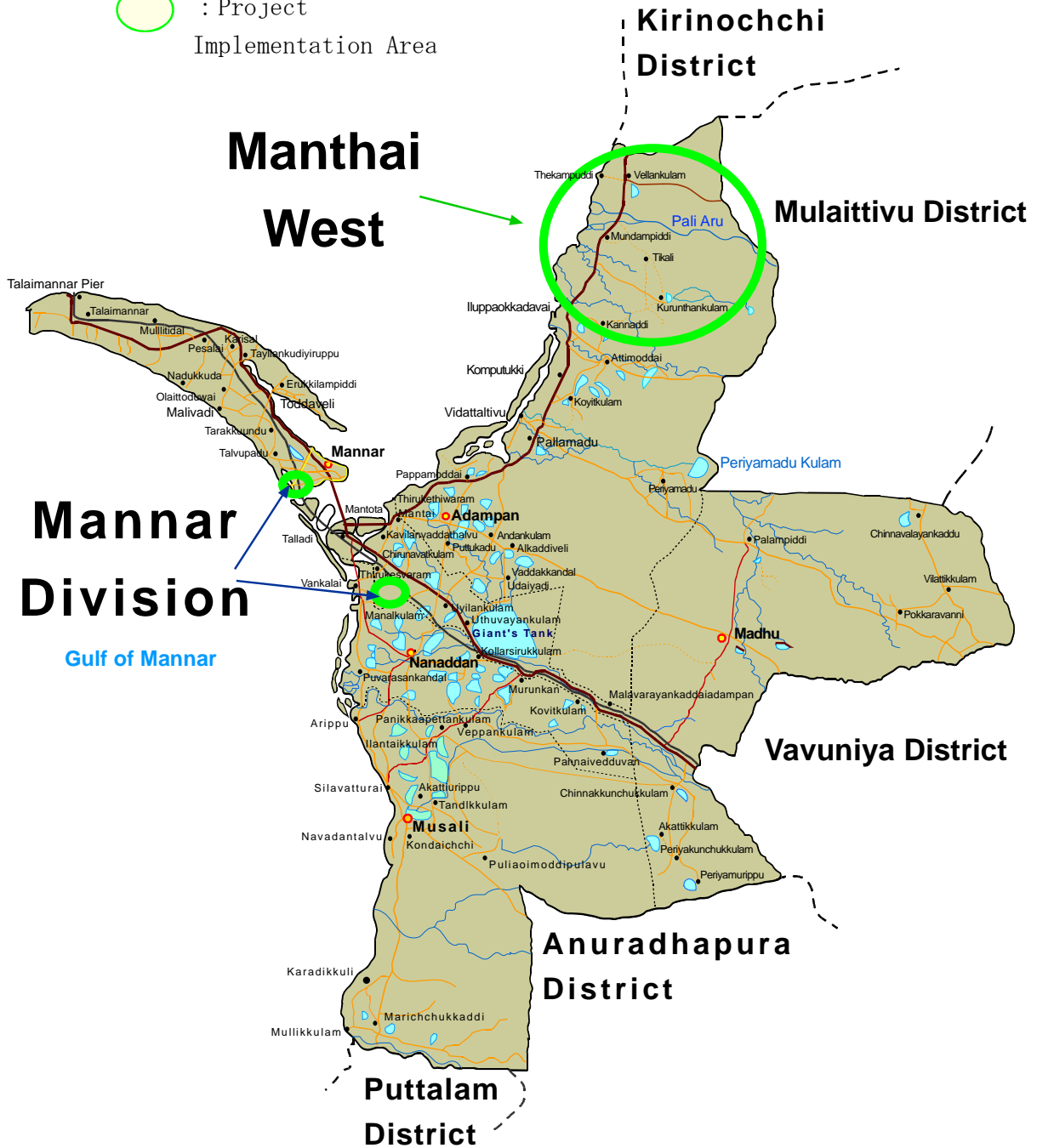
Mannar District



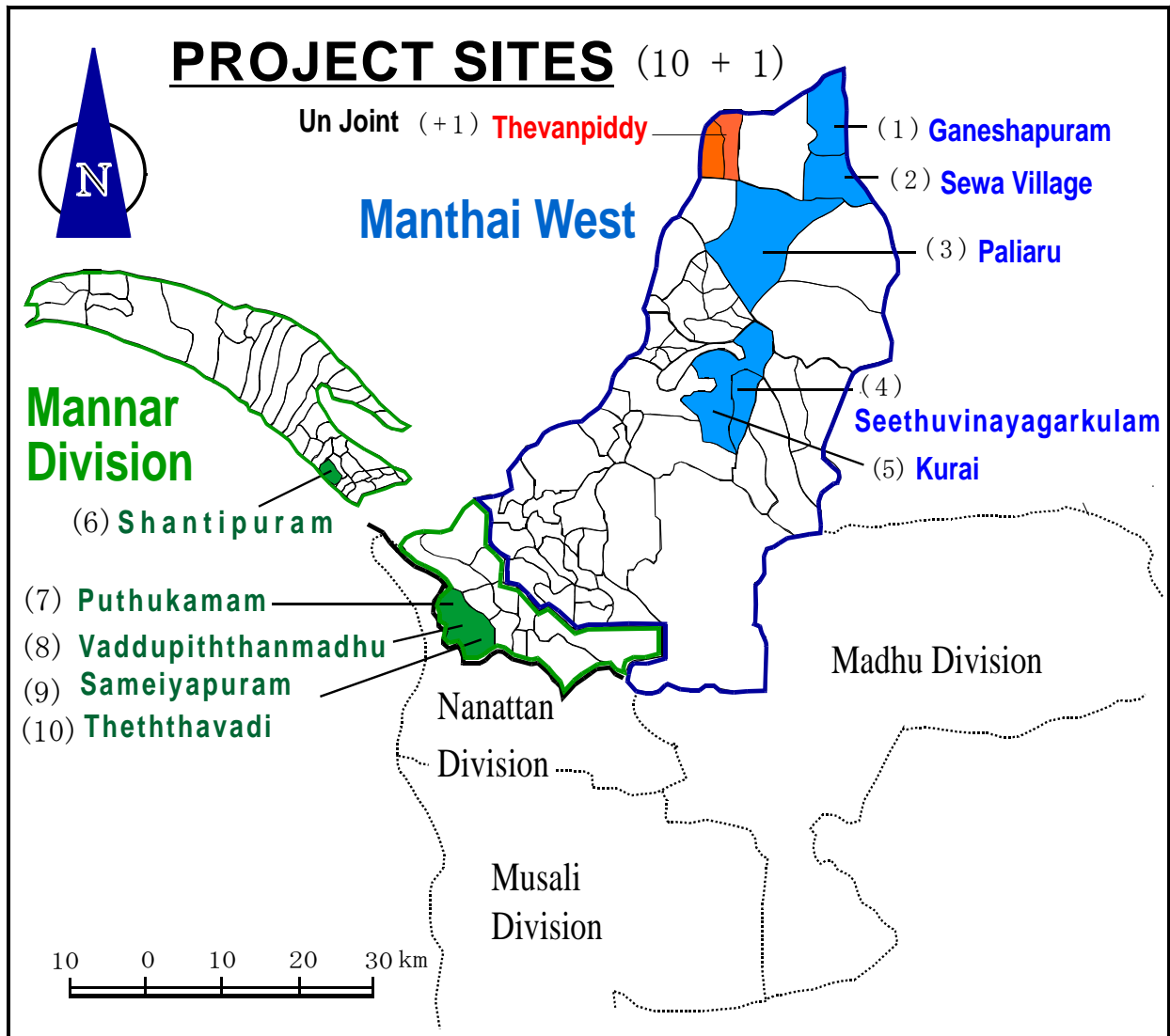
# プロジェクト対象地域



 : Project  
Implementation Area



## プロジェクト対象村



### マンタイ西部郡

- (1) ガネッシャプラム
- (2) セーワビレッジ
- (3) パーリアール
- (4) シードゥイナーヤカクラム
- (5) クーライ
- ・テワンピッディ行政村（国連機関との連携協力）

### マナー郡

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



## 略 語 表

略 語	正 式 名 称	日 本 語
AGA	Assistant Government Agent	県次官補佐（LTTE支配地域の軍次官）
BAJ	Bridge Asia Japan	ブリッジ・エア・ジャパン
CAP	Community Action Plan	コミュニティ行動計画
CBOs	Community Based Organizations	住民組織
CMR	Community Managed Rehabilitation	コミュニティ・マネージド・リハビリテーション
DS	District Secretary	郡次官（政府支配地域の郡次官）
FO	Farmer's Organization	農民組織
GA	Government Agent	県次官
GN	Grama Niladari	村落行政官
HRD	Human Resource Development	人材開発
IDPs	Internal Displaced Persons	国内避難民
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
MANRECAP	Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project	コミュニティ・アプローチによるマナー 県復旧・復興計画
MNB & EID	Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development	国家建設・エステートインフラ開発省
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam	タミル・イーラム解放のトラ
NEHRP	North East Emergency Housing Reconstruction Programme	北・東部州緊急住宅再建プログラム
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PIC	Project Implementation Committee	プロジェクト実施委員会
PO	Plan of Operations	活動計画
RDS	Rural Development Society	村落開発組織
PROTECO	Proposal Type of Technical Cooperation	プロポーザル方式技術協力
RRR	Relief, Rehabilitation and Reconciliation	救済、復興、融和
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所

略 語	正 式 名 称	日 本 語
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WRB	Water Resource Board	水資源局
WRDS	Women's Rural Development Society	女性村落開発組織
ZOA	Refugee Care Netherlands	(オランダの難民支援NGO)

## CMR（Community Managed Rehabilitation）について

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

### <CMRの特徴>

#### (1) 事業の決定

参加型開発計画策定プロセスを通じて形成するCAPでは、無償労働の提供など、地域住民組織ならではの柔軟なアイデアが提案されることなど、住民の事業選定に対する満足度が高く、オーナーシップの醸成に効果的であるという質を担保し得る。

#### (2) 技術移転効果

契約請負工事では、多くの住民が体験を通じて関連技術を習得する機会を得るほか、オーナーシップ醸成効果によって建設済み施設の維持管理の必要性への理解が促進されるほか、工事实施時の道具などの引き継ぎや終了後の活用などの効果を期待し得る。

#### (3) 工事請負効果

契約請負工事では、住民間の扶助意識・慣行の組み込みが期待できるため、貧困者、女性世帯などへの優先配慮が可能であるほか、収益金を原資にした小規模生活金融の開始や共同購入事業、新規事業等の開始を期待し得る。加えて、次期契約請負工事への準備（技術面、資金面）となる。

## 評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：スリランカ民主社会主義共和国	案件名：コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画（Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project : MANRECAP）
分野：平和構築/農村開発	援助形態：PROTECO（提案型技術協力）・（株）エムアンドワイコンサルタント委託
所管部署：スリランカ事務所	協力金額（評価時点）：4.77 億円
協力期間	（R/D） 2004 年 3 月 25 日～ 2008 年 3 月 24 日
	（延長） （F/U） （E/N）（無償）
	先方関係機関：国家建設・エステートインフラ開発省、北部州政府、マナー県 日本側協力機関： 他の関連協力：
<p><b>1-1 協力の背景と概要</b></p> <p>スリランカ民主社会主義共和国（以下、「スリランカ」と記す）ではタミル過激派「タミル・イーラム解放のトラ（Liberation Tigers of Tamil Eelam : LTTE）」が、北東部の分離独立を目的として政府軍と闘争を続けてきたが、ノルウェー政府の仲介が奏効し、2002 年 2 月に政府と LTTE が無期限停戦に合意した。しかし、約 20 年にわたる長期間の内戦により、北東部州及び周辺地域は荒廃し、80 万人以上の難民・国内避難民が発生した。住民は劣悪な環境の下で生活しており、その解決に向けたインフラ復旧整備とコミュニティの能力の復興が求められていた。</p> <p>これらの経緯を踏まえ、JICA は 2002 年 10 月に包括的プロジェクト形成調査を実施し、難民・国内避難民への支援ニーズを確認した。この結果を受け、本案件のプロジェクト形成調査を 2003 年 9 月及び 12 月に実施し、スリランカ政府と 2004 年 3 月 2 日に討議議事録を署名し、「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画」（以下、「本プロジェクト」）が開始された。</p> <p>本プロジェクトは北部のマナー県（貧困層が特に多く、行政サービスや支援が十分に行き届かない地域）において、生活に必要なコミュニティ基礎インフラの「復旧」と復旧したインフラの利活用を中心とした社会経済活動に係るコミュニティの能力の「復興」を促進し、住民組織（Community Based Organizations : CBOs）を中核として住民自らが復旧・復興事業を自立的・継続的に実施できるよう支援することを目的としている。</p> <p>本プロジェクトは、4 つのステージから構成された。第 1 ステージでは、対象村の選定やコミュニティ活動計画（Community Action Plan : CAP）の策定が行われ、第 2 ステージでは、コミュニティ・コントラクトによる基礎インフラ整備や行政官の研修が実施された。第 3 ステージでは、整備された基礎インフラを活用した社会経済活動の支援が行われた。そして、第 4 ステージでは、それまでの経験に基づいて、社会経済活動に関する CBOs のマネジメント能力の形成を支援した。</p> <p>2006 年 3 月に実施した中間評価では、本プロジェクトが採用した CAP 及び CMR<sup>1</sup> 方法が、対</p>	

<sup>1</sup> CMR（Community Managed Rehabilitation）：本プロジェクトでは、村での小規模基礎インフラの復旧をコミュニティが請け負う方法を CMR と呼んでいる。CMR では、コミュニティにおける社会的動員と能力形成をめざしている。

象住民の積極的な姿勢や行動につながったことが確認された。そして、このような変化が困難な状況にもかかわらず、プロジェクトの最初の2年における成功をもたらした。本プロジェクトにおける注目すべき特徴は、これが北部地域における復旧・復興事業として、初めて広範な社会的動員を実現したことにある。なお、PDMが、中間評価団による提言に基づいて改定された。

その後、2006年8月以降の治安状況の悪化は、計画されたプロジェクト活動の実施に大きな影響を与えた。結果として、LTTE支配地域へのEntry/Exitポイントが頻繁に閉鎖されたり、日本人専門家がプロジェクトサイトからくり返し待避する事態に至った。このような不安定な治安状況は、プロジェクトスタッフ、車両、機材や資材の移動や運搬の制限、プロジェクト活動における人々の参加への負のインパクトなどをもたらした。治安状況の悪化にもかかわらず、ほとんどの活動が計画どおり実施されたが、いくつかの活動は断念せざるを得なかった。

## 1-2 協力内容

本プロジェクトは、スリランカ北部マナー県のコミュニティを対象に、基礎インフラの「復旧」及び復旧したインフラの利用・活用を中心とした、社会経済活動に係るコミュニティの能力の「復興」を支援し、その結果、住民組織を中核として住民自らが復旧・復興事業の立案から実施・運営管理まで自主的・継続的に実施できるよう支援するものである。

### (1) 上位目標

対象村の社会経済状況が向上することによって対象村の人々が「平和の配当」を実感する

### (2) プロジェクト目標

プロジェクト対象地域において、住民が生活向上とコミュニティの発展のために自立的に行動できる

### (3) アウトプット

1. 参加型によるコミュニティ行動計画が策定される
2. コミュニティの基礎インフラが復旧される
3. CBOsが社会経済活動を行うために必要な能力を身につける
4. 行政官と対象村のCBOsの協働関係が強化される

### (4) 終了時評価時点での投入

#### 1) 日本側

長期専門家派遣：8名                      機材供与：530万円

短期専門家派遣：4名                      研修員受入れ：6名

#### 2) 相手国側

カウンターパート配置：12名

事務所提供、ローカルコスト負担：1,730万スリランカルピー（約2,000万円）

## 2. 評価調査団の概要

調査者	担当分野	氏名	所属
日本側	団長/総括	本間 穰	JICA農村開発部第1グループ 貧困削減・水田地帯第1チーム長
	参加型開発 平和構築 計画管理1	赤松 志朗	JICA国際協力専門員
		平林 淳利	JICA社会開発部特別嘱託
		栗原 謙治	JICA農村開発部第1グループ 貧困削減・水田地帯第1チーム ジュニア専門員
	計画管理2 評価分析	稲岡 美紀 柿崎 芳明	JICAスリランカ事務所 所員 (有) アールディーアイ 主任研究員
		氏名	所属
スリランカ側	A. ニコラスピッライ		マナー県次官
	V. ヴィシュワリンガム		元マナー県次官
	N. ジャヤワタニ		国家建設・エステートインフラ開発省計画課長 補佐
	B. シバピラガサム		東部州計画部副部長
調査期間	2007年10月5日～10月25日		調査種類：終了時評価

## 3. 評価結果の概要

### 3-1 実績の確認（調査時点）

#### (1) 成果1：参加型によるコミュニティ行動計画が策定される

十分に達成されたといえる。

- 1) 2004年に対象10カ村で16回にわたるCAPワークショップが開催され、CAPが策定された。さらに、紛争地域における状況の変化に対応するために2005年と2007年にCAPレビュー・ワークショップを開催した。
- 2) これらのCAPレビュー・ワークショップを通じて、すべての参加者がCAPに関するスキルや知識を深めた。現状では、対象コミュニティにおける計画的で積極的な形でのCAPワークショップの開催が可能になった。
- 3) CAPワークショップで優先づけされたコミュニティのニーズの多くが、本プロジェクトによって満たされた。プロジェクトの対象とならなかったニーズについても他のドナーなどとの協力によって満たされた。

#### (2) 成果2：コミュニティの基礎インフラが復旧される

治安状況の悪化により、当初計画のすべては達成できないが、成果としてはおおむね達成されている。

- 1) 治安状況の悪化によるマンタイ西郡におけるいくつかのインフラ工事の中断を除いて、計画されたほとんどの基礎インフラ工事が完成した。
- 2) マンタイ西郡では、治安状況の悪化にもかかわらず、CBOsがプロジェクトの継続的な支援を受けずに、CMRをある程度自分たちで続けている。

(3) 成果 3 : CBOsが社会経済活動を行うための必要な能力を身につける

おおむね達成されており、治安状況が改善されれば更なる成果達成が期待される。

- 1) 農業を含む社会経済活動に必要な研修がほぼ計画どおりに実施され、対象村での各種活動の実績が向上してきている。
- 2) コロンボの女性銀行の協力で開始した小規模グループによる貯蓄活動は、地域の支店銀行を設立するに至り、社会経済活動の土台としてのモデルとなっている。悪化した治安状況にもかかわらず、マンタイ西郡における各対象村の住民は、特に農業生産を継続するための小規模融資へのアクセスが可能となった。
- 3) 1年目と2年目は、計画どおりCAPワークショップのファシリテーション、CMRやグループ貯蓄活動にかかわる能力形成を目的とした、セミナーやスタディツアーが実施された。
- 4) 対象村では、セメント・ブロック製造、養鶏、パルミラ椰子工芸、ブラシ・マット、サリー・ペインティング、堆肥生産などの小規模な生計向上活動も開始された。

(4) 成果 4 : 行政官と対象村のCBOsの協働関係が強化される

おおむね達成されている。

- 1) CAPの実施に先立って、関連政府機関、NGOや地域住民との話し合いをもった。これが、コミュニティでの活動における関係者の協力体制や事業完了後の継続を保証することにつながっている。
- 2) 当時の北東部州政府事務次官とマナー県次官が、本プロジェクトが取り組んだジャフナ大学ヴァウニア校での参加型開発に関するディプロマコースの開設を全面的に支援した。その結果、このコースは同校で2007年8月に開始された。

(5) プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト対象地域では、CAPとCMRを通じて、優先された基礎インフラの復旧と、それら整備されたインフラの利用・活用による社会経済活動によって、コミュニティの復興へ向けた能力が向上している。治安状況が悪化するという状況のなか、計画された活動が実施され、アウトプットも確認されており、プロジェクト目標の指標もある程度達成していることからプロジェクト目標がほぼ達成されたといえる。

### 3-2 評価結果の要約（調査時点）

(1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は高い。

- 1) 本プロジェクトは、対象村におけるコミュニティ・インフラ整備や社会経済活動にかかわる優先されたニーズを満たした。対象村の選定は、設定された基準によって政府支配地域とLTTE支配地域の両地域から選定された。プロジェクトが採用したCAP、CMR方式や参加型開発手法は妥当であり、地域住民やCBOsが問題解決のために地域資源を主体的に利用する能力の形成につながった。
- 2) プロジェクトの目標は、スリランカ政府の救済、復興、融和（Relief, Rehabilitation and Reconciliation : RRR）政策や開発政策と合致していることを確認した。

3) また、日本政府の外交政策やJICAの国別事業実施計画の方針とも合致している。本プロジェクトは、JICAにおける対スリランカ援助の重点分野の協力でもある。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は高い。

1) 一部治安の悪化により達成が難しい成果もあるが、プロジェクト目標がおおむね達成するに十分な成果が確認された。しかしながら治安状況の悪化やそれに伴う政府側の頻繁な規則・規制の変更などがプロジェクトの運営に大きな影響を及ぼした。

2) このような状況において、本プロジェクトは、プロジェクトの円滑な運営のために、他ドナー、NGO、関連政府機関、治安部隊、LTTE、CBOsなど多様な関係者と友好的な関係を構築・維持した。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は中程度である。

1) 計画されたアウトプットについては、一部治安状況の著しく悪化した地域を除いて、おおむね達成した。

2) プロジェクトが投入した業務費、専門家、資機材、研修などは妥当であった。特に、派遣した専門家が有する経験は、アウトプットの達成に大きく貢献した。また、他ドナーとの協働や資源の動員は追加的な資源として有効活用された。

3) マナー県次官が果たした調整や意思決定に関する機能は、プロジェクトの円滑な実施にとって不可欠であった。

4) 6カ月ごとに開催されたJCCはよく機能し、治安状況を含め協議された事柄が必要な措置のために関係者で検討された。

5) マンタイ西郡において、政府職員の配置が限られていたことや、治安状況の悪化によって2006年8月以降いくつかの基礎インフラ事業や社会経済活動が断念されたことなどにより、非常に限定的な活動となった。

(4) インパクト

本プロジェクトのインパクトは高い。

1) 対象村やその近接村において社会経済活動による望ましい変化が確認された。また、プロジェクトの活動による負のインパクトが確認されていない。

2) 対象住民が政府関係者とのコミュニケーションや交渉スキルを身につけたこと、地域資源の利用・管理に関する知識などが向上していること、意識・態度が前向きに変化していることなどから住民の能力がかなり高まった。

3) プロジェクト対象地域における治安状況の悪化が、活動全般の障害になったが、「対象村の社会経済状況が向上することによって対象村の人々が『平和の配当』を実感する」という上位目標達成へ向けた、社会経済活動による望ましい変化が対象村で確認された。

(5) 持続性

今後の治安情勢が予測不可能な現状では、プロジェクトの持続性を判断することは非常



に困難である。停戦合意の遵守が、プロジェクトの持続性を保障する生命線である。

- 1) 対象村のCBOsにおける能力が、自らの手で各種の社会経済活動を実施できるまでに向上している。地域住民も、政府職員とのコミュニケーションの知識を身につけた。また、プロジェクトは、地域住民における個人の尊厳を保ちつつ、自信や信頼、連帯感の向上に貢献した。さらに、対象村と近接村とのネットワークも生まれてきた。
- 2) プロジェクトによって建設または修復された基礎インフラは、CBOsによって良好に利用・管理されている。また、プロジェクトの研修によって習得したスキルによって、収入の機会が増した。建設された基礎インフラや設備などの引き渡し手続きが現在進行中である。
- 3) 政府職員においても、プロジェクト活動を通じてCBOsとの関係が強化された。基礎インフラ整備にかかる資金の一部が、追加的な建設工事のためにスリランカ政府の予算から配分された。しかし、中央政府からこの地域の開発のために配分される予算は、限られている。
- 4) 今後、政府による住民参加型のコミュニティ開発政策が開始される予定である。村落ごとに必要な事業に優先順位をつけ、実施については住民の参加や現地リソースを活用することになっている。本プロジェクトでとってきたCMR方式等は同政府の取り組みに非常に有効であると考えられる。
- 5) 本プロジェクトの活動によって、対象村や地方行政関係者のレベルでは、それぞれの能力が一定程度強化されてきたが、長年にわたる紛争の影響で、この地域における行政管理の体制は十分とはいえない。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

- (1) CAP及びCMR方式や参加型アプローチが紛争後地域における復旧・復興に有効であった。
- (2) マナー県次官が果たした調整や意思決定に関する機能は、プロジェクトの円滑な実施にとって不可欠であった。
- (3) プロジェクト専門家の現地語能力やスリランカでの村落開発における長い経験などが、プロジェクトの実績の達成に貢献した。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- (1) 計画内容に関すること
  - 1) 当初、プロジェクト目標達成の外部条件として設定されていた、治安状況の維持が満たされなかった。
  - 2) 当初計画の規模や対象範囲が治安状況の好転を想定していたため、治安状況の悪化に柔軟に対応することが困難であった。
- (2) 実施プロセスに関すること
  - 1) LTTEとの交渉などが予想以上に時間のかかる過程であったため、チームリーダーをはじめ専門家やプロジェクトスタッフの業務量が圧迫された。

2) 2006年8月以降の治安状況の悪化は、計画されたプロジェクト活動の実施に大きな影響を与えた。結果として、LTTE支配地域へのEntry/Exitポイントが頻繁に閉鎖されたり、日本人専門家がプロジェクトサイトからくり返し待避する事態に至った。

### 3-5 結論

プロジェクト対象地域であるスリランカ北部マナー県の対象村では、CAP及びCMRを通じて、優先された基礎インフラの復旧と、それら整備されたインフラの利用・活用による社会経済活動によって、コミュニティの復興へ向けた能力が向上している。このように、計画された活動とアウトプットがおおよそ達成されたことから、プロジェクト目標がほぼ達成されたといえる。

評価5項目の観点からは、対象村の選定が紛争地域におけるさまざまな要因を考慮して慎重に行われたこと、CAPの策定プロセスを通じてコミュニティのニーズが把握され、優先事業が決定されたこと、などから妥当性は高い。また、CAPやCMRがプロジェクト目標の達成に有効であったことが確認されたことから、有効性も高いといえる。

他方、プロジェクトの円滑な実施にとって、マナー県次官が果たした役割は大きいものの、政府職員の配置が限られていたことや治安状況の悪化は大きな障害となったので効率性は中程度と判断された。インパクトについては、対象村やその近隣村において社会経済活動による望ましい変化が確認されているので高いと判断された。しかしながら、今後の治安情勢が予測不可能な現状ではプロジェクトの持続性を判断することは非常に困難である。

プロジェクト地域における治安の悪化は、特にプロジェクトの後半における進捗に大きな影響を及ぼした。そのため、マンタイ西郡では、いくつかの活動を断念せざるを得ない状況となった。このように、治安の悪化による一部事業の断念はあったが、残された活動は、2008年3月までに終了する見込みであることから、本プロジェクトは、計画どおり終了することが妥当であると判断された。

停戦合意の遵守が、プロジェクトの持続性の担保と今後の協力にとって生命線である。

### 3-6 提言

上記の結果を受けて、以下の内容の提言を行った。

#### (1) 本プロジェクトの残りの期間に実施すべきこと

プロジェクトの支援によって建設された施設の利用と維持管理が適切に行われるために、住民組織と政府関係者が協力して、施設の引渡し手続きをプロジェクトの終了前に完了させること。

#### (2) 本プロジェクト終了後に実施すべきこと

- ・マナー県は、コミュニティ開発事業の一環としてプロジェクト対象村への支援を継続して行うこと。
- ・マナー県は、政府職員に対して参加型開発を通じたCAPやCMR事業に係る能力育成に関心を払うこと。
- ・シンハラ地域で実施されてきたCAP、CMRや女性銀行の活動が、タミル社会でも有用であることが本プロジェクトの経験から証明された。加えて、これらの事業にかかわったシンハラ人のコンサルタント、エンジニア、女性銀行の人々による活動がタミル

地域での両民族の新たな交流をもたらした。これは、北東部での現状に対する相互理解の拡大にもつながるものである。このようなアプローチを他の事業でも取り入れることが望ましい。

- ・ 治安状況の悪化のため中止されたインフラ工事については、状況の好転が望めないなか、実施を断念（abandon）し、当初計画どおり本プロジェクトは 2008 年 3 月に終了することが適当である。しかしながら、これらのインフラ工事に対するスリランカ側の関心は高く、今後の治安状況の変化に合わせて、どのような対応が可能かにつき、日本・スリランカ国側双方で検討していく必要がある。

### 3-7 教訓

本プロジェクトは、治安情勢が不安定な地域における復旧・復興事業として、JICAでは初めての試みであることから、以下のような点を教訓として取りまとめた。

#### (1) 関連機関との調整が重要である

紛争地域での広範な課題の解決には、中央政府、地方行政機関、国際機関やNGOなどとの調整や協働が重要である。本プロジェクトでは、マナー県次官が、関係者間の調整において特に重要な役割を果たした。

#### (2) 紛争地域ではコミュニティにおける能力育成を通じた復旧・復興が有効である

紛争地域では、「平和の恩恵」として基礎インフラの整備といった目に見える成果が不可欠である。本プロジェクトでは、CAP及びCMRを通じて基礎インフラの整備とコミュニティの能力形成をともに行った。これによって、住民たちは一体感や自信、自立心を取り戻した。

#### (3) プロジェクト・マネジメントにおいて紛争後地域における固有性に留意すること

紛争後地域では、地雷除去、住民への土地の配分・権利など固有な課題に留意することが必要となる。今後の類似事業への参考とするため、本プロジェクトでの経験を取りまとめ、その経験を共有することが重要である。

#### (4) プロジェクトの実施体制（人員）において対象地域の特殊性や固有性を考慮すること

紛争地域の復旧・復興事業では、対象地域における居住者と国内避難民の関係、異なるグループでの土地配分、政治、民族、宗教など種々の課題に慎重に留意する必要がある。JICA専門家でそのような課題に対応でき得る人材は非常に限られているが、そのような要求に応えるためには、現地の人材を活用することも考慮すべきである。本プロジェクトの場合は、プロジェクトの実施において、ナショナルスタッフが優れた能力を発揮した。また、日本人専門家の現地語能力やスリランカでの村落開発の経験がプロジェクトの実績を生み出すことにつながった。

#### (5) 「紛争後」というステータスの相違

本プロジェクトは、紛争後の支援という位置づけではあったが、紛争後の状況の変化（武装解除、地雷の除去、帰還民の動きなど）は他の「紛争後支援」プロジェクトの事例によ

って異なる。本件のように「紛争後」という前提条件が危ぶまれる事態も起こり得ることを認識したのは大きな教訓になったと考える。治安状況悪化にもかかわらず、関係者の努力により事業実施に適切な対応をとってきた。しかし、不測の事態への備えとして、当初計画の規模や対象範囲の設定、事業の展開方法等に柔軟性をもたせ、リスク回避策とすることも必要と考える。

## Summary of the Terminal Evaluation for MANRECAP

<b>1. Summary of the Project</b>	
Name of the country : The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka	Name of the Project : Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project (MANRECAP)
Sector: Peace Building/Rural Development	Type of cooperation : PROTECO <sup>2</sup> / Contractor: M&Y Co. Ltd.
Section in-charge: JICA Sri Lanka Office	Counterpart organizations : Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development, North and East Provincial council, Mannar District Secretariat
Period of Cooperation : 24 March 2004 - 23 March 2008	Total cost: 477 million Yen
<p><b>1-1 Background and outline of the Project</b></p> <p>The Government of Sri Lanka and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) signed the Cease-Fire Agreement in February 2002 with the facilitation of the Government of Norway. The ethnic conflict, which lasted for nearly 20 years from 1983, caused a massive damage to the Northern and Eastern area of the country, and it is estimated that more than 800,000 people were displaced internally and externally during the conflict. Many people still lived in a severe living condition, therefore the rehabilitation of infrastructure as well as reconstruction of the capacity of communities were required.</p> <p>In October 2002, JICA carried out a Needs Assessment Study on Reconstruction and Development in the conflict-affected areas in Sri Lanka. In September and December 2003, JICA carried out Project Formulation Surveys to formulate the concept and the activity plan of the “Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project (MANRECAP)”, in consultation with the relevant stakeholders in the field and in Colombo. The Record of Discussions (R/D) was signed on 2nd March 2004, between JICA and the Government of Sri Lanka, and MANRECAP Project was commenced.</p> <p>The Project, MANRECAP, which targets communities affected by conflict in Mannar DS District (Mannar Division and Manthai West AGA Division) of the northern region of Sri Lanka, aims at supporting the “rehabilitation” of basic infrastructure and the “reconstruction” of community capability on socio-economic activities through utilization of rehabilitated infrastructure. By doing so, the communities are expected to engage in rehabilitation and reconstruction activities on their own, from formulation of plans to implementation, and management and maintenance.</p> <p>The Project was planned to be implemented in four stages. The first stage contains the selection of target villages and formulation of a priority project plan, i.e. Community Action Plan (CAP) by CBOs (Community Based Organizations) and the government agencies. The second stage is for rehabilitation of basic infrastructure by CBOs using community contract system, and training for the government</p>	

<sup>2</sup> Proposed type technical cooperation project

officers and strengthening networking among them. The third stage stimulates socio-economic activities with focus on the utilization of basic infrastructure rehabilitated under the Project. The fourth stage as a final stage is for building capacity at community level to make CBOs be able to maintain and manage the infrastructure, and improving management of socio-economic activities.

In the Mid-term Evaluation which was carried out in March 2006, it was confirmed that the adopted method of CAP and CMR<sup>3</sup> had been creating many positive attitude and actions among villagers in the focal villages and that this led to successful implementation of the Project in the first two years even under difficult circumstances. Because of this remarkable feature of MANRECAP, the Project was the first one which had been widely achieving social mobilization in the rehabilitation and reconstruction activities in the northern region. The PDM was revised based on the recommendations made by the Mid-term Evaluation Team.

After August 2006, deterioration of the security situation has hindered the Project from implementing its activities as planned. As a result, the entry/exit point to the uncleared area was closed frequently and Japanese Experts evacuated repeatedly from the Project site. The unstable security situation has caused (1) restrictions on movements of staffs, vehicles, equipment and materials, (2) negative impact on community participation in the Project activities, etc. Although most of the activities were carried out as planned despite the deteriorated security situations, some activities had to be abandoned in Manthai West AGA Division.

## **1-2 Narrative summary of the Project**

### (1) Overall Goal

The villagers in the focal villages realize the peace dividend, as their socio-economic conditions are improved.

### (2) Project Purpose

People in the Project sites are able to act sustainably in order for their livelihood improvement and community development.

### (3) Output of the Project

- 1) Community Action Plan (CAP) is formulated with the participatory method.
- 2) Basic community infrastructures are rehabilitated.
- 3) CBOs acquire necessary abilities for socio-economic activities mainly utilizing the infrastructures rehabilitated by the Project.
- 4) Cooperative relationships between the government officers and the CBOs in the focal villages are enhanced.

### (4) Inputs (as of 30 September 2007):

Japanese side:

Long term experts: 8 persons	Short-term experts: 4 persons
Equipment and machinery provided: 5.3 Million Yen	Training in Japan: 6 persons
Local cost implementation: 192.0 Million Yen	

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

Sri Lankan side: Counterpart personnel: 6 persons                      Office space Local cost: 17.3 Million Sri Lankan Rupees	
<b>2. Member of the Terminal Evaluation Study Team</b>	
<b>Member of the Team</b>	<p><u>Japanese side</u></p> <p>(1) Mr. Minoru HOMMA    Japanese Team Leader Team Director, Poverty Reduction / Paddy Field Based Farming Area Team I, Rural Development Department, JICA</p> <p>(2) Mr. Shiro AKAMATSU   Participatory Development Senior Advisor, Institute for International Cooperation, JICA</p> <p>(3) Mr. Atsutoshi HIRABAYASHI    Peace Building Special Advisor, Urban and Regional Development/Peace Building Team I, Social Development Department, JICA</p> <p>(4) Mr. Kenji KURIHARA   Project Management Associate Expert, Poverty Reduction / Paddy Field Based Farming Area Team I, Rural Development Department, JICA</p> <p>(5) Ms. Miki INAOKA        Project Management 2 Assistant Resident Representative, JICA Sri Lanka Office</p> <p>(6) Mr. Yoshiaki KAKIZAKI            Evaluation and Analysis Rural Development Institute Ltd.</p> <p><u>Sri Lankan Side</u></p> <p>(1) Mr. A. Nicollaspillai    District Secretary/Government Agent, District Secretariat, Mannar</p> <p>(2) Mr. V. Visuvalingam    Former District Secretary/ Government Agent, District Secretariat, Mannar</p> <p>(3) Ms. N. Jayawathani    Assistant Director (Planning), Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development</p> <p>(4) Mr. B. Sivapiragasam   Deputy Director of Planning, Provincial Planning Secretariat, Eastern Provincial Council (EPC)</p>
<b>Period of the study</b>	6 October, 2007 - 23 October, 2007
<b>3. Summary of the Terminal Evaluation</b>	
<b>3-1 Project Achievements</b>	
<p>The Evaluation Team observes that the Project purpose is mostly achieved. Major outputs of the Project have been achieved since the prioritized infrastructures were rehabilitated, and the communities in the focal villages have been empowered through the application of CAP and CMR methods. However, some of the infrastructure constructions and socio-economic activities planned in Manthai West AGA Division were abandoned in 2006. The Japanese experts had to evacuate from the project site to Colombo and the activities were very much limited due to the deterioration in security situation since August 2006.</p>	

(1) Output 1: Community Action Plan (CAP) is formulated with the participatory method.

Achievement of Output 1 is high.

- 16 workshops were held in 10 focal villages in the first year (2004) and prepared CAP for each focal village. In addition, CAP review workshops were held in 2005 and 2007 for the purpose of responding to the rapid change of the situation in the conflict affected areas.
- Through CAP review workshops, all participants deepened the knowledge and skills on CAP method. The communities are now in a position to organize and conduct CAP workshops in a planned and constructive manner.
- Many of the needs of the communities which were prioritized in the CAP workshops have been fulfilled by the Project, and some other needs were met in collaboration with other donors.

(2) Output 2: Basic community infrastructures are rehabilitated.

The Achievement of Output 2 is generally high despite the deterioration of security in some of the targeted project villages.

- Most of the constructions of planned infrastructures were completed, though a few were abandoned due to security deterioration.
- Even in the adverse security situation in the Manthai West AGA Division, CBOs have been able to continue the CMR works to some extent without continuous supervision from the Project.

(3) Output 3: CBOs acquire necessary abilities for socio-economic activities mainly utilizing the infrastructures rehabilitated by the Project.

The Achievement of Output 3 is generally high and it will be high if the security situation is improved.

- Trainings on socio-economic activities were implemented almost on schedule and the implementation performance has increased in the focal villages through trainings.
- Small group savings led by the Women's Bank in Colombo have grown up as regional branch banks and have become a model as a platform for socio-economic activities. The communities gained access to those loans, especially for continuing agriculture production in each focal village of Manthai West AGA Division even after security deterioration.
- Seminar and study tours for the capacity building for the community: facilitation for CAP workshop, CMR and group saving activities were implemented in the first and second year as planned.
- Small scale income generation activities such as cement block making, poultry, palmyra products, bulrush mats, sari painting, and compost making were started in the focal villages.

(4) Output 4: Cooperative relationships between the government officers and the CBOs in the focal villages are enhanced.

The Achievement of Output 4 is generally high.

- The Project held prior discussions with relevant government officials, NGOs and communities on CAP and was able to receive proper assistance/services from them in order to implement community activities, and secure continuity after its completion.
- The Chief Secretary of North Eastern Provincial Council and GA Mannar fully supported the proposal for Diploma in Community Development and Management and suggested to realize the course in Vavuniya campus of Jaffna University. The diploma course was commenced in August 2007.



#### (5) Achievement of Project Purpose

It is observed that CBOs are organizing social activities and bringing in public services in collaboration with the government and NGOs by utilizing the constructed public buildings through CMR, and CBOs obtained an opportunity to gain profit and income through CAP/CMR. Despite the limited activities due to the deterioration of security, the Project activities continued to be implemented as planned the outputs have been mostly achieved. From the observation, the Project purpose “People in the Project sites are able to act sustainably in order for their livelihood improvement and community development” is mostly achieved.

### **3-2 Evaluation result based on the five evaluation criteria**

#### (1) Relevance

The relevance of the Project is high.

- 1) The Project fulfilled the prioritized needs of the focal villages on community infrastructure and socio-economic activities. The focal villages were selected both in government controlled/un-cleared areas, with set criteria. The applied methods of CAP and CMR through participatory approach are identified as appropriate because it empowers the local people and the CBOs to tackle their issues on their own initiatives.
- 2) It is confirmed that Project purpose is consistent with RRR (Relief, Rehabilitation and Reconciliation) policy as well as development policy of the Government of Sri Lanka.
- 3) The Project is also consistent with the Japanese foreign policy and a priority cooperation area of JICA for Sri Lanka.

#### (2) Effectiveness

The effectiveness of the Project is high.

- 1) The Project purpose was mostly achieved. However it should be noted that deterioration of the security condition and frequent change of the rules and regulations imposed affected over the project implementation.
- 2) MANRECAP has established and maintained effective and cordial relationship among stakeholders such as other donors, NGOs, government agencies and personnel, security forces, the LTTE, CBOs, and the village people for smooth implementation.

#### (3) Efficiency

The efficiency of the Project is moderate.

- 1) The Project has mostly achieved the project outputs except some of the project area which faced deterioration of security situation.
- 2) The input to the Project was appropriate. Especially the background of the dispatched experts has strongly contributed to the achievement of the Project outputs. Collaborative actions and mobilization of the other donor resources were obtained as much as possible in addition to the resource provided.
- 3) GA performed an indispensable function in coordinating and decision making for the smooth implementation.
- 4) The bi-annually organized JCC functioned well and issues including security matters raised at the JCC were passed to other organizations for further discussions and arrangements.

- 5) In Manthai West AGA Division, due to the deterioration in security situation since August 2006, some of the infrastructure constructions and socio-economic activities in the project plan were abandoned in 2006 therefore the activities in the area were very much limited.

#### (4) Impact

The impact of the Project is high.

- 1) Many positive changes are observed in the focal and adjacent villages. At the same time no significant negative impact on general livelihood is observed in the focal villages.
- 2) Negotiation and communication skills, knowledge on local resource management of the people have increased, attitude has positively changed, and thus capability has been significantly enhanced.
- 3) The deterioration of security situation in the Project area is an obstacle for the Project. However some positive changes have been observed through socio-economic activities to achieve the Overall Goal which is “The villagers in the focal villages realize the peace dividend, as their socio-economic conditions are improved”.

#### (5) Sustainability

The sustainability of the Project is at present difficult to evaluate since the security situation is unpredictable. The practical observance of the ceasefire agreement is the lifeline to assure the sustainability. Based on the ideas mentioned above, the followings are observed.

- 1) The capacity of the CBOs in the focal villages has been built to an extent that they can carry on several socio-economic activities on their own. Community people have gained knowledge in understanding official communication with relevant government departments. The Project has also imparted self-confidence and increased sense of trust and unity in the community while their personal dignity is maintained. The networking with adjoining villages has also been developed.
- 2) The rehabilitated and constructed infrastructure is well in use by the CBOs and the skills obtained through the trainings given by the Project have increased the income opportunities. The handing-over process of constructed infrastructure, facilities are now being conducted.
- 3) The government officials have gained experience in working with CBOs. Budget was partially allocated by the Government of Sri Lanka to implement some supplemental construction works. However, limited funds for development activities are available from the national budget to the area.
- 4) The Government is planning to introduce participatory community development policy. It will encourage the villagers to prioritise projects which are formulated based on their own needs and local resources will be utilized with the community participation. The experience of CMR introduced in the Project could be applied in the Government initiative.
- 5) Though the capacity at the local level is strengthened to some extent, the public administration in the area is yet to be strengthened due to conflict situation in the past.

### **3-3 Contributing factors to create positive effects**

- (1) The methods of CAP and CMR through participatory approach are identified as appropriate for rehabilitation and reconstruction in conflict affected areas.

- (2) GA of Mannar District performed an indispensable function in coordinating and decision making for the smooth implementation of the Project.
- (3) The background of the experts of MANRECAP such as good command in local languages, and experience in community development in Sri Lanka contributed to maximize the performance of the Project.

### **3-4 Problems and their causes**

- (1) Problems with regard to the Project framework
  - 1) The important assumptions identified at the time of project formulation were not realized due to security deterioration in the Project area.
  - 2) The Project has little flexibility to cope with changing security situations in terms of quantity of basic infrastructure and number of focal villages.
- (2) Problems with regard to the implementation process of the Project
  - 1) The workload of the Chief Advisor, Japanese experts and national staff were pressurized, as negotiation with the LTTE on imposed tax was more time consuming process than they expected.
  - 2) After August 2006, deterioration of the security situation has hindered the Project from implementing its activities as planned. As a result, the entry/exit point to the uncleared area was closed frequently and Japanese Experts evacuated repeatedly from the Project site.

### **3-5 Conclusion**

As described above, the Evaluation Team observes that the Project purpose is mostly achieved. Major outputs of the Project have been achieved since the prioritized infrastructures were rehabilitated, and the community in focal villages has been empowered through the application of CAP and CMR methods.

As for the five criteria: (1) the relevance of the Project is high since the selection of target community was carefully done by considering the various factors in the context of conflict affected area and the needs of local communities were prioritized through CAP preparation; (2) the effectiveness is high: CAP and CMR methods effectively contributed to achievement of Project purpose; (3) efficiency is moderate: the coordination made by GA of Mannar District contributed a lot for smooth implementation, although the scarcity of local human resources and the deterioration of security situation hampered the Project implementation; (4) impact is high since the positive changes in socio-economic conditions were observed in the focal and adjacent villages; (5) sustainability is at present difficult to evaluate since the security situation is unpredictable.

It is noted that the deterioration of security situations in the area especially in the latter half of Project period severely hampered the Project activities and some activities in Manthai West AGA Division were forced to abandon halfway.

The Evaluation Team observes that although there are some abandoned activities due to security deterioration, the Project will complete the remaining activities by March 2008 and it is appropriate that the Project be terminated as originally planned.

The practical observance of the ceasefire agreement is the lifeline to assure the sustainability and for further interventions in the future.

### **3-6 Recommendations**

Although the successful implementation of the Project mentioned above, the Team draws the following recommendations for further progress of the project.

#### **(1) Measures to be Taken Before the Termination of the Project**

- 1) Handing-over procedure must be completed by the Government officials and CBOs before the termination of the Project in order to assure proper operation and maintenance of the infrastructures provided by the Project.

#### **(2) Measures to be Taken After the Termination of Project**

- 1) It is recommended that the District Secretariat of Mannar continue to support the CBOs targeted by the Project in terms of community development.
- 2) It is recommended that the District Secretariat focus on the capacity building of government officers in participatory approaches through application of CAP and CMR methods in the area.
- 3) It was proved that the methods previously used in the Sinhala community such as CAP, CMR and Women's Bank Activity are applicable also in the Tamil community. The consultants, engineers, Women's Bank people from the South visited the sites in the Tamil area. This also brought new interchange among the people, which will benefit to the expanding of mutual understanding of the reality on the ground. It is recommended that this approach be taken over to other projects in the area.
- 4) It is appropriated to terminate the Project as planned schedule i.e. March 2008, as some of the infrastructure projects had to be abandoned due to the deterioration of security situation and no prospect of improvement. However the Sri Lanka side has high expectation of the completion of infrastructure projects, Japan and Sri Lanka need to discuss further to materialise in adjusting with security situation.

### **3-7 Lessons Learnt**

The Project implementation under the circumstances of unstable security in conflict affected areas, was the first experience for JICA. In this regard, the Team draws several lessons learned from MANRECAP case.

#### **(1) Coordination among the relevant organizations**

The importance of coordination among the central and local governments, UN agencies, NGOs must be highlighted. In the case of MANRECAP, the GA of Mannar District played an indispensable role in coordinating the relevant organizations in order to bring about the best result for the people in the area.

#### **(2) Rehabilitation through community empowerment in conflict affected areas**

It is very important that the community receive tangible change, such as rehabilitation of infrastructure as peace dividend. In the case of MANRECAP, this rehabilitation was undertaken by applying the CAP and CMR methods, which empowered the CBOs at the same time.

#### **(3) Post-conflict specific issues and project management**

There are some post-conflict specific issues in the implementation of project such as de-mining,

land allocation, ownership and certificate issue, etc. The experiences acquired through MANRECAP on these issues must be shared for future reference.

(4) Consideration of local context and personnel recruitment

For the projects in conflict affected areas, local context is to be taken into most careful consideration to handle sensitive matters such as population balance of IDPs and host communities, land issues between the different groups. However, the experience of JICA experts in such types of intervention is limited, in general. To meet the requirements in such fields, involvement of local human resources should be considered. In case of MANRECAP, the national staff showed excellent performance for the implementation of the Project. The background of the experts of MANRECAP such as good command in local languages, and experience in community development in Sri Lanka also contributed to maximize the performance of the Project.

(5) Different status in “Post-Conflict” situation

This Project is considered as a project under “Post-Conflict” assistance. However the situation of “Post-Conflict” e.g. disarmament, demining and movement of returnees, is vary in different projects. It is a lesson-learnt that we recognise a possible change of “Post-Conflict” status and /or environment during project implementation period as the Project experienced. Despite the deterioration of security situation, at the implementation level, consolidated effort by the stakeholders was sought for adequate implementation. At the same time, this is also advisable that a Project’s design needs to be more flexible in its scale and target area as well as project’s plan of action to avoid risk in case of contingency.

# 第1章 終了時評価調査の概要

## 1-1 調査団派遣の経緯と目的

### (1) 案件の背景と概要

スリランカ民主社会主義共和国（以下、「スリランカ」と記す）では多数派シンハラ民族（全人口の74%）と少数派タミル民族（18%）の対立が国家安定の阻害要因として最大の懸案事項とされている。タミル反政府武装集団「タミル・イーラム解放の虎（Liberation Tigers of Tamil Eelam : LTTE）」は約20年間、北部・東部州分離独立を目的として政府軍と闘争を続けてきたが、ノルウェー政府の仲介が奏効し、2002年2月に政府との無期限停戦に合意した。しかし、長期間の内戦により、北東部州は荒廃し、80万人以上の難民・国内避難民が発生し、地域住民は劣悪な環境の下で生活しており、その解決に向けたインフラ復旧整備とコミュニティの能力の復興が求められている。以上のような状況を考慮し、2003年9月、JICAは包括的プロジェクト形成調査を実施し、難民・国内避難民への支援ニーズを確認し、スリランカ政府と討議議事録を署名・交換する過程を経て、「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画」（以下、「本プロジェクト」）を業務委託契約にて実施することとなった。

本プロジェクトは、2004年3月に開始され、4年間の予定でスリランカ北部地域のマナー県のコミュニティを対象に、基礎インフラの「復旧」と、復旧したインフラの利用・活用を中心とした社会経済活動に係るコミュニティの能力の「復興」を支援することにより、住民組織を中核として住民自らが復旧・復興事業の立案から実施・運営管理まで自主的・継続的に実施できるよう支援することを目的としている。

実施機関は、国家建設・エステートインフラ開発省（Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development : MNB & EID）である。同省は、プロジェクト対象地域であるマナー県を含む復興を担当する省である。R/D署名時はVanni復興支援省<sup>4</sup>がプロジェクト実施責任省となっていたが、その後2度の省庁改編により、MNB&EIDとなった。実施担当機関はマナー県の復興・開発事業の責任機関であるマナー県次官事務所であり、県の次官が現場レベルでの事業運営・管理及び調整を行うことになっている。

2006年3月の中間評価調査以後、2006年8月に北部地域において政府軍とLTTE軍の戦闘が激化した。日本人専門家はアヌラーダプラ、コロンボに一時退避しての遠隔操作による事業実施となったことに加え、資機材の輸送に係る制限が厳しくなり、特にLTTE地域におけるインフラ復旧工事に大きな遅れが生じた。

### (2) 調査団派遣の経緯と目的

2008年3月のプロジェクト協力期間終了に向けて、PDM及び活動計画に基づき、プロジェクトの投入実績、活動実績、計画達成度を調査・確認し、問題点を整理するとともに、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）の観点から、スリランカ側関係者及びプロジェクトチームとともに合同終了時評価を行う。

<sup>4</sup> Vanni復興支援省は2004年4月の総選挙結果による政権交代で救済・復興・融和省（3R省）に吸収され、その後名称を国家建設・開発省（Ministry of Nation Building and Development : MNBD）と変えた後、2006年9月からMNB&EIDとなっている。

## 1-2 評価調査者の構成と派遣期間

本合同評価を実施するにあたり、日本、スリランカ評価者は以下のとおりである。

### (1) 日本側

担当分野	氏名	所属
団長/総括	本間 穰	JICA農村開発部第1グループ 貧困削減・水田地帯第1チーム長
参加型開発	赤松 志朗	JICA国際協力専門員
平和構築	平林 淳利	JICA社会開発部特別嘱託
評価分析	柿崎 芳明	有限会社アールディーアイ 主任研究員
計画管理 1	栗原 謙治	JICA農村開発部第1グループ 貧困削減・水田地帯第1チームジュニア専門員
計画管理 2	稲岡 美紀	JICAスリランカ事務所 所員

### (2) スリランカ側

Mr. A. Nicollaspillai	マナー県次官
Mr. V Visualingam	元マナー県次官
Ms N. Jayawathani	国家建設・エステートインフラ開発省計画課長補佐
Mr. B Sivapiragasam	東部州政府、計画部副部長

### 調査期間

2007年10月5日～10月25日

詳細日程は付属資料1、主要面談者は付属資料2参照。

## 1-3 案件の概要

項目	内容
プロジェクト名	コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画プロジェクト (Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project : MANRECAP)
実施地域	マナー県
実施期間	2004年3月25日～2008年3月24日
実施機関	実施責任省：国家建設・エステートインフラ開発省 Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development
上位目標	対象村の社会経済状況が向上することによって対象村の人々が「平和の配当」を実感する。
プロジェクト目標	プロジェクト対象地域において、住民が生活向上とコミュニティ発展のために自立的に行動できる。

成果	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 参加型によるコミュニティ行動計画が策定される。</li> <li>2. コミュニティの基礎インフラが復旧される。</li> <li>3. 住民組織（Community Based Organizations : CBOs）が社会経済活動を行うための必要な能力を身につける。</li> <li>4. 行政官と対象村のCBOsの協働関係が強化される。</li> </ol>
活動	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-1 県レベル事業実施委員会で選定したプロジェクト候補地のなかからプロジェクト対象地域を選定する。</li> <li>1-2 プロジェクト対象地域においてワークショップを開催し、コミュニティ行動計画（Community Action Plan : CAP）を策定する。</li> <li>2-1 CAPに基づき、CBOsがコミュニティ・コントラクト方式で行う基礎インフラの復旧計画を策定する。</li> <li>2-2 CBOs及び行政官に対し、コミュニティ・コントラクト方式の実施に必要なトレーニングを行う。</li> <li>2-3 コミュニティ・コントラクト方式等による建設事業を実施する。</li> <li>2-4 復旧された基礎インフラの維持・管理方法をCBOsに指導する。</li> <li>3-1 CBOsによる経済活動（農業、漁業、加工、販売）の活性化のために必要な訓練・指導や情報提供を行う。</li> <li>3-2 地域内の社会活動（相互扶助、社会福祉、母親教室、青少年活動、伝統行事、平和教育など）の活性化を支援する。</li> <li>3-3 CBOsによる社会経済活動の運営管理方法を指導する。</li> <li>4-1 行政官に対する参加型開発手法の訓練を行う。</li> <li>4-2 行政官に対する参加型開発先進地への研修旅行を実施する。</li> </ol>

## 1-4 評価方法

### (1) 評価の手順

調査実施時点までのプロジェクトの投入実績、活動実績、計画達成状況等について確認し、プロジェクト対象村でフォーカスグループディスカッションと各関係者に対する面談を実施した。次に5項目「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「持続性」について分析・評価を行った。最後に、プロジェクト終了に向けての提言を行うとともに教訓の抽出を行い、これら評価調査の結果を合同評価報告書として取りまとめた。

プロジェクトサイト視察は安全上の理由によりマナー郡に限定された。マンタイ西郡の情報は、現地に配属されている政府職員及びプロジェクトスタッフからの聞き取りにより収集した。

### (2) 評価の視点

本終了時評価にあたっては、以下の評価5項目の観点からの検討を行い、評価を実施した。

#### 1) 妥当性

妥当性は、プロジェクトが定めた上位目標とプロジェクト目標が、被援助国の開発政策やターゲット・グループのニーズと一致しているか、また、これらの目標を達成するためのプロジェクト・デザインが妥当であったかを検証するものである。



## 2) 有効性

有効性とは、プロジェクト実施によって、ターゲット・グループに対して所期の便益をもたらすことができたかどうかを評価するものである。そのためにはプロジェクト目標の達成度を分析するとともに、その内容について、プロジェクト活動によるアウトプット産出への貢献度を検証することが必要である。

## 3) 効率性

効率性とは、プロジェクト実施過程における生産性のことであり、投入がアウトプットにどれだけ効率的に転換されたかを検証する。

## 4) インパクト

インパクトとは、プロジェクト実施により生じた直接的及び間接的なポジティブ、ネガティブな効果、影響のことである。

## 5) 持続性

持続性とは、プロジェクト実施による効果が、プロジェクト終了後においても持続されるかどうか、それらの阻害及び貢献要因について、政策及び制度的側面、組織及び財政的側面、そして技術的側面から検証するものである。

## 第2章 プロジェクトの実績と実施プロセス

### 2-1 投入実績

本プロジェクトでは、評価調査時点までに（2007年9月末）、チーフアドバイザー/村落開発、社会開発/ジェンダー、業務調整、参加型開発、小規模インフラ整備、評価・モニタリングなどの長期及び短期専門家を合計137人/月投入した。また、プロジェクトでは合計1,067人/月のナショナル・スタッフを雇用した。その他に、本邦及びスリランカ国内における各種研修、資機材の他に基礎インフラ整備事業費を含めた現地業務費などを投入した<sup>5</sup>。

他方、スリランカ側は、12名の政府職員をプロジェクトのカウンターパート（C/P）として配置した。また、コミュニティ・マネージド・リハビリテーション（Community Managed Rehabilitation : CMR）の実施過程におけるプロジェクト実施委員会（Project Implementation Committee : PIC）メンバーの積極的なかわり<sup>6</sup>を含めいろいろな関係政府機関の職員が、プロジェクトの実施にかかわった。さらに、スリランカ側は人的な投入のみならず、本プロジェクトの基礎インフラ整備事業に関して、多目的ホールでのトイレやポンプ小屋の建設などの追加事業予算の配分という形で財政的な面からも貢献した。

### 2-2 活動実績

本プロジェクトで計画された活動は、PDM、中間評価時に改訂されたPDM（第2版）及び活動計画（PO）に基づいておおむね実施された。しかし、治安状況が2006年8月以降悪化したため、マントイ西郡ではいくつかの基礎インフラの復旧や社会経済活動を断念せざるを得ない状況となった。プロジェクト活動の実施状況の詳細は表2-1のとおりである。

表2-1 活動の実施状況

活 動	実施状況
1-1 県レベル事業実施委員会で選定したプロジェクト候補地のなかからプロジェクト対象地域を選定する	以下の活動が、計画どおり実施された。 1. コミュニティ・プロファイルがマントイ西郡で26村（7村落行政官地区）とマナー郡で48村（16村落行政官地区）を対象として作成された（2004年5月）。 2. 関係者との話し合い（郡次官、郡村落開発官、農業担当官、漁業担当官、住宅公社、国連機関など）（2004年5月） 3. PICにおける対象村の絞り込み（9村、5村落行政官地区、1,476家族）（2004年6月） 4. JCCにおける対象村の決定（2004年8月） 5. PICでテーワンピッディ村落行政官地区を追加対象地域として決定（UN機関との共同プロジェクトとして）（2004年10月） 6. プロジェクト対象候補地における地雷に関する確認（UNDP、FSD）（2004年10月）

<sup>5</sup> 終了時評価時点での協力金額は、1.92億円（現地業務費）である。なお、スリランカ側のローカルコスト負担額は、約2,000万円である。

<sup>6</sup> 治安上の問題（移動の制限）から、PIC会議に参加できなかったメンバーもいた。

活 動	実施状況
	<p>7. PICによる最終的な対象村の承認（10 村、1,074 家族）（2004 年 10 月）</p> <p>8. JCCによる対象村と対象家族数の確認（2005 年 2 月）</p>
<p>1-2 プロジェクト対象地域においてワークショップを開催し、コミュニティ行動計画（CAP）を策定する</p>	<p>以下の活動が、計画どおり実施された。</p> <p>1. CAPの準備作業</p> <p>1.1 CAPワークショップのガイドラインを作成し、プロジェクトスタッフと関連政府職員を対象として参加型開発に関する研修やスタディツアーを実施した（2004 年 4 月～2005 年 3 月）。</p> <p>1.2 プロジェクト目標やCAPワークショップに関する関係機関や関係者との合意形成（2004 年 6 月）</p> <p>1.3 マナー県次官と村代表などとのCAPワークショップのガイドラインや参加型開発方法に関する合意形成（2004 年 6 月）</p> <p>2. CAPワークショップの開催（参加者 513 名）</p> <p>2.1 2日間のCAPワークショップを対象全 10 村とUN4Rプロジェクトのテーワンピディ村で開催した（2004 年 7 月～8 月）。</p> <p>2.2 2005 年に計画したCAPレビューワークショップを対象全 10 村で開催した（参加者 325 名）。</p> <p>2.3 2006 年に計画したCAPレビューワークショップが治安悪化のため実施できず。</p> <p>2.4 2007 年に計画したCAPレビューワークショップをマナー郡の 3 村で開催した。</p> <p>3. 対象村におけるCAPの最終版策定とMANRECAP調整委員会（MCC）の設立</p> <p>3.1 対象村におけるCAPドラフトの策定とグループ・ディスカッションによるCAP最終案の策定</p> <p>3.2 各CBOsにおける代表選出と各村における熟練工の確認を目的としたMCCの開催（10 カ所、参加者 250 名）</p>
<p>2-1 CAPに基づき、CBOs（住民組織）がコミュニティ・コントラクト方式で行う基礎インフラの復旧計画を策定する</p>	<p>CAP策定後、地域住民、プロジェクトスタッフ、関連政府職員が共同で以下の活動を実施した。</p> <p>1. 村内の踏査調査</p> <p>2. 各対象村での基礎インフラ案件と実施計画の検討</p> <p>3. CBOsメンバーと関連政府職員による施設ごとの検討</p> <p>4. プロジェクトスタッフによる各施設のデザインと契約書の作成</p> <p>5. 関連政府職員との各施設のデザインに関する検討</p> <p>6. 各施設のデザインと契約書の作成に関する住民の承認</p>

活 動	実施状況
<p>2-2 CBOs及び行政官に対し、コミュニティ・コントラクト方式の実施に必要なトレーニングを行う</p>	<p>コミュニティ・コントラクトのガイドラインが作成され、以下のトレーニング・プログラムやスタディツアーが毎年実施された。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 資金管理に関する研修</li> <li>2. 建設工事に関する研修</li> <li>3. ブロック製造、発電機、耕耘機、ポンプ、コンパクターなど機械操作に関する研修</li> <li>4. 安全管理に関する研修</li> <li>5. スタディツアー</li> </ol>
<p>2-3 コミュニティ・コントラクト方式等による建設事業を実施する</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基礎インフラの建設工事が以下の手順で実施された。 <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 プロジェクトスタッフによって数量明細書（B.O.Q）と契約書が作成された。</li> <li>1.2 JICAによる承認を経て、CBOsと県次官が契約書に署名を行った。</li> <li>1.3 CBOsと建設工事計画などを検討した。</li> <li>1.4 CBOsが資材や職人の手配を行った。</li> <li>1.5 プロジェクトスタッフや政府職員による監督の下、建設工事を行った。</li> <li>1.6 必要に応じてCBOsの責任者とプロジェクトスタッフ、政府職員による会合を行った。</li> <li>1.7 マンタイ西郡では2005年8月以降、MANRECAPが政府支配地域での資材の調達や書類手続きを行った。</li> <li>1.8 プロジェクトスタッフがCMRに関する資金管理書類のチェックとCBOsの責任者に対する助言を行った。</li> <li>1.9 プロジェクトスタッフ（エンジニア）によって技術研修や指導をOJTとして行った。</li> </ol> </li> </ol>
<p>2-4 コミュニティ・コントラクト方式等による建設事業を実施する</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. いくつかの基礎インフラの建設が計画どおり実施された。しかし、その他ほとんどの工事が計画より遅れた。 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 2005年度：不測の事態によって、いくつかの工事が遅れたり、実施できなかった。</li> <li>2.2 2006年度：2006年度に計画された基礎インフラ工事は、治安の悪化によるセメントなどの資材不足（特にマンタイ西郡）のために影響を受けた。いくつかのCMRは完成することができなかった。</li> <li>2.3 2007年度：マンタイ西郡におけるセメント不足、マナーから同地域への資材の運搬が困難であったことなどから、工期の遅れや断念を余儀なくされた。</li> </ol> </li> </ol>

活 動	実施状況
<p>2-5 復旧された基礎インフラの維持・管理方法をCBOsに指導する</p>	<p>1. 復旧された基礎インフラの維持管理方法に関するトレーニングやスタディツアーを実施した。いくつかの活動は、工事の遅れや治安の悪化によって計画より実施が遅れた。</p> <p>1.1 筒井戸のポンプ・モーターの維持管理に関する研修（2004年度、7村で7回開催、参加者42名）</p> <p>1.2 筒井戸、ポンプ・モーターの維持管理に関するフォローアップ研修（2005年度、3村で3回開催、参加者21名）</p> <p>1.3 筒井戸、ポンプ・モーターの維持管理に関するフォローアップ研修（2006年5月、7村から12名が参加）</p> <p>1.4 基礎インフラの維持管理に関する郡役所及び町役場との話し合い（2007年2月）</p> <p>1.5 基礎インフラの引き渡しに関する文書の作成</p> <p>1.6 復旧された基礎インフラの維持管理に関するスタディツアー（2007年9月）</p> <p>1.7 復旧された基礎インフラの維持管理に関するフォローアップセミナー（2007年9月）</p> <p>1.8 復旧された基礎インフラの維持管理に関するワークショップ（2007年10月）</p> <p>2. 復旧された基礎インフラの維持管理体制に関する計画策定は計画より遅れた。</p> <p>2.1 PICでの引き渡しに関する合意形成</p> <p>2.2 MANRECAPスタッフ、地方行政官、郡及び県役所の代表による「引き渡し」に関する作業チームの形成</p> <p>2.3 住民参加型維持管理に関するクルネーガラへのスタディツアーの開催</p> <p>2.4 スタディツアーのレビュー・ミーティング</p> <p>2.5 各村における基礎インフラの維持管理に関するワークショップの開催</p> <p>2.6 復旧された基礎インフラの維持管理に関する地方行政官による助言の取りまとめ</p> <p>2.7 プロジェクトによる復旧された基礎インフラの引き渡しと維持管理に関する基本方針の決定</p> <p>2.8 第1回合同会議において、MANRECAPが2005年に作成した「維持管理ガイドラインとマニュアル」の最終版が策定される予定（2007年12月）</p>
<p>3-1 CBOsによる経済活動（農業、漁業、加工、販売）の活性化のために必要な訓練・指導や情報提</p>	<p>1. 農業関連のトレーニング及びその他の活動</p> <p>1.1 トレーニング</p> <p>2005年度：次のようなトレーニングが計画どおり実施された。畑作物、稲作、野菜、淡水魚養殖、ポット栽培、グループローンによる稲作栽培、パパイヤ、観葉植物、ココナツ</p>

活 動	実施状況
<p>供を行う</p>	<p>2006 年度：マンタイ西郡で計画されていた研修は、治安悪化のためにキャンセルした。</p> <p>ココナツ苗の植え付けと管理、野菜と果樹の育苗、陰樹・果樹、野菜の育苗、ココナツ及びカシューナツツ、養鶏、淡水魚養殖、稲作の病害虫防除、小規模ドリップ灌漑、ネットハウス管理、ポット栽培、小規模農民グループによる果樹と野菜栽培</p> <p>2007 年度：稲作、堆肥製造、家庭菜園における害虫防除</p> <p>マンタイ西郡におけるいくつかの農業関連トレーニングは、治安悪化のため実施できなかった。</p> <p>1.2 技術支援と必要投入材の提供</p> <p>品種に応じた育苗床の準備、スイートポテトとキャッサバの最新の植え付け技術、家庭菜園における節水型管理、コマーシャル・ベースの堆肥製造</p> <p>1.3 技術指導</p> <p>スイートポテトとキャッサバの新品種の導入、地鶏の庭先飼育、溜池での淡水養殖</p> <p>2. 生計向上活動</p> <p>2004 年度：青少年のための石工研修、セメントブロック製造</p> <p>2005 年度：治安悪化のため、いくつかの活動が継続できなかった。</p> <p>パルミラ椰子工芸（初級、中級）、ウッド・アップルのジャム製造、低コストハウジング資材と生計向上活動に関するスタディツアー</p> <p>2006 年度：以下のトレーニングや活動が計画どおり実施された。</p> <p>ハウジングのための高費用効果技術・プレキャスト・コンクリート工法、マット製造（初級、上級）、サリー・ペインティング</p> <p>2007 年度：以下のトレーニングが計画どおり実施された。</p> <p>サリー・ペインティング（初級、上級、仕立て技術上級）、菓子製造</p> <p>マンタイ西郡で 2006 年と 2007 年に計画されたウッドアップルの加工、マット製造上級コースなどの研修は、治安悪化と Entry/Exit ポイントの閉鎖のために実施できなかった。</p>
<p>3-2 地域内の社会活動（相互扶助、社会福祉、母親教室、青少年活動、伝統行事、平和教育など）の活性化を支援する</p>	<p>1. 初めての社会活動としてのマイクロファイナンスは、コロンボの女性銀行の支援によって 2004 年 9 月に開始された。2007 年には、コロンボからの支援が限られているにもかかわらず、38 グループ、411 名のメンバーにまで拡大し持続的に機能している。</p> <p>また、既存の組織の活性化に加え、各種 CBOs の組織化も初年度における重要な社会活動であった。プロジェクトの支援で新たに設立された CBOs は、農民組合と農村開発組合が各 2、女性農村開発組合</p>

活 動	実施状況
	<p>が4つであった（初年度）。</p> <p>2. プロジェクトは、CBOsが計画・実施する村での各種の行事や子供活動を支援した。</p> <p>3. 各種の活動がCBOsやコミュニティによって計画された。しかし、2005年から2007年にかけては、特にマンタイ西郡において、治安状況のためにプロジェクトとして十分な支援ができなかった。</p>
3-3 CBOsによる社会経済活動の運営管理方法を指導する	<p>次のような活動が継続的に実施されたが、治安悪化に伴うEntry/Exitポイントの閉鎖などにより、特に2006年と2007年の活動は限定的であった。</p> <p>1. CMRの実施に必要な簿記と会計に関するトレーニングを各村で2004年から継続的に2007年まで実施した。これが、CBOsにおける管理能力の強化につながった。</p> <p>2. 生計向上活動のための地域資源の有効活用を目的としたグループ組織化支援をいくつかの対象村で実施した。</p> <p>3. マナー郡のCBOsに対して、NGOによる共同資金の利用計画の作成に関する支援を行った。</p>
4-1 行政官に対する参加型開発手法の訓練を行う	<p>1. プロジェクトでは、2004年と2005年に政府職員における理解の促進を目的として、CAP、CMR、マイクロファイナンスなどに関するガイドラインの作成、配付、指導などを行った。</p> <p>2. 次のようなトレーニング、セミナーや講義を行った。</p> <p>2004年度：NGOスタッフに対する参加型開発の講義（2004年9月）、マイクロファイナンスに関するセミナー</p> <p>2005年度：参加型開発による村落開発に関するトレーニング（2006年1月）</p> <p>2006年度：ハウジングのための高費用効果技術・プレキャスト・コンクリート工法に関するトレーニング（2006年9月）、CBOsとの協働に関するセミナー（2007年2月）</p> <p>2007年度：モニタリング・評価に関するセミナー、政府職員と村落開発の運営管理ディプロマコース学生を対象とした「CBOsによるCMRに関するセミナー」（2007年9月）、モニタリング・評価に関するフォローアップセミナー（2007年9月）</p>
4-2 行政官に対する参加型開発先進地への研修旅行を実施する	<p>1. 政府職員を対象として、次のようなスタディツアーを実施した。</p> <p>2004年は計画どおり実施したが、2005年から2007年にかけては、治安の悪化により、計画の一部をキャンセルしたり延期したりした。</p> <p>2004年度：村落行政官とCBOsリーダーを対象としたCMRに関するスタディツアー（2005年1月）、村落行政官とCBOsリーダーを対象としたマイクロファイナンスと参加型村落開発に関するスタディツアー（2005年2月にコロンボで開催）、政府職員を対象と</p>

活 動	実施状況
	<p>したJICAのプロジェクト管理と平和構築に関するスタディツアー（2005年2月に日本で開催）</p> <p>2005年度：参加型開発による村落開発とNGO活動に関するスタディツアー（2006年1月）</p> <p>2007年度：政府職員を対象とした復旧された基礎インフラの維持管理に関するスタディツアー（2007年9月）</p> <p>2. 2006年度に計画されたスタディツアーは、治安の悪化によってすべての計画をキャンセルした。</p>

### 2-3 アウトプット実績

合同評価調査団は、本プロジェクトがR/D及びPDMに基づいて、以下のようなアウトプットを産出したことを確認した。

#### アウトプット1：参加型によるコミュニティ行動計画が策定される

アウトプット1は、十分に達成されたといえる。

- (1) 2004年に対象10カ村で16回にわたるCAPワークショップが開催され、さらに、PICの提言に基づいて、紛争地域における状況の変化に対応するために2005年と2007年にCAPレビュー・ワークショップを開催し、計画の見直しを行った。
- (2) これらのCAPレビュー・ワークショップを通じて、すべての参加者がCAPの方法やその有効性についての理解を深め、事業に満足している。現在では、対象コミュニティによって計画的で積極的な形でのCAPの開催が可能になった。
- (3) CAPワークショップで優先づけされたコミュニティのニーズの多くが、本プロジェクトによって満たされた。プロジェクトの対象とならなかったニーズについても、ZOA、IOM、World Visionなど他のドナーやNGOとの協力によって満たされた。

#### アウトプット2：コミュニティの基礎インフラが復旧される

治安状況の悪化により、当初計画のすべては達成できないが、成果としては、おおむね達成されている。

- (1) 先に示した、マンタイ西郡におけるいくつかの基礎インフラ事業の断念を除いて、計画された基礎インフラ事業がほぼ完成した。
- (2) 以下の事業については、追加的な計画と予算が必要である。
  - 1) 崩壊したパーリアルルの頭首工の修復事業
  - 2) マンタイ西郡でのスリランカ政府による住民への追加的な土地配分
  - 3) 掘り抜き井戸から深井戸への計画（設計）変更
- (3) CMRによる基礎インフラ整備事業を通じて回転資金（レボルビング・ファンド）をつくり、農業やその他の社会経済活動が開始された。
- (4) マンタイ西郡では、治安状況の悪化にもかかわらず、CBOsがプロジェクトの継続的な支援を受けずに、CMRをある程度自分たちで続けている。



### アウトプット3：CBOsが社会経済活動を行うための必要な能力を身につける

おおむね達成されており、治安状況が改善されれば更なる成果達成が期待される。

- (1) 農業を含む社会経済活動に必要な研修が計画どおり実施され、対象村での各種活動の実績が向上してきている。
- (2) コロンボの女性銀行の協力で開始した小規模グループによる貯蓄活動は、地域の支店銀行を設立するに至り、社会経済活動の土台としてのモデルとなっている。悪化した治安状況にもかかわらず、マンタイ西郡における各対象村の住民は、特に農業生産を継続するための小規模融資へのアクセスが可能となった。
- (3) 1年目と2年目は、計画どおりCAPワークショップのファシリテーション、CMRやグループ貯蓄活動にかかわる能力形成を目的とした、セミナーやスタディツアーが実施された。
- (4) 対象村では、セメント・ブロック製造（セメントが入手不可能なため現在中断）、養鶏、パルミラ椰子工芸、ブラシ・マット、サリー・ペインティング、堆肥生産などの小規模な生計向上活動も開始された。

### アウトプット4：行政官と対象村のCBOsの協働関係が強化される

おおむね達成されている。

- (1) CAPの実施に先立って、関連政府機関、NGOや地域住民との話し合いをもった。これが、コミュニティでの活動における関係者の協力体制や事業完了後の継続を保証することにつながっている。多くの政府機関や関連組織が対象村における活動に協力した。
- (2) 当時の北東部州政府事務次官とマナー県次官が、本プロジェクトが取り組んだジャフナ大学ヴァウニア校での参加型開発に関するディプロマコースの開設を全面的に支援した。その結果、このコースは同校で2007年8月に開始された。

各指標に基づく、アウトプットの達成状況の詳細は表2-2のとおりである。

表2-2 アウトプットの達成状況

アウトプット	PDMにおける指標	達成状況
1. 参加型によるコミュニティ行動計画が策定される	1-1 対象村で実施されたCAPワークショップの数	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2004年の初年度に、対象10村で16回にわたるCAPワークショップを開催し、各村でCAPを策定した。さらに、UN4Rプロジェクトが実施されているテーワンピッディ村で、UN機関との協力でCAPに関するモデルワークショップを開催した。開催したワークショップの回数は、CAPを策定するに十分であった。</li> <li>2. CAPレビューワークショップの開催は、当初計画にはなかったが、「紛争地域における状況の急激な変化に対応するために、CAPの進捗を毎年確認しその後の計画を策定すること」とするPICの提言にもとづいて、2005年に10回のCAPレビューワークショップを開催した。しかし、2006年は治安悪化のために開催できなかった。</li> </ol>

アウトプット	PDMにおける指標	達成状況
	1-2 CAPの目的やCAPがもたらす利点に関する対象住民の理解や満足度	<p>1. CAPレビューワークショップの評価によると、参加者の63%が大変満足し、37%がある程度満足したという結果となった。また、ワトウピタンマドゥ、サメヤプラム、テーターワディの3村では、参加者全員がCAPレビュー・ワークショップの内容を理解したという結果であった（2007年8月）。</p> <p>2. 現在では、対象コミュニティが、村での開発事業を実施するためのCAPワークショップを計画的で積極的な形で開催するだけの力をつけた。</p> <p>3. マンタイ西郡では、治安悪化のため2006年と2007年に計画されたCAPレビューワークショップと評価を行うことができなかった。</p>
	1-3 住民のニーズや優先度に関するCAPの妥当性	<p>1. 初年度の2004年に開催されたCAPワークショップや2005年に開催したCAPレビューワークショップにおいて、優先づけされたコミュニティのニーズの多くが、本プロジェクトによって満たされた。プロジェクトの対象とならなかったニーズについても、ZOA、IOM、World Visionなど他のドナーやNGOとの協力によって満たされた。</p> <p>2. しかし、ガネッシャプラム村とパーリアル村での村落給水設備については、定住地における土地配分の遅れが原因で完成することができなかった。また、クーライ村での多目的ホールとシードゥウィナーヤカラム村でのコミュニティホールは、建設材料の運搬禁止措置により2007年に断念を余儀なくされた。</p>
2. コミュニティの基礎インフラが復旧される	2-1 基礎インフラ復旧数	<p>1. 計画された基礎インフラ事業はほとんど完成したが、2007年時点で、コミュニティホールと多目的ホール各1カ所の建設工事が開始できていない。また、市場施設と村落給水設備については、治安状況が悪化したため工事を断念せざるを得ない結果となった。</p> <p>2. CMRの当初計画は、2005年にやむを得ない理由とJICAの予算の関係などから、2回改定された。</p> <p>3. CMRの関係で、初年度に以下のような3つの予期しなかった事態が発生した。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 崩壊したパーリアールの頭首工の修復の必要性</li> <li>2) マンタイ西郡でのスリランカ政府による住民への追加的な土地配分</li> <li>3) 掘り抜き井戸から深井戸への計画（設計）変更（地下水量の不足や浅井戸での塩分などの問題）</li> </ol> <p>これらの事態に対応するうえで、数量明細書や予備費などを含めたCMRの契約内容について、JICAの</p>

アウトプット	PDMにおける指標	達成状況
		承認が得られるまでにかかなりの時間を要した。派遣された小規模インフラ専門家の任期は、これらの事態に対応するには十分ではなかった。
	2-2 プロジェクトで復旧もしくは建設したインフラに対する住民の満足度	1. 中間評価報告書でも示されたとおり、ほとんどの対象村ではCMRによって復旧された基礎インフラに満足している。しかし、稲作に生計を依存しているプロドゥカマンやテーワンピッディ村では灌漑施設の修復に関して満足が得られなかった。これらの修復事業は、プロジェクトにとって規模が大きすぎたため対応できなかった。
	2-3 インフラの維持・利活用の適切さ	1. 初期段階では、CBOsのリーダーや地方行政官におけるインフラの維持管理へのかかわりが不足していたため、その知識は十分ではなかった。そのため、それら関係者における自主的な行動に関する意識を高めるのに長い時間を要した。このため、インフラの引き渡し手続きや維持管理体制に関する活動が計画よりも2カ月遅れている。この課題に対応するために、コミュニティによる維持管理のモデル地域へのスタディツアーも行った。 2. インフラの引き渡し手続きや維持管理体制については、関連するCBOsや政府機関（郡議会、町役場、郡役所など）が共同でワークショップを開催する予定である（2007年10月）。以下が主な検討事項である。 1) モニタリング方法 2) 技術指導と支援システム 3) 会計監査システム 4) 評価や村落年次開発計画策定に関する合同会議
	2-4 CMRアプローチを通して醸成された住民の信頼関係や団結感、自立性の度合い	1. 2007年8月にワトゥピタンマドゥ、テーワンピッディ、サメヤプラムの3村で開催されたCAPレビューワークショップでは、各コミュニティにおいて課題に対する問題解決の模索、開発事業のニーズの特定と意思決定などの例が多く共有され、住民の信頼感、団結感、自立心などがある程度醸成されたことが確認された。 2. しかし、マンタイ西郡の多くの住民は、治安の悪化によってCMRを完成できない現状に落胆している。また、新たに配分されたジャングルをCMRによって居住地として整地したものの、家屋用建設資材の入手が困難なため、必要な活動を続けられないコミュニティもある。

アウトプット	PDMにおける指標	達成状況
	2-5 CBOsによる事業によってもたらされた資金の利活用とその額	<p>1. CBOsが得た収益は 2005 年度の平均で 5.2%であった。また、労賃の割合は、平均で 2005 年度が 18%、2006 年度が 30%あった（いずれも事業費に対する割合）。このことは、CMRが対象住民（熟練または非熟練職人として）に収入を得る機会を与えたことを示した。また、得られた収益はCBOsの基金として積み立てられた。</p> <p>2. 収益率は、CBOsの技術に関する知識、やる気、マネジメント能力によって差が生じた。</p> <p>3. CMRをつうじて得られた収益は、2005 年と 2006 年に 6 村で 10 のCBOsによって活用された。</p> <p>4. マンタイ西郡では、治安状況の悪化にもかかわらず、CBOsがCMRをある程度自分たちで続けている。</p>
3. CBOsが社会経済活動を行うための必要な能力を身につける	3-1 訓練の数及びプロジェクト活動を通してもたらされた住民のスキルや知識の度合い	<p>1. CMRの実施やインフラの維持管理に関するトレーニングには、計 35 回、331 名が参加した。また、社会経済活動（農業関連を含む）に関するトレーニングは、計 97 回、延べ参加人数は 4,277 名である。</p> <p>2. 復旧された基礎インフラの質から判断して、実施されたトレーニングの回数と質は十分であり、村人はトレーニングを通じて知識やスキルを修得した。</p> <p>3. 社会経済活動（農業関連を含む）に関するトレーニングは、ほぼ計画どおり実施できた。マンタイ西郡の対象村では、2006 年からいろいろな作物が主に自家消費のために生産された。他方、マナー県の対象村では、2007 年から生計向上活動が開始された。</p>
	3-2 住民が、プロジェクト活動を通して培ったスキルや知識を活用して対象村において開始した社会経済活動の数と実績	<p>1. 対象村で開始された社会経済活動の実績は、表 2-1 活動の実施状況の 3-1 と 3-2 を参照のこと。マンタイ西郡での社会経済活動は、2006 年 3 月以降の治安の悪化によって、断念または非常に限定的になっている。</p> <p>2. 2004 年に女性銀行の支援で開始したマイクロファイナンスに関する活動は、グループの組織化を通じた社会経済活動の土台としてのモデルとなった。その小規模融資は、Entry/Exitポイントが閉鎖されている状況では、グループメンバーに大変役立っており、2006 年から 2007 年にかけて続いた困難な状況でも、マンタイ西郡の対象住民は自家消費のための生産を続けることができた。しかしながら、通常の経済活動は 2006 年以降、予期しない治安状況の悪化によって大きな影響を受けた。</p> <p>3. マナー郡のサメヤプラム、ワトゥピタンマドゥ、テーターワディ村では、いくつかのグループが小規模な生計向上活動を開始した。</p>

アウトプット	PDMにおける指標	達成状況
4. 行政官と対象村のCBOの協働関係が強化される	4-1 政府行政官に対する訓練の数と訓練への参加度合い	<p>1. 1年目は、政府の現場担当職員を対象としたCAP、CMR、女性銀行（マイクロファイナンス）などに関するセミナーやスタディツアーを計画どおり実施したが、1年目と2年目におけるトレーニングの回数は十分でなかったし、適切な時期に実施することもできなかった。これは、CMRの実施に関して予期しなかった交渉、承認手続きをいろいろな関係者で行う必要が生じたことから、その準備段階に時間がかかってしまったことが主な原因であった。活動の詳細は、表2-1活動の実施状況の4-1を参照のこと。</p> <p>2. 2004年6月にマナーで県次官の協力によって、本プロジェクトへの共通理解を得るために、関連政府機関、国際機関、NGO関係者、警察、軍隊などを対象とした紹介プログラムを開催した。</p> <p>3. 2006年は、治安の悪化によって日本人専門家が4月から10月まで断続的に待避したこともあり、トレーニングとセミナーを各1回開催するにとどまった。</p>
	4-2 県次官、郡次官及び対象村を管轄する村落行政官等の政府行政官の参加型開発アプローチに対する理解度	<p>1. 2007年5月に開催されたPIC会議で、マナー県次官はサメヤプラム村での飲料水供給プロジェクトをコミュニティ・コントラクト方式で実施するよう、国家上水排水庁の担当者に提言した。このことから、県次官の参加型開発に関する理解度は高いと判断できる。加えて、本プロジェクト名（MANRECAP）も県次官が命名した。</p> <p>2. しかし、プロジェクトが継続的にかかわっているウェッランクラムの村落行政官とマンタイ西郡次官を除き、その他の政府関係者は頻繁な転職のために、参加型開発に関する理解度は低い。</p>
	4-3 プロジェクトや対象村に対する政府行政官の支援の事例	<p>1. 参加型開発の継続と事業の持続性を確保するためには、関連機関との協力体制の構築が不可欠である。このことに関して、プロジェクトでは、CAPの実施に先立って、関連政府機関、NGOや地域住民との話し合いをもった。</p> <p>2004年度：プロジェクトの支援によって、クーライ村（20家族）とシートゥーウィナヤガール・クラム村（36家族）ではマンタイ西郡次官の配慮によってIOMから簡易シェルターを得ることができた。</p> <p>2005年度：多くの政府機関や職員が、対象村における活動を支援した。6つの政府機関、4つの国連機関と1つのNGOがマンタイ西郡における活動を</p>

アウトプット	PDMにおける指標	達成状況
		<p>支援した。また、3つのNGOがマナー郡におけるプロジェクト活動に協力した。</p> <p>2006年度：マンタイ西郡では、1つの政府機関と2つのNGOが活動を支援した。また、マナー郡では、7つの政府機関と1つのNGOが活動を支援した。</p>
	<p>4-4 参加型開発アプローチに対する北東部州政府の関心度</p>	<p>1. 参加型開発に関する州政府の関心と理解度は大変高い。また、紛争が発生している社会における新たなストラテジィとしての必要性も理解している。これは、本プロジェクトにおける参加型開発の経験をディプロマコースとして活用する提案がなされたPIC会議で受け入れられたことにも示されている（2005年8月に開催）。さらに、当時の北東部州政府事務次官とマナー県次官が、ジャフナ大学ヴァウニア校での参加型開発に関するディプロマコースの開設を全面的に支援した。その結果、このコースは同校で2007年8月に開始された。</p>

#### 2-4 プロジェクト目標の達成状況

本プロジェクトのプロジェクト目標は「プロジェクトの対象地域において、住民が生活向上とコミュニティの発展のために自立的に行動できる」である。指標とそれぞれの達成度については以下のとおりである。

- (1) CMR実施過程で得たスキルや知識を活用して対象村で継続的に実施されている社会経済活動の数と実績
- (2) プロジェクトで復旧もしくは建設した基礎インフラの利用・活用の結果もたらされた社会経済活動の利益や恩恵の度合い
- (3) 住民主導の下で作り出された住民と政府また住民とNGOとの協働活動の事例

対象村では、CMRによって整備された設備やCAP、CMRを通じて得た利益の活用によって、優先された基礎インフラの復旧と、それら整備されたインフラの利用・活用による社会経済活動によって、コミュニティの復興へ向けた能力が向上している。治安状況が特に2006年8月以降悪化したため、日本人専門家がプロジェクトサイトからコロンボ等へ退避したり、マンタイ西郡ではいくつかのインフラ事業や社会経済活動を中断せざるを得ない状況となったり、活動の継続が困難になったケースも多かった。

しかしながら、このような制限のなか、計画された活動が実施され、アウトプットも確認されており、プロジェクト目標の指標もある程度達成していることからプロジェクト目標がほぼ達成されたといえる。

## 2-5 上位目標の達成状況

プロジェクト対象地域における治安状況の悪化が、活動全般の障害になったが、プロジェクト目標の達成度で示したとおり、上位目標である「対象村の社会経済状況が向上することによって対象村の人々が『平和の配当』を実感する」へ向けた、社会経済活動による望ましい変化が対象村で確認された。上位目標を達成するうえでは、治安状況の好転が鍵となる。

## 2-6 実施プロセス

- (1) プロジェクト全般にわたるマネジメントは、治安状況の悪化、不十分な人材、2つの異なる管理体制（政府及びLTTE）との交渉などが障害となった。しかし、本プロジェクトでは、プロジェクトの円滑な運営のために、各種の会合を通じて他ドナー、NGO、関連政府機関、治安部隊、LTTE、CBOsなど多様な関係者との協議・協働体制や関係者間の調整システムを構築した。さらに、不安定な治安状況に対応するためにリスク管理体制も構築した。
- (2) プロジェクトに携わった政府、NGO、CBOsなどの関係者が、CAP/CMR方式、マイクロ・ファイナンスや参加型開発などの妥当性を認識した。

## 2-7 紛争地域における問題と対応策

本プロジェクトは、開始直後から紛争地域における治安状況によって、さまざまな問題に直面した。そのことが、プロジェクトの進捗にとって付加的な努力や時間を必要とした。以下は、治安の悪化による影響とその対応策を取りまとめたものである。

- (1) プロジェクト関係者の安全管理
  - 1) 本プロジェクトは政治的に中立的な立場であることを、事業開始時から一貫して周知徹底することに十分配慮した。
  - 2) 治安状況に関する情報を政府関係者、国連機関、ICRC、NGO、住民などさまざまな関係者やインターネットからも収集し、情報と情報源の分析を十分に行い、日々の治安対策を判断した。情報の確保のうえからも、関係者との良好な関係を保つことに最も配慮した。
  - 3) 毎朝、プロジェクトスタッフと治安状況について情報を共有し、現場での業務時間、移動ルート、活動できる現場などの行動計画を日々確認した。
  - 4) 2006年4月から6月の間、日本人のコロンボ、アヌラダプラへの避難も的確に行われた。
- (2) LTTE支配地域との境界にあるEntry/Exitポイントでのさまざまな制限

Entry/Exitポイントの規則により、人及び物資移動に制限が課された。同規則は頻繁に変更され、その度に煩雑な手続きに対応せざるを得なかった。また、LTTE支配地域内における物資の不足、物価の高騰、スタッフの移動制限は活動に大きな影響を与えた。

  - 1) LTTE支配地域であるマンタイ西地域に住むスタッフが、プロジェクト事務所と電話で連絡を取り合い、またロジスティクスの支援といった遠隔支援を受けながら活動を継続できた。
  - 2) 度重なるEntry/Exitポイントでの規則変更迅速かつ柔軟に対応し、事業実施の遅延を最小限にした。
  - 3) 工事に必要な資材の備蓄も行い、事業の遅延を最小限にした。

(3) LTTEから課せられた税金への対応

1) 県次官（GA）を通じた継続した交渉の末、本プロジェクトは無税で物資をLTTE支配地域へ搬入できるようになった。

(4) 住民の避難とプロジェクトスタッフの辞任

治安状況の悪化により、多くの経験豊かなプロジェクトスタッフが戦闘を逃れるため居住地を離れざるをえなくなり、辞任していった。また、活動に参加していた何名かの住民も対象地域から逃れていった。

1) スタッフの辞任により、新規で数名雇用したが、有能な人材は確保できていない。

(5) LTTE支配地域における訓練への強制・任意動員

本プロジェクト対象村落を含むLTTE支配地域において、自警を目的とした訓練を実施するため、20歳から60歳までの男子を対象とした自警団及び兵士への軍事訓練や新兵補充が大規模に行われた。これにより本プロジェクト活動に参加する多くの住民が活動を継続できなくなることが危惧された。

1) GAを通じて、LTTEと迅速に交渉したことにより、本プロジェクト活動に参加している住民の動員を免れ、活動を継続できることになった。

(6) 限られた市場

Entry/Exitポイントの閉鎖によって、LTTE支配地域における農産物を政府地域の市場へ運搬し販売することができなくなった。

1) LTTE支配地域の生産者には選択の余地がなく、生産物はLTTE地域において安価で販売されている。



## 第3章 評価結果

### 3-1 妥当性

本プロジェクトの妥当性は高い。

- (1) 本プロジェクトは、対象村におけるコミュニティ・インフラ整備や社会経済活動にかかわる優先ニーズを満たした。対象村の選定は、設定された基準によって政府支配地域とLTTE支配地域の両地域から選定された。プロジェクトが採用したCAP、CMR方式や参加型開発手法は妥当であり、地域住民やCBOsが問題解決のために地域資源を主体的に利用する能力の形成につながった。しかし、いくつかのニーズは、治安の悪化や予算などの問題から対応できなかった。
- (2) プロジェクトの目標は、スリランカ政府の救済、復興、融和（Relief, Rehabilitation and Reconciliation : RRR）政策や開発政策と合致していることを確認した。
- (3) また、日本政府の外交政策やスリランカに対する援助プログラムとも合致している。本プロジェクトは、JICAにおける対スリランカ援助の重点分野「復興と開発」の協力でもある。

### 3-2 有効性

本プロジェクトの有効性は高いといえる。

- (1) 一部治安の悪化により達成が難しい成果もあるが、プロジェクト目標がおおむね達成するに十分な成果を確認した。しかしながら、治安状況の悪化や頻繁な規則・規制の変更などがプロジェクトの運営に大きな影響を及ぼした。
- (2) このような状況において、本プロジェクトは、プロジェクトの円滑な運営のために、他ドナー、NGO、関連政府機関、治安部隊、LTTE、CBOsなど多様な関係者と友好的な関係を構築・維持した。

### 3-3 効率性

本プロジェクトの効率性は中程度である。

- (1) プロジェクトは、計画されたアウトプットについては、一部治安状況の著しく悪化した地域を除いて、おおむね達成した。
- (2) プロジェクトが投入した業務費、専門家、資機材、研修などは妥当であった。特に、派遣した専門家が有する経験は、アウトプットの達成に大きく貢献した。また、他ドナーとの協働や資源の動員は追加的な資源として有効活用された。
- (3) マナー県次官が果たした調整や意思決定に関する機能は、プロジェクトの円滑な実施にとって不可欠であった。
- (4) 6 カ月ごとに開催されたJCCはよく機能し、治安状況を含め協議された事柄は必要な措置

のために関係者で検討された。

- (5) マンタイ西郡では、治安状況の悪化によって 2006 年 8 月以降いくつかの基礎インフラ事業や社会経済活動が断念されたり、非常に限定的な活動となった。

### 3-4 インパクト

本プロジェクトのインパクトは、高いと判断される。

- (1) 対象村やその近接村において社会経済活動による望ましい変化が確認された。また、プロジェクトの活動による負のインパクトが確認されていない。
- (2) 対象住民が政府関係者とのコミュニケーションや交渉スキルを身につけたこと、地域資源の利用・管理に関する知識などが向上していること、意識・態度が前向きに変化していることなどから住民の能力がかなり高まった。
- (3) プロジェクト対象地域における治安状況の悪化が、活動全般の障害になったが、「対象村の社会経済状況が向上することによって対象村の人々が『平和の配当』を実感する」という上位目標達成へ向けた、社会経済活動による望ましい変化が対象村で確認された。

### 3-5 持続性

今後の治安情勢が予測不可能な現状では、プロジェクトの持続性を判断することは非常に困難である。停戦合意の遵守が、プロジェクトの持続性を保障する生命線である。

- (1) 対象村のCBOsにおける能力が、自らの手で各種の社会経済活動を実施できるまでに向上している。地域住民も、政府職員とのコミュニケーションの知識を身につけた。また、プロジェクトは、地域住民における個人の尊厳を保ちつつ自信、信頼や連帯感の向上に貢献した。さらに、対象村と近接村とのネットワークも生まれてきた。
- (2) プロジェクトによって建設または修復された基礎インフラは、CBOsによって良好に利用・管理されている。また、プロジェクトの研修によって習得したスキルによって、収入の機会が増した。建設された基礎インフラや設備などの引き渡し手続きが現在進行中である。
- (3) 政府職員においても、プロジェクト活動を通じてCBOsとの関係が強化された。基礎インフラ整備にかかる資金の一部が、追加的な建設工事のためにスリランカ政府の予算から配分された。しかし、中央政府からこの地域の開発のために配分される予算は、限られている。
- (4) 今後、政府による住民参加型のコミュニティ開発政策が開始される予定である。村落ごとに必要な事業に優先順位をつけ、実施については住民の参加や現地リソースを活用することになっている。本プロジェクトでとってきたCMR方式等は同政府取り組みに非常に有効であると考えられる。

(5) 本プロジェクトの活動によって、対象村や地方行政関係者のレベルでは、それぞれの能力が一定程度強化されてきたが、長年にわたる紛争の影響で、この地域における行政管理の体制は十分とはいえない。

### 3-6 結論

プロジェクト対象地域であるスリランカ北部マナー県の対象村では、CAPとCMRを通じて、優先された基礎インフラの復旧と、それら整備されたインフラの利用・活用による社会経済活動によって、コミュニティの復興へ向けた能力が向上している。このように、計画された活動とアウトプットがおよそ達成されたことから、プロジェクト目標がほぼ達成されたといえる。

評価5項目の観点からは、対象村の選定が紛争地域におけるさまざまな要因を考慮して慎重に行われたこと、CAPの策定プロセスを通じてコミュニティのニーズが把握され、優先事業が決定されたこと、などから妥当性は高い。また、CAPやCMRがプロジェクト目標の達成に有効であったことが確認されたことから、有効性も高いといえる。

他方、プロジェクトの円滑な実施にとって、マナー県次官が果たした役割は大きいものの、限られた政府職員の配置や治安状況の悪化は大きな障害となったので効率性は中程度と判断された。インパクトについては、対象村やその近隣村において社会経済活動による望ましい変化が確認されているので高いと判断された。しかしながら、今後の治安情勢が予測不可能な現状ではプロジェクトの持続性を判断することは非常に困難である。

プロジェクト地域における治安の悪化は、特にプロジェクトの後半における進捗に大きな影響を及ぼした。そのため、マンタイ西郡では、いくつかの活動を断念せざるを得ない状況となった。このように、治安の悪化による一部事業の断念はあったが、残された活動は、2008年3月までに終了する見込みであることから、本プロジェクトは、計画どおり終了することが妥当であると判断された。

停戦合意の遵守が、プロジェクトの持続性の担保と今後の協力にとって生命線である。

## 第4章 提言

上記の結果を受けて、以下の内容の提言を行った。

### 4-1 本プロジェクトの残りの期間に実施すべきこと

- (1) プロジェクトの支援によって建設された施設の利用と維持管理が適切に行われるために、住民組織と政府関係者が協力して、施設の引渡し手続きをプロジェクトの終了前に完了させること。

### 4-2 本プロジェクト終了後に実施すべきこと

- (1) マナー県は、コミュニティ開発事業の一環としてプロジェクト対象村への支援を継続して行うこと。
- (2) マナー県は、政府職員に対して参加型開発を通じたCAPやCMR事業に係る能力育成に関心を払うこと。
- (3) シンハラ地域で実施されてきたCAP、CMRや女性銀行の活動が、タミル社会でも有用であることがMANRECAPの経験から証明された。加えて、これらの事業にかかわったシンハラ人のコンサルタント、エンジニア、女性銀行の人々による活動がタミル地域での両民族の新たな交流をもたらした。これは、北東部での現状に対する相互理解の拡大にもつながるだろう。このような人々の交流を促進するアプローチを他の事業でも取り入れることが望ましい。
- (4) 治安状況の悪化のため中止されたインフラ工事については、状況の好転が望めないなか、実施を断念（abandon）し、当初計画どおり本プロジェクトは2008年3月に終了することが適当である。しかしながら、これらのインフラ工事に対するスリランカ側の関心は高く、今後の治安状況の変化に合わせて、どのような対応が可能かにつき、日本・スリランカ国側双方で検討していく必要がある。

## 第5章 教訓

本プロジェクトは、治安情勢が不安定な地域における復旧・復興事業として、JICAでは初めての試みであることから、以下のような点を教訓として取りまとめた。

### (1) 関連機関との調整が重要である

紛争地域での広範な課題の解決には、中央政府、地方行政機関、国際機関やNGOなどとの調整や協働が重要である。MANRECAPでは、マナー県次官が、関係者間の調整において特に重要な役割を果たした。

### (2) 紛争地域ではコミュニティにおける能力育成を通じた復旧・復興が有効である

紛争地域では、「平和の恩恵」として、基礎インフラの整備といった目に見える成果が不可欠である。MANRECAPでは、CAPとCMRを通じて基礎インフラの整備とコミュニティの能力形成をともに行った。これによって、村人の間に自信や自立心が醸成された。

### (3) プロジェクト・マネジメントにおいて紛争地域における固有性に留意すること

紛争地域では、地雷除去、住民への土地の配分・権利など固有な課題に留意することが必要となる。今後の類似事業への参考とするため、MANRECAPでの経験を取りまとめてその経験を共有することが重要である。

### (4) プロジェクトの実施体制（人員）において対象地域の特殊性や固有性を考慮すること

紛争地域の復旧・復興事業では、対象地域における居住者と国内避難民の関係、異なるグループでの土地配分、政治、民族、宗教など種々の課題に慎重に留意する必要がある。JICA専門家でそのような課題に対応でき得る人材は非常に限られているが、そのような要求に応えるためには、現地の人材を活用することも考慮すべきである。MANRECAPの場合は、プロジェクトの実施において、ナショナルスタッフが優れた能力を発揮した。また、日本人専門家の現地語能力やスリランカでの村落開発の経験が、プロジェクトの実績を生み出すことにつながった。

### (5) 「紛争後」というステータスの相違

本プロジェクトは、紛争後の支援という位置づけではあったが、紛争後の状況の変化（武装解除、地雷の除去、帰還民の動きなど）は他の「紛争後支援」プロジェクトの事例によって異なり、本件のように「紛争後」という前提条件が危ぶまれる事態も起こり得ることを認識したのは大きな教訓となったと考える。事業実施レベルでは、治安状況悪化にもかかわらず、関係者の努力により適切に対応してきた。しかし、不測の事態への対応も考慮して、当初計画の規模や対象範囲の設定、事業の展開方法などに柔軟性をもたせ、リスク回避策とすることも必要と考える。

## 第6章 総括報告

紛争後支援として開始され、その後、治安状況が悪化するなかで実施してきた本プロジェクトからは多くのことを学ばなければならない。終了時評価調査を通じて分析を行った結果を教訓として取りまとめたが、事業終了後に改めて本プロジェクト実施を詳細に振り返る作業が必要であると考えます。

上記と重複する部分もあるが、以下を特記しておきたい。

### (1) 紛争後支援の不確定要素

2002年2月の無期限停戦合意を受けて、スリランカ北東部に対する支援が開始された。しかしながら、プロジェクト後半には停戦合意が事実上崩壊し、2006年には日本人専門家が治安悪化のためプロジェクトサイトからコロンプ等へ一時的に退避する事態に至った。プロジェクトの当初計画は停戦合意が遵守されることを前提として治安状況が維持される（もしくは好転する）との見込みに基づいたものであったが、こうした状況下で同計画を基本として事業を継続することとなった。

また、当初の事業提案は緊急支援（基礎インフラの復旧）に重きがあったものの、JICAとの協議により持続性を考慮してCMRを通じたコミュニティ強化と建設したインフラを活用した社会経済活動にも重点が置かれることとなった。こうしたコミュニティを直接巻き込む支援を行うのであれば、例え治安状況が変化したとしても簡単には事業を停止できないことは当初から事業提案者により強調されていた。

紛争後支援と一口に言っても、紛争後の状況の変化（武装解除、地雷の除去、帰還民の動き等）は各事例によって異なり、本プロジェクトのように「紛争後」という前提条件が危ぶまれる事態も起こり得るといえることは大きな教訓である。本プロジェクトの事業実施レベルでは、関係者の努力により治安状況の悪化に対して適切に対応してきたといえるが、不測の事態にも対応ができるように、当初計画の規模や対象範囲の設定、事業の展開方法等にリスク回避策としての柔軟性をもたせることが対策として考えられる。

なお、プロジェクト実施上の安全管理にかかわる困難とその対策については、合同評価報告書のなかで、実績の一部として取りまとめた。

### (2) 紛争後支援に必要な人材

こうした状況下でこれまでプロジェクト関係者の安全を確保しつつ、いくつかの活動が中止されたものの、ほとんどの活動（基礎インフラ復旧及び社会経済活動）を計画どおり実施することができたのは、スリランカにおける長年の経験を有する専門家が果たした役割によるところが大きい。現地の言語に堪能であること、政府やコミュニティの仕組みを熟知していること、民族や宗教、カースト制度などの複雑なスリランカの文化・社会を熟知していることなくしては、事業を実施することは困難であった。

なお、紛争後支援の特殊性として、事業実施上、土地分配の問題や地雷対策アセスメント証明の取得などについて対応する必要があるが、これらについて日本人専門家は経験がなかったことから、プロジェクトスタッフとして現地の人材を活用し対応してきたことも1つの教訓である。

### (3) CAP、CMR方式の有効性

本プロジェクトは、CAPの形成、CMR方式によるインフラ工事の実施、女性銀行等の活用による社会経済活動を3本柱としている。援助の「結果」としての物理的なインフラ復旧が平和の配当として重要であることに変わりないが、それだけでなく「プロセス」としてコミュニティ強化というHuman Factorを組み込んだ支援の有効性は、本プロジェクトのスリランカ側の実質的な統括者であった前マナー県次官をはじめとする多くの関係者が認めるところとなった。もともとコミュニティの結束力が弱く貧しい人々が多い村を対象として本プロジェクトは実施されたが、プロジェクト活動を行うなかで、コミュニティ内の話し合い、共同の意思決定、共同作業などを通じて、コミュニティの結束力が増し、村人の間に自信や自立心が醸成されたことは非常に大きな変化であった。

また、シンハラ人の居住するスリランカ南部で開発されたCAPやCMRが紛争後地域である北部のタミル人地域でも有効であることが確認されたとともに、これらの活動の際にこれまでなかったシンハラ人とタミル人の交流が促進されたことも長期的な平和の定着に貢献するものである。

### (4) 政府関係者の人材育成

本プロジェクトにおいても、紛争後の当該地域の地方政府関係者の人材の層は薄く、30名のプロジェクトスタッフを雇用し事業にあたった。当初より、地方政府関係者の能力強化をプロジェクトの成果とすることは難しいとの判断から、「地方政府関係者とコミュニティの協力関係が強化される」ことを成果の1つと位置づけた。

プロジェクト実施の過程で、地方政府関係者の事業実施面での貢献は大きかったし、参加型開発に対する理解も徐々に深まったといえるが、治安状況の不安定さもあって、プロジェクト終了後の組織・人材面での持続性を語る状況にはない。

今後、平成20年度要望調査案件となっている「北部東部州コミュニティ開発人材育成プロジェクト」の実施を通じて政府関係者の能力強化が図られることが期待される。

### (5) 断念された活動（インフラ工事）の取り扱い

治安状況の悪化のため中止されたインフラ工事があるものの、状況の好転が望めない現状では、これらは断念（abandon）されたものとして計画どおり本プロジェクトは2008年3月に終了することが適当である。

これらのインフラ工事に対するスリランカ側の関心は高いことから、今後の治安状況の変化をモニターしつつ、どのような対応が可能か日本・スリランカ国側双方で検討していく必要がある。

## 付 属 資 料

1. 調査日程
2. 主要面談者一覧
3. 協議議事録（M/M）と合同評価報告書
4. 平和構築（特に紛争地域での事業実施）の視点から



1. 調査日程

調査日程

DATE	TIME	PLACE OF VISIT
6 Oct	12:00 16:00	Arrival in Colombo (Mr. Kakizaki) Internal meeting
7 Oct	13:30 15:00	Arrival in Mannar Meeting with experts and project staff
8 Oct	8:30 13:00	Meeting with Project staff Meeting with Project experts
9 Oct	8:30 13:00	Meeting with Project staff Meeting with Project experts
10 Oct	9:30 15:30	Focus group discussion in Santhipuram Focus group discussion in Samayapuram
11 Oct	9:30 15:00	Focus group discussion in Vaddupiththanmadhu, Theththavadi Maruthankulam Document preparation
12 Oct	8:30 13:30	Document preparation Meeting with Project experts
13 Oct	16:00	(Mr. Akamatsu / Mr. Hirabayashi / Mr. Kurihara / Mr. Oishi ) Meeting with Mr. Visuvalingam
14 Oct	16:00	(Mr. Akamatsu / Mr. Hirabayashi / Mr. Kurihara / Mr. Oishi ) Arrival in Mannar
15 Oct	9:00 14:00 12:35 14:00 15:00	(Mr. Akamatsu / Mr. Hirabayashi / Mr. Kurihara / Mr. Oishi ) Joint Evaluation Team Meeting Discussion with Project Staff Hearing from other project donor funded projects (NEIAP, NECORD) (Mr. Homma and Ms. Inaoka) Arrival at Airport Meeting with Mr Visuvalingam Head to Anuradhapura
16 Oct	7:00 9:00 9:30 14:30 17:00	Mr. Homma and Ms. Inaoka head for Mannar Arrival in Mannar Site visits to 4 villages (Puthukkamam, Vaddupiththanmadhu, Theththavadi Maruthankulam, Samayapuram) Meeting and interview from PIC members Site visit to Santhipuram
17 Oct	9:30 10:30	Meeting with ZOA Discussion on Joint Evaluation Report
18 Oct	8:30 15:00	Wrap up Meeting Move to Colombo
19 Oct	9:00	Meeting among the Japanese Evaluation Team
20 Oct	13:00	Meeting among the Japanese Evaluation Team
21 Oct	13:00	Meeting among the Japanese Evaluation Team
22 Oct	9:00 14:30	Joint Evaluation Team Meeting Report to the Secretary, Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure
23 Oct	10:00 14:45 16:00	Joint Coordinating Committee Meeting Report to JICA Sri Lanka Office Report to Embassy f Japan

## 2. 主要面談者一覧

### MANRECAP 終了時評価 主要面談者リスト

所属	タイトル	氏名
国家建設・エスレートインフラ開発省	Secretary	Mr. W. K. K. Kumarasiri
国家建設・エスレートインフラ開発省	Additional Secretary	Mr. R. Tharmakulasingam
国家建設・エスレートインフラ開発省	Additional Secretary	Mr. M.I.S. Ahamed
州灌漑局	Technical Officer	Mr. P. Ravishankar
州灌漑局	Irrigation Engineer	Mr. R. Kulasingam
マナー県計画局	Director	Mr. V. Sachithanathan
マナー県復旧復興局	Project Director	Mr. A Pathiwathan
マナー県	Regional Assistant Commissioner Local Government	Mr. M. A. J. Thuvan
マナー県評議会	Secretary	Mr. C. M. Jesunesan
マナー町役場	Secretary	Mr. S. Krishnathan
マナー町役場	Technical Officer	Mr. K. Sivathan
マナータウン	Administrative Officer for Divisional Secretary	Mr. A. Mariyathas
マンタイ西部郡	Assistant Director of Planning, AGA's office	Mr. S. Yohanantham
NECORD	Deputy Project Director	Mr. K. Rajaratnam
NEIAP	Project Engineer	Mr. S. S. Ramakrishnan
ZOA	Program Manager	Mr. R. Alphonsus
在スリランカ日本大使館	二等書記官	渡邊泰浩

JICA 関係者、プロジェクトスタッフ、対象村落住民を除く。

MINUTES OF MEETING  
OF  
THE JOINT COORDINATING COMMITTEE  
FOR THE TERMINAL EVALUATION  
ON  
THE PROJECT FOR MANNER DISTRICT REHABILITATION AND  
RECONSTRUCTION THROUGH COMMUNITY APPROACH  
(MANRECAP)


The Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") dispatched the Japanese Evaluation Team (hereinafter referred to as "the Team") headed by Mr. Minoru HOMMA to the Socialist Republic of Sri Lanka from 6th October to 23rd October 2007 for the purpose of conducting the joint terminal evaluation on the Project for Mannar District Rehabilitation and Reconstruction Through Community Approach (hereinafter referred to as "the Project").

The Joint Evaluation Team, which consists of members from JICA and members from the Government of Sri Lanka, was jointly organized for the purpose of conducting the terminal evaluation and preparation of necessary recommendations to the respective governments.

After intensive study and analysis of the activities and achievements of the Project, the Joint Evaluation Team prepared the Terminal Evaluation Report (hereinafter referred to as "the Report"), which was presented to the Joint Coordinating Committee.

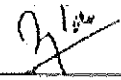
The Joint Coordinating Committee discussed the major issues pointed out in the Report, accepted the Report in principle and agreed to recommend to the respective governments the matters attached hereto.

Colombo, 23 October 2007



---


Mr. Takuya Saisho  
Chief Advisor,  
MANRECAP  
Japan



---

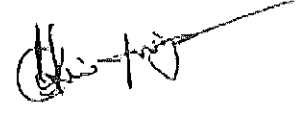
Mr. W. K. K. Kumarasiri  
Secretary,  
Ministry of Nation Building and  
Estate Infrastructure Development  
Sri Lanka

Witness:



---

Mr. Minoru Homma  
Leader,  
Japanese Evaluation Team  
Japan International Cooperation Agency  
Japan



---

Mr. B. Sivapiragasam  
Deputy Director of Planning  
Provincial Planning Secretariat,  
Eastern Provincial Council  
Sri Lanka

**THE JOINT TERMINAL EVALUATION REPORT  
ON  
THE PROJECT FOR MANNER DISTRICT REHABILITATION AND  
RECONSTRUCTION THROUGH COMMUNITY APPROACH IN SRI LANKA  
(MANRECAP)**

Colombo, 23 October 2007

Leader, Japanese Evaluation Team



---

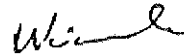
Mr. Minoru Homma  
Japan International Cooperation Agency  
Japan

Leader, Sri Lankan Evaluation Team



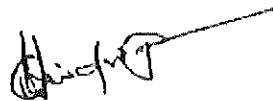
---

Mr. A. Nicholaspillai  
District Secretary  
District Secretariat, Mannar  
Sri Lanka



---

Mr. V. Visuvalingam  
Former District Secretary of District  
Secretariat, Mannar  
Sri Lanka



---

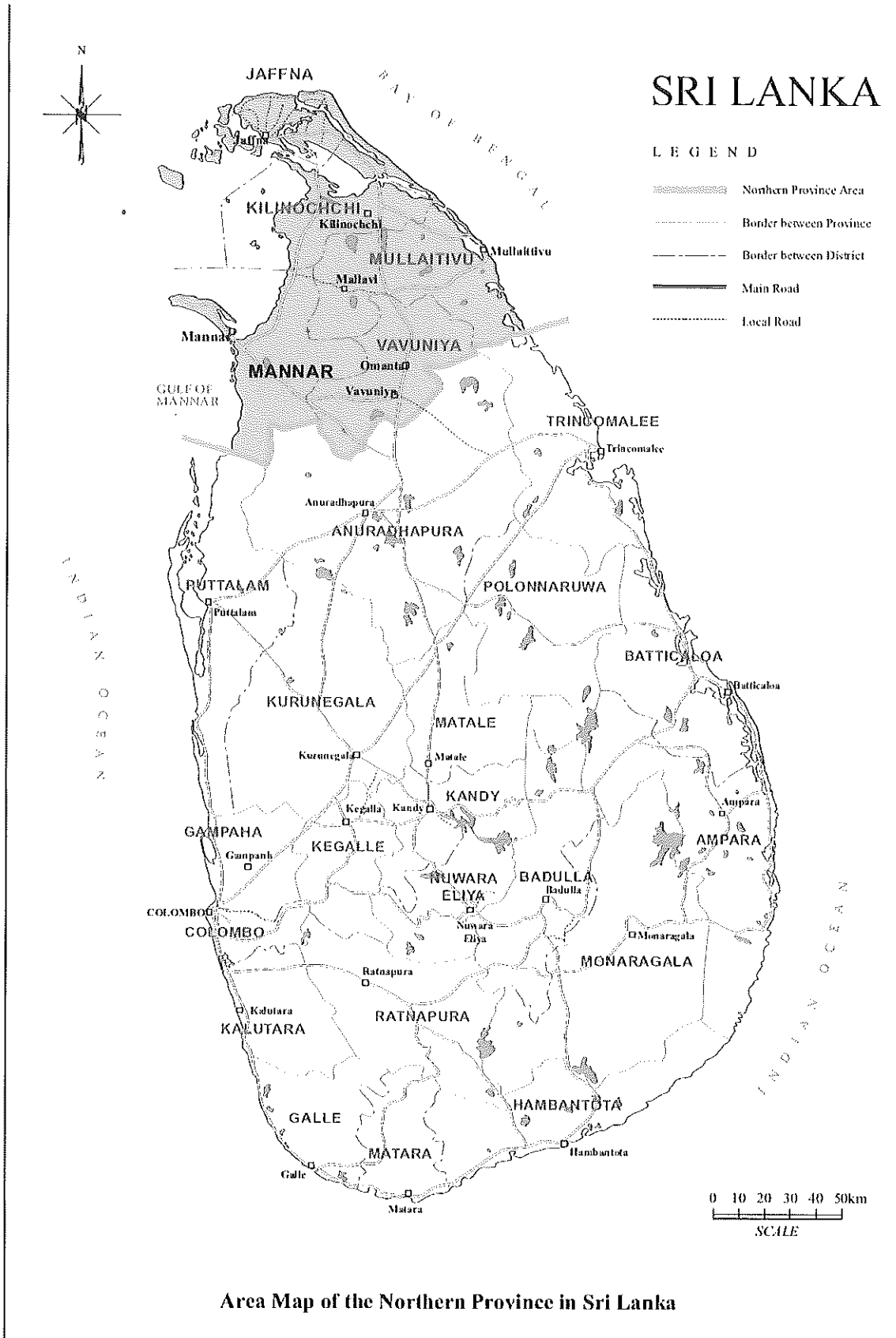
Mr. B. Sivapiragasam  
Deputy Director of Planning  
Provincial Planning Secretariat,  
Eastern Provincial Council  
Sri Lanka



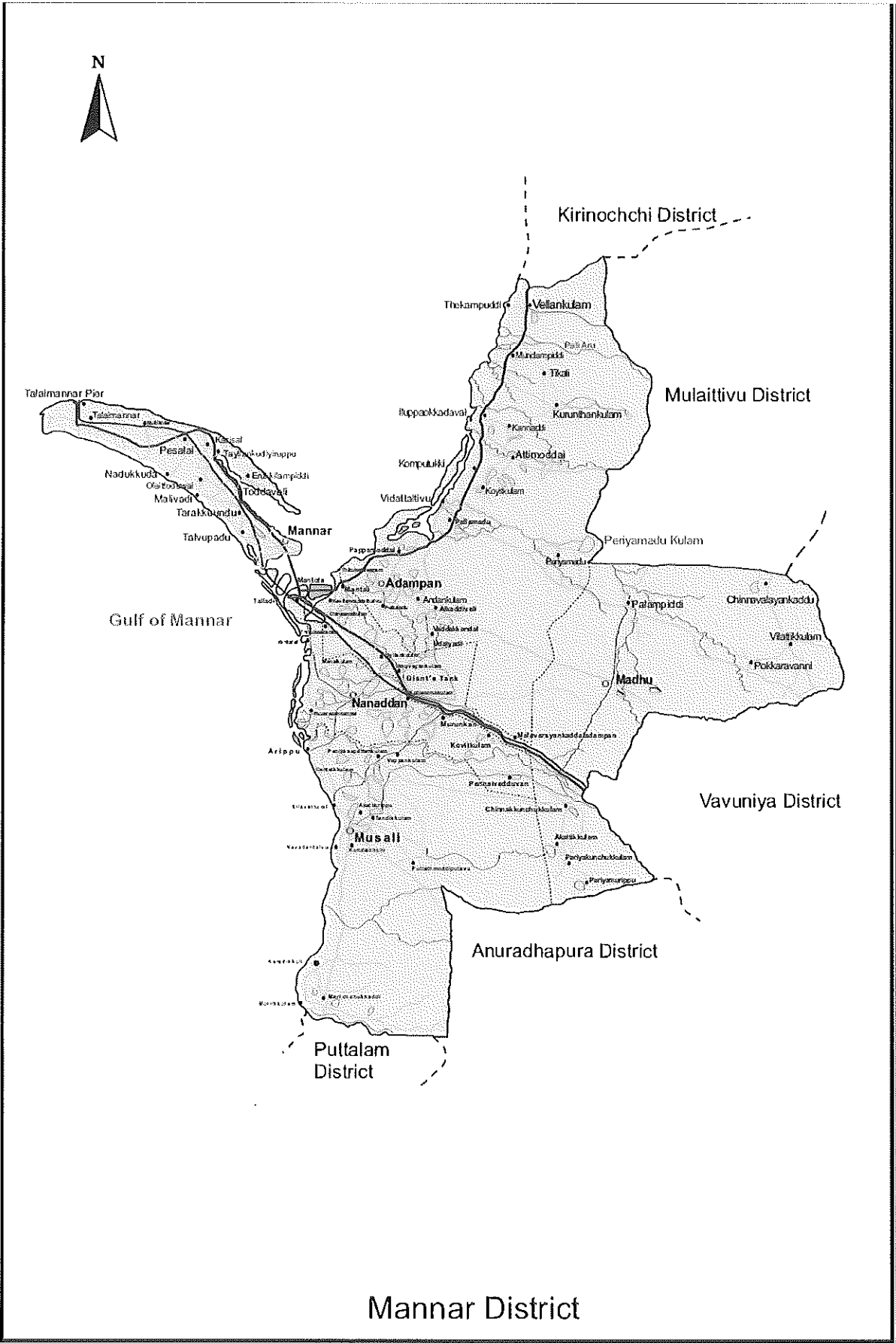
---

Ms. N. Jayawathani  
Assistant Director (Planning)  
Ministry of Nation Building and Estate  
Infrastructure Development  
Sri Lanka

# Maps

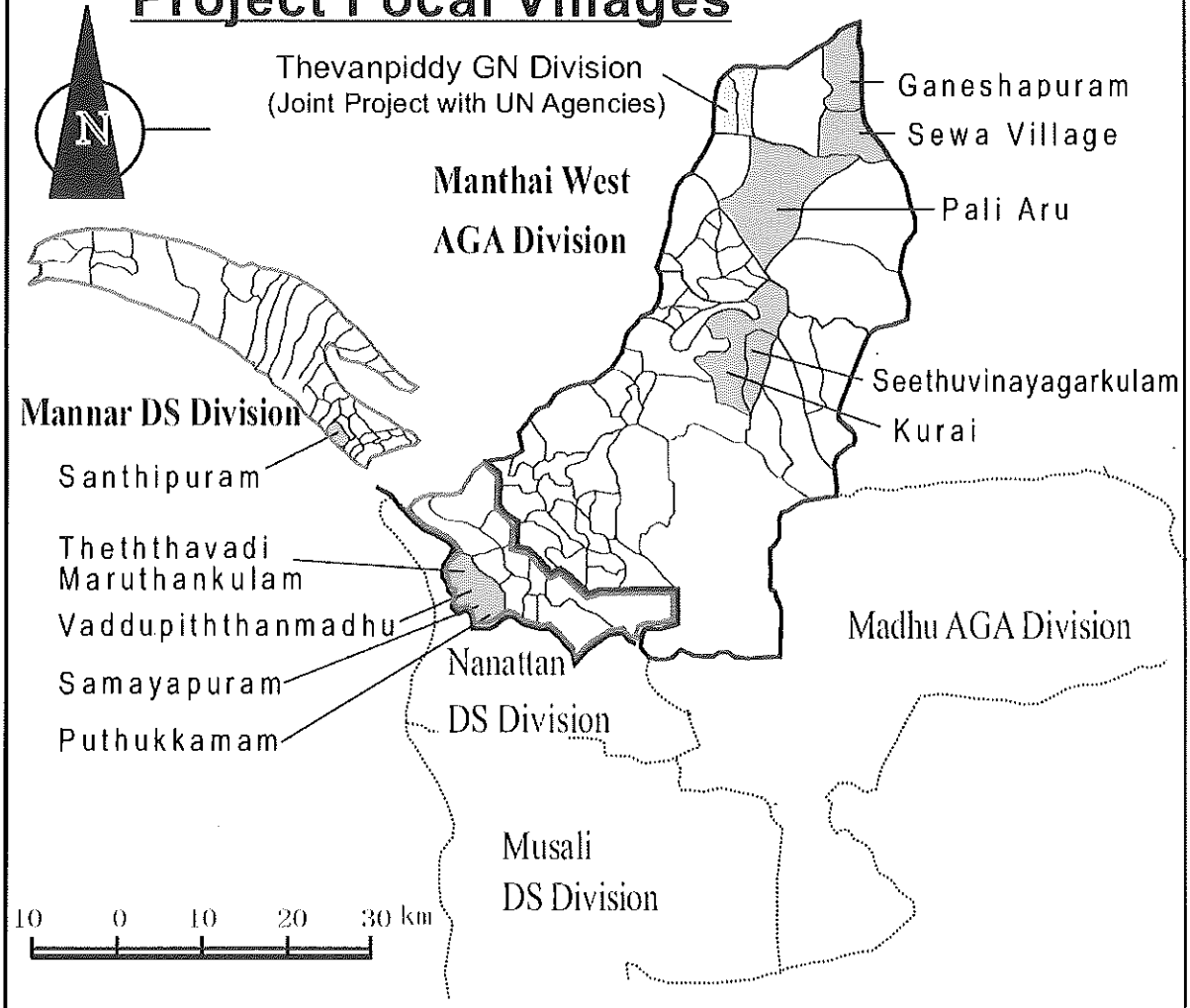


M&Y Consultants Co., Ltd.



M&V Consultants Co. Ltd

# Project Focal Villages



# Table of Contents

## Maps

1. Introduction
  - 1-1 Objectives of the Evaluation
  - 1-2 Members of the Evaluation Team
  - 1-3 Schedule of the Evaluation
  - 1-4 Status of the Report
2. Outline of the Project
  - 2-1 Background of the Project
  - 2-2 Summary of the Project
3. Methodology of Evaluation
  - 3-1 Evaluation Questions and Indicators
  - 3-2 Data Collection method and Analysis
4. Project Performance and Implementation Process
  - 4-1 Input
  - 4-2 Activities
  - 4-3 Output
  - 4-4 Project Purpose
  - 4-5 Overall Goal
  - 4-6 Implementation Process
  - 4-7 Difficulties and measures taken in the conflict affected areas
5. Results of the Evaluation with Five Criteria
  - 5-1 Relevance
  - 5-2 Effectiveness
  - 5-3 Efficiency
  - 5-4 Impact
  - 5-5 Sustainability
6. Conclusion
7. Recommendations
8. Lessons Learnt
9. Appreciation



## Abbreviations

AGA	Assistant Government Agent
BAJ	Bridge Asia Japan
CAP	Community Action Plan
CBOs	Community Based Organization
CMR	Community Managed Rehabilitation
DS	Divisional Secretary
FO	Farmer's Organization
GA	Government Agent/ District Secretary
GN	Grama Niladari (Village level government administrative officer)
HRD	Human Resource Development
IDPs	Internal Displaced Persons
ILO	International Labour Organization
JICA	Japan International Cooperation Agency
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
M/M	Man Month
NECORD	North East Community Restoration and Development Project
NEHRP	North East Emergency Housing Reconstruction Programme
NEIAP	North East Irrigated Agriculture Project
NGO	Non-Governmental Organization
NWS&DB	National Water Supply and Drainage Board
O&M	Operation and Management
PDM	Project Design Matrix
PIC	Project Implementation Committee
PO	Plan of Operation
R/D	Record of Discussions
RDS	Rural Development Society
PROTECO	Project for Technical Cooperation
RRR	Relief, Rehabilitation and Reconstruction
UNHCR	United Nation High Commissioner for Refugees
UNDP	United Nation Development Programme
WRB	Water Resource Board
WRDS	Women's Rural Development Society
ZOA	Refugee Care Netherlands

## 1. Introduction

### 1-1 Objectives of the Evaluation

The evaluation activities were performed with the following objectives.

- (1) To verify the accomplishments of the Project compared to the plan,
- (2) To identify promoting and/or constraining factors,
- (3) To analyze the Project in terms of five evaluation criteria (Relevance, Effectiveness, Efficiency, Impact, Sustainability),
- (4) To make recommendations on the remaining project activities and actions to be taken after the termination of the Project.

### 1-2 Members of the Joint Evaluation Team

#### (1) Japanese Evaluation Team

	Name	Job title	Occupation
1	Mr. Minoru HOMMA	Japanese Team Leader	Team Director, Poverty Reduction / Paddy Field Based Farming Area Team I, Rural Development Department, JICA
2	Mr. Shiro AKAMATSU	Participatory Development	Senior Advisor, Institute for International Cooperation, JICA
3	Mr. Atsutoshi HIRABAYASHI	Peace Building	Special Advisor, Urban and Regional Development/Peace Building Team I, Social Development Department, JICA
4	Mr. Kenji KURIHARA	Project Management	Associate Expert, Poverty Reduction / Paddy Field Based Farming Area Team I, Rural Development Department, JICA
5	Ms. Miki INAOKA	Project Management 2	Assistant Resident Representative, JICA Sri Lanka Office
6	Mr. Yoshiaki KAKIZAKI	Evaluation and Analysis	Rural Development Institute Ltd.

#### (2) Sri Lankan Evaluation Team

.	Name	Occupation
1	Mr. A. Nichollaspillai	District Secretary/ Government Agent District Secretariat, Mannar
2	Mr. V. Visuvalingam	Former District Secretary/ Government Agent, Mannar
3	Ms. N. Jayawathani	Assistant Director (Planning) Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development
4	Mr. B. Sivapiragasam	Deputy Director of Planning Provincial Planning Secretariat, Eastern Provincial Council (EPC)

### 1-3 Schedule of the Study

The Japanese Team arrived on 6 October 2007 (Mr. Kakizaki), 7 October 2007 (Mr. Akamatsu, Mr. Kurihara), 13 October 2007 (Mr. Hirabayashi), and 15 October 2007 (Mr. Homma). The Joint Evaluation Team conducted interviews and a field survey from 15th to 18th October in Mannar. Based on the results, the Joint Evaluation Team had a series of discussions and prepared the Evaluation Report. The details of the schedule are attached in Annex 1.

### 1-4 Status of the Report

This Joint Evaluation Report was finalized by the Joint Evaluation Team.

The report shall be delivered to the Joint Coordinating Committee (JCC) and shared by the JCC members.

## 2. Outline of the Project

### 2-1 Background of the Project

After the signing of the Ceasefire Agreement on 22 February, 2002, JICA implemented a Comprehensive Project Formulation Study in October 2002 to confirm the needs for assistance to refugees and IDPs in North and East of Sri Lanka. Then, in September 2003, JICA conducted another Project Formulation Study. Based on these results, Sri Lankan Government submitted a formal request for

the Project to the Government of Japan. Through Project Formulation Study and Ex-ante Evaluation study conducted in December 2003, Record of Discussions on the implementation of the Project was agreed in March 2004. Accordingly the Project, MANRECAP, commenced from March 2004 for the period of four years.

## **2-2 Summary of the Project**

The Project, MANRECAP, which targets communities affected by conflict in the northern region of Sri Lanka, aims at supporting the “rehabilitation” of basic infrastructure and the “reconstruction” of community capability on socio-economic activities through utilization of rehabilitated infrastructure. By doing so, the communities (and primarily Community Based Organizations) are expected to engage in rehabilitation and reconstruction activities on their own, from formulation of plans to implementation, and management and maintenance.

The Project was planned to be implemented in four stages. The first stage contains the selection of target villages and formulation of a priority project plan by Community Based Organizations (CBOs; e.g., Rural Development Societies, Women’s Rural Development Societies, Farmers’ Organizations, fishermen’s cooperative societies, cooperative societies, etc.), and the government agencies. The second stage is for rehabilitation of basic infrastructure by CBOs using community contract system, and training for the government officers and strengthening networking among them. The third stage stimulates economic activity (promotion of diversified agricultural activity, sales of fishery products, etc.) and social activity (mutual assistance practice, mothers’ class, youth club, peace education, etc.) with focus on the utilization of basic infrastructure rehabilitated under the project. And the fourth stage as a final stage is for building capacity at community level to make CBOs be able to maintain and manage the infrastructure, and improving management of socio-economic activities.

In the Mid-term Evaluation which was carried out in March 2006, it was confirmed that the adopted approach of CMR<sup>1</sup> had been creating many positive attitude and actions among villagers in the focal villages and that this led to successful implementation of the Project in the first two years even under difficult circumstances. Because of this remarkable feature of MANRECAP, the Project was the first one which had been widely achieving social mobilization in the rehabilitation and reconstruction activities in the northern region. The PDM was revised based on the recommendations made by the Mid-term Evaluation Team.

After the Mid-Term Evaluation, in 2006 and 2007, deterioration of the security situation has hindered the Project from implementing its activities as planned. As a result, the entry/exit point to the uncleared area was closed frequently and Japanese Experts evacuated repeatedly from the Project site. The unstable security situation has caused (1) restrictions on movements of staffs, vehicles, equipment and materials, (2) negative impact on community participation in the Project activities, etc. Although most of the activities were carried out as planned despite the deteriorated security situations, some activities had to be abandoned.

### (1) Overall Goal

The villagers in the focal villages realize the peace dividend, as their socio-economic conditions are improved.

---

#### <sup>1</sup> **Definition of CMR:**

Rehabilitation or renovation of basic infrastructure by using this community contract method is called Community Managed Rehabilitation (CMR) under MANRECAP. Community contract method is a traditional method used in Sri Lanka, acting upon Government Tender Guidelines. According to the guidelines, small-scale contracts can be undertaken by approved CBOs, such as RDS (Rural Development Society), WRDS (Women’s Rural Development Society), FO (farmers’ Organization) and Samurdi societies (Amendment 2004). MANRECAP uses CMR, instead of community contract, after the approval of PIC in September 2004, to avoid misunderstanding, as community people and concerned agencies might get impression that the “construction” done by community as a contractor, from the word of community contract.

In MANRECAP, CMR does not mean only rehabilitation of physical structures but it also means social development. Needs and priority of the villagers should be identified through CAP workshop with the initiative of the communities. The community can develop social cohesiveness and skills and knowledge in the field of construction, including technical, financial and management matters, through the experience of undertaking the construction work under CMR. Reactivation of productive activities is also expected by using rehabilitated infrastructure.

## (2) Project Purpose

People in the Project sites are able to act sustainably in order for their livelihood improvement and community development.

## (3) Output of the Project

- 1) Community Action Plan (CAP) is formulated with the participatory method.
- 2) Basic community infrastructures are rehabilitated.
- 3) CBOs acquire necessary abilities for socio-economic activities mainly utilizing the infrastructures rehabilitated by the Project.
- 4) Cooperative relationships between the government officers and the CBOs in the focal villages are enhanced.

## (4) Activities of the Project

- 1-1. Select project sites from the selected clusters.
- 1-2. Make Community Action Plan (CAP) through CAP Workshop in the Project sites.
- 2-1. Make plans of construction work for rehabilitation of basic infrastructures by CBOs with community contract method based on the CAPs.
- 2-2. Provide trainings for carrying out community contract method to CBOs and government officers.
- 2-3. Implement construction works with community contract method.
- 2-4. Build necessary operation and management framework for rehabilitated basic infrastructures.
- 3-1. Support economic activities (agriculture, fishery, processing, sales, etc.) carried out by CBOs.
- 3-2. Support social activities (mutual assistance, social welfare, mother's class, youth club, traditional events, peace education, etc.) carried out by CBOs.
- 3-3. Guide CBOs in the management of the socio-economic activities as mentioned above.
- 4-1. Provide training for government officers on participatory development method.
- 4-2. Carry out study tours for government officers.

## **3. Methodology of Evaluation**

In the first step of evaluation, the Team assessed the degree of achievement of the Overall Goal, Project Purpose and Output based on the Project Design Matrix (PDM) attached as Annex 5.

In the second step, the Team analysed and evaluated the Project from the viewpoints of the five criteria, "Relevance," "Effectiveness," "Efficiency," "Impact," "Sustainability."

Finally, the Team made recommendations to the Project, and identified the lessons learnt from the evaluation.

The site survey of evaluation was limited to the Government Controlled area due to the security situations. The Government Officers and Project staff assigned in uncleared area provided information related to the focal villages to the Evaluation Team by interviews.

### **3-1 Items Evaluated and Indicators**

Items evaluated and indicators are summarized in the evaluation grid with findings attached as Annex 4, which were developed and finalized through discussions by the evaluation team and concerned persons.

### **3-2 Data Collection method and Analysis**

#### **3-2-1 Data Collection Method**

##### **(1) Interviews**

The Team carried out field surveys to the 4 sites in Mannar DS Division, and conducted interviews with the Japanese experts engaged in the Project and other personnel concerned including the government officials and donors.

##### **(2) Questionnaire Survey**

The Team collected information by preparing questionnaires and making interviews with the Japanese experts, Project staff and counterparts.

##### **(3) Focus Group Discussions**

The Team conducted focus group discussions with the communities of the 4 focal villages in the Mannar DS Division to bring out the opinions of the beneficiaries.

### 3-2-2 Items of Analysis

#### (1) Project performance

Progress of each project activity was identified through the study. Based on the results, achievement of the output and the project purpose was measured in terms of the objectively verifiable indicators of the PDM.

#### (2) Implementation process

Implementation process of the Project was reviewed to see if the activities have been implemented according to the schedule, and the Project has been managed properly, and to identify promoting and/or constraining factors that have affected the implementation process.

#### (3) Evaluation based on the five evaluation criteria

Based on the analysis of the Project performance and implementation process above, the Project was analysed and evaluated in terms of the five evaluation criteria (i.e. Relevance, Effectiveness, Efficiency, Impact and Sustainability).

##### (a) Relevance

Relevance is reviewed and justified by the project purpose and the overall goal in connection with the needs of the beneficiaries, policies of the Government of Sri Lanka and appropriateness of strategy or measures.

##### (b) Effectiveness

Effectiveness is assessed by evaluating the effect to which the Project has achieved and contributed to the beneficiaries.

##### (c) Efficiency

Efficiency is analysed focusing on the relationship between the output and input in terms of timing, quality and quantity.

##### (d) Impact

Impact is identified and/or forecasted by referring to direct and indirect, positive and negative impacts caused by the Project.

##### (e) Sustainability

Sustainability is assessed in organizational, financial and technical aspects by examining the extent to which the achievement of the Project will be sustained and/or expanded after the Project is completed.

## **4. Project Performance and Implementation Process**

### **4-1 Input**

For the Project implementation, as the inputs from Japanese side, the total 137 M/M of long and short-term Japanese experts were deployed and the Project employed the total 1067 M/M of national staff. Other Japanese side inputs are trainings, equipment and machinery, and project implementation cost such as for rehabilitation and reconstruction of the basic infrastructure.

As the inputs from the Sri Lankan side, a total of twelve counterparts from the government were assigned. Various government officials concerned in the CMR participated in overall process including PIC actively. However, some government officials were not able to attend the PIC meetings due to security reasons. Project offices have been provided in a timely manner.

In addition to the construction works implemented within the Project, the Sri Lankan side provided additional budget for supplemental works such as toilets in the multi-purpose halls, pump house for tube wells, etc.

Detailed information on the input is shown in Annex-6.

### **4-2 Activities**

The Project has conducted most of the activities by the time of terminal evaluation in accordance with revised PDM (PDM ver.2) and PO.

However, some of the infrastructure constructions and socio-economic activities planned in Manthai West AGA Division were abandoned in 2006 and the activities were very much limited due to the deterioration in security situation since August 2006.

The details of the result and progress of the activities are shown in Annex 5-2.

### **4-3 Output**

The Team confirmed that the Project had fulfilled the following outputs in accordance with the R/D and PDM (The achievement of the outputs by indicators in the PDM is shown in Annex 4).

#### Output 1: Community Action Plan (CAP) is formulated with the participatory method.

- 16 workshops were held in 10 focal villages in the first year (2004) and prepared CAP for each focal village. In addition, CAP review workshops were held in the 2nd year (2005) and 4th year (2007) according to the recommendation by PIC for the purpose of responding to the rapid change of the situation in the conflict affected areas.
- Through CAP review workshops, all participants deepened the understanding of the output including CAP method as well as effectiveness and were satisfied with them. The communities are now in a position to organize and conduct CAP workshops in a planned and constructive manner.
- Many of the needs of the communities which were prioritized in the CAP workshops have been fulfilled by the Project, and some other needs were met in collaboration with other donors, such as ZOA, IOM, World Vision, etc.

#### Output 2: Basic community infrastructures are rehabilitated.

- Most of the constructions of planned infrastructures were completed, though a few were abandoned<sup>2</sup> due to security deterioration.
- The following issues required additional plan with budget.
  - (1) Inclusion of rehabilitation of the collapsed Pali Aru Diversion Weir
  - (2) Additional allocation of land by the Sri Lanka Government for the people in Manthai West

---

<sup>2</sup> The List of abandoned and uncompleted works is shown in Annex 6-6.

AGA Division

(3) Specification change of well from open dug well to deep tube well

- By utilizing benefit through CMR, the CBOs have formulated revolving fund and has started several socio-economic activities, agriculture and other activities.
- Even in the adverse security situation in the Manthai West AGA Division, CBOs have been able to continue the CMR works to some extent without continuous supervision from the Project.

Output 3: CBOs acquire necessary abilities for socio-economic activities mainly utilizing the infrastructures rehabilitated by the Project.

- Trainings on socio-economic activities including agriculture were implemented almost on schedule (Annex 8) and the implementation performance has increased in the focal villages through trainings as shown in the Accomplishment Grid (Annex 5-2).
- Small group savings led by the Women's Bank have grown up as regional branch banks and have become a model as a platform for socio-economic activities. The communities gained access to those loans, especially for continuing agriculture production in each focal village of Manthai West AGA Division even after security deterioration.
- Seminar and study tours for the capacity building for the community: facilitation for CAP workshop, CMR and Women's Bank (group saving activities) were implemented in the first and second year as planned.
- Small scale income generation activities such as cement block making, poultry, palmyra products, bulrush mats, sari painting were started in the focal villages.

Output 4: Cooperative relationships between the government officers and the CBOs in the focal villages are enhanced.

- The Project held prior discussions with relevant government officials, NGOs and communities on CAP and was able to receive proper assistance/services from them in order to implement community activities, and secure continuity after its completion. Many government agencies and other organizations extended their assistance/services to the focal villages (Annex 9 and 10).
- The Chief Secretary of North East Provincial Council and GA Mannar fully supported the proposal for Diploma in Community Development and Management and suggested to realize the course in Vavuniya campus of Jaffna University. The diploma course was commenced in August 2007 (Annex 11).

#### **4-4 Project Purpose**

The Project purpose “People in the Project sites are able to act sustainably in order for their livelihood improvement and community development” is mostly achieved. It is observed that CBOs are organizing social activities and bringing in public services in collaboration with the government and NGOs by utilizing the constructed public buildings through CMR, and CBOs obtained an opportunity to gain profit and income through CAP/CMR.

#### **4-5 Overall Goal**

The Overall Goal is “The villagers in the focal villages realize the peace dividend, as their socio-economic conditions are improved”. The positive changes in socio-economic conditions were shown in all focal villages as indicated in 4-4 above “Project Purpose”, although project activities as a whole were hampered by deteriorated security situation in the area. Improvement of security situation would be the key factor to fully achieve the overall goal.

#### **4-6 Implementation Process**

- Overall project management has been hampered by several factors, such as security situations, insufficient human resources, dealing with two different administration systems, etc. However, the project successfully established various types of mutual consultation and coordination system among different stakeholders through several kinds of meetings to overcome these difficulties. In addition, risk management system has also been developed to cope well with the unstable security situation.
- Government officials, NGO staff, and CBOs recognized that the applied methods of CAP, CMR, micro finance, and participatory approach are appropriate.

The detailed information on implementation process is shown in Annex 4.



#### 4-7 Difficulties and Measures Taken in the Conflict Affected Areas

The Project has encountered a number of difficulties mainly caused by security deterioration in the conflict affected areas since the commencement of the Project. This resulted in delaying activities and required additional efforts and time to make progress of the Project.

The followings are difficulties caused by security deterioration and measures taken by the Project:

(1) Safety measures for Project concerned personnel

- a. In general, neutral position of the Project always had to be appealed through every occasion of opportunity to all the stakeholders and public.
- b. The Project collected security information from various sources and analyzed them daily to make decisions for necessary security measures. For these exercises, reliable relationship/partnership with all concerned parties was taken into a great deal of considerations.
- c. The Project shared information among the staff on security situations and confirmed measures to be taken every morning, to draw daily adjustments of working hours in the field, working place, transportation route accordingly.
- d. Japanese experts evacuated from Mannar District to Colombo or Anuradhapura in 2006 due to security deterioration.

(2) Restrictions on movement of staff and transportation of materials and equipment at entry/ exit point

The imposed rules and regulations limited staff movement and materials transportation at the entry/ exit point. For this reason, the Project faced situations such as shortage and price hike of materials, frequent change of complicated due procedures, and the restriction of Project staff movement.

Measures:

- a. The project staffs who live in Manthai West AGA Division continued working by receiving advice by phone and logistics support from the project office in Mannar.
- b. The Project prepared the necessary documents immediately and flexibly according to the frequently changed requirements.
- c. The Project stored construction materials in case of such restrictions.

(3) Tax imposed by LTTE in uncleared areas

Measures:

The Project made time consuming efforts to negotiate with LTTE through GA and agreed for exemptions.

(4) Migration of beneficiaries and resignation of experienced staff

Many experienced/trained staff left the project due to security deterioration. Trained people migrated out from focal villages. Moreover, many IDPs migrated from conflict areas to some of the focal villages.

Pending issues:

The project newly employed some staff from limited resources. They need more experience and training.

(5) Recruitment for duties

There has been large scale of male recruitment for home/ frontier` guards training mobilized that affects the community activities.

Measures:

The Project communicated with relevant organizations through GA to minimize the negative influence.

(6) Limited market

Agricultural products from uncleared areas lost access to the market in the cleared area due to closure of the entry/ exit point.

Present condition:

The communities have no choice but sell these products in much cheaper prices within the uncleared area.

## **5. Results of the Evaluation with Five Criteria**

### **5-1 Relevance**

The relevance of the Project is high.

- (1) The Project fulfilled the prioritized needs of the focal villages on community infrastructure and socio-economic activities. The focal villages were selected both in government controlled/ un-cleared areas, with set criteria. The applied participatory methods such as CAP and CMR are identified as appropriate because it empowers the local people and the CBOs to tackle their issues on their own initiatives by making use of the available resources. However it also should be noted that some prioritized needs were not carried out due to security deterioration and budget constraints.
- (2) It is confirmed that Project purpose is consistent with RRR (Relief, Rehabilitation and Reconstruction) policy as well as development policy of the Government of Sri Lanka.
- (3) The Project is also consistent with the Japanese foreign policy and cooperation programs for Sri Lanka. The Project is also positioned in the priority cooperation area of JICA for Sri Lanka of "support for reconstruction and development".

### **5-2 Effectiveness**

The effectiveness of the Project is high.

- (1) The Project purpose was mostly achieved. However it should be noted that deterioration of the security condition and frequent change of the rules and regulations imposed affected over the project implementation.
- (2) MANRECAP has established and maintained effective and cordial relationship among stakeholders such as other donors, NGOs, government agencies and personnel, security forces, the LTTE, CBOs, and the village people for smooth implementation.

### **5-3 Efficiency**

The efficiency of the Project is moderate.

- (1) The Project has mostly achieved the project outputs.
- (2) The input to the Project, in terms of budget, number and field of experts, type and number of equipment, number and field of training, etc. was appropriate. Especially the background of the dispatched experts has strongly contributed to the achievement of the Project outputs. Collaborative actions and mobilization of the other donor resources were obtained as much as possible in addition to the resource provided.
- (3) GA performed an indispensable function in coordinating and decision making for the smooth implementation.
- (4) The bi-annually organized JCC functioned well and issues including security matters raised at the JCC were passed to other organizations for further discussions and arrangements.
- (5) Some of the infrastructure constructions and socio-economic activities planned in Manthai West AGA Division were abandoned in 2006 and the activities were very much limited due to the deterioration in security situation since August 2006.

### **5-4 Impact**

The impact of the Project is high.

- (1) Many positive changes are observed in the focal and adjacent villages. At the same time no significant negative impact on general livelihood is observed in the focal villages by the Project activities.
- (2) Negotiation and communication skills, knowledge on local resource management of the people have increased, attitude has positively changed, and thus capability has been significantly enhanced.

### **5-5 Sustainability**

The sustainability is at present difficult to evaluate since the security situation is unpredictable. The practical observance of the ceasefire agreement is the lifeline to assure the sustainability. Based on the ideas mentioned above, the followings are observed.

- (1) The capacity of the CBOs in the focal villages has been built to an extent that they can carry on several socio-economic activities on their own. Community people have gained knowledge in understanding official communication with relevant government departments. The Project has also imparted self-confidence and increased sense of trust and unity in the community while their personal dignity is maintained. The networking with adjoining villages has also been developed.
- (2) The rehabilitated and constructed infrastructure is well in use by the CBOs and the skills obtained through the trainings given by the Project have increased the income opportunities. The handing-over process of constructed infrastructure, facilities are now being conducted.
- (3) The government officials have gained experience in working with CBOs. Budget was partially allocated by the Government of Sri Lanka to implement some supplemental construction works. However, limited funds for development activities are available from the national budget to the area.
- (4) Though the capacity at the local level is strengthened to some extent, the public administration in the area is yet to be strengthened due to conflict situation in the past.

## **6. Conclusion**

As described above, the Evaluation Team observes that the Project purpose is mostly achieved. Major outputs of the Project have been achieved since the prioritized infrastructures were rehabilitated, and the community in focal villages has been empowered through the application of CAP and CMR methods.

As for the five criteria: (1) the relevance of the Project is high since the selection of target community was carefully done by considering the various factors in the context of conflict affected area and the needs of local communities were prioritized through CAP preparation; (2) the effectiveness is high: CAP and CMR methods effectively contributed to achievement of Project purpose; (3) efficiency is moderate: the coordination made by GA of Mannar District contributed a lot for smooth implementation, although the scarcity of local human resources and the deterioration of security situation hampered the Project implementation; (4) impact is high since the positive changes in socio-economic conditions were observed in the focal and adjacent villages; (5) sustainability is at present difficult to evaluate since the security situation is unpredictable.

It is noted that the deterioration of security situations in the area especially in the latter half of Project period severely hampered the Project activities and some activities in Manthai West AGA Division were forced to abandon halfway.

The Evaluation Team observes that although there are some abandoned activities due to security deterioration, the Project will complete the remaining activities by March 2008 and it is appropriate that the Project be terminated as originally planned.

The practical observance of the ceasefire agreement is the lifeline to assure the sustainability and for further interventions in the future.

## **7. Recommendations**

Although the successful implementation of the Project mentioned above, the Team draws the following recommendations for further progress of the project.

### **7.1 Measures to be Taken Before the Termination of the Project**

- (1) Handing-over procedure must be completed by the Government officials and CBOs before the termination of the Project in order to assure proper operation and maintenance of the infrastructures provided by the Project.

## **7.2 Measures to be Taken After the Termination of Project**

- (1) It is recommended that the District Secretariat of Mannar continue to support the CBOs targeted by the Project in terms of community development.
- (2) It is recommended that the District Secretariat focus on the capacity building of government officers in participatory approaches through application of CAP and CMR methods in the area.
- (3) It was proved that the methods previously used in the Sinhala community such as CAP, CMR and Women's Bank Activity are applicable also in the Tamil community. The consultants, engineers, Women's Bank people from the South visited the sites in the Tamil area. This also brought new interchange among the people, which will benefit to the expanding of mutual understanding of the reality on the ground. It is recommended that this approach be taken over to other projects in the area.

Note: The District Secretariat of Mannar expressed their strong willingness on completion of the abandoned construction works due to security deterioration in Manthai West AGA Division.

It is recommended that both Japanese and Sri Lankan side observe continuously the changes of security situations in the area and consider possible future intervention in accordance with the Japanese Country Assistance Program to Sri Lanka.

## **8. Lessons Learnt**

The Project implementation under the circumstances in conflict affected areas, was the first experience for JICA. In this regard, the Team draws several lessons learned from MANRECAP case.

- (1) Coordination among the relevant organizations

The importance of coordination among the central & local governments, UN agencies, NGOs must be highlighted. Joint effort among them has much possibility to fulfill the wide range of needs for rehabilitation and reconstruction in the conflict affected areas. In the case of MANRECAP, the GA of Mannar District played an indispensable role in coordinating the relevant organizations in order to bring about the best result for the people in the area.

- (2) Rehabilitation through community empowerment in conflict affected areas

In the assistance to conflict affected areas, it is very important that the community receive tangible change, such as rehabilitation of infrastructure as peace dividend. In the case of MANRECAP, this rehabilitation was undertaken by applying the CAP and CMR methods, which empowered the CBOs at the same time. The community people recovered a sense of unity, self-confidence and self-reliance.

(3) Post-conflict specific issues and project management

There are some post-conflict specific issues in the implementation of project such as de-mining (acquiring certificate of General Mine Action Assessment), land allocation, ownership and certificate issue, etc. The experiences acquired through MANRECAP on these issues must be shared for future reference.

In relation with the above mentioned matter, capacity building of national staff in their project management should be prioritized in the initial stage in case expatriates evacuate from the project site due to security deterioration.

(4) Consideration of local context and personnel recruitment

For rehabilitation and reconstruction projects in conflict affected areas, local context is to be taken into most careful consideration to handle sensitive matters such as population balance of IDPs and host communities, land issues between the different groups, political, ethnical and religious differences.

However, the experience of JICA experts in such types of intervention is limited, in general. To meet the requirements in such fields, involvement of local human resources should be considered. In case of MANRECAP, the national staff showed excellent performance for the implementation of the Project, in coordinating and negotiating with the local government on the issues such as land allocation, tax exemptions from LTTE, material and equipment transportation, etc.

The background of the experts of MANRECAP such as good command in local languages, and experience in community development in Sri Lanka also contributed to maximize the performance of the Project.

## **9. Appreciation**

The Team would like to express deepest appreciation and gratitude to JICA experts, Sri Lankan officers and Project staffs who are directly involved in the Project implementation for their determined efforts, and the concerned officials both of Sri Lankan Government and JICA. In the course of Project implementation, there have been many unpredictable social and political incidences that took place in and out of the project area, due to security deterioration. The Team believes that without their commitment and dedication, the Project could not have been promoted till today.

#### 4. 平和構築（特に紛争地域での事業実施）の視点から

### 4. 平和構築（特に紛争地域での事業実施）の視点から

#### 1. 背景

スリランカではタミル過激派「タミル・イーラム解放のトラ（LTTE）」が北部州の分離独立を目的として政府軍と闘争を続けてきた。ノルウェー政府の仲介により、2002年2月に政府とLTTEが無期限停戦に合意した。

約20年にわたる長期間の戦闘により、戦場となった北部・東部州は荒廃し、80万人以上の難民、国内避難民（IDP）が発生した。

MANRECAP（以下、本プロジェクトとする）は紛争の影響を受けた北部州のIDPの再定住化支援の一環として、生活に必要なコミュニティ基礎インフラの復旧と、復旧したインフラの利活用を中心とした社会経済活動に係るコミュニティの復興を促進し、住民組織を中核として住民自らが復旧・復興事業を自主的・継続的に実施できるように支援することを目的として計画された。本プロジェクトは開始後、治安状況の悪化、それに伴う政府及びLTTE支配地域での度重なる規則の変更、また津波の影響を受けた。

#### 2. 紛争地域における事業実施の困難さ

本プロジェクトにおいては、2002年の停戦合意後に事態が好転することを期待して事業が開始された。しかし、治安状況は悪化したため、専門家の避難、対象地域への移動及び物資搬入の制限などさまざまな問題に直面しながら、事業が継続された。

紛争地域での事業実施は不測の事態に日々対応するものであり、そのために費やす時間と労力の割合が業務のなかで大きなウェートを占めるといえよう。また、紛争地域において、人道支援から復旧・復興への移行期（時間軸）を明確に分けることは非常に困難であることも確認された。

今回の調査においては、紛争地域において実施された本プロジェクトの経験を基に以下の点を確認した。

#### 3. 紛争地域で実施した本プロジェクトの成果

- (1) 本プロジェクトは紛争地域及び外部からの支援が届かない最貧困地域において、CAP及びCMR手法を活用した参加型アプローチによる復旧・復興事業を行った。これによりインフラ整備による生活環境改善という目に見える成果による平和の配当と、活動を通じて住民のエンパワーメントが促進されたことによる態度や姿勢の変化をもたらしたことは大きな成果である。
- (2) IDP再定住化促進：本プロジェクト実施期間中、対象地域であるマンタイ西郡に、2,600人以上の新たなIDPが流入した（プロジェクト報告書 2007年10月参照）。本プロジェクトの働きかけにより、対象地域住民による新たなIDPへの支援、プロジェクト支援で住民が整備した給水施設などが新たなIDPの再定住に大いに貢献していることが確認された（表-1を参照）。
- (3) マナー県の前県次官（GA）は、「本プロジェクトを通じて、個人の平和、家族の平和、コミュニティの平和、社会の平和、国の平和へとつながっていく」と平和構築の視点から高い評価を与えている。また、地域開発に意識の高い前GAの本プロジェクトへの貢献度は多くの関係者から称えられている。

また、対象地域選定においては、マナー県での貧困の度合いが高く、外部の支援が少なく、政府及びLTTE 支配地域のバランスを十分考慮した対象村落を選定している。また、同地域はタミル人の居住地域であるが、以前から IDP が流入した地域でもある。そのなかでも土地所有権、農地の有無、仮設住宅の供給といったそれぞれ異なる社会状況を十分配慮している。

#### 4. 治安状況悪化による影響

停戦合意後、治安・政治状況の好転が予想されたが、その期待に反し、治安状況は悪化していった。国際社会からの働きかけを通じたスリランカ政府と LTTE との和平合意交渉の進展がみられない一方で、特に北部地域では、散発的なテロ行為、戦闘により本プロジェクト実施に多大な影響が及ぼされた。日々変わる治安状況下で、本プロジェクトが直面した問題とその対応策について以下のようにまとめた。

##### 治安状況の悪化による影響と対応策

###### (1) プロジェクト関係者の安全管理

- ・ 本プロジェクトは政治的に中立的な立場であることを、事業開始時から一貫して周知徹底することに十分配慮した。
- ・ 治安状況に関する情報を政府関係者、国連機関、ICRC、NGO、住民などさまざまな関係者・インターネットからも収集し、情報と情報源の分析を十分に行い、日々の治安対策を判断した。情報の確保のうえからも、関係者との良好な関係を保つことに最も配慮している。
- ・ 毎朝、プロジェクトスタッフと治安状況について情報を共有し、現場での業務時間、移動ルート、活動できる現場などの行動計画を日々確認している。
- ・ 2006 年 4 月から 6 月の間、日本人のコロンボ、アヌラダプラへの避難も的確に行われた。

###### (2) LTTE 支配地域との境界にある Entry/Exit ポイントでのさまざまな制限

Entry/Exit ポイントの規則により、人及び物資移動に制限が課された。同規則は頻繁に変更され、その度に煩雑な手続きに対応せざるを得なかった。また、LTTE 支配地域内における物資の不足、物価の高騰、スタッフの移動制限は活動に大きな影響を与えた。

- ・ LTTE 支配地域であるマンタイ西地域に住むスタッフが、プロジェクト事務所と電話で連絡を取り合い、またロジスティクスの支援といった遠隔支援を受けながら活動を継続できた。
- ・ 度重なる Entry/Exit ポイントでの規則変更迅速かつ柔軟に対応し、事業実施の遅延を最小限にした。
- ・ 工事に必要な資材の備蓄も行い、事業の遅延を最小限にした。

###### (3) LTTE から課せられた税金への対応

- ・ GA を通じた継続した交渉の末、本プロジェクトは無税で物資を LTTE 支配地域へ搬入できるようになった。

###### (4) 住民の避難とプロジェクトスタッフの辞任

治安状況の悪化により、多くの経験豊かなプロジェクトスタッフが戦闘を逃れるため居

住地を離れざるをえなくなり、辞任していった。また、活動に参加していた何名かの住民も対象地域から逃れていった。

- ・ スタッフの辞任により、新規で数名雇用したが有能な人材は確保できていない。

#### (5) LTTE 支配地域における訓練への動員

本プロジェクト対象村落を含む LTTE 支配地域において、自警を目的とした訓練を実施するため、20 歳から 60 歳までの男子を対象とした自警団及び兵士への軍事訓練や新兵補充が大規模に行われた。これにより本プロジェクト活動に参加する多くの住民が活動を継続できなくなることが危惧された。

- ・ GA を通じて、LTTE と迅速に交渉したことにより、本プロジェクト活動に参加している住民の動員を免れ、活動を継続できることになった。

上記に加え、津波災害の影響、政府による土地の公式分配の遅延、地雷撤去などにより、プロジェクト活動に大きな影響が出たことも付け加える。特に、土地問題については、相手国政府と十分な調整が必要であることが本プロジェクト報告書においても特筆されている。

### 5. 教訓

#### (1) 安全管理：さまざまな関係者との良好な信頼関係の構築

特に治安状況が不安定な地域では、政府、国連機関、NGO、住民など関係者との良好な関係を構築し、維持することが非常に重要である。これにより、継続した情報収集が可能となり、不測の事態に柔軟かつ迅速に対応することができる。

#### (2) 住民参加型による復旧・復興事業

停戦後の荒廃した地域を対象とする際、インフラ整備などの地域開発を住民参加型で行うことにより、平和の配当の実感、住民のエンパワーメント（紛争当事者に意思を伝えることができ、地域活動に専念することができたなど）という両輪により、大きな成果が得られた。

#### (3) 紛争地域における平和構築案件の実施について

本プロジェクトは停戦合意後、事態の好転を前提としていたが、それとは反して治安状況は悪化していくなかで、IDP 流入、LTTE 支配地域境界での規制・手続きの変化、専門家避難などさまざまな困難に対応し事業を継続した。今後、紛争地域での事業計画を策定する際、不測の事態を想定し、安全管理体制への配慮はもとより、業務量・実施期間に十分な余裕をもたせること、柔軟な事業実施体制（遠隔操作を想定した事業実施など）を考慮し、対応が最大限可能となる配慮が必要であろう。また、物資の輸送など治安悪化により予測できる影響を事前に分析し、対応策を用意する必要がある。

#### (4) 求められる専門家

本プロジェクトのような紛争地域での参加型開発事業を円滑に実施するためには、現地の言語に精通し、また現地の政治・社会・経済状況に詳しい専門家が少なくとも不可欠である。また、コミュニティ開発の経験も必須であろう。



#### (5) 持続性の考え方

カウンターパートの配置が難しかったことが本プロジェクトでも指摘されている。紛争地域における事業実施方針としては、住民の生活改善が実感できるインフラの整備など即効性に重きを置き、独自にスタッフを雇用し、事業を動かせる体制に当面は重点を置くこととなろう。したがって通常の場合とは違い、紛争地域での案件実施では、相手国政府のカウンターパートへの技術移転による持続性については、相手国の状況をかんがみながら配慮していくこととなろう。

#### 6. 留意すべき事項

前述したとおり、本プロジェクトにおいては、停戦合意後に期待された事態の好転に反し治安が悪化していくなかで事業が継続されており、紛争地域において、人道支援から復旧・復興への移行期（時間軸）を明確に分けることは非常に困難であるといえる。

一方で、本プロジェクトを通じ、紛争地域のような不安定な地域においては、政治・社会・経済・治安状況の情報の収集・分析を継続して行い、紛争分析を行う必要性について、関係者間の意識が高いことが確認された。今後も継続して現地プロジェクトチーム、企画調査員、在外事務所、大使館、JICA 本部課題部、地域部の連携を強化し、平和構築への配慮を事業計画策定・事業実施に反映していくため、現在推進している平和構築アセスメント（PNA）といった平和構築への配慮・手法を活用した案件形成・事業運営の推進を提言したい。

表-1 プロジェクト対象村落の分類及び対象村落における IDP の流入状況

分類	村落名
かつて難民化した経験があるものの、自前の耕作土地をもつ村。一方でインフラは未整備。	Manner DS Division - Puthukkamam - Vaddupiththanmadhu - Theththavadi Manthai West AGA Division - Kurai - Seethuvinnayagarkulam
政府地域内での住宅公団の分譲した新規住宅地(多くは農地をもたない)に住む村。	Manner DS Division - Samayapuram - Santhipuram
他地域からの国内避難民が仮設住宅を建てて住んでいる村。UNHCR などの緊急支援以外の復旧事業はほとんど行われていない村。	Manthai West AGA Division - Sewa Village - Geneshapuram - Pali Aru

参考資料:MANREGAP 第1年次報告書 2005年3月

MANREGAP 終了時評価 専門家による質問票回答

表-2 プロジェクト対象村落における IDP 流入状況:2007年9月現在

村落名	IDP 数	
	家族数	人数
Kurai	222	992
Ganeshapuram	159	632
PaliAru	206	988
計	587	2,612

出所:MANREGAP2007年度半期報告書 2007年10月

