

ウガンダ共和国  
アチヨリ地域コミュニティ開発計画  
策定能力強化プロジェクト  
中間レビュー調査報告書

平成25年11月  
(2013 年)

独立行政法人国際協力機構  
経済基盤開発部

基 盤
J R
13-252



ウガンダ共和国  
アチヨリ地域コミュニティ開発計画  
策定能力強化プロジェクト  
中間レビュー調査報告書

平成25年11月  
(2013 年)

独立行政法人国際協力機構  
経済基盤開発部





## 序 文

日本国政府は、ウガンダ共和国の要請に基づき、「アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト」を実施することを決定しました。これに基づき、独立行政法人国際協力機構は、2011 年 9 月に討議議事録（R/D）の署名をウガンダ共和国政府と取り交わし、2011 年 11 月から 2015 年 11 月までの予定で本プロジェクトを実施しています。

当機構は、プロジェクト開始から約 2 年が経過した 2013 年 9 月 18 日から 2013 年 10 月 12 日まで、中間レビュー調査団を現地に派遣し、ウガンダ共和国側のカウンターパートと合同でこれまでの活動実績並びにその結果について、レビューを行いました。このレビュー結果は、ミニッツに取りまとめられ、ウガンダ共和国・日本国双方の合意の下に、署名交換が行われました。

本報告書は、今回の中間レビュー調査及び協議結果を取りまとめたものであり、今後、本案件を効果的、効率的に実施していただくための参考として、広く活用されることを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援を頂いた関係者各位に対し、心より感謝申し上げるとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成 25 年 11 月

独立行政法人国際協力機構

経済基盤開発部長 三浦 和紀



# 目 次

序 文

目 次

プロジェクト位置図

調査写真

略語表

評価調査結果要約表

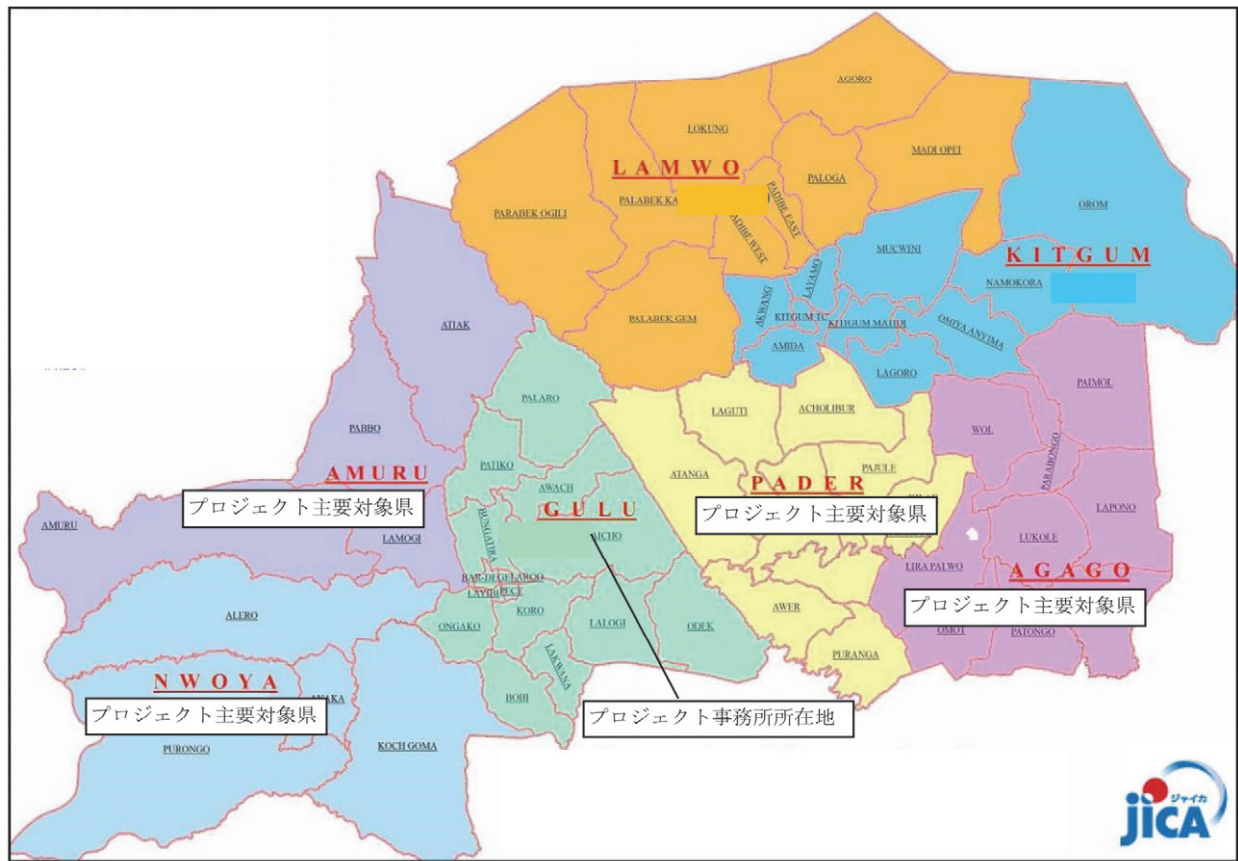
第1章 中間レビュー調査の概要 .....	1
1－1 調査団派遣の経緯と目的 .....	1
1－2 調査団の構成 .....	1
1－3 調査期間 .....	1
1－4 プロジェクトの概要 .....	1
1－5 評価方法 .....	2
第2章 プロジェクトの実績 .....	4
2－1 投入実績 .....	4
2－2 地方行政官の役職別プロジェクトのかかわり .....	4
2－3 成果の達成状況 .....	7
2－4 プロジェクト目標の達成見込み .....	12
2－5 実施プロセス .....	14
第3章 紛争分析 .....	18
3－1 対象プロジェクトの紛争影響事業評価適用状況 .....	18
3－2 プロジェクトをとりまく不安定要因・安定要因の変化 .....	18
3－3 詳細計画策定調査時から直近プロジェクト・レベル PNA への不安定要因の変遷 .....	21
3－4 中間レビューで抽出された不安定要因 .....	21
第4章 評価結果 .....	29
4－1 評価5項目による評価結果 .....	29
4－2 妥当性 .....	30
4－3 有効性 .....	33
4－4 効率性 .....	34
4－5 インパクト .....	35
4－6 持続性 .....	38
第5章 PDM の改訂 .....	45
5－1 プロジェクトの目標、成果、活動の明確化 .....	45
5－2 PDM の改訂 .....	46

第6章 提言、教訓、団長所感 .....	48
6-1 提 言 .....	48
6-2 教 訓 .....	51
6-3 団長所感 .....	53

#### 付属資料

1. 調査日程 .....	57
2. 主要面談者リスト .....	58
3. 現地調査主要協議議事録 .....	59
4. 協議議事録（M/M）・合同中間レビュー報告書 .....	72
5. 評価グリッド .....	112
6. PDM（Version 1～2） .....	120
7. ウガンダ県政府組織図 .....	125

## プロジェクト位置図



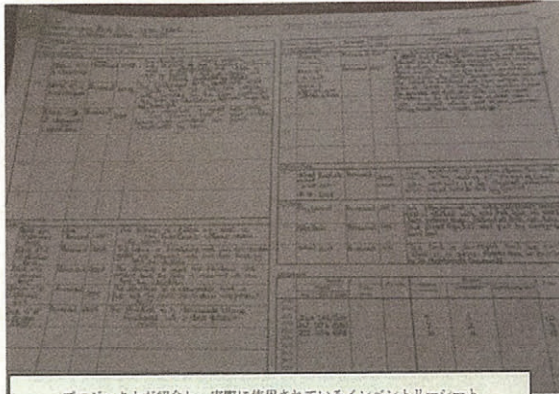
ウガンダ北部 アチョリ地域 7 県







## 調 査 写 真



プロジェクトが紹介し、実際に使用されているインベントリーシート



水管理委員会による井戸のオブジェを使った市民教育のパフォーマンス



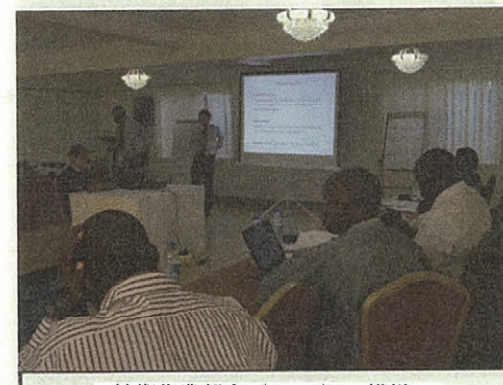
キトゥグム (Kitgum) 県庁での聞き取り



サブ・カウンティでの計画策定ワークショップ



パイロットプロジェクトで建設した給水施設



技術作業部会 (TWG) の模様



地方自治省にて合同調査報告書への署名



JCC 開催の様子





## 略 語 表

略語	英文名称	和文名称
A-CAP	the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region	アチョリ地域コミュニティ開発計画 策定能力強化プロジェクト
CAO	Chief Administrative Officer	主席行政官
CDO	Community Development Officer	郡コミュニティ開発担当官（報告書本文中では、郡開発担当官と表記）
C/P	Counter Part	カウンターパート
DAC	Development Assistance Committee	開発支援委員会
DCDO	District Community Development Officer	県コミュニティ開発担当官（報告書本文中では、県開発担当官と表記）
DDP	District Development Plan	県開発計画
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
EU	European Union	欧州連合
EVI	Extremely Vulnerable Individual	社会的弱者
GBV	Gender-based Violence	性差に基づく暴力、女性への暴力
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GOJ	Government of Japan	日本政府
GOU	Government of Uganda	ウガンダ政府
HLG	Higher Local Government	上位地方政府（県）
IDP	Internally Displaced Person	国内避難民
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JFA	Joint Financing Agreement	合同財政協定
JICA REAP	JICA Reconstruction Assistance Programme in Northern Uganda	JICA ウガンダ北部復興支援プログラム
LC	Local Council	地方評議会
LGMSD	Local Government Management and Services Delivery Project	地方政府監理・サービス提供事業
LLG	Lower Local Government	下方地方政府（郡以下）
LRA	Lord's Resistance Army	反政府勢力「神の抵抗軍」
M/M	Minutes of Meetings	会議議事録
MoLG	Ministry of Local Government	地方自治省
NAADS	National Agriculture Advisory Services	国家農業支援サービス
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NPA	National Planning Authority	国家計画庁
NUSAF	Northern Uganda Social Action Fund	北部ウガンダ社会行動基金

略語	英文名称	和文名称
OJT	On-the-job Training	オン・ザ・ジョブ・トレーニング
OPM	Office of the Prime Minister	首相府
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEAP	Poverty Eradication Action Plan	貧困削減行動計画
PNA	Peace building Needs and Impad Assessment	平和構築アセスメント
PO	Plan of Operation	実効計画
PP	Pilot Project	パイロットプロジェクト
PRDP	National Peace Recovery and Development Plan for Northern Uganda	北部ウガンダ平和復興開発計画
PS	Permanent Secretary	事務次官
R/D	Record of Discussion	討議議事録
RDC	Resident District Commissioner	県駐在長官
SC	Sub-County	郡
TICAD	Tokyo International Conference on Afrfrican Development	アフリカ開発会議
TPC	Technical Planning Committee	技術計画委員会
TWG	Technical Working Group	テクニカル・ワーキング・グループ
UGX	Uganda Shilling	ウガンダ・シリング
ULGA	Uganda Local Government Association	ウガンダ地方政府連合
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UPDF	Uganda People's Defense Forces	ウガンダ国軍
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WUC	Water Users Committee	井戸利用者委員会

## 評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国 名：ウガンダ共和国	案件名：アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト（A-CAP）
分 野：平和構築-ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：経済基盤開発部	協力金額（評価時点）：7 億円
協力期間：2011 年 11 月 25 日～ 2015 年 11 月 24 日	実施機関：地方自治省（Ministry of Local Government : MoLG）
	日本側協力機関：特になし
<p>他の関連協力：「ウガンダ北部地域復興支援プログラム」として以下の事業を実施中/実施済み          開発調査型技術協力：アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援、          アムル県総合開発計画策定支援、アチョリ地域地方道路網開発計画          円借款：アティアクーニムレ間道路改修計画          紛争予防・平和構築無償：ウガンダ北部地域国内避難民帰還促進のための生活基盤整備計画、          アチョリ地域国内避難民帰還・定住促進のためのコミュニティ再生          計画準備調査          国別研修：北部地域行政官能力強化</p>	
<p><b>1-1 協力の背景と概要</b></p> <p>ウガンダ共和国（以下、「ウガンダ」と記す）北部地域は 1980 年代の神の抵抗軍（Lord's Resistance Army : LRA）をはじめとした武装勢力により、20 年以上紛争状態に置かれてきた。その間、紛争の影響により社会インフラへの投資が停止したため、南部に比べて開発が遅れたうえ、200 万人ともいわれる国内避難民（Internally Displaced Person : IDP）が生じ、地方政府の機能は事実上停止した。2006 年から LRA との和平交渉が開始され、ウガンダ国内における武力衝突は減少し、治安は改善されるとともに、2008 年ごろから IDP の帰還が本格化した。ウガンダ北部は緊急・人道支援から復興・開発フェーズへと移行しつつあるが、帰還民の定住促進、コミュニティの活性化、地方政府の行政能力の回復など多くの課題が残されている。</p> <p>ウガンダ政府は北部の社会・経済指標を国の平均的な水準まで引き上げるため、2007 年 10 月に「北部ウガンダ平和復興開発計画」（National Peace Recovery and Development Plan for Northern Uganda : PRDP）を作成し、人道支援のみならず復興・開発に係る支援を援助機関に要請した。JICA は 2009 年 8 月から「アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援」を開始し、紛争の影響を強く受けたアチョリ地域のなかでも特に IDP の帰還が遅れ、ドナー援助も少ないアムル県（現アムル県とヌオヤ県）を対象として帰還・定住を促進するプロジェクトを実施した。同プロジェクトでは、特定コミュニティを対象とするコミュニティ開発計画の策定及びパイロットプロジェクトを行い、得られた知見を用いてアムル県における帰還・定住支援のための開発のガイドラインを作成した。</p> <p>同プロジェクト実施中に大幅に IDP の帰還が進んだこともあり、今後は帰還民の定住促進を主眼に置き、開発フェーズへの移行を見据えた地方政府の行政能力の回復・向上が必要となっている。本プロジェクトは、ウガンダ政府地方自治省（MoLG）からの要請に基づき、アチョリ地域の地方行政機関の帰還民に対する生活基盤や基本的サービス提供能力を向上することを目的として実施する。具体的には、地方行政機関の開発事業計画・予算計画策定能力を向上す</p>	

るとともに、域内においてグッドプラクティス・教訓の共有体制や実施ガイドライン/マニュアルを改善することにより、域内のコミュニティ開発の実施体制強化を図ることとする。

## 1-2 協力内容

### 1-2-1 上位目標

「アチョリ地域において、地方行政機関によってプロジェクトで強化された実施体制に基づきコミュニティ開発事業が継続的に計画・実施される」

### 1-2-2 プロジェクト目標

「アチョリ地域において、コミュニティ開発の計画及び実施の体制が強化される」

### 1-2-3 成果（アウトプット）

成果1：地方政府による開発計画の策定能力が向上する。

成果2：地方政府によるコミュニティ開発計画の実施能力が向上する。

成果3：開発計画策定システムやガイドラインが強化される。

なお、成果1、成果2と成果3は対象が次のように分かれている。

成果1と成果2：アチョリ地域全7県のうち、アムル、ヌオヤ、パデール、キトゥグムの4県が対象

成果3：アチョリ地域全7県（上記4県とグル、アガゴ、ラムオの3県）が対象

### 1-2-4 投入（中間レビュー時点）

日本側：長期専門家3名 チーフアドバイザー/地域開発、平和構築/業務調整、地方行政  
短期専門家8名 行政機能分析、社会調査/紛争予防配慮、コミュニティ開発計画  
策定支援1及び2、調達・施工監理能力強化支援、コミュニティ・インフラ施工監理支援、モニタリング・評価、研修フォローアップ・企画

機材供与 3,230 万円\*[\*JICA2013 年 10 月精算レート(1 ウガンダ・シリング=0.038  
円、1 米ドル=98.04 円) 準拠]

ローカルコスト負担 7,801 万 4,000 円\*

ウガンダ側：カウンターパート（Counter Part：C/P）人材の配置 56 名。アチョリ地域全  
7 県の首席行政官（Chief Administrative Officer：CAO）、県計画官、県開発  
担当官（District Community Development Officer：DCDO）、及び給水技官

## 2. 評価調査団の概要

調査者	<日本側>		
	団 長	小向 絵理	JICA 国際協力専門員（平和構築）
	調査企画	安永 知子	JICA 経済基盤開発部 平和構築・都市・地域開発第二課
	評価分析	一宮 尚美	片平エンジニアリング・インターナショナル
調査期間	2013 年 9 月 18 日～2013 年 10 月 12 日		調査区分 中間レビュー

### 3. 評価結果の概要

#### 3-1 紛争分析

プロジェクト詳細計画策定調査時及びプロジェクト期間中に抽出され、今回調査において、改めて確認された不安定要因は、①住民の行政に対する不信感、②帰還先での生活が安定しない、③土地問題、④社会的弱者（Extremely Vulnerable Individuals : EVIs）、⑤HIV/AIDS の蔓延、⑥未就労の若年層とアルコール等への依存症、⑦女性に対する暴力（Gender-based Violence : GBV）及び⑧精神疾患患者である。

①住民の行政に対する不信感：これはプロジェクト開始前から続く大きな不安定要因である。一定度のインフラが整備された IDP キャンプ内で長年、支援で生活することに慣れた人々は、帰還先においても同程度の生活環境や支援を他者に期待する傾向が強い。一方で、行政側は紛争中の機能停止や人材の払底により、行政サービス提供能力が限定されており、住民が期待する速度や質で生活インフラや保健医療・教育等の社会サービスを提供できない。本プロジェクトは、地方政府の開発計画策定プロセスの透明性やアカウンタビリティを高め、事業実施能力を向上させる技術支援を実施している。これにより住民から行政への不信感を軽減することが期待されている。

②帰還先での生活が安定しない：2012 年時点で 98% の IDP がキャンプを離れ、最終定住先での生活を始めている。その生活が安定しない理由は大別すると、a) 生計手段が限られ、生計が不十分であること、b) 公共サービスが不十分であること、c) 新しい環境へ心身両面から対応するには時間を要することになる。本プロジェクトは、a) については生計向上分野のパイロットプロジェクトへの技術支援を通じて対応する予定であり、b) については上記①のように地方行政サービスの提供能力の向上で対応し、c) については④の社会的弱者の一貫として対応する。

③土地問題：従来、伝統社会単位（クランと呼ばれる）や大家族で土地を所有していたが、紛争中に所有権や土地の境界が不明になったことから、現在、土地の所有を巡る争いが増加している。本プロジェクトでは、パイロットプロジェクトとして井戸掘削を行っている。その場所については対象の村や各レベルの地方行政とともに土地所有状況を確認しており、プロジェクト活動が土地問題を惹起する事例は発生していなかった。

④社会的弱者：本プロジェクトでは、寡婦、女性あるいは子どもが稼ぎ手の世帯、身寄りのない孤児や高齢者を社会的弱者としている。このグループへの支援を効果的に行うため、本プロジェクトでは基礎情報を一元的に取りまとめる照会システムを構築するよう県開発担当官（DCDO）へ技術支援を行っている。なお県が独自の判断で、他の支援事業の対象に社会的弱者を含めたり、宗教施設等の支援組織に照会する場合もある。

残る不安定要因の HIV/AIDS の蔓延や未就労の若年層などについては、プロジェクトでは具体的支援活動を行わず、地域開発計画の策定時に、これら地域の安定にネガティブに影響する可能性のある課題への配慮を含めるようにしている。

##### 3-1-1 成果の実績

###### (1) 成果 1

達成に必要な大半の活動が実施中であるため、成果 1 はまだ全面的な達成には至っていないものの、一定の範囲内で成果を達成していた。

下記指標 4 点のうち、指標 1-a は達成し、指標 1-b、c、d はいずれもパイロット段階であることから未達成である。指標 1-e は 7 県全県で 203 名が研修に参加し、その成果を業務に反映していることから過去の年次分は達成し、今後の年次でも達成が見込まれる。

〔指標〕

- 1-a 県における開発計画策定のフローと制度の課題及びその対応方法が明らかになる。
- 1-b コミュニティ・プロフィール及びリソース・マップが郡により利用される。
- 1-c 開発計画を選択するための優先順位づけ基準を使っている郡の数
- 1-d 開発計画の選定結果についてフィードバックを得たパリッシュと村の数の増加
- 1-e 毎年、40 名以上の地方政府官が研修を受け、それを実務で活用する。

(2) 成果 2

達成に必要な大半の活動が実施中であるため、成果 2 はまだ全面的な達成には至っていないものの、一定の範囲内で成果を達成していた。

下記指標 5 点のうち、指標 2-a はこれまでに 85 のパイロットプロジェクトが実施されていることから過去の年次分は達成し、今後の年次でも達成が見込まれる。指標 2-b は現在、3 つのグッドプラクティスあるいは教訓が抽出されており、残るプロジェクト期間での達成が望まれる。指標 2-c はこれまでに 177 名の地方行政官が研修を受けて、その成果を実務に反映しているため過去の年次分は達成し、今後の年次でも達成が見込まれる。指標 2-d は給水技官あるいは給水技術者がプロジェクト開始前に比べてコミュニティ開発事業実施能力が大きく向上していると自覚し、また上司も能力向上を認識していることから達成されつつあり、今後のパイロットプロジェクト実施を通じて能力向上が続くことが見込まれる。

〔指標〕

- 2-a パイロットプロジェクトが毎年、20 以上実施される。
- 2-b パイロットプロジェクト実施を通じて、10 以上のグッドプラクティスあるいは教訓が抽出される。
- 2-c 40 名以上の地方政府官が開発計画実施に関連した研修を受け、それを実務に活用する。
- 2-d 県のエンジニアが自身の能力向上を自覚する。

(3) 成果 3

達成に必要な大半の活動が実施中であるため、成果 3 はまだ全面的な達成には至っていないものの、一定の範囲内で成果を達成していた。

下記指標 3 点のうち、指標 3-a は 2 種類のワークショップ開催に関する。半年に 1 回のペースで定例ワークショップ (Technical Working Group) が開催される一方、特定テーマ・ワークショップについては、開催予定のパイロットプロジェクトからの教訓を共有するワークショップも日程が調整できず中止された。定例・特定テーマを問わずワー

クシヨツプ開催は、今後の年次でも達成が見込まれる。指標 3-b は、ウガンダ南部へのエクステンジ・ビジットに 7 名が、横浜で開催された第 5 回アフリカ開発会議 (Tokyo International Conference on Agrarian Development : TICAD) に 2 名が、それぞれ参加していることから過去の年次分は達成し、今後の年次でも達成が見込まれる。指標 3-c は、地方自治省 (MoLG) は、プロジェクトの参加型計画アプローチは MoLG でも優先度が高く、国のガイドラインの実践を補完するものである、としてプロジェクトの経験の有用性を既に認めている。プロジェクトは引き続き、参加型計画のためのツールや制度の精度を上げていることから、この指標は今後、より高い達成度が期待される。

[指標]

- 3-a プロジェクト期間中、地域レベルのワークショップが毎年 2 回以上開催される。
- 3-b 各県 5 名以上の地方行政官がエクステンジ・ビジットや国内外研修に参加する。
- 3-c MoLG がプロジェクトの経験や提言が政策やガイドラインの改善に有用であるとみなす。

### 3-1-2 プロジェクト目標

指標 3 点の達成状況に基づくと、プロジェクト目標を達成する見込みは中程度である。

指標 A については、プロジェクトが導入した計画ツール (インベントリー・シートや開発計画選定基準) はパイロット段階にあり、メカニズムとして機能するにはもう少し時間が必要である。そのため県や郡には紹介されたツールや新しいメカニズムを活用して年間計画を策定する機会がまだない。また県や郡によって「年間計画」の策定方法や内容がまちまちであることから、「年間計画」について統一しておく必要がある。

指標 B では「計画された開発事業」の定義について整理が必要である。プロジェクトは、地方行政が、現状とニーズに沿って客観的に事業を計画・実施できるようになることを支援しているので、プロジェクト目標の指標には、プロジェクトで導入した計画ツールにより計画され、優先順位づけされ実施された事業であるかどうか、その事業の質はどうであるかなどの視点が重要となろう。

指標 C は、今回調査を行った 4 県 (ヌオヤ、アムル、パデール、キトゥグムの 4 県。成果 1 から成果 3 までのプロジェクト活動の対象) では、CAO、県計画官及び県開発担当官 (DCDO) ともプロジェクト前と比べて、それぞれの能力が向上していると自覚している。今後のプロジェクト活動に照らして、県計画官や DCDO の能力は一層、向上していくと見込まれる。なお、CAO は能力向上のために日本人専門家から技術移転を行う対象には挙げられていないが、改訂版 PDM ではプロジェクト目標の指標に引き続き含まれることになった。CAO は直接的な技術移転の対象ではないものの、開発計画の策定・実施を含めて県行政に責任をもっていることから、その意見もプロジェクト目標の達成状況の判断に含める必要性が認識されたためである。

加えて指標 A、B、及び C については、対象とする地理的範囲の整理が必要である。本プロジェクトは成果 1 と成果 2 は上記 4 県を、成果 3 では上記 4 県に残る 3 県を加えてアチョリ地域の全 7 県を対象としている。プロジェクト目標の達成状況をより適切に測定できるよ

う整理することが望ましい。

[指標]

- A 県と郡の「年間活動計画」がプロジェクト開始前より向上する。
- B 計画された開発事業のうち、地方政府が実際に実施した数
- C CAO、県計画官及び DCDO が、開発計画づくりと開発計画を実施する能力が、プロジェクト開始前に比べて向上したと自覚する。

### 3-2 評価 5 項目による評価結果要約

#### 3-2-1 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、以下の理由から高いと判断される。

##### (1) 紛争影響地域における支援事業としての適切性

本プロジェクトの開始時期、支援対象、支援実施方法は 20 年間の紛争の影響を受けたアチョリ地域で再定住を支援するうえで適切であった。本プロジェクトは、IDP キャンプが閉鎖し IDP 支援事業が終了する時期に開始した。ウガンダ政府が PRDP を発表し、政府として北部の復興・開発をめざすというコミットメントは明らかであったが、どのドナーも IDP が帰還先での生活を再建していくことを支援していないなか、本プロジェクトは生活再建を支援する数少ない事業のひとつであった。紛争の影響で開発が遅れている北部に対して支援を実施することによって南北格差の是正に貢献することは、ウガンダ全体の持続的安定に寄与する。

帰還民が安定して生活再建に取り組むには、基礎的インフラの整備や行政サービスの提供が不可欠である。地方政府/行政がこれらニーズに対応できないと、避難民の流動性が高まり、地域社会が不安定となる。本プロジェクトのねらい「地方政府/行政の能力向上による避難民の定住促進」は、地域の安定を維持するうえで適切であった。

また 20 年間の紛争により地方行政が機能できなかったアチョリ地域において、本プロジェクトは地方行政官を活動の実施主体に据え、地方行政官が On-the-job トレーニングとしてパイロットプロジェクトを実施するという実施方法を採用している。この方法により、C/P の地方行政官は開発事業の計画能力・実施能力を向上させ、またそれを他ドナー事業でも発揮している。このことは地方行政官の能力向上が個別の事業にとどまらず、地域全体にも裨益する可能性を示している。十分な公共サービスを提供できていない地方政府に対するコミュニティの不満を拡大しないという観点からも、地方行政官を実施主体に据えたことは適切である。

##### (2) ウガンダの政策との整合性

本事業はウガンダ側の北部復興・開発や地方分権化のニーズに的確に対応している。本プロジェクトは、首相府（Office of the Prime Minister : OPM）が実施する PRDP の北部復興・開発戦略のうち復興とコミュニティのエンパワーメント等の戦略に合致している。またこれら戦略を実現するために PRDP は 14 の支援領域を設けており、そのなかには、地方政府の能力向上、IDP の定住促進、コミュニティのエンパワーメントと復興、インフラ再整備が含まれる。本プロジェクトの取り組みはこれらに呼応した内容である。



また本プロジェクトの C/P 省庁である MoLG は、1990 年代後半から地方分権化促進に取り組んでいる。その主要な目的は、地方政府が効率的効果的に行政サービスを提供できるようになることで、具体的方策として地方政府の組織制度の強化、コミュニティ参加型行政サービス提供方法の強化、地方政府の開発計画策定プロセスの強化が挙げられている。本プロジェクトの活動はこれらを強化するものであり、MoLG の地方分権化政策にも合致している。

### (3) 日本の援助政策

本プロジェクトは、わが国の対ウガンダ援助政策に沿っている。「北部地域における平和構築」は主要援助分野のひとつであり、ウガンダ北部地域における IDP の帰還・定住を支援するための生活基盤整備などを実施し、地域間格差（北部及び中・南部との格差）是正に貢献することがめざされている。また JICA は 2009 年にマルチセクター・マルチスキームの「ウガンダ北部地域復興支援プログラム」を開始しており、本プロジェクトはそのなかのひとつに位置づけられている。なお、2013 年に開催された第 5 回アフリカ開発会議（TICAD V）で採択された横浜行動計画においては、紛争予防、人道・復興支援を通じて、アフリカ地域における平和の定着を推進することが表明されており、本プロジェクトはこれにも合致する。

#### 3-2-2 有効性

本プロジェクトの有効性は以下の理由から、中程度と判断される。

中間時点において、既にアムル等 4 県のプロジェクト関係者は開発計画策定・実施能力の向上を自覚しているなど一部指標は達成しはじめている。MoLG もプロジェクトの意義を強く認めている。しかしプロジェクト目標の達成に関し、誰の、あるいはどの地方行政レベルの能力をどのように強化することをめざしているのかが、現在の指標では不明瞭である。本プロジェクトはアチョリ地域 7 県の地方行政官の能力向上をめざすものであることから、残るプロジェクト期間で、どこまで達成することをめざすのか、その際の指標は何か等を確認し、プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix：PDM）を改訂する必要がある。

#### 3-2-3 効率性

本プロジェクトの効率性は以下の理由から、中程度と判断される。

プロジェクトが提供した県オフィス向け発電機・オフィス家具や開発担当官向けモーターバイクは、それぞれの地方行政官が業務を適正に行える環境を整備しており、タイミング・量とも適切であった。また県レベルの C/P 要員は他の支援事業や業務と本プロジェクトの活動を組み合わせて郡を視察したり、コミュニケーションをとるなどの工夫をしていた。「ウガンダ北部地域復興支援プログラム」での本邦研修は、本プロジェクトの C/P 本邦研修が準備中の状況で、それに代わる機能を果たしたことは、他のスキームとの相乗効果の好例である。成果 1 と成果 2 に関する各短期専門家からの技術移転はインベントリー・シートや調達・監理ガイドラインとして取りまとめられた。一方で複数の短期専門家が派遣されたため、短期専門家が派遣されていない期間に活動が停滞したり、C/P の一部が専門家との関係構築を

繰り返すこととなり、技術移転の効率が下がる傾向がみられた。

#### 3-2-4 インパクト

本プロジェクトのインパクトは、以下の理由から正のインパクトが大きいと判断される。

まずプロジェクトのねらいである IDP の再定住支援であるが、プロジェクト活動で需要の高い給水設備を設置し生活基盤を改良していくことで、再定住を促進している。大多数の IDP が帰還するなか、帰還先の生活環境の劣悪さを理由にキャンプ地に残る人々には、このようなプロジェクト活動は帰還先での生活環境を向上させ恒常的な定住としていくことに貢献する見込みが高い。

また中間レビュー時点で既に少なくとも 3 つの波及効果が発現している。1 つはキトゥグム県で、今後のパイロットプロジェクトの内容策定(成果 2 の活動)に、県開発担当官(DCDO)自らの発案によって、プロジェクトで導入した開発計画選定基準(成果 1 の活動)を活用しようとしていることである。2 つめは、ヌオヤ県が、プロジェクトの成果を使って、米国国際開発庁(United States Agency for International Development: USAID)の計 400 万ドルのコミュニティ・インフラ整備事業を自県に誘致したことである。ヌオヤ県は、インベントリー・シートや開発計画選定基準で県内のニーズを整理し、パイロットプロジェクトの経験を踏まえて開発事業をどう効率的に進めるかを USAID に手堅く発表したことが、この誘致の成功の理由であると考えている。3 つめは、同じくヌオヤ県で、インベントリー・シートのパイロット対象ではない郡が県に働きかけ、郡資金で研修を行い、自主的にインベントリー・シートの作成を開始している点である。

これらの事例はプロジェクトで導入したツールや制度が、アチョリ地域の課題にいかにか的確に応じているかを示しており、今後も同様の波及効果が発現することが期待される。

なお上位目標は、プロジェクト目標やプロジェクトのねらいを適切に反映しきれていないため、文言と指標を整理することが望ましい。

#### 3-2-5 持続性

財政的側面が適切に対応されれば、本プロジェクトの自立発展性は高いとみられる。

##### (1) 政策的側面

中間レビュー時、PRDP は 2015 年まで実施される予定である。2015 年は、本プロジェクトの終了年と同じである。PRDP を延長するかどうかは主管している首相府(OPM)が決定する。ウガンダ北部が南部と同じレベルに至るには長期間の支援が必要であることは PRDP 中にも明記されていることから、PRDP の延長あるいはこれに代わる北部支援策が策定される可能性は高い。なお JICA と並びアチョリ地域に地域事務所を構える USAID は、PRDP は延長されるという前提の下、5 年間の活動計画を立てている。

##### (2) 技術的側面

本プロジェクトが導入した各種ツールは、現状に基づいた客観的な開発計画の策定と選択方法として、インパクトの項で述べたように、既に事業地で独自に活用されている。また北部ウガンダでは、電気供給が不安定であることからコンピュータなどの情報管理

ツールを利用できる時間が限られることから、当面は手書きで情報を取りまとめるように工夫されている。そのためプロジェクトが導入した技術は、プロジェクト終了後も利用されていく見込みが高い。

### (3) 組織的及び財政的側面

県や郡の人員不足は、プロジェクト開始前から課題であった。中央政府の政策や予算配分が改善されない限り要員増加は簡単ではないが、各行政官の能力が向上してもそれが組織化されないと、プロジェクトの協力効果が持続する可能性は限られる。また現在、多くの開発計画事業が PRDP から配分される予算で実施されている。PRDP からの予算が廃止あるいは減額される場合は、県や郡が対応できる範囲で、各種開発計画を実施することになるため、スケールダウンは避けられないと見込まれる。

### (4) 社会・文化・環境からの側面

不安定要因として抽出した社会的弱者、HIV/AIDS の蔓延、未就労の若年層とアルコール等への依存症、女性に対する暴力及び精神疾患患者等は、プロジェクトの持続性にも間接的影響をもたらす可能性がある。社会的弱者については、プロジェクトが技術支援し照会システムをつくることから、このなかに HIV/AIDS や精神疾患の影響を受けている人々の情報も含めていき、より包括的な弱者支援のデータベースをつくり、それを支援策につなげていくことが考えられる。また、県や郡の開発計画に上記不安定要因への対応を盛り込むことで、不安定要因の影響を軽減するように配慮が求められる。

## 3-2-6 効果発現に貢献した要因

### (1) 計画内容に関すること

- ・ JICA 北部復興支援プログラムとして北部地域行政官能力強化研修が実施されたこと。これにより参加したウガンダ側人材が JICA の支援方法や本プロジェクトへの理解を深めることができた。

### (2) 実施プロセスに関すること

- ・ プロジェクト実施段階でも PRDP や MoLG の地方分権化政策に協調するよう努めたこと。これにより北部復興支援と地方行政の強化両方の観点から適切なプロジェクト運営が可能となった。
- ・ グルにプロジェクト事務所と JICA フィールド事務所を維持していること。北部にオフィスを維持する二国間ドナーは2国しかなく、JICA はそのうちの1つである。グルでのオフィスを設置していることは地方政府との連携を強化し、JICA のプレゼンスを高めている。
- ・ 日本人専門家やウガンダ側人材が MoLG 本省に口頭でも進捗報告したこと、及びすべての短期専門家の着任・離任時、必ず MoLG へも報告していること。これにより MoLG にプロジェクトの情報が集まり、多角的にプロジェクトの現状を把握できるようになっている。
- ・ ニュースレターやラジオ番組などの広報活動を展開したこと。プロジェクトではニ

ニュースレター（英語）の発行のほかラジオ番組（アチョリ語）を通じて、プロジェクト活動を紹介している。英語が読めない人々でもラジオが聴取できる範囲であればプロジェクト活動、つまり参加型開発事業計画策定等が進んでいることを知ることができるようになっている。

### 3-2-7 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

特になし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

- ・ 対象 4 県ですら広大な地域にまたがり、移動や調整に時間を要すること。日本人専門家が各県に移動する際に時間を要すことから、1 県当たりの訪問頻度が制限され、自ずと各県での技術指導にも影響を与えている。
- ・ 地方行政官は本来業務や他ドナー事業にも同時に対応しており、本プロジェクトへ十分な時間を割けないこと。地方行政官、とくに県計画官や県開発担当官（DCDO）は本来業務に加えて、他ドナー事業にも同時に対応しており、本プロジェクトに十分な時間を割くことができない。
- ・ 『地方政府の開発事業策定ガイドライン』の改訂が遅れていること。当初、本プロジェクトの成果や教訓は、このガイドラインに反映されることになっていた。しかし上記ガイドラインの改訂作業の遅れから、この計画はプロジェクト期間中には実現しない見込みである。

## 3-3 提言

### 3-3-1 プロジェクトへの提言

- ・ プロジェクトの目的と達成度を正確に測るため PDM を改訂し、またこれに応じて実効計画（Plan of Operation : PO）を改訂する
- ・ プロジェクト対象 7 県及び郡間での知見の共有のため、成果 3 の活動を積極的に実施すると同時に PDM に記載されている以外にも効果的な活動がないか継続して検討する。
- ・ プロジェクト等で得た知見の共有のため、上記 7 県及び郡間での相互評価や指導を行う。
- ・ ウガンダ側と日本人専門家間でプロジェクト目標に対する定性的指標の設定について継続して協議を行う。
- ・ ウガンダ側と日本人専門家が協働で社会的弱者、GBV、HIV/AIDS、未就労の若年層、土地問題など、地域の不安定要因への対策の検討を行う。
- ・ プロジェクトへの理解を深めるため、住民に対する広報活動を行う。
- ・ ウガンダ側関係者から、プロジェクト実施におけるグッドプラクティスや教訓を引き出す。
- ・ MoLG によるプロジェクトサイトの視察を実施し、MoLG の理解と彼らのコミットメントをさらに高める。

- ・ コミュニティの人材の活用を検討する。

### 3-3-2 県への提言

- ・ プロジェクトから技術移転を受けた行政官を戦略的に他地域に異動・配置することで技術の波及を行う。
- ・ プロジェクトから得た知識、技能、ツールを県の開発5カ年計画の中間評価に適用させる。
- ・ プロジェクトによって導入されたツールを、県の主導によってパイロットプロジェクト実施地以外の郡の計画策定に導入する。

### 3-4 教 訓

- ・ 日本人専門家と行政官の密な連携がカウンターパート側の理解を促し、特に遠隔地での活動実施を円滑化した。
- ・ 既存の地方行政機能を利用することは、事業の持続性が担保される一方、行政制度に従うことで活動の遅延にもつながることに留意して、活動計画を立てる必要がある。
- ・ 政府と住民間の信頼関係が弱い紛争影響地において、地方行政のアカウンタビリティ及び業務実施能力を高める活動は復興開発計画の実施に不可欠な要素である。
- ・ コミュニティ開発計画を実施する前に、住民が紛争の傷跡からどの程度回復しているか配慮する必要がある。紛争影響地特有の外部支援への依存や脆弱な社会構造を理解したうえで、活動内容や実施期間を検討するべきである。
- ・ 国家の一部地域のみが紛争影響を受けている場合は、紛争の影響を受けていない別の地域から学ぶことは、紛争影響地域の住民及び行政官の活動の参考になる。
- ・ 地方行政官の能力強化におけるプロジェクトの有効性の最大化を図るには、実施国の中長期開発計画の計画サイクルに沿ったプロジェクト活動を行うことが必要である。
- ・ 紛争影響地においては裨益対象から外れたグループに対して格別な留意が必要であり、選定の明確な根拠を提示し理解を得るよう努力するとともに、プロジェクトが対応可能な範囲で、不公平感を軽減するための方策を行うことが望ましい。

## Summary of the Mid-term Review

<b>1 . Outlines of the Project</b>	
Country : Republic of Uganda	Project : The Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region (ACAP)
Sector : Peacebuilding -Governance	Cooperation Scheme : Technical Cooperation Project
Office in Charge : Economic Infrastructure Department	Cost (as of October 2013) : 700 million yen
Period of Cooperation : November 2011- November 2015	Implementing Organization in Uganda : Ministry of Local Government(MoLG)
	Supporting Organization in Japan: Not specified
<p>Related Cooperation : Reconstruction Assistance Program in Northern Uganda, JICA (JICA REAP), since 2007 including the following projects:</p> <p>Technical Cooperation : Project for Community Development for Promoting Return and Resettlement of IDP in Northern Uganda, Project for Rural Road Network Development in Acholi Sub-Region, Project for Rural Road Network Planning in Northern Uganda</p> <p>Official Development Assistance Loan : Project for Upgrading of Atiak-Nimule Road (coordination with World Bank)</p> <p>Grant Aid : Preparatory Survey on the Project for Rebuilding Community for Promoting Return and Resettlement of IDPs in Acholi Sub-Region, Project for Social Infrastructure Development for Promoting Return and Resettlement of IDPs,</p> <p>Country-Focused Group Training in Japan : Training on Enhancement of Capacity for Planning in Local Governments in Acholi Sub-region</p>	
<p><b>1.1 Background and Outline of the Project</b></p> <p>In the 1980s and the 1990s northern region of the Republic of Uganda had suffered from more than 20 years conflict, which was caused by armed groups represented by Lord's Resistance Army (LRA). During that time, investment to social infrastructures in the area had been halted, which left the area behind from development compared to the southern part of Uganda. The conflict brought about 2 millions of Internally Displaced Persons (IDPs) and made the local governments malfunction. After the commencement of peace talk in 2006 between the Government of Uganda (GOU) and LRA, number of armed conflict was decreased in the county, and the security of the areas was improved. Such situation accelerated pace of the IDPs return to their original villages or other areas for resettlement around 2008. Since then although northern Uganda has been transferring from emergency/humanitarian phase towards reconstruction and development phase, persistent issues such as promotion of resettlement of the IDPs, revitalization of community, restoring administrative function of local governments are remaining.</p> <p>In order to raise social and economic level of the northern region to the national average, the GOU formulated "Peace Recovery, and Development Plan" (PRDP). The GOU also requested donors to</p>	

extend their assistance from humanitarian relief to reconstruction and development so that goal of the plan could be achieved. In August 2009, Japan International Cooperation Agency (JICA) implemented “Project for Community Development for Promoting Return and Resettlement of IDP in Northern Uganda” intended to promote returning and resettlement of the IDPs in Acholi Sub-region where people suffered from the conflict the most. The project located in Amuru district (later divided into Amuru and Nwoya districts), which receive less assistance from donors than other districts in the sub-region. The approach of the project was to select the targeted community to formulate community development plan and implement pilot projects based on the plan; furthermore knowledge obtained from the project was compiled into the guidelines for development and promotion of the returning and resettlement of the IDPs.

As the pace of the IDPs’ return showed rapid progress during the above project, acknowledged next needs were restoring and improving function of local governments in anticipation of the shift to the development phase and with a focus on promotion of the IDPs resettlement.

Based on the proposal from the Ministry of Local Government (MoLG) JICA commenced "the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region" (A-CAP). The objective of the Project is to enhance the capacity of local governments in delivery of basic infrastructure and social service for the returnees. Approach of the projects is (i) to develop planning capacity of the administrative section better planning and budgeting of development projects, (ii) to set up better implementation system of community development projects, and (iii) to improve knowledge sharing system and guidelines/manuals.

## **1.2 Outline of the Project**

### **1.2.1 Overall Goal**

Community development projects are continuously planned and implemented in Acholi Sub-Region.

### **1.2.2 Project Purpose**

The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-region is strengthened.

### **1.2.3 Outputs**

Output 1: Capacity of local government in development planning is strengthened in selected districts.

Output 2 : Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced.

Output 3 : Systems and guidelines of development planning are strengthened.

Target districts of the Outputs are varied as follows:

Output 1 and Output 2: Four districts of Pader, Kitgum, Amuru, and Nwoya

Output 3: All seven districts of Acholi Sub-region. The above four plus districts of Gulu, Agago, and

## Lamwo

### 1.2.4 Inputs (as of the Mid-term Review)

#### (1) The Japanese Side

- Three long-term experts: Chief advisor/regional development, Peacebuilding/project coordinator, and Local governance
- Eight short-term experts: Capacity assessment of local governments (governance), Social survey/conflict prevention, Community development planning 1 & 2, Procurement/supervision, Community infrastructure, Follow-up and planning of training, Monitoring and evaluation
- Equipment: Total valued at about 534 million Ugandan Shilling(UGX) (equivalent to US\$207,000\*) and 122,386 US\$ (\* based on JICA certified exchange rate of October 2013)
- Project Implementation Cost: A total amount of about 2,053 million UGX (equivalent to US\$796,000\*) (\* based on JICA certified exchange rate of October 2013)

#### (2) The Ugandan Side

- Allocation of counterpart: A total number of 56 personnel : Chief Administrative Officer (Chief Administrative Officer (CAO), District Planner, District Community Development Officer (DCDO), and engineers including Water Officers from the seven districts of Acholi Sub-region

## 2. Evaluation Team

Member	Team Leader	Ms. Eri KOMUKAI, Senior Advisor on Peacebuilding, JICA		
	Evaluation Planner	Ms. Tomoko YASUNAGA, Associate Expert, Peace Building and Urban and Regional Development Division 2, Economic Infrastructure Department		
	Evaluation Analysis	Ms. Naomi ICHIMIYA, Katahira & Engineers International		
Period of Evaluation	September 19, 2013 to October 11, 2013		Type of Evaluation	Mid-term Review

## 3. Results of the Evaluation based on the Project Deegan Matrix Version 1

### 3.1. Peacebuilding Needs and Impact Assessment

Considering the context and environment in which the Project was designed and has been implemented, this mid-term review carried out Peacebuilding Needs and Impact Assessment (PNA) with reference to results of two preceding PNAs: PNA at the Detailed Planning Survey in June 2011, and the latest project level PNA compiled in September 2013. The following issues were identified as the destabilising factor which may affect the Project.

- Trust building between communities and local government needs to be strengthened
- Livelihood of the returnees needs to be secured
- The Project activities should not cause land issues, and not expand the existing land issues
- Special consideration is required for Extremely Vulnerable Individuals (EVIs)
- Spread of HIV/AIDS and its impact on livelihoods is getting acknowledged by local governments.
- Issue of unemployed youth is more serious in northern Uganda



- Addictions to alcoholic, drug and gambling are persistent and are related to other issues such as a spread of HIV/AIDS, unemployed youth, and Gender-based Violence.
- Gender-based Violence (GBV) needs to be considered along with EVIs
- Psychological illness is still existing in northern Uganda

### **3.2 Performance of the Project**

#### **3.2.1 Achievement of the Outputs**

In general, all three Outputs have been achieved to some extent since most of the activities are in progress.

##### **(1) Output1**

Among four indicators below listed, **Indicator 1-a** has been achieved, and **Indicators 1-b, c and d** have not been achieved as products featured in the indicators are at the pilot phase. **Indicator 1-e** made achievement in the first and second years of the Project as total 203 officers from all the seven districts participated in the trainings, and many of them are applying knowledge and skills obtained from the trainings to their actual work. This indicator will show same achievement in the remaining years.

##### **[Indicators for the Output 1]**

1-a Problems of current flow and mechanism of planning and way forward identified.

1-b Community profiles and resource map utilized by sub-counties.

1-c Number of sub-counties using standard of prioritization for selection of development plan

1-d Increase in number of parishes and villages given with feedback of selection result of development plan.

1-e At least 40 local government officers receive trainings every year and utilize them in their actual work

##### **(2) Output 2**

Among five indicators listed below, **Indicator 2-a** shows achievement in the first and second years conducting 85 pilot projects (PPs) and is expected to show same achievement in coming years. **Indicator 2-b** is expected to be achieved in the remaining years as three out of the targeted ten good practices/lessons learned have been extracted already. **Indicator 2-c** made achievement in the first and second years: total 177 officers participated in the trainings and many of them are applying knowledge and skills obtained from the trainings, to their actual work. This indicator will show same achievement in the remaining years. **Indicator 2-d** has been achieving as the Water Officers or water engineers, and their supervisors have acknowledged improvement of their capacity compared to two years ago, and will be further achieved through implementation of the PPs during the remaining years.

##### **[Indicator for the Output 2]**

2-a At least 20 pilot projects are conducted every year.

2-b At least 10 good practices and lessons learnt identified through the implementation of pilot projects.

2-c More than 40 local government officers receive trainings in connection with implementation of development plan and utilize them in their actual work.

2-d District engineers realize the improvement of their capacities

### **(3) Output 3**

Three indicators are set for the Output 3 as listed below. **Indicator 3-a** shows some achievement in the past two years as regular workshop (Technical Working Group: TWG) organised every six months while no thematic workshop was organized. This indicator is expected to show same or better achievement in coming years. **Indicator 3-b** shows achievement in the past two years: seven officers participated in exchange visit to Southern Uganda, and two officers made presentations at the side event for Fifth Tokyo International Conference on African Development (TICAD V) held in Yokohama. The indicator is expected to show same achievement in the remaining years. **Indicator 3-c** shows some achievement as MoLG finds the approach of the project to be quite suitable and appropriate for capacity development of the local government officers in Acholi Sub-region. Since the Project has been continuously improving tools and systems for participatory planning and its implementation, this indicator will show higher achievement in the remaining years.

[Indicators]

3-a Regional workshops are held at least twice a year within the project period

3-b At least 5 officers from each district take part in exchange visit/training inside and outside of the country.

3-c MoLG finds experiences and recommendations by the project relevant to the improvement of policies and guideline.

#### **3.2.2 Prospect of achievement of the Project Purpose**

At the time of Mid-term Review, the prospect to achieve the Project Purpose is moderate based on achievement extent of three indicators set for the Project Purpose.

**Indicator A:** The four targeted districts and sub-counties in the districts have not had the opportunity to prepare the annual work plan utilizing the tools and mechanism developed through the Project to facilitate better planning. This is because that the tools (the Inventory Sheet and the Selection Criteria) have been in the pilot stage since September 2013, and the mechanism needs more time to start functioning as it is still underway. Furthermore, definition of the annual work plan including the making process is sometimes varied among sub-districts and districts, which requires standardization of the annual plan otherwise achievement of the Indicator A will not be measured objectively and duly.

**Indicator B** needs to define the subject of the indicator “planned development projects”. The Project supports local government and administration being capacitated to plan and implement projects objectively incorporating situation and needs of the community. Considering this aim, below points needs to be reflected into the indicators of the Project Purpose: whether the development projects are planned, prioritized and implemented by the planning tools and implementation systems introduced by the Project, and how is quality of the projects.

**Indicator C:** The CAOs, the Planners and the DCDOs from the targeted four districts acknowledged that their capacity to plan and implement development plans has been improving compared to before engaging in the project. Their capacity will be further improved in due course of the

Project activities in the remaining years. Although the CAOs are not target of the technical transfer from Japanese experts in the Project, the CAOs are remained as subject of indicator of the Project Purpose in the revised PDM. This arrangement is made with consideration to the role and responsibility of the CAO for the overall district administration: view point of the CAOs is indispensable to measure achievement degree of the Project Purpose.

Furthermore, geographical scope of the Indicators needs to be re-defined considering the aim of project: capacity development of local governments in the Acholi Sub-region, if the indicators of the Project Purpose should cover all seven districts or does not need to cover all districts.

[Indicators]

A: Annual work plan of districts and sub-counties improved compared to before the project started

B: Number of planned development projects actually implemented by local governments

C: CAOs, planners and CDOs realize that their capacity to conduct development planning and implementation of development plans are enhanced compared to before the project started.

### **3.3 Summary of the Review with the Five Evaluation Criteria**

#### **3.3.1 Relevance**

Relevance of this project is evaluated as high with the following reasons.

##### **(1) Appropriateness of the provision of assistance in conflict affected area**

Timing of the commencement, target, intention and approach of the assistance were appropriate to promote resettlement in Acholi Sub-Region affected by 20 years conflict.

The Project commenced at a suitable time, with humanitarian assistance to IDPs decreasing rapidly along with closure of IDP camps, but little assistance was provided to returnees though the GOU have made the commitment of recovery and development of Northern Uganda by announcing the PRDP. The Project was one of few assistance initiatives at that time intending to support the restoration of the daily lives of returnees after leaving IDP camps. Providing assistance to Northern Uganda where the conflict hampered development contributes to narrow gap between the Southern and Northern areas of the country, which further contributes to maintaining stability within the country.

Returnees were identified as the primary target of the Project. Capacity development of the local government was chosen as the most appropriate means to promote the resettlement. Eventually, local government officers were selected as the direct beneficiaries. In respect to returns and resettlement of the IDPs, insufficient essential services are commonly acknowledged as a hindering factor to stabilise the returns and resettlement. If the local government or administration cannot adequately provide social services, the returnees would move in search for better living condition. Such events destabilise political and social situation in where and when situations are still sensitive. Thus intention of the project “promotion of the resettlement through capacity building of local government/administration” was appropriate to maintain stability of the area after the cease fire.

In Acholi Sub-region, 20 years conflict had malfunctioned the local administration. Considering such issue, the Project adopted approach to put local administration officers at the centre of the project activities, and develop their capacity through the On-the-job training. This approach is effective for gaining trust from the returnees to local government/administration which has not been able to provide

public services adequately. While the officers have been showing improvement of capacity in planning and implementation of development projects in the Project, they are applying such capacity to other donors' project at the same time. This shows capacity development of local administration officers through an intervention will benefit other sectors and local government as a whole.

## **(2) Consistency with the Ugandan Policy**

The Project responds priority and need of the Ugandan side in regard to reconstruction and development of Northern Uganda, and decentralization.

The Project is in accordance with the PRDP, especially its two Strategic Objectives: recovery and community empowerment. The PRDP also set fourteen programmes to achieve the Strategic Objectives. The Project responds four programmes among the fourteen programmes: enhancing local government, return and resettlement of IDPs, community empowerment and recovery, and infrastructure rehabilitation.

The Project is also aligned with the policy of MoLG, counterpart ministry of the Project. MoLG has been pursuing the decentralization since late 1990s. The main objective of decentralization is to enable local governments in providing public services efficiently and effectively thorough measures such as a) strengthening of local government institutions and systems, b) strengthening of community-based service delivery structures, and c) strengthening of local government development planning processes. Since activities of the Project are exactly to strengthen to those aspects of the local governments, the Project is in alignment with the decentralization policies of MoLG.

## **(3) Japan's assistance policy**

The project is also in line with Japan's Country Assistance Program for Uganda.

The Government of Japan has been focusing on the development of African countries since 1993, in which the first "Tokyo International Conference on African Development" (TICAD) was organized. The fifth and latest TICAD meeting was held in 2013 and showcased the Yokohama Action Plan for 2013-2017 of TICAD V, highlighting the prevention of war and support for reconstruction, which contributes to peacebuilding in Africa.

JICA has been implementing a multi-sector assistance programme since 2009 called the JICA REAP in line with the PRDP. The Project plays a vital part of the REAP Objective 2: Strengthening Local Governance Capacities.

### **3.3.2 Effectiveness**

The effectiveness of the Project is measured as moderate based on the achievement degree of the three indicators of the Project Purpose.

The Indicators show some achievement already: all the CAOs, the Planners, and the DCDO in the four targeted districts acknowledge that their capacity to plan and implement development plans has been improving compared to before engaging in the Project. MoLG also acknowledges applicability of the Project products to participatory planning in other districts. However some indicators are not well defined as several interpretations of the indicators are possible, which may be misleading when it comes

to assessing the degree of achievement of the Project duly. Therefore, indicators for the Project Purpose need to be revised to be consistent with the Project Purpose.

### **3.3.3 Efficiency**

Efficiency is evaluated as moderate based on the following reasons.

Equipment provided by the Project improved the office environment of all the seven districts, and mobility of sub-county officers in the four targeted districts. Timing, quantity and quality of the provision are seen to be appropriate. Counterpart personnel at the district level have been managing to utilise their time and budget efficiently: combining tasks of the Project and other donors' projects and making one filed visit for handling different tasks. The country-focused training in Japan organised under the JICA REAP filled the role with the counterpart training in Japan which has been under preparation. This is a good example of synergic effect between two JICA schemes: technical cooperation project and technical training in Japan.

In regard to inputs of Japanese experts, it is observed that assigning numerous short-term experts were costly to both the experts and the C/Ps as they need to spent time to familiarise with the context.

### **3.3.4 Impact**

Impact of the Project seems possibly high as positive changes brought by the Project have been observed already at the time of the mid-term.

In respect to resettlement, which the Project was anticipated to contribute, the Project has been promoting returning and resettlement of the IDPs by making boreholes in order to improve basic infrastructure. Poor access to water is one of the major constraints for the IDPs to return to the original villages.

In respect to the ripple effect, the Project has brought positive changes among staff of the target districts and the involved sub-counties and parishes. Three cases are acknowledged. (1) In Kitgum District, Kitgum DCDO decided, by his own initiative, to apply the tools (the Inventory Sheet, the Selection Criteria with scoring sheet and other related tools) to select content of the livelihood pilot project to be conducted in UFY 2013-2014. (2) Nwoya District will receive USAID's support for rehabilitation of rural infrastructure valued around 4 million US Dollar after successfully presented good capacities on evidence based planning and selection, and organizing procurement and supervision efficiently, all of which utilizes products of the Project. (3) Nwoya district and Prongo sub-county organized workshops to introduce the Inventory Sheet. Although Prongo sub-county is not the pilot sub-county for the Inventory Sheet, the sub-county staff is working to complete the Inventory Sheet with own imitative after recognized the usefulness of the sheet at a district meeting. These cases are good evidence how appropriately the tools and systems introduced by the Project meets issues and needs of Acholi Sub-region.

The Overall Goal and its indicators need to be re-defined in order to reflect the intention of the Project duly.

### **3.3.5 Sustainability**

Sustainability of the Project is high if issues regarding the financial aspects are handled properly.

#### **(1) Policy Aspects**

The GOU's support for Northern Uganda will highly likely be ensured.

The objective of the Project is to develop the capacity of local government in planning and implementation of development plans and projects in which the needs of the population are adequately incorporated. This strongly aligns with the PRDP. Although the continuation of the PRDP will be determined by the GOU in 2015, the same year of the Project completion, Northern Uganda will require significant time in order to recover from 20 years of deterioration and catch up to Southern Uganda. This is acknowledged by the GOU in the PRDP. In the case that the PRDP is completed as planned in 2015, the possibility of the GOU formulating another initiative(s) for Northern Uganda is high. USAID, only donor having office in Gulu except JICA, has set up the five years plan with the assumption that the PRDP would be extended.

#### **(2) Technical Aspects**

The skills and technology introduced by the Project have been accepted and will be utilized by several layers of the local government. The introduced tools have been accepted in two senses: because of their simplicity, and as a new way of thinking that is based on evidence and objective. All the interviewed Ugandan counterparts confirmed that they were starting to incorporate "evidence-based planning and decision making" into their perspective. The introduced tools, the Inventory Sheet, the Selection Criteria with Scoring Sheet, and other tools are prepared to be filled manually with consideration to the situation of Acholi Sub-regions where electricity and computers are not available sometimes. This arrangement will enable the Ugandan counterpart to use the planning tools continuously.

#### **(3) Organizational and Financial Aspects**

Understaffing in the district and sub-county offices has been an issue, even before the commencement of the Project. Filling the vacancies is not an easy task unless policies and budget allocation from the central government are improved substantially. Even if the skills and knowledge of individual officers and engineers are enhanced to a satisfactory level, unless the enhanced capacity is institutionalized within the offices, the achievement of the Project cannot be sustained.

At the same time, many development projects are implemented with budget allocated from the PRDP. Because of this, there is a possibility that budget to implement the development plan would be decreased if the PRDP completed. In such case, the districts and the sub-counties only can implement the development projects with available resources, which will make scale down of the development projects unavoidable.

#### **(4) Social, Cultural and Environmental Aspects**

There are possibilities that destabilizing factors such as Extremely Vulnerable Individuals (EVIs),

spread of HIV/AIDS, unemployed youth and their behaviors such as addiction to alcoholic, Gender-based Violence (GBV) and psychological illness may affect sustainability of the Project. The Project is to set up a database containing data on EVIs, IDPs and GBV that had been collected by the Japanese expert, which will be updated by districts officers regularly so that the officers could consider activities to utilize the data. Measures to minimize the negative effect of the destabilizing factors, as described above, are required to strengthen sustainability of the Project.

### **3.3.6 Contributing Factors**

#### **(1) To the Planning**

- Country-Focused Group Training in Japan “Enhancement of Capacity for Planning in Local Governments in Acholi Sub-region”. This training familiarised participants from Acholi Sub-region, MoLG and the Office of the Prime Minister (OPM) to JICA scheme and assistance to Northern Uganda, which facilitated smoother implementation of the Project.

#### **(2) To the implementation**

- Effort made by the Project to align two aspects: The PRDP and the Decentralization of MoLG. While the JICA REAP was designed to be consistent with the PRDP under OPM, the Project makes MoLG counterpart ministry. The Project has been making an effort be consistent with the two government bodies that results in appropriate project management to peruse the project purpose.
- Two offices in Gulu: the Project’s office and JICA Gulu field offices. Only two donors maintain office in Acholi Sub-region: JICA and USAID. Having offices of the Project and JICA’s own facilitated enhancing the partnerships between the Project and the local governments, and making JICA’s presence stronger.
- The Japanese expert and the Ugandan counterparts report progress of the Project to MoLG frequently, and all the Japanese experts both long term and short term pay visit MoLG for briefing of the assignment at the commencement and completion. These close communication help MoLG to collect information regarding the project from various resources and comprehend the status of the Project.
- Publicity activities of the Project: newsletters and radio programmes. The Project issues English newsletters and has Acholi radio programmes to inform the Project’s activities. These PR activities in local language provide people illiterate in English information of the Project activities such as participatory planning in the radio service area.

### **3.3.7 Hindering Factors**

#### **(1) To the Planning**

- Noting particular

#### **(2) To the Implementation**

- The project needs to spent considerable time for travelling and coordination because the area in the four targeted districts is vast. That affects frequency of the visit to the distant districts by the

Japanese experts for provision of technical instruction in each target districts.

- Heavy workload of the local administrative officers. The local administrative offices have several tasks in parallel such as routine work, tasks for other projects etc., especially the Planners and the DCDOs. Because of such a heavy workload, the officers cannot allocate enough time to the Project activities.
- Delay in revision of “National Guidelines for Development Planning in Local Governments”  
The original plan was to incorporate experiences and lessons learned of the Project into the guidelines. Because of the delayed revision, this plan will not be feasible within the Project period.

### **3.4 Recommendation**

#### **3.4.1 To the Project**

- To revise the PDM to measure achievement of the Project and other factors appropriately
- To undertake activities of the Output 3 vigorously and consider other activities in addition to the activities stated in the PDM
- To conduct peer assessment and self-mentoring between districts and sub-counties in Acholi-region for sharing experiences and knowledge obtained through the project and other development activities
- To discuss collectively and set more qualitative indicators of the Project Purpose among the Ugandan counterpart personnel and the Japanese expert
- To think together with the Ugandan counterpart personnel and the Japanese experts, possible measures to address issues that may affect the sub-region negatively: issues such as EVIs, GBV, HIV/AIDS, unemployed youth, and land issues
- To organize public relation activities targeting the community residents to disseminate continually activities of the Project and to promote understanding
- To collect good practices/lessons learned acknowledged by the Ugandan counterparts as well
- To arrange site visit for MoLG officials
- To consider mobilization of community personnel if appropriate

#### **3.4.2. To the Districts**

- To consider transfer of the officers strategically in which knowledge, know-how, and tools brought by the project could be utilized sustainably
- To apply the knowledge, know-how, and tools accumulated through the Project for the mid-term review of the 5 year development plan
- To introduce the tools to not-pilot sub-counties by districts’ initiative

### **3.5 Lesson Learned**

- Close consultations and communications between Japanese Experts and government officers facilitate understanding of and engagement in the Project at the counterpart side.
- Utilization of the existing functions/systems into the projects has two aspects; while it promotes stronger sustainability, the project progress may delay as procedures should follow



the existing functions/systems.

- Activities to prove accountability of local government is quite important in the post conflict situation where trust between community and government/administration is still weak.
- Consideration should be made in regard to the extent how much the community is recovering from conflict before undertaking community development activities
- If the conflict affected some part of the country, the other part of the country could provide good opportunities for learning, mentoring, and peer assessment
- For project aiming at enhancing the capacity of local government/administration officers, consideration is required to align planning cycle of mid- and long- term development plan in the country
- Careful consideration is required to those not selected as the primary beneficiaries of the project, particularly in post conflict situations



## 第1章 中間レビュー調査の概要

### 1-1 調査団派遣の経緯と目的

本中間レビュー調査は、プロジェクト開始後約2年が経過したことから、ウガンダ共和国（以下、「ウガンダ」と記す）C/Pである地方自治省（MoLG）と合同で本プロジェクトの目標達成度、成果、活動等を確認・分析するとともに、JICA事業評価ガイドライン（改訂版）に基づく評価5項目及び紛争影響国・地域の事業評価の観点から本プロジェクトのレビューを行った。また、その評価結果についてウガンダ側プロジェクト関係者と協議を行い、今後のプロジェクト運営を進めるにあたっての課題及び今後の方向性を明らかにしたうえで、計画〔プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM Version 1）〕の見直し、残りの協力機関における対応の方向性及び改善策の検討・提言を行った。

### 1-2 調査団の構成

担当業務	氏 名	所 属	調査日程
団 長	小向 絵理	JICA 国際協力専門員（平和構築）	2013 年 10 月 2 日～ 10 月 12 日
調査企画	安永 知子	経済基盤開発部 平和構築・都市・地域開発第二課	2013 年 9 月 19 日～ 10 月 11 日
評価分析	一宮 尚美	片平エンジニアリング・インターナショナル	2013 年 9 月 18 日～ 10 月 12 日

### 1-3 調査期間

2013 年 9 月 18 日～2013 年 10 月 12 日（25 日間）

＊詳細は付属資料1 調査日程参照

### 1-4 プロジェクトの概要

ウガンダ北部地域は 1980 年代の神の抵抗軍（LRA）をはじめとした武装勢力により、20 年以上紛争状態に置かれてきた。その間、紛争の影響により社会インフラへの投資が停止したため、南部に比べて開発が遅れたうえ、200 万人ともいわれる国内避難民（IDP）が生じ、地方政府の機能は事実上停止した。2006 年から LRA との和平交渉が開始され、ウガンダ国内における武力衝突は減少し、治安は改善されるとともに、2008 年ごろから IDP の帰還が本格化した。南スーダン共和国（以下、「南スーダン」と記す）との国境に接し、紛争の影響を特に大きく受けたアチョリ地域においても、2010 年現在、統計上 IDP の 9 割近くが帰還したとされており、ウガンダ北部は緊急・人道支援から復興・開発フェーズへと移行しつつあるが、帰還民の定住促進、コミュニティの活性化、地方政府の行政能力の回復など多くの課題が残されている。

ウガンダ政府は北部の社会・経済指標を国の平均的な水準まで引き上げるため、2007 年 10 月に「北部ウガンダ平和復興開発計画」（PRDP）を作成し、人道支援のみならず復興・開発に係る支援を援助機関に要請した。JICA は 2009 年 8 月から「アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援」を開始し、特に紛争の影響を強く受けたアチョリ地域のなかでも特に IDP の帰還が遅れ、ドナー援助も少ないアムル県（現アムル県とヌオヤ県）を対象として帰

還・定住を促進するプロジェクトを実施した。同プロジェクトでは、特定コミュニティを対象とするコミュニティ開発計画の策定及びパイロットプロジェクトを行い、得られた知見を用いてアムル県における帰還・定住支援のための開発のガイドラインを作成した。

同プロジェクト実施中に大幅に IDP の帰還が進んだこともあり、今後は帰還民の定住促進を主眼に置き、開発フェーズへの移行を見据えた地方政府の行政能力の回復・向上が必要となっている。本プロジェクトは、ウガンダ政府地方自治省（MoLG）からの要請に基づき、アチョリ地域の地方行政機関の帰還民に対する生活基盤や基本的サービス提供能力を向上することを目的として実施する。具体的には、地方行政機関の開発事業計画・予算計画策定・事業実施能力を向上するとともに、域内においてグッドプラクティス・教訓の共有体制や実施ガイドライン/マニュアルを改善することにより、域内のコミュニティ開発の実施体制強化を図ることとする。

## 1-5 評価方法

今回中間レビューは、『JICA 事業評価ガイドライン第 1 版』（2010 年）（以下、「事業評価ガイドライン」と記す）、及び『紛争影響国・地域の事業評価の手引き』（2012 年 11 月版、JICA 内部執務参考資料）（以下、「紛争影響事業評価手引き」と記す）に沿って、対象プロジェクトの協力趣旨を踏まえて実施した。

PDM（Project Design Matrix）及び PO（Plan of Operation）に基づいて、プロジェクトの進捗状況、実施プロセスの確認、成果とプロジェクト目標の達成状況のそれぞれの確認結果を基に、評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）によりプロジェクトを評価した。

### (1) 評価 5 項目

本評価で活用した評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）の評価の視点は以下のとおりである。

表 1-1 評価 5 項目の定義

評価 5 項目	JICA ガイドラインでの定義
妥当性 (Relevance)	開発援助と、ターゲットグループ・相手国・ドナーの優先度並びに政策・方針との整合性の度合い
有効性 (Effectiveness)	開発援助の目標の達成度合いを測る尺度
効率性 (Efficiency)	インプットに対するアウトプット（定性並びに定量的）を計測する。開発援助が期待される結果を達成するために最もコストのかからない資源を使っていることを示す経済用語。最も効率的なプロセスが採用されたかを確認するため、通常、他のアプローチとの比較を必要とする。
インパクト (Impact)	開発援助によって直接または間接的に、意図的または意図せずに生じる、正・負の変化。開発援助が、地域社会・経済・環境並びにその他の開発の指標にもたらす主要な影響や効果を含む。
持続性 (Sustainability)	ドナーによる支援が終了しても、開発援助による便益が継続するかを測る。開発援助は、環境面でも財政面でも持続可能でなければならない。

出所：JICA、2010『新 JICA 事業評価ガイドライン（第 1 版）』p.19

(2) 評価の枠組み

本評価調査においては、文献レビューに基づき評価設問を設定し、これを中心に調査を実施した。

1) 文献レビュー

詳細計画策定調査報告書〔討議議事録（Record of Discussion : R/D）を含む〕、PDM、事業進捗報告書、専門家報告書、合同調整会議及び技術作業部会の議事録、研修実施報告書、その他関連資料

2) 評価設問の項目

プロジェクトの投入状況、活動実施状況、アウトプットの達成状況、プロジェクト目標の達成見込み、上位目標の実現予測、及びプロジェクト実施における促進・阻害要因

なお、より詳細な評価設問は、必要なデータ、収集方法、情報源とともに付属資料5の評価グリッドに示した。

## 第2章 プロジェクトの実績

### 2-1 投入実績

2011年11月のプロジェクト開始から2013年10月の中間レビュー実施時点の間、日本側ウガンダ側ともに、R/D 文書及びPDM Ver.1に照らして、予定どおりの投入が行われていることが確認された。

#### (1) 日本側投入実績

日本側の投入は専門家派遣、機材供与、研修、現地業務費の4分野で、投入概要は以下のとおりである（付属資料4．「協議議事録（M/M）」Annex5～Annex8 参照）。

長期専門家	チーフアドバイザー/地域開発（19人月）、平和構築/業務調整（22人月）、地方行政（5人月）
短期専門家	行政機能分析（1.5人月）、社会調査/紛争予防配慮（5人月）、コミュニティ開発計画策定支援1（5人月）、コミュニティ開発計画策定支援2（5人月）、調達・施工監理能力強化支援（4人月）、コミュニティ・インフラ施工監理支援（4人月）、モニタリング・評価（1人月）、研修フォローアップ・企画（0.5人月） ※カッコ内人月は現地派遣期間
機材供与	2013年9月末時点で5億3,400万ウガンダ・シリング（米ドル価20万7,000相当*）及び12万2,386米ドル分の機材を供与。内容：県オフィス棟向け発電機及びオフィス家具・機器、郡の郡コミュニティ開発担当官（郡開発担当官）（Community Development Officer：CDO）向けモーターバイク32台、四輪駆動車4台。
研修	C/P 本邦研修は2013年～2015年に実施予定 国内研修：2コース360名参加、ワークショップ：4回73名参加、スタディツアー：2回61名参加
現地業務費	2013年7月末時点で20億5,300万ウガンダ・シリング（米ドル価79万6,000相当*）

\*1US\$≒2,580UGX, JICA 公定レート 2013年9月に基づく

#### (2) ウガンダ側投入実績

ウガンダ側の投入は次のとおりである。

C/P の配置	主席行政官（CAO）、県計画官、県コミュニティ開発担当官（DCDO）及び技術者（アチョリ地域7県の給水技官を含む）
---------	---

### 2-2 地方行政官の役職別プロジェクトのかかわり

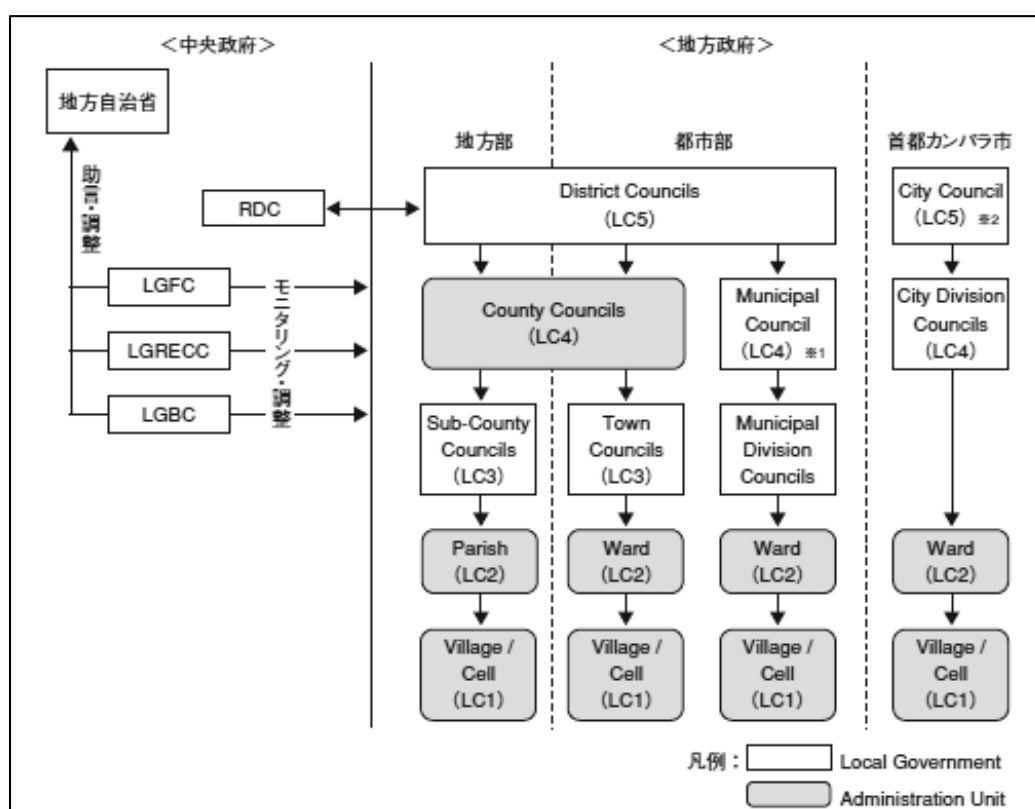
本プロジェクトは、地方行政のなかのひとつのレベルではなく、地方行政全体の能力向上を図っている。対象ポスト（役職）の状況によって、また各成果の活動の目的によって、日本人専門

家が技術移転を行う度合いが異なっているため、本プロジェクトが地方行政のどのレベルについて、どのように能力向上をめざしているのかが明示されにくい。

そこでウガンダの地方自治省（MoLG）と地方自治体の構造を「図 2－1 地方自治省と地方自治体の構造」に示すとともに、チーフアドバイザー等日本人専門家へのヒアリングを通じて、各地方行政レベルの役職者ごとにプロジェクト活動へのかかわり、つまり日本人専門家からの技術移転の実施程度を「表 2－1 成果 1 と成果 2 に関する地方政府/行政官の職務別プロジェクトからの投入状況」に取りまとめた。なお、表中に出てくる役職名のうち、以下の 2 つは本文中で役職名を簡略化している。

県コミュニティ開発担当官：県開発担当官と表記

郡コミュニティ開発担当官：郡開発担当官と表記



LGFC：Local Government Finance Commission（地方自治体財政委員会）、

LGRECC：Local Government Revenue Enhancement Coordinating Committee（地方自治体歳入強化調整委員会）

LGBC：Local Government Budget Committee（地方自治体予算委員会）

※1：一定規模の都市の場合、LC4（Municipal Council）が法人格を有し、LC5 から自治権を与えられている。

※2：首都カンパラ市では、市議会（City Council）が例外的に LC5 として取り扱われている。市議会の議長は市長（Mayor）と呼ばれる。

以上の出所：JICA, 2007, 『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー—地域住民に届く行政サービスのために—』 p.175（「参考資料 1 東アフリカ 3 カ国の地方行政概況—ウガンダ—」）

図 2－1 地方自治省（MoLG）と地方自治体の構造

表 2-1 成果 1 と成果 2 に関する地方政府/行政官の職務別プロジェクトからの投入状況

凡例：かかわりの大きい順に⑤→④→③→②→①となる。

区分	成果 1 計画能力 の向上	成果 2 実施能力 の向上	備 考
県	⑤ 県 計 画 官	③ 県 計 画 官	県計画官：成果 1 では⑤。インベントリー・シートと開発事業 選定基準について具体的内容の確定、フォーマットの策定、 サブ・カウンティへの導入と実際に利用する際の支援を担 当。 成果 2 では③。県計画官か県開発担当官が、パイロットプ ロジェクト（Pj）実施監理者となり、パイロット Pj を適切 に実施できるよう責任をもつ。
	④ 県 開 発 担当官	④ 県 開 発 担当官	県開発担当官：成果 1 では④。インベントリー・シートと開発 事業選定基準について具体的内容の確定、フォーマットの 策定、サブ・カウンティへの導入と実際に利用する際の支援 を担当。 成果 2 でも④。県計画官か県開発担当官が、パイロット Pj 実施監理者となり、パイロット Pj が適切に実施できるよう 責任をもつ。また 3 年次以降実施するパイロット Pj では、 県開発担当官の担当セクターである生計分野について、事 業計画づくりや実施の方法を改善させていく。
	※県開発担当官と県計画官の相違		
		県開発担当官	県計画官
	成果 1	同様に技術支援を受ける。県計画官が主たる担当者である。	
	成果 2	a) パイロット Pj 全体の実施監理者として技術支援を受ける。	
		b) 生計分野のパイロット Pj の実施 者として技術支援を受ける。	
		⑤ 県 給 水 担当官	⑤ 県給水担当官：パイロット Pj の井戸堀事業で大きく関与
		③ 県 調 達 担当官	③ 県調達担当官：パイロット Pj において、入札公告の手配や 調達全般で関与。調達・施工監理能力強化専門家による研修 にも参加
	① 技 術 計 画 委 員 会 (TPC <sup>*2</sup> )	② TPC	TPC：同じ①であるが成果 1 よりも成果 2 での関与の方が大 きい。なんらかの事業を実施するには、どのセクターでも 調達・施工監理を行うことから研修の対象に含めた。



区分	成果 1 計画能力 の向上	成果 2 実施能力 の向上	備 考
郡	④ 郡 チーフ	③ 郡 チーフ	郡チーフ：成果 1 では④。インベントリー・シート取りまとめ、及び開発事業選定基準を用いた開発計画策定の責任者 成果 2 では②。担当地域で井戸が建設される場合、建設地の確認作業に関与
	④ 郡 開 発 担当官	③ 郡 開 発 担当官  ③ヘルス・ アシスタ ント	郡開発担当官：成果 1 では④。郡チーフとともにインベントリー・シートを取りまとめること、及び開発事業選定基準を用いた開発計画を策定することの主体 成果 2 では③。パイロット Pj 実施コミュニティへの説明や井戸の維持・管理のための井戸利用者委員会の設立を担当 ③ヘルス・アシスタント：成果 2 で関与。郡開発担当官とともに、井戸利用者委員会の設立や井戸の衛生管理を担当
	②TPC		②TPC：成果 1 で関与。開発事業選定基準を用いた開発事業選定に、郡の各セクター責任者として関与し、選定結果をフォーマットに取りまとめることにも参加する。
パリッ シュ	④ パリ ッ シュ チーフ	② パリ ッ シュ チーフ	パリッシュチーフ：成果 1 では④。担当地域のインベントリー・シートを作成し、開発事業選定基準を用いて、所定のフォーマットに選定結果を取りまとめる。 成果 2 では②。担当する村で井戸建設する場合に関与
村	①	①	パイロット Pj で井戸利用者委員会を創設し、井戸の維持管理を行う。日本人専門家が直接能力強化にかかわることなし。

\*<sup>1</sup> パイロット Pj：パイロットプロジェクト

\*<sup>2</sup> TPC：Technical Planning Committee。各セクターのトップで成る。

出所：日本人専門家へのヒアリングに基づき調査団作成

## 2-3 成果の達成状況

本プロジェクトには成果が 3 つ設定されている。これら成果の達成状況は PDM 記載の指標の達成度に基づいて判断されるが、中間レビュー時、いずれの成果とも一定度の達成を示していた。各成果の活動は一部、終了しているものの、活動の多くはまだ実施中であり、成果の達成にはこれら活動の終了が待たれる。

また同じ「一定度の達成」状況であっても、詳細な達成状況は各成果の間で達成度は異なっている。その理由は各成果の活動の進捗状況が同じではないためである。

なお成果 1 に関し、計画能力向上のためプロジェクトが導入している計画用ツールの名称が、PDM やプロジェクトからの各種報告書の間で異なっている事例があった。中間レビューでは、チーフアドバイザーをはじめとする日本人長期専門家と協議し、次のように統合し用いている。

表 2-2 プロジェクトで導入する計画用ツールの名称対照表

PDM やプロジェクト報告書での名称	中間レビュー時の語句 英文/和文
District and sub-county profile, Community Profile	Community Profile/コミュニティ・プロフィール
Facility Inventory	the Inventory Sheet/インベントリー・シート
Selection criteria of development projects	the Selection Criteria/開発事業選定基準

表 2-3 各成果の達成状況

期待される成果	達成状況
<p>&lt;成果 1&gt;</p> <p>対象県において地方政府による開発計画の策定能力が向上する。</p>	<p>達成に必要な大半の活動が実施中であるため、成果 1 はまだ全面的な達成には至っていないものの、一定の範囲内で成果を達成していた。</p>
<p>&lt;指標&gt;</p> <p>1-a 県における開発計画策定のフローと制度の課題及びその対応方法が明らかになる。</p>	<p>指標 1-a は達成されている。プロジェクト初年度（2011 年 11 月～2012 年 10 月）に課題として下記 5 領域とその対応方法が明らかになった。</p> <p>(1) データ収集・分析・利用方法を改良する。</p> <p>(2) コミュニティからのニーズに関する選択基準と優先順位づけを明らかにする。</p> <p>(3) 県から郡、パリッシュ、村までの計画策定結果のフィードバックがタイムリーにまた効果的に行われるようにする。</p> <p>(4) 次の会計年度の事業計画に向けた事業モニタリング・評価方法を改善する。</p> <p>(5) データと選択基準に基づいた包括的な県開発計画の取りまとめ方法を改善する。</p>
<p>1-b コミュニティ・プロフィール及びリソース・マップが郡により利用される。</p>	<p>指標 1-b はまだ達成されていない。中間レビュー時はパイロット段階にあり、合計 9 郡が、コミュニティ・プロフィールに代わるインベントリー・シートを作成中である。</p> <p>「コミュニティ・プロフィール」から「インベントリー・シート」へ変更：コミュニティ・プロフィールは郡が取りまとめるもので、プロジェクトでは調査項目等を含めたフォーマットを作成した。しかし調査内容が、郡のキャパシティに比べ網羅的すぎることから、コミュニティ・プロフィールの作成を中止し、代わりに調査内容を絞り込んだインベントリー・シートを作成することとした。インベントリー・シートは、郡内の施設やインフラの現状を所定のフォーマットに取りまとめたものである。</p> <p>県計画官が各県から 2 つの郡を選び、そこでインベントリ</p>

期待される成果	達成状況
	<p>ー・シートの紹介と作成方法を教えた（プロジェクト全体では8郡）。ヌオヤ県では、ある郡が自主的にインベントリー・シートを作成している。</p> <p>「リソース・マップ」作成の取りやめ：プロジェクトはリソース・マップの作成を取りやめた。その理由は次の3点である。</p> <p>①地方政府がプロジェクト開始前からリソース・マップを作成していること、②新たに導入したインベントリー・シートがリソース・マップよりも包括的であること、③そのため郡にとってはインベントリー・シートのほうがデータを収集・分析・利用するのに適したツールと認識されたこと</p>
<p>1-c 開発計画を選択するための優先順位づけ基準を使っている郡の数</p>	<p><b>指標 1-c はまだ達成されていない。開発事業選定基準開発事業選定基準はパイロット段階である。</b></p> <p>開発事業選定基準開発事業選定基準の内容を協議・取りまとめることを目的に、対象4県の県計画官と県開発担当官（DCDO）を対象にした一連のワークショップが開催された。開発計画選定基準は、上記インベントリー・シート導入と同じ郡でパイロット段階にあり、日本人専門家と県スタッフが導入のための研修を実施している。</p>
<p>1-d 開発計画の選定結果についてフィードバックを得たパリッシュと村の数の増加</p>	<p><b>指標 1-d はまだ達成されていない。4県でフィードバックを促進するための会議を開催した。</b></p> <p>プロジェクトは県 - 郡パリッシュの4層で共有されるべき情報を定型化した。これをパイロットとして導入するための会議をヌオヤ県から順次、4県で開催した。この会議はアチョリ地域の慣例と異なり参加手当を支給しなかったが、多くの住民が参加した。</p>
<p>1-e 毎年、40名以上の地方政府官が研修を受けそれを実務で活用する。</p>	<p><b>指標 1-e はこれまでの年次分は達成し、残る年次でも引き続き達成されていく見込みである。</b></p> <p>ウガンダ会計年度2012/13年度にかけて、アチョリ7県の県と郡の担当官合計203名が文書記録研修を受けた。研修後調査で、参加者の多くが、そこで得た知識と技術を実務に用いている。</p>
<p><b>&lt;成果2&gt;</b> 地方政府によるコミュニティ開発計画の実施能力が向上する。</p>	<p>達成に必要な大半の活動が実施中であるため、<b>成果2はまだ全面的な達成には至っていないものの、一定の範囲内で成果を達成していた。</b></p>
<p><b>&lt;指標&gt;</b> 2-a パイロットプロジェクトが毎年、20以上実</p>	<p><b>指標 2-a はこれまでの年次分は達成し、残る年次でも引き続き達成されていく見込みである。</b></p> <p>プロジェクトはウガンダ会計年度2012/13年度にかけて、85</p>

期待される成果	達成状況
施される。	のパイロットプロジェクトを実施した。内訳は井戸掘削が 34 カ所、学校への避雷針設置が 50 カ所、カルバート整備 1 カ所。
2-b パイロットプロジェクト実施を通じて 10 以上のグッドプラクティスあるいは教訓が抽出される。	<p><b>指標 2-b は達成されつつある。3 つのグッドプラクティスや教訓が抽出された。</b></p> <p>(1) パイロットプロジェクト用の入札図書及び契約書を相互の一貫性があるよう作成することによって、各工程での手続きや作業を頻繁に確認せずにすみ、パイロットプロジェクトがスムーズに実施できた。</p> <p>(2) 水利用者委員会のメンバー、郡の開発担当官（CDO）やヘルス・アシスタントを対象に、グルで成功している水利用者委員へのスタディツアーを開催した。これは地方行政の異なる層の関係者の理解を促進するうえで有効であった。</p> <p>(3) DCDO、給水技官や給水技術者、郡の CDO やヘルス・アシスタントによる水利用委員会設立のためのワークショップは、地方行政の異なる層や各役所の異なる部署の間で、これまでの経験を共有し、水利用委員会に関する認識を統一するのに有用であった。このワークショップの協議結果を踏まえて、水利用委員会設立を担当する郡の CDO やヘルス・アシスタント対象の指導者研修を実施することになった。</p>
2-c 40 名以上の地方政府官が開発計画実施に関連した研修を受け、それを実務に活用する。	<p><b>指標 2-c はこれまでの年次分は達成し、残る年次でも引き続き達成されていく見込みである。</b></p> <p>(1) 研修ニーズ調査実施後、調達・施工監理に関する 4 年間の研修カリキュラムが策定された。</p> <p>(2) 4 県から合計 157 名の関係官が調達・施工監理研修を受け、ヌオヤ県とパデール県では調達・施工監理の管理ハンドブックを作成した。研修理解度調査を実施し、そこで明らかになった事項はパイロットプロジェクト実施方法に反映された。</p> <p>(3) 合計 20 名（内訳：4 県の DCDO、井戸掘削パイロットプロジェクト対象の 16 郡の CDO やヘルス・アシスタント）がグルの水利用者委員会へのスタディツアーに参加した。</p>
2-d 県のエンジニアが自身の能力向上を自覚する。	<p><b>指標 2-d は達成されつつある。</b></p> <p>給水技官や給水技術者計 3 名（1 県 1 名）へのインタビューでは、全員が 2 年前（プロジェクト開始前）より開発事業実施能力が大きく向上していると答えた。彼らを監督する CAO3 名も給水技官や給水技術者の開発事業実施能力が向上していると答えた。</p>
<成果 3> 開発計画策定システムや	達成に必要な大半の活動が実施中であるため、成果 3 はまだ全面的な達成には至っていないものの、一定の範囲内で成果を達

期待される成果	達成状況
ガイドラインが強化される。	成していた。
<p>&lt;指標&gt;</p> <p>3-a プロジェクト期間中、地域レベルのワークショップが毎年 2 回以上開催される。</p>	<p>指標 3-a はこれまでの年次分は達成し、残る年次でも引き続き達成されていく見込みである。</p> <p>アチョリ地域 7 県を対象にしたワークショップには次の 2 種類がある。</p> <p>(1) 定例ワークショップとして半年に 1 回程度、開催するもの。テクニカル・ワーキング・グループ (Technical Working Group : TWG<sup>1</sup>) を指す。これはプロジェクトの進捗、グッドプラクティス、教訓、課題を報告し、プロジェクトで導入する各種ツールを 7 県全体で共有することを目的とする。</p> <p>(2) 特定テーマ・ワークショップは、必要に応じて開催するもの。パイロットプロジェクトを実施して得られた経験や教訓を共有するワークショップの開催を予定したが、日程が調節できず中止となった。当面の開催予定はない。</p>
3-b 各県 5 名以上の地方行政官がエクスチェンジ・ビジットや国内外研修に参加する。	<p>指標 3-b はこれまでの年次分は達成し、引き続き達成されていく見込みである。</p> <p>(1) ウガンダ南部へのエクスチェンジ・ビジットにヌオヤ県とアムル県から 7 名の行政官が参加した。</p> <p>(2) 地方自治省 (MoLG) 事務次官、ヌオヤ県 CAO がチーフアドバイザーとともに第 5 回アフリカ開発会議 (TICAD V) に出席し、サイドイベントや横浜市の関連会議で、プロジェクト活動やアフリカの地方政府と地方行政に関する発表を行った。</p>
3-c MoLG がプロジェクトの経験や提言が政策やガイドラインの改善に有用であるとみなす。	<p>指標 3-c は達成されつつある。</p> <p>MoLG はプロジェクトが採用している各種アプローチが、アチョリ地域の地方行政官の能力向上に極めて適している、とみなしている。例えばアプローチのひとつである「参加型計画」は MoLG にとっても優先度の高い課題である。政府策定の「National Guidelines for Development Planning in Local Governments」は参加型計画のプロセスを定めているが、このガイドラインを実際に使って参加計画を実施するには、地方政府とコミュニティ双方への支援が必要である。この点こそ、プロジェクトがまさに着実に対応している点である。</p>

<sup>1</sup> テクニカル・ワーキング・グループ (TWG) については、「2-5 実施プロセス(1)実施体制」で説明している。

## 2-4 プロジェクト目標の達成見込み

中間レビュー時、指標3点の達成状況に基づくと、プロジェクト目標の達成見込みは中程度である。

プロジェクト目標の指標のうち指標C「CAO、県計画官及び県開発担当官（DCDO）が、開発計画づくりと開発計画を実施する能力が、プロジェクト開始前に比べて向上したと自覚する」は、今回調査を行った4県（ヌオヤ、アムル、パデール、キトゥグムの4県。成果1から成果3までのプロジェクト活動の対象）では、CAO、県計画官及びDCDOともプロジェクト前と比べて、それぞれの能力が向上していると自覚している。今後のプロジェクト活動に照らして、特にこれら4県の県計画官やDCDOの能力は一層、向上していくと見込まれる。

他方、CAOについては、「2-2 地方行政官の役職別プロジェクトのかかわり」で整理したように、能力向上のために日本人専門家から技術支援を行う対象として挙げられていない。地方行政官の能力向上をめざして技術移転を行うプロジェクトの枠組みのなかに、技術移転の対象となっていないCAOをどう位置づけるか整理が必要であった。協議の結果、PDM改訂にあたっては、プロジェクト目標の指標の対象にCAOも含めることとなった。この理由は、CAOは直接的な技術移転の対象ではないものの、CAOが開発計画の策定・実施を含めて県行政に責任をもっていることから、その意見もプロジェクト目標の達成状況の判断に含める必要性が認識されたからである。

また指標A「県と郡の年間計画がプロジェクト開始前より向上する」については、県や郡によって「年間計画」の策定方法や内容がまちまちであることから、「年間計画」について統一しておく必要がある。

指標Aと指標B「計画された開発事業のうち、地方政府が実際に実施した数」では、年間計画や開発事業の再定義も必要である。プロジェクトは、地方行政が、現状とニーズに沿って客観的に事業を計画・実施できるようになることを支援しているので、プロジェクト目標の指標には、プロジェクトで導入した計画ツールにより計画され、優先順位づけられ実施された事業であるかどうか、その事業の質はどうであるかなどの視点が重要となろう。

加えて指標A、B、及びCについては、対象とする地理的範囲の整理が必要である。プロジェクトは成果1と成果2は上記4県を、成果3では上記4県に残る3県を加えてアチョリ地域の全7県を対象としている。プロジェクト目標の達成状況を測る指標として整理することが望ましい。各指標の達成状況の詳細は、「表2-4 プロジェクト目標の指標達成状況」のとおりである。

表2-4 プロジェクト目標の指標達成状況

プロジェクト目標	達成状況
アチョリ地域において、コミュニティ開発の計画及び実施の体制が強化される。	プロジェクト目標の達成見込みは中程度である。
<指標> A 県と郡の「年間計画」がプロジェクト開始前より	指標Aは適正に測定するのが難しい。 (1) プロジェクトが導入した計画ツール（インベントリー・シートや開発計画選定基準）はパイロット段階にあり、メカニズ

プロジェクト目標	達成状況
り向上する。	<p>ムとして機能するにはもう少し時間が必要である。そのため県や郡には紹介されたツールや新しいメカニズムを活用して年間計画を策定する機会がまだない。なおツールの実用に向けたパイロット活動は、各県が任意に選んだ 2 郡（計 8 郡）で実施されている。</p> <p>(2) 指標の対象について整理が必要である。①「年間計画」は、本来、県や郡が作成する「5 カ年計画」を年次ごとに詳細に記したものである。しかし実際には「5 カ年計画」が「年間計画」と呼ばれたり、内容や策定方法が県や郡で異なっていたりしている。そのため、プロジェクト終了時にこの指標の達成状況を適切に把握するためには、「年間計画」の用途、内容、策定方法などについて、各県や各郡と確認・合意しておく必要がある。②指標の対象となっている県と郡の範囲が明記されていない。プロジェクト目標の指標なので、成果 1 から成果 3 の対象となっている 4 県なのか、成果 3 では対象に含まれている 3 県を含めた 7 県なのかを TWG 等で確認し、議事録に明記しておく必要がある。</p>
<b>B</b> 計画された開発事業のうち、地方政府が実際に実施した数	<p><b>指標 B は適正に測定するのが難しい。</b></p> <p>(1) 県や郡は、プロジェクト開始前から開発事業を計画し実施してきており、これら開発事業はプロジェクトとの関連性がない。</p> <p>(2) 指標の対象について整理が必要である。①現在の指標の文言では、対象となる「計画された開発事業」がプロジェクトの成果を用いて計画・実施した開発事業なのか、プロジェクトの成果を用いたり反映することなく計画・実施された開発事業なのか、あるいは両方なのか明確でない。②地方政府がどこまでを指すのか 2 つの点で不明である。1 点は県、郡、パリッシュ等の地方行政のレベルについてであり、もう 1 点は指標 A 同様に、プロジェクト目標の指標として、成果 3 で対象に加わる 3 県も含めているのかどうかである。③実施する事業計画数を具体的に定めていないため、目標値が不明である。</p> <p>(3) 上記①から③はいずれも複数の解釈が可能であり、終了時評価においてプロジェクト目標の達成を客観的にはかれない可能性があるため、指標の整理が必要である。</p>
<b>C</b> CAO、県計画官及び県開発担当官（DCDO）が、開発計画づくりと開発計画を実施する能力が、	<p><b>指標 C は達成されつつある。</b></p> <p>(1) 調査を行った 4 県の CAO、県計画官及び県開発担当官（DCDO）は、中間レビュー時点で、既に自分たちの開発計画づくりと開発計画を実施する能力が向上した、と考えている。</p>

プロジェクト目標	達成状況
プロジェクト開始前に比べて向上したと自覚する。	(2) 指標の対象について確認が必要である。①県レベルでは、日本人専門家から能力向上をめざして直接、働きかける相手は県計画官や DCDO であり、プロジェクト・マネジャーである CAO は直接の能力向上の対象となっていない。プロジェクトの投入をより効率的に行うためにも、また終了時評価において目標達成状況を客観的に測るためにも、プロジェクトで能力強化する対象と範囲、特にプロジェクト目標レベルでの対象と範囲を整理する必要がある。②指標 A 及び B 同様に、プロジェクト目標の指標として、成果 3 で対象に加わる 3 県も含めているのかどうかである。

## 2-5 実施プロセス

### (1) 実施体制

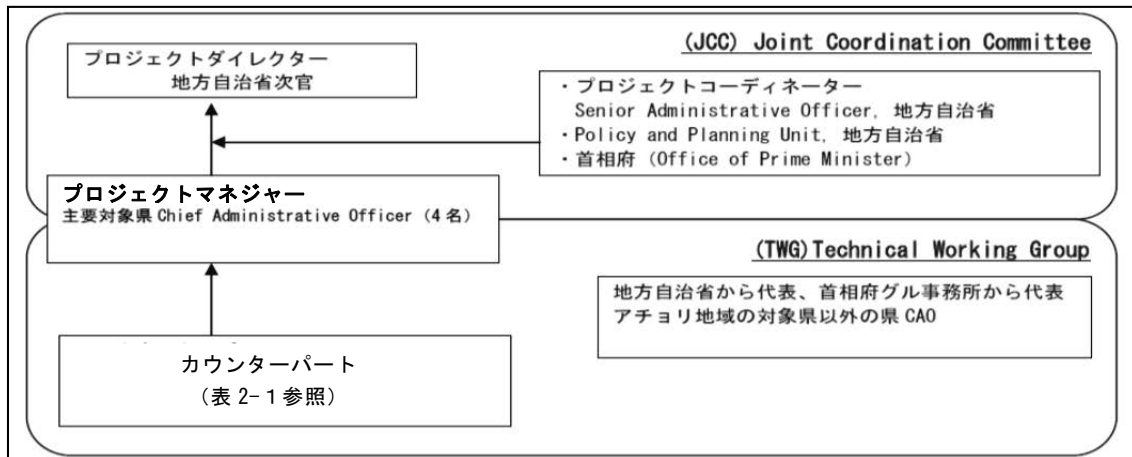
本プロジェクトの C/P 機関は MoLG であり、プロジェクト全体の実施・管理の責任者であるプロジェクト・ダイレクターを MoLG の事務次官が務めている。中央レベルで開催する合同調整会議（Joint Coordinating Committee : JCC）の議長ともなっている。JCC は、MoLG や首相府の関係部署と TWG メンバーで構成されている。

アチョリ地域でのプロジェクトの実施・管理責任者として、主要対象 4 県の CAO がプロジェクト・マネジャーになっている。プロジェクトの具体的な活動の進め方や技術的事項を協議する場として TWG が設けられ、CAO、県計画官、県開発担当官（DCDO）、MoLG と首相府の代表がメンバーになっている。県レベルのメンバーは、アチョリ地域全 7 県からである。

本プロジェクトは、既述のように成果 1 と 2、そして成果 3 で対象県の範囲が異なっている。これまで開催された TWG において、成果 3 のみ対象となっている 3 県から、4 県と同様のプロジェクト活動を実施してほしいとの意見が出されたことがある。

なお MoLG はアチョリ地域に出先機関がないため、プロジェクトはアチョリ地域の中心であるグル県グル市にプロジェクト事務所を設けている。なおグル市には、JICA のウガンダ北部支援事業の実施管理のため、JICA グル・フィールド事務所も設置されている。





出所：JICA、2011 年、『ウガンダ共和国アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト詳細計画策定調査報告書（案）』 p.31 掲載図を基に調査団で改訂。

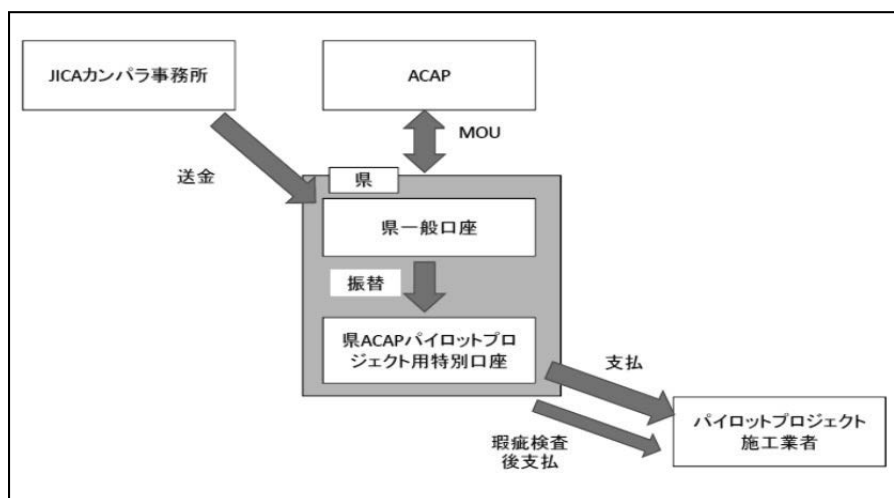
図 2-2 プロジェクトウガンダ側実施体制図

## (2) 実施概況

プロジェクトはおおむね、半年を単位としてプロジェクトが作成する計画書に基づいて実施されていた。なお現行の PDM (Ver.1) に対応するプロジェクト期間全体の活動計画を記載した PO が入手できなかったため、代わりに活動計画書に基づいている。

活動の遅れとして大きなものは、パイロットプロジェクトの開始が 3 カ月遅れたことである。これはパイロットプロジェクト費用の支出方法に関して、JICA 内での協議に 3 カ月を要したためである。しかしこれによる進捗状況への支障は、次のパイロットプロジェクトの実施時期を調整するなどしたため、中間レビュー時点では特段発生していない。

パイロットプロジェクトの工事費は、プロジェクトから施工業者に直接支払う方法もあるが、本プロジェクトでは JICA 資金を県に渡し、県が施工業者に支払う方法を採用している。前者のほうが簡便であるが、日本人専門家の発意で、県の開発事業実施能力を向上させる一環として、事業資金を管理する OJT とするため、このような方法にしたものである。



出所：プロジェクト長期専門家及び JICA カンパラ事務所へのヒアリングから調査団作成

図 2-3 ACAP パイロットプロジェクト資金の流れ

### (3) プロジェクト実施を促進した要因

本プロジェクトは、MoLG にとって初めて対応する JICA 事業である。また PRDP を担当する首相府がアチョリ地域に地域事務所を設けていることとは対照的に、MoLG は同地域に出先機関を設けておらず、アチョリ地域へのかかわりは相対的には強くない。一方、JICA にとっても長く紛争が続いた北部ウガンダは、2009 年に北部地域復興支援プログラムが開始するまでは支援実績がなく、MoLG との連携は、上述のように本プロジェクトが初めてである。このような環境にもかかわらず、プロジェクト活動が比較的スムーズに実施されている要因が、MoLG や県の関係者へのインタビューを通じて複数、抽出された。

- ① プロジェクト活動の具体的実施方法を決める際、北部復興支援事業の PRDP のみならず、MoLG の地方分権化政策にも留意したこと

これにより北部復興支援と地方行政の強化両方の観点から適切なプロジェクト運営が可能となった。

- ② 日本人専門家やウガンダ側人材がカンパラに行った際は、MoLG 本省を訪れ、進捗状況を常に報告していること、及びすべての短期専門家の着任・離任時、必ず MoLG へも報告していること

これにより MoLG にプロジェクトの情報が集まり、多角的にプロジェクトの現状を把握できるようになっている。

- ③ グルにプロジェクト事務所を設置していること、及び JICA グル・フィールド事務所も設置していること

グルに事務所を構えるドナーが減るなか、カンパラでなくグルにプロジェクト事務所があることで、県政府との連携強化が進み、また JICA のアチョリ地域でのプレゼンスも高まったこと。なお、グルに事務所がある二国間援助機関は中間レビュー時点では JICA と米国の USAID のみである。

- ④ 広報活動を行っていること

プロジェクトではニュースレター（英語）を発行しているほか、JICA が週に 1 回グルで提供しているラジオ番組（アチョリ語）のなかでも、プロジェクト活動を紹介している。英語が読めない人々でもラジオが聴取できる範囲であればプロジェクト活動、つまり参加型開発事業計画策定等が進んでいることを知ることができるようになっている。

- ⑤ JICA 北部復興支援プログラムの一部として、北部地域行政官能力強化研修が実施されたこと

MoLG や首相府のみならず、アチョリ地域各県の CAO や県計画官、県開発担当官（DCDO）には、プロジェクト開始前や別の県での勤務時代（CAO の場合）に上記研修に参加した地方行政官が少なくない。これによりウガンダ側人材が、JICA の支援方法や本プロジェクトの趣旨を理解することができた。

#### (4) プロジェクト実施を阻害した要因

プロジェクトの実施を阻害した要因も、同様に抽出された。

##### ① 対象地域の広さ

アチョリ地域 7 県は、約東西 250km 南北 170km に及び、総面積は 2 万 8,248km<sup>2</sup>である<sup>2</sup>。このうち主要対象 4 県はグルの東側と西側、250km に及ぶ。そのため日本人専門家の移動や日本人専門家と各県の関係者がともにフィールド活動する際の調整に時間が必要である。プロジェクトでは郡の開発担当官（CDO）にも移動手段がなく、パリッシュや村とのコミュニケーションを制限していることにかんがみ、主要対象 4 県の CDO にモーターバイクを供与し、機動力向上を支援した。

##### ② 地方行政官の多忙さ

地方行政官、とくに県計画官や県開発担当官（DCDO）は本来業務に加えて、他ドナー事業にも同時に対応しており、本プロジェクトに十分な時間を割くことができない。例えばインベントリー・シート等の郡やパリッシュ・チーフへの説明に際しては、日本人専門家のサポートの下、県レベルの担当者が説明する方法が望ましい。しかし、なかなか県レベルの担当者のスケジュール調整ができず、日本人専門家の指示に沿ってプロジェクト雇用スタッフが説明を行うことがある。

#### (5) プロジェクト実施への外部からの影響

PDM の外部条件には記載されていないが、プロジェクト外の動きにもプロジェクトは影響を受けている。

##### ① 『開発計画ガイドライン』改訂作業の遅れ

本プロジェクトの詳細計画策定時には、プロジェクトで作成するマニュアルやハンドブックは、県及び郡向けの既存の『開発計画ガイドライン』を補完することとし、プロジェクトの経験はこのガイドラインの改訂版に反映させることが想定されていた。しかし国家計画庁（National Planning Authority）が行っているガイドラインの改訂作業が遅れていることから、この計画はプロジェクト期間中には実現しない見込みである。

なお、上記ガイドラインはウガンダ政府が全国の県や郡向けに作成したものである。全国向けに作成されているので、行政能力が南部よりも限定される北部で、そのまま実践するのは難しいとみられる。また MoLG も「参加型開発計画策定」を、実際にどのように効果的に実施していくかは模索中である。そのため、本プロジェクトの経験を改訂版に反映させることが計画されている。

---

<sup>2</sup> アチョリ地域の面積は関東 7 都県（面積は 3 万 2,423km<sup>2</sup>）でより若干、小さい程度である（国際開発ジャーナル、2013 年、『UGANDA 通信』p.200）。

## 第3章 紛争分析

今回中間レビューは、「1-5 評価方法」で述べたように、「事業評価ガイドライン」及び「紛争影響事業評価手引き」に基づいて実施された。評価5項目評価の調査結果については第4章で報告しており、本章では紛争分析結果について報告する。

### 3-1 対象プロジェクトの紛争影響事業評価適用状況

本節では、本プロジェクトが「紛争影響事業評価手引き」の規定にどう対応しているかを示す。まずプロジェクト事業地は、同手引きで定義する紛争影響国・地域のうち以下に該当する。

「開発期に移行中であるものの紛争に起因する課題を抱えている地域、若しくは情勢が不安定であり平和の定着が望まれる地域」

上記カテゴリーに分類される国・地域は、同手引きにおいては【基準2】を適用することとなっている。

#### 【基準2】分野・課題ベースの基準

基準所定の要素	アチョリ地域コミュニティ開発策能力強化プロジェクト
支援対象に元戦闘員や帰還民、国内避難民（IDP）、紛争被災民が含まれている事業	該当。帰還民の定住を促進するねらいがある。
国家の治安及び統治機能の回復（メディア、法整備、警察）を目的とした事業	該当。アチョリ地域は紛争中、地方行政機能が停止状態にあり、現在、改めて地方政府/地方行政の機能回復と能力向上が求められている。
和解・共存の視点が入った事業	該当。社会的弱者（女性や子どもが稼ぎ手の世帯、身寄りのない高齢者や孤児等）への配慮が求められている地域である。

このように本プロジェクトは、「紛争影響事業評価手引き」の適用を受ける事業のひとつであり、事業実施中は平和構築専門家を配置し、同専門家がプロジェクト・レベルでの平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment：PNA）を四半期ごとに作成している。

### 3-2 プロジェクトをとりまく不安定要因・安定要因の変化

本プロジェクトでは詳細計画策定調査時（2011年5月）に、プロジェクト実施に際しての不安定要因及び安定要因が抽出された。次いで、プロジェクト期間中はプロジェクト・レベルPNA（以下、「プロジェクトPNA」と記す）が四半期ごとに作成されている。プロジェクトをとりまく環境がどう変化したかを整理するため、これらの変遷を「図3-1 不安定要因・安定要因の変化」にまとめた。あわせて今回、中間レビュー調査時に抽出された不安定要因を付記した。

図のなかで、詳細計画策定調査時の各種要因の掲載順は当時のままである。またプロジェクト・レベルPNAは中間レビュー直近の版（2013年9月）に基づいている。図中で用いた用語は以下のように定義している。

**A プロジェクトに直接、影響する可能性のある不安定要因**

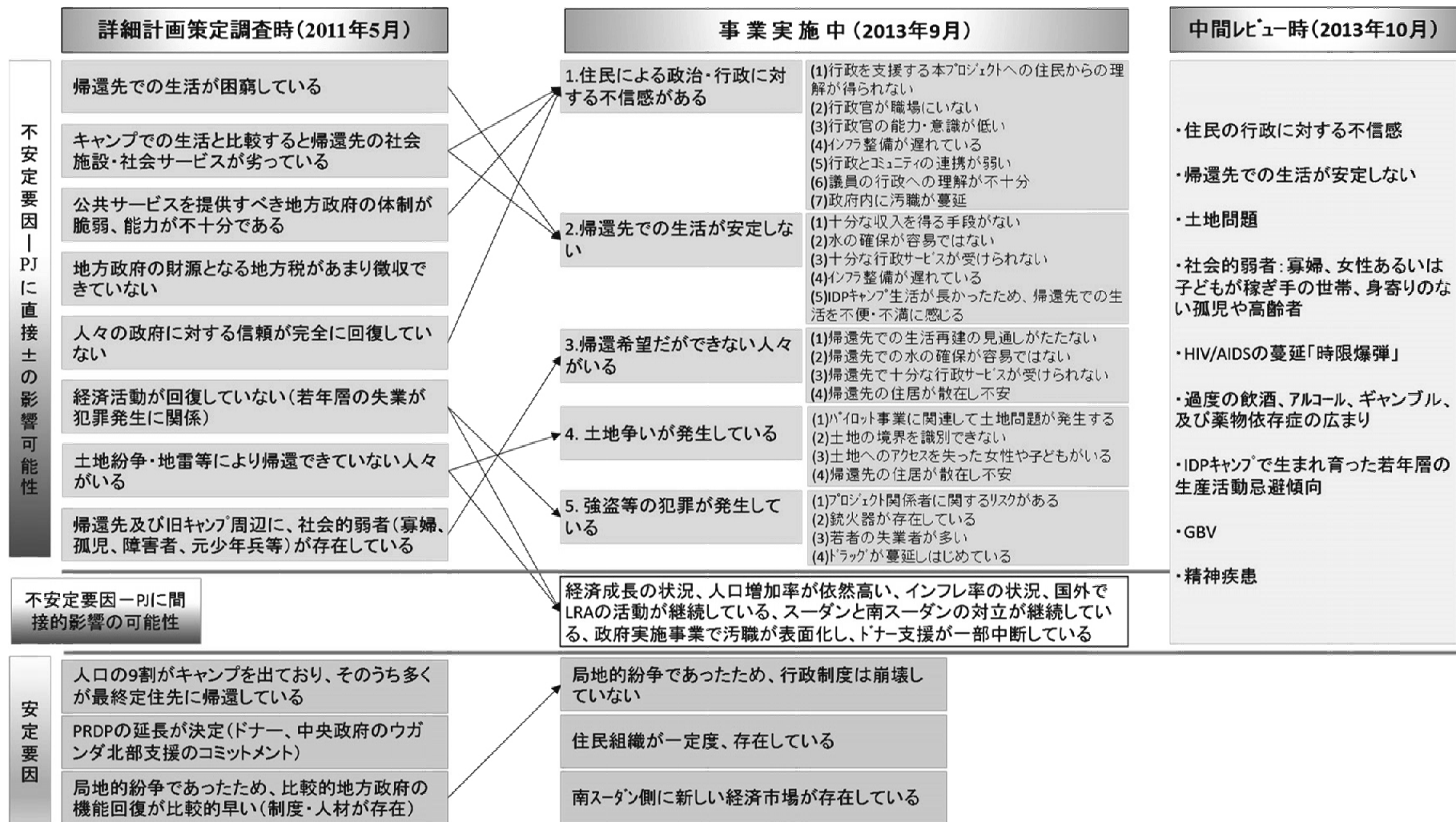
プロジェクトにポジティブあるいはネガティブに直接、影響する可能性がある事象で、なおかつプロジェクトの活動実施方法を工夫することにより以下の3つが期待できるもの。①不安定要因に由来する負の影響の発生を未然に防ぐ、あるいは負の影響を軽減する、②不安定要因そのものを助長しない、③不安定要因を縮小・排除する。

**B プロジェクトに間接的に影響する可能性のある不安定要因**

プロジェクトにポジティブあるいはネガティブな影響を与える可能性がある事象であるが、プロジェクトから働きかけることが難しいもの。プロジェクトでは、その動向をモニタリングし、必要に応じて対応策をとることが必要となる。

**C 安定要因**

プロジェクトになんらかの正の影響を与える可能性がある事象。不安定化するかしないかをモニタリングを通じて把握する。



出所：JICA、2011『ウガンダ共和国アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト詳細計画策定調査報告書（案）』及び、プロジェクト提供資料を基に調査団作成

図3-1 不安定要因・安定要因の変化

### 3-3 詳細計画策定調査時から直近プロジェクト・レベル PNA への不安定要因の変遷

プロジェクト PNA では、詳細計画策定調査時に抽出された 8 点の不安定要因が、政治・社会・経済情勢の変化を踏まえて、整理されている。その際には、当初、1 つの不安定要因であっても、時間の変化とともに、「A プロジェクトに直接、影響する可能性のある不安定要因」と「B プロジェクトに間接的に影響する可能性のある不安定要因」に分けて分類されるケースもある。

そのため、プロジェクト PNA においても、1 つの要因を継続して多角的に分析し、事業地の社会情勢等に照らして、プロジェクトの対応を策定していくことが必要である。

例：「土地紛争・地雷等により帰還できていない人々がいる」

帰還できていない理由を細分化し、「土地紛争により帰還できていない」は A のひとつである「4. 土地争いが発生している」という不安定要因のなかに含め、「地雷等により帰還できていない」は、プロジェクト活動の枠外であることから、地雷除去作業の進捗をモニタリング対象とした。

### 3-4 中間レビューで抽出された不安定要因

今回の中間レビューでは、設問として「アチョリ地域の紛争に関係する不安定要因・安定要因で、本プロジェクトに関係する事項はなにか」を設け、詳細計画策定調査時及び直近のプロジェクト PNA に基づいて、これら要因の有無を確認・分析した。その結果、次のような不安定要因が抽出された（「図 3-1 不安定要因・安定要因の変化」参照）。

- ・ 住民の行政に対する不信感
- ・ 帰還先での生活が安定しない
- ・ 土地問題
- ・ 社会的弱者（Extremely Vulnerable Individuals : EVIs）
- ・ HIV/AIDS の蔓延
- ・ 未就労の若年層
- ・ アルコール、薬物、ギャンブル等への依存
- ・ 女性に対する暴力（Gender-based Violence : GBV）
- ・ 精神疾患者

#### (1) 住民の行政に対する不信感

##### 1) 状 況

住民の行政への不信感は、詳細計画策定時から一貫する大きな不安定要因である。アチョリ地域では既述のように 20 年間紛争が続き、その間、地方行政は限定的にしか機能していなかった。また政府は LRA の勢力を抑制するため、「住民の保護」を名目に住民を IDP キャンプに収容している。その IDP キャンプでの生活では、人道支援によりさまざまなサービスが無償で提供された。昼間、農地に出かけて農作業を継続した住民もいたが、大多数の住民、とくに若年層には外部の支援への依存心が高まった。その後の停戦を受け、IDP は元の居住地等へ帰還したものの、長年、放置された村では水等の生活インフラが破壊されたり機能していない状態で、特に社会・経済サービス面では IDP キャンプに劣る状態である。

地方政府もほぼ同時期に再開したが、紛争中の機能停止や人材の払底で、その行政サービス提供能力は限定的である。加えて、中央からの指示により、教師、医療機関従事者、行政官等公務員の人員充足率は 60%程度に抑えられており<sup>3</sup>、住民の期待する早さや質で生活インフラや保健医療・学校等の社会サービスが提供できていない。

紛争後で社会経済政治状況が安定していない状況下、キャンプでドナー支援による生活に慣れていた住民は、新しい生活への不安から、政府等公的機関からの支援に対する期待が高くなる。一方で、政府側は、人員・予算が不足するなか多様な復興・開発ニーズに対応することに迫られ、住民が期待するような行政サービスを提供できない。ウガンダ北部の場合、地方行政の機能停止期間、つまり住民の IDP キャンプ生活が長かった分、双方のギャップがより大きい状態である。

## 2) プロジェクトの対応等

本プロジェクトはインベントリー・シートや開発事業選定基準を整備し、地方政府の開発計画策定プロセスの透明性・アカウンタビリティを高め、また地方行政官に、開発計画選定結果に関する住民へのフィードバックを適切に行う必要性を認識させてフィードバックを行うよう指導している。また、事業実施能力の向上もめざしている。これらの取り組みにより、住民から地方行政への不信感を軽減することに寄与することが期待されている。

## (2) 帰還先での生活が安定しない

### 1) 状 況

2012 年時点で 98%の IDP がキャンプを離れ、最終定住先での生活を始めている。これに関し、直近のプロジェクト PNA では生活が安定しない理由として次の 5 点を挙げている（「図 3-1 不安定要因・安定要因の変化」参照）。(i)十分な収入を得る手段がない、(ii)水の確保が容易ではない、(iii)十分な行政サービスが受けられない、(iv)インフラ整備が遅れている、(v)IDP キャンプ生活が長かったため帰還先での生活を不便・不満に感じる。

これらを整理すると、帰還先での生活が安定しないことの主な理由は、①生計手段が限られ生計が不十分であること（上記理由の(i)）、②公共サービスが不十分であること（上記理由の(ii)から(iv)）、及び③新しい生活環境へ心身両面から対応するのには時間を要すること（上記理由の(v)）に集約される。

## 2) プロジェクトの対応等

プロジェクトでは上記課題のうち、「②公共サービスが不十分であること」について、前述のように、地方行政のサービス提供能力を向上する、というプロジェクト目的を設定して、対応している。また「①生計手段が限られ生計が不十分であること」についても、第 3 年次以降のパイロットプロジェクトに生計向上事業実施能力を向上させる技術支援を取り入れ、部分的であるが、この課題に対応していく予定である。「③新しい生活環境へ心身両面から対応するのには時間を要すること」については、紛争後の社会心理面からの支援の必要性を示している。プロジェクトでは、この分野には直接、対応していないが、

<sup>3</sup> アムル県での聞き取り情報。中央政府が予算上の問題から、北部のみならず全国的に教師、医療従事者を含めた公務員の人員充足率を 60%程度に抑え続けており、経済状況が良くなるまでこれを続けるということであった。



後述の社会的弱者支援のなかで間接的に対応している。

### (3) 土地問題

#### 1) 状 況

土地問題は、詳細計画策定調査時より一貫して不安定要因である。土地問題が発生する主な理由は次のとおりである。

- ① 土地の境界等に精通していた年長者が、紛争中に多く亡くなった。
- ② 紛争で土地を長く離れていた間に、土地の境界目印となっていた木や建物などを喪失した。
- ③ 紛争中に大半の人が家畜を失ったために、収入に占める農作物生産の割合が増大し、土地への依存度が増した。
- ④ 家畜を多く抱えていた紛争以前、家畜を放牧するための共有地も大きな面積を占めていた。しかし、紛争等によって家畜を失った今、放牧のための共有地の必要性は薄れ、用益権者が多数存在する共有地への個人（家族）使用を目的とした侵入が増加した。
- ⑤ 紛争前は、大家族を単位として食事をしていたが、現在は核家族単位で食事をしており、土地の細分化が必要となった。
- ⑥ 紛争前に比べ、家族構成員の数が増加したことに伴い、1 家族が必要とする土地面積が増加した<sup>4</sup>。

今回、中間レビューでは、住民や地方行政官へのインタビューを通じて、土地問題の理由として上記の①と②に加えて、次の3点が挙げられた。

- ⑦ 紛争前は拡大家族制度が取られ、親類・縁者、さらに直接の血縁関係がない知人であっても土地を無償で借り受け、長年、住居や農耕地として利用できた。紛争後、世帯主が交代すると、新世帯主から不法占拠として明け渡しを求められるようになった。新世帯主側には、親の世代が利用を許可していたことを知らなかったり、自家用に土地が必要になるなどの理由がある。一方、土地利用者側には、長年、利用してきたので自分の土地でなくとも生活基盤となっており、その土地を離れ難いため、明け渡しを拒む。
- ⑧ 若年層が親や年長者（クランで所有している場合）の許可なく勝手に土地を売却し、その売り上げでオートバイなどを購入し、都市部に行ってしまう。所有地を売却していない所有者と土地購入者の間で、土地所有を巡る争いが発生する。
- ⑨ 政治家や軍関係者等の有力者が、投資等を目的に住民から土地を搾取する「Land Grabbing」が深刻化しており、土地所有権の法整備が不十分なために問題が深刻化している。

土地問題の規模は、個人間から数百世帯、さらにクラン（伝統的社会単位）間の争いにまで発展しており、ときに殺人事件に至る深刻な社会問題として懸念されている。

土地問題を含めた各種調停については、ウガンダ北部では現在、伝統的調停機能と近代

---

<sup>4</sup> プロジェクト提供資料に基づく。

的な司法制度が並立している状態である。両者を相互にどう位置づけるかが未定であるため、混乱も生じている。しかし、クランの弱体化や伝統的指導者のリーダーシップの低下によって、伝統的調停機能が十分に機能できないようになっており、司法によって解決を図るケースが多い。世界銀行（世銀）が土地所有に係るレベルの手続き簡素化支援、USAID が土地問題を中心とした平和構築事業（SAFE）を実施している。

## 2) プロジェクトでの対応等

プロジェクトでは行政官のオン・ザ・ジョブ・トレーニング（On-th-job Training : OJT）を目的として、井戸の掘削をパイロットプロジェクトとして実施している。パイロットプロジェクト実施により土地問題を助長する可能性はなくはないが、現在、プロジェクトでは以下のように対応している。

- ・ 井戸掘削の位置づけ：県が通常の開発事業として実施している一部をプロジェクト資金で実施している。村が事業申請を提出した段階で、井戸掘削場所は基本的に合意されている。
- ・ 実際に掘削準備の段階で、井戸掘削地の具体的場所についてのコンセンサスが得られていなかったり、異論が出てきた場合には、当該県や郡の CDO が住民と協議する。これは県予算事業であっても、本プロジェクトのパイロットプロジェクトであっても同じである。
- ・ 合意に至らない場合は、その村をパイロットプロジェクトから外す。
- ・ なおパデル及びキトゥグム県と、ヌオヤ及びアムル県では、1 カ村の規模（面積や住民数）が異なる。村の規模が大きいヌオヤ及びアムル県では、村の規模が小さいパデル及びキトゥグム県より、村のなかでの意見が集約されていない傾向がある。

## (4) 社会的弱者（Extremely Vulnerable Individuals : EVIs）

### 1) 状 況

本中間レビューでは、社会的弱者として寡婦、女性あるいは子どもが稼ぎ手の世帯、身寄りのない孤児や高齢者を想定している。

2012 年に JICA グル・フィールド事務所が 2013 年 3 月に実施した IDP 調査では以下の状況が報告されている。

- ・ 元 IDP の 98% が帰還しており、県ごとの IDP キャンプ残留者が数十人から百数十人程度であった。
- ・ 寡婦、身寄りのいない子ども及び高齢者など、帰還を希望するものの土地の権利がなく、生計の立てられない社会的弱者がいる。
- ・ 元 IDP キャンプで物乞いをして暮らしている身寄りのない高齢者や、帰還後もわずかな日銭を得て細々と暮らしている社会的弱者がいる。

また今回調査での関係者へのインタビューを通じて、以下の状況が判明した。

- ・ 子どもが成長すれば子どもが夫の土地を相続するので、寡婦は、子どもが相続するまでの間の一家の資産の「守り役」である。
- ・ 紛争前の大家族制度では身寄りがいない親類の子どもを引き取ったり、また特に縁戚

関係になくとも、身寄りがない子どもや高齢者を村全体で面倒をみていた。紛争後、各世帯の経済状態も良くなく、大家族から核家族が好まれるようになったため、上記の慣習が薄れてきている。また、村で子どものみの世帯の面倒をみている場合でも、村全体が貧しいために就学費用までは面倒がみきれず、子どもが未就学のままとなっている。

- ・ LRA 支配時代、「純粋なアチョリ人」を増やすため、女性を一時的に誘拐し子どもを産ませることが広く行われた。生まれた子どもたちやその母たちが村に受け入れてもらえることは少なく、元 IDP キャンプに住み続けるケースがある。

## 2) プロジェクトでの対応等

プロジェクトでは、社会的弱者の状況を認識し、支援策を検討するためのワークショップを開催した。この支援策を具体化するため、社会的弱者の所在や生活状態などの情報を一元的に管理・照会できるデータベースを構築することをめざして、県計画官を対象にワークショップを実施し、県の開発計画策定に際して社会的弱者への配慮が反映されるよう指導を行っている。さらにプロジェクト第3年次以降のパイロットプロジェクトには、生計向上支援事業の実施能力への技術的支援を行う。その際には、社会的弱者支援の視点も含むことを検討している。

なお県によっては、独自に、社会的弱者を宗教組織等の地域団体や NGO に紹介して、これら組織からの支援が受けられるようにしたり、第2期北部ウガンダ社会行動基金（Northern Uganda Social Action Fund<sup>5</sup>：NUSAF 2）や全国農業指導サービス（National Agriculture Advisory Services<sup>6</sup>：NAADS）などのウガンダ政府の生計向上事業の支援対象者に含めることにより、生計支援を行っている<sup>7</sup>。

## (5) HIV/AIDS 感染の拡大・蔓延

HIV/AIDS は詳細計画策定時には、個別の不安定要因としては抽出されていなかった。一方、今回レビュー調査では、地方行政官、とくに郡レベルの行政官が地域の課題として HIV/AIDS を真っ先に挙げ、「時限爆弾」と例えるほど重大視している。HIV/AIDS が世帯の家計に与える経済負担や地域社会への影響を考慮して、今回の調査結果では、不安定要因として抽出した。

<sup>5</sup> 北部ウガンダ社会行動基金（NUSAF2）は、ウガンダ北部の復興・開発支援のため世界銀行等が実施している事業で、北部8県の40郡を対象に2009年11月から2014年11月の間、実施されている。世界銀行ではこれをPRDP2の一部、と位置づけている。アチョリ地域ではアムル、グル、キトゥグム、パデールの4県が対象である。世界銀行資金は1億ドルで、主な内容は世帯収入向上支援（Household Income Support Program）、公共事業（地方道、治水・給水設備等。Public Works Program）、コミュニティ施設改修（Community Infrastructure Rehabilitation）である。首相府との合意文書に基づいて県政府が直接、管理している。なおカラモジャ地域向け NUSAF2 は世界食糧基金及び英国国際開発省が支援している。（以下2点の資料に基づく。①Office of Prime Minister, 2012, NUSAF II-Project Components. ②Overseas Development Institute, 2013, NUSAF 2 PWP Design Review, pp.8-9）

<sup>6</sup> 国家農業支援サービス（NAADS）はウガンダにおける農業普及サービスの中心的組織である。ウガンダでは農業普及は地方政府が責任をもつことになっている。NAADS はコメ（ネリカ米）等のプログラムでは、各県が保有する農業事務所の農業普及員を活用してモデル農家を選定し、農業技術指導、農家組織の体制強化を行っている（以下2点の資料に基づく。①国際農林業協働協会、2010年、『ウガンダの農林業－現状と開発の課題－2010年版』p.33、②JICA、2007年、『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー－地域住民に届く行政サービスのために－』参考資料1、p.179）

<sup>7</sup> 社会的弱者支援に関し NUSAF と NAADS は連携している。社会的弱者は一般的に経済活動が不活発であることから、NUSAF の活動を通じて彼らの経済活動の基盤を整備し、徐々に経済活動が活性化してきたら NAADS の支援対象とし、最終的には NAADS の全国レベルでの活動の対象とする戦略がある。（Office of Prime Minister 前掲書、p.92）

## 1) 状 況

内戦中、それまでの社会構造が崩壊したことや LRA 兵士による女性への暴力などさまざまな状況が背景となり、アチョリ地域の HIV/AIDS 感染率は全国平均を上回っている。国連児童基金（United Nations Children's Fund : UNICEF）資料によると HIV/AIDS 感染率が全国平均 6.4%であるのに対し、ウガンダ北部（アチョリ地域及びその南にあるランゴ地域）では 8.6%である<sup>8</sup>。

今回調査では、住民による検診の受診や感染防止策に対する理解が進まず医療措置も不十分であることから、感染が広がる一方であることが指摘された<sup>9</sup>。感染者の増加は治療費用の捻出や労働力が減ることによる家計への負担が増え、また地域の労働力の低下や経済活動の低迷を招き、地域の開発計画に重大な影響を及ぼす懸念が大きい。

現在、USAID 等が HIV/AIDS 対策支援を実施している。現行の「NATIONAL STRATEGIC PLAN FOR HIV&AIDS 2011/12 -2014/15」では、HIV/AIDS が生産年齢人口や労働力の減少に影響し、さらに食料の安全保障を脅かすことを明記している。また、同計画はウガンダの各種開発政策・計画と協調・連携することを謳っており、PRDP もそのなかに位置づけられている。

なおウガンダは、1980 年代後半から 1990 年代、HIV/AIDS が重要な開発課題として出現した時期に、検査・予防への先駆的取り組みが成功した国として世界保健機構（World Health Organization : WHO）等からの評価が高い。保健医療制度が機能し難いアフリカにおいて、ウガンダは当初、世界で最も HIV/AIDS 感染率の高い国であったが、経済指標や保健指標が同国より良好な国々で HIV/AIDS 感染が急激に拡大するなか、国家的取り組み（北部を除く）で、感染拡大を防いだ。その間、北部は紛争が続き、HIV/AIDS 感染拡大防止の取り組みが実施できず、現在、南部に比べると周回遅れの対応となっている点は、北部の復興・開発にネガティブに作用する、別の紛争影響といえる。

## 2) プロジェクトの対応等

プロジェクトとしては HIV/AIDS 感染者に対する直接支援は行っていないものの、社会的弱者への配慮として行政の開発計画へ盛り込むよう指導するなど、間接的な支援を行っている。

## (6) 未就労の若年層とアルコール等への依存症

### 1) 状 況

ウガンダでは若年層は 18 歳から 30 歳の間を指す。北部ウガンダでは、20 年間続いた紛争により IDP キャンプに長く収容されている間、十分な教育を受けられず、また LRA による誘拐を恐れた両親が子どもはキャンプに残して農作業に出かけたため「働くこと」自体をよく知らず、他の就業機会もなかったため、支援で生活することに慣れた若年層が形成された。

彼らは、外部支援への依存心が強く、IDP キャンプから家族が紛争前に住んでいた村に戻っても、農作業等の生産活動に従事したらない。「何もすることがない」状況の若年

<sup>8</sup> UNICEF, 2009, *UNICEF Humanitarian Action Report 2009*, p.110

<sup>9</sup> The Republic of Uganda, 2011, *National Strategic Plan For HIV&AIDS 2011/12 -2014/15*(Draft), p.30

層について、アルコール、薬物やギャンブルの依存症になったり、女性に対する暴力(GBV)を繰り返すなどの反社会的行動が深刻化していることが、地方行政官から指摘された。

なお、アルコール、薬物やギャンブルの依存症は若年層だけにみられる課題ではない。しかし若年層が生産活動に従事しない一方で、これらの依存症になる事例が多いことから、地方行政官には、若年層の課題として認識されている。

## 2) プロジェクトの対応

プロジェクトでは、第3年次に実施するパイロットプロジェクトとして、DCDOが生計向上事業をより効果的に計画・実施できるよう技術支援をする。この生計向上事業計画づくりの際、地域の課題に応じるよう指導することにより、間接的に未就労の若年層の雇用問題に取り組んでいく。

## (7) 女性に対する暴力

### 1) 状 況

女性に対する暴力は、紛争中の社会状況とも関連している。紛争により生活が不安定化するなか食料や安全の確保が重要になり、男性のほうが女性よりもこれらを確保しやすいことから、男性の力が強まった。それに伴い、村の生活で女性が一定度、有していた発言力や決定権が相対的に弱まった。また夜間、より安全を求めるためにIDPキャンプ内やキャンプからグル等の都市に移動する際に、寝るところや食事、衣類などと交換に、少女が性行為を強いられることが少なくなかった。さらに、LRAが「純粋なアチョリ人」を増やすために少女・女性を誘拐することが恒常的に行われた。

これら紛争中の状況や紛争後の生活再建のストレスにより、女性に対する暴力が拡大しており、HIV/AIDSの感染を広げる一因ともなっている。

なお今回調査では、男性から、夫も妻も飲酒しているため双方が暴力をふるうようになっている、という意見も聞かれた。

### 2) プロジェクトの対応

プロジェクトとしては、直接、女性への暴力を防止することをめざした活動は行っていないものの、前述の社会的弱者のなかに、女性への暴力の被害者も含めている。社会的弱者への支援策を検討するためのワークショップの際、及び社会的弱者の所在や生活状態などの情報を一元的に管理・照会できるデータベースの構築支援の際には、女性への暴力の被害者を社会的弱者のカテゴリーと位置づけている。また県の開発計画策定に際して社会的弱者への配慮が反映されるよう指導を行っており、政府が実施している女性に対する暴力を防止する啓発活動を踏まえて、行政の開発計画へ盛り込むよう指導する予定である。

なおパイロットプロジェクトで建設した井戸には、政府規定に従って管理委員会が設けられている。政府規定では、女性をメンバーの半数とすることなど、ジェンダー配慮の具体策が規定されている。

## (8) 精神疾患者

### 1) 状 況

紛争による PTSD 等により、アチョリ地域は世界有数の自殺率や精神疾患者を抱えている。紛争の直接的な影響のみならず伝統的社会制度の崩壊により、相互扶助システムが脆弱化したことも自殺率の高さの一因として考えられる。

なかでも男性若年層の自殺が極めて多い。キリスト教文化が強いウガンダでは自殺は違法行為であり、また統計資料が不足しているが、各種研究で、自殺及び自殺未遂の事例が男性に多いこと、なかでも長期間の紛争を経験した北部地域は南部よりも自殺率が高いことが指摘されている<sup>10</sup>。アチョリ地域では、紛争前の社会経済状態には復興できておらず、また紛争前の状態に戻るには社会経済の変化が大きすぎるが、人々の価値観は紛争前の社会を基盤にしている。その両者の間で今後の生活が見通せず、将来を悲観する傾向が男性若年層に特に強いとみられている。同じ年代でも、女性はジェンダー事業の支援対象としてエンパワーされるが、男性若年層を支援する事業はない。女性若年層の方が現在の社会に適応する力をつけている状態に比べ、男性若年層は伝統的な価値に沿って「男らしい」ことを期待されている。紛争後の社会において、男性若年層にはロール・モデルがいないことが、未就労や各種依存症、精神疾患、さらに高い自殺率などの背景にある。

これに対し、行政がボランティアのコミュニティケースワーカーを数百名単位で組織して対策にあたっている。

なお IDP キャンプ開設期間中は、各ドナーや NGO が紛争被害者への心理面への支援事業を数多く、実施していた。しかし IDP キャンプの閉鎖とともに、これらの活動も終了し、現在は心理面での支援を主眼にした活動は行われていない。

### 2) プロジェクトの対応

プロジェクトとしては、行政による社会的弱者への配慮の促進を行うことで間接的に精神疾患者への対応を行っている。

<sup>10</sup> 例えば、グル大学研究者のレポートでは、ウガンダで自殺が多い年代は 24 歳から 34 歳である。原因の 90%を精神疾患が占めるとされ、そのなかではうつ病が 70%を占める。北部ウガンダは、自殺は、紛争後の状況や IDP キャンプでの長期間収容と関連しているとみられている。

[http://www.newvision.co.ug/article/fullstory.aspx?story\\_id=645055&catid=10&mid=53](http://www.newvision.co.ug/article/fullstory.aspx?story_id=645055&catid=10&mid=53), 2013 年 10 月 22 日。

## 第4章 評価結果

### 4-1 評価5項目による評価結果

今回中間レビューは、「事業評価ガイドライン」と「紛争影響事業評価手引き」に準拠して実施された。紛争影響国・地域での事業評価に先立って実施する紛争分析については第3章で報告したとおりである。本章では、「事業評価ガイドライン」と「紛争影響事業評価手引き」に沿って実施した開発支援委員会（Development Assistance Committee : DAC）5項目評価の調査結果について報告する。

本案件は20年にわたる紛争が停戦（2006年）により終了したウガンダ北部アチョリ地域で、2011年末から開始されたJICA技術協力プロジェクトである。

その妥当性は、紛争影響地域における支援事業としての実施時期やアプローチ、相手国の政策との整合性、わが国のウガンダ援助政策の観点から極めて高いと判断される。IDPが帰還民として生活再建を始めることへの支援が極めて限られた時期に、他ドナーに先駆け、再定住支援事業を開始したことの意義は大きい。また、ウガンダ政府の北部復興開発支援へのコミットメントに協調し、地方行政全体の能力強化を具体的プロジェクト目標とし、地方行政官を直接裨益者としたことは、復興フェーズにおいて開発フェーズも考慮した中長期的視野に立った事業デザインであったといえる。さらに、地方分権化推進のための地方政府の参加型事業の計画策定能力・実施能力の向上というウガンダ側ニーズ、北部ウガンダが南部ウガンダと同程度の展開レベルになるよう支援するというわが国の援助方針、いずれにも本プロジェクトは合致している。

有効性は中間レビューでは中程度である。成果1から成果3までの対象となっている4県では、県レベルの地方行政官はいずれも計画策定能力・実施能力がプロジェクト開始前より向上していると自覚しており、プロジェクト中間地点であっても協力効果は一定度、発現している。しかしながら3つある成果はいずれも達成途中であり、特に残る3県にはまだ具体的な協力効果が表れておらず、プロジェクト目標達成見込みが中程度であることを踏まえたものである。

効率性は、活動のほとんどが実施中であり全体の進捗が遅れていることから、中程度となった。他方、本プロジェクトからの投入はオフィス機能や行政官の機動性を向上させ、日本人専門家による研修やガイドライン、計画策定ツールは地方行政官の業務遂行を支援している。

本プロジェクトのインパクトは高いと見込まれる。長期目標であるPDMの長期目標「アチョリ地域の人々の持続的で安定した再定住のために、適切な生活環境が整備される」に沿って、本プロジェクトでは帰還民のさらなる帰還を促進するよう地方政府とともに生活環境整備を進めている。中間レビュー時点であるが、ウガンダ側人員がプロジェクトの成果を自主的に活用して他ドナー事業を誘致するなどの波及効果が既に発生している。

持続性もおおむね高いと見込まれる。政策面では現行の北部復興支援策や地方分権政策がプロジェクト終了後も継続される見込みが高く、技術面では既述のように、プロジェクトが導入した技能や技術は既にウガンダ側に受け入れられ活用されている。他方、制度面及び財政面では恒常的な人員不足・中央政府支援への大きな依存が懸念される。人員増をしなくても中央・地方両政府とも財政難は続いていることから、既存の人員を戦略的に異動させるなどの対応が必要である。社会・環境面では、プロジェクト活動によって紛争影響地の不安定さを悪化させるような事態は発生していない。一方で、依然、存在する社会的弱者に加えてHIV/AIDSの蔓延や無就業の未成

年など、地域社会の復興・開発に影響する社会的課題の存在が地方行政からも懸念されるようになってきている。本プロジェクトが3年次以降に実施するパイロットプロジェクトは生計向上支援分野も対象にすることから、これら課題に配慮する視点を取り入れるなどの技術支援が必要となろう。

## 4-2 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、以下の理由から極めて高いと判断される。

### (1) 紛争影響地域における支援事業としての適切性

本プロジェクトの開始時期、支援対象、支援実施方法は20年間の紛争の影響を受けたアチョリ地域で帰還民の再定住を支援するうえで適切であった。

#### 1) 開始時期

本プロジェクトは、IDPの帰還が援助関係者の予想を超えた速さで進み、これにあわせてIDPキャンプが閉鎖されるとともに急速にIDP支援事業が終了する時期に開始した。IDPへの支援が終わる一方で、IDPが元の村に戻り、IDPから「帰還民」になった人々への支援が極めて限定的な時期に、本プロジェクトは生活再建を支援する数少ない事業であった。

また本プロジェクトが、ウガンダ政府がPRDPを発表し、政府として北部の復興・開発をめざすというコミットメントを確認してから開始されたことは適切であった。紛争が終結しても政府が復興・開発へのコミットメントを出していない場合は、支援事業の実施が難しくなることから、支援事業の開始にあたっては政府のコミットメントの有無を考慮することは重要である。ウガンダ政府は、2007年に、20年の紛争を経験したウガンダ北部への復興支援策としてPRDPを取りまとめ発表している。本プロジェクトは、これに協調して実施されている。

このPRDPは、ウガンダ北部に平和と安定をもたらし、南部に比べ大きく経済発展が遅れているウガンダ北部の復興と開発の基盤をつくることをめざしたもので、ウガンダ政府の北部支援の根幹である。PRDP資金が不正に利用されたことによるドナーの支援停止を経て、ウガンダ政府はPRDPをフェーズIIとして2015年まで延長することを決めている。ウガンダ北部を支援することは、北部と南部の格差の是正を支援することであり、これはウガンダ全体の持続的な安定にも貢献することを意味する。

#### 2) 支援対象の選定

本プロジェクトは、PDMの長期目標「アチョリ地域の人々の持続的で安定した再定住のために、適切な生活環境が整備される」が示すように、帰還民の定住支援・生活再建を支援の根幹に置いている。地方政府の能力向上というプロジェクト目標は、この長期目標を実現する最も適切な手段として選定され、あわせて地方行政官がプロジェクトの直接裨益者に位置づけられた。

一般的に、難民・避難民の帰還と再定住に関して、保健医療や水などの生活に直結する基礎的社会サービスが不十分なことは、帰還・再定住を阻害する要因として知られている。帰還民は生活再建を第一にめざし、政府や援助機関が生活再建への支援をしてくれるだろ



うという期待が高い。そして、帰還民と帰還先の地方政府や地方行政の間の相互信頼が弱い状況で、地方政府/行政が適切に社会サービスを提供できなければ、帰還民からの信頼はさらに弱まり、さらなる移動などが起き再定住を阻害する。帰還民が再定住先で生活を立ち上げることができなければ、復興もそれに続く開発も進まない。

アチョリ地域では、98%以上の IDP が帰還しても、帰還先は IDP キャンプのような基礎的社会サービスが受けられない状態であったことを踏まえ、本プロジェクトは、地方政府が社会サービスを適切に提供できるようになるシステムの強化をねらっている。プロジェクトの直接裨益者である地方行政官は、社会サービスを提供する役割を担っている。前段に述べた紛争後に発生する帰還民と地方政府/行政の関係とそれが復興・支援に与える影響を踏まえると、本プロジェクトのねらいや直接裨益者の選定は、プロジェクトが最終的な裨益者と位置づける帰還民への再定住支援として適切である。

### 3) 支援アプローチ

既述のようにウガンダ北部は 20 年間、内乱状態にあったため、その間、地方政府は適切に地域を治められず、行政の能力は大きく限定されている。この現状を踏まえ、地方政府の行政官の能力向上がプロジェクトのアプローチとなっている。これは、ウガンダ政府が 20 年以上、推進している地方分権化、そのための地方行政官の能力向上という政策にも合致している。

また、JICA 技術協力プロジェクト（技プロ）の実施方法 - 相手国の人員をプロジェクトの実施主体に置き C/P とし、日本人専門家は彼らに技術的支援を提供する - は、地方行政官の能力向上を進めるうえで効果的である。他のドナーは、相手国省庁のなかに期間限定のプロジェクト実施チームを設けてプロジェクトを実施することが多く、進捗が良く一見、効率的にみえる。

一方、JICA 技プロは相手国のシステムのなかで相手国の人材（C/P）にプロジェクトの実施を任せる。本プロジェクトの場合、C/P は本プロジェクトの活動を通じて、地方行政官として必要な知見を得て能力を向上させている。さらに、これらの知見を他ドナーの支援事業の管理に活用している。20 年間の紛争により地方行政が機能できなかったアチョリ地域において、本プロジェクトは他ドナー事業と異なり、唯一、地方行政官を活動の実施主体に据えた支援事業である。地方行政官が On-the-job トレーニングとしてパイロットプロジェクトを実施するという本プロジェクトの実施方法により、C/P の地方行政官は開発事業の計画能力・実施能力を向上させ、またそれを他ドナー事業でも発揮している状態である。

このことは地方行政官の能力強化が個別の事業にとどまらず、地域全体にも裨益する可能性を示している。紛争影響地域の地方行政官の能力向上として JICA 技プロは適切な支援アプローチである。

## (2) ウガンダの政策との整合性

本プロジェクトのプロジェクト目標及び上位目標はウガンダ側の北部復興・開発や地方分権化のニーズに的確に対応し、またその開発政策とも高い整合性を有している。

アチョリ地域の地方政府には、開発計画を策定・実施する組織としての能力が必要であることに加えて、住民のニーズを適切に取り入れていく能力も求められている。このような能力の不足は、ウガンダ北部の復興・開発において、地域の安定を維持しつつ地方分権化を進め、さらにコミュニティのエンパワーメントを進めるうえで、大きな課題となるからである。

まず本プロジェクトはウガンダ政府のウガンダ北部復興開発支援策である PRDP に合致し、またその優先順位に適切に対応している。PRDP は復興・開発のための戦略を複数、設定しているが、本プロジェクトはそのうち、「戦略目的 2 コミュニティの再建とエンパワーメント」及び「戦略目的 4 平和構築と国民融和」に特に合致している。

「戦略目的 2 コミュニティの再建とエンパワーメント」は、コミュニティ主導の回復・開発活動を通じて、コミュニティの紛争影響からの回復と IDP と帰還民の環境や生活の質の向上につなげることをねらっている。また「戦略目的 4 平和構築と国民融和」は、住民の情報へのアクセスの強化、カウンセリング・サービスの充実、地方政府とインフォーマルなリーダーシップの強化を通じて、ウガンダ北部に平和が広まっていくことをねらっている。

PRDP はこれら戦略目的を具体化するアプローチとして 14 の支援領域を策定している。これらはウガンダ北部の安定化のために不可欠であると、各県が合意している領域でもある。本プロジェクトが実施する活動は、この 14 支援領域のうち 4 領域に対応している。具体的には地方政府の強化、IDP の帰還と再定住の支援、コミュニティの回復とエンパワーメント、そしてインフラストラクチャの改修である。本プロジェクトは、PRDP の方針や優先順位の高い領域に適切に対応しているといえる。

また本プロジェクトは、MoLG の地方分権化政策にも合致し、その優先順位にも的確に対応している。MoLG は「1997 年地方政府法」の施行前後から地方分権化に取り組んでいる。例えば 1993 年には最初の地方分権化の具体的な事業として、13 県に地方政府が設けられた。同法の目的は、地方政府が効率的効果的に行政サービスを提供できるようになることである。最新の施政方針演説（会計年度 2012/13 年）では、地方分権化政策の実現に向けた 7 つの主要イニシアティブを策定している<sup>11</sup>。本プロジェクトはこのうち、②地方政府の組織と制度の強化、④コミュニティ参加型行政サービス提供システムの充実、⑤地方政府の開発計画策定プロセスの改善、の 3 つのイニシアティブに対応している。

同施政方針演説では、イニシアティブ⑤に関し、開発計画の健全性は開発事業の効率性などに直接、関係する「クリティカル・エリア」であり、多数の事業が地方政府の能力を底上げするために実施されてきているが、引き続き対応が必要であるとして重要視している。また同演説でイニシアティブ②は、行政サービスが地方分権化され効率的効果的に提供されることを確実にするための MoLG の取り組みの根幹に位置づけられている。同様にイニシアティブ④については、コミュニティ参加型行政サービス提供システムは、コミュニティが社会的投資事業を計画・実施し、維持していくためのエントリー・ポイントとして今後重要性を増していく、と位置づけられている。

本プロジェクトは地方政府の開発計画策定能力をインベントリー・シート等のツールを使って向上させることをめざしており、イニシアティブ⑤とねらいを共有している。またイニシアティブ②と④についても、本プロジェクトは地方行政が住民やコミュニティの総意をく

<sup>11</sup> MoLG, 2012, *Ministerial Policy Statement for Vote 011 –Ministry of Local Government, Vote 147 –Local Government Finance Commission, Vote 501-778 –All Local Governments, FINANCIAL YEAR 2012/2013*

み取ってニーズに基づいた開発事業をよりよく計画し・実施するための支援をしていることから、これらイニシアティブにもよく対応している。

### (3) 日本の対ウガンダ援助政策

本プロジェクトは日本の対ウガンダ支援政策にも高い整合性を有し、また日本の他の支援事業と相乗効果を生んでいる。

まず本プロジェクトは、わが国の対ウガンダ援助政策に沿っている。外務省の「対ウガンダ共和国国別援助方針」（2012年6月策定）によれば、「北部地域における平和構築」は4つある重点分野の1つである。北部地域における平和構築として、ウガンダ北部地域における国内避難民の帰還・定住を支援するための生活基盤整備などを実施し、地域間格差（北部及び中・南部との格差）是正に貢献することが掲げられている。

わが国は1993年よりアフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development : TICAD）を5年ごとに開催している。最新のTICADは第5回会議が2013年に開催され、「2013年-2017年横浜行動計画」を採択した。この行動計画では、紛争予防と復興支援が強調され、いずれもアフリカの平和構築に貢献することを意図している。20年間の紛争から復興・開発に舵をきったアチョリ地域を支援する本プロジェクトは、この行動計画とも高い整合性を有している。

さらにJICAは、2009年からPRDPに協調したマルチセクター・マルチスキームの協力プログラム「ウガンダ北部復興支援プログラム」（JICA REAP : JICA Reconstruction Assistance Programme in Northern Uganda）を実施している。本プロジェクトは、この北部支援プログラム目標2「地方政府の能力向上」の主要な事業となっている。この北部支援プログラム目標2には、「アチョリ地域行政官能力向上研修」があり、1カ月の本邦研修期間中、県政府の行政官がコミュニティのニーズを考慮しつつ、現地で利用可能なリソースを用いた開発事業策定能力を向上できるようにしている。この研修は、本プロジェクト関係者が、JICAのウガンダ北部支援事業全体について、あるいはJICAの支援スキームや本プロジェクトのねらいを理解するうえで、効果的であった。

## 4-3 有効性

本プロジェクトの有効性は以下の理由から、中程度と判断される。

中間時点において、既に、MoLGがプロジェクトの経験、特に住民ニーズを取り込んだ開発計画を策定する具体的な方法が地方政府の能力向上へ有用であることを認めており、また県のプロジェクト関係者（CAO、県計画官、県開発担当官）が自分たちの開発計画策定・実施能力の向上を自覚するなど、成果やプロジェクト目標の指標の達成状況から、プロジェクトの有効性が認められる。

一方で、プロジェクト目標の達成に関し、誰の、あるいはどの地方行政レベルの能力をどのように強化することをめざしているのかが、現在の指標では不明瞭である。

また中間レビュー時、プロジェクトの成果1から成果3まで対象となっている4県と、成果3で対象となっている3県との間では、計画策定ツールの導入・展開、パイロットプロジェクト実

施という OJT による効率的な事業実施能力の体得などで、全体的に差が存在している。終了時評価に向けて、プロジェクトの残る期間でこれら 3 県も 4 県と同様のレベルまで能力を高めるのか、その場合、成果 3 をどう達成するののかも含め、本プロジェクトでいう地方行政の能力強化とは、どの範囲あるいはどのレベルまでを指すのか、整理が必要である<sup>12</sup>。

#### 4-4 効率性

本プロジェクトの効率性は以下の理由から、中程度と判断される。

プロジェクトが提供した供与機材はそれぞれの地方行政官が業務を適正に行える環境を整備し、タイミング・量とも適切であった。

7 県の県オフィスには発電機や太陽光発電機が供与され、電気供給が安定しないことの業務実施への支障を最小化することに役立ち、またオフィス家具、特にキャビネットはプロジェクトが実施した文書管理研修の成果を実務に反映する環境を整備した。この供与は新しくできたヌオヤ県、アガゴ県、及びラムオ県に、特に歓迎された。県庁舎の建設中に発電機等が提供されたことは、発電機設置のために別途、工事をする必要がなく、県庁舎完成時から電気を使うことができ、オフィスがオフィスとして機能することを可能にした。ただし、発電機の維持管理については、メンテナンスは県側で行うことを口頭で双方が了解しているという日本専門家側の認識と、メンテナンスできるようにエンジニアへの研修を実施してほしいという各県側の認識に相違があったため、プロジェクトで簡易な研修を実施する方向で調整中である。

また主要対象 4 県の開発担当官へのモーターバイクの供与は、かれらの機動力を向上させ、業務をタイムリーに遂行することを可能にした。県、郡、パリッシュ、どのレベルでも移動手段がないことが課題として挙げられることが多い。郡でもこれまで移動手段がなく、担当する地域に状況把握のため、あるいは報告のため出かける機会が限られていた。供与されたモーターバイクのおかげで必要に応じて担当地域に出かけられるようになったため、郡 - パリッシュ間の情報伝達・共有が強化された。現在、インベントリー・シートや準開発事業選定基準は実用に向けたパイロット段階であるが、これが終わり、他の郡へ展開する時期には、郡担当官の機動力がより重要となろう。

またインベントリー・シートや開発事業選定基準は、県や郡の開発担当官が①開発計画を策定・実施し、②開発事業の選定理由を議会や住民に説明するのに要する時間を減らし、③これまでのような思い込みではなく、現状に基づいて客観的に状況を判断することを可能にした。水道技官や水道技術者に対しては、日本人専門家が実施した OJT やワークショップ、さらにヌオヤ県とパデール県で取りまとめられた『調達・施工監理ハンドブック』は詳細で実践的であり、事業実施能力の向上に役立っている。

さらに本プロジェクトの C/P 本邦研修がまだ実施されていないが、JICA のウガンダ北部復興支援プログラムの構成プロジェクトのひとつである「アチョリ地域行政官能力強化研修」、あるいはアフリカ行政官向けの他の研修に、本プロジェクト関係者が参加した。この研修で参加者は JICA の支援スキーム等を理解し、これにより本プロジェクトへの理解が深まった。これは既存の JICA 事業を効率的に活用した好例といえよう。

<sup>12</sup> 中間レビューにおいてこの点について議論・検討を行い、第 5 章 5-1 に結果について記載

加えて、県レベルの C/P 人材は、工夫して本プロジェクトの活動を行っていた。本プロジェクトのためにだけ郡等へ出かけることは経費や時間の観点からできないため、通常は携帯電話でやり取りしつつ、他ドナー事業等の用件で郡に赴くとき、併せて本プロジェクトの用件も済ませることとで、時間や燃料費を節約するというものである。

一方、このような工夫が個人個人ではなされていても、県レベルの C/P が本プロジェクトの活動にかかわれる時間は限られた。他のドナー事業に従事していること、さらにそもそも各オフィスでスタッフ数が足りず、複数業務に対応していることが背景にある。

また本プロジェクトは多くの短期専門家を投入している。これはプロジェクトのニーズに応じて日本人専門家を活用できるメリットがある。一方で、適する専門家をプロジェクトの進捗に合わせて調達するのが難しく、派遣に遅れがでた。また類似した分野に異なる短期専門家が投入されると、専門家は業務環境やウガンダ側人材について理解するのに一定時間を要し、ウガンダ側人材は、先に派遣された専門家と培った人間関係を別の専門家と再構築し、あとから派遣された専門家が状況を把握するのを待たねばならないことがウガンダ側から指摘された。

さらに成果 2 のパイロットプロジェクト、特に井戸掘削には長期専門家であるチーフアドバイザーも対応していたのに比べ、成果 1 の計画分野では 4 名の短期専門家が派遣され対応していた。ひとつの成果に関する活動が、主に短期専門家によって担当されると、短期専門家が派遣されていない間の対応が長期専門家では対応し難い。このような専門家の派遣形態の相違は、成果 2 の方が成果 1 より活動の進捗が早いことの一因ともいえる。

#### 4-5 インパクト

本プロジェクトのインパクトは、以下の理由から正のインパクトが大きいと判断される。

##### (1) 帰還民の定住促進へのインパクト

まずプロジェクトのねらいである帰還民の再定住支援であるが、プロジェクト活動で井戸や学習環境を整備し生活基盤を改良していくことは、帰還民の再定住を促進している。大多数の IDP が帰還したものの、キャンプ地に残ることを選ぶ人々も少数ながら存在する。残る理由はさまざまであるが、水の入手は村の生活で大きな課題で、水が入手しにくいなど帰還先の生活環境の劣悪さを理由にキャンプ地に残る人々もいる。本プロジェクトが実施しているパイロットプロジェクトは帰還した先での生活状況を向上して、恒常的な定住としていくことに貢献することが見込まれる。なお、上記以外のキャンプ地に残る理由はキャンプで生活基盤を確立していること、教育等よりよい社会サービスを求めていること、村での生活への不安から帰ることをためらっていること、村に戻ることに興味がないこと、高齢者の場合は村に身寄りがないこと等である。

##### (2) 上位目標の達成予測と因果関係

上位目標の達成予測では、中間レビュー調査時の成果達成状況及びプロジェクト目標の達成見込みに照らすと、今回調査時点では上位目標の達成予測は難しい。プロジェクト活動も大半が実施中であり、上位目標の達成を予測するには、さらなるプロジェクトの進捗が必要である。

また現在の上位目標「アチョリ地域において、コミュニティ開発事業が継続的に計画され、

実施される」は、本プロジェクトの趣旨にかんがみて、再考することが望ましい。

本プロジェクトでは、コミュニティ開発事業の計画策定能力や実施能力を強化し、これらを主要対象4県から残る3県にシステムやガイドラインを通じて広め、アチョリ地域全体でコミュニティ開発事業を計画策定・実施するメカニズムが強化されることをめざしている。これらのプロジェクト内容を踏まえると、本プロジェクトの上位目標は、既に起きている事象ではなく、本プロジェクトの取り組みの結果、実現する状況となる。

上位目標の文言と同様に、上位目標の指標も整理が必要である。現在の指標は「実施されたコミュニティ開発事業の数」である。アチョリ地域ではプロジェクト開始前からコミュニティ開発事業は計画され実施されており、また現指標は数値目標が設定されていないので、既に上位目標は達成されているともいえる状態である（詳細は表4－1参照）。

なお上位目標は英文 PDM と日本語資料で異なっている。今回中間レビューは TWG や JCC で合意されている PDM Ver.1 に基づいており、上位目標は「Community Development Projects are continuously planned and implemented in Acholi Sub-Region」と記されている。

表 4－1 上位目標の達成予測

上位目標	達成予測
コミュニティ開発事業が継続的に計画・実施される。	現在の指標による上位目標の達成予測は難しい。
<b>&lt;指標&gt;</b> 実施されたコミュニティ開発事業の数	<b>指標による測定が難しい。</b> 左記指標は整理が必要である。①「コミュニティ開発事業」とは、本プロジェクトが導入した計画ツールや調達・施工監理ガイドライン等に沿って実施された事業のことかどうか不明である。②具体的数値が示されておらず、何件の実施数をもって上位目標実現といえるのか不明である。③コミュニティ開発事業の実施者が示されていないので、県や郡など任意に指標が採取される可能性がある。

### (3) 波及効果

本プロジェクトでは、中間レビュー時点で既に少なくとも3つの波及効果が発現していた。

例の1つはキトゥグム県である。本プロジェクトは第3年次以降のパイロットプロジェクトとして、県開発担当官（DCDO）及びコミュニティ開発局（DCDO が責任者の部署）が行っている生計向上分野の事業を支援する取り組みを行う。キトゥグム県の DCDO は、このパイロットプロジェクトの内容策定（成果2の活動）に、プロジェクトで導入した開発計画選定基準（成果1の活動）を活用しようとしている。これは日本人専門家からのアドバイスではなく、DCDO が自主的に考えた計画である。同担当官は、インベントリー・シートや開発事業選定基準のパイロットを行う郡には、県庁所在地から最も遠く開発も遅れている郡を選び、生計向上分野のパイロットプロジェクトの実施先は県庁所在地から近い郡を選ぶ予定である。これは遠隔地で最も開発も遅れている郡については、早くから状況を把握しておく方が開発計画策定時に適切に考慮できると考えたこと、また生計向上分野のパイロットプロジェクトによる経済効果の程度を把握するためには、一定度、経済力がある郡の方が適してい

ると考えたこと、が背景にあるそうである。

2 つめの波及効果は、ヌオヤ県がプロジェクトの成果を使って、USAID の計 400 万ドルのコミュニティ・インフラ整備事業を自県に誘致したことである。

ヌオヤ県は、USAID が状況視察に訪れた際、本プロジェクトが導入したインベントリー・シートや開発計画選定基準を用いて県内のニーズを整理し、パイロットプロジェクトの経験を踏まえて開発事業をどう効率的に進めるかをプレゼンテーションしたことが、この誘致の成功の理由であると考えている。

USAID へのプレゼンテーションに際しては、ヌオヤ県では、次の点を強調したそうである。

- ・ 地方行政の上のレベルで恣意的に事業案が取捨選択されているのではなく、現状に基づきニーズを整理した結果、このようなコミュニティ・インフラが必要である。
- ・ コミュニティ・インフラ整備をする際は、このように調達・施工監理をするとスムーズに進められる

その結果、当初は 300 万ドルの予算であったが、最終的に 400 万ドルに増額になった。それは USAID がヌオヤ県のプレゼンテーションから、ヌオヤ県なら手堅く事業を実施できると思ったからであろう、とヌオヤ県 CAO<sup>13</sup>は自己分析していた。

CAO や同席した県開発担当官に、ヌオヤ県がこのような支援事業誘致に成功した理由を尋ねたところ、DCDO は「ヌオヤ県には強いリーダーシップがあるからだ」という回答であった。したがって「CAO が代わり次の CAO のリーダーシップが異なれば、それに従って JICA プロジェクト活動が行われる」ので、本プロジェクトの成果（インベントリー・シート等）が他の郡にどう展開されるかは「CAO のリーダーシップしだいである」とのことである。

本プロジェクトでは残る 3 県へプロジェクトの成果をどう広げるかが今後の活動の重要事項になる。3 県へ展開する際には、ヌオヤ県を参考に、CAO のリーダーシップを活用するという方法も検討対象になろう。一方で、CAO が代わったらプロジェクト活動の進捗が落ちることがないように、プロジェクトの協力効果が地方行政のメカニズムとして制度化される工夫が重要である。

3 つめの波及効果は、同じくヌオヤ県の事例である。インベントリー・シートや開発事業選定基準は各県で任意に選ばれた郡 2 つでパイロット段階にある。ヌオヤ県のプロンゴ郡は、このパイロット先ではない。しかし県の会議上、DCDO が発表したインベントリー・シートに注目し、郡の資金で導入研修を行い、自主的にインベントリー・シートを作成している。発案者の女性の郡・チーフは、インベントリー・シートに着目した理由として、郡内の施設・設備・インフラの状況を一元的に把握する必要性を前から感じていたところ、インベントリー・シートの内容が簡潔で、自分たちでも取り組めると思ったので導入を決めた、ということであった。

これら事例はプロジェクトで導入したツールや制度が、アチョリ地域の地方行政が顕在

<sup>13</sup> ヌオヤ県の CAO は第 5 回 TICAD 出席のため来日し、TICAD 本会場や横浜市の関連イベントで本プロジェクトの経験等を発表した経験ももっている。また本プロジェクトへのかかわりは 1 年程度であるが、プロジェクト開始時期から在職している CAO よりも本プロジェクトへの活動への関心も強いと見受けられた。

的・潜在的に有しているニーズに的確に応じていることを示しており、今後も同様の波及効果が発現することが期待される。今回確認した波及効果は、調査団がインタビューしたり、専門家チームから聞いて詳細を確認した事例のみである。インベントリー・シートや開発事業選定基準が県や郡の開発担当官の業務に大きく役立っていることを踏まえると、上記のような県や郡の調査団や専門家が把握できていない波及効果がまだ存在する可能性は高い。

同様のことが成果 2 の指標 2-b「パイロットプロジェクト実施を通じて 10 以上のグッドプラクティスあるいは教訓が抽出される」についてもいえる。第 2 章のプロジェクト実績表に記載されているグッドプラクティス 3 件は専門家チーム及び調査団が把握できた範囲のものである。今後は県や郡のプロジェクト関係者からも、グッドプラクティスや教訓を集めることが推奨される。理由は、それによってウガンダ側にとってどのようなことが「グッドプラクティス」や「教訓」なのかが把握できるからである。日本側が気づかない事象がウガンダ側にとって「グッドプラクティス」や「教訓」であれば、地元の視点を活用してプロジェクト活動をより効果的に実施できる可能性がある。

#### 4-6 持続性

財政的側面が適切に対応されれば、本プロジェクトの自立発展性は高いとみられる。

##### (1) 政策的側面

ウガンダ政府のウガンダ北部復興・開発への支援、また地方分権化政策は高い確率で継続すると見込まれる。

「4-2 妥当性」で述べたように、本プロジェクトの目的は、アチョリ地域のニーズに十分に 대응しており、またウガンダ政府のウガンダ北部復興支援策である PRDP によく合致している。中間レビュー時、PRDP は 2015 年まで実施される予定であり、2015 年は本プロジェクトの終了年でもある。PRDP を延長するかどうかは、主管している首相府がいずれかのタイミングで判断する（判断時期は未定）。しかし、ウガンダ北部が南部と同じレベルに至るには長期間の支援が必要であることは PRDP 内でも明記されていることから、PRDP が延長される、あるいはこれに代わる北部支援策が策定される可能性は高い。なお JICA と並びアチョリ地域に地域事務所を構える USAID は、PRDP は延長されるという前提の下、今後 5 年間の活動計画を立てている。

また本プロジェクトは、MoLG の地方分権化政策にも的確に協調している。この政策も引き続き継続するとみられる。MoLG は 1993 年に 13 県に初の地方政府設立、1997 年の地方分権化法制定など多数のイニシアティブを進めている。この間、MoLG は、策定された計画がその場しのぎの対応になりがちな計画策定制度等の課題にも継続的に直面している<sup>14</sup>。これら課題を解決し、真の地方分権化を実現するには長期の取り組みが必要といわれており、MoLG の地方分権化政策は引き続き推進されることが最新の政策演説でも述べられている。

##### (2) 技術的側面

本プロジェクトが導入した技能や技術は、「4-5 インパクト (3)波及効果」で述べたように、アチョリ地域の地方行政官によって独自に活用されつつある。これらの事例が今後

<sup>14</sup> MoLG, 2012, 前掲書 p.18



も増えていけば、本プロジェクトが導入した技能・技術がプロジェクト終了後も活用され続ける可能性は高い。

本プロジェクトの事業実施場所であるウガンダ北部は、インフラストラクチャが未整備で、電力供給も限られている。郡以下のオフィスでは電気を用いたコンピュータ利用は極めて限られる。このような執務環境を考慮して、電気がないからせつかくつくった計画ツールが使えない、という状態にならないよう、本プロジェクトは発電機等を供与した一方で、インベントリー・シートや開発事業選定基準は、手書きで作成・取りまとめできるようにしている。またこれら計画ツールは内容がシンプルである、ということだけでなく「現状に基づいて客観的に判断する」というコンセプト、発想方法そのものが受け入れられている。だからこそ、「4-5 インパクト (3)波及効果」に挙げたように、地方行政官がそれぞれのニーズに応じて活用しているといえよう。

同様に事業実施能力についても、井戸掘削のパイロットプロジェクトでは、井戸掘削そのものは専門業者を利用したが、ポンプはアチョリ地域でよく見かけるインド製ポンプとすることで部品交換や維持・修理をたやすく行えるようにしている。またヌオヤ県やパデール県で作成した調達・施工監理ハンドブックは、ソフトコピーと印刷物と両方を県が有し、必要に応じて適する形で参照できるようにしている。

### (3) 組織的側面

組織面では人員不足が懸念されるものの、財政状況を踏まえると人員は増加しにくいことから、プロジェクトの協力効果を広めるように現有の人員の異動方法を工夫する等の対応が必要である。

県及び郡のオフィスにおける人員充足率の低さは、本プロジェクト開始前から課題であった。プロジェクト提供資料は2012年9月時点の情報<sup>15</sup>であるが、新設県で遠隔地にあるヌオヤ県が特に人員充足率が低い。

表4-2 主要対象4県のプロジェクト関係部局の人員充足率

2012年9月現在

	キトゥグム				パデール				アムル				ヌオヤ			
	定数	在職	空席	充足率	定数	在職	空席	充足率	定数	在職	空席	充足率	定数	在職	空席	充足率
計画局	7	4	3	57%	7	5	2	71%	7	4	3	57%	7	1	6	14%
公的調達・除却局	3	2	1	67%	3	2	1	67%	3	2	1	67%	3	1	2	33%
公共事業・技術局	28	14	14	50%	15	7	8	47%	16	8	8	50%	15	5	10	33%
コミュニティ開発局	9	5	4	56%	9	5	4	56%	9	5	4	56%	9	1	8	11%

出所：プロジェクト提供資料より調査団作成

<sup>15</sup> 在職者数は2012年と2013年でそれほど変わっていない、ということである。

地方行政官一人ひとりの技能や技術が十二分に向上しても、地方行政の開発事業計画策定及び実施能力が強化され、それが持続するには、一定度の広まりをもって制度化されることがプロジェクトの協力効果を持続するうえで不可欠である。

アムル県を除く<sup>16</sup>アチョリ地域6県の2012/13年度のセクター別予算承認額と上半期予算執行率（ヌオヤ県は2011/12年度年間実績）に基づく、給水、コミュニティ開発、計画の各分野では同じセクターでも県によって、あるいは同じ県でもセクターによって執行率にばらつきがある。

プロジェクト目標の達成には県と郡の間のみならず、本プロジェクトのパイロットプロジェクトの対象にしている給水分野や対応生計向上分野以外のセクターへプロジェクトの協力効果を広げていくことも必要である。これまで本プロジェクトが実施している先行例から学ぶという手法〔エクスチェンジ・ビジット、井戸利用者委員会（Water Users Committee : WUC）訪問等〕を転用し、執行率がよい県やセクターの経験をそうでない県やセクターに伝え学んでもらうという方法もあるであろう。

表4-3 本プロジェクト関連セクターの2012/13年度上半期予算執行状況

単位：ウガンダ 1,000 シリング

県名	分野 予算年	上半期支出額合計	給水分野	コミュニティ開発分野	計画分野
キトゥグム* <sup>1</sup>	予算額	89,499,768	16,343,197	900,074	336,438
	執行額	4,564,102	104,725	22,664	9,774
	執行率	5.1%	0.6%	2.5%	2.9%
パデール* <sup>1</sup>	予算額	22,950,955	1,292,533	3,046,004	229,499
	執行額	4,560,342	311,923	39,328	70,662
	執行率	19.9%	24.1%	1.3%	30.8%
アゴゴ* <sup>1</sup>	予算額	19,955,999	821,163	131,277	658,637
	執行額	6,713,354	96,687	89,305	193,440
	執行率	33.64%	11.77%	68.03%	29.37%
グル* <sup>1</sup>	予算額	48,098,079	3,574,031	846,525	346,298
	執行額	16,953,270	1,029,974	205,381	103,202
	執行率	35.25%	28.82%	24.26%	29.80%
ラムオ* <sup>1</sup>	予算額	21,689,666	1,190,772	432,981	180,338
	執行額	5,999,635	31,316	71,520	27,447
	執行率	28%	3%	17%	15%
ヌオヤ* <sup>2</sup> (2011/12 年度実績)	予算額	7,944,193	316,486	121,942	48,560
	執行額	7,041,286	288,317	263,768	28,938
	執行率	88.6%	91.1%	216.3%	59.6%

出所：下記データを基に調査団で作成。

<sup>16</sup> アムル県はデータが入手できなかった。またヌオヤ県は最新年度のデータが入手できなかったため、2011/12 年度の年間実績を参考値として掲載した。

\*1 キトゥグム、パデール、アガゴグル、ラムオ各県：LG Budget Performance2012/13 年度  
第 2 四半期

\*2 ヌオヤ県：LG Budget estimate2012/13 年度版

#### (4) 組織的側面

県の財政は、中央政府から交付される交付金が大きな財源となっている。中央政府からの交付金は、条件付交付金（Conditional Grant）、無条件交付金（Non-Conditional Grant）、平等化交付金（Equalization Grant）の 3 種の交付金提供されている（「表 4－4 過去 3 年の MoLG からの地方政府への交付金」参照）。

表 4－4 過去 3 年の MoLG からの地方政府への交付金

単位：ウガンダ・シリング

交付金の種別	2010/11 実績	2011/12 実績	2012/13 予算	内 訳
<b>条件付交付金（Conditional Grant）</b> 特定の条件の下に供与されており、重点セクター（保健、教育、コミュニティ・インフラなど）の開発事業経費	1,213.31	1,197.24	1,589.102	賃金 877 開発事業 401 賃金以外の 経常支出 311
<b>無条件交付金（Un-Conditional Grant）</b> 資金使途は限定されていないが、5 割以上最大 7 割程度が県や郡の地方行政官及び議員の給与	157.20	158.95	211.775	賃金 135 賃金以外 76
<b>平等化交付金（Equalization Grant）</b> 地域間格差を是正するために特に開発の遅れている地域や資金力のない県に対して交付。非常に少額	3.14	3.23	3.494	
税金補てん	44.46	無条件交付金に統合	無条件交付金に統合	
合 計	1,417.11	1,359.42	1,8043.371	

出所：下記データを基に調査団で作成

交付金の種別と 2010/11 年実績：プロジェクト提供資料

2011/12 年実績及び 2012/13 予算：Ministerial Policy Statement for Vote 011 –Ministry of Local Government, Vote 147 –Local Government Finance Commission, Vote 501-778 –All Local Governments, FINANCIAL YEAR 2012/2013

表 4-5 対象 4 県年間予算（2010/11 年度、2011/12 年度）

単位：ウガンダ・シリング

県		2010/11 承認	2010/11 実績	2011/12 承認	2011/12 実績（上半期）	財源 （2010/11 実績）
アムル	条件付交付金	11,984,750,397	9,343,947,161	12,132,510,252	2,126,901,939	中央政府:90.3% 地方税:0.8% ドナー（NUDEIL, UNICEF）:8.9%
	無条件交付金	1,195,937,400	1,060,484,550	1,132,556,348	262,380,000	
	地方税歳入	92,500,700	92,559,621	273,860,700	31,026,976	
	ドナー資金	6,649,581,500	1,024,725,433	9,429,413,800	1,011,779,565	
	合 計	13,273,188,497	10,496,991,332	22,968,341,100	3,432,088,480	
ヌオヤ	条件付交付金	5,317,355,000	5,828,301,896	6,370,784,208	3,649,605,953	中央政府:97% 地方税:2.2% ドナー （UNICEF）:1%
	無条件交付金	922,167,000	949,878,298	938,231,000	325,979,156	
	地方税歳入	100,000,000	51,625,150	140,548,967	16,129,500	
	ドナー資金	277,617,000	156,124,500	500,000,000	1,360,195,247	
	合 計	6,617,139,000	6,985,929,844	7,949,564,175	5,351,909,856	
キトゥグム	条件付交付金	12,832,985,000	14,606,005,572	15,990,393,000	財務局がまだ上 半期の収支デー タを財源別に整 理しておらず、詳 細不明。	中央政府:91.5% 地方税:1.5% ドナー（UNICEF, NUSAF）:7%
	無条件交付金	2,241,384,000	2,111,863,922	4,827,988,000		
	地方税歳入	217,730,000	279,970,096	300,000,000		
	ドナー資金	4,451,876,999	1,267,362,802	5,279,661,000		
	合 計	19,743,975,999	18,265,202,392	26,398,042,000		
パデール	条件付交付金	10,497,943,000	10,766,763,000	18,185,492,000	7,668,680,000	中央政府:82.4% 地方税:1.8% ドナー（JICA / UNICEF）:15.8%
	無条件交付金	1,772,559,000	1,600,000,000	1,412,768,000	661,288,000	
	地方税歳入	511,743,000	265,000,500	364,936,000	91,234,000	
	ドナー資金	2,000,000,000	2,373,690,293	1,644,609,000	548,564,000	
	合 計	14,782,245,000	15,005,453,793	21,607,805,000	8,969,766,000	

情報源：各県の Chief Financial Officer（CFO）及び Senior Accountant（パデール県については統計官）

出所：プロジェクト提供資料

主要対象県 4 県の中央交付金依存度は 2011/12 年度上半期執行額ベースでは、ヌオヤ県が 97%、キトゥグム県 91.5%、アムル県 90.3%、パデール県 82.4%である〔表 4-5 対象 4 県年間予算（2010/11 年度、2011/12 年度）参照〕。

しかし現在の中央政府から県や郡への予算配分は申請額に対し十分でなく、地方財源としてホテル税等の地方税を導入しているが、経済活動の規模が限られているアチョリ地域では地方税徴収も多くは期待できない。また地方政府の公務員の賃金は中央政府資金から支出されるが、その中央政府でも財政難は続いており、公務員の増員は実施されにくい状況である。

他方、直近の 2012/13 年度の承認予算額での中央交付金への依存度はヌオヤ県が 52.3%、グル県が 64.3%、キトゥグム県が 73.4%と、依存度が減っている。過去の実績と比較できるヌオヤ県及びキトゥグム県の場合、その大きな理由はドナー資金の伸びである。（ヌオヤ県の承認ドナー資金に「4-5 インパクト」で述べた USAID 事業資金が含まれているかは不明）。またヌオヤ県やキトゥグム県で地方税からの収入見込みが増えていることは、これら

県での経済活動が徐々に活発化していることを示している。

表 4－6 アチョリ地域 7 県の 2012/13 年度予算承認額

単位：ウガンダ 1,000 シリング

県 名	財源種類 承認額年度	地方税	無条件交付金	条件付交付金	上記以外 の交付金	地方開発 交付金	ドナー資金	合 計
アムル <sup>*1</sup>	2011/12	273,860	1,132,556	12,132,510	-	-	9,429,413	22,968,341
	合計額比	1.2%	57.8%		-	-	41.1%	
ヌオヤ <sup>*2</sup>	2012/13	140,548	1,492,677	5,860,706	3,687,280	455,626	10,336,309	21,973,147
	合計額比	0.6%	52.3%				47.0%	
キトゥグ ム <sup>*2</sup>	2012/13	562,860	3,488,321	17,399,021	3,134,923	1,016,648	8,505,021	34,106,795
	合計額比	1.7%	73.4%				24.9%	
パデール <sup>*2</sup>	2012/13	532,897	3,050,516	12,105,564	5,460,321	743,089	1,058,565	22,950,953
	合計額比	2.3%	93.1%				4.6%	
アガゴ <sup>*3</sup>	2012/13	194,861	3,402,834	13,006,953	1,627,157	934,301	789,893	19,955,999
	合計額比	1.0%	95.1%				4.0%	
グル <sup>*2</sup>	2012/13	932,827	4,929,229	19,299,601	5,469,965	1,227,337	16,239,120	48,098,079
	合計額比	1.9%	64.3%				33.8%	
ラムオ <sup>*2</sup>	2012/13	167,000	2,820,593	8,684,649	7,259,775	699,799	2,057,850	21,689,666
	合計額比	0.8%	89.7%				9.5%	

出所：下記データを基に調査団で作成。

\*1 アムル県：直近会計年度資料が入手できなかったため、「表 4－1 対象 4 県年間予算（2010/11 年度、2011/12 年度）」より 2011/2012 承認額を転記。

\*2 ヌオヤ、キトゥグム、パデール、グル、ラムオ各県：LG Annual Work Plan 2012/13 年度版

\*3 アガゴ県：LG Budget Performance 2012/13 年度第 2 四半期

PRPD 資金もセクター別の条件付交付金よりは県の裁量権が多いものの、条件付交付金のひとつである。プロジェクト情報では、県や郡が実施しているコミュニティ開発事業の予算には PRDP 資金によるものが少なくない。今回調査では県レベルでの具体的交付額は把握できなかったが、既述のように現在の PRDP 実施期間は 2015 年までであり、PRDP が終了する場合、2015 年以降のコミュニティ開発事業の事業規模が縮小することになる。その際は、県あるいは郡が利用できる予算を用いてコミュニティ開発事業を実施することになると見込まれるので、コミュニティ開発事業の件数の減少、及び県や郡の地域開発担当官の活動経費の削減が想定される。

#### (5) 社会・文化・環境的側面

社会的課題に関しては、まず社会的弱者への配慮が求められる。アチョリ地域では、女性あるいは子どもが主な稼ぎ手である世帯、身寄りがなく周囲からも支援を受けられない高齢

者、及び身体に不自由がある人々が主だった社会的弱者である。また HIV/AIDS の蔓延や若年層の不就業が課題となりつつある。今後実施する生計向上分野のパイロットプロジェクトでこれら社会的弱者や地域の課題について対応する方策を検討することが望ましい。

環境に関しては、パイロットプロジェクトで掘削した井戸は、政府所定のガイドラインに基づいて、工事の実施、利用者委員会の設立、男女半々の委員メンバー選定と対応がなされている。井戸の設置場所は、土地問題を惹起しないよう、また飲料水が出てくるよう選ばれており、トイレや下水等からの汚染、あるいは井戸の残り水が周囲の環境に被害を出さないように工事されている。これらも政府所定のガイドラインに則り、プロジェクトと県、郡で対応していた。

プロジェクト終了後、社会環境面からプロジェクトの持続性に影響を及ぼす可能性のある事項としては、社会的弱者、郡行政関係者が「時限爆弾」と表現した HIV/AIDS の蔓延、若年層の無就業、アルコール、薬物やギャンブルへの依存症、女性に対する暴力及び精神疾患者が挙げられる。これらは、長期にわたる IPD キャンプでの生活で、生活するために働くことができなかったり、働くことが不要であったりして、支援に依存した生活に慣れきってしまったという背景も存在する。いずれも長期的な取り組みが必要で、プロジェクトで直接集中的に対応できる分野ではないが、生計向上分野のパイロットプロジェクトで、このような社会の課題に対応する視点を取り入れるよう技術支援することは、好ましくない状況の発生を軽減することに貢献できる。

なお社会・文化・環境的側面の自立性に関しては、「第3章 紛争分析」で取り上げた不安定要因とも関連していることから、第3章も参照されたい。

## 第5章 PDM の改訂

### 5-1 プロジェクトの目標、成果、活動の明確化

今般調査において、調査団、プロジェクト専門家、JICA 事務所と協議を重ね、プロジェクト目標、成果、活動の進捗及び能力強化の対象範囲を確認するとともに、本プロジェクトでめざす地点について以下のとおり認識を確認した。

#### 成果 1 : Capacity of local government in development planning is strengthened in selected districts

- ・ 地方政府の開発計画策定の課題として、①データの管理・更新、②優先事業選定基準の策定、③フィードバック機能の向上、④モニタリングと評価、⑤包括的な県開発計画の編集が抽出されており、①の向上として「インベントリー・シート」を郡政府に導入し、②の対応として策定された県政府関係職員の協議による「開発計画策定基準」を使用してコミュニティ開発事業の優先度を検討するという、「evidence-based」の開発計画策定の促進を 4 県（アムル、ヌオヤ、キトゥグム、パデール）の 9 郡（ヌオヤ県のみ 3 郡、残りは各 2 郡）でパイロットとして試行中。③と④への対応も随時今年度（ウガンダ会計年度 2013/7-2014/6）中に 9 郡を対象に、OJT や研修を通じて着手
- ・ 本成果に係る能力強化の対象は県と郡レベルに集中する。具体的な担当官は県では計画官、県開発担当官（DCDO）、郡ではチーフ、郡開発担当官（CDO）と郡の技術計画委員会（Technical Planning Committee : TPC）参加者であるパリッシュ・チーフ
- ・ 開発計画策定業務を推進するために、太陽光発電機とオフィス用家具（7 県対象）、モーターバイク（4 県の県と郡対象）を供与
- ・ 来年度パイロット対象郡を現行の 8 郡に 4 県の残りの 20 郡を加えて 28 郡すべてを対象とする。
- ・ ⑤については、来年度（日本年度 2014 年）に短期専門家を投入し、4 県と成果 3 のみ対象となっている 3 県（アガゴ、グル、ラムオ）も対象として、ワークショップ、研修、個別指導を通じて対応する

→上記活動の結果、プロジェクト終了時においては、開発計画策定を担当する 4 県と 28 郡のオフィサーは研修を受けたうえに実際に「インベントリー・シート」と「開発計画策定基準」を使用して年次開発計画策定を行い、モニタリング・フィードバックも行うことを通じて、計画策定能力の向上が確実に見込まれる。パイロットの対象とならない 3 県の担当官は、ワークショップ等を通じて当該分野の知識・ノウハウ・ツールについて習得したレベル。県開発計画の編集は 7 県すべてで向上が期待される。

#### 成果 2 : Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced

- ・ 井戸建設（34）と学校への避雷針の設置（50）、カルバート工事（1）のパイロット事業を県政府が主体となって（事業費の管理は県政府）4 県 15 郡と 1 タウンシップにおいて実施することを通じて、調達、施工管理、水管理組合形成に係る能力強化を実施中。ヌオヤとパデール用に県の調達と施工管理に係るハンドブックも策定
- ・ 来年度（ウガンダ年度 2014/15）、4 県残りすべての郡（13）を対象に給水分野のパイロツ

<p>ト事業を実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生計向上分野のパイロット事業を今年度（ウガンダ年度 2013/14）後半から 4 県 8 郡で開始し、来年度新たに 8 郡を追加し、全 16 郡で展開していく予定</li> <li>・ 給水分野の事業実施に関与するのは県の調達オフィサー、給水オフィサー、郡の開発担当官、ヘルス・アシスタント。生計向上分野のパイロット事業で能力強化の対象とするのは県開発担当官（DCDO）と郡開発担当官（CDO）</li> </ul> <p>→上記活動の結果、プロジェクト終了時においては、給水分野の実施を担当する 4 県 28 郡すべてのオフィサーと、生計向上のパイロットを通じて県 16 郡の DCDO と CDO が、実地を通じて事業実施能力の向上が確実に見込まれる。給水以外の分野の 4 県 28 郡の事業実施担当官（engineer 等）と生計向上のパイロットを実施しない 12 郡の DCDO、CDO、パイロットの対象とならない 3 県の担当官は、ワークショップ等を通じて当該分野の知識・ノウハウ・ツールについて習得したレベル</p>
<p><b>成果 3 : Systems and guidelines of development planning are strengthened</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 4 回の TWG の開催、ウガンダ南部のコミュニティ開発視察等を通じて 7 県にて開発計画策定と事業実施に係る知識・ノウハウ・ツールについて共有。NPA の「開発計画ガイドライン」の改訂作業が遅延しており、当初想定していた本プロジェクトの知見を同ガイドラインに反映することは困難</li> </ul> <p>→今後のプロジェクト期間において、TWG の継続的開催、分野ワークショップ、相互視察/域外視察、本邦研修/第三国研修、成果 1 と成果 2 を取りまとめたハンドブック（知識、ノウハウ、ツール、教訓等）の編纂を通じて、4 県内で成果 1 と成果 2 のパイロット対象とならなかった郡と 3 県に当該分野の知見を共有すると同時に、MoLG にも経験の蓄積を推進する。</p>
<p><b>目標 : The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-Region is strengthened</b></p> <p>→成果 1 と成果 2 が達成されることにより、4 県の該当部局と一部の郡（成果 1 と成果 2 の給水分野は全郡）における開発計画策定と事業実施の能力が強化される。成果 3 を通じて、4 県のパイロット対象外の郡と 3 県に成果 1 と成果 2 の知見が共有される。これにより、パイロット対象となった県・郡とそうではない県・郡では濃淡があるものの、プロジェクト実施前と比較すると、地方政府（県・郡）が実施するコミュニティ開発事業に関し、正確なデータに基づき一定のクライテリアで選定された事業が、高いクオリティーで実施され、選定基準やプロセスについて地方政府からコミュニティに適切にフィードバックされることとなる。すなわち、プロジェクト実施前に比べて、アチョリ地域の人々が地方政府の実施する開発計画策定とこれの実施によって裨益すると感じるようになることが期待される。</p>

## 5-2 PDM の改訂

プロジェクト専門家との議論及び TWG での議論を踏まえ、PDM を下記のとおり改訂した。主な変更点は以下のとおり（そのほかの変更点については付属資料 6 . PDM version 2 を参照）。



	改訂前 (version 1)	改訂後 (version 2)
上位目標	Community development projects are continuously planned and implemented in Acholi Sub-Region.	Planning and implementation of community development projects benefit people in communities.
プロジェクト目標 の指標	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Annual work plan of districts and sub-counties improved compared to before the project started</li> <li>b. Number of planned development projects actually implemented by local governments</li> <li>c. CAOs, planners and CDOs realize that their capacity to conduct development planning and implementation of development plans are enhanced compared to before the project started.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. More than 60 percent of the LC1 chairpersons interviewed realize that performance of local governments is improved where the Project works</li> <li>b. Core project counterpart personnel of the district governments (CAOs, District Planners, DCDOs, and Water Officers/engineers) realize that function of the district to conduct development planning and implementation of the development plans are enhanced compared to before the Project started.</li> </ul>
成果 3	System and guidelines of development planning is strengthened.	Experiences (knowledge, know-how and tools) and lessons learned in planning and implementation of community development are shared among 7 districts.

## 第6章 提言、教訓、団長所感

### 6-1 提言

#### (1) プロジェクトへの提言

1. プロジェクトの目的と達成度を正確に測るため、PDM を改訂する（PDM 第2版の作成）。  
プロジェクトの目的及び対象を適切に反映するためには、下記の点の改訂が必要である。①プロジェクト目標の指標、②上位目標の文言及び指標、③成果3、④各成果の指標、⑤活動。

またこれに応じて、PO も改訂する。プロジェクト期間全体を収めた PO は PDM 第0版に対応した版であるため、残るプロジェクト期間でのどの活動をどう行うかを関係者に明示するためにも、PDM 第2版に対応する PO が求められる。

2. プロジェクト対象7県の県レベル及び郡レベルでの知見の共有のため、成果3の活動を積極的に実施するとともに、PDM に記載されている以外にも効果的な活動がないか検討する。

成果3を十分に達成するためには、アチョリ地域の7県と郡の間で、またパイロットプロジェクトを実施したセクターと実施していないセクターとの間で、知見の共有、及び開発事業計画ツールの普及を促進することが必要である。そのためには PDM 上で言及されている活動（PDM Ver.1 ではリージョナル・ワークショップの開催、エクスチェンジ・ビジットの実施、本邦研修の実施、ハンドブックや政策へのプロジェクトの経験の反映）を積極的に実施する。これに加えてこれら以外に成果3の達成に効果的な活動があるかどうか検討し、あれば適宜、実施する。

3. 本プロジェクトや他の支援事業等で得た知見の共有のため、全7県及び郡間で相互評価や相互モニタリングを行う。

県や郡の間での知見の共有のため、経験や教訓を学び合うことを促進する方法である相互評価や相互モニタリングを実施する。前段の提言は知見等の共有を確実に行うためには PDM 掲載の活動にとらわれず活動を実施することを奨励しており、この相互評価や相互モニタリングは成果3の活動を補完することが可能である。

4. ウガンダ C/P と日本人専門家間でプロジェクト目標の定性的指標をさらに協議して、設定する。

中間レビュー結果を報告した TWG において、プロジェクト目標の定性的指標として、県と郡がどの程度、国家開発計画に沿って各開発計画を策定できるようになったかを測定することが提案された。この提案について、ウガンダ側 C/P と日本人専門家の間で引き続き協議するとともに、併せて、提案以外に県と郡の開発計画の質を測る指標を協議し、合意された指標を PDM 第2版に記載する。

5. ウガンダ C/P と日本人専門家が協同して、地域の不安定要因への対策を検討する。地域の不安定要因としては、社会的弱者、GBV、HIV/AIDS の蔓延、未就労の若年層、土地間

題等が挙げられる。

本プロジェクトでは、社会的弱者、IDP 及び GBV の状況を取りまとめたデータベースを構築することを県開発担当官（DCDO）と日本人専門家の間で協議している。上記不安定要因についてもこのデータベースを活用して状況を確認し、プロジェクトの枠内で対応可能な対策を生計支援分野のパイロットプロジェクトに反映させる。

これは地域社会の課題に地方行政として、どう取り組んでいくかを県 C/P が判断する OJT となるので、日本人専門家は技術支援に際して、今後、新しい課題が発生したときにも対応できる応用力の養成にも留意する。

6. 本プロジェクトへの理解を深めるため、住民に対する広報活動を行う。

現在、本プロジェクトでは英語のニュースレターをプロジェクトのホームページに掲載し、また JICA のラジオ広報番組の一環として、ラジオで本プロジェクトの活動をアチョリ語で紹介している。これらに加えて、識字率、特に英語とアチョリ語の差や男女差、ラジオの普及率（低い地域では 50%程度を考慮して、アチョリ語及びイラストなどのポスターやリーフレット等によるプロジェクトや地方行政による開発事業の活動等についての広報を行い、住民の行政の開発計画策定事業への理解促進や地方行政への信頼醸成に貢献する。

7. ウガンダ側関係者の視点からみたプロジェクト実施におけるグッドプラクティスや教訓を引き出す。

成果 2 の指標 2-b が示すように、本プロジェクトでは、パイロットプロジェクト実施で得られたグッドプラクティスや教訓を 10 件、取りまとめることになっている。現在は、日本人専門家が認識したグッドプラクティスや教訓が 3 件取りまとめられている。日本人専門家が見逃している事象が、ウガンダ側の視点ではグッドプラクティスや教訓となる可能性があるので、それらを取りまとめる。

8. MoLG 職員の事業実施現場の視察を実施する。

MoLG がプロジェクト活動実施状況を実際に視察するよう調整する。MoLG はアチョリ地域に出先機関がなく、PRDP を担当し出先機関も有する首相府に比べ北部とのかかわりが弱い。MoLG は TWG への参加や日本人専門家の訪問等を通じてプロジェクト状況を理解している。プロジェクトの協力効果をアチョリ地域に広めることに、MoLG がより主体的に取り組むよう、MoLG 関係者がプロジェクト活動現場を視察し、プロジェクトへの理解とコミットメントを高めることが必要である。

9. コミュニティ人材の活用を検討する。

県や郡で空きポストが多く、その一方で財源の制約から人員の充足も難しいことを踏まえ、コミュニティ住民をプロジェクト活動により活用することを検討する。プロジェクト活動への参加を通じて、コミュニティ住民も能力開発されることが期待できる。

## (2) 県政府への提言

1. 本プロジェクトの知見の共有を促進するため、技術移転を受けた行政官の人事異動を戦略的に行う。

具体的には、本プロジェクトで技術移転を受けた行政官を異動させるときには、これまでプロジェクト活動が実施されていない郡に配属させる。これにより実務を通じたプロジェクトの知見の共有・普及が期待できる。また、行政官が一定度の知識・経験を会得するまでは、同じポジションにとどめることも必要である。

2. 本プロジェクトから得た知識、技能、ツールを開発 5 カ年計画の中間レビューに応用する。

アムル等 4 県、及びこれら県のなかで計画ツールのパイロットを行っている郡は、本プロジェクトから得た知識、技能、ツールを活用して各開発 5 カ年計画の中間レビューを行う。これにより中間レビューがより客観的なものになり、またその際のツールに改良の余地があれば開発担当官や日本人専門家にフィードバックすることが期待できる。

3. プロジェクトによって導入されたツールを未実施の郡に県が導入する。

ヌオヤ県プロンゴ郡が自主的にインベントリー・シートを作成していることが示すように、日本人専門家の技術支援を待つことなく、県開発担当官（DCDO）と郡開発担当官（CDO）で計画ツールを導入・作成することが可能である。県が各種計画ツールのパイロット段階にない郡に対し、DCDO がこれらツールを導入し作成を支援することは、DCDO 自身の能力向上、さらに県と郡の計画能力向上につながることを期待され、プロジェクト目標の達成に大きく貢献できる。

## (3) 今後の活動予定

専門家派遣に関しては、今般調査において、短期専門家備上に関して先方関係者より指摘があった。成果 1 については、短期専門家によって活動が積み上げられていたが、当該分野の長期専門家が入ってから、それまでの蓄積を活用しつつ継続的な活動を通じて本格的な展開が可能となった。今後の短期派遣については、①派遣期間、②複数回派遣など、一貫して活動を行えるような対応を検討することが望ましい。

ウガンダ国外の研修については、今後本邦研修（C/P 研修）及び第三国研修の実施が計画されている。今般の聞き取りでは、アチョリ地域のコミュニティは日本の視察先のコミュニティと比較して著しく貧困である一方、政府やドナーの開発投資が一部選定されたコミュニティにて実施されるという現状にあるため、事業の選定基準・プロセスを透明化し、コミュニティへフィードバックを行うことでアカウンタビリティを上げることが喫緊の課題である、との説明がプロジェクト側よりなされた。さらに、よりマクロの視点で既存の住民団体や民間セクター等地域全体のさまざまな仕組みや住民の集合体を「地域のリソース」として分析し、それらを有機的に結びつけて活用することで地域を開発する行政の役割を学ぶこと、計画策定と実施を一連の流れで捉え施策を考えるにあたっての発想法を学ぶ必要があるとのことであった。これらの側面を踏まえ、今後の本邦研修と第三国研修の対象と内容を検討する必要がある。

#### (4) ウガンダ「北部地域復興支援プログラム」

本プロジェクトが構成プロジェクトのひとつとなっている「北部地域復興支援プログラム」の実施期間は 2009～2015 年度、同プログラムを通じて達成される成果として、①基礎インフラ整備及び公共施設の提供、②住民のニーズに基づいた地域開発事業計画の策定及び実施、③住民の生計向上が定められている。成果①については、道路、公共施設、社会インフラの整備やコミュニティ開発支援を無償資金協力や開発計画調査型技術協力の各案件、成果②については本プロジェクト（A-CAP）及び国別研修を通じて実施してきているが、成果③については対応が遅れている。今般調査の聞き取り等を通じて、いまだアチョリ地域のコミュニティは回復途上であり、生計向上のニーズが極めて高いことが明らかになっている。住民の多くが農民である現状において、彼らの生計向上なしに生活の改善は難しく、また地方政府の徴税も上がらないため、生計向上は地域の復興開発の不可欠要素である。早急にアチョリ地域における生計向上のための協力について本格的に検討を行い、本協力プログラム期間中に案件を実施することが強く望まれる。

また、国際幹線グルージュバは、南スーダン側のニムレージュバ間は既に整備されており、ウガンダ側は世銀融資区間であるグルーアティアック（世銀契約区間は 74km）、JICA 融資区間（アティアックーニムレ、約 36km）共に 2015 年完工予定である。今般調査期間中グルーニムレを踏査したが、2009 年より改善している区間もあるものの、国際幹線としては劣悪な状況であるにもかかわらず、さまざまな貨物を積載した重量車両（ウガンダナンバー、ケニアナンバー）、バス（カンパラージュバ、ナイロビージュバ）が相当数グルから南スーダン方向に通行しており、南スーダンからグル方向にはやはり相当数の空のトラックが通行していた。しかし道路状況が脆弱であるため、距離に比して所要時間を費やしたり、大型車両が滑って道路を封鎖するなど、前もって所要時間を想定できない状況である。グルーニムレ間が整備されれば、アチョリ地域はこの国際幹線から経済効果がもたらされることが期待される。2015 年以降、この経済効果をアチョリ地域のコミュニティの生活向上に効果的につなげるような協力を実施できると、JICA 融資で整備したアティアックーニムレの道路案件の相乗効果も発現されると考える。

ウガンダ政府の北部地域支援のコミットメントを示す政策である PRDP は、2007 年に策定され 2012 年 6 月にいったん終了したが、2012 年 7 月から 2015 年 6 月まで PRDP II を実施中である。今般調査において、PRDP II は進捗が遅れており延長する見込みが高いとの情報も得られている。

以上列挙した状況を踏まえ、協力プログラム全体の進捗状況（協力プログラム構成案件がアチョリ地域にもたらした成果・インパクト、残されている課題等）、ウガンダ北部・アチョリ地域をとりまく環境（現地のニーズ・今後の見込み、関連政策、ドナー動向等）を把握し、その後の協力プログラムの方向性を検討することを目的として、協力プログラムの中間レビューを実施することを提案する。

## 6-2 教 訓

1. 技術協力プロジェクトでは、ドナーと C/P との間の十分な意思疎通が図られないために、C/P 側のオーナーシップが欠如したり持続性の確保に問題が生じる例がしばしば指摘される。本案件では日本人専門家から C/P 側に対して密な情報発信を行ったが、十分なコミュ

ニケーションを取ることによって C/P 側のプロジェクトへの理解と関与を促し、ひいてはプロジェクト活動の円滑な実施に効果的であることが分かった。特に、本案件のようにプロジェクト実施地が遠隔地にあり、C/P 機関がプロジェクトの実施状況を具体的に視認できない場合には、日本人専門家からの積極的なアプローチは、プロジェクト活動を円滑に進めるうえで重要であることが確認された。

2. JICA プロジェクトが既存の地方行政機能を利用する場合、新しい制度を構築しないので投入や時間等が抑えられ、また協力効果の持続性が強化されるというメリットがある。そのため、本案件においても既存の制度や手続きに従って活動を実施した。しかし、それによって活動が遅延し、成果の発現が遅れることにもつながった。したがって、類似案件を実施する場合は、これらのメリット・デメリットを踏まえて事前に活動計画を立てる必要がある。

3. 政府と住民間の信頼関係が弱い紛争影響地において、地方行政のアカウンタビリティ及び業務実施能力を高める活動は復興開発事業の実施において不可欠な要素である。住民が地方行政を信頼していない場合、また地方行政が住民への説明責任を果たしていない場合、復興開発事業はかえって住民間に誤解や不信を招き、紛争後の状況にネガティブに作用することもある。

本案件は、上述の地方行政のアカウンタビリティ及び業務実施能力強化を主眼に置いたプロジェクトとしてデザインされたが、プロジェクトのアプローチや実施体制を検討する際に行政と住民との関係性の調査が、案件実施の際に非常に役に立つこととなった。これらの経験から、復興開発を支援するドナー事業であっても、住民と政府や行政との関係性を確認することが必要であることが改めて確認された。

4. コミュニティ開発事業の計画に際しては、まず住民が紛争の傷跡からどの程度回復しているかを考慮する必要がある。外部支援への依存心や脆弱な社会構造は紛争経験地でよくみられる傾向であり、長期紛争であればあるほど、紛争後も長く残る特徴でもある。「住民参加型」あるいは「コミュニティ・エンパワーメント」をめざす事業においては、特に事業予定地のコミュニティの状況をよく理解し、現地状況に適したスケジュール、アプローチ、活動内容や実施体制を検討することが欠かせない。これらが不適切であると、不安定要因をより不安定化させる可能性があるからである。本案件では、事前調査のみならず活動実施期間中においてもプロジェクト PNA を定期的実施することによって、紛争影響地の流動的な現地状況に適した活動の実施に細心の注意を払ったため、不安定要因の助長はみられなかった。平和構築を標榜しない他の案件においても、紛争影響地で実施する場合は、見えない影響に配慮し、上述事項について十分な情報収集を行うことが必要であると思料する。

5. 紛争影響地域における技術協力プロジェクトにおいては、第三国や本邦での研修を実施するケースが多い。本案件では、ウガンダ国内の紛争の影響を受けていない別の地域での活動事例を直接学ぶ機会を設けたところ、研修生が学んだ知識をすぐに実務に生かすなど、実

用的な研修となった。そのため、国家の一部地域のみが紛争影響を受けている場合は、紛争の影響を受けていない別の地域の活動事例を直接学ぶことで、国情に沿った課題対応策として紛争影響地域の住民及び行政官の活動の参考になることが明らかになった。他方、その際には紛争期間中の民族間の対立関係や開発状態の違いに留意する必要がある。

6. 能力強化プロジェクトでは、OJT としてパイロットプロジェクトを実施することが多い。本案件においては、当初、相手国側の計画、折衝、承認、実施、レビュー等のプロセスやスケジュールとは別に実施していたが、プロジェクトの実施過程で、これらに対応するように実施すると、OJT をより実践的かつ効果的に能力強化に役立てられることが分かった。したがって、地方行政官の能力強化をめざすプロジェクトの場合、プロジェクト活動と実施国の開発計画の策定プロセスのみならず実施プロセスやスケジュールも考慮して、プロジェクト活動がより実務に直結する PO 等のプロジェクト活動を計画することが望ましい。
7. 紛争影響地においては、裨益対象から外れたグループへの格別な留意が必要である。前述のように、紛争影響地では行政への信頼が弱く、行政側も説明責任を自覚していない状態がみられる。加えて、不公平感を軽減する方策を日本側相手国側で検討し、プロジェクトで可能な範囲で対応を行い、不公平感の軽減と併せて、JICA 支援そのものへの不信感を惹起しないようにする必要がある。本案件においては、支援対象地域全体のなかでパイロット事業を実施する地域が限られていたため、行政側が地域間の情報格差の是正に努めるようプロジェクト側が働きかけを行い、プロジェクト PNA 等で対象地域のモニタリングを注意深く行った。この経験から、限られた資源や支援の分配先を選定する際は、選定基準を相手国政府側の観点だけでなく、コミュニティ側も納得できる説明可能な内容かどうかとも精査したうえで、選定から漏れたグループには選定基準とその根拠を相手が納得するよう説明することが不可欠であることが改めて確認された。

### 6-3 団長所感

アチョリ地域においては9割以上の住民がIDP化したことが統計においては2010年までにその9割が帰還している。しかし、帰還民へ公共サービスを提供すべき地方政府の能力が脆弱であるため、本プロジェクトを実施することとなった。また、地方政府が帰還民のニーズに十分に対応できないことから、コミュニティの地方政府への信頼が低いことも課題であった。このため、本プロジェクトにおいては、地方政府が実施する開発計画策定プロセスの透明性を高め、コミュニティへフィードバックを行うことによってアカウンタビリティを確保すること、コミュニティのニーズが高い分野におけるコミュニティ開発事業を一定のクオリティーで地方政府が実施する能力をつけることをめざしている。人や組織の能力強化は、施設整備等とは異なり結果が目に見えづらく時間もかかるが、今般評価において妥当性、インパクト、持続性に関して高い評価結果が得られ、有効性と効率性に関しても、プロジェクト目標と各成果の達成に対し、これまでの活動を通じて一定の結果が出されていることが確認できた。

紛争の影響を受けている脆弱な地域においては特に、ドナー/NGO が実施機関として主体的にプロジェクトを進めるやり方が多くみられる（独自の implementation unit を設置する等）。本プ

プロジェクトは、地方政府の能力強化を主眼に置いているため、コミュニティ開発事業を県・郡政府が主体的に実施し、JICA 専門家は行政官に調達や施工管理、組合形成等について助言・指導を行うアプローチをとっているが、これをアチョリ地域で実施しているのは JICA のみである。MoLG からも、プロジェクト開始当初は調達専門家が直接実施していたのが、2 年次目には県の調達担当官が専門家の指導の下、調達業務を実施していることを確認し、これを高く評価していた。このアプローチは、先方政府の事情によって進捗に遅れが出ることもあるが、行政の能力向上に本格的に取り組むには効果的と考えられる。プロジェクト後半になって、このアプローチの効果がより発現されることが期待される。

また、他ドナーとの違いについて、専門家が県はもちろん、郡やその先まで足繁く通って、現場の状況をしっかり理解し、地方政府関係者と緊密な関係を構築し、プロジェクトの趣旨を共有し、技術的指導も丁寧に行っていることが多くの先方政府関係者から言及された。加えて、プロジェクト専門家（長期、短期）が MoLG に定期的に報告を行い、緊密にコミュニケーションをとっていることによって、MoLG はプロジェクト実施場所から離れているのにプロジェクトについて把握していることや、ニュースレター、website 等広報を活発に行うことで、先方政府関係者の認識を向上させていること等もプロジェクトの効果を上げている点として MoLG から指摘があった。

このように、プロジェクトの前半で、アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト（the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region : A-CAP）の他のプロジェクト/プログラムの違いと、時間を要しても地方政府行政官をメインアクターに据えて能力強化を推進していくことの意義について地方政府（県、郡）の主要関係者と MoLG の理解を促進した意味で、目に見えないが重要なインパクトを A-CAP はもたらしたと考える。

なお、本プロジェクトにおいては、成果 1 と成果 2 は 4 県を対象とし、それ以外の 3 県については基本的には成果 3 のみ対象で、研修で習得した知見を開発計画策定や事業実施のプロセスで実際に活用する活動は行わないこととなっている。この結果、プロジェクト終了時における開発計画策定と事業実施の能力は、4 県と 3 県の間で差が出ることが予想される。今後、4 県と 3 県の能力の差異や、3 県の開発計画策定と事業実施の能力強化のニーズ等を観察し、追加的支援により、本プロジェクトの効果が上がると考えられる場合には、これについて検討することが望ましい。



## 付 属 資 料

1. 調査日程
2. 主要面談者リスト
3. 現地調査主要協議議事録
4. 協議議事録（M/M）・合同中間レビュー報告書
5. 評価グリッド
6. PDM（Version 1～2）
7. ウガンダ県政府組織図



## 1. 調査日程

### 中間レビュー調査日程

日時		調査場所	団長	調査企画	評価分析
			小向絵理	安永知子	一宮尚美
9月19日	木	カンパラ		エンテベ着	
9月20日	金	カンパラ		08:30 JICAウガンダ事務所 10:00 ドイツ国際協力公社（GIZ） 12:00 首相府 15:00 MoLG	
9月21日	土	カンパラ		ローカルコンサルタントへのインタビュー 9:00-10:00 KKATT Consultant（JICAのIDP調査実施） 11:00-12:00 Akisema（プロジェクトのベースライン調査実施）	
9月22日	日	グル		グルへ移動 プロジェクトグルフィールド事務所からの安全ブリーフィング	
9月23日	月	アムル		アムル県オフィス訪問・県C/Pへのインタビュー	
9月24日	火	パデール	Leaving from Japan	パデール県オフィス訪問・県C/Pへのインタビュー	
9月25日	水	パデール		パデール県フィールド調査	
9月26日	木	キトゥガム		キトゥガム県オフィス訪問・県C/Pへのインタビュ、フィールド調査	
9月27日	金	キトゥガム		グルへ移動	
9月28日	土	グル		報告書作成	
9月29日	日	グル		報告書作成	
9月30日	月	ヌオヤ		ヌオヤ県オフィス訪問・県C/Pへのインタビュー、フィールド調査	
10月1日	火	ヌオヤ		アムル県オフィス訪問・県C/Pへのインタビュー、フィールド調査	
10月2日	水	アムル	エンテベ着 16:00 MoLG JICAウガンダ事務所	報告書作成	
10月3日	木	グル	グルへ移動	9:00 USAID訪問 11:30グル大学 Institute of Peace and Strategic Studies訪問	
			調査団内部打合せ、日本人専門家との協議		
10月4日	金	アムル	アムル県フィールド調査		
10月5日	土	グル	日本人専門家への個別インタビュー		
10月6日	日	グル	報告書作成		
10月7日	月	グル	報告書作成、TWG発表準備		
10月8日	火	グル	TWG、M/M準備		
10月9日	水	カンパラ	カンパラへ移動、M/M準備		
10月10日	木	カンパラ	8:30 JICAウガンダ事務所報告 11:00 MoLG協議 14:30 在ウガンダ日本大使館報告 16:30 M/M署名		
10月11日	金	カンパラ	8:00 - 11:00 JCC		
			17:00 エンテベ発	23:30エンテベ発	17:00 エンテベ発

## 2. 主要面談者リスト

### 主要面談者リスト

#### 地方自治省 (MoLG)

Mr. John Genda Walala	Director, Local Government Inspection
Mr. Paul Okot-Okello	Commissioner, District Administration
Mr. Emmanuel Tugabiwe	Assistant Commissioner, District Administration
Ms. Mwenge Gloria Edith-Nakabuy	Senior Administrative Officer

#### 首相府

Mr. Mayanja Gonzaga	Assistant Commissioner Programmes, Northern Uganda
---------------------	--

#### JICAウガンダ事務所

Dr. Hoshi Hirofumi	所長
Mr. Asano Seizaburo	所員

#### JICA グル・フィールド事務所

Ms. Shibata Rieko	企画調査員
Ms. Sato Yuri	企画調査員

#### アチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト (A-CAP)

Dr. Kubo Yusuke	チーフアドバイザー/地域開発
Mr. Oishi Tsuneo	平和構築/業務調整
Mr. Nakajima Kosuke	長期専門家 (地方行政)
Mr. Kuraishi Isato	短期専門家 (調達・施工監理能力強化支援)

#### アムル県 (Amuru District)

Mr. Kisule Martin	Chief Administrative Officer: CAO/主席行政官
Mr. Oyoo Samson	District Planner/県計画官
Mr. Okello John Bosro Olum	District Community Development Officer: DCDO/県開発担当官
Mr. Paydem Robinson	Acting for District Water Officer/水道技官代理 (水道技術者)

#### キトゥガム県 (Kitgum District)

Mr. David Okuraja	Chief Administrative Officer: CAO/主席行政官
Mr. Christopher Kilama Okot	District Planner/県計画官
Mr. Onyem Peter Okemo	District Water Officer/水道技官

#### ヌオヤ県 (Nwoya District)

Mr. Moses Bukenya Seguya	Chief Administrative Officer: CAO/主席行政官
Mr. Geoffrey Akena	District Community Development Officer: DCDO/県開発担当官

#### パデール県 (Pader District)

Mr. John Nyakahuma	Chief Administrative Officer: CAO/主席行政官
Mr. Morris Ocen	District Planner/県計画官
Ms. Catherine Amony	District Community Development Officer: DCDO/県開発担当官
Mr. Obali Obote Charles	District Water Officer/水道技官

#### ドナー及び関連機関

Ms. Sara Buchanan	USAIDウガンダ北部フィールド事務所チームリーダー
Dr. Lioba Lenhart	准教授、グル大学 Institute of Peace and Strategic Studies, Gulu University
Mr. Sven Krause	GIZテクニカル・アドバイザー
Ms. Okella Sam Bwibo Trevor	KKATT Ltd (IDP調査実施コンサルタント)
Mr. Ian KNTA	AkiSema Media Ltd (プロジェクト・ベースライン調査実施コンサルタント)

### 3. 現地調査主要協議議事録

#### 現地調査主要協議議事録

地方自治省（MoLG）からの聞き取り	
日 時	2013 年 9 月 20 日（金）15:30～17:00 2013 年 10 月 3 日（木）15:30～16:00
場 所	地方自治省
出席者	Mr. Walala (Director, Local Government Inspection), Mr. Okot-Okello (Commissioner, District Administration), Mr. Tugabiiwe (Assistant Commissioner, District Administration), Ms. Mwenge (Snr. Administrative Officer) 小向専門員、浅野所員、一宮コンサルタント、安永 Jr.専門員
<p>【主要な聴取内容】</p> <p>〈ディレクター〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ウガンダでは地方分権化政策の下、参加型の開発計画策定を導入し、地方政府の能力強化を推進してきており、そのためのサイクルも定められており、ガイドラインも策定されているが、実態上どの程度参加型で実施されているか疑問が残る。各活動に費やせる時間が短いことや、人々の理解・認識が十分ではないことが理由と考えられる。このため、参加型開発を現場で進めることを行っている A-CAP はウガンダの政策に沿っているうえ、現場のニーズに合致している。</li> <li>● 多くの専門家が赴任や帰任の都度 MoLG に報告をしてくれる。長期専門家による頻繁な訪問も MoLG のプロジェクトの進捗や現状の把握につながっている。アチョリ地域の CAO からプロジェクトに関する良い報告を受けている。</li> <li>● プロジェクトによって新たに導入されたツールは行政官の大きな助けとなっている。多くの現地研修、調達分野の技術支援も非常に有用で専門家の技術レベルも高い。バイク、ソーラーパネルの供与も地方政府の助けになった。遠隔地の国境付近に位置するラムオ県でもソーラーパネルのおかげで県政府の PC が稼働していることに驚いた。</li> <li>● パイロット事業も地方政府と MoLG が関与して実施する形を取っていることに意義がある。ただし、そのやり方のために遅延が発生している。</li> <li>● プロジェクト実施に際して大きな問題は見当たらない。TWG、JCC も機能している。</li> <li>● アチョリ地域のみならず、ランゴや西ナイルなど他の地域にも同様のプロジェクトを実施してほしい。</li> <li>● NPA の参加型開発計画ガイドラインの改訂作業が遅れている。この作業は DANIDA の支援で実施しているが、必要なデータが集まっていない。</li> </ul> <p>〈アシスタント・コミッショナー〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 本プロジェクトで実施している能力強化はソフト・インフラであり、施設整備と違って成果が目に見えず、人の内部に蓄積する。しかし A-CAP が実施している研修の成果は確実に行政官に蓄積している。他方、行政官が十分に配置されていないことが課題。</li> <li>● 専門家と地方政府の情報共有は円滑になされている。</li> <li>● アチョリのような地域ではベースライン・データを取るのが難しいため、この分野の研修を A-CAP が実施しているのは有用である。また、地方政府内（県－郡－パリッシュ）の情報共有に問題があるため、それをつなぐ支援はニーズに合致している。</li> <li>● IDP キャンプでの生活が長く、住民の依存心が高いのが問題。CAO や Planner がこの問題に対応</li> </ul>	

するのに苦慮していたが、A-CAP 開始以降、対応が改善されてきている。

〈シニア・アドミン・オフィサー〉

- A-CAP の貢献は既に確認済みだが、特にヌオヤなど新しい県へのインパクトは大きい。また、先行プロジェクトに引き続きアムル県を対象としたことは、持続性維持の観点から意義があった。グルにプロジェクト事務所及び JICA 事務所があるため、地方政府との関係が緊密となっている。

〈ディスカッション〉

- CAO の異動が頻繁に行われることは回避し難いので、その下のオフィサーに対して研修を行うことは有用。
- 世銀がアチョリ地域でソーラーパネル供与プロジェクトを実施した。これまでどおり、JICA、A-CAP には他機関との調整も行っている。首相府 (OPM) は北部への支援を把握しているので、引き続き OPM にも進捗報告を行ってほしい。OPM も JICA の支援に感謝している。
- 以前は調達の専門家が直接実施していたが、現在は県の調達担当官による調達業務を専門家が助言する形になっていることから、既にプロジェクトの成果は表れている。
- 学校への避雷針設置も役立った。
- 専門家が他ドナーの MoLG 業務を支援してくれたこともある。
- ニュースレターやウェブサイト、カレンダーの配布を MoLG と共に実施していることは有意義。下位の行政官やコミュニティに対する情報共有を積極的に行ってほしい。
- TWG や研修の際にアチョリを訪問しているが、現場視察もしたい。
- 地方自治省 (MoLG) のウガンダ北部支援への戦略は、PRDP、地方自治サービスプロバイダープログラム (世銀)、遠隔地プロジェクトへのエネルギー支援、新県や遠隔県への Equalization 手当として設備建設費、長期開発計画の策定などである。
- ニーズが莫大である一方、地方歳入等の財源が限られており、地方自治政府は多様な機関からの支援を必要としている。また、社会機能が影響を受けているなかで、A-CAP は能力強化の観点からニーズに応えている。
- 首相府の交付する PRDP 手当の用途はそれぞれの地方自治体しだいであるところ、MoLG は用途のモニタリングを能力強化プログラムを通じて行っている。
- 2013 年に世銀が現在実施している Local Government Service Delivery Program が終了するが、MoLG は今後も引き続き、同様のプランを継続する必要がある。
- グル、キトゥグム、アジュマニ、リラ、マシンディなどのいくつかの県は目標に達することが可能であると考えられる。
- 地方自治体の人員配置不足については、今後見直しを検討する予定である。

首相府 (OPM) からの聞き取り	
日 時	2013 年 9 月 20 日 (金) 12:30~13:30
場 所	首相府本部
出席者	Mayanja Gonzaga 氏 (Assistant Commissioner Programmes) 一宮コンサルタント、久保総括、浅野所員、安永 Jr.専門員

【主要な聴取内容】

〈PRDP について〉

- PRDP は前年度の汚職によるドナーの撤退により打撃を受けており、他の機関が支援を継続するよう働きかけなくてはならないと考えている。
- PRDP II 以降の出口戦略としては、投資の **functionality** 強化、計画策定のソフトウェアの支援等が挙げられる。PRDP II の評価は今年度実施予定。後継計画についてはその後協議を行う。

〈アチョリ地域全般の課題について〉

- 計画策定と調達の能力強化が目下の課題である。実用性のない計画のための計画策定など（医療器具や医療従事者の宿舎のない保健施設、十分なトイレのない学校等）、県が計画策定と実施を行った事業の **Functionality** の問題が指摘されていた。そのため、包括的な計画策定のための訓練が必要である。その点、A-CAP は井戸建設のパイロットプロジェクトや水管理組合の設置で **Functionality** の改善に貢献している。
- アチョリ地域の行政機能はドナーや政府の介入によって、計画策定能力や財政管理状況が改善しつつあるが、サービスの実施において課題が山積している。
- 個別具体的課題としては①学校、病院、水など各委員会の能力強化、②水資源の確保、③長年 IDP で過ごした世代の教育機会の喪失による高い未就業率、④複数の支援機関による支援の重複等が挙げられる（首相府主催の PRDP の TWG で関連省庁や NGO に提起し調整協議を行っているが不十分）
- 生計向上については、近代の生産技術や機材を取り入れる必要がある。
- 人員配置状況による業務実施能力低下はマネジメントしだいで改善可能だと思料。

〈首相府（OPM）の取り組み〉

- OPM としては、すべての投資のデータ収集の中核となり、Evidence based management system を取り入れてマッピングを行っている（過去の活動の復活）。
- OPM はモニタリング評価の枠組みをもっている。
- 地方自治省（MoLG）や他の省庁との連携として計画策定後、関連省庁と調整協議を行っている。（病院建設においては保健省等）また、関連省庁とデータを共有している。

ドイツ国際協力公社（Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit : GIZ）からの聞き取り	
日 時	2013 年 9 月 20 日（金） 10 : 00～11 : 00
場 所	JICA ウガンダ事務所
出席者	Sven Kraus 氏(Technical Advisor to Acholi /West Nile) 一宮コンサルタント、久保総括、浅野所員、安永 Jr.専門員
<p>【主要な聴取内容】</p> <p>〈GIZ の活動〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 首相府（OPM）の汚職による各援助機関の引き揚げに伴い、GIZ 事業の引き揚げに伴う作業を中心に行っている。</li> <li>● 国レベルでは英国国際開発省（Department for International Development : DFID）などと共に OPM の計画策定能力強化を行い、県レベルでは CAO に、サブ・カウンティレベルでは PRDP フ</li> </ul>	

ォーカル・パーソンに対して、参加型開発計画策定実施の強化の助言を行ってきた。各県において、さまざまな活動プログラムが展開され、ウェスト・ナイル地域との連携が図られてきた。活動予算は GIZ との合意に基づき配分され、県ごとに計画が策定されていた。

- 行政官の業務執行能力や質の強化を目的として実施してきた活動には①ラジオなどを通じた OPM による PRDP プログラムの広報、②M&E 研修、③調達に係る規定や手順の策定やサービスプロバイダーへの説明責任に関する教育、④District Officer へのプログラム・マネジメント研修、⑤各県に対する計画策定ワークショップや相互学びあいの場の提供、⑥調達サイクルマネジメントの能力強化、⑦PRDP に関する各セクターへの参加型計画とモニタリングの能力強化などが挙げられる。また、県職員を参加型開発計画策定の技術移転の対象とし、彼らにサブ・カウンティ以下の訪問を促す形で支援、及び移動手当の支給も行った。そのほか、横断的事項として、①環境、②紛争配慮、③ジェンダー主流化、等にも取り組んできた。
- 問題点として、県レベルでも説明責任を果たせないことが挙げられる。

#### AKISEMA（ベースライン調査を実施したローカル・コンサルタント）からの聞き取り

日 時	2013 年 9 月 21 日 11:00～12:30
場 所	Metropole Hotel
出席者	Ian Nkata 氏 一宮コンサルタント、安永 Jr.専門員

#### 【主要な聴取内容】

##### 〈コミュニティについて〉

- LC1 は伝統的指導者を尊重しており、特に反駁等は見られない。住民からの期待が高くなる行政の上層部にむしろ難しさがあるとみる。
- 即席の都市型生活の様相を呈していた IDP キャンプは、文化や伝統的習慣へ影響を与えた。それらの復古には時間がかかる
- 帰属する土地に係る問題は深刻である。

##### 〈コミュニティの経済活動について〉

- 生計向上に関し、ウィークリー・マーケットが開催されるが、仲買人が地元の生産物を安く買ったき、ほかで高く売りさばいている。彼らは売買に関する情報交換を携帯電話で行っている。
- 協同マーケットを復活させるべき。SACCO といったマイクロクレジット組合や BOLCUP といったアチョリ地域特有の女性による講があるが、経済活動の組合の活動を強化すべき。
- 市場価値のある技能を訓練する Skilling Uganda という政府主導のプログラムや、若年の大学卒業者を対象とした資金貸付制度がある。また、国際労働機関（ILO）が若者の起業訓練プログラムを実施している。
- 無職の人々も土地を所有しているが、耕作などに土地を利用していない。彼らの意識を変えることが必要である。親の土地を兄弟で分割相続していても共同農業などで利益を上げることは可能なはずである。

##### 〈コミュニティ・インフラについて〉

- 地域には合計で 200 のラジオ局があり、住民の 80 から 90 % 程度がラジオを利用している。



- 保健センターと Regional Referral Centre が行政区域に対応するように配置されているが、薬、設備、医師の宿泊施設等が不足しており、箱はあっても施設が機能を果たしておらず、中央政府から医師が派遣されても定着しない。
- 支援機関から提供された設備の維持管理が課題である。
- 給水施設や水管理委員会は比較的機能している (Ministry of Water の独自のガイドラインがある)。

アムル (Amuru) 県での聞き取り	
日 時	2013 年 9 月 23 日 10:30～13:00 2013 年 10 月 4 日 11:00～13:00
場 所	Amuru 県庁
出席者	CAO, Planner, DCDO, Water Officer 小向専門員、浅野所員、一宮コンサルタント、安永 Jr.専門員、大石専門 家、柴田企画調査員
<p>【主要な聴取内容】〈A-CAP 及び JICA の支援の成果について〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 車両や執務用備品の供与、各分野専門家からの指導、8 つの給水施設、25 小学校での避雷針の設置、調達の能力強化、ウガンダ南部へのエクスチェンジ・ビジット (予算建て、資源動員等を学んだ)、水管理委員会設置、計画の優先づけやデータ収集の教授など、プロジェクトの活動の進捗に非常に満足している。</li> <li>● 国の優先基準 (NPPA) によるプログラムの領域は、①初等、中等教育、②第一次医療センター (プライマリーヘルスケア) ③水と衛生、④道路、⑤実用的な成人識字教育であるが、プロジェクトの介入により事実に基づいた計画優先づけとインベントリー・シート等による利用可能な資源のデータ収集が明確な基準の策定につながり、長い「wish list」を取捨選択し整理するのに役立っている。</li> <li>● 住民の目を開かせて資源不足の場合に他の解決方法の模索を行えるようになった。また、対象グループ、時間枠、支援の配分を明確にすることで汚職軽減に貢献している。</li> <li>● 調達施工監理の技術移転は適正に行われていると思料。既存の資源/知識の活用を学んだ。</li> <li>● 国別研修で学んだ「地元学」「あるもの探し」が役立っており、時間管理、金銭感覚 (経済価値)、報酬のために参加する態度等が改善された。</li> <li>● A-CAP 以前の開発調査で、ニーズ調査を行ったのは良かった。</li> <li>● JICA 支援の良いところは、支援における態度/働き方。相互理解や相手の尊重、チームワークやパートナーシップ、県だけでなく下部の行政組織も巻き込むことでオーナーシップを高めた。また、顔の見える技術支援を行っている。本邦研修では日本の文化や官民協働の仕組みも学ぶことができた。</li> </ul> <p>〈課題、ニーズについて〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ①水、保健施設、小学校等の基本的コミュニティ・インフラ、②社会福祉 (QOL の向上に必要不可欠) ③生計向上 [Income Generating Activities (IGA) のほか、投資の誘致など民間セクターとの連携が重要]、④Labour-Based Technology (LBT) による道路建設などのニーズが高い。</li> <li>● 人員配置不足。他業務との関係で一人ひとりの職員が割ける時間が不十分。</li> </ul>	

〈プロジェクトへの提案〉

- 開発計画の選定基準を住民に広報するため、ラジオを利用するべき。
- ケニア共和国やタンザニア連合共和国など、社会環境の似ているアフリカの他国でのグッドプラクティスを学びたい。
- データ分析や報告書作成方法、数量明細書（BOQ）等について実践的な訓練を希望する。
- 今後の継続のために、ツールをソフトウェアでもらいたい。
- 水の分野については、すべての機材や技術がアチョリ環境に適しているわけではない。環境に合わせて修正する必要がある。
- 水源の水の鉄分含有量が多いので、適切な対策技術を学びたい。
- 継続性の維持のため、フォローアップに関する技術支援をより希望する。
- 機材供与は不十分。水質検査キットで、化学物質試験キットが必要（バクテリア試験キットは既に所有）

〈活動の持続性について〉

- 組織的持続性について政治的な意思はある。中央政府は地方政府の能力強化をめざしているが、資源/予算が不十分なために十分に実施できていない。予算と人員配置が一番の課題である。
- 技術の持続性について、地方自治省（MoLG）の支援があれば担保されると思料。

〈技術波及について〉

- ベスト・プラクティスのモデルとしてベスト・ビレッジをつくり、そこから学ばせるシステムを提案する。
- TWG など既にツールや経験の共有は行っているが、今後エクスチェンジ・ビジットなどで、他地域の職員を当県のフィールドワークに参加させたり、ツールの紹介をするべきである。他方、ソフトコンポーネントであるインベントリー・シートの紹介はできるが、実施は難しい。また、機材に対する需要も違う。
- 県内での技術波及としてパイロットプロジェクト対象以外の郡にツールを広めることが可能だが予算しだいである。

〈その他〉

- 横断的事項について、土地問題、GBV など重大な課題を多く抱えており、県としての戦略構築が必要、HIV/AIDS による地域の人的資源への影響が深刻。

パデール（Pader）県からの聞き取り

日 時	2013 年 9 月 24 日 11:00～14:30
場 所	Pader 県庁
出席者	CAO, Planner, DCDO, Water Officer 一宮コンサルタント、安永 Jr.専門員、柴田企画調査員、中嶋専門家

【主要な聴取内容】

〈A-CAP の活動成果について〉

- A-CAP による月例会合や、頻繁な県庁訪問と報告について高く評価する。口約束がないのが良い。会計に関する説明報告、アカウンタビリティに対する真摯な姿勢、エクスチェンジ・ビジット、給

水施設等の工事の質、開発計画内での優先づけ、モニタリングなど多くのことを学び、他県に波及させるべきだと感じた。プロジェクトに紹介されたツールはニーズに応えるために役立っているがフォーマット等について改良の余地がある。

- コミュニティにおける資源動員は計画の優先づけに役立っており、効率的に業務を遂行できるようになった。
- バイクや事務所機材の供与などのハード面での支援が、職員の行動範囲を広げるなど県の事業実施円滑化に役立っている。
- JICA は計画策定においてフレキシブルである。コミュニティを統合させ、またボトムアップの計画策定システム定着に役立っている。

〈他県、郡への技術波及について〉

- 技術移転で学んだことは、県として行政の下階層に伝えていく。他県への波及についてはまず実際のプロジェクトの視察と計画の過程をみてもらう方法が良いと考える。

〈課題、他〉

- DCDO は年に 2 回、一般会計に係る事業のスーパー・ビジョンのために郡を訪問し、プライオリティ・リスト、インベントリー・シートのチェック等を行っているが、フォローアップ不足は否めず改善が必要。現在 DCDO はファシリテーションシステムにかかわっておらず、A-CAP の支援に依存している。パリッシュの開発委員会のフォローアップ過程への参加を強化する必要がある。
- バイク供与によって職員の行動範囲が広がったが、燃料代の捻出が課題であり事務所の維持にも困窮している。燃料については他プログラム予算から捻出しているが、地元歳入等の収益基盤がないことが問題である。
- 地元歳入の低さや人員不足が行政機能の弱さに影響している。
- 郡チーフ、パリッシュチーフ、地方評議会（Local Council : LC）議長を含め、行政官のやる気を維持するのは難しい。また、やる気を出させるための意識強化が必要。
- LRA のトップのコニーが未逮捕であることから、内戦が再発しないという保証はない。そういう意味で安定が保証されているとはいえず、不安は消えない。
- 調達能力強化について、請負業者の不始末と天候により井戸の採掘が遅れ、官僚的な経理手続によって支払いが遅れた。
- 社会的弱者等の横断的配慮事項については組織的に対応する体制を県として構築しているところである。

#### キトゥグム（Kitgum）県からの聞き取り

日 時	2013 年 9 月 26 日
場 所	Ogom Sub-County Office
出席者	CAO, DCDO, Water Officer 一宮コンサルタント、安永 Jr. 専門員、柴田企画調査員、中嶋専門家

#### 【主要な聴取内容】

〈ACAP による活動成果について〉

- 給水施設の建設時に、採掘に失敗した際の支払いについて委託業者との問題が発生したものの、そ

れ以外については順調に実施されている。

- オートバイや事務所備品等の供与などハード面での支援が業務の円滑化に役立っている。
- 国別研修で学んだリソースマッピングが地域の資源活用に役立っている。
- 他地域の視察（Exchange visit）で、他の水管理委員会が実施している水源管理、清掃、徴収、畑への利用等、さまざまな活動方法を学ぶことができたのは良かった。
- A-CAP から、頻繁な監理や会議のマネジメントやコーディネーションの方法を学ぶことができた。また、プロジェクトが導入したツールによってランキングを行い優先順位づけできるようになったのは良かった。
- 人口の集中している郡の計画策定方法が改善されたのが良かった。これからフィードバックをいかに行っていくかが課題。
- 県として、パリッシュの開発委員会（PDC）研修や、本邦研修後のフォローアップ研修などを実施した。

〈課題、ニーズ、その他〉

- 井戸採掘の成功率は五分五分であり、雨期の給水施設工事は技術的に難しい。また、水管理委員会への研修のタイムリーな実施が必要。
- 水エンジニアが適正にスーパーヴィジョンを行うための交通手段の提供や、事業監理についてのより深い指導を求める。
- 短期専門が新しく派遣される都度、一から状況把握をしなくてはならないため時間のロスがある。また、あとから短期専門家の離任を知るなどコミュニケーション不足があった。
- 衛生分野は遅れており基準値に達していない。衛生施設の調査を行うべき。
- 市民団体（NGO）と県間の連携を強化する必要がある。
- 地方行政の全般的な人員不足が業務の円滑な遂行の障害となっている。
- 開発計画推進の阻害要因として内戦中に教育を十分に受けられなかった若年層の農業や労働に対するネガティブな態度が深刻。
- 県内のほとんどの給水施設は前 IDP キャンプに集中しており村にはなかった。統計によるとキトゥグム県の水普及率は 98%とされているが、場所が偏っているため給水施設建設へのニーズは依然高い。
- コミュニティの相互扶助システムとして、伝統的チーフ、宗教指導者、Village health team, Child Protection Committee, Community Volunteer Counselor (CVC) などがある。CVC は自殺志願者に心理社会支援をすることで自殺の予防をしている。

ヌオヤ（Nwoya）県からの聞き取り

日 時	2013 年 10 月 1 日 10:00～11:30
場 所	Nwoya 県庁
出席者	CAO、DCDO、一宮コンサルタント、安永 Jr. 専門員、佐藤企画調査員
【主要な聴取内容】	
〈A-CAP の成果について〉	
● サブ・カウンティでの開発計画策定の基準及び手続きの透明性が向上し、計画選定において以前よ	

り深い分析が行われるようになったこと、フィードバックのメカニズムをつくることの重要性が認識されるようになったことが良かった。また、施設機材に対する住民のオーナーシップが向上した。加えて県の調達や計画策定能力が強化されたことで USAID の援助対象地域としての条件を満たし、400 万ドルのマッピングプロジェクトを誘致することができた。

- 執務設備やバイク等の供与により、職務環境が改善されてより長時間業務にあたることができるようになったことで県の事務処理能力が向上した。
- 能力強化の方法として有用だったのは、他地域の視察やファインディング・ファクトの訓練である。また、県の実情に合わせた技術支援が行われたのが良かった。

〈国別研修で得た成果の A-CAP への活用について〉

- 国別研修を通じて官民協働や市民による相互の学び合い、行政から市民に対するフィードバックの仕組み、市民のディスカッションを行政が支援しファシリテートする手法、コミュニティ・マッピングによって地元の資源を明らかにする手法を学んだことが、現在の業務につながっている。県では若者を動員したコミュニティ・ツーリズムや、住民組合を組織しているが、研修で得た知識がその運営に役立っている。

〈社会的弱者支援について〉

- 片山専門家（社会調査・紛争予防配慮）の訓練では、社会的弱者のニーズの汲み取り方、計画策定に EVIs のデータをいかに組み込むかを学んだ。これまでに 28 件の社会的弱者の個別ケースが特定された。支援は主に NUSAF の予算で実施、郡が主導して県は技術支援を行う体制。
- 帰還した社会的弱者には、コミュニティ・インフラによる間接的な支援を含め多角的な支援が必要である。

〈住民への情報提供について〉

- コミュニティへの情報提供は重要であり、フィードバックはコミュニティの理解を促進して上手に行わないと争いの種になる。また、住民の参加促進には情報戦略が重要。ラジオへのアクセスは 50% ほど。コミュニティ対話などが有効。
- フィードバックの状況は改善されつつありクレームは減っている。ドナーなどの活動状況についての情報提供も行っている。他方、県として、いかに末端の住民に近づけるかが課題。

〈地域の不安定要因について〉

- アチョリ地域全体で 8.6% が HIV/AIDS に罹患しており、不十分な医療措置や栄養不足による生産性の低下、子どもの感染率の増加など深刻な社会問題となっている。保健施設職員の割合は 1 : 2 万 5,000 人である。これは分野横断的な問題であり、LBT の労働力不足や住民参加をめざす開発計画策定にも影響する。
- 土地問題は深刻であり、紛争が殺人に発展するケースもある。キャンプ時代に土地所有者が曖昧になり、帰還後に問題が発展するケースが多い。伝統的長老、宗教指導者等のなかには汚職に走って権威が失墜しているため役割を果たしていない者が多い。村のなかでの強いリーダーシップの有無が土地問題に影響する。強い指導者を中心とした社会統合が必要。

〈他県、郡への技術波及〉

- TWG は既に相互の学びの場となっているが、加えてセルフ・メンタリング、相互評価等を通じて他県やパイロットプロジェクト（Pilot Project : PP）を実施していない郡への技術波及を行うこと

が有用と考える。

USAID からの聞き取り	
日 時	2013 年 10 月 3 日 (木) 9 : 00～10 : 00
場 所	USAID グル事務所
出席者	Sara BUCHANAN 氏 (Team Leader, USAID Northern Uganda Field Office) 安永 Jr.専門員、柴田企画調整員、一宮コンサルタント
<p>【主要な聴取内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 同事務所管轄事業である Governance, Accountability, Participation and Performance Program (GAPP)事業、及び Supporting Access to Justice, Fostering Peace and Equity (SAFE) in Northern Uganda 事業を中心に、事業概要、課題、今後の事業展開をヒアリング。</li> <li>● GAPP 事業 : 5 年間、全国対象に 1,770 万ドル、うち北部では 14 県が対象。事業目的「効果的な行政サービスのための住民参加、アカウンタビリティ、地方政府の強化」。アカウンタビリティと民主的な統治を強化するために政府のシステムを強化し、ひいては公共サービスがより公平・効率・効果的に提供されるようになることをねらった事業。民間研究機関が実施責任者。</li> <li>● SAFE 事業 : 5 年間、全国対象に 1,700 万ドル。National Center for State Court(NCSC)が実施。特に地方レベルでの土地行政、平和構築及び紛争解決に関する能力強化をめざす。これら 3 課題がウガンダの発展を長期にわたって阻害していることに対応する事業。土地政策は伝統的土地所有・管理方法と国制定の政策とが長く混在し、複雑。Access to Justice が広まることも意図している。</li> <li>● 両事業、また NUDEIL 事業は CAO が主要な対象であるが、まだ具体的に動いていない。また Community based Organization や Civil Society の育成を狙い、ボトム・アップアプローチを促進するねらいがある。</li> <li>● 事業実施上の課題 : ①地方行政とともに事業を実施することから発生する現地状況への対応。USAID は例えば UNDP などの国際機関と比べて、ウガンダ政府の北部支援枠組みに沿っている。それゆえアカウンタビリティ、複層のリーダーシップ (伝統的、政治的、宗教それぞれの指導者)、歳入の確保、さらに電気・インターネット・洪水対策など、相手側のさまざまな課題へ対応せざるを得ない。②汚職の蔓延。反汚職対策が必要。技術移転のために地方政府に配置した現地要員ですら資金を着服した状態。多くの書類が手書きであることから状況把握に時間を要し、タイムリーなチェックができていないことが、横領・着服を許している。USAID では現在、別途、監査担当を雇用し配置している。</li> <li>● 今後の事業展開 : PRDP は 2015 年を迎えても延長されると想定している。USAID グル事務所は少なくとも今後、5 年間の事業計画を立てている。</li> </ul>	

IPSS (Institute of Peace and Strategic Studies, University of Gulu) からの聞き取り	
日 時	2013 年 10 月 3 日 (木) 11 : 30~13:15
場 所	Institute of Peace and Strategic Studies
出席者	Lioba LENHART 氏 (Associate Professor, Institute of Peace and Strategic Studies, Gulu University)、Acio ESTTHER 氏 (Manger, Community Outreach Peace Project: COPP) 安永 Jr.専門員、柴田企画調整員、一宮コンサルタント
<p>【主要な聴取内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● グル大学に設置された研究機関で、紛争予防、管理、再定住、平和構築などの領域で調和のとれた平和な共存社会のために、学際的、活動志向、コミュニティ重視の調査研究及びそれを活用したコミュニティ開発事業を実施している。</li> <li>● グル地域の特徴</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 自殺者の多さ及び PTSD による精神疾患の存在：紛争による PTSD 等により、アチョリ地域は世界有数の自殺率、精神疾患を抱える。なかでも男性若年層の自殺が極めて多い。紛争前の社会経済所状態にはまだ戻りがたい/戻れない一方、人々の価値観は紛争前の社会を基盤にしており、その両者の間で将来を悲観する傾向が男性若年層に特に強いと考えている。</li> <li>② 紛争後に発生してきた社会的課題：家庭内暴力、土地問題、女性の土地所有の制限（寡婦、離婚者は土地所有が認められていない）</li> <li>③ 近代的システムと伝統的システムの並立：「伝統的」といっても、内容は時代によって変わってきているので、伝統＝固定的ではない。この 2 つが相互に補完し合うようにする必要があるが容易ではない。例えば殺人を犯した人をクラン間で恩赦する問題解決方法があるが、この方法をどこまで適用できるか明確ではない。LRA 主要メンバーにはこの方法が適用されることはないだろうが、線引きが不明確。</li> <li>④ 若年層：同じ年代でも、女性はジェンダー事業がありエンパワーされる。一方、男性は各種支援の対象になっておらず、年長者たちからは「男らしい」ことを期待され、女性の方が力をつけている状態であり、ロールモデルがいない。キャンプ生活で支援に依存してきたので、働くということが分からない場合もある。</li> <li>⑤ 土地問題：明文化された土地所有ではなかったため、帰還した際、境界が不明なことも多い。また拡大家族の概念が弱まりつつあり、これまで土地を使わせていた親類・縁者を追い出すようになった。若年層が、勝手に土地を売り、そのお金でバイクを買うことも少なくない。</li> </ol>	

TWG での主な発表及び協議内容	
日 時	2013 年 10 月 8 日 (火) 10 : 00~13:05
場 所	Bomah Hotel in Gulu
出席者	ウガンダ側出席者：下表参照、日本側出席者：久保総括、大石専門家、中嶋専門家、倉石専門家、Michael Mwaka、Justine Obina, Martine Odong, 浅野所員、柴田企画調査員、佐藤企画調査員、Kenneth Lukwiya、Emmanuel Pacoto、小向団長、安永 Jr.専門員、一宮コンサルタント

# 【議事次第】

- 開会の辞・自己紹介
- プロジェクト活動報告（2011 年 11 月～2013 年 9 月）
- 中間レビュー調査報告
- 質疑応答・意見交換
- PDM の改訂
- 質疑応答・意見交換
- 閉会の辞

# 【主要協議内容】

- 調査団からの中間レビューの結果について、評価に関する技術的な質問のほか、2015 年以降 PRDP II が終了したあとに JICA の支援に期待する（キトゥグム CAO）、これから 2010/11-15/16 5 カ年計画の中間レビューと次期 5 カ年計画策定プロセスが本格化するので、本プロジェクトから習得したことを活用したい（ヌオヤ DCDO、Planner）、他ドナーの支援は財政支援が多いなか、本プロジェクトは技術協力であり、他のプロジェクトを有効に補完する役割を担っている（ヌオヤ DCDO）等のコメントが出された。
- PDM 改訂については指標等について有意義な提案が出されたため、それらは今般改訂作業に反映されることとなった。

# ウガンダ側出席者

Mr. Tugabiwe Emmanuel	Assistant Commissioner, District Administration	MoLG
Mr. Ogwang Bernard	Deputy Chief Administrative Officer	Gulu District
Mr. Oola Eugene	District Planner	Gulu District
Mr. Okuraja David	Chief Administrative Officer	Kitgum District
Mr. Kilama O. Christopher	District Planner	Kitgum District
Mr. Kisule Martin	Chief Administrative Officer	Amuru District
Mr. Onen Anttony	Population Officer	Amuru District
Mr. Bukenya S. Moses	Chief Administrative Officer	Nwoya District
Mr. Opira Francis	District Planner	Nwoya District
Mr. Akena Geoffrey	District Community Development Officer	Nwoya District
Ms. Amony Catherine	District Community Development Officer	Pader District
Mr. Kato Milton	Chief Administrative Officer	Lamwo District
Mr. Onywaronga Alborn	District Planner	Lamwo District
Mr. Ochan Jacheo	District Community Development Officer	Lamwo District
Mr. Jurua Cheries	Assistant Chief Administrative Officer	Agago District
Mr. Lakony Lino	District Planner	Agago District
Mr. Ojok Geoffrey	District Community Development Officer	Agago District



JCC での主な発表及び協議内容		
日 時	2013 年 10 月 11 日（金） 9:30～11:00	
場 所	Fairway Hotel in Kampala	
出席者	ウガンダ側出席者：下表参照、日本側出席者：星所長、久保総括、大石専門家、中嶋専門家、浅野所員、柴田企画調査員、小向団長、安永 Jr.専門員、一宮コンサルタント	
<p>【議事次第】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 開会の辞・自己紹介</li><li>● 中間レビュー調査結果報告</li><li>● 質疑応答・意見交換</li><li>● 閉会の辞</li></ul> <p>【主要協議内容】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 調査団及びプロジェクトが TWG でのコメント・議論を反映した中間レビューの結果と PDM 改訂について発表した。</li><li>● CAO からは TWG でコメントした内容を再度強調する発言もあったが、県政府の配置が不十分であること（キトゥグム、ラムオ CAO）、生計向上分野のパイロット事業の内容についてさらに議論が必要であること（ヌオヤ、アムル、アガゴ CAO）、成果 1 の指標として national assessment の指標を活用することの提案（パデール CAO）、アチョリ地域共通の問題である、土地問題、定収入、HIV/AIDS、職員の充足率が低いことについて、MoLG と引き続き議論していきたい（ラムオ COA）等のコメントがあった。</li></ul>		
ウガンダ側出席者		
Mr. Genda Walala John	Director, Local Government Inspection	Ministry of Local Government
Mr. Tugabiirwe Emmanuel	Assistant Commissioner, District Administration	Ministry of Local Government
Mr. Mwenge Gloria	Senior Administrative Officer	Ministry of Local Government
Mr. Kamanyire C. Maxwell	Assistant Commissioner, NUR	Office of the Prime Minister
Mr. Kiyingi Samuel	Economist	Ministry of Finance
Mr. Ogwang Bernard	Deputy Chief Administrative Officer	Gulu District
Mr. Okuraja David	Chief Administrative Officer	Kitgum District
Mr. Kisule Martin	Chief Administrative officer	Amuru District
Mr. Bukenya Seguya Moses	Chief Administrative Officer	Nwoya District
Mr. Nyakahuma John	Chief Administrative Officer	Pader District
Mr. Kato Milton	Chief Administrative Officer	Lamwo District
Mr. Okaka Geoffrey	Chief Administrative Officer	Agago District

MINUTES OF MEETINGS BETWEEN  
THE JAPANESE MID-TERM REVIEW TEAM AND  
INSTITUTIONS OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF UGANDA  
ON JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR  
“THE PROJECT FOR CAPACITY DEVELOPMENT IN PLANNING AND  
IMPLEMENTATION OF COMMUNITY DEVELOPMENT IN ACHOLI SUB-REGION”

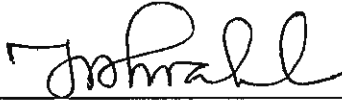
The Japanese Mid-Term Review Team (hereinafter referred to as “the Team”) organized by the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”), headed by Eri KOMUKAI, visited the Republic of Uganda from 20<sup>th</sup> September, 2013 to 11<sup>th</sup> October 2013 and conducted an analysis of the progress and achievements of the Project and developed recommendations jointly with the Ugandan institutions concerned.

The results of the analysis were encapsulated in the Summary Report of the Mid-Term Review on the Project (hereinafter referred to as “the Report”) attached herewith. The Ministry of Local Government and the Team agreed on its contents and revision of Project Design Matrix.

小、同、  
Ms. Eri KOMUKAI  
Leader  
Mid-Term Review Team

Japan International Cooperation Agency



Kampala, 10<sup>th</sup> October, 2013  
  
Mr. John Genda WALALA  
Director of Local Government Inspection  
for Mr. Patrick K. MUTABWIRE  
Permanent Secretary of the Ministry of  
Local Government  
Government of the Republic of Uganda

**JOINT MID-TERM REVIEW REPORT**  
**ON**  
**THE PROJECT FOR CAPACITY DEVELOPMENT IN**  
**PLANNING AND IMPLEMENTATION OF**  
**COMMUNITY DEVELOPMENT IN ACHOLI SUB-REGION**

**October 2013**

**Ministry of Local Government, the Republic of Uganda**

**&**

**Japan International Cooperation Agency**

zk

me

## CONTENTS

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1-1 BACKGROUND .....	1
1-2 PURPOSE OF THE MID-TERM REVIEW .....	1
1-3 MEMBERS OF THE JOINT REVIEW TEAM.....	1
<b>2. OUTLINE OF THE PROJECT .....</b>	<b>2</b>
2-1 BACKGROUND OF THE PROJECT .....	2
2-2 SUMMARY OF THE PROJECT .....	2
<b>3. METHODOLOGY OF THE MID-TERM REVIEW .....</b>	<b>5</b>
3-1 FRAMEWORK OF THE MID-TERM REVIEW.....	5
3-2 PDM AND PO REFERRED FOR THE MID-TERM REVIEW .....	5
3-3 CRITERIA OF THE MID-TERM REVIEW .....	5
3-4 DATA AND INFORMATION COLLECTION METHODS .....	6
3-5 LIMITATION OF THE EVALUATION METHODOLOGY .....	6
<b>4. RESULT OF EVALUATION.....</b>	<b>7</b>
4-1 PERFORMANCE AND IMPLEMENTATION PROCESS.....	7
4-2 EVALUATION RESULTS BY THE FIVE EVALUATION CRITERIA .....	17
<b>5. CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>
<b>6. RECOMMENDATIONS .....</b>	<b>31</b>
<b>7. LESSONS LEARNED .....</b>	<b>34</b>

Annex 1	The Review Schedule
Annex 2	Project Design Matrix (PDM) Version1 (May 2012)
Annex 3	Plan of Operation (PO) Version1 (May 2012)
Annex 4	Evaluation Grid
Annex 5	List of the Japanese Experts
Annex 6	List of the Equipment Provided
Annex 7	List of Trainings and Workshops
Annex 8	Project Implementation Cost
Annex 9	List of the Interviewee
Annex 10	Proposed Project Design Matrix (PDM) Version 2

*08*

ε | K

### Abbreviations

A-CAP	the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region
CAO	Chief Administrative Officer
CDO	Community Development Officer
C/P	Counter Part
DCDO	District Community Development Officer
DDP	District Development Plan
DFID	Department for International Development
EU	European Union
EVI	Extremely Vulnerable Individual
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GOJ	Government of Japan
GOU	Government of Uganda
HLG	Higher Local Government
IDP	Internally Displaced Person
JCC	Joint Coordinating Committee
JFA	Joint Financing Agreement
JICA	Japan International Cooperation Agency
JICA REAP	Reconstruction Assistance Program in Northern Uganda, JICA
LC	Local Council
LGMSD	Local Government Management and Services Delivery Project
LLG	Lower Local Government
LRA	Lord's Resistance Army
MoLG	Ministry of Local Government
M/M	Minutes of Meetings
NAADS	National Agriculture Advisory Services
NGO	Non-Governmental Organization
NPA	National Planning Authority
NUSAF	Northern Uganda Social Action Fund
OJT	On-the-job Training
OPM	Office of the Prime Minister
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PP	Pilot Project
PRDP	National Peace Recovery and Development Plan for Northern Uganda
PS	Permanent Secretary
R/D	Record of Discussion
RDC	Resident District Commissioner
SC	Sub-County
TPC	Technical Planning Committee
TWG	Technical Working Group
UGX	Uganda Shilling

ak

me

UGX	Uganda Shilling
ULGA	Uganda Local Government Association
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPDF	Uganda People's Defense Forces
USAID	United States Agency for International Development

# 1. Introduction

## 1-1 Background

The Government of Japan (GOJ) has been providing support to the Government of Uganda (GOU) in line with “Peace Recovery, and Development Plan” (PRDP) aiming at capacity development of the District Government officers in the field of planning and implementation of community development projects under “the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region” (hereinafter called “the Project”).

The project started in November 2011 and expected to end in November 2015. Implementing partners of the project is the Ministry of Local Government (MoLG) and Japan International Cooperation Agency (JICA).

## 1-2 Purpose of the Mid-term Review

- (1) To examine the level of achievement of the Project by reviewing the inputs, outputs and implementation process in accordance with the Project Design Matrix (PDM), which was tentatively agreed by Japanese and Ugandan sides in June 2011.
- (2) To review the Project according to the standardized criteria: relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability.
- (3) To identify recommendations for the remaining cooperation period and afterwards.
- (4) To draw lessons which could be used to improve formulation and implementation of other projects.

## 1-3 Members of the Joint Review Team

The evaluation of the Project was jointly conducted with the Ugandan side. The Japanese side prepared a draft report and inputs of the Ugandan side were documented. The list of the stakeholders interviewed by the both side of evaluators is shown in Annex 9. The Japanese evaluation mission members are shown below.

Ms. Eri KOMUKAI	Team Leader	Senior Advisor on Peacebuilding, JICA
Ms. Tomoko YASUNAGA	Evaluation Planner	Associate Expert, Economic Infrastructure Department. Peace Building and Urban and Regional Development Division 2, JICA
Ms. Naomi ICHIMIYA	Evaluation Analysis	Consultant, Katahira & Engineers International

## 2. Outline of the Project

### 2-1 Background of the Project

After the remarkable decrease of the insurgency that had produced over 2 million IDPs (Internally Displaced Persons) in Northern Uganda towards 2010, the peace encouraged the people in the area to begin returning to their original villages. The 2010 data have confirmed that over 90% of IDP have already left IDP camps, intending to return to their original villages or resettle in different parts of the country. For revitalizing the entire development sector which was stopped for the last 2 decades due to insurgency, the GOU formulated the PRDP which targeted the promotion of development of the Districts in Northern Uganda to achieve national average in major social and economic indicators. The GOU requested the GOJ for post-conflict peacebuilding assistance in July 2008. Responding to this request, Japan International Cooperation Agency (JICA) developed comprehensive support programme named "JICA REAP"(Reconstruction Assistance Programme in Northern Uganda), which mainly aimed at following three areas; i) Revitalising conflict-affected communities through community infrastructure development, ii) Strengthening local governance capacities and iii) Livelihood improvement of the communities. Under this programme, JICA has been actively conducted several projects together with local government in Acholi Sub-region.

As the phase is in transition from the humanitarian emergency relief to the recovery, reconstruction and development, modality to assist communities and people in the region should also change from direct support from external organizations to sustainable approach where the local government delivers public services. Since many humanitarian emergency organizations have already left the region, urgent needs of basic services for communities and expectation among them towards the local government is rising. However, the capacity of the districts in planning and implementing community development project that promotes the return and resettlement of returnees (ex-IDP) is very limited.

In this regard, the GOU requested the GOJ to conduct the Project for capacity building of local government on implementation of community development in Acholi Sub-region with MoLG as a counterpart agency. The original design of the project was discussed and agreed in the Record of Discussions (R/D) by both governments in June 2011.

### 2-2 Summary of the Project

Project Name	the Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region
Type of Cooperation	Technical Cooperation Project
Date of M/M and R/D	MM: 27 June, 2011



Signing	R/D: 23 September 2011
Project Period	November 2011 to November 2015 ( 4 years)
Counterpart Ministry	Ministry of Local Government (MoLG)

### **2-2-1 Long-term Goal of the Project (as stated in the PDM Version 1)**

Decent living conditions are achieved for sustainable and stable resettlement of people in Acholi Sub-region.

The following description of the Project is based on the PDM Version 1 approved in May 2012

### **2-2-2 Overall Goal of the Project**

Community development projects are continuously planned and implemented in Acholi Sub-Region.

### **2-2-3 Purpose of the Project**

The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-region is strengthened.

### **2-2-4 Expected Outputs of the Project**

- (1) Capacity of local government in development planning is strengthened in selected districts.
- (2) Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced.
- (3) Systems and guidelines of development planning are strengthened.

### **2-2-5 Target Districts of the Project**

Main target districts for Output 1 and 2: Pader, Kitgum, Amuru, and Nwoya District

Target districts for Output 3: all districts in Acholi Sub-region, Pader, Kitgum, Amuru, Nwoya, Gulu, Agago, and Lamwo.

### **2-2-6 Administration of the Project**

- (1) The Project Director

Permanent Secretary (PS), MoLG, is bearing overall responsibility for the administration and implementation of the Project.

(2) The Project Manager

Chief Administrative Officers (CAOs) of Pader, Kitgum, Amuru, and Nwoya District, are responsible for the managerial and technical matters of the Project

(3) Counterpart Personnel (C/P)

District officers concerned to community development: District Community Development Officers (DCDOs), District Planners, and engineers at the district offices (Water Officers and other concerned engineers)

(4) Joint Coordinating Committee (JCC)

JCC was founded as the decision making authority, chaired by the Project Director

(5) Technical Working Group (TWG)

TWG was organised in Acholi Sub-region for frequent consultation on implementation of the Project, participated by project counterparts from all seven (7) districts, MoLG, JICA experts, and JICA representatives in Uganda.

### 3. Methodology of the Mid-term Review

#### 3-1 Framework of the Mid-term Review

The Joint Evaluation Team reviewed the Project based on the PDM. Performance of the Project was studied based on the verifiable indicators stated in the PDM, and other relevant information collected before and during the visit of the review team. The Team conducted review of the project by the five criteria, namely relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability, which are described in the following section.

#### 3-2 Project Design Matrix (PDM) and PO (Plan of Operation) referred for the Mid-term Review

The Team referred to PDM and PO (Plan of Operation) Version 1 approved by the JCC in May 2012. PDM and PO were developed as the original design of the Project (Version 0) prior at the time of R/D signing in September 2011. (See Annex 2 and Annex 3 for the detail)

#### 3-3 Criteria of the Mid-term Review

The review was conducted based on the following five criteria, which are the primary points of consideration when assessing the value of the development of the projects.

Five Evaluation Criteria	Definitions as per JICA Guidelines*
Relevance	Degree of compatibility between the development assistance and priority of policy of the target group, the recipient, and the donor.
Effectiveness	A measure of the extent to which an aid activity attains its objectives.
Efficiency	Efficiency measures the outputs -- qualitative and quantitative -- in relation to the inputs. It is an economic term which is used to assess the extent to which aid uses the least costly resources possible in order to achieve the desired results. This generally requires comparing alternative approaches to achieving the same outputs, to see whether the most efficient process has been adopted.
Impact	The positive and negative changes produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended. This involves the main impacts and effects resulting from the activity on the local social, economic, environmental and other development indicators.
Sustainability	Sustainability is concerned with measuring whether the benefits of an activity are likely to continue after donor funding has been withdrawn. Projects need to be environmentally as well as financially sustainable.

\* JICA, 2010, New JICA Guidelines for Project Evaluation First Edition, pp.23-24

### 3-4 Data and Information Collection Methods

Data and information required for the review analysis were collected in the following methods: Both quantitative and qualitative data were collected in the following method, and utilized for analysis.

Literature/Documentation Review	<ul style="list-style-type: none"><li>- Record of Discussions (R/D)</li><li>- Project Design Matrix (PDM)</li><li>- Project Progress Reports prepared every 6 months</li><li>- Minutes of JCC and TWG</li><li>- Records of inputs and expenditure, and achievement</li><li>- Reports of the Japanese Short-term experts</li><li>- Training Reports</li><li>- Documents on Development Plans of the Area</li><li>- Other Relevant Documents</li></ul>
Questionnaire and Key Informant Interviews	<ul style="list-style-type: none"><li>- the Project counterpart personnel (C/P)</li><li>- the Japanese long-term experts</li><li>- Related partner institutions</li></ul>
Direct Observations	Relevant parties

### 3-5 Limitation of the Evaluation Methodology

The Team experienced the following limitations in the evaluation methodology in relation to data collection and analysis: (i) the actor and target of activities of the Project were not clearly identified during the literature/document review to measure the Project achievement; (ii) terms in the Project activities and names of products innovated by short-term experts were not presented in a consistent manner; and (iii) some quantitative indicators were not suitable for measuring achievement objectively due to a lack of benchmarks and numerical targets

## 4. Result of evaluation

### 4-1 Performance and Implementation Process

#### 4-1-1 Inputs

Inputs provided by both sides are as follows:

##### (1) The Ugandan side

The Ugandan side has allocated the Counterpart personnel (C/P) as follows:

Allocation of counterpart	CAO, District Planner, DCDO and engineers including Water Officers from the seven districts of Acholi Sub-region
---------------------------	--

##### (2) The Japanese side

The inputs from the Japanese side consist of (i) Despatch of the Japanese experts, (ii) Trainings in Japan and third countries, (iii) Provision of equipment, and (iv) Provision of the local cost, and provided as follows. (See also Annex 5 to Annex 8 for the details)

Long- term Experts	Chief Advisor(19 Mon/Months), Peace building/Project Coordinator (22 Mon/Months), Local Governance (5 Mon/Months)
Short-term Experts	Local Governance (1.5 Mon/Months), Community Development 1 and 2 (5 Mon/Months each), Procurement (4 Mon/Months), Supervision (4 Mon/Months), Social Survey/Conflict Prevention (5 Mon/Months), Community Infrastructure (4Mon/Months), Monitoring and Evaluation (1 Mon/Month)
Equipment	Total valued at about 534 million UGX(equivalent to US\$207,000*) and 122,386 US\$ were provided by September 2013.: electricity power equipment and office furniture/equipment to the district building, 32 motor bikes for SC CDOs, and 4 four wheel vehicles
Training	Training in Japan or third country: under planning to be organized in 2013 to 2015 In country Training: 2 course with 360 participants, Workshops: 4 time with 73 participants, Study Tour: 2 tours with 61 participants
Project Implementation Cost	A total amount of about 2,053 million UGX(equivalent to US\$796,000*) was provided to supplement a portion of local expenditure as of June 2013

\*1US\$≒2580UGX, JICA Official Rate of September 2013

#### 4-1-2 Achievement of Outputs

The level and extent of achievement of the Outputs are determined by objectively measurable indicators stated in the PDM. The status of the achievement of each Output at the time of the Mid-term Review is shown in the table below.

In general, all three Outputs have been achieved to some extent since most of the activities are in progress. However, the degree of partial achievement varies among Output 1, Output 2, and Output 3. This difference derives from the progress of the activities under each Output.

Some indicators set numerical target, while indicators related to innovation or improvement show a relatively small achievement. Indicator 1-b (the community profile and resource map) and Indicator 1-c (the prioritizing criteria) are examples of indicators related to innovation. Indicator 1-d (the feedback system) is an example of an indicator related to improvement.

Table Achievement of the Outputs

Expected Outputs	Achievements
<b>Output 1</b> Capacity of local government in development planning is strengthened in selected districts.	<b>Output 1 has been achieved to some extent since most of the activities are in progress.</b>
<b>Indicators</b> <b>1-a</b> Problems of current flow and mechanism of planning and way forward identified.	<b>Indicator 1-a: Achieved</b> The Project identified the following five areas in the first year of the Project (Nov2011-Oct 2012) as the major pillars the Project shall address to improve the planning process: (1) Collection, analysis and utilization of data: to be improved (2) Clarification of the Selection Criteria and prioritization of the needs coming from the community: to be laid out (3) Mechanism of feedback regarding planning results to residents from districts to sub-counties (SC) and parishes, and to villages: to be built for timely and effective communication (4) Monitoring and evaluation of the project and improvement process for next fiscal year's plan: to be

Expected Outputs	Achievements
	<p>improved</p> <p>(5) Compilation of comprehensive district development plan based on the data and priority criteria: to be improved</p>
<p><b>1-b</b> Community profiles and resource map utilized by sub-counties.</p>	<p><b>Indicator 1-b: Not yet, though SCs has been making “the Inventory Sheet” as pilots</b></p> <p><u>Community Profile turned to Inventory Sheet:</u> The Project had developed template of “the Community Profile” to be completed by SCs. After considering broad scope of the profile for resources of the SCs, the Project introduced “the Inventory Sheet” instead of “the Community Profile”, which is to show the current status of each facility and infrastructure at the SC level. The District Planners introduced the Inventory Sheet to two SCs in the four target districts each in the four target district. In Nwoya district one SC organised workshop to introduce the Inventory Sheet by own budget. Thus, in total nine SC, the Sub-county Chiefs are working on the inventory sheet to complete.</p> <p><u>Resource Map Was Cancelled:</u> The Project decided not to make resource map because (i) local governments have been making resource map, (ii) the contents of “the Inventory Sheet” are more comprehensive than that of the resource map, (iii) therefore the Inventory Sheet would be more suitable tool for the SCs to collect, analyse and utilize data.</p>
<p><b>1-c</b> Number of sub-counties using standard of prioritization for selection of development plan</p>	<p><b>Indicator 1-c: Not yet, the Selection Criteria for the development plan have been at the pilot stage</b></p> <p>A series of workshops were conducted as part of the Project, with participation by the Planners and the DCDOs from the four target districts. These workshops were held in order to discuss and identify Selection Criteria that were later introduced to piloting SCs - a total of 8 SCs, with 2 SCs from each district. Based on the criteria introduced, training is underway at those SCs.</p>
<p><b>1-d</b> Increase in number of parishes and villages given with feedback of selection result of</p>	<p><b>Indicator 1-d: Not yet, meetings to facilitate the feedback were organised in the four targeted districts each</b></p> <p>The Project prepared a package of information for the four</p>

Expected Outputs	Achievements
development plan.	administration levels to illustrate which information items shall be shared between the districts and the SCs, and the parishes and the villages. Further the Project organized meetings in Nwoya as the pilot practice, then in the remaining 3 target districts respectively. Many community members attended the meeting even though no sitting allowance was provided.
<b>1-e</b> At least 40 local government officers receive trainings every year and utilize them in their actual work	<b>Indicator 1-e: Being Achieved</b> In UFY <sup>1</sup> 2012 - 2013, total 203 districts and SCs officers in 7 districts participated in the Records Management training. Many of them are applying knowledge and skills obtained from the training to their actual work, according to the follow-up assessment.
<b>Output 2</b> Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced.	<b>Output 2 has been achieved to some extent since most of the activities are in progress.</b>
<b>Indicators</b> <b>2-a</b> At least 20 pilot projects are conducted every year.	<b>Indicator 2-a: Being Achieved</b> The Project conducted total 85 pilot projects in UFY 2012 - 2013: borehole drilling in 34 villages, lightening arrestors at 50 schools and one culvert construction.
<b>2-b</b> At least 10 good practices and lessons learnt identified through the implementation of pilot projects.	<b>Indicator 2-b: Being achieved</b> The number of good practice and lesson learned extracted so far is three. (1) Bid documents and contract documents prepared for the pilot projects were revised to make them more comprehensive. With the revised documents, procurement and work process management has become smoother. Preparing comprehensive and well organised bid and contract documentation is integral to the smooth implementation of

<sup>1</sup> UFY: Ugandan Fiscal Year



Expected Outputs	Achievements
	<p>the project.</p> <p>(2) Study tours with the participation of members of Water Users Committees (WUCs), SC CDOs/Health Assistants and DCDOs on learning from WUCs were very successful in Gulu. The tours have been enhancing the understanding of the function of WUCs among officers at different layers of local administration.</p> <p>(3) A thematic workshops on the WUC was organized with participation of the DCDOs, Water Officers/engineers, SC CDOs, and SC Health Assistants. The workshop contributed to sharing experience and filling the gap among officers at different layers of local administration, and among different departments in the same layer of the local administration. Issues/challenges related to requirement of community and formation of WUC were discussed. With findings from the workshop, Trainers' Training (TOT) will be organised for SC CDOs ad SC Health Assistant who facilitate and training WUC in villages.</p>
<p><b>2-c</b> More than 40 local government officers receive trainings in connection with implementation of development plan and utilize them in their actual work.</p>	<p><b>Indicator 2-c: Being achieved</b></p> <p>(1) After training need assessment had been conducted, training programme for procurement and supervision was formulated, which consists of four year curriculum.</p> <p>(2) All together 157 officers in the four targeted districts received trainings on procurement and supervision. The Project also produced handbooks of procurement and supervision management in two districts [Nwoya and Pader]. Assessment to measure degree of understanding of the participants was conducted and those results were incorporated into implementation system of the pilot projects.</p> <p>(3) Total of 20 officers participated in the study tour in Gulu district, along with one member from all 34 water users committees, to know good examples of water users committees personally. The 20 officers consist of 4 DCDOs from the four targeted districts, and SC CDOs or the Health Assistants from 16 SCs where boreholes had been drilled as</p>

Expected Outputs	Achievements
	the pilot project.
<b>2-d</b> District engineers realize the improvement of their capacities	<p><b>Indicator 2-d: Achieving</b></p> <p>Interview was made with three Water Officers/engineers, who said that their own capacity to implement development project has improved considerably compared to two years ago (before the commencement of the Project).</p> <p>All three CAOs who supervise the above interviewed Water Officers/engineers acknowledged good progress in their capacities to implement development projects.</p>
<b>Output 3</b> Systems and guidelines of development planning are strengthened.	<b>Output 3 has been achieved to some extent since most of the activities are in progress.</b>
<p><b>Indicator</b></p> <p><b>3-a</b> Regional workshops are held at least twice a year within project period</p>	<p><b>Indicator 3-a: Being achieved</b></p> <p>There are two categories for the Sub-regional workshops: (1) Regular workshop organised bi-annually, namely the TWG meeting, and (2) Thematic workshop organised as necessary.</p> <p>(1) Regular workshop (TWG): Total 4 TWGs have been organised to share progress of the Project, good practice, and challenges/lesson learned, and to share the product made thought the Project activities.</p> <p>(2) Thematic workshop: The planed workshop on the pilot project and procurement was cancelled because of sudden demise of the procurement and supervision expert. Besides this no thematic workshop is planned and organised so far.</p>
<b>3-b</b> At least 5 officers from each district take part in exchange visit/training inside and outside of the country.	<p><b>Indicator 3-b: Being achieved</b></p> <p>(1) Total of 7 district officers from Amuru and Nwoya participated in the study tour to Masaka, Lwengo and Kalungu district.</p> <p>(2) PS of MoLG, CAO of Nwoya district and the Chief Advisor took part in "the Fifth Tokyo International Conference on African Development" (TICAD V) held in Yokohama in 2012 to present the Project activities at a symposium of the TICAD and for a workshop on local government arranged by the City of Yokohama. They also</p>

Expected Outputs	Achievements
	visited a municipality to learn partnership between the local government and the citizens, and to exchange views on function of the local government.
<b>3-c</b> MoLG finds experiences and recommendations by the project relevant to the improvement of policies and guideline	<b>Indicator 3-c: Being achieved</b> MoLG finds the approach of the project to be quite suitable and appropriate for capacity development of the local government officers in Acholi Sub-region. For example, one of the project approaches is participatory planning, which is also a high priority of MoLG. While the guidelines prescribe the process of participatory planning, application of the guidelines on the ground, however, requires more support and facilitation for both local governments and the community. This is where the Project is making stable progress.

#### 4-1-3 Achievement of the Project Purpose (Prospect)

At the time of Mid-term Review the prospect to achieve the Project Purpose was moderate. The achievement status of each indicator is shown in the table below.

Nonetheless, as stated in 3-5 Limitation of the Evaluation Methodology, some indicators are not well defined as several interpretations of the indicators are possible, which may be misleading when it comes to assessing the degree of current achievement of the Project. Issues to be clarified in relation to the indicators are summarised in the table below.

Also the process of the development planning was not adequately reflected by the Indicators. The current Indicators refer to development projects with regard to number (see Indicator A and B), but do not reflect the process by which the development projects are planned and agreed, and in which manner the needs of community are incorporated. The planning process is one of the areas in which the Project has been supporting local governments, through tools such as the Inventory Sheet and the Selection Criteria of the project. Therefore, indicators of the Project Purpose should cover both the planning process and quality of the development plans.

Table Achievement of the Project Purpose

Project Purpose	Achievement
-----------------	-------------

Project Purpose	Achievement
The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-region is strengthened.	<b>The prospect to achieve the Project Purpose is moderate.</b>
<b>Indicators</b> A Annual work plan of districts and sub-counties improved compared to before the project started	<b>Indicator A: Not measurable</b> (i) The four targeted districts and SCs in the districts have not had the opportunity to prepare the annual work plan utilizing the tools and mechanism developed through the Project to facilitate better planning. This is because of that the tools (the Inventory Sheet and the Selection Criteria) have been in the pilot stage since September 2013, and the mechanism needs more time to start functioning as it is still underway. (ii) This indicator needs two issues to be clarified: a) Whether “annual plan” means “development plan” compiled annually, or any given plans. This point relates to the fact that definitions of the annual plan and the five-year development plan, from which the annual plan is supposed to be formulated, sometimes vary among sub-districts and districts.
<b>B</b> Number of planned development projects actually implemented by local governments	<b>Indicator B: Not measurable</b> (i) The targeted four districts have been planning and implementing development projects event before the commencement of the Project. . These projects, however, were planned and implemented without reference to the Project. (ii) This indicator needs to be clarified by including the followings: a) Whether “planned development projects” means “planned” in terms of local government planning methods, or “planned” utilizing the Project Outputs, or both. b) Which “local governments” are referred to – the district government as stated in the PDM, or local governments

Project Purpose	Achievement
	<p>from district, SC or parish levels.</p> <p>c) Numerical targets: how many projects should be planned and implemented as the targets.</p>
<p>C CAOs, planners and CDOs realize that their capacity to conduct development planning and implementation of development plans are enhanced compared to before the project started.</p>	<p><b>Indicator C: Being Achieved</b></p> <p>(i) All officers (the CAO, the Planners, and the DCDO) interviewed acknowledge that their capacity to plan and implement development plans has been improving compared to before engaging the Project.</p> <p>(ii) This indicator needs to be clarified considering the objectives of the Project, to determine whether the CAO should be categorised in the same group as District Planners and DCDOs. The Japanese experts recognise that the CAOs are not the target of technical transfer of the Project. Although some of the CAOs have participated in other JICA training in Japan and in-country training organized as part of the Project, the CAOs could be better positioned as a group that receives the benefit from the capacitated District Planners and DCDOs. The perception of the CAOs regarding the capacity development of District Planners and DCDOs should be set out as another indicator to assess the degree of capacity development of those C/Ps.</p>

#### 4-1-4 Implementation Process

The project has been implemented according to the PO Version 1 in line with the PDM Version 1, and the work plan derived from the PO.

The project operations in Acholi sub-region have been managed by the Project Managers, namely CAOs from the four target districts and the long-term Japanese experts: the Chief Advisor, Peacebuilding/Project Coordinator, and newly joined Local Governance expert, while decision making has been primary handled by the PS, MoLG.

There are a total of seven districts in Acholi sub-region (as of October 2013), all of which are target districts of the Project's aim (capacity building of local government officers in the area of planning and implementation of community development projects). The target districts are categorised into two groups as per the project design (see 2-2-5). The four target districts of Pader, Kitgum, Amuru and Nwoya have been engaging in activities related to Output 1, 2 and 3

(the entire project). The remaining three districts of Gulu, Agago and Lamwo are involved in activities related primarily to Output 3. The latter districts have requested that the Project should be extended supporting these three districts so that government officers there can benefit from the Project and enhance their capacity. This request is not solely related to the expansion of the physical scope, but rather questions how best to implement activities of Output 3 in order to achieve the Output.

With reference to the findings and results of this Mid-term review, the current PDM and PO shall be revised accordingly. See Annex 10 "Proposed Project Design Matrix (PDM) Version 2" for the detail.

### **(1) Contributing factors to the Project Implementation**

The project has made strong efforts to align its implementation with the PRDP II(2006-2009) managed by the Office of Prime Minister (OPM), and initiatives and guidelines of MoLG and other ministries. As for the PRDP, which is the principal policy of the GOU for recovery and development of Northern Uganda where the Project site located, the Project emphasised participatory planning which PRDP gives higher priority. With MoLG, the counterpart ministry of the Project, the Project has been implemented in accordance with the Decentralization Policy managed by MoLG's.

Three contributing factors of the smooth implementation of the Project have been identified as follows: (i) The Japanese experts, both long-term and short-term, have been reporting to MoLG on the progress of the Project and maintaining frequent communication with MoLG, which enables MoLG to comprehend the latest situation of the Project. (ii) Locating the Project Office and JICA Gulu Field Office in Acholi Sub-region has been helping to strengthen the relationship with the local governments (districts and SC, and parish). (iii) Vital publicity activities such as newsletters and the website have been enhancing the awareness of the Ugandan side of the Project, and the need for capacity development of local government.

JICA organised training in Japan named "Country Focused Training on Enhancement of Capacity for Planning in Local Governments in Acholi Sub-region". Total 29 officers from Acholi Sub-regions, MoLG and OPM participated in the training. Although this training was not a component of the Project, the training was a good opportunity to the officers because it familiarised them to JICA scheme and an assistance to Northern Uganda, therefore it contributed to obtaining an understanding from the Ugandan side to the Project, which further facilitated smother implementation of the Project.

## **(2) Hindering Factors to the Project Implementation**

The communication between the Ugandan side and the Japanese side has been adequate. Nevertheless, several constraints exist: (i) the target districts are widespread throughout the sub-region, requiring more time to coordinate and manage the project activities; and (ii) officers are responsible for several duties which leads to difficulty for them to fully engage in project activities.

In regard to activity progress, the pilot projects were delayed three month to commence because of the approval procedure required within JICA on financial flow of the fund for the pilot project.

## **(3) External Factor Considered during the Implementation**

The Project consults with National Planning Authority (NPA), responsible government body to formulate “National Guidelines for Development Planning in Local Governments” so that tools the Project introduced /going to introduce are consistent with the government strategy. Furthermore, it was expected that good practice and lesson learned collected from the Project would be incorporated into the guideline. However, due to unexpected delay of revision of the guideline, the expectation may not materialised within the current project period.

## **4-2 Evaluation Results by the Five Evaluation Criteria**

Followings are the summaries of the evaluation results based on five evaluation criteria described in 3-3.

### **4-2-1 Relevance**

The relevance of the project is high in terms of: (i) appropriateness of the provision of assistance in respect to the local situation; (ii) the needs of the Ugandan side, and (iii) Japan's assistance policy as indicated below.

To provide context of the evaluation the following outlines the situation in Acholi sub-region in the period 2011-2012 and onward.

### **The situation in Acholi sub-region**

The GOU commenced the PRDP in 2007. The PRDP targets the promotion of recovery and development in districts of Northern Uganda with the aim of achieving the national average in major social and economic indicators.

In Acholi sub-region, issues of IDPs has persisted even though as the development phase has begun. More than 98% (as of 2012) of the 1.8 million IDPs who lived in camps at the height of the conflict have returned to their original areas or have resettled in new locations. However, the sustainability of returns remains in doubt. Although there has been peace and stability in the region since 2006, returns have outpaced recovery planning and implementation. Most IDPs have returned to areas offering few basic services such as water, health care and education.

#### **(1) Appropriateness of the provision of assistance**

##### **1) Timing**

The Project commenced at a suitable time, with humanitarian assistance to IDPs decreasing rapidly along with closure of IDP camps due to faster than anticipated returns, but little assistance was provided to returnees. The Project was one of few assistance initiatives at that time intending to support the restoration of the daily lives of returnees after leaving IDP camps.

Timing of the project commencement was appropriate in regard to the commitment of the government as well. It is widely recommended that commitment of the government should be considered because without government commitment to either recovery or development, the provision of assistance and its implementation would not be possible in the post-conflict situation. The commitment of the GOU to recovery and development in Northern Uganda has been compiled and presented in the PRDP in 2007 firstly, and then extended to 2015 (as of October 2013) as the Phase II. It is the primary policy of the GOU for the Northern region to consolidate peace and security and lay the foundation for recovery and development after 20 years of insurgency and deterioration.

Consequently, supporting Northern Uganda, which is far less developed than Southern Uganda due to 20 years of insurgency, will contribute to reducing the gap between the South and North and eventually contribute to sustainable stability throughout the country.

##### **2) Identification of the Target**

Returnees were identified as the primary target of the Project as shown in the Long-Term Goal in the PDM: "Decent living conditions are achieved for sustainable and stable resettlement of people in Acholi Sub-region". Capacity development of the local government was subsequently chosen as the most appropriate means to materialise this goal. Local government officers were selected as the direct beneficiaries (counterpart personnel of the Project).

In respect to returns and resettlement, insufficient essential services are commonly acknowledged as a hindering factor to stabilise return and resettlement. It should be noted that unless returnees are able to create livelihoods at the resettled area, the process from recovery to



development cannot occur. Also, if the local government or administration cannot adequately provide social services in the context of weak trust between returnees and the government, the credibility gap between them will widen further. The need for returnees to rebuild their livelihoods is high, which leads them to hold high expectations in regards to support from the government and/or aid agencies.

In Acholi sub-region although more than 98% of IDPs have returned to their original areas, most IDPs found these areas to offer few essential services, especially compared to those offered in the IDP camps.

Considering above issues the strategy of the Project is set out to improve system that enable the local government provide better services to the population. The direct beneficiaries of the Project are the local government officers as stated earlier, who are namely service providers to the population.

### 3) Approach of the Assistance

As described above, Northern Uganda had been under insurgency more than 20 years, in which local governments could not carry out administration of the areas. Considering this situation, the Project intends to provide capacity development opportunity to the local government officers. This approach is in line with the decentralization policy of Uganda, which has been followed in the country for 20 years.

Implementation mechanism of the Project was appropriate to pursue the aim of the Project: capacity development of local government officers. While other donor projects/programmes set up an independent unit to implement the project/program directly without mobilising counterpart personnel, JICA technical cooperation project makes the counterpart personnel the main player of the project with technical back up from Japanese experts. The Project has been the solo project in Acholi Sub-region, making the local personnel in the centre of the project even at the time of the commencement. This mechanism allows counterpart personnel utilise enhanced capacity to their regular duties and to other donors' projects. Thus implementing JICA technical cooperation project was quite relevant to needs of the country, and the Project also plays complementary role to other donors' projects/programs.

### (2) Needs of the Ugandan side

The Project Purpose, Overall Goal and Long-Term Goal of the project are consistent with the PRDP respectively as described above.

The Project Purpose is in line with the needs of the local governments in Acholi sub-region: while the institutional capacity to plan and implement the development plan was

required there is need to incorporate the needs of the population adequately. Insufficiency of such capacity has been a challenge towards further decentralization, strengthening local governance, and community empowerment for stabilising Northern Uganda.

The Project is well aligned with the PRDP: The contents of the Project are designed to contribute to the efforts of the PRDP, particularly Strategic Objective 4: Peace building and reconciliation, as well as Strategic Objective 2: Rebuilding and empowering communities.

Strategic Objective 4 is to ensure the continuous prevalence of peace in the region by means of increasing the population's access to information, enhancing counselling services, and strengthening local governance and informal leadership structures. Strategic Objective 2 is to contribute to community recovery and promote an improvement in the conditions and quality of life of the IDPs and the returnees by initiating rehabilitation and development activities. In respect to these points, the Project has been strengthening local governance, increasing access to information on community development activities, and initiating development activities.

The implementation approach of the Project is appropriate because of its alignment with the PRDP as noted above. The PRDP has prioritised 14 programmes to achieve the Strategic Objectives that were agreed upon by the districts as the most critical for stabilising the North. The Project accommodate four programmes among the 14 programmes from the PRDP: enhancing local government, return and resettlement of IDPs, community empowerment and recovery, and infrastructure rehabilitation. The implementation approach of the Project integrates the PRDP priorities.

The Project is also aligned with the policy of MoLG. The Ministry has been working on decentralization following "the Local Government Act 1997", the primary objectives of which are to improve the efficiency and effectiveness of service delivery to the population. The latest policy statement has set seven key initiatives towards the realization of the policy<sup>2</sup>. The Project is closely related to three initiatives: 2) Strengthening of Local Government Institutions and Systems, 4) Strengthening of Community-Based Service Delivery Structures, and 5) Strengthening of Local Government Development Planning Processes.

In respect to the initiative 5), recognized as "a critical area", it is stated that the soundness of the development planning has a direct bearing on the efficacy of development programs and

---

<sup>2</sup> MoLG, 2012, "Ministerial Policy Statement for Vote 011 –Ministry of Local Government, Vote 147 –Local Government Finance Commission, Vote 501-778 –All Local Governments, FINANCIAL YEAR 2012/2013"

as such, a number of initiatives have been undertaken to bolster local governments' capacities. The Project has the most direct linkage with the initiative 5) since it aims at enhancing of development planning processes of the local governments.

Regarding the initiative 2), it is stated that strengthening the institutional capacities of local governments is at the core of MoLG's efforts to ensure efficiency and effectiveness of decentralized service delivery. Regarding the initiative 4), it is stated that community-based service delivery structures constitute potentially important entry points for community participation in the planning, implementation and sustainability of social investments. The Project is also responding well to the two initiatives facilitating capacity development of the planning and implementation system, and participatory planning process.

### **(3) Japan's assistance policy**

The project is also in line with Japan's Country Assistance Program for Uganda as well as JICA's Country Assistance Strategy toward Uganda, both of which prioritize peacebuilding in Northern Uganda to facilitate assistance.

The Government of Japan has been focusing on the development of African countries since 1993, in which the first "Tokyo International Conference on African Development" (TICAD) was organized, to be held every five years. The fifth and latest TICAD meeting was held in 2013 and showcased the Yokohama Action Plan for 2013-2017 of TICAD V, highlighting the prevention of war and support for reconstruction, which contribute to peacebuilding in Africa.

In regard to JICA's assistance, JICA has been implementing a multi-sector assistance programme since 2009 called the "Reconstruction Assistance Programme" (REAP), in line with the PRDP. The Project is a vital part of REAP Objective 2: Strengthening Local Governance Capacities. Another JICA intervention pertaining to Objective 2 and related to the Project was the "Training on Enhancement of Capacity for Planning in Local Governments in Acholi Sub-region" (TECLG) initiative conducted from 2010 to 2012. The one-month training session in Japan focused on capacity improvement of district local government officials in the consideration of community needs and the available local resources in the planning process.

#### **4-2-2 Effectiveness**

The effectiveness of the Project is measured as moderate at the time of this Mid-term Review based on the achievement degree of the three indicators.

As far as interviews were arranged, all the CAOs, the Planners, and the DCDO interviewed

acknowledge that their capacity to plan and implement development plans has been improving compared to before engaging the Project. For CAOs, degree of involvement into the Project varies because some are transferred to Acholi Sub-region recently, and there is less project activities CAOs are involved than that for the Planners and the DCDOs. However all CAOs observed good progress has been made in development planning.

However, as argued in “4-1-3 Achievement of the Project Purpose” some indicators are not well defined as several interpretations of the indicators are possible, which may be misleading when it comes to assessing the degree of current achievement of the Project duly. Also process of the development planning was not adequately reflected by the Indicators.

The level of achievement of the Project Purpose "the mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-region is strengthened." could be measured properly if the indicators are modified to adequately incorporate the expected targets of the project. Therefore indicators for the Project Purpose need to be revised to be consistent with the Project Purpose and local context surrounding the Project.

#### **4-2-3Efficiency**

Efficiency is evaluated as moderate.

In regard to Output 1, during interviews at the four target districts and SCs piloting the planning tools, the Mid-term Review team was told quite often how the tools have been helping the District and SC officers. The DCDOs and SC CDOs, Planners, and SC chiefs acknowledged that the tools have been a great help to them (i) in planning and selecting the development plans, (ii) in saving their time when explaining to councillors and to the population how and why plans were compiled, and (iii) in guiding them to assess the situation with evidence in an objective manner rather than depending on perceptions as they had been previously.

The Water Officers and Water Engineers found that the on-the-job training and workshops carried out by the Japanese experts have increased their capacity to undertake their responsibilities. The subjects covered by the training and workshops were in detail and practical to complement the existing procurement and supervision, which was compiled into the “Handbook for Procurement and Supervision” in Nwoya and Pader Districts.

The Mid-term Review Team observed strong efforts on the part of the C/Ps to carry out the project activities. Some district C/Ps take the opportunity to visit SCs for other programmes and simultaneously visit the Project target SC, therefore saving time and fuel.

Although such strong efforts made by individuals, the time allocation of the district C/Ps to the Project activities was limited because of other responsibilities, including other donors' projects, and issues of understaffing in each office.

The quantity, quality and timing of inputs provided by JICA (namely Japanese experts, equipment provision and training) were appropriate but some issues were found as follows.

First, dispatch of the Japanese experts was sometimes delayed or cancelled because of difficulties in recruiting suitable individuals, especially in the field of procurement and construction supervision. Second, assigning numerous short-term experts was costly to both the experts and the C/Ps as they need to spend time to familiarise with the context. Third, in regard to Output 1, before the long-term expert (Local Governance) was despatched in May 2013, there was relatively little follow-up on the activities under Output 1 which were undertaken by four short-term experts when compared to the degree of engagement of the long-term experts in the pilot projects. This may explain the limited degree of achievement of Output 1 than the Output 2.

The Project has not organised "Counterpart Training in Japan", which is tailor-made training for the project counterpart and commonly seen in JICA Technical Cooperation Projects. The training is supposed to be conducted in the third and the fourth (the last) year of the Project. While preparing the C/P training, the Project utilised the relevant JICA training named "Country Focused Training on Enhancement of Capacity for Planning in Local Governments in Acholi Sub-region" (TECLG). The district and ministry counterpart participated in the training. JICA has been organizing several training courses targeting local government officers in Africa. In northern Uganda CAOs participated in the training in Japan before the commencement of the Project. This facilitated process of allowing CAOs to adapt to the Project approach. The training in Japan was very effective in developing their individual capacity in regard to participatory planning, evidence-based decision making, and time management.

The provision of equipment was appropriate in terms of timing and quantity. Power supply equipment with solar panels was provided to district offices. The timing of provision was quite suitable for three newly created districts: Nwoya, Agago, and Lamwo, as construction of office buildings was nearly completed and installation of the equipment at this time made setting up the offices more efficient. Motorbikes provided to SC CDOs have been enabling them to visit the Parish and village more frequently than ever, who never had transportation to execute the duties. Improved mobility of CDOs has been facilitating progress of activities under Output 1. It also helps SC CDOs to execute the duties and activities of other donors' projects.

#### **4-2-4 Impact**

Although this is the prospect at the time of the mid-term, impact of the Project seems possibly high as positive changes brought by the Project are observed, and no negative impact is observed. Nonetheless, the indicator of the Overall Goal needs to be revised to reflect the project objectives duly.

##### **(1) Impact to Resettlement**

In respect to resettlement, which the Project was anticipated to contribute, almost all IDPs returned to villages except those who choose to remain in the former camp site around the commencement of the Project. Reasons for remaining at the former camp sites are varied: having established a livelihood in the former site, access to better social services such as education, withholding from going back because of uncertainty for livelihood in the village, preference for the urban-like environment, disinterest in going back, and not having a caretaker in the village in the case of the elderly.

The Project has been constructing boreholes as the pilot project. Construction of boreholes has been given high priority as most of the villages have been suffering from poor access to water. Thus, one of the Project activities contributes to improve living condition in the villages, which will help the returnees to stay the villages. If returnees leave villages and start moving around in search of better living conditions, it will affect the stability of the Sub-region in reversing way.

##### **(2) Causality**

Three issues are noticed to assess the degree of achievement of the Overall Goal.

Firstly, having considered the current degree of achievement of the Outputs and the Project Purpose, it is difficult to make any judgment on the possibility of reaching the Overall Goal. More time is needed to judge this after comprehensive implementation of the project activities.

Secondly, the current indicator needs to be clarified to duly reflect the objectives of the Project. Likewise, the indicators of the Overall Goal, as stated in “3-5 Limitation of the Evaluation Methodology”, are not well enough defined to assess the degree of achievement of the Overall Goal. The current indicator allows several interpretations, in one of which the Overall Goal could be assessed as already achieved.

Thirdly the Overall Goal itself is not aligned with the objective of the Project. Similarly to the indicator and its unclearness as above described, the Overall Goal does not adequately relates to the objective of the Project. Out of assessments report the Overall Goal has been achieved. The local governments in the four targeted districts have been planning and

implementing community development projects even before the commencement of projects, without reference to the Project.

See the table below for detailed analysis on this subject.

Table Achievement of the Overall Goal

Overall Goal	Achievement
Community development projects are continuously planned and implemented in Acholi Sub-region.	<b>The degree of achievement of the Overall Goal is not measurable;</b> primarily because the expected targets of the project are not adequately incorporated into the Objectively Verifiable Indicators.
Indicator <b>Number of community development projects implemented.</b>	<b>Indicator: Not measurable</b> (i) The district government in the four target districts has been planning and implementing community development projects since before the commencement of projects, without reference to the Project. (ii) This indicator and the Overall Goal needs to be clarified including: a) Whether “community development projects” should be defined as projects that are planned utilizing the tools the Project introduced, or any community development project regardless of planning processes applied. b) Numerical target setting - how many projects should be implemented, or an increase in number or in the ratio, for example. c) By whom community development projects are planned and implemented.

### (3) Ripple Effect

Despite the issues regarding the causality described above, the Project has brought positive changes among the target district staff and the involved SCs and Parishes.

One example is found in Kitgum District. The Inventory Sheet, the Selection Criteria with scoring sheet and other related tools have been piloted in two SCs (See Indicator 1-b, in “4-2-2 Achievement of Outputs”). The usefulness of the tools has made Kitgum DCDO decide to apply the tools to the pilot project of UFY 2013-2014. It has been agreed with the target district governments that livelihood activities will be implemented as part of the Pilot Project of UFY

2013-2014. Kitgum will organize the livelihood pilot project in two SCs selected by the district rationale. The Kitgum DCDO plans to use the tools when the livelihood activities are discussed among the DCDO and staff of the target SCs to identify and select the exact contents of the livelihood pilot project. This is in order to select the most suitable contents in a participatory manner, and to ensure sustainability of the pilot project while building consensus and facilitating ownership among the population.

Another two examples are found in Nwoya District.

The district will receive USAID's support for rehabilitation of rural infrastructure valued around 4 million US Dollar. According to the district officers, the district was able to present their sound capacities. Those were planning capacity based on evidence and situation analysis with the Inventory Sheet and the Selection Criteria, and implementing capacity with organised procurement and supervision.

The second example is found in Prongo SC in the district. The SC is not a pilot SC for the Inventory Sheet; however, it has been making the Inventory Sheet with own initiative. The chief recognised usefulness of the Inventory Sheet when the District Planer presented it at a district meeting. The SC organised a training session inviting the District Planner as the trainer.

No negative impacts emerging from implementation of the Project were observed at the time of the Mid-term Review.

Issues that might need consideration are: (i) prevailing HIV/AIDs (referred to as a "time bomb"), (ii) excessive drinking and increasing incidences of alcoholism, (iii) dependency on external support, (iv) issues of youth raised in IDP camps and their disengagement from productive activities such as agriculture, (iv) increasing drug abuse and gambling, and (v) gender-related issues, Gender-based Violence (GBV) for example, (vi) land ownership, and (vii) lack of communal support to Extremely Vulnerable Individuals (EVIs) such as female and child headed house hold, and elderly without family. The communal support had been commonly arranged for vulnerable people before being accommodated in the IDP camps, which is now less effective social net for those vulnerable.

In respect to IDPs, workshops named "Workshop on Idea Sharing of IDP" were held twice in November 2012 as a part of the Project, with participation by DCDOs, Senior CDOs and SC CDO from the four target districts. The workshops were to share findings from the survey carried out by the Japanese expert on conflict prevention and to expand the attention of the DCDOs and CDOs to those vulnerable groups living in the former IDP camps.

Such arrangements may be effective in setting out a comprehensive community



development plan. Two activities related to EVI have been discussed among the Japanese experts and the four target districts. One activity is to set up a database containing data on EVIs, IDPs and GBV that had been collected by the Japanese expert and to update the data by districts regularly so that the districts could consider activities to utilize the data. The other activity is to incorporate aspects of conflict sensitivity into the Project-introduced tools so that the tools could cover the area of conflict prevention. If these activities were to materialize, consideration for conflict prevention will be reflected in the planning and implementation of community development plans in Acholi Sub-region. Furthermore, such methods for planning and implementation will contribute to integration of socially vulnerable people into communities, and to the promotion of reconciliation.

#### **4-2-5 Sustainability**

Sustainability in which the accomplishments of the Project sustained after completion is high if the issues below are handled properly.

##### **(1) Policy Aspects**

The GOU's support for Northern Uganda will highly likely be ensured.

As described in "4-2-1 Relevance", the objective of the Project is to develop the capacity of local government in planning and implementation of the development plan while adequately incorporating the needs of the population.

This strongly aligns with the PRDP. Although the continuation of the PRDP will be determined by the GOU in 2015, the same year as the Project completion, Northern Uganda will require significant time in order to recover from 20 years of deterioration and catch up to Southern Uganda. This is acknowledged by the GOU in the PRDP. In the case that the PRDP is completed as planned in 2015, the possibility of the GOU formulating another initiative(s) for Northern Uganda is high.

The objectives and approach of the Project also strongly align with the policy of MoLG. Through the decentralization policy, several initiatives have been implemented such as decentralization of the first 13 districts in 1993 and Local Government Acts. As MoLG acknowledges, a number of residual challenges remain such as the ad hoc nature of some of the planning structures, for example, which necessitates a long-term time period in order to materialize the decentralization policy.

##### **(2) Technical Aspects**

The skills and technology introduced by the Project have been accepted and will be utilized by several layers of the local government. Moreover, especially in terms of planning, the Ugandan personnel have started to incorporate “evidence-based planning and decision making” into their perspective.

Since the Project is located in Northern Uganda where infrastructure rehabilitation is in high demand, the project activities are designed by considering the local context and maximize locally available resources.

In order to enhance planning capacity of the development plans, tools introduced include the Inventory Sheet, the Selection Criteria with Scoring Sheet, etc., all of which are prepared to be filled manually. The introduced tools have been accepted in two senses: as tools because of their simplicity, and as a new way of thinking that is based on evidence and objectivity.

In order to enhance capacity to implement the development plans, the Project does not use sophisticated techniques and equipment (although contents of the pilot projects vary). The Handbook for the Procurement and Supervision of the Project compiled in Nwoya and Pader, for example, has been utilized by engineers whenever necessary.

### **(3) Organizational and Financial Aspects**

Understaffing in the Districts and SCs office has been an issue, even before the commencement of the Project. Given the financial situation and location of the Acholi sub-region, filling the vacancies is not an easy task. However, even if the skills and knowledge of individual officers and engineers are enhanced to a satisfactory level, unless the enhanced capacity is institutionalized within the offices, the achievement of the Project cannot be sustained.

As stated in “(1) Policy Aspects” the completion of the PRDP will be determined by the OPM later in indefinite timing. Due to this there is possibility that budget to implement the development plan will be decreased if the PRDP completed. It is also a concern that revenue creation is difficult. Revenue is a financial resource the local governments can utilize in line with local needs. It is uncertain that districts can secure operational costs of the development plan without such financial resources.

### **(4) Social, Cultural and Environmental Aspects**

Gender, environmental and social issues such as an increase in HIV/AIDS patients and youth unemployment need to be taken into consideration for the livelihood pilot project as its activities necessitate the involvement of the community to a greater extent than other pilot projects.

Consideration should also be made to the EVIs: households headed by females and

children, and the elderly without social support. So far, local government personnel interviewed by the Mid-term Review team have not indicated the presence of handicapped people. Yet, their livelihoods need consideration along with other EVIs.

Water User Committees were formed to maintain the borehole constructed in the pilot project. The construction process, membership, and distribution of the committee tasks between women and men are based on the Government guidelines for construction and management of boreholes. Both the location and design of the boreholes are carefully planned so not to cause contamination and environmental damage, which is also in line with the guidelines.

Factors that may affect the sustainability of the Project or the livelihood pilot project more precisely, include an increase in HIV/AIDS patients (referred to as a "time bomb"), youth unemployment, and drug and alcohol abuse. These issues derive from time spent in IDP camps where food was provided, working for a living was not necessary/possible, and education was provided, although not adequately to accommodate all the school-aged children. Holistic approach is indispensable to respond to these issues which the Project cannot respond to, however, if consideration is made to respond to such social issues in the livelihood pilot project, giving high priority to those people during selection of the pilot projects, it could present a model for communities who share similar issues throughout the sub-region.

## 5. Conclusion

The Project has been in line with the commitment and efforts of the Ugandan Government in regards to the recovery and development of Northern Uganda, as well as the assistance policy of the GOJ. It also meets needs of the target groups: the returnees and the local governments.

Several positive changes were recognized among the target district C/P personnel, and the involved SC chief and staff and Parish chiefs, indicating that the degree of achievement of the Project objective - capacity development of the local government – is quite high. However, and quite unfortunately, current indicators (mainly that of the Project Purpose and the Overall Goal) do not sufficiently reflect the project objectives, which has made it difficult to evaluate the achievement of the Project in this exercise. The timing and duration of the Japanese short-term experts' assignments were sometimes not in accordance with the progress of the Project activities. The Project has several short-term experts. Although their accomplishment has been acknowledged highly, assigning many short-term experts necessitate the C/Ps wait the experts comprehend the situation, and built the relationship newly.

The external and/or important assumption has not affected the project although the district and SCs have been understaffed since the project started. Issues and risks identified at the time of ex-ante evaluation are either not occurred or controlled. Issues for special attention hereinafter are an increase in HIV/AIDS patients, drug and alcohol abuse, and youth unemployment.

## 6. Recommendations

### (1) Recommendations to the Project

- To revise the PDM to measure achievement of the Project and other factors appropriately  
Revision of the activities, the Output 3, the Overall Goal and indicators of the Outputs, the Project Purpose, and the Overall Goal is necessary to reflect the project objectives and the target adequately. The PO is to be revised accordingly.
- To undertake activities of the Output 3 vigorously and consider other activity in addition to the activities in the PDM  
In order to achieve the Output 3 duly, on top of carrying out the activities stated in the PDM (regional workshops, exchange visits, and compiling the Handbooks), other ideas to accelerates knowledge sharing, and tools accumulated through the pilot projects among districts and sub-counties in the sub-region, and among other departments that have not implemented the pilot project, sought for
- To conduct peer assessment and self-mentoring between districts and sub-counties in Acholi-region for sharing experiences and knowledge obtained through the project and other development activities  
The peer assessment and self-monitoring will facilitate experience and knowledge sharing more effectively as they are meant to learn from each other. Those activities could supplement activities of Output 3 as the pervious recommendation discourages being bound by the PDM stated activities.
- To discuss collectively and set more qualitative indicators of the Project Purpose among the Ugandan counterpart personnel and the Japanese experts  
One of suggestion from the TWG member was to assess how the district and SC development plan aligns with the national development plan. Further discussion is required to reflect such suggestion and find out further indicators to assure quality of the district and SC development plan.
- To think together with the Ugandan counterpart personnel and the Japanese experts, possible measures to address issues that may affect the sub-region negatively: issues such as EVIs, GBV, HIV/AIDS, unemployed youth, and land issues  
The Project has been discussing setting up a database containing data on EVIs, IDPs and GBV. So, this database could cover other possible negative issues described above.

- To organize public relation activities targeting the community residents to disseminate continually activities of the Project and to promote a greater understanding  
As the Project has been organizing radio programme in Local language as a part of JICA radio programme, local language should be used to produce other publicity materials such as leaflets and posters, considering literacy rate and its gap between male and female.
- To collect good practice/lesson learned acknowledged by the Ugandan officers as well  
As shown in the indicator 2-b, Output 2, the Project is supposed to extract good practice/lesson learned from the implementation. Perspective of the Ugandan side should be incorporated in collecting possible good practice/lesson learned so that compiled good practice/lesson learned would be more practical and applicable in the local context.
- To arrange site visit for MoLG officials  
MoLG officials could visit the project site in each district. This may contribute to having more concrete image on how the Project is implemented, and to promote greater understanding to the situation on the ground.
- To consider mobilization of community personnel if appropriate  
Mobilized community personnel would be capacitated through their involvement in the Project and eventually could become local human resource as well.

## **(2) Recommendations to the District**

- To consider transfer of the officers strategically in which knowledge, know-how, and tools brought by the project could be utilized sustainably  
This arrangement will facilitate dissemination of the project achievement. At the same time, it will allow the officers to remain a position until they accumulate knowledge, know-how, and tools.
- To apply the knowledge, know-how, and tools accumulated through the Project for the mid-term review of the 5 year development plan  
For the 4 districts and SCs piloting the planning tools, it is strongly recommended utilizing the tools for other work, including the mid-term review of the 5 year development plan to streamline what the Project has brought.
- To introduce the tools to not-pilot SCs by districts' initiative

As Nwoya district and Purongo SC have proved, district officers have been capacitated enough to disseminate their knowledge and know-how by themselves. It is not necessarily for the district officers to wait until the Project or Japanese experts organize introductory workshops for the Inventory Sheet and the Selection Criteria.

## 7. Lessons Learned

- Close consultation and communication between Japanese Experts and government officers facilitate understanding of and engagement in the Project at the counterpart side.  
Especially in case the project site is located away from the line ministry's office.
- Project to enhance the existing function of the LGs may have two aspects:
  - Utilization of the existing function/system promote stronger sustainability as counterpart personnel familiar with its.
  - Progress of the project may delay as procedures should follow the existing function/system.
- Activities to prove accountability of local government is quite important in the post conflict situation where trust between community and government/administration is still weak.  
Obtaining credibility from the community is indispensable for local government/administration to initiate recovery and development. Without such trust from the population towards the local government/administration, the intervention which even coming from good will, may bring about misunderstanding and distrust among the population. This may eventually affect the post conflict situation negatively.
- Consideration should be made in regard to the extent how much the community is recovering from conflict before undertaking community development activities  
Dependency on external support, and still fragile social structure: Those are some of characteristics of the conflict-affected communities, and will last for years. Prior to undertaking so-called "community development", the approach and expected activities should be carefully examined in light of the local context in order to know most suitable time frame for the target group.
- If part of the country was affected by conflicts, the other part of the country could provide good opportunity for learning, mentoring, and peer assessment  
Visiting other part of the county and learning from there may bring more practical findings and sustainable solution as there are similarities in socio-economical-political settings.
- For project aiming to enhance the capacity of local government/administration officers, consideration is required to align planning cycle of mid- and long- term development plan in the country



During the project activity planning, such as PO, consideration is always given to align project activities with existing annual cycle of planning and budgeting, yet little attention has been paid to those of mid- and long-term cycles. It is worth to consider applying products of the project, such as the planning tools of the A-CAP project, to the mid-/long-term planning and budgeting cycle to maximise effectiveness of the project.

- Careful consideration is required to those not selected as the primary beneficiaries, particularly in post conflict situations

Distribution of limited resource tends to be criticized from those not selected for the distribution. Firstly, clear and objective justification should be given and accepted by those. Secondly think about measures to distribute possible assistance to those in order to minimise unfairness and social jealousy.

## ウガンダ共和国アチョリ地域地方行政コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト中間レビュー評価グリッド

(PDM Ver. 1に基づく)

大項目	中項目	必要なデータ	情報源	データ収集方法
<b>A実績の検証</b>				
投入は計画どおり行われたか	日本側投入は計画どおりか	専門家派遣MM、専門分野、派遣時期、派遣期間	プロジェクト実績表	資料レビュー
		供与機材、供与時期、金額	プロジェクト実績表	資料レビュー
		C/P研修の人数、期間、時期、参加者の職務	プロジェクト実績表	資料レビュー
	ウガンダ側投入は計画どおりか	C/Pの配置実績、職務	プロジェクト実績表	資料レビュー
		ウガンダ側プロジェクトオフィス設置及び土地手配の実績、その他	プロジェクト実績表	資料レビュー
アウトプットは計画どおり産出されているか(目標値との比較)	OP1 地方政府による開発計画の策定能力が向上しているか	1-a 開発計画の策定・実施のプロセスとメカニズムに関する課題が明らかになっているか	プロジェクト報告書、専門家及びコンサルタント報告書、コミュニティ・プロフィール、リソース・マップ、各研修実施記録  県計画策定者[CAO, 計画策定局/課、TPC]、県開発担当官(DCDO)、郡長、P長、元参加者	資料レビュー  質問票/インタビュー
		1-b コミュニティ・プロフィールとリソース・マップが郡に利用されているか		
		1-c 開発計画選定基準を使っている郡の数はいくつか		
		1-d 開発計画の選定についてフィードバックを受けたパリッシュと村の数は増加しているか		
		1-e 毎年少なくとも40名の地方政府行政官が研修を受け、その成果を実務で活用しているか		
	OP2 地方政府によるコミュニティ開発の実施能力が向上しているか	2-a 毎年少なくとも20件のパイロットプロジェクトが実施されているか	プロジェクト報告書、パイロットプロジェクト実施記録、各研修実施記録  計画策定局/課、TPC、DCDO、エンジニア[3者とも県レベル]、インスペクター、施工業者	資料レビュー  質問票とインタビュー
		2-b パイロットプロジェクトの実施を通じて、少なくとも10以上のグッド・プラクティスと教訓が取りまとめられているか		
		2-c 40名以上の地方政府行政官が開発計画の実施に関する研修を受け、その成果を実務で活用しているか		
		2-d 県エンジニアが自身の能力向上を実感しているか		
	OP3 開発計画策定システムやガイドラインが強化される	3-a プロジェクト期間中、毎年少なくとも2回、アチョリ地域でワークショップが開催されているか	プロジェクト報告書、JCC及びTWG議事録、  MoLG関係者、相互訪問/研修参加者	資料レビュー  質問票/インタビュー
		3-b 全県から、少なくとも5名以上の行政官が国内外での相互訪問/研修に参加しているか		
		3-c MoLGがプロジェクトによる経験や提言を政策やガイドラインの改善に有用だとみなしているか		

(PDM Ver. 1に基づく)

大項目	中項目	必要なデータ	情報源	データ収集方法
プロジェクト目標の達成の見込みがあるか（目標値との比較）	アチョリ地域においてコミュニティ開発の計画及び実施の体制が強化される。	a 県と郡の年間計画がプロジェクト開始前より改善しているか	県及び郡の年間計画、JGCとTWGの議事録、プロジェクト報告書  日本人専門家、 県：CAO、計画策定局/課、TPC、県開発担当官	資料レビュー  質問票/インタビュー
		b 計画された開発事業のうち実際に地方政府により実施された事業は何件か		
		c CAO、計画策定者、県開発担当官はプロジェクト開始前と比べて、自分たちの開発計画策定・実施能力が強化されたと感じているか		
上位目標の達成の見込みがあるか（目標値との比較）	アチョリ地域において地方行政機関によってプロジェクトで強化された実施体制に基づきコミュニティ開発事業が継続的に計画・実施される。	a. コミュニティ開発事業実施件数 b. コミュニティ開発事業実施プロセス	県及び郡の年間計画、コミュニティ開発事業実施計画  CAO、計画策定局/課、TPC、県開発担当官	資料レビュー  質問票/インタビュー
評価GL	中項目	必要なデータ	情報源	データ収集方法
活動は計画どおり実施されているか	活動に遅れや支障はなかったか	活動計画と実績	活動計画、プロジェクト実績表、プロジェクト報告書、専門家報告書	資料レビュー
	遅れや支障があれば、その原因は何か、その対処は適切であったか	関係者認識、対処内容	日本人専門家 県：CAO、計画策定局/課、TPC、CDO、エンジニア	質問票/インタビュー
技術移転の方法に問題はないか	どの専門家が誰に対して技術移転をしているか	専門家の専門分野、派遣時期、C/Pの氏名・役職・人数・配置場所 関係者認識	プロジェクト実績表、プロジェクト報告書、専門家報告書 日本人専門家 県：CAO、計画策定局/課、TPC、CDO、エンジニア、 SC：チーフほか	資料レビュー  質問票/インタビュー
	当該分野の短期専門家がいない場合、どのように技術移転しているか。短期専門家分野の技術移転後の状況のモニタリングは行われているか	長期専門家/現地コンサルタント対応状況 関係者認識		
ターゲットグループに変化はみられるか	活動のプロセスにおいてターゲットグループの意識や行動に変化はみられるか、変化がある場合、その理由は何か	県、S/C、パリッシュ関係者におけるプロジェクトへの協力姿勢や関心の変化についてのプロジェクト関係者による評価		
プロジェクトマネジメントは適切か	マネジメント体制はどのようなものか	マネジメントの仕組み、人員、分掌	プロジェクト報告書	資料レビュー
	意思決定やプロジェクト内の調整（専門家-県-SC-パリッシュ、県内部）は円滑に行われたか	関係者意見	日本人専門家 県：CAO、CDO、計画策定局/課、TPC、エンジニア	インタビュー
	モニタリングの体制はどのようなものだったか	モニタリングの仕組み、人員、頻度		

(PDM Ver. 1に基づく)

大項目	中項目	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	モニタリングは計画どおりに行われたか、行われなかった場合、その原因は何か	モニタリングの実施状況、関係者認識		
プロジェクトマネジメントは適切か	C/Pの主体性は確保されていたか	各活動におけるC/Pの役割	県：CAO、CDO、計画策定局/課、TPC、エンジニア 日本人専門家	質問票・インタビュー
	C/Pと専門家とのコミュニケーションは円滑に行われたか	関係者認識		
	C/P間のコミュニケーションは円滑であったか	全員での会合の頻度 関係者認識		
	関係機関との連携は円滑に行われたか	JICA事務所/グルF0との連携状況 MoLG、首相府 (OPM)	JICA事務所/グルF0、MoLG、首相府、日本人専門家	質問票・インタビュー
	関係プロジェクトとの連携は円滑に行われたか	北部地域行政官研修	日本人専門家、研修関係機関	質問票・インタビュー
C/Pのプロジェクトに対する意欲/認識は高いか	C/P（県レベル）はプロジェクトの目標を明確に理解しているか、また活動計画を十分把握しているか	C/P（責任者含む）の認識	県：CAO、CDO、計画策定局/課、TPC、エンジニア 日本人専門家	質問票・インタビュー
	適切なC/Pが配置されたか、またC/Pの異動に際し適切な対応が取られているか	C/P配置実績 関係者認識	MoLG 県：CAO、CDO、計画策定局/課、TPC、エンジニア 日本人専門家	質問票・インタビュー
	プロジェクト内の定期的な会合が行われ、記録が取られているか	プロジェクト会合実績	会合記録 県：CAO、CDO、計画策定局/課、TPC、エンジニア 日本人専門家	資料レビュー インタビュー
JICA事務所からの支援は十分であったか	どのような形での支援が行われたか（運営指導等）、支援が不足していた点はあったか	支援内容、関係者認識	JICA事務所/グルF0 日本人専門家	インタビュー
その他、実施プロセスで問題はなかったか。あった場合、対処は適切だったか	実施過程で生じている問題はあるか。問題のあった場合、どう対処したか	問題の内容と影響、問題への対応策	プロジェクト報告書、専門家報告書、JCGとTWG議事録  県：CAO、CDO、計画策定局/課、TPC、エンジニア 日本人専門家、JICA事務所/グルF0	資料レビュー  インタビュー

ウガンダ共和国アチョリ地域地方行政コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト中間レビュー評価グリッド

(PDM Ver. 1に基づく)

評価設問			必要なデータ	情報源	データ収集方法	
大項目	中項目	質問項目				
1. 妥当性: プロジェクトの実施は妥当であるか						
基 づく お け る 評 価 事 業 評 価 に	紛争影響国・地域	支援そのものの妥当性	帰還・再定住に関する当該政府の政策的コミットメントはあるか	ウガンダ政府の帰還・再定住に関する政策	PRDP等 MoLG, OPM	資料レビュー 質問票・インタビュー
		支援のタイミング	帰還プロセスや緊急人道支援のフェーズアウトとの関係	帰還プロセス、緊急人道支援実施状況	国際援助機関報告書（UNHCR等） JICA事務所/グルF0のPNA	資料レビュー 質問票・インタビュー
		支援対象者の選定	ターゲット・グループの選定は適正か（社会的弱者、対象、規模、男女比等）	ターゲットグループの帰還民定住支援における位置づけ	要請書、JICA先行案件報告書他援助機関報告書 MoLG、OPM、県、SC	資料レビュー 質問票・インタビュー
		支援内容の確定	再定住の阻害要因は何か	再定住の阻害要因 政府等による対応策の実施状況	PRDP等、国際援助機関報告書（UNHCR等） JICA事務所/グルF0のPNA、MoLG、OPM	資料レビュー 質問票・インタビュー
評 価 G L	必要性	協力内容は対象地域・社会のニーズに合致しているか	プロジェクト報告書、専門家及びコンサルタント報告書、コミュニティ・プロフィール、リソース・マップ、各研修実施記録  県計画策定者[CAO, 計画策定局/課、TPC]、県開発担当官、郡長、P長、元参加者	要請書、各種先行案件報告書 MoLG、OPM、県、SC	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		協力内容はターゲット・グループのニーズに合致しているか	ターゲット・グループ（地方行政官、帰還民）のニーズ	要請書、各種先行案件報告書 MoLG、OPM、県、SC	資料レビュー 質問票・インタビュー	
	優先度	協力内容はウガンダの開発政策との整合性を有しているか	PRDPに照らした本プロジェクトの位置づけ	要請書、各種先行案件報告書 MoLG、OPM、県、SC	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		協力内容は日本の援助政策・JICA国別事業実施計画との整合性はあるか	国別援助方針等における本プロジェクトの位置づけ	「対ウガンダ共和国 国別援助方針」 JICA分析ペーパー	資料レビュー インタビュー	
	手段としての適切性	プロジェクトのアプローチは帰還民定住への支援策として適切か	帰還民定住促進への取り組み	要請書、JICA先行案件報告書他援助機関報告書 MoLG、OPM、県、SC	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		プロジェクトの対象地域は適切な選択か	プロジェクト報告書、パイロットプロジェクト実施記録、各研修実施記録	要請書、JICA先行案件報告書他援助機関報告書 MoLG、OPM、県、SC	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		プロジェクトは他の援助機関との援助協調において、あるいは日本の他の支援事業により、相乗効果を生むものか	他ドナー事業、日本の他の支援事業との関係	PRDP支援ドナー、GIZ、USAID JICA北部行政官研修資料	質問票・インタビュー 資料レビュー	
		ターゲット・グループ以外への波及性はあるか	国内類似地域の地方行政の状況	PRDP、MoLG ウガンダ地方行政に関する資料	資料レビュー	
日本の技術の優位性はあるか/日本の経験を活用できるか		帰還民支援事業、あるいは地方行政能力向上支援に関する日本の経験	日本の関連事業報告書	資料レビュー		

評価設問			必要なデータ	情報源	データ収集方法	
大項目	中項目	質問項目				
2. 有効性（予測）：プロジェクトの実施により期待される効果が発現するか						
基 づ く 評 価 グ リ ッ ド に お け る 事 業 評 価 に	帰還プロセス	帰還プロセスは一定の安定性をもって進んでいるか	キャンプ及びトランジットサイトの残留率、帰還率	国際援助機関報告書（UNHCR等） JICA事務所/グルF0のPNA	資料レビュー 質問票・インタビュー	
	評価 G L	プロジェクト目標の達成予測	3-c MoLGがプロジェクトによる経験や提言を政策やガイドラインの改善に有用だとみなしているか	投入とアウトプットの実績、活動実施状況	プロジェクト実績	資料レビュー
			プロジェクト目標の達成を阻害する要因はあるか	外部条件の発生状況、その他のプロジェクト内外の変化	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー
	因果関係	アウトプットはプロジェクト目標を達成するために十分であるか	PDM、関係者の意見	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		アウトプットからプロジェクト目標に至るまでの外部条件は正しいか。外部条件が満たされる可能性は高いか	PDM、関係者の意見	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	
3. 効率性：プロジェクトは効率的に実施されているか						
評 価 G L	アウトプットの達成度	アウトプットの達成度は適切か（実績と目標値の比較）	投入とアウトプットの実績、活動実施状況	プロジェクト実績	資料レビュー	
		アウトプット達成を阻害した要因はあるか	外部条件の発生状況、その他のプロジェクト内外の変化	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	
	因果関係	アウトプットを産出するために十分な活動であったか	投入実績、アウトプット実績、関係者意見	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		アウトプットを産出するために十分な投入であったか	投入実績、アウトプット実績、関係者意見	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	
		専門家の専門分野、派遣時期、C/Pの氏名・役職・人数・配置場所 関係者認識	プロジェクト実績表、プロジェクト報告書、専門家報告書 日本人専門家 県：CAO、計画策定局/課、TPC、CDO、エンジニア、 SC：チーフほか	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	
	投入の実施状況	計画に沿って活動を行うために、過不足ない量・質の投入がタイミングよく実施されたか/実施されているか	投入実績、関係者の意見	プロジェクト実績、プロジェクト報告書 日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー	

評価設問			必要なデータ	情報源	データ収集方法
大項目	中項目	質問項目			
<b>4. インパクト（予測）：プロジェクトによって上位目標の達成が見込まれるか。波及効果はあったか</b>					
基 に お け る 評 価 グ レ ー ド に お け る 紛 争 影 響 国・地 域	不安定要因への インパクト	再定住の阻害要因は縮小しているか	IDPの帰還率及び帰還パターンの変化 （キャンプへの逆流、帰還プロセスから の取り残されたグループの有無） 帰還民がアクセスできる社会サービスの 多様化 帰還民による経済活動の種類と規模	他援助機関（UNHCR等）の報告書 JICA事務所/グルF0/プロジェクトによる PNA 日本人専門家、C/P、JICA事務所	資料レビュー  質問票・インタビュー
		上位目標の達成 予測	開発計画策定システムやガイドライン の改訂状況関係者の意見	MoLG、日本人専門家、C/P	質問票・インタビュー
		上位目標を達成するための方策が考えら れているか	関係者意見	MoLG、日本人専門家、C/P	質問票・インタビュー
		上位目標の達成によりウガンダの開発計画 へのインパクトは見込めるか	関係者意見	MoLG、日本人専門家、C/P	質問票・インタビュー
	因果関係	上位目標の達成を阻害する要因はあるか	関係者意見	MoLG、日本人専門家、C/P	質問票・インタビュー
		上位目標とプロジェクト目標は乖離してい ないか。上位目標の手段がプロジェクト目 標になっているか	プロジェクト計画 関係者認識	PDM、プロジェクト報告書 MoLG、日本人専門家、C/P、	資料レビュー 質問票・インタビュー
		プロジェクト目標から上位目標に至るまで の外部条件は中間レビュー時点においても 正しいか。外部条件が満たされる可能性は 高いか	プロジェクト計画 関係者認識	PDM、プロジェクト報告書 MoLG、日本人専門家、C/P	資料レビュー 質問票・インタビュー
		波及効果	以下の有無 ・ 政策の策定と法律・制度・基準など への影響 ・ ジェンダー、人権、貧富など社会・ 文化的側面への影響 ・ 環境への影響 ・ 技術面での変革による影響 ・ 対象社会、プロジェクト関係者、受 益者などへの経済的影響	PDM、プロジェクト報告書 JICA事務所/グルF0/プロジェクトによる PNA  MoLG、日本人専門家、C/P	資料レビュー  質問票・インタビュー
		ジェンダー、民族、社会的階層の違いによ り異なった正負の影響はあるか	ジェンダー、民族、社会的階層の違い により異なった正負の影響の発生の有 無	PDM、プロジェクト報告書 JICA事務所/グルF0/プロジェクトによる PNA	資料レビュー  質問票・インタビュー

評価設問			必要なデータ	情報源	データ収集方法
大項目	中項目	質問項目			
		その他の負の影響はあるか。それを除去するための方策は何か	関係者意見	MoLG、日本人専門家、C/P	質問票・インタビュー
<b>5. 持続性（見込み）：プロジェクトによって上位目標の達成が見込まれるか。波及効果はあったか</b>					
あそ のJ たC 他A 場実 合業 対ブ 処評 はロ セ価 適ス 切で だ問 つ題 はな かっ たか。	政策・制度面	政策支援は協力終了後も継続するか	帰還民定住促進についての政府の政策 地方行政能力向上についての政府の政策	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
		関連規則、法制度は整備されているか。整備される予定か	帰還民定住促進関連規則・法制度の整備の予定	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
		パイロットサイトを対象とするプロジェクトでは、プロジェクトの成果を他地域へ普及させる取り組みが担保されているか	普及システムの有無、課題	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
	組織・財政面	協力終了後も効果を上げていくための活動を実施するに足る組織能力はあるか（人材配置、意思決定プロセス）	コミュニティ開発に関する県レベル、SCレベル、パリッシュレベルでの人材配置計画、意思決定プロセス	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
		実施機関のプロジェクトに対するオーナーシップは十分に確保されているか	プロジェクト内容への理解 オーナーシップ醸成状況	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
		経常経費を含む予算の確保は行われているか。国の予算措置は十分に講じられているか。将来、プロジェクトの成果を持続させていくための予算確保の対策は十分か	県、S/C、パリッシュの予算計画	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
	技術面	プロジェクトで用いられている技術移転の手法は現場に定着しつつあるか（技術レベル、社会的・慣習的要因など）	技術の定着度に関する関係者意見 人材の離職率・移動状況	MoLG、 県、S/C、日本人専門家	質問票・インタビュー インタビュー
		資機材の維持管理は適切に行われているか	予算見込み（燃料等）	MoLG、 県、S/C、日本人専門家	質問票・インタビュー インタビュー
		移転された技術を普及メカニズムを維持できる可能性はどの程度あるか	C/Pの活動状況、開発計画の計画・実施体制、人材配置状況	MoLG、 県、S/C、日本人専門家	質問票・インタビュー インタビュー
		パイロットサイトを対象とする案件では他へ普及できる技術はあるか	C/Pの活動状況、開発計画の計画・実施体制、人材配置状況	MoLG、 県、S/C、日本人専門家	質問票・インタビュー インタビュー
	社会・文化・環境面	女性、貧困層、社会的弱者への配慮不足により、持続的効果を妨げる可能性はないか 環境への配慮不足により、持続的効果を妨げる可能性はないか	関係者意見	OPM、MoLG、JICA事務所/グルF0、C/P日本人専門家	インタビュー



評価設問			必要なデータ	情報源	データ収集方法
大項目	中項目	質問項目			
	その他	持続性を阻害するその他の要因はあるか	関係者意見	OPM、MoLG、JICA事務所/ゲルF0、C/P日本人専門家	インタビュー
※軌道修正の必要性					
#1	このままでプロジェクト目標の達成(ターゲット・グループ、や対象社会の変化)は望めるか		上記項目の評価結果	評価結果	
#2	投入、活動、アウトプットの内容、指標を軌道修正する必要があるか		上記項目の評価結果	評価結果	
#3	プロジェクトに影響を与える新たな外部要因はあるか		新たな不安定要因の発生状況/可能性	PNA情報	
#4	事前評価時に指摘された問題・課題・リスクなどどのように変化しているか		実施上の留意点及び不安定要因・安定要因の現状	PNA情報	
#5	今後、留意していかなければならないことは何か		実施上の留意点及び不安定要因・安定要因の現状	PNA情報	

## Project Design Matrix (Proposed Revision)

Project Title : Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region

Implementing organization: Ministry of Local Government (MoLG), All districts in Acholi Sub-Region

Duration: 4 years (Nov 2011- Oct 2015)

Target Group: People in Acholi Sub-Region

Direct Beneficiaries: District officers in 7 district, Sub-County officers in 4 districts (Pader, Kitgum, Amuru and Nwoya)

Ver.1 May 2012

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumption
<b>Long-term Goal</b>			
Decent living conditions are achieved for sustainable and stable resettlement of people in Acholi Sub-Region.	a. Access to the safe water within 1 Km radius : All the communities in Acholi Sub-region b. Enrollment of primary education : All pupils within the age category of 6-13 c. Access to the health care within 5 Km : All the communities in Acholi Sub-region d. All villagers receive sufficient amount of nutrient food	District development plan, District profile, Report of authorities concerned	
<b>Overall Goal</b>			
Community development projects are continuously planned and implemented in Acholi Sub-Region.	a. Number of community development projects implemented	District and sub-county annual work plan, Project reports	1. Conflicts such as war do not happen 2. Natural disasters including draught do not happen in the region
<b>Project Purpose</b>			
The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-Region is strengthened.	a. Annual work plan of districts and sub-counties improved compared to before the project started b. Number of planned development projects actually implemented by local governments c. CAOs, planners and CDOs realize that their capacity to conduct development planning and implementation of development plans are enhanced compared to before the project started.	District and sub-county annual work plan, Minutes of JCC and TWG meetings, Project reports, hearing from stakeholders	1. Districts and sub-counties hold a significant number of officers. 2. District and sub-county officers are not transferred on a vast scale.
<b>Outputs</b>			
1 Capacity of local government in development planning is strengthened in selected districts	1-a. Problems of current flow and mechanism of planning and way forward identified 1-b. Community profiles and resource map utilized by sub-counties 1-c. Number of sub-counties using standard of prioritization for selection of development plan 1-d. Increase in number of parishes and villages given with feedback of selection result of development plan 1-e. At least 40 local government officers receive trainings every year and utilize them in their actual work	Project reports, Reports of experts and consultants, Community profiles, Resource map, Hearing from district planners, CDOs, sub-county chiefs, parish chiefs and ex-participants	
2 Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced.	2-a. At least 20 pilot projects are conducted every year 2-b. At least 10 good practices and lessons learnt identified through the implementation of pilot projects 2-c. More than 40 local government officers receive trainings in connection with implementation of development plan and utilize them in their actual work 2-d. District engineers realize the improvement of their capacities	Project reports, Hearing from planners, CDOs and engineers	
3 System and guidelines of development planning is strengthened.	3-a. Regional workshops are held at least twice a year within project period 3-b. At least 5 officers from each and every district take part in exchange visit/training inside and outside of the country 3-c. MOLG finds experiences and recommendations by the project relevant to the improvement of policies and guideline	Project reports, Minutes of JCC and TWG meetings, Hearing from MOLG officers	

Narrative Summary		Inputs	Important Assumptions
<b>Activities</b>		<b>Ugandan Side</b>	
1-1	To identify problems on reflecting needs of community by reviewing current flow and mechanism of formulating community development plan and budget	<u>Project personnel concerned</u> (1) Project Director (PS, MoLG) (2) Project Coordinator (SAS, MoLG) (3) Project Manager (CAOs in 4 districts selected, Acholi Sub-Region ) (4) Counterpart (CP) personnel	<b>1. Local resources are available and capable enough to pursue project activities such as conducting trainings and survey.</b>
1-2	To support districts and sub-counties to develop community profiles and resource maps to be used as a base for development planning		
1-3	To identify capacity building needs at each local government level		
1-4	To facilitate development planning by conducting on-the-job training for TPC members and other relevant officers at district and sub-county levels in such areas as collection and analyses of data, prioritization of projects with standardized criteria, compilation of prioritized projects, feed back and monitoring/evaluation		
1-5	To conduct mobile/centre training for TPC members and other relevant officers at district and sub-county levels on such subjects as record management, data management, budgeting and monitoring/evaluation		
1-6	To provide equipment to improve work environment of relevant officers at district and sub-county levels for smoothening the planning process		
2-1	To identify problems in implementation of community development projects by reviewing the implementing system and practices of development projects		
2-2	To conduct mobile/centre training on such areas as project designing, procurement, project management and monitoring/evaluation		
2-3	To facilitate implementation of selected pilot projects to strengthen the implementation capacity of relevant offices and officers at district and sub-county levels	<b>Japanese Side</b>  <u>Experts</u> <u>Provision of Equipments ( if necessary)</u> <u>Training in Japan or In country</u> <u>Project Implementation Cost</u>	<b>Pre-conditions</b>  <b>1. Security situation does not deteriorate drastically</b> <b>2. MoLG, OPM, and donors continuously commit to support Acholi Sub-Region</b>
2-4	To facilitate technical improvement of officers at district and sub-county levels in such areas as planning, community development, procurement and engineering along with the implementation of selected pilot projects on the ground		
3-1	To conduct regional workshops for sharing lessons-learnt and good practices on community development among all districts in Acholi Sub-Region.		
3-2	To conduct exchange visits to learn good practices of community development projects inside and outside of Acholi Sub-region.		
3-3	To conduct trainings in Japan on planning and implementation of community development.		
3-4	To feed back lesson learnt and recommendation to policy and guideline on development planning		

### Project Design Matrix (Proposed Revision)

Project Title : Project for Capacity Development in Planning and Implementation of Community Development in Acholi Sub-Region

Implementing organization: Ministry of Local Government (MoLG), All districts in Acholi Sub-Region

Duration: 4 years (Nov 2011- Oct 2015)

Target Group: People in Acholi Sub-Region

Direct Beneficiaries: District officers in 7 district, Sub-County officers in 4 districts (Pader, Kitgum, Amuru and Nwoya)

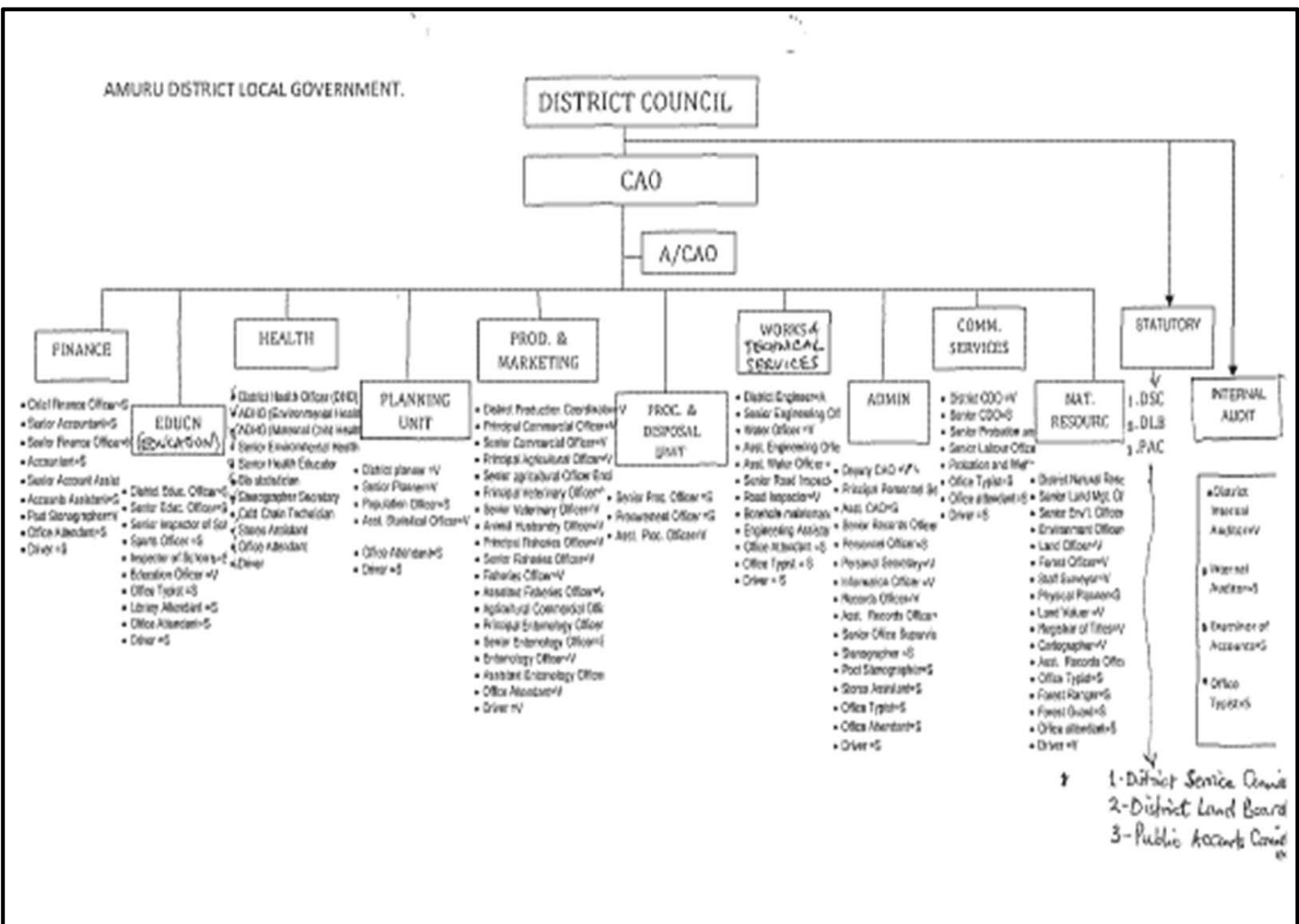
Ver.2, October 2013

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumption
<b>Long-term Goal</b>			
Decent living conditions are achieved for sustainable and stable resettlement of people in Acholi Sub-Region.	a. Access to the safe water within 1 Km radius : All the communities in Acholi Sub-region b. Enrolment of primary education : All pupils within the age category of 6-13 c. Access to the health care within 5 Km : All the communities in Acholi Sub-region d. Increase in income among people in communities	a-d: District profiles, Reports of authorities concerned, District development plan, Baseline and End line surveys	
<b>Overall Goal</b>			
Planning and implementation of community development projects benefit people in communities.	a. People in communities where the Project works realize that development planning and implementation of development plan by local governments benefit communities.	a: Interview with people in communities, District and Sub-county officers, PDC (Parish Development Committee) members and LC1 chairpersons	
<b>Project Purpose</b>			
The mechanism for planning and implementation of community development in Acholi Sub-Region is strengthened.	a. More than 60 percent of the LC1 chairpersons interviewed realize that performance of local governments is improved where the project works. b. Core project counterpart personnel of the district governments (CAOs, District Planners, DCDOs, and Water Officers/engineers) realize that function of the district to conduct development planning and implementation of the development plans are enhanced compared to before the Project started.	a. Interview with LC1 chairpersons b. Interview with CAOs, District Planners, DCDOs, Water Officers/engineers and Sub-county officers	1. Conflicts such as war do not happen. 2. Natural disasters including draught do not happen in the region.
<b>Outputs</b>			
1 Capacity of local government in development planning is strengthened mainly in the 4 districts.	1-a. Problems of current flow and mechanism of planning and way forward are identified. 1-b. At least 40 local government officers receive trainings related to development planning every year and utilize them in their actual work. 1-c. All sub-counties in the 4 districts use the planning tools introduced by the Project (Inventory Sheet, Selection Criteria and Monitoring Sheet) by July 2015. 1-d. More than 60 percent of LC1 chairpersons realize that feedback from Local Governments is improved compared to before the Project started. 1-e. District and sub-county development plans reflect the planning tools introduced by the Project and align with National Development Plan.	1-a: Project reports, Reports of experts 1-b: Training reports, Follow-up assessments by the Project, Hearings from the participants 1-c: Inventory Sheets, Results of the selection, Monitoring sheets, TWG minutes 1-d: Interview with District Planners, DCDOs, Sub-county chiefs, Sub-county CDOs and LC1 chairpersons. 1-e: District and sub-county development plans, National Development Plan	1. Districts and sub-counties hold fair number of officers. 2. District and sub-county officers are not transferred on a vast scale.
2 Capacity of local government in the implementation of community development plan is enhanced mainly in the 4 districts.	2-a. At least 20 pilot projects are conducted every year. 2-b. At least 10 good practices/lessons learnt are identified through the implementation of pilot projects by the end of the Project period. 2-c. More than 40 local government officers receive trainings in connection with implementation of development plan every year and utilize them in their actual work.	2-a: TWG Minutes, Reports from the districts, Project reports 2-b: TWG Minutes, Reports from the districts, Project reports 2-c: Training reports, Follow-up assessments by the Project, Hearings from the participants	
3 Experiences and lessons learned in planning and implementation of community development are shared among 7 districts.	3-a. TWG meetings are held bi-annually. 3-b. Thematic workshops are held twice within the project period. 3-c. At least 5 officers from each and every district take part in exchange visits/trainings inside and outside the country every year, and utilise them in their actual work. 3-d. Handbook for planning and implementation of community development to be utilized by Local Governments is developed and acknowledged by the 7 districts and MOLG on its applicability.	3-a: Project reports, Minutes of JCC and TWG meetings 3-b: Training reports, Follow-up assessments by the Project, Hearing from the participants 3-c. Handbook, Hearing from the target districts and MOLG officers	

Narrative Summary		Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumption
			Inputs	Important Assumptions
Activities			Ugandan Side	
1-1	To identify problems of communities reflecting needs of community		<u>Project personnel concerned</u> (1) <u>Project Director (PS, MoLG)</u> (2) <u>Project Coordinator (SAS, MoLG)</u> (3) <u>Project Manager (CAOs in 4 districts selected, Acholi Sub-Region )</u> (4) <u>Counterpart (CP) personnel</u>	1. Adequate local human resources are available to undertake project activities such as conducting trainings and surveys.
1-2	To identify capacity development needs at district and sub-county levels			
1-3	To provide equipment to improve work environment of relevant officers at district and sub-county levels for smoothening the planning process			
1-4	To conduct on-the-job training for district officers ( e.g. District Planners, DCDOs, and TPC members) and sub-county officers in the following areas.			
1-4-1	Collection, analyses and utilization of data			
1-4-2	Utilization of standardized selection criteria for prioritization of the projects			
1-4-3	Feedback from district to sub-county, parish and village			
1-4-4	Monitoring and evaluation of the planning process			
1-4-5	Compilation of comprehensive district and sub-county development plan based on the data and priority			
1-5	To conduct mobile/centre training for TPC members and other relevant officers at district and sub-county levels on such subjects as record management and data management			
2-1	To identify problems in implementation of community development projects by reviewing the implementing system and practices of development projects			
2-2	To conduct mobile/centre training on such areas as project designing, procurement and project management			
2-3	To facilitate implementation of pilot projects to strengthen the project management capacity of -relevant offices and officers at district (e.g. Water Officers/engineers, and DCDOs) and sub-county levels (e.g. CDOs)			
2-4	To facilitate technical improvement of offices and officers at district (e.g. Water Officers/engineers and DCDOs) and sub-county levels (e.g. CDOs) in the selected areas as follows:			
2-4-1	Construction/rehabilitation of community infrastructure (borehole drilling)			
2-4-2	Livelihoods improvement			
			Japanese Side	Pre-conditions
3-1	To conduct TWG meetings for sharing Project activities, good practices and lessons-learnt on development planning and implementation of development plan for community development among the 7 districts		<u>Experts</u> <u>Provision of Equipment ( if necessary)</u> <u>Training in Japan or In country</u> <u>Project Implementation Cost</u>	1. Security situation does not deteriorate drastically.  2. MoLG, OPM, and donors continuously commit to support Acholi Sub-Region.
3-2	To conduct thematic workshops for sharing good practices and lessons-learnt drawn from the Project activities among the 7 districts			
3-3	To conduct exchange visits to learn good practices of community development in the country			
3-4	To conduct trainings/exchange visits in Japan/other countries on development planning and implementation of community development			
3-5	To produce a handbook on development planning and implementation of development plan			

## Reasons of the Revision

	Revised area		変更あるいは削除理由	新しい内容を入れる理由
	Long-term Goal	Ver.1	Ver.2	
1	Objectively Verifiable Indicators d			プロジェクト期間に關すると、収入の増加は人々が村に定着していける生活状況の基盤の一つとなり得ると考えられるため。
	Overall Goal			
2	Overall Goal			To accommodate the project objectives better into the Overall Goal. The Ver.2 could be achieved without reference to intervention and achievement of the Project. The Ver.3 is based on the logic that participatory planning process and strengthened implementation system will bring more positive changes to the community, which is indispensable step to attain the local community development plan's strategy and implementation mechanism's strengthening for residents, which is the Overall Goal of the community's continuous and stable development in the village to ensure the achievement of the goal.
3	Overall Goal, Means of Verification			ベースラインサーベイでは開発計画策定及び実施が村に対して寄与したかどうかという質問項目はないが、地方行政によるサービスの内容、パリッシュチーフやCDOを含めた行政官による村訪問回数、行政（保健、教育、インフラ整備、農業等）に対する住民の満足度を測定しているため、Baseline調査の結果も指標を図る手段となり得ると思われる。
4	Overall Goal, a (Objectively Verifiable Indicators)		Overall Goalの変更によって、現行の指標が指標となり得なくなったため。	コミュニティ開発計画の策定や実施が住民に対して寄与する指標としては、村の住民による認識が適当と思われるため。この指標はこれまでとっていないが、プロジェクト終了時に村の住民に対する聞き取りにより、過去数年の変化が把握できると考えられる。
5	Project Purpose, a, b (Objectively Verifiable Indicators)		Work Planそのものの改善は必ずしもコミュニティ開発計画策定及び実施のメカニズムの強化に直結していない。	
6	Output 1, 1-b		コミュニティ（村やサブヴィレッジ）プロフィール作成は、行政のキャパシティ強化の対象としては時期が早すぎると思われる。	開発計画策定にかかわるプロジェクト成果の指標のひとつとして、プロジェクトが活動しているInventory Sheetの普及が適当だと思われるため。
7	Output 3		プロジェクト開始当初からガイドライン改定を管轄するNational Planning Authority (NPA)と情報共有を行ってきたが、開発計画ガイドラインの改定がまだ完了しておらず、完了時期も明確ではないため。	プロジェクトはアチヨリ地域という特定の地域を対象としており、そこでの経験や優良事例が同様の状況をもった地域と共有されることにより、コミュニティ開発にかかわる政策や実施に貢献すると考える。
8	Output 3, 3-a		Regional workshop毎年2回の開催はこれまでの状況をみると難しいという実際の理由	
9	Output 3, 3-b			プロジェクトで実施した開発計画の策定や実施の経験や学びをハンドブックにまとめることは、新しく設定するプロジェクト成果のひとつの指標として適当と考えられるため。
10	Output 3, 3-c			カウンターパート機関であるMoLGがどのようにプロジェクトの活動や成果を政策や各ガイドラインに取り入れたかをみることは、新しく設定するプロジェクト成果の指標として適当と思われるため。
11	Activity 1-1		この活動はコミュニティの課題の把握にとどめて、1 - 2以降の活動のベースとする。	
12	Activity 1-2		コミュニティの基礎データの整備は1 - 4の活動のなかで実施することとする。	
13	Activity 1-4		モニタリング・評価の研修は1 - 3で対応する。予算にかかわる研修はプロジェクト活動では対応しない。資料管理とデータ管理に焦点を当てる。	
14	Activity 2-2		モニタリング・評価の研修はプロジェクト管理 (Project Management)のなかで対応する。	
15	Activity 2-4		現行の文章をより実際のプロジェクト活動であるコミュニティインフラと生計向上に置き換える。	
16	Activity 3-2			コミュニティ開発計画の策定と実施にかかわるプロジェクトの経験と事例をハンドブックという形にまとめ、関係機関と共有、関係機関の参考文章とする。
17	Activity 3-3		開発計画にかかわるガイドラインの改定がまだ終わっていない。	上記のRegional Workshopも同じ目的をもった活動であるが、各種の会議、Newsletter、Home Page、Radio Programmeなどを通じて、プロジェクトの経験や事例を紹介していく活動とする。
18	Activity 3-4			現行のPDMでは2つの活動となっているが、アチヨリ外のコミュニティ開発にかかわる経験をアチヨリ地域に取り入れる活動として1つにまとめる。



プロジェクト提供資料。アムール県政府の組織図であるが、県の部局の構成は全国共通である。







