事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 20 年 12 月 22 日

担当部・課：公共政策部ジェンダー平等推進課

１．案件名 アフガニスタン国女性の貧困削減プロジェクト
２．協力概要 （１） プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 女性課題省の行政能力強化を目的に、女性課題省職員の基礎的な知識･技術の向上、情報収集能力、インパクト分析能力並びに教訓の共有を行う能力の向上、他省庁と連携した貧困女性削減に係る事業の実施促進・モニタリング、そして実施事業で得られた教訓をまとめた事業実施マニュアルの配布を行うもの。 （２） 協力期間 2009 年 1 月～2012 年 12 月（4 年間） （３） 協力総額（日本側） 約 3 億 3 千万円 （４） 協力相手先機関 （実施機関） 女性課題省経済開発局（Department of Economic Empowerment(DEE)）及び女性課題省内に設置された女性の貧困削減作業部会（MoWA Working Team on CPW(WT-CPW) in Afghanistan） （協力連携機関） 女性課題省他部局、州女性局、省庁間貧困女性削減作業部会 （５） 国内協力機関 内閣府男女共同参画局など （６） 裨益対象者及び規模、等 女性課題省職員、他省庁職員並びにアフガニスタン国の最貧困層女性（Chronically Poor Women(CPW)）[1]
３．協力の必要性・位置付け （１） 現状及び問題点

[1] CPW とは、1 ヶ月の収入が 14 ドル以下で、家計を支える男性がいないが扶養家族がいるような世帯の女性を指す。夫が高齢で家計を支えられない、働ける息子がなく娘しかいない貧しい寡婦などが含まれる。

アフガニスタン国（以下「ア」国）では過去23年間に及ぶ紛争とその後のタリバン政権下において、女性は政治的、社会的にきわめて制限された中での生活を余儀なくされてきた。国内外の難民・避難民となった女性も多く、パキスタンやイランの難民キャンプにおいても、さまざまな困難に遭遇してきた。「ア」国の女性の妊産婦死亡率は、10 万出生対1700であり、世界で2番目に高い。また、15歳以上の成人の非識字率は、女性78.1%（男性 48.1%）であり、貧困・伝統・習慣により、女性の教育参加が確保されていない状態にある。さまざまな社会的制約や交通手段の不備などから女性の労働参加は進んでおらず、また就学と就業の機会を奪われてきたこともあり、未熟練労働者が多い。女性が男性と同様に社会に出て就業することは難しく、戦争で配偶者を失った女性や貧困女性には生計を立てる手段がほとんどない。強制結婚、幼児婚、家庭内暴力なども多く報告されているが、現状では法による権利擁護も実質的な保護機能も十分働いていない。

女性の権利を回復し、地位向上を図るため、2001年12月のボン合意に基づき「ア」国に女性課題省が設置された。同省からの要請に基づき、JICAは2002年5月より、専門家派遣等を行い、組織図の作成、各部局の TOR 作成や人材育成等、同省の機構改革を支援してきた。また、2005年2月から2008年3月の間、技術協力プロジェクト「女性の経済的エンパワーメント支援プロジェクト」を実施し、同省の政策立案・実施能力強化を支援すると同時に、州女性局と連携し、地方3州（後に2州となる）で「女性のためのコミュニティ開発事業(CEPW)」を実施してきた。同事業は、多くの貧困女性に受け入れられ評価されているが、女性課題省のジェンダー平等および女性のエンパワーメント促進に関する政策提言能力や情報発信能力にはまだ改善の余地がある。

こうした背景の下、「ア」国より、女性の貧困削減に向けた、女性課題省の能力強化を目的とした技術協力プロジェクトの実施要請が日本政府に提出された。

（２）　相手国政府国家政策上の位置付け

アフガニスタン国家開発戦略（ANDS）においては、ジェンダー平等の達成に向けた目標が掲げられ、女性の地位と生活の向上に向けて重要な課題分野において13の到達目標が設定されている。2010年までに特にこれら13の目標の達成に向けたモニタリング・アドボカシー活動を強化していくとともに、各省庁におけるアフガニスタン国家女性行動計画（National Action Plan for the Women of Afghanistan（NAPWA））の実施促進に向けて、各省レベルにおけるジェンダー主流化に向けたメカニズムの強化および技術支援を展開し、2013年までのANDS/CGセクター戦略ペーパーの実施にあたって、ジェンダー主流化活動を強化していくこととなっている。

（３）　我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

2002年1月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援会議において、保健・医療、教育、メディア・インフラ支援等と並んで「女性の地位向上と国家建設への参画」が、我が国の

アフガニスタンの復興・開発支援の大きな柱の一つとして提唱された。
また、アフガニスタン国別援助実施方針「JICA事業実施における基本的な考え方」2-1「人間の安全保障及びグローバルイシューへの取り組みの方向性/援助協調の動向等」(2)「ジェンダー・女性支援」においては、ジェンダー平等の視点は重要であり、開発への積極的参加及び受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上にいっそう取り組む必要があると述べられている。同時に、地域によっては女性が社会活動に参加することについて否定的な地域もあるため、活動対象地における社会、文化背景などを十分調査の上、「ジェンダー主流化」といった言葉を前面に押し出しすぎない工夫が必要であると記載されている。

４．協力の枠組み
〔主な項目〕
（１） 協力の目標（アウトカム）
① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【プロジェクト目標】
女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）の最貧困女性の経済状況を改善するための行政能力が強化される。

【指標・目標値】
1.女性課題省の活動のうち、最貧困層の女性のための事業実施促進のための活動の数がX%増加する[2]。
以下の活動が全て以下のとおり増加する。
(1) 女性課題省年間報告書及びその他報告書数　A%
(2) 他省庁及び国家プログラムの関係者との打ち合わせ回数　B%
(3) 実施したモニタリング回数　C%
(4)（女性課題省との連携に合意することを明示した）MoUの締結された数　D%
(5) 実施モニタリング報告書の数　E%

2.プロジェクトで開発した行政能力の評価基準（AからD段階まで設定）に基づき、女性課題省（女性課題省経済開発局（Department of Economic Empowerment(DEE)）及び女性課題省内に設置された女性の貧困削減作業部会（MoWA Working Team on CPW(WT-CPW) in Afghanistan)）の行政能力を定期的に判定し、プロジェクト終了時点に判定が「A」となる。

[2]プロジェクト開始後6ヵ月以内に、派遣された専門家が中心となり、目標と指標との関連性を再確認・精査し、入手可能な指標の入手方法を検討することが必要であると認識しており、このX%の数値についてもその時点で決定する予定。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【上位目標】
アフガニスタン国家開発戦略(ANDS)及び女性のための国家活動計画(National Action Plan for the Women of Afghanistan: NAPWA、2005-2015）に掲げられている目標の達成に向けて、アフガニスタンの最貧困層の女性の経済状況が改善される。

【指標・目標値】ジェンダー開発指標（GDI)、ジェンダーエンパワーメント指標（GEI）など

（２） 成果（アウトプット）と活動
【アウトプット 1】
女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が女性世帯主世帯やその他の最貧困女性の経済状況の改善に向けて、ジェンダー視点をもって情報を収集･分析し、各種プログラム／プロジェクトをモニタリングし、評価する基礎的な知識･技術を習得する。
【活動】
1-1 女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）及びプロジェクト協力州 の女性課題省職員が、女性の貧困削減のための情報収集、分析、発信能力の向上に向けた基礎的な研修を受け、自らも研修を企画・実施できるようになる。
1-2 女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）及びプロジェクト協力州の女性局職員が、モニタリング・評価研修を受け、自らも研修を企画・実施できるようになる。

【アウトプット 2】
女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が、州女性局や関係機関（他省庁・国家プログラム・ドナー・ＮＧＯなど）と協力し、最貧困女性の経済状況の改善に向けた定期的な情報収集、インパクト分析並びに教訓などの共有を行う能力を習得する。
【活動】
2-1 女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）及びプロジェクト協力州の女性局職員が、最貧困女性の状況を収集・分析する。
2-2 女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が、収集・分析した情報を女性

[3]最貧困の女性のための行動計画（NAPWA）は 2015 年までの計画であるところ、この場合は同行動計画の中間時点でのインパクト調査と位置づけられる。

課題省内/外に発信する。
2-3　同省が、国内全 34 州（以下「全州」）向けの（最貧困女性に関する）情報収集･分析のための手法（ガイドライン）を作成する。
2-4　同省が、「最貧困の女性のための行動計画（NAPWA)」に関するインパクトアセスメント調査を、以下の項目で計画し、実施する[3]。
（対象項目）
　2-4-1 最貧困女性に対する技術トレーニング
　2-4-2 最貧困女性に対するビジネス開発サービス
　2-4-3 最貧困女性の経済的エンパワーメントのためのサービス（保健・教育・法的サービスなど）
　2-4-4 コミュニティ・グループ活動（コミュニティ開発委員会，セルフヘルプグループなど）
2-5　同省が、上記収集された最貧困女性の経済状況の改善に貢献する情報・知見（事例・教訓）をまとめ、他省庁、ステークホルダーに向けて発信する。

【アウトプット 3】
女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が、関係省庁（労働社会福祉・殉教者・障害者省や農村復興開発省）や国家プログラム/プロジェクトに対して、最貧困女性の経済状況の改善のための事業実施促進を行う。
【活動】
3-1 女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が、政策策定・開発にかかる研修を実施する。
3-2 同省が、最貧困層の女性の経済状況の改善に係る連携すべき（関連）省庁案件/国家プログラムの政策を分析する。
3-3　同省が、連携する省庁・国家プログラムを選定し、合同モニタリング・評価の実施及び計画立案に向けた相互協定（MoU）を結ぶ。
3-4　同省が、連携省庁及び連携国家プログラムの関係者とともに合同モニタリング・チームを形成する。
3-5　同省が、合同モニタリング計画を作成する。
3-6　同省が、合同モニタリングを実施する。
3-7　同省が、モニタリング結果をまとめ、分析し、報告会を通じて結果の共有を行う。
3-8　同省が、最貧困女性の経済状況の改善に向けた行動計画（NAPWA）に基づいて、他ド

ナー、他省庁による実施事業のモニタリングと調整を行い、国家開発戦略（ANDS)委員会へ報告を行う。

【アウトプット 4】
女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が、他省庁や国家プログラム向けの「最貧困女性の経済状況の改善のための活動指針書」（仮案）を作成し、発信する。
【活動】
4-1 女性課題省（経済開発局・女性の貧困削減作業部会）が、上記の成果 1 から成果 3 の活動及び教訓を継続的に記録し、整理する。
4-2 同省が、「最貧困女性の経済状況の改善のための活動指針書」（仮案）を作成する。
4-3 同省が、ガイドラインを関係省庁･ステークホルダーに普及する。

（３） 投入（インプット）
① 日本側（総額約 3.3 億円）
専門家派遣：長期専門家 2-3 名（チーフアドバイザー、業務調整員、援助調整）
短期専門家 2-3 名/年（モニタリング・評価、ジェンダー情報整備、ジェンダー統計　他）
供与機材：プロジェクトオフィス用品、研修機器　他
研修員受け入れ：本邦研修　年間数名×4 年間
その他
② アフガニスタン国側
カウンターパート人員：女性課題省経済開発局職員及び女性の貧困削減作業部会
カウンターパート人件費、プロジェクトオフィス、その他

（４） 外部要因（満たされるべき外部条件）
1） 前提条件
・アフガニスタンの治安が極端に悪化しない。
（大統領選挙など大きな選挙が本プロジェクト期間中に 2 回実施される予定。専門家などの選挙期間中の一時退避などは想定される範囲内であるも、退避期間が 2 ヶ月以上に及ぶなど想定外の事態の悪化をここでは意味する。）
2）成果達成のための外部条件
・大幅な政策転換が行われない
・大幅な人事異動・人材流出が行なわれない
3）上位目標達成のための外部条件
・アフガニスタン国家開発戦略(ANDS)及び女性のための国家活動計画(National Action

Plan for the Women of Afghanistan: NAPWA、2005-2015）に大幅な変更が生じない

５．評価5項目による評価結果

（１）妥当性

本プロジェクトは、以下の点から妥当性が高いと判断できる。

①アフガニスタン国側の国家計画との整合性

アフガニスタン国家開発戦略（ANDS）においては、ジェンダー平等の達成に向けた目標が掲げられ、アフガニスタン国家女性行動計画（National Action Plan for the women of Afghanistan（NAPWA））の策定を含め、女性の地位と生活の向上に向けて重要な課題分野において13の到達目標が設定された。女性課題省は、2010年までにアフガニスタン国家開発戦略の13のジェンダーに関連した目標の達成に向けた活動、およびその監視を行なうことになっている。この目標のうち、「2010年までに、雇用促進を通じて女性を世帯主とする最貧困層(Chronically Poor Women: CPW)を20%削減する」という目標を達成することが女性課題省の喫緊の課題となっている。

本プロジェクトは、女性課題省の能力強化を行うと同時に、女性課題省が他省庁や国家プログラムと連携し、女性の貧困削減に資する事業の実施促進及びモニタリングを行うことを想定しており、「2010年までに、雇用促進を通じて女性を世帯主とする最貧困層(Chronically Poor Women: CPW)を20%削減する」という国家目標達成のためのプロジェクトとして明確に位置づけられる。

②必要性

本プロジェクトは、女性、貧困層のエンパワーメントを目的としており、人間の安全保障に資するプロジェクトである。世界でも最も不安定かつ貧困化が進むアフガニスタンにおいて、本プロジェクトを実施する必要性は非常に高い。アフガニスタンは、女性が男性と同様に社会に出て就業することが難しく、戦争で配偶者を失った女性や貧困女性には生計を立てる手段がほとんどない。強制結婚、幼児婚、家庭内暴力、人身取引なども多く報告されているが、現状では法による権利擁護も政府による実質的な保護機能も十分働いていない。こうした中、最貧困層の女性（脚注1参照）は、人間として最低限得るべき栄養すら摂取できずにいる。本プロジェクトでは、まさにこの最貧困層の女性を対象者として、女性課題省がジェンダーの視点に立った国家開発事業の実施促進をする能力強化を目指している。現地の強いニーズに適したプロジェクトだといえる。

③ アフガニスタン国に対する国別援助実施方針との整合性

アフガニスタン国別援助実施方針「JICA事業実施における基本的な考え方」2-1「人間の安全保障及びグローバルイシューへの取り組みの方向性/援助協調の動向等」(2)「ジェンダー・女性支援」において、ジェンダー平等の視点は重要であり、開発への積極的参加及び受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上にいっそう取り組む必要があると述べられている。

（２） 有効性

本プロジェクトは、以下の点から有効性が見込まれる。

・女性課題省職員をターゲットグループとし、最貧困層の女性のための事業実施促進のための活動数を指標として設定するだけでなく、プロジェクトで開発した行政能力の向上の判定基準を指標として設定することで、定性的な評価も行えるようにしており、プロジェクト目標の設定は明確である。

・プロジェクト目標「女性課題省の行政能力強化」の達成のためには、達成のための取り組みとして４つのアウトプットを設定した。まず女性課題省職員の基礎的な知識･技術を向上させ、その後、オンザジョブトレーニングで情報収集やインパクト分析並びに教訓の共有といった活動を実践しながら学ぶことを通して能力を高め、他省庁と連携した貧困女性削減に係る事業の実施促進・モニタリングを行うことができるようになるだけでなく、実施事業で得られた教訓をまとめた事業実施マニュアルの配布までを行うこととしている。

（３） 効率性

本プロジェクトは、以下の点から効率的な実施が見込まれる。

・本プロジェクトの成果については、現実的な目標値を設定しており、指標も的確に内容を捉えているといえる。

・女性課題省は基本的に政策策定官庁であるため、連携事業は基本的に連携先の予算で実施される。本プロジェクトでは、ジェンダーの視点を加味するのに必要な予算を追加することを想定しており、最小限の活動費で本プロジェクトの活動が展開できる。

（４） インパクト

本プロジェクトのインパクトは、以下のように予測できる。

・本プロジェクトは、アフガニスタンにおける最貧困層の女性の経済状況の改善によい影響を与えることが期待されている。最貧困層の女性の経済状況を改善することを通じて、長期的には女性の世帯内及び地域でのエンパワーメントや地位向上を目指している。本プロジェクトの実施を通して、女性の貧困削減に貢献できるとともに、女性たちが自らの役割を理解し、人として尊厳を持つことができるようになること、女性に対する社会的認識が改善されることが期待される。

（５） 自立発展性

本プロジェクトによる効果は、以下のとおりである。アフガニスタン国政府によりプロジェクト終了後も、活動が継続されるものと見込まれる。

①政策・制度面

女性課題省が、政策官庁として、より効果的な役割が果たせるようになることは、アフガニスタン政府の方針であり、同省が他省庁が実施する開発事業や国家プログラムと連携

し、政策提言を行うしくみが本プロジェクトを通じて整備されることにより、これを軸にして充実した政策・施策を提言できるようになる。

同時に GTZ が各省においてジェンダー担当部局の能力・体制強化を支援しているため、GTZ との連携を強化することにより、本プロジェクトの成果が各省の政策に影響を与え、さらに確実に制度化されていく見込みである。

②技術面

本プロジェクト終了時点では、プロジェクト活動全般を通して得られた知見などを盛り込んだ「女性の貧困削減に係る案件実施マニュアル」が女性課題省によって作成されていることが成果の一つとして考えている。このマニュアルが、すべての省庁や関連機関に配布されることで、ジェンダー視点に立った開発事業の実施方法が関係機関間で共有され、その手法が持続的に活用され、発展していくことが見込まれる。

６．貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトは、女性課題省の行政能力向上をプロジェクト目標とし、最貧困層の女性の経済状況の改善を上位目標としている。本案件のようなジェンダー政策強化案件においては、地域の男性や宗教リーダーの理解と協力が必要不可欠であるため、本プロジェクトではジェンダー平等の視点はもちろんのこと、さらに固有の社会状況を分析・調査し、男性の理解を得ることや男性にも裨益する事業であることを積極的に広報していく。

７．過去の類似案件からの教訓の活用

アフガニスタンで実施した技術協力プロジェクト「女性の経済的エンパワメントプロジェクト」（2005－2008）では、女性課題省の人材育成及び対象州での女性の経済的エンパワーメントを支援するための能力強化等を進めた。その過程で開発した女性の課題分析等の手法や効果的な研修方法などについて本プロジェクトでも参考にしていきたい。

また、カンボジアで技術協力プロジェクト「ジェンダー政策立案支援計画プロジェクト」（2003－2008）が実施され、女性省職員の能力強化を進めた結果、

『ジェンダー視点に立った既存政策のレビューを含む政策立案のための調査分析、政策を実行に移すための施策の計画、実施、モニタリング評価、そして以上の結果を踏まえた政策立案という一連のステップを網羅した手法』が確立した。このカンボジアモデルとも呼ばれる手法を参考にして、アフガニスタンに適した手法を検討したい。

８．今後の評価計画

中間レビュー	2010 年 10 月頃	事後評価	2015 年 4 月頃
運営指導（要すれば）	2011 年 8 月頃		（終了から 2 年後を目処）
終了時評価調査	2012 年 6 月頃（終了 6 ヶ月前）		

用語解説

CDC：Community Development Committee

NSP: National Solidarity Program

NSDP: National Skill Development Program