

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 22 年 3 月 19 日

担当部：経済基盤開発部

<p>1. 案件名</p> <p>(和) ナンガルハール州帰還民支援プロジェクト</p> <p>(英) The Community Development Project for Returnees and Receiving Communities in Nangarhar Province</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述</p> <p>本プロジェクトは、ナンガルハール州Behsud郡、Surkhrod郡において、①2郡の現状と開発ニーズの把握、②パイロット事業¹の選定・実施計画の立案、③住民主体及び業者請負型によるインフラ整備事業の実施体制整備、④コミュニティレベルの基礎的インフラの維持管理体制構築により、帰還民及び受入コミュニティ住民の生活環境改善に必要なコミュニティレベルの基礎的インフラ整備事業を実施する体制・環境が整備されることを目的とする。</p> <p>(2) 協力期間：2010年7月～2015年6月（5カ年）</p> <p>(3) 協力総額（日本側）：約15億円</p> <p>(4) 協力相手先機関：ナンガルハール州政府</p> <p>(5) 国内協力機関：なし</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模：ナンガルハール州11村落の帰還民及び受入コミュニティ住民 約17万人</p>
<p>3. 協力の必要性・位置付け</p> <p>(1) 現状及び問題点</p> <p>アフガニスタン国（以下、「ア」国）では総人口約24.5百万人のうち約5.6百万人の帰還民が存在する他、約1.2百万人の国内避難民の帰還が進んでいる。また、現在でもパキスタンに約2.2百万人、イランに約0.9百万人のアフガン難民がおり、今後も難民の帰還が続くことが想定されている。アフガニスタンの帰還民の多くは、カブール市を中心とした中部地域、ナンガルハール州を中心とした東部地域に集中しており、特にナンガルハール州は、その人口の半数以上が帰還民であるという状況がある。</p> <p>これら帰還民の生活立ち上げに対する受け入れコミュニティへの負担の増加は、アフガニスタンの深刻な国内政情不安の要因であるとともに、同国の復興及び経済発展の遅滞要因でもあることから、帰還民の再定住促進は、同国の最重要課題の一つとされている。</p> <p>こうした状況の中、国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）は、アフガニスタン難民帰還省と共同で、難民の帰還促進のための支援事業と帰国後の人道支援段階での生計維持支援を実施してきた。しかしながら、持続的な再定住のためには、経済基盤整備を含めた受入先コミュニティの受容能力の拡大が必要であり、とりわけ、パキスタンからの帰還民が集中するナンガルハール州では、早急にコミュニティの生活基礎インフラを整備することが急務となっている。</p> <p>また、アフガニスタン農村復興開発省（以下、MRRD）は世界銀行の援助のもと、村（CDC：</p>

¹ パイロット事業とは、本プロジェクトにてコミュニティの開発を支援するために実施するインフラ整備事業。実施手法は、住民が主体となって実施する「住民主体型」と、地元の建設業者に事業を発注する「業者請負型」に分かれる。

Community Development Committee) を再構築し、住民が自らコミュニティレベルのインフラ整備事業等を実施することを通じて、その組織強化と各種能力の向上を図る NSP (National Solidarity Program) を全国規模で実施しているが、アフガニスタンでは、長年にわたる国内の混乱から、工事を請負う健全な施工業者の不足、契約商習慣の不全、施工監理体制の不備、コミュニティの意思決定プロセスの未熟等が、大きなボトルネックとなっており、より一層の支援が必要な状況にある。このような状況を踏まえ、本プロジェクトにおいては、行政官に限らずコミュニティ、NGO、建設業者等広くコミュニティインフラ整備にかかる関係者を協力の対象とする。

なお、本プロジェクトでは NSP により形成された CDC を複数取りまとめて、従来の NSP では対応できなかった、コミュニティのインフラ整備にかかる広域ニーズへの対応を計画する。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

アフガニスタン政府は、2008 年から 2013 年の 5 年間の中期開発計画である国家開発戦略 (AND S : Afghanistan National Development Strategy) で、「難民、帰還民、国内避難民への支援」及び「農業・農村開発」を重点分野として位置づけている。

(3) 我が国援助政策との関連、事業展開計画上の位置付け (プログラムにおける位置付け)

日本政府は、平成 21 年 11 月、「アフガニスタン・パキスタンに対する日本の新たな支援パッケージ」を打ち出しており、①治安、②和解・再統合、③持続的・自立的発展の 3 つを戦略の柱としている。本プロジェクトは「持続的・自立的発展」の中の「農業・農村開発」に位置づけられる。また、事業展開計画においては、本プロジェクトは援助重点分野の一つである「農業・農村開発を中心とする地方総合開発」のうちの「農村コミュニティ開発プログラム」に位置づけられている。

(4) 他ドナー協力との関係

JICA と UNHCR は、UNHCR が支援してきた難民の帰還事業に連携し、受入先コミュニティの開発支援を JICA が実施し、帰還難民の地域への再統合をより効果的に促進する方針を確認している。

UNHCR 以外でナンガルハール州にて活動している主要なドナー・国家プログラムは以下のとおりである。なお、他のプログラムでもコミュニティのインフラ整備事業は実施しているが、本プロジェクトではパイロット事業の実施による、インフラ整備実施のための環境・体制の整備を目的とする点が異なる。

① NSP (National Solidarity Program : 国家連帯プログラム)

MRRD が世銀等の支援を受け、NGO 等のファシリテーションにより、全国の村落で CDC を設立し、CDC を中心に住民の参加を得てコミュニティ開発計画を策定し、農村インフラを中心とした開発プロジェクト。

② NABDP (National Area-Based Development Program : 国家地域開発計画)

NABDP は UNDP、DFID、CIDA、日本等からの資金拠出を受けて、MRRD により実施。主要活動は、DDA (District Development Assembly : 郡開発委員会) の設立、農村インフラサー

ビスを通じた持続的な生計向上事業等の実施。

③ USAID/DAI (Development Alternatives, Inc.)

USAID/DAIの活動でナンガルハール州が対象になっているセクターは、農業、ケシ栽培に代わる収入源確保の支援、ガバナンス、経済開発、教育、保健、インフラ整備等（実施中案件 34 件、終了済み 23 件。）

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

【目標】ナンガルハール州 Behsud 郡、Surkhrod 郡において、帰還民及び受入れコミュニティ住民の生活環境改善に必要なコミュニティレベルの基礎的インフラ整備事業を実施する体制・環境が整備される。

【指標】以下の観点から、プロジェクト開始後 6 ヶ月以内に設定する予定。

- 対象コミュニティによって計画された生活改善のためのインフラ整備事業と決定・選定プロセス
- 対象コミュニティにて実施されたパイロット事業の実施のメカニズム
- 対象コミュニティにて実施されたパイロット事業の運営・維持管理・モニタリングのメカニズム

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

【目標】ナンガルハール州において、帰還民を含む地域住民の生活環境が改善される。

【指標】以下の観点から、プロジェクト開始後 6 ヶ月以内に設定する予定。

- ナンガルハール州において、本プロジェクトの成果を活用したコミュニティレベルインフラ整備事業の実施地域における帰還民及び受入れコミュニティ住民の生活環境

(2) 成果（アウトプット）²と活動

①成果 1

【ナンガルハール州 Behsud 郡、Surkhrod 郡の現状と開発ニーズが把握される。】

活動 1-1 既存資料及び追加調査により、対象郡の現状（人口、世帯数、民族、就業形態、公共インフラ設備、教育、保健等）をとりまとめる。

活動 1-2 対象郡の基礎的インフラ設備に関する今後の整備計画について、州政府、関係部局、対象コミュニティ、他ドナー等より情報収集を行い、開発ニーズを把握する。

活動 1-3 対象郡の現状と開発ニーズに関するデータベースを作成し、情報を随時更新する。

活動 1-4 現地業者について、施工能力、実績等の情報収集を行う。

指標 1-1 対象 2 郡の開発ニーズにかかる報告書及びデータベース

指標 1-2 現地業者の施工能力、実績等に関する報告書

②成果 2

² 各成果の指標については、プロジェクト開始後 6 ヶ月以内に設定する（数値化できる指標は基準値・目標値を設定）。

【地域コミュニティの参加を得て、パイロット事業が選定され、実施計画が立案される。】

- 活動 2-1 対象郡 11 村における一般事情（人口・民族構成、生計手段、社会サービス等）、CDC の形成状況、帰還民の生活状況、住民間の利害関係、帰還民と既存住民との関係等について社会調査を実施する。
- 活動 2-2 上記調査に基づき、パイロット事業実施のための村落内の協議システム（住民組織）を構築する。
- 活動 2-3 村落内の協議システムを通じてパイロット事業を選定し、実施方法（住民主体／業者請負）について関係者の合意を得る。
- 活動 2-4 住民組織が全体のパイロット事業の実施計画を立案することを支援する。
- 指標 2-1 各村落における村落内の社会状況調査報告書
- 指標 2-2 パイロット事業実施のために形成された住民組織の数
- 指標 2-3 住民組織にて実施計画が策定されたパイロット事業の数

③成果 3

【住民主体によるコミュニティレベルの簡易なインフラ整備事業が実施できる体制が整備される。】

- 活動 3-1 NSP ガイドラインをベースに、住民主体によるパイロット事業実施のための業務実施マニュアル（事業選定方法、実施体制・組織構築、工事計画、進捗管理方法、資金管理等）を策定する。
- 活動 3-2 住民による実施が可能な簡易なインフラ整備工事（農村道路整備、学校付帯設備、灌漑用水路補修等）の施工管理マニュアルを作成する。
- 活動 3-3 業務実施マニュアル及び施工管理マニュアルに従い、住民主体によりパイロット事業を実施する。
- 活動 3-4 パイロット事業実施から得られた知見・教訓をとりまとめ、住民主体の簡易なインフラ整備事業の業務実施マニュアル、施工管理マニュアルを見直し、最終化する。
- 活動 3-5 住民参加型インフラ整備事業の業務実施マニュアル、施工管理マニュアルを関係者と共有する。
- 指標 3-1 住民主体で実施するパイロット事業の業務実施マニュアル及び住民の理解度
- 指標 3-2 簡易なインフラ整備工事実施のための施工管理マニュアル及び住民の理解度
- 指標 3-3 業務実施マニュアル及び施工管理マニュアルの配布部数

④成果 4

【現地業者請負によるコミュニティレベルの基礎的インフラ整備事業が実施できる体制が整備される。】

- 活動 4-1 業者への請負によるパイロット事業実施のための業務実施マニュアル（建設担当者の選定、入札、契約、モニタリング、検査、引渡、資金管理等）を策定する。
- 活動 4-2 業者への請負によるパイロット事業実施の施工監理マニュアルを作成する。
- 活動 4-3 業務実施マニュアル、施工監理マニュアルに従い、業者請負でパイロット事業を実施する。

- 活動 4-4 パイロット事業実施から得られた知見・教訓をとりまとめ、業者請負によるインフラ整備事業の業務実施マニュアル、施工監理マニュアルを見直し、最終化する。
- 活動 4-5 業者請負型インフラ整備事業の業務実施マニュアル、施工監理マニュアルを関係者と共有する。
- 指標 4-1 業者請負で実施するパイロット事業の業務実施マニュアル及び請負業者の理解度
- 指標 4-2 業者請負で実施するパイロット事業の施工監理マニュアル及び請負業者の理解度
- 指標 4-3 業務実施マニュアル及び施工監理マニュアルの配布部数

⑤成果 5

【コミュニティレベルの基礎的インフラの維持管理体制が構築される。】

- 活動 5-1 維持管理にかかる住民組織を設立し、彼らが維持管理計画を作成するのを支援する。
- 活動 5-2 コミュニティによる維持管理状況をモニタリング／評価し、必要に応じて支援する。
- 指標 5-1 住民組織にて策定された維持管理計画の数
- 指標 5-2 パイロット事業の形態に応じた指標を設定する（一定期間後の施設の損傷度合い等）

(3) 投入（インプット）

① 日本側（総額約 15 億円）

ア) 専門家派遣

コミュニティ開発／総括、参加型開発、建築設計、契約・調達管理、施工管理、道路計画・設計、灌漑計画・設計、河川計画・設計、社会調査、業務調整

イ) 現地業務費（パイロット事業経費を含む）

- * 本プロジェクトで実施する個々のパイロット事業の規模は、プロジェクト開始後に、専門家チームと対象コミュニティの協議を経て決定される予定であるため、概算した経費を基に上記日本側投入金額を算出している。

ウ) 機材供与

プロジェクト事務所用事務機器他

② アフガニスタン側

カウンターパート人件費、プロジェクト事務所スペースの提供、治安状況に関する情報提供

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

①前提条件

- ナンガルハール州及びプロジェクトサイトの治安状況が比較的安定している。
- 個別のパイロット事業実施について関係者の同意が得られる。
- 大部分のプロジェクト対象コミュニティに日本人専門家の立ち入りが可能である。

②プロジェクト目標達成のための外部条件

- CDCのリーダーや部族長や郡議会議員の交代があった場合にも、コミュニティの主体的な取り組みが継続される。

③上位目標達成のための外部条件

- 事業実施のための予算が配賦される。
- ナンガルハール州の政治状況が安定している。
- アフガニスタン政府及び地方行政が、コミュニティを主体とした地方農村開発を推進するとの方針を継続する。
- 本プロジェクトで活用する現地建設業者、NGO、FP（Facilitating Partner）がナンガルハール州での活動を継続する。
- ナンガルハール州の経済状況の変化等により、インフラ事業実施に必要な建設資材・原材料等の物価が高騰しない。

5. 評価5項目による評価結果

以下の視点から評価した結果、協力の実施は適切と判断される。

（1）妥当性

本プロジェクトは、以下の観点から実施の妥当性が高いと判断される。

●開発ニーズ及び各種政策との整合性

上記3. に記述した通り、本プロジェクトはナンガルハール州の開発ニーズ及び、アフガニスタン国の関連政策、我が国およびJICAの支援方針と合致している。

●適切な対象地域の選定

ナンガルハール州は物流の要所である首都カブールとパキスタン国ペシャワールを結ぶ国道一号線上に位置することから、パキスタンからの輸入により物資が豊富であり、かつ比較的水が豊富に利用できるため、農業生産拡大のポテンシャルが高い。また、UNHCRから推薦された帰還民の割合が多い村落（帰還民の割合が60～80%）の中から、比較的治安状況が安定している11村落（原則日本人専門家の立ち入りが可能）を対象としているため、これらはJICAがナンガルハール州で帰還民支援を開始するのに適切な地域と考えられる。

（2）有効性

本プロジェクトは、以下の理由から有効性は高いと見込まれる。

●活動とプロジェクト目標の因果関係

本プロジェクトでは、住民の組織化→事業計画作成→発注→事業実施→維持管理というコミュニティ・インフラの整備に必要な一連のプロセスが包括的に含まれた活動が計画され、パイロット事業により、コミュニティ・インフラ整備に必要な関係者（村落住民、現地建設業者、NGO、FP、州政府）の能力向上が見込まれているため、プロジェクト目標達成のために適切な成果・活動が設定されていると言える。

（3）効率性

本プロジェクトは、以下の理由から効率性は中程度と見込まれる。

●NSP事業との相互補完性

NSPで実施されてきた住民主導型による事業実施手法は、基本的に実施主体を単一のCDCとしているため、小規模なコミュニティの局部最適を実現しているが、より広域の地域コミュニティ

における開発ニーズに対応するためにはさらなる支援が必要である。このため、本プロジェクトでは、CDCを束ねたより広域のコミュニティにて事業を計画し、また業者請負による施工方法を併せて確立することで、広域のコミュニティにおける開発ニーズに対応するインフラ事業の実施が可能となる。

●安全面に配慮した効率性向上のための仕組み

アフガニスタンの地方コミュニティにおいて実施する事業では、日本人専門家がコミュニティへ立ち入る際に防弾車・武装警護の手配が必要なものに加え、JICAの安全基準により専門家の行動範囲が限られ、一部遠隔操作による事業実施が必要となる等、通常の案件と比べて効率性が大きく阻害されることとなる。しかしながら、その様な制約条件がある中で最大限効率性を高めるよう、本プロジェクトでは以下の工夫を試みる。

【現地リソースの積極活用】

本プロジェクトでは現地の事情に精通したローカルの建設業者・NGOを積極的に活用する予定なので、本邦施工業者に比べて、事業費の削減が可能であり、かつ現地のニーズを迅速に把握し、現地の状況に照らして適切な協力を行える等、より費用対効果が優れたプロジェクトを実施できる。他方、入札・契約制度及び法制度等が十分に整備されておらず、健全な現地施工業者・施工管理コンサルタント者の数が限られるアフガニスタンでは、適切な調達手続きの管理や工期延長による事業コスト拡大のリスクについても十分留意する必要がある。

【対象コミュニティの選定】

上記5.(1)に記載したとおり、本プロジェクトの対象地域は、UNHCRから推薦を受けた帰還民の割合が多い村落であり、UNHCRが実施してきた難民の帰還促進と帰国後の生計維持支援という短期的な支援を受けて本プロジェクトを実施することから、より効率的にプロジェクト活動が帰還民への支援につながると見込まれる。

(4) インパクト

本プロジェクトの実施による正のインパクトは、以下の通り見込まれる。

●プロジェクト目標と上位目標の因果関係

アフガニスタンにおいては、既に国際社会から多くの支援を受け、コミュニティレベルのインフラ整備を行っているが、十分な実施体制が整っていないため工事の進捗が遅れており、一部の施工については技術的問題が指摘されている。このような状況を改善するため、本プロジェクトにおいては、地方政府、NGO、民間業者、対象コミュニティからなる関係者全体で、住民の組織化→事業計画作成→発注→事業実施→維持管理にいたる全サイクルにおいて事業実施環境の整備を行うことを目標としている。こうしたインフラ整備事業の実施により、対象地域における帰還民及び受入れコミュニティ住民の生活環境が改善され、さらに事業実施体制・環境整備を通じて、プロジェクト対象村落以外の周辺地域においても生活環境向上を助けることから、継続的な上位目標の達成は十分に可能と見込まれる。

●プロジェクトの波及効果

本プロジェクトにおいて、コミュニティレベルの基礎的インフラ整備事業を実施する環境が整備されると、この成果を他州に展開することは可能であると考え。特に、本プロジェクトの成果を

共有するNGO及び民間業者の活動は、ナンガルハール州内に留まるものではなく、状況に対応してプロジェクト期間内でも他地域への進出は可能であり、これらNGO、民間業者を通じたプロジェクト成果の波及効果について期待できる。

また併せて業務実施マニュアル・施工監理マニュアルについては、アフガニスタン国内で共通して使用できる汎用性の高いものを作成する予定である。

●外部条件が満たされる見込み

NSPは、プログラムの自立発展的な成果の発現のためにコミュニティ主導の開発を基本方針としており、他の国家プログラムにおいても、CDCが有効活用されていることから「アフガニスタン政府及び地方行政が、コミュニティを主体とした地方農村開発を推進するとの方針を継続する。」という外部条件は満たされると見込まれる。

(5) 自立発展性

アフガニスタンでは財政面の制約が大きく、プロジェクトの予算措置はドナーの支援に依存しなければいけないため、自立発展性は各ドナーの支援状況に大きく左右される面が否めないものの、以下の観点から、本案件による効果は、プロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

●政策・財政面

地方農村開発分野は同国の国家開発戦略の重点分野であり、NSP、NABDP等複数の国家プログラムが実施されている実績があり、当該分野にかかる予算は今後も配分されるものと見込まれている。

●技術面、組織面、体制面

本プロジェクトでは、コミュニティレベルのインフラ整備事業として、具体的パイロット事業を多数実施する予定である。このため、これらパイロット事業の実施を通じて、地方政府、NGO、民間業者、対象コミュニティからなる関係者全体のOJTが確保できることになり、プロジェクトで作成する業務実施マニュアル・施工監理マニュアル等についても、十分定着が図れると判断される。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

アフガニスタンの地方コミュニティにおいては、男女別にCDCが設立されており、本プロジェクトの実施に当たっても、女性CDCを十分巻き込み、女性住民のニーズにも適い女性住民が男性住民と同程度に裨益できる内容の事業を実施する予定。

帰還民の生活環境整備支援を目的に本プロジェクトを実施するが、帰還民と帰還民以外の住民との間の対立を回避するため、帰還民を受け入れるコミュニティへの配慮をしながらパイロット事業を実施する。このためパイロット事業の選定及び展開の際には、帰還民のみでなく既存住民にも裨益する事業となるよう留意する。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

(1)「アフガニスタン国 地方開発支援プロジェクト」(2005年12月～実施中)では、複数のCDCをクラスター化し、NSPと比較してより広域のコミュニティを対象としたコミュニティ開発支援事業

(インフラ整備が中心) をバーミヤン州、バルフ州、カンダハル州にて実施している。同プロジェクトを通じて整理された成果・教訓は、コミュニティ開発のためのガイドラインとして整理されていることから、本プロジェクトにおけるパイロット事業の計画立案及び実施手法の参考とする予定。

(2) コミュニティレベルのインフラ整備事業については、当該施設の技術的健全性のみならず、計画策定までの住民参加型の意思決定プロセスの質が、その後の施設の活用、維持管理に大きく影響するとされており、本プロジェクトにおいてもNGOを活用の上、当該プロセスを尊重して事業を実施する予定にしている。

8. 今後の評価計画

- (1) 中間評価：プロジェクト協力期間の中間時点 (2012年10月頃)
- (2) 終了時評価：プロジェクト終了の約6ヶ月前 (2014年10月頃)
- (3) 事後評価：プロジェクト終了後、3年後を目処に実施