

事業事前評価表(技術協力プロジェクト)

作成日:平成 22 年 7 月 7 日

担当部・課:公共政策部法司法課

1. 案件名:平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト

(英文名:Project for Promoting Peace Building and Democratization through the Capacity Development of the Media Sector in Nepal)

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

和平・民主化プロセスが進み、憲法制定及び総選挙・地方選挙等重要な政治イベントが続くネパール国(以下「ネ」国)において、情報通信省によりメディア政策・法令・指針の改定案が策定されるとともに、ラジオネパールの公共放送局としての機能が強化されることを通じ、民主化の過程における正確・中立・公正なメディアのモデルが示されることを目的とする。

(2) 協力期間

2010 年 11 月～2013 年 10 月(36 ヶ月間)

(3) 協力総額(日本側)

約 2.8 億円

(4) 協力相手先機関

情報通信省(Ministry of Information and Communications: MoIC)

ラジオネパール(Radio Nepal)

(5) 国内協力機関

総務省

(6) 裨益対象者及び規模、等

情報通信省、ラジオネパール(職員数:約 600 名)、報道従事者

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

「ネ」国では反政府勢力(マオイスト)と政府の間で 2006 年 11 月に包括的和平合意が締結され、紆余曲折を経ながらも、2008 年 4 月には制憲議会選挙が実施され、翌月には制憲議会が設置された。新憲法は予定されていた 2010 年 5 月末までには成立せず、制憲議会の任期を一年延長することとなったため、延長期間内の憲法制定に向けて引き続き調整が行なわれる予定であり、その後、総選挙、地方選挙と新たな国づくりのプロセスが続く予定である。「ネ」国ではメディアが政治に利用されるケースが多く、自由・公正なメディアは未発達である。包括的和平合意成立後も、タライ動乱を始めとして、地域ベース、民族ベースの動乱が発生しており、紛争を助長しない報道のあり方が問われている。また、和平プロセスの情報及び制憲議会の各委員会での政党間の争点・議論進捗状況、政治課題等は、正確に地方にまで伝わっていないケースも少なくなく、メディア関係者も、憲法制定等ネパールが直面している課題についての知識が十分ではない。

こうした政治状況の下、ネパールのメディアは現在、活字・放送共、市場の受け入れ能力を超えた濫立状況にあり、生き残りのための政治勢力への接近、特定政党の意に沿わないメディアに対

する脅迫・物理的暴力、ジャーナリスト自身による保身のための自己規制、こうした要因に起因するプロフェッショナリズムの欠如—という悪循環に陥っており、健全なメディアに期待される「政治に対する監視機能」は果たされていない。乱立する活字メディアが正常な機能を果たしていないことに加え、放送メディアについても、情報通信省が不十分な審査・登録で放送免許・周波数を割り当てていることが、全国で 300 近い放送局の濫立状況につながっている。これらのメディアは脆弱な市場においては、援助してくれる政治勢力のプロパガンダに利用されることも少なくなく、メディアの機能が正常化しない要因となっている。情報通信省が所管するメディア関連法令 (Radio Act, National Broadcasting Regulation 等) については、多くが王制下に策定されたものであり、その後の政治状況やメディアの乱立を踏まえて現状に即した改訂が必要となっている。現在の政府が暫定政権であり、政党ごとにメディア政策が異なることから、時代にそぐわなくなっている法律・規則等多々存在するにもかかわらず改訂作業は十分に進んでいない状況である。

一方、ラジオネパールは、全国に放送網を持ち、多言語によるニュース報道、多文化に配慮した番組制作を続ける国営放送局であり、今後進められる「公共放送局化」プロセスの中では、放送内容や組織・財政面で独立性を高めるとともに、選挙・政治報道や災害報道等で重要な役割を担うことが期待されている。しかし、現状は①放送内容②カバレッジ③財務状況の面で課題が山積している。財政状況の悪化から、政府公報を多く受け、放送内容のレベルの低迷や、民間 FM と比べて音質が不良 (聞きにくい) であることが、聴取者離れを引き起こし、広告主の確保も困難な状況を招いている。この悪循環が技術革新をも阻害し、音質の良好な民間 FM 局との聴取者獲得競争にも敗れる結果となっている。

こうした状況の中、メディア政策・ラジオネパールを管轄する情報通信省より、①メディア政策の改定、②正確・中立・公正なメディアモデルとしてのラジオネパールの機能強化を目指す技術協力プロジェクトの要請が日本国政府に提出された。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

「ネ」国政府は、暫定三カ年計画 (2010/11-2012/13) を現在取りまとめ中である。同計画の策定にあたっては、長期的な視点を持って、平和で繁栄したネパールを目指す開発方策が議論されている。この議論の過程においては、2009年5月に国家開発戦略文書 (案) が作成されており、この中で民主化プロセスへの国民の参画を促すメディアの強化が重要であり、メディア政策、諸規則のタイムリーな整備及び事実に基づいた中立的でバランスのある国民志向の番組を国民に届けることが喫緊の課題である旨が盛り込まれている。更に、民主的な社会における放送の公共性に鑑み、首相の任命により「ハイレベル評議会」が設置され、ラジオネパールの公共放送化の検討が進められている。本プロジェクトの計画内容は、メディア政策の改定およびラジオネパールの改革を通じて、正確・中立・公正なメディアのモデルを示し、ネパール国の民主化プロセスと平和構築の促進に貢献することであり、ネパール国暫定三カ年計画およびラジオネパールの公共放送化検討・推進の方向性と整合している。

(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)

日本政府は、「民主化・平和構築」を重点分野の一つとし、民主化プロセスの進展に合わせた時宜を得た支援を行う方針である。同重点分野の民主化プロセス支援プログラムの方向性として、「我が国は制憲議会選挙などに対し、人・資金面で積極的に支援を実施してきている。今後も和平プロセスの進展や政治・治安情勢を見極めつつ、憲法制定・法整備、総選挙等を見据えた平等・公正な選挙制度の構築、メディアを媒体とした民主化プロセスの推進、憲法制定議会等に対し、他機関と連携も考慮し、和平プロセスの進展に合わせて時宜を得た支援を、主に人材育成の観点から検討していく」としており、制度づくりとともに、メディアを媒体とした政治プロセスに関する公正・公平な情報の国民への提供を通じ、民主化プロセスを推進していくこととしている。更に、本プロジェクトは、ネパールの新しい国づくりのプロセスにおいて重要な役割を果たすメディアの能力強化であるという点において、我が国の援助政策及びプログラム方針と整合している。

4. 協力の枠組み

(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:

(メディア政策の改定及びラジオネパールの改革を通じて)民主化の過程における正確・中立・公正なメディアのモデル¹が示される。

<指標・目標値>

1. 改定されたメディア政策・法令・指針が報道従事者およびメディア関係者に認識される²。
2. ラジオネパールが各政党の情報を公正・中立に扱い且つ多文化に配慮をした報道・番組³を発信できるようになる。

② 協力終了後に達成が期待される目標

上位目標:

メディアの正確性・中立性・公正性の原則を尊重する環境が醸成される。

<指標・目標値>

1. 改定されたメディア政策・法令・指針がネパールジャーナリスト連盟及び主要メディア各社の規範・活動に取り込まれる。
2. ラジオネパールの報道・番組の公平性・中立性・正確性に対する国民の信頼性が向上する⁴。

(2) 成果(アウトプット)と活動

① アウトプット(1) : 情報通信省によりメディア政策・法令・指針の改訂案が策定される。

<指標・目標値>

以下の内容を含むメディア政策・法令・指針が改訂される。

- ・ 放送倫理に基づく番組制作

¹ ネパールで十分に実施されていない調査報道、特定の政治勢力への偏りのない選挙・政治報道、及び人権の尊重を含む報道倫理等、民主国家でメディアが果たす役割のあり方を体現した姿を指す。

² 報道従事者およびメディア関係者の認識の測定に関しては、普及セミナー等のプロジェクト活動を通じて、報道従事者へのアンケートを実施し、改善の度合いを測る予定。

³ 特定政党に偏らない各政党の公正・中立な扱いや多文化への配慮、調査に基づいた報道等を指す。

⁴ 案件開始時に視聴者を対象としたベースライン調査を実施の上、案件開始後6ヶ月以内を目処に指標の設定を行い、経年的に計測する予定。

- ・ 周波数管理を通じた適正なメディア管理
- ・ メディア行動規範

<活動>

- 1-1: 情報通信省が、現行のメディア政策・法令・指針を改訂するためのタスクフォースを立ち上げる。
- 1-2: タスクフォースが各国の事例を参考分析しつつ既存のメディア政策・法令・指針に係る課題を取りまとめる。(例:メディア政策、放送法・条例、電波法・条例、出版法・条例、プレスカウンシル法・条例、ジャーナリスト関連法、メディア行動規範)
- 1-3: タスクフォースが現行のメディア政策・法令・指針の見直し案を作成する。
- 1-4: タスクフォースが作成したメディア政策・法令・指針の見直し案について、情報通信省が関係機関(Press Institute 等)と審議し承認する。
- 1-5: 情報通信省が改訂されたメディア政策・法令・指針について普及活動を実施する。

② アウトプット(2): ラジオネパールの公共放送局としての機能が強化される。

<指標・目標値>

1. ラジオネパールが、政治にかかる重要な議論・決定や公共サービスについて番組制作ガイドラインに沿った番組を放送する。
2. ラジオネパールの聴取率がプロジェクト開始時よりも改善する⁴。

<活動>

- 2-1: ラジオネパールが「公共放送化準備タスクフォース(仮称)」を設置する。
- 2-2: 「公共放送化準備タスクフォース(仮称)」が現行のワークフローを分析し重要課題を抽出する。
- 2-3: ラジオネパール関係部が聴取者拡大を阻害している放送技術上の課題を分析し、OJTを通じて改善する。
- 2-4: ラジオネパール関係部が報道および番組制作に関する課題を分析する。
- 2-5: ラジオネパール関係部が報道および番組制作に関する職員向けOJTを実施し、改善案および研修マニュアルをまとめる。
- 2-6: ラジオネパール内の番組モニタリング委員会が公共放送としての番組制作ガイドラインを作成し適正なモニタリングを実施する。
- 2-7: ラジオネパール関係部がラジオネパールの現行の財務状況の課題を分析し、効率化のための提言をまとめる。
- 2-8: 「公共放送化準備タスクフォース」が2-2～2-7を踏まえ公共放送化に向けたアクションプランを作成する。
- 2-9: ラジオネパールが正確・中立・公正な報道を実践していることを広く周知する。

(3) 投入(インプット)

① 日本側

⁴ 聴取率の改善の目標値については、プロジェクト開始後6ヶ月以内を目処に設定する予定。

- ▶ 専門家派遣(総括、メディア政策、放送技術、番組制作、財務分析・マーケティング、ジャーナリズム、調整員・平和構築)
- ▶ 供与機材(聴取範囲にかかる調査をプロジェクト開始後に実施のうえ、FM 塔を含む必要な機材の詳細を詰める予定)
- ▶ 研修員受け入れ
- ▶ 現地ローカルコンサルタント、NGO、専門家

② ネパール国側

1. カウンターパート人件費、プロジェクト事務所、その他

<カウンターパート人員>

- ▶ プロジェクトマネージャー(情報通信省、ラジオネパール)
- ▶ タスクフォースメンバー

カウンターパートについては、情報通信省次官を議長とする JCC により年に 1-2 回程度進捗をモニターするとともに、情報通信省 Joint Secretary およびラジオネパール Executive Director をプロジェクトマネージャーとし、加えて、成果毎に、情報通信省とラジオネパールにそれぞれタスクフォースを結成することとした。

2. プロジェクト事務所の設置(情報通信省、ラジオネパール)

(4) 外部要因(満たされるべき外部条件)

(上位目標の外部条件)

- ・民主化プロセスが維持される。
- ・情報通信省のメディア政策・法令・指針の改定案が立法化され、実施される。
- ・普及・広報活動が行われる。

(プロジェクト目標の外部条件)

- ・情報通信省の改革の方向性が維持される。
- ・ラジオネパールの公共放送化の方向性が維持される。
- ・極端な政治介入が行われない。

(前提条件)

- ・治安状況が大幅に悪化しない。
- ・ラジオネパールが国家管理される方向に向かわない。

5. 評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性:高い

政策との整合性

・本プロジェクトの計画内容は、ネパール国の暫定三カ年計画(民主化および平和構築の推進)、国家開発戦略文書(案)(メディア諸政策のタイムリーな整備、および事実に基づいた中立的でバランスのある国民志向の番組制作の強化)、並びに首相の任命によって設置された「ハイレベル評議会」が示したラジオネパールの公共放送化検討・推進と整合している。また、本プロジェクトは日

本政府の対ネパール経済協力方針と整合している。

・民主化プロセスと平和構築を支えるためには、国民に正確・中立・公正な情報を伝えるメディアが不可欠である。そのため、法令により正確・中立・公正なメディアを規定し、ラジオネパールをモデルとして示すことは、直接的にネパール国の民主化プロセスと平和構築に貢献することが期待される。

実施機関の妥当性

・情報通信省は、メディア政策の推進を担う政府機関であり、放送、出版を管轄しているため、情報通信省の政策支援を行うことによりネパール国のメディアへの波及効果が見込めるため実施機関としての妥当性が認められる。

・ラジオネパールは、全国に放送網を持ち、多言語によるニュース報道、多文化に配慮した番組制作を続ける国営メディア機関であり、現在、公共放送化の検討が進められている。ラジオネパールを中立・公正なメディアのモデルとして育成することにより、他の多くのメディア機関およびネパール国民への波及効果を期待できる。

日本の支援の優位性

・日本には、戦後に作られた放送法や公共放送があり、当分野についての技術的優位性があるといえる。

・日本は戦後の国家再建の中で正確・中立・公正なメディア育成のための政策実施の経験を有している。

・日本は他のドナーと比べ中立的なドナーとして支援を行っているとしてネパール側から評価されていることから、民主化プロセスにおいて重要な役割を果たすメディア能力強化の支援を日本が中立的な観点から行うことの意義は高い。

ニーズとの合致

・ネパールにおいては現状に合致しないメディア政策やジャーナリストのプロフェッショナリズムの欠如等によりメディアの機能が十分に果たされていない。民主的な国づくりの途上にあるネパールにおいて、憲法制定や選挙などに関する情報を公正・中立な立場で正確に市民に伝え、市民の民主化プロセスへの参画を促すことのニーズは高い。特に、制憲議会にて憲法制定に係る議論が行なわれており、また憲法制定の後には総選挙が予定されているこのタイミングにおいて、正確・中立・公正の原則に則って政治プロセスに係る報道や選挙公報を行なうことができるようラジオネパールの能力強化を支援するとともに、党派的な偏向報道等を適切にモニタリング・規制できるような情報政策の改善を支援することは、ネパールが紛争に逆戻りすることなく国民の参加を得て民主化プロセスを進めるためのニーズに合致したものであり、民主化プロセスの進展に応じてタイミングよく支援を行うことの意義が高い。

(2) 有効性(予測): 高い

プロジェクト目標と成果の因果関係

・本プロジェクト目標である民主化の過程における正確・中立・公正なメディアのモデルが示されるためには、現行のメディア政策の是正に向けた政策・法令・指針の改定案の策定(成果 1)、及び正確・中立・公正な情報を広く国民に届ける公共放送局としてのラジオネパールの改革(成果 2)を

総合的に行うことが必要である。情報通信省が所管する現行のメディア関連法令については、多くが王政下に策定されたものであり、その後の政治状況やメディアの濫立を踏まえ、現状に即し適切な内容に改訂を行うことが必要となっている。更に、正確・中立・公正なメディアのモデルを示すためには、「ネ」国におけるラジオ局として唯一全国放送網を有するラジオネパールの公共放送化に向けた改革を行うことの意義は大きい。よって、この二つの成果により、正確・中立・公正なメディアのモデルを示すことを達成することが十分に見込まれるといえる。

外部条件と阻害要因

・極端な政治介入およびメディア政策の変更がない限り、プロジェクト活動が実施されれば成果が達成されることが見込まれる。

・CP 人事において政治の影響を受ける可能性はあるものの、公共放送化の方針は政府「ハイレベル評議会」から出されていること、及びラジオネパールについては幹部人事の介入は限定的であることから、プロジェクト活動が実施される限りプロジェクト目標達成は可能である。

(3) 効率性(予測): 中程度

・本プロジェクトの実施機関であるラジオネパールには 1980 年代から無償資金協力による機材供与及び人材育成を実施しており、機材および人材を本プロジェクトにおいて活用できるため、アウトプットを効率的に産出することが可能である。

・外部要件、前提条件は「ネ」国の政治情勢に関するもので不確定要素が多い。憲法の制定プロセスや治安状況などが効率的なプロジェクトの実施に影響を及ぼす可能性がある。

(4) インパクト(予測): 正のインパクトが見込まれる。

・民主化プロセスが維持され、改訂されたメディア政策・法令・指針が立法化の上、実施され、正確・中立・公正なメディアのモデルが確立することにより、プロジェクト活動と成果について普及・広報活動を十分に行えば、上位目標の達成が見込める。

・改定されたメディア政策・法令・指針がネパールジャーナリスト連盟に加盟していないメディア各社の規範・活動に取り込まれることが期待できる。

・正のインパクトとしてラジオネパールの公共サービス番組(遠隔教育、農業、衛生など)が充実し、カバレッジが広がることにより地方の貧困軽減、社会サービスの向上に貢献する可能性がある。

・政治介入や民主化プロセスの後退が上位目標達成の阻害要因となることが考えられる。

・マイナスのインパクトは想定されない。

(5) 自立発展性(見込み): 高い

政策・制度面

・民主化プロセスが進捗する中で、政府および情報通信省の、正確・中立・公正なメディア育成への政策・取り組みは継続すると見込まれる。

・改訂されたメディア政策・法令・指針について、ラジオネパールによる普及に加え、マスメディア等を通じた様々な広報活動で普及することができる。

組織・財政面

・情報通信省のマンデートとして実施される活動が本プロジェクトの活動であり、プロジェクトへのオーナーシップは高く、予算の確保も可能と判断される。

・ラジオネパールは、広く国民に公共放送として情報を伝達するマンデートを持ち、将来的にも公共放送局として組織が維持される見込みである。一方で、公共放送化に伴い、ラジオネパールの財源の在り方が議論されており、不確定要素は確認されている。ラジオネパールはプロジェクト活動を通じて財務の体質を改善し、経常経費を含む予算を確保していくことが期待される。

技術面

・ラジオネパールは、1980年代以降、無償資金協力により供与された機材を適切に維持管理しており、維持管理能力を有している。人員の異動も限定的であるため技術力も組織内に保持されることが見込まれる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトは、貧困、ジェンダー、環境等に対し悪影響を及ぼす活動または施設の建設を行わない。また、本プロジェクトにより不利益を被る、または便益を公正に受けられない個人・グループ・地域等は想定されない。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

- ▶ ブータン国・国営放送支援プロジェクト(技術協力プロジェクト)において、国営放送として財務体制の強化・人材育成を通じた能力強化の重要性が確認されており、ラジオネパールの中長期的な運営計画の策定と財務管理体制の強化に取り組むことが重要と考えられる。
- ▶ 「ネパール国短波及び中波放送局整備計画」(2006年度実施、無償資金協力)では、全国放送網の再構築及び中波放送局舎・施設の改修、機材の更新を進めたが、中長期的な機材の維持管理のためには、財務状況の改善が必須であることが確認されている。これを踏まえ、本件ではラジオネパールの現行の財務状況の課題を分析し、財務状況の改善及び効率化のための提言をまとめる。
- ▶ ネパール国現地国内研修「平和定着のためのメディア能力強化」(2009年度実施)において、今後、法律や制度について他国の実践例を参考にすることと、メディア関係者が集まって議論を積み重ねるフォーラムが継続されていくことが重要であると提言されている。これを踏まえ、本件では諸外国のメディアに関する法制度を検証し、ネパールの新しいメディア政策・法令・指針(案)を策定し、それらをセミナーやフォーラムを通してメディア関係者に周知する。

8. 今後の評価計画

2012年5月	運営指導調査・中間レビュー
2012年3月	終了時評価
2016年9月	事後評価(予定)