

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ネパール連邦民主共和国	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 (MeP)
分野：行政一般	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ 法・司法課	協力金額 (評価時点)：約 3 億 5,000 万円
協力期間	(R/D)：2010 年 11 月～2013 年 10 月 (3 年間)
	先方関係機関：情報通信省 (MoIC)、ラジオネパール (RNE)
	日本側協力機関：総務省
他の関連協力：	
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ネパール連邦民主共和国 (以下、「ネパール」と記す) 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。しかし、新憲法は予定されていた 2010 年 5 月末までには成立せず、その後も制憲議会の任期をたびたび延長したものの、連邦制の議論等に関して主要政党間で合意に達することができず、2012 年 5 月に制憲議会は解散された。現在は、2013 年 3 月に発足した最高裁判事長を首班とする選挙管理内閣が中心となり総選挙 (制憲議会選挙) の実施をめざしており、その後は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。</p> <p>ネパール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、タライ動乱をはじめとして、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。</p> <p>こうした政治状況の下、ネパールのメディアは現在、活字・放送とも、市場の受け入れ能力を超えた乱立状況にあり、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。総計 5,000 種以上刊行されている活字メディアの多くが政治勢力に利用されていることに加え、放送メディアについても、情報通信省 (MoIC) 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 を超す放送局を生み出す結果となっている。こうしたメディアが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。MoIC が所管するメディア関連法令については、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正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・規則等が多々存在するにもかかわらず改正作業は十分に進んでいない状況である。</p> <p>一方、ラジオネパール (RNE) は、全国に放送網をもち、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」プロセスのな</p>	

かでは、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、政府の広報的番組制作を多く受け、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。

こうした状況のなか、メディア政策・RNEを管轄するMoIC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RNEの機能強化をめざ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。

1-2 協力内容

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を示すべく、MoICによるメディア政策・法令・指針の改定、及びRNEの公共放送局としての機能強化を図る。

(1) 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。

(2) 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。

(3) 成果

- 1) 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。
- 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。

(4) 投入 (評価時点)

日本側：総投入額 3.5 億円

専門家派遣	16名 (87.37人月 (MM))
研修員受入	14名 (本邦研修7名、第三国研修7名)
機材供与	約3,010万7,000円 (工事費含む)
ローカルコスト負担	約6,313万9,000円 (工事費除く)

ネパール側

カウンターパート (C/P)	約50名
施設提供	プロジェクト事務所 (MoIC 1室、RNE 1室、電話機)
その他 (工事費)	FM送信設備設置用のタワーの修繕、電気配線改修、作業小屋の建設

2. 評価調査団の概要

調査者	総括：橋本 敬市	JICA 国際協力専門員
	評価企画：山本 哲也	JICA 産業開発・公共政策部法・司法課 調査役
	評価分析：小野里 宏代	株式会社 VSOC
調査期間	2013年6月5～21日	評価種類：終了時評価

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。

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果の達成状況

<成果1>

成果1は、ほぼ達成されている。

メディア政策案に加えて、関連4分野（放送、新聞・出版、映画、広告）にかかわる7法案（「放送法」「公共放送法」「新聞出版法」「メディア委員会法」「電波法」「映画法」「広告法」）の草案策定作業が完了している。今後、諮問委員会を通じて草案の改定作業を行い、プロジェクト終了時までにはMoICの「acknowledge」を得る見通しである。

<成果2>

成果2は、ほぼ達成されている。

RNEの機能強化促進のために設置された4つのワーキンググループ（WG）（研修計画、放送ガイドライン・番組基準、番組モニタリング、聴取者調査）のすべてにおいて、業務マニュアルが完成した。報道・番組制作上の基盤が確立され、そのための職員訓練に係るノウハウも設定された。このほか、FM送信機2式の据付工事が完了し、正式に放送波を送出することが可能となり、放送サービスエリアが拡大し、質が改善された。一方、財務強化に関しては課題が残るが、公共放送局化に向けて、財務諸表導入による財政管理システムの改善が図られ、さらにビジネス部と番組制作部が協力し、広告獲得のためのビジネス戦略の見直しを図るなど、組織内の意識改革が進んでいる。

(2) プロジェクト目標の達成見込み

プロジェクト目標はおおむね達成すると見込まれる。

メディア政策、法令、指針等の枠組み策定作業はおおむね完了し、メディア関係者に対するコンサルテーション及びその後の普及活動を残すのみの状況となっている。これに対しメディア側は、従来の編集方針や経営形態次第では、民主的な法的枠組み・倫理規範の受け入れに時間を要することが予想されるが、MoIC側の方針に変更がない限り、メディア各方面への定着が徐々に浸透することが期待できる。

RNEでは模擬番組審議委員会の導入による外部審査の導入、財務状況の健全化、職員の研修システムの構築等を通じ、公共放送局が政治勢力からの不当な介入を受けず編集権の独立を確立する素地ができつつあると判断できる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

妥当性は高い。

ネパール国「暫定憲法」及び「三カ年計画」（2010/11～2012/13）では、国民の知る権利と民主化促進のためのメディア分野の開発政策を目標に掲げており、「ハイレベル評議会」では国営放送局の公共放送局化が提言されており、プロジェクト目標はネパール政府の優先事項達成に貢献するものである。特に「三カ年計画」によりMoICがメディア法令、諸規則の見直しを行うことが急務であったことから、本プロジェクトはMoICのニーズに対応するものであった。また民主的な国づくりの途上にあるネパールにおいて、ターゲットグループであるRNEを含むメディア機関及びジャーナリストが、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く、本プロジェクトは高い整合性がある。

わが国の対ネパール国別援助方針においては、「平和の定着と民主国家への着実な移行」が重点分野のひとつとして掲げられており、本プロジェクトは「民主化プロセスの促進プログラム」の一環として事業展開計画に位置づけられている。

(2) 有効性

有効性は高い。

本プロジェクトを通して、改定メディア政策の草案に対するメディア関係者の理解促進が図られ、また RNE では、国民のための公共放送局化を踏まえて機能が標準化されつつあることから、ふたつの成果によってプロジェクト目標がほぼ達成されている。ネパールの政治が依然不安定であることから、MoIC 内での改訂メディア政策案及び法令案の承認に係る意思決定に影響を与えることが危惧されるが、終了時評価時点では、諮問委員会を通じ、改定に係る関係者間の最終協議が継続して行われており、プロジェクト期間内に最終案が完成する見込みは高い。

RNE では新たな FM 送信設備の整備による放送カバレッジの拡大及び質の向上が実現し、また公共放送局化を踏まえた能力強化活動を通じ、番組制作及び報道の質が向上しつつある。RNE の聴取者からも肯定的なフィードバックが寄せられ、職員の公共放送局化に向けた意欲の向上にもつながり、タスクフォースと WG は自分たちのパフォーマンスの向上を高く評価している。

(3) 効率性

効率性は高い。

専門分野が多岐にわたるなか、比較的短いプロジェクト期間の枠組みのなかで、ふたつの成果は着実に産出されてきている。ネパール側は省庁間での人事異動が頻繁にあり、主要 C/P の交代もあったため、新しく着任する C/P に対してはその都度専門家側から個別にプロジェクトの説明をし、関係構築を図る必要があった。一方、RNE では WG メンバーとして配置された C/P のなかには、4 つある WG をいくつか掛け持ちしている者もあり、横断的に活動や課題を熟知していることで効率性が増し、強いオーナーシップが確認された。また、プロジェクトを通じて策定した放送ガイドラインや番組基準などを活用し地方拠点局への普及を実施したことは、中央と地方放送の統一化を図るうえで高く評価される。

このほか、短期間で現地派遣された日本人専門家をサポートする現地スタッフは、分野別の各自の任務を C/P と連携して遂行しつつ、お互いの業務をカバーしあうなど、そのチームワークと効率的なパフォーマンスは本プロジェクトに大きく貢献した。

(4) インパクト

既にいくつかの顕著な正のインパクトが発現している。

MoIC と RNE をはじめ主要メディア関係者間の、正確・中立・公正なメディアセクター構築のための共通認識が図られようとしている。プロジェクト終了後も、改定されたメディア政策・法令・指針が立法化のうえ、実施された場合、また公共放送局化が制度化されれば、プロジェクトにより導入された活動と成果について普及・広報活動が継続的に行われることで、上位目標が達成される見通しがある。

上位目標のほかに、以下のインパクトが発現している。

<正のインパクト>

1) 政策／制度面：プロジェクトを通じ策定されたメディア政策及び法令案は、公共放送機

関の制度化に直接的な影響を与えるものである。

2) 組織面：RNE の WG は公共放送（PSB）の概念の認識を深め、さらに公共放送局化の実施者としての強い意志をもっていることが確認された。

3) 社会面：プロジェクト活動を通じ、メディア機関及びジャーナリストが民主化における正確・中立・公正なメディアのあり方を再考する機会を得たことで、社会的波及効果が発現した。また RNE の放送サービスエリアの拡大と質の向上が実現し、同時に公共放送局化を踏まえた番組制作と報道の改善が図られた。これにより聴取者からの肯定的なフィードバックが寄せられたことは、ネパールの地域社会への波及効果の現れである。

<負のインパクト>

負のインパクトの発現は確認されていない。

(5) 持続性

持続性は中程度である。政策／制度面、組織／財政面、技術面、社会面における持続性は以下のとおりである。

1) 政策・制度面（中程度）

プロジェクトではメディア機関及び報道従事者のメディア政策策定への参加の促進、また民主化におけるジャーナリズムのあり方の啓発を図ってきた。このようなプロセスを経て改定された政策及び法令案は、将来的に政治状況という外部要因が安定化に推移し、施行された場合、時間を要するものの着実にメディアセクターの規範と活動に取り込まれる見通しは高い。一方、民主化プロセスはまだ試行錯誤の段階であり、政治勢力へのメディア原則の浸透、民主国家におけるジャーナリズムの役割に関する認識の共有を進めるための取り組みの検討が望まれる。

2) 組織面・財政面（更なる強化が必要）

RNE は公共放送局としての機能強化をめざし、標準化された放送ガイドライン、番組基準、番組審議委員会、研修手法等を試行的に導入しつつある。終了時評価時点でも RNE 職員の公共放送局化に向けた意気込みは高く、オーナーシップも醸成されてきていることが確認されており、プロジェクト終了後もコア・メンバーが中心となり組織強化を進めていくことが期待できる。一方、財政面での持続性が最大の課題であり、機能的な組織構造と予算確保の実現を含むアクションプランづくりが求められている。

3) 技術面（比較的高い）

RNE は、1980 年代以降、日本の無償資金協力により供与された設備、機材を適切に維持管理している。また、技術部には JICA 課題別研修の帰国研修員も数名在籍し、独自に内部研修も行っており、組織内に技術力が保持され続けることが見込まれる。

4) 社会面（中程度）

改定メディア政策案は民主化における正確・中立・公正なメディアセクターの構築が原則となっていることから、将来的に政治状況という外部要因が安定化に推移し、施行された場合、国民が正確で中立的かつ公正な情報へアクセスできる機会が増加し、社会包摂が促進されることが期待される。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

1) 活動計画（PO）の策定に際し、一貫して政治的中立性の確保と紛争予防に配慮しつつ、ステークホルダーとの協議活動やジャーナリスト研修等の対象地域及び対象者の選択を行

ったことにより、社会的インパクトの発現につながった。

- 2) 本邦研修及び第三国研修を通じて、MoIC と RNE の幹部が PSB のあり方への理解を深め、帰国後、公共放送局化の検討に際し、研修で習得した知識と経験を生かし、より実質的な協議を進めることにつながった。

(2) 実施プロセスに関すること

- 1) 主要メディア機関のプロジェクト活動への参加促進により、終了時評価時点でも、主要ステークホルダーのメディア政策及び法令改定への高い関心と参画への強い意思が確認された。
- 2) RNE の WG の活性化のために、グループごとにコア・メンバーを選抜して活動を実施したことにより効率性が高まった。
- 3) 専門家が RNE 職員のニーズを的確に把握し、柔軟に技術移転アプローチ (OJT など) を使い分けて活動を実施したことにより、RNE 主体の実施体制が強化され、職員のオーナーシップと意欲を高めることに繋がった。
- 4) 公共放送機関に求められる機能を各種ガイドライン及びマニュアルなどの策定によって標準化したことにより、RNE 職員の能力強化と地方拠点局への普及のうえで、より効果的かつ持続的な、正確・中立・公正なメディアの概念の啓発が可能となった。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

ネパールでの憲法制定作業が停滞していることによる、MoIC 内での政治的プロセスがプロジェクトで改定支援を行った法令の承認を遅らせる要因となった。

(2) 実施プロセスに関すること

プロジェクト当初、メディア関係機関から政策策定プロセスや内容に関し批判を受けたが、MoIC と専門家によるメディア機関に対する継続的な対話と協議の結果、主要メディア機関の活動実施への協力が得られるようになり、結果的に貢献要因となった。

3-5 結論

メディア関連文書の適正化及び公共性の高い放送メディアの健全化を通じて、民主国家におけるメディアのモデルが提示し得ると判断できる。また、5項目評価結果についてもおおむね高い。したがって、本プロジェクトは予定どおり終了する。

3-6 提言

(1) プロジェクト期間内における活動に関する提言

MoIC は、策定された政策案・法案の更なる普及活動を実施することを通じ、「メディアが民主的に活動するための法的枠組」に関する理解促進、ジャーナリスト間の認識共有、公平・公正・正確な報道に対する意識向上を進めることが期待される。

RNE は、プロジェクトで策定された各種マニュアル、ガイドラインの組織内での普及、中立的報道姿勢の定着、機能・財務状況改善に向けた部署間協力の促進を一層進め、組織の自立性を高めることが望まれる。

(2) プロジェクト終了後も含めた対応に関する提言

MoIC は、本プロジェクトで策定した政策案・法案を省として **acknowledge** したという事実に基づき、プロジェクト終了後も政策面での方向性を堅持し、政治的な条件が満たされた段階で、これら政策案・法案の正式承認に結びつけることが期待されるとともに、民主的なメディア環境の整備を継続することが望まれる。

RNE は、本プロジェクトで策定された各種マニュアル・番組審査システム、訓練制度を基盤として、公共放送局化に向けた努力の継続を保證することが期待される。そのためには、こうした努力を推進するコア・グループを設置し、本プロジェクトで蓄積されたノウハウの定着・継続的運用を保證することが推奨される。

3-7 教訓

政策案・法案策定作業はおおむね順調に推移したが、策定プロセスに対し、一部メディアや関連団体が不信感を表明し、内容の審議より手続き論に時間を割かれたという面があった。政策・法案策定は第一義的には MoIC のマנדートに属する事項であり、同省のイニシアティブの下、中立的な法律専門家、メディア関係者、政策担当者間で原案策定を進め、コメントを求めるべき各種ステークホルダーとの役割分担を明確化すれば、作業はより迅速に進み、本質的な議論に時間を割くことができたであろう。

RNE については、3 年目前後から活動が軌道に乗り、プロジェクト終了までに所定の成果が達成されたが、初動段階から関係者間の意思疎通、方向性に関する認識共有が保證されていれば、さらに大きな成果を上げていたと思われる。