

2015年度 外部事後評価報告書
技術協力プロジェクト「地域開発支援プロジェクト」

外部評価者：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社
渡邊 恵子

0. 要旨

本事業は、アフガニスタンのバルフ州、バーミヤン州、カンダハル州において、国家優先プログラムの一つである国家連帯プログラム（以下、「NSP」¹という。）で設立されたコミュニティ開発委員会（以下、「CDC」²という。）を複数束ねてクラスター化し、地域効果が高い住民主導型地域開発モデル（IRDP³モデル）を構築することを目標に実施された。

内戦後の復興支援や地域格差の大きい地方農村部への支援は、計画時の同国の政策上重点課題であったこと、従来の NSP では実施していなかったコミュニティ間を跨ぐニーズに対応するような開発モデルが必要であったことから、同国の政策や開発ニーズと合致している。また、日本の対アフガニスタン援助政策において内戦後の復興・復旧支援が重点課題であり、アフガニスタンにおける地域総合開発支援を掲げる緒方イニシアティブ⁴にも本プロジェクトの目的は合致していた。平和の配当を早期に目に見える形で示すという平和構築からの視点、そして2003年2月の復興支援国際会議後における日本からのプレッジの確実な履行という意味でプロジェクトはタイミング的にも適切であった。したがって本事業の妥当性は高い。

プロジェクト目標である「地域開発モデルの構築」は事業完了時には達成された。本事業で構築されたモデルの基本概念は、事業完了後も継続されている NSP にも組み入れられており、モデル自体の有効性も確認されている。上位目標であるモデルの他郡・他州への普及についても達成された。上述のとおりモデルの基本概念を使った地域開発は NSP の一環として、そして仲介役となったファシリテーター・パートナー（以下、「FP」⁵という。）によって事後評価時点で他郡・他州でも実施されている。アフガニスタン政府は今後も引き続きクラスター化した CDC を使った住民主導型地

¹ National Solidarity Programme の略。世界銀行によると、2003年に開始した NSP は、フェーズ1からフェーズ3を通して、全国34州において約35,000のCDCを組成し、82,000以上のサブ・プロジェクトを実施している。これらサブ・プロジェクトは2,000万人以上のアフガンの人々の給水・衛生施設、農村道路、灌漑、電力供給、保健、教育へのアクセスを改善してきた。

(<http://documents.worldbank.org/curated/pt/257391477792873512/pdf/PAD-Citizens-Charter-Afghanistan-P160567-Oct-7-Board-version-10072016.pdf>, P.12, October 6, 2016) (2016年11月19日アクセス)

² Community Development Council の略。

³ IRDP とは、本事業の英語名称 Inter-Communal Rural Development Project の略。

⁴ 2002年に、日本政府がアフガニスタン復興に向けた総合開発の在り方を提唱した。復興に向けた総合開発の望ましいあり方を模索するとともに、人道から復旧・復興へ継ぎ目のない支援を早期に達成するために打ち出したイニシアティブ。

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/ini.html> 2017年1月4日アクセス)

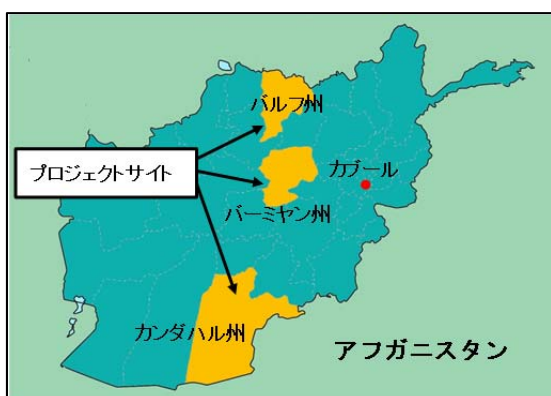
⁵ Facilitating Partner の略。国際機関や NGO が仲介役となった。

域開発を国家優先プログラムとして実施していくこととしている。その他、コミュニティ間の協力強化や地方行政との関係強化、アフガニスタンの開発人材の育成に対するインパクトもみられた。したがって、有効性・インパクトは高い。

事業期間、事業金額とも計画を上回っており、効率性は中程度である。持続性については、アフガニスタン政府がドナーの支援を受けて引き続きクラスター型 CDC による住民主導型地方開発を進めていくことが確認されており、政策、体制、技術、財政ともに大きな問題がみられず、高いと判断する。

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

1. 事業の概要



事業位置図



送電線延伸(カルツ CCDC、カンダハル州)

1.1 協力の背景

アフガニスタンでは、20 年以上に及ぶ内戦で社会経済状況が疲弊したことに加え、1998 年以來続く干ばつにより、農業や牧畜業が多大な悪影響を受けた結果、特に農村部における貧困が深刻化した。更に、当時多くの難民や国内避難民がそれぞれのコミュニティに帰還しており、こうした帰還民の再統合を促進するためにも帰還先となるコミュニティの生活環境整備及び経済活動の活性化が急務となっていた。

こうした状況下において、農村復興開発省（以下、「MRRD」⁶という。）は 2003 年より全国で NSP を世界銀行の支援を受けて実施していた。NSP は村に CDC を組織し、CDC が自分たちに必要な村落基盤施設等のプロジェクトを実施することを通じて農村開発を促進するとともに、CDC が地方行政及び地方の社会経済開発のために有効な組織となることを目的としている。

アフガニスタン政府は、より面的な広がりのある住民主導型地域開発を促進することを計画し、バルフ州、パーミヤン州、カンダハル州の 3 州を対象とし、NSP で形成

⁶ Ministry of Rehabilitation and Rural Development の略。

された CDC を複数束ねてクラスター化した CDC（以下、「CCDC」⁷という）による住民主導型のサブ・プロジェクトの実施と、サブ・プロジェクトを通じた CCDC 手法のモデル化に係る技術協力プロジェクトを日本政府に要請した。

同要請を受け、国際協力機構（以下、「JICA」⁸という。）は 2005 年 12 月より 3 年間を協力期間として本事業を実施した。なお、不安定な社会状況の影響や自然災害等によりいくつかのサブ・プロジェクトの完成に遅れが生じたことで、二度プロジェクト期間を延長し、プロジェクトは最終的に 2010 年 10 月に完了した。

1.2 協力の概要

上位目標	農村復興開発省（MRRD）と国家連帯プログラム（NSP）によって、プロジェクトで開発された住民主導型クラスターCDC 地域開発モデル（IRDP モデル）及びその手法が他郡、州に普及する	
プロジェクト目標	住民主導型クラスターCDC 地域開発モデルが構築される	
成果	成果 1	サブ・プロジェクトの計画・立案・実施を通して、地域開発事業実施のためのクラスターCDC の形成手法が明確になる
	成果 2	サブ・プロジェクトの計画・立案・実施を通して、クラスターCDC の住民主導型開発事業計画立案および実施能力が向上する
	成果 3	サブ・プロジェクトのモニタリング・評価を通して、クラスターCDC の有効性が検証され、教訓がとりまとめられる
日本側の協力金額	1,026 百万円	
協力期間	2005 年 12 月 ～ 2010 年 10 月 (うち延長期間：2009 年 3 月 ～ 2010 年 10 月)	
実施機関	農村復興開発省 (Ministry of Rural Rehabilitation and Development)	
その他相手国協力機関など	<ul style="list-style-type: none"> ・対象 3 州における州農村復興開発局（PRRD）（MRRD の州レベルの地方局） ・対象のクラスターコミュニティ開発委員会（CCDC）メンバー ・ファシリテーター・パートナー（FP）（CCDC によるサブ・プロジェクトの実施を仲介する非営利団体） 	
我が国協力機関	株式会社片平エンジニアリング・インターナショナル	
関連事業	<技術協力プロジェクト>	

⁷ Cluster Community Development Council の略。

⁸ Japan International Cooperation Agency の略。

	<p>「カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画プロジェクト」(2004年6月~2009年6月)</p> <p><その他国際機関、援助機関></p> <p>世界銀行：国家連帯プログラム (NSP) への支援</p> <p>UNDP：国家地域開発プログラム (NABDP) の支援</p>
--	--

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成の見込み

終了時評価時点でプロジェクト目標は達成されたと判断された。その根拠は、1) サブ・プロジェクトの実施経験から、IRDP モデルの基本コンセプトや具体的な実施アプローチを示すガイドライン、実践ハンドブック、および研修モジュールがすでに完成されたこと、2) IRDP モデルの研修受講生に対する理解度試験がガイドラインを読んだだけでは回答できないような問題も含まれており、平均正解率(72.5%)は合格水準と言ってよいこと、の2点が挙げられた。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成の見込み (他インパクトを含む)

終了時評価時においては、上位目標が 1)「対象地域の住民の生活が向上する」、2)「住民主導型クラスターCDC 地域開発モデル (IRDP モデル) が活用される」の2つがあった。1)の指標である「対象地域において2012年までに脆弱な家庭が減少する」及び「住民の半数以上が社会サービスおよび社会経済インフラへのアクセスに満足する」は社会経済指標が整備されていない中で情報の入手が難しく終了時評価時点での状況を示す情報が特定できなかった。そのため、終了時評価で上位目標は上記「協力の概要」に示した目標に変更された。終了時時点においては、日本社会開発基金 (以下、「JSDF」⁹という) 特別資金を財源とする NSP フェーズ2 (NSP 2) によりクラスターCDC を用いた住民主導型開発が、バルフ、バーミヤン、ナンガルハルの3州で実施されることが計画されていた。NSP 2 の実施においては IRDP プロジェクト専門家と意見交換を行った上、IRDP の経験を参照してガイドラインを作成しており、IRDP の概念が他郡、州に普及されるという上位目標は NSP 2 の実施により達成されると見込まれていた。

⁹ Japan Social Development Fund の略。世界銀行内に設置した日本信託基金のひとつ。2000年6月に創設され、コミュニティ主導の開発や貧困削減に資するプログラムへの支援を通じて社会サービスへのアクセスを改善し、貧困層及び脆弱層の生活を改善することを目的としている。日本政府はドナーとして最終的な申請案件の可否を判断し、承認後の案件については、我が国の他 ODA 案件との連携を図るよう努めている (外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs/ngo_rs22_0101.pdf (2016年12月21日アクセス))

1.3.3 終了時評価時の提言内容

(1) MRRD による IRDP モデルの更なる理解と活用

MRRD による IRDP モデルの活用（実質的にはドナープログラムでの活用と PRRD レベルでの活用）を進めるために、①サブ・プロジェクトのケーススタディまたは評価レポートのとりまとめ、②MRRD と PRRD に対する更なるモデルに関する研修の実施、③IRDP ガイドライン・研修モジュール・ハンドブックの関係者への配布。

(2) NSP 2 クラスタリング・プロジェクトの確実な実施と MRRD の関与促進

(3) NSP フェーズ 3 への貢献

NSP 3 においてもクラスタリング・プロジェクトが取り込まれるように MRRD と調整し、NSP・世界銀行側に情報提供等を行いつつ、MRRD 内の個別専門家等とともに継続的に働きかける。

(4) IRDP モデルの他の援助機関・NGO・FP 等への提供

クラスタリングによるプロジェクトの計画・実施に関心のある組織に対しガイドライン・研修モジュール・ハンドブックの提供。

(5) サブ・プロジェクトの完了

終了時評価時点で 10 件が完了しておらず、プロジェクト終了までの確実な完了。

1.3.4 本事業の「IRDP モデル」について

本事業では、NSP で組成された 3 ～6 か所の CDC をグループ化し、個々の村だけでは対応できないより規模の大きい広域の開発ニーズに対応する住民主導型農村開発を促進することを目的として実施された。また、隔絶していたディストリクトと村落コミュニティとの関係を埋めるサブ・ディストリクトレベルで実施できる開発モデルを提示することとなった。IRDP モデルは、こうした概念とそれを実施する手法である CCDC の形成手法（クラスター化する CDC の選定基準等）、CCDC としてのコミュニティ開発計画の策定、実施するサブ・プロジェクトの選定、実施、モニタリング・評価方法が含まれている。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

渡邊 恵子（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2015 年 9 月～2017 年 2 月

現地調査：2016 年 5 月 20 日～7 月 3 日（ローカルコンサルタントによる現地調査）

2.3 評価の制約

治安上の理由により、外部評価者による事業サイト踏査および受益者調査を含む現

地調査はできなかった。評価を実施するにあたり、アフガニスタンに拠点を置くローカルコンサルタントと遠隔で調整しつつ、実施機関および関係者へ質問票およびインタビュー調査を実施し情報収集を行った。そのため評価者が直接現地でアウトプット等を確認することができず、通常の事後評価のように評価者自身が現地調査を行う場合と比べて情報・データの量や質に制約があった。さらに、本事業が開始されたのは11年前であり、完了してからも6年が経っていることから、本事業に知見がある関係者は非常に限られており、必要最低限の情報の収集・確認に留まった。29件実施したサブ・プロジェクトに関する受益者調査においては、時間が経過している上、すでに村の編成が変更し元のCCDCメンバーや関係した村人に確認ができないなど、サブ・プロジェクトを特定するのにも時間を要した他、機能していないサブ・プロジェクトの背景理由等詳細については特定できなかった。そのため、事前事後での比較に関する情報の多くを確認することは困難であった。また、女性への聞き取りが難しかったため受益者調査はすべて男性のみの回答となり、女性に対するインパクトについて深い分析ができなかった。

3. 評価結果（レーティング：A¹⁰）

3.1 妥当性（レーティング：③¹¹）

3.1.1 開発政策との整合性

計画時においては、国家開発戦略暫定版（I-ANDS）がアフガニスタンの国家開発計画であった。I-ANDSの3本柱の一つである「経済社会開発」の下、第6セクター「農業および農村開発」において、住民の参加型意思決定に基づく地方開発が戦略として挙げられており、本事業の目的に合致する。また、アフガニスタン政府は地域格差の大きい地方村落部の貧困削減と生計向上を優先課題のひとつに挙げていた。その戦略として、アフガニスタン政府はNSPを国家優先プログラムの一つと位置づけ、国際機関や各国ドナーの支援を受けて実施していた。本事業はNSPによるコミュニティ開発の取り組みを基本にしたものであり、アフガニスタン政府の政策と合致していた。

本事業の完了時においては、アフガニスタン政府の国家開発戦略（ANDS）（2008～2013）がI-ANDS同様に「農業および農村開発」セクターにおいて、地方行政の強化、農業・農村インフラ整備、経済活性化を重点課題として掲げていた。特に地方行政強化においてはCDCをコミュニティレベルの開発プログラムや活動の入り口にし、強化していくことが掲げられていた。また、NSPは引き続き国家優先プログラムとして実施されていた。

したがって、本事業は計画時及び事業完了時において、アフガニスタンの開発政策と十分に合致している。

¹⁰ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

¹¹ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

3.1.2 開発ニーズとの整合性

NSP では村単位で設立した CDC を基に小規模プロジェクトを実施していたが、単独 CDC では近隣地域を含む地域開発にはつながりにくいという課題があった。コミュニティを跨いだニーズに対応し地域的に裨益するプロジェクトの実施が必要とされていた。

実施機関である MRRD は長年の紛争により地方開発を管轄する能力が不足していた。MRRD の州レベルの出先機関である PRRD もコミュニティ開発に関する実施経験が浅かった。NSP を実施支援する FP¹²を含め関係機関の能力強化の必要性が高かった。

対象地域は、貧困層等脆弱家庭が多く、病院や教育施設へのアクセスが難しい地域も多く、経済・社会基盤の整備及び生計手段の整備が急務であった。また、内戦により経済・社会インフラが破壊された地域および基礎インフラが未整備な地域において、早期に目に見える形で支援することは平和の配当を実感させるためにも重要性が高かった。

事業完了時においても、アフガニスタンにおいて農村コミュニティ開発ニーズは高い。更に、本事業終了後には NSP によるクラスター型でのアプローチの実施を計画していたことから、広域の開発へのニーズが高かったと考えられる。

したがって、本事業は、計画時、完了時ともに、アフガニスタンの開発ニーズに合致している。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

ODA 大綱（2003）には、「平和の構築」が重点課題のひとつに挙げられている。アフガニスタンの援助重点課題は「和平プロセス支援」、「国内の治安対策支援」、「復興・復旧支援」の三本柱で、平和の定着支援が行われていた。特に、復興・復旧支援においては、本事業にも関連する道路整備、農業・農村開発、保健医療分野、教育分野への支援が含まれている。

2003 年 2 月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議において、日本は向こう 2 年 6 か月で最大 5 億ドルまでの復興・復旧支援を行うことを表明しており、本事業は、日本の表明の確実な履行を示すものとなりプロジェクトを開始するタイミング的にも適切であった。

更に、日本は地域の復旧およびコミュニティの自立促進に重点を置いたプロジェクトを実施することを目的とした地域総合開発支援（緒方イニシアティブ）を提唱しており、その優先地域はカンダハル（カンダハル州）、マザリシャリフ（バルフ州）、ジャララバード（ナンガルハール州）であった。本事業の目的は緒方イニシアティブの方向性とも合致していた。

¹² NSP は MRRD が主管官庁となっているが、現場において MRRD の地方局である PRRD だけではコミュニティ開発プロジェクトを実施する能力が低い上、職員数も少ないため、NGO や国連人間居住計画（UN-HABITAT）が FP として NSP と住民の仲介役となり、NSP の実施促進を行っている。本事業では NSP を基本としていることから FP の更なる活用及び能力向上が必要であった。

したがって、本事業の目的は日本の援助政策と合致している。

3.1.4 事業計画やアプローチ等の適切さ

中間レビュー時点で（2007年9月）、プロジェクト目標であった「対象地域における住民主導型地域開発の促進」の3つの指標のうち、2つがすでに達成されており、残りの1つもほぼ達成されていた状況であったため、プロジェクト目標を上方修正し、プロジェクト概要表（以下、「PDM」という。）を Ver.1 から Ver.2 に変更した。具体的には、達成されていたプロジェクト目標の指標は、1) 2006年末までに19のCCDCが設立される、2) 2007年3月末までに19のCCDCそれぞれでコミュニティ開発計画が作成される、であった。また、3つ目の指標であった2009年2月までに19のCCDCがサブ・プロジェクトを実施している、という目標に対し、当時12のCCDCでサブ・プロジェクトが実施されており、プロジェクト目標はある程度達成されていたと判断された。その結果、プロジェクト目標を「対象地域における住民主導型地域開発の促進」から、サブ・プロジェクトによる住民主導型地域開発の促進のみならず実施概念および方法を「モデル化」することに上方修正した。更に、終了時評価時点（2009年6月）において、上述のとおり上位目標の達成度が測れるように変更し、PDM Ver.3 となった¹³。PDM の変更については、合同調整委員会で合意されており、適切なプロセスを取っていた。

本事業のカウンターパートは当初 MRRD 内の NSP 局であったが、2006年6月に MRRD 内にコミュニティ開発を主管するコミュニティ主導開発局（CLDD¹⁴）が設立されたのに伴い、CLDD をカウンターパートとすることが2006年に合同調整委員会で合意された。NSP 局職員は期間雇用職員が多く、持続性の観点から将来的にもコミュニティ開発を担っていく MRRD の正規職員がいる局への変更は適切であったと判断できる。

対象地域の選定に関しては、対象3州の中でも治安状況や NSP が既に実施された郡の中からアクセス等を考慮して最終的に選定されたものであった。CCDC の組成については、プロジェクトで社会経済調査を実施した上で、資源および資産の共有の度合い、共通の開発課題、地理的一体性、社会的一体性を考慮し CDC を選定している。更にジェンダーへの配慮としてカンダハル州以外¹⁵の2州の13 CCDC についてはそれぞれ女性 CCDC（女性のみがメンバー）と男性 CCDC と分けて形成し、別々に意見を聞いた上で CCDC 全体の意見として調整し、実施するサブ・プロジェクトの選定を行うなど社会的配慮を十分考慮していた。したがって、事業計画・アプローチは適切であったと判断できる。

¹³ 本事後評価においては、原則として最終的な PDM Ver.3 に基づいて評価を実施した。

¹⁴ Community-led Development Department の略。

¹⁵ 実施コンサルタントによると、カンダハル州は女性に対する文化的・伝統的慣習が強かったため、また治安上アクセスが難しかったことにより当初より女性 CCDC は作らず、サブ・プロジェクトも CCDC あたり一つとしていた。

以上より、本事業の実施はアフガニスタンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また事業計画・アプローチは適切であったことから、妥当性は高い。

3.2 有効性・インパクト¹⁶（レーティング：③）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 成果

本事業では、NSPを実施した3州の全9郡を対象に、CCDCの形成手法を明確化し（成果1）、サブ・プロジェクトの実施を通じたクラスターCDCの住民主導型開発事業計画立案、実施能力を向上し（成果2）、モニタリング・評価を行いその経験と教訓を抽出する（成果3）ことにより、住民主導型のCCDC地域開発モデル（IRDモデル）を構築することを目指した。これら3つの成果はプロジェクト完了までにすべて達成されている。各成果の達成状況については表1を参照されたい。

表1 各成果指標の達成状況（事業完了時）

成果	指標	実績
成果1：サブ・プロジェクトの計画・立案・実施を通して、地域開発事業実施のためのクラスターCDCの形成手法が明確になる	2006年までに19のCCDCが設立される	達成。2006年までに19のCCDCが設立された。
成果2：サブ・プロジェクトの計画・立案・実施を通して、クラスターCDCの住民主導型開発事業計画立案および実施能力が向上する	【2-1】2009年1月までに29件のサブ・プロジェクトが完成する	<p>期間延長により達成。治安、自然災害による影響の他、農繁期の作業ができないこと等により完成時期は遅れたが、事業完了までには29のサブ・プロジェクトはすべて完成した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2009年1月までに完成：11件 ・2009年12月までに完成：16件 ・<u>2010年8月までに完成：2件</u> <p style="text-align: right;">合計 29件</p>

¹⁶ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

	<p>【2-2】2009年2月までに19の CCDC と JICA チームが CCDC の能力が IRDP 開始前と比較して向上したと判断する</p>	<p>達成。成果1～3に関し実施機関、CCDC、FP等関係者に研修を実施。終了時評価時に実施した18の CCDC への聞き取り調査によると IRDP 開始前と比較して能力の向上が確認された。事後評価時でのバルフ州郡農村復興開発局（DRRD）職員、バーミヤン州 PRRD 職員、FP（UN-HABITAT、CHA）からは対象 CCDC は能力強化しており、IRDP が一定程度貢献したと回答があった。</p>
<p>成果3：サブ・プロジェクトのモニタリング・評価を通して、クラスターCDC の有効性が検証され、教訓がとりまとめられる</p>	<p>【3-1】CCDC レベルの住民主導型開発手法ガイドラインが2009年2月までに公表される</p>	<p>達成。2009年5月にサブ・プロジェクトの実施からの教訓等を取りまとめ、IRDP ガイドライン、研修マニュアル類が作成された。英語、ダリ語、パシュトゥ語版が作成され、政府機関、援助機関、実施 FP に配布された。</p> <p>IRDP で始めたクラスターCDC による住民主導型開発のアプローチは本事業完了時には NSP フェーズ2に取り入れられることになっていた。特に IRDP による CCDC 形成のための CDC の選定基準やアプローチが、NSP 2の実施マニュアルにも取り入れられている。</p>

(出所) 終了時評価報告書、事後評価時の実施機関、CCDC、FP への聞き取り調査

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標は「住民主導型クラスターCDC 地域開発モデルが構築される」であった。プロジェクト目標の指標の達成度は表2のとおりである。

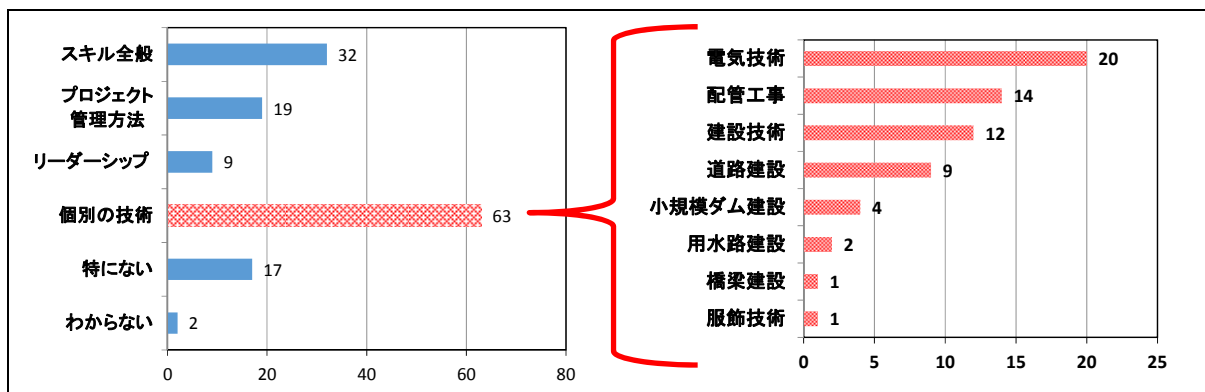
表2 プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
<p>プロジェクト目標 「住民主導型クラスターCDC 地域開発モデルが構築される」</p>	<p>IRDP モデルが2009年2月までに MRRD/CLDD 及び PRRD に十分理解される</p>	<p>2009年5月に実施した IRDP モデルに関する研修を受講した MRRD/CLDD 及び3州の PRRD 職員への理解度テストの結果では、平均正解率が72.5%であった。IRDP ガイドラインを読んだだけではわからない問題も多く含まれている中で、平均正解率が72.5%であることからほぼ達成されたといえる。</p>

本事業の目標である「モデル構築」に関し上記のとおり政府機関の理解が指標となっているが、本事業では、モデルが構築され、政府機関の能力向上のみならず、成果2にも示したとおり CCDC による住民主導型地域開発モデルを実施する際に重要な役割を担う FP、そしてコミュニティ自身の能力強化も目指していた。

事後評価時点での関係者への質問票結果においても関係者の能力が向上したこと

が示された。FP (UN-HABITAT と CHA¹⁷) は、本事業によりクラスター型住民主導型開発に関する知識・スキルを身に付けることができた、本事業で作成したガイドライン、実施者ハンドブック、研修教材は活用している、と回答している。バルフ州郡 RRD (DRRD) 職員よりは、対象 CCDC はコミュニティ開発を計画、実施する能力が IRDP 実施前に比べて格段に向上したと回答があった。バーミヤン州 PRRD 職員および FP からは CCDC の能力強化は本事業が一定程度貢献したと回答があった。事後評価時に実施した受益者調査¹⁸では図 1 のとおり、IRDP でのサブ・プロジェクト実施により個別の技術を得たと回答する人が 63 人 (48%) いる。特にない (17 人)、わからない (2 人) を除くとほとんど (112 人、85.5%) が何らかの知識・スキルを本事業により得たと回答している。また、これらの知識・スキルについては図 2 のとおり、112 人 (85.5%) が事後評価時点で活用していると回答があった。これらの技術は自分の仕事 (29.0%)、コミュニティの発展 (26.7%)、生活を改善 (26.7%) に活かされており、コミュニティにおいて本事業により参加型事業の立案、実施等の能力が向上していたと判断できる。

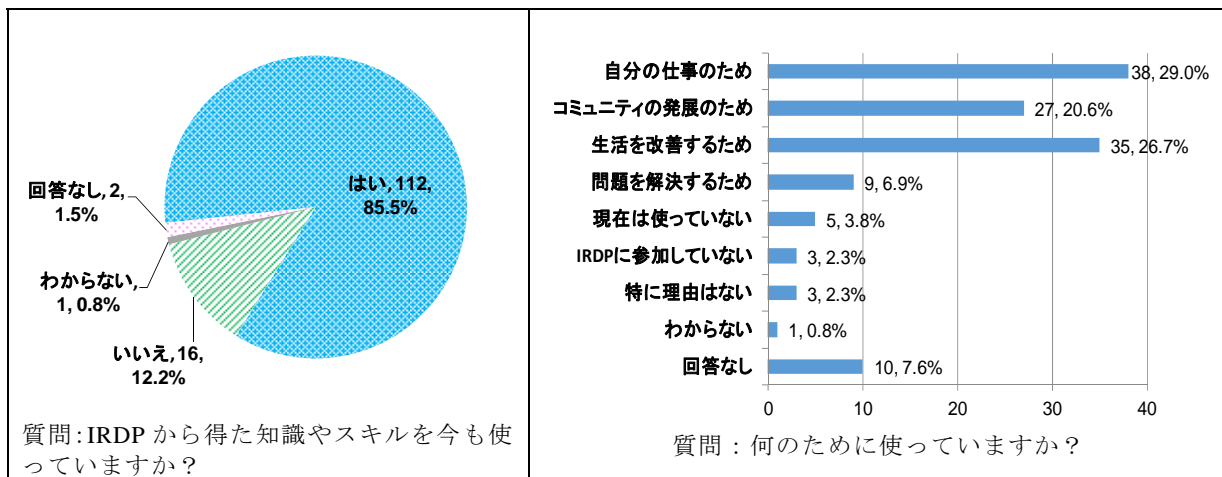


(出所) 受益者調査結果 (2016 年 5 月実施)

図 1 IRDP によりコミュニティが得た知識やスキル (複数回答、n=131 人)

¹⁷ 本事業において FP である UN-HABITAT はバーミヤン州、カンダハル州を、CHA (Coordination of Humanitarian Assistance: ローカル NGO) はバルフ州を担当した。

¹⁸ 対象 3 州であるバルフ州、バーミヤン州、カンダハル州から各 4 CCDC を選定し、合計 131 人 (それぞれ 44 人、44 人、43 人) に対する受益者調査を実施した CCDC は時間的制約からアクセスの良さで選定した。選定した CCDC は、バーミヤン州: Sayd Bada、Nauyk、Sheberto、Sayed Abad、バルフ州: Yangi Quala、Uruzgani、Sar-e-Deg、Bido、カンダハル州: Karz、Temoryan、Azam Kala、Khoshab。女性への聞き取りが難しかったため、インタビューした 131 人は全員男性となった。131 人中 34 人 (26%) が CCDC メンバーで残りの 97 人 (74%) は村の一般市民である。



(出所) 受益者調査結果 (2016年5月実施)

図2 IRDPで得た知識やスキルの活用状況 (n=131人)

更に、IRDPのコンセプトは、従来のCDCを単位として実施するNSPでは得られない広域の開発ニーズに対応できること、異なるCDCのコミュニティ間での地域的な結束や関係性の強化ができることが認識され、国家優先プログラムであるNSP2に「パイロットプロジェクト」として取り入れられることとなった。これは「IRDPモデル」の有効性が政府およびNSPのドナーに認識されていたと判断できる。

事業完了時点で上記3つの成果が達成されていたこと、モデルの有効性が政府やドナーに認識されていたこと、プロジェクト目標の指標が達成されていたことから、プロジェクト目標は達成されたといえる。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標に至るまでの事業完了後の状況

(1) IRDPモデルの活用

本事業完了後、CDCをクラスター化し住民主導型の地域開発を促進するというIRDPモデルは、国家優先プログラムのNSPに引き継がれている。2007年に始まったNSP2において、JSDFを活用しクラスターCDCによるアプローチをまずパイロットとして、ナンガルハール州、バルフ州、バーミヤン州の3州を対象に実施した¹⁹。その結果、計67のCCDCが形成され、78のコミュニティ開発事業が実施された。NSP2でのクラスター型アプローチの実施マニュアルは、本事業の専門家と協議し、本事業での経験に基づいたCCDCの形成基準などが取り入れられている。

NSP2で実施されたクラスター型のアプローチが終了後、MRRDはその有効性を検証するため評価を実施した²⁰。その結果、クラスター型のコミュニティ開発には弱みも

¹⁹ JSDFによりクラスター型のアプローチをNSPで実施することは、2008年6月に承認された。

²⁰ “Evaluation of Cluster Community Development Council (CCDC) Pilot Project”, Post-war reconstruction and Development Unit, University of York and Tadbeer, Kabul (2015年6月)、MRRDより委託を受けて実施した評価報告書。

あるが、弱みについてはアプローチを改善すれば克服できるとし、総合的には CCDC によるアプローチがアフガニスタンの農村開発のひとつの手段として有効であり、全国に拡大すべきであると結論づけた²¹。

アフガニスタン政府は 2016 年 10 月より政府とコミュニティとの間の約束として市民憲章 (CC)²² を制定した。NSP をはじめコミュニティレベルで実施されていた様々な住民主導型プログラムは、CC の一環として市民憲章アフガニスタンプログラム (CCAP)²³ にまとめられることになり、向う 10 年間国家優先プログラムとして全国的に継続されることになった。名称は変わったが CCAP の下、NSP で実施していた CDC によるコミュニティ開発事業と、CCDC によるコミュニティ開発事業が継続されることになっている。つまり、本事業が始めた複数 CDC による住民主導型地域開発の基本的なコンセプトや手法が NSP として継続され、そして CCAP の中で今後も国家優先プログラムとして継続されることとなった。

(2) サブ・プロジェクトの状況

本事業でのサブ・プロジェクトは、IRDP モデルを開発するために必要な教訓を得るために実施されたが、同時に紛争後の農村地域に早期に効果が期待できる開発プロジェクトを実施し生活改善に資することを目的としていた。そのため、サブ・プロジェクトの継続状況およびインパクトを確認する。29 件のサブ・プロジェクトの事業完了時および事後評価時の状況について別添資料 1 に全体像を取りまとめた。地域別にみると表 3 のとおり、バルフ州で 11 件、パーミヤン州で 12 件、カンダハル州で 6 件が実施された。そのうち、インフラ系が 22 件、非インフラ系が 7 件であり、カンダハル州ではすべての案件がインフラ系であった。バルフ州、パーミヤン州については、基本的に 1 つの CCDC につきインフラ系と非インフラ系のサブ・プロジェクトを 1 件ずつ実施した。カンダハル州については、アクセスが難しかったこと、女性 CCDC を形成しなかったことから当初より 1 つの CCDC あたり 1 件のインフラ系サブ・プロジェクトを実施した。

²¹ CCDC による地域開発の強みは、①CDC レベルでの NSP では費用的にも実施できなかった規模やスコープの大きなプロジェクトが実現できる、②CDC 間のコミュニティの結束、関係強化につながる、③クラスターレベルで実施することにより複雑な問題や規模の大きな費用の管理に対応できるマネジメント能力強化につながる、④伝統的なリーダー以外に若いリーダーが育つ可能性がある、を挙げている。反対に弱みは、①コミュニティ間の緊張や紛争を招く危険がある、②力のある人・グループや支配的な CDC により支配される可能性がある、③CDC レベルの NSP で強調してきた透明性の確保、オーナーシップの醸成などが規模が大きくなることで薄れる可能性がある、④複数 CDC が関係することにより、頻繁な会合やコミュニティや FP が移動するための費用の発生、治安面での移動の困難など運営面での問題が発生する可能性がある、を挙げている。

²² Citizens' Charter の略。

²³ Citizens' Charter Afghanistan Programme の略。

表3 IRDPで実施したサブ・プロジェクト（地域別）

州	郡	CCDC	No.	サブ・プロジェクト	件数
バルフ	ダウラットアバド	ビド	1	村内道路改修	インフラ系：7件 非インフラ系：4件 合計：11件
			2	診療所建設	
		サレデ	3	学校建設	
			4	ヤギ飼育	
		ハイラバード	5	村内道路改修	
			6	ヤギ飼育	
	チムタル	バロウチ	7	村内道路改修	
			8	村内道路改修	
		ウルズガニ	9	裁縫訓練	
		ヤンギガラ	10	村内道路改修	
			11	裁縫訓練	
バーミヤン	サイガン	サイドババ	12	小水力発電所建設	インフラ系：9件 非インフラ系：3件 合計：12件
			13	灌漑水路改修	
		カルワナ	14	村内道路改修	
			15	ヒツジ飼育	
		クラガン	16	洪水予防護岸工事	
			17	太陽光発電	
	バーミヤンセンター	サイドアバド	18	簡易上水道建設	
		シェベルト	19	灌漑ダム建設	
	ヤカワラン	ナヤク	20	カーペット織訓練	
			21	小水力発電所建設	
		ナイタク	22	小水力発電所建設	
		23	カーペット織訓練		
カンダハル	ダンド	テモリアン	24	村内道路改修	インフラ系：6件 合計：6件
		ナコダック	25	太陽光発電	
		カルツ	26	送電線延伸	
	ダマン	コシャップ	27	送電線延伸	
		アザムカラ	28	灌漑水路改修	
		マンジャ	29	灌漑水路(カレーズ)改修	

(注) ハイライトは非インフラ系サブ・プロジェクト

事後評価時点におけるサブ・プロジェクトの現状をタイプ別で分類したのが表4である。評価の制約に既述したとおり、サブ・プロジェクトの現状について必ずしも多角的に確認できたわけではないが、道路、灌漑水路などの維持管理が比較的容易なインフラ系事業は現在も大きな問題がなく使用されているものが多い。一方、ヤギ飼育、カーペット織など非インフラ系サブ・プロジェクトは継続しているものが少なかった²⁴。その中でも裁縫による収入向上は現在でも継続されているのは個人でも継続でき

²⁴ サブ・プロジェクトの現状については、評価の制約でも既述した通り、すでにプロジェクト完了から6年が経過していること、サブ・プロジェクトの完了からは8年以上が経過しているものもあり、事後評価時での調査でサブ・プロジェクトを特定できなかつたり、村が再編成され当時のCCDCメンバーや住民を特定することができなかつたことで、現状に関する情報を取得できないものもある

るからであると推測する。カーペット織プロジェクトについては、2 案件ともコミュニティの関心が薄くなり継続していない、との理由であったが、コミュニティのニーズの変化、または、存続するには継続的な技術の向上や、市場へのアクセス、ある程度の資本が必要であり困難であったとも推測される。

表 4 事後評価時点のサブ・プロジェクト状況（タイプ別）

サブ・プロジェクトタイプ	州	CCDC	サブ・プロジェクト名	事後評価時の状況	
				評価*	コメント
道路改修 (7 件)	バルフ	ビド	村内道路改修	5	特に問題なし
		ハイラバード	村内道路改修	N/A	情報なし
		バロウチ	村内道路改修	N/A	情報なし
		ウルズガニ	村内道路改修	5	特に問題なし
		ヤンギガラ	村内道路改修	5	特に問題なし
	バーミヤン	カルワナ	村内道路改修	3	洪水により道路が損傷を受けているが財源がないため補修できない
カンダハル	テモリアン	村内道路改修	5	道路の状況は良い。アスファルト化を人々で行っている。	
灌漑水路・ダム (5 件)	バーミヤン	サイドババ	灌漑水路改修	4	干ばつにより水が入ってこない。
		クラガン	洪水予防護岸工事	N/A	洪水および自然災害により大きな衝撃をうけた。
		シェベルト	灌漑ダム建設	5	
	カンダハル	アザムカラ	灌漑水路改修	1	コミュニティ内のさまざまな問題を解決するには CCDC が有益。
		マンジャ	灌漑水路（カレズ）改修	N/A	情報なし
電力・送電 (7 件)	バーミヤン	サイドババ	小水力発電所建設	4	コミュニティによるプロジェクト管理不足。
		クラガン	太陽光発電	4	コミュニティによる管理がされていない。
		ナヤク	小水力発電所建設	5	
		ナイタク	小水力発電所建設	N/A	プロジェクトが設置した隣にタービンを設置し、発電。維持管理は人々からの寄付。
	カンダハル	ナコダック	太陽光発電	N/A	情報なし
		カルツ	送電線延伸	5	
		コシャップ	送電線延伸	1	大きな問題はない。
水道 (1 件)	バーミヤン	サイドアバド	簡易上水道建設	4	蛇口がいくつかなくなっている。コミュニティの満足度は高い。コミュニティ自身で給水タンクの増加を行っていた。

った。また、何等かの問題があり機能していない、と回答があったサブ・プロジェクトの背景理由や、事後評価時点での評点とそのコメントに齟齬があるものがあるが、受益者調査を遠隔で実施しており、現場の調査員に対しタイムリーな指示ができなかったため、詳細な理由が確認できなかった。

クリニック・学校 (2件)	バルフ	ビド	診療所建設	5	特に問題なし
		サレデ	学校建設	5	
ヤギ・ヒツジ飼育 (3件)	バルフ	サレデ	ヤギ飼育	2	予算不足
		ハイラバード	ヤギ飼育	N/A	情報なし
	バーミヤン	カルワナ	ヒツジ飼育	5	
裁縫 (2件)	バルフ	ウルズガニ	裁縫訓練	5	特に問題なし
		ヤンギガラ	裁縫訓練	5	特に問題なし
カーペット織 (2件)	バーミヤン	シェベルト	カーペット織訓練	1	コミュニティ自身が存続を希望していない。建物だけが残っているのみ。各自自宅で作業している。
		ナイタク	カーペット織訓練	1	人々の関心が薄く継続していない。

*評価: 事後評価時の CCDC メンバー、住民、FP を対象とした受益者調査の結果 (2016年5月実施)。1 から 5 段階で、5: 十分機能している、4: 一部問題はあるが機能している、3: 大きな問題はあるが機能している、2: ほとんど機能していない、1: すでに存在もない、N/A: 回答なし。

(出所) 終了時評価報告書、実施機関への質問票回答、受益者調査結果

一方、受益者調査結果においては、回答した人のほとんど(97%)がサブ・プロジェクトに満足していると回答している (図 3)。本事業でのサブ・プロジェクトの実施は、IRDP モデルを開発のために必要な教訓を得ることを目的としたものであるだけでなく、同時に紛争後の農村地域に早期に効果が期待できる開発プロジェクトを実施し生活改善に資することを目的としたものである。そのため、ニーズが高いものを優先的に実施しており、必ずしも持続性を

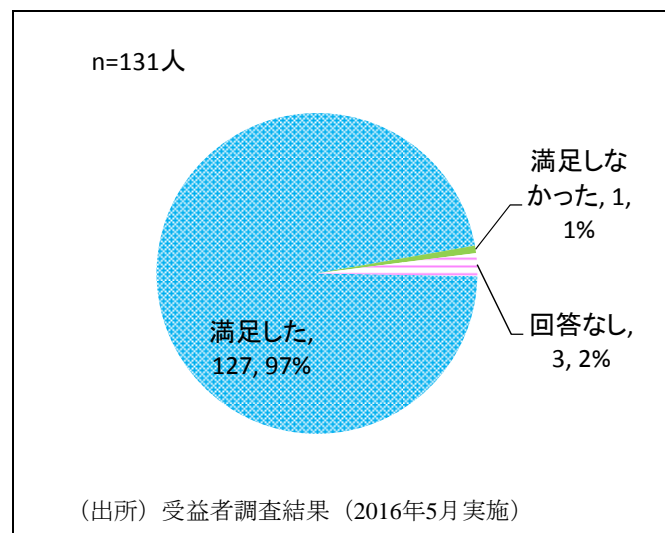


図 3 IRDP によるサブ・プロジェクトの満足度

考慮して計画されたものばかりではない。また、特に非インフラ系のサブ・プロジェクトにおいては、技術の継続的な向上や市場へのアクセス等の要因、また治安など外的要因にも大きく左右される。更に、本事業は完了してから6年が経っている。サブ・プロジェクトの中には8年以上前に完了した案件もある。評価の制約に記述したとおり、サブ・プロジェクトが継続していない理由について詳細な情報が得られなかったが、終了時評価時点においては裨益効果が確認されている。完了時から事後評価時点にかけてニーズが変わったことも考えられ、事後評価時点で継続されていないからといって生計向上や生活改善にインパクトがなかったとはいえない。

終了時評価時点および事後評価時点における情報からサブ・プロジェクトに対する満足度は高い。非インフラ系プロジェクトであるヤギ・ヒツジ飼育ではヤギやヒツジが特に貧困家庭や寡婦家庭に配布されており、当時生活改善へのインパクトがあったと推測される。また、インフラ系のサブ・プロジェクトなど現在も使われているものや継続しているものに関しては一定程度の生活改善へのインパクトがあったと推測される。

3.2.2.2 上位目標達成度

上位目標は「農村復興開発省（MRRD）と国家連帯プログラム（NSP）によって、プロジェクトで開発された住民主導型クラスターCDC 地域開発モデル（IRDP モデル）及びその手法が他郡、州に普及する」ことであった。上述のとおり、IRDP モデルの基本的概念や手法は国家優先プログラムに引き継がれている。本事業の FP によりプロジェクト完了後も IRDP ガイドライン、ハンドブックを活用してクラスター型のコミュニティ開発事業が実施されており、下記表 5 に示した指標の実績からも、上位目標は達成された。

表 5 上位目標の達成度

目標	指標	実績
上位目標 「農村復興開発省（MRRD）と国家連帯プログラム（NSP）によって、プロジェクトで開発された住民主導型クラスターCDC 地域開発モデル（IRDP モデル）及びその手法が他郡、州に普及する」	1) IRDP が事業を実施していない他郡で NSP 2 クラスタリング・プロジェクトによって、2012 年までに 40 の CCDC が形成され、40 の事業が実施される。	達成。 ・NSP 2 におけるパイロットプロジェクトにより、2010 年 8 月時点で計 67 の CCDC が形成され（ナンガルハール州で 13、バルフ州で 31、バーミヤン州で 23 の CCDC）、2013 年までに合計で 78 の事業が実施された。 ・IRDP の FP であった UN-HABITAT や CHA によっても IRDP モデルを活用した CCDC による地域開発が本事業終了後に実施されている。 ・UN-HABITAT は、2010 年、2011 年に日本政府基金による「コミュニティ結束強化を通じたアフガニスタンにおける平和構築プロジェクト（PACCS）」により、5 州（バルフ、ヘラート、カピサ、パンジシル、パルワン州）で合計 60 の CCDC を形成し、314 の事業を実施している ²⁵ 。 ・CHA は、ファーリヤーブ州で IRDP モデルを活用し CCDC を形成し、災害対策プロジェクトを実施している ²⁶ 。
	2) MRRD 下の NSP による IRDP モデルの再評価が高い	達成。 ・NSP 2 によるクラスタリング・プロジェクトの評価結果によると、手法の改善は必要であるものの、全体的に CCDC によるアプローチがアフガニスタンの農村開発の

²⁵ 事後評価時における UN-HABITAT への質問票回答。

²⁶ 事後評価時における CHA への質問票回答。

		<p>ひとつの手段として有効な手段であると評価されている。</p> <p>・MRRD/CLDD、PRRD、DRRD 職員への質問票結果によると、IRDP モデルは総合的に有効であったと回答している。特にMRRD/CLDD 職員からはIRDP で実施した参加型開発、農村開発、プロジェクト運営などの研修が有効であったと回答があった。</p>
	<p>3) 対象 CCDC による NSP 2 クラスタリングの評価が高い</p>	<p>ほぼ達成。</p> <p>・対象 CCDC による NSP 2 の評価については明確ではないが、上述の MRRD が実施した NSP 2 のクラスタリング・プロジェクトの評価によると、CCDC によるプロジェクトが概ね経済社会的な効果をもたらしていると結論づけられている。また、本事業のサブ・プロジェクトに対するコミュニティからの満足度は受益者調査によると131人中127人(97%)が「満足している」と回答がある。したがって、クラスタープロジェクトはコミュニティからも高い評価を得ていると判断できる。</p>

3.2.2.3 その他、正負のインパクト

(1) 自然環境へのインパクト

特になし。

(2) 住民移転・用地取得

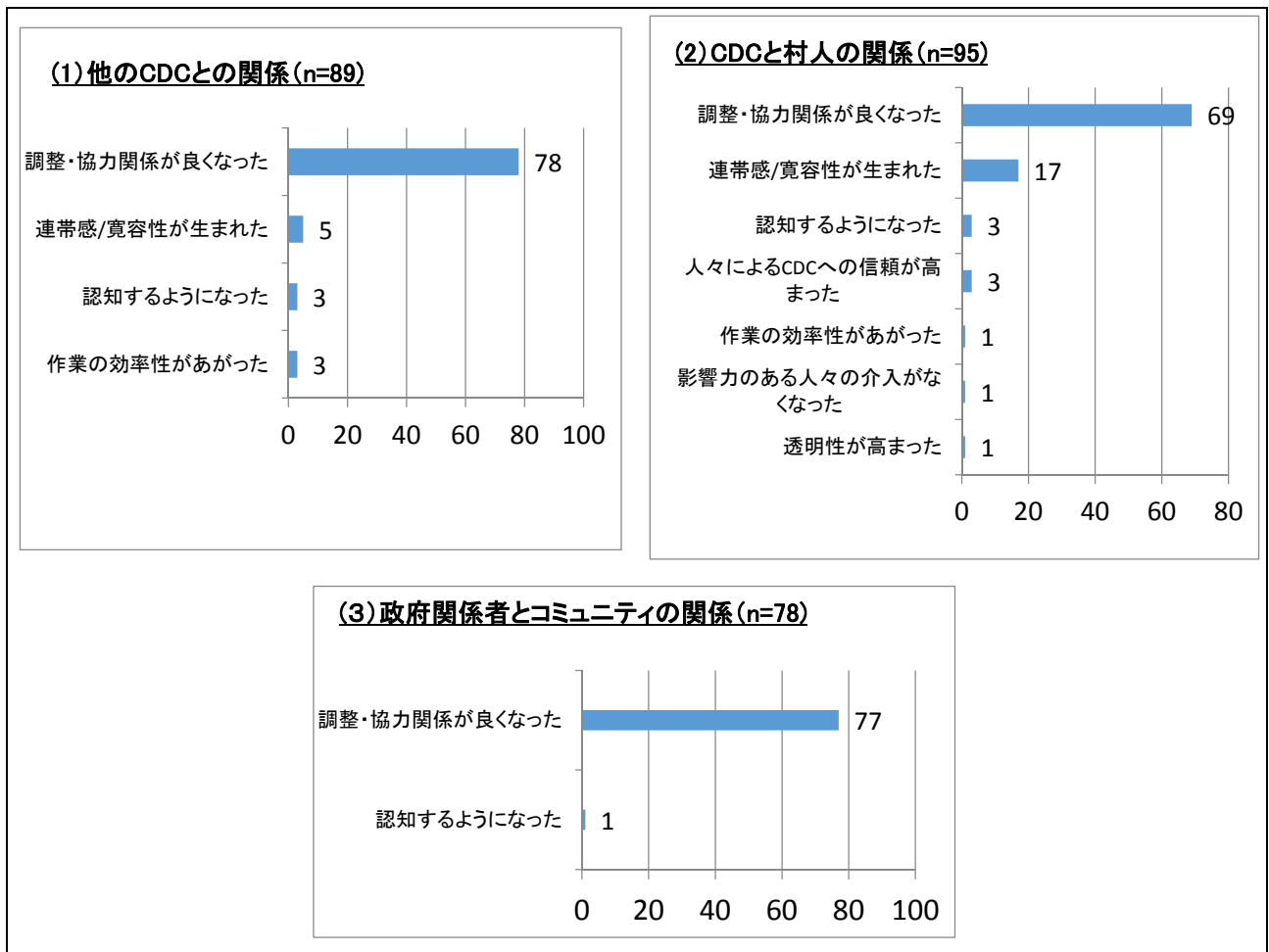
インフラ系のサブ・プロジェクト実施の際に、用地取得で問題が発生した例もあったが²⁷、住民協議で解決するなど適切に処置しておりその後苦情もなく、特に大きな問題はなかった。

(3) コミュニティの強化および政府関係者との関係強化

本事業による CDC 間、CDC と村人、行政機関とコミュニティの関係性の変化について受益者調査で調査した結果を図 4 にまとめた。どの関係性についても、「調整・協力関係がよくなった」ことを挙げている人が多く、他の意見においても肯定的に捉える回答がほとんどであった。他 CDC、村人と CDC との関係、行政機関との関係強化に本事業が一定程度貢献したといえる。クラスター化によりこれまで関係性がなかったコミュニティとの協力関係が強化されたことは、地域的なコミュニティのレジリエ

²⁷ バーミヤン州の灌漑プロジェクトでパイプを通す場所に対し住民が畑の一部を通ることを拒否し、協議の結果迂回するようにした。また、当初住民協議で決定した学校建設の場所に、土地所有者の親戚が地雷が埋まっていると主張し用地取得を妨げるなど問題が発生した。いずれの場合も実施コンサルタントへのインタビューにより、協議により合意し変更したことで、その後苦情もなく問題なく実施されたことを確認した。

ンス強化にも繋がったと考えられる。前述の NSP 2 で実施したクラスター型プロジェクトの評価においても、CDC 間の連帯強化を促進する明確な可能性があることや地方レベルの政府関係者との協力関係を促進するのに大いに貢献する、と結論付けている。関係性の強化は信頼関係の構築の一步となる。このようなコミュニティ間の結束強化や政府との関係強化は紛争予防やコミュニティ内の紛争の解決には重要な要素であり、平和構築の観点からもプロジェクトによる一定程度の貢献がみられた。



(出所) 受益者調査結果 (2016年5月実施)

図4 IRDPプロジェクト実施による関係性の変化

<本事業により紛争が避けられた・解決された事例>

・バルフ州は多民族で構成されており、バルフ州の5つのCCDCにおいてはCCDCメンバーが「クラスター化アプローチにより、サブ・プロジェクトの実施に関し民族間で協議する場ができたのでコミュニティ間の連帯強化に繋がった」と主張している。異なる民族間が共同作業を行うことで相互理解の促進に繋がり、結束を強めることができた。

・バーミヤン州のシュベルト CCDC では、以前はコミュニティ間で水資源を巡って争いがあったものの、本事業を通じ、話し合いの機会が増えコミュニティ間で相互理解につながりサブ・プロジェクトが問題なく実施された。

・受益者調査結果によると、CCDC をコミュニティ開発以外に活用していると回答した人は 131 人中 110 人の 84%であった。そのうち、95 人が「コミュニティ間の調整や交渉、社会的対立がある時の仲裁の場」として使用しているとの回答があった。したがって、CCDC が単にコミュニティ開発の計画・実施以外に、コミュニティ内のガバナンスの向上に寄与しているといえる。

(出所) 終了時評価報告書 (P.27-28)、受益者調査結果 (2016 年 5 月実施)

(4) 女性住民へのインパクト

本事業ではジェンダーへのインパクトを配慮して、女性のための CCDC を組成し、女性 FP を配置してサブ・プロジェクトに意見を組み入れるなど、女性の参加を促し、経済社会基盤となるサブ・プロジェクトの実施により女性の生活改善にある程度貢献したといえる。しかし、女性の生活の変化については受益者調査においても男性への聞き取りしかできず検証するまでには至らなかった。

5) アフガニスタンの開発に携わる人材の育成

IRDP で雇用したナショナルスタッフ (NS) がプロジェクト終了後関連するアフガニスタンで実施中の類似の JICA プロジェクトに雇用されたり、実施機関である MRRD や NGO に雇用されている。関連の JICA プロジェクト側では NS が CDC の機能を理解しており、プロジェクトへの初動がスムーズに行われたと実施コンサルタントから回答があった。また IRDP で雇用した FP 職員についても国連機関等に転職している。アフガニスタンの復興開発における人材の育成という点で NS や FP の能力強化が行われた点は正のインパクトがあったといえる。

以上より、プロジェクト目標として掲げられた IRDP モデルの構築は達成され、また上位目標についてもモデルの基本的概念や手法を踏襲した NSP や FP により他郡・他州へのモデルの普及効果が確認され、計画どおりの効果発現がみられることから、有効性・インパクトは高い。その他、コミュニティの強化や地方政府とのコミュニティとの関係強化など平和構築に資するインパクトの発現がみられ、またアフガニスタンの開発人材の育成に資するインパクトもみられた。

3.3 効率性（レーティング：②）

3.3.1 投入

表 6 投入の計画と実績

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	人数記載なし	合計 92.03 人月（MM） 短期：8 人
(2) 研修員受入	人数記載なし	合計 20 人 2006、2007、2008、2010 年度に各 1 回実施。2007 年研修は JSPP、 女性課題省と合同で実施。
(3) 機材供与	視聴覚機材、パソコン等	パソコン、プリンター、コピー機 等
(4)（その他）	記載なし	第三国研修：5 人
日本側の協力金額合計	合計 780 百万円	合計 1,026 百万円
相手国政府投入額	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパート（MRRD/CLDD、PRRD） ・MRRD カブール事務所 ・PRRD マザリシャリフ事務所 	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパート（MRRD/CLDD、PRRD） ・対象 3 州におけるプロジェクト事務所及び会議室の供与

（注）MM は man months の略で人月を示す。

相手国政府投入額については情報入手困難なため、投入内容を記載した。

3.3.1.1 投入要素

(1) 専門家の派遣

専門家はプロジェクトリーダー／プロジェクト管理、副総括／小規模村落インフラ整備、地方電化、地方開発／コミュニティ開発、ローカルガバナンス、研修運営、業務調整の 7 分野で合計 8 人（92.03MM）が本事業に従事した。治安悪化により、現地に配置できる日本人専門家の人数に制約があり、またタイムリーな投入ができなかったなど制約を受けた。カンダハル州については 2006 年 4 月から、他 2 州については 2007 年 7 月から治安悪化により遠隔の運営になり、日本人専門家は NS に対しサブ・プロジェクトの施工管理、モニタリング方法、報告書の書き方、スケジュール管理等の指導を行った。そして指導を受けた NS が FP のモニタリングを行うとともに指導した。

(2) 研修員受入れ

本邦研修では、「市民社会との持続可能なコミュニティ開発」について、2006、2007、2008、2010 年度の計 4 回実施され、MRRD 関係者、NSP、FP、NS など合計で 20 人が

参加した。2007年度の研修は、関連 JICA プロジェクト「カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援プロジェクト（JSPP）」や女性課題省と合同で実施した。インドネシアでの第三国研修では、地方分権化での地方政府のガバナンスと農村開発プロジェクトについて MRRD 関係者 5 名が参加した。

(3) 機材供与等

資機材として、コンピューター、プリンター、コピー機等事務機器等がほぼ計画どおり供与された。

(4) アフガニスタン側投入

本事業開始時には NSP 職員がカウンターパートであった。NSP 職員は NSP 実施のために雇用された契約職員で MRRD の正規職員ではなかったため、MRRD 内にコミュニティ開発を主管とする CLDD 局が 2006 年 6 月に設置されて以降、CLDD 局をカウンターパートとした。MRRD は 2002 年の暫定政府が発足して以来組織改革を行っていたため、カウンターパートの離職、配置換えが多く、終了時評価時点で CLDD 局から最初に配置されたカウンターパートはほとんどいない状況であり、事業運営に支障をきたした。

3.3.1.2 事業金額

事業金額は、計画値 780 百万円に対し、実績値 1,026 百万円であり、計画を上回った（計画比 131%）。

計画値との差は、原油価格の高騰によるサブ・プロジェクト工事に必要な資材価格の値上がり、自然災害に伴う工事のやり直し、想定以上にアクセスの悪い地域での経費の発生などによる経費上昇が挙げられる。また、治安悪化に伴った治安対策費用の増額等が原因であると推測される。しかしながら、サブ・プロジェクトは計画どおりすべて完成しており、アウトプットを産出するのに適切な増額であると考えられる。

3.3.1.3 事業期間

事業期間は、計画の 39 か月（2005 年 12 月～2009 年 2 月）に対し、実績は 55 ヶ月（2005 年 12 月～2010 年 10 月（国外退去 4 ヶ月を除く））であり、計画を上回った（計画比 141%）。

事業期間はサブ・プロジェクトが完了しなかったため二度にわたって延長された。延長の背景要因は以下のとおりである。

(1) 1 回目の延長（計画の 2009 年 2 月までを 2009 年 12 月までに 10 ヶ月延長）

サブ・プロジェクトの実施が複数プロジェクトで遅れていた。遅延の主な原因は治安理由が大きい。2006 年 4 月からカンダハル州の治安悪化を受け日本人専門家が出張禁止となったこと、2007 年 7 月からは他 2 州においても郊外出張制限措置が取られ、

日本人専門家が直接の管理ができず、NS や FP を通じた遠隔による施工監理により時間がかかったことによる。また、上記金額の増加にも関連し、物価上昇により追加資金が生じ、その追加資金の送金の遅れで工事も遅れたサブ・プロジェクトもあった（バーミヤン州クラガン CCDC、サイドアバド CCDC など）。また地域的にはバーミヤン州で想定外の厳冬のため工事の遅れが生じていた。さらに、本事業では住民主導ですべて実施することを原則としていたため、工事に関しても基本的に外注せず住民が実施することとした。しかし、住民の能力が低かったこと、住民は農繁期には作業できずスケジュール通りに実施できなかったことが遅れの原因となった。

(2) 2 回目の延長（2009 年 12 月までを 2010 年 10 月までに 10 ヶ月延長）

終了時評価時点で 29 件中 19 件が完了していた。2009 年 12 月までに残りの 10 件を完了させる予定であったが、大統領選挙（2009 年 8 月）の混迷により、2009 年 7 月～11 月までの 4 ヶ月間、日本人専門家が国外から退去したこと、また、2010 年 5 月にはバーミヤン州で大洪水が起こり、2008 年 3 月に完成した護岸が決壊し、修復する作業が必要となった（クラガン CCDC、洪水予防護岸工事）ことなどから、実施期間が更に 2010 年 10 月まで延長された。2009 年 12 月時点では、バーミヤン州のシュベルト CCDC とナイタク CCDC の 2 つの CCDC における 4 件²⁸のサブ・プロジェクトが未完了であった。この 2 つの CCDC のサブ・プロジェクトが遅れた背景には、ナイタク CCDC のチェアマンの指導力が弱くメンバーである CDC との意見調整に時間を要したこと、またナイタクの小水力発電所の現場まで州都から片道 6 時間を要する他、資材の運搬にはロバを活用せざるを得ないほどアクセスが悪かったことが挙げられた。シュベルト CCDC における灌漑ダム建設についても計画規模が大きく住民のみでは実施が難しかったことが挙げられた。また、最終的には業者に依頼することとしたが、適切な業者を見つけるまでにも時間を要した。しかし、残った 4 件についても 2010 年 8 月までには完了している。

期間の延長については治安や自然災害など外部要件が大きいのが、農繁期にも作業スケジュールを組んでいたこと、住民主導では難しい大規模な工事を計画していたことなど配慮すべき要因もあった。対象地域の状況やコミュニティの能力など計画段階で明確にすることは当時難しかった点、またアフガニスタンで初めてのクラスター型の開発プロジェクトの実施であったことから、期間を適切に計画することは難しかったと考えられるが、それ故、当初の計画ではもう少し余裕ある期間を考慮すべきであった。延長によりアウトプットは計画どおり発現しており、事業期間の延長は適切であったと判断する。

以上により、本事業は事業費・事業期間ともに計画を上回ったため、効率性は中程度である。

²⁸ バーミヤン州シュベルト CCDC の灌漑ダム建設、カーペット織センター、バーミヤン州ナイタク CCDC の小水力発電所建設、カーペット織センターの 4 件。

3.4 持続性（レーティング：③）

3.4.1 発現した効果の持続性に必要な政策制度

本事業では広域的な裨益を目的に NSP で設立した CDC をクラスター化した CCDC を活用した開発アプローチが取られた。本事業の基本的なコンセプトや手法は NSP の中で取り入れられ、その有効性が検証され、他州に広がるというインパクトをもたらした。

事後評価時点で ANDS の後継戦略は策定中であったが、農業・農村におけるインフラ整備は引き続き重点課題であると考えられる。また、事後評価時点で NSP は CC の一環である CCAP として引き続き国家優先プログラムの一つとして継続されることとなっていた²⁹。CC は、基本的理念として「CDC/CCDC が CC の基本的戦略の要となる」ことを掲げ、CDC または CCDC を活用してすべての人々に基本サービスを提供することを目指している。そのため、CCAP には CCDC によるコミュニティ開発の実施が組み込まれている。このように、同国において農村開発が引き続き重視され、そして CCDC による住民主導型の地域開発が全国的に展開される方向性にあることは、本事業の発現した効果の持続性に必要な政策制度が確保されているといえる。

3.4.2 発現した効果の持続性に必要な体制

農村レベルの CCDC による住民主導型地域開発を CCAP として実施する中心的な担当省庁は引き続き MRRD である。しかし、アフガニスタンでは全体的に省庁の体制がまだ整っておらず、MRRD も例外ではない。JICA 支援による MRRD の職員実態調査（2016年11月）によると³⁰、MRRD で承認されている正規職員ポスト（全体で2,125ポスト）の56%が契約ベースの職員で、正規職員は44%と、契約職員の方が上回っている。MRRD 内には、政策や戦略を担う正規部署の他、契約職員を中心にプログラムベースで政策や戦略を実施する部署が存在する。したがって、CCAP はプログラムベースで雇われた職員により実施される。世界銀行による CCAP に関するプロジェクト文書³¹によると、CCAP の実施体制は、MRRD 内に CC 局を設立して全体を統括し、全34州の PRRD 事務所内に CCAP 用の州レベルの運営ユニット（PMU）を設置し、住民主導活動の実施モニタリングや他省庁との調整等を基にし、現場の FP の活動を監

²⁹ 世界銀行による CCAP に関する文書によると、より省庁横断的、マルチセクターのプログラムになる。基本的には NSP と同様であるが、背景には NSP は MRRD が管轄しているものとみられ、他省庁と縦割りとなり現場での調整が取れなかったこと、他省庁が CDC を通じたプロジェクト実施に積極的でなかったこと、都市部で NSP があまり受け入れられなかったことが挙げられている（都市部の CCAP は地方自治省（IDLG）が中心となる）。

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/257391477792873512/pdf/PAD-Citizens-Charter-Afghanistan-P160567-Oct-7-Board-version-10072016.pdf>（2016年11月19日アクセス）

³⁰ “Assessment of the Civil Service Directorate: Civil Servants Participation in Service Delivery, Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD), Year 2016”、2016年11月。

³¹ 世界銀行：Citizens’ Charter Afghanistan Project:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/257391477792873512/pdf/PAD-Citizens-Charter-Afghanistan-P160567-Oct-7-Board-version-10072016.pdf>（2016年11月19日アクセス）

督することとしている。また、6つの地域に（バルフ州マザリシャリフ（北西部）、ナンガルハール州ジャララバード（東部）、ヘラート州ヘラート市（西部）、クンズ州クンズ市（北東部）カンダハル州カンダハル市（南部）、カブール市（中央））には、中核となる PMU を設置する。カブールには、環境社会配慮、ジェンダー、エンジニア、モニタリング、研修／能力強化、IT／総務支援の分野に職員各 1 名を配置し、上記すべての地域の PMU の支援を行うこととしている。遠隔の郡には駐在所を設置することとしている。このように体制的にも強固なものを計画している。さらに、NSP からの教訓として持続性を考慮してセクター省庁がより積極的に関与し現場での調整を図ることとなっており、CCAP 実施に対し体制的な強化が期待できる。

一方、NSP や本事業でも同様に、住民主導型開発プロジェクトの実質的な実施の成功はコミュニティの促進役となる FP の役割に大きく依存している。本事業で雇用した FP の他、NSP で CCDC を基にした開発事業の経験を積んでいる FP、通常の NSP を実施していた FP も一定数存在することから、FP の体制についても大きな問題はみられない。

将来的には、CCAP のような住民主導型プログラムにおいて、CDC の能力強化、サブ・プロジェクトの実施促進、モニタリング等を実施している FP の役割を CLDD が引き継いでいかなければならないという課題は残る。しかしながら、CCAP の実施に関しては、当面、体制についても世界銀行をはじめとしたドナーからのバックアップが得られており、上記のとおり経験豊かな FP も存続することから、体制的に大きな問題はないといえる。

3.4.3 発現した効果の持続性に必要な技術

IRDP の基本概念を踏襲した NSP によるクラスター型のアプローチの運用マニュアルは IRDP 専門家や JICA 関係者と協議しながら IRDP の経験を基に作られており、現在も NSP 実施者に活用されている。特に CCDC を形成する際の基準（地形・地勢上の一体性、共有できる天然・社会資源があること、共通の開発ニーズがあること、社会・文化的な共通性、など）を IRDP から参考にしている。この NSP の運用マニュアルは必要な改善を加えられ CCAP にも引継がれることから技術的な持続性が確保される。

また、CCAP においても NSP の経験またはクラスター型アプローチの経験を有している FP が契約され、FP や CCDC への研修や能力強化が計画されていることから IRDP が目指した CCDC による地域開発を普及していくのに必要な技術にも大きな問題はない。

3.4.4 発現した効果の持続性に必要な財政

今後はじまる CCAP は、最初の 4 年間で計 628 百万ドルの予算でアフガニスタン政府（128 百万ドル）、アフガニスタン復興基金（400 百万ドル）、世界銀行（IDA）（100

百万ドル) 支援されることが決まっており、当面財政的な問題はない³²。

実施したサブ・プロジェクトの維持管理に関しては基本的にコミュニティに委ねられているが、NSP からの教訓として CCAP では整備したインフラに関しライン省庁が運営・維持管理に関して積極的に参画し、また NSP で始めた維持管理費用支給プログラムも継続することから、維持管理に関する財政についても一定の確保がされていると判断できる。したがって、CCDC による地域開発を普及させていくという効果の持続性に必要な財政的な問題はみられない。

以上より、本事業は、政策制度、体制、技術、財務状況、いずれも問題なく、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、アフガニスタンのバルフ州、バーミヤン州、カンダハル州において、国家優先プログラムの一つである NSP で設立された CDC を複数束ねてクラスター化し、地域効果が高い住民主導型地域開発モデル (IRDP モデル) を構築することを目標に実施された。

内戦後の復興支援や地域格差の大きい地方農村部への支援は、計画時の同国の政策上重点課題であったこと、従来の NSP では実施していなかったコミュニティ間を跨ぐニーズに対応するような開発モデルが必要であったことから、同国の政策や開発ニーズと合致している。また、日本の対アフガニスタン援助政策において内戦後の復興・復旧支援が重点課題であり、アフガニスタンにおける地域総合開発支援を掲げる緒方イニシアティブにも合致していた。平和の配当を早期に目に見える形で示すという平和構築からの視点、そして 2003 年 2 月の復興支援国際会議後における日本からのプレッジの確実な履行という意味でタイミング的にも適切であった。したがって本事業の妥当性は高い。

プロジェクト目標である「地域開発モデルの構築」は事業完了時には達成された。本事業で構築されたモデルの基本概念は、事業完了後も継続されている NSP にも組み入れられており、モデル自体の有効性も確認されている。上位目標であるモデルの他郡・他州への普及についても達成された。上述のとおりモデルの基本概念を使った地域開発は NSP の一環として、そして仲介役となった FP によって事後評価時点で他郡・他州でも実施されている。アフガニスタン政府は今後も引き続きクラスター化した CDC を使った住民主導型地域開発を国家優先プログラムとして実施していくこととしている。その他、コミュニティ間の協力強化や地方行政との関係強化、アフガニス

³² アフガニスタン政府は CCAP を 2016 年 9 月 26 日に発表。World Bank プレスリリース (2016 年 10 月 10 日)。
<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/10/10/government-inaugurates-citizens-charter-to-target-reform-and-accountability> (2016 年 11 月 19 日アクセス)

タンの開発人材の育成に対するインパクトもみられた。したがって、有効性・インパクトは高い。

事業期間、事業金額とも計画を上回っており、効率性は中程度である。持続性については、アフガニスタン政府がドナーの支援を受けて引き続きクラスター型 CDC による住民主導型地方開発を進めていくことが確認されており、政策、体制、技術、財政ともに大きな問題がみられず、高いと判断する。

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関などへの提言

なし。

4.2.2 JICA への提言

なし。

4.3 教訓

(1) プロジェクト終了後に構築した「モデル」の普及を目指すプロジェクトでは、プロジェクト初期の段階から「モデル」の検証方法、普及方法についてドナーや政府関係者と協議し、国家プロジェクトへの連携を確実にする道筋を立てておくことが肝要。

特定地域で実施した手法やアプローチから教訓を得つつ「モデル」を構築し、それを他州や全国的に普及させようとするようなプロジェクトの場合、普及のためには同じ環境や違った環境の地域で実施し、有効性を検証しつつ改善を加えてから普及する、というプロセスが必要である。本事業の場合、この検証のプロセスをプロジェクト活動として事業期間内で実施するという計画にはなっていなかったが、国家優先プログラムである NSP の中で実施できたことが持続性に繋がった。国家プログラムとの連携が可能となったのは、プロジェクトおよび JICA 事務所がプロジェクト初期の段階から NSP 側やドナーである世界銀行と積極的に協議したからである。本事業の情報共有を行っていく中で、JSDF 基金を活用するというアイデアに至った。更に、IRDП モデル自体は複数 CDC を対象とするという意味では新しい取組であるが、元々 NSP アプローチを基本としていることから、NSP への内在化が容易であったという点も特筆すべき点である。普及がプロジェクト期間後の上位目標でも、そこに至る過程をプロジェクト初期の段階から戦略的に進めることが肝要である。

(2) 紛争影響国・地域で遠隔で実施する際の成功の鍵はプロジェクトのナショナルスタッフによるところが大きく、ナショナルスタッフへの事前訓練と入念なモニタリング・指導が重要となる

本事業は治安悪化のため途中から遠隔での実施になったが、サブ・プロジェクトがすべて完工できたのは、ナショナルスタッフを通じて FP や住民に適切な技術的および事務的な指示およびモニタリングが実施されたことが大きい。日本人専門家はナショナルスタッフを参加者として本邦研修を含めカウンターパートの国内研修に参加させたり、OJT を行い技術的な能力向上を行っていた。更に、遠隔になってからは NS に対するモニタリング・指導を入念に行い報告など徹底させていたことが成功につながった。

別添資料1：サブ・プロジェクトの状況

州	郡	CDC	No	サブ・プロジェクト	金額 (万円)	実施期間		終了時評価時点*				事後評価時点	
						開始	完了	満足度	品質	クラス ー効果	裨益効果	評価**	状況***
バルフ州	ダウラットアバド	ビド	1	村内道路改修	800	2006.11	2007.10	満足	高	高	・移動が簡単になった。 ・クリニックにいやすくなった	5	特に問題なし*1
			2	診療所建設	1,200	2006.11	2007.10	満足	高	高	・クリニック利用により健康問題が減った ・女性CCDCがクリニックで毎月会合を開き指導を受けられるようになった	5	特に問題なし*1
		サレデ	3	学校建設	1,918	2007.8	2009.5	満足	高	高	・男女間の情報共有が進んだ ・生徒の学習環境の改善 ・均質な授業がうけられるようになった	5	*1
			4	ヤギ飼育	120	2007.8	2009.4	満足	中	低	・女性の収入につながった ・男女間の情報共有が進んだ ・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	2	予算不足*1
		ハイバード	5	村内道路改修	1,880	2007.8	2008.12	満足	高	高	・女性が移動しやすくなった ・域内のアクセスが容易になった	—	情報なし
			6	ヤギ飼育	120	2007.9	2009.4	満足	中	低	・女性の発言力が増した。 ・ヤギを配布されるのは貧困家庭と寡婦家庭であり、収入向上に貢献した ・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	—	情報なし
	チムタル	バロウチ	7	村内道路改修	1,520	2006.11	2008.12	満足	中	高	・4WDでなくても通れるようになった ・病院に行きやすくなった	—	情報なし
			ウルズガニ	8	村内道路改修	1,880	2007.9	2009.4	満足	高	高	・こどもの通学が簡単になった	5
		9		裁縫訓練	1,200	2007.9	2009.4	満足	中	低	・異民族のCDC間の交流が始まった ・女性一人で外出ができるようになった ・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	5	特に問題なし*2
		ヤングガラ	10	村内道路改修	1,880	2007.9	2009.4	満足	高	高	・域内のアクセスがよくなった ・洪水の被害を防止できた (カルバート建設)	5	特に問題なし*2
			11	裁縫訓練	120	2007.9	2009.4	満足	中	低	・収入が向上した ・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	5	特に問題なし*2

州	郡	CCDC	No	サブ・プロジェクト	金額 (万円)	実施期間		終了時評価時点*				事後評価時点	
						開始	完了	満足度	品質	クラス効果	裨益効果	評価**	状況***
バーミヤン州	サイガン	サイドババ	12	小水力発電所建設	1,400	2006.10	2008.11	満足	中	高	・上流ハザラ人と下流のタジク人との交流・話し合いができるようになった。(以前は争いが絶えなかった)	4	コミュニティによるプロジェクト管理不足*3
			13	灌漑水路改修	600	2006.10	2008.10	満足	中	高	・農業生産の向上がみこめる	4	干ばつにより水が入ってこない*3
		カルワナ	14	村内道路改修	1,700	2006.10	2008.10	満足	高	高	・上流の農地に短時間で行けるようになった(以前や山を迂回)。 ・上流の石炭の掘り出しが楽に行けるようになった	3	洪水により道路が損傷を受けているが財源がないため補修できない*3
			15	ヒツジ飼育	300	2006.10	2008.3	満足	中	低	・収入の向上 ・男性 CCDC が薬を購入するなど支援し、女性 CCDC との関係構築ができています ・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	5	*3
		クラガン	16	洪水予防護岸工事	1,100	2007.6	2009.11	満足	低	中	・構成する3つのうち上流に位置する1つの CDC が裨益しない	—	洪水および自然災害により大きな被害をうけた。*3
			17	太陽光発電	1,156	2008.4	2008.8	満足	高	低	・生活改善 ・夜間の作業が容易になる	4	コミュニティによる管理がされていない*3
	バーミヤンセンター	サイドアバド	18	簡易水道建設	2,000	2007.6	2009.1	満足	高	高	・電気の導入による生活改善がみこまれる	4	蛇口がいくつかなくなっている。コミュニティの満足度は高い。コミュニティ自身で給水タンクの増加を行っていた。*4
			19	灌漑ダム建設	2,146	2007.6	2010.8	満足	中	高	・以前は水争いをしていましたが、話し合えるようになった	5	*3
		20	カーペット織訓練	300	2007.10	2010.6	満足	中	—	・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	1	コミュニティ自身が存続を希望していない。建物だけが残っているのみ。各自自宅で作業している。*4	
	ヤカワラン	ナヤク	21	小水力発電所建設	2,432	2007.10	2009.11	満足	高	高	・生活改善、灯油の出費の節約	5	*3
			22	小水力発電所建設	2,072	2007.10	2010.8	満足	低	高	・生活改善	—	プロジェクトが設置した隣にタービンを設置し、発電。維持管理は人々からの寄付
		23	カーペット織訓練	300	2007.10	2010.6	少し満足	低	—	・個別での維持は可能であるが共同事業の形での維持・発展は難しい	1	人々の関心が薄く継続していない*3	

州	郡	CCDC No.	サブ・プロジェクト	金額 (万円)	実施期間		終了時評価時点*				事後評価時点		
					開始	完了	満足度	品質	クラス 効果	裨益効果	評価**	状況***	
カンダハル州	ダンド	テモリアン	24	村内道路改修	1,000	2007.10	2009.4	少し満足	高	低	・国道へのアクセスが容易になり、カンダハル市内の市場へのアクセスがよくなった	5	道路の状況は良い。アスファルト化を人々で行っている。*5
		ナコダック	25	太陽光発電	1,224	2007.10	2009.11	満足	高	高	・ソーラーパネルの配布を受け、女性の夜間での家事作業が容易になった。	-	
		カルツ	26	送電線延伸	1,114	2007.10	2009.11	満足	中	高	・通電による産業振興を期待。	5	
	ダマン	コシヤップ	27	送電線延伸	1,286	2007.10	2009.11	満足	中	高	・通電による産業振興を期待。	1	大きな問題はない。*5
		アザムカラ	28	灌漑水路改修	1,000	2007.10	2009.4	満足	中	高	・農業の生産向上がみこまれる。	1	コミュニティ内のさまざまな問題を解決するにはCCDCが有益。*5
		マンジャ	29	灌漑水路(カレズ)改修	1,000	2007.10	2009.4	満足	中	高	・無駄な水の流れを防止でき、限られた資源の有効活用ができる。	-	

* 「満足度」、「裨益効果」：終了時評価時の CCDC リーダーによる聞き取り。「品質」：実施コンサルタントによる評価

** 「評価」：事後評価時の CCDC メンバー、住民、FP を対象とした受益者調査の結果（2016年5月実施）。1 から 5 段階で、5：十分機能している、4：一部問題はあるが機能している、3：大きな問題はあるが機能している、2：ほとんど機能していない、1：すでに存在もない、-：回答なし。

*** 「状況」：回答者：*1 DRRD (パルフ州)、*2 DDA (パルフ州)、*3 PRRD (バーミヤン州)、*4 UN-HABITAT (バーミヤン州)、*5 受益者調査 (カンダハル州)

(出所) 終了時評価報告書、実施機関および FP への質問票結果、受益者調査結果