

## 0. 要旨

本事業は、アフガニスタンのカンダハル州において、国家連帯プログラム（以下、「NSP」<sup>1</sup>という。）で設立されたコミュニティ開発委員会（以下、「CDC」<sup>2</sup>という。）を活用し、地元資源を活用したコミュニティ開発に関わる人材を育成し、育成された人材によるコミュニティ活動により開発を享受することを目標に実施された。

内戦後の帰還民・国内避難民（以下、「IDP」という。）の社会統合支援は、同国の政策上重点課題であったこと、帰還民が多く流入するカンダハル州において帰還民と受入住民とが対立なく安定して生活できる環境整備が喫緊のニーズであったことから、同国の政策や開発ニーズと合致している。内戦後の復旧・復興支援を重点課題とする日本の援助政策およびアフガニスタンにおける地域の復旧およびコミュニティの自立促進支援を重視する緒方イニシアティブ<sup>3</sup>とも合致する。したがって本事業の妥当性は高い。

各種研修による理論の習得とサブ・プロジェクトを通じた実践の組み合わせによりプロジェクト目標である「コミュニティ開発に関わる人材の育成」は達成された。事業完了後も育成された人材により本事業の成果を活用したコミュニティ活動を継続している例も確認された。確認した事例の数、地域の広がりは一時的であるものの、地元資源を活用したコミュニティ開発活動を通じた発展の享受という上位目標はある程度達成されたといえる。その他、コミュニティ開発以外のアフガニスタン開発人材の育成やコミュニティの強靱性強化という平和構築に資する正の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。

事業金額・期間ともに計画内に収まり、効率性は高い。持続性については、効果の持続性に必要な体制、財務に関する判断ができず、本事業によって発現した効果の持続性は判断できない。

以上より、本事業の総合評価の判断に必要な評価項目の一つである持続性について判断できないことから、本事業の総合評価は導出できない。

<sup>1</sup> National Solidarity Programme の略。アフガニスタンの国家優先プログラムの一つであり、給水・衛生施設、農村道路、灌漑、電力供給、保健、教育へのアクセスの改善などを実施。

<sup>2</sup> Community Development Council の略。NSP を実施するために村の住民を 25～300 世帯程度にグループ化し、各グループで選出された代表により形成された新しい自治組織。CDC はコミュニティの課題や活動計画を協議する場となる。

<sup>3</sup> 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イニシアティブ。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)

## 1. 事業の概要



事業位置図



建設した公衆浴場（事後評価時）

### 1.1 事業の背景

アフガニスタン南西部地域では長年の紛争と旱魃により、多くの難民や国内避難民（IDP）が存在していた。タリバン体制崩壊後、多くの難民が周辺国より帰国したが、長引く旱魃や十分な雇用もないことから故郷への再定住が困難な状況であった。IDPの多くも民族問題や旱魃の問題から、故郷に帰還できず、カンダハル市周辺部に引き続き滞在している状態が続いた。さらに、限られた雇用を巡る帰還民・IDPと周辺地域住民との間の軋轢も顕在化した。当時、国際社会による緊急人道援助は一定の役割を果たしていたものの、帰還民の再統合促進につながるような地域の生活環境や経済活動の基盤を整えるまでには至っていなかった。

日本は緊急人道支援から持続的な総合地域開発への継ぎ目のない移行を支援する方針の下、帰還民とIDPを含む「人間の安全保障」の視点に立ったコミュニティ開発事業（生活改善および収入向上活動）を目的とした本事業をアフガニスタン南西部のカンダハル州において2004年6月から5年間の予定で実施することとした。本事業では、同時にプロジェクトの効率的・効果的な実施を確保するため、農村復興開発省（以下、「MRRD<sup>4</sup>」という。）およびカンダハル州の州農村復興開発局（以下、「PRRD<sup>5</sup>」という。）、現地NGO、プロジェクトのナショナルスタッフ（以下、「NS」という。）を含む現地の人材育成も目的とした。

なお、本事業は提案型技術協力（PROTECO<sup>6</sup>）プロジェクトスキームで実施された。

<sup>4</sup> Ministry of Rural Rehabilitation and Development の略。

<sup>5</sup> Provincial Rural Rehabilitation and Development の略。MRRDの州レベルの地方局。

<sup>6</sup> Proposal Type of Technical Cooperation の略。現在は実施していないが、JICAの技術協力スキームの一つ。技術協力プロジェクトの形成または準備段階から民間コンサルタントが参加しプロジェクトの提案から実施までを一括して実施する制度。

## 1.2 事業の概要

上位目標	カンダハルの帰還民を含む住民が地元資源を活用したコミュニティ開発活動を通じて発展を享受できる	
プロジェクト目標	持続可能なコミュニティ開発活動の運営に係る開発従事者の能力が開発される	
成果	成果 1	コミュニティ開発に関わる開発従事者が研修プログラムを通じて参加型のコミュニティ開発を実施するために必要な知識や考え方を身に付ける（理論）
	成果 2	コミュニティ開発に関わる開発従事者がコミュニティ開発の実践を通じて参加型のコミュニティ開発を実施するために必要なスキルや態度を身に付ける（実践）
	成果 3	コミュニティ開発に関わる開発従事者間でよりよい調整と効果的な連携をできるようになる
	成果 4	地元資源の有効活用によるコミュニティ開発委員会（CDC）の強化システムにかかわるモデルが開発される
日本側の協力金額	736 百万円	
協力期間	2005 年 1 月 ～ 2009 年 6 月	
実施機関	農村復興開発省（MRRD） カンダハル州農村復興開発局（カンダハル州 PRRD）	
その他相手国 協力機関など	・対象村のコミュニティ開発委員会（CDC）メンバー ・ファシリテーティング・パートナー（FP）（CDC によるサブ・プロジェクトの実施を仲介する地元非営利団体）	
我が国協力機関	株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル <sup>7</sup> （現、株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバル）	
関連事業	<技術協力プロジェクト> 「地方開発支援プロジェクト（IRDP）」（2005 年 12 月～2010 年 10 月） 「女性の経済的エンパワーメント支援プロジェクト（EWEEP）」（2005 年 2 月～2008 年 2 月） <その他国際機関、援助機関> 世界銀行：国家連帯プログラム（NSP）への支援 UNDP：国家地域開発プログラム（NABDP）の支援	

<sup>7</sup> PROTECO 事業として、JICA はパシフィックコンサルタンツインターナショナルと事業実施契約を締結し、案件形成段階からプロジェクト実施までを同社と共同で行った。

### 1.2.1 「JSPR<sup>8</sup>モデル」とは

本事業では、コミュニティ開発に携わる人材育成指針及びコミュニティに対するアプローチの仕方などをまとめた内容を「JSPR モデル」と呼んでいる<sup>9</sup>。具体的には、参加型農村調査（Participatory Rural Appraisal: PRA）、プロジェクト・サイクル・マネジメント（Project Cycle Management: PCM）、プロジェクトのモニタリング・評価手法（Monitoring & Evaluation: ME）や、研修計画・実施方法等コミュニティ開発に関する手法の理論の習得と、これら習得した理論を使ったインフラや非インフラ系のコミュニティ開発事業の実施を通じて現地の人材を育成する「モデル」である。これらの手法や概念については本事業を通じてガイドラインやマニュアル類が作成されており、人材育成のみならずコミュニティ開発活動の実施用としても活用することが期待されていた。

## 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る可能性が高いと判断された。その根拠は、成果4の「JSPR モデル」の開発以外の成果がほぼ満足いく水準に達していたことが挙げられた。特に成果1の理論の習得と成果2の実践により、コミュニティ開発に係る開発人材の能力強化につながっていると指摘していた。また、成果3により関係者間の情報共有、意思疎通が図られた。

### 1.3.2 終了時評価時の上位目標達成の見込み（その他インパクトを含む）

終了時評価時においては、明確な上位目標の達成度については判断できないとされていた。その理由に、コミュニティ開発に関わる人材を強化するモデルの利用やその拡大方法が終了時評価時点では決まっていないこと、また、モデルの活用には、コミュニティ開発を実施する財源や治安次第であることを挙げていた。

その他インパクトでは、近隣村落でプロジェクト対象村落での経験や手法を真似て採用する事例が出てきていたことを挙げ、本事業のモデルが、MRRDにより他地域にも拡大される可能性があるとした。

### 1.3.3 終了時評価時の提言内容

#### (1) プロジェクト終了までの提言

1) JSPR モデルのとりまとめ作業への MRRD 職員が積極的に関与すべきである。

<sup>8</sup> 本事業の英語名 JICA Support Programme for Reintegration and Community Development in Kandahar (JSPR) の略語。

<sup>9</sup> 本事業終了時評価報告書（P.28）。

- 2) モデル作成において、他地域への再現性を高めるため比較的能力の低い CDC へ対応した手順・方法に改善する。
- (2) プロジェクト終了後の提言
- 1) MRRD 職員は人事異動で研修の効果が流出してしまう例が多いため、研修した人材は組織内に留まらせるような仕組みが必要である。
  - 2) 村落開発事業が各省庁の縦割りで行われているため、MRRD は農村開発全般を担当するメリットを利用して、現場では MRRD が調整役となり技術系省庁（農業、保健・衛生、教育等）の連携を促進すべきである。
  - 3) 本事業で活用した現地 NGO を主体としたファシリテータリング・パートナー (FP)<sup>10</sup> は現場のリソースとして積極的に活用すべきである。
  - 4) CDC が活動を継続していくための絶対条件である「コミュニティ開発計画」が定期的に見直され、改定されるようサポートする行政の仕組みづくりに取り組む必要がある。

## 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 9 月

現地調査：2016 年 5 月 20 日～2016 年 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実施できなかった。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、実施機関や関係者に対し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、治安上の制約によりローカルコンサルタントでも調査できない事業サイトもあった。

その上、本事業が開始されたのは 12 年前であり、完了してから 7 年が経っていることから、情報源が非常に限られていた。アクセスできた本事業に知見がある政府関

---

<sup>10</sup> Facilitating Partner の略。FP は NSP においても、コミュニティとプログラムの仲介役としてコミュニティ活動の実施促進を行っている。本事業においては、地元資源活用の観点から現地 NGO を FP として雇用した。

係者、住民、関係した FP からは必要最低限の情報の収集・確認に留まった。

19 件実施したサブ・プロジェクト<sup>11</sup>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され、元の CDC メンバーや関係した村人に確認ができない場所があったなど、サブ・プロジェクトのサイトを特定するのにも時間を要した。その他、事後評価時点で機能していなかったサブ・プロジェクトの背景理由等については特定できなかった。また、事業費に関する詳細分析ができないなど、事後評価時で入手できる文書の制約もあった。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。さらに、伝統的社会であるカンダハル州での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：N/A<sup>12</sup>）

#### 3.1 妥当性（レーティング：③<sup>13</sup>）

##### 3.1.1 開発政策との整合性

計画時においては、「国家開発枠組み」(National Development Framework: NDF、2002) の 3 本柱の一つに帰還民・IDP の社会統合が挙げられており、本事業は右政策に資するものであった。特に地方村落部の貧困削減と生計向上を優先課題の一つにしており、その戦略として 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、アフガニスタン国家開発戦略 (Afghanistan National Development Strategy: ANDS) (2008～2013) 中の「農業および農村開発」セクターで、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。

##### 3.1.2 開発ニーズとの整合性

計画時には、カンダハル州はイランからの難民・帰還民が集中していた地域である上、国際社会による帰還促進により、更なる帰還民の流入が予想されていた。そのため、帰還民と受入住民が対立なく安定して生活できるような方法で再統合を促進する

<sup>11</sup> 本事業の活動として CDC を主体として実施したコミュニティ開発プロジェクト。インフラ系と非インフラ系のプロジェクトがある。

<sup>12</sup> A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」、N/A：「評価不能」

<sup>13</sup> ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

ニーズが高かった<sup>14</sup>。一方、国際社会からの支援は人道支援が中心であったため、本事業のようにコミュニティ開発を実施促進するための人材育成を行うことは、中長期的な開発を促進する意味でニーズが高かったと言える。政府は NSP でコミュニティ開発を進めていたが、アフガニスタン全土に広く裨益させるため、一つのコミュニティに基本的に一回実施するのみにし、NSP を経験するコミュニティを増やすことに注力していた。したがって、一度の経験ではコミュニティのみで同様のプロジェクトを実施する能力を構築することはできず、NSP 実施後を念頭にしたコミュニティ開発を持続的に実施できる基盤を作る必要があった。

実施機関である MRRD は長年の紛争の影響により地方開発を管轄する能力が不足していた。NSP では、FP を活用し MRRD の役割を補強しているが、FP をはじめ MRRD の州レベルの出先機関である PRRD の活動実施能力の向上が更に必要であった。

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く、また、実施機関やコミュニティ開発に関わる従事者への能力強化の必要性も高かった。

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

日本は人道から復旧・復興への継ぎ目のない支援を早期に達成させるため、復興に向けた地域総合開発（緒方イニシアティブ）を 2002 年 10 月に打ち立て、アフガニスタン移行政権の能力強化、地域の復旧およびコミュニティの自立促進支援を重視していた。カンダハル州は緒方イニシアティブの優先地域の一つである。

ODA 大綱（2003）には、「平和の構築」が重点課題の一つに挙げられている。対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」、「復旧・復興支援」の三本柱で、平和の定着支援が行われていた。特に、復旧・復興支援においては、本事業にも関連する農業・農村開発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 億ドルまでの復旧・復興支援を行うことを表明しており、

---

<sup>14</sup> UNHCR 統計によると、2002 年よりイラン、パキスタンからの帰還が始まり、プロジェクトが始まった 2005 年時点では、全体で帰還民が 420 万人に達したと報告している。帰還へのプッシュ要因として以下が挙げられる。イランはソビエトによる侵攻があった 1980 年代よりアフガニスタン難民を受け入れてきたが、自国の社会経済への影響が大きくなり始め、1990 年後半には対アフガニスタン難民受け入れ政策を帰還促進に転換させた。2002 年にはイランと UNHCR とアフガニスタン政府とで三者合意を結び、アフガニスタン難民の帰還をより一層推進させる政策をとっていた。パキスタン政府においても、2003 年に初めて UNHCR、アフガニスタン政府と三者合意を結び帰還を進めてきた。一方、当時カンダハル州は平和が訪れた時期であったことが帰還促進に対するプル要因であったと考えられる。

<http://www.unhcr.org/news/latest/2005/9/4332c2d84/afghan-returns-pass-400000-mark-2005-reaching-42-million-overall.html>、(2016 年 9 月 19 日アクセス)

本事業はその確実な履行を示すものとなり、事業を開始するタイミング的にも適切であった。

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

本事業では難民・帰還民のみならず、周辺地域住民を含むなどバランスよくコミュニティ全体を対象とした。また、対象地域選定に関しては、部族、女性、帰還民の状況など社会経済的な状況を調査した上で選定したが、すべてのプロセスで関係者の合意形成をオープンに行い透明性に配慮していた。復興支援期においては不要な軋轢を避けるアプローチをとる配慮が重要であったところ、このようなアプローチは平和構築の配慮として適切であった。また、既存の CDC を活用するアプローチはコミュニティに受け入れやすく、政府のアプローチである NSP との整合性にもつながることから適切なアプローチであったといえる。

本事業の対象地域のカンダハル州は本事業開始当初は治安上の問題はなく治安の悪化は想定外であった。実施中にカンダハル州の治安が悪化し、日本人専門家が現地に入ることができなくなり、2006年6月よりカブールから遠隔で実施せざるを得なくなった。これに伴い、当初サブ・プロジェクトの実施を予定していたコミュニティを36から10に縮小し、2つ設定していたプロジェクト目標のうち「対象コミュニティの生計向上および社会環境を改善する」を削除し、もう一つの目標である「開発人材の育成」に焦点を置いたプロジェクトデザインに変更した。その結果、成果1から成果3の成果を「モデル」としてまとめる成果として成果4が追加された。遠隔での実施になり、事業の質の担保をしつつ限られた期間内で完了させるために、対象コミュニティを縮小し、プロジェクト目標の焦点を人材育成に絞ることにしたアプローチの変更は現実的な選択であったと判断できる。

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。

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<sup>15</sup>（レーティング：③）

#### 3.2.1 有効性

##### 3.2.1.1 成果

本事業では、カンダハル州において、コミュニティ開発に関わる開発従事者（MRRD、PRRD 等政府職員、FP、コミュニティ自身）が一連の参加型コミュニティ開発におけ

---

<sup>15</sup> 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。

る手法の習得（成果 1）と実践（成果 2）を通じて、持続可能なコミュニティ開発活動の運営に携わる能力を強化することを目指した。その際、関係者間の効果的な調整・連携を行える仕組みの構築（成果 3）および既述の 3 つの成果から得られた経験・教訓によるコミュニティ開発に関わる開発従事者の人材育成と実際の開発事業実施に対するアプローチ（JSPR モデル）の構築（成果 4）を目指した。これら 4 つの成果の達成度については以下のとおりである。

(1) 成果 1：コミュニティ開発に関わる開発従事者が研修プログラムを通じて参加型のコミュニティ開発を実施するために必要な知識や考え方を身に付ける（理論）

表 1 成果 1 の指標の達成状況

指 標	達成状況
【1-1】研修参加者の 80%は研修内容を理解し研修に満足している。	達成された 終了時評価時の調査では、研修後の参加者による評価の結果、80%以上が研修内容に満足しており、指標は達成していた。
【1-2】少なくとも 10 人の CDC メンバー、4 人の CLDD <sup>16</sup> /MRRD 職員、5 人の PRRD 職員、5 人の FP 職員、8 人の JSPR ナショナルスタッフが必須研修 <sup>17</sup> を修了している。	ほぼ達成された 視察研修を含め述べ 385 人（MRRD 91 人、PRRD 47 人、FP 96 人、NS 82 人、州レベル政府部局 12 人、CDC 50 人、その他 7 人）が参加した。そのうち MRRD（CLDD）15 人以上、PRRD 6 人以上、FP 14 人以上、JSPR（NS）10 人以上が必須研修を修了している。しかし、MRRD、PRRD 職員は本事業実施中、離職、異動が多く必要な知識・スキルの組織的な定着が限定的であった。

成果 1 の指標 1-1 は達成された。指標 1-2 では、各関係機関の目標人数以上が必須研修を受講し、人数的には達成されていた。したがって、成果 1 はほぼ達成していたといえる。一方、研修の受講人数目標数は達成したが、政府側のカウンターパートに関しては異動や離職が多く、スキルの定着という意味では限定的となった。

(2) 成果 2：コミュニティ開発に関わる開発従事者がコミュニティ開発の実践を通じて参加型のコミュニティ開発を実施するために必要なスキルや態度を身に付ける（実践）

<sup>16</sup> コミュニティ主導開発局（Community Led Development Department）。MRRD 内のコミュニティ開発を担当する部署。

<sup>17</sup> 必須研修とは、参加型農村調査手法（PRA）、プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）、モニタリング・評価（M&E）の 3 つの研修を指す。

表 2 成果 2 の指標の達成状況

指 標	達成状況
【2-1】住民の60%が自ら設定したコミュニティ開発プロジェクトに満足している	<u>達成された</u> 事業完了時に、対象となった 10 CDC で、住民の 85% がサブ・プロジェクトに対しほぼ満足していると回答があった。
【2-2】参加の定量及び定性的改善	<u>達成された</u> 終了時評価および完了時評価報告書から、NSP ではコミュニティ自身の主体的参加を最初からあまり求めていない一方、本事業では CDC 主導による手法でサブ・プロジェクトの計画から実施段階まで住民の参加を原則とし、参加の定性的な改善がみられた。
【2-3】対象村における NSP で作られたコミュニティ開発計画が更新される <sup>18</sup>	<u>達成された</u> 対象の全 10 村の各 CDC においてコミュニティ開発計画は更新された。
【2-4】研修参加者が研修で得た知識や技術をサブ・プロジェクトの計画立案、モニタリング・評価に活用している	<u>達成された</u> サブ・プロジェクト実施中に成果 1 で習得した技術を使いモニタリングがなされた。また、農村スキル活性化事業においては、表 5 のとおり、FP および PRRD 職員がプロジェクト専門家や NS の指導の下、スキル研修実施後の評価を実施した。
【2-5】対象村における社会インフラや対象地域における技能労働者へのアクセスの向上 <sup>19</sup>	<u>達成された</u> ・表 3 のとおり、給水、電力、排水溝、浸食防護壁等インフラ系サブ・プロジェクトを通じて、対象コミュニティにおける社会インフラのアクセスが向上された。 ・配管工育成や識字教育等非インフラ系プロジェクトの実施を通して技能を有する人へのアクセスが向上した。 ・農村スキル活性化事業により、2 年間で 90 人の技能労働者の再訓練や女性への技能訓練が実施され、近隣住民にとって技能労働者へのアクセスの向上につながった（表 4）。
【2-6】対象村における生活状況の改善 <sup>20</sup>	<u>達成された</u> ・表 3 のとおり、対象 10 村で 19 件サブ・プロジェクトが対象住民のニーズを基に実施され、生活

<sup>18</sup> 指標 2-3 は、サブ・プロジェクトを実施した村の CDC により開発計画が更新されることを意味する。

<sup>19</sup> 指標 2-5 の「対象村」はサブ・プロジェクトを実施した村を指し、「対象地域」は、サブ・プロジェクトおよび農村スキル活性化事業を実施した地域を指す。

<sup>20</sup> 指標 2-6 に「対象村」とあるが、サブ・プロジェクトおよび農村スキル活性化事業で裨益した地域を指す。

	<p>状況が改善された。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・表 5 のとおり、本事業期間中に実施した農村スキル活性化事業による訓練後の評価によると、訓練された 90 人により、井戸、電気、大工作業など相当数の修理や新設が実施された。また、研修を受講した地元の女性が衣類等への刺繍の注文を受けることができている。</li> </ul>
--	---

表 2 のとおり成果 2 の 6 つの指標は達成されており、成果 2 は達成された。

成果 2 における実践においては、成果 1 で得た知識やスキルを活用し、ダンド郡内の 10 村において計 19 件の参加型のコミュニティ開発プロジェクト（サブ・プロジェクト）（表 3）と同郡内において農村スキル活性化事業（表 4）が実施された。

サブ・プロジェクト実施においては、FP のファシリテーションの下、CDC 自身が成果 1 で学習した PRA の手法を用いて既存のコミュニティ開発計画を見直すことから始め、その中から具体的なサブ・プロジェクト案を策定し、各 CDC でインフラ系プロジェクト 1 件と非インフラ系プロジェクト 1 件を選定し実施した。また、成果 1 で習得したモニタリング・評価のスキルを活用し、プロジェクト実施期間中のモニタリング、実施後の評価も行うなど、サブ・プロジェクトの実施自体を目的とするだけでなく、一連のプロセスを習得することも目的に実施された。その結果、対象地域のコミュニティへの生活改善に資するサブ・プロジェクトが計画どおり実施された。

農村スキル活性化事業は、サブ・プロジェクトを実施する対象村数が治安悪化により縮小したことで実施された事業である。ダンド郡内のサブ・プロジェクトの対象とならなかった地域に対し、農村で必要とされるスキルを持った人材を育成すること、そして住民がスキルを持った人々にアクセスすることがこれまでより容易になることを目的に実施した。実際には、FP として雇用された現地 NGO が、男性村民に井戸の修理や新設に必要なスキル、大工仕事に必要なスキル、電気工事に必要なスキル等を教え、また、女性村民に対しては刺繍などの技術を教えた。

サブ・プロジェクトの実績については表 3、農村スキル活性化事業については表 4、表 5 のとおりである。

表3 対象10村にて実施された19件のサブ・プロジェクト

	対象村	インフラプロジェクト	非インフラプロジェクト	担当FP (現地 NGO)
1	Loy Balakrz	浸食防護壁建設	乳牛飼育	LKRO
2	Ghulam Dastagir Kalacha	村落電化	学校へ行けない子供たちのための識字教育	LKRO
3	Deh Khatai	浸食防護壁建設	乳牛飼育	LKRO
4	Deh Kochi	浸食防護壁建設	乳牛飼育	ALO
5	Yakh Kariz	排水溝建設	乳牛飼育	ALO
6	Kshata Kokaran	給水	配管工育成	ALO
7	Kakaro Ghoshkhana	村落電化	乳牛飼育	HAPA
8	Deh Bagh	公衆浴場	乳牛飼育	HAPA
9	Karz	排水溝建設	乳牛飼育	HAPA
10	Gundigan*	給水および配管工育成		HAPA

\*Gundigan 村に関してはインフラプロジェクトと非インフラプロジェクトが相互に関連したプロジェクトであったため、一つのプロジェクトとして実施された。

LKRO : Loy Kandahar Reconstruction Organization, ALO: Afghan Literacy Organization, HAPA: Humanitarian Action for People of Afghanistan  
(出所) 完了報告書より評価者作成

表4 農村スキル活性化事業

年	スキル訓練名	訓練生数	FP
2005	手押し井戸ポンプ修理	36人	SADA
2006	大工	12人	VARA
	電気工	12人	
	農業用電動井戸ポンプ修理	12人	
	刺繍	18人	
合計		90人	

SADA: Southern Afghanistan Development Association  
VARA: Voluntary Association for Rehabilitation of Afghanistan

(出所) 完了報告書より評価者作成

表5 農村スキル活性化事業により訓練を受けた後のサービス提供件数

2005年に実施した訓練後の実績		
井戸ポンプ	修理	672件
	新設	20件
合計		692件
2006年に実施した訓練後の実績		
大工	修理	32件 (ドア、窓)
	新作	70件 (ドア、窓、椅子、テーブル)
井戸ポンプ	修理	78件
	新設	18件
電気工	修理	5件
	新設	67件 (電気網設置)
刺繍	新作	50件 (スカーフや男性用衣類への刺繍)
合計		320件

(出所) 完了報告書より評価者作成

(3) 成果 3：コミュニティ開発に関わる開発従事者間でよりよい調整と効果的な連携をできるようになる

表 6 成果 3 の指標の達成状況

指 標	達成状況
【3】 調整や協働する能力の向上	<p><u>達成度は限定的</u></p> <p>中央レベルでは省庁間や他関連 JICA プロジェクトとの情報共有や調整がなされた。しかし完了報告書によると、これら調整は専門家が主導となって実施しなければ進まなかったため、結果的に MRRD 側の調整能力の強化は限定的となった。一方、事後評価時の FP へのインタビューによると、現場レベルでは本事業により PRRD がサブ・プロジェクトの選択、実施、モニタリングに関与したことで、コミュニティ開発のプロセスも理解するとともに関係者との関係も強化された。実際、コミュニティ開発の現場で問題があった際に PRRD が関係者との調整を行い円滑に実施することができており、PRRD の調整能力の向上がみられた。</p>

表6のとおり、現場レベルでの PRRD の調整能力の向上がみられたが、MRRD 本部レベルでは調整・協働する能力は限定的であった。MRRD 本部での調整能力が限定的であった背景には、完了報告書によると、MRRD の構造改革により担当の交代や離職が多く、MRRD の体制自体が固まっていなかったことも挙げられた。したがって、成果3の達成度は限定的であった。

(4) 成果 4：地元資源の有効活用によるコミュニティ開発委員会（CDC）の強化システムにかかわるモデルが開発される

表 7 成果 4 の指標の達成状況

指 標	達成状況
【4-1】 開発されたモデルへのアフガニスタン政府やドナー関係者の理解度	<p><u>達成度は限定的</u></p> <p>JSPR モデルに関する各種ガイドライン、マニュアル類はプロジェクト期間内に完成した。完了報告書および実施コンサルタントへのヒアリングによると、MRRD の構造改革によりカウンターパートの不在が続き、ガイドライン・マニュアル類は日本側が中心となり作成せざるをえなかった。MRRD に対しては、省内でドラフトセミナー1回、完成後にセミナーを1回実施している。しかし、実施コンサルタントによ</p>

	ると、MRRD 本部職員については基本的な概念の理解に留まった。一方、現場レベルの関係者は成果 1 及び成果 2 を通じ JSPR モデルに対する理解が浸透した。なお、ドナー関係者へはセミナー等は開かれなかった。
【4-2】MRRD はコミュニティ主導の開発に関わる政策や戦略に JSPR からの学びを活かしている	<u>達成されなかった</u> 実施コンサルタントによると、完成したガイドラインやマニュアル類の活用に関し、MRRD がフォローアップ委員会を設立し、1、2 回議論を開催したが、本事業完了時点で政策や戦略に移すまでには至っていなかった。

表 7 のとおり中央レベルでは職員の不在も続き、マニュアル類の作成が日本側中心となったため基本的な概念の理解に留まった。ただし、本ガイドラインやマニュアル類は現場で実施した活動から教訓を得て策定されたものであり、現場レベルでコミュニティ開発に従事する PRRD などの地方政府職員や対象コミュニティ、FP には JSPR モデルの理解が浸透したと考えられる。一方、完了時点で指標 4-2 が達成されていなかった。したがって、成果 4 の達成度は限定的である。

### 3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標の達成度を表 8 に示す。プロジェクト目標の各指標は、終了時評価時点でほぼ達成されていた。

表 8 プロジェクト目標の達成度

目 標	指 標	実 績
プロジェクト目標 「持続可能なコミュニティ開発活動の運営に関わる開発従事者の能力が開発される」	(1) カンダハル州 PRRD は CLDD/MRRD と協力してコミュニティ開発活動をファシリテートし、モニタリングできる	<u>ほぼ達成</u> 延べ 33 人のカンダハル州 PRRD 職員が研修を受け、10 人がコミュニティ開発活動の支援と監理活動を実施するため現地視察に参加した。研修による「理論」の習得、コミュニティ開発活動の「実践」に従事し、ニーズ発掘から活動実施支援、モニタリングまで学び、習得している。ただし、MRRD の組織改編もあり、職員の異動・交代も多く、研修への参加が限定的になった面もある。
	(2) 対象村 CDC はコミュニティ開発サブ・プロジェクトを参加型で透明性をもって管理できる	<u>達成</u> FP を通じてワークショップや OJT により主体的にコミュニティ開発活動の実施を経験し、コミュニティ開発プロジェクトの管理に関するノウハウを習得した。

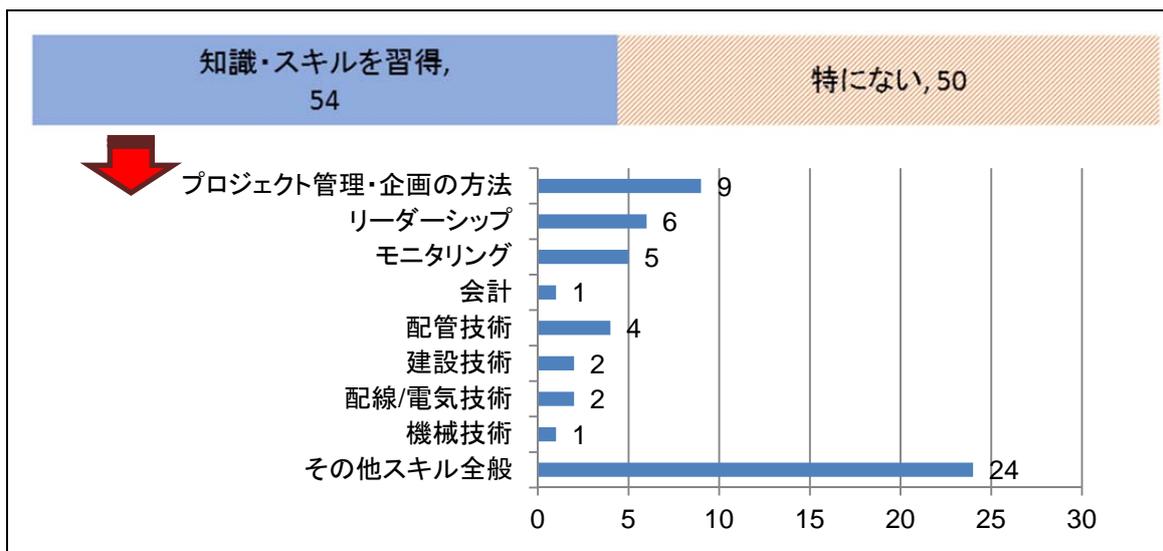
表 8 のとおりプロジェクト目標に設定された 2 つの指標は達成されている。一方、4 つの成果の達成度にはばらつきはあるものの、プロジェクト目標であるコミュニティ開発に関わる開発従事者の育成というプロジェクト目標の達成は、4 つの成果のうち、成果 1 と成果 2 からの貢献が大きい。成果 1 で研修を通じてコミュニティ開発の手法や概念に関する理解を促進させ、そして成果 2 でサブ・プロジェクトや農村スキル活性化事業の実施を通じて、習った知識やスキルを実践して理解を促進する経験を積みさせている。成果 3、成果 4 で記述したとおり実施機関である CLDD/MRRD および PRRD の能力強化においては、構造改革があり体制が定まっていなかった中で、研修への十分な参加を確保できなかった面はあるが、コミュニティ開発を実施する上で現場レベルでの調整能力は向上し、開発された JSPP モデルに対し基礎的な概念の理解がなされた。また、政府職員にコミュニティ開発活動の運営を実際に経験させたことは、彼等が同様に CDC を主体として実施する NSP や他コミュニティ開発プロジェクトの実施運営に応用することができ、有用であったと考える。したがって、事業完了時において、プロジェクト目標はほぼ達成されたといえる。

なお、本事業の目標はコミュニティ開発活動に関する開発従事者の人材育成であるが、カウンターパートである政府職員のみならず、CDC メンバー、コミュニティ、FP、NS といった人材も含まれている。成果 1 および成果 2 で上述したとおり、コミュニティ開発の仲介役となる FP、そして NS のコミュニティ開発プロジェクトを計画、実施、モニタリングする能力が強化された。

事後評価時に実施した CDC メンバーやコミュニティを対象とした受益者調査<sup>21</sup>では、図 1 のとおり回答した 104 人の約半数にあたる 54 人（52%）が本事業によりコミュニティ開発に関する何等かの知識やスキルを学んだと回答があった。具体的にはプロジェクト管理、リーダーシップ、モニタリング等プロジェクト運営に関する知識やスキルを学んだ人が 21 人（20%）、配管、建設、電気などの個別の技術を学んだと回答した人が 9 人（9%）いた。その他、スキル全般と回答した人が 24 人（23%）いた。基礎的な建設技術を含めこれらのスキルは地元リソースでコミュニティ開発事業を自ら実施するために必要かつ有用なスキルであり、本事業による能力開発の有用性が示されている。

知識やスキルを得たと回答した人は人数的には多くはないが、評価の制約で上述したとおり、本事業を完了してから 7 年以上が経っていることを考慮すると、完了時点に遡れば本事業に関係した村人は事業サイトにより残っていたと考えられる。したがって、本事業により知識・スキルを習得していた村人は事後評価時点での数よりも多かったと推測される。

<sup>21</sup> サブ・プロジェクトを実施したカンダハル州の対象 10 村から合計 104 名（CDC メンバー 16 人（15.4%）、住民 88 人（84.6%））に対する受益者調査を実施した。女性への聞き取りが難しかったため、インタビューした 104 人は全員男性となった。（2016 年 5 月実施）



(出所) 受益者調査結果 (2016年5月実施)

図1 本事業により習得した知識・スキル (n=104)

### 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) サブ・プロジェクトの状況

事後評価時点での19件のサブ・プロジェクトの状況は、受益者調査の結果、以下表9、表10のとおりである。Gundigan村のサブ・プロジェクトは一つであるが、便宜的にインフラプロジェクトと非インフラプロジェクトに分けて掲載する。

表9 事後評価時のインフラプロジェクトの状況

	対象村	インフラプロジェクト	状況 <sup>22</sup> (事後評価時点)
1	Loy Balakrz	浸食防護壁建設	4: 一部問題はあるが機能している
2	Ghulam Dastagir Kalacha	村落電化	3: 大きな問題はあるが機能はしている
3	Deh Khatai	浸食防護壁建設	5: 十分に機能している
4	Deh Kochi	浸食防護壁建設	5: 十分に機能している
5	Yakh Kariz	排水溝建設	2: ほとんど機能していない
6	Kshata Kokaran	給水	4: 一部問題はあるが機能している
7	Kakaro Ghoshkhana	村落電化	5: 十分に機能している
8	Deh Bagh	公衆浴場	2: ほとんど機能していない
9	Karz	排水溝建設	3: 大きな問題はあるが機能はしている
10	Gundigan	給水	5: 十分に機能している

(出所) 受益者調査結果 (2016年5月実施)

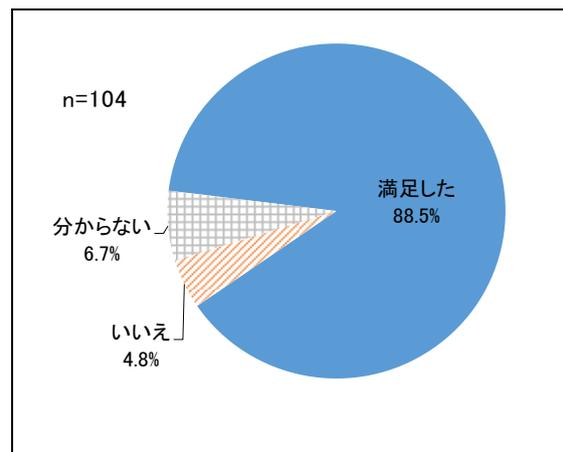
<sup>22</sup> 表9、表10とも以下5段階で回答。1:すでに存在していない、2:ほとんど機能していない、3:大きな問題はあるが機能はしている、4:一部問題はあるが機能している、5:十分に機能している

表 10 事後評価時の非インフラプロジェクトの状況

	対象村	非インフラプロジェクト	状況（事後評価時点）
1	Loy Balakrz	乳牛飼育	1: すでに存在していない
2	Ghulam Dastagir Kalacha	学校へ行けない子供たちのための識字教育	1: すでに存在していない
3	Deh Khatai	乳牛飼育	1: すでに存在していない
4	Deh Kochi	乳牛飼育	2: ほとんど機能していない
5	Yakh Kariz	乳牛飼育	1: すでに存在していない
6	Kshata Kokaran	配管工育成	2: ほとんど機能していない
7	Kakaro Ghoshkhana	乳牛飼育	2: ほとんど機能していない
8	Deh Bagh	乳牛飼育	2: ほとんど機能していない
9	Karz	乳牛飼育	2: ほとんど機能していない
10	Gundigan	配管工育成	2: ほとんど機能していない

（出所）受益者調査結果（2016年5月実施）

受益者調査の結果から、ほとんどの非インフラプロジェクトはすでに存在しなくなっているか、機能していなかった。また、受益者調査を実施したローカルコンサルタントによると、場所が存在していても別の用途に使用されている例もあった。一方、インフラプロジェクトに関しては、公衆浴場など維持管理がされていないため事後評価時には使われていない案件や、ゴミが溜まり機能していない排水溝も一部あったが、概ね機能している。維持管理は CDC に委ねられており、比較的維持管理の必要がない案件について機能しているといえる。事後評価時の受益者調査によると、実施したインフラ系・非インフラ系のサブ・プロジェクトに対する CDC メンバーおよび住民からの満足度は図 2 のとおり 88.5%（104 人中 92 人）と高い。



（出所）受益者調査結果（2016年5月実施）

図 2 サブ・プロジェクトの満足度

本事業でのサブ・プロジェクトはクイックインパクトとして緊急支援的な意味合いが強かったところ、ニーズの高いことに加えて、持続性よりも緊急性が高い案件が選定されている。例えば、乳牛飼育は事後評価時点で継続しているものがほとんどなかったが、実施コンサルタントによると、乳牛飼育には男女の役割があるため、女性もプロジェクトに参加することを意図し選定された案件である。乳牛飼育は女性の移動や活動に制限がある対象地域でも女性の現金収入につながる事業であり、また栄養面

での改善も期待できるため、女性のニーズが高かった。したがって、ある程度の生活向上へのインパクトはあったと推測される。乳牛飼育に関わらず非インフラ系のプロジェクトの継続は、常に技術の継続的な向上が必要である上、市場へのアクセス、治安など外的要因にも大きく左右される。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、事後評価時点でサブ・プロジェクトは完了して7~8年が経過しており、完了時から事後評価時点にかけて経済社会的環境の変化により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。インフラ系のサブ・プロジェクトは浸食防護壁、村落電化設備、給水施設など現在も機能しており、一定程度の生活改善へのインパクトをもたらしていると考えられる。



Yakh Kariz 排水溝建設（完了直後）



Yakh Kariz 排水溝建設（事後評価時）



乳牛飼育プロジェクトが材木置き場になっていた案件（Yakh Kariz、事後評価時）

### 3.2.2.2 上位目標達成度

表 11 上位目標の達成度

目 標	指 標	実 績
上位目標 「カンダハルの帰還民を含む住民が地元資源を活用したコミュニティ開発活動を通じて発展を享受できる」	(1) カンダハル州においてプロジェクトにより育成された人材や経験を活用して実施されたコミュニティ開発プロジェクトの数	<u>ほぼ達成</u> ・元 FP の一つである LKRO は JSPR の手法を活用し本事業で対象としなかった村も含め 9 村で 9 つのコミュニティ活動を実施した。また、受益者調査によると、対象 10 村のうち 9 村で本事業後にそれぞれ NSP を実施している。したがって、完了後少なくとも 18 のコミュニティ開発プロジェクトが実施された。
	(2) 上記コミュニティ開発プロジェクトに対し 60% の住民が満足している	<u>確認できなかった</u> 本指標は本事業完了後に実施されたコミュニティ開発に対する満足度であり、事業完了後から本事後評価までにどこでどのようなコミュニティ開発プロジェクトが実施されたか調査前に把握することはできず、事後評価時に満足度を測ることはできなかった。

上位目標は、プロジェクトで能力強化された人材により、JSPR モデルを活用したコミュニティ開発を実施することでカンダハル州の生活環境が改善されることである。しかし、上位目標でどの程度の範囲で発展を享受するのかが設定されていなかった。そこで、通常上位目標は概ね 3 年後を目標としていること、本事業は治安状況の厳しいカンダハル州を対象としていたことに鑑み、現実的に考え、上位目標が目指した対象範囲は、本事業の対象村およびその周辺での生活環境の改善と捉えて評価した。また、JSPR モデルは CDC が主導的にニーズ選定、プロジェクトの形成、実施、モニタリングまでを地元の NGO (FP) や PRRD 等地方行政官の支援を受けながら、かつ地元資源を活用して実施するコミュニティ開発の「あるべき手本」を示し、それを可能とするスキル (PRA、PCM、M&E 等) やアプローチを示したものである。これらのスキルは JSPR モデルに限らず、全てのコミュニティ開発の基本であり、実際に実施が確認されていても本事業の貢献かどうかの判断は難しいが、限られた地元資源を使い、本事業で習得した知識・スキルが何等かの形で活用され、生活改善がみられれば達成されたと判断した。

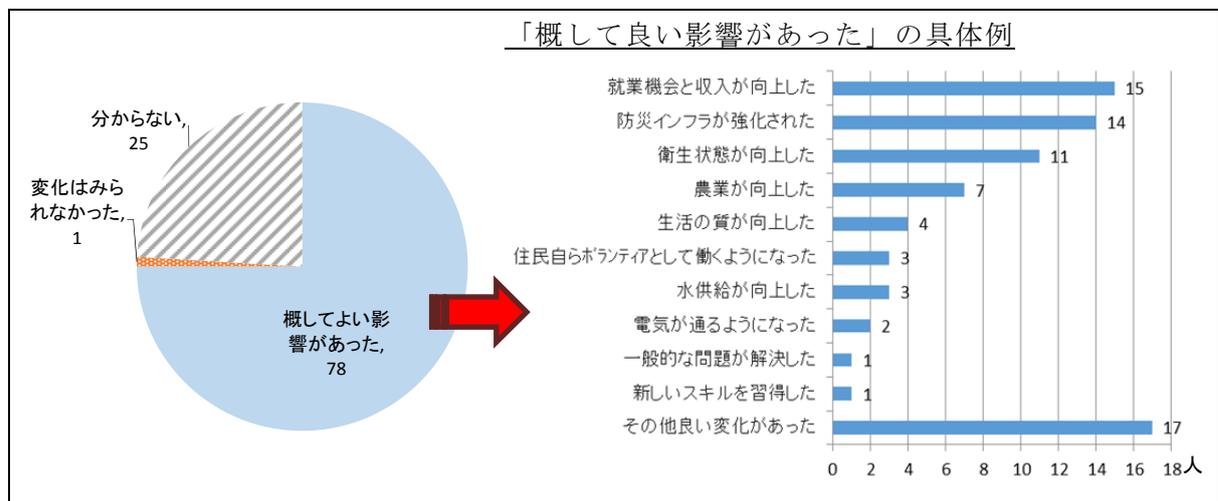
指標 (1) に上述したとおり、LKRO は本事業で対象としたダンド郡の 9 村で (本事業対象の 4 村とその他 5 村) カナダ援助庁 (CIDA) 支援によりそれぞれコミュニティ開発プロジェクトとして小規模灌漑建設を実施した。LKRO への質問票回答によると、実施にあたっては、JSPR の基本的理念を踏襲し、CDC 主導で実施を行なっている。LKRO は、本事業終了後に、ダンド郡内で本事業が対象としなかった CDC に対し、PRRD、郡農村復興局 (DRRD) と協力して PRA、PCM、企画書策定に関する研修も JSPR のマニュアルを活用し実施している。その他、別の郡においても、CIDA 支援により農業、職業訓練、収入向上プロジェクトを実施にあたり、本事業で習得した PRA

や PCM のコミュニティ開発スキルを活用したと回答があり、対象村以外の地域への波及効果もみられた。

さらに、元 NS への質問票回答によると、本事業を通じて能力強化した対象 CDC の中には、自分達のコミュニティの開発のために自発的な活動を取るようになった。その結果、コミュニティの生活改善につながった事例として以下が挙げられた。

- Ghulam Dastagir Kalacha 村の CDC メンバーは、元市長と一緒に村からバーミヤン市への道路建設の陳情を市に何度もかけあつた結果、承認を受けアスファルト道路の建設に至つた。
- 同 CDC のメンバーは地方復興チーム (PRT)<sup>23</sup>にも働きかけを行い、村内の道路のコンクリート化、灌漑設備整備、洪水対策用の護岸建設が実施された。
- Kakaro Goshkana 村では本事業で村落電化を行った後、CDC が自発的に市に働きかけ、市の電力設備と繋げることでより安定的な電力供給が実現できた。

事後評価時の受益者調査では、104 人中 95 人 (91%) が本事業後にコミュニティ開発プロジェクトを実施したと回答があつた。また、図 3 のとおり本事業後の生活の変化を聞いた受益者調査の結果では、78 人 (75%) が「概して良い影響があつた」との回答があつた。その具体例として、「就業機会と収入の向上」、「防災インフラの強化」が多かつた。本事業が完了して 7 年が経っているところ、本事業以外の介入もあることから本事業のみのインパクトとは言えないが、本事業による能力強化やサブ・プロジェクトによりある程度発展への享受が得られたと考えられる。



(出所) 受益者調査結果 (2016 年 5 月実施)

図 3 本事業後の生活の変化 (n=104)

<sup>23</sup> PRT (Provincial Reconstruction Team) とは、治安情勢が悪く文民だけで活動するのが危険な地域で、軍隊と文民が合同で復興支援活動を行うチームのこと。アフガニスタンでは、米国と北大西洋条約機構 (NATO) 諸国が中心になり活動していた。

少なくとも能力強化した FP は、事後評価時点においても本事業のマニュアル、ガイドラインを活用しており、限られた地域での実施ではあるが、対象地域以外でもコミュニティ開発事業の継続が認められた。対象の CDC においては自発的な行動により更なる生活改善に取り組んでいる例も確認できた。コミュニティ開発の継続が確認できた地域や実施されている事例は前述の評価の制約により限られているが、それらの事例では実施されたコミュニティ開発事業により生活の変化がみられ、事後評価時点で「コミュニティ開発を通じて発展を享受できる」という上位目標はある程度達成したといえる。また、上述したようにインフラ系のサブ・プロジェクトは事後評価時点で機能している案件もあり、対象地域の生活環境の改善に本事業が一定程度貢献したといえる。

### 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

特になし。

#### (3) コミュニティの強化およびコミュニティと CDC との関係強化

FP への質問票調査では、CDC は自分たちでプロジェクトの企画、計画、実施する能力が強化され、また本事業ではすべてのプロセスをコミュニティにオープンにしていたことにより、CDC による意思決定や合意形成のシステムの透明性が増し、ガバナンスが良くなったと回答があった。受益者調査による本事業に対するコメントでも 10 人 (10%) が「CDC の意思決定プロセスに関し透明性が増した」と回答している。CDC の能力やガバナンスの向上は、CDC に対するコミュニティからの信頼につながり、コミュニティと CDC との関係の強化にある程度貢献したと考えられる。また、回答のあった FP は、このような CDC の機能強化やコミュニティからの信頼を得ることで、村が統治しやすくなり、治安の安定にも一定程度寄与していると指摘があった。

一方、表 12 のとおり CDC をコミュニティ開発以外にも活用していると回答する人が多かった。特にコミュニティ間の土地を巡る争い等に関する「紛争の仲裁」の場や様々な日常的なコミュニティ内の課題に関して協議する場として活用していると回答する人が多く、CDC のメカニズムを活用し、コミュニティが自分達で平和的に問題を解決する能力を強化したといえる。本事業は CDC の能力強化を通じて、また地元資源を有効活用するコミュニティ開発手法を習得することで、コミュニティとしての一体感を醸成し、治安状況の変化や外部からの支援の不確実性など様々な課題にも左右されないようなコミュニティの強靱性（レジリエンス）の強化に貢献した。

コミュニティと政府関係者との関係強化についての変化は明確にはできなかった。元 NS による質問票回答によると、NSP では地方政府職員によるコミュニティ活動への関与は薄い、本事業では積極的に関与することによりコミュニティと地方政府との信頼関係が強化されたと指摘している。表 13 のとおり受益者調査では、77 人(74%) が両者が「良好な関係」を築いていると回答があり、一定程度の強化が認められた。しかし、地方政府との関係は本事業のみではないため、本事業の貢献の度合いについては判断ができない。

表 12 CDC メカニズムのコミュニティ開発以外の活用

回答	回答者数	パーセント
日常的な様々な課題	54	51.9%
紛争の仲裁	16	15.4%
就業機会の発掘	8	7.7%
学校建設	2	1.9%
分からない	23	22.1%
その他	1	1.0%
合計	104	100.0%

(出所) 受益者調査結果 (2016 年 5 月実施)

表 13 コミュニティと地方政府との関係について

回答	回答者数	パーセント
良好な関係である	77	74.0%
大抵協力し合っている	1	1.0%
分からない	26	25.0%
合計	104	100.0%

(出所) 受益者調査結果 (2016 年 5 月実施)

#### (4) アフガニスタンの開発に携わる人材の育成

元 NS によると、プロジェクトで雇用された技術スタッフおよび事務スタッフともほぼ全員が本事業終了後、JICA 事務所、国際機関、現地/国際 NGO などに雇用されており、アフガニスタンの開発に貢献している。

本事業で雇用した LKRO は、本事業の経験を活かし、上述のとおり他ドナーの資金を得て同様のコミュニティ開発事業に従事している。元 NS の情報によると、他 FP の ALO は本事業後、カンダハル州で実施する NSP の FP として契約を得たという。NSP ではこれまで基本的に経験豊富な国際 NGO を FP として雇用していたところ、NSP が現地 NGO である ALO と契約を結んだということは、ALO の能力が一定レベルに達していると認められた証拠であり、本事業の貢献といえる。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といえる。

以上より、本事業の実施により効果発現がみられ、有効性・インパクトは高い。プロジェクト目標については、理論と実践を組み合わせた地元資源を活用したコミュニティ開発の概念や手法の習得を通じて MRRD、PRRD、CDC メンバー、コミュニティ自身、FP、NS といったコミュニティ開発の実施運営に関わる人材の能力を向上させており、プロジェクト目標を達成し、効果が概ね発現していると判断できる。

上位目標の達成については、JSPR モデルを使ったコミュニティ開発の継続が確認できた地域や明らかになった事例は限られているが、本事業で雇用した FP により JSPR モデルを活用して事業完了後に実施されたコミュニティ開発活動により生活環境の改善がみられ、ある程度達成したといえる。その他、コミュニティと CDC の関係強化によるコミュニティの強靱性の強化やアフガニスタン開発人材の育成という平和構築に資する正のインパクトもみられた。

### 3.3 効率性（レーティング：③）

#### 3.3.1 投入

表 14 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	合計 110.10 人月（MM） 短期：9 人	合計 152.95 人月（MM） 短期：16 人
(2) 研修員受入	人数記載なし	合計 8 人 2006、2007、2008 年度の 3 回実施。
(3) 機材供与	研修に必要な機材	約 140 百万円 パソコン、コピー機、ジェネレーター等事務所設備
(4) その他	記載なし	第三国研修：10 人（インド） 国内視察研修：49 人 コミュニティ開発活動に関する経費（310 百万円）
日本側の協力金額 合計	合計 789 百万円	合計 736 百万円
相手国政府投入額	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンターパート</li> <li>・土地・施設提供</li> <li>・機材の運転保守費用</li> <li>・カウンターパート給与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンターパート（MRRD/CLDD、PRRD）</li> <li>・MRRD 内にプロジェクト事務所</li> <li>・プロジェクト事務所の光熱費</li> <li>・カウンターパート給与</li> </ul>

（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。

出所：JICA 提供資料

#### 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／地域開発、プログラムオフィサー／コミュニティ開発、人材育成、研修、農業、社会／市場調査、スキル研修、給水・衛生、農学、業務調整／平和構築／組織強化の 10 分野で合計 16 人(152.95MM)と計画値の 110.10MM よりも増えた。2006 年 6 月よりカンダハル州の治安悪化により、日本人専門家はカンダハル州に入ることができなくなり、プロジェクトの NS を活用して遠隔での実施となった。日本人専門家が直接指導できなくなり、結果的に業務の効率性に影響が出た。他方、NS は日本人専門家からサブ・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受け、PRRD と調整を行いながらサブ・プロジェクトを完了させた。

##### (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年度の計3回実施され、MRRD、PRRD、NSなど合計で8人が参加した。2007年度の研修は、関連JICAプロジェクト「地方開発支援プロジェクト（IRDPP）」のカウンターパートや女性課題省職員も合同で受講した。インドでの第三国研修では、MRRD、PRRD、FP、NSの合計10名が参加し、NSPプロジェクトの視察、コミュニティ開発の考え方に関する意見交換を行った。その他、国内視察研修として、ヘラート、カピサ、バルフ、サマンガンで実施されたNSPプロジェクトの視察と実施したコミュニティや地方政府職員と意見交換を行い、MRRD、PRRD、CDCメンバー、FPの合計49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、コピー機、ジェネレーター等プロジェクト事務所用の機器がほぼ計画どおり供与された。

### (4) アフガニスタン側投入

2006年9月にMRRD内にコミュニティ主導開発局（CLDD）が新設されカブールにおける新たなカウンターパートとなった。一方、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、CLDDおよびPRRD職員の離職、配置換えが多く、また、他業務と兼任する忙しさにより、全般的に投入量は限定的であった。特にプロジェクト前半はMRRD自体の組織体制が整備されていなかったことから、プロジェクトへの参画が限定的となり、効率性に影響を及ぼした。

#### 3.3.1.2 事業金額

事業金額は、計画額789百万円に対し、実績額736百万円であり、計画内に収まった（計画比93%）。

実績額は計画額内に収まったが（93%）、その要因を確認するために必要な計画額の積算根拠／内訳は、事後評価時点で入手できる文書の制約により、確認することができなかった。一方で、専門家投入のMMが計画時の想定を大幅に超えているにも関わらず人件費は計画額より実績額の方が低くなっている。また、PROTECO提案内容に基づいたPROTECO計画額と実績額の内訳を比較すると、現地NGO雇用費も当初想定のおよそ半分の実績となった可能性があることを確認している。サブ・プロジェクト対象村の数が対象地域の治安の制約により事業実施中に大幅に減少し、その代わりに農業スキル活性化事業を実施しているが、これがどのように事業費に影響を与えているか本来は分析すべきである。しかし、事後評価時点で入手できる資料の制約により、分析はできなかった。したがって、計画額と実績額をそのまま比較すると100%に収まっているが、上述の状況を考慮して詳細分析が可能な場合には、実際には100%を超えている可能性も考えられる。

### 3.3.1.3 事業期間

事業期間は、計画の 61 か月(2004 年 6 月～2009 年 6 月)に対し、実績は 54 ヶ月(2005 年 1 月～2009 年 6 月)であり、計画内に収まった(計画比 88%)。

当初 2004 年 6 月から始まる予定であったが、2004 年の大統領選挙とそれに伴う治安の懸念からプロジェクトの開始が遅れ、2005 年 1 月からの開始となった。また、実施期間中の治安悪化により遠隔でのプロジェクト運営にし、プロジェクト内容を縮小したが、PROTECO というスキーム上、期間の延長はなかった。協力期間内で一定のアウトプットを出しており、アウトプットに見合う事業期間であったと判断する。

以上より、本事業は事業費・期間については計画内に収まり、効率性は高い。

## 3.4 持続性(レーティング：N/A)

### 3.4.1 発現した効果の持続性に必要な政策制度

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。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)<sup>24</sup>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)<sup>25</sup>にまとめられ、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。したがって、住民主導型のコミュニティ開発活動は引き続きアフガニスタンの優先的な戦略として継続される。JSPR モデルに含まれる PRA や PCM 等住民主導型コミュニティ開発に有用な手法や地元資源を活用するという概念は CCAP の政策とも一致している。また、CCAP では、農村開発において CDC を「基本的戦略の要」として位置づけており、CDC をコミュニティの開発プログラムの入り口として強化していく JSPR モデルのアプローチは事後評価時点でのアフガニスタンの戦略とも合致する。したがって、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

CDC を通じた住民主導型のコミュニティ開発を管轄する中心的な担当省庁は引き続き MRRD である。特に CLDD は CCAP 等コミュニティ開発のモニタリング、実施を促進する役割を担っている。そのため事後評価時に、MRRD が本事業のアウトプットである JSPR ガイドラインや研修マニュアル類を活用し、本事業のコンセプトである地元資源を活用するコミュニティ開発活動に関する人材育成をどう実施しているの

<sup>24</sup> Citizens' Charter の略。

<sup>25</sup> Citizens' Charter Afghanistan Programme の略。

か、その体制について質問票調査を実施した。しかし体制の詳細について回答は得られず、事後評価時点での効果の持続性に必要な体制の判断ができない。

JSPR モデルを使った MRRD における人材育成については、事業期間中 MRRD 内に政策研究・研修組織である農村開発研究所 (AIRD)<sup>26</sup>が新設されたことにより、策定した研修マニュアルやモジュール類を使って AIRD が MRRD 職員を中心にコミュニティ開発に関する能力強化を続けることが想定され、AIRD 職員が本事業の各種研修に参加していた。事業終盤には、本事業のための「フォローアップ委員会」が設立され、MRRD として今後コミュニティ開発をどう実施していくのか、JSPR モデルを使って FP や PRRD への能力強化をどうするのか検討が始まった。しかし、結局 AIRD は JSPR モデルを実施するための人材育成を担ったことは確認できず<sup>27</sup>、また、上記委員会は事業完了後に実質的な活動がなされず、本事業の効果をどのように活用するか具体的な方向性や体制は示されなかった。

一方、現場レベルにおいては、コミュニティ開発の推進役となる FP と CDC が本事業で得た知識やスキルを活用し生活改善のための活動ができる体制にあるかを確認した。本事業で活用した 5 つの FP<sup>28</sup>のうち唯一質問票への回答があった LKRO については、実際に本事業の経験を活かした活動の事例もあり、JSPR モデルを活用したコミュニティ活動を実施できる体制基盤が一定程度あるといえる。しかし、FP 一機関のみの回答では体制を判断することは難しい。

本事業対象の CDC においては、本事業を経験したことによりコミュニティ開発活動に関する経験値を増やしている。CDC は 2006 年にカルザイ大統領 (当時) により CDC 条例が発せられ法的根拠が与えられ、コミュニティ開発の主要な主体として CDC を使うことが現在も政府に奨励されている。本事業後にも NSP や NGO の支援を受けコミュニティ開発活動を実施している CDC もあり、CDC としてコミュニティ開発の受け入れに対応できる体制にあるといえる。また、本事業で実施した浸食防護壁、村落電化設備、給水施設などインフラ系のサブ・プロジェクトが事後評価時において機能していることから維持管理体制もある程度確保されていると考えられる。CDC においては、本事業の効果を継続する体制は一定程度あるといえる。

実施機関の効果の持続性にかかる体制に関する情報が限定的である上、現場レベルにおいては、事業の効果を持続させる体制は CDC には一定程度あるものの、コミュニティ開発実施において大きな役割を担う FP の情報が限定的であった。したがって、効果の持続のための体制を判断することはできない。

<sup>26</sup> Afghanistan Institute of Rural Development の略。

<sup>27</sup> MRRD および AIRD に質問票調査を実施したが当時の状況を知る職員がすでに異動・離職しており背景事情など回答は得られなかった。

<sup>28</sup> サブ・プロジェクトの実施のために 3 機関、農村スキル活性事業で 2 機関を雇用。

### 3.4.3 発現した効果の持続性に必要な技術

本事業で研修を受けた CLDD 職員がカンダハル州の郡社会オフィサー (DSO) 向けにコミュニティ開発のスキルに関する研修を自ら企画して実施したという報告もあり、このような自発的な実施は本事業による能力強化活動によって移転された知識が維持できているから実現できたと考えられる。しかし、このような技術が組織として継続されているかは確認できなかった。更に、実施機関である MRRD への質問票調査に対し、JSPR のガイドラインやマニュアル類を活用しているという回答は得られなかった。

唯一回答があった FP は、本事業完了後も実際に JSPR マニュアルを活用してコミュニティ活動を実施していることが確認された。また、本事業の別の FP である ALO はカンダハル州で実施された新しい NSP 事業に FP として採用された。「その他インパクト」で上述したとおり、NSP 事業の FP にはコミュニティ開発を促進する一定程度の技術レベルがなければ採用されないため、技術の定着があったと考えられる。上記 2 つの FP ともカンダハル州の現地 NGO であり、本事業で身に付けた技術やスキルを今後も地元のコミュニティ開発活動に活用し、生活の改善に寄与していくと考えられる。

10 村の対象 CDC メンバーやコミュニティについては、本事業を経験後、元 FP による新たなプロジェクトや NSP によるコミュニティ開発活動の経験も積んでいる CDC は多く、コミュニティ活動を実施する技術・スキルは有していると考えられる。本事業で実施したインフラ系のサブ・プロジェクトについては、10 件のうち 2 件 (Yakh Kariz 村の排水溝建設と Deh Bagh 村の公衆浴場) 以外は機能を維持している。浸食防護壁などほぼ維持管理が必要ない案件もあるが、CDC レベルにおいて技術的に大きな問題は見受けられない。他方、非インフラ系のサブ・プロジェクトについては事後評価時点でほとんど機能していなかった。しかしこれが CDC やコミュニティの技術の問題であったのかについては事後評価の調査では明確にならなかった。

したがって、実施機関の職員の一部、FP の一部、元 NS などアフガニスタンの開発を担う人材の中には本事業の効果の継続に必要な技術を一定程度有している。さらに対象 CDC はコミュニティ開発を実施するための技術的基盤がある程度できていると考える。

### 3.4.4 発現した効果の持続性に必要な財政

本事業により育成された FP や対象 CDC を含むカンダハルの人材が本事業の経験を活用してコミュニティ開発活動を実施、生活改善が持続されるための財政については、MRRD、CDC、FP から明確な情報は得られなかった。本事業で能力強化された現地 FP が引き続きドナー支援を得ることができれば生活改善のためのコミュニティ開発を実施する可能性も高いが、ドナーの支援の継続性は不明であった。また、上述の「体制」で記述したとおり、MRRD による JSPR モデルを活用した人材育成の有無や実施していた場合の内容について明確にできず、そのための財政に関する情報も MRRD よりは得られなかった。

一方、本事業の対象 CDC が CCAP を実施する場合、本事業の経験やスキルを活用してプロジェクトを実施する可能性はある。CCAP は NSP からの教訓を得て、持続性の比較的高いインフラ系のコミュニティ開発プロジェクトを中心にアフガニスタン全土に実施していく計画であり、その財政については当面問題ない<sup>29</sup>。

発現した効果の持続性に必要な財政を総合的に判断することができる情報が限られており、財政に関する判断はできない。

以上より、本事業は、効果の持続性に必要な体制、財務に関する判断ができず、本事業によって発現した効果の持続性は判断ができない。

## 4. 結論及び提言・教訓

### 4.1 結論

本事業は、アフガニスタンのカンダハル州において、NSP で設立された CDC を活用し、地元資源を活用したコミュニティ開発に関わる人材を育成し、育成された人材によるコミュニティ活動により開発を享受することを目標に実施された。

内戦後の帰還民・IDP の社会統合支援は、同国の政策上重点課題であったこと、帰還民が多く流入するカンダハル州において帰還民と受入住民とが対立なく安定して生活できる環境整備が喫緊のニーズであったことなどから、同国の政策や開発ニーズと合致している。内戦後の復旧・復興支援を重点課題とする日本の援助政策およびアフガニスタンにおける地域の復旧およびコミュニティの自立促進支援を重視する緒方イニシアティブとも合致する。したがって本事業の妥当性は高い。

各種研修による理論の習得とサブ・プロジェクトを通じた実践の組み合わせによりプロジェクト目標である「コミュニティ開発に関わる人材の育成」は達成された。事業完了後も育成された人材により本事業の成果を活用したコミュニティ活動を継続している例も確認された。確認した事例の数、地域の広がりは一時的であるものの、地元資源を活用したコミュニティ開発活動を通じた発展の享受という上位目標はある程度達成されたといえる。その他、コミュニティ開発以外のアフガニスタン開発人材の育成やコミュニティの強靱性強化という平和構築に資する正の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。

事業金額・期間ともに計画内に収まり、効率性は高い。持続性については、効果の持続性に必要な体制、財務に関する判断ができず、本事業によって発現した効果の持続性は判断できない。

<sup>29</sup> アフガニスタン政府は CCAP を 2016 年 9 月 26 日に発表。最初の 4 年間で計 628 百万ドルの予算（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））で実施されることが決まっている。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）

以上より、本事業の総合評価の判断に必要な評価項目の一つである持続性について判断できないことから、本事業の総合評価は導出できない。

## 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) 政府の組織体制が脆弱な時期には現地 NGO やコミュニティなどの現地人材の育成が効果の持続性の担保に有効である

本事業が開始した時期は、実施機関をはじめ政府の組織体制も固まらなかった時期であり、職員の異動、離職が頻繁であった。中長期的には政府人材の育成は重要であるが、紛争終結後間もない時期には現地 NGO など現地人材やコミュニティ自体の能力強化を重視することが肝要である。本事業でも FP が事業完了後に継続的にコミュニティ開発活動を実施しており、限定的ではあるが本事業からの効果の持続性の担保にも繋がった。

(2) 紛争終結後間もない時期の行政経験の浅い国では理論と実践を組み合わせた能力強化のアプローチが有効である

紛争後間もない国においては、多くの場合新しく行政官に就く人材も多く、また財政的な問題からプロジェクト現場を訪問するなど実践的な実務の経験を積むことが難しい。本事業初期の段階で NSP が実施されていたが、実際 MRRD 職員への実践的な研修は行われておらず、政府に予算がないため行政官がプロジェクトサイトにモニタリング行く機会もほとんどない状況であった。本事業では人材育成においてコミュニティ開発事業のニーズ選定から案件選択、実施、モニタリング・評価までの一連のプロセスを行政官に理論と実践の両方を組み合わせて訓練したことで、彼らのコミュニティ開発に対する理解がより深まり、行政官が実施すべきコミュニティ開発事業の管理全体の向上につながった。

(3) 紛争影響国での遠隔によるプロジェクト運営においては、ナショナルスタッフ (NS) の戦略的な活用が効果の発現に結びつく

サブ・プロジェクトの実施管理に関して、日本人専門家が治安悪化により現地でモニタリングできなくなった際に、NS が日本人専門家に代わってとるべき行動についてできる限り文書で明確化した。その際、日本人専門家と NS との間で規則や規定に

ついて議論し、両者の合意に基づき規定された。例えば、日本人専門家がサブ・プロジェクト毎に目標、成果、手続等を説明する指示書を作成し、それに基づいた具体的な活動計画書を NS に作成させた。日本人専門家は NS が作成した活動計画書を基にモニタリングを実施するなど、NS にある程度の裁量と責任を与えるなど戦略的に管理した。NS への明確な指示ときめ細かいモニタリングを実施し、NS が理解できているかコミュニケーションを十分にとりながらサブ・プロジェクトを実施したことが、すべてのサブ・プロジェクトの完工につながった。さらに、NS 間における不要な軋轢や誤解を避けるために、コミュニケーションや伝達は個人個人ではなく、複数の NS に伝えることで透明性を保つことができ、チームとしての信頼関係を築くことにも留意することも肝要である。

#### (4) 国際機関や他ドナーとの戦略的な連携の重要性

本事業では最終的な段階で JSPP モデルについて国際機関やドナーと共有を行う予定となっていたが、治安状況の悪化に伴う現地での活動の制約により、日本人専門家が帰国してから最終版ができたため、公式にはモデルの共有ができなかった。同時期に実施されていた IRDP では、事業初期の段階より NSP を支援している世界銀行と頻繁な情報共有と連携を行ったことにより、結果的に IRDP の基本的なコンセプトが NSP の仕組みに取り入れられ、現在も事業の効果が継続されている。アフガニスタンのように国際機関や他ドナーが NSP のような国の優先事業としての開発事業に深く関わっている場合では、持続性や有効性を高めるためにはこのような国際機関・他ドナーとの戦略的な連携が有効である。そのためには、事業初期の段階から国際機関・他ドナーとの頻繁な情報共有や持続性を見越した協議が必要となる。