

国名	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト
ネパール連邦民主共和国	

**I 案件概要**

事業の背景	<p>ネパールは多様な地形、カースト、多種多様な民族からなる、多文化・多言語国家である。カースト、ジェンダー、民族、障害、地域、年齢に関する差別が続いており、国内の政治・経済・社会面におけるジェンダー差別と社会的排除が根付いていた。暫定平和憲法（2007年）や3カ年計画（2007年～2009年）ではジェンダー平等と社会低包摂（GESI）が優先事項とされた。それ以降、ジェンダー主流化と社会的包摂（GM/SI）を促進するために、多くの政策や指針が策定され、国レベルで適応されてきた。しかしながら、GESI 関係者間の調整不足、村に対する支援の不足、GESI 関係者の知識不足、既存メカニズムの機能不足のためそれらは地方レベルではほとんど実施されることがなく、地方機関ではその効果は限定的であった。</p>		
事業の目的	<p>中央・現場レベルの人員の能力向上とパイロットプロジェクトの実施を通じて、本事業は中央レベルと対象郡における GM/SI の視点に立った施策*の実施を図り、もってネパールで GM/SI の視点に立った施策が実施されることを目指した。</p> <p>* GM/SI の視点に立った施策（GM/SI responsive program）とは、ジェンダー主流化と社会的包摂の観点から計画・実施されるものであり、ジェンダーや社会的包摂のニーズに応えるもの。GM/SI と GESI は同義で用いられる。本結果票では PDM での記載と事業の成果物名を除いて GESI を用いる。</p>		
	<p>1. 上位目標：ネパールで GM/SI の視点に立った施策が実施される                  2. プロジェクト目標：GM/SI の視点に立った政策・施策が中央レベル及び対象2郡のシャンジャ郡、モラン郡で実施される</p>		
実施内容	<p>1. 事業サイト：カトマンズ、シャンジャ郡、モラン郡                  2. 主な活動：1) 中央・郡レベルの GM/SI 担当行政官の訓練、2) GM/SI の視点に立ったプロジェクトの計画・モニタリング・審査・内部監査に関する郡・村の行政官の訓練、3) 対象村における GM/SI の視点に立ったプロジェクトの実施等                  3. 投入実績</p>		
	日本側	相手国側	
協力期間	2009年2月～2014年1月	協力金額	（事前評価時）430百万円、（実績）590百万円
相手国実施機関	<p>連邦制度地方開発省（MoFALD）、女性子ども社会福祉省（MoWCSW）、女性子ども局（DWC）、シャンジャ郡、モラン郡の郡開発委員会（DDC）、シャンジャ郡、モラン郡の女性子ども事務所（WCO）、市役所（モラン郡1、シャンジャ郡2）、村落開発委員会（VDC）（モラン郡11、シャンジャ郡10）</p>		
日本側協力機関	株式会社国際開発センター、株式会社国際開発アソシエイツ		

**II 評価結果**

<事後評価における留意点>

- 事業完了時のプロジェクト目標の判断に関して、指標1（プロジェクト終了時まで、プロジェクトが行った提言が既存の GM/SI 関連の政策と指針に反映された件数と具体例）は数値目標が設定されていなかった。終了時評価では、1件のみが確認され、終了時評価調査団は部分的な達成と判断した。事後評価では、事業完了時も達成状況に変わりがないことを確認したことから、終了時評価時の判断に従い、プロジェクト目標の指標1は部分的な達成と判断した。

<評価の制約>

- 本報告書は2017年3月に情報・データ収集を行い、作成されたものである。ネパール政府は2017年2月に地方レベルの再編成を行った。また、地方選挙が2017年4月14日、6月28日、9月18日の3回に分けて実施された。また、中央・州レベルの選挙を2017年11月26日、12月7日に予定している。このプロセスで、本事業により強化された組織を含む中央レベル政府以下の組織が憲法により再編成されることとなった。評価分析・判断は地方レベルの組織再編成後、地方選挙前に収集された情報・データに基づいて行われており、報告書の中には最新の状況を正しく反映していない箇所もある。

1	妥当性	<p><b>【事前評価時・事業完了時のネパール政府の開発政策との整合性】</b>                  社会的包摂とインクルーシブな開発は、政府の「3カ年計画」（2007年～2009年、2010年～2012年、2013年～2015年）は含まれており、本事業の目的はネパール政府の開発政策に合致している。</p> <p><b>【事前評価時・事業完了時のネパール共和国における開発ニーズとの整合性】</b>                  ネパールは多様な地形、カースト、多種多様な民族からなる、多文化・多言語国家である。カースト、ジェンダー、民族、障害、地域、年齢に関する差別が続いており、国内の政治・経済・社会面におけるジェンダー差別と社会的排除が事前評価時から事業完了時まで根付いていた。彼らは地方開発プロセスへの参画に関する大きなニーズを有していた。</p> <p><b>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】</b>                  ネパール側との政策協議をふまえ、日本のネパールに対する ODA の3つの基本方針の一つは民主化・平和構築であり、</p>
---	-----	--

これに関連して、紛争再発防止の観点からも社会矛盾・不調和を調整・解決を目指すネパール政府の取組みへの支援として行政制度整備・強化が重点課題となっていた。本事業はこの点に合致している<sup>1</sup>。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は概ね達成された。2010年に施行されたGESI政策に基づいて、対象郡においてGESI実施委員会が設立され（指標2）、既存のVDCの中に設置されている統合計画委員会（IPC）<sup>2</sup>が改編された（指標3）。加えて、IPCにおけるGESIを考慮した委員構成や障害のある女性や独身女性のネットワーク構築といったように、GESIの視点に立った仕組みが、郡・村レベルで導入された（指標6）。女性や排除されてきたグループのエンパワメント・能力向上を促進するための予算支出は、VDCによって差はあるものの計画値の35%を越えた（指標4）。本事業の好事例は逸話集としてとりまとめられた（指標5）。また、本事業の経験に基づいて、政策・ガイドラインをよりGESIの視点に沿ったものとするよう、提言がMoFALD、LGCDP等の機関に出され、このうちの1つが政策改訂に反映された（指標1）。このように、GESIの視点に立った政策・施策が中央レベル及び対象郡で実施されたと言える。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

本事業の効果は概ね継続している。下表のとおり、本事業により提示された提言の幾つかはGESI関連の政策やガイドラインに組み込まれ、GESIの概念や実践が様々な政策文書に反映されている。他方、本事業で構築されたGESIの視点に立った仕組みの継続は部分的である。GESI実施委員会は機能していない。それは、第一に、地方開発行政官（LDO）の異動が激しいものの、新任行政官の業務分掌は明確に文書化されておらず、GESI対応に関する自身の役割について明確に理解されていないためである。第二に、LDOは多忙でありGESI関連の責務を果たす時間がないためである。第三に、GESI実施委員会の会議を開催し、モニタリング訪問を実施する予算が十分でないためである。IPCについては、市役所に統合されたが、対象村、非対象村の両方で機能している。これは、研修を受けたIPCメンバーはGESIに対する意識が高まり、その視点を計画プロセスにおいて維持できているためである。本事業の好事例については、訪問した村ではワード市民フォーラム（WCF）の再編成や女性や排除されてきたグループの開発プロセスにおける巻き込みといったような点が参考にされていた。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は達成された。GESIの視点に立った仕組みは対象以外の郡でも構築されている。例えば、全75郡のDDCが社会開発部門、ジェンダー・フォーカス・ポイント、ジェンダー予算委員会を設置した。また、IPCがソーシャル・モビライゼーション・ガイドラインに基づいて設置された。市レベルでは、DDCがGESIの観点から監査を実施し、アクションプランを作成している。GESIの視点に立った施策が全郡・市で実施されている。これらはGESIの概念・プロセスが国家政策やガイドラインに組み込まれたことで実現されているものである。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

事後評価で調査を行ったVDCのメンバーへのインタビューによると<sup>3</sup>、以下の改善が報告されている。第一に、女性や民族グループが自分たちの権利や資格についてより意識するようになった。第二に、彼らは技術訓練を受けて、ろうそく製作、裁縫、ヤギの飼育、養豚等の活動から経済的便益を得るようになった。第三に、女性のダリット<sup>4</sup>や他の排除されてきたグループがWCFやIPCへの参加を通じて発言する場を持つようになった。第四に、男性が女性への態度を変え、女性の家事を手伝うようになった。

【評価判断】

以上より、本事業の実施により、プロジェクト目標は概ね達成され、その効果は概ね継続している。上位目標は達成され、正のインパクトが確認されている。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
(プロジェクト目標) GM/SIの視点に立った政策・施策が中央レベル及び対象2郡のシャンジャ郡、モラン郡で実施される	1. プロジェクト終了時まで、プロジェクトが行った提言が既存のGM/SI関連の政策と指針に反映された件数と具体例	達成状況：一部達成（継続） (事業完了時) - 6つの政策・ガイドラインに対して本事業より提言がなされた。このうち「地方行政組織ジェンダー予算監査ガイドライン2008」で提言が反映され、「ジェンダーと社会的包摂予算監査ガイドライン2010」として改訂された。 (事後評価時) - 女性や排除されてきたグループ（先住民、ダリット、障害者等）に関連するWCFや郡調整委員会におけるインクルーシブな構成というように、提言の幾つかがGESI関連政策・ガイドラインに反映されている。 - MoFALDは地方行政システムの中でGESIの視点に立った概念や実践を政策文書に適用している。以下はその例。 1. 「ジェンダーの視点に立った予算戦略2016」 2. 「ソーシャル・モビライゼーションガイドライン2015年」 3. 「ダリット郡調整委員会ガイドライン2016」 4. 「女性・都市調整委員会ガイドライン2016年」
	2. GESI実施委員会が、GESI政策に基づき対象2郡でそれぞれ設立される	達成状況：達成（継続していない） (事業完了時) - GESI政策に基づいて、対象郡でGESI実施委員会が設立された。 (事後評価時)

<sup>1</sup> 外務省（2009年）「ODAデータブック2008」。

<sup>2</sup> IPCはVDCの事業計画・予算計画に責任を有する。

<sup>3</sup> 事後評価では以下の8村でインタビュー調査を行った：シャンジャ郡フェディコラ、クリシュナ・ガンダキ、ジャグラタデビ、ビルワ・アルシャレ、モラン郡ボカリヤ、マドゥマラ、ウルラバリ、テタリヤ。

<sup>4</sup> ダリットは被差別カーストで、これに属する人々は開発プロセスにおいて最も排除されてきた。さらに、不可触とされることが多い。

	<p>3. 既存のVDC統合計画委員会（IPC）が、対象2郡のそれぞれ少なくとも1パイロットVDC/市で、GESI政策に沿った形で改編される</p> <p>4. プロジェクト終了時まで、各パイロットVDC/市で女性や排除されてきたグループのエンパワメントや能力向上を促進するサブ・プロジェクト予算支出の割合がサブ・プロジェクトの全支出額の少なくとも35%に達する</p> <p>5. GESI の視点に立ったサブ・プロジェクトの好事例が、少なくとも各パイロットVDC/市で1例ずつ、プロジェクト終了時までにとりまとめられる</p> <p>6. GESIの視点に立った仕組みが、プロジェクトを参考に、対象2郡の郡開発委員会（DDC）とパイロットVDC/市以外の VDC で導入される。</p>	<p>- 両郡において GESI 実施委員会の会議は実施されていない。</p> <p>達成状況：達成（継続） （事業完了時） - シャンジャ郡の9VDC、モラン郡の8VDCにおいて、GESI政策に基づいて既存のIPCが再編成された。 （事後評価時） - 対象地域のIPCは市役所に統合されたが、機能は同様に継続している。</p> <p>達成状況：一部達成（継続） （事業完了時） - 女性や排除されてきたグループのエンパワメントや能力向上を推進するサブ・プロジェクトの予算支出の割合は平均でシャンジャ郡で44%、モラン郡で36%であった。しかしながら、この割合はVDCごとでみると異なった。シャンジャ郡の12VDCのうち7VDC、モラン郡の12VDCのうち4VDCで35%に到達した。 （事後評価時） - 女性や排除されてきたグループのエンパワメントや能力向上を推進するサブ・プロジェクトの予算支出の割合はシャンジャ郡、モラン郡の各パイロットVDC、市において35%を越えている。</p> <p>達成状況：達成（概ね継続） （事業完了時） - GESIの視点に立ったサブ・プロジェクトの好事例がVDC、市から収集され逸話集としてまとめられた。 （事後評価時） - 訪問したパイロット8VDCのうち6VDC（シャンジャ郡のフェディコラ、ビルワ・アルシャレ、ジャガタデビ、モラン郡のテタリヤ、ポカリヤ、ウルラバリ）は本事業の好事例（WCFの再編や女性や排除されてきたグループのプロジェクト計画や実施への参加）を適用している。</p> <p>達成状況：概ね達成（一部継続） （事業完了時） - 以下の7例が確認された。 1. シャンジャ郡のDDCは21の非対象VDCがGESIに配慮した委員構成で改編された。 2. シャンジャ郡のDDCは19VDCで障害のある女性のネットワークを、19VDCでシングル女性のネットワークを、全VDCで政党間女性ネットワークを設置した。 3. シャンジャ郡DDCがGESI実施委員を対象としたGESI統計研修を実施した。 4. モラン郡DDCとWCOが政党代表者を含む郡関係者を対象にGM/SI審査・監査ワークショップを開催した。 5. モラン郡DDCとGESI実施委員会が、12VDCの社会的に排除されているグループを対象にしたジェンダーに関する研修を実施した。 6. モラン郡DDCとLGCDPはLGCDP関係者、DDCや市職員、VDCを対象にしたソーシャル・モービライゼーション研修を実施した。同様の研修が、シャンジャ郡でも実施された。 7. モラン郡GESI実施委員会メンバーは非対象5VDCを対象にしたGESI研修を実施した。 （事後評価時） - GESI実施委員会は機能していないが、DDCと市に社会開発部門とジェンダー・フォーカル・パーソンが配置され、GESI問題に取り組んでいる。対象村のVDCではIPCが村レベルの開発計画・実施・モニタリング・審査の責任を持ち、GESIの視点に立った制度メカニズムの調整を行っている。</p>
<p>（上位目標） ネパールでGM/SIの視点に立った施策が実施される</p>	<p>1. 他の郡で構築されたGESIの視点に立った仕組み</p>	<p>達成状況：達成 （事後評価時） - 全75郡のDDCはGESI課題への対応のために社会開発部門とジェンダー・フォーカル・ポイントを組織化した。また、ジェンダー視点に立った予算委員会を設立した。 - シャンジャ郡とモラン郡の双方で、訪問した非対象VDCではソーシャル・モービライゼーション・ガイドラインに沿ってIPCが設置されている。</p>

（出所）終了時評価調査報告書、事業完了報告書、MoFALD、VDCへのインタビュー。

3 効率性

事業期間は計画どおりであった。事業費については、アウトプットは計画どおりに産出されたものの、計画を超えた（計画比はそれぞれ100%、137%）。よって、本事業の効率性は中程度である。

4 持続性

【政策制度面】

「第14次3か年計画」（2017/18年～2019/20年）は、横断的視点としてのGESIを重要視し、威厳ある安全な文明国家を目指してジェンダー平等・女性のエンパワメントを取り入れ、全市民の参加による社会的包摂について言及している。

【体制面】

2017年3月時点では、GESIの視点に立った事業実施体制は、VDCが市役所に内包された以外は事業期間中と同じである。具体的には、MoFALDとMoWCSWが政策策定・調整・モニタリング・評価の責任を持つ。MoWCSWはどちらかというとジェンダーにより焦点を置いているが、GESIは分野横断的な課題であり、MoFALDとMoWCSWを中心として政府にとつ

での主要アジェンダである。MoFALD、MoWCSW、DWCの職員にインタビューしたところ、GESIの達成に向けてこれら機関の調整はより強固なものであるべきということであった。村・市レベルでは、WCFがコミュニティに根ざした組織(CBO)から提出されたプロポーザルを優先付けし、IPCが村・市の開発計画と予算計画を作成する。WCFとIPCは村レベルの事業をモニタリング・支援し、DDCに報告する。MoFALDにGESI部門に4人の職員とGESIフォーカルパーソンが1人いるが、国全体でGESI政策を監督するにはこれらの人数は十分ではない。MoWCSWにはジェンダー主流化部門に3人の職員がいるが、ジェンダー単独または分野横断的な政策を実現するには十分な人数ではない。モラン郡とシャンジャ郡では、それぞれのDDCにGESIを担当する社会開発オフィサーが1人いるが、郡全体を担当するには十分ではない。DDCではLDOの頻繁な異動が問題となっている。WCFのメンバー数は各ワードにより、多様なバックグラウンドのメンバーとなっている。メンバーの33%以上が女性となるよう規定されており、その他は森林、協同組合、農業等に関連したCBOの代表である。訪問した対象村、非対象村の全てにソーシャル・モビライザーが配置されていた。IPCも、女性や社会的に排除されているグループの意見を反映できるよう、訪問した村の大半ではメンバーの33%以上が女性であった。しかしながら、2017年の地方選挙で選出される首長がIPCの機能を維持するかどうか不確かなため、IPCの継続性について懸念がある。

#### 【技術面】

MoFALDとMoWCSWの職員は新入職員も含めて、毎年GESIやジェンダー予算に関する研修を受けており、その知識は十分である。本事業でドラフトされたGM/SIリソースブックはMoFALDでは使用されていないが、この代わりに、地方開発やリソース運用にGESI政策を組み込んだGESIリソースブックを作成した。その理由は、GM/SIリソースブックのドラフトは最終化されなかったためである。事業期間中に同ドラフト作成のための議論に携わった職員は少数であり、MoFALDの中でその認知度は低かったためである。DDCのメンバーのGESIの視点に立った事業管理に関する知識は十分でない。彼らは地方公務員であり、事業管理に関する基礎的な知識は持っているが、GESIの視点に立った審査や監査には通じていない。これらのトピックに関しての研修は実施されていない。WDCとVDCのメンバーの知識はそれぞれで異なる。事業期間中から活動しているメンバーはGESI視点に立った事業管理に関する知識は有していると回答したが、新しいメンバーはそうではない。知識を維持するために研修へのニーズがあるが、事業完了後、予算不足からVDCへの研修は実施されていない。

#### 【財務面】

DDCとVDCの予算源は中央政府からの配賦、書類作成のサービス料徴収、税収である。シャンジャ郡及びモラン郡のDDCの予算は増加している。シャンジャ郡では2014年の565千NPRから2017年の1,841千NPRに、モラン郡では2015年の905百万NPRから2017年の1,417百万NPRに増加した。訪問したDDCでは、女性、子ども、高齢者、障害者、異民族に関する様々な委員会の決定に沿って、予算の35%をこれらのグループへの事業に充てている。しかしながら、インタビューしたDDCのオフィサーによると、経常予算は限られておりGESIのIC会議や訪問モニタリングを実施するには十分ではないとのことである。言い換えると、DDCはGESIのIC会議を優先事項には置いていなかったためにこれを実施できなかったということである。しかしながら、訪問した9つのVDCのうち、8つは予算を増加させている。GESI政策や「地方自治体資金モビライゼーション・管理ガイドライン2012」で規定されているとおり、これらのVDCは予算の35%を特に女性、子ども、社会的に排除されているグループを対象とした事業へ配分しているが、更なる予算配分へのニーズもある。

#### 【評価判断】

以上より、体制面、技術面、財務面に幾つかの問題がある。よって発現した効果の持続性は中程度である。

#### 5 総合評価

本事業ではプロジェクト目標が概ね達成され、上位目標は達成された。関連する委員会や人員配置を含むGESIの視点に立った仕組みが構築され、対象地域では最低限の予算がGESIの視点に立った事業が確保された。本事業からの提言の一つが「ジェンダー・社会的包摂予算審査ガイドライン2010」に反映された。この仕組みは非対象県にも普及している。本事業の効果の持続性に関しては、GESIの視点に立った事業実施のための組織体制は継続しているものの、中央・県レベルでの人員不足や県・村レベルでの研修機会の不足といった懸案事項が指摘された。効率性に関しては事業費が計画を超えた。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高い。

### III 提言・教訓

実施機関への提言：

- MoFALDに対して、本事業で作成されたGM/SIリソースブックのドラフトを見直し、地方開発プロセスにおけるGESI事業の計画・実施・モニタリングの経験を反映した実用的なマニュアルとして改訂することを提案する。これにより、選挙で新たに選ばれた人員や市役所の職員に対してGESIに関連した研修を強化すべきである。地方政府をGESIに沿ったものにするためにとっても重要である。
- ネパール政府に対して、選挙で選ばれた代表・職員のGESIに関する能力向上を行うための予算を増加させることにより、本事業の経験を地方行政システムに応用することを提案する。彼らの既成概念を変えることを意図するものである。

JICAへの教訓：

- 本事業は対象地域において、村レベルの参加型・民主的計画プロセスを促進することに成功し、中央・郡レベルでの人員・予算不足があるにもかかわらず、その効果は継続し、他村にも波及している。これはGESIの概念が、GESIの視点に立ったメンバー構成、GESIに特化した予算配分・審査、GESI関連の研修、といったように一貫した方法で開発プロセスに組み込まれたことによる。この一貫した方法により、DDCとVDCは結果に対して責任をもつためにGESIの視点に立った事業を計画・実施することができている。
- 事業で実施した研修の効果や作成したマニュアルの使用の継続性を高めるためには、中央レベルの省庁・部局の主要ポストにある職員を最大限、事業の活動に巻き込むことが効果的である。本事業の期間中、プロジェクトチームはGESI部門に限定せず、職員の異動が行われる可能性のある省庁・部局の長や郡の長の全てに、事業に関する情報を共有することが必要であった。ネパールのように省庁・部局の主要ポストの人員が頻繁に移動する国においては、この点は効果継続を担保するために重要である。加えて、事業で構築したメカニズムを政策やガイドラインに組み込むといったように、事業のアウトプットの制度化に向けた戦略を策定し、それを事業期間中に実現することが必要である。これにより、事業のアウトプットが政権交代による新たな人員や他組織によっても継続することが期待される。



本事業で研修を受けた後に裁縫屋を始めた女性（モラン郡  
テタリア村）



事後評価調査中のインタビュー（シャンジャ郡ブルワ・アルシャレ村）