

0. 要旨

本事業は、民主的な国づくりの途上にあるネパールにおいて、メディア政策の改定と国営放送のラジオネパール¹（Radio Nepal、以下、「RNE」という。）の改革を通じ、正確・中立・公正なメディアのモデル²を示すことを目的に実施された。本事業の目的は、民主化プロセスへの国民の参画を促すメディアの重要性を示してきた同国の憲法や開発計画、開発ニーズ、さらに日本の援助政策とも合致しており、妥当性は高い。本事業を通じ、同国の現状に即したメディア政策、法令、指針等の改定版が策定され、公共放送局（Public Service Broadcasting、以下、「PSB」という。）³の役割が期待される RNE では、公正・中立な番組を制作するための能力が強化された。また、聴取者の RNE への信頼も改善していることが確認されている。事後評価時点において、改定されたメディア政策案を基に策定された新メディア政策は実施には至っていない⁴が、審議の過程で本事業の関係者や主要メディアが関与したことで、正確・中立・公正なメディアのモデルが広く認知され、メディアの果たす役割を尊重する環境の醸成に寄与してきたといえる。したがって、有効性・インパクトは高い。本事業は計画どおりの期間で実施されたが、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。効果の持続性に関しては、メディア政策の施行や RNE の PSB 化⁵を後押しする政策、制度は整っているものの、同国の政情の影響が引き続き懸念事項として挙げられる。また、RNE が PSB としての役割を果たすにあたり、人員不足や財務面において改善の余地があることから、持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

¹ ラジオネパールは、1951年に同国の情報通信省下に創設され、1997年に最初の民間ラジオ局が開局するまでの46年間、同国で唯一のラジオ局として運営されてきた。

² 調査報道、特定の政治勢力への偏りのない選挙・政治報道、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 国営放送は、運営資金が国家から拠出されている。また、国家権力により、国民に対し強い情報統制をかけて行われる放送形態を指すこともある。一方、公共放送局は、基本的に営利を目的とせず、政府や地方自治体からの部分的な補助金、交付金、テレビ所有者から徴収する受信料、TVライセンス料を財源とする。一般に電波は国民の財産であるため、民間放送も公共性が高いと考えられるが、事業存続のために営利を目的としていることから、民間放送は「商業放送」と呼んで区別される。

⁴ 本事後評価の現地調査後の2017年7月3日に、ネパール政府の発行誌である *Gazette* で新メディア政策が公表され、正式に同政策がネパールで実施されるに至っている。

⁵ 事後評価時点において RNE は国による直接運営である国営放送から PSB へ転換はしておらず、本評価報告書では、RNE の PSB への転換及び転換に向けた動きを「PSB化」と記載している。

1. 事業の概要



事業位置図（ネパール全土）



ラジオネパール（本部）外観

1.1 事業の背景

ネパールでは反政府勢力と政府間で2006年に包括的和平合意が締結され、10年に及ぶ内紛が終結した。しかし、その後も、中央政府に立場を軽視されてきた各民族、カーストグループの権利主張による抗議活動、各政党に付随した若者組織の暴力的な活動や動乱が発生し、紛争を助長しない報道のあり方が問われていた。また、和平プロセスの情報や政党間の争点・議論の進捗状況、政治課題等が正確に地方にまで伝わっていないケースも多く、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十分な知識を有していない状況にあった。こうした状況の下、同国のメディアは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等に起因するプロフェッショナル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」が果たされずにいた。

情報通信省（Ministry of Information and Communications、以下、「MoIC」という。）が所管するメディア関連法令は、多くが王政下に策定されたもので、その後の政治状況やメディアの乱立を踏まえ、現状に即した改正が必要となっていた。一方、RNEは全国に放送網を持ち、多言語によるニュースの報道、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PSB化のプロセスでは、放送内容や組織・財務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た。しかし、財政状況の悪化にともない番組作成のためコストが確保できないことから、政府の広報的番組の制作に頼らざるを得ず、政府から編集の自由を確保することさえ困難な状況が続いていた。さらに、職員の能力開発や番組の質の向上にリソースを割くことが難しく、放送内容のレベルの低迷や音質の不良が聴取者離れを引き起こしていた。

こうした状況のなか、メディア政策の改定、正確・中立・公正なメディアのモデルとなるべきRNEの機能強化を目指す技術協力プロジェクトの要請がネパール政府から日本政府に提出され、本事業の実施に至った。

1.2 事業の概要

| | | |
|--------------|---|--------------------------------|
| 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。 | |
| プロジェクト目標 | (メディア政策の改定及びRNE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が示される。 | |
| 成果 | 成果1 | MoICによりメディア政策・法令・指針の改定案が策定される。 |
| | 成果2 | RNEの公共放送局としての機能が強化される。 |
| 日本側の協力金額 | 340百万円 | |
| 事業期間 | 2010年11月～2013年10月 | |
| 実施機関 | 情報通信省(MoIC) / ラジオネパール(RNE) | |
| その他相手国協力機関など | なし | |
| 我が国協力機関 | 総務省 | |
| 関連事業 | 【技術協力】 「現地国内研修：平和のためのメディア能力強化」(2009年度実施) 【無償資金協力】 「短波及び中波放送局整備計画」(2006年9月) | |

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見込み

メディア政策案等の枠組みは策定作業をおおむね完了し、メディア関係者へのコンサルテーション及び普及活動を残すのみとなった。また、RNEではPSBとして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しており、プロジェクト目標はおおむね達成することが見込まれていた。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み(他のインパクト含む)

MoICをはじめ審議に参画している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た。民主化プロセスが維持され、改定されたメディア政策案等が立法化のうえ、実施され、事業の活動や成果について普及・広報が十分に行われれば、上位目標は達成される見込みであるとされた。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

事業完了時までの提言

- ① 専門家チームはMoICと協力し、ジャーナリストへの普及活動を通じた「メディアが民主的に活動するための法的枠組み」の理解の促進、認識の共有、公平・公正・正確な報道に対する意識の向上を促進する。
- ② RNEにおいて、各種マニュアル、ガイドラインの普及や中立的報道姿勢の定着、財務状況の改善に向けた部署間協力の促進等を通じた組織の独立性を高める。

事業完了後の提言

- ① MoICは事業完了後も政策面での方向性を堅持し、政策案・法案の正式承認に結びつ

けること、民主的なメディア環境の整備を継続することが期待される。

②RNE は内部にコア・グループを設置し、本事業で蓄積されたノウハウの定着・継続的運用を保証することが推奨される。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

高橋 久恵（株式会社 日本経済研究所⁶⁾

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：2016年9月～2017年10月

現地調査：2017年1月11日～1月27日、2017年4月22日～4月29日

3. 評価結果（レーティング：B⁷⁾

3.1 妥当性（レーティング：③⁸⁾

3.1.1 開発政策との整合性

計画時、ネパールでは国家開発計画とされる「暫定3カ年計画」（2010/11年～2012/2013年）⁹⁾の策定にあたり、「国家開発戦略文書（案）」を取りまとめていた。同計画文書では、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るとし、メディア政策、諸規制のタイムリーな整備、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とされた。また、民主的な社会における放送の公共性に鑑み、2006年に暫定政府の決定で首相の任命により「ハイレベルコミッティ」が設置された¹⁰⁾。主要なメディア関連機関の会長等が参加した同評議会では、RNE及び国営のネパールテレビ（Nepal Television、以下、「NTV」という。）のPSB化の検討・推進が提言されていた¹¹⁾。

2007年に策定された「暫定憲法（Interim Constitution, 2063）」（2007年）には、報道・出版に関する自由が明記された。事業完了時点の「3カ年計画」（2010/11年～2012/2013年）でも、民主化プロセスへの国民の参画を促すうえでメディアの役割が重要であると

⁶⁾ 新日本有限責任監査法人より補強として同社調査に参加。

⁷⁾ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁸⁾ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

⁹⁾ ネパールでは、2003年2月に「第10次5カ年計画」（2002年～2007年）が策定されたが、制憲議会選挙を控えた政治状況のなかで、2007年に「第10次5カ年計画」と次期計画を繋ぐ計画として、「暫定3カ年計画」（2007年～2010年）が策定された。計画時、政治・経済状況を踏まえ、次期「暫定3カ年計画」（2010年～2013年）の策定に取り組んでいたが、作業が遅れ完成には至っていない状況であった。

¹⁰⁾ 同コミッティは第二の民主化運動後の暫定政府の決定により、電波メディアの抱える問題を審議するために設けられた。ネパールの主要なメディア関連機関の会長等13名が参加し、政府のメディアとして重要な役割を担うRNE、NTV、Rastriya Samachar Samiti（国営通信社）、Gorkhapatra Corporation（国営新聞社）について、編集の自由、独立性、公正性を確保しつつ再構築することを進言した。

¹¹⁾ 出所：JICA提供資料

の認識のもと、国民が幅広く情報に接することができるよう情報通信分野のさらなる発展と拡大を目指すとした。また、上記の「ハイレベルコミッティ」は事業完了時点においても有効であった。

したがって、民主国家においてメディアが果たすべき役割・モデルを示すことをめざした本事業の目的は、計画時から完了時まで一貫して民主化のプロセスにおけるメディアの役割やその強化を重視したネパールの憲法や開発政策と合致していた。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

計画時、民主的な国づくりの途上にあつたネパールでは、自由・公正なメディアが未発達であり、和平プロセスの情報、制憲議会の政党間の争点、議論の進捗状況、政治課題等が正確に地方にまで伝わらないケースが多く、メディア関係者も憲法制定等ネパールが直面する課題について十分に知識を有していない状況であった。王政下に策定されたメディア関連法についても、当時の状況やメディアの乱立状況を踏まえた改定を行うことが求められていた。また、全国に放送網を有し、PSBの役割が期待されるRNEは財務状況の悪化、放送の内容のレベル低迷、音質の悪化といった課題を抱えていた¹²。

事業完了時においても、同国の民主化プロセスは試行錯誤の段階であり、政府及びMoICの正確・中立・公正なメディア育成への政策・取組の継続を強化するためには、政治勢力へのメディアの原則の浸透、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が必要であるとされていた。また、インターネットやソーシャルメディア等の出現により、情報源となる媒体は拡大していたが、当時のメディア政策にはオンライン等が対象として含まれておらず、オンライン等の情報源を対象とした新たなルールも含めたメディア政策や規則の改定が求められていた。さらに、RNEやNTVは、民主的スタンダードを満たす報道・番組制作、公共性の高いメディアとして、国民の知る権利を保障するための遅延なき情報提供等の面で改善する課題が多いとされていた¹³。

したがって、計画時から完了時において、メディア政策等の改定やPSB化に向けたRNEの能力強化への取り組みが必要とされており、本事業は同国の開発ニーズと整合していた。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

計画時、ネパールに対する支援は、ODA大綱における基本方針を踏まえ、「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時宜を得た支援を行うとした¹⁴。同重点分野に含まれる民主化プロセス支援プログラムでは、「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」

¹² 出所：JICA 提供資料

¹³ 出所：MoIC への質問票及びインタビュー調査

¹⁴ 出所：「政府開発援助（ODA）国別データブック 2010」

を推進することが明記されていた¹⁵。本事業は、同国の民主化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。

以上より、本事業の実施はネパールの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、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 本事業の成果

本事業では、「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」（プロジェクト目標）ため、メディア政策の改定（成果1）、及びPSBの役割が期待されるRNEの改革（成果2）の二つの側面で成果の発現をめざした。具体的には、成果1の活動を主導するメディア政策タスクフォース¹⁷と成果2の活動を主導するPSB準備タスクフォース¹⁸の下に、必要に応じて各種ワーキンググループ（Working Group、以下、「WG」という。）が設置され、成果の発現に向けたプロジェクト活動が実施された（事業実施体制は下図を参照のこと）。

¹⁵ 出所：JICA 提供資料

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。

¹⁷ 主な構成メンバーにはMoIC職員に加え、ネパールプレス評議会やネパールジャーナリスト連盟の幹部も含まれていた。

¹⁸ 同タスクフォースは、RNEの総裁、副総裁、技術部、総務部、営業部、財務部等の部長等で構成されていた。

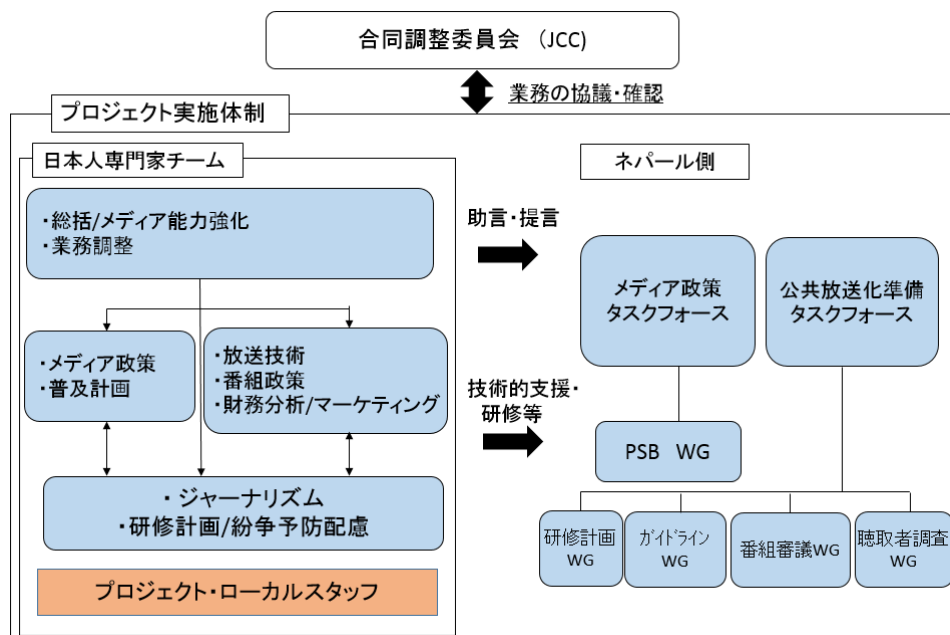


図1 本事業の実施体制図

出所：JICA 提供資料

注1: 合同調整委員会は JCC (Joint Coordination Committee) と呼ばれる相手国の実施機関、監督省庁、JICA 現地事務所の長等で構成される事業の最上位の意思決定委員会。委員会では構成メンバーや主要関係者地事務所の長が一堂に集い、事業に関わる事項を協議・決定する。

注2: ネパール側に設置された各タスクフォースのメンバー構成は脚注 17 と 18 を参照のこと。メディア政策タスクフォースのもとに設置された PSBWG には MoIC の職員、公共放送化準備タスクフォースのもとに設置された 4 つの WG には RNE の職員がそれぞれ配置された。

プロジェクト目標の達成に求められていた本事業の成果は、事業完了時において以下のとおり、ほぼ達成されていた（各指標の達成度は表 1 のとおり）。

(1) メディア政策・法令・指針の改定案（ドラフト）の策定

メディア政策タスクフォースで作成した改定方針をもとに、ステークホルダー¹⁹も交えた協議、ジャーナリストへの普及活動を通じたコメント、諮問委員会で得られた答申の反映等の作業を得て、「オンラインメディア等を含む放送」「新聞・印刷」「映画」「広告」の 4 分野を含むメディア政策改定案²⁰、関連 7 法令案²¹が策定された（本事業で改定された政策、法令案等は、以下、「改定版メディア政策」という）。改訂版メディア政策は合同調整委員会に諮り承認を得たうえで、MoIC 大臣に提出され、2013 年 9 月に大臣がこれを受領した（作成プロセスの詳細は図 2 を参照）。改定版メディア政策には、正確・中立・公正なメディアのモデルに求められ

¹⁹ ステークホルダーには主要メディア団体、報道機関、地域メディア、メディア関連有識者に加え、人権・女性・先住民問題等、社会の主流から取り残された人達の団体等各種の団体が含まれている。

²⁰ 指針、全体目標、全体方針がメディア政策の概要であり、暫定憲法で保障されている基本的権利である新聞・出版、放送の権利を尊重し、メディア分野でのめざすべき方向性が明記された。

²¹ 「放送法」「公共放送法」「電波法」「新聞出版法」「映画法」「広告法」「メディア委員会法」を指す。

る「放送倫理に基づく番組作成」「周波数管理に通じた適正メディア管理」「メディア行動規範」の内容が含まれた。

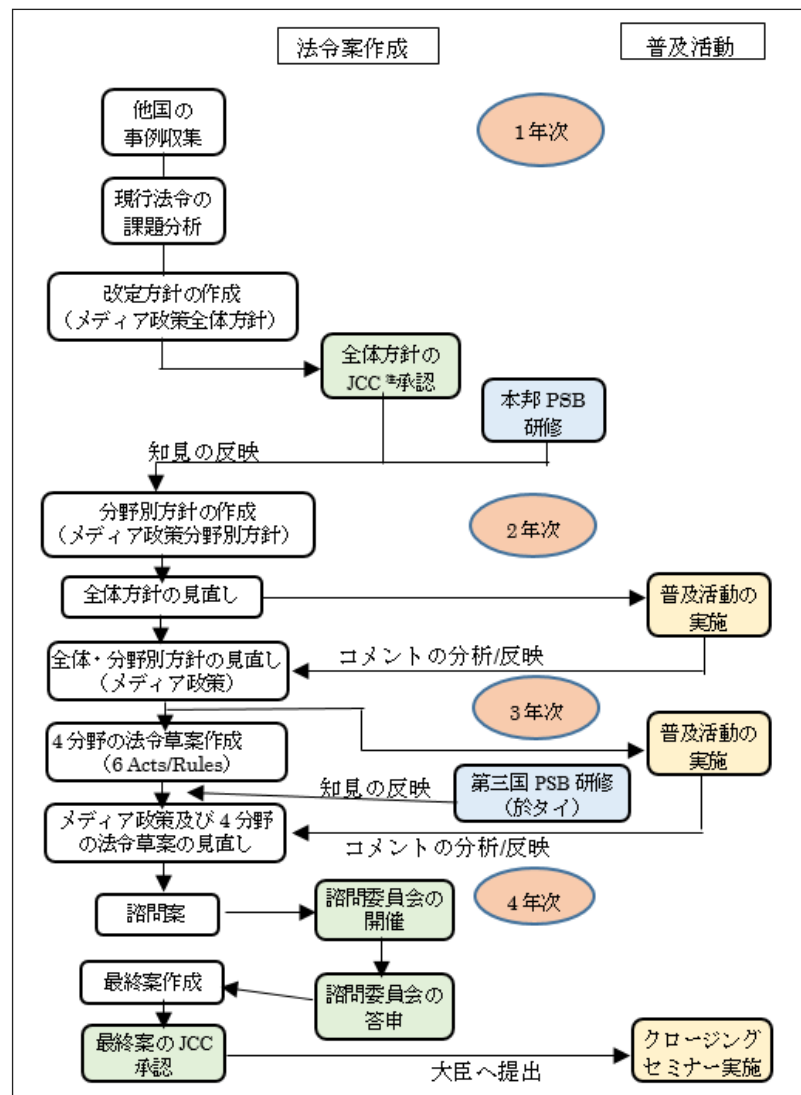


図2 メディア政策・関連法令案作成プロセス

出所：JICA 提供資料

注：JCCは合同調整委員会を指す。詳細は図1の注1を参照。

(2) RNEのPSBとしての機能強化

PSBとして機能するため、RNEは以下の要件を満たすことが求められていた²²。

- －番組を適切に審査する機能を持つこと
- －審査をするうえで必要な番組基準やガイドラインが存在すること
- －番組選定プロセスが独断と偏見で行われないような仕組みがあること
- －職員の技能向上や意識向上のための研修制度やシステムがあること

²² 出所：JICA 提供資料

- －放送サービスエリア（カバレッジ）を確保できること
- －財務の健全化を進められる方策があること

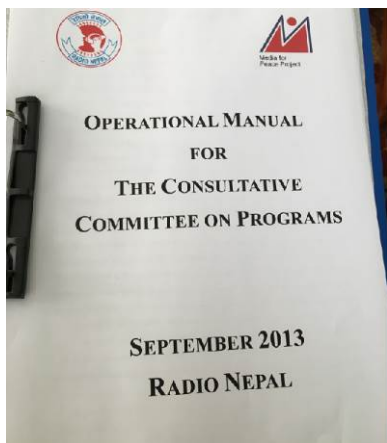
PSB 準備タスクフォースでの活動を通じて、RNE では機能の強化促進に必要な「放送ガイドライン・番組基準」、「番組のモニタリング手法」、「研修計画」、「聴取者調査の各業務マニュアル」が整備され、その実施に求められる職員の研修も実施された。また、本事業にて FM 送信機を設置したことにより放送サービスエリアも拡大した。RNE の財務面の強化についても、より効率的に財務情報の把握ができるよう財務ソフトウェアが投入され、ビジネス部と番組制作部の協力により広告獲得のためのビジネス戦略の見直しを図る等、組織内の意識改革が進んでいた。

表 1 成果指標の達成度 （完了時）

| 成果 1：MoIC によりメディア政策・法令・指針の改定案（ドラフト）が策定される。 | |
|--|---|
| 指標 | 達成状況:達成済み |
| 以下の内容を含むメディア政策・法令・指針が改定される。 | 4 分野の主要な法律の草案が完成、その後諮問委員会での改定作業が行われた。改定された政策・法令・指針（ドラフト）には以下の内容が含まれた。 |
| ①放送倫理に基づく番組制作 | ①放送法のドラフトで、各局の番組基準・放送ガイドラインの作成、番組審議委員会の設置、同委員会による番組基準に基づいた番組評価の実施、結果の公表が義務化された。 |
| ②周波数管理を通じた適正なメディア管理 | ②基幹放送と一般放送及び商業放送と非商業放送に区別した周波数管理の規定を設けることが放送法のドラフトに記載された。コミュニティラジオ放送は基幹放送と区分けし、適切な周波数管理ができるよう電波法ドラフトが作成された。 |
| ③メディア行動規範 | ③放送、新聞・出版等、各組織・団体が各自行動規範を作成する義務を負い、公表することが関連する法令に記載済み。 |
| 成果 2：RNE の公共放送局としての機能が強化される。 | |
| 指標 2-1 | 達成状況：達成済み |
| RNE 内部の番組モニタリングの手法が改善される。 | 事業の活動を通じて番組をモニタリングするための模擬番組審議委員会が開催され、事業完了時まで、同委員会の開催の定着化に向け同委員会の開催要領を詳細に記載した「番組審議委員会運用マニュアル」が作成された。 |
| 指標 2-2 | 達成状況：達成済み |
| RNE の番組選定プロセスが確立される。 | 番組提案表の様式が策定され、番組制作部で導入済。毎週開催されている番組選定会議で活用され、番組選定プロセスが確立された。地方拠点局にも番組提案表を使用するよう紹介、説明された。 |

| | |
|---|--|
| <p>指標 2-3</p> <p>RNE における財務強化策が示される。</p> | <p><u>達成状況：達成済み</u></p> <p>財務調査と財務分析、市場調査を外部委託により実施済。4年次（2013年9月）にはマーケティング戦略書が完成した。2013年には、ビジネスワークショップの開催により、1百万ネパールルピー（NPR）²³（約97万円）の新規広告契約を締結。また、電力・燃料費の削減並びに人員体制の見直し策が示された。財務機能は会計管理のためのPCと会計ソフトを導入し、職員の研修を行ったことで、財務部の事務機能の効率化に繋がった。</p> |
| <p>指標 2-4</p> <p>RNE の内部研修システムが確立される。</p> | <p><u>達成状況：達成済み</u></p> <p>研修マニュアルが策定済。内部研修で同マニュアルを活用し、地域拠点局職員も含めた研修が実施された。また、現地再委託により実施されたジャーナリスト研修（詳細はプロジェクト目標指標1に記載）には、RNE職員も参加することで、外部の研修に係るノウハウを学び研修マニュアルの見直しや改定改善に役立てた。</p> |
| <p>指標 3</p> <p>RNE の放送サービスエリアが改善される</p> | <p><u>達成状況：達成済み</u></p> <p>中西部地域を広くカバーするチャメレヒル、中部地域を広くカバーするシンバンジャンにFM送信機を設置、運用を開始した。両送信所から、それぞれ140万人、280万人程度の人口カバレッジが推定され、これまで聴取不可能であったエリアでRNEのFM放送が聴取できるようになった。</p> |

出所：JICA 提供資料及び実施機関へのインタビュー



(写真左) 番組審議委員会運用マニュアル (写真右) シンバンジャン FM 送信所のアンテナタワー

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

本事業の目標とされた「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、本事業で改定されたメディア政策案等がメディア関係

²³ 1NPR = 約 0.97 円 (2013 年 9 月時点)

者に認識され（指標1）、RNEが各政党の情報を公正・中立に扱い、かつ多文化に配慮をした報道・番組が発信されるようになる（指標2）ことが必要とされた。事業完了時のプロジェクト目標の各指標の達成度は表2に示すとおり。

（1）改定されたメディア政策・法令・指針が報道従事者及びメディア関係者に認識される（指標1）

本事業では、成果の達成状況で確認したとおり、改定版メディア政策が策定された。この改定版の作成にあたっては、有識者会議、協議会等での議論への参加を通じて、多くのステークホルダーからのフィードバックや提言が反映されてきた。その過程で限られた団体からの反対はあったものの、正確・中立・公正なメディアとして必要とされる八つの必要事項²⁴についての合意や了承も得ており、主要なメディアからの認識を得ることができたといえる。

また、本事業では首都カトマンズに加えて地方部でもジャーナリスト研修を開催し、改定版メディア政策の根底にあるジャーナリズムの役目や実践的な取材・報道の方法を学ぶ機会をジャーナリストに提供した。地方部で研修に参加したジャーナリストによれば、本事業で提供した研修では、プロフェッショナルなジャーナリストとして、バランスのとれた報道をすること、事実に基づいたニュースを制作・報道すること、倫理規定に沿った活動をすることの重要性を学んだとの説明がなされた。彼らにとっては研修に参加する以前には学んだことのない内容であり、ジャーナリストの意識を変え、必要な知識や技術を身に付ける転機となったとの意見も挙げられた。

（2）RNEが各政党の情報を法制・中立に扱い、かつ多文化に配慮をした報道・番組が発信されるようになる（指標2）

RNEの番組制作と報道の機能は、番組基準や放送ガイドライン等の活用により、標準化されつつあった。番組審議委員会の活動についても、作成された運用マニュアルに沿って開催されており、完了時点で定着化しつつあったといえる。過去に取り上げたことのなかった調査に基づく報道番組を制作した事例²⁵からも、事実に基づくRNEの報道・番組作成能力の改善が確認できる。その他、オン・ザ・ジョブ・ト

²⁴ 1) (政府に規制される仕組みではなく) 自主的に放送機関が自己規制する仕組み(自主規制)、2) 編集基準・番組基準及び報道に際してのガイドラインの作成・公表、3) 番組審議委員会の設置、意見提言をまとめた報告書の定期的な公表、4) 独立規制機関が適切な自主規制の有無につき編集・番組基準・ガイドラインを通じて確認し健全なメディアを育成、5) 国営放送局の撤廃、PSBの設立、特定財源化による政府から独立した組織形態の維持、6) 政府からの補助金の撤廃、7) 周波数免許の更新に合わせて延長されてきた免許保持期間を一定期間へと設定(案:10年間)、8) メディア政策・法令案へのコメント収集に際する協議会の開催、内容の報道。

²⁵ 番組のテーマは複数の候補から、首都圏におけるドメスティック・バイオレンスの問題が取り上げられた。制作チームがブレインストーミングを実施し、リサーチチームが警察や家庭裁判所、NGO等に出向きリサーチを行い、その結果に基づき協議を重ね、番組提案表にまとめたうえで番組が制作された。本プログラムでは、被害者のみでなく、加害者とみなされる男性側のインタビューも番組で紹介し、RNEはこれまでの予定調和型の番組制作とは異なる、現実に向かい合う番組制作を経験した。

レーニングを通じて、聴取者の身近にある問題の解決策を提示する生活情報番組²⁶や多文化に配慮し社会問題を取り上げたニュース²⁷も制作され、RNEの番組として放送された。本事後評価で実施した受益者調査²⁸の結果において、本事業実施後のラジオ番組の「正確性」「公正性」「中立性」「信頼性」「有用性」に対する満足度を確認したところ、各項目でRNEの番組への満足度は他局の満足度を若干ではあるが上回っている点も確認された（図2参照）。

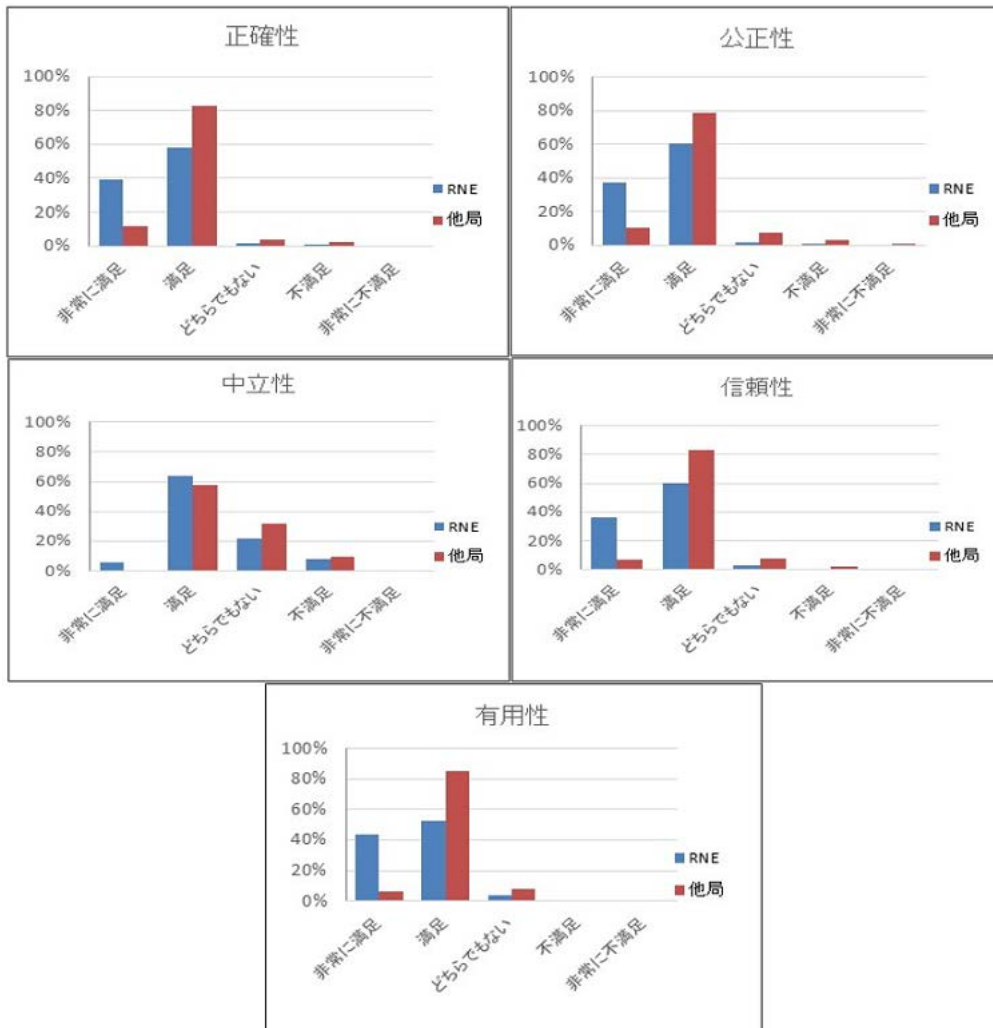


図2 ラジオ番組の満足度

出所：受益者調査

²⁶ 取り上げられたテーマの例として「成功する禁煙」「プラスチックレジ袋の使用軽減とコントロール」等が挙げられる。

²⁷ ヒンズー教、キリスト教、イスラム教の伝統行事の紹介番組等。

²⁸ 事業効果を測るため、カトマンズの聴取者102名、FMシステムの設置によりFM放送が聴取可能となった2箇所の地域で114名、計216名を対象に受益者調査を実施。内訳は次のとおり。性別：男性133名、女性83名、年齢：18-29歳(42名)、30-39歳(64名)、40-49歳(52名)、50-59歳(35名)、60歳以上(23名)。カトマンズの聴取者は、事業実施中に聴取者調査を実施したコンサルティング会社の実施方法に沿い、カトマンズの11 Municipalityの人口分布の割合によりサンプル数を確定し、各地域の主要道路沿いからサンプルを選択した。また、FMシステムを設置した2地域では、各地域を都市部・中間都市、山間部に分類し、3郡を選定し、各郡で主要な幹線道路沿いで聴取者を有意抽出した。

表2 プロジェクト目標の指標の達成度（完了時）

| プロジェクト目標 | (メディア政策の改定及びRNE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が示される。 |
|--|---|
| 指標 | 実績 |
| 1. 改定されたメディア政策・法令・指針が報道従事者及びメディア関係者に認識される。 | <p><達成済み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・メディア政策、法令、指針等が策定済み。有識者会議や協議会等を通じて策定の議論が行われ、多くのステークホルダーの意見が改訂版に反映された。 ・改定版メディア政策やガイドラインの普及・研修活動の一環として、ジャーナリスト研修が計4回開催された²⁹。研修はカトマンズに加え、地方でも開催され、参加したジャーナリストは民主化におけるジャーナリズムのあり方に関する理解を深めた。 |
| 2. RNEが各政党の情報公正・中立に扱い、かつ多文化に配慮をした報道・番組が発信されるようになる。 | <p><達成済み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・正確性、効率性、中立性を尊重するPSBを踏まえた番組基準、放送ガイドライン、番組提案表、研修マニュアルが作成、導入された。 ・リサーチに基づく調査報道やカースト問題、宗教問題等を取り上げた番組が制作・放送され、多文化への配慮が図られた。 ・新規FM送信システムの設置により放送人口^注は、約90万人から約424万人に拡大した。 ・終了時評価時に得られた聴取者調査の結果は、他局と比較した際の満足度は「正確性」が5点中4.5、「公平性」が4.3、「中立性」は3.9で他局への満足度（それぞれ4.1、3.9、3.5）を上回る結果となった。 |

出所：JICA提供資料及び実施機関提供資料

注：放送人口（カバー人口）は、詳細な実地調査を経たものではなく、実施機関が地域の通信員等に電話で受信状況を確認し、独自に推計した数値を示す。

本事業の実施により、改定案メディア政策が策定された。改定作業は、主要なステークホルダーの関与・合意を得つつ進められたことで、メディア関係者の改定版への認識度を高めたといえる。また、RNEでは良質の番組を制作・放送に向けたシステムが整備され、聴取者調査の結果でもRNEの番組は他放送局に比較し、より高い満足度や中立性が得られたことも確認された。したがって、本事業の有効性は高いと判断できる。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

本事業では、改定版メディア政策等が主要メディア各社の規範や活動に取り込まれ、

²⁹ ジャーナリスト研修には、カトマンズ、ポカラ、マヘンドナガル、チトワン、ビルタモッド、スルケットで開催され、計228名のジャーナリストが参加した。研修の主なトピックには、ジャーナリズムの役割、社会的包摂の重要性（同国の現状と課題）、他国での事例研究、フィールド実習を基にした記事作成と発表、等が含まれた。

RNE 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ことで、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ことがインパクトとして期待されていた。事業実施中、実施後を通じて民主化プロセスの途上にあった同国では、上位目標の達成に必要とされたメディア政策や法令の承認、施行に向けての動きが、同国の政情に大きく影響された。下表は上位目標に係る指標の達成度を示す。

表 3 上位目標の達成度（事後評価時）

| 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 | 実績 |
| 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。 | <p><u>ほぼ達成済み</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2016年に「National Mass Communication Policy 2016」（新メディア政策）が策定され、議会での承認を得た。 ・事後評価時点において、「新メディア政策」が実施される段階に至っておらず³⁰、施策として各メディアの規範や活動に具体的に取り込まれる段階にはない。一方、ジャーナリストが遵守すべきネパールプレス評議会の規範への取り込みは確認済。 |
| 2.RNE 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。 | <p><u>ほぼ達成済み</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・RNE では、公平・中立・正確に情報を提供する番組制作のための活動が継続されている。聴取者を対象に実施した受益者調査では、事業実施後の RNE の番組が公平性、正確性、中立性、信頼性、有用性ともに本事業実施前と比較して改善したことが確認された（p. 18 図 3 参照）。 ・一方、RNE の財務面には課題も確認され、政府より配賦される予算が主な活動源であることから、受益者調査の結果でも中立性の改善状況は他の項目に比較し低いといえる。 |

出所：JICA 提供資料、実施機関への質問票及びインタビュー

(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。（指標 1）

本事業完了時、ネパールでは次期制憲議会を発足させる選挙管理内閣が政府を運営していたため、改訂版メディア政策・法令案は、選挙以降に審議・承認されることが見込まれていた。しかし、同国では、本事業の計画時から事後評価時までには政権が 6 回、MoIC の次官（Secretary）も計 9 回変更した。この間、民主化に消極的な政権もあり、メディア政策の審議は長期間滞ることとなった。

その後、2016年にハイレベルコミッティで“National Mass Communication Policy 2016”

³⁰ 脚注 4 の通り、新メディア政策は 2017 年 7 月 3 日に正式に発表され実施に至った。本評価報告書では、第 2 次現地調査時時点（2017 年 4 月）で収集・確認した情報をもとに分析・評価判断を行っているため、この情報は参考情報として扱うこととする。

(以下、「新メディア政策」という。)がまとめられ、同年7月に政府に提出、12月には MoIC 内に同政策の具体化・施行の促進に向けた新たな委員会が設置された。また、MoIC からは、度重なる次官や上長の変更に際し、改定版メディア政策が MoIC 内で引き継がれてこなかったことから、新メディア政策は本事業の成果が完全に引き継がれたメディア政策とは言い切れない可能性がある点も指摘が挙げられた。一方で、新メディア政策の審議に関与した大多数の委員は、本事業でメディア政策・法令等の改定作業に関与した関係者でもあり、改定版メディア政策の重要とされるエッセンスや基盤が新メディア政策にも引き継がれている点が MoIC 及び本事業の法律アドバイザーを務めた弁護士等の関係者へのインタビューで説明された。改訂版メディア政策と新メディア政策の全ての項目を比較することは困難であったため、本事業でメディア政策の改定に際し、民主国家のメディアに欠かせないとされた項目(①政治家・政治団体等からのメディアへの補助金の規制、②メディアの集中排除の規制、③民主国家としてのメディアの方向性)及びその他重要と考えられるポイントが新メディア政策に含まれているかを検証した³¹。

本事後評価で、改定版メディア政策が重視すべきとした上記3点に加えて、PSBの必要性に関する記載が引き継がれているかを確認したところ、下表のとおり、各項目の表現は若干異なるものの、新メディア政策に全ての項目が含まれていた。よって、改訂版メディア政策のエッセンスや基盤は新メディア政策にも引き継がれているといえる。

表4 改定版メディア政策と新メディア政策

| 重要事項 | 記載概要 | |
|--------------|---|--|
| | 改定版メディア政策 | 新メディア政策 |
| 政府からの補助金等の規制 | <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニケーション分野の健全な発展のため、内部補助金を制御する。 ・報道の自由を確保するため、メディア事業者が補助金を受けることができない体制を整備する。 | <ul style="list-style-type: none"> ・「補助金の廃止」という記載はないが、「クリーン、健全かつ倫理的なジャーナリズムの発展のため、メディアの自主規制、自主評価を促進する」という間接的な表現を用い政府や各種団体等からの影響を受けない体制を明示している。 ・また、メディアセクターは、ネパールプレス評議会の規範³²をモニタリング、順守する責任を課すことを示し、メディアが政府や一企業から補助、助成を受けることを制御している。 |

³¹ メディア政策に含まれるべき重要項目は、本事業に関与した国際協力専門員に確認のうえ、設定した。

³² ネパールプレス評議会の規範(Code of Conduct-2016)では、ジャーナリスト・メディアは「ジャーナリスト及びメディアは、専門家としての規範に反するような政府、非政府組織、業界団体、組織及び個人から賞金、贈り物、特別融資を受けてはならない」ことを明示している。

| | | |
|------------------|---|---|
| メディアの集中排除 | <ul style="list-style-type: none"> ・出版・放送事業に対する所有権・運営権への投資制限につき、海外の事例をレビューし、個人、家族や組織によるメディアの独占、集中を排除するための法令を整備する。 | <ul style="list-style-type: none"> ・メディアの独占と集中を避けるため、どのような形態のメディアも1人、家族、又は1組織が複数の組織に一定率を超える経営権を有することを禁じる法令を整備する |
| 民主国家としてのメディアの方向性 | <ul style="list-style-type: none"> ・イデオロギー及び表現の自由の規範と価値に基づき、報道の自由を確認する。 ・ジャーナリストの活動が干渉を受けない環境を確保する ・民主化・平和を促進するツールとしてのメディア分野を整備する。 ・社会から取り残された人々や女性、下層階級の分野に対する人々の意識を高める。 | <ul style="list-style-type: none"> ・改定版メディア政策とおおむね同様の内容(イデオロギー及び表現、報道の自由、民主化におけるメディアの方向性やジャーナリストの活動環境の確保、民主化や平和を促進するツールとしてのメディア、等)が記載。 |
| PSB | <ul style="list-style-type: none"> ・民主主義の規範、価値、自由なジャーナリズムに基づき、公正かつ自立した PSB の運用が図れる体制を整備する。 ・RNE と NTV を PSB に転換する。 | <ul style="list-style-type: none"> ・独立した国レベルの PSB を設立する。 ・RNE と NTV を PSB に転換し、公正、中立かつ責任ある PSB を運営する。 |

出所：改定版メディア政策及び新メディア政策（ネパール語版）

同国では、政策が実施されるに至るまでの審議のプロセスは、通常長い時間を要するため、今後も新メディア政策の実施までには一定の期間が必要となることが想定される。事後評価時において新メディア政策は実施されていない³³ため、その要素をメディア全社が規範に取り組んでいるとはいえず、上位目標が100%達成したとはいえない。しかし、全てのジャーナリストが遵守すべきとされるネパールプレス評議会³⁴の「Code of Conduct³⁵（行動規範）」には、ジャーナリストとマスメディアの義務として、「報道の自由の保護と促進」「人権の尊重」「事実に基づくバランスある情報の伝達」が明記されている。さらに「政府やその他団体等からいかなる種類の贈り物等を受け取らないこと」が規定されており、改定版及び新メディア政策の掲げるメディアの果たすべき役割についての記載が確認できる。また、上記の図2で示したとおり、改訂版、ひいては新メディア政策のエッセンスやメディアの正確性・中立性・公正性の原則は、主要ステークホルダーの参加する諮問委員会に加えて、協議会³⁶、有識者会議³⁷、質問

³³ 脚注 30 を参照。

³⁴ MoIC の管轄する外部機関で、信用度の高いジャーナリズムの確立と報道の自由の推進を目的として設立された独立機関である。

³⁵ Press Council Nepal, “Journalist Code of Conduct - 2016”

³⁶ 協議会はメディア政策の改定案の趣旨を説明し、意見収集をすることを目的に、延べ 300 名の有識者及びステークホルダー（放送、新聞出版、映画、広告等の主要メディア関係者、女性や少数民族のジャーナ

票³⁸、広報活動³⁹等の啓発活動を通じて、ステークホルダーや国民へ広く伝えられ、個々のジャーナリストの活動にも影響を与えているといえる。

(2) RNE 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。(指標 2)

RNE では事業完了後も事業で得た成果(番組審議委員会、内部研修等)が継続され、公平、中立、正確な番組の作成に必要な活動が同組織のシステムとして取り込まれている点が確認された⁴⁰。受益者調査で RNE の番組の事業実施前後の変化を確認したところ、正確性は 98%、公正性は 96%、信頼性は 97%、有用性も 96%の回答者が改善したとしており、国民の信頼性が向上していることが確認できた。中立性も 81%は改善したと回答しているが、他の項目と比較すると聴取者の評価が低く、15%の回答者は変化がないとしている(図 3 参照)。これは、RNE は事後評価時点においても政府からの補助金を受けているため、国営放送であるという認識でとらえられていること、そのため報道内容が政府寄りであると認識している回答者がいるためである。

また、RNE では、事業実施前は制作をしていなかった事実に基づく報道番組、聴取者の生活に役立つ番組、また多文化に配慮した番組を事業完了後も制作・放送⁴¹しており、同局の番組制作能力の改善が確認できる。PSB 化は実現していないものの、RNE の番組に対する満足度(95%)は、他の放送局のラジオ番組(91%)よりわずかではあるが、正確・中立・公正なメディアのモデルを体現する放送局となりつつあるといえる(図 4 参照)。

リストが所属する協会、人権や教育、経済等に特化したジャーナリスト組織、弁護士協会等)を招待して実施された。

³⁷ 協議会、質問票、ウェブサイトを通じて得られた意見を踏まえ、メディア関連の有識者がメディア政策改定草案に対する最終段階の議論をすることを目的として実施され、主要なメディアの代表やシニアレベルのジャーナリスト約 60 名が招待された。

³⁸ 予算及び地理的制約により協議会に招待できなかったステークホルダー 583 団体に質問票を配布し、メディア政策全般と 4 分野に対する関する質問、メディア政策改定草案の全文を添付、送付し、回答票を回収した。

³⁹ ラジオ、テレビ、新聞を通じ 2011 年 12 月～2012 年 1 月にかけて、メディア政策の CM を放送した。

⁴⁰ RNE 職員へのインタビュー調査より。

⁴¹ RNE が発行する雑誌『JHANKAR』によれば、2017 年は「地震とその影響」を扱う報道番組や「子どもの予防注射」や「ガーデニング」「母の日」等を扱う生活に有用なプログラム、「エスニックグループごとの正月行事」「イード(イスラムの二大祭)の情報」といった多文化に考慮したプログラム等の放送が予定されている。

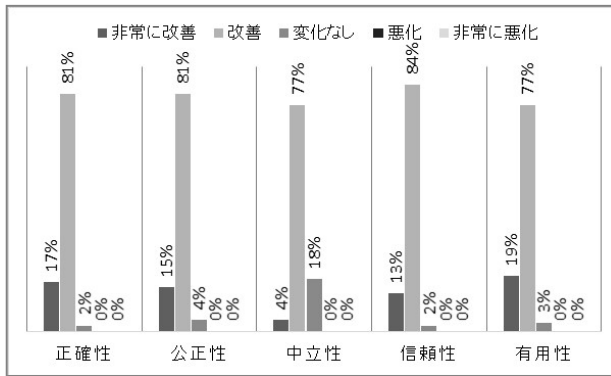


図3 RNE番組の事業実施前との比較
出所：受益者調査

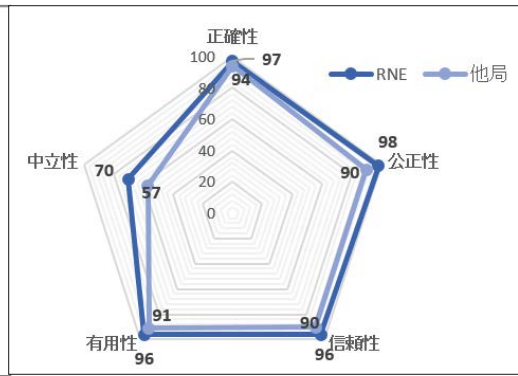


図4 RNEと他局ラジオ番組の満足度
出所：受益者調査

以上より、上位目標はおおむね達成されたと判断する。

3.2.2.2 その他のインパクト

(1) その他のインパクト

実施機関へのインタビューを通じて、本事業実施による自然環境への正負のインパクトは確認されなかった。今後発生する見込みもないと判断される。また、住民移転・用地取得は本事業には該当しない。

(2) メディアに対する苦情や行動規範へのルール違反の減少

有効性・インパクトの指標とも類似するが、メディア政策の改定作業はメディアやジャーナリストがメディアの役割を認識する機会となり、ネパールプレス評議会によれば、同評議会に報告されるメディアへの苦情や批判、ネパールプレス評議会の定める行動規範へのルール違反等への報告件数も減少する等、社会的波及効果の発現につながったといえる。

(3) 地震発生後のRNEの対応

受益者調査によれば、RNEの放送サービスに対する聴取者からの信頼は総じて高く、その一例として地震発生後のRNEの対応が挙げられた。他のメディアが放送を中止、または裏付けのない情報、不安を煽るような情報を報道するなか、RNEは地震発生当日から24時間地震及びその後の状況に対する放送を続け、国民に情報を提供し続けた。多くの公共サービスが停止していた状況において、被害状況の正確な情報や炊き出し実施場所、行方不明者の安否確認情報等、国民に有用な情報を提供し続けたRNEに対する信頼は高く、関係機関へのインタビューや受益者へのインタビュー時には、ほぼ全ての回答者から同事例が紹介された。本事業では、事業実施中にRNEの番組作成部及び報道部に対する日本人専門家によるオン・ザ・ジョブ・トレーニングも行われ、「災害と公共放送の役割」について番組制作のための研修を実施した経験から、RNEが実

際の地震発生時に成果を発揮した事例といえる。

本事業の実施により、同国のメディア政策・法令・指針の改定案が策定され、RNE の組織能力も PSB 化に向け強化された。その結果、受益者は RNE の番組の正確性・公平性、中立性等が改善したとしている。なお、同国の政情の影響を受け、メディア関連法案は事後評価時においても施行には至っていない。しかし、新メディア政策が政府に承認され、審議される過程に本事業の関係者が多数関与したことで、メディアの果たすべき役割を議論・認識を高めており、ジャーナリストの行動規範にも反映されている。したがって、インパクトの発現の一部は限定的といえるが、その他の期待された効果の発現はおおむね確認されており、本事業の有効性・インパクトは高いといえる。

3.3 効率性（レーティング：②）

3.3.1 投入

本事業の投入の計画と実績は下表のとおりである。

表 6 本事業の投入の計画と実績

| 投入要素 | 計画 | 実績（事業完了時） |
|------------|--|--|
| 専門家派遣 | 長期 7 名 (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) | 長期 16 名 (86.8 人月) (総括・メディア能力強化、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、研修計画・紛争予防配慮、普及計画・広報・業務調整) |
| 研修員受入 | 記載なし | 計 7 名 (MoIC5 名、RNE2 名) |
| 機材供与 | FM 塔を含む必要な機材 | FM 送信機、FM ブロードキャストパネルアンテナシステム、受信機、PC 等 |
| 第三国研修 | 記載なし | 計 7 名 (MoIC3 名、RNE2 名、NTV2 名) |
| 現地業務費 | 現地ローカルコンサルタント、NGO 等 | 83 百万円 (聴取者調査、市場調査、普及・研修活動に係る現地再委託費、傭人費、旅費・交通費、通信運搬費、資料作成費、ワークショップ開催費、等) |
| 日本側の協力金額合計 | 合計 280 百万円 | 合計 340 百万円 |
| ネパール側投入 | 1. カウンターパート配置 プロジェクトマネージャー (MoIC、RNE)、タスクフォースメンバー8名、その他カウンターパートメンバー8名 2. プロジェクト事務所設置 3. プロジェクト活動費 | 1. カウンターパート配置 MoIC 職員 7 名、RNE 職員 35 名、NTV 職員 5 名、ネパールプレス評議会 1 名、FNJI 1 名 2. プロジェクト事務所設置 3. プロジェクト活動費 事務所光熱費、C/P 旅費、FM 送信システム設置に係るアンテナ用タワー修繕、作業小屋の設置、電気配線工事に係る費用、地域局での会議費 |

出所：JICA 及び実施機関提供資料

3.3.1.1 投入要素

RNE 職員へのインタビューや質問票の回答によれば、専門家の派遣人数や専門性、投入期間は適切であった。日本人専門家の投入人数が計画を上回った理由は、メディア政策、ジャーナリスト、番組制作、財務分析等の分野で専門家が複数名派遣されたためである。本邦研修及びタイへの第三国研修は、日本及びタイの放送政策、メディア全般事情及び PSB の事例、知識を体得することを目的に実施された。研修実施後のアンケート結果や事後評価時の参加者へのインタビューによれば、おおむね研修の目的が達成されたと回答されており、内容や実施要領も妥当であった。FM 送信機材は RNE の FM 放送網拡大という PSB の役割の推進に直接的に寄与するものとして供与された⁴²。

3.3.1.2 事業費

日本側協力金額は約 280 百万円の計画であったが、実績は約 350 万円(計画比 125%)となり、計画を上回った。実績が計画を上回った理由は、NTV と RNE の統合に向けた動きが加速化するなか、当初計画されていなかった NTV への業務(財務現状調査、課題分析・把握)が追加されたためである。また、本事業 1 年次の活動を通じて、RNE 財務諸表作成支援の必要性が指摘され、その追加業務も事業費の増加につながった。

3.3.1.3 事業期間

事業期間の実績は 2010 年 11 月～2013 年 10 月の 36 カ月であり、計画どおりとなった。(計画比 100%)

以上より、本事業は、事業期間については計画どおりであったものの、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。

3.4 持続性 (レーティング : ②)

3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策制度

2015 年に公布された「新憲法 (New Constitution) 2015」は、上述の暫定憲法と同様に「表現の自由」及び「コミュニケーションの権利」を明記し、報道・出版等に関する自由を謳っている。また、事後評価時における同国の開発計画「第 13 次 3 カ年計画」(2012/13 年～2015/16 年)では、情報・コミュニケーション分野で「マスメディアを公正かつ責任あるもの (responsible and accountable) とする」、「RNE と NTV を PSB へ転換する」ことをアクションプランとして明示している。「第 14 次計画」(2016/17 年～2018/19 年)においても、RNE と NTV の PSB 化のためのメカニズムを設置することを掲げてお

⁴² 短波及び中波放送の受信も困難な地域から、放送人口が十分に得られる見込みがあるサイトについて、聴取範囲に係るベースライン調査を行い、タスクフォースで調査結果をもとに検討した結果、チャメルヒルとシンバンジャンの 2 カ所を設置場所とした。

り、2016年には内閣府のもとに、新メディア政策の実施を目的とした「メディアアクションハイレベル協議会」が設置された。新憲法、開発計画はいずれもマスメディアの責任を方向付けるとともに、ハイレベル協議会の設置は新メディア政策の実施を後押しするものである。したがって、事後評価時時点における政策面での持続性は確保されているといえる。しかし、今後も政変により民主化への対応・速度が影響される可能性があること、要職の交代時において組織に蓄積された知識・経験等が損なわれる可能性があることは、新メディア政策が施行する段階に至るまでの懸念事項の一つといえる。

3.4.2 発現した効果の持続に必要な体制

新メディア政策の実施を担うのは、計画時と同様に MoIC であり、PSB の役割も引き続き RNE 及び NTV が担うことが想定される。事後評価時まで PSB 化は実現していないものの、2016年に設置されたメディアアクションハイレベル協議会は PSB 化促進に向けた議論も進めていくこととなっている⁴³。したがって、今後は同協議会の議論を通じて、PSB 化への具体的なステップが決められるという体制が整ったといえる。

RNE では本事業に関与した職員がほぼ全員 RNE 職員として、活動を継続している。事後評価時点において、RNE の総職員数は 555 名、うち正規職員が 380 名、非正規職員は 170 名である。RNE では過去 12 年新たな正規職員を採用しておらず、RNE 職員によれば財務部門、放送機材の維持管理部門、ニュース部門の編集者、地方局の技術職員数が不足している。人員数の不足により通常業務に支障は生じていないものの、人員が不足している部門では職員への業務負担量が過大となる傾向があり、RNE の体制には軽度の問題がある⁴⁴。

3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

RNE では PSB として機能すべく本事業で導入された番組のモニタリング手法や番組選定プロセス、マニュアルを用いた職員向けの内部研修⁴⁵等が定着している。RNE では、人員の移動は極めて限定的であり、プロジェクト活動に関与していた職員がコアメンバーとなり上述の活動が継続されてきた。事業実施中に作成、提供された番組審議会や内部研修、FM 送信機の運用・維持管理に必要なマニュアルやガイドラインも十分に活用されており、首都カトマンズの RNE 本部における持続性が見込まれる。一方、地方局の職員のキャパシティは本部に比べ今後改善の余地が多く、番組制作や機材の維持管理のキャパシティ強化、FM 送信機の一部のスペアパーツの入手等に課題が生じている。また、本事業では PSB 化を見据え RNE の財務管理体制を強化するため会計ソフトが導入

⁴³ 事業計画時や実施中、RNE と NTV を PSB として統合する議論が進められていた。一方、事業完了後、PSB 化の議論自体が進められてこなかったため、RNE と NTV の統合の方向性も議論が中断されてきた。今後は、その方向性も含めてハイレベル協議会で議論されることとなる。

⁴⁴ ただし、RNE 職員によれば、2017年に退職予定の職員数が多く、その不足を補うため、2018年には新たに職員を雇用する計画だという。

⁴⁵ 研修内容は、ラジオ番組の計画、デザインを含む制作技術や部署間のコーディネーション等多岐にわたる。

されたが、事後評価時に財務部門にはソフトウェアを操作できる職員がおらず、会計は事業実施前と同様に手作業で行われている。また、適正な財務管理のための財務手順の策定・導入作業が実施されたが、対応できる職員がいないため、賃借対照表や損益計算書のような財務諸表の作成、的確な収支管理が困難な状況である。したがって、発現した効果の持続に必要な技術、特に財務管理面でのキャパシティに課題を抱えている（詳細は「3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務」も参照のこと）。

3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

MoIC と MoIC より配賦される RNE の予算は表 7 のとおりである。MoIC にとっては、本事業の活動は特殊な業務ではなく通常の責務として実施されているため予算の確保も可能とされている⁴⁶。RNE では、MoIC から配賦される予算及び広告収入が主要な財源である（表 7、表 8 参照）。一方で、PSB 化の議論では RNE の財源の在り方は確定しておらず、事業実施中においても財務面での持続性が RNE の最大の課題とされていた。そこで、本事業では RNE の財務の体質を改善し、経常収支を含む予算を確保していくため、財務健全化に向けたアクションプランの作成や経理業務の効率化及び財務諸表の適正化のために会計ソフトの導入が支援された。しかし、事後評価時には会計ソフトは使用されておらず、RNE の財務部門の職員はアクションプランの内容を把握していないことから、大部分がフォローされていない状況である。よって、RNE では依然として、財務書類が受取/支払勘定バランスで作成されており、該当年度の収入・費用に基づき事業実績がわかりにくいといった課題を抱えている。したがって、RNE より提供を受けた財務情報からは RNE の収支を適切に示すデータの分析が困難であった。

表 7 MoIC 及び RNE への配賦予算

(単位：百万ネパールルピー (NPR))

| | 2009/10 年度 | 2013/14 年 | 2014/15 年 | 2015/16 年 | 2016/17 年 |
|------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| MoIC | 2,203 | 3,319 | 3,743 | 3,736 | 4,132 |
| -RNE | 158 | 153 | 210 | 141 | 160 |

出所：MoIC 提供資料

表 8 RNE の広告収入 (単位：千 NPR)

| | 2013/14 年 | 2014/15 年 | 2015/16 年 | 2016/17 年 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 広告収入 | 3,319 | 3,743 | 3,736 | 4,132 |

出所：RNE 提供資料

RNE に確認したところ、財務面での技術支援の効果が持続できていない要因として、臨時職員も含めた体制でプロジェクト活動が実施されたことが指摘された。当時、RNE には会計ソフトを操作するためのスキルを有する職員がいなかったため、本事業の財務面での技術支援は、PC スキル等の基礎的なキャパシティを有する人員をプロジェクトが

⁴⁶ 出所：JICA 提供資料及び MoIC へのインタビュー調査

雇用し、実施された。事業完了後に、臨時職員は正規職員として継続雇用されることが想定されていたが、事業完了後に継続的な雇用関係を維持することができず、会計ソフトの活用、技術支援で得られた活動が継続することができない状況にある。通常、政府から補助金を受け運営される国営放送局の場合、受取/支払勘定のバランスに基づく財務書類を作成することで、通常の財務管理に深刻な支障は生じない。一方、RNEはPSB化を見据え、収益性、支払い能力等の財務分析・判断ができるよう財務管理体制の改善を図る必要性が指摘されてきた。事業完了後PSB化が進まない環境下において、RNEの財務面での体質改善の必要性が急がれなかった点も、財務面での課題が取り組まれてこなかった理由の一因となっているといえるが今後RNEの財務管理の問題点を再度確認し、改善に向けた対応策に取り組む必要がある。

以上より、本事業は体制、技術、財務にそれぞれ軽度な問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である

4. 結論及び教訓・提言

4.1 結論

本事業は、民主的な国づくりの途上にあるネパールにおいて、メディア政策の改定と国営放送のRNEの改革を通じ、正確・中立・公正なメディアのモデルを示すことを目的に実施された。本事業の目的は、民主化プロセスへの国民の参画を促すメディアの重要性を示してきた同国の憲法や開発計画、開発ニーズ、さらに日本の援助政策とも合致しており、妥当性は高い。本事業を通じ、同国の現状に即したメディア政策、法令、指針等の改定版が策定され、PSBの役割が期待されるRNEでは、公正・中立な番組を制作するための能力が強化された。また、聴取者のRNEへの信頼も改善していることが確認されている。事後評価時点において、改定されたメディア政策案を基に策定された新メディア政策は実施には至っていないが、審議の過程で本事業の関係者や主要メディアが関与したことで、正確・中立・公正なメディアのモデルが広く認知され、メディアの果たす役割を尊重する環境の醸成に寄与してきたといえる。したがって、有効性・インパクトは高い。本事業は計画どおりの期間で実施されたが、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。効果の持続性に関しては、メディア政策の施行やRNEのPSB化を後押しする政策、制度は整っているものの、同国の政情の影響が引き続き懸念事項として挙げられる。また、RNEがPSBとしての役割を果たすにあたり、人員不足や財務面において改善の余地があることから、持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関などへの提言

・RNE への提言

RNE は、今後 PSB として番組・報道の公正性、中立性を維持するため、健全な財務管理体制を敷くことが必要である。まずは、現状の財務状況の把握・分析ができる体制を整備するため、本事業で示された財務健全化に向けた提言を見直し、対応を講じることが望ましい。具体的には、現金主義及び単式簿記で行われている会計処理を発生主義・複式簿記へ変え、収支、キャッシュフロー、資産残高を示す会計資料を作成することが望ましい。

4.2.2 JICA への提言

- ・度重なる政権の交代により、一定期間進められなかった RNE の PSB 化への動きが 2016 年にハイレベル協議会が設置されたことにより加速化することが期待されている。PSB 化に関しては、本事業の示した「公共放送化に向けたアクションプラン」の実施機関の評価は非常に高く、新メディア政策にもその骨子が引き継がれてきたという経緯もあることから、JICA はその進捗を確認しつつ、PSB 化に向けたアクションプランの検討、実施の着実な進行を適宜モニターし、進捗を共有していくことも、同国の PSB 化の促進に貢献すると考えられる。

4.3 教訓

実施機関の人事異動時の適切な引継ぎの実施

本事業で改定されたメディア政策・法令・指針等は MoIC で引き継がれていないことが確認されている。新メディア政策の審議においては、プロジェクトに関与したメディア関係者がかかわったことで、本プロジェクトの改定版の成果が活かされたが、大臣、次官等の交代頻度が高く、その際にメディア政策の改定版が引継がれなかったことが要因といえる。同国のように頻繁に責任者の交代が予想されている場合においては、実施機関・事業関係者は、事業完了時に実施機関において、例えば政治任用でなく省付きの異動の可能性の低い職員等も含めた引継ぎの担当者やグループを任命しておくことで組織内にその成果が引き継がれる体制を確定しておくことが望ましい。

以上