

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：南スーダン共和国	案件名：南スーダン放送局組織能力強化プロジェクト
分野：ガバナンス-民主制度	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部ガバナンスグループ	協力金額（評価時点）：約7億6,400万円
協力期間 (R/D:2012年8月23日) 2012年12月1日～ 2019年3月31日（6年4 カ月間） うち延長期間は2016年12 月1日～2019年3月31日	先方関係機関：情報・放送省（MOIB） 南スーダン放送局〔SSBC（前 SSTVR）〕
	日本側協力機関：一般財団法人 NHK インターナショナル
	他の関連協力：なし
1-1 協力の背景と概要	
<p>南スーダン共和国（以下、「南スーダン」と記す）は、20年にわたる長期の内戦の影響から、国家運営のための十分な制度が確立されておらず、独立国家としての政府機構を確立させるための課題が山積している。同国では国際社会の支援を得ながら国家建設を進めているが、新しい民主国家建設プロセスにおいては、正確な情報を国民に提供するマスメディアの果たす役割が極めて重要である。特に紛争直後の国では、新国家が健全に運営され、かつ紛争再発を予防するうえで、監視機能を果たすメディアの役割は大きい（Kofi Annan, 1999 Annual Report to UN General Assembly 等参照）。加えて、紛争の影響で国内のインフラが荒廃し、都市間の移動が制約されている南スーダンにおいては、国民の生活に必要な情報（教育、保健、防災等）を中央から地方に提供することが困難であることから、メディアを通じこれを克服することも期待されている。</p> <p>2005年の南部スーダンのスーダン人民解放運動（Sudan People's Liberation Movement : SPLM）と北部スーダンの包括的和平合意締結以降、南スーダンでは活字メディアが次々に発刊されたものの、その財源はドナーあるいは国際機関の支援や NGO からの寄付に依存しており、「独立メディア」とはほど遠い状況である。放送メディアも広告を提供し得る企業が存在しないため、民間放送局は未発達であり、テレビについては、地上波は南スーダン放送局（South Sudan Broadcasting Corporation : SSBC）〔前国営南スーダンテレビ（South Sudan TV : SSTV）〕のみである。ラジオについては、SSBC〔前国営南スーダンラジオ（South Sudan Radio : SSR）〕以外のほとんどのラジオがドナー、国際機関、NGO が資金援助しているコミュニティ FM である。また、上述のメディアの独立性や財源不足の問題に加え、あらゆるメディアにおいて、放送技術、放送機材維持管理、番組内容の改善が課題となっている。</p> <p>情報・放送省（Ministry of Information and Broadcasting : MOIB）傘下の SSBC（前 SSTVR）は、国内最大のカバーエリアをもつメディアであり、2014年9月の公共放送法署名を受け、公共放送局へと変革している最中である。公共放送局として、SSBC は正確・公正な報道、多文化・多民族に配慮した番組制作を行うことで、民主国家を支える健全な市民社会の形成に資することが期待されている。一方、公共放送局化に向けた具体的な計画は策定されておらず、加</p>	

えて、職員は放送機材維持管理及び番組制作に係る十分なトレーニングを受けておらず、正確かつ公平な報道を行う能力も不足していた。かかる背景から、SSTVRの公共放送局化に向けたプロセスを支援するとともに、同局の人材育成を図ることが不可欠な状況であった。

このような背景に基づき、南スーダン政府からの要請を受けてJICAは2012年12月から2016年11月までの予定で「南スーダン放送局（前南スーダンテレビ・ラジオ）組織能力強化プロジェクト」（以下、「本プロジェクト」と記す）を実施してきた。その後、2015年10月に実施された中間レビューの提言を受け、プロジェクト実施期間は2018年3月まで延長されることとなった（2016年2月合意）。加えて、南スーダンで起きた2度の騒擾^{そうじょう}（2013年12月及び2016年7月）によりJICA専門家がジュバから退避することとなり、プロジェクト目標達成のためには更なるプロジェクト実施期間の延長が必要となったため、プロジェクトは2018年12月まで延長され、さらに機材の持続的な維持管理能力確保のため2019年3月まで延長された。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

SSBCによって、正確・公平・中立な情報が国民に届けられる。

(2) プロジェクト目標

SSBCにおいて、正確・公平な情報を国民に届けるメディアに必要とされる人材が育成される。

(3) 成果

- 1) SSBCにおいて、公共放送局化に向けた組織運営上の課題が明確化され、同課題解決のための対処方針及び組織ビジョンがまとめられる。
- 2) SSBCにおいて、職員の放送機材運用・維持管理に係る能力が向上する。
- 3) SSBCにおいて、番組制作を担当する職員の番組制作能力が向上する。
- 4) SSBCにおいて、報道担当者のプロフェッショナリズム（正確・公正な報道）に関する意識が向上する。

(4) 投入（2018年11月末時点）

- 1) 日本側：総投入額 7億 6,400万円
短期専門家派遣： 19名（129.99人/月）
研修員受入： 218名（本邦：33名、第三国研修：185名）
機材供与： ジェネレーター、研修用機材等。1億 1,366万 853円
ローカルコスト負担： 1億 3,728万 8,000円
- 2) 南スーダン側
カウンターパート（Counterpart Personnel：C/P）配置：
MOIB（3名）、SSBC（80名）計 83名
施設提供： SSBC敷地内プロジェクト事務所建設用の土地
ローカルコスト負担： MOIB、SSBCのC/Pのセミナー等参加のための交通手段

2. 評価調査団の概要			
調査者	日本側		
	担当分野	氏名	所属
	総括	橋本 敬市	JICA 国際協力専門員（平和構築）
	評価企画	松戸 綾乃	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ 法・司法チーム 副調査役
	評価企画	三好 恭平	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ 法・司法チーム 主任調査役
	評価分析	大前 正也	株式会社サクセス・プロジェクト・マネジメント・ オフィス 代表取締役
	南スーダン側		
		氏名	所属
		Mr. James Magok	南スーダン放送局 会長
		Professor William Hai Zaza	南スーダン放送局 経営委員会 委員長
調査期間	2017年10月～2018年11月（国内作業のみ。南スーダン側とは遠隔にて調整）		評価種類：終了時評価
3. 評価結果の概要			
3-1 実績の確認			
(1) 成果の達成状況			
1) 成果1 SSBCにおいて、公共放送局化に向けた組織運営上の課題が明確化され、同課題解決のための対処方針及び組織ビジョンがまとめられる。			
成果1は達成された。「公共放送局化に向けた短期ロードマップ」は2016年6月に経営委員会によって承認された。さらに、「SSBCが国民に信頼される公共放送局となるための中長期ロードマップ」は2018年6月に経営委員会によって承認された。			
2) 成果2 SSBCにおいて、職員の放送機材運用・維持管理に係る能力が向上する。			
成果2の指標は <u>ある程度達成されている</u> 。ワーキンググループ（Working Group：WG）2は、放送機材運用・維持管理に係る要員計画について、現在の要員状況の明確化を進めてきた。他方、部門レベルの組織改編の進捗はSSBC全体の組織改編のプロセスの進捗次第である。8種類のチェックリストやリポートフォーマットが作成され、WG2はこれらのフォーマットを使用して機材の運用及び維持管理の記録を開始した。また、機材の各種マニュアルが作成され、活用されている。しかしながら、成果2の達成のためには、適切な予算措置が必要であるため、現在のところ <u>達成の見込みは不明である</u> 。			
3) 成果3 SSBCにおいて、番組制作を担当する職員の番組制作能力が向上する。			
成果3は本調査時点でおおむね良い方向に進捗しており、 <u>成果が発現しつつある</u> 。番組制作の体制強化のため、スペシャル番組専従班が設置され、「農業振興」「平和構築のためのスポーツ」のスペシャル番組プロジェクトが始動した。番組制作プロセスチェックリストが作成され、定期的な会議の開催とともに定着化を図っている。また、番組制作ガイドラインが最終化され、2016年7月の第7回合同調整委員会（Joint Coordinating Committee：JCC）で承認された。現在、同ガイドライン習熟のための努力を行っている			

ところであるが、全職員に浸透するにはさらに時間を要すると考えられる。新しく SSBC 番組賞を設置し、番組評価のクライテリアを明確にするとともに、番組制作者のモチベーションを向上させた。

番組制作職員の能力向上レベルを測定するために、テクニカル・キャパシティ・アセスメントを実施した。結果は、有意な人数・方法のアセスメントを実施できず、具体的な傾向を把握することはできなかったが、能力向上に必要な課題についての理解は得られたと考えられる。

- 4) 成果 4 SSBC において、報道担当者のプロフェッショナリズム（正確・公正な報道）に関する意識が向上する。

成果 4 は本調査時点でおおむね良い方向に進捗しており、成果が発現しつつある。WG4 により策定された「報道倫理規範」のドラフトは、第 3 年次において最終化された。「記者ハンドブック」は 2016 年 7 月の第 8 回 JCC において正式名称が“SSBC Reporters and Broadcasters Handbook 2016”となり、英語版が承認された。また、アラビア語版も完成した。また、WG4 のリーダーたちは、SSBC 内で映像編集者・カメラマンを含むニュース・番組制作者を対象にした研修計画を作成し、報道倫理規範の内容を広く職員に伝える組織内研修を開始している。

サンプル数は限られたものの、作成された「報道倫理規範」による職員のジャーナリズム倫理のレベルを測定するために、コア・キャパシティ・アセスメントを実施した。スコアはわずかに上昇しているものの、レベル 3（当該キャパシティに関するスキルと知識を有している）にとどまっている。

(2) プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト目標 SSBC において、正確・公平な情報を国民に届けるメディアに必要とされる人材が育成される。

プロジェクト目標指標については、一部未達成の項目もあるものの、指標はおおむね達成されており、また、各成果は達成あるいは達成に向けて成果が発現しつつある。よって、プロジェクト目標はプロジェクト終了までに達成される見込みである。「公共放送局化に向けた短期ロードマップ」は作成され、ロードマップに沿った組織改編が進められているが、進捗は遅い（指標 1）。また、「南スーダンテレビ・ラジオが国民に信頼される公共放送局となるための中長期ロードマップ」については、2018 年 2 月に最終化され、2018 年 6 月の経営委員会にて承認された。だがプロジェクト終了までには同ロードマップに係るセミナーは実施されない見込みである（指標 2）。放送機材の運用・維持管理を徹底するためのマニュアルは作成されており、機材リストや各種チェックリストと報告様式を活用した記録が開始されている（指標 3）。また番組制作数については、目標値の 15 番組を超えた（指標 4）。さらにニュースリポートについては、18 本が制作された。アウトプット 4 で述べた「記者ハンドブック」は、第 5 年次にワークショップを開催して、職員に対して配付し、内容について説明する予定である（指標 5）。指標 6 の倫理規範に関する報道研修受講人数については、目標値の 150 名を大きく上回り、251 名である。最後に、放送内容については、プロジェクト開始当初と比較し、放送番組内容のみならず技術面も含め、全般的に質の改善が認められている。特に、第 3 年次末に供与され、運用が開始されたトライ

キャスターの活用により、スタジオ演出の幅が広がりつつある。しかし、SSBC の番組制作能力は、基礎の理解が進んだという段階にあり、今後更なる能力向上が必要である（指標 7）。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い

本プロジェクトは南スーダン政府の開発政策及び日本の対南スーダン援助政策との整合性が高い。また、SSBC はかつて国で唯一の国営放送局であり、公共放送局へと移行中であることから、技術、番組制作、報道に従事する SSBC 職員を本プロジェクトの対象グループとして選定したことは適切である。

(2) 有効性：中程度

プロジェクト目標の 4 つの指標はある程度達成されつつあり、4 つの成果によってもたらされたと判断される。他方、SSBC の脆弱な組織体制及び不適切な人員配置の課題は残されている。また、南スーダンへの専門家派遣が中断された期間においては、第三国研修に参加した中核的職員の能力強化は進んだものの、専門家が直接南スーダンで日々の活動をフォローアップすることはできなかった。

(3) 効率性：中程度

本調査時点で成果 1 及び 2 の指標はある程度達成されている。また、成果 3、成果 4 の指標は、おおむね良い方向に進捗している。他方、研修を受けた中核的人材となる職員のスキルと知識が、本調査時点では、組織内で完全には伝達されておらず、成果の達成が理想的なレベルまで達しているとは必ずしもいえない。

(4) インパクト：中程度

ラジオ、テレビの放送時間枠や SSBC により制作された番組数は増えており、数値的には目標を達成している指標もあるが、電力や燃料不足、機材の保守予算の不足でしばしば電波が止まったり、番組、ニュースの再放送が多かったり、実質的な達成とはいえない。職員人数の不足により、番組数をさらに増加させることは難しい。また、地方の治安悪化により地方には放送が行き届かず、将来のネットワーク拡大の見通しは明るくない。また予算的な制約もある。他方、こうしたなかでも、プロジェクトの能力向上研修によって現場の職員が自助努力で、ニュース・番組の多様化や技術上のさまざまな工夫をしてきた。放送内容はプロジェクト開始時に比べて画期的に向上していることは特記する必要がある。

上位目標（SSBC によって、正確・公平・中立な情報が国民に届けられる。）の達成のためには、治安が回復し安定した状況になり、公共放送の機能が十分に発揮できるような状況になることが必要である。SSBC が「正確・公平・中立な情報」を放送するための能力はある程度向上しているが、それらを広く国民に届けるためにはまずはカバレッジエリアを拡大することが必要である。しかしながら、カバレッジエリアがほぼジュバ中心部に限られているため、この条件は満たされていない。したがって、上位目標の達成の見込みは

高いとは判断できない。

(5) 持続性：やや低い

メディア関連法により、国営放送局である SSTVR を公共放送局 SSBC へ改編する政策は維持されることが期待でき、政策面での持続性は高い。「公共放送局化に向けた短期ロードマップ」及び「国民に信頼される公共放送局となるための中長期ロードマップ」が策定され、SSBC 経営委員会が設立された一方、SSBC は組織改編や人材管理においては課題を抱えており、組織面の持続性は中程度である。予算不足の問題は依然として深刻な課題であることから、財政面での持続性は低い。ジェネレーター供与により放送が継続的に行われるようになったことや、SSBC における各種マニュアルや様式が整備されたことから、技術面での持続性はやや高い。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 能力開発アプローチに関すること

活動実施において以下の手法を用いたことで効果発現が促進された。

- ・ 経験豊富な専門家を講師とした質の高い研修カリキュラム
- ・ オンザジョブ・トレーニング (On the Job Training : OJT) 活動、WG 活動、定例会議等を通じたチームワークの促進
- ・ 発電機の供与による放送局の電力安定
- ・ 隣国の公共放送局の協力による第三国研修
- ・ 他の JICA プロジェクトとの連携を通じた南スーダンの発展のための番組づくり
- ・ 各種マニュアル、ガイドライン、ハンドブックなどの作成と導入

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ JCC の下、各成果に対し、WG が設置され、主要メンバーが活動の実施に従事したことは、中核人材の育成という効果に加え、日本人専門家とのコミュニケーションの機会となり、より円滑なプロジェクト運営管理に貢献した。
- ・ 2013 年 12 月の武力衝突発生以降、JICA を含む多くの援助機関は国外退避を余儀なくされた。しかし、JICA は本プロジェクトの C/P と専門家を安全な隣国（ケニア、ウガンダ、ルワンダ）に派遣し、第三国研修の形でプロジェクト活動を継続することを C/P に提案し、合意した。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 実施プロセスに関すること

- ・ 日本人専門家の南スーダンへの派遣が中断された期間は、第三国研修を中心に実施したものの、南スーダンの現場における直接の OJT ができなかった。
- ・ SSBC において、放送の質を担保するには機材の更新と施設の改修が急務であったが、武力衝突の影響による OJT が滞ったことから、機材の調達は遅延した。
- ・ プロジェクトにおいて、研修は主に英語で行われたが、SSBC の大半の職員はアラビア語話者であり、工夫が必要であった。

3-5 結論

本プロジェクトは、2013年12月及び2016年7月の2度の武力衝突及びそれに伴う専門家の退避が生じたものの、SSBCにおいて正確・公平な情報を南スーダン国民に届ける人材が育成されるという目標は達成される見込みであり、プロジェクトの活動は終了できると見込まれる。

技術移転に関し、第三国研修や遠隔による活動のみで、当初定められた期間内で、計画した活動を達成することには限界があった。しかしながら、延長期間も通じ、SSBC職員が研修で得た知識はSSBCのなかで徐々に広がりつつある。SSBCの機材運用・維持管理に関する8つの「チェックリストや報告様式」は活用され、放送エンジニアらの能力は向上してきている。また、番組制作及び報道に関しては、第三国研修において実施した指導員訓練（Training of Trainers : ToT）と、OJTによってSSBC職員の総合的な能力が劇的に向上した。

したがって、プロジェクトの目標は延長期間を通じて達成されると見込まれるため、更なる延長は不要と考えられる。第三国研修や遠隔でのやり取りを通じたToTやOJTは徐々に機能し始めており、SSBC内における順次成果を広めていく活動や、日本人専門家から得た知識のシェアを通じて、SSBCのなかで定着している。

3-6 提言

本プロジェクトの効果を高め、プロジェクト期間終了後の持続性を強化するために、合同評価調査団は以下の活動が行われることを提言する。

- (1) 中長期ロードマップは2018年2月に最終化され、経営委員会によって2018年6月に承認された。第三国研修にも参加したSSBCの幹部メンバーが同ロードマップにて定めた事項についてリードし、実行に移すことが望まれる。
- (2) 研修で学んだ知識及びスキルを効果的に伝えていくために、ToTメンバーが職員研修について体系的な手法を確立することが望まれる。
- (3) 本プロジェクトで作成された報道倫理規範及び番組制作ガイドラインに沿い、SSBCの幹部メンバーが現在の暫定的な編集方針（Editorial Policy）を改訂するとともに内容を職員に共有することで、正確・公平・中立な情報を国民に届けるという公共放送の役割・機能についてのSSBC職員の理解を促進することが強く望まれる。
- (4) MOIBは、SSBCが財政的には政府に依存している暫定期間においても、メディア関連法に沿って、SSBCの編集権の独立を尊重することが望まれる。

3-7 教訓

終了時評価により確認された本プロジェクトから得られた教訓は以下のとおりである。

- (1) メディア分野の支援においては、表現の自由を確保すべく、さまざまな理念・理論等の理解を重視する形の支援も考えられる。しかしながら、本プロジェクトではトップダウンの手法、すなわちジャーナリストの理論などについて上から指示をするような手法ではなく、ボトムアップの手法により比重を置いた。ボトムアップの手法は、プロジェクトが定めた4つの成果に関して、放送に係る日々のルーティン業務について、専門家が自らの経験をシェアしながら、SSBC職員のプロフェッショナルリズムを向上させるものである。これがプロジェクト目標の達成に貢献したと考えられ、他のメディア分野の支援においても

参考になる。

- (2) 日本人専門家は南スーダンにおける 2 度の騒擾により残念ながら退避を余儀なくされた。そのような状況下でスムーズにコミュニケーションを行うのは容易ではなかったが、南スーダン側、日本側ともメールや電話等により継続的にコミュニケーションを行うよう努力した。この継続的なコミュニケーションにより第三国研修が実現した。また、この継続的な努力がプロジェクト目標の達成に貢献した。