

国名 アフガニスタン	女性の経済的エンパワーメント支援プロジェクト
---------------	------------------------

I 案件概要

事業の背景	アフガニスタンでは、過去23年間続いた紛争とタリバン政権下において、人々（特に女性）は政治的・社会的・経済的に極めて困窮した状況に置かれてきた。2001年、女性の政治的・社会的・経済的状況を改善するため女性課題省（MOWA）が発足した。MOWAの経済開発局と地方連携局では、正確な統計と情報の把握に困難を抱えており、期待される責任を遂行できていなかった。州レベルにおいては、MOWAの州女性局でも、女性の問題を把握・評価しMOWAと共有することに困難を抱えており、その結果、MOWAは、政策官庁としての役割が十分果たせていなかった。												
事業の目的	<p>本事業は、アフガニスタンにおいて、（1）州女性局から得た情報の蓄積・分析による経済開発局の役割と責任の特定、（2）地方連携局におけるMOWAと州女性局との間の情報共有の仕組みの改善、（3）州女性局における女性/ジェンダーとコミュニティに関する州レベルの情報の収集・蓄積とMOWAへの報告、（4）対象地域における女性のためのコミュニティ開発事業（CEPW）の実施による女性とコミュニティのための課題の明確化を通じ、女性の経済的エンパワーメント支援のためのMOWAの役割と責任の明確化を図り、もってMOWAにおける女性の経済的エンパワーメント支援のメカニズムの構築を目指す。</p> <ol style="list-style-type: none"> 上位目標：MOWAにおいて、女性の経済的エンパワーメントを支援するメカニズムが構築される。 プロジェクト目標：CEPWの実施、及びMOWAの能力強化を通して、女性の経済的エンパワーメント支援のためにMOWAが自ら果たすべき役割と責任を明確にすることができる。 												
実施内容	<ol style="list-style-type: none"> 事業サイト：カブール、バルフ州、バーミヤン州* *事業開始時は、カンダハル州も対象地域に含まれていたが、治安上の理由で2006年6月に活動を終了した。 主な活動： <ol style="list-style-type: none"> （経済開発局において）基礎的な行政事務能力の研修の実施、勉強会/ワークショップの開催、起業支援のためのワーキンググループ/タスクフォースの設立、販路拡大の手段に係るマニュアルの作成と34州におけるワークショップの開催、女性の起業支援に関する優先課題の明確化と年間活動計画の策定・実施等 （地方連携局において）基礎的な行政事務に関する研修とワーキンググループの設立、基礎的な行政事務能力の向上とMOWAと州女性局との間の情報共有体制の確立、基礎的な事務処理及び情報共有のためのマニュアルの作成、34州の州女性局を対象にした研修の実施等 （州女性局において）基礎的な行政事務能力の研修の実施、関連する州で女性の起業支援を促進するための情報収集、女性による商品・生産物の販路拡大の手段の明確化と分析、販路拡大の手段に係る活動の実施、CEPWの活動のモニタリング、経済開発局で実施する優先活動の明確化と年間活動計画の策定・実施等 （CEPW実施コミュニティにおいて）対象女性/コミュニティのための活動の実施、セミナー/発表会/事例集を通じたCEPWの結果の共有、インパクト/評価調査を通じた対象女性/コミュニティにおける個人の気づきと変化の共有等 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣 9人</td> <td>(1) カウンターパート配置 延べ35人</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入 5人</td> <td>(2) 執務スペース提供</td> </tr> <tr> <td>(3) 機材供与 事務機器、安全対策機材等</td> <td>(3) ローカルコスト 執務スペースの光熱費</td> </tr> <tr> <td>(4) ローカルコスト</td> <td></td> </tr> </table> 			日本側	相手国側	(1) 専門家派遣 9人	(1) カウンターパート配置 延べ35人	(2) 研修員受入 5人	(2) 執務スペース提供	(3) 機材供与 事務機器、安全対策機材等	(3) ローカルコスト 執務スペースの光熱費	(4) ローカルコスト	
日本側	相手国側												
(1) 専門家派遣 9人	(1) カウンターパート配置 延べ35人												
(2) 研修員受入 5人	(2) 執務スペース提供												
(3) 機材供与 事務機器、安全対策機材等	(3) ローカルコスト 執務スペースの光熱費												
(4) ローカルコスト													
事業期間	2005年2月～2008年2月	事業費	（事前評価時）500百万円、（実績）448百万円										
相手国実施機関	女性課題省（MOWA）												
日本側協力機関	N/A												

II 評価結果

【評価の制約】

・本事後評価では、新型コロナウイルス感染症の影響と治安の問題により、質問票の配布・収集、電話とEメールによる関係者へのインタビューを中心に評価判断を行った。現地調査は限定的に実施し、SCWPELA*と地方連携局に対しインタビューを実施した。

*SCWPELA:女性の経済・リーダーシップ参加調整部。2009年に経済開発局が改編された。

・事後評価時点で事業完了後10年以上が経過しており、指標の達成度を記録した事業の報告書は入手できなかった¹。また、実施機関が事業完了時の詳細な状況を把握しておらず、新型コロナウイルス感染症に係る対応が多忙であったため、追加の情報を収集することが困難だった。このため、プロジェクト目標の事業完了時における達成状況は検証できなかった。

1 妥当性

【事前評価時のアフガニスタン政府の開発政策との整合性】

¹ 事業完了報告書の最終版は都合により公表されなかった。

事前評価時、MOWAの活動計画書（2003）では、経済開発局を通じて女性の起業家支援と就業の改善を推進することが優先課題とされていた。

【事前評価時のアフガニスタンにおける開発ニーズとの整合性】

事前評価時、アフガニスタンの女性の多くは厳しい状況に置かれていた。さまざまな社会的制限や、交通インフラの未整備により、女性の経済活動への参加は進まなかった。女性は教育と就業の機会が奪われていたため、多くは非熟練労働者だった。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

日本は2002年のアフガニスタン復興支援会議で、女性のエンパワーメントに向けた支援を提唱した。日本のアフガニスタンに対する援助方針では、3つの重点分野の1つが和平プロセス支援となっており、その中に、行政能力強化支援が含まれていた²。

【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】

事業完了時におけるプロジェクト目標の達成状況は確認できなかった。事業完了時のプロジェクト目標の達成度に関する情報を記載した文書が入手できず、実施機関への質問票・インタビュー調査でも情報が得られなかった。これは、事後評価時には、事業完了から10年以上経過していたのが一因であると考えられる。しかしながら、既存資料から、予定していた活動は完了し、本事業で実施した研修の後、関連機関における日常業務の実施能力が向上したことが確認された。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事後評価時点において、事業の活動の結果、プロジェクト目標で目指していた状況が実現し、事業効果が継続していることが確認された。MOWAは適切な業務分掌（TOR）に基づき、役割と責任を明確に理解したうえで、継続して業務を遂行している（指標1）。SCWPELAは展示会と内閣への提言を通じ女性の経済的エンパワーメントを推進している。またSCWPELAは継続して、ジェンダーの視点から内閣の法律文書と政策のレビューを行い、必要に応じ内閣に対して助言を行っている。地方連携局は、州女性局から四半期ごとの情報と年間の情報を定期的に収集し、分析を行った後、必要に応じその結果を関連当局/組織と共有している。TORに関しては（指標2）、MOWA（SCWPELAと地方連携局を含む）は年間活動計画を作成し、活動計画に基づき、人材部が関係部署と協力して各部署のTORを作成している。TORは各部署の活動計画と綿密に連動させている。MOWAは、継続して女性の経済的エンパワーメントに関する課題を特定し、それに基づいて内閣の政策と法律文書にコメントと助言をしている。特定・提案された課題の数を正確に示すことは難しいものの、MOWAは「女性の経済的エンパワーメント国家優先プログラム」の策定に明らかに貢献したといえる（指標3）。なお、実施機関によれば、女性の経済的エンパワーメントに関わる職員は、事業を通じて得た経験に基づき業務を遂行している。したがって、上記の現状は事業の結果と考えられ、事業効果は継続していると言える。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は一部達成された。事業完了後、MOWAで組織改編があった。その結果、予算的制約から職員数が大幅に削減され、経済的エンパワーメントの課題に関しSCWPELAと州女性局との間で直接連絡をとる職員がいなくなった。しかしながら、業務遂行のため必要な場合は、SCWPELAが地方連携局を通じて州女性局と連絡をとっている（指標1）。2015年から2019年にかけて、SCWPELAは調整会議を30回から40回開催し、担当各省庁、ドナー機関、市民団体が参加した（指標2）。会議は、リソースの動員、相乗効果の醸成、活動の重複回避のための、適切なプラットフォームとして機能している。MOWAは継続して、内閣府傘下の女性商工会議所の設立など、女性の経済的エンパワーメントに関する国家戦略に対する支援と提言を行い、女性の経済活動などに関する法律文書や政策について、閣議のための助言を行っている（指標3）。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

MOWAと州女性局によれば、事業により女性の収入獲得が促進され、事業で実施した活動の受益者世帯でジェンダー平等が促進された。他方、負のインパクトは確認されなかった。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

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：CEPWの実施、及びMOWAの能力強化を通して、女性の経済的エンパワーメント支援のためにMOWAが自ら果たすべき役割と責任を明確にすることができる。	(指標1) カウンターパートの自分の役割に対する認識の変化	達成状況：検証不能（継続） (事業完了時) ・情報なし (事後評価時) ・MOWAは役割と責任を明確に理解している。MOWAにおいて、SCWPELAは、内閣の文書作成と関係者の調整に積極的な役割を果たしており、地方連携局は、州からの情報の収集・分析とその情報のステークホルダーに対する発信を積極的に行っている。
	(指標2) 局内の業務に関する文書の質	達成状況：検証不能（継続） (事業完了時) ・情報なし (事後評価時) ・局内のTORの質は担保されていると考えられる。TORは適切な時に適切な方法で策定・改定されている。
	(指標3) タスクフォースが関係省庁内外に提言した数と内容	達成状況：検証不能（継続） (事業完了時) ・情報なし

² 外務省「ODA国別データブック 2004年、2005年」

		(事後評価時) ・MOWA は継続して、女性の経済的エンパワメントに関する課題を特定し、内閣のジェンダー関連の全ての政策と法律文書にコメントをしている。例えば、女性の経済的エンパワメントに関する政策・法律文書、「女性の経済的エンパワメント国家優先プログラム」などがある。
上位目標： MOWA において、女性の経済的エンパワメントを支援するメカニズムが構築される。	(指標 1) MOWA における、課題抽出から政策策定に至る仕組み	(事後評価時) 一部達成 ・組織改編により経済開発局(現在は SCWPELA)の職員数は事業完了時の 25 人から 2018 年には 4 人のみになった。必要に応じ、SCWPELA は地方連携局を通じ州女性局と連絡をとっている。
	(指標 2) 女性の経済的エンパワメント支援における他省庁との連携実績(数と内容)	(事後評価時) 達成 ・2015 年から 2019 年にかけて、SCWPELA は調整会議を 30 回から 40 回開催した。参加者は、担当各省庁、ドナー機関、市民団体などで、それぞれの活動内容を報告し、アフガニスタンにおける女性のエンパワメントに対する制約を検討した。
	(指標 3) 女性の経済的支援のための、国家戦略及び閣議提出の技術提案書(プロポーザル)の内容	(事後評価時) 達成 ・MOWA による国家戦略及び閣議提出の技術提案書に関する支援の例は以下の通り。 - 内閣府における女性商工会議所の設置 - 女性だけでパッケージを準備したジャルゴザ(アフガニスタンだけで採れる松の実の一種)の輸出に関する内閣への提案(のちに承認された) - 女性の経済的エンパワメントなどに関する政策と法律文書に対し、閣議前にジェンダーの視点から継続してレビューとコメントを行う。

出所：JICA 資料、中間評価調査報告書、MOWA・州女性局への質問票、MOWA (SCWPELA、地方連携局) へのインタビュー回答

3 効率性

本事業では、事業費、事業期間とも計画内に収まった(計画比：90%、100%)。なお、本事業のアウトプットは計画通り産出された。よって、効率性は高い。

4 持続性

【政策面】

アフガニスタンの開発における10の優先プログラムのうちの1つである「女性の経済的エンパワメント国家優先プログラム」(2016年～2020年)では、女性の経済的エンパワメント推進のための政策が規定されている。同プログラムは、すべての関係省庁、国際機関・ドナー機関、その他のステークホルダーが参加して策定された。

【制度・体制面】

女性の経済的エンパワメントを促進する体制が整備され、各関係機関がそれぞれの業務を遂行している。しかしながら、予算の制約により、事業完了後、各機関で人員が削減されている。SCWPELA、地方連携局、州女性局の現行の組織と人材は基本的な役割を果たすには十分であるが、日々の行政事務に多忙で、MOWA外で女性のエンパワメントを促進するための情報収集とアドボカシー活動が十分に行えない。アドボカシー活動を行い関係各省庁と県/村レベルでの女性のエンパワメントを促進するためには、さらに職員が必要である。

【技術面】

事業期間中、ワーキンググループのメンバーが知識と技能を習得するにあたり困難があったが、本事業に関わった職員は事業から得た経験を継続して活用している。SCWPELAの職員は、内閣の文書のレビューとコメント、モニタリング・評価などの必要な技能を有しているが、ステークホルダー(特にドナーコミュニティ)に向けた、英文ライティングを含めたコミュニケーションスキルを向上させる必要がある。地方連携局では、職員は業務遂行に必要な技能を概ね有している。SCWPELAと地方連携局の職員は新たな知識の習得や技能向上のための研修に参加していない。また、事業で作成されたマニュアル、技術資料は事業完了後活用されていない。州女性局においては、2009年以前のように女性の経済的エンパワメントを促進するための経済専門家を配置することが望ましい。これにより、SCWPELAは女性の経済的エンパワメントに関しDOWAと直接連絡をとることができるようになる。また、経済の専門性がある職員を配置することで、具体的なニーズに即した女性の経済的エンパワメントをより促進しやすくするなると考えられる。

【財務面】

MOWA、DOWAとも業務を実施するための予算を有しているが、女性の経済的エンパワメントを促進するための政府資金は十分でない。SCWPELAと地方連携局には2020年、女性の経済的エンパワメントのための開発予算が配分されなかったが、年によっては、MOWAが地方連携局に意識向上活動やイベント・記念行事のための少額の開発予算を配分してきた。2020年、バーミヤンの州女性局に、意識向上活動を行うため約8,000ドルが配分された。女性の経済的エンパワメントに係る予算の大部分は、ドナーコミュニティの資金による。

【評価判断】

以上より、制度・体制面、技術面、財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

「女性の経済的エンパワメント支援のための MOWA の役割と責任の明確化」というプロジェクト目標の事業完了時の達成は、十分な情報が入手できなかったため検証できなかった。しかしながら、MOWA の関係部署は、適切に作成された TOR に基づき継続して業務を遂行し、女性の経済的エンパワメントに関する課題を特定して他の関係機関を支援している。したがって、計画された活動の実施によって本事業による効果もたらされ、事後評価時まで継続しているといえる。また、「MOWA における女性の経済的エンパワメント支援のメカニズムの構築」という上位目標は、一部達成された。SCWPELA により調整会議が継続して開催され、MOWA は内閣にコメントや助言を行っている。ただし、仕組みとしては、SCWPELA の人員が大幅に削減された。持続性については、人員、研修機会、財源が不足しており、制度・体制面、技術面、財務面に一部問題がみられるが、政策面では高い。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- MOWA の事業とサービスは、県・村レベルまで十分に行き渡る必要がある。現在、県レベルに MOWA のスタッフがいないこともあり、MOWA と州女性局の事業は首都カブールと州の中心部に限られており、県・村レベルでは十分実施されていない。MOWA/州女性局は県レベルで業務を行うチームを置き、県・村レベルに対するサービスが増強され、女性の課題に対応できるようにすることが望ましい。そのために、必要に応じ国際的な支援を要請することを提言する。
- MOWA は、MOWA 以外の関連する団体も女性の経済的エンパワーメントを促進できるようにするため、十分な資格を持つ職員をさらに配置することが望ましい。

JICA への教訓：

- 本事業では事業期間中、ワーキンググループの一部のメンバーに対し、予定通りの水準で技術的知識を移転することが困難だった。これは、移転しようとしていた技術が、一部のメンバーの経験とバックグラウンドに照らし適切でなかったことが一因である。能力強化を効率的に行うには、能力強化プログラムで求められる知識・技能を対象職員全員が有しているかを確認し、職員のバックグラウンド・経験を考慮したうえで計画を策定することが必要である。
- 本事業で作成するマニュアル、パンフレット、その他の事業運営ツールは可能な限り使いやすいものにするべきであり、関係者内部を巻き込み既存のものを改善して作成することが望ましい。事業に関する文書やツールが完全に新しく作成したものでありかつ複雑な場合は、受益国が事業完了後に使用しない可能性が高い。