

| | |
|-------------|---|
| 国名 ニカラグア | 家族とコミュニティのための社会リスク予防・ケア統合行政サービス能力強化プロジェクト |
|-------------|---|

I 案件概要

| | | | |
|---------|--|------|----------------------------|
| 事業の背景 | ニカラグアでは、2005年に104,103件であった犯罪件数が、2010年には161,757件と増加し、治安の悪化が顕著であった。これら犯罪被害者の12%は未成年者である一方、加害者の6.1%も思春期の青少年であり、青少年が直面する社会リスクの大きさが深刻な問題となっていた。さらに、家庭内暴力及び性的虐待等の告発件数も、2007年29,489件から2010年34,763件へと増加した。JICAは、「青少年とその家族のための市民安全ネットワーク強化プロジェクト」（2007年～2010年）を実施した。同プロジェクトは、行政とコミュニティの連携による社会リスク予防サービスモデルの開発を目的としたもので、同モデルは家族省の政策に組み込まれた。一方で、こうした予防活動に加え、家族省は、既に家庭やコミュニティで起きている問題へのケア業務を強化し、予防とケアの両側面を統合したサービスを提供する必要があった。 | | |
| 事業の目的 | 本事業は、業務指針／運用基準の策定、パイロット支所における検証、技官の能力向上を通じて、社会リスク予防・ケア統合行政サービスを提供するための仕組みの開発と運用を図り、もって、マナグア市の他支所への普及・実践への貢献を目指した。 1. 上位目標：プロジェクトで開発された仕組みが、パイロット支所以外のマナグア地区支所において実践される。 2. プロジェクト目標：パイロットプロジェクト地域において、社会リスク予防・ケア統合行政サービスを提供するための仕組みが開発され、運用される。 | | |
| 実施内容 | 1. 事業サイト：マナグア市 2. 主な活動：社会リスク予防・ケア統合にかかる行政サービスの業務指針／運用基準（案）の作成と検証、研修教材の作成、技官の実践・管理能力研修、等 3. 投入実績 日本側 (1) 専門家派遣 8人 (2) 研修員受入 23人 (3) 機材供与 車両、PC、等 (4) 現地業務費 現地コンサルタント備上費、研修・ワークショップ開催費、等 相手国側 (1) カウンターパート配置 10人 (2) 土地施設：執務スペース、等 (3) 現地業務費 燃料費、事務所維持管理費、通信費、等 | | |
| 協力期間 | 2012年1月～2016年11月 (延長期間：2016年1月～2016年11月) | 協力金額 | (事前評価時) 298百万円、(実績) 244百万円 |
| 相手国実施機関 | 家族省 (Ministry of Family, Adolescents and Children) | | |
| 日本側協力機関 | なし | | |

II 評価結果

【留意点】

・本事後評価では、終了時評価でプロジェクト目標の達成を検証するために用いられた3つの指標（業務指針／運用基準の作成、連携の強化、外部連携の強化）に加え、本事業の効果の継続については、本事業により作成された業務方針／運用基準に基づいてサービスが実施されているかどうかという点を検証した。

| | |
|-------------|--|
| 1 妥当性 | <p>【事前評価時のニカラグア政府の開発政策との整合性】 「国家人間開発計画」（2009年～2011年）では、社会的に脆弱で危険にさらされている人々を保護することの重要性が述べられており、優先政策の一つが社会福祉の向上と社会的平等の実現であった。このように、本事業は事前評価時のニカラグアの開発政策と一致していた。</p> <p>【事前評価時のニカラグアにおける開発ニーズとの整合性】 犯罪件数が増加傾向にあり、家庭内暴力及び性的虐待等の告発も問題となっていた。本事業は社会リスク予防とケアのサービス提供の強化というニカラグアの開発ニーズに合致していた。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 「対ニカラグア国別援助計画」（2002年）の優先分野の一つは民主化支援であり、より平等な社会・政治システムにおける民主主義の構築を目指していた。</p> <p>【評価判断】 以上より、本事業の妥当性は高い。</p> |
| 2 有効性・インパクト | <p>【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事業完了時までに達成された。予防とケアの統合行政サービスを実施するための業務指針（通称：ESAI）と運用基準が家族省によって正式に承認された（指標1）。ケアサービスから予防担当技官技術者へのリファールや父母学校への参加者は常にあることから、パイロット地区において支所内のESAIの連携が取られたといえる（指標2）。また、コンスタントに外部機関とのリファールが行われていたことや、父母学校への参加が増加したことからわかるように、支所と外部機関、コミュニティ住民との連携も強化された（指標3）。</p> <p>【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】</p> |

本事業の効果は継続している。本事業によって強化された ESAI の 7 種のサービスは、業務指針・運用基準に基づき、外部関係機関との協働によって提供されている(1. 養育費調停、2. 出生登録申請支援、3. 児童・青少年への統合ケア、4. 家族への助言、5. 乳幼児への統合支援、6. 父母学校(表 1)、7. 高齢者支援)。事業完了後、外部機関から家族省、家族省から外部機関へのリファール件数は減少した(表 2、表 3)。これは、2016 年に家族省に心理社会的ケア局が設立され、同局が直接こういったケースに対応するようになったからである。もう一つの理由は、家族省や地区支所によると、暴力事件の件数自体が、父母学校や教育省や保健省らと協同で実施するキャンペーンの活動によって減少していると考えられるとのことである。

業務指針・運用基準ともに地区支所での状況や観察事項に沿った形で改訂されている。次期改訂版の ESAI には、心理社会的ケア局の運用基準の一つが盛り込まれる予定となっているとのことであった。また、事後評価時点で、情報オリエンテーションセンターの運用基準の一つが国連児童基金(ユニセフ)の資金により開発されていた。

【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。前述のように、予防とケアの 7 つのサービスが ESAI の業務指針・運用基準に基づいて、外部機関との連携によって提供されており、マナグア市の他の地区支所でも ESAI の仕組みが機能している(指標 1)。事業完了後、支所の技官の研修に加え、ESAI の説明のためのコミュニティ・家庭・学校訪問、業務指針の印刷、地区支所によるモニタリング、家族省計画局によるフォローアップ等、ESAI の仕組みを普及する取組みがなされている。さらに、教育省、保健省とともに暴力防止のキャンペーンが開催され、コミュニティ、学校、保健センターでの合同活動が実施されている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

本事業による正のインパクトが以下のとおり確認された。第一に、ESAI の仕組みが国内の全自治体に拡大されている。家族省は 15 県と 2 自治地域の全ての技官を対象として ESAI についての研修を実施し、研修を受けた技官は、自分の地区の技官を対象に同様の研修を実施した。また、業務指針・運用基準の検証を目的として、地区支所から ESAI 運用の経験がフィードバックされている。特に、父母学校の好結果を受けて、これは家族省の主要サービスの一つとなり、全国的に実施されている。

第二に、本事業ではジェンダーの視点を取り入れ、その取り組みが継続され、その結果として正の変化がもたらされている。例えば、業務指針・運用基準はジェンダーの視点から開発された。利用者(支所技官)、受益者ともに、父母学校を組織したり、参加したりすることで、ジェンダーへの理解が深まった。父母学校では、男性と女性が一緒に女性の権利と義務について学び、家庭での家族の価値観を実践することにつながった。具体的には、家族アドバイザーや受益者は、家庭内やパートナーからの暴力を受けている状況を克服したり、子どもとのコミュニケーションを改善し、子どもをより尊重するようになったり、自尊心を高めたりした。また、子どもの教育に父親がより参加し、関与するようになり、責任ある子育てが注目されるようになった。もう一つの例はジェンダー研修である。マナグア市支所とパイロット地区支所によると、研修の結果、技官はジェンダーの問題をより認識するようになり、エンパワーされ、ケアサービスを提供する際にリフレクティブリスニング(反映的傾聴)を含めて業務スキルが向上したとのことである。

第三に、暴力防止キャンペーンの結果、第 4 地区支所からは、養育費請求の増加、暴力の警告サインの識別の改善、権利侵害に直面した子どもや青少年のケアと保護の遵守といった変化が報告されている。第 6 地区支所では、人々は対人関係で起こりうる些細な状況、例えば恋人関係における支配や感情的な脅迫などを認識できるようになった。また、非パイロット地区においても、ジェンダーに基づく暴力被害者の特定とケア(第 2 地区)、ジェンダーの側面を考慮した利用者へのよりよいケア(第 3 地区)、女性の暴力に対する苦情申立てへの対応(第 6 地区)、調停や家族相談のサービス提供(第 7 地区)、といった技官の技術が向上した。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

表 1: 父母学校の開催数と卒業生数

| | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------|------|-------|------|------|------|-------|
| | 学校数 | 卒業生数 | 学校数 | 卒業生数 | 学校数 | 卒業生数 |
| 第 4 地区 | 25 | 567 | 22 | 509 | 22 | 559 |
| 第 6 地区 | 24 | 594 | 7 | 157 | 25 | 618 |
| 合計 | 49 | 1,161 | 29 | 666 | 47 | 1,177 |

出所: 第 4 地区、第 6 地区。

表 2: 外部機関から家族省へのリファール数

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|------|------|------|------|
| 第 4 地区 | 7 | 3 | 1 | 4 |
| 第 6 地区 | 15 | 8 | 2 | 3 |
| 合計 | 22 | 11 | 3 | 7 |

出所: 第 4 地区、第 6 地区。

表 3: 家族省から外部機関への暴力リファール数

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|------|------|------|------|
| 第 4 地区 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| 第 6 地区 | 6 | 4 | 0 | 0 |
| 合計 | 11 | 5 | 0 | 0 |

出所: 第 4 地区、第 6 地区。

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 パイロットプロジェクト地域において、社会リスク予防・ケア統合行政サービスを提供するための仕組みが開発され、運用される。 | 1. 業務方針・運用基準が作成されている。 | 達成状況: 達成 (事業完了時) ・ ESAI 業務方針・運用基準は正式文書として家族省に承認された。 | | | | | | |
| | 2. 支所内において、業務指針・運用基準に則り統合行政サービス提供のための連携がなされている。 (1) 予防担当技官によってケアサービス(権利擁護)に付託された件数 (2) ケアサービス(権利擁護)の利用者のみを対象として二次的予防目的で実施されている父母学校への出席者数 | 達成状況: 達成 (事業完了時) (1) 支所内において予防担当技官からケアサービスへ付託されたケースの集計はなかった。これは各技官の自主的な判断に基づいたリファールは行われるが、家族省内(部署間)のリファールには文書の発行等は行われず、公式に記録はされないためである。参考までに、2016 年の第 4 地区、第 6 地区におけるケアサービスから予防担当技官へのリファール数は以下のとおりであった。 ケアサービスから予防担当技官へのリファール数(2016 年) | | | | | | |
| | | <table border="1"> <tr> <td>3 月</td> <td>4 月</td> <td>5 月</td> <td>6 月</td> <td>7 月</td> <td>8 月</td> </tr> </table> | 3 月 | 4 月 | 5 月 | 6 月 | 7 月 | 8 月 |
| 3 月 | 4 月 | 5 月 | 6 月 | 7 月 | 8 月 | | | |

| | | | | | | |
|------|----|---|----|----|---|----|
| 第4地区 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| 第6地区 | 15 | 4 | 19 | 26 | 3 | 5 |
| 合計 | 16 | 8 | 19 | 26 | 3 | 23 |

(2) ケアサービス（権利擁護）の利用者のみを対象として二次的予防目的で実施されている父母学校への出席者数

| | 2015年 | 2016年 |
|-------|-----------|----------|
| D IV | 13 (1.8%) | 41 (12%) |
| D VI | 15 (13%) | 19 (7%) |
| Total | 28 | 60 |

注：括弧内の%は、全父母学校の出席者数に占める、二次予防目的で実施された父母学校の出席者の割合を示す。

3. 支所と外部関係機関及びコミュニティ住民との間で、業務指針・運用基準に則り連携がなされている。
（リファール数、DV や性的虐待等、ジェンダーに基づく暴力に関するリファールを通じて対応した件数及び、組織された父母学校の一人その卒業生の数）

達成状況：達成
（事業完了時）

(1) 外部機関から家族省へのリファール数（2016年）

| | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 第4地区 | 19 | 13 | 15 | 6 | 18 | 24 |
| 第6地区 | 5 | 10 | 14 | 10 | 9 | 13 |
| 合計 | 24 | 23 | 29 | 16 | 27 | 37 |

家族省から外部機関へのリファール数（2016年）

| | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 第4地区 | 18 | 26 | 33 | 17 | 8 | 9 |
| 第6地区 | 29 | 39 | 7 | 17 | 12 | 6 |
| 合計 | 47 | 65 | 40 | 34 | 20 | 15 |

(2) 性的虐待として外部機関から家族省へのリファール数(2016年)

| | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 第4地区 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 第6地区 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 合計 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |

DV を含む家庭内暴力として家族省から外部機関へのリファール数(2016年)

| | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 第4地区 | 2 | 3 | 5 | 4 | 3 | 0 |
| 第6地区 | 1 | 3 | 0 | 0 | 5 | 2 |
| 合計 | 3 | 6 | 5 | 4 | 8 | 2 |

(3) 組織された父母学校数

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|
| 第4地区 | 5 | NA | NA | NA | 16 |
| 第6地区 | 11 | NA | NA | NA | 3 |
| 合計 | 16 | NA | NA | NA | 19 |

(4) 父母学校の卒業生数

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|
| 第4地区 | 65 | 34 | 385 | 401 | 339 |
| 第6地区 | 243 | 110 | 404 | 90 | 281 |
| 合計 | 308 | 144 | 789 | 491 | 620 |

上位目標
プロジェクトで開発された仕組みが、パイロット支所以外のマナグア地区支所において実践される。

パイロット支所以外で、社会リスク予防・ケア統合行政サービスの仕組みを活用・導入した支所の数

達成状況：達成
（事後評価時）

・マナグア市のパイロット支所以外のすべての支所（第1地区、第2地区、第3地区、第5地区、第7地区）において、ESAIの業務指針・運用基準に基づいた予防・ケアサービスが提供されている。

出所：終了時評価報告書、家族省、マナグア市支所、地区支所への質問票・インタビュー。

3 効率性

事業費は計画内に収まったが、事業期間が計画を超えた（計画比：それぞれ82%、121%）。その理由は、家族相談と父母学校の運用基準の範囲を拡大したためであり、これにより、関連文書・ツールの検証に時間を要した。アウトプットは計画どおり産出された。よって、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策面】

ニカラグア政府は、政令第43-2014号により「ニカラグアの家族の強化と暴力の防止のための国家政策」（2014年）を発表した。同政策には暴力の防止や調整されたケアの強化などの戦略目標が盛り込まれている。

【制度・体制面】

本事業によって開発されたESAIの仕組みを維持するための、予防・ケアの縦の協働と横のリファール経路を含む組織体制に変更はない。ESAIの業務指針・運用基準は公式に活用されており、社会や利用者のニーズの変化に対応するために見直しと改訂の最中である（2020年5月時点）。家族省本省は、全ての問題をタイムリーにモニタリングするためにはよ

り多くの人員を必要としているが、管轄地域のネットワーク、コミュニティのリーダーやボランティアと協働し、包括的な分野に対処している。また、家族省は教育省や保健省とも連携している。このように、ESAI の仕組みを維持するための最低限の人員数は確保されていると判断できる。マナグア市については、7つの地区支所のうち4つの地区支所が人員数は十分であると考えている。残りの3つの地区支所は、より多くのコミュニティをカバーしたり、サービスを強化したりするための人員が必要であると回答した。地区支所を監督するマナグア市支所には、所長1人と技官4人がおり、ESAI の仕組みを維持するには十分であるが、サービス強化のためには増員が理想的であるということであった。

【技術面】

家族省の技官は、新入職員・技術系職員への継続的な研修を通じて、ESAI の仕組みを維持するために必要な技術と知識を維持している。2017年には、全支所からの代表を含め、延べ630人の技官が父母学校と幼児期の課題問題について研修を受け、研修で得た学びを同僚と共有した。マナグア市では、ESAI の仕組みを含め、新任職員を対象に研修を実施している。地区支所の技官は、家族省本省のフォローアップや経験共有を通じて技術と知識を維持している。本事業により作成された研修マニュアルは、父母学校用のものをはじめとして、マナグア市の市支所と全地区支所で活用されている。

【財務面】

ESAI の仕組みを維持するために必要な予算は、国家予算、及び世界銀行やワールドビジョンからの資金により確保されている。必要な予算は425,312,533ニカラグア・コルドバと試算されており、2020年までは確保されている。マナグア市支所は家族省本省よりESAI維持に必要な予算の配賦を受けている。

【評価判断】

以上より、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

5 総合評価

本事業では、プロジェクト目標が達成され、事業効果は継続している。統合ケアサービスの業務指針・運用基準が開発され、正式に認証された。事業期間が当初計画期間を超えたものの、その仕組みがマナグア市の2つのパイロット地区で検証され、事業完了後は国内の全自治体に拡大している。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は非常に高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・中央、市町村、地区支所のレベルにおいて、より広範なESAIのサービス提供をさらに強化するために、技官を配置するためにより多くの予算を措置することを家族省に提言する。新規採用に加え、国立大学の学生インターンシップ・プログラムは、地区支所レベルにおいて低コストでサービス提供をより拡大するための一案である。

JICA への教訓：

- ・統合ケアサービス提供の仕組みが開発され、その業務指針・運用基準が事業期間中に公式文書として承認された。これにより、事業で主に対象としたのは2地区のみであったが、事業完了後には国内の全市町村に普及した。仕組みの開発とパイロット運用だけでなく、マニュアルを含めた仕組みの承認プロセスまでも事業デザインの中にも含めることが重要である。また、仕組みを試行して検証することは、事業完了後もそれが継続的に活用され、改訂されるために効果的であり、事業の便益の継続を確保するものである。
- ・事業期間が計画を超えたのは、家族相談と父母学校に関する運用基準の範囲拡大の承認・確認プロセスに想定以上の時間を要したためである。政府や省庁によってそれぞれのプロセスや所要時間が異なるため、事業計画時には、そのような目的のために十分な時間を注意深く検討することが重要である。事前評価時においても改めてこの点は確認される必要がある。



父母学校



幼児に対する統合支援