

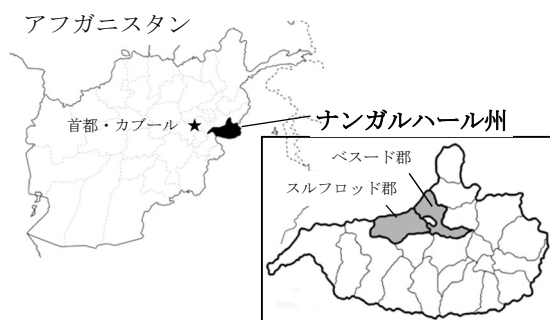
0. 要旨

本事業は、アフガニスタンのナンガルハール州ベスード郡とスルフロッド郡において、コミュニティレベルの基礎的インフラ事業を実施する体制・環境の整備を図り、帰還民及び受け入れコミュニティ住民の生活環境改善に寄与することを目標に実施された。

本事業は、帰還民等を含むコミュニティの生活環境の改善やそのための行政能力強化の方針を示した「アフガニスタン国家開発戦略 2008-2013」と合致するほか、帰還民の受け入れに直面していたナンガルハール州の開発ニーズに応えるものであり、さらには、「農業・農村開発、インフラ整備（エネルギー分野を含む）、教育、医療・保健等の 基礎生活分野等の支援」の方針を打ち出した当時の日本の援助政策とも整合し、妥当性は高い。本事業をとおり、実施機関の維持管理能力の強化は十分では無かったが、コミュニティ・インフラ整備事業の実施体制のモデルが具体化され、施工業者等の能力強化を行うことができ、また、パイロット事業で整備したインフラにより住民の生活改善にも寄与しており、有効性・インパクトは中程度である。事業費、事業期間は、ともに計画内に収まり、効率性は高い。持続性については、実施機関が現在、農村部のインフラ整備に携わっていないことや外部資金へ頼らざるを得ない状況もあり、制度・体制／技術／財務に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

1. 事業の概要



事業位置図



パイロット事業で改修された学校外壁

1.1 事業の背景

2000 年代後半、アフガニスタンでは、多くの帰還民が存在し、国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees、以下、「UNHCR」という。）は、アフガニスタン難民帰還省と共同で、難民の帰還促進のための支援事業と帰国後の人道

支援のための生計維持支援を実施していた。このような状況の中、2007年12月にJICA 緒方理事長（当時）がアフガニスタンを訪問した際に、JICA は UNHCR と連携し、受け入れ先コミュニティの受容能力の拡大や生活基礎インフラ整備といったコミュニティ開発支援を行うことになった。人道援助として UNHCR が行ってきた難民の帰還支援と限定的な生計維持という短期的な支援に対して、JICA が得意とする中長期的な視点でのコミュニティ開発支援を行うことにより、避難先から帰還した難民の地域への再統合がより効果的に促進できるとの結論に達したのである¹。

そして、2008年10月、ナンガルハール州政府は帰還民及び受け入れコミュニティの生活環境の改善を目標とする技術協力及び無償資金協力を日本政府に要請した。

2009年6月、同要請に基づき、「帰還後のコミュニティ開発には、帰還者の定住と自立促進に係る生活基礎分野におけるインフラ整備から、帰還民をも含めた受け入れ地域の住民の生計向上、教育、職業訓練、保健医療上の課題への対応など多くの開発課題がある」²との認識に基づき、無償資金協力から技術協力までを視野にいたした協力準備調査が実施された。そして、「状況を鑑みるに、今回のプロジェクトでは、まずは彼らが望むインフラ整備を行い、物理的な生活基盤を確保した上で、次の段階として、生計向上プロジェクト等を行うべきであると考える。」³との結論に達し、コミュニティ・インフラの整備に重点を置いた協力を実施することになった。また、同時に、長期にわたる戦争で疲弊したナンガルハール州では、コミュニティ・インフラが不足しているものの、その整備に係る工事を請け負う健全な施工業者の不足や契約商習慣の不全、施工監理体制の不備、コミュニティの意思決定プロセスの未熟等により、コミュニティ・インフラ整備事業の実施体制・環境に改善の余地があることも併せて確認された。

このような背景のもと、技術協力プロジェクトである本事業を先行して開始し、その枠組みで多くのコミュニティ・インフラ整備のパイロット事業を実施しつつ、コミュニティ・インフラ整備事業の実施体制・環境の整備を行うこととなった。

1.2 事業の概要

上位目標		ナンガルハール州において、帰還民を含む地域住民の生活環境が改善される。
プロジェクト目標		ナンガルハール州バスード郡、スルフロッド郡において、帰還民及び受け入れコミュニティ住民の生活環境改善に必要なコミュニティレベルの基礎的インフラ事業を実施する体制・環境が整備される。
成果	成果 1	ナンガルハール州バスード郡、スルフロッド郡の現状と開発ニーズが把握される。
	成果 2	地域コミュニティの参加を得て、パイロット事業が選定され、実施計画

¹ JICA (2009) 協力準備調査 (1 回目) 報告書「1-1 調査の背景」

² JICA (2009) 協力準備調査 (1 回目) 報告書「1-2 調査の目的」

³ JICA (2009) 協力準備調査 (1 回目) 報告書「4-1 団長所感」

		が立案される。
	成果 3	住民主体によるコミュニティレベルの簡易なインフラ整備事業が実施できる体制が整備される。
	成果 4	現地業者請負によるコミュニティレベルの基礎的インフラ事業が実施できる体制が整備される。
	成果 5	コミュニティレベルの基礎的インフラの維持管理体制が構築される
日本側の事業費		1,000 百万円
事業期間		2010 年 7 月 ～ 2013 年 7 月
事業対象地域		ナンガルハール州ベスード郡、スルフロッド郡
実施機関		ナンガルハール州政府、地方自治局 ⁴
その他相手国 協力機関など		(実施機関を除くプロジェクト調整委員会の構成員) 州農村開発復興局、州難民帰還局、州教育局、州保健局、州農業・灌漑・家畜局、州灌漑局、ベスード郡長、スルフロッド郡長
我が国協力機関		片平エンジニアリング・インターナショナル
関連事業		【技術協力】 - コミュニティ開発支援体制強化プロジェクト (2011 年 3 月～2015 年 2 月) - 農村コミュニティ社会経済活性化プロジェクト (2011 年 8 月～2013 年 8 月) - 地方開発支援プロジェクト (2005 年 11 月～2011 年 10 月) 【無償資金協力】 - ナンガルハール農村インフラ改善計画 (2013 年 2 月) 【他の機関の事業】 - 世界銀行・国家連帯計画 (National Solidarity Programme、以下、「NSP」という。) フェーズ 1 (2003 年 12 月～2007 年 3 月)、フェーズ 2 (2007 年 4 月～2011 年 9 月)、フェーズ 3 (2010 年 6 月～2017 年 3 月) - 世界銀行・市民憲章アフガニスタンプロジェクト (Citizens' Charter Afghanistan Project、以下、「CCAP」という。) (2016 年 10 月～2022 年 12 月)

留意点：成果 3 及び成果 4 のインフラ整備事業が実施できる体制について

本事業では、インフラ整備事業が実施できる体制として、世界銀行が支援していたコミュニティ・インフラ整備に係る国家プログラムである NSP のガイドラインを基にしながら、図 1 に示すような二つの業務実施体制モデルを具体化し、パイロット事業で実践した。

⁴ 州政府は、州知事及地方自治局の職員で構成されている。地方自治局本省のほか、州政府職員や郡政府職員は、地方自治局の職員である。(協力準備調査報告書より)

両モデルの形成において、本事業では、コミュニティ開発委員会評議会（Board of Community Development Committee、以下、「BCDC」という。）を中心とした合意形成の仕組みを導入した。BCDC は、既存のコミュニティ開発協議会（Community Development Council、以下、「CDC」という）を核として、複数の CDC 代表が参加して構成される連合組織⁵であり、その下部に実施委員会、調達委員会、運営維持管理委員会を有する。これまで NSP の中で CDC を活用した類似のコミュニティ・インフラ整備が行われてきており、CDC の形成が進められてきていた。本事業では、この CDC を活用した。なぜならば、本事業における合意形成の仕組みの目的はパイロット事業の選定・実施・維持管理に限定されるため、既存の CDC を用いることが効率的な活動の実施に結び付くと判断されたためである。

また、両モデルでは、コミュニティ・インフラの整備における BCDC 等の取組みを促進すべく、コミュニティへの働きかけを行う促進パートナー（Facilitating Partner、以下、「FP」という。）を組み入れていた。FP も、NSP においても導入されていたものである。

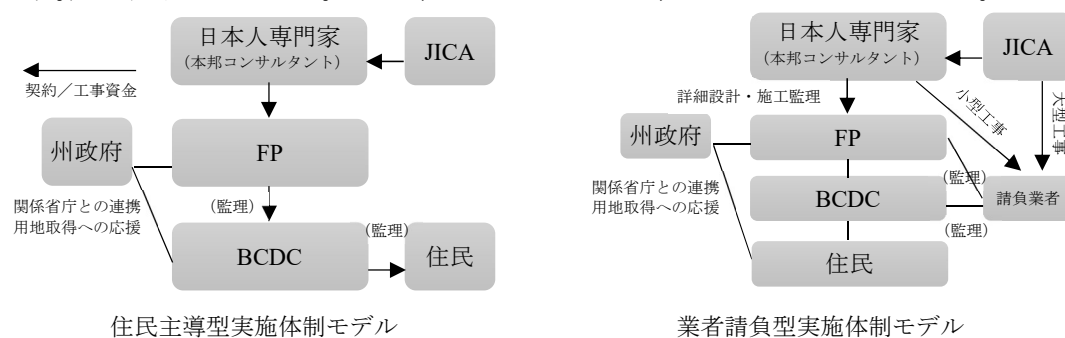


図 1. 本事業が取り組んだインフラ整備事業の実施体制モデル
（出所）プロジェクト業務完了報告書

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

終了時評価時、各アウトプットの実績やコミュニティの合意形成メカニズムである BCDC の機能化、パイロット事業に対する関係者の評価等を基に、「プロジェクト目標が達成される見込みは高い」と考えられた。プロジェクト完了までに、適切な投入がなされれば、5つのアウトプットはすべてプロジェクト目標に貢献すると判断された。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み（他のインパクトを含む）

プロジェクト終了後、ナンガルハール州政府や地方自治局が強いイニシアティブを持ってプロジェクトの成果を州全体に広める努力を継続していけば、上位目標の達成が期待できると見込まれた。また、コミュニティへの質問票調査の結果、パイロット事業の実施により村の社会・経済環境が改善していることが明らかとなっていた。

⁵ CDC は、NSP の実施のために組織化されたものである。また、本事業実施時、NSP では、複数の CDC で構成されるクラスターCDC を対象としたコミュニティ・インフラ整備事業も実施されていた。本事後評価時の元日本人専門家への聞き取りによると、本事業で導入した BCDC もクラスターCDC の一種類であるが、当時、クラスターCDC の構成方法等について様々な議論があったため、混乱を避けるために、BCDC という用語を活用したという。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

終了時評価時、プロジェクト完了までに実施すべき事項として、以下が提言された。

- 【プロジェクト期間内で計画された活動（パイロット事業の実施、各種マニュアル類の作成、完了したパイロット事業に対する維持管理システムの構築）の完了】終了時評価時点で、パイロット事業として工事が実施された全 44 件のうち 12 案件が完了していなかった。また、事業実施マニュアル、施工監理マニュアル、維持管理マニュアルも完成していなかった。さらには、完了したパイロット事業のいくつかについては、維持管理システムが構築されていなかったため、これらを完了させる必要があった。
- 【作成したマニュアル類の普及及び定着活動の実施】作成したマニュアル類を関係機関に配布するのみならず、プロジェクト終了後も活用できるようにその使い方を周知徹底する必要があった。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

鶴田 浩史（株式会社タック・インターナショナル）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：2019 年 9 月～2021 年 8 月

現地調査：なし。治安上の理由により、現地調査業務はすべて現地調査補助員が行った。

なお、この現地調査業務の実施体制は、新型コロナウイルスの感染拡大以前より、計画されていた。

2.3 評価の制約

本事後評価は、机上評価であること、また、現地調査補助員も安全配慮の観点からナンガルハール州の事業サイトへの実査は行わないことから、1) 質問票⁷に記載された回答が不十分な場合、補足情報・データの入手が困難となる、2) 整備されたインフラの運営維持管理状況の実態把握が質的に不十分となりやすい、といった制約があった。

また、もともと治安が不安定だったことから現地調査業務が制約を受けることは想定されていたが、2019 年末からの新型コロナウイルス感染拡大の影響により、JICA アフガニスタン事務所、実施機関、現地調査補助員それぞれの行動がさらに制限されることになり、アフガニスタン国内での作業の開始まで時間を要した。結果として、現地での情報・データ収

⁶ 所属は、株式会社汨橋ラボであり、補強として本事後評価に参加した。

⁷ 本事後評価時、FP（1 団体）、BCDC 代表者（3 名）、施工業者（3 業者）、州教育局、州保健局に対して、1) 実施体制・環境整備や生活環境の改善に係る本事業の貢献、インパクト、2) 整備されたインフラの維持管理状況や維持管理体制、3) 既存の統計データ等に関して、質問票調査を行い、回答を得た。実施機関に関しては、当時に事業に関与した者がいないことを理由に、質問票調査はできなかった。

集作業に費やす時間が短縮され、その収集量は最小限に留まることになった。

このような状況に対し、既存の文献資料の収集作業に関し、計画よりもより多くの作業時間を割り当て、可能な限り補足情報の収集に努めた。

3. 評価結果（レーティング：B⁸）

3.1 妥当性（レーティング：③⁹）

3.1.1 開発政策との整合性

事前評価時（2010 年）及び事業完了時（2013 年）の国家中期開発計画であった「アフガニスタン国家開発戦略 2008-2013」では、3 つの戦略的な柱を定め、その一つ「経済・社会開発」に寄与するものとして、水資源開発（灌漑開発・修復）、農業・農村開発（農業・農村部のインフラ改善やコミュニティの自治の強化）、交通インフラの改善（農村アクセス道路の改善）、教育の拡充（公平性の確保のための施設・機材整備）、保健医療サービスの改善（既存インフラの強化、コミュニティの参加促進）等を挙げていた。また、分野横断的に難民・国内避難民の安全かつ自発的、持続的な帰還・社会統合が戦略目標として定められていた。特に、帰還・社会統合に関しては、人権の保障、住居確保、社会サービスの充実、そのための行政能力の強化等が重要視されていた。

したがって、農村開発や農業、水資源、教育施設、保健施設等のコミュニティ・インフラの整備に必要な実施体制・環境の整備や帰還民と受け入れコミュニティ住民の生活環境の改善を目標として掲げた本事業とアフガニスタンの開発政策とは合致していたといえる。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

計画時からプロジェクト完了時（2009 年～2013 年）までのアフガニスタンの帰還民数は表 1 のとおりであり、当時の推計では、国民の約 4 分の 1 が帰還民と見積もられていた。そのため、持続的な帰還・定着のためには、社会サービスの拡充を含む受け入れ体制や能力の増強が必要と考えられていた。特にナンガルハール州は帰還民の多い州であり、UNHCR の統計では、2012 年から 2014 年の 3 年間で帰還した 15 万人のうち、約 20%がナンガルハールへの帰還民とされていた¹⁰。一方で、国連人道問題調整事務所（UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs、以下、「OCHA」という。）の報告¹¹によると、2013 年当時、ナンガルハール州は、人道支援ニーズ¹²の最も大きい 5 州の一つであったほか、治安事件の発生数の多さや、食料安全保障・栄養へのアクセスや保健サービスの供給不備なども課題として指摘されていた。

したがって、帰還民と受け入れコミュニティ住民の生活環境の改善を目標に掲げ、そのた

⁸ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁹ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

¹⁰ UNHCR（2014）The 2014 Afghanistan Refugee and Returnee Overview

¹¹ OCHA（2013）Humanitarian Needs Overview 2014

¹² OCHA では、健康、栄養、水・衛生、食料安全保障、緊急シェルターと生活必需品、保護、マルチ・セクターの取り組み等を必要とする人口の大きさから人道支援のニーズの大小を分析している。（OCHA（2013）Humanitarian Needs Overview 2014 より）

めに必要なコミュニティ・インフラ整備に取り組んだ本事業は、アフガニスタン及びナンガルハール州の開発ニーズと整合していたといえる。

表 1. ナンガルハール州への帰還民数

年	2009	2010	2011	2012	2013	2014
帰還民数(人)	54,552	112,968	67,962	94,556	38,766	16,995

*非登録・非正規（undocumented）の帰還民数は含まない。

（出所）UNHCR Afghanistan Situation <https://data2.unhcr.org/en/situations/Afghanistan>（2021 年 1 月 30 日アクセス）

3.1.3 日本の援助政策との整合性

事前評価時（2010 年）のアフガニスタンに対する日本の援助政策は、2009 年に日本政府が発表した「テロの脅威に対するための新戦略（アフガニスタン・パキスタンに対する日本の新たな支援パッケージ）」である。同戦略では、3 つの戦略軸を定め、そのひとつである「持続的・自律的发展」において、「農業・農村開発、インフラ整備、教育、医療・保健等の基礎生活分野等の支援をニーズに合わせて実施」との方針を打ち出していた。

したがって、インフラ整備、農業・農村開発、教育・医療等への支援に寄与する本事業は、日本の援助政策と整合していたといえる。

3.1.4 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業の成果とプロジェクト目標、上位目標の因果関係の概念図は図 2 のとおりになる。この概念図にロジックとしての問題は見いだせない。また、下記の「3.2.1 有効性」や「3.2.2 インパクト」で述べるように、この関係のとおりに効果が発現したわけではないが、その原因は実施機関のコミットメントの弱さによるものである。したがって、事業計画におけるロジックに大きな問題は無かったと判断する。

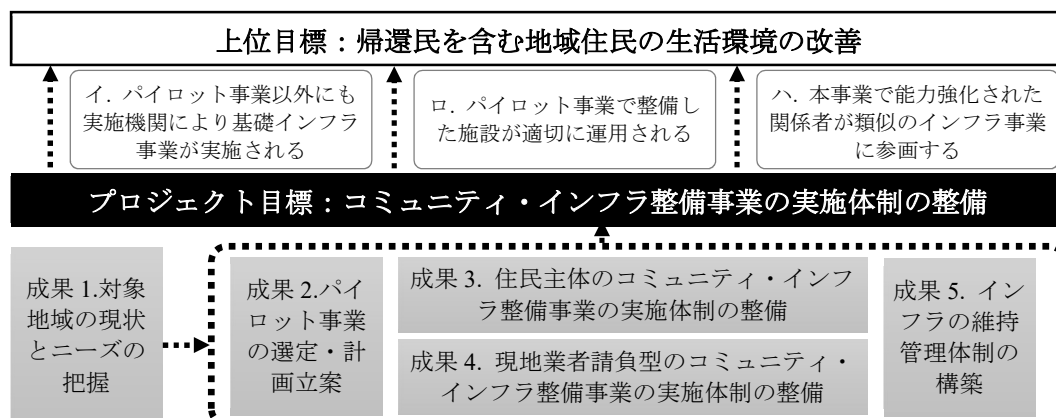


図 2. 本事業の成果とプロジェクト目標、上位目標の関係（概念図）

また、「1.1 事業の背景」で述べたように、本事業は、無償資金協力を先駆けて、コミュニティ・インフラ整備のパイロット事業を実施しつつ、実施体制・環境の整備を図ったものである。事後評価時、技術協力である本事業と無償資金協力の関係は、図3のとおりに整理された。本事業は、無償資金協力を1) 実施体制・環境の整備、2) コミュニティ・インフラの整備の2点で補完しうるものであり、両者の関係は妥当だったといえる。

なお、本件技術協力事業の計画時に、図3のような関係をどの程度想定していたかは、本事後評価時点で確認することができなかった。少なくとも、それぞれの詳細な事業計画は、それぞれ異なる時期に策定された¹³。一方の事業成果の達成が確約されたものとしてもう一方の事業計画を策定することはできず、紛争影響国では情勢の変化も大きい中で、このように技術協力と無償資金協力を一体化せず計画立案を行うといったアプローチをとったことで、より柔軟な判断や対応が可能となったと考えられる。

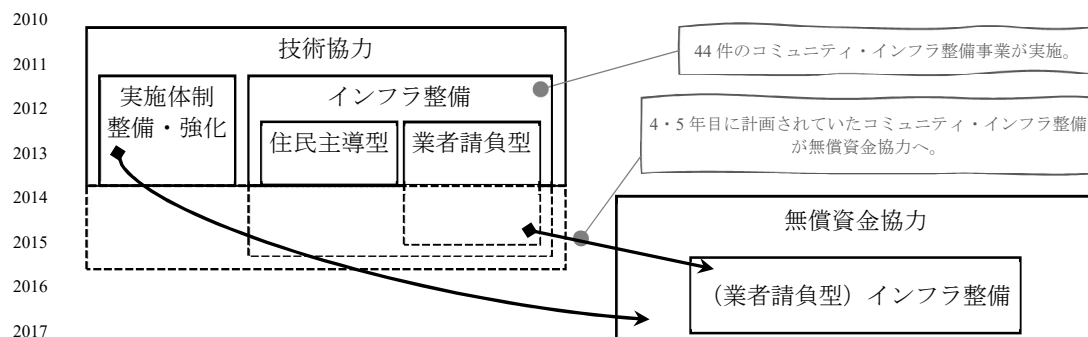


図3. 技術協力と無償資金協力の関係（事後評価時に外部評価者が整理）

以上より、本事業の実施は、アフガニスタン国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また、事業計画やアプローチも適切であり、妥当性は高い。

3.2 有効性・インパクト（レーティング：②）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 成果

本事業の5つの成果とプロジェクト目標の関係は、前述の図2のとおりである。現状・ニーズ把握を土台とし、それに基づくパイロット事業の立案、2つの事業モデル（住民主導型、現地業者請負型）の整備、インフラの維持管理体制の構築により、プロジェクト目標の達成が目指された。

本事後評価時、本事業をとおして成果1～4は達成されたことが確認された。

まず、UNHCRから提案のあった「帰還民が集中し、再定住や社会統合のニーズの高い11村」の現状とニーズの把握のための調査が実施され（成果1）た。そして、その11村にお

¹³ 無償資金協力は、技術協力実施中の運営指導調査（2012年2月）により、「無償資金協力の実施が可能な程度の実施体制が整備された」との判断により、2012年5月～11月に準備調査が実施され、基本設計が立案されたものである。

いて、コミュニティ間の合意形成メカニズムとなる村内協議システムである BCDC が構築され、その BCDC の参加の下で、住民主導型パイロット事業 24 件、業者請負型パイロット事業の 21 件の、計 45 件の事業が立案された（成果 2）。

表 2. 計画された各グループの案件構成

グループ	郡*	住民主導型**					業者請負型**					合計
		学校	保健	道路	灌漑	他	学校	保健	道路	灌漑	他	
第 1	ベ	0	0	1	5	0	4	0	0	0	0	10
	ス	0	0	1	7	0	1	0	0	0	0	9
第 2	ベ	0	0	0	0	0	8	1	1	0	0	10
	ス	0	0	2	0	0	3	2	1	0	0	8
第 3	ベ	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	3
	ス	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	5
合計		0	0	4	15	5	16	3	2	0	0	45

*ベ：ベスード郡、ス：スルフロッド郡

**学校：学校関連案件、保健：保健施設関連案件、道路：道路関連案件、灌漑：灌漑案件、他：その他（出所）プロジェクト業務完了報告書

そして、表 2 で示す 45 件のうち 44 件が実施に移され、本事業完了までに完工した¹⁴。これらパイロット事業の前に、また実施と並行し、事業実施マニュアルや施工監理マニュアルが開発・修正されたほか、BCDC や施工業者等に対するトレーニングの提供、FP によるコミュニティへの働きかけなどが行われた（成果 3、4）。

しかし一方で、本事後評価時においても、成果 5 については、達成しなかったと判断する。本事業をとおして、目指すべき維持管理体制が提示され、維持管理マニュアルの開発や維持管理委員会の設置もされたが、これらの機能化までは達することができなかった。例えば、業務完了報告書では、道路のような公共物についても現地政府・関係各局に十分な予算がないことから住民に維持管理するよう指導を行ったが、住民には予算がないことから十分な維持管理できるか疑問であり、維持管理体制の改善が必要と指摘されている。本事後評価時の施工業者や FP の質問票への回答でも、本事業が整備を試みた現地業者請負案件について、維持管理には行政の支援が必要となるが、本事業全体をとおして、実施機関の関与や協力は少なかったといい、実施機関を中心とした維持管理体制の整備は十分ではなかったと考えられる。

¹⁴ 終了時評価時に提言された 12 件の工事はすべて事業完了までに完工した。マニュアルの作成等についても同様に、事業完了までに完成し、関係機関に配布された。

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

表 3. プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
ナンガルハール州ベ スード郡、スルフロッ ド郡において、帰還民 及び受け入れコミュニ ティ住民の生活環 境改善に必要なコミ ュニティレベルの基 礎的インフラ事業を 実施する体制・環境が 整備される。	①開発モデルが構築され る。	【達成】本事業をとおり、コミュニティ 主導型及び現地業者請負型のコミュニ ティ・インフラ整備事業の実施体制等が 整理された。
	②FP のプロジェクト選定 及び実施能力が向上する。	【達成】本事業で実施された研修や OJT をとおりして FP の能力強化が図られた。
	③建設会社のプロジェク ト実施能力が向上する。	【達成】施工業者に対して、本事業で実 施された研修や定期的な協議の場を活 用した実施訓練が提供され、能力強化が 図られた。
	④帰還民受け入れコミュニ ティ向けの案件が形成 される。	【未達成】パイロット事業以外のコミュニ ティ・インフラ整備事業の案件形成は 確認できなかった。
	⑤実施機関のプロジェク ト選定・実施能力が向上す る。	【未達成】実施機関が主体となつて行う 現地業者請負型で整備されたコミュニ ティ・インフラの維持管理に係る実施機 関の能力強化は十分ではなかった。

指標①は、成果の達成状況のとおりであり、調査によるニーズ把握に基づき、コミュニティ主導型及び現地業者請負型のコミュニティ・インフラの整備事業に係る村落内の協議システムの確立や計画・実施・運営・維持管理の標準的な体制や作業手順等の整理が行われ、開発モデルの具体的な内容が明示された。また、パイロット事業をとおり実践可能であることが確認された。

指標②について、本事業をとおり、研修やパイロット事業をとおりして FP の能力強化や経験の蓄積が図られた。終了時評価時や本事後評価時の質問票等では、FP は、1) ニーズ選択、2) コミュニティ間の合意形成、3) 事業実施計画策定、4) コミュニティ主導案件の実施監督、5) コミュニティと請負業者間の契約支援、6) 支払いのための各種書類の作成、7) 瑕疵検査に関する技術や知識が向上したと回答している。

指標③について、施工業者に対して、研修や定期的な協議の場を活用した実地訓練、パイロット事業での実践をとおり、能力強化が図られた。終了時評価時や本事後評価時の質問票等に対し、回答した施工業者は、日本人専門家からエンジニアとしての技術を習得するだけでなく、契約の意味合い、調達プロセス、支払いプロセスなど事務的なノウハウや各種書類の作成方法などを学んだと回答している。また、本事業をとおり、コミュニティとの協働の重要性を学んだといった回答もあった。

指標④は、未達成である。本指標は、パイロット事業以外の案件形成の有無を判断する指標である¹⁵。すなわち、実施機関がパイロット事業形成や実践を通じて知見を蓄積し、それを基に実施体制・環境を整備・洗練し、その実施体制・環境が実際に機能することを明示するための指標と考える。終了時評価調査報告書や事業完了報告書、事後評価時の質問票調査等からはパイロット事業以外の案件形成は確認できなかった¹⁶。

指標⑤についても、未達成と判断する。本事後評価時、当時の状況を知る者が実施機関内におらず、上記に関する意見や情報を得ることはできなかったが、日本人元専門家やFP等の質問票回答では、プロジェクト全体をとおして、実施機関の関与・協力が少なかったと報告された。また、成果5に示したが、実施機関が主体となつて行う現地業者請負型で整備されたコミュニティ・インフラの維持管理に関し課題を残していると考えられ、事業完了までに十分に能力強化が図られたとは考えにくい。

以上より、本プロジェクトをとおし、1) コミュニティ・インフラ整備に係る住民主導型・業者請負型の二つの開発モデルの策定、2) これらモデルを実践に移すための実施運営・維持管理マニュアルの開発、3) FPや施工業者、コミュニティの能力強化や経験の蓄積は行われ、コミュニティレベルの基礎的インフラ事業を実施する体制・環境は整理・改善された。ただし、実施機関のコミュニティ・インフラの維持管理に係る能力の強化は必ずしも十分ではなかったため、プロジェクト目標は一部達成されていない。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

本事後評価時、本事業による成果・プロジェクト目標から上位目標である「生活環境の改善」に関しては、主に下記の3つの道筋が想定された。

- イ. 本事業で整備されたコミュニティレベルの基礎インフラ事業の実施体制・環境を利用してパイロット事業以外にも基礎インフラ事業が実施されることで生活環境の改善に寄与する。（計画より読み取れる道筋）
- ロ. パイロット事業で整備した施設が本事業完了後も適切に運用・維持管理され、生活環境の改善に寄与する。（計画より読み取れる道筋）
- ハ. 本事業で能力強化された施工業者、FP、BCDC関係者等が類似のコミュニティ・インフラ事業に参画することで、本事業の成果や経験を活用することで、生活環境の改善に寄

¹⁵ 英文のPDMで本指標は、Similar projects for the returnees and receiving communities are formed.と表記され、パイロット事業以外の事業を想定していたことが示唆される。成果ではpilot projectと明記されている。

¹⁶ 本事後評価時、本事業以降に実施された無償資金協力「ナンガルハール農村インフラ改善計画」でのコミュニティ・インフラ整備については、指標の達成を裏付けるものではないと判断した。実施機関において無償資金協力事業を実施できる体制・環境が、プロジェクト目標で目指した体制・環境に比して、必ずしも十分ではなかったと考えられたためである。終了時評価調査では、「無償資金協力で実施するコミュニティ基礎的インフラ事業を実施できるまでの能力を身につけた」と判断された一方で、有効性の評価では「プロジェクト目標の達成見込みは高い」と記述され、依然、プロジェクト目標は未達成であったことが示されている。また、同調査の評価で、持続性に関しても、実施機関の技術面や組織面の問題が指摘されていた。すなわち、実施機関が無償資金協力を実施できる体制・環境は、プロジェクト目標で目指したものに比して改善の余地のあるものであったといえる。

与する。（計画より読み取れないが、本事後評価時、あり得ると考えられた道筋）

イはプロジェクト目標の達成を踏まえたものであり、ロやハは成果レベルから上位目標に直接寄与するものであるといえる。これらを踏まえて、上位目標の達成度について考察する。まず、上位目標の達成度を表4に示す。

表4. 上位目標の達成度

目標	指標	実績
ナンガルハール州において、帰還民を含む地域住民の生活環境が改善される。	①農業生産高が向上する。	【達成】終了時評価時、コミュニティへの質問票調査で、「農作物の生産が増加した」とも報告された。また、他機関の類似事業でも灌漑整備により農業生産性が改善していることが報告されている。
	②コミュニティの中心部への移動時間が短縮される	【達成】本事業の実施期間中、対象地域での平均車両速度は20 km/時であったが、本事後評価時には70 km/時と報告され、本事業は移動時間の短縮に寄与した。
	③学校や病院のキャパシティが増加する。	【達成】対象郡の教室数や生徒数や外来患者数が増加した。
	④本事業で開発したモデルやメカニズムが活用される。	【未達成】事後評価時、本事業で導入した開発モデルやメカニズムを利用したコミュニティ・インフラ整備の実施は確認できなかった。

指標①は達成された。本事後評価時には定量的なデータも含め、現状に関する情報・データを収集できなかったものの、終了時評価時、コミュニティへの質問票調査で、「灌漑の建設により農地が水浸しになることがなくなり、農作物の生産が増加した」とも報告されていた。また、他機関の類似事業¹⁷でも灌漑整備による農業生産性の改善が報告されている。

指標②も達成した。表5のとおり、本事業実施中と比較し、平均走行速度や学校・保健医療施設への最大アクセス時間が改善した。BCDCの質問票回答でも「道路の改善により、無駄な時間もなくなり、マーケットに物品の輸送がより簡便になった」「マーケットのほか、病院や学校へのアクセスも改善された」といったことが報告された。

表5. 移動速度や学校・保健医療施設への最大アクセス時間

指標	2012年	2019年
対象地域内での平均走行速度（km/時）	20	70 ^{*2} /70-90 ^{*3}
学校・保健医療施設への最大アクセス時間（分）	15 ^{*1}	10 ^{*2} /5 ^{*3}

（出所）*1 無償資金協力・事業事前評価表、*2 州教育局質問票回答、*3 州保健局質問票回答

¹⁷ 世界銀行ホームページ（2018）A New Irrigation Canal Brings Hope to Rural Afghans
<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/09/10/irrigation-rehabilitation-improves-water-usage-and-reduces-water-related-conflicts-in-rural-afghanistan>（2021年4月25日アクセス）

指標③も達成した。対象2郡の教室数や生徒数、外来患者数等は表6のとおり、事業期間中と比較し改善したといえる。教育に関し、BCDCへの質問票の回答では、「以前は女子を学校に行かせることはできなかったが、学校の外壁ができ不審者の進入等も防止されるようになり、安心して学校に通学させやすくなった」「男女ともに安全に学習できる環境が整備された」といった回答があった。保健医療に関しては、ナンガルハール州保健局の質問票の回答では、公衆衛生の改善のほか、保健医療施設へのアクセスや質の改善が報告されたほか、BCDCからは、「医療施設へのアクセスが簡易になった」といった回答もあった。これら回答は、表6の指標の変化を裏付けるものである。

表 6. 教育・保健医療施設のサービスの提供状況

指標		2012 年	2019 年
学校	対象 2 郡における使用可能教室数（室）	95 ^{*1}	550 ^{*2}
	対象 2 郡の 1 教室あたりの生徒数（人／教室）	185 ^{*1}	64 ^{*2}
	対象 2 郡の就学率（％）	89.6 ^{*3}	90.9 ^{*3}
保健 医療 施設	対象 2 郡における総合及び基本ヘルスセンターの 1 日の患者数（人）	250 ^{*1}	1,204 ^{*4}
	ナンガルハール州の産前検診率（％）（参考）	58.4（2010） ^{*5}	72.6（2016） ^{*6}
	ナンガルハール州の施設分娩率（％）（参考）	44.1（2010） ^{*5}	50.6（2016） ^{*6}

（出所）*1 無償資金協力・事業事前評価表、*2 州教育局質問票回答、*3 州教育局提供資料、*4 州保健局質問票回答、*5 USAID（2013）DHS Working Papers -Maternal Health Care Trends in Afghanistan、*6 CSO（2017）Afghanistan living condition survey 2016

一方で、指標④に関しては達成しなかった。本事後評価時、本事業で導入した開発モデルやメカニズムを利用したコミュニティ・インフラ整備の実施は確認できなかった。上記で述べたように、実施機関であるナンガルハール州政府や地方自治局の本事業へのコミットメントの弱さは、計画時や実施中から指摘されてきたことである。また、協力準備調査報告書では、NSPの実施主体は農村復興開発省であり、同省はコミュニティ・インフラ事業の経験が豊富であることが報告されていた一方で、ナンガルハール州政府や地方自治局自体には実施能力がないことが指摘されており、事業の自律的な実施には懸念があったと考えられる¹⁸。また、2021年4月時点で、ナンガルハール州では、本事業と類似のコミュニティ・インフラ整備が世界銀行の援助の下で、CCAPとして実施されているが、本事業の実施機関で

¹⁸ 協力準備調査（第1回）報告書によると、計画時、本事業の実施体制について、州政府や地方自治局を中心とする実施体制とするか、NSPをはじめ農村部のコミュニティ・インフラ事業の中心的役割を果たしてきた農村復興開発省を中心とするか、様々な点で長短所の検討が行われていた。例えば、州政府と地方自治局を中心とする実施体制に関しては、上記のようなデメリットの一方で、州内の様々なセクターからの協力が得やすい、政治的バックアップが得やすい、ナンガルハール州という地域にフォーカスした取組みがしやすい等のメリットも認識されていた。逆に、農村復興開発省を中心とした場合のデメリットとしては、他のセクターの協力が得がたい、農村復興開発省の枠組み（スキーム、優先政策等）の影響を受けやすいといったデメリットも認識されていた。

なお、協力準備調査報告書では、実施機関の選択について、上記のような内容、すなわち実施運営に関する検討は確認できるが、事業完了後の効果の発現や持続性の観点での検討は明確には記述されていない。

あった地方自治局は農村部のコミュニティ・インフラ整備には関与しておらず、本事業で導入した開発モデルやメカニズムを利用して、コミュニティ・インフラ整備をしていくことはできない状況にある。

これら指標の達成状況を踏まえると、指標④が未達成であることは道筋イでの効果は発現しなかったことを意味し、上記の指標①～③については、道筋ロやハでの効果の発現が考えられる。実際に、本事後評価時、州教育局や州保健局、BCDC への質問票の回答によるとパイロット事業で整備されたインフラは稼働していることが報告された。また、本事業で能力強化された FP や施工業者、BCDC の一部は、世界銀行の援助による NSP や CCAP に参加していると報告し、「私や同僚は、本プロジェクトをとおして学んだ知見を活用し、現在のプロジェクトの実施に役立てている」との回答もあった。したがって、道筋ロやハでの効果の発現が示唆される。

以上より、本事業をとおし、ナンガルハール州の地域住民の生活環境が改善し、上位目標は概ね達成したと考えられる。ただし、効果発現の道筋は三つの可能性があったが、本事業のパイロット事業と類似の事業が実施されていなかったことや実施中から実施機関のコミットメントが限定的だったことから、効果の発現があったのは二つの道筋のみであった。

3.2.2.2 その他のインパクト

本事業では、パイロット事業によるインフラ整備が行われていたが、本事後評価時、特に負のインパクトは確認されなかった。また、事後評価時の元日本人専門家への質問票の回答によると、パイロット事業の実施にあたり、用地取得（住民による土地の寄贈）が発生したものの、計画段階で住民同士の話し合いにより解決されており、住民移転・用地取得による負の影響は確認できなかった。

その他のインパクトとして、本事後評価時に確認したものを表 7 にまとめた。

他機関の事業等との連携については、計画立案時や事業実施時に意識的に図られてきたと考えられるものの、必ずしも明確な相乗効果は確認できなかったが、上記の生活環境の改善等の効果は、本事業を含めたこれら様々な取り組みの結果として捉えることもできる。

また、本事業で導入した開発モデル／メカニズムの活用に関し、活用事例等は確認できなかった。「3.2.2.1 上位目標達成度」の指標④の分析で述べたように、本事業の実施機関であった地方自治局は、実施中より活動へのコミットメントが弱かったほか、事業完了後に農村部のコミュニティ・インフラ整備には関与してないことが理由として考えられる。

コミュニティのエンパワーメントに関しては、必ずしもエンパワーメントに触れられていなくとも、「コミュニティとの連携の重要性や具体的な方法を学んだ」といった回答などもあり、コミュニティに対する視点や連携に関する関係者の意識の変化があったと考えられる。紛争影響地で実施された事業として、様々な利害対立のある状況の中で住民との関係に配慮したことによるインパクトといえる。業務完了報告書では、「住民とはプロジェクト実施や毎月の治安に関するミーティングをとおし、信頼関係、協力関係を築き上げ、住民た

ちも自分たちのプロジェクトという自覚を持ち、安全確保に協力した」と報告されているが、住民のみならず、他の関係者にもそのような事業運営の姿勢が伝わったものと考えられる。これらは、コミュニティによる意志決定への信頼が醸成されたことを示すともいえ、本事業は、JICA の平和構築支援が目指す「政府と国民間の信頼関係の形成」¹⁹に寄与したと考えられる。

ほかに、平和構築に係るインパクトとして、難民・国内避難民と受入社会の融和促進も考えられた。この点について、本事後評価時、関係者の意見等を十分な確認はしなかったものの、「3.2.1.1 成果」で述べたように、本事業では、帰還民が集中し、再定住や社会統合のニーズの高い村落を意図的に選択し、コミュニティ・インフラの整備を行っている。そのため、本事業は、難民・国内避難民と受入社会の融和を促進したといえ、平和構築に必要な不安定要因の緩和に寄与したといえる。

表 7. 本事後評価で確認を行ったその他のインパクト

その他インパクト	事後評価時に確認された内容
無償資金協力との相乗効果	「図 3. 技術協力と無償資金協力の関係」で示したとおり、本事業は、1) 実施体制・環境の整備、2) コミュニティ・インフラの整備の2点で無償資金協力を補完しうるものであり、相乗効果の発現も想定されていた。ただし、本事後評価時、調査の制約もあり、相乗効果の発現の具体的な事例を確認することは十分にできなかった。
UNHCR の人道支援との相乗効果	本事業は、UNHCR との密な連携の中で計画されてきたものである。たとえば、パイロット事業の対象地域の選定は UNHCR による推薦を基に実施された。その結果、より適切に再定住や社会統合のニーズの高い村落を選出することができ、難民・国内避難民と受入社会の融和促進により寄与したと考えられる。ただし、本事後評価時、調査の制約もあり、相乗効果の発現の具体的な事例を確認することは十分にできなかった。
本事業で導入した開発モデル／メカニズムの活用	技術協力プロジェクトで住民活動の促進を行った FP であり、現在の CCAP でも FP としても関与している NGO・Future Generation への質問票調査では、「本プロジェクトで開発されたモデルやメカニズムは、依然として他の事業では活用されていない」との回答があった。また、本事後評価時で収集した世界銀行や UNHCR 等の文献資料でも本プロジェクトのモデルやメカニズムに触れているものはなかった。
コミュニティのエン	BCDC の質問票の回答からは、「事業実施やインフラの維持管理に

¹⁹ JICA SDGs ポジション・ペーパー ゴール 16 の達成に向けた JICA の取組方針

パワーメント	関する知識や技術、経験が増した」「事業に参加することで、コミュニティでのオーナーシップやケアの感覚が強化され、金銭的な負担や人的負担を含め、コミュニティ・インフラ整備に関し、何を事前に考えておかなければならないか、準備しておかなければならないか、といった心構えが生まれた」といった回答があった。また、FP や施工業者側の回答としては、コミュニティのエンパワーメントがあったとの認識があったほか、FP や施工業者としてもコミュニティの参画の重要性に対する認識が明確になったとする回答もあった。
日本に対する評判の向上	事後評価時、州保健局の回答より、「本プロジェクトをとおして日本人に対する評判は向上した」との回答はあったが、一方で、他の質問票の回答では「評判の向上はなかった」とするものもあった。なお、終了時評価調査では、「パイロットプロジェクトで実施した案件は他のコミュニティ・インフラ事業に比べ建設の品質が高いと評価が多く、日本の評価を高めることとなった」と報告された。
首尾一貫感覚（Sense of Coherence、以下、「SoC」という。） ²⁰	BCDC の質問票回答では、「本事業をとおして、自らの問題を他の住民と共有する方法を学んだことで、公平に扱われているような感覚や状況をコントロールできているような感覚を持つようになった」「他人をケアする感覚が人々の間で培われた」といった回答はあったものの、本事後評価時、調査の制約等もあり、首尾一貫感覚の変化やその変化を明確に示す事例を収集することができなかった。

以上より、本事業の実施により一定の効果発現がみられ、有効性・インパクトは中程度である。プロジェクト目標について、実施機関の能力強化が十分だったとは言えず、特にインフラの維持管理体制の整備等は課題として残ったが、目指すべきモデルが具体化され、その実施体制等がマニュアルとして取りまとめられたほか、実施機関や施工業者、FP 等の能力強化を行うことができた。上位目標の達成状況については、一部、計画時の想定どおりの道筋で効果発現はできなかったと考えられるが、本プロジェクト中のパイロット事業で整備されたインフラの活用をとおして、帰還民を含む地域住民の生活環境が改善されている。また、本事業は、政府と国民間の信頼関係の形成や難民・国内避難民と受入社会の融和の促進

²⁰ SoC は、人生で起こる様々な出来事を、一貫して捉え、つじつまを合わせて、安心感を持って行動ができるという感覚を指す。SoC は、具体的に、把握可能感（将来がわかる感）、処理可能感（目の前の事態に対処できる感）、有意味感（人生のやりがい感）の3つから構成される。紛争下では SoC が下がるとの研究報告がある。本事後評価では、協力事業をとおした紛争の予防、平和構築によってもたらされる「安心感」の代替指標として確認を試みた。具体的には、7つの尺度で判断する13の設問から構成される SoC-13 というツールを用いた。SOC-13 を英語から現地語に翻訳し、自己回答式の質問票形式で質問した。さらに、尺度とともに、その判断を補足するための関係者の見解や事前事後の変化に係る具体的な経験事例について尋ねた。

に平和の構築へも寄与している。

3.3 効率性（レーティング：③）

3.3.1 投入

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	事業事前評価表に具体的な人数・業務人月について記載なし	短期専門家 のべ 15 人 (110.3 人月)
(2) 研修員受け入れ	事業事前評価表に記載なし	なし
(3) 機材供与	プロジェクト事務所用事務機器他	機材供与なし
日本側の事業費	合計 1,500 百万円	合計 1,000 百万円
相手国の投入	カウンターパート人件費、プロジェクト事務スペースの提供、治安状況に関する情報提供（具体的な事業費額は不明）	カウンターパート配置（7 人）とその人件費、パイロット事業に係る用地・土地提供、治安状況に関する情報提供（事業費額は不明）
協力期間	2010 年 7 月～2015 年 6 月（5 年）	2010 年 7 月～2013 年 7 月（3 年）

3.3.1.1 投入要素

本事業で日本側の投入として注目すべき点は、アフガニスタンでのコミュニティ・インフラの整備に関する経験豊富な専門家の配置である。この配置により、治安等による制約も多く、予測不可能な状況も発生するなどの状況の中で、現地傭人の活用による実施監理を取り入れたり、その方法を状況に応じて変化させるなど柔軟に対応することができた。具体的に述べると、本事業は、パイロット事業の案件数が多いこと、案件実施場所が散在していること、治安上の理由により立ち入れない地域があったことなどから、当初より現地傭人や FP を想定して計画され、実際には状況に応じて、遠隔操作の強弱を変化させながら、対応がなされた。例えば、2011 年 2 月に日本人専門家がナンガルハール州から首都カブールへ退避となるなどの事態も発生した際、品質が下がらないように、ナショナル・スタッフから日本人専門家への月報提出に週報の提出を加えることでコミュニケーションの頻度の増加等を図るなどの対応が取られた。これらの対応は、アフガニスタン地方開発支援プロジェクト（2005 年～2011 年）のノウハウに基づくものであった。

一方、アフガニスタン側の人材配置としては 7 人の職員が配置され、主要な要員は実施期間中変更されなかった。また、本事業では、パイロット事業が対象とするセクターが農業・水資源、教育、保健、道路とまたがり、プロジェクト調整委員会もナンガルハール州や地方自治局以外にも、州農村開発復興局、州難民帰還局、州教育局、州保健局、州農業・灌漑・家畜局、州灌漑局、ベスード郡長、スルフロッド郡長と多様な構成員で構成された。本事後評価時、これらの事業運営の体制について、実施期間中に問題が生じたことは確認されなか

った。また、上記で述べたように実施機関としての組織的なコミットメントの弱さに関しても、効果の発現のためにはより多くの職員の配置が必要だったと考えられるものの、事業の運営や進捗への悪影響は特に確認することはできなかった。

3.3.1.2 事業費

協力金額は計画比 66.7%であり、計画内に収まった。この要因として、下記 3.3.1.3 で述べるように、事業期間が 5 年間で 3 年間に短縮されたことが挙げられるが、事業期間の短縮やそれに伴う事業費の縮小による成果産出への影響はなかったと考えられる。

なお、協力期間の短縮やそれによる事業費の縮小に伴うアウトプットの産出に関しては、技術協力の観点では、大きな影響はなかったと判断する。

まず、未達成であった成果 5 に関し、3 つの指標のうち 2 つは達成しているほか、未達成だった成果の 5 の指標③は、上記のとおり、実施機関のコミットメントの薄さが原因であり、その問題は、活動量・投入量の増加で必ず解決できるものではない。

3.3.1.3 事業期間

事業期間は、5 年間で 3 年間に短縮され、計画比 66.7%となり、計画内に収まった。

短縮の背景として、2012 年 2 月の運営指導調査により、1) 成果の産出の見込みが確認されたこと、2) 本事業で育成した能力を活用し、無償資金協力を実施することが可能であると判断されたこと、3) 対象地域の急激な治安悪化により、邦人立ち入りが禁止されたこと等があった。そして、その結果、本事業の 4 年目と 5 年目に実施を想定していた業者請負型のコミュニティ・インフラ整備は、協力のモダリティを変更し、無償資金協力で実施されることになり、本事業は完了した。

なお、事業期間の短縮に伴う成果の産出に関して、上記のとおり、大きな影響はなかったと判断する。

以上より、本事業は事業費、事業期間ともに計画内に収まり、効率性は高い。

3.4 持続性（レーティング：②）

本事業の発現効果は、コミュニティ・インフラ事業の実施体制の強化とコミュニティ・インフラの運営をとおした帰還民と受け入れコミュニティ住民の生活環境の改善である。下記の各項でこれらの効果の持続に必要な政策・政治的関与、制度・体制、技術、財務について検証する。

3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策・政治的関与

本項では、コミュニティ・インフラ整備や帰還民と受け入れコミュニティ住民の生活環境改善に対する政策・政治的関与について確認する。

まず、本事後評価時点のアフガニスタンの 5 か年の国家開発戦略である「国家平和・開発

フレームワーク 2017-2021」では、難民・帰還民・国内避難民にとってよりよい未来を保証することが国家開発戦略の重要事項であることが述べられている。そのために、貧困削減・社会統合戦略のひとつとして「市民憲章国家優先プログラム」が掲げられ、CDC を用いた教育、保健、農村部のインフラ整備、農業に係るサービス提供の仕組みの改善が方針として定められている。このような CDC の活用によるコミュニティ・インフラの整備及び帰還民の社会統合の促進政策は、本事業実施時は、世界銀行の援助の下で NSP により具体化され、実施されてきたが、事後評価時点では、NSP の後継プロジェクトである CCAP に引き継がれている。なお、2016 年に世界銀行によって行われた NSP に関する評価²¹の中で、政治的なコミットメントについては、“good（良好）”と評価（4 段階中のよい方から 2 番目）されている。

以上より、プロジェクト完了から事後評価時まで、コミュニティ・インフラの整備やそれによる帰還民の社会統合への取組は政策で明記され、世界銀行の援助の下で実行に移されているため、帰還民と受け入れコミュニティ住民の生活環境改善やコミュニティ・インフラ整備に対する政策・政治的関与は高いと判断する。

3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制

本項では、生活環境改善に裨益するコミュニティ・インフラ整備事業を実施するための体制について検証する。

アフガニスタンでは、プロジェクト完了後から事後評価現在まで、NSP や CCAP の実施の中で関係機関の役割等の整理も含め、CDC を用いたコミュニティ・インフラ整備事業の実施体制（国、州、郡、CDC、FP それぞれの役割や関係等）が整理・強化されてきている。

事後評価時点で、農村部のインフラ整備に関しては、国レベルでは農村復興開発省が監督・実施機関となっている。そして、その下に、農村復興開発省の州事務所内に州マネジメント・ユニットが設置され、コミュニティ・インフラ整備事業の実施を担うことになっている。これには、FP のコミュニティでの活動のモニタリング、インフラ整備事業のプロジェクトのプロポーザルの審査等を含む。そして、FP は、州・郡の職員のキャパシティ・ビルディングやコミュニティ・インフラ整備事業の実施状況のモニタリングを行う。コミュニティについては、単一の CDC もしくは複数の CDC により構成されるクラスター CDC により、意志決定やコミュニティ活動が行われる体制となっており、FP 等によりキャパシティ・ビルディング等を含む実施促進のための働きかけがなされる。このような実施体制は、FP やクラスター CDC の活用など、本事業で構築したモデルと類似するものである。

ただし、具体的に本事業のモデルや知見が、農村復興開発省を中心とする現在の実施体制にどのように反映されているか、本事後評価時には確認できなかった。また、本事業の実施機関であった地方自治局は、農村部でのインフラ開発には関与していない。すなわち、現在

²¹ Center for Public Impact, BCG Foundation. (2016) Building trust in government: Afghanistan's National Solidarity Programme (NSP) <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-trust-in-government-afghanistans-national-solidarity-program> (2021 年 4 月 10 日アクセス)

の体制が生活環境改善に裨益するコミュニティ・インフラ事業を実施できるものであったとしても、本事業で強化された実施体制やその知見を維持できるものになっているかは、定かではない。

以上より、コミュニティ・インフラの整備事業の実施体制は整理・強化され、それは本事業の取り組んだモデルから大きく逸脱したものではないと考えられるが、本事業のモデル等の反映状況が定かではなく、実施機関の地方自治局も関与していないことから、発現した効果の持続に必要な制度・体制は、必ずしも十分ではないと判断する。

3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

本項では、生活環境改善に裨益するコミュニティ・インフラ整備事業を実施するための技術（計画・実施監理・維持管理を含む）について、実施機関や実施に関与した施工業者、FP、BCDC が持つ技術について検証する。

まず、地方自治局については、事業完了より事後評価までの約 7-8 年間で、職員の離職もあり、当時本事業に関与した者がいないうえ、本事業で作成したマニュアルが活用されているかも確認できなかった。また、上記のとおり、現在、農村部でのコミュニティ・インフラ整備に携わっていない。このような状況を踏まえると、現在の地方自治局は、本事業で強化したコミュニティ・インフラ整備事業に必要な技術を維持していないと判断する。

施工業者や FP、BCDC については、定量的なデータは得られなかったが、それぞれの質問票の回答では、本事業後もコミュニティ・インフラ整備事業の実施に携わっている環境におり、本事業で強化された技術やコミュニティとの関係への認識が依然、有用であるとの回答があった。また、他の援助機関による研修を受講していたり、FP を介した能力強化が継続的に実施されていたりもする。このような状況は、本事業で得た技術や知見を活用し、また研鑽できる状況に関与していることを示唆し、コミュニティ・インフラ事業の実施に必要な技術を有していると考えられる。

以上より、FP や施工業者、BCDC 等については本プロジェクトで得た技術や経験を維持もしくは研鑽できる環境にあるが、地方自治局については、農村部のコミュニティ・インフラ整備事業に関与しておらず、発現した効果の持続に必要な技術は有していない。

3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

本項では、コミュニティ・インフラ整備事業を実施や本事業で整備したインフラの継続的に運営・維持管理できるための財源を確保できているかについて確認する。

ナンガルハール州政府全体での歳出は、表 8 のとおりである。ナンガルハール州地方自治局や州教育局、州保健局の財務諸表は入手できず、下記の配賦額の妥当性を十分に判断できなかったが、少なくともインフラの維持管理に係る予算配賦は行われている。また、州教育局での質問票回答では特に課題は報告されなかったが、州保健省への質問票の回答では一部課題があり、NGO や中央政府の支援を受けているとの回答があった。

表 8. ナンガルハール州の歳入・歳出（単位：アフガニ）

費目	2016	2017	2018
A. 歳入	14,146,119,477	25,558,179,120	24,414,961,468
税収	12,887,071,545	14,696,548,449	16,304,121,796
社会貢献	280,344,448	319,931,808	227,128,448
援助	0	9,371,102,484	6,901,956,462
その他	978,703,484	1,170,596,379	981,754,762
B. 歳出	14,550,005,780	15,393,431,628	12,844,640,082
人件費	11,080,588,258	11,400,709,093	10,674,907,540
物品・サービス調達費	2,218,526,795	2,667,952,659	846,857,155
旅費	40,763,218	不明	21,272,049
食費	225,746,955	不明	99,959,695
外注費	1,015,593,915	不明	444,360,485
修繕・メンテナンス費	524,034,228	不明	61,904,481
ユーティリティ費	95,448,381	不明	21,925,569
燃費	151,519,548	不明	92,843,258
機材・材料費	165,420,550	不明	104,591,618
助成金	121,620,100	27,200,000	20,650,000
社会保障費	1,112,025,603	1,281,162,427	1,220,484,803
その他	17,245,024	16,407,449	81,740,584
C. キャッシュ・バランス	-403,886,303	10,164,747,492	11,570,321,386

（出所）財務省・アフガニスタン政府予算文書（<https://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/2012-12-06-22-51-13/national-budget> 2021 年 4 月 23 日アクセス）

また、住民による維持管理活動に係るコミュニティへの資金配賦として、CCAP の中で、維持管理・建設費用助成金（Maintenance and Construction Cash Grants、以下、「MCCG」という。）という仕組みが試行されている。これは、帰還民や社会的な脆弱層の短期雇用を作り出すことで社会統合を促すことを目的にコミュニティに対する助成を行うというものであり、助成金は道路の修復、コミュニティ・インフラの維持管理、学校やクリニックの外壁やトイレの建設、教室の追加などに係る人件費と材料費に使用されることになっている。本事業の業務完了報告書では、道路のような公共物についても現地政府・関係各局に十分な予算がないことから、十分な維持管理できるか疑問と報告されていたが、このような問題を緩和する仕組みであると考えられる。

以上より、ナンガルハール州予算や CCAP の実施により、コミュニティ・インフラの整備やその維持管理に関する財源確保が行われ、住民への維持管理に関わる予算配賦の仕組みづくりも、本事業実施中よりも進んだといえるが、州予算のみで予算捻出できている状況では無いことから、コミュニティ・インフラ整備事業の継続的な実施や整備されたインフラの維持管理等に係る財務に関して、一部課題が残るといえる。

3.4.5 施設の維持管理状況

本事後評価時、運営・維持管理状況を確認できた施設は一部であったが、運営・維持管理に係る問題（使用できなくなった等）は報告されなかった。

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

4. 結論及び教訓・提言

4.1 結論

本事業は、ナンガルハール州ベスード郡とスルフロッド郡において、コミュニティレベルの基礎的インフラ事業を実施する体制・環境の整備を図り、帰還民及び受け入れコミュニティ住民の生活環境改善に寄与することを目標に実施された。

本事業は、帰還民等を含むコミュニティの生活環境の改善やそのための行政能力強化の方針を示したアフガニスタン国家開発戦略 2008-2013 と合致するほか、帰還民の受け入れに直面していたナンガルハール州の開発ニーズに応えるものであり、さらには、「農業・農村開発、インフラ整備（エネルギー分野を含む）、教育、医療・保健等の 基礎生活分野等の支援」の方針を打ち出した当時の日本の援助政策とも整合し、妥当性は高い。本事業をとおり、実施機関の維持管理能力の強化は十分ではなかったが、コミュニティ・インフラ整備事業の実施体制のモデルが具体化され、施工業者や FP 等の能力強化を行うことができ、また、パイロット事業で整備したインフラにより住民の生活改善にも寄与しており、有効性・インパクトは中程度である。事業費、事業期間は、ともに計画内に収まり、効率性は高い。持続性については、実施機関が現在、農村部のインフラ整備に携わっていないことや外部資金へ頼らざるを得ない状況もあり、制度・体制／技術／財務に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

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

ナンガルハール州政府及び地方自治局は、本事業の実施機関としての責任を認識し、2021 年末までに州教育局や州保健局等の関係局を介し、本事業のパイロット事業で整備されたインフラの適切な運営と維持管理の現状を確認すること。問題が生じている場合は、JICA アフガニスタン事務所に報告するとともに、適切な対応をとること。

4.2.2 JICA への提言

本事後評価終了後、JICA アフガニスタン事務所は、ナンガルハール州政府及び地方自治局に対し、本事業の成果物であるマニュアルや事業完了報告書等をあらためて配布すること。本事後評価時、同局には当時の事業を知る者がいなかったが、配布をとおして、本事業の経験が同局の組織知として蓄積されるよう働きかけを行い、成果物等の活用の可能性などを協議すること。

4.3 教訓

【効果の発現や持続性を担保するための実施機関の選定や協力機関との連携体制の強化】

本事業の効果の発現等に係る課題は実施機関のコミットメントにあった。実施機関であったナンガルハール州政府や地方自治局は、コミュニティ・インフラの整備事業の実務経験を十分にもたず、政策上の組織の位置付けも農村部のインフラに深く関与しづらい立場にもあり、実施期間中の活動へのコミットメントは十分でなかった。計画時の検討の中では、州政府や地方自治局を中心とする実施体制とするか、NSP をとおし農村部のコミュニティ・インフラ事業に中心的役割を果たしてきた農村復興開発省を中心とするか、いくつかのメリットやデメリットを基に検討は行われており、州政府や地方自治局が選択されたことについては必ずしも問題であったとは判断できない。

ただし、協力準備調査報告書の内容から、その検討は、実施運営の観点を中心に行われたと考えられ、事業完了後の効果の発現や持続性の観点での議論は確認できなかった。

以上より、今後、類似案件の立案時には、事業完了後の効果の発現や持続性の観点も含めて検討を行うべきである。ここには、他の援助機関の事業との戦略的連携に関する検討（例えば、本事業ではNSP）も含む。また、実施期間中も適宜、実施体制を見直していくことが想定されるが、その際も同様の観点を含めて継続的に検討を行うことが望ましい。これにより、実施機関をより適切に選択できるほか、効果の発現や持続性を踏まえた事業計画の立案にも繋がっていくものと考えられる。

以上