
ジャパン・プラットフォーム（JPF） アフガニスタン・パキスタン人道支援 複数年プログラム

終了時評価調査報告書

2015年9月



ビコーズインスティテュート株式会社
Because Institute Co., Ltd.

現地調査時の写真



ヘラートの医療科学院全景（WVJ建設）



同施設の図書資料室にて



NICCO苗配布コンポーネントの裨益者



ヘラート州シャルマン校（NICCO建設）



同校給水施設



同校の生徒



家庭菜園支援の現場



職業訓練のコンピューター室



バーミヤン州ヤカワランの学校建設



同校の生徒



ADRAが建設中のバーミヤン州ガートナ校



新しい校舎を待つ生徒達



新しい校舎を待つ生徒達



ADRA建設によるバーミヤン中央男子高校



ADRA建設によるスルカダール女子高校



ADRAによるワラス地区学校建設



同校の給水施設



同校のプレート



ADRAによるバーミヤン州女子校建設



同校のプレート



Aug 25, 2015, 10:52:48 AM
34-5895981089.18878704

バーミヤンでの生徒からの聞き取り



就学前教育/入学前の小学校訪問 SCJ提供



Aug 3, 2015, 10:11:47 AM
34-5895981089.18878704

SVAによるカブールでの学校建設



Aug 3, 2015, 11:56:08 AM
34-5901661269.13907412

カブールの学校建設に関する住民聞き取り



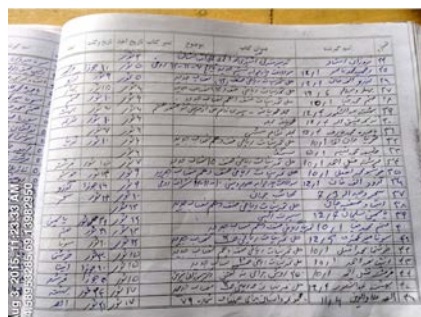
Aug 3, 2015, 11:41:00 AM
34.58966897.69.13837407

同校のプレート



Aug 3, 2015, 11:23:03 AM
34-58959899.69.13982280

図書館と
利用簿



Aug 3, 2015, 11:23:33 AM
34-58959899.69.13982280



Aug 2, 2015, 2:42:18 PM
34.53118198,69.33289749

カブールでSVAが建設中の校舎



Aug 2, 2015, 2:37:04 PM
34.52958233,69.33226367

同校外観



Aug 2, 2015, 1:31:23 PM
34.52836796,69.23379575

カブールのSVAによる学校建設とプレート
(右)



Aug 2, 2015, 1:31:04 PM
34.52836742,69.23380556



4 Aug 2015 01:52:14 pm
34.57418562,69.27196719

カブール避難民キャンプでの聞き取り



Aug 2, 2015, 12:37:58 PM

同校生徒



JENによるパルワン州での学校建設現場



同校ですでに用意されているプレート



CAREによるCBS



CBSを運営している家屋



AARによる地雷リスク回避教育



AARによる地雷リスク回避教育



ナンガルハール州ガジアマヌラカーン校
図書館と利用者



SVAがナンガルハール州2009年に
別資金によって建設した校舎



SVAによるナンガルハール州バララバッド校
洪水の影響で壁の一部が崩壊していた。



ナンガルハールのSVA事務所にて



CWSによる学用品配布



CWS事業に関するヒアリング



AARによるパキスタン学校修復プレート



JENバンヌー地区支援に関する聞き取り



MACCAの Dr. Zareen Khan担当官 (左)



本終了時評価の検討会の様子

目次

報告書概要	2
1. 評価の枠組み	2
2. 中間レビューで整理されたポイントと評価結果	3
3. アフガニスタン・パキスタンの現状と人道支援の状況	4
4. 評価結果のまとめ	5
5. 次期支援の妥当性の検討	10
第1章 評価の実施方針	12
1-1 評価の背景と目的	12
1-2 評価の実施方法	14
1-2-1 評価の枠組み	14
1-2-2 評価の実施手順	14
1-2-3 評価の実施体制	16
1-3 評価調査実施上の留意点と制約	17
第2章 中間レビューで整理された本プログラムのポイント	18
2-1 プログラムの考え方の整理	18
2-1-1 開発における「一般的なプログラム」の定義	18
2-1-2 JPFの人道支援プログラムを定義するための3つの要素	18
2-2 アフガニスタンやパキスタン北西部でのNGOの役割	21
2-3 アフガニスタン・パキスタン人道支援における「プログラム」の考え方	23
第3章 アフガニスタン・パキスタン人道支援ニーズの変化	24
3-1 アフガニスタン、パキスタンの社会指数の改善結果と現状	24
3-2 アフガニスタンの人道支援ニーズとターゲットの考え方	26
3-3 長期化する人道支援の流れと「長引く危機」	26
3-4 深刻化する汚職	27
第4章 アフガニスタン・パキスタン人道支援プログラムの評価	30
4-1 プログラム方針の妥当性	31
4-2 各事業の妥当性	33
4-3 目標達成度と成果	34
4-4 促進・阻害要因の特定と分析	36
4-5 現時点でのインパクト	37
4-6 その他のプロジェクト・レベル評価結果	38
4-7 事業プロセスと中間レビューの提言によるプログラム運営の改善状況	40
4-8 教訓と提言	42
第5章 次期支援の妥当性の検討	45
5-1 人道支援ニーズの確認	45
5-2 JPFプログラム支援継続の妥当性の検討	46
5-3 次期支援の際の条件と留意点	46
5-4 次期支援の検討のための指針	47
資料編	49

報告書概要

1. 評価の枠組み

■ 終了時評価の背景と目的

ジャパン・プラットフォーム（JPF）の「アフガニスタン・パキスタン人道支援複数年プログラム」では、アフガニスタン・パキスタンの長年の紛争や貧困による「複合的人道危機」の軽減・改善を目的に、アフガニスタンとパキスタンを対象として、2010年7月から2016年1月までの5年間半の予定で複数の日本のNGOが人道支援事業を展開している。

重点分野として、①社会基盤の整備（学校建設、基礎インフラ整備など）、②教育・保健の強化（教員研修、保健衛生教育など）、③平和構築（地雷回避教育、IDP生計支援など）が設定されるとともに、行政職員や地域住民などカウンターパートの「人づくり」のための能力強化・参加促進に留意しつつ、事業運営を行っている。

2016年1月のプログラム終了にあたり、本件評価を行う目的は以下の3つである。

- これまでの5年間でのプログラムとしての活動実績・成果を評価、確認する。
- 現在及び今後のアフガニスタン・パキスタン両国の情勢分析や他の支援団体の支援動向も踏まえて、今後JPFが両国で新たな支援プログラムを立ち上げることの妥当性や支援内容、方法についての提言を導く。
- JPF事務局及び事業実施NGOによるワーキング・グループが中間レビューで導き出された提言をどのようにプログラム運営の改善に繋げたかについても評価する。

■ 評価の枠組み

上記の目的に沿って表1のように評価の枠組みを設定した。5年間のプログラム・レベルの評価が主眼であり、妥当性と目標達成度および現時点でのインパクトの検証に重みを置いたが、一部、プロジェクトレベルの評価も行った。アフガニスタンのNGOをコンサルタントとして傭上し、アフガニスタンとパキスタンでの現地調査を行った。また、外部評価者として稲田十一専修大学教授を迎え、助言を仰いだ。

これらの結果を踏まえた上で、次期支援に係る検討を行った。

表1 評価の枠組み

評価主項目	評価の視点
プログラム方針と各事業の妥当性	1. プログラム方針の妥当性の評価
	2. 各事業の妥当性の評価
結果の有効性（達成度）とインパクト	3. プロジェクトレベルの達成度と成果の検証
	4. 促進・阻害要因の特定と分析
	5. 現時点でのインパクトの特定
実施プロセス (中間レビューの提言によるプログラム運営の改善状況含む)	6. 事業実施プロセスの適切性（JPF事務局、WGによる中間評価提言内容に基づく改善結果の検証を含む）

プログラムの教訓と今後の同様のプログラムへの提言

「次期支援」の妥当性の検討および実施の場合の提言	7. 妥当性（ニーズ、意義、優位性）、リスクの検討
	8. 実施の場合の提言と指針の検討

2. 中間レビューで整理されたポイントと評価結果

本JPFプログラムは、2013年に中間レビューを行っている。その内容は本終了時評価の前提となる部分もあることから、主なポイントを共有する必要がある。

■ 「プログラム」に対する考え方の整理と本JPFプログラムと特徴

中間レビューでは、プログラム戦略を評価するにあたり、「プログラム」について以下のような整理が行われている。

- 人道支援ニーズには「突発的の事業に対する短期的な支援」と、「紛争などによって長期的に蓄積された慢性的な人道支援ニーズに対する支援」があり得る。後者の場合には、広範囲で多様な基本的ニーズが存在し、行政機能不全の状態であることが多い。本JPFプログラムの対象国はこのケースにあてはまる。
- プログラム開始のタイミングによって、1) 新たな事業地で人道支援を開始する場合と、2) それまで構築してきた地域との関係性や蓄積した知見を重視した事業展開が考えられる。外部者に対する閉鎖性や警戒感が高いアフガニスタンの場合、NGOはそれまで事業を実施してきた地域で専門性に基づく事業展開を継続する方（上記の2））に利点がある。
- 人道支援に複数のNGOが参加する場合、1) 限定された地域で相互に連携しコンソーシアムを形成することが効果的な場合と、2) NGOの個の強みを活かすために特に連携を求めない方がより有利な場合がある。これは支援ニーズ全体に対する投入量によっても変わってくる。本JPFプログラムの場合には、全体投入も少なく、個々の地域で展開されてきた事業をベースにNGOの個の強みを活かす方が有利である。

また、これらも参考にしつつ、治安状況という要素を加味して考えると、本JPFプログラムでNGOが事業を展開する条件として、「治安状況が安定していること」「地域との関係性が構築されていること」「事業やコンポーネントに専門性を持っていること」の**3要件**があることが理解できる。

■ 評価結果

中間レビューの評価概要は以下のとおりである。（★は4段階のレート評価）

JPFプログラム戦略と事業の妥当性 (★★★★☆)	<ul style="list-style-type: none">・プログラム重点分野は国際的な潮流とも整合性があるが、コンポーネントの相互作用には説明が必要。・継続して事業を行ってきた地域との関係性という資産を活用した事業形成、地域選択が行われている。
事業実施プロセスの適切性 (★★★★★)	<ul style="list-style-type: none">・関係者の主体性に配慮した事業プロセスである。・危機管理、リスク対応についても評価出来る。
結果の有効性 (★★★★☆)	<ul style="list-style-type: none">・概ね目標を達成している。
実施支援体制の適切さ (★★★★☆)	<ul style="list-style-type: none">・JPFプログラムの明確化に課題がある。・JPFとNGOによってシームレスに事業が実施されている。・ワーキンググループ、課題別タスクフォースによってNGO間の連携、情報交換がなされている。
提言	<ul style="list-style-type: none">・プログラム戦略の明確化が必要である。・現地コンサルタントによる定期的なモニタリングが必要である。・幅広い資金獲得のためにも、広報の充実が必要である。・現地開発パートナーの「人づくり」が重要である。

3. アフガニスタン・パキスタンの現状と人道支援の状況

■ アフガニスタン、パキスタンの現状

- アフガニスタンの安定に向けた同国と国際社会による努力は、アフガニスタン社会に大きな改善をもたらした。たとえば、5歳児未満死亡率は**257**から**97**に、乳児死亡率¹は**165**から**77**に激減した（2003年と2011年の比較）。妊産婦死亡率も同様に**1,600**から**327**に改善している（2002年と2011年の比較）。
- また、教育分野では、2001年当時**100万人**だった男子の就学人口は**820万人**へ、女子も**19万人**から**375万人**に増加した。**2万人**程度だった教師は約**19万人**に増え、多くが一定の訓練を受けている。
- しかし同時に、アフガニスタンの**1/3**以上の人々はいまだに貧困レベルにあり、**10人に1人**の子どもが10歳になる前に死亡、5歳以下の約**6割**は栄養不良による発育不全である。識字率は26%程度と依然として低く、350万人の子どもたちがさまざまな理由で就学できていない。これらの社会指標は同国の現状がいまだに世界最低のレベルであることを示している。
- 近年はパキスタンなどから多くのアフガニスタン難民が帰還しており、本年1月だけでもその数は**2万2千人**に上っている。一方で同期間に**1万2千人**以上の国内避難民も発生している。
- また、パキスタン北西部には**150万人**のアフガニスタン難民と**71万人**の国内避難民が存在し、特に連邦直轄部族地域（Federally Administered Tribal Areas: FATA）やハイバル・パフトゥンハー州（Khyber Pakhtunkhwa）において大きな人道支援ニーズがある。

■ 長期化する人道支援の流れ

- アフガニスタンやパキスタンを含め、近年、人道支援が長期にわたる傾向を示している。これは2000年代から顕著になった人道支援全体の課題である。（図1）
- DAC資料によれば、8年以上の「長期的な人道支援」への投入は、2000年代に比べても約3倍近くなっており、2013年時点では人道支援全体の66%を占めている。このように、国際的に見れば人道支援は「短期的」には終わらなくなっている現状がある。

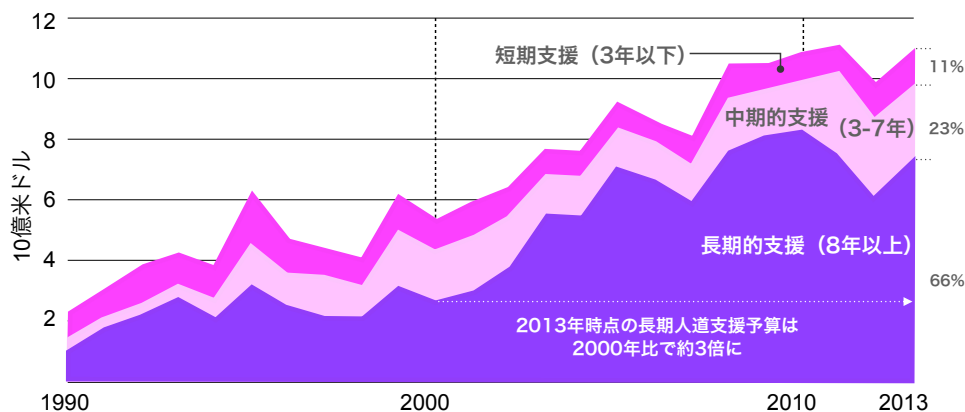


図1 DAC諸国による人道支援援助額の推移

¹ 乳児死亡率は、年間の1000出産当たりの生後1年未満の死亡数。

4. 評価結果のまとめ

各評価項目について以下に概要を示す。

なお、評価結果を総合的に提示するため、以下のようなレーティングを採用した。

評価レーティングの説明

★★★★	極めて高い（良い）	ほぼ全ての評価の項目において高い評価を得た
★★★★☆	高い（良い）	多くの評価の項目において高い評価を得た
★★☆☆	一部に課題がある	よい評価項目もある一方、一部に課題がある
★☆☆☆	問題がある	多くの問題が指摘された

「プログラム方針の妥当性」

★★☆☆ 妥当性はあるが一部に整理不足、説明不足がある

1) 本JPF「プログラム」の意義は「複数年」にある

本プログラムの意義はアフガニスタンおよびパキスタン北西部の甚大かつ膨大な人道支援ニーズに「複数年」で対応したことにある。一定の地域で集中した人道支援が求められるコンソーシアム型の「複数のNGOが事業を行う事による相乗効果」を求めることには無理がある。評価にあたって、まずこれを再確認した。

2) 5年間という期間設定は妥当であった

プログラム開始当時の支援ニーズの把握状況と目標達成の見込み状況、また、今後起こるであろう社会環境の変化などをもとに5年という期間が設定されていた。これは「実現可能な目標を設定する上での総合的判断」として妥当であった。

3) 人道ニーズには合致しているが戦略の議論と説明が不足している

近年、人道支援における「教育」の必要性、重要性が謳われており、本JPFプログラムで「教育分野」が大きな割合を占めていることは一定の合理性がある。JPFがアフガニスタン、パキスタンで事業を実施する際の「実施3要件（治安の安定、地域の受容、専門性）」から考慮すれば、避けられない帰結でもある。

一方、2014年以降は国連のアフガニスタン人道支援アピールから教育クラスターが除かれ、支援が「コアな人道支援領域=Life Saving」に絞り込まれていった経緯がある。このような「変化」の中で、JPFが立ち位置を変えなかったことは戦略的なもの（必然）なのか、支援の継続自体が目的化していた結果なのか、JPF関係者にさえ多様な理解が存在する。プログラム実施の5年間で、重点分野や各コンポーネントの優先度の見直しが行われた形跡もなく、一見すると、単に前年度の事業を繰り返していたように見えるのは、それがやや穿った見方だとしても、そういった見方を払拭できないという点で「整理不足」「説明不足」のそしりは免れない。

「各事業の妥当性」

★★☆☆ 妥当性は高いが、より高められた可能性がある

1) 実施した事業は現地ニーズと優先順位に合致している

現地調査の結果によれば、事業実施NGOは現地調整メカニズムの中で実施事業を決定しており、概ね現地ニーズと優先順位に合致した事業が実施されていた。

2) 自らの強みを活かした事業実施であった

実施した事業は、事業実施NGOの専門性と実績に合致しており、自らの強みを活かした事業コンポーネントの選定が行われている。

3) 先方の受容能力を超えない範囲での適切な支援実施規模であった

各事業はおしなべて地方政府行政機関、コミュニティ、現地住民の受容能力を考慮した事業実施規模であり、問題は見いだされなかった。

4) 全体最適な観点からはさらに妥当性を高められた可能性もある

一部のコンポーネントは雑多・多岐に広がっている。膨大なニーズと限られた投入に鑑み、全体最適な視点をもって、より現実的な投入効果（最大多数の最大幸福）を考慮した絞り込みや見直しを検討されていれば、さらに妥当性が高まった可能性がある。また、「より脆弱なターゲット」への接近も徹底していたとは言えない。

「目標達成度と成果」

★★★★ チャレンジングな条件下で目標を達成した

1) 概ね年次目標を達成した

各事業実施NGOの年度毎の目標にはごく一部未達成の部分があるものの、各フェーズ（年度）の計画と実績には大きなギャップはなかった。治安とガバナンスが悪化する中、シームレスで質が高く、きめ細やかさを伴う成果を5年間産出し続けたことを現地関係者の多くが賞賛している。出来て当たり前の状況ではなく、高く評価する。

また、プログラムの途中からは「現地出張もままならない中での遠隔管理」という新たな制約が加わることになったが、大きな遅滞を生じることもなく実施運営管理を行った。事業実施NGOの事業運営管理能力には高い評価が与えられる。

2) 質の確保

現地ヒアリングによれば、多くの現地関係者が事業の質に対する満足感を表明している。単に建造物やサービスの「量」を達成しただけでなく、期待された「質」も満たしていると考えられる。この項目においても事業実施NGOには評価が与えられるべきである。

促進・阻害要因の特定 (分析項目につきレーティングなし)

- 1) 現地関係者との協働、コミュニティ・アプローチによる信頼関係の構築による好循環**

現地カウンターパートとの協働、コミュニティ・アプローチによるエンパワーメントといった基本を守り、行政やコミュニティとの信頼関係を構築・強化したことによって、成果を生み、より確実な成果に繋がる、という好循環を生んだ。
- 2) 現地スタッフの育成が遠隔管理を可能とした**

遠隔管理を可能にしたのは、現地スタッフを育成してきた結果でもある。日々の事業実施を努力と様々な工夫で乗り切ってきた。この点でも評価出来る。
- 3) 蔓延し悪化する「汚職」問題にも慎重な対応を行った**

汚職が深刻さを増し蔓延する中で、特に大きな問題に遭遇することもなく事業を実施してきた。JPFと事業実施NGOが慎重な対応を行った結果である。

また、定期的な外部評価者による評価や現地モニタリングを通して、アカウンタビリティと透明性が確認されている。これが、脅威のレベルにあると言われる汚職への「対策パッケージ」として機能し、問題発生の抑止効果を発揮しているとも考えられる。
- 4) JPFの支援**

「インパクト」

★★★☆☆ 地域限定的ながら社会・経済的な貢献があった

- 1) プログラムの妥当性の結果の反映**

「プログラム方針の妥当性」のネガティブな結果は本項目にも反映せざるを得ない。
- 2) 地域的には主要アクターとなっているケースもある**

国全体から見れば限定的な結果にとどまるが、「州レベル」ではJPF事業実施NGOが「主要アクター」となっている地域もあり、存在感がある。
- 3) 州単位での社会経済的インパクトは一定程度ある**

本JPFプログラムによる社会便益の数値化は困難だが、ニーズ全体におけるおおよその貢献度や、「州における存在感」から、本JPF事業の社会経済的影響のインパクトは一定程度あると考えられる。
- 4) 女性、周縁地へのフォーカスという波及効果がある**

「女性」へのフォーカス、「周縁地」の支援など、脆弱層や地域格差に対する配慮も一部なされており、この点での波及効果も見逃せない。

「プロジェクトレベルの各評価」

★★★★ 高く評価出来る

1) 効率性

事業期間やコストに計画との差異が生じているケースもあるものの、効率性の面で問題があるとは言えないレベルである。人員の投入も適切な配置だったと考えられる。例として学校建設の「費用対効果」を検討した結果、一部の参考値での比較と、現地関係者のヒアリングから効率的な実施がなされたと評価した。現地調査でも他ドナーとの比較で「資金を無駄にせずに（同じ程度の投入で）質の高い施設を建設した」「質の高い研修を実施した」などと成果物の質が高く評価されている。

「事業プロセスの検証」

★★★★ NGOの事業展開プロセスは高く評価出来る

★★★★ JPF事務局の支援は改善されており高く評価出来る

1) 地域密着型の事業運営が事業の質を担保した

概ね適切な現地関係者との合意形成のプロセスがあり、コミュニケーションが保たれていた。これが事業の質を担保し、NGO関係者の安全確保にも繋がったとされている。地域に密着する事業展開のプロセスが現地関係者からも高く評価されている。また、「日本の支援」に対する現地での理解促進についても現地の理解は高かった。

2) JPF事務局の高い支援能力があった

本JPFプログラム実施期間中の5年間、10団体の複数コンポーネントのシームレスな展開には、事業実施NGOの運営能力に加え、JPF事務局の適切な後方支援が不可欠であった。ワーキンググループ会合支援や各種タスクフォースを定期的に主催しNGOのヨコのつながりや情報共有を促した。現地の安全管理に係る情報のとりまとめ結果をNGOに提供したことは国レベルの動向把握に資する効果があった。また、事業評価委員会を定期的に開催し、外部専門家の助言を取り入れる形で技術的な支援を行った。

3) 「個別事業モニタリング」とJPF「事業モニタリング」の質に課題あり

事業終了後の事業実施NGOによる「個別事業モニタリング」が実施されていないケースが散見された。複数力所の継続的なモニタリングは負担が大きい、よりハンズオンな対応が求められる。2013年の中間レビューや2014年にJPFが行った「現地モニタリング」について、現地NGOスタッフなどから改善の示唆があった。

4) 中間レビューの提言が着実に実行に移されている

2013年の中間レビューで指摘された「プログラムの改善のための提言」の各項目について、適切なアクションが取られていた。

「教訓と提言」

< 教訓 >

1) 地域密着型による人道支援という方法論の確立

NGOが信頼関係と主体性の強化を基本とする地域密着型の事業運営を着実に行ってきたことが、本JPFプログラムの無難な運営管理を成功させた一つの大きな要因である。

2) モニタリングをパッケージ化した事業展開

JPFは「モニタリング」と事業実施をパッケージとして提供することで、汚職の蔓延する中でも適切な事業運営を確保した。今後、他国でのケースにも適用できるよう、現地リソースを活用したモニタリングの手法をさらに確立していくことが望まれる。

3) JPFならではの取り組みの有効性

事業評価委員会での技術支援や、ワーキンググループ、各種タスクフォースといったNGOの「横の連携」を強めた取り組みは、貴重な情報交換の機会となった。このようなJPFならではの取り組みを継続し、知見を蓄えていく必要がある。

< 提言 >

1) プログラムの考え方や長期化する人道支援に対するJPFのマンドートの整理と再定義

プログラムの定義や考え方については、依然として整理不足が否めない。「長引く危機 (Protracted Crisis)」問題はその一例である。組織のあり方をどう変化させていくべきなのか、JPF「経営諮問委員会」などでの議論を踏まえ、再定義のとりまとめ作業を着実に進める必要がある。

2) アフガニスタンとパキスタンでの事業展開の分離

アフガニスタンとパキスタンでの事業を一つのプログラムで実施しているが、投入規模などから考慮して、「地域全体への貢献」という次元の効果は望むべくもない。よって、2つの国の支援は別個に実施することを提言する。(すでに関係者で了解済み)

3) アフガニスタンにおけるプログラムの継続

アフガニスタンについては、人道支援ニーズの大きさに鑑み、一定の継続が望ましい。

4) 「資金調達への偏り」に対する考え方の整理

本JPFプログラムは、外務省資金にほとんどを依存している。民間資金のソースである企業からの寄付は「紛争影響」という事象に提供することが困難という事情もある。むしろ人道支援の事象によって、資金ソース棲み分けが前提となるのではないか。この点に関する議論と整理が必要である。

6) 適切な資金配分プロセスの再検討

「予定調和」によっておこなわれている現在のJPFプログラムの助成金配分には、一定の合理性もあるが、一部には実施能力や成果が反映されないという不満もくすぶる。

5. 次期支援の妥当性の検討

■ 人道支援ニーズの確認

- 「ポスト2014現象」とでも言うべき流れで人道援助も減少する傾向にあり、人道援助の空白が生じつつある。今回の評価作業でも、ほとんどの州の行政官から、「人道支援ニーズが存在する中、援助の全体額が急激に減少しつつある」との見解が示されている。
- アフガニスタンにおいては Life Saving がコアな人道援助ではあるものの、30年以上の紛争状態と未だに続く混乱によって、多くの地域は通常の開発フェーズには程遠い状況にある。加えて、「後退リスク (backslide risk)」という大きな危険因子があり、「Pro-active」な人道支援のあり方が求められている。

以上から、本JPFプログラムが事業を実施してきた対象地において人道支援ニーズが確認される。

■ JPFプログラム支援継続の妥当性の検討

- 国際社会は「変革の10年」のためのパートナーシップにコミットしているものの、実際には支援は減少傾向にある。JPFの支援継続には「意義」がある。
- 「後退リスク (backslide risk)」の顕在化は、イラク、シリアなど、近隣他国の紛争国で続けられている安定化努力や人道支援のリスクである。事態の悪化を避けるための継続的な人道支援は、世界の安定化努力に通ずるという「価値」がある。
- 本JPFプログラムの事業実施NGOは「脆弱国家に対する処方箋」とも言うべき人道支援の知見や経験を蓄積、方法論を確立しつつあり、確かな成果が期待できる。

以上のように「確実な事業実施」と「価値ある成果の出現」が見込めることから支援継続の妥当性は高い。

■ 次期支援の際の条件と留意点

<次期支援の際の条件>

- 他ドナーの動向や自らのリソースを考慮した上で、どのように「最大の成果（最大多数の最大幸福）」を産出するのかという検討を行い、「より高い合理性」による重点分野、個別事業の選択が必要である。
- 次期支援を実施するにあたっては、「脆弱層」や「より危機にある人々」といった明確なターゲットを設定することが必要である。
- その上で、以下のような視点からの多面的かつ客観的整理を行うことが求められる。
 - ① 他ドナー支援の欠如がみられる領域（地域、クラスター）
 - ② 対象クラスターの優先度
 - ③ 全体ニーズに占める貢献度合い
 - ④ 地域優先度

また、これまでの5年にわたる継続的な支援の成果を土台に、今後の数年間で「一定の規模感」をターゲットにすることや、過去の成果に補完的なコンポーネントを加えることによって付加価値を生じさせるような、「長期的に関わるからできる一次元上のインパクト」を発現させることを考慮するべきである。

<継続支援の際の留意点>

- 長引く行政の機能不全を補完するための「サービスデリバリー」だけでなく、現地行政官やコミュニティの主体性や能力向上に配慮することも重要である。特にコミュニティ・ベースのアプローチを積極的に組み込んで成果の維持を図ることは、今後も重要である。
- 政府・行政の「機能不全」状態においてNGOが長期に支援することは、ともすれば、コミュニティや住民の国家や行政に対する不信感を煽ることに繋がりがねない。行政関係者と強調し、お互いの役割分担を明確にしつつ活動することが今まで以上に求められる。
- 多くの関係者が指摘しているとおり、アフガニスタンの汚職状況は「脅威」のレベルに達しており、今後の支援継続においては、より頻繁なモニタリングの実施など、これまで以上の慎重さが求められる。

■ 次期支援の検討のための指針

<複数年プログラムの実施期間>

アフガニスタンの政治・経済、治安状況は混迷を深めており、現地状況は予断を許さない。かかる環境下では、近い将来に新たな戦略の見直しを迫られる可能性もある。よって、当面の動向を見極める意味も含め、「3年程度」の実施期間設定が望ましい。

<ターゲットと目標設定>

目標設定にあたっては、以下のことが求められる。

- ① すでに足場を確保している過去の対象地での事業を前提に、より「脆弱」なグループに対する支援に絞り込んだターゲットと重点分野を設定する。
- ② これまでの個別事業やコンポーネントを前提とするのではなく、「最大多数の最大幸福」を念頭に置いたゼロベースでの妥当性、合理性の検討と資金配分の議論を行う。
- ③ 州におけるニーズの規模に対してどの程度貢献できるのか、数値化した目標設定によって、当初から期待されるインパクトを明確にする。
- ④ 加えて、安全が確保される範囲で可能な限り周縁地への支援を試みるなど、地域内での支援バランスや取り残されたニーズを満たす努力を行う。

■ 助成配分のあり方について

本JPFプログラムでの各事業実施NGOへの助成金配分を「予定調和」から、JPFが一定の「指針」を示しつつ、協議でまとめていく「より調整に近い調和」に移行するためには、JPF自らが現地関係者の情報に触れ、一定の判断材料を持つこと必要になる。そこで、例えば年1回、州関係者や現地市民団体などとの面談（候補地はドゥバイ、イスタンブール、ニューデリーなど）で、現地ニーズ、他ドナーの州レベルでの動きといった情報を把握するステップを組み込むことを提案する。その上で、これまでの各事業実施NGOの成果や課題を交え、総合的な判断を示すことが求められる。



第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

ジャパン・プラットフォーム(JPF)は、アフガニスタン・パキスタンの長年の紛争や貧困による「複合的人道危機」に対し、その軽減・改善を目的に、2010年7月から5年半の予定で「アフガニスタン・パキスタン人道支援複数年プログラム」を展開しており、2010年のプログラム開始から現在までの間に、10団体によって55のプロジェクトが実施されてきた。

本プログラムでは国連をはじめとする国際社会の人道支援戦略に則りながら、JPFの特性と現地のニーズを踏まえ、1) 社会基盤の整備(学校建設、基礎インフラ整備など)、2) 教育・保健の強化(教員研修、保健衛生教育など)、3) 平和構築(地雷回避教育、IDP生計支援など)の3つを主な支援分野としている。事業の実施にあたっては、行政職員や地域住民などカウンターパートの能力強化・参加促進に特に留意し、事業を実施運営している。

2013年には「複合的人道危機軽減のインパクト検証」と「実施支援体制の適切さと課題の検討」という観点から中間レビューを実施し、プログラム開始から2年半の間に達成した成果が確認できた一方、プログラム運営における課題点や提言がいくつか導かれた。それを受けて本プログラムに関わる活動団体(ワーキンググループ、WG)とJPF事務局は協議を重ね、提言を踏まえたアクションプランを策定・実行してきた。アクションプランの一環として、プログラム後半の2年間はプログラム終了後も現地で効果が持続するよう「人づくり」を重点課題に設定し、2014年には現地コンサルタントを備上してのモニタリングを実施するなど、プログラムの改善を図ってきている。

対象地域および裨益対象は、アフガニスタン国内の市民とアフガニスタンと国境を接するパキスタン・ハイバルパフトゥンハー州及び連邦直轄部族地域(FATA)に居住するアフガニスタン難民と国内避難民及び一般市民である。

なお、支援地域の直面する治安状況を考慮し、本プログラムの前半から日本あるいは隣国からの遠隔管理方式で事業を実施している。また、安全確保のためJPFの「安全5原則」及び「共通安全原則」に従って活動している。

本プログラムは、以下の9つの事業実施NGO（一部団体は事業実施期間が限定されている）によるプロジェクトで構成されている。

- (特活) 難民を助ける会 (AAR)
- (特活) ADRA Japan (ADRA)
- (公財) ケア・インターナショナル ジャパン (CARE)
- (特活) ジェン (JEN)
- (公社) 日本ユネスコ協会連盟 (NFUAJ)
- (公社) 日本国際民間協力会 (NICCO)
- (公社) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ)
- (公社) シャンティ国際ボランティア会 (SVA)
- (特活) ワールド・ビジョン・ジャパン (WVJ)
- (特活) CWS Japan (CWS)

今回の終了時評価では、2016年1月のプログラム終了を控え、これまでの5年間でのプログラムとしての活動実績・成果を評価、確認した。その上で、現在及び今後のアフガニスタン・パキスタン両国の情勢分析や他の支援団体の支援動向も踏まえて、今後JPFが両国で新たな支援プログラムを立ち上げることの妥当性や支援内容・方法についての提言を導くことを目的とした。またJPF事務局及びWGが中間レビューで導き出された提言をどのようにプログラム運営の改善につなげたかも評価の対象とした。

評価の目的を整理すると以下のとおりである。

- これまでの5年間での「プログラム」としての活動実績・成果を評価、確認する。
- 現在及び今後のアフガニスタン・パキスタン両国の情勢分析や他の支援団体の支援動向も踏まえて、今後JPFが両国で新たな支援プログラムを立ち上げることの妥当性や支援内容、方法についての提言を導く。
- JPF事務局及び事業実施NGOによるワーキンググループが、中間レビューで導き出された提言をどのようにプログラム運営の改善に繋げたかも評価する。

なお、JPFが実施している複数年プログラムにはさまざまに異なる背景があり、その評価デザインもそれらに適した目的設定や方法論が検討される必要がある。本JPFプログラム終了時評価の目的にも示されているように、一般的にプログラム評価は「戦略レベル」の評価や方法論の改善、組織学習を目的に行い、かつアカウンタビリティの確保に資することが求められる。個別事業のオペレーショナルレベルでの評価は主たる目的ではないことに留意する必要がある。（表1-1は参考）

表 1-1 モニタリングと評価の目的の一般的理解の整理

結果の主な目的	モニタリング	中間レビュー (レビュー)	終了時評価
パフォーマンス測定	◎	○	○
方法論の改善	△	◎	◎
組織学習	△	○	
アカウンタビリティ確保	△	△	◎

1-2 評価の実施方法

1-2-1 評価の枠組み

前述の終了時評価の目的をもとにデザインした評価の枠組みを表1-2に示す。

今回の終了時評価には、過去5年間のプログラムの評価と、次期支援の検討という2つの大きな柱がある。前者によって導き出されたプログラムの教訓と今後のプログラムへの提言をベースに、次期支援の妥当性の検討を行うものである。

表 1-2 評価の枠組み

評価主項目	評価の視点
プログラム方針と各事業の妥当性	1. プログラム方針の妥当性の評価
	2. 各事業の妥当性の評価
結果の有効性（達成度）とインパクト	3. プロジェクトレベルの達成度と成果の検証
	4. 促進・阻害要因の特定と分析
	5. 現時点でのインパクトの特定
実施プロセス (中間レビューの提言によるプログラム運営の改善状況含む)	6. 事業実施プロセスの適切性 (JPF事務局、WGによる中間評価提言内容に基づく改善結果の検証を含む)
プログラムの教訓と今後の同様のプログラムへの提言	
「次期支援」の妥当性の検討 および実施の場合の提言	7. 妥当性（ニーズ、意義、優位性）、リスクの検討
	8. 実施の場合の提言と指針の検討

1-2-2 評価の実施手順

評価を進めるにあたっては、評価の目的と評価の枠組みについて関係者に説明。基本的な合意を得た上で、具体的な評価活動を開始した。作業工程イメージを図2-1に示す。

その上で、以下のような作業を実施した。

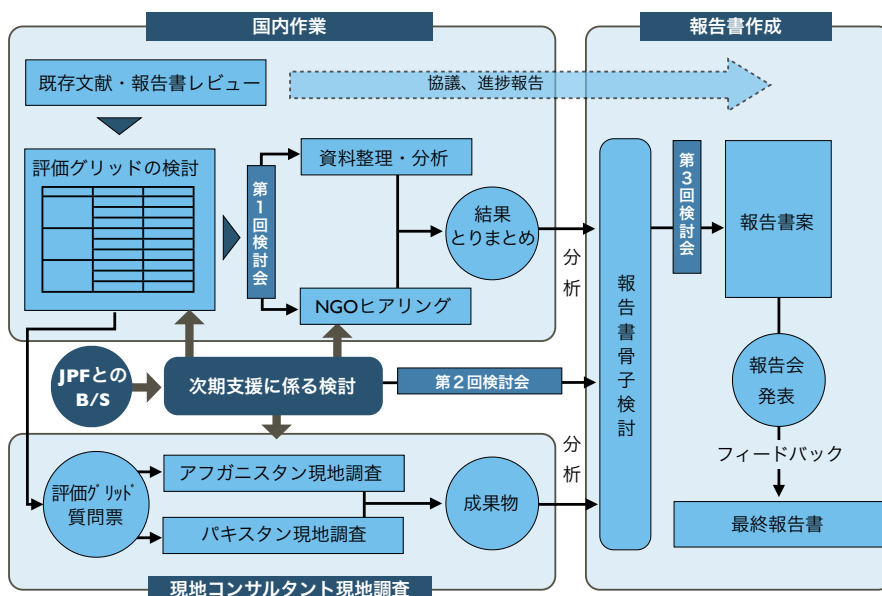


図 1-1 評価の作業工程イメージ

<国内作業>

国内調査作業では、既存資料やNGO関係者らのヒアリングによってJPFプログラムの実績や実施プロセスを整理することに加え、対象地域における国際機関、ドナーによる援助の動向、対象地域の社会指標、経済状況などに関し、文献調査によってその概要を把握した。

<現地調査>

本JPFプログラムについては、2013年に中間レビューが行われており、2014年にはモニタリング作業が行われている。本終了時評価の現地調査は、可能な限りこれまでカバーできなかった事業や本プログラムの第4フェーズと実施途中の第5フェーズの一部モニタリングを行いつつ、現地コンサルタントによる現地関係者への質問票ヒアリング調査を行った。

対象地は可能な限り全ての事業実施州を対象とし、かつ、複数のセクターとコンポーネントが対象となるよう、表1-3、図1-2のように選定した。ヒアリングの対象者は、中央・地方行政官、学校長や教師、地域リーダー（Shuraなど）、児童とその保護者、裨益住民などである。

表 1-3 現地調査対象プロジェクト

対象地域	生計支援	学校建設 (修復)	識字訓練 CBS	教員研修 教育啓蒙	給水・衛生施設 ／衛生教育
AF	ヘラート	NICCO (生計支援・農業)		NICCO	WVJ (保健従事者再教育)
	バーミヤン			ADRA SCJ	ADRA SCJ
	パルワン			CARE	JEN (衛生教育・給水施設*)
	カブール		SVA	NFUAJ (+越冬支援)	
	ナンガル ハール		SVA	SVA CWS	
PK	KPK FATA				AAR JEN

アフガニスタンはAAR「地雷リスク回避教育」を含む
AF=アフガニスタン、PK=パキスタン、KPK=ハイバル・パフトゥンハー

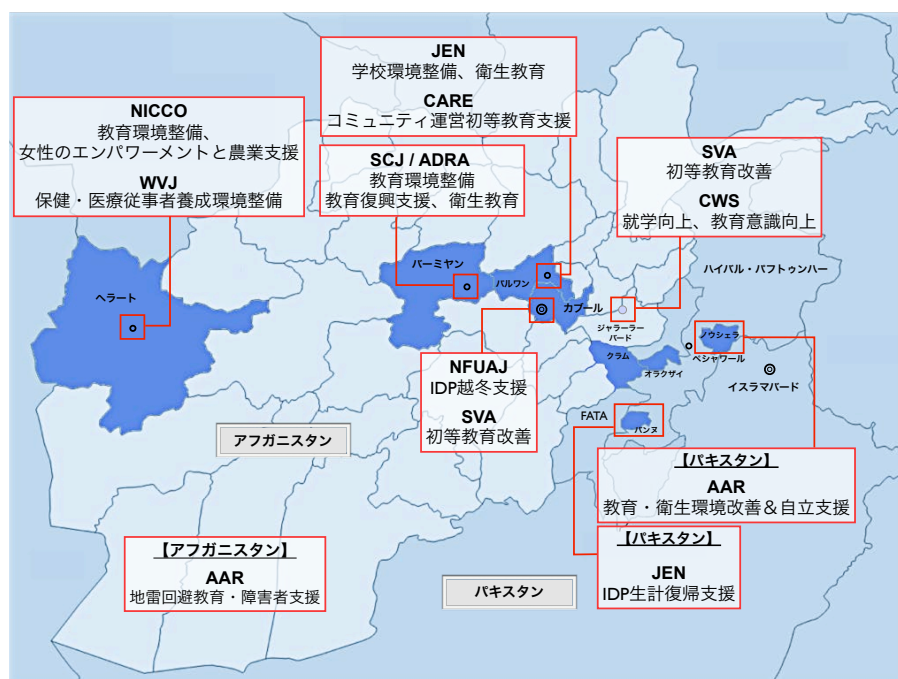


図 1-2 現地調査対象地地図

<報告書作成>

国内作業および現地調査から得られた情報の整理・分析結果をもとに、総合的な評価分析を行い、評価のポイントと提言の方向性を「報告書骨子案」としてまとめた上で、以下に述べる検討会において関係者（事業実施NGO、JPF事務局）に説明した。検討会での意見を反映しつつ、最終報告書を作成した。

<調査実施期間>

国内および現地調査作業は2015年6月上旬から8月下旬であり、その後報告書作成作業が行われた。なお、コンサルタントと現地コンサルタントとの打合せが2015年6月下旬にインドで行われた。

1-2-3 評価の実施体制

「プログラム終了時評価」では、単に定型的な作業項目による評価を行うにとどまらず、当該地域で我が国のNGOが一体となって行うJPFプログラムの「価値」や「意義」を多角的に議論できる専門性と豊富な経験を持つ人材の配置が必要とされた。このため、評価コンサルタントは、外部有識者として「稲田十一／専修大学教授」を選任し評価チームを構成した。

同氏は国際協力分野での調査研究に加え、評価実務でも豊富な業務経験があり、特に紛争影響地での評価経験が多い。アフガニスタン、パキスタンを対象とする業務経験もあり、地域専門家としての役割も期待できた。また、本評価業務に求められる「今後の支援のあり方」においても、有識者として多面的な視点からの助言を得た。

外部有識者：稲田十一教授／専修大学経済学部

（ハーバード大学国際問題センター・客員研究員、世界銀行政策調査部・コンサルタント、世界銀行業務政策部（LICUSユニット）・アドバイザーを歴任）

評価経験：

JICA／平成24年度案件別事後評価：パキスタン全国排水路整備事業評価担当（2012）、外務省／平成24年度ODA評価「パレスチナ自治区に対する支援の評価」評価主任（2012）、外務省／平成22年度ODA評価「平和構築のための支援の評価」評価業務メンバー（2010）、JBIC／平和構築とJBIC：平和構築の理論とアフガニスタンの事例（2002）

主編著書：

『開発と平和－脆弱国家支援論』（編著、有斐閣、2009年）、『国際協力の新しい潮流（新版）』「第6章：平和構築と復興支援」他（有斐閣、2009年）、『紛争と復興支援－平和構築に向けた国際社会の対応』（編著、有斐閣、2004年）、他多数

評価コンサルタント：清水 研 ビコーズインスチテュート株式会社 ディレクター

外部有識者には、1）評価の方針に対する助言、2）データ分析における助言、3）報告書とりまとめ結果に対する監修を求め、主たる作業は上記評価コンサルタントが行った。

また、作業進捗を共有し、JPF、NGOからのフィードバックを評価作業に反映するために、上記の評価チーム、JPF、NGO関係者からなる「検討会」を開催した。検討内容は、評価方針と調査対象地の検討（第1回）、国内調査と現地調査の結果に基づいた報告書骨子案の検討（第2回）、報告書案の検討（第3回）である。

1-3 評価調査実施上の留意点と制約

<留意点>

本評価調査を実施するにあたり、以下の点に留意した。

- ① 本評価調査の目的に鑑みて、各プロジェクト、コンポーネントの個別具体的な評価作業よりも、評価結果がJPF複数年プログラムの「方法論」の改善や「全体としてのアカウンタビリティ」の確保に結びつくように留意した。
- ② 特にプログラム概念については、関係者に多様な理解やイメージが存在するため、まず、「JPFのプログラム」について中間レビューで整理された内容を振り返るとともに、必要に応じて補足した。

<制約>

また、評価調査の制約として、以下の4点が挙げられる。

- ① 中間レビュー同様、評価チームによる現地調査は現地情勢に鑑みて実施できなかった。このため、評価にとって重要なツールである対面ヒアリングの実施や直接的な観察を諦めざるを得なかった。現地コンサルタントの傭上と、質問票で補ったが、1) 応答に対して追加的な質問が出来ない、2) 応答の意図をその場で正確に確認できないといった「限界」があった。
- ② 評価実施期間の一部が、学校の夏期休暇期間と重なり、学校活動などの現地の動きの観察が十分に出来ず、面接対象者も限定された事業地もあった。
- ③ アフガニスタンの統計データの質は次第に改善されているものの、総人口すら異なる様々な数値があり、依然として精度、信頼性に大きな問題がある。人道支援ニーズのデータの収集においても同様の問題があった。治安状況が全国レベルの情報提供を阻んでいること、情報を収集する末端の行政機関に人的・組織的な課題があること、都市部と農村部のギャップがあるにもかかわらず平均値で示されている、といった状況が指摘されている。よって、入手された情報は「現実の一部」しか表していないと考えられている²。場合によっては、これに不正な情報操作も加わっている場合もある³。



² Benelli P, et al. (2012) “AFGHANISTAN: Humanitarianism in Uncertain Times” Feinstein International Center Tufts University, USA, p.5

³ 最近の例では、“Probes started into potential U.S. spending on 'ghost schools' in Afghanistan” がある。
<http://www.publicintegrity.org/2015/06/18/17501/probes-started-potential-us-spending-ghost-schools-afghanistan> (2015/08/15アクセス)

第2章 中間レビューで整理された本プログラムのポイント

複数年プログラムとして開始された本JPFプログラムは、当初、1) 「プログラム」が何を目指しているのか、2) 実施団体であるNGOの事業展開をどのように効率的に配置しようとしているのか、といったプログラムの「戦略性」が明らかでなく、また、アフガニスタンとパキスタン北西部においてどのようなNGOの役割が期待されているかについても、明確な整理が行われていなかった。

そこで中間レビューでは、プログラムの定義やNGOの役割について整理し、その上で評価活動が行われた経緯がある。しかし、これらの整理は未だに十分に関係者に理解されていない部分もある。そこで、新たにプログラムに関与する関係者のためにも、本章にその概要を再掲するとともに、必要に応じて新たに整理や説明を加えた。

2-1 プログラムの考え方の整理⁴

2-1-1 開発における「一般的なプログラム」の定義

開発援助におけるプログラムの一般的な定義は「特定の目的を達するために意図された複数のプロジェクト」のことである。一時期⁵、活発に「プログラム」の議論が行われたJICAは、「プログラム」について以下のような定義をしている⁶。

- ・ 途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組みである
- ・ 明確なプログラム目標と、その達成のための協力シナリオがある
- ・ 投入にあたっては複数の事業の有機的な組み合わせや、他の開発主体との連携を行う

すなわち、プログラムの「手段」としてプロジェクトがあり、プログラムには具体的な上位の目標とプロジェクトの調整システムとしての機能があるとしている。プロジェクト単位では解決し得ない開発課題レベルでの問題解決を、どのような方法で解決しようとするのか、プログラムは、その方法論の仕組みということになる。

これは、開発における一般的な「プログラム」の考え方を踏襲、整理したものであり、他ドナーの場合にも同様の考え方が採用されている。開発において単に「プログラム」と称した場合、このような考え方がなされるのが一般的である。

2-1-2 JPFの人道支援プログラムを定義するための3つの要素

では、人道支援を行うJPFのプログラムの場合にはどのような定義がなされるべきであろうか。中間レビューでは、人道支援が扱う対象や投入のあり方に着目して、次のような検討がなされている。

人道支援プログラムは、図2-1のように1) ニーズの発現のあり方、2) 投入規模、3) 当該国のガバナンスなどのあり方によって、「プログラム」の戦略や個々の事業展開、実施NGOの関与のあり方が規定されると考えられる。

⁴ この節の議論は、山谷清志（2012）「政策評価」ミネルヴァ書房を一部参考にした。

⁵ 2008年10月に円借款、無償資金協力、技術協力の実施が新JICAに一元化される以前、旧JICAでは「プログラム」の議論が活発に行われた時期があった。ここでの引用も当時の報告書からである。

⁶ JICA「事業評価年次報告書2007」p.41

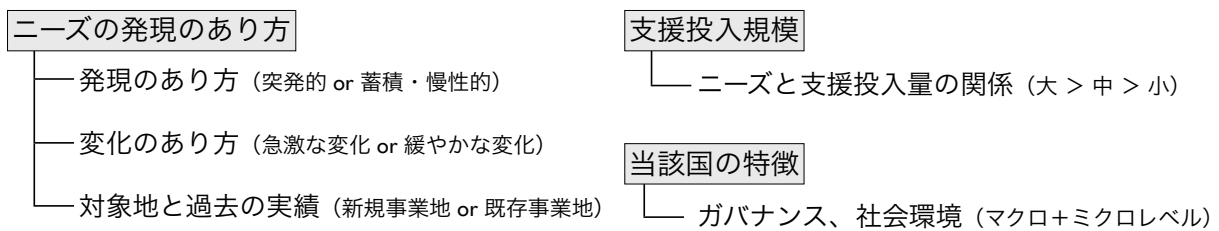


図 2-1 人道支援プログラムを定義するための3つの要素

たとえば、一般的な途上国における小規模だが深刻な地震災害と、外部に対する警戒が強く閉鎖性が残っているイスラム圏途上国での長期的な紛争被害では、その対応は自ずと違って来るだろう。また、それらの人道支援ニーズに投入できるリソースの全体ニーズに占める度合いによっても、問題解決のアプローチは大きく変わってくる。

「プログラム」という名の下に、まったく異なるアプローチがあり得ることになる。

＜ニーズの発現のあり方から考えるプログラムのあり方＞

まず、ニーズの出現には、おおきく2つのあり方がある。ひとつは、自然災害のように、突発的で緊急な人道支援ニーズであり、もうひとつは紛争のように事態が長期にわたって変化（多くの場合悪化）し、紛争被害が蓄積していく慢性的人道支援ニーズである。これらが複合的に同時発生する場合もある。それぞれに、被害の大きさや地理的範囲によってニーズの全体規模も異なってくる。（図2-2）

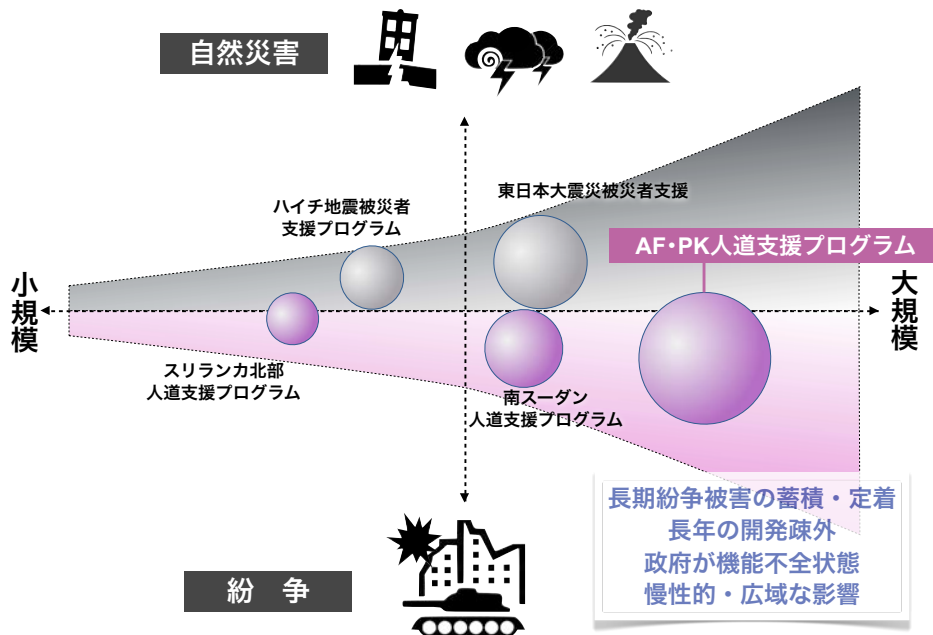


図 2-2 人道支援ニーズの発現の違い

突発的なニーズへの対応の場合、多くは当該国の行政機能で被害がカバーできる段階になると、外部からの支援は当該国自身の対応に向けたトランジション期間に移行するか撤退する。この間、短期間に変化していくニーズに支援内容に対応させていく必要がある。

一方、慢性的な人道支援ニーズの場合には、行政も紛争の影響を受け機能不全に陥っていることが多く、援助の吸収能力⁷（absorptive capacity）も低いので、国際機関やNGOなどによる長期間の支援が求められる。アフガニスタン、パキスタンの場合は、まさしくこのようなケースである。大きなニーズが広範囲・他分野に存在するため、長期的目標の設定と資源の確保が課題となる。

⁷ 「援助吸収能力」は限られた援助資源をドナーの意図する開発目的に有効に活用するための中央・地方政府の体制（人的資源、ファシリティ）、財政管理能力（効率的な資源配分、資金の用途の監理）を指す。（外務省Websiteより）

このような状況は、以下の図2-3のようにも現すことができる。つまり、「事態発生」以後、長期にわたって一般的開発の恩恵を受けられないばかりか、紛争が部分的に継続するようなことになれば、「長引く危機（Protracted Crisis）」と呼ばれる状況に陥ることになる。

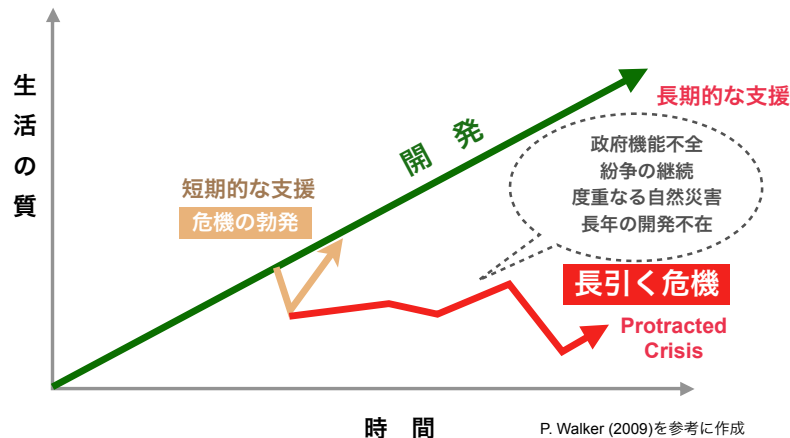


図 2-3⁸

＜対象地域との関係と投入規模から考えるプログラムのあり方＞

人道支援ニーズにJPFプログラムが対応する場合、NGOには新たな地域での「全体最適」なポジショニングが求められる場合もあれば、すでに特定の地域で事業展開をしており、地域との「関係性」や地域に対する「知見」を生かした事業展開が有力な選択肢となる場合がある。

アフガニスタンの場合、2001年にJPFが初期のプログラムを展開した際には、多くのNGOが拠点を持たず、初期のポジショニングを行う必要があった。しかし、2010年に本プログラムが開始された時点では、NGOの多くはすでに特定地域での事業展開を通じて地域との関係性を構築していた点に注目する必要がある。なぜなら、特殊な背景をもつ本JPFプログラム対象国においては、コミュニティの閉鎖性、排他性が高く、後述するように「NGO」やよそ者に対する警戒感が強いという特殊性がある。よって、安定した事業実施の条件として「地域の受容性」が非常に重要であり、失敗が許されないという点では「専門性」や留意点をわきまえている「処方箋」を持ち合わせていることが必須になってくる。この点で、本JPFプログラムに参加した事業実施NGOはその要件を十二分に満たしていた。（図2-4）

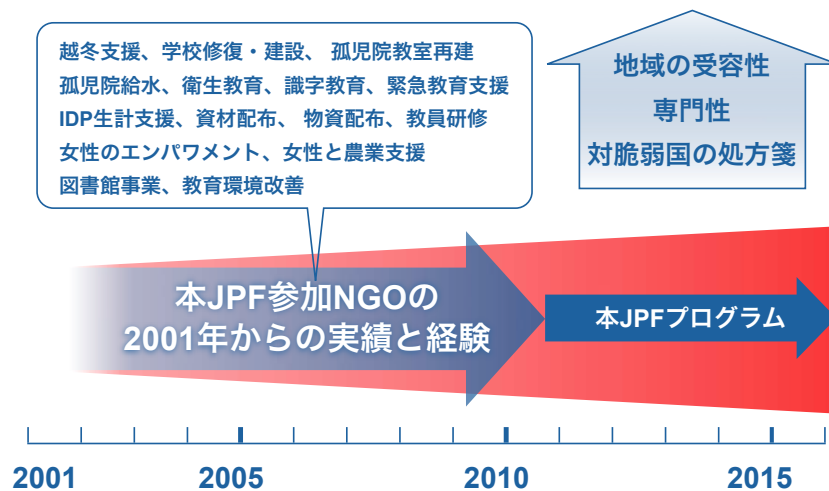


図 2-4 地域との関係性と専門性

⁸ P. Walker (2009) “ How to think about the future: history, climate change and conflict” Presentation to the Harvard Humanitarian Summit, Cambridge

次に検討されるべきは、複数のNGOが支援活動を行う場合に、どの程度「横の連携」「有機的連携」が必要かという視点である。この場合の判断基準は、「投入量」にある。

プログラムにおいて、複数のプロジェクトの「連携」や「コンソーシアム」タイプの体制を考えることは、効率的な支援のあり方を考える上でも重要である。しかし、本JPFプログラムのようにニーズに対して比較的投入規模が小さく、すでにNGOが各地で事業を展開しているような場合には、新たな地域での集中的支援や複数のNGOによる連携を前提とするアプローチはメリットは少なく、失うもの（地域との関係性や地域の知見）が大きい。

よって、アフガニスタンやパキスタン北西部のように全体ニーズに比して投入量が限られる場合には、NGOがすでに関係性を構築している地域で、得意分野、専門分野を考慮して事業を展開する「個の強み」戦略を採用する方が有効性が高いと考えられる。（図2-5参照）

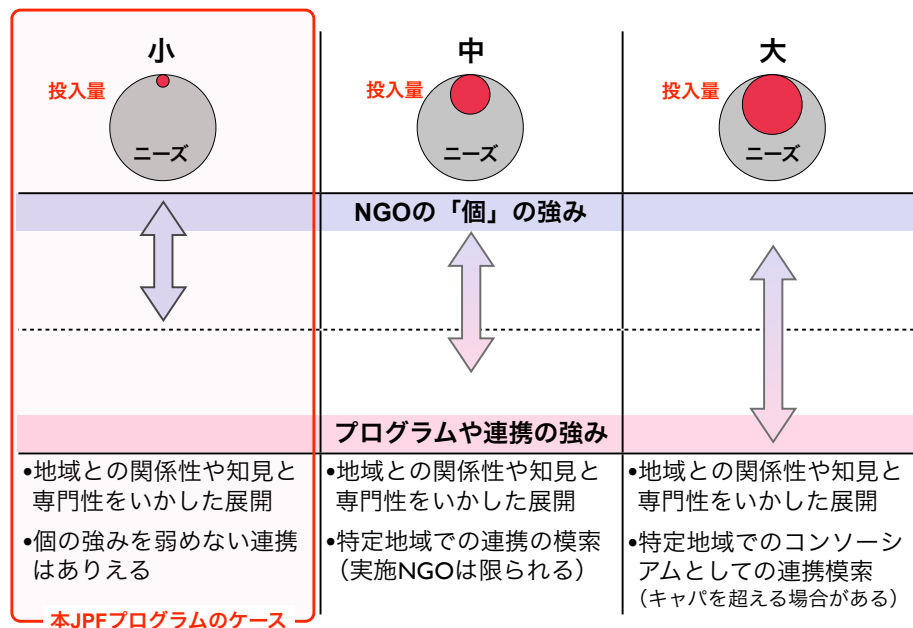


図 2-5 リソース投入規模と効果（量慢性的ニーズのケース）

2-2 アフガニスタンやパキスタン北西部でのNGOの役割⁹

アフガニスタン・パキスタン北西部のように紛争の長期的な影響がある地域では、他の同様の地域と同じく政府が十分機能しておらず、社会・経済開発サービスを中長期的、安定的に供給するアクターが必要となってくる。NGOは中立的な立場を維持しながら、そのような地域で平和構築や復興開発に関わり、過去の人道支援の現場において重要な役割を担ってきた。一方、その支援の歴史においては、中立性を逸脱した歴史もあり、それが対象国政府や市民の警戒感を強める結果にもなった。よって、その歴史を振り返ることは、日本のNGOのようにODA資金に依存する率が高い場合、「政権のツール化」を避けることの重要性や、「国家権力に接近する」ことの危険性を認識するためにも有益である。

<ソ連侵攻と内戦時代のNGO活動>

1979年のソ連侵攻で発生した大量の難民、国内避難民（IDP）に対する緊急支援のために、

⁹ この部分の既述は以下の資料を参考にした。

・Šárka Waisová “Post-war Reconstruction in Afghanistan and the Changing NGO-Government Relationship” China and Eurasia Forum Quarterly, Volume 6, No. 3 (2008) p. 65-85
 ・Nassim Jawad (2002) “Afghanistan: The Road to Recovery and the Role of NGOs” Seminar Organised by Euron Aid and Voice, Brussels
 ・Council on Foreign Relations Website / January 18, 2002
 “The Role of the Non-governmental Organizations in Afghanistan's Recovery” by DeVecchi P R
<http://www.cfr.org/afghanistan/role-non-governmental-organizations-afghanistans-recovery/p4511> (2013年7月25日アクセス)

多くの欧米NGOがアフガニスタン支援を開始した。この際、一部のNGOが米国によるアフガニスタン地域武装勢力に対する武器、資金供与のチャンネルとなり、1980年代中盤に北部同盟に食糧、医薬品などの物資提供を行っていたことが後に明らかになった。欧米アドボカシーNGOによるアフガニスタン国内での反共産主義キャンペーンも行われ、NGOが政治的なツールと化す事態が生じたのである。「NGOの中立性」が疑われた結果、1980年代後半にはアフガニスタンとパキスタン政府は、NGO活動に対する規制強化に乗り出すことになった。これらにより、「NGOは西欧化・欧米化のツールであり、容易に反政府勢力と結びつく危険な存在」という認識が現地関係者にすり込まれることになった。そして、NGOはこの苦い経験から「中立性」の原則を厳守する必要性を学び取ることになったのである。

<2001年以降のNGO活動>

タリバン政権時代に退去を余儀なくされた多くのNGOは、2001年のタリバン政権の崩壊によって支援を再開する。かつてない規模での国際社会の資金投入は、伝統的・保守的な地域社会との信頼を構築しながら人道支援、復興事業を進めることのできるNGOへの期待も高め、NGOは行政に代わって復興事業を展開する実働部隊として、一時は復興予算の25%以上の事業を実施担当することになった。

<政府との緊張関係>

しかし、「政府の腐敗と非効率性」によって復興、国家統合がなかなか進まないことに業を煮やしたNGOは、次第に公然と政府批判をするようになった。これに対して政府は真っ向から反論するとともに、2005年には「NGO規制法案」を提出。事態を憂慮した現地NGOのネットワークACBARは「The Code of Conduct for NGOs in Afghanistan」を作成し、NGOが自ら透明性とアカウンタビリティの向上に取り組む姿勢を見せたが、政府との軋轢はいまだに長く尾を引いている。

また、一部のNGOが「地方復興チーム（PRT: Provincial Reconstruction Team）」に参加し、NATOの軍事戦略の片棒を担ぐことになったことは、その中立性にあらためて疑問を持たれることに繋がった。PRT、NGO、民間コントラクターの区別がつかない一般市民にとっては、NGOは「アフガニスタンのアイデンティティ」に有害なものの一つとみなされ、警戒感や誤解も生み出すケースもあった。

<政府機関が抱える問題>

社会サービスを提供すべきアフガニスタン政府は、中央から地方や末端に至るまで、あらゆるリソースが欠如しており、中央、地方間のリンクも弱い。経験豊富で優秀な人材が民間やNGOに流出してしまう現状にジレンマを抱えつつ、依然として人道支援や復興事業の実施部隊としてNGOに依存せざるを得ない状況が続いている。

<NGOの基本的役割と新たな役割>

NGOは上記のようなアフガニスタン政府の機能不全を補完し、治安に不安を抱える地方でも基本的社会サービスを長年提供してきた。今後も、アフガニスタン政府による自立的な行政体制が整うまで、特に地方においてNGOの存在は不可欠なものになっている。しかし、上述のようなアフガニスタンに特有の背景は、NGOに以下のような基本的、及び新たな役割を求めている。

● 中立性と支援の質の高さによる地域受容性の確保

中立性の確保に細心の注意を払いつつ、支援の質の高さによって地方行政や住民に受け容れられる関係づくりが求められている。新たな地域での事業展開は一般的に難易度が高く、特定地域ですでに構築している関係にNGOがこだわるのもこのためである。

● サービス・デリバリーにおける行政への配慮と行政のキャパシティ向上への貢献

国連¹⁰は、政府と住民間の信頼構築を促進するため、州、郡、ローカルレベルなど、行政組

¹⁰ 「United Nations Development Framework In Support to the Afghanistan National Development Strategy 2010 - 2013など

織やコミュニティの能力向上に対するドナーの責任を説いている。背景には、自らによるサービス・デリバリーに注力するあまり、行政と住民間の溝を深くしたのではないかとという反省がある。

このことは、行政に蔓延する汚職にも配慮しつつ、NGOが行政をカウンターパートと位置づけて、積極的に協働を模索する必要性を示唆している。この点についてアフガニスタンのNGOネットワークであるACBARは、1) 政府の政策に沿った事業デザイン、2) 地域レベル（州、郡、コミュニティ）と事業の関係性（筆者注：政策、優先順位、長期計画）が明示されたMoUの締結、3) 定期的な報告の遵守、4) 事業式典のみならず、NGOが実施する訓練やワークショップへの行政職員参加機会の提供など、が必要だと提言している¹¹。

● 副産物としての人材輩出機能

NGOの長きにわたる活動を通じて、アフガニスタンのローカルスタッフ育成が一定の規模で進んできたことは特筆すべき事である。2001年以降の復興開発をNGOが担えたのも、また、現在、多くの海外NGOが遠隔管理を通じて事業を継続できているのも、NGO活動を通じて現地人材の質が確保されてきたからに他ならない。将来的に、アフガニスタンの開発を担う資産として、NGOは引き続き人材育成にも取り組んでいく必要がある。

2-3 アフガニスタン・パキスタン人道支援における「プログラム」の考え方

ここまでの議論を参考に、アフガニスタン・パキスタン人道支援プログラムのあり方を整理すると以下の表2-1のとおりである。

表 2-1 アフガニスタン・パキスタン人道支援プログラムを整理する要素

ニーズの発現のあり方	アフガニスタン・パキスタンの状況とJPFプログラム
どのように発生したか	<ul style="list-style-type: none"> ・長期的紛争の被害が蓄積している ・長年にわたって開発から疎外されている ・行政が機能不全状態か、それに近い状態である ・さまざまな分野の慢性的なニーズが、地理的にも広域に存在する
どのように変化するか	深刻なニーズが広範囲に存在し、援助受容性も低いことから、ニーズは急激に変化しない
どこで発生したか	すでに多くのNGOが特定地域で事業を展開していた
支援投入規模	全体的なニーズの大きさに比べるとJPFの支援規模は小さい
当該国の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・村落の伝統的ガバナンスはNGOに対して警戒感が強い ・一旦信頼構築がなされれば協力が得られる。安全の確保にも繋がる ・汚職の問題はあるものの、政府、行政のキャパシティビルディングが求められている。

これらを要約すると、本JPFプログラムのあり方には以下のような視点が求められる。

- ① NGOの過去の実績や地域の知見を最大限に活用した事業展開
- ② 対象地域における優先課題や「支援の届きにくい」エリアを意識した地域選択と、住民の主体的な参加や協力を得られることを期待した「地域密着型」の支援事業展開
- ③ 短期・緊急の人道支援ではなく、中・長期的な連結性を意識した支援事業の展開
- ④ 地域的にはバラバラ感のあるNGOの活動の意義を関係者に整理して伝える努力の継続

¹¹ ACBAR(2006) “A Study of NGO Relations with Government and Communities in Afghanistan” p.20

第3章 アフガニスタン・パキスタン人道支援ニーズの変化

3-1 アフガニスタン、パキスタンの社会指数の改善結果と現状

<アフガニスタン>

2001年のタリバン政権崩壊から本格化したアフガニスタンの復興開発。2014年末には国際部隊から国軍などへの治安権限移譲があり、アフガニスタンの国づくりは新たな段階に入った。政治的には2014年に大統領選挙が行われ、アシュラフ・ガニ新政権が誕生。同年12月にロンドンで開催された「アフガニスタン復興支援国際会議」では、国際治安支援部隊 (ISAF) からの治安権限移譲が年末に完了するアフガニスタンの「自立と改革」に対する国際社会の長期的な連帯支援が示され、「変革の10年¹²⁾」に向けたパートナーシップが改めて確認された。この間、アフガニスタンの人道支援や復興開発は同国および国際社会の支援によって進められてきた。その結果はどのような変化や成果を生み出したのだろうか。

国連開発計画 (UNDP) の2014年人間開発報告書¹³⁾によれば、アフガニスタンの人間開発指標 (HDI) は過去10年間に大きく改善している (次頁の図3-1にも示すとおり)。HDIは平均余命、教育及び所得指数の複合統計であり、本JPFプログラムの対象領域とも関連が強い。個別の指標では、5歳児未満死亡率は257から97に、乳幼児死亡率¹⁾は165から77に激減した (2003年と2011年の比較)。妊産婦死亡率も同様に1,600から327に改善している (2002年と2011年の比較)。また、教育分野では、2001年当時の就学人口が男子で100万人だったのが2011年には820万人へ、女子も19万人から375万人に増加している。同年に2万人程度だった教師は約19万人に増え、多くが一定の訓練を受けている。

このように、アフガニスタンの安定に向けた同国と国際社会による努力が、アフガニスタン社会に大きな改善をもたらした一方、アフガニスタンの36%の人々がいまだに貧困レベルにあり、10人に1人の子どもが10歳になる前に死亡。5歳以下の約6割は栄養不良による発育不全である。識字率は26%程度と依然として低く、350万人の子どもたちがさまざまな理由で就学できていない。これらの社会指標は同国の現状がいまだに世界最低のレベルであることを示している。人間開発報告書2014によれば、人間開発指標 (HDI) はいまだにネパールやバングラデシュと言った近隣の最貧国におよんでおらず、特にジェンダー格差は187の対象国のうちアフガニスタンが最も大きく、女性のHDIは男性のHDIの60%の水準にしか達していない¹⁴⁾。

そのような中、近年はパキスタンなどから多くのアフガニスタン難民が帰還しており、本年1月だけでもその数は2万2千人に上り、同期間に1万2千人以上の国内避難民も発生している。

<パキスタン>

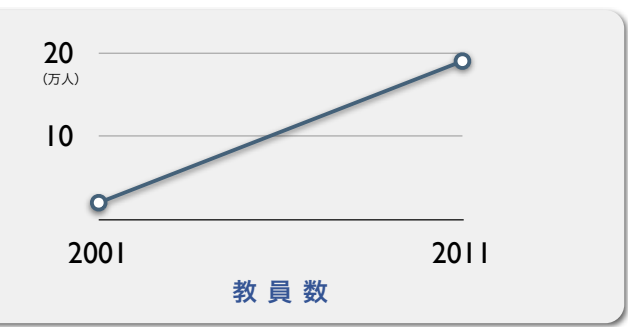
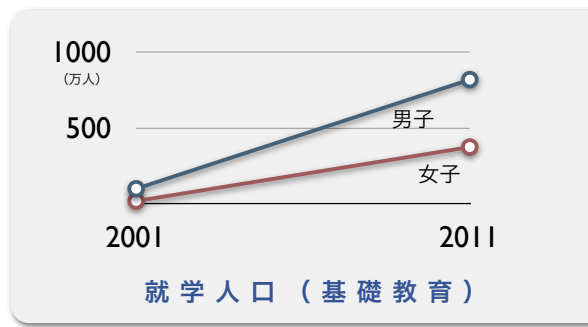
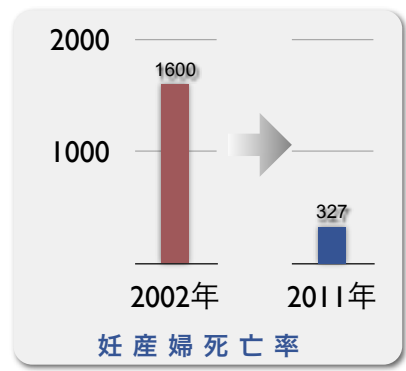
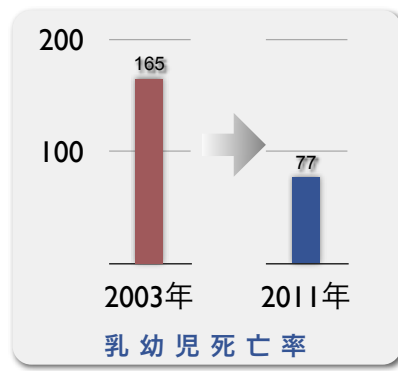
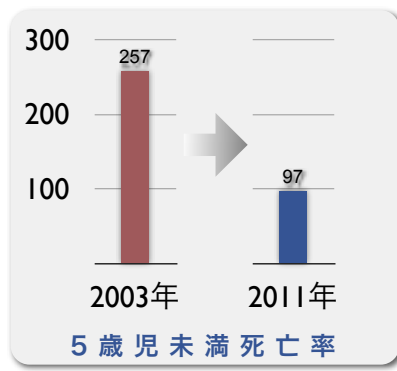
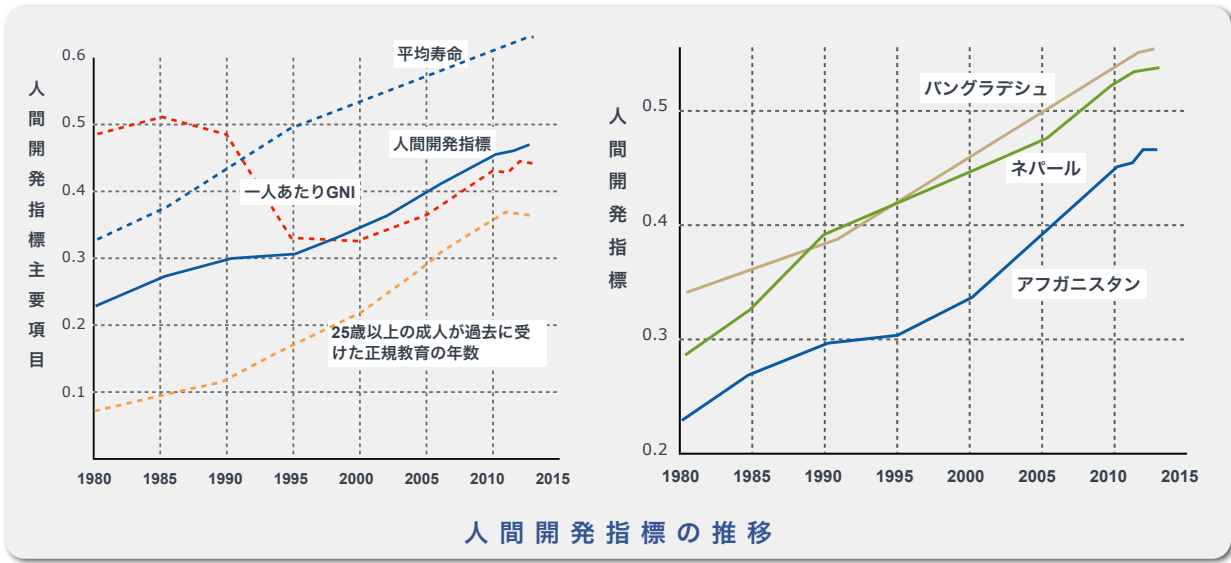
アフガニスタンとの国境地帯に広がるパキスタン部族地域 (同国北西部) では、いまだに150万人のアフガニスタン難民が存在する。それに加え、2014年6月からのパキスタン軍による掃討作戦の影響もあり、同地域北ワジリスタン地区では71万人の国内避難民が避難生活を送っており、特に連邦直轄部族地域 (Federally Administered Tribal Areas: FATA) やハイバル・パフトゥンハー州 (Khyber Pakhtunkhwa) における大きな人道支援ニーズがある。これらの避難民は状況変化によって避難、帰還を繰り返すこともある。

¹²⁾ 2011年12月のボン会合において、各国、国際機関、市民社会は、アフガニスタンの治安維持の責任が国際治安支援部隊 (ISAF) からアフガニスタン政府側に完全に移譲される2014年末より後の10年間を「変革の10年」と名付け、国際社会とアフガニスタンの新たな協力関係を深めることに合意している。

¹³⁾ “Explanatory note on the 2014 Human Development Report composite indices Afghanistan” “HDI values and rank changes in the 2014 Human Development Report”

¹⁴⁾ 国連開発計画Website

<http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/presscenter/pressreleases/2014/07/24/hdi2014.html> (2015年8月13日アクセス)



36%
64%

35年以上にわたる紛争
↓
36%の人々が貧困状態

- 2時間に一人の妊婦が死亡
- 10人に一人の子どもが10歳になる前に死亡
- 5歳以下の約6割の子どもが栄養不良による発育不全
- 識字率は26%、350万人の子どもが未就学

図 3-1 アフガニスタン 社会指標の改善状況と現状

3-2 アフガニスタンの人道支援ニーズとターゲットの考え方

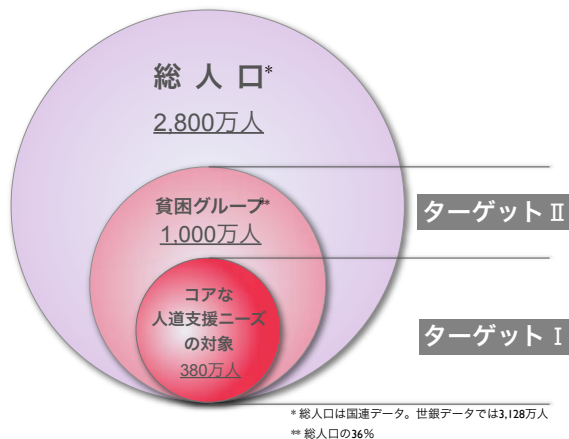


図 3-2 アフガニスタンの人道支援ニーズの区分

のニーズの多くは治安状況が悪く、本JPFプログラムに適用されているJPFの「共通安全原則」で事業が実施できない地域に属することが多い¹⁷。一方、その他の人道支援ニーズは図の「ターゲットII」として示せる。これらの多くは、一部を除き比較的治安の安定したところに居住していると考えられる。本JPFが対象としているのは主にこのようなターゲットである。また、国際救援委員会（IRC）も、「500万人の緊急的支援が必要であり、これに加え400万人に保健医療支援などの長期的な人道支援が必要だ」としており¹⁸、おおよそ上記の区分に当てはまる。

パキスタンの場合には、本JPFプログラムは難民やIDPの支援を中心に行っており、いずれも緊急度の高い支援対象だと整理できる。

3-3 長期化する人道支援の流れと「長引く危機」

アフガニスタンやパキスタンでは、長年にわたって人道支援が行われていながら、「いつ」通常の開発段階に移行できるのか、いまだに先が見えない状況が続いている。しかし、人道支援が長期にわたるのはアフガニスタン、パキスタンだけに限らないのが世界の現状である。図3-3は、DAC諸国による「3年以下の短期的な人道支援」「3年から7年の中期的な人道支援」「8年以上にわたる長期的な人道支援」の資金別割合とその推移と示している。これによれば、2013年時点での「8年以上の長期的な人道支援」への投入は、2000年に比べても約3倍近くになっている。長期的な人道支援ニーズを必要とされているのは30カ国、中期的な人道支援を必要としているのは28カ国である。同図右側に示したように、2013年時点でそれぞれ人道支援全体の66%、23%を占めており、3年未満で終了する短期的な人道支援ニーズは11%に過ぎない。また、「Global Humanitarian Assistance Report 2015」によれば人道支援ニーズの予算規模上位20カ国のうち、19カ国がこれら長期的、中期的な人道支援を必要としている国である。

¹⁵ UNOCHAは2014年からアフガニスタン人道援助の対象クラスターを「Life Saving」に絞り込んだ経緯がある。

¹⁶ 多次元貧困指数(Multidimensional Poverty Index: MPI)は、健康、教育、生活水準の面における貧困の度合いと頻度を明らかにするもの。2010年現在で約17.5億人が多次元貧困状態にあるとされたが、この人数は同じ国々において1日1.25ドル未満で暮らしている一般的「貧困層」14.4億人を上回っており、所得が向上している国でも、貧困が蔓延していることを示している。

¹⁷ カンダハール、ヘルマンド、バードギース、ファーリヤブ、ガズニー、パクティカなどである。

¹⁸ IRC(2014) “What Next for Afghanistan? Beyond 2014: Afghan voices and vision”

<https://www.rescue-uk.org/sites/default/files/afghan%20report%20for%20web.pdf> (2015年8月1日アクセス)

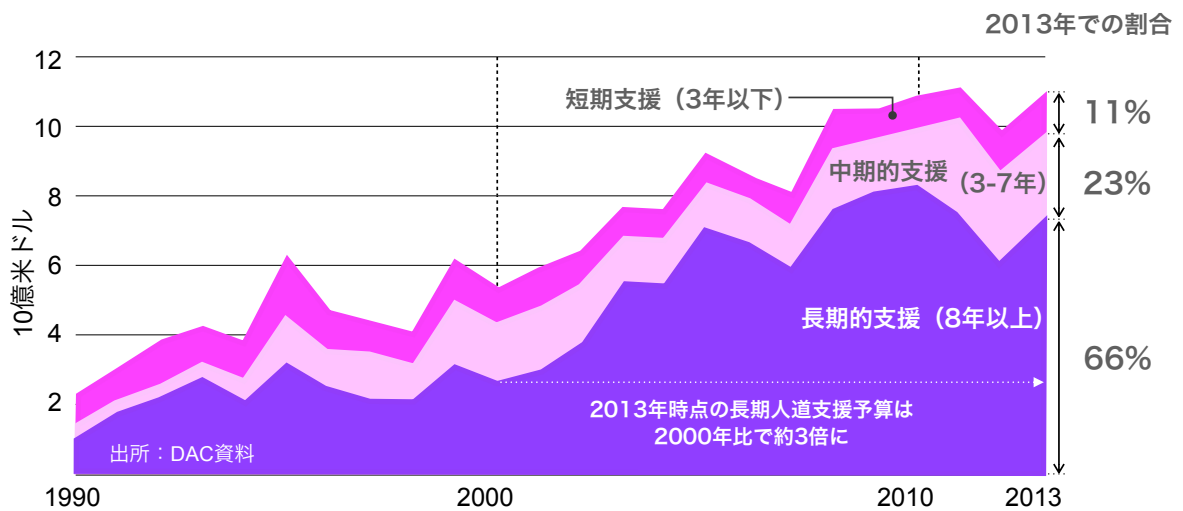


図 3-3 DAC諸国による人道支援援助額の推移と2013年での割合

このような状況は「長引く危機（Protracted Crisis）」と称され、国連食糧農業機関（FAO）の「2010年年次報告書」では、以下のように定義されている¹⁹。

「国民のかなりの割合が、長期にわたり、死や疾病、生計の崩壊に対して非常に脆弱な状態にある環境である。対応能力や、国民に対する脅威を緩和する、あるいは適切な水準の保護を提供する能力が制限されている国では、こうした環境の統治は、概して非常に脆弱である」

また、これらの国々には、①紛争、②脆弱な統治、③持続的でない生活方式や食糧安全保障の乏しい成果、といった背景や特徴があると同報告書は指摘している。本JPFプログラム対象地のアフガニスタン、パキスタンはいずれもこれらの条件に当てはまっており、両国に対する人道支援は「長引く危機」における人道支援であることを認識する必要がある。

このように、短期的には終わらない人道支援ニーズに対し、国連では複数年の「戦略対応計画（SRPs）」が立案され、いくつかの国で実践されるようになった。2013年、ソマリアが初めて複数年SRPs対象国となったのを始め、2014年には15カ国、2015年には13カ国が複数年SRPs対象国となっている。つまり、2010年時点で複数年対応を決めたJPFの対応はこの潮流を先取りするものであり、今後は複数年アプローチによる支援が主流化する可能性がある。

いずれにせよ、「人道支援は短期で終了するもの」という一般的な理解はすでに通用せず、人道支援に関わるJPFや事業実施NGOには、むしろこのような「長引く危機」に対する長期的な人道支援において成果を出していくためには、プロアクティブにどのような姿勢で対峙していくかについて、議論と検討が求められている。

3-4 深刻化する汚職

アフガニスタンやパキスタンでは、汚職問題は以前から国家統合や状況改善における制約条件とされてきた。2013年の中間レビュー実施後、アフガニスタンの人道支援や復興開発における汚職の脅威度がますます増しており、タリバンなどの対反政府武装勢力による影響をしのぐインパクトがある、と主要ドナーの調査委員会やメディアなどが警告している。

- 英国議会の国際開発委員会に報告義務を持つ「援助インパクト独立評価委員会（ICAI）」は、その報告書「DFID's Approach to Anti-Corruption and its Impact on the Poor (2014) ²⁰」の中で、同国の援助機関DFIDは、アフガニスタンでは汚職が重大な課

¹⁹ FAO(2010) "The State of Food Insecurity in the World -Addressing food insecurity in protracted crises- "

²⁰ <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/10/DFIDs-Approach-to-Anti-Corruption-and-its-Impact-on-the-Poor-FINAL.pdf> (2015年8月1日アクセス)

題であると認識し、直接あるいは間接的に取り組んでいるにもかかわらず、有効な手段を見いだせていないと指摘している。

- 米国によるアフガニスタン復興事業の監査機関、アフガニスタン復興担当特別査察官 (SIGAR) 事務所は、2013年のレポート²¹で「我々の援助資金の多くが闇に消えている」と指摘し、汚職対策を抜本的に見直す必要性を説いた。また、2015年6月には同国のインターネット・ニュース社が「Ghost School」と題する記事を出し、これについてSIGARが同国の援助機関であるUSAIDに質問状を送る騒ぎに発展した(後述)。
- 腐敗や汚職に対して取り組む国際的な非政府組織トランスペアレンシー・インターナショナル (Transparency International : TI) は、「汚職：アフガニスタンでの国際ミッションの教訓 (2015)」と題する2015年の報告書²²で、「汚職は諸外国のアフガニスタン支援の正当性や持続性を蝕む結果になっており… (中略) …支援の大小にかかわらず、汚職リスクを正しく認識し対策をとらなければ成功することは困難である」と指摘し、汚職に対する無頓着さは国際社会の取り組みをリスクに晒していると警告した。
- 同組織が公表している腐敗度リスト「腐敗認識指数」(Corruption Perceptions Index)によれば、アフガニスタンとパキスタンのランキングは以下のとおりで、特にアフガニスタンは危険水域にあり、パキスタン北西部における状況は国全体を表すランキング数値よりも悲観的に捉える必要もあろう。

腐敗認識指数 (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX (2014))

アフガニスタン 172/175

パキスタン 126/175

- 2015年6月、米インターネットニュース社「BuzzFeed」が「Ghost School」と題する記事²³を公表。報道では以下の点が指摘された。
 - ・同社がUSAID情報をもとに現状をサンプル調査したところ、10分の1の学校が機能しておらず、当初から建設がまったくなされていない「幻」の学校もあった。
 - ・「消えた」建設資金、教員給与が各種武装勢力を潤していたケースもあった。
 - ・実態を隠蔽するために、教育省が生徒数、教師数を水増ししており、この情報操作についてUSAIDは2006年当時から実態を把握していた。
 - ・USAIDが発表した学校建設実績累積数が年々減少しており、同組織の責任体制に重大な疑義がある。「680校(2010年)」⇒「605校(2014年)」⇒「563校(2015年)」
 - ・2010年時点でSIGARが30校を視察した際にも、全体の3/4以上が低品質で多くの瑕疵やダメージがあり、なかには生徒の健康と生命に危険を及ぼす構造物もあったことが指摘されていた。
- SIGARは6月、上記のUSAIDの学校建設疑惑を受けて、必要な情報を公開するよう同局長に文書で要請²⁴。「途上国では正確な統計数値を得ることは困難」と当局が応酬²⁵する事態に発展している。

これらから指摘できることは、汚職はこれまで以上に人道支援や復興開発の脅威となっており、援助が減少傾向にある現在は、むしろ汚職度合いが高まっている可能性もあるということ

²¹ <https://www.sigar.mil/pdf/alerts/SIGAR-SP-13-9.pdf> (2015年8月1日アクセス)

²² Transparency International UK.(2015)*Lessons from the international mission in Afghanistan Corruption”
https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2015_Corruption_Lessons_From_Afghanistan_EN.pdf (2015年8月1日アクセス)

²³ <http://www.buzzfeed.com/azmatkhan/the-big-lie-that-helped-justify-americas-war-in-afghanistan#.ohAkW5EQ> (2015年8月1日アクセス)

²⁴ <http://big.assets.huffingtonpost.com/SIGARUSAIDJune2015.pdf> (2015年8月1日アクセス)

²⁵ <https://www.usaid.gov/sites/default/files/June-30-2015-USAID-Response-to-SIGAR-Letter.pdf> (2015年8月1日アクセス)

である。前述のトランスペアレンシー・インターナショナルの報告書は、「汚職対応」に関して、以下のような提言を行っている。

- 関係者に「汚職リスク」を理解するために必要な知識と手段を提供すること
- 事業開始当初から「汚職の脅威」を十分認識し、対応の必要性を認識しておくこと
- 組織や関係者全員が共通の取り組みを行い、特にこの点では市民社会の関与も得ること
- 支援の規模を拡大することにこだわらず、いかに情報を公開し、透明性を高めていくかに注力すること。援助の有効性や「成功」の評価において、資金額の多寡を評価の視点としないこと
- 支援対象国内や海外の組織による監視体制をより一層強化すること

アフガニスタンでは、汚職にまつわる金額は同国のGDPの1/5に相当するとする国連の試算²⁶もあり、この脅威は社会の隅々に蔓延している。汚職は単に援助資金の無駄遣いとどまらない。汚職は支援対象国のまっとうな開発を疎外するものであり、市民生活を蝕むものであるという認識のもと、事業実施、モニタリングおよび評価作業でもこの問題にフォーカスする必要がある。

プロジェクト裨益者の声

サジヤさん (10)



CAREがパルワン州サラン郡パジャ村に設置した コミュニティ運営の学校 (CBS) に通う3年生

サジヤの叔父アブドゥル・カディル (43) は、学齢期の3人の子どもの父親です。アブドゥルによれば、「サジヤは変わりました。もう3年前のようではありません。彼女は、学校で教わったことを伝えています。先生のように家族に健康や衛生

について教えたり、興味深い話を聞かせてくれ、みんな真剣に聞き入っています。私でさえ、この小さな女の子からたくさんを教わっています」。

サジヤは、自分がCBSで学んでいること、家族や近所の人たちから尊敬される立場にあることを喜んでいます。

叔父のアブドゥルは、「CBSが子どもたちを変え、子どもたちがコミュニティを変えました。CBSに通うすべての生徒が重要な役割を果たしています。私の家族も何人かは、カブールや他の都市で暮らしています。親戚への連絡は、CBSに通う私の子どもたちが手助けしています。村民の多くは読み書きができないため、子どもたちは、携帯電話をかけたり、手紙の読み書きするのを手伝っているのです」と話してくれました。

(CARE提供)

²⁶ United Nations Office on Drugs and Crime(2012) “Corruption in Afghanistan::Recent patterns and trends”

http://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf (2015年8月2日アクセス)

第4章 アフガニスタン・パキスタン人道支援プログラムの評価

前章までは、アフガニスタンとパキスタンで人道支援を行うにあたっての基本的文脈の整理を行った上で、現状での人道支援ニーズによる社会指数の改善状況などを概観した。

本章ではそれらの結果も踏まえた上で、本プログラムの評価を行う。なお、事業の内容や実施環境が大きく変化していない限り、中間レビューの結果も適宜参考にした。

評価の主な項目は以下の表4-1のとおりである。なお、詳細は添付資料「評価グリッド」に記した。

表 4-1 評価項目一覧

評価項目	主な評価設問	
プログラム方針と各事業の妥当性	1. プログラム方針の妥当性	1.1 プログラム方針を評価するにあたっての特定のコンテキスト、前提条件の確認
		1.2 プログラムとしての重点分野（および具体的な支援領域）は、当該国や他ドナーによる支援の政策や国際潮流と調和していたか？
		1.3 「5年間」という支援期間の設定の妥当であったか？
		1.4 プログラムでの長期的計画（連結性）、出口戦略は適切であったか？
	2. 各事業の妥当性	2.1 事業の地域ニーズと優先度との整合性はあるか？
		2.2 「5年間」のプログラム期間、折に触れて妥当性の検討がなされてきたか？
		2.3 NGOの過去の実績、特性が配慮された事業選定であったか？
		2.4 先方の受容能力を考慮した実施規模であったか。実現可能な事業内容であったか？
結果の有効性とインパクト他	3. プロジェクトレベル達成度と成果検証	3.1 「5カ年計画」あるいは各フェーズの年度における目標は達成できている
		3.2 量だけでなく、質も確保したか？
	4. 促進・阻害要因の特定と分析	4.1 上記の目標達成（あるいは未達成）の要因はなにか？
	5. 現時点でのインパクトの特定	5.1 JPF人道支援プログラムは対象地域の複合的人道危機を軽減したか？
		5.2 全体への社会経済的影響のみならず、社会的マイノリティへの影響が確認されるか？
	6. 他の評価項目	6.1 効率性、自立発展性の視点から特に評価すべき点があるか？
実施プロセス	7. 事業実施プロセスの適切性（JPF事務局、WGによる中間レビュー提言内容に基づく改善結果の検証を含む）	7.1 現地関係者との合意形成、コミュニケーションは保たれたか？
		7.2 現地関係者の主体性を確保・増進し、信頼性を増すようなプロセスであったか？
		7.3 現地関係者との情報共有やNGOによる個別モニタリングは適切に実施されたか？
		7.4 必要に応じた技術的な支援や安全管理の情報提供がJPFによって実施されたか？
		7.5 中間レビューの提言をもとに各種改善がなされたか？
		7.6 「日本の支援」に対する現地での理解促進や国内での広報が適切に行われたか？
		7.7 ファンドレイジングは積極的に行われたか？
		7.8 適切な資金配分プロセスであったか？

なお、評価結果を総合的に提示するため、以下のようなレーティングを採用した。

評価レーティングの説明

★★★★	極めて高い（良い）	ほぼ全ての評価の項目において高い評価を得た
★★★★☆	高い（良い）	多くの評価の項目において高い評価を得た
★★☆☆	一部に課題がある	よい評価項目もある一方、一部に課題がある
★☆☆☆	問題がある	多くの問題が指摘された

4-1 プログラム方針の妥当性

<主な評価設問>

1. プログラム方針を評価するにあたっての特定のコンテキスト、前提条件の確認
2. プログラムとしての重点分野（および具体的な支援領域）は、当該国や他ドナーによる支援の政策や国際潮流と調和していたか？
3. 「5年間」という支援期間の設定は妥当であったか？
4. プログラムでの長期的計画（連結性）、出口戦略は適切であったか？

<評価結果>

1) 本JPF「プログラム」の意義は「複数年」にある

中間レビューで行われた整理を参考にする、本プログラムの意義はアフガニスタンおよびパキスタン北西部の甚大かつ膨大な人道支援ニーズに「複数年」で対応したことにある。中間レビューで整理されているように、1) ニーズの地域的・分野な広がり、2) JPFの投入規模、3) NGOの地域受容性を活かした事業展開から考えると、本JPFプログラムに、一定の地域で集中した人道支援が求められるコンソーシアム型の「複数のNGOが事業を行う事による相乗効果」を求めることには無理がある。評価にあたって、まずこの点を再確認した。

2) 5年間という期間設定は妥当であった

複数年として設定された期間の妥当性をどう評価するのかについては、プログラム開始と中間レビューなどの見直しの際に、大きな状況の変化が予想されたかどうかを判断材料とした。具体的には、ニーズや事業実施地の社会環境の変化によって重点分野、個別事業、事業実施地、アプローチを見直す必要があったか否かである。「国際社会のコミットメントの状況」「社会状況の変動において明らかになっているリスク事象の有無」「発生確率は低いものの大きなインパクトが予想される事象（例：紛争の激化、政権の交代）があるかどうか」といった情報をもとに「実現可能な目標を設定する上での総合的判断」を評価した場合、特に期間設定に問題を見いだすことは出来ず、また、2010年当時のニーズの把握状況と目標達成の見込み状況からしても、JPFプログラムの「5年」という期間設定は妥当であったと判断できる。

3) 人道ニーズには合致しているが戦略の議論と説明が不足している

本JPFプログラムの予算配分は、学校建設、教員研修などの「教育分野」に大半が費やされている。近年、人道支援における「教育」の必要性、重要性が謳われており、この点においては合理性がある。一方、NATO軍の撤退を見据えた「ポスト2014」のアフガニスタンにおいて、図4-1のように、2014年以降は国連の人道支援アピールから教育クラスターが除かれ、支援が「コアな人道支援領域＝Life Saving（前章3-2で記したターゲット1）」に絞り込まれていった経緯がある。よって、本JPFプログラムは緊急性のある「Life Saving」領域の人道支援とはギャップがあることも事実である

が、これはJPFがアフガニスタン、パキスタンで事業を実施する際の「実施3要件（治安の安定、地域の受容、専門性）」の枠組みの中で支援ニーズの高いものを選択した結果であるので、この点では説得力に問題はない。しかし、そのような中で、いかに脆弱な層や危機的状況にあるターゲットにアプローチしていくのかについては、常に議論し、必要に応じて見直していく必要がある。

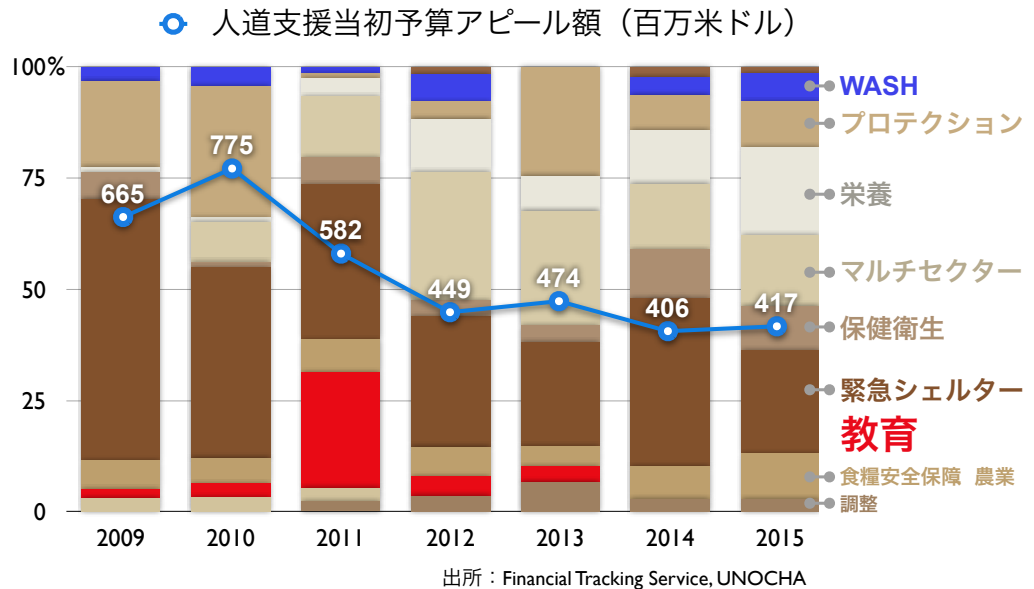


図 4-1 UNOCHA人道支援アピールにおけるクラスター内訳の推移

2014年以降の国連の支援が絞り込まれた背景には、「アフガニスタンの状況は改善した」と主張したい勢力の動きが影響を与えたことも確かであろうが、問題はこのような「変化」の中で、本JPFプログラムの重点分野や個別事業のあり方が議論されたり、対外的に説明されたりしていないことである。JPF関係者にさえも本JPFプログラムが立ち位置を変えなかったことに対しては多様な理解が存在するたとえば、それが戦略的なもの（必然）なのか、支援の継続自体が目的化しているが故にこのような変化に無頓着であった結果なのか、コアな人道支援の領域に踏み込めていないだけに、支援の妥当性において、説得力に欠ける結果になっているのではないかと、などである。このような「もやもや」は、ひとえに本JPFプログラムの方向性の整理不足と説明不足から生じていると言える。

事実、本JPFプログラム実施の5年間で、重点分野や各コンポーネントの優先度の見直しが行われた形跡はなく、「ターゲットII」を対象にせざるを得ない中で、いかに「より支援が必要な層」にアプローチしようとしたのか、全体最適な視点から、どのようにコンポーネントの選択や絞り込みを行おうとしたのか、そのような「苦悩」が見えてこない。一見すると、単に前年度の事業を繰り返していたように見えるのは、それがやや穿った見方だとしても、そういった見方を払拭できないという点で「整理不足」「説明不足」のそしりは免れない。

■ 評価のまとめ

以上から、プログラム方針の妥当性については、一部に整理不足、説明不足があると評価した。

「プログラム方針の妥当性」

★★☆☆ 妥当性はあるが一部に整理不足、説明不足がある

4-2 各事業の妥当性

<主な評価設問>

1. 事業の地域ニーズと優先度との整合性はあるか？
2. 「5年間」のプログラム期間、折に触れて妥当性の検討がなされてきたか？
3. NGOの過去の実績、特性が配慮された事業選定であったか？
4. 先方の受容能力を考慮した実施規模であったか。実現可能な事業内容であったか？

<評価結果>

1) 実施した事業は現地ニーズと優先順位に合致している

現地調査では、州レベル行政担当官との面談を通じて、事業実施NGOの事業選択がニーズに合致したものであるかどうかをヒアリングした。その結果によれば、事業実施NGOは現地調整メカニズムの中で実施事業を決定しており、概ね現地ニーズと優先順位に合致した事業が実施されていた。住民やコミュニティ・リーダーのヒアリングでも限られたインプットながら、ニーズに合致した事業が実施されたことが確認された。

2) 自らの強みを活かした事業実施であった

実施した事業は、事業実施NGOの専門性と実績に合致しており、それが期待された成果を着実に生む結果に繋がっている。地域との関係性構築の蓄積結果も十分に活かされ、行政官やコミュニティとの円滑な関係性の中での事業選択となっている。自らの強みを活かした事業コンポーネントの選定が行われていると評価出来る。

3) 先方の受容能力を超えない範囲での適切な支援実施規模であった

アフガニスタンやパキスタンでは、膨大な人道支援ニーズに応えようとするあまり、質、量ともに現地関係者の受容能力を超えた事業が実施され、期待された成果に繋がらないばかりか、キャパシティ向上やガバナンスの改善に負の影響を与えた可能性が報告されている²⁷。現地調査によれば、本JPFプログラムの場合、各事業はおしなべて地方政府行政機関、コミュニティ、現地住民の受容能力を考慮した事業実施規模であり、ヒアリングや現地見聞からも問題は見いだされなかった。

4) 全体最適な観点からはさらに妥当性を高められた可能性もある

一部の各NGOの事業地におけるコンポーネントは雑多・多岐に広がっており、なおかつ、プログラム実施期間中に議論され、見直しがなされた形跡がない。アフガニスタン・パキスタンの膨大なニーズと限られた投入に鑑み、全体最適な視点から、より現実的な投入効果（最大多数の最大幸福）による絞り込みや見直しを行うべきであった。そうであったなら、さらに妥当性が高まった可能性がある。また、「より脆弱なターゲット」への接近も徹底していたとは言いがたい。結果として、自らの活動が5年間のプログラムに位置づけられているという認識は低く、単に過去のオペレーションの継続という近視眼的な事業実施に終始した部分は否めない。

■ 評価のまとめ

以上から、各事業の妥当性は高いが、より高められた可能性があると評価した。

「各事業の妥当性」

★★☆☆ 妥当性は高いが、より高められた可能性がある

²⁷ 例として 米国軍・行政諸機関による Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA)(2014) “Operationalizing Counter / Anti- Corruption Study” などがある。

4-3 目標達成度と成果

<主な評価設問>

1. 「5カ年計画」あるいは各フェーズの年度における目標は達成できているか？
2. 目標レベルでは量だけでなく、質も確保したか？

<評価結果>

まず、本JPFプログラムの成果全体のとりまとめ結果を図4-2に示す。

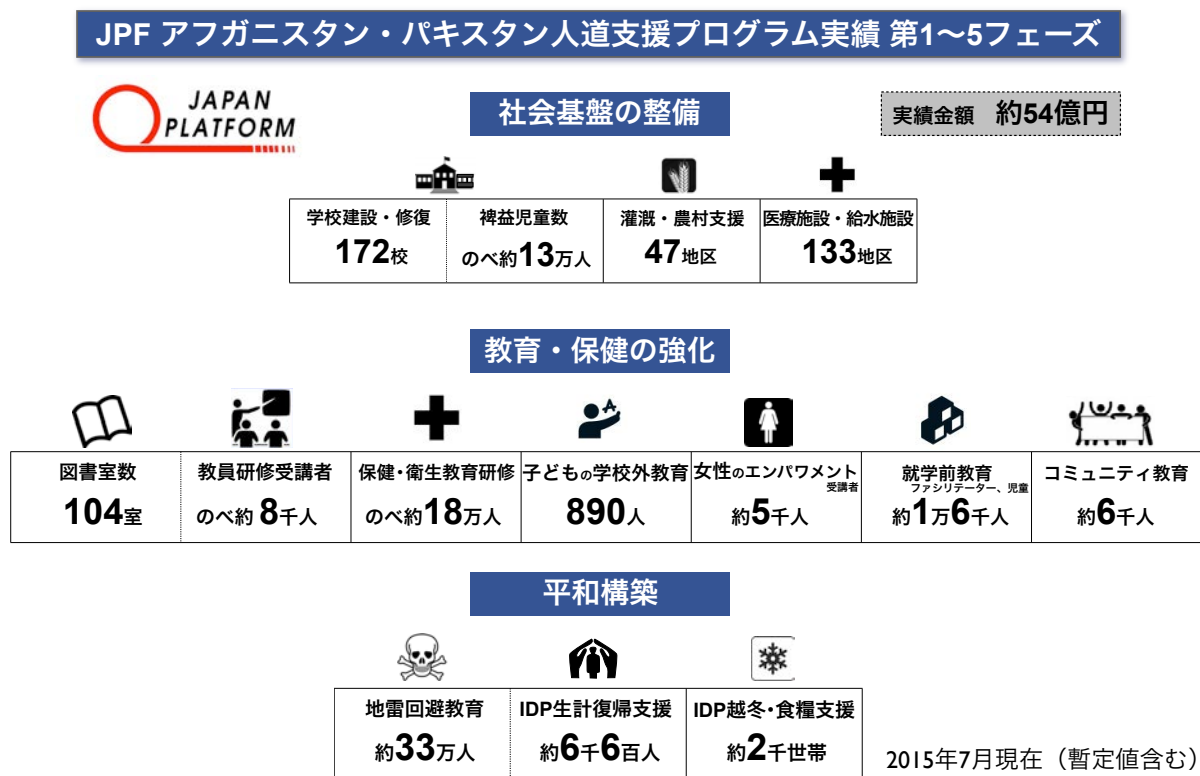


図 4-2 実績概要

1) 概ね年次目標を達成した

各事業実施NGOは当時の予算配分の目論見に基づく5年間の当初計画を策定している場合もあったが、その後の状況変化もあって達成度を測るためのベースとすることは困難であった。よって、フェーズ毎に申請・助成された目標と実績の比較をもって達成度を評価したところ、各事業実施NGOの年度毎の目標には一部未達成の部分もあるものの、各フェーズ（年度）の計画と実績には大きなギャップはなかった。

アフガニスタン、パキスタンの外部環境の厳しさや激変という制約条件を考慮すれば、決して「出来て当たり前」の状況ではない。治安とガバナンスが悪化する中、シームレスで質が高く、きめ細やかさを伴う成果を5年間産出し続けたことを現地関係者の多くが賞賛している。日本の援助機関も実質的に撤退せざるを得ない状況に陥る中で、一定規模の目標達成をなし得ている。

また、プログラムの前半から²⁸、アフガニスタンには「現地出張もままならない中での遠隔管理」という新たな制約が加わるようになった。他国での人道支援では遠隔管理を強いられた途端に事業が立ちゆかなくなった例もあるが、本プログラムでは上記

²⁸ 遠隔管理は当初からの制約であったが、現地出張は可能であった。2013年にADRAがアフガニスタンに現地出張したのが最後である。

のように遅滞なく実施運営管理を行った。事業実施NGOの事業運営管理能力には高い評価が与えられるべきである。

2) 質の確保

現地ヒアリングによれば、多くの現地関係者が事業の質に対する満足感を表明している。単に建造物やサービスの「量」を達成しただけでなく、期待された「質」の高さも満たしていると考えられる。研修などのソフトコンポーネントにおいても、高い効果を研修参加者自身が実感している様子が見て取れる。また、現地NGOスタッフが自信を持って自ら実施した事業内容の質を語っていることも興味深い。

他ドナーとの比較において事業実施NGOの仕事の「質の高さ」を強調する声も多かった。残念ながら、アフガニスタンやパキスタンの人道支援においては、必ずしもすべての支援者が同様の能力や矜持を持ち合わせていないだけに、この項目においても事業実施NGOには高い評価が与えられるべきである。

■ 評価のまとめ

以上から、目標達成度と成果については、チャレンジングな条件下で目標を達成したと評価した。

「達成度と成果」

★★★★ チャレンジングな条件下で目標を達成した

プロジェクト裨益者の声

ハジ・ラソール・ダッドさん (75)

元農家

私の孫のアッラー・ダッドはADRAが2012年に作ったバーミヤン中央男子高校に通っています。自宅から歩いて4時間、車でも30分かかるのでバーミヤンの町に狭い部屋を借りています。

孫は8年生までは村の学校に通っていました。その後、設備の整ったこの新しく学校に送ることを決めました。

父親はフレスタン学校の警備員をしていて、私にも仕事は無く、孫の部屋代を捻出するのも大変ですが、私たち一族で12年生まで進んだのは孫が初めてです。皆、教育を受けていない。孫は勉強して医者になることを望んでいます。大学に行きたいと言っています。学校を卒業すれば、私たちの生活も変えてくれると思います。バーミヤンにもっと学校があるべきです。私の村でも学校がなく、子どもたちは野外で勉強しているような状況です。

バーミヤン中央男子高校を作るのに資金を出してくれた方とNGO (ADRA) に感謝したい。教育は「もっとも大切な開発」だと思いますよ。



4-4 促進・阻害要因の特定と分析

<主な評価設問>

1. 目標達成（あるいは未達成）の要因はなにか？

<評価結果>

各事業実施NGOの目標は達成され、期待された成果が確認されたことから、ここでは成功要因を探る。

1) 現地関係者との協働、コミュニティ・アプローチによる信頼関係の構築による好循環

上記のような成果の促進要因の一つは、現地カウンターパートとの協働、コミュニティ・アプローチによるエンパワーメントといった基本を守ったことにある。行政やコミュニティとの信頼関係を構築・強化したことによって成果を生み出し、その成功体験がさらに信頼関係を強め、確実な成果につながるという好循環を生んだ。

2) 現地スタッフの育成が遠隔管理を可能とした

遠隔管理を可能にしたのは、多くのNGOが事業を開始した2001年以降、事業実施で現地スタッフを育成してきた結果である。特に直轄の現地事務所を持つNGOは、権限委譲も含め「人づくり」を組織内で実施してきたことが奏功した。アライアンス系のNGOでも遠隔管理は容易ではない。中継地、第三国や日本でのFace to Faceの会議を行ったとしても、日々の事業実施においては「隔靴搔痒」の感が否めなかったことと想像できるが、努力と様々な工夫で乗り切ってきた。この点でも評価出来る。

3) 蔓延し悪化する「汚職」問題にも慎重な対応を行った

アフガニスタンでの人道支援や開発事業実施では、常に「汚職」という懸念とリスクが付きまとう。近年、主な援助国においてアフガニスタンの「援助の汚職」がより深刻に取りざたされるようになり問題は「脅威」のレベルに達している。援助の減少も汚職の蔓延を加速している現状がある。その中で（一部には不正行為が解雇に繋がったケースもあるものの）、特に大きな問題に遭遇することもなく事業を実施してきたことは特筆すべき実績であり、JPFと事業実施NGOが汚職問題に慎重な対応を行った結果だと言えるだろう。

また、本JPFプログラムは定期的な外部評価者による評価や現地モニタリングを通して、アカウンタビリティと透明性が確認されていると考えられる。このように評価とモニタリングを確実に行ったことが、蔓延する汚職に対する「対策パッケージ」として機能し、問題発生を抑止効果を発揮していると考えられる。これがひいては円滑な事業実施を担保したとも言える。

経理処理についても、些末な事務作業にJPF、NGO双方が悩まされることがあっても、丁寧に求められた手続きを進めていったことが、アカウンタビリティの確保に繋がっている。ODA予算が多く投入されている本JPFプログラムは、結果として日本の納税者が十分納得するレベルでの事業管理を行っているとは評価出来る。

4) JPFの支援

JPF事務局の事業実施NGOに対する支援のあり方については後述するが、JPFの組織としての技術面、情報提供、連携促進の支援が行き届いていたことも促進要因である。

■ 評価のまとめ

以上のようにNGO、JPFの丁寧なアプローチが奏功し、目標達成に繋がっている。

(なお、本項目は付随項目であるためレーティングは採用しない)

4-5 現時点でのインパクト

<主な評価設問>

1. JPF人道支援プログラムは対象地域の複合的人道危機を軽減したか？
2. 全体への社会経済的影響のみならず、社会的マイノリティへの影響が確認されるか？

<評価結果>

1) プログラムの妥当性の結果の反映

DAC評価5項目に代表される各評価項目は、相互に排他的ではなく、一部では依存関係にある。このことから、現時点でのインパクトを評価する場合に、当然ながら前述の「プログラム方針の妥当性」のネガティブな結果が影響することを確認しておく。

2) 地域的には主要アクターとなっているケースもある

本JPFプログラムの投入は5年間で約54億円。この間のDAC諸国の人道援助の全投入（アフガニスタン約4,000億円、パキスタン約2,150億円²⁹）の1%程度である。このように国全体から見れば、限定的な結果にとどまることは当然である。しかし、個別の「州」という単位で見れば、他ファンドによるプロジェクトのプレゼンスが希薄なため、JPF事業実施NGOが「主要アクター」となっている地域が多い。

特に、後半、本JPFプログラムと同様の支援内容を含んでいたNATO主体の地方復興支援チーム（Provincial Reconstruction Team: PRT）の終了や、国家連帯計画（National Solidarity Program: NSP）の規模縮小³⁰を受け、現在では、JPFの事業実施NGOが唯一の支援団体となっている州もある。

3) 州単位での社会経済的インパクトは一定程度ある

現地行政機関のデータとりまとめの不正確さから、「本JPFプログラムによる就学率の向上」といった社会便益の数値化は困難だが、ニーズ全体におけるおおよその貢献度や、上記の「州における存在感」に対する先方関係者の反応から、本JPF事業全体の「州」単位での社会経済的影響のインパクトは一定程度あると考えられる。

4) 女性、周縁地へのフォーカスという波及効果がある

ほとんどのJPF事業実施NGOは「女性」にフォーカスした事業を展開している。また、一部ではプログラム後半に「周縁地」での事業実施に集中するなど、脆弱層や地域格差に対する配慮も一部なされており、この点での波及効果も見逃せない。

5) 限定的ではあるが他州や中央への政策、方法論での波及効果もある

極めて限定的であるが、医療関係者に対する研修方法の一部が他州でも採用されたり、中央政府が学校建設の際に学校図書館を推奨するような動きに繋がったケースもある。

■ 評価のまとめ

以上から、地域限定的ながらも一定の社会・経済的な貢献があったと評価する。

「インパクト」

★★★☆☆ 地域限定的ながら社会・経済的な貢献があった

²⁹ UNCHAデータによる2010年から2015年までの実績値合計3,368百万ドル（アフガニスタン）、1,812百万ドル（パキスタン）を現在の為替レートで換算した。ちなみに、これはDAC諸国による開発援助の総額の約1/10である。

³⁰ 前フェーズNSP IIの総予算120百万USDから、NSP IIIは40百万USDに縮小されている。

4-6 その他のプロジェクト・レベル評価結果

<主な評価設問>

1. 効率性、自立発展性（連結性）の視点から特に評価すべき点があるか？

<評価結果>

1) 効率性

まず事業期間が計画どおりであったかどうかについては、遅延による事業期間の延長が生じているケースもあるものの、外部環境や事業実施運営体制を考慮すれば、効率性の面で問題があるとは言えないレベルである。プログラム前半には4,000万円の返還金が生じた事業実施NGOの例もあり、計画の精緻さにおいて厳しい指摘もなされるべきであるが、後半には概ね概ね計画通りの実施がなされるようになった。

人員の投入も過大なものは見当たらないが、一部では数チームの人員を継続して投入しているプロジェクトもあった。その他、適宜必要な技術者はスポット的に投入して事業運営するなど、全体的としては適切な配置だったと考えられる。

「費用対効果」については、本JPFプログラムのコストの大きな部分を占めている「学校建設」を他の類似したアプローチのコストと比較検討することを試みたが、建設の時期や団体によって校舎本体の仕様が異なり、学校によって外構や付属施設などの条件が異なってくることで、また、事業実施NGOによって建設工事の調達方法（一部ではコントラクトアウト、一部は住民参加）が異なることから、それらに対する多面的な評価も加えないと単に価格のみでは判断できないことになる。

ただし、参考値として示せば、JICAがUNOPSを通じて行っている「ナンガルハール農村インフラ改善計画（無償資金協力10.76億円、2013年3月～）では、14の学校建設が行われたが、この際のコストとSVAの最近の学校建設費用を比較してみると以下のとおりであり、一般的にはNGOを通じた学校建設に軍配が上がることになる。

UNOPS：20教室（平均建設コスト）「715,000USD（約8千6百万円）」³¹

SVA：「カブール市デグホティダッド女子高校」20教室「約3千5百万円」

また、現地関係者のヒアリング結果では、同じ地域で同様のコンポーネントを実施した他ドナーとの比較で「資金を無駄にせずに（同じ程度の投入で）質の高い施設を建設した」「質の高い研修を実施した」とする主観的ながらも評価する声が多くあった。

2) 自立発展性あるいは連結性

本JPFプログラムの「5年間」およびその後も継続する可能性がある次期支援を念頭に、どのような課題が抽出され対応されたかを、連結性の視点から見ることには意味がある。しかし、これらは連結性として個別に捉えるよりも、むしろプログラム方針のレベルで検討されるべき事であると判断した。なお、プロジェクトレベルの自立発展性は先方政府やカウンターパートのキャパシティ、政策面への貢献が期待できる場合に検討されるべきであり、対象国の状況に鑑みて評価する段階にはないと判断した。

■ 評価のまとめ

以上から、高く評価出来る。

「プロジェクトレベルの各評価」

★★★★ 高く評価出来る

³¹ UNOPS (015) 「JICA 4: Average Construction Cost for Primary and High Schools in Eastern Afghanistan」
<http://www.academia.edu/12062499/>

JICA_4_Average_Construction_Cost_for_Primary_and_High_Schools_in_Eastern_Afghanistan (2015年6月10日アクセス)

プロジェクト裨益者の声

アブドゥル・ジャパール医師

ヘラート保健科学院の近隣の病院長

Q：研修で医療スタッフの技術や行動が変わりましたか？

A：もちろんだ。私のスタッフ達の医療技術面や行動にめざましい変化があった。たとえば感染予防は、病院やクリニックの看護師、医療関係者にとって不可欠な知識だ。作業のあとの洗剤での手洗い、器具を使った後の処理、水源の色分けなど。患者への指導も含め、院内での感染予防についての知識が身についた。さらに「医療コミュニケーション」研修は患者に接する際の彼らの態度を変えた。「保健医療情報システム（HMIS）」研修は、定期的な情報の記録と共有に役に立っている。

Q：この研修施設はどこの支援で建てられたか知っていますか？

A：JPFのファンドでWVJが実施したことは知っている。

Q：その他、研修への評価は？

A：我々医療従事者は異動が多い。特に新しいスタッフへの研修を継続することが必要だ。同時に、新しい技術や知識を学んでいくことも重要だ。

プロジェクト裨益者の声

アミーヌラーさん（54） 農民

パルワン州クワジャヘル村住民



数年前、あれこれ悩んでいたことの最も大きな問題が子どもたちの教育をどうするかということでした。紛争中、「ジハード」のコマンダー（地域司令官）だった私は、子どもたちが教育を受けずにいればどうなるかよく分かっていました。その点では、村人よりも何が起こるかよく知っていました。

私のように人生を無駄にさせたくはない、と真剣に思いました。彼らが農業をやるにしても、知識や技術が必要です。そんなときにCAREのスタッフが村にやって来て、CBSの話を持ちかけてきました。まさに「夢が現実になった」という気持ちでした。

自分たちの子どもたちに教育を与えることができるなんて、ちょっと信じがたい思いも抱きながら、CBS設立のために個人的にあれこれ尽力しました。

今、わたしの3人の子どもたちはCBSで勉強しています。私のこれまでの人生の中でもっとも幸せな瞬間だと思います。実は、公立学校の生徒達よりも能力が伸びているらしく、誇らしい気持ちです。この気持ちをどう表して良いのか正直分かりません。

CBS設立と運営に関わった全ての人に感謝します。（写真はCBSの子どもたち）

4-7 事業プロセスと中間レビューの提言によるプログラム運営の改善状況

<主な評価設問>

1. 現地関係者との合意形成、コミュニケーションは保たれたか？
2. 現地関係者の主体性を確保・増進し、信頼性を増すようなプロセスであったか？
3. 現地関係者との情報共有やNGOによる個別モニタリングは適切に実施されたか？
4. 必要に応じた技術的な支援や安全管理の情報提供がJPFによって実施されたか？
5. 中間レビューの提言をもとに各種改善がなされたか？
6. 「日本の支援」に対する現地での理解促進や国内での広報が適切に行われたか？

<評価結果>

1) 地域密着型の事業運営が事業の質を担保した

一部の問題を除けば概ね適切な合意形成のプロセスがあり、良好なコミュニケーションが保たれていた。その結果、行政やコミュニティとの関係もおしなべて良好であった。現地ヒアリングや現地調査を請け負った現地コンサルタントの分析では、事業実施NGOがコミュニティと密接な関係を構築し地域から受容されていることが、事業の質の担保や、NGO関係者の安全確保に繋がったとしている。ニーズに真摯に向き合い、地域に貢献してきた姿勢と地域に密着する事業展開のプロセスが現地関係者からも高く評価されている。

また、「日本の支援」に対する現地での理解促進については、基本的に適切に行われており現地関係者の理解が高かった。一部のNGOでは状況に応じてロー・プロファイルを保つため、あえて積極的な周知をしていないケースもあるが、適切な判断である。

2) JPF事務局の高い支援能力があった

本JPFプログラム実施期間中の5年間、10団体の複数コンポーネントのシームレスな展開には、事業実施NGOの運営能力に加え、プログラムの立ち上げ、申請受理、助成審査、事業評価、報告処理などを行ったJPF事務局の適切な後方支援が不可欠であった。支援体制は確立されており、年を追う毎に効率性も増した。40回以上開催されたワーキンググループ会合は事業実施NGOの自主運営であるが、JPFの開催支援があり、これとは別にJPFが各種TF（タスクフォース）を定期的に主催していた。安全管理担当官を配置し、現地の安全管理に係る情報をとりまとめ、結果をNGOに提供していた。個別情報は事業実施NGOも独自に入手しているが、アフガニスタン・パキスタン全体の動向把握に資する効果があった。また、事業評価委員会を定期的に開催し、外部専門家の助言を取り入れる形で技術的な支援を行った。

3) NGOによる「個別事業モニタリング」とJPF「事業モニタリング」の質に課題あり

事業終了後の事業実施NGOによる「個別事業モニタリング」が必ずしも実施されておらず、また、モニタリングや住民からの情報提供があってもアクションが取られていないことがあり、不十分なフォローアップという問題が散見された。年々増えていくかつての事業地を定期的にモニターすることはNGOにとっても負担は大きく、現実的には期待に応えられないことが多い。しかし、一度、ドナー支援がなされた施設には行政や他ドナーの支援がほとんど期待できないため、より丁寧な対応が求められる。

また、現地スタッフからは、2013年の中間レビューや2014年にJPFが行った「現地モニタリング」の現地調査のあり方について、特に「専門性を持った現地調査員の配置が必要」など、いくつか改善のための示唆があった。

4) 中間レビューの提言が着実に実行に移されている

2013年の中間レビューで指摘された「プログラムの改善のための提言」の各項目について、以下のようなアクションが取られていた。

- ◎ 現地リソースを活用した現地モニタリングの実施
- ◎ 各種広報の充実（「忘れないでアフガニスタン」 イベントへの参画、Web改善、他）
- ◎ 「未来タスクフォース」による次期支援の検討作業
- ◎ パートナーのキャパビル=人づくりへの注力

これらについては確実な対応がなされ適切な改善がなされてたと評価出来る。

■ 評価のまとめ

以上から、高く評価出来る。

「事業プロセスの検証」

★★★★ NGOの事業展開プロセスは高く評価出来る

★★★★ JPF事務局の支援は改善されており高く評価出来る

プロジェクト裨益者の声



マシャル・グルさん (50) 主婦
カブールのバリカブ2
国内避難民キャンプ在住

まず、私の感想を聞いてくれてありがとう。「何が食べたい」、「どう思う」なんて、歳をとると誰も話しかけてくれないので……。

私の家庭はかなり保守的だったので、学校に行くことが出来なかった。「女は学校に行く必要はない、家事をしる」と言われていた。当時は、それが伝統だしコミュニティの決まりだと思ったので、勉強がしたいとは言わなかった。でも今は、私の家族の勉強や学習に対する考えは間違っていたと思っています。教育は良いことです。学ぶことは今の私の喜びです。

識字教室では先生が言っていることがなかなか分かりませんでした。なので、あれこれ質問をしました。先生は我慢強く一つひとつに答えてくれた。ありがたかったです。

昔は「字が読めるようになるなんて不可能だ、難しいことだ」と思っていました。でも今は、そんなに難しいことではないように感じています。

勉強する機会を与えてくれたNFUAJ（日本ユネスコ協会連盟）に感謝します。

<教訓>

1) 地域密着型による人道支援という方法論の確立

NGOが信頼関係と主体性の強化を基本とする地域密着型の事業運営を着実に行ってきたことが、本JPFプログラムを無難に進行させた大きな要因である。特にアフガニスタン、パキスタンのようにコミュニティの受容の可否が事業実施に大きく影響する地域で、慢性的な人道支援ニーズに対処する際には必ず考慮されるべき条件である。

2) モニタリングをパッケージ化した事業展開

蔓延した汚職とその悪化という状況に対して、JPFは「モニタリング」と事業実施をパッケージとして提供することで、適切な事業運営を確保した。今後もアフガニスタンに限らず遠隔管理が強いられるケースが出現する可能性があり、現地リソースを活用したモニタリングの方法論をさらに確立していくことが望まれる。

3) JPFならではの取り組みの有効性

事業評価委員会での技術支援や、ワーキンググループ、各種タスクフォースといったNGOの「横の連携」を強めた取り組みは、貴重な情報交換の機会提供となった。今後も、このようなJPFならではの取り組みを継続し、知見を蓄えていく必要がある。

<提言>

1) プログラムの考え方や長期化する人道支援に対するJPFのマンドートの整理と再定義

「プログラムの考え方の整理を通じた戦略の明確化」の必要性は中間レビュー時も指摘されているが、プログラムの定義や考え方について、依然として整理不足が否めない現状がある。JPFが設立されてから15年。この間に人道援助の「現実」も変化している。設立当初の考え方と「現実」にギャップが生じている可能性もある。

3章でふれた「長引く危機（Protracted Crisis）」問題はその一例である。世界の人道支援が「長期化」している現実があるが、JPFは組織全体として、いまだに「人道支援は短期的な対応」として捉える向きが少なくない。このアフガニスタンのような「長引く危機（Protracted Crisis）」にある事例に対して、JPFは組織のあり方をどう変化させていくべきなのか。アフガニスタン・パキスタン複数年人道支援プログラムはJPFに対して、大きな「問い」を投げかけている。これに対する組織マンドートの整理は本JPFプログラム次期支援の妥当性の確保や成果の出現にも大きく影響する。

よって、JPF「経営諮問委員会」で議論されている再定義のとりまとめには自ずと期待が寄せられる。本終了時評価でもプログラム方針のあいまいさが妥当性の議論に影響したことを考慮すれば、上記作業を着実に進める必要がある。

2) アフガニスタンとパキスタンでの事業展開の分離

アフガニスタンとパキスタン北西部での事業を一つのプログラムで実施し始めたのは、「地域の安定」という題目があったからである。しかし、本プログラムの投入規模では、地域全体への貢献という新たな次元への効果は望むべくもなく、むしろ異なる状況に別々に対応する方が望ましい。

よって、国内避難民やアフガン難民の支援にほぼ特化しているパキスタン人道支援事業は、別個に考えることを提言する。すでにこの点においては、本JPFプログラムのプログラム・タスクフォースや各事業実施NGOが協議・検討し、実質的に「分離」することに合意している。

よって、以後の記述はアフガニスタンに特化している。

3) アフガニスタンにおけるプログラムの継続

アフガニスタンについては、人道支援ニーズの大きさに鑑み、一定の継続が望ましい。ただし、その場合、上記のように組織としてのプログラムの考え方の整理と、JPF事務局と事業実施NGOによる戦略の整理が必須である。

4) 「資金調達への偏り」に対する考え方の整理

本JPFプログラムは、外務省資金にほとんどを依存している。これは他の紛争影響地における人道支援も同様である。5年間の予算約54億円のうち、JPFが得られた民間資金は「約80万円」にとどまっている。この点についてはJPF全体としての資金調達戦略、広報戦略の再検討も必要であるが、同時に、現在の日本社会のあり方から大きな変化が望めない領域でもある。

以下の表4-2は、各支援事業の開始から2015年7月末までにどれだけの民間資金が集まったかを示している。自然災害対応には民間（個人・企業）資金が集まるものの、メディア露出が多かった「イラク・シリア難民・国内避難民支援」を除いては、紛争影響地での人道支援に対する民間資金は軒並み伸び悩んでいることが分かる。

表 4-2 JPF事業に対する民間資金提供実績

自然災害人道支援の民間資金実績 (円)		紛争影響地人道支援の民間資金実績 (円)	
ミャンマー南東部水害	4,273,913	アフガニスタン・パキスタン人道支援	793,270
東南アジア水害被災者支援	337,452,944	ミャンマー少数民族帰還民支援	58,300
中国雲南省地震被災者支援	120,781,309	イラク・シリア難民・IDP支援	4,384,661
東日本大震災支援	約71億	南スーダン人道支援	130,840
広島土砂災害	35,944,580	パレスチナ・ガザ人道支援	62,836

一方、事業実施NGOが、本JPFプログラムに関連する他事業に対して独自に1,000万円以上の個人からの寄付を集めているケースもある。事象が勃発した当初のメディア露出の時期を除けば、個人の寄付はJPFプログラムという漠然とした対象よりも、より具体的に現地の裨益者の顔が見えるNGOに直接向けられる傾向があることが窺える。

また、もう一つの民間資金のソースである企業は株主の意向を忖度せざるを得ず、経営資源を事業と関係のない地域で、しかも自らの事業展開とは真逆の状況である「紛争影響」という社会課題解決のために用いることが困難という事情もある。また、近年は資金提供が「テロ組織の反発を買う」という懸念も生むことになっている。

これらから考慮すると、「資金調達の偏り」は現状では一定程度避けられない事態であり、むしろ人道支援の事象によって、政府資金、民間（企業、個人）の資金ソースの棲み分けが前提となる。民間資金については、上記のような個々のNGOに対する寄付も本JPFプログラムに対する間接的な資金流入と考えることもできるのではないかと。このような考え方に対する議論と整理が必要である。

5) 適切な資金配分プロセスの再検討

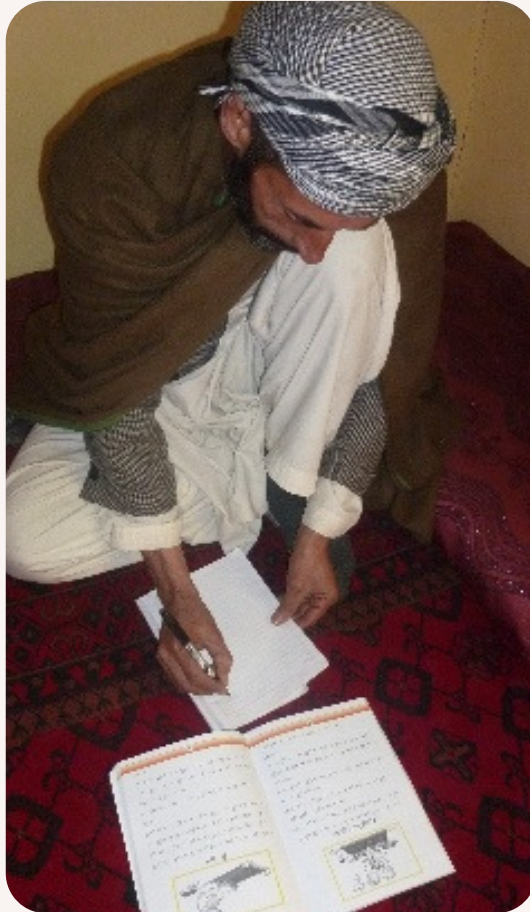
現在のJPFプログラムの助成金配分には明確な審査基準はなく、いわば「予定調和」による決定となっている。これには、手続き簡略化という一定の合理性もあるが、一部には実施能力や成果が反映されないという不満もくすぶる。

一部の事業実施NGOからは、事業計画の質や実績で助成配分の細部を決定すべきと言う「プロポーザル方式」を提案する意見もあった。JPFとしても全体最適な助成配分をおこなうにあたっては一考の価値があり、一部のプログラムですでに試行されてい

る。しかし、NGOの主体性を重んじた助成を行うというJPFの組織のあり方からすると、JPFの意図や判断に重きを置いて「調達行為」のように事業選定を行うことは、本来的ではない。結局、JPFが一定の指針を示しつつ、協議でまとめていく「調整に近い調和」が適当ではないか。この視点からは、現状の資金配分プロセスには一部改善が求められる。

「調整に近い調和」に向けた一つの改善策としては、JPFが一定の指針を示しつつ、協議でまとめていくプロセスがある。このためには、JPF自らが現地関係者の情報に触れ、一定の判断材料を持つことが必要になる。そこで、例えば年1回（10月前後）、州関係者や現地市民団体などとの面談（候補地はドゥバイ、イスタンブール、ニューデリーなど）で、現地ニーズ、他ドナーの州レベルでの動きといった情報を把握するステップを組み込むことを提案する。その上で、これまでの各事業実施NGOの成果や課題を交え、総合的な判断に基づいて「指針」を示すことが求められる。

プロジェクト裨益者の声



ザムミさん（47）失業中
カブールのバリカブ2
国内避難民キャンプ住民

3年生までは学校に通っていましたが、その後勉強する機会に恵まれませんでした。内戦のおかげで、あちこちを転々と避難しなければならず、1年以上同じ所に住んだことはなかったのです。以前、バリカブの別のキャンプに5年間住んでいた頃、近くに学校がありました。当然それは子どものための学校だったのですが私も学校に行ってみたいなと思っていました。

9ヶ月前、このキャンプでNFUAJ（ユネスコ協会連盟）が大人向けの識字教室を始めると聞いたとき、キャンプの代表にお願いして、希望者リストに入れてもらいました。今は文字と算数を習っています。

今、私はなんだか違う人間になったように感じています。簡単な字が読めただけでも、幸せを感じます。どうも、ありがとう。

第5章 次期支援の妥当性の検討

提言に沿って、ここではアフガニスタンでの支援継続について「次期支援」のあり方を検討する。パキスタンでの難民、IDP支援については、すでに関係者によって別個のプログラムとして立ち上げることが議論されており、ここではアフガニスタンでの支援に絞って検討した。

5-1 人道支援ニーズの確認

<支援の空白>

下の図 5-1 のとおり、NATO軍の撤退に伴って人道援助も下火になる「ポスト2014現象」とでも言うべき人道援助の空白が生じつつある。今回の評価作業でも、ほとんどの州の行政官から、「人道支援ニーズが存在する中、援助の全体額が急激に減少しつつある」との懸念が示されている。この傾向は今後、より大きな支援の空白を生む可能性が高い。

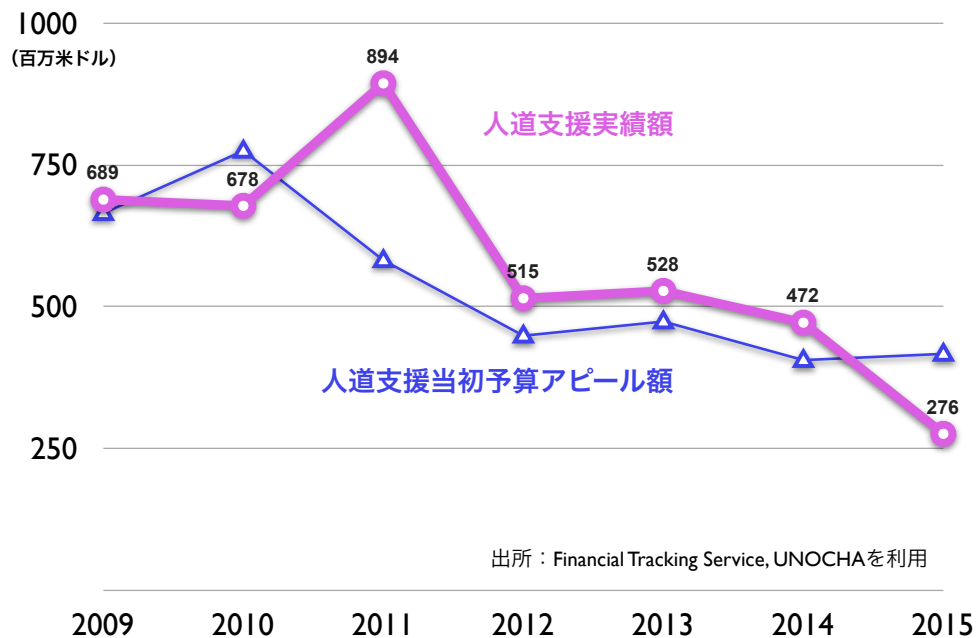


図 5-1 UNOCHAアフガニスタン人道支援アピール額と実績額

<「後退リスク」とプロアクティブな人道支援の必要性>

アフガニスタンにおける優先順位は、Life Saving = コアな人道援助ではあるものの、30年以上の紛争状態と未だに続く混乱によって、多くの地域は通常の「開発フェーズ」には程遠い状況にある。このようにアフガニスタン全土で膨大な人道援助ニーズがある中で、紛争影響下にある脆弱国の「後退リスク (backslide risk)」が指摘されている。

Life Savingは緊急の対応を強いられる「Time Critical Response」であり、事象が起きてから対応する「Re-active」な人道支援でもある。一方、アフガニスタンのような紛争影響下にある脆弱国は、「後退リスク (backslide risk)」にもフォーカスする必要がある。事態悪化を未然に防ぐ、「Pro-active」な人道支援のあり方の検討が求められているのではないかと。

以上から、本JPFプログラムのこれまでの対象地においても、人道支援ニーズが確認される。

5-2 JPFプログラム支援継続の妥当性の検討

上記のニーズを踏まえ、アフガニスタンの人道支援の妥当性について、以下のような視点から検討した。

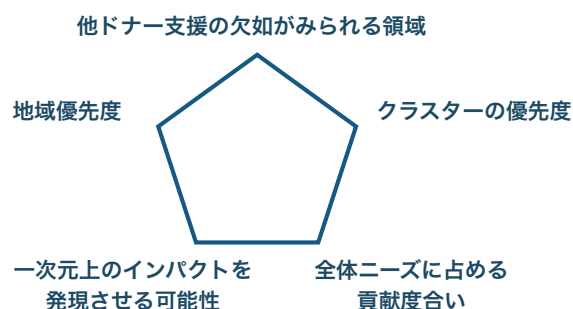
- 1) 国際社会は「変革の10年」のためのパートナーシップにコミットしている。しかし、現実には前述のようにポスト2014の流れによる支援の減少傾向がある。かかる現状下において、支援継続は「意義」がある。また、アジアの同胞としてのこれまでの関わりも考慮すべきである。
- 2) 「後退リスク (backslide risk)」の顕在化は、イラク、シリアなど、近隣他国の紛争国で続けられている安定化努力や人道支援のリスクである。アフガニスタンにおける後退リスクを避けるための支援継続という「Pro-active」な人道支援は、アフガニスタンにのみとどまらず、世界の安定化努力に通ずるという「価値」がある。
- 3) 本JPFプログラムの事業実施NGOは、2001年から何らかの形で人道支援を展開・継続している。そこにおいて、「脆弱国家に対する処方箋」とも言うべき知見や経験を蓄積、方法論を確立しつつあり、実施した場合には確実な成果発現が期待できる。蔓延する汚職に対しても各NGOやJPF事務局による対応が可能である。

以上のように「確実な事業実施」と「価値ある成果の出現」が見込めることから支援継続の妥当性は高い。

5-3 次期支援の際の条件と留意点

<次期支援の際の条件>

- 1) 本JPFプログラムは大きな成果を生み出したものの、コンポーネントの絞り込みにやや曖昧な部分もあった。また、他ドナーの動向や自らのリソースを考慮した上で、どのように「最大の成果（最大多数の最大幸福）」を産出するのかという議論が不足していた。膨大な人道支援ニーズに対し、「3要件」という制約も帯びながらどのようにより高い価値を出しうるのか、重点分野、個別事業の選択においては「より高い合理性」のための検討が必要である。
- 2) 次期支援を実施するにあたっては、「脆弱層」や「より危機にある人々（図3-2のターゲットII）」といった明確なターゲットを設定することが必要である。
- 3) その上で、① 他ドナー支援の欠如がみられる領域、② クラスターの優先度、③ 全体ニーズに占めることのできる貢献度合い、④ 地域優先度といった視点での多面的かつ客観的整理を行うことが求められる。また、これまでの5年にわたる継続的な支援の成果を土台に、今後の数年間で「一定の規模感」をターゲットにすることや、「州レベル教員研修の自主活動グループの育成」といった、単にこれまでの延長にどどまらず、過去の成果に補完的なコンポーネントを加えることによって付加価値を生じさせるような、「長期的に関わるからできる次元上のインパクト」を発現させることも考慮するべきである。



<継続支援の際の留意点>

- 1) アフガニスタンでは長引く行政の機能不全によって「社会サービスの不在」が生まれている。ここで人道支援NGOに求められるのは「サービスデリバリー」という直接的な果実である。しかし、人道支援においても、現地行政官やコミュニティの主体性や能力向上に配慮することは重要である。本JPFプログラムの事業実施NGOは行政、コミュニティ双方に働きかけを行ってきたが、行政の機能強化が当面期待できない現状もあり、プログラム後半は軸足をややコミュニティに傾けて支援を行ってきた。例えば、地雷回避教育のコミュニティ・ボランティアを育て、それらリソースによる最低限のサービスの継続を図ろうとする試みなどだ。持続性には自ずから限界があるが、支援にこのようなコミュニティ・ベースのアプローチを積極的に組み込み、成果の維持を図ることは、今後も継続して求められる。
- 2) アフガニスタン政府はいまだに国家予算の65%(2014年数値)を外国援助に依存している。今後も継続するであろうこのような政府・行政の「機能不全」は、ともすれば、外部者の支援がコミュニティや住民の国家や行政に対する不信感を煽ることに繋がりがかねない。事実、中間レビューや本終了時評価調査でも、「国家や行政には期待できない」と批判が強まっている傾向が見て取れる。国づくり、国家統合の途上にあるアフガニスタンで今後も支援を継続するにあたっては、行政関係者を表舞台に立たせ、彼らのメンツや立場に最大限配慮した支援が、今まで以上に求められる。
- 3) 続く反政府武装勢力との戦い、NATO軍の撤退による外国資金流入の減少傾向、不透明さを増す経済成長、これら全てがアフガニスタンの汚職状況をより悪化させている。多くの関係者が指摘しているとおり、アフガニスタンの汚職状況は「脅威」のレベルに達しており、JPFプログラムへの間接的な影響や事業における「汚職事案」の発生がないとは言いきれない。これまで以上の配慮が必要で、むしろ「汚職が存在する」ことを前提とした対応が求められる。JPFはこれまでもモニタリング、評価活動を通じて、事業資金の使い道をモニタリングしてきた。これが事業と一体化したパッケージとして機能してきている。しかし、今後の支援継続においては、より頻繁なモニタリングの実施など、これまで以上の慎重さが求められる。

5-4 次期支援の検討のための指針

<複数年プログラムの実施期間>

- 1) 政治・経済、治安状況は混迷を深めている。本年(2015年)7月に明らかになったタリバン指導者ムハンマド・オマルの死去とタリバンの中での後継者争いは、本格化しつつあったアフガニスタン政府とタリバンの和平協議にも大きな影響を与えるとされている。また、駐留米軍の完全撤退を2016年末に控えた同国では過激派組織「イスラム国」(IS=Islamic State)が影響力を増しつつあるなど、現地状況は予断を許さない。かかる環境下では、近い将来に新たな戦略の見直しを迫られる可能性もある。よって、当面の動向を見極める意味も含め、「3年程度」の実施期間設定が望ましい。

<ターゲットと目標設定>

- 1) 目標設定にあたっては、以下のことが求められる。
 - ① すでに足場を確保している過去の対象地での事業を前提に、より「脆弱」なグループに対する支援に絞り込んだターゲットと重点分野を設定する。
 - ② これまでの個別事業やコンポーネントを前提とするのではなく、「最大多数の最大幸福」を念頭に置いたゼロベースでの妥当性、合理性の検討と資金配分の議論を行う。
 - ③ また、目標設定は州におけるニーズの規模に対してどの程度貢献できるのか、数値化して示すことが望ましい。例えば、州教育局が確認しているニーズ「3,000教室」がある

とすれば、その「10%にあたる300教室を建設する」といった数値目標を提示し、当初から期待されるインパクトを明確にする³²。

- ④ 加えて、安全が確保される範囲で可能な限り周縁地への支援を試みるなど、地域内での支援バランスや取り残されたニーズを満たす努力を行う。

プロジェクト裨益者の声

バナット・カンさん (50) 農家

ノウシェラ北・東部

マルハッチ・バンディ村住民



私の子どもは（AARが建てた）この学校の生徒です。私は読み書きが出来ないけれども、私の4人の子どもには将来、学者になってもらいたいと思っています。

私は子どものときから、父の農業手伝い、今までも農業と畜産で生計を立てています。この村ではそれほど治安の問題はないので、貧しいけれども幸せです。乳牛が一頭いて生活もまかなえています。

我々が子どもの頃は、教育の重要性についてそれほど考えられていなかった。しかし、今、教育なしでも生きていくことは困難です。

今は、子どもが勉強することをサポートしています。勉強して、将来、家計や村にも貢献して欲しいと思っています。

³² これらの「複数年目標」も単年度での申請、助成という手続きを踏まざるを得ず、当初の目標にコミットできるかどうかは確約が出来ない事情もある。先方関係者と共有するかどうかは慎重な検討が必要である

資料編

評価グリッド

面談者リスト

現地調査ヒアリング結果（非公開）

評価ガイド (Ver.1)

JPFアフガニスタン・パキスタン人道支援
複数年プログラム 終了時評価調査

目的	評価項目	主な評価設問	評価における視点	情報収集方法
<p align="center">プログラム方針と各事業の妥当性</p>	<p>1.1 プログラム方針を評価するにあたっての特定のコンテキスト、前提条件の確認</p> <p>1.2 プログラムとしての重点分野（および具体的な支援領域）は、当該国やドナーによる支援の政策や国際潮流と調和していたか？</p> <p>1.3 「5年間」という支援期間の設定の妥当であったか？</p> <p>1.4 プログラムでの長期的計画（連結性）、出口戦略は適切であったか？</p>	<p>1.1.1 中間レビューで整理されたプログラムの考え方、プログラムの定義と戦略のあり方、他の複数年プログラムとの違いの理解の確認を行う。</p> <p>1.1.2 上記を通じて、アフガニスタン・パキスタンの人道支援の特殊性の把握、明確化を行うこととする。</p> <p>1.2.1 「実施3要件」を前提とした場合でも人道支援ニーズがあったか、その場合、「支援全体」に占めるJPFプログラムの割合も考慮してどの程度の貢献度の見込みがあったか？</p> <p>1.2.2 上記も参考にしつつも、当該国とドナーによる支援の国内・国際潮流の目標設定（クラスター、優先度）と「重点分野」と一定程度の整合性があるか？</p> <p>1.2.3 日本のNGOに対する地域の受容性、専門性やマネジメントでの比較優位、旨ではなく「N」GOによる人道支援事業の優位性（NGOや関係者の認識）を確保するためにも、国際機関や二国間ドナーがカバーできない部分を補ったか？</p> <p>1.2.4 プログラム方針はJPFの組織マニフェストと整合していたか、あるいはギャップがあった場合、整理する検討がなされたか？</p> <p>1.3.1 2010年当時、「5年間」の設定は妥当であったか？</p> <p>1.3.2 明確な5年間の全体計画、資金配分計画があったか？</p> <p>1.4.1 そもそも「出口戦略」が必要な段階であるか？</p> <p>1.4.2 上記の有無についてどのような整理と方向性を示したか？</p>	<p>2.1 事業の地域ニーズと優先度との整合性はあるか？</p> <p>2.2 「5年間」のプログラム期間、折に触れて妥当性の検討がなされてきたか？</p> <p>2.3 NGOの過去の実績、特性が配慮された事業選定であったか？</p> <p>2.4 先方の受容能力を考慮した実施規模であったか。実現可能な事業内容であったか？</p>	<p>⇒事業関係資料、国際機関等資料</p> <p>⇒NGO関係者ヒアリング</p> <p>⇒現地調査による基礎情報収集、裨益者ヒアリング</p> <p>⇒関係者ヒアリング</p> <p>⇒検討会での協議</p>
	<p>2.1 事業の地域ニーズと優先度との整合性はあるか？</p> <p>2.2 「5年間」のプログラム期間、折に触れて妥当性の検討がなされてきたか？</p> <p>2.3 NGOの過去の実績、特性が配慮された事業選定であったか？</p> <p>2.4 先方の受容能力を考慮した実施規模であったか。実現可能な事業内容であったか？</p>	<p>2.1.1 プロジェクトは地域ニーズと優先度に合致し、実現可能なものか。より脆弱な地域が選定されていたか</p> <p>2.2.1 年度毎の事業案の設定 過去の繰り返しでなく、その都度の見直し、検討がなされていたか？</p> <p>2.2.2 事業やコンポーネントの選択において、限られた予算で、もっとも効果的な成果を出すための全体最適の視点があったか？</p> <p>2.2.3 JPFの選定クライテリアの有無と、選定プロセスにおける関係者議論の内容は適切であったか？</p> <p>2.3.1 過去のNGOの実績を考慮して、専門性が発揮できる事業選択となっているか？ 単に現地関係者からのリクエストに安易に応えていないか。</p> <p>2.4.1 現地関係者、特にコミュニティが継続して維持管理している規模の支援内容、規模であったか。キャパに見合った支援内容か</p>	<p>⇒事業関係資料、国際機関等資料</p> <p>⇒NGO関係者ヒアリング</p> <p>⇒現地調査による基礎情報収集、裨益者ヒアリング</p> <p>⇒関係者ヒアリング</p> <p>⇒検討会での協議</p>	

目的	評価項目	主な評価設問	評価における視点	情報収集方法
<p align="center">結果の有効性とインパクト他</p>	<p>3. プロジェクトレベル達成度と成果検証</p>	<p>3.1 「5カ年計画」あるいは各フェーズの年度における目標は達成できているか？</p> <p>3.2 量だけでなく、質も確保したか？</p>	<p>3.1.1 当初期待された成果の発現度合いは適切か？</p> <p>3.1.2 実施タイミングは適切であったか</p> <p>3.2.1 質の確保における努力と成果を客観的に示せるか？</p> <p>3.2.2 先方関係者の満足度は？</p>	<p>⇒事業関係者資料</p> <p>⇒NGO関係者ヒアリング</p>
	<p>4. 促進・阻害要因の特定と分析</p>	<p>4.1 上記の目標達成（あるいは未達成）の要因はなにか？</p>	<p>4.1.1 「3」の達成度を評価するにあたって、特に考慮すべき外的環境があるか？</p>	<p>⇒現地調査による基礎情報収集、裨益者ヒアリング、関係者ヒアリング</p>
	<p>5. 現時点でのインパクトの特定</p>	<p>5.1 JPF人道支援プログラムは対象地域の複合的人道危機を軽減したか？</p> <p>5.2 全体への社会経済的影響のみならず、社会的マイノリティへの影響が確認されるか？</p>	<p>5.1.1 JPFプログラム（個別事業）による人道支援状況を社会経済的影響として客観的に測れるか？</p> <p>5.1.2 客観的な測定が困難な場合、どのような判断材料があるか？</p> <p>5.2.1 社会的マイノリティや脆弱なターゲットにフォーカスしていたか？</p>	<p>⇒検討会での協議</p>
	<p>6. その他の評価項目</p>	<p>6.1 効率性、自立発展性（連結性）の視点から特に評価すべき点があるか？</p>	<p>6.1.1 類似した他ドナーのアプローチと比較して、効率的なプロセスが採用されているか？（効率性）</p> <p>6.1.2 長期的な支援が想定される本JPFプログラムにおいて、「5年間」およびその後の支援を年等に、どのような課題が抽出され対応されたか？（連結性）</p>	
		<p>7.1 現地関係者との合意形成、コミュニケーションは保たれたか？</p>	<p>7.1.1 現地での支援調整機構に適切に参加していたか？</p> <p>7.1.2 事業地・裨益者選定は適切で透明性があったか？</p> <p>7.1.3 他ドナーとの権み分けができていたか？</p> <p>7.1.4 地域当局、村落代表、住民との適切な合意形成はあったか？</p>	<p>⇒各種調査結果とヒアリング結果の分析、関係者とのプレミントーミング</p>
		<p>7.2 現地関係者の主体性を確保・増進し、信頼性をますようなプロセスであったか？</p>	<p>7.2.1 現地関係者による保守・維持管理メカニズムの組み込みやオーナーシップ醸成を行ったか？</p> <p>7.2.2 現地関係者に対する他のキャパシティ・ビルディング（デイバロップメント）の働きかけはあったか？</p>	<p>⇒検討会におけるフェイスカッションと有識者からのコメント</p>
<p align="center">実施プロセス</p>	<p>7. 事業実施プロセスの適切性（JPF事務局、WGによる中間評価提言内容に基づく改善結果の検証を含む）</p>	<p>7.3 現地関係者との情報共有やNGOによる個別モニタリングは適切に実施されたか？</p>	<p>7.3.1 州当局や地域関係者への報告、定期協議は行われたか？</p> <p>7.3.2 事業実施中や事後の個別モニタリングは実施され、結果は関係者と共有されたか？</p> <p>7.3.3 地域関係者からのフィードバックに対して適切に対応がなされたか？</p>	
		<p>7.4 必要に応じた技術的な支援や安全管理の情報提供がJPFによって実施されたか？</p>	<p>7.4.1 専門家等の他のリソースの活用や助言が行われたか？</p> <p>7.4.2 NGO間相互の情報交換や経験の共有ができていたか？それをJPFが促し、支援していたか？</p> <p>7.4.3 安全管理体制についての助言、支援が行われたか？</p> <p>7.4.4 NGOやJPFは遠隔操作における関係者のコミュニケーション、業務遂行を促進、支援したか？</p>	

目的	評価項目	主な評価設問	評価における視点	情報収集方法
実施プロセス	<p>(続き)</p> <p>7. 事業実施プロセスの適切性 (JPF事務局、WGによる中間評価提言内容に基づく改善結果の検証を含む)</p>	<p>7.5 中間レビューの提言をもとに各種改善がなされたか？</p> <p>7.6 「日本の支援」に対する現地での理解促進や国内での広報が適切に行われたか？</p> <p>7.7 ファンドレイジングは積極的に行われたか？</p> <p>7.8 適切な資金配分プロセスであったか？</p>	<p>7.5.1 各項目の確認を行う。</p> <p>7.6.1 広報媒体における広報実績（アクセス数、メディア露出の数含む）、接触率・理解度向上の方策はあったか？</p> <p>7.6.2 報告会、シンポジウム等の「プログラムの成果アピール」の実績があるか？</p> <p>7.6.3 日本による支援が認識されている度合い。「ロー・プロフィール」の場合の対応と現地関係者の実際の認識</p> <p>7.7.1 多様な財源確保の努力があったか？</p> <p>7.7.2 資金提供者に対するプロアクティブな説明機会の確保がなされ、説得力ある説明内容が用意されたか？</p> <p>7.8.1 明文化された審査基準、透明性のある資金配分プロセスであったか？</p>	<p>⇒各種調査結果とヒアリング結果の分析、関係者とのブレーストミング</p> <p>⇒検討会におけるディスカッションと有識者からのコメント</p>

次期支援の「妥当性」と実施の場合の「指針」の検討

目的	検証・検討項目	主な検討設問	検討項目	検討方法
次期支援の妥当性と実施の際の指針	<p>1. ニーズの検証</p> <p>1.1 全体的な人道支援の状況はニーズを満たしているか？</p> <p>1.2 現状で、JPFの「3要件」の実施」という制限を考慮しても人道支援ニーズがあるか？</p> <p>2 妥当性の検証</p> <p>2.1 日本のNGOが継続して支援する意義はあるか？</p> <p>2.2 「3要件」という制限があっても、支援に価値があるか？</p> <p>2.3 JPFの事業実施NGOは成果を出しているか？</p> <p>3. 外部要因とリスクの確認</p> <p>3.1 どのような留意点やリスクがあるか？</p> <p>3.2 それらにJPFの事業実施NGOは対応できるか</p> <p>4. 実施の場合の指針</p>	<p>1.1.1 国際社会、他ドナーの支援の状況に変化はあるか？</p> <p>1.2.1 州レベルで具体的な支援ニーズが確認されているか？</p> <p>2.1.1 日本のNGOや国際社会はどのようなコミットメントを表明しているか？</p> <p>2.2.1 これまで支援を行ってきた対象州でのニーズは確認されているか？</p> <p>2.2.2 支援を行わないことでのリスクはあるか？</p> <p>2.3.1 JPFの事業実施NGOは上記のニーズに対応できうるか？</p> <p>3.1.1 政府や行政の機能不全という現実を受けて、どのような留意点があるか？</p> <p>3.1.2 治安状況においてどのような留意点があるか？</p> <p>3.1.3 その他のリスクがあるか？</p> <p>3.2.1 上記で示された留意点やリスクに対応できるか？</p> <p>4.1 これまでの事業選択の問題点、課題はなにか？</p> <p>4.2 どのような視点からの事業選択があり得るか？</p>	<p>⇒各種調査結果とヒアリング結果の分析、関係者とのブレーストミング</p> <p>⇒検討会におけるディスカッションと有識者からのコメント</p>	

国内作業 面談者リスト

【NGO】 順不同 敬称略

ジェン JEN	渡邊 千紗	プログラム・オフィサー
	松本 円花	プログラム・オフィサー
難民を助ける会 AAR Japan	穂積 武寛	プログラムマネージャー
	古川 千晶	事務局主任
	大久保 真紀	プログラムコーディネーター
アドラ・ジャパン ADRA Japan	杉本 亜季	プログラム・オフィサー
ケア・インターナショナルジャパン CARE	菊池 康子	事業部長
CWS JAPAN	小美野 剛	事務局長
	小野寺 亜紀	プログラム・オフィサー
日本ユネスコ協会連盟 NFUAJ	関口 広隆	事務局総務部副部長
日本国際民間協力会 NICCO	折居 徳正	事務局長 東京事務所長
シャンティ国際ボランティア会 SVA	三宅 隆史	アフガニスタン事務所長
	菅 磨里奈	アフガニスタン事業担当
セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン SCJ	吉田 克弥	海外事業部（マネージャー）
	紺野 誠二	プログラム・オフィサー
ワールドビジョン・ジャパン WVJ	伊藤 真理	支援事業部緊急人道支援課 課長
	平井 さつき	プログラム・オフィサー

【JPF】

ジャパン・プラットフォーム JPF	長 有紀枝	理事、元代表理事
	石井 正子	常任委員
	飯田 修久	事務局長
	柴田 裕子	海外事業部長
	鳴海 亜紀子	プログラム・コーディネーター
	富澤 聖子	プログラム・コーディネーター 7月迄

【その他】

外務省国際協力局	関 泉	民間援助連携室長
日本国際ボランティアセンター JVC	谷山 博史	代表理事
	小野山 亮	アフガニスタン事業総括
	加藤 真希	アフガニスタン事業担当

