

事業終了後レビュー：プラン・インターナショナル・ジャパンによる
「白ナイル州における難民とホスト・コミュニティの教育を通じた
新型コロナウイルス感染症対策事業」

2023 年 9 月
JPF 評価部

目次

| | |
|---|----|
| 1. スーダンにおける南スーダン難民支援の現状 | 1 |
| 2. スーダンにおける JPF 助成事業 | 2 |
| 3. 事業終了後レビューの目的 | 3 |
| 4. 事業終了後レビューから得られた教訓 | 4 |
| 4.1 過去の事業につき、2 回にわたる評価の有用性、その後の活用、終了後の別事業への移行の仕方 | 4 |
| 4.2 JPF が評価を行う方法についての課題感や改善点 | 5 |
| 4.3 本事業の成果、制約、持続可能性、撤退・移行の仕方 | 6 |
| 4.4 過去の事業につき、同一地域で実施された複数年事業と比較したときの単年度事業の利点、制約（ビジビリティなど）及び両事業の補完関係 | 8 |
| 4.5 JPF 事業におけるジェンダーの観点の取り入れ方、評価手法におけるジェンダーの観点の取り入れ方に関する教訓 | 9 |
| 5. 今後に向けた提言 | 13 |
| 5.1 JPF による第三者評価・モニタリングの実施・活用方法の改善 | 13 |
| 5.2 恒常的な緊急事態が続く状況下における持続可能性、出口戦略の考え方の転換 | 14 |
| 5.3 複数年プログラム及び単年度プログラムの運用の改善 | 14 |
| 5.4 JPF 助成事業におけるジェンダーの観点の取り入れ方の改善 | 16 |

1. スーダンにおける南スーダン難民支援の現状

南スーダンにおける人道危機は、和平プロセスの度重なる遅延、断続的な紛争の勃発、頻発する災害、マクロ経済状況の悪化により、長期化している。複合的な要因が絡まりあう中、安定の回復、難民問題の恒久的な解決に向けての道筋は依然不透明であり、難民は国境を越えて振り子のように移動を繰り返している。2022 年 12 月 31 日時点で、周辺 5 か国の南スーダン難民 230 万人のうち、スーダンは、796, 831 人を庇護しており、ウガンダに次ぐ第二の受け入れ国となっている¹。スーダンで 2023 年に人道支援が必要な人口は、南スーダン難民以外の難民や IDP を含め、1, 580 万人に上り、近年人道状況は悪化する一方である²。他方で、2021 年 10 月 25 日の軍事クーデター以降、国際的な

¹ [South Sudan Regional Refugee Response Plan | Global Focus \(unhcr.org\)](#)

² UNOCHA, [Sudan Humanitarian Needs Overview 2023](#), p.6

信頼は回復されておらず、Sudan Country Refugee Response Plan 2022 の要望額約 348.9 百万米ドルに対し、国際社会からの資金協力は 2022 年 12 月時点で 42%にしか満たなかった³。2023 年 4 月 15 日には、2021 年の軍事クーデターで政権を掌握した軍と即応部隊の間で権力闘争が起き、紛争に発展した。停戦合意は両者によって繰り返し破られ、事態は流動的である。本レビューが行われた 2023 年 6 月時点で 200 万人の国内避難民が発生し、その 12.5%は白ナイル州に身を寄せる。加えて、周辺国に 50 万人の難民が流入しており、スーダンに居住していた南スーダン難民も本国に戻る或いは周辺国に逃れる動きを見せている。⁴

スーダンは、公式には Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)⁵の実施国ではない。だが、Sudan Country Refugee Response Plan 2023 は、長期的な視点で人道援助と開発援助を効果的に連携させ、受け入れ国政府の既存の体制・仕組みに難民とホスト・コミュニティへの支援を統合していくことを掲げている⁶。

2. スーダンにおける JPF 助成事業

ジャパン・プラットフォーム（以下 JPF）は 2006 年に南部スーダンの帰還民支援プログラムを開始し、独立以前から南スーダンを支援している。2016 年以降、南スーダン周辺国も含めた難民支援を行ってきた。2019 年度に初めて南スーダン難民緊急支援対応プログラムの対象国にスーダンが含まれ、同プログラムは、2019 年度から 2021 年度まで南スーダン及び周辺国 4 か国（エチオピア、ケニア、スーダン、ウガンダ）における単年度プログラムとして実施されてきた。だが、2022 年度に、プログラム規模の縮小に伴い、南スーダンとエチオピアのみにて複数年プログラムを実施することとなり、スーダンは南スーダン難民緊急支援対応プログラムの対象国から外れた。いったんスーダンから撤退することが決まったものの、上述の通り、2023 年 4 月 15 日に勃発した内戦の事態を受け、プラン・インターナショナル・ジャパン（以下プラン）を含む JPF 加盟団体より、出動要請が提出され、2023 年 6 月 9 日付で新たにスーダン人道危機プログラムが立ち上がった。

2023 年 6 月時点まで、一貫して、スーダンにおける JPF 助成事業実施団体はプラン 1 団体だった。プランは、2018 年 1 月より、別資金により、同一地域で水・衛生、母子保健、栄養分野からなる包括的保健プロジェクトを実施している。同事業では、衛生啓発、コミュニティ保健員や助産師の能力強化など、主にソフト面から、難民とホスト・コミ

³ UNHCR, [Funding update|2022 Sudan as of 8th December 2022](#)

⁴ <https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-situation-report-22-june-2023>

⁵ [UNHCR - Comprehensive Refugee Response Framework](#)

⁶ [Document - Sudan Country Refugee Response Plan \(CRP\) - January-December 2023 \(unhcr.org\)](#)

コミュニティでの水・衛生および保健分野での状況改善に取り組んできた。2019 年度及び 2020 年度の当初予算を財源として保健衛生分野で実施された JPF 助成事業は、ハード面でこれを補完するものであった。これら 2 事業は、それぞれ第三者評価、第三者モニタリングの対象となっている。2021 年度には、補正予算を財源として、「白ナイル州における難民とホスト・コミュニティの教育を通じた新型コロナウイルス感染症対策事業」が実施された。同事業は、南スーダン難民支援プログラムの中でもコロナ緊急対応の位置づけで、教育セクターにおける単発事業として 2021 年 3 月 31 日から 2022 年 4 月 30 日まで実施された。

3. 事業終了後レビューの目的

2022 年度は、南スーダン難民緊急支援対応プログラムにとって、5 か国から 2 か国へ対象国が縮小され、またプログラム期間が単年から複数年へ移行した転換点であった。JPF 事務局は、2022 年度に撤退した事業を振り返ることで持続可能性、現地化及び JPF 事業の撤退（または移行）のプロセスについて学びを深め、その学びを JPF および加盟団体の後続事業に活用していく。複数年プログラムの対象とならなかったスーダンにおいて、2021 年度に実施された「白ナイル州における難民とホスト・コミュニティの教育を通じた新型コロナウイルス感染症対策事業」（以下、本事業）を評価対象とした。スーダンにおけるプラン事業は、過去に 2 回にわたって第三者評価の対象となっていることから、内部評価によって教訓を抽出することとした。

目的：過去の第三者モニタリングを踏まえて、より全体を俯瞰する視点から、プランと JPF 間の会議で、2021 年度に実施された本事業を振り返る。単年度事業の成果、制約、持続可能性につき共通認識を構築したうえで、JPF、プランにとっての撤退もしくは移行の仕方につき、教訓を抽出する。同時に、JPF の過去のモニタリング評価の有用性、評価の在り方、改善点の有無について、議論する。

特に下記の点につき、終了報告書等のデスクレビュー及び JPF 及びプラン両団体間の協議を通して、理解を深めることを目指した。

1. 過去の事業につき、2 回にわたる評価の有用性、その後の活用、終了後の別事業への移行の仕方
2. JPF が評価を行う方法についての課題感や改善点
3. 本事業の成果、制約、持続可能性、撤退・移行の仕方
4. 過去の事業につき、同一地域で別資金により実施された複数年事業と比較したときの単年度事業の利点、制約（ビジビリティなど）及び両事業の補完関係

5. JPF 事業におけるジェンダーの観点の取り入れ方、評価手法におけるジェンダーの観点の取り入れ方に関する教訓

4. 事業終了後レビューから得られた教訓

4.1 過去の事業につき、2 回にわたる評価の有用性、その後の活用、終了後の別事業への移行の仕方

- 4.1.1 2019 年度と 2020 年度実施事業の評価・モニタリング結果になぜ大きな差異が生じたのか。2020 年度実施事業のモニタリング結果と終了報告書の自己評価になぜ大きな乖離があったのか。

2020 年度の第三者モニタリングには、事前事後の相互調整に課題があり、プラン、モニタリング実施主体、JPF の間で共通認識を醸成できなかった。2019 年度の IC ネットによる第三者評価は、フィールドワークの事前事後に評価業者と実施団体の間で相互調整が行われ、認識を統一することができたのに対して、2020 年度の第三者モニタリングは、JPF の側で突然決まり、慌ただしく行われた。この時、JPF 側では、事務局のモニタリング評価実施体制に余裕がないことが課題だった。2020 年度のモニタリング結果は事業の成果につき厳しい指摘が多いが、プランとしては、提言内容を妥当性の低いものと受け止めている。

加えて、当該モニタリングでは前年度事業の評価に比して成果を示すことが困難であった。2019 年度事業評価は事業終了直前の評価であったが、2020 年度事業のモニタリングは、事業期間中に行われ、タイミングの差異があった。また、2020 年度事業は、コロナの影響により、モニタリング時点では啓発が弱く、また、事業実施期間中、日本から一度も現地にスタッフを派遣できなかった。

4.1.2 過去の評価・モニタリングからその後の事業に応用された教訓の有無とその理由

1) 2019 年度事業の評価結果の活用

気づきや学びは得られたものの、当該事業は、単年度プログラムとして実施され、評価結果を後続事業に直接活かすことは困難だった。また、その後のコロナ禍の状況ですべての提言を活用していくことは現実的ではなかった。

2) 2020 年度事業のモニタリング結果の活用

上述の通り、当該モニタリング結果にはプランとして腑に落ちない指摘が多々あったが、

コミュニティの末端まで情報が伝わっていないことは気づきとなった。コミュニティまたはブロックのリーダーより先の、特に声が届きにくい人々の声を汲み取れているのか、という第三者モニタリングの指摘は、難しい問題ではあるものの、取り組んでいきたいと思った。この点につき現地スタッフとも協議した。

4.2 JPF が評価を行う方法についての課題感や改善点

4.2.1 これらの評価モニタリングから引き出される教訓・課題感

1) 事業実施団体と評価者との間のコミュニケーション、信頼関係の重要性

外部評価は、限られた情報の中で実施されるので、評価する側、される側にとって難しい。両者のコミュニケーションが不可欠となる。また、両者の事後のデブリーフィングを通して、事業実施団体がモニタリング結果を咀嚼し学びを活かしていくことができるようにする。

2) 評価結果とモニタリング結果の活用方法の違い

評価とモニタリングの性質の違いを踏まえて、その後の活用方法まで視野に入れてモニタリング評価を企画すべきである。単年度で事業地・裨益者を変更する前提では、評価結果を後続事業にそのまま活用できるとは限らず、終了時評価ではより高い視座から汎用性のある教訓、提言を導き出すことで有用性を高められる。他方、事業実施期間中に行われるモニタリングは、リアルタイムに学びを抽出し、対象事業に直接活用することを目的としている。当初からモニタリングの目的を事業実施団体にしっかり伝え、モニタリング実施のプロセスを練ることがその後の学びの活用に繋がる。

3) 事業サイクルを踏まえたモニタリング実施のタイミング

事業実施のサイクルとモニタリングのタイミングを合わせることは困難となる。多くの事業ではハードから実施し、最終局面に入ってからソフトを行うことが多く、進捗が遅れが生じる場合も多々ある。目的に照らしてどのタイミングでモニタリングを行うか、慎重に検討すべきである。

4) 第三者の視点の価値

背景情報のない第三者が現場に入り、客観的に事業を見ることには価値がある。おそらく現地のステークホルダーも同様の視点で事業を見ていると推量され、第三者評価・モニタリングの結果は、事業内容の理解不足を理由に軽視すべきではない。

4.2.2 JPF による M&E 改革の取り組みを踏まえたうえで、さらなる改善点はあるか？

1) 2 段階方式の評価結果の発表

評価する側、される側の間で、腹を割ったコミュニケーションを可能にするために、関係者間の共有、一般向け公表の 2 段階に分けて評価結果を発表する。現状、モニタリングでは、インセプション時に公表可否についても合意し、公表していない報告書もある。目的に応じてモニタリング評価で公表の程度に強弱をつける。一般向け報告書は、数ページの日本語版要約文でよい。

2) 現行の助成金制度の中で後続事業での第三者評価の提言の活用を拓く

単年度ごとに対象地域、裨益者を変更するという JPF 助成金の制約を緩和し、後続事業の一部に前期事業の活動のフォローアップを入れることを認める。複数年にわたって同一地域、同一裨益者を対象とすることが前提となると、能力開発、持続可能性の担保のための継続的な関与、フォローアップに関する提言も取り入れることが可能となる。成果が認められる事業に関しては、継続、拡大を提言するなど、資金に繋がるインプットになるとよい。

3) 評価の提言に対する事業実施団体のマネジメント・レスポンス

評価終了後、提言に対する事業実施団体のマネジメント・レスポンスを求める。JPF 及び実施団体に対する第三者評価者のプレゼンテーションという形式ではなく、評価報告書の最終化後、JPF と実施団体間で評価の振り返りを行い、提言の活用を議論する形式のデブリデブリーフィングを行うことも今後検討する。

4.3 本事業の成果、制約、持続可能性、撤退・移行の仕方

4.3.1 本事業は、いわば、慢性的な緊急事態にある事業対象校における新たなコロナ危機対応であった。人道援助セクターでは、humanitarian and development nexus が注目され、長期的な視点から人道援助を考えるアプローチが広まっている。スーダンのような恒常的な人道危機に瀕し不確実性が高い地域における補正事業の成果及び制約はどのようなものだったか？そのような地域における単発の補正事業の有効性に影響を及ぼす要因は何か？

本事業の対象地では、もともと別事業が走っていたところに上乗せする形で、必要としていたコロナ対応のための予算が付いた。現行の補正の枠組みの中で、緊急的に限定的な目標に対して成果を達成することができ、また、実施団体にとって教育分野における水衛生という初めての試みに取り組む機会となった。

一方、補正予算への申請時に、それまで実施してきた保健分野の水衛生事業とは全く異なる単独、単発の事業とすることが求められたが、このような要件は、機会を逸することになる。既存事業と補正事業を明確に線引きする必要性やメリットは、本事業について見受けられず、むしろ既存事業からの連続性、他団体・事業との補完性があったことが、絞られた目標設定、迅速な事業立ち上げに有効に働いたとみられる。

4.3.2 本事業では、学校委員会が設置された設備（コンポーネント1）の持続可能性を確保する要とされた。草の根レベルの仕組み・体制づくりでどの程度持続可能性が確保でき、教育・保健システムのレベルの補完的介入が脆弱であることの制約はどのような影響を及ぼすのか？

教育、保健システムが脆弱な中で、草の根レベルの仕組み・体制を担う当事者が主体性を持ち、インセンティブがなくとも活動を行うこと自体によって動機づけされていることが持続可能性を高めるうえで重要となる。これらの要因は、担い手（大人か子どもか）、活動の種類、財源の外部依存度（保護者、政府予算、支援団体）によっても影響を受けるかもしれない。インセンティブの支払いは、各分野のクラスターの調整によるものであり、補正の単発の事業で変更を加えられるものではない。

また、コミュニティの意識の変容には、トイレの利用管理のように、長期にわたる継続的な働きかけによって徐々に主体性が醸成されていくものもあれば、女性の学校委員会への参画の実例とその効果を示すことで、既存のジェンダー規範を破り、後戻りできない状況を作り出すものがある。前者は長期にわたる実施団体の関与を必要とするが、後者は単発の事業であっても、長期的な変化のきっかけを作ることができる。

いくら草の根レベルで仕組みを構築しても、マクロレベルの状況の変化によって一変してしまうこともある。スーダンのように不安定な国情のもとにおいて、事業終了後の状況がそのまま維持されると考えることは現実的ではない。予見不可能性を踏まえて、どこまで持続可能性を求めるのか、議論の余地がある。

4.3.3 上記の点を踏まえて、単発の事業においてどのように出口戦略を練るべきか？事業期間中の時間的リソースを効果的に活用しつつどのように移行のプロセスをデザインするべきか？

恒常的な緊急事態が続く状況下において、単発事業で持続可能な仕組みづくりを出口戦略とすることは困難である。スーダンの状況を踏まえると、短期的には本事業を他団体

もしくは他事業に引き継ぐ道筋を描き、長期的な地域戦略・連携体制の中で個々の事業を位置づけて整合性を維持しながら最終形に近づけるよう努めていくのは妥当だったと思われる。

当該国地域の人道危機が長期化・恒常化している状況においては、継続した取り組みが必要との前提のもと、単年度事業の連結性を重視し、整合性のある一貫した方針のもと複数事業の連携・連続によって出口に近づけるか、考え方の転換が求められる。その際、JPF も事業実施団体も、状況やタイミングを踏まえて、多様な出口のあり方や戦略の描き方があることを認め、その時その場に適した出口戦略を模索していく。また、JPF として、同様の前提のもと、翌年度資金がつかない可能性は、たとえ未確定であっても、可能な限り事業実施団体に前出ししていく。

4.4 過去の事業につき、同一地域で実施された複数年事業と比較したときの単年度事業の利点、制約（ビジビリティなど）及び両事業の補完関係

4.4.1 別資金による複数年度事業業では、どのようにコロナ危機に対応したか？複数年事業及び単年度であった本事業には、それぞれどのような利点、制約があり、どのような補完関係があったか？

本事業の対象地域では、別資金による長期的な取り組みを補完する形で、複数フェーズにわたって JPF 事業が実施された。衛生環境の改善を狙う長期的な取り組みであっても、タイミングを捉えれば、一過性ではない緊要性の高い状況への対応となり、複数年事業に柔軟性を持たせることで、その都度起こる新たな人道ニーズにタイムリーに応じることができる。

一方、単年度事業には、当初想定された複数年事業の枠組みの中で応じきれないところを補う意義があり、また、緊急対応を導入する過程でそれまで見過ごされていた長期的な開発援助のニーズを可視化させる効果もある。継続した取り組みを行いつつ、並行して、状況に応じた柔軟な対応も求められる。

だが、複数フェーズにわたって単年度事業を行うのであれば、当初から複数年事業を計画するほうが、現地ステークホルダーとの関係性・ビジビリティ、継続的な活動を通じた成果の持続発展性という点で、利点があった。ただし、持続可能な仕組みづくりには、同一地域における政策やクラスター・レベルでの方針の統一が前提として必要であり、事業期間という時間的な要因のみによって左右されるものではない。

4.4.2 参加者の議論：両事業の比較から導き出される単年度事業のメリット・デメリットは？JPF の助成金事業において、単年度事業と複数年度事業をいかに使い分けるべきか？

人道と開発の Nexus を踏まえると、また、不確実性の高い地域での恒常的な緊急対応にあたる事業実施団体にとっても、バックボーンとして複数年にわたる長期戦略を持ちつつ、単年度で変化する状況に合わせてその都度軌道修正を加える柔軟性を保持することが望ましい。他方、JPF としては、資金的な制約がある中で多くの複数年プログラムにコミットすると、毎年新たに浮上する人道援助ニーズへの対応に資金を回すことが困難になってしまう。現実的に、新たな人道危機に応じる余力を残しつつ、複数年プログラムを現行の3つ以上に増やすことは難しい。

JPF 自体も複数年にわたる資金的な見通しが立たない中で、どのように複数年度及び単年度のスキームを使い分け、プログラム間、事業間の資金配分のバランスをとるか、課題となる。日本政府がアフガニスタンの復興にコミットした時のように、政府のレベルで、長期にわたる人道危機対応への方針を明確にすべきではないか。JPF としてもドナー調整に取り組み、事業実施団体が他のドナー資金と組み合わせて、長期的な方針のもと、柔軟に現場ニーズに対応できるような資金の体制づくりも必要ではないか。

4.5 JPF 事業におけるジェンダーの観点の取り入れ方、評価手法におけるジェンダーの観点の取り入れ方に関する教訓

4.5.1 本事業では、事業サイクルの各段階において、どのような形でジェンダーの観点を取り入れられたか？最終的に Gender transformative⁷なレベルまで成果が達成できたか？それはなぜか？

プランとしては、Gender aware なレベルだったと自己評価している。その根拠は下記の通りである。本事業では、男女別のベースライン情報を収集し、学校委員会のメンバーが男性に大きく偏っており、その背後には、公式な場に出て発言し、意思決定に参画するのは男性であるという現地のジェンダー規範が影響していることを把握した。学校委員会の女性比率の目標値を設定し、学校委員会に働きかけて、女性の参画を促した。当初、特に極端に男尊女卑の傾向が強いホスト・コミュニティから反発があったものの、

⁷ Gender sensitive な事業は、ジェンダーに関わらず衡平性が担保された状態をつくるのに対し、Gender transformative な事業はジェンダー格差を生み出す不公正の構造自体を変革するものである。本レビューでは、[Plan International のガイドブック](#)を参考にした。

先例を作ることで、ガラスの天井を破り、女性の意見を取り入れていく基盤が整った。だが、短い事業期間で、女性メンバーの有意義な参加を見届けるまで至らず、既存の男性優位の権力構造を変革したとまでは言えない。

本レビューでは、下記の点についても、ジェンダーの観点をより包括的に取り入れる余地があったのではないかと指摘された。

1) 大人だけでなく子どもたちのレベルでのジェンダー分析

女性が意思決定の場に参画できる道を拓いた意義は大きいですが、子どもたちの間でジェンダーの違いがどのような形で表れていたか、また男の子、女の子一人一人にどのような変化があったのか、という視点からの分析が全般的に不足している。

2) 男女別定量的データ収集の徹底

学校における男女別トイレ設置数は記録されていたものの、最終的に事前事後で男女別のトイレ総数にどの程度の変化があったか、測定されなかった。こうした情報は、目標の達成度を理解する上で重要となる。これは、事業前の既存の男女別トイレ数のデータ不足によるものだが、緊急対応の中ベースライン・データの収集・確認に手間をかけられず、また対象校で男女別の区別があいまいな場合もあり、男女別内訳がなかった。他方、男女別の学校委員会の構成員数はベースライン・データとして収集されていたが、終了報告書の記載からは漏れていた。

3) 月経衛生対処をめぐるジェンダー分析

本事業では、使い捨てタイプの生理用品を配布し、短期的に女の子たちが月経によって学校を欠席することを防ぐ意図があった。だが、継続した閉校措置及び出欠データの不足も相俟って、トイレ設置、生理用品配布によって実際女の子の出席率が向上したか、測定、検証できなかった。

また、本事業では、事前に、女の子に対して、男性や男の子たちの態度を含め、月経対処の現状について聞き取りを行い、生理用品配布時に、女の子たちにその使い方を説明した。だが、女の子が月経に伴う不調について話しやすい環境や女の子の月経への向き合い方など、定性的な変化まで捉えることができなかった。

女性・女の子の側だけでなく、男性・男の子の側の視点、意見も汲み取り、双方の観点からジェンダー分析を行うべきである。本事業では、男の子の視点から、女の子の月経について直接聞き取りを行い、月経衛生対処に男の子の関与の機会を設けることはなかった。

4) 事業期間内に達成されない目標を設定する意義

たとえ意図した成果が達成されなかったとしても、ジェンダー分析に基づく課題への対応を目標に据えることは、長期的な変化の契機となる。当初の事業デザインでは、ジェンダーに基づく暴力(Gender based violence, GBV)は見過ごせない問題であるとして、その対応も、目標に掲げた。だが、実際にはコミュニティレベルで GBV に取り組むには至らなかったものの、現地スタッフの意識の面では変化が見られた。現地事務所がジェンダー平等の方針を取っているにもかかわらず、スタッフの構成や意識は、事業対象地域のジェンダー規範を反映する。当初、男性スタッフに GBV への取り組みについて腹落ち感はなかったが、継続的に会話を重ねる中で課題意識が徐々に醸成されていった。スタッフの変化を通して、間接的にスタッフと会話するコミュニティ住民に対しても GBV に対する意識変容を促す働きかけに繋がったかもしれない。

4.5.2 JPF の申請書、報告書及び第三者評価の報告書で、ジェンダーの観点は十分に反映されていたか？どのような点が漏れていたか？それはなぜか？

現行の事業申請・報告・評価の過程で、JPF 助成事業にジェンダーの観点を汲み取っていくためには、下記の改善点が求められる。

1) 定量データの属性別分解を徹底する

すべての定量データにつき、性別だけでなく、年代別、民族別など、当該地域・事業において関連性のある要素について、内訳を提示する。今後、モニタリング・シートの導入により改善が期待される。ただし、詳細なデータの収集には労力がかかるため、どこまで行うかは、事業の趣旨や状況に鑑みて検討の余地がある。特に、緊急対応が求められる中では、詳細なデータを収集する余裕はなく、後述のベースライン・データも、初期段階ですべて揃えられるとは限らない。

2) セクターごとにジェンダーの観点を取り入れた指標のメニューを提示し、事業申請団体に対して、当該事業に関連性の高いものの採用を推奨する。

申請書や報告書には目標に直接絡む指標が含まれているが、事業におけるジェンダーの課題意識を喚起するような、ジェンダー分析やジェンダーへの配慮を可能にする指標は必ずしも考慮されていない。例えば、女の子の生徒数に対する女性用トイレの設置数の基準は、男の子の生徒数に対するトイレ設置数の基準と一律に考えるべきではないのではないか。スフィア基準等も参考に、セクター別にジェンダー観点を取り入れた指標をオプションとして提示する。

3) 男女別内訳を伴うベースライン・データの収集・報告を求める。

ジェンダー観点を取り入れた指標の採用を推奨するだけでなく、それらの指標に基づくベースライン・データの収集、報告を求め、初期段階におけるジェンダー格差の可視化、現状理解に努める。全般的に、JPF の助成事業では、ベースライン・データの収集・報告を求めておらず、必ずしも事前事後の比較によって目標達成度が検証できる形になっていない。

4) 事業の目標に関するジェンダー格差の根本原因の考察を行う。

本事業では、生理用品へのアクセスが、女の子たちが学校に通うことを阻む要因であるとして、女の子たちへの生理用品の配布を行った。それも確かに重要な要因と考えられるが、月経衛生対処の背景には様々な文化的要因が影響している可能性がある。女の子たちが教育を受けられる状態に達するためには何が必要なのか、より根本的な原因を掘り下げて初めて、当該事業の内容がジェンダーの観点から適切か、判断できる。

5) 定量的データだけでなく、定性的なデータによって男女、男の子、女の子の差異や関係性を把握する。

上述のような考察を可能にするためには、女性、女の子だけでなく、男性や男の子の視点からも状況を捉える。また、男女の状況をそれぞれ理解するだけではなく、男女の関係性についても理解、考察を深めていく。

6) 申請書に、達成可能な目標だけでなく、チャレンジ・ゴールを設定することを推奨する。チャレンジ・ゴールについては、達成できたところまでの努力を評価する。ジェンダーの観点を汲み取った分析を行い、ジェンダー分析に基づく目標・指標を設定し、ベースライン・評価のデータをトラッキングしていくことはハードルが高い。だが、ハードルが高いからやらない、というのでは、いつまでたっても改善がない。実際、ジェンダー平等を含め、多くの長期的な取り組みが必要となる目標は、一足飛びに達成できるものではなく、徐々に着実な土台を固め、段階的に取り組んでいく必要がある。

一方、JPF の既存の仕組みでは、事業実施団体に対して長期的な視野に立つ取り組みへの動機づけがない。実際、現状の申請書の多くは、コンサバティブな低めの目標を設定しており、中には、ベースラインを下回るターゲットを設定する事業まである。終了報告書の審査で事業の評価が下がることを恐れ、申請団体には、申請書記載内容は確実に達成できるように、という意識が強く働いている。挑戦するマインドがあったとしても、敢えて申請書や報告書には書かない、という場合もある。

事業の審査基準とは別に、敢えて野心的な目標設定をすることで、実施団体の心意気や取り組み姿勢を見せることは重要である。プランの GBV の事例のように、目標・指標を

掲げることで、団体内の意識が変化していく効果がある。JPF の側に、確実に目標が達成されたことだけを評価するのではなく、アンビションの高さを評価する姿勢があってもよいのではないか。たとえ完全に達成できなかったとしても、できたところまでを評価するという幅があるとよい。それによって事業に取り組む側のマインドが変化する。その段階を一つ一つ示すことも重要となる。

7) アカウンタビリティを担保するための報告書と学びのための記録を区別する。第三者評価を公開用報告書、非公開の内部文書として区別するという提案があったが、同様に、事業実施団体による説明責任を果たす目的の終了報告書と学びの記録を区別することも検討すべきである。現状、JPF の報告書では、補足事項を自由に記載できる余地がある。だが、実施団体の側には、追加情報の提供によってより多くのコメントが来ることへの警戒心もあり、必要最低限の内容しか報告しない傾向がある。女性の参画を拡大していくための小さな工夫や苦労は、このレビュー会議のような会話の形であれば、気軽に共有できるが、敢えて報告書に残そうという意識が働かない。

5. 今後に向けた提言

5.1 JPF による第三者評価・モニタリングの実施・活用方法の改善

1) 事前事後に、事業実施団体と評価者との間の十分なコミュニケーションを図る
背景情報のない第三者が現場に入り、客観的に事業を見ることには価値があり、その結果は、事業内容の理解不足を理由に軽視されるべきではない。だが、第三者評価・モニタリングをより有意義なものにするためには、評価する側、される側間のコミュニケーションが不可欠となる。事前事後の相互調整を丁寧に行い、また、事後のデブリーフィングを通して、事業実施団体による評価結果の咀嚼及び学びの活用につなげる。

2) 関係者間の共有用、一般向け公表用と 2 段階に分けて評価結果の発表を行う
評価する側、される側間で、腹を割ったコミュニケーションを可能にするために、目的に応じてモニタリング評価の公表の程度に強弱をつける。関係者間の共有、一般向け公表と、2 段階に分けて発表する。

3) 評価とモニタリングの性質の違いを踏まえて、その後の活用方法まで視野に入れて
モニタリング評価を企画する

単年度事業の終了時評価では、後続事業に向けた提言ではなく、より高い視座から汎用性のある教訓、提言を導き出すことで有用性を高める。他方、事業実施期間中に行われるモニタリングは、リアルタイムに抽出された学びを対象事業に直接活用することを狙

う。モニタリングの目的に照らしてどのタイミングでモニタリングを行うか、事業実施団体と共に慎重に検討し、事業実施のサイクルを踏まえてモニタリング実施のプロセスを練る。

- 4) 単年度ごとに対象地域、裨益者を変更するという JPF 助成金の制約を緩和し、後続事業での第三者評価の提言の活用に道を拓く

後続事業の一部に、同一地域、同一裨益者を対象にした前期事業の活動の継続、フォローアップを入れることを認める。また、成果が認められる事業に関しては、JPF 助成金による継続、拡大を可能とする。

- 5) 評価の提言に対する事業実施団体のマネジメント・レスポンスを求める

モニタリング評価の結果を受けて、事業実施団体がどのように提言を事業もしくは団体の方針に活用していくのか、もし活用しないのであれば、それはなぜか、書面で回答を求める。評価報告書の最終化後、JPF と実施団体間で評価の振り返りを行い、提言の活用を議論することも今後検討する。

5.2 恒常的な緊急事態が続く状況下における持続可能性、出口戦略の考え方の転換

- 1) 一律にすべての成果に持続可能性を求めることはできないという前提に立つ

不安定で予見可能性が低い状況下において、事業終了後の状況がそのまま維持されると考えることは現実的ではない。個々の事業の置かれた状況を踏まえて、どこまで、どのような形で持続可能性を求めるのか、探り、たとえ一時的な成果であっても、その価値を認める。

- 2) 個々の事業のレベルではなく、長期的な地域戦略・連携体制の下で出口戦略を描く
人道危機が長期化・恒常化している状況においては、単年度事業で持続可能な仕組みづくりを出口戦略とすることは困難である。単年度事業の連結性を重視し、整合性のある一貫した方針のもと複数の事業の連携・連続によって、最終形に近づけるよう努める。また、他団体もしくは他事業に引き継ぐ形で単年度事業が終了することも認める。

5.3 複数年プログラム及び単年度プログラムの運用の改善

- 1) 不確実性の高い地域での恒常的な緊急対応には、可能な限り、複数年プログラムを導入する

人道と開発の Nexus を踏まえると、また、事業実施団体にとっても、長期的な資金的見通しのもと、一過性ではない緊要性の高い状況に継続して取り組みつつ、並行して、そ

の都度起こる新たな人道ニーズにタイムリーに柔軟に応じることが望ましい。また、複数フェーズにわたって単年度事業を行うのであれば、当初から複数年事業を計画するほうが、現地ステークホルダーとの関係性・レジリエンス、継続的な活動を通じた成果の持続発展性という点で、利点がある。複数年プログラムは、バックボーンとして複数年にわたる長期戦略を持ちつつも、単年度事業によって変化する状況に合わせてその都度軌道修正を加える柔軟性があり、恒常的な緊急対応に有効である。

2) 日本政府のレベルで複数年にわたる人道危機への関与の方針を示すことを外務省に対して求める

他方、資金的な制約がある中で多くの複数年プログラムにコミットすると、毎年新たに浮上する人道援助ニーズへの対応に資金を回すことが困難になってしまう。JPFとしても、複数年にわたる資金的な見通しが立たない中で、新たな人道危機に応じる余力を残しつつ、複数年プログラム及び単年度プログラム間の資金配分のバランスをとることは困難である。日本政府がアフガニスタンの復興にコミットした時のように、政府のレベルで、長期にわたる人道危機対応への方針を明確にすべきである。また、事業実施団体が他のドナー資金と組み合わせて、長期的な方針のもと、事業を展開できるように、JPFとして、ドナー調整を通じた資金の体制づくりに取り組むことを検討する。

3) JPFは、恒常的な人道危機対応にあたる事業実施団体に対して、未確定であっても可能な限り早期に次年度の資金の見通しを伝える

上記を踏まえると、すべての恒常的な人道危機対応が複数年プログラムの対象になるわけではない。とはいえ、単年度プログラムでそのような人道危機対応にあたる事業実施団体は、事業運営の方針を立てるために可能な限り早期に資金の見通しを必要とする。JPFとして、次年度資金がつかない可能性は、たとえ未確定であっても、可能な限り事業実施団体に前出ししていく。

4) 補正予算を財源とする事業と関連する事業及び当該地域における長期戦略の連結性を重視する

現行の補正予算の運用では、既存の取り組みとは全く異なる単独、単発の事業を申請することが求められる。補正予算を財源とする事業には、当初想定されていた複数年プログラムの枠組みの中で応じきれないところを補う意義があり、また、緊急対応を導入する過程でそれまで見過ごされていた長期的な開発援助のニーズを可視化させる効果もある。だが、既存事業と補正事業を明確に線引きする必要性やメリットは、見受けられない。むしろ既存事業からの連続性、他団体・事業との補完性があることが、絞られた目標の達成、緊急を要する事態における迅速な事業立ち上げに有効に働く。

5.4 JPF 助成事業におけるジェンダーの観点の取り入れ方の改善

- 1) モニタリング・シートの導入に伴い、定量データの属性別分解を徹底する
すべての定量データにつき、性別だけでなく、年代別、民族別など、当該地域・事業において関連性のある要素について、内訳を提示する。ただし、詳細なデータの収集には労力がかかるため、どこまで行うかは、事業の趣旨や状況に鑑みて検討の余地がある。
- 2) セクターごとにジェンダーの観点を取り入れた指標のメニューを提示し、事業申請団体に対して、当該事業に関連性の高いものの採用を推奨する。
目標に直接絡む指標だけでなく、事業におけるジェンダーの課題意識を喚起するような、ジェンダー分析やジェンダーへの配慮を可能にする指標の設定を促す。スフィア基準等も参考に、セクター別にジェンダー観点を取り入れた指標をオプションとして提示する。
- 3) 男女別内訳を伴うベースライン・データの収集・報告を求める。
ジェンダー観点を取り入れた指標の採用を推奨するだけでなく、それらの指標に基づくベースライン・データの収集、報告を求め、初期段階におけるジェンダー格差の可視化、現状理解に努める。事前事後の比較によって目標達成度が検証できる形にしていく。
- 4) 多角的なデータを用いて事業目標に関するジェンダー格差の根本原因の考察を行う。
事業目標に関わるジェンダー格差の根本的な原因を掘り下げて考察し、事業の内容がジェンダーの観点から適切か、吟味する。そのためには、定量的データだけでなく、定性的なデータによって、また、女性、女の子だけでなく、男性や男の子の視点からも、男女、男の子、女の子の差異やそれぞれの置かれた状況及び関係性を把握する。
- 5) 申請書に、達成可能な目標だけでなく、チャレンジ・ゴールを設定することを推奨する。チャレンジ・ゴールについては、達成できたところまでの努力を評価する。
ジェンダー平等を含め、多くの長期的な取り組みが必要となる目標は、一足飛びに達成できるものではないが、敢えて野心的な目標設定をすることで、団体内の意識が変化していく効果がある。だが、JPF の現行の仕組みでは、事業実施団体に対して長期的な視野に立つ取り組みへの動機づけがない。申請団体は、終了報告書の審査で事業の評価が下がることを恐れ、確実に達成できる目標しか申請書や報告書に記載しない。事業の審査基準とは別に、JPF は、アンビションの高さを評価する姿勢を示すべきである。たとえ完全に達成されなかったとしても、できたところまでを評価し、複数事業にわたって段階的に達成されていく過程を追う。
- 6) アカウンタビリティを担保するための報告書と学びのための記録を区別する。

事業実施団体による説明責任を果たす目的の終了報告書と学びの記録を区別する。実施団体には、追加情報の提供によってより多くのコメントが来ることへの警戒心があり、必要最低限の内容しか報告しない。正式な報告書とは別に、学びの記録としてジェンダ一格差を解消していくための小さな工夫をより気軽に共有できるようにする。