JPF 複数年度プログラム評価

報告書

令和 8 年（2026 年）3 月

一般財団法人 国際開発機構

目次

1. JPF 複数年度プログラム評価報告書要約.....1
2. 略語一覧.....7
3. 評価の対象と分析の枠組み.....8
3-1. 評価の目的.....8
3-2. 評価手法とその制約.....8
3-3. 評価の着眼点と枠組み.....8
3-4. 評価対象プログラムの概要.....9
4.イラク・シリア人道危機対応支援プログラムの評価結果.....18
4-1. プログラムの妥当性.....18
4-2. プログラムの有効性.....21
4-3. JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性.....26
4-4. プログラムのインパクト.....29
4-5. プログラムの持続性.....32
4-6. CHS 及びスフィア基準の遵守・実践.....33
4-7. イラク・シリアプログラム評価結果からみるプログラムの特徴.....34
5. 南スーダン難民緊急支援プログラムの評価結果.....35
5-1. プログラムの妥当性.....35
5-2. プログラムの有効性.....38
5-3. JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性.....43
5-4. プログラムのインパクト.....45
5-5. プログラムの持続性.....50
5-6. CHS 及びスフィア基準の遵守・実践.....52
5-7. 南スーダンプログラム評価結果からみるプログラムの特徴.....53
6. ミャンマー避難民人道支援プログラムの評価結果.....54
6-1. プログラムの妥当性.....54
6-2. プログラムの有効性.....57

6-3. JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性.....62
6-4. プログラムのインパクト.....65
6-5. プログラムの持続性.....68
6-6. CHS 及びスフィア基準の遵守・実践.....71
6-7. ミャンマー避難民プログラム評価結果からみるプログラムの特徴.....71
7.教訓.....73
8. 提言.....76

1. JPF 複数年度プログラム評価報告書要約

本評価は、ジャパン・プラットフォーム（特定非営利活動法人、JPF）事業実施・助成ガイドライン細則 13「モニタリングに係る措置」ならびに細則 14「評価に係る措置」[1]に基づき、JPF が 2022〜2024 年度に実施した 3 つの複数年度人道支援プログラムを対象に、計画・実施過程・成果を整理し、単年度事業との比較を通じて複数年度枠組みの利点・課題を明らかにし、今後の制度設計と評価手法の改善に資することを目的に実施した。経済協力開発機構／開発援助委員会（OECD/DAC）評価 6 項目、スフィア基準・人道支援の質と説明責任に関する必須基準（CHS 基準）の観点を用い、既存資料レビュー・インタビュー結果から TOC（Theory of Change）の考え方を援用した事業概念図を作成し、活動から短期・長期変化への連鎖を分析した。対象国・セクターの代表性を踏まえたケース・スタディを中心に分析を進めつつ、南スーダン難民緊急支援プログラム（南スーダンプログラム）及びミャンマー避難民[2]人道支援プログラム（ミャンマー避難民プログラム）は全事業、事業数の多いイラク・シリア人道危機対応支援プログラム（イラク・シリアプログラム）はケース・スタディを中心に検証した。以下に、3 プログラムの評価結果を示す。

イラク・シリアプログラム

【プログラムの妥当性】本プログラム内の各事業は、複数の情報源を活用したニーズ調査に基づき事業が設計され、現地ニーズと整合していた。また、情勢が変動しやすい地域での支援において不可欠となる事業内容の調整については、実施団体と JPF が根拠に基づく変更申請と迅速な審査を通じて連携し、柔軟に対応できる体制が構築されていた。裨益者選定の透明性にも一定の取り組みがみられた。資金配分の確実性や人材育成の計画性、教訓の翌年度事業への活用といった複数年事業の利点も確認された。一方、複数年度プログラムとして実施することの明確な意義や付加価値創出は明らかでなく、事業を単年度・単独で実施する場合とは差別化させるような設計・運用上の仕組みの整理が必要といえる。また、支援の重複回避に向けた調整は適切に行われていたが、緊急支援の性格上、他機関との戦略的・相乗的連携は限定的であった。

【プログラムの有効性】3 年間で 46 事業が実施され、その内訳はシリア 20 件、イラク 6 件、レバノン 9 件、トルコ 9 件、個別事後評価 2 件であった。水衛生、保護、心理社会的支援、農業、生計支援、教育、保健、障害者支援、地域に根ざした組織（CBO）の能力強化のセクターにおいて、比較的緊急度の高い支援と、復興・開発の側面を有する支援を組み合わせて実施された。計画されたアウトカムは概ね達成された。子どもや女性といった脆弱性の高い人々への裨益が特に重視され、到達度も高かった。現地政府や自治体による公的サービスが十分に提供されない状況下で、多くの事業はそれを補完し、あるいは既存サービスと裨益者をつなぐ役割を果たし、短期的な裨益者の生活環境改善に寄与した。

【JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性】トルコ南東部地震の影響で事業継続が困難となった 1 事業を除き、全事業が概ね計画どおりの予算と事業計画に基づいて実施された。支援は JPF の年度ごとの予算執行スケジュールに沿って行われたが、緊急性の観点から大きな支障はなかった。さらに、JPF は他の資金が得にくい地域における限られた日本の公的スキームとして、大規模かつ集中的な人道支援を可能にし、実施団体の活動継続や現地

[1] 出所：https://www.japanplatform.org/about/documents.html（2026 年 2 月 10 日閲覧）
[2] JPF では民族的背景及び避難されている方々の多様性に配慮し、ミャンマーからバングラデシュに避難・強制移住させられた人々を「ロヒンギャ」ではなく「ミャンマー避難民」または単に「避難民」と表現していることから、本プログラム評価においても同様の表記とした。

での信頼向上、ひいては日本のプレゼンス向上に寄与した。現地団体等との協働を通じて、それら組織のキャパシティ・ディベロップメントにも貢献した。実施団体間の連携は限定的であったが、対象地域やセクターが多岐にわたる本プログラムにおいては、各事業が比較的独立した形で実施される体制が適していたと判断できる。

【プログラムのインパクト、持続性】本プログラム内の事業では、社会的つながりの強化を通じて、裨益者から家族・地域へと効果が波及するというインパクトが確認された。これにより、地域のレジリエンス向上にも寄与したと考えられる。一方、イラクやトルコの事業では、支援基盤の自治体への引継ぎや取り組みの制度化が活動の成果やインパクトとして期待されていた。しかし、現地政府には機能面や財政面での制約があり、これらを実現することが必ずしも容易ではない状況もみられた。JPF が実施する緊急人道支援は、迅速な対応を目的とするものであることから、事業成果の長期的な持続性は必ずしも主要な評価の観点ではない。ただし、事業終了後も成果を継続させる観点からは、特に財政面に課題が残されている可能性が示唆された。

【プログラムの特徴】本プログラムは、4 カ国にまたがる人道危機に対応するものであり、各国・各地域の統治環境や治安状況、支援ニーズが大きく異なっていた。そのため、各事業は支援対象地の状況に即して独立性の高い形で実施され、緊急性や現地ニーズへの即応という点で緊急人道支援としての合理性は高かった。一方で、プログラム全体での相乗効果や一体的成果を示すことには、対象国・支援環境の多様性により、一定の制約があった。

南スーダンプログラム

【プログラムの妥当性】本プログラム内の各事業の事業計画は、国際機関・行政機関・クラスター情報および実施団体のモニタリング情報を統合し作成され、行政機関・裨益者との協議を通じて優先課題を確認することで、現地ニーズとの高い整合性が確保されていた。計画の変更・更新は、継続的な情報収集と関係者協議に基づき、JPF への報告・承認手続きを経て実施され、透明性が担保された。地域・裨益者の選定も客観性・透明性が確保されていた。複数年度プログラムであったことで、中長期視点に基づく支援、学びの蓄積、地域組織の育成が可能となった一方、年度予算の不確実性は計画性を制約した側面があった。国際機関・行政機関との協働は事業効果と実施環境の改善に寄与したが、他機関の撤退やキャンプ委員会引継ぎの不十分さに起因する調整課題も確認された。

【プログラムの有効性】3 年間で 13 件（5 団体）が水・衛生（WASH）、生計向上、社会的結束、保護、争い・暴力予防の各セクターで実施され、アウトカムは概ね達成された。複数年枠組みによる資金拠出の予見可能性と継続性により、事業空白期間を回避しつつ、前年度の学びを次年度に反映し、紛争激化・洪水・食料配給停止などの情勢変化にも柔軟に対応できた。また、地域主体の仕組みづくりと能力強化を通じ、成果の持続性とレジリエンス向上が促進された。阻害要因としては、治安悪化、避難民・帰還民流入、洪水等の外部環境の変化、人材確保やケースワーカーなどの人的資源不足、資機材調達遅延、年度予算の不確実性、主要支援機関の撤退、関係機関との調整遅延等があった。本プログラムは実施団体および現地提携団体の能力強化にも寄与し、中長期的な実施能力の強化が確認された。

【JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性】各年度で計画された予算・事業計画に基づき支援が実施された。社会情勢・ニーズの変化に応じた柔軟な計画修正により支援の継続性が確保され、裨益者との信頼関係と機動的対応力が高まったほか、現地提携団体や行政機関との調整により活動の重複回避や効率性向上が図られた。本プログラムは、緊急支援と自立支援の間の資金空白を埋め、中長期的な人道支援の効果を高める役割を果たした。ま

た、エチオピアにおいて日本のNGOがJPF資金により活動を継続したことは、日本の外交上のプレゼンス向上や行政との信頼関係強化、さらに難民とホストコミュニティ（HC）の代表者から成る共同委員会（NRC）の仕組みが他の日本の支援事業へ応用されるなど波及効果をもたらした。

【プログラムのインパクト、持続性】本プログラムは、生活の安全基盤の確保、社会的結束の促進、レジリエンス・自立性の向上といった長期的変化に寄与した。各事業を通じ、基本的なサービスへのアクセス改善、地域組織を基盤とした協力関係と自己解決能力の強化が進んだ。とりわけ、難民自身によるトイレ建設活動や村落貯蓄貸付組合（VSLA）等の自助努力の取り組み、争いや暴力をコミュニティ内部で予防・調停する仕組みなど、住民主体の行動と自立的な問題解決力の向上が確認され、「人々が尊厳を持ち、安全で、自立して共に暮らせる社会」の実現に大きく貢献した。

【プログラムの特徴】南スーダンプログラムでは、長期化する紛争や情勢不安、洪水等の自然災害、難民・国内避難民の流入といった不安定な環境下において、緊急性の高い支援ニーズと中長期的課題が重層的に存在していた。こうした状況の中、本プログラムは複数年枠組みにより事業の継続性と一定の柔軟性を確保し、保護、WASH、生計支援、地域レジリエンス強化等を通じて、緊急支援と早期回復・レジリエンス強化の間に位置する支援ニーズを補完する役割を果たしていた。また、継続的な関与を通じて、実施団体および現地提携団体の実施能力や専門性の向上が確認された一方、治安上の制約や活動地域の分散等により、事業間の連携や情報共有には一定の課題も残されていた。

ミャンマー避難民プログラム

【プログラムの妥当性】ミャンマー避難民は、避難先であるバングラデシュにおいて国際法上の「難民」として正式に認定されておらず、難民条約に基づく法的地位や権利の保障は限定的であり、移動の自由、就労機会、公的教育や公的医療サービスへの恒常的なアクセスなどについて厳しい制約を受けている。キャンプ外での自由な生計活動や公的制度への正式な包摂は認められておらず、生活の大部分を人道支援に依存せざるを得ない状況が長期化している。法的地位の不安定さと権利保障の限定性は、避難民の自立や将来設計を困難にし、貧困、保護リスク、教育機会の不足など複合的な脆弱性を生み出し、特に女性・子ども・障害者・若者など脆弱層への影響が深刻であった。こうした状況を踏まえ、各年度の対応計画は、①自力で立ち直る力の強化、②ジェンダー配慮と脆弱層保護を優先事項として設定された。対応計画に基づいて実施された各事業は国際機関やバングラデシュ政府機関の情報、当該セクターの情報、実施団体の独自調査や先行事業の知見などに基づいて形成され、支援対象のニーズに整合していた。複数年度プログラムであったことにより、出口戦略を立て、全体期間を念頭に置いた活動計画を組み立てることが可能となった。制度上の予算不確実性はあったものの、実施団体は情勢変化に応じた事業計画変更を柔軟に行い、支援の継続性確保に努めた。総じて、本プログラムの設計はニーズと環境条件に即し妥当であったと評価できる。

【プログラムの有効性】本プログラムは3年間で14件（5団体）が保健、WASH、シェルター・物資配布、防災・災害リスク削減、保護、教育セクターにおいて実施された。アウトカムは概ね計画どおりに達成された。保健分野では、妊産婦の産前健診受診率や母子保健行動の改善、障害者の身体機能向上、健康行動の改善が確認された。保護分野では、WGSS （Women and Girls Safe Space/女性と女子のためのセーフスペース）と、男性の巻き込み、夫婦セッション等を通じ、GBV 課題に男性の関与が増加し、以前は男性が行うことがなかった料理、水汲み、家庭菜園での作業等を行うようになった。コミュニティの他の

男性にも影響がみられ、女性が自分の意見を述べるようになるなど男性にも女性にも高い行動変容が見られた。WASH 分野では、水衛生委員会・衛生促進ボランティアの活動の定着により、給水衛生施設の維持管理が地域主体で実施され、衛生行動の改善、キャンプ・ホストコミュニティ双方での生活環境向上が達成された。教育分野においては、識字教育を通じて若者の読み書き技能を改善するとともに、クラブ活動や啓発活動の担い手となる青年リーダーを育成した。複数年であることにより、全体期間を見据えた活動計画を組み立てたり、毎年の学びを翌年の改善につなげたり、効果の累積と質の向上が可能となった点も有効性における重要な要因であった。実施団体及び現地提携団体の能力強化も確認された。

【JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性】各年度の事業計画に基づき支援が実施され、アウトカムは計画以上あるいは計画どおりに達成された。治安悪化・物価高騰・調達遅延に直面した際には、JPF の迅速な変更承認や調整支援により、支援の質を維持しつつ事業継続が図られた。資金投入が直接アウトカムに結びつき、脆弱層にも裨益が及んだ。年度ごとの予算不確実性という制度的制約は残るものの、総じて JPF 資金投入は適切かつ効率的で、事業効果の最大化に寄与した。また、現地調査時のサイト視察、関係者のインタビューを通じて、JPF 事業は支援キャンプにおける JPF の認知度向上、日本の外交上のプレゼンス向上に寄与したことが確認された。

【プログラムのインパクト・持続性】各団体は対応計画の優先事項 1「人道危機の影響を受けた人々およびコミュニティが自力で立ち直る力の強化に寄与する」を介入地域におけるインパクト（中長期的な変化）として事業を形成・実施してきた。事業が実施された地域において、住民主体の活動の実施体制により心理的・社会的回復力が高まり、自力で立ち直る力は一定程度強化された。複数年事業により形成された組織・人材・意識変容は、今後も地域のレジリエンスを支える基盤となり得る。他方、治安悪化、資金不足など持続性を脅かす外部要因も存在する。特に資金面の課題は非常に深刻である。従来、Joint Response Plan の全体予算の 50%以上の資金を拠出していた USAID が 2025 年初頭に支援を停止し、その後、EU、オーストラリア、英国も相次いで拠出額を削減したことから、ミャンマー避難民への支援は資金不足に直面している。

【プログラムの特徴】本プログラムは、同一地域・同一キャンプを主な対象とし、複数団体が継続的に関与することで、団体間の情報共有や相互学習が機能していた。WG を通じた協議や振り返りにより、事業改善や学びの蓄積が進み、プログラムとしての一体性が比較的明確に形成されていた。複数年枠組みにより、支援の質の向上と成果の積み上げが可能となった点が特徴である。

以上のような評価結果から、以下のような教訓・提言が導かれた[3]。

教訓

本評価の対象となった複数年度プログラムは、単年度支援では対応が困難な中長期的課題に対応するため、複数年にわたる継続的支援を通じて、成果の蓄積や持続性の確保を図ることを目的として実施された。こうした前提の下で実施された複数年度プログラムの経験から得られた教訓を以下に示す。

1. 共通の方向性や成果枠組みが不明確な場合、プログラム成果の把握・説明は困難とな

[3] 詳細については、報告書本文を参照のこと。

る

上位目標や成果整理の枠組みが十分に明確化されていない場合、個別事業の成果をプログラム全体の成果として体系的に位置づけることが難しくなる傾向が確認された。

2. 対象国・セクターの多様性を前提としたプログラム全体の成果整理のあり方を工夫することが重要である

活動地域や対象セクターが多様な人道支援プログラムでは、支援内容の多様化は不可避である一方、共通目標の設定や横断的な成果の整理・把握が相対的に難しくなる傾向が確認された。このことから、多様性を前提としつつ、プログラム全体としての成果整理や連携のあり方をあらかじめ検討しておく必要性が示唆された。

3. 制度的制約の下でも、運営上の工夫によりプログラム・マネジメントは一定程度補完され得る

WGを通じた情報共有や相互学習、現場課題に即した議論は、プログラムの一体性や学びの蓄積を下支えする役割を果たしていた。

4. 複数年度プログラムにおいても、不安定な状況の継続や支援ニーズの変動を織り込んだ柔軟な設計が重要である

評価対象の 3 プログラムは、中長期的な成果や出口戦略を意識して形成・実施された。一方で、実際の支援環境に応じて緊急性の高い事業を柔軟に組み合わせることで、重層的なニーズへの対応や成果の発現が図られていた。よって、不安定地域を対象とする複数年度プログラムでは、状況変化やニーズ変動を前提とした柔軟な想定と運用が重要であることが示唆された。

5. プログラム全体の成果整理や学びの共有を担う機能は、十分に確立されていなかった

各事業で得られた教訓や知見が、プログラム全体として体系的に整理・蓄積されにくい状況が確認された。

6. 複数年支援による人材・組織能力の蓄積は成果の持続性に寄与するが、その到達可能性は現地条件に大きく左右される

行政能力や治安状況等により、制度化や引き継ぎが想定どおり進まない事例も確認された。

7. 複数年支援は、人道支援と中長期的課題が重層する文脈において、HDP NEXUS[4]の考え方と整合的な支援を可能にする

複数のセクターやアプローチを組み合わせた支援により、インパクト発現経路が多層化する事例が確認された。

[4] HDP Nexus（Humanitarian-Development-Peace Nexus）とは、人道支援（Humanitarian）、開発（Development）、平和構築（Peace）の取組の連携・整合性を高めることにより、脆弱性やニーズを削減し、持続可能な平和と開発を促進することを目的としたアプローチである。
（出所）OECD-DAC (2019) Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus. OECD Legal Instruments. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019

提言

以上の教訓を踏まえ、今後も JPF 事務局および WG が複数年度プログラムを継続して実施し、支援の質の向上および財政的自律性の強化を目指すのであれば、プログラムとしての成果を対外的に整理・発信し、説明責任を果たしていくことが一層重要となる。この認識の下、本評価では以下の提言を整理した。

1. プログラム目標および構成・枠組みの明確化

各プログラムにおいて共通の「プログラム目標」を設定し、個別事業がどのような道筋を通じて当該目標に貢献するのかを明確に整理することが望ましい。対象国やセクターが多様な場合には、「セクターごとの目標設定」や「国や地域ごとの目標設定」により、成果を整理・可視化する枠組みを構築することも有効である。

2. 人道支援と自立支援の重層性を前提とした複数年支援プログラムの認識の共有

複数年度プログラムは、人道支援と復興・自立支援の要素を組み合わせながら中長期的な変化を支える枠組みとして機能していた。多様な支援ニーズが併存する状況に加え、JPF における予算の継続性や予見可能性に関する制約もあり、支援の展開が必ずしも単線的な「自立への移行」として整理できない側面もあるといえる。このことから、重層的な支援ニーズを前提とした支援の位置づけや目指す変化の捉え方について、プログラムの基本的な考え方を関係者間で共有しておくことが重要である。

3. 学びと改善を循環させるプログラム運営体制の構築

定期的なプログラムレビューの実施や、WG を通じた知見共有を体系的に位置づけることで、事業間の学びを蓄積し、次年度計画への反映を促す仕組みを構築することが望ましい。

4. 当初のプログラム想定と現地情勢の変化を踏まえた認識の共有

支援環境の不確実性を前提とし、想定と現実が乖離した場合に、何を成果と捉え、どのようにプログラムを継続・再構成するかについて、プログラム形成段階から JPF 事務局と WG が十分に議論し、共通認識として枠組みに位置づけておくことが重要である。

2. 略語一覧

略語	英語名称	日本語名称
CBCPN	Community-Based Child Protection Network	地域に根ざした子どもの保護ネットワーク
CBO	Community-Based Organization	地域に根ざした組織
CHS	Core Humanitarian Standard	人道支援の質と説明責任に関する必須基準
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
FTR	Family Tracing and Reunification	家族再統合
GBV	Gender-Based Violence	ジェンダーに基づく暴力
HC	Host Community	ホストコミュニティ（受入地域住民）
IDP(s)	Internally Displaced Person(s)	国内避難民
ISCG	Inter Sector Coordination Group	分野間調整グループ
JPF	Japan Platform	ジャパン・プラットフォーム（特定非営利活動法人）
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング及び評価
MHPSS	Mental Health and Psychosocial Support	精神保健・心理社会的支援
NGO	Non-Governmental Organisation	非政府組織
NRC	Neighbourhood Relations Committee	難民とホストコミュニティの代表者から成る共同委員会
OECD/DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee	経済協力開発機構／開発援助委員会
OJT	On-the-Job Training	職場内訓練
PDCA	Plan-Do-Check-Act	計画・実行・評価・改善のサイクル
PTA	Parent Teacher Association	保護者と教師の会
RRC	Relief and Rehabilitation Commission (South Sudan)	救援・復興委員会（南スーダン）
RRRC	Refugee Relief and Repatriation Commissioner (Bangladesh)	難民救済・帰還委員会（バングラデシュ）
RRS	Refugees and Returnees Service (Ethiopia)	難民・帰還民局（エチオピア）
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence	性的・ジェンダーに基づく暴力
UN	United Nations	国際連合
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children’s Fund	国連児童基金
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
VSLA	Village Savings and Loan Association	村落貯蓄貸付組合
WASH	Water, Sanitation and Hygiene	水・衛生（飲料水、衛生施設、衛生習慣）
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WG	Working Group	ワーキンググループ
WGSS	Women and Girls Safe Space	女性と女子のためのセーフスペース
WHO	World Health Organization	世界保健機関

3. 評価の対象と分析の枠組み

3-1. 評価の目的

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）は、世界中の人道危機に対して日本のNGOを中心に、政府、企業、個人が連携し、迅速かつ効果的な支援の実施を行ってきた。本評価は、2022年度から2024年度までに実施されたJPF助成3年プログラム（イラク・シリア人道危機対応支援プログラム（以下、「イラク・シリアプログラム」）、南スーダン難民緊急支援プログラム（以下、「南スーダンプログラム」）、ミャンマー避難民人道支援プログラム（以下、「ミャンマー避難民プログラム」））の評価を実施したものである。評価の目的は以下4点である。

1. 対象3プログラムの計画、実施過程、成果の取りまとめ
2. 単年度プログラム・事業と比較し、複数年度プログラム・事業の利点及び課題の抽出
3. 今後の複数年度プログラムのあり方、選定方法・基準、実施における指針の提言
4. JPF事業を今後評価する際のより適切な評価手法の提案・提言

3-2. 評価手法とその制約

3-2-1. 評価手法

本評価では、OECD/DAC評価6項目及びスフィア基準、CHS基準の観点を用いた。

本評価では、プログラムの活動-短期的変化-長期的変化の連鎖を図示した「事業概念図」をTOC（Theory of Change）の考え方を参考に作成した。事業概念図の作成にあたっては、既存資料及び関係者インタビュー結果を反映させている。作成した事業概念図に基づき、各事業の活動・成果（短期的変化）がプログラム全体の長期的変化にどのように寄与しているかを分析した。

評価は、既存資料レビューと事業概念図に基づく分析を基礎とし、代表性を担保した複数のケース・スタディを用いて実施した。ケース・スタディ対象事業は、一部例外を除き対象国・セクターの代表性を考慮し、複数年度事業を優先して選定した。

3-2-2. 評価実施上の制約

南スーダンプログラム及びミャンマー避難民プログラムでは全事業を対象にOECD/DAC評価6項目の分析を行い、イラク・シリアプログラムでは事業数の多さを踏まえ、ケース・スタディ事業を中心に検証した。また、南スーダンプログラムでは、治安状況により、評価者はケース・スタディ対象地の現地踏査ができなかったため、ローカルコンサルタントによる調査を通じて情報収集を行い、評価者が分析を行った。

3-3. 評価の着眼点と枠組み

プログラムレベルでは、以下の観点から総合的な検証を行った。

- 成果の連鎖の妥当性[5]（活動・成果・長期的変化の因果関係の検証）

[5] OECD/DAC評価6項目の妥当性に関連する。

- 事業間の整合性・相乗効果[6]（同一プログラム内での連携・補完関係の分析）
- 複数年枠組みの有効性[7]（継続的支援による効果発現・組織強化の分析）
- 外部要因の影響[8]
- ローカライゼーション（出口戦略）の進展状況[9]

これらの観点に基づき、事業概念図上で成果の因果関係と達成度を分析し、プログラム全体として評価を行った。

3-4. 評価対象プログラムの概要

3-4-1. JPF と評価対象プログラム（複数年度プログラム）

対象プログラムは、既述のとおり、以下 3 プログラムである。

1　イラク・シリア人道危機対応支援プログラム
2　南スーダン難民緊急支援プログラム
3　ミャンマー避難民人道支援プログラム

上記 3 プログラムは、すべて複数年度（3 年度）のプログラムである。単年度支援の限界（短期的成果主義・資金不安定性）を克服し、中長期的なインパクト創出と出口戦略を見据えたプログラムの設計・実施を意識して実施された。これら 3 プログラムが選定された基準は、支援対象地域の情勢が「安定」しており、事業の安定性があること、JPF が一定の助成実績を持つプログラムであること、の 2 点である。3 プログラムの概要を、3-4 に示す。

3 プログラムの事業実施団体名と、本報告書中における略称は以下のとおりである。

AAR：難民を助ける会	PARCIC：パルシック
ADRA：ADRA Japan	PLAN：プラン・インターナショナル・ジャパン
CCP：パレスチナ子どものキャンペーン	PWJ：ピースウィンズ・ジャパン
GNJP：グッドネーバーズ・ジャパン	REALs：Reach Alternatives
IVY：アイビー	SCJ：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
JISP：日本インターナショナル・サポート・プログラム	WVJ：ワールド・ビジョン・ジャパン

3-4-2. 評価対象プログラムの実施上の制約

JPF 及び実施団体によると、以下の実施上、制度上の課題がある[10]。

予算の不確実性と制度的制約

複数年度プログラムであっても、実際の予算は年度単位で政府の承認を要するため、2・3 年目の予算額や実施団体が希望する形での事業継続の保証はない[11]。このため、実施団体側では中期的な戦略立案や人員配置計画が難しく、制度上の「複数年」の意義が十分

[6] OECD/DAC 評価 6 項目の整合性及びインパクトに関連する。
[7] OECD/DAC 評価 6 項目の妥当性、有効性、インパクトに関連する。
[8] OECD/DAC 評価 6 項目の有効性、インパクトの要因分析に関連する。
[9] OECD/DAC 評価 6 項目の持続性に関連する。
[10] 出所：JPF 及び実施団体質問票・インタビュー
[11] 本評価対象となった 3 つのプログラムでは、想定を上回る数の事業申請があったため、2 年目および 3 年目の各事業の予算は、通常の複数年プログラムと比較して大幅に縮小された。（出所：JPF インタビュー）

に発揮されにくい面がある。

年度予算サイクル・予算の低予測性による運営上の制約

政府資金の年度予算サイクル及び予算の予測性の低さもあり、計画変更や調整が必要となる。そのため、JPF 事務局側の予算配分調整やモニタリング・予算管理作業の負担は大きく、制度運用の柔軟性を制限する要因となっている。

モニタリング及びレビュー体制の課題

モニタリング及びレビュー体制は整備の途上にあり、PDCA を実効的に回すための仕組みを十分に機能させるためには、JPF として人員増強等の体制強化が望まれる。前年度レビューの結果が翌年度計画に十分に反映されず、またプログラム全体としての成果レビューの実施も限定的なものに留まっている。

3-4-3. 対応計画策定プロセス

本評価で評価対象とする複数年度プログラムの「対応計画」策定プロセスについて示す。

時期	プロセス	関係者
前年度 11 月	状況共有会（ワーキンググループ（WG））を開催し、各国・地域の人道状況及び加盟団体の活動実績を共有	JPF 事務局、加盟団体
前年度 12 月	当初予算要望ヒアリングを実施し、加盟団体から翌年度の事業計画・資金要望を聴取	JPF 事務局、加盟団体
前年度 12 月末～1 月初旬	国連人道問題調整事務所（UNOCHA）や ReliefWeb などの国際機関データ、過去実績、戦略会議資料等を基にニーズ分析及びプログラム選定作業を実施	JPF 事務局
前年度 1～3 月	国際機関データを補完的に収集し、プログラム戦略会議を通じて次年度の対応方針・対象国を確定	JPF 事務局
当該年度 4 月	「プログラム対応計画書」を作成し、最終化	JPF 事務局・加盟団体

（出所：JPF インタビュー）

対応計画の策定にあたって参照される情報は以下の通りである。

- 国際機関データ：UNOCHA ポータル、ReliefWeb、UNOCHA Flash Appeal、Humanitarian Situation Update、Humanitarian Response Plan 等。
- 内部資料：JPF 加盟団体の過去実績、プログラム戦略会議資料、WG 議事録。
- 補助情報：対象国・地域の政治・治安情勢に関する報道（新聞・雑誌・ラジオ等）。
- 実施事業データ：加盟団体によるモニタリングシート、事業変更申請書、報告書等。

ニーズ分析は、以下のように実施される。

- 各地域・国の Severity（深刻度）及び Funding Gap（資金ギャップ）を基にスコアリングを実施。
- さらに、加盟団体の専門分野や現地実績を加点要素として考慮し、国連データ偏重を是正。
- 上記指標を Excel ベースで集計し、支援優先度を数値的に比較・可視化した上で対象国を選定する。

対応計画策定における各関係者の役割を下表に示す。

関係者	主な役割	備考
JPF 事務局	背景・方針・優先事項の叩き台作成、国際機関データ及び過去実績の分析、予算及び国別配分方針の策定。	対応計画書の背景・方針・支援計画等を作成。
加盟団体	各セクター別支援計画の内容を記載し、JPF が作成した叩き台を基に協議・修正。	優先事項の最終決定は協議を経て行われる。
プログラム WG	加盟団体の現地情報共有と戦略的議論の場を提供。	年 1 回（11 月）実施の状況共有会でレビューを兼ねる。
事業審査委員会	当初予算・補正予算の承認。	決定時期に応じて対応計画の確定時期と整合を図る（補正 12 月／通常 3 月）。

3-4-4. 対象プログラムの概要

1. イラク・シリアプログラム

2011 年にシリアで勃発した武力紛争は長期化し、国内外に 1 千数百万人規模の避難民を生み出した。住居や教育、保健サービスは大きく損なわれ、人々は食料や医療など基本的な生活の維持すら困難な状況にあった。イラクにおいても 2014 年以降の「イスラム国」の台頭により多数の国内避難民（IDPs）が発生し、治安不安やインフラ破壊が人道状況を深刻化させていた。2017 年に「イスラム国」との戦闘は終結したものの、近年は経済悪化や物価高騰、ロシアによるウクライナ侵攻やパレスチナ・ガザにおけるイスラエル・ハマスの紛争などから影響を受け、避難民やホストコミュニティ（HC）の生活は一層困難となっていた。こうした状況を踏まえ、JPF は、シリア、イラク、レバノン、トルコにおいて、紛争の直接的・間接的な影響下にある人々（難民、IDPs、HC）を支援対象とした人道支援プログラムを立ち上げ、実施した。対象国地図及び各国の実施団体は図 3-1 のとおり。

図 3-1　対象国地図と各国における事業実施団体
（出所：Google Map を基に評価者作成）

本プログラムでは、①シリア、②イラク・レバノン・トルコについて対応計画が策定され、各対応計画において以下の優先事項が設定された。2022 年度のシリアに対する対応計画では、紛争の長期化を踏まえ、裨益者および裨益コミュニティが事業効果を持続的に発展させられる支援、すなわちローカライゼーションの視点が優先事項に含まれていたが、

2023年度および2024年度の対応計画では、当該優先事項に代わり、人々の生命維持に資する支援が優先事項とされた。イラク・レバノン・トルコについては、紛争の直接的・間接的な影響を受けた人々の生活再建を優先とした2022年度および2023年度対応計画に対し、2024 年度には、「脆弱な人々を現地の人々が支援できる体制の構築」というローカライゼーションの視点が新たに追加された。このように、単一のプログラムであっても、現地情勢の変化を踏まえ、地域別・年度別に対応計画および優先事項が設定されていた。

	シリア		
	2022	2023	2024
優先事項1	裨益者、裨益コミュニティが、持続的に介入の効果・インパクトを発展させていくことのできる支援	危機的影響を受けたすべての人々へ、適時に公平で安全な生命を維持する支援	危機的影響を継続して受けているすべての人々へ公平に、生命の安全を確保する支援
優先事項2	国連機関や諸外国政府の目の行き届かないニーズへの対応	多様性、ジェンダーの観点から、すべての人々に保護と人権が担保され、保護のリスクが軽減される支援	統治体制、行政機能が分断された国家において 、すべての人々の保護と人権が担保され、保護のリスクが軽減される支援
優先事項3		すべての脆弱な人々のレジリエンス力を強化し、尊厳ある生活が送れることを目的とした支援	中長期に及ぶ避難生活からの復興、生活の再建を目指すすべての脆弱な人々のレジリエンス力を強化し、自立を促す支援
	イラク・レバノン・トルコ		
	2022	2023	2024
優先事項1	人々の自力による生活再建、紛争終結後の安定状況の持続及び避難先における社会統合を後押しする支援	人々の自力による生活再建、紛争終結後の安定状況の持続及び避難先における社会統合を後押しする支援	状況に応じ、Life-savingへ対応を行いつつ、人々の自力による生活再建、紛争終結後の安定状況の持続及び避難先における社会統合を後押しする支援
優先事項2	難民とホストコミュニティ間の緊張緩和・関係改善に寄与し、両者の社会的融和を促進する支援	難民とホストコミュニティ間の緊張緩和・関係改善に寄与し、両者の社会的融和を促進する支援	難民とホストコミュニティ間の緊張緩和・関係改善に寄与し、両者の社会的融和を促進する支援
優先事項3			現地の人々のレジリエンス力を強化し、真に持続可能な支援体制をとれることを目的とした支援

本プログラム下の各事業で実際に設定された目標は、事業が狙う短期的変化として図3-2中に示した。イラク・レバノン・トルコでは、生計向上や心理社会的ウェルビーイングの向上など、人々のレジリエンス[12]を強化するアプローチが中心であったのに対し、シリアではそれらに加え、水・衛生の改善や食料安全保障など、人々の生命維持に直結する事業を含んでいることが特徴的であった。これらは対応計画の優先事項に一致する。実施団体への聞き取りによれば、プログラム全体として共通の目標や、共通して狙った長期的変化は明確に計画されていなかったが、事業完了後に想定される長期的変化には、各事業で概ね共通する傾向が確認されたことから、プログラムの概要図として以下のように整理した。なお、4 章にて本プログラムの評価結果を示すが、各事業は計画時にこれらの長期的変化を明確に意識して立案されたものではない点に留意する必要がある。

[12] ケンブリッジ辞書によると、レジリエンスは「問題が生じた後に、以前の良好な状態へ素早く戻ることができる性質」と説明されている。人道支援の文脈においては、災害や紛争などの危機に直面した人々や社会が、自ら被害を最小限に抑え、速やかに生活や社会を回復・復興させる「強靭性」や「回復力」という意味で用いられることが多い。

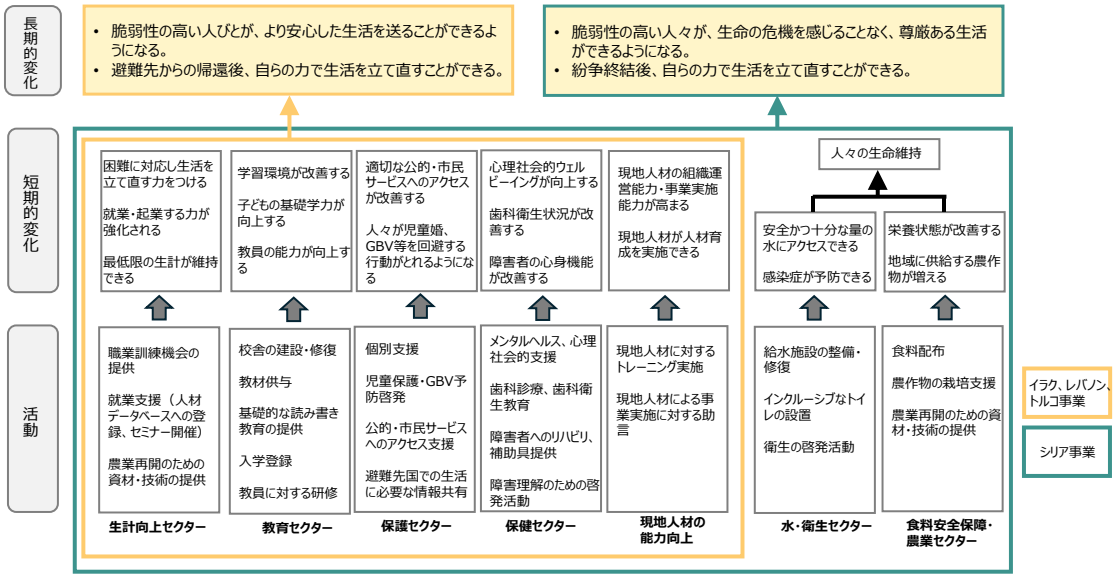


図 3-2　イラク・シリアプログラム概要図（出所：評価者作成）

2. 南スーダンプログラム

JPF は、2006 年より継続して南スーダンへの支援を実施している。南スーダンでは、2013 年の内戦以降、数百万人が国内外へ避難し、2022 年時点で IDPs は 210 万人以上、国外難民は約 220 万人に達していた。暴力、治安の不安定化、洪水、感染症流行などが重なり、食料不安が深刻化している。さらに、難民受入国（スーダン、コンゴ民主共和国、エチオピア等）としての負担が増大し HC の生活基盤の脆弱化も課題となっていた。また、気候変動に伴う洪水や土地利用権の制約により、避難民が安定的な生計手段を確保することが困難な状況にあった。加えて、2023 年 4 月以降はスーダン紛争の影響により、約 50 万人の帰還民が南スーダンへ流入し、新たな人道支援ニーズが急増した。

本プログラムは、こうした状況を踏まえ、各年度に「対応計画」を策定し同計画に基づきプログラムが実施されている。対象国は南スーダン及びエチオピアの 2 カ国であり、各年度の対応計画には両国それぞれの支援方針と優先事項が示されている。各年度の優先事項は以下のとおりである。

	南スーダン	エチオピア
2022 年度	① 最も脆弱な人々の疾病率と死亡率の減少 ② 保護の重要性の観点を促進させる活動 ③ 脆弱な人々のレジリエンスを高める支援	① 基本的なサービスへのアクセスの強化 ② 平和的な共生、社会的結合の促進 ③ 難民が支援に依存しないための社会経済的成長の促進
2023 年度		上記①、②
2024 年度		

本プログラムにおいて実施される各事業は、原則としてこれらの優先事項に沿って計画・実施されているが、これらの優先事項はプログラム全体の目標として設定されているものではない。各事業では、事業計画書において事業目的、実施活動、ならびに活動を通じて期待される成果（アウトカム）が整理されている。本評価では、これらの情報を基に事業ごとの活動及びアウトカムを体系的に整理し、事業概念図を作成した。

本プログラムの対象国は南スーダン及びエチオピアの 2 カ国であるが、各事業で得られ

た成果（短期的変化）を踏まえ、そこから導かれるプログラム全体の目標（長期的変化）は、両国に共通して以下の 3 点に集約されると整理した。すなわち、①生活の安全基盤の確保、②共生・社会的結束の促進、③レジリエンス・自立性の向上、である。

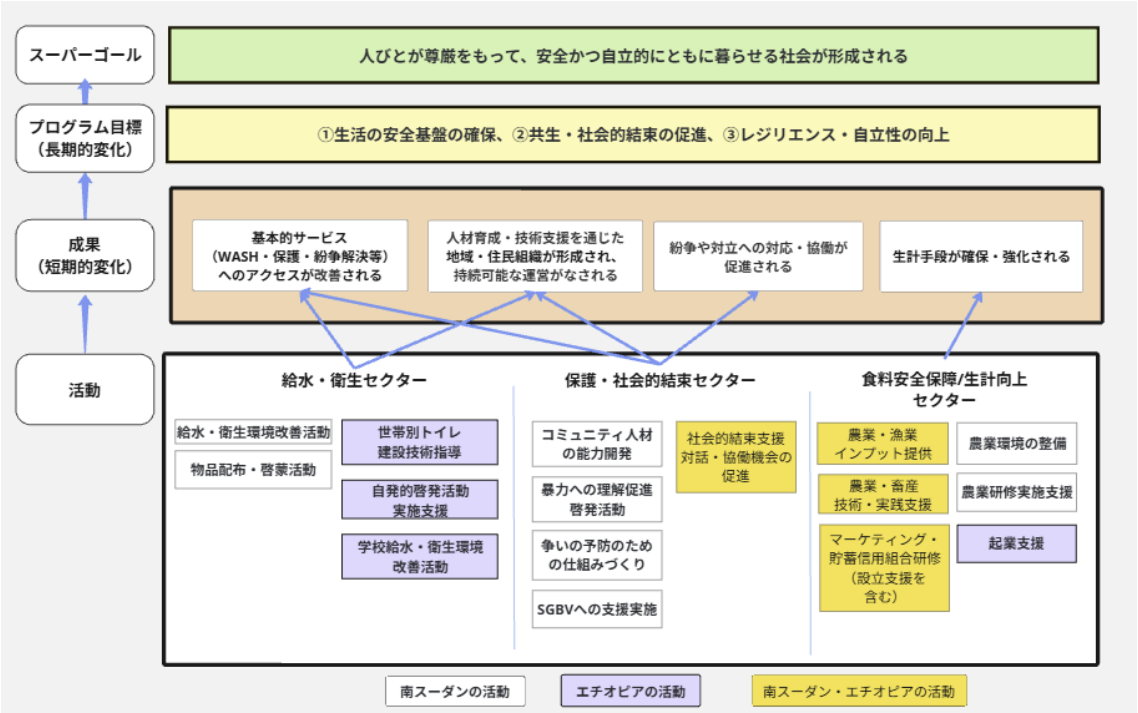
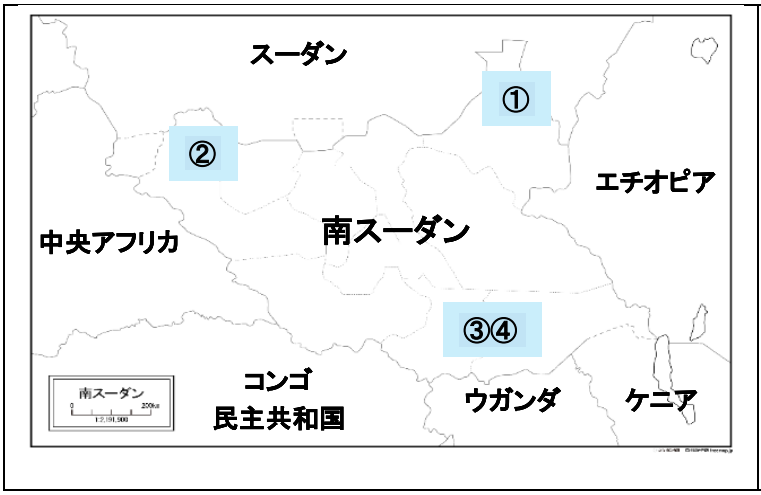
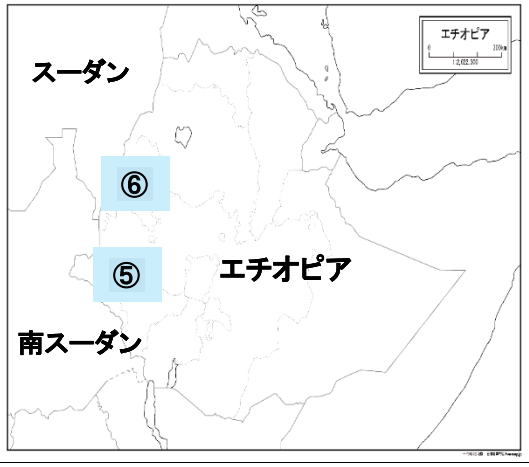


図 3-3　南スーダンプログラム概念図　（出所：評価者作成）



① 南スーダン・メルート地区事業［生計向上］（PWJ）
② 南スーダン・ウェドウェイル地区事業［生計向上］（PWJ）
③ 南スーダン・マンガラ地区事業［WASH］（PWJ）［保護］（SCJ）
④ 南スーダン・マンガテン地区事業［保護/争い・暴力予防］（REALs）



⑤ エチオピア・クレ地区事業［WASH］（ADRA）
⑥ エチオピア・ツォレ地区・シェルコレ地区事業［生計向上/社会的結束］（GNJP）

図 3-4　南スーダンプログラム地図（出所：評価者作成）

3. ミャンマー避難民プログラム

ミャンマー・ラカイン州北西部に暮らすイスラム系少数民族は、政府から国籍を認められず、不法移民として差別・迫害を受け、移動や結婚の制限、強制労働、財産没収など基本的人権を奪われてきた。1970 年代末と 1990 年代初めにはそれぞれ約 20 万人規模がバングラデシュへ避難し、国際的に知られるようになった。2017 年 8 月の武力衝突後、91 万人以上がバングラデシュ南東部コックスバザール県に逃れ、2025 年 11 月現在、116 万人[13]が「ミャンマー避難民」として劣悪な衛生環境且つ過密なキャンプで将来の見えない避難生活を送っている。JPF は、2017 年 10 月にコックスバザール県でミャンマー避難民に対する支援を開始した。緊急初動対応期間（2017 年 10 月～2018 年 4 月）とその後の人道支援プログラム（事業期間：2018 年 5 月～2019 年 4 月）では食糧や、水衛生、NFI、保護、保健医療等のニーズの高い分野での支援を継続してきた。

本プログラムでは、こうした状況を踏まえ年度ごとに策定した「対応計画」に基づき 5 団体 14 事業が実施された。2022 年度、2023 年度、2024 年度の対応計画では以下の 2 点が優先事項として掲げられた。

優先事項	優先事項内容
① 人道危機の影響を受けた人々及びコミュニティが自力で立ち直る力の強化に寄与する支援	① 避難民のキャンプ生活が長期化の様相を呈している現状に鑑み、避難民個人及びコミュニティへの教育や技能訓練、啓発活動、人材育成といった中長期的視点に立った支援を通して自力で立ち直る力を強化し、避難民やコミュニティ自身で活動を継続・発展させていけるシステムの素地が作られる支援を優先する。
② ジェンダーの観点から脆弱な人々の権利に係る理解・意識が向上する支援	② 避難生活の長期化に起因する心理的ストレスの増大[14]や治安の悪化等によって女性や子ども等の保護の必要性が高まりを見せている。この状況を鑑み、避難民の伝統的価値観・文化を尊重しつつ、各セクターの活動においてジェンダーの観点から脆弱な層を積極的に巻き込み、また周囲の理解を促進する啓発活動を実施することによって、脆弱な層の権利に係る理解・意識が向上する支援を優先する。

[13] https://data.unhcr.org/en/country/bgd?utm_source。コックスバザール県 113 万人、バサンチャール島 3 万人（2025 年 11 月 10 日閲覧）
[14] 2022 年度の対応計画では「避難生活の長期化、新型コロナウイルスに起因する心理的ストレスの増大」

本プログラムにおいて実施された事業は、これらの優先事項に沿って計画・実施された。本プログラム評価の開始時に、実施団体より優先事項①②がプログラム目標との説明を受け、事業概念図においては、優先事項①を上位の目標（長期的変化）として掲げ、その下位にセクターごとの各事業の事業計画書上の事業目的、期待される成果（アウトカム）を整理した。対応計画には優先事項は「支援対象国における最新の人道危機状況、社会・経済状況、セクター別ニーズ/ニーズギャップの規模、他アクターによる支援状況/計画、国連が定める戦略目標（Strategic Objectives）、JPF の特性等を勘案したうえで、本プログラムにおいて JPF が推奨する事項。ただし、支援内容（セクターや地域等を含む）を制限するもの、本事項に適合しない支援内容を排除するものではない[15]」とあり、プログラム目標と明記されていないが、実施団体の共通認識に基づき概要図を整理し、2025 年 7 月 16 日のインセプションレポート合意会議にて合意を得た。優先事項②に関しては留意事項（または配慮事項）にはなり得るが、投入→アウトカムのロジックを整理した結果、横断的な配慮事項であるジェンダー配慮はプログラム目標として据えず、優先事項のままとして扱った。これらのプログラムの定義や論理的な整理は、より的確に事業の進捗や効果をモニタリング・レビューする上で複数年度プログラムの決定時あるいは対応計画形成時に JPF、実施団体間で共通認識が必要であった。

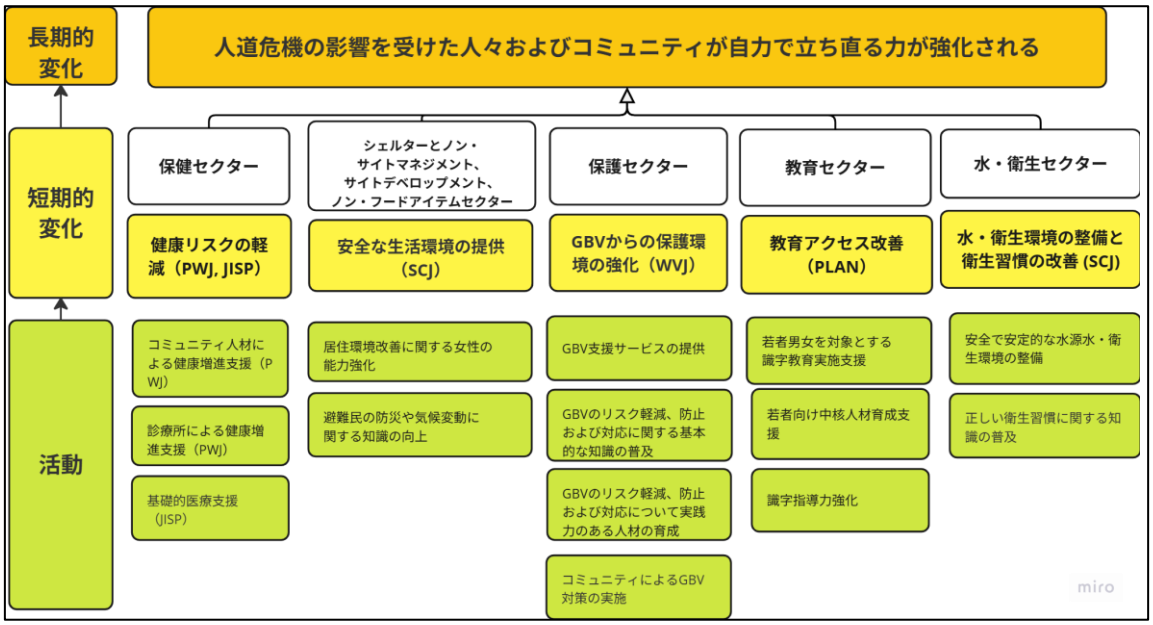
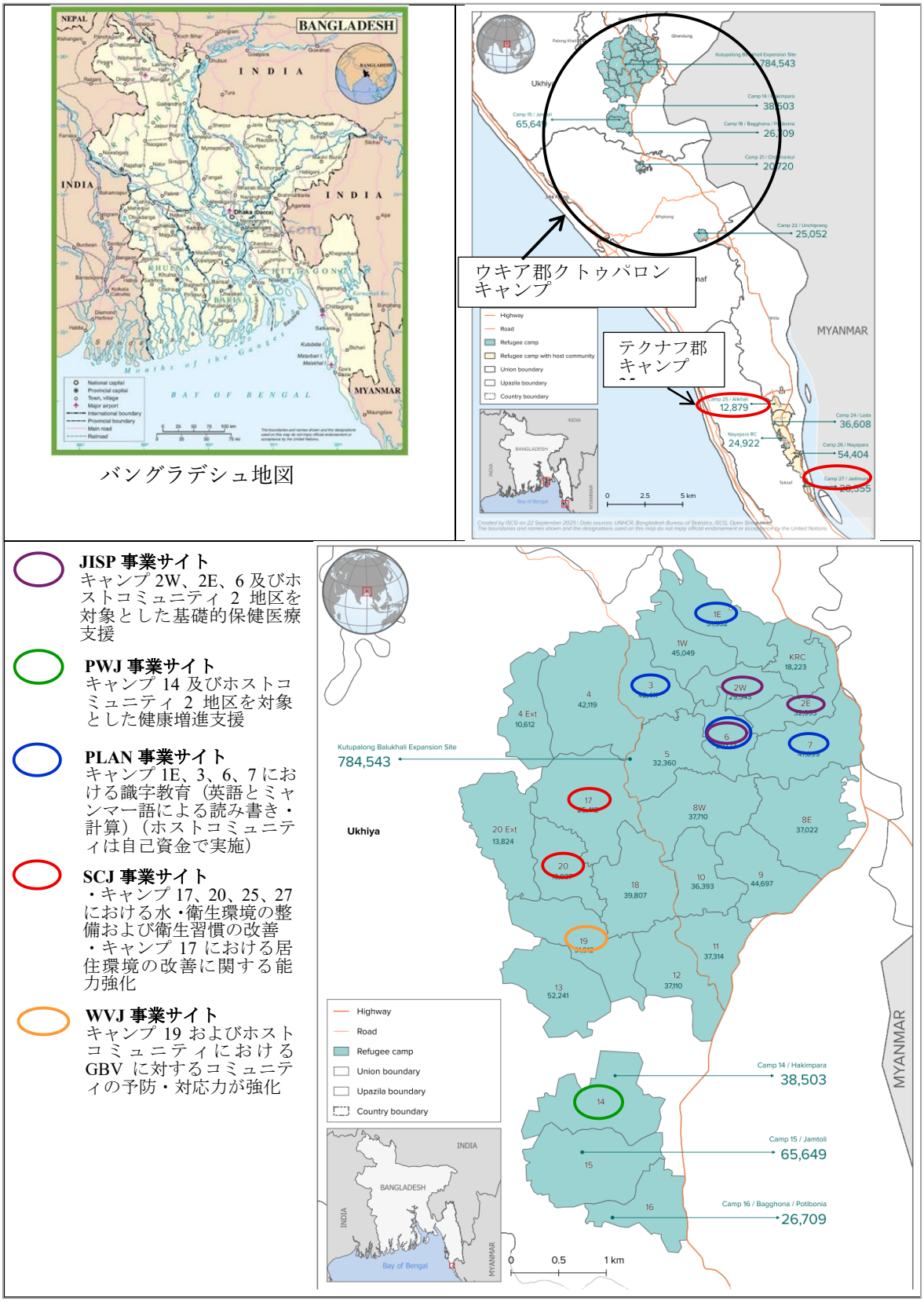


図 3-5　ミャンマー避難民プログラム概念図（出所：評価者作成）

と記載されている。

[15] JPF「ミャンマー避難民人道支援対応計画」（2022 年 5 月）、同（2023 年 4 月）、同（2024 年 5 月）p.5



バングラデシュ地図

図 3-6　ミャンマー避難民プログラム地図
（出所：UNHCR のサイトの地図を基に評価者作成）

4. イラク・シリア人道危機対応支援プログラムの評価結果

4-1. プログラムの妥当性

4-1-1. プログラム設計、変更・更新の妥当性

(1) 現地ニーズとの整合

ニーズ調査の情報源は大きく三つに分類される。第一に、UNOCHA の Humanitarian Response Plan や UNHCR の Situation Report など、国際機関による報告書類。第二に、対象国で開催されるセクター会議や WG。第三に、現地提携団体や実施団体の現地スタッフが、実際の活動現場から収集した情報、である。すべての実施団体が、これら複数の情報源を組み合わせて現地ニーズを把握していた。シリアに関しては、日本の NGO がセキュリティ上の理由から現地での NGO 登録が推奨されておらず、セクター会議への直接参加ができない状況の地域もあった。その場合は、提携団体が会議に参加し、得られた情報を共有する形をとっていた[16]。

このように、本プログラムの各事業は、複数のチャンネルを通じたニーズ調査に基づいて設計されており、現地ニーズと概ね整合していると判断できる。

(2) 変更・更新の妥当性[17]

実施団体は、上述のニーズの特定時と同様に、事業実施期間中もニーズの変化について継続的かつ丁寧に情報収集を行っていた。国際機関の報告書等は一定のタイムラグを伴うため、現地提携団体やセクター会議から得られる現場の声を優先的に参照しているとの意見が聞かれた。ニーズの変化により事業内容の変更が必要となった場合、実施団体内で協議のうえ、所定のフォームを用いて JPF に変更申請を行う。申請書には、変更内容、変更理由、事業変更に伴う追加費用の負担方法（どの費目から流用するか）、及び変更後の事業スケジュール等が記載される。JPF による審査の迅速性については、コンポーネントの追加など比較的大規模な変更であっても、おおむね 1 週間程度で承認が得られることから、実施団体から高く評価されていた。

変更の一例として、PARCIC がシリアで実施した事業における、トルコ南東部地震被災者への食料配布が挙げられる。2023 年 2 月 6 日に発生した大地震により、同団体の事業対象地も甚大な被害を受けた。現地提携団体から、食糧入手が困難な被災者がいるとの情報を得たことを受け、同団体はシリアで実施中の農業支援事業に食糧バスケット配布を追加する変更申請を行った。変更申請は 2023 年 2 月 27 日に JPF へ提出され、3 日後に承認された。その結果、337 世帯に対し 1 週間分の食糧バスケットを配布することができた。

対象地域の情勢が不安定な状況下で実施される人道支援においては、現地状況の変化に応じた事業内容の調整が不可欠である。本プログラムでもほぼすべての事業で複数回の変更申請が行われた。つまり、JPF 事業は柔軟な対応を求められる場面が多いといえる。これに対し、必要な根拠をもって変更申請を行う実施団体側と、迅速かつ適切に審査を行う JPF の連携により、現地の状況変化に柔軟に対応できる体制が構築されているといえる。

[16] 出所：実施団体への質問票、インタビュー
[17] 出所：実施団体への質問票、インタビュー

4-1-2. 地域・裨益者選定の適切性[18]

4-1-1 で述べたとおり、複数の情報源からの収集結果を基にニーズの高い地域を特定し、各団体の経験や現地提携団体の有無を考慮して活動地域を決定していた。活動セクター及び地域の決定後、実施団体の現地スタッフによる追加的な情報収集や、現地提携団体が保有するデータベース等を参照して裨益者を特定していた。事業計画書には「裨益者選定」の項目が設けられているものの、裨益者の属性と人数の記載のみに留まる事例が複数見られた。ニーズとの適合性、脆弱層への配慮、裨益者選定の透明性を確保するため、選定手順や根拠の明確な記載を徹底することが望まれる。

写真 4-1 トルコ南部で季節性農業に従事するシリア難民のバラック住居（評価者撮影）

4-1-3. 複数年度プログラムとしての妥当性[19]

複数年で事業を実施することについては、すべての実施団体が「資金配分の確実性」を利点として挙げた。資金配分が確実であることによる具体的な効果について、実施団体から得られた情報を図 4-1 に示す。全体の半数は、ローカライゼーション（支援の現地化、コミュニティ人材や現地提携団体への技術移転等）が促進されたと回答した。また、2 団体からは「中長期的な支援計画が立てやすかった」との意見も聞かれた。

例えば、難民キャンプ及びその周辺住民を対象に、歯科や児童精神科の医療の提供や予防・啓発活動を実施した CCP のレバノン事業では、1 年目はソーシャルワーカーや保育士、メンタルヘルス普及員など予防・啓発に関わる人材との関係構築を重視し、2 年目はそれら関係者の主体性強化を図り、3 年目は各人材による地域活動展開を支援するなど、複数年の実施期間を通じて段階的な発展がみられた。さらに、ほとんどの事業において、前年の教訓を翌年度の活動に反映することで、活動の効果を高めようとする、複数年度事業ならではの工夫が確認された。WVJ のイラク事業では、各学校で 1 名ずつスクールソーシャルワーカーを育成したが、育成された人材が事情により業務に従事できなくなった際に、代替要員を確保できない事態に直面した。この反省を踏まえ、翌年度事業では各学校で 2 名ずつスクールソーシャルワーカーを育成する方針が採られた。

複数年プログラムであることのその他の利点として、2 年目以降は事業審査が不要であったため、JPF に提出するコンセプト・ノートの作成を省略できた点も挙げられた。これにより、既存事業のモニタリングや翌年度事業の計画により多くの時間を割くことができたとの意見が寄せられた。

こうした利点がある一方で、複数年度プログラムの設計面には改善の余地もみられた。対応計画では、プログラム内の各事業が取り組むべき優先事項が設定されていたものの、プログラム全体として目指す目標や長期的変化は明確に設定されておらず、プログラムとして事業を実施することの意義がわかりにくい状況であった。また、複数年度事業として

[18] 出所：実施団体への質問票、インタビュー、事業計画書
[19] 出所：実施団体への質問票、インタビュー

実施団体が3年間を見通した計画を立てていたとしても、JPFへの事業申請時には単年度事業として申請するように求められており[20]、複数年を通じた成果の達成状況のモニタリングも制度上は想定されていなかった。加えて、本複数年度プログラムでは、初年度の段階で 3 年目までの資金拠出が約束されていたものの、その金額は未定であった。このため、「3年間の資金が確実に確保される点はありがたいが、初年度の時点で3年間を通じた具体的な計画を立てるのは難しい」との意見も示された。

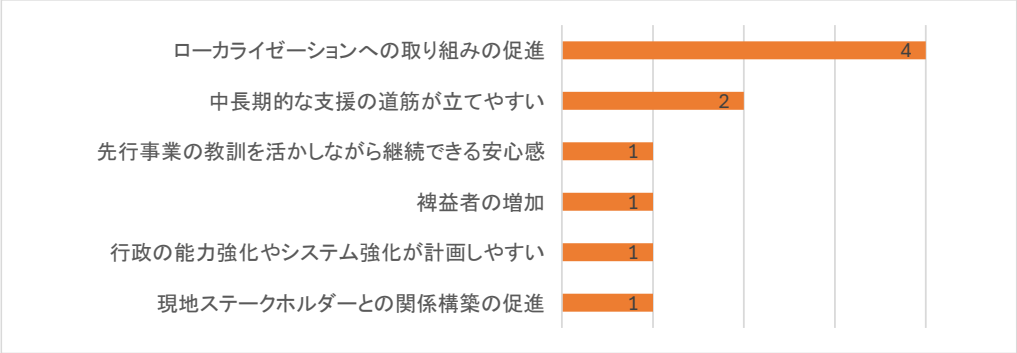


図 4-1　複数年事業において資金配分が確実であることによる効果
（出所：実施団体へのオープンクエスチョン回答を基に評価者作成）

なお、本プログラムには、2022年度及び2023年度の2年間のみ実施された事業も含まれていた。その理由として、3 年目の事業予算が当初の想定よりも少なく[21]、計画していた活動の実施が困難であると実施団体が判断したことが挙げられた。また、事務手続きに要する労力の大きさも、2024 年度の辞退の一因とされた。さらに、3 年間の各年度で異なるセクターの事業を実施した団体も存在した[22]。これは、実施団体の職員の専門性や、協力可能な現地提携団体の有無などを考慮した結果であった。このように、複数年度にわたる事業の継続や内容設定には一定の柔軟性が認められた一方で、3 年間を通じて一貫した成果を追求するという明確な方針は必ずしも示されていなかったと考えられる。

以上より、複数年度事業の実施は、資金配分の確実性や計画・人材育成の継続性、教訓の活用による事業内容の改善といった利点が確認された一方で、複数の事業をプログラムとして実施することの明確な意義や付加価値は必ずしも明らかではなかった。今後、複数年度プログラムとして事業を統合的に実施する場合には、事業を単年度・単独で実施する場合とは差別化させるような設計・運用上の仕組みを整理することが求められる。

4-1-4. 援助機関・制度との整合性・連携状況[23]

本プログラムの実施団体はいずれも、現地セクター会議やコーディネーションミーティングを通じて他の支援機関との重複回避に努めていた。イラクではNGOの政府機関への登録により、政府機関側でも調整に努めていた。これにより、限られた資源の効率的な活用と、地域全体での支援の最適化が図られていたといえる。

一方で、本プログラムでは、他の援助機関や制度との間で相乗効果を狙った戦略的な連

[20] 政府の承認を得て事業を正当化するためには、「緊急人道支援」の枠組みであっても、各事業の期間内にどのような事象に対応し、どのような成果を上げたのかについて、厳格な説明責任が求められる。
[21] 本プログラムの年度別の支援実績額については、表 4-1 を参照。
[22] 2022 年度と 2024 年度は同じセクターで、2023 年度が異なるセクターの事業であった。
[23] 出所：実施団体への質問票、インタビュー

携は必ずしも重視されていなかった。そのため、実施団体と他の援助機関・制度間の連携事例は限定的であった。特にシリアにおいては、安全上の理由から各援助団体の活動場所、活動内容が公開されていなかったため、積極的に連携することは難しかったと考えられる。例外的な事例として、AAR によるトルコ事業では、能力強化の対象となった地域に根ざした組織（CBO）が UNHCR や現地 NGO、家族・社会サービス省、弁護士協会等と連携し、地域のコーディネーション会議が発足した。この取組は地域レベルでの保護環境の整備につながる成果を生み出したものの、本評価時点では当該会議の活動は継続していなかった。

以上より、本プログラムでは、支援の重複を避けるための調整が適切に行われていたといえる。一方、緊急人道支援の性格上、他機関との戦略的・相乗的な連携は限定的であったと判断できる。

4-2. プログラムの有効性

4-2-1. 支援分野別実績と成果（アウトカム）達成状況

(1) 支援実績概略

本プログラムにおける年度別、国別の支援実績を下表に示す。本プログラムでは、難民キャンプにおける水供給や心理社会的支援といった比較的緊急度の高い支援に加え、現地人材の能力強化や、就労支援・農業支援など人々の収入向上を目的とした、復興・開発の側面を有する支援を組み合わせて実施した。

表 4-1　年度別支援実績

年度	事業件数					団体数	助成額（計画）
	シリア	イラク	レバノン	トルコ	合計[注]		
2022 年度	7	2	3	3	17 件	8 団体	722,205,659 円
2023 年度	7	2	3	3	17 件	8 団体	450,000,000 円
2024 年度	6	2	3	3	14 件	8 団体	428,961,190 円
合計	20	6	9	9	46 件	8 団体	1,601,166,849 円

注：2022 年度、2023 年度は JPF が実施した個別事業評価 1 件を含む。
（出所：JPF 提供資料を基に評価者作成）

表 4-2　国別支援実績

対象国	団体数	助成額（計画）	セクター[注]
シリア	7 団体	385,516,830 円	水・衛生（1 事業）、保護（2 事業）、心理社会的支援（1 事業）、農業（2 事業）、生計支援（2 事業）、教育（2 事業）、障害者支援（1 事業）
イラク	2 団体	140,777,760 円	教育（2 事業）、保護（1 事業）
レバノン	3 団体	88,809,131 円	教育（2 事業）、保健医療（1 事業）、心理社会的支援（1 事業）
トルコ	3 団体	93,101,938 円	保護（1 事業）、生計向上（1 事業）、心理社会的支援（1 事業）、現地団体の能力強化（1 事業）

注：多くの事業が複数セクターを対象としていた。そのため、セクター名の後に記載している事業数は、一つの事業が複数回カウントされている。
（出所：JPF 提供資料を基に評価者作成）

(2) 分野別の成果（アウトカム）達成状況

本評価時点で事業が完了していた、2022 年度、2023 年度事業、及び 2024 年度事業の一部について、成果達成状況を下表に示す。

セクター	成果達成状況（一部事業のみ抜粋）
農業 （2 事業）	【シリア：PARCIC】紛争により被災し、農業の再建・継続が困難となった農家（小麦・野菜・オリーブ）に対し、農業の再開に必要な機材の供与と研修を実施したことにより、対象農家は農業活動を再開・継続できるようになった。2023 年度事業では、対象となったすべての農家が、前年と比較して収穫量が増えた。これにより収穫量の約 80%を地元市場に出荷し、現金収入を得ることができた。すべての農家が、事業で得られた収入により、事業終了後も農業活動を継続する見込み。
保護 （4 事業）	【トルコ：REALs】シリア難民に対し、相談窓口を通じて、トルコの法律・制度、支援サービス等に関する情報を提供すると同時に、個別のニーズや課題が把握された難民に対し、法律個別相談、心理カウンセリング、トルコ語通訳、権利・法律セミナー、他団体への紹介（リファラル）支援を実施した。その結果、難民の行政・公的サービスへのアクセスが促進され、本来難民が得られる権利や公的支援の享受に寄与した。また、難民支援を行う現地人材に対しジェンダーに基づく暴力（GBV）予防のためのトレーナー研修を実施し、GBV 予防に係る啓発活動の実施により、多くの難民が、GBV 予防のために自ら行動できるようになった。
心理社会的支援 （3 事業）	【レバノン：CCP】難民の子どもやその家族への心理社会的支援として、ソーシャルワーカーによる家庭訪問・個別面談、コミュニティ住民を対象とした各種ワークショップの開催により、対象者のメンタルヘルスの改善、もしくはさらなる悪化の予防につながった。また、メンタルヘルス普及員として育成された地域人材の多くが事業終了後もその活動を継続しており、予防啓発・悪化予防の活動のローカライゼーションが進んだ。
生計支援 （3 事業）	【シリア：IVY】対象地区の若者を対象として、就業スキルを習得する前提として必要な初等教育の実施と、初等教育修了者に対する職業訓練を実施した。これにより、職業訓練受講者の多くが事業終了時までに就職内定通知書取得もしくは起業準備を完了させ、生計手段の確保につながった。一方、2023 年度事業終了時、2022 年度事業による職業訓練参加者のうち、学んだスキルを活かして就職し収入を得ている割合は 60%に留まり、目標の 75%には未達となった。なお、2022 年度事業終了時点で、職業訓練参加者の 92%が既に収入を得ているもしくは就職内定通知取得・起業準備完了しており、就業の継続性に一部課題が残ったと考えられる。
教育 （6 事業）	【イラク：WVJ】適切な教育の機会を失った子どもたちが教育を継続できるよう、基本的な読み書きを身につけるための補習授業の実施、教職員を対象としたクラス運営や授業スキルの能力強化実施、PTA 活動のための研修を実施した。これにより、子どもの基礎学力の向上につながった。
現地団体の能力強化 （1 事業）	【トルコ：AAR】現地で人道支援活動を行う CBO に対し、人事・会計手続きの構築等を含む組織運営の能力強化に係る研修を実施し、団体から提出されたコンセプト・ノートを元に、実際のプロジェクト実施を通じた実地研修を行った。これにより、対象となった CBO が将来的に外部機関から助成金を自ら獲得し、独立して支援事業を実施するための素地ができた。

（出所：事業終了報告書）

以上より、計画されたアウトカムは概ね達成された。現地政府や自治体による公的サービスが十分に提供されない状況下の地域では、多くの事業はそれを補完し、あるいは既存

サービスと裨益者をつなぐ役割を果たし、短期的な裨益者の生活環境改善に寄与した。

4-2-2. 脆弱層への到達度（女性、子ども、障害者等）

本プログラムの事業はすべて、紛争の影響を受けた住民、難民、IDPs 及び HC を支援対象としており、いずれも脆弱な人々を対象に実施されたと判断できる[24]。また、ほとんどの事業が、支援対象者の中でも特に脆弱性が高いグループとして、女性や子ども、障害者、経済的に脆弱な世帯等を特定し、各人が利用可能な公的サービス等を衡平に利用できるような取り組みがなされた。具体的には、全46事業のうち、子どもを主な対象者とした事業が29事業、女性を特に脆弱なグループとして特定し衡平性の配慮がなされた事業が 11 事業[25]、障害者を対象者に含めた事業が 6 事業あった[26]。その他、紛争の影響により農業の再建が困難な農家、就労機会の乏しい若年層、地震被害者[27]、高齢者等も脆弱性が高いグループとして支援対象とされた。例えば、PARCIC のシリア事業（2022 年度）は、脆弱な女性世帯 10 世帯を支援対象として選定し、乳製品をメインとした加工技術の指導を行うことにより生計向上を目指した事業であった。脆弱な女性として、夫を亡くした女性、紛争からの帰還者、障害のある夫を持つ女性、生計維持者がいない世帯等が優先的に選ばれた[28]。このような取り組みは、脆弱な人々への特別な配慮を求めるスフィア基準にも整合する。

写真 4-2 SCJ トルコ事業で実施された Skills to Succeed セッション。この回は女性のみを対象としアラビア語で実施された（SCJ 提供）

以上より、本プログラムは脆弱性の高い人々への裨益を重視しており、そのような人々への到達度も高かったと判断できる。

4-2-3. 成果の促進・阻害要因

全事業のうち、以下の事業をケース・スタディの対象事業として選定し[29]、成果の促進・阻害要因について、関係者のインタビュー及び対象事業の個別評価報告書により検証を行った。

[24] HC のみを支援対象とした事業はなかった。
[25] 単に女性が対象者に含まれた事業はカウントしていない。
[26] AAR のトルコ事業では、能力強化の対象となった CBO が実施研修の一環として運営したプロジェクトにおいて、女性、子ども、障害者等が主な支援対象とされた事例があったが、AAR の事業そのものは CBO を支援対象としていたため、CBO によるプロジェクトの対象者はカウントしていない。
[27] 2023 年 2 月にトルコ南東部で発生した地震は、トルコ南東部及びシリア北西部に大きな被害を及ぼし、難民や IDPs のさらなる避難が必要となった。
[28] 出所：個別評価報告書
[29] 評価者による現地調査が可能であった SCJ トルコ事業、AAR トルコ事業に加えて、個別評価が実施済みであった 4 事業の、計 6 事業をケース・スタディの対象とした（ここでは 3 年間の事業をまとめて 1 事業と表現している）。

表 4-3　ケース・スタディ対象事業

	対象国	実施団体	セクター	現地調査	個別評価[注1]
1	シリア	PARCIC	農業、生計支援	-	あり
2	シリア	IVY	生計支援	-	あり
3	イラク	IVY	教育	-	あり
4	トルコ	SCJ[注2]	生計支援、心理社会的支援	あり	-
5	トルコ	REALs	保護	-	あり
6	トルコ	AAR	現地団体の能力強化	あり	-

注 1：個別評価の対象は 2022 年度事業と 2023 年度事業であった。
注 2: SCJ がトルコで実施した 2022 年度事業は、2023 年 2 月に発生した地震の影響により事業中止となったことから、ケース・スタディの対象に含まない。

効果発現の促進要因

ケース・スタディ事業で確認された、効果発現の促進要因を下表に示す。

シリア PARCIC 食糧安全保障 農業 生計支援	①実施団体と現地提携団体の専門性と豊かな経験により、事業進行にあたり課題が生じた際も、適切な対応がとられた。モニタリングとフォローアップは課題を迅速に把握・対処する上で重要な役割を果たし、プロジェクトが目標、目的に沿って進行することを確実にした。 ②現代的な農業技術の導入・指導により、裨益者がより安定した生計手段を確保することにつながった。
シリア IVY 教育 生計支援	③研修担当者の対応が丁寧であった。指導が正確で、受講者が理解するまで何度も質問に対応し、説明したことで、受講者の満足度が高まった。 ④職業訓練とメンタルヘルス支援を組み合わせたことが、受講者の幸福度の向上、メンタルヘルスヘルスの向上につながった。
イラク IVY 教育	⑤施設整備に加えて、教師に対する指導方法の研修を行ったことが、教師の体罰減少につながり、生徒が「学校は安全な環境である」と感じられるようになった。 ⑥対象地域において実施団体は信頼性と透明性のある組織としての評価を築いており、そのことが現地政府の干渉を減らし、円滑な実施につながった。プロジェクトの節目を祝う式典の実施も、地域社会での受容を高めることにつながった。
トルコ SCJ 生計支援 心理社会的支援	⑦講師が女性かつアラビア語話者だったことから、裨益者が抱えている問題や困り事について直接相談することができた。 ⑧区役所により職業訓練、心理相談、法律相談を一か所で提供できたことで、難民の公的サービスへのアクセス改善につながった。 ⑨実施団体による研修は、インタラクティブであり、単なる講義形式ではなくゲームやビジュアルを多用しており、研修効果が高かった。また、内容が明確で冗長でなく、理解しやすかった。
トルコ REALs 保護	⑩裨益者が医療サービスを受けられるようにするため、通訳支援、移動手段の支援を提供したことで、医療サービスへのアクセスが容易となった。 ⑪GBV 被害者への対応では、本事業により専門的な訓練を受けた現地提携団体のケースマネジメントチームの専門性が、心理カウンセリングの効果を高めた。
トルコ AAR 現地団体の能力強化	⑫CBO に対する資金提供だけでなく、業務実施能力や意思決定能力を高めるOJT 支援や、財務、人事、プロジェクト管理など、幅広い分野の研修を実施したことが、CBO の能力強化につながった。 ⑬CBO が自ら活動を計画、優先順位を決定し、実施団体（AAR）は助言・支援に徹する形をとったことで、CBO 主体の意思決定を促進した。

（出所：個別評価報告書、個別インタビュー）

ケース・スタディ事業から得られた情報より、効果発現の促進要因は以下 3 つに大別することができる。

- 裨益者が参加しやすい環境設定や、参加へのモチベーションを高めるアプローチの採用（⑦⑧⑩）
- 複数のアプローチを組み合わせた支援（④⑤）
- 実施団体・現地提携団体の経験、専門性を活かした質の高い支援、対象地域における信頼構築（①②③⑥⑨⑪⑫⑬）

中でも、実施団体及び現地提携団体が有する豊富な経験や専門性、それに基づく質の高い研修の実施は、すべての事業における重要な促進要因であることが示された。実施団体は、支援内容を現地のニーズだけでなく、自団体のこれまでの経験や人材の専門性、現地提携団体の有無なども考慮して検討しており、このような検討方法の適切性も確認された。質の高い研修を提供することで、参加者のモチベーションが高まり、研修効果がさらに高まるという正のサイクルも期待できる。また、実施団体や現地提携団体が対象地域において信頼を得ていることも促進要因であることから、これまで活動経験のある地域で継続的に事業を実施することが効果的であるといえる。なお、対象事業の個別評価報告書は単年度事業を対象にした評価であったため、複数年度にわたる支援における成果発現の促進要因には言及されなかった。しかし、複数年にわたる支援枠組みによって、資金や活動の継続性が確保され、前年度事業で得た教訓を次の計画に生かしつつ、情勢の変化にも柔軟に対応できたことは、潜在的な促進要因となった可能性が高い。

写真 4-3 PARCIC シリア事業で支援された農家が育てている夏野菜の畑（PARCIC 提供）

効果発現の阻害要因

ケース・スタディ事業で確認された、効果発現の阻害要因を下表に示す。

シリア PARCIC 食糧安全保障 農業、生計支援	(A) 夏の猛暑により水が不足し、灌漑が難しくなった。農作物の生産性に潜在的に悪影響を及ぼした。 (B) 灌漑設備用により持続性のある電源が必要だった。
シリア IVY 教育 生計支援	(C) 職業訓練を受けた（修了予定含む）にも関わらず、まだ就業していない／事業を開始していない理由として「機材や資金の不足」との回答が最多。特に女性では「自宅以外で就業する際の社会的障壁の存在」を挙げた者が 10%いた。
イラク IVY 教育	(D) 教師が多忙であり、研修時間に対する個々の希望の違いが、研修日程の調整に困難を生じさせた。 (E) 追加業務を負担に感じたり、研修参加に意欲的でない教員がいた。
トルコ SCJ 生計支援、 心理社会的 支援	(F) 難民には ID 登録や保険登録に意欲的でない者もおり[注]、職業訓練から終了への移行が困難であるケースがあった。 (G) 特に女性の裨益者において、言語の障壁により、地域行政やその他サービスへの紹介（リファラル）を行った場合でも、十分な支援を受けられないケースがあっ

	た。
トルコ REALs 保護	(H) トルコの支援機関においてアラビア語で提供されるサービスが不足しており、裨益者を紹介（リファラル）した場合でも、支援を十分に受けられないまま戻ってくることがあった。 (I) 心理社会的支援に対する負の社会的イメージが、継続的な参加をためわらせる要因となっていた。これによりセッションへの参加が不十分な場合、効果が限定的であった。 (J) GBV 予防啓発セッションについて、保守的な地域では文化的慣習により、内容を効果的に伝えることが難しい場合があった。
トルコ AAR 現地団体の能力強化	(K) 多くの CBO は Excel での報告、経理・財務管理、書類提出の経験がほとんどなく、基礎的な Excel 使用方法の指導に時間を要した。 (L) 国際 NGO が用いる調達規則や文書管理を CBO に適用するのは困難であった。

注：公的な難民登録を行うと決められた地域への居住が義務づけられるため、登録を好まない難民がいるとの情報があった。
（出所：個別評価報告書、個別インタビュー）

ケース・スタディ事業におけるアウトカムの指標は概ね達成されていたことから、阻害要因は存在したものの、実際に効果発現を大きく損なうほどの影響はなかったといえる。阻害要因と前述の促進要因は表裏一体であることが確認できる。「参加者のモチベーションを高めるアプローチの採用」が促進要因として挙げられた一方で、(E)では、研修参加意欲が低い教師がいることが阻害要因として指摘された。また、(G)及び(H)ではリファラル先において言語の障壁により十分なサービスが受けられないという阻害要因が述べられたが、促進要因の⑦及び⑩では、研修がアラビア語で実施されたり、通訳支援が提供されたりすることによる効果が示されていた。

以上より、これらの阻害要因は、単にプロジェクトの実施を妨げる可能性のある要素として捉えるだけでなく、将来の事業計画や運営における改善点として積極的に活用できる知見といえる。具体的には、対象者や対象地域の文化・習慣に応じた支援方法の工夫、支援内容や実施手法の調整、リファラル先との連携強化などに反映させることで、より効果的かつ持続可能な事業展開に結びつけることが可能である。

4-3. JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性

4-3-1. 予算及び計画に基づく支援実施状況[30]

4-2-1 に示したとおり、各年度で計画された予算、及び事業計画に基づき支援が実施され、計画されたアウトカムは概ね達成され、計画どおりに想定された裨益者への介入が実施された。SCJ が 2022 年度にトルコで実施した事業については、実施中にトルコ南東部地震が発生し、事業を継続することが困難となったため、事業中止となった。したがって、同事業についてはほとんどの活動が達成度 0%の段階で打ち切りとなった。

各事業のアウトカムに設定された量的指標について、本評価時点で終了報告書を入手できた 2022 年度及び 2023 年度事業の全事業、ならびに 2024 年度の 1 事業の計 32 事業のうち、複数ある指標の一部が未達成であったものが 6 事業、実績値が得られなかったものが 2

[30] 出所：事業終了報告書

事業あった。

4-3-2. 事業実施時期・協力期間・実施体制[31]

本プログラムの実施時期は、JPF の年度ごとの予算執行スケジュールに従う必要があり、各事業もそれを踏まえて計画された。本プログラムは、緊急度の高い人道支援の側面と、生計支援や現地人材の能力強化などの開発要素を組み合わせて実施することが想定されていたことから[32]、緊急度という観点では、JPF の予算執行スケジュールに応じた開始時期、実施期間とすることによる大きな支障はなかったと考えられる。一方、教育セクターの事業では、対象地域の学期予定を考慮する必要があり、協力時期が必ずしも最適とはいえなかった。例えば、IVY がイラクで実施した事業では、校舎建設を夏休み期間（6 月末から 9 月中旬）に行うのが理想だったが、JPF 事業の開始が 7〜8 月であったため、準備期間を考慮すると夏休み中の施工は困難であった。これに対し、実施団体は、工法の工夫により工期を短縮し、第 2 学期の開始（1 月）には間に合わせることができた。このように、現地の状況に応じて事業内容を調整し、事業実施時期の最適化を図っていたといえる。

協力期間については、通常、1 事業は数か月から最大 1 年程度であるが、実施団体は現地のニーズやセクター特性を踏まえ、協力期間を柔軟に設定していた。必要に応じて 1 年を超える延長も可能であった。複数年度（3 年間）の協力期間については、単年度では困難なローカライゼーションの推進などに取り組むことができたことから、実施団体からも好意的に評価されていた。

4-3-3. NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制[33]

本プログラムでは、団体間の情報共有の場として、年1回の状況共有会と、年数回のWG会合が設けられていた。状況共有会については、「他団体の取り組みを学べる」との声がある一方、「事業の改善に直接活かせた事例は少ない」との意見もあった。その要因として、本プログラムは対象国が 4 カ国に及び、裨益者の状況や支援セクターが多様であるため、他団体の事例を自団体の活動に応用しにくかったことが考えられる。団体間の個別の情報共有も限定的であったが、例外的に、レバノンやトルコ・メルシン県において、近接した地域や類似セクターで事業を行っていた団体間では、比較的活発な情報交換が行われた。このことから、事業地の位置関係やセクターの関連性が団体間連携の促進・阻害要因となっていたといえる。本プログラムは全体として、対象地域およびセクターが多岐にわたっていた。そのため、プログラムといった枠組みを維持しつつも、緩やかな連携の下で、各実施団体がそれぞれの強みや現地ニーズに沿った事業を比較的独立した形で実施する体制が、対象国・地域の人道危機からの脱却を図るうえで適していたといえる。

WG は、2024 年 12 月のシリア政変時に、緊急準備金拠出を外務省へ共同で要請するなど、調整・協働の場として機能した。緊急時には、実施中事業の対応調整や緊急準備金の要請など、プログラム内の団体が連携して行動できる枠組みとなっていた。

JPF との関係では、WG や戦略会議を通じ、方針形成や資金配分に関する調整が円滑に行

[31] 出所：実施団体への質問票、インタビュー
[32] 本プログラムが複数年度プログラムとして採択された理由として、開発要素を含めた案件形成が可能であることや、人道支援が必要ではあるものの情勢がある程度安定していることが挙げられていた。（出所：JPF インタビュー）
[33] 出所：実施団体への質問票、インタビュー

われた。事業実施中の情報共有手段としては、2023 年度からモニタリングシートが導入された。従来の月報が毎月提出だったのに対し、モニタリングシートは 3 か月に 1 回の提出となり、実施団体の負担軽減につながった。一方で、同シートは量的指標（裨益者数等）の報告が中心であり、質的成果を報告しづらいとの指摘もあった。同シートについては JPF 自身もフィードバックを受け付けていることから、その目的と活用方法を明確化し、JPF・実施団体双方にとって有用な形式への改善が望まれる。

4-3-4. JPF 介入の意義と効果[34]

JPF の介入は、他の資金源が得られにくい地域における人道支援を実現するうえで極めて重要であった。シリアでは紛争下の治安情勢により JICA や日本 NGO 連携無償資金などの公的スキームが適用できず[35]、JPF が唯一の日本政府関連資金として緊急支援を実施できる枠組みとなっていた。イラクでも、IDPs などへの迅速な人道支援を可能にする日本の支援スキームは JPF 以外に存在せず、レバノンやトルコでも難民を対象とする事業実施のため NGO が獲得できる資金が限られている状況の中で、JPF 資金が実施団体の活動継続を支えていた。また、助成スキームとしては、他ドナーからの助成金と比べ、JPF 資金は 1 事業あたりの助成額が大きい[36]。学校修復や医療・心理社会的支援などの分野では、他ドナーによる支援は比較的「広く浅く」支援する傾向があり、1 校や 1 コミュニティに対して一定規模の資金を集中的に投入することが難しいとの情報が実施団体から得られた。これに対し、JPF 事業は対象校・コミュニティに必要な規模の資金を集中的に投入できる特徴を有しており、こうした支援が可能であった点に JPF 介入の意義があったと評価できる。

こうした支援の積み重ねにより、対象国では日本の人道支援への信頼が総じて高い。現地提携団体からは、「日本の実施団体はコミュニティや現地関係者との信頼関係や長期的な関係構築を重視しており、持続可能性の促進につながっている」との意見もきかれた。このように、日本の支援として高い信頼性を有する本プログラムは、日本のプレゼンス向上にも寄与したといえる。

4-3-5. キャパシティ・ディベロップメント

本事業の実施を通じて、実施団体は緊急的な人道支援の枠を超え、組織としての能力を着実に強化した。具体的には、計画立案、モニタリング、会計管理といった事業管理能力に加え、行政機関や他団体との調整を通じた連携力、さらに教育・生計支援・CBO の能力強化など分野固有の専門的知見が向上したと考えられる[37]。複数年事業であったことにより、前年度事業から得られた教訓を翌年度の事業計画に反映させるという、組織としての学習・改善のプロセスも定着したといえる。これらは、JPF 介入が実施団体の「組織レベ

[34] 出所：実施団体への質問票、インタビュー、現地提携団体・CBO へのインタビュー
[35] 外務省の「令和 7 年度日本 NGO 連携無償資金協力実施要領」によると、事業地に外務省安全情報の危険情報「レベル 4：退避勧告」が発出されている場合は事業承認されない。また、日本とシリアは ODA 実施に係る政府間協定を締結しておらず、JICA 事業が実施できない。
[36] 例として、UNHCR から助成を受けることができる Grant Agreement については、1 パートナーあたりの年間助成額上限が 12,000 米ドルとされており、JPF 事業より規模が小さい（出所：UNHCR “Standard Operating Procedures for Grant Agreements” 2025, Ver. 2.0, p. 3 ）。他方、UNHCR から NGO への委託スキームである Project Partnership Agreement や、UNOCHA のプール資金である Syria Humanitarian Fund 等は、事業リストは公開されていないものの、公開されている資金総額と事業数より、1 事業あたりの供与額は数億円と推察できる。一般的に、委託スキームより助成スキームの方が事業内容の自由度が高い。
[37] 出所：実施団体への質問票、インタビュー

ルのキャパシティ強化」に貢献したものと判断できる。さらに、こうした能力は今後の事業形成や新たな資金調達、他地域での活動展開などに波及し、団体の自立的かつ持続的な発展を支える基盤となることが期待される。また、現地提携団体やトルコ事業における現地自治体との協働により経験や知見が共有されることで、対象地域における地域レベルのネットワーク強化や現地の人道支援団体のエンパワメントにも寄与しており、人道支援全体のキャパシティ・ディベロップメントにも資することが認められた。

写真 4-4 AAR トルコ事業で支援対象となった CBO の代表が、子どもを対象としたワークショップ用に作成した教材について評価者に説明している（評価者撮影）

4-4. プログラムのインパクト

4-4-1. 想定・非想定のインパクト

ケース・スタディ事業において、計画時に想定されていたインパクトの発現状況、ならびに当初は想定されていなかったが結果として確認されたインパクトについて以下に示す。ここでいうインパクトは、事業完了後に、事業で実施された活動や達成されたアウトカムによってもたらされた変化や波及効果を意味するものである。なお、本プログラムにおいては、インパクトを計画段階で明確に設定し、その実現を目指して事業が設計されたわけではない。そのため、以下に述べる「想定されたインパクト」は、厳密には達成を目指したものではなく、「事業の成果として生じることが期待された、もしくは望ましいと考えられたインパクト」を指すものである。すなわち、実現を必須とする目標的な位置づけではなく、発現すれば好ましいと考えられていた効果という意味合いが強い。また、JPF 事業は事業完了後のフォローアップ調査を制度的に想定していないため、事業完了後のインパクト発現状況を把握することは、同地域で後継事業が実施される場合を除き困難である。本評価実施時点では、2024 年事業の多くが実施中であったため、以下に示すインパクトは主として 2022 年度事業及び 2023 年度事業を対象としている。

PARCIC のシリア事業においては、農業支援及び食品加工支援を通じて、地域における食糧不足の改善と裨益者の生計向上を図った。同事業におけるインパクト③を例として、インパクトの発現経路を図 4-2 に示した。裨益者の収入向上が商店の開業につながり、その商店を地域の人々が利用することで、裨益者と地域住民の間で交流の機会が増加した。このことは、裨益者自身がコミュニティ内で安心感を得ることにつながっただけでなく、地域の人々にとっても、買い物の利便性の向上に加え、互いの理解が深まることで地域のつながりが強まる結果となった。本事例は、裨益者への効果がコミュニティ全体に波及した一例といえる。IVY のイラク事業における⑥や REALs のトルコ事業における⑫⑬などは、裨益者自

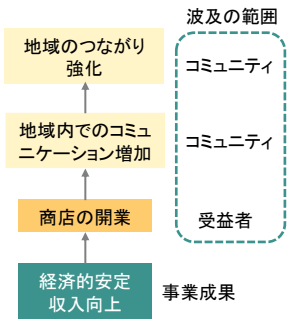


図 4-2　インパクトの発現経路と波及の範囲（出所：評価者作成）

身の行動変容が起こった事例と整理できる。また、他ドナーが実施する事業へ波及（⑩）や、裨益者の周囲の人々への波及（⑪）も見られた。現地政府や自治体による政策・取組へのインパクトについては、変化が見られなかったもの（⑦）と、効果が表れたもの（⑮）の双方が確認された。

シリア PARCIC 食糧安全保障 農業 生計支援	【想定されたインパクト】①裨益者が経済的に安定し、生活水準を向上させた（子どもを学校に就学させる、病院にかかる費用を賄う等を含む）。 【非想定のインパクト】 ②経済的安定により家庭内の緊張が緩和し、家庭内暴力の事例が減少した。 ③裨益者が生活用品を販売する商店を開業した結果、それ以前よりも地域の人たちとのコミュニケーションの機会が増え、コミュニティ内での安心感につながった。 ④食料加工技術支援の対象となった食品（ヨーグルト等）が市場で手に入りやすく、価格も手ごろになった。
シリア IVY 教育 生計支援	【想定されたインパクト】情報なし 【非想定のインパクト】 ⑤識字教育を受けた裨益者が自身の子どもに教育を施したり、習得したスキルを周囲の人に伝えたりすることで、コミュニティ全体の発展に寄与した。 ⑥識字訓練を受けた女性が病院や公的サービスを自分で利用できるようになる、経済的困難に直面している女性が職業訓練により経済的自立のきっかけをつかむ等、女性の社会参画につながった。
イラク IVY 教育	【想定されたインパクト】⑦現地政府が IDPs 支援の重要性を認識し、教育支援を実施するきっかけとなることを期待したが、政策の変化はみられなかった。 【非想定のインパクト】 ⑧地域社会において教育への関心と価値づけが高まった。 ⑨教員が快適に働くことができるようになり、生徒への接し方が改善された。
トルコ SCJ 生計支援 心理社会的支援	【想定されたインパクト】⑩同事業で作成した生計向上支援データベースマップが、実施団体（SCJ）が実施している他事業や他団体の事業で活用された。 【非想定のインパクト】⑪裨益者が就業・起業に関する知識を身につけ実際に行動に移す中で、裨益者の家族や周囲の人々が就業・起業機会を求めて行動を起こすようになるという波及効果があった。
トルコ REALs 保護	【想定されたインパクト】⑫脆弱な立場にある人々による支援に対する要求が増加した。サポーターグループを通じた女性の地域支援ネットワークへの参加が拡大した。 【非想定のインパクト】⑬一時保護 ID を取得できたことで強制送還を免れ、生活の安定性が増した。
トルコ AAR 現地団体の能力強化	【想定されたインパクト】⑭CBO 間や CBO と他ドナー間の連携が強化され、地域のプロテクション環境の維持・強化につながった。 【非想定のインパクト】⑮CBO による働きかけにより、区役所に児童労働対策委員会が設立され、同 CBO と協力して児童労働対策に取り組むための協力プロトコルが署名された。

（出所：個別評価報告書、個別インタビュー）

地域における社会的つながりの強化や、教育を含む公的サービスへのアクセス改善は、住民の受容感や安心感の向上につながるものと整理できる。また、女性や脆弱層が保護を求めて自ら行動を起こせるようになり、その結果として社会参加が拡大したことは、危機的状況からの回復期において、自らの力で生活を立て直す力の強化につながると考えられる。さらに、自治体や他ドナー事業への波及、地域市場における供給増・価格低下といっ

たコミュニティ全体の変化は、個々の裨益者への効果が周囲に波及し、地域としてのレジリエンス（回復力）を高めることを示唆している。これらの複合的な効果が重なり合うことで、短期的な生活の「安心」の確保に留まらず、中長期的に「自らの力で生活を立て直す」ための基盤形成につながったといえる。

事業の実施による負のインパクトはほとんど見られなかったが、AAR のトルコ事業では興味深い事例が確認された。同事業は、現地で人道支援に携わる CBO の組織運営や人事・財務管理等の能力強化を目的として実施された。しかし、CBO を本プログラムの実施団体のような国際 NGO と同等の水準まで能力強化しようとした結果、CBO が本来有していた地域に根ざした性格や機動性を損なう可能性が指摘された[38]。CBO 自身も、国際 NGO で用いられている調達手順や規則をそのまま適用するのは困難であるとの意見を示していた。これを踏まえ、実施団体は CBO の能力を国際 NGO レベルにまで引き上げることを必ずしも目標とせず、各 CBO の目指す組織形態に合わせた能力強化を実施するよう翌年度以降の活動内容を調整した。このように、事業実施による負の影響が生じた可能性があったものの、この教訓を踏まえ翌年度以降の活動に反映させることで、事業効果を高める方策の一助となったといえる。この点は、複数年事業であったからこそ得られた利点の一つといえる。

4-4-2. インパクトの促進要因・阻害要因

直接的なインパクト発現の促進要因としては、成果の発現要因として整理した以下の 3 点が挙げられる。1) 裨益者が参加しやすい環境設定や、参加のモチベーションを高めるアプローチの採用、2) 複数のアプローチを組み合わせた支援、3) 実施団体及び現地提携団体の経験、専門性を活かした質の高い支援と、対象地域における信頼関係の構築である。1) に関連して、インパクト③や⑤など、裨益者が自ら行動を起こしたことが、家族や地域への波及を促進する要因となったと考えられる。すなわち、コミュニティ内の信頼関係や相互扶助の仕組みが強固であるほど、インパクトが発現しやすいと考えられる。また、複数年度事業における資金確保が確実であることが、取り組みの現地化（ローカライゼーション）の促進要因となったほか、⑭、⑮の事例にみられるように、他ドナーや自治体が事業の活動を理解し、協力的な姿勢を示していたことも、インパクトの促進要因になったといえる。

一方、IVY のイラク事業については、現地政府が IDPs に対する教育支援を強化する方向へ政策転換することが期待されたものの、実現には至らなかった。トルコにおいても、自治体が難民支援に予算を割くことが困難であるとの指摘があったように、事業で構築した支援基盤を自治体に引き継いだり、政策として制度化したりすることは、達成の難易度が高いと考えられる。他方で、シリアについては、2024 年 12 月以前は旧アサド政権と外国勢力の支援を受けた反政府勢力が地域ごとに事実上の統治を行うなど、統治主体が分断されたモザイク状の状況であった。こうした状況下では、事業で構築した支援基盤を公的制度として引き継いだり制度化したりすること自体が現実的ではなかった。実際に、そのようなインパクトや出口戦略を前提とした事業は確認されなかった。

そもそも、JPF 事業は、現地政府の機能が十分でない場合や公的サービスが行き渡っていない被災地等において、政府機能を代替する形で支援を提供する側面を持つ。そのため、制度化や行政への引き継ぎが必ずしも想定通りに進まない状況は、一定程度発生し得るも

[38] 出所：実施団体インタビュー

のといえる。他方で、IVY のイラク事業では、政策転換や制度化には至らなかったものの、地域社会における教育の関心・価値づけの高まり、教員の生徒への接し方の改善等、想定外の正のインパクトが確認された。以上より、JPF 事業完了後に現地政府や自治体が支援の成果を継続することは望ましいものの、支援対象国の情勢や行政能力によってはすべての事業で同レベルの出口戦略を設定することは難しく、出口戦略の設計・評価においては柔軟さが求められるといえる。

4-4-3. プログラム内・同一セクター事業への波及効果

本プログラムにおける事業間、ならびに JPF 事業内での同一セクター事業への波及効果は、全体として限定的であった。前述のとおり、シリアでは安全上の理由から各団体の活動内容や活動地域が共有されておらず、そのことが波及効果の発現を難しくしたと考えられる。また、波及効果とはいえないものの、同一国内で事業を実施する団体間では、銀行送金の不具合時の対応方法など、ロジスティクス面の情報共有が行われていた。

4-5. プログラムの持続性

4-5-1. ローカライゼーション（出口戦略）[39]

本プログラムにおける 4 カ国 15 事業[40]すべてで、出口戦略が計画されていた。そのうち 12 事業では、地域住民や現地の人道支援団体が活動を継続できるようにするなど、ローカライゼーションの視点を重視した出口戦略が設定されていた。そのほか 3 事業は、裨益者が学んだ技術や知識を活用して自ら活動や行動を継続することを目的としており（例：農業、障害者介護技術）、ローカライゼーションとは異なる分類とした。以下に、ケース・スタディ事業の出口戦略を示す。

シリア PARCIC	裨益者が自らの収入により、農業や小規模生計事業を継続できる。
シリア IVY	パッケージ化された職業訓練が、現地政府により継続される。
イラク IVY	・整備した学校施設を現地政府に引き渡す。 ・本事業が実施した教育支援の量を示し、支援の必要性を現地政府に示す。
トルコ SCJ	・既存の公的、民間雇用サービスと裨益者を効果的につなぐサービスが事業終了後も継続的に提供される。 ・子どものセーフ・ガーディング、Skills to Succeed アプローチを含む指導者研修を受けた行政担当者や難民支援を行っている団体が、事業終了後も活動を継続できる。
トルコ REALs	現地提携団体及び育成されたコミュニティワーカーが、自立的に心理社会的支援や GBV 予防啓発活動を実施できる。
トルコ AAR	能力強化の対象となった CBO が継続的に裨益者を支援できる体制・能力を備える。

ケース・スタディ事業のうち、PARCIC のシリア事業および AAR のトルコ事業は、1 年ごとの出口戦略を採用しており、本評価実施時点において、2022 年度および 2023 年度事業で想定していた出口戦略は概ね達成されていた。一方、残る 4 事業は 3 年間を通じた出口

[39] 出所：実施団体への質問票、インタビュー
[40] 一団体が同一国で実施した 3 年間（もしくは 2 年間）の事業を 1 事業とみなすと全 15 事業。なお、AAR によるシリア事業はセクターの異なる 2 種類の事業が含まれるが、便宜上、1 事業とカウントした。

戦略を前提としていたため、本評価実施時点では、既に事業が完了していた REALs のトルコ事業を除き、出口戦略の達成状況を確認することはできなかった。REALs のトルコ事業においては、2024 年のシリア政変の影響により、現地提携団体やコミュニティワーカーの多くが拠点をシリアに戻すという変化が生じた。その結果、事業対象地において他団体と構築してきた連携体制を活かした活動が困難となった。しかしながら、帰還先のシリアにおいて、事業を通じて習得した知識や技術を活用し、地域住民への支援を行っているとの情報が得られている。

以上より、本評価時点で事業が完了していた案件については、計画段階で想定されていた出口戦略は概ね達成されたと判断できる。

4-5-2. 継続可能性

本プログラムでは、多くの事業で現地提携団体や地域人材の能力向上が図られた。事業終了後、それらの人材の活動によって成果が継続される可能性について、ほとんどの実施団体は「能力的、技術的には可能」と回答したものの、活動資金の確保には課題があることが確認された。現地団体の中には、人材をボランティアで賄っている団体も多く、活動はドナー資金や寄付金で行われている。主な資金源はドナーからの資金供与であるが、JPF 事業としての活動終了後に他ドナーから資金を得られる見通しは不透明であり、現地政府や自治体からの支援も期待できない。他方で、4-5-1 に記載のとおり、裨益者自身の収入により農業や食品加工を継続できることを目指した事業については、成果の継続可能性は高いといえる。

なお、JPF が実施する緊急人道支援の性格を踏まえると、事業の持続性や継続可能性を重視した事業計画は必須ではないといえる。緊急人道支援においては、たとえ事業効果の持続性が限定的、あるいは認められない場合であっても、危機的状況下において人命を救い、被災者が生き延びることに寄与する支援であれば、その人道的意義は十分に認められる。一方で、人材育成や制度強化など、開発的要素を含む事業においては、成果が事業終了後も一定程度維持・発展するかという観点から、持続性について検討することが重要となる。このような場合には、成果の継続を見据えた事業設計や計画が求められる。今後、複数年度プログラムとしてどのような方向性を志向するかによって、持続性を評価においてどの程度重視するか、その位置づけは変わり得るといえる。

4-6. CHS 及びスフィア基準の遵守・実践

すべての実施団体は全職員に対し、CHS の研修（内部または外部）を義務づけていた。2023 年度事業までは事業計画書に「CHS との適合性」の記載欄があったが、2024 年度からは不要となった。しかし、各団体は引き続き CHS の遵守を念頭に事業計画を策定している。現地提携団体がある場合は、実施団体に対しその理解度について確認したところ、3 団体は事業開始前のブリーフィング等で説明を行い、他の実施団体は研修や説明は実施していないものの、現地提携団体は CHS を理解しているとの認識であった。現地提携団体の多くは、国連関連組織等をドナーとする事業経験を有しており、そのような経験がある団体は、CHS に精通している可能性が高い。

CHS の 9 つのコミットメントのうち、特に重視する項目には団体間で差があるものの、多くの団体はコミットメント 1「裨益者が自らの権利を行使し、意思決定に参加できること」を重視していた。そのほか、コミットメント 4「害を与えない支援」やコミットメン

ト 5「苦情の報告と対処」も複数団体が重点項目として挙げていた。「苦情の報告と対処」については、複数のチャンネルを設けて裨益者からフィードバックを受けられるよう、各団体が工夫していたが、裨益者が窓口の存在を忘れてしまうなど、実用面では課題があるようだった。ただし、これまでに重大な苦情や問題が見逃され、事業実施に影響を及ぼしたケースは確認されていない。

以上より、本プログラムでは、各団体は CHS の原則を十分に理解し、これを遵守した上で事業を計画・実施しているといえる。

4-7. イラク・シリアプログラム評価結果からみるプログラムの特徴

本プログラムは、イラク、シリア、レバノン、トルコの 4 カ国を対象として実施され、緊急人道支援と復興・開発の要素を併せ持つ複合的な支援内容を特徴としていた。各国の治安状況や社会環境、裨益者の置かれた状況に応じて、緊急性の高い支援と中長期的視点に立った支援が組み合わされていた点が、本プログラムの基本的な特性である。

シリアでは、IDP キャンプにおける水供給支援や心理社会的支援といった緊急支援に加え、これらの活動を担う現地人材の育成や職業訓練、農業支援など、生計再建を見据えた取組も実施されていた。厳しい情勢下において復興・開発的要素を含む支援が行われた点は、緊急人道支援と復興・開発をつなぐ HDP NEXUS の考え方とも整合しており、一定の意義を有していたと評価できる。イラクおよびレバノンでは、国外からの避難民や IDP の子どもを主な対象とした教育支援が中心となり、校舎修復や学習機会の再開といった緊急的対応に加え、教員やスクールソーシャルワーカーの能力強化といったローカライゼーションの要素も取り入れられていた。トルコでは、比較的安定した社会状況を背景に、シリア難民の就労支援や心理社会的支援、支援サービス提供者の能力強化が中心となり、復興・開発の側面がより前面に出た事業内容であった。

このように、本プログラムに含まれる各事業は、各国の状況に応じた合理的な支援設計となっており、緊急人道支援と復興・開発の要素を組み合わせた複数年事業の特徴と整合していた。実際、いくつかの事業では、ローカライゼーションを志向した出口戦略が一定程度実現していた。一方で、対象となった 4 カ国は地理的には近接しているものの、治安状況、制度環境、支援対象者の属性、緊急度が大きく異なっていた。そのため、本プログラムでは、各実施団体が専門性や現地ニーズに基づき、比較的独立した形で事業を実施する構造となっており、事業間の相乗効果を意図した連携は必ずしも重視されていなかった。その結果、プログラムとして実施されたことによる明確な正負の影響は確認されなかった。

総じて、本プログラムは、緊急人道支援と復興・開発を併せ持つ複合的支援として一定の意義を有していた一方で、対象国・支援環境の多様性により、プログラムとしての一体性や相乗効果を明確に発揮するには限界もみられた。今後、同様に複数国を対象とする複数年度プログラムを設計する際には、プログラム単位の設定や位置づけをより明確にし、単年度・単独事業との差別化を意識した運用上の工夫が求められる。

5. 南スーダン難民緊急支援プログラムの評価結果

5-1. プログラムの妥当性

5-1-1. プログラム設計、変更・更新の妥当性[41]

(1) 現地ニーズとの整合

すべての実施団体は、国際機関（UNHCR、UNOCHA、WFP、WHO 等）、支援対象国・地域の行政機関や、クラスターの情報、そして自団体によるモニタリング結果など、多様な情報を組み合わせ、ニーズを把握していた。また、情報収集にあたっては、行政機関や、コミュニティ代表・裨益者との直接協議を通じて課題や優先順位が確認されていた。加えて各セクターのクラスター会議に出席し、他団体との調整・連携強化が行われていた。

南スーダンの行政機関（南スーダン救援・復興委員会（RRC））によると、南スーダンのマンガラ地区で実施された事業は、いずれも地域ニーズに即していた。同様に、エチオピアの行政機関（難民・帰還民局（RRS）、州農業局）及び国際機関（UNHCR）は、ツォレ、シェルコレ地区で実施された事業目的（生計向上、社会的結束促進）はいずれも地域の優先課題に即している、としており[42]、現地ニーズと整合していたといえる。

(2) 変更・更新の妥当性

各実施団体は、現地の状況や人々のニーズの変化に合わせて、事業計画を柔軟に見直していた。変更の内容や頻度には違いがあったものの、どの団体も共通して、①現地でのモニタリングによる情報収集、②関係者（行政機関・住民・他団体など）との協議、③JPF への報告・承認手続き、といった手順を踏んで対応していた。いずれの実施団体も、現地に密着した情報収集体制を整えていた。常駐している現地スタッフによる日常的な観察、クラスター会議や WG への参加、提携団体職員からの報告、地域住民との会合や現地調査などを通じて、継続的にニーズを把握していた。これらの情報は、住民、行政、他の支援団体など複数の情報源を組み合わせて確認されており、内容の信頼性が高いものとなっていた。また、変更を行う際には、すべての実施団体が内部での協議を経たうえで JPF へ報告・相談し、正式な承認を得て実施していた。そのため、計画変更の手続きは適切であり、透明性と正当性が確保されていたといえる。

外部要因により、事業計画を変更した事例もあった。エチオピア・ツォレ地区事業では、RRS 及び UNHCR で運営される難民キャンプにおける食糧配給停止という前例のない事態に直面し、農業活動への交通費補助を新たに事業費から捻出するとともに、翌期ではより短期的に収入が得られる畜産活動へと内容を変更した[43]。この対応は、現地スタッフの報告に基づき、RRS、UNHCR、裨益者代表との協議を経て行われており、迅速かつ合理的な判断であったといえる。

総じて、各事業の変更は、支援目的や裨益者層といった基本的な枠組みを維持した上での実務的な調整に留まっており、事業目標の達成に向けた合理的な対応であったと評価で

[41] 出所：実施団体インタビュー、質問票回答
[42] 出所：関係機関インタビュー、質問票回答
[43] 食糧配布停止により、難民が生活資金を獲得する必要性が生じたため、事業で実施された農業活動への参加意欲が低下したことによる。

きる。

5-1-2. 地域・裨益者選定の適切性[44]

既述のとおり、本プログラムでは多様な情報を統合して事業計画が策定されており、地域選定のプロセスは客観性が担保されていたことから、妥当であると評価できる。また、支援対象地域における行政当局との協議も適宜実施されており、現地のニーズに適合した支援対象地域選定プロセスであるといえる。同様に裨益者の選定に関しても、透明性の高い選定プロセスであるといえる。

一方で、事業計画書には裨益者選定の妥当性に関する具体的な記載箇所が設けられておらず、その判断過程や基準を文書上で検証することは困難である。

5-1-3. 複数年度プログラムとしての妥当性[45]

実施団体は、複数年度プログラムについて、一定の資金確保の見通し及び事業継続性の向上という点で明確な利点があると認識していた。複数年にわたり事業を実施した 4 実施団体はいずれも、単年度プログラムでは困難であった中長期的視点に基づく支援の実施、学びの蓄積、地域組織の育成・制度化が可能となったと述べていた。

ある実施団体は、単年度プログラムでは持続性の確保やローカライゼーションの実現が難しいと指摘し、特に南スーダンのような長期的人道危機下では複数年度スキームがより適合的であるとの見解を示している。また、別の実施団体からは、人材育成から体制構築までを一貫して実施できる点が複数年度プログラムの利点として挙げられた。

さらに、単年度プログラムでしばしば見られる活動の一時中断やスタッフの離脱といった課題が回避され、事業の品質向上及び成果の深化につながった点も、複数年度プログラムの制度的優位性を裏付ける要素となっている[46]。

一方で、実施団体は制度上の課題として、年度予算の不確実性を指摘している。各年度の配分額が事前に確定しておらず、その都度、活動規模や内容を調整する必要があった。これに関連して、事業実施に際し自己資金を投入せざるを得なかったとする実施団体もあった[47]。この実施団体では当初想定していた予算が縮小したため、3 年間で約 5,000 万円以上（累計）の自己資金を拠出して活動を継続したと報告している。

これらの点から、複数年度プログラムは制度として一定の安定性を有していたものの、年度ごとの予算決定の不確実性は中期的な計画性を制約する要因となり得ることが伺える。

5-1-4. 他援助機関・制度との整合性・連携状況[48]

本プログラムでは、各事業が現地提携団体との連携だけでなく、国際機関・行政機関・他 NGO との協力を不可欠な要素として位置づけ、連携・調整を計画的かつ継続的に実施し

[44] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[45] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[46] 単年度プログラムが複数年実施される場合は、事業と事業の間に空白期間が生じ、活動が一時中断される。また、スタッフの雇用継続が困難となる。
[47] JPF は、事業への自己資金投入を奨励しているが、本事例は、当初想定予算が縮小したための自己資金投入であり、実施団体の自発的な自己資金投入とは言い難い面がある。
[48] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答

ていた。とくに難民・IDP キャンプ運営や対象者支援においては、単独での実施が困難な分野が多く、セクター別 WG やクラスター会合、キャンプレベルの調整会議など既存の協調メカニズムに積極的に参加することが事業の前提となっていた。これにより、対象地域や対象者の最新情報を把握し、重複やギャップを避けながら効果的な活動計画を策定することが可能となった。国際機関・行政機関・他 NGO との連携・調整は、人道支援全般に共通する要請であるが、複数年枠組みの特性上、これらの協働がより計画的かつ継続的に実施されていたと考えられる。

連携は、主に①情報共有・調整、②役割分担、③相互補完の 3 点で展開された。国際機関との間では、UNHCR・WFP・UNICEF・UNFPA などが主要なパートナーとして位置づけられ、ケースマネジメント、家族再統合（FTR）[49]、性的ジェンダーに基づく暴力（SGBV）[50]対応などで機能的な連携が図られた。行政機関との調整も重視され、RRS・RRC・ジェンダー省などとの会合を通じて対象地域の選定や責任分担を明確化し、実施可能性を高めた。また、複数の実施団体間で活動分野ごとの役割分担がなされ、他 NGO（Oxfam・GOAL）とのゾーン別の水衛生支援分担や、キャンプ管理委員会との引継ぎなどが実施された。さらに、女性支援キットの提供など、他実施団体の取り組みを参考に自団体の活動に反映するケースもみられた。

他機関との協働の結果、複数のステークホルダーが共通の目的の下で連携し、一貫した支援メッセージの発信や、裨益者の多様なニーズに応じたサービス提供が可能となった。具体的には、当初は困難だった警察や治安機関との連携が、継続したコミュニケーションにより進展し、キャンプ近隣への警察拠点設置につながるなど、現場と政策レベルの連携強化が見られた事例もあった。また、キャンプ管理委員会の調整能力向上や、情報の整理・共有体制の整備など、関係者間の協力が制度的な改善にも寄与した。また、生計向上分野の事業において、他ドナー（FAO）との連携により技術支援が実施された事例や、セキュリティセクター会合への参加を通じ、同セクターへの報告内容が整理され混乱が解消されるなど、専門知見・外部リソースの活用や、事業実施環境の整備につながった点も成果であるといえる。

連携にはいくつかの実施上の課題も確認された。支援機関の撤退や活動縮小により想定した連携が困難となる事例があり、ケースマネジメントの付託先不足が生じたほか、自治体の管轄が不明確で調整に時間を要したケースもあった。また、旧キャンプ管理委員会から新キャンプ管理委員会への引継ぎが不十分で、連携体制の再構築を要する状況も見られた。しかしながら、こういった課題は、各関係機関との継続協議・連携を通じておおむね乗り越えられた。単年度事業との直接的な比較は困難であるものの、複数年度事業であったことにより、継続的な協議や関係構築が可能となり、その結果課題対応がより効果的に行われた可能性がある。

[49] 虐待やその他の理由で親子が離れて暮らしている場合に、親子が相互に肯定的なつながりを築けるように、関係を修復・再構築していくプロセス
[50] 性的暴力を含む GBV

5-2. プログラムの有効性

5-2-1. 支援分野別実績と成果（アウトカム）達成状況[51]

支援実績概略

本プログラムの支援実績を下表に示す。

年度	件数	実施団体数	支援総額	対象セクター
2022 年度	5 件	5 団体	211,142,035 円	WASH（2 事業）、生計向上（1 事業）、社会的結束（1 事業）、保護（2 事業）、争い・暴力予防（1 事業）
2023 年度	4 件	4 団体	150,000,000 円	生計向上（2 事業）、社会的結束（1 事業）、保護（2 事業）、争い・暴力予防（1 事業）
2024 年度	4 件	4 団体	124,288,720 円	生計向上（2 事業）、社会的結束（1 事業）、保護（2 事業）、争い・暴力予防（1 事業）
合計	13 件	5 団体	485,430,755 円	WASH（2 事業）、生計向上（5 事業）、社会的結束（3 事業）、保護（6 事業）、争い・暴力予防（3 事業）

（注）2024 年度は一部民間資金を活用。

分野別の成果（アウトカム）達成状況

本評価時点で事業が完了した、2022 年度及び 2023 年度事業、及び 2024 年度事業の一部の成果達成状況を以下に示す。すべてのセクターの事業は、計画されていたアウトカムの達成を測る指標については、一部を除きほぼ達成した[52]。

セクター	成果達成状況
WASH	【エチオピア・クレ地区事業】 トイレ建設技術研修の実施、トイレ管理委員会の設立・運営、衛生啓発活動の展開を通じて、難民自身が水衛生課題に主体的に対応できる能力と体制の強化を図った。これにより、難民自身によってトイレが新設され、新規難民が衛生的な習慣を身につけ、学校児童が学校での衛生行動を改善するなど、衛生行動の定着と衛生環境の向上に寄与した。既存住民の適切な手洗い（食事前の石鹸・灰を使用した手洗い）実践率は 52.5%と目標（70%）を下回り、行動変容の促進には課題が残った[53]。 【南スーダン・マンガラ地区事業】 IDP キャンプ及び HC において、安全な水へのアクセス確保、世帯用共有トイレの建設、衛生啓発活動の実施、井戸管理委員会・衛生啓発委員会の組織化と育成を通じて、地域住民主体の維持管理体制の構築と衛生行動の定着を促進した[54]。これにより、排水路整備や給水施設・給水所の修理、共有トイレの建設などが実施され、人々の衛生行動が改善された。

[51] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[52] 出所：資料レビュー
[53] 実施団体は、人々の習慣を変えるためには、人々の理解をより良く促進するための工夫が必要だったと認識している。具体的には、石鹸あるいは灰の利点について難民により分かりやすく説明する必要があった。
[54] 井戸管理委員会による給水施設の維持管理と衛生啓発活動を通じ、地域主導の管理体制が確立した。週 1 回の定例会合を通じて点検・修繕が行われ、清潔な水の安定供給が持続している。また、衛生啓発委員会のメンバーが地域啓発を継続し、野外排泄の減少や手洗い習慣の定着を確認。女性・若者の参画により、啓発効果と地域協力が拡大した。（出所：井戸管理委員会、衛生啓発委員会へのインタビュー）

生計向上	【エチオピア・ツォレ地区事業】 起業支援や畜産支援、多目的協同組合への支援、農業研修や資機材の提供を通じて、難民と HC の収入が増加し、HC の生計活動の生産性が向上するなど、経済的自立と貧困削減に寄与した。また、貯蓄信用組合の設立・運営によって金融アクセスが拡大し、生計基盤の強化が進展した。2 フェーズを通じて協同組合への支援や畜産支援など組織的・包括的なアプローチが導入され、支援の裾野と持続性が拡大した。 【南スーダン・メルート地区事業】 15 の漁業グループの設立、漁業用道具・漁獲後処理用具の配付、漁業技術・食品衛生・マーケティング・会計研修の実施を通じて、漁業を通じた食料確保と収入向上を実現した。事業参加者は研修で得た知識と技術を活用して生産性を向上させた。 【南スーダン・ウェドウェイル地区事業】 農家グループの選定と農業技術研修の実施及び農業資材の配付、ネットワーキング活動、マーケティング・村落貯蓄貸付組合（VSLA）研修を実施した。その結果、HC・難民の農家の収穫量・収入が向上し、食糧の確保状況が改善された。
社会的結束	【エチオピア・ツォレ地区事業】 難民と HC の代表者から成る共同委員会（NRC）の設立・運営、ステークホルダー向けワークショップ、平和的対話、啓発活動や社会的結束イベントの実施を通じて、難民と HC の交流機会と相互理解が促進され、社会的結束の強化に寄与した。2 フェーズを通じて、NRC の主体的な運営や住民参加が進展した。
保護	【南スーダン・マンガテン地区事業】 IDP キャンプ及び HC において、脆弱な人々（女性、子ども、高齢者、障害者、少数派民族）への支援アクセスを確保し、保護体制を強化した。保護リスク分析・アセスメント研修の実施や外部機関との連携体制の整備により、保護ニーズの把握・対応力が向上し、サービスマップの作成・活用を通じて適切な支援へのアクセスが拡大した。これにより、暴力被害の未然防止や被害者支援の質が向上し、コミュニティ主体の保護体制が確立された。 【南スーダン・マンガラ地区事業】 IDP キャンプ及び HC において、ケースマネジメントによる直接支援、関係者の能力強化、啓発活動、付託メカニズムの整備を通じて、地域に根ざした保護システムの構築・強化を進めた。その結果、子ども及び SGBV 被害者が適時・適切な支援にアクセスできる体制が確立し、子どもの保護や SGBV の予防・対応に関する知識が深まり、意識が変わり、実際の行動にも変化が見られた。さらに、精神保健・心理社会的支援（MHPSS）の充実や関係機関との連携強化により、支援の質と対応力が一層向上した。
争い・暴力予防	【南スーダン・マンガテン地区事業】 IDP キャンプ及び HC において、指導者・ユース（若者）への紛争管理・早期警戒・早期対応研修の実施、育成されたコミュニティ・フォーカル・パーソン（CFP）による定期巡回、及び関連機関との連携強化を通じて、早期警戒・早期対応体制の構築と問題解決能力の向上を図った。その結果、争いや SGBV を含む暴力の予兆段階での予防・対応力が大幅に強化され、高い割合で解決・緩和が達成されたほか、コミュニティ主体で持続的に暴力・争いに対処できる仕組みが確立された。

写真 5-1 エチオピア・ツォレ地区における生計向上事業の様子（実施団体提供[55]）

写真 5-2 エチオピア・クレ地区における WASH 事業で建設された世帯別トイレ（実施団体提供[56]）

写真 5-3 南スーダン・マンガテン地区の保護・争い・暴力予防事業における研修の様子（実施団体提供[57]）

写真 5-4 南スーダン・マンガラ地区の保護事業における住民への啓発活動の様子（実施団体提供[58]）

5-2-2. 脆弱層への到達度（女性、子ども、障害者等）[59]

本プログラムの事業では、女性や子ども、障害者、SGBV サバイバー、帰還民、経済的に脆弱な世帯などへの支援が重視され、対象者が必要なサービスにアクセスできる仕組みが構築された。

WASH セクターでは、排水路整備、給水施設改修、共有トイレ建設、衛生啓発が行われ、脆弱な住民の生活環境へのアクセスが改善された。また、井戸・衛生管理委員会の組織化により、住民主体の維持管理体制が整い、安全な水と衛生環境へのアクセスが広がった。

生計向上セクターでは、支援対象地域の人々との協議に基づき裨益者の重複を避けつつ、脆弱性の高い人々を優先的に選定し、支援の効果的な実施につなげた。

保護及び争い・暴力予防セクターでは、子どもや SGBV サバイバーを含む脆弱層が直接支援の対象であった。保護セクターでは、ケースマネジメント体制の整備や保護情報管理システムを用いた特定・追跡、MHPSS の導入により支援の範囲が拡大した。争い・暴力予

[55] 出所：https://www.gnjp.org/work/overseas/ethiopialives/（2025 年 12 月 10 日閲覧）
[56] 出所：2021 年度事業完了報告書別添「写真資料」
[57] 出所：2023 年度事業完了報告書別添「写真資料」
[58] 出所：2023 年度事業完了報告書別添「写真資料」
[59] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答

防では、紛争管理研修や巡回、啓発活動などを通じて争い・暴力の予兆段階からの対応体制が構築され、帰還民を含む新たな脆弱層にも支援の対象範囲が拡大し、コミュニティ主体の対応力が強化された。

5-2-3. 成果の促進・阻害要因[60]

複数年にわたる支援枠組みによって、資金や活動の継続性が保たれ、前年度事業で得た経験を次の計画に生かしながら、情勢の変化にも柔軟に対応できたことが大きな促進要因となった。また、住民や行政、国際機関と連携・協力しながらニーズを反映させた支援内容の設計や、地域住民が主体的に運営できる仕組みづくり、人材育成や研修を通じた能力向上も、成果の発現につながった。一方で、治安の悪化や洪水、避難民の流入、食料支援の停止といった外部環境の変化が活動を遅らせたり成果を弱めたりする要因となったほか、人材確保の難しさや資機材調達の遅れ、予算の不安定さ、単年度事業の実施期間の短さ、行政や関係機関との連携の遅れなどが、事業の進行と効果の発現を妨げる要因となった。

効果発現の促進要因

<u>複数年枠組みの活用による継続性・柔軟性</u>

複数年度プログラムにより資金拠出の予見可能性と活動の継続性が確保され、事業の空白期間を回避するとともに、事務所・人材の維持、外部資金の獲得、信頼関係の醸成が可能となった。前期の成果や学びを次年度の事業設計に反映できたこと、紛争激化や洪水、食料配給停止といった想定外の情勢変化にも柔軟に対応できた点は、効果発現の大きな要因となった。

<u>裨益者・地域社会の参加</u>

対象事業では、裨益者、対象国・地域の行政、国際機関（UNHCR 等）との定期協議や WG・クラスターへの参加を通じてニーズや課題を把握し、活動内容へ反映した。住民参加型の調査や対話の活用により、支援内容が住民のニーズや状況に沿ったものとなり、受け入れやすい形で実施された。

<u>地域主体の仕組み構築と能力強化</u>

支援対象地域に根ざした子どもの保護ネットワーク、井戸管理委員会、衛生啓発委員会、村落貯蓄貸付組合、CFP など、住民自身が活動を継続できる仕組みが形成され、事業終了後の自立性・レジリエンス向上に寄与した。人材育成・OJT・継続研修を通じた現地スタッフや行政、住民の能力強化も、成果の持続と拡大を支える重要な要素であった。

効果発現の阻害要因

<u>外部環境の不安定さ</u>

事業の実施には、治安悪化や住民間の対立、避難民・帰還民の大量流入、気候変動による洪水など、外的要因が大きな制約として作用した。これらにより活動の延期・延長が生じたほか、エチオピアでは WFP や USAID による食料配給の停止によって裨益者が遠方へ金の採掘等の長期出稼ぎに出るなどし、活動への参加が困難になるケースも見られた。また、IDPs 流入増加により施設やサービスが逼迫し、成果が希薄化する事態も発生した。

[60] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答

人的・運営上の課題

欧米の大規模NGOと比して人件費水準が相対的に低く抑えられていることによる人材確保の難しさがある。また、ケースワーカーの不足などにより、研修やフォローアップが十分に行えない状況があった。資機材の盗難や雨期による輸送遅延などで施設建設や配布活動が遅れる事例があった。

制度面での制約

年度ごとの予算額の不確実性や縮小、短期間での活動実施といった制度的要因が、事業規模の調整や行動変容の定着を困難にした面があった。

関係調整・連携上の制約

地域主体の仕組み構築と能力強化が進み、成果発現の促進要因となった一方で、外部機関との連携には課題が確認された。警察や行政機関などの現地関係機関との連携に時間を要し、キャンプ管理委員会の交代時には引継ぎ不足で連携体制の再構築が求められる場合もあった。主要支援機関の撤退に伴い、医療や教育などの付託先が不足し、ケース対応の遅延が発生するなど、連携面での制約も効果発現を妨げる面があった。

5-2.4. 実施団体の能力強化への効果[61]

実施団体のキャパシティビルディング

多くの実施団体は、本事業を通じて自団体の能力強化を計画的に目指していた。具体的には、生計向上（畜産、養蜂、起業支援など）や社会的結束促進、平和構築などの新たな分野での経験と知見の蓄積が図られた。また、モニタリング及び評価（M&E）の体制整備や、遠隔事業管理・比較分析能力の向上、専門職員によるレビュー・助言を通じた組織的知見の深化が進められた。複数年事業を通じた継続的な活動により、スタッフの業務遂行能力が高まり、自律的な事業運営や計画策定が可能になるなど、組織全体の中長期的な実施能力が向上した。

提携団体のキャパシティビルディング

実施団体の質問票回答及びインタビューからは、現地提携団体についても、事業の実施を通じた能力強化が計画され、実際に成果があったことが確認された。現地提携団体は、JPF ガイドラインに沿った事業運営・会計管理、M&E、外部調整などの実務スキルを向上させたほか、平和構築（社会的結束）といった新たな分野への理解と実践力も獲得した。複数年に渡る事業の実施により、地域社会や国際機関からの信頼が高まり、他の資金調達（例：UNHCR）にもつながった事例もあった。OJT や日本人スタッフによる現地研修を通じて、ニーズアセスメント、モニタリング、早期警戒・対応などのスキルも向上した。

また、現地提携団体への質問票・インタビューからも、プロジェクトマネジメント、M&E 能力が強化されマルチセクター統合型支援の運営経験が蓄積されたこと[62]、また、地域紛争解決、SGBV 防止・保護における実践的手法の獲得や洗練、行政や他団体との連携強化において、能力強化がなされたとの意見が聞かれた[63]。

課題

一方で、資金の単年度性や治安不安定といった制約により、人材の継続確保が困難であ

[61] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[62] 出所：エチオピア・ツォレ地区、シェルコレ地区事業提携団体インタビュー
[63] 出所：南スーダン・マンガテン地区（保護）事業提携団体インタビュー

り、毎年スタッフの入れ替えと再研修が必要になるなどの課題が確認された。また、現地提携団体の人員・財政的余力が限られており、事業終了後の雇用継続が難しい状況もみられた。それでも、複数年枠組みの活用により、人材の能力向上と連携体制の強化が着実に進んだ面があったと全団体から同様の意見が聞かれた。

5-3. JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性

5-3-1. 予算及び計画に基づく支援実施状況[64]

5-2-1 に示したとおり、各年度で計画された予算、及び事業計画に基づき支援が実施され、計画されたアウトカムは前述のとおり一部を除き達成され、計画どおりに想定された裨益者への介入が実施された。

5-3-2. 事業実施時期・協力期間・実施体制（提携団体との調整を含む）[65]

本プログラム内の各事業は、対象地域の社会情勢やニーズに応じておおむね適切な時期に開始・実施された。治安悪化や異なる民族を含む住民間対立、気候変動による洪水、避難民の流入といった外的要因により、計画の調整や期間の延長を余儀なくされた事例もみられたが、多くの事業では、こうした変化に対して柔軟に事業内容や手法を修正し、支援の継続性を確保していた。結果として、実施期間の見直しは、対象地域の状況に即した支援提供と成果の安定的な発現につながった。

協力期間の設定については、複数年度プログラムの枠組みが有効に活用され、前期の経験や学びは次期事業へ反映され、また空白期間が最小限に抑えられたことにより、支援の一貫性が確保された。長期的な関与は、裨益者との信頼関係の構築や、状況変化への機動的な対応力の向上にも寄与した。

一方で、現地提携団体からは、実施期間や予算の制約により、対象地域の拡大に限界があったとの意見が聞かれた[66]。

実施体制の面では、現地提携団体や行政機関、国際機関との協力・調整が重視され、定期的な協議や情報共有を通じて活動内容の調整や重複の回避が図られた。こうした連携は、対象地域のニーズに即した柔軟な事業運営を可能にし、活動の質を高める要因となった。さらに、継続的な連携を通じて現地提携団体とそのスタッフの業務遂行能力やマネジメント力が向上し、事業の効率性と自律性が高まるなど、組織的なキャパシティの強化も確認された。

5-3-3. NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制[67]

本プログラムでは、複数の実施団体が他事業との調整や情報共有を通じて、事業の質の向上や継続性の確保に寄与していた事例が確認された。日本人が渡航可能であったエチオピアでは、2 実施団体間で密な情報共有や共同勉強会の開催を通じて平和構築分野の学びを深め、自団体の活動改善へつながった[68]。南スーダンの事業では、他実施団体との直接

[64] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[65] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[66] 出所：エチオピア・ツォレ地区・シェルコレ地区事業の現地提携団体インタビュー
[67] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[68] 本プログラムの範囲ではないが、エチオピアでは、ある実施団体が他団体の WASH セクター事業を引き

的な連携はなかったものの、情報共有や、相互学習の機会は確保されていた。実施団体とJPFとの関係では、WGや戦略会議を通じて方針形成や資金配分に関する調整が行われ、他団体の経験が事業設計に反映させるなど、プログラム全体として一定の相乗効果を図る取組が確認された。

一方で、事業間の連携や情報共有には課題も残された。実施団体のインタビューでは、連携の機会が限定的であることが指摘された。実施団体間に資金獲得における競争関係があること、日本人が駐在できない環境（南スーダン）、活動地域の違いなどが横の連携・情報共有の障壁となっている可能性がある[69]。WGの開催は必要最小限に留まっており、必ずしも情報共有の仕組みが制度として十分に定着しているとは言い難い点も課題として挙げられる。今後は、事業間における知見や経験のより体系的な共有を図るとともに、それを促進するための仕組みをJPFが整備することも検討に値するといえる。

5-3-4. JPF介入の意義と効果－外交的意義と人的交流、JPF事業の強み－[70]

本プログラムのJPF介入の意義と効果について、外交的意義及び人的交流の観点から、エチオピアを事例として考察する。2022年以降、治安の悪化により多くの国際NGOが撤退したベニシャングル・グムズ州において、JPF資金により事業を実施した日本のNGOが活動を継続できたことは、日本の外交上のプレゼンス向上に寄与した。同州知事からは、「日本の支援は教育、保健、基礎インフラなど幅広い分野で重要な役割を果たしている」との評価が寄せられた。現地では、日本政府[71]とJPF事業を含む日本のNGOによる支援が「オールジャパン」として認知されており、複数年にわたる事業の継続を通じて行政関係者との信頼関係が強化された。特に、中堅職員層にまで日本の支援理念が浸透しており、将来の協力関係の基盤が形成された点は注目に値する。事業内容に関しては、欧米諸国からのドナー資金が減少する中で難民、HC双方の生計や社会的結束をレジリエンス強化、受け入れ国の負担削減に貢献し、グローバル難民フォーラム（GRF）の共同議長国である日本のHDP NEXUS誓約（プレッジ）に市民社会NGOとして直接的に貢献できる事を示した。

さらに、JPF事業で培われたネットワークや知見は、その後の草の根無償資金協力やNGO連携無償資金協力事業へと発展し、事業間の相乗効果を生み出している。たとえば、JPF事業を通じて再活性化されたNRCの仕組みは、別の日本の支援事業にも応用され、地域レベルでの連携強化につながった。このような事例は、JPFを起点とした人的・制度的な協力の広がりを示している。

実施団体からは、JPF事業の強みとしては以下の点が挙げられた。具体的には、①現場に密着し、地域住民との信頼関係を重視する活動姿勢、②現地の文化や慣習に配慮した柔軟な対応、③裨益者と直接対話しながら丁寧な支援を積み重ねる「顔の見える援助」、④限られた資金・人員の下でも確実に成果を上げる運営能力、などである。これらの特徴により、支援は現地の実情や優先課題に即した形で実施されている。また、現地行政からも「日本は信頼できるドナーであり、誠実な支援を継続している」との評価が得られている。こうした継続的で誠実な人道支援活動の積み重ねは、日本の対外協力全体の信頼基盤を強

継ぎ、事業を実施し、空白期間発生を避けた事例もあった。
[69] 実施団体の一部からは、本部側での連携や情報共有の可能性はあるとの意見が聞かれた。
[70] 出所：資料レビュー実施団体インタビュー、質問票回答
[71] ここでいう日本政府による支援とは、国際協力機構（JICA）を通じて実施される支援を含む。

化する要素となっている。このような JPF 事業の強みは、JPF および加盟 NGO の人道支援活動実施における特性であり、複数年度プログラム固有のものではない。ただし、複数年度枠組みによって長期的な関与が可能となったことで、これらの強みがより継続的・効果的に発揮されやすい環境が整えられた側面があったと考えられる。

5-3-5. JPF 介入の意義と効果－複数年度プログラムの観点から－[72]

本プログラムでは、南スーダン国内とエチオピア国内を対象として、IDPs、帰還民、難民、HC といった多様な脆弱層が共存し、重層的かつ複雑な支援ニーズが生じる状況下で事業が実施された。紛争の長期化や治安悪化、自然災害、人口移動の増加などにより、基本的な生活支援から自立支援、社会統合支援に至るまで多様なニーズが確認されていた。他方、国際機関や他ドナーの支援は主として緊急対応や基礎的な人道支援に集中しており、生計向上、地域レジリエンスの強化、社会的結束の促進といった中長期的課題に対する支援は十分とは言えなかった。

本プログラムは、こうした資金・支援ギャップを埋める形で、各地域における保護サービス体制の整備、自助的仕組みの構築、漁業・農業支援や WASH 改善などを通じ、裨益者の自立支援や生活の安定化を後押しした。また、複数年の資金枠組みが確保されたことで、事業の継続性が担保され、現地提携団体や行政との協力関係の深化、国連機関からのパートナー選定など、外部資金の獲得機会の拡大、情勢変化への柔軟な対応など、事業基盤の強化につながった。

これらの点を踏まえると、JPF 資金は、緊急支援と自立支援の間にある資金の空白を埋め、変化の激しい現地状況に即応しながら中長期的な人道支援の効果を高める上で極めて重要な役割を果たしたと評価できる。

5-4. プログラムのインパクト

5-4-1. 想定・非想定のインパクト[73]

各事業で発現した、主として想定されたインパクトの発現状況について以下に示す[74]。これらは、図 3－3 に示した事業概念図に基づき、整理している。なお、本項では各実施団体の事業で発現したインパクトを、発現経路の分析の観点から事業別に整理した（複数セクターにまたがる事業が含まれるため）。

	A) 生活の安全基盤の確保	B) 共生・社会的結束の促進	C) レジリエンス・自立性向上
エチオピアクレ地区事業 [WASH]	難民自身がトイレ建設・修繕・管理を担う体制を整備し、WASH へのアクセスを改善。学校衛生クラブ強化により学校を通じた衛生面の啓もう活動実施体制を構築。 発現経路：①＋②	難民・HC が事業を通じた学び合いにより、平和的共生・社会的統合が促進された。 発現経路：②	難民自身が感染症リスクに対応できる衛生習慣・能力と組織的基盤を整備。 難民が支援に依存せずに WASH サービスを維持する意識・能力を獲得。 発現経路：②

[72] 出所：資料レビュー実施団体インタビュー、質問票回答
[73] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答
[74] 発現経路の凡例は、同表下に示す。

	A) 生活の安全基盤の確保	B) 共生・社会的結束の促進	C) レジリエンス・自立性向上
南スーダン マンガラ地区事業 [WASH]	給水施設の整備と衛生環境の改善を通じて、安全な水へのアクセスが拡大し、尊厳ある衛生施設が提供された。衛生啓発活動により良好な衛生習慣の促進が図られ、裨益者の生活環境が改善した。 発現経路:①＋②	水管理委員会や衛生啓発委員の活動が住民の意識向上を促し、共同の資源管理を通じた地域内の協力関係の形成にもつながり、暴力・対立が減少し、地域の一体感が向上した。 給水・衛生施設へのアクセス改善により、水汲みの負担が軽減され、女性・子どものリスクが軽減され、地域内での安心感が増し、保護上のリスクが軽減されたことも間接的に社会的結束に寄与したといえる 発現経路:①＋②	給水施設の修理・運営に関する技術を習得したことで、住民自身が施設を適切に管理・運営できるようになった。 発現経路:①＋②
南スーダン メルート地区事業 [生計向上]	漁業支援による収入向上が生活必需品や食料の確保を可能にし、健康的で尊厳ある生活基盤の確立に寄与した。 発現経路:②＋④	漁業支援を通じ住民の主体性が強化されたことにより、漁民間のネットワークが強化された側面があったと推察される。 発現経路:②＋④	漁業技術やマーケティング、貯蓄（VSLA）の知識を得たことで、自ら収入を得て貯蓄する力が向上し、経済的ショックに対応できる自立的な基盤が形成された。これらの活動を通じて、住民の主体性と持続的な生活改善能力の強化が確認された。 発現経路:②＋④
南スーダン ウェドウェイル地区事業 [生計向上]	農業技術支援による作物の多様化と販売拡大により、農業生産性が向上した。さらに、生産量・収入の拡大と栄養啓発キャンペーンにより、栄養状態の改善につながった。 発現経路:②＋④	農家同士の協力とネットワーク形成が促進された。 水分配等の紛争を農家が自力で調停できるようになった。 発現経路:②＋④	耐乾性作物の導入により、農産物の多様化、二期作が可能となり、リスク分散が可能になり、農家レジリエンスが向上した。 VSLA参加を通じ、貯蓄が行われるようになり、経済的な負のショックへの対応が可能となった。 発現経路:②＋④
エチオピア ツォレ／シェルコレ地区事業 [生計向上・社会的結束]	生計向上支援を通じて裨益者の収入が増加し、食料などの基本的なニーズを満たすことが可能となった。農業・畜産支援を通じて食糧及び現金収入を得	難民と HC の間で顕著な意識変化が生まれた。農業・畜産などの共同作業や平和委員会を通じた対話を通して、相互理解と協力関係が強化された[75]。	収入向上と技能習得により、難民・HC 双方が生計を自ら確保する能力を高めた。また、外的ショック（配給停止）に対しても、HC が支援を自主的に行

[75] 配給停止という極めて厳しい状況下においても暴力的衝突が発生せず、ホスト側が難民を農地に招いて労働機会や食事を分け与えるなどの自発的な共助が確認された。過去には配給遅延時に暴力が発生してい

	A) 生活の安全基盤の確保	B) 共生・社会的結束の促進	C) レジリエンス・自立性向上
	る機会が拡大し、裨益者の生活は大きく改善し、生活の安定化につながった。また、支援によって獲得した技能や資産が、裨益者自身の自立意識と将来への見通しを高める結果となった。 発現経路:①＋②＋④	合同イベントや委員会活動を通じ、争いが減少し、地域ガバナンスが改善した。 結婚式・葬儀等への参加や、農業活動の実施、市場での取引、交通手段の共有など、難民・HC 間の交流機会が大幅に増加した[76]。 発現経路:①＋②＋③	うなど、地域全体で支え合う姿勢が見られ、コミュニティの内部で危機に対応する力が強化されたといえる。 発現経路:①＋②＋③＋④
南スーダンマンガラ地区事業 [保護]	子どもや養育者の心理社会的ウェルビーイング向上や保護体制の強化を通じ、地域レベルでの安全基盤形成に寄与した。 発現経路:①＋②	CBCPN(地域に根ざした子どもの保護・予防ネットワーク)の活動を通じて、地域住民が対話や啓発活動を行う機会が増加した。また、保護や SGBV の問題に関して地域内で意見交換が進むようになった。これにより、地域内の連携や共通理解が広がり、共生・協働の基盤が強化された。 発現経路:②	本事業を通じて、地域住民が自ら課題を把握し、声を上げ、行動する経験を重ねたことにより、地域のレジリエンスが着実に高まった。 事業実施を通じ、課題を抱える人々が自ら助けを求め、相互支援を行う行動が促進された。 発現経路:①＋②＋③
南スーダンマンガテン地区事業 [保護・争い・暴力予防]	争いや暴力の予防・緩和を通じて身体的な安全を確保する仕組みが整備され、住民の安全な生活基盤の維持に寄与。暴力の抑止や争いの回避を通じて、地域住民が安心して生活できる環境の確保に貢献した。 発現経路:①＋②＋③	争いや暴力の予防・解決を担う人材の育成により、住民間の信頼関係と心理的な安心感が高まり、コミュニティ内で協力して課題に取り組む姿勢が定着した。これにより、暴力の抑止力が強化され、共存の基盤が形成された[77]。 発現経路:①＋②＋③	外部機関への依存から脱し、コミュニティ自身が争いや暴力を把握・予防・解決できる体制が整い、地域の自立的な問題解決力が向上した。トレーニングを受けた人材の仲裁活動や、若者を中心とした監視グループ、照会フォームの導入など、住民による主体的な取り組みが進展した。また、警察署の設置など行政との連携も進み、地域の自助・共助体制の強化につながった。 発現経路:①＋②＋③

インパクト発現経路の凡例：① 基本的サービスアクセス　② 人材育成・組織形成　③ 紛争・対立への対応・協働　④ 生計手段の確保・強化

たが、今回は半年間の配給停止にもかかわらず暴力が起きなかった。

[76] エチオピア・ツォレ地区/シェルコレ地区事業裨益者インタビュー

[77] IDPs、HC の CFP は、IDPs・HC 間で「争いを話し合いで解決する文化」が根付きつつあること、また、暴力事件や報復行動が減少したとインタビューで語っている。

次に、本プログラム内で確認された計画段階では想定されていなかったインパクトについて述べる。

正のインパクトとしては、まず住民や関係機関による主体的な行動の促進が挙げられる。

エチオピア・クレ地区事業では、支援対象者である難民が外部支援の減少を背景に、自らキャンプ内・周辺で入手可能な資材を工夫し、トイレを建設するという自主的行動が見られた。これは、短期間の支援介入であっても、住民が環境改善の重要性を理解し、行動に移す段階に至ったことを示している。

写真 5-5 南スーダン・マンガラ地区 WASH 事業で建設された共同トイレ。住民によりトタン屋根が追加で設置され、改善がなされた。（評価チーム撮影）

南スーダン・マンガラ地区事業（WASH）においても、水管理委員会や衛生啓発委員会が裨益者の意識向上を担う主体として機能し、裨益者の衛生意識と主体性の向上に寄与した。これらの活動は、住民主導による維持管理体制の基礎を築いた点で、持続的効果として評価できる。

南スーダン・ウェドウェイル地区事業では、VSLA 参加により女性の家計内での発言力・決定力が増した。また生産物の多様化により、若者の雇用を生み出し、都市流出の抑制につながっている。

エチオピア・ツォレ地区事業では、エチオピア国内の厳しい食糧配給停止の状況下で、空いている農耕可能地を保有する一方で人手不足である HC が、農業経験があり生計手段を必要とする難民を農地に招き、ニーズをマッチさせ、労働や食事を分かち合うなどの共助が生まれた。また、過去には配給遅延の際に暴力が発生していたが、今回の半年間に及ぶ停止期間中には衝突が起きなかった。これは、生計向上と平和構築活動の相乗効果により、地域間の信頼関係と社会的結束が大きく進展したことを示している。また、同事業の現地提携団体は、女性・青年層の参加を通じて、ジェンダー意識が変化したこと、周辺の村落でも同事業の活動を模倣するなどの波及効果が見られると述べている。

南スーダン・マンガテン地区の事業では、関係者会合を通じてキャンプ管理委員会が自主的に照会フォームを作成し、ケースマネジメントの記録体制を確立した。また、コミュニティ内での治安維持意識の高まりを受けて、若者を中心とする監視グループが自発的に結成され、巡回活動を継続するようになった。さらに、行政当局への報告を契機としてキャンプ近隣に警察署が設置されるなど、制度的な変化にもつながった。これらは、住民自身が地域の安全維持に責任を持ち始めた点で重要な意義を有する。また、同事業支援団体の手法が他団体や、行政に採用される事例（社会福祉省や州保健省によるケース管理方式の採用、他人道団体による SGBV 啓発モデルの適用、現地 CBO が平和対話モデルを青年プログラムへ統合するなど）が確認された。

一方、負のインパクトとしては、外的要因や人口動態の変化による活動環境の逼迫が共通して報告された。

南スーダン・マンガラ地区事業（WASH）では、帰還民や IDPs の流入により既存の施設が過密化し、水・衛生サービスの逼迫が進んだ。これらは、地域の需要が急増する中で、

支援インフラが限界に達しやすい状況が浮き彫りとなった。

エチオピア・ツォレ地区事業では金鉱での出稼ぎが増加し、危険労働への依存が拡大するなど、否定的対処行動（ネガティブ・コーピング）が生じた結果、事業活動への参加率が低下する場面がみられた。

以上のことから、本プログラムは、A）生活の安全基盤の確保、B）共生・社会的結束の促進、C）地域のレジリエンスと自立性の向上を通じて、「人々が尊厳を持ち、安全で、自立して共に暮らせる社会」の実現に大きく貢献したと評価できる。実施された各事業は、いずれも地域の人々が主体となって活動を運営し、支え合う仕組みづくりを重視していた。その結果、地域住民同士の協力関係が深まり、生活の安定や社会のまとまりが強まるなど、地域社会全体の生活を支える仕組みが着実に強化されたといえる。

5-4-2. インパクトの促進要因・阻害要因[78]

直接的なインパクト発現の促進要因としては、成果として整理した 4 点①基本的サービスへのアクセス改善（サービス提供体制・制度化の進展）、②人材育成・組織形成（地域主体の仕組みの形成と人材育成）、③ 紛争・対立への対応・協働（共同活動を通じた共生・社会的結束の促進）、④生計手段の確保・強化（技術移転・マーケティング・村落貯蓄貸付組合などによる自助努力・収入創出能力の向上）が挙げられる。

この 4 点に加え、住民の行動変容を伴う主体的行動の発現が挙げられる。本プログラム内では、「トレーニングを受けた住民が、自ら新しい行動を起こす」事例が複数確認された（難民による自発的なトイレ建設、キャンプ管理委員会による照会フォームの作成、監視グループの設立など）。また、行政や国際機関との連携が深化し、サービスや支援メカニズムの制度化が進み、行政機関による治安維持や基礎サービス提供が一部で強化された点も促進要因であったといえる（例：マンガテン地区の警察署設置）。

他方、阻害要因としては、以下の点が挙げられる。

外的要因による事業環境の不安定化

治安悪化、異なる民族を含む住民間対立、帰還民・IDPs の大量流入、気候変動（洪水）などにより、活動の延期や施設の逼迫が発生。南スーダン・マンガラ地区では、帰還民流入により給水・衛生施設が過密化し、水・衛生サービスが需要に追いつかない状況が生じた。

支援機関の撤退・外部リソースの喪失

南スーダン・マンガラ地区事業では、WFP・UNHCR など主要支援機関の撤退により、食料安全保障、栄養、医療など生活基盤に関わる分野で深刻な空白が生じた。その結果、SGBV 被害者や医療支援を要する子どもへの対応が困難となり、地域の保護体制には脆弱性が残存している。

経済的困難とネガティブ・コーピング

エチオピア・ツォレ地区では、食糧配給停止を受け、危険労働（近隣金鉱への出稼ぎ）への依存が拡大し、事業活動への参加率が低下した。こうした外的ショックが、計画された生計活動の遂行や成果の定着を阻害した。

[78] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答

5-4-3. プログラム内・同一セクター事業への波及効果[79]

まず、エチオピアで事業を実施した 2 団体は、いずれもエチオピア国内の南スーダン難民キャンプを対象に活動を展開し、両団体の間では現場レベルでの情報共有や知見の相互活用が見られた。特に、2023 年には国連機関職員とともに平和構築に関する勉強会を開催し、社会的結束促進に関する知見を共有したほか、起業支援や貯蓄信用組合の事例が他団体の新規事業の設計や指標設定に活かされるなど、波及効果が確認された。

一方、南スーダンで事業を展開した 3 団体は、現地の治安悪化により日本人スタッフが現地に入ることが困難な状況が続いた。このため、団体間での直接的な協働や知見共有の機会は限定的となり、横の連携や波及効果は部分的なものにとどまった。

総じて、エチオピアで活動した実施団体間の知見共有は他事業への波及効果の発現につながったが、南スーダンでは治安上の制約が連携を制限し、連携に向けた取り組みは相対的に限定的であった。今後は、現地入りが困難な環境下でも実施団体間で知見を共有し、相乗効果を高められるような仕組みづくりが課題であるといえる。

5-5. プログラムの持続性

5-5-1. ローカライゼーション（出口戦略）[80]

本プログラムの実施団体のうち、3 期継続して事業を実施した 4 団体のうち 3 団体では、段階的な出口戦略の設計がみられた。いずれも「基盤構築→強化→定着」というプロセスを通じて、最終年度あるいは第 2 年度[81]に地域主体による自立的な運営体制の確立を目指していた。残る 1 団体も、3 年間を通じた最終到達点を出口と位置づけ、同様に地域組織の自立的運営を出口とした点で共通していた。また、1 期のみの事業を実施した団体においても、介入の効果の持続を図る仕組み（学校衛生クラブの強化）などを出口戦略に組み込んでいた。

各事業においては、コミュニティ主導の仕組みの構築が重視され、委員会、ネットワーク、組合などの地域組織の形成・育成が進められた。これにより、事業終了後も活動を継続できる体制づくりが図られた。また、複数年度にわたる事業設計により、短期的成果に留まらず、行動変容や技術移転、社会的結束など、単年度では到達が難しいアウトカムが計画的に組み込まれていた点も特徴的である。さらに、行政や国際機関との協働を通じて、支援の制度化や他機関への引き継ぎが行われるなど、制度的定着を重視した出口戦略が確認された。

他方、1 期のみの実施であったエチオピア・クレ地区の WASH セクター事業では、衛生習慣の定着という行動変容を伴うアウトカムは未達成であった。1 期のみの事業の中で、行動変容を伴うアウトカムを設定し、達成を目指すためには、実施手法や段階的アプローチなど、より一層の工夫が求められるといえる。

---

[79] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答
[80] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答
[81] エチオピア・ツォレ地区で 2 期にわたり実施された事業の成果は、シェルコレ地区で実施された事業計画に反映された。

5-5-2. 継続可能性（政策・制度・財政・環境面を含む）[82]

本プログラムにおける事業のうち、本評価時点で完了していた事業は、いずれも事業終了後に一定の活動継続が確認され、地域組織や行政との連携を通じて事業成果の維持・定着が図られていた。

エチオピア・クレ地区事業では、難民自身によるトイレの修繕・新設が継続され、トイレ管理委員会や学校衛生クラブも活動を続けていた。ただし、学校衛生クラブの活動の活発度は低下しており、スラブ破損時の修復知識不足など、技術的支援の途絶が一部で課題となっていた。

南スーダン・マンガテン地区事業（WASH）では、コミュニティ衛生啓発委員や井戸管理委員が郡の WASH 部門の監督下で活動を継続していた。現地調査では、両委員会が継続して活動し、効果が継続していることが確認された。一方で、IDPs 流入による水需要の急増に伴い、井戸の過密利用が発生していた。部品・工具の不足、拠出金だけでは修繕費を賄えないなど、資金・技術両面の制約があることが確認された。

同様に南スーダン・メルート地区事業の漁業グループも VSLA 活動を併せて実施していた。郡漁業課による月次の技術支援が行われており、行政との協働による運営体制が確立されていた。また、ウェドウェイル地区事業においても、対象地域の治安が比較的安定しており、農作業が継続的に実施可能であり、外部支援なしで、農業・VSLA 活動の継続は可能と見込まれている。

エチオピア・ツォレ地区事業（生計向上・社会的結束）では、キャンプ・HC において NRC メンバーによる啓発活動が継続され、生計向上活動（製粉所、貯蓄信用組合、市場活用、ヤギビジネス等）もほぼすべて維持されていた。難民の移動に伴う裨益者の入れ替えはあるものの、RRC や UNHCR が新たな裨益者の調整を行い、事業成果の継続性を支えていた。現地提携団体は、地域行政機関（RRS や州農業局）との技術面での協働を通じ、VSLA や青年・女性グループによる自助活動が継続されていた。さらに、複数年度プログラムにより資金拠出の予見可能性が確保されたことで、現地事務所のプレゼンスや人材の維持が可能となり、JPF事業の支援分野であった生計向上における UNHCR 公的パートナーへの選定にもつながるなど、実績の認知と組織としての信頼性が向上し、対象地域の活動が持続的に実施できる体制が強化されたといえる。

南スーダン・マンガラ地区事業（保護）では、地域住民で構成される子どもの保護と予防ネットワーク（CBCPN）が引き続き SGBV や子どもの保護に関する早期発見・対応・啓発を担っており、地域社会に根ざした保護体制が維持された。専門的 MHPSS や物資支援は他機関が補完する仕組みが検討され、対象地域における責任意識や対話も継続していた。

南スーダン・マンガテン地区事業（保護、争い暴力予防）では、育成された CFP やリーダー、キャンプ管理委員会が中心となり、早期警戒・早期対応計画に基づく会合や巡回活動を自主的に継続している。これにより、争い・暴力の早期緩和、課題の発見、啓発が行われ、得られた知識・経験が次世代リーダーに継承される体制が定着している。一方で、効果の持続性を懸念する声も聞かれた。CFP は、資金（報酬・インセンティブ・通信費を含む）や物的支援、移動手段が不足し、巡回・報告活動の継続が難しいことが課題として

[82] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答

挙げられた。

以上を総合すると、持続性を支えた主な促進要因は、①地域主体の体制構築（CBCPN、NRC、CFP 等）とリーダー育成、②行政や UNHCR 等との制度的連携、③資金面の予見可能性に基づき、現地での継続的活動体制（拠点・人材・信頼関係）を維持できたこと、④現地資源を活用した自助的運営である。一方で、難民の移動や人員交代による裨益者の入れ替わり、活動の活発度低下、専門的支援や修繕技術の不足といった課題が持続性を制約する要因として挙げられる。

5-6. CHS 及びスフィア基準の遵守・実践[83]

5 実施団体のインタビュー結果によると、いずれの団体も人道支援の質と説明責任に関する必須基準（CHS）及びスフィア基準を事業の計画・実施に反映していた。

特に CHS については、全団体が事業設計時から基準を参照し、事業実施においては、CHS を意識した活動が実施された。CHS のセルフアセスメントを定期的に実施している団体は限られたものの、5 団体中 4 団体では定例会議やモニタリングの中で遵守状況を確認し、改善策を検討する仕組みを有していた。重点的に取り上げられたコミットメントは、支援の関連性と適切性（1）、裨益者の意思決定参加（5）、苦情対応（6）であり、裨益者の声を反映するための意見箱、ホットライン、説明会などの仕組みが複数の団体で導入されていた。また、苦情対応体制の整備はドナーによる審査項目としても重視されており、制度的な遵守意識を高める要因となっていた。

スフィア基準に関しては、全団体が人道憲章・保護の原則及び Core Standards を参照し、支援の質・説明責任・裨益者の尊厳確保を重視して事業を設計していた。5 団体中 3 団体では、特に「生活基盤の回復」「社会的つながりと保護」「給水・衛生・衛生促進」など、セクターごとの最低基準に沿った活動設計が確認された。また、モニタリングや現地職員の視察を通じて基準の遵守状況を確認するプロセスが整備されており、一部団体ではスフィア研修を受けたスタッフが現地確認を担っていた。さらに、脆弱層（女性、子ども、障害者、高齢者など）への配慮を重視する姿勢が共通しており、ジェンダーや年齢に応じた支援設計、コミュニティ代表の選出、参加促進のための柔軟な対応などが実践されていた。

CHS・スフィアの遵守を促進する要因としては、以下の点が挙げられる。これらの要素により、現場での基準遵守意識が高まり、実践への反映が促されたといえる。

- 事業計画段階で基準を明記し、内部手続きとして制度化していること
- 定期的なモニタリングや会議を通じて進捗や課題を確認する仕組みの存在
- 裨益者の参加や苦情対応のための明確なメカニズム（意見箱、ホットライン、説明会など）の存在
- スフィア研修などを通じた人材育成や職員の能力強化が実施されていること
- ドナーによる審査・指摘を通じた外的インセンティブがあること

一方で、遵守を阻害する要因（または課題）としては、以下の点が挙げられる。

- CHS のセルフアセスメントや定量的検証の未実施により体系的把握が困難
- 事業フォーマット変更により CHS 項目の明示が減少し、制度的な可視性が低下し

[83] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答

たこと
- 現場ごとで運用や対応にばらつきがあり、効果測定が十分に行われていないこと
- スフィア基準では網羅しきれない分野（例：子どもの保護）への対応に課題があること

5-7. 南スーダンプログラム評価結果からみるプログラムの特徴

本プログラムは、複数年枠組みによる事業継続性と柔軟性を基盤として、単年度プログラムでは困難な中長期的支援の展開、地域組織の育成、ローカライゼーションの推進、人材育成から制度化までの一貫支援を可能にした点に特徴があった。複数年の資金確保により、前年度の学びを次年度計画に反映しつつ、治安悪化、住民間対立、自然災害などの外的要因にも柔軟に対応し、支援の空白期間を最小化しながら一貫した支援が継続された。

各事業では、対象 2 カ国において、セクター別 WG、クラスター会合、キャンプレベル調整会議など既存の協調メカニズムを活用し、他機関との連携・調整が継続的に行われていた。複数年枠組みにより、こうした協働が断続的ではなく一貫して実施されたことで、他関係機関との活動の重複やギャップの回避が図られ、必要とされる支援の提供につながったと考えられる。

本プログラムが実施された南スーダンおよびエチオピアの対象地域では、長期化する紛争や、政情不安、度重なる洪水等の自然災害、ならびに周辺国からの難民や IDPs の増加により、緊急性の高い支援ニーズと中長期課題が重層的に存在していた。国連・他ドナーが緊急支援に重点を置く中で、本プログラムを構成する事業は保護、WASH、生計支援、地域レジリエンス強化、社会的結束など、緊急支援と早期回復・レジリエンス強化の間に位置する支援ニーズに対し、補完的な役割を果たしていたと考えられる。特に、南スーダンでは、スーダンからの難民の大量流入や、自然災害の頻発により、より緊急性の高い支援ニーズの高まりがみられる中、複数の実施団体がそれぞれの得意分野を活かした支援アプローチを実施することで、重層的な支援が実施された。

また、複数年の継続的支援を通じて、実施団体および現地提携団体双方のキャパシティビルディングが対象 2 カ国で体系的に進展した。実施団体では、新分野での経験蓄積や M&E 体制、遠隔管理能力の強化が進み、組織全体の実施能力が向上した。現地提携団体においても、事業運営、会計管理、M&E、外部調整などの基礎的能力に加え、平和構築や SGBV 対応といった専門性の高い技能が強化され、地域社会や国際機関からの信頼向上、外部資金獲得機会の拡大にもつながった。人材の継続的な確保や、資金見通しの不確実性といった課題も残されたが、複数年枠組みにより能力向上と連携体制の強化が着実に進んだ点は、全体として共通して確認された成果である。

また、エチオピアでは、2 実施団体間で密な情報共有や共同勉強会が行われ、平和構築分野に関する学びが深められ、各団体の活動改善につながっていた。一方、南スーダンの事業では、他実施団体との直接的な事業連携は限定的であったものの、情報共有や相互学習の機会は一定程度確保されていた。しかしながら、事業間の連携や情報共有には依然として課題が残されていることも明らかとなった。実施団体からは、連携の機会が限定的であった背景として、実施団体間における資金獲得をめぐる競争関係の存在に加え、南スーダンにおいて日本人が駐在できない治安・安全上の制約や、各団体の活動地域の相違などが、横断的な連携や情報共有の障壁となっている可能性があるとの意見が聞かれた。

6. ミャンマー避難民人道支援プログラムの評価結果

6-1. プログラムの妥当性

6-1-1. プログラム設計、変更・更新の妥当性（変更・更新は必要であれば触れる）

(1) 設計時のニーズの把握

事業計画策定時の支援対象のニーズ確認の情報源は三つに大別される。第一に、ISCG Bangladesh[84]による Joint Response Plan、UNHCR の Rohingya Refugee Response など国際機関による公的資料、第二に、自団体及び現地事務所のモニタリングや独自のニーズ調査、活動対象のコミュニティからのフィードバックなど現場の一次情報、第三に、他の NGO やバングラデシュ政府の統計、クラスター・プラットフォーム、メディア等の外部情報である。各団体はこれらのニーズを丁寧に分析し、支援対象のニーズに合った事業を形成した。

(2) 事業実施中の変更

事業期間中、ミャンマー避難民キャンプでは外部環境が刻々と変化し、各団体は計画の見直しを繰り返しながら活動を継続した。第一に、自然災害による変更が大きく、2023 年 5 月のサイクロン Mocha や 2023 年 6〜9 月のモンスーン豪雨により、学習センター・WGSS・WASH 施設・ヘルスポストなど複数の施設が被害を受けた。これに伴い、施設の応急修繕を優先し、セッションの延期や代替スペースでの実施、小規模化などが行われた。第二に、2023 年 8 月以降、武装犯罪組織の活動活発化、国際的な人道危機（ウクライナ、ガザ等）への関心の分散によりミャンマー避難民支援への支援資金が減少したことによる生活悪化、ミャンマー国内の情勢悪化により帰還の見通しがみえなくなり若者をはじめとする避難民の将来への喪失感の蓄積など複合的な要因から、武装勢力の衝突や犯罪が増加するなど治安の悪化が顕著となった。これに伴い、夜間や特定区域への立ち入りが制限され、啓発活動や戸別訪問は小規模グループ方式や安全ルートに再編された。女子・女性の移動が難しくなったため、学習時間帯の変更、男性リーダー同行、家庭訪問の増加など、対象者の安全を確保するための運営調整が行われた。第三に、行政手続・政府規制による変更が多発した。FD-7[85]承認の遅延（通常 1〜2 カ月、2023 年初頭はさらに長期化）、CiC[86]による活動のための追加要件により、事業開始時期が遅延した。承認待機中は、コミュニティミーティングや戸別啓発など、実施可能な活動に切り替えて空白期間を最小化した。また、職業訓練や特定言語教育が制限されるため、内容をライフスキル・心理社会的支援へ再構成する変更も行われた。第四に、物価高騰と為替変動による変更が 2023 年後半から深刻化し、建材・衛生用品・学習資材の単価上昇により仕様変更や費目調整、代替資材の活用が必要となった。さらに、2025 年初頭の米国政府による多くの対外援助プログラムの

[84] バングラデシュのコックスバザールにおけるロヒンギャ人道支援全体を調整する主要な調整機関で、UNHCR と IOM が共同で主導している。ISCG の役割は、各セクター（保健、WASH、シェルター、保護、教育など）の活動を統合的に調整、Joint Response Plan (JRP) や Joint Multi-Sector Needs Assessment の作成・更新、政府（特に RRRC）との調整人道支援の優先課題や資金ニーズの調整と情報共有である。

[85] バングラデシュでは、国際 NGO / 国内 NGO が活動する際に、NGO Affairs Bureau から事業許可を得る必要がある。FD-7 は、外国資金によるプロジェクト申請・更新に用いる主たる書類で半年ごとに更新する。

[86] 各キャンプ（または難民集住地帯）において、RRRC が任命する「キャンプ・イン・チャージ（CiC）」が、難民キャンプ運営・管理の最終責任を負う体制が敷かれている。CiC は、キャンプ内の住民配置、セクター（保護・WASH・シェルター等）調整、援助機関・政府機関との窓口、許可証の発給（例：移動・活動許可）、住民からの情報・苦情対応など、日々の管理運営上の重要な役割を果たしている。

凍結・削減は、世界各地で人道援助や開発援助に充てられていた資金に大きな影響を及ぼし、ミャンマー避難民支援もその一つとなった。

このような情勢の変化に関しては、現地提携団体スタッフが事業サイトを日常的に巡回し、モニタリング評価担当者による定期訪問や四半期ごとのフォーカス・グループ・ディスカッション、キーパーソン・インタビュー、匿名フィードバックなどを通じて、現場の状況や支援ニーズの変化を把握していた。また、ISCG のセクター会合や RRRC、NGO フォーラムとの連携を通じ、治安情報や行政動向も即時共有していた。こうした情報は現地事務所と東京事務所間で適時共有され、変化が確認された場合は、緊急度に応じて即日～約 2 週間以内に対応方針が決定され、必要に応じて JPF への変更報告・申請が行われた。定例会議では状況報告とともに、活動内容や支援計画の見直しが検討され、迅速かつ柔軟に事業内容が調整されていた。計画変更の手続きは適切であり、透明性と正当性が確保されていたといえる。

6-1-2. 地域・裨益者選定の適切性[87]

本プログラムの事業ごとの対象地域及び裨益者の選定は、前述の国際機関の最新情報、脆弱層の集中度など多様なニーズに関する情報等を基に脆弱層を優先しつつ、キャンプを管轄する CiC やセクター会合を通じて対象キャンプや裨益者選定の調整をしてきた。例えば、PWJ はキャンプ 14 の妊産婦・高齢者・障害者など医療ニーズの高い世帯を 1,000 世帯以上特定し、コミュニティボランティアによる訪問調査で対象を更新し続けた 。これは、事業期間中の状況変化に応じて柔軟に裨益者を見直すプロセスが機能していることを示す。また、GBV 分野では、WVJ がキャンプ 19 及び隣接ホストコミュニティを対象に、GBV 発生リスクが統計的に高い地域を特定し、WGSS やケースマネジメントを必要とするサバイバー、またリスクの高い女性・女子を中心に裨益者を選定した。SCJ による WASH 分野では、CiC 及びセクター別調整会合にて支援団体ごとに支援対象ブロックの割り当てが決まっており、その中からニーズの高い地域が選定された。事業地及び裨益者の選定にあたっては、対象となる水・衛生施設や裨益者を決定した。シェルター分野については、キャンプ 17 は人口密度が高く、既存のシェルターの多くが劣悪な状態にあるため事業地として選定された。また、能力強化研修及び啓発セッションの対象者は女性が世帯主である裨益者が優先的に選定されるよう配慮し、修繕の対象となるシェルターについても CiC と調整の上、災害などによってシェルターが甚大な被害を受けている世帯を優先的に支援した。教育分野においては、（1）人口密度が高く、（2）青少年の教育機会が構造的に欠如しており、（3）学外活動や職業訓練の受け皿が限られているキャンプが対象となった。この状況は、PLAN が自己資金で独自に実施した識字調査（2022 年、対象 678 人）において、男性 78%・女性 97%が非識字という極めて高い教育ニーズとして裏づけられた。また、女子への教育阻害要因として①文化的、宗教的背景に起因するコミュニティの不支持、②外出制限、安全上の懸念、③家族による意思決定権の欠如等があり、能動的に学ぶ機会が最も制限されている層が女子であり、これらの阻害要因を軽減するための配慮も行っていた。

6-1-3. 複数年度プログラム（の設計）としての妥当性[88]

複数年度プログラムの妥当性は、実施団体に複数年度プログラムと単年度事業との違い

[87] 出所：資料レビュー、実施団体質問票回答
[88] 出所：資料レビュー、実施団体・提携団体インタビュー、質問票回答

について比較を依頼し、以下のように整理した。

包括的な活動計画の策定を通じて出口戦略が描ける

単年度事業と複数年度プログラムの主な違いは、全体期間を念頭に置いた段階的な活動計画の組み立て方や出口戦略の設計にある。単年度事業では、人道支援の性質上、緊急性、即効性が求められることに伴い 1 年以内に成果を求められるため、短期的かつ集中的な計画立案が必要となる。一方、複数年度事業では、段階的・中長期的な成果の積み上げが可能となる。例えば、1 年目：立ち上げ・基盤整備、2 年目：能力強化・活動定着、3 年目：自立化・縮小・移管といったフェーズ型の出口戦略を描くことができる。その結果、以下のような効果が確認された。

中長期的な変化（レジリエンス強化）への到達

単年度では困難な、住民組織の形成・育成（WASH 委員会、GBV 保護委員会、青年リーダー等）、行動変容（衛生習慣、夫婦関係、女子の就学許容）、コミュニティによる自律的な活動（修繕の自立運営、啓発活動の住民主体化）等の段階的に積み上げていった結果としての成果に到達できる。住民組織の育成の例としては、WVJ による保護分野事業において、GBV の啓発を受けた住民がピアリーダーから GBV 保護委員会の中核になるなど、複数年度支援でなければ成立しない成長プロセスが確認された。また、SCJ の WASH・シェルター分野の事業では、2〜3 年目に住民主体による修繕・衛生促進が自立化するという持続性を担保できるような体制の強化がみられた。ミャンマー避難民プログラムでは、3 年間で全事業において住民主体組織が形成→形成された組織が層として積み重なる→ 自律的活動へと段階的に発展した。

コミュニティとの信頼関係が形成され、事業の受容性が高まる

短期支援では築くことが容易ではない、コミュニティリーダー・宗教指導者との協働関係、家族・世帯主（特に男性）との合意形成、女子の就学や女性の外出など、文化的な要因による環境を変えるための対話が可能になる。例えば、PLAN の識字教育では、3 年間の関係構築により女子の通学が許容されるようになった例が示されている。

効率的な他団体との調整・連携

複数年度プログラムの計画策定においては、他団体との調整・連携も効率的に行われた。5 団体はいずれも、ISCG のセクターグループ、バングラデシュ政府機関、他の NGO 等との協働を通じて、定期的な情報交換を行うだけでなく、他機関との調整による裨益対象の重複回避、好事例の普及など支援の最大化を図った。結果として、GBV・教育・WASH などの分野で多層的な連携を行い、相乗効果が確認された。例えば、GBV においては、WVJ は UNFPA、地方自治体、各 NGO とともに年 2 回の情報共有会合を主導し、GBV サブセクター、ケースマネジメント作業部会、GBV 予防作業部会、キャンプレベルの調整会議等を行う複数の部会、会合に継続的に参加した。その結果、サバイバー支援のリファラル経路が強化され、迅速な対応が可能となった。また、保健分野においては、JISP や PWJ は保健セクターの調整会議（隔週・月次）、NGO プラットフォーム会議などに出席し、バングラデシュ政府（RRRC・CiC）とも常時連携をとった。教育分野では、教育クラスター会合で対象地域を調整したほか、他団体の教材共有活用が「好事例」とされ、セクター全体への波及効果があった。さらに、16 団体との成果共有ワークショップを開催した。WASH・シェルター分野においては、ISCG 及び水・衛生・シェルター分野の調整会合に参加し、キャ

ンプ運営方針への正式な反映や、政府（RRRC、NGO 局、CiC）とも施設の設置調整を実施した。上記のような利点も確認されたが、制度・運用上の制約により、課題も挙げられた。第一に、複数年度の枠組みであっても実際の予算は年度ごとに外務省の承認を要し、翌年度以降の予算・事業継続は保証されない。このため、3 年間の包括的な活動計画の立てづらさを指摘している団体もあった。また、ミャンマー避難民支援では、FD-7 をはじめとするバングラデシュ政府からの活動許可が半年ごとに必要であり、長期的な活動継続に不確実性を生じさせている。

6-2. プログラムの有効性

6-2-1. 支援分野別実績と成果（アウトカム）達成状況[89]

支援実績概略

本プログラムの支援実績を下表に示す。

年度	件数	実施団体数	支援総額注 1	対象セクター注 2
2022 年度	5 件	5 団体	147,225,985 円	保健医療（2 事業）、水・衛生（1 事業）、教育（1 事業）、保護（1 事業）、シェルター・物資配布（1 事業）、防災・災害リスク削減（1 事業）
2023 年度	5 件	5 団体	130,000,000 円	保健医療（2 事業）、水・衛生（1 事業）、教育（1 事業）、保護（1 事業）、シェルター・物資配布（1 事業）、防災・災害リスク削減（1 事業）
2024 年度	4 件	4 団体	120,483,336 円	保健医療（1 事業）、水・衛生（1 事業）、教育（1 事業）、保護（1 事業）、シェルター・物資配布（1 事業）、防災・災害リスク削減（1 事業）
合計	14 件	5 団体	397,709,321 円	保健医療（5 事業）、水・衛生（3 事業）、教育（3 事業）、保護（3 事業）、シェルター・物資配布（3 事業）、防災・災害リスク削減（3 事業）

注 1：2022 年と 2024 年度は民間資金を含む。
注 2：多くの事業が複数セクターを対象としていた。そのため、セクター名の後に記載している事業数は、一つの事業が複数回カウントされている。
（出所：JPF 提供資料を基に評価者作成）

分野別の成果（アウトカム）達成状況

本評価時点で事業が完了した、2022 年度及び 2023 年度事業、及び 2024 年度事業の一部の成果達成状況を以下に示す。すべての計画されていたアウトカム指標を計画以上もしくは計画どおりに達成した[90]。

セクター	成果達成状況
保健医療	【キャンプ 14: PWJ】 PWJ は、2017 年 10 月より、ミャンマー避難民の大規模避難後まもなく難民キャンプにおける「移動式診療」を開始した。その後、キャンプ内に拠点施設としてプライマリヘルスセンター（PHC）として保健セクターから認定された診療所（通称「ジャパンクリニック」）を設置した。複数年度プログラム初年度の 2022 年度にはキャンプ 14 と HC の脆弱層 539 人（妊産婦、高齢者、障害者）やその家族を対象に、18 人の育成

[89] 出所：資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答
[90] 出所：資料レビュー

	されたコミュニティボランティアによる啓発活動や医療サービス利用支援を行い、裨益者の健康行動が改善された。地域住民への啓発活動を通じ、母子保健・衛生知識や高齢者・障害者の健康に関する理解を促進した。診療所では延べ 49,431 人に基礎医療を提供した。2023 年度にはキャンプ 14 と HC から 28 人のコミュニティボランティアを新たに育成し、医療ニーズの高い脆弱層を含む 1,153 世帯へ保健啓発や医療サービス利用支援をコミュニティで継続的に実施した。診療所では健診・分娩支援や健康教育を行い、事業終了時には裨益世帯が母子保健や疾病予防に関する知識を得て、健康維持・増進のための行動を実践していることが確認され、脆弱層の住民を中心とした健康増進、疾病予防行動の促進という所期のアウトカムは達成された。 【クトゥパロンキャンプ 2W ：JISP】 JISP はキャンプ 17 にて、2019 年 5 月～10 月にかけて女性の自助グループ（20 グループ 400 人）を対象とした、心身の健康向上のための意識啓発や情報提供（人身売買、GBV、児童婚等の保護リスクや保健衛生等）や移動式ヘルスポストを運営し、避難民に診察やカウンセリング、リファラルを提供した。2021 年にはキャンプ 2W にヘルスポストを建設した。複数年度プログラム初年度の 2022 年にはヘルスポストを増改築して施設の安全性を高めるとともに、理学療法ユニットを新設して、避難民に基礎的な保健医療サービスを提供した。また、グループセッションや戸別訪問を通じて健康に関する知識を広め、ミャンマー避難民が適切な保健医療サービスを受け、健康管理の意識やスキルが向上した。また、HC のパロンカリ・ユニオン、ラマター・ビル村及びテルコラ村においては、小学校 4 校の児童と近隣住民を対象にモバイルクリニックによる医療サービスと健康啓発セッションを実施し、基礎的医療支援へのアクセスが拡大した。
水・衛生	【ウキア郡及びテクナフ郡内の 4 キャンプ及び HC：SCJ】 SCJ は、2021 年 9 月からミャンマー難民キャンプの水・衛生環境と居住環境改善事業を開始した。複数年度プログラムでは、コンポーネント 1「水・衛生環境の整備及び衛生習慣の促進」として、キャンプ 17、20、25、27 と HC の学校において、十分で安全な水及び機能が十分で衛生的な水・衛生施設への人々のアクセスを確保することを目的に、水・衛生施設の修繕及び維持管理を実施した。「十分で安全な水へアクセスできるようになった人数」は、2022 年度事業では計画 12,600 人に対して実績 13,213 人（達成率：104.8%）、2023 年度業では計画 12,353 人に対して実績 14,506 人（計画比 117%）であった。また、「機能が十分で衛生的な水・衛生施設にアクセスできるようになった人数」は、2022 年度は計画 16,600 人に対して実績 16,600 人（計画比 100%）、2023 年度は計画 16,069 人に対して実績 16,200 人（101%）であった。ハード施設の整備に加え、水・衛生委員会の能力強化を含む地域住民グループの活動支援、思春期の女子に対する月経衛生管理セッションを行い、事業終了後も地域住民が主体となって正しい衛生習慣や環境を維持できる体制を構築した。
シェルター・物資配布	【ウキア郡キャンプ 17 及び HC：SCJ】 コンポーネント 2「居住環境改善及び災害リスク軽減に関する避難民の能力強化」において、女性を中心とした住民に対して能力強化研修や啓発セッションを実施した。これにより、避難民自らが災害や気候変動に適応した修繕を行う知識と技術を身につけ、2022 年度事業では、女性 53 名がシェルター設置・修繕に関する能力強化研修を修了した。また、15 世帯分のシェルターが設置された。2023 年度事業では、研修に参加した避難民の女性によって修繕されたシェルターの数は、計画 45 カ所に対して実績 64 カ所（計画比：142%）であった。このように、避難民自らが災害や気候変動に適応したシェルターを修繕できるようになり、地域住民主体の居住環境改善の仕組みが確立された。
保護	【ウキア郡キャンプ 19 及び HC：WVJ】 ミャンマー人道支援に対して WVJ は 2017 年より活動を継続している。本プログラムで実施した事業は 6 期～8 期目にあたり、1～5 期目の内容をビルドアップしたもので

	ある。キャンプ 19 及び隣接する HC において、被害者を中心に据えた GBV 支援サービスを GBV 被害者とそのリスクが高い人々に提供するとともに、GBV に関する基本的な知識の普及を行い、宗教指導者を含むコミュニティリーダーやリーダー格となる資質が見られる人々を GBV の防止・対応におけるキーアクターとして育成し、GBV からの保護環境の強化を行った。2022 年度事業では、GBV からの保護環境が強化されたと回答する割合は対象地域全体の 100%に達した[91]。2023 年度事業では、①WGSS において、自身のニーズに合ったサービスが提供されていると回答した利用者の割合：98.9%（目標値：95%）、②活動に参加したリーダー130 人の中で、GBVに関する状況分析能力とGBVの予防・対応対する自己効力感及び行動の意図を有する男女リーダーと青年男子の割合：90%（目標値：80%）に達した。実際、現地調査時には、WGSS はキャンプ及び HC において、「Peaceful Places」として女性や女の子がおしゃべりをしながら裁縫をしたり、思春期の身体のことを学んだり、自分の考えを述べたり、自己効力感を向上させる機会が提供される場である。
教育	【キャンプ 1E、3、6、7：PLAN】 PLAN は 2019 年からロヒンギャ難民を対象に識字教育プロジェクトを継続しており、複数年度プログラムの初年度（2022 年度）は、前期 JPF 事業から引き継ぎ、キャンプ内 24 カ所の学習スペースを整備・運営した。教育サポートボランティア 36 人への研修を実施し、15～24 歳の非識字若者 720 人が英語での基礎的な読み書き・計算スキルを習得。また、スポーツや手工芸などの課外活動を通じてストレス緩和や社会情動的スキルの向上を図った。さらに若者主導の啓発活動を通じて、衛生やリプロダクティブ・ヘルス、月経衛生管理などの知識を普及した。既修者 144 人に対しては追加授業とファシリテーション研修を行い、識字教育を担う人材育成を進め、コミュニティ主導の教育基盤を整備した。2 年目は 32 カ所の学習スペースを拠点に、44 人のコミュニティボランティアが識字教育を運営。960 人の学習者のうち 949 人（98.9%）が目標水準の識字能力を修得し、272 人の若者リーダーがソーシャルリーダーシップを身につけた。3 年目は英語とミャンマー語の二言語教育を通じて、ジェンダーに配慮した識字プログラムを実施し、識字能力を備えた若者を育成するとともに、識字教育の継続と自立的な運営体制の確立を目指している。こうした活動により、4 キャンプにおける若者の識字教育支援体制が整備された。

写真 6-1（PWJ 保健医療）：コミュニティボランティアによる脆弱性が高い住民（妊婦、障害者等）への啓発活動（実施団体提供[92]）

写真 6-2（JISP 保健医療）：ヘルスポストでの歯科医による来院者に対する啓発（実施団体提供[93]）

[91] 実施団体が独自に実施した終了時評価。対象者数：19,022 人 サンプル数：396 人（12－17 歳男性：34 人、12－17 歳女性：105 人、18－65 歳男性：94 人、18－65 歳女性：165 人）。保護環境の強化とは、 GBV 被害者および被害者となるリスクが高い人（青年を含む）が個々のニーズに合ったサービスを受けることができ、GBVのリスク軽減、防止および対応に関する知識が普及され、実践がなされているという状態をさす。（出所：「ミャンマー避難民キャンプおよびホストコミュニティにおけるジェンダーに基づく暴力（GBV）に対する保護環境の整備・強化事業」事業終了報告 概要表）

[92] 2023 年度「コックスバザール県のコミュニティ人材による脆弱層への健康増進支援事業」JPF 事業審査分科会 説明資料

[93] 2022 年度「バングラデシュ コックスバザール県におけるミャンマー避難民とホストコミュニティへの

写真 6-3（SCJ 水・衛生）：住民による深井戸修理（実施団体提供[94]）

写真 6-4（SCJ シェルター）：男性と女性の協働によるシェルター設置（実施団体提供[95]）

写真 6-5（WVJ 保護）：WGSS で手工芸品の制作を学ぶ女子たち（実施団体提供[96]）

写真 6-6（PLAN 教育）：識字クラスで真剣に学ぶ女性たち（実施団体提供）

6-2-2. 脆弱層への到達度（女性、子ども、障害者等）

本プロジェクトでは、ミャンマー避難民の中でも特に脆弱性が高い女性、子ども、障害者、妊産婦等が裨益するように様々な配慮がなされた。

写真 6-7（SCJ 水・衛生）水浴び場に設置された生理用ナプキンを処分するボックス（評価者撮影）

まず女性に対しては、文化的・宗教的規範により移動や研修などへの参加が制限されやすい点を踏まえ、安全・安心を確保した環境づくりを重視した。シェルター分野においては、SCJ は、女性のシェルター設置・修繕に関する能力強化研修への参加促進のため、能力強化研修及び啓発セッションの対象者は女性が世帯主である裨益者が優先的に選定し、研修センター内で授乳や託児ができるよう女性と子どものためのスペースを設置するなど、女性や子どもへの配慮がなされた。シェルター修繕・設置のスキル習得は女性の生計向上にもつながった。また WVJ は、GBV サバイバーの心理社会的回復を支える WGSS を設置し、女性が安心して過ごせる場を整備した。研修や WGSS の設置等を通じて、WGSS 設置前は家の外に出ることがなかった女性が WGSS で他の女性と交流することでリラックスしたり、刺繍や編み物などのスキルを習得したり、思春期の女の子が身体のことを学んだり、女性が意見を表明するように

保健・医療支援（フェーズ 3）」JPF 事業審査分科会 説明資料

[94] 2023 年度「バングラデシュ・コックスバザール県のミャンマー避難民キャンプ及びホストコミュニティにおける地域住民を主体とした生活環境改善促進事業（第 2 期）」事業終了報告書写真資料

[95] 同上

[96] 2023 年度「ミャンマー避難民キャンプおよびホストコミュニティにおけるジェンダーに基づく暴力（GBV）からのコミュニティの予防・対応能力強化事業」事業終了報告書写真資料

なるなど多くの効果が確認された。子ども・青少年に対しては、保護環境の確保と教育アクセスの改善が重視された。PLAN は女子教育の阻害要因である「安全確保」「コミュニティの理解」「女性支援者の不在」に着目し、女性教師の配置、家庭訪問による保護者説得、近隣で通学しやすい学習拠点の設計など、実情に即した参加促進策を導入した。また、WASH 分野では、女性や女の子の生理用ナプキンの処理に関しては、水浴び場の横に使用済みの生理用ナプキンを入れるボックスを設置し、家庭でゴミとして出すのではなく他者に見えない形で燃やして処分できるような配慮がなされた。

障害者については、移動困難や情報格差を考慮し、アウトリーチ型支援を導入した。PWJ はコミュニティボランティアによる家庭訪問、移動補助、簡易運動療法の指導、健康教育の訪問実施などを通じ、支援サービスにアクセスしにくい層へ直接アプローチした。JISP は理学療法ユニットや歯科ユニットを整備し、障がいや慢性疾患に伴う生活機能低下に対して継続的なケアを提供し、自立度の向上につなげた。また、SCJ が支援した WASH 分野では、視覚障害者にも利用しやすいような給水施設までのアクセスの工夫や、視覚障害者が給水ポイントの管理人として運営維持管理に参加するといったケースがみられた。またこどもへの配慮として、コミュニティの共有トイレに子どもにも鍵がかけやすいような位置や設計上の工夫がなされた。

6-2-3. 成果の促進・阻害要因[97]

上述のように、いずれの事業も計画以上、あるいは計画どおりに所期の目標を達成した。その促進要因は、①豊富な経験や高い専門性に基づく明確な目標設定と緻密な活動計画の策定、②地域の人材育成を重視し、地域主導で活動を実施できるような段階的な体制づくりが挙げられる。これらの要因が相互に作用し、成果達成を支えたと整理できる。

①豊富な経験や高い専門性に基づく明確な目標設定と緻密な活動計画の策定

分野別の成果（アウトカム）達成状況において既述のとおり、実施団体は評価対象の複数年度プログラム以前よりミャンマー避難民への人道支援を実施しており、現地のニーズを的確に把握して事業を形成したことに加え、既往事業の活動経験や現場での学びから実効性のある計画を立てたことが促進要因の一つとなった。

②コミュニティの主体性を高めるような多様な層への働きかけ

宗教指導者（マジ）、コミュニティボランティア、若者リーダーなど地域の核となる多様な層への巻き込みは全事業においてみられた。例えば、GBV 分野では、一夫多妻制や重婚という慣習があり、男性中心に意思決定がなされる文化も尊重した働きかけが奏功した。複数年度プログラムより以前の事業ではマジを対象に研修をしてもジェンダーに関する意識啓発の内容が通じなかったが、リーダーが変わることが重要との認識の下、試行錯誤をしながら、忍耐強くマジにアプローチした。そういう中で児童婚をやめさせるリーダーが生まれるなど、リーダーに変革がみられるようになった。さらに、女性のリーダーやユースリーダーをみつけ、育成してきたことも大きな促進要因である。女性が外に出ることが容易ではないミャンマー避難民キャンプではコミュニティの困りごとに相談に乗ることができる人材を複数年度プログラムの初年度から育成した。このように開発的な視点でコミュニティの住民をユースリーダー、女性リーダーとして育成したことは、人材育成に時間をかけられる複数年度プログラムだからできたことであった。さらに、JPF が同じ地域を

[97] 資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答

対象に環境を巻き込む活動（ソフト面）を継続することへの理解を示してくれたことが大きかったと述べていた実施団体もあった。

6-2.4. 実施団体の能力強化への効果[98]

5団体のうち4団体は明確なキャパシティ強化を意図していたわけではなかったが、事業実施を通じて組織的・個人的な能力向上が進んだと述べた。結果として、事業を通じて専門分野の意識・知識・技術が向上したほか、事業計画書作成、報告書作成、スケジュールや予算管理、現地スタッフの指導・育成、モニタリング計画の策定・実施といった実務スキルも強化された。チャレンジ枠[99]を活用した団体は、限られた予算下でも申請・実施の機会を得て、初年度には JPF から個別研修などの支援を受けたことが有用であったことを述べている。さらに、JPF との調整を通じてガイドラインやドナーが要求することへの理解が深まり、5団体すべてで対応力と事業運営能力の向上が確認された。

6-3. JPF 資金投入の妥当性・効率性・有効性

6-3-1. 予算及び計画に基づく支援実施状況

6-2-1 に示したとおり、各年度での事業計画に基づき支援が実施され、アウトカムは前述のとおりすべての実施団体で計画以上あるいは計画どおりに達成し、計画どおりに想定された裨益者への介入が実施された。

6-3-2. 事業実施時期・協力期間・実施体制

総じて、事業期間は概ね適切であった。回答を寄せた 3 団体 7 件[100]のうち 5 件は適切と回答しており、全体としては適切と考えられる。適切と回答した団体では、各活動は計画から完了まで十分な期間が確保されており、アウトカムを達成できたと回答している。特に、コミュニティボランティア研修においては、参加者が内容を理解し質問や実践を通して自信を持てるような時間配分が行われた点が高く評価された。また、WASH 及びシェルター関連の活動では、モンスーン期などの季節的要因や環境条件を考慮したスケジュール設定が行われ、柔軟な調整を可能にする計画となっていた。さらに、モニタリングやフィードバックの時間を確保することで、現場での課題解決や学びの蓄積を通じた質の高い事業実施につながったとされる。一方、適切ではなかったと回答した理由としては、JPF 事業の特徴である 10〜12 カ月という限られた期間では、十分な成果を上げるには短すぎるという点が挙げられた。これは、通常の複数年度にわたる開発事業と比較すると、事業期間が相対的に短いことによるものである。また、教育分野では、所定の学習パッケージ期間内で全セッションは計画どおりに完了できたものの、修了後のフォローアップや学習内容の定着や継続的な関与まで考慮するとより長期的な支援期間を設定することで、学びの深化や離脱防止に寄与できるといった提案もあった。

---

[98] 実施団体質問票回答

[99] JPF のチャレンジ枠は、人道支援分野の新規参入団体や事業経験の少ない中小規模 NGO の参画機会を確保するための小規模助成枠であり、通常枠より事業規模は小さく、実践を通じて団体の事業運営能力を強化し、将来的な通常枠への発展を促すことを目的とする。

[100] 実施団体 2 件、現地提携団体 3 団体 5 件（セクター別あるいは現地提携団体、現地実施団体別の回答）

6-3-3. NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制[101]

ミャンマー避難民 WG では、各団体が状況共有会では「難民キャンプの取り巻く情勢や動向」「各団体の活動の成果や課題」等を共有し、団体の活動に活かしていた。それらの情報には FD-7 取得や RRRC/CiC 承認、治安悪化など共通の制度的・外的制約に関する情報のほか、コミュニティボランティアの活用、ローカライゼーションの方向性など、プログラムの成果につながる実務的な情報共有や議論も行われた。

質問票回答では、全 5 団体より、状況共有会を通じた他団体からの動向情報（RRRC やキャンプ全体の方針など）、活動状況は自団体の事業計画・調整に有益な学びが多いといったコメントが寄せられた。他団体の事業手法を参考にし、コミュニティボランティアの導入や教材開発など相互学習が進んだ、Dan Church Aid が開発した教材を他団体が活用し、現地住民の学習意欲向上につながった事例もみられた。実施団体へのインタビューでは「レジリエンスを柱に人材を育成する、人を残す、体制を作る、技術を残す」といった点について、情報共有会（振り返り）において HDP NEXUS への貢献を団体間で共有したことを振り返る団体があったように、優先事項 1（自力で立ち上がる力の強化）を軸に出口戦略を共に検討していた様子が伺えた。さらに、JPF 支援終了を前に、複数団体が連携して大使館・外務省・市民向けアドボカシー活動を展開する動きが生まれるなど、団体を超えた連携は本プログラムの WG の特徴といえる。

ミャンマー避難民 WG の連携が効果的に機能した要因としては、（1）全団体がミャンマー避難民キャンプという同じ対象地域で事業を実施しており、直面する課題（気候による影響、キャンプ内の治安悪化、許認可取得の難しさ、ミャンマー避難民が受ける制約等）が共通していたこと（2）「自力で立ち上がる力を強化」がプログラムの目標であることが対応計画には明示されていなかったが、これがプログラム目標であることが WG 内では暗黙知として共有されていた、（3）その結果、団体の成功事例・失敗事例も含めた情報共有が相互学習につながったと思われた。また、複数の団体が WG の取りまとめ役団体（PLAN、WVJ）の貢献が大きかったことを述べていた。結果として、WG 内の連携は単なる情報交換にとどまらず、各団体の事業改善と住民の自力で立ち上がる力の強化、双方に寄与する実務的かつ戦略的な協調プラットフォームとして機能していた。

[101] 資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答

6-3-4. JPF 介入の意義と効果（外交的意義・人的交流を含む）[102]

本プログラムの外交的意義及び人的交流の観点からの考察を、以下に示す。現地踏査及び現地調査時のサイト視察、関係者のインタビューを通じて、JPF 事業は、介入地域における JPF の認知度向上、日本の外交上のプレゼンス向上に寄与したといえる[103]。例えば、キャンプ 19 の WGSS では手書きのポスターに「Japan Platform」「JPF」の文字やロゴが描かれており、利用者たちが「Japan」の支援を強く認識していることが伺えた。また、キャンプ 17 の給水施設、コンポスト、シェルターのサイトにおいても同様に裨益者は「Japan」の支援で施設が整備されたことを認識していた。

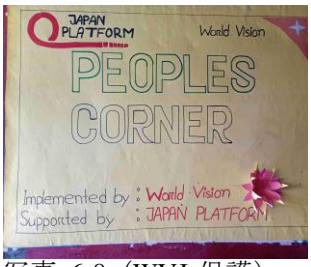


写真 6-8（WVJ 保護）：裨益者作成の活動場所の表示（評価者撮影）

写真 6-9（SCJ 水・衛生）：手書きで書かれた Japan Platform のロゴ（写真右下）（評価者撮影）

日本大使館へのインタビューでは「国連への支出、無償資金協力、バサンチャール島に関する支援、N連事業による支援も含めた「日本による支援」という大きなくくりの中の一つとして、JPF 支援は非常に意義があるうえ、日本の支援額、質は国際社会でも評価されている」とのコメントが寄せられた。また UNICEF からは「ミャンマー避難民に対するドナーの支援額が大きく減少している中、日本は、ミャンマー避難民が置かれている厳しい状況やバングラデシュでの現状を国際社会に訴え、さらにミャンマーにおいて安全かつ自発的な帰還を可能とする環境づくりを促進する上で、より強いアドボカシー（政策提言）役割を果たす余地がある」との期待も寄せられている。

6-3-5. JPF 介入の意義と効果（キャパシティディベロプメント）

本事業では、提携団体及び現地団体のキャパシティ強化を重点的に進めた。複数年度プログラムを通じて、現地提携団体は政府・NGO・国連等との調整、資材調達などの役割を担えるように成長し、課題であった事業計画・予算管理・指標設定など上流部分の管理が行えるようになるなど、複数年度事業の 2 年次・3 年次に実施団体が重点的に支援し着実な改善がみられた団体もあった。現地で事業を実施する団体に関しては、会計管理や計画立案面の課題が大きく、日本人職員の出張時期に計画策定の共同作業を組み込んで能力向上を促した結果、一定の強化が確認された。全体として、事業計画策定、モニタリング、報告書作成の面で JPF ガイドラインへの理解が深まり、対応力は年々向上している。ただしガイドライン等の更新が随時発生するため、継続的な伴走型支援とキャパシティ強化が今後も必要である。

[102] 出所：実施団体への質問票、インタビュー、現地提携団体、RRRC、UNICEF コックスバザール事務所インタビュー

[103] ただし、中には JICA 支援による難民キャンプへの給水事業など JPF 事業のみによるプレゼンスの向上ではない点に留意が必要である。

6-4. プログラムのインパクト

6-4-1. 想定・非想定のインパクト[104]

(1) 対応計画の優先事項 1（自力で立ち直る力の強化）におけるインパクト

既述のとおり、各団体は対応計画の優先事項 1「人道危機の影響を受けた人々及びコミュニティが自力で立ち直る力の強化に寄与する」を介入地域で想定するインパクト（中期的な効果）として事業を形成・実践してきた。プログラム全体として、各セクターが介入した地域において、住民主体の実践力と心理的・社会的回復力が高まり、自力で立ち直る力は一定程度強化された。

セクター	内容
保健	保健分野では、住民が健康希求行動を取るための知識・情報を得て、疾病予防や健康維持への意識が高まった。行動変容を通じて健康問題に自ら対応できる力が醸成され、コミュニティ全体のレジリエンス向上に寄与した。
GBV（ジェンダーに基づく暴力）	女性・男性・女子・男子が家庭内や地域での関係を改善し、GBV 事案の予防・対応が可能となったことで、社会的・心理的な回復力が強化された。2022 年度には対象地域全体で 100%が保護環境の強化を実感し、2023 年度には参加リーダーの 90%が GBV 対応への自己効力感を有すると回答している。
教育	教育分野では、若者男女が質の高い教育を受け、学習支援を担う人材を育成することで、避難民自身が教育活動を継続できる体制を整備した。プランインターナショナルが独自に実施した調査では、識字教育を受けた若者の心の健康・社会的適応・自己効力感などが改善し、レジリエンスが明確に向上したことが確認された。
水衛生	水・衛生委員会やボランティアを通じ、地域住民が主体的に施設の維持管理や衛生活動を実践する体制が確立された。これにより、衛生環境の改善だけでなく、危機発生時にも地域住民が自力で対応できるレジリエンスが向上した。
シェルター	シェルター分野では、男性避難民のみならず、就業機会の限られる女性避難民がシェルターを設置・修繕する技術や、防災・財務管理の知識や技術を習得し、修繕作業を通じて収入を得る機会が生まれた。これにより、女性のエンパワメントと世帯レベルのレジリエンス強化に寄与した。

（出所：実施団体へのヒアリング、質問票回答を基に評価者作成）

(2) 対応計画の優先事項 2（ジェンダーの観点）における効果

本プログラムは対応計画の優先事項 2「ジェンダーの観点から脆弱な人々の権利に係る理解・意識が向上する支援」も意識して事業を形成・実施したことから、ジェンダーの観点においても複数のインパクトが確認された。

<u>就業・収入機会の拡大</u>

シェルター分野では、女性避難民がシェルター設置・修繕のスキル習得を通じて、収入を得られるようになり、生活の質が向上した。また、キャンプ 17 の廃棄物管理サイトでは、キャンプ内の各ブロックから集められた固形廃棄物が「廃棄物管理アンバサダー」と呼ばれる女性作業員によって有機廃棄物とプラスチックに分別される。有機廃棄物は容器内で堆肥として発酵され後、キャンプ内の野菜栽培に利用される。この一連の作業に従事する

[104] 資料レビュー、実施団体インタビュー、質問票回答

女性たちは報酬を受け取り、家族の生活を支える上で必要な経済的支援を得ている。彼女たちは日々の作業に加え、居住ブロック内で衛生や廃棄物管理に関する啓発活動も行っている。現地調査時のインタビューでは、女性たちは自分たちの仕事に満足していると述べた。彼女たちの多くは女性世帯主であったり、夫が長期療養中であったり、家族を支える立場にある。このように脆弱性の高い女性達への裨益効果はジェンダーの観点からの好事例である。

写真 6-10（SCJ 水・衛生）：固形廃棄物の分別エリア（評価者撮影）

また教育分野では、教育ボランティアスタッフや、女性プロジェクトスタッフの活躍によりロールモデルが提示された結果、女性修了生から有償ボランティアになる人材も輩出されたり、課外活動で刺繍を学び生計向上へとつながったりする事例もみられた。

男性の意識・行動変容：

ジェンダーの観点では、女性のみならず、男性の意識・行動変容も複数確認された。GBV 分野では、夫婦を対象としたセッション[105]を実施し、夫婦間のコミュニケーションを強化することでジェンダー平等な関係性を促進した結果、夫婦関係にもプラスの変化が生じた。夫婦のセッションを通じて GBV 課題への男性の関与が増加した。現地調査時の女性避難民に対するインタビューでは、以前は夫が料理、水汲み、家庭菜園での作業を行うことはなかったが、現在ではこれらの作業を行うようになり、コミュニティの他の男性にも影響があったと述べていた。これらの変化の発現には 3-4 年かかり、意識の変容は複数年かけて発現するものであることを示すものといえる[106]。

また、シェルター設置・修繕事業に関して、多くの男性は、建設作業を男性の役割と捉える文化・社会的な背景に基づく伝統的なジェンダー規範から、女性が屋外で身体労働に従事することに違和感や抵抗感が存在していた。しかし、事業の進展とともに、女性が適切な研修を受け、安全対策が講じられた環境下で確実に作業を実施している様子や、女性が組み立てたシェルターの品質は男性が組み立てたシェルターより丁寧に作られ、品質が高いことを認識するにつれ、男性の認識に変化が生じた。現在では、多くの男性が女性の関与を、居住環境の改善やシェルターの維持管理の観点から家族やコミュニティ全体の生活改善に資する重要な役割であると認識している[107]。

(3) その他の正負の効果

警察官と住民の信頼関係向上を通じた治安の向上

バングラデシュでは一般的に市民は警察官を恐れており、市民は警察署への訪問や通報

[105] Male Engagement を取り込んだ手法。Male Engagement とは、GBV の予防および女性・女児のレジリエンス強化を目的として、男性や夫婦を対象に対話型セッションや啓発活動を実施し、固定的なジェンダー規範の見直しと行動変容を促すアプローチ。WVJ の事業では、World Vision バングラデシュが開発したモジュールを用いて、夫婦合同セッションや男性リーダーの育成を通じて、家庭内コミュニケーションの改善や男女協働による地域課題への関与を促進した。ロヒンギャ難民キャンプで男女同じ部屋でセッションを行うのは以前では考えられなかったことであり、革新的なアプローチであった。（出所：実施団体インタビュー）

[106] 出所：実施団体及び現地提携団体インタビュー及び質問票回答

[107] 出所：実施団体及び現地提携団体インタビュー及び質問票回答

を拒む傾向にある。また、警察官はコミュニティへの訪問に脅威を感じ、GBV 案件に対する対応方法の知識が不足していた。GBV 分野では事業活動を通じ、警察官、コミュニティ住民双方への啓発と知識の向上を図った結果、警察と住民（とくに地域のリーダー）の相互の信頼と連携が強化された。地域のリーダーが警察官とつながることで、地域内で GBV 事案やその他の事案（地滑り被害など）の報告があった際、相談先が分かるようになった。例えば、HC では、GBV 事案に対し、自ら警察に通報し、問題を解決した事例もみられ、警察官がコミュニティを視察する（取り締まる）事例も出てきた。

若者の意識変化・社会性向上

識字教育や課外活動により、若者が自信・責任感・連帯感を身につけ、事業本来の目的の識字以外にもボランティアや清掃活動など自主的行動が広がった。教育分野では、若者主導のコミュニティ活動で地域清掃が実施された。

写真 6-11（PLAN 教育）：若者主導の地域清掃（実施団体提供）

HC に対する効果

ミャンマー避難民との相互理解が促進された。双方の住民を同じ研修・活動に参加させることで、立場を超えて協働する関係が生まれ、友好的な関係構築が進んだ。多くの正のインパクトが確認された一方、日雇いベースの雇用が多いインフォーマルセクターにおいてはバングラデシュ人に比べて人件費が安価なミャンマー避難民が雇用されることが多く、HCの住民から仕事が減少したといった声が現地調査時に聞かれた。

6-4-3. インパクトの促進要因・阻害要因

プログラムの目標に位置付けられていた「自力で立ち上がる力の強化」を後押しした最大の要因は、各事業が出口戦略として「住民主体の仕組みづくり」と「地域人材の継続的育成」に一貫して取り組んできた点である。

WASH・シェルターコンポーネントにおいては、水衛生委員会や衛生促進ボランティア、女性シェルターワーカーを系統的に育成し、軽微な修繕・施設の維持管理・衛生啓発を住民自身が担える体制を構築した。特に女性の参画は、修繕スキルや財務管理など新たな能力獲得を通じて「地域に貢献できる」という自信を育み、社会的役割の拡大につながった。

PWJ による保健分野事業では、妊産婦・障害者・高齢者など脆弱層を支えるコミュニティボランティアを継続育成し、コミュニティボランティアによる家庭訪問や診療所への同行支援を通じて「地域のセーフティネット」を形成した。コミュニティボランティアは地域で信頼され、学んだ知識を継続的に共有することで、住民の健康希求行動や予防行動の定着を促した。JISP はヘルスポスト運営や保健ボランティアの育成を通じて、住民が身近な医療知識を獲得し、健康行動の改善や施設運営への参画が進んだ。理学療法ユニット導入により、自分でできる運動やセルフケアが普及し、長期的な健康維持につながる行動変容が生まれた。

WVJ の GBV 事業では、女性・青年・コミュニティリーダーを段階的に育成し、最終的に「GBV 保護委員会」という住民主導の仕組みが構築された。委員会メンバーは GBV の予防・対応を自ら企画・実施できるようになり、家庭内コミュニケーションの改善や地域

の安全文化の醸成に貢献した。これは、保守的な文化の中で「男女が共に地域課題を解決する」という価値観の変容を促す大きな変化であった。その背景には、同じキャンプでGBV分野に関する事業を8年間継続できたJPFの支援も大きかったことも挙げられた。

PLANの識字教育では、学習者自身がリーダーとして地域啓発を行う仕組みを導入し、若者が「教わる側」から「教える側」へ転換することで、自己効力感が向上したことが確認された。また修了生が他団体の有償ボランティアとして採用される例も増え、学びが実際の社会参加・就労機会に結びついた。

総じて、①住民が役割と責任を持つ仕組み（委員会・リーダー制度）、②女性・若者・脆弱層を含む包摂的な人材育成、③継続的なOJT・フォローアップ、④実生活で役立つスキル獲得（修繕・識字・健康管理・GBV対応）が、避難民が自力で立ち上がるための基盤を形成したといえる。

6-4-4. プログラム内・同一セクター事業への波及効果

6-1-3. 複数年度プログラム（の設計）としての妥当性（1）活動計画の策定参照。

6-5. プログラムの持続性

6-5-1. ローカライゼーション（出口戦略）

本プログラムではいずれの実施団体も3年目に対象コミュニティ自身が活動を継続できる体制の定着を出口戦略として事業活動を計画してきた。

(1) 保健分野：コミュニティ主体の健康増進ができる体制

事業では、地域住民による健康増進を目指し、コミュニティボランティアの育成に重点を置いた。1年目から、地域の保健課題に対応できる人材を育て、地域に信頼される存在となることで、住民同士が互いに支え合う「共助の関係性」を強化した。また診療所運営では、支援団体が将来的に支援を継続できないことを踏まえ、①別団体への移譲、②提携団体による資金調達による継続、③住民の負担が生じない形で他の診療所へつなぐ、という複数の選択肢を用意し、出口戦略として検討を進めた。2年目には対象事業地を変え、新規コミュニティボランティア育成を通じて、地域を越えたリソース共有や住民同士の共助を促進。診療所での健康教育も継続し、住民が複数の情報源から健康知識を得て自ら課題解決できる力の強化を進めた。JISPによる事業においては、診療所運営のための資金調達継続が困難であると判断し、事業の現地団体への移譲を計画した。

(2) 識字教育・若者リーダー育成：3年間で自律的に学びを継続できる仕組みづくり

複数年度事業では、単なる識字教育の提供ではなく、「避難民コミュニティが自ら識字活動を続けられる状態」の実現を目標とした。具体的に計画した出口戦略は以下のとおり。

1年目：基礎能力強化と中核人材の仕組みづくり
新規学習者への識字教育に加え、卒業生から若者リーダーを選抜し、翌年に再度呼び戻して研修を受けられる仕組みを整備。これにより、持続的に中核人材を育成できるパッケージが形成された。

2年目：ソーシャルリーダーシップ育成
避難民自身が他者を巻き込み、課題解決に向けて行動できるリーダー像を育成するため、

社会的リーダーシップに特化した研修を実施。事業終了後に若者リーダーが周囲を説得し、協働し、限られた資源を動員できるようになることを重視した。

3 年目：識字指導者としての教育学スキルの強化

ミャンマーでは 8 年生修了者しか公式ファシリテーターになれないという制約を踏まえ、卒業生が非公式ながらも地域で家族や住民に識字を教える「有志ファシリテーター」として活動できるよう、教育学・クラス運営・段階的スキル研修を実施。これが最終的な出口戦略の核であり、住民自ら学習機会を生み出す持続性を確保した。

（3）水・衛生（WASH）・シェルター分野：住民主体の管理体制の構築

複数年度事業を通じ、水・衛生委員会の設置、衛生促進ボランティアの育成、シェルター設置・修繕スキルの強化など、住民主体で生活環境を維持できる体制を整えてきた。その結果、施設修繕を住民自身が担う素地が形成され、レジリエンス向上が確認された。

一方、WASH 施設の稼働に必要な資材費・光熱費・土地代などは、移動・就労が制限されている避難民には負担できない点は課題となっている。これらの構造的制約により、事業終了後も最低限の水・衛生・シェルター支援は継続される必要がある。

（4）GBV 分野

WVJ は、JPF4 期目（2020 年度事業）以降、コミュニティリーダーに対する啓発活動を実施した。これはコミュニティリーダーを核とする体制は持続性につながると考えたことによる。複数年度プログラムにおいては、①複数年度プログラム 1 年次（2022 年度）：活動意欲の醸成と基盤（理解と知識）作り、②同 2 年次（2023 年度）：実戦経験の積み重ねと課題の抽出、計画策定・ソフト面での地域インフラの整備、③同 3 年次（2024 年度）：GBV 保護委員会[108]の設立。ミャンマー避難民キャンプおよびホストコミュニティにおいて地域主体で GBV 予防・対応が継続される体制の構築を中核に据えた制度化・定着化という出口戦略が策定された。事業初期は、被害当事者へのケースマネジメントや心理社会的支援、基礎的な啓発活動を WVJ が主導して実施したが、段階的に地域住民の関与を高め、中後期には担い手の育成と権限移譲を重視した設計へと移行した。具体的には、①に関しては、コミュニティリーダーに対する啓発活動を実施し、②において、①において積極的に活動した参加者をピアリーダーや講師養成研修（Training of Trainers）受講者として育成し、これらの人材が 3 名 1 組で地域の人たちに啓発活動を実施し、知識や実践を循環させる体制を構築した。て、③においては、特に地域に貢献したいとの意思表明があった人、積極的な貢献がみられる人を選んで男女が共同で参加する GBV 保護委員会を結成し啓発活動や予防的対応を地域主導で計画・実施できる体制を整えた。このような制度化・定着化の促進要因として、①保守的な文化において、複数年度事業実施前ではあったが宗教リーダーであるマジも活動に参加してもらい、リーダーの意識変容をもたらしたこと、男性の関与（Male Engagement）を取り入れ、夫婦セッションや男性向け啓発を通じて態度変容を促した点、②前期事業の成果を踏まえて活動を段階的に高度化する「ビルドアップ型アプローチ」を採用した点、③長期的関与を前提に人材育成と組織形成を並行して進めた点がグッドプラクティスとして挙げられる。これにより、事業終了後も地域が主体となって GBV 予防・対応を継続できる持続可能な基盤が形成された。

[108] 特にリーダーシップのあるユースリーダーやピアリーダー、コミュニティリーダーから構成される「GBV 保護委員会」が避難民キャンプ、HC に設置された。

6-5-2. 継続可能性（政策・制度・財政・環境面を含む）

上述のとおり、本プログラムでは、事業終了後も地域住民が主体的に活動を継続できるよう、分野別に持続性の確保を図ってきた。

保健分野

コミュニティボランティアが住民から相談を受ける関係性を構築できており、必要時には診療所と連携する体制が整っている。診療所においても提携団体が自主的に健康増進活動を実施しており、今後も継続が見込まれる。

教育分野

識字教育分野では、学習スペース管理委員会が避難民住民により構成され、ファシリテーターや女性サポート要員もすべて避難民コミュニティ出身であることから、運営に必要な人員体制が整っている。教育技術面でも、8 年生修了者であるファシリテーターは本事業で能力強化を受け、継続可能な水準に達している。さらに、修了生の若者リーダーはリーダーシップや識字指導の研修を受けており、家族や近隣住民に識字を伝える能力を有している。

一方、資金面ではミャンマー避難民はバングラデシュ政府から正式な就労権を与えられていないため、自主的な資金調達は極めて困難であり、学習スペースの維持や教材調達を住民が負担することは現実的ではない。そのため、提供済みの教材とガイドブックを活用し、若者リーダーが家庭や個人宅でピア学習を行う形態が最も成立しやすい。実際に、過去の修了生が兄弟や近隣児童へ識字を教えている事例も確認されており、現行の若者リーダーを中心とした普及モデルは持続性の高い方法といえる。

水衛生・シェルター分野

実施団体は、地域住民による活動のサポート役として支援することに注力し、水・衛生分野、シェルター分野の双方で、地域住民主体で生活環境を改善できる素地を構築した。例えば、給水施設の定期的な点検、劣化した部品の交換や損傷した箇所の部分的な交換・補強などは、水・衛生委員会や衛生促進ボランティアが主体となって行い、部品の交換や損傷箇所の交換・補強では修繕しきれない施設については、SCJ の水・衛生専門家が中心となって大規模な修繕を行うような対応をした。以上から、事業終了後も避難民及び HC の自らの力で、生活環境改善の基本的な活動を継続できる環境は整備された。その一方で、ミャンマー避難民はバングラデシュ政府によって難民としての権利が保障されず、移動や就労ができないという大きな制約を抱えている。そのため、これらの生活環境の改善に必要な材料費や光熱費などの費用は引き続き発生するが、資金面では事業終了後も基本的な水・衛生支援やシェルター支援に対する外部の支援が必要である。

GBV 分野

2025 年の事業正式終了後も、GBV 被害者のレジリエンス強化に関する活動が継続されると強く考えられる根拠がある。この分野の大きな成果の一つは、40 名の GBV 保護委員会（GBVPC）メンバーを育成し、積極的に活動する 4 つの委員会として組織化できたことである。これらのメンバーは単に訓練を受けただけでなく、地域社会に深く根ざしている存在であり、GBV の予防、事案発生時の通報、適切なサービス提供者への被害者の紹介において重要な役割を果たしている。彼らの継続的な活動とコミットメントは、GBV 対応の仕組みが地域に根付き、今後も持続される可能性が高いことを示している。さらに、本事業では 299 名のコミュニティリーダー（男性リーダー209 名、若者リーダー40 名、女性リー

ダー50 名）の能力強化を行い、彼らは地域内のリスクを特定・緩和できるようになった。また、GBV 関連・非 GBV 関連の各種アクターとの連携にも精通しており、GBV 事案の通報や被害者を適切なサービス提供者につなぐことが可能となっている。

活動ごとに引継ぐことができる団体や機関を特定し、2025 年 12 月、「活動引継ぎのためのワークショップ」の開催を計画している。ワークショップでは、引継ぐ団体・機関と引継ぎ内容・タイムラインを合意するとともに、CiC や警察等と GBV 保護委員会のメンバーの事業終了後の協力体制を確認することを計画している。

6-6. CHS 及びスフィア基準の遵守・実践[109]

本事業では、人道支援の質と説明責任を確保するため、いずれの団体も CHS 及びスフィア基準を案件形成段階から参照し、活動計画に反映するよう努めた。JPF が求める様式及び改訂版フォーマットに沿って事業内容を整理しつつ、自団体の緊急支援（教育分野を含む）はいずれもスフィアの基本理念とコミットメントに従って設計されている。最低基準との照合及び適合性の検討は、特別な外部評価ではなく、現場でのニーズ調査・モニタリング・評価活動の中に組み込む形で継続的に実施した。これにより、基準の遵守をルールとして適用するだけでなく、地域状況や裨益者のニーズの変化に柔軟に対応しながら、支援の質の向上につなげることを意図したものである。

事業期間中は、CHS の 9 つのコミットメントすべてを意識して事業が計画・実施された。その中でも特に①適切かつ関連性のある支援、③裨益者の能力強化、④脆弱な立場にある人の保護、⑤苦情対応と説明責任、⑥協働と調整、⑦学習・改善の促進の 5 点に重点を置き、モニタリングを実施した。CHS4 及び 5 の履行にあたっては、衛生啓発セッション後の裨益者への聞き取り、意見箱の設置、SMS による裨益者からの直接意見収集、水・衛生施設への水・衛生委員会の連絡先掲示など、複数の苦情・要望受付手段を整備し、裨益者が安心して意見を伝えられる体制を構築した。また、寄せられた意見・問い合わせ・不満については、現地スタッフ間で定期的に共有し、運営改善や活動調整に反映するサイクルを形成した。保健分野では、啓発内容を地域の流行疾患や診療データに基づき選定するほか、妊婦・高齢者・障害者など脆弱層への重点支援、患者満足度調査の定期実施、脆弱者リストの共有、事業活動の成果の掲示・職員間共有、感染症対策を講じたボランティア研修、透明性の高い多段階の支出承認など、CHS の各コミットメントに沿った取り組みが適宜実施された。また、教育分野においては、2023 年度には中間レビューワークショップを実施し、学習者・ファシリテーター自らが改善点とグッドプラクティスを整理し、CHS 遵守状況の振り返りと学びの抽出を行ったほか、プロジェクト終了月にも CHS レビュー会合を開催し、翌年度事業への改善点を反映した。

一方で、CHS 及びスフィア基準に特化した独立した検証や第三者評価は実施していない。ただし、東京事務所及び現地事務所スタッフはいずれも CHS 研修を受講しており、基準を踏まえて日常業務を遂行している。組織内では継続的な研修・情報共有の機会が設けられており、CHS 及びスフィア基準の考え方が事業形成と現場実装に自律的に反映されるよう、組織的に取り組んでいた。

6-7. ミャンマー避難民プログラム評価結果からみるプログラムの特徴

本プログラムは、複数年の枠組みによる継続的な事業実施により、単年度事業では困難な中長期的視点に立った一貫支援を可能とした点を特徴としていた。複数年の資金見通しを前提に、前年度の教訓を次年度計画へ反映する PDCA が機能し、不安定な外部環境下に

[109] 出所：資料レビュー、実施団体質問票回答

おいても支援の空白を最小化しながら対応できた点は、複数年事業の優位性を示すものである。

プログラムは、保健、WASH、シェルター、保護（GBV 対応）、教育等の複数セクターにわたり実施され、アウトカムは概ね達成された。女性・女児、若者、障害者といった脆弱層への裨益の到達度が高く、行動変容や生活環境の改善が確認された。GBV 分野では、WGSS 設置に加え、男性の巻き込みや夫婦セッションを通じたジェンダー規範の変化がみられた。WASH 分野では、住民主体の維持管理体制が定着し、衛生行動および居住環境の改善が進んだ。教育分野では、識字能力向上にとどまらず、青年リーダーの育成を通じた地域の担い手形成に寄与した。

また、セクター別 WG やクラスター会合等の既存調整メカニズムを活用した他機関との連携・役割分担が継続的に行われ、支援の重複やギャップの回避、活動内容の最適化が図られていた。複数年の枠組みにより、こうした協働が一過性にとどまらず一貫して実施された点は、事業効果の向上に寄与したと考えられる。さらに本プログラムにおける特筆すべき点として、5 団体によるワーキンググループ（WG）の連携も機能した点が挙げられる。同じ難民キャンプで活動を行う WG で共有される治安悪化や活動制限、住民間の緊張、資金不足といった現場における課題やコミュニティボランティアの活用方法などの情報は実務に具体的に直結した。同一地域を対象とし、同じ団体が複数年にわたり参画したことで、WG が一過性の情報共有の場にとどまらず、課題分析や改善策検討を行う「学習の場」として定着した。WG を通じた連携の効果として、第一に、支援の質と適合性の向上が挙げられる。第二に、レジリエンス強化を志向した支援アプローチの収斂が進んだ点も重要である。単年度事業では短期成果に留まりがちな活動が、WG での議論を通じて「人々が自力で立ち直る力の強化」という共通の方向性の下に位置づけられ、以上より、ミャンマー避難民プログラムにおける WG は、情報共有を超えて相互学習と協働を促進するプラットフォームとして機能しており、複数年の枠組みと組み合わさることで、プログラム全体の一貫性、柔軟性、効果性を高める重要な推進要因となっていたと評価できる。

加えて、実施団体および現地提携団体のキャパシティビルディングが体系的に進展し、事業運営、M&E、外部調整等の基礎的能力に加え、GBV対応や平和構築といった専門性が強化された。これにより、地域社会や国際機関からの信頼が高まり、外部資金獲得機会の拡大にもつながった。一方で、人材の継続確保や現地団体の財政基盤の脆弱さといった課題は引き続き残されている。

総じて、本プログラムは、慢性的危機下において緊急支援と早期回復・レジリエンス強化の間に存在する支援ギャップを埋める複合型プログラムとして有効に機能したと評価できる。強い緊急性への即応というよりも、「通常フェーズの人道支援」として、継続的関与を通じた行動変容、地域主体性の強化、自立に向けた基盤形成に寄与した点が、本プログラムの主要な価値である。

7.教訓

本評価の対象となった複数年度プログラムは、各団体が継続的に活動を行い、現地での存在感を高め、成果を積み上げることを可能にした点で一定の効果を上げた。

一方、対応計画において優先事項は共有されていたものの、プログラムとしての成果を説明するための上位目標・成果枠組み（リザルツ・フレームワーク等）は必ずしも明確ではなく、個別事業の成果をプログラム成果として統合的に位置づけることが難しい側面があった。

この背景には、JPF 事業は政府補助金制度への依存度が高く、制度上は複数年を前提とした支援であっても、実際の運用においては年度単位の申請・管理が基本となっている制度的前提があったと考えられる。このような制度上の前提条件の下では、プログラム全体を一貫した枠組みで運営し、中長期的視点での成果を整理・把握することに、制約が生じやすい側面があったといえる。

もっとも、複数年枠でのプログラムであったことで、各事業の一定の継続見通しは確保されていた。しかしながら、各年度の予算見通しが十分に明らかでない状況や、単年度の事業管理が基本となっている運用の下では、プログラム全体としての方向性や成果の整理を一貫して示すことには一定の難しさが伴っていた[110]。

その結果、一部プログラムでは、各団体が個別に実施する事業を「プログラム」という枠組みの下で集合的に捉えるという意義が十分に共有されず、複数事業を一体的に実施することによる相乗効果や地域全体への波及といった、プログラムレベルで期待される効果を明確に示すことが難しい状況であった。以上が、JPF 複数年度プログラムの現況であると言える。

こうした制度上の前提条件の下で得られた教訓を、以下に示す。

1. 共通の方向性や成果枠組みの不明確さは、プログラム成果の把握を困難にする[111]。

複数団体が関与するプログラムにおいては、共通の方向性や上位目標が明確に整理・共有されていない場合、プログラム全体としての成果を把握・説明することが困難になることが確認された。成果の整理枠組みが不明確であると、個別事業の成果をプログラム全体の中でどのように位置づけ、相互に関連付けて評価すべきかが見えにくくなる。その結果、プログラムとしての成果や付加価値を体系的に示すことが難しくなる傾向がある。なお、同一地域・同一キャンプを対象とし継続的な協働が成立していたミャンマー避難民プログラムでは、WG を通じた情報共有と相互学習がプログラムの一体性を下支えしていた。

2. 対象国・セクターの多様性を前提としたプログラム全体の成果整理のあり方を工夫することが重要である[112]。

活動地域や対象セクターが多岐にわたる人道支援プログラムでは、人道ニーズに応じて

[110] ただし、制度改正や JPF 資金源が多様化され、外務省資金・補助金制度への依存度が低下すれば、将来的に改善され得る。
[111] 「3-4 評価対象プログラムの概要 2 南スーダンプログラム」、「4-1-3. 複数年度プログラムとしての妥当性」、「6-3-2 NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制」を参照。
[112] 「4-3-3. NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制」、「5-3-3. NGO 間および JPF との調整・情報共有体制」「6-3-2 NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制」を参照。

支援内容が多様となること自体は不可避である。このようなプログラムでは、対象地域や支援分野の違いにより、プログラム全体としての一体性や相乗効果を明確に形成・把握することが相対的に難しくなる傾向が確認された。具体的には、イラク・シリアプログラムのように複数国かつ多様な環境を包含するケースでは、裨益者の置かれた状況が大きく異なったことから、プログラム全体として統一的な目標設定には一定の制約があり、団体間の連携も主として個別事業単位での取組にとどまる傾向がみられた。その結果、プログラムとしての横断的な相乗効果や付加価値を外部に分かりやすく説明することが難しくなる側面があった。以上より、対象国・セクターの多様性を前提とした複数年度プログラムにおいては、各事業の独自性を尊重しつつ、プログラム全体としての成果の整理方法や連携のあり方をあらかじめ検討しておくことが重要であることが示唆された。

3. 制度的な前提条件の下では、運営上の工夫がプログラム・マネジメントを補完する役割を果たす。

前述のような制度上の前提条件の下、運営上の工夫により、プログラム全体の一体性や学びの蓄積が一定程度補完され得ることが確認された。具体的には、ミャンマー避難民 WG では、現場で得られた実践的な知見や対応経験を持ち寄り、事業改善や相互学習が促進されていた。また、レジリエンス強化を軸とした出口戦略や複数団体による大使館・外務省・市民向けアドボカシー活動の展開など連携型アドボカシーの検討にもつながっていた。

4. 複数年度プログラムにおいても、不安定な状況の継続や支援ニーズの変動を織り込んだ柔軟な設計が重要である。

評価対象となった 3 プログラムはいずれも、単年度支援の限界（短期的成果主義や資金の不安定性）を克服し、中長期的なインパクトの創出や出口戦略を見据えたプログラムとして設計・実施されていた。一方、イラク・シリアプログラムでは、緊急支援と復興・開発支援を組み合わせることにより、重層的な支援ニーズに対応した取組が行われ、効果の発現につながっていた。また、南スーダンプログラムにおいても、現地情勢の変化を踏まえ、比較的緊急性の高い事業が実施され、一定の成果が確認された。以上より、人道支援を必要とする不安定な地域を対象とした複数年度プログラムにおいては、状況の変化や支援ニーズの変動を前提とした柔軟な想定と運用が不可欠であることが示唆された。

5. プログラム全体の成果整理・学び共有を担う機能が十分に確立されていない[113]。

プログラムとしての共通の目標が存在しないことにも関連し、JPF 事務局及び WG による統合的なレビューや共通のモニタリング体制が十分に整っていない点が確認された。その結果、複数団体が実施する各事業の成果を集約・分析し、プログラム全体としての方向性や付加価値を整理・共有することが難しい状況がみられた。また、実施団体はそれぞれの事業を通じて多くの教訓や実践的知見を有していたものの、それらが WG 全体として体系的に共有・蓄積される仕組みは必ずしも十分に機能しておらず、組織横断的な学びの循環が限定的となっていたプログラムもあった。そのため、類似した課題への対応が個別事業レベルにとどまり、プログラム全体としての改善や知見の高度化につながりにくい側面

[113] 「4-3-2 評価対象プログラムの実施上の制約」、「4-3-3. NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制」、「5-3-3. NGO 間及び JPF との調整・情報共有体制」、「5-4-3. プログラム内・同一セクター事業への波及効果」、「6-1-3. 複数年度プログラムとしての妥当性」を参照。

が確認された。

6.　複数年支援による人材・組織能力の蓄積は成果の持続性に寄与するが、その到達可能性は現地条件に左右される[114]。

複数年の継続した支援は、現地人材の育成や組織の成熟を促し、行政機関や地域社会との信頼関係の構築に寄与していた。多くの事業において、ローカライゼーションを重視した出口戦略が検討され、関係機関との協調・連携が進められた。こうした継続的な関与を通じて形成された人材や組織能力、関係性の蓄積は、短期的な支援では得られにくい複数年度支援の重要な成果である。実際、南スーダンプログラムでは、現地の組織が自主的な維持管理を行う体制がおおむね整い、支援終了後も活動が継続していた[115]。一方で、人道支援である JPF 事業は、現地政府の行政機能が十分でない地域や、公的サービスが行き渡っていない被災地等において、政府機能を補完・代替する形で実施される。そのため、制度化や行政機関への引き継ぎが想定どおりに進まない事例も一定程度確認された。こうしたことから、複数年支援における成果の持続性や出口戦略の実現可能性は、対象国・地域の情勢や行政能力といった現地条件に大きく左右されることが示唆された。

7.　複数年支援は、HDP NEXUS の考え方に沿った重層的支援の実施を可能にする。

複数年の継続的支援は、緊急対応にとどまらず、人材育成や仕組みづくりを組み合わせた支援を可能にし、人道支援と中長期的課題が重層的に存在する文脈において、HDP NEXUS の考え方と整合的であったと考えられる。とりわけイラク・シリアプログラムでは、厳しい環境下でも緊急支援に加えて生計再建や人材育成等の要素が組み込まれた。また、同プログラムの多くの事業は、「教育施設整備＋教員能力向上」や「生計支援＋心理社会的支援」など、複数のアプローチを組み合わせることにより事業効果を高めていた[116]。南スーダンプログラムでも同様に緊急性の高い支援だけでなく、事業効果の持続性が意識された事業が実施された。複数のセクターを組み合わせた事業が実施され、それらの事業では、インパクト発現の経路が多層化し、個人、組織、制度といった複数のレベルにおいて成果が確認される事例が見られた[117]。

以上を踏まえると、必ずしも Humanitarian assistance（人道支援）事業、Development assistance（開発援助）事業、Peace building/restoration（平和創造・復興支援）といった区分を明示的に設定していなくとも、相乗効果を意識した支援アプローチが、事業効果の拡大や一定の持続性の確保に寄与し得ることが示唆された。

[114]「4-1-3. 複数年度プログラムとしての妥当性」、「4-3-5. キャパシティ・ディベロップメント」「6-1-3. 複数年度プログラムとしての妥当性」、「5-5-1. ローカライゼーション（出口戦略）」を参照。
[115] ただし、WASH セクターなどでは、スペア・パーツの購入面など財政面での困難は生じており、継続した支援が求められる状況がある。
[116]「4-2-3. 成果の促進・阻害要因」を参照。
[117]「5-4 プログラムのインパクト」を参照。

8. 提言

本評価を通じて、JPF の複数年度プログラムによる支援は、現場における安定的な活動継続を可能とし、中長期的な視点に立ったインパクト発現に寄与した点で、有用な支援スキームであることが確認された。また、事業の持続性確保や、実施団体・提携団体の能力強化に寄与した点も重要な成果として認められた。

一方で、教訓として整理したとおり、プログラムとしての成果の整理・可視化のあり方や、学びの共有・蓄積の仕組み、複数年支援の特性を踏まえた運営の在り方については、改善の余地があることも明らかとなった。こうした教訓を踏まえ、JPF 事務局・WG が今後も複数年度プログラムを継続して実施し[118]、支援の質の向上や財政的な自律性の強化を目指す方針を持つのであれば、プログラムの成果を対外的に整理・発信し、説明責任を果たしていくことが一層重要となる。

この認識に立ち、本評価では以下の提言を整理した。

1. プログラム目標の設定や、プログラムの構成、枠組みの整理

現在の対応計画では「優先事項」は設定されているものの、「プログラムとして目指す目的・方向性」、すなわち「プログラム目標」は明確に整理されていない。プログラムの成果を対外的に発信していくためには、各プログラムにおいて共通の「プログラム目標」を設定し、各事業がどのような道筋を通じて、プログラム目標の達成に貢献し得るのか（プログラムの構成・枠組み）について、JPF 事務局と WG が協議し、その整理結果を対応計画に反映させることが望ましい。これらのプロセスに、本評価報告書で用いた「事業概念図」を活用することも一案である[119]。

なお、プログラム内の支援対象国やセクターが多岐にわたる場合には、成果を整理・可視化する枠組みとして、成果領域（例：社会的結束、行政・地域社会の強化等）を設定し、成果領域や国・地域に基づいて、目標を設定することも検討に値する[120]。

また、個別事業レベルでは、毎年作成される事業計画書において、複数年の事業期間を通じて達成を目指す目標や出口戦略を明示し、JPF 事務局および他実施団体と共有することが望ましい。

一方で、JPF 事業は人道支援として、政府機能が十分でない地域や公的サービスが行き渡っていない被災地において、行政機能を補完・代替する形で実施される側面を有している。そのため、制度化や行政への引き継ぎが想定どおりに進まない状況が一定程度生じ得る点にも留意が必要である。出口戦略は、行政への引き継ぎや制度化の実現可能性を過度に前提とするのではなく、対象国・対象地域の情勢や行政能力を踏まえた柔軟な設計および評価とすることが肝要である。

プログラム設計にあたっては、支援環境の共通性に応じて、例えば、以下のいずれかの形で「目標と単位」を整理することが考えられる[121]。

---

[118] 必ずしも「緊急」に限定せず、「人道支援」を提供し、支援対象国・地域の継続的改善、発展の支援を行うことを想定するもの。

[119] 事業概念図は、計画時のみならず、プログラムのレビューや、評価にも活用され得る。

[120] イラク・シリアプログラムでは、対象国が 4 カ国に及んだ。イラク・レバノン・トルコでは、生計向上や心理社会的ウェルビーイングの向上など、人々のレジリエンス を強化するアプローチが中心であったが、シリアでは水・衛生の改善や食料安全保障など、人々の生命維持に直結する事業も含まれ、支援分野に多様性があり、一つのプログラムとして共通の目標をもつ難しさがあった。

[121] あくまでも例示である。

- 同一地域・同一対象集団を軸にプログラム単位を設定し、WG 等で連携を前提とした運営を行う（ミャンマー避難民のような型）
- 複数国を包含する場合は、国や地域、成果領域（例：教育、保護、WASH、生計等）ごとに目標を設定する（イラク・シリアのような型）
- 慢性的危機下において、緊急対応、早期回復、レジリエンス強化といった支援フェーズを重層的に整理する軸として設定し、出口戦略の実現可能性を踏まえたプログラム目標を設定する（南スーダンのような型）

2. 人道支援と自立支援の重層性を踏まえた複数年支援プログラムの認識の共有

本評価では、複数年度プログラムの実施により、短期的な成果にとどまらない中長期的な変化の発現が確認され、同プログラムが人道支援と復興・自立支援の要素を組み合わせながら、継続的な変化を支える枠組みとして有効に機能していたことが確認された。

評価対象の複数年度プログラムは、多様な支援ニーズが併存する状況下において、重層的な支援を実施するスキームとして機能していたといえる。これは、HDP NEXUS の考え方と整合的な支援の在り方である。なお、JPF プログラムにおいては、財務的継続性や予見可能性に一定の制約が存在することもあり、支援の展開が必ずしも単線的な「自立への移行」として整理できない側面があり、これを前提条件として認識する必要がある。

以上より、今後の複数年度プログラムにおいては、こうした重層的な支援ニーズが継続的に存在する状況を前提とし、支援の位置づけや目指す変化の捉え方について、プログラムの基本的な考え方として関係者間で共有しておくことが望ましい。

3. 学びと改善を循環させるプログラム運営体制の構築

教訓 5 で示した課題を踏まえ、プログラムとしての成果や課題を的確に把握し、次年度以降の改善につなげていくためには、事業単位のモニタリングにとどまらず、プログラム全体を俯瞰した学びと改善の循環を意識した運営体制を構築することが望ましい。

具体的には、プログラム目標や国・地域ごと、セクターごとの目標が設定された場合、既存の事業関連資料（事業計画書、事業終了報告書等）において、各事業がプログラム目標（または国・地域ごと、セクターごとの目標）の達成にどのように貢献したかを整理・記載する項目を設けるとともに、プログラム全体を対象とした定期的なレビューを実施することが望ましい。レビューにあたっては、各事業の成果把握に加え、事業間の補完関係（重複・ギャップ・相乗効果）や、前年度に整理された教訓が翌年度の対応計画にどのように反映されたかといった点を、確認項目として明示することが有効である。

加えて、同一プログラムに参加する団体間での共通理解の形成及び知見共有を促進するため、WG や情報共有会等を活用し、プログラム目標や構成、枠組みに関する議論を継続的に行うことが有用である。本評価では、南スーダンプログラムおよびミャンマー避難民プログラムにおいて、団体間の情報共有や共同的な学習が事業改善につながった事例が確認されており、特に、同一地域を対象として共通の課題意識を有していたことや、現場運営に直結する具体的な議題が設定されていた点が、連携が有効に機能する要因となっていた。

また、WG における議論を実効性あるものとするためには、会合の目的や議題、役割分担を事前に明確化するとともに、議論の整理や継続的な運営を担う取りまとめ役（ファシリテーション）の存在が重要である。JPF 事務局においては、こうした好事例から得られた知見を体系的に整理・分析し、次期プログラムの設計や運営改善に反映させる仕組みを

構築することに貢献することが期待される。
　このように、定期的なレビューと団体間の知見共有を一体的に位置づけることで、プログラムとしての学びが蓄積・循環し、複数年度プログラムの質的向上と説明可能性の強化につながると考えられる。

4.　プログラム想定と実際の支援環境の乖離を前提とした共通認識形成と運営の検討

　教訓 4 で示したとおり、複数年度プログラムにおいては、当初のプログラム想定と実際の支援環境との間に乖離が生じることを前提とした設計及び運営が求められる。とりわけ、JPF の支援対象国・地域では、治安情勢や人道ニーズが刻々と変化する中で、当初の想定どおりにプログラムを運営することが困難となる局面も少なくない。
　このような状況下においては、単に計画を柔軟に変更・修正するだけでなく、プログラムの方向性や成果の捉え方について、JPF 事務局と WG が共通の見解を持つことが重要である。そのため、「当該プログラムにおいて何をもって成果と捉えるのか」「プログラムとは何を目指す枠組みなのか」といった基本的な考え方について、関係者間で十分な議論を行い、共通認識を形成しておくことが望ましい。
　今後の複数年度プログラムの設計にあたっては、支援環境の不安定性や支援ニーズの変動を前提としつつ、想定と現実の乖離が生じた場合にどのように成果を整理し、どのような考え方でプログラムを継続・再構成するのかについて、プログラム形成段階から WG において丁寧に議論を重ね、その整理をプログラムの枠組みに位置づけておくことが肝要である。

以上