

添付資料 6 : ケース教材

ケース教材目次

- 1 Development of Teachers' Guides in Afghanistan／アフガニスタンにおける教師用指導書の開発(「アフガニスタン国教師教育強化(STEP)プロジェクト」より)(教育) 2
- 2 Strengthening Vocational Training Sector after Civil War／内戦終結後の職業訓練分野の強化(「スーダン国基礎的スキル・職業訓練強化プロジェクト」より)(教育) 18
- 3 Reintegration of Returnees and Community Development in the Post-conflict Situation／紛争後の帰還民社会復帰とコミュニティ開発(「アフガニスタン国帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画」より)(ガバナンス) 41
- 4 Strengthening the Capacity of Radio Broadcasting for Promoting Democratisation／民主化強化に向けた放送メディアの能力強化(「ネパール国平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト」より)(ガバナンス) 56
- 5 Urban Rehabilitation of N' djili Commune in Kinshasa City／キンシャサ市ンジリコミュニティにおける都市復興(「コンゴ民主共和国キンシャサ特別州都市復興計画調査」より)(インフラ復興) 70
- 6 Irrigation Tank Renovation in the Conflict Affected Areas／紛争影響地域におけるため池改修(「スリランカ国ジャフナ県復興開発促進計画プロジェクト」より)(インフラ復興) 86

Case 1: Development of Teachers' Guides in Afghanistan

(From Strengthening of Teacher Education Program in Afghanistan)

I. Case Story

1. Background

Afghanistan experienced civil wars for more than 20 years and was controlled by the Taliban. At the collapse of the Taliban regime, an agreement was made to establish a new regime at a conference in Bonn, Germany in December 2001, and a political process toward peace began. The international conference on reconstruction assistance to Afghanistan was held in Tokyo with the awareness that rehabilitation was essential for the progress of the political process towards peace. Afterward, large-scaled rehabilitation assistance was launched from major donors including the UN, the World Bank and international NGOs. In June 2002, the emergency national convention, Loya Jirga, was held and the transitional government came into power. In January 2004, a new constitution was enacted. Then, in October 2004, presidential elections were conducted and Hamid Karzai was elected as president, and the efforts to rehabilitate the country moved forward with full-scale implementation.

2. Brief overview of social and economic situation in Afghanistan

The total population of Afghanistan is about 25 million, and 40% of them are under 14 years old. During the civil wars, many Afghan people left the country and flooded to neighbouring countries such as Pakistan and Iran as refugees. It was reported that Pakistan had about 500,000 and Iran had about 240,000 Afghan refugees at the end of 2001. Most of these refugees returned to Afghanistan after the peace agreement was signed.

Afghanistan is a multi-ethnic country composed of Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek, Turkmen, Baloch, Pashai, Nuristani, Aimaq, Arab, Kyrgyz, Gujjars, Brahuis, and some others. The majority is Pashtun, and they occupy 40% of the total population. The major languages generally used are Dari and Pashto even though each ethnic group has its own language. Pashtun people mainly use Pashto and other ethnic groups often use Dari. The official languages are Dari and Pashto, but Dari is mainly used in the capital, Kabul, where the central government is located. Many official documents are written only in Dari. The majority of people are Muslims and 80% of these are Sunnis. Major industries are agriculture and stockbreeding, and in the urban areas, construction and service industries are developing due to rehabilitation demand. But, the unemployment rate is very high at

about 40%. The level of people's living conditions is extremely low in the world, and the Human Development Indicator (HDI) ranked Afghanistan at 173 out of 178 countries in 2005.

3. Primary education in Afghanistan

The civil wars and the following turmoil in Afghanistan deprived many students of learning opportunities due to the devastation of education facilities and the exodus of refugees. In addition, repression of women's social activities under the Taliban regime also took away girls' learning and job opportunities. Even after the collapse of the Taliban regime, the impact has continued due to the extreme shortage of qualified teachers, especially female teachers, as will be mentioned later. The Afghan education system consists of 6 years of primary education, 3 years of lower secondary education, and 3 years of upper secondary education. Compulsory education is from 1st grade (G1) to 9th grade (G9). The number of enrolled students has increased since the "Back to School campaign" in 2002, and there were about 380,000 students in primary education in 2003. The number of enrolled students was projected to surge after 2003, and it was estimated to reach 6 million in 2007. The enrolment rates of primary education in 2003 were 67% for boys, 40% for girls, and 54% in total. The gap of the enrolment rates was huge between urban and rural areas. Whereas in urban areas where the rates were 81% for boys, 63% for girls, and 72% in total, in rural areas, the rates were 61% for boys, 30% for girls, and 47% for total enrolment.

There are not enough school buildings even after utilising tents and corridors as classrooms against the rapid increase of students, and each school has introduced two or three shifts. Because of this situation, students cannot take enough hours of lessons. Each class-hour is only 35 minutes through all grades although the original class-hour is supposed to be 40 minutes for G1 to G3 and 45 minutes for G4 and above. Schools have basically single-sex education, and boys and girls rarely study together in the same classrooms. Even if schools are used for both boys and girls, classrooms are divided by gender.

The new curriculum was introduced at that time. According to the new curriculum, primary students from G1 to G3 study "Islamic studies," "first language," "mathematics," "life skills," "calligraphy," "art," and "gymnastics." Students from G4 to G6 study "second language," "English," "science," and "social studies" in addition to the above subjects excluding "life skills." Since each subject is taught in Dari or Pashto, textbooks have versions in both languages.



Tent Classrooms in Schoolyard



Class for Girls

The Ministry of Education is responsible for primary and secondary education. The Ministry of Higher Education is responsible for higher education. The budget of the Ministry of Education was 15 million dollars in 2003, with the majority being spent on teachers' salaries. The entire amount of the development budget was dependent on donor organisations. The development budget of the Ministry of Education in 2003 was supposed to be 200 million dollars, but in reality, both the pledge of financial support and the actual paid amount did not reach the required amount.

Many different donors support primary education. UNICEF implemented short-term teacher training and curriculum development support. The World Bank carried out a community-based education development project, which facilitated education development based on community needs. USAID implemented the Afghanistan Primary Education Program (APEP) and supported textbook printing and distribution and teacher training. Danish International Development assistance (DANIDA) supported curriculum development, educational material development, teacher education, school construction, and donor fund administration. JICA assisted with school construction, dispatch of experts, and female teacher training in Japan. Many other NGOs also implemented school construction and teacher training.

4. Teachers

A. Current situation of teachers

The total number of teachers from primary to lower secondary education was 103,609 in 2003. Only 17% of them completed schooling at higher than 14th grade. The rest of them, 83% of the total teachers, did not finish 14th grade, and half of them did not even complete the 12th grade. This was largely caused by the impacts of suppression of female education under the Taliban regime and the prolonged conflicts as previously mentioned. Teachers who do not complete 14th grade are not qualified to be a teacher; thus, in reality, a number

of unqualified teachers are teaching at schools. In addition, since it was reported that 104,000 teachers were required for primary education in 2003, the number of teachers was already in short supply. More teachers were needed as the number of students was estimated to increase. Afghanistan had serious problems in both quality and quantity of teachers.

Not only unqualified teachers, but also qualified teachers were not always capable to teach proficiently because they lost the opportunities to update subject content and teaching methods due to the civil war that lasted over 20 years. Many teaching approaches in Afghanistan were based on “explanation,” “instruction,” and “evaluation.” Concretely, teachers made students read textbooks, and explained the contents, then asked questions to several students to check if the explanation was understood. Students did not often have a chance to ask questions, which prevented them from learning how to think by themselves.



Lesson

B. Current situation of teacher training

There are two teacher-training programmes: pre-service teacher education (PRESET) for would-be educators and in-service training (INSET) for current teachers in Afghanistan. INSET has short-term training for teachers to acquire new skills and knowledge and long-term training for unqualified teachers to become qualified. The short-term training programmes of INSET are not established as a formal system, and are carried out irregularly by NGOs and donors.

PRESET and INSET are implemented at two types of organisations. One is Teacher Training College (TTC), and the other is university: educational universities and education faculties of universities. The Ministry of Education is responsible for TTC, and it provides both PRESET and INSET. PRESET has two courses. One is a 5-year course, targeting

people who have completed 9th grade. The other is a 2-year course targeting people who have completed 12th grade. Few students join the 5-year course. INSET has only one course that lasts 2 years for people who have completed 12th grade or are currently teaching. The curriculum of PRESET and INSET are basically the same. In general, theory is mainly taught. While it includes excessive technical information of several subjects, it seldom includes teaching methods or experiments. Also, students are supposed to conduct these teaching practices at schools, but in reality, they are rarely conducted with the excuse of the shortage of prospective schools.

The Ministry of Higher Education is responsible for educational universities and education faculties of universities. Educational universities provide a 4-year PRESET course and a 4.5-year INSET course, both targeting people who have completed 12th grade. Education faculties of universities provide only a PRESET course targeting people who have completed 12th grade, and it lasts 4 years for the daytime course and 5 years for the night-time course. In these courses, the curriculum of PRESET and INSET are the same. The curriculum of the universities are different from that of TTC since the completion grade limits are different, and it is more specialised in universities. The courses focus on theories, and teaching practice is conducted.



Teacher Training

Afghanistan has an aid coordination mechanism in the teacher-training sector called the Teacher Education Program (TEP). DANIDA, JICA, USAID, UNICEF, the World Bank, and some other organisations participate in TEP. In addition to aid coordination, TEP plans projects of present teacher training to practically respond to a new curriculum. The training lasts 13 days with the contents of “pedagogy,” “understanding children,” “planning,” “classroom observation,” “supplementary learning materials,” “diversity,” “evaluation,” and “subject upgrading.” Besides TEP, many donors support the teacher-training sector. For example, DANIDA dispatches experts to the compilation and translation department of the

Ministry of Education and prints new textbooks. UNICEF supports the formulation of new curricula and textbooks. USAID supports teacher training, and UNICEF implements teacher training and rehabilitation of TTC.

5. Revised curriculum and new textbook

Just after the collapse of the Taliban regime in Afghanistan, education was practiced based on the old curriculum and teaching methods at schools. However, since it was required to develop and use a new, well-balanced, integrated national curriculum in order to rehabilitate and develop Afghanistan, the old curriculum was revised. The development of new textbooks was also planned along the revision of the curriculum. This work was being supported by Teachers College, Columbia University (TCCU) with funding from UNICEF.

In 2003, the framework of the new curriculum was formulated. In the new curriculum, the existing subject organisation was reviewed and the following changes were made for primary education.

- “English” was added for Grade 4 (G4) -G6.
- “Geometry” was replaced by “mathematics” for G4-G6.
- “Life skills” was added for G1-G3.
- “History” and “geography” were replaced by “social studies” for G4-G6.

Along with these revisions, the lesson hours of each subject were also readjusted.

Regarding teaching and learning methods, they were changed from traditional teacher-centred to a student-centred approach. The new curriculum mentions a variety of teaching ways for learners and teaching methods that facilitate teamwork and social cooperation.

According to this framework of the new curriculum, development as well as revision of new textbooks was carried out from G1. The officials of the compilation and translation department of the Ministry of Education were in charge of formulating new textbooks with the support of TCCU. As of January 2005, the new textbooks for G1 and G4 were finalised, the pilot textbooks for G2 and G5 were tentatively used, and the drafts of the pilot textbooks for G3 and G6 were made. The new textbooks for G1 and G4 were planned to be printed out and distributed nationwide with the support of DANIDA.

Although the new textbooks would gradually be introduced to schools, there were no plans for teacher training in each subject in line with the new curriculum and the new textbooks. More general short-term training for present teachers was planned by TEP, but there was no plan to develop teachers' guides that described how to use the new textbooks.

II. Task (Group Work)

Based on the situation of “I. Case Story,” it has been decided to develop teachers’ guides for G1-G3. For the development, think about the following.

1. Why are teachers’ guides necessary? What is the purpose of developing teachers’ guides?
2. What should be included in teachers’ guides?
3. What kinds of procedures are needed for the development of teachers’ guides?
4. What needs to be given attention for the development of a teachers’ manual considering the past conflict history?

1. アフガニスタンにおける教師用指導書の開発 (「アフガニスタン国教師教育強化プロジェクト」より)

I. ケースストーリー

1. 背景

アフガニスタンは 20 年以上に及ぶ内戦やタリバンによる支配を受けていたが、タリバン政権の崩壊に伴い、2001 年 12 月には、ボン会議で新政権の樹立プロセスが合意され、和平に向けた政治プロセスが開始された。この政治プロセスの進展には、復興が不可欠であるとの認識から、2002 年 1 月には、東京でアフガニスタン復興支援会合が開催され、その後、国連や世界銀行などを含む主要ドナーや国際 NGO による大規模な復興支援が開始された。2002 年 6 月には、緊急国民大会(ロヤ・ジルガ)が開催され、移行政権が成立、2004 年 1 月には新憲法が制定された。そして、2004 年 10 月には、大統領選挙が実施され、カルザイが大統領として選出され、本格的な国づくりが進められる運びとなった。

2. アフガニスタンの社会経済概況

アフガニスタンの人口は、約 2,500 万人であり、そのうち、約 40%が 14 歳未満である。内戦中は多くの国民が戦乱を逃れるために、周辺国(パキスタン、イランなど)に難民として移り住み、2001 年末には、パキスタンに 500 万人、イランに 240 万人のアフガン難民がいたとされる。これら難民の多くは、和平合意後、アフガニスタンに帰還した。

アフガニスタンは多民族国家であり、パシュトゥーン、タジク、ハザラ、ウズベク、トルコマン、バルーチ、パシャイー、ヌーリスタニー、アイマーク、アラブ、キルギズ、ギジルバーシュ、グージャール、ブラーフウィー、などの民族で構成されている。多数派はパシュトゥーン人であり、人口の約 40%を占めると言われている。

各民族で固有の言語があるものの、一般的に多く使用されている言語は、ダリ語とパシュト語である。パシュトゥーン人は主にパシュト語を使用し、その他の民族はダリ語を使用していることが多い。なお、公用語は、ダリ語とパシュト語であるが、中央政府が位置する首都カブールにおいては、ダリ語が主流となっており、行政で作成される公文書についてもダリ語のみで作成されているものも少なくない。

国民のほとんどがイスラム教徒であり、イスラム教の中でもスンニ派が約 80%と多数を占める。主要な産業は農業および牧畜業であるが、大都市では、復興需要もあり、建設業やサービス業も伸びている。しかし、失業率は、約 40%と非常に高い。国民の生活水準は、世界の中でも非常に低く、2005 年の人間開発指数(HDI)は 178 国中 173 番目であった。

3. アフガニスタンの初等教育

アフガニスタンにおける 1990 年代の内戦とその後の混乱は、教育施設の破壊、難民の流出等により、多くの児童の学習の機会を奪った。加えて、タリバン政権下における女性の社会活動の制約は、女性教員や女生徒の就業、就学機会を奪い、その影響は後述するように、タリバン政権崩壊後においても、資格を有する教員(特に女性教員)の絶対的な不足という問題につながっている。

アフガニスタンの教育制度は、6 年間の初等教育、3 年間の前期中等教育、3 年間の後期中等教育となっており、1 年生から 9 年生までが義務教育である。就学児童数は、2002 年の「Back to School 運動」以来徐々に増えており、2003 年の初等教育の就学児童数は約 380 万人である。就学児童数は 2003 年以降急激に増加することが予想されており、2007 年には 600 万人に達すると見込まれていた。2003 年の初等教育の就学率は、男子 67%、女子 40%、男女合計は 54%であった。就学率は都市部と農村部で大きな開きがあり、都市部では、男子 81%、女子 63%、全体で 72%であるのに対し、農村部では、男子 61%、女子 30%、全体で 47%と低い。

急激な児童増加に対し、テント教室や廊下などを教室として活用しても校舎は不足しており、各学校は 2 部制や 3 部制をとって対応している。このため、授業時間を十分に取ることができず、本来 1 コマの授業時間は 1 年生から 3 年生までは 40 分、4 年生以降は 45 分であるにも関わらず、全学年を通じて 1 コマ 35 分しか確保できないなどの事態が生じている。なお、基本的には男女別学であり、学校として男女共学であったとしても個々の学級は男女別に編成されている場合が多く、同一教室内で男女がともに学ぶことはまれである。



校庭に並ぶテント教室



女子クラスの様子

当時、新カリキュラムの導入が進められていた。新カリキュラムによると、初等教育の 1 年生から 3 年生までが学ぶ教科は、「イスラム」、「第 1 言語」、「算数」、「生活科」、「書道」、「図画」、「体育」、初等教育の 4 年生から 6 年生までは、1 年生から 3 年生までの教科に加え、「第 2 言語」、「英語」、が追加となり、「生活科」が「理科」と「社会科」に分かれる。各教科は、ダリ語もしくはパシュトゥ語で教えられるため、教科書も各科目 2 言語で整備されている。

初等教育は、教育省の管轄である。教育省は、中等教育も担当しているが、高等教育は高等教育省が担当している。2003年の教育省の経常予算は約15,000万ドルであり、その大部分は教職員の給与である。開発予算は、その全額を援助機関に依存している。2003年度の教育省の開発予算は2億ドルとなっていたが、実際には、支援が約束された額も支払われた額もその予算額には到底及んでいない。

初等教育へは、様々なドナーが支援を行っている。UNICEFは、短期教員研修とカリキュラム開発支援を実施。世界銀行は、地域主導型の教育開発プロジェクト(コミュニティベースの教育開発の促進)を実施している。USAIDはAPEP(Afghanistan Primary Education Program)において、教科書印刷と配布、ラジオを使った教員研修を実施している。DANIDAは、カリキュラム開発、教材開発、教師教育、学校建設、供与資金管理において支援している。JICAは、学校建設や専門家の派遣、女子教員養成のための本邦研修などの支援をしている。その他、様々なNGOが学校建設や教員研修などへの支援を実施している。

4. 教員

A. 教員の実態

2003年のアフガニスタンの初等教育から後期中等教育までの全教員数は、103,609人である。このうち、14年生以上を修了している教員は17%しかおらず、残りの教員(全体の83%)は14年生まで修了しておらず、そのうちの半数は12年生も修了していない。先に述べた長年の紛争とタリバン政権下における女子教育の禁止の影響が大きい。規定では、14年生未修了の教員はすべて非資格教員であるため、極めて多くの教員が非資格教員として教壇にたっているのが実情である。それに加え、2003年に必要とされている初等教育教員数は10万4千人とされており、すでに教員数は足りていないが、今後、就学児童数の増加に従い必要とされる教員数も増加することが予想され、大幅な教員不足が予想される。教員の量・質ともに、深刻な問題を抱えている。

非資格教員はもとより、資格を持った教員についても、20年以上にわたる内戦の影響で、教科内容あるいは教授法をアップデートしていく機会を奪われていたため、教員として十分な資質を有しているとは言い難い。アフガニスタンで多く見られる授業は、「説明」「指示」「評価」が中心的な活動である。具体的には、教師が児童に教科書を読ませる、それについて教師が説明をする、その説明を理解しているか数名の児童に答えさせる、というのが一般的な流れである。児童の思考を促すような「発問」などはほとんどない。



授業の様子

B. 教員養成の現状

アフガニスタンでの教員養成は、新たに教員になるためのコースである PRESET と、現職教員に対する INSET が行われている。INSET は、さらに、スキルアップや新しい知識を得るための短期研修と、資格付与（非資格教員を有資格教員にアップグレードするため）の長期研修に分かれている。INSET の短期研修は正式な制度として確立されているわけではなく、NGO やドナーによって不定期に実施される。

PRESET と INSET（長期研修）は、大きく分けて 2 種類の機関で実施されている。教員養成カレッジ（TTC）と大学（教育大学および大学の教育学部）である。教員養成カレッジは教育省の管轄であり、PRESET および INSET 両方を提供している。PRESET は、9 年生修了者を対象としている 5 年間のコースと 12 年生修了者を対象としている 2 年間のコースがあるが、5 年間コースの学生はほとんどいない。INSET は、12 年生修了者かつ現職教員を対象としている 2 年間のコースのみである。PRESET と INSET のカリキュラムは基本的に同じである。一般的に、理論が中心であり、教科によっては専門的すぎる内容も含まれている一方、教授手法や実験などはほとんどない。また、教育実習をすることにはなっているが、実際には実施できる場所がないなどの理由でほとんど実習は行われていない。

教育大学および大学の教育学部は、高等教育省の管轄である。教育大学では、4 年間の PRESET コース、4.5 年間の INSET コースを提供しており、対象者は 12 年生修了者である。大学の教育学部では PRESET コースのみ提供しており、昼間のコースが 4 年間、夜間のコースが 5 年間で、対象者は 12 年生修了者である。こちらも、PRESET コースと INSET コースのカリキュラムは同じである。TTC とは履修年限も違うことからカリキュラムは違い、大学の方がより専門性が高い。授業は理論中心である。教育実習は行われている。

アフガニスタンには、TEP（Teacher Education Program）という教員養成分野の援助協調メカニズムがある。TEP には、DANIDA、JICA、USAID、UNICEF、世界銀行などが参加している。TEP は援助協調に加え、実際に新カリキュラムに対応した現職教員研修事業も予定している。研修は 13 日間で、内容は、「教育学」、「児童の理解」、「授業計画」、「授業観察」、「補助教材」、

「多様性」、「教育評価」、「教科内容の向上」となっている。また、TEP の他にも、様々なドナーが教員養成分野への支援をしており、例えば、DANIDA は教育省編集・翻訳局への専門家派遣や新教科書の印刷、UNICEF は新カリキュラムおよび教科書の策定支援、USAID は教員研修、UNICEF は教員研修や TTC のリハビリなどを行っている。



教員研修の様子

5. カリキュラム改訂と新テキスト

タリバン政権崩壊直後のアフガニスタンの学校では、旧来のカリキュラム及び教授法を基本として教育が行われていた。しかし、国家の再興と開発のためには、バランスのとれた新しい統一国家カリキュラムの開発・普及が求められたため、カリキュラムが改訂されることとなった。また、カリキュラム改訂にともない、新しい教科書の作成も予定されている。この作業は、UNICEF の資金援助を基に、アメリカのコロンビア大学教育大学院(TCCU)が支援している。

2003 年には、新カリキュラムの枠組み(フレームワーク)が策定された。新カリキュラムでは、これまでの科目編成が見直され、初等教育において次のような変更があった。

- Grade 4 (G4)-G6 に「英語」が追加された。
- G4-G6 の「幾何学」が「算数」として統廃合された。
- G1-G3 に「生活科」が追加された。
- G4-G6 に「社会科」が追加され、代わりに、「歴史」と「地理」が廃止された。

このような見直しにともない、各科目の授業時間数も見直された。

また、学習法・教授法についても、それまで一般的であった授業者中心の画一的なものから一転し、学習者中心アプローチを特徴としており、学習者にあった多様なやり方での授業、チームワークや社会的な協力を促すような教え方をすることが言及されている。

このようなカリキュラム枠組みに従い、新しい教科書の作成(改訂含む)が G1 から順番に行われた。教科書策定は、TCCU 支援の基、教育省編集・翻訳局の職員が分担した。2005 年 1 月時点で、G1 と G4 は最終版が完成、G2 と G5 はパイロット版の試験利用を実施、G3 と G6 はパイ

ロット版のドラフト作成までが終了している。G1 と G4 は、DANIDA の資金支援の基、今後印刷され、全国に配布される予定である。

このように、新教科書は順次教育現場に導入されていく予定であるが、新カリキュラムおよび新教科書に沿った教科に関わる研修の予定はなく(TEP による、より一般的な短期現職教員研修は予定されている)、新教科書の使用方法などをまとめた手引書も策定される予定はない。

II. タスク(グループワーク課題)

「I. ケースストーリー」のような状況を踏まえ、G1-G3 の教師用指導書を開発することとなりました。開発するにあたり、以下の点を検討してください。

1. 教師用指導書がなぜ必要とされるか。教師用指導書を作る目的は何ですか。
2. 教師用指導書にはどのような内容が含まれるべきですか。
3. 教師用指導書はどのような手順で開発しますか。
4. 教師用指導書の開発にあたって、紛争の歴史も踏まえ、どのようなことに配慮しますか。

III. 実例紹介用資料

0. プロジェクト概要

案件名:	教師教育強化プロジェクト
実施期間:	2005年6月～2007年8月(26ヶ月)
カウンターパート機関:	教育省 編集・翻訳局および教師教育局
上位目標:	アフガニスタンにおける対象地域での現職教員(G1-G3)の授業の質が向上する。
プロジェクト目標:	対象地域の現職教員(G1-G3)が教師用指導書を用いた授業実践改善手法を修得する。
期待される成果:	1. 新カリキュラムに対応した実践的な教師用指導書(G1-G3)と研修マニュアルの開発 2. 対象地域の教員(G1-G3)に対する教師用指導書を用いた現職教員研修の実施 3. 初等教員の教員養成／研修の見直しの方向性の提言

1. 教師用指導書がなぜ必要とされるか。教師用指導書を作る目的は何か。

復興プロセスの進展に応じて就学児童数が爆発的に増加したのを受け、適切な教職養成課程を経ないで教壇にたっている、資格が不十分な教員が急激に増加しており、教育の質の向上には、現職教員の質の向上が不可欠である。これに加え、初等教育では、カリキュラム改訂が行われており、順次新カリキュラムが導入されているが、新カリキュラムの内容の説明や個々の教科の教授法に関する研修は特にされていない。資格が不十分な教員が新カリキュラムを教える

ためには、その手引きとなるものが必要であり、教師用指導書が開発されることとなった。

2. 教師用指導書にはどのような内容が含まれるべきか。

教師教育強化プロジェクトでは、G1 から G3(初等教育 1 年～3 年)の主要 4 教科(算数、生活科、国語(ダリ語、パシュトゥ語)、イスラム)の教師用指導書を開発したが、それらすべてにおいて、以下のフレームワークに沿って策定した。

教師用指導書フレームワーク

- 1 回の授業で教える教科書のコピー(算数の場合は、一系統分)
- 授業タイトル
- 授業時間
- 授業目的
- 授業の主眼
- 補足教材
- 指導内容(実習と練習、評価(知識、熟度、姿勢、重要性)、宿題)

また、新カリキュラムが児童中心型の授業に重点を置いていることをうけ、指導内容の項目では、グループワークなどの具体的なやり方などを含ませた。

なお、指導書の例を参考資料として添付する。

3. 教師用指導書はどのような手順で開発するか。

教師教育強化プロジェクトでは、以下のような手順で教師用指導書を開発した。

教師用指導書開発手順

1. 教師用指導書開発チームの編成
2. 教員ニーズアセスメントの実施
3. 新カリキュラムおよび新教科書の精査
4. 指導書のフレームワークの確定
5. 指導書執筆
6. 教師用指導書の試用と試用結果分析
7. 教師用指導書の改訂と最終化

教師用指導書開発チームは、教育省の「初等教育局」、「編集・翻訳局」の職員、および、教員養成校やティーチャー・アップグレーディング・インスティテュートの職員、さらに小学校現職教員、によって編成された。各科目に 3 名ずつが配置された。日本人専門家は、彼らの活動を全般的に支援した。

指導書執筆は、主にワークショップ形式でやられ、毎回のワークショップは、「参加者全員による合同協議(30 分程度)」→「教科毎の教員用指導書作成(2 時間程度)」→「作成された各教科の教員用指導書の発表および質疑応答(1 時間程度)」の順で実施された。



指導書作成ワークショップの様子

4. 教師用指導書の開発にあたって、どのようなことに配慮すべきか。

- 教師用指導書を使用する現職教員の多くは、資格が不十分であり教授経験の乏しい者であった。そのため、教師用指導書は、理論や抽象的な説明に走らず、個々の教師が教室でどのように授業を行えばよいのかを段階的に示すという、実践的かつ分かりやすい内容とした。
- 日本人専門家の技術支援のもと教師用指導書は開発されたが、日本人専門家が伝える「良い授業のあり方」をそのまま指導書にするのではなく、アフガニスタンの専門家が解釈して理解し、それを自分達の言葉で執筆することにより、ユーザーである現職教員が理解しやすい内容となった。
- 指導書には授業で扱う内容を載せているが、現地の宗教や文化が色濃く反映される「国語（ダリ語、パシュトゥ語）」および「イスラム」については、外部者である日本人専門家は内容には関わらず、アフガニスタン人で構成された指導書開発チーム内で議論し、決定するようにした。こうすることにより、外部者には分からない現地の風習に配慮した内容とすることが可能となった。一方、「算数」や「生活科」の一部については、内容がより科学的・客観的なため、日本人専門家によって積極的に内容の監修が行われた。
- 指導書はダリ語により開発されたが、迅速な全国普及にはパシュトゥ語の指導書も不可欠であったため、ほぼ同時にパシュトゥ語版も作成し、言語による普及の差をなくすようにした。

IV. 参考文献

「アフガニスタン国 教師教育強化プロジェクト 実施協議報告書」、2005年、JICA

「アフガニスタン国 教師教育強化プロジェクト 終了時評価調査報告書」、2007年、JICA

「アフガニスタン国 教師教育強化プロジェクト 事業完了報告書」、2007年、JICA(システム科学コンサルタンツ株式会社、国立大学法人鳴門教育大学)

参考資料: 指導書の例



Lesson's title: who am I?

Page: 1-2

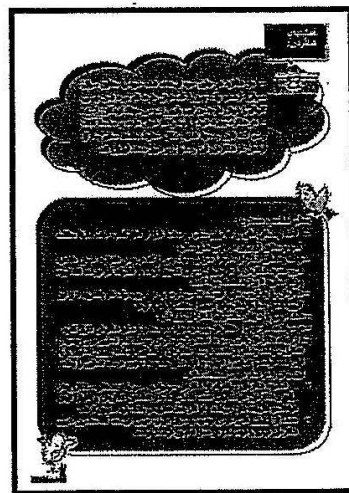
Time: 45 minutes

Objectives: main point: taking the name, introducing, (sister, brother, father, mother and himself) knowing responsibility (staff, farmer, teacher)

Supplementary Teaching materials: Frame, ball, tomato, newspaper and child

Activities:

- 1- dear teacher at first get information about the students situations and ask separately from those students, which faced some problem.
- 2- dear teacher introduce your self to students and ask each student's name and get introducing with all students.
- 3- dear teacher divide the students in groups and put name on every group, which is favorite of students and ask from each group that attention on page's picture also they should say what things they're seeing in the picture so one



students say something about the picture.

4- dear teacher ask some students to come in front of the class, introduce herself and say how much sister and Brother he/she has and also says what things he/she likes.

5- Dear teacher check every student activates guides and encourages them than describe the picture and read the paragraph and describe to the class.

6- Practice and exercise: students should draw their self's picture and every thing that they like and show to their classmates.

7- evaluation: dears teacher ask the following points for your sureness.

Knowledge: if a person asks you how do you introduce yourself?

Skill: if you like something how you will get and how you will say?

Attitude: Are you happy about knowing your classmates?

8- Homework: the students should draw a thing, which they like.

Case 2: Strengthening Vocational Training Sector after Civil War **(From the Project for Improvement of Basic Skills and Vocational Training** **in Southern Sudan)**

I. Case Story

1. Background

In the Republic of Sudan, located in east-central Africa, the Southern Sudan People's Liberation Army/Movement (SPLA/M) rebelled against the North in the context of religious and oil resource issues in the 1980s and civil war erupted. The civil war lasted over 20 years; but in 2002, a peace agreement between the North and the South was made in Kenya. The Sudanese government and SPLA/M signed a Comprehensive Peace Agreement (CPA), which finally brought an end to the civil war.

Following the signing of the CPA, Southern Sudan was granted autonomy. The Government of Southern Sudan was established in October 2005 with six years of administrative autonomy. Ten states in the southern region came under control of the government of Southern Sudan, and Juba became the capital.

2. Brief overview of social and economic situation in Southern Sudan

Southern Sudan is a landlocked country, which is bordered by Sudan to the north, Ethiopia to the east, Kenya, Uganda, and the Democratic Republic of the Congo to the south, and the Central African Republic to the west. The total area is about 640,000 km².

The total population is approximately eight million. Southern Sudan has a variety of ethnic groups, but the majority is the Dinka whose population is about one million followed by the Shilluk, Nuer, and some others.

English is the country's official language due to the influence of British rule, and it is widely used in communication with the North and in education. As mother tongues, people use ethnic languages such as Dinka and Nuer. Around Juba city, Juba Arabic is used as a common language.

Whereas Northern Sudan has many Arabic people who believe in Islam, Southern Sudan has people who believe in Christianity or traditional religions such as animism.

The economy of Southern Sudan was devastated by the civil war; in particular, infrastructure development was halted. The country relies heavily on oil revenues, and people engaging in industries other than the oil industry are not wealthy. Main industries

are agriculture, forestry, stockbreeding, and fishery. Main agricultural products are cotton, peanuts, and some others. Timber is the main export product, and Southern Sudan has the largest teak plantation in Africa. While the country enjoys a good economy due to the inception of rehabilitation projects after the end of the civil war, the number of engineers and skilled people are limited despite the fact that a great number of refugees returned and tried to find employment.

3. Needs of vocational training

A. Targeted people for training

Securing livelihood is urgently required for refugees who were forced to escape and lived in shelters for years, jobless people who stayed in their hometowns during the war but lost their jobs, and young people who have learned skills and want to get a job. The need for vocational training is expected to be high among these people. The number of refugees from Southern Sudan and IDPs was estimated 350,000 – 400,000, and 70 – 80% of them, about 300,000 people, were expected to return Southern Sudan. If 0.1% of the total population was assumed to be construction engineers from the estimation of employed workforce composition in Juba, it was determined that about 3,000 of the returnees would need vocational training.

People who completed only primary school would join vocational training. The target trainees who completed primary school were estimated at about 250 annually, when projected by the number of enrolled students, graduation rates, and education continuance rate in 2005.

B. Needs of workers

There are several big companies in Central Equatoria State where Juba is located; however, their scales are small in terms of the numbers of employees, which are fewer than 100. The development of cement factories and heavy industries is expected in the coming years.

Microfinance organisations, which are part of the system supporting small businesses, exist in Juba and support the financial independence of individuals and small groups.

It is found that the economic situation has been relatively good according to interviews with storeowners in the market. The construction industry, steel sales, and car maintenance are in particular thriving due to rehabilitation projects. Under these circumstances, many employers want to increase their staff to expand their businesses. Since in general, skilled

people and craft workers learn from experience as an apprentice from an early age, people who have strong enthusiasm to learn a job regardless of educational background and experience are required.

The demand for engineers and skilled workers is high since rehabilitation projects related to road and school construction have been implemented with the support of donors and many construction works have been going on. Because the number of skilled people in Southern Sudan is insufficient, the country has to rely on skilled workers from neighbouring countries such as Kenya and Uganda. According to a survey, there is a higher demand for business in Juba related to large-scale public rehabilitation projects than for small-scale businesses, which target individuals such as beauty and tailoring. In particular, the demand for utility workers and mechanics who engage in auto mechanics, electrical works, and plumbing is high, followed by construction workers such as bricklayers and carpenters. The demand for office workers such as computer operators and bookkeepers is relatively high.



Auto Mechanic

4. Brief overview of vocational training centre in Southern Sudan

Before the CPA, the public vocational training providers were under the general coordination agency, called “Supreme Council for Vocational Training and Apprenticeship (SCVTA).” But after the CPA, The Ministry of Labour, Public Service and Human Resources Development (MLPSHRD) of the Government of Southern Sudan became responsible for vocational training in Southern Sudan.

There are four public vocational training centres under MLPSHRD: Juba, Malakal, Wau multi-service training centres (MTC), and the Agani women’s training centre. Juba MTC has three training fields: mechanical technology, building technology, and secretarial work, but some courses do not have enough instructors. During the civil war, official training

programmes were not implemented. Malakal MTC has an agro-mechanic course. Wau MTC used to be an auto-mechanic vocational school, but it was completely destroyed due to the war. Agani women's training centre is a vocational training centre for women. It has a building but no staff are assigned there. The curriculum that is commonly used is International Labour Organisation (ILO) module training curriculum, which was introduced in the 1970s. The Department of Labour in MLPSHRD is responsible for these vocational training centres.

The overall goal of the vocational training sector has not decided. The Ministry of Education, Science and Technology has been developing policies for technical and vocational education and training (TVET) with the support of UNICEF. It recognises the multi-service training centres under MLPSHRD; however, the position of these centres is not clear. It is assumed that the training centres under MLPSHRD are mainly targeting people who have completed secondary education or dropouts of secondary education to foster mid-level engineers with 1 or 2 years of vocational training.

Regarding the vocational training by NGOs, there are only a few NGOs that provide it because they mainly engage in humanitarian and relief activities in Southern Sudan. NGOs that provide vocational training do not have their own instructors, and they usually employ instructors from the outside. There are not enough people who can give vocational training. Also, these NGOs do not possess any facilities or equipment for training, and they have to procure them from Khartoum and Nairobi.

The German Organisation for Technical Cooperation (GTZ), German Development Service (DED), UNHCR, and Multi Donor Trust Fund (MDTF), EU, JICA, ILO, WFP, UNDP and others have been planning or have started assistance for the vocational training sector. For example, Germany develops facilities and equipment for Juba MTC and dispatches TA. UNHCR gives vocational training in the refugee camps, and ILO works on capacity development of vocational centres and plans to build a centre for re-employment.

5. Juba MTC

As mentioned above, there are four public vocational training centres in Southern Sudan, but among them, Juba MTC, which is located in the capital, is expected to restore the function as a core agency of the vocational training centres to meet the growing needs of vocational training in Southern Sudan.

Juba MTC was established in 1973. There are 16 staff in Juba MTC: a principal, a vice principal, 9 instructors, and 5 clerks. The training programmes are categorised in three

groups: mechanical technology, building technology, and secretarial work. Each group is supposed to have its own instructor and assistant, but there are vacancies for the instructors who are responsible for plumbing (building), refrigeration and air-conditioning (building), human resources management (secretary), typing (secretary), and correspondence and general affairs (secretary). The principal and the vice principal teach some of these classes for secretarial work. Moreover, Juba MTC has an aging instructor issue as the average age of the nine instructors is 52.5 years old. A request has been made to the Ministry of Labour for two additional placements in each group including the filling of the vacancies.



Instructors of Juba MTC

The official training of Juba MTC included eight training courses: auto-mechanic, metal fabrication and welding, building and construction, carpentry and joinery, plumbing, electrical installation, refrigeration and air-conditioning, and secretarial work, targeting people who have completed the 8th grade of primary education or dropouts of secondary education. Excluding the secretarial work course, 7 training courses lasted 1 year and had a total of 224 trainees per year with a quota of 16 trainees for each course and 2 admissions per year. The secretarial work course lasted 3 months, and it had 75 trainees per year with quota of 25 trainees and 3 admissions per year. In total, Juba MTC had 299 trainees a year. However, after 1991, the official training programmes were not carried out due to the turmoil of the civil war. Instead, 6-month training courses were given on auto-mechanics, metal fabrication and welding, carpentry and joinery, and building and construction for people who completed primary school, and auto-mechanic course for current automobile mechanics.

These programmes still follow the ILO training curriculum, which was introduced in the 1970s. Concerning the distribution of training time, 40% is spent on the textbook, and 60%

is spent on skills practice. The classes based on textbooks are mainly held in the mornings, and skills practice is done in the afternoons. Since there is a shortage of textbooks, the style of the class is that instructors use their private textbook, and write the content and their own experiences on the blackboard, and then the trainees copy from it. Regarding skill practice, there are only 1 or 2 pieces of available equipment for every 16 trainees. Three to five pieces of equipment are required for the number of trainees, and the trainees have to wait and observe most of the time when other trainees are using the equipment. Some courses cannot implement the training because of the insufficient training materials. For the recruitment of trainees, advertising in Juba MTC or the Ministry of Labour and media such as radio are used.

The current expenditure for such as facility maintenance and equipment purchase is not paid to Juba MTC. Juba MTC has been applying for a budget to the Government of Southern Sudan, but since the entire budget of the government has not been allocated, the budget for Juba MTC has not been approved. The premises of Juba MTC is very large, about 150,000 m², and has a headquarters building, classroom buildings, a mechanical technology training field, a building technology training field, a schoolhouse, staff quarters, warehouses, and a generator room. But, electric substation equipment has been faulty, and electricity has not been provided to each facility. Water pipes are built up to the schoolhouse, but they have not reached the training fields. Most equipment in the training fields for each course is from the 1970s, and a side grinder, for example, has not been used due to a malfunction since 1984. Most of other machines are also not functioning due to difficulties in parts procurement and inadequate maintenance.



Workshop

GTZ plans to repair the training fields, repair and discard malfunctioned equipment, and develop a water supply system for Juba MTC. It also plans to implement urgent short-term training programmes. DED plans to dispatch experts for training management and plumbing practice.

II. Task (Group Work)

Based on the situation of “I. Case Story,” it has been decided to strengthen the Juba multi-service training centre. For strengthening of Juba MTC, think about the following.

1. Why is it necessary to strengthen Juba MTC?
2. Point out the challenges of the MTC.
3. What should be done specifically for strengthening the MTC?
4. For strengthening the vocational training centre right after the civil war, we have to cope with unusual situations that would seldom happen under normal conditions. What kinds of unusual situations should be considered? How would you cope with them?

2. 内戦終結後の職業訓練分野の強化 (「南部スーダン基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト」より)

I. ケースストーリー

1. 背景

アフリカ東部に位置するスーダン共和国では、1980年代に宗教や石油資源を背景として、北部のスーダン共和国政権に対し南部のスーダン人民解放軍／運動(SPLA/M)が反乱を起こし、内戦が勃発した。以後、約20年にわたり内戦が続いたが、2002年にケニアで南北の和平交渉が成立し、2005年に南北包括和平合意(Comprehensive Peace Agreement: CPA)が締結され、ようやく内戦が終結した。

CPAを受け、南部スーダンは自治権を獲得し、スーダン統一政府の下、南部スーダン政府が2005年10月に樹立され、行政上の自治を6年間付与された。また、南部地域10州を管轄することとなり、ジュバ市が南部スーダンの首都となった。

2. 南部スーダンの社会経済概況

南部スーダンは内陸国であり、北に北部スーダン、東にエチオピア、南はケニア・ウガンダ・コンゴ民主共和国、西は中央アフリカ、と国境を接する。面積は、約64万平方キロメートルである。

人口は、約800万人である。南部スーダンには様々な民族がいるが、最大民族は、ディンカ族で、約100万人であり、その他、シルク族、ヌエル族などが続く。

イギリス統治時代の影響を受け、公用語は英語であり、北部とのやりとりや教育などで広く使われている。母語としては、ディンカ語やヌエル語といった部族語が使われている。また、ジュバ市周辺では、ジュバ・アラビア語が共通語として使用されている。

北部スーダンにはイスラム教を信仰するアラブ人が多くいるのに対し、南部スーダンは、アニミズムの伝統宗教やキリスト教が一般的に信仰されている。

経済は、南北内戦により荒廃し、特にインフラの整備が進んでいない。石油収入に過度に依存しており、石油産業以外で生活している庶民は決して裕福ではない。主要産業は、農業、林業、畜産業、漁業である。主要農産物としては、綿花、ピーナッツなどがある。また、木材は主要輸出品であり、アフリカ最大のチークのプランテーションがある。内戦終結にともない、復興事業が開始され復興景気に沸く一方で、難民などが帰還し職を求める者が多いなか、それら事業が求める技術者・技能者となると数が圧倒的に不足しているのが実情である。

3. 職業訓練ニーズ

A. 訓練対象者

南部スーダンでは、長年の難民生活や国内避難生活を強いられてきた帰還者、内戦の間地元に残ったが職を失った者、進学より技能を身につけて就職する青少年にとって、自らの生計を確保することにチャレンジしていくことが緊要である。職業訓練は、これらの人々にとってニーズが高いものと想定されていた。南部スーダンからの難民と IDP の合計は、350～400 万人と推定され、2010 年までにこのうちの約 7～8 割(約 300 万人)が南部スーダンに帰還する見通しであった。ジュバの就業人口構成から推定し人口の 0.1%が建設系技能者と想定した場合、この帰還者の中で職業訓練を必要とする人数は、約 3,000 人と推定された。

また、職業訓練には、初等教育修了者も入学してくる。2005 年の就学児童数、卒業率、進学率から推定すると、初等教育新卒の職業訓練対象者は、少なくとも毎年約 250 人発生すると予測されていた。

B. 労働者のニーズ

ジュバのある Central Equatoria 州にはいくつか大企業があるが、従業員数が 100 人未満であり、この観点からは小規模であるといえる。なお、今後はセメント工場や重工業の展開が期待されている。

小さな企業を支える仕組みとしては、マイクロ・ファイナンス組織がジュバにあり、個人や小グループによる自立に対して金融面の支援をしている。

マーケットの店舗オーナーへのインタビュー調査から、商売の景気は職種にもよるが比較的良好な状況にあることがわかっている。特に、建設業や鋼材販売、自動車整備は復興景気を受け盛んである。このような状況をうけ、経営者の多くは、商売拡大のために従業員の増加を望んでいる。一般的に、職人・技能者は幼い頃から徒弟として仕事を初め、経験から技能を身につけているため、従業員として望まれる人材は、学歴とは関係なく、経験者もしくは経験がなくても仕事を覚える熱意の強い人である。

さらには、道路整備や学校建設といった復興開発事業がドナーの支援によって実施されており、多くの建設工事が発生しているため、建設に必要な技術者・技能工の需要は高い。南部スーダンには技能者が不足しているため、やむなく周辺国(ケニア、ウガンダなど)からの技能者に頼っているのが実情である。ある調査によれば、ジュバ市において需要の高い職種は、個人をターゲットにした小規模ビジネス(例えば、美容や洋服仕立て)に従事する職種よりも、より公共的で大規模な復興事業に関連する職種の需要が大きいと分析されている。特に、自動車メカニックや、電気工事、配管工事などに従事する設備・機械工の需要が高い。次に、レンガ積み工や大工などの建設業が続く。コンピューター操作や簿記などを行う事務員についても比較的需要が高い。



自動車整備工

4. 南部スーダンの職業訓練セクターの現状

CPA 前は、南部スーダンの公的職業訓練機関は、職業訓練・徒弟訓練最高協議会という職業訓練総合調整機関の傘下に置かれていたが、CPA 合意後、南部スーダンにおける職業訓練は南部スーダン政府の所管事項となり、労働・人事・人的資源開発省 (Ministry of Labour, Public Service and Human Resources Development: MLPSHRD) が管轄するようになった。

MLPSHRD が管轄している公的な職業訓練を行うセンターは、ジュバ職業訓練センター (Juba Multi-Service Training Centre: ジュバ MTC)、マラカル職業訓練センター、ワウ職業訓練センター、アガニー女性訓練センター、の 4 センターである。ジュバ MTC は、機械技術系、建築技術系、秘書系の 3 系が設置されているが、指導員が欠員している分野もある。また、内戦中は正規の訓練は実施していなかった。マラカル職業訓練センターには、農業機械整備科 (Agro-mechanic) が設置されている。ワウ職業訓練センターは、自動車整備科 (Auto-Mechanic) の専門校であったが、紛争により完全に破壊された。アガニー女性訓練センターは、女性向けの職業訓練センターであるが、建物はあるがスタッフが配属されていないのが現状である。一般的に使用しているカリキュラムは、1970 年代に導入された ILO のモジュール型職業訓練カリキュラムである。なお、これらの職業訓練センターは、MLPSHRD にある労働局が統括管理している。

職業訓練分野における上位計画は未整備である。教育科学技術省が UNICEF の支援を受け、産業技術教育・職業訓練 (Technical and Vocational Education and Training, TVET) 政策を策定している段階であり、MLPSHRD が管轄する職業訓練センターも認識されてはいるものの、その位置付けは明確ではない。想定では、MLPSHRD が所管する職業訓練は、中等教育修了者ないしは中等教育のドロップアウトを主に対象とし、1~2 年の職業訓練を実施し、中堅技術者を育成することとなっている。

NGO などを通じた職業訓練については、南部スーダンで活動している多くの NGO が、人道支援・救援活動を行っており、職業訓練を実施している NGO は非常に少ない。職業訓練を実施している NGO でさえ、そのほとんどは、訓練指導員を内部に保有しておらず外部から雇用するの

が一般的であり、訓練を指導できる人材自体が不足している。また、訓練用の施設・機材についても、これら NGO などでは所有してなく、ハルツームやナイロビから調達せざるを得ない状況にある。

職業訓練セクターへの支援は、ドイツ(GTZ、DED)、UNHCR、マルチ・ドナー信託基金(MDTF)、EU、JICA、ILO、WFP、UNDP などが支援を開始もしくは計画している。主なところでは、ドイツは、ジュバ MTC の施設・機材整備や TA の派遣、UNHCR は、難民キャンプでの職業訓練実施、ILO は、職業訓練センターのキャパシティビルディングや再雇用センターの設立を計画、などがある。

5. ジュバ MTC

上述の通り、南部スーダンには 4 つの公的職業訓練センターが存在するが、その中で、首都に位置するジュバ MTC は、内戦が激化する以前には南部スーダンにおける職業訓練の中核機関であったこともあり、職業訓練ニーズが高まることが予想される今後、その本来の機能が回復することが望まれるセンターである。

ジュバ MTC は、1973 年に設立された。職員は 16 名であり、その内訳は、校長、副校長、指導員 9 名、事務員 5 名となっている。訓練は機械技術系、建築技術系、秘書系の 3 系に分類されている。それぞれの系には、専門科ごとに指導員と助手が配置されることになっているが、配管科(建築系)、冷蔵空調科(建築系)、人事管理科(秘書系)、タイプ科(秘書系)、通信庶務(秘書系)を担当する指導員が欠員しており、校長や副校長が秘書系の一部の授業を担当している。さらに、指導員 9 名は、平均年齢 52.5 歳と高齢化が進んでおり、欠員の補充も含めて各科に 2 名ずつの追加配置を労働省に申請している。



ジュバ MTC の指導員達

ジュバ MTC の正規訓練は、小学校(8 年)卒業者もしくは中等教育を中途退学した者を対象に、自動車整備科、板金・溶接科、建築科、木工科、配管科、電気科、冷蔵空調科、秘書科の 8 科の訓練コースが実施されていた。秘書科を除いた 7 科は 1 年間の訓練コースであり、定員は各コ

ース 16 名で、年 2 回の入学であったので、年間訓練生合計は 224 名であった。また、秘書科は 3 ヶ月間コースで、訓練定員 25 名、年 3 回実施であり、年間 75 名を訓練していた。したがって、ジュバ MTC では、年間 299 名を訓練していたことになる。しかしながら、1991 年からは内戦の混乱で正規の訓練は実施していない。代わりに実施している主な訓練は、小学校卒業者を対象とした自動車整備科、板金・溶接科、木工科、建築科の 6 ヶ月の訓練コース、在職者を対象とした自動車整備科の訓練である。

訓練で使用されているカリキュラムは、1970 年代に導入された ILO の訓練カリキュラムをいまだに使用している。訓練時間の配分は、全コースともに、学科が 4 割、実技が 6 割をしめており、基本的に午前学科、午後実習である。テキスト等の教材が極端に不足しており、指導員が個人的に所有するテキストの内容と指導員自身の経験や知識を板書し、それを訓練生が書き写すという方法で進められる。また、実技に関しても、使用できる機械が訓練生 16 名に対し 1~2 台しかなく、適正台数に対して 3~5 台不足しており、1 人が指導を受けている時間は、他の訓練生は見学するしかない状況である。科によっては、訓練用材料が不足し補充されないことがあるため、訓練そのものが実施できない場合もある。なお、訓練生の募集は、募集要項をジュバ MTC 構内や労働省で張り出す、ラジオなどの媒体を使う、などの方法で実施している。

ジュバ MTC には、施設修繕費や機材購入費などの経常経費は支給されていない。南スーダン政府に申請しているが、政府全体の予算が成立してなく、予算の承認がされていない。敷地は広大(約 150,000 m²)で、本部棟、教室棟、機械技術実習場、建築技術実習場、校長宿舎、職員宿舎、倉庫、発電機室が配置されている。変電機が故障しており、各建物には通電していない。また、水道管は、校長宿舎までは敷設されているが、訓練施設には至っていない。各科の実習場にある機材は 1970 年代のもので、例えばサイドグラインダーは 1984 年から、ボール盤は 1986 年から故障で使用していない。他の機械も部品などの入手が困難であったり、機械のメンテナンスが不備だったりして、稼動していないものがほとんどである。



ワークショップ

なお、ジュバ MTC には、GTZ が実習場の補修や故障した機械の修理や廃棄、水供給システムの整備を計画している。また、緊急的な短期訓練の実施も予定している。さらに、DED は、訓練管理と配管訓練に対して、専門家派遣を予定している。

II. グループワーク課題

「I. ケースストーリー」のような状況を踏まえ、ジュバ MTC (Multi-Service Training Centre) を強化していくこととなった。ジュバ MTC の強化に関し、以下の点を検討せよ。

1. なぜ、MTC を強化する必要があるのか。
2. MTC の課題をあげよ。
3. MTC を強化するために、具体的に何をすべきか。
4. 内戦直後の職業訓練センター強化では、通常ではあまり起こらないような事態に対応していかなければならない。それらにはどのようなことがあるか。また、それらにはどのように対応していけるか。

III. グループワーク課題に対する事例(基礎的技能・職業訓練強化プロジェクトの場合)

0. プロジェクト概要

案件名:	基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト
実施期間:	2006 年 9 月～2010 年 1 月(41 ヶ月)
カウンターパート機関:	労働・人事・人的資源開発省
実施機関:	ジュバ職業訓練センター(ジュバ MTC)
上位目標:	<ol style="list-style-type: none"> 1. 習得した技術を活かし、訓練受講生が雇用や収入の機会を拡大する。 2. 本プロジェクトによる訓練受講者が平和構築のため国家の復興、再統合および開発に貢献する。
プロジェクト目標:	各種訓練プロバイダーの能力強化を通じて、基礎的技能訓練、職業訓練が効果的に実施される。
期待される成果:	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各種の訓練コースを通じて少なくとも 1,300 人の直接裨益者が輩出される。 2. MTC が長期および短期の両方の正規訓練コースを実施する能力を獲得する。 3. ノン・フォーマル訓練プロバイダー(NGO 等)がコミュニティのニーズにあった訓練を実施する能力を獲得する。 4. 訓練プロバイダーが効果的な就業支援サービスを提供できる。 5. 除隊兵士の社会復帰のための職業訓練が実施される。

1. なぜ、MTC を強化する必要があるのか。

内戦終結にともない、復興事業を中心として多くの建設事業が計画・実施されており、幹線道路の整備に伴い、近隣国や都市間の流通も活性化して商業も拡大しつつある。しかしながら、南

部スーダン出身者の技術レベルは低く、復興事業等に携わる労働者も周辺国からの労働者が大半を占めているのが現状である。復興事業が地元経済の活性化に結びつくには、南部スーダンの技能者を早急に育成し、南部スーダンの人々自身が復興の担い手となることが重要である。これは、人々が「平和の配当」を実感することにもなり、平和の定着にもつながる。

また、南部スーダンには今後、多くの国内避難民・難民が新首都のジュバやその周辺地域へ帰還・定着し、人口の増加が急速に進むことが予測されている。これら帰還民を含む南部スーダン住民の多くが安定した職を見つけるには、基礎的な職業技能を身につけることが必要と考えられ、職業訓練を提供していくことが大切である。

このように、技術者の育成や基礎的な職業技能訓練の実施が早急に必要となっているが、長年の内戦の影響により、職業訓練の実施能力そのものが低いのが現状であり、まずは、訓練プロバイダーの職業訓練提供能力を強化する必要がある。

新しく南部スーダンの首都となったジュバ市に位置するジュバ MTC は、内戦が激化する以前には、スーダン南部における職業訓練の中核機関として、8 分野の正規訓練コースを行っていた。ジュバ MTC は、内戦中ほとんど訓練が実施されていなかったものの、訓練施設と指導員を擁しており、職業訓練を実施するには適当な場所である。また、ジュバ MTC は、将来南部スーダンの中核的な公的職業訓練機関となることが期待されており、早急に能力強化に取り掛かる必要がある。

2. MTC の課題をあげよ。

MTC の課題としては、以下が挙げられる。

- 指導員を含む職員の能力が低い(1970 年代以降、向上されていない)。
- 指導員を含む職員の数が不足している。
- 20 年間も正規訓練を実施していないため、指導員の技術力・指導力ともに低下している。
- 施設整備や維持管理の予算がない。
- 施設、機材が十分には程遠い。
- カリキュラムが 1970 年代のものをいまだに使用している。
- テキストや教材が不足している。
- 労働・人事・人的資源開発省や他の訓練機関との連携が不足している。

3. MTC を強化するために、具体的に何をすべきか。

SAVOT では、MTC を強化するために、以下の活動を実施した。

- **中期計画(人材育成計画、訓練計画、財務計画を含む)の立案:**

組織を運営していくのに、計画は不可欠である。MTC は、プロジェクト開始直後に、プロジェクト専門家の支援を受けつつ、2007 年～2009 年の中期計画である、「MTC Revival Plan」および「MTC Business Plan 2008」を策定した。また、プロジェクトが開催した計画ワークショップなどで

能力が強化された MTC は、2009 年には、その後の中期計画となる、「MTC Mid-Term Plan 2010-2012」を策定した。

● 職員数・指導員数の増員：

プロジェクト開始当初には 64 名しかいなかった職員が、2009 年には 97 名まで増加した。また、プロジェクト開始当初には 11 名(6 分野)の指導員しかいなかったが、その後、以前指導員だったものが戻ってきたり、新しく雇用されたりした結果、2009 年 12 月には、指導員は 26 名となり、8 分野すべてをカバーできるようになった。

● 指導員の技術力および指導力の強化：

元々 MTC にいた指導員は、正規訓練を 20 年以上も指導しておらず、専門分野および教授法につき知識や技術のアップデートが不可欠であった。また、新しく採用された指導員を育成する必要もあった。指導員の能力強化は、南スーダンに人的リソースが不足していることを鑑み、隣国ウガンダの Nakawa Vocational Training Institute (NVTI) が主に担当した。ウガンダでの集中的な研修に加え、NVTI から指導者が MTC に滞在し、OJT 方式での訓練も実施した。その他、ケニアの職業訓練センターでの研修や、日本での研修も実施し、指導員の強化を図った。



実技指導する指導員

● 労働市場のニーズに応じた、新しい訓練カリキュラム、指導案、教材の開発：

MTC に存在していたカリキュラムは 1970 年代に作られたものであり、全面的な見直しが必要であった。そこで、NVTI による OJT の一貫として、新しい訓練カリキュラムが MTC によって開発された。主に開発されたのは、次の通りである。まず、「自動車」、「建築」、「木工」、「電気」、「板金・溶接」、「秘書」の 6 分野の 6 ヶ月コースのカリキュラムを策定した。さらには、「自動車」、「建築」、「木工」、「電気」、「板金・溶接」、「配管」、「冷蔵空調」の 7 分野の 1 年間コースのカリキュラムを開発した。SAVOT を通じ、下記表に示すカリキュラムが開発された。

分野	2週間コース	3ヶ月コース	6ヶ月コース	1年間コース
自動車	○	-	○	○
板金・溶接	○	-	○	○
建築	-	-	○	○
木工	-	○	○	○
電気	-	-	○	○
配管	-	○	-	○
冷蔵空調	-	○	-	(○)
秘書	-	○	(○)	-
コンピューター	-	○	-	-

出典: Final Report より

また、各分野において、新たに「授業案(Lesson Plan)」、「課題シート(Assignment Sheet)」、「情報シート(Information Sheet)」、「ワークシート(Work Sheet)」の4つが導入された。(それぞれの例を添付する。)

● MTC 運営能力の強化:

20年以上も正規訓練を行ってこなかったMTCは、運営能力も強化する必要があった。中期計画策定も運営能力強化の一環である。一般的な運営については、主に第三国(ウガンダおよびケニア)の職業訓練センターへのスタディーツアーにて学んだ。なお、MTCは、プロジェクト期間中に、新しく7つの委員会(「計画・運営」、「研修管理」、「調達」、「訓練生募集」、「試験」、「人事」、「福利・一般事務」)を設立し、活動を開始した。また、MTCの運営には安定した予算の確保が不可欠なため、労働・人事・人的資源開発省やドナーに対して、予算請求活動を積極的に行った。

● 訓練実施に必要な施設・機材の整備:

正規訓練を実施するためには、施設・機材の整備も必要であった。GTZ/UNHCRがワークショップ2箇所、教室棟1棟のリノベーションを行ったが十分ではなく、さらにSAVOTにより、1部屋をコンピューター部屋にし、倉庫をホールにリノベーションし、トイレや井戸を整備した。その他、配電や天井の修理、掲示板の設置など、細かい整備も行った。



整備後のワークショップ

- **他機関との連携強化:**

職業訓練は、ジュバ MTC のみならず他の公共訓練機関でも実施されている。それらの訓練機関で教えられている内容とジュバ MTC で教えられる内容に齟齬があっては混乱が生じるため、カリキュラムのすり合わせや訓練方法などに関する定期的な調整が必要と考えられ、調整会議が開かれるようになった。また、ジュバ MTC の管轄省庁である労働・人事・人的資源開発省とも調整を積極的に行うようになった。

4. 内戦直後の職業訓練センター強化では、通常ではあまり起こらないような事態に対応していかなければならない。それらにはどのようなことがあるか。また、それらにはどのように対応していけるか。

- **国内のリソース(人材、予算、など)が非常に限られている:**

内戦によって政府が機能しなくなり、社会経済システムは麻痺し、大量の難民をうみ、国民生活が麻痺する。これにより、国内では、優秀な人材や会社、NGO の数が極端に減ってしまう。職業訓練センターの強化では、特に優秀な人材が必要となってくるが、国内でそのような人材を見つけるのは至難の業である。そこで、SAVOT では、地域の特色なども近い隣国のウガンダの職業訓練の専門家を活用し、このような事態に対応した。

また、内戦によって政府が機能しなくなると、予算自体も減り、割り当てられた予算も計画通りに執行されないことが多い。一方で、内戦直後は、多くの国際ドナーや NGO が支援に乗り込んでくるため、政府が機能するまで、このような外部支援を積極的に活用することが大切である。ただし、様々なドナーが一気に参入してくるため、ドナー調整をしっかりと行う必要がある。

- **急増する復興ニーズへの対処が求められる:**

内戦が終結すると、大量の難民が帰還する。彼らの多くは、帰還後に安定した就職口を探すこととなるが、長い間の難民生活のため、教育を十分に受けられなかったり、習得した技術などが時代遅れとなっていることが多々ある。安定した就職口を見つけるためのひとつの近道は、何らかの技術を身につけることである。一方、内戦終結後は、荒廃した国土を再建するため、様々な復興事業が実施され、技術労働者の需要が一気に高まる。このように、内戦後は、職業訓練へのニーズが一気に高まる。

このようなニーズの急増に対応するため、能力や予算が限られていても、できることから実施していくことが必要である。たとえば、SAVOT では、まずは既存の 6 分野について通常より短い 6 ヶ月のコースのカリキュラムを開発し、指導員などの能力強化と平行して、訓練を早々に再開した。なお、このような短期訓練コースの実施は、ジュバ MTC の職員の OJT の貴重な場ともなった。また、大量なニーズにこたえるため、NGO などを活用し、より基礎的な技能の訓練コースを実施したが、NGO の経験も浅かったため、NGO を訓練しながらのコース実施となった。

● 除隊兵士などへの訓練が求められる:

内戦終結にともない、武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)が実施されるが、動員解除された除隊兵士の社会復帰の主要な方法として、職業訓練を受け、技能を身につけて社会に復帰する、というものがあり、内戦後の職業訓練センターは、こうした除隊兵士を受け入れることが多い。除隊兵士は、一般訓練生とは違い、トラウマを抱えるもの、教育を満足に受けられなかったもの、社会にうまくなじめないもの、などが多く、特殊な配慮が必要となってくる。

SAVOT では、ソーシャルワーカーを配置し、個々の訓練生に対して複数回のカウンセリングを実施した。また、字の読めない訓練生も多いことから、識字クラスを平行して実施した。さらには、除隊兵士と一般訓練生を一緒にのクラスで教える方法をとることによって、両者の理解を促進し、除隊兵士が訓練後に社会に復帰しやすいようにした。

IV. 参考文献

「南部スーダン 基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト 事前調査報告書」、2006年、JICA

「南部スーダン 基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト 運営指導調査報告書」、2007年、JICA

「Final Report on Project for Improvement of Basic Skills and Vocational Training in Southern Sudan SAVOT」、2010年、JICA(システム科学コンサルタンツ株式会社)

參考資料: 授業案 (Lesson Plan)

MULTI – SERVICE TRAINING CENTRE / JUBA

LESSON PLAN (THEORY / PRACTICE)

Training: Basic Training Course: Building - Construction		Code: 1.1.2.1	
Subject: B1. Construction		Title:	
Duration: 5 Hours		Detail: Various Trainees	
Place: Workshop		Objective: Trainees to be able to use those tools, equip mentioned	
Number of Trainees: 09			
Prepared by:		Date of execution:	
Classification	Time	Important Item	Aids
Attendance	5 mins	Roll call	Register book
Introduction	15 mins	Review of previous practicals and introduce new lesson	Verbal explanation Chalk board
Presentation	25 mins	Instructor shall demonstrate how to build the one brick wall as the trainees observe and the reason of putting broken bond	Bricks, square, straight edge, spirit level, line and pins
Application	210 mins	The trainees begins to implement the procedure told them in the demonstration and build the model to ten (10) brick courses as instructor supervise	Bricks, mortar, water, square, spirit level, straight edge, hammer and bolster
Confirmation	35 mins	The Instructor will attend to the trainees model, checking and marking, recording the marks into record of performance book (marking guide)	Marking guide, spirit level, square, straight edge, chalk and pen
Reference:			

MULTI – SERVICE TRAINING CENTRE

ASSIGNMENT SHEET

Training: Basic Training Course: Building Construction	Code:
Subject: Evaluation Test Title: Detail:	Prepared by: Date of Execution:
<ol style="list-style-type: none"> 1. What are the composition of mortar? 2. Mention two types of hand tools use in brick work? 3. Enlist any of the job safety precautions in building industry 4. What is a revolving drum machine 5. Soil for brick making compose of And 6. Draw the process of manufacturing bricks in complete circle? 7. How is cement manufactured? 8. Explain the desk – top – study functions 9. Write at least five functions of a building? 10. Define concrete? 11. Mention three types of building stones 12. Mention one type of mortar that has three elements mixed together with sufficient water? 13. List three classes of fires? 14. List down the standard metric sizes of bricks (a) by work size (b) co-ordinating size) nominal size? 15. What is a concrete block? 16. Define the word foundation? 17. What is the purpose of bonding a brick work? 18. Mention at least three types of bonds? 19. Write down four functional requirements of a floor? 20. How many centimeters are there in 2 metres? 	

MULTI – SERVICE TRAINING CENTRE – JUBA

INFORMATION SHEET	Code:
<p><u>SITE PLANNING</u></p> <p>Site planning is important, especially for sites with limited space, and / or those located in busy areas.. The following procedure are presented:</p> <p>1. <u>SITE SET – UP:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Access to the site is required for personnel, construction plant and delivery vehicles during construction- Fire fighting equipment must also have clear access in case of a fire or emergency occurring during the works- Temporary access may be allowed in consultation wit the appropriate high ways, police and town planning departments- Safe access for large cranes, and wide, heavy and for long loads will also need careful planning <p>2. <u>STORAGE AND WASTE.</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Materials and plant must be stored so as to protect them from the weather and from damage from site operations. This applies equally to materials stored on site for a short period and those stored for a longer period. Space for the construction and subsequent protection from damage of sample panels is a related consideration.- The reduction of waste on site is linked to good site management and to good detailing- When detailing a building, attention should be given to reducing the amount of cutting, this generates waste on site which is expensive to dispose off. <p>3. <u>SERVICES AND ACCOMODATION</u></p> <p>As a minimum a suitable, metered supply of electricity and water will be required, so too will foul drainage. Site personnel require office space and comfort facilities. These are usually provided in specialist – pre-fabricate site units that are hired by the contractor for the duration of the project. The well being of construction workers and also visitors to the site is an important factor.</p> <p>4. <u>SECURITY AND SAFETY:</u> Site security is required for two reasons:</p> <ol style="list-style-type: none">1. To protect the materials and plant left on site overnight from theft and malicious damage.2. To stop members of the public from inadvertently wandering on the site and hence endangering their safety. <p>Solution: Perimeter fencing must be secured and all access points monitored. Monitoring of materials entering and leaving the site is also required.</p>	

In the case of quoting the writing the pictures from reference books, the name of books, authors and the publishers should be recorded on the sheets

MULTI – SERVICE TRAINING CENTRE – JUBA

INFORMATION SHEET	Code:
<p data-bbox="252 584 671 613">5. <u>STATUTORY REQUIREMENTS</u></p> <p data-bbox="252 645 1335 734">All work must comply with the relevant building regulations. Town planning consent, restricted working hours (times) and other statutory requirement relating to the construction works such as health and safety norms</p> <p data-bbox="252 792 702 822">6. <u>LEVELLING AND SETTING OUT:</u></p> <p data-bbox="252 824 1335 882">Once all the information on the site has been collected, appropriate levels and positions for the building must be established</p> <p data-bbox="252 943 995 972">7. <u>SETTING OUT FOR EXCAVATION AND CONSTRUCTION.</u></p> <p data-bbox="252 974 1251 1032">Before any work can commence a temporary benchmark should be established. The temporary benchmarks will be provided a fixed known level on site (Datun Peg)</p> <p data-bbox="252 1090 568 1120">8. <u>REDUCED LEVEL DIG</u></p> <p data-bbox="252 1122 1310 1193">Once a level has been established and grid lines or building lines marked out the reduce level dig can commence. Generally, areas of the site where major excavation will take place are reduced.</p> <p data-bbox="252 1254 791 1283">9. <u>TEMPORARY WEATHER PROTECTION:</u></p> <p data-bbox="252 1299 1335 1420">Materials delivered to site require temporary protection until they are placed in the correct positions, so too does work as it proceeds for example brick work requires protection from extremes of climate Workers and building work will need to be protected from the vagaries of the weather.</p> <p data-bbox="252 1478 660 1507">10. <u>COLD WEATHER WORKING</u></p> <p data-bbox="252 1523 1310 1686">As a general rule, work should not proceed when the air temperature is below or likely to fall below 2°C frozen materials must not be used. The temperature should be monitored and recorded at regular intervals. Masonry should not be laid when temperature is below 2°C unless heating is provided and the material have not been damaged by frost or are frozen</p>	

In the case of quoting the writing the pictures from reference books, the name of books, authors and the publishers should be recorded on the sheets

MULTI – SERVICE TRAINING CENTRE

WORK SHEET

Training: Basic Training Course: Building Construction	Code: 1.1.2.1
Subject: B1: Construction Title: English Bond Detail: One Brick Wall	Prepared by: Date of Execution:
<p><u>Materials:</u></p> <p>1. Bricks / 2. Mortar 3. Water</p> <p><u>Tools and equipment</u></p> <p>1. Building line 2. Straight edge 3. Bricks 4. Club hammer 5. Bolster 6. Builder square 7. Spirit level 8. Mortar pan 9. Shovel 10. Hoe</p> <p><u>Work Procedure</u></p> <p>1. Preparation of mortar: - Mixing 1 part lime to 3 parts sand (1:3) - Pour water and manipulate it to become pliable</p> <p>2. Laying the bricks: - Clean the work area and mark the base lines - Sufficient amount of mortar is spread with the trowel to ensure complete building of webs of bricks - Take a maximum care in positioning the first header brick which follows with a queen closer according to the rules - Place the last brick and determine the horizontal level - After leveling, finish out the remaining bricks and use straight edge - To ensure all bricks are in straight face and take care of the broken bond - Once more take the square to ensure the degree - Fill up the vertical and the longitudinal joints - Spread mortar to receive the second course and continue repeating the same produce till the last course of brick wall - After work, clean the tools and equipment and store tools accordingly</p>	

Case 3: Reintegration of Returnees and Community Development in the Post-conflict Situation

(From the Programme for Reintegration and Community Development in Kandahar, Afghanistan)

I. Case Story

1. Brief History

Afghanistan has witnessed many military campaigns since the 19th century as it sits at an important geostrategic location of the great powers. The recent conflicts were rooted by the civil wars between the Soviet-backed Afghan government and the US-backed guerrilla groups, called mujahedeen forces, and most notably, the Soviet troops intervention in December 1979. After the withdrawal of Soviet forces in 1989, the civil war escalated. In 1999, the extremist Taliban seized the country. During the conflict period, millions of refugees flooded to the neighbouring countries. On 11 September 2001, the international terrorist organisation, al-Qaeda, led by Osama bin Laden attacked the U.S. In October 2001, although unauthorised by the UN Security Council, the armed forces of the United States and other allied countries launched “Operation Enduring Freedom” against the Taliban regime in Afghanistan, which became a “hotbed” of al-Qaeda. At the end of the year, the Taliban regime was toppled by the attacks of the alliances and Northern Alliance forces of Afghanistan. On 5 December 2001, a peace agreement was made in Bonn, Germany and a political process towards peace was started. In January 2002, the international conference on reconstruction assistance to Afghanistan was held in Tokyo with the awareness that rehabilitation was essential to progress the political process towards peace. Afterward, large-scaled rehabilitation assistance began through major donors including the UN, the World Bank and international NGOs. The emergency national convention, Loya Jirga, was held in June 2002 and the transitional government came into power. In January 2004, a new constitution was enacted. In October 2004, presidential elections were conducted and Hamid Karzai was elected as president. The efforts to rehabilitate the country moved forward with full-scale implementation. Afghanistan held parliamentary and provincial council elections in September 2005, and the political process ended with the opening of parliament in December 2005. However, both central and local governance remain weak due to the malfunction of governments during the prolonged conflict. In addition, terrorist activities by anti-government insurgents such as the Taliban still continue and the security is not stable.

2. Brief overview of the target area : Returnees in Kandahar

The Soviet intervention significantly destroyed physical infrastructure and social and economic systems in Afghanistan. Moreover, the prolonged droughts that occurred during the Taliban era caused the acceleration of the displacement of residents and an increase in refugees and internally displaced persons (IDPs). As a result, Afghan society was divided and traditional functions such as *Shura*, a participatory decision-making system by seniors in the community, and *Hashar*, a collaboration work, were weakened.

According to the statistics of UNHCR, about 500,000 people left southern Afghanistan and relocated to the neighbouring countries of Iran and Pakistan as refugees by the time of the collapse of the Taliban regime in December 2001. In February 2004, the number of refugees stood at 311,923 people. Pashtun people, who fled from the northern states due to the political issues, were included as refugees. Along with this situation, the return of many refugees to their hometowns began; mainly to Kandahar city and Dant district, which are targeted areas of this case study. However, resettlement to their hometowns was difficult because of inadequate living conditions and insufficient employment. Many who could not sustain their lives in their villages due to the successive droughts and had to transfer to urban areas stayed in the surrounding areas of Kandahar city and Dant district. The friction between these people and the original residents of neighbouring communities grew increasingly apparent due to the limited employment opportunities, water, and firewood for fuel.



Source : United Nations

The Surrounding Areas of Kandahar and Dant District

The communities and residents of the areas were exhausted economically and socially due to the prolonged droughts and wars. The groundwater level decreased, with Kandahar losing 8 metres on average. The limited amount and bad quality of water increased the mortality rate. While the rate of the landless families was 21% in Afghanistan as a whole, that of families in the surrounding areas of Kandahar city such as Arghandab, Daman, and Dant was 40%. There was not enough farmland to support families. The situation among refugees was more serious, and the rate of landless families for agriculture rose to 79%. Thus, these land issues caused strife constantly whenever refugees returned.



IDP Camp near a Village



UNHCR Water Supply Support for IDPs

In addition to this condition, the administrative services were not functioning, and many people in the rural areas lost the opportunity to have basic social services such as health and education. For example, the estimated enrolment rate at primary school was 28% for boys and 5% for girls in Dant, Kandahar state. These rates were extremely low when compared to the estimated average enrolment rate: 59% for boys and 30% for girls, of all Afghanistan. Regarding health issues, while the national average infant mortality rate was 16.5% and the average maternal mortality rate was 1.6%, in these areas, the infant mortality rate was 23.1% and the maternal mortality rate was 2.6%. In addition, these areas had many unemployed people and the price rise of fuel and commodities had a serious impact on their lives.

Solidarity of people in the areas was weak due to the decline of social functions by social fragmentation, economic and social exhaustion by the prolonged droughts and the wars, as well as the limited administrative services. It is not easy for returnees to return to their homelands and integrate smoothly to the areas. What is worse, the return of people created tension in the areas and brought more instability. Competition for limited job opportunities and resources due to the increase of the returnees resulted in a negative impact on the attitude of the receiving communities towards the returnees.

3. Reintegration and community development support from MRRD

In order to increase the capacity of the communities to absorb more people who newly return and attain sustainable social reintegration of the returnees, it is important to pursue community development to improve people's living conditions. Social reintegration and community development relate closely to each other by observing the fact that the Afghanistan government put the priorities on “return and reintegration of the refugees and IDPs” and “securing means of sustainable livelihoods.”

The Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD) is a ministry to supervise these issues and plan the objectives and strategies of rural development. The head office of MRRD is located in the capital, Kabul, and its local agencies called Provincial Rural Rehabilitation and Development Department (PRRD) are located in each province including Kandahar. The mission of the Ministry is to ensure the social, economic and political well-being of rural society, especially poor and vulnerable people, through the provision of basic services, strengthening local governance and promoting sustainable livelihoods free from a dependency on illicit poppy cultivation. MRRD also puts the emphasis on each field of “improvement of rural lives,” “local governance,” “gender equality,” “programme coordination,” “institutional development,” and “partnership,” and draws the strategies. In order to achieve the missions, MRRD has implemented a number of national programmes with the support of bilateral and multilateral donors. The major national programmes of MRRD are summarised as follows.

National Programmes of MRRD

Sector	Programme Name	Details
Governance	National Solidarity Programme (NSP)	The programme is supported by the World Bank and other donors, targeting 34 provinces in the country. It aims to enhance solidarity of communities by establishing local governance bodies named Community Development Councils (CDCs) and implementing small community development projects.
	National Area Based Development Programme (NABDP)	The programme is supported by UNDP and other donors, targeting 34 provinces in the country. It focuses on capacity development of local governance (DDA) at district level, institutional development for MRRD, and implementation support for rural infrastructure development and economic regeneration.
Livelihoods	Afghanistan Rural Enterprise Development Programme (AREDP)	The programme aims to increase job opportunity and income in rural areas and stabilise local industries, through supporting rural enterprises.
	Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA)	The national programme aims to strengthen the microfinance sector in Afghanistan. It supports microcredit projects for improvement of livelihoods and consumer spending of low income people.
Infrastructure Rehabilitation	National Rural Access Programme (NRAP)	It was originally called the National Emergency Employment Programme (NEEP), aiming to increase access to rural infrastructure for local communities and to provide employment opportunities for rural labourers. It was renamed NRAP with a more strategic focus on the provision of a rural road access network.
	Rural Water Supply and Sanitation (WatSan)	The programme aims to provide safe water and improve hygienic sanitation through constructing water supply and hygienic facilities in rural areas.

Source: the Final Report

However, community support activities under MRRD initiative have not performed well. MRRD national programmes have mostly been implemented by contract staff employed with donors' funds. This indicates that regular government officers who are directly employed by MRRD do not have enough responsibilities. Thus, their capabilities as community development support professionals are very limited.

4. Current condition of community development professionals

Even though human resources and funds for the implementation of humanitarian aid and urgent rehabilitation assistance were secured, human resources and budgets were significantly insufficient from the aspect of sustainable development in Afghanistan, especially in Kandahar. The needs of community development by taking into consideration returnees' reintegration have been very high, but the number of official servants who play an important role in promoting community development is extremely limited. Most of the officials do not have such experience. Under the condition that the function of the government is limited, local NGOs, which are supposed to lead development, and Community Development Councils (CDC), which are community based organisations established by the NSP, do not have enough experience or capabilities in terms of mid and long-term community development.



Members of CDC



Fruit Cultivation by the Community

Local NGOs have delivered aid supplies, provided basic social services, and carried out physical rehabilitation activities. They are cheap local contractors when implementing humanitarian assistance. However, their experience and skills regarding humanitarian support are not always adaptable to promote mid and long-term development.

Development professionals who have techniques for facilitation and participatory approaches are essential since participation at the community level and self-help efforts are important factors in mid and long-term development phases. Staff of local NGOs and government officials have not obtained skills or a good attitude towards development

assistance because of the background of isolation from international society for 20 years and the following intensive humanitarian and urgent rehabilitation support.

Compared to the roles of international donors and international and local NGOs, government agencies and officials have only played limited roles in intensive and large-scaled humanitarian and urgent rehabilitation assistance. Because of this, government agencies and officials tend to have negative feelings toward local NGOs. Moreover, government agencies hesitate to understand the fact that NGOs could play a new role for mid and long-term development. In participatory community development focusing on community people including returnees as main actors, in addition to the voluntary efforts of community organisations, government agencies as well as local NGOs have to play facilitator's roles; however, these development actors do not fully understand the meaning of community development and their own roles for community empowerment.

II. Task (Group Work)

Under the case of "I. Case Story," resettlement of the returnees in the country and recreating sustainable livelihoods are essential for the seamless transition from humanitarian relief to development assistance. At the same time, administrative capacity development of the fragile Afghanistan government is needed. To cope with the situation, a project aiming to build a support system must be implemented in order to obtain the ability to absorb the refugees from Kandahar through revitalising and strengthening community. Consider the following issues for the implementation of the project.

1. What things are necessary to strengthen local governance to achieve mid and long-term community development beyond humanitarian and urgent rehabilitation assistance?
2. What are their roles of the government (MRRD/ PRRD), CDC, and local NGOs for mid and long-term community development?
3. How do you foster development professionals in the government (MRRD/PRRD), CDC, and local NGOs?
4. What should be considered in terms of conflict prevention at the time of project implementation?

3. 紛争後の帰還民社会復帰とコミュニティ開発

(「アフガニスタン国カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画プロジェクト」より)

I. ケースストーリー

1. 背景

アフガニスタンは、19 世紀より大国の戦略的重要地点として恒常的に紛争を抱えてきた。近年の紛争もまた、1979 年 12 月のソ連軍の侵攻に象徴される、共産主義勢力と資本主義陣営に支援されたゲリラ(ムジャヒディーン)との間の内戦にその根源が存在する。1989 年にソ連軍が撤退すると、支配権をめぐる内戦は激化し、1999 年にイスラム原理主義を掲げるタリバンによって同国内が掌握された。この間に何百万というアフガニスタン人が隣国へ難民として流出した。2001 年 9 月 11 日、ウサマ・ビンラディン率いる国際テロ組織アル・カイダが、米国で同時多発テロを引き起こすと同年 10 月、米国および同盟国は、アル・カイダの「温床」となったタリバン政権に対し、国連安保理決議を介さない武力行使を実施した。同年末、同盟国および国内北部諸部族連合(北部同盟)による攻勢によりタリバン政権は崩壊した。同年 12 月 5 日、ボンにて、和平協定・プロセスに合意され、和平に向けた政治プロセスが開始された。和平に向けた政治プロセスの進展には、復興が不可欠であるとの認識から、2002 年 1 月には、東京でアフガニスタン復興支援会合が開催され、その後、国連や世界銀行などを含む主要ドナーや国際 NGO による大規模な復興支援が開始された。2002 年 6 月に緊急国民大会議(ロヤ・ジルガ)が開催され、移行政権が成立した。2004 年 1 月には新憲法が制定された。そして、2004 年 10 月には、大統領選挙が実施され、カルザイが大統領として選出され、本格的な国づくりが進められることとなった。2005 年 9 月に下院・県議選挙の実施、同年 12 月の国会開会をもって、政治プロセスは完了した。しかし、長年の紛争による政府の機能不全は、中央、地方ともに解決されたわけではない。さらに、タリバン等の反政府勢力によるテロ活動が続いており、治安は安定していない。

2. 対象地域の概要:カンダハルにおける帰還難民

ソビエト連邦のアフガニスタン侵攻により、アフガニスタンの物理的インフラと社会・経済システムは著しく破壊された。さらに、タリバン政権時代に起こった長期に亘る旱魃は、住民の移動・転住を加速化し、難民・国内避難民が増加する要因となった。このために社会は分断され、伝統的なシューラ(コミュニティの年長者による参加型の意思決定システム)やハシャール(共同作業)といった社会機能が衰退した。

UNHCR の統計によると、タリバン政権崩壊(2001 年 12 月)までの間におよそ 50 万人が南アフガニスタン地域を離れ、難民として隣国イラン、パキスタンに存在していた(2004 年 2 月時点で、この難民の数は 311,923 人であった)。避難民には、政治的問題で北部州から逃れてきたパシュトゥン人等がいた。このような状況と平行して、本ケース教材の対象地域であるカンダハル市周辺地域およびダンド地区を中心に、多数の難民の故郷への帰還が始まった。しかしながら、生

活環境の未整備や十分な雇用がないことから、ふるさとへの再定住が困難な状況にあった。また、相次ぐ旱魃によって村で生活できなくなったがゆえに都市部に移入せざるを得なくなった者も多く、彼らはカンダハル市周辺地域およびダンド地区に引き続き滞在しており、限られた雇用、水、燃料用の薪等をめぐって近隣コミュニティ住民との間の軋轢も顕在化していた。



出典：United Nations

カンダハル周辺地域およびダンド地区

長引く旱魃と紛争によって、当該地域のコミュニティおよび住民は、経済的にも社会的にも疲弊していた。地下水位はより下がり、カンダハル州では平均マイナス 8 メートルにまでなっていた。十分な量の水へのアクセスもなく、かつ質の悪い水が疾病および死亡者数の増加を引き起こしていた。アフガニスタン国家全体で、土地を持たない家族の割合は 21%であるのに対して、カンダハル市周辺の郡(アルガンダブ、ダマンおよびダンド)ではその割合は 40%にも上っており、人々が家族を支えるのに十分な農地が不足していた。こうした状況は帰還難民の間ではさらに深刻であり、農業用地を持たない家族の割合は 79%に上っていた。このために、土地を巡る問題は難民が帰還してくる度に絶えず争いを引き起こした。

こうした状況に加え、行政サービスは機能しておらず、農村地域の多くの人々は保健や教育など基本的社会サービスを受ける機会を失っていた。例えば、カンダハル州ダンド郡では、小学校への推定就学率は男子児童で 28%、女子児童で 5%であった。この割合は、アフガニスタン国家全体の推定平均就学率である、男子児童 59%、女子児童 30%と比べても、極端に低い。保健に関しても、例えば全国平均では乳幼児死亡率が 16.5%、妊婦死亡率が 1.6%であるのに対して、同地区では乳幼児死亡率が 23.1%、妊婦死亡率が 2.6%となっていた。加えて、同地域では失業者が多く、燃料や日用品の価格高騰が彼らの生活に深刻な影響を及ぼしていた。



村落周辺の国内避難民キャンプ



UNHCR による国内避難民への給水支援

社会の分断による社会機能の衰退、長引く旱魃と紛争による経済的・社会的な疲弊、および限定的な行政サービス等の要因により、当該地域において人々間の連帯意識は弱く、難民がスムーズに故郷に帰還して地域に統合されることは容易ではない。逆に、人々の帰還は地域において緊張を生み、不安定な状態を高めている。限られた職の機会や資源を巡り競う帰還民の増加は、受け入れコミュニティの帰還民に対する態度に負の影響を与えている。

3. MRRD(行政機関)による社会再統合・コミュニティ開発支援の概況

コミュニティが帰還してくる新たな住民を受け入れる余力を高め、より多くの帰還民を受け入れることができるようになり、持続可能な帰還民の社会再統合を達成するためには、人々の生活状況を改善するためのコミュニティ開発を推進することが重要である。アフガニスタン政府が「難民および国内避難民の帰還と社会再統合」および「持続可能な生計手段の確保」を優先事項と扱っていることから言えるように、社会再統合とコミュニティ開発は相互に密接に関連している。

農村復興開発省(MRRD)はこれらの問題を管轄する省庁であり、農村開発の目標と戦略を作成している。首都カブールに本省があり、カンダハルを含む各州に出先機関(PRRD)がある。省の目標は「基本的なサービスの提供、地方行政の強化、違法なケシ栽培の廃止と持続的生計手段の確保を通じ、農村コミュニティ、特に貧困層と社会的弱者の、社会、経済、政治的な生活の質の改善を実現すること」とされている。さらに MRRD は、「農村の生活向上」「地方行政」「ジェンダー平等な発展」「プログラムの連携」「組織開発」「パートナーシップ」という各分野に優先度を置き、戦略を策定している。これらのミッションを達成するために、MRRD は二国間および多国間のドナーによる支援を受けて、いくつもの国家プログラムを実施している。主要な MRRD 所管国家プログラムは以下の通りである。

MRRD 所管国家プログラム

分野分類	名称	内容
ガバナンス	国家連帯プログラム (NSP)	世銀等のドナーによる支援プログラム。全国 34 州を対象に、コミュニティ開発委員会 (CDC) と呼ばれる地方自治組織を設立し、小規模コミュニティ開発事業を通じてコミュニティの連帯を強めることを目標に実施。
	国家地域開発プログラム (NABDP)	UNDP 等のドナーによる支援プログラム。全国 34 州を対象に、郡レベルにおけるコミュニティ (DDA) の能力強化、MRRD の組織開発、農村インフラ開発支援及び経済再活性化事業を実施。
生計向上	アフガニスタン農業企業開発計画 (AREDP)	農村地域における地場産業支援を通じて、農村地域における安定した雇用機会の増大と所得の向上、地場産業の安定化を図るプログラム。
	マイクロファイナンス制度支援プログラム (MISFA)	アフガニスタンにマイクロファイナンス・セクター強化を目的とした国家プログラム。低所得者が生計向上や消費支出のためのマイクロクレジット支援等を実施。
インフラ復興	国家農村アクセス改善プログラム (NRAP)	国家緊急雇用計画 (NEEP) として、農村コミュニティへのインフラアクセス改善及び雇用創出を目的として開始。現在は、NRAP 名称を変え、農村道路網へのアクセス改善にフォーカスしている。
	農村給水衛生改善プログラム (WatSan)	農村地域での給水施設及び衛生施設の建設等を通じた安全な水の供給と衛生環境改善を目的としたプログラム。

出典：ファイナルレポートを基に作成

しかしながら、MRRD が独自に行うコミュニティ支援活動は行われていない。また MRRD 所管の国家プログラムは、国家プログラムがドナーの資金で雇った契約スタッフにより実施されている。すなわち、MRRD の直接雇用による正規政府職員には、十分な役割が与えられていない。そのため、彼らのコミュニティ開発支援の従事者としての能力は限定的である。

4. コミュニティ開発従事者の現況

アフガニスタン、特にカンダハルにおいては、人道援助や緊急復興支援の実施のための人材・資金は確保されていたものの、持続的開発という側面では人材も予算配分も著しく足りない状況にあった。また、帰還民の社会復帰を考慮したコミュニティ開発のニーズは極めて高いが、コミュニティと話し合い、地域開発を推進していくために主要な役割を担うべき政府職員の数は非常に少なく、そのような経験を持たない職員が大半である。また、政府の機能が限定的な状況で、開発の担い手となるべき現地 NGO や NSP によって設立されたコミュニティ組織である CDC も、中長期的な視点からのコミュニティ開発という点では、十分な経験と能力を有しているとは言い難い。

現地 NGO は、支援物資の配布や基本的社会サービスの提供、物的な復興活動を行ってきた。彼らは、人道援助を行うにあたっては安価な現地コントラクターでもある。しかし、彼らの人道支援に関する経験とスキルは、中長期的開発の促進のために適応可能であるとは言いがたい面があった。中長期的な開発段階においては、コミュニティ・レベルにおける参加と自助努力がより重要な要素となってくるため、ファシリテーションと参加型アプローチの技術を持った開発従事者が必要不可欠である。現地 NGO スタッフや政府職員は、20 年に亘る国際社会からの孤立とそ

の後の集中的な人道援助、緊急復興支援等の背景もあり、開発援助を行うにあたって必要なスキルや態度を十分に備えてはこなかった。



CDC のメンバー



コミュニティでの果樹栽培

また、海外ドナー、国際 NGO や地元 NGO と比べ、政府機関および職員は、集中的かつ巨額の人道支援および緊急復興支援において、限定的な役割しか担っていない。このため、政府機関および職員は、地元 NGO に対して否定的な感情を持つ傾向がある。さらに、政府機関は中・長期的開発のために NGO が新たな役割を担うことについて、なかなか理解を示そうとはしなかった。帰還民も含めたコミュニティの人々を主要なアクターとした参加型のコミュニティ開発においては、コミュニティ組織の自発的な努力とともに、政府機関も地元 NGO も共にファシリテーターの役割を担う必要があるが、これらの関係者は、コミュニティ開発の意味とコミュニティのエンパワメントにおける自らの役割について十分に認識できていない状況にあった。

III. タスク(グループワーク課題)

「I. ケースストーリー」のような状況下において、緊急援助から開発援助への継ぎ目のない移行を目指し、帰還民の自国における再定住および持続可能な生計の再構築が求められている。同時に行政能力が脆弱なアフガニスタン政府の強化も求められている。この状況に対処すべく、コミュニティの再生・強化を通じてコミュニティ自身がカンダハル州起源の難民を吸収できる能力をつけるための支援体制構築を目的としたプロジェクトを実施することとなった。プロジェクトの実施にあたり、以下の課題について検討してください。

1. 人道援助と緊急復興支援を越えて、中長期的なコミュニティ開発を志向して、ローカルガバナンスを強化するために必要なことは何ですか？
2. 中長期的なコミュニティ開発のための、政府(MRRD/PRRD)、コミュニティ開発委員会(CDC)、ローカル NGO の役割は何ですか？
3. 政府(MRRD/PRRD)、CDC、ローカル NGO 等の開発従事者をどのように育成しますか？
4. プロジェクト実施にあたり、紛争予防の観点から何に配慮する必要がありますか？

III. 実例紹介資料

案件名:	アフガニスタン国カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画プロジェクト (JSPR)
実施期間:	2005年1月～2009年6月
カウンターパート機関:	農村復興開発省(MRRD)、カンダハル州農村復興開発局(PRRDD)
対象地域:	カンダハル州 (コミュニティ開発事業の実施は同州ダンド郡)
上位目標:	カンダハルの帰還民を含む住民が地元資源を活用したコミュニティ開発活動を通じて発展を享受できる。
プロジェクト目標:	持続可能なコミュニティ開発活動の運営に関わる開発従事者の能力が開発される。
期待される成果:	<ol style="list-style-type: none"> 1. コミュニティ開発に関わる開発従事者が研修プログラムを通じて参加型のコミュニティ開発を実施するために必要な知識や考え方を身につける(理論) 2. コミュニティ開発に関わる開発従事者がコミュニティ開発の実践を通じて参加型のコミュニティ開発を実施するために必要なスキルや態度を身につける(実践) 3. コミュニティ開発に関わる開発従事者が関係者間でより良い調整と効果的な連携をできるようになる 4. 地元資源の有効活用による CDC の強化システムに関わるモデルが開発される
具体的な活動:	<p>【研修プログラム】</p> <p>2005 年度および 2006 年度に実施した研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 内国研修(ヘラートにおける NSP サイト視察) ・ フェローシップ研修 I (PRA) ・ 第三国研修(インドにおけるコミュニティ開発) ・ 内国研修(カピサにおける NSP サイト視察) ・ フェローシップ研修 II-1 (開発理論とレポートライティング) ・ フェローシップ研修 II-2 (PCM による参加型計画手法) ・ Appreciative Inquiry ・ フェローシップ研修 III へ向けたマスタートレーナー研修(Monitoring and Evaluation) ・ フェローシップ研修 III (モニタリング評価) ・ 本邦研修(市民社会とコミュニティ開発) ・ 内国研修(バルク、サマンガンにおけるコミュニティ開発事業サイト視察) ・ 平和構築研修 ・ トレーナー研修(TOT) <p>2007 年度に実施した研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ フェローシップ研修 I (PRA) ・ フェローシップ研修 II (PCM による参加型計画手法) ・ 平和構築研修(2006 年度リフレッシュャー研修) ・ 本邦研修(市民社会との持続的コミュニティ開発) ・ フェローシップ研修 III (モニタリング評価) <p>2008 年度に実施した研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ トレーナー研修(2006 年度リフレッシュャー研修) ・ 平和構築研修 ・ 本邦研修(市民社会との持続的コミュニティ開発) ・ フェローシップ研修 I (PRA) ・ フェローシップ研修 II (PCM による参加型計画手法) ・ フェローシップ研修 III (モニタリング評価)

	<p>【ベースライン調査】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 現地 NGO への委託によるコミュニティ開発事業実施に向けた対象地域(ダンド郡)のベースライン調査の実施 <p>【コミュニティ開発事業】</p> <p><インフラタイプサブプロジェクト></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 侵食防護壁建設 ・ 村落電化プロジェクト ・ 排水溝建設 ・ 給水プロジェクト ・ 公衆浴場プロジェクト <p><ノンインフラタイプサブプロジェクト></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 乳牛飼育 ・ 学校へ行けない子供たちのための識字教室 ・ 配管工育成 <p>【農村スキル活性化事業】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティ住民を対象に、木工、電気工、農業用電動井戸ポンプ修理、刺繍の4つのスキルトレーニングの実施
紛争予防配慮事項:	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象地域において職の機会や資源の賦存が限定的であるため、人々の帰還は地域において緊張を生み、不安定な状態を高めていた。 ・ カンダハルは、パシュトゥ人中心の地域でありながら部族間の勢力争いがあることから、プロジェクトにおける対象コミュニティ選定に際しては、部族間のバランスに配慮した。

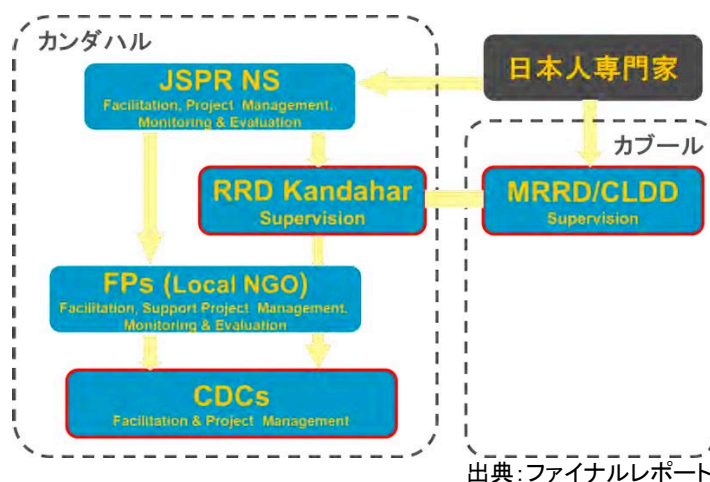
1. 人道援助と緊急復興支援を越えて、中長期的なコミュニティ開発を志向して、ローカルガバナンスを強化するために必要なことは何か？

人道援助と緊急復興支援を越えて、中・長期的開発を推進していくため重要なことは、以下の2点である。

- (1) コミュニティ・リーダー、住民、そしてコミュニティ開発委員会(CDC)等のコミュニティ側の関係者が、コミュニティ開発への参加の重要性を認識し、コミュニティ開発事業の管理における自らの役割とイニシアティブを高めていくこと。
- (2) 政府職員、ローカル NGO がコミュニティ開発の重要性と方法を理解し、コミュニティ開発に係る支援者としての役割を高めていくこと。

2. 中長期的なコミュニティ開発のための、政府(MRRD/PRRD)、コミュニティ開発委員会(CDC)、ローカル NGO の役割は何か？

JSPRでは当初、カンダハルにおいて日本人専門家がカンダハルの開発従事者に対して直接技術移転を行う計画であったが、プロジェクト途中にカンダハルの治安悪化に伴い、日本人専門家はカンダハルから撤退し、残ったプロジェクトのナショナルスタッフを介して、日本人専門家はカブールから遠隔で技術移転やプロジェクト管理を行わざるを得なかった。JSPR で構築したプロジェクト実施体制を下図に示すが、このうち、JSPR の日本人専門家、ナショナルスタッフを除いたものが、目指すべきコミュニティ開発の実施体制とされた。



JSPR によるプロジェクト実施体制

この実施体制図に基づく、政府 (MRRD/PRRD)、CDC、ローカル NGO の役割は以下の通りである。

MRRD/CLDD (中央レベル)	・ PRRD の指導・監督
PRRD	・ CDC の指導・監督
CDC	・ コミュニティ開発事業のファシリテーション・プロジェクトマネジメント
ローカル NGO	・ コミュニティ開発事業実施のための CDC に対するファシリテーション・プロジェクトマネジメント支援 ・ CDC の活動に関するモニタリング・評価

3. 政府 (MRRD/PRRD)、CDC、ローカル NGO 等それぞれの開発従事者をどのように育成するか？

(3-1) 政府職員 (MRRD/PRRD)、ローカル NGO に対して

JSPR では、政府職員、ローカル NGO がコミュニティ開発の重要性と方法を理解し、自らコミュニティ開発を推し進めていくという役割を高めていくために、コミュニティ開発を学ぶための理論と実践に係る支援を行った。理論に関しては、研修ニーズアセスメントを通じて、開発従事者に必要なスキルやコンピテンシーを把握したうえで、研修プログラムとして、参加型村落調査法 (PRA)、プロジェクト・サイクル・マネジメント (PCM)、モニタリング評価 (M&E)、平和構築 (PB)、指導者育成研修 (TOT) 等を実施した。また先進事例を学ぶスタディーツアーやその時々に必要な開発実務に係るワークショップ (レポートライティングや Kaizen) も実施した。実践に関しては、コミュニティ開発プロジェクト (パイロット事業) において、理論で学んだことを活用し、ファシリテーションやモニタリング・評価を行った。

(3-2) コミュニティ・リーダー、住民、そしてコミュニティ組織 (CDC 等) のコミュニティ側の関係者に対して

JSPR では、実際のコミュニティ開発事業の中心にコミュニティ組織 (CDC) を置き、彼らのコミュ

ニティ開発に関する能力強化を図った。具体的には、計画段階から参加型手法を取り入れる等、コミュニティ住民のニーズと意思を反映したコミュニティ開発事業実施につなげた。また、コミュニティ開発事業の円滑な実施のため、コミュニティベースの紛争解決等を盛り込んだ平和構築研修も実施し、コミュニティベースでの問題解決能力の向上を図った。

4. プロジェクト実施に当たり、紛争予防の観点から何に配慮する必要があるか？

JSPR における主な紛争予防配慮事項は、以下の 2 点であった。

- ・ 対象地域において職の機会や資源の賦存が限定的であるため、人々の帰還は地域において緊張を生み、不安定な状態を高めていることから、プロジェクトの実施に際しては帰還民だけを支援の対象とするのではなく、受け入れコミュニティの既存住民についても対象とするように配慮した。
- ・ カンダハルは、パシュトゥ人中心の地域でありながら同じパシュトゥ人の中での部族間の勢力争いがあることから、プロジェクトにおける対象コミュニティ選定に際しては、部族間のバランスを取るよう配慮した。

この他に、プロジェクト関係者への安全対策は万全を期した。プロジェクト実施中に対象地域のカンダハルの治安が極度に悪化したことから、2006 年以降、日本人専門家はカンダハルから撤退し、カブールから遠隔でローカルスタッフを活用したプロジェクト活動を行った。しかし、ローカルスタッフについても、援助機関関係者ということで反政府勢力から狙われる恐れがあったため、活動においては、ロープロファイルに努めた。

IV. 参考文献

「アフガニスタン国 カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画プロジェクト 中間レビュー調査団報告書」、2011 年、JICA

「アフガニスタン国 カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画プロジェクト 終了時評価調査報告書」、2011 年、JICA

「アフガニスタン国 カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画プロジェクト ファイナルレポート(和文要約)」、2009 年、JICA(株式会社オリエンタルコンサルタンツ)

「JICA Support Programme for Reintegration and Community Development in Kandahar, Final Report (Main Report)」、2009、JICA(株式会社オリエンタルコンサルタンツ)

『安心して帰還できる故郷をつくる』、「外交フォーラム」10 月号 No.255、都市出版、2009 年 9 月、関口正也

Case 4: Strengthening the Capacity of Radio Broadcasting for Promoting Democratisation

(The Case of the Project for Promoting Peace Building and Democratisation through the Capacity Development of the Media Sector in Nepal)

I. Case Story

1. Brief history

Nepal had a strong monarchy that started in 1951. However, after the Unified Communist Party of Nepal (Maoist) was founded, the Nepalese Civil War broke out between the government and the Maoist. This conflict was continued by the Maoist, demanding the abolishment of the King's privileges and the formulation of the new constitution by the people. Through the civil war that lasted 11 years, the King repeatedly suspended and reactivated the Cabinet and the Congress. In November 2001, the government declared a nationwide state of emergency and ordered the Nepal Army to crush the Maoist rebels, which led to fighting all over the country. As a result of this incident, the King indefinitely put off the Cabinet and the Congress in October 2002. After the incident, the Cabinet was restored in 2004 in response to the strong demand of the citizens. However, the King discontinued the Congress and the Cabinet again in 2005. In April 2006, the democracy movement became active all across Nepal. Consequently, the King agreed to give up the direct royal rule and the Congress was reinstated. In May 2006, the government removed the name of the Maoist from the list of designated terrorist organisations in Nepal. In November 2006, the Government and the Maoist signed the Comprehensive Peace Agreement (CPA). Since then, the peace process based on the CPA has been promoted. In April 2008, the new Constitution Assembly (CA) election was held. In the 1st CA meeting that took place in May 2008, with the overwhelming majority's approval, the abolition of the monarchy and the transition toward the federal democratic republic were determined and finally the Federal Democratic Republic of Nepal was born. Currently, the formulation of the new constitution has been implemented.

2. The social and economic facts in Nepal

Nepal is a landlocked country located in south Asia. With an area of 147,181 km², the land consists of the Himalayan range in the northern part including the world's highest peak, Mount Everest, the hilly area in the central part, and the plain area called 'Terai' in the southern part. Nepal is bordered on the south, east, and west by the Republic of India and on the north by the People's Republic of China (the Tibet Autonomous Region). Nepal is a

multi-ethnic country that consists of more than 30 ethnic groups, such as the Indo-European ethno-linguistic group called Barbati Hindi (about 50% of the Nepal's entire population), the Tibet Barman ethno-linguistic group, and others. According the data of the WB in 2011, the population is 30.5 million, of which more than 80% live in rural areas. Regarding the economy based on the data of the WB in 2011, Nepal's GDP is 18.8 billion US dollars, and the GDP per capita is approximately 620 US dollars. Nepal is classified as a low-income country by the World Bank. The main industries are agriculture, carpet industry, ready-to-wear industry, and tourism. Approximately 65% of the working population is engaged in agriculture and about 33% of the GDP depends on industry.



3. The current situation and challenges related to media

Print media, such as newspapers and magazines, and broadcasting media, such as radios and televisions, are regarded as Nepal's main types of media. In particular, radios have many listeners including those living in rural areas, and thus it can be said that it is one of the most influential media types for the Nepalese citizens. In recent years, the number of broadcasting media, such as FM stations and cable TV stations, is increasing in Nepal with the aim of receiving the subsidy provided on the pretext of advertisement fees. For FM stations in particular, the increase in the number of FM stations has caused problems regarding radio wave control, such as interference, since there are a great many cases in which they broadcast with transmission outputs that exceed those regulated by the licences authorising their broadcasting.

In Nepal, the subsidy was originally given by the government to publish government public relations material in print media, such as newspapers and magazines. As a typical example, print media are obliged to publish schedules of load shedding because they receive the subsidy. Until 1997, the state-owned Radio Nepal was the only radio station in Nepal. However, in 2003, in order to obtain the aforementioned subsidy, additional commercial broadcasting stations began entering the market.

Since then, FM stations and TV stations including cable TV stations have been increasing in number because they can receive the subsidy. Based on the political judgment that

media is effective for propaganda of political organisations, permission and authorisation of frequency licences in succession by the Minister of Information and Communication has also accelerated the increase in the number of broadcasting media. Taking the number of FM stations for instance, the current number of FM stations to which licences have been given amounts to 30 only in Kathmandu.

In 2009, the undersecretary became authorised to give licences instead of the minister. After that, permission and authorisation of licences has no longer been granted one after another. However, regarding broadcasting by the stations that have already obtained the licences, the problems on radio wave control that include prevention of interference have not been solved. Moreover, since a great many media companies depend on the government subsidy, the Nepalese media are not trusted by the citizens as fair and impartial.

4. The current situation of the media policies and legislative system

In Nepal, there are a total of 24 laws under the jurisdiction of the Ministry of Information and Communication, which include 13 acts and 11 regulations/rules. Since the legislative system has been established based on the system of the United Kingdom, it basically consists of acts and regulations/rules. Currently, it is under the consideration that these laws will be classified into 4 areas, which are namely 1) post, 2) press and publication, 3) broadcasting including online media, and 4) cinema, and that they will be systemised under the new constitution along with the existing laws relating to information and communication.

Most of the media laws under the authority of the Ministry were formulated under the Rana autocracy or under the previous political system that was a constitutional monarchy before democratisation. After over 50 years, new laws have been formulated, whereas each of the existing laws has been occasionally revised to adapt to the passage of time. Thus, they are disconnected and overlap each other without any relevance.

For print media, there are five acts in the same area, namely the Working Journalists Act 1993, the Press Council Act 1992, the Press and Publication Act 1991, the Nepali Language Publication Corporation Act 1964, and the Gorkhapatra Corporation Act 1963. These acts were formulated shortly after the transition into a constitutional monarchy, when the understanding on the freedom of expression was limited. There are articles on media regulations by the public administration in many parts of the acts.

On the other hand, Radio Act 1957 requires business operators that own, use, or produce all kinds of radio receivers and receiving facilities, transmitters or transmitting facilities, or any devices with radio communication functions, which are called “radio devices” below, to register them. However, it did not state whether the radio devices it regulates are for broadcasting or for communication. Moreover, after broadcasting was spread and the National Broadcasting Act 1992 was formulated, two licences authorised by both the Radio Act and the National Broadcasting Act became necessary for broadcasting organisations to procure broadcasting equipment. In 2005, the licence required for them to procure the equipment became only the National Broadcasting Act, and consequently the complicated licensing situation was partially resolved. However, not every inconvenience for the other business operators who deal with radio devices has been solved yet.

5. The current situation of Radio Nepal

5-1. Outlook of Radio Nepal

Radio Nepal is the sole state-owned radio station in Nepal that has a nationwide network. It consists of the Kathmandu headquarters, regional stations, 1 short-wave (SW) transmitting station, 6 medium-wave transmitting stations, and 18 FM stations. Currently, Radio Nepal airs programmes covering almost the entire area of Nepal through AM broadcasting, FM broadcasting, and the Internet. AM broadcasting covers approximately 50% of the land of Nepal, where there are many steep hills and mountain regions, or approximately 80% of the entire population. FM broadcasting is operated in some areas including Kathmandu. In Nepal, where the literacy rate is low, Radio Nepal broadcasts are an important source of information. Moreover, Radio Nepal is capable of managing the radio station with the use of large-scale broadcasting equipment that has been provided by Japan and it is the only broadcasting station in Nepal that has the operating capacity to air programmes for 20 consecutive hours per day. In Nepal, at maximum, an 18-hour daily load shedding is likely to be implemented in winter. Because mobile phones with FM radio functions have gained popularity in recent years, it can be considered that the people’s potential expectations toward the broadcasting of the Radio Nepal, which is properly equipped with a standby power source, are high.

In addition, Radio Nepal continues to broadcast news in 11 languages and produce programmes considering the multi-ethnic groups and diverse cultures. Consequently, through the nationwide-network broadcast, Radio Nepal has been providing opportunities for different ethnic groups to get to know each other. When important political events, such as the formulation of the new constitution, are taking place after the CA elections,

impartiality, accuracy, and reliability of broadcasting contents are demanded. Under these circumstances, the roles of Radio Nepal are expanding further.



Source Radio Nepal Website

Location Map of Radio Nepal MW and FM Stations

5-2. The challenges related to Radio Nepal’s organisation and management

In the structure of Radio Nepal, a management committee has been established as the supreme decision-making body. Under the committee, the executives including the president and the deputy president are the main actors who operate the organisation. While the transformation of Radio Nepal into a public broadcasting institution has been considered based on the recommendations of the High Level Media Council that the government temporarily established in the past, there are challenges in terms of 1) broadcasting contents, 2) coverage, and 3) financial conditions.



Radio Nepal



Short-wave Transmitting Station

Regarding the broadcasting contents, since Radio Nepal produces programmes in 11 languages, there are often cases where the contents or languages do not meet the listeners’ needs. Since surveys to identify the needs of the market, such as audience surveys, have not been implemented, the programmes cannot sufficiently address timely

matters of listeners' concern. Moreover, concerning government-related information, Radio Nepal airs programmes that are produced by each governmental organisation, not originally-produced ones. This occurs partly because systems in which Nepalese media conduct self-regulation of their broadcasting contents have not been established through Nepal's media policies. However, because programmes produced by governmental organisations are continuously broadcast, it gives the citizens the impression that Radio Nepal and the public authority are united into one body. Thus, it has become a big challenge to make Radio Nepal a fair and impartial broadcasting media form. Regarding the coverage, due to the malfunction of short-wave transmitters that lower the output, short-wave transmission cannot currently reach the mountainous areas. Concerning the FM broadcasting, there are some areas that Radio Nepal cannot cover. Regarding the financial condition, since the budget to operate Radio Nepal is not properly implemented by the government, it causes inconveniences for salary payments and equipment and material installation planning. The financial management capacity of the finance department is limited due to the shortage of computers and inappropriate accounting methods, such as the adoption of cash basis. Furthermore, the operation costs of the six medium-wave transmitting stations oppress Radio Nepal's finances. In addition to the aforementioned three challenges, there is a problem related to staff operation. Specifically, a great deal of the workload is being done only by the capable staff and consequently there are excess personnel who do no work.

II. Tasks for the Group Activity

Work on the following tasks in order to establish the media policies and legislative system in order to strengthen Radio Nepal organisationally, considering the fact that Nepal is in the process of democratisation.

Task 1. Identify the challenges that broadcasting media face.

Task 2. Identify the challenges related to the media policies and legislative system.

Task 3. Identify the challenges that Radio Nepal faces.

Task 4. Consider the activities related to media policies, legislative systems and Radio Nepal in order to tackle the challenges that are identified through Tasks 1~3.

4. 民主化促進に向けた放送メディア能力強化

(ネパール連邦民主共和国平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクトより)

I. ケースストーリー

1. 背景

ネパールでは、1951 年より王制が敷かれていたが、ネパール共産党毛沢東派(マオイスト)が結成されると、1996 年に(王制)ネパール政府との間で内戦が勃発した。この紛争は、マオイストが、国王の持つ特権の廃止、国民による新憲法制定などの要求を掲げて展開された。11 年におよぶ内戦の過程で、国王は内閣・議会の停止と復活を繰り返した。2001 年 11 月に非常事態宣言が発令されると、ネパール全土で戦闘が行われ、2002 年 10 月に国王は内閣・議会の停止した。その後も、2004 年に国民の強い要求に応える形で内閣が復活するも、2005 年に国王は再び議会・内閣を停止した。2006 年 4 月には民主化運動がネパール全土で高まり、国王は直接統治を断念し、議会が復活した。同年 5 月、ネパール政府はマオイストに対するテロ指定を解除し、11 月には包括的和平合意が成立した。以降、包括的和平合意に基づく和平プロセスが進行している。2008 年 4 月には制憲議会選挙が実施された。同年 5 月に開催された制憲議会第一回会議では、王制を廃止して連邦共和制に移行することが圧倒的多数の賛成により可決され、ついにネパール連邦民主共和国が誕生した。現在、新憲法を公布すべく制定作業が進められている。

2. ネパールの社会経済概況

ネパールは南アジアの内陸国で、世界最高地点エベレストを含むヒマラヤ山脈及び中央部丘陵地帯と、南部のタライ平原から成り、国土面積は 14.7 万 km²(北海道の約 1.8 倍)である。東、西、南の三方をインドに、北方を中国チベット自治区に接している。ネパールは多民族国家であり、パルバテ・ヒンドゥーと呼ばれるインド・ヨーロッパ語系の民族がほぼ半数、そのほかチベット・ビルマ語系など 30 以上の民族により国が構成されている。人口は 3,049 万人(2011、WB)である。全人口の 8 割以上は地方に住んでいる。経済は、GDP188.8 億ドル、1 人当たり GDP 約 620 ドル(2011、WB)であり、世界銀行において



出典: UNDP

低所得国(Low-income country)に分類される。主要産業は、農業、カーペット、既製服、観光である。就労人口の約 65%が農業に従事しており、GDP の約 33%を農業に依存している。

5. メディアの概況・課題

ネパールの主要メディアとして、新聞・雑誌といった活字メディアならびにラジオやテレビ等の放送メディアがあげられる。中でもラジオは、地方を含めて多くの聴取者を持ち、国民にもっとも影響力を持つメディアの一つであるといえる。近年、ネパールにおいては、広告料名目の補助金を目当てに、FM 局やケーブルテレビ局といった放送メディアが増加している。特に FM 局に関しては、認可を受けているライセンスで規定されている送信出力を超えた放送を行っている事例が多く存在するため、混信等の電波管理上の問題が生じている。

ネパールでは、広告料名目の補助金は、もともと政府が新聞・雑誌といった活字メディアにおいて政府広報を掲載するために付与していたものである。代表的な例は計画停電のスケジュールはこの補助金を受け取ることによって、その報道が義務付けられている。ネパールにおけるラジオ放送局は 1997 年まで国営のラジオネパールだけであったが、2003 年になり上記の補助金を目的として民間放送局の参入が始まった。

その後、広告料名目の補助金目当てに、FM 局やケーブルテレビを含めてテレビ局は増え続けている。メディアが政治団体のプロパガンダに有効であるという政治的判断により、情報通信大臣による周波数ライセンスの許認可が続いたことも放送メディアの増加に拍車をかけた。FM 局数を例に挙げると、現在ライセンスが付与されている FM 局数はカトマンズだけでも 30 局に上る。

2009 年からライセンスの付与を大臣ではなく情報通信次官が行うことになったため、ライセンスの許認可が次から次へと行われることはなくなったが、過去にすでにライセンスを取得している放送局の放送については、その混信防止などの電波管理上の問題は未だ解決されていない。また多くの事業者が政府の補助金を頼っているため、公正・中立なメディアとして国民に信頼される環境にない。

6. メディア政策、法制度の現状

ネパール国には、情報通信省の所管による法令が合計 24(13 の法律と 11 の規則)ある。法体系は、英国のそれを参考にしているため、基本的に法律(Act)、規則(Regulation および Rule)が組み合わされている。これらの法令は郵便、新聞・出版、放送(Online メディア等含む)および映画の4つの分野により整理され、既存の通信関連法令と合わせて新憲法のもと体系付けられることが検討されている。

情報通信省が所管するこれらのメディア関連法令は、ほとんどが、民主化以前のラナ家の専制体制下か立憲君主制を取っていた前体制下に策定されている。50 年以上の歳月を経て、それ

それが時代の変遷に合わせて修正がたびたび加わる一方、新しい法令が制定されるなど、バラバラで関連性を欠いたまま重なり合っている状態にある。

活字メディアでは、Working Journalists Act 1993、Press Council Act 1992、Press and Publication Act 1991、Nepali Language Publication Corporation Act 1964、Gorkhapatra Corporation Act 1963 など、同じ分野に法律が5つある。これらの法律は1990年に立憲君主制に移行した直後に策定され、表現の自由に対する理解が乏しかった時代のものであり、行政によるメディア規制条項が散見される。

他方、Radio Act 1957 は、すべての無線受信機・受信設備および送信機・送信設備ならびに無線機能を持つもの(以下、radio device と呼ぶ)を所有、使用もしくは製造する事業者による登録を義務づけているが、その radio device が放送用なのか、通信用なのかを問わなかった。しかし、放送が普及し National Broadcasting Act 1992 が施行されると、放送事業者が放送機器を調達するのに Radio Act と National Broadcasting Act による2つのライセンスが必要になった。2005年に放送事業者が放送機器を調達するために必要なライセンスは National Broadcasting Act に一本化され、放送事業者にとって煩雑だった事態は一応解消したが、まだそれ以外の radio device を取り扱う事業者の不都合がすべて解消されたわけではない。

5. ラジオネパールの現状

5-1. ラジオネパール概況

ラジオネパールは、ネパールでは唯一全国放送網を有する国営放送局であり、カトマンズの本部、地方放送局、1短波局、6中波局及び18のFM局によって構成されている。現在、ラジオネパールは、AM、FM、及びインターネット配信によりネパールのほぼ全土をカバーして放送を行っている。AM放送は、険しい山岳地帯の多いネパールの国土の約5割、すなわち全人口の約8割をカバーしている。FM放送は、カトマンズをはじめ一部の地域で放送されている。識字率の低いネパールにおいては、ラジオネパールの放送は重要な情報源となっている。またラジオネパールは、日本からの供与された大規模な放送機材を使用してラジオ局を運営でき、ネパールにおいて唯一、1日20時間の放送を続けることができる運営能力がある。ネパールでは冬季に最大18時間程度の計画停電が発生することがあり、近年FMラジオ付き携帯電話が普及する中、予備電源が適切に整備されているラジオネパールの放送に対する国民の潜在的な期待は高いと考えられる。

またラジオネパールは、11言語によるニュース報道、多民族・多文化に配慮した番組制作を続けている。これにより、全国放送を通じて民族がお互いについて知る機会を与えている。制憲議会選挙後、新憲法制定等重要な政治イベントが続いている局面で、放送のコンテンツの中立性・正確性・信頼性が求められる中、ラジオネパールの役割が更に大きくなっている。



出典:ラジオネパール・ウェブサイト

ラジオネパールの中波局及びFM局

5-2. 組織・運営上の課題

ラジオネパールは、最高意思決定機関として経営委員会が設置され、経営委員会の下、総裁、副総裁などの執行部を中心に組織が運営されている。政府が過去に時限的に設置した「高等メディア評議会」の提言に基づき、「公共放送局化」を検討しているが、①放送内容②放送カバレッジ③財務状況等の面で課題がある。



ラジオネパール



ラジオネパール短波送信所

放送内容に関しては、11言語で番組を制作しているため、放送内容・言語が聴取者の興味範囲や理解する言語に合致しない場合も多い。聴取者調査等の市場のニーズを探る調査も行われておらず、聴取者のタイムリーな関心事を十分にに取り上げられていない。また政府関連の情報は、独自のものではなく、各機関が作成したものを流している状況である。これはメディアによる自主規制が行われる体制がネパール国のメディア政策を通じて確立されていないためでもあるが、公権力と一体という印象を国民に与えるため、正確で公平・中立なメディアを確立する上で大きな課題となっている。放送カバレッジに関しては、短波送信機の出力低下という不具合があり、山間部では短波が届いていない現状がある。FM放送についても、ラジオネパールのFM放送がカバーできていない地域が存在する。財務状況に関しては、政府による予算執行が適切にされていないため、給与の支払い、機材の整備等の計画に弊害が生じている。さらにラジオネパ

ールの財務部の財務管理能力は、コンピューター不足および不適切な会計方法(現金主義を用いている)等の要因から、限定的となっている。さらに6か所の中波送信所の運営経費が財政を圧迫している。また上記3つの課題以外に、各人員の稼働率の問題が挙げられる。具体的には、有能な人員に仕事が集中し、仕事をしない余剰人員が生じている。

III. タスク(グループワーク課題)

民主化過程のネパールにおいて、メディア政策・法制度の整備及びラジオネパールの組織強化を行うために、以下を検討してください。

1. 放送メディアが直面する課題を抽出してください。
2. メディア政策、法制度の課題を抽出してください。
3. ラジオネパールが直面している課題を抽出してください。
4. 1～3 で抽出した課題に対処するために、メディア政策・法制度及びラジオネパールに関して取り組むべき活動を考えてください。

IV. 実例紹介用資料

0. プロジェクト概要

案件名:	平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト
実施期間:	2010年11月～2013年10月
カウンターパート機関:	情報通信省、ラジオネパール
上位目標:	メディアの正確性・中立性・公正性の原則を尊重する環境が醸成される。
プロジェクト目標:	(メディア政策の改定及びラジオネパールの改革を通じて)民主化の過程における正確・中立・公正なメディアのモデルが示される。
期待される成果:	<ol style="list-style-type: none"> 1. 情報通信省によりメディア政策・法令・指針の改訂案が策定される。 以下の内容を含むメディア政策・法令・指針が改定される。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 放送倫理に基づく番組政策 ・ 周波数管理に通じた適正なメディア管理 ・ メディアの行動規範 2. ラジオネパールの公共放送局としての機能が強化される。 <ul style="list-style-type: none"> ・ ラジオネパール内部の番組審査・モニタリングの手法が改善される。 ・ ラジオネパールの放送選定プロセスが確立される。 ・ ラジオネパールにおける財務強化策のモデルが示される。 ・ ラジオネパールの内部研修システムが確立される。 ・ ラジオネパールの放送サービスエリアが改善される。

紛争予防配慮事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民族の数も多く、カースト制度も加わり多様な社会であること ・ 地方部に住む人々や低カースト、少数民族、女性などの格差や不平等による不満があること <p>* 上記 2 点を配慮し、1) 政治的に偏らない中立、正確、公正な報道をすること、2) 声なき人々の声をひろうこと、3) 少数民族や女性といった弱者の意見をとりあげることが必要。</p>
----------	--

1. メディアが直面する課題

多くの事業者が政府の補助金を頼っているため、公正・中立なメディアとして国民に信頼される環境にない。

2. メディア政策、法制度の課題

メディア関連法全般： 情報通信省が所管するメディア関連法令は、ほとんどが、民主化以前のラナ家の専制体制下か立憲君主制を取っていた前体制下に策定されている。50 年以上の歳月を経て、それぞれが時代の変遷に合わせて修正がたびたび加わる一方、新しい法令が制定されるなど、バラバラで関連性を欠いたまま重なり合っている。

活字メディア関連法： 活字メディアの 5 つの法律は 1990 年に立憲君主制に移行した直後に策定され、表現の自由に対する理解が乏しかった時代のものであり、行政による規制条項が散見される。

Radio Act： 放送事業者以外の radio device を所有、使用もしくは製造する事業者のライセンス登録上の不都合がすべて解消されていない。

3. ラジオネパールが直面している課題

- ✓ 11 言語で番組を制作しているため、放送内容・言語が聴取者のニーズに合致しない場合も多く、課題となっている。
- ✓ 聴取者調査等の市場のニーズを探る調査が行われていなかった。
- ✓ 番組審議委員会など自主規制のためのシステムが確立されていない。
- ✓ 政府関連機関からの情報は、各機関が作成したものを流している状況である。
- ✓ 短波が不調であり、山間部に届いていない。
- ✓ FM 放送が部分的に拡大できていない。
- ✓ 6 か所の中波送信所の運営経費が財政を圧迫している。
- ✓ 政府による予算執行が適切にされていないため、給与の支払い、機材の整備等の計画に弊害が生じている。
- ✓ 財務部の財務管理能力が、限定的である。
- ✓ 一部の有能な人員に仕事が集中し、仕事をしない余剰人員が生じている。

4. 実際のプロジェクトによる活動内容

4. 1. 情報通信省がメディア政策・法令・指針の改訂案を策定するための活動

- ✓ 改正メディア政策・法令・指針案の策定(公共放送化検討も含む)
- ✓ 改正メディア政策・指針の普及
- ✓ 現地ジャーナリストを対象とした改正メディア政策・法令・指針案に関する研修・普及活動の実施

なおこれらの活動により、上記の成果 1 が達成されることが期待されている。

4. 2. ラジオネパールの公共放送局としての機能強化を目的とした活動

- ✓ 制度、組織、財務的観点に基づく検討を行う「公共放送化準備タスクフォース」の設置
- ✓ 公共放送化準備タスクフォースによる 1)研修計画、2)放送ガイドライン・番組基準、3)番組モニター、4)聴取者調査の 4 つのワーキング・グループの立ち上げ
- ✓ 現行のワークフローの分析及び重要課題の抽出(主体:公共放送化準備タスクフォース)
- ✓ 聴取者拡大を阻害している放送技術上の課題の分析及び OJT を通じた改善(主体:ラジオネパール関係部)
- ✓ 放送カバレッジ調査及び聴取者調査の実施
- ✓ 聴取者調査実施ガイドライン作成
- ✓ 報道および番組制作に関する課題の分析(主体:ラジオネパール関係部)
- ✓ 報道および番組制作に関する職員向け OJT の実施及び改善案・研修マニュアルの作成(主体:ラジオネパール関係部)
- ✓ 中立・正確・公正な番組制作・報道取材に関する研修の実施
- ✓ 公共放送としての番組基準および放送ガイドラインの作成及び適正なモニタリングの実施(主体:公共放送化準備タスクフォース)
- ✓ ラジオネパールの現行の財務状況の課題の分析、効率化のための提言のまとめ、財務改善策の検討、財務諸表の作成(主体:ラジオネパール関係部)
- ✓ 公共放送化に向けたアクションプランの作成(主体:公共放送化準備タスクフォース)
- ✓ ラジオネパールが正確・中立・公正な報道を実践していることについての広報活動
- ✓ 放送技術課題の調査・分析、機材供与計画の作成/機材供与の実施(FM 送信機等)

なおこれらの活動により、上記の成果 2 が達成されることが期待されている。

V. 参考文献

「ネパール連邦民主共和国 平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト 詳細計画策定調査報告書」、2010 年、JICA

「ネパール連邦民主共和国 平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト 運営指導調査報告書」、2012 年、JICA

「ネパール連邦民主共和国 平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト 業務完了報告書(第 1 年次)」、2011 年、JICA(八千代エンジニアリング株式会社、財団法人 NHK インターナショナル)

「ネパール連邦民主共和国 平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト 業務完了報告書(第 2 年次)」、2012 年、JICA(八千代エンジニアリング株式会社、財団法人 NHK インターナショナル)

自主研究レポート「ネパール王国から連邦民主共和国へ：紛争後の民主化・地方分権化と開発の現状と課題」、2011 年 3 月、(株)国際開発センター 石田洋子

JICA ODA が見える。わかる。サイト、<http://www.jica.go.jp/oda/project/1000337/index.html>

世界銀行 DATA ウェブサイト、<http://data.worldbank.org/country/nepal>

Case 5: Urban Rehabilitation of N' djili Commune in Kinshasa City (From Development Study for Urban Rehabilitation Plan in Kinshasa of the Democratic Republic of the Congo)

I. Case Story

1. Background

Kinshasa has been developed as the capital city since the Belgian colonial era. The colonial power developed the city to make it operate as a capital before independence. It never became a battlefield for a long period of time even during the chaos of the post-colonial era, and Kinshasa became one of the most prosperous cities in Africa in the 1980s. However, because of the financial collapse due to Mobutu's long dictatorship, international pressure on democratisation from the late 1980s, and the mismanagement of the government, riots occurred one after another in Kinshasa around the year 1990. The food riot of 1991, in particular, was on a broad scale, and several shops and government organizations were looted and destroyed. The abandoned government facilities still remained after the vandalism. This food riot became the critical incident that changed Kinshasa from "the beautiful" to "the waste reservoir" city. Soon after, the Democratic Republic of the Congo (DRC) experienced a civil war. Although the capital did not suffer from any devastating damage from the war, most of the urban infrastructures including roads got older and are unable to withstand use today due to the inadequate maintenance after the frequent riots and the political turmoil over the years.

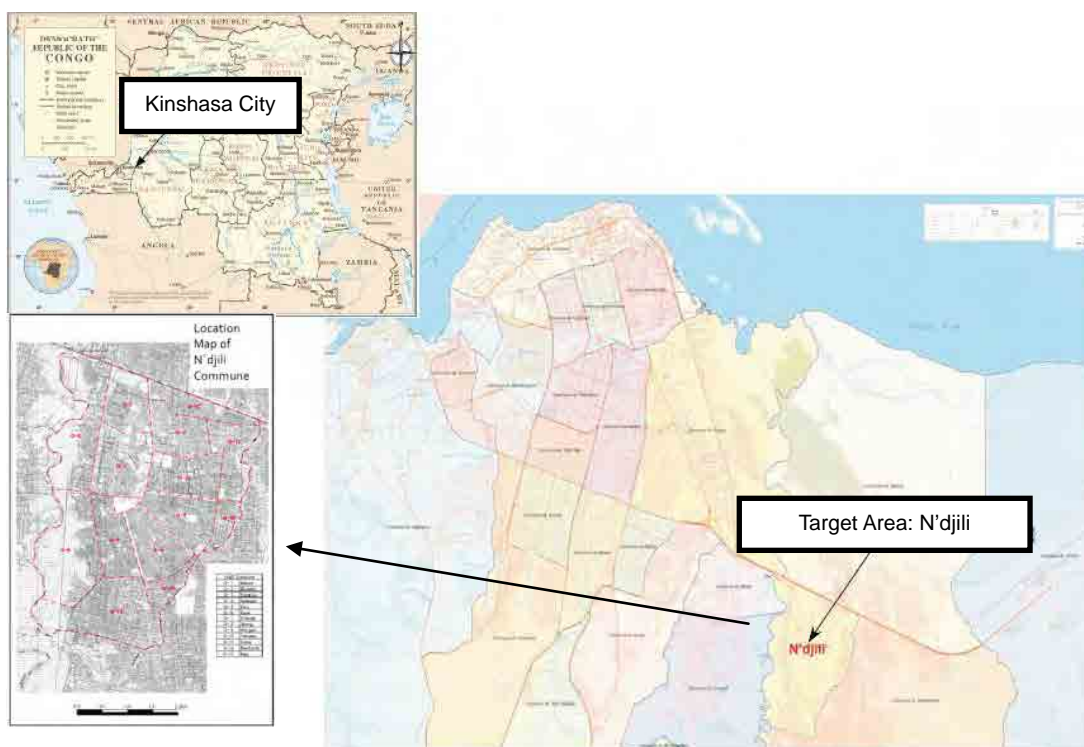
2. Brief overview of the targeted area

N'djili commune is located in the eastern part of Kinshasa city, 13 km away from the city centre, and the gross area is 11.4 km². In the north, it is adjoined to Masina commune by the airport road. In the east, it is bordered by the Nsanga River and the Kimbanseke commune. In the west, it is bordered by the N' djili River and the Kinsenso commune. Tshangu District is composed of five communes: N' djiri, Kimbanseke, Masina, Nsele, and Maluku. N' djili is the centre of Tshangu District and has the district court. Also, this district played an important strategic role during the Second Congo War since it is situated at the point that connects the airport to the city centre.

The eastern region from the N' djili River up to near the airport used to be called "N' djili," and it was a part of the neighbouring state of Kinshasa city. The Belgian colonial government continued to expand the boundaries of the urban area due to the growing population of Kinshasa city. The existing inhabited areas were not large enough to absorb

the increasing flow of people who came to live in the city. Thus, in 1952 and 1953, the colonial government developed the new inhabited area and named it “Centre Extra Coutumier (CEC)” from the N’ djili River that runs next to the area. CEC was developed as a “bed town” and people who were called “civilized black” lived there. This region was incorporated into Kinshasa city at the time of administrative division change, and N’ djili became a part of the Kinshasa commune by a royal order in 1957.

As noted above, the region had a history of residency of “civilized black” and the centre of the commune was the area where many people of power lived. Another characteristic of the region is that many families had their own houses there. N’ djili commune had been generally prosperous: however, it was neglected by the government for political reasons during the authoritarian era and the development activities were halted. The education service deteriorated against the population growth and the security situation worsened. Many Catholic churches tried to establish schools to promote education in the 1980s and the education situation was improved. However, many infrastructures and services were destroyed due to vandalism and riots during the crisis in the 1990s. Around the year 1990, especially in 1991 and 1992, at the time of the political and economic crisis, many civil infrastructures were destroyed due to vandalism and riots in Kinshasa city. The infrastructure in the city has not been rehabilitated since then.



Kinshasa City and N’ djili Commune

3. Commune administration and development system

In the commune administration system, there is an office that has a commune director called “Bourgmestre.” The office is situated in the city centre along with the police station. There is a “quarter” as an administrative unit under the commune. There are 13 quarters and each quarter has a leader, assistant leader, administrative secretary, and statisticians (1 – 5 people). The quarter leader is assigned by the state government, and the leaders are usually chosen from the civil servants of the local community in order to build a good relationship with the community. The responsibility of the quarter leader is to learn people’s needs and problems and report them to the commune office.

The commune has 28 administrative offices and 334 officials (187 officers for the commune office and 147 officers for 13 quarters). These include the secretariat, personnel, accountant, population, civil services, conflict solving, buildings, urban planning, agriculture, environment, tourism, industry and trade, social issues, youth, information, sport, education, small enterprises, hygiene, rural development, public services, culture, and finance.

These officers including the commune leader and the quarter leader are all civil servants of Kinshasa city. As noted above, quarter leaders are usually chosen among people from the local community, but that is not the case for the selection of commune leaders. The staff of each sector, such as education and finance, are ranked under the commune leader even though these staff get technical directions from each ministry of the state government. The budget of the commune comes from the finance department of Kinshasa city, but it has been influenced by the financial situation of the government. The budget is also dependent on tax income from the commune. Salaries for civil servants are not regularly paid on paydays. Because of the financial difficulties, there is almost no budget for rehabilitation or development for the commune, and these can only be done with financial support from donors and NGOs.

Although community development by civil society is essential for the lives of residents under the condition of the limited administrative capabilities, the civil society of the commune is still immature. There are many NGOs, but most of them are inactive. On the other hand, there are two important existing development mechanisms in the commune: Committee of Commune Development (CCD) and Committee of Local Development (CLD), which were established with the support of Belgian Technical Cooperation (BTC/CTB). These organizations were created for the preparation of the community development aid projects from donors in each of N’ djiri, Kinsenso, and Kimbanseke communes. Afterward,

it was decided that the project would only be implemented in two communes: Kinsenso and Kimbanseke; and the project in N' djili was ended soon after the launch of the organizations. These organizations are not functioning due to a lack of budget despite the intention of the commune to take advantage of them.



Commune Office



Members of CLD

4. Socioeconomic situation of N' djili commune

N' djili commune consists of 13 quarters, and as of 2007, the total population of N' djili commune was 320,762. The population of people under 20 years old accounted for 51.9% (166,401) and women accounted for 51.6% (165,401) of the total population. As this population lives in a land area of only 11.4 km², the population density is quite high (28,137 per km²). The average monthly income per household is US\$166. Since the average food expense costs US\$154 in Kinshasa city, most families have no surplus.

N' djili, with modern tradition, tends to show a good level of education and health indicators compared to the surrounding communes. However, compared with MDG indicators, the level of education and health indicators are not good enough since the school enrolment rate is 84.3% and the mortality rate under 5 years is 29.4%, for example. Regarding the education sector, the rate of school attendance is not bad, but the dropout rate is about 50% due to the fact that many cannot pay tuition. In the health sector, the typical diseases are malaria, diarrhoea, measles, typhoid fever, HIV/AIDS, and malnutrition. Pregnancy of young girls is also an issue.

Since N' djili commune was originally developed as a new residential area, it used to have beautiful streetscapes and infrastructures such as streets that extended radially from the commune centre. However, many infrastructures have become old and dysfunctional because they were not well maintained or were destroyed during the war and the chaotic time. The conditions of the roads are particularly bad, and they become muddy swamps that block passages in the rainy season. Roadside ditches and drains get clogged by

rubbish and sand, which worsens the road conditions in the rainy season. Such deterioration and malfunction of infrastructures has a negative impact on the health and education of citizens and civil life. The administrative service such as garbage collection is not carried out, and litter is scattered throughout the city worsening the hygienic environment and causing infections.



Swamped Road in the Rainy Season



Scattered Uncollected Garbage

The economic feature of N’ djili is that many people go abroad to work. Their work destinations are mainly Europe and the neighbouring countries. Quite a few households gain most of their income from the remittances from these countries. Since the households with migrant workers seem to be relatively abundant, a certain amount of affluent population may live in N’ djili.



Workshop of Auto Mechanics



Repaired Bus in N’ djili

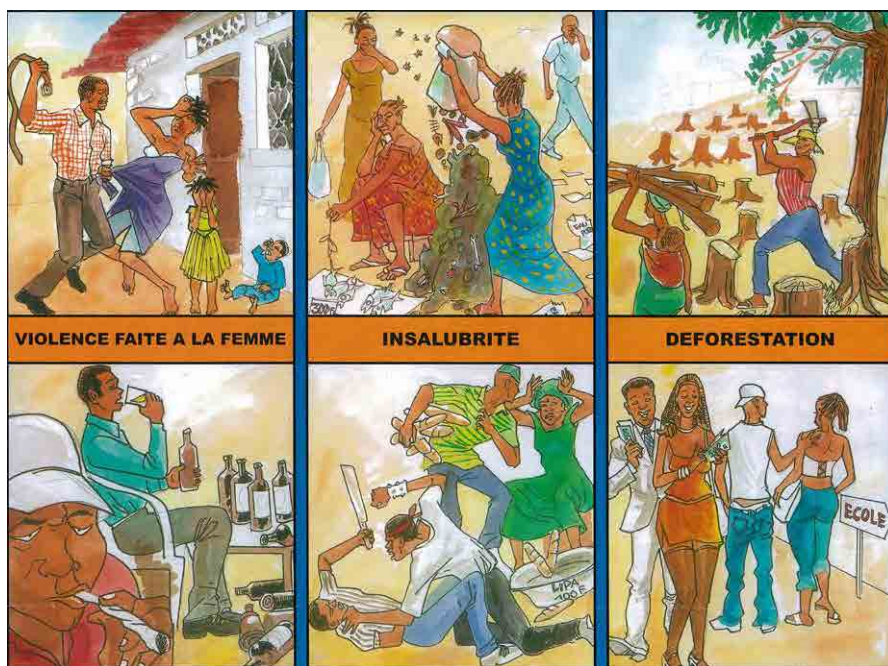
The main industry sector is car repair. Local mechanics in N’ djili repair or reassemble cars. Old cars and auto parts are brought to small-scaled repair shops from the city centre and neighbouring regions. From this fact, N’ djili as an automobile factory of Kinshasa city is sometimes called “A Small Japan” referring to the famous Japanese automobile industry. N’ djili is also called the city of craftsmen because in addition to auto repair, there is an active metal processing industry. Many people in the hilly district along the N’ djili River

engage in agriculture. In Cecomaf farm, which is a large-scale farm supported by France located on the boundaries between adjacent communes, half of the N' djili farmers have cultivated lands and engage in agriculture.

5. Features of other communes

N' djili commune has a strong sense of local area, and they have a desire to engage in the development projects as a job in the commune. This desire comes from the chronic unemployment situation among young people, so job creation is essential. In the past, a donor had to stop a road construction project in this commune because the contractor did not employ local people and the protests from the locals arose.

On the other hand, the N' djili commune tends to have a low sense of belonging to the community similar to the situation seen in other urban cities. Each quarter used to form the communities with families who were from the same hometowns, but due to urbanization today, most traditional communities are not observed. Also, people tend to feel mentally unstable because of the war and the turmoil that lasted for many years. Due to the lack of the sense of community, many people are becoming egocentric and selfish. There are also problems regarding female discrimination and juvenile delinquency such as drug use. There is a high rate of crimes, such as robbery and murder. Crimes related to drugs by young people including street children have become a serious social issue. There seem to be many cases of sexual assault by police officers, and the police are not trusted by many people.



Social Problems in the Commune

II. Task (Group Work)

1. Read the story and extract the characteristics of N' djili commune.
2. Categorize the extracted characteristics.
3. Identify the development challenges in N' djili commune.
4. List the points that need attention including the conflict factors in the conduct of development activities in N' djili commune.
5. Prepare plans of a development project considering the above. (Beneficiaries, duration, objectives, activities, and inputs need to be considered.)

5. キンシャサ市ンジリコミュニティにおける都市復興 (「コンゴ民主共和国キンシャサ特別州都市復興計画調査」より)

I. ケースストーリー

1. 背景

キンシャサ市はベルギーによる植民地時代より首都として発展してきた。独立以前より宗主国により首都機能の整備が進められ、独立後の混乱においても首都が長期に亘って戦場となったことはなく、1980年代にはアフリカでも有数の都市として繁栄していたという。しかしながら、長年のモブツ独裁体制による財政破綻と80年代末からの国際的な民主化圧力とそれに対する失政から、1990年前後にはキンシャサ市でも暴動が相次いだ。特に1991年の食糧暴動は大規模なものであり、市内の商店や政府機関の一部が略奪や破壊にあい、未だに破壊されたまま廃墟となっている政府関係施設もある。この食糧暴動は、1980年代には「美しきキンシャサ市」と呼ばれていた都市が、「ごみ溜めのキンシャサ市」と化す決定的な出来事であった。その後、内戦を経験したコンゴ民主共和国であったが、内戦の結果として首都機能が壊滅的な打撃を受けることはなかったものの、1990年代からの度重なる暴動や長年の政治的混乱を背景とし、都市インフラの維持管理が疎かになってきたことから、今日では道路をはじめ多くの都市インフラが老朽化し使用困難な状況となっている。

2. 対象地域の概要

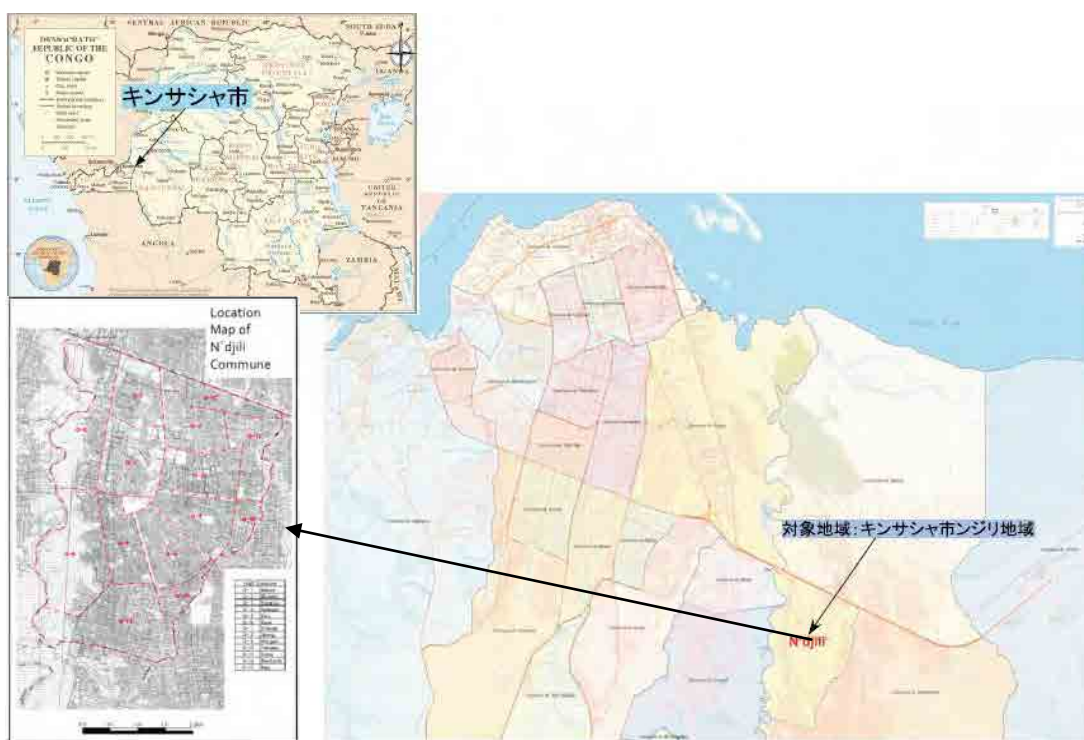
ンジリ(N'djili)コミュニティ¹はキンシャサ市の東部(中心地から13 km)に位置しており、総面積は11.4 km²(東京都国分寺市とほぼ同じ)である。北側は空港道路を挟んでマシナコミュニティと、東側はヌサンガ川を挟んで南側と共にキンバンセケコミュニティと、西側はンジリ川を挟んでキセンソコミュニティと接している。このうち、ンジリ、キンバンセケ、マシナとンセレ、マルクの五つのコミュニティから形成されているのがチャング(Tshangu)地区である。ンジリはこのチャング地区の中心であることから地区裁判所も置かれている。また、同地区は空港と市内中心部を結ぶ地点にあることから第二次内戦(アフリカ大戦)中には戦略的にも重要な役割を果たした。

かつてンジリ川以東の地域(空港周辺まで)はンジリと呼ばれており、キンシャサ市に隣接する州の一地域であった。キンシャサ市の人口問題により、ベルギー植民地政府は、都市地区の境界を拡大し続けた。しかし、既存の新居住区だけでは、新たに移入し続ける人の流れを吸収するには充分ではなくなる。このため、植民地政府は1952年から1953年にかけて、その地区の横を流れるンジリ川の名前を取り、ンジリ市外地区(CEC)と言う新居住区を開発した。CECは「ベッド・タウン」として開発され、いわゆる「開化黒人」が居住していた。キンシャサ市の行政区画変

¹ コミュニティは行政単位であり、都市部においては、市の下の行政単位であり、区に当たる。コミュニティの下にはカルティエと呼ばれる単位がある。

更に際して同地域はキンシャサ市に取り込まれることとなり、1957年の国王政令によりンジリコミュンとして創設された。

同地区は元来、上述の通り「開化黒人」が居住していた歴史を有し、特にコミュン中心部は権力者が多く住む地域である。多くの家族は自らの家を持っているということも同地区の特色であった。全般的に栄えていたンジリコミュンであったが、独裁時代には政治的理由から政権から無視され続け、開発は停滞した。特に人口増加に対して教育サービスが低下し、治安も悪化した。こうした中、1980年代になると、カソリック教会が多くの学校を設立し教育の普及を図り、教育状況の改善は見られた。しかしながら、1990年前後の政治経済危機の頃(特に1991年、1992年)にンジリを含むキンシャサ市内で起きた暴動や略奪により多くの公共施設が打ち壊しにあった。その後も、地区内のインフラは復旧されないまま今日に至っている。



キンシャサ市とンジリコミュン

3. コミュンの行政と開発体制

コミュンの統治システムとしては、コミュン長(Bourgmestre)をトップとした事務所がある。事務所は警察署とともに中心部に位置している。コミュンの下の行政単位としてカルティエがある。13ある各カルティエにはカルティエ長その他、カルティエ長補佐、秘書、統計係(1~5人)が配置されている。カルティエ長は州政府により配置されているが、地域との関係構築の観点からも、地元出身の公務員がアサインされることが通例である。カルティエ長は住民の声や問題、ニーズを集め、コミュン事務所に報告することが役割である。

コミューンには 28 の行政事務所があり、334 人の行政官(コミューン事務所 187 人、カルティエ事務所 147 人)がいる。行政官の内訳としては、秘書、人事、会計、人口、市民サービス(登録業務)、紛争調停、住宅、都市計画、農業牧畜、環境、観光、産業貿易、社会問題、青年問題、スポーツ、教育、中小企業産業振興、保健衛生、公共事業・土地開発、文化・芸術、財政などである。

コミューン長、カルティエ長、そしてこれらの行政官はすべてキンシャサ市の公務員である。上述の通りカルティエ長は地元出身者がアサインされることが多いが、コミューンの行政官は必ずしもそうではない。教育、保健、財務など各セクターの担当職員は技術的な指導などは州政府の担当省庁から受けるが、指揮系統としてはコミューン長の下に位置することとなっている。コミューンの予算はキンシャサ市財務省から来ているが、政府の財政状況に左右されてきた。また、コミューンによる徴税収入の増減によっても影響を受ける。公務員給与にしても、給料日に定期的に支払われていないのが現実である。このような財政状況のため、コミューンの復興や開発のために使える予算はほとんどなく、ドナーや NGO による援助に依存している状態である。

行政能力に限りがある中で、市民社会によるコミュニティ開発は住民の生活にとって重要なものであるが、コミューンにおける市民社会は成熟したものとはなっていない。多くの NGO が存在するが、その多くは開店休業状態である。他方、コミューンにおける重要な既存開発メカニズムとして、BTC/CTB(ベルギー)支援により設立された CCD(コミューン開発委員会)と CLD(カルティエ開発委員会)をあげることができる。これらの組織は当該ドナーによるコミュニティ開発支援プロジェクトの準備段階としてンジリ、キセンソ、キンバンセケの各コミューンで設立された。その後、同プロジェクトは実施をンジリ以外の二つのコミューンで実施することを決定したため、ンジリにおいてはプロジェクトの実施は行われず、組織の立ち上げのみとなった。これら組織については、コミューンとしては活用したいとの意向があったが、予算もないことから機能しているとは言い難い状態である。



コミューン事務所



CLD のメンバー

4. ンジリコミュニティの社会経済状況

ンジリコミュニティは 13 のカルティエからなり、人口は 2007 年時点で 320,762 人である。人口の 51.9% (166,404 人) が未成年層 (20 歳未満) であり、女性が全人口に占める割合は 51.6% (165,401 人) である。これらの住民がわずかに 11.4 km² の土地に居住しており、人口密度は 28,137 人/km² と極めて高い。人々の生活は楽なものではなく、一世帯あたりの平均月収は 166 米ドルであり、物価の高いキンシャサ市においては、食費だけで月平均で 154 米ドルかかるため、ほとんど余剰がない家庭が多い。

開化的な伝統を持つンジリは、周辺コミュニティに比較し教育水準、保健指標ともに良好な傾向にある。しかしながら、MDG の指標と比較した場合、就学率 (84.3%) など教育指標や保健指標 (例: 5 歳未満死亡率 29.4%) については十分とはいえない状態にある。教育については、就学率は劣悪ではないものの、中退率はおよそ 50% であり、その大半は授業料が負担できないことによるものである。また、保健分野では、マラリア、下痢、はしか、腸チフス、HIV/AIDS、栄養失調等が典型的な疾病に挙げられている。若年層の妊娠も問題となっている。

ンジリコミュニティは元々新興住宅地として開発された歴史から、コミュニティ中心部から放射線状に延びる道路などかつては美しい街並みとインフラを有していた。しかしながら、長年の紛争や混乱により、インフラは破壊され、維持管理もされてこなかったため、老朽化が著しく、機能不全となっているものが多い。特に、道路の状態は悪く、雨季には泥沼化して通行に支障をきたしている。また、道路の側溝や排水溝が道路の土砂やごみで詰まっており、雨季には道路の状況悪化に拍車をかけている。このようなインフラの劣化や機能不全は、市民生活や市民の健康や教育に悪影響を及ぼしている。また、ごみ収集等の行政サービスもほとんど行われておらず、街にはごみが散乱し、衛生環境を悪くしており、感染症の原因にもなっている。



雨季には泥沼化する市内道路



回収されず街中に散乱するごみ

ンジリの経済的な特色として、海外への出稼ぎが多いことがあげられる。出稼ぎ先はヨーロッパや隣国などが多く、出稼ぎ先からの送金が世帯収入の大部分を占めている家庭も少なからずある。出稼ぎをしている家族のいる世帯は比較的良い暮らしをしていると言われていることからンジリには富裕層もある程度存在することが考えられる。

また、主要な産業として自動車修理がある。ンジリの修理工場(小規模)にはキンシャサ市中心部や周辺地域から中古車や自動車部品が持ち込まれ、地元の修理工により修理または組み立て直されている。このことから、キンシャサ市の自動車工場とも呼べるンジリのことを自動車産業で有名な日本に例えて「小さな日本」と呼ぶ人もいる。自動車修理以外にも棺桶作りなどの木工や窓やドアなどに関わる金属加工なども盛んであり、ンジリは職人の街とも言える。なお、ンジリ川沿いの丘陵地帯では農業が盛んである。特に隣接するコミュニンとの境界に位置するセコマフ農場(かつてフランスが支援した大規模農場)では、ンジリの農家の半数以上が耕作地を持っており近郊農業を行っている。



自動車整備ワークショップ

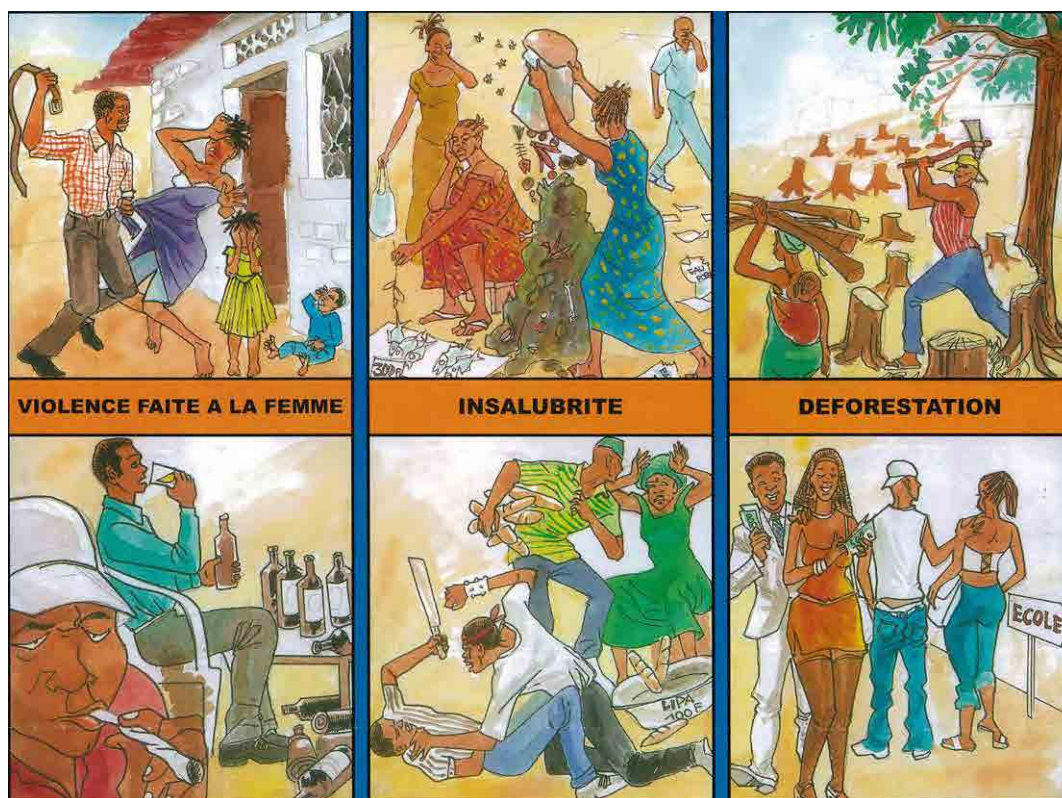


ンジリで修理された乗合バス

5. その他コミュニンの特色

ンジリコミュニンでは地元意識が強く、地元で行われる開発プロジェクトは自分達で実施(労務者として雇われて)したいという願望が強い。これには、慢性的な青年層の失業問題などもあり、地元における雇用創出が非常に重要であることが理由としてあげられる。過去にあるドナーが同コミュニンで道路建設事業を行ったとき、建設業者が地元の人材を雇用しなかったために地元からの反発が大きく、これにより工事が中断したことがあった。

他方、他の都市社会一般に見られるのと同様に、ンジリコミュニンもまたコミュニティ意識が低い傾向にある。元来は、カルティエ毎に、出身地に別れてコミュニティを形成していたが、現在では都市化が進み、昔ながらの伝統的なコミュニティはほとんど見られない。また、長年の紛争と混乱により、人々の心も荒んできている。こうしたことから、利己的な住民が増えている。女性差別や青年層の薬物使用などの非行問題も抱えている。強盗や殺人などの犯罪発生率も高い。特にストリートチルドレンをはじめとする青少年による麻薬がらみの犯罪は深刻な社会問題となっている。また、警官による婦女暴行の事例は多いと言われており、住民の警官に対する信頼は非常に低い状態にある。そのような状況下で、キンシャサ市内の他の地域と同様にンジリでも教会の影響力は大きく活動は活発である。特にカソリック、プロテスタント、キンバングストは三大勢力であり、行政サービスが停滞する中、住民のための活動をしており、人々の信頼も厚い。



コミュニティにおける社会問題

II. タスク(グループワーク課題)

1. ストーリーを読んでンジリコミュニティの特徴を抽出してください
2. 抽出した特色をカテゴライズし整理してください
3. ンジリコミュニティにおける開発課題を抽出してください
4. ンジリコミュニティにおいて開発活動を行う上で配慮すべきこと(紛争要因を含めて)を抽出してください
5. 以上を踏まえて開発プロジェクトを立案してください(プロジェクトには受益者、期間、目的、活動、投入を含めてください)

III. 実例紹介用資料

案件名:	コンゴ民主共和国キンシャサ特別州都市復興計画調査(復興計画)
実施期間:	2008年2月～2010年2月
カウンターパート機関:	キンシャサ特別州政府、ンジリコミュニティ
日本側投入:	コンサルタント約65人月、パイロット事業費
目的:	キンシャサ州における都市復興計画の作成について、パイロットコミュニティを対象にパイロット・プロジェクトの実施を踏まえながら実際に都市復興計画を作成するとともに、その経験を通じてキンシャサ州における望ましい都市復興計画作成手法及び手続について提言を行う。

活動内容:	<p>1. ンジリコミューンの復興開発計画(目標年次 2018 年)</p> <p>2. パイロット事業の実施</p> <p>(1) 参加型開発を促進するための市民教育プロジェクト(研修+実践)</p> <p>(2) クリーンアップキャンペーン(清掃活動と啓発活動)</p> <p>(3) 土のう工法による未舗装道路の補修(研修+実践)</p> <p>(4) ルエンバ道路改修事業(LBTによる971mの道路工事)</p> <p>各パイロット事業の詳細については、平和構築データベース及び詳細調査結果を参照</p>
-------	---

1. ストーリーを読んでンジリコミューンの特徴を抽出。

2. 抽出した特色をカテゴライズし整理。

- ✓ 人口密度が高い
- ✓ 計画都市として整備されたが、長年の混乱でインフラが劣悪な状態
- ✓ 雨季には道路が泥沼化するなど生活に支障がある
- ✓ 街にはごみが散乱している
- ✓ 主な産業は自動車修理など町工場が多い職人の街
- ✓ 海外への出稼ぎ住民が多い
- ✓ ストリートチルドレン問題等治安が悪い
- ✓ 機能していない住民組織(CLD)が存在する

3. ンジリコミューンにおける開発課題を抽出。

- ✓ 道路等のインフラの修復ニーズが高い
- ✓ 衛生状況を改善するためごみ処理が必要となっている
- ✓ 市民の開発や連帯に係る意識の向上が必要となっている
- ✓ 行政の予算が限られている中、コミュニティの自助努力による開発が必要となっている
- ✓ 機能していない住民組織(CLD)の活性化が必要となっている

4. ンジリコミューンにおいて開発活動を行う上で配慮すべきこと(紛争要因を含めて)を抽出。

プロジェクト実施に当たっては、以下の点に注意した。

- ✓ ンジリコミューンを含むキンシャサ市ではルワンダ人や東部出身者(リンガラ語やフランス語を話せない人々)への反発
- ✓ 地元リソースを使わないことへの反発
- ✓ 都市社会一般に見られるよう、伝統的なコミュニティのつながりは希薄で、利己的な住民が増えている
- ✓ ンジリコミューンを含むチャング地区では日常的に警察、軍、共和国防衛隊による強盗事件が発生している。

- ✓ シェゲ(ストリートチルドレン)による犯罪行為や暴動への動員の可能性
- ✓ 公務員給与の遅配問題と士気低下
- ✓ 地元有力者による政治的介入

5. 以上を踏まえて開発プロジェクトを立案(プロジェクトには受益者、期間、目的、活動、投入を含む)。

実際のプロジェクトにおいては、行政による開発支援に予算的な制約がある中で、コミュニティが自主的にコミュニティの復興・開発の担い手になるために必要なパイロット・プロジェクトを立案した。はじめに、機能していなかった CLD を市民教育を用いて動機づけを行い、次いで、CLD の参加を得て、クリーンアップキャンペーン、土のう工法を用いた道路補修、LBT による街の中心部の道路の舗装を行うことで、復興開発活動への市民の参画意識の向上を図った。

本プロジェクトを通じて立案、実施されたプロジェクトは以下の通り。

● **参加型開発を促進するための市民教育プロジェクト**

受益者: CLD メンバー、コミュニティ住民

期間: 3 か月(準備期間 2 か月、研修 1 か月)

目的: CLD メンバーは、法律、人権、良い統治を尊重し、研修で獲得した心構え、知識及び技術を活用し、住民参加型のコミュニティ開発をファシリテートできるようになる。

活動: 選ばれた CLD メンバー 130 人を対象に、計 6 日間の研修。アクションプラン作成と CLD による自主的なアクションプランの実施。

投入: ローカル NGO による研修、啓発用ポスター、イベント費用等

● **クリーンアップキャンペーン(清掃活動と啓発活動)**

受益者: CLD メンバー、コミュニティ住民

期間: 4 か月(準備期間 2 か月、活動 2 か月)

目的: ごみ削減及び側溝維持管理のための持続的な草の根活動の基盤が各カルチェで形成される。

活動: 約 1 ヶ月間にわたり、13 名のリーダーとのべ 229 人の清掃担当者が清掃活動に従事。清掃活動は、地区内 18 ヶ所で実施された。合計 94 名の CLD メンバーおよび清掃担当者に対して衛生やごみ管理の公共心、プラスチック再生等の研修実施。研修後、研修受講生により、学校、市場や教会で 40 回の講習が実施され、10,700 人の住民に裨益。

投入: 国際 NGO による啓発教育、ごみ処理費用、啓発用ポスター費用等

- 土のう工法による未舗装道路の補修

受益者:CLD メンバー、コミュニティ住民

期間:1 か月

目的:コミュニティ住民が未舗装道路の舗装を行うための技術を習得する。

活動:土のう工法による道路の補修の研修(座学&実践)

投入:ローカル NGO による研修、研修教材、道路補修資機材等

- ルエンバ道路改修事業(LBT による 971m の道路工事)

受益者:コミュニティ住民

期間:10 か月

目的:コミュニティの復興を目に見える形で実現し、裨益者がルエンバ道路の改修により早期なる平和の配当を実感する。

活動:LBT によるルエンバ道路の補修

投入:道路建設費用、LBT に係る技術支援

IV. 参考文献

「コンゴ民主共和国キンシャサ特別州都市復興計画調査 最終報告書」、2010 年、JICA(エイト日本技術開発、オリエンタルコンサルタンツ)

Case 6: Irrigation Tank Renovation in the Conflict Affected Areas

(From the Project for Development Planning for the Rapid Promotion of Reconstruction and Development in Jaffna District, Sri Lanka)

I. Case Story

1. Background

Sri Lanka is an island country in the Indian Ocean off the southern coast of the Indian subcontinent. It gained independence from Britain in 1948. In the 1980s, a civil war erupted between the majority Sinhalese and the minority Sri Lanka Tamils' rebel group, the rebel Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), who controlled the North and East provinces including the Jaffna Peninsula. In 2002, although the Sri Lankan government and LTTE signed a Norwegian-mediated ceasefire agreement, the peace talks failed in later years. However, the conflict came to an end when the militarily physically eradicated LTTE in May 2009.

Sri Lanka

- Official name: Democratic Socialist Republic of Sri Lanka
- Population: 19 million
- Ethnicity: Sinhalese 74%, Tamil 18%, Muslim 7%, others 1%
- Religion: Buddhist 69%, Hindu 15%, Christian 8%, Muslim 7%
- Main language: Sinhalese, Tamil
- Area: 65,525km²
- Average yearly temperature: 27°C
- GNI per capita: US\$4,720 (PPP)

Source: Sri Lankan bureau of statistics, WB



2. Brief overview of the targeted area

Jaffna is located at the northern end of Sri Lanka. Jaffna District consists of the peninsula and several inhabited islands, and is connected to the mainland Sri Lanka by a narrow strip of land called the Elephant Pass. It has 15 DS divisions. The district is in the dry zone and the island area of the district is particularly dry. The maximum precipitation

- Population: 560,000 (Estimation of the year 2007)
- Ethnicity: Tamil 99%
- Main language: Tamil
- Religion: Hindu, Christian
- Area: 1,025km²
- Geography: Flat, below 10m altitude
- Average temperature: 28°C
- Annual rainfall: 1,231mm
- Monsoon: October~December
- Industries: Agriculture, Fishery

Source: Sri Lankan bureau of statistics, WB

Center of Tamil

Home of LTTE

Isolated island during the war



occurs from October to December during the northeast monsoon season. Except for the wet season during April and May, Jaffna has nearly no rain. This area has the least rain

among all Sri Lankan cities. The population of the district was more than 700,000 in the 1980s, but then, it declined due to the influence of the conflict, and decreased to about 560,000. After the conflict, the population recovered to 620,000 in 2010 due to the resettlement of internally displaced persons (IDPs)/returnees. Jaffna's main economic sectors are agriculture and fisheries.

Jaffna is the home of LTTE and the historical area of the Sri Lankan civil war. Jaffna is also a unique area of Sri Lanka as Tamil account for the majority of the population. The LTTE controlled northern areas including the Jaffna Peninsula in the 1980s. However, after the district was retaken by government forces in 1995, the central government ruled Jaffna very strictly. Jaffna in effect became an isolated island after Jaffna District came under military control, and the interaction with other areas was limited. Therefore, the activities of aid organizations were restricted, and the development activities such as building infrastructure and social service grew stagnant.

The situation changed dramatically when the civil war ended in 2009. The Sri Lankan government eased restrictions on the transfer of A9 road traffic, which connects the mainland and the former LTTE controlled areas. Sinhalese came to Jaffna from the south for business and sightseeing and aid workers came as well. At the same time, a large number of IDPs returned to Jaffna District. Also, the lands called "High Security Zones (HSZ)," which were taken and controlled by the military during the conflict, gradually began to be returned to the residents. Under these circumstances, the rehabilitation of rebuilding livelihoods and agriculture was demanded for the people who suffered from the conflict by reusing the neglected farmlands where access had been restricted.

3. Agriculture and minor irrigation tanks in Jaffna

Jaffna is located in the dry zone and it is mostly flat with a 10-metre altitude at the highest point. The peninsula is located on coral-like areas and the groundwater is limited. Thus, Jaffna traditionally has a number of irrigation tanks to reserve the rain during the monsoon season. Irrigation tanks have the role of preventing the abrupt floods by storing the rainwater and at the same time, they supply groundwater by recharging water to the surrounding wells during the dry season. Farmers utilise these functions of the irrigation tanks and cultivate rice in the monsoon season and dry-field crops in the areas with good groundwater conditions in the dry season. Irrigation tanks are essential for agriculture in Jaffna. The size of irrigation tanks varies from 100 metres to several kilometres around.



Small Irrigation Tank (Monsoon Season)



Large Irrigation Tank (Dry Season)

Irrigation tanks have been traditionally maintained by Farmer Organizations (FO), and owned and managed by the Department of Agrarian Development (DAD) of the government. There are nearly 100 government-owned irrigation tanks in Jaffna District. The bunks of the tanks are basically made by hardening clay, and their reservoir capacities tend to be reduced because of soil erosion and accumulation of the surrounding soils at the bottom after the monsoon season. FOs that utilise the tanks have a custom to remove mud from the bottom and strengthen the bank. However, due to the long-lasting conflict, many irrigation tanks were used for battlefields or taken as high security zones, and they have been left with inadequate maintenance. As a result, the original reservoir capacities were reduced and groundwater has become deficient in the dry season causing a disturbance in agricultural production activities.

4. Farmer Organization

In 2009, there were 62,269 farming families, which occupied 52% of the total population in Jaffna. There were also 30,408 on-farm labourers who principally relied on agriculture. The main crops are rice; and for cultivation areas under 10,000 hectares: onions, bananas, mangos, grapes and a wide range of vegetables. Almost all farmers belong to Farmer Organisations (FOs). There are a total of 256 FOs (212 registered FOs and 44 unregistered FOs), and there are 15 divided agricultural districts, which are registered to DAD. FOs were organised through the initiative of the government. They have the ability to represent farmers, but their activities are mainly passive such as delivery of fertilizers and pesticides as directed by the government. There are FOs that do not function well because of the number of farmers displaced from their homeland and land confiscation due to the long-lasting conflict.

FOs maintain their irrigation tanks, but their abilities differ depending on how badly they were influenced by the conflict. The ability of FOs that produced many displaced people or became HSZ tended to be lower.



Maintenance of Irrigation Tanks by FOs



Temporary Homes of Returnees

5. Features of recent irrigation tank renovations

The renovations of irrigation tanks were implemented by the instruction of DAD with the government budget during the conflict. DAD made community contracts with FOs for the renovation works, and FOs supervised them by purchasing the necessary materials and equipment and paying expenses for labourers. Renovations of the tanks are normally implemented in the dry season (from April to September) during the agricultural off-season and when it is easy to clean the bottom of the tanks as well as the bank due to the low level of water.

After the conflict, many aid organizations started assistance for renovations of malfunctioning irrigation tanks that were not maintained during the conflict. WFP utilised the Food for Work (FFW) scheme, and delivered food to the labourers and farmers who participated in the renovation works. The tank renovations are utilised for not only the rehabilitation of agriculture, but also as intensive income generation enterprise for residents and IDPs/returnees. Although the assistance activated the renovations of the irrigation tanks that had been neglected for a long time during the conflict and contributed to the income generation for the residents, it hampered the FOs' traditional voluntary activities of tank maintenance.

DAD only has one engineering officer and two assistants who can supervise renovation works and maintenance of irrigation tanks. Since the aid has started, there has been a labour shortage problem regarding supervision from April to September when many renovation works are implemented. Since the ability of many FOs for tank renovation works and maintenance is low because of their insufficient experience and technical and

accommodation capabilities due to the impact of the conflict, maintaining the quality is a new challenge of tank renovation works.

6. Characteristic issues of the conflict affected areas

Jaffna has the characteristic issues of a conflict-affected area in addition to the FOs' low technical capabilities for renovation works and maintenance of irrigation tanks. One problem Jaffna has is difficulty in procuring the necessary materials for renovation works. Renting heavy machinery such as backhoes or compactors is difficult as there are not enough machines in Jaffna even though these machines can improve the efficiency of cleaning the bottom and channel of tanks and bunking. Thus, FOs have to rely on human power, which requires many labourers and is time consuming. There are not enough local engineers with supervision experience. For difficult works, Sinhalese engineers have to supervise the works in Jaffna, but Tamil farmers and Sinhalese have subtle issues such as ethnic and language problems.

Another issue is the land mines and unexploded ordinances (UXOs) that were buried in large amounts during the conflict. The areas around the high security zone where the tank renovations are urgently needed for the livelihood of returnees tend to have a number of land mines and UXOs. The areas with a high risk of land mines are administered by the military or mine cleaning organizations and are handed over to the returnees or used for building infrastructure after the cleaning of land mines. However, nobody fully knows the location of UXOs. In fact, there have been several cases in which farmers of returnees were killed by the explosion of UXOs during open burning of their own lands. In the case of irrigation tanks, there is a possibility that UXOs remain in the mud or among nearby shrubs.



Post of Land Mines



UXO Found in an Irrigation Tank

Attached list: the candidate list of the irrigation tanks for renovation works

II. Task

1. Read the story and extract the characteristics and functions of the irrigation tanks in Jaffna.
2. You have an aid budget of 10 million rupees to conclude community contracts with Farmer Organizations to implement the tank renovation works. Choose the target sites from the attached list within the budget range. Explain your procedures and selection criteria.
3. How do you build a construction supervision system at the start of the renovation works?
4. How do you establish a management system after the completion of the renovation works?

Attached List: Candidates of Renovation of Minor Irrigation Tanks

Candidates of Renovation of Minor Irrigation Tanks

Sl. No.	DS Division	Area	CEO	Level of the Structure	EMEE	Scale	Usage	Construction	Condition	FC Expense	Resettled year	Year of Renovation	Priority of Size
1	Panakkal Kulam	Kalliyadi	Tiruvallipuram	75	Not necessary	Medium	High	Medium	High	Improve packy Substation	2009		A
2	Singalavayal Kulam	Kalliyadi	Manavallur	75	Not necessary	Big	High	High	High	Improve packy Substation	2009		A
3	Karuvu Kulan	Kalliyadi	Tiruvallipuram	75	Not necessary	Small	Low	Small	High	Improve packy Substation	2009	2009	B
4	Udumalpet	Kalliyadi	Madhavur	28	Not necessary	Small	High	High	High	Improve YFP Substation	2009		A
5	Nandikulam	Kalliyadi	Solasandi	42	Not necessary	Medium	High	High	High	Improve packy Substation	2009		A
6	Idudalur Kulam	Kalliyadi	Kalliyadi	36	Not necessary	Big	High	Low	Medium	Improve YFP Substation	2002	2009	A
7	Salethasur Kulam	Chavakkulam	Trichalakkal	45	Not necessary	Medium	High	High	High	Improve packy Substation	2002,2009		B
8	Yanar Kulan	Chavakkulam	Chavakkulam	30	Not necessary	Small	High	High	High	Improve packy Substation	2002,2009		A
9	Manalakkulam	Chavakkulam	Chavakkulam	25	Not necessary	Big	Low	Low	High	Improve packy Substation	2009	2009	B
10	Puduvayal Kulan	Chavakkulam	Manalakkulam	60	Not necessary	Small	High	High	Medium	Improve YFP Substation	2009		A
11	Chavakkulam	Madhavur	Pullur	70	Not necessary	Small	High	High	Medium	Improve YFP Substation	2009	2009	A
12	Kudalur Kulam	Madhavur	Pullur	40	Not necessary	Small	Low	High	Medium	Improve YFP Substation	2009	2009	A
13	Kavayal Kulam	Madhavur	Pullur	35	Not necessary	Small	Low	High	Medium	Improve YFP Substation	2009	2009	A
14	Valluvayal Kulam	Madhavur	Pullur	48	Not necessary	Medium	Medium	High	High	Improve packy Substation	2009	2009	A
15	Uthiyal Kulam	Madhavur	Pullur	75	Not necessary	Small	High	High	High	Improve YFP Substation	2009,2009		C
16	Kudalur Kulan	Madhavur	Pullur	88	Not necessary	Small	Low	High	High	Improve packy Substation	2009	2009	C
17	Sengaltheerthi Kulam	Madhavur	Pullur	52	Not necessary	Small	High	High	High	Improve YFP Substation	2006	2009	E
18	Pannikulam	Madhavur	Pullur	62	Not necessary	Big	Low	High	Medium	Improve YFP Substation	2006		E
19	Puduvayal Kulan	Madhavur	Pullur	66	Not necessary	Medium	High	Low	Medium	Improve YFP Substation	2006	2009	E
20	Kudalur Kulam	Madhavur	Pullur	30	Not necessary	Small	High	High	High	Improve packy Substation	2002,2009		F

6. 紛争影響地域におけるため池改修 (「スリランカ国ジャフナ県復興開発促進計画プロジェクト」より)

I. ケースストーリー

1. 背景

スリランカはインド南端のインド洋に浮かぶ島国であり、1948年に英国から独立した。スリランカでは、多数派のシンハラ人が中心となるスリランカ政府と少数派のタミル人の反政府組織である「タミル・イーラム解放の虎(LTTE)」との間で、1980年代より内戦が繰り広げられ、LTTEが北部地域を実効支配してきた。2002年にノルウェーの仲介によって停戦合意がなされるものの、その後、和平交渉は決裂し、最終的に2009年5月に政府軍が武力でLTTEを壊滅させることで内戦は終結した。

スリランカ国

- 正式名称: Democratic Socialist Republic of Sri Lanka
- 人口: 1904万人
- 民族: シンハラ人74%、タミル人18%、モスリム7%、その他1%
- 宗教: 仏教69%、ヒンドゥ教15%、キリスト教8%、イスラム教7%
- 主要言語: シンハラ語、タミル語
- 面積: 65,525km²
- 年間平均気温: 27°C
- 一人当GNI: US\$4,720 (PPP)

出展: スリランカ統計局、世銀



2. 対象地域の概要

ジャフナ県は、スリランカの最北部に位置し、地理的にはエレファント・パスと呼ばれる細い砂州で本島とつながるジャフナ半島と周辺の島から成っており、15の郡(DS Division)に分かれている。ジャフナはスリランカでドライゾーンと呼ばれる地域に属し、島嶼部は特に乾燥している。10月から12月の北東モンスーンの時期は雨季でありま

ジャフナ県の概要

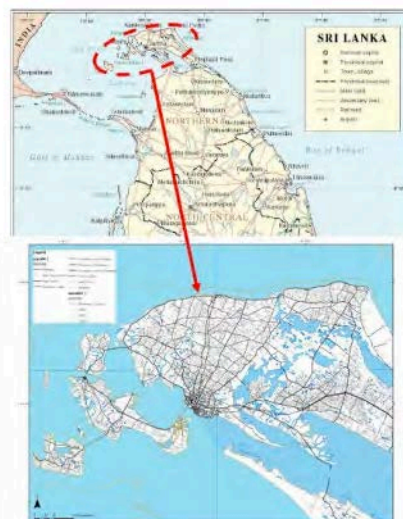
- 人口: 56万人(2007年推計)
- 民族: 99%がタミル人
- 主要言語: タミル語
- 宗教: ヒンドゥ教、キリスト教
- 面積: 1,025km²
- 地形: 平坦で海拔10m未満
- 平均気温: 28度
- 年間降雨量: 1,231mm
- 雨季: 10~12月
- 産業: 農業、漁業

出展: スリランカ統計局

タミル人の中心地

LTTE発祥の地

内戦中は陸の孤島



まった降雨があるが、その他は4月から5月の小雨季を除くとほとんど雨が降らず、スリランカの中でもっとも雨の少ない地域である。ジャフナ県の人口は1980年代には70万人以上であったが、長年の紛争の影響を受けて減少し、2007年には56万人まで減少した。内戦終結後、国内避難民(IDP)の帰還もあり、2010年の人口は62万人まで回復している。主要な産業は農業と水産業である。

ジャフナ県は、LTTE 発祥の地であり、スリランカ内戦にとって、歴史的な地であるとともに、タミル人が人口の大部分を占めるスリランカでも特異な地域である。1980 年代に LTTE がジャフナ県を含む北部地域を実効支配していたが、1995 年に政府軍が LTTE から同県を奪還して以来、現在に至るまで、中央政府による強権的な統治が続いてきた。その間、行政による活動は継続されてきたが、ジャフナ県は軍の統制下にあり、他地域との交流は限定的なものとなり、実質的に陸の孤島と化した。このため、援助団体の活動も制限され、インフラ整備等の開発活動や社会サービスは停滞してきた。

2009 年 5 月に内戦が終結すると状況は一変した。スリランカ政府は本島と旧 LTTE 支配地域を経てジャフナ半島を結ぶ国道 A9 号線による移動制限を緩和し、南部のシンハラ人地域からもビジネスや観光目的のスリランカ人や援助団体関係者が大挙して押し寄せるようになった。同時に、内戦中から内戦末期にかけて発生した大量の IDP のジャフナへの帰還も始まった。また、ジャフナ県内においても内戦中に軍に接収され、軍の管理下に置かれていた土地(ハイセキュリティゾーン)の段階的な住民への返還も開始された。このような状況において、内戦で疲弊した人々や帰還民の生活再建、生計再構築のため、内戦中にアクセスや土地利用の制限により放置されていた農地での農業の復興が求められていた。

3. ジャフナにおける農業とため池

ジャフナ半島は乾燥地帯に位置し、海拔は高いところでも 10m 前後と平坦な地形であり、また、半島全体がサンゴ礁の上にあるようなもので、地下水の利用には限界がある土地である。このため、ジャフナでは伝統的に、無数のため池が作られ、雨季に降った雨を溜める仕組みがある。ため池は雨季に降った雨を受け止め、急激な洪水を防ぐ役割を持つとともに、乾季においては、地下水を補う機能を有する(周辺の井戸への地下水涵養)。こうしたため池の機能を使って、農民は雨季には稲作を、乾季には地下水条件の良い地域では畑作を行っており、ジャフナの農業にとってため池は欠かすことのできないものとなっている。ため池の大きさは小さなものでは周囲 100m 程度のものから、大きなものでは周囲が数 km のものまで様々である。



小規模なため池(雨季)



大規模なため池(乾季)

ため池は伝統的に農民組織が維持管理を行っており、政府の農村開発局が所有し管理を行っている。ジャフナ県内には政府が管轄しているため池が 1000 か所近くある。ため池の構造は基本的には土を締め固めたもので堤防を築いており、雨季を経るごとに洪水等で土壌が浸食されたり、周辺からの土壌が底に溜まったりすることによって、貯水容量が小さくなる傾向にある。このため、ため池を利用する農民組合が定期的に溜まった泥を除去したり、堤防の補強を行ったりといった維持管理を行う慣習となっている。しかしながら、長年の紛争の影響により、戦場になったり、ハイセキュリティゾーンとして接收されたりすることで、多くのため池では、内戦中、十分な維持管理ができない状態が続いた。その結果、本来の貯水容量が減り、乾季において地下水が足りなくなるなど、農業生産活動に支障が出るようになっていた。

4. 農民組織

2009 年のジャフナ県の農家戸数は 62,269 戸であり、全世帯数の 52%を占める。別に農業労働者が 30,408 人いる。主要作物はコメ(耕作面積 1 万ヘクタール)、タマネギ、バナナ、マンゴー、ブドウ、各種野菜である。ほとんどの農家は農民組織(FO: Farmer Organisation)に所属している。256 農民組織(うち 212 登録、44 未登録)が 15 の農業管区に分かれており、農村開発局に登録されている。農民組織は政府主導で組織されたもので、農民を代表する機能はあるが、活動としては、肥料や農薬の配布を政府の末端として行うなど受身的なものが多い。また、長年の内戦により、避難民や土地接收により、故郷を離れたメンバーも多く、実質的な活動ができていない名ばかりの組織も少なからず存在する。

農民組織はため池の維持管理も行っているが、組織によってその能力には差がある。特に紛争の影響を受けた地域(ハイセキュリティゾーンや避難民が発生した地域)の農民組織のため池改修や維持管理の能力はあまり高くない傾向にある。



農民組織によるため池の維持管理



帰還民の仮住居

5. 近年のため池改修の特徴

ため池の維持管理や改修は、内戦中より農村開発局の指導と政府予算により、細々と行われてきた。基本的には、農村開発局が農民組織にため池改修工事の委託契約を結び(コミュニティコ

ントラクト)、農民組織が、改修予算の中から改修工事に必要な資機材を購入したり、労賃を払ったりして、工事の管理を行ってきた。ため池の改修は通常は農閑期であり、ため池の水位が低下し底の清掃や築堤がしやすい乾季(4月～9月)に行われる。

内戦終結後、多くの援助機関が、内戦中に維持管理ができず機能が低下したため池の改修のための援助を行うようになった。WFP はフードフォーワーク(FFW)のスキームを使って、ため池改修工事に参加する労務者や農民組織の農家に労働の対価として食糧配給を行うなど、ため池改修事業は、農業の復興だけでなく、住民や帰還民、IDP のための労働集約型収入創出事業としても活用されるようになった。これらの援助は、長い間内戦で停滞していたため池改修を活性化させ、住民の収入創出に貢献したが、他方で、伝統的な農民組織によるボランティアなため池の維持管理活動には逆のインセンティブとなっている。

また、農村開発局ではため池の改修、維持管理を監督する職員(エンジニア)が 1 名とアシスタントが 2 名いる体制であり、援助資金がつくようになって以来、特にため池の改修時期となる 4 月から 9 月にかけて管理するための人員が足りない状況が続いている。上述のように、内戦の結果、農民組織の中にはため池改修、維持管理の能力が高くないものが少なくない中(経験不足、技術力不足、組織内調整力不足)、このような管理体制の制約もあり、ため池改修事業には、品質や持続性の確保という面で新たな課題が出てきている。

6. 紛争影響地域特有の問題

ため池の改修や維持管理に係る農民組織の弱さや地元技術レベルの低さに加え、ジャフナでは紛争影響地域特有の問題を抱えている。一つはため池改修工事に必要な建設機材が手に入りにくいことである。池底や水路の清掃にはバックホー等の重機を使うことで、築堤においては転圧機材を使うことで作業効率を大幅にアップさせることが可能であるが、これらの機材はジャフナ県内に十分な数がなく、確保(レンタル)が難しい。結果として、農民組織は人力での労働集約的で時間を要する工法に頼らざるを得ない。また、工事を管理する現場経験のある地元エンジニアの数も足りない。このため、工事の難易度が高い場合は、シンハラ人のエンジニアによる工事管理を行う必要もあるが、タミル人の農民との間では民族問題や言語に係る問題もあり、安易にシンハラ人エンジニアを使えるものではない。

もう一つは内戦中に大量に埋設された地雷や不発弾の存在である。特に、帰還民の生計手段確保のため、改修の緊急性の高い、ハイセキュリティゾーン周辺部には多く残存している傾向にある。地雷のリスクがある地域については、軍や地雷処理団体が管理をしており、地雷除去を行ってから、帰還やインフラ復興事業を行っているが、不発弾については完全に把握されていない。実際に、帰還民の農民がジャングル化した自分の土地を野焼きして不発弾が爆発し命を落とす事例は何例か発生している。特にため池の場合は、底の泥中や周辺の灌木の間に不発弾が残存する可能性もある。



地雷サイン



ため池で発見された不発弾

添付リスト:ため池改修候補リスト

II. タスク(グループワーク課題)

1. ストーリーを読んでジャフナにおけるため池の特徴と機能を抽出してください。
2. コミュニティコントラクトにより農民組織と契約して、ため池改修事業を行うための援助(予算1000万ルピー)がありました。添付リストの中から対象サイトを予算の範囲内で選んでください。また、どのような手順と選定クライテリアを用いて選定するのか説明してください。
3. 工事の実施に当たりどのような施工・施工監理体制を構築しますか。
4. 施工後の維持管理体制はどのようなものとしめますか。

III. 実例紹介用資料

案件名:	スリランカ国ジャフナ県復興開発促進計画プロジェクト
実施期間:	2010年3月～2011年12月
カウンターパート機関:	経済開発省、ジャフナ県
日本側投入:	コンサルタント74.35人月、パイロット事業費
目的:	<ul style="list-style-type: none"> ・ジャフナ県における復旧・復興計画の策定 ・組織強化アプローチによるコミュニティ活動の促進
活動内容:	<ol style="list-style-type: none"> 3. 緊急リハビリ事業(ため池7か所の改修、棧橋2か所の改修) 4. コミュニティ支援パイロット事業 5. ロードマップを含む地域開発計画の策定
紛争予防配慮事項:	<ul style="list-style-type: none"> ・国内避難民(IDP)再定住、帰還プロセスの停滞により、IDPの不満が高まっていた ・地雷、不発弾が残存しており、生活や生産活動の脅威となっている ・ジャフナへの急速なシンハラ人観光客の流入や政府によるシンハラ文化の北部地域への持ち込みによる、タミル人の不満の高まり ・地元で人気のない少数派地域政党(タミル人政党だが政権与党と連立)の援助案件への政治的介入

1. ストーリーを読んでジャフナにおけるため池の特徴と機能を抽出。

- ✓ 主要な機能は地下水の涵養
- ✓ 規模は比較的小規模
- ✓ 雨季を経るごとに浸食や泥の流入がある
- ✓ 農民組織による維持管理

2. コミュニティコントラクトにより農民組織と契約して、ため池改修事業を行うための援助(予算1000万ルピー)がありました。添付リストの中から対象サイトを予算の範囲内で選んでください。また、どのような手順と選定クライテリアを用いて選定するのか説明してください。

実際にはコンサルタントチームとカウンターパートである農村開発局が合同で候補のため池を踏査、農民組織への社会調査等を実施し、スリランカのローカルコンサルタント会社に再委託して候補地の測量調査を行った。その過程で、以下の選定クライテリアを設定して、改修工事の対象となるため池を選定した。選定結果は参考資料(選定結果)を参照。

対象サイト選定のための選定基準(必須条件)

- ✓ 地雷や不発弾のリスクがない
- ✓ 時間の掛かるEIAが不必要
- ✓ 雨季までにほぼ完了できる
- ✓ 遠隔地ではない

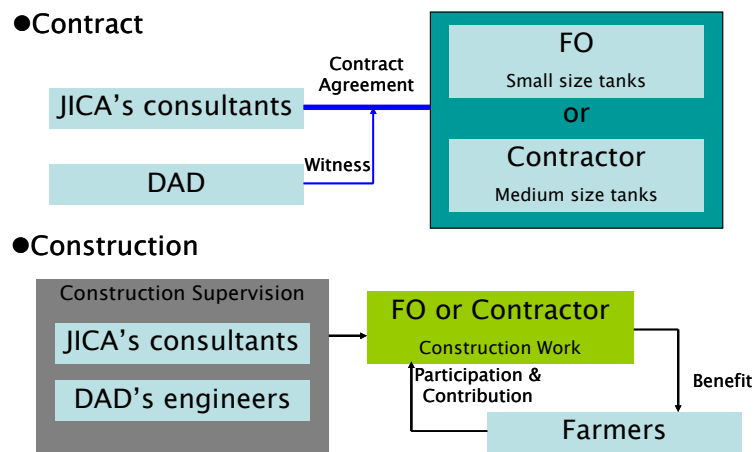
対象サイト選定のための選定基準(留意事項)

- ✓ 受益者の生計活動への迅速な便益が見込めること
- ✓ 建設工事への地元住民の参加が見込めること
- ✓ 対象施設のダメージレベル
- ✓ 住民組織の建設工事や維持管理に係るやる気、経験、技術
- ✓ カウンターパート(農村開発局、水産資源局)による優先度

なお、本プロジェクトでは、工事に必要な図面(設計)、積算やコミュニティコントラクト用の契約図書はコンサルタントチームがすべて用意し、農村開発局と農民組織と事前合意(MOU)を締結した。

3. 工事の実施に当たりどのような施工・施工監理体制を構築しますか。

実際の契約主体と工事管理体制は以下の通り。施工監理においては、日本人エンジニアとシンハラ人エンジニアの監督と農村開発局エンジニアの協力の下、日々の現場管理は地元のタミル人エンジニアをサイト毎にプロジェクトで雇用して行った。工事の人工の手配や工事予算の管理は農民組織が行ったが、会計や工事管理に不慣れな場合が多く、プロジェクト側から指導を行いつつ工事となった。途中、季節外れの降雨や農民組合側の不慣れさの影響もあり、工事の多くは予定よりも1か月程度遅れての完工となった。



4. 施工後の維持管理体制はどのようなものとなりますか。

施工後のため池の引き渡し先は管轄する農村開発局であったが、維持管理に責任を負うのは、実際にため池を利用する農民組織であることから、本プロジェクトでは、農民組織を対象とした維持管理訓練を行うとともに、維持管理の責任体制を明確にした MOU をコンサルタントチーム、農村開発局、農民組織の三者で署名した。なお、維持管理体制については、瑕疵検査の際にも再研修を行うことで定着を図った。

IV. 参考文献

「スリランカ国ジャフナ県復興開発促進計画プロジェクト 最終報告書」、2011 年、JICA(アイ・シー・ネット、オリエンタルコンサルタンツ)

添付資料 7：平和構築研修と呼び得る研修リスト

『「平和構築研修」と呼び得る研修』リスト

研修コース番号	コース名	分野分類名	所管センター	研修形態	社会資本の復興に対する支援 (失われた社会資本及び人的資本の復興)	経済活動の復興に対する支援 (開発に向けた復興初期段階における経済活動の復興)	国家の統治機能の回復に対する支援 (政府機能の再建と民主的制度構築)	治安強化に対する支援 (開発の前提となる治安の安定の促進)	分野横断的な視点	参加者数	紛争影響国参加者数	紛争影響国参加者比率 (%)	A or B C	紛争影響国	
J1100629	行政官のためのジェンダー主流化政策	行政一般	九州	集団研修			民主的な行政制度の整備		紛争で影響を受けた人々・社会的弱者への配慮	9	7	78%	1	ネパール, パレスチナ, コンボ	
J1100898	紛争被害者のための支援システムの開発	行政一般	筑波	集団研修					紛争で影響を受けた人々・社会的弱者への配慮	9	7	78%	1	1 1	ネパール, スーダン, コロンビア
J1104025	中東地域女性の健康支援を含む母子保健方策	保健・医療	九州	地域別研修	保健医療システムの機能強化				紛争で影響を受けた人々・社会的弱者への配慮	2	2	100%	1	パレスチナ	
J1104076	中東地域復興における地域保健改善に向けた人材能力開発	保健・医療	九州	地域別研修	保健医療システムの機能強化					3	3	100%	1	アフガニスタン, イラク	
J1104149	仏語圏アフリカ平和構築	開発計画一般	東京	地域別研修			民主的な行政制度の整備		和解・共存促進	17	14	82%	1	1	コンゴ民主共和国, ブルンジ, チャド
J1121569	水道管理行政	上水道	横浜	国別研修	生活インフラの整備					3	3	100%	1	南スーダン	
J1121787	南部スーダンメディア支援	放送	東京	国別研修			メディア支援			12	12	100%	1	スーダン	
J1121797	バス運営能力向上	陸運	東京	国別研修	運輸交通・電力・通信網整備					7	7	100%	1	ブルンジ	
J1121806	コミュニティ灌漑・水管理アプローチ改善研修	開発計画一般	筑波	国別研修	食料の安定供給					22	22	100%	1	アフガニスタン	
J1121848	廃棄物処理	都市衛生	中国	国別研修	生活インフラの整備					11	11	100%	1	イラク	
J1121875	消防行政改善のための指導者研修	行政一般	東京	国別研修			民主的な行政制度の整備			5	5	100%	1	1	アルメニア
J1121886	冷凍・空調技術	職業訓練	大阪	国別研修		生計向上・雇用機会拡大				5	5	100%	1	コンゴ民主共和国	
J1121894	農業普及・研究・マーケティングの改善	農業一般	筑波	国別研修		経済環境整備				6	6	100%	1	パレスチナ	
J1121909	地雷対策・被害者支援	行政一般	東京	国別研修				地雷・不発弾問題対策	紛争で影響を受けた人々・社会的弱者への配慮	5	5	100%	1	1	コロンビア
J1121917	平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化	通信・放送一般	東京	国別研修			メディア支援		和解・共存促進	6	6	100%	1	ネパール	
J1121923	税務行政	財政・金融	東京	国別研修			民主的な行政制度の整備			8	8	100%	1	1	カンボジア
J1121937	投資環境法整備	貿易	大阪	国別研修			法制度整備支援			11	11	100%	1	イラク	
J1121962	平和構築・民主化促進のためのメディア強化	通信・放送一般	東京	国別研修			メディア支援		和解・共存促進	1	1	100%	1	ネパール	
J1121988	行政官セミナー	行政一般	東京	国別研修			民主的な行政制度の整備			15	15	100%	1	イラク	
J1121990	地域警察	行政一般	東京	国別研修				治安セクターの整備		5	5	100%	1	1	東ティモール
J1122004	漏水対策・配水管網整備	上水道	中国	国別研修	生活インフラの整備					7	7	100%	1	イラク	
J1122031	医学教育研修	保健・医療	東京	国別研修	保健医療システムの機能強化					14	14	100%	1	アフガニスタン	
J1122054	模擬裁判	行政一般	大阪	国別研修			法制度整備支援			7	7	100%	1	1	カンボジア
J1122064	コロンビア地方行政能力強化	行政一般	中国	国別研修			民主的な行政制度の整備			8	8	100%	1	1	コロンビア
J1122109	日本の農業政策と普及制度	人的資源一般	東京	国別研修		生計向上・雇用機会拡大				6	6	100%	1	スーダン	
J1122115	中山間地域における商業的農業	農業一般	東京	国別研修		生計向上・雇用機会拡大				13	13	100%	1	ネパール	
J1122123	国別研修平成23年度ジェンダー主流化	行政一般	東京	国別研修					紛争で影響を受けた人々・社会的弱者への配慮	6	6	100%	1	1	カンボジア
J1122124	道路維持管理	道路	東京	国別研修	運輸交通・電力・通信網整備					5	5	100%	1	南スーダン	
J1122133	サブ・サハラアフリカが直面する保健医療課題に適合する人材育成集中修学プログラム	保健・医療	北陸	国別研修	保健医療システムの機能強化					9	5	56%	1	コンゴ民主共和国	
J1122224	スーダン国別研修「州財務省職員のためのカイゼン研修」	人的資源一般	大阪	国別研修		生計向上・雇用機会拡大	民主的な行政制度の整備			6	6	100%	1	スーダン	
J1122293	内水輸送運営管理能力強化プロジェクトカウンターパート研修	港湾	横浜	国別研修	運輸交通・電力・通信網整備					3	3	100%	1	南スーダン	
J1122403	教師教育強化プロジェクトフェーズ3(第1年次)C/P研修	基礎教育	四国	国別研修	教育システムの機能強化					22	22	100%	1	アフガニスタン	
J1122456	商業的農業と一村一品運動を通じた農村開発	農業一般	九州	国別研修		生計向上・雇用機会拡大				22	22	100%	1	ネパール	
J1122482	カッサラ州水公社のための組織強化・給水施設維持管理能力向上	人的資源一般	横浜	国別研修	生活インフラの整備	生計向上・雇用機会拡大				5	5	100%	1	スーダン	
J1122490	医学教育研修	保健・医療	東京	国別研修	保健医療システムの機能強化					17	17	100%	1	アフガニスタン	
J1122524	廃棄物管理	都市衛生	中国	国別研修	生活インフラの整備					12	12	100%	1	イラク	
J1122526	コンゴ民主共和国保健省次官顧問研修	基礎保健	東京	国別研修	保健医療システムの機能強化					3	3	100%	1	コンゴ民主共和国	
J1122554	カンボジア国地方行政法運用のための地方自治研修	開発計画一般	大阪	国別研修			民主的な行政制度の整備			4	4	100%	1	1	カンボジア
J1122570	総合開発計画策定とその実施における行政の役割	総合地域開発計画	東京	国別研修			民主的な行政制度の整備			9	9	100%	1	南スーダン	
J1122574	物流システム改善	港湾	東京	国別研修	運輸交通・電力・通信網整備					2	2	100%	1	ブルンジ	
J1122616	警察強化支援	行政一般	東京	国別研修				治安セクターの整備		19	19	100%	1	アフガニスタン	
J1122675	産業連携と就業支援	職業訓練	横浜	国別研修		生計向上・雇用機会拡大				6	6	100%	1	コンゴ民主共和国	
J1122697	2011年度PEACEカウンターパート研修	高等教育	東京	国別研修	教育システムの機能強化					14	14	100%	1	アフガニスタン	
J1122724	保健システム向上	保健・医療	東京	国別研修	保健医療システムの機能強化					3	3	100%	1	コンボ	
J1122747	障害者の総合リハビリテーションと社会参加	社会福祉	沖縄	国別研修	保健医療システムの機能強化				紛争で影響を受けた人々・社会的弱者への配慮	8	8	100%	1	1	コロンビア
J1122774	第6回民法及び関連法セミナー(民法解説書作成研修)	行政一般	東京	国別研修			法制度整備支援			10	10	100%	1	ネパール	
J1180018	沖縄・東ティモール・コミュニティ紛争予防支援協力	その他	沖縄	地域提案型					和解・共存促進	4	4	100%	1	1	東ティモール
J1190042	送電線の設計技術	エネルギー一般	中国	国別(有償)	運輸交通・電力・通信網整備					15	15	100%	1	イラク	
J1190048	浚渫技術	港湾	横浜	国別(有償)	運輸交通・電力・通信網整備					6	6	100%	1	イラク	
J1190056	橋梁維持管理技術	陸運	東京	国別(有償)	運輸交通・電力・通信網整備					3	3	100%	1	コンゴ民主共和国	