

ボランティア事業への 国別・地域別アプローチの適用 調査研究報告書

2001年3月

国際協力事業団
青年海外協力隊事務局

序 文

青年海外協力隊 (Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV) 事業は、1965年に発足して以来、現在まで70か国へのべ2万1,000名以上の隊員を派遣してきました。また、10年前から派遣を開始したシニア海外ボランティア (Senior Volunteers: SV) 事業は現在まで16か国に対して延べ300名以上を派遣してきていますが、近年その数を飛躍的に増しつつあり、これらJICAのボランティア派遣事業は、これまで「顔の見える援助」として国内外から高い評価をいただけてきています。

一方、JICAは、協力対象国のニーズにきめ細かに対応し、協力効果を高めるべくかねてより国別・地域別アプローチの強化に組織をあげて取り組んできました。JICAが事業実施にあたっての戦略の一貫性を確保するためにはJICAボランティア事業もその例外ではありませんが、同事業は特に草の根レベルを対象としているケースが多く、草の根のニーズに柔軟に対応しつつボランティア自身が現場で自らの活動内容を随時見直す必要があること、また、現地社会の一員として人々とともに協力活動を実践するなかで、ボランティア自身が協力相手である社会や人々からもさまざまなことを学ぶという、ボランティア事業が本来持つ相互学習という側面の重要性を考えると、JICAの他の事業と同様の方法論をもって対処することは必ずしも容易ではありません。事業の特性を失わず他事業との一貫性を確保しつつボランティア事業を実施するためには、他事業に比し特段の配慮や個別具体的な対処手法が必要とされます。

これらの背景のもと、2000年7月に当事務局及び関係各所の実務レベルの人員によるタスクフォースが発足し、JICAボランティア事業の特性をとらえ直し整理を行い、同事業の国別・地域別アプローチへの適応方法とその留意事項を導きだすことを目的として、9か月にわたり検討を行いました。

本報告書に記載された内容は、限られた時間のなかで十分な議論を尽くしたとは言えず、また、あくまでタスクフォースとしての見解を取りまとめたものであり、必ずしも当事業団の見解を代表するものではない点につき申し添えなくてはなりません。本調査研究をひとつの足掛かりとし、今後ともJICAのボランティア事業のあり方に関する検討を深めていきたいと考えています。関係各位の忌憚ないご意見をお寄せいただければ幸いです。

2001年3月

国際協力事業団
青年海外協力隊事務局
事務局長 金子洋三

タスクフォース名簿

スーパーバイザー

青年海外協力隊事務局長	金子 洋三
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課長	鈴木 規子
青年海外協力隊事務局管理課長	大塚 正明
青年海外協力隊事務局国内課長	須藤 和夫
青年海外協力隊事務局海外第一課長	加藤 高史
青年海外協力隊事務局海外第二課長	鈴木 愛二
青年海外協力隊事務局シニア海外ボランティア課長	武下 悌治

タスクフォースメンバー

(1) 第一分会

青年海外協力隊事務局管理課課長代理	小嶋 雅彦
[ヴィエトナム事務所次長	戸川 正人]
青年海外協力隊事務局国内課課長代理	東城 康裕
青年海外協力隊事務局シニア海外ボランティア課課長代理	小淵 伸司

(2) 第二分会

アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課課長代理	加藤 隆一
青年海外協力隊事務局海外第二課課長代理	白井 健道
青年海外協力隊事務局海外第二課課長代理	前田 英男

(3) 第三分会

アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課課長代理	阿部 幸生
青年海外協力隊事務局管理課課長代理	水谷 恭二
[ホンデュラス事務所次長	那須 隆一]
青年海外協力隊事務局海外第一課課長代理	山際 洋一

オブザーバー

外務省経済協力局技術協力課事務官	渡邊 慎二
外務省経済協力局技術協力課	長沼 啓一
企画・評価部企画課職員	小田亜紀子
[アジア第一部東南アジア課課長代理	落合 直之]

企画・評価部評価監理室室長代理
アジア第一部計画課課長代理
国際総合研修所調査研究二課課長代理

大川 直人
乾 英二
佐藤 和明

タスク事務局

青年海外協力隊事務局海外第一課課長代理
[元青年海外協力隊事務局海外第一課課長代理
青年海外協力隊事務局海外第一課職員
青年海外協力隊事務局国内課職員
IC-NETシニアエコノミスト(コンサルタント)

井崎 宏
小瀬川修一]
折田 朋美
森原 克樹
松本 彰

([]内は旧メンバー。役職は2001年3月現在のもの。)

目 次

序 文

タスクフォース名簿

目 次

総 論

1 調査研究実施の目的及び背景	3
(1) 目 的	3
(2) 背 景	3
2 調査研究の概要	5
(1) 検討内容	5
(2) 実施体制	6
(3) 実施スケジュール	6
3 調査研究結果要約	7
(1) 全体の要約	7
(2) 各分会の調査結果	7
4 JICAボランティア事業の今後の方向性と提言	9
(1) JICAボランティア事業の今後の方向性	9
(2) 提 言	9

本 論

第1章 JICAボランティア事業の特性の整理	13
1 考察の手順	13
2 一般的ボランティア事業の考察	13
(1) ボランティアの定義	13
(2) 他ドナー等によるボランティア派遣事業	14
3 JICAボランティア事業の特性の整理	17
(1) JICAボランティア事業の概要	17
1) 青年海外協力隊	17
2) シニア海外ボランティア	18
3) JICAボランティア事業の職種別特性	20

(2) NGOとの比較検討	21
(3) 他技術協力スキームとの比較検討	22
1) 専門家派遣事業	22
2) その他技術協力スキーム	24
4 JICAボランティア事業の今後の方向性について	25
(1) はじめに	25
(2) 協力隊事業の特徴	25
(3) 協力隊を取り巻く環境の変化	27
(4) 今後の方向性について	29
(5) 長期的展望に向けての議論のために	31
第2章 JICAボランティア事業への国別アプローチの適用方法の考察	39
1 国別/地域別アプローチに係る動向	39
(1) 対アフリカ協力におけるプログラム化について	39
1) ドナー国、機関における最近の傾向と日本側の対応	39
2) JICAの取り組みと「協力プログラム」	41
(2) JICA協力プログラムのなかでのボランティア事業のあり方の基本認識	42
2 現地調査	43
(1) 調査の目的	43
1) 国別事業実施計画と青年海外協力隊国別派遣計画	43
2) 要請背景調査のあり方	43
3) 他スキームとの連携について	43
(2) モデル国の選定	44
(3) 調査の方法	44
1) 情報の収集	44
2) 分析及びそれを踏まえた検討・考察事項	44
3) 協議項目	44
(4) 現地調査結果	46
1) 国別事業実施計画、国別派遣計画に対する意識	46
2) 国別事業実施計画のなかで有用なボランティア派遣分野・形態	46
3) シニア海外ボランティア	47
4) 効果的な要請背景調査のために	47
5) 隊員、専門家の連携・交流促進	48

3	JICAボランティア事業への国別アプローチ適用	49
	(1) 関係者間の意識の共有化	49
	(2) 国別派遣計画と国別事業実施計画の関係	50
	(3) 要請背景調査と統一要望調査との関係	54
	(4) ボランティア事業と他事業の連携のあり方	55
第3章	国別アプローチを踏まえた新規派遣国検討プロセス	57
1	考察の手順・視点	57
	(1) 背景	57
	(2) 検討の手順	57
2	現状	57
	(1) 協力隊事業におけるこれまでの検討プロセス	57
	1) 協力隊黎明期	57
	2) 昭和61年度	58
	3) 平成8年度	59
	4) 平成9年度	60
	5) 平成12年度	61
	(2) JICAの他事業における検討プロセス	61
	(3) 他機関における検討プロセス	63
	1) APC(米国)	63
	2) AFVP(フランス).....	63
	3) VSQ(英国)	63
3	分析	64
	(1) 判断指標の整理	64
	(2) 「ボランティア事業の特性」及び 「国別アプローチの視点」から見た各判断基準の検討	64
4	「新規派遣国策定ガイドライン」試案とその適用	67
	(1) ガイドライン試案	67
	(2) 策定プロセス試案	67
	(3) アフリカ地域への適用例	68
	(4) 他地域への適用の可能性と限界	70

資料編

1	現地調査日程	73
2	ガーナ調査記録	75
	JICAガーナ事務所	75
	VSOガーナ事務所	80
	「保健・医療サービスの拡充と質の向上」関連	83
	「基礎教育の拡充・質の向上」関連	87
	「貧困層の生計向上と生活環境の改善」関連	91
	「小規模灌漑農業技術の改善」関連	93
	野菜	96
	青少年活動	98
	野球	99
3	ザンビア調査記録	100
	JICAザンビア事務所	100
	AMDAザンビア事務所	108
	SCDPザンビア事務所	110
	「農村を中心とする貧困対策への支援」関連	112
	「保健医療サービスへのアクセス拡大」関連	115
	「鉱物資源に偏重しない産業開発」関連	118
	「初等・中等教育の質の改善と普及」関連	121
	市場調査	131
	村落開発普及員	133
	生態調査	137
	環境教育	140
	博物館	142
4	イギリス、フランス調査記録	144
	JICA英国事務所	144
	CIVI事務所(フランス)	146
	AFVP事務所(フランス)	147
5	ニジェール調査記録	149
	JICAニジェール駐在員事務所	149
	「初等教育の質の向上のための教員育成、教育内容の改善」関連	154
	「ギニア虫撲滅対策の強化」関連	159

「農民の所得向上による貧困緩和」関連	161
UNDPニジェール事務所	165

*「 」内は当該国国別実施計画における開発課題を示す。

総論

1 調査研究実施の目的及び背景

(1) 目的

これまでJICAは国別・地域別アプローチの強化に組織をあげて取り組んできた。その流れはJICAボランティア事業(ここでいう「JICAボランティア事業」は青年海外協力隊、シニア隊員、シニア海外ボランティア、日系社会青年ボランティア、日系社会シニアボランティア等を含む。)においても例外ではないが、JICAボランティア事業は草の根レベルを対象としているケースが多く、草の根のニーズに柔軟に対応しつつボランティア自身が現場で自らの活動内容を随時見直す必要があること、現地社会の一員として人々とともに協力活動を実践するなかで、ボランティア自身が協力相手である社会や人々からもさまざまなことを学ぶという、ボランティア事業が本来持つ相互学習という側面の重要性を考えると、事業計画策定、実施にあたっては特段の配慮が必要とされ、JICAの他の事業と同様の戦略をもって対処することが必ずしも容易ではない。したがって、国別事業実施計画の適用に際しても他事業と異なった方法論が必要とされる。

また、協力隊事業については事業開始に際してJICA事務所が存在しない国には隊員の安全確保、活動支援のために駐在員事務所または調整員事務所を開設することとしている。開設された駐在員事務所/調整員事務所は、協力隊事業の運営管理を目的とするものではあるが、当然、他のJICA事業の推進拠点としての機能も発揮し得る。この意味で、協力隊の新規派遣が他の事業の展開を促進する役目も担うことから、JOCV新規派遣を検討する際には、草の根レベルでの協力ニーズの検討に加えて、より多面的、戦略的に考えることが得策である。

本調査研究においては他地域に比較してJICA事業のなかでも協力隊の比重が高いアフリカ地域からモデル国を選定し、協力隊事業を含むJICAボランティア事業計画策定・実施に際し、事業の特性を整理したうえで国別・地域別アプローチを適用し、いかに戦略的に新規派遣国選定、隊員派遣を展開し得るかを考察することを目的とした。

(2) 背景

本調査研究は、JICAボランティア事業に対してかねてよりJICAが取り組んでいる国別・地域別アプローチをいかに適用するかとの課題に対する取り組みを直接の契機としているが、その他JICA及びJICAボランティア事業を取り巻く以下の状況を背景としている。

1) 外的要因

21世紀のODA懇談会の提言：JOCV事業を含むJICA事業の評価体制強化の必要性

日本のNGOの成長：日本においてもNGOが急成長を遂げるなか、政府がボランティア事業を実施する意義の明確化の必要性

情報公開：JICAボランティア事業においても費用対効果を含むアカウントペリ

ティー、透明性の確保の必要性

特殊法人改革法案：同法案に係る動向に備えたJICAボランティア事業の効果の整理・明確化の必要性

ドナー間援助戦略との整合性：戦略的投入計画(Strategic Investment Programme: SIP)、貧困戦略書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)、コモンバスケット等、他ドナーとの協調が求められる今日、これら戦略との整合性の確保及びボランティア事業を含む日本のODA各事業の独自性の確保のための理論構築の必要性

JICAボランティア事業の意義の高まり：顔の見える援助、参加型事業としてその意義を高め注目を集めているJICAボランティア事業の更なる強化の必要性

2) 内的要因

ボランティア事業の多様化：青年海外協力隊事業に加えシニア海外ボランティア事業が拡充されつつある状況下でのJICAボランティア事業の位置づけの明確化、専門家との相違性の明確化の必要性

第3次JICA業務改革：国別アプローチ(なかでもプログラム・アプローチ)の強化、事業目標・成果の明確化、優れた事業の担い手の確保、国内・海外への発信機能の強化等が検討項目の柱となっており、かかるタイミングに併せた事業の見直しの必要性

第3次JICA中期事業展望：第3次中期事業展望作成のタイミングに併せた事業見直しの有効性

予算縮減傾向：ODA予算縮減に伴い、今後JICAボランティア事業の予算縮減がある場合、新規派遣等にかかるスクラップ・アンド・ビルドが必要となる可能性、また、より選択的・戦略的な事業展開の必要性。

なお、本調査研究の考察の過程としては必然的に事業の特性の整理を含んでいるが、一部には、JICAボランティア事業は「顔の見える援助」として概して高い評価を受けてきており、事業の変革の可能性の模索まで含めた特性の整理は必ずしも必要でないとの意見もあった。しかしながら、本調査研究は、高い評価を得ている事業であるからこそ、更なるアカウントビリティが求められてゆく今後の状況にかんがみ、事業の長所を明確に整理し、その効果をさらに高めることが必要であるとの考えに立ち、能動的に発案され実施したものである。

2 調査研究の概要

(1) 検討内容

本調査研究は、3つのコンポーネントから構成されており、各コンポーネントを1つの分会が担当した。

JICAボランティア事業の特性の整理

JICAボランティア事業への国別アプローチの適用方法の考察

国別アプローチを踏まえた新規派遣国選定プロセスの検討

各コンポーネントの検討内容と具体的アウトプットは下表のとおり。

コンポーネント	検討内容	担当分会	具体的アウトプット
JICA ボランティア事業の特性の整理	一般的な「ボランティア」の定義を踏まえ、他国ドナーが実施するボランティア派遣事業や JICA が実施する他の技術協力スキームと JICA ボランティア事業との比較検討を行い、本調査研究の大前提となる JICA ボランティア事業の「特性」(=良さ、強み)につき整理するとともに、そのような「特性」を生かした形での他技術協力スキームとの連携の形態についても考察する。 また、上記を踏まえ、JICA ボランティア事業の将来像についての提言を行う。	第一分会	・ JICA ボランティア事業の特性に係る分析 ・ JICA ボランティア事業の将来像に係る提言
JICA ボランティア事業への国別アプローチの適用方法の考察	上記により明らかにされる JICA ボランティア事業の「特性」を踏まえ、JICA ボランティア事業への国別アプローチの適用方法を考察する。具体的には、技術協力の中で協力隊事業が占めるウエイトが比較的大きいアフリカ諸国からモデル国3か国(ガーナ、ザンビア、ニジェール)を選定し、主に以下の3項目に焦点を当て、現場の事務所員、調整員、専門家、協力隊員との意見交換をメインとした現地調査を実施。 ・ 国別事業実施計画における事務所側の協力隊の位置づけ、隊員側の意識レベル ・ 国別アプローチの観点を踏まえた要請背景調査のあり方、統一要望調査との一本化の可能性 ・ JICA が実施する他スキームとの連携のあり方 また、現地調査結果を踏まえ、国別アプローチ適用に向けて関係部署(協力隊事務局、地域部、在外事務所)が実行すべき具体的な行動及び留意事項を記したガイドラインを作成する。	第二分会	・ JICA ボランティア事業への国別アプローチ適用のためのガイドライン ・ 青年海外協力隊国別派遣計画の新フォーム案
国別アプローチを踏まえた新規派遣国選定プロセスの検討	従来から青年海外協力隊の新規派遣国選定にあたっては、「条件的指標(治安、生活環境、医療事情等が一定水準をクリアしているかどうか)」と「戦略的指標(協力隊の派遣がその国の発展にどの程度寄与するか)」という2種類の判断指標を基に検討がなされてきたが、JICA 全体の国別アプローチとの整合性を確保し、より戦略的な協力隊派遣を可能にするため、各判断指標を協力隊の特性及び国別アプローチの観点から再検討し、新規派遣国選定プロセスに係るガイドラインを作成する。また、本調査研究のモデル地域であるアフリカ諸国における未派遣国へのガイドライン適用例を示し、他地域への適用可能性についても考察する。	第三分会	・ 新規派遣国選定ガイドライン案

(2) 実施体制

1) タスクフォース

本調査研究の実施にあたっては、青年海外協力隊事務局を中心としたタスクフォースを設置した(ただし、人事発令を伴うタスクとはせず、業務の一環として参画可能な人員により構成)。

タスクフォースの事務局は青年海外協力隊事務局海外第一課に置いた。

タスクメンバーは、青年海外協力隊事務局各課、アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課及びコンサルタントで構成した。

上記(1)のとおり、調査項目に対応した3分会による構成とし、各タスク分会責任者の下、必要に応じ同時並行的に調査を実施する(ただし、各タスクメンバーは所属タスク分会以外の検討会についても可能な限り参画することとした)。

調査実施にあたっては、タスクメンバー以外にも幅広い参画を可能とし、必要に応じ外務省経済協力局技術協力課及びJICA地域各課担当者、専門技術嘱託、国際協力専門員等の会議出席等の参画を求めることとした。

2) コンサルタント

コンサルタントは、本調査研究タスクフォースへの参画を含む国内作業を担当、また現地調査に参团し、専門的観点から助言、情報収集等を行い、本調査の円滑な実施に貢献するものとし、次の具体的事項を担当した。

タスクフォース及びその他事前打合わせ会議への参加、右に係る議事録作成

既存資料の収集・整理、情報の分析

調査方針案及び質問票の作成

関係機関への聴取結果・関連資料の収集、整理

国家開発計画・国別事業実施計画等と隊員派遣の整合性に係る現状分析・評価

協力隊事業と他技術協カスキームとの連携事例のケーススタディー分析と提言

他技術協カスキームの協力隊事業に対するニーズ確認

タスクフォース及びその他打合せへの参加、右に係る議事録作成

帰国報告会用調査結果案作成

(3) 実施スケジュール

2000年4月～6月	青年海外協力隊事務局調査方針等確認
2000年7月4日	第1回タスクフォース(今後の進め方確認等)
2000年8月9日	第2回タスクフォース(全体骨子作成)
2000年9月6日	タスク分会検討会(第2タスク分会)

2000年9月13日	” (第1タスク分会)
2000年9月27日	” (第3タスク分会)
2000年10月4日	第3回タスクフォース(現地調査打合せ)
2000年11月4日～12月3日	現地調査
2000年12月13日	第4回タスクフォース(帰国報告会)
2001年1月23日	第5回タスクフォース(骨子確認)
2001年2月13日	第6回タスクフォース(骨子確認)
2001年2月～3月	報告書執筆・内容調整

3 調査研究結果要約

(1) 全体の要約

本調査研究においては、JICAのボランティア事業が、社会に広く開かれた事業ではある一方でそこに「技術」が介在し、そのことは、他のJICAスキームとの連携が十分可能とすることを明確化した。これまで、ややもするとその事業の特性の故に他のスキームとは独立した形で行われてきたが、国別・地域別アプローチによる事業実施計画のなかで各スキームと連携を図りながら開発課題に取り組んでいくことの必要性を明確化した。

具体的には、国別事業実施計画のなかでJICAボランティア事業の位置づけを明確化することに加えJICAボランティアの新規派遣国を選定する際にも各スキームとの連携を前提にしながら検討を行っていくことの必要性が挙げられる。

JICA全体の国別・地域別アプローチの強化という動きのなかで、JICAボランティア事業もこれと軌を一にするばかりでなく、さらに連携を強化していくことでJICAとして一貫した開発課題への取り組みを行っていく方向性を打ち出している。

各調査結果の要約については以下のとおり。

(2) 各分会の調査結果

1) 第1分会

政府が行うボランティア事業としての青年海外協力隊事業は事業開始以来35年を迎え、国民参加型で草の根レベルでの事業として高い評価を受けてきた。このような評価に加え、シニア海外ボランティア事業の急激な拡大と相まって今後もこのような形のボランティア事業は継続していくと考えられるが、NGOの活発化、ODA予算の削減、情報公開等の要因により、より透明性が高く、効果的かつ戦略的な事業実施が求められている。

このような状況認識に立って、ボランティア事業はその特性を尊重しつつも、各ボランティアが持つ「技術」を生かし、JICAの国別事業実施計画のなかに明確に位置づけ、各ス

キームの連携を図ることによりさらに協力効果を高めていくことが必要と考えられる。

また、ボランティア事業は、国民参加型の事業として社会に広く開かれた事業であることが求められており、そのためにはボランティア精神に富んだ国民がさらに参加しやすいわかりやすい制度とすることや(JICAボランティア事業制度自体の整理を含む)、NGOとの連携もこれまで以上に推進していく必要がある。

2) 第2分会

国別・地域別アプローチによる事業実施体制が整備されるなかで、隊員等現場で活動を行っているボランティアの同アプローチに対する意識はまだ十分とはいえ、現場及び本部の各関係者間で十分な意識の共有化を図る必要がある。

JICAボランティア事業についても国別事業実施計画の開発課題のなかに必ず位置づける。例えばスポーツや音楽等の職種の場合でも教育分野における人材育成と整理するなど、国の開発計画全体のなかでの位置づけを行う。

国別事業実施計画のなかにおいてJICAボランティア事業の位置づけを明確化することにより、また事業のプログラム化を進めていくなかで、開発課題に向けた取り組みとして他スキームとの連携をさらに積極的に進めていく。

従来から青年海外協力隊事務局で作成してきた国別派遣計画は今後も作成を継続することとし、その位置づけについては国別事業実施計画の別冊資料とする。

事業サイクルが異なるため当面は現在の要請背景調査を統一要望調査に含めないが、情報の共有化などによりこれまで以上に効率的な要請背景調査を行う。長期的には、統一要望調査との同時実施も検討する。

3) 第3分会

新規派遣国策定の際のガイドライン(試案)は以下のとおり。

(絶対条件)ODA大綱に沿った援助対象国である / 安全状況に問題がない / 緊急対応が可能 / GNP per Capitaが一定水準以下(判断指標、優先順)我が国 / JICAの援助方針が策定されており、ボランティア事業投入の優位性が確認されている / 相手国がボランティア事業の特性を理解している / 要望職種・分野が当方人材確保事情と一致している / 一定の派遣規模拡大可能性がある / 相手国が派遣取極を遵守できる / 在外事務所・在外公館が既に存在する

策定にあたっては、以下のプロセスを踏む必要がある。

ボランティア事業の特性をオールJICAで理解する / すべての検討対象国について、情報収集機能を強化するとともに、国別事業実施計画に準じた協力方針を策定する / 制度・

支援要員体制の見直しを図る / 将来的には、既派遣国を含んだボランティア派遣計画(派遣終了を含む)を策定する。

4 JICAボランティア事業の今後の方向性と提言

(1) JICAボランティア事業の今後の方向性

- 1) 平成13年度で36周年を迎える青年海外協力隊事業は、派遣人数が毎年増加傾向をたどっているとともに、新規派遣国も毎年2～3か国増えている状況にある。また、シニア海外ボランティア事業は平成12年度から極めて大きな事業拡大傾向が続いている。これらのことから、いくつかの制約要因はありつつも、JICAの実施するボランティア事業のJICAにおけるその比重はさらに大きなものとなっていくことが予想される。
- 2) こうした流れのなかで、国別・地域別アプローチの強化に際しては、比重の増してきたボランティア事業を軽視することはできず、逆にボランティア事業を中心に据えた各スキームの事業展開がむしろ求められることも少なくないと考えられる。
- 3) また、プログラム・アプローチも積極的に計画されているなかで、ボランティア事業と各スキームとの連携はさらに強化される必要がある。
- 4) そのため、本調査研究で議論してきた国別事業実施計画におけるボランティア事業の位置づけの明確化と各事業との連携の一層の促進は不可欠のものとなる。

(2) 提言

- 1) 以上のとおり、JICAが行うボランティア事業についても、各開発課題に応じ、他のスキームとも積極的に連携しながら投入及び活動が行われる必要がある。そのためには、JICAボランティア事業のメリット、デメリットを理解したうえで派遣戦略が立案される必要があり、各関係者の間で十分な意識の共有化を図られる必要がある。例えば、事業を行う事務局から青年海外協力隊事業、シニア海外ボランティア事業の仕組みについて、セミナーなどを通じこれまで以上に内外への広報・普及につとめることも必要であると考えられる。
- 2) また、これまでどちらかと言えばその事業の特性のゆえに他のスキームとは独立した形で行われてきたJICAボランティア事業であるが、これからは、各事業の入り口(例えば、要請発掘、案件検討等)の段階から相互の情報交換を密にすることで、ある開発課題への最も有効かつ効果的な取り組みが可能となるようにしていく必要がある。
- 3) 今次調査研究の一環として他ドナーやNGO等との比較を行いつつJICAが行うボランティア事業の定義づけを試みたが、現地調査においてはJICAボランティアの定義の明確化を強く求める現場の声が聴取された。今後、本調査研究の議論の内容を踏まえつつ、さらに検討を継続し、オールJICAとしてのボランティア事業の定義づけ、位置づけについての議論を

深めるとともに、右に基づきJICA全体として一貫した開発課題への取り組みを行っていく必要がある。

- 4) 最後に、今回の「ボランティア事業への国別・地域別アプローチの適用」に係る調査研究は、青年海外協力隊事務局内外の有志によるタスクによって行ったものであるが、ここでなされた議論の内容は、これまでのどちらかという「ボランティア事業はその特性のゆえ他のスキームとは異なる又は相容れない」といった考え方から大きく前進するものであり、その意味では非常に意味のある議論であったと評価できる。

他方、平成12年度からのシニア海外ボランティア事業の急激な拡大傾向は今後続くことが予想され、その時期、時代に応じたボランティア事業については再考も必要と考えられることから、今回の調査結果を最終地点とは考えず、JICAボランティアの定義の議論とあわせ今後も議論を継続していく必要がある。

本 論

第1章 JICAボランティア事業の特性の整理

1 考察の手順

本件調査研究において、JICAボランティア事業への国別アプローチの適用について論じるにあたり、JICAが所掌するボランティア事業の特性を取りまとめることが必要と考えられ、「JICAボランティア事業の特性」として報告書中にまとめることとした。

まとめ方としては、まず他のドナーをはじめ国際的な場において「ボランティア」という概念がどのように扱われているのか、そして実際に他国ドナーはどのように援助を展開しているのかにつき、概要を論じることとする。

続いてJICAの所掌するボランティア事業である青年海外協力隊及びシニア海外ボランティアを中心に、事業の概要についてまとめることとした。具体的内容としては、各々の事業について、事業の歴史的背景及び成り立ち、事業の法的位置づけなどにつき記述する。また、各々の事業における職種別の特性について取りまとめる。

以上を踏まえ、JICAが所掌するボランティア事業をNGOと比較する場合に如何なる特徴があるのかにつき記述する。

さらにJICAが所掌するボランティア事業を専門家派遣事業等の他の技術協力スキームと比較した場合の特徴及び考えられる連携の形態等につきまとめる。

最後に以上に記述した内容を踏まえ、JICAが所掌するボランティア事業の今後の方向性について提言を取りまとめ、第2分会による報告内容へと結びつけていくこととする。

2 一般的ボランティア事業の考察

(1) ボランティアの定義

「ボランティア」について広辞苑では「1 志願者。奉仕者。2 自ら進んで社会事業などに参加する人。」との説明があり、そこには自発的な姿勢と奉仕的な精神が求められていると理解される。

また、「国際ボランティア」という概念について、次のような説明を見つけることができる。

- ・「彼等を受け入れる地域の人々と生活と労働をともにしながら、相互に学びあうなかで技術を共有し交流しつつ、それぞれの地域の開発課題にチャレンジする人の事」
- ・「献身、尊敬、職業精神として表現される価値観と人間性を備えた者と定義」

「多くの形態や参加資格があるが、自発的意思で、公共性の強い活動に参加することをいう（以上、国際ボランティアガイド：ジャパンタイムズ社、2000年4月発行）」

また、平成12年11月にメルボルンで開催された「国際ボランティア派遣団体代表者会議」に

において、「ボランティア」または「国際ボランティア」として次のような定義がなされている。

- ・ボランティアとは、貧困が削減され、人権があまり認められず、より公正な社会を創造することに重要な貢献を行うものであることを確認する。
- ・国際ボランティアとは、彼等を受け入れる地域の人々と生活と労働をともにしながら、相互に学びあうなかで技術を共有し交流しつつ、それぞれの地域の開発課題にチャレンジする人のことである。
- ・さらに、国際ボランティアは献身、尊敬、職業精神として表現される価値観と人間性を備えた者と定義する。
- ・国際ボランティアは、その参画的活動を通じて、母国と受入国双方の社会の発展に貢献する。あわせて、ボランティア活動の経験は自らの成長にも資する。

以上を踏まえると、ボランティアという言葉からは、社会貢献、地域住民との一体性、奉仕精神をはじめとする豊かな人間性、自らも成長する、などといった特徴を抽出することができる。特に、国際ボランティアとは、舞台は「開発途上国」、視線は「住民との接触、共有」、活動分野は「公共性」、目的は「相互理解や国際協力」、その他の留意点(あるいはボランティアに求められる資質)として「報酬を求めない」「自発性(自己意思)」「自らの成長」にあるといえる。

(2) 他ドナー等によるボランティア派遣事業

英国VSO(Voluntary Service Overseas)及び米国APC(American Peace Corps)の事業概要について表1-1のとおり整理した。

表1 - 1 「ボランティア事業への地域・国別アプローチの適用に係る調査研究」

	英国 VSO	米国 APC
1. 歴史（事業開始年度）	1958年（もともと、大学前の海外での教育経験としてスタート） 1962年（大卒始め、社会経験としてのスキームもスタート）	1961年3月1日 （2001年3月1日で40周年記念）
2. 今までの派遣実績（対象国・人数）	2万9,000人 現在2,000人（57%が女性） 97/98年予算：2,700万ポンド（うちDFIDから2,000万ポンド） 一方、支出は海外実施（35.5%）、募集訓練（24.7%）、運営行政（9.9%）	15万5,000人。134か国 現在7,000人（77か国） 2000年予算：2万4,400USドル
3.1 派遣理念・基本姿勢	技術交換（Sharing Skills） 能力構築 国際理解促進	ニーズに応じた人の派遣 アメリカの考え・人の理解促進 アメリカの多様性・民族の理解
3.2 戦略（ビジョン）派遣目的・計画	教育保健医療・収入や雇用機会の向上 社会参加の増大 持続的利用と環境保全の促進 社会・経済・環境へのリスクの回避 Strategic Plan for 1998-2003 構築 また人権についてのVSO政策もあり	アメリカと途上国との結びつきを強める 最も貧しい国の開発への貢献 友情と国際的平和の促進
4. 派遣パターン・特徴（年齢・職種、待遇、その他特性）	隊員の資源（タレント・一芸能力、意識、責任、興味）	草の根活動が前提 民主化促進、不平等、抑圧、ジェンダー、環境、貧困を焦点
	平均年齢：35歳（応募資格を厳しくしており、円熟した人材を採用。17-70歳まで応募可能）	平均年齢：28歳（18歳以上から。中心は25歳。ただし79歳の人もいるように、50歳以上も7%）
	国際的（カナダ、オランダでも募集）。また国籍も多様（基本的に英国あるいはEEC・コモンウェルス加盟国市民）。男女差比率なし（男性929人、女性1,010人、97年度派遣）	独身がほとんど（93%） 女性が多い（61%が女性） マイノリティ（15%） 学歴高い（82%が大卒、13%修士） アメリカ国籍所有者
	アジア・アフリカ・太平洋＋東欧・ロシア（74か国に派遣中）	77か国に派遣中
	教育セクター多い（英語教師他）	教育セクター（40%）、次に保健医療（18%）、環境（17%）、ビジネス関連（13%）、農業（9%）、その他（3%）
5. 派遣システム	隊員派遣以外にもプログラム実施（東欧、旧ソ連支援）、エコノミスト派遣	日本のようにシニア制度やシニア海外は存在しないが、年齢から見て“Senior Volunteers”の人も多い。
5. 派遣システム	手当は145-833S（受入側より現地通貨払い） 雇用主（相手国受入機関）に公表（要請種類、履歴書）＋コスト負担（宿泊、生活費） 隊員1人当たり1年間1万1,430ポンド費用 隊員への資金（500＋300＋1,500ポンド）	手当は安い（80-665US\$：但し現地通貨にて現地口座振り込み） 任国外旅行フリー ドロップアウトが3割 規定月額
6. 帰国後の進路	帰国後プログラムや進路支援や相談あり	隊員支援室（RVS）があり、進路相談や情報提供、ワークショップの提供を行っている。キャリアアップの手段
		歴史が長いこともあって、進学からその後の就職先も多様である。例：連邦政府の知事・議員、国際分野（UNICEF等）、NPO、教育職、作家、通信、ビジネス関係（銀行頭取）

7. 各国におけるボランティアの意味や位置づけ	NGO（正式には Charity 団体）であり、Lottery から支援を受けている	米国では、NGO と呼ばずに、通常 PVO（Private and Voluntary Organizations）と呼ぶ。これは米国建国の歴史、コミュニティ形成の過程の中で、政府への対抗、公共セクターとの区別を認識したもので独立した団体であることを示す。
8. 各国における政府との関係・位置づけ・役割	政府 DFID から4分の3以上の資金を得ており、DFID とは共同歩調 Board of Trustee にも DFID が参加	100%政府援助。USAID や国際機関からプロジェクト資金援助を受けている年次総会には大統領も出席
9.1 近年の傾向・戦略	東欧プログラム・短期プログラム（STP：3 - 18 か月）・学生向け海外体験プログラムの実施	アメリカ国内の学校と途上国の連携プログラム（World Wise School Program）
9.2 新規派遣国の判断	国別戦略策定 UNDP：Human Development Index が協力終了のための指標となっている。例えばチェコ、フィジー、ハンガリーからの撤退を計画。EU に加盟する国からはEUが支援するであろうから撤退予定	
10. モデル国での活動内容	Zambia	
	1958年に当国で最初に活動を始めた団体であり、最も長い歴史を有する。中高等教育分野（中高等学校やカレッジへの理数科と英語の教師派遣）が中心で全体の約4割を占める。アドバイザーやマネージャーというタイトルでの派遣が多い。その他、薬剤師を教育機関に派遣したり、職業訓練分野で派遣。	1994年に派遣開始で、当国で最も新しい団体である。村落を中心に栄養改善をめざしたり、農村部の給水衛生・保健教育、また農林水産業など様々な分野で活動。貧困度の高い州（東部州・ルアブラ州、北部州、北西部州）にのみ隊員を派遣しているのが特徴。現在112名が活動中（11年度年次報告書）。
	Niger	
	派遣なし	約110人を環境、保健、農業、教育などの分野で派遣。隊員は電器、水道のないところにグループ派遣されているが、同一地区に移住するのではなく、拠点として現地事務所兼ドミトリーを設置し、その近郊にある村落に個別に配置されている（11年度年次報告書）
	両団体とも理数科教師の分野への派遣多い。VSOは英語教師も派遣	
68名（平成12年度）、半数以上が北部3州において活動。そのうち教育分野（英語、理数科教育）への派遣が多く40名近く。その他の分野は土木、農業、水管理関連、薬剤師・臨床など医療関連、ビジネス分野に派遣。	北部3州を中心に158名（平成12年度）。理数科教師、美術など教育分野の他、植林関連・村落開発関連、公衆衛生、水管理関連、中小企業育成、青少年育成などの隊員を派遣。比較的、専門知識を問わない職種への派遣が多い。	

3 JICAボランティア事業の特性の整理

(1) JICAボランティア事業の概要

1) 青年海外協力隊

歴史

昭和30年代半ば、米国ではケネディ大統領が就任前に提唱した平和部隊構想が実現し、昭和30年代末までに46か国に約1万4,000人が派遣されるに至った。

平和部隊の創設は当時の日本の青年団体による運動にも大きな影響を与え、次のように協力隊派遣の実現へと進展することとなった。

- ・昭和37年には青年団体と大学教官有志が日本青年奉仕隊構想を取りまとめ、推進協議会を設置した。
- ・昭和38年には推進協議会は米国平和部隊の現地調査を実施するとともに、日本青年奉仕隊計画をまとめ、我が国青年の反応をつかむため、参加希望予備調査を実施した。
- ・昭和39年には自民党の政務調査会内に青年海外奉仕隊に関する特別委員会が設置され、政府はアジア地域及びアフリカ地域に調査団を派遣し、各受入候補地の実態調査を実施した。さらに日本青年海外協力隊の基本要領がまとめられ、昭和40年度に7,300万円の予算が計上されることになった。

そして日本青年海外協力隊の派遣業務は海外技術協力事業団が実施することになり、昭和40年4月20日に日本青年海外協力隊事務局が正式に発足した。同年10月には閣議決定により、日本国政府として協力隊を派遣することとなった国の政府との間で協力隊の派遣に関する取極を締結することが定められ、同年12月にラオスに5人の隊員が初めて派遣されることになった。

以降、実施体制としては昭和49年8月1日に国際協力事業団青年海外協力隊事務局として引き継がれ、現在に至っており、平成12年で事業開始35周年となった。

今までの派遣実績(予算を含む。)

平成12年12月5日現在、2,619人(うち女性1,332人)が派遣されており、累計では2万1,079人(うち女性は7,412人)となる。

平成12年度予算について、隊員の募集選考、訓練、派遣及び帰国隊員対策にかかる経費を総計すると約163億円となる。

派遣理念(法的位置づけ)

国際協力事業団法の第1条(目的)には「国際協力事業団は、(中略)青年の海外協力活動の促進に必要な業務を行い、(中略)もってこれらの地域の経済及び社会の発展に寄与し、国際協力の促進に資することを目的とする。」とあり、これを受ける形で第21条(業務の範囲)で協力隊に係る業務として「開発途上地域の住民と一体となって当該地域の経済及び社

会の発展に協力することを目的とする海外での青年の活動を促進し、助長するため次の業務を行うこと。」と規定している。

以上の法的位置づけを踏まえると、青年海外協力隊事業を巡る理念、特徴は次のようになると考えられる。

- ・青年が協力活動の主体であり、事業団が支援者との立場になっている。
- ・青年の活動の目的は、開発途上地域の経済及び社会の発展に協力することにある。このため、事業団は青年を支援することにより、当該地域の人造り、国造りに協力することになる。
- ・他の技術協力事業と異なり、必ずしも「技術」にとらわれず、「開発途上地域の住民と一体となって」青年が活動する事業であり、地域住民との「一体感」を強調している。

なお、前述のとおり、本件事業の発足に際し、我が国として政府ベースでの検討、調査を実施し、事業発足以降も協力隊事業は日本国が行う事業として実施され現在に至っている。国が実施する必要性・意義として、相手国政府の公的機関で活動できる、日本の顔が見える援助として有効な事業である、事業を実施するうえで確固とした体制及び制度を担保したうえで実施する方が効果的であるなどの理由が考えられる。

協力隊事業の技術協力以外の側面

協力隊の場合はその活動は必ずしも技術協力に限定しているわけではなく、活動を通じた相手国の人々との人的交流をはじめ、職種によっては日本の文化を紹介するなどの文化交流的な側面もあると考えられる。具体的には日本事情紹介、日本文学などを授業で担当する日本語教師隊員及び日本の伝統的書道の技術を駆使して指導するデザイン隊員などが例としてあげられよう。また技術移転というよりも、相手国の組織の中の一員としてマンパワーになり活動することもあり、具体的には教壇に立ち授業を受け持つ教師隊員などの例がある。したがって協力隊の活動のあり方は、法的根拠を踏まえつつもかなり多様性を有した事業であると考えられる。

国内及び海外における協力隊事業の概要について別添資料 1(31～36頁)のとおり整理した。

2) シニア海外ボランティア

歴 史

シニア海外ボランティアは、平成 2 年度に「シニア協力専門家」として発足した。同事業発足の背景には、次のような経緯があった。

- ・開発途上地域からの技術協力要請の内容が多様化し、細分化された専門技術・知識が必要とされる要請及び開発途上地域の発展段階に応じた弾力的な指導が必要とされる要請

などが増加してきた。このため、我が国の中高年齢層が有する幅広い技術・知識並びに開発途上国への技術協力におけるその適応力及び柔軟性などがあらためて評価されるようになった。

- ・日本国内においても、社会の高齢化に伴い、相対的に中高年の「シルバー層」の人口が増加し、これらの層の中に、退職後等にボランティアとして開発途上国に赴き、我が国の経済発展と類似の軌跡を開発途上国の人造り国造りの仕事に長年培ってきた自らの技術、知識、経験を役立てたいとする人々が増えてきた。
- ・平成2年当時には既にシルバー層のボランティア派遣事業を実施する組織もあったが、財政基盤上の制約などにかんがみると、派遣規模の拡大を図るには、政府ベースでの事業導入が望ましいと考えられた。

以上の経緯を踏まえ導入された「シニア協力専門家」制度は、平成8年度に協力隊のシニア版であるボランティア事業と位置づけられ、「シニア海外ボランティア」に名称が変更され、事業実施主管も派遣事業部から青年海外協力隊事務局へ移管された。

今迄の派遣実績

本事業の推移を見ると、シニア協力専門家が誕生した平成2年度は、登録者数は93名、派遣対象国数はペルー、パラグアイ、マレーシアの3か国であったが、翌年の平成3年度には、登録者数が501名、派遣対象国数は4か国(西サモアが追加)に増加し、派遣者数が12名となった。その後、徐々に事業拡大が図られ、平成11年度には登録者数は2,707名、派遣対象国数は17か国(実績は15か国)、派遣者数は87名となり、事業開始から平成11年度までの派遣者数の累計は338名に上った。

平成12年12月1日現在、派遣国は16か国、派遣中のシニア海外ボランティアは267名であり、帰国済の242名とあわせると509名の累積となる。

派遣理念(法的位置づけ)

平成2年度に本事業が「シニア協力専門家」として発足した際に、専門家派遣事業と同一の国際協力事業団法第21条第1項第1号ロに規定されている「開発途上地域に対する技術協力のため人員を派遣すること。」を事業発足に際しての団法上の根拠と位置づけた。本事業は、青年海外協力隊事業とは法的な根拠が異なっているものの、JICAのボランティア事業として位置づけられたことから、団法の法的根拠が同一の専門家派遣事業との混乱を生じており、青年海外協力隊と同一の団法上の位置づけとすべく整理が必要となっている。

なお、シニア海外ボランティアは現在次のとおり位置づけられている。

「本事業は、ボランティア精神に基づき、技術の移転を通じて途上国の発展に貢献した

いという自らの強い希望を持つ者の活動を促進、助長するため、このような人材を募集、選考、研修し、派遣するものである。」

シニア海外ボランティア事業の技術協力以外の側面

派遣国に対しては、シニア海外ボランティア本人が有する技術的専門性に限定しない活動として、日本語や生け花等文化交流、柔道等スポーツ振興にも協力しており、人生経験に基づく種々のノウハウによる蓄積が派遣国の人々との相互理解を促進するなどの良い効果を及ぼしている。また、シニア海外ボランティア本人にとっても開発途上国での活動を通じて生き方を再発見し、帰国後新たな活動を開始するOB、OGが多い。

国内及び海外におけるシニア海外ボランティア事業の概要について別添資料2(37～38頁)のとおり整理した。

3) JICAボランティア事業の職種別特性

青年海外協力隊

〔農林水産部門〕

開発途上地域においてニーズが高い第1次産業分野に対する要請ではあるが、日本国内においては要請数に対し、必ずしも十分な応募者もしくは適格者が確保できない職種も少なくない(野菜、果樹、農業土木、獣医師、養殖等)。

ただし、このなかで要請数に比して応募者が極めて多い職種として村落開発普及員がある。村落の人々に対し、生活改善を目的に種々の活動を企画し、運営するなどの協力を行う本件職種については、資格、経験などが必ずしも十分ではない若い世代の人々にとっても応募しやすい職種であり、協力隊事業の代表的な職種の一つにあげることができる。

〔加工部門、保守操作部門、土木建築部門〕

これらの部門には専門性が強い職種が多く、応募資格条件にも資格または実務経験が必要とする要請が多くみられている。したがって活動内容としては技術移転という性格が比較的強い分野であると考えられる。

〔保健衛生部門〕

保健衛生部門についても専門性が強い職種が多く、応募資格条件に当該職種の免許及び実務経験が必要となる要請が少なくない。また理学療法士、作業療法士など要請数に比して応募者が十分に確保できていない職種も散見されている。

保健衛生部門の中の職種で応募者が多いのは看護婦である。看護婦の場合、看護婦免許に加え、当該分野の実務経験が要求されることが多く、実際の現場においてはマンパワー的な活動が求められる場合が少なくない、という特徴があげられる。

〔教育文化部門〕

7つの部門のなかで、累計でみた場合及び派遣中実績でみた場合、いずれも最も割合が大きいのが教育文化部門である。

なかでも応募者が多い職種の一つが青少年活動である。青少年を対象に、文化紹介、スポーツ、レクレーション等のイベントの企画、運営等の協力を行う本件職種については、資格、経験などが必ずしも十分ではない若い世代の人々にとっても応募しやすい職種であり、協力隊事業の代表的な職種の一つにあげることができる。

また本件部門については、日本語教師、小学校教諭、理数科教師といった教室型の職種が多く含まれているという特徴があり、これらの職種に対する応募者も多い。これらの職種については、隊員自らが教壇に立ち、授業を行うという場合も多く、したがって技術移転というよりもマンパワー的な活動が期待される場合が少なくない職種、と言えよう。また理数科教師については派遣国によっては教員免許がなくても教壇に立つことも可能な場合もあり、資格、経験などが必ずしも十分ではない若い世代の人々にとっても応募可能な職種の一つと言えよう。

〔スポーツ部門〕

派遣中隊員を7つの部門別割合で見ると、スポーツ部門は教育文化(36.6%)、農林水産(18.3%)、保健衛生(17.8%)に次いで第4位(9.5%)であり、平成12年度秋募集でも総計100件を超える要請が届いている。JICAが所掌する事業のなかでこれほど多くのスポーツ部門の人材を派遣しているスキームは他になく、協力隊事業の特性と言えよう。また柔道、空手道等一部の職種については日本の文化を紹介するという意味合いもあると考えられよう。

シニア海外ボランティア

シニア海外ボランティアについては、計画・行政、公共・公益事業、農林水産、鉱工業、エネルギー、商業・観光、人的資源、保健・医療、社会福祉の9つの部門がある。シニア海外ボランティアについては、派遣実績が協力隊と比べると現在までの時点ではまだそれ程多くないため、部門・職種毎の特徴の分析は今後委ねられるが、人的資源部門のなかに文化・スポーツといった要請も含まれており、これはボランティア事業としての特徴の一つであると言えると思われる。

(2) NGOとの比較検討

ここでは、(海外派遣に際しての)NGOと協力隊との比較を行い、各々の役割分担を明確にし、そのなかで抽出されてくる協力隊像を提示してみたい。

NGOと協力隊をさまざまな観点から比較してみたのが以下の表である。結局、途上国の経

済社会の発展に協力するためのボランティア活動という面でも、青年育成という面でも結果的には大きな差がなく、結局のところ国が協力隊事業を支援することの意味は、日本の国益・外交の一環となっているかどうか収斂されると思われる。

国益・外交の一環としてのボランティア事業であるということは、時に途上国が必要としていても外交上の理由で協力を中断したり、実施を見合わせたりする可能性があるということである。また、当該国の国別援助計画のなかにボランティア事業も何らかの形で位置づけられる必要がある。

また、協力隊事業はいわば国際協力ボランティアの「入門コース」になっている面も忘れてはならない。事実日本の国際協力NGOの多くにおいて協力隊OB/OGが中心的役割を果たしていることは特筆に値する。

表 1 - 2 種々の側面からのNGOと協力隊の比較(一般的傾向)

	NGO	協力隊
形態	市民 - 市民の協力	国益、外交の一環
活動内容	草の根、住民参加型	草の根、住民参加型
待遇	無償	最低限の生活手当て
派遣期間	短期間	2年間
補償制度	ほとんどなし	共済、労災
事業規模	小(～中)	小～中
支援体制	脆弱	強固
協力の対象	草の根レベルが中心	相手国政府機関が中心
参加し易さ	容易(～困難)	中程度

(3) 他技術協カスキームとの比較検討

1) 専門家派遣事業

専門家との比較

協力隊事業と技術協力専門家との最大の相違点は、ボランティアであるか否かであろう。ボランティアは一般的に自発性、無償性、時限性、公共性の有無によって定義づけられているが、まさしく自発性、無償性の2点において専門家と協力隊は際立ってその違いがある。

かつて協力隊のキャッチフレーズとして「奥地前進主義」、「民衆志向」等があったが、右は協力のひとつの手法、形態であって必ずしも協力隊だけのものではない。専門家でも住民参加型のアプローチの重要性は強く認識されているところである。

また技術レベルは、一般的に専門家の方が高いが、同一の分野で専門家と協力隊との年齢が逆転するケースも散見され、また最近のシニア海外ボランティア(SV)の存在によって、その技術レベルの境界線は曖昧になってきている。

表 1 - 3 種々の側面からの専門家と協力隊の比較(一般的傾向)

	専 門 家	協 力 隊
かかわり方	生業、ビジネス	自発性
報酬	有償(専門、経験の対価)	無償(生活費のみ支給)
協力の主体者	国(G)	日本青年(市民)
政府との関係	G-G	市民-G-G-市民
協力対象者	指導者層、エリート層	中堅層、民衆志向
要求される技術レベル	高い	低い~中程度
評価	成果重視	動機主義(自発的参加の精神を重視)
経験	豊富	低い~中程度

シニア海外ボランティアと専門家

基本的には上記協力隊と同様の性格を持っているが、シニア海外ボランティアの特徴として以下の点があげられる(資料4参照)。

- ・ 専門家に比べて人的交流の側面が強い。
- ・ 協力隊事業と同様専門家にはない文化、スポーツの分野がある。
- ・ 帰国後の活動、生活においても、シニア海外ボランティアOB/OGの方が専門家よりも多様な形で日本社会に受け入れられており、その波及効果も大きい場合が多いと思われる。個人としての生き方も公私にわたり地域及び日本社会へよりポジティブな影響が考えられ、国費で派遣されたボランティアとしての帰国後の効果は十分に想定される。

表 1 - 4 シニア海外ボランティアの特徴(一般的傾向)

分 類	ポイント	特 徴	専門家との比較
現地での活動 /生活	技術協力	専門性が高い	類似
		経験が豊富	類似
		対象者の幅が広い	類似
		年令効果がある(相手国中高年層への浸透度含む)	より大
		機材費等の活動費	非常に低い
	人的交流	異文化理解の促進	類似
		活動に自由度が高い	より大
		幅広い年齢層と交流可能	より大
	職 種	派遣対象機関が幅広い、NGO、企業団体等	より幅広い
		対象レベルが草の根から中央政府まで可能	より幅広い
職種の幅が広い		より幅広い	
文化、スポーツ	国威の発場、国民としての意識増大	SVだけ	
	日本文化の伝播、伝承が可能	SVだけ	
処 遇	現地生活費等派遣手当	非常に低い	
帰国後の活動 /生活	社会性	社会的評価、発言力が高い	より高い
		国への面的波及効果が大きい	より高い
		日本社会全体へのポジティブに影響	より高い
	生き方	社会還元意識の増大	より大きい
		視野の拡大	類似
		積極性の増大	より大きい
		ボランティアの体現	より大きい
将来への展望	国 内	日本社会の改革に貢献 オピニオンリーダー	より大きい

考えられる連携の形態

連携の可能性

相手国政府の要請次第では、隊員と専門家が同一の配属先で活動し、連携を図りつつ活動することは十分あり得る協力形態である。また配属先は異なっても、隊員が企画、実施する講演に関連分野の専門家が出席したり、また専門家が実施するイベントに隊員が参加するなどの連携もあり得る。

シニア海外ボランティアと専門家との連携は、国別事業実施計画のプログラムにおけるスキームの一つとして可能である。この場合、専門家との連携効果は増大されると想定される。プログラムを意識して要請案件発掘等を実施する必要がある。専門家をアドバイザー、シニア海外ボランティアを現場型にして要請している事務所もある。

連携を行ううえの留意事項

専門家と隊員の連携に係る留意事項としては、次のような点が考えられる。

- ・専門家と隊員の区切りを明確にする(業務内容、配属先のレベル、活動地域(首都、地方等))
- ・専門家及び隊員が派遣前から互いの業務内容、派遣形態などについて十分に理解をしておく。

また、シニア海外ボランティアと専門家の連携に係る留意事項としては、次のような点が考えられる。

- ・隊員と同様に業務内容、配属先、活動地域などの点でシニア海外ボランティアと専門家との区切りを明確にする。
- ・隊員と専門家の留意点と同様に配属先、業務内容、活動地域等専門家との棲み分けを明確にする。
- ・専門家派遣の代替としてシニア海外ボランティアの要請が多い。この場合、シニア海外ボランティアは専門家と比べ、現地業務費や機材費などがほとんどないため、受入れ側に過度の期待を与えないよう事前に説明し、受入れ側の設備、機材、体制等を要望調査時に十分に調査しておく必要がある。

2) その他技術協力スキーム

プロジェクト方式技術協力

前述のとおり専門家と隊員またはシニア海外ボランティアの連携については、留意事項などを十分に踏まえれば、効果的な実施が十分可能と考えられる。特に、プロジェクト方式技術協力では専門家が複数派遣されているため、専門家とJICAボランティアの期待される業務、位置づけをうまく整理したうえで、双方が効果的な活動を行うことができれば

望ましいと思われる。

無償資金協力

無償資金協力で建設した建物の中で隊員またはシニア海外ボランティアが活動したり、また無償資金協力で供与した機材の活用に係る協力をJICAボランティアが実施するなど連携が考えられる。これらの際には、あらかじめ無償資金協力を実施する段階から将来的な協力の可能性として、JICAボランティアの派遣について相手国側との間で詰めておくことが望まれる。

NGOとの関係(開発福祉支援、開発パートナー事業)

NGOに隊員またはシニア海外ボランティアを派遣する場合は、政府機関と比べて組織が整備されていない場合が多いため要請背景調査を適切に実施する必要があるが、反面機動力及び柔軟性という観点からはNGOの場合利点があり、JICAボランティアを配属させる意義は十分にありとされる。JICA事業のなかで現地NGOが関与する性格を有する事業として開発福祉支援、開発パートナー事業といった近年創設された事業があり、将来的にJICAボランティアをうまく巻き込んで事業を展開できる可能性は十分にありとされる。

草の根無償

在外公館主導のスキームであるが、草の根レベルの支援を行う事業であり、現地住民と一体となって活動を行うJICAボランティアと連携を図る例は今までも種々見られている。

4 JICAボランティア事業の今後の方向性について

(1) はじめに

協力隊も発足以来36年目を迎える。毎年8,000名を超える日本の若者が応募し、平成12年末で3,000名近くの協力隊員が60か国を超える途上国で活躍している。協力隊事業はこのとおり大きな規模で途上国に日本人を派遣しており、また「顔の見える援助」として高く評価されている。

一方、ODA予算の圧縮、NGOの活性化、シニア世代のボランティア活発化、途上国のニーズの多様化等、協力隊を取り巻く環境は、事業発足当時に比べて激変してきている。

(2) 協力隊事業の特徴

協力隊事業の特徴として、まず派遣理念についてみれば、前述したとおり開発途上地域の経済及び社会の発展に協力するための活動を行う隊員を国が支援することにあるが、現在展開されている協力隊事業の特徴を一言で表現すれば、「技術協力と青年育成が一体となった国際協

力事業』であると言えよう。別の表現を用いれば「海外での2年間の活動を通じて相手国の『経済社会の発展』に貢献するだけでなく、同時に隊員自身がさまざまな出会いのなかで成長していき、その後の人生設計に役立てる、あるいは帰国後も日本と海外とを結ぶ橋となるといったような『青年事業』や『国際交流』にも寄与する相乗効果がある事業」という言い方もできよう。

事業発足以来、協力隊事業の目的を技術協力(国際協力)であるかあるいは青年育成(国際交流)であるかという議論があったが、現実の協力隊はそのどちらか一方の目的ではなく、両者が車の両輪となった国際協力事業である。事業発足以来70か国以上に2万人を超える協力隊員を派遣し、途上国のみならず日本国内でも高く評価されてきているのは、まさしくこの協力隊事業が持つこの特異な性格によるものであることをまず銘記したい。開発途上国の草の根レベルのニーズと日本青年のボランティア精神をマッチングさせ、その両者の出会いのなかから、主に海外では「経済社会の発展」そして国内では「青年育成(国際交流)」が達成されるという相乗効果の高い事業である。このような協力隊事業が持つ複合的性格はアメリカの平和部隊でも同様であり、平和部隊の目的として途上国の人々の生活向上、アメリカ人の途上国理解促進、途上国民のアメリカ理解促進の三つが並列して掲げられていることは非常に興味深い。

(参考)

上記協力隊の複合的性格は、協力隊発足当時から以下のとおりさまざまに表現されてきている。時系列的には多少重点の置き方に变化もあるが、事業発足当時から「青年育成」、「国際交流」、「国際協力」が並列で表現されていたことは特筆に値する。また、JICA設立の際に、このユニークな事業を明文化するため、「主役は青年、JICAは支援者」と整理し、開発途上国の経済社会発展に協力するために青年の海外協力活動を促進・助長すると明記された。いずれにしても通常の技術協力事業とは異なった事業としてJICAのなかに位置づけられている。

・坂田道太元衆議院議長(1964年3月自民党の特別委員会委員長)

「日本の青年に献身する喜びや自分を試してみる喜びを体験させ、同時にそれが日本の国際協力関係に貢献できる施策として発足したのが協力隊であった。(協力隊20周年誌)

・海外技術協力事業団(OTCA)理事長宛外務省経済協力局長の通達(1965年5月)

「開発途上にある諸国の要請に基づき、技術を身につけた心身ともに健全な青年を派遣し、相手国の人々と生活と労働をともにしながら、相手国の社会的、経済的開発に協力し、これらの諸国との親善と相互理解を深めるとともに、日本青年の広い国際的視野の滋養にも資さんとするものである。」

・国際協力事業団法(第21条1項2号)(1974年)

「開発途上地域の住民と一体となって当該地域の経済及び社会の発展に協力することを目的とする海外での青年の活動を促進及び助長する。」

(3) 協力隊を取り巻く環境の変化

1) ODAを取り巻く変化(成果主義、評価の重視)

協力隊事業もODAの一環で税金を使う以上、どのような成果をあげたのか、またそのためどのような評価をしたのかが厳しく問われるようになった。この背景にはODA予算がこれまでのように聖域ではなくて逆に削減される傾向にあり、またODAを見る国民の目も厳しくなっていることがある。従来ボランティア事業は、日本では想像もできないような厳しい環境に金儲けではなくてボランティアとして飛び込んでいっているという美談であり、また一人ひとりの経費が安価で「少なくとも無駄づかいはしていない」という印象があった。しかしNGOの存在が大きくなるにつれて、税金を使うボランティアとは何かと問われてきており、協力隊事業において成果及び評価の重要性がかつてないほどに高まってきていると考えられる。また、ODAを取り巻く変化としては、他にも開発イシューの台頭(貧困、環境、ジェンダー、平和構築他)などもあげられよう。

2) 日本社会の変化

シニア世代のボランティア増加

日本の急速な高齢化に触発されて、シニア世代のボランティア希望者が急激に増加している。アメリカの平和部隊は年齢で区別しないが、協力隊は青年にその対象を絞ったこともあり、20才~39才と年齢制限を行っている。一方「自分の長年の経験、知識を途上国のために生かしたい」と希望するシニア世代は急激に増えており、JICAとしても平成2年度からシニア海外ボランティア(SV)の派遣を開始したところである。平成12年度に前年比4倍の400名、13年度も500名の派遣を予定しており、いまや協力隊事業に匹敵する事業規模になりつつある。

開発教育支援の重要性

学習指導要領の改訂に伴い2002年から「総合的な学習の時間」が本格導入され、国際理解教育(開発教育)が学校教育現場にますます浸透していくと思われる。また2000年11月の「教育改革国民会議」の提言には奉仕活動の義務化がうたわれている。この教育界の動きに合わせて協力隊の日本国内での役割がますます注目され始めてきている。そもそも日本に「開発教育」活動を導入したのが協力隊のOB/OGだったことに象徴されているように、協力隊の経験を日本国内へ還元していくことは、協力隊事業の重要な成果のひとつであった。開発教育をどのように協力隊事業のなかに取り込んでいくのかも喫緊の課題である。

NGOの成熟

協力隊発足当時、海外でのボランティア活動を実践できる場はほとんど協力隊しかなかった。いまだ日本のNGOはその数においても規模においても欧米のレベルには達していないが、阪神大震災以降「ボランティア」、「NGO」は知名度も上り日本社会で着実に浸

透しつつある。したがって現在、海外でボランティア活動する機会は大幅に増え、緊急援助や開発援助を専門に実施するNGOも増えてきている。ここ数年協力隊への応募者が頭打ちになっており、参加者側から見れば協力隊は数ある海外ボランティアのひとつのオプションに埋没している可能性も否定できない。

さらにより本質的な問題は、国が税金を使って協力隊というひとつの海外ボランティア事業を支援することの意味が厳しく問われてきていることである。このことは、最近のNGOを通じてのODA事業が拡大されている動き(NGO補助金、開発パートナー事業、ジャパンプラットフォーム等)が一層拍車をかけている。すなわち、現行のようなJICAがボランティアを直接派遣する方法から、ボランティアを派遣するNGOに対して資金的に支援する方法にシフトし、JICAもファンディングエージェンシー化しつつあるのではないかという問題提起もある。

なおNGOの成長そのものは、草の根レベルでの協力の多様化及び長期間の協力の展開が可能となり、また従来協力隊が入っていけなかった分野及び国での活動(例：難民救済、ストリートチルドレンへの支援、ローカルNGOはじめ非政府機関への派遣、紛争地域他)へと範囲が広がり、また政府間協力と民間協力との連携も可能になるなどのプラス面もあると考えられる旨付言しておくこととしたい。

受験者の変化

近年、女性受験者の増加、非技術系受験者の増加、開発を学んできた者をはじめとする受験者の高学歴化、といった傾向を見ることができる。これらも日本国内及び社会の変化に伴う特徴の一面と言えるのではないかと思われる。

3) 日本国内及び開発途上国の変化

協力隊事業発足当時は、日本の社会経済構造が途上国のそれとそれ程乖離していなかったが、受入れ国のニーズも多様化及び高度化し、また最近ではIT技術の発展などもあり、その乖離は一層拡大している。この結果、野菜、稲作等の農業分野、1次産業分野での隊員の確保は極めて困難となる一方、理数科教師や日本語教師等の分野では逆に要請開拓が追いつかないという状況になってきている。このアンバランスが、要請開拓、募集、選考、訓練等に大きく影響しており、例えば約5割もの隊員が何らかの技術補完研修を受けるというような事態になっている。またいわゆる「技術」を持たない青少年活動やポリオ対策等の職種が急増している。「技術と熱意のある青年」ということが協力隊事業の根幹であるが、「技術」というものを協力隊事業のなかにどのように位置づけていくのかということが、かつてないほど問われてきている。

(4) 今後の方向性について

前述のとおり、成果の重視、シニア世代のボランティア増加、NGOの成熟等、ボランティア事業を取り巻く環境は劇的に変化している。これらの変化のなかでボランティア事業のあり方を吟味し、時代に合った事業への転換を図っていく必要がある。これら変化のなかでボランティア事業に期待されることは非常に多様化してきているが、今後の方向性は以下のとおり。要すれば「さまざまなニーズに対応できるメニュー豊富なボランティア事業」が今後の課題であろう。

1) より効果の高い協力をめざして

ODAの効率的、効果的实施の観点からボランティア事業といえども、より高い協力効果とその評価が求められるべきであろう。

このためにはまず第1に各ボランティアに対してより高い技術レベル及び技術移転能力を要求し、専門家と役割は違うものの一種同様なアウトプット(成果)を求めることとなる。一部の国で協力隊員を「ジュニア・エキスパート」と呼ぶところもあるが、まさしくこの側面を重視した見方であろう。またシニア海外ボランティアについては、従来から高い専門性が期待されていることは言うまでもない。

第2に各ボランティア事業をより上位の開発計画や国別協力計画等に明確に位置づけることが必要である。国別協力計画策定の段階から要望調査の段階まで一貫してボランティア事業を組み込む必要があり、その過程でボランティア事業と他の事業との関係も一層進めていく必要がある。特に従来その位置づけが曖昧だったスポーツや芸術系の職種についても、「基礎教育の強化」等の上位目標のなかに位置づけ、優先度が高ければむしろ専門家派遣や無償資金協力(草の根無償等)等も積極的に投入すべきであると思われる。

最後に透明性を高めかつplan-do-seeの事業サイクルの観点からも評価を実施することが必要である。既にチーム派遣については一部評価調査等を実施しているが、ボランティア事業をプログラムや国ごとに評価する手法を開発する必要があるだろう。

表1 - 5 「ジュニアエキスパート型協力隊」と「ノン・エキスパート型協力隊の比較」

	ジュニア・エキスパート型	ノン・エキスパート型
専門性、技術	重視	不問
活動形態	技術移転型	多様型 (gap filling 型)
活動期間	長期間	短期間～長期間
選考	技術面重視	人柄重視
評価	技術移転の評価	プログラムの評価
帰国後対策	キャリアパス整備	開発教育支援

注) 「ジュニア・エキスパート型」とはより専門性を重視する専門家予備軍的なタイプの協力隊で、「ノン・エキスパート型」とはより国民に海外ボランティアの門戸を広げるタイプの協力隊である。

2) より門戸の広いボランティア事業をめざして

NGOの成長に伴い、国民が海外ボランティア活動に従事できる機会は増加した一方、専門家集団としてのNGOも萌芽しつつある。現状の我が国のNGOを視野に入れつつJICAのボランティア事業を振り返ってみると「海外ボランティアの入門コース」、「国のボランティア(外交の一環)」等の特殊性(比較優位性)が浮かび上がってくる。市民が参加できる海外ボランティアの機会を一定の規模でかつ安定して提供できるのは当面JICAしかなく、結果的に開発教育支援等の日本の教育界の期待やシニア世代の自己実現等にも寄与することになる。このためには、ボランティア精神に富んだ市民が参加しやすいような各種制度の整備や派遣職種が多様化(青少年活動やポリオ対策等の特別の専門性を有しなくとも活動できる職種)を図る必要がある。

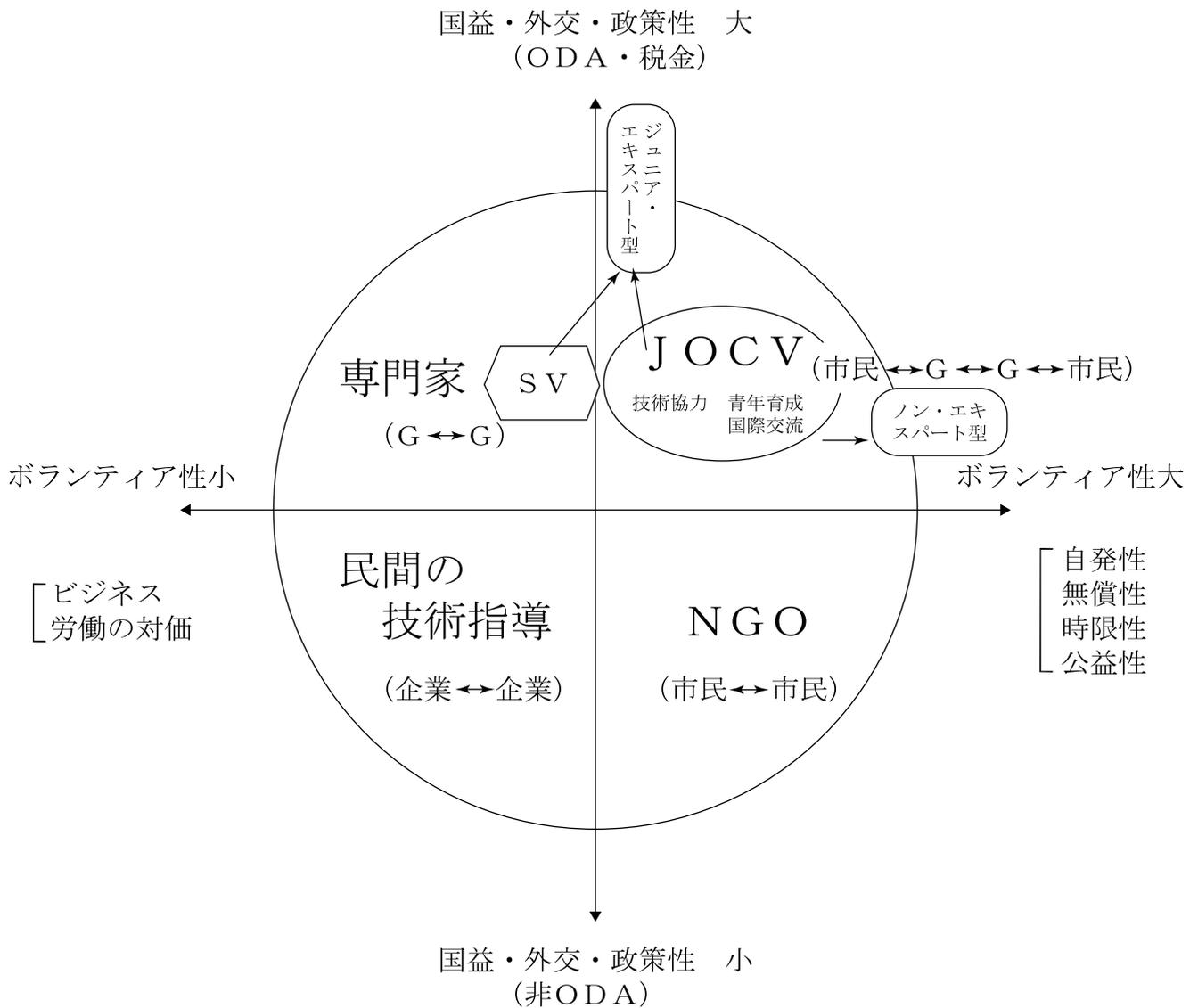


図 1 - 6 日本の人的国際協力

3) 協力隊事業とSV事業の統合をめざして

英、米、仏等のボランティア事業と比較して、年齢によって事業が別れているのは日本だけである。SV事業の成り立ちが「シニア協力専門家」からスタートしたとはいえ、既に途上国側にもSV参加者側にも「ボランティア事業」として浸透してきている現実がある。各種待遇、制度の見直しを進める一方、国際約束の締結方法、事業団法の見直しなどを視野にいられた幅の広い議論を行う必要がある。

(5) 長期的展望に向けての議論のために

最後により長期的な視点にたつてボランティア事業の展望について若干付記したい。既に述べてきたように、ボランティア事業には今後多様な方向性があり、それらの一つひと

つが十分な議論と実践のなかで吟味されていくことになろうと思われる。しかしボランティア事業を取り巻く環境は今後もその変化は加速する可能性が有り(予算の大幅削減、実施体制の大幅見直しなど)、ボランティア事業のあり方も抜本的な見直しが必要となってくることも予想される。

その一例をあげれば、既に述べてきたように協力隊事業についても、「国のボランティア」として「青年育成 / 国際交流」と「技術協力」という複合的性格を持っていた協力隊が、一方でより国民に海外ボランティアの門戸を広げるタイプの協力隊に特化しようとするベクトルと、一方でより専門性を重視し専門家予備軍的なタイプの協力隊に特化しようとするベクトルとが共存しているように見受けられる。いずれにしても、派遣規模や派遣期間さらには募集、選考、訓練までを一貫して見直す必要があり、より広範で慎重な議論が必要である(表 1 - 5 及び表 1 - 6)¹。

¹ 両者の特徴を整理するために活動形態、活動期間等を比較したのが表 1 - 5 である。また協力隊とSVをNGOや専門家と比較しながら二次元上に表現したのが表 1 - 6 である。ここでは便宜上「ジュニア・エキスパート型」と「ノン・エキスパート型」と呼称した。

また21世紀にむけてボランティア派遣事業を開発途上国と一緒に展開する、すなわち我が国が協力隊等を派遣している国が第三国にボランティアを派遣することを支援するというような可能性も検討の余地がある。

これまでの協力隊事業の歴史と実績を踏まえて、国民的な議論を行う必要があり、そのなかで21世紀のボランティア像を模索していく必要がある。

1. 国内における協力隊事業の概要

(1) 募 集

協力隊の募集は毎年春(4～5月)と秋(10月～11月)に実施している。この時期には全国約270回に及び実施する募集説明会をはじめ(平成12年度秋募集では総計約1万人の参加者あり。)ポスター掲出、新聞・雑誌広告、各種広報誌などさまざまな媒体を通じて募集を行っている。近年は1募集期当たり4,000人前後の応募者がある。

協力隊の応募資格年齢には20歳から39歳までとの制限があり、近年の実際の応募時年齢で見ると平均年齢は約26歳である。要請の内容及び職種によっては当該職種に係る免許を必要とする場合、または数年間の実務経験を求められる場合などがある。

(2) 選 考

協力隊の選考試験には第1次選考と第2次選考とがある。第1次選考は各都道府県で受験することができ、科目は「技術」、「英語」、「協力隊員適性テスト(以上、いずれも筆記)及び「健康診断(書類審査)」である。また第2次選考は東京で実施することになっており、科目は「個人面接」、「技術面接」及び「健康診断(問診)」である。

(3) 技術補完研修

開発途上国からの派遣要請に的確に応えるために、その協力活動の分野において必要となる実務的な技術・技能等の向上及び教授法の習得を目的とした制度であり、具体的には次のような場合がある。

- 1) 技術水準は合格レベルに達しているものの、個々の要請内容に照らして、補完的な研修が必要と認められた人に対して、要請に即した適性技術の研修を実施する。
- 2) 技術の基礎知識は合格水準に達しているものの、実践的技術が不足している人を対象に、受験職種での実務面での研修を実施する。

(4) 派遣前訓練

2次選考合格者は「隊員候補生」となり、約80日間の派遣前訓練を受けることになる。訓練は隊員として2年間にわたる現地での任務を遂行できる能力と自信を培う目的で行われ、特にコミュニケーションの手段としての語学力の強化に重点が置かれている。なお訓練期間中は外国語学習の他にも、任国事情、安全管理、保健衛生等の講座をはじめ、事例研究及び自主計画などといったさまざまなカリキュラムが設けられている。

2. 海外における協力隊事業の概要

(1) 赴任時期及び活動期間

協力隊の赴任時期は年間3回に分かれており、隊次ごとにまとめて派遣される。具体的には1次隊が4月中旬訓練開始、7月中旬出発、2次隊が9月上旬訓練開始、12月上旬出発、3次隊が1月上旬訓練開始、4月上旬出発となる。活動期間は原則2年間である。

(2) 待遇・各種制度

現地生活費は派遣国により異なるが(平成12年度現在:270US\$~700US\$/月)毎月隊員に支給される。またこれとは別に、退職あるいは学校卒業後すぐに協力隊に参加した隊員に対しては、月額約10万円の国内積立金が支給される。

また各種制度として公費一時帰国制度(業務一時帰国、休暇一時帰国、療養一時帰国等)及び見舞一時帰国等の私費一時帰国制度並びに任国外研修旅行等の制度が設けられている。

(3) 派遣対象国

昭和40年の事業発足当初はラオス、カンボディア、マレーシアといったアジアの国々から派遣取極が締結されたが、ケニア(昭和41年)、エル・サルヴァドル(昭和43年)、シリア(昭和44年)と徐々にアフリカ、中南米、中近東と派遣地域が拡大されていった。さらに昭和46年には西サモア(現在のサモア)が加わり大洋州地域へも協力が拡大された。また平成3年にはハンガリーが加わり東欧地域への協力も拡大し、さらに平成10年にはキルギス、ウズベキスタンといった中央アジア地域も協力対象地域となった。

注)上記の年はいずれも派遣取極が締結された年。

地域別の派遣実績については、平成12年12月現在の累計ではアジア地域とアフリカ地域がいずれも31.3%であり、これに次いで中南米地域が20.4%となっているが、同年同月現在の派遣中隊員についてみると、中南米地域が27.0%で第1位であり、次いでアジア地域(25.8%)、アフリカ地域(25.7%)となっている。

(4) 新規派遣国の選定

平成12年12月現在、派遣取極が締結されているのは75か国であるが、近い将来派遣取極の締結が予想される国も既に数か国みられている。相手国政府から協力隊派遣に係る要望が出される場合には、我が国として調査団を派遣するなどして十分な派遣可能性について確認を行い、派遣取極締結に向けての交渉・調整を進め、隊員派遣に結びつけてきている。

(5) 部門別派遣実績

部門別でみると、累計では教育文化部門が最も多く(28.6%)、次いで農林・水産部門が多くなっている(22.5%)。なお、平成12年12月現在の派遣中隊員についてみると順位は変わらないが、教育文化部門の隊員が36.6%であるのに対し、農林・水産部門の隊員が18.3%と差が大きくなっている。

(6) チーム派遣、グループ派遣

隊員として派遣される際に、チーム派遣またはグループ派遣の一員となる場合がある。

まず、チーム派遣は、異職種または同一職種の隊員を複数名派遣し、有機的かつ総合的な協力を地域住民とともに展開し、通常の派遣よりも大きな協力効果をめざすものであり、受入国側にもある程度の負担(人、物、予算)を求めることになるため、通常、事務局(または事務所)と受入国政府との間で協力実施に係るミニッツ(合意文書)を作成している。

また、グループ派遣については、基本的にはチーム派遣と同様に、複数の隊員を同一地域または同一配属先に派遣し、有機的かつ総合的な協力を地域住民とともに展開するものであるが、チーム派遣として開始するには諸条件が整備されていないなどの理由によりチーム派遣とはしない場合のことを指している。

(7) 安全対策

協力隊事務局では「海外交通安全委員会」を設置し、交通安全対策に取り組んでいる。また派遣前訓練のなかで各地の交通状況などを参考にしつつ、現地事情に即応した講座を設けている。また現地においても在外事務所の指導の下に交通安全のための講習会などを実施している。

また内乱、災害等による緊急事態発生に備え、緊急連絡無線網の整備拡充、在外における安全管理マニュアルの作成、協力隊員による安全対策連絡協議会の充実化などに取り組んでいる。

(8) 健康管理

協力隊事務局においては、協力隊員の健康管理を側面から支援することを目的に種々のシステムを取り入れている。

顧問医

協力隊事務局に感染症、循環器内科、整形外科等の専門医を配置し、きめ細かな健康管理の指導体制をとっている。

現地顧問医

派遣国における協力隊員の健康相談、予防接種等を実施するとともに、傷病時に適切な指導、助言などを行う現地顧問医を定め、委嘱する制度を設けている。

医療調整員

協力隊員の派遣国に医療調整員を配置し、隊員の健康管理支援、隊員の任地における医療受給体制整備等の業務を実施する制度を設けている。開発途上地域に詳しい人材を派遣することにより、隊員の健康管理を指導し、さまざまな事態に適切に対応できる体制を整備することが目的である。

緊急移送、各種補償制度

隊員が重病に罹患した場合には、適切な治療を受けられるよう、事務局と顧問医の判断の下、病気療養一時帰国の指示を出したり、また適切な医療が施せる第三国への緊急移送を行う場合もある。また業務上災害と認定された傷病については、JOCV災害補償制度及び労災保険により、また、業務外の傷病については国際協力共済会により、それぞれ各種補償・給付が行われる。

3 . 帰国後の進路

帰国隊員の進路相談に応じるため、事務局内及び国内機関に進路相談カウンセラーが配置されている。帰国隊員はカウンセラーへの相談などを通じて企業の求人情報に接することができる。平成10年度(平成10年4月～平成11年3月)に帰国した隊員887人の進路状況についてみると(平成12年4月現在)、就職(40.7%)、自営(2.7%)、復職(19.6%)、家事・アルバイト等(14.5%)、復入学(8.3%)、進路未決定者(3.8%)、進路未確認者(10.3%)となっている。

1. 国内におけるシニア海外ボランティア事業の概要

(1) 募 集

国民参加型事業として、全国各地にて年2回募集説明会を開催して広く応募勧奨を行い、幅広い分野で多くの人材を確保することとしており、一般公募制により、年2回の募集期間中、応募書類の提出を以て応募を受け付けている。協力隊と同様にポスター掲出、新聞・雑誌広告等を実施し募集を行っている。なお派遣時点での年齢が満40才以上69才以下であることが必要である。

(2) 選 考

選考はまず第一次選考として、書類審査、技術審査、第一次健康診断審査を実施する。合格者を対象に第二次選考(第二次健康診断、面接及び語学試験)を実施する。

(3) 派遣前研修

第二次選考合格者を対象に約2週間のオリエンテーション及び約3週間の語学研修を実施する。

2. 海外におけるシニア海外ボランティア事業の概要

(1) 赴任時期及び活動期間

シニア海外ボランティアの派遣時期は、毎年3月下旬から4月上旬にかけての時期及び10月から11月にかけての時期とがある。活動期間は原則として1年間または2年間である。

(2) 待 遇

本事業はボランティア支援事業であるため、専門家と比較して諸手当等は低く抑えてあり、現地活動費、機材費は先方政府負担を原則としている。

(3) 派遣対象国

平成12年度12月現在の派遣対象国は30か国である(平成11年までの対象国：インドネシア、マレーシア、タイ、ラオス、ネパール、モンゴル、ホンデュラス、ドミニカ共和国、メキシコ、パナマ、ペルー(派遣見合わせ中)、パラグアイ、ウルグアイ、トンガ、サモア、フィジー、ジョルダン、平成12年度新規派遣対象国：カンボディア、ブータン、パキスタン、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、パプア・ニューギニア、コスタ・リカ、ジャマイカ、シリア、モロッコ、チュニジア、ザンビア、ウズベキスタン)。

なお、平成13年度にかけては派遣対象国をさらに拡大する予定である。

(4) 新規派遣国の選定

協力隊を派遣中であること、JICA事務所(駐在員事務所、協力隊調整員事務所を含む。)の在ることを前提とし、また、治安状況や医療体制等を考慮して活動地域を特定している。

(5) 配属先

政府機関のみならず、広くNGO等の民間団体も対象としている。

(6) 部門別派遣実績(年齢別特徴を含む。)

派遣者の内、科学・工学が31%、農林水産が16%、運輸・通信が10%を占め、これら3分野で全体の半数以上の派遣実績となっている。また、年齢別では、60～64歳が33%、65～69歳が20%を占めているように、社会の第一線で活躍され、その後の新たな生き甲斐としてシニア海外ボランティアを選択された中高年の方々が半数以上を占めている。

(7) 各種制度

事業実施に係る主な制度としては、次の有資格者制度及びグループ派遣制度がある。

1) 有資格者登録制度

十分な条件を持っていながら派遣枠の関係から合格とならなかった応募者や具体的な派遣対象案件がないものの一定の選考を経てシニア海外ボランティアとして適格と判断された人物を有資格者として登録し、要望調査時のマッチングや先方政府への積極的オファーによる開拓を行う。

2) グループ派遣制度

異なる職種、あるいは同一職種の複数のボランティアを同一機関に派遣する「グループ派遣制度」では、より広範に、かつ総合的な協力効果が期待できる。

また、グループ派遣制度では、シニア海外ボランティアとしての活動を希望する人材を抱える機関を登録し、要請内容に合致した候補者グループの推薦を依頼したり、または、推薦できるグループを相手側にオファーすることによって、シニア海外ボランティアのグループ派遣を促進する機関登録システムを導入している。

第2章 JICAボランティア事業への国別アプローチの適用方法の考察

1 国別/地域別アプローチに係る動向

(1) 対アフリカ協力におけるプログラム化について

1) ドナー国、機関における最近の傾向と日本側の対応

1990年代後半より、サブサハラ・アフリカ(以下「SSA」)においては、援助のフレームワークが大きく変遷しつつある。第2章ではまずこの動きをプロジェクト型援助からプログラム型援助へのシフトの観点から概観したい。

緊密なドナー協調

1990年代に入り、アフリカに対する援助が目に見える効果を上げていないとの反省、大幅なODA予算削減等を背景に、援助協調の動きが顕著となってきている。1996年に採択されたDAC「新開発戦略」において、国際的開発目標の設定(成果重視)とともにオーナーシップの尊重とパートナーシップの強化を通じた援助協調の推進が掲げられているが、昨今、英語圏アフリカを中心に推進されている協調の枠組みの形成、援助手法・モダリティの共通化に係る議論は、まさにDAC「新開発戦略」の具現化という文脈でとらえることができよう。

セクターレベルの活動への重点移行(プロジェクト型援助からプログラム型援助への移行)

援助協調の枠組みとして、定着しつつあるのが、「セクタープログラム(SP)」である。SPは、「プログラム実施国のオーナーシップ及び当該国と支援ドナーのパートナーシップに基づき、セクター全般を網羅する政策・戦略、中長期的なセクター開発計画の枠組み、国家予算と整合した財政・支援計画、行動計画、実施手続きを策定し、当該国とドナーにより実施される開発アプローチ」と整理することができる。すなわち、当該国政府がオーナーシップを持って、ドナーからの支援の下、策定した教育セクター開発計画を関係者が共有、ドナーは同計画の優先度に沿った支援を行うとともに、途上国の負担を最小限にするために実施、モニタリング、評価及び調達、財政管理(コモンバスケットという支援形態をとることもある)などに係る共通の実施手続きを採用する一連のプロセスということになる(通常、MOUの形でドナーのコミットメントを確保する)。

こうしたSP導入の背景には、次のようなプロジェクト型援助への批判が根底にある。

- ・途上国のオーナーシップが育成されない(ドナー主導になりがち)
- ・セクター全体の改善につながりにくい(複数のドナーによるプロジェクトのproliferation)

- ・ 公共支出計画との整合性に欠ける(リカレントコスト)
- ・ 途上国側の援助調整能力不足(プロジェクトの重複)
- ・ 異なる援助手続き(途上国への過度の人的・物的負担)

我が国/JICAにおいて「プログラム型援助」とは、広義には小規模のプロジェクトを束ねた「パッケージ型」の援助という意味を持っているが、世界銀行等が主唱する「プログラム型援助」とは、資金が提供されるプロジェクトが特定化しない、ノンプロジェクト援助あるいは、財政支援型援助を指す。世界銀行、英、北欧諸国等のSP推進ドナーはプログラム型援助へのシフトを進めているが、彼らの考え方に従えば、ドナー側は被援助国がセクター包括的に管理運営する能力構築を支援しつつ、最終的には財政支援を含むプログラム型援助へ移行することで真のオーナーシップが確保されるということになる。

また、1999年9月の世界銀行・IMF合同開発委員会においてHIPC(重債務貧困国)イニシアティブによる債務削減の適用及び世界銀行・IMF融資を受ける前提として、貧困削減戦略書(PRSP)の策定が義務づけられ、現在SSA各国でPRSPの策定が進められているが、PRSPはSPの上位計画として位置づけられており、SPと同様、援助協調の枠組みの下、策定・実施・モニタリング等の一連のプロセスが進められている。

我が国の対応

我が国としては、援助効果の向上を図るため、援助協調を行うことは重要であり、セクタープログラム等の一連の協調プロセスに積極的に貢献していくという基本的姿勢をとっている。しかしながら、「one fit all」的な財政支援型援助への傾倒に対しては、一線を画した立場を取っている。つまり、プロジェクト型援助の有効性は引き続き正当に評価されるべきであり、各ドナーの比較優位が発揮され、被援助国が援助モダリティーの選択の余地が持てるようなベストミックスをめざすべきとの考え方を主張している。

SPは教育、保健、農業、道路等のセクターにおいて、策定・実施されている。JICAとしては、セクタープログラム重点国(ガーナ、タンザニア、エチオピア、ザンビア)を中心にSPの策定・実施・モニタリング・評価等のプロセスに積極的に参画し、SPに沿ったJICA事業の展開を行っているが、これまでの経験からSPの問題点、JICAとしての対応課題も明らかになってきている。問題点としては、SPの原則に反し、ドナー主導の傾向が強いことがあげられる。これはSSA諸国政府の計画策定・実施等に係る能力が十分ではないことの裏返しであるが、JICAとしては先方政府の能力構築を如何に図っていくかについての議論を深める必要がある。また、SPが特定セクターに集中していること(例えば教育セクターにおける基礎教育)、財政援助支援以外の支援方式をオフバジェットとして低く評価する傾向があることなども問題点として指摘されており、JICAとしても適宜、

我が方の考え方を説明していくことが必要である。

他方、JICAとしての課題も多い。特に、我が方協力の予測性の向上、手続きの共通化（コモンバスケット、財政支援への対応）については、オールJapanとしての取り組みが必要である。本年度より開発調査スキームにより「タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援調査」を開始したが、SPの策定・実施・モニタリング・評価等の一連のプロセスを実際に支援を通じて、前述の新規援助モダリティの有効性を検証していく考えである。

2) JICAの取り組みと「協力プログラム」

JICAは国別・地域別アプローチを推進するために、2001年1月より地域4部の新設を始めとする組織改革を行った。国別・地域別アプローチを推進するツールとして既に平成9年度より課題別要望調査の導入、平成10年度からは国別事業実施計画の策定を行っているが、これまでの取り組みの現状及び課題について概観したい。

課題別要望調査においては、従前のスキームごとの検討を改め、セクター／課題の全体的把握・分析から出発し、開発課題を抽出し、右解決のための適切な援助スキームの組み合わせを検討し、「JICA協力プログラム（注：「JICA協力プログラム」や「プログラム・アプローチ」等の呼称については、「セクター・プログラム型援助」や他のJICA諸事業との混同を招く可能性があるとの理由から、現在、成案を得るべく検討中である）として要請を取りまとめる方式がとられている。これらの試みは、これまでスキーム（形態）別に発展させてきたJICA事業を「特定の開発目標達成のために投入が計画された相互に直接的な関係を持つ案件群」としてとらえ直す、「意識改革」のためのエクササイズであると言えよう。平成12年度の要望調査からは、「JICA協力プログラム」をまず検討し、その後、スキーム別にプログラムを構成する個々の案件の精査をを行う方式がとられるようになったが、このような「意識改革」の次の段階として、プログラム毎の要請、採択（国際約束の形成）、予算・事業管理へ向けた検討がなされている。

国別事業実施計画においては、課題別要望調査と連動し、今後の予定を含む5年間のローリングプランとして計画を記載することで、JICAによる協力の中期的な方向性を対外的に示すことが可能となった。今後は、「JICA協力プログラム」の予測性を高めるために、形成段階において、目標及び測定可能な成果を明確にするなどの工夫が課題となっている。

他方、1)で述べたプログラム型援助と「JICA協力プログラム」あるいは「JICAプログラム・アプローチ」は必ずしも同じことを意味していないことに留意すべきである。「JICA協力プログラム」は「特定の開発目標達成のために投入が計画された相互に直接的な関係を持つ案件群」と定義されているが、これは、あくまでも、JICAの「in kind協力」の範疇で、JICA事業を束ねたものであるのに対し、世界銀行等が推進している「プログラム型援助」は、前述

したように、当該国の財政を直接サポートする財政支援型援助を意味していることにある。そのため、前述した「プロジェクト型援助」への批判に対し、定義の異なる「JICA協力プログラム」の導入を持って説明することはできない。国際的援助潮流へ適切に対応するためには、我が国としても財政支援型援助のツールを持ちつつ、「in kind協力」を実施していく仕組みを検討していく必要がある。

最後に、「JICA協力プログラム」におけるボランティア事業の位置づけについて若干言及したい。平成12年度より明示的にボランティア事業を国別事業実施計画に位置づけていく方針が示されたが、課題別要望調査とボランティア事業の要望調査のタイミングが異なることなどから、「JICA協力プログラム」にボランティア事業が反映されていないケースも多い。SSAにおいては、特に草の根に裨益する協力(アウトリーチ型協力)の一形態として、現地NGOが実施する開発福祉支援の有効性が指摘されているが、ボランティア事業も同様の特徴を兼ね備えている。現地NGOに比し、ボランティア事業が比較優位を有している分野も存在することから、プログラム形成段階から、インプットの一つのスキームとして検討していくことが望ましいと考える。

実際に現場で活動している隊員のなかには、一匹狼的に活動しても効果があがらないばかりか、相手国のカウンターパート、影響を受ける住民に「自助努力」を促すのではなく、自分が来たことによって、相手を振り回したり、「しなくてもいい努力」をさせているのではないかと悩む隊員がいる。そのような個別の活動に限界を感じ、大きなフレームワークのなかでの活動の必要性を感じているのは、保健、教育、村落開発分野等のまさに貧困削減の核となる分野であり、人づくり、制度づくりの前段の裾野作りとなるべき分野で活動する隊員である場合が多いということも付け加えたい。

(2) JICA協力プログラムのなかでのボランティア事業のあり方の基本認識

上記(1)で述べたように、JICA全体として取り組んでいる国別・地域別アプローチをより効果的なものとするためには、ボランティア事業もこの方針に沿って実施されるべきであろう。つまり、各ボランティア事業について、国別事業実施計画と整合性を持たせて派遣していくことを原則としていく必要がある。

ただし、ボランティア事業には、技術協力以外の側面(ボランティア自身の成長、国際理解の促進等)があること及び国民参加型事業で公募制のため、人材の確保・派遣時期等に不確定要素があることから、厳密な計画に沿った派遣に困難が伴うことが予想される。したがって、ボランティア事業を国別事業実施計画のなかでの「JICA協力プログラム」として全面的に位置づけることには無理が生じる可能性がある点について留意する必要がある。

また、文化・スポーツ部門等、国別事業実施計画のなかで援助重点分野とはされていないも

のについての取り扱いについては、広く人づくりととらえることが可能であり、特に派遣に関して優先順位を低くするというものではない。

2 現地調査

(1) 調査の目的

第2分会では、第1分会によって明らかにされたJICAボランティア事業の特性を踏まえ、国別事業実施計画策定の過程で重点セクターの分析が成された上でのJICAのローリングプランに、いかにボランティア事業が独自に持つメリットを生かしつつ、ボランティアを派遣していけるかについて国別派遣計画及び要請背景調査の観点も踏まえ考察し、また、派遣中においては、いかに他のスキームと相互補完的に協力活動を実施できるかについて考察することを目的に、主に以下の3つの観点から現地調査を実施することとした。

1) 国別事業実施計画と青年海外協力隊国別派遣計画

上述の基本認識に立ち、国別事業実施計画策定時にボランティア事業を一つの重要なツールとしてとらえ、ローリングプランに積極的に記載している事務所もあるが、全体としては、開発課題の整理のなかでボランティア事業をどのように国別事業実施計画のローリングプランに取り込んでいくかについての明確な指針がないために試行錯誤をしているのが現状である。したがって、現地調査においては、実際に現地で国別事業実施計画、国別派遣計画を作成している事務所所員、協力隊調整員、また現場で活動している専門家、協力隊員と意見交換を行い、国別事業実施計画及び国別派遣計画の策定にあたりどのような点に留意していく必要があるかについて提言を行う。すなわち、国別事業実施計画のなかでのボランティア事業の位置づけを明確にするとともに、国別派遣計画との関係についても整理する。

2) 要請背景調査のあり方

平成11年度機構改編を行い、JICAは地域部を設置し国別事業実施計画を策定した。今次調査の対象地域であるアフリカ地域、特にサブサハラ・アフリカ諸国は、債務超過に苦しみ、その解決のためにPRSPの策定課程にある。JICAの協力プログラムについてもその枠組みのなかで策定している現状にあって、ボランティア事業についても大きなフレームワークのなかでの位置づけが求められていることから、その根本である要請背景調査のあり方について、統一要望調査との関連も含めて考察する。

3) 他スキームとの連携について

より効率的な協力のために、専門家等JICAの技術協力スキーム、無償資金協力、あるいは他援助機関、国際機関等との連携・情報交換が予想される。過去において、専門家、無償資金協力との連携案件として協力隊員派遣を実施したこともあるが、必ずしも良好な結果が得られない例が散見されたことから、協力隊事業は、他スキームとは一定の距離を置いて実

施してきた。本調査では、それら連携のあり方について考察する。

(2) モデル国の選定

現地調査は、特に日本の協力のなかでボランティア事業の占める割合が大きく、政府の援助吸収能力が他地域に比較して高くなく、草の根の一般住民(農民)に直接的に裨益するプロジェクトのニーズが高いアフリカにおいて実施することとした。

対象国については、表2-1のとおり、アフリカのなかでの地域配分、隊員派遣の歴史・実績、治安状況などを勘案し、ガーナ、ザンビア、ニジェールの3か国を選定した。

(3) 調査の方法

1) 情報の収集

国別事業実施計画のローリングプランにおけるボランティアの取り扱いを平成11年度青年海外協力隊年次報告書「グループまたはチーム方式派遣の現況及び今後の展望」、「専門家、無償資金協力、プロ技協等、他のJICA事業部及び国際機関との連携」、国別派遣計画、国別概要及び調整員業務最終報告書等での記述と比較し、調査事例として適当と思われる案件をピックアップする。

の過程でピックアップされたボランティア及び関連する専門家、企画調査員等については、基本的に現地で意見交換をすることとし、国内において当該ボランティアの報告書から概要を把握する。また、関連する他スキームの案件についても、地域部担当者から概要説明を受けるとともに参考資料からも概要を把握する。

現地調査を実施し、上記隊員、専門家等に関し現場での確認作業・意見交換を行うとともに、事務所関係者等との意見交換を行う。

2) 分析及びそれを踏まえた検討・考察事項

上記事例研究のなかで、国別事業実施計画に取り込める職種、派遣パターン、展開パターンを探り、技術協力として明確に位置づけられる部分を確定するとともに、隊員のTORについて検討し、どのように募集要項にまで反映させるかを考察する。

その過程で他のスキームとの連携を実施する際の効果的実施方法に関する留意点、提言を行う。

青年海外協力隊国別派遣計画と国別事業実施計画及び要請背景調査と統一要望調査の効果的連携のあり方を考察する。

3) 協議項目

事務所

- ・国別事業実施指針策定時のボランティア事業の位置づけ及び今後の方針

表 2 - 1 現地調査国選定のための国別比較表

	GNP (LDC)	NDS / PRSP	国別事業 実施計画	隊員派遣数 ()は累計	派 遣 取極年	チーム/グループ派遣の有無	備 考	検討 結果
(西部)								
セネガル	530			59(422)	1979	ファティック州(グループ)		
象牙海岸	700			40(143)	1989	なし。但し保健・医療関係の隊員が多く、連携して活動している事例有り	99年12月のクーデターを踏まえ、新規案件停止中(JOCVは人道的援助として新規も継続)。	
ガーナ	390			63(698)	1977	北部貧困地域を対象に、村落開発普及員、公衆衛生を中心としたグループ派遣を検討中		
(ニジェール)	190L			61(271)	1983	緑の推進協力プロジェクト(チーム) ポリオ対策(グループ)	国別事業実施計画策定対象国ではないが、JICA 内部資料としての計画が存在する。	
(ブルキナ・ファソ)	240		—	4(4)	1998	なし	調整員事務所	
(東部)								
エチオピア	100L	(NDS)		16(326)	1971	緑の推進プロジェクトがあったが、エリトリア紛争の件で、中止	6月のエリトリアとの和平協定締結を踏まえ、外務省にて今後の経協の対処方針決裁中。	
ケニア	350			95(1,088)	1966	理数科、自動車整備のグループ化進行中。	治安に問題あり。	
(ジブティ)	-L		—	2(2)		なし	調整員事務所。	
(南部)								
マラウイ	200L			83(1,107)	1971	ロビ地区適正園芸技術普及チーム		
タンザニア	210L			49(917)	1966	なし	10月末に大統領選挙。	
ザンビア	330L			62(804)	1970	モング地域農村開発計画(グループ) 粘土コンロ製造技術普及画(グループ)		
ジンバブエ	610	(NDS)		68(336)	1988	なし	6月末に総選挙実施。今後の治安動向につき要注視。	
(ボツナワ)	3,600		—	32(122)	1992	なし		
(ナミビア)	1,940		—	—	—		派遣取極未締結。(交渉中)	
(南アフリカ)	2,880		—	—	—		派遣取極未締結。(交渉中)	

注：GNPは1人当たり。LはLDC認定国。PRSP：貧困削減戦略ペーパー。NDS：新開発戦略モデル国。

- ・青年海外協力隊国別派遣計画と国別事業実施計画の策定方法、整合性の取り方
- ・要請背景調査のあり方及び統一要望調査との関係
ボランティア、専門家、企画調査員等
- ・各セクターの状況の確認(国別事業実施計画との整合性の確認を含む)
- ・専門家との連携における効果についての検討
- ・チーム派遣、グループ派遣の有効性

(4) 現地調査結果

現地調査結果の詳細については、資料編に譲ることとし、ここでは、現地調査結果を基に、今後留意すべき事項に関し、公約数として絞り込めるものを記載することとした。

1) 国別事業実施計画、国別派遣計画に対する意識

ボランティアとして派遣されている協力隊員及び調整員において、国別事業実施計画に対する認識が低い傾向がある。特に現場で実際の活動を進めているボランティアにその意識が低い。

このようなボランティアの実施計画に対する意識を高めることは、事務所、ボランティア双方にとって幅広い情報の収集にも資することとなり、実施計画の制度そのものを向上させることに貢献できる。

また、このような意識を高めることは、ボランティアが活動する際の方向性を示すこととなり、彼らの活動の円滑化にも資すると同時に、継続的な協力の実現にもつながる。

したがって、ボランティア関係者に対する国別事業実施計画に対する認識を高めるような措置を講じる必要がある。現地調査により導き出された具体的なその方策については、「2 JICAボランティア事業への国別アプローチ適用 (1)関係者間の意識の共有化」にて後述する。

2) 国別事業実施計画のなかで有用なボランティア派遣分野・形態

ボランティアスキームの特徴及び現行の国別事業実施計画を念頭にアフリカ諸国でのボランティアスキームの実施、特に要請開拓における方針は次のようにまとめられる。

LLDCの多いアフリカの現状を踏まえると、貧困対策に貢献することに重点を置いた国別事業実施計画が策定されており、そのような方針に沿った要請開拓が重要である。

要請主義と公募制という特徴を有するボランティアスキームでは、すべての職種が国別事業実施計画で取りあげている開発課題の解決に直接寄与するものばかりではないが、必ずしも技術的に高いレベルにあるといえない隊員は、社会的弱者として公共サービスを受受できない貧困層に対する基本的な公共サービス支援に適している。

このような基礎的な公共サービスの提供が、国別事業実施計画のなかで効果的な対応であ

と考えられる分野としては、保健医療、教育、村落などがあげられ、例えば、HIV / AIDS啓蒙活動支援、公衆衛生の啓蒙活動、就学前・初等・理数科教師、村落開発普及員と各種農業隊員との連携、農業技術普及指導などの隊員派遣が考えられる。

環境に対する取り組みについては、隊員のリクルートが比較的容易な分野であり、JICAのスキームの一つとして有効に活用されるものと考えられ、また、本分野では専門家との連携も適切に進めることが可能と考えられる。

派遣形態の観点から述べると、チーム派遣やグループ派遣による協力活動は、その投入規模から考えて、国別事業実施計画で取り上げている開発課題の解決への寄与がより期待される。また、グループまでには至らずとも、同地域で異業種間隊員(保健婦、野菜、村落開発普及員)同士の協力についても、現金収入向上に有効に貢献しており、村落の生活向上に対する有効な投入手段であり、このような形態での派遣も戦略のひとつといえる。このような隊員同士の協力関係は、ニジェールの場合でいえば、ガヤのような比較的小さな地域の方が、マラディのような大きな地域よりも、隊員同士の自発的協力は、生まれやすいようだ。いずれにしても、隊員に対しては、派遣前にしっかりと国別事業実施計画における位置づけなどの情報を与えることが肝要であることは、チーム、グループと同様である。

チーム、グループ派遣については、現在事務局内でそのあり方について検討中であるが、現地調査を受けて以下の提言を行いたい。

チーム派遣については、現行予算では、隊員の派遣にかかる経費以外に、現地業務費20万円/月、及び特別機材費570万円が10チームに対し認可されている。今後については、チーム数の減少、グループ派遣あるいはグループ的派遣の増加傾向を受け、予算の組み替えを行い、より現地のニーズに適した予算構成(機材費から現地業務費への組替、ローカルコスト負担等)を考える時期にきているものと思われる。

3) シニア海外ボランティア

サブサハラ・アフリカではザンビアで新たに導入される予定のシニア海外ボランティアについては次のような点が指摘できる。

アフリカという日本側の投入規模が限定的である地域においては、隊員同様JICAの有効なスキームといえる。リクルートが容易な分野も存在しており、それらの分野と国別事業実施計画の合致する分野での効果的な活用が可能と考えられる。ただし、専門家と経歴等が類似している可能性があるために、派遣時にTORを明確にしておく必要があるとともに、専門家がアドバイザー型であるとするならば、シニア海外ボランティアは現場支援型とするような、棲み分けを配慮することも肝要であろう。

4) 効果的な要請背景調査のために

要請背景調査は、プロジェクト形成と同様の位置づけにあるとの認識を得た。その際、青

年海外協力隊派遣事業費は、過去において、派遣人数の増に多くの予算措置がされ、案件発掘にかかる予算は措置されてこなかった。したがって、各募集期における要請背景調査にあっては、調整員が日常業務に忙殺されるなか、経験に頼って実施してきたのが現状である。

今後は、状況は相当に厳しいものの、まずは青年海外協力隊事業費での予算要求を検討しつつ、援助効率促進費の有効活用を事務所、事務局、地域部を交えて検討していく必要がある。具体的には、企画調査員・アドバイザー型専門家からの助言、ローカルリソースの活用（在外専門調整員、在外プロジェクト形成調査等）である。

一方、巡回指導調査のTORとして、プロジェクト形成調査(要請背景調査)のTORも取り入れるなど既存の予算の有効利用もあわせ検討する必要がある。

また、これらに併せて各種制度、業務を抜本的に見直すことにより、調整員業務の軽減を行う必要がある。

(例：帰路変更の廃止、任国外研修旅行の見直し、帰国制度の見直し、旅券の見直し、在外事務所への更なる権限移譲等)

5) 隊員、専門家の連携・交流促進

今次調査で浮き彫りになった点は、専門家、隊員にそれぞれ遠慮がある点であった。これについては、専門家派遣前研修、隊員派遣前訓練でのブリーフィング時に情報交換などを積極的に行うよう周知する必要がある。

また、両者の交流をさらに促進するためには、意見交換の場を隊員総会の分科会実施時に行うとか、通常分科会に専門家の出席を求めるなど事務所の関与も必要となってくる。

サブサハラ・アフリカにおいて、特に仏語圏アフリカにおいては、協力隊OB・OGの専門家が多数いることから、現在派遣中の専門家のなかに、隊員を専門家の卵と考え、なんとか育ててあげたいと考えている専門家も存在する。このことは、事務局として非常に心強い点であり、このような専門家については事務局としても情報交換を図るなどの配慮が必要である。また、これは本調査結果とは異なるが、セネガル事務所が実施している日本人専門家のいない分野でのセネガル現地人技術顧問の活用を試行している例もあるので、これは事務局としての今後の検討課題になる。

一方、専門家と隊員との連携については、過去にうまく行かなかった例があり、それが記憶として強く残っている点が危惧される。今後、ボランティアと他スキーム(主としてプロ技・専門家)との連携が増えることが予想されるが、それに際しての留意点をは次のとおり。

・初期段階(隊員要請前、プロジェクト開始前)から連携要否の十分な検討が必要。

- ・ボランティアと専門家の業務内容・位置づけの明確化を図り、関係者すべてによる互認識の共有化が必要。
- ・ボランティアと専門家の業務・分野を重複させず、補完しあう関係とする。
- ・同じサイトに派遣しない。派遣する場合は業務内容、活動現場のレベルなどに特に明確な区切りを与える。
- ・ボランティアを他スキームのネガティブなフォローアップ的業務としない。
- ・ボランティアをプロ技・専門家の指揮命令系統下におかない。そのような場合には、募集選考の段階から明示し、納得した人員を派遣する。
- ・可能な範囲で属人的な相性についても勘案する。

3 JICAボランティア事業への国別アプローチ適用

(1) 関係者間の意識の共有化

1) 基本方針

国別・地域別の実情・援助ニーズを的確に把握・分析し、効果的な援助を展開してゆく国別アプローチ強化の方向性をJICA事業の重要な部分を担うボランティア事業にも具体的に反映してゆくべきである。そのためには、関係者(事務局、他事業部、在外事務所、ボランティア、専門家等)の間で、まず同方針の徹底を図っていく必要がある。

2) プロセス

本部においては、青年海外協力隊事務局が本調査研究の報告書に基づき関係事業部、在外事務所に対して同方針を明確にする。在外事務所においては、所員、調整員、企画調査員等を含めた関係者が本調査研究結果を理解し、恒常的な情報交換・調整体制の整備を行うとともに、専門家・ボランティア間の理解促進のための場の設定を積極的に行い、普段の情報の共有化を促進する。具体的な方策としては以下のとおり。

事務局職員：	事務局内でのブレインストーミング等
他事業部職員：	職員研修での紹介(導入研修、在外赴任時ブリーフィング、地域部及び関係部との意見交換)
調整員：	調整員派遣前研修
専門家等(企画調査員、無償調査員)：	専門家派遣前研修等
ボランティア：	派遣前訓練、研修

3) 留意事項

原則的には、すべてのボランティア事業を国別事業実施計画盛り込むべきであるが、その

方法や整合性の図り方については、国別の状況・判断に委ねる。

(2) 国別派遣計画と国別事業実施計画との関係

1) 基本方針

当該国におけるボランティア事業の特性・過去の知見を有効に活用し、かつ今後のボランティア事業の展開を明確にしたうえで、国別事業実施計画との整合性を保った新しい派遣計画のフォーマット(案)を事務局で作成する。国別事業実施計画策定49か国(JICA在外事務所所在国)についてはその別冊として添付し、全事業団及び外務省の認知度を高めていくことを検討する。

また、国別事業実施計画策定49か国以外の国で既に派遣計画を作成している国(駐在員事務所、調整員事務所所在国)については、協力隊事業を中心とした国別事業実施計画の一部(開発課題マトリックスと事業ローリングプラン)を作成することを検討する。

国別派遣計画の拡充

- ・派遣計画策定にあたり、過去5年程度を遡り、職種別もしくは課題別(要検討) 配属先に整理し、以下の観点で概要を記述する。
- ・当該配属先に対する派遣計画の記述(何代にわたり派遣し、どのような成果を目標にしているか)これまでの投入に対する評価を行う。
- ・上記を踏まえたうえで、今後の派遣計画を記述。
- ・国別事業実施計画と関連のあるものについては、その旨記載する欄を設ける。
- ・過去5年及び今後3年程度のバーチャートを作成する。
- ・国別派遣計画の具体的帳票イメージは表3 - 1のとおり²。
- ・国別概要についても引き続き作成するが、国別事業実施計画、国別派遣計画を踏まえた記載とし、「隊員派遣の現状」部分の拡充を図る。

改善のメリット

国別事業実施計画により開発課題とボランティア事業の関係を俯瞰する一方で、国別派遣計画の充実により、事務局サイドとしては、各募集期に多数接到する受入希望調査票を単なる点としての妥当性だけでなく、当該配属先に対する派遣計画のなかでの位置づけを把握したうえでその妥当性を審査することができるようになる。

² 表3 - 1について、今回は、ザンビアを例に取り作成した。この例では、平成8年度1次隊から12年度2次隊(過去5年)の全派遣隊員を隊員情報検索システムからエクセルにデータを取り込み、グループ化したものである。グループ分けは地域別、分野別等のパターンが予想されるが、ザンビアでは、グループ派遣、教育関係(協力期間の長い教育機関、理数科)、環境・観光、農業、村落、自動車整備、その他に分けて作成した。

平成13年度においては、それぞれのグループごとに、これまでの評価を在外事務所にて行う。これは、5項目評価のような厳密なものではなく、隊員配属先としての妥当性、職種の妥当性、これまでの隊員派遣により得られた成果を数行で記述する方法をとる予定である。また、併せて今後の派遣計画についても記載する。バーチャートについては、作成時点での要請案件及び上記計画を反映する形でバーを引くこととする。

また、訓練生、隊員に対する説明責任を果たすことが容易になり、隊員活動報告書を読む際にも、当該隊員の位置づけを念頭において読むことができるため、今後の当該配属先への派遣計画の見直し、当該隊員の延長の妥当性等が明確になることが期待できる。

一方隊員にとっても、自分の要請が配属先でどう位置づけられているかが明確になり、セクターあるいは当該国の開発課題のなかでどのように位置づけられているかについても理解が深まり、活動の指針となることが期待できる。

2) プロセス

平成13年度国別派遣計画

- ・平成13年度国別派遣計画は、国別概要のみを作成し、「隊員派遣の現状」について、国別事業実施計画、国別派遣計画を踏まえた記載とし、今後の事業展開についても記載することとする。
- ・従来作成してきた表については、まず、事務局(案)を作成し、平成13年度調整員会議の場等で議論し、平成14年度国別派遣計画より本格的に導入することとする。

平成14年度国別事業実施計画以降

上記課程で作成した国別派遣計画及び国別概要を国別事業実施計画の別冊として位置づけ、平成14年度版以降を作成していく。

(3) 要請背景調査と統一要望調査との関係

1) 基本方針

統一要望調査のみの要請開拓とすることは、国内で年2回の募集・選考を実施している現状では、要請開拓から派遣までの時間が現状より更に長くなるなど不都合が生じるため、性急に統一的に実施することはしない。

統一要望調査時には、ボランティアが何らかのかかわりを持って派遣されることが望ましい案件があれば、それを聴取することとし、在外事務所、事務局共、ボランティアの要請背景調査時には留意する。

要請背景調査にあたっては、専門家(特にアドバイザー型)、企画調査員、在外専門調整員、プロジェクト形成調査(在外実施も含む)等と連携を図り、戦略的な要請背景調査に努めるよう在外事務所に指示する。

2) プロセス

短期的対応

- ・地域部側アクション

ボランティア派遣が有用と思われる案件については、逐次事務局と意見交換を行う。それら案件の発掘に関しては、アドバイザー型専門家、企画調査員、在外専門調整員、

プロジェクト形成調査(在外実施も含む)等情報が有用と思われるので、積極的に活用していく。

・事務局側アクション

地域部主催の案件検討会、プロジェクト形成調査などの年間計画へのコメント依頼等に対し積極的にかかわりを持つようにし、ボランティア派遣に関連するものについては、調整員と情報の共有化をする。

長期的対応

・地域部側アクション

統一要望調査との同時実施の可能性、有効性について検討する。

・事務局側アクション

統一要望調査との同時実施の可能性、有効性、またその際の募集選考のあり方について検討する。

3) 留意事項

調整員に対し、JICA事業全体の流れのなかでボランティア事業をとらえ、それを踏まえたうえで事業の中身により深くかかわってもらうために、事務の合理化、制度見直し、派遣前研修の更なる改善などを行う必要がある。

(4) ボランティア事業と他事業の連携のあり方

1) 基本方針

プログラム化を進めていくなかで、無償資金協力、プロジェクト方式技術協力等の大型の投入のみならず、個別の専門家(特に分野ごとのアドバイザー型専門家)また、その付帯業務である開発福祉支援事業との連携は増えることが予想される。また、さらに大きな枠組みでのプログラム協力についても現在地域部を中心に検討されている。そのようななかで、ボランティア事業を実施するうえで有益と判断されるものについては、積極的に連携を進めていくことを基本方針とする。

2) プロセス

派遣中のボランティアへの対応

意見交換、情報交換の場の提供を事務所主導で行い、現地で活動する側からの積極的な連携に関する提案を促す。例としては、職種別に分科会を運営している例が多いので、そのような場に、関連する分野の専門家の参加を促していく、あるいは隊員総会で、専門家にも出席を促し日頃の業務報告などをしてもらうなど連携の素地づくりを第一に行っていく。

今後派遣されるボランティアへの対応

派遣前訓練にあっては、「国際協力事業団の事業内容と協力活動」、「海外課オリエンテーション」、「任国事情」の講義時間において、海外課関係者から十分に訓練生に対して任国の国別事業実施計画、他技術協力の取り組み状況、JICAボランティア事業との情報交換の必要性・連携の可能性などを説明し、その重要性の認識を定着させる。

現地にあっては、到着時ブリーフィングにおいて当該国でのJICA全体の協力案件のブリーフィング等を実施し、理解をより深めていく。現地での情報交換等は上記 に同じ。

連携案件の形成について

具体的な連携案件の形成されるプロセスとして考えられるのは、上記 、 の過程提案される場合、在外事務所主導の調査(企画調査員、在外プロジェクト形成調査、在外専門調整員等)で提案される場合、本部主導(プロジェクト形成調査等)の調査で提案される場合などが想定される。

これらの過程で提案された案件について、有効な連携と判断された場合には、関係部での検討・意見調整を行い、実施に向けての手続きを開始していくものとする。

平成13年度以降のモデル協力プログラムへの対応

現在JICAでは、業務改革の一貫として国別アプローチの強化のためのワーキンググループを設置しており、平成13年度実施を目標にモデル協力プログラムの検討を行っている。今後、モデル協力プログラムに則した形での案件形成が増加すると予想される。今後、事務局としてもこの流れに留意しつつ、情報の入手、発信を行っていく必要がある。

3) 留意点

どのような形態の連携であっても、計画段階からの事務局の参加が必要であると同時に、派遣される隊員への十分な説明が必要となってくる。

募集にあたっては、募集要項への記載について、期待される業務をプログラムとの関連で明確に記載し、選考にあたっては、受験者の意向・資質を十分に確認することが重要となってくる。また、訓練中の候補生に対するブリーフィングについては、情報提供、事務局が期待する内容について認識を深めるようなものにすることが必要である。

第3章 国別アプローチを踏まえた新規派遣国検討プロセス

1 考察の手順・視点

(1) 背景

協力隊事業が始まって35年を超え、今や協力隊員をはじめとするJICAボランティアが活躍している開発途上国の数は60を超えたが、一方で派遣要望はありつつもさまざまな理由から取極締結や派遣開始に到っていない国も30を超える。

ボランティア事業の開始を決定するプロセスにおいては、事業投入により期待できる効果等の「戦略」的視点と、治安や生活環境などをはじめとする「制約」の視点の双方から検討されるべきであり、また実際に従来からそのようにされてきたと思われるが、政策決定レベルの判断が最優先となって事業が開始された例も否定できない。

本調査研究において第1分会の「JICAボランティア事業の特性」及び第2分会の「ボランティア事業への国別アプローチの適用」が検討されるにあたり、右検討結果を用い「国別アプローチを踏まえた協力隊新規派遣国検討プロセス」の見直しを試みるのが本分会に与えられたタスクである。

(2) 検討の手順

本分会では、

- 1) まず、これまでの協力隊事業、他のJICA事業及び他国ボランティア派遣機関の派遣国決定プロセスを検討し、
- 2) 右検討結果から判断指標及び基準を洗い出したうえで、それらを他分会に行われた「JICAボランティア事業の特性」及び「ボランティア事業への国別アプローチの適用」の検討結果を用いて検証し、
- 3) それらを用い、一定の条件のもとにガイドライン(案)を策定するとともに、右ガイドライン(案)のアフリカ地域への適用を試み、さらに他地域での活用可能性についても言及する。

なお、本検討は協力隊事業を対象に行うものとし、シニア海外ボランティアについては検討に含めない。

2 現状

(1) 協力隊事業におけるこれまでの検討プロセス

1) 協力隊黎明期

昭和39年、協力隊事業が発足するにあたり派遣された事前調査団は、4班23名の官、民、学識経験者からなり、アジア、アフリカ10か国(インドネシア、フィリピン、タイ、マレイ

シア、セイロン、パキスタン、インド、エチオピア、ケニア、ナイジェリア)を調査対象国とした。

調査項目は、受入歓迎の機運の有無、技術協力専門家及び青年技術者の活動状況視察、受入手続に関する具体的な諸問題、風土的その他客観的諸条件、米国平和部隊及び現地指導員との会見であり、調査の結果、各国毎の特性や要請が明らかになり、受入条件、生活環境が把握された。

翌昭和40年5月段階での非公式派遣要請は、東パキスタン(9)、カンボディア(11)、ラオス(15)、フィリピン(10)、インドネシア(15)、インド(5)、ガーナ(6)、エチオピア(無制限)、ケニア(7~8)、ナイジェリア等であった(括弧内は要請人数)が、この内フィリピン、マレーシア、カンボディア、ラオス、ケニアへは早々に隊員が派遣されることとなった。

以後、新規派遣定員の伸びとともに、派遣国の増加が必要となり、大使館を通じて、協力隊事業の周知、隊員派遣へのオファーが続けられ、派遣国が拡大されていった。派遣国のなかには、派遣取極の締結を見込んで、隊員の募集、選考、訓練が行われた国も存在する。

2) 昭和61年度

昭和61年5月に作成された未派遣国対策検討資料によれば、派遣国数拡大に関し、当時外務省は次のような基本方針(案)を作成している。

今後新規に派遣国を増やす場合には、次の諸点を特に考慮する。

JICA職員の定員急増は困難であることにかんがみ、基本的には我が方在外公館のある国を優先的に考える。

協力隊員による協力は「草の根」レベルのボランティア協力であることから、原則としてGNP Per Capitaの低い国から優先する。

アフリカ派遣国数倍増計画との関係でアフリカを優先する。

同(案)を受けて協力隊事務局が作成した対処方針(案)は次のとおりである。

新規派遣国増は年間3か国程度、昭和66年を目標として派遣国数を50か国とする。

協力隊派遣国は、原則としてGNP Per CapitaがUS\$2,000以下の国で、特にLLDCを優先する。(インドネシア、ナイジェリアを除くOPEC11か国及びNICSは原則として対象外とする。)

アフリカ派遣国数倍増計画との関連で、当面アフリカ地域が中心となるが、他の地域とのバランスも計りつつ、片寄りがないよう留意する。

対象国は少なくなってきたものの、アジアは重要な地域であり、派遣隊員の規模も

含め優先的に対応する。

大洋州、中南米については、治安、緊急時の通信・輸送を考慮しつつ前向きに検討する。

中近東及びアフリカの一部は、専門家に近い技術力を求める傾向にあり、協力隊で対応し得るか否か十分に事前調査をしたうえで検討する。

フランス語圏については、隊員活動の困難さを指摘する声も一部にあるので、早急にその具体例を調査する。また仏語圏に対する派遣スタッフの確保育成に努める。

昭和61年当時、39か国と派遣取極を結び隊員派遣中の国々は32か国であったが、その後、50か国目の派遣取極は平成元年、50か国目の派遣は平成3年であり、当初の目標を達成していることになる。

平成5年8月には、隊員派遣要望国を「短期、中期、長期的な展望で検討が望まれる国」の3種類に分類し、事前調査団の派遣等について検討した「未派遣国の対応」という資料が作成されたが、ここで新規派遣国への対応を具体的な指標で検討した記録はない。

3) 平成8年度

平成8年度には、新規派遣要請国40か国(非公式含む)について初めて国別に優先度を評価、検討した。事務局内での検討をもとに評価表を作成(総合評価A:1か国、B:13か国、Bマイナス:2か国、C:24か国)の上外務省に提出し、それに対し外務省からは最優先国3か国、優先国8か国、及びその他に分類した対処方針が示された。

当時の個別検討項目は次のとおりであり、それぞれをA～Cの三段階で評価している。

治安：一般犯罪、政治不安状況等

行政能力：協力隊の受入体制

保健、衛生状態：疾病、医療施設等の状況

衣食住環境：栄養面も含めた健康的な生活が可能となるような衣食(含む水)住の入手難易度

事業展開の可能性：協力隊員の確保可能性を中心に、経済事情、産業構造等を勘案した隊員数の拡大の可能性

この検討における特徴は、先方政府の行政能力を評価していること、事業展開の可能性において、人材が確保しやすい保健衛生や教育分野の派遣拡大可能性が高い場合にAランクとされていることや、総合評価において、A：優先度は高い、B：条件次第で派遣を検討、C：当面派遣は困難とし、Cランクのなかにはさらに「派遣は望ましくない」と明記された国が存在する点である。また情報の少なさから評価においては想定が多少入ることや、多くの情報

不足の国についてはそれを理由に派遣困難とされていることも特徴である。

この評価においてCの評価を得たものの、後日協力隊派遣取極が結ばれた国としては、ジブティ、ヴェネズエラ、キルギス等がある。

派遣国選定の際には、外交的配慮がなされるケースも見られる。たとえば、平成6年10月に独立した大洋州パラオの場合、日系大統領が選出されると、日本の援助の拡大が図られ、協力隊事務局も即座に事前調査を派遣し、大統領を始めとする大きな期待が寄せられた結果、平成8年には派遣取極が締結された。

4) 平成9年度

平成8年度の検討後、外務省技術協力課と今後の対応について協議し、未派遣国からの要請に迅速に応えていくために、事前調査団については、本邦からの派遣に限らず、兼轄の大使館やJICA事務所がある場合は、そこから調査団を派遣することで合意するとともに、優先度の検討のために、平成9年度にも30か国を対象に新規派遣国開始要請国優先度評価(案)を作成している。

この年の検討で顕著な特徴は、初めて協力隊事務局内のみならず、企画部地域1～3課、医療協力部の協力を得て作成されたという点である。

この評価(案)においては、平成8年度の項目が若干見直され、治安、支援体制、保健衛生状況、衣食住環境、事業展開の可能性のそれぞれについて、以下のようにA～Cの三段階評価を行われたとともに、特記事項が追記されている。

治安：一般犯罪、政治不安状況

支援体制：協力隊の支援体制(大使館、在外事務所の有無)

保健衛生状況：疾病、医療施設等の状況

衣食住環境：前回同様、衣食住の入手難易度

事業展開の可能性：派遣職種に関係なく、単純に派遣可能人数で評価

これら個別評価と総合評価の連関性は不明である。また、ほとんどの国が事業展開困難(B：4か国、C：26か国)とされているが、評価の芳しくなかった国であっても、その後派遣取極が締結されたものもある。(ジブティ、マダガスカル、ヴェネズエラ、ドミニカ、セント・ヴィンセント)例えばジブティの場合、協力隊の受入れを要望していたにもかかわらず長い間積極的な対応はなされていなかったが、アフリカ開発会議等への対応や、内戦等の否定的条件減少により、方向が大きく転換し、平成12年7月には隊員派遣が開始された。

当時は事業展開の可能性(派遣可能人数の多募)が重要なポイントであったとみられ、「地方展開が可能で60人程度の派遣が可能」で初めてAの判断であり、「10人程度の派遣で限界」とされたCとなると「事業展開困難」と判断され、派遣開始の検討はなされなかった様子であ

る。

5) 平成12年度

新たに5か国(マダガスカル、ヴェネズエラ、セント・ヴィンセント、南アフリカ、ドミニカ)との間で派遣取極が締結された平成12年度には、本調査研究と併行する形で、派遣要請国36か国(非公式含む)に対する新規派遣の検討が行われた。ここでは、治安状況(安全管理課)、支援体制(在外事務所課)、援助方針(地域部)、生活環境(協力隊事務局)、GNP per Capita、人間開発指数、人口の6項目による個別評価をもとに総合評価を下しているが、従来の検討に比して以下の点で差異が見られる。

個別項目においてJICA内の専門部署による評価を導入するなど、オールJICAによって評価するとの姿勢が強化された。とくに、援助方針との関連性においては国別アプローチの視点がより明確にされた。

GNP per Capita、人間開発指数等の定量的指標が導入された。

人口を指標とすることで、事業投入のコストパフォーマンス(協力隊新規派遣には調整員の派遣や事務所開設等のコストが伴う)を考慮に入れた。

検討の前提には「他の技術協カスキームに先駆けて協力隊員が派遣されるケースが多い」という認識があったが、これは言い換えれば「先駆けとなる協力隊の派遣計画により、その後の当該国に対する技術協力実施方針がある程度規定される」ことを意味する。

平成12年度に既に派遣取極が締結された国に関しても、新規派遣のあり方が改めて検討されている。

この検討の最終段階において、他関係部署も交えた議論にかなり力を入れたが、すべての個別評価を定量的に総合評価に結びつけることまでには到らなかった。

(2) JICAの他事業における検討プロセス

我が国ODAの実施機関として、開発途上国に対しJICA事業を行う際の検討プロセスは、大まかに以下のとおりと考えられる。

1) 援助対象国であることの確認

ODAを実施するためには、当然のことながら当該国が援助対象国でなければならないが、援助対象国であることの確認は、単に当該国が開発途上国に分類されているということだけではなく、より詳細な経済指標が求められる場合もある。例えば、無償資金協力と有償資金協力では、供与の対象国となり得る所得水準に格差が設けられている。前者の無償資金協力は、開発途上国のなかでも比較的所得水準の低い国への協力を中心として実施されているが、一律の基準ではなく、そのカテゴリー(一般、文化、水産、草の根無償など)によ

て、適格かどうかの判断に異なる基準が設けられている。

2) 当該国の現況確認(ODA大綱)

経済状況が不安定である開発途上国においては、政治的不安定という国内問題を抱えている国が多く存在するが、ここから発生する問題に対して、民主的なプロセスによらず軍事的な圧力等の手段により解決を試みる例も多くみられるため、各国の軍事動向(軍事支出の推移、武器の輸出入)、民主化や人権保障の動向につき適時適切にモニターを行う必要がある。そのうえで、我が国のODA大綱の原則に照らし、援助の可否について検討を行うこととなっている。当該国の状況に好ましい動きがあった場合には、他の外交手段と併せ、援助はそうした動きを積極的に促進するものとして供与され、その逆の場合には厳しい措置が取られるといったように、外交政策の一環として検討されるものであり、JICAが関与し得るものではないが、援助を実施していくうえで非常に大きな影響を与えるものである。近年、アフリカにおいては、平成5年の軍事政権樹立以降、民主化に逆行する動きがあったナイジェリアに対する新規援助の停止措置(緊急的かつ人道的性格を有するものは除外された)に関し、平成11年に民政移管のための大統領選挙が実施され、その後のオバサンジョ大統領の民主化努力を歓迎すべく、同年5月の民主化プロセスの完了を受け、援助実施の再開が決定された例などがある。

以上は、主に我が国の援助方針、援助対象国の検討にかかわる事項であるが、JICA事業のなかで、ボランティア事業以外のスキームにおける検討プロセスについて考えてみたい。

本稿において、ボランティア事業との比較対照として最も関連性を有するのは専門家派遣事業であろう。いずれも「人」を通じて直接的に協力が行われるものであり、JICAを代表する事業である。

専門家未派遣国に対する新規派遣の検討については、これまで規程や執務参考資料など文書として取りまとめられたものはなく、ケースバイケースで検討されてきたものと思われるが、その際、どのケースにおいても検討されるであろう項目として以下のものがあげられる。

1) 当該国の治安状況

検討プロセスにおいて決定的な要素であり、当該国を管轄する日本大使館の危険度情報が判断基準となる。

2) 要請内容の検討

当該国からの要請が、我が国の協力方針、援助重点分野に合致したものであるかの検討。

3) 専門家派遣の必要性の検討

当該要請に対する我が国の協力として、専門家派遣が最も適したスキームであるかどうか、他の代替スキーム(例えば研修員受入)で協力を行う場合との比較検討も含めて検討を行う。

4) 先方受入れ体制の整備状況確認

上記3)とも関連し、専門家派遣が効果的であるかどうかは派遣される専門家の資質の問題は別として、要請分野での先方の取り組み意欲や受入れ体制の整備状況によるところが大きい。したがって、新規派遣の場合、派遣予定国の配属機関に関する情報収集が重要であり、事務所または大使館、または必要に応じ本邦調査団による詳細な要請背景調査を実施する。

5) 生活環境確認

専門家の場合、首都あるいは地方であっても比較的中核となる都市が勤務地となるケースが多いが、住環境、生活物資の供給状況等、上記4)の調査時に併せて行う。なお、生活環境に関しては、同じ専門家であっても短期、長期の別により状況が異なるため、特に長期専門家の新規派遣を行う場合はより詳細な調査が必要である。

(3) 他機関における検討プロセス

本項では、今次調査研究において収集した情報及び平成12年度に別途実施された特定テーマ評価「マレーシア/中所得国における協力隊事業のあり方」にて検討された情報をもとに、他ドナー国が実施するボランティア事業について検討する。

1) APC (American Peace Corps、米国平和部隊、米国)

Peace Corpsの派遣開始判断基準については、あくまでも相手国からの要請に基づきニーズの高い国へ派遣するとの見解であり、明確な基準は示されていない。ただし、派遣を中止する際の観点として、派遣国内の不平等、人権抑圧、ジェンダー配慮、共産化等をあげており、それに沿って常に派遣国の動向をウオッチしているようである。米国政府の外交方針にあるように、APCのモットーでもある民主化、国際的平和の促進が大前提として判断されているとみられる。所得レベルによる判断基準は持っていないとのことである。

2) AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès、フランス発展ボランティア協会、フランス)

米国同様要請主義に立っているが、安全性を大前提として派遣している。撤退の基準は、安全性(民主主義、人権問題を含む)、政治状況(国交断絶など)、相手国の判断による。なお、AFVPの派遣国は、アフリカ、カリブ海及びインド洋諸島の各国が対象ながら、すべて元フランス領国が対象となっており、政府の外交方針との強いリンクがみられる。

3) VSO (Voluntary Service Overseas、海外ボランタリーサービス、英国)

VSOの派遣の撤退に関しては、強いて言えばUNDPの人間開発指数が協力終了のための指標となっているようである。ただし、人間開発指数が低い国すべてに派遣されているわけではなく、人権問題がある国、紛争当事国、民主化が進んでいない国、安全が確保されない国には派遣を行っていないようである。また、元英領を優先していることがうかがわれる。

3 分析

(1) 判断基準の整理

3 - 2 で見てきた各種留意点を現行の協力隊事業の置かれた状況に照らし合わせたうえで分類すると、表3 - 1のとおりとなる。

表3 - 1 協力隊新規派遣国検討に係る基準

基準項目	判断の目安
安全確保	安全状況（政情治安／一般犯罪／交通安全等）に問題がない 緊急時の対応が確実に可能である（医療／通信／輸送）
我が国支援体制	我が国在外公館／事務所が存在する
援助方針等との整合性	我が国 ODA 大綱に沿った援助対象国である 国別の援助方針に整合している
先方の受入体制	ボランティア事業の特性が理解されている（適正な技術力） ボランティア派遣取極が遵守される（迅速な手続／コスト負担）
ボランティア事業投入の有効性	他スキームに比較してボランティア事業投入が有効である 他スキームの呼び水となる可能性が高い ボランティアが確保しやすい職種／分野のニーズがある 派遣規模の一定の拡大が見込める
生活環境等	衣食住環境に問題がない 生活／活動に関する言語習得が容易
その他	外交政策、派遣国／人数拡大、地域バランス

(2) 「ボランティア事業の特性」及び「国別アプローチの視点」から見た各判断基準の検討

ここでは、3 - 3(1)に列挙した各基準項目について、第1章及び第2章の考察結果等を用いて検討を加える。

1) 安全確保（及び）

昨今の状況を省みるまでもなく、これらの指標は最優先されるべき絶対条件となる。とくに協力隊事業においては草の根レベルの相手国住民とともに活動・生活することが前提となるため、専門家等他スキーム以上に入念な検討が必要である。

2) 我が国の支援体制（ ）

相手国において我が国在外公館やJICA事務所が既に存在することは、事前の情報収集・相手国との折衝を容易たらしめることや、未設置国に比べ派遣開始時の事務所開設等のコストが低廉であることなどのメリットはある。しかしながら、この基準は、ボランティア派遣の必要性や将来的な派遣規模拡大の可能性、さらには現行のようにすべての派遣国にボランティア調整員の配置が必要かといった議論（下記9参照）との比較において必要性が検討されるべきものであり、絶対条件ではない。

3) 我が国ODA大綱及び援助対象国との整合性（ ）

JICAボランティア事業がODAの枠組みのなかで実施されている以上、この条件は絶対的

なものである。

しかしながら、将来的な視点として第1章であげられているような「より海外ボランティアの門戸を広げるタイプの協力隊に特化しようとするベクトル」が存在するのであれば、将来的な非ODA対象国に対するJICAボランティア派遣の可能性まで否定すべきでないとも考えられる。

少なくとも、現状でも協力隊事業予算で実施されている国連ボランティア派遣事業や他のJICA協力スキームの対象国に他国の海外領土等が含まれていることを考えると、(国際約束形成上の課題は残るものの)よりニーズの高い『地域』への派遣については今後検討すべきであろう。

4) 国別の援助方針等との整合性 ()

JICAボランティア事業への国別アプローチ適用の重要性については既に第2章に述べられているとおりであるが、現在JICAボランティアが未派遣である国の多くにおいては、国別事業実施計画が策定されていないのみならず、その協力実績の少なさから、オールJICAの援助方針を策定するに十分な情報を持たない場合も考えられる。

この場合とくに、ボランティア事業に特化した援助方針を策定するのではなく、すべての協力スキームのなかでのボランティア事業の役割を検討していくことが肝要であり、そのためにも、第2章が示すように、オールJICAにおいてボランティア事業の特性が理解されたうえで援助方針を策定することが重要である。(下記7)参照)

なお、文化・スポーツ分野における協力等、JICA事業のなかでもボランティア事業に限って協力実績が顕著であるものもあるが、第2章にも触れられているように、これらを援助方針の枠外に整理するのではなく、むしろ広い意味での「人づくり協力」ととらえたうえで、積極的に盛り込んでいくことが必要である。

5) 相手国及び受入機関のボランティア事業の特性への理解(適正な技術力)()

とくに青年層である協力隊員がもつ技術力の可能性と限界や、他JICA協力事業とは異なる活動支援の考え方については、相手国に過度な期待を与えないように留意することは必要であるものの、右は事前の調査や派遣開始後の要望調査を適正に実施することで担保可能であり、新規派遣検討時の絶対条件ではない。

6) 相手国及び受入機関の派遣取極の遵守 ()

ボランティア派遣にかかる先方負担等、双方の責任分担をあらかじめ十分に承知させることは必要ではあるが、多くの対象国が財政難に喘ぐ現状では、この基準は相対的な比較に用いることはできこそすれ、絶対条件とするのは困難と考える。

なお、一部の国との協力隊派遣取極において、住居提供が相手国側の義務となっているにもかかわらず当方が経費負担している現状を見れば、住居提供に代替する先方負担(例えば

支援経費)等、別の方法での役割分担を検討する余地はあろう。

7) ボランティア事業投入の有効性(及び)

上記4)にも述べたように、ボランティア事業投入の有効性は他協力スキームとの比較のなかで検討されるべきであり、そのみが単独で議論されるべきものではない。これは、ボランティア事業が我が国及び相手国の双方において「顔の見える援助」であることも相まって、当該事業の先行がその国に対する我が国援助のイメージや協力分野/課題の方向性を一定程度特定してしまう可能性を秘めていることにもよる。

一方、我が国無償資金協力等のように、適切な経済的統計指標を用いて対象国を限定することも前提条件として必要であると考ええる。

8) ボランティア確保可能性()

ボランティア事業が我が国労働市場と密接に関係していることから見れば、職種/分野ごとに我が国ボランティア人材の確保容易性が異なることは明らかであり、その意味からも、相手国における需要を職種/分野から見極め、我が国での供給可能性を探ることは極めて重要である。

9) 派遣規模の一定の拡大が見込める()

ボランティア調整員の派遣コストや事務所未設置国における我が国の拠点開設コストを考慮すると、この指標のプライオリティは高く、例えば平成12年度の検討で用いられた「人口」を一つの判断基準とすることも適当であろう。

しかしながら、「顔の見える援助」を重視するとすれば、小国に対するボランティア投入の意義や効果は高いことには相違なく、現行のように「ボランティア調整員を必ず配置する」方法から、例えば近隣事務所の兼轄のもと、業務調整型シニア隊員を先方政府内に配置することで代替するなどの対案は検討しうる。さらには、事務所既設置国において調整員以外の要員がボランティア事業を担当する方式をとることができれば、効率的な支援体制が確保できるであろう。

10) 生活環境(及び)

国民が持つボランティア事業に対する伝統的なイメージからみても、安全確保や健康管理上支障のない限りにおいて、衣食住環境を過度に重視する必要はなく、むしろ募集・選考において適格者を確保する方策を強化するのが望ましい。

また、語学修得の難易度についても、訓練コストとの比較上検討すべき指標ではあるものの、現在の未派遣国を見る限りにおいては主要言語での訓練・活動は一定程度可能と考えられ、新規派遣国検討における大きな障壁ではないと考える。

11) その他()

政策による配慮(地域バランス等)及び派遣人数/国数の拡大については本検討では取り上

げない。

4 「新規派遣国策定ガイドライン」試案とその適用

(1) ガイドライン試案

3 - 3において検討した基準を用い、策定ガイドラインの一つの例を表3 - 2に示す。なお、このガイドライン試案は、設定する前提条件で大きく変わり得るものであることはいうまでもない。

表3 - 2 協力隊新規派遣国策定ガイドライン試案

指標重視の優先度	指 標
絶対条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ ODA 大綱に沿った援助対象国である ・ 安全状況（政情治安 / 一般犯罪 / 交通安全）に問題がない ・ 緊急時の対応が確実に可能である（医療 / 通信 / 輸送） ・ GNP per capita が US \$ 1,460 以下*
高い	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該国に関する我が国 / オール JICA の援助方針が策定されており、ボランティア事業投入の優位性が認められている ・ 相手国がボランティア事業の特性（及び限界）を理解している ・ ボランティア要望職種 / 分野が当方人材確保事情と合致している ・ 一定の派遣規模拡大可能性がある（例えば「人口」を指標にする） ・ 相手国が派遣取極を遵守できる（手続・義務・経費分担）
低い	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 在外事務所 / 在外公館が既に存在する

* GNP per capita の設定については慎重に行う必要があるが、ここでは無償資金協力の例にならない、国際開発協会が設定した 2000 年度の無利子融資適格国基準を用いた。

(2) 策定プロセス試案

上記ガイドライン試案を用いた検討を行うにあたって、踏まえるべきプロセスを以下に整理する。

- 1) JICA ボランティア事業の特性をオール JICA で理解するとともに、ボランティア及びその支援要員に対してオール JICA での協力の視点を持つよう研修などを強化する。（詳細は第 2 章参照）
- 2) ボランティア未派遣国を含み、我が国 / JICA の協力実績が少ない国については、地域部主導での情報収集（現地調査含む）を強化し、国別事業実施計画に準じた協力方針をすべての国において策定する。
- 3) 支援制度の整理（ボランティア事業のなかでの制度不統一の整理、共済制度等を含む他人材派遣との制度整理等）を図るとともに、支援要員の整理（ボランティア調整員、企画調査員等）を検討する。
- 4) 1)~3) を進行しつつ、ガイドラインに沿って新規派遣国優先順位を策定し、関係省庁との調整を図る。

5) 上記を踏まえ、既派遣国を含んだボランティア派遣計画(派遣終了を含む)を策定し、関係省庁との調整を図る。

(3) アフリカ地域への適用例

本稿では、これまで検討を行ってきた協力隊新規派遣に係る判断基準及びガイドライン試案を用いて、アフリカ地域における新規派遣検討を試みてみたい。

アフリカ地域における協力隊未派遣国のうち、これまでに派遣要請のあった17か国(ただし、未派遣国であっても、既にE/N締結済みの南アフリカ、マダガスカル及び締結交渉中のナミビアを除く)を対象に、ガイドライン試案において抽出された主要指標を適用した結果が表3-3である。

同表から明らかなように、現時点においては、援助停止中となっているシェラ・レオーネを除く16か国が我が国の援助対象国(コンゴ民主共和国については危険度4~5であり実質派遣不可能)であるが、このなかから治安問題等安全面に問題があると考えられる国及びGNP per capitaがUS\$1,460以上の国を除くと、モザンビーク、マリ、モーリタニア、カーボ・ヴェルデ、スワジランドの5か国が検討対象として上位に位置づけられる。右5か国間の優先順位については、支援体制、人口等の指標から便宜的に付したものである。

今回のガイドライン試案の適用にあたっては、絶対条件とされる緊急時対応の詳細については未確認であり、また、指標として優先度の高い我が国/オールJICAの援助方針についても、国別事業実施計画を策定したナイジェリア以外の国については詳細計画が策定されておらず、必ずしも十分な検討結果とはなっていないが、傾向を把握するうえでは有効と考えられる。

また、同表における協力分野(ニーズ)について、基礎生活分野(BHN)に対する協力の必要性はアフリカ地域に共通するものと認識されることから、BHN以外で入手し得る特徴的なニーズについて記載したものである。他方、リクルートについて、BHN分野における村落開発や看護婦(士)といった職種については応募者も多く派遣の可能性も高いと考えられる。ボランティアのニーズ把握/リクルート可能性の点については、第2章において述べられている国別アプローチ適用の重要性のなかで、今後、要望調査方法の改善などによりボランティアのニーズを具体的に把握し、JICA事業のなかでのボランティア事業の位置づけをより明確にしていくことで、検討の精度を高めていく必要がある。

なお、アフリカ地域での検討を行う場合、安全状況の不安定さなど流動的な要因が多分にあることに留意する必要がある。治安問題の改善により派遣対象の可能性が高まる国がある一方で、現在派遣中の国でも治安状況の急激な悪化により退避が余儀なくされる例が多数あることから、綿密かつ継続的な情報収集が特に重要であると思われる。

表 3 - 3 協力隊新規派遣国検討(アフリカ地域)

	国名	援助対象	安全状況	緊急時対応	G N P / 人	援助方針	協力分野 (ニーズ)	リクルート 可能性	支援体制	人口 (千人)	備 考
1	モザンビーク			要確認	210	未	人的資源、農業、 基礎インフラ	基礎インフラは 困難	大使館、 管轄(事務所)	16,947	
2	マリ			要確認	250	未	農業		管轄(事務所)	10,596	
3	モーリタニア			要確認	989	未	水産	水産分野は困難	管轄(事務所)	2,529	
4	ガーボ・ヴェルデ			要確認	1,200	未	農業、水産	水産分野は困難	管轄(事務所)	416	
5	スワジランド			要確認	1,400	未			管轄(事務所)	989	
6	エリトリア		要確認	要確認	200	未			管轄(事務所)	3,879	
7	中央アフリカ		治安問題有	要確認	300	未			大使館	3,480	
8	ナイジェリア		治安問題有	要確認	300	有			事務所	120,817	
9	ギニア		治安問題有	要確認	530	未			大使館	7,082	
10	レソト		治安問題有	要確認	570	未			管轄(事務所)	2,058	
11	カメルーン		治安問題有	要確認	610	未			大使館	14,303	
13	赤道ギニア		治安問題有	要確認	1,110	未			管轄(事務所)	431	
15	ベナン		治安問題有	要確認	380	未			管轄(事務所)	5,948	
16	ガボン		治安問題有	要確認	3,300	未			大使館	1,180	
17	セイシエル			要確認	6,420	未			管轄(事務所)	79	
12	コンゴ民		治安問題有	要確認	680	未			大使館	48,216	危険度 4 - 5
14	シエラ・レオーネ	x	治安問題有	要確認	140	未			管轄(事務所)	485	援助停止中

(4) 他地域への適用の可能性と限界

表3 - 3で列記した新規派遣国策定に係る基準を踏まえれば、アフリカ地域のみならず、他の地域も同様に検討可能である。今回の検討では、アフリカ地域で要望があるものの未派遣の国々を念頭においていたが、表3 - 2の試案の「絶対条件」4項目(援助対象国、安全状況、緊急時の対応そしてGNP US \$ 1,460以下)を考慮することにより派遣の可否は十分判断可能と考えられる。

また、これらの基準で既にボランティアが派遣されている国々も同様に検討することにより、派遣計画を見直すことに寄与すると考えられ、場合により、派遣の終了まで視野に入ることとなり、いわゆる「卒業国」についての議論が発生することになる。

他方、アフリカでは、比較的人口が多い国ばかりであるため、検討することはなかったが、島嶼国など小さな国については単純な適用は困難と考えられる。

人口の少ない島国を軽んじる考え方もあるが、人口10万人に20人の隊員と仮定して、人口5,000人に1人の隊員が活動することによる存在感は大きく、我が国との関係に多大な貢献が予想される。隊員の存在感から考えれば、事業広報の経費を含め、広報努力などはほとんど必要ないと考えられ、総合的なコストパフォーマンスは高いと考えられる。

資料編

1. 現地調査日程

調査団員

官団員	国際協力事業団青年海外協力隊事務局	海外第二課課長代理	白井 健道
	"	シニア海外ボランティア課課長代理	小淵 伸司
	"	海外第一課職員	折田 朋美
	"	国内課職員	森原 克樹
コンサルタント	アイ・シー・ネット株式会社シニアエコノミスト		松本 彰

* 小淵・森原両団員はザンビアにて別件調査実施中、本件調査へ参画したため行程の詳細を記載していない。

	月日	時間	行程・内容
1	11/ 4	土 AM	日本（成田）発 [折田・松本。以下同]
2	11/ 5	日 PM	ザンビア（アクラ）着
3	11/ 6	月 AM	JICAガーナ事務所協議
		PM	隊員・専門家意見交換会 灌漑小規模農業振興計画プロ技現場視察・協議
4	11/ 7	火 AM	家族計画・栄養改善・寄生虫予防開発福祉支援現場視察、助産婦隊員・企画調査員協議
		PM	野菜協力隊員・コンポスト個別短期専門家現場視察・協議
5	11/ 8	水 AM	VSOガーナ事務所協議
		PM	小中学理数科教育改善計画プロ技専門家・理数科教師シニア隊員・理数科教師隊員協議 母子保健医療サービス向上プロ技・野口研感染症プロ技専門家協議
6	11/ 9	木 AM	野球隊員・一般短期隊員現場視察・協議 社会開発総合プログラム個別専門家協議
		PM	青少年活動隊員現場視察・協議
7	11/10	金 AM	教育アドバイザー個別専門家・小中学理数科教育改善計画プロ技専門家・理数科教師シニア隊員協議 JICAガーナ事務所協議（その2） モンゴ地域農村開発計画JOCVグループ派遣現場視察・協議 [小淵・森原]
		PM	JICAガーナ事務所報告 [折田・松本] 企画調査員協議 ["] モンゴ地域農村開発計画JOCVグループ派遣現場視察・協議 [小淵・森原]
8	11/11	土 AM	団内打ち合わせ [折田・松本]
		PM	生活環境調査 ["] 環境教育隊員現場視察・打ち合わせ [小淵・森原]
9	11/12	日 AM	ガーナ（アクラ）発 [折田・松本。以下同]
10	11/13	月 PM	ザンビア（ルサカ）着 アドバイザー型専門家意見交換会
11	11/14	火 AM	市場調査隊員現場視察・協議 村落開発普及員隊員現場視察・協議
		PM	AMDAザンビア事務所協議 [折田]
12	11/15	水 AM	プライマリヘルスケアプロ技・Care International現場視察、専門家他協議 [折田・松本。 以下同] SCDP（現地NGO）事務所協議
		PM	粘土コンロJOCVグループ派遣現場視察、シニア隊員・隊員協議 村落開発普及員隊員現場視察・協議 [小淵・森原]

	月日		時間	行 程 ・ 内 容
13	11/16	木	A M	国内移動 [折田・松本。以下同]
			P M	生態調査隊員・カウンターパート協議
14	11/17	金	A M	生態調査隊員現場視察・生活環境調査
			P M	(日本 (成田) 発 [白井])
15	11/18	土	P M	(ガーナ (アクラ) 着 [白井]) 団内打ち合わせ [白井・折田・松本]
			P M	(ガーナ (アクラ) 発 [折田]) 資料整理 [白井・松本。以下同]
17	11/20	月	A M	理数科教師協力隊員現場視察・協議
			P M	ザンビア教育省表敬・協議 理数科教師隊員現場視察・協議 理数科教師隊員意見交換会 (成田着 [折田])
18	11/21	火	A M	ルサカ市小学校建設計画無償案件視察 [白井・松本。以下同]
			P M	視聴覚隊員現場視察・協議 在ザンビア日本大使館報告 JICAザンビア事務所協議・報告
19	11/22	水	P M	ザンビア (ルサカ) 発
20	11/23	木	A M	イギリス (ロンドン) 着
			P M	JICA英国事務所協議
21	11/24	金	A M	イギリス (ロンドン) 発 フランス (パリ) 着
			P M	AFVP事務所協議 国際ボランティア情報センター事務所協議
22	11/25	土	A M	JICAフランス事務所協議
23	11/26	日		資料整理
24	11/27	月	A M	フランス (パリ) 発
			P M	ニジェール (ニアメ) 着
25	11/28	火	A M	JICAニジェール事務所打ち合わせ ニジェール外務省表敬 JICAニジェール事務所協議
			P M	幼稚園教諭隊員・小学校教諭隊員・理数科教師隊員現場視察・協議
26	11/29	水	A M	視聴覚隊員・村落普及員隊員現場視察・協議
			P M	移動
27	11/30	木	A M	アドバイザー型専門家意見交換会
			P M	カレゴロ緑の推進協力JOCVチーム派遣現場視察・協議 JICAニジェール事務所協議
28	12/1	金	A M	UNDPニジェール事務所協議
			P M	JICAニジェール事務所報告 ニジェール (ニアメ) 発
29	12/2	土		移動
30	12/3	日	P M	日本 (成田) 着

2 ガーナ調査記録

ガーナ国現地調査記録(事務所等)

記録者：松本 確認：折田

2000年11月7日(火)

訪問先種別	JICA 事務所
訪問先名	JICA ガーナ事務所(その1)
日 時	2000年11月6日(月) 9:00~12:00
面 会 者	鍋屋所長、宮川次長、三條所員、日原所員、辻本協力隊調整員、尾形医療調整員

視察/協議内容

- 1 まず調査団より主旨説明を行い、宮川次長よりガーナ事務所の人員並びに業務分担の説明(所員4名、調整員3名、企画調査員1名、隊員現在68名うち女性34名)がなされたのち、各位より本件調査項目についてのコメントは以下のとおりであった。
- 2 協力隊事業を国別事業実施計画に記載する点について、
 - (1) ボランティアという事業性格を勘案した際、他スキームと同様の取扱とするのが適当か。
 - (2) 相手国と協議しながら作成するという本来の国別事業実施計画の性格をかんがみれば、JICAとしての責任やコミットメントが生じるとも考えられるが、募集・派遣時期等の点から計画策定に困難な部分あり。
- 3 JOCV事業に対しての問題意識・理解の仕方は専門家個人個人によって相違するが、ガーナにおいては専門家の多くがJOCVのOB/OG、あるいはJICA事業に長くかかわってきているので多くの意見を期待できるものと思料。
- 4 重点分野を勘案し国別事業実施計画を策定しても、相手国側の意思が必ずしも統一されず右計画と要請内容が乖離している場合も多く、国別事業実施計画の活用性については更なる検討要。
- 5 相手国政府や本部との折衝に際して、案件採択や事務所側の要望を説明するには、国別実施計画より、その実用性から統一要望調査表を重視する傾向あり。
- 6 特にアフリカにおいては、隊員、専門家、企画調査員等派遣が採択されたとしても、適材適所の人材を日本で迅速に確保できない状況(途上国からのニーズと日本側の供給の乖離)がある。いかなる方法で人材を確保するかと同時に、かかる状況下でいかに計画をたて、効果的協力を結びつけるかが大きな課題。
- 7 JOCV事業や開発福祉支援等による草の根や人材育成という地道な事業は、(手間はかかるが)特に、概して実施機関の援助吸収能力の低いアフリカでは最も有効な手法である。
- 8 専門家と協力隊の連携にかかる過去の事例では、専門家が隊員を手足として扱いがちであ

ること、待遇の面での大きな差があることによって、うまくいかなかった経緯がある。よって、サイトを別々にする、業務が重複しないよう調整し、互いに補完しあう関係とすることが肝要。

- 9 無償の後に隊員が入る場合は、フォローアップ、尻拭い的なものとなり、隊員自身の意欲が下がることが多い。逆に機材を活用できるという点で隊員自身の活動の場は確保できるという面はある。

特記事項 / 総括

- 1 国別事業実施計画へボランティア事業を記載した際にJICA側に発生する責任については、他スキームと同様の取扱いが可能と思料(ただし他スキームに比し公募である点から人材の確保が困難な場合がある点については十分な説明が必要)。
- 2 国別事業実施計画の実効性については現在アジア一部にて実施中の「プログラムの定義・位置づけ・活用方法」他にかかる検討結果をまちたい。
- 3 概して援助吸収力の低い国においては、特にJICAボランティアのような草の根事業が有効。
- 4 専門家とJOCVの連携に際しては、
 - (1) 業務を重複させず、補完しあう関係とする。
 - (2) 同じサイトに派遣しない。
また、JOCVと他スキームの連携に際しては、
 - (3) JOCVネガティブなフォローアップ的業務としないなどの留意が必要。
機材が活用できる場合はJOCVにとっての利点となり得る。

訪問先種別	JICA 事務所
訪問先名	JICA ガーナ事務所(その2)
日 時	2000年11月9日(木)及び10日(金)
面 会 者	宮川次長、本田企画調査員、辻本協力隊調整員、尾形医療調整員

視察 / 協議内容

ガーナにおける協力隊事業を取り巻く状況

- 1 ガーナ側協力隊窓口(大蔵省Social Policy Unit)からは以前、隊員不用との職種もあったが、窓口担当が交代した現在、隊員を入れない職種というものは存在しなくなった。ただしガーナ側の組織統廃合の動きがあり右Unitがなくなる可能性があり今後の動向に注目。
- 2 理数科教師を含む、隊員の包括的なローリングプランはない。隊員の後任等継続性については、隊員からの意見を聴取、事務所として計画を考えている(人数等把握のための一覧表はあり)。
- 3 草の根無償と隊員の連携は、隊員によるNGOや人物の紹介・情報提供があるケースや、隊員が入っている機関・地域に対し実施するケースがある。
- 4 現在グループ派遣の開始は考えていない(北部にて実施する案はあったが、マラリアの状況、業務展開等を勘案し、なくなっている)。

国別事業実施計画策定プロセス

- 1 現行では実質上活用しきってはいない。本部の指示待ちの状況にある。さらに時間をかけて練ることが必要。
- 2 今年度の実施指針は、援助重点分野始め、ガーナのビジョン2020や中期策定計画を反映させたものとしている。セクターアプローチに対応するように大枠で整理した。
- 3 外務省(大使館)の国別援助方針との整合性も勘案しているが、援助方針の方が大まかなもので必要部分を必ずしも網羅していない。
- 4 ドラフト段階でプロジェクト方式技術協力・専門家等から意見を聴取。
- 5 隊員のプログラムへの組み込みについては、配属先や職種ではなく、隊員の活動状況に応じた組み込みを考慮。例えば現在保健省本庁にSEが入っている。前任までの隊員は活動も限られていたが、現在保健所システム構築やネットワーク化が優先議題となりEUから専門家も入ったことにより活動が重要性を帯びてきたこともあり、実施計画の中で「医療サービス向上プログラム」の一つとして記載した。

- 6 隊員一人ひとりをプログラムとして記載することは、隊員にとっても重荷であり、また方針や方向性が不明確のままでは困難。
- 7 capacity building支援との観点では、隊員の多くが当てはまるため、各プログラムに記載可能。
- 8 開発課題マトリックスでは、最初の援助重点分野の現状と問題点をあげているが、どのような観点でその分野を選び、分野の中の焦点をどのように絞ったかなど、全体の中での枠組み策定手順に改良の余地あり。また、ドナーの協力状況や当該国政府の取り組み進捗状況につき、マトリックスのなかの順番や位置づけの記載方法に改良の余地あり。右端のJICA協力プログラムは、プログラムと呼ぶのは不適切であり、コンポーネントあるいはプロジェクトである。
- 9 セクタープログラムアプローチが進んでいるものの、その中に含まれない部分や、セクター横断的なものはパイロットなり共有プログラムとして記載する必要がある(社会開発総合プログラムのように一つのセクターに特化していないものは、いくつものセクタープログラムに名前を書き連ねることにならないように配慮が必要)。
- 10 現行では進行中の各プロジェクトやJICA事業のJustificationにすぎないが、徐々に更なる戦略化を進めるべき。

協力隊事業の国別事業実施計画への記載

- 1 チーム派遣・グループ派遣は記載する意味あり。
- 2 シニア隊員は一般隊員あつてのスキームであるため、シニア隊員のみを記載することにはさほど意味がない。
- 3 一般隊員・シニア短期緊急はつなぎ派遣が多いため、記載することにあまり意味がない。
- 4 一般隊員はじめどのスキームを記載するに際しても、国別事業実施計画に入っていないことによる取扱いの不利益(記載されていない採択されない、など)がないように注意が必要。記載された案件については、プラスアルファがあり得る(優先的に採択等)程度の取扱いが適当。

JOCV国別派遣計画について

- 1 現状及び現実的な予測を取りまとめることで作成。
- 2 年次報告の内容で前半部分はカバーされている。後半部分は、現状(派遣人数予測等)の整理・確認には役立っている。
- 3 現在派遣中全隊員のバーチャートを作成、全体を見渡しているところ、国別派遣計画にバーチャート作成が含まれても(復活しても)特に問題はない(ただし書式が事務所作成のものと大幅に異なる場合は面倒)。

シニア海外ボランティアの職種等

- 1 警察・消防等階級(年功序列)社会である職種にはシニアVが適している。また、Teacher Trainers College等も有効と思われる。
- 2 JOCVが配属され得る場所で、かつ経験をつみ、年齢が高い人材が望ましい配属先が適当(かかる方法で考察すれば専門家派遣が適当な機関とは自ずと異なる)。
- 3 例えばガーナにおいては、医療状況も勘案し、60歳を超えた人材を受け入れることは困難と思料。

その他

- 1 時代の流れを勘案し、今後青年海外協力隊の「青年」をとる、もしくは「隊」を使用しないなどガーナ国現地調査記録(事務所等)名称から考えてみるのも一考の余地あり(ただし、「青年」に大きな意義あり、との考え方もあり)。
- 2 シニアボランティアの年齢は40歳からではなく、もっと高くすることも一考の余地あり。
- 3 シニアボランティアと協力隊を将来的に一本化するのは望ましいと思料。
- 4 今回の調査と同様の内容(特に協力隊のアドバンテージ、意義等)を相手国政府から聴取するのの一案。
- 5 Peace Corpsが相手国の民間のAdvisory Committeeを設置しているように、相手国民間からのレビューを行うのも一案。
- 6 本件調査に際してはこれまでの国内の有識者、市井の人々の協力隊への意識(クロスロード等含む)を集約することも一案。
- 7 本件調査に際しては、また、上述5、6のレビューに際しては、協力隊事業のポジティブな点のみならず、失敗例や短所等ネガティブな面も取り上げることが肝要。
- 8 協力隊事業は「技術移転」と「青年の育成」の2面性を持っている点が特徴との考え方もある一方で、かかる2面性他スキームが「技術移転」と「国益」との2面性を持っているのと同様、との考え方も可能(ただし、「国益」は団法には記載されていないが)。
- 9 協力隊事業については、他事業のように直接的な活動の成果のみならず、開発援助の人材育成、諸国との人的交流他多くの意義があるため、明確にするのが困難な部分はあるも、十分な費用対効果が確保されていると考えられる(従って活動の成果のみを評価対象とするのは不適當)。また、他国ボランティアに比して概して(医療面・治安面の)安全確保等がなされているため、費用対効果を考察するにあたってはその点についても十分な勘案が必要。

特記事項 / 総括

上述のうち、特に「その他」として記載したコメントについては示唆に富む内容が多く、タスクとして十分検討する必要あり。

訪問先種別	NGO 現地事務所
訪問先名	Voluntary Service Overseas (VSO) ガーナ事務所
日 時	2000年11月8日(水) 9:00~11:30
場 所	アクラ
面会者	Adelaide Addo-Fening, Country Director [同行者：辻本調整員]

視察 / 協議内容

調査団側の趣旨説明に続き次のとおり説明を受けた。

ガーナ国別派遣戦略について

- 1 ガーナ国においては、ガーナ国内の3つのRegional Officeの足並みをそろえる必要があったこともあり、1997(VSO本部が作成を指示する以前)よりCountry Strategy Paperを作成。
- 2 現在は5年間のCountry Strategy Paper(ガーナ例入手済み)と1年間のAnnual Country Plan(フォームのみ入手済み)あり。VSOとしての戦略や当該国の政策やニーズを反映させる。現在その戦略の中間レビュー。
- 3 ガーナで作成、U.Kで再調整との手順で作成、ある程度の時間を要する。
- 4 派遣計画の全体見直しに際しては、ターゲットを明確化したのちこれまでの投入のインパクト、ガーナ人ではできない分野や職種に限定した派遣を勘案。その結果多くの派遣を終了してきている(当該国での優先順位が低いスポーツ分野や、女性のニーズではあってもdisadvantaged womenに裨益しないようなポリテクのファッション&デザインを終了、など)。
- 5 一つの配属先からボランティアを引き上げるに際しては、戦略に沿ったものでない場合、後となるボランティアの派遣が決まった時点でそれを相手機関に通告、2年間の猶予期間を与える(もう一代の派遣はあってもそれ以上は派遣なし)。
- 6 十分な自助努力がない配属先には派遣しないことを大前提としている(ガーナの失業率が高い状況でガーナ人の職を奪っているとみられるのは極めて不本意)。
- 7 協力のインパクトを高めるため、地域(Regionの中でDistrict選定等)、分野、ターゲットの観点でさらに絞り込みを行っている(例・北部3州に集中。理数科・英語教師で半数)

ガーナにおける分野別派遣状況例

ガーナにおいては、教育、保健医療、障害者等が優先分野。

- 1 教育分野においては、ボランティアが生徒に直接教えることは相手国の政策もあり、パイロットとしてdistrict education officeに所属し巡回、ワークショップ等実施し教師を支援。中等教育担当ボランティアガーナ国現地調査記録(事務所等)から初等教育担当ボランティアへフィードバックしている。
- 2 北部州は貧困地域であり、大学進学率も低い。VSOとしては、進学率を上げることより、生徒へのインパクトとして、卒業後の日常生活で活用できることを目標とする。
- 3 障害者への支援が他のNGOが行っていないものとして実施。
- 4 HIV/AIDSは重要なアジェンダとして、ボランティアにオリエンテーションし、一人ひとりの活動の一部としている。

国別戦略とボランティアの関係

- 1 派遣直後に、当該ボランティアのJOB descriptionの内容が、当該国のDevelopment NeedsとStrategic Planに合致している点を十分説明。
- 2 開発計画や戦略等マクロ的事項にボランティアが関心をもたない場合でも、ボランティアがJOB Description及びindicator, OBjective等に沿って活動を続ける限りは全体計画に合致・貢献していることになるので問題ない。

評価体制

- 1 終了時にボランティア自身、employer、VSOガーナ事務所という3観点で評価(評価フォーム入手済み・施行錯誤しフォームを改訂してきている)。
- 2 生活面に類する評価項目が減り、より活動成果重視の評価項目となっている。またボランティア派遣前と終了時の違いを重視。
- 3 よりプロフェッショナル重視で、VSOも開発機関としての要素が強まっている。
- 4 2000年よりバッチ別にbestボランティア選出制度を今年開始、試行中。ガーナでbest 4のボランティアを選出、それを集め西アフリカでbest 4を、最終的にはイギリスでその中からbest 4のボランティアを選出。最も意義深い変化をもたらした活動を選び、量ではなく質のアカウントビリティを示すことに活用予定。

人材の確保等

- 1 選考にあたっては、現地での活動・生活に対しRealisticな人物を選ぶことが肝要。ある程度の年齢、経験、特に海外経験があることが望ましい(年々ボランティアの平均年齢も上がっている)。
- 2 今後派遣を拡大するにあたり、ビジネス界からの人材不可欠、ビジネス界の場合は家族随

伴の経費を一部負担するなど、柔軟に対応している。

- 3 68万ガーナセディ以上の生活費はVSOガーナが負担。

案件発掘

- 1 JOB descriptionを記載するにあたっては、類似分野のボランティアが積極的に協力。
- 2 各セクターバランスは年次計画のなかでパーセンテージで管理、徐々に変化させるよう留意。

DFIDとの関係

- 1 指示あり。一方、現場においては、DFID職員やガーナ側認識不足の問題や、手続きの相違性等により極めて難しい。
- 2 DFIDのプログラムは金額的に大きなインパクトが生じるものの、中央主義であったり、VSOにとって脅威や場合によっては反することもある。
- 3 国別戦略等については互いに共有している。

特記事項 / 総括

- 1 5か年国別戦略や年次計画、またボランティア評価シートなどはJICAと同様なものであり、活用、参考になる面も多い。
- 2 隊員派遣あるいは重点分野のための戦略、計画をよりロジックに行っているという点では進んでいる。
- 3 ガーナ事務所にはプログラムオフィサー4名のみ(それ以外に調査開発、基金担当)であるが、JOCVと相違し生活面はV自身に任せきっている一方で、活動面での支援や計画策定が中心。(ただし、従って罹患率はJOCVより高いと見受けられる。)
- 4 DFIDとの連携は実質上困難な面も多いことがわかり、独立した機関となっている。ただし重複や過去の教訓を生かすうえでは連携や協調を促進していく必要あり。
- 5 VSOには年齢・経験が豊富な人が多いこともあるが、より「大人」としての扱いをする点で相当JOCVと相違。

課題名	保健・医療サービスの拡充と質の向上
プログラム名	家族計画・母子保健推進プログラム 感染症対策プログラム
プログラム構成	プロジェクト方式技術協力/母子保健医療サービス向上 無償/地方基礎医療改善計画 一般隊員/薬剤師・診療放射線技師 青年招へい/保健医療 プロジェクト方式技術協力/野口研感染症 無償/子供の健康無償(ポリオ一斉投与) 企画調査員/国際寄生虫対策支援(第三国研修) 第三国研修/寄生虫対策 感染症対策特別機材 (* 国別事業実施計画に記載されているコンポーネントを記載、必ずしもプログラムとして機能しているわけではない。)
日時	2000年11月8日(水) 16:00~18:00
訪問先	JICA 事務所
面会者	及川プロ技専門家(母子保健医療サービス向上/業務調整)、岩田プロ技長期 専門家(野口研感染症/業務調整) [同席者：尾形医療調整員]

視察/協議内容

1 各プロジェクトの概要説明

(母子保健)1997年からの実施。保健省のなかの研修システムづくりを3州で実施。従来の母子保健とは相違し、研修の情報システムの整理と構築がメイン。5名専門家派遣(1名は欠員)

(野口研感染症)20年前から始まり、今回が3期目で4名の長期専門家派遣。基礎医学の研究機関がなかったので、それを創設しかつ人材の育成を目標としてきた。基礎研究を現場に裨益することを考え、現在、7つの研究分野と実験室安全基準という分野の合計8分野が対象。また共同研究も並行して実施。

2 各プロジェクトと協力隊との過去の協力実績

(母子保健プロジェクト方式技術協力)開始当初は連携も意識にあったが、助産婦、SE隊員派遣の協力内容が不明確であったため、事務所の判断もあり現在はプログラムとして連携していない。プロジェクト終了後、3州以外のところにSE隊員を派遣するとの案もある。

3 隊員との連携の可能性

専門家と隊員は水と油の部分があるため、棲分が必要。隊員は青少年育成と技術協力という2つの側面が混在していることから、JOCV事業は何が目的かをより明確にして、整理すべき。

野口研感染症の場合、啓蒙活動のためエイズ教材や情報提供、あるいは寄生虫の研究結果を村落にフィードバックするのに隊員(視聴覚、村落開発)へ提供するといったアイデアがある。

特記事項 / 総括

- 1 隊員と協力隊連携にあたっては、協力隊関係者より、隊員がプロジェクトからの命令系統下に入る(例: パラレルな協力といいつつプロジェクト方式技術協力の車両使用には許可が必要等) プロジェクト方式技術協力・無償の尻ぬぐい、専門家の代替というニュアンスで受け止められる場合困難。隊員派遣はだれのニーズか(ガーナ側のニーズなのか、専門家のニーズなのか)がまず重要。
- 2 2 隊員側には、管理されたくない、まさに現場重視の活動をしている自負がある一方専門家に比して待遇が悪いとの意識を抱きがち。
- 3 専門家とJOCVとの区切りの明確化必要(業務内容、配属先レベル、首都/地方等)。隊員と専門家の相違は、活動の目線、評価されるかどうか、奉仕活動・自発性とビジネスライクな姿勢など。また、隊員は活動のパフォーマンスは報酬には反映されないといった点も異質。
- 4 職種(分野)が全く異なり、競合しない場合、また俗人的関係で相性がよい場合はうまくゆくことが多い(隊員OBとしてのアイデア)。
- 5 派遣人数の拡大ではなく、協力隊の質の確保に第一優先度を与えることにより多くの問題が解決される可能性あり。
- 6 若い人には技術協力がプレッシャーになっている場合が多く、また、個々の人物を評価することにあまり意味がないため、JOCV事業については技術協力はやめて、人的交流に絞るべき。また、協力隊は必ずしもカウンターパートを求めず、役務提供型(マンパワー型)でよいのではないか。
- 7 性善説にたって、隊員をもっと大人扱いすべき。ただし自主性を重んじることと併せ、その扱いや責任も再検討(待遇面ではなく、隊員への接し方、制度面等)。集団的、規則重視といった派遣前訓練も含め、現在の隊員への子供扱いが問題なのでは。
- 8 隊員によって大きなレベルの差がある(常識、ODAの知識や見解、社会生活)にもかかわらず、派遣前訓練もそうしたレベル差が大きいいため、下に合わせざるを得ない状況であり、かかる問題につき検討要。
- 9 今回の調査では内部者(専門家、隊員他)に聞いているが、外部者(相手国、商社などの海外駐在員)にもJOCV事業を評価してもらうのも一案。
- 10 まずはJOCVの名前を変更することを検討すべき(隊員あるいは協力という用語が軍隊式、誤解を受けるもとになっている)。

課題名	保健・医療サービスの拡充と質の向上
プログラム名	家族計画・母子保健促進プログラム
プログラム構成	開発福祉支援 / 家族計画・栄養改善・寄生虫予防 一般隊員 / 助産婦
日時	2000年11月7日(火) 10:00~1:00 2000年11月10日(金) 11:00~2:00
訪問先	ニヤメ村(イースタン州:アクラから約3時間) JICA ガーナ事務所
面会者	大橋隊員(10/3) Mrs. Susanna Osam, Area Manager 他巡回指導員、ガーナ家族計画協会: Planned Parenthood Association of Ghana (PPAG) = 隊員配属先兼開 発福祉支援プロジェクト実施機関 [同行者: 本田・佐藤両企画調査員、尾形医療調整員] 本田企画調査員(ヒヤリングのみ)

視察 / 協議内容

- 1 母子巡回指導の活動現場を視察ののち、隊員と意見交換を実施。
- 2 家族計画・リプロダクティブヘルスを中心にガーナで活躍しているNGOで、1967年創設。USAID、国際家族計画連盟、JOICEFといった所からプログラム支援を受け、全国展開中であり、開発福祉支援により1998~2001年でイースタン州でIPIIプログラムを実施。その活動場所に隊員が任地変更で配属、活動中。
- 3 日本のNGOであるJOICEFの活動：ガーナに駐在員は置いていないが、年数回の出張ベースで協議。現在もPPAGの活動を支援中。
- 4 隊員は、PPAGはしっかりした組織であり、活動内容も隊員がいなくても遂行可能、後任の助産婦の必要はないと認識。
- 5 PPAGへの支援は2001年までの3年間を予定、その活動の成果は既に出てきており、コミュニティベースの母子保健活動は確立しつつあるとあってよい。事務所はPPAGの活動を支援するため村落開発隊員(PPAG活動資金を得るための生計向上等)の派遣を計画。また、PPAGが活動を全国展開していく、あるいは保健省がその活動を認め省も積極的に乗り出すのであれば、隊員の派遣拡充を検討する余地あり。PPAGは組織としてまた活動も隊員が入らずともやれるというのが実状である。よって、助産婦隊員の派遣は必要ないが、今後の方向として、PPAGのように政府がカバーできない分野あるいはコミュニティー展開活動を行っている組織に、他分野、例えば村落開発、栄養士、農業分野の隊員を検討する余地が大きい。
- 6 NGOに隊員を派遣するのは、政府機関に配属させるのと相違し、本当に機能性があり、組織がしっかりしているかどうか非常に重要。機動力や柔軟性という点ではNGOが優れてお

り、草の根という面でも活動の幅が大きいので、組織自体のリーダーシップあるいは予算・人材の継続性、さらに隊員の住居や活動が確保できるのであれば、隊員を入れるのは有効といえる。開発福祉支援事業もこの観点で考えれば、隊員との連携あるいはリンクはポテンシャルは高い。(企画調査員談)

特記事項 / 総括

- 1 隊員にとっても、開発福祉事業が入ったことにより、JICAを通じさまざまな情報を得られる。その反面、NGOからはJICA派遣ということで資金調達が容易と見られる。(隊員談)
- 2 要望調査表取り付けにあたっては、地方の場合、最低3～4日かかり、事務所での諸業務を考えると十分な時間の捻出が困難な場合がある。ガーナの場合68名の隊員で、CC2名、MC1名体制である。さらにアフリカで最も高いマラリア罹患率(100%を超えている)という状況のなか、MCは保健医療分野の隊員も担当している厳しい状況にある。
- 3 JICAのさまざまなスキームを説明しても、結局、隊員自身の受け止め方、2年間の活動計画の考え方によって、成果も相違してくる。

課 題 名	基礎教育の拡充・質の向上
プログラム名	理数科現職者教員研修並びに教員養成プログラム(その1)
プログラム構成	プロジェクト方式技術協力/小中学理数科教育改善計画 シニア隊員/理数科教師 一般隊員/理数科教師 (国別特設、青年招へい)
日 時	2000年11月8日(水) 14:00~16:00
訪 問 先	JICA ガーナ事務所
面 会 者	田中シニア隊員、大原隊員(10/2)、天本隊員(11/1)

視察/協議内容

- 1 現在理数科教師は30名。シニア隊員、数学授業担当の理数科隊員、物理の理数科隊員の3名にて協議を実施。
- 2 ガーナにおいてはサイエンス・リソース・センター校あり、サテライト校はセンター校の実験室を使用可能。諸般の事情により必ずしも係るシステムがうまく機能していない。4名がセンター校に配属中、うち1校ではVSOも配属されており機材などを管理していることもあり、うまく機能中、もう一校は、隊員が数学なので実験室には特にタッチしていない。もう一校は前タームまでは使われていた模様。もう一校は新規隊員配属中であるため詳細不明。
- 3 シニア隊員は教育省secondary Education Div.に2代目、隊員に対する巡回を実施、相談役として機能する他、要請背景調査も担当。また、Div. Directorが交代したこともあり、新規にMonitoring and Eva. Research Unitが設置され、ガーナ人3名とともに参画し、District Officeについてに対する業務も開始。現在、理数科分科会でまとめられたシラバスに係る提言をUnitに申し入れ予定。ただしまだ明確なTORあるいは目標については思慮中と見受けられる。
- 4 分科会については、過去に作業分担に比してフィードバックが少ないと感じる隊員がいたことから、現在自発的参加としているも、現在大勢が参加。運営は理数科隊員で行っているが、教科書・問題作成等は必然的に教科別となる。分科会では他にホリデースクール、奨学金の審査等を実施。また、理数科隊員間で互いに見学や授業記録の共有を行っている。

特記事項/総括

- 1 隊員の努力により授業内容の向上は試みる事が可能であるも、学校側の対応・意識を変えるのは困難であり、シニア隊員や教育アドバイザー-専門家を通じた教育省への働きかけは有効。

- 2 中高校の学習については計算はじめ基礎教育における問題が大きいと隊員が感じているところ、小・中学校を対象としたプロジェクト方式技術協力が開始されたのは望ましく、隊員側も期待。
- 3 ては開始前に隊員側が説明を受けており、また、開始後の現在、再度もう一度説明を受けることを予定。隊員有志でプロジェクト方式技術協力の現場見学を計画中。また、隊員及びプロジェクト方式技術協力で討論会を実施する予定。
- 4 田中シニア及び奥川専門家は情報交換は行っているも、全く別の仕事をしており、デマケの必要性なしとの見解。
- 5 両者ともまだ派遣されて間もないため、今後の情報交換や連携が期待される。

課 題 名	基礎教育の拡充・質の向上
プログラム名	教育政策支援プログラム 理数科現職者教員研修並びに教員養成プログラム(その2)
プログラム構成	個別派遣専門家/教育アドバイザー プロジェクト方式技術協力/小中学理数科教育改善計画 シニア隊員/理数科教師 一般隊員/理数科教師 (国別特設、青年招へい)
日 時	2000年11月10日(金) 9:00~11:30
場 所	JICA ガーナ事務所
面 会 者	奥川個別長期派遣専門家(教育アドバイザー)、横関プロ技長期専門家(リーダー)、小中プロ技長期専門家(業務調整員)、黒田プロ技短期専門家(国内委員長)、田中シニア隊員

視察/協議内容

- 1 調査団より調査内容の説明。
- 2 本プロジェクト方式技術協力は、主として高校に配属されている理数科隊員が初等教育における理数科の重要性を指摘し、形成されたとの背景あり(本事情によりプロジェクト方式技術協力は小中学校対象、JOCVが高校対象となっており、かえって直接的な連携ができない状況になっているが：ただしガーナの政策で小学校へのボランティア派遣はできないこととなっている)。また、専門家にJOCV OBが含まれていることもあり、有意義な意見交換を実施。

特記事項/総括

国別事業実施と協力隊のあり方

- 1 協力隊と他スキームとの連携要否の検討前に、国別事業実施計画のどこに協力隊を位置づけるかの検討を行うべき。それにより連携要否は自然と利用できる。
- 2 「国別事業実施計画とJICAボランティア事業とのマッチング」と「他スキーム各案件とJICAボランティア事業の連携」は関連はしているも別の問題である認識要。
- 3 連携にはさまざまな形態やレベル(モデラートなものからパッケージ等)がある点につき認識要。
- 4 協力隊のなかには、国家計画など大きな枠組みのなかのどこに自分の活動が位置づけられているのかを把握したいタイプの人存在している(特に昨今は開発援助に係る基礎知識を有する人材が増えており、かつ2年間の協力期間で自分の位置づけを明確にしたい隊員が増えてい)。一方、純粋に現場の活動を満喫し、かかる枠組みにあまり興味のない隊員もいる。
- 5 いきなり大きな枠組みを押しつけられると隊員が負担に思うことが予想されるので、説明

には留意が必要。ただし、興味の有無にかかわらず、すべての隊員に対し、枠組みの中の位置づけを説明する必要あり。特に同職種のない隊員、地方隊員等にとっては、当初は不要でもかかる枠組みが必要となる機会が訪れることが予想される。

- 6 枠組みの一部として特に機能することが期待される隊員については、要望の段階から明確化し、派遣前に本人に説明することが肝要。

当該プロジェクト方式技術協力とJOCV

- 3 元来本プロジェクト方式技術協力はJOCVのニーズ・要望を反映して形成された。
- 4 フィールドから政策への実証型案件であるため、現場の意向を吸い上げてゆくことが肝要、協力隊をまとめるシニアの存在は極めて有効。
- 5 JOCVとは意見交換他ゆるやかな連携を実施中。

JOCVと他スキーム連携円滑化のための提案

- 1 派遣前訓練実施時に派遣国の教育事情等、さらに具体的なオリエンテーションを実施することは可能か。
- 2 国内訓練期間を短くし、現地訓練期間を長くすることは可能か。特に語学や相手国事情。
- 3 JOCV研修の年齢枠の見直し要(優秀な人材が35歳の年齢制限により派遣できない状況になっている)。
- 4 JOCVカウンターパートのグループ研修等検討する余地あり。

課題名	貧困層の生計向上と生活環境の改善
プログラム名	生活・健康改善総合プログラム
プログラム構成	社会開発総合プログラム / 個別専門家 一般隊員 / 村落開発普及員 開発福祉支援事業 / 女性生活向上支援プロジェクト
日時	2000年11月9日(木) 10:00~11:30
訪問先	JICA事務所
面会者	大野個別長期専門家、辻本協力隊調整員、尾形医療調整員

視察 / 協議内容

調査団より協議主旨を説明ののち、当該プログラムについて次のとおり説明あった。

- 1 さまざまなJICAスキームを有機的に連携し、効果の高いものにしていくというJICAで初めてのプログラムである。点から線にして、限られた資源をうまく使うことを画策。北部3州を活動対象とし、現在、短専で農村開発で1名が既に入っており、また地域開発計画と農村開発計画の短専を募集中。
- 2 ガーナでは中期5か年計画(2001~2005年)があるものの、地域に根ざしたコミュニティ開発をめざし、中央官庁からでなく、Districtレベルから要請を出させるべく、計画策定中である。
- 3 草の根、開発福祉支援事業も既に連携を図り、展開中。
- 4 隊員については、当初から連携を考えており、隊員しかできない分野(保健関係や農村開発といった生活活動関係など)を考えている。ただし職種や活動の内容では、TORを非常に明確にする方向か、あるいはコミュニティの中に入り自由に活動するといった幅広い余地を残した方向か、まだ検討中である。
- 5 現在タマレに村落開発隊員が1名いるので、その隊員の経験(活動内容、派遣方法、現場でのニーズ他)をレビューした。
- 6 既に一般短期でプログラムオフィサーを要請中。村落開発などの分野で隊員を入れたい意思はあるものの、プログラムオフィサーがまず入り要請調査をまとめて、連携を図りたい方針。
- 7 既存のJICAスキームを活用するという点で、隊員と見返り資金(KR2)などでの支援も考えている(今回のプログラムではまさに既存のスキームをのようによく活用できるかが一番の鍵)。

特記事項 / 総括

隊員との連携する際の留意点・提案

- 1 調整員を計画策定段階から入ってもらっていることが円滑な進捗につながっている(隊員派遣に係る活動目標のすりあわせ、調整、事前協議並びに健康面での助言)。
- 2 JICAスキームの連携といっても、タイミングが非常に重要。案件形成時点から十分に考える必要あり。
- 3 隊員と他スキームのアタッチメントのためにもプログラムオフィサー(一般短期・シニア等)が是非必要。
- 4 隊員には事前に詳しく説明することが肝要。
- 5 一緒の職場にしないこと、業務内容、立場を明確にすることが肝要。
- 6 活動のレベルをずらす(ターゲットを州と村にわけると、あるいは業務目標を異にする)ことも一案。
- 7 グループ派遣はアイデアはよくても、実際、人次第の部分があり、困難な場合のほうが多いとも考えられ、(社会総合開発プログラムの場合)あえてグループ派遣とすることは考えていない。
- 8 社会開発総合プログラムの場合、すべての必要な業務をまず考え、そのなかで隊員が実施することがふさわしい部分については隊員の派遣にて対応するという考え方。

現行の課題

- 1 貧困を正面に据えた目標を考え、ガーナのなかで最も貧困の地域である北部3州を焦点にしたが、現実問題として、マラリアが非常に高いガーナの現状のなか、隊員派遣のエリアはMCと相談し最終決定。
- 2 真っ向から貧困地域に入っていくアプローチをとるのか、貧困対策のアプローチをJICA事業としてどう取り組むのかについてまだ暗中模索。
- 3 連携するにあたり、どこまで明確に隊員のT/Rを固めるか、比較的汎用性のある要請内容として隊員が自由に判断部分を多く残すかは検討中。
- 4 元来、事務所、事務局、本部はじめ関係者が、協力隊を他のJICAスキームから全く切り離し、別の扱いとする認識が望ましくない。国別事業実施計画策定から調整員をはじめとする関係者が参画し、隊員をもっと取りいれるべきである。特に社会開発総合プログラムは協力隊をはじめとする各スキームがなくては成り立たない性格のスキームである。

課題名	小規模灌漑農業技術の改善
プログラム名	灌漑小規模農業振興
プログラム構成	プロジェクト方式技術協力 / 灌漑小規模農業振興計画
日時	2000年11月6日(月) 14:00~18:30
訪問先	ガーナ灌漑開発公社アシャマン灌漑事業地(アシャマン)
面会者	富高長期専門家(リーダー)、伊藤長期専門家(業務調整員)、増見長期専門家、榊道長期専門家、田中長期専門家、北村短期専門家 [同行者：辻本調整員]

視察 / 協議内容

調査団より調査内容の説明を実施、続いて協議を行った。

本プロジェクトは4名の長期専門家が協力隊OBであること、協力隊が活動していた実施機関(サイトも同じ)にプロジェクト方式技術協力が立ち上がったことから、経験及び推測から、専門家(プロジェクト方式技術協力)と協力隊員の連携にあたっての留意事項、専門家と協力隊の意義づけの比較などにかかる活発な協議を実施。

特記事項 / 総括

ボランティアと専門家連携に際して起こり得る問題点

- 1 専門家に付帯する機材などの投入量が大いこと、専門家の実施機関への方針等の関与の度合大いことなどから、相手国実施機関側が隊員に対して十分な対応を行えなくなる場合あり(予算面、カウンターパート等)。
- 2 (専門家・隊員の関係) 専門家が上位、協力隊員が下位の位置づけであるかのようにとらえられてしまう場合あり。
- 3 専門家側が隊員にプロジェクトの一部(例えばチームの一員)として機能することを望む一方、協力隊の本来の自主活動が異なっている場合あり。
- 4 隊員側が専門家と比較して待遇面の不満を覚える可能性あり(特に両者の年齢・技術レベルが拮抗・逆転している場合)。
- 5 両者の気質的な相性が合わない場合もあり(俗人的レベルでコンフリクトが発生すること多し)。
- 6 両者の間を調整する事務所がどのように説明するかでその後の展開も相違。

対応方法・留意点

- 1 全く同じサイトに両者を配置するときは特に留意が必要。実施機関が比較的小規模な場合、

技術面で競合する部分がある場合はさらに注意。

- 2 隊員要請前、プロジェクト開始前に、連携要否の十分な検討要。
- 3 専門家・隊員のT/Rのデマケ・位置づけの明確化、及びそれら認識の関係者すべて(事務所・当該事業部・事務局・専門家・協力隊員)の共有が必要。特に、協力隊がプロジェクトの一部とするか、別個の活動とするかは最低限確認要。
- 4 上述の前提条件としては関係者の連絡の円滑化要。また双方のスキームに精通していること要。
- 5 連携を行う際には主旨・待遇・立場などにかかる事前の説明不可欠(最低限隊員、可能であれば専門家に対しても)。隊員の場合募集要項に記載要、専門家もリクルートから必要。また、派遣された当初の十分な説明も肝心。
- 6 専門家・隊員共に、個々の性格面、技術レベル面を派遣前に精査、組み合わせも勘案。隊員については特に、個人志向か否か(単独の方向性の人)、連携をステップとして学ぶ意思があるか(他人から学びたい、開発のワンステップと考える他)について。
- 7 緩衝剂的役割を兼ねて、シニア隊員の派遣なども一考の余地あり(調整員・職員が直接緩衝剤になれる場合は不要)。
- 8 協力隊が発展中の人材として専門家から学ぶスタンスを明確に打ち出し、将来をにらんで右を希望する人材を派遣する方法もあり。
- 9 国内での人材吸収力が高いセクター(医療等)の場合、そうでないセクターに比し連携が円滑に進捗する可能性あり。
- 10 普及もの、地方展開ものは比較的連携しやすい可能性あり。
- 11 専門家、隊員の連携、組み合わせ方は、標準化は困難。

協力隊事業の特性(専門家との相違点含む)、あり方へのアイデア等

- 1 協力隊は専門家に比して結果を重視する必要なし。
- 2 協力隊は試験を受ける、専門家は試験を受けなくてよい。
- 3 専門家と隊員の根本にある国際協力への意識は同じ。
- 4 根本は一緒でも、専門家はしがらみ多し。
- 5 一方協力隊的な理想の追求が可能。精神論的部分大きい。
- 6 専門家~「できあがった人」、協力隊~「発展途上の人」
- 7 プレッシャーの質が異質
- 8 協力隊は本人主体で活動即応性・柔軟性が大きい。
- 9 協力隊は現場(農民まで)に近い。草の根。住民と同じレベルで生活し、共に生きる
- 10 協力隊も専門家も意識次第でボランティアであり、国際協力の原点に立ちかえり純粋な気

持ちで開発にあたるべき(例：大学教授、医師の専門家としての長期派遣はボランティアの意味合い大きい場合があり得るなど)。

- 11 協力隊は青年育成部分をもっと大切にするべき。一方シニア海外は高齢化事業との意味合いをさらに明確に打ち出すべき。
- 12 特に協力隊終了後の学生を見れば人材育成の手段としての意義が極めて大きい。
- 13 JOCV事業の一部(半分～)をNGOや民間企業へ、研修等を委託し、小規模NGOには対応困難な部分のみJICAが実施するなど大胆な変革を考える時期にあり。
- 14 ボランティアなどすべて「官」が行う時代ではなく、民活をもっと活用すべき。

課 題 名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員 / 野菜 個別短期専門家 / コンポスト
日 時	2000年11月7日(火) 15:00 - 16:30
訪 問 先	ガーナ大学カデ農業試験場
面 会 者	斉藤隊員(10/3)、田中個別短期専門家 [同行者：辻本調整員]

視察 / 協議内容

実験室及び試験農場の視察を行ったのち、調査団より趣旨説明、質疑応答を実施、内容は以下のとおり。

- 1 実施機関には過去に長・短専門家派遣の経験あり(農工大とガーナ大の交流に端を欲している。)その際に単独機材供与実績あり。農業試験所共有物ではなく実質一教授への供与となっている点に疑問はある一方で、それにより機材管理が適切に実施されているとの考え方もあり。
- 2 隊員にとって短期専門家の派遣はよい刺激となっている一方、短期専門家(2週間強の活動期間を予定)にとっても、生活面、活動面で隊員の存在が大きな支援となっている。
- 3 隊員のカウンターパートといってもカウンターパートが先生であり、隊員はその下で働くといった関係にあり、また常に傍に居ないため、隊員の位置づけが問題。
- 4 隊員はまだ任地変更で移ってきたばかりではあるが、以前に比べ活動の場があるという点で満足はしている。

特記事項 / 総括

- 1 次の観点で互いに全く競合しないため、極めて自然で、よい連携となっている。片方が短期(ずっと顔を合わせているわけではない) 専門分野が異なる(研究・試験に対する基本的考え方は学べる)。年齢・技術等に大きな開きがある(そのまま本職の助教授と学生の関係となっており、専門家と協力隊の立場に置き換えても無理がない)。短期専門家側も隊員の参考となるよう、実験の種類を調整した経緯あり。(ある程度汎用性のある技術ベースを持っているため可能となった。)
- 2 隊員にとっても(日本から・現地で)スーパーバイズ・アドバイズを行える専門集団(本件の場合農工大)があると心強いのではとの意見あり(調整員でも極度に技術的な点にはアドバイズ

困難。技術顧問制度では現地状況、特化した技術に必ずしも精通していないため、とっさに相談相手とならない場合あり。

3 また多くの機材も隊員が活用しているわけではないので、短期専門家の役割は大きい。

課題名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員 / 青少年活動 草の根無償資金 / 職業訓練所新校舎建設
日時	2000年11月9日(木) 14:00~16:00
訪問先	アゴメダ
面会者	渋谷隊員(10/3) [同行者：辻本調整員]

視察 / 協議内容

- 1 職業訓練校の現在の教室及び草の根無償により建設中の新校舎を視察したのち、隊員宅にて調査団より趣旨説明、質疑応答を実施、内容は以下のとおり。
- 2 活動内容はアゴメダICCES職業訓練校建て直し、同校におけるタイピング授業の実施、青少年クラブ活性化など多岐にわたっている。
- 3 草の根無償に関し、ガーナ側より隊員が配属されれば資金もついてくるとの認識をされるのは不本意であったが、本件については草の根不可欠であったため、申請。現在は、隊員も必要であれば支援経費他ツールを使用すればよいとの考えに至った。
- 4 新校舎建設は職業訓練校の教師・生徒の手で実施、加えて英国NGO SYTU (Student Youth Travel Org.)のボランティアがエンジニアとして協力のうえ、大きな遅滞なく順調に進捗中。本件により関係者の志気は高まっている。
- 5 英国系ボランティアとの交流あり。また、近隣町のPeace Corps(物理・理数科)と交流、青年会に対しAIDS / STDの週末講習会を2回実施。ローカルNGOとも講習会を数回実施済み。さらに野球隊員に野球指導を依頼することで青少年クラブの参加者も増加。
- 6 隊員が、国家開発計画等大きなフレームワークにおける自分の位置づけを知ることの意義については次のとおり。
 - ・迷った時に大きな方向性があることは重要(それがあれば自分のはじめの3か月に悩まずにすんだのでは)。
 - ・一方かえってギャップに悩む隊員もあり得る。

特記事項 / 総括

- 1 草の根無償と隊員の連携の好例。
- 2 他国・地元NGO、他隊員との活発な交流が行われており、特にPeace Corpsとの活動については現場レベルでの連携の好例。かかる自然かつモデラートな連携は、隊員と他NGO、V、隊員等と間で多く見られるケースと考えられる。

課題名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	一般短期隊員 / 野球 一般隊員 / 野球
日時	2000年11月9日(木) 9:00~10:00
訪問先	運動場(アクラ市内)
面会者	松本短期隊員、宍倉一般隊員(12/1) [同行者：辻本調整員]

視察 / 協議内容

- 1 野球の授業風景(隣の学校の女子生徒への指導)を見学しながら、意見交換を実施。
- 2 現在は短期隊員が主として野球ソフトボール協会の運営、野球の普及の部分に取り組み、隊員がコーチなどを行う一方、短期隊員より運営・普及にかかる引継を受けている最中。
- 3 U.S大使館員のイニシアチブにより数十名が野球をする程度であったところに、現在約60校に野球の授業が取り込まれており、JOCV派遣が実施されてから飛躍的に野球人口が伸びている(現在派遣中を含めこれまでの派遣総計隊員2名、一般短期隊員2名)。
- 4 青年活動隊員配属中の村で野球の出張指導を実施、それにより青年クラブへの村の青年参加率が上がるなど、スポーツの副次的長所を十分に生かした活動を実施。また、工作機械、陸上、理数科各隊員も余暇の時間で地元の子供たちに野球を教えるなど、隊員間でも野球普及にかかる活動に広がりを見せている。
- 5 スポーツ隊員の特性は、生活に必要不可欠な技術ではなくとも(厳しい生活のなかでも「楽しむ時間」を提供できること、また活動を行えば相手側に必ず喜んでもらえるとの認識であった。

特記事項 / 総括

- 1 スポーツについては、草の根交流の本来の良さが生かされており、開発の大きなフレーム等を特に必要としないように見受けられた。ただし、コーチングのみならず協会の運営・スポーツの普及に本格的に取り組む際には、また別の次元の問題に直面する点では他の隊員と同様である。特に相手国の優先順位が低い、あるいはそこまで資金が回らない、余暇を楽しむ余裕がない場合など、スポーツ派遣については条件が整わないと活動が困難である。
- 2 国別実施計画に組み込むことについては、他の技術協力型とは相違するものの、スポーツ振興青少年育成の面での貢献も考えられる。また他隊員との連携も広がる可能性が強い。

3. ザンビア調査記録

ザンビア国現地調査記録(事務所等)

記録者：松本 確認：折田

2000年11月13日(月)

訪問先種別	JICA 事務所
訪問先名	JICA ザンビア事務所(その1)
日時	2000年11月13日(月) 15:00~18:00
面会者	石川所長、大田次長、工藤・末岡協力隊調整員、浜田専門家(技術協力開発計画)、二木専門家(農業開発計画)、藤澤専門家(職業訓練開発計画)、中村専門家(教育協力計画)、飯田広域企画調査員、豊吉企画調査員、子浦職員(JICA アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課)

視察/協議内容

- 1 まず調査団より主旨説明を行った。
- 2 大田次長より、ザンビアにおけるJICAの協力の基本的考え方について説明(ザンビアにおける5つの重点課題、開発課題マトリックス)。
- 3 専門家側より、本件調査内容及び協力隊事業について数点の質問(専門家は契約、報酬ベースであるため活動内容を制約することが可能だが、隊員は可能かなど)がなされた。
- 4 各セクターにおけるJICAボランティア事業及び他スキームの連携方法の具体的アイデア、協力隊事業を国別事業実施計画に記載することについてなどに係る専門家側コメントは次のとおり。

教育分野

- ・ローリングプランに既に隊員が記載されている。
- ・小中学校へのJOCV派遣を検討中(広島大学との連携も視野に入れている)。英国の協力によるリソースセンター(地域展開中)での教師教育(プロジェクト方式技術協力等)を検討中、パイロット地区を設定し、そこにJOCVを派遣する形態を考慮中。例えばグループ派遣とし現場からの吸い上げを行うシステムは協力隊事業の利点を生かすこととなる。また、教育省にシニア海外を派遣することも一考の余地あり。
- ・ただし、教育省の考え方に制約(ESSIPとの関連)があるため、当方の期待どおりの進捗状況ではない。

農村開発分野

- ・隊員の考えも多様(単に海外に行きたい、ボランティアを行いたい、国際協力の入り口としたいなど)。しかしどの隊員にとっても専門家と活動する機会を持つことは勉強になると考える。

- ・現在農業関係の隊員は、非常にいい仕事をしており、(記載の有無にかかわらず)活動の内容自体が十分国別事業実施計画に合致していると考えられる。
- ・隊員の利点は、各自の持ち味を生かした自由な活動にあり、あまり詳細にTRを固定するとフレキシビリティが落ちる可能性あり。ただし稲作で派遣されながらも、本当の現場の課題は流通にあり道路造りが求められるなど大幅なミスマッチが生じると隊員が不幸である。また、もう少しアウトプット意識を持つことも必要と見受けられる場合あり。
- ・連携については、期待する具体的な事項と、生じるであろう問題をあらかじめ考えないと失敗する。専門家と隊員の立場の整理(指揮命令システムに入るか否か。また専門家が隊員に一方的に命令しているつもりはなくてもそう受けとられる点等)を十分理解してもらうべく説明することが必要。また、派遣される隊員の技術や能力がある程度高くないと望ましくない結果となる(したがって、例えばNeedsに見合った隊員を選考する試験要。)

貧困対策分野

- ・貧困への枠組みから考えた場合、隊員派遣についても要請の絞込みが必要である一方、制度、報酬の相違するボランティア事業と専門家等を同一で扱うのは困難と史料。結果を求められている専門家とは一線を引くべき。
- ・他のドナーはボランティア事業とODAと組み合わせていない。(ただし例えばVSOガーナ事務所においてはVSO本部よりDfIDと協調するよう指示がきており、またUSAID東京事務所においてもPeace Corpsとの連携案件は数多いとのコメントがあったなどの点につき調査団側より説明)。「顔の見える援助」と成果主義は両立しがたく、実際、JICAボランティア事業は相手国政府から特に成果を求められていないように見受けられる。日本側における特殊法人整理法や、ODA予算削減の流れ、また援助対象国におけるドナー協調の流れなどについても(他スキームが撤退を余儀なくされる場合でも)ボランティア事業は対象にならないのではいか。ボランティア事業は国内に対しての効果を意識することが重要で、援助戦略の枠に入れなくてもよいと考える。
- ・連携する場合にはゆるやかな連携でよいと考える。
- ・JICAの各スキームを組み合わせるうえで、住民への直接的な普及等のアプローチが必要だから、隊員を入れるという考え方は、安易ではないか。ローカルNGOを入れたほうが費用対効果が高い場合が多い。

技術協力開発分野

- ・隊員の技術レベルも不確実な部分があるため、隊員には自由に活動してもらい、その過程で活用可能な成果などがあがってきてから、連携や一歩進んだサポートをするという方法論もある。よい提言やアイデアを含むレポートを書いている隊員も多いので、いかにそれらを吸収し、隊員をサポートするかが焦点。

- ・協力隊員は点の活動であるが、それを面の活動にするためのストラクチャーが必要。
- ・専門家からのアドバイスという形での関与は望ましいと考える。まずは専門家と隊員とが会う機会を増やすべき。

職業訓練分野

- ・協力隊事業は、青少年育成の意義が大部分であり、相手国側より本人へのメリットが大きいのでは。
- ・隊員は相手側教師と一緒に現場で直接生徒を教え、専門家は直接生徒は教えず全体カリキュラム俯瞰するなど、棲分けのうえ互いにメリットのある連携可能。また、職業訓練校では技術のみならず、教えるノウハウ、実習のみならず座学の知識、組織運営の観点が必要であり、専門家のサポートが有効。さらに、隊員が自分の活動の基準、位置づけ、目標がわからず悩むことも多く、この観点でも専門家の助言は有効。
- ・特にザンビアでは、運営の基礎ができておらず資金が不足し、授業がないなどの状況があり、隊員が一人で入ったとしても活動が制限されるケースが多いため、専門家と連携することにより機材・教材等についてもサポートが可能では。

医療分野

- ・政策レベルの統率は専門家もしくはシニア海外、(例えばマラリア対策等)全国レベルへの展開についてはJOC(場合によってはグループ派遣を想定)を考えている。

調整員

- ・調整員は(側面支援を行っているという考え方もあるが、)実際は正面から向き合って支援しており、かかる業務のなかでは、昨今隊員の質の低下が目につく(募集選考の問題か)、協力隊の専門家はじめとする他スキームとの連携、Involvementそのものはいいが、過大な期待・過剰なくくりつけは行わないことが重要。慎重に心して検討するべき。
 - ・例えば、要請について、慎重に開拓しても隊員派遣時点で少なからず変更事項があるが、しっかり事前に情報を得て勉強してから派遣される隊員ほどかかる変更に対応できない場合が多い。一方で、モンクの隊員(グループ派遣)については、さほど連携などの意識をしていないが、かえって有効な活動かつ構えない柔軟な連携状況となっている。
 - ・一緒に職場でも分野を専門家と相違させ、隊員のTORとある活動が展開しやすいある程度の環境を整えれば、隊員と専門家の連携も可能性が高いのでは。
 - ・まずは専門家が地方に出張する際には、可能な限り事前に当該エリアの隊員の報告書を事前に一読し、現場では全体を見渡しかけている部分につき助言することが有効。インフォーマルな勉強会もさらに促進すべき。
- 5 ボランティア事業のあり方に係る協議は次のとおり。
- ボランティア事業のあり方を考察するにあたり、協力隊事業を例にとると「青年」という概

念にとらわれがちであるため、年齢・技術力も近いシニア海外ボランティアと専門家を比較した方が議論を導きやすいのではないかと。

例えば、専門家(特に個別専門家)については今後政策アドバイザー型専門家の割合が増えていくと想定されるが、かかる専門家は担当分野を俯瞰しJICA事業の方向性につき提言・調整するという観点において、ある意味「JICA oriented」とも位置づけることもできる一方で、シニア海外ボランティアについては、あくまでも相手国あるいは現場への便益に焦点がある「Recipient Country Oriented」と区別することも可能ではないかと。

キャリア形成型(ODAの部分。ジュニア専門家的な位置づけであり、専門家の指揮命令系統に入ることをいとわない)と自発的展開型(自主活動)等の区分の仕方もあり。

ボランティア事業がNGOや国際機関を派遣対象とできる一点においても既にボランティア事業と専門家派遣の相違性を見ることができる。

ボランティアとは何であるかということをしきりと整理しないと国別事業実施計画への適用などの議論についても先に進むことは困難と考えられる。

ボランティア事業に関しては、青年育成の観点を前面に出す場合、国民に対して税金で青年育成を行っていると言い切れるかとの問題があるが、それを言い切ってしまう強いポリシーを持つの一つの方法。かかる方法によればボランティア事業はODAカウントされず、JICAの所管からはずすこととし、また、青年育成のためにボランティアを受け入れる相手国側の心情を考えれば、相手国側の負担を求めずすべて日本側丸抱えで派遣などドラステックな変化が伴うことになるはず。

一方で、ボランティア事業についてもボランティアのプロフェッショナルを派遣したいとの考え方もあり、いづれにせよボランティアだからTRが明確でなくてもかまわないという論理は成り立たない。

特記事項 / 総括

- 1 ザンビアにおいても専門家の中には協力隊のOBが複数名含まれていたが、(ガーナと同様)協力隊と他スキームの「連携」に対しては比較的慎重論が多い。ガーナの調査時点でも記載したが、「連携」の定義を特に行っていないため、連携という単語を使用すると警戒心・抵抗感が働くように見受けられる。本現地調査においてはモデラートな連携からファームな案件まで広義の連携の概念のもとに聴取を行っている。連携の概念を共有化しない状況で協議を行ったため、さらに具体的な連携のアイデアを聴取する予定であったが概念的な議論にとどまった。
- 2 専門家とシニア海外ボランティアを比較することによりボランティア事業の特性を導き出すとの方法論は一考の余地あり。
- 3 ボランティア事業については、国別事業実施計画への記載の有無、本人の意識などにかか

わりなく、相手国側開発計画や日本側援助計画に自ずと合致している場合が数多いと考えられる。国別事業実施計画へプログラムの一部の場合のみ記載するか、協力隊単独でも記載するかは検討要(ただし、右検討にあたっては、先に地域部のプログラムの概念を確認することが必要)。

- 4 これまでプロジェクト方式技術協力に対応していたレベル・規模の課題に対し、(草の根レベルのものから、またはプロジェクト方式技術協力終了後のフェーズ2としてなど)シニア海外+協力隊で変えてゆくのも検討の余地あり。

訪問先種別	JICA 事務所
訪問先名	JICA ザンビア事務所(その2)
日 時	2000年11月21日(火) 15:00~16:00
面 会 者	大田次長、工藤・内田・末岡協力隊調整員

視察 / 協議内容

現地調査報告

- 1 派遣国に対する日本の援助戦略等については、派遣前訓練等で説明を受けたい。また、そのなかでの隊員の各要請の位置づけの説明が得られれば、なお望ましい。
- 2 隊員と専門家、あるいは隊員同士の自発的で緩やかな連携について事務所として把握し、支援・促進していく方向を更に強化する(事務所企画による農村開発の分科会に専門家に講義を依頼した事例等あり)。
- 3 草の根への展開を図るプロジェクト方式技術協力との連携はお互いに有益である。
- 4 専門家の観点では、あまり強制的に連携を打ち出すよりも、助言・支援は必要と考えており、アドバイスというかわり方がよいとの意見あり。この点については、隊員からも現地の事情に通じた専門家からのアドバイスはタイムリーでもあり有用との意見あり。
- 5 理数科教育分野では、単なるザンビア人教師の不足(しかも人材不足でなく人材流出がその主な理由のなかで)の代替要員として、過去20年120名以上の隊員が派遣されてきていることに対し、根本的な解決にならないと疑問を抱く隊員もいる。そのようななかで、BESSIPの動き、Zonal Resource Center等の話をしたところ、隊員側からそのようなセンターにシニア隊員、シニア海外等を配置し、周辺の学校に隊員を配置すれば有効な協力になるのでは、との意見がなされた。
- 6 小学校への隊員派遣については、初等教育に外国人ボランティアの受け入れが稀な現状での特殊なケースではあるが、理数科教師から指摘されている基礎学力の低さ(主として形状・空間把握能力の低さ)を克服するために、当該小学校派遣隊員の指導教科(体育、音楽)等は有効であるし、博物館隊員と連携し情操教育を展開することも有効である。できれば、数代にわたり派遣し、そのような教育を受けた小学生のその後の追跡調査も可能であれば、協力のインパクトが計れると思われる。

これらの意見を事務所に対し報告し、事務所次長、調整員と協議を行った。主な協議内容は以下のとおり。

- 1 協力隊もJICA事業の一つであり、また、他ドナーのセクターワイドアプローチが浸透しつつあるなか、日本の援助リソースの有機的な統合・協力は推進されるべき点については、特に異論はない。
- 2 調整員からは、調査の趣旨である、「隊員を国別事業計画のなかに位置づけること」に対しては、当初反対であったが、調査に同行した結果、しばりのきつい各種スキームとの連携については、抵抗があるものの、同分野あるいは同地域で活動している専門家等がいる場合には意見交換など緩やかな連携はしていくべきと認識が変わった旨発言があった。
- 3 要請背景調査の精度を上げるべきとの意見は過去から何度も言われていることであるが、ボランティア事業であるということで、正面から取り組んでこなかったと言われれば否定しがたい面もある。今次調査を受け、国別事業実施計画のプログラムに組み入れない隊員においても、そのセクターでの派遣戦略を明確にしたうえで、各隊員の派遣理由を明確にし、派遣前もしくは派遣後に事務局なり事務所で隊員にしかるべく説明する必要性が確認された。
- 4 隊員は、援助リソースとして、特にアフリカ地域ではその重要性が認識されている(平成11年度アフリカ地域別会議)。一方、今日求められている開発協力として、貧困削減が大きくクローズアップされている。この分野については、隊員の有用性が強く認識される分野である。具体的には、中央の専門家やNGOにより策定あるいは実施されている政策を隊員が普及していくなど有効な連携が考えられる。
- 5 協力隊の国別派遣計画にはかなりの労力をかけて作成しているが、数あわせの側面がないとはいきれない。また、その使われ方も曖昧である。フレームワークの整理、なぜ隊員が派遣されているかなどの説明に耐えられるものに変えていくべき。
- 6 今次調査団の成果としては、以下のことを予定している旨説明した。
 - ・要請背景調査はプロジェクト形成調査であるとの認識に立ち、現在の職種重視のものとは別の要請取付時のガイドラインの作成。
 - ・今次調査での専門家等との話し合いのなかで連携が予想・予定される際の留意点、過去の事例などを聴取したうえでのガイドライン作成。
 - ・募集要項に青年海外協力隊事業独自の派遣戦略を掲載する。方法としては、現在職種が主で、国が従となっている構成を逆転させ、最初に国の戦略を文章化して記載し、次に要請の詳細を記載するというもの。職種はそのあとに、インデックスとして記載する。
- 7 その他、根源的な問いとして、ボランティアの定義づけを行なったうえでの調査が理想であったのではとの指摘があった。
- 8 しっかりした派遣戦略を立てたうえで派遣を行なう方向性を出していくのであれば、候補

生の選考基準を遵守し、量の拡大を徒に求めるのではなく、量から質への転換も考慮に入れるべきとの見解で一致を見た。

- 9 隊員評価にも関連する話であるが、隊員報告書の協力隊事業及びJICA事業への有効なフィードバックにつき取り組む必要性が指摘された。

訪問先種別	日本 NGO
訪問先名	AMDA (Association of Medical Doctors in Asia) Zambia Office
日 時	2000年11月14日(火) 16:00~17:30
面 会 者	Dr. Mambo、Director (UNV のステイタスで配属) [同行：工藤調整員]

視察 / 協議内容

AMDA Zambiaの活動内容等につき次のとおり聴取。

- 1 AMDA Zambiaの設立は1997年、運営資金は日本のAMDA HDQより、活動資金はJICA関連(PHCプロジェクト方式技術協力及びルサカ市未計画住居区住環境改善計画開発調査) から調達。
- 2 PHCプロジェクト方式技術協力関連プロジェクトとして、大人への識字教育 裁縫 community farmingを実施中。PHCは直接的な保健医療の概念のみならず、生活改善のためのCommunity dev. Activitiesが不可欠であるため、地域住民の活性化及び地域の底上げを主目的としたプロジェクトを実施中。
- 3 そのうち community farmingによる収穫物は、地域住民が直接食料とすることもできるが、給料代わりに支給することでプロジェクト参加のインセンティブとして活用。また income generationの手段ともなることから意義が大きい。したがって、現在派遣予定であるにかかるとJOCVについては、Agro-farming及びcommunity mobilizationの業務に期待。
- 4 その他、実施中のプロジェクトにMicro Creditあり。George Compoundにて実施したMicro Creditは、関係者の不適切な運営により中断、現在拠出した資金の回収を急いでいる。一方 Bauleni Compoundにて昨年11月から来年3月まで実施中の案件(開発調査により資金調達) については2名の担当者を配置しモニタリングを行い、関係者の訓練を含め順調に進捗中(フェーズ1は18万クワチャ。フェーズ2は15万クワチャを予定)。なお、これらMicro Credit案件の成否状況によりUNDPより資金供与の可能性をオファーされているとのこと。
- 5 現在はPHCに直接かかわる部分をプロジェクト方式技術協力が、住民活動や関節部分をAMDA Zambiaが実施中であるが、2002年にプロジェクト方式技術協力が終了する場合には、AMDA ZambiaがPHCプロジェクトを継続したいとの意向あり。その際には保健医療分野も含めた広い分野のJOCVを要請し受け入れたい。

特記事項 / 総括

訪問前には実施中のAMDA Zambiaの独自プロジェクト及びJICA関連プロジェクトの範囲を確認

ののち、今後の展望を聴取予定であったが、聴取の課程で、AMDA Zambiaが基本的にPHCプロジェクト方式技術協力をサポートするために設立されており、また、実体上JICAのサブコントラクト的業務がほとんどで、AMDA Zambia独自の意思によるプロジェクトの開拓を特に念頭においていないことが判明したため、その後の聴取内容はJICA関連プロジェクトの進捗状況の説明を受けるにとどまった。

訪問先種別	日本 NGO
訪問先名	SCDP (Sustainable Community Development Programme) NGO 事務所訪問及び所長ヒアリング
日 時	2000年11月15日(水) 14:00~15:00
面会者	早坂所長、(安井所員、長田研修生) [同行：工藤調整員]

視察 / 協議内容

SCDP活動内容の説明

- 1 「徳島から国際協力を考える会」とは姉妹団体という位置づけで、資金援助あり。
- 2 活動の一部として、住居建設(創始者は資財を投げうって投資)を行い、その住居の賃貸収入(保健省から10年の土地無償提供。その後住居ごと返還の計画)も実施しているが1995年以降の家賃収入の減少によって収益は出ておらず、事業活動自体は日本からの資金に頼っている。
- 3 NGOとして1996年発足、1997年調査、1998年から事業開始。SCDPの目的は貧困地区の生活環境改善(特に子供と母親が対象)。
- 4 現在はルサカのンゴンベ地区(約人口4万人：1998年まで不法占拠地区でやっと病院や学校ができたりとインフラも遅れた地区)にて主に栄養改善教室(栄養調理指導や乳幼児検診)を実施。今まで10グループ、120人の卒業生があり、今後は人数を増やすのではなく卒業生もフォローを中心に実施。
- 5 教室講師には給与も配布。日本人は現在4名体制(難民を助ける会の元メンバーが多い)。

JICAとの連携

- 1 「徳島から国際協力を考える会」が郵政省のボランティア貯金から支援を受けてザンビアではコレラ対策プロジェクト(医療キットの配布や技術指導)を、PHCプロジェクトからの助言を受けて実施。
- 2 ザンビア在住の日本人の婦人を通じてSCDP活動見学、住居に専門家が入居しているなどの接触はあるものの、実際の活動面での連携や協力関係はほとんどない。また、大使館のJapan Dayの誘いを隊員経由で受け、SCDP紹介を実施したことある程度。
- 3 草の根無償で、救急車の司令センター(無線等)での協力実績はあるが、規模的にはSCDPの手にあまる部分があった。
- 4 資金面に難はあってもSCDPの活動には満足しており、外部からの助力・干渉は不要。ODAとは土俵が違い、連携は念頭においていない。

特記事項 / 総括

- 1 本NGOは資金制約や活動も試行錯誤のなかで、自分たちの事業の幅を決め、そのなかでのみ活動しており、その点では協力隊隊員の活動と類似した面がある。
- 2 ODAは資金の面で規模が大きいため、目に見えるインパクト、特に雇用創出が容易にできるという点でうらやましいという意見であったものの、基本的には全く連携などの意思はない模様。隊員派遣も念頭にないようであったが、情報交換の点では全く問題なく、隊員が見聞を広める、あるいは教訓を得るという点での交流は可能。

課 題 名	農村を中心とする貧困対策への支援
プログラム名	小農支援プログラム
プログラム構成	プロジェクト方式技術協力 / 孤立地域における参加型農村開発 専門家(第三国) / 参加型農村開発支援(3か月) 専門家 / 村落開発計画 専門家 / 農業情報普及(3か月) 専門家 / 農業情報普及(00~01) 国別特設 / 農協振興計画 JOCV グループ派遣 / モング地域農村開発計画
日 時	2000年11月10日(金) 9:00~17:00
訪 問 先	JOCV グループ派遣 / モング地域農村開発計画
面 会 者	金澤シニア隊員(稲作)、大泉隊員(9/2・稲作)、片岡隊員(10/2・村落開発普及員)、筋田隊員(11/3・農業土木)、佐々木隊員(12/1・野菜)

視察 / 協議内容

- 1 要請背景、案件概要本案件は、1988年2月から1992年2月の農業実証調査、1994年2月から1995年8月の開発調査、1996年5月から1998年4月の無償資金協力という3段階の協力により灌漑施設が建設されたセフラ地区を含むモング地域を対象に4職種の隊員要請がなされたものであり、現在はシニア隊員(稲作、グループリーダー)の指揮の下、セフラ地区に活動の対象を絞り、同灌漑施設の利用率向上をめざした活動を展開している。
- 2 国別事業実施計画についてシニア隊員を除く4名はその存在を認識していなかったが、かかる大きなフレームワークのなかで活動を位置づけることについては賛同を得た。右理由は以下のとおり。
 - (1) 隊員の要請そのものは開発調査、無償という流れを直接受けたものとなっておらず、事務局からは必ずしも同灌漑施設を意識する必要はなく、より広い地域を活動対象として欲しい旨連絡を受けていたにもかかわらず、現地サイト(事務所)は同灌漑施設の利用率向上のための活動を期待している節があり、自分たちの活動の位置づけ / 方向性が定まらず、対応に苦慮した。
 - (2) 現在はシニア隊員の指揮の下、PDM(別紙参照)を作成し、活動対象を同灌漑施設の利用率向上に絞っているが、以前と比較して活動目的が明確であり、協力の効果も高まると料される。
 - (3) 活動の方向性が定まっていることにつき、特に窮屈さを感じたことはない。
- 2 他技術協力スキームとの連携について
 - (1) 開発調査、無償との連携 同グループは、本案件の開発調査、無償、JOCVという流れにおける連携の悪さを認識しているが、すでに完成してしまったものをどう有効に活用して

いくかという前向きな姿勢で活動を行っており、「無償の後始末をさせられている」という認識はない。ただし、より早い段階で事実を知り、活動の位置づけを明確にして欲しかったとの由。

- (2) 専門家との連携について同JOCVグループは、農業食料水産省(MAFF)本省に配属されている専門家(農業開発計画)から活動の支援を受けており、高い信頼を寄せているところ、連携のポイントは以下のとおり。

大きなフレームワーク(SRD P等)の存在を伝達し、JOCVの活動の方向づけを支援。JOCVの主体性を尊重しつつ、JOCVからの技術的質問に対し適宜必要なアドバイスを与えている。

また、JOCV側から出てきたアイデアを受け、その具現化につき必要なアドバイスを与えると同時に、自身も実現に向け行動している(関係者に働きかける、専門家機材供与費による金銭面での支援等)。

- 3 グループ派遣の有効性について複数の職種を組み合わせたグループ派遣の有効性につき、JOCV側から出された意見は以下のとおり。

(1) 単なる技術指導だけでなくより広い視野での農村開発を可能にするという点、及び隊員相互間で意見交換を行うことにより目標達成に向けたより効率的な協力活動が可能になるという点で、個別の派遣よりも協力効果は高いと史料。

(2) ただし、当初のグループ派遣の意図が明確に伝えられておらず、活動の方向性が定まらず苦慮したため、大きなフレームワークの中における位置づけをより明確にして欲しかった。

(3) また、グループの活動の方向性が変遷してきており、今では事務所からのグループに対する期待がチーム派遣とほぼ変わらない位置づけになっている(グループ派遣にグループリーダーが派遣されているうえ、現在の活動についてもターゲットをかなり明確に設定しており、通常のグループ派遣よりもチーム派遣に近い状態)にもかかわらず、チーム派遣のように予算が付かないという状況下にあるため、両者の区別をより明確に提示して欲しい。

特記事項 / 総括

- 1 JOCVへの国別アプローチの適用について隊員自身が大きなフレームワークの中での位置づけを意識しながら活動することを望んでおり、かつ「成果」を求められることについても反対意見がないことから、かかる案件につき国別アプローチを適用することは十分可能と史料。ただし、本案件については、事務局の派遣方針(無償との連携の意図なし)と現地事務所の派遣方針(無償との連携の意図有り)の間に乖離が見られ、派遣された隊員側に混乱が生じたことから、要請段階でのJOCVの位置づけにつき双方の意図を十分すり合わせておく必要があると史料。

なお、同JOCVグループ自身が作成したPDMは5か年計画となっていることから、毎年計画の見直しを行い、5年目には国別アプローチの視点から協力効果などにつき評価を実施し、グループ派遣の成果を整理しておく必要があると史料。

2 他技術協力スキームとの連携について

(1) 開発調査、無償 開発調査/無償からJOCVへの移行に際し、JOCVのTORをより明確にしておく必要があった。計画段階においてただJOCV派遣に言及するのではなく、JOCVの特徴/能力を勘案し、より現実的(限定的)な目標と活動を設定すべき(無償案件目標アンブレラの下に、小さな協力隊アンブレラを設けるイメージ)。

(2) 専門家本案件においては、JOCVと専門家の中で良い協力関係が構築されていたことから、以下の連携のポイントが教訓としてあげられる。

大きなフレームワークの存在を伝達し、JOCVの活動の方向づけを支援。

JOCVの主体性を尊重しつつ、JOCVからの技術的質問に対し適宜必要なアドバイスを与える。

JOCV側から出てきたアイデアを受け、その具現化のために必要なアドバイス及び協力を行う。

3 グループ派遣の有効性について本案件についてはその有効性が認められたが、グループ派遣の位置づけ及び派遣目的をより明確にし、派遣されるJOCVに事前に周知しておく必要があると史料。また、本案件においても見られたように、個々の隊員のカウンターパートは横の繋がりが希薄になりがちであるが、配属先側(特に個々の隊員のカウンターパート同士)と定期的にミーティングを行うことにより、より多くの情報を共有することが可能となり、配属先側に与える影響が増し、ひいてはグループ全体の協力効果も高くなるものと思料する。

4 シニア隊員の有効性についてシニア隊員派遣後にグループの活動の方向性が明確になっており、グループリーダーとしての役割を十分に果たしていることから、かかる形態のシニア隊員派遣は有効と思料。ただし、シニア派遣の際にも事務局側と現地事務所側の意図に乖離が見られたことから、シニア隊員派遣の位置づけについても事前に双方の意図をすり合わせておく必要がある。

課題名	保健医療サービスへのアクセス拡大
プログラム名	PHCの充実と効果的なリファレンスシステムの整備プログラム
プログラム構成	プロジェクト方式技術協力/プライマリヘルスケア アフリカ地域特設研修/医療機材監理・保守(基礎) (AMDA, Care International等との連携)
日時	2000年11月15日(水) 9:00~12:30
訪問先	現地視察及び専門家ヒアリング
面会者	ジョージコンパウンドヘルスセンター関係者(ザンビア側) 松尾リーダー、佐々木調整員、妹尾専門家(保健教育)、広田専門家(公衆衛生)、子浦職員(JICAアフリカ・中近東・欧州部アフリカ課) [同行:辻本調整員]

視察/協議内容

まずプロジェクトサイト視察ののち、プロジェクト事務所へ移動し、プロジェクトの概要につき次のとおり確認した。

1 ジョージコンパウンド(プロジェクトのパイロット地区:ルサカ地区の中で特に貧困層の高い地域で無償による給水施設供与実績あり、また、開発福祉事業実施中)にある施設やプロジェクト活動の視察。現地ごみ収集やトイレ設置(12ゾーン)、ヘルスセンター、公衆トイレ等見学。

2 プロジェクトの概要

プロジェクト開始当初は、プロジェクトの活動が広範にわたり、長期専門家の確保に困難が伴ったなど、必ずしも円滑に進捗していなかったが、本年中に長期専門家が揃う予定であり、また、昨年の巡回指導調査実施以後プロジェクトの協力を大きく次の3つの領域に絞り活動中。

- (1)パイロット地区でのコミュニティベースのPHC推進(住民の保健水準の向上を住民参加型で実施、さまざまなパイロット事業に取り組んでいる)
- (2)ヘルスセンター機能の向上とレファレル体制の確立
- (3)学校保健モデル構築

引き続きNGO、協力隊との連携に係るプロジェクト側の認識を聴取したところ、概要次のとおり。

1 現在AMDAはJICAからの2種の資金フローにより、本PHCプロジェクトの社会開発の分野を担当、JICAと互いに補完関係にある。連携強化費(JICA HDQ予算 AMDA HDQ)によって、マイクロクレジットモデルプロジェクト、医薬品リポリング調査、コミュニティ農園を

実施。また今年度はPHC現地業務費で識字教育を実施。

- 2 「連携」という言葉については、R/Dへの記載の有無を含む「正式」「非公式」という観点での整理が必要であり、プロジェクト方式技術協力専門家内でも、本プロジェクト方式技術協力におけるAMDAとJICAの関係が「公式」な意味での連携であるかは疑問なしとしない(との見方もある模様。プロジェクト内で認識が必ずしも完全に一致していない模様)。
- 3 情報交換のレベルを含めた協力強化という意味においては、NGOあるいはドナー、隊員との交流は促進すべきと認識。活発であればあるほどよい(特に情報・ノウハウの交換、支援など)。本件プロジェクト方式技術協力は、草の根的活動を展開しており、こうした領域ではNGOや隊員との連携は特に有効。
- 4 現在の隊員との協力関係では、隊員による農村開発の分科会に専門家が講義(ザンビアJICA事務所の企画)したこともあり、隊員だけでなく専門家にとっても有益であった。また視聴覚隊員にビデオ撮影に協力願った(プロジェクトからオフィシャルレターも提出)。医療関係隊員(ザンビアでは現在直接医療行為を行う現場には派遣できない状況にあるが、医療教育機関に派遣中)のプロジェクト方式技術協力サイトのクリニック見学や、建築隊員のプロジェクト方式技術協力パイロット地区のコンパウンド視察のようにプロジェクト方式技術協力関連サイト訪問の例もある。
- 5 なお、ブルガリアにおいては、隊員赴任時に専門家総会を実施し、専門家も出席、意見交換を行った例もある。
- 6 専門家側としては隊員に対し上下関係など意識していないが、隊員から専門家に対しては声をかけにくく、接する機会があまりないのが実状。よって、専門家としても、事務所等により互いに接触する場を設けてもらうことが望ましい。また、専門家と隊員の情報交換の必要性につき事務局よりさらにメッセージを発してはどうか。
- 7 本プロジェクト方式技術協りに係るアイデアの一つに、例えば保健省に配属予定の自動車整備隊員により救急車の故障修理などを実施してもらえれば有益である。

特記事項 / 総括

- 1 NGOとプロジェクト方式技術協力の連携としてAMDA・CAERD Internationalとの関係、引き続きプロジェクト方式技術協力と無償・開発調査との関係などについて聴取を予定していたが、連携の概念に係る共有化を図ることで時間が経過し、所期の協議を完全に了することがかなわなかった。
- 2 本件始め、草の根(コミュニティや住民へのアプローチ)あるいは地方への展開を図るプロジェクトの場合は、とりわけ隊員との連携はお互い有益である。
- 3 専門家、隊員の各姿勢や受入許容度による部分はあるが、概して互いに意識的にアプロー

ちしていけばよい連携(情報・ノウハウ交換含む)の余地はさらに大きいと思料。個人ベースで開始されることが多いが、最初のステージでは事務所の主導で場を設定することが有効。

- 4 (特に医療分野では)概して、協力隊員と研究型プロジェクトより協力隊員と普及型プロジェクトの方が円滑な連携が期待できるように見受けられる。

課題名	鉱物資源に偏重しない産業開発
プログラム名	家庭燃料改善プログラム
プログラム構成	JOCV グループ派遣 / 粘土コンロ製造技術普及計画 フォローアップ機材 / 豆炭生産量拡充計画」
日時	2000年11月15日(水) 15:30~18:00
訪問先	国立科学技術研修所(TEXCOME プロジェクト) 現地視察及び隊員ヒアリング
面会者	勝矢シニア隊員、加藤隊員(陶磁器)、国立科学技術研修所関係者(10/2・ プロジェクトカウンターパート、工場長他) [同行者:工藤調整員]

視察 / 協議内容

本件は1987年から隊員派遣、1988年以降は専門家を派遣、1991年からはミニプロとして実施。94年のミニプロ終了後は短期専門家と隊員で構成。現在は、陶磁器(後任者確保済み)市場調査(後任者が確保されておらず現在引き続き募集中)及び勝矢シニア隊員の3名の派遣によりグループ派遣としている。

ただし初期隊員及びミニプロは豆炭の研究・製造に主眼があったが、現在の隊員は(豆炭含むその他家庭燃料のための粘土コンロの改良・生産・普及、それに伴う地域への研修、巡回指導が活動の中心となっている。

プロジェクトの説明(国立化学技術研修所側による)

- 1 豆炭、コンロの説明：コンロは改良を重ね、現在鋳造型で15000ZKで販売。
- 2 JICA専門家は技術開発分野、JOCVは市場調査や生産などそれぞれのExpertise(専門性)を生かした業務内容としており、パフォーマンスや成果の点では全く変わらない。ただし、専門家には必要ないが、隊員のほうには特に派遣当初に指導が必要という点での相違はある。

グループ派遣について(両隊員からのヒアリング)

- 1 隊員同士は同じ職種でないこともあり互いの活動フィールドが異なること、お互いに自由に意見は言いあえたことなどにより、うまくやってこれたのでよかった。
- 2 シニアとして入った点については、カウンターパートと同等の認識をされある程度の発言権を確保できる点はよい(プログラムオフィサーなり隊員と同じであればやりやすかったと思う)。
- 3 カウンターパートは研究肌でオフィス型であったが、隊員(陶磁器)はコンパウンドを巡回し

ておりサイトは相違。カウンターパートは多忙で一緒に動けないのは問題。

- 4 隊員・専門家等日本人が今まで入っていたことで、ザンビア人の日本人への理解深く仕事もスムーズで働きやすい環境。一方、おもしろみにかける。
- 5 グループ派遣という言葉は募集要項には載っていたが、詳しくはそれ以上の記載はされていなかった。訓練に入る前に自分のほうから国担当に連絡し資料を送ってもらうと同じに橋本産業(豆炭プロジェクト専門家を多く派遣している)を紹介してもらい、自ら技術補完研修の設定を事務局に依頼、受講のうえ派遣(陶磁器隊員)。
- 6 専門家とタンザニアで会ったこともあり、情報や資料を事前に聞いていた(シニア隊員はタンザニアOG)。
- 7 3人の性格が違うこともあるが、自分たちの意見を言い合う、自然にまとまるなど、人間関係もスムーズである。
- 8 隊員に専門家が入ったとしたらどうするかという質問については、車、資金を活用可能、専門家はオフィス勤務で隊員が現場と棲分ければできるとの判断。ただし、自分の行動を管理されることは好まず、また隊員及び専門家に対する配属先側の扱いが顕著に異なった場合の自分の感じ方は不明とのこと。

プロジェクトの状況

- 1 巡回指導のための資金(講師代、燃料費、材料費はじめコースの開催費や広報活動)は草の根で2回支援あり。
- 2 プロジェクトの目標はあったほうがよいということで、現在シニアが中心となりプロジェクトの総枠を明確にするためPDMを作成中。

特記事項 / 総括

専門家と隊員との連携

- 1 本件の3名(市場調査隊員は既に帰国したものの、調査前にヒアリング済み)とも許容力があり、「大人」であり、非常にいい関係を保っている。言いかえれば、柔軟性をもって人とのつきあいを通常に行える隊員同士であれば、多人数のほうが切磋琢磨や意見交換もできて、成果があげられると思料。
- 2 大方の隊員は専門家の下で管理されるのは好まないも、助言や支援は必要とし、それをまた望んでいる。
- 3 本件の場合、隊員が過去のミニプロ等の経緯に深くとらわれておらず(「ミニプロとは何か」と質問してくる状態)豆炭関連プロジェクトと粘土コンロ関連活動を全く別のものと切り離して考えている点が特徴。ケースによってはかかる経緯にとらわれない姿勢が良い活動状況を

生み出すこともあると見受けられる。

グループ派遣

グループ派遣の場合でも、プロジェクトの目標を明確にすることにより、シニア隊員の役割を明確にし、また、後任への引継ぎを容易にし、個々の活動が成果に結びつけることが可能になると思料。

訪問先種別	教育省
訪問先名	ザンビア国教育省
日 時	2000年11月20日(月) 14:00~15:00
訪 問 先	教育省
面 会 者	教育省 Assistant Director Mr.Patson Simwawa 中村専門家 [同行者：工藤調整員、ピリ在外専門調整員]

視察 / 協議内容

- 1 先方より理数科隊員の派遣に関する感謝の意が表わされた。ザンビア人教師の不足への対応としての隊員派遣について感謝しているとともに、教材作成、ワークショップの開催などの活動も大きく評価している。また、ザンビア人教師の赴任したがない地域でも活動しており、非常に助けになっている。これらへの感謝の意及び重要性の認識については、教育省と理数科隊員との懇談会に大臣が開始から閉会まで参加したことに表れているとの由。
- 2 要望事項としては、隊員派遣の時期、派遣期間の延長、担当学年についてである。派遣時期は、新学期開始にあわせて1月からを望む。派遣期間については、効率の観点から3年を望む。あわせて担当学年をグレード10~12の3年間とすることを望む。
これに対し、当方よりは、派遣は原則2年であること、募集の時点で12月赴任の希望は出せるが、合格者に対してそれを強制することはできない旨説明した。
- 3 ボツワナ始め海外へ海外へと流出するために起るザンビア側の教師不足への対応としては、BESSIPに則り、教師の質の向上及び教師数の拡大の努力をしているが、世界銀行、IMFの指導により、教師の給与は上げることは抑えられているのが現状である。
- 4 中村専門家よりBESSIPにおける教師数の拡大についての計画につき以下の報告があった。

ザンビア大学の協力も得つつ、2年間のIntensive Courseを開設し、1年目は実習、2年目は教育実習をして教師を養成するというものであり、免許取得後は地方に配属する予定。

これを受けて当方より、派遣期間の件での要望はあったが、各地域における教師の現在の配置に基づいた地域的な派遣の優先順位があれば知りたい旨申し入れた(現在PSMDという部署で計画策定中との由)。

特記事項 / 総括

- 1 ザンビア側は、如何ともしがたい教師不足の現状のなかで、パフォーマンスの高い協力隊

員派遣継続の希望が強い。一方、JICA側及び隊員側においては、これまで20年間120名以上の理数科教師を派遣してきたことから、単なる代替教員としてではなく、今後は戦略的に派遣する必要性を感じている。

- 2 このようななかで、ザンビア側に教師の配置計画があれば、シニア隊員、シニア海外ボランティアあるいは現在ザンビア事務所で検討中の広島大学との連携隊員等がある地域のZonal Resource Centerに派遣し、その周辺に協力隊員を派遣する方法もプログラムアプローチの観点から有効であろう。

課 題 名	初等・中等教育の質の改善と普及
プログラム名	基礎教育の質的向上プログラム - 理数科教師 (その1)
プログラム構成	一般隊員 / 理数科教師
日 時	2000年11月20日(月) 9:00~12:00
訪 問 先	理数科教師隊員(チランガ、カフェ)
面 会 者	本城隊員(11/1)、田中隊員(11/3)

視察 / 協議内容

本城隊員の職場・住居訪問、隊員とのヒアリング

- 1 副校長(まだ赴任後3週間)を表敬(校長は訪問最後に挨拶)。
- 2 バークランズ中高等学校は数年前まで小学校であり、実験室もせまく、最低限の器具しかない。また電気が通じておらず、水も出ない状態。実験室は盗難にも会い、現在新しい実験室棟の建設を計画中である(ドナー側へのアピールのため現在基礎工事を自前で実施)。
- 3 教師のなかには正式な登録ではない先生(日本で言う非常勤講師)も2名いたり、給与の遅滞問題も多いとのこと
- 4 一方、ミニバスを学校側とPTAとで折半して1台購入(ルサカ~チランガ往復)、コンピューターも一台購入し問題集作成を計画するなど、学校運営に教師の意欲がうかがえる。
- 5 午後の授業は授業料高く先生のインセンティブになっている(あまり優秀でない生徒が多い:午前775生徒、午後540生徒)
- 6 当初生物も教えたが、現在は週36コマ(午前・午後あわせて)、化学を教えている(1教科になってからより集中でき、隊員にとっては好ましい状態となった)。
- 7 本人の任期延長の話あり。
- 8 自主的に化学の問題集を作成し、広く配布し喜ばれている。

田中隊員の職場・授業視察、住居訪問、隊員とのヒアリング

- 1 配属先の学校は男子校でかなりの進学校であり、1939年創設で歴史があるミッション系学校(United Church of Zambia)。診療所や託児所まで整っており、ほぼ全寮制の学校。コンピューターも5台入っており、授業も開始。
- 2 田中隊員は物理、数学を担当。
- 3 学校にはスイス人(農場の農機具整備関係)も入っている。
- 4 物理のクラスは生徒48名。
- 5 寮は14棟ある(一度盗難に会い、最近修復中のものもある)

Mr. Louis N. Nawa校長を表敬、ヒアリング

- 1 校長自身、80年代に理数科教師隊員とともに働いた経験を持っていたこともあり、隊員受入を強く希望し、今回隊員が配属となった。
- 2 隊員活動については、まあまあ満足との回答であった。
- 3 授業にも慣れ、日本語クラブの開設、日曜日朝の教会参加など積極的活動を展開中。
- 4 隊員にかなり高い英語力を要求している。
- 5 「ボランティア」の利点を次のように説明。
 - (1) 生活・文化の共有(日本の時間規則、ノートの取り方他)や技能の交換
 - (2) 子供達(生徒)へのよい影響
 - (3) 他の教師への刺激(授業方法、生徒への姿勢)
 - (4) コミットメント
 - (5) 以上、物質的な貢献より精神的な貢献を期待
- 6 ミッション系学校の特徴
 - (1) 給料は政府から支給
 - (2) その他の運営費用はほとんど自主運営経営(政府からのグラントは少ない)。収入の多くは生徒の授業料で賄う。本校の場合、数10haにのまる農地があり、野菜やメイズを栽培し、生徒の給食のみならず販売による収入もある(現在スプリンクラーをつけて農作物栽培の拡大を計画)
 - (3) 例えば、教師の採用も自主的。
 - (4) 今年は国勢調査の年で多くの学校で生徒が調査に携わる関係で変則的な学期編成となっている場合が多いが、本校の場合は授業に集中すべく国勢調査に参加していない。
 - (5) 一般的に歴史があり設備が整っている学校が多い。また政府からの支援が少ないものの、裕福な子女を受け入れ、進学に力を入れることで、高い授業料からの収入で成り立っている学校が多い。

特記事項 / 総括

- 1 隊員の配属先である学校(ミッション系か政府、男子校あるいは共学か、全寮制か通学制、生徒の数、隊員受持ちの授業コマ数、備品)によって、環境が大きく異なり、大きく隊員活動も相違している。
- 2 設備が整い、授業はじめ活動が容易である学校に隊員を配属した方がいいのか、地方の公学校はじめ設備が整っていない学校に配属したほうがいいのかという判断をJOCVとしては行い、少なくとも隊員をどのように配属し、どの程度の期間派遣していくか、また設備が整っていない場合の支援の仕方などの計画を立てることが必要。

- 3 一方、校長のリーダーシップや学校の運営方針、また他の教師の意欲は隊員の環境を左右する最も大きな要素である。
- 4 多くの学校は多くの生徒を抱え、また教師不足であるので、各隊員の授業受け持ち数はかなり多く、授業の準備や試験準備はじめ、相当の負担はかかっており、学期休みがあってもはじめて休息を取れるという例も多い。
- 5 ザンビアの場合、教師経験のない隊員がほとんど(2名のみ経験者)であるが、各隊員は配属先の環境に慣れ、またさまざまな試行錯誤や努力を行い、授業内容の向上を試みている。

課題名	初等・中等教育の質の改善と普及
プログラム名	基礎教育の質的向上プログラム - 理数科教師(その2)
プログラム構成	一般隊員/理数科教師
日時	2000年11月20日(月) 15:20~17:20
訪問先	JICA事務所(理数科教師隊員との意見交換)
面会者	本城隊員(11/1)、田中隊員(11/3)、中村隊員(11/1)、中村個別専門家(教育) [同席者：工藤・内山調整員]

視察/協議内容

白井代理より本調査の説明。その後、ザンビアにおける理数科教師隊員派遣についての意見交換を行ったが、その討議結果は次のとおり。

隊員活動について

- 1 どの隊員も要請調査表の記載とほぼ変わらない。また日本の学校のレベルと比較しても派遣校はあまり変わらない。
- 2 隊員自身が自己の成長を強調。新しい経験ができる。生徒の学力向上に直接関与できる、自分の教授法や生活態度を周りに理解してもらえる、共感してもらえるなど、活動が楽しいという隊員の意見。
- 3 隊員の英語力の向上は多くの隊員が抱える問題。
- 4 隊員に何ができるか、少なくとも、日本人としてザンビア人に多くの影響を与えることはできる(遅刻をしない。時間を守る。生徒への指導。生徒の将来の可能性)。
- 5 派遣先によって、隊員の活動が大きく異なる(男子・共学校、ミッション系、地方校、歴史や生徒の能力レベル)。

ザンビアにおける教育の現状について

- 1 教員のうち、非常勤はじめ、全体の4割の給料が払われていない(PTAから月16万クワツチャが支払われるものの正職員になれば返さなくてはならない)。このように給与も低く教員の経済状況は悪いので、ボツワナはじめ海外に行く例が多いことも問題。給与未払いはIMF世界銀行の構造調整にも関連している。
- 2 生徒の能力：生徒に自画像を書かせて思うことは、2次から3次元の立体の認知ができていない。それは小学校で授業での復唱しかしておらず、想像力や基礎学力に欠けることがあったり、努力してわかろうとする努力も足りない。基礎教育の重要性を認識している。

- 3 隊員派遣はマンパワーの存在になっており、対処療法にすぎない。よって、この国の根本的解決になっていないのではという隊員の意見もあった。

理数科教師隊員(専門家や調整員からも聴取)からの提言やアイデアについて

- 1 教員分科会(教師会議)では、パンフレット作成、ワークショップ実施。しかし、20年たっても活動に変わりなく、ザンビア人中心ではない。また問題集を作成するのが義務のようになってきている。それよりザンビア人に問題集の作成の方法を教えるほうが効果的ではという意見もある。
- 2 要請背景調査表にワークショップも活動の一部とするほうが、現在のように自主参加の教師会議実施よりは隊員も積極的になって良いとの声あり。
- 3 英国が作ったリソースセンターに隊員が入るのであれば、波及効果があるのではというアイデアが出された。教育省が計画しているZonal Resource Center(全国で640校)に隊員を送るという案も専門家から出た。
- 4 隊員の派遣をより効果的にするために、ザンビアの中長期教員計画との整合性やJICAとしての戦略策定は大事(専門家・調整員の意見)。一時、貧困の多いルアプラ州に多く送るアイデアもあったが、難民の問題が起こり中断。
- 5 JOCVとして戦略を立てるのはよいが、遠隔地に派遣される隊員が活動できるように支援体制をより充実させることが肝要。隊員はミクロの世界で現場の渾然を見ている。一方、技術協力はマクロの世界であり、支援体制なしには連携は困難。
- 6 Peace Corpのように奥地に派遣するならば、シニアあるいは車が入り、ロジスチックな支援が入れば効果的(隊員、専門家始め全員一致)。
- 7 1次隊(7月着任)の場合、生活や授業準備ができ、時期的な問題はなかったが、ザンビアの学期も変則的であるが、少なくとも派遣終了時は学期中になってしまい、その点で無責任あるいは心苦しいと隊員が感じている。よって、任期延長も可能なら好ましい(現在ガイドラインを事務局で検討中)。

JICAの他スキームとの協力や関係

- 1 自分の周りに相談できる人(日本人のみならずザンビア人であってもよい)がいることは必要。
- 2 専門家のほうも、現場の生の声を聞かせてもらうことは重要。一方、専門家のほうからも政策面や学習達成度の調査結果などを発表することもしていきたい。

特記事項 / 総括

- 1 長い派遣実績のあるザンビア理数科教師隊員の派遣については、隊員自身の活動自身が役務提供の域(マンパワーとしての存在)から脱出しきれていないこと、ザンビアにおける教育状況の進展が遅いことやBESSIPはじめプログラム化の流れによる今後の方向性が未確定など、曲がり角にあるのが実状。よって、今後ザンビア初中等教育を取り巻く状況に対して、いったい隊員はどのように貢献できるのかを真剣に問いかけられているといえる。
- 2 シニア隊員からの報告書にあったが、理数科隊員活動の蓄積や教訓をまとめ、今後の派遣方針や戦略を練る必要がある。そのなかで、国別実施指針との整合性あるいはJICAとしての戦略を考えていく必要がある。そのためには、早急に派遣戦略の見直しや隊員支援の方法を考慮することが必要。
- 3 教師経験がない隊員が多いなか、隊員が各自新しいことにいろいろ挑戦してきたことで隊員自身が変わってきた、成長してきたと感じている。この点では、本人への「青少年育成」になっているが、もちろん、生徒や学校の同僚への影響は大きく、ザンビアにおける「青少年育成」の一環も担っている。技術協力という点では、成果を出すために地域を絞った活動や、リソースセンターを中心としたシニアやチーム派遣の方向もパイロット事業としては考えられる。

課題名	初等・中等教育の質の改善と普及
プログラム名	基礎教育機会へのアクセス向上プログラム
プログラム構成	無償/ルサカ市小学校建設計画
日時	2000年11月21日(火) 9:00~11:00
訪問先	タカマド小学校視察
面会者	Mrs. Phiri (タカマド小学校校長) [同行者：工藤調整員、Mr. Ezekiel Phiri (JOCV コンサルタント)]

視察/協議内容

小学校校長に挨拶、ヒアリング及び学校視察

- 1 本校は昨年12月高円宮夫妻の来ザンビアにより昨年開校(日本の無償援助での建設された4校のうちの一つ)。
- 2 一年目であり、グレード7及び9はまだ在籍なし(今年12月はじめて進級によりすべての学年が揃うことになる)。
- 3 教師は現在24名(うち男性教師は6名のみ)。
- 4 他のザンビアの小学校と本校と相違する点は次の4つ。
各棟に備品室が設置
トイレが水洗、簡易と二通りある点
水道、電気が完備
教師の住居は備わっていない(校長の住居のみ): よって、今度派遣される住居問題はまだ解決されておらず、例外的にJOCV側が住居費用も負担を計画。
- 5 来月12月、小学校教諭(体育担当: Physical Education) 隊員(12/2)を受け入れ予定(小学校への隊員派遣はザンビアで初めて)。
- 6 体育隊員以外にも、今後、養護、音楽隊員を無償で建てた小学校に派遣予定。こ情操教育の分野はザンビアのなかでも遅れている分野の1つであり、教育省のなかに担当官もいない(今回の派遣はザンビア政府が日本に初等教育分野への参入の要請を求めたわけではなく、パイロット的な位置づけである)。

特記事項/総括

- 1 無償によるハード面での校舎建設とソフト面での隊員派遣による提携は初めてのケース。よって、隊員派遣による成果、言い換えれば日本としての協力の有効性をザンビア側に示す必要がある。と同時に、無償援助とJOCV事業はじめ、JICA事業の提携方法や効率性といった

教訓を得る機会となることにもなろう。

- 2 基礎教育分野に隊員が派遣されることは初めてであり、慎重にその活動成果を記録し、整理しフィードバックしていく必要あり。例えば、体育教育はじめ情操教育の分野では、シラバスは存在するものの、ザンビアの現状を示す資料や報告がほかにほとんどない状態なので、隊員の活動の指針あるいは参考になるように、ベースライン調査を行うことが望まれる。またその調査結果は、隊員派遣後の変化を見るうえでの比較指標にもなるし、モニタリング評価指標ともなり、ザンビア側に示す際にも活用できる。
- 3 今回小学校に派遣される隊員は、例えば中高等学校に派遣されている理数科教師と基礎教育の実際について意見交換する、互いに学校を訪問することによって、より効果的な協力が可能。また国立博物館に派遣されている視聴覚教育隊員(後任は青少年活動)のところに訪問も考えられる。以上さまざまな連携や組み合わせが可能であることから、在外事務所としても、そうした隊員間の協力については推進、支援を行うことが考えられる。

ザンビア国現地調査記録(プログラム用)

記録者：折田 確認：松本

2000年11月15日(水)

課題名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員 / 市場調査
日時	2000年11月14日(火) 9:00~10:30
訪問先	Society for Family Health (米国 NGO)
面会者	鈴木隊員(10/3) Director, Society of family Health [同行者：工藤調整員]

視察 / 協議内容

隊員執務室視察後、SFH Directorを表敬訪問、当方より調査目的を説明し、次のとおりSFHの概要を聴取。

- 1 SFHは米国NGO / PSIのザンビア支所。資金の90%をUSAIDから、残りをUN他から調達。他にDfIDはじめさまざまなドナーからコンドームの供与やプログラム等を実施している。
- 2 インターナショナルスタッフとローカルスタッフで約60名にのぼる。
- 3 ボランティアの受け入れについては、Peace Corp、VSOはじめ各国のボランティアが入っているが、モチベーションや技能が高い点、上下関係をつくらない点など、メリットが大きい。問題としてはボランティア派遣のタイミングやザンビア人の職を奪う可能性があるという説明であった。

引き続き隊員より次のとおり意見聴取を行った。

- 1 省庁配属型の隊員の場合、常に活動資金が不足しがちであり、また隊員に対し資金供与を期待するなどの傾向があるが、本配属先のようにInternational NGOの場合かかる問題が全くない。
- 2 本件は日米コモンアジェンダの1つでもあり、推進された。同じく、チパタに村落開発隊員(10/3)も入っている。
- 3 職種は市場調査、ただし前職はマーケティングが主体であり、現在の人口統計に係る業務は想定していなかったところ、初めは試行錯誤ではあったが、赴任前より必要以上に業務範囲を固定して考えていなかったこと、自分が学べる機会を得ているというスタンスで望んでいることから、大きな問題はなかった。
- 4 一方、本来業務の統計業務以外にも、コンドーム・プロモーション等、フィールドにおける普及・啓蒙活動など積極的に行っていることから、配属先の関係者にとっても自分の存在が

刺激になっていると思われる(本来は統計業務を期待されているが、これら活動に対しても配属先が車両を手配する等基本的にはサポートを得ている)。

- 5 派遣国に対する日本の援助戦略等については、派遣前訓練などで事前に説明を受けることが望ましい。
- 6 同じ職場に日本人専門家等が入ることを想定した場合、上下関係が発生したり、英語の職場で日本語の会話をせざるを得ない状況は望ましくない面がある。ただし、職種、あるいはオフィスが異なればいい刺激や意見交換となる面もあるかもしれない。

特記事項 / 総括

- 1 NGOに直接派遣が可能であることはボランティア事業の大きな特性であり、専門家との相違性を明らかにする。また、International NGOは、相手国政府機関と比較し組織体制・予算措置等が整っている場合も多く、ボランティアが効率的な活動を行う場が用意、設定されていることから、今後NGOへの派遣を増やすことは望ましい。
- 2 派遣国における開発計画、日本の援助重点分野などの大枠を説明する講義を派遣前訓練に組み込むよう調整するべき。

ザンビア国現地調査記録(プログラム用)

記録者：折田 確認：松本

2000年11月14日(水)

課題名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員 / 村落開発普及員
日時	2000年11月14日(火) 11:00~12:30
訪問先	カトゥバ
面会者	樋口隊員(12/1) [同行者：工藤調整員]

視察 / 協議内容

配属先であるChristian Child Fund(CCF)における当該隊員の活動内容につき次のとおり聴取。

- 1 CCFは米国、カナダ等に対し、Foster Parentsの募集等を実施、ザンビアにおいては23のサイトでプロジェクトを展開中。対象地域の子供を審査のうえ登録し、登録済み子供たちに対し、学費、制服、大豆、かや、毛布、スリッパ等の供与、リクリエーション・コミュニティスクールの開催等を実施。
- 2 隊員自身は、現在CCFの当該地域担当Health Workerが半年不在にしていることもあり、クリニックにおける5歳以下児健診の補助、栄養失調児家庭訪問、栄養・公衆衛生指導を中心に活動中。
- 3 Health Workerが戻り次第さらに栄養士としての活動に特化する予定。
- 4 CCFから手交されたJOB descriptionには、栄養指導以外に、生計向上に係る村のベースライン調査・Participatory Planning、スポーツの振興(本人履歴書のバレーボールに係る記載によると思われる)などあり。なお、現在フットボールチームを結成、村人の昼間の酒量が減ると好評。

当地には他に2名のJOCVが別のNGOで活動中。それを含む隊員間での関係に係るコメントは以下のとおり。

- 1 分野が異なるため、活動上の直接的関連はない(他は農業)。お互いの活動現場を見学に行くなどの交流はあり。
- 2 同じエリアに隊員が配属されている場合、そのエリア(村)の基本情報が速やかに入手でき、活動展開の参考になることが多い。一方さらにこれで同分野であったなら、それら事前情報によって配属先などに対しても先入観を持ってしまう可能性があるため、別分野であったことは好ましいと考える。
- 3 SFH(米国系NGO。鈴木隊員派遣中)に依頼のうえ、HIV / AIDSのワークショップを開催。

その際には柿沼隊員(村落開発隊員)と互いに協力。今後、CCFスタッフに対するSFHによる昼休み講習会を計画中。

4 12月の村落開発分科会開催のおりには参加を予定。

特記事項 / 総括

- 1 村落開発隊員は活動内容の解釈が広いため、隊員本人により活動の方向性を決定する必要がある職種の一つである。同じ村落開発隊員でも、かかる柔軟性の利点が出てくる場合と、かかる柔軟性により隊員が方向性を見失いがちで大きなフレームワークの中での位置づけを求める場合と、二通りあるように見受けられ、同職種のなかでもその取扱については異なる点につき留意が必要。
- 2 これまでの調査において、本格的な連携に際しては事前の枠組みづくり(目標設定他)が肝要とのコメントを得ている一方で、随所に見られている隊員及び専門家、隊員同士の自発的かつモデラートな連携については、可能な限り把握のうえ、支援・促進してゆく方法論が最も有効。

課題名	国別事業実施計画に未記載
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員/村落開発普及員
日時	2000年11月15日(水) 14:00~16:00
訪問先	カナカクタパ地区農村開発計画局
面会者	杉山隊員(11/2・村落開発普及員)

視察/協議内容

1 要請背景、案件概要本案件は、「ザンビア」国の入植政策に基づきカナカクタパ地区に入植した入植者の自立営農促進計画の一環として隊員の要請がなされたものである。具体的には、草の根無償で建設された小学校を拠点に各種青少年活動を推進し、地区全体の活性化を図ることが期待されていた。なお、同地区においては、これまで無償資金協力(訓練農場、道路等の建設) 専門家4名(営農、園芸、農業機械、灌漑) 協力隊員(家畜飼育、食用作物、村落開発普及員)による協力が行われてきた経緯がある。

2 隊員からの意見聴取内容

(1) 赴任当初は、上記小学校にて青少年向けのイベント企画、女性グループの支援(編み物、刺繍教室等)、識字教育等を行っていたが、現在はクリニック建設のための援助申請、ファーマー自治組織委員会の選挙管理などの業務で多忙を極めている。当初の要請(青少年活動)については、ニーズはあると思われるものの、現在の仕事で手一杯の状態であり、手がつけられずにいる。

(2) 上記クリニック建設に関しては、最初草の根無償の申請を行ったが通らず、現在はザンビア政府関連機関(ZAMCIF)に対して資金援助要請を計画している。

(3) 前任の協力隊員(8/2、村落開発普及員)は、当初後任を呼ばない意向であったが、草の根無償で建設された学校に対する協力の継続という観点から、ザンビア事務所(調整員)側が後任要請を隊員に持ちかけ、本件要請の提出となったとの由(事実関係未確認)。

(4) 受け入れ先は活動内容の変化につき特に言及することはなく、主体性に任せてもらっている。

(5) 国別事業実施計画等の大きなフレームワークにおける活動の位置づけを明確にすることについては、賛成する。主な理由は以下のとおり。

JICAの「協力隊には目に見える成果を強く期待しない」という方針があるものの、専門家の後に派遣されたために実際のファーマーの自身に対する期待は高く、活動の位置づけにつき戸惑いを感じたことが多々あったため。

現在、配属先の同僚達は皆多忙であるため、同地区の発展のためのビジョンが描けていない状況にあり、自身の活動の方向性も定まらず苦慮した経験があるところ、かかる大きなフレームワークの提示があれば、配属先のビジョン形成の一助ともなりと思われるため。

- (6) 過去に入っていた専門家の協力成果が、配属先において十分に活用されていないと史料。
例えば、協同組合も自立にはほど遠く、以前には行われていた野菜の出荷などもトランスポート、資金不足などの原因から現在は実施されておらず、適切なフォローアップがなされていないように感じる。また、自身もその点につきどこまでコミットすべきかがわからない。
- (7) 自身は農業のバックグラウンドがないため、農業食料水産省(MAFF)本省に配属されている専門家(農業開発計画)に適宜相談を行っており、またプロジェクトも見学させてもらっている。
- (8) 同地区には無償資金協力により各種設備が建設されているが、これが住民に「受け身」の姿勢を植え付けてしまった側面があると思料。

特記事項 / 総括

- 1 専門家との有効な連携を図ることにより、より戦略的な協力ができた案件と思料(専門家による技術移転の協力効果維持・普及を協力隊が担当する、等)。
- 2 また、無償、専門家という協力の流れと協力隊の関連(連携の意図の有無)を明確に提示することにより、隊員の活動方針がより明確になったものと思われる。特に、金額的に大きな案件が実施されている場合には、草の根レベルに配属される隊員の同僚などの精神面にも影響を与えている可能性が高いと思料される(隊員のTOR決定に際しては要請先を交えた慎重な検討が必要と思料)。
- 3 要請における技術協力的側面とそれ以外の側面に濃淡を付けることにより、隊員活動の位置づけをより明確にすることができた案件と思料(上記(5) 参照)。
- 4 上記隊員からの意見のとおり、同配属先は、入植政策の方向性自体がそもそも不明確であったこと、及び人員が不足していることから、入植地全体のめざす方向性について計画を策定できていない状態にあるため、同地区への更なる協力を行っていくのであれば、アドバイザーとしてシニア海外ボランティアの派遣を行うなど、協力隊員と他スキームの連携を図る余地があると思料される(なお、同地域はルサカからの通勤も可能であるため、地理的にもシニア海外ボランティア派遣が可能)。

ザンビア国現地調査記録(プログラム用)

記録者：松本 確認：折田

2000年11月17日(金)

課題名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員/生態調査
日時	2000年11月16日(木) 16:00~19:00 2000年11月17日(金) 13:00~18:00
訪問先	現地視察(サウスルアンゲルア国立公園)及び 隊員・カウンターパートヒアリング
面会者	木村隊員(12/1・生態調査) Mr. Moses Mukumbi、ParkRanger [同行者：工藤調整員]

視察/協議内容

隊員所属先

- 1 観光省国立公園野生生物局ムフエ担当区・Chinzombo Research Station(CRS)
- 2 隊員所属のChinzombo Research Station(CRS)はザンビアの東部地域にあるサウスルアンゲルア国立公園の中にある。

プロジェクトの説明(ザンビア人による)

- 1 CRSはZAWA(Zambian Wildlife Authority)の傘下にあるが、このZAWAの活動の約40%はノルウェー援助機関であるNORADのLIRD(Luangwa Integrated Resource Development Project : 1988年から実施)に頼っている(残り60%は政府及び観光収入によりカバー)。
- 2 NORADのプロジェクトでは、車両、巡回に必要な活動資金をはじめとし、国立公園の管理運営に係る技術支援(1名長期及び短期専門家派遣)など、観光による資金調達以外の部分の多くを占めている。
- 3 CRSも含まれるサウスルアンゲルア国立公園には180名のスタッフがいる。
- 4 他のドナーとしてデンマーク・ボランティア(MS Denmark)も派遣されていたことがある。
- 5 ノルウェー、デンマーク人とも職種や所属地区が相違するため、JOCVとは業務上関連が薄く、接触もほとんどない。
- 6 現在NORADによってLIRD II(1999~2002)が計画中。サウスルアンゲルア国立公園野生生物局ムフエ担当区の新しいオフィスやスタッフハウスについては既に建設中である(木村隊員がかかわるCRSラボ含む)。ただし、EIA(環境アセスメント)がまだ終わっておらず承認待ちとのこと。さらにNORADによるプログラムは情報センターや、機材、不法取締り、公園運営にかかるさまざまな費用まで含まれているとのこと。

- 7 ZAWAは現在国営から半民営化され、そのため組織再編成が実施中でスタッフも約3～4割減少。また3年後には完全な民営化が予定され、政府からの支援がストップする可能性もある。ノールウェーからのプログラム支援金額が減ってきていること、3年間のプログラムであることからその後のZAWAの運営状況は不透明である。よって、2002年以降、観光収入で維持したい意向がある。
- 8 環境資源の保護がZAWAの役目であり、また観光振興も大きな視点で50：50の重点である。観光面では、民間観光業者とりわけロッジ経営者の新築計画に際しては、廃棄物の公園内放棄禁止始め環境面での指導を行っている。
- 9 ZAWA自体の組織は環境と観光をセクターで分けておらず、両面の指導・運営を行っている。

JOCVへの要望(ザンビア側)

- 1 国立公園に係る人材は不足しており、日本からの専門家、シニア海外等の派遣は好ましい。
- 2 国立公園には観光用のロッジも多く、食事含む日常生活環境、また緊急時の医療輸送も整っており問題ない。
- 3 例えば日本に要望する例としては、密漁者対策のモニタリング(調査結果のデータ化、対策システム作成)などが考えられる。
- 4 木村隊員はじめ、7代にわたる生態調査の隊員派遣については同公園の調査に大きく貢献している。前任の入山隊員は公園地図も作成してくれたが、地図販売からの収入も続いており大きな貢献である。もちろん、隊員とスタッフとの人間関係も引き続き良好である。

木村隊員活動

- 1 もともと動物が好きであり、調査でキャンプ移動しながら行っている現在の活動は最高である。適材適所であるといえる。
- 2 国別計画なりザンビアにおける環境あるいは観光政策は意識していない。それよりは、公園周辺の住民やコミュニティと環境との不調和の方が現在の懸案である。
- 3 隊員7代のうちには、隊員の中には自分の研究に重点をおきがちな隊員もいたと側聞しており、7代すべての成果が継続性をもっているわけではないが、これまでの派遣による調査データによって公園にいる野生動物の把握が容易になっており、その部分については大きな成果を出してきている。
- 4 継続した隊員派遣のおかげでザンビア人の日本人に対する理解あり。
- 5 現在、ザンビア人6人(組織改訂前は10数人いた)とともに、カバの生態調査を実施中である。調査に係る人数は減少しているが、人数不足より個々のレベルアップが重要。

- 6 ザンビアカウンターパートの多くが他の省庁に比べて給料も恵まれているようで、給与の遅れも少なく、また調査のための燃料費はじめ問題が今のところ全くない。

特記事項 / 総括

- 1 野生動物保護の観点での隊員は現在7代目。広大なムフエ国立公園の野生動物保護の観点から、生態調査は当面終わりのない活動ともいえ、長期的な観点に立ち、地道な努力が求められる分野である。さらに公園の半民営化に伴い、一層の人材不足が著しく隊員の継続が望まれる。
- 2 成果を継続させるにあたっては、民営化の方向性や他ドナーの動向に注視が必要。
- 3 また、ザンビアにおける国立公園の運営方法をかんがみれば、環境と観光が表裏一体の切り離しがたいものとして取り扱われている点を十分理解したうえで、隊員の方向性や活動内容を考えることが必要と見受けられる。

課題名	国別事業実施計画に未記載
プログラム名	
プログラム構成	一般隊員/環境教育
日時	2000年11月11日(土) 15:00~17:30
訪問先	Zambia Wildlife Authority、カフエ国立公園
面会者	小野隊員(10/1・環境教育)

視察/協議内容

1 要請背景、案件概要本案件は、ザンビア国最大の国立公園であるカフエ国立公園の自然資源保全のため、環境教育を通じて関係者・地域住民の環境保全への意識を高めることを目的に隊員の要請がなされたものである。現在活動中の小野隊員は、ザンビア国各地の学校を対象としたサマースクールの実施、周辺地域の学校の教師を対象とした環境教育ワークショップの実施、地域住民を対象とした環境関連図書の貸し出しサービス、環境教育教材(生物標本等)の整備等の多様な活動を実施している。なお、同国立公園には過去に生態調査、無線通信機、土木設計等の隊員に加え、専門家3名(チーム派遣)も配属されていた経緯がある。

2 国別事業実施計画について

(1) 同隊員はその存在は認識していなかったが、かかるフレームワークに隊員の活動を位置づけることについては基本的に賛同を得た。同隊員から聴取した主な意見は以下のとおり。

一般的に、かかる位置づけを明確にすることは、隊員 各自の活動の方向性を定めるうえで有益と史料。ただし、募集時・派遣前に位置づけを明確に伝えることも必要だが、かかる位置づけを行うのであれば、隊員とJICA事務所、配属先の3者間でのコミュニケーションをより良くし、派遣中にも継続してかかる情報を伝達することがより重要と史料する。これにより、関係者間で問題意識を共有し、同じ目標に向かって動きやすくなると同時に、状況の変化にも柔軟に対応できるようになると考える。

なお、自身の場合は活動分野が「環境」であり、特にJICAからの位置づけ提示がなくても大きなフレームワークを意識せざるを得ず、また当初から活動目的が比較的明確であったため、位置づけの有無が活動に影響したかどうかは不明。

(2) 国別事業実施計画においてJICAが協力のアプローチを「環境」から「観光」に変更したことについて意見を求めたところ、賛成するとの回答を得た。配属先が公社化され、独立採算制に移行したため、インカムジェネレーションによる独自財源の確保が急務となっており、環境保護のためには観光開発が不可欠であるとの認識。

2 他職種の隊員との連携について同隊員は、ザンビア国に多数派遣されている理数科教師隊

員が実施している「理数科教師会議」において、自身が実施する環境教育サマースクールの宣伝を行い、各隊員に配属先への働きかけを依頼しており、結果2校が同サマースクールに参加している。

3 他技術協力スキーム等との連携について

(1) 専門家との連携 同隊員から聴取した意見は以下のとおり。

チーム派遣の専門家が作成した同国立公園の開発計画の位置づけが不明確なために対応に苦慮しており、専門家の成果品が有効活用できていない状態にある。(専門家は隊員との連携の意図を示唆していたが、要請には連携についての記述はない。)同開発計画は2か月前に環境省に承認されたが、実際には実現に向けた動きは全くなく、むしろ計画に逆行するような動きもある(利用予定の建物が売りに出されている、等)。

上記 から、専門家の残した成果をより効果的に利用できるような派遣方法を考えるべきと思料。(計画の存在及びJICAにとっての計画の位置づけを派遣前に伝える、計画と隊員の関連・役割分担を明確に提示する、等)

(2) 小さなハートプロジェクト任地の村の小学校の寮にベッド及びマットレスを贈与すべく、現在申請中。

3 その他意見国立公園の運営に係るJICAの研修は日本で行われるものが多いようだが、大規模な国立公園の運営については、類似した状況の下でより発展した形態の運営方法の蓄積がある他途上国(ケニア等)での研修(第三国研修)が最も有効であると思われることから、かかる研修を増やしていくべきと思料。

特記事項 / 総括

- 1 JOCVへの国別アプローチの適用についてフレームワークの中での位置づけを行うのであれば、かかる位置づけの提示を派遣中にも継続すべきとの指摘は、考慮に値すると思料。
- 2 他技術協力スキームとの連携について本要請は、専門家チーム派遣の流れを組んでなされたものと思われるが、その関連の有無及び隊員のTORを要請時に明確にしておく必要があった。また、過去、現在を問わず、隊員の活動と他技術協力スキームに何らかのかかわりがある場合には、その位置づけ及び連携の意図の有無を隊員により明確に伝えておく必要がある。
- 3 学校配属の隊員との連携について教育現場に対する活動の広報手段として有効である。

課題名	(国別事業実施計画に未記載)
プログラム名	
プログラム構成	
日時	2000年11月21日(火) 11:00~12:00
訪問先	ルサカ国立博物館
面会者	Mr. Mutenta 館長 田島隊員(10/3・視聴覚教育) [同行者：工藤調整員、ピリ在外専門調整員]

視察/協議内容

- 冒頭館長より田島隊員の活動概要が詳細に報告され、また感謝の意が表された。今年の6月に異動してこれたとは思えないほど隊員の活動を把握しており、敬意を表したい。当方よりザンビア全体の博物館を考えたうえ、どのような協力が有効か質したところ、以下の点があげられた。
 - ・ Outreach PrOgram：現在は生徒が博物館を尋ねてきて、プログラムを実施しているが、こちらから学校に出向いて自分たちの遺産の大切さを理解してもらえるようなプロジェクトを実施したい。これには、移動手段の問題を解決しなくてはならない。
 - ・ Community Based Research：ルサカ博物館はもう一人の隊員の派遣されているリヴィングストーン博物館に比較すると、展示品が非常に少ない。展示に値する遺産はまだまだ、村々には残されている。これを如何に収集するかが課題であるが、その前に村での調査が必要になる。ザンビア人が本調査を行うよりは、全く部族的しがらみのない日本人がこの調査を実施する方が効果的と考える。
 - ・ Tourism：リヴィングストーンでは、動物や滝など自然を堪能するためのツアーは多く、観光客も沢山訪れるが、これに伝統的な美術鑑賞(博物館訪問)を組み込むようなことができればよいと考えている。
 - ・ そのほか、現在収集している美術品のデジタルカメラ、ビデオ等を利用したInventory作成も大きな課題である。
- 2 隊員は視聴覚隊員として同博物館に配属されており、博物館の存在を広く一般に知らしめるために、パンフレットの作成、新聞への広報を行っている。一方、教育分野での活動も定期的に行っている。具体的には、近隣の小学校から博物館を訪問する小学生を対象に伝統的なポットハウスの作成(伝統の継承と資源の大切さを学ばせる目的)、工作や折り紙指導、またストリートチルドレンを対象にした紙粘土工作なども実施している。
- 3 隊員自身がオランダでの博物館の例(調査をする際に調査と教育担当の人間が共同で調査を

し、その後の活動に一貫性を持たせるというもの)を取り上げ、複数の職種の隊員が複数一緒に博物館に派遣されて、ひとつの目標に向かって仕事を進めていくことは効果的であるとの見解を示した。後任隊員は、これまでの自分の活動から青少年活動の職種で要請をし、その結果を見て複数職種の隊員を派遣するか決定すればいいとの意見であった。その趣旨は、急に始めるのではなく、ザンビア側のやる気を見極めてから行う必要があるとの認識による。

特記事項 / 総括

- 1 ルサカ博物館長及び隊員に対する短時間の面談ではあったが、ルサカ博物館のみならず、ザンビアに4つある博物館の現在抱えている課題及びそれに対する当方の協力の可能性につき検討することができた。要請背景調査時には、隊員個人に求められる活動内容を把握するとともに、当該分野の課題のなかでの隊員の位置づけを然るべき立場の人間と協議する必要があると思われた。ひいてはそれが、事務所における派遣戦略策定に生かせる内容のものとなろう。
- 2 当該施設訪問前に訪れた無償資金協力で建設された小学校に12年度2次隊で体育の教師が派遣される。一定のレベルにある中等学校の生徒でも自画像を書かせると頭部からすぐに手足の生えた絵を書く生徒が多く見受けられることから、情操教育の重要性は論を待たない。したがって、小学校に派遣され隊員が、博物館の隊員と協力して情操教育や環境教育等に取り組むことは重要なことと思われる。本件については、博物館隊員も積極的であった。理由は、基礎的な計算能力、空間把握能力が劣っているのは、幼少時代の教育あるいは遊びにあるのではないかと考えており、日本の子供たちは、折り紙を通して、形、空間の概念を自然に育てていると考えるからである。このような目的を持った隊員同士の協力については、事務所としても促進する方向で対処してほしい。

4. イギリス、フランス調査記録

英国現地調査記録(事務所等)

記録者：白井 確認：松本

2000年12月11日(月)

訪問先種別	JICA 事務所
訪問先名	JICA 英国事務所
日時	2000年11月23日(木) 11:00~12:30
面会者	神谷所長、佐藤所員

協議内容：

神谷所長より本件調査研究に関する所感が述べられた。

- 1 青年海外協力隊派遣の目的については、過去よりいろいろと議論されてきた経緯がある。昭和46~47年頃に、「青年育成と技術協力」といわれた。技術協力も専門家のような技術協力ではなく、広義での技術協力とされた。それは、昭和56年頃「隊員が一人途上国に派遣されることにより、周りに影響を与えること」とされたとの由。
- 2 今回の調査研究は、ボランティアとは何かを整理し、それと国別事業実施計画との関係、さらに新規派遣国の判断基準も考えるという、ボリュームのある調査研究であるので、落としどころが大変であるように見受けられる。
- 3 過去にプロジェクト方式技術協力との好連携の例、尻拭いばかりではない、単独機材供与あるいは無償との連携もあったはず。悪いイメージのみが残る傾向にあるようだ。
- 4 新規派遣国の基準をつくるのであれば、同時に縮小あるいは撤退する国についても考える必要がある。

調査団からは、以下の点につき、ガーナ国、ザンビア国の調査を終えた時点での、ラフな落としどころのイメージとして説明を行った。

- 1 サブサハラ・アフリカにとって、隊員は開発協力において有効な投入となっている。
- 2 受入れ希望調査は、本来プロジェクト形成調査と同等の意味を持つものであるが、その意識の共有ができずに事業が進んでいた。
- 3 近年広域企画調査員が多くサブサハラ・アフリカに派遣され、隊員活動を巻き込むようなプロジェクト形成を行っており、これを目のあたりにした調整員、隊員に対してよい影響を与えるようになっている。
- 4 受入れ希望調査をプロジェクト形成調査ととらえ、全体の開発課題のなかでの個別要請というとらえ方をすることにより、候補生あるいは隊員に対し、JICAは説明責任を果たすこと

ができる。

5 上記を実施するためのキーワードは、調整員である。

これに対し、神谷所長からいかに日常のロジ業務から解放するかが鍵になるだろうとの指摘を受けた。

フランス国現地調査記録(事務所等)

記録者：白井 確認：松本

2000年11月26日(日)

訪問先種別	他先進国ボランティア機関
訪問先名	Centre d'information sur le Volontariat International
日 時	2000年11月24日(金) 14:00~15:00
訪 問 先	Centre d'information sur le Volontariat International
面 会 者	Nicolas Jaunet Charge de mission Communication [同行者：Annie LANGE (フランス事務所現地職員)]

視察 / 協議内容

- 1 目的と活動分野：法律によれば、「国際ボランティアは、文化、環境、技術的・科学的・経済的開発、人道援助に関する、フランス国の世界における諸活動に参加する。また同様に、民主主義と基本的人権の発展に資するフランス国の諸活動に貢献する。」とされている。
- 2 同センターの開設は、本年の10月からである。これまでの1か月間にインターネットを通じて1,400人の登録があったとの由。開設後の状況としては満足。
- 3 派遣先は途上国とは限らず、全世界が対象となっている。派遣される分野も、開発協力だけでなく、フランス企業の現地法人、語学学校、大使館、研究機関、NGO等である。割合では、約6割がフランス企業関係。最近の傾向としては、NGOが約3割と増加傾向にあるとの由。
- 4 企業にて活動したボランティアに対しては、約90%の企業が活動期間後も職員として働くよう提案し、約56%のボランティアが同意するとの由。
- 5 活動期間：6か月から24か月まで。活動期間中は同一の機関で活動しなければならない。全体の活動期間が24か月を超えない範囲で1回のみ延長可能。
- 6 手当等：国家公務員244号俸の半額(現状では3460FF/月)をベースとした手当を受ける。さらに、任国によって加算される調整手当を受ける。この手当については、税金も社会保険料も免除される。企業の場合は、7000FF/月~18000FF/月。NGOの場合には、3500FF/月が大方の目安であるとの由。

特記事項 / 総括

当該機関は、需要と供給をつなぐ機関であり、途上国への開発戦略等に則ってボランティアを派遣する機関ではない。当方としては、しかしながら、インターネットを駆使したマッチング方法には学ぶべき点が多いと思われる。

訪問先種別	他先進国ボランティア機関
訪問先名	AFVP (Association Francaise des Volontaires du Progres)
日 時	2000年11月24日(金) 17:00~18:00
訪 問 先	AFVP
面 会 者	Mme. CHOULET- LISSE、 Chef du Service Formation, Direction du Volontariat [同行者：Annie LANGE (フランス事務所現地職員)]

視察 / 協議内容

- 1 ボランティア派遣の目的は、大きく以下の2つに集約される。その中で一番重視しているのは、1番であるとの由。

2年間の活動を通じて連帯意識(先進国・途上国の国家間・市民間、発展途上国への理解)を醸成し、また、それをフランス社会へ還元すること(JICAのサーモンキャンペーンと同様のものが存在)。

発展途上国の開発

したがって、開発が第一の目的ではないとのことである。しかしながら、昨年は約350人を派遣しており、それぞれのプロジェクトが大事に生まれ、実施されていることがうかがわれる。

プロジェクト形成は、現地事務所からの要請をもとに、AFVP本部のプログラム部とボランティア部が並行して検討する。各プロジェクトは、通常ボランティア1名であり、他は現地の人に主体的に活動してもらうよう、現地の能力のある人間を雇う形で実施されている。期間は、4~7年程度。前任、後任はなるべく重なるようにしている。募集・選考は随時なので、プロジェクトの継続性は問題なく保たれる。前任、後任の間が開いてしまっても、現地人間がフォローするから問題は生じないとの由。

- 2 国別の戦略は存在しないが、プロジェクト予算が仏外務省、仏開発事業団(AFD)、ヨーロッパ開発基金(FED)、世界銀行等から拠出されていることから、今日の開発協力の流れに反するものであることは考えにくい。プロジェクトの内容については、基本的に貧困削減関連が多い模様。ブルキナファソでは、7割が村落開発プロジェクトで占められているとの由。
- 3 ボランティアの評価はしていない。活動中は現地の代表者が毎月の進捗を確認する。ボランティアは、6か月、12か月、24か月に報告書の提出の義務があり、任期満了時に活動報告書を提出することになっている。
- 4 仏外務省が派遣している専門家との関係は、プロジェクトとによってはある。場合によ

ては、一緒に活動することもあり、待遇の関係で問題が起こることもあるとの由。

特記事項 / 総括

- 1 上述したように、開発はその第一目的ではないとしつつも、その活動は、貧困削減という目標に向かって、周到に準備され、また旧植民地での協力活動が多いことから来る豊富な人脈を使った効果的なプロジェクトとなっている印象を受けた。募集選考についても、随時募集の利点を生かし、極端に言えばあるボランティアが派遣された時点から2年間かけて後任を探すこともできる体制になっている。
- 2 過去においては、AFVPも協力隊のように個別隊員を点的に派遣してきた。それが、複数隊員によるプロジェクト化を経て、現在のようなオフィサー型の隊員派遣となってきた。これは、上述の人脈及びローカルコスト負担があって初めて成り立つものであろう。その意味で、すぐに協力隊に適用できるものではないが、途上国と先進国の理解を目標の第一に掲げつつも、開発に対してはしっかりとしたポリシーの下実施している点については、見習うべきと思われる。

5 . ニジェール調査記録

ニジェール国現地調査記録(事務所等)

記録者：白井 確認：松本

2000年12月8日(金)

訪問先種別	JICA 事務所
訪問先名	JICA ニジェール駐在員事務所
日 時	2000年11月28日(火) 9:30~11:00
訪 問 先	JICA ニジェール駐在員事務所
面 会 者	朝日所長、浅見調整員、翠川調整員、池内調整員

視察 / 協議内容

ニジェールは駐在員事務所であるが国別事業実施計画を策定している国であること、また、これまでのガーナ国、ザンビア国での調査結果をリファーしつつ、ニジェール国においてどのような派遣戦略を以って派遣してきたかにつき協議を行った。つまり、大きな枠組みのなかで隊員の要請背景調査を行うことについての調整員の意見を聴取した。協議内容は以下のとおり。

- 1 現在の配属先の状況を見ると必ずしも確たる戦略をもって要請背景調査を行ってきたとは言いきれず、点としての派遣となっている。今後は、目先の効果のみを考えて要請背景調査を行うのではなく、長い期間を見据えた計画に基づき派遣したほうが、より効果的な援助になると考える。地方展開についても然り。たとえば、幼稚園隊員については、ニアメの監督局と地方に隊員を派遣している。これはプログラムとして位置づけられている。一方プログラムとしての位置づけはないが、ガヤ他で見られるような異業種間隊員同士の協力についても、村落開発に対する有効な投入手段であり、このような形態での派遣も戦略のひとつ足りえる。このような隊員同士の協力関係は、ガヤのような比較的小さな地域の方が、マラディのような大きな地域よりも、隊員同士の自発的協力は、生まれやすいようだ。いずれにしても、隊員に対しては、派遣前にしっかりと情報を与えることが肝要。
- 2 チーム派遣のような縛りの強いものよりも、また個別に派遣するよりも、上記1のような、グループあるいはグループ的な派遣の方が望ましい。なお、それぞれの独自の活動の余地も残しておくべき。
- 3 NGO等との連携において、啓蒙活動における経費負担が制約されているため、JOCVI(日本の援助がかなりの高額なコミットをしている一方で)予算に厳しいとの印象を持たれている。他ドナーは、ニジェールの国情を勘案してかなりの部分の経費を負担している。
- 4 国際機関との連携は、現在WHOとポリオ対策が実施されている。今後UNDPと就学前教育分野での連携も予定されている。より効果的な派遣をする際に、国際機関との更なる連携を図

ることも有効と思われる。

特記事項 / 総括

- 1 要請背景調査は、プロジェクト形成調査と位置づけられる。調整員の意識改革及び業務削減、また在外専門調整員を活用を図っていくべき。その際、現在業務ごと(帰国、現地支援費、任国外旅行等)に分担されている調整員の職務分担の見直し(セクター別或いは地域別等)が必要になってくると思われる。ひいては、調整員の役割の明確化につながってくるであろう。
- 2 危機管理時の連絡体制について、6時間以内の安否確認を実行する場合、また、隊員支援を有効に実施しようとした際、国土が広く、隊員活動地域が広範に及ぶ国においては、ニジェールだけの問題としてではなく、首都から遠い地方の都市にフィールド型のシニア隊員を配置し、各種支援を期待したい。一方シニア隊員の有効活用を図る際には、派遣前研修の充実が必要になる。

訪問先種別	JICA 専門家
訪問先名	JICA ニジェール駐在員事務所
日 時	2000年11月30日(木) 8:20~11:00
面 会 者	国広専門家(水利環境アドバイザー)、西田専門家(農業開発アドバイザー)、杉山専門家(技術協力アドバイザー)

視察 / 協議内容

- 1 調査団より本調査の主旨説明を行った。
- 2 その後、専門家側より協力隊事業の現在の動きや動向につき質疑応答。特に調査団側からは、募集要項に国別の戦略を入れること、要請背景をより明確に入れることも考えていることも説明。

ニジェールにおける隊員像や提言

- 1 隊員によって大きく考え方や仕事への試みが相違しており、自覚に欠ける隊員もいる一方、いい仕事をする隊員もあり大きな相違あり。派遣前訓練の重要性を感じ、事務局としてのオリエンテーションをより徹底させる必要あり。
- 2 隊員すら確保することさえ難しい現状では、隊員のレベルを保つことは難しいのが実状。農業隊員の場合、新卒であれば派遣前の訓練や技術補完研修の充実が必須と感じる。1年を通じた栽培の経験が全くないなか、補完研修を受けた程度では全く現場で役にたたない。
- 3 一方、隊員によっては事前情報を多く持ってきている隊員もあり、レベルが上がってきていると感じる面もある。
- 4 チーム派遣の場合、隊員間でデマケができていないことも多いが、しっかり監督されていれば問題ない。
- 5 カレゴロのチーム派遣協力についても、8年間の間、ずっと見守れる人が隊員にも所員にも本部にもおらず、全体の管理や運営は誰がやるのかが不明のまま来ていた。よって技術顧問なり技術をしっかり見てくれる人が必要。ただし技術顧問も任国の事情を知らない場合はあまり貢献できる要素が少ないため、当地の専門家に相談するほうが効率的。
- 6 過去のニジェール隊員派遣実績を整理し、取りまとめている(技術アドバイザー専門家が現在作成中)。そうした過去の経緯や実績を今後の国別実施計画に反映させ、戦略を立てていければよいと専門家は皆考えている。
- 7 自動車整備隊員なり無償協力とのかかわりが深い隊員もあり、JICAスキームとの連携は今

- の段階でも可能なもの多い。
- 8 貧困緩和、砂漠化防止といった潮流に沿った戦略をたてるのはもちろんのこと、日本がどういったアプローチや手法を取るか、どこに重点を置くか、明確な策定を行うことが必要。
 - 9 相手国政府への情報がうまく流れていないことも思料(カレゴロの場合、カウンターパートと常に仕事を一緒にするというではなかったため、相手側に日本側の意図や実績が今までは明確に伝わっていなかった)。
 - 10 ニジェールの場合、専門家が倍増するということは考えられず、隊員を入れるほうが現実的だし賢明。よって専門家と隊員なり限られた人的資源をうまく組み合わせることが重要。
 - 11 専門家が隊員にさまざまな情報を与える、支援することはいいこと。また隊員と村落グループが一緒になって専門家の率先の下で他の村落現場を見せる。その際に隊員の代わりに婦人グループに指導あるいは説明を行うといった事例の紹介もあった。
 - 12 隊員にあれこれやれといっても隊員がすぐできないので、それは教えないが、隊員からの相談には気軽に乗っている。管理をするのではなく、上下関係を作らないことも重要な視点であり、専門家のほうは隊員の希望になるべく答える形をとっている。
 - 13 農業隊員が活動をしようにも、交通手段がなく、米を栽培している農家を訪問もできない例も見ており、はがゆく思っている。隊員自身の意思を下げないようにすることを事務局はもっと考えるべき。
 - 14 ニジェール内で、専門家だけでなく所員や場合によっては隊員も揃っての会合や機会をもっと持つべきであり、専門家は3名ともそうした動きは歓迎とのこと。
 - 15 ニジェールなり西アフリカ仏語圏の専門家をもっと育てる制度を作るべき。
 - 16 国別実施のなかで、国勢調査あるいはスクールマッピング、保健地図なり基礎的な資料収集や整理を行うといった隊員を派遣するのも1つの思料。

専門家との関係や連携について

- 1 専門家の方は、いかに隊員と接したらいいのかわからない場合が多い(お互いの業務範囲や交際方法が不明確)。一方、農業分野では、隊員から専門家に相談、アドバイスを受けるケースは増えている。
- 2 チーム派遣の場合、専門家は実質運営(現場管理)を行う立場にあるのだが、赴任当初は隊員から専門家の位置づけや見方が非常に歪んで見られていた。チーム派遣の場合、今後、もっと枠組みをきちんとすべき。さらに会計管理もずさんであり、責任を持つ隊員がないのも問題。派遣を始める際に明確なビジョンと管理システムを構築すべきである。

その他JOCV事業についての課題や提言

- 1 調整員の位置づけは不明確(調整員事務所長の部下なのか、どこに位置づけられるのかが不明。彼らの権限も不明瞭といったことが過去の問題であった)。各調整員が自分の担当地域あるいは分野の戦略をたてることができるようにするべきであり、そのための制度や位置づけも明確にすべきである。
- 2 隊員の派遣目的が経験、2年間健康でというだけであれば、国別派遣計画に沿うことはできない。ODAの一環である以上、少なくとも戦略を持ってもらうべき。
- 3 隊員を増やすことに力を入れる(生めよ増やせよ)のではなく、質の重視にすべき。また人間管理中心から成果をどうあげるかに重点を置くほうがよい。
- 4 隊員にも派遣前に専門家を使え、逆に専門家にも隊員をうまく活用する、相談に乗ることを、ルールにのっとってやれると双方にとってよい。
- 5 要請背景調査表についても、専門のプログラムオフィサー(シニア隊員)を置くなりすべき。
- 6 チーム派遣では草の根的なり、プロジェクト方式技術協力でできないことをやる。その構成員はすべてシニア隊員だけでやる、あるいは隊員2回目なり精鋭を揃えるというアイデアもおもしろい。また現場に入れるのは、若さやバイタリティが必要で隊員が最もふさわしいものであり、専門家とのデマケもできる。
- 7 シニア隊員の位置づけも不明(待遇や身分)
隊員は現場があり、現地業務費の柔軟性なり、現地事務所の権限をより拡大してもらう必要がある。

特記事項 / 総括

- 1 「ボランティア」の整理の重要性については他の国と同様。
- 2 ニジェールの場合、専門家も少なく、JICAとしてプロジェクトを幾つも行うまでいかない現状では、隊員の活躍が大きな期待を持って見られている。より隊員を支援する、助言するといったように専門家側は前向きな姿勢であるので、より現地事務所や事務局が積極的にそうした連携を図る場を設定し、単なる個人ベースでの連携から正式な場での連携がより進むように思料。
- 3 ローカルコストをほとんど負担できない国の場合、とりわけ組織の吸収能力や運営能力の向上が容易でないので、隊員個々では活動の場が制限されやすいので、その際にも専門家はじめ、無償、草の根はじめ及びオールジャパンでの対応、戦略をたてることが最良。
- 4 日本側で限られた投入資源をいかに効率的に、しかも効果的に実施できるかをもっと慎重に考え、国別実施指針始め、戦略の構築が早急に望まれる。

課題名	初等教育の質の向上のための教員養成、教育内容の改善
プログラム名	初等教育支援プログラム/就学前教育支援プログラム
プログラム構成	JOCV 派遣教師(一般隊員/小学校教諭・理科教師・幼稚園教諭)
日時	2000年11月28日(火) 11:30~12:00 齋藤・谷田・カウンターパート 15:30~16:00 吉田・カウンターパート 16:30~17:00 石井・佐復・カウンターパート
訪問先	ニアメ周辺の学校配属隊員先
面会者	齋藤隊員(11/2・小学校教諭)、谷田隊員(12/1・小学校教諭)、吉田隊員(12/1・理数科教師)、石井隊員(11/1・幼稚園教諭)、佐復隊員(11/2・幼稚園教諭)、 [同行者:朝日所長]

視察/協議内容

隊員の配属学校視察、職場・住居訪問、隊員とのヒアリング

ニジェール学校建設計画(基礎設計報告書:平成5年11月)によると、小学校はバンダバリを含み33校、中学校はガウエイ含み2校(ガウエイは普通教室棟8教室、理科実験室棟、管理、便所棟各1室)を整備した。

**バンダバリ小学校校長Madam. Hama Ramatou、PTA会長Dicko Abdul Mounir、
地区長他とともに学校内の見学**

- 1 本校は12教室のうち4教室が日本の無償(平成12年度)
- 2 本校はAFVP(仏ボランティア団体)が以前270万CFAの資金援助が入っている。父兄会活動の一環として家庭菜園、家畜の実践教育のため、農具の購入や家畜小屋を建設。
- 3 生徒約800名。先生は皆女性。

齋藤隊員(11/2)及び谷田隊員(12/1)バンダバリ小学校派遣からのヒアリング

- 1 ニジェール国で初めての小学校派遣。
- 2 ニジェールの教育方針、仕組みを全くわからないまま任地に来た。同校が恵まれていることを、他の小学校のトイレがない、校舎がない、4年生までしか受け入れられていないなどの現状を見せてもらって初めて理解できた。
- 3 当然ながら言葉や経験から、ニジェール人の先生が授業を行うほうが効率・効果的であり、隊員がどのように同校で活動していけば良いかは試行錯誤をしつつ思案中。
- 4 今後の活動のアイデアとして、次の3点を指摘。校長に12月にでも相談し提案を行い、可能であれば試みに実施したいとのこと。

先生が女性ばかりで体育授業あるいは粘土・おもちゃ造りが苦手であるので、そうした現地の先生が行えない授業を中心に行っていく

A P P活動はあるもののまだまだ不十分であるので、進学できない子供(小学校に行けない子ども含み)をはじめ家庭科の授業を増やしていく。

トイレが日本の開発調査の一環として設置中であるので、その後子供に衛生教育を行う。

- 5 支援経費(教育材料)の申請を行う予定。
- 6 田舎に行くと校舎がない、学校給食がない、ジェンダーの問題もあり、女生徒が学校に登校できないという問題あり。
- 7 何よりニジェール国では学校が少なく、生徒を受入れようにも先生や校舎が十分でないため、上に行きたい子でもいけず、進学率も上がらないのが現状。

他隊員との連携

- 1 本校に現在2名配置されているが、相談できる、共感できる人がいて好ましい、学校の様子を聞けるなどスタートが楽になったとの2人の一致した意見。
- 2 幼稚園教諭との意見交換を実施している。そのなかで、幼稚園に行く子弟は裕福な家庭が多く、幼稚園で仏語を教わるなど、小学校に上がる段階で既に他の子供との格差が大きいがわかった。

ガウエイ中学校校長とともに学校視察

- 1 本校は校長を含め32教諭。
- 2 生徒数の倍増もあり、簡易教室も建設中(既にいくつか建設され授業実施中)。
- 3 1995年無償により学校建設。理科実験室棟も建設。
- 4 図書館も建設されたが、本はなく資材置き場となっている。

吉田隊員(12/1理科教師ガウエイ中学校)とのヒアリング

- 1 隊員は理科実験室棟を主に担当。同国の他の学校にはない設備。ただし午前中しか水が出ない、実験機材を使って授業をすることはほとんどない(高価なものもあり、先生が生徒に触れさせず見せるのみ、あるいは使いきれない面あり)。
- 2 隊員の行う活動を校長はじめ学校側が大きく支援。
- 3 今年度はストライキのせいでずっと学校は授業ができないままであった。簡易教室もまだ建設中のものもあり、本格的な開始には至っていない。
- 4 隊員はまず実験室の在庫管理から始めている。まだ着任して間もないため、授業見学の段階。今度は簡易な実験などを行いたい意向あり。いかに理科実験室担当のカウンターパート始

め、学校側から支持を得られる実験授業を今後行えるか、生徒に受け入れられるかが課題。隊員は薬剤師出身で教職免許はない。

- 5 ニジェールでの中学校派遣は初めて。
- 6 派遣前は「理数科教師」隊員の報告書を読むぐらいで、他に参考になる文献や資料はなかった。
- 7 他の隊員が特に欲しい、一緒に活動したいとは思わないとの本人の弁。

幼稚園監督官(Madam. Masaraki Maimouna : 前任の退職を受け最近就任、

以前はZinderの監督官) アミ ナ教育指導官同席

- 1 ニジェール国の幼稚園教育にとって、新しいアイデアの導入や献身的に活動など、2名の隊員の活動を高く評価。
- 2 先週から飼育と栽培を開始(ハトを飼う、幼稚園の片隅に園芸畑耕作)するなど、新しい活動も広がっている。

石井隊員(11/1)及び佐復隊員(11/2)幼稚園教諭からのヒアリング

- 1 幼稚園教諭はニジェールに7名(うちニアメに2名配置)、3年前までは1名のみだったがここ数年で隊員が増加(隊員の配属分布は各県別に入れていこうとの計画から始まったようである)、1992年からニアメに隊員が入っており、2名で今は十分との隊員の弁。ニアメでの活動は巡回及び市内の250名の教諭への講習会実施。一方、地方配属は5名で、どの隊員も手探り状態のようである。
- 2 ニアメと地方の配属では活動形態が大きく相違しており、最も違う点は、ニアメでは対教諭が主であり、地方は対子供であり、子供と直に接している時間が多くそれだけ密であるといえる。
- 3 水曜日の午後、おもちゃを作る講習会を開いている。これは自主的な集まりであるが、ニアメ250人中の幼稚園教諭の中で8名が参加している。以前はものをもらうことが参加動機であったので、今は作る楽しさや実際に応用して見せれるように工夫を凝らしている。
- 4 カウンターパート研修は昨年2名送り1名が退職したこともあり、今年度は誰を送るのがいいのか、日本での受入れ問題もあり慎重な構え。
- 5 報告書を提出していない隊員があり、税金を使っている以上義務でもあり、また他隊員が参考になるので、必ず提出してもらいたいとの要望。

各隊員間の連携

- 1 まだどの隊員も手探り状態でもあり、各隊員間での連携を語るには至らない。

- 2 今まで行ってきた活動の整理や本作りを行う予定ではある。
- 3 数回、隊員総会の場で活動のなかで良かった点や悪かった点を発表するなど意見交換を行った。他は出張の際に他の隊員の仕事でよい所を盗んでいる。
- 4 小学校教諭(斎藤隊員)の所属する先生が講習会に参加したいとってきており、ちょうど幼稚園教諭の所属する監督局の1階が小学校で水曜日午後は休校なので教室も利用できる、連携の可能性あり。

特記事項 / 総括

小・中学校隊員活動

- 1 小・中学校派遣はニジェールでは初めてであり、隊員自身が活動を本格的に行うにはまだ相当時間がかかると思われる。よって、派遣前に情報や参考文献を配布できるようにすれば、より活動の開始が容易になると思料。
- 2 言葉や制度理解、また経験の面で隊員が現地の人に替わって効果的な授業を行うまでには至っていない。配属先の校長の理解があり隊員の活動を支援してくれているものの、同僚教師はまだ隊員がどのように貢献できるか理解できないようである。隊員の存在意義はじめ、学校内での活動の指針やかかわり方は明確になっていない。よって、上記同様、他国での活動事例とあわせ、隊員への参考となる文献や事例集を派遣中にも配布、技術支援も行うなど側面支援が必要。
- 3 現状では、まだ小・中学校に配属されている隊員は活動をどのように行っていくか試行錯誤中であり、ニジェールの教育制度ややり方を理解するのに精一杯である。よって、基礎教育のプログラム化の方向性を定める、決定するまでには至らないが、JICAとして今後の方針を決定するためには隊員への支援のみならず、本セクターの動向調査を行うことが必要と思われる。

幼稚園隊員活動

- 1 ニジェール国では結構長く配属されているが、数多く送るようになったのは最近のことであり、まだ教訓や経験の蓄積はなされておらず、今後大きく期待される。
- 2 首都配属と地方では活動形態も大きく異なっており、その点では連携や分担が可能と思われる。シニア隊員の配属はないものの、隊員間での自発的な連携を期待。また、事務所としても参考文献あるいは事例集の作成への支援のみならず、ニジェールにおける幼稚園教諭派遣の目的や戦略をたてることも思料。

その他提言

- 1 幼稚園や幼稚園 - 小学校 - 中学校に隊員が配属されている利点を活用し、ニジェール国の教育制度の流れや問題点を把握することは重要。現在幼稚園と小学校の意見交換を実施したり、カレゴロのチーム派遣でも小学校活動を行ったりしているので、各隊員同士の連携を強めていく、支援していくことを思料。
- 2 無償による学校建設は絶対的な学校数が不足しているニジェールでは有効とはいえないものの、当国の実状に合わない機材供与あるいは他学校との大きな設備格差は再考の余地あり。各隊員は配属先の環境に慣れるのに時間がかかるようであるが、さまざまな試行錯誤や努力を行い、授業内容の向上を試みている。よって、一人ひとりの孤立配属より地域を絞る、あるいは2人ずつ配属などのほうが、情報の共有、切磋琢磨により、効果的な活動を行えると考え。

課題名	ギニア虫撲滅対策の強化 農民の所得向上による貧困緩和
プログラム名	感染症対策プログラム 農村生活向上プログラム
プログラム構成	一般隊員(過去に に関してはザンデルにて「ギニア虫撲滅対策飲料水供給計画」が実施された)、専門家(農業開発アドバイザー)
日時	2000年11月29日(水) 10:00~15:00
訪問先	テラ郡保健医療センター、中嶋・小林隊員宅
面会者	Dr. Maman Elhadji Oumarou ピースコーギニア虫対策隊員 藤田隊員(9/2・視聴覚教育)、中嶋隊員(10/2・食用作物)、小林隊員(12/2・野菜) [同行者：朝日所長]

視察/協議内容

ギニア虫対策の現状、ピースコーからの報告

藤田隊員の所属する病院の院長は、谷垣専門家の下で3年間研修した後、1年間日本で研修を行った人物であり、JICAに対する理解度は高い。

ギニア虫撲滅週間では、藤田隊員のみならず他の協力隊員、ピースコー、ニジェール人ボランティアが共同でチームを組み村に入り啓蒙活動を行っている。

ピースコーのハンブライ会議

ハンブライは、ピースコーの現地訓練所のある地名であり、ここで関係者(ニジェール人含む)が集い、AIDS、Gender、収入向上等のテーマで意見交換を行っている。参加するニジェール人に対しては、交通費、日当等は支給していないとの由。

中国の援助で整備された巨大溜池(Barage)とダム見学

これについては、開発調査「ティラベリ県砂漠化防止計画」のフォローアップで派遣された深井短期専門家の報告にもあるとおり、近隣住民(部族)の特性(保守的で、勤労を好まない)を無視した案件であったため、現在ほとんど活用されていない。規模は縦13km、横3kmである。この水を使った農業はほとんど営まれていない。20数件の漁民が漁業を営んでいる程度。

中嶋、小林隊員宅にて意見交換**中嶋隊員**

JICAの他の事業との関係は、自分の2年間の活動のなかではあまりなかったが、開発調査の関

係で、自分の活動地域の村で、何らかの聞き取り調査があったようで、それに関し自分は全く知らず、後日そのときの結果はどうなったかと、村の長老に聞かれた際、何も答えられず信頼をなくしかけたことがあった。相手側にとっては、隊員もJICAの一員と見られるので、関連する情報は、タイムリーに伝えて欲しい。また、そのように現地調査を行った村に対しては、その後のフォローをすべきであると思う。

自分の活動としては、村に入って農民たちの栄養向上に努めた。派遣前から近隣の部族に関する文献を読み、また赴任してからは、分からないことは村人に聞くようにした。部族によって仕事の仕方、協力の方法を変える必要もあるので、注意が必要。村落で活動していると、無償資金協力のような大型の援助には疑問を感じる。

自分の任地からほど近いブルキナファソのドイ村でかなり成功したキャベツ栽培方法があるが、渡航先にも任国外研修旅行先にもなっているので、自分はもとより村民が実際に見ることができず残念な思いをした。

藤田隊員

ドイツGTZとオランダSNVの連携で行っている総合農村開発で行っている参加型開発のような協力を協力隊でも可能であればよいと思うが、隊員個人では限界があるので、実力のあるNGOと協力してのアプローチが有効であると思う。

ピースコーでは、近隣諸国の同職種の隊員を集めて勉強会を行っている。協力隊でもそのような仕組みがあれば、有効な活動に資すると思われる。

小林隊員

8月に任地入りしたばかりなので、どのようにして村人の信頼を得るかが一番の課題。体力には自信があったが、ここは思った以上に厳しい環境であり、体調を崩してしまった。乾期には温度差が30度近くある日もある。活動についてはこれからだが、勉強不足は否めない。

特記事項 / 総括

- 1 中嶋隊員の発言のごとく、部族的な特徴がその生活習慣、勤労意欲またはセンスにかなり色濃く出るニジェールにおいては、その把握が活動実施において不可欠である。過去においても他の隊員達が何らかの考察結果を残していると思われるが、体系的に残されるには至っていない。JICAの他事業を実施する際に、このような考察結果は、先入観を持たないで利用するといった条件の下であれば、分野を問わず有効な情報になると思われる。
- 2 農業隊員は各地に分散し、厳しい環境の下活動を地道に続けている。ニジェールでは、農村の所得向上による貧困削減が重要課題となっているが、点での活動を面的に広げていく努力が必要であると感じられた。

課題名	農民所得向上による貧困緩和
プログラム名	農村生活向上プログラム
プログラム構成	JOCV チーム派遣
日時	2000年11月30日(木) 13:00~15:30
訪問先	カレゴロ緑の推進協力プロジェクト
面会者	井上(恭)隊員(10/1・村落開発)、井上(匡)隊員(10/1・野菜)、田川隊員(11/1・村落開発)、平隊員(11/1・野菜)、渡邊隊員(11/1・植林)、原口隊員(11/1・果樹)、豊島隊員(11/2・野菜) [同行者：浅見調整員]

視察/協議内容

カレゴロ到着後、隊員紹介。プロジェクトの概要を隊員から説明を受けた。その後、現場視察を実施。

- 1 活動事務所見学、改良かまど視察
- 2 植林現場の視察
- 3 野菜(たまねぎ栽培農家を訪問)
- 4 隊員(渡邊)の住居訪問

本プロジェクトは1993年より実施されており、2001年6月で終了予定。現在1名の専門家からの助言のもと、隊員7名。カウンターパート3名(元森林官の専属のコーディネーター1名。現地森林官及び現地家畜指導員各1名)で実施中。

調査団より調査内容の説明を行い、続いて隊員からヒアリングを行った。ヒアリングの結果は次のとおり。

派遣前と実際との相違点

- 1 視聴覚を活用した活動が主体となるとの事前要望であったが、実際は小学校での活動も加わった(村落開発隊員)。ただし、他は派遣前との相違がほとんどなかったとする隊員がほとんどであった。
- 2 協力隊を受ける段階では1人での活動のほうを望むとする隊員多し。とはいえ、実際にチーム派遣に入ってみて、今のチーム派遣のほうがよかった、今となってはよかったとする隊員が多い。
- 3 隊員面接の段階で、チーム派遣で行くのはどうかという質問を受けた隊員も数人いた。
- 4 チーム派遣に入ることが決まった時点で、チームのほうが安心であると親は賛成であった

という女性隊員の弁あり。

- 5 仏語圏であったので良しとする女性隊員あり(2 回目の隊員派遣)。

チーム派遣の利点と欠点(よい点と悪い点を各隊員に聞いた結果、次のとおり)。

- 1 良い点(利点や良かった点)

ストレス発散ができる(日本人に何でも相談できる)、悩んだりした際に相談できる(多数の意見)。

仲間ができる。

個人ではできない大きなことができる(多数の意見)。

成果も見えてきやすい(農業関係)。

配属されたときに線路が轆かれており、活動がスムーズ。

やることが決まっており、仕事がある。仕事がなく困ったことがない(多数の意見)。

違った職種の人が出て、いろいろな知識や経験を共有できる。

- 2 悪い点(マイナスの点)

成果を問われること。

日本人社会そのまま。

描いていた隊員像と相違している。

個人の自主性が狭くなり、柔軟性がない(1 人だと、思ったとおりに自由に活動できる)
(多数の意見)。

1 人では好きなことをやれることが、チームだと制限されてしまう(多数の意見)。

あまりに線路が一本だと誰のための活動かわからなくなる。

やることが決まっているのはいいことでもあり、悪いことでもある。

村人の期待が大きい(いいことでもあるもの)。

他の隊員を見て、個人での活動をうらやましく思うこともある。

どうしても日本語中心となり、語学力が伸びない(多数の意見)。

専門家との関係・利点について

- 1 専門家がいるので、チームがまとまっている(隊員だけだとリーダーシップを取れる人がいない)。
- 2 専門家がリーダー役となってきている。
- 3 専門家に困った時や技術面など、相談できる。
- 4 隊員は現場を見、専門家はニジェール側との相談役となってきている。
- 5 プロジェクトが終了に向っているなか、今後の方向性を専門家に相談中。

- 6 チームの中での専門家の位置づけがわからない(前任の専門家との相違も多い)
- 7 年間活動計画は通常のルーティーンに従って行動しているが、新しい計画についてはまず隊員間の話し合いで決めている。

技術面での支援について

- 1 今のところ、困ったことがあった場合、協力隊の技術顧問に連絡するといっても任国の事情までわからず、相談もできず。
- 2 ニジェルにいる専門家に相談したいものの、好意で相談に乗っていただいております、仕事を邪魔したくないとの遠慮がある。例えば、派遣前に専門家に相談してもいいとの承認があればより容易になる。

JICA国別実施計画について

- 1 日本としての戦略や計画などの大枠はあったほうが良い。もちろん、枠に入らない隊員あるいは分野もあるので無理にこだわる必要はない。
- 2 任国の状況や各国の取り組みなどを勉強するのに助かる。
- 3 最低限の情報として隊員も持っておいたほうが良い。
- 4 実施計画を隊員も目を通しておいたほうが活動に入りやすい、視野が広がるなど良い面が多い。
- 5 隊員の位置づけを明確にするのであれば、隊員自身も事前にきちんとかうした計画を自覚すべきである。
- 6 JICAはじめ日本の重点分野を知っておくべきであると思うし、日本が持っている情報を教えて欲しい。

自分の隊員時代を振り返り、こうした国別計画があったら、隊員活動の自覚、日本のODAの認識の点などでよかったと思うとの同行調整員の弁あり。よって派遣前訓練でもこうした計画を知らせてもらうといいとの意見。

特記事項 / 総括

- 1 応募の際には、1人での活動を望んでいた隊員も多いが、チーム派遣が決まった時点で、すんなり受け入れられた隊員がほとんどである。このことからして、隊員の派遣については、活動の指針や業務内容はじめ事前情報を流せば、問題は全く起きないことを示唆している。
- 2 現在、隊員間で非常に仲が良く、チーム内での統制が取れており、活動も順調に見える。何より、チームワークがいかに取れるか、自主的な隊員活動のなかでプロジェクト目標に向けて同一行動を取れるかが焦点であり、教訓も多い。ただし、チーム派遣の場合、例えば相手国

側との交渉、困った時のリーダーシップについて隊員だけで常とうまく行えないなど、一般隊員だけではまとめきれないことが多い。よって、専門家ないし調整員なりの助言や指導、さらにはリーダーシップをとる人が必要といえる。

- 3 チーム派遣は活動目的が明確となっており、各隊員自身ができることがはっきりしていることから、隊員にとって共通の目標に向って活動できるという利点を持っている。
- 4 チーム派遣は、現地業務費や活動の幅の点で非常に恵まれているが、会計処理の面での不確かさは問題。
- 5 専門家も隊員もお互い、距離を置く、遠慮する、関係の仕方がわからないとしている。よって、関係構築、連携のためには、TORに正式な形で連携を記するか、あるいはデマケを明確にすることが肝要。
- 6 JICA国別実施計画は、どの隊員も賛成であった。今回のヒアリングの結果によると、隊員はJICAの戦略や取り組み、あるいは任国の情報を欲している。よって派遣前に情報として提供するか、あるいは任国到着の際に事務所からオリエンテーションの一つとして最新情報を教えることは有意義と思われる。

訪問先種別	国際機関との連携
訪問先名	UNDP
日時	2000年12月1日(金) 11:00~12:00
面会者	PhD. Mamadou I. OUATTARA (Sustainable Development Advisor) Dr. Sidi Mohamed TOURE (UNV Programme Officer) M. Jean-Marie FRENTZ (Programme Officer)

視察/協議内容

- TOURE氏より、これまで2名の日本人をUNVとして受入れ、見事な成果を得たことに触れつつ、現在計画している「コミュニティ保育園普及パイロット計画」についても、JOCVとUNVの協力関係の下、現在ニアメの幼稚園監督局、各県の監督局または幼稚園に配属されている協力隊員と協力して、地方における就学前教育の改善を図っていききたいとの期待が述べられた。
- 当方からは、ミッションの説明(より効果的な隊員派遣のために事務所、専門家、他援助機関と協議すること)し、同時に協力隊員の派遣の現況(過去35年間で累計2万人以上の隊員を派遣したこと。現在約2,500人を派遣中)を説明したうえで、これだけの人数を派遣すると、その参加の動機が千差万別であるので、UNVとの協力をする場合には、当該隊員に対し、訓練中、派遣前、赴任時に十分説明が必要である旨説明をした。
- OUATTARA氏からは、UNDPのニジェールに対する戦略につき説明願った。4つの柱を軸に、概要以下のとおり。

貧困削減

収入向上、基礎的社会サービスの整備、組織能力の向上。

地方の持続可能な開発：農業生産性向上のための技術指導、住民組織の機能強化

女性の活性化：小動物の飼育、職業訓練(4地域で実施；ザンデール、ニンギニ、マラディ、バンキル)

環境と持続可能な開発

砂漠化防止、飲料水・農業用水の確保、太陽エネルギーの活用、都市集中住民の生活基盤改善、気候変動対策等があるが、この分野については、担当省庁がまたがっており、首相府を統括窓口としている。

プライベートセクター

ニジェール人の経営する中小企業育成、徴税のための登録制度整備等。

グッドガバナンス

議会への協力、新聞社への働きかけ、停戦協定地区(マンガ地区ニンギミ)でのフランス、UNV、UNDPの協力による退役兵関連の協力等。

- 4 これに対して当方より、JICAもおおむねUNDPと同様の方針で協力を実施している旨述べるとともに、砂漠化防止の関連ではカレゴロでプロジェクトを実施しているが、日本人の他、他国援助機関の関係者は訪問していないことを述べ、機会があれば訪ねてもらうよう依頼した。

特記事項 / 総括

より有効な活動を模索する際に、他援助機関との連携はその有効な手段となり得る。ニジェールUNDPの場合、日本人ボランティアへの理解・期待が高く、事務局側での人選、派遣前の説明が十分に行われれば、国際機関との連携の好事例になることが期待される。

参 考 文 献

資料関係

- 「青年海外協力隊国別派遣計画」平成12年度 3月発行 JICA青年海外協力隊事務局(取扱注意・執務参考資料)
- 「青年海外協力隊：現況資料」平成11年度版 JICA青年海外協力隊事務局
- 「協力隊調整員研修：JICA事業の概要」平成12年7月 JICA青年海外協力隊事務局
- 「平成11年度地域別調整員会議資料(中近東・アフリカ(仏語圏)・東欧)
- 「各国ボランティア団体概要(コピー版)JICA青年海外協力隊事務局編集
平成11年度：JICA国別事業実施計画(ザンビア・ガーナ・ニジェール他)
JICA関係者緊急連絡網(ガーナ、ザンビア、ニジェール)：平成12年7月
(各国派遣隊員配置図及び緊急連絡網)
- 「青年海外協力隊事業改善・改革の検討史」平成9年10月JICA国際協力専門員(客員)小宮英夫
- 「JOCVニュースに見る歴代協力隊事務局長の事業観(要旨)」平成9年9月JICA国際協力専門員(客員)小宮英夫
- 「主要先進国ボランティア派遣団体と海外で活躍する日本のNGO団体の概要」平成11年度第3次隊、JOCV

パンフレット

- 「青年海外協力隊事業概要」JICA青年海外協力隊事務局
- 「日系社会青年ボランティア」2000年(平成12年度) JICA青年海外協力隊事務局
- 「シニア海外ボランティア」JICA

他ドナー関係資料

- VSO: "Increasing the Impact"; VSO's Strategic Plan for 1998-2003"
- VSO: "Working Overseas with VSO - the Facts"
- VSO: "Annual Review 1999"

ホームページ

- VSO Home Page (<http://www.vso.org.uk/>)
- PeaceCorp Home Page (<http://www.peacecorps.gov/home.html>)

モデル国関係資料

- JOCV「アフリカ地域教育(理数科)隊員活動の調査分析プロジェクト報告書」平成3年3月
- JOCV「ガーナ/ボツワナ国巡回指導調査団報告書」平成12年3月
- JOCV「ニジェール共和国ニジェール緑の推進協力プロジェクト中間評価調査報告書」平成8年12月
- JOCV「ニジェール共和国カレゴロ緑の推進協力プロジェクト終了時評価調査報告書」平成11年3月