

国際協力事業団(JICA)委託

2000 年度
外部機関による評価

タイ
首都圏と地方との地域間格差是正
報告書（要約版）

2001 年 3 月

国際開発学会

企 評
JR
01-11

国際協力事業団(JICA)委託

2000 年度
外部機関による評価

タイ
首都圏と地方との地域間格差是正
報告書（要約版）

2001 年 3 月

国際開発学会

はじめに

わが国は、政府開発援助(ODA)により開発途上国の国造り・人造りを支援しており、わが国のODAに対する継続的な取り組みや、開発途上国自身の自助努力を支援する姿勢は、被援助国の開発に大きく貢献し、高く評価されています。

しかしながら、近年の厳しい財政事情により、ODA予算の見直しが行われていることを背景として、ODAが開発途上国の国造り・人造りに本当に役に立っているのかという観点から、事業評価の拡充が求められています。

ODAの実施機関である国際協力事業団(JICA)は、従来から、豊富な経験を有する外部学識経験者・有識者に、中立的な立場と幅広い視野からの評価調査を依頼しており、1999年度からは「外部機関による評価」のための新規予算により、評価手法の提案と、その手法に基づく評価の実施を、さまざまな開発課題について専門的知見を有する外部の開発援助研究機関に委託しています。

今回の評価は、JICAが中所得国における重点援助課題のひとつとして取り組んでいる「首都圏と地方との地域間格差是正」について、タイの東北地方を事例として取り上げ、地域間格差是正（首都圏との所得・社会サービスの格差の是正）と地方開発の観点から、同地方においてJICAが過去に実施した協力の効果を評価する手法について研究し、その手法を用いて実際に評価を実施していただき、評価結果から、JICAの今後の同分野における協力計画の策定と新規案件の立案・実施を改善していくための提言・教訓を抽出することを目的として実施しました。

本評価の実施に当たっては、初めての試みとして学会組織に調査を委託することとなりました。委託先である国際開発学会は、1990年に設立され、国際開発研究分野の研究者を中心に1150名を超える会員を擁する学会です。本評価のために、同学会の評価事業検討会の構成員の中から、タイを含む東南アジアを研究対象とし、JICA事業に精通している方々を選んで評価調査団を組んでいただきました。

本評価調査から導き出された提言・教訓は、今後、類似案件を形成・実施する際に大いに活用していく所存です。

調査にご協力をいただきました関係者の皆様に心より感謝いたします。

なお、本報告書に記載された内容は、評価者の意見であり、JICAと見解が異なる点については、当方のコメントを併記させていただきました。

2001年3月

国際協力事業団
理事 高島 有終

序 文

国際開発学会は、この度、国際協力事業団（JICA）から援助案件に関する評価事業を委託された。当学会が国際協力事業団から直接受託するのは今回が初めてであり、JICAの踏み込んだ姿勢に敬意を表すると同時に、学会においても最大限の努力を惜しまないつもりである。

ご存じのように、昨今の政府開発援助（ODA）を取り巻く環境は厳しい。景気低迷の影響からODA予算の削減が言われ、国民からも厳しい目が向けられている。それだけに援助の効率化や情報開示に努める必要がある。JICAが援助案件の評価を外部機関に委託するのはこうした背景と意図があり、当学会がそれに多少ともお手伝いできるのは幸いである。今回、当学会としても評価団は開発事業の実態に触れ、一次資料を研究材料として利用できたとし、調査に参加した大学院生や若手学会員には貴重な経験となった。

第三者評価は、援助事業の改善を目的としており、今後のODAの効率化や実施面での改善のためになされる。学会がこうした改善、改革に寄与できるとすれば、それは学会としての一つの社会貢献といえる。双方が緊張感を持ちながらお互いの考えをぶつけ合い、理解し合う姿勢が必要だと思われる。問題は問題とし、良いものはそれなりに評価する、そうした新しい評価文化が生まれることを切に願うものである。

なお、本評価団の人選は、当学会の連携事業検討委員会が、タイにおいて豊富な調査経験を持つ者の中から選考した。本報告書の内容は、この評価団による分析と意見であって、学会を代表するものではないことをお断りしておきたい。本報告書は、当初の評価計画書に照らして所期の評価分析が出来たと考えているが、評価の過程において新たな課題も出てきている。それらへの対応が将来課題として残っている。評価分析の結果や課題について現地説明会を行うことや、国際開発学会の研究会などを通じて議論を深める必要があると考えている。

最後に、私どもの評価作業に当たり、関係機関並びに専門家各位には貴重な情報提供、便宜供与等でお世話になった。深く感謝申し上げたい。

2001年 3 月

国際開発学会会長
山 下 彰 一
（広島大学教授）

目 次

地図 vii

略語一覧 ix

序 章 首都圏と地方との地域間格差是正—タイ東北地方を中心に— 1

第 部 バンコク首都圏と東北地方との地域間格差是正に関する実証研究と政策提言

第1章 バンコク首都圏と東北地方の地域間格差の実態 3

第2章 [マクロ経済分野]「東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画」
—中間評価結果と新評価枠組み— 5

第3章 地域間格差是正への将来課題
—地方分散化と”Local Initiatives”支援体制を中心に— 10

第 部 分野別評価報告

第4章 [インフラ分野] 地方道路・橋梁整備プロジェクトの地域開発効果 13

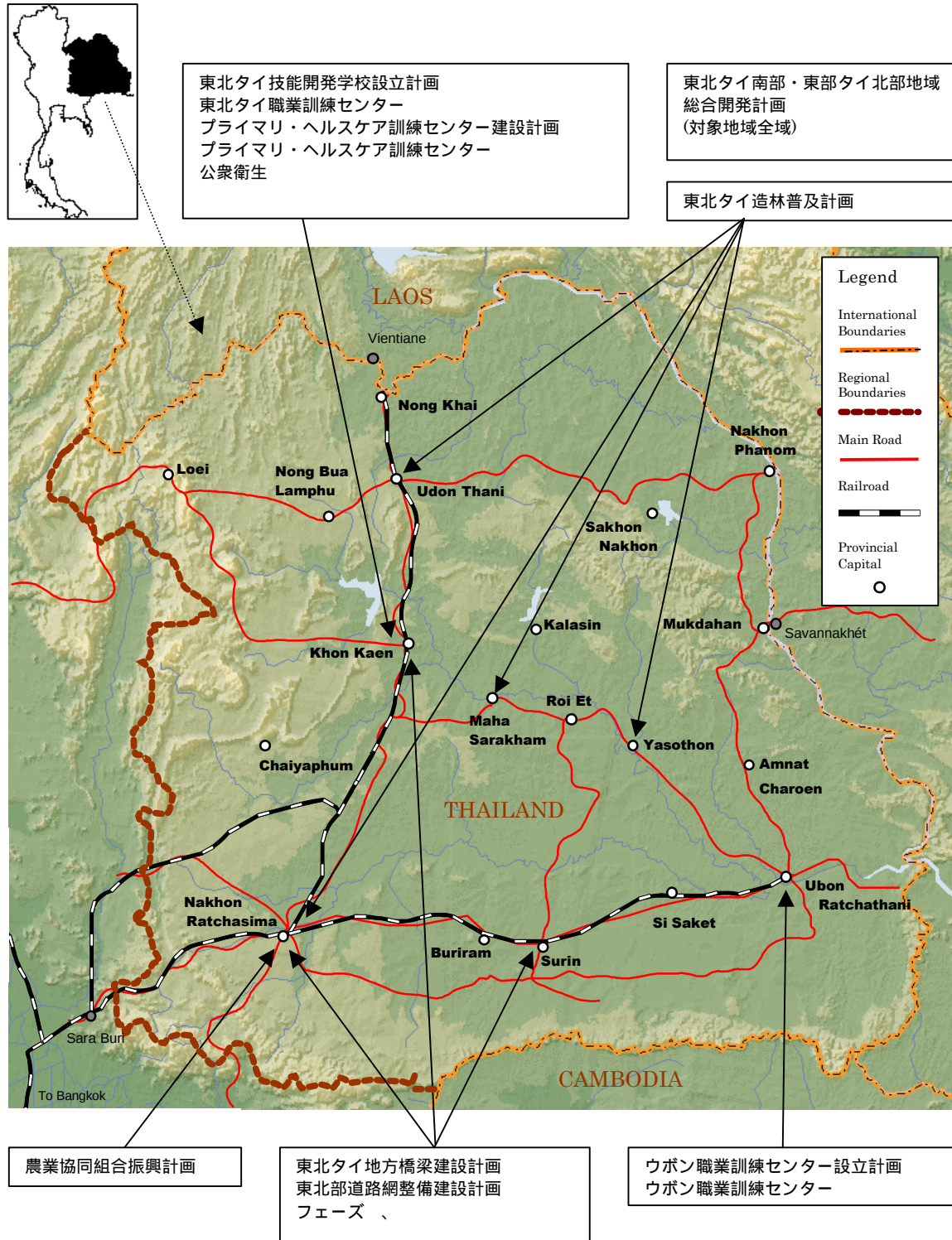
第5章 [農林業分野] 地域農林業への貢献—資源再生と組織作りを通じて— 19

第6章 [職業訓練分野] 職業訓練の地域開発効果 27

第7章 [保健医療分野] 保健セクター案件の評価
—組織とサービスの持続性をめぐって— 32

執筆者名簿 39

評価対象プロジェクト位置図



略語一覧

AIHD	ASEAN Institute for Health Development
ATC/PHC	ASEAN Training Center for Primary Health Care: アセアン・プライマリー・ヘルス・ケア訓練センター
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperative: 農業・農業協同組合銀行
C/P	Counterpart: カウンターパート
CPD	Cooperative Promotion Department: 協同組合振興局
DAC	Development Assistance Committee: (OECD) 援助委員会
DOH	Department of Highways: (運輸通信省) 道路局
F/S	Feasibility Study: フィージビリティスタディ
GRP	Gross Regional Products: 地域総生産
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (World Bank): 国際復興開発銀行 (世界銀行)
IQC	Indefinite Quantity Contract: 不特定包括契約
ISD	Institute for Skill Development: 技能開発インスティテュート (職業訓練センター)
JICA	Japan International Cooperation Agency: 国際協力事業団
M/P	Master Plan: マスタープラン
NESDB	National Economic and Social Development Board: 国家経済社会開発庁
NGO	Non-Governmental Organization: 非政府組織
ODA	Official Development Assistance: 政府開発援助
PAR	Participatory Action Research: 参加型アクションリサーチ
PDM	Project Design Matrix: プロジェクト・デザイン・マトリックス
PHC	Primary Health Care: プライマリー・ヘルス・ケア
PWD	Public Works Department: (内務省) 公共事業局
REX	Reforestation and Extension Project in the Northeast of Thailand: 東北タイ造林普及計画
RTC/PHCs	Regional Training Center for Primary Health Care: プライマリー・ヘルス・ケア地域訓練センター
S/W	Scope of Works: スコープ・オブ・ワークス
プロ技	プロジェクト方式技術協力
無償	無償資金協力

序 章 首都圏と地方の地域間格差是正—タイ東北地方を中心に—

中所得国の多くは、首都圏と地方との間に深刻な地域間格差問題を抱えている。本評価作業の目的は、タイの東北地方に焦点を当てながら、地域間格差の原因とその構造を検討し、いかに地域間格差を是正するかの方角を示すことである。地域間格差問題への取り組みは国家的な課題である。しかし、われわれは東北地方に外務省・国際協力事業団（JICA）が協力してきた個々の案件を評価する総合的なアプローチを取り、その後に国家的なターゲットに接近する方法を採っている。これらの検討に基づき、本課題について両国の協力関係に関する将来課題についても考察している。

ここでわれわれが事後評価の対象とした JICA 案件は、表 0-1 に示されている。対象案件は、マクロ経済、インフラ、農林業、職業訓練、保健医療の 5 分野、13 案件である。これらの検討を通じて、持続的な地域開発・農村開発の非常に基本的な諸問題、すなわち地域住民の発展過程への参加をいかに推進するかを考察するのがわれわれの目的である。これがわれわれの最終の目標である。

本報告書では、政府開発援助（ODA）案件を評価し、政策課題を検討するに際して、従来の事後評価の方法論を部分的に利用はしているが、評価分析に新たな考え方、方法論を提供することをもう一つの目的としている。プロジェクト評価では、通常目標に対する実績値での比較がなされる。しかし、これでは十分でない。例えばマスタープランの評価に

表0-1 本評価報告書が対象とした案件

分野	協力形態	協力年度	案件名	実施機関名 [協力実施当時]
マクロ経済	開発調査 (M/P)	91-93	東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画	国家経済社会開発庁 (NESDB)
インフラ	無償	89-90	東北タイ地方橋梁建設計画	内務省公共事業局
	開発調査 (M/P)	81-82	東北部道路網整備建設計画	運輸通信省道路局
	開発調査 (F/S)	84-85	東北部道路網整備建設計画（フェーズ ）	
農林業	プロ技	84-91	農業協同組合振興計画	農業協同組合省 (MOAC) 協同組合振興局
	プロ技	92-96	東北タイ造林普及計画	農業協同組合省 王室森林局(RFD)
職業訓練	無償 プロ技	77 77-81	東北タイ技能開発学校設立計画 東北タイ職業訓練センター	内務省労働局 (現 労働社会福祉省 技能開発局)
	無償 プロ技	87-88 88-93	ウボン職業訓練センター設立計画 ウボン職業訓練センター(UBISD)	
	無償 プロ技	82-84 82-89	プライマリ・ヘルスケア訓練センター建設計画 プライマリ・ヘルスケア訓練センター	保健省 マヒドン大学
保健医療	プロ技	91-96	公衆衛生	保健省次官室 健康政策課 /農村保健課PHC室

において、「DAC¹の5項目評価」手法を直接適用することは出来ない。新しい視角と分析枠組み、評価のための標準や基準が必要とされているのである。

地域間格差是正の基本的問題は、結局貧困問題と深く関わっており、われわれの目標は各地方の絶対的貧困の撲滅に置かなければならない。すなわち、本研究の目的は、地域住民の生活水準をいかに引き上げるかを考察することである。われわれが地域住民の開発への参加に焦点を当てるのはそのためであり、彼らが地域開発の真の推進者であるべきだからである。われわれは、地域住民の自発的、持続的取り組みが地域間格差を縮小させる原動力になると信じている。地域がイニシアティブを取ることを支援したい。そのためにも長期的、総合的視点から新たな評価枠組みの開発を始める必要がある。

¹ 経済協力開発機構（OECD）の援助委員会

第 部 バンコク首都圏と東北地方との地域間格差是正に関する実証研究と 政策提言

第 1 章 バンコク首都圏と東北地方の地域間所得格差の実態

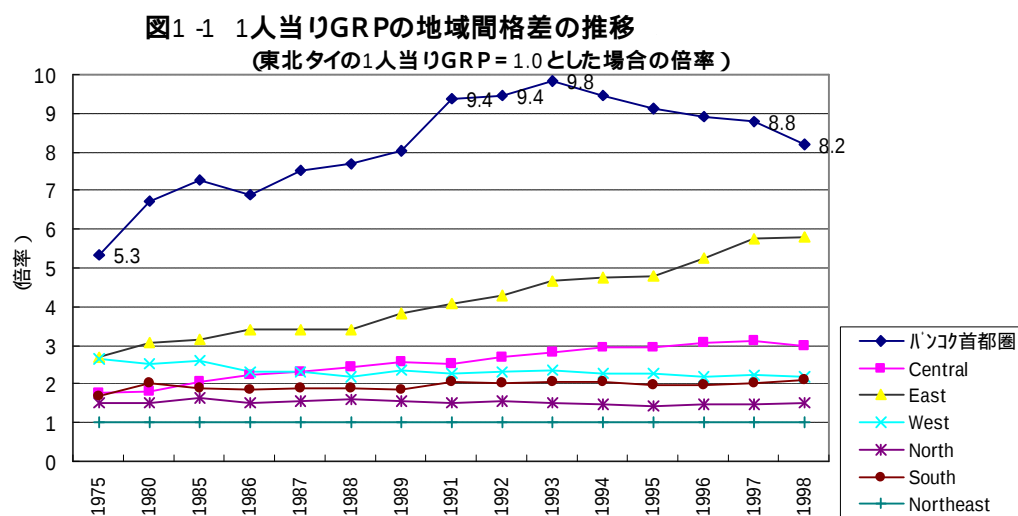
一人当たり地域総生産（GRP）及び家計所得による比較

本章では、バンコク首都圏と東北地方の地域間所得格差とその構造的要因を実証的に示すことを第 1 の目的としている。ここでは一人当たり地域総生産（GRP）と一人当たり家計所得の比較を中心に、数量的に分析した。そして人的資源を含む諸資源の首都圏への集中の過程とその要因や構造を分析し、産業構造の違い、人口移動、教育システム等を分析しながら地域間格差の問題性を考察した。

なお、東北地方は、ノンカイ、ルーイ、ウドンタニ、ノンブアランプー、サコンナコン、ナコンパノム、ムクダハン、コンケン、カラシン、マハサラカム、チャイヤブン、ナコンラチャシマ、プリラム、スリン、シ・サケット、ロイエット、ヤソトン、ウボンラチャタニ、アムナトチャルーンの 19 県からなる。東北地方の合計人口は、2000 年で 2,076 万人、タイ総人口の約 34%。また、東北地方の面積もタイ全土のほぼ 3 分の 1 を占めている。

図 1-1 は、地域間所得格差を一人当たり GRP でみたもの（所得の最も低い東北地方の所得を 1 とした場合の他地域の所得倍率）である（1988 年価格の実質所得比）。

この図で明らかなように、バンコク首都圏の一人当たり GRP が最も高く、東北地方が最低である。さらに、1975 年にバンコク首都圏の一人当たり GRP が東北地方の 5.3 倍であったものが、特に 1980 年代後半の高度成長期に両者の格差が拡大し、1993 年には 9.8 倍



出所：NESDB、Gross Regional and Provincial Products 各年他。

にまで拡大していたことが読みとれる。過去 20 年間に、格差は約 5.3 倍から 10 倍に拡大したことになる。なお、ここでいう「バンコク首都圏」とは、バンコク特別市にサムートプラカン、パトンタニ、サムートサコン、ナコンパトム、ノンタブリの周辺 5 県を加えた地域である（国家経済社会開発庁(NESDB)の定義）。

タイにおける高度成長の原因は、内外の経済学者によれば外的要因が貢献したとされる。すなわち、外国民間直接投資、輸出、観光収入である。これらの恩恵を受けた地域とそうでない地域の格差が拡大したといえる。政府は特に外資に恩典を与え、日系を含むほとんどの外国投資はバンコク周辺に集中した。

その後、バブルがはじけたと言われる 1990 年代中葉から格差は縮まりつつあり、1998 年には両者の格差は、図 1-1 に示されたように、8.2 倍まで縮小した。その理由はいくつか挙げられており、高速道路の建設、政府機能の一部地方への分散化、外資や観光の地方への進出などが言われている。投資委員会（BOI）の外資分散化政策の効果の効果もある。

ただし、国家統計局(NSO)が推計している家計調査によれば、「大バンコク圏」(NESDB が定義するバンコク首都圏の範囲からサムートサコン県とナコンパトム県の 2 県を除いた地域)と東北地方の一人当たり家計所得との間の格差は、1981 年に 2.9 倍であったものがピーク時の 1992 年には 4.5 倍にまで拡大している。その後格差は徐々に縮小してきていたものが、最近また拡大傾向を見せ、1999 年にはまた 4.0 倍にまで広がっている。この傾向が一人当たり GRP との比較と異なる点である。

産業構成の比較

首都圏と東北地方との所得格差は、その原因の一つとして産業構造の違いを考える必要がある。東北地方は未だに稲作を中心とした農業が最大の産業であり、卸小売業や伝統的なサービス業のシェアが高い。一方のバンコク首都圏は、製造業のシェアが最も高く（付加価値生産額の 40%）、サービス産業も対事業所サービスが多い。首都圏は、外国投資を受け入れて近代産業の大きなセンターになった。農業のシェアはわずかに 2%程度まで縮小している。（本編図 1-6）

東北地方の問題は、農業への依存度が最大でありながら、農業からの収入が他地域よりも少ない構造をもつ（家計所得に占める農業収入の比率は 10.8%）ことである。生産性の低い農業に依存している東北地方と、生産性が高い製造業に特化しているバンコク首都圏の産業構造の違いが、大きな地域間所得格差をつくり出している。

東北地方域内においても、各県の間に格差があり、一人当たり GRP が高いナコーラチャシマ県やコンケン県と最低のシ・サケット県との間には 2 倍の格差がある（本編図 1-2）。都市化の構造にも特徴があり、バンコク首都圏では都市人口比率は 85%を越えているのに対して、東北地方では 8%程度である。つまり、東北地方では人口の 8 割以上が農村に住み、

都市近郊部に残りの1割弱が住む（本編図1-8参照）。

さらに最近では、首都圏における経済・社会インフラの整備や諸機能の集中、高等教育、就業の機会などが高まり、東北地方の若者をバンコク首都圏を中心とした都市へと移住させ、東北地方農村の高齢化と疲弊を招く原因となっている。

第2章 「東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画」—概要と新評価視点による中間評価結果—

2.1 マスタープランの概要とねらい

（1）マスタープランの概要

タイ国政府（NESDB）は、東北地方の貧困対策のために東北地方の地域総合開発計画の調査をJICAに委託し、その調査は日本工営（株）によって実施された（報告書は1993年に提出）。それがマクロ経済分野の評価対象案件である。このマスタープランは、1990年初めから2010年を目標とする約20年間の計画書であり、評価時点はその中間に当たる2000年に実施されたので「中間段階での評価」または「中間評価」と呼ぶ。

このマスタープランは、所得の低い東北地方の地域開発、農村開発を推進することを目的として策定された。最終目標は、タイ全土の均衡ある発展の実現である。この計画書は、従って第1章で検討した地域間格差是正のための方向や政策を長期的視点から策定したものである。

本計画書の真のねらいは、東部臨海工業地帯（ESB）の開発促進と東北地方の貧困対策の相乗効果をねらったものと言われ、シャム湾に面したレムチャバン港から所得の低い東北地方南部を貫通する幹線道路を建設し、それをムクダハン経由で将来はラオス、ベトナムへと結ぶ産業道路の建設が構想となっている。それに東北地方南部の有望3地域に成長拠点をつくり当該地域の開発を総合的に促進しようという拠点開発方式による計画である。

（2）マスタープランの目的

当地域総合開発計画の目的は、第1に、地元住民の所得向上と全国の所得水準との格差縮小、第2は、土地および水資源の利用を環境に合致させ、持続的発展に資する形態とする。第3に、住民の開発過程への参加の3つを設定している。

開発計画の目的について言えば、それぞれ東北地方の地域開発にとって必要かつ重要な方向を取り上げている。また、目的実現のための提示された開発シナリオ、拠点形成のためのプロジェクト、これらの段階的整備の方向などについて、現地調査を踏まえ、当時の地域総合計画の手法と経験を駆使して周到に構想していると考えられる。

ただ、目的1に関しては、東北地方の地域開発の本来的目的は貧困対策であり、地域の

自立的、持続的発展のためには地域住民を含む各主体の育成とその機能や役割分担に関する方向づけが必要である。本マスタープランの目的の一つとして「開発過程への住民の参加」を特定しておきながら、その方向や具体策がこの計画書に盛り込まれていない。地域の持続的発展、自立性が地域開発の最も重要な方向であるとすれば、マスタープランではこの方向をきちんと書き、具体的な形を示すべきであった。

(3) 土地及び水資源の持続的利用

本計画書の第2の目的である土地及び水資源の持続的利用について、小規模貯水池や水力発電所などの提案がなされている。東北地方の実状を調べた上での提案と評価できる。タイ政府も小規模灌漑施設の建設を最優先プロジェクトとしている。ただ、本計画書には既存のプロジェクトも含まれている。また、環境や生活水準の改善が本来の目的であるはずであるが、本書ではそれらの説明があまり明確ではない。

(4) 開発過程への地域住民の参加

本マスタープランの第3の目的として挙げられた住民の開発過程への参加に関して、地域が自発的に開発や生活改善に取り組むという意味での“local initiatives”の推進とその支援が必要である。ただ、この“local initiatives”支援の動きは、まだ決して強いとは言えない。中央の大学教授等が東北地方の住民と交流し、地域の自立を志向しつつ、環境や地域の問題を自らが考えるグループが育ってきているという報告がある。地場の中小企業の新しい取り組みや、養蚕農家の組織化、ネットワーク化などの動きもある。当初は中央からの支援であっても、また外国の援助機関による協力であっても、それが地域住民の自立化と持続化に貢献するものであれば、人や組織は育つと考えられる。まず開発過程への住民参加の条件整備を行う必要があり、中央省庁や大学、民間企業、非政府組織（NGO）あるいは日本のJICAがそれを支援し、“local initiatives”の支援体制づくりから始める必要がある。

2.2 マスタープランの新評価枠組みと中間評価結果

(1) 評価の新しい分析枠組み

長期の開発計画には開発シナリオやプロジェクトは示されても、具体的な数値目標が明示されることは少ない。それ故、実績値との比較が難しい場合が多い。したがって、プロジェクト評価の場合に良く適用されるDACの5項目評価基準（実施の効率性、目標達成度、効果、計画の妥当性、自立発展性）をそのまま評価の基準とするのは問題がある。そこで新たに4視点・10項目の分析枠組みを定め、これらの視点から対象のマスタープランを評価することとした。

マスタープランに対する新たな評価枠組み：

1) 目的と方向性の妥当性

マスタープランの目的及び方向性の妥当性

2) 計画の進捗状況評価

目的に照らしての実績評価

前提条件とその妥当性

開発戦略とそのシナリオの進捗状況

3) 計画のフォローアップと政策課題

本計画書で提案された構想がタイの開発計画や実施計画に取り入れられたか

中間段階における実績の全体的評価

マスタープラン調査の将来課題：相手国政府との政策対話や計画書そのものの
フォローがどこまで出来たか

マスタープラン調査に対する評価のあり方

4) 自立的・持続的発展の条件整備

環境への配慮

地域の自立的発展の条件づくり

(2) 上記分析枠組みによる評価結果

ここで設定された評価枠組みによる評価結果の要点は以下の通りである。

1) 目的と方向性の妥当性

3つの目的と開発の方向性は、タイ政府の要請に応えており、妥当だと考えられる。

ただ、東北地方開発の真のねらいは、当該地域の貧困解消のための対策を探ること
にあったと考えられ、本計画書で提案されているインフラ整備や開発プロジェクト
等に加えて、地域の主体的条件の向上や底辺すなわち貧困層の問題解決への配慮が
十分でなかったことが課題として残っている。

2) 計画の進捗状況評価

本計画を規定する対象地域の経済成長率は、中間時点までの実績が通貨危機などの
影響を受け、計画成長率を大きく下回っている。提案されているシナリオやインフ
ラ整備等がまだ動いておらず、結果として計画期間中の東北地方の経済成長はタイ
の他地域より低く、地域全体の生産性は相対的に低下している。

本マスタープランの前提となっている成長シナリオは、1997年以降の通貨危機、経
済不況によってその前提条件が崩れたと判断せざるを得ない。計画期後半のシナリ
オを見直す必要が出てきている。

開発戦略の方向やシナリオは、オーソドックスな拠点開発方式の考え方に準拠し、
現地調査を重ねて地域特性を良く掴んでバランス良く策定されていると考えられる。

しかし、プログラム、プロジェクトの進捗状況は、道路インフラの整備や既定路線

の案件を除いてそれほど芳しい進捗を見せているようには思えない。とくに、東北地方開発の中核プロジェクトと位置づけられるナコンラチャシマ、ブリラム・スリン、ウボンラチャタニ各地域センター構想が現在のところまだ顕在化して来ているとはいえない。

3) 計画のフォローアップと政策課題

本マスタープランの構想がどれだけタイ政府の開発計画や実施計画に取り込まれたかについては判断が難しいが、運輸通信省道路局（DOH）の高速道路計画第2フェーズの中に東部臨海工業地帯から東北地方の玄関ナコンラチャシマまでのフリーウェイ建設計画が入っているなど、道路インフラに関する限りしっかりと取り入れられていると思われる。ただ、その他の構想に関しては、計画官庁に担当者が必ずしも本マスタープランを十分にフォローしているとはいえない。日本政府は重要案件に関してはタイ政府との政策協議の場などを通じて、当該計画のフォローアップのために専門家を張り付けたり、また相手国計画官庁にもフォロー体制を作るなどの対応を求めていく姿勢が必要だろう。マスタープランを策定し、後は相手国次第と考えるのは現状では問題が多い。

中間段階から見た実績評価、進捗状況はあまり芳しくない。計画期後半に関しては、その条件変化が大きく、前提条件が崩れたと判断しても良い状況があるので大幅な見直しもやむを得ないと考えられる。あるいは新たな中期開発計画のドラフトを再策定する必要があるかもしれない。

これからのマスタープラン調査に関しては、政策課題や相手国の政策マターに係わる案件が多いことに鑑みて、恒に双方がニーズを把握しながら政策協議を続ける体制を取り、必要に応じて専門家の派遣とフォローアップ調査の継続を行う体制を作ることが必要である。相手国との政策協議・対話を続け、ニーズや条件変化に即応できるシステムを事前に作っておくことが必要だと考えられる。

マスタープラン調査の評価については、目的や戦略、計画の長短、外的環境の変化、相手国政府の意向など複雑な要素や条件が絡むので、一定枠の評価基準を設けて数値による機械的な評価を行うのではなく、目的や方向性の検討を中心とした大きな評価枠組みや視点から考察・分析することが重要だと思われる。さらにこれらの評価結果から出てきた政策的示唆を提示すると共に、援助実施機関等に対しても重視すべき支援体制や対応策を提言していくべきであろう。

4) 自立的・持続的発展の条件整備

環境への配慮は、本開発計画の目的の第二に挙げられ、当初から土地利用、土壌条件、水質への対策、雨季の洪水対策などが議論されており、都市の環境問題に対しても計画書の中で配慮がなされている。ただ、持続的発展のための資源確保や自然

環境保全に加えて、将来における農業の位置づけや都市問題への対処についても方向性を出すことが必要であろうし、これらプロジェクトが環境に与える影響などを事前に評価する戦略的環境アセスメント（SEA）の考え方を取り入れて行くべきだろう。

地域の自立的発展の条件は地域における各主体の育成に尽きる。開発過程への住民参加に関しては、本開発計画の目的の一つでありながら、具体的な提言がなされていない。地域間格差是正のための開発シナリオやプロジェクトの提案は、拠点開発方式の考え方に沿って多くなされている。しかし、地元住民や農家、地場企業こそが地域開発の担い手であり、地域開発を自立的、持続的なものとするためには地域の主体条件の向上にこそターゲットを絞るべきであった。地域間格差是正という課題に対して、絶対的貧困の解消の方策と並んで開発過程への住民参加の方向を主題とすべきであり、新たなプロジェクト形成についての具体的提案が求められる。

2.3 フォローアップ体制の重要性

（1）長期マスタープラン調査の問題性

タイの当該マスタープランは、対象計画期間が 1990 年代初頭から 2010 年までの 20 年間となっている。その中間時点での評価になったが、この間に通貨危機が起こり、その後の経済不況により当初の成長シナリオは崩れている。現実には、当該計画は計画策定後 10 年と経たない内に、1）貧困問題が世界の国際協力の最大課題となり、2）環境問題への関心が高まり、大規模ダムなどの大型案件の見直しが行われ、3）国際的金融管理の構造変化に見られるような自由化、民営化の波が押し寄せて、4）IT 革命による情報通信、流通革命が今後急速に進展することが予想されている。経済社会の基盤が世界的に変化し、経済やビジネスの環境が大きく変化してきている。こうした変化が激しい時代には、超長期のマスタープラン調査の意義や内容を考え直して対応しなければならない。計画期間の短縮や協力の目的、ターゲットの絞り込みを行うなどにより、国際協力をより有用なものにしていく工夫が双方に必要であると考えられる。

（2）フォローアップ体制の整備を

今回評価の対象としたマスタープランは、タイ政府にその計画書を提出後、殆どそのフォローがなされていない。その計画が重要であればあるほど、例えば計画書提出に続いて日本の専門家を政策策定当局に派遣し、政策協議を続けるなどの方向が考えられたはずである。

実際にマスタープランの策定に係わったコンサルタントや専門家は、将来計画の概要だけでなく、実施計画につなげるために何をやるべきかなどが判っていたはずである。これ

を不特定包括契約(Indefinite quantity contract = IQC)によるフォローアップ事業として位置づけ、例えばマスタープランを実施計画につなげるためのアドバイザー業務、案件の F/S の実施、優先案件のパイロット事業実施などをこの IQC で行う。

同時に、相手国政府の計画官庁に JICA 専門家を送り込み、日常的に政策アドバイザー業務をさせながら、マスタープランのフォローアップをこの専門家の任務の一つに加える。この専門家は、マスタープランの次のステップを考え、タイ政府に対してそれを実施計画に移すための政策的な提言や協議を行う。これにより実施計画や政策の効率をさらに高いものにしていけることができる。重要度の高いマスタープラン策定には、相手国政府の開発気運を盛り上げ、開発実施への動機づけを持たせることが重要であり、開発計画技術の移転を含めてそれを継続的な事業としていく必要がある。そのためのフォローアップを必ずセットで考え、IQC 制度を活用していけば、協力の実と効率を高めていくことが出来ると考えられる。

第3章 地域間格差是正への将来課題—地方分散化と“Local Initiatives” 支援体制—

3.1 成長と平等の同時達成の必要性

世界銀行が纏めた『東アジアの奇跡』では、東アジアの対象8カ国の1960年から1990年の実績に対して、高い経済成長と所得の平等化を同時に達成したことを高く評価している。タイもその対象国の1つではあるものの、他の7カ国と比べると所得分配は不平等のまま推移している。地域間所得格差も大きいままである。

地域間所得格差が大きいことの意味は、例えばバンコクの繁栄を享受しているのは国民の1割に満たないということである。極論すれば、残る9割の国民はバンコク以外の地域に住み、潜在能力を発揮するチャンスに恵まれずに貧しい生活と低い社会サービスに甘んじている。地方住民の潜在能力を引き出す条件整備をすれば、地方においてより多くの国民が高いレベルの生活をエンジョイし、地域経済活動を活発化させ、ひいては国全体の経済社会発展に貢献できる。政府は、地域間格差是正を単に国土の均衡ある発展というお題目に終わらせないで、その意味を理解し、潜在能力を活かし切れずにいる人々の活力を引き出す具体的方策を提示すべきである。

3.2 諸機能の地方分散化政策の推進と財政的支援

バンコク首都圏では、過度の集中の結果、交通渋滞や環境問題、様々な都市問題を引き起こしており、その解消のために高速道路や軌道系の交通網の建設など莫大なコスト負担を強いられている。首都圏では都市文化のメリットは享受できるものの、大きなコスト負

担、生活環境の悪化、犯罪などが深刻化する可能性が高く、対策を急ぐ必要がある。と同時に、国土の均衡ある発展のためには、地域間格差の是正へ向けた政府の主導的役割が期待されており、具体的な是正策の策定と実施が喫緊の課題となっている。

そのための基本的な方向は、地方への諸機能の分散化（decentralization）と所得分配の公平化であると考えられる。タイ政府はその方針をすでに打ち出していて、第4次5カ年計画（1977年から1981年）では「格差の解消」を謳い、地域開発計画を提案している。第5次5カ年計画でも貧困の撲滅と後進地域の農村開発がテーマであった。また、「地方繁栄分散政策委員会」の事務局を NESDB に置き、大蔵省や首相府予算局などでも検討を続ける体制を取っており、所得の平等化に関しては、累進課税、固定資産税、相続税などの導入に関してすでに多くの国際機関やシンクタンクが提言している。こうした方向を強化する必要があり、そのための行政対応やメカニズムを創り出す必要がある。

タイ王国は、1932年以降立憲君主政体を維持し、国家の安定に王室が果たしてきた役割が大きく、また民に対して官が強い国であり、中央が地方を支配する構造が今日まで続いてきた。各県の知事は中央からの任命制であるし、地方自治体の税源、分与税の徴収権限やその地方自治体への配分率の問題、地方への補助金交付など、地方が中央に従属する構造を作り上げている。加えて中央各省庁は依然として地方行政に深く関与し、予算や行政面で地方自治体と密接な関係を持ち、地方自治体独自の財政にも影響力を持つと言われている。

したがって、地方交付税や政府補助金だけで地方が活性化するわけではない。こうした財政支援を効率的に活用する地方行政組織の効率化が課題であり、加えて受け手である住民の主体的条件の向上努力が伴わなければならない。

3.3 “Local Initiatives” 支援体制の整備

環境問題への関心の高まりから東北地域でも NGO 活動が小規模ながら育ちつつあると言われている。農業従事者が仲介商人を飛ばして生産加工工場と直接取引を始める、いわゆる「中抜き」を実践したり、組織化を図る動きが出てきている。本編第2章で紹介したように、東北地方の養蚕農家が蚕（かいこ）から繭（まゆ）絹糸の生産、販売まで共同で管理し、ネットワーク化して成果が出ている事例がある。国際機関や諸外国の支援を得ながら養蚕農家自身が自分たちの生業を大きなマーケットに繋げてビジネス化していくプロセスは参考になる。

東北地方の農村ではこうした変化の兆しが見え始めている。高収益の作物への切り替えに成功している農家グループが現れ、野菜や香り米（ジャスミン米）の生産比率を上げ、収入増を実現している農家が増えている。また条件の良いところ（例えばナコンラチャシマ近郊など）では魚や豚の養殖などへの多角化が進んできている。これらの変化には、農

業・共同組合省農業普及局の指導や農業・農業協同組合銀行（BAAC）による農協等への支援、さらには小規模灌漑、ため池などの王室プロジェクトの貢献も大きいと考えられるが、農民の収益性等に対する目的意識が芽生え始めていることの証左ではなかろうか。“local initiatives”（地域が主体となって行動を起こす意味）の始動と捉えておきたい。農民意識の変化に注目し、彼らの自立・自営への動きを確実なものにしていくまでの支援体制づくりがいま必要だと思われる。

“local initiatives”を発揚しようとしている地域住民に対して、当面は中央からの支援が必要である。大学教官の中には、東北地方地域住民との間で、例えば環境問題や生活改善運動などで草の根レベルの交流を続けているグループがあると聞く。民間企業経営者、NGO、国際援助団体も動き始めているという。こうした中央と地域の継続的交流が地域住民の意識を高めるきっかけになる。地域住民の開発過程への参画が未成熟な段階においてこそ、“local initiatives”の意味づけと役割を考え直し、それへの支援を強めることが非常に重要だと考えられる。

第 部 分野別評価報告

第4章 地方道路・橋梁整備プロジェクトの地域開発効果

4.1 はじめに

本調査では、東北地方を対象としてこれまで JICA の行ったインフラセクターのプロジェクトのうち、道路セクターの3件のプロジェクトを対象に事後評価を行った。

(1)「東北タイ地方橋梁建設計画」

(2)「タイ国東北部道路網整備建設計画フェーズⅠ」

(3)「タイ国東北部道路網整備建設計画フェーズⅡ」

このうち、(1)は無償資金協力案件、(2)と(3)は開発調査である。開発調査はフェーズⅠのマスタープラン(M/P)とこれを受けたフェーズⅡのフィージビリティスタディ(F/S)という一連の作業を行ったものであるため、本調査では、両者は一体のものとして同時に評価を行った。4.2に無償資金協力案件、4.3に2件の開発調査の評価結果を取りまとめる。JICAにおいて、無償資金協力案件および開発調査について事後評価を行うことの重要性はすでによく認識されている。ただ、そのような評価は最近その試行が始まったばかりであり、事例はまだ少なく、その手法が確立されているとは言えない。本調査ではそれぞれの案件の「投入」、「成果」、「プロジェクト目標」および「上位目標」を明らかにし、これに基づいて「実施の効率性」、「目標達成度」、「効果」、「計画の妥当性」および「自立発展性」を評価するという、プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)の枠組みにしたがって評価を試みた。

本調査全体に与えられたテーマは、インフラセクターをはじめ、様々なセクターにおいてこれまで JICA が東北地方を対象に行ってきたプロジェクトが、どのようにバンコク首都圏と東北地方の所得格差是正に貢献してきたかを評価することである。このため、本評価では、無償資金協力案件にしろ開発調査にしろ、それらのプロジェクト形成時に意図されていたと否とに関わらず、「首都圏と東北地方の所得格差の是正」を最上位の目標の一つと考えた。このように考えることにより、評価対象プロジェクトがこのことにどのように寄与したのかという点の評価や、今後類似のプロジェクトがこのことに対しさらに寄与するためにはどのような点に留意すべきであるかという教訓は、主として対象プロジェクトの「妥当性」の評価の中で得られることになる。

4.2 無償資金協力案件の評価（「東北タイ地方橋梁建設計画」）

（**実施の効率性**）所定の51の橋梁は、工期、予算とも予定通りに建設されていて、この限りでは効率性に問題はない。ただ、タイ側の費用負担分が予定の範囲内であったかどうか

かは不明である。今後無償資金協力案件においては、終了時評価の際にカウンターパート（C/P）側の負担の実績についても調査すべきである。橋梁の形式は全て鋼桁橋が採用されている。タイにおいて、鋼材は全て輸入に頼らざるを得ないため、鋼橋の建設コストはきわめて高い。鋼桁橋が採用されたのは、タイ側が早期建設と、鋼橋建設技術の移転を希望したためとされているが、このような場合でも、コンクリート橋など、他の技術的に可能な橋梁形式との十分な比較検討を行う必要があったものと考えられる。ただ、「顔の見える援助」の重要性が叫ばれている中、無償資金協力案件の成果として、いわゆる「ハコモノ」の建設のみを考えるのでは効率性が正当に評価されない恐れがある。たとえ建設費用が割高であったとしても、それを補うだけ現地で多くの日本人が参画し、その結果多くの現地の人々が日本の援助により建設されたということをよく認識し、かつ、技術移転の成果が上がっていれば、効率性に問題があるとは言えない。本件では、日本人が現地で10箇所の橋梁の建設を行い、現地の人々も日本の援助で建設されたことをよく認識していて、その分建設費用が高かったことを相殺している。ただし、その後、タイ国においては同様の鋼桁橋が一つも建設されておらず、技術移転の面では大きな効果は上がっていない。しかし、その背景にはタイ国における製鋼業の発展の遅れなど多くの外部要因もあり、一概に本プロジェクトの効率性に問題があったとは言えない。類似案件に対する教訓としては、代替案の比較検討に当たっては、技術移転が成果をあげるための外部要因についてもよく検討する必要があるということであろう²。

（目標達成度）橋の建設後、雨季乾季を問わず人と車が安全に川をわたれるようになり、交通が便利になったという評価は、これまでの評価報告も等しく指摘するところであり、今回の調査でもそれは裏付けられた。さらに、交通利便性が向上した恩恵は、その地域住民に裨益するだけに止まらず、長距離迂回交通の通行距離を大幅に短縮することにより、より広域に及んでいる場合も多いものと見られる。1999年の交通量測定結果が得られた26の橋梁地点の交通量をみると、ほとんどの地点で実測交通量が予測を50%以上上回っていることがうかがわれた。本事業は「雨季乾季によらず、人とあらゆる車両が安全に通行できること」を目標と見た場合、目標達成度は十分であるものと評価できる。

（効果）地域住民などから、本プロジェクトにより建設された橋梁の効果として、次の

²（注釈：国際協力事業団コメント）

1. タイ政府側が提示したとされるコンクリート橋の標準コストについては、設計条件、積算に含まれる内容などの前提条件が明らかにされていない。コスト比較においてはこれらの前提条件を明確にして行うことが必要である。

2. 実施されたコスト比較は、タイ政府が直営事業で実施したコンクリート橋建設コストと無償資金協力制度の下で実施した鋼橋建設コストを比較したものであるが、効率性を評価する際には、無償資金協力という同一制度の下でのコンクリート橋と鋼橋の建設コストの比較検討が妥当である。

3. 本案件では被援助国側の要請が鋼橋の建設であったことから、事前の調査においてコンクリート橋との経済比較までは行なわれていないが、近年、橋梁建設を目的として要請された案件では、事前の調査において鋼橋とコンクリート橋の比較を含め、代替案の経済比較が実施されている。

ようなことがあげられた。輸送費用の減少、投入材輸送費用の減少による農業の生産性の向上、輸送費用減少による生産物の市場価格の上昇、農業生産性の向上による生産量の増大、換金作物などの作付けの増加、輸送費用減少に伴う消費物資の価格低下、

学校、病院、行政サービスの便の向上、就業地までのアクセスの向上に伴う就業機会の増加、東北地方の中でも相対的に遅れていた地域と他の地域との格差の減少。このことは、本事業のインパクトが極めて高いことを物語る。

（計画の妥当性）本事業は第 6 次国家開発計画の重点であった地方開発の推進という政策課題に沿って、特に開発が遅れた東北地方の地方道路整備の一翼を担うために多くの橋梁を整備したものであり、計画策定時点での妥当性は高かったものと評価できる。また、現在も地方とバンコク首都圏との所得格差是正という観点から、東北地方開発は国土開発政策の重点であり、その妥当性の高さは変わらない。ただし、51 の対象橋梁を選定するにあたっては、東北地方の中でも相対的に開発が遅れていた地域に高い優先度をつけているものの、東北地方全体の所得を上げるための戦略的重要性は考慮されていない。したがって、東北地方とバンコクとの所得格差是正を効率的に図るための妥当な事業であったかどうかについては疑問なしとはしない。ただし、本プロジェクトは地方と首都圏との所得格差是正を目標とは考えていなかったため、この点は本プロジェクトの評価というよりは、将来の類似案件に対する教訓である。すなわち、本件のようなプロジェクトにおいても、首都圏と地方との所得格差是正という、より大きな政策目標に寄与するような戦略性を備えるべきである。

（自立発展性）自立発展性については、(1)51 の橋梁自体の維持管理状況、(2)地方道路の橋梁整備事業の自立発展性、及び(3)移転された鋼橋建設技術の自立発展性という 3 つの観点から論じられる。1) 51 の橋梁の維持管理状況：今回の調査で、51 の橋梁のうち少なくとも 26 の橋については内務省公共事業局(PWD)による年に 1 回のモニタリングが行われていることが確認された。ただし、プロジェクト準備段階で想定している、『雨季の終わりと道路調査の時の年に 2 回程度』の調査は行われていない。また、『調査票を基に調査し、調査結果は橋梁工学に経験豊富な技術者により判定する』という想定された形態はとられていない。ヒアリングを行った PWD の職員は、鋼橋のことがわかる技術者がいないため、きちんとしたモニタリングを行うことは困難であると述べていた。維持管理体制を見極めた上でプロジェクトを実施するのが基本ではあるが、今後さらに維持管理に支障が見られる場合には、維持管理技術の研修、マニュアルの整備等の追加的技術協力を検討することが必要となろう。2) 地方道路の橋梁整備事業の自立発展性：C/P 評価（援助受入国側による評価）は『本件を呼び水としてタイ側の自助努力により他の木橋の架け替えが進んでおり』と述べていることから、この意味での自立発展性は高いものと評価できる。3) 移転された鋼橋建設技術の自立発展性：41 個所の橋はタイ側により施工が行われ、建設時点では建

設技術に関する技術移転が行われたものと評価されるが、その後タイでは同様の鋼橋は全く建設されておらず、移転技術の自立発展性は達成されていないものと評価せざるを得ない。その理由として、PWD の職員は、タイにおいては鋼橋はコンクリート橋と比較してきわめて割高であり、また、鋼橋を設計施工する技術者がいないことをあげていた。

4.3 開発調査の評価（「タイ国東北部道路網整備建設計画」フェーズ I およびフェーズ II）

（実施の効率性）開発調査の効率性は、調査がスコープ通り実施されたか否かということと、投入・技術移転・コミュニケーション・データがそれぞれ十分であったかどうかということ、さらに他の調査・プロジェクトとの調整は十分であったかどうかということにより評価される。本調査ではスコープ・オブ・ワークス（S/W）及びその他の作業指示書類が全く入手できなかったため、これらの項目について評価することは不可能であった。このようなことが起こらないよう、S/W などは報告書の一部とするなどして確実に記録に残すことが必要である。また、一部の投入や技術移転・コミュニケーションの内容についての記録も得られなかった。S/W ではこれらについて記録に残すことを義務付けるべきである。また、どのようなデータが必要かについても、できるだけ詳細に明示する必要がある。3 つ目の点に関しては、道路整備関連の調査・プロジェクトとはよく調整が行われていたものの、農業振興・民生向上などを道路整備の目的としているにもかかわらず、これら分野での調整の跡は見られなかった。

（目標達成度）開発調査の目標達成度は、提言策定までの検討のプロセスと、報告書の構成および内容が十分であったかどうかという点に関する評価である。後者の点に関する評価は M/P、F/S とともに高いとは言えない。ただし、S/W が不明のため、この結果は直ちに本開発調査そのものが不十分であったことを意味しない。（S/W が不十分であった可能性もある）主要な問題点を列挙すると以下のようである。1）M/P は整備を必要とする優先度が高い路線を選定しているが、道路は開発のための手段であるので、何よりも東北地方全体の開発の方向を明らかにする必要がある。特に、東北地方とバンコクとの地域格差を是正するためにはいかに道路整備を進めるべきかという課題に答えるためには、先ずそのようなねらいを持った地域開発戦略が先に策定されている必要があるが、M/P 策定調査は明確な地域開発戦略をベースにして行われていない。2）東北地方の開発を進めるためには、道路は多ければ多いほど望ましい。したがって、整備を必要とする路線は何々 km という命題が意味を持つのは、東北地方の道路整備のための予算制約が与えられた時だけである。また、全国の道路整備予算のうちどれだけを東北地方に配布するかという点こそ、東北地方と首都圏との格差をどのように是正するのかという課題と結びついている。M/P では、このような検討なく優先路線の延長は何々 km と述べている。3）道路の新設・改良と

既存道路の維持修繕の間でどのようなバランスを取るのかのトレードオフ分析がないまま、それぞれの必要路線延長を提示している。4) F/S では、修繕ルートの事業化の検討を行っていない。

(効果) M/P に基づき F/S が行われ、F/S が行われたプロジェクトは全て事業化がおこなわれた。ただ、M/P の成果が F/S を行う際に全面的に活用されてはいない。また、F/S では、新設・改良ルートの大部分の開通目標を 1988 年として勧告していたが、実際の完工年は 1988 年から 96 年におよんだ。この場合、F/S で計算された内部収益率 (IRR) の大きさと完工の順番の間には関連は見られない。また、修繕区間の完工年も 1990 年から 95 年におよんでいる。しかし、両カテゴリーの道路プロジェクトともその多くが、海外経済協力基金 (OECF) および国際復興開発銀行 (IBRD) の融資によって完成しており、このような融資を得る上で F/S の果たした役割は大きかった。

(計画の妥当性) 提言された事業の大部分が実施された、本調査で対象とする M/P および F/S のような開発調査の妥当性を評価する場合には、実施された事業が直接的・間接的に所期の効果をあげたかどうか (すなわち、事業のインパクトおよび妥当性) という点について評価をおこなうことが实际的であるものと考えられる。本調査では、事業の直接効果である農業開発便益と社会的インパクトに関する現地詳細調査を行った。その結果、以下のような所見が得られた。1) 農業開発便益：生産費の低減については期待を裏切るものであった。道路整備と併行して東北地方でも化学肥料が多用されるようになった結果、当初は生産量が増大した。しかし、肥料に関する知識の不足から、肥料の過剰投下の結果土地がやせ、生産は減少を始め、いまや、肥料代は生産量の増加に結びつかず、かえって生産費用を増加させるに止まっているという例が多く見られた。作付面積の増大に関して、M/P と F/S の期待した通りに事態は推移しなかった。新設道路沿いの地域では大規模な農地開発が期待されていたが、土地投機ブームのためかえって既存農地が投機対象として売却され、作付けが行われなくなったという極端な事例も明らかになった。また、バンコクや台湾など外国に出稼ぎに行く人が増加し、農業人口が減少し、その結果、農業生産高が減少した事例も見られた。ただし、M/P と F/S が想定したように、道路整備により生産物の輸送が容易になった結果、さとうきび等の換金作物への転換が進み、また、販売市場が拡大した結果、生産物の庭先価格が上昇したと言う事例も多く見られた。2) 社会的インパクト：道路整備の結果、交通条件は疑いもなく向上し、その結果、社会生活を営む上での多くの便益が得られた。道路整備に伴い水道・電気の整備が進んだという M/P と F/S の想定しなかった社会的インパクトも生じていた。また、道路整備が進んだことにより公共交通機関のサービスが充実し、社会インパクトをより大きなものとしていると言う事例もあった。3) まとめ：以上の結果、道路整備事業のインパクトは、少なくとも社会生活面では M/P と F/S の想定していたものが実現していると言うことができる。したがって、

これらの基礎となった開発調査の妥当性は、この面からは高いものとする事ができる。ただし、農業開発、さらに広く産業育成・所得向上へのインパクトとなると、道路整備の結果引き起こされていることは極めて複雑で、開発調査はこれを十分に予見していない。また、その発現を助長するための方策、及び負の影響を防ぐ方策についての検討を行っていないので、その妥当性は低い。ただ、1999 年の交通量観測結果が得られている 33 の路線では、観測結果が M/P と F/S の予測結果よりも大幅に多かった。このことは、農業開発便益にこだわらなければ道路整備事業が大きな開発便益をもたらしていることを意味するので、その意味で、開発調査の妥当性は高い。ただし、予想を越える交通量は、道路の維持管理の負荷を著しく高めるので、当初の設計基準が適切であったかどうか別の疑問を抱かせる。これは、道路網のライフサイクル費用の軽減というもう一つの便益が予想通り生じているかどうかの精査を要求するものである。

（自立発展性）「提言された事業」とは、道路整備事業そのものと捉えるほかに、地方道路網整備の計画策定事業と捉えることが可能である。後者の点について見れば、類似の道路整備事業実施の経緯から見て、その自立発展性は高いものと評価できる。ただ、計画策定事業は、道路整備事業を進めるために行われるものであるから、究極的には道路整備事業の自立発展性を見極めないで、計画策定事業のみを評価してもあまり意味がない。こう考えると、M/P および F/S の自立発展性の評価とは、実施された事業の自立発展性の評価に他ならない。フォローアップ調査の結果明らかになっているように、DOH は少なくとも F/S の対象とした修繕区間 90km については修繕を完了しており、その事業費の一部は IBRD の融資を当てていることから、DOH は道路網の新設・改良だけでなく維持管理・修繕にも注力していることは窺える。

4.4 教訓・政策提言

本評価の対象とした個別インフラ整備プロジェクトおよび開発調査のような案件が首都圏と東北地方との間の地域格差是正により大きく寄与するための教訓が、本評価作業の結果明らかにされた。格差是正のためには、先ず何よりも、個別プロジェクトや、開発調査とそれを受けて実施された建設プロジェクトが対象地域の経済・社会開発に大きく寄与することが必要であるが、それだけでは十分でない。全国的視野から、格差是正のために東北地方をより急速に発展させるという戦略的アプローチが欠かせない。したがって、対象とした個別プロジェクトや、開発調査のように東北地方だけを視野に入れて、そこでの橋梁建設を行ったり、道路整備のあり方だけを検討するというアプローチでは格差是正という大きな問題に正面から取り組むことが出来ないことは自明である。

格差是正のための必要条件である、プロジェクトの地域における経済・社会開発インパクトという点に限定しても、評価対象としたプロジェクトと開発調査のアプローチには改

善の余地が大きく、今後の類似案件の実施に当たって教訓となる点が本評価の中で明らかにされた。農業振興・民生の向上を目的とするインフラプロジェクトや開発調査の実施に当たっては、これらの分野の計画との調整が必要であるだけでなく、可能な限り、インフラ整備によって生み出される新しい条件を生かすための、これら分野での新たな整備ニーズを明らかにすることにも務めるべきである。また、インフラ整備によってもたらされる土地投機ブーム・交通事故の増加等のネガティブな影響を予防するための措置を講じておくことも、こうしたプロジェクトの重要な役割の一部である。

開発調査についてはまだ評価の歴史も浅く、確立された評価手法がない。本評価作業は、「開発調査評価ガイドライン（案）2001年1月 JICA」の枠組みに基づいて行ったが、その中で評価手法については、以下の点が明らかになった。

1) 「同ガイドライン（案）」は、開発調査が勧告するプロジェクトが実施された場合についても、実施されなかった場合についても、評価を行えるような汎用性のある評価の枠組みを考えているが、これはどちらの場合にも当てはまらず適用が難しくなるという危険性を持っている。プロジェクトが実施されたか否かによって二通りの枠組みを設定すべきである。

2) その勧告しているプロジェクトが実施された開発調査の評価は、プロジェクトそのものの事後評価とあわせて、一体として評価すべきである。特に、開発調査の妥当性と自立発展性はプロジェクトの評価を行うことによって初めて評価できるものである。

3) 以上のような改良の余地はあるものの、PDM 評価法の枠組みは開発調査を評価する上で極めて有用であり、本評価作業においても大いに役に立った。

第5章 地域農林業への貢献—資源再生と組織作りを通じて—

5.1 はじめに

タイ東北地方の自然条件はきわめて過酷である。人々は長年にわたって低所得、低投資、低生産性に悩まされてきた。JICAはこの地方において様々な分野のプロジェクトを実施し、農村の貧困問題に向き合ってきた。農林業分野を担当する評価チームは、1980年代から90年代にかけて実施されたプロジェクトのうち、「タイ国農協振興計画」（以下、農協振興計画）、「東北地方造林普及計画」（以下、REX）を評価対象として選定した。2つのプロジェクトはそれぞれ日本政府の無償資金協力で、農協振興計画では協同組合研修センターが、REXでは4か所に大規模苗畑センターが建設された後、JICAによるプロジェクト方式技術協力が実施されている。

農協振興計画は1980年代中盤から90年代初頭にかけて実施された、農協育成に関わる

プロジェクトである。地域農業作りに農民の協同組織がいかに貢献すべきかという視点で、農協の組織、事業、経営の改善をはかろうとした。REX は、苗畑生産・管理技術の移転を目的に 1990 年代に実施された造林関係のプロジェクトで、地域住民への苗木配布や造林活動に関する啓蒙・教育活動を含んでいた。

両プロジェクトに共通しているのは、技術移転の中に普及活動を含んでいたことである。REX で生産された苗木は対象村落に配布されて、農家の造林活動を促した。貧困農村を対象にした現場密着度の高いプロジェクトであった。農協振興計画は農協組織と事業を強化するかわら、営農集団の育成に力を入れて産地形成をはかろうとした。

評価チームは、プロジェクトの特徴と思われる点を抽出し、何が地域社会にとって大きなインパクトになったかを中心に検討することにした。我々が実際に現地を訪れて得た感触、プロジェクト関係者や住民から聞き取りをした時に抱いた率直な感想や疑問などをもとに検討を進めた。プロジェクトの波及効果が比較的確認しやすいと思われた農協振興計画を中心に、ナコンラーチャシマ県のピマイ郡およびパクトンチャイ郡で住民への聞き取り調査を行った。REX については一部の地域でのみ農家調査を行った。聞き取り調査はカセサート大学経済学部のアングスマリン助教授およびコルンユエンヨング講師に依頼した³。

5.2 「タイ王国東北タイ造林普及計画」の活動内容とその評価

東北地方造林計画への貢献

タイ政府は 1988 年に「東北地方緑化計画」を策定して、本格的な造林活動を開始した。造林事業を進めるには、苗畑を整備して苗木を大量生産するための技術を確立する必要があった。タイ政府は日本に対して東北地方 4 か所に無償資金協力によって大規模苗畑センターを建設すること、あわせて REX のプロジェクト方式技術協力を要請した。REX の協力分野は、(1) ベースラインサーベイの実施、(2) 大規模苗畑管理技術の開発、(3) 普及手法の開発と普及システムの強化、(4) 地域住民および政府職員を対象とした訓練計画の策定と教材の開発、(5) 造林活動、技術訓練、普及の強化のための展示林およびモデル林の造成、の 5 分野であった。

終了時評価では、REX の協力によって住民の苗木利用が可能になり、REX は住民の植林意欲や植林技術・知識の向上におおいに貢献したとされている。また、造林対策費を中心とした投入は効率的であったと評価されている。環境条件の回復と住民の生活水準の向上はすぐには判断できないが、近い将来になんらかの形でそれが明らかになるであろう。

REX の先進性・革新性

³ "Socio-Economic Impacts of JICA Project"というタイトルでレポートが提出されている。

REX の先進性・革新性は、第 1 に、技術移転とその成果の普及が車の両輪として位置付けられたことである。苗木を対象地域に配布して地域の造林事業を進め、農家の所得を高めようという目標設定のもとに具体的活動を行っている。第 2 は、REX の目標や活動が東北地方の農業、林業、さらには産業構造の変革に関わる可能性があったこと。第 3 は、村落林、学校林、寺社林など共有的な性格をもった林地（コミュニティ・フォレスト）の造成に取り組み、“Communal Property”（共同体的資源）の充実による展示効果と経済効果をねらったことである。

大規模苗畑管理技術の移転と普及活動の成果

REX は苗畑生産管理技術を向上させるために、種子の確保、ポット育苗技術の開発、さらには新しい資材を用いた苗木生産を開始し、郷土樹種に適した「REX-TRAY」などを開発した。こうして大量に生産された苗木は対象村落へと配布された。REX が扱った樹種は数多いが、早生種では Eucalyptus (34.7%)と Acacia(6.4%)、郷土種では Petrocarpus macrocarpus (13.1%)と Aizella xylocarpa (6.6%)の比率が高かった。プロジェクトが始まったばかりの頃はユーカリ種の比率がとくに高かった。

住民参加型、地域需要対応型の運営

REX の基本的方針は、ターゲット村における造林需要を把握して苗木生産に反映させることであった。ターゲット村は 1668 か村に及び、東北地方全域に広がっていた。ターゲット村を選定する際には内務省が作成した村落データが用いられ、選定の客観性と公明性が確保された。ターゲット村を中心に展開された普及活動は多面的で、REX の苗木を受けた住民は 10 万人を数え、関係した政府機関、寺院、学校などは 1 万 7 千近くに達する。

放棄地再利用の多面的効果

REX は苗木の大量生産と配布を可能にし、農家に造林活動を促し、造林にともなう経済的メリットを提供してきた。未利用地を抱える貧困農民にとって、REX による苗木配布は大きな魅力であった。キャッサバ生産が不安定さを増していたために、代替作物（樹種）や農外就業先を探していた農民は、造林活動に積極的に関わった。造林による収入を得ながら農外就業を進めた。一方、家庭燃料の確保が容易になり、何よりも農家を取り巻く自然環境が変わったと言われる。

未利用地や生産性が低下した耕地をかかえる地域では、早生樹種・経済樹種を中心に造林が進められた。特定畑作物しかできないという土地利用上の制約を抱えていた貧困農民にとって造林は大きな魅力であった。また、造林活動は農業資源を過剰に利用しようとする「圧力」を減らす方法としても有効であった。

ユーカリについては、農民はとくにその労働節約効果に期待した。キャッサバに比べて投下労働時間が少なくてすみ、肥料投入も節約できる。農家は畑地の耕作を継続するにしても、極端に労働節約的な作物（樹種）を選定するなどして管理労働の著しい手抜きをはかる意向を強くしている。畑地が耕作放棄に近い状態になることもある。こうした傾向を畑地の「捨て作り」化と呼ぶことができるが、農家は畑地の「捨て作り」化を進める樹種（作物）としてユーカリを選んだ。ただ、最近ユーカリの農家庭先価格が落ち込んでいるため、造林による経済的效果は小さくなっている。ユーカリ林のメリットは管理作業がないこと、と考える農民は多い。このため一部の地域では農家造林地の荒廃が進み、資源としての利用価値は小さくなっている。

タイのパルプ企業にとって、農家造林によって質のよい原料が低廉な価格で確保できるかどうかは重要な問題である。プランテーション型の植林経営が様々な社会的軋轢を生んだことから、企業は農家造林に依存せざるをえない。契約農家のほかに一般農家からの原料集荷も必要である。REX による技術移転や一般農家への苗木配布はタイのパルプ産業の基盤強化に貢献している。

共有林の保全と利用：Community-based Approach の拡大

REX が試みたコミュニティ・フォレスト活動への支援は村落の自然環境を改善し、その構成員に経済的な利益をもたらした。とくに学校林経営がもたらしたインパクトは大きかった。貧困家庭の児童生徒に援助できるようになった。コミュニティ・フォレストをもつ意義が村人に理解されるようになり、村内の生活環境を改善する資金として利用されている。

貧困住民を抱える農村では、地域の共有資源を活用することによって、個人が所有する資源の利用だけでは得られない経済的メリットが生まれ、住民の生活水準の向上に役立っている。共有資源はオープン・アクセスのもとでは過剰に利用されやすいが、適切な管理体制があれば住民は持続的に資源を利用できる。REX は Community-based Approach による地域資源管理と村落開発を結びつけて実践できる下地を作った。

REX が直面した課題

REX は王室林野局（RFD）による東北地方緑化計画に深く関与したこともあって、当初はユーカリの比率が高かった。ユーカリを普及したことについては内外から様々な形で批判を受けた。ここでは農家がユーカリをどのように経営に取り込もうとしたかという点についてだけ指摘しておきたい。農家は捨て作りの対象としてユーカリを導入し、その販売価格が低迷しているために管理を放棄しつつある。将来的にはユーカリ林を郷土種などに転換することも可能と考えられたが、過疎化が進む地域や高齢農家ではそうした動きは顕

著ではない。

REX が採用した住民参加意識を高めて造林活動を推進し、彼らの需要に応じて樹種選定と造林手法を開発・普及していくという計画はきわめて画期的であった。また、REX の活動は多方面にわたったが、限られた期間ではむしろ技術移転の焦点を絞り、対象となる地域をもう少し狭く設定しておいたほうが効果的ではなかったのか。専門家や C/P が農家の造林活動やコミュニティ・フォレストなどの造林活動にもっと濃密に関われたと思われる。

5.3 「タイ国農業協同組合振興計画」の活動内容とその評価

農協振興計画の諸特徴

農協振興計画は、1) 農協の存立基盤を拡大強化すること（組織拡大と利用率の向上）、2) 農協が地域農業発展のリーダーシップをとること、3) 公正な取引主体として農協が事業体として発展すること、4) 農民の金融需要に応える態勢を整え、農民の資金計画と営農計画作りに農協が積極的に関与すること、以上の4つの戦略を掲げ、総合農協作りをめざそうというものであった。

ナコンラーチャシマ県内の5つの農協（図5-3参照）を対象に指導を行い、そこで得られた成果や教訓を全国に広げること、そのために必要な準備に対して助言をするという目標が掲げられた。

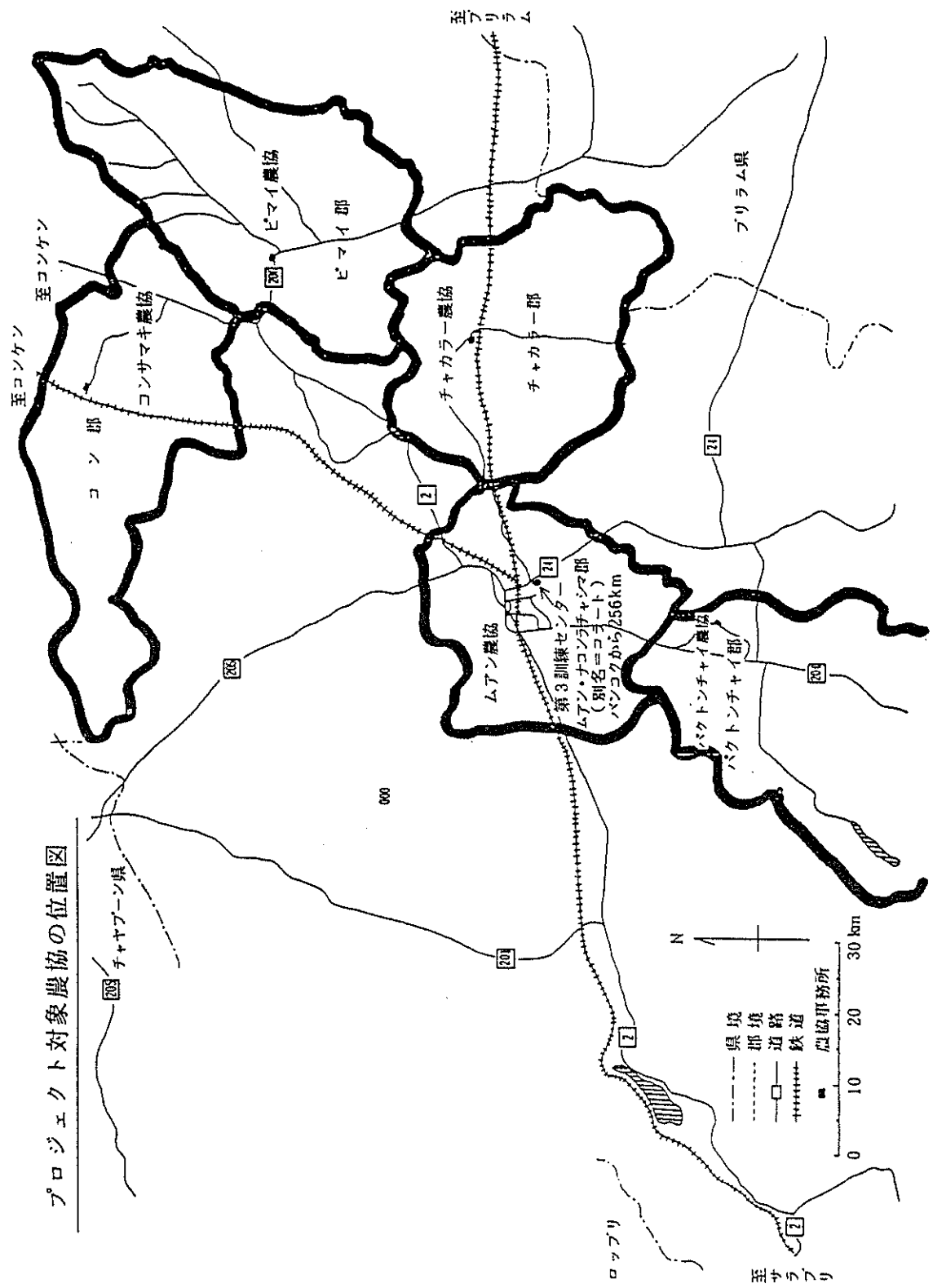
農協振興計画の特徴は、第1に、農村住民が参加する組織体・経営体を育成するという、ソフト分野の技術協力であったこと。第2に、農協振興計画はモデル農協の組織・経営体を強化するだけでなく、地域農業の主産地化に向けた様々な取り組みをモデル農協管内で実施したことである。モデル営農集団を組織し、生産者グループ（いわゆる「部会」）を基盤にした農協事業体制を築こうとした。

第3に、農協振興計画ではモデル農協での活動経験や得られた指針を、マニュアル化して全国の農協に普及していくことを期待していた。だが第4に、農協振興計画は、それと競合する分野の政策やプロジェクトのなかに埋没させられてしまう可能性があったことである。BAAC は農業金融や資材供給事業を拡大していたし、農業普及局による農民グループの活動、内務省やその他の機関による農村住民の組織化の動きもあった。農協と競合関係にある類似組織が多数あることから、モデル農協の育成が成功しても、その社会的な波及効果が限られてしまう恐れがあった。

モデル農協での活動

技術移転の対象は事業、経営、組織の全般にわたったが、信用事業に関する技術移転がとくに効果的であった。農協が組合員から貸付金をスムーズに回収できるよう、組合員の営農台帳作り、組合員の信用査定とランク付けの方法が指導された。これらは協同組合振

図 5-3 プロジェクト対象農協の位置図



興局（CPD）を通じて全国の農協に紹介された。また、「1日1パーツ貯金」運動が提唱されて、農家経営や農協の資金ポジション改善に役立った。

モデル営農集団は参加農家の意向にもとづいて重点的に取り組む作目を決めた。その生産を奨励するために専門家は必要な技術や知識を提供し、あわせて小規模なインフラ整備が行われた。ピマイ、パクトンチャイ、コンではこの時に根付いた養豚業が今も盛んに行われており、県内でも有数の養豚産地に成長している。

成功した複合経営作り

以前、ピマイ農協の組合員の多くは水稻単作経営を行っていた。モデル営農集団に参加した農民は養豚業を始めて米以外の農業所得を得るようになった。当初、農民は複合経営作りは難しいと考えていたが、農協の事業体制が整うにつれて複合経営に取り組むようになった。モデル営農集団のある地区では、養豚農家から堆肥を購入して水田に投入する農家が増えた。モデル営農集団の地区、およびその周辺の水田の単収は着実にあがった。地域の農業生産力は有畜化によって高まったのである。

販売・利用事業体制の強化

農協振興計画では、最も重要な農産物である米の集荷体制を整えるために、ピマイ農協の精米工場建設を支援した。ムアング農協やパクトンチャイ農協は手広く初集荷業を営むようになった。これらの取り組みによって、地域の籾・精米流通構造は大きく変わった。

JICAによる機材・施設供与をもとに、モデル農協は利用事業を拡大していった。養豚施設、精米工場、配合飼料、営農機械などが供与されたが、農協はこうした施設の運営を通して組合員の農業生産の零細性を補い、組合員の生産・流通過程に総合的に関わろうとするようになった。モデル農協は、プロジェクト終了後も利用加工施設の充実に努めている。

持続的な地域農業作り可能にした農協振興

農協振興計画では、米を中心にした地域農業を複合農業に転換させることに成功している。「水田＋アルファ」がほぼ定着し、アルファとなった部門での産地形成が進展した。農業所得の増大という点で貢献度は高かった。

農協振興計画は地域農業をリードしていける組織体への支援が中心である。産地を作り、それを持続的に成長させるためのシステム作りであった。モデル農協間で多少のバラツキはあったが、信用事業の改善、指導事業体制の確立、流通加工関連事業への進出など、これまでにない分野で農協活動の前進がみられた。とくに、生産信用と農業資材を安定して供給できる態勢を整えたという点は評価できる。経営的に安定した農協を作り、組合員の営農活動に直結する事業活動を行うことができれば、全体として地域農業の生産力や農家

の所得を押し上げていくことが可能であることが示された。

水田農業の後押し

一方、農協振興計画では農家経済にとって中心的な位置にある米生産に流通面から大きなインパクトを与えた。当時のタイの農協は籾および精米の流通には関与できない状況にあったが、ピマイ農協での成功は、農協がライス・ビジネスに参入するのは不可能ではないことを示した。また、パクトンチャイ農協は籾流通の第1次集荷業者としてその機能を果たしながら、取引所の機能を拡大していった。

農業生産や農民の就業構造は絶えず変化している。農協がそうした変化に対応して組織・事業を柔軟に再編成していけば、農民は地域農業のあり方を絶えず模索することができる。この点にこそ農協育成課題の本質があり、持続的な波及効果を期待できるのである。

農協振興計画が直面した困難

農協振興計画が直面した問題は、農民グループ、BAAC などとの競合であろう。農協が農民組織の中心になってもよさそうだが、必ずしもそうではなかった。CPD 内ではとにかく、農協を育成するという課題は政策的にみると曖昧な位置付けにあった。

モデル農協での活動は大きな成果をあげたが、CPD が実施する協同組合政策の変更を導くまでには至らなかった。そうした反省も踏まえて、CPD は 1999 年から全国 15 の農協を対象に改善活動に取り組み始めた。今後、モデル農協での成果が教訓化されることが期待される。そうすることによって、農協振興計画が目指した経済効果はよりいっそう高いものになる。

5.4 まとめ

2つのプロジェクトは基本的には大きな成果をあげ、農民の生産・生活の向上に役立っている。ただ、考慮・改善すべき点もいくつかあった。とくに、プロジェクト要請の背景分析と妥当性について、もっと第三者の意見が参考にされるべきであった。プロジェクトの政策的位置付けや取り巻く諸環境など、当該分野の関係者や専門家だけでは判断できないことも多い。

REX および農協振興計画での経験が示しているのは、包括的な農村支援の必要性である。特定分野だけの援助を行うよりも、関連する諸分野を含めた包括的なプロジェクトのほうが住民参加の幅も広がる。REX による苗木の大量生産管理技術の移転は、対象村落への苗木配布やコミュニティ・フォレスト支援と結びついて大きな成果をあげたし、農協振興計画による農協組織の育成は農業技術の移転と結びついて、その地域の持続的な農業発展をもたらした。

今後、農林漁業分野の技術移転では、地域資源環境の管理と持続的な利用に関する要請が増えるであろう。資源環境の再生や管理では REX 的な手法が、それを経済活動として面的広がりをもたせて住民に利益が行き渡るようにするには、農協振興計画的な手法が必要である。2つのプロジェクトの経験は、1つの包括的なプロジェクトとして体系化される内容と成果をあげている点を最後に指摘しておきたい。

第6章 職業訓練の地域開発効果

6.1 調査研究の背景と目的

地域開発にとって、人材開発、特に教育・職業訓練を通じた人材の育成が欠かせないことは自明の理として語られる。しかし、人材開発の努力は自動的に地域開発をもたらす訳ではない。訓練を受けた修了生が地元で仕事に就き、教育・訓練の成果を、知識・技術の提供という形で地域に貢献するという、人材開発が地域開発をもたらすまでの過程が着実に進行する必要がある。しかし、その過程に影響を与える労働市場や人材開発のニーズ、そして教育環境などの外部条件は、産業構造の変化や時代の変化によって容易に変わる。教育・訓練の内容は社会のニーズに合ったものでなければ意味がなく、教育・訓練プロジェクトの成果と自立発展性を考える上で、外部環境の変化を予測し、対応していくことがプロジェクトの成功のための重要な鍵となる。

これまで、タイのバンコク首都圏と東北地方との地域間格差の是正に対し、東北地方における教育・訓練の増強は有効な手段であると考えられてきた。しかしながら、東北地方では技術を身につけた労働者の働く場が少なく、かつ首都圏の方が相対的に良い賃金を得ることができるために、職業訓練機関の修了生は首都圏に流出するが多い。また、親元への仕送りはあるものの、それはあくまで間接的に地域の需要を拡大しているにすぎない。結果的に、現状においては、教育・訓練を与えてもバンコクへの人材流出を招き、直接的な東北地方の発展への寄与は少ないものと考えられる。しかしながら、農繁期にのみ作業を行い、それ以外は片手間の職にしか就くことのない若者がバンコクで定期的な職に就き、その一部を東北地方の発展に活かしているのであれば、それはそれで東北地方の発展に寄与しているとも考えられる。

そこで、日本政府の無償資金協力をを受けて設立され、JICA のプロジェクト方式技術協力が実施された、東北地方職業訓練センター (KISD) と、ウボン職業訓練センター (UBISD) とを事例とし、これらのプロジェクトがバンコク首都圏と東北地方との地域間格差是正にどのような役割を果たしてきたのかについて明らかにする。そして、このような課題を達成するための教育・職業訓練分野のあるべき援助の形態に関して提言を行う。

6.2 調査の考え方と方法

技能労働者の養成を通じての地域開発、そして地域間格差の是正という大きな上位目標を設定した場合、従来の教育・訓練分野のプロジェクト評価で考えられてきたような C/P への技術の移転や学生数などの「活動状況」を表す指標だけではその目標達成の度合いを把握できない。そこで、両職業訓練センター(ISC)の主な成果を技能労働者の創出、そして社会的な生産性向上とし、それを表す成果指標を測定する。

しかし、地域間所得格差の是正というマクロな課題に対してわずか 2 つの職業訓練機関の影響度は自ずと限界がある。そこで同時に両 ISC の活動が、投入に見合った問題解決への貢献をしているかどうかを明らかにするために、費用便益分析を行った。費用便益分析によってプロジェクトが費用に見合う以上の生産性の向上を生み出していれば、地域発展に対する貢献があるということを示している。そして、最後にプロジェクト評価を通じて得られた知見から、現在の両 ISC をとりまく外部条件の変化について考察し、両 ISC プロジェクト、及び地域間格差是正のための政策提言を行う。

現地調査はバンコク首都圏と、東北地方、特にコンケン県及びウボンラーチャターニー県において、2000 年 10 月から 12 月にかけて実施された。内容は、在校生及び修了生に対する質問紙調査、修了生が就労している企業の管理者に対するインタビュー調査、そして両プロジェクトに関連のある機関等でのインタビュー調査である。質問紙調査には留め置き調査法を用い、回答数は在校生 530、修了生 301、そして管理者へのインタビュー調査では 53 の企業で計 58 名からの回答を得た。

6.3 質問紙調査の結果

現在の受講生に対する質問紙調査の結果から、訓練修了直後の彼らの将来計画を見ると、東北地方での就労を計画している修了生は 29.2%にとどまり、41.4%がバンコク周辺地域へ、そして 12.0%がより教育段階の高い学校への進学を計画していることが明らかとなった。これらの構成は、年が進むごとに変化を見せ、10 年後の計画では、東北地方で働くことを計画している者が 39.4%となり、バンコク周辺で働くことを計画する者はほぼ半減して 23.3%となる。また、15.0%の修了生が海外で就労することを計画している。これらのことから、最初はバンコク周辺での就労を希望し、数年後に東北地方に帰ってくる、あるいは海外に出稼ぎに行くという移動パターンが受講生の希望から予測される。

一方、修了生に対する質問紙調査で訓練を受けた効果について聞いたところ、「仕事に必要な知識が身についた」、「仕事に必要な技能が身についた」という効果が高く、東北地方の遊休青年に職業訓練機会を提供し、技能工として職に就かせるという両 ISC の主目的が達成されていることが明らかになった。それ以外にも、「規律・規則に従うようになった」、「良い職業につくことができた」、「早く職業につくことができた」といった効果も高かつ

た。しかし、社会的効果や他者からの評価のような効果が相対的に小さいことから、訓練が修了生の状況を改善したものの、他の労働者よりも抜きん出た存在にはなっていないと推察される。また、バンコク周辺で就労する修了生の方が東北地方の修了生に比べて効果が小さいと評価していることから、職場の中での修了生の地位が、相対的に東北地方の方が高いことを表していると考えられる。

修了生に対する効果は、訓練内容のみならず、ISD 修了生の労働市場の中での競争力の違い、それに付随した企業内での位置付けの違いによっても異なることが理解される。そして、受講理由を「職に就くことができなかったから」と評価した修了生は、「良い職に就く」ことができ、あるいは「知識技術を身につける」ことができ、そして現状により「満足」していることが明らかになった。

最後に、修了生の所属企業の管理者による、修了生の評価から、管理者は全体として修了生に満足してはいるものの、それは半熟練工もしくは技能工として彼らを雇用している側の満足であることが明らかになった。評点を見ると、「基礎的な知識が身についている」、「基礎的な技能が身についている」で基準点をわずかに超える程度、そして「高度な知識が身についている」、「高度な技能が身についている」では、基準点を下回った。管理者から優れていると評価された項目は「素直さ」、「協調性」、「規則・規律を守る」等の評価であり、ISD 修了生は、知識・技能面の優位性よりも、むしろ労働者としての資質を備えているとの評価を受けている。

6.4 費用便益分析

プロジェクトの費用と便益とを比較し、投入に見合った便益を生み出しているかどうかを明らかにした。便益は質問紙から得た修了生の所得と、最低賃金を基礎とした所得との差異から導いている。

まず、社会全体から見た費用便益である社会的収益率を算出した。修了生の学歴別に見た場合、初等教育卒、前期中等教育卒、後期中等教育卒の学歴を持っている修了生が ISD で訓練を受けることの収益率は、半分がバンコク周辺で就労するとの仮定のもとで、それぞれ 3.7%、5.2%、6.6%となる。この差異は、高い学歴を有する修了生の方が潜在能力が高く、また学歴というシグナルが賃金の決定に影響を与えているためと考えられる。就労地域別に見ると、東北地方では 0.9%、バンコク周辺地域では 9.8%と大きく異なる。全体の社会的収益率を算出すると、5.5%となった。ISD が提供する職業訓練を一つの投資としてみなし、他の投資機会と比較すれば、有意義なプロジェクトであると判断できる。

さらに、東北地方の観点から費用便益を算出すると、半数が東北地方から流出するとの仮定の下では 2.1%、流出しなければ 13.4%の収益率となる。そしてバンコク周辺で就労している修了生が所得の 1/3 を仕送りするとの仮定の下では、9.4%となった。東北地方の産

業規模が小さく、修了生の就労できる労働市場が限られている以上、失業者、あるいは季節労働者として東北地方にとどまるよりは、バンコクに移動して就労し、仕送りを東北地方に送る方が、間接的な需要拡大の意味で東北地方にとっても意味のあることとも考えられる。しかし、東北地方の立場からは、もともと東北地方で働くはずであったろう労働者が、訓練修了後に知識技能を得てバンコクに流出してしまうことは損失であり、地域開発への貢献度は低減している。また、プロジェクトの時系列のキャッシュフローをもとにして費用便益分析を行うと、投入の回収期間は 20 年と計算された。

6.5 外部環境の変化

人材開発が地域発展に結びつくまでの過程に影響を与える労働市場や人材開発の二 - 三、そして教育環境などの外部条件の変化を予測し、対応していくことがプロジェクトの成功のための重要な鍵となる。現在、ISD は極めて大きな社会環境の変化に直面している。まず労働市場に関しては、1997 年の経済危機以降、失業率が大きく増加した。もともと失業率の高い東北地方にとってはこの事態は深刻である。2000 年には回復基調となっているが、修了生が就労することができなければ、修了生の生産性の向上が地域社会の中で発揮できない状況となる。

次に教育機会の拡大が挙げられる。1990 年の教育機会拡充プロジェクト以降、教育機会の拡大は著しく、前期中等教育段階の就学率は急上昇し、1997 年には 74.2% にまで達している。その当然の帰結として、両 ISD が就労前訓練の主対象としている初等教育卒業者、または前期中等教育卒業者の労働者にとって、労働市場の中の地位が相対的に低下し、技能工の職が後期中等教育卒業者のための職となってきた。しかも、ISD における訓練の経験は学歴に換算することができないため、現行制度では上級学校に進学する経路がなく、袋小路に陥ってしまう。さらに、2002 年より義務教育は従来の 6 年間から 9 年間へと引き上げられ、さらに 12 年間の基礎教育は無償で提供される。これにより、今後教育機会はより拡大し、低学歴労働者の地位はさらに低下することが予想される。

第三に、他の職業訓練機関との競合がある。労働社会福祉省が管轄する職業訓練機関はタイ全土への配置を進めており、受講者数を急増させている。しかし、前期中等教育を卒業した者が職業教育・訓練を受けることのできる機関は、労働社会福祉省の管轄する職業訓練センターだけではない。文部省管轄の職業教育機関も数多くある。文部省管轄下の職業教育を受けるメリットは、知識や技能を身につけることだけではなく、タイの労働市場では極めて大きな意味を持つ、文部省の定める卒業資格を得ることができることである。ノンフォーマル教育局を除く文部省管轄の職業教育でさえ 100 万人以上が在籍し、今後ますます拡大していく状況において、機関内における就労前訓練が 1 年あたり 2 万人あまりと規模の小さな労働社会福祉省の職業訓練に対して国家として多大な資源を投じて維持し

ていくことには多大な困難が予想される。

また、従来、文部省管轄下の職業教育は知識や理論が中心、労働社会福祉省管轄下の職業訓練は実技中心という棲み分けがあり、後者は労働市場と直結しているというメリットがあった。しかしながら、1995 年以降、文部省管轄下の機関においても Dual Vocational Training (DVT)の制度が実施されている。これにより、文部省管轄下の職業教育が就職と直結するようになった。さらに、後期中等教育までの無償化が実施に移されれば、費用は文部省管轄下の後期中等教育とほぼ同等となり、受講生にとって費用がかからないという ISD のメリットも、訓練が短期間であるために機会費用がかからないという点のみとなった。労働社会福祉省管轄の職業訓練を受けた方がいいというメリットは相対的に低下していると考えられるのである。

6.6 まとめと政策提言

KISD、UBISD をより東北地方の地域開発に貢献するプロジェクトとするためには、第一に、基礎教育を文部省管轄の学校に委ね、訓練対象者の学歴を引き上げることが考えられる。あるいは、技能の向上を目指して就労者が訓練を受けている向上訓練の拡大と充実も考えられよう。高度な施設設備を使用した、初等教育、前期中等教育卒業者対象の長期の就労前訓練は、将来的には得策ではない。

第二に、修了生が正当な評価を得るために文部省の修了資格を付与する、もしくはそれに変換が可能な制度を整えるという方策が考えられる。少なくとも ISD で提供される職業訓練を文部省管轄下の学校でも単位として認定することができれば、ISD の訓練は袋小路にはならない。

第三に、労働社会福祉省で実施されている国家技能水準と文部省の資格との互換可能な制度を整えることが考えられる。これにより、ISD の修了生のみならず、学校教育を終えて現在就労している者にも、さらなる教育や職業訓練を受けることのできる継続学習の可能性がふくらむ。現状において国家技能水準は労働市場ではさほど高く評価されていない。その評価を高める点にも効用はあると考えられる。

今後の ISD のあり方としては、これらの社会環境の変化から、その機能を変容させていく必要がある。職業訓練は施設設備の更新が継続的に必要な高価な事業である。そのため、ISD の資源だけで、労働市場の多種多様な需要や、急激な技術革新に対応することには限界がある。ISD が地域の経済発展という上位目標の達成により貢献するためには、労働社会福祉省管轄の機関であるというメリットを活かし、地域の労働力需要を勘案しつつ、民間企業や企業の訓練施設と提携して、管轄地域の職業訓練の調整機関として機能するべきと考えられる。さらに、民間企業との提携は資源の有効利用だけでなく、労働市場との密接な関係作りの面でも有効な手段である。そのためには、各 ISD がある程度独自のプログ

ラムを開発していく必要がある。地域のニーズに合った訓練を提供するためには、中央主導の管理には自ずと限界がある。各 ISD は調査・企画機能とそれを実行に移す制度を充実させていくべきと考えられる。

結局のところ、東北地方の発展は、教育・職業訓練の発展だけでなし得ることはできず、労働市場の拡大を伴わなければ意味が薄れる。労働者がよりよい条件を求めて移動するのは自然の道理であり、タイ国内の移動を妨げることはできないからである。

第7章 保健セクター案件の評価—組織とサービスの持続性をめぐって—

7.1 評価目的

この評価作業は、バンコク首都圏と東北地方との社会経済格差の軽減に対する日本の援助の効果／影響を評価することを事業目的として行った。しかし、保健部門支援による社会経済格差軽減への効果は、様々の媒介変数を経てきた後の非常に間接的な諸影響の結果といえる。そのため、本評価では当該プロジェクトが内包している組織体のマネジメントの面に着目して、保健政策の進展と健康指標との関係をみながら、社会経済格差の軽減への効果を考えてみた。

この評価作業では以下の二つ案件の評価を行った。(1)「プライマリー・ヘルス・ケア訓練センター (ASEAN Training Center for Primary Health Care; ATC/PHC)」および地域訓練センター (Regional Training Center for Primary Health Care; RTC/PHCs)、(2) コンケン県での「公衆衛生プロジェクト (Community Health Project)」である。

これらの(1)と(2)の案件に関しては、すでにそれぞれの案件の終了時評価と事後評価が行われており、それらの評価研究は案件の効率性、効果そして妥当性について適切に評価が行われている。幾つかの提案の他、これらの業績評価の尺度による分析は、それぞれの案件に肯定的な判断をしている。また実際に、以前の ATC/PHC、現在の AIHD (ASEAN Institute for Health Development) も RTC/PHCs もすでにタイ保健セクターにおける重要な機関となっており、それらの肯定的世評も定着しており、特に AIHD は国際的にも良好な評価を勝ち得ている。また、コンケン県での公衆衛生プロジェクトの参加型アクション・リサーチ (Participatory Action Research; PAR) の成果は、既にタイの保健戦略の形成に貢献している。

7.2 政策環境

タイにおける保健セクターの政策手段 (policy instrument) は、一連の各5カ年保健計画 (National Health Plan) である。国家計画を5カ年計画として作成、発行する発展途上国

は少なくないが、タイ国の場合は各 5 カ年保健計画を実際的な戦略に組み立て、着実に政策を実効性のあるものとし、実施してきたことは高く評価できる。

この 20 年間ほどの期間に、保健政策の優先度は徐々に変化を遂げてきている。保健セクターのインフラとプライマリー・ヘルス・ケア（PHC）の充実から次第にヘルス・システムの統合的マネジメント(integrated management)の強化へと推移している。さらに、そこでは効率的な資源動員(resource mobilization)とヘルス・ファイナンスの機能強化などが含まれる。そして現在、さらにタイ政府はヘルス・ケア改革(Health Care Reform / HCR)を押し進めている。

これらの評価案件のうち、ATC/PHC 及び RTC/PHCs はこれらのタイの保健政策の発展過程の初期段階に属している。インフラや保健要員（地理的な不均衡は残るが）に関して、この段階での政策課題はほど達成できたと評価できるかもしれない。

公衆衛生プロジェクトはサブ・プロジェクトの外傷予防が現在も進行中であるが、公衆衛生プロジェクトは 1991 年に開始され、第八次保健計画作成(1997-2001)に対してはその役割をかなりの程度果たしたとの評価が支配的である。現在、保健省(MoPH)は保健セクターの統合的発展（integrated development）を精力的に進めており、保健医療資源とサービスの協調 / 調整により人々のサービスへのアクセスのさらなる改善を目指している。第八次保健計画はコミュニティの参加を通じての生活の質の向上を重視しており、このため、この公衆衛生プロジェクトにおいてアクション・リサーチが準備され、実施されたのである。

タイ国はこの 20 年間程の間、めざましい経済成長を遂げた。国内総生産(GDP) は 1996 年のいわゆるアジア経済危機の下降局面まで、1980 年代の後半から 1990 年代の間、年率約 7-9% で成長したのである。これは、マレーシアに続く高い成長率である。こうした経済成長の趨勢は、人口動態および健康指標にも当てはまる。総じて、健康水準も著しい向上をみせている。これも、マレーシアに続き第二番目であり、他の近隣諸国との差が大きい。こうした経済成長とともに、タイは疫学転換と人口転換を遂げつつある。出生率の低下並びに感染症の罹患率が低下しており、その一方で慢性疾患が増加している。死亡因をその頻度順でみれば、心臓血管障害、事故そして悪性新生物となっている。このような転換は、医療費を押し上げることに繋がるため、さらに効率的な保健セクターのマネジメント（ヘルス・ファイナンスの強化を含め）が必要とされる。そのためタイ政府は、大々的にヘルス・ケア改革に踏み出しているのである。

7.3 プライマリー・ヘルス・ケア訓練センター及び地域訓練センター （コンケン県）

持続発展性は、第一に財務的な持続性として把握されなければならない。RTC はその能

力と意義のため、政府の補助により持続発展していくと思われる。

AIHD は、無償資金協力で援助された組織のなかではとてもユニークな機関である。AIHD はマヒドン大学内の独立法人組織である。発足当時から、政府からの予算以外に自らの歳入源を確保していった。例えば、学生寮（ASEAN HOUSE）、印刷業等からの歳入措置をもっている。また、AIHD は、他の援助機関（欧州連合（EU）、カナダ国際開発庁（CIDA）、世界保健機関（WHO）等）から教育プログラムの支援を受けている。特記すべきことに AIHD の財務では、上記の歳入項目（学生寮、印刷業等）や国際機関、援助機関からの訓練／教育や調査研究への助成等の総額は、政府からの補助（文教予算）の 4 ～ 5 倍の規模であることである。

AIHD は、自立的（self-sustainable）な組織の好例といえる。ここで注目されるべきは、先進国のみならず、発展途上国も政府部門は組織構造の変容の過程にあり、政府機関であったものが、補助金依存の体質から、急速にそれぞれの組織自らの自己歳入措置（エイジェンシー化）をもとめられていることである。

公衆衛生分野での訓練、知識、情報の普及における成功にみられるように、AIHD と RTC はアセアンそしてアセアンを超えていた価値ある存在となっている。日本は、公衆衛生の訓練プログラムで AIHD をもっと戦略的に考えらる事が求められる。短期長期の様々な訓練／教育プログラムおよび研究調査活動を支援のありかたを再考する価値があると思われる。これらのコースで訓練を受ける人々は、もはやアジア地域の人達だけではない。AIHD はこの分野でまさに第三国研修の優等の訓練機関といえよう。

7.4 公衆衛生プロジェクト

このプロジェクトは次の 5 つのサブ・プロジェクトからなるユニークな案件である。農村保健、歯科保健、都市保健、医療保健、そして外傷予防である。（最後の外傷予防サブ・プロジェクトは、新規のプロジェクト方式技術協力「外傷センタープロジェクト」として 2000 年 7 月 1 日から 5 年間の予定で実施中である。）また、このプロジェクトは、PAR の手法を用いることによって問題解決を試みている。

プロジェクトの主要目標は次のようであった。

- 1) 地域の PHC 活動の質の向上
- 2) 既存の地域保健サービスの強化
- 3) 感染症予防、家族計画、母子衛生などの特定のプログラムマネジメント・システムの強化
- 4) 産業化や都市化のために拡大する健康問題へのプログラムの開発
- 5) 県や郡レベルの情報、教育そしてコミュニケーション(IEC)活動の促進

- 6) PHC を梃子にしたプログラムの実行
- 7) ヘルスケア・マネジメント分野でのコミュニティの人材育成の推進
- 8) 家族計画および母子保健プロジェクト活動の緊密な調整

このプロジェクトの成果は三つの側面に分けられる。第一には、政策形成との関わり、第二には人的資源育成について、最後に保健サービスの拡大という面である。この評価研究でも、プロジェクトの成果は中心的なコンセプト／考え方と経験の普及の面で、政策形成に貢献したことの確認できた。人的資源育成では、県及びそれ以下の地区（province、district and sub-district）においてよい成果を出している。

サービスの強化発展は他の幾つかの面でもみられる。栄養摂取に関しても順調に推移がみられる。衛生面でも大いなる進捗状態がみられ、トイレ、飲み水、ゴミ処理の面で第 7 次保健計画の目標値を上回っている。拡大ワクチン・プログラム(EPI) も高い接種率をあげている。ただし、歯科保健の結果は必ずしも目立った成果はみられなかった。

これまでの当該プロジェクトの評価は以下のようなものである。

- 1) 農村、市街地のコミュニティの人々は PAR を経験して、プロジェクトによって生み出された保健関連の活動は持続(sustain)できると考えているようである。より正確には、持続させるべきであると考えているということである。
- 2) 県の保健部は、これまでの官僚的な手続きを簡素化し、サービスの質を高めていこうとしている。実際にヘルス・ケアに要する時間とその結果、支出を切り下げることができたと報告を受けた。
- 3) 新たに導入されたシステムは現行のシステムに取り入れられている。ヘルス・システムは現在地方行政に委ねられるようになった。これまでの行政システムは非常に複雑であったが、現在は簡素化され、かつ accountability もある程度向上していると考えられているというのが一般的な受けとめかたである。

PAR は「日常的な業務のなかで問題を設定し、問題解決のための方法を模索し実施する」（終了時評価報告書）というものである。その上で評価を行い、再び問題設定に帰るというループをたどる。このループの実行そのものが、現場の人々にとって新たな目的設定となるような革新的な試みである。ヘルスセンターの職員や郡病院の職員等のように、上からの指示に従うことの多かった人々が、自分の仕事を見直し、仕事の意義を発見し、「やる気」を引き出すことが基本である。中堅技術者養成対策のための研修を通じてタイ全土に波及していったのである。

しかし、こうした集中的な人材育成も中長期的に継続、発展していくためにはまだまだ

克服されるべき課題も少なくない。例えば、PAR は順調に終了したが、まだまだ行政機関(provincial、 district、 sub-district)、そして住民との間での意思疎通の面で改善点が残る。

医療保険サブ・プロジェクトは、公衆衛生案件実施の後の方の段階でタイ保健省の要請により実施された。ヘルス・カードの保持者、ヘルス・カードの非保持者、ヘルス・カードを利用しなくなった人、継続的利用者等の諸特徴の分析が行われた。調査結果は、ヘルス・カードのプログラムについての幾つかの政策上の改革（カード利用の基準の見直し、リファール関係の再構築）が必要であることが必要であることを示唆している。

7.5 結論および教訓

今回の評価案件は、1) PHC 分野の訓練 / 教育機関と 2) 県地域のヘルス・サービスのモデルの形成にかかわるプログラムである。いうまでもなく、既にそれらの意義は広く知られるところになっており、関係地域の保健サービスのアクセスの向上と健康水準の貢献に貢献しているといえよう。従って、結果的にはタイ首都圏との経済社会格差軽減のための基礎造りにインパクトを与えているといえよう。実際に、これらの案件が関係する種々の訓練教育プログラムは、公衆衛生分野の人材の厚い層の形成につながっている。

保健サービスのアクセスの向上とカバー区域の拡大に関しては、タイ政府の一連の国家保健計画は多くの成果をあげてきている。コンケン県では、すでに多くの医療機関がある。コンケン大学の医学部、県病院、7つの専門医センター、19の地域病院、212の地域保健センター、いくつかの保健施設、コンケン市地域センターなどである。さらにコンケン市を中心に多くの民間病院とクリニックが存在する。

7.6 提言

最後にこの評価ミッションを通じて、急速な変化を遂げるタイ国そしてその他の国々に対する今後の協力を考えるうえで、幾つかの教訓に言及したい。

1) AIHD はアセアンそしてアセアンを超えていた価値ある存在となっている。これまでの援助枠以上の積極的な取り組み、すなわち AIHD の教育コースへのこれまでの援助実績を踏まえ、今後もより戦略的な支援が工夫されてよいであろう。また、RTCs も同じようにこれまで以上の積極的な活用を期待したい。

2) 援助案件の設計において研究活動の優先度は低いものであるが、訓練 / 教育においては、研究活動は非常に重要なものである。訓練 / 教育の水準を高めていくためには、研究活動は積極的進められるべきであろう。これらのことから、相手方ときめ細かいパート

ナークシップを深める必要性が感じ取れる。

3) 多くの国で、大学、病院や研究機関などの政府諸機関は独立行政法人（エイジェンシー）に移行しつつある。多様な歳入措置が図られるため、財政的な持続発展性のメカニズムが勘案されなければならない。この意味で、AIHD が自ら堅実な財務システムを築いていることは注目に値する。援助案件はこのことを十分に考慮するべきであろう。

4) 以上のことを総合して考察すると、総括的評価作業をこえたあるテーマに着目した評価分析が必要と思われる。例えば、財務マネジメントに着目した研究等である。タイの案件ではないが我が国の無償資金協力で建設されたスリランカの大病院である Sri Jaye Wardenepura Hospital は現在独立行政法人として自立発展しているが、これなども学ぶべき貴重な事例といえる。

5) タイの国家保健計画の優先的政策は、統合的なヘルス・システムと効率的な資源利用である。従来の資本財供給と機材及びそれに関連する技術協力のあり方を見直し、マネジメント関連の要素も案件設計に含める工夫が望まれる。

6) 日本の援助の優位性を語るならば、日本の援助はかなりの資本財供給の能力を依然としてもっているということである。セクター内の資源配分との整合性のとれた、そして自助努力のメカニズムのある施設の建設を工夫する必要は大きい。

7) 保健案件を狭くヘルス・ケア案件のみと考えるのではなく、さらに広い観点からヘルス支援が考えられる。例えば、コンケン県の公衆衛生案件のうちの外傷サブ・プロジェクトでは、病院内のサービス強化だけでなく、交通マネジメントの面でも技術強力をおこなっており、適格なアプローチである。他のセクターの協力案件においても「ヘルス配慮」のコンポーネントを設定することが可能であろう。ヘルス・セクターの下支えは必ずしも「ヘルス・ケア」のみではないことを意識する必要があると思われる。他のセクターにも導入可能な広い意味での「ヘルス配慮」こそ日本の技術的な優位性がある分野でもあるといえよう。

執筆者名簿

代表研究者	牟田博光（東京工業大学教授・国際開発学会会員・第 6 章担当）
共同代表者	山下彰一（広島大学教授・国際開発学会会長・序章、第 1 章、第 2 章、第 3 章担当）
共同研究者	角川浩二（埼玉大学教授・国際開発学会会員・第 4 章担当）
同	内田康雄（神戸大学教授・同・第 7 章担当）
同	山尾政博（広島大学教授・同・第 5 章担当）
同	森下 稔（東京商船大学講師・同・第 6 章担当）
研究協力者	斉藤貴浩（東京工業大学助手・同・第 6 章担当）
同	高橋与志（広島大学助手・同）
同	Kriengkrai Techakanont（広島大学大学院生・同）
同	Narayan P. Baral（埼玉大学大学院生・同）
同	原田真理子（広島大学大学院生・同）
同	高橋圭子（神戸大学大学院生・同）
同	飯田 順（広島大学大学院生・同）

（2001 年 3 月 31 日現在）

