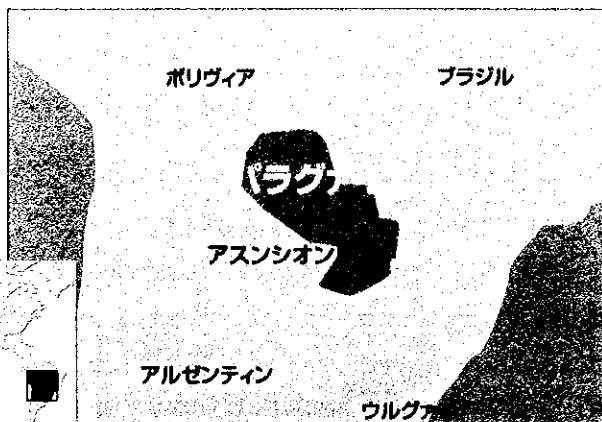
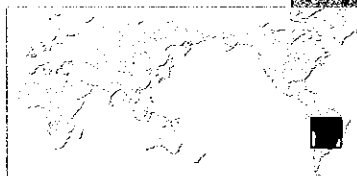


農林業分野における 協力と貧困・ジェンダー

実施地域 ニエンブク県ピラール市南部、カアグアス県
プラスガライ入植地、
イタプア県ピラボ市周
辺、サン・ロレンソ市、
カピバリ市



1. 評価調査の経緯と目的

JICAでは、地域住民を対象とするプロジェクトを計画する際には、社会調査を実施して「貧困」や「ジェンダー」の問題点あるいは必要な配慮を計画に反映させる必要性が認識されつつある。しかし、調査の結果をプロジェクトの計画・実施・評価という一連の過程に取り入れるための具体的な方法論が確立されていないため、プロジェクトごとの試行錯誤が続いている。

このような状況を改善するために、パラグアイで実施された、あるいは実施中の4つの農林業プロジェクトについて、貧困・ジェンダーの視点から評価し、また同視点における他ドナーなどの現状を把握することにより、今後の農林業分野の協力をフィードバックさせるための教訓・提言を導き出す目的で、本調査が行われた。

なお、評価の客観性を高め、また外部機関からの知見を生かしてより良い評価手法を確立するため、本評価はグローバル・リンク・マネージメント株式会社に外部委託して実施された。

2. 評価対象案件

- ピラール南部地域農村開発計画（1994年～1999年、プロジェクト方式技術協力）
- プラスガライ入植地開発振興計画（1987年～1994年、協力隊チーム派遣）
- 南部パラグアイ林業開発（1979年～1986年（うち1984年～1986年は延長）、プロジェクト方式技術協力、1986年～1987年、フォローアップ協力）

東部造林普及計画（1996年4月～2001年4月、プロジェクト方式技術協力）

3. 調査団構成

- 総括・評価手法：西野 桂子 グローバル・リンク・マネージメント(株)
- 貧困・ジェンダー分析1（教育・生活改善）：上岡直子 グローバル・リンク・マネージメント(株)
- 貧困・ジェンダー分析2（保健・衛生）：和田 知代 グローバル・リンク・マネージメント(株)
- 農林業：三島 征一 グローバル・リンク・マネージメント(株)（補強団員）

4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

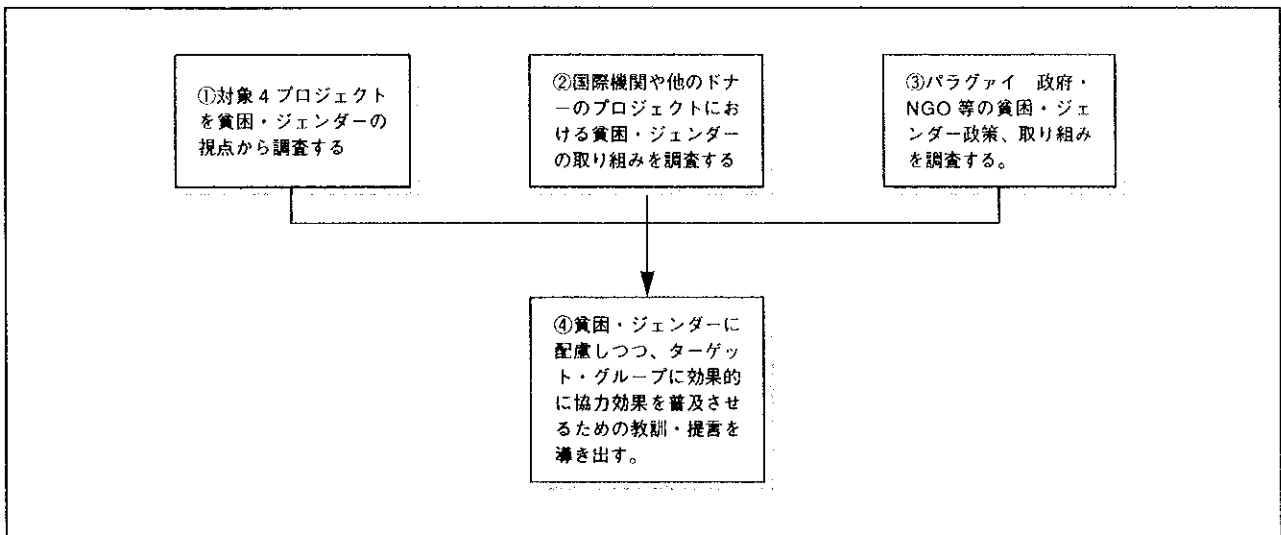
2000年3月1日～2000年4月7日

5. 評価方法

(1) 対象4プロジェクトの調査

調査の対象となった4つのプロジェクトは、実施時期、実施形態、プロジェクト目標、対象地域、ターゲット・グループなどがそれぞれ異なり、かつ農林業の視点から計画されている。そこで、4つのプロジェクトを「貧困・ジェンダー」の視点から評価するために、プロジェクトを実施する「供給側」が意図した効果（インパクト）とその効果の「需要側」である貧困層・女性との認識の差を中心に調査することとした。調査は供給側へのアンケート調査（日本人専門家21名、JICA担当者14名、カウンターパート20名）、需要側へのフォーカス・グループ・

表1 調査の流れ



ディスカッション（女性 89 名、男性 104 名）、男女双方に対するキー・インフォーマント・インタビュー（女性 30 名、男性 56 名）、現場視察 20 か所、2 次資料分析約 30 点という手法を用いて行った。

(2) パラグアイの現状調査

パラグアイにおける貧困・ジェンダーの状況を把握し、その状況に対し、政府がどのような政策をもち、どのように対処しようとしているのかを調査するために、女性庁や社会開発庁を中心に 8 名の政府職員に聞き取り調査を行い、統計資料を収集した。

これらの調査結果をもとに、各々のプロジェクトが貧困及び女性に与えた効果を、想定されたプラスの効果、想定されなかったプラスの効果、想定されなかったマイナスの効果に分け、総合評価を行った（表 2 参照）。

(3) 国際機関・NGO の調査

農林業案件を実施する国際機関や NGO がどのように貧困・ジェンダー配慮を行っているのかを調査するために、首都アスンシオンで米州開発銀行 (IDB)、世界銀行などの事務所を訪問し計 8 名のスタッフに対し聞き取り調査を行った。

(4) 貧困・ジェンダー配慮を行うための教訓・提言を導き出す

(1) から (3) までの調査及び評価の結果を踏まえて、今後の農林業分野において、貧困・ジェンダーに配慮しつつ、ターゲット・グループに協力効果をフィードバックさせるための教訓・提言を導き出した。

6. パラグアイの貧困・ジェンダーの状況

(1) 社会経済概況

統計局の資料によると、2000 年現在のパラグアイの人口は 550 万人である。パラグアイの特徴は人口密度が非常に低いことにある。人種としては、スペイン人と先住民のガラニー族との混血系（メステイソ）が人口の 97 % を占めている。近年のインフレ率は 9.8 %（1996 年）で、経済成長率はほぼ横ばい状態にある。就業人口のうち 45 % が農業に従事しており、天候不順や国際価格低迷などにより国内経済の状況が大きく左右される。元来、中央集権的な行政体制が強かったが、現在は地方分権化が推進されている。識字率は 90 % 以上と高いが、都市・農村部で格差が存在する。

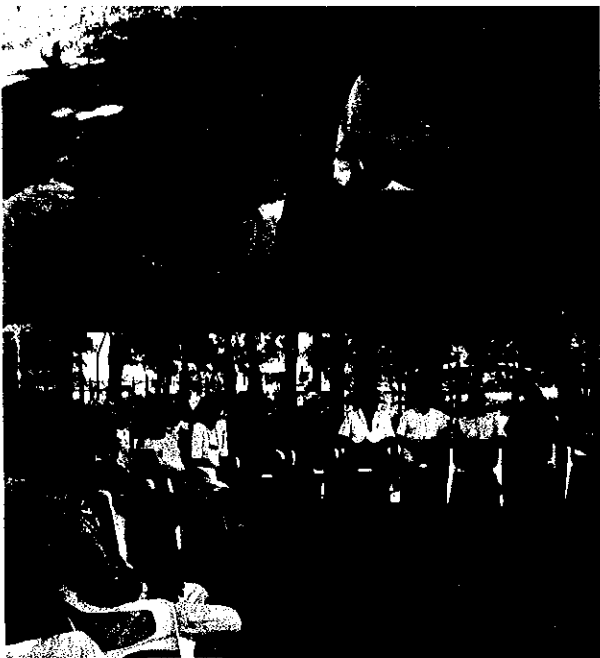
表 2 各プロジェクトの効果についての評価項目

評価項目	評価小項目
想定されたプラスの効果	生活の改善
	社会へのアクセス改善
	教育の改善
	地位の向上
想定されなかったプラスの効果	生活の改善
	社会へのアクセス改善
	教育の改善
	地位の向上
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善
	社会へのアクセス改善
	教育の改善
	地位の向上

(2) 貧困・ジェンダーの現状

パラグアイでは貧困ライン（貧困人口を測定する際の、貧困の判断基準）の定義づけが行われている最中である。その一つとして、統計局によるベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）調査がある。これは「4つの基本的ニーズ（居住環境・水と衛生・教育・生活レベル）を満たしていない状況＝貧困層」と定義し、満たしていない人口数を調査するものである。また1日当たりに必要な摂取カロリー分の食料を購入するために必要な現金を、都市と農村で設定し、エンゲル係数をかけて、1か月当たりに必要な最低収入を計算する方法もある。地域別に貧困状況を見ると、首都アスンシオンと東部地域が最も平均所得が高く、生活環境も整った豊かな地域であり、逆に北部地域が最も貧しい地域と一般的に認識されている。

ジェンダーの状況を特に農林業に関連する点についてみると、パラグアイでは、伝統的に「男性が一家の柱」という考え方が根強いいため、土地所有制度は男女平等に土地を所有することを認めているものの、実際に土地を女性の名義にすることは少ない。その土地で何を生産するかの最終決定権は男性が持つ。男性の方が経済動向や農産物の価格に明るいことから、家計も男性が管理している。融資に関しても、建前上は男女平等に利用できることになってい



上：キー・インフォーマント・インタビュー
下：フォーカス・グループ・ディスカッション

るが、実際は担保にする土地名義がない、あるいは農業生産者として認めてもらえないなどの理由で女性が銀行などから融資を受けるのは難しい場合が多い。農民に対して実施される技術訓練を受けるのも、男性が圧倒的に多いといわれている。これは、男性が農産物の生産者とみなされることが多いということのほか、農業普及員に男性が多いこともその一因である。実際の農作業は男女共同で行っている場合が多いが、基本的に男性が換金作物、女性が自家用食料の生産・管理を行っている。林業に携わるのは、圧倒的に男性が多い。多くの国で女性の仕事となっている育苗の仕事も、男性主導で行われている。薪の確保には男女共もにかかわる傾向にある。

(3) 政府・国際機関による貧困・ジェンダーの取り組み

パラグアイでは民主化が達成されてからまだ10年も経ておらず、「社会的公正」「平等」「(欧米的)参加型」「ボトムアップ」などの概念がこの国に定着したのはほんの数年前である。関係省庁が国際機関など外部の支援を受けながら、政策、プログラム、プロジェクトを計画・策定しつつ、やっと地に足がついてきたという状況である。パラグアイにおける女性政策として、1992年に公布された新憲法において、人権及び男女平等が初めて法制化された。新憲法公布後、矢継ぎ早に民法の改正や開発計画策定などの措置が取られた。

現在ジェンダー政策を中心となって実施しているのは、1993年に設立された女性庁である。主な活動として、県レベルのジェンダー配慮の強化、女性の機会均等活動などを行っている。また、1997年に設立された農牧省農村女性局では、農牧省の各プロジェクトにジェンダー配慮を行うことを計画している。さらに、農牧省普及局内に女性促進部があり、農村女性を中心とする農民の生活向上を目的とした活動を続けている。

貧困に関しては、貧困者のみを対象とした明確な政策は取られていない。パラグアイで貧困対策プロジェクトを担当している社会開発庁の弁によると、貧困対策を目的とした政策・計画を2000年10月までに策定するということである。貧困地図などの情報も整備され、徐々に目標が定まりつつあるという現状である。その社会開発庁は、1996年に米州開発

銀行の融資により開始された社会投資プログラム (PIS) の実施機関として設立され、貧困撲滅のための法整備・社会政策を実施することが計画されている。

ドナーの貧困・ジェンダーに関連する主なプロジェクトとしては、女性庁と欧州連合による、農村女性や少数民族を対象とした貧困削減などのための訓練プロジェクトや、世界銀行による、小規模農家を対象とした天然資源管理のためのプロジェクト、国際農業開発基金 (IFAD) による、貧困世帯を対象とした融資・技術支援プロジェクトなどがある。

問題を抱えている。本プロジェクトはこの地において、「地域小農の生活水準の改善」を目標に 1994 年から開始された。現在は 2 年間のフォローアップ協力期間中で、2001 年に終了する予定である。プロジェクトの成果は、1) 排水工事と排水施設管理、2) モデル排水管理施設の整備、3) 受益者の参加による排水路の維持管理体制整備、4) 営農多様化・栽培手法・土壌改良などの技術的な検討、5) 多様化された営農形態と改良技術を導入するための普及活

7. 対象 4 プロジェクトの効果

本評価の対象となった 4 プロジェクトの評価結果は以下のとおりである (プロジェクトの位置図については図 1 参照)

(1) ピラル南部地域農村開発計画

プロジェクトの対象地域、ニエンブク県ピラル市南部地域は、土地の自然排水機能が弱く、河川の氾濫や大雨による湛水によって農牧地を失うという

図 1 評価対象プロジェクト位置図

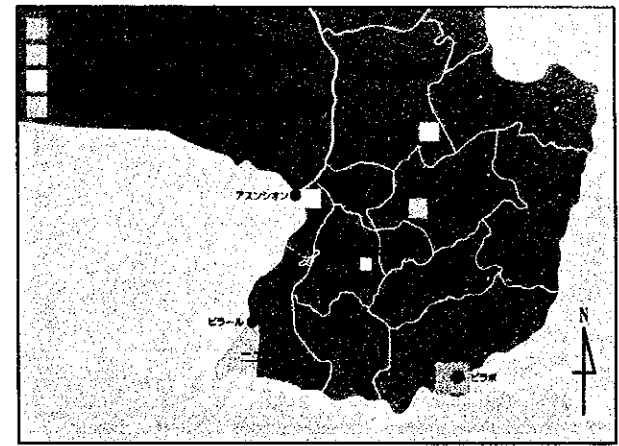


表 3 ピラル南部地域農村開発計画の貧困層及び女性に与えた効果

項目	小項目	結果
想定されたプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> 活動に参加した一部小農の農業収入が平均して 10%~20%程度上昇した。 地域の畜果物生産・消費が多少増え、栄養改善がなされた。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> 排水工事により、農牧地が回復し、農業に使える土地が増加した。 セミナーなどによる技術指導の機会が増えた 道路改善により、交通事情の改善がなされ、交通時間・運賃が低減した。
	教育の改善	
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> 活動に参加した一部小農の、参加・組織化により、「社会的地位」「発言力」「自立」が促進された。 活動に参加した一部女性の意識向上がみられた。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> 排水工事のための付帯道路建設は地域小農に、交通費の低減という便宜をもたらした。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> 付帯道路建設により、救急車による患者搬送が容易になり、救急患者に対する適切なアテンドが実現され、保健サービスへのアクセスが改善された。 付帯道路建設により地域の電化が促進された。 小農対策プロジェクトであったが、排水工事による恩恵を受けた地域の中・大農がプロジェクトに興味を持ち、参加してきたことで、活動が活発化した。 実施機関である農牧省以外の、地元 NGO・地域行政機関と連携していくつかの活動が実施されたことで、より効果的な活動が展開できた。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> 道路付帯建設により、教育サービスへのアクセスが改善された。
	地位の向上	
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> 道路状況が改善されたことにより、外部者の進入が促進され、治安の面から地域に多少の不安感を引き起こした。 排水による乾地化により、地域の野生植物に少し負の影響があった。 排水工事がまだ行われていない地域に、溢れ出した水が流れ込み、当該地区における湛水をやや悪化させた。
	社会資源へのアクセス改善	
	教育の改善	
	地位の向上	



上：水を破った幹線道路
下：プロジェクトにより改善された同じ道路
(ピラール南部地域農村開発計画)

動の改善と強化、6) 農業開発組織体制の強化である。

本プロジェクトが対象地域の貧困層や女性にもたらした効果は表3のとおりであり、排水工事による農牧地の回復、交通状況の改善及びそれに伴う保健サービスへのアクセス改善などの便益が地域の小規模農家全体にもたらされた。また、プロジェクト活動に積極的に参加したリーダー格の男女には収入向上、社会的地位の向上、意識向上などの便益があったが、時間的・資金的な制約があり、これらの便益はその他多数の小規模農家男女には波及していない。

本プロジェクトのターゲット・グループは貧困層であったが、貧困であればあるほど、一般的に教育レベルが低く、新しい技術や知識を吸収しようとする動機が低い。また、経済的に貧しいがゆえに、成



排水により回復した農地で、綿花栽培が再開された
(ピラール南部地域農村開発計画)

果が見えないうちは、プロジェクトに参加して貴重な時間や財産を失うようなリスクを負いたくないと考えている。したがってより多くの貧困層・女性にプロジェクトの効果が波及するには時間がかかるため、プロジェクトの効果が長期間継続する必要がある。そのためには、関連活動が継続されなければならない。そのための財源が必要となるが、実施機関の財政はどこも厳しく、結局財源がネックとなり日本側の協力が終了すると同時に活動が頓挫するケースが多いことから配慮が必要である。

(2) ブラスガライ入植地開発振興計画

本プロジェクトで対象となったカアグアス県ブラスガライ入植地は、青果物生産地としての潜在的条件を備え、かつ農民の意欲が高かったにもかかわらず、行政側からのサービスが行き届かず開発の遅れた地域であった。

そこで「青果物生産技術の向上」による「小規模農家の所得増大」をめざし、青年海外協力隊チーム派遣という協力形態のもと、1987年から1994年の間プロジェクトが実施され、延べ20名に及ぶ青年海外協力隊員が農牧省普及局に派遣された。プロジェクトの成果は、1) 野菜・果樹中心の換金作物の技術移転、2) 栽培技術の効率的な普及、3) 安価で高品質な農業資材の確保、4) 生産物の販売促進、及び5) その他の生活改善の5つであった。

本プロジェクトを貧困・ジェンダーの視点から調査したところ表4のような効果をもたらしたことが判明した。大きな効果としては新規技術・ノウハウの習得、農産物の増加、小規模農家の栄養改善など

があった。しかし、流通市場の問題が十分検討されず（流通分野の隊員も派遣されなかった）、不景気や密輸などの要因により、作った農産物が売れないという問題があり、小規模農家の収入はあまり向上

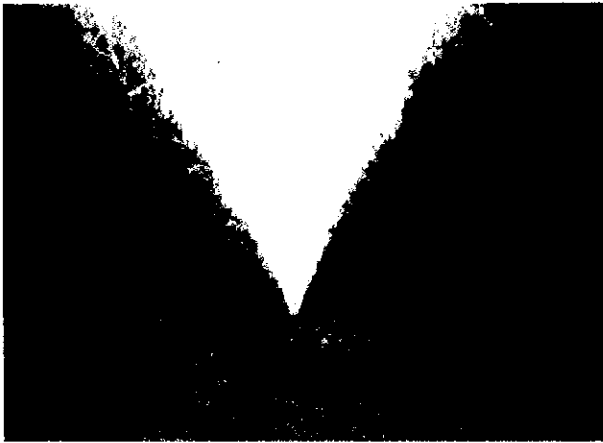
していない。なお、当初計画のなかで、女性は受益者として認知されていなかったため、女性に対する活動は散発的であった。活動に参加できた一部女性グループは、発言力の増加や青果物栽培などの便益

表4 プラスガライ入植地開発振興計画の貧困層及び女性に与えた効果

項目	小項目	結果
想定されたプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・青果物生産が向上した。 ・野菜・果物摂取により家族の栄養が改善された。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・農協設立によって、融資へのアクセスが改善された。 ・道路改善により、交通の便が改善された。 ・プラスガライ農業センターが建設され、技術指導が受けやすくなった。 ・青果物生産技術に関する知識が身についた。 ・青果物生産技術に関する技術・ノウハウが身についた。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校菜園での協力隊員の指導により、子供達が農業の基礎について学んだ。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・セミナーや技術指導に参加して、技術・知識を身につけたことにより、小規模農家男女の社会的地位向上・発言力の増加などがあった。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・小さな所得向上があった農家は、住環境改善に投資することができた。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの支援により、保健所が建設され、地域の保健サービスへのアクセスが改善された。 ・小さな所得向上があった農家は、農業インフラ改善に投資することができた。 ・道路整備により、交通が改善された。 ・プロジェクトの協力によりコミュニティの電化が進んだ。 ・プラスガライでの青果物生産活動は他地域でも評価され、他地域小規模農家グループが研修を希望して受けにくくなった。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模農家は情報に飢えており、想像以上に情報伝達・組織化が進んだ。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの活動へ参加することにより、コミュニティの人間関係が改善された。
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・農産物の流通改善に関する活動が適切に実施されなかったため作った農産物を十分売ることができず、期待した収入をあげられない農民の間で不満が起こった。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトが設立したプラスガライ農協は期待された結果をあげることができず、小規模農家の間で不満が起こった。
	教育の改善	
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・協力隊員や普及員（カウンターパート）の訪問による技術指導を受けられなかった農家に、技術指導を受けた農家に対するねたみの感情が形成され、コミュニティの人間関係に悪影響を及ぼした。

表5 南部パラグアイ林業開発の貧困及び女性に与えた効果

項目	小項目	結果
想定されたプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・技術訓練を受けた小規模農家の子弟の間で、林業センターでの雇用の機会が与えられた。 ・技術訓練を受けたことによって、収入が相対的に増した。
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・地域に林業開発センターが開設された。 ・製材、建具、目立の作業場ができ、木材加工のための機械が取り付けられた。 ・林業センターの開設に伴い、道路や通信が整備された。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模農家の農家出身者を含む55名の青年が、中卒後の技術教育の機会を得た。 ・林業にかかる知識・スキルが教えられた。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・新しい知識や技術の習得・応用により、青年の発言能力が付き、自立が促進された。 ・技術訓練の結果として、林業技術者や実務者として林業センターで就業可能になり、社会的地位が向上した。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・林業センターの近隣のコミュニティの小規模農家がセンターの建設・清掃等の仕事に就いたことで、小規模農家の現金収入源になった。
	社会資源へのアクセス改善	
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の学校へ植樹のための苗木を配布することにより、子供たちがコミュニティ緑化運動に関する意識を強め、知識やスキルを学んだ。
	地位の向上	
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・林業センターの活動内容に関する情報が住民に流れていず、植林や環境に関する相談を地域住民が容易に林業センターにもちかけることができなかったため、開かれた存在であるセンターを望む地域住民の要望が強まった。
	教育の改善	
	地位の向上	



日系人会の対象だったプロジェクトによる植林地
(南部パラグアイ林業計画)



フォーカス・グループディスカッション (小農女性)
(南部パラグアイ林業計画)

を受けた。

調査において、貧困層や女性に対するマイナスの効果を回避し、プロジェクトの資源がより効果的・効率的に使われるためには、プロジェクトの受益者が何らかの形でプロジェクト運営にかかわるようにすべきという意見が小規模農家より出された。資源の運営がすべて供給側、特に中央政府の意図で実施されると、資源が適切に使われない可能性や受益者に届かない可能性が高くなるというのがその理由である。

(3) 南部パラグアイ林業開発

本プロジェクトは、急速に開発が進んだ南部パラグアイのイタプア県において、「造林・育苗技術の基礎技術開発」「林業・林産業における中堅技術者の養成」を目的として、1979年から1989年の間に実施された。プロジェクトの成果は、1) 演習林・法正林での樹種別の造林の実施、2) モデル苗畑での樹種別の育苗の実施、3) 基礎的加工技術の指導

及び加工に関する各種実験の実施、及び4) 技術者の養成であり、無償資金協力(1981年)により建設された林業開発センター(CEDEFO)を活用して活動が実施された。

プロジェクト開始時の1970年代後半は、貧困・ジェンダー配慮という概念が一般的でなかったことや、技術者の養成という活動の性格上、本プロジェクトの受益者が小規模農家や女性ではなかったため、貧困層や女性へ与えた効果は限られていたが、その効果は表5のとおりであった。プロジェクトの補足的活動として、学校や近隣コミュニティーの植樹のための苗木の無料配布を行ったことで、地域の小規模農家の間で植林や森林保護の重要性に関する認識が向上し、植林、育苗に関する知識や技術が伝わったという便益は生じている。

(4) 東部造林普及計画

本プロジェクトは、前述の南部パラグアイ林業開発、中部パラグアイ森林造成に続く、パラグアイで3番目のJICA林業プロジェクトである。プロジェクトでは、国土における森林面積の割合が15%にまで減少したパラグアイ東部地域の林業関係者及び住民に「持続的利用可能な森林資源の造成に関する技術と知識が移転され、造林活動が普及する」ことを目標に1996年に開始され、2001年4月に終了した。

プロジェクト事務所は首都アスンシオン郊外のサン・ロレンソ市にあるが、対象地域はパラグアイ東部地域に広範に広がっており、そのうちの1つサンペドロ県カピバリ地域にて、社会経済分析分野の女性専門家の派遣により、貧困層・女性を対象とした



セサルバリエントスの苗畑 (東部造林普及計画)



プロジェクトにより始められたカピバリのコミュニティ共同苗畑
(東部造林普及計画)

住民参加型社会林業活動が実施された。活動の中心は社会・ジェンダー視点を統合した「住民参加による社会林業研修セミナー」（本評価調査時まで15回開催）であり、その一環として、林業普及を行う「林業プロモーター」を26名（うち女性8名）育成して約40のコミュニティ・ベースの植林プロジェクトを実施し、住民の問題解決能力の強化に力が注がれた。

本プロジェクトのうち、前述のカピバリ地域での

活動を貧困・ジェンダーの視点から評価したところ、表6のとおり住民主導型の植林プロジェクトが実施された地域小規模農家コミュニティにおいて、「植林や緑化運動の促進」、「生活改善」などの総合的な農村開発の便益がもたらされたことが明らかになった。また、ジェンダーの視点を導入したことにより、一部女性の能力強化が図られたことも認められている。

ただし、これらの便益は、住民参加型活動にかかわったコミュニティのみが得ており、カピバリ市広域には及んでいない。今後、林業普及が効果的に行われるためには、カウンターパートが受益者（小規模農家や女性を含む）に森林造成技術を指導する際にどれだけ貧困・ジェンダー配慮ができるようになるかも重要なポイントである。

8. 農林業分野で貧困・ジェンダー配慮を行うための教訓と提言

(1) 貧困の定義と特定

貧困対策、貧困配慮を実施するには、まず、対象国や地域でどのような人々が貧困層と特定されてい

表6 東部造林普及計画の貧困及び女性に与えた効果

項目	小項目	結果
想定されたプラスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・自然環境保全、植林、育苗、間伐材利用、アグロフォレストリー^(注)に関する知識や技術を学習する機会を得た。 ・保健・衛生、栄養改善に関する知識を得た。 ・ジェンダーに関する知識や訓練が得られた。 ・コミュニティ・プロジェクトの計画、管理、モニタリング・評価に関する知識や訓練が得られた。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・林業プロモーターとなった住民のコミュニティでの地位が向上した。 ・コミュニティ組織が強化された。 ・林業活動及びコミュニティの活動全般において、住民の参加が促進された。 ・ジェンダーに関する知識・訓練を通じ、女性の家庭内及びコミュニティにおける発言能力が高まった。 ・女性の自立心が向上した。
想定されなかったプラスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・林業プロモーターに病院の看護婦がいたことから、住民全体の保健サービスへのアクセスが増えた。 ・間接的に、交通・通信のサービスが向上した。
	教育の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・小学生がコミュニティの植林や緑化運動の視察を実施するなど、コミュニティにおける植林の認識が高まった。
	地位の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティと学校、教会、市役所等の関係が強まった。
想定されなかったマイナスの効果	生活の改善	
	社会資源へのアクセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの林業活動に関し、カピバリの林業センターによる技術指導がないことに対するコミュニティ側の不満が見られた。
	教育の改善	
	地位の向上	

(注) アグロフォレストリー：農作物と樹木を一定の土地のうえに最適に共存させる土地利用技術

るかを認識する必要がある。しかし、「貧困」を一律に定義することは難しい場合も多いので、その時はプロジェクトに応じてJICA独自の基準を設定する。また、貧困層を特定するために必要な情報（相手国政府による貧困の定義、貧困対策、事業内容など）をJICAの現地事務所が中心となり収集・検討し、必要に応じて本部に提供できるような体制を整える必要がある。

(2) 貧困対策プロジェクト、貧困配慮プロジェクト及び一般案件の概念と分類方法

貧困対策とは貧困緩和・削減を目的に掲げたプロジェクトであり、貧困配慮とは、対象地域の「貧困層」にプロジェクトの便益が届くように手段を講じ、その成果を求めるプロジェクトである。それに対し、一般のプロジェクトは、住民、特に貧困層との直接的なかわりがなく、カウンターパートのみを相手にセンターや研究所などを中心に実施されるプロジェクトと定義されよう。この場合、貧困対策プロジェクトを形成するには、農林業というセクターからの案件発掘・形成ではなく、貧困層というターゲット・グループの問題点を解決するというマクロ的（国別アプローチ的）なプロジェクト形成プロセスを導入する必要がある。また、貧困対策プロジェクト・貧困配慮プロジェクトであることをプロジェクトの公式文書に明記し、カウンターパート及びプロジェクト関係者の理解を得る必要がある。

(3) プロジェクト方式技術協力におけるターゲット・グループの概念

今回の調査で、ターゲット・グループ（主たる受益者）の考え方が人によって異なることが明らかに

なった。特にプロジェクト方式技術協力の専門家にとって、直接の受益者は技術移転を受けるカウンターパートであるという認識が強く、彼らにとってのターゲット・グループはカウンターパートである。一方、貧困対策という観点からは、最終的な受益者は貧困層と考えられる。そのために、「貧困配慮を行うのは、技術移転を受けたカウンターパートであり、日本側の直接責任ではない」という考え方が主流である。また、「専門家の仕事は技術移転及びシステムを作成することであり、農民に直接働きかけるようなことは、専門家がやるべきことではない」という意見もある。しかしながら、プロジェクトとは、日本と相手国が協同で行うものであり、最終受益者とカウンターパートを区別して考えない限り、貧困対策や貧困配慮の概念は定着しないと懸念される。

(4) 貧困対策・配慮プロジェクトにおける普及の概念

日本の技術支援の方法は、相手国政府が住民への訓練・普及を自力で行える財政的・人的資源を持つ東南アジア諸国の場合非常に有効であった。しかし援助対象国が広がり、援助の目的や内容が多様化した現在、移転された技術がその地点から外に広がらないケースが増加している。人件費、職員の出張手当て、ガソリン代、光熱費などのローカルコストを負担できない国で貧困対策・配慮プロジェクトを実施する場合、ある程度のコストを負担できるようにするかどうか、政策的な判断が必要である。さらに、協力期間終了後、カウンターパート機関の自助努力が財政的に見込めない場合は、計画当初から教会やNGOなど地域に根ざした組織を育成する活動を含めるか、開発福祉支援事業、開発パートナーシップ事業、青年海外協力隊派遣事業、円借款事業など多様な協力形態を計画当初から検討し、普及活動の持続性を図ることが重要である。

(5) 貧困対策・貧困配慮プロジェクト形成時の留意点

貧困対策・配慮プロジェクトを形成する際に難しい点は、目標達成を測るための指標をどのように設定するかである。近年ではPDMの作成が定着し、指標の数値化が重視される傾向にある。しかし、住民、特に貧困層を対象とする場合、こちら側が計画したとおりに運ばない場合も多い。また、貧困層の態度や行動、仕事へのアクセスの増加、所得の使い



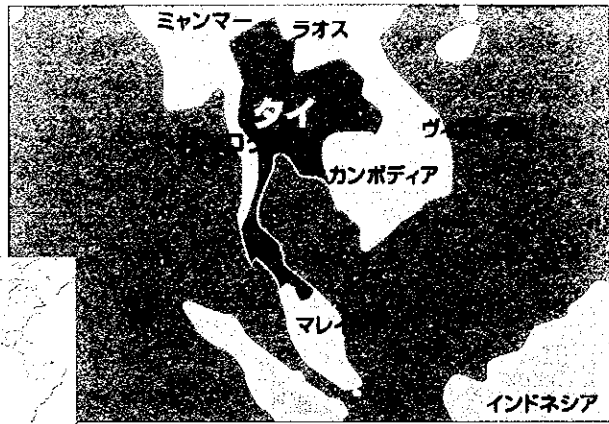
プロジェクトで建設された排水路

方の変化など、多少定性的な指標も多い。したがって、貧困者を対象としたプロジェクトには定性的な指標及びプロジェクト計画の柔軟性（計画当初から第2フェーズを含める、アプローチの変更を認めるなど）を認める必要がある。

(6) ジェンダー配慮

対象4プロジェクトの中では、ジェンダー分析を事前調査で実施し、プロジェクトに必要なジェンダー配慮が明確化されていたのは、東部造林普及計画だけであった。近年では国別 WID プロファイルなどが整備され、情報量は一時より格段に増加したものの、計画時に本部で貧困・ジェンダー配慮を行うためには、プロジェクト対象地域の確実な社会・経済・ジェンダー情報が不可欠である。したがって、現地事務所にジェンダー研修を実施し、現地事務所がジェンダーに関する情報を収集・蓄積できるようにすることが重要と思われる。また、パラグアイのようにジェンダーの差異がはっきりしている国では、女性の普及員、カウンターパート、専門家を雇用することも重要な配慮である。さらに、ジェンダー配慮が必要なプロジェクトであることをプロジェクトの公式文書に明記し、配慮事項を記載したパンフレットや本部からの指示書などを調査団に持参させ、的確なモニタリング・評価を行えるようにするなどの組織的努力も必要である。

障害者支援



実施地域 タイ全国

1. 評価調査の経緯と目的

国際社会では、国連において1981年に「国際障害者年」、1983年に「国連・障害者の十年」が宣言されており、また、1992年のESCAP（国連アジア・太平洋経済社会委員会総会）では「アジア・太平洋障害者の十年」が宣言され、「障害者の社会への完全参加と平等の実現」に向けて国際的支援体制の強化が図られている。我が国においてもそれらの国際社会の潮流と連動して、1982年に「障害者支援に関する長期計画」、1992年に「障害者支援に関する新長期計画」などが策定され、障害者支援の基本的方向や具体的方策が取りまとめられており、その重点分野の一つとして障害者支援における国際協力の推進があげられている。

JICAは従来からプロジェクト方式技術協力、研修員受入、青年海外協力隊派遣を中心に各種のスキームで障害者支援関連の協力を実施している。上記の国際社会、我が国における障害者支援体制強化の潮流を受けて、JICAは「障害者の社会への完全参加と平等の実現」に向けての今後の協力方針、手法などについて調査・検討を進めており、1996年／1997年に基礎調査を実施し、また、1998年7月から内部検討会を定期的に開催している。

一方、JICAが「障害者の社会への完全参加と平等の実現」に向けた体制整備を図るのであれば、過去の経験を踏まえたうえで実施すべきであるが、障害者支援分野では評価実績がない。よって、以上のJICA内外の状況を踏まえて、本評価を実施することとなったものである。なお、タイは障害者支援分野で一定の協力実績があり、インドシナ地域の中心

国として、今後、同分野での協力の拡大が予想されることから、ケーススタディ対象として選定した。

評価の目的は、「障害者の社会への完全参加と平等の実現」の観点から、タイの障害者支援分野におけるJICAの過去の協力について評価を行うとともに、同実現に向けての今後の協力の改善に関する教訓・提言を導き出し、将来の障害者支援分野の協力にフィードバックすることとする。

2. 評価対象案件

労災リハビリテーションセンター計画

（プロジェクト方式技術協力：1983年度～1990年度、同フォローアップ協力：1991年度、同アフターケア協力：1996年度～1997年度）

労災リハビリテーションセンター計画

（無償資金協力¹⁾、1983年度）

青年海外協力隊派遣及びシニア海外ボランティア
（1992年度～1999年度） 10名

研修員受入（1985年度～1999年度） 77名

3. 調査団構成

団長・総括：中西 由起子 アジア・ディスアビリティ・インスティテート代表

障害者支援対策：ニノミヤ アキエ 関西学院大学総合政策学部教授

評価企画／監理：大川 直人 JICA 評価監理室

障害者支援活動：古川 真理 JICA 地域部準備室
インドシナグループ・ジュニア専門員

評価分析：駒澤 牧子 (株)設計計画

なお、この他に現地コンサルタントとして、LC.Net Thailand Co., Ltdの斎藤 百合子氏が調査に参画した。

4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

2000年8月11日～8月28日

5. 評価方法

障害者支援の最終目標は「障害者の社会への完全参加と平等の実現」であり、本評価は同日標を念頭に置きつつ、以下のフレームワークにより実施した（図1）。

(1) 障害者の現状

統計データ、障害者へのアンケート調査（回答数133名）により、タイの障害者の現状を把握するとともに、障害者の社会への完全参加と平等の実現に向けての課題を抽出する。

(2) 障害者支援の現状

障害者支援に係る国際的潮流、タイにおける政府の政策・事業、援助国・国際機関・NGOの活動の現状と将来の方向性を把握する。

(3) JICAの協力実績の評価

1) タイの障害者支援分野におけるJICAの協力の中核をなす評価対象案件について以下の方法で評価を行う。

- 労災リハビリテーションセンター：現地調査及

びセンター訓練修了生に対するアンケート調査により、評価5項目（実施の効率性、目標達成度、効果、計画の妥当性、自立発展性）による評価を行う。

- 協力隊案件（シニア海外ボランティアを含む）及び研修員受入案件：協力隊員受入機関及び帰国研修員に対するアンケート調査を実施し、目標達成度を中心とした評価を行う。また、併せて、協力隊及び研修員事業の今後の改善点などにより詳細に把握するため、派遣中の隊員（9名）及び帰国研修員（20名）とそれぞれ意見交換会を実施する。

2) 上記の「障害者の現状」及び「障害者支援対策の現状」の調査及び評価結果を踏まえたうえで、「障害者の社会への完全参加と平等」の実現の観点からJICAの協力を総括的に評価する。

(4) 今後のJICAの協力への教訓・提言

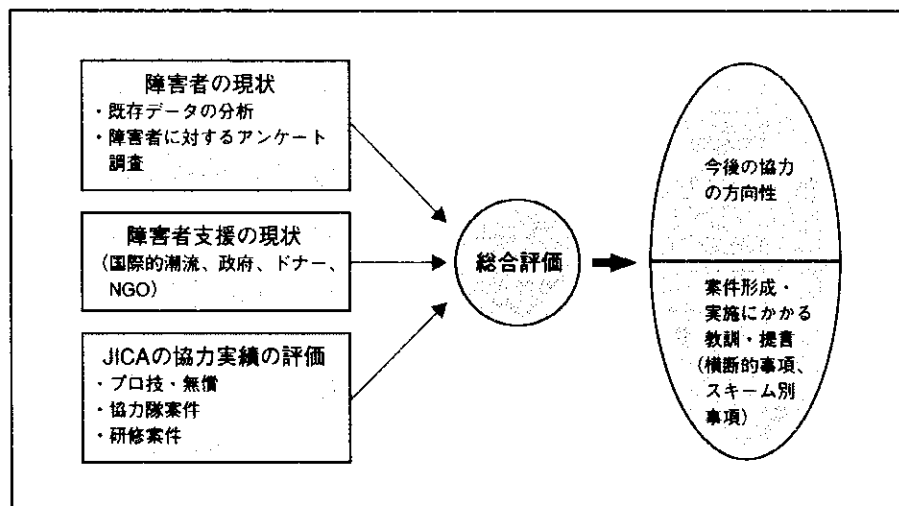
上記（1）から（3）までの調査及び評価結果に基づいて、今後のJICAの協力の方向性及び案件形成・実施の改善にかかる教訓・提言を提示する。

6. 障害者の現状

(1) 統計に見る障害者の実態

タイでは障害者に関する統計はいまだ不十分であり、特に地方における障害者の実態はほとんど把握されていないというのが現状である。また、各省庁

図1 評価のフレームワーク



注1) 無償資金協力については、外務省が主管しており、JICAは事業実施前の調査（予備調査、基本設定調査）と事業の実施促進を担っている。

で使用されている統計にも相互にかなりの隔たりがみられる。障害者施策を統括する労働社会福祉省公共福祉局障害者リハビリテーション委員会では、現在、保健省国立保健基金の統計を使用しており、この統計によると、タイの障害者人口は482万5,681人（1996年）で、総人口の8.1%とされている。

年齢階級別で見ると、60歳以上と20歳代が約2割と高い。総人口の年齢分布と比較すると、10歳以下の年齢が非常に少なくなっており、障害児の生存率が低いことがうかがえる。

国立保健基金の統計によれば、障害者の障害別割合は、半数以上が肢体不自由者で、次が視覚障害者で約2割を占め、この2区分で障害者全体の4分の3を占めている。先進国においては精神障害や内部障害（腎臓機能障害や呼吸器機能障害などの内臓機能の障害）がかなりの割合を占める傾向が顕著であるのに対して、タイにおいてはこれらの障害の割合が非常に低い。これは、障害者の定義が目で確認できる障害にとどまっているためと推察される。保健省によれば、精神障害や知的障害の領域では、一部

の分野でサービス提供が始まってはいるものの、専門家も少なく障害の存在そのものが認識されていないということである。

(2) 障害者を取り巻く状況

「障害者の視点」で障害者を取り巻く状況と「社会への完全参加と平等の実現」に向けた今後の課題を把握するため、障害者約680名にアンケート調査票を配布し、133名から有効回答を得た。その結果は表1から表4のとおりである。

今回の回答者の多くは、学歴が高く、仕事や職業訓練、社会参加などの機会に比較的恵まれた層であった。そのため、日常生活の自立度は高く、積極的に社会に参加している様子が見られる。しかし、そのような層にとっても、最大の願いは経済的自立であり、そのための就業の場の確保である。他方、比較的恵まれた環境にある障害者である彼らは、趣味の活動のほか、他の障害者のための支援活動にも強い生きがいを感じていることが浮き彫りになった。これらの結果から、タイの障害者においても自己実現と社会参加を求める機運は高く、もはや保護

表1 今一番困っていること

	(複数回答)	
	人数	割合
収入、経済的なこと	33	24.8%
障害者支援不足に関すること	32	24.1%
仕事に関すること	21	15.8%
なし	10	7.5%
生活に関すること	9	6.8%
学業に関すること	3	2.3%
その他（人間関係など）	13	9.8%
回答なし	21	15.8%
合計	142	106.8%

表2 これからどんな生活がしたいか

	(複数回答)	
	人数	割合
自営以外の仕事、職業訓練に関すること	52	39.1%
障害者支援に関すること	25	18.8%
自営に関すること	23	17.3%
生活、家族に関すること	16	12.0%
教育、学歴に関すること	10	7.5%
その他	20	15.0%
回答なし	12	9.0%
合計	158	118.8%

表3 希望実現のために必要なもの

	(複数回答)	
	人数	割合
資金及び融資	32	24.1%
職業訓練及び仕事に関すること	15	11.3%
政府機関、施設などの公的サポート	16	12.0%
支援者、社会の理解、サポート	13	9.8%
精神的なことがら	10	7.5%
教育に関すること	7	5.3%
記述なし	7	5.3%
その他	13	9.8%
回答なし	28	21.1%
無回答	2	1.5%
合計	143	107.5%

表4 今一番楽しいこと

	(複数回答)	
	人数	割合
趣味や生活に関すること	72	54.1%
仕事に関すること	25	18.8%
障害者支援に関すること	20	15.0%
学業に関すること	4	3.0%
その他（意識の満足度、達成度もしくは要領を得ないもの）	8	6.0%
回答なし	19	14.3%
合計	148	111.3%

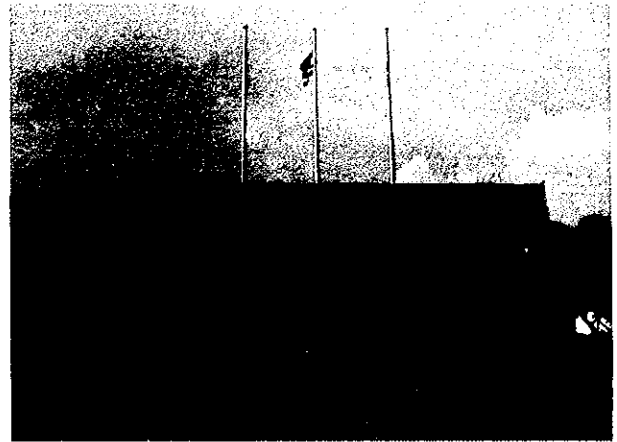
を受ける立場に甘んじることなく、障害者自身が他の障害者へのエンパワーメントの重要な人的資源になり得るということが明らかとなった。

7. 障害者支援の現状

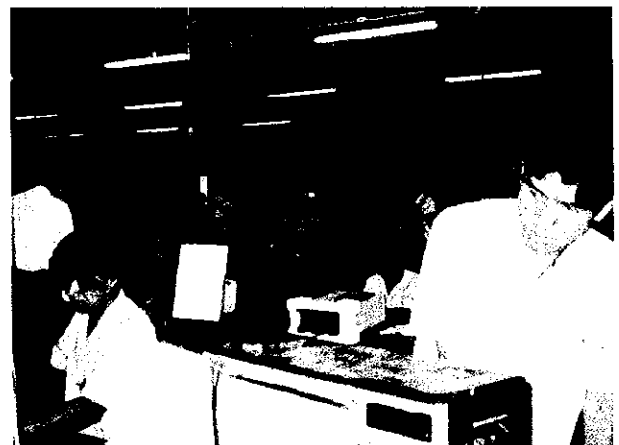
タイの障害者支援は、国連の「国際障害者年」(1981年)や「国連・障害者の十年」(1983年～1992年)の設定及びアジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)の「アジア太平洋障害者の十年」(1993年～2002年)の設定などの国際的潮流に沿って展開している。1991年に制定された、タイで初めての障害者に関する法令である「障害者リハビリテーション法」をはじめとする法的整備も進み、中央レベルでは基本的な人材・施設・財源がある程度確保されつつある。また、シリントン国立医療リハビリテーションセンターや労災リハビリテーションセンターなど先進的な障害者支援施設がモデルとしての役割を果たしながらサービス支援体制が整備されてきていることも明らかとなった。さらに中央レベルでは、障害児財団、レデンプトール会障害者職業学校、盲人技能開発センターなどのNGOも、公的機関と協力してニーズに即応した柔軟な活動を行っており、障害者支援分野の重要な一翼を担っている。これらの実績は、インドシナ地域の中でも極めて顕著であり、障害者支援の先輩国として、今後、周辺諸国に大きな影響を与えていくことが予想される。

また、障害者の関心事は、経済的自立と自己実現のための「就労の場の確保」と「障害者支援活動」であることは前述のとおりである。そのための支援策として、就労機会の創出、交通機関を含む生活圏の環境整備、雇用主を含めた社会への啓発活動、障害者自身による活動への支援が求められている。

タイ政府としては、今後の障害者支援の重点分野として、医療、教育など基本的な障害者リハビリテーション分野の量的な拡充、障害者の経済的自立に向けた職業訓練の充実と就労の場の創出、そのための公共交通機関や各種施設のアクセサビリティの向上などを打ち出しており、これらは前述のとおり障害者の要望と合致している。



労災リハビリテーションセンター (IRC) 正面



IRCでの電気機器組み立て訓練の様子

8. JICAの協力実績の評価

(1) 労災リハビリテーションセンター (IRC)

1) 協力概要

労災リハビリテーションセンター (IRC) プロジェクトは、「IRC 訓練修了生が就業できるようになる」ことをプロジェクト目標として、プロジェクト方式技術協力及び無償資金協力により1983年から1991年にかけて実施された。本プロジェクトの成果は、IRC 施設・資機材の整備、運営組織の整備、訓練指導員の養成、訓練カリキュラム・教材の整備などである。

2) 評価結果総括

本調査団のIRCに対する評価結果の総括は、以下のとおりである。

- a) 労災被災者のための職業リハビリテーション分野のパイオニアとして、国の障害者就業政策の中核を担っている。
- b) 多くの訓練生を社会復帰させており、同セン

表 5 協力隊員の評価

(名)

	良かった	まあまあ良かった	普通	あまり良くなかった	悪かった	計
技術力	3	4	3	0	0	10
タイ語力	2	3	3	2	0	10
考え方	4	3	3	0	0	10
同僚との日常のコミュニケーション	5	3	1	1	0	10

ターのサービスに対する訓練修了生の満足度は高い（協力期間の就職率は95%である）。

- c) 政府機関の中では、所長以下、職員は高く、日本側の技術移転の成果を生かしている。
- d) 他の機関への波及効果、自立発展性ともに高い。

国内外から視察団や障害者関連教育機関から多くの実習生を受け入れており、日本から移転された技術が、広く国内及びアジア諸国に移転されている。

3) IRC への提言

- a) 障害者のニーズを反映させるため、障害者を積極的に事業決定・運営に参加させる体制を構築していくことが必要である。
- b) 訓練生自身のニーズや産業界のニーズに柔軟に対応できるように、訓練メニューの定期的な見直しを徹底することが必要である。
- c) 訓練修了後のフォローアップ・サービスを行う体制の確立が必要である。
- d) IRC におけるサービスをさらに重層的にするため NGO を含めた他の障害者施設と連携して訓練生の相互交換・情報交換・新技術の交換・

施設の相互利用などを促進する必要がある。

(2) 青年海外協力隊派遣案件（シニア海外ボランティアを含む）

1) 協力概要

1999年8月までに、障害者支援分野で派遣された青年海外協力隊員は17名であり、シニア海外ボランティアは2名である。協力隊員の派遣分野は、理学療法士、養護、青少年活動などであり、派遣先は、障害者支援 NGO や障害児学校・施設及び病院であった。また、シニア海外ボランティアの派遣分野はソーシャルワーカー及び障害者体育であり、派遣先はシリントン国立医療リハビリテーションセンターであった。本評価では、このうちすでに帰国した隊員10名の活動に関する評価を行った。

2) 評価結果総括

協力隊員（シニア海外ボランティアを含む。以下同じ）は高い志を持ち、派遣先に適合する努力を行いながら、熱心に活動し、受入機関も協力隊員の活動にはほぼ満足していることが判明した。協力隊員の「技術力」「タイ語力」「教え方」「同僚との日常のコミュニケーション」に関しては、「タイ語力」についてはやや評価が低いものの、総じて受入機関から高い評価が得られている。

また、視察した施設では、施設・備品が整っていないなかで、技術協力と機材供与を組み合わせた協力を行うなどの工夫がなされており、特にシリントン国立医療リハビリテーションセンターでは、協力隊員の努力により、草の根無償による体育館の建設が実現している。また、協力隊員が模範となり、受入機関の職員の障害者に対する意識やモラルの向上に貢献している状況もうかがわれる。さらに、協力隊員は自主的な研修会活動を通じて、隊員相互で支え合う仕組みを構築している。



プールでのリハビリテーションを行なう青年海外協力隊員（青少年活動）

表6 帰国研修員による研修の評価（非障害者・障害者別）

◎は非障害者と障害者に共通する項目

評 価	対 象 別	
	非障害者	障 害 者
最も大きな研修成果	<ul style="list-style-type: none"> ◎障害者を取り巻く制度、環境の充実を知ることができたこと。特に、職員の意識の高さや訓練技術の高さに感銘を受け、触発されたこと。 ◎障害者の経済的自立、社会参加が実現していることに、強い感銘を受けた。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎障害者を取り巻く制度、環境の充実を知ることができたこと。特に、社会の障害者に対する意識、障害者自身の意識の高さにエンパワーメントされた。 ◎障害者の経済的自立、社会参加が実現していることに、強い感銘を受けた。
研修成果の移転	<p>〈研修成果を何らかの形で移転している〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎所属施設・団体内での報告 ・所属施設のプログラム改革に寄与 ・他施設での講演、セミナー開催等 	<p>〈障害者の研修員が、タイの障害者に対してエンパワーメントしている〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎所属施設・団体内での報告 ・他団体への啓もう活動 ・マスメディアでの伝達（ラジオ、出版） ・セミナー開催 ・日本の障害者団体との連携に発展（タイろうあ者協会と全日本ろうあ連盟）
改善点	<ul style="list-style-type: none"> ①研修コース設定 <ul style="list-style-type: none"> ・集団→国別特設→個別の順に満足度が高くなる。 ・実務部門職員と管理部門職員でコースを分けることが望ましい。 ・タイ経済技術協力局による選定では必ずしも研修内容に適切な人が選ばれていない。 ②研修内容 <ul style="list-style-type: none"> ・自分の職務にマッチした研修を望む。 ◎現場での実習や現場職員との交流の機会をもっと増やしてほしい。 ・視察・見学機関の見学・説明内容の事前調整（ダブらないように） ・公的機関とNGO両方の見学をしたい。 ③コミュニケーションツールの拡充 <ul style="list-style-type: none"> ◎教材はすべて英語またはタイ語に訳してほしい。 ◎できれば教材は講義の前に配布してほしい。 ④帰国後のフォローアップ <ul style="list-style-type: none"> ・帰国研修員のネットワーク構築のための支援をしてほしい。 ・継続的な最新情報の提供をしてほしい。 ⑤その他 <ul style="list-style-type: none"> ◎スケジュールに余裕を持ち、研修中に復習、消化する時間を設けてほしい。 ◎できるだけ多くの関係者が参加できるよう国内での研修機会を設けてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・障害別のカリキュラムの方が効果的な場合もある。 ◎現場での実習や現場職員との交流の機会を <ul style="list-style-type: none"> ・日本の障害者との意見交換の機会を増やしてほしい。 ・高価な機材や備品がなくてもできる技術や訓練を教えてほしい。 ◎教材はすべて英語またはタイ語に訳してほしい。 <ul style="list-style-type: none"> ・特に視覚障害者への点訳・拡大鏡、ろうあ者へのフロッピー教材の提供などの配慮が必要。 ・手話通訳の質の向上を図る。 ◎できれば教材は講義の前に配布してほしい。 ◎スケジュールに余裕を持ち、研修中に復習、消化する時間を設けてほしい。 <ul style="list-style-type: none"> ◎できるだけ多くの障害者が参加できるよう国内での研修機会を設けてほしい。 ・研修で得た知識をほかの人に移転する場が少ないので、JICAで場の設定をしてほしい。

3) 協力隊事業への提言

- a) 派遣国や配属先に関し、協力隊員の希望と実際が異なるケースがあり、そのため配属先、協力隊員双方に不満が発生することが指摘された。その対応策として、今後は、隊員応募者に派遣国、配属先などの希望項目に優先順位をつけさせ、協力隊事務局で行う配属先の検討の際にその優先順位を考慮するのも一案である。
- b) 協力隊員の活動に関するより詳細な情報を提供するため、JICAにおいて、任国、活動分野、配属先などの情報収集及びすでに蓄積された関

連情報の整理を強化することが大きな課題である。

- c) 協力隊事業に対する配属先の理解の促進を図るため、協力隊員の派遣時におけるハンドオーバーセレモニー²⁾の制度及び、派遣後のモニターの制度をさらに強化するとともに、派遣後のモニター体制の充実も検討するべきであろう。
- d) 協力隊員がより有益な活動を行えるように、隊員間及び関連の専門家とのネットワークの整

注2) 協力隊員が赴任直後のオリエンテーションを終え、配属先に引き渡される際の式典

備をバックアップする必要がある。

- e) 協力隊員のタイ語力不足によるコミュニケーションの問題については、隊員の継続した語学習得への努力が必要である。さらに、受入機関の不理解や同僚の意識の低さについては、隊員がタイ社会を理解する努力を継続し、自分からも積極的にまわりに働きかけ、根気強く説明し、理解を得る努力を行うことが必要である。

(3) 研修員受入

1) 協力概要

1985年から1999年の間に、リハビリテーション専門家コース、障害者リーダーコース、障害者支援政策コース、知的障害者福祉コースなど、日本で行われた障害者支援に関する14の研修コースにおいて、タイからの研修参加者計77名が研修を受けた。

2) 評価結果総括

帰国した研修参加者の研修に対する満足度は概

して高く、研修で得た技術の活用については、アンケートへの回答者77名のうち8割以上が何らかの活用をしていると答えている。また、8割から9割が職場内での報告会や同僚への指導を通して、研修で会得した技術・知識の移転を行っており、さらに報告書の作成も6割が行っている。したがって、成果の活用度及び周辺への普及度は高いといえる。

研修の成果などをさらに詳しく把握するために、研修参加者20名（障害者8名、非障害者12名）との意見交換会を開催し、次のような結果を得た。

障害者、非障害者ともに、最も大きな研修成果としてあげられたのは、日本では障害者を取り巻く制度、環境の充実、障害者自身の意識の高さと障害者が社会参加を実現していることを目の当たりにして、大きな意識改革が行われた点である。また障害者は特に、日本の障害者との交流を通して、大きくエンパワーメントされたという成果があったと話していた。

このような好ましい評価の背景には、タイにおいて障害者支援では、いまだ人材が不足しており、一方で人材育成機会が限られていることが考えられる。

また障害者支援分野の新しい技術や情報に対する需要も非常に高いことがわかった。

3) 研修員受入事業への提言

a) 研修参加者が研修からより高い成果を得るためには、研修参加者の特性（障害者と非障害者別、実務部門職員と管理部門職員別など）に合ったコースへの参加が重要である。そのためには、募集時に資格要件をより明確に記載するなどの措置が必要である。また、複合型のメニュー、例えば1つのコースの中でも講義は障害者と非障害者の混合型、実技は障害別、事例研究は他分野の専門家と合同で行うなどの組み合わせを工夫するなど、キメ細かいコース設定が求められる。

b) 現在の研修内容に関しては、現場の実践にすぐ役立つ実習や施設見学を望む声が高かった。そのためには定期的にニーズを把握して、研修内容の見直しを行うべきである。また、最新機



草の根無償により建設された体育館
(シリントン国立医療リハビリテーションセンター)



パタヤにあるレデンプトール会施設外観

材や予算を必要とする技術は帰国後活用できない場合が多いため、タイなどの開発途上国で実際に活用できるような技術を中心に研修を行うなどの配慮も必要である。

- c) タイ国内では障害者支援分野の世界の最新情報は不足がちであるため、研修後も最新情報の提供や国内研修会の開催などを望む声が多かった。そのために現地国内研修の拡充や、継続した最新情報の提供など、帰国研修員のフォローアップ体制の整備が課題である。
- d) JICA 内では各種の障害関係の事業が行われているが、各事業の連携がほとんどなく別個に運営されており、これらがうまくコーディネーションされれば、より高い協力効果が達成できる。

(4) 総合評価

JICA による、タイにおける障害者支援分野の協力は、1983 年度の労災リハビリテーションセンター (IRC) におけるプロジェクト方式技術協力・無償資金協力に始まる。この時期はタイ社会において障害者への認識は極めて低く、政府の障害者支援サービスはほとんどなかったといえる。そういう黎明期において、JICA によって障害者の職業リハビリテーションの本格的施設が設置された功績は極めて大きい。その後、1991 年の障害者リハビリテーション法の制定や 1993 年から始まった「アジア・太平洋障害者の十年」を契機に、タイ社会における障害者への認識が高まるにつれ、職業リハビリテーションの概念の普及と技術開発に、IRC は貢献してきた。特に、タイ国内の需要に対応する形で自立発展を遂げてきた実績は、協力の妥当性を証明している。また、障害者に対するアンケート結果によれば、障害者が最も望んでいるのは「経済的自立」であることが明らかとなっており、労災者の職業・社会復帰訓練への支援を通じて、この課題にいち早く取り組んだ功績は大きい。

また 1990 年代初頭から、同国における障害者リハビリテーションが普及したのに呼応して、同分野における人材育成の需要は極めて大きくなってきた。JICA はこの時期から、本格的にタイ側の行政官、施設職員及び障害者を研修参加者として受け入れ、障害者支援分野の先駆的なリーダー育成と先端



コンピュータークラスの実習風景

技術・制度の紹介に貢献してきた。さらに、タイ国内の障害者施設に協力隊員及びシニア海外ボランティアを派遣し、施設職員へ技術移転を行うだけではなく、障害者に対する理解やモラルの向上に果たしてきた役割も大きい。

以上のように、JICA が行ってきた各スキームによる障害者支援は、教育・医療・職業及び社会の各リハビリテーションの分野に及び、障害者の社会への完全参加と平等を実現するための基盤整備に大きく貢献してきたといえる。

9. 教訓・提言

(1) タイの障害者支援分野における今後の協力の方向性

「障害者を取り巻く現状」及び「障害者支援の現状」で確認されたように、タイ政府は国際的潮流に合わせ、障害者の社会への完全参加と平等の実現に向けて障害者支援の体制を整備しつつある。中央レベルでは支援にかかわる基本的な人材・施設・財源もある程度確保されている。また、障害者の社会への完全参加と平等の実現のためには、政府だけでなく、障害者団体、NGO の活動が重要であり、また、社会全体を巻き込んでいくことが不可欠である。

したがって、今後の JICA の協力方針としては、遅れている地方の障害者への支援拡大を中心におきつつ、前述（「7. 障害者支援の現状」）したタイ政府の政策の実現に向けて、政府のみならず、障害者団体、NGO と連携して協力を行うべきである。

また、タイは社会・経済的にインドシナの中心国であることから、周辺諸国に対して大きな影響力を

もっており、障害者支援分野でも周辺諸国より先んじている。よって、今後、インドシナひいてはアジア・太平洋地域において障害者支援の協力を行ううえで「タイを核とした周辺国への障害者支援」は重要なフレームワークであり、また、同フレームワークにそって協力案件の形成・実施を行うにあたっては、同地域の障害者支援に関する蓄積のある ESCAP 及び NGO との連携が極めて有益である。

(2) 案件形成・実施に関する横断的教訓・提言

労災リハビリテーションセンター、青年海外協力隊派遣、研修員受入それぞれへの提言については、前述（「8. JICA の協力実績の評価」）のとおりであるが、案件形成・実施に関する横断的な教訓は以下のとおりである。

1) 協力への障害者の積極的参加及び参加に向けた環境整備

障害者のニーズは障害者が最も良く知っている。また、活躍する障害者が模範となり他の障害者を啓発する効果は極めて大きい。事実、障害者が活動計画・実施に参加している NGO は障害者のニーズにあった協力を効率的に実施しており、活動提供者・受益者ともに積極的である。よって、障害者のニーズにあった協力を効率的に実施するため、JICA の協力においても、案件形成、実施・モニタリング、評価等のプロジェクトサイクルの全過程に日本側・タイ側の障害者の積極的参加を図る必要がある。また、障害者が参加しやすい環境を検討し、整備することが重要である。

なお、協力への障害者の積極的参加、障害者の参加に向けた環境整備を図るうえでは、日本側・タイ側双方の障害者団体と連携することが効果的である。

2) 協力における障害者への配慮

障害者の社会への完全参加と平等の実現のためには、社会・経済活動の多方面において住民である障害者のアクセスへの配慮が盛り込まれる必要があることから、JICA の協力においてもインフラ・施設整備に関する開発調査・無償資金協力などを中心に障害に対する配慮を検討し実施する必要がある（ESCAP では JICA 専門家の協力によりインフラ・環境整備に関するノンハンディキャップ・ガイドラインを作成済みである）。

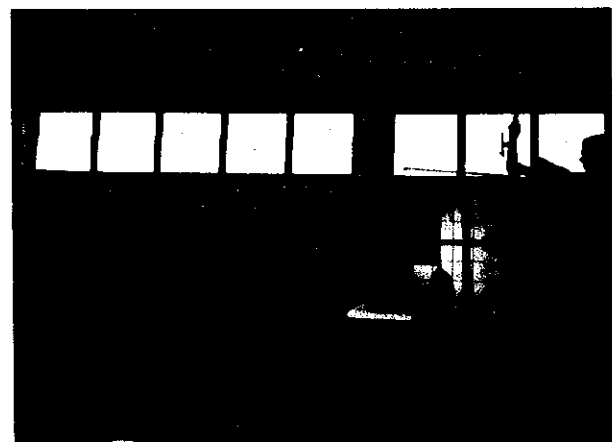
3) NGO との連携

JICA は障害者支援分野のみならず多くの援助課題に対応していることから、今後、障害者支援分野の年間の援助規模が従来と比較して拡大することは必ずしも期待できず、現状の援助規模をいかに効果的に活用するかが重要な課題となる。一方、すでに述べたとおりタイには障害者のニーズにあったサービスを効率的に提供している多数の優良な NGO が存在する。

JICA が行っているのは政府間の技術協力であり、協力のカウンターパート機関は原則的に政府機関であるが、上記のとおり、現状の協力をいかに効果的に活用するかが重要な課題となっていることから、可能な限り優良な NGO と連携を図り、そのノウハウを活用すべきである。特に青年海外協力隊・シニア海外ボランティアなどの単発の協力スキームは協力の受入体制（活用体制）の整備状況によって協力効果の発現度合いが大きく異なることから、優良な NGO から派遣の要請があれ



IRC でのピアカウンセリングの様子



IRC でのジム・リハビリテーションの様子

ば積極的に対応すべきである。

10. 評価結果のフィードバック状況

本評価結果を相手国側関係者にフィードバックするために2001年8月19日にバンコクにて、8月20日にパタヤにて評価セミナーを開催した。

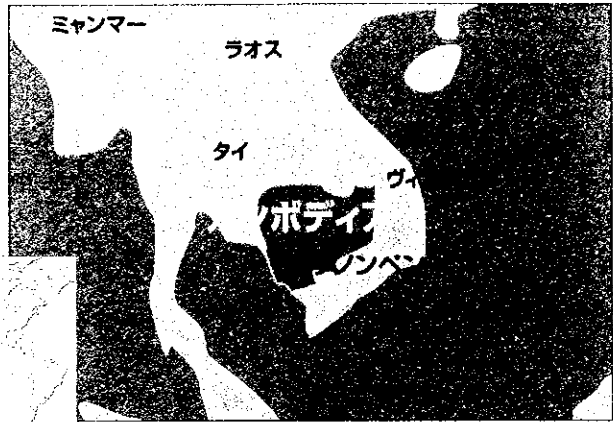
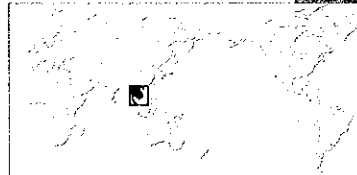
本評価結果はJICAのタイの障害者支援分野の協力の多くに反映されており、例えば、本評価結果の9.(1)の提言に述べられている「タイを核とした周辺国への障害者支援の促進」については、現在実施を計画中の「アジア太平洋障害者センタープロジェクト」においてプロジェクト方式技術協力と第三国集団研修などの他の協力形態を組み合わせ、タイを拠点としたアジア・太平洋地域への障害者支援を行うことが検討されている。

また、ESCAPなどの国際機関、障害者団体、そしてNGOなどとの連携の重要性についても指摘されているが、本プロジェクトにおいてもESCAPはもちろんのこと、各種障害者団体やNGO団体との連携も模索されており、元来、政府間協力が中心だったJICAにとって新しい試みがまさに始まりつつある。さらに、2001年3月にはESCAPの知的支援の下、現地国内研修「障害者のアクセスを考慮した公共施設設計」が実施され、さらに今後第三国集団研修「障害者に優しい環境づくりに係る地域研修」として周辺国にも支援が拡大されていく予定である。

さらに9.(2).1)の提言において強調されている「障害者自身の協力への参加」については、前述の「アジア太平洋障害者センタープロジェクト」でも、案件の形成段階から障害者を交えた協議が行われており、タイで行われた現地調査も障害を持つ有職者を含むメンバーで実施されるなど、本評価結果を重視し、より効果的な障害者支援を行うべく前向きに取り組んでいる。

協力隊員による 職業訓練分野への協力

実施地域 プノンペン



1. 評価調査の経緯と目的

カンボディアでは1991年に和平協定が締結されたが、同国の復興にあたっては、難民の帰還への対応とともに、立ち遅れた各方面での「人材の育成」が急務であった。この状況を受けて、JICAは1993年から青年海外協力隊派遣を中心に人材育成、特に職業訓練分野に協力を行ってきたが、帰国隊員の報告書によると、技術移転の効果の現われ方にバラツキがあり、また、訓練修了生の就職が必ずしも容易でないと報告されている。

一方、協力隊派遣の目的は「地域住民と一体となった青年の開発ボランティア活動の促進・助長」であり、「国際相互理解の促進」など、技術移転以外の効果も期待されているが、その観点から評価を行った例はない。

よって、上記背景、さらにカンボディアの復興に向けて職業訓練分野に係る協力隊員の派遣要請の増加が予想されることを踏まえ、過去にカンボディアの職業訓練分野に派遣された協力隊員の活動を対象に、技術移転の効果及び技術移転以外の効果の両面からの評価を行い、評価結果からカンボディアの職業訓練分野における協力隊員の協力目標の効率的な達成に向けて、「案件の発掘・形成」「協力隊への支援」の改善などに係る教訓を導き出すこととなったものである。

2. 評価対象案件

1993年から1999年までの間に職業訓練分野に派遣し、派遣期間を修了した10名の協力隊員の活動を評価の対象とした（以下、配属先・派遣職種、人数）。

(1) プレアコソマ職業訓練センター

6名（工作機械、自動車整備、工作機械、冷凍機器、以上各職種1名、電子機器2名）

(2) カンボディア・日本友好技術訓練センター

4名（縫製、木工、婦人子供服、電子機器、以上各職種1名）

3. 調査団構成

団長・総括：津端 勝造 雇用・能力開発機構指導
役（国際担当）

職業訓練事情・NGO連携：手束 耕治 シャンティ
国際ボランティア会事務局次長

協力隊活動評価：飯島 大輔 JICA 協力隊事務局派
遣第一課

評価企画・監理：大川 直人 JICA 評価監理室

4. 調査団派遣期間

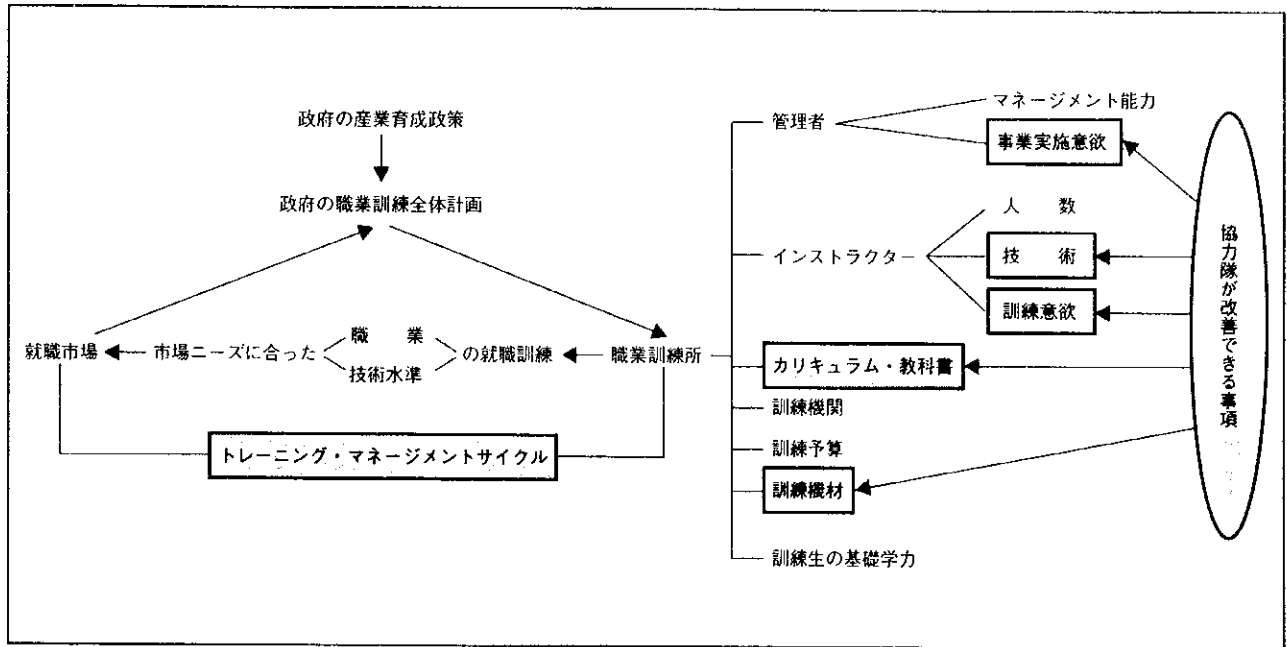
1999年9月18日～1999年9月30日

5. 評価方法

本評価では、協力隊員の協力目標は「配属先の職業訓練水準を向上させること」であり、上位目標は「訓練修了生が就職し開発に貢献すること」と設定し、それぞれの協力隊員の活動について、これらの目標を主軸として評価5項目の観点（活動の効率性、目標達成度、効果（上位目標の達成度）、計画の妥当性、自立発展性）から評価を行うこととした。

また、それに加え、技術協力以外の観点である「国際相互理解」「国際協力の国内的理解促進・人材拡大」「青年育成」などの効果についても評価する

図1 職業訓練から就職までの構成要素



こととした。

具体的な調査方法としては、評価対象の協力隊員へのアンケート調査、隊員最終報告書の分析、現地調査による隊員配属先及び関係機関へのヒアリング調査などを行った。

6. カンボディアの工業と職業訓練分野の概要

(1) 工業分野の概要

カンボディアの産業は農業が主体であり、工業は未発達であるが、米国の一般特惠関税制度適用を背景として、1995年から主にASEAN諸国からの投資により縫製産業が急成長している。しかしながら、1999年に入って米国がカンボディアからの衣料製品の輸入に数量制限をかけたことから、今後、縫製産業には大きな成長が見込めず、また、1997年のアジアの通貨危機以降、近隣諸国と比較して労賃に比較優位性をもたなくなったこと、経済インフラも未整備であることから、組み立て産業などの他の労働集約型産業の誘致も困難になっており、現状では、工業分野の成長要因は見つけられない状況である。

また、ASEANに加盟したことにより段階的に2018年までに域内関税を撤廃しなければならないが、現状ではカンボディアは他の加盟国に対し比較優位産業をもたないことから、ASEAN加盟はカン

ボディア経済にむしろ不利に働く可能性もある。

工業系技能者の就職は容易ではない。その理由は、工業が未発達であり、就職口そのものが少ないこと、小規模な所謂「町工場」が多く、縁故採用が主体であること、カンボディア人技能者のレベルが低く、技術が高いベトナム人技能者が市場に参入していることがあげられる。

(2) 職業訓練分野の概要

社会主義政権時代は計画経済制度の下、旧ソ連（一部欧米のNGO）の援助により職業訓練校が設立され、運営されていた。1991年のソ連崩壊後、同援助はなくなったが、カンボディア政府として市場経済化での工業育成政策・職業訓練計画を定めないまま、職業訓練校の強化もせず、社会主義時代の職業訓練体制をそのまま引きずっていたといえる。よって、ソ連崩壊以降は、職業訓練校には、ソ連製の訓練機材、旧ソ連で育成された人材がそのまま残され、人件費・運営予算はほとんどない状況であった。

しかしながら、1996年にADBによる総額1,500万ドルの職業訓練分野への援助が決まり、政府は、プレアコソマ及びルッセイケオの両職業訓練センターを中心に市場経済化での職業訓練の強化に本格的に取り組み出している。

(3) 職業訓練から就職までの各構成要素

職業訓練分野の協力の目標は「訓練水準の向上」であり、最終アウトプットは「訓練修了生の就職」と設定したが、職業訓練から就職までは以下の要素によって構成される。そして、職業訓練が就職に結びつくためには、以下の要素が適正に整備・運営される必要があるが、協力隊員が改善できるものは下線を付した要素だけである（図1参照）。

- 1) 政府の産業育成政策、市場のニーズなどを踏まえ、中央政府において国全体の職業訓練計画を決める。
- 2) 訓練所では中央政府の職業訓練計画に合わせて、職種・水準を決め訓練を行う。訓練実施に関しては、管理者（マネージメント能力、事業実施意欲）、インストラクター（人数、技術、訓練意欲）、カリキュラム・教科書、訓練期間、訓練予算、訓練機材、訓練生の質の各要素がある。
- 3) 訓練所を通じて、就職市場から中央政府に訓練需要が伝達され、政府の職業訓練計画に反映される。

7. 評価結果

(1) 評価結果の総括

前述の「職業訓練から就職までの各構成要素」のうち、協力隊員が改善できる要素については改善が行われ、訓練水準は向上している。しかしながら、同要素以外に問題も多く、改善しても訓練水準がまだまだ市場ニーズに達しないこと、工業が未発達であり就職口そのものが少ないことなどから訓練を受けても就職できないケースが多いといえる。

また、「国際相互理解促進」「国際協力への国内的

理解促進・人材育成」及び「青年の能力開発」面では予想以上の効果が現れているといえる。

(2) プレアコソマ職業センターの概要と評価結果

1) センターの概要

本校は、1964年に設立された。ポルポト政権下で閉校されたが、1981年に旧ソ連の援助で活動を再開し、1991年に同援助が打ち切られるまでは、運営経費、機材はすべて旧ソ連からの援助で賄われ、カンボディア教員の指導のため旧ソ連から約20名の専門家が常時派遣されていた。本校はカンボディアでは最大規模・最高水準の職業訓練校であったが、旧ソ連の援助打ち切り後は、基本的には運営予算はほとんどなく、教員は給与が極端に安く訓練よりも副業に力を入れており、言わば細々と訓練を続けている状況であった。

訓練学科については高卒対象の2年コース（電気、電子、土木）と中卒対象の1年コース（空調・冷凍、自動車整備、工作機械、溶接、ラジオ修理、電気、木工、左官）があり、一学年の定員は合計170名である。

教員数は59名であり、教員の内、約半数が旧ソ連をはじめ旧社会主義国で研修を受けている。インタビュー・視察時の印象では、教員は現在の先進国の技術水準には達していないが、基礎技術はあり、新しい技術の習得意欲は高いと感じられた。

訓練機材は基本的には旧ソ連製の旧式のものである。視察結果では、空調・冷凍学科、工作機械学科では、旧式ではあるが訓練機材は量的には整備されていた。しかしながら、電子学科、自動車学科では訓練機材が量的にも不備であり、機材を使用した訓練が行える状況とは考え難かった。

前述のADB援助によりプレアコソマ職業訓練センターは1999年10月から「職業訓練のナショナルセンター」となり、カリキュラム開発、教員の再教育を担当するとともに、「土木」「電気」及び「電子」の職業訓練を担当する。訓練コースはそれぞれの学科に、高卒者用の2年コースと中卒者用の3年コースが設置される。従来、本センターが担当していたそれら以外の学科については、ルッセイケオ職業訓練校に移管し、同様に高卒者用2年、中卒者用3年のコースが設置される。ま



プレアコソマ職業訓練センターの校舎

た、両校の訓練内容の強化のため、訓練に必要な機材については ADB 援助により整備することとなっている。

なお、本センターの運営経費については、民間企業向けに有料で短期の職業訓練コースを開催し、その収益を充てるとのことであり、すでに訓練生の募集も行われていた。

2) 評価結果

協力隊員は中卒対象の1年コースに6名派遣されたが、その活動の評価結果は以下のとおりである。

a) 活動の効率性

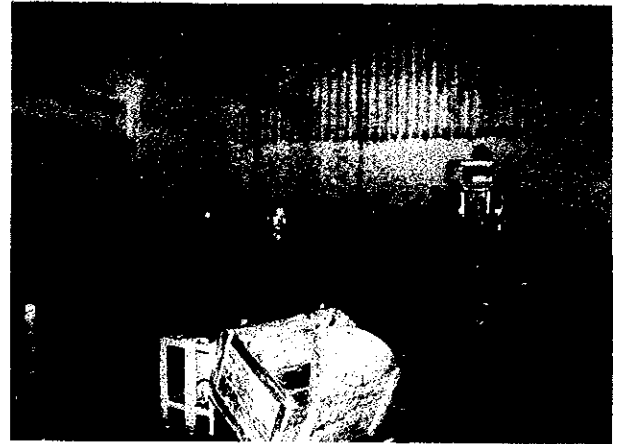
協力隊員は熱心に活動したが、前述の「職業訓練から就職までの構成要素」のほとんどに不備があったことから、協力隊員の活動が効率的に行われたとはいえない。構成要素の主な不備、つまり協力隊活動の主な阻害要因は以下のとおりである。

- ・カウンターパートの給与が安く（15ドル～20ドル）、生活費を稼ぐため副業をしなければならぬことから、技術移転に十分な時間を割けなかったこと
- ・訓練機材が不足していたこと
- ・訓練予算がほとんどないに等しかったこと

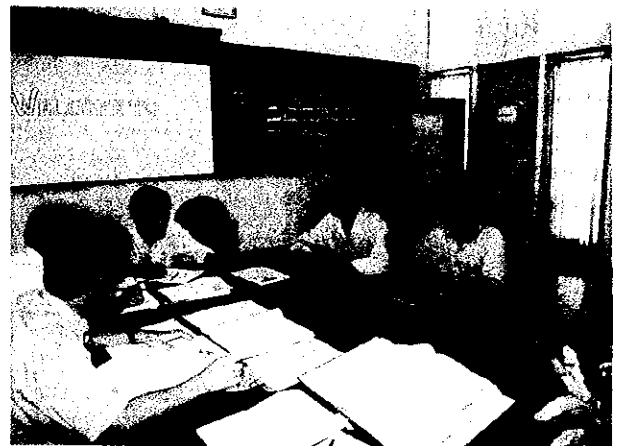
しかしながら、協力隊員はこれらの悪条件下にあっても、故障した訓練機材の修理や教科書・カリキュラム作成などを進め、カウンターパートの技術レベルアップに一定の活動成果をあげている。それは以下の活動促進要因があったからである。

- ・カウンターパートに基本的技術があったこと
- ・カウンターパートに新しい技術の吸収意欲があり、協力隊の活動に協力的だったこと
- ・協力隊員がカウンターパートと良くコミュニケーションをとり、積極的に活動していること
- ・JICA が地方自治体海外技術研修¹⁾及び協力隊員支援経費による機材の供与を重点的に行ったこと。

上記を要約すると、協力隊員の活動意欲の高さ、コミュニケーションの良さとカウンターパートの技術吸収意欲が核としてあり、それに JICA の強



工作機械コース実習室風景



工作機械カウンターパートからのヒアリングの様子（プレアコンマ職業訓練センターにて）

力な支援が加わったことによって、活動阻害要因を軽減しているといえる。

また、協力隊員は1993年度に3名、1996年度に3名派遣されているが、活動の進捗状況を比較すると、前者に比べ、後者の方が活動の効率性は高いように思われる。これは、前任隊員の活動体制整備によるところが大きい、「物ではなく技術中心」という協力隊員の活動趣旨についてカウンターパートの理解が進んでいることも活動促進要因であると思われる。

b) 目標達成度

目標とした活動は、完了しなかったものもあるが、おおむね実施されており、地方自治体海外技術研修、機材整備と合わせて、訓練水準は着実に

注1) 開発途上国に対する技術協力の促進を図るため、都道府県及び政令指定都市が外務省からの補助金を受けて実施しているもの。技術研修員の選考は、各地方自治体が定める推薦機関の推薦を受けて決定されるが、JICAも推薦機関の一つとなっており主に協力隊員のカウンターパートを技術研修員として推薦している。

向上している。また、協力隊員の活動に対するカウンターパート及び訓練修了生の評価も高い。

c) 効果（上位目標の達成度）

就職率については正確なデータはないが、ヒアリングなどの結果によると、空調・冷凍70%、自動車整備40%、工作機械25%であり概して低い。協力隊員が派遣された学科は中卒者対象の1年課程であり、訓練内容も限られていることから、基本的には訓練修了生の技術レベルに問題があり、次に産業未発達により雇用ニーズが少ないという問題があることから就職率が低いものと思われる。また、縁故採用が主流であること、高卒など学歴のある者は所謂「3K」職種を嫌うことも影響しているといわれている。今後、就職率を向上させるためには、上記の問題が解決される必要があるが、訓練期間の延長、訓練内容の拡大を行い、訓練修了生の技術レベルを市場で通用するニーズに上げることがまず第一に必要である。

d) 計画の妥当性

職業訓練分野への派遣については、カンボディアでは教育水準が低く、人材育成が遅れていることから、妥当であったといえる。派遣職種については、産業に基本的に必要な職種であること、さらに、電子・自動車・冷凍機器は増加している修理需要などに対応していることから、妥当であったと考えられる。派遣先については、協力隊は所謂「丸腰」で現地に入って協力を行うことから、協力効果をあげるためには、現地の受入体制が基本的に整っている必要がある。しかしながら、本センターに協力隊が派遣された時期は、旧ソ連の

表1 カンボディア・日本友好センターの訓練実績

(1998年)

コース名	年間実施回数	1回当たりの訓練期間	訓練生総数
縫製	3回	90日	30名
電子	2回	180日	28名
印刷	—	3年	38名

援助がなくなり、また、政府も市場経済化での職業訓練計画を示しておらず、職業訓練の構成要素のすべてに問題のある時期であり、この時期に政府の職業訓練機関に協力隊を派遣したことについては疑問がある。

e) 自立発展性

カウンターパートが定着していること、協力隊員の作成したカリキュラム・教科書などは改良されつつ使用されていること、供与機材は使用されていることから、協力隊員の活動によりもたらされた訓練水準の向上は定着していると判断できる。また、前述のとおり、本センターの体制は、ADBの援助に関連して刷新されるが、協力隊の移転した技術、作成したカリキュラム・教科書、地方自治体海外技術研修の成果は、新体制でのカリキュラム・教科書作成のベースとなっていることから、新体制下でも協力隊員の協力効果は持続発展する見込みである。

(3) カンボディア・日本友好センターの概要と評価結果

1) センターの概要

本センターは1982年チョーク製造工場として始まり、1984年にはUNICEFの援助もあり、学習教材を作成していた。その後、青年・スポーツ・教育省からの要請により1986年に中・高校での職業訓練の活動を開始した。1991年にシャンティ国際ボランティア会(SVA)の支援が決まり、1993年に同センターの名称が現在のものとなっている。SVAの企画により1994年に協力隊員の受け入れが始まり、草の根無償、郵便ボランティア貯金、WID関連機材などによって校舎、機材が導入され、名称も相まって日本の援助のショウウィンドウ的なものとなっている。

訓練コースについては、一般公募制の職業訓練コース、近隣公立校教員を対象にした再教育コース、併設する公立2校での職業訓練指導がある。



カンボディア・日本友好技術訓練センター

このうち、一般公募制の職業訓練コースについては、貧困者を対象とし、縫製・電子・印刷の3つのコースに分かれる。協力隊員（印刷コースはSVAの専門家）がまずカウンターパートを訓練した後、カウンターパート主体のコース運営へと移行している。なお、木工コースについては今年度より実施予定である。

入学資格は、縫製・木工コースは中学2年以上、電子コースは高卒以上で入学試験も各分野別に実施しており、受験・授業料とも無料である。入学者には学校中退者も多く含まれる。

校長はセンターの運営に情熱があり、1986年当時から「生産で利益を上げ、訓練を行う」という独立採算制の考えを導入している。教員数は24名（うち女性8名）、その多くは教員養成校、ブレアソマ職業訓練校などを卒業後に本センターで教えており、在職歴の平均は6年～9年である。養成校、訓練校で習得した専門とは異なる分野を教えている教員も多いた。教員の給与はSVAから生活できる分（約100ドル）支払われている。

訓練に必要な機材は、SVAや協力隊員支援経費、WID関連機材、草の根無償などによって導入されつつあるが、いまだ十分とはいえない。電子コースなどは機材の種類や数がカリキュラム内容に影響を及ぼし、修了者の技術レベルに影響を与えている。また、座学に使用する回路図、模型などの教材を教員自ら作成するほど能力もついていない。

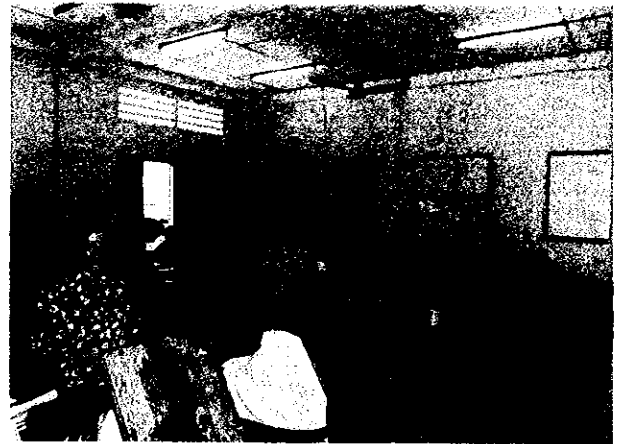
年間の運営予算は、SVA、日本政府のNGO補助金からそれぞれ2万ドルの計4万ドル、木工・縫製の生産品販売などから得た自己収入が年間2万ドルの計6万ドルである。NGO補助金は2001年まで続くことになっているが、その後の運営が大きな課題となっている（印刷部門はすでに独立採算制に移行されており、この運営経費に含まれない）。

2) 評価結果

4名の協力隊員が派遣されたが、その活動の評価結果は以下のとおり。

a) 活動の効率性

協力隊員は総じて大きな阻害要因もなく、効率的に活動を行っており、活動の促進要因としては



縫製コース販売品生産風景（カンボディア・日本友好技術訓練センターにて）

以下のことがあげられる。

- ・所長の人格が高潔で、職業訓練意欲が極めて高いこと。
- ・SVAが援助及び日本政府からの援助受入企画を行い、本センターの運営体制が整っていたこと。
- ・カウンターパートが活動に積極的であったこと
カウンターパートの積極性には「所長のやる気」「生産による給与面でのインセンティブ」が影響していると思われる。
- ・協力隊員の能力が高く、積極的に活動・コミュニケーションをとったこと
- ・草の根無償、JICAにより必要な訓練機材が時機に応じて供与され、また、カウンターパートが地方自治体海外技術研修に参加できたこと

b) 目標達成度

協力隊の活動により本センターの技術水準は向上している。また、洋裁・電子及び木工の各訓練コースが立ち上がり、生産活動は、洋裁及び木工については訓練を財政的に自立して行えるレベルに近づいている。

c) 効果（上位目標の達成度）

就職率は低いがその原因は、訓練期間が短すぎて、技術レベルが市場ニーズに合っていないことがまずあげられる。縫製コースのカウンターパートからは「工業用ミシンの研修をしていないことから、工場への就職が困難となっている」との意見もあがっていた。また、産業が未発達で就職先そのものが見付けにくいことも大きな原因である。今後、訓練期間を長くし、訓練内容を充実さ

せ、市場の求めるレベルまで訓練水準を上げる必要がある。

なお、就職という協力の最終アウトプットが出ていないことから協力の有効性に疑問の余地はあるが、洋裁コース、電子コースともに協力隊員が立ち上げたものであり、歴史が極めて短いことから「発展途上にあるもの」として理解すべきである。

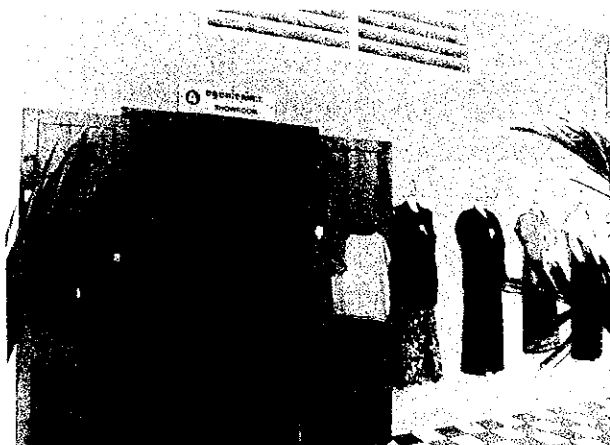
d) 計画の妥当性

職業訓練分野については、カンボディアでは教育水準が低く、人材育成が遅れていることから、妥当であったといえる。派遣職種については、洋裁は成長産業である縫製産業に対応しており、電気・電子は増加している電化製品修理需要に対応しており、妥当であったと考えられる。しかしながら、木工については人材の市場ニーズの関係から妥当性に疑問が残る。派遣先については、本センターの場合はSVAの援助が入り、基本的な受入体制は整っていたことから妥当であったと考えられる。

e) 自立発展性

カウンターパートは定着しており、協力隊の作成したカリキュラム・教科書などは改良されつつ使用されており、供与機材も使用されていることから、協力隊の行った訓練水準の向上は定着していると判断できる。

本センターの財政的側面では、日本政府のNGO補助金が2001年にはなくなることから、今後生産活動のレベルアップと量的拡大を図り、生産による収益を増加させる必要がある。



校内ショップでの製品の販売風景

(4) 技術協力以外の効果

協力隊事業は草の根のボランティア事業であることから、「国際相互理解の促進」「国際協力の国内的理解の促進・人材拡大」「青年の育成」等の事業効果も期待されている。よって、この度の評価では、協力隊員へのアンケート調査（10名中8名回答）及びカウンターパート・訓練修了生への聞き取り調査を行い、それらの効果を分析した。結果は以下のとおりであり、予想以上に間接効果があることがわかった。

1) 「国際相互理解の促進」

- a) インタビューしたカウンターパートは全員、協力隊員の活動を絶賛しており、活動を通じて日本を好きになるとともに、日本人の仕事の関する責任感・規律の正しさ、相互に尊重しあう人間関係、人を助ける暖かい心などを学んでいる。また、訓練修了生は協力隊員との交流を通じて日本に親しみと憧れをもつようになっていく。
- b) 6名の協力隊員は技術移転のほかに現地で、日本語教育、広島アジア大会に参加するカンボディア選手団の支援、AIDS教育、訓練修了生の就職探し、JICA事務所などの無線機の保守管理、協力隊広報誌への協力などの活動を行っている。
- c) 8名の協力隊員は、帰国後も現地と連絡を取っている。また、カンボディア女性と結婚した協力隊員が2名いる。

2) 「国際協力の国内的理解の促進・人材拡大」

- a) 5名の協力隊員が、帰国後、隊員の経験を生かして以下のような国内向け活動を行っている。
 - ・ 地域の婦人会でカンボディアの状況・体験を発表
 - ・ カンボディアでの活動について技術月刊誌に寄稿
 - ・ NGO活動の一環として、カンボディアに関する講義を一般向けに10回シリーズで実施
 - ・ 勤務する中学校の生徒の父兄に活動報告
 - ・ カンボディアを紹介するホームページを開設
- b) アンケートに回答した8名全員がチャンスがあれば再度、国際協力に参加したいとしており、

民間ベースで技術移転をしている者、UNVとして派遣先に再赴任した者、カンボディアと日本の間でビジネスを開始している者もある。

3) 「青年の育成」

8名中6名の協力隊員が、協力隊に参加したことによって、以前と考え方が変わった部分があるとしている。主なものは、視野が広がった、心の余裕が増した、問題解決型の前向きな試行ができるようになったなどである。

8. 教訓・提言

本評価の目的は、カンボディアの職業訓練分野における協力隊員の協力目標の効率的な達成に向けて、「案件の発掘・形成」「協力隊への支援」の改善などに係る教訓を導き出すことである。しかしながら、教訓の多くは協力隊以外の援助形態、カンボディア以外の国にも適応できること、今後のカンボディアの職業訓練分野への協力は協力隊のみならず他の援助形態での対応も検討すべきと考えることから、以下、協力隊事業に限らず、職業訓練分野への協力に共通する教訓、カンボディアの職業訓練分野への協力に係る教訓などを述べることにする。

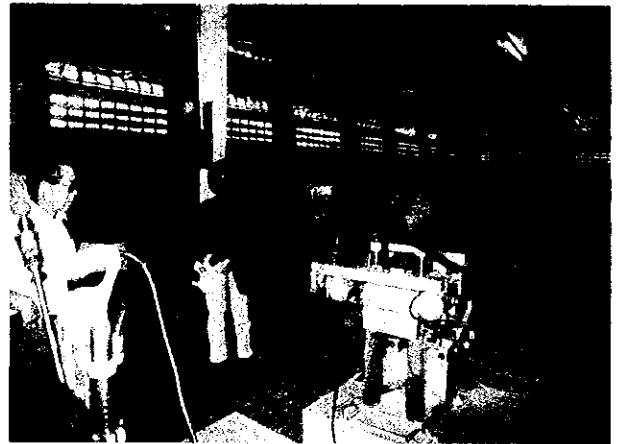
(1) 職業訓練分野における案件の発掘形成及び協力隊などへの支援に係る留意点

1) 職業訓練分野の案件発掘・形成にあたっては、前述の「職業訓練から就職までの各構成要素」をチェックポイントとする必要がある。

特に重要なのは、職業訓練分野の協力の最終目的は「訓練修了生が就職し、開発に参加すること」であるから、協力内容を「就職できる技術レベル」を基準に決定することである。

また、構成要素で特に鍵となる不可欠な要素はカウンターパートの「技術吸収意欲」「技術レベル」「技術移転に割ける時間」であることから、要請背景調査にあたっては、直接カウンターパートと面談し、それら3点を確認するのが望ましい。さらに言い古されてはいるが、管理者及びカウンターパートに対し「物ではなく、技術中心」という日本の協力趣旨を十分説明する必要がある。

2) 最貧国の場合、政府の予算で配属機関の運営コストを負担できないケースが多い。よって、長期にわたる協力については、カンボディア・日本



木工コース実習風景



木工コースカウンターパートからのヒアリング風景

友好技術センターの例のように「生産と訓練」を組み合わせ、将来、生産による利益で運営コストが賄えるよう当初から協力計画を策定することも一案である。

また、カンボディア・日本友好技術センターのように、NGOにまず協力に入ってもらい、NGOの援助企画の下、協力隊、外務省のNGO補助金、草の根無償、郵便ボランティア貯金、開発福祉支援などで生産利益による訓練が軌道に乗るまで支援する仕組みを当初から設定することも検討の余地がある。

3) 協力隊員は所謂「丸腰」で協力することから配属機関としては基本的な受入体制が整っている必要がある。その点で、NGOその他の援助の入っている機関は受入体制が整っているケースが多く配属先として適当である。

4) 協力隊員はカウンターパートとの積極的なコミュニケーションが必要であり、また、協力隊員

の活動に、機材供与、地方公共団体主催の研修を
時機に応じてリンケージさせることが効果的に技
術協力を行ううえで有効である。

(2) カンボディアの職業訓練分野に対する今後の協 力に係る提言

1) 総論

カンボディアは各分野での人材育成が遅れてお
り、人材不足を周辺国からの出稼ぎで補っている
状況にあることから、政府は育成に資金のいる工
学系の中堅技能者育成を中心に職業訓練に取り組
む必要がある。そして、政府はILO・ADBの援
助に基づいて、職業訓練分野のマスタープランを
作成中であり、そのプランに基づいて本格的に職
業訓練分野の強化を図ろうとしている。産業が未
発達で就職が容易でない状況にあるが、国の開
発・産業に基本的に必要な工学系職種の中堅技
能者育成については、JICAもプランに沿いなが
ら、「職業訓練から就職までの各構成要素」の整備
状況に留意しつつ、技術協力を継続すべきである。

具体的には、政府の職業訓練分野への本格的な
取り組みは始まったばかりであることから、まず
は、中央省庁にアドバイザーを派遣し、職業訓練
の資格・制度づくり、運営にアドバイスを行うと
ともに、構成要素の整備状況に留意しつつ、訓練
校でのカリキュラム作成、インストラクターの技
術向上など分野への協力を検討すべきであろう。

また、協力を効率的に進めるため、本邦専門
家・研修のほかに、タイをはじめとする近隣中
進国の人材リソースの活用を積極的に検討すべき
である（第三国専門家・研修など）。

2) カンボディア・日本友好技術センターへの今 後の協力に係る提言

本センターの「日本の協力のショーウインドウ
的機能」は極めて大きい。また、外務省・JICA
が力を入れている NGO 連携の先駆的事业である。
よって、この意味合いからも今後も本センターに
援助を続け、事業強化を図る意義は大きいと考
える。具体的な協力内容としては、訓練のレベル
を最低限市場ニーズに合うレベルに引き上げる
ため、技術・機材・資金の面で更なる援助を
検討すべきである。

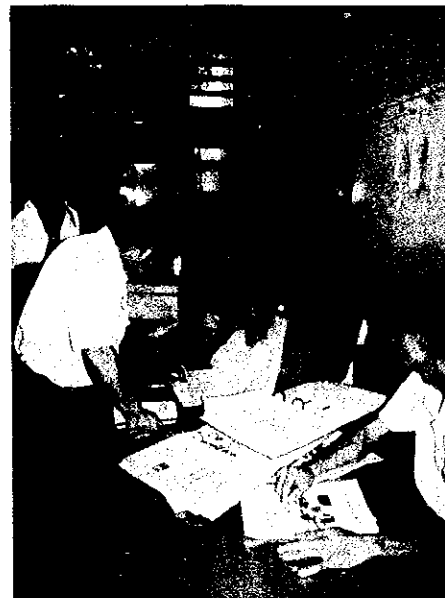
3) プレアコソマ職業訓練校への今後の協力への 提言

前述のとおり、本センターは改組され、訓練機
材は ADB の援助によって整備されることとなる
が、いまだカリキュラムの内容、インストラク
ターの技術レベル・運営費の問題は残っている。同
校の説明によると、運営費については従来は実施
していなかった有料の民間向けの短期訓練コース
を行い確保する予定であるが、インストラクター
の技術向上について JICA（専門家レベル）の援助
がほしいとのことである（職種はコンピューター
修理、電気、電子、土木）。

改組によって、本校は職業訓練のナショナルセ
ンターとなり、本校のレベルアップはカンボディ
アの職業訓練分野のレベルアップにつながるこ
となるが、本校の改組は始まったばかりであり、
運営費の確保などについて不安要素が多いこと
から、今後の協力はしばらくの間（1年程度）、運
営費確保など、改組後の状況を見極めつつ、検討
すべきであろう。

(3) その他：JICA 事業と日本からの民間投資のリ ンケージ

カンボディアも日本からの投資ミッションは来
るが現地に足がかりがないので、投資を躊躇して
いるとのことである。また、このような事例は他
の途上国でも多くみられる。よって、例えば、縫
製のカンボディア協力隊員の OB をカンボディ
アに投資の可



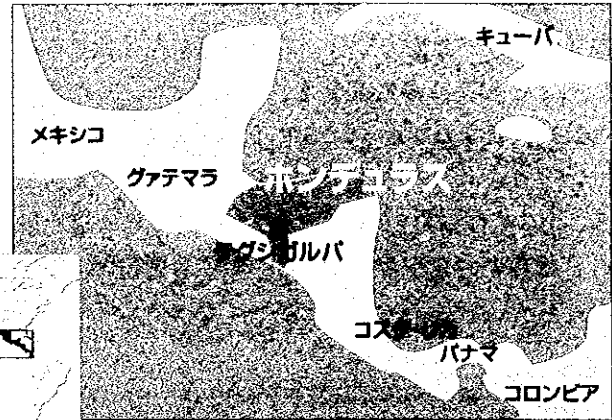
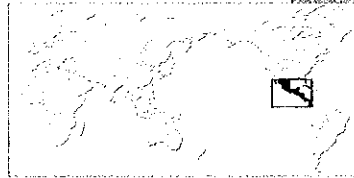
カリキュラム作成風景(プレアコソマ職業訓練センター)

能性のある縫製企業に紹介する、プロジェクト方式技術協力などの協力を行っている職業訓練校を人材供給元として日本企業を誘致するなど、JICA 事業と民間投資をリンクさせるような仕組みを設けてはどうか。途上国の開発を雇用の面からも支援でき、JICA の協力効果を確実なものにでき、協力隊の再就職先にもなることから一考する価値はあると考える。

9. 評価結果のフィードバック状況

8.(2).1) の提言に基づき、2001年6月から4か月間、個別短期専門家「職業訓練アドバイザー」を派遣しているほか、カンボディア・日本友好技術センターに対し、コンピューターデザインを指導するためのシニア海外ボランティア（システムエンジニア）を2001年10月23日から2年間の協力期間にて派遣している。

保健医療



実施地域 ホンデユラス全国

1. 評価調査の経緯と目的

中米・カリブ諸国においては、乳幼児の主要な死亡原因である下痢症や急性呼吸器感染症に加え、マラリア、コレラ、デング熱などの感染症対策が課題となっている。ホンデユラスは中米諸国の中で最も経済開発が遅れている国の一つであり、我が国は同国の保健医療分野に対して、プロジェクト方式技術協力、開発調査、単独機材供与、無償資金協力、青年海外協力隊派遣などにより様々な協力を実施してきた。

近年ホンデユラスでは、政府の同分野への積極的な取り組みや我が国を含む他のドナーからの援助などにより、乳児死亡率などの基礎的な保健指標については改善が見られるものの、衛生施設などの基礎保健サービスへのアクセスの改善、サービスの質の向上については依然として重要な課題として残されている。

我が国は平成8年（1996年）に打ち出された橋本首相（当時）の「世界福祉イニシアティブ」に基づき、保健医療分野の協力を積極的に取り組んでいくこととしており、保健医療サービスの向上をホンデユラスの国別事業実施計画における援助重点分野の一つに位置づけ、積極的な協力を実施していくこととしている。

このような背景のもと、JICAがホンデユラスにおいて過去に実施した保健医療分野の協力を総合的に評価し、その協力効果を明らかにするとともに、今後同国の保健分野への協力を効果的に実施していくための教訓を導き出すことを目的として、本評価を実施した。

2. 評価対象案件

ホンデユラスにおける JICA の保健医療分野の協力全般（プロジェクト方式技術協力、無償資金協力¹⁾、専門家派遣、研修員受入、青年海外協力隊など）を対象とする。

ホンデユラスにおける日本の過去17年間にわたる保健医療協力の概要は表1のとおりである。

3. 調査団構成

団長・総括：山形 洋一 JICA 国際協力専門員
計画評価：唐澤 拓夫 JICA 評価監理室
効果分析：和田 知代 グローバル・リンク・マネージメント(株)

4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

1999年10月23日～1999年11月8日

5. 評価方法

本評価では、評価対象案件を基本計画（マスタープラン）策定、看護人材育成、医療施設・機材整備に対する協力を大別し、それぞれについて評価5項目の観点から評価を行ったうえで、ホンデユラスにおける JICA の保健医療協力を総合的に評価した。なお、各協力の評価においては、以下の視点を重視した。

(1) 基本計画（マスタープラン）策定

開発調査「全国保健医療総合改善計画調査」で作成されたマスタープランが、現在までにどのように活用され（他のドナーからの援助やホンデユラス側の自助努力による事業化など）、ホンデユラスの保

表1 日本のホンデュラスでの保健医療分野の協力実績

援助形態	プロジェクト名/指導科目	協力期間
無償資金協力	マラリア・デング熱抑制計画	1982～1989
	テグシガルバ母子病院 (IHSS) 機材整備計画	1986
	地域中核病院整備計画	1988
	病院網強化計画	1992
	首都圏病院網拡充計画 (開発調査モデルプランに基づく)	1996
	子供の疾病対策計画	1999
	サンペドロスーラ市病院網整備計画	2002 (計画中)
単独機材供与	歯科診療用機材	1989
	医療特別機材	1992
プロジェクト方式 技術協力	看護教育強化プロジェクト	1990～1995
	看護教育強化プロジェクト (アフターケア協力)	1998～2000
	第7保健地域リプロダクティブヘルス向上プロジェクト	2000～2005
開発調査	全国保健医療総合改善計画調査	1995～1996
個別専門家	医療保健サービス	1991～1994
		1994～1996
青年海外協力隊	医師、看護婦 (士)、助産婦、保健婦 (士)、マラリア・風土病、公衆衛生、養護、理学療法士、作業療法士、栄養士、医療機器、保育士、診療放射線技士、歯科衛生士	毎年
シニア海外ボランティア	栄養改善	1995～1998
研修員受入	公衆衛生、看護教育、医療機保守管理、早期胃ガン、病院薬学、結核対策、血液由来感染症、熱帯医学開発計画、保健行政、大災害医療、救急、エイズなど	毎年

保健医療分野の開発に貢献しているかを検証した。

(2) 看護人材育成

プロジェクト方式技術協力により強化された看護人材育成活動の現状 (看護教育教員の訓練、正看護婦や看護補助員などの看護に携わる人材の質的・量的向上など)、育成された看護人材に対する就職先の評価、周辺の中南米諸国への波及状況などを、現地コンサルタントを活用し調査を実施した。

(3) 医療施設・機材整備

首都圏病院網拡充計画、病院網強化計画、地域中核病院整備計画を本分野の代表事例として取りあげ、無償資金協力によって現地の医療にどのような質的・量的改善が見られたか、どのような波及効果があったかを調査した。特に、地域住民などの受益者に対するインパクト (効果) を検証するため、現地コンサルタントを活用して受益者への聞き取り調査を実施した。

6. 評価結果

(1) 基本計画 (マスタープラン) 策定

1) 効率性

日本側調査チームの調査能力は高く、調査手法も適切であったと評価される。

ホンデュラス側の関連政府機関、幹部と日本側



患者の多くを子供が占めている救急クリニック。1998年の無償資金協力により建設された

チームとのコミュニケーションも非常によくとれており、マスタープラン策定の全課程を通してホンデュラス側の参加・協力が得られた。

2) 目標達成度

マスタープランの中で提案された「11の中心課題」は、そのままホンデュラス保健省の保健政策5か年計画に盛り込まれ、同国の保健政策立案に貢献する内容であったと評価できる。病院を中心とした医療施設の設備や保健サービスの改善につ

注1) 無償資金協力については、外務省が主管しており、JICAは事業実施前の調査 (予備調査、基本設定調査) と事業の実施促進を担っている。

いて部門横断的で具体的な計画を提示したことが、特に地方レベルでの保健政策の立案に役立っている。

一方、同マスタープランはマクロ的かつ政策的視点に欠けており、全体として目標→政策→戦略→事業という論理的な関係性が必ずしも明確でないため、他のドナー機関などからは使いにくいとの指摘もある。

3) 効果

マスタープランの中で提案された首都テグシガルパでの救急クリニックとサンフェリペ病院産科の建設は、日本の無償資金協力「首都圏病院網拡充計画」によって実現し、他の地方都市でもマスタープランで提案された事業計画が進行中である。「救急クリニック」というホンデュラスでは新たな保健医療サービスシステムについても、保健省が全国50か所に拡大していく計画を立案中である。

ただし、他のドナーには、マスタープランの「調査データ」の部分については参考資料として利用されているが、「計画」の部分については上記「目標達成度」の項で述べた理由によりほとんど利用されていない。

4) 妥当性

関係機関間の連携によるプログラムの実現を提唱している同マスタープランは、「保健政策改善のためには部門横断的な連携が重要だ」と唱えているホンデュラスの保健政策と整合している。

しかし、1998年にホンデュラスを襲ったハリケーン・ミッチの影響で、基本計画が策定された1996年とはホンデュラスの保健政策の優先度などの状況が変わったため、マスタープランの中で提案されたすべての事業を実施することは困難な状況である。

5) 自立発展性

ホンデュラスの財政事情を考えると、マスタープランで提案された事業のすべてをホンデュラス側が単独で実現できる見通しはほとんどない。加えて、ハリケーン・ミッチの襲来により保健分野における政府の優先順位が変わったため、実現の見通しが不透明になっている事業計画もある。

しかし技術面については、救急クリニックやサ

ンフェリペ病院産科棟など、現在までに実現された基本計画の中の事業は問題なくホンデュラス側の力で運営されており、今後も問題なく運営される見込みが強い。

(2) 人材育成（看護教育強化）

1) 効率性

ホンデュラス側は、日本人専門家の技術・意欲の高さを評価している。カウンターパートの日本研修や機材供与も計画どおりに実施され、ホンデュラスにおける看護教育の質の向上に貢献したことから効率性は高いと評価される。

カウンターパートの能力、本プロジェクトに対する意欲が非常に高かったことも、効率性を高めた一因である。

2) 目標達成度

本プロジェクト方式技術協力によって、看護教育教員達の教育技術のみならず、看護教育に対する問題意識や責任感なども向上した。本プロジェクトが実施された看護教育研究センターでは、看護教育テキスト・ビデオを作成するようになり、この面からも看護教育の質は確実に向上している。

看護教育の充実の結果、短期間で資格を取得できる看護補助員の数は増加しており、彼らの知識・技術力も向上している。一方、正看護婦については、ホンデュラスでは正看護婦の給与が低いため、北部工業地帯などではより待遇の良い仕事に卒業生を取られてしまい、正看護婦の数は近年あまり増加していない。

3) 効果

本プロジェクトによって、ホンデュラス国内に看護補助員養成校及び養成コースが増加した。また、国際協力庁が窓口となり、「看護教育開発委員会」が設立された。さらに、本プロジェクトで開発・作成された教材がパラグアイやエル・サルヴァドルでも販売されるなど、近隣諸国へも効果が広がっている。

なお、本プロジェクトに続き、エル・サルヴァドルにおいても看護教育に関するJICAプロジェクトが開始され、本プロジェクトの経験が生かされている。

4) 妥当性

本プロジェクトは、看護婦の深刻な量的・質的不足の解消というホンデュラス側のニーズに完全に合致していた。ただし、教育内容について、看護補助員養成校テグシガルパ校での教育の内容はコミュニティーでのプライマリー・ヘルスケアに重点が置かれているため、その分病院などの医療機関での患者ケアに関するトレーニングが欠けているとの卒業生からの指摘もある。

5) 自立発展性

プロジェクト終了後も、看護補助員養成校テグシガルパ校をはじめとする養成校は順調に運営され、看護教育研究センターを中心とした保健医療従事者に対する継続的なトレーニングも各地で順調に実施されている。

看護教育研究センターでも、教科書の制作・販売などにより経済的自立が確立された。さらに、そのような活動実績によって他のドナー等からの資金援助を得られやすくなるなど、連携活動も促進されている。

(3) 医療施設・機材整備

1) 効率性

日本の協力によって整備された施設・機材の質は高く、耐用年数も長く、必要な物が選定されており、ホンデュラス側からの評価は高い。医療施設の建設工事が短期間で計画どおり完了したことも、ホンデュラス側からの評価を高めている。また、一部の機材について現地での修理や部品の調達が可能であるなどの問題はあるが、日本の機材はメーカーが保証期間中のアフターケアを誠実に実行しており、信用も高い。

2) 目標達成度

日本は、数次にわたる無償資金協力によって、病院・病棟の新設・拡充、医療機材の整備を行ってきた。首都テグシガルパのサンフェリペ病院は、完成から2年目の現在、当初計画（月平均722出産）に比べて70～80%の出産を取り扱うようになっており、3年目には計画値に達する見込みである。同じく首都に建設された3か所の都市型救急クリニック（CLIPER）は、患者数は当初計画（月平均766人）を上回っているかそれに近い値であるが、出産数は当初計画（月平均70出産）



清潔な病院が多くの新生児でにぎわっているサンフェリペ病院産科。教育病院産科の混雑緩和のため1998年無償資金協力により建設された

の10%に満たない。教育病院に対しては、新生児集中治療用機材の導入により、処置を受けた児童数が協力前の年間60児から現在は300児にまで増加し、集中治療室の新生児死亡率も33%～21%へと減少した。ただし、外科病棟の救急室は、看護婦不足のため機能していない。

日本は、地方の保健医療サービスの向上にも協力している。オランチョ県にあるサンフランシスコ病院を拡充した結果、診断技術、救急治療サービス、内視鏡検査技術など、地方の中核病院として同病院の医療サービスの質は大いに向上した。

3) 効果

CLIPERは、それまで患者数が飽和状態であった教育病院の救急患者の一部を吸収し始めている。これまで教育病院に一極集中していた患者がそれぞれの病状に合わせてCLIPERやサンフェリペ病院産科棟などの医療機関に分散し、教育病院の混雑緩和が進むことにより、今後、より適切かつ迅速な医療サービスが住民に提供されていくことが期待される。

4) 妥当性

サンフェリペ病院産科棟及びCLIPERの建設は、「教育病院の混雑を緩和することにより、教育病院本来の研究病院としての機能を取り戻す」という政策に合致するものである。しかし、CLIPERの運営については、国立病院または地域病院の管轄下に置いて保健医療サービスの強化を図ろうとしているため、これまで汎米保健機構（PAHO）の指導で進められてきた保健システムの地方分権化政策と矛盾する面もあり、CLIPERの

位置づけについて、考え方を整理する必要がある。

5) 自立発展性

財政的にみると、例えばサンフランシスコ病院は、患者からの料金に加え社会保険庁から補助金を得ており、病院の財政は維持されている。一方、CLIPER については国立病院の監督下に属しているため、各 CLIPER が患者から徴収した治療費を自由に使える権限がない。このため、薬剤を含む消耗品の購入や医師の確保が CLIPER の裁量で必要に応じ迅速に行うことができない。

技術・人材面については、施設・機材を使用するうえで支障がない。しかし機材の保守管理については、保健省の維持管理部門から各医療施設に技術者が定期的に派遣されることになっているが、ホンデュラスでは保守管理技術者の絶対数が少なく、また技術者を養成する教育システム・機関もないことから、実際には計画どおりに派遣されていない。医師や看護婦の不足も深刻な問題である。病院では患者数の増加に対し看護婦の数が十分でなく、また 24 時間体制の CLIPER では、3 交代制のローテーションを組むと常駐の医師が 1 名しかいない状態になるなど、患者への十分な対応が難しい状況である。さらに、ハリケーンによって大きなダメージを受けた機材についても、修理に多額の費用を要するため、壊れたまま放置されているものが多い²⁾。このように、慢性的な予算不足により、施設・機材の維持管理が十分にはできていない状況である。

(4) 総括

1) 相手国側からの日本の協力への評価

日本の協力はホンデュラスの保健医療関係者に非常に好意的に受け入れられ、深く感謝されており、特に以下の点について高く評価されている。

a) ホンデュラスにおいて、日本は病院設備の充実に協力する数少ないドナーである。近年、国際保健におけるプライマリー・ヘルスケア (PHC) 政策により、ドナーの協力は、保健所などの地方保健サービスの充実に集中している。この結果、病院が何年にもわたり事実上放置され多くの問題が顕在化してきていることを考えると、日本のこのような協力は重要である。実際、病気や怪我の際に、適切に処置でき



1998 年無償資金協力により建設されたサンフランシスコ病院。患者も多く、地域中核病院として重要な役割を担っている

る保健医療機関が存在するという事は PHC と同様に重要であり、そのような保健医療機関の存在なくしては、PHC も含めた保健システムは全体として十分に機能しない。

- b) 日本はホンデュラス政府の要請に基づいて、「条件項目 (コンディショナリティ)」をつけない、かつ押し付けではない協力を実施している。
 - c) 他のドナーは、すでに本国で策定された計画をそのまま現地に持ち込もうとする傾向が強い。しかし日本の協力は、日本国内で計画を策定し、専門家や調査団が現地に来てからもホンデュラス側の意見や状況を丁寧に把握・理解し、その結果を計画に反映させるよう努めている。常に相手国のニーズに耳を傾けて柔軟に対応することで、ニーズに合致した協力が実施されている。
 - d) 日本の協力には、協力終了後も必要に応じたアフターケアなどの継続的支援がある。他のドナーでは、終了後のフォローがない場合が多い。
 - e) 日本の協力によって整備された施設・機材は質が高く、耐用年数も長い。「保証期間中のアフターケア」についても、他国メーカーは保証期間中であってもいろいろと理由をつけて無料で対応してくれない場合があるが、日本の医療機材メーカーは常に誠実に対応してくれるので、信頼されている。
- 2) 今後の協力へのホンデュラス側からの要望
- 日本の保健医療分野への協力について、ホンデュラス側から以下のような要望が出された。
- a) 開発調査によって策定されたマスタープラン

は非常に高く評価されているが、同マスタープラン策定後のハリケーンの襲来によって、国の状況が策定当時から変わってしまった。「ハリケーン後の保健医療総合計画」という意味で、マスタープランの改訂に対する希望がある。

- b) 台風や地震などの自然災害の多い日本から、災害時の救急医療システム、伝染病コントロール、災害後の心理的後遺症などに関する技術協力を希望する。
- c) 緊急性の高いニーズについてはできるだけ短期間に要請に応じてほしいとの希望がある。

3) 今後の協力における課題

ホンデュラスに対する協力では、ホンデュラス政府の行政能力が低いことが障害となっている半面、比較的实施体制の整った部門への投資は、小国のために効率が良いという場合もある。今回評価調査を行った看護教育、地域中核病院、CLIPERなどはいずれも、ポイント的援助の成功例と呼ぶことができよう。

ただし、長期的視野に立てば、ポイント援助の成果を国家保健開発政策に反映させる努力が主要ドナーとして要求される。そこで、このような肯定的な評価を前提にしながらも、ポイント的成功で見過ごされがちな課題に言及してみる。

a) 基本計画（マスタープラン）策定

日本の開発調査には、一般に2つの目的が認められる。第1はセクターの開発計画すなわちマスタープランの作成、第2は日本からの投入計画の調整である。インフラ（基幹施設）部門で日本の無償資金協力が大きなシェアを占める国や分野では、この二目的は同時に満たされることになるが、保健のようなソフト面が重視される分野では、分けて考える必要が生じる。ホンデュラスの保健分野における開発調査は、この2つの目的を同時に満たそうとして、投入計画の調整では実績を得たものの、マスタープランの提示という点では不徹底な結果となった。

日本からの投入計画の整備という点に関しては、開発調査は所期の目的を果たしたといえる。無償資金協力によって建設されたサンフェリペ病院産科病棟及びCLIPERの建設は、教育病院の混雑を軽減するという国レベルの目標にも合致して

いる。オランチョ県におけるサンフランシスコ病院も、運営・利用ともに満足のいく状態にある。

マスタープランの提示という点に関しては、同マスタープランで提示された課題がそのままホンデュラスの保健政策5か年計画に盛り込まれたとはいえ、「同開発調査をマスタープランと呼ぶには、構想、構造ともに不十分である」という意見も特に他のドナー関係者からしばしば聴取された。開発調査で策定されたマスタープランの内容のうち国家保健計画（Nueva Agenda）に反映されたのは、評価時点では優先課題の選抜及びCLIPERの整備計画だけである。批判の内容は、1) 基本計画に必要な論理的構造、例えば目標→政策→戦略→事業が明確でなく、様々な階層の問題をゴールとして並列していること、2) 政策や事業計画としての提言が明確でなく、実施上の障害となる人材・財政・薬剤などの手当が論じられていないこと、3) 計画段階で関係者の参加が不十分だったため、調査終了後、ホンデュラス側によって責任のあるフォローがなされなかったこと、などである。

日本が二国間援助の一環として行う「開発調査」と相手国が期待する「マスタープラン」との間に目的や構造に関する不整合があることが、今回の評価調査で明らかとなった。今後同様の協力を行うにあたっては、「開発調査」の目的にどこまで「マスタープラン」を含めるのか、あらかじめ方針を固めておく必要がある。

b) 看護人材育成

看護教育プロジェクトは、日本がホンデュラスに対して行ってきた保健医療分野の協力のなかでも際立った成功例との意見が優勢である。プロジェクト終了後にカウンターパートが行ってきた活動が、「持続性」の域を越えて「自立発展」に至ったことは特筆すべきである。成功要因として、1) 看護人材育成に対するニーズの高さ、2) カウンターパートに優れた人材を得たこと、3) 文化移転があげられる。

ホンデュラス側からは、プロジェクト終了後の

注2) ハリケーン被災による医療機器の故障については、無償資金協力フォローアップ事業による修理も検討されたが、被害状況が重く修理による対応が困難であると判断された。

自立発展を支える最大の要因はニーズの高さである、という声が強かった。看護婦及び看護助手は地域保健や診療にかかわる人材の中でも層が厚く、受益者に最も近い位置にある。その人数と業務の多様性からみても、彼（女）らへの研修の必要性は明らかである。同プロジェクトのニーズの高さは、協力開始当初から広く認められていた。教材や教程の作成という具体的な成果を通じて看護教育研究センターの存在が全国の看護学校に認められたことは重要で、教材の売り上げによる回転資金の確保についても、自立発展をさせる要素として見逃せない。

プロジェクトリーダーとして参加したリリアナ・メヒア氏の貢献が際立っていたことも調査の過程でしばしば聞かれ、それらは報告書類によっても確認された。

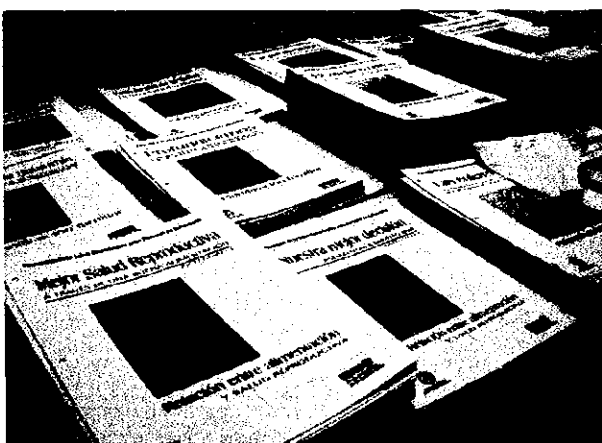
最後に、「同プロジェクトでは協力が単なる技術の移転に終始せず、看護における心構えや価値観を含めた“文化移転”がなされた」というカウンターパート側のコメントは傾聴に値する。日本人専門家の業務態度や日本での研修で見た看護婦の職業モラルの高さに、多くのカウンターパートが感銘を受けたという。このような形で効果が現れることは日本の技術協力にとって理想に近いものといえる。押しつけではなく、同プロジェクトにおいて、日本人専門家が指導を急がず、現状観察・分析に十分な時間をかけたことは重要である。例えば、日本人専門家がスペイン語の習得に熱心であったことをカウンターパート側は高く評価していた。また、看護という分野が比較的古く

から国際的に確立され、制服や教育法などが共有されてきた点も無視できない。加えて、日本人チームの和がよく保たれたことも、このような「文化移転」を進めるうえで見逃せず、国内支援体制がよく機能した結果でもあったと考えられる。

c) 医療施設・機材整備

保健医療分野に対する日本の無償資金協力に関して、ホンデユラス側関係者の意見はおおむね好意的であった。特に、無償資金協力ゆえに条件項目（コンディショナリティー）がないこと、実施に先立って繰返し調査を行っていることなどへの評価は高い。調達された医療機材に関しては、耐久性に優れるとする反面、CLIPERにおいては保守管理の困難が恒常的な問題としてあげられた。

CLIPERについては、今後その数を増やしたいとする保健省の計画に対しスペイン政府が援助を申し出るなどインパクトが見られた。しかし、特にCLIPERの運営管理について、従事者の勤務ローテーション、薬剤の確保、診療費の回転など様々な課題が残されている。CLIPERの利用状況もCLIPERの所在場所によってまちまちで、広報努力が必要である。また、CLIPERが国立病院・地域病院の管轄となっていることもあり、「都市救急クリニック」という概念そのものがこれまで汎米保健機構（PAHO）の指導で進められてきた保健システムの地方分権化に整合しないこと、治療行為のみで予防に貢献しないことなどの批判も出ており、国全体の保健システムの中でのCLIPER位置づけについて、関係者間での十分な検討と対話が必要である。



看護教育強化センターにて継続作成されているテキスト

7. 教訓・提言

(1) 保健システムにおける CLIPER の位置づけ

保健システムにおける CLIPER の位置づけはいまだに十分なコンセンサスを得ていない。1980年代から中南米で進められてきた保健の地方分権化構想は、PHCの精神に基づき農村への平等なサービスの提供をめざして計画されたものであった。これに対して CLIPER は、人口の集中した都市における迅速なサービスをめざしている。首都の教育病院における混雑の緩和に対して、CLIPER は具体的解決策として高く評価できる半面、その運営に必要な人的、

経済的資源を確保するために農村が犠牲になっている、という議論も起こるであろう。CLIPERにかかわる費用対効果を「貧困緩和」という文脈のなかで評価し、関係者の合意を得ることが必要となろう。そのためには、農村へのサービスについても理論だけでなく現状を正確に把握することが重要である。オランチョ県で計画されているプロジェクト方式技術協力「リプロダクティブ・ヘルス」の中でそのような調査活動を行うことも考慮に値する。

(2) 施設整備面での援助について

1980年代から1990年代にかけての国際援助動向において、日本の開発援助が得意としてきた施設の建設や機材の整備についての他ドナーの優先度が低下したため、ハード中心の日本の援助は孤立する傾向にあった。しかし、米州開発銀行（IDB）の最近の報告書などでは、セクター投資だけでは現実に効果があがらないことへの反省から、ハード復権の兆しが見られる。ハード面の充実が診療の質を高め、ひいては保健省の信頼回復にもつながるであろう。ただし、ハードを効果的に運用するための人材の手当てや資材、資金の確保は必須条件であり、限られた予算の配分という文脈の中で議論されねばならない。日本がハードという資源を持つ強みを生かしソフト面での対話に参加することが、今後のあるべき援助戦略ではなかろうか。ホンデュラスは国家の規模が大きすぎず、これまでの日本の援助実績も少ないことから、このような戦略を試行する場として適している。

(3) 協力終了後の運営体制について

看護教育センターの機能を維持するための経費は、前述の教材販売のほかに、UNICEFや国連人口活動基金（UNFPA）などの国際機関や他のドナーからのプロジェクトで賄われているのが現状である。日本の援助理念である「自助努力」では、二国間の関係に立って、日本の援助の成果を受益国が協力終了後にはすべて肩代わりすることを目標としているが、ホンデュラスのような経済状況にある国では実現性が小さい。したがって、成果を持続させるために日本が継続的に支援するのでなければ、第三の機関からの支援に頼らざるを得ない。日本の協力が終了したのちに、第三者機関が関心を持つであろう活動やノウハウ・経験などをプロジェクトが確保

することが、現実的な立場からの「自立発展性」の解釈であり、特に医学研究部門のプロジェクトではそのような例が少なくない。日本からの支援を完全に中断すれば、それまでに育成された人材を含め、協力の果実を第三者機関に収穫されてしまう危険性は十分考えられる。広報を重視する立場からも、大いに効果をあげたプロジェクトについては何らかの支援を続けるのが得策と考える。

保健医療分野は、最も地域差の少ないセクターであるといえる。実際、これまでアルマ・アタ宣言（1978年）³⁾や保健セクター投資など、基本的な処方箋が国際的に共有されてきた。これは、日本人専門家の経験の蓄積という視点からは、ある国における深い経験を他の国で役立てることが比較的容易である、ということの意味する。一方、地域的な視点から見ると、中南米諸国は言語・習慣がほぼ共通であることから「地域専門家」の育成が比較的容易であり、青年海外協力隊員や専門家の経験者を中南米地域の専門家養成の地盤として確保するための方策が必要である。具体的には、隊員や専門家をできるだけ政策対話に携わる部署に配属し、国際会議や地域会議への出席を通じ人脈や知識を広げさせるなどの処置が有効であろう。

注3) 1978年9月、WHOとUNICEFの呼びかけにより、旧ソ連のカザフ共和国の首都アルマ・アタに世界140か国以上の代表が集結し、国際会議が開催された。この会議において、「西暦2000年までにすべての人に健康を」という目標が定められ、そのための戦略として、PHCが重視された。