

国際協力事業団(JICA)委託

2001 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

セミナー報告書

2002 年 3 月

国際開発学会

企 評
JR
02-01

## 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。

2000年度、JICA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行う調査を、この「外部機関による評価」として実施いたしました。また、委託先としては、初めての試みとして学会組織である国際開発学会に評価を委託し、成果品として報告書（日本語版）を提出していただきました。

2001年度は、報告書の外国語訳と、現地・本邦での評価セミナーの開催に加え、セミナーでの議論を踏まえた追加分析を行ってセミナー報告書を作成していただくことを目的として、引き続き同学会に評価を委託いたしました。

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。

2002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、2000年度に国際協力事業団(JICA)から、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」に関する調査研究を受託し、2001年3月に評価報告書(日本語版)を提出した。外部機関による評価は、ODA(政府開発援助)の透明度を高め、その効率的運用に資するねらいがあるが、評価に関する成果についても関係機関や専門家に情報を公開することの意義は大きい。

そこで国際開発学会は、JICAからこうした趣旨の「評価セミナー」の2001年度開催についての委託を受け、上記報告書全文の英訳と要約版の英訳・タイ語訳を行った上で、調査対象国タイにおいて現地セミナーを実施、また、日本国内においてもJICA・国際開発学会共催の評価セミナーを実施し、セミナーでの議論を含めて幅広くODA評価の諸問題を考察した。なお、上記評価セミナーは、タイの首都バンコク及び東北地方のコンケン市と、日本では東京で実施し、多くの研究者や専門家、政府関係者などの参加を得て有意義な議論を重ねることができたと考えている。

いずれにしてもODAに関する情報開示は、現段階では必ずしも十分とはいえないが、JICAや国際協力銀行の努力によって徐々に広がりを見せてきている。国際開発学会としては、学会誌『国際開発研究』や全国研究大会の特定共通論題などで、ODA評価に関する議論を重ねてきているが、さらにODAの情報開示、政策評価を含む幅広い評価ならびにODAの効率的実施に関して、実施機関や関係機関とも協力し、評価分析の精度を高めるために一層の努力をしなければならないと考えている。

本年度JICAから受託した評価セミナーの開催と関連の評価分析結果については、まだ課題も残っているが、評価調査に関して単年度主義から複数年度に亘る調査研究の可能性や、現地の研究者や専門家を調査メンバーに加える必要性など、委託者に対していくつかの提言もさせていただいた。

最後に、JICAには、本報告書に纏めた内容の調査研究を実施でき、学会としてもODAの評価に関する議論が深まり、知的財産が増えたことを感謝している。ODA実施機関等と学会が協力して、評価分析の一層の進展と深化に向けた努力が継続されることを切に望んでいる。

2002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	ix
略語一覧	xi

### 第 部 評価セミナーの開催に関わる活動について

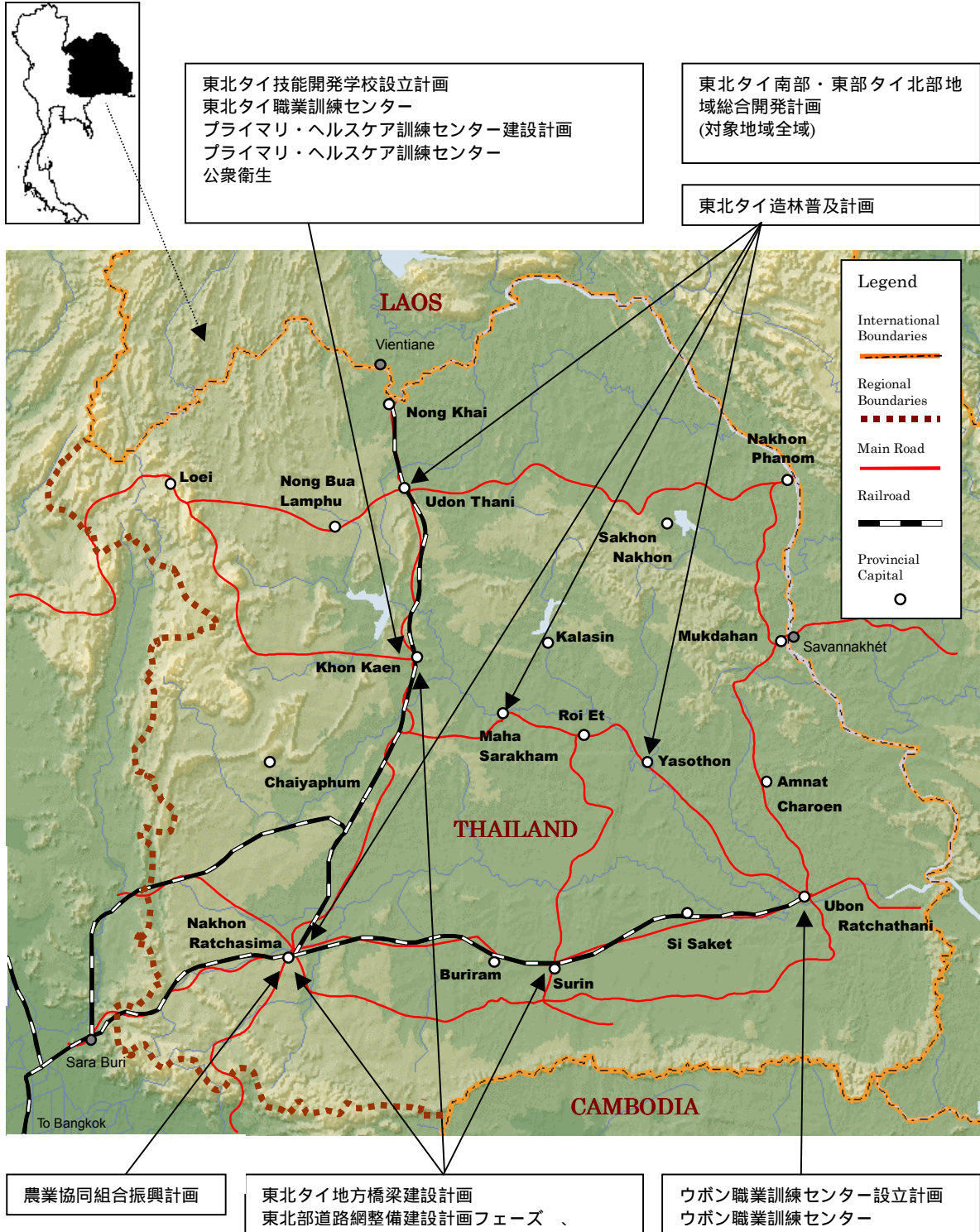
1. 国際開発学会がJICA評価事業を受託した経緯と現地セミナーの位置づけ	
(1) 当学会が受託した経緯と課題	1
(2) 現地セミナーの開催	2
(3) 現地セミナーから得た教訓	3
2. 本邦セミナーの開催	
(1) 本邦セミナーの目的	5
(2) 今回の問題設定と調査体制の問題点	5
(3) 本邦セミナーでの討論と成果	6

### 第 部 地域開発と地域間格差是正：評価結果から学ぶこと

1. 2000年度評価の概要	
1.1 マクロ経済的視点からの評価のまとめ	9
(1) 所得格差の実態	9
(2) 東北タイ地域総合開発マスタープランの中間評価	10
(3) 格差是正への政策的示唆	12
1.2 分野別の評価まとめ	12
(1) インフラ分野	12
(2) 農林業分野	16
(3) 職業訓練分野	18
(4) 保健医療分野	20
2. 将来課題：新たなプロジェクトを立ち上げるか、または実施する場合の改善策	
2.1 マクロ経済的視点からの将来課題	22
(1) 対外協力政策の枠組みとプロジェクトの位置付けの明確化	22
(2) 協力政策体系と評価体系の関連性	22
2.2 分野別に見た将来課題	23
(1) インフラ分野	23
(2) 農林業分野	24

( 3 ) 職業訓練分野 .....	26
( 4 ) 保健医療分野 .....	28
3 . 地域間格差是正という視点からの改善策	
3 . 1 マクロ経済的視点からの改善策 .....	29
( 1 ) 開発のシナリオと開発モデル .....	29
( 2 ) 地域間格差是正に必要な視点 .....	30
3 . 2 分野別の視点からの改善策.....	31
( 1 ) インフラ分野 .....	31
( 2 ) 農林業分野 .....	32
( 3 ) 職業訓練分野 .....	34
4 . 地域間格差是正という視点からの提言 .....	
4 . 1 マクロ経済分野からの提言 .....	35
( 1 ) 国家的課題と各分野の課題との関連 .....	35
( 2 ) 地域間格差是正の方向を持続させるための方向や課題 .....	36
4 . 2 各分野からの提言 .....	42
( 1 ) インフラ分野 .....	42
( 2 ) 農林業分野 .....	39
( 3 ) 職業訓練分野 .....	41
5 . 総合分析	
5 . 1 評価分析の制約条件 .....	42
5 . 2 まとめと課題 .....	43
 添付資料	
1 . 現地セミナー関連資料 .....	47
2 . 本邦セミナー関連資料 .....	54
3 . 国際開発学会ニューズレター関連記事 .....	82
4 . 調査団員名簿 .....	88

## 評価対象案件位置図







## 略語一覧

略語	英語	日本語
AED	Agriculture and Extension Department	(農業・協同組合省) 農業普及局
AIHD	ASEAN Institute for Health Development	
Ao.Bo.Tb.	Sub-District Administrative Organization タイ語: Onkarn Boriharn Suan Tambon	地区自治体
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperative	農業・農業協同組合銀行
CPD	Cooperative Promotion Department	(農業・協同組合省) 協同組合振興局
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
ICZM	Integrated Coastal Zone Management	統合的沿岸地域管理
ISD	Institute for Skill Development	職業訓練センター
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
KISD	Khon Kaen Institute for Skill Development	コンケン技能開発インスティテュート (協力案件名: 東北タイ職業訓練センター)
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
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
RFD	Royal Forest Department	王室林野局
S/W	Scope of Works	スコープ・オブ・ワークス
UBISD	Ubon Institute for Skill Development	ウボン職業訓練センター
農協振興計画 プロ技		タイ国農業協同組合振興計画 プロジェクト方式技術協力

タイ 首都圏と地方との地域間格差是正

- タイ東北地方で実施された JICA 案件の評価結果を事例として -

第 部 評価セミナー - の開催に関わる活動について

1 . 国際開発学会が JICA 評価事業を受託した経緯と現地セミナーの位置付け

( 1 ) 当学会が受託した経緯と課題

国際開発学会は、国際協力事業団(JICA)から「外部機関による評価事業」等 3 件を 2000 年度に受託し、JICA 案件を中心とした事後評価を実施した。当学会としては、援助実施機関から委託を受けたのは初めてのことであり、JICA 協力案件の評価を通じて政府開発援助 (ODA) の透明性や効率的運用に対する諸提言を行い、納税者の期待に応えていかなければならないと考えている。

現在、日本の ODA を取り巻く環境は厳しい。国家財政の緊縮から ODA 予算が削減されつつあり、また ODA の質の向上や実施体制そのものの見直しが検討されなければならない状況がある。これらの検討のためには今回のような外部機関ないしは第三者による評価が特に重

表 1-1 本評価報告書が対象とした案件

分野	協力形態	協力実施年度	案 件 名 (正式名)	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II)	
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	77	東北タイ技能開発学校設立計画	内務省労働局 (現 労働社会福祉省技能開発局)
	プロ技	77-81	東北タイ職業訓練センター	
	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)	
保健医療	無償	82-84	プライマリ・ヘルスケア訓練センター建設計画	保健省 マヒドン大学
	プロ技	82-89	プライマリ・ヘルスケア訓練センター	
	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

無償：無償資金協力

要であり、個々のプロジェクト評価からプログラム評価・政策評価を行っていく必要がある。JICA がその評価者として当学会を選定してくれたことは、当学会としても名誉なことであると同時に、当学会としては第三者としての評価を通じて研究材料を増やし、経験や知識の共有化などのフィードバックが期待できる。

2000 年度に実施した外部機関による評価は、「タイ 首都圏と地方との地域間格差是正 東北地方を中心に 」であり、2001 年 3 月に評価報告書(本編と要約 = 日本語版)を JICA に提出した。ただ、当学会としては、これを単なる報告書提出で終わりとするのではなく、成果のフィードバックおよび「評価の追加検討」を実施したいと考え、2001 年度は報告書の翻訳(英語版とタイ語版(要約のみ))と現地セミナーならびに本邦セミナーの開催を要望し、予定通り実施した。

## ( 2 ) 現地セミナーの開催

現地セミナーは、調査の中心となったタイの首都バンコクと東北地方の州都コンケン市の 2 都市で開催した。現地セミナー開催に先立ち、2000 年度の報告書本編 ( 292 ページ ) を英語に翻訳、また要約版 ( 25 ページ ) を英語とタイ語に翻訳し、印刷製本したものを会場で配布した。

この現地セミナーの目的は、既印刷の報告書に基づき、タイの政府機関やプロジェクト関係者、大学研究者、一般の方々に評価結果を報告することであり、また事後評価分析に基づいた政策提言や協力案件の課題などを、日タイ両国の援助実施機関関係者・研究者・実務家の間で討論し、今後のタイにおける地域開発の課題や方策を、日本の ODA のあり方などを含めて検討することであった。

まず、2001 年 8 月 28 日(火)に首都バンコク市で現地セミナーを開催した。プログラム ( 添付資料 1-2、p.48 ) のとおり、5 分野の担当者がそれぞれの評価結果とそこから得られた政策的示唆並びに諸提言を英語で行い、報告ごとにフロアからコメントをもらうやり方で進行的な報告を行った。バンコク会場には、国家経済社会開発庁 ( NESDB ) 副長官、チュラロンコン大学他の大学研究者、計画官庁関係者、援助実施機関職員、JICA 関係者、学生等 90 名の参加者があった ( 添付資料 1-3 現地セミナー参加者リスト、p.50 ) 。

次いで、東北地方における行政の中心地コンケン市でのセミナーは、8 月 30 日(木)に同じプログラムで実施した。コンケン会場には、コンケン県知事その他、コンケン大学関係者を中心に、県庁、市役所、JICA プロジェクトのカウンターパートなど 93 名の参加者があった。

いずれの会場も、われわれの 5 本の報告とそれに続く活発な討論があり、会場は盛り上がった。

なお、両会場とも JICA タイ事務所の森本勝所長が参加し、開会挨拶を行うとともに、JICA 本部評価監理室から鷲見佳高室長代理が参加し、JICA の評価活動全般について説明し

た。

### (3) 現地セミナーから得た教訓

まず、JICA が行った評価案件で、評価結果を外国語（英語と現地語）に翻訳し、評価者自らが現地関係者に直接評価結果を報告したことは、タイでは初めてのことだと評価されている。JICA は、すでにいくつかの国で評価セミナーを開催している。現地の調査協力者への報告は当然のことであり、またわれわれの評価結果についてタイ政府の当該案件の計画担当当局並びに研究者や一般国民にどれだけの理解が得られるかを知るうえで、こうした評価セミナーは不可欠であると考えている。

なお、現地セミナーの討論内容は、後述の 2001 年 10 月 18 日(木)に行った本邦セミナー(当学会と JICA との共催)と重複するところがあり、後者を総合討論と位置付けているので、次節の本邦セミナー報告を参照願いたい。

ここでは、会場の参加者から出された意見のうち、特にわれわれが注意しなければならないことに関して報告し、コメントを加えたい。JICA にどうしても報告をしておく必要のあると考えたのは、以下の 2 点である（フロアからの意見 1、2 は、いずれもバンコク会場での意見である）。

#### フロアからの意見 1 :

「今回の地域間格差是正に関する ODA 案件の評価報告は、JICA 案件（日本の ODA の地域間格差是正効果）に対して肯定的（positive）な評価のみになっている。プラス評価だけでなく、JICA 案件の否定的（negative）側面、ないしは問題点はなかったのか。この点を聞きたい。」

（教訓）：これまでの ODA 評価は、主に外務省および援助実施機関（JICA/JBIC）が年間の協力案件を一括して、年次報告書の形で報告してきている。これは「自己評価」に当たるもので、各評価調査報告書から 1 件数ページの要約を作成しこれを 1 冊にとりまとめたものであり、本格的・客観的な評価とはかなり距離がある内容になっていた。ほとんどが年度ごとの協力案件に関して、各案件の計画から実施にいたる経過報告の形を取っており、計画と実績の概要がわかる程度の内容である。例え登録コンサルタントの中から適切な社を選定して評価を委託してみても、委託元に不利益になる評価は後で委託元が困ることになるわけであり、削除されるか手が加えられたといわれても仕方がない。自然と委託元が不利益となる評価や証言は修正され、positive な評価ばかりになっていったと推察される。

また、それへの反省からか、有識者評価や外部機関による評価（第三者評価）の必要性が言われるようになり、学識経験者や報道機関の中で ODA 問題に関心を持ち調査・研究してい

る一部の方に評価を委託する方法も取られ始めている。

この報道機関の関係者に評価を委託する方法については、国民から返って不信の念を持たれる可能性が高い。報道機関は、本来自らの経費で調査と報道をすべきであって、もし JICA から資金を提供され、スケジュールから訪問先まで JICA にアレンジを依頼する方法で評価が実施されたとしたら、報道機関の本来の使命である客観的な報道が果たしてできるであろうか、といった疑問に答えることが難しい。国際開発学会や日本評価学会が JICA から評価案件を受託する場合は、客観性や専門性が期待されるものの、調査経費の提供を受けるならば同種の危惧が付きまとう。今後の課題として残っている。

実際、今回の国際開発学会による評価作業は、「外部機関による評価」としての位置付けであり、客観性・総合性・専門性が期待されていたはずである。果たして従来型の評価の仕方から完全に独立であったかといえ、必ずしも割り切れないところがある。上記フロアからの意見に関していえば、今回の評価作業もかなりの部分は委託元である JICA の意向を踏まえて、現実の計画と実績の比較検討を行うことが中心の評価になっており、東北タイで実施されてきた JICA 案件の計画そのものの是非を問うところから出発した評価とは到底いえない。当方にも、時間的制約等から核心に踏み込めなかった事情があった。反省材料としたい。

結果として、フロアの意見 1 として出された'positive な側面'から接近していったことは事実であろう。今後の評価のあり方で十分検討すべき視点であり、当然に、negative な側面や問題点を堂々と指摘することが重要であり、また JICA もそれを受け入れる度量が必要だと考えられる。批判ばかりでも困るが、率直な意見がその後の ODA の質的向上につながり、効率的な ODA 資金の運用につながっていくものという視点が大切であり、委託元および評価者の姿勢と緊張ある関係の持続こそが重要だと考える。

フロアからの意見 2 :

「評価の視点として、評価チームの中に現地専門家を加える必要がありはしないか。」

(教訓) : このことに関して、われわれは現地コンサルタントを各グループ(マクロ経済・インフラ・農林業・職業訓練・保健医療の 5 グループ)毎に 1~2 カ月雇用し、現地での情報収集、面接調査の際の援助、調査票の回収と集計・分析などの協力をいただいた。しかし、彼らの協力は、あくまでもわれわれの意向に沿い、われわれの指示の範囲での協力であり、専門家として評価団員の一人としての役割を果たしたわけではない。今後の JICA 評価作業には、是非ともこの意見を活かして、対象国の専門家、研究者との共同評価ができる体制を作っていただきたい。今回の評価作業に、もし現地専門家が複数人入っていたとしたら、もっと掘り下げた視点や分析ができていたと考えられる。

## 2. 本邦セミナーの開催

### (1) 本邦セミナーの目的

国際開発学会による評価「タイ首都圏と地方との地域間格差是正」 - タイ東北地方で実施された JICA 案件の評価結果を事例として - と題した国内における JICA 評価セミナーは、JICA と学会との共催で 2001 年 10 月 18 日(木)の 13:30 から 17:30 まで、JICA 国際協力総合研修所国際会議場で開催された(添付資料 2-1 本邦セミナープログラム、p.54 参照)。参加者は、118 名であった。

この評価セミナーの目的は、平成 12 年度に当学会が外部機関として JICA から受託した上記評価案件の調査研究結果を公表することであった。JICA 関係者には、報告書の説明の意味があり、一般の方々には評価内容の公表を通じて ODA の透明性を少しでも高める狙いを持ち、さらには当学会の会員諸氏へのフィードバックという意味もあった。また、直前に実施した本案件のタイでの現地セミナーの成果の報告も兼ねていた。いうまでもなく、こうした ODA 評価結果の報告により、将来の ODA が改善されることを、最終的な目的としている。

### (2) 今回の問題設定や調査体制の問題点

今回の評価に関して、受託者側から考えた問題点は、まず第 1 に、課題の設定であった。JICA は従来から「地域開発」ないしは「地域間格差是正」を協力案件の方向の一つに位置付けてきたようである。発展途上国、特に中所得国への対応としては、それは重要な方向である。

ただ、今回のタイ東北地方に焦点を当てた「地域間格差是正」への委託内容は、タイ東北地方で JICA が実施した個々の案件の評価に基づいて、この国家的課題にどれだけ貢献したかを評価するものと理解でき、契約に入る前からその問題性は学会側から指摘した。つまり、JICA がタイ東北地方で実施した案件は件数からしても金額的から見ても、地域間格差是正に効果が出るほど多くはなく、さらにいえば個々の案件が地域間格差是正という国家的課題への対応という目的が当初からあったとも思えない。タイ国内で実施してきた JICA プロジェクトはむしろ首都圏に集中していたのである。

「地域間格差是正」は、タイ政府にとっても大問題であり、これまで国家経済社会開発 5 力年計画で何度も取り上げられ、最近是国家予算の約 20%を地方の開発に配分していると推計されている。これだけの努力と政策支援をしても簡単には動かない問題である。こうした大問題に JICA のわずかな案件が大きな効果をもたらすとは考えられず、問題設定について事前にしっかり詰めておく必要があった。しかし、最終的には、タイ政府並びに JICA の協力体制に関して、その将来課題を含めて考察するという姿勢で契約することになった。

このことは、将来の契約時の受託内容の詰めの大切さを示唆している。要は、評価依頼者

と受託者の間で、テーマや評価の内容、具体的な方法論や評価基準などを事前に慎重に議論をし、方向付けが決まってから契約に入るべきである。

第 2 に、契約期間が短かったことである。当学会が法人格を持たないため、契約の当事者としての資格認定に時間を取られ、契約締結が遅れたためもある。最終的には契約は 2000 年 9 月 25 日となった。それから調査準備に入り、翌 3 月に報告書提出というスケジュールで開始した。

問題は単年度で仕上げようとすれば残り 6 ヶ月しかなく、調査や分析が中途半端になってしまう。単なるプロジェクト評価ではなく、総合的かつ複合的な要素が入ってくる外部機関評価（第三者評価）や政策評価のように、大掛かりでしかも調査準備に時間がかかる案件には、複数年度に亘る契約もあって良いと考える。今回の評価（調査）では、現地で聞き取りを行う前に、調査団の人選や的確な内容設定、方法論、スケジュール等々、多くの事前作業が必要となったが、時間的制約から準備に十分な時間が取れず、調査と最終報告書の作成は、評価団員の個々の経験や知見に負うところが多かった。

そこで JICA にお願いしたいことは、初年度は方法論を含めた事前調査などをしっかりやり、2 年度の最初から本格調査に入れる工夫はできないものか。初年度に調査・研究計画と事前調査などを行い、2 年度の最初から本格調査が実施できるように、2 年間で当初から予定の調査・研究期間として位置付け、計画的・戦略的に実施体制を固める必要があると思う。

（注）2001 年度に JICA が当学会に委託を計画している別の評価調査では、初年度に事前調査、第 2 年度に実態調査と分割し、実質的に継続調査が可能な対応を考えてくれている。

### （3）本邦セミナーでの討論と成果

まず、4 名の評価結果報告の内容は、本報告書の第 部で、各分野の評価結果のまとめとその結果から、地域間格差是正という視点で改善策や諸提言がなされているので、それを参照願いたい。なお、山尾政博教授は、専門家として JICA からタイに派遣されており、この本邦セミナーには出席できなかった。

報告・討論は 3 部に分けて行った。

第 1 部は、マクロ経済・インフラ分野の報告とそれらの報告に基づく討論があった。討論者からは、「地域開発計画等で提言されている内容を評価する際には、その提言が現実にタイ政府の予算に入っているか、セクターアプローチのようにドナー間の調整ができていないか、などが評価のポイントになる。それらが入っていなければ評価されない。コストとそのベネフィットを比較すべき」という基本的な指摘もあった。また、提言は「どう改善していくか」という視点で出すべき」という、指摘があった。今後の課題としたい。

さらにフロアからは、「今回の評価内容には理論的な評価を期待していた」というコメン



トがあった。学会として今後十分配慮して臨む必要があると思った。「マスター・プラン (M/P) 等の有益な面として、住民が知っているかどうかの視点がある」との指摘もあった。また、「総合開発には相乗効果ありやなしや」、「通貨危機以降の都市農村の2極化を分析すべき」、「社会開発イシューに関して、バンコクと東北タイでの ODA 対応のあり方をどうすべきか」などのコメントや問題指摘があった。「JICA はコンサルと非政府組織 (NGO) との連携を考えるべき」との指摘もあった。

第2部は、職業訓練・保健医療分野の報告とそれに対する JICA 鈴木洋一専門員のコメントがあった。鈴木氏からは、「相手国専門家との共同作業枠組みを作ることが重要」、「第三国研修の効果や可能性についての評価も行うべき」、「自立発展性に関して agency 化が必要」、「外部環境の変化を考慮すべき」という指摘があった。また、フロアから、「地域のニーズを住民自身で考えられるようになったか」、といった自立化をどう評価するかの視点も出されて、そのための訓練システムのあり方を問う(あるいは考える)ことの必要性が指摘された。

第3部は、高橋基樹助教授、松岡俊二助教授、三好皓一 JICA 評価監理室長から、それぞれの視点から外部機関による評価のあり方について報告があった。上記第2部までの報告と討論を踏まえて、ODA 評価のあり方を総合討論する予定であったが、第2部までの討論が長引いたこともあり、十分な時間が取れず、実質的な討論ができず仕舞いに終わった。本セミナーを計画・運営した者としてはなはだ申し訳ない結果となった。しかし、ODA 評価のあり方についての議論は、当学会の機関紙『国際開発研究』の特集号(第10巻第2号、2001年11月発行、「特集 国際開発・協力の評価」)並びに2001年12月の全国大会での報告および討論で継続されている。

このように、改善すべき点はあったが、本セミナーを通じて、今後の評価分析において以下の通り改善すべき点が確認されたことは収穫であったと考えられる。

第1は、現地セミナーでも指摘があったように、ODA 案件の negative な側面にも十分踏み込むことの必要性、また、相手国専門家との共同作業の必要性などは重要な方向であり、今後の評価分析における枠組み作りの際に配慮すべき点だと考える。

第2に、評価は、設定された対象やテーマによって分析や結果が制限される。学会としては、テーマや対象を学会として提案する「提案型」で調査・研究を行うことで、問題や課題を深める役割を担っていけると考えられる。また、学会自身が援助実施機関から資金的な支援を受けなくて、独自の視点から評価を行っていく方向を今後の課題として考えておく必要があると思われる。

#### 【付記】国際開発学会のODA評価に関する取り組み

本報告書とは直接関係ないが、ODA評価について当学会がJICAから受託した案件を含めてどのように取り組み、その後の学会員に対するフィードバックなど、フォローをどの程度行ってきたかを簡単に報告しておきたい。

学会員のODAに関する関心は非常に高い。今回の受託以前から、全国大会での報告や学会誌『国際開発研究』において数々の報告がなわれてきた。近年では、同誌で「ODA特集」を何度か組んできた。

2000年度に、当学会がJICAと国際協力銀行（JBIC）からODA評価事業を受託することになってから、ODA評価のあり方や、学会として受託することの是非に関する学会内での議論が活発となり、また、理事会や会員総会においてもその扱いを巡って諸見解が出されるようになった。

当学会としては、こうした連携事業並びにそこで起こる諸問題を処理する機関が必要と考え、企画運営委員会（常任理事8名および事務局長で構成）の中に「連携事業検討委員会」を設置した。この委員会において、援助実施機関等からODA評価委託を含む諸事業の諾否から、受託する場合の人選、会計や成果の学会へのフィードバックなどについて議論し、一応のルールを作った。

その後、会長の私的諮問委員会として「評価事業諮問委員会」（委員長：下村恭民会員）を設置し、評価事業に関する学会としての受け方や会計のあり方、フィードバックのあり方までさまざまな角度から検討してもらい、答申を得た（添付資料3-1学会ニューズレター第41号、2001年7月15日発行、p.82を参照）。

2000年度当学会が受託した評価の結果に関する報告は、学会員に対するフィードバックという意味から、2001年度その報告会を頻繁に開催してきた。まず、2001年6月15日に行った学会の特別研究集会（於：JICA国総研国際会議場）において、2000年度学会が受託したすべての案件（JBIC1件、JICA2件）の評価結果の一部を紹介し、議論した。JBICの案件は、「インド・アラバリ林業に関する評価事業」であり、報告会はJBICと学会との共催の形で6月1日に行われた（評価の成果物は、JBICから2001年11月に刊行された評価報告書「円借款案件事後評価報告書2001 テーマ別評価（第三者）」の全文版（第2巻）pp.1-62、要約版 pp.62-70を参照願いたい）。

JICAから受託した本評価に関しては、上記評価セミナーで詳細な報告を行った他、学会ニューズレターでその都度経過報告を行ってきた。さらに、学会誌『国際開発研究』第10巻第2号（平成13年11月号）に置いて、「特集 国際開発・協力の評価」を組み、ここでODA評価のあり方を各会員が詳しく報告し、JICA、JBICからの受託案件に関わった筆者たちが実際の評価作業の経験を踏まえて議論している。

当学会は、さらに、2001年12月1日（土）と2日（日）に開催された全国大会（開催場所：広島大学東千田キャンパス）に於いても、「ODA評価のあり方」に関する共通セッションを設け、報告者2名、予定討論者3名による討論を行った。フロアからも10数名が発言者として立ち、予定時間を大幅に超過する熱気と反響を呼んだ。これは、現在、当学会会員諸氏がいかにODA評価に関心を持ち、改善を求めているかを示す証左でもある。

なお、当日の議論の一部は、2001年1月15日発行の学会ニューズレターに掲載された（添付資料3-2、p.86参照）。

## 第 部 地域開発と地域間格差是正：評価結果から学ぶこと

### 1 . 2000 年度評価の概要

2000 年度に作成した報告書「タイ 首都圏と地方との地域間格差是正」においては、下記のような目次に沿って、評価結果のまとめと提言を行った。

#### 本編目次

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 -

#### 第 1 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

( 所得格差の実態とその原因等を実証的に分析 )

##### 第 2 章 東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画

( 評価対象となった JICA プロジェクトの概要と新評価体系による中間評価結果のまとめ )

##### 第 3 章 地域間格差是正への将来課題

( 地方分散化と“local initiative” 支援体制を中心に政策提言 )

#### 第 2 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

##### 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 -

##### 第 6 章 「職業訓練分野」職業訓練の地域開発効果

##### 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 -

以下、目次の順序に沿って、地域開発への効果という視点からの評価のまとめ、問題点、並びに政策的示唆について述べる。

#### 1 . 1 マクロ経済的視点からの評価のまとめ

##### ( 1 ) 所得格差の実態

中所得国であるタイは、従来から地域間格差が大きいとの指摘を受けていた。そこで 2000 年度報告書本編第 1 章では、バンコク首都圏と東北地方の地域間格差、特に所得格差が実態としてどれだけの格差があるかを実証的に分析した。結果としては、バンコク首都圏の一人当たり地域総生産額 (GRP) は、1998 年度 ( タイの会計年度 10 月 ~ 9 月、以下同じ ) で東北地方のその 8.2 倍であった (1999 年度は 8.0 倍)。実はこの格差倍率は、1975 年度には 5.3 倍

でしかなく、タイの急激な経済発展とともに拡大し、1993年には9.8倍に拡大し、以降徐々に格差が縮小してきた経緯がある。

この格差を一人当たり家計所得で見ると、1992年度の4.5倍が1998年度には3.5倍まで下がったものの、1999年度には4.0倍に拡大している。このことは、趨勢的に格差が縮小している一人当たりGRPの動きとは違った動きを示しており、注目を要するところである。要は、家計部門の地域間格差は近年も拡大しているということである。

## (2) 東北タイ地域総合開発マスター・プランの中間評価

第2章では、タイ国政府から要請を受け、JICAがタイ国家経済社会開発庁(NESDB)と協力して策定した「東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画」に関する中間評価(国際開発学会がJICAから委託を受けた評価案件)の評価結果をまとめた。タイ東北地方の開発は、タイ政府の重大関心事であり、本計画書(「マスター・プラン」と呼ぶ)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。

中でもNESDBは、1980年代から推進してきた東部臨海工業地帯(ESB)の開発促進と東北地方の貧困対策を連結し、その相乗効果を狙った計画作りに執着したといわれる。調査委託を受けた日本工営(株)が策定したマスター・プラン(1993年にタイ政府へ提出)の特徴は、シャム湾に面したレムチャバン港から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の中心になっている。加えて、東北南部の有望3地域に成長拠点("growth poles")をつくり、当該地域の開発を総合的に推進しようという拠点開発方式を提言しているのが特徴である。

このマスター・プランでは、3つの目的が明示されている。

地元住民の所得向上による全国水準との格差縮小

土地・水資源の利用を環境に合致させた持続的発展形態の確立

住民の開発過程への参加

である。そのための開発シナリオや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構想している。計画期間は20年(1990～2010年)で、これを3期に分けて段階的に開発の方策を提言している。評価は、期間の中間点である2000年度に行ったので、「中間評価」と位置付けた。

この中間評価を行うに当たって、4項目・10基準の新しい評価基準を設け、その基準に照らして評価を試みた(2000年度報告書本編第2章参照)。その評価体系は下記のとおりである。

### 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

以下ではそのうちの3評価項目についての検討結果を紹介する。

#### 1) 目的と方向性の妥当性

この総合開発計画は、目的そのものが東北地方の所得向上を狙っており、それにより東北地方の所得水準を全国平均に近づけようとする計画である。したがって、計画書は地域開発効果を最大限に上げようと策定されており、目的並びに方向性とも妥当といえる。ただし、地域の主体的条件の向上や貧困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。また、地域開発の方法・方策として「拠点開発方式」を採用しているが、これは地域開発の考え方としてかなり古く、また計画書の中で貧困問題や主体的条件向上に対する方策などにはほとんど踏み込んでいない。

#### 2) 計画のフォローアップと政策課題

タイは、1997年に通貨危機に見舞われ、その後経済不況が続き、いまだに経済状況は思わしくない。このような状況下にあるため、当初の高度成長路線にダブらせた地域開発計画も行き詰まり、展望が見えない状況になっている。唯一の例外は、諸外国から受け入れた援助案件であり、例えば高速道路などのインフラ建設は不況知らずの感があり、東北地方でも工事は続いていた。しかし、不況による都会の失業者の受け皿となった東北地方では、それが所得の押し下げ要因となり、一人当たり家計所得で見ると、首都圏との格差はむしろ拡大している。

このように高度成長路線が頓挫した今、委託元のタイ政府と委託先のJICAの責任で、当然元のマスター・プランの見直しが必要になるところであるが、このマスター・プランでは

フォローアップへの配慮がなされておらず、こうした体制が全くとられていない。本来であれば、東北地方の開発という国家的重要案件には、例えば JICA は専門家を計画官庁 (NESDB など) に派遣し、計画書のシナリオが国家開発計画や各種実施計画に入っているかどうかのチェックや、タイ政府との政策協議を続けるなどの方向が考えられてしかるべきであった。これを不特定包括契約 (IQC=Indefinite quantity contract) によるフォローアップ事業として位置付け、マスター・プランを実効あるものにする詰めが必要であった。例えば、当該マスター・プランを実施計画につなげるためのアドヴァイザリー業務、案件のフィージビリティ・スタディ (F/S) の実施、優先案件のパイロット事業実施などもこの IQC で行うことができる。

### 3) 自立的・持続的発展の条件整備

地域開発のための自立的・持続的 condition として、ここでは環境への配慮と地域の主体的条件の向上とを重要な視点として評価した。環境への配慮は、計画の当初からその対策や方向を考慮すべきであり、開発プロジェクトが開発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るべきであり、計画当時にはそこまで踏み込んだ考え方はなかった。また、地域の主体的条件の向上に関しては、計画書ではほとんど言及されていない。

#### (3) 格差是正への政策的示唆

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」では、タイの地域間格差是正に対する将来課題と提言を行っている。

第 1 に、国家による諸機能の地域分散化政策の推進と地方への財政的支援の拡充が必要であること、

第 2 に、地域の主体的条件の向上のためには、"local initiatives" (住民の自発的取り組み) の高揚が必要であり、それへの支援体制の整備に配慮すべきこと、

である。計画書では、開発過程への住民の参加を目的の一つとしながら、その方策や具体的提言がなされていない。東北地方では、養蚕農家の組織化や農業多角化の動きが出始めている折、政府のみでなく、大学研究者・民間企業・地方自治体・NGO がそれぞれの役割分担して、地域からの主体的開発路線を支えていくべきであろう。

## 1.2 分野別の評価まとめ

### (1) インフラ分野

インフラ分野においては、1 件の無償資金協力案件と 2 件の開発調査案件を対象として事

後評価を行った。本稿ではこの結果を踏まえ、これらの JICA の開発協力案件が東北地方と首都圏との間の地域格差是正にどのような貢献を果たしたかについて考察し、今後類似案件がより一層効果的に実施されるための方策について論じた。事後評価の対象とした無償資金協力案件は、日本側の約 22 億円の無償資金協力とタイ側の約 5 億円の自己資金によりタイ東北地方に 51 の地方橋梁を建設した「東北地方橋梁建設計画」であり、開発調査案件は合計約 4.4 億円を投じて、タイ東北地方における約 600km の地方道路を対象とし、その新設・改良と修復のためのマスター・プラン（M/P）作成およびフィージビリティ・スタディ（F/S）を行った「タイ東北部道路網整備建設計画フェーズ 1」および「同フェーズ 2」の 2 件である。これらの案件はともにタイ東北地方のインフラの整備に寄与したものであるが、その性格は大きく異なるため、以下の考察では無償協力案件と開発調査とに分けて順次論ずるものとする。

#### 1) 無償資金協力案件「東北地方橋梁建設計画」の事後評価を通じた考察

2000 年度評価に先立ち本事業に関し行われた既往の事後評価（表 2-1 参照）は、事業により建設された橋梁が天候によらず安全な交通を確保する上で大きな功績があり、それによって当該地区の住民が様々な便益を得ていると評価しているが、2000 年度評価の結果もこれを裏付けるものであった。すなわち、交通時間が短縮した結果、農産物の市場条件が改善され住民の所得が向上したこと、通学の便がよくなったために就学率が上昇したことなどの社会的便益もたらされたことが確認された。また、1999 年に交通量測定が行われた 26 の橋梁地点の交通量を「タイ王国東北地方橋梁建設計画 基本設計調査報告書」の 1999 年予測交通量と比較した結果、これらのほとんどの地点で実測交通量は予測を 50%以上上回っていることがわかった。以上の結果は、橋梁群はこれらが建設された地区においては高い地域開発効果を生んでいることを物語る。

表 2-1 「東北地方橋梁建設計画」に関するこれまでの評価

評価スキーム	評価年月	評価者	収録報告書	対象プロジェクト
在外公館評価	1992年11月	在タイ大使館	外務省経済協力評価報告書	ワ・ナム・ブ・アイ橋
在外公館評価	1993年2月	在タイ大使館	外務省経済協力評価報告書	ナムソム橋

カウンタ ー・パート 評価	1996年2月	タイ首相府技術経済協力局 対外協力第1部 ニボン・ シリヴァット日本課長	外務省経済協力評価 報告書	アイ・チョク他6 橋
第三者評 価	1993年8月～ 1994年12月	読売新聞社解説部次長 杉 下恒夫	JICA第三者評価報 告書	アイ・クン 橋

ただし、今回事後評価の結果、事業実施に関しては経済的効率性に問題があることが明らかとなった。各橋梁は鋼材を橋桁に用いる形式を採用したが、鋼材は全て輸入に頼らざるを得なかったためこの地方で通常採用されているコンクリート橋と比べ建設費は極めて高いものとなっている。鋼橋とコンクリート橋では、耐用年数、ライフサイクル維持管理費用などが異なるため比較には注意が必要であるが、単純に橋長 1メートルあたりの単価を比較すると、タイのコントラクターが建設した鋼橋は3～6倍、日本のコントラクターが建設した鋼橋は8～15倍の費用がかかったことになる。仮に費用が3分の1で済めば、同様の橋梁を3倍の数建設できたことになり、それだけ多くの地区で地域開発効果を享受できたことになるので、橋梁建設の効率性に問題があったことは地域開発効果を発現する上で効率性に問題があったことを意味する。

## 2) 開発調査案件「タイ東北部道路網整備建設計画フェーズ1」および「同フェーズ2」の事後評価を通じた考察

開発調査で推奨された多くの道路プロジェクトは既に建設・改修工事が実施され交通の用に供されているので、開発調査は一定の地域開発効果を生み出していることは間違いない。ただ、開発調査の内容を詳しく見ると以下のような問題点ならびに改善の方向を指摘することが出来よう。

開発調査の対象とした道路整備事業の目標は、東北地方の主要産業である農業の振興と、行政サービス・教育・医療へのアクセスの改善を通じた民生の向上を図ることにより地域開発を進めようというものであった。道路整備によって農村と市場との間の交通条件を改善し、これによって投入材の費用を低減させ、生産物の価格を上昇させることが期待された。また、このことにより中期的には作付面積が増加して生産量が増し、かつより生産性の高い換金作物への作目転換を通じて農民の所得が向上することが見込まれた。さらに、道路整備による交通条件の改善は当然各種生活関連施設へのアクセスを向上させるので民生を向上させることが期待された。

開発調査により優先度が高いとされた道路整備事業の大部分は事業として実施されている。今回事後評価の結果、多くの道路区間では予測を大幅に上回る交通量が観測されていることが確認された。そしてその結果、現地詳細調査を行った地域の住民から道路整備に伴い生活



環境が大きく向上したことを直接聴取した。これに対し農業開発効果の発現状況については、開発調査が想定したような効果が現れていないものと判断される（表 2-2 参照）。

表 2-2 ヒアリング結果に基づく道路整備事業のインパクト評価

	ヒアリング番号									平均
	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	
<b>農業開発便益</b>										
1) 作付面積は増加したか？	C	C	B/C	A	B					B/C
2) 生産量は増加したか？	C	C	C	A	B	C	A	A	A	B
3) 庭先価格は上昇したか？	A		B	A	A			A	A	A/B
4) 換金作物への転換は進んだか？	A	A	A	B/C	C	A		A	A	A/B
5) 生産費は減少したか？		C	C			C			C	C
<b>社会インパクト</b>										
1) 行政サービスは向上したか？	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2) 教育サービスは向上したか？	B	A	A	A	A			A	A	A
3) 医療サービスは向上したか？	A	A	A	A	A			A	A	A
4) 地域内所得格差は減少したか？	B	B	B	A	B/C	B/C				B

(注) A：同意する、B：どちらでもない、C：否定する、空欄：不明

A=3,B=2,C=1 として、不明を除く評価を平均したものの。

道路整備により農薬・肥料が以前より容易に入手できるようになった結果これらに頼る営農形態となり、生産費は以前より高くなってしまったという事例、道路整備によりアクセスが容易になった結果沿道に土地投機ブームを招来し、その結果以前よりかえって農地が減少した事例なども報告されている。また、アクセスは向上したものの灌漑など他の条件が整わないために農業生産の増加に結びついていないという事例もあった。これらの例に見られるように道路整備が農業開発をもたらすプロセスは極めて複雑である。

開発調査は農業振興・民生向上を目的としていたにもかかわらず、調査ではこれらの分野の計画との調整が行われなかった。特に農業開発のプロセスは上記のように極めて複雑であ

るため、道路整備計画においては他の農業開発計画との調整が必要であり、これが行われなかったことにより地域開発効果が十分に発現されなかった結果は極めて残念である。また、地域開発効果を十分に発揮するためには、道路整備によって生み出される新たな条件を可能な限り生かすために、道路整備に伴う新たな農業整備ニーズを明らかにし、これと連携した農業開発プロジェクトを併行して推進することが望ましい。さらに、土地投機ブーム・交通事故の増加など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道路整備事業がより大きな地域開発効果をもたらすための開発調査の重要な役割である。

## (2) 農林業分野

農林業プロジェクト評価作業においては、「タイ王国東北タイ造林普及計画」(Reforestation and Extension Project in the Northeast of Thailand、以下 REX)、「タイ国農業協同組合振興計画」(以下、農協振興計画)を対象に関係機関から資料収集と聞き取りを行い、さらに現地調査を実施した。カセサート大学経済学部のアウングスマリン準教授を中心とするコンサルタント・グループには、より詳細な農民からの聞き取り調査をお願いした。資料分析および調査結果はすでに報告書として提出してある。

2001 年度は昨年の評価作業を一步進めて、上記 2 つの案件が地域開発と地域格差の是正にどのように貢献したかという点を中心に検討してみた。

タイ政府が実施している農山村開発プログラムの内容は多岐にわたり、評価対象とした 2 つのプロジェクトはそれらの一分野を占めるにすぎない。ただ、いずれの開発プログラムにも住民参加型の開発、持続的生産を可能とする地域資源利用体制の確立、住民所得の向上を目指した就業機会の増大と多角化の奨励 (alternative job opportunities & income diversification)、持続的な活動を維持できる住民諸組織の確立、社会インフラ基盤の向上といった基本的なメニューが何らかの形で含まれている。2 つの案件はもっとも基本的な課題によって構成されたプロジェクトであることがわかる。

### 1) 「タイ王国東北タイ造林普及計画」(REX)の地域開発への貢献

REX は総合的なプロジェクトであり、対象とする活動分野はきわめて幅広い。対象地域が東北部全土に広がるというスケールの大きさを特徴としている。地域開発への具体的な貢献内容としては次の 4 点を指摘できる。

第 1 に、技術移転によって早生種および経済種の苗木大量生産技術が確立し、農家は造林活動に積極的に取り組めるようになった。日本政府が無償資金協力の一環として建設した苗畑センターが REX の活動拠点になり、農家造林の広がりをも物理的・技術的に支えた。センターの普及機能が充実するのにもなって、地域の造林活動の拠点としてその役割を果たすようになった。REX およびセンターが東北地方の森林率向上にどの程度まで貢献したかを明ら

かにするのは難しいが、農家の造林活動を支えたという点で評価できる。

第2に、REXなどの活動を機に東北地方では農家造林面積が増大し、パルプ製造企業の原木材確保が容易になり、パルプ産業の立地が進んだ。REXは特にユーカリ種の普及に大きく貢献した。REXは東北地方を拠点としたパルプ産業の発展に深く関わり、地方の林業・製糸業の基盤を強化した。

第3は、農家が荒地や耕作放棄地において造林活動に取り組んだこともあって、農家の所得源泉の多角化を進めるきっかけを作った。造林活動による直接的な所得効果が認められた。一方、キャッサバ栽培などの畑作をユーカリに代表される早生種や経済種に転換した農家の世帯員は、農外にその就業先を見つけて流出していく傾向を一段と強くした。報告書では、農家造林の拡大と農家の畑地放棄との間にある関係性を指摘して、それを「捨て作り」傾向と呼んだ。農家階層によっては、造林がもたらす直接の所得効果はきわめて小さく、むしろ「捨て作り」がもたらす農外就業化による所得効果のほうが大きいことが明らかとなった。

第4は、REXの活動内容に社会林業の進展に関わる内容が含まれていた点である。王室林野局(Royal Forestry Department, RFD)と協力して行った村落共有地における造林活動の奨励、寺院や学校林への支援などを通じて、地域をあげた造林活動の重要性を多くの住民が認識するようになったという点で効果は大きかった。Sub-District Administrative Organization (Ao.Bo.To)を拠点とする地方自治体の拠点作りが行われているという状況下において、REXに今後の地域の農林業資源の管理・利用体制のあり方に関わる活動が含まれていた点は評価できる。

REXは以上のような点を中心に地域開発に貢献してきた。

## 2) 「タイ国農業協同組合振興計画」の貢献

農協振興計画が地域開発に貢献した点は次の3つである。

第1に、地域の農業生産・流通・加工を持続的に支えていける農協組織・事業体の育成に成功したこと、モデル農協は現在でも活発に組織・事業活動を続けている。当時、農協および農民組織はその持続性に問題があるとされ、農民の参加率も低かった。しかし、モデル農協での成功体験は、適切な振興計画さえあれば農協組織は十分に発展する能力をもっていることが示された。

第2に、モデル農協は営農指導事業、流通・加工事業に積極的に投資し、地域農業の中核的な担い手としてその役割を果たすようになった。農協は、地域における流通・加工技術および資本の蓄積の場として機能し、それまで農村にあった様々な農産物取引慣行を近代的なそれへと再編するきっかけを作った。また、分散的であった地域流通の体系化に努めた。プロジェクトが対象とした作物・畜産物ではその効果が大きかった。計量の適正化、農産物の正確な格付け、不明朗な手数料の排除などが行われた。農協は地域流通に規模の経済を持ち

込んだために、零細な在村商人を排除することになったが、その事業活動によって得られた利益は協同組合というシステムを通じて農民に還元された。

第3に、農業金融の領域において、当時の農業・協同組合銀行（BAAC）がカバーできなかった中層以下の農民を対象にした資金融資と貯金活動に新たな活路を開いたことである。当時のモデル農協は、金融資産が不足していたにもかかわらず、十分な審査体制を整えぬままに組合員融資を行っていた。その結果、多額の不良債権を抱え込み、十分な活動ができなかった。しかし、貯金活動や営農事業と連携した融資活動（指導金融）の推進、さらには審査体制の確立をはかったこともあって、農協の資金ポジションの改善が進み、金融機能は著しく向上した。販売事業に積極的に取り組んだ農協では、生産物担保金融の充実がはかられ、農協を利用する組合員の利便性は著しく向上した。

農協振興計画は、以上のような諸点について効果を発揮した。

### （3）職業訓練分野

職業訓練分野においては、日本の無償資金協力をを受けて設立され、プロジェクト方式技術協力が実施された、東北タイ職業訓練センター（KISD）と、ウボン職業訓練センター（UBISD）の二つの案件について評価を行った。

#### 1）労働力移動の実体と費用便益分析

該当案件が、資源の投入に見合った便益を生み出しているかどうかという援助の効率を明らかにするため、案件に関する各種資料、統計資料、および質問紙調査の結果を基にして、費用便益分析を行った。社会全体から見た費用便益を示す社会的収益率を、修了生が東北地方で就労する場合とバンコク周辺で就労する場合を仮定して算出した。その結果、東北地方に就労した場合は0.9%、バンコク周辺に就労した場合は9.8%となった。さらに、調査結果をもとに修了生がそれぞれの地方に半数ずつ就労すると仮定して全体の社会的収益率を算出したところ、社会的収益率は5.5%となった。KISD、UBISDが提供する職業訓練を一つの投資と見て、他の投資と比較すれば、ある程度有意義なプロジェクトであると判断できる。

地域開発への貢献という観点からは、プロジェクトが地域開発に最大限貢献するためには、全ての修了生が東北地方で就労すればよい。しかしながら、東北地方は相対的に賃金が安いいため、バンコク周辺で就労した方が社会的収益率は高い。すなわち、社会全体の発展のためには、東北地方よりもバンコク周辺に就労させた方が、社会全体としては得策であるという点は留意する必要がある。

東北地方の産業規模が小さく、修了生が働くことのできる労働市場が限られていて全員が働くことのできない現状を考えると、修了生が失業者または季節労働者として東北地方に残るよりは、バンコク周辺に移動して働き、仕送りを東北地方に送る方が、間接的に東北地方

の需要を大きくするために、東北地方の開発にとっても意味のあることと考えられる。しかし、東北地方の立場から見れば、もともと東北地方で働くことが期待されていた労働者が、訓練が修了した後に知識・技能を身につけてバンコクに流出してしまうことは損失であり、該当案件の地域開発への貢献度はその潜在可能性に比べて低くなってしまっているという点は問題である。

該当案件の活動にしても、就労前訓練の最後に企業での現業訓練が必須となっているが、その実施企業を東北地方で確保することができず、必然的にバンコク周辺の企業に委ねているために、その訓練活動自身がバンコクへの修了生の流出を促しているという側面もある。

## 2) 労働市場の変化と職業訓練の競争的環境

また、該当案件が労働社会福祉省管轄の職業訓練機関であるがために、特に該当案件の主要な活動の一つである就労前訓練において、修了生に文部省管轄下の「学歴」が付与されず、訓練の効果の発現が抑えられているという懸念もある。タイの労働市場においては、文部省の学歴が労働者の能力の評価に対する大きな要因となっている。

最近の教育機会の拡大や経済の停滞という社会変化に伴い、労働力の学歴構造が変化し、数年前には前期中等教育卒業生が対象であった職には後期中等教育卒業生が、後期中等教育卒業生が対象であった職には高等教育卒業生が、というように、職業と学歴との間に急激なズレが生じてきている。そのため、最近では技能労働者となるためには、最低限、後期中等教育の学歴が必要とされるようになってきている。就労前訓練は教育の機会を得ることのできなかった初等教育卒業以上の遊休青少年に職業訓練を提供し、半熟練 - 熟練技能者を育成しようとするプログラムであるが、もともと相当する学歴を有しない青少年に技能者への道を提供しても、その職は学歴によって規定されるために修了生は職を巡る競争に参入できず、現状では高価な投入に見合う職に就くことができない可能性は大きい。

さらに、この傾向は、更なる教育機会の拡大や文部省管轄の技術教育課程の制度の変更のために更に強まることが予想される。今後、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。プロジェクト開始時には、文部省管轄下の技術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、Dual Vocational Training (DVT) の制度の導入によって、文部省管轄下の技術教育が就職と直結するようになった。また、国の教育費無償化政策によって、寮費を除く費用は文部省管轄下の職業高校と同等となり、受講生にとって費用がかからないという労働社会福祉省管轄下の職業訓練のメリットも、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。これにより、労働社会福祉省管轄下の職業訓練を受ける上記のメリットは相対的に低下しているものと考えられる。

### 3) 政策的示唆

これらの現状を受け、以下の三つの政策的示唆が得られる。

第1に、基礎教育を文部省管轄の学校にまかせ、訓練対象者の入所資格を引き上げること、あるいは技能を高めることを目的として仕事を持っている労働者が訓練を受けている向上訓練の拡大と充実である。レベルが高く費用も高い施設・設備を使用した、初等教育、前期中等教育卒業者を対象とした長期間の就労前訓練は、将来的には妥当な政策ではない。

第2に、労働市場の中で、修了生が彼らの知識・技能に見合った正しい評価を得るために、文部省の資格を訓練の修了生に与える、または、文部省の資格に変換することが可能な制度を整えるという施策である。少なくとも、職業訓練センター（ISD）で提供されている職業訓練を文部省管轄下の学校でも単位として認めることができれば、ISDの訓練は袋小路にはならない。

第3に、労働社会福祉省で行われている国家技能水準と文部省の資格との間で、相互に変換することが可能な制度をつくることである。これにより、ISDの修了生だけでなく、学校教育を卒業して現在働いている労働者にも、より高いレベルの教育や職業訓練を受けることができる、継続的な学習の可能性が大きくなる。現在の状況において、国家技能水準は、労働市場の中ではそれほど高く評価されていない。その評価を高めるという意味でも効用があると考えられる。

### (4) 保健医療分野

保健医療分野ではプライマリ・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）、コンケン県での公衆衛生プロジェクト（Community Health Project）案件を評価した。これらは肯定的世評も定着しているが、分析結果から以下に示すような政策的示唆が得られた。

#### 1) 無償資金協力案件の財務的持続性

これまでいわゆる「センタ - もの」案件の中長期的な財務的持続性の事前評価ならびに採算性を確保するためのマネジメントの枠組みの設計は、現在まで弱いままできたように思われる。今回の評価にあるマヒドン大学の ASEAN Institute for Health Development (AHID, 元プライマリ・ヘルスケア訓練センター) に見られるように、相手国の対象組織が一種の独立法人化をする場合が増加している。AHIDへのタイ政府からの補助金が、総歳入の20%程であり、その他6割をコ - スへの援助機関からの支援、AIHDの施設の運営、その他で成り立たせているように、ますます社会セクタ - をつかさどる機関でさえ、より独立性の高い運営を求められているようになっている（例えば、スリランカの無償資金協力案件、「スリ

ジャヤ・ワルデネブラ病院」は、いわゆる autonomous hospital に移管している)。

今後は、無償資金協力による「センタ - もの」案件においても、自助努力可能なマネジメントの枠組みの設計を積極的に案件に組み込むことが強く求められよう。

## 2) 第三国研修

今回の評価対象の一つである地域訓練センタ - (RTC) は、ラオスからの訓練生を受け入れていたが、こうした施設をより戦略的に位置付け、JICA による第三国研修を進めることができると思われる。一方、AIHD では、すでに JICA による第三国研修が行われているが、AIHD は第三国研修の重要な拠点になると思われるので、これまで以上の第三国研修コースの支援、奨学金の支援等により、費用対効果を高くすることができると思われる

## 3) 相手国の訓練 / 教育機関での研究活動支援

援助案件の設計において研究活動支援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 / 教育の水準を上げていくためには、研究活動は積極的に進めて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シップを深める必要性が感じ取れる。AIHD のコース支援のような援助は、相手側の development ownership の支援ともなり得る。また、こうした評価研究も、関係研究機関との共同研究で行うやり方も考慮する価値があると思われる。そうすることで、評価をさらに超えた研究成果が期待できるとともに、相手側研究者の自らの国の開発事業への参加の機会を拡大できるからである。

## 4) 評価作業 / 相手国専門家との共同作業

今回の評価を通じて、自戒したい点を感じざるを得ない。すなわち、相手国、タイ国の専門家、研究者との知的な信頼関係を築くことに失敗してしまったと反省している。やはり周到な準備をして、相手国のリソ - ス・パ - ソンと共同の作業を行うということが是非とも必要である。そうすることなしには、相手国との深い知的な相互理解も友好関係も育つことはないであるし、日本側の知見もよく理解されることはないであろう。相手国の専門家を、単なる現地コンサルと見なしてしまうことは断じて回避しなければならない。

相手国の専門家にとってやはり国際的な発表の機会があることは、大きなインセンティブである。実際、カナダの国際開発調査センター(IDRC)/カナダ国際開発庁(CIDA)による開発研究の機会は東南アジアの研究者にとって非常に魅力的な研究発表の場となっているが、JICA も大きな構想力で相手国との知的な相互理解と深い意味での知的支援につながるような仕組みを立案していただきたいものである。

## 2. 将来課題：新たなプロジェクトを立ち上げるか、または実施する場合の改善策

### 2.1 マクロ経済的視点からの将来課題

#### (1) 対外協力政策の枠組みとプロジェクトの位置付けの明確化

タイにおいて、首都圏と地方(東北地方)との格差是正は国家的課題である。タイ政府は引き続きこの重要課題に取り組んでいくだろう。シナワトラ首相率いる現政権も、地方農村部の振興を選挙公約に掲げ、農村振興策や農業協同組合員への支援策などを実施に移しつつある。タイ政府は、日本政府に対して引き続き支援・協力を依頼してくると考えられる。

これからの協力において日本側が注意すべきことは、タイにおける地域開発政策とその実績並びに日本からの協力案件の地域開発効果に関する総合的な評価を、きちんと実施すべきことである。従来日本の協力は道路建設などのインフラ重視の協力であったものが、地域住民の主体性向上のためにソフト面での技術協力重視へとシフトが行われてきているが、総合的な評価によってそれらの効果を裏付ける必要がある。我が国とタイの NGO やボランティアの活用を協力の中にどう位置付けるか、などの検討も十分行うべきである。金額が少なくても ODA の効率を上げる方策はあるはずである。

JICA が地域間格差是正という国家的課題を協力の大きな柱に位置付けていることは結構なことであるが、その取り組み方を考える際には、課題に応じた体系的な分析枠組みをつくり、JICA が行う協力の効果が確認できる分析体系まで十分構想し、要請協力が場当たりのにならないよう注意しなければならない。

また、2000 年度 JICA が「外部機関による評価」として国際開発学会に委託した際の問題設定は、大いに問題があった。受託した開発学会側にも責任の一端はあるが、今回のように実施済みの個々のプロジェクトに関する事後評価を基にして、タイの地域間格差是正という国家的課題への貢献を評価する方法は、少なくともプロジェクト実施前に個々の案件が地域間格差是正に対してどのような役割や効果が期待されていたかが明確に位置付けられていない限り、的確な評価は難しい。今回の評価作業は、こうした位置付けが必ずしもはっきりしていない(JICA にその位置付けができていなかった)個々の案件を、プロジェクト毎に評価した上で、地域間格差是正という国家的課題との関係を後で関連づけて考察したのが実情である。こうした諸問題の存在がはっきりしただけでも、今回の評価作業の意義はあったと考える。

#### (2) 協力政策体系と評価体系の関連性

わが国は、相手国毎に ODA の明確な供与政策と重点的な協力対象を示すべきである。それらのはっきりしない限り協力のシナリオや具体的なプロジェクトの検討ができないはずであ



る。協力政策体制と各プロジェクトの位置付けがはっきりしていれば、プロジェクト毎の効果分析や評価作業は容易になるし、適切な評価と今後の協力に対する改善策や政策的示唆を引き出しやすい。2000年度、マクロ経済分野の評価対象となった「東北タイ南部・東タイ北部の地域総合開発計画」の中間評価は、実は地域間格差是正という国家単位の課題に対して、JICAがタイ東北地方で供与したODAによる技術協力案件は規模が小さく、件数も少なかった。また、その個別のプロジェクトが地域間格差是正という大問題にどれほどの効果があるかについて、計画の当初から予想や期待が明示されておれば上記の視点からの評価は容易であったろうと考えられるが、そうした検討がなされていなかったため、それらは総じてプロジェクト周辺のミクロ的評価分析に終始することとなり、地域間格差問題までの論及が難しかった。

マクロ経済分野の評価対象は、「東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画」であった。また、地域開発計画(マスター・プラン)の調査は、報告書の提出のみで終わっている。その後日本政府やJICAのフォローが行われた形跡はないし、タイ国の開発計画に反映されたとはいえない。道路建設のような通常のプロジェクトで示される資金規模や規格、そこから期待される効果などの目標も明記されていない。投下資金に対して達成目標もはっきりとは示されていない。マスター・プランというアウトプットはあったが、それが利用されて社会的に貢献したというアウトカムがなかった訳である。アウトプットがアウトカムにつながらなかった理由はタイ側にあるとしても、アウトプットがいわば使い勝手が悪かった、アウトカムが出るような働きかけが十分でなかった、という反省もできる。

しかもこれは地域の開発計画書であるので、DAC5項目評価基準による評価方法がほとんど適用できない対象でもあったといえる。こうしたマスター・プランの調査に関しては、通常の評価分析はできないし、具体的な援助効果を期待したものではないプロジェクトには、評価の基準や分析方法を慎重に検討した上で作業に入る必要がある。2000年度の評価作業では、前述の4領域10項目を新たに設けて評価分析を行った。

新評価枠組みの中で一例をあげると、持続的発展のための条件整備の一つとして、「環境への配慮」を上げた。つまり、開発プロジェクトを提案するならば、このプロジェクトが将来環境にどのような影響をもたらすかについて、事前に評価する環境アセスメントの考え方を取り入れるなどの工夫をすべきである。

## 2.2 分野別に見た将来課題

### (1) インフラ分野

#### 1) 「東北地方橋梁建設計画」の事後評価を通じて

橋梁建設で非効率が生じた根本原因として、事業の準備に当たって橋梁形式の代替案につ

いての検討が行われなかったことが挙げられる。将来（タイ東北地方以外の地域においても）同種の事業を実施する場合には、技術的に可能な代替案を全て網羅してそれらの比較を行い、最も経済的な形式を選定することが望まれる。このことにより、同一の予算でより多くの橋梁の建設を行い、より大きな地域開発効果を発現することが出来よう。

ただし、鋼桁橋を採用するに当たっては、緊急性を要したことなど経済性以外の要請もあったものと理解できる。また、無償資金協力の実施に際しては、この他日本のプレゼンスを高めること、技術移転を図ることなど、経済性以外の様々な要請についても考慮されなければならない場合もありうる。しかし、このような場合にも、技術的に可能な全ての代替案について様々な利害得失を明示的に検討すべきであり、その結果として与えられた制約の中で最も経済的な橋梁形式を採用すべきである。（JICAによれば、現在では、このような検討は無償資金協力案件に関しても行われていると言うことである。）

## 2) 「タイ東北部道路網整備建設計画フェーズ1、フェーズ2」の事後評価を通じて

上述の改善の他、地域開発効果を高めるためにはいかに効率的に既存の道路ネットワークを維持し、必要なネットワークの拡張を行っていくのかという視点も重要である。地域開発を進めるためにはまだ量的にも質的にも道路網が完備していない東北地方にあっては、必要十分なサービス水準の道路が多ければ多いほど良いことは自明のことである。しかし、道路整備予算には限りがあることから、このことは与えられた予算を最も効率的に用いて道路整備を行うことと同義である。既存道路網のどの部分をいつ修復し、どのような規格でどの道路区間をいつ新設するのか、複数年にわたり想定される各年度予算の範囲内で地域全体の便益を最大とするようにこれらの問題に答えを出していくことが追求されなければならない。このような複雑な問題の検討を行うためには様々な道路整備・維持管理の代替案の費用・便益分析を行うことのできる精緻なコンピュータ・モデルの利用が不可欠である。今後道路整備計画の分野で新たなプロジェクトを立ち上げるためにはこのようなモデルを用いて十分な分析を行うことが望ましい。ちなみに世界銀行、アジア開発銀行などの共同研究の成果として開発され、世界道路会議（PIARC）が管理している Highway Development and Management System (HDM-4)はこのような分析を行うスタンダードなモデルである。

## (2) 農林業分野

以下では評価対象とした2つのプロジェクトに関係した分野に限って、技術協力の可能性と方向性について検討する。

### 1) 林業分野の技術協力の発展について

現在、JICAはREX（フェーズI）を引き継いだ東北タイ造林普及計画II（以下、フェーズ

II) を実施している。REX は大規模苗木生産技術の確立に重点をおいたプロジェクトであったが、フェーズ II は造林地管理、加工・販売を視野に入れた品質管理などに重点を置いている。こうした分野以外で協力が可能なものとして、次の2つがあげられる。

第1は、社会林業概念の定着化にむけた訓練活動と、地域が中心になっておこなう森林利用・管理活動への支援である。栽培技術や管理技術の移転というより、持続的な造林活動、森林資源の利用と保全を可能とするような社会システム作りへの協力である。また、経済種や早生種の「捨て作り」傾向によって一部の地域では資源の荒れもみられるが、そうした造林地を地域住民組織が共同管理する可能性などを考えてもよい。

第2は、東北地方を対象とするものではないが、沿岸域マングローブ林の保全体系の確立と沿岸域全体の資源利用をカバーできるシステム作りへの技術協力である。Integrated Coastal Zone Management (ICZM) を目的とするプロジェクトの可能性を検討する時期にきている。エビ養殖が盛んな沿岸域では、マングローブ資源の秩序ある利用が求められている。"Mangrove Friendly Aquaculture"などへの取り組みも一部でみられるようになった。マングローブ林を保全する活動は各地で取り組まれているが、いわゆるゾーニングについては十分な進展をみていない。今後、Ao.Bo.To などによる地域資源管理機能が強化されることを考えると、総合的な地域資源管理機能の確立に向けたプロジェクトを計画してもよい。

なお、この課題は、マングローブ破壊が急速に進むという厳しい現実を抱えた東南アジア沿岸域に共通したものである。フィリピンではその内実はともかく、ICZM 的なアプローチが定着しつつある。フィリピンの経験を踏まえながら、プロジェクト方式による技術移転をタイで実施し、その成果を周辺国に波及させていくという手法を採用することができる。

## 2) 農協および農民組織に関する協力

BAAC による農村金融の組織化が全国的に相当進んでいる。また、多数の農協および農業の類似組織が活発に事業活動を行っている。もはやモデル農協の育成がプロジェクトの対象になる段階ではない。ただ、現在の農村開発の諸課題を考えると、政策提案型の技術協力については可能性を残している。

政策提案型の協力は、協同組合振興局 (CPD) だけを対象にしたものではなく、農業・協同組合省内の農村開発・組織政策を計画・立案する複数部局にまたがるものである。報告書で指摘したように、農協振興計画は、モデル農協の育成を踏まえた政策提案を効果的に進めることができなかった。協同組合の他に、複数の類似組織の育成が進められていたためである。類似組織の存在自体を否定することはできないが、省内の複数部局が重複して実施している農民組織への振興政策や関連政策 (例えば、肥料供給補助事業、農民組織を通じた初買入れ価格支持政策、中央市場政策など) の調整が必要であるとの認識は政府部内でも高まっている。したがって、この分野で技術協力をするには、農業・協同組合省が関係してい

る複数の類似組織を対象とするほうがより適切である。

農民組織の振興に限って言えば、CPD あるいは農業普及局（AED）だけを対象とするような技術移転については、その効果を検討すべき時期にきている。

### （３）職業訓練分野

#### １）職業訓練対象の変化

最も根本的な問題であるが、まず、誰を対象として人材開発を施すかという問題がある。教育・訓練の対象を定めることにより、その教育・訓練の内容も当然影響を受ける。小学校卒、前期中等学校卒、後期中等学校卒、失業者、在職者、就労前の労働者、定年後の労働者など、対象となる労働者の層は多種多様であり、どこに焦点を当てて人材を育成するかはケースによって異なる。今回のケースでは半熟練 - 熟練技能者の育成が主眼であったが、教育機会の拡大によって職業に対する対象学歴に変化が見られており、訓練対象者を変更することが必要である。

#### ２）職業訓練機関の代替性の考慮

次に、どの教育・訓練機関で人材開発を行うのが適切かという問題がある。通常、一つの国において技術教育・職業訓練を提供できる機関は複数ある。例えば、中等教育レベルでも、教育省など学校教育を所管する官庁の下に、中学校、高等学校、実業学校、専門学校などがある。職業訓練に特化したものとしては、労働省など労働者に関することを所管する省庁の下に、各種のレベルの職業訓練所がある。人材開発が重要であると言っても、内容に応じて教育・訓練機関を特定しなければ計画は出来ない。これらの教育・訓練機関で行われている教育・訓練の内容は完全に独立ではなく、重複も見られる。今回のケースでは、職業訓練 = 労働社会福祉省という構図が果たして正解であったか疑問である。労働社会福祉省の管轄する職業訓練センターよりも文部省の管轄する中等教育の職業訓練の方が量的には社会インフラとして遙かに機能していたし、また社会や産業からの認知度も高かった。この枠組みは現在も変わっていない。その意味で、援助の対象として労働社会福祉省を選んだ理由は何か、またどのような特性を職業訓練センターに持たせようとしたのかについて、今一度検討をする必要がある。

#### ３）訓練内容の変化

さらに、特に経済発展の著しい地域においては、教育・訓練のニーズが産業構造の変化や社会環境の変化等の外部条件の変化によって容易に変わる。これまでの日本の教育・訓練プロジェクトの計画には、日本が教育・訓練を厚くして経済的に成功してきたためか、教育・訓練が成果を生むためには、卒業生・修了生が教育・訓練を受けた後に、習得した知識・技

術を労働市場等の中で発揮することが必要であるという、前提となる条件の認識が薄いように感じる。そのためか、プロジェクトの計画段階でも教育・訓練が経済発展に結びつくまでの「シナリオ」が明確にされておらず、またそれを表す「指標」も存在しない。外部条件を認識し、さまざまなシナリオが提示されていれば、どこでプロジェクトが誤った方向に進んでしまったのかということ判断できるし、また修正も容易である。時によっては状況に応じた機転も効かせられよう。

#### 4) 需要の変化への対応

労働市場等の変化によって教育・訓練のニーズが変化すれば、単に同じ教育・訓練内容を継続していくことは意義が薄れる。労働市場は常に変化するものであり、それに従い、プロジェクトも敏速に対応していく必要がある。しかしながら、いったん設定された技術教育・職業訓練機関のカリキュラム、施設設備は変えるのが難しい。設立当初は地域や時代の要求に合っていた施設や教育・訓練の内容が、10年も経たないうちに時代遅れになることはよくある。その一方で、教育・訓練プロジェクトにおいては、投資を回収するためには長い期間を必要とするという事実が大きなジレンマとなる。今回のケースにおいては、試算の結果、投資がすべて回収できるまでの期間は社会全体の立場からは20年であった。20年も経過すれば、設立当初の設備・機械も、教育・訓練のシステムも時代遅れとなってしまう。我が国の投資が過大にすぎたのではないかという事について、十分な検討が必要である。

他方、タイ政府の立場からは回収期間は10年であった。すなわち、日本の投入を無視すれば、タイ政府の立場からは、いつでもプロジェクトをやめても良いということになる。途上国において、被援助国の事情からプロジェクトが中断されて続かないというよくある問題は、このような指標からも導き出せる。

さらに、より長期的なマクロの立場から見ても、職業訓練制度の充実が産業国になるまでに必ず通過しなければならない過程であることは、今までのところこれまでの歴史が証明している。このことは、逆に、発展段階のある時期を経過すれば既存の施設設備やカリキュラムの価値が無くなる、もしくは価値が減じるということを意味している。また、職業訓練が必要とされている時期の中においても、新しい技術に追随していくためには、スクラップ&ビルドを繰り返していかなければならない。これからの教育・職業訓練分野に対する援助は、プロジェクトは常に自ら変化していくとの前提と、プロジェクトが当初計画のまま未来永劫続く活動ではなく、必ず終わりがあるとの前提のもとで計画されなければならないかもしれない。自立発展するプロジェクトばかりではなく、投資が回収できれば終了してしまうプロジェクトがあっても良い。

いずれにせよ、教育・職業訓練プロジェクトは、修了生を輩出し、そしてその修了生が労働市場の中で習得した知識・技術を提供するというプロセスを踏まなければ成果が生じない

プロジェクトであり、また、成果を生み出すために時間を必要とするプロジェクトである。期間が長ければそれだけ外部条件が変化する可能性も大きい。計画段階で、多くの外的条件の変化に対応することを予想していなければならない。常に外部条件の変化によって変化することを想定し、プロジェクト自体も自発的に変化することをプロジェクトの機能に備えておけば対応も可能かもしれない。それが不可能であれば、対応できないリスクを考え、できるだけ初期投資を抑えるなどして回収期間を短くし、スクラップ&ビルドを念頭に置いた援助計画を検討する必要があるだろう。

#### (4) 保健医療分野

保健医療の充実は生活基盤整備の一環であり、他分野との関連が極めて強い。プロジェクトを形成する上に置いても、他分野、他省庁との十分な連携が必要である。

##### 1) 外傷プロジェクト：交通事故と貧困

「公衆衛生プロジェクト」のサブ・プロジェクトであった「外傷プロジェクト」は、新たなプロジェクト技術協力「外傷センタープロジェクト」として現在も実施中であるが、その案件内容から非常に意味深いものといえる。多くの発展途上国の死亡因に関する統計では、交通事故は第2、3位の高さで報告されている。しかし、この数字は、警察報告によるもののみで、一般的に大変な過小報告(under-reporting)であり、病院からの報告との大きな誤差が外傷に関する研究者からの研究報告は多い。

また、交通事故でのけが人についても統計はさらに不備なことが多いが、死亡しなくても交通事故で傷付いた人々はその生涯を貧困のうちに送らなければならないことは想像に難くない。あるいは、手動でものを運ばなければならない人々の交通安全を保障できるシステムがなければ、低所得層の income generation も期待できないと考えるのが肝要であり、交通安全のシステムの形成は人々の人権観をも高め、さらに貧困軽減に貢献すると理解されるべきであろう。

##### 2) 道路案件の内容の改善

これまで道路案件は純粋な物理的構造物の案件であったようである。上記での議論にあるように、一連の外傷関連プロジェクトで培われている知見は、他の有償・無償の道路案件にもコンポ - ネットとして今後取り入れられる必要があると思われる。また道路案件の評価は、交通事故等の負のインパクトをも十分配慮し、よりよい交通システムの導入へつながっていくことを期待したい。

### 3) インフラ案件と保健のコンポ - ネット

大きなインフラ案件は、その工事期間を通じて性感染症と HIV/AIDS が感染し、プロジェクト地域への街道筋で感染が広がっていくことが知られている。予防的な措置を考えられると、大きなインフラ案件はすべからず予防的保健コンポ - ネットを導入し、地元 NGO などによる作業従事者への健康教育が図られる必要がある。今後すべてのインフラ案件は、予防的な保健のコンポ - ネットを配慮する必要性に迫られているといってもよいであろう。

### 4) 保健省管轄外の保健分野

上記の交通安全やあるいは下水処理、汚水処理、またゴミ処理等は通常保健省管轄外にあるため、保健省から案件の必要性が協調されることは稀である。しかし、発展途上国の衛生環境を考えると極めて重要な開発課題であることに異論の余地はないであろう。保健問題は、通常ヘルスケア分野に関心が強く向きがちであるが、開発援助が相手側の基本的な基盤整備に向かうべきもであるとすれば、上の生活環境整備に積極的な資源投入があってしかるべきだと思われる。

## 3. 地域間格差是正という視点からの改善策

### 3.1 マクロ経済的視点からの改善策

#### (1) 開発のシナリオと開発モデル

マスター・プランで援用された開発モデルは、典型的な「拠点開発方式」('growth poles model')といえる。拠点開発方式は、日本や欧米各国で過去に多くの適用例があり、これまでの地域開発モデルとしてはもっとも有力なモデルであったといえる。ところがこの方式は、古典的ではあっても、すでに考え方は古く、例えば拠点の生成過程や成長・成熟・衰退のメカニズムや開発推進要因などに関する構造的・数量的な分析もこれからである。単純なモデルであるので、さらに実証分析の積み上げが必要であり、新たな地域開発モデルの導入が必要である。

特に、国レベルの地域間格差是正のために、国家の予算配分を地方に厚くした場合、それが地域内の格差是正に結びつくとは限らず、発展途上国では、むしろ地域内格差を拡大させる可能性が強い。地域内格差是正のためには、住民の開発過程への参加や主体的な取り組みへの支援が必要になる。上記マスター・プランには、こうした主体的取り組みの重要性は指摘されておらず、その具体策も提示されていない。新たな地域開発モデルには、主体的条件の整備とその支援策を前面に押し出すべきである。

## (2) 地域間格差是正に必要な視点

### 1) 中央からの諸機能地方分散化と財政的支援

中所得国の地域間格差是正問題を、マクロ的な視点から考えるとすれば、まず市場原理に任せておけば格差は縮小に向かわず、ますます拡大する可能性が高いことを認識しなければならない。つまり、政策的な配慮なしには地域間並びに個人間の所得格差の縮小は期待できない。中所得国の急速な経済開発過程において格差が拡大するのは、平等化のための税制や財政的支援体制が不十分であることから起こると考えられている。これは、その他社会サービスやインフラ整備においてもしかりである。

その第1の政策は、国家予算の地方への分配額を厚くすることである。日本の地方交付税や国庫支出金の例で見ると、両者をあわせると歳出総額の約40%になっている(1998年度)。タイではこれが20%程度といわれているが、中央省庁の権限が強く、実質的な配分はもっと少ないといわれている。タイ政府に対し、税制の改革などについて内外の専門家から指摘や提言が続いているが、あまり進展がないようである。地域間格差是正のためには政府機能の地方への分散化や地方への財政支援が第一義的に重要であり、個人間所得格差是正には累進課税制度や財産税、相続税などの導入が必要であろう。

### 2) 地域住民の開発過程への参加と主体的取り組みへの支援

上記マスター・プランでは、地域住民の開発過程への参加を地域開発計画の目的の一つに上げておきながら、この極めて重要な方向への記述がほとんどなかった。われわれは、評価分析の必要性から、東北地方での開発への自立的・自主的取り組みの実態を調べてみた。2000年度報告書本編第2章(pp.44-46, pp.59-63)および第3章において調査結果の一部を紹介したとおり、東北地方では自立的な開発への取り組みがすでに芽生えており、AEDやBAAC、中央の大学研究者、外国援助機関、NGOなどの支援を得て、地域住民の意識変化や農村の変化の兆しが見えている。政府並びに外国援助機関は、こうした地域の自立をめざした動き"local initiative"を支援する方策を考え協力していく必要がある。

### 3) 流通の近代化と人材育成

上記の政策対応に加えて、民間の役割も指摘しておかなければならない。地域の活性化は、中央政府や地方自治体による政策や財政支援のみでは推進できない。それらはいくまでも支援であって、主役は地域住民と民間部門、特に企業である。地方の物流や商流・資金・情報・サービスなどの流通は民間企業が受け持つ。これらが機能しない限り地域の活性化は望めない。まず民間企業の行動の壁になっている規制があるとすれば、その緩和や撤廃を検討すべきであろう。地方の人材育成も重要は課題であり、必要な教育が地方で受けられる場を提供する配慮も要るだろう。



### 3.2 分野別の視点からの改善策

#### (1) インフラ分野

##### 1) 「東北地方橋梁建設計画」の事後評価を通じて

地域間格差是正を図るためには、橋梁建設によって引き起こされる地域開発効果を最大化することが先ずその必要条件である。(ただし、地域間格差是正のための十分条件ではない。)そのためには、上述の経済的効率性の検討によって、与えられた予算を用いて建設される橋梁の数量を(他の目的達成の制約条件のもとで)最大化することが必要である。それと同時に必要なことは、限られた数量の橋梁をどこに建設するかというサイトの選定である。すなわち、最も地域開発効果の高いサイト群の選定することである。

この場合、実際にサイトを選定するに当たっては、地域開発によって何を指すのかを明確にすることが重要である。大きく分けて、経済的効率性、すなわち地域所得の向上を目的とするのか、あるいは経済的公平性、すなわち相対的後進地域の底上げを狙うのかによって選定されるべきサイトは異なってくる。地域開発の目標としてはこの両者とも妥当なものであるので、大事なことはその目標ミックスのどこを狙うのかについて明確にすることである。ここで、プランナーの役割が重要である。プランナーの仕事は、本事業の遂行に関して行われたように意思決定者に成り代わって事前に狙うべき目標ミックスを設定し、それを効率よく達成するためのサイト群を決めることではない。いくつかの有望な目標ミックスの代替案を設定し、その目標ミックスの各々の達成のために最適なサイト群の複数の候補案を意思決定者(地域住民)に提示することがプランナーの仕事である。そして、その仕事を通じて、意思決定者が望ましい目標ミックスおよびサイト群に関する意思決定を行えるように健全な政治プロセスをリードして行くことこそがその真の役割である。地域開発効果を高めるための改善策として、先ず計画策定過程をこのようなものに変更することが必要である。

この場合、設定された目標ミックスの達成に最適なサイト群を選定することは自明の作業ではない。地域所得向上に最も資するサイト群とは、橋梁建設により予測される交通量の増加が最も大きいサイト群であろうし、また、相対的後進地域の底上げに最も効果のあるサイト群とは、人口の多い相対的後進地域をできるだけ多くカバーするサイト群であろう。いずれにしても、設定された目標ミックスに適った最適サイト群の選定ができ、それを合理的に提示できるコンピテンスを、プランナーが具有していなければならないことは論を待たない。

地域開発効果を高めること、それだけでは地域間格差を是正することにはならない。なぜならば地域間格差とは東北地方対全国、あるいは東北地方対バンコク首都圏という相対的な問題であり、その是正のためには必然的に全国的視野を要求するものであるからである。したがって、本事業のように与えられた予算でタイ東北地方のどこに地方橋梁群を整備すべきかという問題設定では、格差是正の問題に正面から答えることが出来なのは自明である。

2) 「タイ東北部道路網整備建設計画フェーズ1、同フェーズ2」の事後評価を通じて

ここでは地域間格差是正のための必要条件である地域開発効果の最大化について考察する。地域開発効果の観点から優先度が高い路線を選定するためには、何よりもまず東北部全体の開発の方向を明らかにする必要がある。それには、M/P の作成に先立ち、東北部の地域開発マスター・プランが策定されていることが望ましい。その中では、農業のみならず、地域特性を反映した農村工業振興、観光開発などの戦略もあわせて検討されるべきである。道路整備のマスター・プランは、これら部門が道路整備に求める役割を如何に実現するかという見地から策定作業が行われる必要がある。東北地方とバンコクとの地域格差を是正するために如何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、まずそのようなねらいを持った地域開発戦略があることが前提であり、これを実現する手段としての道路整備を進めるべきであるというのがその答えであろう。

農業が東北地方開発の要の役割を担っていることは間違いないであろう。そうであれば、その農業開発は如何に進められるべきかの検討が、それを担う道路の整備計画に先行すべきことは自明である。農業振興は道路整備にのみによって進められるはずがないことは明らかであり、他の条件が整わないところに道路整備を進めてみても農業振興策にならないことは論を待たない。対象開発調査で策定された M/P はこのような視点を欠いている。「農業を中心とする東北地方の開発にとって農業開発を進めることが肝要」であれば、農業開発の戦略がまず検討されなければならない。ところが、M/P は、この命題から直ちに「農民にインセンティブを与えるために、都市と農村の連結、生産地と市場との連結の改良が緊急課題である」と短絡している。いわんや、農村工業化・観光開発をどのように進めるべきであるかなどといった視点はない。

ここで地域開発マスター・プランの策定に際しては、そのプロセスが重要である。すなわち、対象開発調査の道路整備計画の中で行われたようにプランナーが意思決定者（地域住民）に成り代わって計画目標を設定し、これにあわせて一定の基準でプロジェクトのサイトと規模を「計画」するようなやり方でなく、真の意思決定者がプランナーの提示する整理された情報を基に計画目標と事業内容に関する決定を行う健全な政治的プロセスをたどる過程を経て策定されるべきである。

## (2) 農林業分野

東北地方には多数の貧困農村が存在し、農村住民の多くは低生産性農業と低所得にあえいでいる。東北地方の貧困を解消し、首都圏との地域間格差を是正するには、農村住民が農林業以外に就業できるように条件を整えること、それに必要な技術協力を行っていくことが望ましい。技術協力の対象分野を農林業以外に設定してはどうかという意見に象徴されるように、自然条件が厳しい東北地方において、農林業の生産性上昇と農家所得の向上をはかるの

は容易ではない。そのため農林業分野を対象にした技術協力ではあっても、地域開発との関わりに目を向け、いかに波及効果を高めていくかを考慮しなければならない。評価対象とした案件と関連が深い分野を中心に課題を提示しておく。

#### 1) 地域組織作りへの協力

評価対象とした REX および農協振興計画は、ともに地域開発の視点を備えたプロジェクトであった。REX は造林活動を軸にした農村住民の共同活動を支援し、農協振興計画は、「地域作り」の担い手として農協および村落住民組織を位置付けていた。RFD と協力した REX の社会林業的なアプローチは着実に地域に根付いてきている。農協振興計画では、農協の成長が米、とうもろこし、豚などの産地形成へのきっかけを作った。プロジェクトが終了した後も地域農業は発展を続け、農家所得は確実に増えた。いずれのプロジェクトも、地域住民の経済活動を助け、住民が経済活動の一部を集約していけるような組織を作ることが有効であることを示している。住民の協同組織を作るとは農村開発の積年の課題ではあるが、今日でもその状況は変わっていない。現在、タイ政府は「一村一品」(One-Tambol, One-Product)を奨励しているが、そこでも Ao.Bo.To と協力しながら推進役となれる住民組織の存在が必要とされている。

#### 2) 農業インフラ施設の効率的利用と流通合理化のための施策

組織作りと関連して、農業インフラの効率的な利用に関する技術協力が考えられる。タイの農村では政府や開発援助機関によるインフラ投資が相当額にのぼっているが、インフラの多くは零細規模で、必要な維持・管理も十分にはなされていない。農産物の流通・加工施設関係でその傾向が強い。流通・加工施設を効果的に配置するとともに、その管理・運営手法についての改善策が必要である。

政策当局が農林産物の流過程や価格形成に介入する必要はないが、自由な競争と効率的な取引を実現するための諸施策を充実させる必要がある。民間業者と彼らが所有する流通施設が農林産物の大半を扱っているが、1か所あたりの取扱い容量は大きくない。そのため原料農林産物などでは収穫・伐採後の取引の遅れ、滞貨が恒常的にみられる地域がある。一方、農協や農民グループによる施設投資が盛んになっているが、規模が零細すぎて地域流通の合理化にはあまり貢献していない。農協、BAAC などが設置している公的な市場取引所は別にして、計量や格付け、さらには精算など販売活動にかかわる基本システムが整っていないところもある。

流通の合理化と効率化を実現すれば、農家の農林産物販売所得はかなり増加するだろう。農林業が基幹産業になっている地域では、広域大規模流通に対応した物流体系を整備していくことは今日でも大きな課題として残されている。

### 3) 地域資源の利用秩序作りに向けた協力

東北地方はもとより、タイの貧困農漁村では特定資源の利用に過度に依存した地域経済が成立しやすく、特定資源の開発とその枯渇が急激に進むという事態がよくみられる。あるいは、利用可能な資源が放置されてしまうことも多い。資源利用をめぐる貧困の悪循環が生じ、住民の貧困化を原因とした環境破壊が進んでいる。マングローブ林を抱えた沿岸域では資源・土地利用のゾーニングが急務となっている。内陸部ではブラック・タイガー養殖や外来樹種の造林が急速に普及するといった事態のなかで、改めて地域の資源利用のあり方をめぐる住民間の合意形成の大切さが認識されてきている。

この分野では全国的なレベルでの法体系の整備が必要になっているが、加えて地方分権化を前提とした地域資源利用システム作りが課題になっている。県や郡を単位に、将来的にはAo.Bo.Toあるいはその連合体を単位とした利用体系作りを、技術協力の課題にすることはできる。その場合、農業・林業・漁業というように分野別に資源を扱うのではなく、全体を地域資源として利用・調整・管理ができるようなシステムを模索すべきである。政策立案への協力、資源状況と利用に関するベースラインサーベイ、地方自治体や住民への訓練カリキュラムの提供、地域の実情や伝統を踏まえた管理体制の提起、資源増殖活動などを一体的に進めるプロジェクトがあってもよい。

### (3) 職業訓練分野

#### 1) 労働力移動

地域発展のためには、「訓練を受けた修了生が、その地域で仕事に就き、教育・訓練の成果を知識・技術の提供というかたちにして地域発展に貢献する」という、人材開発が地域発展をもたらすまでの過程が、着実に進んでいく必要がある。その過程で最も問題となるのは、修了生の都市への流出の問題である。該当地域において、教育・職業訓練の修了生が職を得ようとする労働市場が小さく、なおかつ都市部の方が賃金も高いという状況であれば、労働力に「足」がある以上、よほどの強制力がない限り、労働力としてより優遇される都市部への流出を止める手だてはない。

ある地域に優秀な人材が多くいるということは企業進出の一つの誘因となりうる。しかし、人材の要因だけで産業を発展させるためには、企業が進出の対価を支払ってでも獲得したいほどの人材かあるいは極めて安価で獲得できる人材がその地域に存在し、かつ人材が移動できないために、企業が進出しなければその人材が獲得できないという条件が揃わなければならない。日本の企業が安価な労働力を求めてアジア諸国に進出し、良質な人材を必要とする精密な技能行程を日本に残しているという事例を見ればこの条件が意味することは明らかであろう。例えば、UBISD で工員を訓練している宝石会社も、企業を東北部に進出させる必要はなく、むしろ人材をバンコクに連れてきた方がメリットがあるからこそ東北地方に工場を

進出させないのである。

## 2) 地域開発との連携

当然のことであるが、労働力には「足」がある。労働を供給する労働者の側から見れば、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。職業訓練で付加した知識技術が人材として流出することは、上記の条件がそろわない限り致し方ないことと考えられる。東北地方の発展は、教育と職業訓練だけでなし得ることはできず、他のセクターとの組み合わせで発展することを期待しなければならない。

地域間格差是正を教育・職業訓練のみで達成するかという問いには、修了生が就労できる労働市場が東北地方に創出されるか否かに依存すると言わざるを得ないのである。

## 4. 地域間格差是正という視点からの提言

### 4.1 マクロ経済分野からの提言

#### (1) 国家的課題と各分野の課題との関連

例えば地域間格差是正といった国家的課題は、本来的にタイ国政府が取り組むべき課題である。しかし、現地政府の経済・財政的、人的、時間的制約から、その課題のすべてに直ちに取り組むことが困難な場合、外国政府の ODA を活用する方策はある。その場合、日本政府ないしは援助実施機関は、タイ政府からの要請をそのまま受け入れて協力するだけでなく、協力案件の国家的課題における位置付けや真の目的、手段や方法等についてタイ政府ときちんと議論しておくべきである。

現在、日本政府並びに援助実施機関は、相手国政府から要請があった個別案件の F/S や予算のチェック程度で協力の適否を決定しているとすれば問題である。もっと大切なことは、プロジェクトを超えたプログラム全体の検討や、全体像が見えないときには国家的課題にまで踏み込んだ政策的協議を要求すべきであろう。そのためには、現地大使館の役割が最も大きく、また現地政府の計画官庁に派遣している JICA 専門家の役割、機能を大きくしておくことだと思われる。専門家の資質として、技術的な専門知識のほか、政策協議が日常的に行える交渉能力、行政能力をもつ専門家の派遣が重要であると考えられる。

方向や効果をはっきりしない案件に、もし国民の税金を使うことになったら、説明責任を果たせないばかりか、それは国民を裏切る行為ともいえる。もし、2 国間交渉で決着がつかないときには、国際機関等との連携により、多国間交渉を行って後、各国の分担を決める方式もありうるだろう。国際協力案件は、確たる国家目的に照らして、パッケージとして意味のあるプログラムとしての位置付けがなされていて、その中で個別案件の必要性、重

要度が明らかにされていなければならない。全体的課題と個別案件、役割と分担、方法や手段、効果並びにプログラム全体の評価体系についても事前に体系付けておくことが望ましい。

個別案件から国家的課題へのフィードバック、ないしは両者の関連を考えるためには、上記のように、協力案件の目的に即したプログラムの体系化を試みるのが大切であり、案件の全体的位置付けや実施計画、これらの評価体系を確立しておく必要がある。そうしておけば、両者の関連は自明であり、援助実施期間の途中であっても、もし所期の目的が達成できそうにないときには両者が調整に乗り出せばよいし、上位の決定が必要な場合には政策協議に持ち込む余地を残して置けばよい。

したがって、フィードバック効果は、むしろ両国の政府、ODA 管轄官庁・実施機関、プロジェクト・リーダーとそのカウンターパート、専門家等、関係する機関や担当者の連携がもっとも大切であり、日常的な意思疎通と観察・管理で決まると思う。プログラムとプロジェクトとの管理・運営とその監視体制の見直しを行い、フィードバックや評価のあるべき姿を明確にしておくことである。これまで JICA が実施してきた案件のすべてについて、こうした視点から評価をやり直してみる必要があると思う。

## ( 2 ) 地域間格差是正の方向を持続させるための方向や課題

### 1 ) 地方へのソフト支援の必要性

地方の開発は、地域住民が自主的・自発的に開発案件にかかわらなければ持続性は保てない。中央政府が建設したインフラを利用するだけでは、地方の自立的発展は期待できない。最初は中央政府や外国援助の協力を借りるとしても、その運営や事業展開には地域住民が積極的に関わる仕組みを作ることが大切である。

このことについては、地域開発を推進しようとする中央政府や外国援助実施機関の認識が特に重要であり、計画の当初から地域住民をそれぞれのプロジェクトにどのように参画させるかを探り、地域間格差是正を持続させるための長期的戦略を具現化することである。

これまでの地域開発は、インフラ建設中心であったと思われるが、これにソフトの支援を行わなければ折角のインフラが活かない。建造物や諸施設は、その管理運営が重要であり、放置すれば陳腐化し、使い物にならなくなる。学校や病院では、教師や医者のほか、運営管理の人材が必要であり、生徒や病人をケアする人材、関連サービスや保守要員もいる。タイの東北地方では、農村経済からの脱皮が課題であり、いろいろな職場に転職できる技術や資格を取る道を拓くことが重要である。

昨年度調査した東北地方における養蚕農家所得増大事業(報告書本編第 2 章 pp.60-62 参照)では、EU プロジェクトチームは、農業・協同組合省普及員と共に養蚕農家に入り、生産拡大のための技術支援やコスト削減等の経営指導を行い、また養蚕農家の組織化やマーケットの拡充を図り、所得増大に寄与している。重要なことは、養蚕農家に経営ノウハウを注入し、

組織化・ネットワーク化による仕入れ・販売の共同化を進め、経営の近代化を図っていることである。こうしたソフト支援とフォローが伴うと、プロジェクトが持続することになり、将来の展望が見えてくる。

## 2) 現場主導型支援体制の強化(関連するすべての分野の人材育成)

上記の養蚕農家所得増大事業に見られるように、当初の事業設計の中に、個々の養蚕農家に対する段階的な技術指導、農家の組織化・ネットワーク化、事業の共同化・協業化の推進によるコストダウンの実現など、農家に経営意識を植え付ける狙いが見事に具現化されている。この事業は、養蚕という生業に技術や経営のノウハウを付与することにより、また農家の協同化・ネットワーク化によってビジネス展開が可能となることを参加農家に教えている。農家は、自らの収入が増えることでこれらが確認できるところに意義がある。こうした事例は、他の協力案件に対しても適用できるアイデアが含まれており、今後の協力案件の実施において参考とされるべきであろう。

現場主導の発揚は、結局は地域住民の積極的、自立的活動がベースである。そのためにはその地域の推進役となる中心的人物がおり、さらには関連する広い範囲の機関や組織、人材との連携が必要になる。バンコクにある国立大学教官の中には、東北地方の地域住民と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。こうした中央と地方との継続的交流が地域住民の意識を高める効果に注目すべきである。タイ政府や日本を含む海外の協力機関は、地域間格差是正への取り組みを持続させるための方向が、地域住民の意識の向上であり、彼らの連携と自立的・自発的な改善意識から推進されることを認識し、これへの支援を強化していくことが重要だと考える。新しい地域開発計画の策定には、こうした側面を重視し、地域間格差是正への取り組みが持続する方法や方策を明示すべきである。同時に、事後評価体系の中にも住民の参加や"local initiative"の項目を入れて評価していくべきである。

## 4.2 各分野からの提言

### (1) インフラ分野

#### 1) 「東北地方橋梁建設計画」の事後評価を通じて

国家的課題と各分野の課題との関連を考察した上での改善策など

地方橋梁整備のような施設配置に関する地域間格差是正のための国家的課題とは、すなわち整備予算の地域間配分の問題である。この課題に対処するためには、何をもって地域間格差と認識するのかが先ず明らかにされなければならない。この点は、地域開発の目標に関する前述の議論とパラレルであり、基本的には効率性(生産・所得)と公平性(貧困)をミックスした指標に照らして認識することになる。相対的に開発の遅れた東北地方に対する傾斜

的予算配分は、このような指標に基づいて計測された地域間格差を是正するものとして定められなければならない。

また、これらの指標をどの大きさの地域の広がり単位として見るのか、換言すれば、予算の地域間配分をどのレベルで行おうとするのかということも重要な観点である。国家的観点からどのような地域単位で是正しようとするのかという点が先ずもって明らかにされなければならない。地方橋梁建設事業を実施したのは公共事業局（DPW）であるので、実態としては DPW の地方局間での整備予算の配分となったが、国家的見地から見た地域間格差是正のための単位としてふさわしかったかどうかの吟味が必要であろう。（なお、この観測は実態としてそのような形をとったであろうという推測であって、上述のように対象事業は、予算先にありきで、与えられた予算でタイ東北地方に橋梁を建設するとした場合どこに建設するのが望ましいかという問題設定しか行われなかった。）

より根源的には、橋梁配置計画といえどもそれは地域開発戦略によって位置付けられたものでなければならない。アクセスの改良を図るためには、既存の諸施設の配置を与えられたものとして、橋梁の建設によりそれらへの交通路を改善することを図るほか、諸施設の配置そのものを改善する方策も検討されなければならない。上述の計測された指標に基づく地域間格差を是正するためにも、橋梁の建設の他多くの政策手段が可能であるはずであり、これら全ての可能な方策の中から最も望ましい総合的施策を取りまとめた地域総合開発計画の策定が先ず行われる必要があり、橋梁配置は其中で位置付けられたものであるべきである。

#### 地域間格差是正の方向を持続させるための課題

地域間格差是正は国土開発政策の根幹に関わる問題であり、多くの国で国土開発政策の重点施策に位置付けられ、またそのための行政組織体制が整えられている。例えばわが国の国土交通省北海道局・内閣府沖縄総合事務局はわが国辺境地域の開発政策を重点的に実施するために設置された機関である。タイ政府が地域間格差是正に正面から取り組むためには、その実施のための行財政制度の確立が必須であり、わが国の援助もそのための支援を重点課題とすることが望ましい。

本事業の地域開発効果を持続させるための課題としては、建設された橋梁群の維持管理の問題が指摘される。本事業の対象となった地方橋梁の建設・維持管理に責任のある DPW は、本事業の対象となった橋梁以外に鋼桁橋を建設したことがない。このため、鋼桁橋の技術に精通した職員がおらず、本事業で建設された橋については、適切な維持管理が行われていない。有償と無償とによらず、援助で途上国に新技術を導入して施設を整備する場合には、建設後の維持管理が被供与国の技術者の手で適切に行われるよう、維持管理技術の移転を行うことが、その案件が持続的に効果を発揮するための必要条件である。JICA の説明では本件は無償資金協力であったため技術移転は目的としていなかったということであるが、今後は無



償資金協力であっても積極的に技術移転に努め、案件の持続性を確保することが肝要であるものと考えられる。

## 2) 「タイ東北部道路網整備建設計画フェーズ1、同フェーズ2」の事後評価を通じて 国家的課題との関連を考察した上での改善策など

東北地方の地域開発効果を最大にするだけでは地域間格差是正に対し正面から取り組むことにはならない。タイ東北部地方の地域開発がバンコク首都圏と比べて相対的に遅れていることに対し、これをどう改善するのかという国家的視点からの戦略の検討が必要であるが、対象開発調査の M/P および F/S はこのような検討を行ってはいない。このような検討を行うためには、道路整備だけに限ってみてもタイ国全体の道路整備予算のどれだけを東北地方に振り向けるのかという国家的見地からの議論がなくてはならない。より根本的には地域間格差是正を一つの重要テーマとした国土開発計画の中で位置付けられた東北地方開発計画が策定され、その中でその地域開発計画を達成する戦略的手段として東北地方の道路整備はどのようにあるべきかという議論が行われなくてはならない。この点に関して事後評価報告書では次のように論じている。

少なくとも東北部の開発を進めるという立場からは、道路整備を進めれば進めるほど望ましい。したがって、道路整備の M/P の課題は、整備が望ましい路線を列記することではなく（ほとんどの路線も整備することが望ましい！）、タイ全国の道路整備予算のどれだけが東北地方に配布され、その予算制約の下で可能な道路整備の代替案にはどのようなものがあり、その中でどれが（掲げられている）目標を達成する可能性が最も高いかという吟味を行うことであろう。このような検討なく、新設・改良と修復を必要とする路線延長が何々 km といっても、その信憑性は薄い。なお、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のかという点こそ、東北地方とバンコク首都圏との地域格差をどのように軽減するのかという課題と直接結びついている。ただ、道路予算だけを切り離して地域配分を考えることはほとんど意味がなく、あくまで地域開発戦略の一環として検討されるべき事項ではある。

### 地域間格差是正の方向を持続させるための課題

東北地方地域開発を重点的に行うための行財政制度の確立が望まれる。（上記無償資金協力案件に関する考察の該当箇所 II(4)(b)参照）

## (2) 農林業分野

様々な分野で地域間格差の是正に向けた技術協力がなされている。それぞれの技術協力は独自の領域と課題をもって計画・実施されている。ただ、技術移転の成果を地域という具体的な場に定着させていくには、関連する分野との連携が不可欠である。特に次の2点を指摘

しておきたい。

## 1) 農村の教育水準の向上

地域間格差を是正するには、特に農業以外の産業の立地を推進していかなければならないが、同時に農村の教育水準を向上させて、住民の職業選択の機会を増やしていく必要性はよく指摘される。農村に滞留してきた過剰労働力はバンコクなどの都市に向かって流出し続けている。しかし、都市就業者となった東北地方出身者の多くは不安定な職場環境に置かれているのが実情である。1997年に経済危機が発生したおり、都市に出ていた東北地方の出身者の相当数が一時的に帰郷・帰農したと言われるが、それは彼らの就業状況がきわめて不安定であったことを示している。

一方、タイ経済は周辺国から流入してくる低賃金労働者への依存度を高めている。現在、労働集約的な輸出志向型農林水産業を底辺で支えているのは、東北地方の農村出身者ではなく、合法・非合法をとわず流入し続けてくる移民労働者である。中国の製造業が急速に成長し、タイとの競争は激化するばかりである。教育水準がそれほど高くない農村出身者を大量に採用してきた労働集約的な輸出部門、例えば食品加工部門などでは工場を中国に移す動きが急となっている。このように農村出身の低賃金労働者は内外からの競争の挟撃にあっている。

東北地方の農村住民の所得向上を図るには、教育水準を高めて職業選択の幅を広げていかなければならない。特に、農村部で遅れていると言われる中等教育と職業教育の充実が当面の課題になるであろう。

## 2) 地方自治体支援と農漁村開発

今後の農林漁業分野の協力として、地域組織作りが重要になることは既に述べた。関連して指摘しておきたいのは、地方分権化への動きが強まるなかで、地域農林漁業の開発を担っていくことになる地方自治体や行政、特に、Ao.Bo.Toへの支援が有効になってくることである。Ao.Bo.Toの機能はまだ限られているが、予算執行権のともなう開発計画を策定して実施することができるようになっている。トップ・ダウンの縦割り型開発方式にかえて、住民参加の横断型開発方式が社会的に要請されるなかで、タイ政府もAo.Bo.Toが受け皿となる新しい開発プログラムを提起している。農漁村における保健衛生環境の向上、地域金融機関作り、地域資源の利用と管理、地域内の雇用促進、地域資源を用いた特産品作りなど、対象分野はきわめて多岐にわたる。それらを中心になって担うのは住民によって選ばれたAo.Bo.Toメンバーや関連して設立されている各種の住民組織である。

技術協力の対象が地域という具体的な場を持ち、かつ、参加型の農漁村開発に対応していくにはAo.Bo.Toや住民組織との連携がもっとも現実的であり、かつ効果的である。今後、地

方自治体（および行政機関 県および郡）や住民組織をカウンターパートとする技術協力の拡充が望まれる。

### （３）職業訓練分野

経済の地域間格差を是正するためには、より発展しているバンコク以上に、地域を発展させるということが必要となる。可能であれば、バンコクの資源が地域に流入する仕組みを作らなければならない。

しかしながら、現状においては、人材開発を行っても就労する環境が十分ではないために地域の発展には十分に貢献することなく、産業が興きたときに活用されるであろう良質の労働者ストックの形成に人材開発の意味があると見なさざるをえない。

国家の政策としては５カ年計画において地方の人材開発が重視されているが、その方向性は間違っていない。しかし、その人材が活用されるか否かは産業が東北地方に進出するか否かにかかっている。現在、東北地方はサービス業を中心に発展している。しかし、これはバンコクと同じ産業である。もともと東北地方の産業は相対的に小さいために、伸び率の面では東北地方の方が大きくなる可能性があるが、地域間格差を劇的に縮小するものではない。厳密に地域間格差是正という目的を達成するためには、バンコク以上に産業が発展するか、バンコクには無い産業が興る必要がある。教育・訓練を通じての人材開発以外に考えられる国策としては、進出企業に対する税制の優遇などが考えられよう。もちろん、輸出産業は期待できない。周辺諸国には、より安価で質の良い労働者を提供できる国が多くある。いずれにせよ、人材開発は流動性のある社会インフラの整備であって、それだけで経済的な地域間格差是正を達成するものではない。

教育・訓練機会の均等を地域間格差の是正の一つと考えれば、話は別である。教育・訓練には適時性がある。いつでも必要な時に教育・訓練できるわけではない。青少年期に必要な教育・訓練を受けられなければ、たとえ将来教育・訓練を受けた労働者の需要が発生しても、十分な学習が行えないこともある。東北地域に住む個々人の立場から考えれば、たとえ東北地方に現在需要がなくとも、青少年期に必要な教育・訓練を受けておくことは、望ましいことである。とりあえずはバンコク首都圏で職を見つけるとしても、将来東北地方に労働需要が発生すれば帰郷することも出来るからである。

地域に関係なく教育・訓練を普及させることが、一時的にはバンコク首都圏への労働移動を促進するとしても、長期的に全国的にバランスの取れた経済発展に寄与する可能性は残されている。

## 5．総合分析

### 5．1 評価分析の制約条件

国際協力の成果で重要なのは直接的なアウトプットではなく、アウトプットが社会的な環境の中でアウトカムに有効に変換されることだと言われるようになってきた。評価視点も、個々のプロジェクトから、プログラム、政策へと拡大してきた。プロジェクト形成においても、個々のプロジェクトがプログラムや政策の中でどの様に位置付けられているかが問題とされるようになってきた。まず相手国に対する協力の政策、方針があり、それを達成するために必要な協力分野を定め、具体的なプロジェクトにおととしていく、といった論理的なプロジェクト形成が必要とされるようになってきている。

今日であれば、ここで取り上げた案件を計画・実施する際にはプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）が作成され、その上位目標は「地域間格差の是正」となるであろう事は予想に難くない。そして、「地域間格差是正」を上位目標とする様々なプロジェクトを集めて、それらの総合的な効果として、この上位目標がどれだけ達成されたかを評価することは理論的にも可能である。

しかし、10年前、20年前に計画・実施された案件にこのような上位目標についての明示的な方針や意識はなく、当時の関係報告書を読み返してみても、関連する記述も必要なデータも示されていない。現実問題として、地域開発や地域間格差是正に役立てることを明確に意識して個々のプロジェクトを実施したわけではなく、それぞれ別の目標をもって構想された個別プロジェクトをいくつか束ねて、その総合的な結果として、いわばプログラムがあったとしてその全体の効果を見ようとするところに評価分析の難しさがあった。本調査で行ったことは、それぞれ個別の目標で実施されたプロジェクトを、本来の上位目標であるべき「地域間格差是正」という分析視点でくくってみたらどのような事がいえるか、という意味での後付けのプログラムの評価にならざるを得なかった。

個別プロジェクトが直接目標としていなかったことを評価のテーマとする事の妥当性を含め、プロジェクトが明確に意識しなかった上位目標の達成をどのように評価すべきかを、評価作業を始める前にもっと議論すべきであったと同時に、今日からさかのぼって得られるデータには限度があり、地域間格差是正という上位目標が達成されたかどうかの判断は極めて困難であった。また、評価対象としたプロジェクトはいずれも全国的視野を欠き、東北地方の開発を進めることを目標とするものであったため、個別プロジェクトが直接意図しなかった「地域間格差是正」に対する寄与が小さいであろうことはある意味で自明のことであった。

もちろん、目標が上位になればなるほど、個別プロジェクトによって変化させることが出

来る要因以外の様々な要因が目標の達成に影響を与える。たとえプロジェクトのすべてが「地域間格差是正」をその上位目標としていたと仮定しても、「地域間格差是正」に対するその純粋な寄与を明らかにすることは容易ではない。

そうは言っても、これまでの援助のやり方のように、個別プロジェクトがまず先にあるのではなく、今日必要性が協調されているように、一段高いレベルのプログラムの考えがまず先にあって、その中で有効なプロジェクトを考えていくという事が通常行われるようになれば、プログラムの評価もやりやすくなることはいうまでもない。

## 5.2 まとめと課題

前項のような留保はあるものの、複数の分野にまたがって、個々の具体的なプロジェクトを「地域間格差是正」というプログラムの評価視点から分析した試みは高く評価できる。

個々のプロジェクトの評価はどの分野でも概ね高いものではあったが、それらが地域開発や地域間格差是正という高いレベルでどのような貢献をしたかと言う点については、良くわからないと言うのが正直な所である。しかし、ここで分析対象とした協力案件の、「地域間格差是正」に対する純粋の寄与を明確指摘することはできなかつたとはいえ、それぞれの分野において、その可能性を示すことはできた。

各分野に比較的共通して指摘された問題点、今後の課題は以下のとおりである。これらの多くは、単にタイの地域開発や地域間格差是正に関するプロジェクトに当てはまるだけではなく、JICAが行っている他国・他分野のプロジェクトにも該当する課題である。

### 代替案との比較

類似プロジェクト案との代替案の比較がなされていなかったり、不十分であるため、効率性に問題が見られた。目標を達成する手段は通常複数あり、特定のプロジェクトでなければ目標が達成できないということはない。今後は案件形成において、代替案との比較を十分に行い、より効率的な援助を心がける必要がある。

### 他分野との調整

他分野の関連案件との調整が十分でないため、効果が限定されざるを得なかつた。他分野の関連案件と十分な調整、連携を考える必要がある。例えば、「地域間格差是正」という上位目標達成のためには、インフラ整備と医療、人材育成と地域開発など、分野間の関連を重視した総合的な案件形成が重要である。

### 地域への直接寄与

これまでの多くのプロジェクトは拠点の開発が周辺に波及するという考えに基づいているため、地域の主体的開発や貧困層への直接的関与が薄い。地域住民が主体的に開発に取り組

む仕組みを支援するという視点が今後ますます重要である。

#### 変化に対応できる仕組みの組み入れ

外的環境の変化に対応するためには、組織運営が自主的になされ、外的環境に適切に対応可能になっていなければならない。そのためには、自助努力可能な組織運営の枠組みを案件設計時に組み込むことが必要である。自立発展とは協力当時の姿を数十年にわたって維持することではなく、変化する社会の中で機能し続けることでなければならない。

#### 参加型評価の一層の重視

プロジェクトの各段階で相手のキャパシティ・ビルディングへの配慮が必要であるが、評価活動もその重要な機会である。参加型の評価をこれまで以上に考える必要がある。今回の事後評価では、予算や時間的關係で、タイ側カウンターパートと実質的な共同作業を行うことが出来なかった。地域開発効果・地域間格差是正効果などを正しく計測し、真の今後の教訓を得るためにはタイ側カウンターパートとの共同作業が必要なことは自明であり、この点で今回の評価は十分ではなかったことは残念であった。

#### プロセス評価の重要性

案件がどのようにして形成されたか、形成過程で案件の目標がどのように定められ、コンサルタントはそれらをどのように深めたか、といった案件形成プロセスに関する資料へのアクセスが不可能であったため、案件のいくつかの側面に関する詳細な評価が出来なかった。例えば、開発調査案件の「効率性」はスコープ・オブ・ワークス（S/W）に定められた要件を満たすアウトプットが効率よく生み出されたか否かを問うものであるが、評価対象としたどの案件についても S/W が入手できなかった。案件の目標に関しても、コンサルタントの解釈が報告書の中で述べられているものの、発注者（JICA）の真の意図を明確に示した文書が入手できなかったため、「目標達成度」と「効果」に関する十分な評価を行うことが出来なかった。これは評価対象とした案件が極めて古いものであることが一因であるので、事後評価はタイムリーに行わなくてはならないことを意味するが、より根源的には JICA が文書管理と情報公開により大きな努力を払わなければならないことを示唆するものと思える。