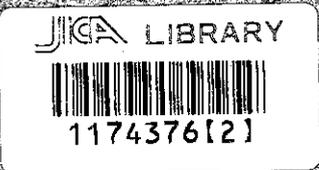


平成 15 年度  
ブラジル国草の根技術協力実施に係る事前調査団  
報告書

平成 15 年 11 月



独立行政法人国際協力機構  
東京国際センター

東国七  
丁取  
03-927

03  
8  
7H

平成 15 年度  
ブラジル国草の根技術協力実施に係る事前調査団  
報告書

平成 15 年 11 月

独立行政法人国際協力機構  
東京国際センター



1174376[2]

## 序 文

国際協力の分野での NGO の活動は、政府機関による ODA 事業にない肌理の細かさを持ち、相手国住民に直接裨益するものとして、不可欠な存在となってきています。独立行政法人国際協力機構（JICA）は、従来日本の国際協力において事業連携の機会が少なかった NGO を、ODA 事業におけるパートナーとして認識し、1990 年代の後半より本格的に協力事業を開始しました。

まず、JICA の協力対象となる途上国の NGO の活動を支援する「開発福祉支援事業」（Local Development Program / Community Empowerment program）は 1997 年度に開始され、現在、現地 NGO の活動を直接に支援する事業は、JICA の実施している海外技術協力事業の一環として、「現地 NGO 活用」という形態に整理・改編されて実施されています。これに引き続き、日本の NGO を支援する事業形態としては、1998 年度に「開発パートナー事業」が始まり、2000 年度からは、地域に根ざした活動を行う小規模の団体にも国際協力への参加機会を提供するという観点から、「小規模開発パートナー事業」が始まりました。さらに、2002 年度からはそれまでの開発パートナー事業・小規模開発パートナー事業の整理・統合により、途上国の地域住民に裨益する成果のみならず、日本の市民の理解・参加を得ながら実施するプロセスをも重視する「草の根技術協力事業」が開始されました。

草の根技術協力事業は、原則として NGO の提案に基づいて実施されることとなりますが、制度が始まってまだ日の浅いこともあり、先方政府関係者の間ではまだ理解が十分でない国もあり、案件採択後事業実施に至るまでの手続きに時間を要している場合もあります。JICA は、ブラジル連邦共和国では、上記の「開発福祉支援事業」の実績はあるものの、日本の NGO と連携した事業実績はほとんどありませんでした。このため、今回の草の根技術協力事業（パートナー型）「アマゾン地域保健強化プロジェクト」を実施するに当たり、相手国政府の理解・了承を得るために、多くの時間を費やすこととなりました。

この度の調査団派遣は、このような状況下において、草の根技術協力事業へのブラジル政府の理解・了承を得て、事業実施の促進を図るために計画されました。現地では、事業実施に係る手続について、駐ブラジル日本大使館をはじめ関係機関と協議をし、プロジェクトサイトであるマニコレ市を視察、マニコレ市当局と事業実施に関する Minutes of Meetings（M/M）の署名交換を行い、マニコレ市の継続的な協力を確認しました。

マニコレ市は、アマゾン川上流域に広がるアマゾナス州の州都マナウスから、支流マデイラ川を 330km ほど溯った地点に位置する、北海道の約 1 / 2 の面積の地方自治体です。調査団が現地に入ったとき、マニコレ市を訪れた日本人はまだ数えられるくらいである、と言われたそうです。そのマニコレ市で日本の NGO が活動を継続してきたことは我々にとっても驚きでありま

す。今回、そのマニコレ市で日本の NGO との共同事業として日本の ODA が開始されるという事実は、草の根技術協力事業あって初めて可能となったことであり、日本の国民に対しても、世界にはまだまだ日本の協力を必要とする地域が存在する、ということを知らせる機会となりました。また、調査団に対しては、現地住民から日本の協力を感謝するという言葉がかけられたといいます。地球の裏側の南米大陸の中央で、日本の国際協力を認識しそれに感謝する市民が存在することを実感する、というのも草の根技術協力事業ならではの光景ではないでしょうか。

最後となりましたが、本調査団の現地調査に対して最初から最後まで同行して自分たちの活動を紹介して下さった定森徹氏をはじめ、様々な情報を提供して下さいました特定非営利活動法人ハンスの皆様、日頃より草の根技術協力事業の実施にご支援、ご指導をいただいております駐ブラジル日本大使館、マナウス総領事館関係者の方々に対し、心より御礼申し上げます。

本調査結果が、今後のブラジルにおける草の根技術協力事業の発展と円滑な実施につながることを期待いたします。

平成 15 年 11 月

独立行政法人国際協力事業団  
東京国際センター ( JICA 東京 )  
所長 小樋山 寛

# 「ブラジル国草の根技術協力の実施に係る事前調査団」

## 報告書

### INDEX

1. 調査団概要： . . . . .	1
調査団構成、対象プロジェクト、派遣目的、および調査項目	
2. 調査日程： . . . . .	2
3. 調査項目等に関する評価： . . . . .	4
4. ブラジル連邦共和国の調査を基礎とした 草の根技術協力事業に関する提言： . . . . .	9
5. 活動報告（時系列）： . . . . .	11
6. その他： . . . . .	42
Management Science for Healthの保健指導員（Ms. Caryl Feldacker） の活動について	
7. 団長所感： . . . . .	44
資料： . . . . .	45
(1) Minutes of Meetings（写）	
(2) プロジェクトサイト地図（①－ブラジル全体、②－アマゾナス州全体、③－マニ コレ市域プロジェクトサイト、④－今回調査団調査地、⑤－マニコレ市街）	
(3) マニコレ市保健局組織図（ポルトガル語－日本語対訳）	

## 1. 調査団概要

### (1) 調査団構成

総括（団長）： 吉田 丘（JICA 東京国際センター次長兼地域連携業務室長）  
技術協力（草の根）： 富田 洋行（JICA 東京国際センター地域連携業務室）  
プロジェクトサイト視察案内： 定森 徹（事業提案団体 HANDS プロジェクトマネージャー）  
技術協力（現地）： 大塚 耕智（JICA ブラジル事務所草の根担当所員）

### (2) 対象プロジェクト名：

和文名： 「アマゾン地域保健強化プロジェクト」

English Title: “Project for Strengthening Community Health Services in Amazon”

提案団体： 特定非営利活動法人ハンズ（HANDS=Health and Development Service）

### (3) 派遣目的：

- ア) プロジェクトサイトを視察し、調査項目の確認を行うとともに、活動内容の事前評価を行う。
- イ) プロジェクトの相手方機関（Counter Part=CP）であるマニコレ市と実施協議を行う。
- ウ) 実施協議後、JICA、HANDS とマニコレ市との間で Minutes of Meetings (M/M)の署名交換を行う。

### (4) 調査項目：

#### ア) 現地での支援体制：

本プロジェクトは「官民協調」の支援体制により実施される予定であるが、マニコレ市以外の非営利民間セクター（NGO）と営利民間セクター（企業=合板企業、Gethal Amazonas）から具体的にどのような支援・投入があるのかを調査する。特に企業の支援については、その目的・企業活動内における位置づけ、広報の方法等についても可能な限りの情報を収集する。

#### イ) 保健ワーカーの実態：

本プロジェクトの直接の活動対象者である「保健ワーカー（CHWs）」につき、待遇・勤務状況等を調べ、CHWs の職業に対するインセンティブを調査する。

#### ウ) マニコレ市の保健医療サービス体制：

事業提案書の PDM では、活動は保健ワーカーの能力向上に限定されているものの、事業提案書本文では、CHWs への指導監督体制の向上とガイドライン策定を本事業における活動のひとつとしているが、具体的にどのような活動により指導監督体制を構築するのか、調査する。

#### エ) プロジェクトの実施条件：

PDM では、「マニコレ市の保健政策が維持される」ことは外部条件とされているものの、マニコレ市保健局は CP であり、最低限プロジェクト終了時までにはマニコレ市側が保健政策を維持するよう協議する。また、ブラジル事務所より今般保健

局長が交替した旨の連絡があるため、引き続きプロジェクト実施が担保されるか否かについても確認する。

わ) 自立発展性：

プロジェクト終了後、マニコレ市が保健ワーカーの能力向上について、また指導監督体制について、プロジェクトの成果を継承できるか否かについて調査する。

## 2. 調査団日程

日付	曜日	時間	日程	宿泊地
7/20	日	19:10	東京から JL-048(19:10)にて	機中
21	月	07:00	São Paulo 着	Brasilia
		09:00	São Paulo-Brasília RG-2266	
		10:31	Brasília	
			定森団員=JJ3290 (08:50-10:33) にて Brasília 着)	
22	火	08:45	JICA 事務所打ち合わせ	Manaus
		11:16	Brasília-Manaus RG-2204	
		13:00	Manaus 着	
		16:00	マナウス総領事館表敬	
23	水	08:00	Manaus-Manicoré RL-4804	Manicoré
		09:20	Manicoré 着	
		13:00	Manicoré 市関係機関視察 (16:30 終了)	
24	木	11:00	Manicoré 市政府と協議 (14:00 終了)	Manicoré
		午後	M/M 最終案起草、資料整理	
25	金	07:00	Manicoré サイト: エスペランサ (Esperança) 視察 (12:00 終了)	Manicoré
		17:00	M/M 署名交換式 (18:45 終了)	
26	土	07:00	Manicoré サイト視察 (14:00 終了)	Manicoré
			デモクラシア(Democracia)、テーハ・プレタ(Terra Preta)、ジャグアルアーナ(Jaguaruana)	
			大塚団員のみ帰路	
		16:30	Manicoré-Brasília (Apui-104 17:30 着)	
27	日	午前	資料整理	Manicoré
		12:00	市長との昼食会	
28	月	09:40	Manicoré-Manaus (RL-4805)	Manaus
		11:05	Manaus	
		14:00	マナウス総領事館報告	

29	火	03:25	Manaus-Brasília (JJ-3719)	Brasília
		07:08	Brasília 着	
		午前	資料整理	
		15:00	JICA 事務所と協議	
30	水	10:35	ホテル出発	São Paulo
		11:00	在ブラジル日本国大使館報告・打ち合わせ	
		13:30	JICA 事務所で作業	
		14:30	JICA 事務所集発	
		15:58	Brasília-São Paul (RG-2623)	
		17:35	São Paulo 着	
31	木	09:30	São Paulo 支所訪問	機中
		10:00	プロジェクトサイト視察 (15:00 終了)	
		23:55	São Paulo から JL-047(23:55)にて	
8/1	金		移動日	機中
8/2	土		東京着(13:00)	

## 5. 調査項目に関する評価

### A. 「団体としての経験・能力」に関する調査項目と評価

評価の基準	(1) 団体の活動方針・設立の趣旨 (2) 海外での類似業務経験 (3) 事業実施・支援体制
調査項目	調査団評価
<p><b>①現地での支援体制：</b>            マニコレ市以外の非営利民間セクター（NGO）と営利民間セクター（企業＝合板企業、Gethal Amazonas）から具体的などのような支援・投入があるのかを調査する。特に企業の支援については、その目的・企業活動内における位置づけ、広報の方法等についても可能な限りの情報を収集する。</p>	<p><b>評価</b>            今回の調査に基づき、現地支援体制について、現地企業及び他の NGO の HANDS に対する支援体制は十分に整っていると評価する。特に営利民間セクター（現地企業“Gethal Amazonas”）からの支援については、企業の組織としての活動方針と現地事務所長の判断の 2 つの要素により実施されており、Gethal Amazonas の営利目的で行われているものではないことが確認できた。</p> <p><b>理由</b></p> <p><b>A) Gethal Amazonas について</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Gethal は、木材伐採の代償の一つとして、地域住民およびアマゾンの環境に配慮した社会的貢献を企業経営方針として株主から義務付けられていること。</li> <li>● これまでも Gethal は、伐採後の増植林事業を実施してきていること。</li> <li>● HANDS の提案プロジェクトは、そもそも Gethal がアメリカの MSH（HANDS の姉妹組織）に対して、住民のための地域医療保健プロジェクトへの協力を依頼したために計画されたこと。</li> <li>● Gethal が欧米に合板を輸出する際には“Green Certificate”（環境に配慮し、地域住民の生活向上のための社会的貢献を実施しているという証明書）が発行されなければならないこと。</li> <li>● Gethal のマニコレ事務所長は、上述のような企業経営戦略に関係なく、HANDS のプロジェクトに対して、必要な物的支援（事務所施設・滞在施設の提供、通信設備の無償利用、プロジェクトサイト訪問の交通手段の無償提供等）を好意的に実施してきていること。</li> </ul> <p><b>B) Management Science for Health (MSH) について</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● MSH は、従来からマニコレで幾つかの保健医療プロジェクトを実施してきていること。</li> <li>● 現在も、MSH は USAID から資金を調達し、University of Michigan の研究員（保健指導員）を 1 名投入していること。</li> <li>● HANDS の藤崎事務局長はそもそも MSH で勤務した経験があり、MSH とは良好な協力関係にあること。</li> </ul>

## B. 「プロジェクト概要」に関する調査項目と評価

評価の基準	(1) 事業実施の背景と必要性 (2) 事業実施方針およびアプローチの妥当性 (3) 目標設定の妥当性、受益者選択の妥当性、有効性 (4) 成果、活動、指標設定の妥当性 (5) 自立発展性の見込み
調査項目	調査団評価
<p><b>①保健ワーカー (CHWs)</b></p> <p><b>の実態:</b> 本プロジェクトの直接の活動対象者である CHWs につき、待遇・勤務状況等を調べ、CHWs の職業に対するインセンティブを調査する。</p>	<p><b>【評価】</b> CHWs は、雇用契約に基づく最低賃金労働者であり市の正式な職員とは言えず、CHWs の給与だけでは生活は成り立たない。このため、給与のみでは積極的に地域の保健衛生状況の改善に尽くすほどの十分な動機とは言いがたい。しかしながら、CHWs の多くは、最近数年間の医療保健行政の改革の中で、職業に対する責任感を持てるようになってきており、それが彼らのインセンティブとなってきている。</p> <p><b>【CHWs の待遇・勤務状況等】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● CHWs は、期間なしの雇用契約による最低賃金労働者（月額 240Real=約 US\$80）であり、昇給等もなく正規の市の職員とは異なる。</li> <li>● CHWs は単一の制度ではなく、実際には SEMSA（市独自の制度）と PACS（連邦政府の制度で市に対する補助金により運営）の 2 種類の地域保健制度の組み合わせで、84 名がそれぞれのコミュニティで働いている。現地ではこの 2 種類を併せて “<i>Agente de Saude</i>” と呼んでいる。</li> <li>● 勤務形態と呼べるような固定的な勤務はしていないが、毎月最終週末（木曜日～月曜日）には月報の提出と給与受け取りのためにマニコレ市内に集まってくる。</li> <li>● CHWs の所属するコミュニティは、マニコレ市内および僻地のコミュニティである。マニコレ市内では 27 名の CHWs が勤務し、残りの 57 名はそれぞれが僻地のコミュニティ出身で、同コミュニティに住み、働いている。僻地コミュニティのマニコレ市内までの距離はさまざまであるが、近いものでは、小型貨客船で 2 時間半（高速ボートで 1 時間）、最も遠いコミュニティでは、小型貨客船で 3 日間（高速ボートでの移動は不可能）である。</li> <li>● M/M の署名交換式の後、MSH（University of Michigan の fellow scholar、アメリカ人女性、29 歳）の保健指導員が参加した CHWs に尋ねたところ、本プロジェクトの実施を期待を持って向かえた CHWs が多く、本プロジェクトが開始された後のセミナーや資機材整備により、CHWs の職業に対するインセンティブは向上するものと期待される。</li> </ul>
<p><b>②マニコレ市の保健医療サービス体制:</b> 事業提案書の PDM では、活動は CHWs の能力向上</p>	<p><b>【評価】</b> CHWs の指導監督は、マニコレ市の保健局がその権限を持ち、責務を負っている。従って本プロジェクト実施中も市保健局の協力が不可欠であり、プロジェクト終了後は市保健局がその成果を引き継がなければ、本プロジェクトによ</p>

に限定されているものの、事業提案書本文では、CHWs への指導監督体制の向上とガイドライン策定を本事業における活動のひとつとしているが、具体的にどのような活動により指導監督体制を構築するのか、調査する。

って得られた知見やノウハウは損なわれる可能性がある。現時点では、具体的にどのような指導監督体制および方法を構築するのか確定しているわけではない。むしろ具体的な指導監督体制やルールについては、プロジェクトを実施しながら構築していく必要がある。

#### 【展望】

- 現時点で明確にされていることは、マニコレ市が HANDS による CHWs の指導（研修およびコミュニティへの個別訪問）を共同して実施するという点、及びプロジェクト終了後にはその成果を市として公式に引き継ぐことの2点である。この2点を確保するために、本調査団とマニコレ市の実施協議終了後、M/M に次の3項を挿入した。

“Measure to be taken by Municipality of Manicore” より抜粋

6. Municipality of Manicore will bear necessary administrative costs such as transportation fee and allowance for its staffs.
7. Municipality of Manicore will make necessary efforts to authorize the rules and manuals, which are drafted by Municipality of Manicore and HANDS through the Project, for the activities of the community health workers (hereinafter referred to as CHWs) and for the supervision of CHWs.
8. Municipality of Manicore will continue the activities of the Project such as training and supervision of CHWs after the completion of the Project.

上記3項により、6. マニコレ市はプロジェクトを共同実施していくに際して、必要な行政コストを支出すること、7. マニコレとHANDSは協同でCHWsの活動およびその指導監督に関するルールとマニュアルを作成し、それらをマニコレ市の公式なルールにすること、8. プロジェクト終了後もマニコレ市は、プロジェクトで実施してきたCHWsのトレーニングおよび指導監督を実施すること、などが確認された。

- どのような活動が指導監督方法の内容となるかは、現時点では詳細は確定できない。内容については上述のとおり、今後HANDSとマニコレ市で検討していくものである。ただし、プロジェクトマネージャーを予定されている定森徹氏によれば、指導監督方法の内容となるのは、1) HANDSとマニコレ市保健局によるコミュニティ訪問指導、2) 最低限月に一度のセミナーによる能力向上、3) マニコレ市職員への指導監督に関するセミナー、等である。

#### ③プロジェクトの実施条件：

PDM では、「マニコレ市の保健政策が維持される」ことは外部条件とされているものの、マニコレ市保健局はCPであり、最低限プロジェクト終了時までにはマニコレ市側が保健政策

#### 【結論】

マニコレ市全体として、市に所属するコミュニティの保健衛生状態の向上を重点課題としており、現市長の在任中は変更されることはない。したがって、少なくとも来年行われる市長選挙まではプロジェクト実施についての障害は、マニコレ市との関係においては生じない。

#### 【理由および確認事項】

マニコレ市の医療保健政策を強力に実施してきた保健局長が交代したため、マニコレ市の保健政策および実施体制に変更が生じ、プロジェクトに影響が出るのではないかと、という問題については、マニコレ市が従来の政策（CHWs

を維持するよう協議する。また、ブラジル事務所より今般保健局長が交替した旨の連絡があるため、引き続きプロジェクト実施が担保されるか否かについても確認する。

の能力強化を重視する)を維持する、ということが実施協議において確認され、その旨をM/Mに記載することが決定された。また、実施協議には市議会議員(前市議会議長)、M/M署名交換式には現市議会議長も参加し、「プロジェクトの実施については、たとえ市長が変わるうとも(マニコレ市の市長選挙は2004年10月)、市としてはプロジェクト終了まで協力していくことを決議するよう働きかけていく」という旨の発言がなされている。

#### ④自立発展性：

プロジェクト終了後、マニコレ市がCHWsの能力向上について、また指導監督体制について、プロジェクトの成果を継承できるか否かについて調査する。

#### {評価}

マニコレ市における保健行政は、現在インフラ整備がほぼ終了し、ソフト面での充実を行う過程に入っている。そのため、州立病院で働く医師や看護師、保健所で勤務する看護師、準看護師、更にはCHWsの能力向上及び、彼らに対する指導監督方法の確立を医療保健行政の中心に据える時期にある。市長と保健局、市議会もその必要性を理解しており、プロジェクトを通しての体制整備、プロジェクト終了後の事業継続については、仮に1年半後の市長選の結果、現市長が交代することになっても問題なく行われると評価できる。

#### {経緯・確認事項}

マニコレ市は、市長をはじめ市政に携わる関係者が、JICAとHANDS共同の本プロジェクトの趣旨について、実施協議を通じて理解を深めた。これは、市長のM/M署名交換式での挨拶にも現れている(次項4.活動概要参照)。また、M/M「III. Measure to be taken by Municipality of Manicore」の7.及び8.に記載されるとおり、マニコレ市は、ルール・マニュアル作成をHANDSと協同行いそれらを市の公式ルールとすること、及びプロジェクト終了後も事業内容を自ら継続して実施していくこと、の2点を了承している。

C. 業務従事者の経験能力、広報効果、及びフィードバックの度合い（当初の調査項目以外で調査団が現地で得た情報）

<p>評価の基準</p>	<p>(1) 業務従事者の経験・能力等                  (2) 広報効果                  (3) 提案団体の本事業以外の活動へのフィードバック度</p>
--------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>評価項目</p>	<p>調査団評価</p>
-------------	--------------

<p>(1) 業務従事者の経験・能力等</p>	<p>{評価}</p> <p>本プロジェクトでは、プロジェクトマネージャーに定森徹氏（本調査団現地参团员）、現地業務従事者（CHWs へのセミナー実施等）に竹井潤子氏を予定している。定森徹氏は、その語学能力、ポルトガル語での交渉能力、プロジェクト実施に関する行動力、現地情報の収集能力等、必要な能力について、プロジェクトマネージャーとして適材である。また、技術協力プロジェクト「ブラジル国家族計画・母子保健プロジェクト」の専門家（業務調整）としてプロジェクトに参加した経験もあり、JICA 事業にも通じている。</p> <p>竹井潤子氏については、今回の調査団では十分な情報は得られなかったが、竹井氏は、平成 14 年度に国際協力総合研修所（IFIC）の実施した NGO 技術者派遣「マニコレ市地域保健、母子保健」で、HANDS の申請により、マニコレ市で活動している。今回、現地でマニコレ市保健当局者（保健監視部長、看護師、CHWs）らに接したところ、竹井氏の現地での活動は、彼らに高く評価されていることがわかった。</p> <p>{今後の検討}</p> <p>定森徹氏及び竹井潤子氏については、両者とも JICA 事業に関与していることから、それぞれの報告書を事業開始前に一読することが望ましい。</p>
-------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>(2) 広報効果</p>	<p>{評価}</p> <p>本プロジェクトは、ブラジルにおいて初めて実施される草の根技術協力事業であり、ブラジル国内及び日本国内においても、JICA 事業として広報効果は大きい。また、プロジェクトの実施地域もアマゾン深奥部であることから、プロジェクトの内容だけでなく、様々な角度から広報していくことができる案件である。</p>
-----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------