

# 第3部

## プログラム・レベルの評価



## 第3部 プログラム・レベルの評価

第3部では、JICAが2004年度に実施したプログラム・レベルの評価について紹介します。

プログラム・レベルの評価は、特定の国や開発課題、あるいは協力形態に関連した複数のプロジェクトを横断的に分析・評価し、JICA事業の効果を総合的に検証したり、今後の事業改善に向けた教訓・提言を抽出することを目的としています。評価結果は、事業の透明性の確保と説明責任の遂行のために広く公表しています。また、国別事業実施計画や課題別指針などの事業実施方針の策定・見直しや、より効果的な事業実施に向けた協力アプローチの改善に役立てるとともに、個別のプログラムやプロジェクトの形成・実施に際しても活用しています。

テーマの設定にあたっては、JICAにおける協力重点課題や援助をめぐる国際的動向などをふまえつつ、中期的な観点から戦略的にテーマを選定し、体系的に評価を実施しています。2004年度は、JICAにおける「人間の安全保障」への取り組みや、プログラム・アプローチの強化への取り組みなどをふまえ、これらのより効果的な実施に役立つ教訓を得ることに主眼を置いて、表3-1に掲載したような評価を実施しました。

なお、プログラム・レベルの評価は基本的に事後評価として実施していますが、あらたな協力分野などにおいて、関連プロジェクトの多くがまだ実施中で最終的な効果を「評価」する段階には至っていないものの、今後のより効果

的な協力の実施に生かすために、それまでの取り組みや経験を「レビュー」して教訓の抽出などを行う場合もあります。2004年度には、そうした「レビュー」として、アフガニスタンの平和構築支援のレビューを行いました。

プログラム・レベルの評価の実施に際しては、評価設問を設定の上、テーマに合った評価手法を検討して評価を計画・実施しています。たとえば「参加型地域社会開発のジェンダー評価」では、インタビューを通じて受益者の声を丹念に拾い、定性的な手法を用いて受益者のエンパワメントを分析・評価しました。また、「ボランティア事業(青年海外協力隊事業)―マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より―」では、同様の定性分析に加え、青年海外協力隊事業の効果をなるべく定量的に検証するために、隊員や配属先へのアンケート調査を行い、定量的な手法を併用して分析・評価を行っています。

さらにプログラム・レベルの評価では、評価結果の客観性の向上や専門的知見の確保の観点から、外部有識者の評価への参画や、専門機関への委託による外部評価の活用を図っています。その一環としてすべてのプログラム・レベルの評価には、当該テーマに造詣の深い外部有識者に評価アドバイザーとして参加いただいています。また、当該テ

表3-1 プログラム・レベルの評価 (2004年度実施案件)

	評価名	対象国
テーマ別評価	「参加型地域社会開発のジェンダー評価」	グアテマラ、ネパール
	「アフリカ感染症対策研究」	ガーナ、ケニア、ザンビア
	「ボランティア事業(青年海外協力隊事業)―マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より―」	マラウイ、バヌアツ、ホンジュラス
	「プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)」	ホンジュラス
	総合分析「高等教育」	タイ、ラオス、ケニア、タンザニア
	「経済連携」	インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア
レビュー	「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」	アフガニスタン

ーマに関して専門的知見を有する大学やコンサルタント企業など、外部機関に評価を委託して実施する場合もあり、2004年度実施案件のうち、「経済連携」は、大学およびコンサルタント企業の共同体に評価を委託して実施しています。以上に加えて、プログラム・レベルの評価では、評価結果の客観性を高めるとともに、今後の評価の質の改善に向けて、当該評価に直接携わっていない、第三者の有識者に評価結果を2次評価いただいております、評価結果とともに同2次評価結果も掲載して報告書を公表しています。

以下では、JICAが2004年度にかけて実施したプログラム・レベルの評価のなかから、「テーマ別評価」として「人間の安全保障」の重要視点である人々に届く援助や人々のエンパワメントに関連した2件の評価（「参加型地域社会開発のジェンダー評価」および「ボランティア事業（青年海外協力隊事業）—マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より—」）と、プログラム・アプローチの視点から協力のインパクトに焦点を当てた2件の評価（「アフリカ感染症対策研究およびプログラム評価（ホンジュラス基礎教育分野）」）の概要を報告します。そして最後に、「レビュー」として、「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」の概要を紹介します。

なお、第3部で紹介した報告書本体についてはJICAホームページでご覧になれます。

([www.jica.go.jp/evaluation](http://www.jica.go.jp/evaluation))



# テーマ別評価

## 第1章 人々に届く援助に向けて

人々を中心に据えた、人々に届く援助、また、将来の開発の担い手である人々のエンパワメント(能力強化)は、「人間の安全保障」における重要視点の1つです。第1章では、人々に届く援助や人々のエンパワメントを扱った2つのテーマ別評価を紹介しています。最初の「参加型地域社会開発のジェンダー評価」は、JICAによる参加型地域社会開発支援プロジェクトの効果的なあり方について、ジェ

ンダーの視点から分析し、住民のエンパワメントの観点からの対象地域社会の変化とジェンダー視点に立った取り組みとの関係性について評価したものです。次の「ボランティア事業(青年海外協力隊事業)―マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より―」では、国民参加のもと、草の根型で人々に届く援助を展開している青年海外協力隊事業について3カ国を事例として評価した結果を紹介します。

### 1 「参加型地域社会開発のジェンダー評価」

#### 1-1 評価調査の概要

##### (1) 背景と目的

JICAにおいては、草の根の人々に直接届く支援を強化する上で、住民参加を通じた地域社会開発の取り組みを進めてきた。しかしながら、「住民参加」や「ジェンダー視点」といった当該社会をみる上で重要な視点が必ずしも整理されておらず、各案件レベルにおいてさまざまな取り組みがなされてきた現状がある。本評価では、これまでJICAの住民参加型開発案件において行われてきたジェンダー視点に立った取り組みを分析し、今後の住民参加型案件のより効果的、効率的な実施に資するべく、教訓の抽出を図ったものである。

本評価では、まず参加とは「住民男女が、開発への主体的な参加を通じて、当該地域社会における自己実現ならびに生活や福祉(well-being)を向上する際に障害となるさまざまな社会・制度的課題を共有し、解決する方法を自ら習得し、解決する力をつける過程(エンパワメント)である」とした。

このような考えに基づき、本評価では、住民参加型の地域社会開発を進める際にはジェンダー視点を取り入れたアプローチを採用することにより、個人、世帯、コミュニティ各レベルにおいて男女双方のエンパワメントが生じ、ひいては案件の自立発展性や有効性が高まるという仮説を立て、その考察を通じて、ジェンダー視点に立った住民参加型地域社会開発の有効性を検証することを試みた。

##### (2) 評価の実施期間・体制

###### 1) 評価調査期間

2004年6月から2004年12月までの期間。うちグアテマラおよびネパールでの現地調査は、2004年8月から10月までに実施した。

###### 2) 評価実施体制

本評価の実施体制は、企画・調整部事業評価グループを主管とし、同部ジェンダー課題チーム、および以下の評価アドバイザーからなる検討委員会を設置し、議論を行った。調査の実施と報告書の執筆は、右検討会の方針に基づき、アドバイザー、事業評価グループおよびコンサルタント(アイ・シー・ネット株式会社)が担当した。

評価アドバイザー

西川芳昭 久留米大学経済学部教授

藤掛洋子 東京家政大学大学院助教授

田中由美子 JICA国際協力専門員

##### (3) 調査の対象案件

評価対象案件は、2002年から2004年の間に終了した参加型地域社会開発を目的とした、特定セクター(農村開発、森林保全、行政支援)の技術協力プロジェクトおよび開発調査のうち表3-2の6件とした。これらの案件のうち、ネパール村落振興とグアテマラ中部高原に関し現地調査を実施した。

表3-2 評価対象案件

国名	案件名	スキーム	略語	実施期間
バングラデシュ	住民参加型開発行政支援	技術協力プロジェクト	バングラPRDP	2000.4~2004.4
ネパール	村落復興・森林保全計画 フェーズ2	技術協力プロジェクト	ネパール村落復興	1999.7~2004.7
フィリピン	セブ州地方部活性化計画	技術協力プロジェクト	セブSEED	1999.3~2004.8
ラオス	ビエンチャン農業農村開発計画2	技術協力プロジェクト	ラオス農業農村	1997.11~2002.10
グアテマラ	中部高原地域貧困緩和持続的農村開発調査	開発調査	グアテマラ中部高原	2000.2~2003.3
ケニア	バリngo半乾燥地農村開発計画	開発調査	バリngo半乾燥地	1999.7~2001.12

## 1-2 評価調査の枠組み

### (1) 評価仮説と評価設問の設定

本評価では上記の評価目的に応じ、以下の3つの評価仮説を設定した。

- ① 住民参加型の開発は、必ずしもジェンダー視点に立って行われているわけではない。また、住民参加型の開発が、自動的に住民のエンパワメントにつながるわけではない。
- ② ジェンダー視点に立った住民参加型開発は、女性、男性双方のエンパワメントを促進する。
- ③ ジェンダー視点に立った住民参加型開発は、男女双方の個人・世帯・地域社会におけるエンパワメントを促進し、プラスの開発効果を引き起こす。

また、この評価仮説を検証するために、以下の3つの評価設問を設定した。

#### 評価設問1 (実施プロセスの分析)

評価対象案件は、どのようなジェンダー視点に立った取り組みを行い、どのような結果を生んだか。

#### 評価設問2 (変化の検証)

これらのジェンダー視点に立った取り組みは、地域社会

とそこに住む人々にどのような変化(プラス・マイナス)をもたらしたか。

#### 評価設問3 (教訓の抽出)

設問1と2から導き出された教訓は何か。

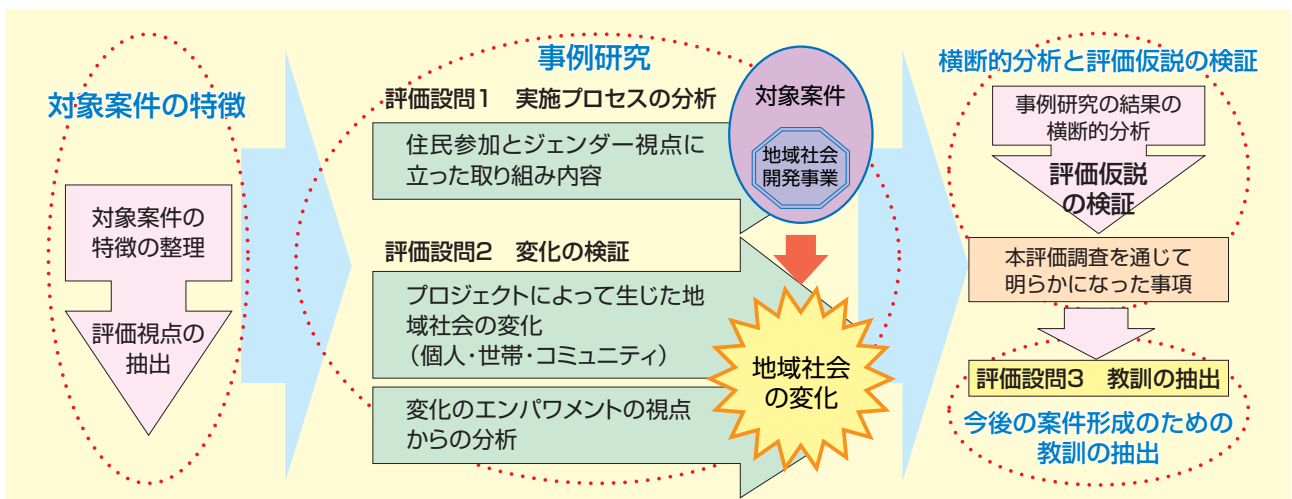
### (2) 評価手法

上記3つの評価設問をふまえ、本評価では、図3-1のとおり実施プロセスの分析と変化の検証を実施した。前者では、対象案件の実施プロセスを住民参加とジェンダー視点から分析した。後者では、プロジェクトによって生じた変化をエンパワメントの視点から分析した。これらの分析結果を考察し、教訓を抽出した。おもな調査手法は、国内調査における文献資料調査、国内関係者へのインタビュー調査、現地調査における対象案件の関係者のインタビュー調査、現地コンサルタントによる質問票調査である。

## 1-3 対象案件の特徴

ここでは、主として文献資料をもとに案件対象国の社会経済状況とジェンダーに関する状況についての情報を整理し、対象案件の特徴について住民参加とジェンダー視点から考察する。

図3-1 本評価におけるジェンダー評価の枠組み



## (1) 住民参加の視点からの考察

対象となった6案件は、すべて住民参加を通じた地域社会開発事業の実施を通じて、プロジェクト目標の達成をめざしていた。ここでの「住民参加」は、案件実施の効率性、効果、自立発展性の向上といった手段として位置づけられていた。一方、住民参加についての関係者間の認識の共有については文献資料での記載はなく、両者の関係性についての分析には限界があった。

文献資料では、各案件の計画段階においては、参加が期待される住民についての定義や、参加内容、「住民参加」を通じて具体的に誰が何をすることが期待されたのか、といった点が明確ではなかった。また各案件の実施段階においては、参加を促進するさまざまな取り組みが行われているものの、住民参加によって生じた変化については、実施プロセスにおける参加者のジェンダー、住民の参加態度、成果やインパクトのなかで詳細な情報の記載がみられなかった。

## (2) ジェンダー視点からの考察

文献資料を分析するかぎりでは、対象案件は1件を除き、ジェンダーという用語を「男女の違い」と認識し、ジェンダー概念や規範が形成された文化・社会的背景や構造などの考察はみられなかった。また、2件を除き、プロジェクト目標に対するジェンダー視点の位置づけは、明示的ではなかった。

しかし、実際には各案件で、ジェンダーフォーカスポイント\*を中心に、女性の参加の促進や能力向上の取り組みが積極的に行われた。その際には、全案件において女性グループを通じた取り組みが行われた。しかし、その実施プロセスの有効性や成果についての評価は、文献資料では確認できなかった。

## 1-4 事例研究

文献調査では限界のあった住民参加とジェンダー視点に立った取り組みについて、よりの確かな情報を収集するために、事例研究としてグアテマラ中部高原とネパール村落振興の2案件に対して現地調査を行い、その結果を住民参加とジェンダー視点から検証した。特にプロジェクトの実施

プロセスを住民参加の観点およびジェンダー視点から検証したうえで、実施によって生じた変化をプロジェクト目標との関係性とエンパワメントの観点から分析し、その結果を考察した。なお現地調査は、表3-3のとおりマクロレベル(おもに中央政府)、メゾレベル(おもに地方政府レベル)の案件関係者から、ミクロレベル(おもに地域住民、対象コミュニティ\*\*のキーインフォーマントや案件参加者)まで幅広い関係者を対象に実施した。

また、エンパワメントの観点による分析については、次の考え方に基づき評価を実施した。一般的に、エンパワメントとは「個々人が自覚し、自己決定能力、経済的・社会的・法的・政治的な力をつけ(能力を発揮)ていき、最終的に社会変革を実現することである」\*\*\*と考えられている。本評価では個人・世帯・コミュニティの各レベルでみられた変化がジェンダー関係や地域社会の構造を変化させる力に結びついた場合、もしくは実際に変化が生じたような場合に、エンパワメントが生じたと考えた。本評価で述べる個人的エンパワメントとは、プロジェクトによって生じた個人の変化が、周囲との関係性の変化を引き起こすための意識的、経済的、社会的・文化的な力を得ることにつながったことを指す。また、世帯レベルのエンパワメントとは、プロジェクトによって生じた個人の変化もしくはエンパワメントが、世帯内の階層関係やジェンダー関係を変化させた場合を指す。同時に、なんらかの影響による世帯レベルの変化によって夫婦の関係性が変化した場合も、世

表3-3 現地調査の対象者

	グアテマラ	ネパール
マクロ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンターパート機関</li> <li>・ステアリングコミッティー機関</li> <li>・ジェンダー担当機関</li> <li>・他ドナー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンターパート機関</li> <li>・ジェンダー担当機関</li> <li>・他ドナー</li> </ul>
メゾ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンターパート機関(地方レベル)</li> <li>・地方行政</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンターパート機関(地方レベル)</li> <li>・地方行政</li> <li>・女性局</li> </ul>
ミクロ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・キーインフォーマント(男女)有識者、コミュニティの代表、看護師</li> <li>・プロジェクト参加者(男女)</li> <li>・プロジェクト参加者の配偶者(男女)</li> <li>・非参加者(男女)</li> <li>《合計 132名》</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・キーインフォーマント(男女)有識者、コミュニティの代表、助産士、ソーシャルワーカー、識字ファシリテーター</li> <li>・プロジェクト参加者(男女)</li> <li>・プロジェクト参加者の配偶者(男女)</li> <li>・非参加者(女性)</li> <li>《合計 111名》</li> </ul>

\* ジェンダー視点に立った取り組みを担う役割を有した専門家やプロジェクト関係者

\*\* 本評価では、評価対象とした地域社会をコミュニティと呼ぶこととした。これは、各評価対象案件が対象とした地域の範囲とそこにおける社会関係による集団を指す。グアテマラ中部高原では「地区」、ネパール村落振興では「ワード」がこれにあたる。

\*\*\* 田中他編著『開発とジェンダー エンパワメントの国際協力』(2002)

帯レベルのエンパワメントに含まれる。コミュニティのエンパワメントとは、上記のような、プロジェクトによって生じた個人もしくは世帯の変化(もしくはエンパワメント)によって、地域社会の構造やジェンダー関係が変化した場合を指す。また、プロジェクトなど外部からの働きかけにより、コミュニティの意思決定機関や中心人物などの考え・行動に変化が生じ、既存の社会構造やジェンダー関係が変化した場合もここに含まれることとした。他方、プロジェクトによって生じた変化が個人の力を低下させる場合もある。さらに世帯・コミュニティにおける社会構造を強化したり、ジェンダー格差を拡大させたりした事例もみられる。本評価ではこのような事象を、マイナスのエンパワメントが生じたと考えた。

以上の視点から実施した現地調査の結果を次のとおりまとめる。

### (1) グアテマラ中部高原地域 貧困緩和と持続的農村開発調査

「グアテマラ中部高原地域貧困緩和と持続的農村開発調査(以下、グアテマラ中部高原)」は、開発調査として2000年から2003年にかけて、貧困緩和を目的とした持続的な農村開発計画の策定と、カウンターパート(C/P)への技術移転を目的として実施された。また、計画の有効性の実証調査として、貧困緩和のための簡易事業(パイロット事業)と呼ばれる地域開発事業が実施された。事例研究では、案件が対象とした4地区のうち、1地区を対象とした。

#### 1) 住民参加とジェンダー視点の位置づけ

本案件では、「住民参加」を、プロジェクトがめざす住民の生活水準向上を持続的なものにするための重要な要素と位置づけている。具体的には、プロジェクトの計画段階では住民参加型調査によって住民から情報やニーズを収集し、実施段階においては住民が地域社会開発事業実施に参加することを通じて、最終的に住民の能力向上に貢献するものであるととらえられていた。地域社会開発事業においては、①トップダウンではなくボトムアップ方式を主旨とする、②原則的にコミュニティと住民の考える問題点とニーズに基づいて事業を策定する、③事業は住民参加により実施される、という3つの方針に基づき実施された。また日本人専門家間では、住民参加の目的には、内戦によって破壊されたコミュニティ内の信頼関係を再構築することが含まれると認識されていた。しかしながら、どのような住民が参加すべきかについては明確な定義はされていない。

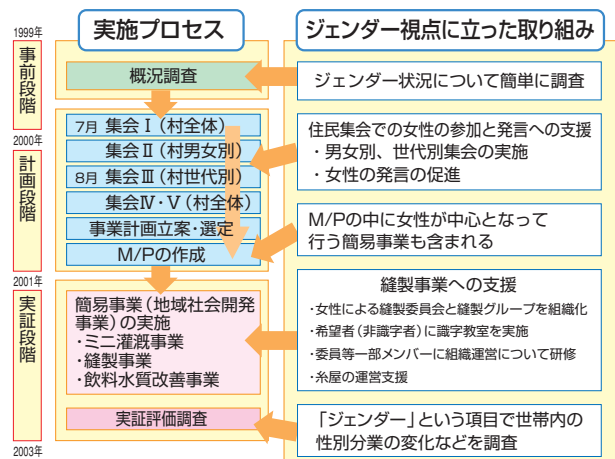
本案件におけるジェンダー視点の位置づけについては、

案件計画時には特に明記されたものではなく、ジェンダー視点に立った取り組みのための特別な投入計画(ジェンダー専門家の派遣など)は策定されていない。しかし、実際の活動においては、さまざまなジェンダー視点からの取り組みが行われた。また、活動の前半である計画段階の終了時に作成された持続的農村開発計画(マスタープラン:M/P)には、ジェンダー平等の重要性が明記された。実施段階では、このM/Pをもとに地域社会開発事業が実施された。

#### 2) プロジェクトの実施プロセス

評価は、プロジェクトの実施プロセスにそって、事前段階→計画段階→実施段階の3段階を対象に行った。事前段階において対象地域の概況を把握したあと、計画段階では、①選定された4地域内のコミュニティの現状分析、②住民の視点からのコミュニティの問題点、ニーズ、ポテンシャルの確認、③住民参加型手法による開発アプローチ(簡易事業計画)の抽出を目的に住民参加型調査を実施し、持続的農村開発計画(M/P)が策定された。実施段階は、実証調査と呼ばれ、計画段階で策定された持続的農村開発計画に含まれた開発アプローチのなかから優先度の高いものが選定され、住民参加によって実施された。これら実証調査は、①簡易事業の実施を通じた技術的妥当性のモニタリングおよび評価、②簡易事業の実施母体、サポート体制、運営状況(維持管理)のモニタリングおよび評価、③住民の問題解決能力の向上についてのモニタリングおよび評価を目的に行われた。実証事業終了後、各事業に対して評価(実証評価)が行われ、実証調査による教訓を抽出し、M/Pへ反映された。事例研究の対象としたシェアツェンバホ地区(以下、バホ地区)では、図3-2のとおり簡易事業として11の開発アプローチ(事業計画)から、ミニ灌漑計画、飲料水質改善計画、縫製事業促進計画の3件の簡易事業

図3-2 シェアツェンバホ地区における実施プロセスとジェンダー視点に立った取り組み



が地域社会開発事業として選定され実施された。

### 3) プロジェクトによって生じた変化と各レベルのエンパワメントについての考察

本案件のパホ地区における取り組みでは、計画段階で住民集会を通じて住民ニーズを反映した地域社会開発事業が選定され、住民参加により事業が実施された。地域社会開発事業の参加者のなかには、事業への参加を通してプロジェクトがめざした「能力向上や生計向上を通じた貧困緩和」を実現した事例がみられ、住民参加がプロジェクト目標の達成に寄与した。

その一方で、参加者が一部の住民に偏っていたことが判明した。実施された事業への参加者は、縫製事業ではウィピルを製作する女性のみ、灌漑事業では灌漑用地に農地を所有する男性のみに限られていた。また参加者の態度は、そのジェンダーによって異なり、女性は住民集会へ出席しても発言できなかつたりしたために、女性のニーズが意思決定に反映されない事例があった。また事業実施に直接かわからない女性ほどの事業の恩恵も受けることができないなど、女性間における格差などがみられた。地域住民のジェンダー状況への配慮に限界があったために、案件実施により、意図していなかったにもかかわらず地域社会に格差が生じ、男女間の格差のみならず、同性間の格差や不平等感を生み出したことがわかった。また本評価を通じて、こうした参加者の偏りが村落全体の開発計画におけるプロジェクト活動の位置づけを不明確にしたり、女性(縫製)・男性(灌漑)に区分された活動が相互の連携や協力を阻害するなど、地域社会開発事業そのものの自立発展性を低下させる一因となっていることが明らかとなった。

パホ地区における本案件では、ジェンダー視点に立った取り組みというのは、女性のみを対象とする取り組みと同義語であると考えられた。女性のみを対象にした取り組みは、住民集会への参加や女性の発言の促進により、限定的ではあるが女性のニーズを地域社会開発のための計画(農村開発計画)へ反映させることができた。また、集会や地域社会開発事業への女性の参加を奨励することにより、女性のエンパワメントを促進することに効果的であった。実施された縫製事業では、女性の個人レベルのエンパワメントを発生させるだけでなく、世帯レベルのエンパワメントを実現した事例もみられた。

## (2) ネパール村落振興・森林保全計画 (第2フェーズ)

「ネパール村落振興・森林保全計画(以下ネパール村落振興)」は、ネパール中西部の中山間地域であるカスキ、バル

バットの2郡を対象に実施された技術協力プロジェクトである。第1フェーズが1994年から1999年、第2フェーズが1999年から2004年、フォローアップフェーズは2004年7月から2005年7月の期間で実施された。

第1フェーズは「住民の自主的な活動による生活水準の向上とそれによる自然環境の向上と土地生産力の向上」をめざして、JICAの住民参加型案件の先駆けとして、また青年海外協力隊のチーム派遣である「緑の推進協力計画」とのパッケージ協力として実施された。第2フェーズは、その経験をふまえ、事業の計画から評価まで住民の積極的参加をとまなう村落資源管理モデルの開発をめざした。本評価では、第2フェーズを対象とし、案件対象地域2郡(District)の10村(VDC: Village Development Committee、村落開発委員会)のうち、2つのワード(Ward: 村以下の行政単位)を評価対象地域とした。

### 1) 住民参加とジェンダー視点の位置づけ

本案件は、プロジェクト目標である村落資源管理モデルの策定が、住民による企画から評価までの参加をとまなうものになるという、住民参加型アプローチの考え方に基づいている。特に、計画段階と事業実施への住民の主体的参加を通じて、住民の組織運営能力や地域社会開発の計画からモニタリングまでの実施能力を向上することが期待された。

本案件の「事業運営ガイドライン」では、プロジェクトの基本コンセプトの1つとして住民参加型のアプローチが重視され、次のとおりその位置づけが明記されている。「プロジェクトの最も重要な概念は、住民が村落資源を活用して生活しているがゆえに、住民自らが問題を把握し解決する能力を高めることが、持続的な村落資源管理のために必要不可欠であるとの認識である。プロジェクトは、各般にわたるサブプロジェクト(地域社会開発事業)を通じて住民を支援するが、その際は常に住民参加型アプローチを貫く。このため、すべてのプロジェクトの活動は、住民の主体的な参加によって進められることとし、かつ、それを助長するものでなければならないとの認識に立って、住民からのボトムアップによる取り組みを原則とする。」

地域社会開発への参加の形態としては、住民による労働貢献が採用された。その参加者について明記はされていないが、活動内容には以下に述べるジェンダーと公正に関する基本コンセプトにそって、女性や低カースト層(職業カースト: OC)などの不利な立場にいる住民が含まれるようにする取り組みが含まれていた。

この案件では、社会・ジェンダーの視点をプロジェクト目標達成の重要要素に位置づけている。事業運営ガイドラ

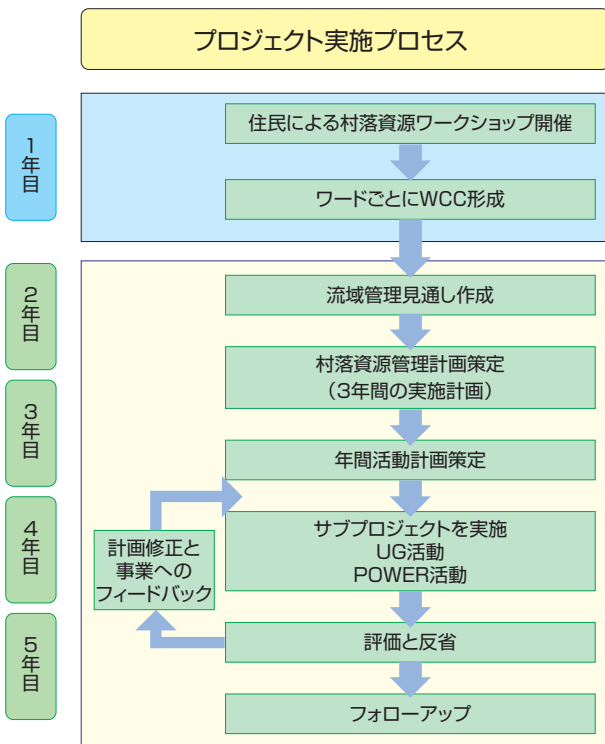


インのなかでは、上記の住民参加と同じように基本コンセプトとして、ジェンダーと公正についての項目がある。具体的には「住民参加による総合的村落資源管理を適切に進めるためには、すべての住民が等しく平等な立場でこれに関与することが必要である。そのために、プロジェクトは貧困層、職業カースト、女性など、不利な立場にある者の受益と参加の公正さを高めるために、プロジェクトのすべての活動において、こうした公正が貫かれるよう、慎重かつ適切な配慮を行うこととし、これに反するいかなる活動も支援しない」旨が、明記されている。そこでは、「非優遇的な取り扱い」を受けている住民に対して能力向上のための特別プログラム(Power\*)を行う旨も明記されている。この案件では、不利な立場にある者(社会的弱者)には、女性だけではなく貧困層や職業カーストも含まれること、その背後にある不公正な社会構造が存在することを確認するために、「ジェンダーと社会公正」もしくは「社会ジェンダー」という表現を用いている。

## 2) プロジェクトの実施プロセス

本案件は、ネパール中西部の中山間地域の貧困緩和と自然環境保全を上位目標に、住民参加型の村落資源管理モデルの開発をめざして図3-3のプロセスで実施された。ワードを中心とするマイクロレベルにおけるプロジェクトのおも

図3-3 ネパール村落振興実施プロセス



な活動や事業としては、村落住民の代表から構成されるワード保全委員会(Ward Conservation Committee: WCC)の設置、WCCによる村落開発計画の策定、その計画にそったサブプロジェクトと呼ばれる地域社会開発事業の形成と実施などが挙げられる。

サブプロジェクトの実施は、サブプロジェクトごとに組織されたユーザーグループ(Users Group: UG)を通じて、WCCの監督のもとに行われた。住民組織には、そのほかに非識字女性によるパワー(Power)グループがあった。

## 3) プロジェクトによって生じた変化についての考察

本件は、住民参加がプロジェクト目標達成の重要要素であることが、計画段階から明確に位置づけられていた。また既存の住民の意思決定機関(ワード開発委員会: WDC)を活用し、それを含んだ形でのあらたな住民の意思決定機関(ワード保全委員会: WCC)を形成した。またWCCを通じて、既存の地域社会の仕組みにそった形での協力を行う配慮がなされた。そのため、策定段階から住民によって、村落資源管理のための地域レベルの計画づくりが行われた。プロジェクト活動の中心は、以上のプロセスで策定された計画をもとにした、サブプロジェクトと呼ばれる地域社会開発事業の実施であった。事業は案件によってつくられたUGと住民組織(Power)を通じて、WCCの支援のもと実施され、この事業の維持管理やモニタリングはWCCによって行われた。こうした住民の活動は、住民とプロジェクトをつなぐ役割をするモチベーターと政府のカウンターパートの中堅技術者(MLT)による緻密な支援のもとに行われた。

以上のように本件は事業実施のすべてのプロセスが住民参加型アプローチによって行われ、事業による便益や事業参加を通じた能力向上により、地域社会に個人・世帯・コミュニティの全レベルにおいてプラスの変化をもたらした。

一方で、案件によって生じた格差もみられた。プロジェクトでは、参加者のジェンダーに配慮し、社会的弱者に対して優先順位や数値目標を設定して参加を促進した。しかし、参加の形態は一様ではなく、エンパワメントに結びつくような参加には限界があった。同様に、UGへの労働貢献を通じた参加は受益者全員に義務化されていた一方で、UGの活動の意思決定は、一部の住民に限られていた。こうした意思決定をとまわらない参加においては、エンパワメントには限界もみられた。

活動のなかには、社会的弱者のみを対象に研修や事業を通じた直接的なエンパワメントをめざしたPowerグルー

\* POWER Programとも呼ばれる。Poor people, Occupational caste and Women's Empowerment for Resource management Programの略

ブ活動があるが、この活動の参加には、人数(30人)や、参加要件(非識字者)に制限があった。また、地理的理由や周囲の反対により、参加を断念したケースもあった。そのために、非参加者と参加者との格差が、案件を実施することによって拡大した。こうした参加者の偏りは、地域社会に格差を生じさせるのみならず、事業やグループ活動、ひいては地域社会全体の自立発展性を妨げる一因となって

いるものと思われる。

本案件では、計画段階からプロジェクト目標達成のためにジェンダー視点が重要な要素であることが明確に位置づけられていた。そのために、上記のようにPOWERを通じて社会的弱者である女性へのエンパワメントの取り組みがなされた。またWCCやPOWERに対して、ジェンダー認識向上のための働きかけを行った。こうしたプロジェクト

## Box 8 事例研究の結果得られたジェンダーエンパワメントの具体的事例

事例研究では、マイクロレベルの変化およびエンパワメントを検証するため、幅広く地域住民、コミュニティのキーインフォーマントや案件参加者の男女を対象に、グアテマラでは132名、ネパールでは111名に対しインタビュー・質問表調査を実施した。本調査により明らかとなったエンパワメントの具体的事例を個人、世帯、コミュニティのエンパワメントの視点から以下のとおり紹介する。

### 1. グアテマラ中部高原地域

#### 貧困緩和持続的農村開発調査

- 事業への非参加者によって女性がエンパワメントされた事例(女性個人のエンパワメント)

「自分はプロジェクトが始まったとき赤ちゃんがいたので世話に忙しく、住民集会や縫製事業には参加できなかった。識字教室も受けられなかった。でも、縫製事業により糸屋ができてから糸屋はよく利用する。夫が家計をコントロールしており、家事に必要な物を購入するときは夫からお金を受け取って購入している。(中略)現在では、縫製グループが運営する村糸屋で少額で少量でも購入できるため、いつでも織物ができるようになり、結果として収入が上がった。また自分の収入が常にあるという安心感がある。また、少額的生活用品であれば自分の収入により購入が可能になり、常に夫に金を無心する必要がなくなった」

(非参加者 糸屋の利用者 20代)

- 妻の識字教室参加により夫婦関係が変化した事例(世帯レベルのエンパワメント)

「夫がテーラー(ミシンによる縫製)を家業として行っている。自分は以前は読み書きができなかったため、夫の不在時に客が来た際注文がとれなかった。しかし、識字教室に参加したことで読み書きがで

きるようになった。そのため、いまでは客の用件や会計をメモに記載することで注文もとれるようになった。夫も自分を信頼して安心して外出できるようになり、喜んでいる」

(縫製グループメンバー

識字教室参加 20代)

- 女性リーダーを通じた地域社会の変化の事例(コミュニティレベルのエンパワメント)

「縫製事業が始まって、最初は普通のメンバーだったが、第2次委員会が結成されて自分も委員になった。(中略)自分は副委員長だったが、現在はこの委員会のリーダーとして活動している。委員会の活動は大変だが、委員になったおかげで会計について学び、パツンに自分たちの銀行口座をもち、自分で出し入れができるようになった。これはすごくうれしい。また、糸の仕入れのためにいままで行ったこともない土地を訪問して世界が広がった。(中略)こうしてさまざまな経験ができることはうれしい反面、やはり大変なことは多い。でも、自分がやめると糸屋を利用してくれる600人もの女性たちが困るので、頑張っている」

(縫製委員 29歳)

### 2. ネパール村落復興・森林保全計画(第2フェーズ)

- WCC(意思決定機関)参加を通じたPOWERメンバーのエンパワメントの事例(女性個人のエンパワメント)

「自分の村(サルコラ村)のワード1のPOWERメンバーは10人で、7人はOCだ。代表としてWCCに出席している2名もOCだ。当初OCでありかつWCCのような委員会に男性に交じって出席したことがなかったPOWERの代表2名は、WCCの会議に出席しても何も発言できなかった。POWERの活動を通じて、女

性たちは自信をもつようになり、またWCCの会議への出席にも慣れ、いまは変化の段階にある。少しずつPOWERからの意見をいえるようになってきている。これはPOWERによる変化だ」

(サルコラ村 モチベーター 30代男性)

- 妻のPOWERの識字教室によって夫婦の会話が変化した事例(世帯のエンパワメント)

「自分は非識字者だったので、夫は自分の能力を評価していなかった。しかし、POWERに参加して識字教室に通って読み書きができるようになり、出稼ぎ中の夫と文通することができるようになった。夫は、自分が研修によって本当に読み書きができるようになったことに驚き、POWERの活動を認めるようになった。文通を通じて、夫は自分の社会活動能力を認めるようになり、地域社会の問題や仕事上の問題についても手紙で相談しあうようになった」

(POWERメンバー ワード6 38歳OC)

- 研修によりWCC男性メンバーがジェンダーに関する考えを変化させた事例(コミュニティレベルのエンパワメント)

「自分のワードのWCCの中心的存在の男性メンバー2人(会計とセクレタリー)は、ジェンダー視点に立った取り組みの重要性を軽視し、女性グループ活動に否定的だった。そして、WCCのミーティングにおいてもPOWERメンバーの出席や発言を妨害した。(中略)しかし、スタディツアーで他の地域のOC女性の生計向上グループの経済的成功をみて、女性の経済活動の効果が触発された。ツアー終了後、自分のワードのPOWERの生計向上活動を支援するために豚の仕入れを手伝うようになった」

(モチベーター トウムキ 30代男性)

の取り組みは、上記のような個人レベルのエンパワメントだけでなく、世帯やコミュニティ・レベルでのジェンダー関係の変化や格差の是正に貢献したといえる。

一方で、こうしたジェンダー視点に立った取り組みは、対象地域の住民の一部に限られていた面も否めない。POWERグループの参加者が偏っていたことは、上記のとおりである。また、ジェンダー認識向上の取り組みは、WCCとPOWERのみに行われ、多くの住民（おもに男性）が参加したUGには十分な取り組みがなされなかった。結果として、多くの住民がジェンダー視点に立った取り組みに直接参加することができなかった。そのため、ジェンダー視点に立った取り組みによる便益が受けられず、格差が生じたり、地域社会開発事業の自立発展性を低下させた事例もみられた。

## 1-5 評価結果の横断的分析による 評価仮説の検証

### (1) 評価仮説①の検証

住民参加型の開発は、必ずしもジェンダー視点に立って行われているわけではない。また、住民参加型の開発が、自動的に住民のエンパワメントにつながるわけではない。

これまでの考察では、「住民参加型」で実施されているプロジェクトにおいて、その対象とする住民の選定や参加の方法にはジェンダー格差がみられた。また、参加しても必ずしもそれが自動的にエンパワメントにつながっていない事例がみられた。そのおもな要因として、プロジェクトが設定した参加者の選定条件が、対象地域のジェンダー状況を十分考慮していなかったり、選定条件に該当しているにもかかわらず、画一的に参加人数に制限を設けたことなどにより参加できなかったことなどが考えられる。また住民自身が組織として決定し、「住民主体による参加型アプローチ」により地域開発事業や住民グループによる活動が実施されたにもかかわらず、意思決定をするのが男性や一部の有力な男性に偏っていたり、住民自身のジェンダーに対する認識や理解の低さにより、住民男女双方のエンパワメントに結びつかなかった事例がみられた。

事例研究対象となった案件において取り入れられた「住民参加型」アプローチには、住民の地域会合への出席や発言、意思決定、組織化、グループ参加者および委員の選定や登録、研修の受講、事業実施への貢献、事業からの便益の享受といったさまざまな側面がある。しかしながら、案件ではこれらの側面において、必ずしも女性や社会的に



縫製事業で民族衣装を織っている女性たち  
(クアテマラ 中部高原)

不利な立場にいる女性および男性の参加に十分配慮しているわけではなく、「住民参加型」アプローチを取り入れるだけでは、自動的に住民男女のエンパワメントが発生するとは限らないことがわかった。

### (2) 評価仮説②の検証

ジェンダー視点に立った住民参加型開発は、男女双方のエンパワメントを促進する。

事例研究では、対象地域における既存のジェンダー規範やジェンダー格差を解消するような試みがなされた場合、女性の参加が促進され女性のエンパワメントが生じた事例がみられた。また女性のエンパワメントが、ジェンダー関係を変化させたり、男性のエンパワメントにつながる事例がみられた。男性に比べ女性が住民集会や開発事業に参加することに困難な規範があるような場合には、女性のみを対象としたグループ形成を実施したことがわかった。また、ジェンダー格差を解消するために識字教室や研修旅行などを通じて女性の意識や能力の向上を図ったり、生活状況を改善するための取り組みを行った結果、女性のエンパワメントにつながった事例が確認できた。

しかし、男性においては、より不利な立場に置かれた男性に対する配慮がされたという事例は確認されなかったため、男性間の格差に配慮したという意味での「ジェンダー視点に立った取り組み」が、男性のエンパワメントを促進したという側面は十分に検証できていない。

### (3) 評価仮説③の検証

ジェンダー視点に立った住民参加型開発は、男女双方の個人・世帯・地域社会におけるエンパワメントを促進し、プラスの開発効果を引き起こす。

住民参加型の開発においてジェンダー視点に立ったアプローチがとられた場合には、個人(男女双方)、世帯、地域社会(コミュニティ)各レベルにおけるエンパワメントをいっそう促進し、プラスの開発効果を発現することが確認できた。

ジェンダー視点に立った取り組みとしては、前述のように対象地域においてすでに存在していたジェンダー規範やジェンダー格差を解消するような試みが実施されたことが挙げられる。そのような場合には、女性の参加が促進され、

女性の個人レベルでの精神的、経済的、社会文化的な側面でのエンパワメントが生じることが確認された。さらに、女性の個人レベルでのエンパワメントが、世帯におけるジェンダー関係を変化させたり、男性のエンパワメントにつながる事例が確認できた。さらに地域社会(コミュニティ)レベルでも、村落の意思決定過程に携わっている男性のジェンダー意識の変化や、コミュニティ全体のジェンダー理解の促進につながったケースがみられ、それらが住民参加型の開発事業を効果的に進めることにもつながっていることが確認できた。

事例研究の対象となった案件では、ジェンダー視点に立った取り組みとして、対象社会におけるさまざまなジェンダー規範や格差、その背後にある社会構造(貧困、カーストなど)を考慮することの必要性はある程度認識されていたが、実際の取り組みは限定的だった。また、男女の差異だけでなく、女性間、男性間の格差や差異についても十分考慮されていたわけではない。

住民参加型開発においてジェンダー視点に立った取り組みが限定的であるのは、プロジェクトの計画時から住民参加やジェンダー視点に立った取り組みについて、その内容やアプローチ方法が十分検討されず、実施過程においてもレビューやモニタリングが不十分であることが要因の1つであると推察できる。ジェンダー視点に立った取り組みが、画一化されたり限定的である場合には、ジェンダー間、ジェンダー内、個人、世帯、地域社会において、さまざまな格差が生じ、住民の組織活動や地域社会開発事業の自立発展性が低下する可能性があることがわかった。

## 1-6 今後形成される案件のための教訓

上記分析を通じて抽出された、今後効果的な住民参加型の地域社会開発を形成・実施する際に有効であると思われる教訓を、案件の実施プロセスにそって説明する。

### (1) 住民参加、地域社会開発、ジェンダーの基本的な考え方についての教訓

- 1) JICAにおいて住民参加型開発の考え方や手法、形態は一様ではない。したがって住民参加の考え方をプロジェクトの計画において共有し、その方向性を明確に位置づけておく必要がある。
- 2) 地域社会開発における住民は一様ではないため、対象地域の住民女性、男性双方の個々人のニーズや多様性に留意し分析する。

- 3) ジェンダー視点とは、男女の差異に注目し、その背景となる社会構造を分析する視点であるが、同時に同性間の差異についても分析する。

### (2) 計画段階に関する教訓

- 1) 案件の計画段階では、効果的な住民参加型開発を促進するために、ジェンダー視点に立ったエンパワメント(ジェンダーエンパワメント)を、明確に位置づける必要がある。そのためには、以下のような取り組みが効果的である。
  - ①関係者間でジェンダーエンパワメントに関する認識を共有するために、計画段階からプロジェクト目標とジェンダーエンパワメントとの関係性を明確化し、文書に明記する。
  - ②プロジェクトの成果、活動内容に、ジェンダーエンパワメントのための取り組みを含める。
  - ③ジェンダーエンパワメントを行う上で、ジェンダー担当の専門家(男女を問わず)やカウンターパートによるジェンダーフォーカルポイントを配置する。
  - ④プロジェクトの取り組みの対象者やその取り組み方法が、一部の住民のみを対象としたものに偏ることを回避するために、ジェンダー視点に立ったモニタリングと評価の取り組みをプロジェクトの実施過程のなかに位置づける。
- 2) 計画段階もしくは事業実施段階の初期に、ベースラインサーベイ(社会ジェンダー調査)を通じてプロジェクトの対象地域の住民の多様なニーズや問題点、ジェンダー役割やそれによって生じている制約などを分析し、その結果に即したプロジェクトを計画する。

### (3) 実施段階に関する教訓

- 1) 案件実施段階では対象地域のジェンダー状況に対応した対象者を選定し、協力を実施することが重要であり、具体的には以下の取り組みが求められる。
  - ①多様な開発課題やニーズに対応していくためにも、住民のニーズを抽出する際に、住民の置かれている状況ごとに、情報を収集し分析する。
  - ②社会的に不利な状況にある住民を対象にした識字教室の実施など、ジェンダーの視点に立ってジェンダーエンパワメントにつながるような取り組みを行う。
  - ③特に社会参加がむずかしい女性の状況に配慮し、女性グループ活動を通じた、女性の能力向上の取り組みを強化する。

- ④社会的に不利な状況にある男性住民を対象とする取り組みを行う。
  - ⑤プロジェクトの効果や自立発展性を向上させるためにも、対象地域の住民男女双方に対してジェンダー認識向上に向けた取り組みを行う。
- 2) 住民参加を通じた取り組みを行う際には、参加者のジェンダーや、参加者のニーズの違いに留意し、事業内容や活動内容を画一化せず、取り組みの内容やスピードを柔軟に変化させる必要がある。
  - 3) 対象地域のジェンダー状況に柔軟に対応するためには、既存の住民グループの活用や住民のなかからのファシリテーターの選出など、現地のリソースを活用する。
  - 4) ジェンダー研修やワークショップの開催を通じ、プロジェクト関係者自身(専門家およびカウンターパートなど)のジェンダー視点に立った取り組みへの認識の向上を図る。

#### (4) モニタリング・評価段階についての教訓

ジェンダー視点に立ったエンパワメントを通じ、より効

果的に参加型地域社会開発の案件を行うためには、評価やモニタリングもジェンダー視点に立って行うことが重要である。本評価で実施したジェンダー視点に立った事後的な評価に加え、中間、終了時といった、通常の事業評価プロセスにおいてもジェンダー視点は必要である。そのために、評価調査団へのジェンダー評価やジェンダー分析の専門家の参団やジェンダーフォーカルポイントの配置による日々の活動のモニタリングなどが具体的な取り組みとして考えられる。これらモニタリング・評価の視点として以下の3点が挙げられる。

- 1) 評価を実施する際には、参加者のジェンダーや、参加の態度(形態)の違いに留意しながら、プロジェクトの実施プロセスを確認する。
- 2) プロジェクトによって生じた地域社会の変化をプラス・マイナス双方のエンパワメントの視点から評価していく。
- 3) プロジェクト活動によって生じた変化を、地域社会全体のエンパワメントの視点から把握するために、プロジェクト活動への非参加者や中途脱退者も評価調査の対象とする。

## 2 「ボランティア事業(青年海外協力隊事業) – マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より –

### 2-1 評価調査の概要

#### (1) 背景と目的

JICAでは、2005年度に発足40周年を迎えた青年海外協力隊(JOCV)事業をはじめとする、ボランティアを海外に派遣する事業を実施している。同事業については、現地の人々とともに活動し、開発途上国の草の根のニーズに対応する国民参加事業として、JICA事業の柱の1つに位置づけている。

JICAでは2003年度の独立行政法人化をふまえ、これらの事業をより体系的に評価するため、事業の性格や特徴にあった評価手法を開発する取り組みを行ってきた。そして、「開発途上国・地域の経済および社会の発展または復興への寄与」「開発途上国・地域とわが国との間の友好親善および相互理解の深化」「ボランティア経験の社会への還元」という3つの視点から事業を評価することとし、JICA青年海外協力隊事務局において、2004年度から本格的にJOCV事業に事業評価を導入した。

テーマ別評価「ボランティア事業(青年海外協力隊事業) – マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より –」は、JICA青年海外協力隊事務局が事業の一環として実施する事業評価を補完するものとして、事例研究を通じて、上記3つの視点からより長期的な期間を対象にJOCV事業の協力効果をより総合的に検証のうえ、事業改善に向けた教訓を得ることを目的に実施した。

#### (2) 評価の実施期間・体制

##### 1) 評価調査期間

2004年12月～2005年7月(マラウイ現地調査：2005年3月27日～4月17日、バヌアツ現地調査：2005年4月23日～5月15日、ホンジュラス現地調査：2005年4月23日～5月16日)

##### 2) 評価実施体制

JICA企画・調整部事業評価グループを主管とし、以下2名の外部有識者(評価アドバイザー)およびJICA青年海

外協力隊事務局からなる検討委員会を構成した。評価は、この検討委員会が決定する方針にそって実施し、調査の実施と報告書の執筆は、事業評価グループとコンサルタント(株式会社コーエイ総合研究所)が担当した。

#### 【評価アドバイザー】

木村秀雄 東京大学大学院総合文化研究科教授

脊戸明子 学校法人文際学園日本外国語専門学校校長

### (3) 調査の対象

派遣の歴史や派遣実績、JICA事業に占めるJOCV事業の比率、モデル的な事例として他国の事業にも有益な教訓を引き出せるかどうかなどを総合的に考慮し、バヌアツ(大洋州地域)、マラウイ(アフリカ地域)、ホンジュラス(中南米地域)を調査対象国として選定した。また、過去10年間(1995年度1次隊～2004年度1次隊)に派遣された青年海外協力隊員を調査対象者とした。

## 2-2 評価調査の枠組み

### (1) 評価設問

上記1.(1)の目的のもと、以下の評価設問を設定した。

- ① JOCVの派遣は、「開発途上国・地域の経済及び社会の発展又は復興への寄与」、「開発途上国・地域とわが国との間の友好親善及び相互理解の深化」、「ボランティア経験の社会への還元」に、どのような効果をあげているか
- ② 効果発現の貢献・阻害要因は何か
- ③ JOCV事業がより大きな効果をあげていくためには、どのように事業改善を図っていくべきか

### (2) 評価手法

上述の3つの視点を検証するために、以下の評価手法を活用した。

- 文献調査(隊員報告書、JICA国別事業実施計画、

PRSP、各種報告書等)

- インタビュー調査(相手国関係者《相手国省庁・隊員配属先・受益者等》:約160名/グループ、派遣中隊員:約80名、JICA関係者:約40名、等)
- アンケート調査(隊員配属先:約90機関回答/回答率58%、帰国隊員:約130名回答/回答率約25%、派遣中隊員:約110名回答/回答率約83.7%、派遣前隊員:386名回答/回答率94.8%)
- 観察(隊員活動の観察)

## 2-3 調査結果および横断的分析

以下に、各視点についての調査結果をまとめる。

### (1) 視点1「開発途上国・地域の経済および社会の発展または復興への寄与」

#### 1) ニーズとの合致

各国のJOCV派遣の概要は表3-4のとおりである。3カ国ともに、派遣の重点分野は相手国の開発計画やPRSPなどで開発課題・重点分野として挙げられた分野に合致している。また、JICA国別事業実施計画においてもJOCV事業は重要な位置づけにあり、派遣重点分野とJICA国別事業実施計画での重点分野との合致も確認できた。特に、ホンジュラスでは、貴重な援助リソースとしてJOCVの活用が図られてきており、ボランティア事業の方針として、中長期的な展望を掲げ、継続的・集中的に実施することとしており、他事業との連携のもとに派遣重点分野および重点地域を戦略的に決定していることが特徴である。

各国において、離島や僻地、農村部などのほかの援助が届きがたい地域での活動が実施されている。たとえば、バヌアツでは、人口の8割が居住する離島・僻地で継続的に活動を実施しているのは隊員だけである。また、ホンジュラスでは、PRSPの重点地域である貧困層の多い地方への派遣を近年増加させている。マラウイにおいても、農村部

表3-4 派遣の概要

	バヌアツ	マラウイ	ホンジュラス
青年海外協力隊派遣開始年	1988年	1971年	1976年
累計派遣人数	135人*1 (オセアニア地域実績6位)	1,246人*1 (アフリカ地域実績1位)	857人*2 (中南米地域実績1位)
派遣重点分野	教育・保健医療 地方開発	教育・保健医療・農業	人的資源(教育等) 保健医療・農林水産
JICA技術協力に占めるJOCV事業の割合 (経費ベース)*3	約50%	約46%	約30%

\*1 2005年3月31日時点、\*2 2005年4月時点、\*3 過去10年(1995-2004年)

や地方都市への派遣が多くを占めている。このように、JOCV事業の特徴を生かし、支援を必要とする配属先や住民へ直接に働きかけて活動するといった人々に届く協力が展開されており、JOCV事業は各国における離島や僻地など地方や農村における開発ニーズに対応している。

隊員の配属先や、他援助機関からは、隊員は現地住民とともに生活しながら活動を進めるため、現場の事情を的確に把握できること、また、機動力・柔軟性があるため現場レベルの活動では協力隊に優位性があるといった点が指摘された。

## 2) 隊員自身の自己評価

### ①目標の設定

隊員が行う業務の概要は、派遣の要請が相手国政府から挙げられた際に提出される要請書に記されているが、具体的な活動目標の設定や活動計画の策定は、基本的に隊員自身に任されている。隊員は現地の状況および自分の有する知識・技術にあわせて、配属先との合意の上、活動目標を設定している。隊員によって目標設定の幅は異なるものの、隊員は個人の具体的な活動目標を設定していることが確認できた。また、目標や活動内容は現地の状況にあわせて適宜変更されている。

なお、「グループによる派遣\*」の隊員では、プロジェクトとしての目標・活動対象・枠組み・期間がすでに定められ、隊員活動の大枠や最低限実施すべき事項は決められているケースが多い。したがって、個別派遣の隊員が活動の目標を設定する場合は状況が若干異なり、「初等教育における留年率、退学率低下を目標に他職種と連携し汎用性のあるモデルをつくり上げる」など、より明確な目標が隊員から示されており、活動目標や内容を自主的に変更したという事例は個別派遣に比して少ない。

### ②活動内容の工夫

活動を進めるにあたって実行していた事項として、「活動地域の人間関係を理解すること」「同僚や活動地域の人々と積極的に会話すること」「活動地域に適するように活動内容を工夫すること」「現地語を覚えること」といった点が3カ国共通して多く挙げられた。このことから、隊員の多くが活動を進めるにあたって、活動地域の住民とコミュニケーションを図ること、活動の地域の文化・風習を理

解することを大切であると認識し、実行に移していることがわかる。カウンターパートと農民の会話を理解することが第一と思いつく語(マラウイの現地語)の習得に取り組んでいる、若者や子どもとサッカーをするなど人々とのコミュニケーションを心がけている、挨拶をしっかりする、相手を名前で呼ぶ、といった事例が確認できた。

### ③達成度・満足度

隊員活動の達成度は、アンケート調査においては「非常に達成している」「まあまあ達成している」と評価している隊員は3カ国共通して4～5割程度であった(バヌアツ帰国隊員のみ約7割)。「1クラス生徒200人の授業を目の当たりにして、この生徒を教えることが自分の仕事だと感じ、その仕事は達成できたと思っている」「講習前と比べて、講習生の質は向上していると思う。未講習の教員と比べると、その質は格段に異なっている」といった声が隊員自身から聞かれた。一方で、「一時的な充足感が得られることは時々あるが、この1年を振り返ってみると自分がこのプロジェクトに入ったことにより役に立った成果は特にみられないと思う」「住民のニーズは何なのか、いまでもわかりかねている」といったように、活動半ばにあり、試行錯誤しつつ活動を進めているという声も挙げられた。

一方、協力隊参加に対する満足度は、3カ国共通して8割以上の隊員が「非常に満足している」「まあまあ満足している」と回答している。活動の達成度と満足度は必ずしも一致しておらず、「子どもの変化がみられるのがうれしい。授業がやりやすくなったなどの教員の話の聞くとやりがいを感じる」「得られたものはたくさんある。はじめての海外であり、いろいろな人がいることがわかった」「得たものはたくさんある。そのなかで特に、自分が強くなった。不便でも生活できるし、いろいろな人とも付き合えるようになった。隊員に参加したことに満足している」といったように、活動や生活を通じてなんらかの得るものがあつたことが挙げられた。

一方で、活動の継続性、自立発展性に対する問題意識がインタビュー調査を中心に隊員から挙げられた。継続的に隊員を派遣している配属先で活動する隊員から「隊員を何代にもわたり派遣することによる『積み重ね』の意識はそれほどない」との声が聞かれたように、前任隊員がいる場合でも必ずしも継続性が強く意識されているとは限らな

\* 「グループによる派遣」は複数の隊員が共通の目標のもと、連携した活動を実施する派遣形態である。異職種あるいは同一職種の隊員を複数派遣する場合、また、一地域あるいは複数の地域に隊員を複数派遣する場合がある。本調査の対象では、マラウイのチーム派遣「ロビ地区適性園芸技術普及プロジェクト」、ホンジュラスの「基礎教育地域総合支援モデルプロジェクト(MODEL)」「算数指導力向上プロジェクト(PROMETAM)」「シャーガス病対策プロジェクト」が「グループによる派遣」にあたる。うち、PROMETAMおよびシャーガス病対策プロジェクトは、技術協力プロジェクトと連携したグループによる派遣にあたる。

い。また、自分1人の活動で何が残せるのかと活動の効果の継続性について疑問を感じる声も聞かれた。そのほか、マラウイへの協力隊派遣では、公共セクターでの人材不足という課題に対して隊員を派遣する役務提供型の活動を行う隊員も多く、「先生になるのではなく、先生を育てていくほうがいい」と疑問を投げかける隊員もいた。

#### ④貢献・阻害要因

活動目標達成のための貢献要因としては、「同僚や任地のの人々との良好な関係」「他協力隊員との協力」「派遣前の業務経験・知識」「自らの努力・工夫」などがおもに挙げられた。一方、阻害要因としては、「語学力不足」「同僚や任地のの人々の関心の低さ、協力者の不在」「業務経験不足・知識不足」「活動の進め方およびJICA側の支援体制」などがおもに挙げられている。

「同僚や任地のの人々との関係」は、「②活動内容の工夫」で述べたように、隊員は活動を円滑に進めるために、積極的にコミュニケーションをとることや現地の文化を身につけることに励んでおり、隊員自身の心がけが実際の良好な人間関係に結びついていることが明らかとなった。また、阻害要因としても、「同僚や任地のの人々の関心の低さ、協力者の不在」といった人間関係にかかわる事項が挙げられていることから、隊員活動の基盤には、人間関係が大きくかかわっており、良好な関係を構築できる、あるいは、協力者がいるかが、活動目標の達成に大きく影響している。

また、貢献要因で挙げられた「他隊員との協力」の一例としては、バヌアツ、マラウイで活発に展開されている分科会・部会活動が挙げられる。これらの分科会・部会においては、情報交換のみならず教材の作成やワークショップの実施など課題解決に向けた活動を実施し、個別隊員の活動に面的な広がりをもたせることに貢献している。また、マラウイ、ホンジュラスで実施されているグループによる派遣についても、貢献要因として挙げられている。特に、隊員間で活動上の情報交換や活動方法の共有が可能となること、活動の方向性が明確であるため活動が円滑に進みやすいこと、相手側のコミットメントが得られやすいこと、活動の継続性が確保されること、個人よりも幅の広い活動ができ、より効果の大きな協力の実施が可能となることなどがメリットとして挙げられた。また、現場レベルで働く隊員と、中央省庁の政策レベルとの関係をつなぐ役割として、中央省庁に配属している政策アドバイザーなどのJICA専門家（バヌアツではプログラムオフィサー隊員）との連携も各国において確認できた。なお、プロジェクトとして実施された「グループによる派遣」に関する調査結果について

は、後述の「プロジェクトへの派遣の現状と課題」で述べることとする。

### 3) 相手側の評価

#### ① 隊員活動の認知度

配属先や関係省庁の隊員活動への認知度は3カ国共通しておおむね高かった。配属先へのアンケート調査では、8割以上が隊員の活動を「よく知っている」「知っている」と回答している。特に、グループによる派遣においては、相手側の理解が総じて高いことがインタビュー調査で確認できた。受益者については、程度はさまざまながら隊員の活動内容を認知していた。ただし、場合によっては、配属先との協議があまり実施されず、事後報告の形で活動を決定しているケースもみられた。また、首都に派遣された隊員のなかにはコミュニティで実施する活動が限られているケースや、農村部で活動する隊員のなかでも各地を巡回するため1カ所の滞在時間が短く、受益者と接する機会が限られているケースもあり、一部の受益者からは、隊員の活動内容をよく知らないといった声も挙げられた。

#### ② 隊員活動の有益度・貢献度

配属先や現地のの人々の隊員活動に対する評価は総じて高く、配属先へのアンケート調査では、約9割が隊員活動の成果は「非常に役に立った」「役立った」と回答していた。

現地調査では、隊員活動に対するさまざまな評価を得られた。一例を挙げると、バヌアツでは、バヌアツの初等教育には音楽の指導要領・教科書はないが、隊員による音楽指導により、教育省が関与するミュージックパネルグループが結成され、指導要領・教科書の作成作業が進められている。これに関しては、省庁においては隊員によってバヌアツになかったあらたな考えが持ち込まれたと認識されている。そのほか、配属先からは、「手洗い・歯磨きの習慣ができた」「人前で自信をもって演奏することができるようになった」「子どもの計算力がついた」と生徒や住民の具体的な態度・行動や能力の変化を高く評価する事例が確認できた。マラウイでは、配属先上司やカウンターパートから「いまでは、農民たちはプロとして野菜を育てられるようになった。ほかのどの地域と比べても(その技術力が違う)や「農民たちは冬の間は畑を休んでいたが、プロジェクトが入ってからは通年で野菜栽培を始めている」といった活動の成果に対する評価が得られた。ホンジュラスにおいても、配属先からは「隊員によるデモンストレーションでは、隊員のモチベーションも高いが、先生のモチベーションも高めている」といった声を得られ、また、隊員が



実施する講習の受講生からは「隊員は非常に優秀である。言葉の問題もあるが、研修でわからないことがあれば隊員を訪ね、聞きに行く。彼らから学ぶ時間がもっとほしい」といった評価が得られた。

さらに、コミュニティにおけるボトムアップ型のアプローチの重要性が共通して挙げられている。たとえば、省庁や配属先からは、ほかの技術協力事業と比較した場合、課題への柔軟な対応が可能であること、地域社会での協力活動を実施することで現場レベルのニーズの把握が可能であることについてもJOCV事業の特徴として評価された。また、ホンジュラスで実施されている技術協力プロジェクトとの連携の場合は、専門家と隊員がそれぞれの比較優位を生かした相互補完の関係にあり良い結果を生んでいることが、他援助機関から指摘された。受益者からも「隊員が自ら水田に入って泥まみれになりながら、稲作の実際の技術をみせてくれた」「隊員活動は大変満足している。特に自分のようなつましい農民に注意を向けてくれたことはうれしかった。実際に現地まで来てくれて、話を聞いてくれて、実施してくれた」といったように、草の根型の活動を好意的に受け止めている声を聴取できた。

### ③ 貢献・阻害要因

配属先へのアンケート調査では、貢献要因として「熱心な業務姿勢」を9割以上の配属先が挙げた。インタビュー調査においても、隊員は業務へ専念している、勤勉である、時間を守るといった声が多く聞かれた。また、「配属先同僚との良好な関係」「隊員活動への配属先の支援」といったように、隊員側が挙げた貢献要因に共通する事項も挙げられた。そのほか、村の葬式などの行事へ参加する、相手国の服装を着る、現地語を習得するといった「隊員の現地習慣への適応」も貢献要因として配属先から挙げられている。これらに対しては受益者からの評価も一様に高く、「隊員は現地のことを尊重している、勤勉である」「自分たちと同じ食べものを食べる」といった声が挙げられた。このような隊員自身の活動への姿勢・態度が評価され、隊員と同僚や受益者などの相手国側の人々との間の人間関係構築に役立っているといえる。

一方、阻害要因としては、「語学力」「要請から派遣までの時間の長さ、派遣のタイミング、派遣期間」がおもな要因として挙げられた。語学力の問題は、赴任当初に顕著に現われる傾向にあり、滞在期間が長くなり語学を習得するにつれて解消されているといったコメントが同僚や受益者から挙げられてはいるものの、活動開始前の語学訓練強化の必要性が多くの配属先から指摘された。一方で、配属



音楽の授業を行う隊員（バナアツ）

先や現地住民によっては、隊員が思い悩んでいるほどには語学を問題としない意見も一部で挙げられている。また、「要請から派遣までの時間の長さ、派遣のタイミング、派遣期間」については、活動期間を延長すること、相手国側の学期と整合した派遣時期とすること、前任者と後任者の引き継ぎが可能な派遣のタイミングを考慮し、活動の継続性を確保することなどが課題として配属先から提案された。前任者と後任者との引き継ぎがなされなかったことを配属先が指摘する場合も多くあり、この点は、隊員から挙げられた活動の継続性、自立発展性への問題意識と共通する部分である。

### 4) プロジェクトへの派遣の現状と課題

ホンジュラスのJOCV派遣の特徴として「グループによる派遣」、なかでも他スキームとの連携した派遣が挙げられる。現在、JICAでは戦略的なJOCV事業の実施に向けて、プログラムへの位置づけやプロジェクトなどとの連携促進を検討しており、ホンジュラスはその事例の1つといえるため、本調査にて取り上げることとした。

ホンジュラス事例研究では、「基礎教育地域総合支援モデルプロジェクト(MODEL)」「算数指導力向上プロジェクト(PROMETAM)」「シャーガス病対策プロジェクト」の3つの「グループによる派遣」を調査対象とした。これらの案件は、いずれも協力期間や目標が設定された「プロジェクト」へJOCVが派遣された事例である。このなかでPROMETAMとシャーガス病対策プロジェクトは、専門家派遣と連携した「技術協力プロジェクト」でもある。

これらの派遣のメリットとして、①グループによる派遣により、隊員間の活動が有機的に連携・補完されること、②技術協力プロジェクトと連携することで、専門家・隊員が各々の比較優位を生かし、それぞれの活動が相互補完されること、③プロジェクトとして実施することで、明確な目標・期間が設定され成果達成型の活動が実施されることなどが挙げられる。

また、隊員活動自体への効果もみられ、①目標や活動が明確である、②位置づけがはっきりしているため、相手国側の理解・協力が確保しやすい/活動がしやすい、③ほか

の隊員との情報・意見交換を行ったり、専門家から支援を得たりすることができる、④プロジェクト経費が活用できる、⑤活動の継続性がある、⑥個人よりも幅の広い活動ができ、より効果の大きな協力の実施が可能となる、⑦達成度が高い、といったプラスの効果が明らかになった。

その一方で、①プロジェクトの枠組みのなかに位置づけられることから、隊員としての活動の自由度は狭まる場合がある、②プロジェクトのスケジュールや業務が規定されていることから時間の制約やプレッシャーを感じるケースも生じる、③グループあるいはプロジェクト内のコミュニケーションや人間関係などに問題が生じることがある、④案件の内容や個人のJOCV事業に対する考え方によっては、個人としての満足度が低下する、といったマイナス要素も存在する。

各案件の比較からは、これらのプラス面とマイナス面には多少トレード・オフの関係もみられる。たとえば、プロジェクトの枠組みのなかで隊員の具体的な活動内容が固まっているほうが、成果達成の確実性も高いが、活動の制約も大きくなる可能性が高い。一方、枠組みがより緩やかな場合は、活動の自由度は高まるが、状況や個人によって達成度に大きな差異が生じることもありえる。また、プロジェクトとしてのまとめりや活動の継続性の確保が不十分な場合、プロジェクトの成果達成にも影響を与える。

JOCV事業では、ボランティアである隊員個人が一定レベルの満足度を得ることができることを考慮する必要がある。そのためには、プロジェクトにおける隊員活動の位置づけを明確にした上で、隊員が独自の工夫や裁量で活動を行い得るような余地をつくる形で、プロジェクトの枠組みを設定することが必要である。たとえば、プロジェクト目標達成のためのアウトプット目標までは示すが、アウトプットを達成するための活動は隊員の裁量とするなど、今後さらにプロジェクトへの隊員派遣を行っていく上で必要であろう。また、隊員の満足度およびJOCV事業の比較優位の活用の観点からも、隊員については、活動にあたり地域住民と直接接しつつ、コミュニティ・レベルで活動を行うような業務内容(TOR)がより望ましい。

## 5) 考察

各事例研究対象国では、相手国の開発課題にそった計画を策定している。また、現地のニーズにあった協力を草の根レベルで実施していることが調査結果から明らかとなった。コミュニティに入って地域の人々とともに活動を実施しているというJOCV事業の特徴が、受益者をはじめ配属先や他援助機関からも評価されていた。

多くの隊員は、活動を進める上で、相手国側の人々とのコミュニケーションを積極的に図ることや相手国側の風習や文化を理解し現地に適合することを心がけており、配属先の事情や隊員個人によって達成レベルは異なるものの、協力活動は一定の成果を挙げている。また、より大きな効果を生み出す上で、「グループによる派遣」や分科会活動など、さまざまな派遣形態・活動形態の有効性が確認できた。これらについては運営面では検討すべき点が挙げられるが、今後も多様な派遣形態を組み合わせることで事業を行っていくことは、JOCV事業の効果的な実施を図る上で重要である。

また、今後の課題も挙げられる。隊員および相手国側の双方から阻害要因として挙げられた語学力や、要請から派遣までの時間の長さ、派遣のタイミング、活動の継続性、JICA事務所の支援体制などについては、今後の課題として検討していく必要がある。また、長期的な効果を生み出すためには必ずしもJOCV事業のみで解決する必要はなく、たとえば役務提供型の活動については、協力隊の多様な形の派遣の実施や他の技術協力プロジェクトと組み合わせることも一案である。ただし、「グループによる派遣」などのさまざまな協力形態を検討していくことは有効であるが、一方でJOCV事業の特徴である「現地の人々とともに」という点が生かされる派遣計画を立てていくこと、すなわちボランティアの強みが生かされる環境を整えることも忘れてはならない。

## (2) 視点2 「開発途上国・地域とわが国との間の友好親善および相互理解の深化」

### 1) 隊員の自己評価

#### ① 活動の重点・意識

JOCV事業の3つの視点について、派遣前とアンケート実施時点(帰国後あるいは派遣中)を比較し、隊員はどの視点を重視しているかをアンケート調査で聞いたところ、派遣前は、「活動地域の人々に役に立つこと」「活動地域の人々と親交を深め、お互いを理解すること」「帰国後に隊



隊員活動対象農民へのインタビュー

員活動の経験を、日本社会・国際社会へ還元すること」のなかでは、3カ国共通して「活動地域の人々に役に立つこと」への重要度の認識が高い。一方、「活動地域の人々と親交を深め、お互いを理解すること」「帰国後に隊員活動の経験を、日本社会・国際社会へ還元すること」については、派遣前と比較して、アンケート実施時点のほうが、重要度の認識が高まる傾向を3カ国共通して確認できた。この傾向は、帰国隊員でより顕著に現われている。

現地調査においては、活動や生活から生じた必要性から「相互理解・友好親善の進化」につながる行動を自然と実行している隊員が多いことが観察できた。これは、視点1の調査結果で明らかになったように、多くの隊員が活動を進めるにあたって、活動地域の人々とコミュニケーションを図ること、活動地域の文化・風習を理解することを大切であると考え、実行に移していたことから判断できる。そして、このような現地での隊員活動や生活経験によって、視点2である「開発途上国・地域とわが国との間の友好親善および相互理解の深化」に対する認識が深まり、派遣前と比較しこれらに対する重要度が高くなると判断できる。

## ② 現地の人々との交流

隊員と相手国側のコミュニケーションの度合いに関しては、交流の程度や交流の相手は隊員個人が置かれている環境により異なるものの、概して日常レベルの交流が頻繁に行われており、3カ国共通して、配属先の人々(上司、同僚など)、ほかの隊員、またホストファミリーや近所の住民・隣人などの身近な人々とコミュニケーションをとっている隊員が多い。特に、地方・僻地・離島に派遣された隊員は、村の生活に入り込み村人との密接な交流を実施している様子が見え、現地語を習得し、日常生活でも積極的なコミュニケーションをとっていた。

また、自由時間の過ごし方として、任国の友人・知人と一緒に過ごしている隊員が3カ国共通して多かった。ただし、バヌアツ、ホンジュラスの派遣中隊員のうち、特に首都へ派遣された隊員やグループによる派遣の隊員などにおいては、日本人の友人・知人と一緒に過ごすといった隊員が多くなる傾向がみられた。

任国の人々と話す話題としては、「日本の生活一般(食べもの、生活情報など)」が一番多く挙げられた。これらについては、「聞かれたら答えるようにしている」「日常的に話している」隊員が多く、日本や日本文化について伝えるという特別な意識があるというよりはむしろ、日常生活のなかで、日本に関する情報を伝えていることがわかった。

## ③ 友好親善・相互理解の深化

相手国に対する印象については、半数以上の隊員が、活動が進むにつれ、相手国の人々や文化・習慣に対して変化が生じたと認めている。「生活をよくしたい、豊かになりたいだろうと思っていたが、国や地域に存在する風習や習慣を大切にしていた。それらをふまえて活動しなければと感じた」「赴任前は貧しい国でかわいそうという同情をもっていましたが、来てみて変な同情はなくなった。実際には皆明るく暮らしている」といったような隊員自身の異文化理解が促進された例や、異なる価値観や考えを受け入れたといった異文化の受容に関する事例が多く聞かれた。さらに、「赴任当初は周りの人間を受け入れられなかったが、徐々に好きになっていくにつれ自分のキャパシティが広がった」「物事を表面的に見ないようになった」といったように、価値観や内面的な変化といった自身の成長を認める隊員もいた。これらも3カ国に共通する傾向であった。

## 2) 相手側の評価

### ① 隊員との関係

隊員と現地の人々との関係について、「とても良好だった」「ある程度良好だった」という回答が3カ国共通して、9割程度の配属先から挙げられた。また、良好な関係を促進した隊員の行動として、「隊員の積極的なコミュニケーション」「現地語の習得」「現地生活への適応」「現地習慣に対する尊重」が、8割弱から9割程度の配属先から3カ国共通して挙げられている。隊員によっては、コミュニケーションが希薄な事例も一部で挙げられたが、受益者からも「隊員の活動には信頼感をもっている」「学校にもよく訪ねてくれて、とても近い存在になっている」「隊員はコミュニティと一体感をもっていて、親しみやすい」といった良好な関係を示す声が挙げられた。

### ② 友好親善・相互理解の深化

相手国側の日本や日本人への印象・理解は、日常的な隊員とのコミュニケーションや隊員の勤務態度や行動に接することで形成されている。アンケート調査で、隊員や隊員活動からどのようなことを学んだかを配属先へ聞いたところ、約8割が「業務に対する姿勢(時間を守る、仕事へのコミットメントなど)」を挙げた。また、日本や日本人について学んだこと、知っていることは何かと聞いた際にも、同様に、勤勉さや時間に厳しいこと、あるいは「他者を敬い、自らを謙遜する態度」といった礼儀正しさを学んだとする意見も挙げられた。これらは、「日常的なコミュニケーションを通して」隊員から学んだとする配属先が8割

近くであり、相手国側の人々には日々の生活を通して隊員の活動を進める姿が、日本、日本人の印象に結びついていることがわかった。一方、日本の地理、文化、言語など一般的な日本に関する事柄への認知度に関しては、隊員との接触度の違いや個人差もあり、興味や関心が高い事例もいくつかみられたものの、3カ国共通して低い。このように、隊員の活動姿勢については、好感をもって受け止められているケースが多く、それが日本、日本人への好印象へとつながっているのである。

特に地方の農民においては、日本や日本人についてほとんど知らないケースがあり、日本に関する具体的な知識もあまり変わらないこともあるが、日々の隊員との接触で隊員に対して「優しい人だった」「外見は異なるが、会話をすれば同じだ」「ここを好きだと言っていた」等の好感をもつようになっていることは明らかであり、隊員へのイメージが日本人へのイメージとして残り、日本人への好感とつながっていることが観察できた。

### 3) 考察

「開発途上国・地域と我が国との間の友好親善及び相互理解の深化」といった場合、「相互理解・友好親善」の概念は広く、過去の調査研究などにおいても、何をもって「深化した」と判断するかは明示されていなかった。したがって、本評価ではJOCV事業において相互理解・友好親善に関してどのような効果が発現されているかを検証することを目的とした。

その結果として、相互理解・友好親善といった場合、代表的なイメージとして挙げられる文化交流については、日々の生活のなかで実施されているものの、相手側は日本文化や習慣といった一般的な日本のことをそれほど認識していないことが明らかとなった。むしろ、仕事へのコミットメントや時間を守る、相手を尊重するといった日本/日本的な価値観が相手国側に伝わり、結果として隊員のこのような姿が相手国側の日本像、日本人像の形成へ結びついていることが明らかとなった。

また、隊員活動の現場では、人と人とのつながりが根底にあり、活動を進めるためにはまず友好親善が進められ、そこから、相手側の習慣や価値観への理解が進んでいる。さらには、自身の価値観の変化や成長といった点もみられる。これらが、JOCV事業における「相互理解・友好親善の深化」の効果であり、特徴であるといえよう。

一方で、相互理解・友好親善の深化をJOCV事業で掲げる上で、相互理解とは何か、事業で何を期待するかをより明らかにする必要がある。本評価結果をふまえて、今後、

相互理解・友好親善の深化については、JOCV事業において何をめざし、何を評価していくのか、視点2に対するJICAの戦略を十分に検討していくことが望まれる。

## (3) 視点3 「ボランティア経験の社会への還元」

「ボランティア経験の社会への還元」は、過去のJOCV事業においては副次的なものと扱われており、調査対象期間に派遣された隊員の多くは、社会還元に対して明示的な説明を受けていない。したがって、本調査においては、隊員の社会還元に対する認識および実施の意思について、まずは確認することとした。また、協力隊への参加により、隊員個人において意識や価値観の変化を起こす隊員は多く、それらの価値観・意識レベルの変化が社会還元活動の実施に結びつくと考えられることから、価値観・意識の変化も調査対象としている。さらに、社会還元に関する効果をさまざまな角度から把握するために、日常生活における個人レベルの行動、ボランティア活動といった人材的な社会への貢献活動、隊員経験の紹介といったように帰国後の行動の変化を3つのカテゴリーに分け、後者2つを「社会還元活動」ととらえることとした。

### 1) 実施の意思

帰国隊員へのアンケート調査においては、「帰国後に隊員活動経験を日本社会・国際社会へ還元すること」を「重要である」と考える隊員は、派遣前の24%と比較し帰国後であるアンケート実施時点は50%と割合が大きくなっている(表3-5)。「重要である」「どちらかという重要」を合わせると、帰国後は89%が肯定的に回答しており、社会還元の重要性への認識は高いといえる。また、帰国隊員の85%が帰国時に隊員経験を日本社会・国際社会などのために生かすことを考えていたと回答した(表3-6)。

### 2) 価値観・意識の変化

協力隊への参加による価値観・意識の変化について帰国隊員へアンケート調査を実施した結果を表3-7に示す。

分類ごとにみると、「異文化理解への意識の変化」が最も変化が大きく、ついで「日本への意識の変化」が大きい傾向がみられた。また、「自己成長に関する意識の変化」を認識する隊員も比較的多い。一方、「進路に対する意識の変化」があったと考える隊員は、5つの分類のなかで一番少ない。

個別の質問項目で変化が大きい項目は、「異文化への理解が深まった」「外国人を身近に感じるようになった」「日本を見直すことができた」の順となる。一方、変化したと

いう意識が全項目のなかで比較的低い項目は、「専門技術や知識が向上した」「将来のビジョンが明確になった」であった。回答者の割合をみると、「異文化への理解が深まった」「外国人を身近に感じるようになった」の項目は9割以上が、「日本を見直すことができた」の項目は8割以上が変化を認識している。一方、「専門技術や知識が向上した」「日本を見直すことができた」点について変化を認識している隊員は半数以下であった。

### 3) 行動の変化

行動の変化については、日常生活における個人レベルの行動、ボランティア活動といった人材的な社会への貢献活動、隊員経験の紹介活動の3つのカテゴリーに分けて調査を実施した。

協力隊への参加による行動の変化について、帰国隊員へアンケート調査を実施した結果を表3-8および3-9に示す。

表3-8をカテゴリーごとにみると、「個人レベルの行動」のほうが「社会還元に関する行動」よりも実施の割合が高くなっていることがわかる。行動分類ごとにみると、「環境に配慮する」「異文化を学ぶ・ふれる」「外国人と交流する」の順に割合が高くなっている。ほかの項目は、「当てはまらない」の回答の割合のほうが多い。個別の項目別に

みると、「節水・節電など環境への配慮を心がける」に関しては、変化の割合が最も高く、ついで「困っている外国人を見つけたら声をかける」「外国の文化にふれる」「外国や任国について学ぶ」が続く。

一方、行動変化の割合が低い項目は「国際協力分野に就職する」「現地語を活用する」「海外災害時に支援金・物資を送る。ボランティアに参加する」となる。具体的には、「節水・節電など環境への配慮を心がける」は約8割が、「困っている外国人を見つけたら声をかける」および「外国の文化にふれる」「外国や任国について学ぶ」は約6割が実行していると回答している。一方、「国際協力分野に就職する」「現地語を活用する」「海外災害時に支援金・物資を送る。ボランティアに参加する」については、実施している隊員は2割に満たない。「国際協力分野に就職する」については、必ずしもすべての帰国隊員が同分野への就職に関心があるのではないことが背景として推測できる。また、ほかの2点についても、日本において、実施の機会が限られている点も指摘できる。

隊員活動の紹介活動(表3-9)については、帰国隊員の89%が「実施したことがある」と回答しており、多くの帰国隊員が隊員活動や任国に関するなんらかの紹介を行っている結果が得られている。また、「紹介したことがある」隊

表3-5 「帰国後に隊員活動経験を日本社会・国際社会へ還元すること」はどの程度重要と思うか

回答選択肢	派遣前→帰国後
重要である	24% → 50%
どちらかという重要	35% → 39%
あまり重要でない	35% → 9%
重要でない	3% → 0%

回答者数：帰国隊員130人、出典：帰国隊員へのアンケート結果

表3-6 帰国時に隊員経験を日本社会・国際社会・任国のために生かすことを考えていたか(実施の意思)

回答選択肢	人数	%
はい	110	85%
いいえ	17	13%
未回答	3	2%
合計	130	100%

表3-7 価値観・意識の変化(平均値)

分類	質問項目	平均値*	分類平均値
異文化理解への意識の変化	異文化への理解が深まった	3.5	3.5
	外国人を身近に感じるようになった	3.5	
日本への意識の変化	日本人としての意識が強まった	3.2	3.3
	日本を見直すことができた	3.4	
能力向上に関する意識の変化	専門技術や知識が向上した	2.4	2.8
	語学力が向上した	3.1	
進路に対する意識の変化	将来のビジョンが明確になった	2.5	2.6
	進路選択に影響を与えた	2.8	
自己成長に関する意識の変化	物事に柔軟に対応できるようになった	3.2	2.9
	自信がついた	2.8	
	積極的になった	2.8	
	自主性が高まった	2.9	
	我慢強くなった	2.9	
全体平均		3.0	

\* 各質問項目に対する4つの選択肢を、「まったくそう思わない」を1点、「あまりそう思わない」を2点、「まあまあそう思う」を3点、「非常にそう思う」を4点として加点し、平均値を算出した。回答者数：帰国隊員130人、出典：帰国隊員へのアンケート結果

表3-8 行動の変化① - 「個人レベルの行動」「人材的貢献」 -

カテゴリ	行動分類	質問項目	平均値*	分類平均値
個人レベルの行動	外国人と交流する	外国人と出会う機会を積極的につくる	2.4	2.5
		困っている外国人を見つけたら声をかける	2.7	
		外国人と日常的に交流する	2.2	
	異文化を学ぶ・ふれる	外国や任国について学ぶ：言語、文化、歴史など	2.7	2.7
		日本について学ぶ：言語、文化、歴史など	2.6	
		外国の文化にふれる：料理を食べる、映画を見るなど	2.7	
専門分野や国際協力などについて学ぶ	協力隊で活動を行った専門分野について学ぶ	2.2	2.2	
	国際協力・開発について学ぶ	2.2		
	節水・節電など環境への配慮を心がける	3.0	3.0	3.0
個人レベルの行動の平均			2.5	
人材的な社会への貢献活動	ボランティア活動へ参加する	海外災害時に支援金・物資を送る。ボランティアへ参加する	1.6	1.8
		地域社会などでのボランティア活動を行う	1.9	
	国際交流活動へ参加する	2.0	2.0	
	NGO/NPO活動へ参加する	1.7	1.7	
	現地語を活用する	1.6	1.6	
	協力隊経験を生かした仕事へ就職する	2.1	2.1	
	国際協力分野に就職する	1.5	1.5	
社会還元に関する行動の平均			1.8	

\* 各質問項目に対する4つの選択肢を、「まったくそう思わない」を1点、「あまりそう思わない」を2点、「まあまあそう思う」を3点、「非常にそう思う」を4点として加算し、平均値を算出した。回答者数：帰国隊員130人、出典：帰国隊員へのアンケート結果

表3-9 行動の変化② - 隊員経験の紹介活動 -

Q. 帰国後、隊員活動や任国について紹介したことがあるか

回答選択肢	回答数	%
はい	116人	89.2%
いいえ	14人	10.8%

Q. どのようなときに紹介したか

回答選択肢	回答数	%
日常的に話した／話している	54人	46.6%
聞かれたら答えるようにしていた／している	92人	79.3%
特別な活動を通して紹介した／している	96人	82.8%
その他	12人	10.3%

Q. どのような活動を通して紹介したか

回答選択肢	回答数	%
JICAサーモンキャンペーン(現国際協力出前講座)など開発(国際理解)教育への協力	49人	42.2%
報告会開催	36人	31.0%
セミナーなどでの講演	37人	31.9%
執筆活動	17人	14.7%
テレビ・ラジオなどへの出演	11人	9.5%
ホームページの作成・インターネットなどへの情報の掲載	9人	7.8%
ボランティア募集説明会での講演	56人	48.3%
協力隊訓練生に対する任国事情の講師	15人	12.9%
職場で活動内容について紹介(元職場を含む)	48人	41.4%
その他	16人	13.8%

回答者数：帰国隊員130人、出典：帰国隊員へのアンケート結果

員は、「特別な機会を通して紹介した／している」との回答が82.8%と一番多く、ついで、「聞かれたら答えるようにしている」が79.3%となる。また、「特別な機会」の具体的な内容はJICAが実施している「ボランティア募集説明会での講演」および「JICAサーモンキャンペーンなど開発教育への協力」や、「職場で活動内容について紹介」を活動の場としている場合が40%を超え、最も多くなっている。

#### 4) 社会還元活動への支援

隊員の社会還元活動推進のため、JICAをはじめとして関連諸機関による支援制度が整備されている。JICAにお

いては、青年海外協力隊事務局を中心とした支援制度の整備を進めており、おもな支援制度としては、「国際協力出前講座」の実施による隊員経験を伝える場の提供、進路相談カウンセラーの配置や、進路開拓支援セミナーの実施、求人情報の提供などによる帰国後の進路に関する支援、草の根レベルの国際協力活動を志している帰国隊員に対する帰国隊員NGO活動支援事業の実施などが挙げられる。そのほか、(社)青年海外協力協会、(社)協力隊を育てる会、隊員OB/OG会などの諸機関を通じた社会還元活動も実施されている。

また、大学院・大学において入学選考において協力隊員

枠を設ける学校や、協力隊参加を履修単位として正式に認める学校も近年はみられるようになった。さらに、地方自治体において、協力隊参加者を対象とした「国際貢献活動経験者特別選考」を教員採用試験に含める事例もみられる。これらは、協力隊員が国際協力や国際理解教育の担い手として、期待されていることの証ともいえるだろう。

## 5) 考察

上述のとおり、社会還元活動が重要であるという認識も比較的高く、協力隊参加により内面や人間性などの意識レベルの変化を起こす隊員は多いことがわかった。また、日常生活における行動での変化がみられる隊員や隊員経験の伝達といった形の社会還元活動を実施している隊員も多い。一方で、日本社会や国際社会に貢献する社会還元活動を実施する隊員については限られていることが本調査の調査結果から得られた。

これらの結果を受けて、「社会還元」について、JOCV事業では隊員に何を期待するのかを整理し、派遣前・派遣中隊員へ具体例をもって説明し、さらなる意識づけを行うことが重要であろう。また、本調査では、行動の変化における人材的貢献活動、隊員経験の紹介の2つを社会還元活動と設定したが、個人レベルの行動に分けた、「外国人と交流する」「異文化を学ぶ・ふれる」「専門分野や国際協力などを学ぶ」「環境へ配慮する」といった行動についても、社会へのインパクトを与えることがありえるだろう。したがって、これらの活動の日本社会・国際社会における価値について調査を実施することも有用であろう。また、実行率の低かった「国際協力分野への就職」「現地語の活用」などについても必ずしも帰国隊員全員が関心をもっているわけではなく、また機会も限られていることが指摘される。これらの背景を調査した上で、JOCV事業における「社会還元」は何をめざすのかをまとめることが重要である。

## 2-4 提言

- 1) JOCV事業計画を策定する際は、事業の効果を発揮させるためには、現場レベルのニーズを把握することができる**といったJOCV事業の特徴を生かすことが重要である。**

JOCV事業の特徴として草の根レベルの効果が大きいこと、離島や僻地などで活動が展開され貧困削減や地域間の格差是正への協力が実施されること、地域の人々の側に居住し現場レベルのニーズを把握できることが明らかとなった。したがって、JOCV事業の実施にあたっては、このよ

うな事業の特徴を十分に認識し、その特徴が生かせるような派遣計画を確保することが重要である。たとえば、貧困削減、人間の安全保障を実現する手段としてJOCV事業を活用することは、直接人々へ届く援助といった求められるニーズに事業の特徴が合致することから有効であると考えられる。

- 2) 相手国側の人材不足の課題に対応した**役務提供型の派遣の場合には、将来的に効果が継続されるよう、長期的な効果を見据えた戦略を検討する必要がある。**

協力隊の派遣においては、相手国側の人材不足という課題に対して隊員を派遣するという役務提供型の活動がある。一代目や二代目の派遣では、相手国側のニーズを把握するためにも、このような派遣形態は必要な投入だろう。しかし、人材不足の補充という短期的な効果発現だけではなく、最終的には相手国側の人材が育成され自ら実施できるように、長期的な効果発現を見据えた上で、派遣戦略・計画を策定する必要がある。

そのためには、第一に、相手国側にこの長期的な展望に対して理解を求めることが重要であろう。また、個別の役務提供型の活動に加えて、隊員間のネットワークの形成や他の技術協力事業との連携により、相手国側に効果が残る活動を展開する工夫も有効である。また、JOCV事業による役務提供型の協力形態に加えて、他の技術協力事業との連携により、総合的に相手国側へのインパクトを残すことを狙うのも1つの手段である。

あるいは、役務提供型の派遣が長期に続いてしまい、解決策が見出せない場合は、その職種の派遣を取り止めることも選択肢の1つである。

- 3) 隊員が**配属先と活動目標や活動計画を決定するプロセスに、JICA事務所関係者が参加し、JICAの方針および配属先のニーズをすりあわせ、目標や活動の設定をサポートすることが重要である。**

各隊員は、赴任後に現地の状況の把握に努め、目標や活動内容を設定しているものの、隊員によって、ボランティアに対する認識も異なり、目標設定の幅は隊員によって異なる。場合によっては、配属先との協議があまり実施されず、事後報告の形で活動を決定しているケースもみられた。

したがって、目標や活動の設定プロセスにおいてJICA在外事務所が隊員と配属先との合意形成を支援することが重要である。活動の方向づけの段階においては、JICA事務所がサポートし、隊員自身が考える課題と、相手国やJICAの方針および配属先のニーズをすりあわせ、活動目標や活動計画を設定することが有効である。特に、継続し

た派遣を実施する場合は、これまでの派遣の流れを引き継いだ上で活動を実施することが活動の効果を継続する観点からは望ましく、相手側にとっての活動の継続性、一貫性を担保するためにも、活動目標および活動計画の設定プロセスにおいてこれまでの方向性に沿うように、JICA事務所が調整する機能の一端を担うことを提案する。

#### 4) より円滑で効果的な派遣の実施をめざし、語学力の向上といった支援体制や、派遣のタイミング、他とのネットワーク形成などの事業の実施体制に関して、以下のような改善案を提案する。

隊員および配属先の双方から活動の阻害要因として語学力不足が挙げられた。したがって、語学力習得に対しては、一部の職種では実施されているが専門分野の語学(専門用語や教授法など)の研修実施や、派遣後一定期間経過後の、ブラッシュアップ訓練の実施などが有効ではないかと考えられる。

派遣のタイミングに関しては、相手国側から前任と後任の空白時期をなくしてほしいといった意見が多く挙げられた。すでに空白期間を生じないようこれまでに努力が進められているものの、募集時期によっては、応募者や合格者が限られていたり、参加辞退があったりするなど予測がむずかしい状況が発生してしまうケースも多い。この状況に対しては、短期ボランティアの派遣により空白時期を埋めるなどの対策に引き続き取り組むとともに、空白が生じることをある程度所与のものとして事業計画を立てることも重要である。

また、個別に活動する隊員活動においては、他隊員あるいは他の人材との連携・ネットワークを確立することが有効であろう。分科会・部会活動が推進されることや他国の隊員や、専門家・シニア隊員・シニア海外ボランティアなどその他の派遣人材との間に情報共有のネットワークが構築されることも有効である。特に、自分自身の知識・技術や経験のみで活動を進めることに不安を覚える隊員もあり、他からの適切なアドバイスや情報提供を受ける環境があることは隊員にとって重要であると考えられる。

#### 5) 協力隊の効果を相手国全体に広めるための手段として、グループによる派遣、プロジェクトへの派遣、他スキームとの連携が有効である。ただし、このような派遣アプローチを実施する際は以下の点について留意していく必要がある。

協力隊の効果をより国全体に広めるための手段として、グループによる派遣、特にプロジェクトへの派遣、他スキ

ームとの連携といったアプローチが有効であることが、調査結果から得られている。ただし、運営面では課題も残されており、次の点に留意していく必要がある。まず、JOCVの位置づけおよび制約条件や、個人に期待される役割は何かを明確にし、的確に隊員に伝えることが重要である。また、活動を実施するにあたりどういった能力(専門性、語学力、コミュニケーション能力など)がどの程度求められているのか、プロジェクト全体は誰が調整するのか、について事前に隊員に十分に説明し理解を得ることも、円滑な事業の運営にあたって有効である。また、ボランティア事業の特徴を確保する必要性についても十分留意する必要があるだろう。

#### 6) 「相互理解・友好親善の深化」「協力隊経験の社会還元」をさらに充実させていくためには、JOCV事業では何を期待しているのかについて再度検討することが重要である。その上で、相互理解・友好親善や社会還元活動の必要性や本調査結果で明らかになった効果について、派遣前・派遣中隊員へ伝えていくことが重要である。

今後「友好親善・相互理解の深化」を評価の視点として設定していく際は、JOCV事業のめざす「友好親善・相互理解の深化」とは何か、JOCV事業では何を期待しているのかについて明示する必要がある。また、調査から得られた「相互理解・友好親善」にかかわる隊員の経験を、これから派遣される隊員へ伝えていくことを提案する。隊員が活動を進めるにあたって重要だと考えていた事項や、どういった隊員の行動や態度により相手国側の理解が進んだかなどを提示することは、これから派遣される隊員の活動のヒントとなるだろう。

社会還元に関してはこれまで協力隊活動のなかで明確に位置づけられていなかったにもかかわらず、社会還元活動の重要性への認識は特に帰国後の隊員において高い。また、価値観や行動の変化についてもいくつか確認できた。これらの調査結果をふまえて、JOCV事業では社会還元活動に関して、何を期待するのかをまず明らかとする必要があるだろう。その上で、派遣前、派遣中におけるいっそうの意識づけ、働きかけが必要であろう。帰国隊員が実施した具体例の紹介などを通して、JOCV事業における社会還元ではどのようなことが期待されているかを具体的に説明し、いっそうの意識化を図るなどの工夫も重要である。また、派遣中においても、帰国後の社会還元が期待されている点について、隊員総会などの機会や帰国時など折にふれ隊員に伝えていくことも重要であると思われる。



## 第2章 より大きなインパクトの達成に向けて

よりインパクトの大きな協力の実施に向けて、近年、国際開発援助においては、プログラムアプローチや援助協調が進展しています。JICAにおいても、プログラムアプローチの強化や、ほかの援助機関やNGOなどとの連携の促進を通じて、事業の戦略性の向上と効果の増大を図る取り組みが進められています。また、プログラムアプローチを用いた課題解決に向けた総合的な援助の実施や、ほかの援助機関・NGOなどとの連携を通じたより大きなインパクトの実現は、「人間の安全保障」に向けた取り組みのなかでも重視されています。

第2章では、このような動きをふまえ、対象途上国の課題解決に向けた取り組み全体のなかにJICAの協力を位置づけ、その効果を分析・評価した2つのテーマ別評価を掲

載しています。最初の「アフリカ感染症対策研究」では、日本が長年感染症対策の研究拠点づくりに協力してきたガーナ、ケニア、ザンビアにおいて、JICAのプロジェクトが当該国の感染症対策にどのように貢献してきたのかを、各国の保健医療分野における協力対象研究機関の位置づけや感染症対策に果たしている役割をふまえ、幅広い視点から評価しています。また「プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)」は、EFA-FTI(万人のための教育-ファスト・トラック・イニシアティブ)のもと、JICAが複数の協力形態を組み合わせることで実施している基礎教育プログラムを取り上げ、当該分野の開発戦略におけるJICAプログラムの位置づけや同戦略へのJICAプログラムの「貢献」の観点から評価を試みたものです。

### 1 「アフリカ感染症対策研究」

#### 1-1 評価調査の概要

##### (1) 背景と目的

日本の対アフリカ保健医療協力事業は、感染症の予防対策を重要分野の1つとし、ガーナ野口記念医学研究所(以下、野口研)、ケニア中央医学研究所(Kenya Medical Research Institute: KEMRI)、ザンビア大学付属教育病院(University Teaching Hospital: UTH)の3研究機関に対し、感染症研究・診断の拠点となる研究所の設立(ハード面への支援)と人材育成(ソフトへの支援)を組み合わせ合わせた協力を長期間行ってきた。これらの研究機関は、人的にも施設・機材面においてもその研究能力が整備されるなか、当該国における感染症対策への全体的な取り組みの中で研究機関としての役割を發揮しつつ、感染症対策にかかわる様々な関係機関と連携して、一般国民に対する医療サービスの向上に寄与していくことが今後期待されている。このような状況のもと、今後、感染症対策分野での協力を進める上で、これまでの協力を体系的に評価し、これらの国々における感染症研究機関の機能・役割をあらためて検証する必要性が生じている。

本テーマ別評価では、アフリカ地域における日本の感染

症対策分野での代表的な協力である野口研、KEMRI、UTHに対する日本のこれまでの支援を対象に、以下の評価設問のとおり、これらの研究機関による感染症研究の成果や公衆衛生への波及効果を確認するとともに、日本以外の援助実施機関も含めた支援対象国の感染症対策の枠組みのなかでこれらの研究拠点の位置づけ・機能および期待される役割を検討し、今後の協力に対する提言としてまとめることを目的として計画された。

##### 評価設問

- ① 対象研究機関が調査対象国や周辺地域の保健医療セクターにおいて、「感染症対策における研究所・研究機関の位置づけや機能」に照らして、現状でどのような機能を果たしているか。
- ② アフリカ地域における日本の代表的な感染症対策研究に対する協力案件が、公衆衛生の見地から一般国民にどのような波及効果をもたらしてきたか。
- ③ また、調査対象国の保健医療セクターのなかで、これらの研究拠点をどのように位置づけ、研究拠点が感染症対策においてどのような役割を果たしていくべきか。

## (2) 評価の実施期間・体制

### 1) 評価調査期間

2004年5月14日から12月27日まで(ケニア、ザンビアでの現地調査期間は2004年7月17日から8月25日まで、ガーナでの現地調査期間は9月11日から9月30日まで)

### 2) 評価実施体制

企画・調整部事業評価グループが本評価を主管するとともに、以下の評価アドバイザーをメンバーとする評価検討会を設置し、評価設問、フレームワーク、評価視点、現地調査方法、調査結果の取りまとめ方法に関し協議を行った。評価調査の実施、報告書の執筆は評価検討会の決定する方針のもとで、評価アドバイザー、JICA事業評価グループ、システム科学コンサルタンツ株式会社が担当した。また客観性の確保のために、今回のテーマ別評価では、アフリカ評価学会の協力を得て、対象国の外部有識者による評価をあわせ実施した(要旨は本稿末「外部有識者評価」を参照)。

評価アドバイザー

鈴木 宏 新潟大学大学院医歯学総合研究科国際感染医学講座公衆衛生学分野教授

森次 保雄 国立予防衛生研究所(現国立感染症研究所)元副所長

三好 皓一 立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授

## (3) 調査の対象案件

評価調査はガーナ野口研、ケニアKEMRI、ザンビアUTHウイルス検査室・結核検査室を協力拠点として実施された、以下の感染症を対象とした技術協力プロジェクト、第三国研修、個別専門家派遣を対象とした。なお3研究機関では、JICAによるこれら技術協力とともに日本の無償資金協力により研究施設・設備の整備が行われている。

## 1-2 評価調査の枠組み

### (1) 評価手法

評価分析は以下のステップを通じて行った。

#### ① 研究機関の位置づけ・機能の整理

感染症研究機関の一般的な機能を概念化するため、日本の国立感染症研究所、米国疾病管理・予防センター(CDC)、英国感染症サーベイランスセンター(CDSC)を例として先進国の感染症対策において研究機関の果たす位置づけ・機能の分析を行った(先進国の感染症対策における研究機関の位置づけについては図3-4「先進国(日本)の感染症対策における関連機関の相関関係」を参照)。また、機能面では、いずれの研究機関も感染症対策において、研究

表3-10 ガーナ野口記念医学研究所評価対象案件

案件名	協力形態	実施年度
ガーナ大学医学部(コレブ病院)	個別専門家派遣	1968.7~1985.3
野口記念医学研究所プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1986.10~1991.9
野口記念医学研究所プロジェクトフェーズ2・F/U	プロジェクト方式技術協力	1991.10~1997.9
野口記念医学研究所感染症対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1999.1~2003.12
国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクト	技術協力プロジェクト	2004.1~2008.12
ワクチン力価試験およびポリオ関連診断法	第三国研修	1991~1995
黄熱・ポリオ感染実験室診断技術	第三国研修	1996~1998
国際寄生虫対策	第三国研修	2001~2004

表3-11 ケニア中央医学研究所評価対象案件

案件名	協力形態	実施年度
伝染病対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1979.3~1984.3
ケニア中央医学研究所プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1985.4~1990.4
感染症研究対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1990.5~1996.4
感染症研究対策プロジェクト 2	プロジェクト方式技術協力	1996.5~2001.4
感染症および寄生虫症研究対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	2001.5~2003.4
感染症プロジェクト	技術協力プロジェクト	2003.4~2006.4
寄生虫対策プロジェクト	技術協力プロジェクト	2003.4~2006.4
血液スクリーニングセミナー	第三国研修	1999~2001・2003
国際寄生虫対策セミナー	第三国研修	2002~2006

表3-12 ザンビア大学付属教育病院ウイルス検査室・結核検査室評価対象案件

案件名	協力形態	実施年度
ザンビア感染症プロジェクト フェーズ1・F/U	プロジェクト方式技術協力	1989.4~1995.3
ザンビア感染症対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1995.4~2000.3
個別専門家派遣(2名)	個別専門家派遣	2000.4~2001.3
ザンビア・エイズおよび結核対策プロジェクト	技術協力プロジェクト	2001.3~2006.3

業務、人材育成業務、保健サービスへの貢献に資する業務（サーベイランス業務、リファレンス業務）において、共通した役割を有していることが確認された。評価分析においては対象機関の評価にあたり、これらを分析の枠組みとして用いた。

② 対象研究機関の機能・位置づけの検証

①の分析で明らかとなった感染症研究機関の一般的な機能を参考に調査対象研究機関の担っている機能を整理し、対象国各々における保健医療セクターの概況（保健医療政策、援助動向、ほかの感染症対策関連機関との関係）をふまえて、対象研究機関が調査対象国の感染症対策においてどのような位置づけにあるのかを明らかにする。

③ JICAによる協力の評価

各研究機関において実施されたJICAの支援が感染症対策にどのように貢献したのかを分析する。分析にあたっては、個々に実施されたプロジェクトの目的、上位目標を調査対象国ごとに整理し、協力相手国の実施機関とJICAが一連の協力を通じてめざしていたものを確認した上で、これを協力目標とする。これらの協力による成果が実際に感

染症対策に貢献したのか、またそれらの貢献がJICAの協力終了後も継続していたのかを中心に検証を行う。

④ 今後の役割

上記による分析の総括として、研究機関が各国の感染症対策において今後期待される役割を、評価調査の枠組みである1) 研究、2) 人材育成、3) 保健サービスへの貢献の3つの視点から取りまとめる。

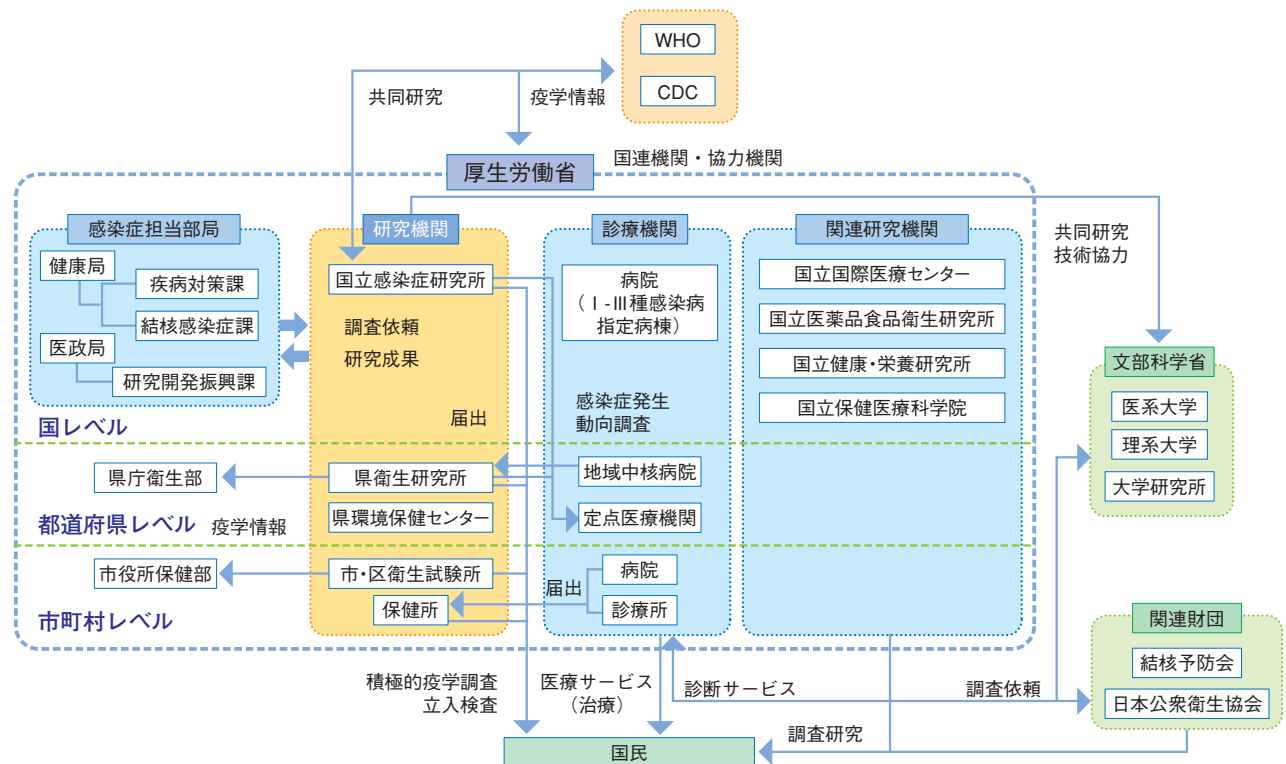
⑤ 評価結果の横断的分析

評価分析の総括としてJICAによる3研究機関に対する協力効果を整理し、協力効果につながった共通の促進要因を分析するとともに、今後の協力の方向性を検討する。

1-3 評価分析

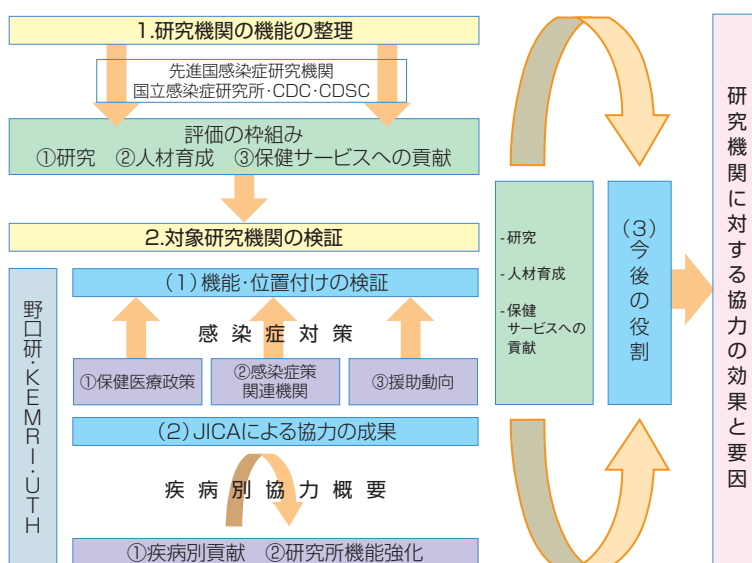
本事業評価年次報告書では、野口研、KEMRI、UTHウイルス検査室・結核検査室に対する協力に関する評価分析のうちKEMRIの事例を中心として分析結果を紹介する\*。

図3-4 先進国（日本）の感染症対策における関連機関の相関関係



\* 野口研、UTHウイルス検査室・結核検査室に関する分析結果を含めた全体の内容は2004年度テーマ別評価「アフリカ感染症対策研究」報告書を参照。  
<http://www.jica.go.jp/evaluation/after/theme.html>でもご覧になれます。

図3-5 評価方法概念図



## (1) ケニア中央医学研究所 (KEMRI)

### 1) 協力の概要

#### ① 協力の経緯

ケニア政府からの公衆衛生、特に感染症の研究に重点を置いた技術協力プロジェクトの実施要請に基づいて、1979年、JICAはKEMRI、保健省の媒介動物由来疾患課および国立公衆衛生研究所をカウンターパート機関として「伝染病研究対策プロジェクト」を開始した。1981年にKEMRIの主要施設が日本の無償資金協力により整備されたあと、JICAによるプロジェクトの実施機関はKEMRIに絞られることとなった。JICAは1979年以来、KEMRIを相手国側実施機関とし、2004年の本調査時点で実施中の「感染症対策プロジェクト」「国際寄生虫対策プロジェクト」に至るまでおもに感染症対策を目的に過去7回にわたり技術協力プロジェクトを実施している。これにあわせて、日本は1997年、「ケニア中央医学研究所改善計画」を無償資金協力として実施し、KEMRIの施設と機材整備を行ってきた。

#### ② 協力の目的と協力内容

1979年のKEMRIに対する協力開始以来、JICAによる一連の協力では、当初、KEMRIの研究能力の向上を目的としていた。1990年以降は、保健医療分野の人材育成が目標の1つに加わり、それまでの研究成果を国内外の医療関係者に普及するため、国内および周辺国(これまでウガンダ、エチオピア、タンザニアなど17カ国を対象に実施)の医療関係者を対象とした研修が実施されるようになった。KEMRIに対するJICAの協力では、血液スクリーニングと寄生虫対策の2つを中心に研究・研修が実施されてき

た。特に血液スクリーニングでは、研究と研修の連携により、KEMRIが開発したB型肝炎検査キットの国内普及が行われている。このほかにも、KEMRIは感染症対策に関する研修実施機関およびWHOの協力センターとして、国内およびアフリカ地域の感染症対策に大きく貢献してきた。KEMRIによる一連の肝炎対策では、疫学調査、B型肝炎検査キットの開発・普及がJICAの支援によって行われてきたが、検査キットをケニア国内に普及する過程でB型肝炎の予防・対策に重点が置かれた肝炎対策が実施されることとなり、輸血用血液のスクリーニング率の大幅な向上をもたらしたのみならず、研修を通じて、ケニア国内での血液検査技術の向上も図られた。さらにKEMRIは、HIV/AIDSがケニア国内と周辺国で急速に拡大するなか、血液スクリーニング(B型肝炎およびHIV/AIDS)を内容とした第三国研修を実施し、アフリカ地域の感染症研究拠点として、診断・検査技術の普及を行っている。

### 2) 感染症対策におけるKEMRIの位置づけと機能

#### ① KEMRIの機能

KEMRIは保健省傘下の最大の医学研究所として感染症をはじめとする医療分野の研究を包括的に実施している。感染症分野においては、HIV/AIDS、日和見感染症など、12の疾患の疫学、免疫学、分子生物学、予防対策研究を行っている。これらの研究成果は、保健省をはじめとする関係機関に随時報告されている。また、KEMRIは、アフリカにおける保健科学の促進を目的とする非政府機関である保健科学アフリカフォーラム(African Forum for Health Science: AFHES)の運営およびAFHESが出版する医学雑誌African Journal of Health Scienceの出版に

も携わっている。人材育成では、研修機関として、国内の大学から学部生、大学院生を受け入れ、学位取得のための実習・研究の場を提供している。そのほか、ジョモ・ケニヤッタ農工大学と共同で熱帯医学研究所 (Institute of Tropical Medicine and Infectious Disease) を運営しており、修士・博士課程の研究者への指導を行っている。さらに、KEMRIは国内・第三国研修など、国内外の医療従事者に対する感染症対策の研修も実施している。保健サービスについては、上述のとおりWHOの協力センターとして各種疾病のサーベイランスや国内外への各種疾患の流行情報の発信を行っているほか、保健省への技術的アドバイスの実施、B型肝炎検査キットやそのほかの検査診断キッ

トの生産、民間企業に対する検査診断サービスを行っており、保健省の実施する流行疾患迅速疫学調査にも職員を派遣している。KEMRIの研究所としての機能はHIV/AIDS、マラリアなど、疾病別の「研究」、医療従事者に対する研修などからなる「人材育成」、リファレンスセンターとして情報発信および検査・診断などによる「保健サービスへの貢献」、これら3つの機能によって整理することができる。

② KEMRIの位置づけ

KEMRIの主管官庁は1999年の行政機構改革にともない、研究・技術研修・技術省から保健省に移ったため、ケニアにおいて名実ともに感染症対策における中核的な研究機関としての位置づけを確立している。KEMRIは医学研究所として、個別の疾病に対する研究を深めるばかりでなく、保健省の実施する感染症対策プログラムに研究者を派遣しており、研究成果を感染症対策に反映する経路も確立されている。東アフリカ域内の研究拠点としては、HIV/AIDS、ポリオ、ウイルス性出血熱、ハンセン病、リーシュマニア症、抗菌耐性、細菌学のWHO協力センターに指定されており、域内の感染症研究機関としての機能も担っている。

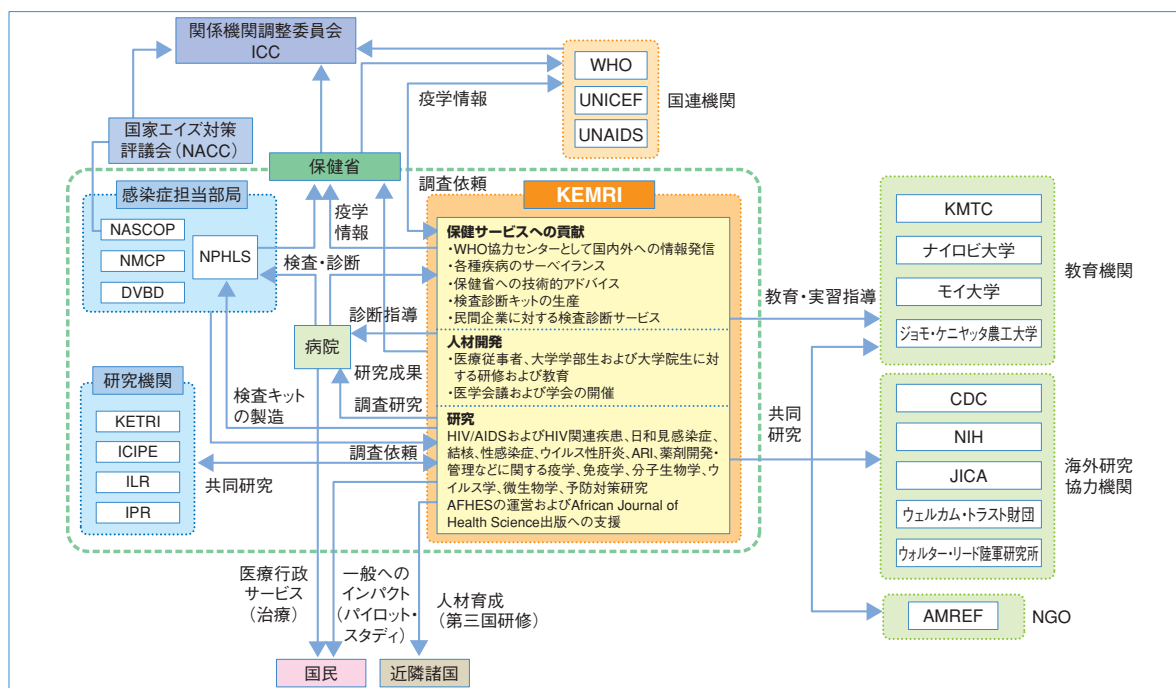
表3-13 KEMRIの感染症対策における機能

機能	業務内容
研究	HIV/AIDSおよびHIV関連疾患、日和見感染症、結核、性感染症、ウイルス性肝炎、ARI、マラリア、住血吸虫症、リーシュマニア症、糸状虫症、腸管寄生虫症、薬剤開発・管理などに関する疫学、免疫学、分子生物学、ウイルス学、微生物学、予防・対策研究 AFHESの運営およびAfrican Journal of Health Scienceの出版支援
人材育成	医療従事者・大学学部生・大学院生に対する研修・教育、医学会議と学会の開催
保健サービスへの貢献	WHO協力センターとして国内外への情報発信、各種疾病のサーベイランス、流行疾患迅速疫学調査への参加、保健省への技術的アドバイス、検査診断キットの生産、民間企業に対する検査診断サービス

3) JICAによる協力の成果

JICAのこれまでの協力が、KEMRIの研究機関としての機能強化にどのように貢献してきたのか、KEMRIに対するJICAの協力効果は以下のとおりである。

図3-6 ケニアの感染症対策における関連機関の相関関係



### ① KEMRIの研究能力向上

KEMRIに対して1979年から継続して実施されたJICAの技術協力は、KEMRIの研究能力の向上および医療分野の人材育成を目的としていた。KEMRIは、設立初期の段階からJICA以外に米国の疾病管理・予防センター(CDC)およびウォルター・リードとの共同研究を行ってきた。その後、KEMRIはJICAおよび海外研究機関の支援を受けその研究能力を向上させ、これまで共同研究を活発に行ってきた。2004年におけるKEMRIと海外研究機関との共同研究の一例は表3-14のとおりである。また、それらの研究成果の一部は、論文として国内外の医学誌に発表されている。上記のとおり、KEMRIは感染症対策分野で多くの研究を継続して実施しており、その研究能力は海外研究機関からも高く評価されている。KEMRIの草創期に研究所機能の強化に注力したJICAの協力効果は、このような形でKEMRIの研究所機能強化に具現されている。

### ② KEMRIの基盤整備

日本はKEMRIに対する支援を、人材育成を中心としたソフト面、および研究施設・設備の整備などからなるハード面の両面から進めてきた。KEMRIが海外研究機関と共同研究を実施する上で必要な研究能力は、JICAの技術協力を通じて培われてきたといえるが、研究そのものを実施するのに必要とされる施設・機材などの研究基盤も日本の無償資金協力により整備された。KEMRIは、これらの先進的な施設・機材の整備、およびJICAによる技術移転により海外の研究機関との共同研究が可能となり、研究能力のさらなる向上がなされたことを大きく評価している。研究基盤の整備を技術協力と研究施設・整備の両面からあわせて行う日本の協力は、KEMRIの研究所機能の強化に大きな貢献をしている。

### ③ 研究実施能力の強化

日本による技術移転および施設整備を通じて、KEMRIは海外研究機関との共同研究を拡大するのに必要な研究実施能力を獲得するに至った。KEMRIはその高度な研究実

施能力により、海外の共同研究機関から継続的に研究補助金を獲得することが可能となり、このことは財務基盤そのものの強化にも貢献している。一方、「海外研究機関からの研究補助金」と「JICAによる運営補助金」から構成される研究開発費も、海外研究機関からの研究補助金の急速な増加にともない全体として増加している。このため、全体の研究費に対するJICAの運営補助金の割合は1999/2000年の11%から2002/2003年には5%にまで低下している。KEMRIは研究費の大半を海外の研究機関との共同研究に負っているが、共同研究の実施に必要な予算確保を可能としたのは日本による研究基盤の整備によるところが大きい。日本の協力の効果は、研究能力の向上のみならず、財務面での研究所機能の強化にも現れているといえる。

### 4) KEMRIの感染症対策における役割と今後のJICAとの関係

上記の分析による、KEMRIの感染症対策における位置づけ、機能、およびJICAによるこれまでの協力の効果をふまえ、今後、感染症対策における研究機関として、KEMRIに期待されるおもな役割は「研究」「人材育成」「保健サービスへの貢献」という3つの観点から以下のとおり整理できる。(1)ケニア国内で製造が可能かつ安価なHIV/AIDSをはじめとする複数の血液検査キットの研究開発、生産、普及などを通じて、アフリカにおける総合医療研究機関として、研究、人材育成、保健サービスへの貢献からなる感染症対策機能をさらに強化する。(2)ケニア国内の医療従事者の現職研修、および現在実施中の国際寄生虫対策プロジェクトを拠点とした周辺諸国からの第三国研修の実施機関として、人材育成の拠点であり続けるとともに、保健省との連携のもと、アフリカ地域の中核研究機関として、HIV/AIDS、およびエボラ出血熱などの新興感染症に関する疫学データベースの確立・拡充および情報発信など、リファレンス機能の拡充を図る。

JICAはKEMRIの設立当初より研究能力を中心とする研究所機能の強化を目的とした技術協力を実施してきた。またJICAの協力は、血液スクリーニングおよび寄生虫対策

表3-14 KEMRIの共同研究例

海外研究機関	研究内容
米国疾病管理・予防センター (Centres for Disease Control and Prevention: CDC)	西ケニア州キスム(Kisumu)で、HIV/AIDSの予防および研究を実施中。キスムのセンターは米国外にあるCDCのセンターとしては最大のものであり、KEMRI職員200名が配置されている。KEMRI本部では、新興感染症対策に関する研究の実施を検討中である
ウォルター・リード陸軍研究所 (Walter Reed Army Institute of Research :WRAIR, USA)	キスムにおいて、KEMRI、USAIDとマラリアワクチンの開発研究を実施
ウェルカム・トラスト財団 (Wellcome Trust)	1989年以来、コースト州キリフィ(Kilifi)にて、マラリアに関する臨床・疫学研究を実施。キリフィの研究拠点はKEMRI最大の支所であり、600人のKEMRI職員が配置されている

の2つの分野を中心に研究と研修が実施されてきたことに特徴づけられる。特に血液スクリーニングでは、研究と研修の連携により、KEMRI自身が開発し、ケニアで製造された検査キットの国内普及が行われている。このほかにも、KEMRIはケニア屈指の研究機関およびWHOの協力センターとして、国内そしてアフリカ地域の感染症対策に広く貢献しているほか、研修実施機関として医療従事者の育成に貢献している。その研究活動は保健サービスの改善を通じてケニア国民の健康の向上に貢献するものであったといえる。こうした点から、KEMRIはケニアの感染症対策の向上に貢献しており、感染症対策に貢献する上での研究基盤はJICAの協力を通じて培われたと判断できる。一方で、KEMRIは研究機関としての能力をすでに十分に有しており、技術移転を前提とした協力がその実情に即したものであるのか検討すべき段階を迎えている。すでに海外の研究機関との共同研究が活動の主体となっている同機関と今後どのような協力関係を築き上げるのが、今後の協力を推進する上での課題となっている。

## (2) ガーナ野口記念医学研究所(野口研)、ザンビア大学附属教育病院(UTH)ウイルス検査室・結核検査室

ここではKEMRI以外の評価対象である野口研およびUTHに対する協力の評価結果を概観する。

### 1) ガーナ野口記念医学研究所

#### ① 協力の概要

1968年、ガーナ政府からの要請に基づき、JICAの前身であるOTCA(海外技術協力事業団)はガーナ医科大学コレブ病院へウイルス学の研究の促進を目的とした専門家派遣を開始した。1979年に無償資金協力によって野口研が設立されたあとは、コレブ病院で行われていたJICAの技術協力はすべて野口研で実施されることになった。1986年からはJICAによるプロジェクト方式技術協力「野口記念医学研究所プロジェクト」が野口研を拠点に開始された。JICAはその後、2004年の本調査実施時点までの28年間にわたり、野口研の感染症・寄生虫対策における研究能力の向上を目的とした協力を継続して行っており、現在、技術協力プロジェクト「国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクト」を実施している。この間、日本政府は、1988年に「野口記念医学研究所送電網整備計画」、1997年には「野口記念医学研究所改善計画」を実施し、野口研の施設・機材の整備を行ってきた。

#### ② 感染症対策における野口研の位置づけと機能

野口研はこれまでの研究実績、高度な検査診断技術により、ガーナの感染症対策において重要な位置を占めている。たとえば、マラリアの薬剤耐性菌の研究では、ガーナ政府にクロロキンの使用中止と新薬への移行を進言し、それによって政府が新薬の採用を決定している。また、国内有数の検査診断技術と施設により、HIV/AIDS、結核の国家リファレンス・ラボラトリーおよび外部精度管理機関、ポリオの西アフリカ地域リファレンス・ラボラトリーとしての活動を行っている。感染症対策の実施主体である保健省・ガーナ保健サービスの直接の傘下にはないものの、こうした実績により、ガーナの感染症対策において感染症研究機関と位置づけられ、研究成果の感染症対策へのフィードバックのみならず、人材育成、保健サービスの提供からも感染症対策に貢献している。

#### ③ JICAによる協力の成果

JICAは1979年の野口研設立以来、野口研の研究能力の向上を目的とした技術協力を継続して実施してきた。野口研が十分な研究能力を有すると判断されるようになってからは、協力目的として研修を通じた感染症対策に携わる保健医療従事者の能力向上が加えられた。これらの協力を通じて、野口研はアフリカ有数の研究機関として成長した。JICAの協力などを通じて、研究所機能の強化を成し遂げた野口研は、研究機関およびリファレンス・ラボラトリーとして、国内と西アフリカ地域の感染症対策に大きく貢献し、また、研修機関としても国内研修や第三国研修の実施によって研究成果を国内外の医療関係者へ普及している。これらの活動はガーナとその周辺国の保健サービスの向上にもつながっている。

#### ④ 野口研の感染症対策における役割と今後のJICAとの関係

今後、感染症対策における研究機関として、野口研に期待される役割は「研究」、「人材育成」、「保健サービスへの貢献」という3つの視点から以下のとおり整理できる。(1)分子診断技術、遺伝子診断技術など、感染症対策に不可欠な先進的診断技術を備えた研究機関として、ガーナ国内の感染症対策をリードするのみならず、海外の大学・研究機関との共同研究に積極的に取り組み、西アフリカ地域およびアフリカ全域において課題となっている感染症に関する研究を強化し続ける。(2)ガーナ国内の医療従事者の現職研修、周辺諸国からの第三国研修の研修実施機関として、人材育成の拠点として機能することに加えて、現在実施中の「国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクト」では、

西アフリカにおける感染症対策の研修拠点として、その位置づけを早期に確立する。(3)保健省との連携のもと、ワクチンの品質管理、マラリアの薬剤耐性菌調査、リファレンス・ラボラトリーとしての情報発信など、公衆衛生の改善に資する保健サービスの拡充に努める。

JICAの野口研に対する一連の協力では、ワクチンの流通体制や感染症の検査精度向上など、政府が実施する感染症対策を改善するための研究が行われてきた。野口研の研究活動は、これらの感染症対策の改善を通じてガーナ国民の健康の向上に貢献するものであったといえる。EPIワクチンの力価検定やポリオの地域リファレンスセンターとしての活動、HIV/AIDSおよび結核検査の外部精度保証システムの導入など、JICAの協力を受け野口研はガーナと周辺国の感染症対策の改善に大きな貢献をしてきた。一方で、野口研の研究実施能力の向上とともに、海外の研究機関との共同研究が活動の主体となり、技術移転を目的とするJICAの技術協力システムと野口研に対する協力のあり方について、検討が加えられるようになった。JICAの協力は技術移転を目的としており、協力初期の段階では、野口研の実情に即した協力であった。しかし、野口研の研究能力が向上し、自立した研究所をめざす現在では、JICAの技術移転を前提とした協力は、野口研の実情に必ずしも合致しなくなっている。今後は、野口研を対等のパートナーとする、新しい協力関係の構築が求められているものと判断される。

## 2) ザンビア大学付属教育病院ウイルス検査室・結核検査室

### ① 協力の概要

JICAはザンビアからの要請を受け、乳児死亡率の低下を目的として、1980年から「ザンビア大学医学部プロジェクト」を開始した。1989年まで継続したこのプロジェクトでは、終了時評価において、小児の感染症の予防、診断ならびに治療の重要性が提起された。この提言を受けたザンビアの要請に基づき、JICAは1989年、感染症対策分野での協力としてUTHを実施機関としてプロジェクト方式技術協力「感染症対策プロジェクト」を開始し、本調査実施時点では「エイズおよび結核対策プロジェクト」を実施している。これらのプロジェクトでは、UTHの検査室サービス部に属するウイルス検査室および結核検査室をカウンターパートとし、両検査室の研究能力および組織体制強化を目的とした協力を行ってきた。また、JICAはUTHにおける研究基盤を整備するため、1991年にウイルス検査室、1997年には結核検査室を技術協力プロジェクトにおいて設置している。

### ② 感染症対策におけるUTHウイルス検査室・結核検査室の位置づけと機能

UTHの検査室は保健省傘下の公的な検査機関として位置づけられており、かつUTHの研究活動に関しては、保健省、中央保健局(CBoH)、ザンビア大学医学部、UTHにより構成される専門委員会により定期的に協議が行われている。UTHウイルス検査室・結核検査室の活動も、この専門委員会により審査されており、ザンビア国の政策にそった内容となっている。

UTHウイルス検査室は、ポリオのインターカントリー・リファレンス・ラボラトリー、HIV/AIDS、インフルエンザおよび麻疹の国家リファレンス・ラボラトリーに指定されており、保健省の実施するこれらの疾病のサーベイランスに参加している。また、UTH結核検査室はルサカ州の結核検鏡センターの外部精度保証機関とされている。

### ③ JICAの協力による成果

JICAの協力を受け、両検査室はポリオ・麻疹の国家サーベイランスネットワークを確立し、HIVと結核検査の外部精度保証を実施するなど、ザンビアの感染症診断能力の確立に大きな貢献をしてきた。加えて、地方検査室の技術者への研修の実施、検体の診断、精度保証など、人材育成および診断の拠点として一連の活動を行っており、保健サービスの提供の観点から感染症対策に貢献している。また、ウイルス検査室はJICAの協力終了後も麻疹、インフルエンザの国家リファレンス・ラボラトリー、およびポリオのWHOインターカントリー・リファレンス・ラボラトリーとして活動しており、感染症研究機関として、国内のみならず、周辺地域においても大きな役割を担っている。

### ④ UTH結核検査室・ウイルス検査室の感染症対策における役割と今後のJICAとの関係

上記の分析によるUTHウイルス検査室と結核検査室の感染症対策における位置づけ、役割、およびJICAのこれまでUTHウイルス検査室・結核検査室に対する協力の効果をふまえ、今後、感染症対策における研究機関として、UTHウイルス検査室・結核検査室に期待されるおもな役割は「研究」、「人材育成」、「保健サービスへの貢献」という、これら3つの視点から以下のとおり整理できる。(1)これまでの拡大予防接種プログラム関連の疾病に関する研究に加えて、HIV/AIDSが国家的な課題となっているザンビアにおいて、「3 by 5イニシアティブ」(2005年末までに途上国においてHIV/AIDの治療を必要とする300万人に抗レトロウイルス療法：ARTを実施することを提唱)の採択に



より、抗レトロウイルス療法の普及がますます重要となるのに際して、HIVおよびその日和見感染症の一種である結核の研究の強化が今後の大きな課題となる。(2)さらにHIV/AIDS対策における人材育成では、州・郡病院および地域の自発的カウンセリング・検査センターであるVCTセンターにおいて、HIV検査に対応する人材の確保が急がれる。保健サービスへの貢献としては、前記の研究、および人材育成と相まって、HIV/AIDS対策における抗レトロウイルス療法であるARTの拡大に対応した検査・診断体制の確立が課題である。

UTHウイルス検査室・結核検査室は、組織上は大学付属の教育病院の検査室との位置づけであり、野口研やKEMRIと比較して、検査機関としての役割が強いことが特徴であるが、感染症対策においても、ポリオ根絶への貢献にみられるようにリファレンス・ラボラトリーや検査室としての活動によるものが多い。加えて上記の「3 by 5イニシアティブ」を採択したザンビアでは、HIVのリファレンス・ラボラトリーとしての役割は、今後いっそう重要になると思われる。JICAとしては、各機関が今後もリファレンス機能を維持し、継続して感染症対策に貢献できるよう、必要に応じてハード面・ソフト面での支援の必要性を検討することが望まれる。

### (3) 評価結果の横断的分析

#### 1) 研究機関に対する協力の効果

評価対象であるガーナ野口研、ケニアKEMRI、ザンビアUTHウイルス検査室・結核検査室の感染症対策における研究機関としての位置づけはそれぞれ異なるものの、調査の結果、3研究機関とも研究、人材育成、保健サービスへの貢献を通じて、感染症対策に寄与していることが明らかとなった。日本による長期にわたる技術移転および基盤整備の結果、3研究機関は国内のみならず域内の感染症対策の拠点として、保健政策に則った研究を遂行しており、その活動は公衆衛生の改善に寄与していることが確認された。評価調査によって確認された3研究機関に対する協力における効果の発現につながった共通要因は以下のとおりである。

#### ① 保健省および感染症対策との連携

野口研はガーナ大学付属の研究施設であり所管は文部省であるものの、保健省との間で年次会合を定期的に開催しており、KEMRIは保健省傘下の感染症対策における中核研究機関、UTHウイルス検査室・結核検査室は保健省の公的検査機関として感染症対策に位置づけられているため、その研究成果を国家感染症対策に反映させるための経



技術協力と無償資金協力の連携により地域の中核的研究所となったKEMRI



路が十分に確立されている。研究機関としての組織的な属性はそれぞれ異なるものの、保健省が実施する感染症対策プログラム・委員会に職員を委員として派遣し、研究機関としての枠組みを超えて、技術アドバイスを提供することによって各国政府の感染症対策に貢献している。

#### ② リファレンス・ラボラトリーおよび協力センターとしての貢献

UTHウイルス検査室がポリオのリファレンス・ラボラトリーとして、ザンビアのポリオ根絶に大きな貢献をしたことに現れているように、3研究機関ともリファレンス・ラボラトリーとして感染症サーベイランスでの検査・精度管理を実施し、トップ・リファラルとして国内および周辺国のほかの検査機関で対応できない検査・診断を実施している。

#### ③ 技術協力と研究基盤の整備による相乗効果の発現

3研究機関に共通して、日本の支援により研究施設・設備の整備および拡張が行われている。無償資金協力・技術協力プロジェクトによって研究の実施に不可欠な施設・設備が整備されたことに加えて、これにあわせて技術協力が継続的に実施されたことにより、相乗効果として各研究機関の研究能力が向上している。研究基盤が整備されたことにより、海外の研究機関と広く共同研究を実施することが可能となり、研究能力のさらなる向上につながっているのみならず、研究補助金を獲得することにより財務基盤の強化にもつながっている。

#### ④ 人材育成

3研究機関ともに国内のみならず近隣諸国の医療従事者を対象とした技術研修を実施しているほか、国内外の大学学部生、大学院生を研修生として広く受け入れている。周辺国を対象とした第三国研修の実施拠点としては、野口研がJICAの協力の終了後もWHOと共同でEPI(拡大予防接種計画)関連疾患の第三国研修を実施している。さらに、寄生虫対策の拠点として、野口研は国際寄生虫対策西アフリカセンター(WASIPAC)、KEMRIは国際寄生虫対策

東南アフリカセンター(ESACIPAC)による第三国研修を通じた周辺国の人材育成の拠点としても機能している。

## 2) 対象研究機関の今後の協力に対する提言

日本は野口研、KEMRI、UTHウイルス検査室・結核検査室の設立当初から技術協力を実施し、それぞれ20年から30年以上にわたり支援を続けてきた。いずれの研究機関も研究基盤の整備と技術移転の両面からの協力が相乗効果をもたらし、アフリカを代表する研究機関に成長した。評価調査のまとめとして、各機関への今後の協力の方向性を提言として整理した。

### ① 開発パートナーとしての関係の強化

これまでJICAは3研究機関の研究能力の向上を目的として技術協力を実施してきたが、この目的は既に十分達成されたと判断できる。今後は、アフリカの保健医療セクターにおける開発パートナーとしていかにその研究能力を活用するのかを検討すべきである。また、各研究機関とも保健省が主催する保健委員会／プログラムの委員として技術的アドバイスをを行っているが、パートナーとしての関係を強化することにより、JICAの技術協力の成果を各国の感染症対策により直接的に反映させることも検討すべき課題であると考えられる。

JICAの長期にわたる協力では、日本の大学や研究機関から各機関へ多数の専門家が派遣されてきた。協力対象国の各機関の研究者もこれらの大学、研究機関で研修を受けており、日本とアフリカの研究機関の交流が深められてきた。今後は、日本のこれらの大学、研究機関との共同研究や研究委託といった形でのパートナーシップを含め、また可能な限りアフリカ側の研究機関の自立性を尊重しつつ、パートナーとしての関係を強化していくことが求められる。

### ② リファレンス・ラボラトリーの機能維持のための協力

今回評価対象となった研究機関は、それぞれWHOのリファレンス・ラボラトリーや協力センターとして、国内およびアフリカ地域の、EPI関連疾患対策やART(HIV/AIDS感染者に対する抗レトロウイルス療法)の促進など、感染症対策に大きく貢献している。特にWHO/USAIDの3 by 5 イニシアティブを採択したザンビアでは、HIVのリファレンス・ラボラトリーとしての機能は、今後いっそう重要になると思われる。

各国の感染症対策を円滑に実施するためには、各研究機関のリファレンス・ラボラトリー機能を継続して維持発展させることが重要である。JICAとしては、各機関が今後

もリファレンス機能を維持し、継続して感染症対策に貢献できるよう、必要に応じてハード面、ソフト面での支援の必要性を検討することが望まれる。

### ③ 人材育成機関としての活用

各研究機関ともJICAの協力の一環として国内・第三国研修を実施しているほか、保健省や関連機関の要請を受けて医療関係者の人材育成も実施している。各機関およびJICA現地事務所が実施した人材育成事業の評価調査では、受講者はその内容を高く評価しており、各機関とも人材育成機関としての機能を十分に有していると判断できる。

今後は、JICAとして野口研、KEMRI、UTHの人材育成能力をどのように活用するのかが検討課題とされる。例えば、JICAがアフリカ地域で実施する他の保健分野のプロジェクトの人材育成機関としての活用や、3研究機関がそれぞれ実施する人材育成に対する支援、南南協力の実施機関として3研究機関を第三国研修の委託先とすることなどが考えられる。

また、第三国研修に関しては、野口研がEPI疾患の第三国研修をWHOと共同で実施したように、各研究機関と海外機関との共同実施を促進するような支援も、第三国研修の持続的な実施を担保するひとつの方法であると考えられる。

一方、日本の研究機関や大学は、これらアフリカの研究機関を日本人の人材育成の場として活用することも検討すべきである。JICAの支援を受け、日本と深い交流を持つこれらのアフリカの研究機関は、日本の研究者の育成にも有効活用されることが期待される。

### ④ 域内ネットワークの強化

JICAは、野口研をアフリカ西部地域、KEMRIを東部地域、UTHウイルス検査室・結核検査室を南部地域の感染症対策の拠点として位置づけており、これらの拠点を中心にアフリカの感染症対策に対する協力を行ってきた。また、3研究機関も地域リファレンス・ラボラトリーやインターカントリー・リファレンス・ラボラトリーとして、周辺国も含めた検査体制を確立している。

今後は、3研究機関を中心とした地域間ネットワークを確立し、第三国専門家派遣など、南南協力を推進することが望まれる。今後のアフリカでの協力には、ARTや参加型地域保健活動などの新しい分野での活動がひとつの主流になると予想される。これらの分野における研究経験を有する3拠点の人材を有効活用し、アフリカにおける保健医療分野の協力を効率的に進めることを検討すべきである。

## Box 9 対象国外部有識者評価

テーマ別評価「アフリカ感染症対策研究」では、アフリカ評価学会の協力を得、対象国の外部有識者による評価をあわせ実施しました。これら評価者は、本邦調査団の現地調査に参画するとともに、独自に調査を行い、評価を実施しました。ここでは、同評価結果の要旨を紹介します。

### (1) ガーナ

**Dr. Anthony T. Seddoh** (ガーナ保健サービス政策・保健システム課長) による評価結果要旨

今回の調査対象である教育・青年・スポーツ省傘下の野口研と保健省に属し保健サービス実施機関であるガーナ保健サービス(GHS)および、同じく保健省に属する国立公衆衛生リファレンス・ラボラトリー(NPHRL)とは行政組織上、直接的な関係を有していないが、ガーナの感染症対策において、相互補完関係にある。NPHRLとその地方組織である地域ごとの公衆衛生ラボラトリー(PHRL)の感染症診断における機能がおもに細菌検査と基礎レベルのウイルス検査に限定される一方で、野口研は先進的な研究機関として高度なウイルス検査および先端研究を担っている。

感染症対策における上記の位置づけから、野口研はガーナの感染症対策において技術的に重要な貢献をしている。

実際に、今般の評価結果によって野口研の優先研究課題は感染症、非感染症に関する内容いかにかわらず、ガーナの保健セクターおよびアフリカ地域で実施されている保健医療プログラムと密接な関係にあることが明らかとなった。ガーナおよび西アフリカ地域の感染症対策において、野口研はウイルス学・検査技術において他の追従を許さない研究機関であり、野口研がガーナ政府による保健サービスのデリバリーをいかに支援するのかに関して、より焦点を絞った政策提言を行えば感染症対策の推進にいっそう望ましい成果をもたらすであろう。こうした文脈で野口研が現在実施中の国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクトのように、公衆衛生分野での活動を強化していくことは重要である。しかしながら、野口研自身がこの分野で必要とされる社会科学やそれに関連する領域においては、必ずしも優位性を有しているとはいえない部分もあるため、状況に応じて関連機関と協力しながら活動を進めることも必要であろう。

### (2) ザンビア

**Mr. Stephen L. Muyakwa** (ザンビア評価学会員) による評価結果要旨

JICAによる長期にわたる協力の結果、研究能力の向上を成し遂げたUTH

ウイルス研究室は現在、WHOによりリファレンス・ラボラトリーに指定されている。このことはザンビア国内のみならず周辺国に対しても保健サービスを提供する責務を有することを意味し、(高度な研究能力を有することを国内外に周知する結果となり)UTHが感染症対策分野ではかの開発パートナーと協力関係を構築する促進要因となっている。さらにJICAとUTHの協働による研究成果は国内外に研究論文としても発表されている。

人材育成の観点からは、長年の技術協力の結果、組織培養、血清学、免疫学、分子ウイルス学などの分野において研究実績を積んだ研究者が、委員として政府の実施するさまざまな保健プログラムに参加し、技術アドバイスをを行っている。また、UTHウイルス検査室・結核検査室はJICAによる協力を通じて、州立病院・県立病院などをはじめとする感染症対策にかかわるさまざまな医療機関に対して検査技術の指導を行っており、感染症の実験室診断の向上に貢献している。上記のとおり、JICAによる協力はこれまでUTHウイルス検査室・結核検査室の機能強化に貢献してきたことが明らかとなったが、今後は共同研究の実施など、現状のUTHの実情にあわせた協力を計画することが必要とされるであろう。

## 2 「プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)」

### 2-1 評価調査の概要

#### (1) 背景と目的

JICAでは、事業の効果をいっそう高めるため、課題解決に向けて事業形態や分野を越えて協力事業を戦略的に組み合わせたプログラムアプローチの強化に取り組んできた。その一環としてプログラム\*単位での実施計画の作成、予算管理を試行するなど、プログラム単位での事業管理体制

の整備に努めている。こうしたなか、プログラムの効果を総合的に検証し、プログラムの改善を図るために評価の重要性が増しつつある。

JICAではプログラム評価手法の開発に向けて、これまでの国別事業評価の経験をふまえ、主要な二国間援助機関および国際機関における手法などについても調査を行い、プログラム評価手法案を検討した。

同手法ではあらたに以下の3点をふまえ評価を行う。

① 課題解決に向けて効果を上げる手段としての協力の適

\* JICAにおいて「プログラム」は、「途上国の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み(=協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ)」と定義されている。

切性を評価するために、JICAプログラムの当該国戦略への整合性のみならず、当該国戦略における優先度、位置づけを確認する。

- ② プログラムの評価においては、個々の案件の積み上げのみではなく、その戦略性に着目しプログラムの構成要素間の一貫性、関係性を検証する。
- ③ JICAのみならず当該国、日本の他機関、他ドナーの事業との協調・連携をふまえた「貢献」\*の概念を用いて評価する。

以上の調査結果を受け、「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」を評価対象として選定し、試行的に評価を実施することとした。なお本プログラムを対象とした理由は、形成当初から共通の目標をもつプログラムとして形成されたこと、また教育分野は、貧困分野や保健分野と並び、世界的にプログラムアプローチ、セクター・ワイド・アプローチ(Sector Wide Approach : SWAP)の動きが進んでいる分野であり他分野の参考にもなりえることから、試行的評価の対象として選定した。

上記の経緯に基づき、提案されたプログラム評価手法により、ホンジュラス基礎教育強化プログラムを対象に試行的に評価を実施し、評価手法の改善・実用化を図るとともに、同プログラムの改善に資する提言および今後のプログラムアプローチの参考となる教訓を抽出することを、本テーマ別評価の目的とする。

## (2) 評価対象プログラム

本件評価の対象として選定した「ホンジュラス基礎教育

強化プログラム\*\*」は、基礎教育の強化(具体的には、初等教育における留年率・退学率の低下)を目的とし、表3-15に示す3つのプログラム構成要素で構成されている。

またJICAは、同プログラムを、国際的な合意である「万人のための教育(Education for All : EFA)」を受けてホンジュラスで実施中の「ファスト・トラック・イニシアティブ(Fast Track Initiative : FTI)\*\*\*」(EFA-FTI計画の詳細は2-2参照)への支援と位置づけている。EFA-FTI計画は、2003~2015年を期間とする、初等教育の完全修了を目標とした計画である。

なお本評価の評価対象期間としては、EFA-FTI計画の策定が開始された2002年以降に分析の重点を置くこととした。ただし、ドナー協調のプロセスを確認するために1998年のハリケーンミッチ以降の復興プロセスを確認する必要があること、またJICAプログラム開始以前の形成過程を検証するため、それ以前に派遣された専門家や協力隊員の活動についても関連情報としてあわせて確認する必要があることから、2002年以前の情報についても補足的に収集・分析を行った。

## (3) 評価手法の枠組み

本評価は以下のステップに基づき実施した(図3-7)。

### 1) 位置づけの確認

当該国の開発戦略(本評価においてはEFA-FTI計画)に対して、JICA基礎教育強化プログラムがどのような位置づけにあるか検証を行った。また、本評価は試行的評価ということから、位置づけにあたっては、ベースとなる

表3-15 評価対象プログラムのおもな構成案件

	プログラム構成要素	実施期間	概要
1	教員再研修に対する支援 技術協力プロジェクト 「算数指導力向上プロジェクト」	2003年4月~2006年3月	教員の算数指導力向上を目標に、教員用指導書・児童用作業帳の開発と現職教員の研修を実施。
2	基礎教育強化のための総合的な取り組み グループによる協力隊派遣 「基礎教育地域総合強化モデルプロジェクト」	2003年1月~2006年2月	学校内外の留年率・退学率低下要因に総合的に対処することを目標に、教員研修・保護者啓発、複式学級支援などを実施。他地域への応用も可能な活動の抽出をめざしている。
3	教育政策に対する支援 長期専門家「開発計画」 長期専門家「基礎教育強化」	2000年5月~2002年5月 2001年12月~2005年12月	教育環境調査を実施し、プログラム・案件形成を行う。援助協調の推進、教育政策支援を行う。

\* 協力成果の評価視点として「帰属(Attribution)」と「貢献(Contribution)」の2つの考え方がある。  
 帰属：特定の援助機関の事業と対象国の開発状況の変化との厳密な因果関係を証明しようとする考え方。  
 貢献：開発課題に対する進展と当該機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識した上で、「当該機関の成果」と「開発課題の進展」の因果関係の可能性の高さ(plausibility)を検証するという考え方。  
 一般的にプログラムは対象国の開発目標に資するべく比較的高次の目標設定を行っているが、そうした目標の達成には一機関の活動以外の多様な要因が複雑に関与することが自明であることから、帰属の検証は困難がともなうと考えられており、開発課題に対する他機関の関与も含めた貢献の概念により評価を行う手法が二国間援助機関・国際機関では主流になりつつある。

\*\* 「基礎教育強化プログラム」は、現地ODAタスクフォースにおいて、JICA実施事業以外の日本の協力(無償資金協力や草の根無償資金協力、見返り資金協力など)を含め「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」として、拡充されつつあるが、本評価ではそのうちJICA事業によるプログラムを評価の対象とした。

\*\*\* 国連ミレニアム開発目標(MDGs)や「ダカール行動枠組み」の目標である2015年までに全児童の初等教育の完全修了を達成するため、対外援助なしには目標の達成が困難な途上国のなかから、一定の基準を満たす国を選定し、一定期間ドナーを集中させることを目的としたもの。

EFA-FTI計画のホンジュラス教育セクター開発戦略における位置づけについても検証した。また、日本側のアプローチの適切性を確認するために、国別・課題別援助政策との整合性、協力経験の活用の観点からも確認を行った。

### 2) 戦略性(一貫性・成果)の確認

JICA基礎教育強化プログラムが一貫性をもって計画・実施されたかの確認とともに、プログラムがどのような成果を上げているかを検証した。同時に、貢献・阻害要因の分析のため、実施プロセスの把握にも努めた。

### 3) 貢献の概念に基づくJICAプログラムの評価

以上、1) 2)での位置づけ・戦略性の確認と、位置づけの基となる当該国の開発戦略(EFA-FTI計画)の進捗を勘案の上、JICAプログラムの当該国の開発戦略(EFA-FTI計画)に対する貢献(の可能性)を評価し、提言・教訓を抽出した。

## (4) 実施上の制約

プログラムの成果を評価するとの観点からは、当該国の開発戦略(本調査ではEFA-FTI計画)、JICAプログラムとともに、結果に基づいて評価を実施することが望ましいが、EFA-FTI計画、JICAプログラムともに実施中であり結果に基づき評価を行う段階には至っていない。したがって今回の評価調査では、結果に重点を置いた評価ではなく、EFA-FTI計画の現在までの進捗とそれに対するJICAプログラムのこれまでの実績を勘案の上、貢献の可能性につき中間的に評価を行い、今後の目標達成に向けてのJICAプ

ログラムに対する提言・教訓の抽出を行うこととした。

## (5) 評価調査の実施体制

本評価では、JICA企画・調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者(評価アドバイザー)、JICA関係部署(中南米部、人間開発部、青年海外協力隊事務局)などからなる検討委員会を設置した。報告書は同検討委員会での議論および海外調査結果に基づき現地調査団員が執筆・取りまとめを行った。なお、評価調査期間は2005年2月から8月まで(うちホンジュラスでの現地調査は2005年4月29日～5月16日)である。

評価アドバイザー

三好 皓一 立命館大学アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授  
黒田 一雄 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科助教授

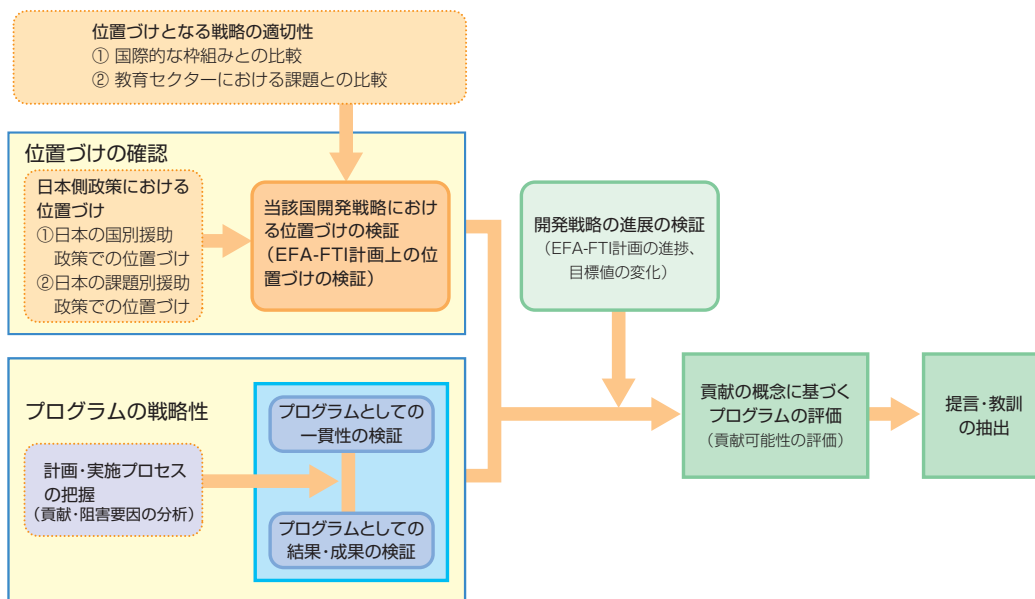
## 2-2 JICA基礎教育強化プログラムの位置づけ

### (1) 日本側政策での位置づけ

#### 1) ホンジュラスに対する国別援助政策

ホンジュラスの国別援助計画\*は策定されていないが、ハリケーンミッチ直後の1999年2月、ホンジュラスに政策協議調査団を派遣し、インフラ、保健医療、農業・水産、教育の4分野を援助重点分野とすることとし、現時点でも引き続きこれら4分野を重点分野として協力を行

図3-7 評価の枠組み



\* ODAの戦略性・効率性・透明性向上に向けた取り組みの一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢をふまえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、策定後5年間程度をめぐとした日本の援助計画を示すもの。

っている。

JICAでは、1999年にホンジュラス国別事業実施計画を作成し、本計画にそった形でホンジュラスに対する協力を実施している(2000、2002年度に改訂。現在2005年度版を改定作業中)。2002年の国別事業実施計画は、ホンジュラスが2001年に作成したPRSPのコンポーネントに対して援助重点分野の取り組みを対応させることで、PRSPへの整合性を念頭に置いた戦略的な事業の実施をめざす構成となっている。教育分野はPRSPの重点分野の1つである「人的資本への投資」のなかで位置づけられておりホンジュラスでも重視されている分野であるが、日本側でも政策協議以降一貫して援助重点分野として協力を実施してきている。

## 2) 教育分野援助政策

日本は自国の教育開発を重視した国づくりの経験に基づいて、国際的な援助潮流をふまえて途上国への教育支援を行ってきた。政府は「政府開発援助(ODA)大綱(2002年)」および「政府開発援助(ODA)に関する中期政策(1999、2005年)」のなかで教育支援の重要性を強調しており、教育分野への協力を推進している。

一方1990年のジョムティエンでの「万人のための教育(EFA)世界会議」以降、EFAが国際的な目標として明確に打ち出され、途上国政府も国際協力ドナーも基礎教育支援を重要視するようになった。日本はそれまで高等教育や職業訓練を中心に協力を実施してきたが、このような流れを受け、基礎教育分野を中心とする教育援助のあり方や方針について活発に議論されるようになり、2002年6月「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN: Basic Education for Growth Initiative)」を取りまとめた。このなかで、日本は開発途上国が行う基礎教育促進のための取り組みへの支援を強化することとし、教育の機会の確保、質の向上、マネージメントの改善の3つを重点分野として取り組んでいく方針を示した。

上記のような国際的なEFA重視の動きや、それに歩調をあわせた日本政府の方針に呼应し、JICAは1990年に「教育援助検討会」を開催して以降、タスクフォースの設置や研究会の開催を通じ、教育分野における協力の方向性について検討を行ってきた。さらに2002年には開発課題に対する効果的アプローチ(基礎教育分野)、2004年には「JICA基礎教育開発プロジェクト評価ハンドブック」を策

定するなど、基礎教育を中心に教育分野の協力の拡充に努めている。2000年代前半には教育分野の協力額が全体の約20%を占めるまでになっている。

## 3) 日本側政策におけるJICA基礎教育強化プログラムの位置づけ

これまでみてきたように、基礎教育強化プログラムは、日本のホンジュラスに対する国別援助政策および基礎教育分野援助政策に合致したものになっている。また、ホンジュラスでは算数分野で長年協力隊事業を実施してきた経緯があり、プログラム構成要素の選定に際しては、協力隊事業の経験をふまえ、BEGINの重点分野のなかで言及されている理数科教育(算数)を選択しており、経験や強みをふまえた形で案件の形成が行われている。さらに2004年4月には、現地ODAタスクフォースが組織され、対ホンジュラス支援の重点分野・課題の検討や今後の協力のあり方について、協議・検討が進められている。このなかで日本の教育分野における援助は初等教育(EFA-FTI計画)に注力していく方向性が確認されており、この方向性にそってJICA基礎教育強化プログラムだけでなく、無償資金協力などの日本政府事業も含めた、日本全体での基礎教育強化プログラムとして協力が実施されている。

## (2) ホンジュラスEFA-FTI計画における位置づけ

### 1) ホンジュラス教育セクターの概況

ホンジュラスにおいては、経済成長の阻害要因の1つが人的資源の不足によるものとして、各歴代政権も開発戦略のなかで教育セクター開発を重視してきている。また教育セクターに対しては、GDPの7.2%<sup>\*</sup>、国家予算(2005年)の30.5%が充てられており、これはほかのセクターと比べても最大の配分額となっている。

一方、ホンジュラスの教育分野における現況について、JICA基礎教育強化プログラムが対象とする初等教育分野<sup>\*\*</sup>に関してしてみると、初等教育の粗就学率は、1990~1999年の10年間で94.5%から97.3%と改善しているが、修了率が68.5%(2000年)、6年間で初等教育修了率が31.9%と内部効率率は依然低い状態にある。また6年生の修了率について都市部よりも農村部が低く、家庭所得の最上層20%の初等教育修了率が86%に対し最下層20%の修了率は39%であるなど、地域間格差、所得間格差も存在し

\* この教育予算の水準は国際的にみても、相当に高い水準となっている(全途上国の平均はGDPの4.5%)。

\*\* ホンジュラスにおいては、現在1~9年が基礎教育とされているが、JICAプログラム開始当初は1~6年までの初等教育部分が基礎教育とされていたことから、JICAプログラムは1~6年の初等教育部分にフォーカスを当てプログラムを策定した。したがって「基礎教育プログラム」としているものの、対象となるのは基礎教育1~6年にあたる初等教育部分である。

ている。このように修了率が低いことの阻害要因について、EFA-FTI計画では、内部効率の低さ、教員の質および管理、貧困と低い教育への関心、初等教育後の拡充を課題として挙げている。

2) EFA-FTI計画の概要

① 教育分野における各開発戦略のなかでのEFA-FTI計画の位置づけ

上述したような状況に対し、教育分野ではさまざまな開発戦略が策定されている。1998年のハリケーンミッチ以降に限っても、国家復興改革マスタープラン(PMRTN)、FONACによる国家教育改革案(2000年)\*、PRSP(2001年)、マドゥーロ政権による政府計画(2002年)、教育省アクションプラン(2002年)、EFA-FTI計画(2002年)が挙げられる(図3-8)。これら開発戦略は、先行する戦略を反映しつつ、策定されてきた。これら開発戦略の概要は表3-16に示すとおりである。

EFA-FTI計画は世銀が提唱した「ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)」の対象国としてホンジュラスも選定されたことから、ドナーとの議論もふまえて教育省により策定された初等教育の完全修了を目的とした計画である。

したがってほかの政策とは異なり、就学率ではなく修了率にフォーカスを当てた計画となっているが、これは、前項1)でも述べた初等教育の課題の中心が就学率から修了率に移ってきている現状とも合致したものである。また、PMRTNからPRSP、政府計画(教育省アクションプラン)と続く一連の政策が、就学前から高等教育、教育行政までを対象とする教育セクター全般を対象とした幅広い計画内容となっているのに対し、EFA-FTI計画は、初等教育のみを対象としている。このようにEFA-FTI計画は初等教育を対象とし、修了率にフォーカスを当てた計画となっていることが特徴として挙げられる。

図3-8 教育セクター関連の開発戦略の流れ

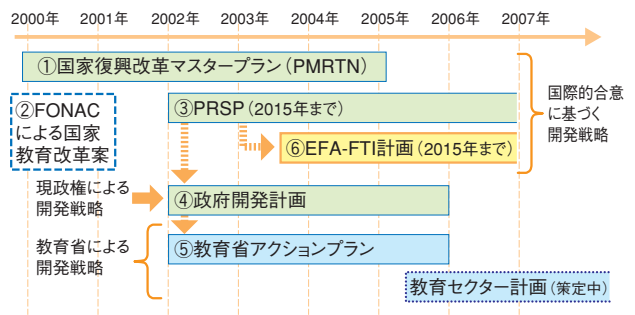


表3-16 ホンジュラス教育セクターにおける開発戦略概要

①国家復興改革マスタープラン (PMRTN)	ハリケーンミッチ後の復興を目的とし、「国家復興・改革のための提言書」をふまえて1999年に策定、同年ストックホルムでのCG会合にて承認を得た。教育は6つの復興ビジョンのうちの1つとして位置づけられている。PMRTNでは、地域社会と協働してインフラ復興・維持管理に取り組むほか、教育改革が必要であるとしている
②FONACによる国家教育改革案	FONAC教育部会が地方政府や市民、教育専門家等との議論を経て作成した提言書。フォーマル教育、ノンフォーマル教育、インフォーマル教育の3つのサブシステムの改革について幅広い範囲の提言を行っている
③貧困削減戦略文書 (PRSP)	PMRTNやFONACによる国家教育改革案の内容を反映させつつ、市民社会の意見も取り入れて2001年8月に策定された。貧困削減戦略として、6分野を取り上げており、このうち教育は『人的資源への投資』のなかで言及されている。教育分野の取り組みとしては就学前～高等教育、青年・成人教育、教育行政までを含んだ幅広い計画が策定されており、特に就学前、基礎教育、中等教育については目標値も設定されており、質の向上と量的拡大を目標とした取り組みが計画されている
④マドゥーロ政権による政府開発計画 (Plan de Gobierno 2002-2006)	2002年に発出したマドゥーロ政権により策定された政府計画であり、「2002～2006年のPRSPの実施計画」としての位置づけにある。政府計画では7つの重点分野を掲げており、このうち教育セクターは「貧困対策と人間開発」の下位計画として整理され、保健セクター同様、雇用や収入機会を改善する要因として高い優先度を与えられている。本計画は就学前～高等教育までをカバーする計画となっており、就学前、基礎教育、中等教育においては質の向上と量的拡大を目標とし、さらに教育行政への対応も盛り込んでいる点はPRSPと共通している
⑤教育省アクションプラン (Plan de Accion y Estrategia 2002-2006)	教育省アクションプランは現政権下の教育省による計画であり、政府計画にて挙げられていた3つの活動方針にそった形で教育セクター全体をカバーしている計画である。カリキュラムの改編と教室の増設を中心として、教育の質と量の拡大に取り組むことが挙げられているなど、具体的などころまで踏み込んだ計画になっている
⑥EFA-FTI計画 (Fast Track Initiative Education for All Honduras 2003-2015)	世銀が提唱した「ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)」の対象国としてホンジュラスも選定されたことから、ドナーとの議論もふまえて教育省により策定されたもの。初等教育の完全普及を目的としていることから、就学率ではなく修了率を指標としており、就学前教育と初等教育に焦点を当てた5つのコンポーネントから構成された計画となっている

\* 本改革案はハリケーンミッチからの復興に際してFONAC(1995年に行政令によりつくられた市民社会の最大組織)により作成された提言書であり、開発戦略に当たるものではないが、PRSPへの影響が大きいことからここで取り上げた。

## ② EFA-FTI計画の内容

上記のとおりホンジュラスの教育分野には複数の開発戦略が策定されているが、とりわけ2003年以降はEFA-FTI計画を中心に教育分野の取り組みが進められている。

EFA-FTI計画は、上述のとおり初等教育の完全修了を目的とした計画となっており、その達成目標として以下の3つを掲げている。

- 基礎教育6年間で修了する子どもが100%となる。
- 基礎教育6年間で6年間で修了する子どもが85%となる。
- 6年生の算数とスペイン語の標準テスト得点率が70%となる。

またこの目標達成のためのアプローチとして基礎教育の効率性、教員の質向上、就学前教育の強化、多文化二言語教育の公正・アクセス、農村部の教育ネットワークの5つのコンポーネントを策定し、それぞれのコンポーネントにおいて取り組み内容や目標を設定している(表3-17)。EFA-FTI計画は1)でふれたような基礎教育のさまざまな課題に対する取り組みを盛り込んだものであるが、おもに

学校内の要因に対する取り組みに焦点を当てた計画となっており、社会経済問題(経済格差の問題など)や、教育省の組織能力については具体的な取り組みは含まれてはいない。またコンポーネントごとの優先順位については特に設定はされていない。

## 3) EFA-FTI計画の進捗およびドナーによる支援取り組み状況

### ① 各コンポーネントの進捗およびドナーの支援状況

#### ◇ コンポーネント1(基礎教育の効率性)

新しいカリキュラムにそって1~6年生の学年ごとに算数とスペイン語のカリキュラム計画表、管理帳、テストが作成されている。これら活動においては、米国が漸カリキュラムにそった学習到達標準の設定・共通小テストの開発を目的としたプロジェクトを通じて支援を行っている。またスペイン語の教材と算数の教員用指導書・児童用作業帳が開発され、全国配布が開始されている。算数の教材開発においては日本がPROMETAMを通じて支援を行っており、教材の印刷にはスウェーデン(2005年分)とカナダ

表3-17 EFA-FTI計画の概要(コンポーネント別)

	コンポーネント	2015年までの指標	おもな内容
1	基礎教育の効率性 (6歳で1年生入学、6年間で6年生を修了する)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●12歳児6年生修了率(留年なし)85%</li> <li>●6年生修了率100%</li> <li>●6年生学力テスト得点率(算・西)70%</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 1年生への入学</li> <li>(2) 学習基準や支援教材</li> <li>(3) 効率的な進級</li> <li>(4) 適齢以上の児童への対応</li> <li>(5) 内部効率性のM&amp;E</li> <li>(6) 中退児童の救済</li> </ol>
2	教員の質向上 (教員研修とパフォーマンスの質と効率性を改善する)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●授業実施日数200日(年間1000時間)</li> <li>●大学卒業教員3000名</li> <li>●教員支援センター1500カ所</li> <li>●学校・教員の管理システムの強化</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 新規教員養成</li> <li>(2) 教員配置</li> <li>(3) 現職教員研修</li> <li>(4) 教員パフォーマンスとインセンティブ</li> <li>(5) 学校と教員のマネジメント</li> <li>(6) 視学・フォローアップ</li> </ol>
3	就学前教育の強化 (5歳児の就学前教育が普遍化する)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●5歳児就学率100%</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) カバレッジ</li> <li>(2) 教材</li> <li>(3) 教員・ボランティア・チューターの研修</li> <li>(4) 視学・フォローアップ</li> </ol>
4	多文化二言語教育の公正・アクセス (二言語異文化教育のアクセスと公正を保障する)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●5歳児就学前教育就学率100%</li> <li>●12歳児6年生修了率(留年なし)85%</li> <li>●6年生修了率100%</li> <li>●3・6年生学力テスト得点率(算・西)70%</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) データベース</li> <li>(2) 異文化二言語教育の制度化</li> <li>(3) 学習基準の適正化</li> <li>(4) 教員の研修とパフォーマンス</li> <li>(5) 地域参加</li> <li>(6) 特殊教育</li> </ol>
5	農村部の教育ネットワーク (農村部の5~15歳への教育アクセスを確保するため教育ネットワークを構築する)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●5歳児就学率100%</li> <li>●12歳児6年生修了率(留年なし)100%</li> <li>●6年生修了率100%</li> <li>●3・6年生学力テスト得点率(算・西)70%</li> <li>●ネットワーク学校466</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ネットワークの設立</li> <li>(2) ネットワークの教授法モデル</li> <li>(3) 質の高い、効率的な進級に対するボーナス</li> <li>(4) ネットワークの管理と監督</li> <li>(5) 学校給食・パウチャー</li> <li>(6) ネットワークの評価と情報システム</li> </ol>

(注) 1. コンポーネント4には計画開始後、特殊教育が加えられた。

2. コンポーネント5の指標のうち、誤植と思われる箇所がある(網掛け部分)。留年なし修了率は他コンポーネント同様、85%と思われる。



(2006年分)が資金協力を行っている。

#### ◇ コンポーネント2(教員の質向上)

現職教員研修に関連して教員研修総合計画が策定されたほか、2005年に入ってから、教育改革に向けた研修(新カリキュラム、学校マネジメント、算数・スペイン語研修)が3段階で実施中である。この研修により最終的に全国1万744名の学校長を対象に研修が行われる予定である。

現職教員研修に対してはPFC研修\*などを通じ、日本(PROMETAM)のほか、スペイン、世界銀行が支援を行っている。一方、新規教員養成についてはおもにドイツが支援している。

#### ◇ コンポーネント3(就学前教育の強化)

EFAの重点10県において、ノンフォーマル就学前教育が組織化され、ボランティア指導者が選定され、研修を受けた(910名)。またノンフォーマル就学前用の教材が米国の支援を受けて作成され、開発された教材の購入がスウェーデンの支援により行われた。

#### ◇ コンポーネント4(多文化二言語教育の公正・アクセス)

5つのコンポーネントのなかで最も進捗が遅れている。多文化二言語教育のニーズが厳密に把握されておらず、その概念やEFA-FTI計画への取り込みについて明確に定義されていないのが原因である。現在、特殊教育のカリキュラム方針や評価マニュアルがコンサルタントにより作成されている途中である。特殊教育に対しては、スペインからの技術・資金協力と世界銀行からの融資が行われている。

#### ◇ コンポーネント5(農村部の教育ネットワーク)

2005年5月現在、4県で33のネットワークがつくられ、図書が供与された。2005年中にほかの3県で15ネットワークが組織化される予定である。これらネットワークにかかわる活動に関してはドイツが支援を行っている。

また、スウェーデンの資金協力により貧困地域の児童を対象としたスクールバックや学用品セットが、2005年中に各学校に配布される予定である。

これらをふまえドナーの実施事業をコンポーネントごとに整理したものが表3-18である。表をみると、全体的な傾向としてコンポーネント1、2への支援が中心となることがわかる。ホンジュラス教育分野における政府予算の大半(90%以上)は教員の給与に充てられており、事業費はドナーによる出資がほとんどであることに鑑みると、コンポーネント1、2での事業が中心となっているといえ

る。さらにコンポーネント内では教材開発と教員養成・研修に関する内容が多い。なおEFA-FTI計画では、コモンファンドによる財政支援(世界銀行、カナダ、スウェーデン、ドイツが参加、スペインが参加検討中)が行われる一方、プロジェクト型技術協力も支援モダリティーとして認められることから、各ドナーがそれぞれの支援モダリティーに応じて協力を行っているのが特徴である。また、ドナーへのインタビューでも言及があったが、EFA-FTI計画は2003年から開始されたこともあり、調査時点においては既存案件の終了や新規案件の形成によって、計画へのアライメント(整合化)を徐々に進めている状況であった。また教育分野においては、ハリケーンミッチの復興支援以来、MERECE(教育分野ドナー会合)を通じて援助協調を進めており、EFA-FTI計画の対象国選定の際にも、当該国とドナーとの良好な関係が1つの条件となっていた。

#### ② EFA-FTI計画の目標の進捗

EFA-FTI計画の全体目標として掲げられている「6年生の修了率」「12歳以下での6年生修了率」「算数とスペイン語の学力」について指標値の変化について確認した。このうち「12歳以下での6年生修了率」「算数とスペイン語の学力」の2つについては目標標準に至っていない状況にあるものの、「6年生の修了率」については、2004年の目標値(75%)を上回っているほか(実績:75.4%)、2000年の実績(69%)と比べても改善傾向にあることがわかった。

また、全体目標以外にも9つ指標をとっているが、それについても達成されているものは少ないものの、2000年の実績に比べると改善しているものも多い。このように、まだEFA-FTI計画自体の開始から時間が経っていないことや、コンポーネントごとの取り組み状況・進捗状況が異なることから、現状ではEFA-FTI計画全体の進展についても、進展がみられるところとみられないところがある状況である。

またEFA-FTI計画を実施するにしたがって、教育省の組織能力の問題が指摘されており、教育セクター計画策定のなかで組織能力への取り組みを強化することが計画されている。

#### 4) EFA-FTI計画におけるJICA基礎教育強化プログラムの位置づけ

ホンジュラス基礎教育分野ではEFA-FTI計画に基づき、ドナーが事業を実施している状況にある。このような状況のなかでJICA基礎教育強化プログラムは、EFA-FTI計画

\* 国立教育大学による短大・大学卒業資格付与のための教員継続研修特別プログラム。

表3-18 EFA-FTI計画への政府・ドナーのおもな取組み（一部終了したものも含む）

コンポーネントとおもな内容		ドナー	支援内容
コンポーネント1 基礎教育の効率性	(1) 1年生への入学	世界銀行	農村部・貧困地域への代替基礎教育（Comunitaria）
		政府	新カリキュラムの策定
	(2) 学習基準や支援教材	政府	ラジオを用いた参加型算数学習
		JICA	算数の教材作成（PROMETAM）
		米国	学習基準・共通テスト開発（MIDEH）
		米国	ラジオによる代替教育（EDUCATODOS）
		米国	ラジオ教育による算数能力の向上（APREMAT）
		カナダ	算数の教材印刷
(3) 効率的な進級			
(4) 適齢以上の児童への対応			
(5) 内部効率性のM&E			
(6) 中退児童の救済	政府	未修了者対象のラジオ教育	
コンポーネント2 教員の質向上	(1) 新規教員養成	ドイツ	新規教員養成への資金援助（PRODES）
		日本	教員養成学校の施設整備
		世界銀行	大学への機材供与、計画策定支援（Comunitaria）
	(2) 教員配置		
	(3) 現職教員研修	政府・世界銀行	教授法の研修
		JICA	算数の現職教員研修（PROMETAM）
		スペイン	算数の教材活用などに関する研修（Luis Landa）
		ドイツ	教材開発・教員研修を通じた西語・理科支援（FEBLI）
(4) 教員へのインセンティブ			
(5) 学校と教員のマネジメント			
(6) 視学・フォローアップ	米国	視学官研修（Salvemos）	
	米国	学習基準・共通テスト開発（MIDEH）	
コンポーネント3 就学前教育の強化	(1) カバレッジ	世界銀行	農村部・貧困地域への代替教育（Comunitaria）
		政府	CCEPREBの組織化・給食
		UNICEF	（Escuela Amiga）
	(2) 教材	米国	ラジオ学習の教材開発（FEREMA支援）
		スウェーデン	教材の調達
	(3) 教員・ボランティアなどへの研修	政府・世界銀行	教材の調達
政府		ボランティア指導者の研修	
(4) 視学・フォローアップ	JICA	就学前教育教員への研修（モデルプロジェクト）	
コンポーネント4 多文化二言語教育の公正・アクセス	(1) データベース構築		
	(2) 異文化二言語教育の制度化	政府	県別技術チームの研修、児童へのインセンティブ
		世界銀行	特殊教育学校への教材供与（Comunitaria）
		UNICEF	二言語異文化教育支援
	(3) 学習基準の適正化		
	(4) 教員の研修とパフォーマンス		
(5) コミュニティー参加			
(6) 特殊教育	政府	中核教員グループの組織化	
	スペイン	特殊教育分野での技術・資金協力	
コンポーネント5 農村部の教育ネットワーク	(1) ネットワークの設立	ドイツ	技術支援（レンピーラ、インティブカ県）
	(2) ネットワークの教授法モデル	世界銀行	ネットワーク学校への教材配布（Comunitaria）
	(3) 進級に対するボーナス		
	(4) ネットワーク管理と監督		
	(5) 学校給食・パウチャー	WFP	学校給食
	(6) ネットワーク評価と情報システム		
	(7) 上記以外	スウェーデン	貧困地域児童への学用品の配布
その他	教育省の能力強化支援	ドイツ	教育省の行財政能力強化（ASED）
		ドイツ	EFA支援・教育改革支援（PRODES）
		カナダ	教育省の組織強化支援・機材供与
		ドイツ	教育省への機材供与
		米国	県事務所配属教員への技術支援
		世界銀行	EFA関連部署への機材供与・スタッフ給与支払
	資金協力（コモンファンド）	スウェーデン	コモンファンド（署名済み）
		ドイツ	コモンファンド（署名済み）
		カナダ	コモンファンド（署名済み）
		世界銀行	コモンファンド（署名済み）
	スペイン	コモンファンド（参加予定）	

（出所）EFA-FTI計画の2005年POA、政府とドナーの取組み状況に関する資料・インタビューをもとに、調査団で整理して作成。

（注）政府の資金は国庫からの支出とEFA-FTI計画へのコモンファンドを含む。

と同じ修了率向上を目標に掲げながらPROMETAMによる現職教員研修および教材の作成を通じてドナーの支援が多く行われているコンポーネント1、2に対して協力を実施している。また、PROMETAMで取り組んでいるのは算数であるが、算数の学力はEFA-FTI計画の全体目標として挙げられるなど取り組みが重視されている教科である。またPROMETAMで開発した教材の全国配布に際する他ドナーからの資金提供や、研修の全国展開にあたっての協力など、ドナーとの協調事例も多く生まれるに至っている。さらに日本(PROMETAM)やスペインが現職教員研修をサポートしているのに対し、新規教員研修はドイツがサポートしていたり、PROMETAMによる学力向上の検証には米国から学習標準・共通テストの開発が申し入れられるなど、補完的な関係も構築されている。

## 2-3 JICA基礎教育強化プログラムの戦略性(一貫性・成果)

### (1) JICA基礎教育強化プログラムの構成

基礎教育強化プログラムは、2000年に開発計画専門家により実施された、基礎教育支援プロジェクト形成のための調査(「初等教育関連教育環境調査」)の結果をもとに形成された\*。この調査は、初等教育の低い修了率が人的資源開発の障害となっていることに着目し、初等教育を取り巻くさまざまな問題を分析したものである。

この調査結果を受けて策定されたJICA基礎教育強化プログラムの構造は、図3-9のようになっている。ホンジュラスの初等教育の課題である修了率を向上させる(退学率を低下させる)ことを目的として、教員の算数指導能力の向上(図左下の小さな台形の中)をPROMETAMで、そのほかの要因(残りの大きな台形全体)をモデルプロジェクトで対応する構造となっている。これら両プロジェクト(PROMETAM、モデル)に政策アドバイザー型専門家を組み合わせJICA基礎教育強化プログラムは構成されている。

当初プログラムの形成にあたっては、修了率向上を目標とする1つのプ

ロジェクトとして実施しようとの構想があった。しかし教員指導力向上をめざす部分(PROMETAM実施部分に該当)が、過去の算数プロジェクトの経験を生かすことで確実に成果の達成が見込まれるのに対し、そのほかの要因に対応する部分(モデルプロジェクト部分に該当)は経験も少なく実験的な要素も持ち合わせており成果の達成は未知数であったことから、PROMETAM部分だけを切り離して技術協力プロジェクトとして実施することとなった経緯がある。また、その後モデルプロジェクトを同じく技術協力プロジェクトとして実施する案もあったが、ホンジュラスへの事業規模の関係からむずかしく、最終的には協力隊員によるグループ方式の派遣として実施されることとなった。

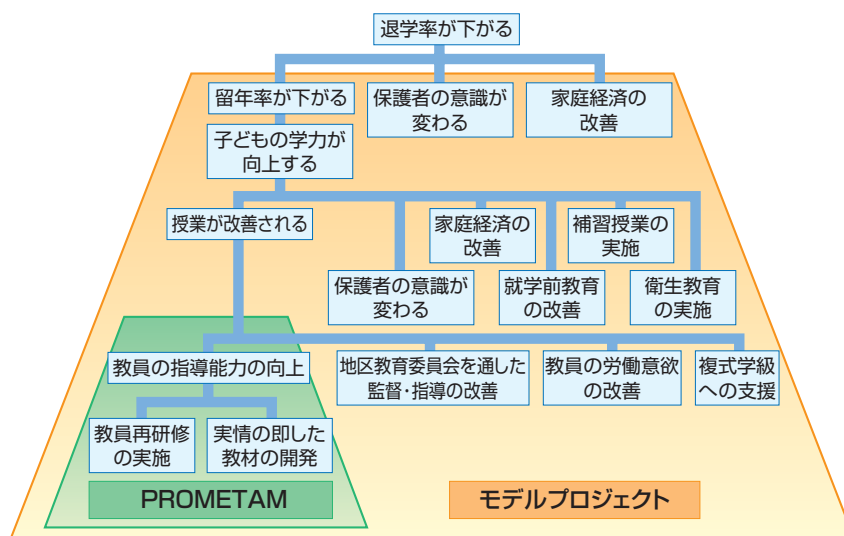
### (2) JICA基礎教育強化プログラムの構成要素の概要

#### 1) 算数指導力向上プロジェクト(PROMETAM)

PROMETAMは、算数の成績不振に起因する留年者の減少をスーパーゴールに、教員の算数指導力向上をプロジェクト目標に掲げ、2003年4月～2006年3月の3年間の技術協力プロジェクトとして実施されている。

活動の内容としては、初等算数教材の作成と、現職教員の研修を柱としている。教材の開発については、協力隊での活動時にカリキュラムにそった形では作成していなかった教訓をふまえ、ホンジュラスのカリキュラムにそった形で、初等算数教員用指導書および児童用作業帳の作成を行っている。また教員研修については、5県において、大学卒の学位が取得できる教員研修(PFC)の一環として、

図3-9 JICA基礎教育強化プログラムの構造



\* JICAプログラム形成時には、まだEFA-FTI計画は策定されていなかった。

## PROMETAMによる教員・児童の学力向上効果について

2005年11月に教育評価専門家が派遣され、PROMETAMの教員、児童への効果検証を目的とした調査が実施された\*。本調査は、PROMETAM開始当初から継続して研修が実施されている4地区の教員128名、およびそれぞれの教員が担当している4年生児童404名を対象に実施され、調査結果によると、本調査と対象者は必ずしも同一ではなかったものの2002年に実施された教員への学力テストの結果に比べ、平均点で10点以上高いことが示された(図3-10)。このうち2002年、2005年ともに同一対象者に対してテストが行われたグイノベ地区の教員に限ってみると、平均点で24点以上の向上がみられた(図3-11)。一方、児童の学力については、学力の高いクラス群と、それに比べ学力の低いクラス群がみられた。調査ではその原因についても分析を行って

り、いくつかの条件(教員の学力が高い、作業帳の使用量が多い、等)を満たす場合には、児童の学力向上に寄与しうるとの結果が示されている。この結果をふまえ、プロジェクトでは、児童の学力向上に結びつくよう教員研修の改善を図ることとしている。

図3-10 教員学力テストの正答率分布比較

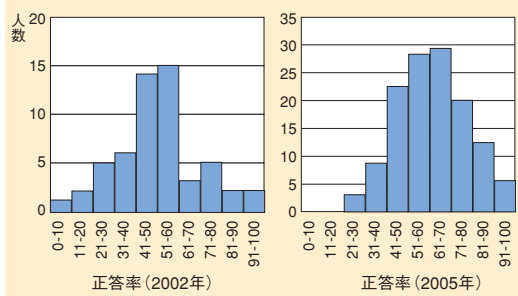
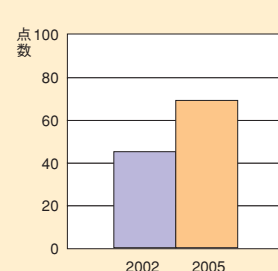


図3-11 グイノベ地区教員の学力テスト結果



隊員が直接教員を指導する形で実施されている。この研修についても協力隊での活動時の教訓をふまえ、現職教員の研修参加のインセンティブ確保のため公的に実施される研修の一環として位置づけたものである。

教材作成については、プロジェクト開始後にカリキュラム変更があったことから、それまでに作成していた教材の見直しが必要となったものの、1～6年までの教員用指導書、児童用作業帳が完成している。またPRSPにて7～9年生の義務教育化が目標とされたことを受け、7～9年生用の教材については専門家の助言を得ながら現地スタッフにより教育省が作成中である。一方、教員研修については1～4年生分について延べ462名が研修を修了しており、5～6年生分の研修についても2005年11月までに完了予定となっている。

このような成果からインパクトも発現しつつある。現地調査中にPROMETAM受講教員の授業を視察したが、系統立った授業を行っている様子が確認できたほか、地区教育長や校長へのインタビューでも生徒の反応を確認しながら授業を進めるようになったとの意見が聞かれた。またPROMETAMで作成された作業帳が国定教材として採用され、2005年5月に約127万部の配布が開始されている(同時に教員用指導書も国定教材化され約3.6万部配布開始)。なお全国配布にかかる印刷代についてはスウェーデンが拠出しており、援助協調の事例としても評価は高い。さらに教材の全国配布を受け、教材の使用法についてスペインが全国レベルで研修を実施する計画を進めている。このようにPROMETAMでの成果が拡大につながっている背景としては①協力隊事業での経験を活用し質の高い教材

を作成したこと、②ホンジュラスのカリキュラムにあわせて教材を作成したこと、③PROMETAMの研修を公的研修の一環として組み込んだこと、が挙げられる。

### 2) 基礎教育総合強化モデルプロジェクト

モデルプロジェクトは、充実した基礎教育を子どもたちが受益できるようにするため、留年率・退学率の低下を阻害する学校内外のさまざまな要因に対して包括的なアプローチを行い、その結果抽出されたアプローチを県レベル・国レベルに広げ、課題の解決に貢献することを目的としている。このような目的をもつことから、ほかの地域へも応用可能で持続性のある取り組みを開発するという実験的なプロジェクトの性格も持ち合わせている。

上記のプロジェクト目標を達成するため、教員研修、教員の教育意欲向上、複式学級改善支援、保護者啓発、教材支援などのコンポーネントが設定され、協力隊のグループによる派遣として2003年2月から3年間の計画で実施されている。モデルプロジェクトは既述のとおり、ホンジュラスに対する事業規模の関係から協力隊のグループによる派遣で実施されることが決定し、2003年はじめ、活動地区(オロポリ、グイノベ)にプログラムオフィサーとしてシニア隊員が派遣された。シニア隊員の派遣にともない、それぞれの地区の担当は基礎教育強化専門家からシニア隊員に移管し、これ以降、専門家とモデルプロジェクトのかかわりは、事務所を通して行われることになった。

モデルプロジェクトは開始当初、協力隊事業での特性である隊員の自主性が優先されたこともあり、プロジェクトとしての成果管理や、後任との事業の引き継ぎの面で非効

\* 教育評価専門家業務完了報告書(2005年11月)

率な面もあった。その後2004年11月の中間評価調査や隊員間の議論を受け、全国で汎用性をもつモデル的な活動の抽出を目標に活動を行うことを決定し、継続性を重視した活動を行うようになった。

現在は現地のニーズをふまえてモデル的な活動の抽出を行っているところであり、授業参観や公開授業、計算カードなどいくつかモデルの候補となる活動が実施されている。今後はこれらモデル的な活動の検証を経てマニュアル化し、現在活動を実施しているエル・パライス県内にて精査の上、全国展開を図っていくことが計画されている。

### 3) 教育政策支援分野

教育政策支援分野に関しては、教育分野における援助協調および教育案件の形成を目的として、これまで長期専門家2名が派遣されている。これら専門家は、プログラムの形成、援助協調の推進などさまざまな場面でJICAプログラム、ホンジュラス基礎教育分野へ関与し、その活動を通じてJICAプログラムにおいて大きな役割を担ってきた。特に援助協調専門家に関しては、MERECE(教育分野ドナー会合)議長としてEFA-FTI計画の策定・実施に寄与してきており、このことが、EFA-FTI計画に先行して形成された基礎教育プログラムがEFA-FTI計画のもとでの位置づけを確保し、また、既述のようなPROMETAMにおける援助協調の実現に重要な役割を果たした。なお、これら専門家はいずれもホンジュラス教育分野の協力隊員経験者であり、任国および専門分野に十分な経験を有していたことが、以上のような専門家活動を行ううえで寄与した面が少なくなかった。

## (3) JICA基礎教育強化プログラムの戦略性

### 1) JICA基礎教育強化プログラムの一貫性

これまでのJICAのプログラムは、明確なプログラム目標が設定されておらず、構成要素であるプロジェクトについても同一課題分野のプロジェクトの集まりにとどまり、また目標達成に向けたシナリオとして構成要素間の補完関係などについても必ずしも十分には考慮されてこなかったケースが見受けられた。JICAではプログラムアプローチの強化にあたりプログラムを「途上国の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み(=協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ)」と定めプログラムを実施していくとしており、そのためには「明確な目標設定」「目標に至る構成要素の選択・関係性」に関する一貫性の観点が重要となってくる。

今回評価対象としたホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムは、既述のとおり、初等教育における留年率・退

学率の低下を共通目標として形成され、また算数の教員指導能力向上に焦点をあてたPROMETAM(技術協力プロジェクト)とそのほかの課題に対応するモデルプロジェクト(協力隊派遣)の2つのプロジェクトを、補完性を考慮した形で計画していた。ただし、これら2つのプロジェクトは1つの目標をめざす形にはなっていたものの、2つのプロジェクトのみで目標である留年率・退学率の低下の達成はむずかしく、ホンジュラス政府や他ドナーの取り組みもあってはじめて達成が可能な目標レベルであった。また、本プログラムは2つのプロジェクトの直接的な連携により目標を達成するものではなく、補完的アプローチによりプログラム目標の達成をめざすものであったといえる。このことは、PROMETAMが特定の絞られた課題(教員の指導能力)について集中的に協力を実施するのに対し、モデルプロジェクトはさまざまな課題に対して広く取り組むこととなっており、2つのプロジェクトの成果レベルや達成見込みが異なっていたことや、プロジェクトサイトの選定に関しては、2つのプロジェクトの実施地域が別々に選定されていることなど、特に2つのプロジェクトの連携等を考慮し選定されたものではなかったことからもうかがえる。

### 2) JICA基礎教育強化プログラムの成果

プログラムの成果の確認にあたってはプログラム構成要素の成果とともに、構成要素の成果も含めたプログラム目標の達成の可能性についても確認することになる。一方、プログラム目標のレベルについては、当該国開発戦略の目標達成に至るまでのどのレベルを目標とするか、プログラムによってさまざまなレベルのものが考えられる。今回のホンジュラスのケースでは、プログラム目標が位置づけのベースとなったEFA-FTI計画と一致しているケースとなっており、JICAプログラムの最終的な成果(修了率は向上したのか)を論じることが直接EFA-FTI計画の進展、EFA-FTI計画への貢献への議論に通じることとなる。したがって、プログラムの最終的な成果(=EFA-FTI計画の達成状況)については、次章にて詳しく分析することとし、ここでは各プロジェクトの成果の確認を中心に行う。

一般的にプログラム目標はJICA事業のみで達成するのがむずかしいことが少なくないことから、JICA以外の日本関係機関や他ドナー事業との協調を念頭に置いて事業を実施することが重要である。今回評価対象としたJICA基礎教育強化プログラムのケースにおいても、構成要素の1つであるPROMETAMは既述のとおり、プロジェクトでの成果(教材開発・教員研修)に対してドナーが協調することにより、教材の全国配布・研修の全国展開など、効果の波及に成功している。その背景にはPROMETAMがEFA-

FTI計画に位置づけられていたこととともに、技術協力プロジェクトとして明確に成果を挙げ、プロジェクトの有効性が援助協調の場を通じてドナーに認識されたということが挙げられる。他方、モデルプロジェクトはモデル活動の抽出を行っている段階であり、また協力隊での事業実施となったため、現時点ではPROMETAMのような形での明確な成果の発現には至っていない。また試行的な側面も持ち合わせていることからEFA-FTI計画に位置づけておらず、国際NGOから連携の話はあるものの、他ドナーとの本格的な連携や全国展開については、今後検討されていく段階にある。

## 2-4 EFA-FTI計画に対するJICAプログラムの貢献(可能性)

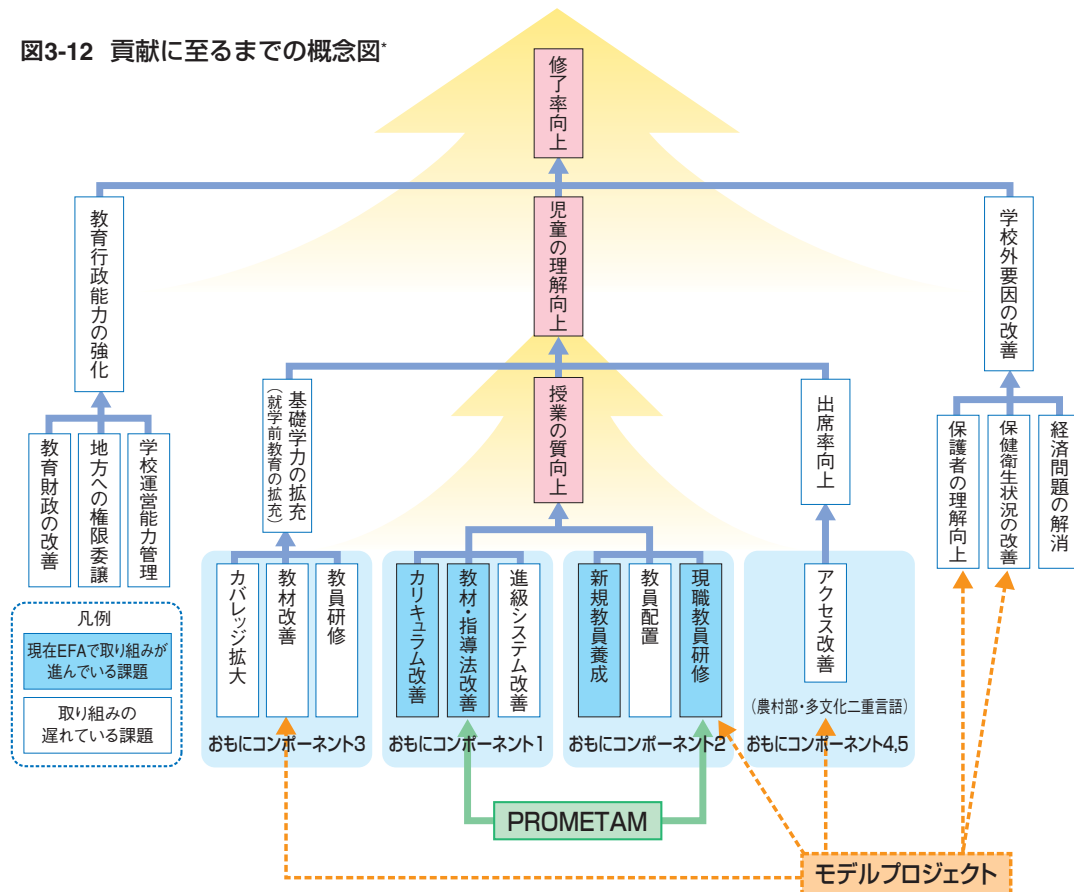
本評価手法は、①当該国開発戦略のなかで、JICAプログラムが優先的な分野に、整合性と戦略性をもって介入できているかを確認し、②加えてJICAプログラムが一貫性をもって計画・実施されてきたのか、またどのような成果・インパクトを挙げているのかについても確認した上で、③当該国開発戦略の進展を加味し、JICAプログラムの貢

献を評価するものである。図3-12は、JICAプログラムの当該国開発戦略のなかでの位置づけ、JICAプログラムの戦略性、開発戦略の進展からJICAプログラムのEFA-FTI計画への貢献を考察するにあたり、各コンポーネントの修了率向上への貢献の流れとJICAプログラムの関連を概念図として取りまとめたものである。

これら課題のうち、取り組みが比較的進んでいるのが、EFA-FTI計画でのコンポーネント1、2部分にあたる授業の質向上にかかわる取り組みである。JICAプログラムの構成要素であるPROMETAMもこの部分の教材開発・現職教員研修に取り組んでおり、コンポーネント1、2においては、これらJICAの活動と他ドナーの活動の成果が連携し、より上位の成果につながりつつある。

一方、最終目標である修了率の向上の達成可能性を高めるためには、コンポーネント1、2の授業の質向上に関する取り組みだけでなく、取り組みの進んでいない他コンポーネントへの取り組みについても重要度を見きわめつつ進めていく必要がある。このような状況のなかで、モデルはコンポーネント1、2とともに、取り組みが十分には進んでいないコンポーネント3、5や一部学校外の要因にも対応したのとなっており、モデルプロジェクトのEFA-

図3-12 貢献に至るまでの概念図\*



\* 図は貢献に至るまでの段階を概念化したものであり、達成までの因果関係や達成状況を必ずしも正確に表したのではない。

FTI計画上での位置づけを明確にし、成果の拡大を図ることで、既存の成果とあわせより上位の成果に発展させることが期待できる。今後モデルプロジェクトはモデル活動の精査を行い、普及をめざす段階に進んでいくことが計画されているが、普及・成果の拡大の際には、PROMETAMとモデルをパッケージ化した上で普及を図ることや、ODAタスクフォースにて検討中の校舎の増改築や教材配布との連携を図り日本のプログラムとしての成果拡大をめざすことも考えられる\*。またJICA・日本の協力だけではなく、PROMETAMのケースを参考に他ドナーとの連携により拡大を図ることも選択肢としてはありえよう。

このようにJICAプログラムの構成要素の成果を拡大していくことで、EFA-FTI計画の目標達成可能性とともに、JICAプログラムの貢献の可能性をも高めることとなる。

一方、EFA-FTI計画のなかでは明示的に総合的な対策がとられていない教育行政能力などについても、EFA-FTI計画の合同評価により課題として指摘されており、今後最終的な目標である修了率向上の達成可能性を高めるにあたっては、対応が必要であることが明らかになってきている。これら残りの課題に関しても、(JICAだけでなくほかのドナーの活動を含めても)当然ながらすべての課題について対応することはむずかしく、EFA-FTI計画の進捗モニタリングの際にその影響を注視するとともに、影響の大きい課題に対しては必要に応じて対策を追加していくことが求められる。このような認識からすでに教育行政能力について対策を追加しているドナーもあり、そのなかでJICAとして、現在は取り組みのフォーカスに明確には入っていないこれらEFA-FTI計画外の取り組みについて、対応するのかもしれないのかも含め、プログラムのあり方を検討していく必要がある。

## 2-5 提言・教訓

これまでの評価結果を踏まえ、①ホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムへの提言、②今後のJICAプログラムの改善に向けた、③プログラム評価手法に対する教訓、の3つの観点から以下のとおり提言・教訓の抽出を行った。

### (1) ホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムへの提言

ホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムに対して、

プログラムの管理体制及び今後のプログラムの方向性の観点から抽出した提言は以下のとおり。

#### 提言1 プログラム全体を統括するマネージャーの設置が望ましい

ホンジュラス基礎教育強化プログラムは、当初プログラムとして想定されたが、実施段階ではプログラムとしての管理は十分にはなされていない。PROMETAMとモデルプロジェクトは別々に実施され、それぞれの成果を上げつつあるが、二つのプロジェクトはプログラム内で異なる展開を進めてきた。しかしながら、一つの目標の下に実施されるプログラムとして、個々の成果をより上位の成果の達成につなげていくためには、プログラム・マネージャーを配置するなどし、より一元的な管理を行うことが望ましい。またプログラム・マネージャーの設置は、プログラム関係者(専門家やJOCV等)のプログラムの進捗などの共通認識を形成する上でも有用であろう。

#### 提言2 モデルプロジェクトの目標および、どのように最終的な課題の解決に結びつくのかのシナリオを明確にする

現在のモデルプロジェクトはモデルとなりうる活動の抽出を目的とし、PROMETAM以外の要因に全て対処する構成となっている。しかし今後、抽出したモデルの実証・普及にあたっては、モデルとして取り組む課題を明確にし、それら活動をいかに制度化していくのか、またその成果をいかに拡大(スケールアップ)していくのか、さらにどのように退学率の低下に寄与するのかを明確にすることが望ましい。

#### 提言3 最終受益者である児童にプログラムの成果が到達するような工夫を行う

PROMETAMは教材作成と研修を行い成果を上げてきた。しかしホンジュラスには教育省の組織能力強化の問題や経済社会問題と共に、年間200日の授業日数のうち教員ストや集会などにより半分程度しか授業が行われず、また児童の学力の低さを教員が自らの責任と認識していない状況があり、教室に立って児童の学力を向上させようという教員への動機付けなども必要になってこよう。そのためには、PROMETAMの成果の広報も含んだマスコミの活用やイベントの実施など、最終受益者である児童にまで成果が到達するような工夫も必要であろう。

#### 提言4 教材の継続的な印刷・配布、教員研修のための予算確保のため、引き続き援助協調の場でPROMETAM教材の有効性を明示していくことに留意する

\* 現地ODAタスクフォースでは、JICAだけでなく日本全体の基礎教育強化プログラムの検討を行っていることから、実際に無償資金協力事業との連携についても議論されている。

PROMETAM 作成教材はスウェーデンによる資金協力を得て全国に配布され、スペインの協力の一環として全国規模の教材使用法にかかる研修が始まっている。このことによりPROMETAMの対象地域を越え、より上位の目標に貢献する可能性が高まった。しかし今後の教材の印刷・配布(2006年分についてはカナダによる資金援助が決定)や教員研修実施の費用負担については教育省独自の予算の確保が難しいと考えられ、継続的な配布・研修実施に向けた無償資金協力の見返り資金の活用や、他ドナーからの資金を確保していくことも考えていく必要がある。

## (2) 今後のJICAプログラムの改善に向けた教訓

### 1) プログラム改善に資する教訓

今後のJICAプログラムの改善に資するために、プログラム目標の設定、シナリオ(目標達成に至るまでの道筋、プログラム構成要素の選択・連携など)、実施の観点から抽出した教訓は以下のとおり。

#### ① プログラム目標は、対象課題に対する当該国の開発戦略や他ドナーの支援状況を総合的に勘案のうえ、目標期間および目標に至るシナリオを明確にして設定する。

プログラムの策定にあたっては、まず、プログラム目標の明確化が必須である。プログラム目標は、当該国における対象課題の現状を体系的に把握した上で、同課題に対する当該国の開発戦略や同戦略に対する他ドナーの支援を勘案し、内容・レベルを吟味して設定する。その際には、プログラムの目標期間やプログラム目標達成に至るシナリオも同時に検討することが肝心である。すなわち、JICAプログラムは当該国の開発戦略や同戦略のもとでの特定プログラムに貢献することを目標とするものであるが、JICAプログラムの目標をこれら当該国側戦略・プログラムと同一にするのか、別途設定するのかによって、目標期間の設定や目標達成に至るシナリオの想定は当然ながら異なってくる(アラインメントの観点から当該国開発戦略・プログラムと共通の目標を設定する場合には、目標達成に至るシ

ナリオに関しても、当該戦略・プログラムに関する当該国自身の取り組みや他ドナーの援助を視野に入れて考えることが必要となる)。

なお、当該国の開発戦略に関しては、異なるレベル・主体による戦略がいくつか存在するケースもままあるので、各々の開発戦略の位置づけや内容を吟味の上、JICAプログラムが支援する戦略を慎重に選択する必要がある。その際には、ドナーによる援助協調のベースとなっているような国際的な合意の得られた開発戦略は、有力な選択肢となり得よう。

#### ② 援助協調はJICAプログラムの成果をスケール・アップするための有効なツールである

プログラムアプローチのメリットは、複数の事業を戦略的に組み合わせることで、成果のスケール・アップを図ることにある。同観点からは、JICA事業に加えて、日本のほかのODA事業との連携や他ドナーとの援助協調も、プログラムのシナリオを策定する際の重要な視点となってくる。したがって、事業重複を避けるためとの発想にとどまらず、ほかの事業との連携や他ドナーとの援助協調を促し、同結果としてより大きな成果を達成するとの観点から、ほかのアクターを巻き込んだシナリオ策定、プログラム実施を心がけることが重要であろう。

#### ③ プログラム構成要素の選択にあたっては、多面的な観点から検討し選択する必要がある

プログラム目標のレベルにもよるが、通常、プログラム目標達成に至るすべての課題に対してJICA事業のみで対応することはむずかしい。したがってプログラムのなかで最も課題解決につながる可能性の高いアプローチを選択して協力を行うことが必要となる。その選択の際には、①当該分野における課題の状況、②日本の協力経験と政策的重点分野、③他ドナーの協力状況などを勘案し、多面的な観点から選択することが求められる。

#### ④ プログラム構成要素の計画に際しては、達成目標にあわせ投入形態を吟味し選択を行う

JICAでは開発調査や技術協力プロジェクト、専門家派遣、協力隊事業などを実施しており、たとえば技術協力プロジェクトは専門家の知見を活用し比較的規模の大きいまとまった協力が可能となるケースが多く、また協力隊事業は草の根の現場ニーズの把握や効果の面的展開などにおいては強みを有するなど、それぞれ特性を有している。したがって、プログラム形成・実施に際しては、投入形態の特性を把握したうえで、達成目標にあわせた方法を選択する必要がある。

#### ⑤ 活動地域の選択についてもシナリオに基づき戦略的に行う

JICA事業は一般的に、特定地域をターゲットにプロジ



左：生徒中心の授業を重視するPROMETAMでの授業風景  
右：PROMETAMで作成された教材



エクトを実施し、そのプロジェクトで得られた成果を当該国や他ドナーが全国展開するというケースが多い。したがってプログラム(プロジェクト)の実施にあたっては活動地域の選択を行うことになるが、活動地域の選択についてもシナリオに基づき案件の連携・補完関係を踏まえつつ戦略的に行うことが求められる。

#### ⑥ プログラムでの成果を管理するために、プログラムマネージャーを設置する

前述のように、プログラムの実施に際しては当該国政府・他ドナーと同じ方向性でのプログラム目標の設定とともに、プロジェクトの成果をより上位につなげるためにプログラムのマネジメントが必要となる。プロジェクト管理がプロジェクト目標を達成するための事業管理であるのに対し、プログラム管理は、当該国の開発戦略体系、課題、他ドナーの取り組み状況を把握した上で、JICA事業の成果をより上位につなげるための新規事業の立ち上げ(場合によっては必要性の低い案件の見直し)や協調を行うなどのプログラムの構成(ポートフォリオ)の管理が求められる、そのためにはプログラム・マネージャーの設置が望ましい。

## 2) その他の教訓

プロジェクトレベルでの教訓として、以下のことが挙げられる。

### ① プログラム構成要素の策定にあたっては、活動や成果が現地の制度に組み込まれるよう留意する

プログラムとしての成果を高めるためには、プログラム構成要素での成果が持続的に発現すること、効果が発展していくことが肝要であり、その観点からより自立発展性が重視される。そのためには、公的研修の一環としてPROMETAMでの研修を実施したホンジュラスの例のように、プロジェクトにおける活動や成果を当該国の制度をもとに編成することが重要である。

### ② 政変の影響を回避できるよう、リスクを考慮した実施体制を構築する

途上国においては政権交代によりプロジェクト(プログラム)の実施体制が一新されることもあることから、政変の影響を受けにくい(政権に中立的な)実施機関を含んだ形でプロジェクト実施体制を構築することも自立発展性確保の観点からは留意すべき点である。PROMETAMでは国立教育大学を実施機関に含めることで、政権交代による影響を小さくする対策を取っており、これが一貫して効果を

発現させることにつながっている。

## (3) プログラム評価手法に対する教訓

今回の試行的評価実施を通じて本評価手法の特徴、評価実施にあたって留意すべき点が明らかになった。以下、主だったところを挙げる。

### ① プログラムの位置づけを行う開発戦略の選定にあたっては、当該国の状況を十分に把握して行うとともに、必要に応じて選択した開発戦略の検証を行う

本評価手法の試行を通じて、当該国の開発戦略におけるJICAプログラムの位置づけを勘案し評価することが有益であることが確認された。ただし、位置づけのベースとなる当該国開発戦略の選択にあたっては、対象とするセクターや対応が取られている課題の範囲などの開発戦略の特性を把握するために、他開発戦略間の関係把握や、課題と開発戦略との対応の検証、グローバルな開発戦略との比較を必要に応じて実施することが重要である。

### ② 位置づけの検証にあたっては、当該国政府の意向、課題の状況、他ドナーの協力状況などの幅広い観点から分析・検証を行う必要がある

途上国においては、開発戦略のなかでどの取り組みを重視するか優先順位をつけていないケースも少なくない。そのような場合に位置づけの優先度を確認するにあたっては、当該国政府の意向や課題の状況、他ドナーの協力状況を確認するなど多角的な観点から分析検証を行う必要がある。このほかに予算配分の状況から優先度を分析することも考えられるが、途上国においては当該国政府独自の予算が(ドナー資金に比べ)少なく優先度の確認が困難なことも考えられ、当該国の状況や評価調査の作業量を見極めつつ行う必要がある\*。

### ③ 評価実施時期、評価実施体制についても戦略的に選択する

JICAプログラムの評価実施時期については、プログラム実施中や終了時点、もしくは当該国開発戦略の評価実施時期に合わせて実施するなど、さまざまなタイミングが考えられるが、時期や目的にあわせ評価手法を柔軟に活用していくことが重要である。またプログラム評価はプログラムの実施(管理)部署が行うことが想定されるが、評価の実施に際しては、現地の事情を最も熟知した在外事務所の役割は重要であり、場合によっては当該分野の専門家や有識者を加えることで在外事務所での評価実施も考えられるであろう。

\* ホンジュラスのケースではホンジュラス政府予算は人件費がほとんどであり優先度の把握は難しかった。またドナーのプロジェクトはEFA-FTI計画の複数のコンポーネントにまたがって実施されていることが多く、コンポーネント・活動毎の予算配分を把握することは、多大な労力を要することとなった。

## Box 10 そのほかのテーマ別評価の概要

2004年度には、第3部で紹介したテーマ別評価のほか、「経済連携」と「高等教育」を開始しており、2005年度に継続して実施しています。以下に、その概要を紹介します。

### 「経済連携」の概要

東アジア地域では、1980年代後半以降、貿易・投資の促進がその経済発展の原動力の1つとなっており、最近ではアセアン諸国が貿易・投資制度の整備・調和を模索するのみならず、域内の経済統合や自由貿易協定（FTA）を含めた包括的経済連携協定（EPA）に向けた動きが加速している。このように東アジア地域における貿易・投資環境が大きく変貌を遂げ、経済連携の動きが加速するなか、途上国の貿易分野におけるキャパシティ・ディベロップメント（Trade Capacity Development：TCD）を行うことがますます重要視されている。

JICAは、1980年代以来、インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアといった国々に対し、プロジェクト方式技術協力（現、技術協力プロジェクト）

である「貿易研修センター」などのTCDを中心に、貿易分野における技術協力を行ってきた。

こうした背景のもと、これら諸国におけるJICAのTCDへの協力効果を検証するとともに、これら以外の国々に対する今後のより効果的なTCDへの取り組みを進めるにあたっての教訓を得ることを目的として、2005年2月より、テーマ別評価「経済連携」を、広島大学と三菱総合研究所からなる合同チームに外部委託して実施している。この評価では、貿易分野のキャパシティを社会的能力（企業部門、政府部門などから構成される社会全体としての能力）ととらえ、1980年以降に特に上記4カ国を対象としてJICAが行ってきた技術協力を、横断的に整理・分析している。分析においては、社会的能力の発展過程を、対象国政府・企業部門の能力形

成の進展に基づき、「システム形成期」、「システム稼働期」、「自律期」という3つのステージに分類し、以下の4つの視点からこれまでの協力を検証している。

- ① 各国の発展ステージとJICA援助との整合性
- ② 各貿易分野に関する通商援助政策との一貫性と関係機関（JETRO、JBICなど）との連携
- ③ 各途上国の開発政策との整合性
- ④ 各政府・企業部門を含めた対象国のTCDへのJICAの貢献

今後、以上の分析を通して明らかにした事項を取りまとめ、経済連携分野における、より効果的な協力に向け、教訓・提言を抽出する予定である。

### 「高等教育」の概要

近年、「UNESCO高等教育世界会議」（1998年）や世界銀行とUNESCOによる報告書「開発途上国における高等教育（Peril and Promise）」（2000年）にみられるとおり、途上国の開発における高等教育機関の重要性を再認識する動きが世界的に活発となっている。これらの動きのなかでは、途上国においては自国の開発に対して貢献できる機関はきわめて限られていることから、高等教育機関が「知の創造・普及・実践」を通じて、「知の拠点」としてその国の中長期的な発展に大きな影響をもたらす重要な役割を果たすと考えられている。

JICAは、これまで途上国の人造りを支援する観点から、特にアジアやアフリカ地域において、経済活動や技術発展に直接かかわる高等教育・技術教育分野で多くの協力を行ってきたが、上記のようなあらたな動向をふまえ、教育・人材育成のみならず、調査・研究や社会貢献活動など、高等教育機関が有する知識や情報をベースとした活動に協力することが求められるように

なりつつある。

こうした背景のもと、JICAは、近年の代表的な高等教育プロジェクトに対する検証を通して、これら最近の動向をふまえた効果的な高等教育支援を行うにあたっての課題・教訓を明らかにすべく、2004年度から総合分析「高等教育」を実施している。この評価では、特に高等教育機関のなかでも「知の拠点」として期待される大学に焦点を当て、「教育活動の改善」「研究機能の向上」「社会活動の実践」の3つの主たる機能にそって、評価対象プロジェクトを整理・分析している。

評価調査においては、それぞれの機能に従い対象案件を類型化し、文献・現地調査と大学へのアンケート調査の結果をもとに各案件のインパクト・自立発展性などを検証している。特に「教育活動の改善」に関しては、JICAがこれまで長年にわたり協力してきた「ケニア・ジョモ・ケニヤット農工大学」などの案件を取り上げ、JICAの協力が当該分野の優秀な人材の育成に対しどのような貢献をしてきたかという観点から分析している。また、「研究機

能の向上」では、「タイ・キングモンクット工科大学」などの協力において当該機関の研究能力の向上や研究成果の活用度合いを検証している。さらに、これら2つの機能に比べ高等教育機関のあらたな機能として重視されてきている「社会活動の実践」に関し、「タンザニア・ソコイネ農業大学地域開発センター」などの事例を取り上げ、地域社会や人々が抱える問題の解決に向け大学のもつ専門的知見を生かした総合的な取り組みについて考察している。これら3つの機能にかかる考察に加え、「ケニア・アフリカ人造り拠点構想（AICAD）」や「タイ・アセアン工学系高等教育ネットワーク（SEED-Net）」にみられるような、複数の機能を有する複合型案件や、域内大学間のネットワークの構築をめざした案件についても、近年の新しい動きとして分析を試みている。

今後、上記の分析をふまえて、JICAの高等教育プロジェクトの成果と課題を包括的に考察し、今後の本分野における協力に資する教訓を引き出す予定である。

# レビュー

## 第3章 平和構築の効果的な実施に向けて

JICAでは、プログラム・レベルの評価は基本的に事後評価として実施していますが、あらたな協力分野などにおいて、関連プロジェクトの多くがまだ実施中で最終的な効果を「評価」する段階には至っていないものの、今後のより効果的な協力の実施に生かすために、それまでの取り組みや経験を「レビュー」して教訓の抽出などを行う場合があります。「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」は、そうした「レビュー」としてはじめて実施したものです。

紛争などの「危機」や「恐怖」にさらされている人々への支援は、「人間の安全保障」への取り組みの重要分野であり、JICAでは平和構築を重点課題の1つに掲げ、取り組みを強化しています。

平和構築支援では、紛争直後の多くの困難がともなう状況のなかで、迅速・柔軟に事業を展開し、多大なニーズに応えていく必要があります。JICAは2001年末から本格化した復興支援の初期の段階からアフガニスタン支援に携わり、政治情勢などが不安定ななかで、多様なニーズに応え

て事業を展開してきています。これらの事業の多くはまだ実施中であり、その効果を「評価」する段階には至っていませんが、以上のようなアフガニスタンでのこれまでの経験は、今後のアフガニスタン、さらに世界各地における平和構築支援のより効果的な実施に向けて示唆する点が少なくありません。

「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」は同観点から、支援開始から2004年12月までのアフガニスタンに対するこれまでの支援について、「戦略性」「迅速性・柔軟性」「体制」の3つの観点から協力の実施プロセスをレビューし、平和構築支援の実施にあたりJICAが取り組んでいくべき課題について検討したものです。なお、上記のとおりレビューの最大の目的はリアルタイムでのオペレーションへのフィードバックにあります。JICAでは、同レビューの結果もふまえて、これまでに業務運営や制度面の改善を図ってきており、本章では、それらについても紹介しています。

### 「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」

#### 1 調査の概要

##### (1) 調査の背景・目的

JICAは、カンボジア、東ティモール、ミャンマー、スリランカ、バルカンなど途上国の各地において、平和構築に資することをめざした種々の事業活動を展開してきた。平和構築は、ODA大綱やODA中期政策において重点課題とされており、JICAとしても、これまでの事業活動の経験から得られる知見を生かして、より質の高い平和構築支援を、より効率的に実施していくことが求められている。

平和構築支援は、その性格上、1)紛争直後の混乱した状況やそのほかの援助実務にとってきわめて困難な状況において、2)紛争の再発を回避しながら、3)刻々と変化する情勢に応じて迅速かつ柔軟に対応し、4)比較的短いタイムスパンにおいても、目にみえる成果を上げていかな

ければならない、という点で、通常の開発援助との対比において、幾重にも高い要求に応えていかなければならないものである。そのような高い要求に照らして、世界各地におけるJICAのこれまでの活動を顧みると、そこから得られる教訓や反省点は少なくない。

2001年末から本格化したアフガニスタンに対する支援は、復興支援の初期の段階から、治安、政治情勢などがきわめて不安定な状況のなかで、喫緊のニーズから中長期的開発にまで至るアフガニスタンの多様なニーズに対して適切に応えつつ、年間20億円から30億円という技術協力としては比較的大きな規模の事業活動を展開してきた。このような難度の高い課題に取り組んできたアフガニスタン支援は、平和構築支援の諸活動のなかでも、JICAにとってはきわめて貴重な経験となっている。

本件レビューは、JICAによるこれまでの対アフガニス

タン支援実績\*を総括し、今後の平和構築支援に係る取り組みの参考として供するべく取りまとめたものである。

## (2) 調査の枠組み・方法

### 1) 個々の事業のプロセスに着目

本件レビューに際しては、事業活動全体がもたらした成果を包括的に評価することではなく、以下の理由により個々の事業活動における一連のプロセスをおもな分析対象とした。

- JICA事業にとっての外部要因であるアフガニスタン  
を巡るこれまでの全体状況の変化が大きく変動して  
いくなかで、相対的に、きわめて限定された規模の  
JICA事業活動がもたらした成果のみを抽出し、評価  
することが技術的に困難をとまなう。
- 対アフガニスタン支援として、過去2年余りにわたり  
種々の活動がJICAにより展開されたが、その相当  
部分は、人作りあるいは地域社会の能力構築支援な  
ど、最終的な効果の発現に時間を要するものであり、  
これらの支援活動の成果を現時点で評価することは  
時期尚早と考えられる。
- 他方、JICAが行った個々の事業活動の計画・実施  
のプロセスに関しては、事業を実施するなかで具体  
的に改善のための取り組みがみられることから、現  
時点でのプロセスの総括は有益である。

### 2) 枠組み

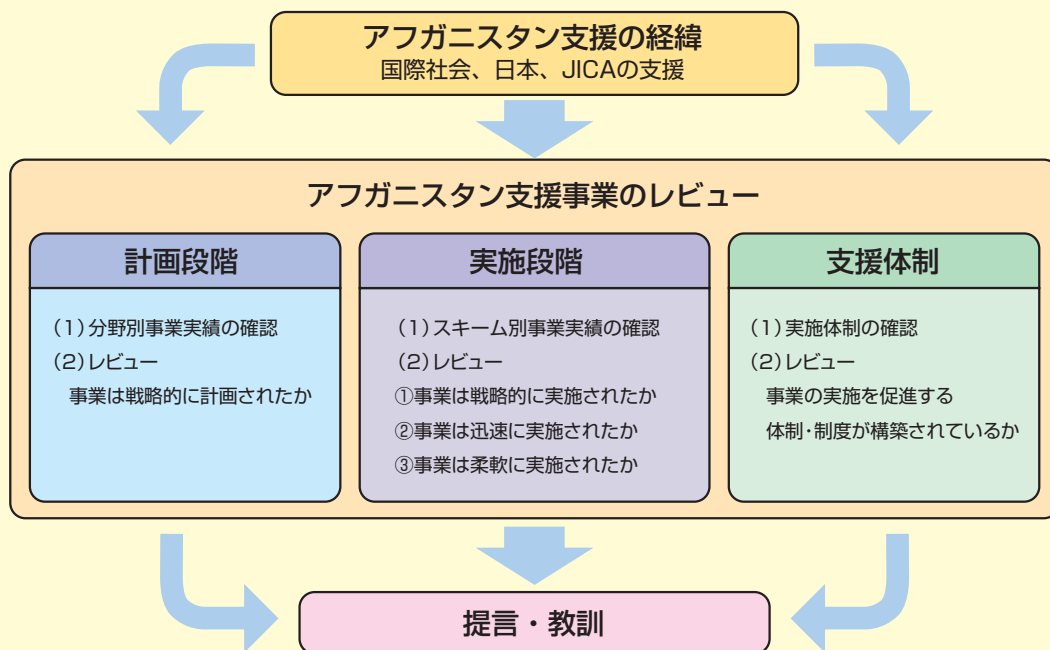
レビューの枠組みとして、1) 計画段階、2) 実施段階および3) 支援体制という3つの枠組みを設け、それぞれの枠組みにおいて作業を行った。なお、それぞれの枠組みは密接に関連する点に留意しつつ可能な範囲で整理を行った。

### 3) 具体的な改善を導出するための視点

さらに、レビュー作業を行うに際しては、そこから得られた知見を今後の援助実務の具体的な改善に反映する、という問題意識から、それぞれの枠組みにおいて、適宜、次のような視点を交え、情報の収集および分析を行うこととした。

- 戦略性：個々の事業活動は、戦略目標や全体計画のなかで位置づけられていたか？ あるいは、一定の目標のもとに、相互に関係づけられていたか？
- 迅速性・柔軟性：個々の事業活動は、アフガニスタンの政府や人々のニーズに応える形で、迅速に行われたか？ 緊急支援から復興・開発援助に比重が移っていく状況の変化や治安情勢の変化などに対して、現地の機関・人々やそのほかのアクターとも連携を保ちつつ、柔軟に対処したか？
- 体制の妥当性：上述の2つの視点に鑑み望ましい形で、事業現場で活動を実施し、あるいはそれを後方支援する体制は適当であったか？

図3-13 レビューの枠組み



\* 2004年12月末時点。

### (3) 調査実施体制

本調査実施にあたっては、JICA企画・調整部人間の安全保障グループを主管するとともに外部有識者、JICA関係者による検討会を設置し、フレームワーク、レビューの視点、現地調査方法、取りまとめ方法に関し協議を行った。本報告書は同検討委員会での議論および現地調査の結果に基づき、現地調査団員が中心に執筆取りまとめを行った。なお、調査期間は2004年6月～12月(アフガニスタンへの現地調査は7月19日～8月4日)である。

#### <アドバイザー>

饗場 和彦 徳島大学総合科学部助教授  
橋本 敬市 独立行政法人国際協力機構国際協力専門員

#### <コンサルタント>

有限会社アイエムジーコンサルタント  
株式会社レックス・インターナショナル

## 2 アフガニスタン支援の概要\*

本節ではこれまでのアフガニスタン支援の流れについて概観する。まず国際社会がどのような政策のもとで支援を行ってきたかを概括した上で、わが国ならびにJICAのアフガニスタン支援の概要について整理する。

### (1) 国際社会のアフガニスタン支援

アフガニスタンに対して国際社会は総じて、①政治・和平プロセス、②安全保障・治安プロセス、③復興・開発プロセスからなる、積極的かつ包括的な関与・支援を行ってきた。

#### <政治・和平プロセス>

2001年12月のタリバン政権崩壊を受けて、国家再建に向けて国際社会とアフガニスタン諸派との間でボン合意が形成された。それ以降、国際社会は、暫定／移行政権の樹立、憲法制定、民主選挙による正式政府の樹立とともに、ボン合意の履行・実現を目標としたアフガニスタン政府の取り組みを支援してきた。

#### <安全保障・治安プロセス>

アフガニスタンの安定化、再建のためには、安全保障・治安分野の対応が不可欠であり、その一環として、タリバン政権崩壊後も米軍がテロリスト掃討作戦を継続している。国内治安については国連安全保障理事会決議に基づき

多国籍軍が派遣され「国際治安支援部隊 (ISAF)」として治安維持にあたってきた。さらに治安分野改革 (SSR) においては主要ドナー国が、国軍 (米国)、警察 (ドイツ)、麻薬対策 (英国)、司法制度 (イタリア)、DDR\*\* (日本) の分野を分担し、それぞれリード国として支援に傾注してきた。また治安が不安定な地方においては、軍隊と文民が協力・連携して人道・復興支援活動にあたる「地域復興チーム (PRT : Provincial Reconstruction Team)」が導入され、米軍、英軍、独軍、ニュージーランド軍などが参加している。

#### <復興・開発プロセス>

日本、米国、サウジアラビア、EUによるアフガニスタン復興運営グループが2001年11月に発足、ボン合意の成立を受けて、この3カ国1機関が共同議長を務める形で2002年1月、東京で「アフガニスタン復興支援国際会議」が開催された。本会議には61カ国、21国際機関が参加し、アフガニスタン側から示された6つの優先分野 (①行政能力の向上、②教育、③保健・衛生、④インフラ、⑤経済システムの再建、⑥農業・農村開発) を中心に45億ドル (追加分を含むと52億ドル) の拠出が約束された。

これを受けてアフガン側には2002年2月、対アフガニスタン支援の受入れを一括して行い、支援の方向性を策定するアフガニスタン援助調整庁がつけられた。また総合的な開発計画である「国家開発フレームワーク (NDF : National Development Framework)」が打ち出された。NDFでは人的・社会資本、インフラ、投資環境・制度の3本柱が提示され、そのなかで、特に基礎保健・初等教育、失業対策、運輸、水資源、都市インフラ、統治インフラが優先6プログラムとなった。

一方、復興支援における援助調整に関しては、復興支援東京会議で「実施グループ (IG : Implementation Group)」が発足し、後に「諮問グループ (CG : Consultative Groups)」体制に移行した。CG体制は、当初NDFに基づき12の分野 (セクター) ごとに設置され、当該分野の主務官庁が主催し、関係官庁、関係援助国・国際機関、NGOがメンバーとして参画する。ドナー側からはリード・ドナーが選ばれ、当該ドナーが中心となり主務官庁のCG運営をサポートする体制となっている (表3-19参照)。

### (2) 日本のアフガニスタン支援

国際社会がアフガニスタン支援に力を入れるなか、日本

\* 本報告書は基本的には調査実施時点での情報をもとに記述している。

\*\* Disarmament, Demobilization and Reintegration : 兵士の武装解除、動員解除、社会復帰

も政府および関係機関、NGOが積極的な支援に取り組んだ。日本にとってアフガニスタン支援は、「人間の安全保障」ならびに「平和構築」の理念・方針に沿う具体例として注目され、迅速かつ充実した支援が展開された。以下、その支援につき概観する。

### 1) 日本政府の支援政策

日本は当初からアフガニスタン支援に積極的に関与した。政府は人間の安全保障委員会の共同議長も務めた緒方貞子氏(現JICA理事長)をアフガニスタン復興支援総理特別代表(以後、特別代表)に任命し、復興支援東京会議での議論や日本のアフガニスタン支援計画の策定などにおいて、人間の安全保障の理念が取り込まれた。この観点に基づき、政府は緊急人道支援から復興・開発への切れ目のない協力を進めるため、国連機関との共同・連携事業として「緒方イニシアティブ」と呼ばれる地域総合開発プロジェクトを立ち上げた。

また、政府は新ODA大綱に明記された「平和の構築」の概念の具現化にも取り組んだといえる。ポスト・コンフリクト国・地域に対する日本による包括的な平和構築支援は、カンボジア、東ティモールが先例となるが、アフガニ

スタンという不安定な国・地域での規模の大きい平和構築支援は初の試みであったといえる。

こうした政策的な位置づけのもと、緒方特別代表(当時)を共同議長とする復興支援東京会議が開催され、そのなかで政府は5億ドル(2年半)の支援を表明した。さらに、復興支援東京会議のあと、現地のニーズをより盛り込んだ形で、政府のアフガニスタン支援策は拡充され、2002年4月のG8の治安支援会合にて治安分野改革(SSR)におけるDDRのリード・ドナーを担う決定を行い、これを受け「和平プロセス」「復興・開発支援」「国内の治安」という3要素からなる「平和の定着」構想が発表された。

これら支援策の実施上の戦略として、とりわけ初期に地方展開の拠点としてカンダハルに資源を集中する方針がとられた。これはアフガニスタンの民族和解と均衡ある発展のためには、暫定政権下の政治勢力バランスに配慮しながら、最大多数民族であるパシュトゥン人が多く住む南部地域支援に目を向けることが必要という戦略的な判断に基づくものであった。

なお、2001年の復興支援東京会議で、向こう2.5年に5億ドル、続く2003年のベルリン会議では向こう2年間で4

表3-19 CG体制のセクター別の主務官庁とリード・ドナー\*1

Pillar 1: 人的資源・社会資本	Pillar 2: インフラ	Pillar 3: 投資環境・制度	Advisory Groups:横断的課題
難民・国内避難民 (難民省/UNHCR*2)	運輸 (公共事業省/日本・ADB*3)	貿易・投資 (商務省/ドイツ)	ジェンダー (女性課題省/UNIFEM*4・米国)
教育・職業訓練 (教育省/米・UNICEF*5)	エネルギー・鉱業・通信 (通信省/世界銀行)	行政・経済運営 (行革委員会/世界銀行・EC)	環境 (農業省/ADB・UNEP*6)
保健・栄養 (保健省/EC*7・米国)	天然資源管理 (農業省/ADB)	司法 (司法委員会/イタリア)	人道的問題 (ECHO*8/スイス)
生活・社会保障 (村落開発省/EC・世界銀行)	都市管理 (都市住宅省/UNHABITAT*9)	警察・法の執行 (内務省/ドイツ)	人権 (人権委員会/デンマーク・UNAMA*10)
文化・メディア・スポーツ (情報文化省/UNESCO*11)		国軍 (国防省/米国)	モニタリング・評価 (未定)
		地雷除去 (外務省/カナダ・UNMACA*12)	麻薬対策 (麻薬対策委員会/英国)
		DDR (DDR委員会/日本)	

(注)アフガニスタン政府ホームページより(2004年11月時点における一覧表)

\*1 表3-19には後にCG体制に組み込まれた治安関係分野も含めた形になっている。  
 \*2 国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees) \*3 アジア開発銀行 (Asia Development Bank)  
 \*4 国連婦人開発基金 (United Nations Development Fund for Women) \*5 国連児童基金 (United Nations Children's Fund)  
 \*6 国連環境計画 (United Nations Environment Programme) \*7 欧州委員会 (European Commission)  
 \*8 欧州委員会人道援助局 (European Commission Humanitarian Office) \*9 国連人間居住計画 (United Nations Human Settlements Programme)  
 \*10 国連アフガニスタン支援ミッション (United Nations Assistance Mission in Afghanistan)  
 \*11 国連教育科学文化機関 (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization)  
 \*12 国連アフガニスタン地雷対策センター (United Nations Mine Action Center in Afghanistan)

億ドルの支援を実施する旨が表明され、2001年9月以降の対アフガニスタン支援実績の総額は調査時点(2004年12月)で約8億ドルに上っている。

## 2) 日本のNGOによる支援

アフガニスタン支援では、日本政府による支援のほか、日本のNGOによる支援活動も活発に行われ、コミュニティに根ざす形で直接人々に裨益する事業展開が行われている。2003年3月時点でアフガニスタン国内に日本人の常駐スタッフや事務所を有する支援団体は18に上る。これらNGOのうちの大半は、9・11テロあるいは米軍の介入のあと、アフガニスタン入りしている。ジャパン・プラットフォーム(JPF)に参加している12団体\*は、9・11テロの直後からアフガニスタンの緊急・人道支援を始め、救援物資の配布、越冬支援、医療、地雷対策、国内避難民キャンプ運営、学校修復など多様な支援に取り組んだ。またJPFに参加していない日本国際ボランティアセンター(JVC)なども復興・開発支援に取り組んでいる。

## (3) JICAのアフガニスタン支援

### 1) アフガニスタン支援の概観

2001年12月のボン合意、翌2002年1月の復興支援東京会議以降、JICAは早いタイミングで支援に乗り出した。各国の支援動向を把握し、援助協議に参画するために、2001年12月の日本政府の経済協力調査団に加わり、支援開始当初より、活動を迅速に立ち上げること、緊急支援から復興開発支援へのスムーズな移行に開発援助機関として貢献することを念頭に実施してきた(表3-20)。

JICAの支援には、2002年1月に日本が復興支援東京会議で打ち出した6重点分野\*\*に呼应しつつ、とりわけ「人造り支援」のなかで中心的な役割を果たすことが期待されていた。このため、JICAは活動開始の早い時点で、主要省庁(財務省[当初は援助調整庁]、保健省、教育省、女性課題省、村落開発省、農業省、水・灌漑省、労働社会省)に長期専門家を派遣し、政策策定および各省の人材育成・行政能力強化に加え、個別課題の技術指導(灌漑、農業、感染症対策など)にもかかわった。

表3-20 各分野の重点事項と具体的プロジェクト例

セクター	JICAの重点課題	JICA(日本)の協力スキームと具体的プロジェクト例
保健医療	保健行政能力の強化 女性の健康 子どもの健康 結核を中心とした感染症対策	保健省への専門家(長期・短期)、国別研修「保健行政」 技術協力プロジェクト「リプロダクティブヘルス」 (無償「小児感染症予防計画」) 技術協力プロジェクト「結核対策」
教育	教育行政の能力開発 教員養成・能力向上 教育施設の改善、学校の建設 女子教育 遠隔地教育 高等教育(大学)の復興	教育省への専門家(長期・短期)、本邦研修「指導的女性教員研修」、「青年招聘」 技術協力プロジェクト「ノンフォーマル教育強化」、「教師教育強化」 専門家(無償「高等教育施設機材改善計画」) (無償「小中学校復旧計画」) 緊急開発調査「カブール市緊急復興支援調査(学校修復)」 (無償「放送教育機材整備計画」) (無償「高等教育施設機材改善計画」)
ジェンダー	ジェンダー政策・制度支援 女性の健康改善 女性の経済活動支援	女性課題省への専門家(短期・長期)、企画調査員 (女子関連教育施設の建設[無償])、本邦研修 専門家(無償「女性の健康改善計画」) 女性の経済的エンパワーメント支援事業(パーミヤン)
インフラ	都市復興支援 都市公共交通再建 幹線道路網整備 空港設備改善	緊急開発調査「カブール市南西部復興計画」「カンダハル市中心部道路修復」 緊急開発調査「カブール市公共交通計画」 (無償「カブール-カンダハル間幹線道路修復計画」) (無償「カブール空港復旧計画」)
農業・灌漑	農業省・灌漑省の能力開発・人材育成 農業試験場の再建 灌漑農業の復活	専門家(長期・短期)、国別研修、第三国研修 緊急開発調査「カンダハル近郊農業緊急復興支援調査(農業試験場再建)」「パーミヤン農業試験場建物再建」 「パーミヤン州灌漑局再建」「水源ボーリング」
帰還民支援	帰還民・IDPs支援 コミュニティ開発(受入れ側)	提案型技術協力「カンダハル帰還民支援」
DDR	除隊兵士の社会への再統合	「DDR職業訓練」、専門家(長期、短期)

\* アドラ・ジャパン、JEN、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、難民を助ける会、日本医療救援機構、日本国際民間協会の、日本赤十字社、日本紛争予防センター、BHNテレコム支援協議会、ピースウィンズ・ジャパン、シャンティ国際ボランティア会、ワールド・ビジョン・ジャパン

\*\* 6重点分野:「和平プロセス・国民和解のための支援」として、①難民帰還・再定住促進、②地雷除去支援、③メディア・インフラに対する支援。「人造り支援」として、④教育、⑤保健・医療、⑥女性の地位向上。追って、道路および農業分野の支援が重点に加わった。



緊急復興・開発支援調査で道路改修を進める調査団員

他方、重点支援地域として、2002年6月の緒方特別代表のアフガニスタン訪問時に提案された「優先地域を対象とする地域総合開発構想」で選定されたカブール、カンダハル、ジャララバード、マザリシャリフのうち、JICAはカブール、カンダハル、のちに、マザリシャリフ、パーミヤンを拠点地域として選定し、活動することとなった。特にカブール、カンダハルでは、JICAは、道路とBHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の施設整備をインフラ分野の重点とし、迅速性の高い緊急開発調査を活用して、学校の新築・改修、市内主要道路の整備、灌漑水路の浚渫、医療設備の改修・整備等に貢献してきた。このように目に見える成果を迅速に示すことにより、平和を実感できる協力を行ったことは、アフガニスタン国民、ドナーから非常に高く評価された。

外務省（本省・大使館）とJICA（本部・アフガニスタン事務所）との関係では、現地ODAタスクフォース（大使館、JICA事務所）が早期に設置され、週間ミーティングが実施された。また、大使館が主催するNGO月例会合や邦人会議にもJICA事務所が参加した。これらの会合は現場レベルの情報交換・連携の場として活用されるとともに、その情報は本省・本部と共有されてきた。

また、ドナー間援助調整の枠組をふまえ、JICAは大使館とともに、各セクターの諮問グループ（CG）に参加し、関連セクターの動向や他ドナーの援助動向を把握し、情報交換・共有とともに支援の重複を避け、各援助機関と協調しながら事業を進めている。特に道路セクター諮問グループについては、日本政府がアジア開発銀行（ADB）とともにリード・ドナーとなっていることから、同諮問グループの共同議長をJICAが担うことで、貢献してきた。

### 3 レビュー結果

#### (1) 総括

JICAは、日本が打ち出した「和平プロセス」「治安」お

よび「復興・開発支援」の3つの柱のうち、「復興・開発支援」の重要な一翼を担い、人造りを中心とした協力を行うとともに、DDRにおけるR（Reintegration：社会復帰）支援を通じて「治安」分野の支援にも貢献してきた。また、人造りやアフガニスタンの地域社会への支援に加え、インフラ整備、特に道路建設などに関する個々の事業活動の成果は、比較的短いタイムフレームにおいて目にみえる形となり、これらは我が国の対アフガニスタン支援に向けたコミットメントを体現するものとして、アフガニスタンの人々にアピールすることに寄与した。

#### (2) 計画段階

個々の事業の計画段階においては、協力の早い段階から各省庁に専門家を派遣することを通じて、喫緊のニーズへの迅速な対応が図られた。たとえば、JICAの支援開始当初からの重点課題であるジェンダー分野では、アフガニスタンの歴史上初めて設置された女性課題省に対して、大臣アドバイザーとして専門家を派遣、省庁立ち上げにかかる組織運営、政策・方針の策定支援や、女性行政官への訓練などを実施した。

他方で、対アフガニスタン支援事業全体の進捗を鳥瞰し、かつその後の事業を方向づけるための全体計画案（国別事業実施計画に関する試案）が策定されたのは、個別の事業活動が相当進んだ段階（2004年末）においてのことであった。それまで、個々の事業活動の間の連携は、本部において関係部による対策会議を開催し情報共有を図りつつ、随時、対象地域や、対象セクター内での事業関係者の意思疎通を図ることで進められた。しかしながら、これら情報共有や相互の連携に向けた取り組みがあったものの、JICA事業全体を俯瞰する計画・戦略のもとに個々の活動を位置づけ、かつ他の活動との整合性をもって事業を進めるという面では課題は残された。

また、日本からの専門家派遣を主たる要素とする技術協力プロジェクトについては、数次にわたり事前調査団の派遣を要するなど、実施に至る計画策定・準備プロセスにおいて（開発調査との比較において）時間を要した。技術協力プロジェクト開始まで当該分野に派遣された個別専門家により最低限必要な活動は実施されたものの、専門家の負担が多大なものとなった面がある。

#### (3) 実施段階

道路、学校、病院などのインフラ復旧・整備に関しては、緊急開発調査などを最大限かつ柔軟に活用し、これまでの他国におけるJICA事業と比べて、かなり迅速な対応がと



られた。また、これらは目にみえる成果を上げ、アフガニスタンの人々から高い評価を得た。たとえば緊急開発調査については、5件の緊急開発調査のうち3件は2002年に開始されており、2003年～2004年前半までの間に、カブール・カンダハルにおける学校(給水施設含む)13校の新築・改修、市内道路約40kmの修復、灌漑水路10kmの浚渫、2つの医療施設の改修・整備などが実現している。

一方、日本からの専門家派遣を主たる要素とする技術協力プロジェクトなどについては、専門家のリクルートの遅延や治安状況の悪化による邦人専門家の退避措置などがあるままプロジェクトが当初予定より遅延することが少なくなかった。これに対し、緊急開発調査においては現地の人的リソースを活用することなどにより、事業の遅延を最小限にとどめることができた。

また、日本から派遣される専門家に付随する現地業務費は、迅速かつ機動的な事業の展開に寄与した反面、その経理処理に際して、相当の労力・時間がかかることとなった。その背景にはアフガニスタン側の各種制度の整備が遅れていたことが、援助実施上の手続き面での制約となっていたことが挙げられる。たとえば、工事や機材の調達に際しても、十分な数の民間企業がないため、通常の途上国に比べても見積もりをとることに非常に困難が生じた。

国際機関、NGOなどの他関連機関との連携は、特に緊急人道支援から開発援助の間のギャップを埋めるために効果的であり、アフガニスタンではNGOとの連携により多くの事業が実施された。その一方で、国際機関および他国の開発援助機関などとの効果的な連携のあり方については課題が残った。たとえば、帰還民支援分野においては、帰還民支援分野のCGに参加し、関係機関やドナーとの情報交換を行ってきたが、UNHCRなどの人道援助機関とJICAでは活動地域の安全基準が異なっており、現場レベルでの連携を行うことがむずかしかった。他方、DDRの職業訓練においては、安全基準上JICAの活動地域が限定されるなかで、現地NGOと連携した研修実施が模索されており、平和構築支援における新しい試みとして注目されている。また日本の一部NGOからは、JICAへの要望として、財政的制約から十分な安全管理体制がとれない事情があり、安全訓練、機器貸与など、安全対策面でJICAの支援を期待する声もあり、事業面のみならず実施体制の構築においても、困難な環境下における支援での連携を求める声もあった。

#### (4) 体制

本部では、少なくとも初動の立ち上げ時において、対策

会議の開催、外務省調査ミッションへの参加、対アフガニスタン支援を専管する部署の設置といった対応が迅速にとられ、おおむね有効に機能したといえる。特に東ティモールの経験を生かし、暫定政権成立後、きわめて早い時期に調査団を派遣し(外務省経済協力ミッションに同行)主要官庁の大臣クラスと意見交換を行ったことは、JICAによるアフガニスタン支援の方向性決定や、主要カウンターパートとのネットワーク形成において大きな意味があった。一方でアフガニスタン専管部署の設置については、部署の設置が提案されてから実際に創設されるまで半年以上を要しており、この点は今後の平和構築支援において改善すべき点である。

事務所体制については、立ち上げ時において所員は事務所開設に並行して事業実施に関する業務も行う必要があったが、これら多くの業務に対して人員の配置が必ずしも十分でなく、所員に過重な負担を強いることとなった。この点に関しては、事務所立ち上げ時の立ち上げ専門チームの派遣、事業実施業務を遂行するに十分な数の職員の配置、それをサポートする専門家や企画調査員の配置といったことがなされるべきであったとの意見が多くの関係者から示された。

専門家などの福利厚生については、漸次改善が図られてきたといえる。アフガニスタンは基礎インフラが破壊された状況下で支援を開始したことから、たとえば、トイレ・シャワーは共同、電力不足に起因する照明の不足、隣接する部屋との壁が薄くプライバシーが保てないといった生活環境上の問題があった。このような劣悪な条件に配慮し、精神衛生を含めた健康管理のために、特別健康管理休暇制度を導入するなどの対策が行われた。

安全管理に関しては、本部と在外との間のやりとりや、日本政府の意向との調整などがあるまま、時間・労力を要することが少なくなかった。また、安全判断における在外事務所と本部の認識のギャップが拡大している傾向も指摘されており、この点については現場の実情に即した安全判断を行えるよう、一部権限の現場への委譲も含め検討の必要があるとの声が聞かれた。

## 4 おもな提言・教訓

### (1) 今後のアフガニスタン支援に向けての提言

現場主導によるきめ細かな事業推進のための業務改善

現地のニーズに素早く、きめ細かに対応していく。そのために、在外事務所が管理する一般現地業務費(仮称)



日本から供与された医療器具を活用するカウンターパート

の創設など、在外事務所および事業現場が主体となる事業展開を可能とするような新スキームを整備する可能性を含め検討し、改善措置をとる。

#### 安全管理体制の見直しと強化

安全に関する現地の情報収集・分析体制を強化するために、現地の事情に精通した人材をさらに活用する。また、安全状況に加えて、業務の緊要度をあわせ総合的な判断を的確に行うための体制を整備する(基本的な方向性として、一定のレベルまでの意思決定の権限については在外に移管する方向で検討する)。

#### アフガニスタンの状況に応じた生活環境の確保

厳しい状況下に置かれることを考慮して、特別健康管理休暇制度、精神衛生維持のための措置などをさらに充実する。

## (2) 今後の平和構築支援一般に関する教訓

ここではアフガニスタン以外の平和構築支援対象国・地域においても適用可能な教訓で、かつ上記(1)に記載されていないものを記す。

### 1) 計画・実施段階における教訓

#### 包括的な計画の早期策定

事業活動全体の効果・効率を高めるために、可能な限り早期の段階において、事業活動全体を鳥瞰する計画を策定する。あるいは、暫定的にそれを代替するものとして、事業活動全体を方向づける戦略ペーパーを策定する。

#### 現地人材を活用した事業の実施

治安状況が刻々と変化する状況において、事業を遅滞させることなく推進し、現地のニーズに応える成果をタイムリーに上げていくためには、本邦専門家など邦人のみに事業の実施を委ねるのではなく、現地NGOなどのローカルリソースとこれまで以上に効果的に連携する。

#### 専門家リクルートにおける工夫

迅速かつタイムリーに専門家を確保するために、通常の公募そのほかの選定プロセスとは別の迅速かつ簡素な制度(たとえば指名制度)整備の可能性を含め検討し、改善措置をとる。

#### 技術協力プロジェクトの迅速な実施

案件形成における決裁などのプロセスの簡素化(承認プロセスの簡素化、必要書類の簡素化など)を推進するとともに、緊要度の高い業務に対しては、優先度を確認しつつ、通常の実施手続きよりは迅速に実施を促進するため、業務実施方法を見直す。

#### ほかの機関との連携強化

緊急フェーズから開発フェーズへの円滑な移行を確保するために、事業の企画立案段階から、ほかの開発援助機関のみならず緊急人道支援にかかわる諸機関・NGOとの情報交換、連携強化に努める。また事業面での連携のみならず、事業の実施体制、安全管理、営繕などの課題に関しても、ほかの機関・NGOとの情報交換などに努める。

## 2) 体制に関する教訓

#### 現場主義の促進

現場主義の理念のもと、現地のニーズに迅速かつきめ細かく応えるべく、基本的には可能な限り、在外事務所など、現場の関係者が事業を主導し、本部などがこれを支援する形の、最も効果的な支援形態を早期に探る。

#### 現地事務所体制の整備

事業実施の拠点を迅速かつタイムリーに立ち上げるため、専門的な事務所立ち上げチームを派遣して、事務所整備、生活環境整備、後方支援、安全対策などを確立すると同時に、事業の実施に関しては、事務所直属の専門家グループ(職員、企画調査員、専門家などで、現地の状況に適応しつつ質の高い業務が遂行できる経験豊かな人員により構成されるグループ)を集中的に投入することによって、ニーズ把握、包括的計画策定、そして初期支援の実施を行う。またその際には、困難な状況下での業務の性格に鑑み、適正な人数を配置する。

## JICAの対応

# 「平和構築支援 アフガニスタン支援 レビュー」の結果を受けて

JICAは「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」の結果をふまえて、適時、アフガニスタン支援のための体制強化を実現するとともに、アフガニスタンでの経験を組織的に生かしていくために、JICAの平和構築支援全般に資する体制ならびに業務実施方法の改革を行ってきました。おもなものとして、以下のような対応をこれまでにしています。

### (1) アフガニスタン支援のための体制を強化

本レビューを受け、増大する業務量に見合う実施体制を整備すべく、アフガニスタン事務所の所員数の大幅な増強を図るとともに、2004年度から2005年度にかけて、車両・無線など安全装備の拡充およびこれらの扱い方に関する職員の訓練、有事対応行動計画の導入、国連機関、治安機関、NGOなどとの治安情報の共有のいっそうの推進、危機管理の専門知識・経験を有する複数の安全対策クラークの配置などを行いました。

また事業実施面では、不安定なアフガニスタンの情勢をふまえ、治安の悪化などにより邦人専門家の活動範囲に制約が生じる場合にも、事業への影響を最小限にとどめられるよう、現地人材(現地政府カウンターパートや現地NGO)を活用して事業を継続できる体制を整えました。

さらに、JICAによるアフガニスタン支援の基本的な考え方や重点分野、さらに重点分野における開発課題ごとの今後の中期的な事業計画を取りまとめた「国別事業実施計画」を2005年度に策定し、関係者間で支援方針・戦略を共有しています。

### (2) アフガニスタンでの教訓を組織的に生かす

#### 1) 「ファスト・トラック制度」の導入

アフガニスタンでの経験をふまえ、平和構築支援や自然災害復旧支援など、緊急性の高いニーズに対し、より迅速かつ機動的に事業を計画・実施するために、案件形成、意思決定、実施準備、調達などにかかわるプロセスの簡略化・短縮化と本部・現地の実施体制強化を図る「ファス

ト・トラック制度」を2005年度に立ち上げました。これにより、ファスト・トラック適用案件については、意思決定をフラット化し、案件を所管する実施部門の長が意思決定を行えることとし、また、案件形成時に入手可能な情報が限られる場合は、案件形成段階の事前評価項目を最低限の事項を除いて簡略化することにより、案件立ち上げに要する時間を短縮しました。また、ファスト・トラック適用案件における人選手続きの簡素化と人材データベース構築を実現し、援助人材確保の迅速化が図られています。

本制度導入を導入した結果、2006年1月現在までにファスト・トラック案件として、パレスチナ支援、南部スーダン支援、パキスタン地震復興支援の3件が認定されていますが、「ファスト・トラック制度」の適用により、手続き期間が半分から3分の2に短縮され、緊急性の高い事業へのより迅速な対応が確保されました。

またアフガニスタンでの経験から、初動時の迅速な事業実施拠点の立ち上げの必要性が認識されたことから、「ファスト・トラック制度」の一環としてロジスティクスに対応する専門家チームの派遣制度の導入も現在検討中です。

#### 2) 現場主導型の組織運営

JICAは現在、現場主義促進の一環として、現場のニーズを的確に把握し、適切かつ迅速に事業を実施するために、JICA本部から海外へ人材や権限を委譲し、在外事務所の機能強化を図る現場主義を改革の柱として取り組んできています。その1つとして、現地事務所が案件形成、計画立案、事業運営、評価を主体的に行う制度を導入しており、2004年10月からの試行を経て、2005年度からは56の在外事務所のうち30事務所で本格的に導入しています。

#### 3) 国際機関との連携による目的達成

緊急から復興への切れ目のない援助を含め、より効果的な平和構築支援に向けて、活動開始の初期の段階から、国連機関を含むほかの援助機関やNGOなどとの連携のいっそうの強化に取り組んでおり、たとえばスーダンでは、活

動開始当初から国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) や国連プロジェクト・サービス機関 (UNOPS) との連携を図っています。

#### 4) 安全管理の強化

アフガニスタンをはじめ、治安上のリスクの高い国でのより円滑な業務実施に向けて、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR-eCentre) と共同で実施する安全管理研修を2005年度にはいっそう拡充し、スタッフの危機管理能力の向上を図るとともに、経験をマニュアル化していくことにも取り組んでいます。

また、上述のとおり、アフガニスタンのように治安が安定化していない地域・国での支援が今後もあり得ることから、治安の悪化などにより邦人専門家や事務所員が一時国

外に退去する場合にも現地人材の活用を通じて事業が継続できるよう有事対応行動計画をあらかじめ策定し、緊急事態を想定した対策を事前に検討しておくことも、組織的に導入しています。

#### 5) 包括的な計画の早期策定

平和構築支援では、喫緊のニーズに可能なところから対応していかざるを得ない面があるものの、より効果的・効率的な支援の実施のためには、なるべく早期に事業全体を鳥瞰する計画を策定すべきとのレビュー結果も踏まえ、JICAが2005年度に支援を開始したスーダンでは、支援開始の初期の段階から、当面の協力の方向性および優先課題を明らかにして、中期的な投入計画を策定して戦略的な支援に努めています。

