

特定テーマ評価
「市民の国際協力への取り組みと JICA の役割」

平成21年12月
(2009年)

独立行政法人国際協力機構

序 文

JICA は、政府開発援助（ODA）の実施機関として、開発途上国の支援に取り組みながら、日本の市民と開発途上国の人々の架け橋となることを使命としています。2003 年の独立行政法人化を機に、JICA は「市民参加協力事業」を主要事業の一つと位置づけ、「国際協力を日本の文化に」という基本理念のもと、市民に日本と途上国のつながりを伝えるとともに、日本の市民の発意に基づく国際協力の支援に取り組んできました。

これまでに全国各地で様々な取り組みが行われていますが、これらの経験を体系的に整理したり、市民参加を促進する、あるいは阻害する要因などを実践的・実務的な観点から明らかにすることはなされておりました。一方、世界的な不況による地方経済の疲弊や、在住外国人の増加による「内なる国際化」など、日本社会が大きな変化を迎えています。こうしたことから、事業の全体像を市民団体や自治体等、他の機関との関わりから見つめ直し、地域の課題や特性に呼応するような事業の在り方を検討する必要があるとの認識から、このたび本テーマ別評価調査を実施することとなりました。

本評価調査を実施するにあたり、外部有識者の方々に評価検討委員として多大なご尽力を賜るとともに、多くの方々にアンケートやインタビューにご協力いただきましたところ、改めてここに感謝を申し上げます。

本評価調査で実施したアンケート結果からは、これまで JICA のプログラムに参加した学校教員のその後の実践状況や生徒の意識や行動の変化が浮き彫りになり、また、NGO・自治体・大学などによる草の根技術協力事業などを通じた途上国支援の特徴や JICA との連携のインパクトなどが明らかになりました。

さらに、秋田・新潟・愛知の 3 地域で実施したケーススタディでは、日本国内の各地で多くの市民グループが独自の着眼点や地域固有の経験を活かして国際協力活動を進めていることや、それらの活動を通じて日本国内の地域づくりや人材育成、多文化共生にも波及効果が現れてきていることが見えてきました。

グローバル化に伴う相互依存が進み、「一国平和主義」では立ち行かない時代が到来しているなか、「日本と途上国のつながりを意識し、海外の課題にも地域の課題にも同じように共感し、身近にできる取り組みを実践していく」グローバルな視野をもった市民が求められています。JICA が今後、開発途上国と日本の市民の橋渡し役としてどのようにその使命を実現していくのか、本評価の結果を踏まえつつ、今後の方針に反映させていきたいと考えています。

理 事
金 子 節 志

報告書目次

序文	
要約	
第1章 評価調査の概要	1
第2章 プログラムの観点からのレビュー	
1. 市民の開発途上国や国際協力への関心向上と取り組みの推進	11
2. 市民/団体の活動の支援と人材育成	29
3. 市民団体の知見や経験を活かした開発途上国への支援の促進	40
第3章 スキームの観点からのレビュー	
1. 市民参加協力事業の全体実績	57
2. 開発教育支援事業	58
3. NGO等支援事業	80
4. ボランティア事業	93
5. 草の根技術協力事業	103
第4章 地域の条件に応じた効果的アプローチ（ケーススタディ）	
1. ケーススタディの目的と概要	128
2. 秋田県	132
3. 新潟県	145
4. 愛知県	159
5. 3地域の比較分析	175
第5章 波及効果（国際協力経験の日本国内での活用）	
1. 波及効果の全体像	186
2. 国際協力経験の日本国内での活用	187
3. 交流の拡大と人材育成・教育効果	194
4. 各地における市民参加国際協力の推進を通じた「グローバル市民」の育成と支援	195
第6章 調査結果のまとめと今後への提言	
1. 調査結果総括	196
2. 教訓	199
3. 今後のあり方への提言～国際協力を日本の文化にするために	201
外部有識者所感	203
【付属資料】	
1. 市民参加協力事業の課題体系図と評価指標	資-1
2. スキーム実績	資-3
3. アンケート調査結果	資-43

4. 市民参加協力事業の JICA の組織上における位置付け……………	資-68
5. 市民参加に関連する国内外の動き ……………	資-71
6. JICA の主な市民参加協力事業 ……………	資-73
7. 用語解説 ……………	資-76
8. 参考文献 ……………	資-79

第1章 調査の概要

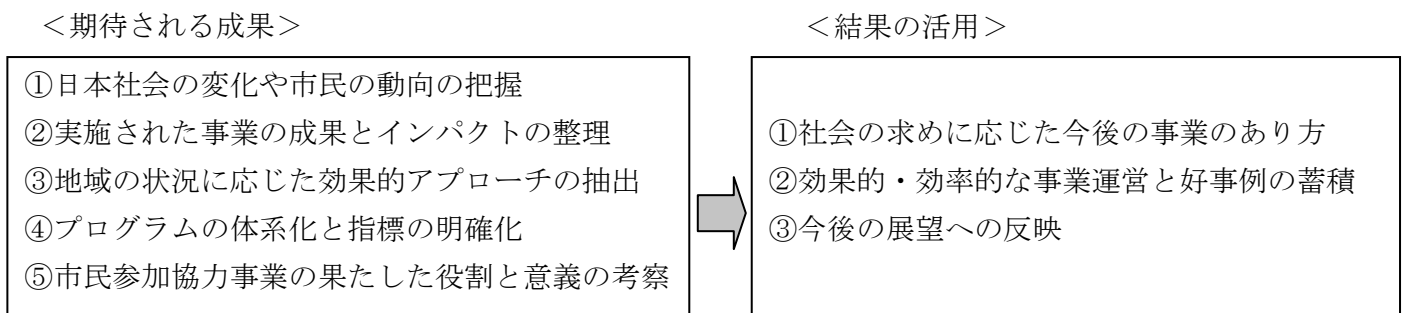
1. 背景と目的

JICA は日本の市民と開発途上国の人々の架け橋となることを使命とし、2003 年の独立行政法人化を機に、「市民参加協力事業」を主要事業の一つと位置づけ、日本の市民の発意に基づく国際協力の支援に取り組んできている。

これまでに全国各地で様々な取り組みが行われてきているが、これらの経験の体系的な整理や事業の効果の検証は実施されていない¹。また、世界的な不況による地方経済の疲弊や、在住外国人の増加による「内なる国際化」など、地域の課題や特性に呼応するような事業の在り方も求められている。よって、事業の全体像を市民団体や自治体等の他の機関との関わりから見つめなおし、実践的・実務的な観点からこれまでの取り組みの成果や促進/阻害要因の整理を行うことが求められている。

については、2008年9月に作成された課題別指針「市民参加」に基づき、これまで個別に実施されてきた事業スキームをプログラムとして再整理し、これまでの実績と成果を体系的・包括的にレビューし、また地域でのケーススタディを通じて効果的なアプローチを導き出した上で、今後の事業のあり方を検討することを目的として本調査が実施された。

＜図 1-1：本調査で期待される成果と結果の活用方法＞



2. JICA の市民参加協力事業の概要

本調査で取り扱う「市民参加協力事業」の範囲や目的について、2008 年 9 月に作成された課題別指針「市民参加」²に基づいて整理すると以下のとおりである。

(1) JICA の市民参加の定義

「途上国と日本をつなぐ架け橋として、日本の市民による国際協力活動を JICA が促進・支援し、また協働して事業を行うこと」。

注 1：ここでいう「市民」とは、日本国民及び民法に定める法人、特定非営利活動法人、その他民間の団体、地方公共団体、大学を指す。NGO 等の市民団体に加え、地方自治体や大学、企

¹ 研修員受入事業を中心とした先行調査としては、国内事業部（2009）『国内機関による地域国際化への貢献度調査』がある。

² 課題別指針「市民参加」（<http://www.JICA.go.jp/activities/issues/participation/more.html>）

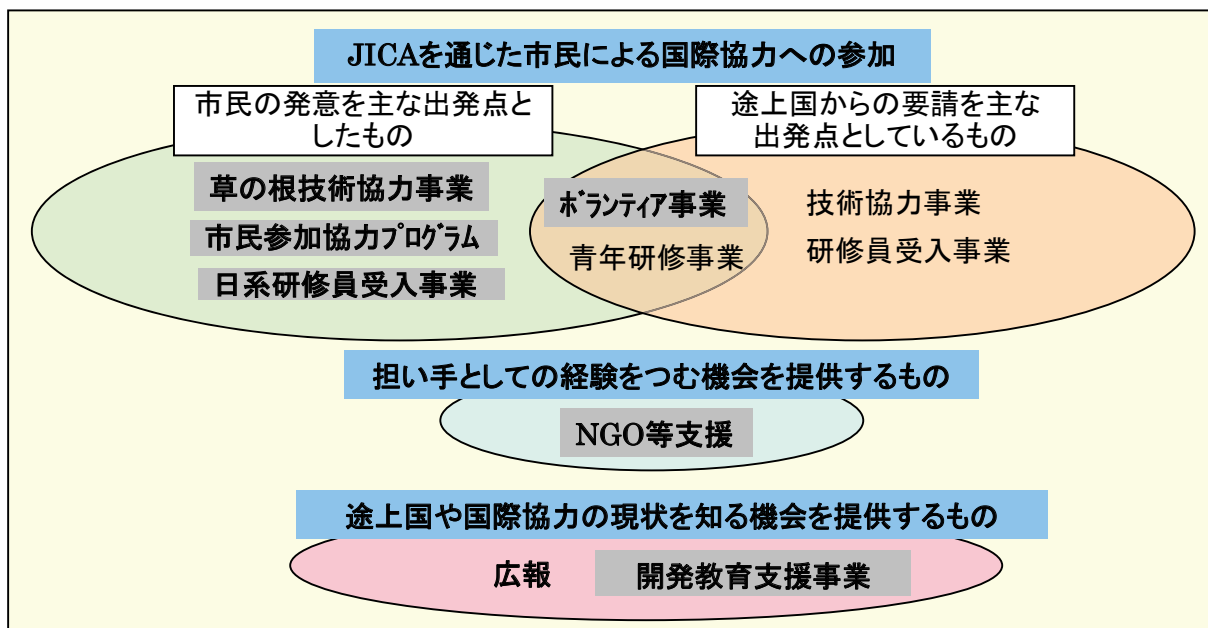
業など、一般的な「市民」の定義より広い範囲を対象としているが、本指針では国際協力に取り組む層を多様化し拡大していく観点から、連携の対象として想定される様々な団体を便宜上「市民」という表現にまとめている。

注2：ここでいう「国際協力活動」とは、途上国の人々が抱える課題の解決を目指して、日本の市民の発意に基づいて行われる国際協力活動や国際協力を支える活動を指す。また、海外で行われるものと国内で行われるもの、ODA事業の一環として行われるものと市民自らによる活動のいずれをも含んでいる。

(2) 事業の対象範囲

日本の市民の関わりにより実施されるJICAのプログラムには図1のように様々な形がある。しかしながら、本指針の対象範囲としては、「市民による国際協力の参加推進や関心の向上」を目的として行われているプログラム（図1の網掛け部分）を主な対象とする。ただし、それ以外にも研修員受入事業や青年研修事業など市民が深く関わって実施しているものもあれば、広報事業のように共通する目的をもつ事業もあり、実際には各事業は相互に密接に関係している。

＜図1-2：「市民参加協力事業」の範囲＞



網掛け部分：課題別指針にて整理された市民参加協力事業の範囲

(3) 事業目的

1) 国際協力への支持の拡大

国際協力や開発途上国に対する国内での理解や関心を深め、日本社会において国際協力が身近で当たり前のものになることを目指していく。NGO 活動も ODA 実施機関による活動も市民の理解とサポートなしには継続して実施することは不可能である。「国際協力を日本の文化に」という理念の実現を目指すため、日本各地の市民とともに国際協力を協働して実施する

機会を増やししながら、日本社会の中で国際協力を支える土壌をより一層培っていく。

2) 開発への貢献

開発途上国が必要とする多様なニーズに応えるために、現地コミュニティに直接届くきめ細やかな協力や、災害時の緊急支援や紛争後の復興支援などの分野で、市民との連携を深めていく。また、国際協力の担い手の育成などを通じて、開発途上国への支援に携わる現在と将来の人材を育成していく。

(4) 長期的展望

市民参加型の国際協力を進めていくことにより、長期的に次の点が期待される。

- 展望① 開発課題や地球規模的課題への市民の理解や共感が深まり、**関心をもつ市民が増加**する。
- 展望② 日本国内において国際協力活動を支援する**土壌が醸成**される。
- 展望③ 市民による国際協力活動が活発化し、**日本の支援リソースが多様化し、拡大**する。
- 展望④ **様々な担い手との連携**を通じ、開発途上国の幅広いニーズに応える協力アプローチが実現する。

3. 評価方針

(1) 基本的な考え方

市民による国際協力活動は、さまざまな社会的要因や複数の機関の働きかけが影響して変化しているため、JICAが独自に実施した取り組みが参加者に与えた直接的な影響を検証することは難しい。よって本調査では、以下の考え方を基本に調査を実施した。

- 1) 事業のインパクトの客観的な検証よりも、今後の取り組みの改善のための教訓を得ることに重点を置く「形成評価 (formative evaluation)³⁾」と位置づける。
- 2) JICA事業の直接的な影響は地域のケーススタディを通じて確認することとし、それ以外の地域については、全体として達成された成果の中で一機関としてのJICAが担った役割に主眼を置く。

(2) 評価の視点：市民参加協力事業の2つの目的である「国際協力への支持の拡大」と「開発への貢献」を中心とする。

(3) 評価の対象

1) プログラムの設定

市民参加協力事業は、開発教育支援事業やボランティア事業、草の根技術協力事業などのスキームを中心としているが、市民との接点を持って行われる事業は他にも多数存在している。よって本調査を実施するにあたり、**共通する目的に沿って実施されているスキームをまとめた**

³⁾ 実績（パフォーマンス）の改善を意図して行われる評価であり、そのほとんどはプロジェクトやプログラムの実施段階で行われる。（ODA 評価ガイドライン）

プログラムを次のとおり設定し、これに沿って成果の発現状況を確認する⁴。

<p>プログラム1：「市民の国際協力への関心の向上と取組みの促進」</p> <p>国際協力に関心のない人達への関心をもつきっかけづくりや、関心を持つ人たちの国内での実践の促進を目指す取組み。</p>
<p>プログラム2：「市民/団体の活動の活性化と人材育成」</p> <p>国内で国際協力活動に取り組む市民の活動や海外で途上国支援に取り組む市民団体（NGO等）をサポートする取組み。</p>
<p>プログラム3：「市民の知見を活かした途上国支援の促進」</p> <p>海外で国際協力に取り組みたいと考える市民/団体に活躍の場を提供するもの。</p>

<表1-1：本評価で設定したプログラムと関連スキーム>

プログラム	関連スキーム
① 途上国や国際協力への市民の関心向上と取組み推進	<u>開発教育支援事業</u> 、 <u>世界の笑顔のためにプログラム</u> 、 <u>世界の人々のためのJICA基金</u> 、 <u>広報</u> 、 <u>市民参加協力プログラム</u> 等
② 市民/団体の活動の支援と人材育成	<u>NGO等支援事業</u> 、 <u>草の根技術協力事業</u> （支援型） 国際協力推進員・NGOデスク等による相談窓口等
③ 市民の知見や経験を活かした開発途上国への支援の促進	<u>ボランティア事業</u> 、 <u>草の根技術協力事業</u> 、 <u>その他JICA事業</u> （研修員受入等）

（下線部は今回レビューの対象としたスキーム）

2) 対象スキーム

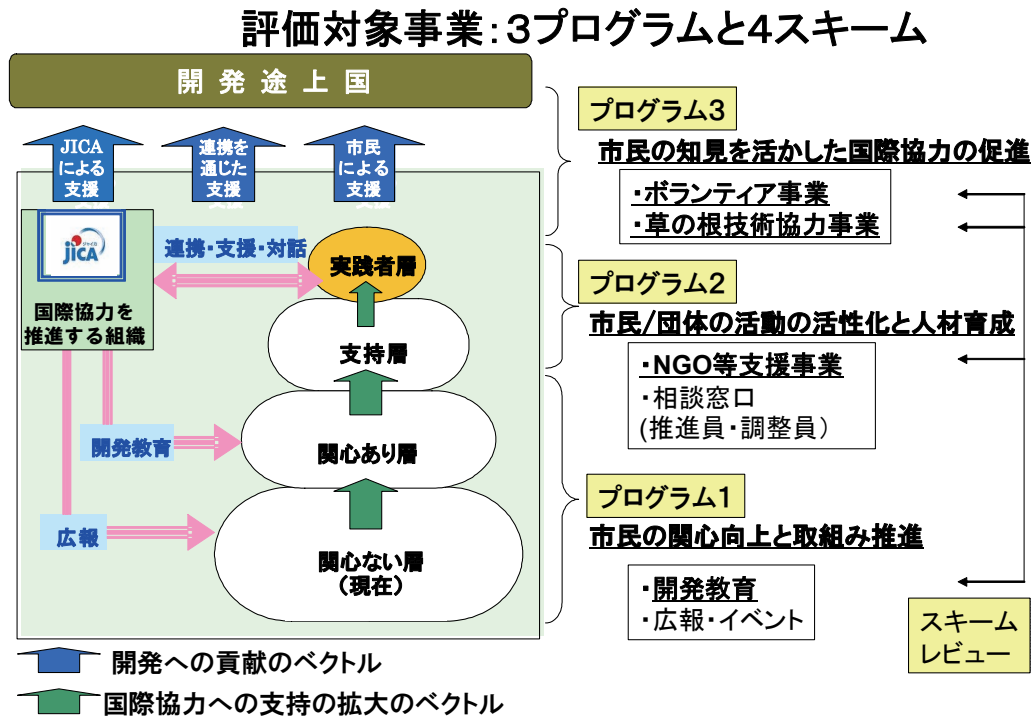
上記のプログラムレビューに加え、市民参加協力事業の中心となっている以下の4つのスキームを取り上げ、事業の目的の達成状況や実績のレビューを行う。

<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発教育支援事業 ・ NGO等支援（NGOや自治体向けの研修や支援プログラム） ・ ボランティア事業（青年海外協力隊・シニア海外ボランティア） ・ 草の根技術協力事業
--

⁴ なお、ここでいうプログラムは JICA 内で途上国支援の文脈で一般的に使われている「プログラム」の概念とは必ずしも一致しない点に留意が必要である。

なお、評価対象である3つのプログラムと4つのスキームと、市民参加協力事業の2つの目的との関連をまとめると、図1-3のとおりである。なお、課題別指針に掲げられた事業目的や長期展望とこれらのプログラム、また今回のレビューで用いた指標との関連は付属資料1の課題体系図を参照。

<図1-3：評価対象事業と事業目的との関連性>



4. 評価フレームワーク

本調査は次の4つのコンポーネントから構成されている。

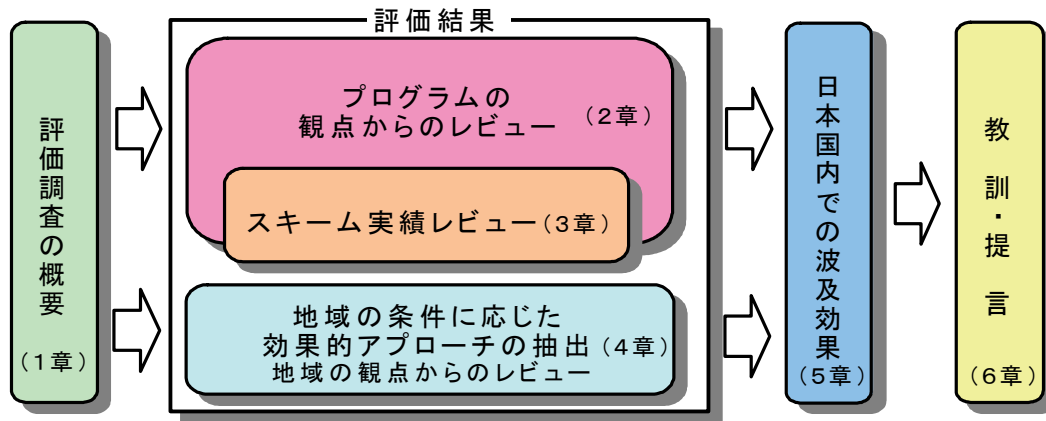
- (1) プログラムの観点からのレビュー (事業の効果の考察)
- (2) スキーム実績のレビュー (事業目的の達成状況)
- (3) 地域の条件に応じた効果的アプローチの抽出 (ケーススタディを通じたプロセスの検証)
- (4) 日本国内での波及効果

まずプログラムレビューにて、対象となる市民/団体の過去10年間の動向を整理した上で、JICA事業の効果について考察する。次にスキーム実績レビューでは、スキーム毎に定められた目標に照らした事業の進捗状況を確認し、実施上の課題を整理する。さらに地域のケーススタディを通じて、市民/団体の活動変化のプロセスとJICAの果たした役割について確認するとともに地域の条件の違いに応じた効果的なアプローチを抽出する。最後に今回の調査で確認された地域における波及効果を取りまとめ、地域における国際協力活動の意義について考察する。

これらの結果を踏まえ、今後の事業のあり方にむけた教訓と提言を抽出する。

各レビューの構成については、次のとおりである。

<図1-4：本報告書の構成>



(1) プログラムレビューの構成

まず日本社会の中でプログラムの目指す目的がどの程度進捗しているかを把握する（**全体動向**）。それらの変化に関連する様々な機関の取組みを分類し、その中におけるJICAの特徴やこれまでの変遷を整理する（**プログラムを実現するための支援と実績**）。つづいてJICAが事業を実施した結果見られた成果を定量的または定性的に把握する（**成果の発現状況**）。さらに**事業のプロセスやアプローチの適切性・妥当性**を考察し、最後に全体の**総括**を行う。

【プログラムレビューの構成】

- (1) 全体動向（全体としての達成・進捗状況）
- (2) プログラムを実現するための支援と実績
 - 1) 支援・活動の全体像と JICA 事業の位置づけ
 - 2) プログラム推進に向けた JICA 事業・アプローチの変遷
- (3) プログラムの実現状況（成果）
- (4) プロセス・アプローチの適切性・妥当性
- (5) 総括

(2) スキーム実績レビューの構成

まず各スキームの目的やこれまでの**変遷**を整理した上で、過去7年間の**事業実績**や傾向を取りまとめる。つぎに**目的に照らした事業の進捗状況**について、利用者からの声をもとにレビューし、**事業の成果と今後の課題**についての分析を行う。

【スキーム実績レビューの構成】

- (1) 事業の概要
 - 1) 事業目的
 - 2) 事業の開始時期や変遷など
 - 3) これまでの議論のまとめ
- (2) 全体動向（事業実績）
- (3) 調査手法
- (4) スキーム実績のレビュー結果
- (5) 総合分析

(3) 地域のケーススタディの構成

それぞれ異なる特徴をもつ3つの地域を選定し、過去10年間にみられた地域での国際協力活動の展開やそのプロセスにてJICAが果たした役割を考察する。また、3地域の比較考察を通じて地域の特徴に応じた効果的なアプローチを抽出する。

【調査対象地域】

- (1) 国際協力への関心が薄い地域：秋田県
- (2) 関心層が拡大しつつある地域：新潟県
- (3) 担い手が増加しつつある地域：愛知県

【各地域のケーススタディの構成】

- (1) 市民参加国際協力の取組みと進展
- (2) 市民参加国際協力に対する考察
- (3) プログラムの観点から見た BEFORE-AFTER の変化

【3 地域の比較分析】

- (1) 3 地域の特徴と JICA のアプローチ
- (2) 個別のテーマに沿った分析（地域に根ざした国際協力ネットワークの構築、国際協力を進めるための Social Capital、地域・地域づくりの観点と国際協力）

5. 調査方法

(1) アンケート調査

市民参加協力事業は多岐にわたっているため、限られた期間内に効率的に調査を実施するため、既に先行する調査が実施されているものについてはその結果を活用した。

<表1-2：先行調査と本調査での情報収集の対象者>

スキーム	先行調査の有無	本調査での対応
開発教育支援事業	【実施時】 出前講座、施設訪問、開発教育指導者研修、教師海外研修でアンケートを実施 【事後】 実施例なし	「教師海外研修」を対象とした事後アンケートを実施。
NGO等支援事業	【実施時】 全ての事業でアンケート実施または報告書の提出があり 【事後】 アドバイザー派遣は事後報告書（終了後6ヶ月）の提出あり	全ての事業を対象とした事後アンケートを実施。
ボランティア事業	【終了時】 帰国時に全隊員を対象に実施 【事後】 3～5年に一度、隊員配属先や帰国隊員を対象に実施。	直接的な情報収集は行わず、先行調査の結果を分析
草の根技術協力事業	【終了時】 実施団体による終了時評価表作成 【事後】 特定の事例を対象にした調査研究あり ^注	終了した案件の団体を対象にアンケートを実施。
その他の事業	【研修員受入事業】 「国内機関による地域国際化への貢献度調査」（2008）	直接的な情報収集は行わず、先行調査の結果を分析

アンケート調査の概要は以下のとおり。

1) 教師海外研修参加者

調査対象	過去3年間の参加教員（H18～H20）
回答率	送付数 437、回答数 236（回答率 54%）
実施期間	平成 21 年 8 月 14 日～8 月 28 日

2) 草の根技術協力事業実施団体

調査対象	パートナー型・支援型：2009年7月までに終了した案件の実施団体 地域提案型：2005年以降に開始され2009年3月までに終了した案件の実施団体
回答率	送付数 168、回答数 100（回答率 60%） （内訳：支援・パートナー型：95 団体、地域提案型：73 団体）
実施期間	支援・パートナー型：平成 21 年 8 月 14 日～8 月 28 日 地域提案型：平成 21 年 8 月 14 日～9 月 4 日

3) NGO 等向け支援事業

調査対象	過去に実施された NGO 等向け研修（自治体・財団スタッフ含む、アドバイザー派遣等 NGO 向け支援）の全受講者
回答率	送付数 152、回答数 72（回答率 32%）
実施期間	平成 21 年 8 月 14 日～8 月 28 日

注：特定テーマ評価「住民参加」-NGO-JICA 評価小委員会など

(2) インタビュー調査

- ・国際協力・開発教育のネットワーク団体
(日本国際協力 NGO センター、開発教育協会、自治体国際協力化協会)

(3) 地域のケーススタディ (国内現地調査)

- 1) 秋田県：2009年7月10日(金)～7月13日(月)
訪問者：河野委員、赤石委員、加瀬職員、西野氏
- 2) 新潟県：2009年6月28日(土)～6月30日(火)
訪問者：河野委員、加瀬職員、西野氏、久須美氏
- 3) 愛知県：2009年8月24日(月)～27日(木)
訪問者：河野委員、友成委員、加瀬職員、西野氏、久須美氏

6. 実施体制

(1) 評価検討委員会

評価を実施するために JICA 内外のメンバーから構成される評価検討委員会を設置した。なお、市民参加は多様な連携先(自治体、NGO、大学、教育機関など)が関係するため、インタビューやアンケートを通じて各々の連携先からの意見を聴取することとし、検討委員会は評価全体のフレームワークや調査結果の検討の場として位置づけた。

<評価検討委員会の構成>

氏名	所属・役職	担当分野
堀内好夫	JICA 地球ひろば 次長	総括(委員長)
赤石和則	拓殖大学 国際開発教育センター教授	国内事業
長畑 誠	一般社団法人 あいあいネット代表	海外事業
河野善彦	財団法人オイスカ 上席顧問	評価
友成晋也	JICA 広報室 広報課長	広報/市民参加
佐藤知子	JICA 評価部事業評価第二課 企画役	評価
高城元生	JICA 国内事業部 連携調整課長	地域連携
白井健道	JICA 青年海外協力隊事務局 参事役	ボランティア
菊地和彦	JICA 地球ひろば NGO 連携課長	草の根技協
山崎唯司	JICA 地球ひろば 市民参加協力アドバイザー	NGO 支援
山田杉子	JICA 地球ひろば 学校教育アドバイザー	学校教育
向井一朗	JICA 兵庫 業務課長	開発教育

<事務局>

氏名	所属
高田宏仁	JICA 地球ひろば 市民参加協力促進課長
加瀬晴子	JICA 地球ひろば 市民参加協力促進課
竹森久美子	JICA 地球ひろば 市民参加タスクフォース支援ユニット
西野俊浩	財団法人国際開発センター主任研究員
久須美晴代	財団法人国際開発センター研究員

7. 調査実施期間：2009年4月～2009年10月