

中所得国における 協力隊事業



実施地域 マレーシア

1. 評価調査の経緯と目的

青年海外協力隊事業は、青年の国際ボランティア活動を支援するものであり、派遣国への技術移転のほか、国際相互理解の促進や青年の能力開発などの効果が期待されている。しかし、技術レベルが既に一定の水準に達している中所得国¹⁾では、隊員に求められる資格・条件はそれ以前に増して高くなり、対応できる隊員を確保できないという問題や、隊員からの技術移転というよりもむしろ役務提供という側面を期待される傾向があり、自主的な活動ができないといった問題が生じている。

今後、中所得国において効率的・効果的に協力隊事業を展開していくためには、過去に派遣された隊員による効果の確認を行ったうえ、効果発現の促進・阻害要因を整理し、今後の派遣のあり方を再検討していくことが必要である。本評価では、中所得国のなかで36年と最も協力隊事業の歴史が長く、派遣隊員の累計も1,000名を超えるマレーシアを主な対象国として、調査を実施することとした。

本評価の目的は以下のとおりである。

- ・技術レベルが一定の水準に達している中所得国のマレーシアをケーススタディとして、今後の協力隊事業のあり方を探る。
- ・中所得国に共通する協力隊事業の改善にかかる教訓・提言を得る。

2. 評価対象

(1) 中所得国の選定

本評価調査では、まず中所得国における協力隊派遣事業一般に共通する特徴について考察するため、

UNDPの人間開発指数(HDI)と1人当たりのGNPに基づき6か国(チリ、メキシコ、ハンガリー、セント・ルシア、ポーランド、マレーシア)を「一定の技術水準をもつ中所得国」として選定した(図1、表1)。

(2) ケーススタディ対象国及び比較対象国の選定

次に、本評価調査において、アンケート調査等を通じ評価情報を収集・分析する対象として以下の4か国を選定した。タイについては、(1)にあげる基準に合致する中所得国ではないものの、地域のバランスを配慮し、マレーシアにHDIのレベルに近い国としてアジア地域から選定した。

ケーススタディ対象国：マレーシア

比較対象国：タイ、メキシコ、ハンガリー

(3) 対象分野

1994年から2000年の間、(1)で選定した中所得国6か国への派遣実績の多い分野としては、日本語教師、社会福祉、農業、スポーツの4分野であった。ただし、農業についてはマレーシアでは近年の派遣実績が少ないため調査対象から除外した。また、マレーシアに対し1980年代初頭から半ばにかけて派遣が強化された職業訓練分野と、近年派遣実績が増加している環境分野の2分野を加え、5分野について調査することとした。

中所得国における現在の問題と今後の課題に焦点を絞るため、最終的に1996年から2000年までの5年間にマレーシアから帰国した以下の分野の隊員を調査の対象とした。

- | | | | |
|--------|-----|-------|-----|
| ①日本語教師 | 37名 | ④職業訓練 | 24名 |
| ②社会福祉 | 38名 | ⑤環境 | 7名 |
| ③スポーツ | 4名 | | |

3. 評価調査団構成

団長・総括：数原 孝憲 外務省参与

協力企画：伊藤 耕三 JICA 青年海外協力隊事務局
海外第二課

協力効果：阿部野 肇 元マレーシア協力隊調整員

評価計画：加瀬 晴子 JICA 企画・評価部評価監理室

評価分析：渡辺 亜矢子 (株)地域計画連合

4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

2001年2月25日～2001年3月13日

5. 評価のフレームワーク

(1) 評価の観点

協力隊事業については、青年の自発性に基づき受入国側の経済発展に貢献するための国際協力であるとともに青年育成・国際交流などを目的とした国民の税金を用いて行われる政府ベースの事業としての特徴をもつものと整理できる。このため評価にあたっては、隊員本人、受入国側、政府ベースの事業という3つの観点からみて満足できる結果となることが重要であることから、以下の視点を基本とする。

- 1) 技術協力としての効果
- 2) 技術協力以外としての効果（青年育成、国際交流、国際協力への国民の理解促進）

(2) 評価の基準

- 1) 受入国側の満足度
 - ・隊員の活動に対する評価は高いか
- 2) 隊員自己評価
 - ・自身の技術協力としての活動に対する自己評価は高いか
 - ・協力隊員経験に対する満足度は高いか



日本語教師分野の隊員が派遣されていたレジデンシャル・スクール（RS）にて。隊員が開発し、RSで統一的使用されている日本語の教科書を手にする元カウンターパート。（ケダ州アロースター）

3) 政府ベース事業としての妥当性

- ・日本と相手国の友好促進に貢献しているか
- ・受入国側のニーズは高いか
- ・事業が効率的に行われているか
- ・事業の持続性は確保されているか

(3) 評価の単位

隊員活動に対する評価をつみあげて、分野、地域の単位で行う。

6. 調査方法

以下の調査を、ケーススタディ対象国及び比較対象国、計4か国に対して実施した。

(1) アンケート調査

隊員配属先（マレーシアのみ計102機関；回答数58機関）

帰国隊員（計335名；回答数45名）

協力隊調整員、他ドナー

図1 協力隊派遣国分類図

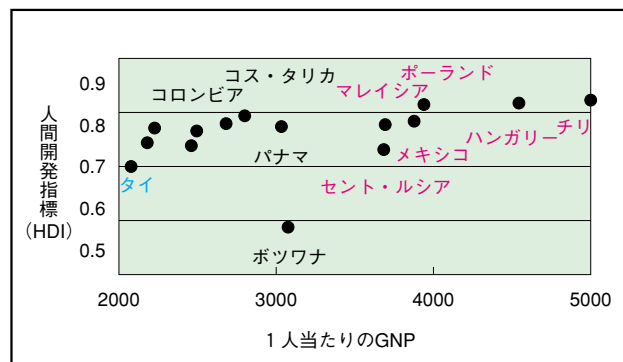


表1 中所得国における協力隊派遣実績

	1人当たり GNP (米ドル, 1998)	人間 開発指数	JOCV 派遣開始年	派遣人数
チリ	4,990	0.826	1997	49
ハンガリー	4,510	0.817	1993	85
ポーランド	3,910	0.814	1993	64
メキシコ	3,840	0.784	1994	68
マレーシア	3,670	0.772	1966	1,072
セント・ルシア	3,660	0.728	1996	27
タイ	2,160	0.745	1981	383

注1) 開発援助委員会（DAC）によれば中所得国とは、1人当たりの国民総生産が766米ドルから9,385米ドルまでの国を指し、3,035米ドルを境にさらに低中所得国と高中所得国に分類している。

(2) インタビュー調査 (マレーシア)

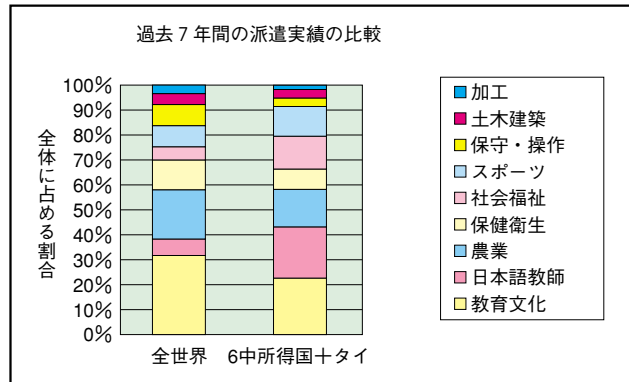
受入国援助窓口機関、関係中央省庁、配属先機関
(以上計 23 機関)

JICA マレーシア事務所、協力隊技術顧問、協力
隊事務局職員、協力隊調整員、派遣中隊員
(以上計 29 名)

(3) 文献調査

帰国隊員報告書 (138 名分)
各種調査団報告書

図 2 過去 7 年間の派遣実績の比較



7. 中所得国における協力隊派遣の傾向と特徴

2. 評価対象の (1) であげた中所得国 6 개국及び比較対象国としてアジアから選定されたタイへの派遣方針について、過去 7 年間の派遣実績からその傾向をみると、3つのタイプに分けられる。

1) タイプ 1 : 貧困層または社会的弱者に特化し協力をを行っているケース(メキシコ、チリ)

メキシコにおいては、1人当たりの GNP が高く、国家開発政策においても国営企業の民営化や地方分権化といった高度な内容の政策を掲げている。他方、国内の貧困格差が極めて深刻になっていることから、協力隊事業においても、その格差是正を目的として農業や保健婦など貧困層を対象にした活動に重点が置かれていることが多い。

2) タイプ 2 : 教育文化分野に特化して協力をを行っているケース (ハンガリー、ポーランド、セント・ルシア)

東欧諸国など、国家開発計画で市場経済化と民

営化体制の整備を掲げている国では、社会主義の崩壊以前には高度な技術や社会システムを築いており、技術協力の側面で隊員が活動することは難しい。よって、日本語教師、スポーツ (柔道、空手、野球など日本とのかかわりの深いもの)、理数科教育などの教育文化部門に重点を置いている。特に、東欧諸国については国際交流的な側面が強い。

3) タイプ 3 : 上記 1、2 を含んだ広い範囲をカバーしているケース (マレーシア、タイ)

日本語教師、スポーツなどの教育文化分野、社会的弱者を対象とした社会福祉分野、職業訓練分野など協力が多岐にわたっている。また、環境や情報通信技術 (IT) など近年ニーズが高まってきている新しい分野の派遣も行われている。

以上のように、国民 1 人当たりの GNP や人間開発指数がほぼ同等の場合でも、隊員の派遣傾向は国ごとに異なる。

8. マレーシアにおける派遣傾向の特徴

1966 年に初代の隊員 5 名がマレーシアへ派遣されて以来、2000 年度までの派遣隊員実績は 1,072 名となっている。今日までの 36 年間で GNP の推移とともに 5 期に区分し (図 4)、派遣傾向とその特徴を考察する。

(1) 協力隊派遣の概要

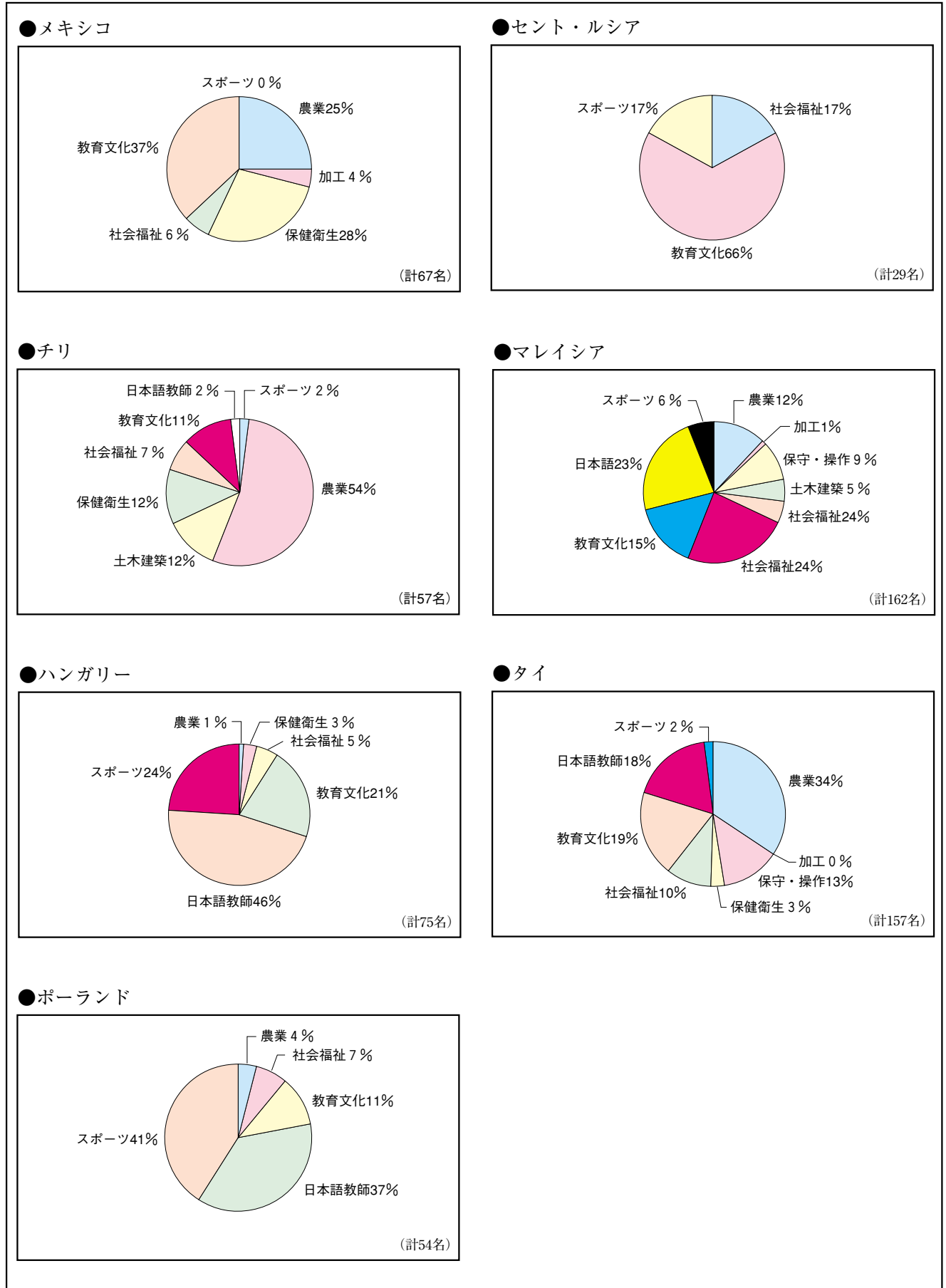
< 第 1 期 (1966 年～ 1972 年) >

協力隊事業の発足と同時期に開始され、派遣は試行的に行われたものが多い。当時のマレーシアにおけるニーズと日本側の隊員の供給能力を反映しており、分野では農林水産業と日本独自のスポーツ分野



社会福祉分野の隊員が活動を行っている CBR (地域に根ざしたリハビリテーション) センターのうちの 1 つ。18 歳以下の障害児に対するケアを行っている。(ケダ州アロースター)

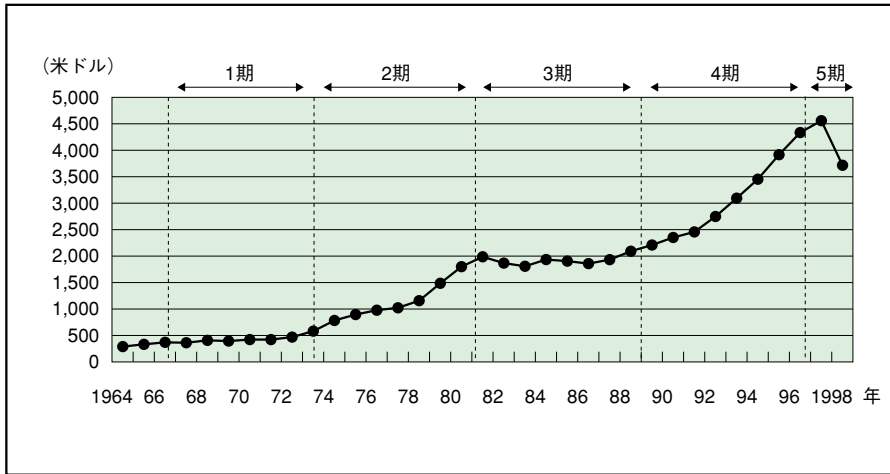
図3 各対象国への派遣傾向（1994～2000）



の協力が中心であった。

<第2期（1973年～1980年）>

図 4 マレーシアにおける 1 人当たりの GNP の推移



第3次5か年計画のもと、農業部門ではジャングルの開拓や入植事業が盛んに行われ、工業部門では外資導入による工業化政策が推進され、経済成長率は7%を維持していた。このように経済が急成長し工業化が進展するなか、職業訓練分野の隊員が大幅に増加した。

＜第3期（1981年～1988年）＞

1人当たりのGNPが2,000米ドル台に安定した第3期からは職種の多様化が進み、このころから社会福祉や環境分野などの派遣が行われ始めた。また、連邦土地開発公団（FELDA）に対する協力が注目され、入植地への派遣が多くなった。最初は、野菜、家政などの職種から開始され、続いて幼稚園教諭・保健婦など他の職種の割合が増えた。

＜第4期（1989年～1996年）＞

高度経済成長期にあたり、国民総生産の成長率は年率8%台を記録していた。この時期は、職業訓練分野などの産業に直結する分野ではなく、日本語教師などの教育文化分野や、社会福祉などの社会的弱者への支援に関する分野での派遣が中心となった。

＜第5期（1997年～2001年）＞

マレーシアの急成長の結果、隊員に求められる条件が高くなり、隊員の継続派遣に対する是非が議論され始め、新たな派遣の展開を模索することとなった。この時期は、社会福祉分野や日本語・スポーツ分野などの教育文化分野の派遣が一層多くなっている。

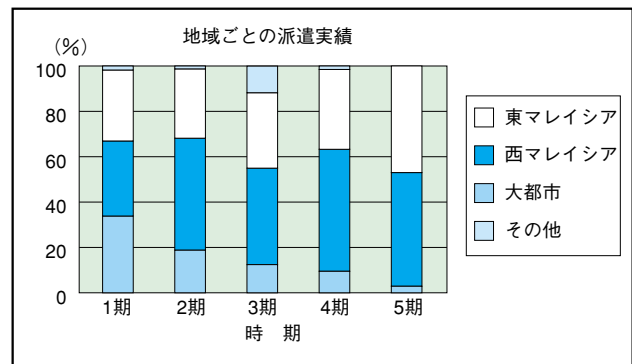
(2) 派遣地域の推移

派遣実績の地域的な推移は図5のとおりである。半島部である西マレーシアとボルネオ島嶼部である東マレーシアでは、第1期から第5期まで大きな変化はみられず、全体の6～7割程度が西マレーシアに派遣されている。ただし、第5期では、東マレー



スポーツ分野の隊員が派遣されているケダ州スポーツ協会による授業風景。学校の授業を終えた子供たちが集い、アーチェリーの指導を受けている。(ケダ州)

図 5 派遣時期による隊員派遣地域の推移



シアへの派遣の割合が増え、5割程度を占めている。西マレーシアのなかで、クアラルンプール、ペナン、ジョホールバルの大都市とそれ以外の地方への派遣実績の推移をみると、当初は5割を占めていた大都市への派遣が、時間が経つにつれてその割合が減り、他地域への派遣が増えている。

9. 評価結果

(1) 技術協力としての効果

1) 受入国側からみた評価

受入国側は、協力隊事業を草の根レベルの基礎的技術支援という認識をもっている。協力隊の技術レベルは専門家やシニア海外ボランティアと比べると高くはなく、より多くの知識と経験をもち、技術レベルの高い隊員が派遣されることが望ましいとしている場合が多い。その一方で、隊員の活動に対する評価は高く、配属先アンケートにおいても、94.8%が「満足(50%)」または「非常に満足(44.8%)」と回答している。

2) 隊員自己評価

アンケート調査では、「当初の活動計画からみて、活動目標はどの程度達成されたか」という問いに対し、「おおむね達成している」との回答が42%を占めた。これに「かなり達成されている(18%)」と「非常に達成されている(9%)」を合わせると70%近くに上り、全体として隊員の自己評価は高い。配属先のニーズや必要とされる技術の適合性が高いほど目標達成度も高くなっており、配属先との調整が重要であることがわかる。また、活動を促進・阻害する最も大きな要因としては、「配属先の協力隊活動への理解」とする回答が多く、配属先の理解度が大きな影響を及ぼしている。

3) 政府ベース事業としての妥当性

マレーシアは、比較的整った制度や明確な事業コンセプトをもっており、配属先のニーズに合致した隊員が派遣された場合には、技術協力の効果が上がりやすく、政府事業としての妥当性は高い。しかし、協力隊に対するニーズとして役務提供的な活動を求めている事例も少なからずみられ、隊員の活躍できる部分とそうでない部分が分化してきているといえる。



職業訓練分野の隊員が派遣されていた技術工芸短大（ポリテクニク）での授業風景。現在ではシニア海外ボランティアが派遣されている。（ケダ州アロースター）

4) 分野別

日本語教師分野は、受入国・隊員側の双方がこれまでの活動を高く評価している。特に、隊員の自己評価では、「おおむね達成されている」より高く評価する回答が92.9%を占め、他の分野に比べても高い。BOXに紹介するように、隊員が築いた日本語教育がマレーシア人教師に引き継がれ、自力で業務を遂行できるようになっており、自立発展性が確保されていることから、政府ベースの事業としても妥当であったと判断される。

社会福祉分野については、マレーシア国内には理学療法士、作業療法士といった人材が非常に不足していることから、受入国側のニーズ及び隊員への評価は大変高い。配属先の満足度に関する調査では、すべてが「満足している」、あるいは「非常に満足している」と回答し、今後も継続的な派遣が強く望まれている。隊員側の満足度も、

BOX

東方政策に基づくマレーシア教育省の留学プログラムの結果、100名を超えるマレーシア人教師が5年間、日本語教育を学ぶため日本に留学した。その後、日本留学から帰国したマレーシア人教師が徐々に増えてきたことから、レジデンシャル・スクール1校に隊員2名の体制から隊員1名、マレーシア人教師1名の体制に移行した。今では、ほぼ全校にマレーシア人の教師が配属され、授業は十分に対応できるようになっている。

活動は役務提供型になりがちであるものの、受入国の事情を十分認識しているため概して高い。一方、政府ベースの事業としては、技術面で受け皿となるカウンターパートの不在やマレーシア側の人材育成対策の不備などから、事業の継続性に疑問が残る。

環境分野も受入国側の評価及びニーズともに高い。協力隊が集中的に派遣されているボルネオ島は、世界的に重要な自然資源の宝庫であり、エコツーリズムに力を入れていることから隊員派遣のニーズは高く、また、現場のスタッフは専門的な経験を持たないことから隊員が指導できる内容は幅広い。しかし、配属先の多くはサンプルの収集や標本作成などの成果への期待が大きく、技術移転については副次的な成果としてのみ期待されているのが現実である。隊員側の評価では、研究活動としての満足度は高いものの、配属先については、環境保全に対する包括的ヴィジョンの欠落、カウンターパートの不在、組織間調整の不足などの問題が指摘されている。政府ベースの事業としては、本来、環境分野は様々な機関の連携を必要とし、活動内容も多岐にわたることから、包括的なプログラムのなかでの明確な位置づけのもとに活動することが必要である。その体制がない場合には、技術協力としての効果を期待するのは難しい。

職業訓練分野については、受入国側の評価はケースによって分かれ、満足度は他の分野と比較して高いとは言い難い状況である。その理由として、マレーシア全体の技術レベルが高いこと、カウンターパートの多くは高学歴のうえ多忙で共に活動する機会がないことなどがあげられる。隊員側の自己評価も、技術の不適合や人間関係の摩擦などが原因となり、高いとはいえない。政府ベースの事業としてみた場合、マレーシアが力を入れている分野であり、かつ、人材が不足していることは事実であるが、すでにある程度の技術蓄積をしている今日、協力隊を派遣することは効果の面で疑問を感じざるを得ない。

スポーツ分野については、マレーシア側のニーズは競技選手の育成にある。ただし、マレーシア側が外国人プロコーチを雇っている場合も多く、

協力隊事業に対する評価は競技の結果次第という、隊員にとって活動しにくい状況にある。このため、隊員の自己評価においても目標達成度は他の分野と比べて低くなっている。政府ベースの事業としても、マレーシアが独自に人材確保が可能である分野であるため、総合的にみると評価は低くならざるを得ない。

5) 配属地域別

隊員の自己評価では、目標達成度については、配属地域による大きな差異はみられなかった。他方、マレーシアの国別事業実施計画では国内格差の是正が重点課題の1つとされ、西マレーシアと東マレーシア、地方都市・農村部と大都市の格差是正に対する問題意識は各配属機関からも提示されている。また、貧困層、地方農村開発は、協力隊事業が最も効果的とされる草の根レベルでの活動が必要とされる領域であることを考えると、今後、協力の重点を東マレーシアにシフトしていくことが妥当であると思われる。

(2) 技術協力以外の効果

1) 受入国側からみた評価

アンケート結果によると、全体の90%弱が隊員を通じて日本や日本人についての理解や知識を得られたと回答している。インタビュー調査結果では、「日本人の勤勉さを学んだ」とする意見が多かったほか、日本語教師分野においては、「日本人教師がいることで生徒の学習意欲の向上が見られた」とする意見があった。また、国際交流の面については、隊員の帰国後も63.9%が何らかの形で交流を続けており、技術協力以外の側面についての受入国側の満足度は高いといえる。

2) 隊員側からみた自己評価

アンケート結果によると、青年育成に関し、隊員の半数以上が協力隊活動は自身の技術・国際協力のスキルの向上に「非常に役立った」と回答しており、「かなり役立った」を合わせると80%を上回る。自己の成長については、90%強が協力隊活動のポジティブな影響を指摘しており、協力隊員としての経験は青年育成の面で効果を上げているといえる。

国際交流については、赴任期間中80%以上が日本の紹介活動を行っていると答えている。

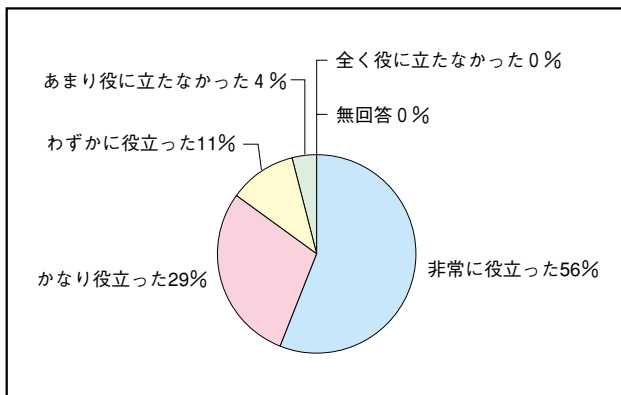
国際協力への国民理解促進については、隊員経験から得たことを日本社会に還元するため派遣国や国際協力についての紹介活動をどれだけ行っているかを調査した。機会があれば実施しているケースが50%近く占めており、積極的に実施しているものは全体の7%であった反面、ほとんど実施していない隊員も40%を占めている。その理由としては、「時間がない」「機会がない」などがあげられている。



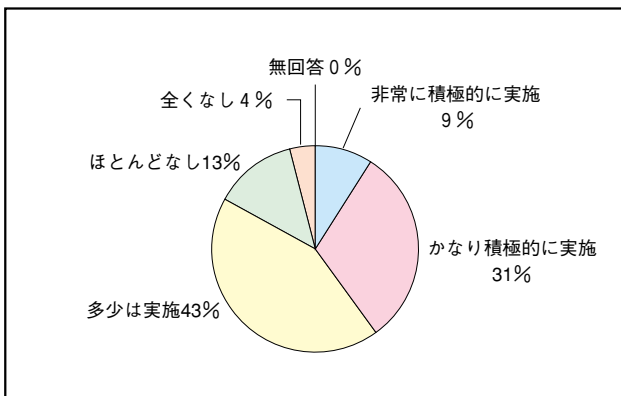
連邦土地開発公団（FELDA）に対し JICA が供与した機材。隊員帰国後も移転された技術とともに活用され続けている

図 6 隊員によるアンケート結果

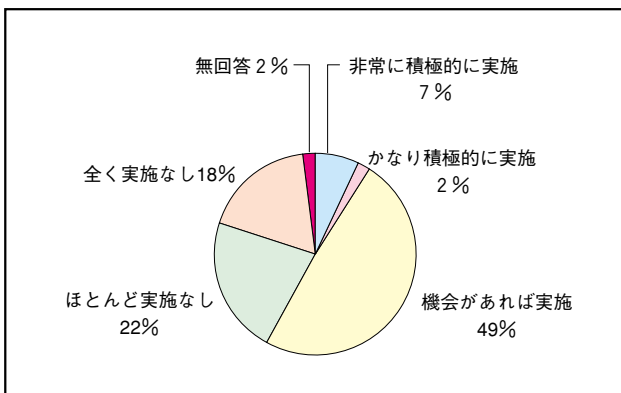
技術・国際協力スキルの向上



日本の紹介活動



派遣国・国際協力の紹介活動



3) 政府ベースの事業としての妥当性

我が国の協力隊事業は、現在マレーシアで実施されている唯一の政府ベースのボランティア事業である。また、マレーシアは「東方政策」をとっており、同政策のもとで日本を目標として自国の発展を図っている。こうした事情のもと、協力隊事業を通じて両国が今後さらに良好な関係を築いていく可能性は高く、国際相互理解・交流事業としての協力隊事業の妥当性は高いといえる。

(3) 中所得国マレーシア協力隊事業の特徴

1) 技術の高度化

中所得国一般にみられる傾向として、技術の高度化がある。マレーシアでは、近年、産業の発展、所得の向上に伴い、技術が高度化しており、協力隊事業において求められる技術レベルも高くなっている。職業訓練分野では、隊員の知識や技術が受入国側のニーズにあわず、カウンターパートの方が知識や学歴において勝っており、技術移転に適さない場合もある。

2) 経済力の向上・独自の財源確保

相手国の経済力の向上と財源確保は、協力隊事業に大きく影響を及ぼす。ポジティブに影響した例としては日本語教師分野でマレーシア政府が、自国の資金により100名を超えるマレーシア人教師を5年間日本へ留学させた結果、協力隊の全面的な協力のもとに開始された日本語教育のシステムをマレーシア側に受け渡すことができたというケースがある。これは、独自の財源により、協力隊を補完する技術や人材を確保できたことがその

自立に大きく役立った例である。

ネガティブに影響した例としては、職業訓練分野で、隊員が派遣されたときには、すでに自国の財源で必要な人材を雇用しており、配属先での仕事がなくなってしまうケースがある。また、スポーツ分野のように、外国人のプロのコーチを雇用できるため協力隊事業の効果が薄くなる場合も生じている。このほか、受入国側に資金的余裕があるにもかかわらず、いつまでも役務提供的な派遣の継続を希望する場合もあり、技術協力を主目的とする協力隊事業にはなじまないケースもでてきている。

3) 地域格差の是正

マレーシアでは、国内の格差是正が課題となっている。また、マレーシアはマレー系、中華系、インド系の3つの民族からなる複合民族国家であるため、国全体でみた場合は高い技術力を有していても国のなかでその技術が普及しにくい特殊な状況にある。さらに、地理的にも西マレーシア、東マレーシアと大きく離れているうえに東マレーシアのサバ・サラワク両州ではかなり独立意識が高いため、国内では円滑に技術が普及されにくい状況にある。よって、貧困層に対し協力隊が直接協力を行うことの現時点での必要性は高い。

10. マレーシアの協力隊事業に対する提言

提言1：要請背景調査を低所得国と比べて格段に高い精度で実施する。

技術レベル・種類のマッチングの成否が協力隊活動の効果に大きく影響するため、要請背景調査の精度を上げ、求められる技術レベルを見極める必要がある。

あわせて、協力隊調整員が相手国側と良好なコミュニケーションをとり、開発政策や要請方針、ニーズを積極的に把握することが必要である。

提言2：分野別の小規模な「卒業」を目指して計画的な協力を考える。

重点分野を設定し、5年から10年間の展望を視野に入れた戦略的な派遣を行い、効率的に成果を上げることが必要である。重点分野を選定する際には、「配属先のニーズがあるか」「ボランティア協力で十分な技術効果が上げられるか」「自立発展性が確保されているか、または将来的に確保される見通しが立っているか」に配慮する必要がある。

次に、協力の対象の検討や、他のスキームとの連携も援助効果を上げるために重要な点である。「国別事業実施計画」の中で、協力隊事業を1つのスキームとして位置づけることも検討されよう。

さらに、中央政府に対し長期的視野に立った戦略的要請や隊員の受け皿となる人材確保へのはたらきかけも必要である。

提言3：協力隊の活動の多様性を明示、広報する必要がある。

これまでの協力隊のイメージは、「奥地前進主義」「草の根レベルでの活動」「生活環境の厳しい途上国で地元住民と額に汗しながら活動する」といったものが多く、派遣される隊員もこうした一様な意識をもって任地に向かい活動を行ってきた。しかし、中所得国を任地とする隊員にとっては、イメージと発展した配属地域の現実とのギャップが大きく、一時的にはあるが意欲が低下する状況もみられる。このことから、活動や配属先の多様性、相手国側の要請とニーズ、派遣の意義をよく理解し、納得した上で活動できるよう、募集の段階や協力隊事業の広報において、これらを正確に的確に伝えていくことが重要になる。



元カウンターパートへのインタビューの様子

11. 中所得国における協力隊事業に対する教訓

今回の評価調査においては、マレーシアをケーススタディとして、中所得国全般の協力隊事業に対する教訓・提言を導き出すことを目的とした。しかしながら調査を進めるなかで、一口に中所得国といっても、協力隊事業の場合は文化交流から貧困支援まで国によって大きく派遣の内容が異なっていることが判明した。

一方で、中所得国の協力隊事業について共通の重要な事項として、「派遣前に協力隊の多様性について理解したうえで赴任する」「分野別の小規模な卒業を目指して計画的な協力を考える」「技術・人材レベルについて地域格差があることを考慮し、要請背景調査の精度を上げる」といったことがあげられる。