

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)



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	ネパール村落振興	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。

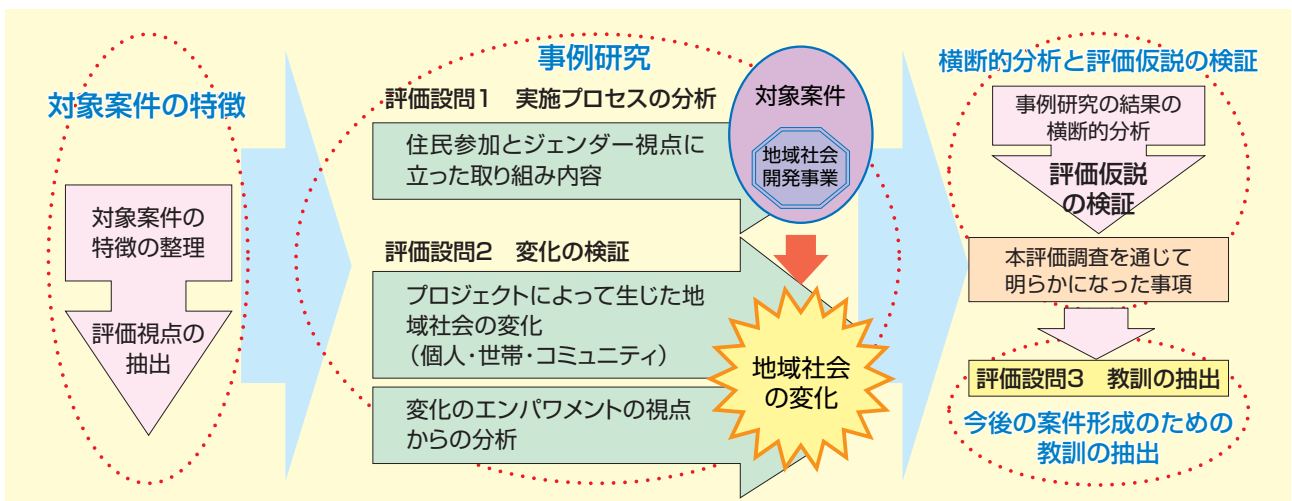
(2) 評価手法

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"> ・カウンターパート機関 ・ステアリングコミッティー機関 ・ジェンダー担当機関 ・他ドナー 	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパート機関 ・ジェンダー担当機関 ・他ドナー
メゾ	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパート機関(地方レベル) ・地方行政 	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパート機関(地方レベル) ・地方行政 ・女性局
ミクロ	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・プロジェクト参加者(男女) ・プロジェクト参加者の配偶者(男女) ・非参加者(男女) 《合計 132名》 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・プロジェクト参加者(男女) ・プロジェクト参加者の配偶者(男女) ・非参加者(女性) 《合計 111名》

* 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かった。

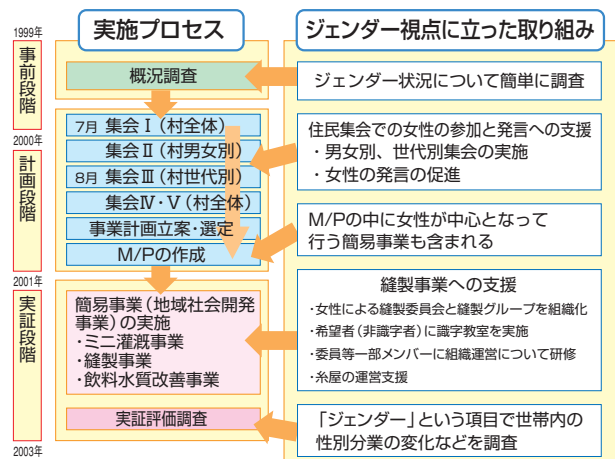
本案件におけるジェンダー視点の位置づけについては、

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

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

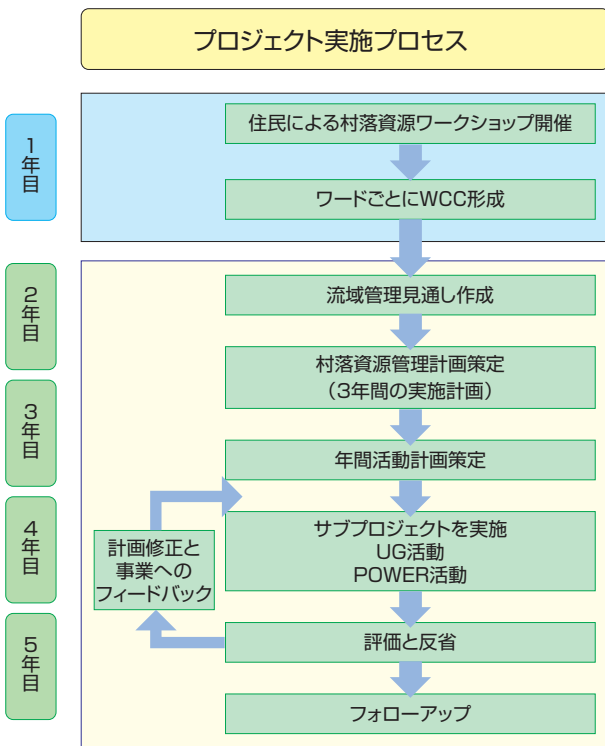
本件は、住民参加がプロジェクト目標達成の重要要素であることが、計画段階から明確に位置づけられていた。また既存の住民の意思決定機関(ワード開発委員会:WDC)を活用し、それを含んだ形でのあらたな住民の意思決定機関(ワード保全委員会:WCC)を形成した。またWCCを通じて、既存の地域社会の仕組みにそった形での協力を行う配慮がなされた。そのため、策定段階から住民によって、村落資源管理のための地域レベルの計画づくりが行われた。プロジェクト活動の中心は、以上のプロセスで策定された計画をもとにした、サブプロジェクトと呼ばれる地域社会開発事業の実施であった。事業は案件によってつくられたUGと住民組織(Power)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

図3-3 ネパール村落振興実施プロセス



* 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、男女の差異だけではなく、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」「ここを好きだといっていた」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」「どちらかというとも重要」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。