

評価調査結果要約表

青年海外協力隊チーム派遣に関する評価分析調査

目次

1．評価調査の概要.....	2
1 - 1 評価調査の経緯と目的.....	2
1 - 2 評価のためのタスクフォース.....	2
1 - 3 調査期間.....	2
2．評価方法.....	3
2 - 1 評価対象案件.....	3
(1) 評価対象案件.....	3
(2) 対象案件選定の経緯.....	3
2 - 2 評価の視点.....	4
2 - 3 評価方法.....	4
(1) 評価方法.....	4
(2) データ入手方法.....	4
3．調査結果.....	6
3 - 1 個別案件評価.....	6
4．評価結果.....	7
4 - 1 プロジェクト効果.....	7
(1) 個別案件評価に基づく評価.....	7
(2) ヒアリング・アンケート結果を加味した評価.....	7
4 - 2 人材育成効果.....	8
4 - 3 相互理解効果.....	9
5．バックアップ体制.....	10
5 - 1 国内のバックアップ体制.....	10
5 - 2 現地のバックアップ体制.....	10
6．教訓.....	12
6 - 1 プロジェクト形成段階の教訓.....	12
6 - 2 プロジェクト実施段階の教訓.....	12
6 - 3 プロジェクト評価段階の教訓.....	13

1. 評価調査の概要

1 - 1 評価調査の経緯と目的

JICA は 1984 年から青年海外協力隊派遣事業の一形態として「チーム派遣」事業を展開している。青年海外協力隊の「個別派遣」が一つの配属先に 1 名ずつ隊員が派遣され、個別に活動を行う形態であるのに対して、「チーム派遣」は共通の活動目標の下に複数の隊員を派遣することにより、総合的に地域経済・社会開発や生活向上を目指すものである。

本調査はチーム派遣事業に関して、これまで実施された複数のプロジェクトを客観的かつ横断的に評価し、今後の事業のより効果的・効率的な運営に役立てることを目的として実施された。

1 - 2 評価のためのタスクフォース

鈴木 愛二	JICA 青年海外協力隊事務局海外第二課課長
伊藤 耕三	JICA 青年海外協力隊事務局海外第二課課長代理
宮原 千絵	JICA 青年海外協力隊事務局海外第二課職員
畠中 道子	同上
柿田 美恵子	同上
丸山 鈴香	同上
宮田 尚亮	同上
小林 英里子	同上
高砂 大	同上
長澤 一秀	JICA 企画・評価部評価監理室調査役
大川 直人	JICA 企画・評価部評価監理室室長代理
加瀬 晴子	JICA 企画・評価部評価監理室
中村 展子	JICA 企画・評価部評価監理室ジュニア専門員
高野 正志	(株)野村総合研究所
駒沢 牧子	(株)アースアンドヒューマンコーポレーション

1 - 3 調査期間

2001 年 10 月 9 日～2001 年 12 月 28 日

国内準備作業 10 月 9 日～11 月 17 日

現地調査 11 月 18 日～12 月 2 日

国内作業 12 月 3 日～28 日

2. 評価方法

2-1 評価対象案件

(1) 評価対象案件

案件名				
	国名	分野	援助形態	期間
(1)家畜人工授精強化(フェーズI・II)				
	フィリピン	農林水産	協力隊チーム派遣	1989年7月～98年7月
国立人工授精センターを相手国実施機関とし、120以上の市町村における畜産農家の家畜の生産性と収入の向上のため、人工授精にかかる技術者の知識と技術を向上させ、人工授精事業の普及を図った。				
(2)地方理数科教育向上				
	フィリピン	教育	協力隊チーム派遣	1994年3月～2001年5月
プロジェクト方式技術協力、専門家派遣、研修から構成されるパッケージ協力の一環として、現職教員の理数科再教育プログラムのもと、3つの地方理科教育センターにおいて理数科教員の質的向上に向けて、活動(地方研修など)の実施を担当した。				
(3)山岳民族自立支援				
	タイ	村落開発	協力隊チーム派遣	1997年10月～2002年9月
ターク県4村を対象に村民の自立への基礎を整えることを目標として、村落組織化活動、開発のための基礎資料の整備、教育・保健衛生環境の改善、各種所得向上プロジェクトの運営などを行った。				
(4)緑の推進協力				
	セネガル	農林水産	協力隊チーム派遣	1993年1月～98年12月
ティエス州の2郡を対象に、技術指導、普及活動を通じて地域住民、住民組織への啓発・教育を行い、植林の促進を図った。				
(5)グディリ医療				
	セネガル	医療	協力隊チーム派遣	1992年4月～98年3月
タンバグンダ州グディリ医療センターにおいて、センター管轄の医療従事者による住民への健康管理・母子保健サービス、予防接種などの医療サービスの向上および、衛生教育・栄養教育などにより、住民の保健医療に関する知識の向上のための支援を行った。				
(6)ロビ適性園芸技術普及				
	マラウイ	農林水産	協力隊チーム派遣	1998年11月～2003年10月
デッサ県ロビ地区において、地域事情に適した園芸技術を形成し、農民に普及することで、園芸作物の生産量の増加を図った。				

(2) 対象案件選定の経緯

青年海外協力隊のチーム派遣プロジェクトはこれまでに13件実施されているが、予算

的・時間的制約から、本調査では6案件を評価対象として取り上げた。選定基準は以下の3点である。

- ・1900年代に実施され、最近（調査実施時点、2001年10月）終了したものを優先すること。
- ・チーム派遣実施の主要地域であるアジア地域及びアフリカ地域からそれぞれ同数のプロジェクトを選定すること。
- ・できるだけ分野が分散すること。

2 - 2 評価の視点

本調査にあたって、チーム派遣の事業効果を以下の通り仮定し、プロジェクト効果、人材育成効果、相互理解効果の3つの視点から評価をおこなった。

- (1) チーム派遣は個別派遣に比べて、派遣国の社会・経済発展に寄与する度合いが高い（プロジェクト効果）
- (2) チーム派遣は個別派遣に比べて、国際協力分野に資する人材を育成する効果が高い（人材育成効果）
- (3) チーム派遣は個別派遣同様に、地域住民との相互理解による二国間関係の増進に寄与する効果がある（相互理解効果）

2 - 3 評価方法

(1) 評価方法

チーム派遣は、(1)開始にあたって JICA と相手国との間で協議議事録を締結・交換する、(2)PDM を作成するといった点で、プロジェクト方式技術協力に近い形態である。このため、評価の3つの視点（2 - 2 参照）のうち(1)プロジェクト効果については、「プロジェクト方式技術協力」と同様の手法で評価した。具体的には、DAC の評価5項目（「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」）¹及び効果発現の「促進要因」「阻害要因」という観点から対象6案件のそれぞれについて行った上で、これを横断的に分析する形を採った。

(2)人材育成、(3)相互理解については、定量的・定性的データを基に評価分析を行った。具体的には、人材育成に関しては、国際協力分野に進んだ（あるいは志向する）OB/OG の割合、隊員のマネージメント能力やリーダーシップについての関係者の見解を分析した。また、相互理解に関しては、日本紹介活動を行った OB/OG の割合、帰国後の相手国の人々との交流状況、地域住民の日本や隊員に対するコメント等をもとに分析を行った。

(2) データ入手方法

国内作業として、既存資料の分析、関係者ヒアリング、隊員 OB/OG へのアンケートを実

¹ 1991年にOECDの開発援助委員会(DAC)により、援助事業の評価を行う視点として提唱されたもの。

施した。アンケート調査は、上記 6 案件の OB/OG (119 名) 及び同時期にこれら 6 案件の対象国に個別派遣された隊員 OB/OG (295 名) に送付し、それぞれ 49 名、101 名から回答を得た。

現地調査においては、現地視察、政府機関・カウンターパート機関へのヒアリング、最終受益者へのアンケート調査、フォーカスグループ・インタビューを実施した。ただし、評価対象 6 案件のうち、最近 (調査実施時点、2001 年 10 月) 評価調査を実施した案件 (フィリピン：終了時評価を実施済み及び案件マラウイ：中間評価を実施済み) については、現地調査は実施せず、既存資料・国内ヒアリングによる分析のみとした。

3. 調査結果

3-1 個別案件評価

対象の6案件の個別評価をまとめ、横断的に整理した結果は下表の通りである。

	計画の 妥当性	目標 達成度	実施の 効率性	インパ クト	自立 発展性	主な 促進要因	主な 阻害要因
フィリピン 家畜人工 授精強化	++	+++	++	+++	+++	ニーズの高 さ 計画デザイ ン	最適な技術 の検討
フィリピン 地方理数 科教育向上	+	++	+	++	++	ニーズの高 さ	計画デザイ ン
タイ 山岳民族 自立支援	+++	++	++	++	++	計画デザイ ン 相手国機関 のコミット	カウンタ ー パートの異 動
セネガル 緑の推進 協力	+	++	+	+++	+++	ニーズの高 さ	計画デザイ ン 相手国機関 のコミット
セネガル グディリ 医療	+	++	+	+++	+++	ニーズの高 さ	計画デザイ ン
マラウイ ロビ適性 園芸技術普 及	+++	+++	+++	+	+++	計画デザイ ン 相手国機関 のコミット リーダーの 一貫性	特になし

凡例： +++非常に高い ++まあ高い +あまり高くない

4．評価結果

(1)プロジェクト効果、(2)人材育成、(3)相互理解という4つの視点それぞれの評価結果は以下の通りである。

4 - 1 プロジェクト効果

(1) 個別案件評価に基づく評価

前章の6案件を横断的に考察すると、計画のデザインが明解かつシンプルであり、また相手国機関にオーナーシップが醸成された案件は高い目標達成度を示している()。廉価で簡単な受け入れやすい技術、文化的環境的にも配慮した技術に特化したチーム派遣()も目標達成度が高い。

また、政策的または地域住民等のニーズが高く、メリットが目に見えやすいチーム派遣においては、多少計画が不明瞭、あるいは阻害要因があっても高い自立発展性を達成している()。さらに、拠点施設において、カウンターパートに技術移転を行うチーム派遣においては、対象機関のキャパシティの向上があっはじめて自立発展性を確保できるといえる。

今回個別評価の対象となった6件の中では、草の根における普及型の方がインパクトが高い傾向があるといえる。さらに、これらの手法を用いたプロジェクトでは自立発展性も高かった()。

(2) ヒアリング・アンケート結果を加味した評価

チーム派遣は個別派遣に比べて投入量が大きいが、それに見合った成果、あるいは、それ以上に大きな成果をあげている。自立発展性の高さ、インパクトの大きさが認められ、他の援助形態との連携や、他プロジェクトへの発展にも結びついている。この結果、チーム派遣は個別派遣に比べて被援助国の好感度が高い。

1) 受益国政府・カウンターパートの評価が高い

ヒアリング調査では、チーム派遣は個別派遣と比べると「体制がしっかりしており、良いアプローチである」「インパクトがより見えやすく、アピール度が大きい」などの指摘があった。

2) 自立発展性が高い

政策的ニーズ、住民ニーズとの整合性が高い案件では、住民に対するメリットが目に見えやすい形で現れ、自立発展性が高くなる。

3) インパクトが大きい

チーム派遣のような隊員が直接住民に働きかける形の案件の方が、個別派遣案件や拠点施設でカウンターパートに対して技術移転を行うプロジェクトよりも、インパクトが大きい。

4) 他スキームとの連携・新たな案件への発展

チーム派遣による草の根レベルの活動には、住民ニーズを把握しやすいという特性があり、当該国で実施されている他の ODA スキームとの連携や、新たな案件の形成につながるケースが多い。例えば、本調査の対象である「緑の推進強力」(セネガル)は、プロジェクト方式技術協力「地域総合植林開発プロジェクト」につながっている。また、「家畜人工授精強化」(フィリピン)に連なる案件も検討されている。

5) 実施・運営体制が確立されている

チーム派遣は個別派遣に比べて実施・運営体制が確立されており、効率的に成果が達成できる。特に年 1 回の報告書作成は、隊員自身が活動を見直すきっかけにもなり、また、相手国機関と進捗状況を共有できることから意義が大きい(いずれもヒアリング調査における指摘事項)。

6) 最近の日本の若者気質に合致している

最近の青年海外協力隊隊員は昔の隊員に比べて、(1)配属先から明確な業務を与えてもらうことを望む傾向がある、(2)業務内容が明確に決まっている場合は大きな成果をあげることができる、(3)評価されることに慣れており、自分の成績を気にする傾向がある(在外事務所の調整員へのヒアリングから)。チーム派遣は、こういった若者の気質に合致しているともいえるが、このような気質をうまく活用するには、明確で妥当性の高い計画と業務担当内容、成果を測りやすい評価の指標を用意する必要がある。

7) 他の援助国との連携が容易

「個別隊員では相手にされにくいだが、チーム派遣だと他の援助国の関係者も興味を持ってくれる」(グディリ医療案件 OG へのヒアリングより)という指摘もある通り、チーム派遣は地域におけるアピール効果が大きいことから、他の援助国との連携がとりやすい。これは結果的に、他ドナーとの連携、プロジェクトの効率性改善にもつながる。

4 - 2 人材育成効果

チーム派遣 OB / OG は、個別派遣に比べて職場として国際協力分野を志向する傾向が強く、マネジメント能力・リーダーシップも身に付きやすいなど、人材育成の点でチーム派遣は効果が高い。根拠となる調査結果は以下の通りである。

1) 国際協力分野への関心が高い

協力隊 OB / OG に対するアンケートによれば、現在国際協力分野で働いている人の割合は、チーム派遣 OB / OG は個別派遣の場合の 2 倍以上(チーム派遣 29%、個別派遣 13%)に達する。特に、今回現地調査を行ったセネガルなど西アフリカ仏語圏では、チーム派遣 OB / OG が JICA の現地スタッフとなったり、プロジェクト方式技術協力で専門家として派遣されたり、民間コンサルタントとして活動していたりする事例が散見され、チーム派遣の協力隊 OB / OG が人材供給源となっている。

2) 高いマネジメント能力・リーダーシップ

個別派遣に比べてチーム派遣のOB/OGは、マネージメント能力・リーダーシップが身に付く傾向がある。国際協力分野や、日本国内の看護・訪問看護分野で自ら組織を作って活動している者が目立つ（グディリ医療案件、国内支援委員会委員へのヒアリング）。

3) 成果を追求する意識

チーム派遣の隊員と個別派遣の隊員を比べると、「成果をあげる」という意識は前者の方が強く（チーム派遣 94%、個別派遣 85%）、「現地の人との交流」は後者の方が重視する（チーム派遣 65%、個別派遣 74%）という傾向がある。

4 - 3 相互理解効果

チーム派遣の隊員は個別派遣の隊員に比べて、被援助国に日本を紹介することについて、やや消極的である。しかし、協力自体のインパクトが大きいため、多くの地域住民が日本のことを理解し、親日派になるなど、相互理解の広がり方は個別派遣に比べて大きい。根拠となる調査結果は以下の通りである。

1) 日本を紹介する活動

隊員による相手国民に日本を紹介する活動は、「非常に積極的に実施」と「多少は実施」をあわせてチーム派遣OB/OGで57%と、個別派遣の68%に比べてやや消極的な傾向が見られた。これは、チーム派遣の場合、「日本人と接触する機会が多く、現地の人と接触する機会が少ない」（協力隊OB/OGへのアンケート）ため、個別派遣の場合よりも日本を紹介する機会が少ないであることが背景にある。

3) 対日感情向上の効果

チーム派遣は地域に与えるインパクトが圧倒的に高いため、カウンターパートだけでなく地域住民の中にも多くの親日派を育てる効果がある（相手国関係機関へのヒアリング）

4) 帰国後の相手国との交流

地域住民を含めた相手国の人々との交流については個別派遣・チーム派遣に大差はないが、カウンターパートに関してはチーム派遣OB/OGの方が、個別派遣よりもやや頻繁に交流している。これは、チーム派遣はプロジェクトの形態をとるため、カウンターパートと接触する機会が多く、親密な関係を築くことができるためと考えられる。

5 . バックアップ体制

以上の評価・分析を行う過程で、チーム派遣に対する国内及び在外のバックアップ体制に関する課題が明らかとなったため、別に項目を設け取りまとめることとした。

チーム派遣の場合、必要に応じて国内支援委員会が設置されることもあるが、基本的には特別なバックアップ体制はとっていない。チーム派遣 OB / OG へのアンケートでは特に JICA 本部の対応、募集時の対応、語学研修に関して改善を求める声が多かった。

5 - 1 国内のバックアップ体制

1) JICA 本部の改善事項

JICA 本部に対しては、事前調査の充実、計画的な隊員の投入、プロジェクトに対する姿勢・責任の明確化が要望された（隊員 OB / OG へのアンケートから）。

2) 技術顧問に関する改善事項

協力隊員に技術的助言を行う技術顧問に関しても、活動が多岐に亘る場合は複数の技術顧問の関与が必要、実効性のあるアドバイスをするためには顧問が現場を訪問する機会を増やすべき、等の指摘がある（技術顧問へのヒアリングから）。

3) 国内支援委員会の改善事項

「緑の推進協力」「グディリ医療」（いずれもセネガル）の両案件では、国内支援委員会が設置されたものの、担当者や委員の交代、現地からの情報の不足から、実効性のある支援・助言が出来ていない（元同委員会委員へのヒアリングから）。

4) 隊員募集に関する改善事項

チーム派遣 OB / OG からは、「チーム派遣」という制度やチーム派遣対象者であることなどの説明、担当すべき業務の説明が不十分であるという指摘が多い。

5) 派遣前訓練に関する改善事項

プロジェクト・マネジメントの手法、配属されるプロジェクトに関する情報について、研修内容の充実を求める声が多い。

6) 派遣の時期と期間

一般的に相手国からの要請から隊員派遣までには約 1 年間を要するが、特にチーム派遣の場合は、年 2 回実施している一斉募集とチーム派遣隊員の要請のタイミングが必ずしも合わないため、プロジェクトに必要な分野の隊員をすぐに確保できないという問題がある。

5 - 2 現地のバックアップ体制

1) 在外事務所の体制

事務所調整員のチーム派遣への関わり方など、在外事務所の支援体制は特に定められていないため、一連の基本的な業務と留意点の整理が必要である。

2) 現地訓練

語学力や被援助国の社会システム・慣習の理解度の改善を求める声が多く（被援助国関

係者・現地調整員へのヒアリングより)、現地訓練の充実・期間延長を求める声もある。

3) 協力隊事業に関する広報

被援助国の住民が協力隊と他の援助スキームを混同し、誤解が解消できないことが協力隊活動の阻害要因になっているとの指摘がある(在外事務所へのヒアリングより)。

6．教訓

前項で指摘された効果・問題点から、チーム派遣事業をより効果的・効率的に運営するための教訓として、以下のものを引き出すことができる。

6 - 1 プロジェクト形成段階の教訓

- 1) 計画策定にあたっては、事前に個別派遣隊員などを派遣し、背景調査やフィージビリティ調査を実施すると、より良い計画策定が可能となる。
- 2) 住民とともに活動し、ニーズを吸い上げながら柔軟に計画修正して、よりニーズにあった手法を普及させていくことが協力隊の特長である。プロジェクト形成段階では、ニーズの高い地域を対象地域として選定することが不可欠である。
- 3) プロジェクト形成段階から、オーナーシップを醸成することがプロジェクト成功の鍵となる。このため、案件形成時にカウンターパート機関とのパイプ役としてシニア隊員や個別派遣隊員を派遣することが効果的である。
- 4) 理論的に整合性のあるプロジェクトのデザインが不可欠である。
- 5) 協力隊は現地の住民と一緒に活動するため、その経済力や技術力を見極め、適切な技術の種類を選ぶことが重要である。
- 6) カウンターパートはプロジェクトの成否の鍵を握る役割であるため、計画段階から、適正なカウンターパートの量・質の確保を担保することが必要である。
- 7) チーム派遣事業には、プロジェクトに必要な人材を、一般公募によって集まる人材が、職種・質の点で合致しにくいという問題がある。これを克服するために、人材プール方式・母港方式の採用や、現地で個別隊員をチーム隊員に振り替えることを検討すべきである。
- 8) チーム派遣においてはリーダーの資質がプロジェクト成功の大きな鍵となる。したがって、JICA はリーダーの選考方法・研修内容を再検討する必要がある。
- 9) プロジェクト形成時に、他の援助形態との連携も視野に入れた検討を行うことで、草の根レベルでの活動という協力隊の比較優位性を生かしたより大きな効果を期待することができる。

6 - 2 プロジェクト実施段階の教訓

- 1) 事務局内にプロジェクトを一貫して把握・監督ができる常勤の特別職あるいは部局「チーム派遣統括部門（仮称）」を設置することが望まれる。
- 2) 実効性のある国内支援委員会、技術顧問、シニア隊員などを適宜配置し、活用する。
- 3) 被援助国政府機関・カウンターパート機関・JICA 在外事務所・協力隊員など関係者で構成するプロジェクト運営母体を設置し、プロジェクトを一元的に監督・実施することで、継続性を高め、効果的・効率的な運営が可能となる。
- 4) ドキュメンテーションの整備が不可欠で、まず全プロジェクトに対して年間報告書の提出を徹底することが必要である。

- 5) プロジェクトの方向性の確認・修正の見地から、カウンターパートや受益住民を巻き込んだモニタリングを実施することが望ましい。これはプロジェクト実施中に最低年 1 回程度行うべきである。
- 6) 在外事務所の調整員は、チーム派遣事業支援の要であるため、業務内容を明確化し、マニュアルを作成すべきである。
- 7) 活動中の隊員は当該国の最新情報や他隊員の活動状況など様々な情報へのアクセスを必要としていることから、体制の整備が必要である。
- 8) 住民と一緒に活動する協力隊員は、被援助国の公用語以外に現地語の訓練が必要となることもある。また、現地の社会システム、慣習等の理解も必要である。日本での訓練を短縮し、現地訓練を延長することも検討すべきである。
- 9) 配属先及び裨益住民の協力隊事業に関する広報活動の強化が必要である。

6 - 3 プロジェクト評価段階の教訓

- 1) 住民に直接働きかける協力隊派遣事業の特性から、評価にあたっては、受益者を主体とした参加型評価の視点が重要である。
- 2) ODA 事業としてのアカウンタビリティ確保や、隊員のモチベーションを高めるために、隊員個人の活動のモニタリング・評価の手法をも検討する必要がある。
- 3) 評価調査によって得られた教訓・提言を活かすために、フィードバック体制の整備や、情報の共有化を図る必要がある。
- 4) チーム派遣事業終了後フォローアップのために個別隊員を派遣することが多い。しかし、これは制度化されていないため、投入される隊員・カウンターパートの認識が不十分で、十分なフォローアップにつながっていないケースもある。正式な手続きも含めたフォローアップの制度化を検討すべきである。