評価調査結果要約表

I. 案件の概要

- 国名：タイ王国 カンボジア王国 ラオス人民民主共和国 ミャンマー連邦 ベトナム社会主義共和国
- 案件名：薬物対策地域協力計画
- 分野：ガバナンス
- 援助形態：プロジェクト方式技術協力（技術協力プロジェクト）
- 所轄部署：社会開発部 第一グループ
- 協力金額（評価時点）：
  機材供与総額：102,352（千円） 活動経費総額：21,343（千タイバー ツ）
- 協力期間（R／D）：2002年6月16日～2005年6月15日
- 先方関係機関
  タイ：薬物統制委員会事務局（ONCB）
  カンボジア：国家薬物対策機関（NACD）
  ラオス：国家薬物統制管理委員会（LCDC）
  ミャンマー：薬物乱用統制中央委員会（CCDAC）
  ベトナム：薬物対策常任事務所（SODC）
- 日本側協力機関：警察庁

1．協力の背景と概要

インドシナ地域において、違法薬物の密造・密売及び乱用は、長年にわたる懸案問題となってきた。過去40～50年のあいだ、タイをはじめとする周辺諸国はこの問題に対処するため、絶えることなく包括的な努力を続けてきた。しかし、この問題は、今日まで、社会、文化、経済、治安等のあらゆる局面に多大な負の影響を及ぼしている。

アヘンやヘロインが主体であった従来型の違法薬物問題に加え、近年はアンフェタミン系覚せい剤（以下ATSと表記する）の密造、密売と、特に若年層による乱用が大きな社会問題となっている。

ATS等の違法薬物は国際的なシンジケートを介して大量に密造されており、一国の問題として対処することが困難なため、地域的国際的な取り組みが不可欠である。

薬物対策は緊急の課題であるが、法執行能力を強化する上で、薬物分析技術の向上が前提となる。タイ及び周辺国が、連携して薬物分析技術を向上させることにより、この地域における法執行能力の強化が可能となる。

かかる認識の下、タイ政府はインドシナ各国における薬物分析技術の向上を通じた法執行能力の強化を実現すべく、日本政府に支援を要請した。

タイ政府の要請に応え、日本政府は事前調査団を派遣し、タイ国政府関係者と打ち合せを重ねるとともに、プロジェクトの実施可能性を調査した。この結果、両国政府は、2002年6月11日に討議議事録（R／D）に署名し、薬物対策地域協力プロジェクトの実施を決定するに至った。

2．協力内容

（1）上位目標：

タイ国とCLMV諸国の薬物取締機関が、薬物分析と情報収集において、より高度な法執行の能力を獲得する。

（2）プロジェクト目標：

正確な分析技術（定性・定量、不純物分析技術）が法執行強化のために、実際にタイ国とCLMV諸国で用いられる。

（3）成果

成果1：CLMV諸国の薬物鑑定官が、定性、定量分析の技術と知識を獲得する。

成果2：CLMV諸国で、中核となる薬物鑑定官が、不純物分析の知識と技術を獲得する。

成果3：CLMV諸国で、薬物取締官が薬物分析に関連する取締の知識を身に付ける。

成果4：RTP（Royal Thai Police）とDMS（Department of Medical Science）の州、地方分析施設において、適当な数の薬物鑑定官が定量分析に関する知識と技術を獲得する。

成果5：RTPとDMSにおいて中核となる薬物鑑定官が、不純物分析に関する知識と技術を獲得する。

成果6：RTPの薬物取締官が、薬物分析に関連する取締の知識を身に付ける

成果7：ONCBにおいて、薬物鑑定所で得られた分析結果が情報システムを経由して法執行へと向かう円滑な流れが策定される。

（4）投入（2005年1月末時点）

日本側：

1）専門家派遣

- 長期専門家派遣 3名（84.3M/M；チーフアドバイザー／薬物取締、薬物分析、薬物情報システム）
- 短期専門家派遣 5名（10.8M/M；薬物取締）

2）研修員受入

- 本邦研修：14名（タイ国、CLMV各国研修生、のべ人数）
- タイ国での研修：41名（CLMV各国の研修生、のべ人数）

3）機材供与：約102,352（千円）

（ガスクロマトグラフ、高速液体クロマトグラフ、サーバーコンピュータ、周辺機器など）

4）ローカルコスト負担 21,343（千タイバーツ）（邦貨約57,630（千円））

タイ側：

1）カウンターパート配置 11名

2）建物・施設等

- ONCB内の薬物分析用の研究室等の必要施設、日本人専門家用の執務室

3）運営資金他

- 機器の維持管理費と消耗品（薬物分析用の試薬）にかかるコスト、約75万バーツ（2002-2005）
- 光熱費（水道・電気）
- 国内通信費
- タイ国内で実施されたセミナーに関する文具等
- CLMV各国の研修・セミナーに関するコストの一部（大部分は日本側が負担）

CLMV各国

1）プロジェクトの実施スタッフ

- CLMV各国から薬物鑑定官2名を研修生として配置

2）土地、施設、機器等

- ガスクロマトグラフによる分析のための分析室

3）運営費、機器等

- 分析室の光熱費（水道、電気）及び、CLMV国で実施された研修に関わる事務用品
- 分析用の試薬（ベトナム）

- 薬物取締セミナーで用いたテストキット用の試薬（カンボジアとベトナム）

II. 評価調査団の概要

調査者

- 団長・総括：森本 康裕
  国際協力機構 社会開発部 第一グループ ガバナンスジェンダーチーム チーム長
- 薬物対策：花井 稔
  警察庁刑事局 組織犯罪対策部 薬物銃器対策課課長補佐
- 計画評価：小西 伸幸
  国際協力機構 アジア第一部 第二グループ 東南アジア第第四チーム
- 評価分析：東野 英昭
  株式会社レックス・インターナショナル シニアコンサルタント

調査期間：2005年2月6日～2005年2月26日

評価種類：終了時評価

III. 評価結果の概要

1．評価結果の要約

（1）妥当性：

プロジェクトの妥当性はタイ国及びCLMV諸国の政策、ターゲットグループのニーズ、日本政府の政策等との整合性、プロジェクトの手段としての妥当性（地域協力スキーム）のそれぞれの視点から高いものであると判断する。

タイ国、及びCLMV諸国の政策との整合性

広域性を抱える薬物問題の性質から、1993年、タイ、中国、ミャンマー、ラオスの4カ国はUNDCPとの間で薬物統制に関する覚書きを交わし、薬物の供給削減のための法執行の強化と需要削減のための地域アクションプランの策定を目指すこととなった。1995年には、カンボジアとベトナムがMOUに加わった。

タイ国の第9次国家社会経済開発計画の中で、タイ政府はこれまでの急速な経済発展のもたらした問題点を教訓とし、社会の安定を保ちながら持続的に発展することを目指すとしている。貧困層に開発の焦点が当てられ、農民救済、地方村落開発、中小企業支援などに加え薬物対策が政府の重点政策として挙げられている。

ターゲットグループのニーズとの整合性

本プロジェクトのターゲットグループはタイ国及びCLMV諸国の薬物鑑定官、薬物統制委員会事務局、薬物取締局（Narcotic Law Enforcement Bureau）、情報通信センター（Information Technology Center）の職員である。タイ国の薬物鑑定官と薬物取締局、情報通信センターの職員はタイ国内の薬物対策とCLMV諸国の薬物対策への支援に直接に携わる立場に有り、プロジェクトの実施と、彼等のニーズは高い整合性を有している。

同様にCLMV諸国の薬物鑑定官は、定性・定量、不純物分析技術の能力向上を通じて法執行の強化を実現し、効果的な薬物対策を実施していく使命を持つ。

日本政府の政策との整合性

日本政府は、2003年8月に改訂されたODA大綱で、地球規模の課題への取り組みに高い優先度を与え、地球温暖化、感染症、人口増加、食料、エネルギー、災害、テロリズム、麻薬、国際犯罪等への取り組みが援助政策の中の重要項目であることを強調している。本プロジェクトは薬物対策の地域協力プロジェクトであり、日本政府のインドシナ地域の援助政策に合致していると言える。

JICAの援助方針との整合性

JICAのタイ国への技術協力の優先分野は、1）社会セクター、2）環境保全、3）地域・農村開発、4）経済基盤整備、5）地域協力支援の5分野である。地域協力支援の中でインドシナにおける薬物対策が協力課題として取り上げられている。

プロジェクトの手段としての妥当性（地域協力スキーム）

ATS等の大量の薬物が国際的なシンジケートを通じて違法に生産されて流通し、その結果、薬物の乱用がタイ国及び周辺のCLMV諸国の社会に広がり、社会に間接、直接の悪影響を及ぼしている。

薬物分析の技術の速やかな向上を通じた法執行の強化がタイ国と周辺諸国で必要となっている。広域性を持つ薬物問題は一国の努力のみでは有効な解決を見いだすことが出来ない。地域全体での取り組みが不可欠であり、地域協力は、問題解決の手段として妥当なものである。

（2）有効性：

プロジェクトの有効性は以下の理由により高いと判断する。

プロジェクト目標の達成度

タイ国とCLMV諸国の薬物鑑定官と薬物取締官の能力は、過去2年半の間プロジェクトの研修とセミナーを通じて向上しており、プロジェクト目標の達成度は満足すべきものであった。また、プロジェクト目標は成果の発現を通じて達成されたものであることが確認出来た。

タイとCLMV諸国の薬物鑑定官は定性・定量、不純物分析技術の知識を向上させ、ガスクロマトグラフによる分析の技術を身に付けた。その結果、分析作業の効率と精度が向上した。

加えて、CLMV諸国では、薬物取締官が組織的で合法的な捜査方法に対する理解を深め、法執行の強化に寄与している。研修で指導したプリテストキットの使用が日常業務として根付き、捜査の精度の向上に効果が認められた。

（3）効率性：

プロジェクトの効率性は高いものと判断する。

日本側投入

日本側投入は、全体として、R／Dに定められた質、量、タイミングで行われ、適切なものと判断する。日本人専門家による技術指導、日本、タイ国における研修とセミナー、CLMV諸国への巡回指導の組み合わせにより、プロジェクトの成果は、予定通り達成された。

タイ側投入

タイ国による投入も、カウンターパート配置、設備提供については、質、量、タイミングの点で、適切であった。しかし、研修・セミナーのコスト負担についてはタイ側による応分の負担が予定されていたが、執行手続きの遅れから、日本側で大部分を負担した。

CLMV諸国の投入

CLMV諸国の投入は適切なものであった。各国2名、同一の薬物鑑定官がR／Dに定められた通り継続して研修を受講した。ベトナムに関しては、一名の鑑定官が転職したために研修生の入れ替えが有ったが、後任の研修生も基礎能力が有り大きな問題にはならなかった。

設備に関しては、各国が薬物分析のための分析室を提供した。今後の機器の維持管理については、ベトナムを除き、分析室の整備、試薬の供給など課題が残されているが、各国の財政状況のなかでは、相応の努力を見せたと考える。

（4）インパクト：

（広域協力案件の特徴と思われる）多くの正のインパクトが見られた。負のインパクトは現在のとこ

ろ見当たらない。

上位目標達成の見込み

薬物鑑定官途、薬物取締官の能力はプロジェクトの実施した活動を通じて向上しており、また、参加国の関係者による人的、技術的な交流も開始されていることから、タイ国、CLMV諸国においてより高度な法執行の能力を獲得していくための基礎が出来上がったものと判断する。以下の2点が満たされるなら、本協力期間終了後、3年から5年程度の間に、上位目標の達成の可能性は高いと思われる。

- プロジェクトの現在の活動が、CLMV諸国の薬物対策組織との緊密な連携の下にONCBの手により主体的に継続されること。
- 薬物分析情報システムの完成が大幅に遅れないこと。

政策的インパクト：

- カンボジアにおける刑事訴訟法の改正手続が挙げられる。定性・定量分析技術の向上により、薬物の分析結果を捜査及び裁判に反映出来る基礎が整った。

組織面でのインパクト

- 薬物鑑定官、薬物取締官の能力向上と職務への態度の変化（自信と取り組みの姿勢の向上）
- ONCBの分析室の独立（薬物分析の重要性の認識による）
- ONCBの国際的な知名度の向上

技術面

- タイ国では、不純物分析が定常的に行われるようになり、薬物の製造元の特定に役立っている他、CLMV諸国では、定量・定性析技術の効率と精度の向上が見られた
- CLMV諸国の取締については、プリテストキットが広く用いられるようになり、分析室での本格的な分析の前に実施することにより、捜査の精度と効率性が向上した。
- その他、学会誌への論文の投稿、テキストの作成等がなされた。
- セミナー・研修の参加を通じて各国鑑定官の中にネットワークが形成された。

（5）自立発展性：

プロジェクトの自立発展性は全体としては満足すべき水準に有るが、一部課題が残されている。

政策面：

プロジェクトの目指す方向（上位目標、プロジェクト目標）は、タイ国、CLMV諸国の政策に対して高い整合性を有している。また、地域協力としての案件形成もプロジェクトの効果発現に適切な手法であった。従って、実施機関であるONCBは、協力期間終了後も、タイ国政府の政策的なサポートを受けることが見込まれる。

また、CLMV諸国の政策とも、整合性が高いことから、薬物対策に関する参加国間の協力関係も、維持されていくものと思われる。

組織面：

ONCBはタイ国における薬物対策の中核機関であり、インドシナ地域の薬物問題に中心となって取り組んでいくための経験と能力を備えていると思われる。

薬物鑑定官に関しては、現在、ONCBの分析室には7名の鑑定官しか在籍していないが、ONCBは鑑定官の新規採用により、プロジェクト活動に関わるカウンターパートスタッフの定型分析業務の負荷を軽減し、プロジェクト活動に専念させる用意があることを表明した。

財政面：

タイにおける薬物対策の中核組織であり、753名のスタッフを有しているONCBについて深刻な財政問題が生じる可能性は低い。

しかし、CLMV諸国については薬物対策活動の予算が十分に確保されるかどうかは懸念が残る。

技術面：

タイ国：技術移転は、ONCB、RTP、DMSについて十分に行われた。機器の維持管理についても、深刻な問題は無いと思われる。

CLMV諸国：プロジェクト実施前の状態を考慮すれば、技術移転はこの2年半余の間に、円滑に行われたと判断する。また、研修生以外の鑑定官、取締官にも、主にOJTを通じて知識の普及が行われている。

しかし、現在、ガスクロマトグラフは大きな問題なく稼働しているものの、過去には周辺機器を含めて故障が発生している。また、ベトナム以外の国（カンボジア、ラオス、ミャンマー）では、維持管理に十分な予算が確保出来ていないこともあり、試薬（プリテストキットの試薬も含め）の安定供給、分析室のインフラの改善など、今後の活動の円滑な継続に課題が残されている。

2．効果発現に貢献した要因

（1）計画内容に関すること

プロジェクト開始以前に、ONCBにおいて個別専門家派遣による指導が3年間にわたって実施されている。この期間中に、ONCBの薬物鑑定官の知識・技術力が向上し、指導教材の原形が作成され、技術移転の基礎が築かれている。プロジェクトは個別専門家の派遣から連続して実施され、この基礎を有効に活用して実施された。

（2）実施プロセスに関すること

3．問題点および問題点を惹起した要因

（1）計画内容に関すること

プロジェクト策定について：

CLMV各国については、分析結果が実際の取締りに貢献した件数等プロジェクトの策定時における目標の設定（特にプロジェクト目標と上位目標の指標）が、与えられた協力期間と、プロジェクト開始時の、各国の状況を考えると、やや現実から乖離したものであった。

（2）実施プロセスに関すること

CLMV各国の設備インフラ：

CLMV各国では、不安定な電力供給により、機器の故障が発生した。また、メーカーの代理店が国内に無く、試薬やパーツが入手困難な条件下に有り、ガスクロマトグラフィによる分析作業の進捗に、支障を来たした。

実施機関の広域案件への取り組み体制：

本案件は、JICAタイ事務所を中心に実施した広域協力案件であるが、実施期間中、JICA本部、各国事務所、現場（プロジェクト、CLMVT各国実施機関）間の実務レベルでの案件への対応の体制について整理が十分でなかった。

政治的要因：

2002年の在カンボジア、タイ大使館焼き打ち事件や、2003年のタイ・ミャンマー国境紛争等で、一部研修計画が変更を余儀なくされた。なお、この変更を補う研修等の措置は取られた。

4．結論

タイ、及びCLMV各国の中心となる薬物鑑定官は、精緻な分析に関する知識と技術を習得した。プロジェクト参加国の法執行官についても、薬物分析に関する知識を得て、重要性を認識し法執行に適用するようになりつつある。

情報システムの構築については進捗が遅れているが、協力期間内にはシステムの構築は完成する見込みである。

協力期間が限られているため、プロジェクトの下で得た知識・技術がどの程度実際の法執行に結びついているかを評価することは現時点では難しいが、プロジェクトは順調に効果を発現しており、近い将来には各国で法執行能力の強化が実現すると思われる。

5．提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

（1）協力期間

本プロジェクトは目標を概ね達成する見込みであり、当初予定の協力期間で終了することが望ましい。

（2）情報システム構築

タイ側、日本側双方で薬物分析情報システムの構築を協力期間終了までに完了させるべく、最大限の努力を行なうべきである。

（3）ガスクロマトグラフの維持管理

プロジェクト期間中に、カンボジア、ラオス、ミャンマーでは、不安定な電力事情、試薬の不足等から機材に故障が発生した。各国で、機材の操作、維持管理機能を自立的に持てるように、協力期間内に方法を検討することが必要である。

（4）今後の協力について

本プロジェクトの上位目標である、タイ及びCLMV各国の薬物対策関連機関が分析と情報収集に高い能力を獲得するためには、本プロジェクトでタイ、CLMV各国、日本の間で構築された関係機関の協力関係を活かし、薬物対策への取り組みを推進していくべきである。

6．教訓

広域協力案件は、タイ側にも日本側にとっても新たな試みであるが、共通の目標と同一の水準を目指す国際ネットワークの構築により、薬物問題のように国境を越えて生じる問題への対応には効果的且つ効率的な手段であると考えられる。

他方、広域協力案件の実施には、参加各国の協力と理解が不可欠であるため、計画策定には各国の状況（技術水準、財政負担、組織能力）やニーズの違い、諸国間の政治的要因に十分留意することが必要である。

今後の支援を検討する際には、これらの条件、利点、限界を勘案し、参加国と日本の貢献の最適な組み合わせとを求めていく事が必要である。