

人造り協力事業経験体系化研究
サブ・サハラ・アフリカ地域
報告書

2000年 3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
99-62

序 文

JICA がこれまで長年にわたり取り組んできた各種技術協力事業の経験は、各事業部等において蓄積されてきたものの、JICA 全体としてこれら事業経験を集約・体系化することは十分に行われていない状況でした。このような調査研究の必要性については、JICA 内部において「JICA 事業における調査研究の基本的考え方」(平成7年6月)や、平成8年度に策定された「JICA 第2次中期事業展望」などで指摘されています。

これらを受けて JICA 内部で実施された「人造り協力に係る研究に関する基礎研究」(平成8年度)において、我が国の途上国に対する技術協力事業の支柱である「人造り協力」に係る経験を体系的に整理し、途上国の人材育成に関する共通・固有の事情や特徴、技術協力の需要に関する情報を分析することを調査研究のテーマとすること、その結果を協力の現場で活用していくことが提案されました。

上記提言を受けて平成9年度より「事業経験体系化研究」が開始されました。本調査研究はその一環として取り組まれたものです。

本報告書はサブ・サハラ・アフリカ地域を対象に JICA が実施してきた技術協力案件の事例をレビューしたものです。各種資料や専門家のインタビューの中で指摘された課題を、まず途上国に共通する性質のものと、アフリカ特有のものに分けて整理し、さらにセクター別、業務形態別、技術協力の手法別に切り口を変えて分析を行い、これらの課題に対し、各章で多角的に対応策や協力手法について検討・提言を行っています。

本書の随所に示された指導法、事業マネジメント手法、コミュニケーション手法等、技術協力に必要な基礎的な知識・技術が、多くの専門家に活用され、ひいては、我が国の人造り協力事業の質の向上に貢献することを期待しています。また、本書はアフリカに興味を持つ初学者にとってもアフリカを知る上で貴重な参考資料となると思われます。

本調査研究の実施にあたっては、小樋山党国際協力事業団(JICA)派遣事業部計画課長(現・派遣支援部長)を座長に国際協力専門員、関係各部職員からなる検討会を組織し、アドバイザーとして明治学院大学の勝俣誠教授と中部大学の吉田昌夫教授をお招きしました。また山形洋一国際協力専門員を主査とし JICA 職員およびコンサルタントから構成されるタスクフォースを設置しました。報告書の取りまとめにあたって山形主査が中心的に本報告書の執筆を行い、タスクフォースが過去の専門家報告書等の収集・分析や資料作成等の作業を行いました。

最後に、貴重なコメントを頂戴したアドバイザーの両氏をはじめ、本調査にご協力いただいた関係各位の皆様のご多大なご協力に心より感謝申し上げます。

平成12年3月
国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

はじめに

座長 小樋山 覚（派遣支援部長）

主査 山形 洋一（国際協力専門員）

本研究はサブ・サハラ・アフリカ諸国に対する我が国からの技術協力全般を視野においた点で、『人造り協力事業経験体系化研究』シリーズのなかでも特に気宇壮大なものとなった。課題の大きさからその「体系化」を危ぶむ声も聞かれたが、関係者一同の努力が実り、とにかく一つの形を成すに至ったことをまず喜びたい。

データの多さに対する時間的制約を考えると、単純な分析手法で定量解析するのが常道であろうが、我々はあえてその道を探らず、選ばれた報告書を熟読してエッセンスを読みとる道を選んだ。地質探査におけるボーリングに似た作業である。

ボーリングによって得られたコアは、地域性、セクター特性、業務形態などの分析枠によって配置することにした。分析枠を1種類に限定せず数種類用いたことは、読者の索引の便をはかる狙いからであったが、同時に本研究に厚みをもたせる結果ともなった。全文を通読されると重複が気にもなるうが、好みの部分だけを活用する読者が多いことを想定して、記述の重複は嫌わないことにした。

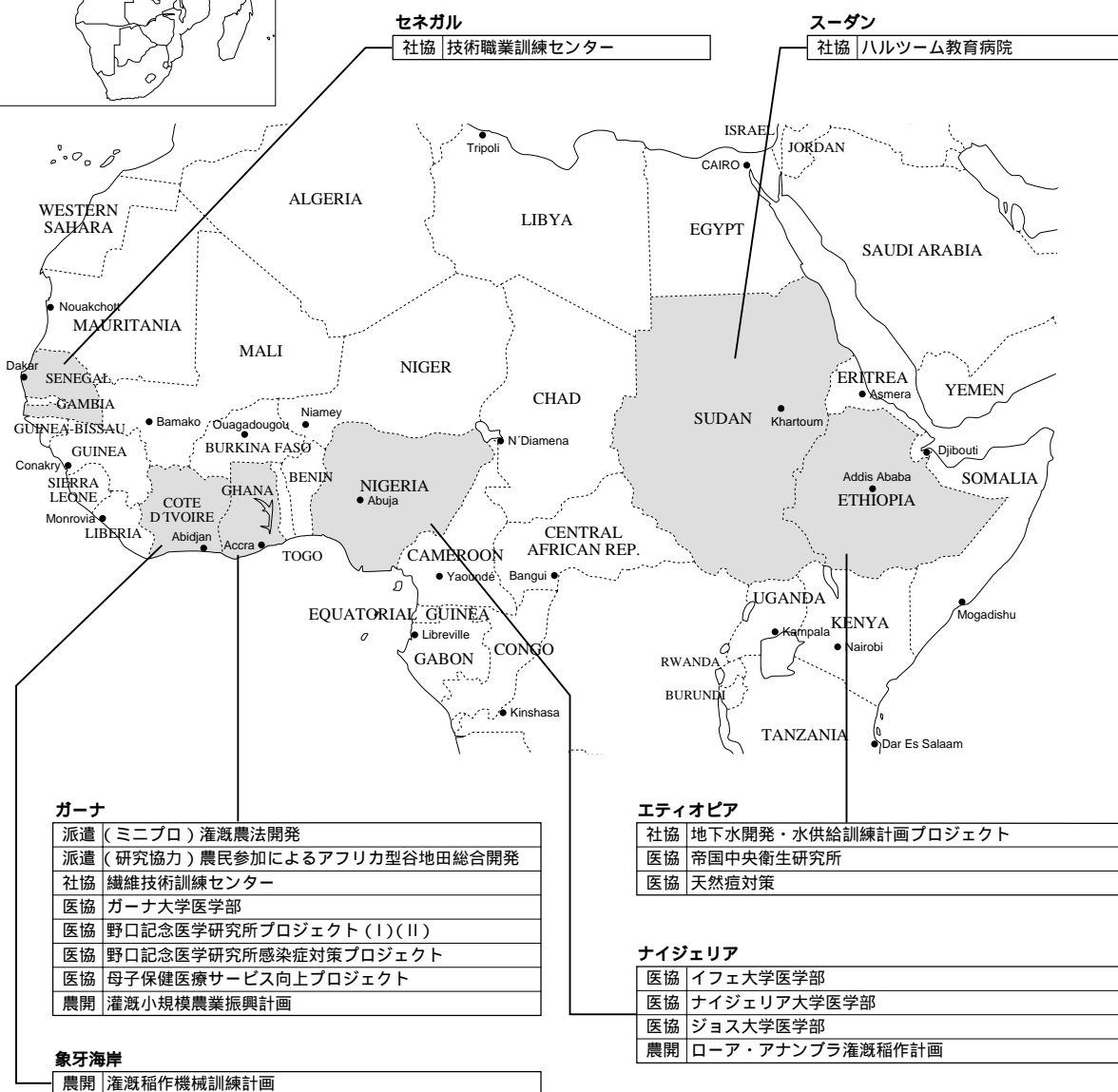
本研究により、従来アフリカの開発に限って論じられていた問題の多くが、実は途上国共通であることが明らかになった。とはいえそれらの程度がアフリカにおいてとくに著しく、日本人にとってアフリカがもっとも手強い地域であることに変わりはない。その意味で、「JICAがJICA自身を知る」という目標は、本研究によってある程度達せられたと思う。

ヨーロッパ語による理論武装の重要なこと、日本的職場文化を移転しようという努力のあとが見られることなども、本研究の成果といえる。後者の努力の有効性については、本研究の上位目標である「アフリカの人たちが自国の開発についてオーナーシップをもつ」こととの関係で、大いに興味のあるところであるが、その評価には長期的な観点を要し、またアフリカ側の意見を聴取しなくてはならないので、今回は十分に論じることができなかった。今後の研究が待たれる。

途上国の現場におけるマネジメントやコミュニケーションなど、専門家と職員が共有すべき課題が多いことも、本研究の示唆するところである。専門家による報告書がよく書かれ、職員によってよく読まれることは、両者の信頼関係の基本である。本研究は報告書の読み方や書き方を示すガイドラインとしても、今後活用されるであろう。

JICAが地域部体制によって再編成されたこの時期、本報告が専門家と職員の対話をより活性化するための触媒となれば、関係者にとってこれほどの喜びはない。

サブ・サハラ・アフリカ(北部)



注：プロジェクトの詳細な位置関係については「我が国の政府開発援助」(ODA 白書、外務省編) 下巻参照

サブ・サハラ・アフリカ(南部)

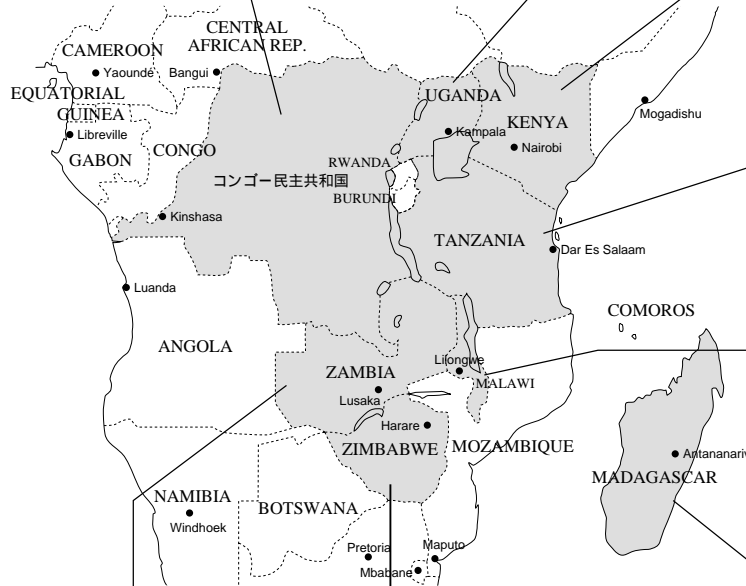


ウガンダ

派遣	(研究協力) 農村社会における貧困撲滅戦略の構築
社協	職業訓練センター
社協	ナカワ職業訓練校

コンゴ民主共和国 (旧ザイール)

派遣	(研究協力) 水産・増殖研究
----	----------------



ジンバブエ

医協	感染症対策プロジェクト
----	-------------

ザンビア

派遣	(ミニプロ) カウンガ小規模農業開発
派遣	(ミニプロ) 家庭燃料研究開発
派遣	(ミニプロ) 水産養殖開発計画
派遣	(ミニプロ) カフェ国立公園管理計画作成プロジェクト
社協	職業訓練拡充計画
医協	ザンビア大学医学部
医協	ザンビア感染症
医協	感染症対策プロジェクト
医協	ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト
農開	ザンビア大学獣医学部技術協力計画(Ⅰ)(Ⅱ)

ケニア

派遣	(研究協力) 中小工業開発における技術移転
派遣	(ミニプロ) 測量訓練計画
派遣	(ミニプロ) 道路補修機材管理計画
社協	小規模工業技術訓練センター
社協	NYS 上級技術訓練センター
社協	ジョモ・ケニヤッタ農工大学(ディプロマ課程)
社協	ジョモ・ケニヤッタ農工大学(学士課程)
社協	NYS 技術学院
社協	測量地図学院プロジェクト
社協	中等理科教育強化計画
医協	ナクール病院
医協	エンブ病院
医協	ケニヤッタ病院
医協	伝染病研究対策
医協	中央医学研究所
医協	人口教育促進プロジェクト(Ⅰ)(Ⅱ)
医協	感染症研究対策プロジェクト(Ⅰ)(Ⅱ)
医協	医療技術教育強化プロジェクト
農開	園芸開発計画
農開	ムエア灌漑農業開発計画
林開	林業育苗訓練
林開	社会林業訓練技術協力計画(Ⅰ)(Ⅱ)
林開	半乾燥地社会林業普及モデル開発計画

タンザニア

派遣	(ミニプロ) バガモヨ灌漑農業普及
派遣	(研究協力) ミオンボ・ウッドランド農業生態総合研究
派遣	(ミニプロ) バガモヨ灌漑農業普及計画
派遣	(ミニプロ) ダルエスサラーム電力配電網整備計画
医協	ダルエスサラーム大学医学部
医協	結核対策
医協	母子保健プロジェクト
農開	キリマンジャロ州農業開発(Ⅰ)(Ⅱ)
農開	キリマンジャロ農業開発センター計画
農開	キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画
林開	キリマンジャロ村落林業計画(Ⅰ)(Ⅱ)
鉱開	キリマンジャロ州中小工業開発(Ⅰ)(Ⅱ)

マラウイ

派遣	(研究協力) マラウイ湖生体総合研究
医協	公衆衛生プロジェクト
林開	在来種増養殖技術開発計画(Ⅰ)(Ⅱ)

モーリシャス

林開	沿岸資源・環境保全計画
----	-------------

マダガスカル

農開	北部畜産開発
林開	北西部養殖振興計画

目 次

1. 本研究の経緯と目的	1
1.1 本研究の経緯	1
1.2 本研究の目的	2
1.3 本研究の実施体制	3
2. 調査手法	5
2.1 材料	5
2.1.1 報告書類	5
2.1.2 帰国専門家の意見聴取	5
2.1.3 カウンターパートの意見聴取	6
2.1.4 外国ドナーの動向	6
2.2 分析手法	6
2.2.1 問題点の抽出	6
2.2.2 背景の特定	6
2.2.3 プロジェクト事例分析シート	8
2.2.4 背景による再分類	8
3. 地域特性	10
3.1 途上国に共通する特性(Super- regional).....	10
3.1.1 人事体制	10
3.1.2 C/P の勤務姿勢	12
3.2 SSA の特性(Regional).....	14
3.2.1 貧困	14
3.2.2 ヨーロッパ的な官僚制度	15
3.2.3 エスニシティー(民族的同一性)を基礎とした伝統的社会	17
3.2.4 融通と相互扶助を重んじる人間関係	20
3.2.5 予測しにくい自然環境	25
3.3 SSA 内の地域差(Sub-regional).....	25
3.3.1 気候帯	25
3.3.2 公用語と旧宗主国の行政機構	26
3.3.3 植民地以前の行政機構	27
3.3.4 宗教	28
3.3.5 エスニシティー	28
3.3.6 国際経済環境	28
表 3-1 : サブ・サハラ・アフリカ諸国に関する基礎情報	30
表 3-2 : プロジェクト年代別一覧	32
4. セクターによる特性	34
4.1 社会開発	34
4.1.1 専門家と C/P の技術業務	35
4.1.2 プロジェクト運營業務	36
4.1.3 組織・制度の適正化	38
4.2 保健医療	38
4.2.1 医学研究センタープロジェクト	39

4.2.2 保健普及プロジェクト	40
4.3 農林水産業	43
4.3.1 農業	43
4.3.2 畜産業	45
4.3.3 林業	46
4.3.4 水産業	48
4.4 鉱工業	49
4.4.1 タンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発プロジェクト(KIDC).....	49
4.4.2 ザンビア・家庭燃料研究開発ミニ・プロジェクト	51
章末資料：プロジェクト別分析シート	52
5. 業務形態による特性	67
5.1 政策助言および計画指導型	67
5.1.1 情報流通の円滑化	67
5.1.2 合意形成	68
5.2 教育・訓練および技術指導型	70
5.3 研究型	70
5.4 普及型	72
5.5 産業育成型	73
5.6 プロジェクト・リーダー、プロジェクト調整員、企画調整員	74
5.6.1 プロジェクト・リーダー	74
5.6.2 プロジェクト調整員	75
5.6.3 企画調査員	76
5.7 短期派遣専門家	76
章末資料：業務形態別分析シート	78
6. SSAにおける技術協力の三手法	85
6.1 技術移転手法	85
6.1.1 場の構築	85
6.1.2 適正技術の開発	88
6.1.3 技術定着のための工夫	89
6.1.4 職業としての定着	90
6.2 プロジェクト運営管理	91
6.2.1 資金管理	91
6.2.2 人材管理	94
6.2.3 資機材管理	98
6.2.4 情報管理と対外交渉	101
6.2.5 安全対策	103
6.3 組織・制度造り手法	104
6.3.1 受け入れ機関内の組織制度	105
6.3.2 被援助国内の組織・制度	105
6.3.3 他の援助機関との連携	106
6.3.4 住民組織との連携	107
6.3.5 民間企業との連携	109
章末資料：技術協力三手法別分析シート	110
7. おわりに	123

参考文献	126
巻末資料：個別派遣専門家概要	129
補 論	
1. サブ・サハラ・アフリカ(SSA)地域の政治・経済・社会・文化的特徴	137
2. アフリカ援助の新しい潮流 - セクター・プログラム	163
3. 技術協力の歴史を振り返って	171
4. 英国 DFID に関する報告書	189

1. 本研究の経緯と目的

1.1 本研究の経緯

本調査研究は平成8年度にJICA内部で実施された『人造り協力研究のあり方に関する基礎研究』報告書(国総研内部資料1997.3)で提言された分野別・地域別の「人造り協力事業経験体系化研究」シリーズの一環として取り組まれたものである。本研究シリーズの目標は、JICAが実施してきた技術協力案件の事例・経験をカテゴリー別に分類/レビューしそれらに共通する問題点を明らかにしたうえで、対応策や協力手法について考察することを通じて、専門家・職員を含む我が国の援助当事者の知識向上を通じて人造り協力事業の効果を高めることにある。なお、これら研究において「人造り協力」とはプロジェクト方式技術協力を中心とした技術協力を指すものとする。

本研究の特徴は特定地域に関わるセクター横断的レビューであることにあり、本シリーズの他の研究が特定セクターに関するものであるのと異なる。地域レビューの最初の事例としてサブサハラ・アフリカ(以下SSAと略称)が選ばれた背景は、1990年代に入ってから我が国の対アフリカ向け援助に対する関心が飛躍的に高まったことに求められよう。

「我が国の政府開発援助 ODA 白書 1998」によると、我が国は1970年代後半から対アフリカ援助の拡充に努めてきた。79年には二国間ODA総額の約10%を占めるに至り、その後有償資金協力、無償資金協力双方による構造調整支援の大幅増により、89年には二国間ODA総額の15.3%に相当する10億3,964万ドルに達した。90年以降は累積債務問題の深刻化に伴う有償資金協力の減少、一部地域での情勢の流動化にともなう援助停止などのため、二国間ODAに占める割合は概ね10%前後で推移している。

我が国のアフリカ向けODAについては量だけでなく質の面でも進展が見られ、1993年には東京で国連及びGCA(アフリカのためのグローバル連合)との共催の下にアフリカ開発会議(TICAD)が開催され、東京宣言が採択された。

「東京宣言」では、アフリカ諸国自からのイニシアティブに基づく政治・経済改革、持続可能な開発の原動力としての民間セクターの活動を通じた経済開発、多角的解放貿易の拡大に資するアフリカ諸国間の地域協力・地域統合、開発の制約となっている自然災害・人的災害の予防と緊急援助の意義、アジアにおける開発の成功経験のアフリカ開発への移転及び南南協力の拡大、女性問題、NGO、環境、エイズ等幅広い課題の解決に当たっての国際協力の重要性、の6つの柱を掲げて、アフリカ諸国、援助国及び国際機関がアフリカにおける持続的経済発展の達成及び新たな国際秩序の構築のために果たすべき責任と役割、さらには相互に協力して取り組むべき作業の具体的内容を内外に示した。

1996年4月には南アフリカでの第9回UNCTAD総会で、我が国は人造り支援、ポリオ根絶への取り組み等を含む「対アフリカ支援イニシアティブ」を発表した。同年5月にOECDの閣僚理事会で承認された新開発戦略(正式名称「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」)は、開発途上国の自助努力(オーナーシップ)とそれを支援する先進国との連携(パートナーシップ)の概念を基本理念として中心に据えており、その後の対アフリカ援助の理念に大きな影響を及ぼしている。

また1998年10月には、TICADの第2回目会合が東京で開かれ、「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動計画」が採択された。同行動計画は「貧困削減と世界経済への統合」を主題とし「主体性(オーナーシップ)とパートナーシップ」を基本原則としており、アフリカ諸国がその開発パートナーの支援と援助の下に、この行動計画をフォローアップすることになるとしている。これからの対アフリカ援助は、新開発戦略やTICAD I, IIの成果を反映させた形に変化していくことになるだろう。

第2回アフリカ開発会議(TICAD II)の第2回目は1998年10月に東京で開催され、TICAD以降のアフリカ開発をレビューするとともに、上記「東京宣言」を踏まえ、「21世紀に向けたアフリカ開発」と題された東京行動計画が発表された。東京行動計画には、主体性(オーナーシップ)とグローバルパートナーシップという基本原則の下、「貧困削減と世界経済への統合」という課題に対処するために、社会開発、経済開発、良い統治などの分野での具体的な行動計画が網羅されている。

このように我が国の政策は対アフリカ重視の傾向にあるが、技術協力の現場においてそれを実施に移すために必要な国内の人的資源や支援体制はいまだ十分といえない。我が国はアフリカとの歴史的関係が浅く、アフリカ理解の程度がヨーロッパ諸国と比べて未熟である。技術協力専門家集団においても「アフリカは生活条件が劣悪、業務が困難」という考えが一般的なため、JICAの技術協力事業に対する派遣希望者の最も少ない地域である。上記のようなアフリカ重視の援助政策を展開するためには、アフリカへの技術協力について正確な知識と明快な意志をもつ専門家と職員の養成確保が急務である。

1.2 本研究の目的

本研究では「我が国の対サブ・サハラ・アフリカ人づくり協力により、相手国のオーナーシップが向上する」ことを上位目標とした。「人づくり協力」の基本ツールは我が国の技術協力専門家であり、相手国のオーナーシップを向上できるかどうかは、専門家の力量次第といえる。そこで「サブ・サハラ・アフリカのオーナーシップ向上に役立つ専門家の確保・養成」を直接目的とし、資料をプロジェクト報告書ならびに帰国専門家報告書に求めた。「JICA専門家の目に映るアフリカ像」を通じて「彼」(=アフリカ)を知るだけでなく、「己」(=JICAならびに日本の専門家)についても知ろうと考えたのである。より具体的には以下のようなアウトプットを想定した：

1. SSA に派遣された日本人専門家の業務姿勢の特徴が明らかになる。
2. 日本人専門家が直面する問題が、途上国一般のものと SSA に特異的なものとに区別して整理される。
3. 日本人専門家が SSA に特異な問題を解決するための方法が示される。
4. 日本人専門家が SSA で得た教訓が分析的に整理される。
5. SSA 向け専門家の確保養成の方法が提言される。

1.3 本研究の実施体制

本調査研究を実施するために JICA 関係部署および有識者からなる検討会を設置した。また、国際協力専門員、職員、ジュニア専門員およびコンサルタントから構成されるタスクフォースを設置し、調査研究の実施と報告書の作成を行った。検討会およびタスクフォースの構成は以下のとおりである。

検討会

本調査研究の実施および報告書とりまとめの方針を決定するとともに、タスクフォースの作業への指導・助言を行った。構成メンバー(9名)は以下の通り。

派遣事業部	計画課長	小樋山 覚(座長)
国際協力総合研修所	国際協力専門員	山形 洋一(タスク主査兼務)
企画部	地域第三課長	大島 義也(10年11月まで)
		鈴木 規子(10年12月以降)
社会開発協力部	計画課長	海保 誠治
医療協力部	計画課長	中島 行男
農業開発協力部	計画課長	斉藤 寛志(10年3月まで)
		松谷 広志(10年4月以降)
林業水産開発協力部	計画課長	坂本 隆
鉱工業開発協力部	計画・投融資課長	杉原 敏雄
国際協力総合研修所	調査研究課長	隆杉 実夫(10年7月まで)
		小澤 勝彦(10年8月以降)

アドバイザー

検討過程において、以下の3名からの助言を得た。

明治学院大学国際学部	教授	勝俣 誠
中部大学国際関係学部	教授	吉田 昌夫
国際協力事業団	参与	黒河内 康

タスクフォース

検討会にて示された方針等を受け、関連資料・情報の収集・分析および報告書の原稿執筆を行った。構成メンバー(12名)は以下の通り。

国際協力総合研修所	国際協力専門員	山形 洋一(主査)
国際協力総合研修所	国際協力専門員	杉山 隆彦
国際協力総合研修所	国際協力専門員	米山 正博
派遣事業部	派遣第三課 課長代理	石上 俊雄(10年5月まで)
		鈴木 唯之(10年6月以降)
社会開発協力部	社会開発協力第二課	吉川 正宏
医療協力部	医療協力第二課 課長代理	青木 利通
農業開発協力部	畜園課 課長代理	向井 一郎
林業水産開発協力部	計画課 課長代理	相葉 学
鉱工業開発協力部	鉱工業開発協力第二課	和田 康彦
国際協力総合研修所	調査研究課	篠山 和良(10年5月まで)
		甲口 信明(10年6月以降)
	調査研究課 Jr. 専門員	有木 香織(10年5月まで)
		三澤 祐紀(10年6月以降11年3月まで)
アイ・シー・ネット株式会社	シニアエコノミスト (コンサルタント)	松本 彰

オブザーバー

評価監理室	室長代理	外川 徹(現国総研人材養成課長)
派遣事業部	派遣第三課長	青木 澄夫(10年6月以降JICE出向)
国際協力総合研修所	国際協力専門員	加藤 和憲(現イラン派遣専門家)

事務局

国際協力総合研修所	調査研究課
-----------	-------

2. 調査手法

専門家の総合報告書を主な資料とし、インタビューおよび質問表による調査で細部を補った。資料の性質上、本研究では量的精度にこだわらず、定性的に現象の幅をとらえることに主眼をおいた。

2.1 材料

2.1.1 報告書類

『プロジェクト総合報告書』、『プロジェクト派遣専門家総合報告書』、『個別専門家総合報告書』を主な一次資料とした。この他入手可能なものについては『計画打ち合わせ専門家チーム報告書』や事例を扱った論文(主として『国際協力研究』誌所載)も活用した。個別解析のための案件は関連事業部を代表するタスクフォース・メンバーが関連セクター(後述)ごとに選んだ。案件選択にあたって以下の3点に留意した：

- (1) 専門家の協力活動に SSA 地域の特色が伺えること、
- (2) 当該プロジェクトの特性が今後の協力にも同様にみられ、その解析結果が役立つ可能性があること、
- (3) 原則的に 92 年度から 96 年度の間に終了した案件であること。

上記(3)のように 1992 年度以降に限った理由は作業量を制限することの他に、1990 年代初頭からアフリカ各国では冷戦構造崩壊、民主化、構造調整の実施など、政治、経済の大変革がおこり、これにともなって国際協力の政策や実施方法もそれまでとは大きく変化したことがある。本報告書では将来に向けての教訓を引き出すことを主眼とする立場から、便宜上 1992 年度以降の実績に着目した。

とはいえプロジェクトの中には名称を変えながら長年にわたって継続されてきたものがあり、それらについては活動を経時的に検討することも意義がある。一例として加藤和憲オブザーバーによる補論 3「ある技術協力の歴史を振り返るーサブ・サハラ・アフリカでの事例研究を踏まえて」を参照されたい。OTCA 時代から現在までの SSA におけるプロジェクトの全貌は表 3-2 に示した。

2.1.2 帰国専門家の意見聴取

担当事業部から推薦を受けた帰国専門家 10 名にインタビューもしくはアンケートによる調査を行った。質問の要点は以下のとおり：

- 技術移転にかかわる人間関係造り、

- 技術の適正化と定着、
- 業務の運営管理(特に小規模企業育成における財政など)
- 業務にかかわる組織制度造り(特に政策助言および計画指導型専門家の場合)
- 専門家の資質やアフリカ理解の方法論、キャリア形成についての意見

2.1.3 カウンターパートの意見聴取

タンザニアおよびガーナで現地調査を行い、幾つかのプロジェクトのカウンターパート(C/P)ならびに元C/Pから意見を聴取した。主な質問は、他のドナーによる技術協力との比較における我が国の技術協力が有する制度的特徴と、日本人専門家の態度などである。

2.1.4 外国ドナーの動向

英国 DFID へのアンケート調査を依頼し、技術協力の特性や専門家の資格、選抜などについて JICA の方法と比較した。その内容は適宜本文中に引用した。詳細は補論 4「UK Technical Cooperation to sub-Saharan Africa - Policy and Practice」を参照されたい。

2.2 分析手法

2.2.1 問題点の抽出

各事例から特記すべき問題と解決のための方法、ならびにその結果得られた成果をセットで抽出し、分析の対象とした。

2.2.2 背景の特定

それぞれの問題が起こる背景を特定するために、(1)地域単位、(2)技術協力、(3)業種(セクター)、(4)業務形態、(5)専門家のタイプ、(6)カウンターパートのタイプにより分類した。

地域単位

一般に JICA 派遣専門家が SSA 地域において業務上直面する問題は、地域の広がりレベルから、以下の 3 段階に区分できる。

- (1) super-regional : 途上国一般もしくは先進国も含めて共通するもの。主要なものとして中根(1986)が「途上国の社会特性」として列挙した以下の 5 点に着目した。
- カウンターパートとなりうる中堅技術者層が薄い、
 - 大学卒がエリート意識をもち、社会的にも一般民衆から乖離している、
 - 明確な分業体制があるなかで、人材は流動的に就業する、

- 権限が上部に集中し、上位下達が徹底している、
- 複合社会に根差した個人主義が発達している、

(2) regional

SSA に特徴的かつ共通のもの。これらは近代装置、伝統社会、人間関係に分けることができる。

(3) sub-regional

SSA 地域内のある限られた国や地域に特化されるもの。背景としては、旧宗主国による官僚文化、公用語、エスニシティー、宗教、家族や村落での合意形成の仕方、国際経済環境などが考えられる。

技術協力の三手法(要素)

本研究では「人造り協力」を平井(1989)による広義の「技術協力」と同義に捉え、その活動を以下の三要素に分けた。

(1) 技術移転

専門家が主として C/P と共同して適正技術の開発のために行う活動を指す。

(2) プロジェクト運営管理

プロジェクトにおいては主としてリーダーと調整員が行う業務で、分野別専門家による技術移転を達成するために必要な資金、人材、施設、機材・消耗品、情報等を用意するための一連の調整業務を指す。個別派遣専門家ではその職掌内で行う類似の業務を指す。

(3) 組織・制度作り

プロジェクト目標(個別派遣専門家の場合は TOR)を達成し、維持・拡大するために必要な当該国の関連システムやルール、組織、インセンティブ・メカニズム等の構築など、技術定着のために必要な基盤整備を指す。

セクター

プロジェクト技術協力については便宜上、以下に示す JICA 本部の旧事業部単位(新体制への移行は 2000 年 1 月)を適用し、個別派遣の事例もこれに準じて分類した。

社会開発(社会開発協力部担当)

保健医療(医療協力部担当)

農業および畜産(農業開発協力部担当)

林業および水産(林業水産開発協力部担当)

鉱工業(鉱工業開発協力部担当)

業務形態

セクターの区別よりも業務形態の差が大きな影響力をもつと考えられる事象については、以下のように分類し直した：

(1) 政策助言および計画指導型

相手国の大臣、局長級の C/P に対して総合的な経済開発政策の立案、選択、実行に関する助言を行う業務形態(政策助言型)。相手国の公務員に対して、省庁、地方行政レベルでの政策策定、施策の管理運営、制度、組織造り等に関して助言する業務形態(計画指導型)。

(2) 教育訓練および技術指導型

適正技術を教授、講師といった C/P から、一般に広めるために教育プログラムの作成や、実際に C/P に対して研修訓練等を行うことを目的とした業務形態。業務は、教室、現場で行われる(教育訓練型)。C/P に対し、独力で適正技術を実施運用できるように教授する業務形態。業務は主として教室や現場で行われる(技術指導型)。

(3) 研究型

相手国、地域の問題を解決するために、専門家と C/P が共同で研究を行い、問題解決の基盤となる学術的色彩の強い新知見を発掘する業務形態。業務は大学や省庁の関連研究所で行われる。

(4) 普及型

開発された技術を C/P を通じて、または専門家と C/P が協力して住民等に広め、定着させる業務形態、及び広める手段を開発する業務形態。業務は主として現場で行われる。

(5) 産業育成型

製造業者等が、適正技術を用いて生業ならしめることを目的として、製造業者等に技術移転する業務形態(政策助言や計画指導の場面での地域産業振興等を目的とする助言、指導も含む)。業務は、現場、オフィス等で行われる。

2.2.3 プロジェクト事例分析シート

プロジェクトごとに特記すべき問題点と解決策を選びだし、地域単位ならびにセクターの特性に従って配置し、プロジェクト事例分析シートと名付けた。「問題」と「解決法」をそれぞれ規定する地域単位が異なるときは、より特異的な方に従って分類した。

2.2.4 背景による再分類

プロジェクト事例分析シートに記載された問題・解決策群を、2.2.2. で述べた背景に従ってそれぞれ検索し、プールした結果について一般化を試みた。専門家報告書の記載およびヒアリングを通じて得た情報のなかで、一般化するよりも生のままで伝えたほうが他の専門家や職員の役に立つと思われる記事は囲み記事とした。囲み記事の情報源には、プロジェクトの専門家、ミニプロ専門家、企画調査員を含むが、個別派遣専門家報告書によるもののみ、その要請背景ならびに業

務内容について巻末「個別派遣専門家概要」に記載したので各自参照願いたい。囲み記事の中には編者らが必ずしも同意していない意見も敢えて採りあげ、本文中で反対意見を述べてある場合もあるので注意されたい。

3. 地域特性

3.1 途上国に共通する特性(Super- regional)

プロジェクト事例分析シートに記された問題意識の大部分が、途上国に共通するもの、特に相手国の人事制度とC/Pの勤務態度に関する不満であった。本節ではSSAについて論じる前にこうした途上国に共通する職場環境について考察する。中根(1986)が指摘するように、流動的で個人主義が発達した途上国において、以下に挙げるような不満はある程度初期条件として受け入れねばならない。専門家の報告書に現われた解決策には、日本的共業環境を作り、C/Pの態度を変化させようとする能動的なものと、相手側の集団の中に自分の「場」を見つけようという受動的なものに分けることができる。

3.1.1 人事体制

中堅技術者層の不足

C/Pが予定通り手配されないことがプロジェクトの阻害要因としてしばしば報告されている。中堅技術者層が薄いことによるC/P向け人材の不足は、途上国一般の特徴であるとはいえ、特にアフリカにおいて甚だしい(中根(1986))。またアフリカでは、構造調整の一環でポストを減少させる傾向にある。この問題が近い将来解決される見通しはなく、今後とも構造的な問題として認識しておく必要がある。対処法として関係機関へ働きかけたという記述が多いが、最大の原因である公務員の給与の低さを是正できないため、その成果は不十分かつ一時的なものでなかった。

C/P不足を補う方策の一つとして専門家が役務代替を行ったケースが、ザンビア・職業訓練やケニア・ジョモケニヤッタ農工大学ディプロマ課程等で報告されている。マラウィ・在来種増養殖研究計画では国内の他センターの情報を入手し、人材発掘に努めた。ガーナ・野口記念医学研究所では、技術者の新規雇用が困難なのでC/Pが核となって大学や病院などの技術者を巻き込んだ共同研究体制を模索したが、その成果は十分といえない。医学研究をテーマとするプロジェクトでは、臨床と教育の現場との間で人材の交流を行うには、待遇の差異が障害となることが観察された。

各自の個別な技術の移転にこだわらず、平井(1989)のいう「広義の技術移転」に切り替えた例も少なからず報告されている(「6.1 技術移転手法」参照)。ケニア・人口教育促進の例では、技官クラスのC/Pの不足を補うために、より上部と共同して普及計画造りを行い、下部に向かっては普及員の組織化や訓練を行い、またパイロットエリアの自治体や住民組織との協力を積極的に行うなど、C/P機関全体を視野にとらえたシステム管理が重視された。業務には人的ネットワークの確保・拡張が必須となり、リーダーや調整員が外部との連絡・交渉に努力したことが報告されてい

る。個別派遣専門家では、一般に一人でC/P機関全体を相手に働かざるをえない状況から、ネットワーク造りに積極的であった例が多く見られる。特に専門家離任前には、業務の持続性確保のためにC/P機関以外の組織を巻き込むことも必要となる。タンザニア・マラリア対策専門家は、離任前に技術マニュアルを執筆するにあたって、スイスの関連プロジェクトに原稿の校閲を依頼したり、WHO原案のマニュアルを改訂して保健省、WHO、JICAの共同出版物として定着させるなどの工夫を行った。

技術者の流動性

技術移転を行った相手(C/P)が転出して、C/P機関に移転技術が定着しない、ということも報告されている。対策としてC/Pの処遇を改善することが試みられているが、給与を上げることはできないので、研修などをインセンティブにしている。だが皮肉なことに研修はその後C/Pが転出するのを助ける要因ともなりうる。逆にこれを阻止しようとする、C/P側から「プロジェクトに縛りつけておいて、昇進の機会を与えない」と不評を被ることもある。国家を対象とした「人作り」と個別プロジェクトのための人材確保とでは人材に対する考え方が異なり、現場における恒常的な緊張の一因となる。

囲み記事：C/Pへのインセンティブ

C/Pが昇級、職場異動、転職という事態が多くあった。専門家はC/Pの異動や離職防止に関して人事、予算、政策の権限を全く持たないため、C/Pを引き留める手だてがなかった。そこで現地業務費を使って、セミナー・ワークショップを開催したり、レポート作成、翻訳にC/Pを引き込み、C/Pの意欲を引き出すこととした。これは金銭的ないし業務実績にかかるインセンティブでもあった。一方で日本への研修を活用することとした。日本での研修に参加するC/Pには、事前に本人に研修帰国後の業務実施計画を立てさせ、その計画実施には責任を持ってあたる旨文章に残し、業務の継続についてコミットさせた。さらにC/Pの上司にも、研修中の空席を埋める人材の配置や研修に行ったC/Pのポストの確保を約束させた。(マラウイ・経済開発計画)

分業体制

途上国において大学出身者が、社会的な意識やライフスタイルにおいて、一般とは異なった階層を形成していることは、日本的平等社会の常識では受け入れにくい。技術をもつ同国人に対して大学出身のC/Pが威張っているなど、C/Pのエリート意識に対する批判は特に普及分野で先鋭に現われている。C/Pが農民に接するときの態度を高慢であると批判する記述が、日本人専門家の報告書に散見された。ケニア・社会林業訓練プロジェクトでは「頭でっかちなC/Pの洗脳が必要」と考えた専門家は、常にC/Pに情報を与え、C/Pと共に技術開発を行う姿勢を続けた。詳しくは「6.3 組織・制度造り」参照。

ガーナ・野口記念医学研究所の報告ではガーナの医学界を「日本以上の学歴・資格社会」と観察している。ホワイトカラーとブルーカラーでは業務の内容が異なるだけでなく、互いに異なる社会階層に属し、給与体系も著しく相違する。ケニア・感染症研究対策ではC/Pである研究者が直接実験に携わらず、より下位の技術者に任せるため研究の能率が悪い、と報告している。また上意下達の雰囲気では研究を活性化するための自由な議論がしにくく、下からのアイデアを汲み

上げにくいことも両プロジェクトから報告されている。

囲み記事：「オフィサー」は手を汚さない

博物館のオフィサーたちは自分たちの手で何かを作ったりすることは、したがない傾向がある。そういう作業は技官達がすべきものだと思っているようで、オフィサーたちに技術指導を行う時に、これが大きな障害になった。(ケニア・博物館教育)

囲み記事：技術に無縁な「オペレーター」がいる

技術者はエンジニアとオペレーターにはっきり区分されているが、スタジオで番組制作に携わっているのはオペレーターであり、アーティストオペレーターという仰々しい名前が付いているものの、いわゆる技術とは無縁の人達である。日々の放送では、ちょっとした技術的知識や気配りがあれば防げる人為的なものが多いにも関わらず、オペレーターの感性では放送事故には相当しない。あるエンジニアが見かねて、専門家にその対策について相談を持ちかけてきた。なぜ直接、指導しないのかと聞くと、所属先が違う(エンジニアは技術局、オペレーターはテレビ局所属)ため、困難との答え。専門家も見かねて、オペレーター諸氏にアドバイスするが、「判っている」というのみで一向に改まる気配がない。修理や整備の技術的な問題と異なり、所属の違いによる縄張り、また感性や価値観が絡んでおり、生活に深く根ざした国民性の問題でもあるため、一朝一夕に改めるのは困難というのが実感である。(セネガル・放送技術)

分業の結果としての「組織への忠誠心の低さ」を、「遅れた状態である」と見る傾向は、専門家にしばしば見られる。上記の囲み記事にあるように、「国民性」という表現も珍しくなかった。しかし相手国の上位下達を事実として受け入れれば、意思決定権者との協力関係を良好に保つことによって、「上意」に対して影響力を行使することができる。C/P 機関の上部とのコミュニケーションに必要なのは、論理的説得ができ、相手に「知的満足」を与える能力である、との意見も僅かながら見られた。

囲み記事：旧宗主国の悪い遺産が今も残っている

人間関係に関することでもいつも意識したことは、専門家、カウンターパート、助手、ワーカー間での命令系統の統一である。例えば、日本人的感觉で、専門家がワーカーに簡単な仕事を依頼しても、その仕事はワーカーからしてみれば、直属のドクターから直接指示されたものではないために承諾されないケースが多かった。旧宗主国の悪い遺産が残っている。(ザンビア・家庭燃料研究開発(七輪製造))

3.1.2 C/P の勤務姿勢

勤労意欲が低い

C/P の働く意欲が低いという観察例は多く、それに対する専門家からの解釈には、経済的理由と文化的理由とが見られた。

経済的理由とは端的に給与が低いことである。そこで動機付けの方法として謝金を提供するなどの方法が工夫されている。特異な例として象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画ではC/Pの宿舍の建設が効を奏した。これらローカルコストに関わる問題は「6.2.1 資金管理」で詳しく論ずることにする。

文化的理由は「C/Pは個人主義的な考え方が強く、組織に対する忠誠心に欠けている」(マラウィ・在来種増養殖研究計画)に代表される。民族的複合社会では、個人の働きリズムやインセンティブが各人の社会的背景に影響されることは、中根(1986)の指摘にもあるが、専門家には理解し難いようである。C/Pとともに学習会やワークショップを開き、文献講読を行うなどして、専門家が技術者としてC/Pを啓蒙する方法は、日本の技術協力の特徴の一つに数えられよう。囲みに引用したように、C/Pの業務態度への不満を「国民性」と決めつける見解は極めて多くの報告書に見られたが、様々な国民がひとつの「国民性」を共有するというのは論理的でなく、少数派である日本人の勤労意欲の高さこそ、そう呼ばれるにふさわしい。いずれにせよ「国民性」という言葉は安易に使わないことが賢明であろう。

囲み記事：C/Pに能力があっても、やる気が欠如している

「やる気」が欠如しているといっても、能力がないわけではない。その証拠に、研修に関することや、技術者試験など自分に関することは一生懸命やっている。(ケニア・橋梁工学)

実務に疎い

C/Pが書物の知識ばかりあって現場の経験に乏しいことは、日本の技術者や研究者から問題視されてきた。日本人専門家による解決法は、大きく次の3つに分けられる：(1)制度上のC/Pより下位にある技能者を、事実上のC/Pとして扱う、(2)率先して現場で汗を流しC/Pを巻き込む、(3)1人のC/Pに対する狭義の技術移転にこだわらず相手のシステムの中で広義の技術移転を行う。

ケニア・社会林業訓練では、一部の業務についてC/Pよりも下位にある現場技術者の技術習得が早かったことが報告されている。ガーナ・野口記念医学研究所では、技術者より下の技能者(臨床検査等)のレベルからも本邦研修員を受け入れ、「適切に評価した」と報告されている。これは一部の有能なC/Pが本邦研修を独占して複数回参加する傾向に対する歯止めとして注目されたが、現地調査によれば「相手国の社会構造を乱し、えこひいきを助長するもの」として現地では不評であった。象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画では、長期訓練生OBが普及活動計画を作成し、プロジェクトによる支援を要請してきたので、専門家が現場に出向いて指導するまでに協力関係が育った。

JICA専門家が率先して現場に赴き、C/Pが渋々それに従う、というケースも幾つか報告されている。マラウィ・在来種増養殖研究計画では当初オフィスワーク志向型だったC/Pが、育成魚の成長や種苗生産による稚魚獲得など、プロジェクトの具体的成果を見るにつれて、フィールドの面白さを知った。サントメ・プリンシペ・小規模漁業振興計画でもC/Pが専門家に従ううちに住民と接触する手応えを覚えた、と報告されている。これらは日本型「人作り」アプローチの長所に数えることができる。ただしこのようなアプローチが有効であるためには、専門家とC/Pとのあいだに十分な信頼関係が構築されていなければならない。いわゆる成功した専門家の多くが、まず相手のペースに合わせ、個人的な関係の構築に努力したことを報告していることは、特筆に値する。人間関係に関しては、「3.2.4 融通と相互扶助を重んじる人間関係」も参照されたい。

「プライドが高過ぎて日本人専門家の指導を受けようとしなない」という記述が職業訓練で2例見られた。これに対するC/P側の反論は記録されていないが、職業訓練では、宗主国のカリキュラムへの絶大な信頼の上に成り立っている、というのが実情ではないだろうか。「プライドは自分の地位と、職場の文化システムに支えられるものであって、個別の技術や知識の程度に依存しない」という考えは途上国において一般的である。

日本人専門家が技術者に徹するあまり、管理職らしいスタイルをとらないことに対して、C/Pの側で、不信と軽蔑の念を抱くことは、途上国でしばしば観察されることである。語学能力の低さも専門家への過小評価の理由となる。専門家の側でC/Pの欧米的業務姿勢に呼応し、成果を挙げた例として、ケニア・人口教育促進が挙げられる。専門家は現場の技能だけでなく計画立案段階からC/Pとの対話を重視し、専門家自身が文章、図示、口頭での表現に関する技術を磨く努力をした。

知識や技術を独占したがる

C/Pには「個人が獲得した技術は個人に帰属する」という意識があり、より好条件の勤務先があればそこに移ることにためらいがない。専門家の報告書ではこのような振る舞いに出るC/Pを「利己的である」とする記述がしばしば見られるが、人格の問題に帰すのは妥当でなく、上述のような文化の違いに帰すべきであろう。専門家が日本の業務慣習に従って、知識の共有を前提とした協同作業を行う努力も、多く観察された。ガーナ・野口記念医学研究所では、現地人スタッフに「技術を共有する」という思想がなく、また組織への忠誠心が薄いため、技術移転が非効率になった、との指摘があり、その解決策として各種セミナーなどを開催することによって技術情報の所内公開を進めた。職場内にセミナー室や食堂など協同の場をつくり、スタッフ会議を定期的に関開などの方法がとられた。このように場の共有、情報の共有というアプローチに加えて最近ではプロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)手法の導入による目的、目標の共有が注目されつつある。

3.2 SSAの特性(Regional)

アフリカの特徴と一般に認められているものの中には、質的にアフリカ以外では殆ど見られないものと、途上国全般に見られるがその程度がアフリカにおいて大きいものとが含まれるため、以下の記述は部分的に前節と重複することになる。ここでは(1)貧困、(2)ヨーロッパ的な官僚制度、(3)エスニシティーを基盤にした伝統社会、(4)融通と相互扶助を重んじる人間関係の4点にまとめて論じる。なお、この節並びに次節を執筆する背景となったアフリカの政治・経済・社会・文化的特徴については補論2を参照されたい。

3.2.1 貧困

世界のLLDCの大半がアフリカに集まっていることから明らかなように、SSAにおける貧困

の度合は途上国平均からみても大きい。多くの国において農業が基幹産業となっているが、気候変動の影響を受けやすく、極端な場合凶作や飢饉に至る。Harrison (1987) , "Greening of Africa" で強調されているように、このような状況下では、農民は経験的に、増収よりも最低収量の安定を重視する。気候の変動がインフラストラクチャーの不備と重なり、生活条件は途上国一般と比べてさらに厳しい。年に1-2回の雨季と乾季とが交代する地域が殆どで、雨季には洪水や道路の遮断、落雷による停電、電話線が濡れることによる電話の不通などが起こりやすく、コレラや腸チフス、マラリアなどの流行が盛んになる。乾季には断水、水力発電不足による停電などがおこり、また機械類は砂塵により故障しやすくなる。また国内産業が未発達なために、生活物資の多くを輸入品に頼ることになり、その結果物価は高い。これと関連してインフォーマルセクターの重要性が挙げられる。

SSA は IMF ・ 世銀の構造調整の影響を最も深刻に受けた地域でもある。構造調整融資 ・ 貸付(SAL; Structural Adjustment Loan/Lending)は、1979年に途上国の直面する累積債務等の経済困難に対処するために、IMF ・ 世界銀行のよって始められた。具体的には、中期的なマクロレベルの経済構造問題の解決を図るために、途上国と世銀が協議により構造調整計画を策定し、途上国がこの計画に盛り込まれた制度改革や政策の変更を実行することを条件に、その達成度に応じて段階的な金融支援を与えるというものである。

構造調整の JICA プロジェクトに対する影響も甚大である。例えばガーナには、農業補助金と関税の撤廃の結果、国内生産の米がタイやベトナムからの輸入米との価格競争で後退しつつある。また公務員の定員削減により、JICA 研修員のプロジェクト C/P が解雇され、帰国後の就職先がない状態も見られた。また政府としては定員削減要求に人数を揃え、しかも退職金などの支出をできるだけ少なくするために、下位の職員や労働者を解雇する結果、上位の高齢者を却って温存することになった。C/P 機関である公社、公団が民営化されたケースや、C/P 機関の中の多様な業務のうち、普及業務が廃止になった例もある。

アフリカの貧困は専門家と C/P との関係にも影響を与えている。公務員である C/P は生活するに十分な給与を得ていないため、副業が常識となっているが、一般に専門家の側でそのことに対する認識や同情は少ない。現地調査において「日本人の勤労意欲は尊敬に値するが、彼等のように十分な給与を得ていない我々に、その真似はできない。空腹では力がでないし、家族を養う心配をしながらは仕事にも専念できない」という感想を、多くの C/P から聞かされた。

3.2.2 ヨーロッパ的な官僚制度

ヨーロッパによる対アフリカ植民地化の歴史は、中南米、アジアにおけるものと比べて短く、実質的に1世紀に満たない。独立後の半世紀を含めても、近代的官僚機構の発達に費やされた時間は短く、官僚を輩出する社会階層は、現在ようやく形成段階にあると考えてよいだろう。しかも植民地以前の行政機構が未発達であったため、植民地化されると同時に宗主国の官僚制度を無抵抗に受け入れざるをえなかった(エチオピアのように植民地以前から行政機構の歴史をもつ国につ

いては、補論1および「3.3.3 植民地以前からの行政制度」を参照されたい)。他の途上国での業務経験をもつ日本人専門家の目にも、アフリカの官僚機構は「宗主国べったり」であると映ることが多い。

ここではヨーロッパ的官僚制度の影響として、(1)文書重視、(2)身分制度について検討する。

文書重視

SSAにおける公用語の大部分は植民地時代の宗主国の言語であり、特に教育・技術用語は殆ど全てヨーロッパ語で占められている。言語と文明が同一視されやすく、あるタンザニアの研修員は日本の印象を、「英語のできない人達が車を動かしている。英語抜きでも文明は可能なのだ」と語った。この発言は英語やフランス語に熟達していない日本人専門家の技術力や判断が正当に評価されにくい素地を示す一方、本邦研修による文化刺激の意義を語るものとして注目される。

言語能力のなかで特に重視されるのは文書作成能力である。官僚とは英語やフランス語で官僚的な文章が書ける人間を指す、といっても過言でない。コロボプラン以来日本からの「長期専門家」派遣では、言語より技能が重視されてきた。最近「政策助言型」専門家が増えつつあるが、ヨーロッパからのアドバイザーに比べれば、日本人専門家は文書能力が低だけでなく、業務態度においても文書を軽視しすぎる傾向がある。ケニア・人口教育促進の報告書にあるように、計画書が完成されないうちにプロジェクトが開始される日本の進め方はC/P側に理解されにくい。プロジェクトを実施しつつ計画の微調整をすることはある意味で現実的対応と呼べるが、C/P側を巻き込むためにはより一層文書作成能力が必要となる。

ヨーロッパからの対アフリカ人材派遣の原形は植民地時代に確立され、統治のための政策や計画立案を目的にエコノミストの活躍が顕著だった。宗主国から派遣された人材(Expatriate)の中には、独立後もジェネラル・マネジャーとしてアフリカに残留し、マクロ経済や担当セクターに関する助言を行う者も多かった。OSAS(Overseas Service Aid Scheme)と呼ばれる一種のコストシェアリングの協定に基づき独立後も継続して旧植民地国で雇用された、「長期派遣専門家」と和訳される人材の多くがこのタイプに属す。最近では当該国の行政企画能力の発展を阻害するものとして、このような「長期専門家」派遣は批判を受けるようになり、その人数が削減されつつある。我が国でもそれに影響を受けて「日本人専門家の任期も短縮すべきである」という議論がなされることがあるが、日欧それぞれ「長期専門家」の起源や性格が異なるので、同列に論じるわけにはいかない。ガーナ・灌漑開発センター(ミニプロ)では、最初の2代の所長に日本人専門家が任命された。ドナー側がプロジェクトリーダーを派遣して財務管理をするのが、ガーナにおいて常識となっていたためである。

身分制度

中根(1986)が指摘する途上国の特性の一つ、「中間官僚層が弱く、中央官僚が農村から乖離している」という点は、アフリカにおいて特に顕著で、日本人専門家にとって馴染みにくい現象といえる。専門家とC/Pと間の意識のずれは、普及型業務において顕著に現われている。JICA専門家が

率先して農民に近づき、C/P が最初は渋々それに従う、というケースについては前述のとおりである。日本的な「謙譲の美德」が東南アジアに比べて通じにくいことから、アフリカ向け専門家には「はったり」が必要だ、という報告が散見された。個別派遣専門家では欧米人との対人関係を重視する例が見られた。

3.2.3 エスニシティー(民族的同一性)を基礎とした伝統的社会

エスニシティーの現状

アフリカの伝統社会では自己の所属するエスニック・グループに対する帰属意識が非常に強く、国家への帰属意識は相対的に低い。日本人専門家の報告ではC/Pに対して「利己的である」と判断する傾向が認められ、その根拠として3.1.1の「分業体制」の項で説明したことの他に、日本人と比べた場合の国家への帰属意識の低さが挙げられる。しかし彼等のエスニック・グループへの帰属意識に目を移せば、自分が所属するグループに奉仕する精神が強く表れているとも言える。またSSAにおける国民国家の形成は他の地域と比べて遅いと考えがちだが、さまざまなハンディキャップを考慮すれば、むしろ相対的に早いスピードで進んでいるという見方も成り立つ。エスニック・グループへの帰属意識と忠誠心に注目することによって、専門家はC/Pに対してよりポジティブな評価を下すことができよう。

専門家にとって重要なことは、「国民性」で片付かない問題を全て「エスニシティー」で理解しようとするような、ステレオタイプに陥らないことである。いわゆる「部族主義」について、多くのアフリカ人はこれを無くすよう努力をしているので、専門家があからさまに口にすることは避けるべきである。「tribe」という用語も避けるほうがよく、最近では「ethnic group」が用いられている。一部のエスニック・グループが官僚、軍人などのポストを独占する現象は、多くのSSA諸国で見られるが、総じて「アフリカ人は個人としてエスニシティーを意識しつつも、それを集団の意識のうえに顕在化させないよう注意している」という理解が妥当であろう。現在しばしば報道されるアフリカの「部族紛争」についても、結果として見えやすい図式であるために喧伝される傾向が強く、実際に「部族対立」が紛争の原因ではないことが多い。一方、外部からの経済援助はある種の「非日常性」として「部族意識」を顕在化させる契機ともなりうるので、専門家の職種によっては注意を要する。

囲み記事：罰則の施行は外国人に任せたい

タンザニア人がタンザニア人に対して「ディシプリン」を発揮する場面は極めて稀で、むしろ外国人の中立的な立場を利用して代行させようという意図が感じられた。例えば都市郊外で農業を行うことはマラリア蚊の発生源になるため法令で禁止されているが、現実には禁止が守られていない。どうしたら守らせるようになるかをC/Pに尋ねたところ、「ドナーの力で守らせればよい」という答えが帰ってきた。タンザニアではドイツ統治時代のディシプリンの厳しさは、いまだに古老の間で語り草になっている。(タンザニア・マラリア対策)

一般に近代組織を効率的に運営するためには、職員の登用や待遇における機会均等、能率主義、信賞必罰などが原則となるが、アフリカの近代組織ではこれが徹底しにくい。出世頭の公務員は

自分の親戚やエスニック・グループに対して恩恵を施すのが当然と考えられており、ある程度のネポティズム(縁者ひいき)は慣習として広く受け入れられている。日本人専門家がこれを糾弾するあまり、他のグループを巻き込もうとすれば、かえって与野党双方を敵に回すこともありうる。またアフリカでは一般に罰則の適用を嫌う傾向が見られる。その理由は、同一グループを罰すれば「不人情」と非難され、異グループを罰すれば「部族主義」と糾弾されるという、二重の束縛からであろう。

囲み記事：人材配置にはエスニックな問題を無視できない

中央アフリカ人は一部の知識人を除いて愛国心よりも、自分はどこ生まれの、また家族はどこのエスニック・グループであるかという誇りの方が強い。従って専門家は技術指導を行う場合もエスニックな問題を理解して複数のC/Pを適材適所に配置する必要があった。地方での長期滞在では集団の中での業務の分担だけでなく、酒の場での話題なども気にかけてねばならなかった。(中央アフリカ・ボーリング技術)

現代の都市生活ではエスニックな服装をすることは少ない。いわゆる「民族衣装」と呼ばれるものも、実は広域に共通しているものが多く、特に西アフリカにおけるイスラム教徒の装束はかなり統一されている。

エスニシティーをあらわすものとして、西アフリカでは顔などにグループを表わす傷をつけていることがある。そのうち「言語」はエスニシティーを最も端的にあらわすものである。タンザニアのスワヒリ語のように非ヨーロッパ語が公用語として全国的に統一されている例は少なく、職場で官僚が用いるのは英語、仏語などのヨーロッパ語である。専門家が特定の現地語を話すことは、他のグループにとって愉快ではないとして嫌われることもある。特にガーナのように幾つかの有力な現地語が競合している国では注意を要する。

コミュニティ・リーダーの役割

伝統的村社会での意思決定の方法として、長老や家長集団による合議制が厳然としてあることは、特に普及に係わるプロジェクトで見落とせない。技術移転の直接対象ではないからという理由で長老を無視すると、住民の協力が得られなくなる場合がある。このような傾向はアジアを含めた途上国の農村に共通したものと考えられる(インドネシアでは入村式が行われる)が、近代組織の歴史が短いSSAにおいて、特に重要視されねばならない。

囲み記事：村長に仁義を切らねば、村民からそっぽを向かれる

専門家が赴任した当初、C/Pを連れて海に出ると周囲の漁船が離れていった。理由を探るために漁民にヤシ酒を飲ませた末に教わったのは、「村長に仁義を切らねばいつまでも無視されるだけだ」ということだった。あらためて村長に贈り物などをして認知されてからは、他の漁民からも仲間として扱われるようになった。(サントメ・プリンシペ・小規模漁業振興計画)

伝統的意思決定方法には、参加者の家系、年齢、階級、性別、学歴等が複雑に絡み合っていて、外部者には分かりにくい点がある。専門家は機会を捉えて会議の進め方などをじっくり観察しながら、その基本にあるルールを洞察しなくてはならない。「アフリカ=未開」という偏見を捨て、ア

フリカ特有の民主主義があるという前提をもつことは、技術協力業務にも有益であろう。リーダーの意見を代弁するスポークスマンの伝統も、普及制度等に応用できる。また一見近代的に見える地方自治体行政もよく観察すると、伝統的な社会構造が見え隠れすることがあって興味深い。

囲み記事：「首長制」の長所と短所を把握する

ガーナには伝統的な階層構造を持つ首長(チーフ)制が根強く残っている。首長制には、伝統を維持したり、警察や裁判所に代わってもめごとや争いを解決するなどの長所もあり、これにより治安が他のアフリカ諸国と比べ良好に保たれているといえる。反面、チーフに全ての権限が集中するため、民主的な合議や分権といった考え方が国民に定着しにくく、また国民も権力を持つ者に依存し迎合することに疑問を感じていないか、諦めを感じているといった弊害も見られる。(ガーナ・情報処理)

地域のリーダーシップは必ずしも「氏族制度」で一本化しているわけではなく、多重並存的であることが、灌漑グループなどの観察で知られている。タンザニア北部の伝統的灌漑グループでは、村落における多くの氏族の混住が進んでいるため、グループのメンバーには多くの氏族成員が入込み、用水管理者には、用水利用者の互選で有能な人物が選ばれる。また一農家が幾つもの灌漑グループに所属していることもある。一つの村でも教会や政党によるリーダーシップと、長老の権限とが共存し、微妙に棲み分けていたりする。日常生活や価値観の共有という面では、エスニックグループより更に下位の血縁関係やクラン(氏族)の結びつきで捉える方が妥当な場合も多い。

ジェンダー

SSAにおいて男女の社会的役割や権利には格差が存在する。男女それぞれ別個のコミュニティーを形成し、独自の文化的伝統を継承する場合もある。特に普及分野の協力では地域の社会における男女の社会的役割や権利の違いを知っておく必要がある。夫婦の間で土地や財産の権利が異なる例がある。

囲み記事：主婦対象にはヤギ銀行よりアヒル銀行が有効

零細漁業振興で協力していた専門家は、漁獲が増えると男が漁獲を売って得た金で他所に女を作るといふ家庭問題を観察した末、婦人層を助けようと試みたが、婦人に直接金銭を与えると「おれの女房を買った」と誤解され、与えた金を夫が暴力で奪うなど、逆効果であることがわかった。現金のかわりに「ヤギ銀行」を試みたところ、ヤギは飼育が難しく、繁殖力が弱くて資金増につながらないうえ、「大動物は男のもの」という通念があるため、男が殺して食べてしまう。そこで「アヒル銀行」に切り替えたところ、アヒルは飼育が楽で繁殖サイクルが短い上、「部落の共有財産」とされ、男に強奪されることもなかった。家畜には通貨のような価値変動がないことも貯蓄に向いている。「アヒル銀行」創設によって女性が初期の資金を得た結果、夫から漁獲を購入して売りに出ることで経済的に自立しただけでなく、妻が夫に対して貸付も行うようになって発言権が強まった。同専門家が「アヒル銀行」計画によって女性の地位向上や経済的自立を助けたことは、多くの男性にも歓迎され、「良い人、信頼できる人」と評価され、以後の男性相手の技術普及を容易にした。(サントメ・プリンシペ・小規模漁業振興計画)

ジェンダーの問題に対してアプローチを間違えると逆効果を生むこともある。タンザニアのタンガ(Tanga)州で、アイルランドのあるNGOが地元女性グループにココヤシの搾油機を供与した際に、「この搾油機は女性のため」と強調したため、これに反発した男性は妻たちに対してココヤシの販売を拒否した。このプロジェクトは一旦頓挫したが、村長(男性)の仲介で開始される

ことになった。ココナッツの搾油のような単純な産業ですら原料の所有権や男女の地位、村長の権威などの問題が複雑に絡むのである。

近代装置と伝統社会をつなぐ機構として NGO が注目される。既存のものは教会関係が多く、その対象となる住民について地域的、社会的なバイアスがありうるので、事前の調査が必要である。

魔術信仰

アフリカではかなりのインテリでも魔術を信じている。特に農村においては呪術(いわゆる黒魔術)が私的制裁の手段として強く信じられ、変死の噂話には事欠かない。住民は一般に呪いの種となるような恨みや妬みを避ける知恵を身につけていて、正義や公正は二の次となる。このことを知らずにプロジェクトの効率化のために「信賞必罰」を励行すると、罰された者が恨むだけでなく、褒められたものが周囲から妬まれ、結果としてプロジェクトの運営に支障をきたすことがあるので、C/Pらの意見を十分に聞いたうえで行動を起こすことが勧められる。

3.2.4 融通と相互扶助を重んじる人間関係

アフリカ的な生活感覚を理解することは C/P との人間関係を構築する上で必須である。次項で述べるようにアフリカ的生活は多様である一方、共通点も少くない。川田(平凡社『世界大百科事典』「アフリカ」の項)は黒人アフリカに共通する特徴として、「日本的まじめさを笑いとはしてしまふ巧みな方便とおおらかな生活力、粘度の高い時間の流れ」を指摘している。これら3点は専門家にとってアフリカで仕事をすることの難しさと楽しさを代弁していると言えよう。以下この3点をエントリーポイントとして話を展開する。

巧みな方便

日本人がアフリカに適應できるかどうかは、多かれ少なかれ「日本的まじめさを笑いとはしてしまふ巧みな方便」を愛せるかどうかにかかっている。専門家報告書に「日本的にこつこつ働く真面目さがストレートに通じない」、「謙虚でいるよりユーモアやはったりが必要」という観察が多く報告される。逆境にめげず、善悪是非に拘らない人が、アフリカでは「できた人物」と評価される。

日本的に表現すれば「腹芸」、「清濁あわせ呑む」、「話しがわかる」といった要素が、アフリカにおいても人間関係造りに有効である。酒やスポーツを通じて自分を晒け出すことが、人間関係造りのきっかけとして有益だった、と語る専門家は少なくない。ある専門家は青年海外協力隊員時代にスワヒリ語でいう「ウジャンジャ」を身につけたことが、タンザニアでの業務を円滑にする鍵になったと語っている。「ウジャンジャ」には「いい加減さ」という意味の他に「なんとか按配をつける知恵」すなわち「方便」の意味も含まれている。アフリカ人の方便を彼等と共に楽しむことができるようになると、「話しのわかる奴」とみなされ、業務における人間関係も円滑になるのであろう。

SSAで専門家は技術者である以上に、知恵者であることが期待される。C/Pの要望や質問に対して即座に答えやヒントを出し、わかりやすく説明できる能力が評価される。無文字文化の伝統から、喩え話や諺も歓迎される。また他人の困難を引き受け、豊かなユーモアで解決できる人が尊敬される。一般にユーモアの効用は、(1)相手の心を和ませて交渉を有利に運ぶ、(2)困難な状況を乗り越えるときの気持ちを整理する、などが挙げられるが、SSAではさらに(3)成熟した信頼に足る人物だと評価される、という側面が見逃せない。議論の場で自分の意見を一方的に押し付けて説得したつもりでも、議決が守られないことがしばしばあるが、相手の言い分をよく聞いたうえでユーモアを交えて説得すると、主張が通りやすくなる。

SSAに広く分布する「ウサギとハイエナの民話」は、文化的英雄であるトリックスター(いたずら者)が民衆の心のなかに住みついていることを示す(山口(1971))。東アフリカにおいて村同士のいざこざを調停するのに使者として選ばれる人物は、トリックスター的な常軌を逸した異能の人であることが多いというという指摘もある。技術協力における新しい文化の創造もしくは導入においても、その推進者はある種のトリックスターであることが期待されるのではないだろうか。専門家に期待されうる機能の一つとして考慮に値しよう。

アフリカ人C/Pの業務の進め方を観察していると、研修や会議の準備などをぎりぎりになって開始し、それでもなんとなく辻褄を合わせてしまうことが多い。アフリカでの技術協力の経験豊かな日本人専門家に共通した態度は、計画段階で助言をするが、準備や実施はもっぱらアフリカ人にまかせる、というものである。もっともアフリカ的按配がつねに功を奏するとは限らず、出張に出かけてみたが山中でガス欠になった、などという話もあるので、それなりの予防措置は必要となる。

囲み記事：実物を複写できれば設計は不要

アフリカ人が一般に計画よりも実施上の工夫に巧みであることを知るのには重要である。例えばアフリカ東海岸で行われている小型木造船の建造では、設計図を用いず、古い船の竜骨のカーブを一つずつ針金に写し、そのカーブにあった材を選び出して整形する。それも1艘の船に必要な竜骨を最初に全てそろえるのではなく、有り合わせのものでできるところまで順次作業をすすめるのである。このような一見無計画なやり方は、日本人の理解を超えることであるが、「過去において大きな支障のなかった方法を信頼する」という意味では立派な文化であり、今でも継承されている。(タンザニア・マラリア対策)

囲み記事：C/Pは議論を楽しむが作業計画を立てるのは不得意

システムの運営方法について打ち合わせや議論をする時、C/P間で非常に白熱した議論が展開され、もともと表現力の豊かな現地の人々は延々と議論を楽しむかのように話し合いをしている。ところが、議論の後、話し合いの結果をもとに、次の作業の計画を立てるということをしない。専門家が彼ら現地スタッフの作業計画を立てるところまでフォローしてあげないと、ただ議論を楽しむだけに終わってしまい、作業の進捗が全く見られないと言う状況に陥ることがあった。(ケニア・コンピューターベース)

おおらかな生活力

アフリカでの生活環境は東南アジアなどに比べても厳しく、「食べものや清潔感に無頓着な人物がアフリカ向き」と答える専門家も多い。派遣される国や地域によって差はあるものの、タフな体

力と精神力は概して必要とされる。逞しさの一要素として、「くよくよしないおおらかさ」が挙げられよう。仕事の面でも多少の失敗を恐れずにチャレンジしていく人が、相手に受け入れられやすく、成功を得やすい。C/Pと共に悪戦苦闘する経験を通して、相互の信頼関係も生まれたとする専門家も多い。チャレンジャー・タイプの人間にとって、ハードな環境の方が満足度も大きい、という結果がカナダの調査で明らかにされている。従ってチャレンジャーを選んでアフリカ向け専門家に起用することは、雇い主にとっても雇われる側にとっても、幸福な結果を生む、と結論できよう。相手との交渉やアプローチの際にも、生活を満喫し、肩肘を張らないおおらかな態度が歓迎される。

チャレンジ精神が特に重要になるのは、個別派遣の場合、とりわけ前任者がいない場合であろう。何事も一人でやらねばならず、独立心がないと業務はおろか、生活にも支障をきたす。これに対して日本の職場環境に適応し、集団内の調和を重視する人は、プロ技派遣専門家に比較的向いているといえる。

「共に食事をとる」ことの意義は大きく評価され、特に農村の食事では一つの鍋に手(右手)をつっこんで共食することなくして信頼関係は結べない。アフリカ＝野蛮＝不潔という先入観は捨てたほうがよく、例えば田舎の食堂でも食事の前に手を洗うための温水が用意され、食後に石鹸を使って手と口を拭うことは一般的なマナーとなっている。一つの鍋に右手をつっこんでウガリやトー(いずれも蕎麦がきのようなもの)を共食するときも、ウガリをソースの中でばらけさせてはならないなど、地域によってマナーがある。こちらから洋食や日本食を強要することは、相手を不快にさせることもあるので注意を要する。東アフリカのアフリカ人はインド料理に対しても距離をおいている。またアドバイザーのような社会的地位の確保が必要な業務では、迂闊な付き合いで自分の地位を低く位置付けることは慎むほうがよい、との意見も聞かれた。

一般に日本人専門家は欧米人に比べて、アフリカ人と同じ視野に立とうとするケースが多く、アフリカ人からは概して好意的な評価を受けていることがC/Pからの聴取で確認された。C/Pと共に、時にはC/Pに率先して現場に入り、自ら汗を流す態度は、相手の意表をつくもので、当初「専門家らしからぬ態度」と見られるが、時間と共に理解されることがある。さらにC/Pが日本へ研修に行くことで、日本的技能重視の文化に敬意を払うようになった、という話は多い。

囲み記事：船上の技術移転は一蓮托生

洋上での操船技術は船の大小を問わず、経験を積むことしか習得の道はない。業務実施のコツとして、海難事故を未然に防ぐためには、どんな小さな問題でも最優先することを心掛ける。C/Pに対する技術協力については慣習の相違があるので、一方的な強制方法を用いず、常にC/Pとともに計画と実行を探る協力体制が必要である。(ガンビア・漁具漁法)

寛大さや、思いやりの深さも専門家として重要な資質である。ある専門家は「アフリカ人は野蛮で凶暴という先入観をもっていたが、付き合ってみると古いしきたりを愛し、日本の浪花節に通じる世界であると分かった」と述べている。アフリカ伝統社会においては村の長老など老人を敬い、女性や子供の福祉に心を配ることが、地域での信頼を得る道である。

SSAにおいて正義感を表にたてて白黒をはっきりさせようとする態度は、しばしば周囲を傷つける危険があるとして疎まれる。SSAにおける仕事の能率の悪さの一因は、人選において効率よりも社会的関係を重んじる優しさに帰することができよう。外部者の目にはネポティズム(縁者ひいき)と映る現象も、高給取りの特権であるというよりは義務である。例えば家庭における使用人を雇うためにアフリカ人に相談すると、その親戚のなかで仕事にあづけている者が選ばれることが多く、選ばれた者の能力はあまり問われない。依頼主よりは家族親戚に義理立てする相互扶助の姿勢は、効率的な近代社会を建設するには適さないかもしれないが、厳しい自然や社会環境を生き抜くための知恵ではあろう。アフリカ人の基準で見れば日本的な効率主義は不人情と映る。

専門家がC/Pと家族ぐるみで付き合いおうとすると、アジアや中南米のようにスムーズに行かないことがある。アフリカ人にとって「家族」とは大家族が常識で、例えばホームパーティーに招待すると、こちらの予定以上の人数に來られて困ることがある。友達の友達、或いはその親戚と、際限なく付き合いが広がることは、多くの日本人専門家にとって心理的な負担になる。この点、青年海外協力隊の経験者は、少なくとも過去にアフリカ人と生活を共にしたことがあり、アフリカ人の生活感覚を身につけている強みがあるが、一般的に専門家としては、最初から親密に付き合いを避け、徐々に付き合いを広げて行く方がほうが安全といえる。ガーナにある英国のDFID事務所でも同様の意見が聞かれた。

囲み記事：主人には無限の恩恵を期待する

家庭の使用人にとって主人は金を借りる銀行のようなものでもある。前借りを重ねることは普通だと考えてよい。週末にのんびりしようとする時に前借りを頼まれることが多く、それをうっとうしいと思う専門家も多い。ある専門家が「無借金奨励ボーナス」を考案した。実質的には給料の増額を行うが、増額分は自動積立とし、いつでも引き出せることにした。事情があつて積立金では足りずに前借りをすると、その月は「無借金奨励ボーナス」なしの、基本給だけを払うのである。この方策を真似たところ、使用人側の反応は二通りであった。積立金で自転車を買う者がいた一方で、「そんな不人情な雇い主とは付き合い合えない」と黙って職を去った者もいた。主人は雇い人とその家族に無限の恩恵をかけることが期待されているようで、有限の増額で逃げる主人は良い主人とはみなされない場合がある。(タンザニア・マラリア対策)

一部の帰国専門家から「アフリカは生活し易いところ」だという意見も聞かれた。例えば中南米のテロリズムに比べてアフリカの暴動は理解しやすく、軍や政府の内部に限定されているので危険を感じる数が少ないし、村内では全て村長を通じれば片が付く点も容易である、というのが根拠である。

粘度の高い時間の流れ

個別派遣専門家の総合報告書のなかに「相手のリズムに合わせて経過を楽しむことにより、初めてコミュニケーションが成り立った」という感想が、極めて多数例見られた。

「粘度の高い時間の流れ」と言う表現のとおり、業務の進行に焦っているうちは何の変化も見られないが、ゆっくり進もうとする時にかえって変化が感じられる。ちょうどプールの中で歩くときの感覚に似て、足掻いても進まないが、水の粘性抵抗を感じる程度まで速度を落とすと、前へ

進める。そのうち周りの水も動き出すと、こちらが身を浮かせるように脱力していても、周囲の水が流れるのを感じる。専門家が脱力の意義を体で覚えるタイミングは、各人の資質や周囲の環境によりまちまちであるが、何かの事件をきっかけに頓悟する例が少なくない。大雑把に言って粘性抵抗を知るのに約半年、周囲の流れを呼びこむのに1年半から2年かかる。従ってアフリカ未経験者にとって2年の赴任期間の大半が、テンポの学習に消費されるといえる。アフリカに経験の深いプロジェクトリーダーや調整員がいれば、初心者がテンポを学習する助けとなるが、そのような指導者に恵まれないときは本人の柔軟な洞察力が決め手となる。「相手のリズムに合わせる」という表現には、「相手から学ぼうとする」態度も含まれる。このような心の余裕を持つことが、アフリカ向け専門家の資質の一つに数えられよう。

囲み記事：経過を楽しみ、大切にす

交渉上の手続きは日本人にとっては面倒だが、それがマダガスカル人の風習であり、楽しみである。ガイド募集でも、まず案内役が村人の前で演説し、今回の調査の重要性、ガイドの必要性を語る。すると、ある村人から外部者は信用ならんとの反論が入るが、村長が仲介に入る。ああだこうだと村の中で、一連の議論のやりとりがあり、最終的にガイドへの協力が決定する。しかし今度はガイド料金についての交渉が始まる。このように、調査計画を実現するにも困難を乗り越える強い意志と、同時に臨機の工夫もなくてはならなかった。結果を急ぐのではなく、経過を楽しみ、大切にすという作法をマダガスカル人から学ぶことになる。(マダガスカル・霊長類学)

囲み記事：指導は繰り返し行うのが効果的

少しずつでも、彼らの技術レベルを上げるために、彼らがどの程度わかって作業をしているのかを注意し、根気よく作業を続けられる程度に指導しなければいけない。例えば、作業内容をノートに記録させておき、期間をあけて同じ項目を繰り返し、作業の反復により理解度を深めていくように心掛けた。また、多数の項目を幅広く指導するよりも、初めに重要な項目を絞り、その作業を何度も繰り返す方がかえって速く正確に覚えてもらえる。彼らが理解したという技術については、彼らに質問し、宿題を与えて理解度を確認し、次に何を教えるかを定める。この繰り返しによって、特に基礎を固めて少しずつステップを重ねながら、レベルを上げるよう指導を進めていった。(ギニア・マイクロ回線保守)

アフリカでの業務は、文化社会的に日本と大きく異なり、日本人専門家の提言は簡単には受け入れられず、専門家の意図通りに動かないことが多い。目標が計画通りに挙がらず、成果が目に見えてこないのが通例である。相手のペースにあわせる方が結果的に進捗がよく、専門家のあいだでは3Aすなわち「焦らず、あなどらず、あきらめず」が合言葉になっている。

囲み記事：3A(あせらず、あきらめず、あなどらず)を肝に銘じる

彼らはプライドが高いので、研修中に聞いた3Aすなわち「あせらず、あきらめず、あなどらず」を肝に銘じている。文化については「相互扶助社会のように日本と同じ面もあれば、「ポレポレ」(ゆっくり)、「ハクナマタタ」(問題ない)に代表される異なる面があるようだ。ただし相互扶助(困ったときはお互い様)は、ケニア人同士ではお互い様であるが、日本人が入ると一方通行になる。我々から見れば、時間はルーズ、何があってもノープロブレム、またはオッケー、何かと言えばハランベ(金持ち日本人は貧乏なケニア人を助ける必要がある)という感じで、不愉快な面もあるが、社会の多様性を知るいい機会だと考えるようにしている。(ケニア・橋梁工学)

相手のリズムに合わせることは、日本のテンポに逆らうことでもある。アフリカ勤務の専門家は、あたかもポンコツの車体に新品のエンジンを積み、つるつるのタイヤで悪路を走るようなもので、エンジンの回転をフルにタイヤに伝えぬよう、半クラッチで走行する感覚が必要となる場

合がある。専門家のストレスの多くがこのクラッチ感覚に由来するので、このことが担当職員にも理解されているか否かは、専門家の精神衛生に大きく影響することになる。焦って結果を追うのではなく、ゆっくり経過を楽しむ楽天性と好奇心が良い結果を産む。業務以外の日常生活を楽しむことも重要である。

3.2.5 予測しにくい自然環境

アフリカの自然環境の変化が如何に予測し難いかは、周期的な季節感の中で育った日本人の想像力を越える。アフリカ人の計画性の無さと裏腹な按配の巧さは、予測不能な環境への適応とみることでもできよう。宮本・松田(1997)では移動性、無頭性、相互扶助などを生態的適応と解釈する試みを提示している。

旱魃の周期は一般にプロジェクト期間よりも長いため、短期的に見たプロジェクトの成否は天候に左右されるが、Harrison(1987)は、長年の気候変動の記憶を持つ地域住民にとって、旱魃の年にも耐えられるような技術でないと、適正かつ持続的とは認められないことを指摘している。

3.3 SSA内の地域差(Sub-regional)

3.3.1 気候帯

アフリカの気候は多様であり、特に農林業関連では乾燥の程度と高度による気温の差がプロジェクトの性格を決定する。

日本人専門家にとって特に馴染みが薄いのは、乾燥地、半乾燥地での業務であろう。例えば「社会林業」は、特に初期において専門家の半乾燥地における業務経験不足が大きな制約要因となった。「水利」や「農業土木」においても設計に関与する様々な係数が日本の常識を超え、時には桁が異なるため、設計上の混乱を招いたと報告されている。アフリカの経験の有無が特に重視されるべき分野である。農業機械の耐久性についても日本とは異なる現地の土質の影響を受けることが知られている。気候の変動により7-8年生の植林木が枯死することもあり、プロジェクト期間よりも長い気候変動の記憶を持つ地域住民にとって適正かつ持続的と認められる成果を出すには、現地での経験の蓄積が必要不可欠である。

自然条件に影響されることの比較的少ない工業分野でも、砂漠から飛来する塩分を含んだ砂塵による影響でコンピューター関連機器の故障が多発することが報告されている。周辺での植樹や芝の播種も効果がなく、気密施設の新設が提案された(セネガル・職業技術訓練センター)。自然条件にインフラの未整備が重なることにより、雨季の時期数カ月間停電しやすく、ワークショップ等を開けなかった例もある。

なお、気候帯とは異なるがマラウイの在来種増養殖研究計画のように固有魚種の豊富な湖水を

対象にプロジェクトを実施する場合もある。また家畜は移動可能な財産として認識され、遊牧民の社会で世帯主の力量が家畜の頭数で計られる。アフリカの生物生産は定着農業だけでなく、移動性の高い内水面漁業や遊牧に支えられていることを忘れてはならない。

3.3.2 公用語と旧宗主国の行政機構

公用語と近代官僚システムは旧宗主国によって同時にもたらされた。主な旧宗主国とはイギリス、フランス、ポルトガル、ベルギー、ドイツ、イタリアである。ドイツの影響は第一次大戦後に消滅し、ベルギーはフランス語で統治したため、現代使われている公用ヨーロッパ語は英語、仏語、ポルトガル語の三種類が主で、それにオランダ語を祖先とするアフリカンスが加わる。一方、非ヨーロッパ語ではアラビア語、アムハラ語、スワヒリ語などが公用語となっている。一般に公用語とよばれるものも詳しく見れば、行政用語、高等教育用語、基礎教育用語が必ずしも一致しないので、特に教育や普及に関わる技術協力ではその違いに注意を要する。表 3-1「サブ・サハラ・アフリカ諸国に感ずる基礎情報」では公用語と宗教を国別に示してある。

旧宗主国による官僚システムの差は中央政府よりむしろ地方行政において顕著である。平凡社『世界大百科事典』「地方自治」の項によれば、世界の地方自治システムは大きく英米型と大陸(ヨーロッパ)型とに分けられる。保健のように政策の地方展開が重視される分野では、人事、財務に関する権限の委譲について、当該国のパターンを理解することは必要である。近年保健行政の拠点を国家からディストリクトに移管する構想が一般化しつつあるが、英米型の影響を受けたガーナでは首長制を背景としたディストリクトが数百存在してある程度機能しているのに対して、象牙海岸では旧プロビンス規模のディストリクトが数十設定されたばかりで、その権限はいまだ十分発揮されていないなどの差異がみられる。ドナーの介入もディストリクトを単位とすることが一般化しつつあるなかで、今後研究すべき課題である。

過去のフランスによる西・中央アフリカ統治では、中央集権的 Paternalisme の影響もあり、広い地域に均質な技術体系が普及され今日に及んでいる。気象記録様式の統一がその一例で、Ministère de la Coopération (現在は Ministère des Affaires étrangères に統合されて開発総局となった)。発行の農業大全 Mémento de l'Agronome は仏語圏アフリカ全域をカバーしている。またブルキナ・ファソにいながらにして、ニジェールとトーゴにまたがるフランス発行の地形図を入手できるという、主権国家の防衛上極めて異例な現象さえ見られる。現地通貨が仏フランと連動していることは、一部の仏語圏アフリカの経済に有利に働いている。

囲み記事：西アフリカには英仏のシステムが残存

英仏のシステムの違いは西アフリカに色濃く残っている。例えばフランスが発行する地図では英語圏の国ガーナが空白であったり、計画倒れになったダム(ブラック・ボルタ川のブイ・ゴルジュ)をあたかも完成したかのごとく記載するなど、悪意的としか思えない処置がなされている。測量についても地球の理想的海面として想定される回転楕円体(ジオデシー)の設定が英仏間で異なるため、例えばガーナとトーゴの国境のある地点の緯度、経度、高度が二つの測量システムの間で微妙にずれている。交通法規についてはガーナが近隣諸国に倣い車両右側通行に改めたが、交差点での優先に関する規定は異なる。度量衡に関して英語圏はヤード・ポンド法を守り、フランス語圏はメートル法で対抗している。

公用語の違いは時に開発にかかわる用語の概念の違いにつながる。例えばフランス語圏に特有の用語としては Tiers-Monde, appropriation, animation などがあり、それぞれ英語の Developing countries, ownership, extension に相当する内容を指すが、語源が異なるように、その基本的姿勢にも差がある。「第三世界」はフランス革命における第三身分からのアナロジーであり、単に経済発展の段階と課題を意味する developing countries に比べると、復権のニュアンスを有する。仏語の appropriation はオーナーシップと適正化の両義をもつ。英語の extension が主として技術の展開を意味するのに対して、フランス語の animation は住民側の意識の高揚に重きが置かれる。

公用語に代表される植民地文化の差は、時に人種構成にも影響を及ぼしている。ポルトガル語圏では他の SSA 諸国に比べて混血が進んでいる点で、中南米に近い風土がある。これに対して白人入植者の多かった国(特に南部アフリカ)では一般に人種対立の歴史をもち、行政的には植民者擁護型、農業形態的には近代的大農法が発達し、農学や熱帯医学研究の歴史をもつため、技術協力を計画する時には我が国のレベルと相手側のレベルを正確に比較しなくてはならない。ザンビア大学獣医学部プロジェクトでは初期においてザンビア人 C/P が不在のため C/P はインド人、レバノン人が中心だったことが報告されている(4.3.2 参照)。

プロジェクト年代別一覧表(表 3-2)は 1963 年以降実施されたプロジェクトならびに現在進行中のプロジェクトを整理したものである。全体を通して、医療協力関係の案件が多いのが特徴であり、特に初期にはその傾向が強い。地域的には東アフリカの国々での案件が圧倒的に多く、歴史的にも一貫して東部の国々で多く協力が行われている。90 年代に入ってから南部アフリカの国々での案件が増加傾向にある。全地域を通し、英語が公用語となっている国での協力が殆どであり、フランス語圏やその他の言語が公用語となっている国におけるプロジェクトは大変少ない。

3.3.3 植民地以前の行政機構

SSA の幾つかの国では、植民地時代以前から様々な段階の行政機構が存在した。エチオピアは独自の文字文化とある種の「封建制度」をもつことで知られている。そのほか口承文化や社会身分制度を基盤にある種の官僚機構を構築したブルキナ・ファソの例、城壁都市国家が複数存在したナイジェリアの例などが知られている。東アフリカでは現在のウガンダを中心にブガンダ王国があり、その版図が現在のタンザニア北西部カゲラ州におよび、またルアンダ、ブルンジにはそれぞれの王国があった。このような「封建制」の歴史を持つ地域では、社会における分業や階層が今日まで継承され、近代的官僚機構への適応性を有する一方、エスニック・グループ間に過去の支配と隷属の関係が現代まで記憶されていることは、外部者として注意を要する。

これまで一般に知られていなかった前植民地時代の歴史について、宮本・松田(1997)にわかりやすく紹介されている。また歴史地図帳としてはクワメナラ(1982)が参考になる。Penguin Atlas of African History は同じ白地図を用いて紙芝居風に代表的な時代を記載しているので、関心のある地域の歴史の変遷を短時間で見渡すのに便利である。

3.3.4 宗教

北アフリカの国の大半がイスラムを国教に定めているのに対して、SSA では一般に宗教には寛容で、国内にイスラム教、キリスト教(カトリック、英国国教を含むプロテスタントなど)、原始宗教などが共存している。従って JICA が行う二国間の技術協力において宗教への配慮は、一般に不要である。ただしプロジェクト・サイトのレベルでは宗教が一定の地域、部族と結び付いていることもあり、宗教の制約が無視できない。西アフリカではイスラムが砂漠から南下して内陸に普及し、キリスト教は海岸からもたらされた。東アフリカでは逆に、イスラムが海を渡って海岸地帯に普及したが、キリスト教は内陸の高地に拠点を求めた。「原始宗教」と呼ばれるグループのなかには改宗の圧力を逃れて山地や丘陵に立て籠もった例が見られる。

人口・家族計画、WID 関連のプロジェクトや、草の根レベルの普及に関与する PHC、社会林業などでは、特にジェンダー、職業上のタブー、食生活などのからみで宗教の理解と尊重が重要となる。ケニア・人口教育促進ではキリスト教系 NGO の実績が大きく、彼等の用語や方法論を踏襲しなくてはその地域での普及が難しかった。宗教の一側面は日常生活規範の体系であり、例えば時間管理のように業務遂行上重要な要素も含まれる。専門家と C/P との人間関係において、相手の宗教や習慣を理解するか、少なくとも尊重することは重要である。

3.3.5 エスニシティー

一般にプロジェクト内でエスニシティーを意識する必要性は感じられないが、外部への普及や産業振興においては、無視することができない。また農業や社会林業では土地、樹木の所有権や使用权をめぐる、エスニック・グループ間の意見の対立を処理しなくてはならない。特に遊牧民と農耕民とが共存している地域では、両者のルールの違いが際だってくるがあるので、注意を要する。ジェンダーに関しても、これら二つのグループ間で概念上大きな差が見られる。

3.3.6 国際経済環境

アフリカ諸国も冷戦中は、自由主義陣営か社会主義陣営のどちらかに属すことにより、経済、軍事などの面でそれぞれの陣営から支援を受けてきた。また南部アフリカの諸国は南アに対峙する姿勢を示すことにより、欧米諸国の支援を得てきた。これらの構造は冷戦の終結と南アの国際的認知に伴い崩壊した。現在、政治的民主化と市場経済による自由化の波が押し寄せ、構造調整も含めてアフリカ社会はこれまでにない政治・経済変革を迫られている。

地域共同体としては OAU(アフリカ統一機構)、SADC(南部アフリカ開発共同体、1993年に南部アフリカ開発調整会議 SADCC が改編)、COMESA(東・南部アフリカ共同市場、1992年東南部アフリカ特惠貿易地域 PTA が改編)、ECOWAS(西アフリカ諸国経済共同体、1975年設立)、UDEAC(中部アフリカ関税・経済同盟)等がある。これらはその起源において政治的、イデオロギー的色彩が強いものもあったが、冷戦構造の崩壊と共にその性格を弱め、現在では経済的な機能へと向

かいつつある。

アフリカの工業の主要部分は鉱山開発との関連で発展した。南部アフリカを中心とした鉱物資源産出国や、石油を産するナイジェリアなどはそれぞれ独自の立場で国際経済に関与している。1960年代以来進められたアフリカの工業化は概して失敗であった。国営もしくは公社による経営は放漫で、工業の基礎となる関連産業や組織・制度が未熟であるため企業の創生や維持が困難であった。タンザニアを例にとれば、中国からの安価な製品や、北朝鮮、旧チェコスロバキアの援助による工業製品とも競合しなければならなかった。そのなかでアジア人資本家による中小工業や、インフォーマルセクターによる零細製造業をどのように評価するかが、今後の鍵であろう。

中近東や東南アジアのイスラム国はSSAのイスラム国に対して親近感を覚え、独自に南々協力を推進している。TICAD IIでアジアからアフリカへの南々協力を提唱しているのとは別に、このような動きがあることは見過ごせない。

表 3-1：サブ・サハラ・アフリカ諸国に関する基礎情報

	国名	公用語	宗教	独立年月日	旧宗主国		人間開発 指数*	国連 加盟	地域共同体加盟状				一人当たり GNP** (US\$)	所得分類	
					独立前	第1次 大戦前			COM ESA	UDF AC	SADC	ECO WAS		低所得	下位 中所得
1	アンゴラ	葡語	伝統的宗教/キリスト教	1975・11・11	葡		0.398	1976		-		-	410		
2	ウガンダ	英語/スワヒリ語	キリスト教/伝統宗教/回教	1962・10・9	英		0.404	1962		-	-	-	240		
3	エチオピア	アムハラ語/英語	キリスト教/回教				0.298	1945		-	-	-	100		
4	エリトリア	アラビア語/ティグリアニ語	回教/コプト派キリスト教	1993・5・24	英	伊	0.346	1993		-	-	-	254		
5	ガーナ	英語	キリスト教/伝統宗教/回教	1957・3・6	英	英	0.544	1957	-	-	-		390		
6	カーボベルデ	葡語	キリスト教/ユダヤ教	1975・7・5	葡	葡	0.677	1975	-	-	-		960		
7	ガボン	仏語	キリスト教/伝統宗教	1960・8・17	仏	仏	0.607	1960	-		-	-	3490	-	-
8	カメルーン	仏語/英語	伝統宗教/イスラム教	1960・1・1(東) 1961・10・1(西)	仏(東) 英(西)	独	0.536	1960	-		-	-	650		
9	ガンビア	英語	回教/キリスト教	1965・2・18	英	英	0.391	1965	-	-	-		320		
10	ギニア	仏語	回教/伝統宗教	1958・10・2	仏	仏	0.398	1958	-	-	-		550		
11	ギニアビサオ	葡語	伝統宗教/回教	1973・9・23	葡	葡	0.343	1974	-	-	-		250		
12	ケニア	スワヒリ語/英語	キリスト教/回教/伝統宗教	1963・12・12	英	英	0.519	1963		-	-	-	280		
13	コートジボワール	仏語	伝統宗教/回教	1960・8・7	仏	仏	0.422	1960	-	-	-		660		
14	コモロ	仏語/アラビア語	回教	1975・7・6	仏	仏	0.506	1975		-	-	-	470		
15	コンゴ共和国	仏語	伝統宗教/キリスト教	1960・8・15	仏	仏	0.533	1960	-		-	-	680		
16	コンゴ民主共和国	仏語	キリスト教/回教/伝統宗教	1960・6・30	白	白	0.479	1960		-		-	120		
17	サントメ・プリンシペ	葡語	カトリック	1975・7・12	葡	葡	0.609	1975	-	-	-	-	350		
18	ザンビア	英語	伝統宗教/キリスト教	1964・10・24	英	英	0.431	1964		-		-	400		
19	シエラレオネ	英語	回教/伝統宗教	1961・4・27	英	英	0.254	1961	-	-	-		180		
20	ジブチ	アラビア語/仏語	回教	1977・6・27	仏	仏	0.412	1977		-	-	-	780		
21	ジンバブエ	英語	伝統宗教/キリスト教	1980・4・18	英	英	0.560	1980		-		-	540		
22	スワジランド	シスワティ語/英語	伝統宗教/キリスト教	1968・9・6	英	英	0.644	1968		-		-	1170		
23	セイシェル	英語/仏語	カトリック	1976・6・29	英	英	0.845	1976		-		-	6620	-	-
24	赤道ギニア	西語/仏語	キリスト教/伝統宗教	1968・10・12	西	西	0.549	1968	-		-	-	380		
25	セネガル	仏語	回教	1960・8・20	仏	仏	0.426	1960	-	-	-		600		
26	ソマリア	ソマリ語	回教	1960・7・1	英/伊	英/伊	0.217	1960		-	-	-	150		
27	タンザニア	スワヒリ語/英語	伝統宗教/回教/キリスト教	1961・12・9	英	独/英	0.421	1961		-		-	120		
28	チャド	仏語/アラビア語	回教/伝統宗教	1960・8・11	仏	仏	0.393	1960	-		-	-	180		

29	中央アフリカ	仏語	伝統宗教/キリスト教	1960・8・13	仏	仏	0.378	1960	-	-	-	-	340		
30	トーゴ	仏語	伝統宗教/キリスト教/回教	1960・4・27	英(西) 仏(東)	独	0.469	1960	-	-	-	-	310		
31	ナイジェリア	英語	回教/キリスト教/伝統宗教	1960・10・1	英	英	0.456	1960	-	-	-	-	260		
32	ナミビア	英語	キリスト教/伝統宗教	1990・3・21	国連 (南ア)	独	0.638	1990		-		-	1994		
33	ニジェール	仏語	回教/伝統宗教	1960・8・3	仏		0.298	1960	-	-	-	-	220		
34	ブルキナファソ	仏語	伝統宗教/回教	1960・8・5 (オートボルタ)	仏	仏	0.304	1960	-	-	-	-	230		
35	ブルンジ	キルンディ語/仏語	キリスト教/伝統宗教	1962・7・1	白	独	0.324	1962		-	-	-	160		
36	ベナン	仏語	伝統宗教/キリスト教/回教	1960・8・1	仏	仏	0.421	1960	-	-	-	-	370		
37	ボツワナ	英語/セツワナ語	伝統宗教/キリスト教	1966・9・30	英	英	0.609	1966	-	-	-	-	3020		
38	マダガスカル	マラガシー語/仏語	キリスト教/伝統宗教	1960・6・26	仏	仏	0.453	1960		-	-	-	230		
39	マラウイ	チュワ語/英語	伝統宗教/キリスト教	1964・7・6	英	英	0.339	1964		-	-	-	170		
40	マリ	仏語	回教/伝統宗教	1960・9・22	仏	仏	0.375	1960	-	-	-	-	250		
41	南アフリカ	アフリカーンス語 英語	キリスト教/回教/他	1910・5・31	英	英	0.695	1945	-	-	-	-	3160	-	-
42	モーリシャス	英語/仏語	ヒンズー/キリスト教	1968・3・12	英	英	0.764	1968		-	-	-	3380	-	-
43	モーリタニア	アラビア語/仏語	回教	1960・11・28	仏	仏	0.447	1961	-	-	-	-	486		
44	モザンビーク	葡語	キリスト教/回教等	1975・6・25	葡	葡	0.341	1975	-	-	-	-	90		
45	リベリア	英語	伝統宗教/キリスト教	1847・7・26			0.317	1945	-	-	-	-	450		
46	ルワンダ	仏語 キニャルワンダ語	キリスト教/伝統宗教	1962・7・1	白	独	0.379	1962		-	-	-	180		
47	レソト	英語/セスト語	キリスト教/伝統宗教	1966・10・4	英	英	0.582	1966	-	-	-	-	770		

*1997年の統計による(ただし 印は、1992年の統計)

COMESAは他にエジプト、スーダンを含む

**1995年の統計による(ただし 印は、1996年推計)

出典:・人間開発報告1999(UNDP, 1999)人間の開発指数の求め方は本書を参照
 ・アフリカ便覧(社団法人アフリカ協会、1998)
 ・国際情勢ベーシックシリーズ4 アフリカ(第2版)(自由国民社、1999)

英:イギリス
 仏:フランス
 独:ドイツ
 白:ベルギー
 西:スペイン

COMESA:Common Market for Eastern and Southern Africa
 UDEAC:Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale
 SADC:Southern African Development Community
 ECOWAS:Economic Community of West African States

4. セクターによる特性

ここでは JICA の新地域部体制移行(2000 年 1 月)以前の旧事業部体制を単位に、セクター別の問題点や解決策を述べることにする。調査の材料は主としてプロ技報告書とし、必要に応じて個別派遣専門家の報告書やインタビュー結果を加える。可能な限りサブセクターによるとりまとめを行い、さらに業務形態や技術協力三手法による細分化を試みた。

4.1 社会開発

JICA において社会開発協力部ならびに社会開発調査部が担当する業務には、一般的に

- (1) 貧困対策のような狭義の社会セクター、
- (2) 交通システムや通信システムのような社会インフラ整備、
- (3) 教育、職業訓練のような狭義の人的資源開発

が含まれる。社会開発協力部がこれまで SSA 向けに行ってきたプロジェクトは、上記(3)職業訓練と高等教育に限られている。対象国はローカルコストの負担が可能で、JICA の技術協力についても経験の深い国、という基準で選別されるため、ケニアなど数力国に限定されてきた。一方、個別派遣(派遣事業部担当)では上記(2)社会インフラ整備計画をはじめ、輸出振興、中小企業振興など、政策助言型および計画指導型専門家が、近年増加の傾向にある。

職業訓練と高等教育について3ヵ国5プロジェクトを比較した結果、差異よりも類似性が注目されたのでまとめて解説する。専門家業務としては、

- (1) C/P である教官への技術移転(狭義)にとどまらず、
- (2) 教育訓練カリキュラム作りや教材作成を含めた広義の技術移転、
- (3) ローカルコスト負担、機材の保守管理などプロジェクト運営管理、
- (4) 法令の制定、試験検定制度の改革、卒業生の就職斡旋体制の構築など、組織制度作りも重要となり、後述の「6. SSA における技術協力の三手法」の全般にわたることが指摘できる。

上に挙げた業務のうち(2)~(4)は、相手国側にも応分の役割が期待されるものであるが、現実には相手側の認識や力量が不十分で、専門家チームによる支援が不可欠となった。従って専門家には専門分野の技術移転(狭義)だけでなく、大学/訓練学校の新設・拡充に必要な組織制度の整備、センターの日常的運営管理、資機材の調達などの業務がまかされ、相手国文化理解に基づく企画・交渉能力が要求された。このように相手側のオーナーシップが当方の期待以上に低いことは SSA においてめずらしくない。

4.1.1 専門家とC/Pの技術業務

教育訓練カリキュラム造り

実用教育重視は我が国の伝統であり、多くのSSA諸国が宗主国から引き継いだ知識重視の理念とは異なることから、カリキュラム造りの段階でその相違が顕在化した。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学プロジェクトでは「理論と実用の両面に優れた高等教育人材の育成」を建学目的として我が国が協力を申し出たところ、ケニア側の理念である理論重視、実用軽視と対立した。日本側は学士課程およびケニアの国家資格を授与するディプロマ課程の両コースともに、理論6、実習4の割合を提案したのに対し、ケニア側はディプロマ・コースは7対3、学士課程では8対2が常識であると反論し、日ケ両者による話し合いの末、ディプロマは6対4、学士課程は7対3で双方妥協した。ちなみにこのような調整は大学ならば教授会(Senate)で決定できる。

国家試験や国定シラバス(教材、講義録)を絶対視する結果、教育訓練カリキュラムに柔軟性がなく、結果としてカリキュラムが労働市場ニーズから乖離する傾向が観察された。ケニア・NYS技術学院ではこれを是正するために、学内に産業連携委員会を設け、労働市場ニーズ把握に向けてC/Pを啓蒙しながら、訓練内容のうち純専門科目と実習時間を増やしてカリキュラムを労働市場ニーズに合わせる努力をした。セネガルでもフランス式の職業訓練制度が自国に適合していないので、プロジェクトでは業務重視の指導を行った。それまでなかった年間訓練計画はプロジェクトで作ることにした。

このように在来の教育・訓練と内容の異なるカリキュラムのニーズは高いものの、根本的な制度造りを並行させないと、カリキュラムが相手国から認知されず、C/Pや卒業生にとって不利な結果を生むこともあるので注意を要する(「6.3 組織・制度造り手法」参照)。

教材作成

SSAでは一般に国独自の教材を持たず、英米など宗主国のものをそのまま使っていることが多い。ケニア・NYS技術学院ではC/Pと専門家による教材の共同作成は技術移転法として効果的であった。イラストを多く入れるほか、デモ用模型やカットモデル等を多く使用した。セネガルでは適当なフランス語の教材が得られなかった例もある。

C/Pの定着

民間に比べて公務員の給与が低いことが、教官、技官の就業意欲の低さの一因となり、C/Pの定着率の低さにつながるとの報告がなされている(これに対する財政的対応については、「6.2 プロジェクト運営・管理」を参照)。C/Pの留学も教官不足の一因となる。C/Pの留任を促すインセンティブとして研修は重要であるが、上級学位取得(宗主国等で)につながらなくてはインセンティブとなりにくい。そこでケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・学士課程では国費留学生のJICA枠の創設や、第三国個別研修制度が設けられた。しかしC/Pの定着率を抜本的に解決することは困難で

あるため、特定の C/P をあてにしない組織ぐるみの対応もまた必要である。

専門家による役務代替

ザンビア職業訓練拡充計画では C/P の定着率の悪さや補充の遅さゆえに、日本人専門家が役務代替として教壇に立つことが多かったが、そのおかげで相手側の信頼が獲得でき、またケニア・ジョモケニヤッタ農工大学では専門家としても学生のレベルを知ることができた。ただし役務代替は C/P の育成までに限るべきで、長期にわたるとせっかく育成された C/P の流出につながる(ザンビア・職業訓練拡充計画)。C/P 側では専門家とともに授業をすることでプライドが傷付けられるとして嫌う傾向が見られたが、教材共同作成による技術移転はそのような心理的障害がなく有効であった(ケニア・NYS 技術学院)。

相手国文化の理解

彼我の社会や文化の違いが教育訓練分野での技術移転上の障害となった記述が多く見られた。相手側の労働時間制度の制約、C/P の頻繁な離職といった社会環境の相違を理解することが、技術移転を効果的に行う上で必要である。一般に自ら望んで派遣された専門家は、異文化を理解しようという姿勢が見られたが、自ら望まず派遣された専門家ではそれが難しいことが観察された。

C/P らは一般に技術移転で得た知識・技術を独占し、互いに交換しようとしなため、専門家側は学内講習会を開催させて知識・技術の学内普及に努めたと報告されている(ケニア・NYS 技術学院)。

囲み記事：新しい外来技術は古い伝統と結び付けると有効

象牙海岸は若い国であるが、人々の歴史は長い。エスニックに生きてきた人々が、エスニック・グループを超えた新しい国を造ったのである。それ故に至る所にエスニックの歴史、伝統、行動様式が染みついている。こういう社会で、新しい価値観や技術を普及させるには、新しい方法が必要である。村では祭りの一部として環境キャンペーンを実施したが、村の伝統である祭は、非常に力強く生活に根付いたものであるため、映写会は単なるエピソードとして終わってしまった。もっと人々の生活に根ざしたメッセージとメディアを使わなくては駄目だと感じた。例えば、ダンスと歌を交えたミュージカルは有効であろう。(象牙海岸・視聴覚メディア制作技術)

4.1.2 プロジェクト運營業務

ローカルコスト負担

行政・予算措置の不安定なアフリカでは「ローカルコストは相手国負担」という従来のプロ技の理念は実現しにくく、日本側の負担が求められることが多かった。国家経常予算の殆どが人件費にあてられ、運営予算の確保は一般に困難である。対応策として(1)2KR 等の見返り資金の活用、(2)在職者対象の訓練における受講料収入(日本・セネガル技術職業訓練センター)、(3)農場やワークショップの生産物販売による自己収益活動の活性化(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学、ザンビア・職業訓練拡充計画)、(4)外部からの委託調査案件を引き受ける(ケニア・ジョモケニ

ヤッタ農工大学)などが行われた。一方、(5)授業料の負担、値上げ案は学生から不人気で、大学閉鎖を招いた(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・学士課程)。同プロジェクトでは建物の建設について大学運営委員会を通じて実施を促し、調査団来訪の機会に相手国に働きかけ、2KR見返り資金を活用できた。

収入を確保すると同時に、無駄な支出を抑制することも重要である。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学では経費節約のための年間計画を立てることにより、大学の運営管理体制を確立することに重点が置かれた。

給与体系そのものを変えることは一般にプロジェクトの権限を超えるが、なかにはプロジェクトの仲介で待遇改善にこぎつけた例がある。セネガルではC/Pが昇給、身分安定、遅配給与の早期支給を求めてストライキを起こしたため、専門家チームが仲介して在セネガル大使に陳情し、労働職業訓練大臣、政府官房長官を動かした結果、処遇が改善された。

機材の保守管理

機材の保守管理が徹底しないことがどのプロジェクトでも報告されているが、その理由として報告されたC/Pの行動を大まかにまとめてみると次のようになる:(1)日本から見て)極端な分業体制のもとでは、機材の維持管理はテクニシャンの仕事であり、教官はタッチしようとし(ケニア・NYS技術学院)。(2)公共物に対する責任感が欠如している(ザンビア・職業訓練拡充計画)。(3)盗難や故障のさい賠償金を払わされるのを恐れ、機材の管理責任者となりたがらない。ケニア・NYS技術学院では校長や経理担当官に機材管理者の責任範囲を明文化するよう要求したが、明確な回答は得られなかった。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・ディプロマ課程では供与された機材が多様で、部品等の現地調達も困難であるとの報告が専門家からあり、JICAならびに関係省庁で保守管理の重要性を認識した結果、日本から機材修理チームが派遣された。

学園の運営

全体にC/P側の学科・学院運営能力は低いことから、専門家がこの分野にも積極的に助言・指導を行うことが必要とされた。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学の場合、学科、学部レベルの運営・管理は改善されたが、結果として大学全体のキャパシティ・ビルディングまでには至らなかった。教官は運営業務を余分な仕事と考えて携わろうとしないうえ、管理徹底による人間関係の悪化を避ける傾向は、管理される側はもとより管理する側にも見られた(ケニア・NYS技術学院プロジェクト)。これらに対しては専門家が率先垂範したが、持続的な解決には至らなかった。また専門家が校長、副校長対象に訓練管理技法、管理職としての職務を指導し、特に予算の計画的執行の重要性を強調したが、改善には時間を要すると報告された(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・学士課程)。

学内に委員会その他の組織を設けた例としては、労働市場ニーズ把握を目的とした「産業連携委員会」(ケニア・NYS技術学院)、「学内講習会」(ケニア・NYS技術学院)、「大学運営委員会」(ケニ

ア・ジョモケニヤッタ農工大学)、「大学評議会」(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・学士課程)などがある。

相手国人事の管理

教官採用のプロセスが不透明であり、エスニック・グループに起因するネポティズムが観察されたので、大学評議会等に働きかけ、是正をもとめた例がある(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・学士課程)。

4.1.3 組織・制度の適正化

法令の制定による組織および教程の公認化

新しい組織や制度を作るには、文部省、労働省、大統領府などの所管省庁はもとより、人事院研修局や産業界など関連機関へ積極的に働きかけ認知されることが不可欠であることが、殆どの事例で述べられている。日本・セネガル技術職業訓練センターでは開所5年後の1989年11月に同センターを認知する政令が制定された。

卒業生への資格授与のためには同技術職業訓練センターでの教育・訓練内容が国家レベルで認知されている必要がある。技能士の資格は一般に国家試験によって与えられるが、我が国の協力により新たな技能を導入した場合、カリキュラムの改訂(アmendメント)は教授会の了承で十分であるが、新コースを開設するには、資格の認知を含めた法的措置が必要となる。

労働市場との連携による卒業生の就職斡旋

ケニア・NYS技術学院ではケニア使用者連盟や企業への説明会を開催して、学院卒業生の売り込みに努めた。訓練機関による訓練生の就職斡旋は、これまで相手国の慣習にはなく、予算措置もされていなかったが、そのままではせっかく養成した人材が産業界で活用されないことになる。日本の職業訓練における制度的長所は、訓練生の募集から就職の斡旋まで一貫して行うことにあり、それを通じて労働市場のニーズにも敏感になることである。ケニアでも民営化や外資企業の導入により、一層訓練ニーズの把握や広報といった要素が重要となっており、日本の経験を活かした協力が求められている。ただし相手の環境にあった制度の適正化が必要であることは言うまでもない。

4.2 保健医療

SSAにおけるJICA保健医療プロジェクトではこれまでにケニアとガーナを中心に、研究センター方式と普及事業とが行われてきた。その性質が大きく異なるので、ここでは別個に検討する。

4.2.1 医学研究センタープロジェクト

ガーナ・野口記念医学研究所のように、主として基礎医学研究を目的としたものと、ケニア・感染症研究対策のように、主として応用研究を目指したものでは、プロジェクト運営管理や組織制度造りの面で差が見られた。

技術移転

我が国の医療協力はその名が示すとおり伝統的に、医師および医学者が専門家として派遣され、その業務は臨床および基礎医学研究に分けられる。しかしプライマリ・ヘルスケア(PHC)が提唱されて以来、限られた資源の分配に公平を期す考えが国際保健において主流となり、上述の研究センタープロジェクトも民衆への裨益が期待されるようになった。

一般に「研究対策」プロジェクトは研究と対策の間での資源の配分が課題となる。日本人専門家に研究者は多いが、対策のプロフェッショナルが加わることは極めて稀であるため、研究ばかりが継続されて、対策は考慮されにくい。山形(1985)が主張するように C/P の対策能力を積極的に評価し、活用することが有効と考えられる。野口研は本来基礎研究中心に計画されたため対策への視点は希薄であった。ケニア・感染症研究対策ではプロジェクト全体の計画が十分協議されていなかった上、職制の関係で学際的な実用研究がしにくかったと報告されている。

研究者が専門家となった場合、日本での学生や同僚に対する技術指導を念頭に赴任すると勝手が違うことが多い。途上国では研究者としての生活が保証されにくいため、学位を取得して教授となるか、研究を離れて行政職に回るか、いずれにしても日本人専門家から見れば研究に専念できない環境が目立つ。一方、対策の現場から見ると、日本の大学で教鞭をとっている研究者は普及に興味を示さず、自分の研究業績を示すにすぎない、との不満がでている。普及それ自体を研究の対象に取り込むようなダイナミズムが望まれる。

プロジェクト運営管理

医療協力プロジェクトで C/P が医師である場合、午前中は公務員としての業務を行うが、午後からは自分の病院等で私的に勤務することが多く、プロジェクト内での実質的勤務時間は短い。つまり公務員としての信用と地位を示しつつ、午後からのアルバイト勤務で実際の生計を立てるという二本立ての生活である。プロジェクト側で C/P の午後勤務を強制すると、午後のアルバイト勤務ができなくなるのを理由に医師の C/P の配置が難しくなることが報告されている。

研究者へのインセンティブは大きな課題である。日本と異なり研究者としての職場が限られている SSA において、寝食を忘れて研究に没頭することは期待できない。研究成果そのものが動機となることがなく、日本での研修は学位取得につながらないため、十分なインセンティブとはなりにくかった。国際的に名の通った雑誌に論文を掲載することが、かろうじてインセンティブとなった。C/P からは日本での研修1年のあと、電子メールを利用して学位が取得できる道を制度化

してほしい、との提案があった。

高等教育や職業訓練と共通して、保健医療分野でも高額で汎用性の高い機材が多い。そのため、紛失などの事故が多く、故障に対しては現地の修理能力が低いため、短期派遣専門家とC/Pの本邦研修で対応した。

研究所予算については原則として相手国ローカルコストを期待するが、現実にはアフリカ経済低迷のあおりで予算が途絶えることが多かった。ケニア感染症研究対策ではプロジェクトとしての収入創出のために診断キット販売が検討された。

組織・制度造り

最大の問題は研究者の待遇である。特に医学研究では単に研究者としてではなく、医師としても遇さなくてはならなかった。野口研では医学部と連携が難しく、所長が教授待遇、所員は講師待遇となったため、所員側に不満がおきた。

4.2.2 保健普及プロジェクト

日本では識字率がほぼ100%で教育程度が高く、日本語という共通言語があるため、技術や概念の国内普及は容易である。逆にこのことが日本において途上国で有用な「普及技術」専門家の育成を困難にしている。ケニア・人口教育促進では当初オーディオ・ビジュアル(AV)番組制作技術をC/Pに移転することを目標としていたが、実施とともに「普及」そのものの複雑さに注意が向けられるようになった。また本プロジェクトは当初から二つのC/P機関と組むという組織上の問題を抱えており、一元化するために必要な「組織・制度造り」の権限をもたなかったことから、定期連絡会をもつなど「プロジェクト管理運営」で対応した。ドナーコミュニティの一員として様々な外部機関との交渉が必要とされ、派遣専門家には高度な交渉能力が要求された。本プロジェクトから学ぶべきは、現場において情報収集と渉外に費やされたエネルギーであり、それを可能にした日本側の柔軟なサポート体制であろう。派遣専門家は『国際協力研究』誌などに多くの記録を残しており、保健分野に限らず普及にかかわるプロジェクトへの教訓に富むので、専門家報告書に基づき、やや詳しく論ずることとする。

技術移転

ケニア・人口教育促進は教育普及を目的とし、その目的を達成するための成果としてAV教材作成技術の移転に絞っていた。プロジェクトを実施した結果、目標(=住民レベルに知識が浸透し、結果として彼等の振る舞い(attitude)が変化する)を達成するためには、所期の成果(=CPにAV番組制作技術を移転する)を得るだけでは不十分で、同時に幾つかの外部条件(=CPが移転された技術を活用して番組を制作する、制作された番組が住民に受け入れられるなど)が同時に満たされなければならないことが判明した。より具体的には日本の技術と相手国の文化の接点を求める必要が生じたが、これは保健教育に限らず一般に普及型プロジェクト(例えば社会林業など)に共通し

たものと考えられる。

当初、日ケ両国の技術者間で番組についてのイメージが共有されず、話が噛み合わない状態が続いた。日本人専門家側には現地に適した番組についてのイメージが乏しく、一方 C/P 側には番組造りに関する経験不足から、専門家の技術を吸収する用意がなかった。そこでとりあえず試作品を作って示すという方法が必要となった。

本プロジェクトが関与する人口問題と教育分野は、ともに当該国の内政に属するため、外国人による直接介入の難しい分野であった。プロジェクトでは内政干渉の謗りを避けるために、できるだけ相手国の人材(特に NGO 関係者)や機会(セミナーなど)を活用する方法がとられた。同じ理由から派遣専門家内で、プロジェクトの主要な活動である番組ソフト造りも C/P に任せることが重要であると認識されるに至った。また C/P が番組制作に関与することにより、メッセージにユーモアを十分盛り込むなど、受け手に分かりやすい伝達方法に関する助言が期待された。

第 1 期の日本人専門家と調整員は次期リーダーならびに専門家の資質として、調査・交渉能力を重視する立場から「日本の国際協力行政に精通し、現場での経験も豊富な人材」であるべきことを提言した。コーディネータ的専門家(実はジェネラリスト)の必要性は、普及型プロジェクト一般に高いと思われるが、特に保健医療セクターには世界共通の開発政策があることと、NGO を含めた援助機関が殺到する傾向にあることから、ドナー間調整が重要な分野といえる。

本プロジェクトは日本人専門家と C/P の間での技術用語が英語であった点で、業務が比較的容易であった。しかし一般民衆は通常広域共通語であるスワヒリ語で会話しており、彼らに直接送るメッセージとして新たにスワヒリ語の番組も作成された。さらにケニア保健セクターの地方分散型政策(District Focus Strategy)にのっとり、スワヒリ語以外の現地語による教材作成も必要となり、番組はそれぞれ 3 本立てとなった。普及における多言語の必要性は SSA に共通した問題と言える。日本人専門家の選抜にあたって、英語能力については日本であらかじめ選考基準として検討されたが、スワヒリ語などについては考慮されていなかった。

プロジェクト・サイトではすでにヨーロッパのキリスト教系ミッションが入っていたため、イスラム圏におけるようなタブーや習慣の問題に直面することはなかった半面、教会や NGO のネットワークが発達していて、その影響を無視することはできなかった。例えば「性教育」を「Family Life Education」と呼ぶのも、伝統文化とキリスト教勢力の影響と考えられた。ジンバブエ、ザンビアなど、白人セトラーの多かった国には、同様の傾向が見られると考えてよい。

プロジェクト運営管理

ケニア・人口教育促進の実施体制には当初から、内務省管轄の KIMC(ケニヤ・マスコミ研究所)と情報省管轄の NCPD(国家人口開発審議会)という、系列のことなる二つの機関を C/P 機関にもつことが、組織上の問題として指摘されていた。実施体制に入ったあとも、JICA プロジェクトが

これらの C/P 機関とそれぞれ結ぶ give and take の関係に不公平がある、という不満がもたらされた。供与機材がどちらの C/P 機関に属するかといった問題を中心に、利害関係がプロジェクトの進行と共に顕在化していったと報告されている。

二頭組織による問題に対しては本来「組織・制度造り」により組織を一元化すればよいのではあるが、現地の専門家集団にはその権限がなかったため、「プロジェクト運営管理」で専ら対応した。形式上の C/P 機関(NCPD)と実務上の C/P 機関(KIMC)の双方と付き合う構図を続けざるを得ず、業務調整員がその任にあたった。合同会議を最低週 1 回開催して意思の疎通を計るなど、日本人チームが相手国の複数の機関の調整役を演じる一方、例えばプロジェクトサイトの開所式には両省大臣を招待するなどした。リーダー選定するにあたって、特殊な技術に熟達した専門家ではなく、管理や交渉能力に長じたコーディネーターを採用すべきであると現場から意見が出たのはこのような背景からである。

ローカル・コストについて、当初日本側は「相手国負担が原則」とプロ技の理念を主張したが、ケニア側の理解を得られなかった。ケニア側の返答は、ドナー間の援助競争が激しい結果、「NCPD は数多くのプロジェクトを抱えており、専従の C/P を本プロジェクトに割り当てる余裕が現在のところない」とのことであった。しかもプロジェクトのために引き抜いた人材に人件費(Honoraria など)を支給することが、ドナーの責任として一般化しており、C/P を満足させるには国際機関に準じた待遇を示さねばならない状況にあった。相手国にとって我が国は多くのドナー国の一つに過ぎず、プロジェクトに関する二国間の合意よりも、他ドナーと横並びが期待されたのである。

一方、相手側の施設や機材の利用について、他のドナーから供与されたものであるために利用に支障を来した場合もある。映画制作棟は西ドイツの援助で建設されたもので、(我が国もしくはケニア側の一存による)改造は不可能であった。以上のようなドナー相乗りに起因する問題は、SSA に一般的に見られるが、特にケニアのような援助ラッシュ国で顕著な現象といえる。

経費について、各専門家一律に毎月小額ずつ自動的に支給される現地業務費では、番組制作の費用を賄うことはできず、ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学のように専門家の申請に基づいた年間一括支給、終了後精算の方式が適している、との指摘が現地からなされた。

組織・制度造り

「人口対策」の分野に「教育広報」という手法を組み合わそうとした時に、それぞれの所管が異なっていたことから組織上の問題が生じた。違った分野同士の組み合わせであっても所管官庁が強力で安定していればまだ良いが、官庁自体が変革されると一層難しい問題を引き起こす。ケニア・人口教育促進の NCPD と KIMC は以前は共に副大統領府の直轄であったものが、副大統領の異動に伴って内務省と情報省に移管され、上記両機関の関係が疎遠になった。複雑で不安定な行政機構に対応するため、リーダーと調整員に以前にも増して高度な業務調整能力が必要となった。このような所管官庁の流動性は SSA では珍しいことではなく、プロジェクト計画段階で想定すべ

きリスクといえる。

日本チームの立場では相手側の二重組織の改善を求めることが難しく、専ら運営管理の面で対応したことは、前述のとおりである。計画打ち合わせ専門家チームの派遣は有効に活用され、プロジェクトの戦略の検討や計画の調整に貢献した。特に調整員の裁量では決定できないことを専門家チームのミニッツに入れることで、プロジェクト関係者全員に認知させることができた。

人口教育の分野では、他の援助機関の動向を調べるのが極めて重要だと判断された。特にケニアでは伝統的に教会やNGOのネットワークが発達していて、それらと連絡をとることは必須であった。情報を得るためだけでなく、プロジェクトの成果物の普及を図る上で、これら既存のネットワークは有効であると考えらる。連携はケニア国内のネットワークに留まらず、国外の機関にも広げられた。例えばAV教材の上映機会を求めてURTNA(アフリカ放送機構)スクリーンにも出席した結果、アフリカ内の各国と間接的な番組交換の機会が得られ、ケニアの番組制作能力が他のアフリカ諸国と比べて劣ることも実感された。

保健医療システムについて地方分散型政策(地方分権化)を謳う国が増えつつある。ケニアもその一つであるが、実際には十分機能するに至っていなかった。本プロジェクトではC/Pが中央と地方を往復して情報を流通させることにより、地方分権化の試みを部分的に担う結果となった。本プロジェクトでは「新しく組織・制度造りをした」と言えるほどの実績はなかったものの、既存の組織と積極的に連絡をとることで、新制度造りに代わる成果を得たと言える。

4.3 農林水産業

JICAでは(1)農業および(2)畜産業は農業開発協力部が、(3)林業および(4)水産業は林業水産開発協力部が担当している。以下、上記4つのサブセクターに分けて論じる。

4.3.1 農業

アフリカにおける農業は作物の種類によって大きく以下のタイプに分類できる：

- (1) 伝統的主食作物(モロコシ、トウモロコシ、ヤムイモ、キャッサバ、テフなど)
- (2) 植民地時代に導入・奨励された換金作物(コーヒー、カカオ、落花生、綿など)
- (3) その他(コメ、野菜、果樹など)

これまで我が国の農業技術協力では自らの知識経験が十分でない(1)と(2)を避け、(3)のなかでも特にコメを得意としてきた。タンザニア・キリマンジャロ州農業開発の例で見ると、当初計画ではトウモロコシ、野菜を含めて作物の選定を幅広く行ったものの、結果的には水田稲作が最も安定して効果を挙げるケースが多い(補論3参照)。

我が国の技術協力による水田稲作は、これまで特に東南アジアで功績が著しいが、アフリカに

においても二国間協力の実績のほかに、タンザニアではインドネシアの専門家派遣による南々協力の実績がある。またボゴール農科大学ではアフリカ研修員向け第三国研修が平成10年度から実施されている。我が国や国際稲研究センター(IRRI)の協力で東南アジアを中心に急速に発展した稲作技術体系は、適正化において優れたものがあり、ヨーロッパによる稲作の技術協力の追隨を許さない。

アフリカに近代的水田稲作が導入されたのには、1960年代に中国の国連加盟を阻止しようとしてアフリカ諸国に働きかけた台湾政府によるところ大きく、仏語圏も含めて数十ヶ国で殆ど同時に展開された。これに対して我が国の技術協力はケニア、タンザニア、ガーナ、ナイジェリアなど英語圏が主であったが、1992年から仏語圏の象牙海岸でも開始された。ただしアジアの沖積地と比べて地質の古いアフリカでは、母岩が地中ですでに風化・溶脱を経ているため、土壌の肥沃度が低い。それだけに施肥に対する作物側の反応は良好であるが、肥料代が回収できるだけの価格を作物から得ることは難しい。また道路事情が悪いために輸送に関するコストも大きく、輸入品との競争において不利である。

囲み記事：地域に応じた品種の改良開発が大事

過去において、主としてアジアから導入された多収穫品種は、西アフリカ農民に受け入れられなかった。まず味が消費者に好まれなかったこと、さらにこの品種の能力発揮のためには肥料その他資材の投入が必要であり、農民にその経済的余裕がなかったからである。従って、低投入条件下、耐乾性、耐病性の品種の開発が重点となった。(象牙海岸・ポストハーベスト)

農業技術協力の特徴は、農地造成、試験研究(試験結果の実証、品種の選定、栽培法の確立)、普及、農民組合の設立、農民の自営といった一連のプロセスを辿ることにある。プロジェクトによってはその中途段階から始まる場合(象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画)もあれば、最初から全てのプロセスを踏むプロジェクト(タンザニア・キリマンジャロ州農業開発計画)もある。農地造成には無償資金協力が活用されてきた。プロジェクト成果を各段階で計ることは可能であるが、最終の利用者である農民にとっては農業で生計を持続的に営んで行けることが最終的成果と判断される。農民が儲かることが実証されればモチベーションが高まり、持続性も確保できる。プロジェクトの実施にあたってはデモ・ファームでの営農成績とは別に、農家の個別営農の成績をも重視する必要がある(象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画)。高い評価を得たプロジェクトでは、プロジェクト・サイトの周辺にむけて自然発生的かつ自発的な技術の伝播が観察され、最終的には住民の生活レベルの向上や、自主的な投資(農業機械の購入など)も観察されている(象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画)。

農業指導や研究の結果が出るのは年に1度かせいぜい数度の収穫期であり、2年間といった専門家派遣期間で十分な成果を上げることは難しい。より長いスパンで専門家の派遣期間を考える必要がある。農業協力の難しさは、収量や収益が気象に左右されやすく、リスクが高いことにある。特に日本と比べて変異の桁が異なるため、設計を始めとし対処方法に混乱を招くこともある。プロジェクトの成果は土地制度を始め、土地の耕作権、水利権、農業機械の利用、農産物の貯蔵、買い付けなど、農業を営むのに必要な社会構造や、流通、市場など外的社会経済要因に影

響されやすく、利権絡みのトラブルに巻き込まれやすいことも指摘されている。村落の社会組織の成熟度がプロジェクトの目標達成や持続に大きく影響するという点も挙げておかねばならないだろう。

最近のアフリカに特異な現象として、C/P 機関に選ばれた農業公社が構造調整に伴って民営化され、プロジェクト期間中に C/P の身分や配属が変化することが挙げられる。政府間協力を原則とする JICA プロジェクトも、このような変化に対して今後ますます柔軟な対応が必要とされるであろう。

普及対象となる地元民の生活態度と C/P の公の生活態度とが折り合わない場合も観察された。例えば象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画では例年 12 月になるとスタッフの多くが長期休暇をとり業務が滞ったため、乾期の作付けは翌年 1 月から開始せざるをえなかった。このような試練を通じて日本人専門家が強調してきた「農民へのアクセス」が、結果的に C/P の新しい立場に生かされる場面も多くなるであろう。

農業プロジェクト運営管理に関する問題の一つに、専門家の居住環境が挙げられる。パイロットファームが、首都や最寄りの都市から離れていることが多く、通勤に長時間を要するなどの問題がしばしば起こっている。改善策として、プロジェクトサイトに宿舍建設(ナイジェリア・ローアナンブラ灌漑稲作)、主管省庁が所在する都市に連絡事務所開設(象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画)するなどの方法がとられた。居住環境が厳しいことが専門家リクルートの大きな障害となっている半面、それに適応できる技術者が専門家としてリクルートされる機会が比較的多い分野だといえる。

伝統的耕作に焦点をあてたユニークな例として、1994 年から始まったタンザニアでの研究協力「ミオンボ・ウッドランド農業生態総合研究」がある。この研究協力では農耕地の 4 分の 3 を覆うミオンボ林帯における土壌流出を抑制するための、在来農法(ンゴロ農法)を取り入れた総合的な農業研究を行った。

4.3.2 畜産業

一般にアフリカにおいて家畜は移動可能な財産として認識されている。現在でも花嫁の価値を表わす婚資は、現金でなく家畜頭数で表されることが多い。家畜は祭への供出や訪問者への土産など、贈答品として価値が高い。特に遊牧民の社会で世帯主の力量が家畜の頭数で計られる。Harden(1990)はノルウェイによるケニアの乾燥地トゥルカナ湖地域での内水面漁業プロジェクトが失敗した原因として、住民の興味は蛋白質をとることではなく、家畜を保有して「人らしく」認められることにあった、と指摘している。魚の蛋白では家畜の持つ社会的価値に置き換えられないのである。

湿潤地域や川沿いの地域ではツェツェバエが伝搬するトリパノソーマ病(ヒトでは眠り病)が蔓

延しているため、畜産には不適である。そのため、特に大型家畜は半乾燥地および高地に集中しているが、反面、畜産が困難なことが野生生物の保護に役立っている。

我が国によってアフリカでこれまでに実施された畜産関係のプロジェクトは少なく、ザンビア・ザンビア大学獣医学部があるのみである。本プロジェクトは学部新設に関わったもので、以下のような特徴をもつ：

- (1) 日本側が複数の大学を国内協力委員会にまきこみ、プロジェクトを支援した、
- (2) 初期においてザンビア人 C/P が不在のため、日本人専門家が教壇に立つなど、役務提供を行なった、
- (3) 同じ理由から初期の C/P はインド人、レバノン人が中心だった、
- (4) フェーズを重ねることによってザンビア人の C/P が育った、
- (5) 組織・制度造りが重要であった。すなわちセクターとしての特性より、後述の「教育訓練型」の特徴が顕著となった。

プロジェクト開始当時、我が国は獣医教育制度の再編成の時期にあり、国内の各大学は教官数の不足等の問題を抱え海外協力の余裕が無いのが実状であったが、獣医課程を有する国内の5～6大学を国内協力委員会として巻き込み、プロジェクトの支援にあたった。これだけの数の大学が一つのプロジェクトの支援に係わるのは異例であるが、これにより派遣専門家のリクルート先が確保された。専門家リクルートに関する一つの解決策として参考になるだろう。派遣された専門家は当初、上述(2)のように獣医学生に対し、直接講義、実習指導をせざるを得ない状況にあった。また、獣医学部長も初代、2代目と外国人(アイルランド人)で、教官の90%以上を日本人を含めた外国人で賄った。アイルランド、英国を初めベルギー、西ドイツなど数カ国のドナーが相乗りする国際的環境の中での連携・調整業務も、専門家には要求された。フェーズIIにより、ザンビア人の教官も育ってきたが、このようなドナーの相乗りや外国人の C/P といった状況は、連携協力に向けての参考となる。

畜産分野では本プロジェクトの他に個別派遣専門家の活動事例が幾つかある。タンザニアの神田専門家は、育種や獣医学よりも飼料の確保が先決だと判断し、草地の開発に目を向けるようになった。氏は協力隊員、シニア隊員時代に同国の各地を行脚(テンベア)して畜産の状況を視察し、特に貧弱な肥育状況を見るにつれて「草地の開発が最重要課題である」と自覚するようになった。

4.3.3 林業

林業分野のうち JICA が近年アフリカで展開しているのは、主として「社会林業」である。これは産業としての林業と異なり、地域住民が最終受益者であることを納得しなければ機能しない。業務形態としては「普及型」の範疇に属し、上述のケニア・人口教育促進等との共通点が多い。ここではケニア・社会林業訓練計画とタンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画の2プロジェクトをまとめて紹介する。

技術移転

乾燥地や半乾燥地におけるプロジェクトでは、自然環境が日本と大きく異なり、日本の技術がそのまま活かさない場合が多い。また気候の変動により7～8年生の植林木が枯死することも、日本では予想しにくい。早魃の周期は一般にプロジェクト期間よりも長いため、長年の気候変動の記憶を持つ地域住民にとって、早魃の年にも耐えられるような技術でないと適正かつ持続的とは認められない。

日本では学習や経験が難しい分野であるだけに、現地での経験の蓄積が必須となる。共有地の所有権や利用権にまつわる社会組織システムを含めた在来の技術の発掘が重要であり、またオーストラリアのように、乾燥地林業の先進国の技術や道具も有用である。

造林技術として特に問題となったのは乾燥害と家畜等による食害で、前者に対して潔癖除草、マルチング、ウォーター・キャッチメント、点滴灌漑等が有効であった。ケニアでは在来技術であるトゥルカナ方式集水法(斜面の上方に向かって直角に開いた盛り土の土手を作り、その交点の内部に水をうけるための穴を設けたもの)も試験がなされた。ターマイト(白蟻)の害には有効な対策を見い出すことはできなかった。

住民の生活に則した「社会林業」は、産業造林の経験の長い林業技術者が考える「林業」とは程遠いことから、社会林業は狭義の「技術移転」が極めて難しいことが観察されている。「林業」から住民へのリターンが不明確な上、農業、漁業と比べて時間がかかるため、住民の参加を得にくいという一面もある。

プロジェクトに参加した専門家の多くはC/Pとの異文化コミュニケーションと、「技術移転」を狭義から広義に転換することだけに、任期最初の半年を費やしている。ケニア・林業訓練計画では専門家がチームとしてよくまとめ、チーム内のOJTが自然になされた。タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画では青年海外協力隊経験者を中心に組織され、スワヒリ語によるコミュニケーションが活用された。

社会林業の協力は結果が出るまでに時間がかかる上に、ベースライン調査などの準備に費やされる時間も必要である。また住民にとって植林のニーズは果樹、鑑賞用の庭木、日陰、薪炭用等多様である。樹木や森林にまつわる住民の価値観や利用方法はエスニック・グループやジェンダーによって極めて多様であるため、それを明らかにするための社会調査は欠かせない。ただし調査の結果、住民のニーズの中で植林は下位に置かれていることが多く、それより上位のニーズとどう調整するかが、プロジェクトを実施する上で重要である。

プロジェクト運営管理

狭義の「技術移転」ができないことによる専門家の心理的負担は大きく、それを緩和するためのチーム内の調和が重要とされた。派遣専門家の中には、慣れない英語で苦しむ例も見られ、特に

赴任当初は苦勞するが、時間の経過とともに C/P や住民との協同作業を楽しむようになることが多く、帰国後また海外に出たいという希望もこれまで多く出ている。二度目の任地についてはアフリカへの再赴任を希望する人もいるが、アフリカ以外の国を希望する人も少なくない。

林業プロジェクトでは、造林技術の普及のための展示林の造成を行うことが多いが、従来はそのハードの技術のみを移転することが目標とされることが多かった。最近の社会林業ではそうしたハードの技術に加え、開発された技術の普及を重点に協力が行われるようになっている。

組織・制度作り

既存の組織・制度を理解し、活用することが重要だと専門家は指摘している。ただし、一部のエスニック・グループに利益が集中したり、最大の利用者である女性が計画から除外されたりすることのないように注意を払わねばならない。

4.3.4 水産業

水産業は大きく漁業と水産養殖に分けられ、前者に関する日本の協力の形態は漁業訓練・普及、機材保守管理、資源管理の3つからなっている。このうちの最初の2形態が件数では多く、なかでも多いのは水産無償資金協力により供与された船舶・機関の保守管理を個別派遣専門家が行うものである。従って全体的に役務提供型が多く、技術移転としての実績に結びつく例は少ないといえる。また省庁からの専門家派遣が極めて少なく、民間会社からの派遣が多いことも特徴である。この業務に必要とされる専門家のリクルート先は民間の漁業会社の機関長などで、長年の経験から孤独に耐え現地生活を楽しむ素養があり、アフリカでも嫌がらずに赴任するケースが多い。

漁業技術は農業に比べて技術の適正化の結果がその場で現われ、その経済的効果も見やすいため、普及はしやすい。船の上では一蓮託生であることから、専門家と C/P との連帯意識も容易に生まれ、たとえ識字率の低い場合でも、即物教育で容易に説得できる点が他分野での技術移転と異なる。一方、技術を習得した漁民はその技術を他の漁民に隠そうとするため、広範囲な普及に繋げるためには、専門家の側で長期的な視点や、生態、社会についての深い理解が必要となる。

漁業に係わる環境管理は最近の新しい傾向で、日本も力を入れ始めた分野である。水産資源の枯渇問題や海洋環境問題とも絡み、開発と環境との調和を目指したものである。そのため、魚種や漁場によっては総漁獲量に限度があることを見極め、優れた技術の導入が乱獲の原因にならぬよう注意が必要となる。

水産養殖の事例としてはマラウイ・在来種増養殖研究計画が特筆される。本プロジェクトはマラウイ湖固有魚種の小規模養殖の振興を目指して実施されたもので、相手国技術者の固有魚種養殖に対する態度に大きな影響を与えつつある点で意義が大きい。マラウイ湖は固有魚種の豊富な湖水であることから、漁業は盛んであるが養殖学は進んでおらず、水産関係の協力は欧州の協力

による魚類分類等のアカデミックな調査や学位取得につながる研修が盛んであった反面、実際に魚類を生産した経験のある専門家の派遣はなされてこなかった。これに対して本プロジェクトは小規模養殖の振興というユニークな目的を設定したため、当初 C/P 側にとまどいも見られたが、実際に魚類が生産されるようになると、当初オフィスワーク志向だった C/P も次第にフィールドワークに参加するようになったものである。

4.4 鉱工業

JICA の鉱工業部門の技術協力の歴史は海外技術協力事業団(OTCA)時代に遡り、東南アジアにおけるコッテージ・インダストリーが中心であった。鉱業は南部アフリカの多くの国の基幹産業となっているにもかかわらず、JICA の技術協力案件は少ない。鉱山の権益については、植民地時代からの歴史を背景にヨーロッパ系の鉱山会社が独占しているため、民営化されたのちも、日本が参入する機会は乏しいことが理由の一つに挙げられる。アフリカに関して農産品加工、農業機械など、輸入代替品生産を目指して立案された例もあるが、実現したものは少ない。これは工業プロジェクトを実施するに必要な産業基盤が未発達であるためと考えられる。工業部門でも、これまでのところプロジェクトで実施された例はタンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発(KIDC)一例があるにすぎず、その他は JICA でいうミニ・プロジェクトのみである。ただし DAC 新開発戦略に沿った貧困対策政策の一環として、零細企業や中小工業への支援を協力重点分野とする動きもあることは見逃せない。ここではまず KIDC を分析し、あわせて派遣事業部担当のザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロ)を解析する。

4.4.1 タンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発プロジェクト(KIDC)

技術移転

中小工業の開発協力は(1)試験研究、(2)適正技術の開発、(3)普及、(4)企業化の4つの段階を経て初めて包括的な成果に結びつくと考えられる。本プロジェクトは、これらの要素についての資源や時間の配分に問題があった。結果から見れば調査、計画、政策造りなどの分野で我が国が肩代りする必要があった。プロジェクトを通じて、合計30もの業種が試みられ、得られた教訓も多様であるが、その中で SSA に特異的なものは以下の点である：

- (1) 狭義の技術移転を行っても、工業の基礎となる関連産業や組織・制度が未熟であると、企業の創生に結びつかない、
- (2) 機器類のみならず原材料(コークス、銅版等)も現地調達が難しく、輸入に頼っている、
- (3) 必要とされる技術が日本では過去のものとなり、専門家のリクルートが極めて困難である、

狭義の技術移転とは、日本の技術者がそれぞれの技術を一人の C/P に移転することをさす(平井(1989))が、現実には日本の技術が現地でそのまま役にたつことは希で、現地への適応、すなわち適正化が必要となった。また技術の適正化が図られたとしても、その個別の技術が産業構造のなかで生かされ、利潤を産むものとならなければ、持続性は確保できない。そのためには組織・制

度造りに至る総合的な戦略がプロジェクトの立案段階で必要であった。こうした観点は広義の技術移転を論じる場合に忘れてはならない。

日本の古い技術が現代の途上国において適正となるとは限らない。すなわち技術は同一の発達過程を経て再現されるとは限らず、それを受け入れる社会的素地により制限される。例えば本プロジェクトにおいて煉瓦や瓦の近代的生産技術を現地の女性陶工と青年団員に対して移転する試みがなされたが、協力期間が終了すると土着の安易で非能率な方法に戻ってしまった。製造過程での精度に対する感覚も日本人専門家とC/Pとの間でズレがあることがしばしばあった。

専門家とC/Pの社会的立場の違いが技術移転の現場に大きく影響を及ぼした。いわゆる叩き上げの専門家は、高度な技術と長年の経験に裏打ちされた自信をもつものの、相手国の学歴ではC/Pより下位に立つことになる。また一時代前の技術を伝承する専門家は高齢であるため、語学やコミュニケーション能力にも問題があった。専門家の側からすれば自分のような職長(Foreman)を育てることに意義を感じたが、高学歴のC/Pは汚れ仕事を嫌って技術を習得しようとはせず、一方汚れ仕事のできる労働者では人の上に立つ条件が満たされないため、職長に育つべき人材が得られなかった。作業の単純化、マニュアルづくりなど、本来当該国の職長が担当すべき業務に関して専門家による役務提供が必要になった。

プロジェクト運営・管理

KIDCプロジェクトには計画段階から困難な要素が幾つかあった。計画時点でタンザニア国は各州をドナーに割り当てて総合開発を任せる方針を打ち出し、日本はキリマンジャロ州担当となった。従って本件計画の条件として特にキリマンジャロ州が優位にあったわけではなく、むしろケニアに隣接し、工業製品の競合は避けられないという不利な位置にあった。その上中国からの安価な製品や、北朝鮮、旧チェコスロバキアの援助による工場製品とも競合しなければならなかった。

実施段階では日本人専門家とC/Pのコミュニケーションが最大の問題となった。専門家とC/Pの社会的立場の違いについては上述のとおりである。

プロジェクト自体が産業のミニチュアであるため、その運営・管理が重要となったが、そこまで含めた広範な技術移転は困難であった。プロジェクトの成果品である製品が作られるようになっても販路の開拓が難しかった。食器や磚子は製品として好評であったが、特別注文や大量注文に対応するには原料や製品の保管に問題があった。単に技術者養成だけでなく、作業工程管理や工作機械の保守を担当する工場長、ならびに回転資金の確保や製品の在庫管理、販路拡大、単価計算などができる経営者の養成確保が必要と認識されたが、プロジェクト期間中に行うことはできなかった。

組織・制度造り

社会主義体制下でC/P機関は公社と限られていたため、製品の市場開拓などに向けて組織・制度を整備することは、現場レベルでは困難であった。

4.4.2 ザンビア・家庭燃料研究開発ミニ・プロジェクト

このプロジェクトは研究開発(Research and Development、略してR&D)と呼ばれる形態に属し、適正技術の開発から普及までを目的とした。プロジェクト分析シートにあるように、業務内容が研究、普及、経営と多様であることが問題となった。立地条件については原料(ケイソウ土)、工場経営に必要なインフラ、普及の対象となる住民の3要素に近いことが理想とされたが、報告書によればそのいずれの要件も十分に満たされたとは言えない。原料の不足の解決方法として、ケイソウ土に近い特性をもつ粘土の開発に成功したのは特記に値する。

手段の多様性に加えて、プロジェクト目標の多様性が問題であると専門家により指摘された。すなわち環境保全、森林保護、資源の有効利用、中小企業振興、雇用促進、女性の労働軽減、一般庶民の生活改善等が「プロジェクト目標」に謳われたが、これら全てを満たすことは困難である。

コンロ部門と豆炭部門では需要の違いが技術の適正化にも反映された。コンロ部門では普及対象となる利用者へのアクセスが重視され、技術的には手作業によるレベルダウンを目指した。「手作り」により特殊な輸入機械・設備類を排除して初期投資金を低く抑え、国内での継続的調達が可能となる技術を目指した。豆炭部門では電力との価格競争があるためコストダウンが重要とされたが、生産工程のなかで乾留(煙抜き)のための設備投資が省略できず、コストダウンには限界があった。無償資金協力によるインフラ整備が有効と考えられたが、持続性をも追求するなら現地民間企業による肩代りが必須であると考えられた。このように現在の日本から見ればローテクとして一括できるものでも、SSAの現状では対応に大きな差が現われる。

製品開発のなかに市場や販路の開拓が含まれねばならないが、C/P機関は国立の研究機関であるため、市場原理に基づいた価格優先策や最終受益者重視といった方針をとりにくかった。そこで協力隊員や現地NGOと連携し、ニーズ調査や社会調査を行いギャップを埋めた。また協力隊員が普及にも加わった。

4章章末資料<プロジェクト別分析シート>の読みかた；

プロジェクト分析シート中の手法の種類は、以下のように記号分類されている。

<手法の種類> T = 技術移転	<業務形態型> A = 政策助言型	E = 普及型
I = 組織制度造り	B = 基礎研究型	L = 産業育成型
P = 運営管理	C = 計画指導型	R = 応用研究型
	D = 教育訓練型	S = 技術指導型

プロジェクト別分析シート

セクター	社会開発		プロジェクト名：ケニア・ジョモケニヤツタ農工大学 ディプロマ課程		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		ケニア政府は、深刻な技術者不足に対応するため、職業技能訓練に重点を置いた教育制度の確立を重要な施策としており、本分野における新大学設立計画に対して、我が国に協力を要請してきた。ジョモ・ケニヤツタ農工大学は、1980年5月に開学し、ケニア国の経済・社会の発展に寄与する技術を身につけた中堅技術者の育成を図るため、農学部3年間のディプロマ教育、工学部4年3ヶ月のテクニシャン教育を実施している。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	T	D	C/Pが頻繁に転出した	大学運営委員会を通じ採用を促進した。調査団来ケ時に「ケ」側へ働きかけた。C/Pファンドを活用したケニアの雇用制度・ケニア人の価値観等への十分な理解を促した	技術移転が遅れた 学生寮がC/Pファンドで建設された
	P	C	「ケ」側負担事項の実施が遅れた		
	T	D	専門家の不満が多い		専門家の異文化に対する理解度の不足と自ら望んで派遣されていない専門家
2. SSA 全域	I	A	「ケ」側に長期的構想を策定する能力が欠けていた	生活用水節水制度を設けた。日本側で貯水槽を設置した 繰り返し自助努力の重要性を説いた	最終的には無償により給水量を増大させた ドナー依存を軽減することは困難であった
	P	C	プロジェクト内の生活用水が不足した		
	P	C	相手側に自助努力の理解が不足していた		
3. SSAの一部					
4. セクター特性	I	A	資格制度が教育計画を縛っていた（理論重視の教育だった）	カリキュラムの改訂を行った	進展は遅々としていた。専門家が役務を代行した。卒業生を採用するようになった 国費留学生のJICA枠の創設や第三国個別研修制度が設けられた 農場やワークショップの活用により、技術移転を伴う生産活動を行った
	P	D	C/Pの配置が遅れた	大学運営委員会を通じ採用を促進した。調査団来ケ時に「ケ」側へ働きかけた 国費留学生枠の拡大に努力した	
	I	D	C/Pの上級学位取得の方途が限られていた	収入創出の制度を設け、生産活動を行った	
	P	D	相手側予算が不足していた	学科長を代行した。大学組織・制度造りを指導・助言した。運営・管理委員会の委員として、運営・管理を指導した	
	I	C	新設大学としての組織・制度がなかった	C/Pの養成・確保に努めた	
	T	D	専門家が講義を担当しなければならなかった	機材修理チームを派遣してもらった	
	P	D	供与された機材の保守・管理が困難であった		
5. プロジェクト特性	I	C	新設大学開学に向けての準備が全くなされていなかった	資機材調達、組織・制度造り、大学運営等図部手に専門家が直接関与した（役務代替）	日本側からの支援が不可欠であった

セクター	社会開発	プロジェクト名：ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学 学士課程			
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要	1980年4月から10年間にわたり、ジョモ・ケニヤッタ農工大学(JKCAT)プロジェクトで、農学部3年制3学科(園芸学・農業工学・食品工学)工学部4 1/3年制3学科(土木建築学・機械工学・電気電子工学)のディプロマ課程教育への協力が行われた。1989年9月にケニヤッタ大学の一分校としてユニバーシティ・カレッジに昇格したのに伴い、校名をJKUCATに変更し学士課程への協力要請が1990年2月に提出され、学士課程教育および研究実施の基盤確立のために必要な人的・物的支援が行われている。	
			課題・問題点	解決策	備考
1. 途上国一般	P	C	予算が不足し研究活動に支障をきたした	自己収益活動を試みた	予算不足による 途上国の為替変動の不安定さ由来する
	P	C	相手側負担事項実施が遅れた	大学評議会等で進捗促進を喚起した	
	P	C	予算の計画的執行ができない	大学首脳部に計画的執行の重要性を認識させ、実施できるよう指導した	
	P	C	現地通貨高騰のため、現地業務費が削減され活動に支障をきたした	処遇の違いにより防止対策はたたない	
T	D	養成されたC/Pが転職する			
2. SSA 全域	P	C	構造調整による予算削減	学生からの授業料負担を課した。大学による財源創出を試みた	学生騒乱による大学閉鎖
	P	S	人件費が予算の7割を占めている		構造調整に責任転嫁するケースが多い
	P	A	予算不足による「ケ」側負担事項の遅延	2KR見返り資金を活用した。IGUを活性化する努力を払った	
3. SSA の一部	A		治安が悪化した	安全対策に注意を払った	専門家に被害は出ていない。民主化の中で、治安は著しく悪化した
4. セクター特性	I	D	建学の目的に沿った教育が困難であった	カリキュラムの改訂を行った	理論重視の教育が応用科学分野でも行われてきたことによる 国立大学教官の長期派遣は制度的に困難である
	T	D	長期専門家の確保が難しい。特に大学の現役教官の場合	JOCV OB等修士以上を有する者を長期専門家として配置した	
	I	C	大学運営・管理能力が低い	専門家が積極的に助言・指導をした	
	T	D	教官、技官の就業意欲が低い	研究費支援、国内外の研修等インセンティブを与えた	
	T	D	留学のため教官不足になる	補充教官採用を促進した	
	P	C	教官採用が不透明である	大学評議会等に是正を働きかけた	
5. プロジェクト特性	P	D	プロジェクトと国内との連絡が多分化した	事務連絡の流れを一本化するようにした	専門家が、色々なソ・スからリクル・トされたために生じた現象
	T	D	専門家に対する派遣前のオリエンテーションが十分でなかった	正しいオリエンテーションを事前にするよう要請した	
	I	A	協力期間が長期にわたるため、援助依存症が現われた	PCMワ・クショップを行い、問題意識を喚起した	

セクター	社会開発		プロジェクト名：ケニア・NYS 技術学院		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		ケニア政府は1984年に開始した国家開発5ヶ年計画において、地域開発と人材育成を基本政策として掲げ、その一環としてNYS技術学院の強化拡大を計画した。そしてNYSがそれまで実践してきた技能者要請訓練を中堅技術者の要請訓練にレベルアップし、電気・電子・機械・建設機械・自動車工学各分野への協力を日本に要請してきた。これを受けて我が国は1988年1月からプロジェクト方式技術協力を行った。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	T	D	C/Pの流出が多発した	処遇改善(福利厚生、研修制度)を働きかけた	官民の給与格差と人権の観点からボンディングが法的に不可能であることから、改善しなかった シラバス開発も専門家が行った プロジェクトの範囲を超えた課題であった 専門家の忍耐、相互理解を深める等が円滑な業務のコツであるとの記述がある
	T	S	C/P配置の遅れや、不足状態が恒常的であった	各種委員会を設置し、業務に対する認識・責任を自覚させる努力をした 計画的・自主的保守管理を実施するよう指導した	
	I	C	行政組織が脆弱であった		
	T	D	無償資金協力による機材が技協と整合性に欠けていた		
	P	C	技術移転が円滑に進展しなかった		
2. SSA 全域	I	D	機材の保守・管理により最良状態を保持する意識が低かった		
	P	D	訓練運営・管理に対する綱紀が遵守されていない	訓練管理技法を指導し、学内講習会を行った	専門家には内的・属人的要因として理解されていた
3. SSA の一部	T	S	C/Pの待遇が悪い 習得した技術をC/Pが互いに交換しない		公務員給与水準が低い
4. セクター特性	T	D	国家試験に縛られ、技術革新が困難であった	実習・専門科目の時間数を増やし、課外的に新しい産業界のニーズに合った技術を指導した 企業への説明会を実施した	成果を評価する、また産業界のニーズを調整する習慣・制度がなかった 外資系企業が多いため
	P	D	訓練後の就職先の確保が困難であった。また、訓練機関が就職の斡旋活動までしない		
	P	S	学科運営のため専門家が学科長を代行しなければならなかった	デモ用模型、カットモデル、簡潔な文章と多くの挿し絵を使用した教科書をC/Pと共同作成し、技術移転を行った	
	T	R	教材が貧弱である		

セクター	社会開発		プロジェクト名：セネガル・日本 - セネガル職業技術訓練センター		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		セネガルは、第6次経済開発計画に基づき、農業中心経済からの脱皮及び軽工業の振興を柱とする経済開発政策を推進するため、職業訓練センターの設立を計画した。本プロジェクトでは、電子、電気、機械分野の技術教育の充実を図るための職業訓練センター設立に対する技術協力を実施した。協力内容は電子(Ⅰ家電修理、Ⅱ自動制御)、電気、機械(Ⅰ機械修理、Ⅱエンジン修理)の3分野5コースのカリキュラム整備及び指導、センターの運営・管理指導等を行った。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	T	D	C/Pが離職した	C/P処遇改善を働きかけた	
	T	D	C/Pのプライドが高い		
2. SSA 全域					
3. SSA の一部	T	S	砂漠化による砂塵により、機材が損傷した	防塵対策を講じた	気候の特徴
	T	S	携行機材が紛失した	保険求償をした	補復されたが、業務は遅延した
	P	D	防犯体制が悪かった	夜警・防犯設備を置いた	
4. セクター特性	P	A	運営予算の削減	有料の就業者訓練を行い、運営費を補填した	アフターケア調査団が派遣された(1995年) 応募者数は増加した 事前の調査が不十分であった フランス語圏アフリカの特徴か? 効果は認められた 5年かかって認知された
	P	S	日本製の機材の保守・管理用部品の入手が困難であった	プロジェクト終了後のアフターケアを要請した	
	P	A	訓練生が暫減した	広報活動を行った(日本側支援により)	
	T	D	マニュアルの完成が遅れた	専門家が積極的に作成した	
	T	D	C/Pが授業に追われた	各々のC/Pに同じことを指導した	
	I	C	訓練計画はなかった	年間訓練計画を作成する制度をつくった	
	T	D	適切なフランス語教材が得られなかった	専門家が教材を作成した	
	T	D	C/Pの処遇が低い	有料就業者訓練を行い、謝金を捻出し、インセンティブを与えた	
	I	A	職訓制度が日本と異なった	政府にセンターを認知するよう働きかけた	
	TI	D	フランス式の職訓制度がセネガルに適合していない	業務重視の指導を行った	
5. プロジェクト特性	P	A	C/Pがストを行った	相手国の問題があったが、大使館を通じて積極的にスト解決の働きかけを行った	長期(約6カ月)にわたったが、一応中止された(根本的解決策はなかった)

セクター	社会開発		プロジェクト名：ザンビア・職業訓練拡充計画		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		ザンビア共和国政府は、工業、サービス部門の拡充に重点を置いた国家開発計画の推進に努め同分野における人材の開発が急務であるとし、我が国に対して職業訓練分野での技術協力を要請した。我が国は、6つの職業訓練センターのカウンターパートに対してそれぞれ特定分野における訓練実施に必要な知識を移転するため各分野の訓練プログラムの質的向上と産業界のニーズに合致した技術技能者の輩出を目的として1987年10月から協力を開始することとした。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	T	D	C/Pが不足していた	C/Pの配置を働きかけた	C/Pが配置され、技術移転が進展した。C/Pの転職が多い(技術者故)結果はでていない(産別組合の遺産)結果はでていない
	T	D	分業体制が発達しすぎ、仕事の効率が低かった	一人多役の重要性を教えた	
	T	D	プライドが高く、指導を受けようとしなかった	自発的についてくるC/Pの指導を通し、波及効果を期待した	
2. SSA 全域	P	C	「ザ」側予算が不足していた	日本側で支援した	技術移転が進展した(訓練経費が高くつく)C/Pが配置され、業務が円滑に進んだ 事前の調査が不十分であった 円滑に調達されるようになった 盗難が減った
	P	D	C/P(Management)が配置されなかった	C/P配置のための交渉をした	
	T	D	機材の選定が適切でなかった	調達の手続を促進した 防護策を講じた	
	P	C	「ザ」側資機材調達が遅れた		
	P	D	盗難が多かった		
	T	D	処遇が低くC/Pにやる気がなかった		
3. SSA の一部					
4. セクター特性	I	D	職訓制度の違い(イギリスとザンビア)	訓練計画を作成した C/Pの配置を働きかけた	旧宗主国の制度(教育も含め) 訓練経費が高くつく 計画的訓練が可能になった C/Pが配置され、技術移転が進展した 訓練内容が明確になった 訓練制度が整備された
	P	C	予算不足		
	I	C	訓練計画がなかった		
	T	D	役務代替をしなければならなかった		
	T	D	カリキュラムが整備されていない		
I	A	職訓制度が日本と異なっていた	ニーズ調査をし、社会ニーズに適合させる努力をした		
5. プロジェクト特性	P	D	盗難が多い		資機材が大量に存在するため

セクター	保健医療		プロジェクト名：ケニア・人口教育促進		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		ケニアは2000年に人口増加率を2.5%まで引き下げることを目指し、我が国に対し家族計画分野での協力を要請した。「望ましい家族規模に関する価値観」に改革をもたらすことを目指し、IEC活動(情報教育活動)を強化するため、NCPD・KIMCの組織機能強化、教育用メディアの開発、制作および情報伝達技術の開発について協力をを行う。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般					
2. SSA 全域	P	S	C/Pに人件費を支給しないと働かない		他のドナーと横並びを期待される
3. SSA の一部	T	E	英語や広域共通語のメディアだけでは普及ができない	現地語も含めて3言語で教材をつくった	地方分散化政策による指導。多言語はSSAでは一般的 援助ラッシュ国ではおこりがち 白人セクターの多かった国はキリスト教ミッションの影響大
	P	S	他のドナーからの供与された機材は、稗益国の一存では利用できない	NGOらと連絡を強化した	
	I	E	キリスト教系NGOに先手をとられた		
4. セクター特性	I	C	他のドナーとの連携が必須	リーダーにはコーディネータ的能力のある専門家を要請した	保健医療セクターは開発政策をドナー間で共有する傾向がある 人口・家族計画の特殊性 リーダー、調整員の調整能力が重要。計画打ち合わせ専門家チームの権威も利用
	T	E	外国人の直接介入が難しい分野	番組ソフトづくりのC/Pを育成した	
	T	S	C/Pの番組づくりについての経験不足から、技術を吸収できず	試作品をつくって示した	
	I	C	C/P機関が複数あったために、業務調整に苦労した	組織制度の改編が難しく、合同会議開催など運営で対応した	

セクター	保健医療		プロジェクト名：ガーナ・野口記念医学研究		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		ガーナ政府は、同国医療分野の充実を図るため我が国に医療協力を要請し、我が国は昭和43年からガーナ大学医学部に対して協力を開始、52、53年度にはガーナ大学野口記念医学研究所を建設供与した。本プロジェクトは1986年10月から5ヶ年間ガーナ大学野口記念医学研究所にてガーナ側が独学で研究しうる実力を得ることを目的に「ウィルス学」「栄養学」及び「疫学」の3分野の協力を実施した。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	T	S	途上国の場合、技術者の人材の層(中間層)が薄い	技術者の新規雇用が困難なので、C/Pが核となって外部機関(大学病院等)の技術者を巻き込んでの研究体制を模索中	一般的に中間技術者の数が少ないという途上国の事情
	I	D	人材育成に係わる他機関との連携が困難	JICA新規プロジェクト(保健人材養成プロジェクト)との連携を図った各種セミナーなどを開催することにより技術情報の公開を進めた	他機関との連携や強調のシステムが確立されていない
	T	S	技術を共有するという思想がなく、技術移転が非効率	技術者の下の技能者(臨床検査等)などの分野からも研修員を受け入れ、適切に評価した	技術を個人の資産として「囲い込む」風潮
	P	S	組織への忠誠心が薄い		一部の有能なC/Pが本邦研修を独占(複数回の実施)する傾向
	P	S	日本以上の学歴・資格社会	野口研ニュースなどの発行により一体感の醸成。専門家はC/Pを先ず全面に立てて研究するよう絶えず意識した	プロジェクトリーダーからチーフアドバイザーに名前を改めた
2. SSA 全域	P	B	経済的インセンティブがないと人を動かすのが難しい	やむを得ず出張旅費などプロジェクトで負担。フィールド調査時に住民に薄謝(石鹸など)を進呈	JICAのプロ技スキームがアフリカのLLDCに合致しているのか疑問
	P	S	先方のローカルコストが期待できない	所長に絶えず改善を申し入れた	他ドナー、国際機関は経済的インセンティブをC/Pに与えている
3. SSAの一部					
4. セクター特性	T	B	研究自体が進展することがモチベーションになりにくい	国際学会誌に専門家とC/Pが連名で投稿するなどしてモチベーション向上の一助にした	公務員の給料が低く、かつ遅配がちなアフリカの事情
	T	B	帰国後も適宜FAX、E-mailで指導を継続したケースもある		
	T	B	基礎研究には給与上の問題から医師が集まらない	上位団体であるガーナ大学に、野口研職員の給与増額を要求した(実現していない)左記事情から給与ベースが低く、医師資格を持つ研究者は集まっていない	医師は給与の良い国際機関や国外に出してしまうという状況。野口研は地位上は学部準じており、所長は教授クラスの給与なので職員は講師クラス以下の給与レベル
	I	B	純粋な基礎研究になりがちで臨床にどう生かすかといった視点が希薄で、医学部との連携ができない	野口研からC/Pが大学医学部に出向するなど連携を模索	
	P	B	トップダウン型の意志決定の弊害で、下からアイデアが出にくい	専門家が仲立ちになり研究内容など下の意見も聴取することで研究の活発化と自主性尊重を図った	研究といえども上意下達的な面が多く、関連な意見の出にくい文化的な背景
5. プロジェクト特性	I	C	大学の研究機関の位置付け(教育省所管)なので、保健省との連携がとりにくい	保健省と新プロジェクト開始(母子保健人材養成プロジェクト)による野口研と保健省との連携促進の試み	LLDCで研究プロジェクトを実施するという難しさ
	T	B	基礎研究なので裨益効果が見えにくい	全体の年研究計画を立てるなどプロジェクトとしての一体性を持つよう配慮	
5. プロジェクト特性	T	B	研究部門が幾つかに分かれているので全体としての統一性がとりにくい	維持管理経費ができるだけ少なくすむような機材を供与	日本のように薬会社、医療器材会社が育っていないので民間からの委託研究が成立しない
	T	B	特殊な設備が必要		機材が殆ど輸入品なので維持管理が困難かつ高価。修理部品の供給体制構築が困難

セクター	保健医療		プロジェクト名：ケニア・感染症研究対策プロジェクト		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		案件概要ケニア中央医学研究所はケニア国の中心的な医学研究所であり、我が国は1990年5月1996年4月まで感染症対策プロジェクトにより、肝炎、下痢症等の研究にタイシ協力を行ってきた。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	P	C	日本側単年度予算の弊害で5年間を通じたプロジェクト全体計画が構築しにくかった	プロジェクト実施中に派遣する調査団と先方とで十分協議を行うことで理解を深めた	5年間の研究計画(ヒト、モノ、カネ)をより具体的に構築するために日本側、ケニア側双方の努力が必要
	I	R	医学、生物学等の学際的なアプローチを重視したが、職制の問題等から根付かなかった	時間の経過とともに理解が得られた	ケニア側は職制、上下関係が厳密で研究面での自由な議論がしにくい環境がある
	P	R	電話の私的利用、実験器具の紛失が多い	管理体制を厳しくした	ケニアと日本では公私の概念がことなるので価値観の違いが底にある
2. SSA 全域	P		プロジェクト進行過程でケニア経済が悪化し先方予算が逼迫した	財政事情のため好転せず、結果的に可能なものについてはプロジェクト予算で対応することとなった	アフリカ経済の低迷といった外部状況
3. SSA の一部	T	S	現地の修理能力が低く、故障したまま使われない機材があった	修理の短期専門家派遣、C/Pの受入により修理能力を向上させた	修理技術などが弱く、民間技術者は期待できないため、自前で人材を養成する必要がある
	T	R	資格、学位授与、給料アップといった個人に還元できる報償がないとモチベーションにならない	研究自体がモチベーションとなり得るよう、学会誌への投稿などを行った	研究者の所得が低く、経済問題
4. セクター特性	T	R	研究者は直接実験に携わず、研究の効率が悪い(下にいる技術者が実験を担当)	研究者自身が実験を行うことの重要性を専門家が指摘	職制の壁が厚く、かえって研究にとって非効率な側面があるが現地の習慣は簡単には変えられない
	P		医師である研究者は個人病院でのアルバイトを優先する	周囲への悪影響があるので、場合によっては研究から外すなどの処置が必要	研究より個人の経済問題が優先するという仕方ない面がある
	P	R	経済的或いは学位取得(留学)のためのC/Pの離職が相次いだ	速やかな人員配置を先方に申し入れた	C/Pの離職といった問題はアフリカでプロジェクトを実施する場合の共通の問題
	T	R	研究を引っ張る指導的なケニア側研究者がいなかった	プロジェクト側で養成した	研究費が必要な分野(電子顕微鏡などを私用する等)については予算逼迫から人材がいらない
	T	E	住民への衛生教育にAVが必ずしも効果的ではなかった	住民への普及方法を検討し、衛生指導員による戸別訪問が有効とわかった	農村での習慣等を事前に十分把握することが必要
5. プロジェクト特性	P	R	地方に研究サイトを有する関係上、車輛の確保が重要であるが管理体制が悪かった	定期点検など十分に行う必要があるが先方に予算が無く安全の観点からプロジェクトが経費支出を行った	ローカルコストの不足、計画的支出の困難など先方の予算及びその管理体制に常に問題がある
	P	R	研究所予算が少ない	研究プロジェクトであっても収入創出のために診断キット販売など検討(次フェーズで肝炎診断キットが完成)	国からの予算だけではなく自助努力で収入を確保しなければ研究の継続すら困難

セクター	農業		プロジェクト名：ナイジェリア・ローアナンブラ灌漑稲作		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要	本プロジェクトは、食糧増産を最重点政策とするナイジェリア政府の要請により、ナ国における稲作生産向上への貢献するべく、適正な灌漑稲作栽培技術の確立・移転を行うことを目標としたものである。技術協力専門家の派遣に先立って、1987年に我が国円借款により二期作対応灌漑施設・圃場建設、農機調達等が、その後無償資金協力により稲作普及技術協力センター建設が実施されている。	
			課題・問題点	解決策	備考
1. 途上国一般					
2. SSA 全域	P	M	供与機材の引き取りに時間がかかる	在外公館による働きかけを依頼した	調整員が専門家をアシストしなければならない
	TP	S	専門家の語学力、専門技術力に対するC/P機関の不満	通訳を雇うかの案も検討される	
3. SSA の一部					
4. セクター特性	P		C/P機関が幹線水路の修復工事に手間取る	C/P機関の要請によりプロジェクトの直管工事とし、専門家が指導	工事が順調に終わり、C/P機関は専門家に謝意を表す
	I	S	C/P機関の主管が農業・天然水資源省から水資源省となり、農業部門が切り放された	農業部門(栽培、普及)のC/Pは州農業局からの出向となった	
	I	E	C/P機関が民営化され、農業普及部門が縮小され、C/Pが解雇された	州農政局からの出向者で対応	ただし出向者は行政経験者で、農業・普及の実務がない
	T	E	C/P、農民等とのコミュニケーションを高めるにはどうするか	研修員帰国報告会、パーティ、運動会、映画会の開催	特に映画会開催後は農協組合員が400から1000に増えた
	P	S	農民による無秩序な水管理がなされてしまう	農民による水位管理のため木製ストッパーを作成し使用させる	C/Pの危惧に反して、盗難もなく農民に定着
	IP	A	耕作権が1年更新から4年付与となったが割当地に対する不満が続出し一作作付け不能となった		不満解決後は土壌改善、栽培技術の改善に取り組む農民が現れ、収量が若干向上した
	P	M	水利費、トラクタ利用費を前納しないと配水、耕耘されないシステムで有り、灌漑、耕耘の計画が組めない		栽培適期が常にずれてくる。C/P機関は前納制の方針を崩さなかった * 肩代わりできなかったか？
5. プロジェクト特性	P	E	技術協力対象面積が広すぎる	パイロット地区を設定し水利組合設立、水管理方法、栽培等の集中指導を行い、モデル地区とした	集中指導の効果が現れ、組合が結成され、栽培技術の改善向上が見られた
	P		居住地からプロジェクトサイトまで車で片道1.5時間かかる	プロジェクトサイトにドミトリーが完成、サイト宿泊が可能となった	通勤途中の道路、プロジェクトサイトで盗難、強盗、襲撃、自動車事故等が頻繁に起こる

セクター	農業		プロジェクト名：象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要	象牙海岸では年率3.7%の人口増加などにより米の消費量が伸び、また輸入量も増加しているため米の増産は主要かつ緊急の課題である。灌漑稲作はトラクター、耕耘機を導入して行われているものの技術力の低さ等の問題がある。こうした背景から、同国政府は灌漑稲作の機械化を推進するとともに、農村青年の定着、労働の軽減等を実現し米の増産に資することを目標に施設と機械の整備のための無償資金協力を要請した(87年5月)。更に稲作農業の機械化に対する知識・技術の普及のための研修強化を目的にプロジェクト方式技術協力を要請した(90年3月)。	
			課題・問題点	解決策	備考
1. 途上国一般					
2. SSA 全域					
3. SSA の一部	I	A	構造調整計画に関連する民営化に伴う主管農業公社の再編成があり、C/Pが業務に専念出来ない	C/P全員が現在の業務を継続することを希望した。センターにおける訓練事業は続行し、新たに長期訓練も実施した	全員の残留が認められた。プロジェクトの訓練が評価され、農業高校生、GTZプロジェクトの農民、他機関スタッフの訓練実施要望が多くなった。周辺国のブルキナファソからの訓練要望も出され、第三国研修実施の可能性もある 若年農業者育成大臣等政府首脳の間がなくなった
4. セクター特性	T	E	農家農民のニーズの把握が不十分、普及方法が確立しない	稲作地帯で現地デモ、実証試験を開始し、サイトを増やしていった長期訓練生(普及員)OBが普及活動計画を作成し支援を要請してきたので現場に出向き指導した 直接農家農民と接触している協力隊員と情報交換を行った	デモファーム周辺で稲作技術を真似する農民が出現してきた 主管省庁である農村開発公社がプロジェクトの普及啓蒙活動を全体に取り入れるようになった 優良デモファームでは種籾生産ができるようになった。品質は日本のこの分野の大家が保証できるまで到達した
	IP	AC	協力終了後の自力運営が危ぶまれた	訓練の内容、レベルが評価され職業訓練振興財団、世銀等からの財源確保が可能となった	
	P	C	例年12月は長期休暇を取る現地スタッフが多く業務計画が立たない	乾期の作付は1月から開始する	
	T	E	文盲の訓練生への指導については創意工夫が必要である	文字を使わない、眼で見て理解できる教材の開発が必要である	調査結果の分析から個別営農を重視し個々の自立発展を促す方が適していると判明した
5. プロジェクト特性	T	S	稲作開発の方向、戦略が見つからない	デモファーム周辺での調査、訓練修了者のフォローアップ調査を行った。デモファーム地区の米生産が向上し収入が増え、農家が自前で耕耘機を購入し利用するようになった	
	P	S	プロジェクトの主目標をどこに設定するか	当プロジェクトは栽培技術の改善向上を主目標とした。当国の稲作事情からみて妥当と言える	灌漑施設整備と農民組合強化が主体の他プロジェクトの栽培技術は向上していない
	P	A	プロジェクトの立上げ時各々の専門分野がバラバラに進んでおりチームの一体感がない	調査団にそれぞれが不満を吐き出す	プロジェクト発足時の専門家のリーダーシップが問われた
	P	A	専門家居住都市からプロジェクトまで距離が遠い(150km)	主管省庁が所在する都市に連絡事務所を開設した	プロジェクトの活動が円滑になると共に連絡事務所を閉鎖した
	P	A	C/Pの宿舎がプロジェクト・サイトになくC/Pが配置されて来ない		

セクター	農業		プロジェクト名：ザンビア・ザンビア大学獣医学部技術協力計画(フェーズ2)		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要	ザンビア国は第3次国家開発計画のなかで農牧業農村開発を重要課題の一つとしていたが畜産分野においては家畜衛生状況が悪く、畜産振興の大きな阻害要因となっており、かつ獣医師の数が極端に少ない(約70名)状況にあった。本計画はこうした状況を打開するため、同国政府が獣医師の養成を図るためザンビア大学に獣医学部を新設する計画に対して、無償資金協力及びプロジェクト方式技術協力を行ったものである。具体的活動としては 獣医教育(カリキュラム企画、教材の開発、獣医学生に対する講義及び実習、獣医情報、データの収集) 獣医学研究 家畜疾病予防活動に関連する獣医学普及、を行った。	
			課題・問題点	解決策	備考
1. 途上国一般	P	C	機材の引き取りに時間がかかる	第三国調達(英国、南ア)の開発に努めた	原則として現地で活動する業者が限定しており現地調達は困難な状況であった
2. SSA 全域	P	A	盗難・安全対策	安全対策上時間外勤務は禁止とした。また先方政府に要望し、大学のすぐそばに警察署を設置してもらった	
3. SSA の一部	T	S	C/R (Officerクラス)が、自ら手を動かし技術を自身で習得しようとせず、知識の習得でおわってしまう	実技技術に関しては、Technician/Assistantも技術移転の対象とし、日本への研修にも送り込んだ	
4. セクター特性	T	C	本案件は家畜衛生状況改善とそれに関わる人材育成の両面に取り組む必要があり、両者のバランスに気を遣った	まずは大学案件として研究よりはむしろ教官育成を主眼とした	
	T	CS	現場の牧場は、比較的規模の大きな企業経営の牧場と伝統的な個人経営の小規模牧場が混在しており、どちらに焦点を合わせるかの問題があった	大規模牧場には外国人獣医が雇用されているケースが多く、小規模牧場を主眼に置いた技術移転を行った	
5. プロジェクト特性	P	C	C/Pが充足しない	プロジェクト開始当初はザンビア人獣医師が殆どおらず、専門家自身が教官として活動した。フェーズ2終了時になって協力期間中に海外留学していた者が帰国し、分野によってようやく改善された	本プロジェクトがザンビア人の獣医師を養成するためのプロジェクトでありプロジェクト開始当初に獣医師がいないのはいたしかたなかった
	T	S	フィールドには一般的な獣医学的な手法を実行するために十分な器具機材がない	フィールドの状況を十分把握したカリキュラム作成、教材選択を行い、極力現地で入手可能な材料を使用した	

セクター	水産業		プロジェクト名：マラウイ・在来種増養殖研究計画		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		国民の動物蛋白質摂取量の70%を供給する水産業は重要な役割を担っているが、近年になり数種の魚種の漁獲量が減少してきている。また、1992年からマラウイ湖固有種保護のため外来種の導入が全面禁止となった。かかる背景の下、1994年マラウイ国政府は、マラウイ湖固有種養殖センターを設立し、コイ科魚種の池中養殖、湖中網生質養殖等養殖適正魚種を活用した小規模養殖の振興等を目的とした「マラウイ湖固有種小規模養殖業振興計画」を要請した。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	P	A	ローカル予算が十分充当されていない	プロジェクト開始と同時に2KRの見返り資金の活用が承認され、数カ月後に執行が可能となった	7棟のローカル職員住宅が建設され、C/Pの配置が順調になった
	T	S	C/Pが配置されない。配置されたC/Pにプロジェクト目標を説明する必要があった	国内の他センターの情報を入手し、人材発掘に努める。C/Pが働き損のない職場システムを作りあげていく	育成魚の成長、種苗生産による稚魚獲得の成果によりC/Pが興味を示しだし、積極性が増してきた
	T	S	C/Pはオフィスワーク志向でフィールドワークを重視しない	専門家が日常活動を通じて担当分野の業務を理解させていく	
	T	S	C/Pは個人主義的な考えが強い、組織に対する忠誠、信頼が欠けている、協力して事に当たるのが不得意である	コミュニケーションの活性化を図る、専門家が現地技術を理解するよう努め、C/Pと学習会、ワークショップ等を開く	
2. SSA 全域	T	S	飼育池でトカゲ、野鳥の害が発生		C/Pは対策を立てない(自然と共存しているからか?)
	T	S	任国の社会経済状況に合致した飼料開発を行う必要がある	養鶏用飼料は養魚用としても使用可能。高価になる配合飼料は種苗生産のみに使用する。育成用飼料原料には現地で入手可能なものを使用する。施肥により天然飼料を増殖させる技術を確立する	人間が食べてしまうのも多い
3. SSA の一部	T	S	現地養殖に関する情報が乏しい	文献を読む。C/Pと学習会を行う。(そもそも伝統的に養殖が行われて	マラウイには多くのドナーが類似のプロジェクトを展開しているの
4. セクター特性				いなかったため現地特有の養殖技術といったものは存在しない筈)	で情報収集がしやすい
	T	S	試験材料(魚)の定期的確保が難しい	協力的で信頼できる漁師を見つけた	漁師の舟が破損した時は修理に協力した
5. プロジェクト特性	P	C	プロジェクト内の各分野の技術移転項目間の関連性及び目標が明確でない(発足当時)	計画打ち合わせ調査時に不明確な点を整理した。プロジェクト目標、活動を理解するためコミュニケーションの活性化、情報収集を行う	
	T	S	フィールドワークを重視していなかったため、魚を飼える人材が養成されていない	プロジェクト内で魚のハンドリング等の魚類飼育の基本を習熟させる等して、人材を育成していく必要がある	プロジェクトで実際に魚類が生産されてきたことがC/Pへの刺激となり、徐々に学卒のC/Pもフィールドワークに参加しだしてきた

セクター	林業		プロジェクト名：タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要	村落林業の技術開発と普及を図り民生の安定と森林資源、自然環境の保全・充実を目指したプロジェクト協力を行った。第1期2年間では村落林業に必要な地域情報を収集するとともに林業に適した苗木の生産技術を開発する。第2期では、パイロットフォーレストの造成を通じた半乾燥地の村落林業の実証普及を行った。	
			課題・問題点	解決策	備考
1. 途上国一般					
2. SSA 全域					
3. SSA の一部	T	S	住民が常時灌水することは出来ない、家畜による被害が多い	雨期の降水を有効活用するため集水溝を作設した。村落のリーダーと会合を重ね、家畜のコントロールを依頼した	水食風食動物の害から防ぐ方法としては、ケニアのトルカナ方式、等高線作溝方式を採用する
	T	S	樹木の生育が悪い	ハロー、プラウによる地ごしらえを行った	良好な生存率を確保できた
	TI	S	普及手法開発の基礎となるデータが不足している	社会経済ベースライン調査を実施した結果、伝統社会に存在するルールや組織に関するもの、住民が用いている育林方法が判ってきた	同一郡内でも気象、民族、農耕システムが異なることが判明、改良竈を製作できる女性の存在が判明、直播き植林の存在判明
	P	S	植林用現地資機材の調達に時間がかかる	日本から持ち込んだ寒冷斜の代わりに野生サイザルを利用したコモを製作した	牛糞と野草を利用した堆肥造り、木登り道具も製作した
4. セクター特性	I	C	プロジェクトスタッフでカバー出来ない専門分野の問題解決をどのように図るか	他機関に所属するが留学経験を有し、調査研究に経験のある人材の協力が得られた	その後も他機関との連携がうまくいった
	T	S	普及手法の改良改善が必要となってきた。1990年代からタンザニアで主流になった参加型地域開発手法を取り入れる事にした	手法を取得するためNGOが実施したセミナーに参加した。現地の専門家を講師に招いた。森林事務所、村落開発事務所等からなる委員会を結成した	住民間の話し合いによる合意形成を文化的背景にもつタンザニアには受け入れられ易い。結果として村人の発意による環境保全委員会が結成され活動を開始
	T	E	村落林業の担い手をみつける必要がある。植林活動の普及方法を確立する	関連プロジェクトに対するアンケート調査、現場調査を極め細かく行った	村落における学校の存在価値の大きさが判明。学校での苗畑造成の指導を行った。普及活動の一環に植林歌と踊りの祭典を取り入れた
	TI	E	普及手法開発の基礎となるデータが不足している	社会経済ベースライン調査を実施した結果、伝統社会に存在するルールや組織に関するもの、住民が用いている育林方法が判ってきた	同一郡内でも気象、民族、農耕システムが異なることが判明、改良竈を製作できる女性の存在が判明、直播き植林の存在判明
	I	S	住民グループとの交渉には女性スタッフが必要である	プロジェクト予算で大卒の女性アシスタントを確保した	女性が集まる水場中心に共同体で管理する植林が実現した
	I	E	植林活動の阻害要因は意識の低さにあるのではなく、技術不足水不足にある	植林を促進するには協同作業を重んじる伝統的村落社会の組織、自主的に結成されているグループを活用する	植林よりも社会・経済サービスに対するニーズが勝っている。収入につながる活動であること
	I	C	技術移転上の業務の流れは、C/P = > アシスタント => スーパーバイザー => 現場作業員となっているが、指示が徹底しない	専門家が全ての段階をチェックする必要がある	
	T	E	プロジェクト活動の広報、植林啓蒙活動に工夫が必要である	プロジェクトカレンダー、パンフレットの作成配布、植樹表彰会、植林絵画コンテスト、映画会等を実施した。植林啓蒙のロゴを入れたTシャツ、帽子を作成した	絵画コンテストの優勝者には教材のイラスト、カットも依頼し継続的つながりを重視している。歌と踊りコンテスト入賞者による「森林の重要性」を唄った小学生唱歌を作曲し啓蒙を図った

セクター	林業	プロジェクト名：ケニア・社会林業訓練技術協力計画				
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要	1985年11月から1987年11月まで行われた準備フェーズの協力を踏まえ苗木生産訓練だけでは協力が不十分であり広く社会林業訓練と半乾燥地における造林技術開発を行う1987年から「ケニア社会林業訓練計画」と名称を変更し協力が開始された。内容は社会林業に関する訓練及びパイロットフォレストの造成を通じた半乾燥地造林技術の開発・改良である。		
			課題・問題点	解決策	備考	
1. 途上国一般	P	SD	C/Pが充足しない	常時C/P機関に充足を要望した能力者への切り替えを要望実現した。日豪協力による長期留学、日本への研修を計画的に行った	徐々に充足された C/Pの態度に顕著な変化が見られ、他のC/Pにも好影響を与えた	
		S	C/Pが積極的でない			
	P	T	S	C/Pが直接データをとらない	根気よく指導した 無償の見返りファンドを活用した	
		A	C/P機関のローカルコストが十分ではない	講師の旅費等はC/P機関で負担できた。造林費等事業費の負担は一切なかった		
2. SSA 全域	I	C	C/P機関の所管が農業省所管から、科学技術省所管の研究機関に衣替えになった	研究と訓練の実施について関係省庁との交渉が行われた	訓練を所管する森林局の取り組みにより従来どおりのプロジェクト活動が可能となった	
		T	E	プロジェクト活動が周辺地域に理解されない	コミュニティーチーフ(村長)クラス対象の研修を行った	周辺の理解は得易くなった
		P	C	労働力調達に周辺農村の雇用事情に影響を及ぼす	コミュニティーチーフ(村長)を通じての雇用をおこなう事で問題解決をした	チーフ(以前は長老、首長で現在は村長)の権力は絶大
3. SSAの一部	P	C	機材の引き取りに時間がかかる	現地調達を主体とした 数次にわたるニーズ調査、訓練後の追跡調査を行った。コミュニティーを母体とする造林活動よりも個人農家を重点にした庭先植林が効果を発揮すると判明した。社会林業デイで個人農家、農民グループに体験発表させた	ケニア・ナイロビのメリット プロジェクト対象地域は土地の私有化が進み、アフリカの共同体社会の規範、統制が緩んでいる。地域開発に婦人、学校、教会が重要な役割を果たすことが判明したので訓練対象者とした	
		T	E			住民の造林意欲を向上させるため造林普及対象者、造林推進母体を明確にしておく必要がある
		T	S			訓練コース用使用言語の選択
4. セクター特性	I	S	C/Pよりも現場技術者が先に技術を習得してしまう	C/Pに情報を与え、C/Pと共に技術開発を行う姿勢をとり続ける 他のドナーの活動現場を視察し話し合いを行った	普及型プロジェクトでは頭でっかちなC/Pの洗脳が必要 日本の協力プロジェクトの訓練事業が高く評価されていることが判明した。訓練はこのプロジェクトが一元的に行う	
		A	多くのドナーが林業分野で活動しているが相互補完的でない			
5. プロジェクト特性	I	C	プロジェクトの具体的活動計画が定まらない	苗畑、造林、訓練の各部門委員会を設置した 他機関主催のセミナー等に参加し能力を高めた。自前の研修会を実施する	C/Pの自主的運営能力が高まると共に関係機関との連携が深まった プロジェクト内で多くの講師を確保できるようになった	
		D	自前講師の確保が難しい			

セクター	鉱工業		プロジェクト名：タンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発計画(フェーズII)		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		1978年から88年まで、キリマンジャロ州の総合開発について、フェーズIとして技術協力が行われた。タンザニア国政府からフェーズIの実績をもとに同プロジェクトを継続発展させるため 窯業研究開発センター、 修理・保守管理センター、 手工芸センターの3センター設立についてプロジェクト方式技術協力、および無償資金協力の要請があった。これを受け、事前調査の実施、機械、金属加工及び窯業の分野について協力を継続することの妥当性が確認され、実施協議調査団を派遣し、両国側の協議を経、1988年2月、中小工業開発センター(KIDC)フェーズIIの討議議事録(R/D)が締結された。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般	P	C	C/Pを含む従業員が就業規則(就業時間中の外出、病気私用外出等)を守らない	上部組織(RDD)へ善処の申し入れ	トランスの故障により、送電がストップし、向上の操業停止が長引いた。就業率が50%以下(推定)と低い。給与の遅配や勤労意欲を助長するためのインセンティブが低いなど社会構造上の問題
	P	C	日本側チームとC/Pとのコミュニケーションがうまく行かない	抱えている問題について話し合う場を持ち、双方の意見調整を行った	言葉(英語)の問題。日本人側のアフリカ理解の不足
2. SSA 全域	P	C	電気・水などの安定的確保が困難	水についてはサメ市へのポンプの供与により、安定的供給が可能となった。電気については、大型発電器の設置を提言した	プロジェクトの協力活動上の制約となっている
	T	S	加工精度に関し、C/Pワーカーの精密さや精度維持に対する意識が低い		SFで調査すべきだった
3. SSA の一部	T	SC	C/Pの能力・技能向上。作業計画などC/Pに管理能力がない	C/Pに対しワーカーの上に立つ職長的役割をもたせるような指導を行った	実技面でC/Pはワーカーより劣っている面がある
	P	C	C/Pワーカーに生産性を向上させようとする意欲が見られない		会社による生産性を上げて自己の利益と結びつかない
	P	C	機材の盗難が多発した	日本側費用負担により塀を設置した	危機の盗難により技術移転が進まなかった項目もあった
4. セクター特性	T	S	木型工の養成は日本でさえ10~20年かかる		短期間の技術指導の困難性、日本の古い技術・経験が必要なものの日本には高齢者しかそうした技術を持っている人がおらず、語学や異文化対応には困難な点が多い
5. プロジェクト特性	T	L AS	製造基礎技術のみならず応用技術に加え生産管理技術の移転が必要であった キリマンジャロ州の中小企業振興のための企業家育成や投資等の適切な政策支援の不足。既に外資系企業が入っており、KIDCの技術が用いられなかった		

セクター	鉱工業		プロジェクト名：ザンビア・家庭燃料研究開発ミニプロジェクト		
地域特性のレベルおよび内容項目	手法の種類	業務形態	案件概要		「ザ」国の森林破壊の一因となっている木炭の代替燃料として豆炭及びその高効率燃料機具としての七厘を開発、普及させる目的で、国立科学技術研究所(NCSR)において、JICAのミニプロ技術協力が1991年5月から3年間行われた。主要ターゲットであるコンパウンド(都市部の低所得者層居住地域)を中心に、背景調査、試作品の評価などを行い製作サイドに有用な情報を提供するため、市場調査を実施し製品開発にフィードバックさせた。プロトタイプ完成後はその普及活動も重要な位置付けとなり、ミニプロ終了後は普及を目的に個別専門家及び協力隊の連携により1998年現在も協力が続いている。
			課題・問題点	解決策	
1. 途上国一般					
2. SSA 全域					
3. SSA の一部	P	A	C/Pの研究機関(NCSR)の研究開発予算の不足	「スペシャルプロジェクトファンド」という一種のリボルビングファンドを設立し、不足分を独自に補っている	
4. セクター特性	I	L	C/Pである研究機関(NCSR)では普及が困難	商業ベースにのせられるように様々なルートや機関と接触。技術普及計画を策定し、NCSRパイロットプラントにおける集合技術研修を実施し、機材貸与をしながらNCSR指導員による巡回指導、さらには技術相談を随時行うようにした	研究機関は国立なので、最終受益者重視や、価格(利益)優先の組織運営管理といったような民間の機能は持ち合わせていなかった。しかし、民間との接触が年々深まってきており、民間への技術提供も始まっている
			P C P S	工場運営に必要なインフラの未整備 研究機関の財政・人的不足	最小限のインフラ整備の予算化 中心人物を本邦P/C研修に参加させることや、専門家によるOJTで人材育成
	T	L	豆炭の量産供給は価格との勝負	技術普及のため、手作りによる生産を行い、コストダウンに努めた	豆炭部門は設備投資の必要があるため、中・大企業へのアクセスが必要。また現在、民間から技術提供のアプローチあり
	T	E	普及のターゲットグループへのアクセスの問題	コンロの普及について、協力隊隊員によるニーズ調査や社会調査を行う	コンロ部門は、地域住民、現地NGOに直接アプローチ
	T	S	研究開発段階から普及段階に向けて、流通、販売面に課題あり	開発技術のレベルダウン、スケールダウンを試みることに転換。目標を達成するための方法論が相違するので、各部門(七厘、豆炭)それぞれが普及活動を行った上で、対象ニーズの把握、市場・適正価格等の諸条件の検討を加えた	
	T	L		コンロ部門：開発技術のレベルダウンが比較的容易。現在でも家庭での需要有り、スケールダウンも可能 豆炭部門：乾溜などある程度のレベル維持が必要。エネルギー利用が木炭から電気に変わりつつあり、ニーズ確保や生活環境への対応も必要となってきた	
5. プロジェクト特性	T	E	研究機関を一般の人は知らず、開発された技術が普及されない	開発された技術の普及を開始するため、消費者に近いところで行われるよう戦略を転換し、また価格や品質のニーズに対応したものを想定	普及活動のため、調査やデモンストラーション、イベントまた、ミニプロ終了後も協力隊や専門家がフォローして活動中
	T	R	原材料の確保困難(七厘生産のためのケイソウ土が産出せず)	人為的にケイソウ土の特性を作り出す研究・開発を行う	耐熱性や衝撃性に強い粘土コンロ(七厘)を作り出すことができた

5. 業務形態による特性

前章ではセクターごとにSSAにおける技術協力の特徴を解析したが、事象によってはセクターを超えた共通点が見られ、むしろ以下に挙げる業務形態との関連が密であることが観察された。またプロジェクト調整員などのマネージャー業もセクターの枠を超えた共通点が多いので、一括して述べることにする。

5.1 政策助言および計画指導型

国総研(1994c)の調査によると1981年から1988年までの8年間に長期派遣された専門家1,767名中、「政策アドバイザー」に関わったものは82名(4.6%)であるが、アフリカについては計221名の長期派遣専門家のうち4名(1.8%)と少なかった。しかし1998年の専門家リストではアフリカに対しても「～政策アドバイザー」「～計画(アドバイザー)」「～振興」のような名称の個別派遣が増えているほか、「新開発戦略」企画調査員など新分野の派遣が目立つようになった。プロ技でも特に職業訓練学校、医療教育、人口教育のような人材育成分野において、責任者の名称がこれまで「チームリーダー」ではなく、「チーフアドバイザー」となっていることが注目される。なお、政策助言型専門家の記述はプロ技報告書に依拠していないので、章末資料「業務形態別分析シート」に該当する記載はない。

国総研(1994c)は「政策アドバイザー」を「ソフト型専門家のうち、特に国家政策および国家的規模の各種計画の立案・選択・実施に関して指導・助言する専門家をさす」と定義し、以下の4種類の類型に分類し、それぞれについて「幅広いカウンセリングと適切な助言」のような「キーファクター」を紹介している：

- (1) 国家政策型アドバイザー：幅広いカウンセリングと適切な助言
- (2) セクター基本政策アドバイザー：システムとそのインテグレーション
- (3) セクター実務水準向上アドバイザー：人づくりと組織的取組み
- (4) マルチセクター型アドバイザー
 - 中小企業育成：コンセンサスづくり
 - 投資誘致：幅広い情報収集とコーディネート

これら「キーファクター」をまとめると「情報流通の円滑化」と「合意形成」に集約できるであろう。以下にまずこの2点に関してSSAにおける特徴に焦点をあて、ついで上記アドバイザーの4類型について論じる。

5.1.1 情報流通の円滑化

アドバイザーの存在理由は情報収集と解析能力にある。相手国政府の官僚に勝る情報量を持つことが望まれるが、それだけの経験と知識を有する専門家のリクルートは困難であるため、いき

おい最初は現場で情報を収集することになる。他のドナーとの人的交流や、主要ドナーの報告書などが主な情報源となる。言語は英語、フランス語などが主となり、文書を読みこなすだけでなく、議論することと書くことが要求され、ユーモアも含む豊かなコミュニケーション能力が評価される。C/Pは大臣や局長を含めた高級官僚となるので、専門知識に加えて年齢や人生経験が必要とされる場合がある。

他の先進国からのアドバイザーと比較した場合、日本人専門家は知識、経験、社交において遅れをとることは避け難いが、あえて比較優位を挙げるとすれば次の2点であろう：

- (1) 現場経験に基づいた具体的な知識を持っていること。特に JOCV などの経験を有する専門家の存在は、日本の ODA に特徴的といえる。
- (2) 日本の ODA の仕組みと資源動員に関する実務的知識を有機的に組み合わせることができること。例えばボツワナ地域機関事務局に派遣された専門家は、日本と SADC(南部アフリカ開発共同体事務局) との間の「コンタクト・ポイント」としての役割を果たすことが求められた、と報告している。日本の所管官庁から派遣された専門家は無償資金協力などの誘致に必要な知識や人脈を持っていることが高く評価される。

5.1.2 合意形成

アドバイザーの主な役割の一つは、複数の実施者の間の意思の疎通をはかり、合意をとりつけることである。関与する組織・機関は(1)日本の外務省、大使館、関係省庁、JICA など、(2)相手国の関係省庁、諸機関、(3)国際機関と他のドナー、近隣諸国、の3群に分けることができる。全体を通じて普段の社交が役にたち、PCM などの合意形成手法が効果を発揮する。

日本の関係機関との合意形成

特に日本からの投入(資金、研修機会、調査、人材)について、その妥当性を日本側に説明し、現場のニーズに応じて投入の規模やタイミングを調整することが、アドバイザーに求められる。JICA 事務所だけでなく大使館、あるいは日本の外務省や関係省庁とも連携を密にして、情報・資源の流れを円滑にする。

相手国諸機関との合意形成

C/P を含め当該国の交渉相手は開発経済学等の学位を持つエリートであることが多い。これに対応する専門家も欧米の理論に精通し、会議での発言や計画書の作成などにあたって、プロフェッショナルとしてのパフォーマンスが要求される。C/P に対して日常的に情報を提供し、今後の見通しを的確に述べることが期待される。日本における業務経験だけでは対応できない点が、専門家の人選にあたって考慮されねばならない。

情報収集のためには関係者との日常的な交際が欠かせない。所属先の C/P だけでなくその上司

や関連機関と信頼関係を築くために、会議やパーティへの出席は欠かせない。業務時間外の際の度合が、業務に必要な情報の質とスピードを決定すると言って良い。その点でも欧米流の行動様式が身に付いていることが有利となる。最近では電子ネットワークを駆使した情報収集能力がますます重要となっている。

時には専門家が第三者的立場を利用してC/Pのために代弁をすることも、C/Pとの良好な関係を築く上で有効である、との指摘が幾つかの専門家報告書に見られる。相手国においても省庁間の連携は一般に少なく、それを専門家の仲介で強化できればC/Pから重宝される。地方分権の政策に絡めて、州や県レベルとの折衝や調整機能が求められることもある。ただし目標設定に関して自主的に制限を設けねば、相手側から求められる業務の多さに押し潰される可能性がある。

囲み記事：アドバイザー型専門家の仕事は自分の役割を探すことから始まる

計画局のアドバイザーとして、あらかじめ特定の技術移転を求められていた訳ではない。むしろ、計画局に身を置きつつ農業部門全体を見渡し、そこから何が必要とされているのかを判断し、これを計画局に進言し、また省内での意志決定に必要な資料・報告書を作成して政策策定に貢献するといった業務内容であった。従って、技術移転活動の視野に入るのは、資料・報告書をC/Pや局内の職員と共同して作成することであった。(マラウイ・農業開発計画)

英国のDFIDのケースでは、アフリカに対して組織・制度造りのためのコンサルタントを送ることが多く、このコンサルタントの役割が国総研の分類する政策助言型に相当する。技術移転という視点は、アフリカよりも旧ソ連諸国や東ヨーロッパの国々への援助の方に強く見られる。

国際機関や第三国との連携

いわゆるドナーコミュニティのなかで、セクターによって特定のドナーが指導的な立場をもつことが多い。専門家は関連分野の指導的ドナーを見つけ、特に意思の疎通をはかる必要がある。専門家が計画部に配属され援助機関との企画調整を計るケースも増えている。ドナーコミュニティの動向については、まず当該分野の全体計画を詳細に分析し、各国のコミットメントを確認することから始めている例が多い。我が国からの支援の可能性は一人当たりの国民所得が低い国が非常に多いため、無償資金協力などが中心であり、コミットメントは遅くなるが、いずれにせよ対話の中で業務を行う必要がある。

囲み記事：第三者的な役割に徹してドナー調整を実行した

開発計画局に配属された当初、日本人専門家の受入によって日本からの援助を引き出そうという意向が上司の中にはあった。しかし専門家が日本とのチャネルを強化することに集中し、日本向けの援助調整のみに没頭してしまえば、ドナー会合に出席しても日本から派遣されたフィクサーとしてしか見なされず、調整の役割が果たせなくなる。そこで派遣1年目は、あえて日本以外のドナーとの調整業務に重点を置くこととし、C/Pと一緒にドナー会合への資料準備や、関係省庁との根回しフォローアップを精力的に行った。その結果、計画局にいるアドバイザーという専門家の責務を各ドナーが理解してくれ、接近してくるようになり、調整機能を任されたり、第三者的な役割を付与されることとなった。もちろん、計画局の上司の意向も考慮し、日本との協力には助言を行い、またそれでも足りない時は業務時間外で対応した。専門家の業務や役割が認識された2年目からは、日本の協力について、計画局の中で積極的に進めていくことが容易になった。(マラウイ・経済開発計画)

5.2 教育・訓練および技術指導型

このタイプの業務形態についての構造的な問題と解決策について、「4.1 社会開発」の項ではほぼ言い尽くされている。加えて「4.3.2 畜産業」でザンビア大学獣医学部の創設に伴う組織的変遷が述べられているので、そちらも参照されたい。また、技術指導型については章末に分析シートを添付したが、内容については「6.1 技術移転手法」と重複するので同節を参照されたい。

教育・訓練は単なる技術の集積でなく、文化的価値観と密接に繋がっていることが特徴である。従って部分的な技術移転では意味がなく、国家レベルでの組織・制度造りに関与する必要がある。SSA では旧宗主国の教育制度を模倣した教育体系、カリキュラムが、新しい社会構造や産業ニーズにそぐわないことが指摘され、改革の重要性が認められるものの、教育言語を共有しない日本がそれを推進するのは容易でない。

これまでの日本の SSA 向け援助では、当該国にとって新しいタイプの教育・研修施設を無償資金協力で建設し、技術協力によって教程、教材その他を全て用意するのが特徴であった。技術重視の教育、特に理数科教育は、日本の経験が活かされる分野であり、技術実習をはじめとし、実地研究を行う専門家の派遣も多くなってきている。

最近 SSA に対して基礎教育の重視が謳われるようになり、初・中等教育への取り組みに関する教育アドバイザーの派遣が行われるようになった。この分野で働く日本側人材の大きな割合を占めているのが、青年海外協力隊出身者ならびにジュニア専門員であることは注目に値する。

職業訓練では、受講者が研修を終了した後の雇用の確保が最大の難関である。アフリカでの職業訓練制度は日本と大きく異なるので、日本的な制度や考え方をそのまま持ち込むことは成功に繋がらない。相手の環境に合った適正技術の開発が焦点である。

囲み記事：技術重視の教育の難しさ

高等頭脳労働者養成機関として大学が認識されてきたケニアの場合、技術重視教育を成功させることは容易でない。大学教育に携わる者の価値観や国民全体の大学教育に対する意識の改革が必要とされる。同時に、技術重視の教育を実践し得る教官や教育施設の不足が、直接現場に関わる教育実施を困難にしていた。そうした中で大学教官の確保、養成は大学教育のなかで、もっとも大きな課題の1つとなっており、高等教育プロジェクトの実施につながっている。(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学プロジェクトの事例)

5.3 研究型

このタイプのプロジェクトに派遣される専門家に共通の要件は、C/P の技術と現地の技術レベルを把握したうえで、受け入れ国における適正技術の開発に向けて知的チャレンジを楽しむ態度である。

囲み記事：研究方法には2つの側面がある

教育・研究の方法は、知識や技術という確立された部分と、常にそれを批判的にとらえて切り開いていく先端的部分とから成る。この2つの側面が表裏一体をなすために、技術移転という形を取りながらも、新たな「技術」を発見するための共同調査、あるいは研究協力という色彩が濃かった。そこに、援助協力の双方向性が生まれたと思う。ただ、こうした研究協力が個人のレベルで終わらないようにするために、研究成果を出版物の形で残して、広く参考に供することができるようにすべきである。(エチオピア・民族植物学)

SSAにおける保健医療セクターのプロジェクト方式技術協力は、施設を無償で建設した後で開始されることが多い。ガーナ・野口記念医学研究所も、この例にもれない。保健医療分野でのプロジェクトの難しさは、(1)彼我の研究者の社会的地位や役割の違いに由来するものと、(2)相手国行政のなかでの研究ニーズの不明確さに由来するものと、大きく分類される。

日本ではホワイトカラーとブルーカラーとを差別しない平等思想が研究者にも浸透し、さらに現場を重視する研究の伝統が根強くあり、論文を書くためには現場で汗をかくことが当然とされているが、SSAにおける研究者は現場で自らデータを採取するような作業を嫌うことが多い。プロジェクトの日常業務では、C/Pに対していかなるインセンティブを与えられるかが課題である。専門家が研究者である場合、日本の学生や同僚に対する技術指導を念頭に赴任すると、勝手に違うことが多い。途上国では研究者としての生活が保証されにくいと、学位を取得して教授となるか、研究を離れて行政職に回るか、いずれにしても日本人専門家から見れば研究に専念できない環境が目立つ。

囲み記事：エリート意識と現場主義の合体が課題

研究プロジェクトのC/Pは多くの場合エリート意識もあり、日本人専門家が考えているような現場主義に馴染まない。不便や困難がつかまとう現場を避け、欧米の留学先で学んだ先端的な知識を用いながら、圃場や研究室での実験や表層的なアンケート調査による研究に終始する傾向を持つ。そこでプロジェクトでは、相手側C/Pに現場主義による地域農村の実態把握の面白さと重要性を体得させることを基本とした、ソフトな技術移転を核とした。フィールドからものを考える研究スタイルをより発展、定着させていくことが課題である。(タンザニア・ミオンゴ研究協力)

応用研究型プロジェクトとは、プロジェクトの実施期間中に得られた成果を広範囲に応用し、その成果の普及を図るタイプの協力形態である。ケニア・感染症研究対策が代表例であり、農林水産業のプロジェクトの多くも、栽培技術などの応用研究を組み込んでいる。対策や普及の現場からは、日本の研究者は普及の展開に興味を示さず、普及の人間に自分の研究業績を示すにすぎない、との不満がでている。普及それ自体を研究の対象に取り込むようなダイナミズムが研究者の側に望まれる一方、プロジェクトの長期専門家やC/Pの側に、的確な研究課題を研究者に提示する能力が必要とされる。

応用研究型の協力案件では、C/Pに機材の適正な使用方法やデータの取りまとめなどを指導するだけでは不十分で、対象とする分野で、機材を実際に使い、データを取り、その結果を基にプロジェクト実施期間中に有効な対策を立案するところまで、専門家が協力することや、相手国側の人材不足を補って専門家が役務提供を行うことも、時として必要となる。

応用研究の目標設定はプロジェクトの時間スケールに即して明確でなくてはならない。特に「研究対策」と銘打つ場合には研究と対策の間での資源の配分が課題となる。研究がカバーする範囲はセクターによって異なる傾向が見られた。農業技術協力の特徴は、農地造成、試験研究(試験結果の実証、品種の選定、栽培法の確立)、普及、農民組合の設立、農民の自営といった一連のプロセスをたどることにあり、最終受益者が明確に意識され、プロジェクトの目的から「応用」の視点が抜け落ちることは比較的少ないといえる。工業プロジェクトでも同様に研究、普及、経営と一連のプロセスが意識されるが、SSAでの実績では製品化や製造行程の研究開発に終始することが観察され、経営や市場獲得まで含めようとの意識は観察されたが、実施には困難がともなった。保健分野は基礎医学研究の影響が強く、いかなる技術をどこまで応用するつもりかが明確にされないうちにプロジェクト期間が終了する例も観察されている。山形(1985)が主張するようにC/Pの対策能力を積極的に評価し、活用することが有効と考えられる。

囲み記事：研究協力には達成可能な目標の共有が大切

研究指導では、繁殖の実現という誰にもわかりやすい結果を目的としながら行うこととした。研究指導は主観的な結果になりやすいので、共同で実現でき、カウンターパートだけでなく、所属機関や関係者にも明らかにプラスとなる目標を設定した。(マダガスカル・霊長類学)

5.4 普及型

本研究の対象事例として取り上げた案件のうち、普及型に該当するものは以下のとおりである。

ケニア・人口教育促進プロジェクト、
ケニア・社会林業訓練プロジェクト、
ザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロジェクト)、
タンザニア・キリマンジャロ州農業研修センタープロジェクト、
サントメ・プリンシペ・零細漁業(個別派遣)

近年 JICA の技術協力では、分野を問わず普及型プロジェクトが増えつつあり、特に SSA においてその傾向が顕著である。一般に農漁民その他住民を最終受益者とした計画は、技術の適正化に続く普及によって完成する。プロジェクトにおける技術移転は技術者対象のものと住民対象のものとの2段階で構成される。それに伴ってケニア・人口教育促進のように当初から二つの C/P 機関と組むという組織上の問題は、ある種の宿命と言えよう。二重構造は評価方法にも及ぶので、特別周到な計画が必要となる。またドナーコミュニティが錯綜していることも多く、派遣専門家には高度な交渉能力が要求される。

評価に関してケニア・人口教育促進では目標(住民レベルに知識が浸透し、結果として彼等の振る舞い(attitude)が変化する)を達成するためには、プロジェクトの成果(CPにAV番組制作技術を移転する)を得るだけでは不十分で、同時に幾つかの外部条件(CPが移転された技術を活用して番組を制作する、制作された番組が住民に受け入れられるなど)が同時に満たされていなければならなかった。

ある程度の教育を受けた人を対象とする従来の技術協力に比べて、より一般的に民衆を対象とする普及において、技術の文化的な適正化がより厳密に要求される。日本では日本語が共有され、識字率がほぼ 100%で教育程度が高いため、技術や概念の国内普及は容易であるが、それゆえ途上国で有用な「普及技術」の専門家の育成は困難である。住民とのコミュニケーションのためには現地語をいくらかでも習得することが望ましいが、現地語を習得しようとする専門家は極めて少ないのが実情である。この点青年海外協力隊の経験者は有用であるが、彼等は一方で上司や他関連機関との連絡調整のために必要な英・仏語による作文能力の不足がしばしば指摘される。普及に必要な言語能力は極めて多様であるといえる。無文字文化の伝統である踊、劇、口承などのフォークロアにも目を向けねばならない。イラスト、シナリオ書きのような文書以外のコミュニケーション技術も時として役立つ。

人々の関心を引きつける「イベント」的要素も取り入れねばならない。そのためには相手の社会環境をじっくり観察し、洞察することから始めることになる。普及の対象となる人々(農民、漁民、技能者など)とのインフォーマルなつきあいを大切に、普段から冠婚葬祭には積極的に関与しておくことが、住民間の利害や権力関係を洞察する役に立つ。伝統的村社会における意思決定の方法として、長老や家長集団による合議制が厳然としてあることを見落としてはならない。専門家報告書では協力隊時代の経験や文化人類学、社会学の素養が有効であったと報告されている。

アフリカにおいて普及員を動かすことは難しいと言われる。従来農業技術普及員が行ってきた仕事は、改良種子の販売など、歩合が入る仕事を中心である。このような背景から近年普及部門が民営化されることが多い。従って、今後民営化が行われるとするならば、普及部門はソーシャル・マーケティング機関として見るべきであろう。

5.5 産業育成型

農林水産業や鉱工業は、本来個人や企業が利潤や利益を得ることで成り立つもので、技術協力も直接・間接に産業育成に資するものでなければ、成果の持続性が確保できない。特に SSA のように社会インフラが未整備な環境では、個別の技術を移転するだけでは不十分で、産業としての自立に向けた協力も必要とされる。しかし現実にはプロジェクト計画の当初から「産業育成」を組み込むことは一般化していない。

タンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発計画では、個々の技術の移転に成功し、製品が生産されるようになったあとで、販売拡大や再投資が新たな問題として認識されるようになった。持続性を確保するには作業工程の管理、工作機械の保守管理を担当できる工場長と、回転資金の確保や製品の在庫管理、販路拡大、単価計算などを担当できる経営者の必要性が認識されたが、プロジェクトに組み込むことはできなかった。相手国が社会主義体制下にあったため、C/P 機関である公社の組織・制度では製品の市場開拓などに向けて整備できなかったことも一因である。

またザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロ)の例で見ると、C/P 機関が研究機関である場

合、その使命に普及や産業育成は含まないことが多い。農業分野は適正技術が農家に普及され、水や農業機械の共同管理に必要なコストが回収できれば、あとは農家の自主経営に委ねることができるので、産業育成は容易であると言える。ただし、最近では普及公社の民営化に伴い、JICA 専門家が従来の普及員に代わって農家の経営に助言する責任が増す傾向にある。個別派遣専門家では、貿易実務の基礎セミナーを開催したり、輸出振興や貿易促進のための具体的推進策を計画した例がある。零細漁業のような地場産業振興では計画の規模が小さいためか、専門家の業務範囲を拡大することへの制度的障害が少ない。初期から独立採算性を考え、利潤を上げる方法を専門家が考え、それを C/P に示すことによって意欲を高めることができた、とする例が見られた。

囲み記事：競争力や市場に応じた指導を実行

地下資源を持たない小国にとって、貿易投資事業は大きな柱であったが、競争力や市場を無視した貿易政策や計画であった。そこで、まず原材料・半製品の中でも入手の容易なものを周辺国調査で探り、その結果、競争力があり、しかも維持管理可能な製品に限定するよう指導した。また、国際見本市での直接的な販売促進やバイヤー招致と売り込みを図ることによって、幾つかの商談を成功に導いた。(モーリシャス・工業開発・投資促進)

5.6 プロジェクト・リーダー、プロジェクト調整員、企画調整員

5.6.1 プロジェクト・リーダー

「技術協力専門家派遣契約書」によると、プロジェクト・リーダーの業務は「他の専門家(調整員を含む)の協力を得て、相手国側等との調整を行い協力実施に必要な諸計画を取りまとめる等、業務の円滑な推進に必要な措置を執るとともに、業務運営の統括を行う」と要約できる。その内容は主に、「運営管理業務」、「リーダーシップ(統制力・総括力)」、「促進業務」、「技術的助言」、「国内協力機関との連絡・調整」の4つに大きく分けて考えられてきた。

リーダーとしての業務をその対象によって分類すると、以下の3つに分けることができる：

- (1) 日本人チームをまとめ、方針を示し、進行に責任をもつ、
- (2) C/P はじめ相手国関係者や関係機関と連絡を密にとり、意見を調整する、
- (3) 関連する国際機関や他のドナーと連絡をとる、当該国の開発計画のなかでプロジェクトを位置付ける。

国内機関との連携や調整については、プロジェクトを支援する国内支援委員会や大学等の研究機関との連携や支援強化のための活動が挙げられる。情報の収集を始めとし、技術的アドバイスあるいは専門家の派遣や研修員の受入など、国内協力機関と円滑な連絡体制を築くことや支援業務を滞りなく受けるための諸活動は、リーダーの役割としては、見過ごされがちな要素である。

以上述べた記述は、リーダーに求められる一般的な役割あるいは資質であるが、プロジェクト毎に分野・国・そして協力内容が異なることから、リーダーの権限や役割について、明確な根拠は規定レベルでも特に定められていないのが現状である。

5.6.2 プロジェクト調整員

JICA と各専門家の間で締結される「技術協力専門家派遣契約書」によれば、調整員は「専門家団の長を補佐し年次計画を取りまとめる等、業務の円滑な推進に必要な措置をとるものとする」と規定されており、その詳細は JICA の「プロジェクト方式技術協力の手引き」の IV .「プロジェクトの効果的運営の 1. 専門家チームの役割」の項に示されている。プロジェクト調整員会議(平成 8 年度)報告書には、プロジェクト調整員とは、「総務部長です。経理部長です。企画・調整部長です。評価・監理室長です」と述べられており、JICA の国内体制の延長として位置づけられているが、現地においては Project Coordinator の語が示す職掌は、むしろ渉外であり、Team Leader よりは上位と理解される。現実に Project Coordinator としての機能を果たせるかどうかは、本人の資質とともにプロジェクトの性格やリーダーとの関係によって多様である。中国や中南米では調整業務以前に通訳業務が大きな割合を占めている、との指摘もある。このようにプロジェクト調整員の業務範囲については従来議論があるが、主として以下の分野に分けることができよう：

- (1) リーダー業務全般に対する補佐
- (2) プロジェクトの事務、特に財務
- (3) プロジェクト機材の管理
- (4) 日本人専門家チームの業務調整
- (5) 専門家の福利厚生
- (6) 広報

求められる資質や能力は、

- 基礎的資質(協調性、感受性、情熱など)
- 基礎的能力(語学力、ODA に関する知識と実務能力、任国事情理解など)
- 専門的能力
 - ・ 運営管理、組織・制度作り支援手法、
 - ・ 問題解決促進能力とプロジェクトのビジョン構想力、
 - ・ 任国の専門的理解、
 - ・ インフォーマル・ネットワークの構築

に大別される。プロジェクト調整員は、他の専門家に先駆けて現地に溶け込み、社会的である必要がある。また、プロジェクト専門家内での意志疎通や雰囲気作りに一役買うことが暗に求められている。特に、調整員の役割には「リーダーの補佐」が含まれていることから、リーダーとのコミュニケーションを十分にとり、信頼関係を構築することは重要である。

公的業務としては、在外事務所や本部との業務連絡も重要なことであり、JICA 業務や援助スキームに精通していなければならない。調整員の場合は、技術移転という視点よりも、業務システムの改善や整備が主であり、プロジェクトの運営管理をリーダーを補佐しながら担っていると同時に、組織運営に大きく寄与する役割が求められている。以上のような業務を基本としつつも、調整員の役割は、その国やプロジェクト、またリーダーとの組み合わせによって異なるため、そ

それぞれの状況に応じて臨機応変に対応できる能力も大切である。

調整員は、チームリーダーとともにプロジェクトの成否を左右する重要な役割を担っており、プロジェクト全体を見渡すことのできる立場にいる。つまり、ODAの最前線にあって現場を実践的、包括的に理解することができる立場にいたのであり、そのメリットを生かして活動内容を事例研究にまとめ、広く発信していくことも求められる。また、「広報」という意味では、日本に向かってプロジェクトの情報を発信していくのが大切であるとともに、政府高官を含めた現地の人々にプロジェクトが認められ、理解されるためにも、現地のマスコミなどをうまく利用しプロジェクトの宣伝を図っていくことも重要である。

専門家に従属する立場に甘んじてきた調整員も少なくないが、Project Coordinatorの名称は本来リーダーに冠すべき高いレベルのものである。キャリアとしては専門家の見習いでなく、リーダーの見習いであると自認して、Project Coordinatorであることに誇りをもつ人材の萌芽も育ちつつある。

5.6.3 企画調査員

企画調査員は、優良案件の発掘・形成や、要請案件の調整・整理を行うために派遣される専門家の一形態である。特定国の開発重点分野に関する調査分析や案件形成を行う例が多いが、最近では英国やフランスに活動拠点を置き、出張ベースで東・南部アフリカ、あるいは西アフリカ地域を訪問するといった広域調査も実施されてきている。さらに、砂漠化、人口・エイズ、環境、WID、DAC新戦略といった横断的な課題に関する派遣も増えてきている。

企画調査員の主体となっているのは、国際協力専門員やジュニア専門員等、JICAの支援要員である。彼らは他の専門家と異なりJICA関係者であることから、JICAの利益を代表して相手国機関や他援助機関との密接なヒアリング、協議、調整を行うことができる点が利点となっている。その点「政策助言型」専門家と共通する部分も多い。また、企画調査員として派遣された後、同じ案件に専門家として派遣される例もある。アフリカのようにマクロ的視点から長い期間にわたって観察、分析する必要があるところでは、期間が2～3年のプロジェクト内での活動に限定される通常の派遣専門家では対応できないため、このような方式は効果が期待できる。

5.7 短期派遣専門家

短期派遣専門家(任期1年未満)の場合、現場で業務を調整するための時間的余裕がないので、長期専門家に比べてより明確なTORが必要となる。これまでSSA地域に短期派遣された業務として比較的多い分野は、無償資金協力あるいはプロ技、ミニプロにより供与された機材の保守管理業務で、機材についての技術だけでなく、短期間でアフリカの環境に適応できる能力が要求される。短期専門家の言によれば、他の地域に比べアフリカへの派遣は一度限りでは真価を発揮するのは難しく、数回繰り返すことによって本人の力量も向上し、指導がより効果的になるとのことであ

る。この点からも青年海外協力隊経験者は、その経験を有効に活用しやすい位置にいてる言っ
て良いであろう。その他事前調査型やセミナー開催型、あるいはチーム派遣枠での派遣などがある。

一方、タンザニア・キリマンジャロ州農業技術者訓練センター計画のように歴史の長いプロ
ジェクトでは、C/Pが短期派遣専門家に対して相対的に高い評価をしていることが観察された。す
なわち短期間で目標を達成する能力と、その高度な専門性が、長期的な技術開発に比べて脚光を
浴びやすいことが指摘できる。

囲み記事：馴れ合い社会では第三者として短期専門家は有効

ジブチ国は小さなコミュニティなので、有力者は全て顔見知りになる。そして、馴れ合
いの環境に同化してしまい、なかなかケジメがつかない。その点、短期の専門家ならば、
正確に問題点、改善点を提示できる。当然、改革の主体はC/P側にあるという基本的な認
識も持たせることができる。一方、責任の所在のない体制では、長期専門家は何もできな
いし、逆に責任の一部が専門家にあるとなれば、それなりの対応を迫られる。(ジブチ・
視聴覚機器維持)

第5章章末資料<業務形態別分析シート>の読みかた；

業務形態分析シート中の手法の種類は、以下のように記号分類されている。

<手法の種類> T = 技術移転
 I = 組織制度造り
 P = 運営管理

「プロジェクト名・地域特性レベル」の項の数字はプロジェクト別分析シートの分類に従う。

業務形態別分析シート

教育・訓練型

問題の種類	手法の種類	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル	
C/Pに関する問題	P	C/Pが充足しない	常時C/P機関に充足を要望した	徐々に充足された	ケニア社会林業1	
	P	C/P(Management)が配置されなかった	C/P配置のための交渉をした	C/Pが配置され、業務が円滑に進んだ	ザンビア職訓2	
	P	C/Pの配置が遅れた	大学運営委員会を通じ採用を促進した。調査団来ケ時に「ケ」側へ働きかけた	進展は遅々としていた。専門家が役務を代行した。卒業生を採用するようになった	ジョモケ・ディ4	
	T	C/Pの流出が多発した	処遇改善(福利厚生、研修制度)を働きかけた	官民の給与格差と人権の観点からボンディングが法的に不可能であることから、改善しなかった	ケニア NYS1	
	T	養成されたC/Pが転職する	処遇の違いにより防止対策はたない		ジョモケ・学1	
	T	C/Pが不足していた	C/Pの配置を働きかけた	C/Pが配置され、技術移転が進んだ。C/Pの転職が多い(技術者故)	ザンビア職訓1	
	T	プライドが高く、指導を受けようとしなかった	自発的についてくるC/Pの指導を通し、波及効果を期待した	結果はでていない	ザンビア職訓1	
	T	C/Pが頻繁に転出した		技術移転が遅れた	ジョモケ・ディ1	
	T	C/Pが離職した	C/P処遇改善を働きかけた		セネガル職訓1	
	T	C/Pのプライドが高い			セネガル職訓1	
	T	処遇が低く、C/Pにやる気がなかった			ザンビア職訓2	
	T	教官、技官の就業意欲が低い	研究費支援、国内外の研修等インセンティブを与えた		ジョモケ・学4	
	T	留学のため教官不足になる	補充教官採用を促進した	採用は遅れることが多い	ジョモケ・学4	
	T	C/Pが授業に追われた	各々のC/Pに同じことを指導した		セネガル職訓4	
T	C/Pの処遇が低い	有料就業者訓練を行い、謝金を捻出し、インセンティブを与えた	効果は認められた	セネガル職訓4		
資機材	I	機材の保守・管理により最良状態を保持する意識が低かった	計画的・自主的保守管理を実施するよう指導した		ケニア NYS1	
		供与された機材の保守・管理が困難であった	機材修理チームを派遣してもらった	機材が多く、現地で部品等の入手が困難であるため	ジョモケ・ディ4	
		無償資金協力による機材が技協と整合性に欠けていた			ケニア NYS1	
		機材の選定が適切でなかった		事前の調査が不十分であった	ザンビア職訓2	
	盗難	P	盗難が多かった	防護策を講じた	盗難が減った	ザンビア職訓2
		P	防犯体制が悪かった	夜警・防犯設備を置いた		セネガル職訓3
	P	盗難が多い		資機材が大量に存在するため	ザンビア職訓5	
制度	I	職訓制度の違い(イギリスとザンビア)		旧宗主国の制度(教育も含め)	ザンビア職訓4	
	TI	フランス式の職訓制度がセネガルに適合していない	業務重視の指導を行った		セネガル職訓4	
専門家	T	専門家の不満が多い	ケニアの雇用制度・ケニア人の価値観等への十分な理解を促した	専門家の異文化に対する理解度の不足と自ら望んで派遣されていない専門家	ジョモケ・ディ1	
	T	専門家に対する派遣前のオリエンテーションが十分でなかった	正しいオリエンテーションを事前に示すよう要請した		ジョモケ・学5	
役務交替	T	役務代替をしなければならなかった	C/Pの配置を働きかけた	C/Pが配置され、技術移転が進んだ	ザンビア職訓4	
	T	専門家が講義を担当しなければならなかった	C/Pの養成・確保に努めた	専門家が教壇に立つことで、学生のレベルが理解できた	ジョモケ・ディ4	

その他	I	人材育成に係わる他機関との連携が困難	JICA新規プロジェクト(保健人材養成プロジェクト)との連携を図った	他機関との連携や強調のシステムが確立されていない	ガーナ野口研1
	I	C/Pの上級学位取得の方途が限られていた	国費留学生枠の拡大に努力した	国費留学生のJICA枠の創設や第三国個別研修制度が設けられた	ジョモケ・ディ4
	I	建学の目的に沿った教育が困難であった	カリキュラムの改訂を行った	理論重視の教育が応用科学分野でも行われてきたことによる	ジョモケ・学4
	I	自前講師の確保が難しい	他機関主催のセミナー等に参加し能力を高めた。自前の研修会を実施する	プロジェクト内で多くの講師を確保できるようになった	ケニア社会林業5
	P	訓練運営・管理に対する網紀が遵守されていなかった	訓練管理技法を指導し、学内講習会を行った	専門家には内的・属人的要因として理解されていた	ケニア NYS2
	P	訓練後の就職先の確保が困難であった。また、訓練機関が就職の斡旋活動までしない	企業への説明会を実施した	外資系企業が多いため	ケニア NYS4
	P	相手側予算が不足していた	収入創出の制度を設け、生産活動を行った	農場やワークショップの活用により、技術移転を伴う生産活動を行った	ジョモケ・ディ4
	P	プロジェクトと国内との連絡が多分化した	事務連絡の流れを一本化するようにした	専門家が、色々なソ・スからリクルートされたために生じた現象	ジョモケ・学5
	T	分業体制が発達しすぎ、仕事の効率が低かった	一人多役の重要性を教えた	結果はでていない(産別組合の遺産)	ザンビア職訓1
	T	国家試験に縛られ、技術革新が困難であった	実習・専門科目の時間数を増やし、課外的に新しい産業界のニーズに合った技術を指導した	成果を評価する、また産業界のニーズを調整する習慣・制度がなかった	ケニア NYS4
	T	カリキュラムが整備されていなかった	カリキュラム作成委員会へ働きかけた	訓練内容が明確になった	ザンビア職訓4
	T	長期専門家の確保が難しい。特に大学の現役教官の場合	JOCV OB等修士以上を有する者を長期専門家として配置した	国立大学教官の長期派遣は制度的に困難である	ジョモケ・学4
	T	マニュアルの完成が遅れた	専門家が積極的に作成した	事前の調査が不十分であった	セネガル職訓4
T	適切なフランス語教材が得られなかった	専門家が教材を作成した	フランス語圏アフリカの特徴か?	セネガル職訓4	

技術指導型

問題の種類	手法の種類	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
C/Pに関する問題	C/Pに関する問題	P C/Pが充足しない	常時 C/P機関に充足を要望した	徐々に充足された	ケニア社会林業1 ザンビア家燃4
		P 研究機関の財政・人的不足	中心人物を本邦 C/P研修に参加させることや、専門家によるOJTで人材育成	ザンビアの国内の中では優秀な人材の宝庫であり、予算も他機関に比べると潤沢。しかし、人件費は高く、研究費が不足気味 シラバス開発も専門家が行った	ケニア NYS1 ガーナ野口研1
		T C/P配置の遅れや、不足状態が恒常的であった	技術者の新規雇用が困難なので、C/Pが核となって外部機関(大学病院等)の技術者を巻き込んだ研究体制を模索中	一般的に中間技術者の数が少ないという途上国の事情	マラウイ漁業1
		T 途上国の場合、技術者の人材の層(中間層)が薄い	技術者の新規雇用が困難なので、C/Pが核となって外部機関(大学病院等)の技術者を巻き込んだ研究体制を模索中	一般的に中間技術者の数が少ないという途上国の事情	マラウイ漁業1
		T C/Pが配置されない。配置されたC/Pにプロジェクト目標を説明する必要があった	国内の他センターの情報入手し、人材発掘に努める。C/Pが働き損のない職場システムを作りあげていく	育成魚の成長、種苗生産による稚魚獲得の成果により C/Pが興味を示しだし、積極性が増してきた	マラウイ漁業1
	やる気	P C/Pが積極的でない	能力者への切り替えを要望実現した。日豪協力による長期留学、日本への研修を計画的に行った	C/Pの態度に顕著な変化が見られ、他のC/Pにも好影響を与えた	ケニア社会林業1
		P C/Pに人件費を支給しないと働かない		他のドナーと横並びを期待される	ケニア人口教育2 ケニア社会林業4
		T C/Pよりも現場技術者が先に技術を習得してしまう	C/Pに情報を与え、C/Pと共に技術開発を行う姿勢をとり続ける	普及型プロジェクトでは頭でっかちなC/Pの洗脳が必要	ケニア社会林業4
	現場軽視	T C/Pが直接データをとらない	根気よく指導した		ケニア社会林業1 マラウイ漁業1
		T C/Pはオフィスワーク志向でフィールドワークを重視しない	専門家が日常活動を通じて担当分野の業務を理解させていく		マラウイ漁業1 ザンビア獣医学部3 マラウイ漁業5
		T C/P(Officerクラス)が、自ら手を動かし技術を自身で習得しようとせず、知識の習得であわってしまう	実技技術に関しては、Technician/Assistantも技術移転の対象とし、日本への研修にも送り込んだ	プロジェクトで実際に魚類が生産されてきたことがC/Pへの刺激となり、徐々に卒卒のC/Pもフィールドワークに参加しだしてきた	マラウイ漁業5
		T フィールドワークを重視していなかったため、魚を飼える人材が養成されていない	プロジェクト内で魚のハンドリング等の魚類飼育の基本を習熟させる等して、人材を育成していく必要がある		
	忠誠心	P 組織への忠誠心が薄い	技術者の下の技能者(臨床検査等)などの分野からも研修員を受け入れ、適切に評価した	一部の有能なC/Pが本邦研修を独占(複数回の実施)する傾向	ガーナ野口研1 マラウイ漁業1
		T C/Pは個人主義的な考えが強い、組織に対する忠誠、信頼が欠けている、協力して事に当たるのが不得意である	コミュニケーションの活性化を図る、専門家が現地技術を理解するよう努め、C/Pと学習会、ワークショップ等を開く		
	能力	T 加工精度に関し、C/Pワーカーの精密さや精度維持に対する意識が低い		SFで調査すべきだった	タンザニア工業2 タンザニア工業3 ケニア人口教育4
		T C/Pの能力・技能向上。作業計画などC/Pに管理能力がない	C/Pに対しワーカーの上に立つ職長的役割をもたせるような指導を行った	実技面でC/Pはワーカーより劣っている面がある	
		T C/Pの番組づくりについての経験不足から、技術を吸収できず	試作品を作って示した		
	その他	P 自分達が実施主体であるという意識が希薄	野口研ニュースなどの発行により一体感の醸成。専門家はC/Pを先ず全面に立てて研究するよう絶えず意識した	プロジェクトリーダーからチーフアドバイザーに名前を改めた	ガーナ野口研1
		I C/P機関の主管が農業・天然水資源省から水資源省となり、農業部門が切り放された	農業部門(栽培、普及)のC/Pは州農業局からの出向となった		ローアアナンブラ4 ケニア NYS3
		T C/Pの待遇が悪い		公務員給与水準が低い	
資機材	P 植林用現地資機材の調達に時間がかかる	日本から持ち込んだ寒冷斜の代わり野生サイザルを利用したコモを製作した	牛糞と野草を利用した堆肥造り、木登り道具も製作した 援助ラッシュ国ではおこりがち	タンザニア村落林業3 ケニア人口教育3 セネガル職訓4 ケニア感染症3 セネガル職訓3 セネガル職訓3	
	P 他のドナーからの供与された機材は、裨益国の一存では利用できない				
	P 日本製の機材の保守・管理用部品の入手が困難だった	プロジェクト終了後のアフターケアを要請した修理の短期専門家派遣、C/Pの受入により修理能力を向上させた	アフターケア調査団が派遣された(1995年) 修理技術などが弱く、民間技術者は期待できないため、自前で人材を養成する必要がある 気候の特徴		
	T 現地の修理能力が低く、故障したまま使われない機材があった				
	T 砂漠化による砂塵により、機材が損傷した	防塵対策を講じた			
	T 携行機材が紛失した	保険求償をした	補復されたが、業務は遅延した		

資 機 材	T	フィールドには一般的な獣医学的手法を実行するために十分な器具機材がない	フィールドの状況を十分把握したカリキュラム作成、教材選択を行い、極力現地で入手可能な材料を使用した	漁師の舟が破損した時は修理に協力した	ザンビア 獣医学部5 マラウイ 漁業4
	T	試験材料(魚)の定期的確保が難しい	協力的で信頼できる漁師を見つけた		
技 術	T	技術を共有するという思想がなく、技術移転が非効率	各種セミナーなどを開催することにより技術情報の公開を進めた	技術を個人の資産として「囲い込む」風潮	ガーナ野口研1 ケニア 社会林業3
	T	半乾燥地における造林技術の開発に時間がかかる	乾燥地における造林技術開発に先駆的役割を果たしているオーストラリアとの協力を推進した。また、ケニア国内の在来のトルカナ方式貯水法の取り組みも行った	適正技術を「創出」という基本方針の下に技術開発を進めた結果、半乾燥地における造林技術が蓄積されていった	マラウイ 漁業3
	T	任国の社会経済状況に合致した飼料開発を行う必要がある	養鶏用飼料は養魚用としても使用可能。高価になる配合飼料は種苗生産のみに使用する。育成用飼料原料には現地で入手可能なものを使用する。施肥により天然餌料を増殖させる技術を確立する	人間が食べてしまうのも多い	タンザニア 工業4
	T	木型工の養成は日本でさえ10-20年かかる		短期間の技術指導の困難性、日本の古い技術・経験が必要なものの日本には高齢者しかそうした技術を持っている人がおらず、語学や異文化対応には困難な点が多い	
そ の 他	I	住民グループとの交渉には女性スタッフが必要である	プロジェクト予算で大卒の女性アシスタントを確保した	女性が集まる水場中心に共同体で管理する植林が実現した	タンザニア 村落林業4 ガーナ野口研1 ジョモケ・学2 ガーナ野口研2 ケニア NYS4 マラウイ 漁業3 タンザニア 村落林業3
	P	日本以上の学歴・資格社会			
	P	人件費が予算の7割を占めている		構造調整に責任転嫁するケースが多い	
	P	先方のローカルコストが期待できない	所長に絶えず改善を申し入れた	他ドナー、国際機関は経済的インセンティブをC/Pに与えている	
	P	学科運営のため専門家が学科長を代行しなければならなかった			
	T	飼育池でトカゲ、野鳥の害が発生		C/Pは対策を立てない(自然と共存しているからか?)	
	T	住民が常時灌水することは出来ない、家畜による被害が多い	雨期の降水を有効活用するため集水溝を作設した。村落のリーダーと会合を重ね、家畜のコントロールを依頼した	水食風食動物の害から防ぐ方法としては、ケニアのトルカナ方式、等高線作溝方式を採用する	
	T	樹木の生育が悪い	ハロー、プラウによる地ごしらえを行った	良好な生存率を確保できた	タンザニア 村落林業3 ザンビア 家燃4
	T	研究開発段階から普及段階に向けて、流通、販売面に課題あり	開発技術のレベルダウン、スケールダウンを試みることに転換。目標を達成するための方法論が相違するので、各部門(七厘、豆炭)それぞれが普及活動を行った上で、対象ニーズの把握、市場・適正価格等の諸条件の検討を加えたデモファーム周辺での調査、訓練修了者のフォローアップ調査を行った。デモファーム地区の米生産が向上し収入が増え、農家が自前で耕耘機を購入し利用するようになった	調査結果の分析から個別営農を重視し個々の自立発展を促す方策が適していると判明した	象牙・灌漑 稲作5
	T	稲作開発の方向、戦略が見つからない			
	P	プロジェクトの主目標をどこに設定するか	当プロジェクトは栽培技術の改善向上を主目標とした。当国の稲作事情からみて妥当と言える	灌漑施設整備と農民組合強化が主体の他プロジェクトの栽培技術は向上していない	象牙・灌漑 稲作5
	T	農民による無秩序な水管理がなされてしまう	農民による水位管理のため木製ストッパーを作成し使用させる	C/Pの危惧に反して、盗難もなく農民に定着マラウイには多くのドナーが類似のプロジェクトを展開しているので情報収集がしやすい	ローアアナ ンブラ4
	T	現地養殖に関する情報が乏しい	文献を読む。C/Pと学習会を行う。(そもそも伝統的に養殖が行われていなかったため現地特有の養殖技術といったものは存在しない筈)	住民間の話し合いによる合意形成を文化的背景にもつタンザニアには受け入れられ易い。結果として村人の発意による環境保全委員会が結成され活動を開始	マラウイ 漁業4
	T	普及手法の改良改善が必要となってきた。1990年代からタンザニアで主流になった参加型地域開発手法を取り入れる事にした	手法を取得するためNGOが実施したセミナーに参加した。現地の専門家を講師に招いた。森林事務所、村落開発事務所等からなる委員会を結成した	同一郡内でも気象、民族、農耕システムが異なることが判明、改良竈を製作できる女性の存在が判明、直播き植林の存在判明	タンザニア 村落林業4 タンザニア 村落林業3
TI	普及手法開発の基礎となるデータが不足している	社会経済ベースライン調査を実施した結果、伝統社会に存在するルールや組織に関するもの、住民が用いている育林方法が判ってきた			
TP	専門家の語学力、専門技術力に対するC/P機関の不満 キリマンジャロ州の中小企業振興のための企業家育成や投資等の適切な政策支援の不足。既に外資系企業が入っており、KIDCの技術が用いられなかった	通訳を雇うかの案も検討される	調整員が専門家をアシストしなければならない	ローアアナ ンブラ2 タンザニア 工業5	

研究 型

問題の種類	手法の種類	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
インセンティブ	経済的	P 経済的インセンティブがないと人を動かすのが難しい	やむを得ず出張旅費などプロジェクトで負担。フィールド調査時に住民に薄謝(石鹸など)を進呈	JICAのプロ技スキームがアフリカのLLDCに合致しているのか疑問	ガーナ野口研2
		P 経済的或いは学位取得(留学)のためのC/Pの離職が相次いだ	速やかな人員配置を先方に申し入れた	C/Pの離職といった問題はアフリカでプロジェクトを実施する場合の共通の問題	ケニア感染症4
		T 資格、学位授与、給料アップといった個人に還元できる報償がないとモチベーションにならない	研究自体がモチベーションとなり得るよう、学会誌への投稿などを行った	研究者の所得が低く、経済問題	ケニア感染症3
		T 基礎研究には給与上の問題から医師が集まらない	上位団体であるガーナ大学に、野口研職員の給与増額を要求した(実現していない)左記事情から給与ベースが低く、医師資格を持つ研究者は集まっていない	医師は給与の良い国際機関や国外に出てしまうという状況。野口研は地位上は学部準じており、所長は教授クラスの給与なので職員は講師クラス以下の給与レベル	ガーナ野口研4
	知的	T 研究自体が進展することがモチベーションになりにくい	国際学会誌に専門家とC/Pが連名で投稿するなどしてモチベーション向上の一助にした	公務員の給料が低く、かつ遅配がちなアフリカの事情	ガーナ野口研4
研究者	T 研究者は直接実験に携わらず、研究の効率が悪い(下にいる技術者が実験を担当)	研究者自身が実験を行うことの重要性を専門家が指摘	職制の壁が厚く、かえって研究にとって非効率な側面があるが現地の習慣は簡単には変えられない	ケニア感染症4	
	T 研究を引っ張る指導的なケニア側研究者がいなかった	プロジェクト側で養成した	研究費が必要な分野(電子顕微鏡などを使用する等)については予算逼迫から人材がいらない	ケニア感染症4	
	P トップダウン型の意志決定の弊害で、下からアイデアが出にくい	専門家が仲立ちになり研究内容など下の意見も聴取することで研究の活発化と自主性尊重を図った	研究といえども上意下達的な面が多く、闊達な意見の出にくい文化的な背景	ガーナ野口研4	
その他	P 電話の私的利用、実験器具の紛失が多い	管理体制を厳しくした	ケニアと日本では公私の概念がことなるので価値観の違いが底にある	ケニア感染症1	
	P 地方に研究サイトを有する関係上、車輛の確保が重要であるが管理体制が悪かった	定期点検など十分に行う必要があるが先方に予算が無く安全の観点からプロジェクトが経費支出を行った	ローカルコストの不足、計画的支出の困難など先方の予算及びその管理体制に常に問題がある	ケニア感染症5	
	P 研究所予算が少ない	研究プロジェクトであっても収入創出のために診断キット販売など検討(次フェーズで肝炎診断キットが完成)	国からの予算だけではなく自助努力で収入を確保しなければ研究の継続すら困難	ケニア感染症5	
	T 教材が貧弱である	デモ用模型、カットモデル、簡潔な文章と多くの挿し絵を使用した教科書をC/Pと共同作成し、技術移転を行った		ケニア NYS4	
	T 原材料の確保困難(七厘生産のためのケイソウ土が産出せず)	人為的にケイソウ土の特性を作り出す研究・開発を行う	耐熱性や衝撃性に強い粘土コンロ(七厘)を作り出すことができた	ザンビア家燃5	
	I 純粋な基礎研究になりがちで臨床にどう生かすかといった視点が希薄で、医学部との連携ができない	野口研からC/Pが大学医学部に出向するなど連携を模索		ガーナ野口研4	
	T 帰国後も適宜FAX、E-mailで指導を継続したケースもある			ガーナ野口研4	
	T 特殊な設備が必要	維持管理経費ができるだけ少なくてすむような機材を供与	機材が殆ど輸入品なので維持管理が困難かつ高価。修理部品の供給体制構築が困難	ガーナ野口研5	

普及型

問題の種類	手法の種類	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
言語	T	訓練コース用使用言語の選択	スワヒリ語の比率を高める。周辺住民には族語を使用する	C/Pによる現地語テキストの作成、C/P意識の向上	ケニア社会林業3
	T	英語や広域共通語のメディアだけでは普及ができない	現地語も含めて3言語で教材をつくった	地方分散化政策による指導。多言語はSSAでは一般的	ケニア人口教育3
普及方法の問題	T	農家農民のニーズの把握が不十分、普及方法が確立しない	稲作地帯で現地デモ、実証試験を開始し、サイトを増やしていった 長期訓練生(普及員)OBが普及活動計画を作成し支援を要請してきたので現場に出向き指導した 直接農家農民と接触している協力隊員と情報交換を行った	デモファーム周辺で稲作技術を真似する農民が出現してきた 主管省庁である農村開発公社がプロジェクトの普及啓蒙活動を全体に取り入れるようになった 優良デモファームでは種籾生産ができるようになった。品質は日本のこの分野の大家が保証できるところまで到達した	象牙・灌漑稲作4 象牙・灌漑稲作4 象牙・灌漑稲作4
	T	C/P、農民等とのコミュニケーションを高めるにはどうするか	研修員帰国報告会、パーティ、運動会、映画会の開催	特に映画会開催後は農協組合員が400から1000に増えた	ナイジェリアローアナンブラ4
	T	文盲の訓練生への指導については創意工夫が必要である	文字を使わない、眼で見て理解できる教材の開発が必要である		象牙・灌漑稲作4
	T	村落林業の担い手をみつける必要がある。植林活動の普及方法を確立する	関連プロジェクトに対するアンケート調査、現場調査を極め細かく行った	村落における学校の存在価値の大きさが判明。学校での苗畑造成の指導を行った。普及活動の一環に植林歌と踊りの祭典を取り入れた	タンザニア村落林業4
	T	プロジェクト活動の広報、植林啓蒙活動に工夫が必要である	プロジェクトカレンダー、パンフレットの作成配布、植樹表彰会、植林絵画コンテスト、映画会等を実施した。植林啓蒙のロゴを入れたTシャツ、帽子を作成した	絵画コンテストの優勝者には教材のイラスト、カットも依頼し継続的つながりを重視している。歌と踊りコンテスト入賞者による「森林の重要性」を唄った小学生唱歌を作曲し啓蒙を図った	タンザニア村落林業4
	T	住民への衛生教育にAVが必ずしも効果的ではなかった	住民への普及方法を検討し、衛生指導員による戸別訪問が有効とわかった	農村での習慣等を事前に十分把握することが必要	ケニア感染症4
	TI	普及手法開発の基礎となるデータが不足している	社会経済ベースライン調査を実施した結果、伝統社会に存在するルールや組織に関するもの、住民が用いている育林方法が判ってきた	同一郡内でも気象、民族、農耕システムが異なることが判明、改良竈を製作できる女性の存在が判明、直播き植林の存在判明	タンザニア村落林業4
その他	I	キリスト教系NGOに先手をとられた	NGOらと連絡を強化した	白人セトラーの多かった国はキリスト教ミッションの影響大	ケニア人口教育3
	I	C/P機関が民営化され、農業普及部門が縮小され、C/Pが解雇された	州農政局からの出向者で対応	ただし出向者は行政経験者で、農業・普及の実務がない	ナイジェリアローアナンブラ4
	I	植林活動の阻害要因は意識の低さにあるのではなく、技術不足水不足にある	植林を促進するには協同作業を重んじる伝統的村落社会の組織、自主的に結成されているグループを活用する	植林よりも社会・経済サービスに対するニーズが勝っている。収入につながる活動であること	タンザニア村落林業4
	T	プロジェクト活動が周辺地域に理解されない	コミュニティーチーフ(村長)クラス対象の研修を行った	周辺の理解は得易くなった	ケニア社会林業2
	T	住民の造林意欲を向上させるため造林普及対象者、造林推進母体を明確にしておく必要がある	数次にわたるニーズ調査、訓練後の追跡調査を行った。コミュニティーを母体とする造林活動よりも個人農家を重点にした庭先植林が効果を発揮すると判明した。社会林業ディで個人農家、農民グループに体験発表させた	プロジェクト対象地域は土地の私有化が進み、アフリカの共同体社会の規範、統制が緩んでいる。地域開発に婦人、学校、教会が重要な役割を果たすことが判明したので訓練対象者とした	ケニア社会林業3
	T	外国人の直接介入が難しい分野	番組ソフトづくりのC/Pを育成した	人口・家族計画の特殊性	ケニア人口教育4
	T	普及のターゲットグループへのアクセスの問題	コンロの普及について、協力隊員によるニーズ調査や社会調査を行う	コンロ部門は、地域住民、現地NGOに直接アプローチ	ザンビア家燃4
	T	研究機関を一般の人は知らず、開発された技術が普及されない	開発された技術の普及を開始するため、消費者に近いところで行われるよう戦略を転換し、また価格や品質のニーズに対応したものを想定	普及活動のため、調査やデモンストレーション、イベントまた、ミニプロジェクト後も協力隊や専門家がフォローして活動中	ザンビア家燃5
	P	技術協力対象面積が広すぎる	パイロット地区を設定し水利組合設立、水管理方法、栽培等の集中指導を行い、モデル地区とした	集中指導の効果が現れ、組合が結成され、栽培技術の改善向上が見られた	ナイジェリアローアナンブラ5

産業育成型

問題の種類	手法の種類	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
流通・販売	I	C/Pである研究機関(NCSR)では普及が困難	商業ベースにのせられるように様々なルートや機関と接触。技術普及計画を策定し、NCSRパイロットプラントにおける集合技術研修を実施し、機材貸与をしながらNCSR指導員による巡回指導、さらには技術相談を随時行うようにした	研究機関は国立なので、最終受益者重視や、価格(利益)優先の組織運営管理といったような民間の機能は持ち合わせていなかった。しかし、民間との接触が年々深まってきており、民間への技術提供も始まっている	ザンビア家燃4
	T	豆炭の量産供給は価格との勝負	技術普及のため、手作りによる生産を行い、コストダウンに努めた	豆炭部門は設備投資の必要があるため、中・大企業へのアクセスが必要。また現在、民間から技術提供のアプローチあり	ザンビア家燃4
	T	研究開発段階から普及段階に向けて、流通・販売面に課題あり	コンロ部門：開発技術のレベルダウンが比較的容易。現在でも家庭での需要有り、スケールダウンも可能		ザンビア家燃4
	T	研究開発段階から普及段階に向けて、流通・販売面に課題あり	豆炭部門：乾溜などある程度のレベル維持が必要。エネルギー利用が木炭から電気に変わりつつあり、ニーズ確保や生活環境への対応も必要となってきた		ザンビア家燃4
貿易・輸出	T	貿易実務に弱い	貿易実務セミナーを開催し、情報提供や具体例を挙げて説明	ケニアでは「経済発展」といった大所高所にたったセミナーは多いが、貿易実務の基礎を学というセミナーがなかった	ケニア貿易情報整備(個別専門家)
	T	輸出振興のためにどうすべきかはわかっていないが、具体的推進策に欠ける	「Export Directory」を作成	職員がセールスに慣れておらず販売力が弱い。民間業者から広告収入を取るなどして収入を上げることが重要なが、政府に頼っていることや物を販することに慣れていないため、意識改革が必要	ケニア貿易情報整備(個別専門家)
	T	島国で地下資源も持たない小国にとって、貿易投資事業は大きな柱。しかし、競争力や市場を無視した政策や計画であった	プロジェクトでは原材料・半製品の入手の容易なものを周辺国調査で探り、競争力があり、維持管理が可能なものに限定するよう指導	国際見本市での直接的な販売促進やバイヤー招致と売り込みを図り、幾つかの商談を成功に導いた	モーリシャス工業開発・投資促進(個別専門家)
	T	製造基礎技術のみならず応用技術に加え生産管理技術の移転が必要であったキリマンジャロ州の中小企業振興のための企業家育成や投資等の適切な政策支援の不足。既に外資系企業が入っており、KIDCの技術が用いらなかった			タンザニア工業5 タンザニア工業5

6. SSAにおける技術協力の三手法

ここでは、技術協力を「2.2.2 背景の特定」のうち「技術協力の3手法」に述べた概念に従って(1)技術移転、(2)プロジェクト運営管理、(3)組織・制度造りの3つの「手法」に分けて論じる。

6.1 技術移転手法

「技術移転」という用語に対して、これまで少なからぬJICA専門家経験者が批判を加えてきた。それは「技術移転」が「日本で用意した技術をそのまま移転すること」と狭義に捉えられることへの反発であり、批判の根拠は「技術とは既成品ではなく、現場の状況に即して創造すべきものであり、簡単に移転できるものではない」という点であった。平井(1989)はこのような反論をも取り込み、「現地における適正技術の創出もしくは開発」という広義の「技術移転」を提唱し、その三大要素は、技術、現地理解、コミュニケーションであると論じている。このうち現地理解については、「技術移転の境界条件を設定して、移転手法の近似解を求めること」の重要性を指摘し、「日本の物差しだけでなく、相手の物差しも使って自分は何を求められているのか、何を期待されているかをよく考える」ことを強調している。専門家が現地で行う業務のプロセスを平井は情報 分析 理解 計画 実施であるとしている。

ここでは「技術移転」を平井に従って広義に捉え、「専門家が主としてC/Pと共同で行う適正技術の開発」と定義したうえで、そのプロセスを(1)場の構築、(2)適正技術の開発、(3)技術定着のための工夫、に分けて論じる。

6.1.1 場の構築

赴任したての専門家にとって、自分に課せられた業務が明らかでない場合が少なくない。平井は「業務の要請背景票などは近似値を示すにすぎない。専門家が置かれている状況を的確に把握し、専門家として何を期待されているのかを考えることは、専門家の業務である」としている。同じ趣旨で今岡(1988)は、技術協力を行うにあたっては相手国側の社会を観察し、戦略的な「場の構築」を行うことが重要であるとしている。このことは技術や開発についての意識が日本とは異なるアフリカにおいて殊更に重要である。

今岡の言う「場の構築」は、(1)相手国の行政機構を受け入れ、そのなかに自分の位置を見い出すことと、(2)官僚とのチャンネル、つまり人間関係をつくること、の2点からなっている。前者を静的、後者を動的と呼ぶことができよう。これらは平井が技術移転の3要素のうちに数えている「現地理解」と「コミュニケーション」とに、それぞれ対応する。この視点に立てば、前述の「5.業務形態による特性」はそれぞれの業務形態に特異な「場」の特性として捉えることもできよう。すなわち「場」が政策官僚の中にあるのが「5.1 政策助言型」、住民や普及員の世界にまでまたがるのが「5.4 普及型」というようにである。

現地理解

SSAの官僚機構そのものについては「3. 地域特性」で詳述したので参照されたい。プロジェクト技術協力の場合は特にリーダーや調整員が主として「場」の構築を担当することになる。相手機関と率直に意見を交換し、共通の目的を確認し、プロジェクトの計画スケジュールや活動についてコンセンサスを得ることが基本となる。

囲み記事：計画助言型専門家の場は共同作業にある

開発計画の専門家の場合、業務の推進にあたって、相手との共同作業、相互協力を通じてしか実施はあり得ない。共同作業の中で相手側から学び、教えられる部分も多くあり、専門家が指導・指揮するといった態度はなるべく出さずに協力を進めた。あくまでも業務の主役、推進者は相手方(C/P等)であり、専門家はC/Pが動きやすいように環境を整えること、あるいは活動の補佐役に徹した。(マラウイ・経済開発計画)

「場」の中に社会階層構造がある場合、最初に自分をどこに位置づけるかは、その後の業務に大きな影響を与える。相手社会において年齢、階級、ジェンダー、学歴によって決定への役割が異なることを知っておかねばならない。例えば会議の席で上司が発言しないうちは他の者は発言できないことが多く、出すぎた発言がのちのち業務の支障となることがある。逆に年齢や社会的地位が低い者と付き合ったために、その同類として軽く見られ、以後の業務の遂行の障害となった例も報告されている。

専門家とC/Pの社会的立場の違いが技術移転の現場に大きく影響を及ぼすこともある。タンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発では、いわゆる叩き上げの専門家は、高度な技術と長年の経験に裏打された自信をもつものの、相手国の学歴制度の下ではC/Pより下位に立つこととなった。プロジェクト専門家にとって「専門性」への強すぎる自負は、時に「広義の技術移転」や「場の構築」の重要性から目をそらすことになりかねない。例えば社会林業では国内勤務の経験と現場で要求される技術内容とが必ずしも一致せず、専門家は広義の「技術移転」への転換のために多くの時間が費やすことになる。

「技術移転」を広義に捉えれば、移転の対象である「カウンターパート」の概念も広くなるを得ない。専門家は狭義のC/Pである中間技術者だけでなく、その上役である機関の管理者や、関連省庁の政策官僚とも連絡を保つ一方、普及対象となるテクニシャンや住民とも接触するなど、同時に数役をこなす場合が多く、実質的には複数のC/Pと同時に協力関係を構築することになる。特に個別派遣専門家の多くは複数C/Pとの連携を意図的に行ってきたケースがしばしば観察される。ちなみに英国のDFIDでは1980年代後半頃から「パートナーシップ」の考えをもとに、いわゆるC/Pに対して一対一で「技術移転」をする専門家を減らし、配属機関全体へのアドバイザーやシステム管理の責任者を派遣するようになった。

コミュニケーション

コミュニケーションの手段としての語学(言語能力)は技術協力の重要な要素であり、SSAにおいては「3.2.2 ヨーロッパ的な官僚制度」で述べたような背景から、特にヨーロッパ語が重視され

る。SSAの役所や研究機関などにおいては英語、フランス語など旧宗主国の言語を用いるのが一般的で、その言語能力が官僚や研究者の知的能力を保証するもの、と考えられているからである。日本人専門家の英仏語能力が低いことが、C/Pにとって理解し難く、しばしば業務遂行上の障害となる。

仏語圏では文法、綴り、レトリックなど全ての面で英語圏に比べてより高い言語レベルが要求される。日本人にとって英語よりも仏語の習得が難しいことを考慮すれば、C/P機関が望むような日本人専門家は極めて得難いことになる。ケニア・人口教育促進は一般民衆に直接送るメッセージとしてスワヒリ語およびそれ以外の現地語による教材作成がなされた。普及における多言語の必要性の問題は、SSAに共通した問題と言える。日本人専門家の選抜にあたって、スワヒリ語などについては考慮されなかった。

囲み記事：仏語でのコミュニケーションは困難

今回の派遣では仏語が懸念事項の一つであったが、配属先の課長が英語と仏語の通訳として働いてくれた。彼は通訳としても非常に優秀で、彼がいる時は他の人々とも問題なくコミュニケーションを図ることが出来た。ただし、彼以外の人は英語や日本語での会話は困難であり、派遣された専門家は仏語でのコミュニケーションは非常に困難であった。(象牙海岸・環境行政)

SSAでは一般に識字率が低い一方、踊りや口承文学など無文字文化の伝統が根強いことから、文字に依らないコミュニケーションも重要である。特に普及分野ではこのような無文字コミュニケーションの試みがなされてきた。普及メディアおよびIEC (Information, Education, Communication)教材の比較についてはケニアにおける山森(1993)の分析がある。非文字メディアとユーモアの効用についての研究がもつとなされなくてはならない。

技術移転においては技術を実地に見せることもコミュニケーションとして有効である。専門家(任地はSSAに限らない)による「成功」とは、最終的にC/Pの当事者意識(ownership)と問題認識(specificity)をとともに高めることを意味するが、そのプロセスにおいてはまず新しい技術を見せることにより、その技術に興味を持たせること、すなわち問題認識を高めることを優先している例が比較的多く観察された。その際C/Pは技術に追い付けないため一時的に当事者意識が低くなるが、それでも構わないと報告されている。技術への興味と習得という一連のプロセスのなかで、ある種の時間差が生じると理解できる(国総研1997c)。

ケニア・人口教育促進ではフォーク・メディアを積極的に活用した。C/P機関の一つであるNCDP(国家人口開発審議会)の人材には俳優兼詩人がいて、リーダー所見では「物事に集中できない性格なので、余り技術を学びとることはできない人物」と判断された時期もあるが、コミュニケーション能力が再評価され、意欲が向上したと報告されている。C/Pの幅を広げるには、人間の能力や態度に対する価値観を多様に持つ必要がある。

6.1.2 適正技術の開発

「日本の技術者がそれぞれの技術を一人のC/Pに移転する」ことをさす狭義の技術移転論が「日本の技術への過信に基づくもの」としてしばしば批判を受けてきたことは、前述のとおりである。日本の技術が現地でそのまま役に立つことはむしろ希で、現地への適応化が必要となる。個別の技術が産業構造のなかで生かされ、利潤を産みつつ持続性を保つためには、組織・制度造りに至る総合的な戦略が、プロジェクトの立案段階で必要となるであろう。これまでの報告書によれば、適正技術の種を求める先は日本、アフリカ、第三国と様々な例が見られた。

日本の技術の適正化

日本の技術がSSAにおいて有効であることが実証された例として、タンザニア・キリマンジャロ州などで展開された灌漑稲作が挙げられる。導入された水稲耕作技術がプロジェクトサイトの外にまで自発的に普及したことは、プロジェクトにとって水不足などの悪影響をもたらしたものの、技術の適正さの証拠として評価できる。

途上国の現状では我が国の一時代前の技術が有用な場合があるが、このような考えを無批判に受け入れることは危険である。ザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロ)では市場調査や社会調査に基づく技術の適正化研究を行った結果、現地の事情に応じた技術のレベルダウンとコストダウンの必要が認識されるに至った。また、精度に対する感覚も文化的要素であり、短期間で移転しにくい。

住民の生活に則した「社会林業」は、産業造林の経験の長い林業家技術者が考える「林業」とは程遠く、プロジェクトに参加した専門家の多くが「狭義の技術移転」から「広義の技術移転」への意識の転換に、任期最初の半年を費やすことになったが、それは意味のあることであろう。C/Pとの円滑なコミュニケーションも同程度の時間を要した。

現地の在来技術の適正化

一般に相手国および近隣諸国の在来技術を発掘することは、適正技術開発のためにしばしば有効である。本調査の対象となった報告書に記載されている事例として、ケニア・社会林業訓練で採用された半乾燥地向け伝統集水法、トゥルカナ方式が挙げられる。タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画では社会経済ベースライン調査を実施した結果、直播による伝統的育林法や、森林資源利用のルール、住民組織などの存在が明らかになった。伝統的耕作に焦点を当てたユニークな例として、1994年から始まったタンザニアでの研究協力「ミオンボ・ウッドランドにおける農業生態の総合研究」がある。

新しい外来の技術に対して在来の異業種の職人が転用されることが多いが、同じ技術に対してそれを引き受ける職人が国によって異なる場合がある。JICA評価監理室の内部資料『平成8年度、特定テーマ評価調査報告書－西アフリカ地域地下水開発・給水計画』によれば、伝統工芸の盛んな

マリでは、貴金属細工師が井戸ポンプ修理という新しい業種を請け負っているのに対して、自転車やバイクが地方まで普及しているブルキナ・ファソではバイク修理屋が井戸ポンプの修理も担当している。

第三国の技術の適正化

二国間協力では日本と相手国の技術にのみ目が行きやすいが、第三国の技術が役立つ場合も少なくない。例えば半乾燥地林業分野においてオーストラリアの技術は世界的に優位にあり、種子の販売も行っている。ケニア・社会林業でもオーストラリアでの第三国 C/P 研修が適正技術開発の面で活用され、C/P に対するインセンティブとしても有効であった。保健や教育などのセクターでは、戦略や方法論が世界的に共有されることが多いため、NGO を含めた援助機関との連携が殆ど必須であり、このことを考慮せずに「我が国独自の技術や機材」にこだわると、相手国ならびに多くの援助機関による反発を招くことにもなりかねない。

6.1.3 技術定着のための工夫

適正技術の定着を目指すうえで重要な点は、(1)技術レベルを相手の力量や習慣に合わせて調整すること、(2)技術を書き残すこと、(3)技術が社会的、経済的に生き残れるように組織・制度を整備することなどである。

技術レベルの調整

技術指導を行う際、相手がどの程度理解し、使いこなせるかを正確に把握しなければならない。相手の立場に立った指導を心掛ける一方、討論や祭を好む国民性に応じた工夫が効果をもたらすことがある。4.4.2 では家庭燃料開発に関連してスケール・ダウンとコスト・ダウンについて紹介したが、技術レベルに関しては経済的な尺度だけでなく、利潤を得るまでの時間や、原料の産地や市場までの距離など、様々な量的な要因が関与する。これらに対して質的に対応するところが、技術開発の難しさであり、面白さでもあろう。

囲み記事：討論方式による技術講習会は人気が高い

技術講習会(トレーニング)では、討論方式を採用した。講習、実技中に、講習者が疑問・質問など思ったことをメモしておいて、講習会終了後、疑問点や質問を再検討(彼らが興味を示すように味つける)して、その講習者達に討論させる。討論しあうことにより、様々な討論者の考え方や間違った知識などがわかり、また討論者自身の技術レベルも当然専門家が知るところとなる。討論が白熱する時には、だいたい二通りの意見または結論に達している。オブザーバー的に聞いていた専門家が解答し、説明を加えて終わる。これを講習会毎に行うと、討論好きな当国の人々は率先して講習を受けたがった。(ザンビア・自動車整備教育指導)

囲み記事：技術レベルを上げるには根気よく作業を続ける

日本や他の国と比較して「技術水準が低すぎる」「仕事をしない」などと文句を言っても何も始まらず、またただ業務遂行の難しさを嘆いていてもC/Pの気持ちもついてこない。少しずつでも彼らの技術レベルを上げるためには、彼らの理解度、つまりどの程度わかって作業をしているのかを重視し、作業を続けられる程度に根気よく指導しなければいけない。多数の項目を幅広く指導するよりも、始めに重要なメンテナンス項目を絞りこみ、その作業を何度も繰り返すほうが、かえって速く正確に覚えてもらえる。(ギニア・マイクロ回線保守)

技術マニュアルの整備

マニュアル類を書き残し、インストラクターを養成することは、技術の定着に必須の要件である。特に政府アドバイザーのようにアイデアの伝達が主な業務である場合、英・仏語による書類作成技能は極めて重要になる。専門家が自分で書くだけでなく、C/Pと共著にするか、あるいはC/Pに書き直させ、オーナーシップを持たせる工夫が必要である。現地のNGOのなかには適正技術の紹介や普及を主要な業務としているものがあり、JICAプロジェクトとしてはそのような普及母体へ技術を売り込むことも、これからの課題であろう。テキスト開発に伴う知的所有権の問題も今後考慮しなくてはならない。特に職業訓練などでは重要な課題である。

マニュアルに代るものとして実物教育と非文字コミュニケーションがある。社会林業では展示林の造成が重視され、AV番組作成ではまず試作品を作って示す方法が有効であった。漁業技術は農業に比べて技術の適正化の結果がその場で現われ、短期的に経済効果も見やすいため、普及はしやすい。船の上では一運託生であることから、専門家とC/Pとの連帯意識も容易に生まれ、たとえ識字率の低い場合でも、即物教育で容易に説得できる点が、他分野での技術移転と異なる(4.3.4)。これに対して社会林業の協力は結果が出るまでに時間がかかる上に、住民の価値観や利用方法はエスニック・グループや、ジェンダーによって極めて多様であるため、それを把握するための社会調査は時間を要する。

住民の識字率の低さを補うために、現地語による教材、ラジオ番組、絵入り教材、歌、踊りなどのフォークロアの活用が有効である。近代に至るまで文字文化が発達しなかったSSAにおいて、今でも口頭伝承文化の役割は大きく、アフリカならではのユーモアも色濃く残っており、普及啓蒙活動には欠かせない。ラジオは住民に浸透しているうえ、現地語やフォーク・メディアとの組み合わせも可能である。ただし番組を「マニュアル」として繰り返し活用するには、著作権の問題を解決せねばならない。

6.1.4 職業としての定着

技術が広く社会的に受け入れられるには、それに携わる個人や集団にとって、何らかの利潤性が必要となる。これは広く技術の適正化に含まれる要素であるが、問題の重要性にもかかわらずこれまであまり論じられてこなかった。ここではC/Pにとっての利潤性と、普及対象にとっての利潤性とに分けて論じる。

C/P に対して技術を伝えるだけでなく、その技術が彼の生業として成り立つことを考慮しなくてはならない。これは中間技術者層の薄い SSA において特に困難であるだけでなく、日本人専門家にとって理解されにくい。その結果 C/P 側は「給与の高い専門家には自分たちの生活苦は理解されない」と思い、一方専門家は「C/P にやる気が見られない」と不満をもつに至る。C/P に対する動機づけについては 6.2.2 にやや詳しく述べたので、そちらを参照されたい。

専門家と C/P とでは生業の在り方が異なる場合も少なくない。日本のいわゆる叩き上げの専門家は、高度な技術と長年の経験に裏打ちされた自信をもつものの、相手国の学歴では C/P より下位にたつことになる。専門家の側は自分のような職長 (Foreman) を現地に育てようとするが、高学歴の C/P は汚れ仕事を嫌って技術を習得せず、技術をもつ労働者では人の上に立つことができない。作業の単純化、マニュアルづくりなど本来当該国の職長が担当すべき業務に関して、専門家による役務提供で間に合わせたが、より長期的視野に立てば、日本の職長にあたる職掌を広義の C/P 集団に分配する工夫が必要となろう。

普及対象にとっての利潤性を示す端的な例はタンザニア・キリマンジャロ州の灌漑稲作である。収益の高さが周辺の農民の関心を集め、水不足の問題を起こすほどの灌漑ブームとなった。漁業技術は農業に比べて技術の適正化の結果がその場で現われ、その経済的効果も見やすく、普及はしやすい。一方技術を習得した漁民は、その技術を他の漁民に隠そうとするため、広範囲な普及に役立つ方法に力点を置き長期的な視点で技術の適正化を図るとともに、生態、社会について深く理解することが必要となる。

経済的な利益以外に名誉や社会的地位もまた利益と認識されうる。アフリカにおいてはメッセージの伝達に関して特殊な技能をもつ人達がいって普及に重要な働きをしていることは注目されるべきであろう。特に仏語圏でアニメツール animateur (原義はチアリーダー) と呼ばれている普及員の役割も評価されてしかるべきである。

6.2 プロジェクト運営管理

6.2.1 資金管理

ローカルコスト

行政・予算措置の不安定なアフリカでは「ローカルコストは相手国負担」というプロ技の自助努力理念が理解されにくく、日本側の負担が求められることが多い。タンザニア、ガーナでの現地調査を通じて聞かされた C/P 側の言い分は、以下のように要約できる：

「日本人専門家とちがって我々は政府から十分な給与を得ていない。公務員は公的に定められた勤務時間の一部をさいて副業に励まなくては、家族を養うことができないのが実状である。専門家が当然と思って我々に期待する勤務態度は、アフリカの LLDC の常識では、給与に見合わない

オーバーワークである。従って超過勤務手当をもらって当然である。また、給与の低さ故に食うに事欠き、腹に力が入らない人間に対して、十分に食っている人間並みの勤勉を要求するのも、不当である。このような現実に対して、多くの専門家の理解を求めたい」

国際機関やヨーロッパ系の援助機関では従来、当該国の公務員を丸抱えして、様々な手当や経費を負担する方法を一般的に採用してきた。いわゆるサラリー・トップ・アップは現在では当該国の職員がドナーの求めに応じて「特別任務」を遂行するときのインセンティブとして支給されるものを指すが、その起源は植民地時代からの居残り職員(OSAS)に対して英国政府などが支払ったことに由来する。すなわちサラリー・トップ・アップを持ち込んだのは白人なのである。JICAのプロジェクトではR/Dに基づく相手国の人材負担を前提にするため、相手国公務員に対して特別な手当や経費を支給しない建て前である。その結果C/PはJICAと組んで損をしたと感じ、「不当な処遇」に不満を表す例が多く観察されている。例えば援助競争の激しいケニアにおいて、我が国は多くのドナー国の一つに過ぎず、プロジェクトに関する二国間の合意よりも、他ドナーとの横並びが期待された(4.2.2 参照)。

ローカル・コストを負担しないやり方には限界があると多くの専門家が報告している。ケニア・人口教育促進では、現地で活動するヘルス・ワーカー(職員ではなくボランティア)の交通費、宿泊費、食費をプロジェクトで負担する事の必要性が訴えられている。「普及」という業務の性格上、多人数への物質的・資金的サポートが必要であるが、今のところ、財源となりうる「中堅技術者養成対策費」や「啓蒙活動普及費」などでは金額的に不十分であり、使途や支出の制限が厳しく、その結果プロジェクト自体の活動が制限される危険があるとの懸念が述べられている。各専門家一律に毎月小額ずつ自動的に支給される現地業務費では、番組制作の費用を賄うことはできず、ケニア・ジョモケニヤッタ大学のように専門家の申請に基づいた年間一括支給、終了後精算の方式が適しているとの指摘があった。

給与体系そのものを変えることは一般にプロジェクトの権限を超えるが、なかにはプロジェクトの仲介で待遇改善にこぎつけた例がある。セネガルではC/Pが昇給、身分安定、遅配給与の早期支給を求めてストライキを起こしたため、専門家チームが仲介して在セネガル大使に陳情し、労働職業訓練大臣、政府官房長官を動かした結果、処遇が改善されたケースがある。特に医学研究では単なる研究者としてではなく、医師としても遇さなくてはならない。ガーナ・野口研では医学部と連携が難しく、所長が教授待遇、所員は講師待遇となったため、所員側に不満が起きた(4.2.1 参照)。

個別派遣専門家では上に挙げたプロ技用の予算項目が適用されず、現地業務費(月3万円)では自分の出張にも足が出るのが現実であるため、C/Pや住民活動への手当は極めて困難である。ただし医療協力部からの単発派遣では月9万円の現地研究費が専門家につけられることがあり、OJTに必要な「講師料」「講演原稿料」などを支出したケースが多い(タンザニア・マラリア対策専門家)。ユニークな成功例としてサントメ・プリンシペ・小規模漁業振興計画では、専門家が婦人会と協議の末、「アヒル銀行」を設立した(3.2.3 囲み記事参照)。同専門家は当初C/Pを食事に誘うなどし

ていたが、それでは妻子に食が行き渡らないことをC/Pの子供の相次ぐ死亡によって悟ったという。

現地業務費は、従来各専門家には一律に毎月3万円づつ自動的に支給されていたが、専門家の種類(政策助言型、インフラ修理技術移転型等)によって必要金額が異なること、時宜を得た支給を可能にすることから、個別専門家においては平成10年度から事務所へ一括支給し、各専門家が必要な時に必要な分だけ申請・受給できるように体制を柔軟にしている。めり張りのついた効果的な実施を促すとともに、長期間に亘る受け払い報告書の作成・提出に係る煩雑さが軽減され業務改善にもなる。また現場主義に基づく事務所機能の強化という観点においても、現地事務所の裁量によって専門家の活動に係る費用を決めることができるため活動内容の把握にもつながるはずである。

現場レベルでは以下のような資源の活用がある；

- 2KR(食糧増産援助)の見返り資金：大使館扱い
ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学では調査団来訪の機会に相手国政府に働きかけ、建物建設に2KR積立金を活用した
- 世銀などのファンド：各援助機関
- 草の根無償：大使館
- 在外事務所あずかりの現地業務費：JICA
- その他民間援助団体の協力
- 現地研究費

その他、プロジェクト独自の対応として、

- (1) 受講料収入(日本・セネガル技術職業訓練センター)
在職者対象の訓練により受講料を得た
- (2) 生産物販売(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学、ザンビア職業訓練拡充計画)
農場で生産された生産物のワークショップの販売による自己収益活動の活性化
- (3) 外部からの委託調査案件の引き受け(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学)、このほか
- (4) 授業料の負担、値上げ案(ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学・学士課程)
ただし学生から不人気で、大学閉鎖を招いた

その他、ケニア・感染症研究対策では、診断キットの販売が検討された

プロジェクトコスト

プロジェクトに係わる日本からの資金投入が、専門家の一存で計画・管理されているため、C/Pたちが疎外を感じていることが、現地調査の結果明らかになった。他のドナーや国際機関が資金計画を現地機関側に公開しているのに比べて、JICAプロジェクトでは多くの場合不透明である。「予算への参画無くしてオーナーシップはあり得ない」との意見は傾聴に値する。

収入を確保すると同時に、無駄な支出を抑制することも重要である。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学では経費節約のための年間計画を立て、大学の運営管理体制を確立することに重点がおかれた。コストの問題はC/Pだけでなく、日本人専門家、特に活動内容を決定する際に大きな影響力を持つ専門家にとって重要である。

6.2.2 人材管理

ここでは(1)JICAによる日本人専門家の管理、(2)日本人チームによる相手国C/Pへの働きかけ、(3)プロジェクトから地域住民への働きかけ、に分けて論じる。

JICAによる日本人専門家の管理

JICAから見た専門家の管理について、(1)派遣前、(2)派遣中、(3)帰国後に分けて論ずることができるが、ここでは(1)派遣前と(2)派遣中について取り上げる。

(1) 派遣前

一般に他の途上国対象の専門家に比べてアフリカ向け専門家のリクルートは困難だと言われている。その理由を列挙すると、(1)東南アジアや中南米などと比べて生活が厳しい、(2)日本からみて地理的、歴史的に馴染みが薄い、(3)文化的に違和感が強い、などである。一方アフリカを好きになる理由は、(1)自然が雄大である、(2)人柄が優しい、(3)細かい事にこだわらない、などがある。派遣される専門家によるアフリカ理解度や途上国への適応力には個人差が見られ、赴任を希望しなかった専門家が現地で不適応を起こす問題のほかに、「アフリカが好きだ」と明言する者の中にはヨーロッパ人やアジア系商人を目の敵にする「ひいきの引き倒し」が過ぎて、C/P機関の広い層と円満な関係を結ぶことができにくい例も観察される。今後専門家の公募制度を通じて人選の方法が研究されなくてはならない。

派遣決定から渡航までの準備期間中に情報を集めることが重要で、派遣前研修を通じ、あるいはプロジェクトと連絡を密に取る。業務に関する疑問だけでなく、生活に関する決断も必要となる。なかでも重要なのは子どもの教育を含めた家族の問題である。

家族を同伴するかどうかは専門家の精神衛生管理の上でも大きな意味をもつ。一般的に家族同伴の方が専門家の孤独感を和らげるが、逆に家族の不適応が原因で専門家の精神的負担になるケースもなくはない。家族内の相互依存は日本での程度をはるかに上回り、プラスにもマイナスにも作用するのである。

子どもの教育は家族にとって重要な課題であるが、年齢や経歴によって条件が異なる。SSAでは一般に日本人学校は少なく、英国系、米国系、仏国系などの国際学校に入れた上で、日本語補習校があればそれを活用する。アフリカはヨーロッパ人による入植や駐在の歴史が長いだけ、

国際学校などの教育制度は整っており、国によっては寄宿学校もあるので、子女に英語やフランス語による教育を受けさせるには良い機会となる。

(2) 派遣期間中

派遣前に十分できなかった情報収集を補うために、派遣期間中に行った在外事務所による導入研修や専門家同士の情報交換が効果をもたらした例は多い。

派遣直後はまず生活環境整備に専念すべきである。住居環境には治安も念頭にいれ、停電、断水に備える。特に農業プロジェクトではパイロットファームが首都や最寄りの都市から離れていることが多く、通勤に長時間を要するなどの問題がしばしばおこっている。改善策として、プロジェクトサイトに宿舎を建設したナイジェリア・ローアアナンブラ灌漑稲作のケースや、主管省庁が所在する都市に連絡事務所を開設した象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画などの例が見られる。農業セクターにおける居住環境の厳しさは専門家リクルートの障害となっている半面、それに適応できる専門家がリピーターとして確保される状況を生んでいる。

民族的・政治的闘争等の内戦が絶えないSSA地域において、治安対策、緊急時支援はJICAにとって一番大切な業務である。現地事務所においては事前に十分なブリーフィングを行っているところであるが、治安情報の周知徹底、予防措置対策、緊急連絡体制の整備は言うまでもないが、不測の事態も想定し事故後の迅速な対応においても普段から考えておくべきである。先般発生したタンザニア専門家の殺害事件においては、使用人からの連絡の遅れが指摘されている。使用人も含めた緊急連絡体制の整備を再度確認したい。国内においても不測の事態に備え、専門家の所属先や家族に対する緊急連絡体制の整備を今一度確認したい。詳細は「6.2.5 安全対策」を参照。

使用人の雇用は主婦にとって煩わしい問題である。西アフリカではメイドでなくボーイを雇うことが一般的である。現在専門家派遣前集合研修に配偶者(殆どが夫人)向けに「日常生活と交際、I. 事情生活における気配り」、「同、II. 日頃つきあう人々」という講義が設けられているが、受講者の関心は使用人との付き合い方に集中している。この講義に関して受講者から「役に立つ講義だが、夫人だけでなく専門家にも同様の講義を聞かせ、配偶者の負担を分け合うように配慮してもらいたい」という感想が寄せられている。

ストレス解消や体力保持のためにも、娯楽や文化活動などで週末を過ごすことが重要である。プロジェクトとしては家族の娯楽の機会を提供すると同時に、グループをつくって反目しあうことのないよう、注意が必要となる。プロジェクト・リーダーがチームに絶対服従を強い、週末もプロジェクト単位で団体行動をとる例が過去にあったが、長く続くとは限らない。家族を含めた専門家同士の関係がプロジェクトの進捗に大きな影響を及ぼすことも重要である。むしろそのような交流をなるべく少なくする方が、長く友好的に付き合えると判断をする調整員もあり、『莊子』のいう「君子の交わりは淡きこと水の如し」を、付き合いの教訓とすべきであろう。

在外事務所は専門家と JICA 本部とをつなぐ位置にある。専門家に対して在外事務所は本部を代表して方針や規則を示し、新しい制度や予算について説明して活用を促す。一方本部に対して在外事務所は専門家の心理的負担を軽減するための代弁を行う一方、特に SSA において多発する不測の事態に関して、本部への報告者として責任のある立場にある。現在の専門分野重視のリクルートでは、国際協力についての知識や技術が専門家に十分でない場合もあり、JICA 職員は専門家の報告や相談を受けながら助言をしなければならぬ。狭義の「技術移転」ができないことによる専門家の心理的負担は特に SSA では大きく、コミュニケーションを含めた広義の技術移転への切り替えが重要となる。

通信連絡手段のない地方地域に勤務する専門家に対してはインマルサットの提供等は不可欠であるが、最近開発されている地球全土のカバーを可能にした携帯電話等の衛星通信手段の提供も SSA 地域には有効であるため、導入が期待される。

日本人チームから相手国 C/P への働きかけ

「C/P にやる気が見られない」という不満は専門家の報告書に最も頻繁に見られるが、二国間技術協力において相手国人事に介入することは望ましくないため、専門家の要望に従って C/P をすげ替えることは稀である。専門家と C/P の相互理解がこの問題を解決するための重要な鍵となる。一般に専門家が C/P に期待する「やる気」には、日本文化に根差した精神主義的価値観が含まれ、C/P 側は自己の生活環境の改善を期待して「インセンティブ」を論じる、という擦れ違いが見られる。また前節「ローカルコスト」で述べたように、C/P の「やる気」を促すために日本側が給与を補填することも、制度上困難である。C/P への動機づけとしてもっぱら本邦研修が活用されてきた事実を受け、研修の役割と限界について分析を試みる。研修が持つ個人的インセンティブを、(1)資格、(2)技術、(3)知見の3要素に分解し、その他に(4)研修を通じたパートナーシップの形成についても論じる：

(1) 資格

資格を与えるという点では日本の研修は他のドナーによるものと比較して人気がない。JICA が発行する Certificate は参加したことを証明するにすぎず、研修員の履歴としては認知されないからである。特に研究型プロジェクトの C/P にとっては、上級学位取得(特に旧宗主国で)につながる研修はインセンティブになりにくい。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学では、国費留学生の JICA 枠の創設や、第三国個別研修制度を設けて C/P のインセンティブ向上に努めた。なお、平成 11 年度から「長期研修員受入制度」が発足し、本邦の大学等での 2 年間の留学・研修を通じて学位の取得が可能となった。ちなみに英国の DFID は、C/P に英国での学位(修士号)を取得させるための資金提供は、必要な技術が相手国もしくは周辺国で学べない時に限っている。その理由は、C/P に必要とされる技術の分野と、C/P が欲しがらる英国の学位が必ずしも一致していないことと、費用対効果が大きくないことである。

中央アフリカ・ボーリング指導では、C/Pに対して、日本での研修を動機づけに活用した。C/Pに対して研修機会を得るためには技術、態度とも模範的であることが期待されると説明し、心構えを促した。優秀な1名のC/Pを日本へ研修に行かせている間、No.2をその後釜に配置して指導した。No.1が日本から帰国したあとは、研修で取得した技術を現場に活用し、他の人にも良い影響を与えているかを専門家は査定した。続いてNo.2も日本に出すことによって、彼個人の技術者としての能力を引き出すとともに、職場における技術者層を徐々に厚くしていく手段を取った。このように能力を向上させた職員が複数同時に働ける環境があるとすれば、かなり理想的なケースと呼べるかもしれない。

(2) 技術

技術的インセンティブは専門家の側が最も価値を置くところであるが、C/Pにとってそれが生活向上につながるものでなければ、インセンティブとして意識されにくい。中間技術者層が薄いSSAにおいて、当該技術を生業に活かす市場も小さく、他人に先駆けて技術を習得するメリットが実感されないからであろう。ガーナ・小規模灌漑では日本で得た植林や野菜栽培の技術が、昇進や転職の機会につながった例として特筆に値する。それが可能になったのは、帰国後も職場の圃場で技術を視察者(すなわちスカウト)に対して示すことができたからである。技術も家計に翻訳できなければインセンティブとはなりえない、ということは、技術に誇りを持つ日本人専門家に理解されにくいようであるが、途上国の現状として受け入れる以外に道はない。現実にはC/Pの間では研修を金銭的インセンティブととらえる向きもある。

(3) 知見

本邦研修はC/PのJICA事業への参画を促し、プロジェクトへのオーナーシップを高める機会として有効活用されるべきである。アフリカ人の多くが日本に関心を抱いており、配属先の技術者も例外なく技術研修として日本へ行けることを希望している。英語や仏語に頼らないで近代産業を起こした例は、アフリカの知識階級にとってある種のショックを与えてる。国内に支援委員会等があればそのメンバーの所属機関における研修は、派遣専門家の技術文化を理解する上でも有効であろう。個別専門家のC/Pの場合は専門家の所属先がないか、あってもC/Pを受け入れる余裕がないことが多いことが問題とされ、研修事業ではそのようなC/Pの研修を委託できる職場・人材のリソースリスト作成構想が進められている。

(4) 研修を通じたパートナーシップの形成

研修については研修員にとっての利益だけでなく、受託機関にとっての金銭以外のインセンティブも考慮する必要がある。JICA大阪国際センター発行の内部資料『保健医療分野研修見直し報告書』にあるように、従来国内で研修を受託してきた機関や人材には、研修員を受け入れることにより情報や人脈が得られることが、隠れたインセンティブである。これを積極的にマーケティングすることが今後の課題であろう。またC/Pの来日は担当部課にとって貴重な情報収集の機会であり、プロジェクトの状況や問題点、先方組織の動向、専門家に関する要望等ざっくばらんな

意見交換をすることは、プロジェクトの効果的な運営管理のための有効な手段となろう。研修は二方向の情報活動として認識されることにより、さらに有効活用が可能である。

研修以外の方法でC/Pにインセンティブを与えようと試みた事例として、プロジェクト活動を通じて情報を与えることにより、視野を広げ、やる気を生み出す(事例多数)、研究協力では国際学会誌に専門家とC/Pが連名で投稿する(ガーナ・野口研フェーズIIおよびケニア・感染症研究対策)、懇親会を頻繁に行い、そこでよく働いたスタッフを表彰する(ザンビア・自動車整備)などの記述がある。専門家とC/Pによる教材共同作成はC/Pに好評であった(ケニア・NYS技術学院プロジェクト)。

コミュニティーリーダーの活用

SSAでは村長への仁義が必要で、専門家はその作法などについて社会・人類学者の講義を派遣前に受けることが望ましい。特に村落開発や普及型の業務においては、コミュニティーリーダーを巻き込むことが重要である。ただし共有林のシステムなどは地方によって異なり、村長の権限やリーダーシップにも地域差が見られることに注意を要する。ケニア・社会林業では村長を通じてプロジェクト活動についての住民の理解が得られ、労働力の調達も円滑になったが、村落林の造成などについては村長に実権がなく、植林は主として各農家の個人的イニシアティブのもとになされた。このようにリーダーと個人の関係や、伝統的権威と政治・行政的権威との力関係について、対立や重複など様々な側面を含めて理解することは重要である。また青年団や女性団体は独自のネットワークをもっている。伝統的青年団に近代技術を与えて成功したブルキナ・ファソのNGO・6Sの活動は、近隣諸国にも影響を与えた。

村長の立場からすればプロジェクトは中央/地方政府に顔をきかせる道具としての存在理由がある。プロジェクト関連の式典などの機会は村長が政府関係者と同時に招待され、顔をつなぐ場としての意味をもつ。普及に絡んだプロジェクトではこのような形で地方政治の一端を担うことが暗に期待されている。

囲み記事：効果的な動機づけには単純な方法や競争が有効

農民訓練の一策として、村落対抗生産競技会を実施した。試験圃を8村に分け、雨期作、乾期作を通じて、最も純利益が上がった村を表彰する競技会である。コツは、適当な動機付けである。特に、簡易な収入計算をすとか、たまにスイカなどを食べさせ味を教えるとかという単純な方法が良い。当国は、農民もプライドが高いため、この競技方式は非常に効果的であった。(ザンビア・農業機械)

6.2.3 資機材管理

途上国のなかでも特にアフリカでは、資機材の管理が困難である。盗難・紛失、部品・消耗品の入手困難、修理要員の不足などの問題は日常的に起こり、相手国のインフラ、人材、関連企業など全てが不備であるため、他の途上国経験に照らしても想像のつかないことがある。

機種を選定

専門家にとっての使い易さを基準に機材を選定すると、仕様書や説明書が日本語で記載されていて、C/Pには使えないという不都合が生じることがある。そこで機材選定にあたっては、仕様や使用説明書が英語で表記されている機種を優先することが肝要である。データ処理の効率を重んじて高速で同時並行処理能力のある機械を選択することは賢明でない。高度な制御機構を持っている分だけ故障が起りやすく、現地での修理が難しいからである。気象条件の厳しい地域では、日本では考えられない故障や事故が起こる。故障修理のエージェントが少なく、技術者も少ないうえ、修理に時間がかかることも考慮に入れ、壊れにくく、単純で修理し易い機種を選ぶことが重要である。

囲み記事：新設した装置はトラブル続き

発電装置を新設したが、使用する燃料油が粗悪なため燃料油フィルターを頻繁に購入しなくてはならず、部品管理や機器の取り扱いの問題等のトラブルも絶えなかった。結局発電は夕方から夜半にかけ電力需要の多い時間帯や非常用に限られ、1ヶ月の稼働時間はあまりにも少ないものとなった。(セネガル・電力供給)

「適正機材とは何か」という問いにはプロジェクトを実施してみなければ解答が得られない場合もある。例えばタンザニア・キリマンジャロ州農業開発では日本製のディスク・ハローのディスクが、パイロット地区の土壌に対して十分な強度を持たないことが判明した。報告を受けたメーカーは技術者を派遣して最適なディスクを自己負担で開発し、タンザニア政府から高い評価を受けた。機材の管理者と使用者が異なるのが普通であることを考慮して、狭義のC/Pに比べれば教育水準の低い機材管理責任者でもメンテナンスができるよう、機材選択ならびに保守体制構築を行わなければならない。

C/P側からの一つの不満は、供与資機材の投入計画が専門家の配置に基づいて行われ、当面専門家が配属されない部局には恩恵が届かないことである。逆に相手側の施設や機材の利用について、他のドナーから供与されたものであるために利用に支障をきたした場合もある。例えばケニア・人口教育促進では、映画制作棟の改造を申し出たところ、「映画制作棟は西ドイツの援助で出来たもので、(我が国もしくはケニア側の一存で)改造は不可能」との回答であった。以上のようなドナー相乗りに起因する問題は、ケニアのような援助ラッシュ国で特に顕著に起こる現象といえる。当該プロジェクト以外のルートで供与もしくは購入された機材が雑多に使われていることが多く、同種類の機器でも製造国、製造メーカーが異なり管理上大きな問題である。同種類の機器は同機種の物に統一するという事の重要性を指導する(ケニア・整備機器)一方、現存する雑多な機種を含めた管理システムの構築も必要な場面があろう。

消耗部品の調達

C/P側による機材の保守管理が徹底しないことが、どのプロジェクトでも報告されているが、その理由を大まかにまとめてみると次のように分けることができる：

- (1)(日本から見て)極端な分業体制のもとでは、機材維持管理はテクニシヤンの仕事であり、教官はタッチしようとしな(ケニア・NYS技術学院)
- (2)公共物に対する責任感が、C/Pに欠如している(ザンビア・職業訓練拡充計画)
- (3)盗難や故障のさい賠償金を払わされるのをおそれ、C/Pが機材の管理責任者となりたがらない。これに関連して、校長や経理担当官に機材管理者の責任範囲を明文化するよう要求したが、明確な回答は得られなかった(ケニア・NYS技術学院)。高等教育、職業訓練、保健医療分野では高額で汎用性の高い機材が多いため、紛失などの事故が特に多いと考えられている。

専門家離任後もC/PがJICAに対して自力で交換部品等への申請ができるよう、専門家の在任中に指導をしておく必要がある。消耗部品の予備は購送されていても、故障の種類によっては現地で修理に時間がかかり、特に本体部分の故障が生じると、業務全体が停止に追い込まれることもある。そのような重要な機材については、スペアパーツだけでなく機材本体のスペアも購送することが勧められる。

ケニア・ジョモケニヤツタ農工大学・ディプロマ課程では供与された機材が多様で、部品等の現地調達も困難であると専門家から報告があった。これを受けたJICA、関係省庁では保守管理が極めて重要と判断し、日本から機材修理チームを派遣した。他に短期派遣専門家とC/Pの本邦研修で対応した例もある。

資機材マニュアルの整備

英語マニュアルの不足や不備を補うことや、専門家離任後もC/Pが自力で機材の運用・管理ができるように教育するのも、専門家の業務の重要な部分である。

囲み記事：ログブックなど記録を残すことが重要

機器は年代の古い物が多く、種類も雑多であるため、ナイロビの本局にも、マニュアル類が殆ど保管されていない。ログブック(運転日誌)も機械車両用の書式があるのみであるが、これを整備機器にも一台に1冊用意して、維持管理の記録に役立てる必要があった。また書式もより適切な内容に改善が必要であった。さしあたり記録を残すという、ケニアにはあまりない習慣を身につけさせることが何より重要であった。(ケニア・整備機器)

機材申請のタイミング

アフリカでのプロジェクトでは日本からの距離が遠いため、機材の調達から到着までに多大の時間がかかり、極端な場合、専門家の派遣期間中に機材が間に合わないこともある。JICAによる調達は公平な入札による手続きを踏むために、ある程度の時間を要する。資機材の入手が活動計画と同調するためには、仕様選定や申請書の提出などの時期を逸しないことが肝要である。多くの専門家はこの点に関して未経験であるので、在外事務所職員が専門家やプロジェクトに対し助言しなくてはならない。特に短期派遣専門家の場合、事前にプロジェクト側で機材の注文を行うことが必要となる。資機材の代替品や情報内容の確認について、国内支援委員会等がある場合はそのメンバーに依頼することも効率的である。また、軽微な事項であれば在外事務所を通さずに

E-Mail で直接専門家へ問い合わせることも今後認めるべきだろう。

囲み記事：機材の受取には時間と金とリスクがかかる

象牙海岸政府は大使館宛の貨物でもフランス航空がアビジャン空港に輸送したあと、いったん民間のアフリカ航空に引き渡し、その倉庫に保管し、そこから受取人に引き渡す方法をとっている。このため2つの問題が生じた。第一は倉庫保管料と称して、実質的に関税に相当する金額が請求されたこと。第二に機材が迅速に引き渡されなかったことである。また税関から到着の知らせがくればいいが、こちらから度々確認しない限りは到着期日がわからず、また保管料も保管日数に応じて請求されるので注意が必要であった。今回は、大使館が何度も空港に出かけて催促してくれたので1週間で入手できたが、それでも暑いところに放置されていたため、日本から冷凍で送られたエイズの検査キットは冷凍が解けてしまい、活性を失ってしまっていた。(象牙海岸・感染症)

その他留意事項

資機材についてアフリカでは、ハードだけでなくマニュアルなどのソフトや部品の補給を含めたシステムを構築するという思想と、そこまでも故障は避け難い、という認識が徹底されなくてはならない。盗難・紛失に関しては人的な要因と、倉庫などの施設の堅牢さの要因に分けて考えられる。

無償資金協力では供与された機材が十分な実証試験を経ないうちに規格として通用し始めることもある(国際協力事業団評価監理室『特定テーマ評価調査報告書 西アフリカ地域地下水開発・給水計画 セネガル、マリ、ブルキナ・ファソ』)。既存の NGO などの開発・選定した適正機材を取り入れることも考慮すべきである。

6.2.4 情報管理と対外交渉

在外事務所の広報機能

JICA 専門家、プロジェクトあるいは日本の ODA の活動や成果を広く伝え、正当な評価を得ることは在外事務所の重要な責務であり、プレスツアーの実施、パネル作成、広報ビデオやニュースレターの刊行を行っている。プロジェクト技術協力においても、広報のための予算が確保されており、各種の活動がなされている。広報の対象者としては、相手国の一般国民、政府機関、プロジェクト関係者、他ドナー関係者、日本の国民など様々であるが、広報によるイメージ作り、成果紹介、普及等、その成果は目に見えないものも含め大きい。

例えば、ケニア・ムエア灌漑農業開発計画では、公社の実態やプロジェクト活動の正確な情報を一般国民に伝達するため、日刊紙に記事を載せた。それまでは、野党の議員が農民の関心を買うために、C/P 機関(公社)のネガティブなイメージの記事を新聞等に掲載することが多かった。タンザニア・キリマンジャロ州農業技術者訓練センター計画(KATC)では、ニュースレターを四半期毎に発行することによって、稲作に関する情報を関係者が共有できるようになった。象牙海岸・灌漑稲作計画では、セミナーや技術講習会を開催して、一般の人にもプロジェクトへの理解を高めてもらうようにしたほか、プロジェクトの産物である日本米を在留邦人へ販売して利益を得て

おり、その収益を運転資金として確保する、あるいはC/Pへの無利子融資として活用するなどの取り組みも行っている。またKATCのように、日本から訪れるNGOや開発に興味のある学生を案内したり、配布資料によって説明を行い意見交換するといった日本人を対象とした広報活動も行われている。

囲み記事：大使館もJICA事務所もない国での折衝は困難

大使館もJICA事務所もなかったころのウガンダで、相手政府機関や関係機関と連絡をとり折衝を行うことは、種々不都合な点があるのは避けられない。例えば、相手とのアポイントをとる場合や文書作成を行う場合などに、「事務所のない不便さ」をつくづく思わされた。(企画調査員・南部アフリカ開発計画)

電子情報手段の活用

JICAにおいても事業情報データ・システムの整備活用/インターネットの活用の強化が検討されている。平成11年度に完成予定の国別協力情報データベースでは、それを核とする事業情報システムを整備・充実し、各種の事業関連情報をJICA内で容易に電子情報として共有化することが予定されている。本研究においても各種プロジェクト、専門家報告書を参考にしたが、それら情報は十分に整備・活用されていないのが実状であった。今後こうした状況が改善され、専門家にとっての貴重な情報源として活用されることが期待される。

アフリカという地理的条件により、情報の発信や受信が困難であると思われるが、インターネット等、情報通信技術の発達・普及により、一昔前に比べて格段に容易になったので、今後大いに活用すべきであろう。既に多くの協力隊OBや現地の専門家が、メーリングリストやホームページ(HP)を開設し、情報の交換や発信を行っている。専門家同士の情報交換のため、また本部や事務所との日常のやりとりや業務交信、あるいは専門家への情報支援へのインターネットの活用は業務のスピード、質の改善に貢献すると思われる。JICAでも平成11年度から12年度にかけて在外事務所のホームページを整備してゆくことになっており、あわせて画像情報を積極的に収集している。将来的には、HPやメールを一般にも公開していき、より広範囲に一般のアフリカに関心を持つ個人に向けてのアフリカ情報網として確立していけば、アフリカ理解にもつながり、またアフリカを志す人への啓蒙やアイデア造りにも役立つであろう。

電子情報・通信手段のみならず、既存の制度も大いに活用されたい。例えば、国総研の情報支援制度を利用すれば、在外の派遣専門家、協力隊員や事務所員が、任地で入手できない業務関連情報を要請に応じて提供してくれる。本、文献、論文、各種テキスト、パソコンソフト、ビデオ、データベースなどが対象であり、希望者は、各事務所備え付けの国総研刊「技術移転情報カタログ」末項の「情報支援申請書(兼依頼書)」に必要事項を記入して送付する。

同様の文書情報として、国総研図書館に過去のプロジェクト報告書や、調査研究課の作成した各種調査報告書が所蔵されているので、検索システムや国総研「技術移転・情報カタログ」を参考にして積極的に情報収集に努めてほしい。また、専門的見地からの報告として参考になるのが『国際協力研究』誌である。例えば普及関連ならケニア・人口教育促進が『国際協力研究』誌に掲載し

た一連の事例研究報告が有用である。

知的財産権

知的財産権には、著作権と工業所有権が含まれる。開発の現場における発明、発見に関しては、R/Dで定めない限りそれらは途上国に帰属する。これら発明、発見に関しJICAは特段の保護の手続きを行ってこなかったが、例えば、稲の品種の選定等に関して法的な縛りがきつくなってきたなどの報告がある。こうなるとは、せっかくの開発成果が利用できなくなる可能性があり、専門家の自己防衛手段としては、学術的イノベーション等は、サーキュレーションのよい雑誌に投稿して成果を周知させるなどの工夫が望ましい。こうした活動は専門家自身のレピュテーションの向上にも繋がる。

6.2.5 安全対策

プロジェクトを進める上で専門家を始めとするプロジェクト関係者の安全の確保は必須であり、そのためには有形無形のコストを支払わねばならない。以下の記述は途上国一般にも共通するものであるが、SSAは特に治安状況が劣悪であることから、本項ではそれに対処するために負わざるを得ない負担を、プロジェクト運営管理上の制約要因として捉え、さらにプロジェクト活動に及ぼす影響について述べる。個々の専門家ないしプロジェクトが、安全対策として何に留意し、何を行うべきか(または行うべきでないか)という具体的な防犯技術・防犯対策についての記述は他の資料を参照されたい。

安全対策のために専門家ないしプロジェクトが被る負担は、主に以下の3種類がある。

- (1) 経済的負担
- (2) 時間的負担
- (3) 心理的負担

経済的負担とは、安全対策を実施するために発生する追加的な支出である。防犯用施設・機材の購入や警備員の傭上などのためのコストがこれにあたる。JICAからも警備員傭上費補填や防犯設備費等の支援はあるが、これらの予算はあくまでも専門家及びその家族の安全対策用であり、例えばプロジェクト施設の防犯対策用の経費は対象にならない。プロジェクト施設の防犯対策にかかる経費は、基本的に相手国側が負担すべきものであるが、C/P機関は限られた予算の中でこうした負担を強いられることになり、プロジェクト全体としては治安状況が良い地域では必要としないコストを負担することになる。

時間的負担は、安全を確保するために余分に費やさねばならない時間であり、本来プロジェクト活動に振り向けられるべき時間の消費を意味する。防犯施設の設置や購入は経済的負担になるばかりか、設置・購入に付随する一連の手続きのための時間負担を伴うものである。また、専門家の通勤等の移動が日中の明るい内に限定されるため、残業が実質的に不可能となり、業務時間

が制約を受けるといったこともある。カージャック対策として、通勤経路のパターン化を避け、行動の予測を困難にするという手法があるが、これにしても最短経路を常時利用できないこととなるため、余分な時間負担を伴うことになる。時間に追われるが故に、危険な状況を招くような事態は、厳に避ける必要がある。

心理的負担とは、劣悪な治安状況に対する全般的な不安であり、安全対策を常に意識し、実行し続けなくてはならないことに起因するストレスである。こうした不安やストレスは相乗効果や伝染性を持ち、家族がストレスを抱えていれば専門家の心理状況も少なからず影響を受ける。防犯意識が高じると周囲の人への不信感が募り、疑心暗鬼にもなりかねない。長期的かつ継続的な不安やストレスの持続は、身体の変調にもつながる。

要は、安全対策には十分な金と時間が必要であり、劣悪な治安状況は専門家を始めとする関係者に強い心理的負担を強いるということである。これらの負担は決して軽視してよいものではなく、SSAにおけるプロジェクトの運営管理上は、予め与件として織り込んでおくべき事項である。

経済的には、現地業務費に防犯関連経費を予め見込んでおいたり、安全対策関連の予算を年度当初ないしプロジェクト開始以前から計画しておくなどの対策が考えられる。時間的には、他の制約要因も多いSSAにおけるプロジェクト運営であるので、例えば東南アジアのプロジェクトにおける効率の半分程度を基準にタイム・スケジュールを立てるぐらいの余裕が必要であろう。

心理面での負担を軽減するためには、特に個別専門家とその家族に対するケアが必要であり、健康管理旅行や一時帰国の計画的な実施も有効であろう。また信用のできる情報に常に接していることは、実際の危機を逃れるだけでなく、日常適ストレスを軽減する上で効果がある。C/Pらとの友好的信頼関係の構築はその意味でも重要である。JOCV やそのOB/OGらを通じた草の根情報、アジア系商人の情報、BBCなどの国際放送、現地新聞、『Time』、『Newsweek』などの週刊誌の記事から総合的に情報を分析する訓練が必要である。

安全対策は、個々の防犯技術の実行が重要であることは言うまでもないが、プロジェクト運営管理の視点からはこれらの防犯技術が現実に機能しうる体制を整備することがまず重要であり、経済的、時間的、心理的コストを考慮に入れた計画策定と実行上の配慮が必要である。

6.3 組織・制度造り手法

これまでのJICAの技術協力では、組織・制度造りそれ自体を目的としたプログラム型の協力の実績は少なく、プロジェクトの妥当性を確保する目的でC/P機関やその上部組織に対して働きかけるものが多かった。これまでに報告されている問題および解決策を、(1)受け入れ機関内の組織制度、(2)相手国の行政機構における受け入れ機関の位置付け、(3)他の援助機関との関係、(4)住民組織との関係の順にまとめる。

6.3.1 受け入れ機関内の組織制度

我が国協力によって新たな施設を開設する場合、それに伴って新たな組織や制度を整備しなくてはならない場合が起こる。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学、ガーナ・野口記念医学研究所などがその例である。多くの場合既存の組織や制度を真似るか、既存の組織のブランチ(支所、支部)として位置付けられている。

一つのプロジェクトが複数の技術要素を同時進行させる場合は意外に多く(例、ケニア・社会林業訓練など)、特に研究、開発、普及を含めた計画の宿命といえる。ケニア・人口教育促進の例ではプロジェクトが事実上複数のC/P機関を抱えていたため、プロジェクト運営・管理が困難であった。教育省所管の大学研究機関、ガーナ・野口記念医学研究の場合は、医学部との連携が困難なため、研究成果の臨床への応用に支障をきたした。対応策として大学や病院の技術者を巻き込んだ研究体制や、JICAの新規プロジェクト(保健人材育成)と連携が図られた。組織の内部に委員会を設けるなどして運営管理面で調整する方法もとられている。

SSAで頻繁に行われる行政改革のもとでは、JICAプロジェクトのC/P機関の所属が変わることも珍しくない。象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画では国際金融機関主導の構造調整計画に関連して農業開発公社が再編され、C/Pが業務に専念できない事態に陥ったが、C/P全員が業務継続を希望した結果、残留が認められた。ナイジェリア・ローアアナンブラ灌漑稲作でもC/P機関である公団が民営化の対象となり、農業普及部門が縮小され、C/Pが解雇された。その不足を補うために州農政局からの出向者で対応したが、普及の実務経験のない行政官であった。ケニア・社会林業訓練プロジェクトではC/P機関が科学技術省の研究機関に衣替えとなったため、訓練部門が手薄となりかけたが、森林局を取り込むことにより、従来通りのプロジェクト活動が可能となった。

6.3.2 被援助国内の組織・制度

一つのプロジェクトが複数の技術要素を含むことへの対応として、C/P機関以外の組織(通常はより上部)と連携を保つ必要が、一般に認められる。プロジェクト報告書からの実例は少ないが、政策助言型個別派遣専門家ではむしろ常識となっている。

プロジェクトによっては通常業務のなかに民間との連携を取り込む必要が生じる。ケニア・職業訓練などのプロジェクトの場合、卒業生の就職先を確保するために労働市場との連携がなされ、同時に教育訓練カリキュラムを産業界のニーズに近づける努力がなされた。ケニア・NYS技術学院の例では学内に産業連携委員会を設け、雇用者連盟や企業への説明会を開催して学生の雇用促進に努めた。ザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロ)では、C/P機関は市場開発は十分に市場開発できないため、民間にとの接触を図った。普及やニーズ把握には日本の既存のセクターの枠を超えた青年海外協力隊員が有効活用できる。

行政改革に伴う C/P 機関の所属変更の特異な例として、公社の民営化があり、C/P の身分や配属が変化することに対して、プロジェクト側でも柔軟な対応が必要とされる。

6.3.3 他の援助機関との連携

他の援助機関との連携の意義はおおよそ以下の 4 点に集約できる ; (1) ドナー間の協調による活動の連携(ドナーの交替による活動の持続を含む) (2) 情報・技術の交換、(3) 現地職員の待遇の調整、(4) 施設・機材の共同利用。

ドナー間の協調による活動の連携(NGO を含む)

保健や教育のような社会セクターでは、開発政策を当該国と主要ドナーが共有してプログラムとして推進する傾向が強く、個別のプロジェクトにおいても他のドナーとの連携(パートナーシップ) が必須である。ケニア・人口教育促進ではプロジェクトリーダーや調整員には高度な渉外能力が要求された。特にケニアでは伝統的に教会や NGO のネットワークが発達していて、それとの連絡が重要と認識された。また普及教材が他のプロジェクトによって活用されるための道も開拓された。

プロジェクトの成果が C/P 機関によって持続できない場合、活動内容の一部を他のドナーに委譲することも必要となる。特に一代限りの個別派遣では時間的制約が強く、成果の持続に最低必要な資金の確保のために、他のドナーの支援を必要とする場合もある。象牙海岸・灌漑稲作機会訓練計画ではプロジェクト終了後の自力運営が危ぶまれたが、訓練の内容の充実が認められ、国内の職業訓練振興財団や世銀等からの財源確保が可能となった。

囲み記事：ドナー協調の困難性と日本国の位置

世銀の傘の下、ドナー協調によるマルチ・ドナー・プログラムが謳われていても、現実にはドナー同士の競合の面も強く、それぞれ自らのスタイルにあった援助効果の高いプログラムへの参入をねらい、自らに有利な状況をプログラム内に築きたいとの思いが各国ドナーにあったことも事実である。こうした状況の中で日本は出遅れており、まず日本がこの分野で長期に渡り実質的な支援を実施していくという印象を他ドナーに与える必要があった。何より構構的にも対応が困難な日本は、どうしても「蚊帳の外」に置かれがちであり、専門家だけでなく、大使館、JICA とのきめ細かな対応が必要であった。(ケニア・動物保護計画)

情報・技術の交換

平均的日本人専門家のアフリカ経験が未だに不十分なため、他のドナーが試行錯誤のすえ開発した適正技術や基礎理論から学ぶべきことは多い。ケニア・社会林業訓練では日豪協力により、第三国個別研修制度による C/P のオーストラリアへの長期留学を行い、C/P の定着に効果があった。タンザニア・マラリア対策では WHO の「世界マラリア対策戦略」を踏襲し、イギリスからのボランティアを研究補助員として受け入れ、看護婦向け研修教材についても WHO の試作品を加工して使用した。

普及に関わる分野では NGO の長期的なコミットメントが力を発揮する。ケニア・人口教育促進で見ると、ケニアや南部アフリカのように白人セトラーの影響が大きかった国では特にキリスト教ミッションの影響が強いため、ミッションの影響を無視してプロジェクトを進めることは避けた方が良くであろう。

現地職員の待遇の調整

他のドナーや国際機関では C/P に対して経済的インセンティブを与えることが一般化している。我が国援助が前提とするローカルコストは相手負担という「自助努力」の思想や「プロ技の理念」は、SSA のドナー世界では常識として通じにくいことが、ケニア・人口教育促進、ガーナ・野口記念医学研究所で報告されている。他のドナーの待遇を参考に、プロジェクト独自の対応策を余儀なくされる場合が多い。

施設・機材の共同利用

当該国に供与された機材は、通常他のドナーも利用できるが、例外としてケニア・人口教育促進の場合がある。このプロジェクトでは、ドイツが供与した映画制作棟をプロジェクトで使用する方針でいたところ、他のドナーから供与された機材は稗益国の一存では決められないと断われた。

6.3.4 住民組織との連携

住民参加型協力とは、計画から評価までの一連のプロセスに住民の意志を反映することを指す。ここでは組織との連携についての事例を(1)計画、(2)技術移転・普及、(3)役務提供、(4)組織強化、(5)評価の各段階に分けて紹介する。

計画への住民参加

タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画では 1990 年代からタンザニアで主流となった住民参加型開発(PRA; Participatory Rural Appraisal)の手法を取り入れることにきめ、専門家が NGO 主催のセミナーに参加、現地の専門家を講師に招き、手法を学んだ。社会経済ベースライン調査を実施した結果、直播き植林のような伝統技術の他に、森林管理に関する伝統的組織や制度が明らかになった。森林事務所や村落開発事務所などからなる委員会を結成し、合意形成の手順を踏んだ結果、村人の発意による環境保全委員会が結成され、活動が開始された。また住民グループとの交渉には女性スタッフがなくてはならないことがわかったので、大卒の女性アシスタントをプロジェクト予算で雇用し、計画を任せるとの結果、女性が集まる水場を中心に共同体で管理する植林が実現した。ザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロ)ではコンゴの普及に向けて、青年海外協力隊員によるニーズ調査や社会調査を行って効果があった。

技術移転・普及への住民参加

ケニア・社会林業訓練ではプロジェクトの活動が周辺地域に理解されないために普及が進まないという問題を解決するために、コミュニティー・チーフ(村長)クラスを対象に研修を行った結果、周辺の理解が得やすくなった。また狭義の「住民組織」には当てはまらないが、学校の存在は軽視できない。タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画では、学校での苗畑造成の指導や、普及のための歌と踊りの祭典を取り入れ、文化活動として展開すると同時に、次世代の育成にも力を注いだ。

住民による役務提供

ケニア・社会林業訓練ではプロジェクトの活動に必要な労働力の調達が周辺農村の雇用事情に影響を及ぼし始め、当初抵抗があったが、コミュニティーチーフ(村長)を通じての雇用を行うことで問題を解決した。タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画では家畜による被害を防ぐために村落のリーダーと協議し、家畜のコントロールを依頼した。

住民組織の強化

前述の(1)計画段階にあるように、タンザニア・キリマンジャロ州村落林業計画では住民組織の調査を行った結果、既存の住民組織や制度の存在が明らかになり、プロジェクトは既存の組織を有効活用するだけでなく、それを強化する方向で支援した。村落の社会組織の成熟度が、プロジェクトの目標達成や持続に大きく影響するという点も挙げておかねばならないだろう。内戦終結にともなう復員兵の定住化政策に絡んだプロジェクトでは、新たに住民組織を作るところから協力することになる。

囲み記事：水道事業は住民も負担を承知している

地下水開発事業は、当初実績が全く上がらなかった。その理由は、予算がつかないため掘削が行えなかったこと、及び故障車両の修理ができないため掘削に時間がかかることであった。しかし、水道の運営に関しては、集金の問題、料金体系、請求の仕方といった面での要因が考えられた。住民に「水はただ」という観念が未だ残っているところもあるが、安全な水を供給する水道にはそれなりの負担を覚悟しなければならないし、住民も負担は承知していることが調査報告や現場での聞き取りでは明らかになっている。住民に対する水道への理解をいかに深めるか、また住民を主体とした組織造りをどのようにするかが、重要な課題となった。(ケニア・水資源開発)

住民によるプロジェクト評価

公式に住民による評価制度を取り入れた例は見当たらないが、普及にかかわる業務では多かれ少なかれ住民の反応を専門家が調べている。サントメ・プリンシペの専門家は農民組合のような互助組織を創設して地域の信頼を得た。農業プロジェクトの評価には農家の個別営農の成績をも重視する必要が出てくる(象牙海岸・灌漑稲作機械訓練計画)。高い評価を得たプロジェクトでは、プロジェクト・サイトの周辺へ、自然発生的でかつ自発的な技術の伝搬が観察され、最終的には住民の生活レベルの向上や、自主的な投資(農業機械の購入など)も観察された(象牙海岸・灌漑

稲作機械訓練計画)。

6.3.5 民間企業との連携

原則として二国間協力は政府対政府の構造を持ち、民間企業と直接に連携することを避けているが、世銀の構造調整による公社の民営化が進むなかで、例えばナイジェリア・ローア・アナンブラ灌漑稲作計画のように C/P 機関が政府から民間に再編成される例が増えている。工業開発では製造、販売部門の持続性を民間企業に期待せざるを得ない。ザンビア・家庭燃料研究開発(ミニプロ)では、豆炭部門の設備投資の必要から企業へアクセスした。また、民間からの技術提供もあった。教育訓練プロジェクトではケニア・NYS 技術学院で見ると民間企業や雇用者連盟に説明会を開催して、卒業生の売り込みや広報とを行うと同時に訓練ニーズを発掘することが重要である。

技術協力三手法別分析シート
技術移転(C/P に関する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
数に関する問題	D	C/Pの流出が多発した	処遇改善(福利厚生、研修制度)を働きかけた	官民の給与格差と人権の観点からボンディングが法的に不可能であることから、改善しなかった	ケニアNYS1
	S	C/Pが配置されない。配置されたC/Pにプロジェクト目標を説明する必要があった	国内の他センターの情報を入手し、人材発掘に努める。C/Pが働き損のない職場システムを作りあげていく	育成魚の成長、種苗生産による稚魚獲得の成果によりC/Pが興味を示しだし、積極性が増してきた	マラウイ漁業1
	D	C/Pが頻繁に転出した		技術移転が遅れた	ジョモケ・ディ1
	S	C/P配置の遅れや、不足状態が恒常的であった		シラバス開発も専門家が行った	ケニアNYS1
	D	C/Pが不足していた	C/Pの配置を働きかけた	C/Pが配置され、技術移転が進展した。C/Pの転職が多い(技術者故)	ザンビア職訓1
	D	養成されたC/Pが転職する	処遇の違いにより防止対策はたたない		ジョモケ・学1
	D	C/Pが離職した	C/P処遇改善を働きかけた		セネガル職訓1
	D	留学のため教官不足になる	補充教官採用を促進した	採用は遅れることが多い	ジョモケ・学4
	B	基礎研究には給与上の問題から医師が集まらない	上位団体であるガーナ大学に、野口研職員の給与増額を要求した(実現していない)左記事情から給与ベースが低く、医師資格を持つ研究者は集まっていない	医師は給与の良い国際機関や国外に出してしまうという状況。野口研は地位上は学部準じており、所長は教授クラスの給与なので職員は講師クラス以下の給与レベル	ガーナ野口研4
	D	役務代替をしなければならなかった	C/Pの配置を働きかけた	C/Pが配置され、技術移転が進展した	ザンビア職訓4
D	専門家が講義を担当しなければならなかった	C/Pの養成・確保に努めた	専門家が教壇に立つことで学生のレベルが理解できた	ジョモケ・ディ4	
やる気・処遇	D	処遇が低く、C/Pにやる気がなかった			ザンビア職訓2
	S	C/Pの待遇が悪い		公務員給与水準が低い	ケニアNYS3
	R	資格、学位授与、給料アップといった個人に還元できる報償がないとモチベーションにならない	研究自体がモチベーションとなり得るよう、学会誌への投稿などを行った	研究者の所得が低く、経済問題	ケニア感染症3
	D	教官、技官の就業意欲が低い	研究費支援、国内外の研修等インセンティブを与えた		ジョモケ・学4
	B	研究自体が進展することがモチベーションになりにくい	国際学会誌に専門家とC/Pが連名で投稿するなどしてモチベーション向上の一助にした	公務員の給料が低く、かつ遅配がちなアフリカの事情	ガーナ野口研4
	D	C/Pの処遇が低い	有料就業者訓練を行い、謝金を捻出し、インセンティブを与えた	効果は認められた	セネガル職訓4
	SC	C/Pの能力・技能向上。作業計画などC/Pに管理能力がない	C/Pに対しワーカーの上に立つ職長的役割をもたせるような指導を行った	実技面でC/Pはワーカーより劣っている面がある	タンザニア工業3

態度・能力	S	C/Pの番組づくりについての経験不足から、技術を吸収できず	試作品をつくって示した	プロジェクトで実際に魚類が生産されてきたことがC/Pへの刺激となり、徐々に学卒のC/Pもフィールドワークに参加してきてきた	ケニア人口教育4 ケニア社会林業1 マラウイ漁業1 マラウイ漁業1 ザンビア獣医学部3 マラウイ漁業5 セネガル職訓1 ザンビア職訓1 ケニア感染症4 ケニア社会林業4
	S	C/Pが直接データをとらない	根気よく指導した		
	S	C/Pはオフィスワーク志向でフィールドワークを重視しない	専門家が日常活動を通じて担当分野の業務を理解させていく		
	S	C/Pは個人主義的な考えが強い、組織に対する忠誠、信頼が欠けている、協力して事に当たるのが不得意である	コミュニケーションの活性化を図る、専門家が現地技術を理解するよう努めC/Pと学習会、ワークショップ等を開く		
	S	C/P(Officerクラス)が、自ら手を動かし技術を自身で習得しようとせず、知識の習得でおわってしまう	実技技術に関しては、Technician/Assistantも技術移転の対象とし、日本への研修にも送り込んだ		
	S	フィールドワークを重視していなかったため、魚を飼える人材が養成されていない	プロジェクト内で魚のハンドリング等の魚類飼育の基本を習熟させる等して、人材を育成していく必要がある		
	D	C/Pのプライドが高い			
	D	プライドが高く、指導を受けようとしなかった	自発的についてくるC/Pの指導を通し波及効果を期待した		
R	研究者は直接実験に携わらず、研究の効率が悪い(下にいる技術者が実験を担当)	研究者自身が実験を行うことの重要性を専門家が指摘	職制の壁が厚く、かえって研究にとって非効率な側面があるが現地の習慣は簡単には変えられない		
S	C/Pよりも現場技術者が先に技術を習得してしまう	C/Pに情報を与え、C/Pと共に技術開発を行う姿勢をとり続ける	普及型プロジェクトでは頭でっかちなC/Pの洗脳が必要		
その他	S	途上国の場合、技術者の人材の層(中間層)が薄い	技術者の新規雇用が困難なのでC/Pが核となって外部機関(大学病院等)の技術者を巻き込んだ研究体制を模索中	一般的に中間技術者の数が少ないという途上国の事情	ガーナ野口研1
	R	研究を引っ張る指導的なケニア側研究者がいなかった	プロジェクト側で養成した	研究費が必要な分野(電子顕微鏡などを私用する等)については予算逼迫から人材がいらない	ケニア感染症4
	E	C/P、農民等とのコミュニケーションを高めるにはどうするか	研修員帰国報告会、パーティ、運動会、映画会の開催	特に映画会開催後は農協組合員が400から1000に増えた	ナイジェリアローアアンブラ4
	D	C/Pが授業に追われた	各々のC/Pに同じことを指導した		セネガル職訓4

技術移転(機材、教材、専門家に対する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
機材に関する問題	D	無償資金協力による機材が技協と整合性に欠けていた			ケニアNYS1
	D	機材の選定が適切でなかった		事前の調査が不十分であった	ザンビア職訓2
	S	現地の修理能力が低く、故障したまま使われない機材があった	修理の短期専門家派遣、C/Pの受入により修理能力を向上させた	修理技術などが弱く、民間技術者は期待できないため、自前で人材を養成する必要がある	ケニア感染症3
	S	砂漠化による砂塵により、機材が損傷した	防塵対策を講じた	気候的特徴	セネガル職訓3
	S	携行機材が紛失した	保険求償をした	補復されたが業務は遅延した	セネガル職訓3
	B	フィールドには一般的な獣医学的な手法を実行するために十分な器具機材がない 特殊な設備が必要	フィールドの状況を十分把握したカリキュラム作成、教材選択を行い、極力現地で入手可能な材料を使用した 維持管理経費ができるだけ少なくてすむような機材を供与	機材がほとんど輸入品なので維持管理が困難かつ高価。修理部品の供給体制構築が困難	ザンビア獣医学部5 ガーナ野口研5
教材	R	教材が貧弱である	デモ用模型、カットモデル、簡潔な文章と多くの挿し絵を使用した教科書をC/Pと共同作成し、技術移転を行った		ケニアNYS4
	E	文盲の訓練生への指導については創意工夫が必要である	文字を使わない、眼で見て理解できる教材の開発が必要である		象牙・灌漑稲作4
	D	適切なフランス語教材が得られなかった	専門家が教材を作成した	フランス語圏アフリカの特徴か？	セネガル職訓4
専門家	D	専門家の不満が多い	ケニアの雇用制度・ケニア人の価値観等への十分な理解を促した	専門家の異文化に対する理解度の不足と自ら望んで派遣されていない専門家調整員が専門家をアシストしなければならない	ジョモケ・ディ1
	S	専門家の語学力、専門技術力に対するC/P機関の不満	通訳を雇うかの案も検討される		ナイジェリアローアナンブラ2
	D	長期専門家の確保が難しい。特に大学の現任教官の場合	JOCV OB等修士以上を有する者を長期専門家として配置した	国立大学教官の長期派遣は制度的に困難である	ジョモケ・学4
	D	専門家に対する派遣前のオリエンテーションが十分でなかった	正しいオリエンテーションを事前にしよう要請した		ジョモケ・学5

技術移転(技術に関する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
	S	技術を共有するという思想がなく、技術移転が非効率	各種セミナーなどを開催することにより技術情報の公開を進めた	技術を個人の資産として「囲い込む」風潮	ガーナ野口研1
	S	半乾燥地における造林技術の開発に時間がかかる	乾燥地における造林技術開発に先駆的役割を果たしているオーストラリアとの協力を推進した。また、ケニア国内の在来のトルカナ方式貯水法の取り組みも行った	適正技術を「創出」するという基本方針の下に技術開発を進めた結果、半乾燥地における造林技術が蓄積されていった	ケニア社会林業3
	D	国家試験に縛られ、技術革新が困難であった	実習・専門科目の時間数を増やし、課外的に新しい産業界のニーズに合った技術を指導した	成果を評価する、また産業界のニーズを調整する習慣・制度がなかった	ケニアNYS4
	E	研究機関を一般の人は知らず、開発された技術が普及されない	開発された技術の普及を開始するため、消費者に近いところで行われるよう戦略を転換し、また価格や品質のニーズに対応したものを想定	普及活動のため、調査やデモンストラレーション、イベントまた、ミニプロ終了後も協力隊や専門家がフォローして活動中	ザンビア家燃5
	L	製造基礎技術のみならず応用技術に加え生産管理技術の移転が必要であった			タンザニア工業5

技術移転(普及に関する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
普及	E	英語や広域共通語のメディアだけでは普及ができない	現地語も含めて3言語で教材をつくった	地方分散化政策による指導。多言語はSSAでは一般的	ケニア人口教育3
	E	住民の造林意欲を向上させるため造林普及対象者、造林推進母体を明確にしておく必要がある	数次にわたるニーズ調査、訓練後の追跡調査を行った。コミュニティーを母体とする造林活動よりも個人農家を重点にした庭先植林が効果を発揮すると判明した。社会林業デイで個人農家、農民グループに体験発表させた	プロジェクト対象地域は土地の私有化が進み、アフリカの共同体社会の規範、統制が緩んでいる。地域開発に婦人、学校、教会が重要な役割を果たすことが判明したので訓練対象者とした	ケニア社会林業3
	E	農家農民のニーズの把握が不十分、普及方法が確立しない	稲作地帯で現地デモ、実証試験を開始し、サイトを増やしていった 長期訓練生(普及員)O Bが普及活動計画を作成し支援を要請してきたので現場に出向き指導した 直接農家農民と接触している協力隊員と情報交換を行った	デモファーム周辺で稲作技術を真似する農民が出現してきた 主管省庁である農村開発公社がプロジェクトの普及啓蒙活動を全体に取り入れるようになった 優良デモファームでは種籾生産が出来るようになった。品質は日本のこの分野の大家が保証出来る所まで到達した	象牙・灌漑稲作4 象牙・灌漑稲作4
	S	普及手法の改良改善が必要となってきた。1990年代からタンザニアで主流になった参加型地域開発手法を取り入れる事にした	手法を取得するためNGOが実施したセミナーに参加した。現地の専門家講師に招いた。森林事務所、村落開発事務所等からなる委員会を結成した	住民間の話し合いによる合意形成を文化的背景にもつタンザニアには受け入れられ易い。結果として村人の発意による環境保全委員会が結成され活動を開始	タンザニア村落林業4
	E	村落林業の担い手を見つける必要がある。植林活動の普及方法を確立する	関連プロジェクトに対するアンケート調査、現場調査を極め細かく行った	村落における学校の存在価値の大きさが判明。学校での苗畑造成の指導を行った。普及活動の一環に植林歌と踊りの祭典を取り入れた	タンザニア村落林業4
	ES	普及手法開発の基礎となるデータが不足している	社会経済ベースライン調査を実施した結果、伝統社会に存在するルールや組織に関するもの、住民が用いている育林方法が判ってきた	同一郡内でも気象、民族、農耕システムが異なることが判明、改良竈を製作できる女性の存在が判明、直播き植林の存在判明	タンザニア村落林業4
	E	プロジェクト活動の広報、植林啓蒙活動に工夫が必要である	プロジェクトカレンダー、パンフレットの作成配布、植樹表彰会、植林絵画コンテスト、映画会等を実施した。植林啓蒙のロゴを入れたTシャツ、帽子を作成した	絵画コンテストの優勝者には教材のイラスト、カットも依頼し継続的つながりを重視している。歌と踊りコンテスト入賞者による「森林の重要性」を唄った小学生唱歌を作曲し啓蒙を図った	タンザニア村落林業4
	E	住民への衛生教育にAVが必ずしも効果的ではなかった	住民への普及方法を検討し、衛生指導員による戸別訪問が有効とわかった	農村での習慣等を事前に十分把握することが必要	ケニア感染症4
	E	普及のターゲットグループへのアクセスの問題	コンロの普及について、協力隊員によるニーズ調査や社会調査を行う	コンロ部門は、地域住民、現地NGOに直接アプローチ	ザンビア家燃4

技術移転(技術移転に関するその他の問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
	D	分業体制が発達しすぎ、仕事の効率が低かった	一人多役の重要性を教えた	結果はでていない。(産別組合の遺産) 周辺の理解は得易くなった	ザンビア職訓1
	E	プロジェクト活動が周辺地域に理解されない	コミュニティーチーフ(村長)クラス対象の研修を行った	SFで調査すべきだった	ケニア社会林業2
	S	加工精度に関し、C/Pワーカーの精密さや精度維持に対する意識が低い			タンザニア工業2
	E	訓練コース用使用言語の選択	スワヒリ語の比率を高める。周辺住民には族語を使用する	C/Pによる現地語テキストの作成、C/P意識の向上 C/Pは対策を立てない(自然と共存しているからか?)	ケニア社会林業3
	S	飼育池でトカゲ、野鳥の害が発生		人間が食べてしまうのも多い	マラウイ漁業3
	S	任国の社会経済状況に合致した飼料開発を行う必要がある	養鶏用飼料は養魚用としても使用可能。高価になる配合飼料は種苗生産のみに使用する。育成用飼料原料には現地で入手可能なものを使用する。施肥により天然飼料を増殖させる技術を確認する		マラウイ漁業3
	S	住民が常時灌水することは出来ない、家畜による被害が多い	雨期の降水を有効活用するため集水溝を作設した。村落のリーダーと会合を重ね、家畜のコントロールを依頼した	水食風食動物の害から防ぐ方法としては、ケニアのトルカナ方式、等高線作溝方式を採用する	タンザニア村落林業3
	S	樹木の生育が悪い	ハロー、ブラウによる地ごしらえを行った	良好な生存率を確保できた	タンザニア村落林業3
	C	本案件は家畜衛生状況改善とそれに関わる人材育成の両面に取り組む必要がある、両者のバランスに気を遣った	まずは大学案件として研究よりはむしろ教官育成を主眼とした		ザンビア獣医学部4
	CS	現場の牧場は、比較的規模の大きな企業経営の牧場と伝統的な個人経営の小規模牧場が混在しており、どちらに焦点を合わせるかの問題があった	大規模牧場には外国人獣医が雇用されているケースが多く、小規模牧場を主眼に置いた技術移転を行った		ザンビア獣医学部4
	S	現地養殖に関する情報が乏しい	文献を読む、C/Pと学習会を行う(そもそも伝統的に養殖が行われていなかったため現地特有の養殖技術といったものは存在しない筈)	マラウイには多くのドナーが類似のプロジェクトを展開しているので情報収集がしやすい	マラウイ漁業4
	S	試験材料(魚)の定期的確保が難しい	協力的で信頼できる漁師を見つけた	漁師の舟が破損した時は修理に協力した	マラウイ漁業4
	D	カリキュラムが整備されていなかった	カリキュラム作成委員会へ働きかけた	訓練内容が明確になった	ザンビア職訓4
	E	外国人の直接介入が難しい分野	番組ソフトづくりのC/Pを育成した	人口・家族計画の特殊性	ケニア人口教育4
	L	豆炭の量産供給は価格との勝負	技術普及のため、手作りによる生産を行い、コストダウンに努めた	豆炭部門は設備投資の必要があるため、中・大企業へのアクセスが必要。現在、民間から技術提供のアプローチあり	ザンビア家燃4
	S	研究開発段階から普及段階に向けて、流通、販売面に課題あり。	開発技術のレベルダウン、スケールダウンを試みることに転換。目標を達成するための方法論が相違するので、各部門(七厘、豆炭)それぞれが普及活動を行った上で、対象ニーズの把握、市場・適正価格等の諸条件の検討を加えた		ザンビア家燃4
	L		コンロ部門：開発技術のレベルダウンが比較的容易。現在でも家庭での需要有り、スケールダウンも可能		ザンビア家燃4
	L		豆炭部門：乾溜などある程度のレベル維持が必要。エネルギー利用が木炭から電気に変わりつつあり、ニーズ確保や生活環境への対応も必要となってきた		ザンビア家燃4

S	木型工の養成は日本でさえ10~20年かかる		短期間の技術指導の困難性、日本の古い技術・経験が必要なものの日本には高齢者しかそうした技術を持っている人がおらず、語学や異文化対応には困難な点が多い	タンザニア工業4
B	帰国後も適宜FAX、E-mailで指導を継続したケースもある			ガーナ野口研4
D	マニュアルの完成が遅れた	専門家が積極的に作成した	事前の調査が不十分であった	セネガル職訓4
D	フランス式の職訓制度がセネガルに適合していない	業務重視の指導を行った		セネガル職訓4
S	稲作開発の方向、戦略が見つからない	デモファーム周辺での調査、訓練修了者のフォローアップ調査を行った。デモファーム地区の米生産が向上し収入が増え、農家が自前で耕耘機を購入し利用するようになった	調査結果の分析から個別営農を重視し個々の自立発展を促す方策が適している」と判明した	象牙・灌漑稲作5
R	原材料の確保困難(七厘生産のためのケイソウ土が産出せず)	人為的にケイソウ土の特性を作り出す研究・開発を行う	耐熱性や衝撃性に強い粘土コンロ(七厘)を作り出すことができた	ザンビア家燃5

プロジェクト運営管理(C/P に係わる問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
数に係わる問題	SD	C/Pが充足しない	常時C/P機関に充足を要望した	徐々に充足された	ケニア社会林業1
	C	C/Pが充足しない	プロジェクト開始当初はザンビア人獣医師がほとんどおらず、専門家自身が教官として活動した。フェーズ2終了時になって協力期間中に海外留学していた者が帰国し、分野によってようやく改善された	本プロジェクトがザンビア人の獣医師を養成するためのプロジェクトでありプロジェクト開始当初に獣医師がいないのはいたしかたなかった	ザンビア獣医学部5
	D	C/P(Management)が配置されなかった	C/P配置のための交渉をした	C/Pが配置され、業務が円滑に進んだ	ザンビア職訓2
	R	経済的或いは学位取得(留学)のためのC/Pの離職が相次いだ	速やかな人員配置を先方に申し入れた	C/Pの離職といった問題はアフリカでプロジェクトを実施する場合の共通の問題	ケニア感染症4
	S	研究機関の財政・人的不足	中心人物を本邦C/P研修に参加させることや、専門家によるOJTで人材育成	ザンビアの国内の中では優秀な人材の宝庫であり、予算も他機関に比べると潤沢。しかし、人件費は高く、研究費が不足気味	ザンビア家燃4
	D	C/Pの配置が遅れた	大学運営委員会を通じ採用を促進した。調査団来ケ時に「ケ」側へ働きかけた	進展は遅々としていた。専門家が役務を代行した。卒業生を採用するようになった	ジョモケ・ディ4
	A	C/Pの宿舎がプロジェクト・サイトになくC/Pが配置されて来ない			象牙・灌漑稲作5
A	C/Pがストを行った	相手国の問題があったが、大使館を通じて積極的にスト解決の働きかけを行った	長期(約6カ月)にわたったが、一応中止された(根本的解決策はなかった)	セネガル職訓5	
意欲・積極性	S	C/Pが積極的でない	能力者への切り替えを要望実現した。日豪協力による長期留学、日本への研修を計画的に行った	C/Pの態度に顕著な変化が見られ、他のC/Pにも好影響を与えた	ケニア社会林業1
	B	経済的インセンティブがないと人を動かすのが難しい	やむを得ず出張旅費などプロジェクトで負担。フィールド調査時に住民に薄謝(石鹸など)を進呈	JICAのプロ技スキームがアフリカのLLDCに合致しているのか疑問	ガーナ野口研2
	S	C/Pに人件費を支給しないと働かない		他のドナーと横並びを期待される	ケニア人口教育2
	C	C/Pワーカーに生産性を向上させようとする意欲が見られない		公社による生産性を上げて自己の利益と結びつかない	タンザニア工業3
自助努力	S	自分達が実施主体であるという意識が希薄	野口研ニュースなどの発行により一体感の醸成。専門家はC/Pを先ず全面に立てて研究するよう絶えず意識した	プロジェクトリーダーからチーフアドバイザーに名前を改めた	ガーナ野口研1
	C	相手側に自助努力の理解が不足していた	繰り返し自助努力の重要性を説いた	ドナー依存を軽減することは困難であった	ジョモケ・ディ2
態度	C	C/Pを含む従業員が就業規則(就業時間中の外出、病気私用外出等)を守らない	上部組織(RDD)へ善処の申し入れ	トランスの故障により、送電がストップし、向上の操業停止が長引いた。就業率が50%以下(推定)と低い。給与の遅配や勤労意欲を助長するためのインセンティブが低いなど社会構造上の問題	タンザニア工業1
	S	組織への忠誠心が薄い	技術者の下の技能者(臨床検査等)などの分野からも研修員を受け入れ、適切に評価した	一部の有能なC/Pが本邦研修を独占(複数回の実施)する傾向	ガーナ野口研1
	D	訓練運営・管理に対する綱紀が遵守されていなかった 医師である研究者は個人病院でのアルバイトを優先する	訓練管理技法を指導し、学内講習会を行った 周囲への悪影響があるので、場合によっては研究から外すなどの処置が必要	専門家には内的・属人的要因として理解されていた 研究より個人の経済問題が優先するという仕方ない面がある	ケニアNYS2 ケニア感染症4

プロジェクト運営管理(予算に関する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
相手側予算	A	C/P機関のローカルコストが十分ではない	無償の見返りファンドを活用した	講師の旅費等はC/P機関で負担できた。	ケニア社会林業1
	A	ローカル予算が十分充当されていない	プロジェクト開始と同時に2KRの見返り資金の活用が承認され、数カ月後に執行が可能となった	造林費等事業費の負担は一切なかった 7棟のローカル職員住宅が建設され、C/Pの配置が順調になった	マラウイ漁業1
	C	予算が不足し研究活動に支障をきたした	自己収益活動を試みた		ジョモケ・学1
	C	「ザ」側予算が不足していた	日本側で支援した	技術移転が進展した (訓練経費が高つく)	ザンビア職訓2
	C	日本側単年度予算の弊害で5年間を通じたプロジェクト全体計画が構築しにくかった	プロジェクト実施中に派遣する調査団と先方とで十分協議を行うことで理解を深めた	5年間の研究計画(ヒト、モノ、カネ)をより具体的に構築するために日本側、ケニア側双方の努力が必要	ケニア感染症1
	C	構造調整による予算削減	学生からの授業料負担を課した。大学による財源創出を試みた	学生騒乱による大学閉鎖	ジョモケ・学2
	C	予算不足		訓練経費が高つく	ザンビア職訓4
	A	運営予算の削減	有料の就業者訓練を行い、運営費を補填した		セネガル職訓4
		プロジェクト進行過程でケニア経済が悪化し先方予算が逼迫した	財政事情のため好転せず、結果的に可能なものについてはプロジェクト予算で対応することとなった	アフリカ経済の低迷といった外部状況	ケニア感染症2
	S	先方のローカルコストが期待できない	所長に絶えず改善を申し入れた	他ドナー、国際機関は経済的インセンティブをC/Pに与えている	ガーナ野口研2
	D	相手側予算が不足していた	収入創出の制度を設け、生産活動を行った	農場やワークショップの活用により、技術移転を伴う生産活動を行った	ジョモケ・ディ4
	S	研究機関の財政・人的不足	中心人物を研修受入することや、専門家によるOJTで人材育成	ザンビアの国内の中では優秀な人材の宝庫であり、予算も他機関に比べると潤沢。しかし、人件費は高く、研究費が不足気味	ザンビア家燃4
	A	C/Pの研究機関(NCSR)の研究開発予算の不足	「スペシャルプロジェクトファンド」という一種のリボルビングファンドを設立し、不足分を独自に補っている		ザンビア家燃2
R	研究所予算が少ない	研究プロジェクトであっても収入創出のために診断キット販売など検討(次フェーズで肝炎診断キットが完成)	国からの予算だけではなく自助努力で収入を確保しなければ研究の継続すら困難	ケニア感染症5	
実施の遅れ	C	「ケ」側負担事項の実施が遅れた	大学運営委員会を通じ採用を促進した。調査団来ケ時に「ケ」側へ働きかけた。C/Pファンドを活用した	学生寮がC/Pファンドで建設された	ジョモケ・ディ1
	C	相手側負担事項実施が遅れた	大学評議会等で進捗促進を喚起した	予算不足による	ジョモケ・学1
	A	予算不足による「ケ」側負担事項の遅延	2KR見返り資金を活用したIGUを活性化する努力を払った		ジョモケ・学2
その他	S	人件費が予算の7割を占めている		構造調整に責任転嫁するケースが多い	ジョモケ・学2
	C	予算の計画的執行ができない	大学首脳部に計画的執行の重要性を認識させ、実施できるよう指導した		ジョモケ・学1
	C	現地通貨高騰のため、現地業務費が削減され活動に支障をきたした		途上国の為替変動の不安定さに由来する	ジョモケ・学1

プロジェクト運営管理(機材、インフラに関する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
盗難	C	機材の盗難が多発した	日本側費用負担により塀を設置した	危機の盗難により技術移転が進まなかった項目もあった 資機材が大量に存在するため	タンザニア工業3 ザンビア職訓5 ザンビア職訓2 セネガル職訓3
	D	盗難が多い			
	D	盗難が多かった	防護策を講じた	盗難が減った	
	D	防犯体制が悪かった	夜警・防犯設備を置いた		
保守・管理	S	日本製の機材の保守・管理用部品の入手が困難であった	プロジェクト終了後のアフターケアを要請した	アフターケア調査団が派遣された(1995年)	セネガル職訓4
	D	供与された機材の保守・管理が困難であった	機材修理チームを派遣してもらった	機材が多く、現地で部品等の入手が困難であるため	ジョモケ・ディ4
	R	電話の私的利用、実験器具の紛失が多い	管理体制を厳しくした	ケニアと日本では公私の概念がことなるので価値観の違いが底にある	ケニア感染症1
	R	地方に研究サイトを有する関係上、車輛の確保が重要であるが管理体制が悪かった	定期点検など十分に行う必要があるが先方に予算が無く安全の観点からプロジェクトが経費支出を行った	ローカルコストの不足、計画的支出の困難など先方の予算及びその管理体制に常に問題がある	ケニア感染症5
機材その他	C	「ザ」側資機材調達が遅れた	調達の手続を促進した	円滑に調達されるようになった	ザンビア職訓2
	S	植林用現地資機材の調達に時間がかかる	日本から持ち込んだ寒冷斜の代わりに野生サイザルを利用したコモを製作した	牛糞と野草を利用した堆肥造り、木登り道具も製作した	タンザニア村落林業3
	C	機材引き取りに時間がかかる	現地調達を主体とした	ケニア・ナイロビのメリット	ケニア社会林業3
	C	機材の引き取りに時間がかかる	第三国調達(英国、南ア)の開発に努めた	原則として現地で活動する業者が限定しており現地調達は困難な状況であった	ザンビア獣医学部1
	M	供与機材の引き取りに時間がかかる	在外公館による働きかけを依頼した		ナイジェリアローアアンプラ2 ケニア人口教育3
インフラ	S	他のドナーから供与された機材は、裨益国の一存では利用できない		援助ラッシュ国ではおこりがち	
	C	プロジェクト内の生活用水が不足した	生活用水節水制度を設けた。日本側で貯水槽を設置した	最終的には無償により給水量を増大させた	ジョモケ・ディ2
	C	電気・水などの安定的確保が困難	水についてはサメ市へのポンプの供与により、安定的供給が可能となった。電気については、大型発電機の設置を提言した	プロジェクトの協力活動上の制約となっている	タンザニア工業2
	C	工場運営に必要なインフラの未整備	最小限のインフラ整備の予算化	無償資金協力との連携の可能性を探る	ザンビア家燃4

プロジェクト運営管理(プロジェクト運営管理に係わるその他の問題)

問題の種類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
	C	技術移転が円滑に進展しなかった	各種委員会を設置し、業務に対する認識・責任を自覚させる努力をした	専門家の忍耐、相互理解を深める等が円滑な業務のコツであるとの記述がある	ケニアNYS1
	A	盗難・安全対策	安全対策上時間外勤務は禁止とした。また先方政府に要望し、大学のすぐそばに警察署を設置してもらった		ザンビア獣医学部2
	C	日本側チームとC/Pとのコミュニケーションがうまく行かない	抱えている問題について話し合う場を持ち、双方の意見調整を行った	言葉(英語)の問題。日本人側のアフリカ理解の不足	タンザニア工業1 ガーナ野口研1
	S	日本以上の学歴・資格社会			ケニア社会林業2
	C	労働力調達が周辺農村の雇用事情に影響を及ぼす	コミュニティーチーフ(村長)を通じての雇用をおこなう事で問題解決をした	チーフ(以前は長老、首長で現在は村長)の権力は絶大	ナイジェリアローアアナンブラ4
	A	耕作権が1年更新から4年付与となったが割当地に対する不満が続出し一之作付け不能となった		不満解決後は土壌改善、栽培技術の改善に取り組む農民が現れ、収量が若干向上した	ナイジェリアローアアナンブラ4
		C/P機関が幹線水路の修復工事に手間取る	C/P機関の要請によりプロジェクトの直営工事とし、専門家が指導	工事が順調に終わり、C/P機関は専門家に謝意を表する	ナイジェリアローアアナンブラ4
	C	水利費、トラクタ利用費を前納しないと配水、耕耘されないシステムで有り、灌漑、耕耘の計画が組めない		栽培適期が常にずれてくる C/P機関は前納制の方針を崩さなかった。 *肩代わりできなかったか?	ナイジェリアローアアナンブラ4
	C	技術協力対象面積が広すぎる	パイロット地区を設定し水利組合設立、水管理方法、栽培等の集中指導を行い、モデル地区とした	集中指導の効果が現れ、組合が結成され、栽培技術の改善向上が見られた	ナイジェリアローアアナンブラ5
		居住地からプロジェクトサイトまで車で片道1.5時間かかる	プロジェクトサイトにドミトリーが完成、サイト宿泊が可能となった	通勤途中の道路、プロジェクトサイトで盗難、強盗、襲撃、自動車事故等が頻繁に起こる	ナイジェリアローアアナンブラ5
	S	専門家の語学力、専門技術力に対するC/P機関の不満	通訳を雇うかの案も検討される	調整員が専門家をアシストしなければならない	ナイジェリアローアアナンブラ2
	S	プロジェクトの主目標をどこに設定するか	当プロジェクトは栽培技術の改善向上を主目標とした。当国の稲作事情からみて妥当と言える	灌漑施設整備と農民組合強化が主体の他プロジェクトの栽培技術は向上していない	象牙・灌漑稲作5
	AC	協力終了後の自力運営が危ぶまれた	訓練の内容、レベルが評価され職業訓練振興財団、世銀等からの財源確保が可能となった		象牙・灌漑稲作4
	B	トップダウン型の意志決定の弊害で、下からアイデアが出にくい	専門家が仲立ちになり研究内容など下の意見も聴取することで研究の活発化と自主性尊重を図った	研究といえども上意下達の面が多く、闊達な意見の出にくい文化的な背景	ガーナ野口研4
	D	訓練後の就職先の確保が困難であった。また、訓練機関が就職の斡旋活動までしない	企業への説明会を実施した	外資系企業が多いため	ケニアNYS4
	S	学科運営のため専門家が学科長を代行しなければならなかった			ケニアNYS4
	C	教官採用が不透明である	大学評議会等に是正を働きかけた	エスニック・グループに起因するネポティズムが主な原因	ジョモケ・学4
	A	訓練生が暫減した	広報活動を行った(日本側支援により)	応募者数は増加した	セネガル職訓4
	C	例年12月は長期休暇を取る現地スタッフが多く業務計画が立たない	乾期の作付は1月から開始する	プロジェクト発足時の専門家のリーダーシップが問われた	象牙・灌漑稲作4
	A	プロジェクトの立上げ時各々の専門分野がバラバラに進んでおりチームの一体感がない	調査団にそれぞれが不満を吐き出す		象牙・灌漑稲作5
	A	専門家居住都市からプロジェクトまで距離が遠い(150km)	主管省庁が所在する都市に連絡事務所を開設した	プロジェクトの活動が円滑になると共に連絡事務所を閉鎖した	象牙・灌漑稲作5
	S	農民による無秩序な水管理がなされてしまう	農民による水位管理のため木製ストッパーを作成し使用させる	C/Pの危惧に反して、盗難もなく農民に定着	ナイジェリアローアアナンブラ4
	C	プロジェクト内の各分野の技術移転項目間の関連性及び目標が明確でない(発足当時)	計画打ち合わせ調査時に不明確な点を整理した。プロジェクト目標、活動を理解するためコミュニケーションの活性化、情報収集を行う		マラウイ漁業5
	D	プロジェクトと国内との連絡が多多元化した	事務連絡の流れを一本化するようにした	専門家が色々なソ・スからリクルートされたために生じた現象	ジョモケ・学5

組織制度作り(他機関との連携、制度、計画に関する問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
援助機関との連携	D	人材育成に係わる他機関との連携が困難	JICA新規プロジェクト(保健人材養成プロジェクト)との連携を図った	他機関との連携や強調のシステムが確立されていない 白人セトラーの多かった国はキリスト教ミッションの影響大 日本の協力プロジェクトの訓練事業が高く評価されていることが判明した。訓練はこのプロジェクトが一元的に行う 保健医療セクターは開発政策をドナー間で共有する傾向がある	ガーナ野口研1 ケニア人口教育3 ケニア社会林業4
	E	キリスト教系NGOに先手をとられた	NGOらと連絡を強化した		
	A	多くのドナーが林業分野で活動しているが相互補完的でない	他のドナーの活動現場を視察し話し合いを行った		
	C	他のドナーとの連携が必須	リーダーにはコーディネータ的能力のある専門家を要請した		
相手国機関との連携	B	純粋な基礎研究になりがちで臨床にどう生かすかといった視点が希薄で、医学部との連携ができない	野口研からC/Pが大学医学部に出向するなど連携を模索	リーダー、調整員の調整能力が重要。計画打ち合わせ専門家チームの権威も利用 LLDCで研究プロジェクトを実施するという難しさ その後も他機関との連携がうまくいった	ガーナ野口研4 ケニア人口教育4 ガーナ野口研4 タンザニア村落林業4
	C	C/P機関が複数あったために、業務調整に苦労した	組織制度の改編が難しく、合同会議開催など運営で対応した		
	C	大学の研究機関の位置付け(教育省所管)なので、保健省との連携がとりにくい	保健省と新プロジェクト開始(母子保健人材養成プロジェクト)による野口研と保健省との連携促進の試み		
	C	プロジェクトスタッフでカバー出来ない専門分野の問題解決をどのように図るか	他機関に所属するが留学経験を有し、調査研究に経験のある人材の協力が得られた		
制度の違い	D	職訓制度の違い(イギリスとザンビア)		旧宗主国の制度(教育も含め)	ザンビア職訓4
	A	職訓制度が日本と異なった	政府にセンターを認知するよう働きかけた	5年かかって認知された	セネガル職訓4
	A	職訓制度が日本と異なっていた	ニーズ調査をし、社会ニーズに適合させる努力をした	訓練制度が整備された	ザンビア職訓4
計画の無さ	C	訓練計画がなかった	訓練計画を作成した	計画的訓練が可能になった	ザンビア職訓4
	C	訓練計画はなかった	年間訓練計画を作成する制度をつくった		セネガル職訓4
	C	プロジェクトの具体的活動計画が定まらない	苗畑、造林、訓練の各部門委員会を設置した	C/Pの自主的運営能力が高まると共に関係機関との連携が深まった	ケニア社会林業5
	A	「ケ」側に長期的構想を策定する能力が欠けていた			ジョモケ・ディ2

組織制度造り(組織の未整備、C/P機関の変化)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
組織の未整備	C	行政組織が脆弱であった		プロジェクトの範囲を超えた課題であった	ケニアNYS1
	C	新設大学としての組織・制度がなかった	学科長を代行した。大学組織・制度造りを指導・助言した。運営・管理委員会の委員として、運営・管理を指導した		ジョモケ・ディ4
	C	大学運営・管理能力が低い	専門家が積極的に助言・指導をした		ジョモケ・学4
	C	新設大学開学に向けての準備が全くなされていなかった	資機材調達、組織・制度造り、大学運営等全てに専門家が直接関与した(役務代替)	日本側からの支援が不可欠であった	ジョモケ・ディ5
C/P機関の変化	C	C/P機関の所管が農業省所管から、科学技術省所管の研究機関に衣替えになった	研究と訓練の実施について関係省庁との交渉が行われた	訓練を所管する森林局の取り組みにより従来どおりのプロジェクト活動が可能となった	ケニア社会林業2
	S	C/P機関の主管が農業・天然水資源省から水資源省となり、農業部門が切り放された	農業部門(栽培、普及)のC/Pは州農業局からの出向となった		ナイジェリアローアアナンブラ4
	E	C/P機関が民営化され、農業普及部門が縮小され、C/Pが解雇された	州農政局からの出向者で対応	ただし出向者は行政経験者で、農業・普及の実務がない	ナイジェリアローアアナンブラ4
	A	構造調整計画に関連する民営化に伴う主管農業公社の再編成があり、C/Pが業務に専念出来ない	C/P全員が現在の業務を継続することを希望した。センターにおける訓練事業は続行し、新たに長期訓練も実施した	全員の残留が認められた。プロジェクトの訓練が評価され、農業高校生、GTZプロジェクトの農民、他機関スタッフの訓練実施要望が多くなった。周辺国のブルキナファソからの訓練要望も出され、第三国研修実施の可能性もある 若年農業者育成大臣等政府首脳への訪問が多くなった	象牙・灌漑稲作3

組織制度作り(組織制度作りに係わるその他の問題)

問題の分類	業務形態	課題・問題点	解決策	備考	プロジェクト名・地域特性のレベル
	D	機材の保守・管理により最良状態を保持する意識が低かった	計画的・自主的保守管理を実施するよう指導した		ケニアNYS1
	R	医学、生物学等の学際的なアプローチを重視したが、職制の問題等から根付かなかった	時間の経過とともに理解が得られた	ケニア側は職制、上下関係が厳密で研究面での自由な議論がしにくい環境がある	ケニア感染症1
	SE	普及手法開発の基礎となるデータが不足している	社会経済ベースライン調査を実施した結果、伝統社会に存在するルールや組織に関するもの、住民が用いている育林方法が判ってきた	同一郡内でも気象、民族、農耕システムが異なることが判明、改良竈を製作できる女性の存在が判明、直播き植林の存在判明	タンザニア村落林業3、4
	S	住民グループとの交渉には女性スタッフが必要である	プロジェクト予算で大卒の女性アシスタントを確保した	女性が集まる水場中心に共同体で管理する植林が実現した	タンザニア村落林業4
	E	植林活動の阻害要因は意識の低さにあるのではなく、技術不足水不足にある	植林を促進するには協同作業を重んじる伝統的村落社会の組織、自主的に結成されているグループを活用する	植林よりも社会・経済サービスに対するニーズが勝っている。収入につながる活動であること	タンザニア村落林業4
	C	技術移転上の業務の流れは、C/P アシスタント スーパーバイザー 現場作業員となっているが、指示が徹底しない	専門家が全ての段階をチェックする必要がある		タンザニア村落林業4
	L	C/Pである研究機関(NCSR)では普及が困難	商業ベースにのせられるように様々なルートや機関と接触。技術普及計画を策定し、NCSRパイロットプラントにおける集合技術研修を実施し、機材貸与をしながらNCSR指導員による巡回指導、さらには技術相談を随時行うようにした	研究機関は国立なので、最終受益者重視や、価格(利益)優先の組織運営管理といたったような民間の機能は持ち合わせていなかった。しかし、民間との接触が年々深まってきており、民間への技術提供も始まっている	ザンビア家燃4
	A	耕作権が1年更新から4年付与となったが割当地に対する不満が続出し一作作付け不能となった		不満解決後は土壌改善、栽培技術の改善に取り組む農民が現れ、収量が若干向上した	ナイジェリアローアアナンブラ4
	A	資格制度が教育計画を縛っていた(理論重視の教育だった)	カリキュラムの改訂を行った		ジョモケ・ディ4
	D	C/Pの上級学位取得の手段が限られていた	国費留学生枠の拡大に努力した	国費留学生のJICA枠の創設や第三国個別研修制度が設けられた	ジョモケ・ディ4
	D	建学の目的に沿った教育が困難であった	カリキュラムの改訂を行った	理論重視の教育が応用科学分野でも行われてきたことによる	ジョモケ・学4
	AC	協力終了後の自力運営が危ぶまれた	訓練の内容、レベルが評価され職業訓練振興財団、世銀等からの財源確保が可能となった		象牙・灌漑稲作4
	C	研究部門が幾つかに分かれているので全体としての統一性がとりにくい	全体の年研究計画を立てるなどプロジェクトとしての一体性を持つよう配慮	日本のように薬会社、医療器材会社が育っていないので民間からの委託研究が成立しない	ガーナ野口研5
	D	自前講師の確保が難しい	他機関主催のセミナー等に参加し能力を高めた。自前の研修会を実施する	プロジェクト内で多くの講師を確保できるようになった	ケニア社会林業5
	A	協力期間が長期にわたるため、援助依存症が現われた	PCMワ-クショップを行い、問題意識を喚起した		ジョモケ・学5

7. おわりに

ここでは本文をまとめるに当たって起こったいくつかの視点を、本文の構成順に沿ってまず概観する。

本研究ではプロジェクトリーダーや専門家からの報告書をできるだけ多く活用することを試みた。とはいえ膨大な量の報告書から特定のものを選び、さらにその記事の中から当事者以外にも読ませるべき事例や教訓を選別する、という2段階の作業の中で、多くの情報が切り落とされることになった。導き出された結論を一般化しすぎない配慮は必要であろうし、方法論についても今後改善の余地が多く残されている。専門家の経験や教訓が何らかの形で JICA 職員や次世代の専門家に共有されるための実験として、本研究は一つの意味もつであろう。

データの出所をサブ・サハラ・アフリカ地域に限定したにもかかわらず、専門家による問題点には SSA を超えて途上国全般に共通するものが多かった。とくにヨーロッパ的官僚制度に対する違和感が専門家の問題意識の大きな部分を占めていることは、「3. 地域特性」でやや詳しく論じたとおりである。一方でエスニシティーに代表されるアフリカの伝統社会の根強さに対する理解と寛容がなければ、アフリカ開発の専門家として重要な役割を担うことは難しい。したがって日本人専門家がアフリカで仕事をする上で必要な「異文化理解」とは、体感的な「南の文化」理解と、論理的な「北の文明」理解にまたがる、「南北両方面理解」でなければならない。たとえば青年海外協力隊は南の体験を深め、感性を磨くうえで有効であり、欧米で開発学などを学ぶことは北の論理性を身につけるのに役だっている。

専門家報告書では文化の違いによる問題を「相手国の国民性」に帰する短絡的傾向が読みとれたが、そこで指摘された「国民性」のほとんどは途上国に共通の現象と考えられ、国民性はむしろそのことに違和感を覚える日本人の側にある、という見方がなりたつ。日本の技術協力の「国民性」の一例は知識を書物にたよらず、現場での観察と試験による「現場主義」で、我が国では技術開発の基本となっている。技術が空転させず、問題に対して柔軟に対応できることなどの長所を自覚し、相手の文化や理解に合わせて宣べ伝えることが、日本的技術協力の持ち味と考えられる。

「4. セクターによる特性」と「6. SSA における技術協力の三手法」はともに専門家や JICA 職員による利用の便を考慮して、索引項目的な意味合いをもたせてある。セクターによる特性の記述は概ねアフリカ以外でも妥当すると思われるが、各セクターにおけるプロジェクト内容にはアフリカならではの特殊性も見られるので、これをもって JICA の各セクター活動の特徴と一般化するわけにはいかない点、注意を要する。

「6. SSA における技術協力の三手法」で「技術移転」については平井慎介による広義の概念を紹介し、C/P の概念も広くならざるをえないことを改めて指摘した。「プロジェクト運営管理」では C/P との関係における人事管理を問題とし、ローカルコストの支給を妨げる自助努力の理念が C/P

の生計を制限する、という C/P 側の言い分もあえて取り上げた。C/P の勤労意欲を高めるためのさまざまな工夫は「3.1 途上国に共通する問題」への具体的な回答である。「組織・制度造り」に関しては職場内の運営委員会などプロジェクト運営面で処理された記述が多く、上部機関への働きかけによる本格的な institution building はあまり見られなかった。二国間技術協力では相手国の組織・制度に影響力を行使しにくいのに対して、国際機関や先進国ドナーをまきこんだパートナーシップによる組織制度造りが今後ますます盛んになる。

専門家の業務が狭義の技術移転にとどまらないことについてすでに平井の指摘があり、政策助言型専門家業務については国際協力総合研修所による研究がある。本報告書の「5. 業務形態による特性」ではこれに「普及」などを加え、「業務形態」に特有の問題がセクターの枠を超えて存在することを示した。これを現地パートナーという視点で整理しなおすと、従来「教育訓練型」や「研究型」のように中間技術者層を主な C/P と考えてきたが、「政策助言型」では高級官僚がパートナーとなり、一方「普及型」では住民や NGO を含めたパートナーシップを目指すことになる。前述の「南北両文化理解」についても、「政策助言」では論理的な文書による北の文化に傾き、「普及型」では文字以外の伝統的コミュニケーション手段を駆使した南の文化が重みを増す。また本研究の主題のひとつである「オーナーシップ」についても、相手国当事者が何についてのオーナーであるかは、業務形態によって異なると考えられる。その区別を下表にまとめた。

途上国の対象層	官僚	技術者	住民
文化背景	欧州官僚文化	近代科学技術文化	アフリカ伝統文化
コミュニケーション手段	欧文文書	OJT マニュアル	パンフレット デモンストレーション、 フォークメディア
主な業務形態	計画助言	研究と開発(R & D) 教育	普及
主な手法	組織制度造り	技術移転 プロジェクト運営管理	組織制度造り プロジェクト運営管理
オーナーシップの対象	セクター開発経験 組織制度 人的資源 技術論	トレーナーとしての自覚 知識 技術	開発の意思 地域社会制度 技能 持続的な生業

現実のプロジェクトでは技術開発と普及のように、複数の業務内容(プロジェクト・コンポーネント)が組み合わせられる場合が少からずあり、それに対応する専門家も複数の「業務形態」に携わることになる。個別派遣専門家では一人で多数の関係者と対応する関係上、より広い守備範囲を抱えることになる。複数のフェーズにまたがる継続的なプロジェクトでは業務形態の変遷も珍しくない。農業分野を例にとると:(1)無償資金協力による基盤整備、(2)研究による適正技術の発掘、(3)普及、(4)生業・企業としての持続性へのサポートの順に、目的を推移させる必要があることは、補論3で述べられたとおりである。

以上は専門家の視点から見た問題の解析結果であるが、本調査の対象期間(1992-1996)以降、開発に対する国際協力の理念と実践において様々な変化が生じていることを付け加えねばなるまい。現在アフリカでは、理念の面では途上国のオーナーシップを高めるべく、ドナーも加わったパートナーシップを構成することが常識となりつつあり、また実践面ではセクター・プログラムの動きが進行している。なお、セクター・プログラムについては、方向性を示唆する目的で補論2を付したので参照されたい。

こうした動きに対し日本の援助関係者の間にも依然、長期的な影響などを測りかねている側面があるが、基本的なスタンスとしては自信をもって対応したら良いのではないかと思われる。専門家達が、サブ・サハラ・アフリカで多くの隘路を乗り越え、欧米の専門家以上に現場に即したプロジェクトの運営に碎身してきたこと、アフリカの人々がオーナーシップをもってプロジェクトを継続できるよう、現地のカウンターパートに働きかけて、人造り・組織制度造りを実践してきたことは紛れもなく誇れる事実であり、これからもその意義に変わりはない。

わが国としても自らのスタンスに拘泥することなく、環境変化に柔軟に対応して行くことは無論必要であるが、一方、自分達の方法論を掘り下げて理念を形成し、対外的に発信して行くことが課題となろう。本報告書で言い尽くせなかった部分も多分にあるが、こうした理念形成のための方向性を多少なりとも提示できたとすれば幸いである。

参考文献

池野旬編(1996)『アフリカ諸国におけるインフォーマルセクタ--その研究動向-』アジア経済研究所、調査研究報告書地域研究部 1995-No.4. pp.142.

今岡日出紀(1988)『マレーシアの社会(官僚)システムと個別派遣専門家による効果的技術移転』国際協力総合研修所(1988)『技術移転活動事例研究』調査報告書 -マレーシア国派遣個別専門家の事例から-』総研 88-7 . pp.49-74.

国際開発センター(1995)『海外農林水産業協力方針策定基礎調査報告書 平成6年度 アフリカ農林水産業への協力方針』pp.183.(図1はSSA47カ国を中部、東、北、西南部に色分けし、年降水量局線をつけている。ユネスコのAtlas of World Water Balanceからの引用)

国際協力総合研修所(1988)『「技術移転活動事例研究」調査報告書 -マレーシア国派遣個別専門家の事例から-』総研 88-7 . pp.103.(有識者による分担執筆。専門家の資質。マレーシアの文化エートス。民族により異なる能力と意欲、官僚システム、官僚の価値観、「場の構築」のための戦略、技術移転の類型的分析、戦略的技術移転事例。)

国際協力総合研修所(1989)『技術移転活動事例研究調査報告書-技術移転と適正技術』pp.133. うち pp.77-84.「タンザニア・キリマンジャロ州中小工業開発協力」

国際協力総合研修所(1991a)『アフリカ援助研究会報告書』総研 91-27 . pp.175.

国際協力総合研修所(1991b)『技術移転活動事例研究 -マレーシア国派遣個別専門家の事例-』総研 91-44 . pp.83(コンサルによる作業。KJ法応用。技術移転活動をskill型とconcept型ならびに中間型に分け、C/Pを独立型と複合型に分け、計6通りの組み合わせに類型。異文化現象とそれに対する対応方法を分析、集計している。)

国際協力総合研修所(1992)『プロジェクト方式技術協力活動事例シリーズ46。ジョモ・ケニヤッタ農工大学』総研 91-16 . pp.182.(ケニアにおける新教育制度。p.83.図)

国際協力総合研修所(1993a)『プロジェクト方式技術協力活動事例シリーズ63。ケニヤ社会林業(フェーズI)(ケニア)』総研 93-20 . pp.74.

国際協力総合研修所(1993b)『プロジェクト方式技術協力活動事例シリーズ64。ザンビア大学獣医学部(フェーズI)』総研 93-21 . pp.118.(第三国カウンターパート研修実施手順フローチャート。p.14.)

国際協力総合研修所(1994a)『プロジェクト方式技術協力活動事例シリーズ73。キリマンジャロ農業開発センター計画、キリマンジャロ農業開発計画(タンザニア)』総研 94-19 . pp.142.(p.x、p.4. プロジェクトの要約をPDMで示している。)

国際協力総合研修所(1994b)『南部アフリカ地域援助研究会報告書』総研 94-08 . pp.98.

国際協力総合研修所(1994c)『個別派遣専門家活動事例研究 -アドバイザー型専門家の事例』総研 94-53 . pp.188.

国際協力総合研修所(1994d)『プロジェクトマネージメントにおける「組織・制度づくり」への配慮 調査研究報告書』総研 94-23 . pp.94. p45-76. 山中光一「ガーナ共和国灌漑開発センターの組織づくり」(問題点、対応(規制・助長策) 結果を表にまとめている。「業務効率の疎外要因とその因果関係」をネットワーク図示。付録3組織づくりに対する(現地)職員の意見(英文)は現地調査の参考になる)

国際協力総合研修所(1995)『プロジェクト方式技術協力活動事例シリーズ81. 園芸開発計画(ケニア)』総研94-97. pp.82.(マカダミア・ナッツ栽培農業秘術: 育種、栽培、作物保護、土壌栄養。「研究プロジェクト」である p.45. ケニア側は苗木供給、普及を要請したが、プロジェクトは研究開発にとどまった p.44. 所管機関の変更たびたび p.viii)

国際協力総合研修所(1996a)『プロジェクト方式技術協力活動事例シリーズ84. 日本・セネガル技術職業訓練センタープロジェクト(セネガル)』総研96-07. pp.94(2.4.3 教育訓練型の典型. p.43. 表6に評価すべき能力8種. p.48. センターの法的位置付け. p.51. 表8、ローカルコスト負担実績)

国際協力総合研修所(1996a)『プロジェクト方式技術協力の手引』内部資料. pp.232. うちIV「ローカルコスト負担」

国際協力総合研修所(1997b)『人造り協力研究のあり方に関する基礎研究報告書』内部資料.(本研究の基礎となる理念. viii 第1図、JICAの人造り協力概念図、ix 第1表、人造り協力にかかる調査研究類型. 第2図、人造り協力にかかる調査研究の各課題の位置付けを引用すべし)

国際協力総合研修所(1997c)『プロセス・マネージメントのためのモニタリング・評価手法に関する基礎研究』総研97-25. pp.45.

佐藤都喜子、田中清文、落合知子(1997)『サハラ以南アフリカにおける人口対策: 村落レベルの人口教育 -ケニア・カカメガならびにメルーでの活動事例-』『国際協力研究』Vol.13. No.2. pp.35-46.(普及におけるマス・メディアとフォーク・メディアの活用についての考察)

佐藤都喜子、岸田袈裟(1997)『サハラ以南アフリカにおける人口対策: 生活改善をエントリー・ポイントとした村落レベルの人口教育 -ケニア・エンザロでの活動事例』『国際協力研究』Vol.13. No.1. pp.35-46.

鈴木俊(1997)『農業技術移転論』信山社. pp.297.

隆杉実夫(1997)『プロジェクト調整員考序説 より効果的なプロジェクト運営管理に向けて』故平井慎介大使・追悼論文原稿

隆杉実夫(1998)『技術協力における組織制度づくりーバングラデシュ農業大学院創設プロジェクトの事例から』佐藤寛用編『開発とバングラデシュ』アジア経済研究所所収 pp.161-202.

中根千枝(1986)『技術協力と異なる社会への対応』、『国際協力研究』Vol.2 No.2; pp.3-11.

中村雄祐、浜野隆、永田佳之、横関祐見子、蔵下順子(1998)『サブ・サハラ・アフリカの基礎教育に対する日本の援助可能性 -1990年代の社会変動を踏まえて-』『国際協力研究』Vol.14. No.1: pp.9-18.

Harden, Blaine(1990)『Africa - Dispatches from a Fragile Continent』Harper Collins, pp.333.

Harrison, Paul(1987)『The Greening of Africa』PALADIN. pp.380.

平井慎介(1989)『技術移転考ー技術は移転するか』国際協力出版会. pp.71.

プロジェクト・リーダー会議、調整員会議記録.(特に添付されている斎藤メモ、白鳥論文は引用に値する. 両者とも狭義の「技術移転」では不足との見解を述べている. 白鳥はアフリカの特異性を論じている点でも重要)

ポー・M. クワメナ、トッシュ・J. ワーラー・R. ティディ・M(1997)『ダイナミック・アフリカ -地図に見るアフリカの歴史-』(保科秀明監訳)古今書院

- 増子博(1996)『アフリカにおける緑の国際協力—ケニア社会林業プロジェクトの意義と活動』pp.245.
- 松本重治監修、米山俊直・伊谷純一郎編(1983)『アフリカハンドブック』講談社
- 御園生道子(1997)『ケニアにおけるインフォーマル・セクター援助の方向性 - 製造業(ジュアカリ)に焦点をあてて』『国際協力研究』Vol.13. No.1. pp.47-64.
- 宮本正興、松田泰二編(1997)『新書アフリカ史』講談書現代新書 pp.596.
- 山形洋一(1985)『専門家とカウンターパートの協力体制についての一考察 - グアテマラ共和国オンコセルカ症研究対策から -』『国際協力研究』Vol. 1 No.1 ; pp.81-87.
- 山口昌男(1971)『アフリカの神話的世界』岩波新書 F67. pp.208.
- 山森正己(1993)『人口教育・教材開発と普及活動の手法 - ケニア人口教育活動プロジェクトを例として -』『国際協力研究』Vol.9. No.2. pp.79-92.(メディアごとの長所・短所を比較している。セミナー運営ストラテジー流れ図あり)
- 国連開発計画(UNDP)(1997)『貧困と人間開発』

巻末資料：個別派遣専門家概要

表の見方

派遣国	指導科目	C/P 機関	任期
要 請 背 景			
業 務 内 容			

エチオピア	民族植物学	教育省 アディスアベバ大学	1994/1 ~ 94/4
<p>エチオピアにおいて、「在来植物資源の開発」のため、野生植物や栽培植物の研究が進められていた。今回、農業の持続的な発展を図るため、1)エチオピア西南部で伝統的に社会で用いられている野生植物や栽培植物の研究を行い、外来種の性急な導入による生態学的、社会的な環境のバランス崩壊を未然に防ぐこと、2)伝統的な農法を再評価することが求められた。当該専門家は、1986年以来エチオピア西南部での伝統的農法の調査・研究を行っており、アジスアベバ大学エチオピア研究所の客員研究員であった実績を買われ、派遣となった。</p>			
<p>1) エチオピア西南部オモ川流域の川辺林の有効利用に関する調査・研究。 2) 農学的、生態学的知識と野外調査方法についての指導。 3) 収集資料の整理のためのコンピュータ処理技術についての指導。</p>			
ガーナ	情報処理（開発と女性）	大蔵経済企画省 統計事業団	1993/3 ~ 95/9
<p>新配属先の要請背景としては、政府の構造調整政策に伴い、統計事業団が組織改革の一環として退職勧奨により余剰人員を整理するとともに、一般公募により新規職員の組織の活性化を計っていたことがある。特に情報処理部門では、近年システム開発をほとんど行っておらず、組織改革の対象となっていたこと、国勢調査の実施を近年に予定しており、緊急に情報処理部門の強化が必要とせられていたという背景がある。</p>			
<p>新配属先の要請内容</p> <p>1) ジェンダーも関連したデータベースの開発 2) ジェンダーも関連した統計情報の普及・利用 3) データベースの開発に必要な情報処理ネットワークの開発 4) その他配属先の業務に関連した技術移転</p>			
ガンビア	漁具・漁法	ガンビア水産局	1991/11 ~ 95/10
<p>当国の沿岸水産開発に関するプログラム実施にあたり、漁民育成を主体とする漁労技術、漁具の点検、修理等の訓練指導を目的として要請がなされた。</p>			
<p>1) 漁民育成を主体とする漁労技術、漁具の点検、修理等の訓練指導 2) 無償援助に係る資機材の管理と供給に関する業務 3) ガンビア水産業に対する行政指導の助言</p>			

ギニア	マイクロ回線保守	郵政省電気通信局	1993/2 ~ 93/10
<p>ギニア国内唯一の電話通信及びテレビ信号伝送の手段として、77～83年にかけてギニア郵政通信省に納入されたマイクロ波通信システム(日本製)は、その後も日本人技術者が保守をしていた85年までは順調に機能してきたが、保守技術レベルが低いために、80年後半になり機器の故障による回線断が目立ち、同国内の経済活動にも大きな影響が出始めた。そこで、日本政府に対しマイクロ波回線保守管理技術指導の専門家の派遣が要請され、それに応じて、91年1月から1年間派遣がなされた。今回は2期目として93年2月から8月まで派遣され、さらに2ヶ月の延長依頼を受けて技術協力が行われた。</p> <p>今回は2度目の赴任であり、業務計画・内容は前回と同様。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 障害調査(回線断等故障個所の発見) 2) メンテナンス(障害復旧作業、定期メンテナンス) 3) 教育(障害復旧作業の技術指導、定期メンテナンスの技術指導) 4) 報告(現在及び今後のメンテナンスに必要な保守物品等の報告) 			

ケニア	橋梁工学	公共事業省道路局橋梁課	1993/10 ~ 95/10
<p>A1フォームでは、ケニア国の橋梁に関する全般的アドバイスと、道路局全体の日本の援助に関する助言である。本件は、81年から継続的に専門家を派遣しており、本人で7代目である。</p> <p>また、ケニアでは最大規模のコーストの3橋の有償援助の実績を有し、現在4番目の新サバキ橋を無償援助により建設中。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 準備作業：資料整備状況調査、設計施工資料収集 2) 橋梁資料の整備に関する活動：橋梁台帳の作成、橋梁マニュアルの整備 3) 技術指導：橋梁全般、新サバキ橋現場 4) 援助関係：日本の援助に関する助言 			

ケニア	コンピュータ	水資源開発省総務部	1994/3 ~ 94/9
<p>水資源開発省のデータベースシステムは、92年ケニア全国水資源マスタープラン調査時に旧データシステムを更新する目的で調査団を通じて納入された。同システムには、主に4つのデータ(気象・水文、ボーリング、水質、水利権データ)が含まれているが、約2年を経過し、データ構造の改良を含む実情に合わせた有効活用を望む声が、水資源開発省内に強まった。このような背景のもと、データベースの開発及び総合的なコンピューターシステムに詳しい専門家の要請がなされたものである。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) システム・エンジニアリング 水資源開発省データベースシステムの全般のハードウェア及び基本ソフトウェアのメンテナンスと最適化を行う。また基盤整備終了後、システム管理者教育と並行して、水文データベースアプリケーションについて現在までの利用上の不都合を修正する。 2) データベース・アプリケーション・エンジニアリング システム管理者教育の補助と水文データベースを中心にデータベース有効活用のための技術移転を行う。また、利用者マニュアルの更新や教育を行う。 			

ケニア	水資源開発	水資源省	1992/12 ~ 95/12
<p>政府は、86年に2000年までを対象とした15カ年長期経済計画「新たな成長のための経済運営」を策定したが、その中で水資源部門が果たさなくてはならない課題を挙げ、水資源開発や水道整備を実施してきた。しかし財源不足のため、多くのプロジェクトが未完成のまま放置されたり、維持運営費不足による稼働率の低下、技術者不足による計画の遅滞となっている。こうした現状を打開するため、日本政府は、ケニアの要望により、幾つかのプロジェクトへの援助並びに専門家を派遣してきている。自治体水道局長が厚生省を通じて専門家として78年以来12名派遣されている。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 水資源省の政策に基づく各種水道プロジェクトの調整、2) 各プロジェクトのモニターとその評価、3) 援助プロジェクトの進行に関する各部署長への助言、4) 援助プロジェクトに関する必要人員、予算等の分析、5) 援助プロジェクトの策定や進行上のフォロー、6) 新規援助要請案件の実現可能性評価と要請書の改善に関する助言、7) 援助プロジェクトのプログレスレポート等の書類作成上の助言・補助、8) 援助資金担当副次官との調整のもとに所属援助組織から水資源省への援助資金の運用管理と支出、9) 外国からの調査団の受入準備と活動の支援 			

ケニア	動物保護計画	野生生物公社	1992/4 ~ 96/4
<p>ケニアの野生生物保護管理行政に対する日本の支援は、89年に現在の野生生物公社(KWS)の前身である野生生物保護管理局から、「ゾウ・サイ倍増計画」の要請がなされたことから始まった。これを受け、90年短期専門家として専門家並びに環境庁職員が派遣され、再度91年に2回目の短期派遣が行われた。紆余曲折の後、まず協力隊の派遣実績もあり、相手側の要望も強い車両と建設機械供与という無償協力がなされたが、同時期に、野生生物公社や他ドナーとの信頼関係を築くこと、日本の支援の円滑化や調整を果たすため、長期専門家の要請がなされたものである。</p>			
<p>1) 教育部門施設整備計画作成：「KWS5カ年計画/ゼブラ・ブック」(KWS支援プログラム計画書であり、政策枠組みや開発実施プログラム内容が盛り込まれている)に盛り込まれたナイロビのビジター・サービスセンター(ケニア・ワイルドライフセンター)の実現を目指し、ドナーからの無償協力誘致にも留意した具体的な施設計画、運営計画を作成</p> <p>2) 獣医部門施設整備計画作成：上記5カ年計画に盛り込まれたコンセプトに従い、現存の動物孤児院を上記センターの付属病院として機能し得るよう、改築計画並びにその運営計画を作成</p> <p>3) 付帯業務：教育部門業務概要把握・獣医部門業務概要把握・教育部門業務内容の検討とセンター運営への対応を考慮しての業務内容の改善・教育部門職員トレーニング計画作成・日本側技術協力計画の作成</p>			

ケニア	博物館教育	ケニア国立博物館	1993/3 ~ 95/3
<p>近年における急激な近代化に伴う開発によって、ケニアの環境破壊は急速に進み、伝統文化が失われている。これらを防ぎ、同国の貴重な自然及び文化的遺産を適切に保存し、次世代に継承する目的でケニア国立博物館はさまざまな活動を行っている。研究、教育、展示がその主な活動だが、その1つに特別教育プログラムがある。これは、学童・生徒・大学生に対して展示物の解説、講義、スライド・ビデオ映写会を行うといったものである。同博物館では、この教育部門の機能充実のため、博物館教育の専門家を要請してきたものである。</p>			
<p>1) 視聴覚を用いた博物館教育に関する指導及び助言(学童、生徒を対象とした教材用のビデオ番組制作の技術指導と助言)</p> <p>2) ケニア国立博物館の機能拡充計画に関する指導及び助言(マスタープラン編集の指導と助言、日本の一般無償協力の要請書作成に関する指導と助言、その他関連事項に関する指導及び助言)</p>			

コートジボアール	環境教育推進のための環境行政	環境都市計画省環境局	1994/7 ~ 94/8
<p>同国において、熱帯林の激減やラグーンなどの水質悪化問題の深刻化を背景に、近年環境問題が重要な課題となってきた。93年2月に日本政府の調査団が訪問した際に「環境教育、啓発」のための要請が幾つか出され、その結果、機材供与(車輛2代・視聴覚機材一式)研修(同国環境局課長が日本研修)協力隊派遣(視聴覚機器の管理や映写機の活用)が行われた。並行して専門家の要請がなされており、今回、啓発・環境教育部の活動全般の向上のための指導を目的とした「環境教育行政」に関する専門家要請が改めてなされた。</p>			
<p>「環境教育」分野の長期専門家派遣の要望調査表もすでに提出されていたため、今回の派遣では次の業務活動となった。</p> <p>1) 象牙海岸における環境問題の把握</p> <p>2) 象牙海岸における環境教育・啓発活動の現状把握</p> <p>3) 象牙海岸における環境教育・啓発におけるニーズ把握そのため、現地では関連機関でのヒアリング・フィールド踏査及び視聴覚教育の専門家の指導活動への同行等が主たる具体的活動。</p>			

コートジボアール	感染症対策(輸血システム)	保健社会対策省	1993/2 ~ 93/4
<p>88年10月に同国からエイズ問題の深刻さに鑑み、感染症対策ことに輸血システムの確立のための研究、指導、助言を行う専門家要請がなされたのが発端である。その後、この要請に基づく新規案件要望調査表は、一部変更されたものの、例年同じものが同国より提出されたようである。92年11月になり、JICAから文部省を通じて専門家派遣要請があり、承諾したものである。</p>			
<p>1) 同国のエイズの実情把握</p> <p>2) これに対する同国政府あるいは関係機関・団体の対処方針と現状把握</p> <p>3) 各国政府及び関係機関の象牙海岸に対する援助方針と実態調査</p> <p>4) 調査結果をもとに、日本の協力・貢献がどのような形でできるか検討</p>			

コートジボアール	視聴覚メディア制作技術	環境都市計画省環境局	1994/8 ~ 94/8
<p>同国において環境に関する課題は、ラグーンの汚れに代表される水汚染と森林の減少、そしてゴミや汚水などの生活環境の悪化の3つである。そこで現在、生活環境整備と森林保全を目的に、政策的対応や啓発活動を推進中である。こうした環境分野の国際協力は国際機関やパイの援助機が実施しており、日本も単独機材供与と技術協力を組み合わせ実施中であり、他国と比べ、規模は小さいながらもインパクトは大きいと思われる。今回の派遣は、既に同環境観光省に供与されている環境教育用機材をセットし、その操作を指導することであった。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) 環境教育用機材のセットとチェック 2) 機材の操作指導とビデオ制作 操作指導のため、具体的に使用する場面で実際に活用(野外撮影とキャンペーン活動) 3) 今後の環境教育分野の協力の可能性提言 			

コートジボアール	ポストハーベスト(穀物分析)	西アフリカ稲作開発協会	1991/3 ~ 93/3
<p>西アフリカ稲作開発協会(WARDA)は、西アフリカ諸国の米の自給達成を目的として設立された国際機関で、本部がリベリア国モンロビアにあったが内戦の勃発に伴い、88年象牙海岸ボアケに移転した。日本との協力関係は、77年にポストハーベスト関連として15万ドルの拠出が行われて以来、78年からは専門家も延べ5名派遣されてきており、拠出金も逐次増加の一途を辿っていた。同専門家は前任者に引き続き88年6月にリベリアに派遣されたが、内戦によって帰国を余儀なくされた経緯がある。従って、今回の派遣は象牙海岸に対しては新規派遣であるもののWARDA側にとっては継続的なものである</p>			
<p>A1フォームでは、グレイン・クオリティ・アナリストとして分析試験を行うこととなっていた。業務内容としては次の通り。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 物理的分析、精米試験用器具機材の取り揃え 2) 化学分析器具機材の取り揃え 3) 米の嗜好性調査結果のとりまとめ 			

サントメ・プリンシペ	小規模漁業振興計画	経済・財政省水産局	1993/3 ~ 93/12
<p>サントメ・プリンシペは小国で漁業以外に主な産業はなく、国民の主要な蛋白質は魚より供給されている。このため、同政府は漁業の振興を重要な政策と位置づけているが、技術的には非常に遅れている。このため、日本政府に対して専門家の要請がなされたものである。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) 巻網漁法の改良(集魚方法、漁法指導) 2) 一本釣り漁法の指導(漁場選定、漁法・漁具改良) 3) 曳縄漁法の指導 4) 立縄漁法の指導(漁法、漁具作成) 5) 流通・保存システムの作成指導(水産市場計画の作成) 6) 日本政府供与機材、船、漁具の使用指導 			

ザンビア	家庭燃料開発(七輪製造)	高等教育科学技術省 国立科学研究所	1994/5 ~ 95/5
<p>85年6月にアフリカ協会による豆炭開発実態調査のためF/S調査が同国に派遣された。七輪開発は、環境保全、森林破壊抑制、燃料用新炭材節約、雇用促進、婦人生活環境改善等、様々な観点から有効であり、国家的優先順位も高いという結果を受け、日本政府はプロジェクト技術協力を実施することとなった。88年に七輪製造のための窯業分野の専門家派遣を皮きりに、今まで長期専門家3名(豆炭1、市場調査2)、短期専門家18名、(豆炭15、七輪3)、協力隊員3名(豆炭3、市場調査2)が派遣され、単独機材供与も行われた。引き続き、91年から3力年でミニプロ技術協力が実施された。94年5月のミニプロ期間終了時には、全ての計画を遂行できなかったことで、期間延長となった。</p>			
<p>業務実施計画としては、次のとおり。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) デモンストレーション活動 2) 試験的直営販売活動 3) 七輪普及パンフレットの作成 4) 七輪焼成窯の築窯 5) 七輪プラント最終報告書作成 6) 七輪生産販売、改善 7) 七輪製造技術セミナー開催 			

ザンビア	自動車保守整備・修理整備士教育	保健省中央自動車整備工場	1994/6 ~ 96/6
<p>同国の保健省中央自動車整備工場は、79年に首都ルサカに造られた。この設立にあたり援助したのは、ドイツ、次にスウェーデンで10年以上続いた。94年7月より、要請が日本政府にあがり、当案件が始まった。当案件要請内容は、技術顧問として、その工場運営の整備、充実に図り、整備士教育を併せて車輛保守、整備、修理の質を向上させることにあった。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) 調査：車輛状況調査、部品管理、整備工場調査 2) 工場運営、整備工場の整備体制指導：車輛管理票の導入、定期点検要領の作成実施、整備工場のレイアウト・機材その他の配置替え、整備士チーム編成 3) 部品管理指導：部品管理、部品管理票使を使用し、コンピューター併用にて管理効率を高めること 4) 技術指導：講習会の実施、テキスト作成 			

ジブティ	視聴覚機器の維持	大統領府情報総局	1994/9 ~ 94/10
<p>91年12月同国より、国営ラジオ・テレビ局の機器維持チームに対する維持指導を行う専門家の要請がなされた。派遣人員1名、期間は2年となっていたが、日本国郵政省にて協議の結果、派遣人員は2名、期間はそれぞれ1ヶ月以内と決定し、ビデオカメラ維持指導のため、短期専門家の派遣となった。</p>			
<p>記載しないものの、国営ラジオ・テレビ局の機器維持チームに対して、カラーTV、ビデオその他のTV関係機器の維持指導を行うほか、維持の方法論、維持計画の立て方について指導。</p>			

セネガル	電力供給	工業省エネルギー局	1992/5 ~ 96/6
<p>同国ダカール地区の逼迫する電力事情緩和のために電力公社に90年12月、日本政府の援助によりディーゼル発電設備が供与された。この発電設備の運転作業及びメンテナンスに必要なアドバイス、アシスタンスができる日本人専門家が要請された。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) ディーゼル発電設備のメンテナンス計画アドバイス 2) 特色あるプラントの運用、正確な監視システムの確保開発 3) 下記の分野でのスタッフに必要な運転、整備について詳細なアドバイス(ディーゼルエンジン、ターボチャージャー、エアコンプレッサー、油清浄機、各ポンプ、各冷却器、監視システムの取り扱い、トラブル時の対処、使用工具の取り扱い) 			

セネガル	放送技術	文化通信省	1991/5 ~ 93/5
<p>88年、日本の無償援助で首都ダカールに建設された放送機器のメンテナンス、運用及び使用方法の技術的指導を番組制作上の技術的アドバイスと並行して行うべく、専門家の要請がなされたものである。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) 日本からの供与である放送機器の長期的安定的な運用方法の指導 2) 機器の有効適切な使用方法の指導 3) 放送技術先進国である日本のニューテクノロジーの紹介 			

タンザニア	船舶機関	タンザニア漁業公社	1989/6 ~ 93/6
<p>1974年タンザニア国では国有化・公社化政策のため、漁業関係でTanzania Fisheries Corporationが設立された。またタンザニア国漁業振興のために、日本政府から無償資金協力や専門家派遣が行われている。第2・3次無償供与によるエビトロール船などを利用して、エビトロール漁業発展促進、また水産物輸出による外貨獲得のための合理的施策・プログラム策定に対する運営知識の技術移転が当国政府から要請され、専門家が派遣された。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) 漁船運航管理指導 2) 修理工事計画策定、実施指導 3) 製品品質管理 4) 操業稼働率向上 5) 製品輸出計画策定実施 6) 鮮魚業開発 7) データ整理 8) 無償供与船、陸上施設との関連 			

マダガスカル	霊長学	高等教育省 チンバザザ動植物公園	1992/3 ~ 95/3
<p>マダガスカルでは1984年に「マダガスカル保護および長期開発計画」が立案され、これに基づいて1988年には自然環境保護のための「環境行動計画」が提案された。この計画では、全土に広がる野火の管理などの環境保全問題と並んで、マダガスカルの生物多様性保全や、その固有の動植物の保護に注目している。その中で、これまでに繁殖していない希少種の飼育・繁殖の計画がなされた。このためには、野外と飼育下における原猿類の生態と食物に関する研究・調査を欠かすことができないので、その指導にあたる専門家の派遣が要請された。</p>			
<p>本専門家は園長と各部長の参加する公園の運営会議のメンバーとして、公園の運営全般についての助言を求められるアドバイザーとなっている。そのような役割の中で以下の業務を行った。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1) 原猿類の分布と生態に関する野外調査：特に保護を要する希少原猿類を選び、絶滅の危険のある地域から保護捕獲し、公園で飼育下での繁殖計画に協力する。 2) 原猿類の野外と飼育下での行動研究および繁殖実験：希少原猿類の繁殖施設整備への技術指導。 3) 原猿類の保護のための教育計画立案：公園の保護教育全般への指導と計画立案。 4) 原猿類保護区の地域設定：首都近郊での保護繁殖と環境教育適地の選定。 5) 研究論文の作成指導：1) 2) 3) の研究論文作成の指導を行う。 6) 単独供与機材の受入れ、整備、管理体制の確立 			

マラウイ	経済開発計画	大統領内閣庁経済計画開発局	1990/8 ~ 92/8
<p>同国は、80年代から経済状況悪化に伴い世銀・IMFの構造融資の受け入れているが、従来の援助国からの援助額が停滞しており、新たな援助国への期待を高めていた。また同国は農業開発・振興を重点政策としているが、人口増加率と農業生産増加率とが拮抗しているため、具体的な開発計画を策定して産業化を進める方針を立てていた。しかし人材が不足していたため、新たな援助国としての期待される日本に対して、開発計画策定・援助調整を担える専門家の要請があった。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> (1) 計画審査：業務の中心となる各省庁から提出される新規案件プロジェクト・プロポーザルの審査・査定、および査定・評価のためのマニュアル作成。 (2) 計画策定：各省庁の開発計画や組織機能の把握ならびに各案件の情報の収集・解析・整理・コンピューター入力。各プログラムの有機的連関性や配分を考慮した中期的モデルを設定し、(1)の査定・評価マニュアルと併に活用。 (3) 各ドナー間の援助動向分析。その後、各ドナー機関との折衝・交渉・調整。 (4) 助言：(2)の計画把握の後、援助管理システムの改善を通して援助調整機能の促進。さらに、援助関係省庁である大蔵省や援助案件実施省庁との連携を強化。 (5) 訓練：主に(1) 2) 3) に関する訓練をOJTを通じて実施。相手側の要請によるワークショップ・セミナーの企画・開催や、教育訓練のためのカリキュラム・教材の作成。 			

マラウイ	農業開発計画	農業省計画局	1993/5 ~ 96/5
<p>マラウイに対する援助重点分野として、農林水産業と保健医療の2分野を挙げているが、その中でも要請案件として最も高い優先順位が与えられていた。業務としては、(1) 上級政策顧問として計画局長を補佐するとともに、計画局内各課に対して専門的助言を与えること、(2) a: 価格分析、b: 政策分析、c: 戦略的農業生産物の選定、d: 地域開発事業の項目について助言すること、(3) 農業部門開発戦略と財政的能力に鑑み、農業開発事業計画について助言すること、(4) 長期的財政見直しと将来の農業開発事業のあり方について助言を行うこと、の4点が要請内容であった。</p>			
<ol style="list-style-type: none"> (1) 農業部門開発戦略の策定 (2) 農業部門投資計画の策定 (3) PCMの導入 (4) 計画局組織構成の見直し (5) 日本の政府開発援助管理の改善と優良案件の発掘・形成 (6) 開発事業ポートフォリオ管理用のデータベースの開発 (7) 農民組織調査 			

モ - リシャス	工業投資促進アドバイザー	工業省・貿易投資促進庁	1991/3 ~ 93/3
<p>この案件はモーリシャス政府商工省貿易・投資促進課から要望されたものであり、1985年のMEDIA発足時に引き継がれ、1987年度の「専門派遣事業要望調査 - モーリシャス」より具体的な派遣要請となったものである。起案当時は工業化も十分でなく外貨の導入にやっきであったモーリシャスに、日本政府もモーリシャス国工業化への援助をモーリシャス貿易投資促進庁(MEDIA)などへ行うようになっていった。日本からの投資を促進するための案件の発掘と投資勧誘、及び貿易の拡大がその主たる目的である。</p> <p>(1) 業務実施計画：日本の投資を意図したプロジェクト・プロファイル作りが要請であったが、日本の市場開拓を目指した計画作りが効果的であると判断し、内容を変更した。</p>			

補論 1 : サブ・サハラ・アフリカ(SSA)地域の
政治・経済・社会・文化的特徴

杉山 隆彦(国際協力専門員)
米山 正博(国際協力専門員)

目次

I. サブ・サハラ・アフリカ(SSA)地域の政治・経済的特徴

1. SSA の定義
2. 地形
3. 気候と植生
4. 環境問題
5. アフリカの住民と言語
6. 生業形態
7. SSA の歴史的概観
8. 政治
 - (1) 独立後の政治体制
 - (2) アフリカの社会主義
 - (3) 民主化
 - (4) 国民社会の形成
 - (5) 官僚制
 - (6) 非同盟とアフリカ統一機構
9. 経済
 - (1) モノカルチャー型経済
 - (2) 経済政策
 - (3) 経済政策の失敗
 - (4) 構造調整
 - (5) 海外投資の限界
 - (6) 経済共同体
 - (7) 新国際経済秩序
 - (8) インフォーマルセクターの出現

II. SSA の社会・文化的特徴

1. SSA 社会の構成原理と構造
 - (1) SSA における伝統的社会の構成原理と構造
 - (2) SSA の農村社会
2. SSA の農業・農村
3. SSA の人口動態
4. SSA における教育の実情
 - (1) 植民地時代前の伝統的教育
 - (2) 植民地時代の教育
 - (3) 独立後の教育
 - (4) 現代教育の意義と役割
5. SSA における宗教
 - (1) 伝統宗教
 - (2) イスラム教
 - (3) キリスト教
6. SSA の文化

I. SSA の政治・経済的特徴

1960年は「アフリカの年」と呼ばれ、多くのアフリカ諸国が独立した。それからの10年は、アフリカ内外の期待に沿い、経済成長も見べきものがあり、近年のアフリカの危機的経済状況を予想する人は少なかった。現在、SSA諸国は「イデオロギーの時代」から「経済の時代」への質的転換を迫られている。

本稿では、独立後アフリカ諸国が抱えた「近代国家建設」という課題に視点を置き、過去30年余アフリカ諸国が辿った国造りプロセスを理解するための一助となる、政治・経済的背景を展望する。そして、これまで我が国がSSA諸国に対し行ってきた「人造り協力」の経験を体系化するなかで、「人造り協力」におけるアフリカ的特徴が認められるや否や、もし認められるならば、それは如何なるものであるかを明解にすることと、今後のSSA地域における「人造り協力」効率化の手がかりを掴むためのSSAの概念形成を目的としている。

1. SSAの定義

世界銀行は、アフリカの借入国を地理的に分類するため「サハラ以南のアフリカ」(Sub-Saharan Africa)という呼び名を使うようになり、国際的にもこの考えが通用し、アフリカという場合サハラ以南アフリカをさすことが多い。従って、本稿でも必要がない限り、「サブ・サハラ・アフリカ」を「アフリカ」^{注1}としている。しかし、マダガスカルやその他の島嶼国等では、社会・経済的或いは民族的にもSSAとして自らを規定しているわけではない場合もあることに、留意することも必要である。

2. 地形

アフリカ大陸は、北緯37度51分から南緯34度51分の南北約73度の緯度帯を占め、全面積の77%が熱帯に属する。地形は、アトラス山脈から徐々に南東に向かうにつれ、低く、次いで高くなる。サハラ砂漠、スーダン地方、ギニア湾岸、コンゴ盆地などが低いアフリカを構成し、エチオピアからソマリ

ア、東アフリカ、そして南アフリカへと続く高原は高いアフリカを構成する。全体として安定した大陸であるが、東アフリカには大地溝帯が走り、多数の湖をたたえ、その底と周辺にキリマンジャロ(5895m)やケニア(5199m)など多くの火山が噴出している。

3. 気候と植生

アフリカの気候で問題となるのは降水量と季節変化である。大陸に大気循環に影響を及ぼす大山脈を欠いているので、マダガスカルを除いて、山地の斜面を水蒸気を含む大気が上昇することによって生ずる地形性降水は多くない。アフリカでの降水は、ITCZ(Inter-Tropical Convergence Zone)と呼ばれる熱帯収束帯と赤道偏西風との関係で決まる。ITCZが北上する7-8月には雨域はサハラ砂漠の南部まで北上するが、1月にはITCZは南下し、カラハリ砂漠でも雨が降る。季節はこの降水のある時期と無い時期、すなわち雨期と乾期で決まり、南部アフリカを除き四季の変化はない。

コンゴ盆地を中心の外側へ同心円的に乾燥気候となり植生は変化するといえる。熱帯雨林は、年中雨の降るコンゴ盆地を中心に低いアフリカに広がっている。サバンナとステップは大陸のほぼ63%を占める。サバンナはイネ科の草本群落を基調に、疎開林、高木サバンナ、灌木サバンナ、草原などがある。サバンナと半砂漠の間にステップが出現し、短茎の草本群の間に刺アカシアなどの灌木が点在する。サハラは世界最大の砂漠であるが、砂のみで覆われた砂漠は全体の約14%で、岩盤が露出するか岩塊や礫で覆われた台地が広い面積を占めている。又、山地があり伏流水に恵まれたオアシスが点在する。南半球のカラハリ砂漠では降水があり、ステップの景観が広がり、真の砂漠の分布は狭い。

4. 環境問題

アフリカの熱帯雨林、特に西アフリカのそれは、

注1 この概念では以下の国が含まれる；アンゴラ、ベナン、ボツワナ、ブルキナファソ、ブルンディ、カメルーン、カーボベルデ、中央アフリカ、チャド、コモロ、コンゴ、コンゴ民主共和国、コートジボアール、ジブティ、赤道ギニア、エチオピア、エリトリア、ガボン、ガンビア、ギニア、ギニアビサオ、ケニア、レソト、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モーリタニア、モーリシャス、モザンビーク、ナミビア、ニジェール、ナイジェリア、ルワンダ、サントメ・プリンシペ、セネガル、セイシェル、シエラレオーネ、ソマリア、南アフリカ、スーダン、スワジランド、タンザニア、トーゴ、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ

ヨーロッパの植民地以降約 100 年来、急速に破壊されるようになった。従来からの移動耕作に加え、一般農民の換金作物栽培、プランテーション開発、輸出用木材の伐採が原因であったが、近年は人口増加に伴う耕地の拡大により、森林破壊は加速度を高めている。又、動物相も、銃砲類の普及に伴い密猟の激化で早晩の絶滅が心配される野性動物種も出てきている。更に動物保護区と農地の拡大が競合し、動物の生息地域を圧迫する現象も見られる。

家畜の過放牧、過耕作、薪炭林の伐採などにより植被が破壊され、砂漠化の進行が深刻になっている。砂漠化は、風の作用、雨の作用、砂丘の活動などの自然の要因もあるが、人為的要因が砂漠化に拍車を欠けているといえる。

また、都市化の進行による都市人口の増加は、都市の生活廃棄物も問題化しているし、工業化による工業廃棄物による環境汚染も危険信号が各所で出されている。

環境問題の多くは、国境を超えた問題となることで、アフリカでも例えば、セレンゲティはケニアとタンザニアにまたがるし、ビクトリア湖はケニア、ウガンダ、タンザニアの 3 国にまたがり、多くの河川は国境線となっているので、対応も国際的にならざるを得ない。

5. アフリカの住民と言語

アフリカの主力人種は黒人でニグロイドと呼ばれている。民族集団としては、これまで部族 (Tribe) という名称で捉えられてきたものが、差別的用語であるという批判からエスニック・グループと言う呼び名に変わってきた。いずれにせよこの文化・言語を共通とする集団がアフリカには約 6 千余り存在しているが、歴史的には、分裂や融合を繰り返してきた。独立したアフリカ諸国は複数のエスニック・グループを抱え、例えば、タンザニアでは約 110 余りといわれている。

又、アフリカの住民はその生活・生業形態により、狩猟・採集民、農耕民、牧畜民、漁民、そして都市生活者に分けられる。

アフリカで話されている言語は、言語・方言の基準が不明確なため、色々な説があるが、語族的には

5 語族^{注2}に分類され、一般的に 800 以上の言語が話されているといわれている。また、独立した諸国は多言語国家となり、国語、公用語、共通語として英語、フランス語、ポルトガル語等のヨーロッパ語、南アフリカのアフリカンス、東アフリカのスワヒリ語等が使用されている。

6. 生業形態

アフリカにおける生業形態は植生と密接に関係している。熱帯雨林の住民は一般的に農耕民であり、中央アフリカからギニア湾沿岸地方では、ヤムイモをはじめとする根茎類、バナナ、油やし、トウモロコシ、イネなどが栽培されている。熱帯多雨林では大型家畜の飼育はツェツェ蠅のため困難になっている。この地域には農耕民のほかにピグミーのような狩猟・採集の生業形態を持つ人達も見られる。熱帯多雨林の北・東・南に広がるサバンナでは、農耕と牧畜が共生している。農耕は雨期に行われ、ソルガム、ミレット、トウモロコシなどを栽培している。湿潤サバンナではやはりツェツェ蠅のため大型家畜の飼育は困難であるが、乾燥サバンナでは大型家畜の飼育が盛んに行われている。牧畜民と農耕民はサバンナの中で共生関係になったり、支配 - 被支配の関係に立つこともある。特に東アフリカでは、マサイのような大規模な牧畜民が移動生活を基本とする領域になっている。そこでは、家畜の管理が、経済生活だけでなく、社会生活や宗教生活をも規定している。サバンナにおける農耕生活の中心地帯は、ニジェール河の大湾曲部あたりを核にし、スーダン農耕ベルトに広がっている。サバンナの北と南では乾燥が更にきつく、砂漠地帯となり、オアシスを除くとラクダの牧畜が生業となっている。カラハリ砂漠では、サンに代表される狩猟・採集民が細々と生活している。

ここで重要なことは、SSA には無文字の文化という共通性がある一方、気候及び植性と並んで生業形態も非常に多様化しており、アフリカということで一括りすることはできないし、各国の内部にも同様の多様性があり、国内問題を考える際にもこの多様性を念頭に入れなければならないということである。

^{注2} 5 語族としたのは、マダガスカルのマラガシュ語がマラヨ・ポリネシア語族に属するため、ニジェール・コルドファン、ナイル・サハラ、アフロ・アジア、コイサン の 4 語族の他に 1 語族としたため。

7. SSAの歴史的概観

かつてアフリカは「歴史のない大陸」と誤って呼ばれたこともあった。それは主として二つの理由によるとみられる。第一は、アフリカ社会で文字が用いられてこなかった、従ってエチオピアなどの少数の例外を除いては、過去の記録は口頭伝承に頼り文字史料が存在しないこと、第二に、ヨーロッパ人が16～18世紀に海岸諸地方を通じて行った奴隷貿易の結果と考えられるが、19世紀に内陸諸地方の探検や軍事征服を通じて接触したアフリカ社会において、物質文化が著しく停滞的で、太古から進歩がなかったように思われたことであろう。このようななかで、ヨーロッパ中心主義的な歴史観が固定化され、アフリカ性を否定しアフリカの劣等性・後進性という観念が広められ、また、植民地主義を正当化するために利用された。

しかし、アフリカには、古代エジプト王国と深い関係を持つ国として紀元前9世紀から紀元前4世紀に栄えたクシュ王国、紀元1世紀から7世紀に栄えたエチオピア高原の阿克苏ム王国などを挙げることができる。ヨーロッパ勢力が、大規模な奴隷貿易に乗り出す前には多くの王国が存在したし、それらの興亡はアフリカの社会が常に停滞していたとか国家のまったく無い社会であったというのは誤りである。従って、アフリカにも太古にわたり多様な歴史が存在した訳であるが、本稿の趣旨に基づき19世紀末以降のアフリカに焦点を当て「SSAの概念形成」を試みる。

産業革命を経過して帝国主義期に入ったヨーロッパ諸列強は、工業製品の市場と原料供給源を求めて、1884 - 85年のベルリン会議において地図上でアフリカを分割する方式を決定して後、ヨーロッパ各国は実際に植民地経営に着手することになった。しかし、政府が直接乗り出すにはリスクが大きいため、殆どの場合、特許会社に植民地経営権を委ねた。イギリスのイギリス南アフリカ会社、帝国東アフリカ会社、フランスの仏領西アフリカ会社、ドイツの東アフリカ会社等である。

イギリスの植民地支配方式は、本国の財政的負担をできるだけ軽くするという原則に立ち、少数の白人が多数のアフリカ人をいかに統治するかが考えら

れ、ルガード(Frederick Lugard)によりインド統治で開発された「間接統治」(Indirect rule)が採用された。すなわち、植民地における最高責任者である総督の下に行政評議会及び立法評議会が設けられ、これら評議会の議員は、初め官選による白人が全てを占めていたが、やがて民間の白人(入植者代表等)を加え、更にアフリカ人エリート層を参加させていった^{注3}。また、アフリカ人首長層を植民地行政の末端に組み入れ、アフリカ人支配を容易にしようと意図した。徐々に官選から民選議員の数を増やすと共に、アフリカ人議員の数も増やし、白人議員に対する比率が上回るような形で、植民地に独立を賦与するまでに、アフリカ人に対する近代政治に対する訓練も視野にいれていた。これにより、将来独立しても、アフリカ人首長層に政権が移譲され、独立後も友好関係が継続することを期待した。しかし、実際に民族運動を担い独立後政権の座についたのは、これら首長層ではなく、知識人層が多かった(ケニアのジョモ・ケニヤッタ、タンザニアのニエレレ等)。

フランスは、間接統治に対し、「同化政策」(Assimilation)と呼ばれる政策を採用した。骨子はフランス文化中心主義にあり、この文化を植民地にまで普及し、それによりアフリカ人を開化し、彼等をフランス文化に同化吸収していこうというものであった。従って、アフリカ人でもフランス語を完全に覚え、フランス文化を身につけたごく一部の人は、同化民と呼ばれ彼等にフランス市民権が与えられ、フランス本国議会に進出し大臣になることもできた。フランス植民地の独立は、ギニアなどの例外を除き本国との強い絆を残し独立することとなったが、この独立交渉は一部の同化民によって行われた(セネガルのサンゴール等)。フランスの植民地でも、伝統的社会制度は残され、それが利用されたのはイギリスの場合と大差はなかった。

中部アフリカに広大なコンゴ植民地を有したベルギーの統治方式は、「父権主義」(Paternalism)と呼ばれた。すなわちベルギー本国が父となり植民地は子供とみなされ、父はいつまでも子供を自らの恩情のもとにおこうとし、植民地に議会等を設けず、全て本国の植民地省で決定され、地方行政の末端までベルギー人の手によって行われた。

^{注3} 東アフリカにおいてはインド系住民の参加も認められた。

アフリカ性の否定をともなう植民地主義の支配の下にあったアフリカにも、20世紀にはいる前後から、ナショナリズム運動がおこってきた。各植民地の知識人層^{注4}によって形成され、次第に民衆を組み込み二つの世界大戦を挟み自治や独立を目指す運動へ進化していった。この運動はイギリス領で盛んに見られ、フランス領、ポルトガル領、ベルギー領等では余り盛り上がらなかったが、これは植民地支配体制の違いに関係がある。ナショナリズム運動が全大陸的規模で高揚するのは第2次世界大戦後であった。これらのナショナリズム運動は単に自決権をアフリカ人に取り戻すだけでなく、植民地主義により否定されたアフリカ性の回復を求めるという「アフリカの歴史的復権」への要求であった。

ナショナリズム運動とならんで、アフリカの解放に大きな役割を果たしたものにパン・アフリカニズム運動がある。19世紀末カリブ海諸島に生まれ、アメリカのアフリカ系人により黒人解放運動につながったパン・アフリカニズムは、ガーナのエンクルマ等に引き継がれ、アフリカの統一と解放を目指す運動へと発展し、各植民地の独立運動相互間の連帯強化に貢献した。1963年に創設されたアフリカ統一機構(OAU)はこの運動の系譜に繋がる。

ナショナリズムに対する第1次世界大戦のアフリカに与えた影響は余り大きくなかったが、第2次世界大戦がアフリカに与えた衝撃はきわめて大きかった。まず、原料供給地としてのアフリカの重要性が増大したことで植民地体制が弱退化したことに加え、植民地主義自体の正当性が失われたことであった。第2次世界大戦の集結と共にアジアに独立の時代が訪れ、ヨーロッパ諸国はアフリカの植民地に改革を導入(経済開発計画等)し植民地体制の延命を計るが、結局アフリカ諸国は独立することになった。

経済的には、植民地帝国主義はアフリカ社会を市場経済へ巻き込んだが、大部分のアフリカ人は最少限度に参加するだけであった。従って、アフリカ社会には経済面での変化があったし、それに伴って近代的資本家階級が形成され、一種の小ブルジョアジーや労働者階級がアフリカの歴史舞台に登場した。しかし都市の外では、資本主義の影響はそれほど

浸透せず、農業は大部分、小規模自作農耕民の領域であり、彼らの営みはコーヒーや木綿などの国際商品を栽培しない場合は、部分的にしか国際市況に左右されなかった。従って、植民地支配は、土地私有制のもとで農民を働かせるという資本主義社会よりも、自立小農民社会が支配的であった。従って、この自立小農民社会では利害対立は、地主对小作といった土地所有をめぐる対立ではなく、植民地当局対アフリカ人という形をとることが多かった。

1960年をピークにアフリカには次々に独立国が誕生したが、これらの国は殆どが統一性を欠いた多くのエスニック・グループが交錯するモザイク国家であった。従って、国民的統合は、アフリカ諸国に共通の課題であったが、近代的国民国家の建設の課題は単に国民的統合の推進だけではなく、近代的な政治制度、法制度の確立、近代的経済構造の構築、政府の運営能力向上、合理的思考様式や行動様式の定着化といった社会的側面の改革も必要であり、アフリカ諸国は大難事業に取り組みざるを得なかった。

8. 政治

(1) 独立後の政治体制

アフリカ諸国の政治体制は共和制をとった国が多い。1960年から80年代にかけてのアフリカの政治体制の特徴は、一党体制(多くはOne Party Democracyと呼ばれた)である。一党体制は権力集中型の政治体制であるが、アフリカにそれが多かったのは、強力な権力集中型の支配体制によらねば国民的統合を効果的に推進できないばかりか、分裂要因を抑制することができなかったからであるといえる。国家構造は、外部から押しつけられるよりも社会内から自生的に形成される場合、国民国家という国内において有機的関連をもった体制が生まれるが、アフリカにおいては、それが外国から移植されたものであった。そのことは、アフリカの独立が、民族自決という近代的原理に支えられて実現したものであったが、独立したのはヨーロッパ列強の力関係の結果生まれた植民地であって、既成の近代的民族ではなかった。「われわれの目的は、植民地主義者が全大陸を分割して作ったぶざまな加工品から真

^{注4} アフリカ人知識層の形成は、植民地統治の末端に位置したアフリカ人首長層の子弟や、キリスト教伝道団により教育を受けたアフリカ人の中から、ヨーロッパで教育を受ける機会を得た若年層の出現によるところが大きい。

のネーションを創り出すことである」というザンビア共和国初代大統領のカウンダの言葉がそのことを的確に物語っている。

一方、近代的国民国家建設の前提となる経済的独立は緊急性を要するもので、多くのアフリカ諸国は、国家による開発推進方式を採用した。これは、政府主導の権威主義的な開発政策により急速な経済発展を目指す強権的政治体制で、開発行政と一党文民体制(ケニア、タンザニア、マラウィ、ザンビア等)或いは開発行政と軍事支配体制(旧ザイールの初期、ナイジェリア、エチオピア等)の形態はアフリカの特徴となった。

一党体制とならんで、1960年以降アフリカ諸国の多くに登場したのは軍部支配体制である。それは、開発行政体制に傾斜した文民政権の挫折が独立後現われたことに原因するし、独立後軍隊は最も強い組織力を備えるに至ったことによる。このような近代的組織集団である軍隊が、文民政府の国家建設事業の挫折に直面したさいに、政治に介入することとなり、外国の介入によるものも含め頻発するクーデターはアフリカ政治の特徴となった。因にアフリカでは、北アフリカを含めれば1952年エジプトのナセルによるクーデター以降1992年までに79回のクーデターが成功している。

しかし、アフリカにおいては、一党文民政府にしる軍部支配にしる、これらの政治体制は立法、司法、行政のすべての面において能力をはるかに超えた領域へ介入することとなり、政府の腐敗・汚職が氾濫し、結局国家建設事業は実をあげることができず、民主化への道をたどることになる。

(2) アフリカの社会主義

独立期から80年代へかけてのアフリカ諸国では社会主義が広がった。植民地化され、支配・搾取されてきたアフリカ諸国が、独立後国家建設のイデオロギーとして社会主義を掲げるのはきわめて自然であった。その社会主義は、マルクス・レーニン主義を標榜する国もあったが、大部分はアフリカ社会主義を掲げた。

アフリカ社会主義の特徴は、「社会主義はアフリカにとって外来的なものではなく、植民地化される以前のアフリカの共同体社会のなかに社会主義的

伝統が存在した」^{注5}という認識に立ち、そうした社会主義的伝統を現代的に復元する形で、新たに社会主義社会を建設しようと目指すところにある。そこには、アフリカは社会主義により「社会的公正を実現しつつ発展しなければならない」が、その場合アフリカ諸国は、「ヨーロッパ近・現代の後追い」をするのではなく、アフリカ的な独自のコースに沿って発展しなければならないという主体性の主張が存在した。本当にアフリカに社会主義的伝統が存在したかどうかの議論はさておき、実際に行われた政策は、主要産業や土地の国有化、農業協同化、経済全般に対する政府の強力なコントロール、アフリカ人化の推進であり、特にアフリカ性なるものが顕著に出ていたわけではない。80年代末期までは「アフリカにおける現代は社会主義の時代である」といわれたが、結局は国家建設で実をあげることができず、社会主義は後退し、市場経済へ移行して行くのである。

アフリカ社会主義の例としては、タンザニアのニエレレによって唱えられたウジャマー社会主義、セネガルのサンゴールによるネグリチュードに基づくアフリカ社会主義、ギニアのセク・トーレによる共同体主義等が代表的である。

(3) 民主化

旧ソ連・東欧の雪崩現象的な民主化のインパクトは、アフリカ地域に大きく、90年代には、多くのアフリカ諸国では一党制や軍部支配から複数政党制への転換を実施あるいは公約するに至った。このような転換の国内的要因は、長期にわたる強権的政治体制の歪みが限界に達していたことと、開発国家的体制下における経済開発の挫折と深刻な経済危機であった。また、国際的要因としては、冷戦の終焉の比重は大きく、それに続くIMF・世銀及び諸先進国からの経済援助絡みの民主化要求であった。

しかし、民主化のプロセスでは、創設される政党は特定エスニック・グループを地盤とした政党が多く、独立以降、国民統合を掲げ一党ナショナリズムの発揚に努力を払ってきたにもかかわらず、ナショナリズムは一国内で細分化されマイクロナショナリズムとも言うべき状況も生みだすことがある。国民意識の醸成度は低く、各地で利害対立が結果としてエ

注5 J. K. Nyerere, *Freedom and Socialism*, Oxford, 1968

スニック・グループ間の抗争の形をとることが多く、アフリカ諸国は文化・社会にもかかわる問題を抱え苦悩している。更に、アフリカにおける民主化は、経済の自由化とともに進められているが、その結果都市住民や貧困層により多くの苦痛を与え、それが政治情勢の不安定化の原因となっている。独立して半世紀に満たないアフリカ諸国で、政治及び経済の2大改革を同時に推進することを要求することが、現在のアフリカ社会の不安定要因となっているという指摘もある。さらには、複数政党制に移行しても、経済的改善をともなわず、政治・社会不安が高まるならば、政治的安定と生活の安全を確保できる権威主義体制の方がましであるという声も聞かれる。

(4) 国民社会の形成

1957年ガーナ共和国を皮切りに、1960年代前半にはアフリカの多くの植民地は独立を達成した。アフリカ社会では伝統的エスニック・グループ本位の社会関係が考慮されることなくヨーロッパ人による植民地分割が行われた。逆に、植民地体制確立に際しては、伝統的エスニック・グループ本位の社会を破壊したり無視して植民地体制を作ることを得策とは考えなかった。イギリスの植民地行政では、間接統治と呼ばれる伝統的エスニック・グループ本位の社会のシステムを改変することなく植民地体制の諸システムのなかに取り組み、両者が併存的な形で機能しあう体制であった。しかし、独立はこうしたアフリカの伝統的エスニック・グループ本位の社会から近代的国民本位性社会の形成へ向かうことを意味した。そこでは、国民意識の醸成に力が注がれたが、異なる言語を話し、習慣や考え方を異にしてきた。そういう差異がありながらも、何とか互いに容認しあって共生社会を作り上げてきた多くのエスニック・グループ集団を内部に抱えつつ、且つ強力に国民的合意を結集させることはきわめて難事であった。国民社会が植民地体制社会を基礎に成立している以上、アフリカの常民にとって、国民社会はしばしば、植民地同様外在的なものとして捉えられ、自己の帰属意識も、他者を分類する規準も、伝統的エスニック・グループ本位の社会に従おうとする社会となっていた。現在の多くの独立国民社会のなかでも、多くの人々は、例えば自分がケニア人であるこ

とよりは、自分がキクユである、マサイであるという意識が、心のなかで優先していることが読み取れる。例えば、2つの国に分断されたタンザニアに住むマサイとケニアに住むマサイにとって、マサイは同集団であり、二つの別の国民であることは二の次である。しかし、対外的にはエスニック・グループを超越してアフリカ人として認識する複合的アイデンティティも持ち合わせている。

植民地時代以降、行政や経済活動の拠点としての都市社会が発展し、都市化はアフリカにおいて、最もドミナントな社会変化となり、国民社会の形成は、多くのエスニック・グループが混在する都市で萌芽した。しかし、個々のエスニック・グループ集団のメンバー達は、都市社会においても、協同し、互いに助け合い、くつろぎのために集まり、明確な下位集団として、色々の社会的機能を果たしている。例えば、ナイロビのスラムには遠く離れたスーダンのヌビア人の集団も存在し、相互扶助と情報交換の場として同一エスニック・グループの人々の拠り所となっている。

過去のヨーロッパを中心とした歴史的経験からすると、近代的な民族、国民の形成にはかなりの時間が必要とされた。換言すれば、「一定の領土的基礎、文化的同一性、歴史的、政治的経験の共同性」等に基づき形成された人間集団が、発展して近代的民族ないし近代的国民の段階に達するには、何世紀にもわたる「成熟期間」が必要とされる。しかし、現代のアフリカ諸国には、「複数エスニック・グループの存在するモザイク国家」の段階から「近代的な民族国家ないし国民国家」の段階へと自然に成熟する時間的余裕はなかった。独立以来、アフリカ諸国は、急速な成熟の道を求めて試行錯誤を続けてきたが、アフリカ諸国のネイション・ビルディングの試行錯誤は、21世紀にまで持ち越される歴史的難事業なのである。

アフリカは、このように中央集権国家や首長不在の長老制社会等多様な伝統的政治構造を進化させてきた。しかし植民地主義によって創り出された国々の大半は、複数の伝統的社会を内包することとなり、これらの社会が各々独自の政治的伝統、神話、象徴を重んじていた。これは、近代的国家制度を設立するのに単一の伝統的モデルに頼れないという意味で、国家建設を複雑なものとした。ある共同体の

土着の政治制度や伝統を採用すると政府が決定することは、排除されたグループへの実質上の宣戦布告となる。このことは特に教育の教授言語の選択等に顕著に現われており、一国内に複数言語を認めざるを得ず教育の普及を複雑なものとしている。

(5) 官僚制

1) 歴史的背景

植民地前のアフリカは、種々のエスニックグループの政治体制が存在し、征服により覇権を築いた王国や、単一エスニックグループによる小王国や首長領、無頭的なクラン集団からなっていた。王国の政府には階級制度が設けられていたが、王国でも首長領でも多くの場合、統治機構は代議制や村会のような形態によるコンセンサスと広範囲の住民の参加により機能していた。大きな特徴は、統治システムに支配者の互選や排除のシステムが存在したことである。支配者は自薦ではなく、特定の組織により選ばれ、長老会議のような機関により承認される形態が多かった。従って、支配者が責務を果たせない場合には、追放、交代等地位から排斥されることとなった。また、権力の濫用を防ぐために、年齢階層の中で統治権を分配する制度や任期制が採用され、支配者の周りに政治的助言者を設けるなどしていた。多くの支配者は、このような制度の中で儀礼と政治の権力行使が行われていた。

この枠組みは、総意に基づくことを根拠にした倫理観で縛られている。従って、重要な事項を決定する過程においては、支配者は、まず、長老会議の如き組織に相談し、どんなに時間がかかっても満場一致を求めた。多数決やゼロサムゲームは総意による意思決定の過程では容認されない選択肢であった。従って、成人によって構成される集団メンバーは皆何らかの形で参加が認められ、統治のシステムから疎外されるということは通常なかったし、疎外・追放は最終の制裁であった。

経済面では、伝統的支配者の評価基準は、如何に従属者に福祉を供与し保証するかという点にあり、この点に関して、独立後のアフリカの支配者と大きく相違するところである。時には、伝統社会において、支配者は自然災害の責さえもも負わされることがあった。仮に、支配者が富を築くと、その社会での富の再分が期待され、再分が、手段として富の共有

を保証していた。

このような伝統的アフリカ社会には封建制度が存在しなかったか、存在したとしても、それは家産制的支配体制に近いものであったといえる。封建制度が存在し、権力集中が進行していたら、地方的市場圏の形成、交換経済の発展、都市の成立がもっと出現していたはずであり、そこでは、官僚制が重要な役割を果たしたはずである。アフリカにおける封建制度の欠落が、現代アフリカの官僚制度の弱体化と密接に関連があるということもできる。

このような伝統社会の統治機構は、植民地政府の創出した新しい統治制度に替わった。この制度は、伝統社会には見られなかった制度で、極端な見方をすれば、全ては本国へ通じるということで、アフリカ人に配慮が払われておらず、アフリカ人支配に関する統治権力の抑制と均衡の機能も欠如していた。植民地の統治方法は英、仏、ベルギー等により異なったが、いずれも中央集権的で、関心は、法治と徴税にあり、アフリカ人へのサービスはほとんど放置されていた。

独立後、アフリカ諸国は、伝統的社会制度の上で作られた近代的な統治制度を受け継いだ。そこでは、植民地政府に欠如していた特徴(権力の抑制の機能)がないという部分をそのまま受け継いでいた。従って、行政も、国民に対する責任と透明性の欠落した絶対的権力を行使し、その結果中央集権が一層強い形態となったといえる。

2) 官僚の私的支配と国家機構に依存するブルジョア形成

アフリカ諸国の官僚制度は一律に論じられないが、多くの場合は、植民地統治の厳しい中央集権の官僚制度を引き継いだものであった。そのため、中央 - 州又は県 - 郡、市町村のトップは政治的任命により、治安を第一の任務とする内務官僚であった。各々の行政レベルに各省の官僚が配置されたが、植民地の官僚と同じように常民を監督するという振る舞いをし、トップダウンの開発計画の実施に専念するだけで、能力的に未熟であったにもかかわらず官尊民卑は助長され、中央集権制の確立にも拍車がかかり、官僚制は十分機能しなかったといえる。

更に、独立と共に、国家機構は政治家や官僚の個人的な出世の道具として利用され、官僚制は、経済

政策を打ち出しただけでなく、その中心的受益者となった。即ち、高級官僚は政治家や実業家と並んで新しい経済的チャンスを利用するようになった。同時に政府の経済分野への進出の増大と共に、官僚の活動余地は拡大し、政治権力の内側にいるものは、資産保有者となった。その結果、政治家にも当てはまるが、官僚は国家機構に依存するブルジョア層を形成することとなった。

独立後のアフリカでは、ブルジョアやプロレタリアート形成が萌芽期であり、政治的組織化の原理は文化共有性(Ethnicity)が政治的に階級概念より顕著であり、エスニック・グループ的な意識が階級と同程度に政治的動員の基盤となっていた。従って、政府の資産の配分(公務員採用、公共事業、政府融資、許認可事業等)は、それに関わる政治家と官僚がエスニック・グループ主義を仲介にして仕事をするようになった。このような事態は、単一エスニック・グループ或いは特定のエスニック・グループ連合が国家機構の利益を支配することになるし、国家利益を利用しエスニック・グループ間の分断統治も可能になる。政治家は官僚も巻き込み、公式にはエスニック・グループ偏重主義(tribalism)を非難し、学校教育では愛国心の発揚させ、国家の分裂要因を抑えるという主張で一党独裁を正当化し、裏では、対立エスニック・グループの分断とエスニック・グループ的支持基盤の強化をすることにより、政治家と官僚は私的権力を拡大・確保することになった。更に、私的権力の拡大には、フランスやアメリカの旧ザイールのモブツ政権擁護に代表されるように、外的支援を得て一層拍車がかかったケースも認められる。

このように、アフリカでは独立と共に、制度として固まっていない官僚組織規範は、独裁的な政治的圧力の前に早々と屈したのである。アフリカの統治の道徳的基盤は「植民地主義者の主人達を追い払うことに成功して、勝利者側は、戦利品を分けるために後退した。」と言われる所以である。戦利品の主なものは、官僚制度への就職であり、採用や昇進の際に、エスニック・グループや派閥への所属が実務能力よりも重要となり、公務執行の際に、縁故者へのひいきや汚職が、官僚の不偏不党主義に取って代わった。「部族主義」や「縁故主義」の横行する所以である。多くの有能な官僚は、このような潮流に抗

うけれども、彼らの抵抗は困難なもので、独立時制定された憲法は空文化することが多く、憲法が政治的支配者の権力に課す制限に、彼らはさすがにできないのである。従って、官僚機構内での意思決定は上や周りの顔を伺わねばならなくなり、保身策として問題を先送りをするという機能の低下をもたらした。もっと根深い問題は、国家機構に統一性と規律を押し付けるだけの、道徳に裏打ちされた力と自立性を有する統治エリートの不在である。結果として、行政制度は、官僚制の特色を犠牲にして、私的支配となり職権濫用に歯止めがかけられなくなるのである。

このような環境は、官僚組織を麻痺させ、行政は権力者の強制力の行使か特定の関係(友人、血縁、文化共有性等)や物質的報酬に頼らざるを得なくなるのであり、社会主義或いは非社会主義等イデオロギーに関係なくアフリカの官僚機構の特徴となっていた。

一方、歴史を振り返ると、アフリカの伝統的社会には、権力者がそれを行使し他者に便益を賦与したさいには、それなりの報酬を受けることが慣習化していたことが、奴隷商人や探検家の記録から読むことができる。従って、この伝統的慣習が近代的官僚機構で濫用されていると理解することもできるのである。

3) 未熟の官僚組織化

マックス・ウェーバーによれば、官僚制のみが、近代的資本主義の必要とする「能率的・専門的・合理的な行政」を提供できるとしている。それによれば、官僚組織は以下の特徴を有する理念型として概念化できる。

- (a) 一定の法的管轄を一つひとつの公職のために規定すること。
- (b) それらの公職を上下関係に沿って組織すること。
- (c) 技能的有能さと訓練の程度を規準に職員を採用し、昇進させること。
- (d) 公職にあるものの私的な事柄や事業と公職を切り離すこと。
- (e) 公職への採用は、専任で常任の職として取り扱うこと。

アフリカの行政組織の大半は、この範疇から余りかけ離れているので、官僚制という言葉当てはめることは、現在でも尚早の観がある。ヨーロッパでは、家父長的・世襲的行政から官僚制への移行に2 - 3世紀を費やした。しかし、アフリカの官僚制は、19世紀終りから20世紀初頭に、非アフリカ人の後ろ楯により確立された。大半の植民地では、第2次世界大戦後の非植民地化の時期まで、ヨーロッパ人が官僚組織の上層部を占めていた。アフリカ人は、主として事務や単純作業職種や、様々な形態の地方政府の運営に押しやられていた。しかも、これらの地方政府は権限が限定されており、いずれにせよ、中央政府の現場担当官の監督の下で働いていた。英領植民地では、これは県長官(District Officer)と呼ばれた。英領での間接支配は、アフリカ人の伝統的支配者に実質のある権威を委ねることはなく、実際には、西欧的教育を受け文化的に同化したアフリカ人のみが、植民地官僚組織の技術職や行政職に就くことができた。独立後のアフリカ諸国はこの植民地の中央集権的官僚体制を受け継ぎ、独裁的政治体制の進行とともに、更に中央集権は強化されてきた。

何故、アフリカの伝統的組織形態が近代的官僚制度に適応できなかったのか。集団の団結という伝統規範は、延長されて、血縁集団ではなく国民全体のための制度に、不偏不党という価値観を含ませることができたはずである。重要なことは、勿論その様な適応を行う時間がなかったことである。1950年から1960年代にかけて急速に進められたアフリカ人登用政策は、アフリカ人を上級官僚に押し上げた。このような状況で、アフリカ人で官僚に登用されたのは、多くの場合初・中等教育の教職員であった。その後、アフリカ人官僚が育成されなかった原因としては、官僚が政治的に任命・登用されたり、省庁間を移動しながら昇進・昇格するので、テクノクラートが育たなかったことが考えられる。一部、コートジボアールのウフェ=ポアニやマラウイのバングのような少数の指導者のみが、白人官吏を性急に昇進させたアフリカ人とすげ替えようという圧力に抵抗することができた。

経済発展との関係で、アフリカ諸国の官僚の役割を見ると、植民地時代の官僚は、徴税と治安機能の

維持を目的としたが、独立国家には、経済的自立を既存の国際的分業体制のなかで達成するという課題を抱え、国家予算の膨張と官僚の肥大が始まったといえる。

大内による分析^{注6}を参考にアフリカ諸国の経済発展に果たせなかった官僚の役割を見てみると、次の3点が指摘できる。

(a) 混合経済体制化の公企業

独立以降、アフリカ諸国では、公企業を通し経済発展を推進したが、通常は未経験の官僚が公企業の経営者として任命され、公企業の経営不振が多く見られ、現在それらの民営化が進められている。

(b) 経済発展段階に照応した役割

アフリカの官僚は、独立後の経済建設期及び経済発展が緊急とされた時期の官僚、及び経済発展促進者としての官僚の多岐にわたる機能が要求されたが、未熟な官僚が多く当初の機能を果たせなかった。例えば、タンザニアの60 - 70年代には大学新卒が、直ちに公営企業の経営陣に任命されたし、官僚機構のトップの地位についていた。

(c) 経済発展の阻害要因

アフリカ諸国の国家歳出中、人件費への支出が7 - 8割を超える国が非常に多く、官僚が金食い虫となっている。又、多くのアフリカ諸国では、官僚機構が最大の雇用主であり人的コネにより実際に必要以上の人間が雇用されることが非常に多い。例えば、技術協力における相手国の不適切な人員の配置や財政負担の不足は、官僚機構の放漫性が大きく影響している。

階級の上下にかかわらず、その職権と地位を濫用し不当に私的利益を肥やす行為が多発し、単に汚職・腐敗だけでなく公金横領、公金の不適切な流用、公的資産の処分等国庫に莫大な損害をもたらしている。

官僚制の特徴の一つは形式主義であり、この発現形態の一つが書類作成であるが、書類をやたらに内部資料や秘密扱いにし国民に公開したがるな

注6 大内穂及び下山瑛二編：開発途上国の官僚制と経済発展，アジア経済研究所，1985

い。官僚の形式主義が、アフリカでの経済協力の円滑な実施を阻害している場合が多い。

社会主義、資本主義を問わず国家の経済過程への介入が一般化しており、統制・規制措置の運用に当たる役人が過大な権限を有し、本来の意図から外れて権限を濫用し、時には権限の濫用により組織を党派的利益のために強化している。例えば、ケニアのゴールデンバーグ事件^{注7}は、このような官僚が政治家の圧力に屈し党派利益のために職権を濫用した典型である。

所得配分が公正になされないときにも、官僚が政治家とともに、格差是正を求める勢力に対し治安問題にすり替え、対策として警察官等の増員や装備の強化のための国家支出を増大させている。

(6) 非同盟とアフリカ統一機構

独立以来、アフリカ諸国及び諸人民は、大陸的パックス・アフリカーナの追及を目指して努力を重ねてきた。アリ・マズルイはパックス・アフリカーナについて「それは、アフリカの平和はアフリカ人自身の努力によって確保されるべきだと主張するものであって、アフリカ主導の平和を他者に強制しようとするものではない」という趣旨のことを述べている。その意味で、覇権主義的になかったパックス・ロマーナやパックス・ブリタニカ等と異質のものである。

パックス・アフリカーナは長い間、主としてパン・アフリカニズム運動によって追及されてきた。19世紀末カリブ海地域やアメリカのアフリカ系人によって生み出されたパン・アフリカニズム運動は変遷を経、1945年のマンチェスター会議を契機とし、クワメ・エンクルマがその運動の指導権を握り、アフリカ大陸へ導入すると共に、アフリカ独立と統一の具体的な目標とする大陸的規模のアフリカ解放運動へと脱皮させ、更に1950年代末から60年代初期には、アフリカ合衆国創設の呼びかけさえ行われた。この合衆国構想は余りに理想主義的であったため実現せず、パン・アフリカニズム運動は、独立アフリカ諸国の「緩やかな連帯」を制度の形に具体化

し、パックス・アフリカーナの追及・確保する方向へ転換した。

1963年5月のアディスアベバで開かれた、アフリカ諸国首脳会議で創設されたアフリカ統一機構(Organization of African Unity :OAU)は、独立アフリカ諸国の「緩やかな連帯」を基調とした、パックス・アフリカーナ追及のための最も有力な大陸的規模の国際機構となった。又、OAU憲章の諸原則として、アジア・アフリカ連帯のもとに1955年4月インドネシア・バンドンで開かれたアジア・アフリカ会議で採択されたバンドン10原則を踏襲するとともに、「あらゆるブロックに関して非同盟政策をとるとの確約」を挙げた。

9. 経済

政治的独立を果たしたアフリカ諸国は経済的自立を目指したが、それは決して容易な道程ではなかった。植民地時代からのモノカルチャー経済から脱し、多くの国で工業化が試みられたが、殆どは十分な成果を挙げられなかった。それでも1970年代までは、人口増加率を上回る経済成長率を維持できたが、1980年代に入ると経済成長はマイナスに転じ、深刻な経済危機に陥る国が増加し、世銀・IMFの要求する経済改革を実施せざるを得なくなり、現在に至っている。

(1) モノカルチャー型経済

ヨーロッパ列強のアフリカ支配の目的は、市場の確保と安価な原料供給地の獲得であり、それらは大きく農業と工業原料に分けられ、最大限の搾取を目的として、占有地の資源・社会の発展段階・経済条件の相違を考慮した戦術を採用した。それらは、中央集権的な権威が存在せず、資源の豊富な地域では、アフリカ人の土地を全面的に没収し、特許会社の運営に任せる方法(南アフリカやベルギー領コンゴ)、表面的には伝統社会の崩壊が目立たず、族長の支配権が広範囲にわたっている場合には、土地は従来からの共同体の所有に委ねられ、アフリカ人小農の生産物を購入し、市場を独占する方法(英領西アフリカ、仏領西アフリカ)、及びこれらの中に位置する地域では白人入植者のプランテーションと

^{注7} 1992年の総選挙に絡む、大蔵省、ケニア中央銀行及びアジア系宝石商を巻き込んだ、貴金属架空輸出に対する不正輸出見返り資金に絡む汚職事件。

アフリカ人小農の共存する形態であった(英領東或いは南部アフリカ)。

農業原料では、19世紀末よりヨーロッパ諸国の石鹼、機械油、マーガリン、チョコレート、タイヤ用ゴム等の需要が急増し、それに対応するための原料供給地としてアフリカは注目され、農産物のモノカルチャー経済が導入された。パーム油、落花生、綿、ココア、ゴム、コーヒー等がモノカルチャーの主要品目で、これらはヨーロッパ人によるプランテーション方式かアフリカ人の小農により生産され、産物の流通部門はヨーロッパ人により独占された。

アフリカをめぐる国際紛争の原因の一つは鉱物資源の利権問題である。「探検時代」に地質調査が実施され、アフリカに豊富な鉱物資源が存在することは推定されていた。19世紀末より特許会社による鉱山開発が始まり、コンゴや南ローデシア(現在のジンバブエ)では、アフリカ人労働者を低賃金で過酷な状況で働かせた。

このような搾取の方法は、各国植民地政府が納税(人頭税や小屋税)を強制したために換金作物を作るか、農業や鉱山労働者としてヨーロッパ人の下で働かねばならなくなり、急速に発達した。

しかし、このような植民地型経済は、独立後のアフリカ諸国の経済発展に大きな弊害を残した。まず、アフリカからの農産物や鉱産物輸出の経済余剰は、現地に蓄積されず、宗主国等へ流れる体制になっていたこと、輸出用換金作物の生産が自給用食糧作物生産を圧迫したこと、交通や通信等インフラが、農産物や鉱産物の輸出に便利のように整備されており、国家統合を困難にしたこと及び宗主国等から廉価な綿製品や工業製品が輸入されていたため、手工業が著しく遅れアフリカ人職人が育成されてなかったことである。

モノカルチャー型経済、鉱山開発、鉄道その他のインフラの建設に代表される植民地型経済が浸透し、アフリカ社会に種々の影響を与え社会的変容をもたらした。農村では、現金収入を求めて白人農場や鉱山に流出し、農民のプロレタリア化が起こった。又、工業の発展した地域や鉄道の駅周辺では都市化も進んだ。しかし、都市住民は、都市出稼ぎ民で都市と母村を循環する特質を有し今日まで続いている。他方アフリカ人のなかから、将来のブルジョアジーも出現した。このアフリカ人小ブルジョア

ジーは独立への過程で重要な役割を果たし、独立後の政権を権力基盤とし、一党体制による国家建設の主役となった例も多い。

(2) 経済政策

第2次世界大戦後、ヨーロッパ諸国は、植民地開発のための国内法や制度を整備し、そこでは植民地開発は公共投資計画の一環として位置付けられた。これは独立後のアフリカ諸国に引き継がれ、より経済成長指向の強い開発計画となった。この開発計画の特徴は、政府や官僚の主導する「上からの開発」で、政府の経済開発に対する介入や管理が既成事実化したことと、「援助」に依存した経済開発の道筋が敷かれたことである。

独立後のアフリカ諸国は、近代的国民国家形成を1世代以内に達成することに努めなければならず、大多数のアフリカ諸国は「国家による開発」という強権的政治体制を採用したことは上述のとおりである。例えば、ガーナやタンザニアに見られた社会主義的一党体制、ケニアにみられる資本主義的一党体制、スーダン等多くの軍事政権が存在した。しかし、社会主義であろうが資本主義であろうが、いずれも混合経済であり、資本主義でも、国家資本主義の形態を辿るという政府の大幅な介入が行われたのはアフリカの経済政策の特徴である。このような、国家による開発体制は、長期的には財政赤字増大と腐敗・汚職の温床となり、少なくともアフリカでは殆ど国民的統合を含む経済開発は実績を残すことができず、90年代の市場経済化及び民主化の時代に入り、姿を消しつつある。

(3) 経済政策の失敗

多くの諸国が限られた予算のなかから多額の資金を投入して輸入代替工業化政策を試みたが、その成果は投資額に全く見合わない水準のものでしかなく、特に工業製品の輸入を減らすという本来の目的は、代わりに機械や原材料の輸入が増加したのみで、輸入依存度の低下には全く貢献しなかった。又、アフリカ諸国では、民間資本が未成熟で、外国からの投資も各国の期待を大きく下回るものであったため、工業化の際に多くの国営企業や公社が設立される結果となったが、その経営はまずまずで、汚職も少なくなると、赤字を生み出すお荷物的存在となった。

工業化の失敗と共に、農業政策も失敗した。

開発計画の冒頭にはまず農業部門や農村開発の重視を掲げたが、実態はその逆で、工業化のために多額の資金を農業部門から吸い上げることになるが、典型的には輸出作物を政府公社が独占的に農民から安く買い上げ、国際価格との利ざやを稼ぐという形で行われた。このことは農業部門に過度の課税が行われたこととなり、農民の生産意欲は低下し、生産と輸出が減少することとなった。

国際収支では、自国通貨を実勢より過剰に評価し、輸出が伸び悩む一方輸入が増加し貿易赤字は拡大した。これに対し、通貨の切り下げを行わず、輸入制限や外貨割り当てを制限することで輸入抑制をはかり、通貨の実勢レートと公定レートの乖離が大きくなり闇レートがはびこる結果となった。更に、政府部門が肥大し、国営企業や公社が赤字をもたらす、増大する政府財政赤字がインフレを招いたが、インフレ率を反映した為替レートを採用しなかった。

このような経済政策の多くの失敗が経済危機を招いたといえるが、その他、主要輸出産品の国際価格の下落や石油価格の高騰による交易条件の悪化、内戦、天候不順等外的要因も経済の悪化要因となり、これら内外の要因が複雑に絡まって経済危機が生じたといえる。

1) 第1次産業からの税収の商工業への投資(農村から都市への資源移動)

アフリカ諸国の経済開発政策の最大の特徴は、都市部を優遇し地方や農村を冷遇してきた点にあると指摘されている。アフリカの政策に共通するのは、農業を犠牲にし工業を保護する性格であり、公務員や工場労働者等都市住民が利益を受ける一方、農民がその費用を負担する構造ができた。これは、独立当初の開発政策が、農業部門から資源を移転し工業化を進めることを前提と考えたことによる。この資源の移転は、農村からの人口流出も含まれ、農村部における労働力不足にも繋がった。

2) 交易条件の下落と輸出品の購買力の低下

アフリカ諸国の先進工業国との経済的關係は、貿易、援助及び投資の3本柱から成っている。しかし、

過去20数年間にこれら3本柱はすべて低下・減少しアフリカの経済は悪化した。それらのうち最悪の要因は交易条件である。アフリカの伝統的輸出品は価格及び量的に減少し、輸入は価格及び量的に増大した。伝統的に輸出の5割以上は西欧工業国へ出され、それらの地域からの輸入が約8割を占めてきた。1994年の総輸出額は896億ドルで貿易収支は105億ドルの赤字となっている^{注8}。アフリカ諸国の主要輸出品は、1ないしは2種類の農作物或いは鉱産物が典型であり、このような一次産品輸出の収入が総収入の80%を占めている国が多く、この状況は60年代と同じである。しかし、一次産品の輸出価格は一様でなく、例えば、1986年以降農産物でもココア、茶、タバコ等の価格は上昇したがコーヒー、砂糖、サイザル等の輸出価格は据え置きか下落した。産油国を除き、アフリカ諸国の交易条件は70年から80年にかけて低下したが、88年には70年初頭の60%に回復した。

3) 農業生産性低下

アフリカにおける農業の重要性は、第1に農業がアフリカの最大の産業であるということである。国民の圧倒的多数が農村に居住し、生計の大部分を農業から得ている。国内総生産に占める農業の割合は、1992年では35%、輸出の40%、労働力構成においても農業部門の割合は75%以上が一般的である。第2には、アフリカ人自身の食糧を直接生産する産業としての重要性である。

80年代末期までのアフリカ諸国の農業開発政策は大別して、より社会主義的なアプローチと市場経済を重視した方法に分けられる。しかし、市場経済を重視した開発政策でも、アフリカでは、国家の役割が大きく、開発政策は程度の差こそあれ社会主義的性格が認められた。

アフリカの農業生産の不振は、1980年代中葉の旱魃と食糧危機が世界的に注目を集めて以来問題になっている。しかし、アフリカの農業生産不振が天候要因のみによるのではない。

4) 産業施設の稼働率低下

産業施設の稼働率の低下は、外貨不足だけが理由でない。投入財の輸入品依存度が高く、又、生産能

注8 Africa : South of the Sahara 1997, Europa Publications, 1997

力が輸入能力を上回るケースが多く、製品の市場が小さすぎた。農産物加工業の場合では、原料調達計画の失敗、農民への適切な買い上げ価格の不在、作物の不作等が、生産稼働率低下の原因となった。更に、多くの国では、経済インフラ例えば、不安定な電力供給、粗末な輸送網等が稼働率を低下させた。

このような状況にもかかわらず、政府の工業化政策は保護主義を採用し、投資を継続し財政赤字を増大させることになったといえる。例えば、タンザニアの肥料製造や紡績は典型的な失敗例といえる。

5) 工業開発政策

アフリカ諸国は、低開発及び経済的従属からの解放を目指し、1980年から90年の10年間を「アフリカにおける工業開発の10年」と定めた。植民地時代に形成されたモノカルチャー型経済構造と過度に外部指向的な経済構造を変革し、産業間で均衡のとれた自立的な国民経済を創出し、長期的且つ持続的発展を実現するには、工業、とりわけ製造業の発展が不可欠であるとした。ラゴス行動計画による長期的展望では、工業の役割として、住民の基本的ニーズの充足、現地資源の利用、雇用創出、他産業発展のための基盤提供、技術進歩促進の基盤造り、社会の近代化を掲げ、今後のアフリカの開発方向を提示した。しかし、ラゴス行動計画は外部資金を含めた政府資金の用途に強い影響力を及ぼすようになり、世銀・IMFの構造調整計画の実施により形骸化した。

今日までアフリカの工業発展は、総じて見るべき進展を示していない。アフリカの工業化を阻む原因として、まず市場の狭隘性が揚げられる。これを克服するために共同市場或いは経済統合の試みがなされてきたが、解体したり、存在しても十分機能してこなかった。第二には、輸送費が高く、工業プロジェクト投資コストが割高となることである。第三は、労働者の賃金水準が高く、労働生産性が低いため労働集約的工業の振興が難しく、資本集約的技術を採用する傾向が強い。第四に、アフリカの工業化が外国の資本と技術に過度に依存していることであった。

6) 国際収支の赤字、債務の増大

1960年の対外債務総額は30億ドル以下であったが、1980年代に対外債務は急増し1994年には、2千100億ドルを超え、これは総輸出額の254.5%であり、GDPの82.8%であった^{注9}。このような状況で民間銀行からの借り入れも困難になり、資金源は2国間ODA贈与か世銀・IMF等国際開発金融機関の信用供与と融資だけとなった。しかし、これらの機関は資金供与に際し、当該国の財政のみならず開発政策に注文をつけ、これが一般に「コンディショナリティ」と称される世銀・IMFによる条件付けである。

7) 所得格差の増大

多くのアフリカ諸国においてきわめて顕著な不平等が存在している。大体、社会の上層(通常国民の上位20%)が国民総所得の60%あるいはそれ以上を占めている。この傾向を抑えるための平等化政策はタンザニア等で見られたが、増産意欲を失うなど大きな経済的損失をともなった。

アフリカにおいて、農村部と都市部の所得格差も大きく、公共部門、商・工業等雇用創出や高収入の機会は都市部に偏っている。この結果、農村から都市への急速な人口移動が起こるが、都市部がこの人口を吸収できる状況ではなく、都市のスラム化が起こり、都市での所得格差も社会問題となっている。

8) 貧困の増大

現在アフリカは、世界中で最も深刻な貧困に直面している。1995年には、世界の最貧国30ヶ国中22ヶ国がアフリカの諸国であった。過去30年近くにわたり、莫大な努力がアフリカの開発に向けられてきたが、基本的な社会・経済指標(表-1参照)は世界のどの地域よりもアフリカに開発援助が必要とされていることを示している。

貧困はSSAの社会問題である。全体として、住民の40-60%は貧困層に区分され、この比率は当分低下する見通しはない。平均寿命、幼児死亡率等は世界で最低レベルにあり、1980年代まで著しい発展を遂げた教育と厚生面も、現在ではその質・量的下降をたどっている。

アフリカの一人当りのGNPの年平均成長率は、1965-73年間では2.9%増であったが、第1次石油

注9 前掲5

危機後の1973年 - 80年間にはわずか0.1%増、第2次石油危機後の1980 - 87年間では停滞する生産水準と上昇する人口増加率を反映して逆に2.8%減を記録した^{注10}。

対アフリカ援助に関しては、無数の課題が存在するが、アフリカの特徴的な課題は以下のようにまとめられる。

- (1) HIV/AIDS 感染率は世界最高であり、多くのアフリカ諸国で増加している。
- (2) 天水農業は気候に左右され、生産が不安定であり、農業インフラも十分整備されていない。
- (3) 食糧自給達成への課題が残っている。

- (4) 人口密度が低く且つ広大な大陸であるため、インフラへの投資効果が低い。
- (5) 独立後未だ第1世代が指導層に強い影響力を及ぼしているが、ネーションビルディングの失敗に直面して意気消沈している。
- (6) 地域・エスニック紛争等政治的不安定要因を抱えている。
- (7) かなりの国が経済力に比較して大きな軍事力を維持しているが、軍縮の必要性がある。
- (8) 国際経済の変動に影響を受けやすい。
- (9) 増え続ける債務の重圧が持続的発展の可能性を低下させている。

表 - 1 社会・経済指標の比較

社会・経済的指標	アフリカ	ラテン・アメリカ	アジア
1. 一人当り GDP(\$)	520	2950	620
2. 平均寿命(年)	52	69	65
3. 幼児死亡率(千人当り)	93	43	55
4. 子供死亡率(千人当り)	172	52	86
5. 成人識字率(%)	50	85	64
6. 初等教育就学率(%)	67	106	108
7. 中等教育就学率(%)	18	45	47
8. 出産率	6.2	3	3.1
9. 人口増加率(%)	2.9	2	1.7

出典：The World Development Report, 世界銀行, 1995

(4) 構造調整

政治的独立を達成したアフリカ諸国が次に目指したのは経済的自立であったが、その道のりは平坦なものではなかった。植民地時代から引き継いだモノカルチャー経済からの脱却を目指して、多くの国では工業化が試みられた。前述のごとく殆どは不十分な成果しか挙げることが出来ず、工業化に成功し目覚ましい経済成長を遂げつつある東アジア諸国との格差は、次第に明らかになった。それでも1970年代までは殆どの国で人口増加率を上回る経済成長率を何とか維持できたが、80年代に入るとマイナス成長を記録するなど、深刻な経済危機に見舞われる諸国が急増した。

その直接の引き金になったのは、2次にわたる石油ショックで原材料等の需要構造が変わり、その後の世界的不況により、主要輸出品品であった農産物

や鉱産物の国際価格が下落し、輸出収入が激減したことである。国際収支が極端に悪化したアフリカ諸国は、IMF(国際通貨基金)や世銀からの融資や先進諸国からの援助に頼らざるを得なくなった。そして、これらの援助に頼ることは、従来の経済政策を大きく転換し、「構造調整」と呼ばれる経済改革を実施することを意味した。

本来 IMF は一時的に国際収支危機に陥った諸国に対し、その赤字を埋め合わせるための短期の融資を行ない、一方世銀は発展途上国に対して中・長期的な開発資金を貸し付けることを目的としており、いずれの場合も融資を受ける国の政府が一定の政策を実施することが条件になっている。しかし、80年代に入ると、こうした IMF・世銀の従来の役割分担や融資の枠組みでは対処することが困難な状況になった。その一つがラテンアメリカの対外重債務の

注10 前掲5

問題であり、もう一つがアフリカの経済危機であった。アフリカに対しては、経済危機の生じた原因究明に焦点が当てられ、81年に発表された世銀のバーク報告書が一つの解答を与え、以後IMF・世銀の対応の基調となった。バーク報告書では、アフリカ諸国の開発の失敗とその結果生じた経済危機の原因は、交易条件の悪化という外部的要因ではなく、アフリカ諸国の開発政策や経済政策の失敗にあるとした。そして、IMF・世銀の側でアフリカ諸国の政策失敗を厳しく追及する姿勢ができ、構造調整は急速にアフリカ諸国に取り入れられることとなった。しかし、経済構造調整は、1980年代アフリカ諸国が経済政策を決定できず、自立的な経済を失いつつあるということであり、各々の国の経済計画が有名無実になり、すべて構造調整の枠内でしか実現できなくなったことである。構造調整の内容は、経済の安定化政策と経済危機をもたらした根本原因を取り除くことの大きく2つになるが、現在アフリカで行われている構造調整はこの2つを含んでいる。安定化政策とは、経済危機では需要が供給を上回っているのだから、需要の抑制が供給の増加が考えられるが、対症療法としては、経済を引き締め、総需要を抑制して均衡を計ることになる。具体的には、国内的には増税や財政支出の削減、公定歩合の引き上げ、対外的には、為替レートの切り下げ国際収支の改善を計るのが典型である。構造的制約要因を取り除くためには、生産の増加を中・長期的に計るため、様々な分野の政策改革が取られる。例えば、農業分野では、生産者価格引き上げ、農業インフラ整備、農業投入の効率的供給等が必要になる。社会サービスの充実も人的資源を開発することで、長期的には様々な分野での生産性の向上に繋がる。しかし、いずれも一朝一夕に解決できる性格のものではなく、長期的取り組みを必要とする。

しかし、構造調整は時間と共に、負の影響が表面化し、いくつかの変更が加えられた。特に、社会的弱者の救済には、「調整の社会的費用緩和のための行動計画」がガーナで導入され、その後類似の計画は「社会行動計画(SPA)」の名称で他の諸国で取り入れられた。また90年代にはいと、アフリカ諸国の行政能力や政治体制も問われるようになり、政治改革が援助供与の条件に加えられるようになり、この課題は「良い統治(Good Governance)」と呼ばれた。

(5) 海外投資の限界

中国や東南アジアの経済発展が1970、80年代以降の大量の外資特に直接投資の流入と強く関連していることは常識化している。では、アフリカ諸国に大量の投資が行われる日が来るかということ、悲観的にならざるを得ない。その理由は、まず、アフリカには、業種にもよるが、規模の経済を享受しうる国内市場を持つ国がほとんど存在しない。従って、余程の保護措置が講じられない限り、輸入代替産業の成立は難しいが、これまでこの地域では、保護措置は多くの場合政府の腐敗をもたらすだけであった。第2にコストの面から見ても、労賃と生産性、輸送コスト等決して安いといえない点である。この点は、インフラ整備や教育の充実により時間をかければ改善は可能であろう。また、この地域に豊富な資源をベースとする産業を考えれば、国際競争力を持ちうるであろう。しかし、投資を受け入れようとする国の努力が必要である。第3には、投資環境の良否である。政治的安定、適切なマクロ経済政策の実施、外資に対する公平な政策、ハードインフラと共に法整備等ソフトインフラが整備されていることなどである。アフリカではこの投資環境が極めて悪いし、また、外資流入が国内経済を外国人に支配されることに対する危機感も投資環境改善の障害となっている。実際、経済自由化後の東アフリカ諸国への南アフリカ資本の流入やアジア系投資家の活動に対する危惧の念は各所で見られる。

(6) 経済共同体

独立後、アフリカ諸国は徐々に諸地域で地域機構を設立し、活動を進めた。1980年のラゴス行動計画や1991年のアブジャ宣言において、これら地域機構の役割りは重視され、各地域における経済統合は全アフリカ大陸を包括するアフリカ経済共同体創設の前段階と位置付けられている。むろん、各々の地域での協力の在り方、地域機構の規模、役割り、実績は多様である。

比較的地域協力が活発なのは、西アフリカと南部アフリカである。一方、中部アフリカでは地理的条件からさほど相互交流は進んでおらず、政情不安定な国が多いため地域機構の運営は停滞している。東アフリカでも東・南部アフリカ特惠貿易地域を通して地域協力が試みられている。

近年かなり成功の可能性のある共同体として、SADC(Southern African Development Community)と ECOWAS(Economic Community of Western States)が挙げられる。1975年設立された ECOWAS は 16 の加盟諸国内で、最終的に、経済活動のあらゆる分野での協力及び開発を促進するため、域内関税の撤廃、人・サービス・資本の自由移動、経済政策の協調を行い、共同市場の創設を目的としている。しかし、加盟諸国間の政治・経済的格差により、目的を達成するまで未だ長時間を要するであろう。SADC は、当初 SADC(Southern African Development Coordination Conference)として設立されたが、1992年改組され、条約批准に基づき、加盟国に対し一定の権限を持つ国際機関となり、広域な経済協力と統一地域市場の創設を目標としている。しかし、市場統合に関しては、1994年東・南部アフリカ特惠貿易地域(PTA)を発展的に継承し、共同市場を創設することを目標に設立された、COMESA(Common Market for Eastern and Southern African States)があり、今後両組織の関係をどうするか微妙である。第3のグループとしては、フラン通貨圏を経済統合組織に転換させようとするフランスの意向により、フラン圏に加盟する諸国により、1994年西アフリカ経済通貨同盟(UEMOA)を発足させた。また、1993年以降、ケニア、ウガンダ及びタンザニアの間では東アフリカ共同体の復活の動きも活発化し、1994年には一旦解散した共同体を継承する東アフリカ協力機構(East African Cooperation)が設立され、タンザニアのアルーシャに事務局がおかれた。

市場の規模が小さく、内陸国の多いアフリカでは、経済発展を遂げるために、有効な地域協力は不可欠である。しかし、アフリカ諸国が、加盟国のニーズに答え、実効性のある地域協力をを行うことは容易ではなく、そのためにはアフリカ自身の強い政治的コミットメントが不可欠である。

(7) 新国際経済秩序(New International Economic Order: NIEO)

1970年初頭以来、第3世界の政府による国際経済秩序の改革要求から生まれた新国際経済秩序は、既存国際秩序が途上国に平等に作動していないという考えから発している。提唱者たちの提案は、南から

の輸出品特に工業製品の先進国への流入を拡大すること、南の輸出用一次産品の価格を高値安定させること、多国籍企業による資本と技術の移転にともなう弊害を防止するための規制をすること、天然資源を採掘する外資企業を国有化する権利を認めること、金融及び開発を担当する国際機関を改革し、それらからの融資を受けやすくすることなどである。NIEOの理念は、資源ナショナリズムの高揚とともに発展途上国の要求を非同盟諸国会議が集約したものと見える。しかし、1980年代中期から始まるIMF・世銀主導の構造改革政策の導入によってこの流れは頓挫している。

(8) インフォーマルセクターの出現

アフリカの長期開発戦略は現在のところ構造調整政策を除いて、適当な処方は見つかっていないが、これまで、政府から無視或いは軽視されてきたインフォーマルセクターが経済の担い手として注目を浴びるようになってきた。インフォーマルセクターとは、主に都市部を中心とする種々の雑業とその担い手を指す。例えば、ケニアのジュア・カリ(厳しい太陽)・セクター(屋外就業所)に見られる、零細な自動車修理、溶接、金属加工等である。従って、これまでの大規模製造業とは異なり、小規模・零細製造業の振興に政府は関心を示している。それは、小規模企業が、国内原材料と適正技術を活用し、労働集約的に国内及び輸出産品の製造を行っている点にある。しかし、インフォーマルセクターはこれまで殆ど政府の介入がなかったから活力があったという側面もあり、政府の干渉は慎重になされなければならない。

また、政治・経済改革の過程で、農業における規制も大幅に緩和され、小農民各人が企業家となって農業経営を手がけることがますます求められ、農産物流通が多様化している。このため農民は収入を自身のリスクと能力により確保できる道を一層確保できるようになったが、国家の食糧安全保障が危機に瀕する事例も出てきている。

従って、アフリカ諸国の政府は、あらゆる分野のインフォーマルセクターを調査し、政策的に支援することを検討し、有用な経済活動として健全な発展に導くという新たな課題を抱えていることになる。

II. SSAの社会・文化的特徴

この項では、SSAの社会・文化的特徴を述べていくこととするが、具体的記述に入る前に「社会」とは、「文化」とは何かについて明らかにしておく。

「社会」とは、人間が集まって共同生活を営む際に、人々の関係の総体が一つの輪郭をもって現われる場合の集団および、その諸集団の総和からなる包括的複合体で、その現われた形態が家族、村落、階級、国家等であるとされている。また、「文化」とは、人間が自然に手を加えて形成した物心両面の成果で、衣食住はじめ技術・芸術・宗教等生活形成の様式と内容を含むものであるとされている。したがって、社会および文化とは、人間の集団および人間の生活様式であると言い換えることも出来る。

このような前提の下に、ここでは国家とそこで営まれている人間の生活様式とを中心にSSAの社会・文化的特徴を捉えていくこととしたい。

1. SSA社会の構成原理と構造

現在、開発計画を行政サイドから検討するとき、留意しなくてはならない事項として、開発対象地域の人口学的特徴、社会・文化的特徴等の考慮が組み込まれている。アフリカの開発問題を検討するとき、最も深く関わりをもってくるのがその社会の構成原理と、その社会構造であるが、アフリカには、伝統的社会の構成原理と社会構造が現在でも根強く残っているとされている。一般的にアフリカの伝統社会の特徴として指摘されているのは、機械技術と応用科学知識の欠如、生産力を抑制する技術の低位性、共同体による土地保有などであるが、これらがアフリカの近代化を妨げている要因であるとも言われている。

(1) SSAにおける伝統的社会の構成原理と構造

アフリカの諸国は、一国の内部に異なる言語、異なる習慣・考え方、つまり異なる社会・文化を持ちながら、それをお互いに容認し合って、共生社会(地域社会)を形成してきた多くのエスニック・グループを抱えていると言える。

各所で指摘されているように、アフリカの住民は、伝統的なエスニック・グループへの帰属意識が

強く、国家への帰属意識は希薄で、したがって、現在に至っても、国民的合意の形成はなかなか困難であると言われている。冷戦終了後、アフリカ諸国にも民主化の大波が押し寄せ、多くの国が民主化の足固めを行いつつある今日でも、エスニック・グループ間の反目を中心とした紛争が後を断たない現状を見れば、国民的合意の形成は困難であると思えるかもしれない。しかしながら、独立後、30数年が経過し、年を経るとともに、国家意識、国民意識の形成が醸成されつつあり、アフリカの人々はエスニック・グループへの帰属意識と国家への帰属意識を使い分け、共存させつつ(アイデンティティ複合)国民社会を形成してきていることも見逃してはならない。

アフリカの諸国でみられる伝統的社会の構成原理とその構造は、自然環境の枠組みと、それに密接に関連する生業、即ち農耕、牧畜、半農半牧等の生活様式による異なりはあるが、西アフリカ、中部アフリカ、東アフリカ、南部アフリカの地域差による著しい相違は総じてみられない。ということは、アフリカの伝統的社会の構成原理と社会構造を、全域にわたって、ほぼ共通な様相として論じることができよう。

エスニック・グループとは、集団を構成するメンバーが固有の構造をもった文化を共有し、血縁として近いという意識をもち、かつ地縁的にもまとまっているという意識をもち、あわせて個々のメンバーが集団への帰属意識を強くもっている、共通の言語を話す人々のグループである。グループは、自律性を持ち合わせている一つの社会集団である。血縁関係とは、血筋、血脈、血のつながりによる親子・兄弟関係を基本として、さらにこの関係の連鎖で結ばれている関係を示すもので、養子関係や共通の先祖をもつと信じ合っている関係も含まれる。血縁関係に基づいて成立した社会集団が血縁集団である。血縁集団の最小単位は家族から始まるが、アフリカのエスニック・グループにおける家族は親子、兄弟等で構成される大家族の形態を示すことが多い。家族から、親族、続いて氏族という関係でつながりの範囲が広まっていくが、氏族とは、クランと称され、リネージと呼ばれる系譜をたどる血縁集団に細分化

され、共通の祖先を認め合うことにより、連帯感をもっている人々で、氏族名で分別される。人々は氏族への帰属意識もあり、氏族による社会生活上の規制も受ける。

地縁関係とは、住む土地に基づく縁故関係を示し、一定地域での居住に基づいて形成された集団が、地縁集団である。地縁集団の形成は、先ず定住生活が始まり、それとともに村落が形成されてくる。村落の形成とともに、居住し、支配する領域が確定してくる。さらに、村落(社会)を構成する成員も確定され、土地の分配、共用地の利用も含め所有関係が明確にされる。村落(社会)の発展とともに、リーダーシップの存在が必要とされ、リーダー(村長)が誕生し、自律性を持った地縁集団、一つの社会集団が形成される。

エスニック・グループの自律性を保つ上で重要なポイントは、社縁関係とも呼ばれる、血縁でも地縁でもない関係で形成される小グループの存在である。この形態の中に年令組というものがある。これは、年齢の近い者を一つの小グループとし、年少組、戦士組、壮年組、長老組等に分かれるが、それぞれが社会集団の運営の役割分担を持ち、社会集団を機能的にかつ円満に運営していくシステムである。通常このグループは成人式をともしたという連帯感で結ばれている。

さらに女性は、男性を加えない別の小グループを結成し、社会集団を運営する上で、別の機能を果たしている。農村における女性グループは、農業生産の向上、農村生活の改善、共同体全体の福祉等の問題に関して、相互扶助を目的として自生的に組織され、活動する。この女性グループは歴史的にも相当古いものがあり、地域の発展を担う組織である。その組織原理は、血縁、地縁等多様なものがあるが、友人・知人からなる仲間集団、ある目的を持った機能集団となっており、共同体社会における生活と生産の相互扶助組織となっている。

このようにエスニック・グループの中では、ある場合は年齢や性別に、また別の場合は年齢、性に関係なく、それぞれの個々が、多様な形態で社会集団の構成員として何らかの責務・役割を果たしていると言える。

(2) SSAの農村社会

アフリカの諸国にとって、農業は最も重要な基幹産業である。ジンバブエおよび南アフリカ共和国のように特殊な形で工業化が進展し、GDPに占める農業の割合が製造業のそれを下回る例外はあるが、工業化の度合いが比較的高いケニア、コートジボアールを含めアフリカのほとんどの国の経済は農業に強く依存している。また、都市の人口の急激な増加はあるものの、農村人口が8割近くを占める国が大半を占めている。したがって、農業を基盤とする農村社会の様相および現状を知ることにより、アフリカの社会・文化的特徴をより良く理解することが出来るであろう。

アフリカの農村社会を特徴付けるものとして、第一に取り上げておかなければならないのは、アフリカ型とでも称される伝統的社会的構成原理とその構造である。伝統社会がどのような原理に基づいて構成されているかは、前節において既に言及したが、その構成原理と社会構造が、根強く温存されているのが農村社会でもある。その農村社会の規模は極めて小さい。社会の規模が小さければ小さいほど相互扶助、相互規制の力が強く働く。この小規模であるということがアフリカの農村社会の大きな特徴の一つでもあるといえよう。

農村社会を特徴付けるものとして次に重要な点は、伝統的共同体と土地保有制度である。この二つは密接に関連して切り離しては、考えられないものでもある。伝統的共同体の精神は、家族的連帯感ともつながり、共同体の構成員は共同体の維持発展に貢献しなければならないが、反面構成員として認められている個人は、共同体によって守られてもいる。すなわち、共同体の成員であれば社会的に個人の存続は保証されるということになる。

アフリカ諸国の土地制度は、稀にケニアのように私的所有制に転換した例外はあるが、多くの場合農村部では共同体による土地保有制度であり、この制度の下では個人の土地に対する権利は配分された土地の占有権および使用権である。全体の土地を管理する者が、その共同体の首長、長老である。この首長あるいは長老は最初にその土地に住み着いた者の子孫であることが多く、共同体の構成員が、農耕用に土地を使用したいときは、首長(チーフ)あるいは長老に許可を得なければならない。耕作が継続され

ている場合は、土地使用に問題ないが、何らかの事態で耕作が不可能な場合は、土地使用権は消滅することになる。土地は家族の大小にもより若干使用面積に差はあるが、家族が生活できれば十分とされるため、人口密度が増えると自給自足ぎりぎりの小農が多くなる。したがって、家族数が多い世帯は土地の不足に悩み、家族数の少ない世帯は耕作しないで放置する農耕地が多くなる。

このような土地保有制度は農民の生産意欲を減退させる傾向があるという指摘もある。しかし共同体的土地所有制度は柔軟で、換金作物の導入にほとんど支障がなく、近年かなり変容してきて、土地貸借が許容され、耕作者の権利も強まっているとみられる。独立後の開拓、入植政策の下では、土地の私的所有が認められてきたケースが多い。従来ヨーロッパ系入植者が経営していた大農場は、政府に買い上げられ、分割後、アフリカ農民に有償で払い下げられてきた。ジンバブエにみられるような土地再配分計画がその一つの例であるが、現在この計画が進行していないことが大きな問題となっている。

2. SSAの農業・農村

アフリカにおける農業・農村の現状をみていくには、前出のような、自然環境の枠組みを描いておかなければならないので、若干2 - 3点だけ触れておくことにする。アフリカ全域を低地と高地に分ければ、低地は西アフリカ、中部アフリカに広く分布し、高地は東アフリカ、南部アフリカに広く分布している。アフリカの気候は、大きく熱帯多雨気候、乾燥気候、温帯多雨気候に区分される。温帯多雨気候は大陸の南端にみられるだけである。気候帯と年間降雨量の分布は相関関係にあるが、降雨の季節変化は単雨季型と二雨季型(年二回の降雨があり、少雨季と大雨季)とがある。これらから、植物景観としては、砂漠、半砂漠、ステップ、サバンナ、疎林帯、低地降雨林、山地林が見られる。

アフリカの農業生産構造は、現在でも植民地時代に形作られたものに強く影響を受けている。植民地時代は、全ての植民地が資源・農産物の生産・供給地と位置付けられ、自給自足的農業を営んでいたアフリカ小農民が、しばしばコーヒー、ココア、落花生などの輸出農産物の生産に従事した。自給用農産物の生産を減らしてでも輸出用農産物の生産に従事

せざるを得なかったアフリカ小農民も多かった。また、この当時の農村は出稼ぎ労働者の供給源でもあり、輸出向け農産物生産地域に移住したこれら出稼ぎ労働者がモノカルチャア型輸出経済を支えていた。

植民地時代には、輸出用農産物生産のための開発研究は大いに奨められたが、食糧作物生産に関わる開発研究の遅れが目立ち、これらのことも影響して、現在の食糧自給が達成されていない状況が作り出されている。

アフリカの農業を特徴づけるのは、小農が農業生産の大部分を担っているということである。ほとんどの国で、農業生産における小規模農家の占める割合が、7割近くを占め、農村人口に対しては小規模農家が8 - 9割を占めている。従って、アフリカの諸国のほとんどの国が、農業・農村開発政策の中で、小規模農業の振興に最も高い優先度を与えており、自給水準すれすれの小規模農業を如何に革新的に変革していくかが現在のアフリカの農業が抱える最大の問題である。

現在でもジンバブエ、南アフリカ共和国のように白人系が商業的大規模農場を経営する例が存在するが、それは稀に見る例であり、アフリカの農業は小農が支えていると言っても過言ではない。小規模農業の定義は、各国それぞれの条件により異なりをみせるが、小規模でも生産に余剰があり、農産物の販売で生計を維持できる場合はさしたる問題とはならない。貧困線上をさまよう自給水準ギリギリの小農が大多数を占めるというところに大きな問題が存在する。

独立後のアフリカ諸国は、植民地型経済、特に農業の二重構造からの脱却を第一義として農業政策を実施してきた。効率的農業生産の達成を目指して、農村を集村化したり、集团的協同農場を建設したり、開拓による大規模農場を運営したりする施策が講じられた。しかし、集村化、集団化政策の下で農民の生産意欲が減退したことで、たびたび見舞う旱魃等過酷な自然条件の下で、各国政府は意図した成果を十分に上げることができずに今日の現状に至っている。

過去の経験から、大規模開発および大農場開拓、集団農場設置等の施策は陰をひそめ、1990年以降のアフリカ諸国の農業政策は、環境問題を配慮しつ

つ、特に、生産性の低い小規模農業を如何にして効率化していくかを、最重点課題としている。小農が低開発の最大の原因であると言われた時代もあったが、アフリカの農家たりとて決して自給自足ギリギリの現状に満足している訳ではない。小農の農業生産性改善意欲は強く、可能な限り早く、農業の商業化を確立させたいと強く願っていることが多い。また、小農の農業の商業化は政治的にも経済的にも国全体に与える影響が大きく、国民統合あるいは国家と社会の健全な関係維持という点からも重要であるが、現在の小農を取り巻く環境、条件からみて、自力のみでの発展は困難である。したがって、農民の自発的意思を尊重しつつ、それを前向きに後押しする行政の支援とが緊密に連携し合わなければならない。

アフリカの農業・農村開発を計画するとき、他の地域に比較して、特に、留意しなければならない点は、環境との調和、貧困の克服、農村女性の参加の問題である。最近の開発戦略は環境との兼ね合いで大規模開発事業はかげをひそめ、ダムの開発にしても中小規模の開発が優先してきている。

一般にアフリカ諸国の農村の女性は、朝早くから夜遅くまで家事、育児、野良仕事に追われている。朝から晩まで働き詰めであるといっても過言ではない。アフリカの農業生産のほぼ80%が、女性の手で支えられていると言われている。農耕を主体とする農村の男性の主な農作業は土地の開墾、耕起まで、播種作業以降収穫・調製、調理まで女性の負担となる。農村女性の重労働からの解放は重点課題の一つである。農村におけるジェンダーの問題は、アフリカの社会、伝統的社会、農村社会が抱えてきた宿命的な問題であるが、そうした女性たちを開発過程に積極的に参加できるようにして、そこから女性たちの社会経済的地位を改善し、向上させようとする動きが高まっている。

3. SSAの人口動態

アフリカ諸国はいずれも爆発的な人口増加を抱えている。多産多死の段階から多産少死の段階へ急激に移行したこと、多産を支え奨励してきた社会経済的、文化的背景は変化しないままであったことが今日の人口爆発といわれる状況を産んでいる。その人口増加率は、多くの国で年2%を超え、また年

3%以上の国もみられる。人口増加率が年2%ならば、30年で人口は倍になり、さらに人口増加率が年3%ならば、人口は20年で倍となる。これだけの人口を養い快適な生活を保証するためには、人口増加率を上回る農業生産の伸びと経済成長が達成されなければならないが、農業生産を含む経済部門の成長が人口増加率を下回る国が多いのもアフリカにおける大きな問題である。

アフリカにおける人口動態の特徴は、殆どの国で見られる首位都市である大都市の急激な人口増加と、工業化の進んだ国、たとえば南アフリカ共和国、コートジボアール等へ周辺国からの出稼ぎ者の流入である。都市の人口増加は、通常の前増率の2 - 3倍を示す国が多いが、その増加率が継続されれば大方の都市の人口は10年も経過しないうちに倍増することになる。この都市人口を如何に養い、雇用を提供し、貧困線以上の生活を提供していくかも大きな問題である。

大都市の人口増加は都市居住者がもたらす自然増によるものではなく、農村を中心とした周辺地域からの移動による増加が主な要因である。アフリカにおいても、都市には農村に比べ、雇用の機会があり有利な所得が得られることは事実であり、それが都市に人口をひきつける要因でもある。しかしながら、農村からの人口流出は農業生産力の上昇による余剰労働力の流出からきているのではなく、戦乱、飢饉等の不可抗力的要因によるものの他、各国経済が世界経済に編入される度合いが深まれば深まるほど、農村への商品経済の浸透度が深まり、それに連れて貨幣の必要が高まったり、都市へのあこがれが助長され農村から都市への人口流出が増している経済的要因によるものがある。

それに加えて、社会・文化的要因からきているところがアフリカにおける都市人口増加問題の特徴である。たとえば、教育の点からみれば、教育の量的普及は好ましいことであるが、教育内容が都市的価値に偏向していることもあり、教育を受ければ受けるほど都市的職業を志向する傾向が強くなってきていることと、農村には教育を受けた者の雇用機会が殆どないことが、農村からの人口流出の大きな要因となっている。

4. SSAにおける教育の実情

アフリカの教育は、歴史的にみれば、植民地時代前の教育、植民地時代の教育、独立後の教育という三つに区分することができる。植民地時代前の教育は伝統的教育と言い替えることもできる。植民地時代の教育は、植民地の人々を植民地経済の仕組の中に組み入れていく手段として使われたと言ってよい。独立後の教育は、教育を全国隅々まで普及させ、個人の意識を改革して、国民国家への統合を目的としたものといえる。

(1) 植民地時代前の伝統的教育

アフリカが植民地化される前に正規(学校)教育が行われていたのは、イスラム教が浸透した西アフリカ全域および東アフリカの海岸地帯を中心とした地域である。学問所(コーラン学校)では、読み書き、イスラムの教義等が教授されたが、それはアフリカの伝統的社会の構造・機能を損なうものではなかった。アフリカの人々には、イスラムの学校教育はアフリカの伝統的教育であり、アフリカの慣習の中で生かされると考えられていた。

イスラム圏アフリカ以外の伝統的社会では、学問所のような定型的な教育の仕組はなく、非正規的に教育が行われていた。アフリカの伝統的教育・訓練は、各エスニック・グループの文化的アイデンティティの継承に重要な役割りを果たしてきた。その教育・訓練は、男女が所属する社会の成員として社会的役割りを適切に果たせるような知識・技術を授けることを目的とし、家庭内での躰や外での儀礼、技術取得等を通し行われ、その内容は生業形態やおかれた自然環境に適応するものであった。

(2) 植民地時代の教育

アフリカが植民地化される前に伝道・通商の時代があるが、この時代に入ったキリスト教の伝道布教団体がアフリカに近代の学校教育をもたらしたと言われている。キリスト教の布教団体による西欧型の学校教育は、伝統宗教を悪と決めつけ、教育内容は伝統社会の権威を否定するものであった。植民地政府は教育を通じて、植民地政策の徹底を図るため学校教育に熱心に取組んだ。植民地時代の宗主国の教育政策は、それぞれの植民地政策と軌を一にするものであった。植民地時代の代表的な宗主国であるイ

ギリス、フランス、ベルギーそれぞれの植民地政策と教育政策は共通点もあるが、ここではその相違点に着目し、特徴を概観しておくこととする。

イギリスの植民地政策は、「経験主義」と呼ばれるもので、アフリカ人を教育訓練することにより、行政等の経験を積ませて、段階的に一定の範囲内で自治を拡大していくというものであった。したがって、植民地内に教育機関を設け、植民地統治がやりやすい教育カリキュラムを策定して、アフリカ人を教育・訓練した。選ばれた者には海外留学の機会を与え、将来の自治領の行政のリーダーを養成した。

フランスの植民地政策は、一般的に「同化主義」と呼ばれるもので、植民地に自国フランスの文化を広め、植民地をフランス化していこうという意図の下に植民地政策が実施された。そこでの教育はアフリカ人をフランス人化する目的でもって行われた。教育を受けたアフリカ人はフランス人社会に同化吸収され、市民権を与えられた。反面、教育を受けない民は従属民として扱われ、社会的に政治的に差別された。

ベルギーの植民地政策は、一般的に「父権主義」と呼ばれるもので、この根拠にはアフリカ人はいつまでも子供のままでよいという思想があった。子供と看做したアフリカ人にある程度の理解力を与えるため、初等教育には力を入れ、これはかなりの普及をみせた。しかし、高等教育に関しては、アフリカ人に門戸を開かなかつたし、海外留学も一切認めなかった。このような事情から、例えば1960年に独立したコンゴ共和国には、独立当時大学卒の資格を持つアフリカ人はたったの17名しか存在しなかった。

(3) 独立後の教育

独立後のアフリカ諸国の公的教育は、個人を各エスニック・グループ固有の文化や価値から解放して、国民国家という新たな価値へ統合する目的をもって行われてきた。

1960年のアディスアベバ会議において初等教育の義務教育化が提唱され、独立後のアフリカ諸国は、教育の普及に力を注いだ。又、急速なアフリカ人化政策に必要となる人材の養成が急務となり、教育・訓練はあらゆるレベルで急速に増加した。例えば、初等教育では、1960年の総就学率が36%であったが、83年には75%に達した。高等教育でも、在籍

学生数が1960年には唯の2万1千人であったが、83年には43万7千人に増大した。この急激な教育の拡大は、アジアやラテンアメリカをも凌ぐ速度であった。同時期、成人識字率も9%から42%に向上した^{注11}。

このように進展したアフリカの教育も、現在危機的状况に陥ってきている。この30数年間に起こった人口爆発による就学適令人口増加に伴う教育拡充が追い着かなかったことと経済発展の低迷或いは下降により、教育の量的拡大は停滞或いは後退傾向を示している。

独立後のアフリカ諸国に対する援助は、高等教育や技術教育に重点が置かれ、基礎教育や成人識字教育は各々の国に任されてきたが、80年代に入りアフリカ諸国は上述したように経済状況が急速に悪化し、教育を含む社会サービスは低下し、1990年の「万人のための世界教育会議」以降、世界のドナーの目は基礎教育支援に向けられるようになっていく。

(4) 現代教育の意義と役割

アフリカ諸国における学校教育の地域における役割は重要なものがある。小・中学校の存在そのものが地域社会での中心的役割を果たしてきており、教師は地域のリーダー的存在でもある。さらに、学校教育のカリキュラムに地域と関連するもの、環境と関連するもの等を取り入れることにより、地域開発活動の重要な一翼を担うことが可能となってくる。

現在、アフリカで最も必要とされるものは、調和の取れた経済開発と社会開発である。それらの開発の推進役を担うのは人的資源である。人的資源の開発、つまり人作りには教育・訓練、すなわち人間能力の開発が重要である。教育・訓練による人間能力の開発は、技術の理解や産業組織の構築に重大な影響を与える。教育・訓練が量的に拡大し、質的に向上すれば、国民一人一人および国全体の技術理解力、組織・制度構築能力、組織運営管理能力が高まることになる。技術理解力、組織・制度構築能力、組織運営管理能力を一括して「社会的能力」と表現することができる。

したがって、この社会的能力は、技術力、組織力、人間能力の三つの要素が相互に作用して決まってくるということもできる。三つの要素は人間や社会に

自ずと備わっている伝統的なものも見逃すことはできないが、より磨きがかかるのは教育、訓練、経験に依ってである。アフリカにおける経済開発、社会開発を検討する場合、進んだ技術を導入、定着させる能力および行政、産業活動等に関する組織とその運営能力を考慮に入れておくことが重要となる。これらの能力を見極めることにより、適正技術の内容、レベルおよび技術移転の方法などを具体化することができる。

5. SSAにおける宗教

宗教は、文化として現われる人間の生活様式を決定していく、一つの重要な要素であるといえよう。アフリカの宗教は伝統宗教、イスラム教、キリスト教の三つに大きく分けて考えることができる。

(1) 伝統宗教

アフリカにおける伝統宗教は、土着宗教とも言える。土着宗教はその地域の住民の世界観、自然観と密接に関連してくるが、アフリカの人々の自然観の根底には、人間も自然も死者も、より大きな自然、宇宙、世界という大自然の一部であり、お互いに区別しあいながらも協働して、共生しているという思想が根底にあると言われている。また、多くのエスニック・グループに至高神の観念があり、その神が究極的な力のあらわれであるとする世界観がある。またより下位の神、霊魂や死後の命への信仰がある。

アフリカの伝統宗教は生活様式の違い、即ち農耕、牧畜、狩猟採集の違いからくる特徴的なものが見られる。農耕民宗教の特徴は、農耕と農耕のサイクルを決定する季節への関心が強く、農耕の節目目に様々な儀礼があり、生活が農耕のリズムに支配されている。牧畜民宗教の特徴は、家畜への深い関心で、家畜は、牧畜民の思想の源泉ともなり、道徳、宗教生活の基礎ともなっている。狩猟採集民宗教の特徴は、その生きている生活環境との一体感が強いことであり、例えば、ピグミーは森と一体であると信じており、彼らの歌と踊りは宗教儀式的の意味合いが強く込められているものとなっている。

注11 The World Bank, Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion, The World Bank, 1988

(2) イスラム教

イスラム教は、その性格から、交易と外的交流の宗教であるともいわれる。アフリカにおけるイスラム教の発展は、アラブ系商人の交易活動との結び付きが強く、地域的にも、西アフリカは全域に面として拡大しているが、東アフリカへの広まりは、当初海岸地帯のみであったが、現在ではかなり内陸部へ拡大している。特に、西アフリカでは、「フルベ族の聖戦」以来イスラム教が農村地帯、南のサバンナ地帯にも広まり、イスラムの土着化が進むと共に、住民が自分の宗教として主体化していった。その結果、西アフリカの特に内陸部の多くの国では、今日イスラム教は国家宗教としての地位を固めるまでになった。

(3) キリスト教

キリスト教の伝播の波は大きく三つに分けることができる。最初はエチオピアにコプト教が入った時代、次が大航海時代、そして伝道・通商時代から続く植民地時代である。

キリスト教がアフリカにもたらした決定的な影響は、植民地化の先駆けであったことで、同時に学校教育、医療福祉、賛美歌、個人の尊重の態度などももたらした。また植民地支配が成し遂げられると宗主国の伝道教会のみが成長するようになり、これに反抗してアフリカ人独自の教会や組織を持つ独立協会創設の動きも盛んになった。宗主国が交替すると伝道教会も交替するような事態が起こっていた。しかしながら、一般的には、キリスト教はアフリカの近代化の役割を果たしてきたともいえよう。

6. SSAの文化

この項で取り上げる文化とは、芸術、文学など狭い意味での文化を指す。アフリカ大陸を象徴するものとして第一に取り上げられる芸術は、ワールドミュージックとして位置づけることのできるアフロ・ミュージックであろう。アフロ・ミュージックはジャズのルーツであるといわれ、アフリカの外に出ることによって産まれた様々な変化とその強烈なビートが特徴的である。現在の強烈なビートからなるアフロ・ミュージックも元を正せば、宗教音楽が源である事が多い。

アフリカには紀元前から栄えた王国もあり、アフ

リカが独特の文化、芸術を有していたことは、その遺跡から、また、砂漠の山地にある岩面画などから知ることが出来る。これらの文化、芸術が他の大陸のそれに影響している。現在でも、それぞれのエスニック・グループには、生活や信仰に結び付いた独特の芸術があり、それが、造形芸術、装飾芸術となって現われている。

アフリカは無文字社会といわれるように、殆どのエスニック・グループが文字を持たない。しかし、日常生活の中に伝統文化は生き続けているし、今後、恐らく未来永劫に生き続けていくことであろう。伝統文化の伝え手の一役を担っているのが、グリヨ(吟遊詩人)と呼ばれる人々である。彼等は、農耕、狩猟等の生業も持つが、楽器を奏で、歌を歌い、物語をして、旅をする。これを媒介として、地域住民は集団の歴史、祖先等に関する共通認識が育てられることにもなる。

アフリカ全域の、特に農村で様々な機会に踊りが見られる。踊りには太鼓は付き物であるが、踊りには多くの意味が込められており、共同体の儀礼上、また生活上欠かせないものである。アフリカ社会の特徴として、特に心に留めておかなければならないことは、村落レベルにおける歌、踊り、劇、詩などの生活への浸透である。村落の住民は、喜怒哀楽等の感情を歌、踊り、劇、詩などで表現する。これらは住民にとって創造力の発露であり、伝統への誇りであり、生活の一部となっている。

マス・メディアによる情報伝達方式が発達していない農村などで、開発と女性の問題、住民参加型開発の問題等を検討するとき、歌、踊り、劇、詩などの伝統的な文化の活用による情報伝達効果についても検討事項に含むべきであろう。

参考文献

- 小田英郎編：アフリカの政治と国際関係：アフリカの21世紀，勁草書房，1991
- R. サンドブルック著，小谷暢訳：アフリカ経済危機の政治分析，三嶺書房，1991
- 林晃史編：アフリカの歴史：アフリカの21世紀，勁草書房，1991
- 聖心女子大学キリスト教文化研究所編：アフリカとの対話』宗教叢書2，春秋社，1990
- 小田英郎編：アフリカその政治と文化，慶應通信，1993
- 日野舜也：アフリカの文化と社会：アフリカの21世紀第2巻，勁草書房，1992
- 田口富久治：民族の政治学，法律文化社，1996
- 川田順造：アフリカ論，財団法人放送大学教育振興会，1993
- 大内穂及び下山瑛二編：開発途上国の官僚制と経済発展，アジア経済研究所，1985
- 江口朴郎、岡倉古志郎、鈴木正四監修：第3世界を知る3：アフリカの世界，大月書店，1984
- 財団法人国際開発センター：海外農林水産業協力方針策定基礎調査報告書：平成6年度アフリカ農林水産業への協力方針，1995
- 児玉谷史郎編：アフリカにおける商業的農業の発展，アジア経済研究所，1993
- G.M. Meier and W. F. Steel：Industrial Adjustment in Sub-Sahara Africa, Oxford Univ. Press, 1989
- Europa Publications, Africa South of Sahara 1997
- 矢内原勝編：発展途上国問題を考える，勁草書房，1996
- Anyang' Nyongo (ed.) Regional Integration in Africa：Unfinished Agenda, Academy Sciences Pub., 1990
- T. Pakenham：The Scramble for Africa, Abacus, 1991
- I. LI. Griffiths：The Atlas of African Affairs, Routledge, 1993
- ステファン・ライト及びジャニス・ブラウンフット編、青木一能訳：変貌する現代アフリカ 政治経済システムの自立と国際関係，芦書房，1990
- The World Bank, The World Development Report 1995
- 宮本正興及び松田素二編：新書アフリカ史，講談社，1997
- 宮本正興及び岡倉登志編：アフリカ世界 - その歴史と文化，世界思想社，1984
- Michael B. Brown：Africa's Choices - After Thirty Years of the World Bank, Penguin, 1995
- 世界大百科事典，平凡社，1990
- Mamadou Dia, Africa's Management in the 1990s and Beyond, The World Bank, 1996
- 吉田昌夫：東アフリカ社会経済論、タンザニアを中心として、古今書院、1997
- 勝俣誠：現代アフリカ入門、岩波新書193、岩波書店、1991
- John Reader：Africa, A Biography of the Continent, Hamish Hamilton, 1997
- 高村泰雄、重田眞義編：アフリカ農業の諸問題，京都大学学術出版会，1998
- J. K. Nyerere, Freedom and Socialism, Oxford, 1968
- The World Bank, Education in Sub-Sahara Africa：Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion, The World Bank, 1988
- 和田正平編：アフリカ女性の民族誌 - 伝統と近代化のはざままで，明石書店，1996

補論 2：アフリカ援助の新しい潮流 - セクター・プログラム

本補論はアフリカ・中近東・欧州部の監修のもと、事務局が内部資料を基に作成した。

アフリカ援助の新しい潮流 - セクター・プログラム

昨今、アフリカにおいては、セクター・プログラムと総称される援助協調の体制が出現しつつある。セクター・プログラムとは、被援助国政府が策定するセクター開発計画に即して各ドナーが協調して援助を行うもので、その究極の形態としては援助資金までも被援助国政府が一元的に管理する体制を目指している。これまでも被援助国政府とドナーが会するドナー・ミーティングは様々なレベルで存在しているが、ドナー・ミーティングが一般に拘束力のない情報交換や調整の場であるのに対して、セクター・プログラムの場合は、その実施要件に賛同したドナーのみが参加し、決定事項にも一定の拘束力がある点が異なる。セクター・プログラム(ないしその準備段階)への参加に際しては、被援助国政府の関係機関と参加の意志を有するドナーによる覚書への署名を伴うケースが多い。覚書への署名がセクター・プログラムへの参加の条件となるものではないが、これまでのところ、我が国が覚書への署名を行ったケースはない。

セクター・プログラムを理解するのに、企業(被援助国政府)と出資者(ドナー)が参加する事業形態(partnership)に例えれば容易であろう。企業は自己資金だけでは経営が成り立たないため、株式の発行により外部から資金を調達する。企業の経営陣は経営戦略(セクター開発計画)を策定し、それに賛同する株主は株式を購入する(資金援助を行う)。その資金を使って経営陣は企業経営(セクター開発)を行う。株主には、機関投資家(国際機関)や個人投資家(バイのドナー)があり、資金提供のみならず必要に応じて経営に対するアドバイス、資金が適正に使われているかモニタリングを行う。経営陣のオーナーシップを前提として、株主と経営陣とのパートナーシップが構築される訳である。

無論、上記は理解を助けるための比喩である。実際の援助は、経済的・会計的な意味でのパートナーシップとは異なり、市場原理によってのみでは自立できない社会的弱者層に対する支援、救済という観点から実施されているので、この点に注意を要する。セクター・プログラムの背景に存在するのは、経済的見返りといった市場の原理ではなく、協力の原理なのである。

ともあれ、このような被援助国政府とドナーの関係が築かれつつある中で、我が国はそのパートナーシップのサークルに十分参加せず、セクター・プログラムの流れに乗らない個別の案件に協力を行っているという状況もある。わが国の援助が被援助国の開発戦略を無視するとまでは言わないまでも、こうした状況が続くことは、援助のメインストリームから外れ、ニッチ(すき間)分野での援助に押しやられる可能性を懸念させるものである。

これまでの章では、アフリカにおける事業経験から抽出された教訓や経験を様々な角度から分析してきたが、本章では視点を变えて、アフリカで進行しつつあるセクター・プログラムの動きを分析し、今後の対アフリカ援助を考える上での課題を提示する。セクター・プログラムの動きは、アフリカに派遣される専門家にとっても、対アフリカ援助をマネージする JICA 職員にとっても、避けては通れない現象と考えるからである。

セクター・プログラムに代表される新たな援助の潮流は、これまでの我が国の援助の枠組みの見直しを迫るものですらある。援助のあり方は未来永劫不変ではあり得ず、アフリカにおける動きは、これまでの援助を再評価し、今後の方向を見定めるためのよい契機となるとも言えよう。

1. セクター・プログラムとは

セクター・プログラムは、被援助国政府とドナーの援助調整を前提とするセクター開発のメカニズムである。セクター・プログラムは、主導する援助機関により呼称が下記のとおり異なるが、総称としては「セクター・プログラム(Sector Programme:SP)」が使われている。

セクター・プログラムに共通する特徴は、以下のとおりである。

1) セクターアプローチ

セクター全体の開発を目的とする。プロジェクトからプログラムへ。

2) マクロ経済の枠組み

健全なマクロ経済運営を前提とするセクター開発戦略に基づく。

3) オーナーシップ

被援助国政府の主導と利害関係者の関与の重視。

4) パートナーシップ

援助機関の協調。

5) 援助手続きの共通化

共通の事業サイクル及びシステムの開発。

6) キャパシティー・ビルディング

被援助国政府の実施能力向上のための協力を重視。ポスト代替型の専門家派遣の抑制。

これに加えて、セクター・プログラムは最終的に被援助国政府による援助資金の一元的管理を目指している。この方式はコモン・バスケット方式などと呼ばれている。セクター・プログラムに参加する援助国は、援助資金を共通のファンド(コモン・バスケット)に拠出し、被援助国政府は、自らのオーナーシップのもとにその資金をプログラム全体の実施にとって最適な配分と優先順位に従って支出する。この方式が本来の形で機能すれば、セクターの中の優先度の高い事業に効率的に資金配分が行われることになる。

セクター・プログラムが対象とするセクターは保健医療、教育、道路、水、エネルギー、農業、金融が想定されている。

以上のとおり、セクター・プログラムとは援助の新形態と言うよりは、援助調整のメカニズムであり、技術協力そのものではない。従って、セクター・プログラムへの参画にはこれまでとは異なる人的、制度的体制が求められるが、この点については、4で後述する。

2. セクター・プログラム導入の背景

セクター・プログラムがアフリカで導入されつつあることの背景を分析する。

1点目としては、それまでの拠点主義によるプロジェクト型協力の限界がある。多くのドナーは、その協力目標を達成するため、特定の拠点をベースとし、特定の期間中に、特定の投入を行うという、プロジェクト型の協力形態をこれまで採用してきた。我が国においても、プロジェクト方式技術協力が技術協力の主要な形態であり、アフリカにおいても多く実行されてきた。

しかし、このような資源の集約的投入は、途上国側にも人的、資金的に相当の負担を強いることになる。アフリカのように中間技術者層が薄く、政府予算の不十分な地域では、少ない優秀なC/Pとローカルコストの配分を巡って、ドナー間での競争すら引き起こしかねない。事実、優秀なC/Pを確保するために、ドナーによる給与の上乗せなどの不自然な現象を招いている。さらに、被援助国政府による高負担は協力終了後のプロジェクトの自律発展性にも影響を与える。アフリカにおいて、自助努力を前提とするプロ技の理念を押し通すことは、現実に相当厳しいことが本研究でも浮き彫りにされている。

さらに、地理的・組織的に特定の拠点を設けて技術移転を実施し、その成果が他の地域ないし他の組織に波及していくとするプロジェクト型協力の大前提は、アフリカの制約要因を考慮すると常にそのとおりに行くとは限らず、拠点への大量の投入に比して成果の広がりが見えづらいという点も指摘されている。

2点目としては、各ドナーが独自の援助を行ってきたことによる種々の弊害が挙げられる。ドナー独自の援助は、被援助国の長期的セクター開発戦略との関連がなく実施されたり、ドナーの個別の手続きを優先させる結果、被援助国政府のオーナーシップを阻害する傾向があった。その結果、援助がドナー主導になりがちであり、被援助国政府の援助依存の傾向を助長する結果ともなっている。

3点目としては、各ドナーの援助資金が全般的に減少傾向にあり、援助効率を重視せざるを得なくなってきた事情がある。ドナー側としても、援助の重複を避け、全体計画にそって適正な投資を行うことが、資金の有効利用の観点から強く求められるようになっている。

3. セクター・プログラム実施上の課題

セクター・プログラムの一般的問題点として、以下の諸点が指摘されている。

- ・ 1. で述べたようなセクター・プログラムの特徴を備えうるケースは、アフリカ諸国では極めて少ない。
- ・ 貧困など1セクターでは解決できない課題への対応に限界がある。

- ・ 援助手続きの共通化・標準化が困難。
- ・ コモン・バスケット方式では各ドナー毎の援助効果が見えなくなり、いわゆる「顔の見えない援助」となる。
- ・ コモン・バスケット方式の運営に関する被援助国政府のキャパシティー不足。

特に、コモン・バスケット方式に関しては、ドナー毎の会計制度の違いやこれまでの援助経緯などから早急な導入は困難とする見方もある。コモン・バスケット方式に積極的なドナーはEUおよびDFIDであり、Sida、DANIDA、UNICEF、世銀等は個別のサブ・セクターやコンポーネントへの資金拠出を行うとしている。

いずれにしても、セクター・プログラム自体が被援助国政府及びドナーの双方にとって新たなコンセプトであり、各国、各セクターでセクター・プログラムの本格実施に向けての準備と調整が続けられている段階である。我が国も今の時点から積極的にセクター・プログラムの合意形成の過程に参画し、我が国の独自性・優位性を生かしつつセクター・プログラムにどのように貢献していくかを検討すべき時期に来ている。

4. セクター・プログラムに向けた我が国援助体制の課題

我が国のセクター・プログラム及びその準備過程への参加は未だ限定的であると言わざるを得ない。参加している場合でも、継続的に関与を続けているケースは少なく、短期の企画調査員派遣などで対応している場合が多い。その背景には、我が国の援助実施体制が抱える根本的な課題も見え隠れしている。本項では、セクター・プログラムへの取り組みに関する我が国の課題を整理し、取るべき措置について考察する。

我が国がセクター・プログラムに参画し、有効な貢献を行うためには、次の条件が整えられることが必要になる。

- (1) セクター・プログラム対応型援助スキームの整備
- (2) セクター・プログラム対応型人材の育成・投入
- (3) 援助スキームと派遣人材を機能的に結び付けるための実施体制の整備

比喩的には、(1)は新たなマーケットに売り込む新製品の開発であり、(2)は有能なセールスマン/ウーマンの育成・活用であり、(3)は新製品とセールスマン/ウーマンを結び付ける流通機構や管理部門の効率化である。

(1) セクター・プログラム対応型援助スキームの整備

セクター・プログラムは究極的にはコモン・バスケット方式の導入を目指しており、極言すればドナーは資金さえ供与すればよいことになる。現実的には、コモン・バスケット方式の導入に慎重なドナーも多く、同方式が急速に定着する状況にはないが、セクター・プログラムに相応しい投入の形態を他のドナーに遅れることなく準備しておく必要性は高い。具体的には、ノン・ブ

プロジェクト無償の供与対象の拡大などが考えられる。

他方、コモン・バスケット方式に我が国の援助スキームを合わせるだけでなく、我が国の既存の援助スキームが有効に機能するようにセクター・プログラムのあり方を誘導することも同時に模索すべきであり、そのためにもセクター・プログラムの準備段階に交渉力を持った人材を派遣することが重要となってくる。

(2) セクター・プログラム対応型人材の育成・投入

セクター・プログラムの成否は、実際に派遣される人材(以下、「SP 専門家」と呼ぶ。)に負うところが大きい。SP 専門家に必要とされる資質、条件を列挙すると以下のとおりである。

- (1) 語学力：英語、フランス語による討論および文書作成能力
- (2) 当該セクターに関する総合的技術力
- (3) 我が国の援助スキーム及びリソースに対する理解
- (4) 交渉力
- (5) 開発援助に対する理解：頻用される開発概念とセクター開発論に関する理解
- (6) 計画から評価にいたる援助プロセスの管理・運営能力
- (7) 異文化理解力：アフリカ、ヨーロッパそれぞれの文化の特徴をわきまえ、使い分ける能力
- (8) 行政、政治情勢など当該国の政治力学を洞察する能力
- (9) 構想能力(ユーモアのセンスを含む)

これらの資質に加えて、SP 専門家が活躍するための大前提は、SP 専門家に一定の範囲で援助のコミットを可能にする権限を持たせることである。SP 専門家が JICA 本部と現地との情報伝達係でしかないのであれば、パートナーの信頼を得ることはできず、適切な援助のタイミングを逃すことにもなる。もとより、SP 専門家が我が国の投入を全て独断で決定することはあり得ず、SP 専門家には我が国のリソースを十分勘案しつつ、本部との調整も行った上で、適時・適切な判断を下すことが求められていることは言うまでもない。

現状では、上述の資質を備えた我が国の援助人材の層は決して厚いものではない。今後のセクター・プログラムの展開によっては、相当数の国で複数のセクター・プログラムが同時進行することになり、これに対応するためには多数の SP 専門家が必要となる。現時点で、ある国の教育セクターの開発について、被援助国政府やドナーと議論・交渉をし、我が国の適切な援助投入を提言しうる人材がどれだけ存在するだろうか。こうした人材の養成・確保はアフリカに限らず他の地域でも必要性が増してくるものと思われ、早急な対応が必要である。

なお、アフリカにおいては、近隣国同志が自然環境・社会環境に類似性を持ち、似たような開発過程を経ているケースが多い。このような場合には、一人の SP 専門家が複数の近隣国のセクター・プログラムをフォローすることも可能であり、その場合には広域企画調査員、広域専門家などのスキームが活用可能である。

(3) 援助スキームと派遣人材を機能的に結び付けるための実施体制の整備

適切な商品があり、有能なセールス・マン/ウーマンがいても、デリバリー・システムの効率が悪ければ業績はあがらない。セクター・プログラムへの参画は、JICAの実施体制の見直しをも迫るものとなる。

セクター・プログラムへの参画に際して実施体制に求められることは、援助の意思決定と実施の迅速化に尽きる。パートナーシップのなかではタイミングが全てであり、1年先の実施の可能性すら判断できないような状況では、セクター・プログラムの動きにはついてゆけない。

在外事務所員を中心に「今のペースではJICA援助がもたない」との認識が強い。プロジェクトは要請を受けてから実施までに3年もかかるため、相手国側も大使館の草の根無償など足の速い援助を選好しているとの指摘もある。

組織としての意思決定の迅速化には、決定の現地主導体制の確立が不可欠となる。理想的には意思決定権と予算が在外事務所に一元化されることが望ましい。しかし、そこに至る過程としては、本部の地域担当部門が国内調整も行いつつ必要な投入を決定して行く体制が現実的であろう。地域担当部門から在外事務所への権限委譲が進行する過渡期には、両者の決定権限のデマケーションを明確にしておかないと混乱を招くこととなる。

援助の準備期間の短縮は、専門家派遣におけるA1フォームの廃止等について既にJICA内部で検討が始められている。特権・免除等についての包括合意形成も、R/DやS/Wの協議に際して時間の短縮につながる。援助の意志決定から実際の開始までの期間の短縮にさらなる努力が払われてよい。

5. まず取るべき行動

前項で述べたようなセクター・プログラム対応の実施体制を整備するためには、それだけで長い時間が必要となることは想像に難くない。体制を整備してから参加する、というのもひとつのやり方だが、ここで留意すべきは、その間にもセクター・プログラムはどんどん開始され、形ができ、動いてしまっている、という点である。セクター・プログラムは、そこに参加した者の議論によって、それぞれの国とセクターにふさわしい形を個別に形成して行く。この動きに参加しないことは、まさに乗り遅れてしまうことを意味するのではないだろうか。

実施体制の整備も重要であるが、さらに重要な点は、まずセクター・プログラムでの議論に参加して、現状のスキームでも対応可能な投入を適時に提供することである。そして、そのセクター・プログラムを我が国の援助政策、援助スキームにも合致する形に形成して行くことである。まずは、株主総会に出席して、発言することが重要である。そうした知的貢献がセクター・プログラムでは評価される。

「セクター・プログラムには積極的に参画し、その望ましい姿の形成に我が国も貢献する。」という最小限のコンセンサスが、まず必要とされている。

アフリカに関連分野で派遣される専門家の方々も、派遣国でのセクター・プログラムの動きにまず注目し、情報を集めていただきたい。担当業務がセクター・プログラムとの関係でどのような位置付けになるのかを把握し、可能であればセクター・プログラムに参加し、さらには有効に活用していただきたい。アフリカの「粘度の高い時間の流れ」のなかで、セクター・プログラムだけは忙しく進化しているようである。

補論3：技術協力の歴史を振り返って
- サブ・サハラ・アフリカでの事例研究を踏まえて -

加藤 和憲(国際協力専門員)

I. はじめに

本論では、JICAが実施したさまざまなプロジェクトで、派遣された専門家が得た成果、また、その成果に到達するまでの過程で遭遇した問題、乗り越えていったノウ・ハウ等々について、階層的に分類され明確に述べられており、今後サブ・サハラ・アフリカ地域(以下、略称して「SSA地域」と呼ぶ)に派遣される専門家は、有益な示唆が得られることと思う。

しかしながら、本論で検討され、比較されたプロジェクトは、プロ技であれ、個別派遣であれ、ミニ・プロであれ、同時代のものにすぎないことは、読者も気づかれたと思う。言い換えると、SSA地域を、ある時代を区切って、横断的に分析比較したものに過ぎず、専門家が派遣されるに至った経緯、広く言えば、専門家が関与したプロジェクトの歴史については言及されていない。

専門家が派遣されるに際し、必ず事前にプロジェクトの「枠組み」についての協議が、日本側と、協力を要請する国の担当機関の間で行われ、この枠組みに

沿って、技術協力を具体化するのが、専門家の使命である。このような仕組みからするならば、専門家の個々の技術援助に関する行動様式の分析の前に、プロジェクトの枠組みの分析も必要である。しかし、横断的な分析に要する労力でさえも、印刷物にされた公文書を、参照すれば事足りりというものではない。専門家の業務報告書を掘りおこし、解析してゆくとともに、不十分なところは、専門家に直接面接して補うことが求められ、膨大なものになる。さらに、プロジェクトの開始時点まで遡り、専門家に影響を及ぼしたプロジェクトの枠組みを、縦断的に分析する作業を付け加えることは、物理的に難しい。

そこで枠組みの変遷に関する分析がないと、専門家の行動形態の理解も、分かりにくい部分が生ずるのではないかと、という、本論で展開された調査・研究に関与したスタッフの中からの指摘をふまえ、本格的に研究を、開始するにあたって、一例だけ取り上げ、分析してみることにした。

II. 過去の事例を取り上げて、意味があるのだろうか？

技術協力は、一つ一つが異なり、多量生産の工業製品の対極で、手作りの一品といえるものだ。

一方、我々の身の回りを見ても、出来上がった作品はことなっても、その製作手順は同じ、ということは再三経験するところである。投入する素材が殆ど変わらず、製作する過程での、「変動因子」の影響で、出来上がりが大きく違ってくることは、手作りであるが故の宿命、とさえ言われている。

もし、そうであれば、変動因子の正体を把握することによって、より良質の物ができあがるのではないか。

この点で、技術協力の過去の事例を検討することは、意味を持ってくる。技術協力での、プロジェクト形成から実施にいたる過程は、日本が援助を開始した時と、現在を比較しても、ほとんど変わっていない、と言われている。この類似性は、今後のプロジェクトにも見つけ出せるであろう。そこで、過程に関与する「変動因子」を浮き彫りにすることにより、「より好適な因子とはなにか？」を問いかけることによって、さらには、そのような因子を意識して追い求めることによって、プロジェクトの質を高めることが期待できる、と仮定しえる。

III. どんな事例を選ぶべきであろうか？

本体系化研究のために、同地域で実施された日本の協力事業の検索をおこなった。各プロジェクトの特徴を抜き出し、簡潔にまとめたものを、『サブ・サ

ハラ・アフリカ地域プロジェクト特性表』と題し、本論に添付してある。これらの中からどのように事例を選ぶべきであろうか。プロジェクト選別にあつ

ての要件を、以下箇条書きにしてみると、

既に評価が得られていること。

現在進行中のプロジェクトや、評価がこれからなされる予定の案件は、この分析によって予断を与えることもあり、避けるべきであろう。評価の実施機関として、JICA、外部の第三者機関や、国際機関、できれば国際学会のような広範囲の影響をもった組織も含めたい。諸外国の援助機関の評判も加味すべきであろう。

日本が独自に実施したプロジェクト。

近年、諸外国の機関や国際機関、或いは南南協力といった、連携プロジェクトが増えてきている。SSA 地域では、プロジェクトを単独に実施するには限界があり、さらに各援助機関の得意分野が限られているため、今後もこの流れは強まりことすれ薄れることはないであろう。

ただ、他の援助機関と協力して実施したプロジェクトは、事前に担当する分野は決めるものの、プロジェクト全体からみると一体化しており、そのプロジェクトに従事した関係者以外には分析しづらい。その点で、他の援助機関との連携がないプロジェクトは、明確に日本の技術協力の姿が見られる。

日本の援助機関の実施するプロジェクトには、再三「縦割り行政の弊害がみられる」とか、「中身がない」とか、といった「批評・評論的な」言葉が投げかけられる。援助機関の内部者からも、このようなコメントが皆無ではない。それでは「横割りの」だと見られている機関や、「顔が見える援助している」といわれるような組織が、果して日本のプロジェクトは全然参考にならない、と言っているのであろうか。この点からも、日本が単独に実施したプロジェクトを分析することは、価値あることではないか。

無償だけでなく有償による技術援助も含むプロジェクトを選ぶべきではないか？

一般に欧米諸国も国際援助機関も、無償案件は、その成果が「良い」と言われる案件でも、議論の対象にしない、というのが通例のようである。その根底

には、無償のプロジェクトは、経済性よりも、援助機関が独自の判断を重視して実施してきたプロジェクトであり、世界的に共通の物差しで測れないから除外すべきである、という考えがあるようだ。

SSA の地域では、有償のプロジェクトは成り立ち難く、大型の案件でも、無償の繰り返しという方法を取って実施している場合もあり、有償を含んだ技術協力案件となると、極めて限定されてくるが、無いわけではないので、一応今回は、一般的な議論の土俵に載せてもらうために、この条件を付け加えることにしたい。

なるべく長い期間にわたって実施されたプロジェクトであること。

プロジェクト方式技術協力は、長期・短期の専門家派遣、無償機材の供与、研修生受入れの3本の柱からなっているのが特徴であり、通常“プロ技”と略称される。このプロ技は、5年を一区切りとして実施され、その後、フォローアップで数人の専門家がグループで派遣されたり、個別の分野で長期に専門家が派遣され、端数の年数が加算されることもある。プロ技が終わってから、期間が延長される場合が多いが、逆にプロ技の本格的な開始にあたり、その準備段階として、数年の短期プロジェクトが実施される場合もある。いずれにせよ5年で明確に区切られるプロジェクトの方が少ないようである。

プロジェクトの実施期間が長いことは、それだけプロジェクトの特徴や、プロジェクトに影響を及ぼす、様々な要因が際だってくる。ただ、長い期間実施する方が「良い」、ということから選んでいるのではない、という点に注意を要する。カナダの援助機関では、最初から、20年のような援助期間も設けて協力を開始しているものもあるし、北欧の援助機関が、30年前におこなったプロジェクトの成果を使って、本格的な援助をしている例も仄聞している。

できるだけ短期間に成果をあげて、別のプロジェクトに向かう、というのが理想的だが、SSA 地域では、そのような思い切りは難しいのが実情である。長期間の協力の方が「良い」かどうかは、読者の判断に委ねることにして、ここでは、その判断の材料を提供するために、プロジェクトの歩みをできるだけ長く遡ってみることにしたい。

以上4つの要件を全て満たすプロジェクトを、「プロジェクト特性表」から抜き出してみると、タンザニア国キリマンジャロ州への技術援助のみである。

実施期間が長いものでは、ガーナ国ガーナ大学医学部の第1次から第4次までの20余年があるが、無償援助のみである。有償援助も組み合わせたプロジェクトとしては、ナイジェリア国ローア・ナンブラ灌漑稲作管理があるが、評価作業は中止され、プロ技の協力実施期間も5年にとどまっている。

その他のプロジェクトで、国内での評価は定まっているものはあるが、国際機関や他の国々の援助機関、あるいは国際研究機関や国際学会での評価は未確定なので、今回は除外した。

しかし、タンザニア国キリマンジャロ州への援助を取り上げることで、問題がないわけではない。

2つほど指摘しておきたい。まず第一の問題は、SSA地域で広範囲な活躍をしている青年海外協力隊の関与がないことである。ケニア・ジョモケニヤッタ農工大学プロジェクトや、ザンビア大学獣医学部技術協力計画では、青年海外協力隊が加わって、ユニークな協力が実施されている。それにひきかえ、

IV. 分析の対象とする期間は、どのように決めたか？

分析の開始時点は、タンザニア国からの要請があった時点であるとするのは、誰も異論のないところであろう。では、一応の区切りをつけるべき時点はどうであろうか。

キリマンジャロ州への技術援助は、現在も続けられており、少なくとも農業関連だけでも、農業技術者訓練センターが99年まで、キリマンジャロ村落林業計画(フェーズII)が98年までの予定で続けられている。農業開発に関する既往のプロ技は、キリマンジャロ農業開発(74・12・2～78・3・31)、キリマンジャロ農業開発センター(78・9・13～86・3・12)、キリマンジャロ農業開発計画(86・3・13～93・3・12)の3計画にわたり実施されており、同州への別案件として、中小工業開発 - フェーズI - (78・9・13～88・3・12)、中小工業開発 - フェーズII - (88・3・13～93・3・12)計画が実施されている。

このように、連続と続けられているプロジェクト

キリマンジャロ州では、青年海外協力隊の活躍はあるものの、プロ技や有償の開発計画に、直接結びつけて行われているわけではない。この点で不十分なところがあると思われる。

第二の問題は、筆者が部分的に関与していることである。具体的には、キリマンジャロ州への援助の枠組みの中で実施された、ローア・モシ農業開発の詳細設計と、施工・管理に関与している。実際のプロジェクト従事期間は1982年4月から、ローア・モシ農業開発の部分完工直後(1986年4月)までである。ローア・モシ農業開発の技術的側面については、農業土木学会誌の欧文誌(現在はrural and environment engineering - 略称REE - と改名。ロックフェラー財団の援助で、世界の農業文献が収集され、CD-ROM化されつつある中の、REE文庫に収録される)に報告済みであり、改めて言及する必要もないが、ローア・モシ農業開発を省略して、キリマンジャロ州への援助はあり得ないという認識が、タンザニア側、日本側双方にあるので、論及することにするが、なるべく客観的な事実の列挙にとどめたい。

を、どこで区切るかということになると、なかなか難しいが、今回の補論の検討では、以下に述べる理由によって、1986年3月12日としたい。

タンザニア政府は、援助国を州別に振り分け、その地域全体の振興への協力を求めるやり方を採用し、プロジェクト別に最適な援助国を選ぶ、という方法は採用しなかった。このような基本的な指針に沿って、日本はキリマンジャロ州が割り当てられた。

言い換えれば、キリマンジャロ州の援助にかかわる案件であれば、日本に第一番に持ち込まれることが原則であり、その原則はタンザニア国の要請(1968年)開始以来守られていた。このことは、とりもなおさず、他の援助機関や援助国は、タンザニア政府より特別の強い要請がなければ、キリマンジャロ州内のプロジェクトへの関与は慎むということの意味していた。

この原則が崩れ始めたのが、日本の有償で実施された大規模な農業開発である、ローア・モシ農業開発計画の部分完工である。この開発計画は、末端圃場整備を含む水稲用の水田 1100 ha、畑地 1200 ha の計 2300 ha をキリマンジャロ山麓の低地部分に開墾し、農民への稲作と畑作の普及を図ろうという目的で実施された。このうち、水稲用の水田 231 ha が、契約どおり 1985 年 9 月に、キリマンジャロ州開発庁に引き渡された。ただちに、水稲の植えつけ、栽培が開始され、第一期作の収量が部分完工の全域で、籾で 6t/ha 以上という、フィービリティ・スタディで見込まれていた完工後 5 年経過しての最終目標収量を大幅に上回ることが明らかになるにつれ、国際機関や欧米諸国ならびに稲作に強い関心をもつ援助国、そして日本の融資機関もキリマンジャロ州開発庁にローア・モシ農業開発の建設後の運営・管理を引き受けたい旨の申し込みを始めた。開発庁としては、大統領からのプロジェクトへの強い関心を表明されたこともあり、ローア・モシ農業開発の運営・管理を前提とした援助協力は、様々な申込みの中から競争選別して最適の機関を決定しそれに依頼する、という態度に徐々に変わらざるを得なかったようである。

それまでの、当該地域での日本の活動は、農業分野が特に力が入られ、それは無償による農業センターの建設の形となつてあつた(ローア・モシ農業開発の計画地域内に設けられた)、それに続いてのプロ技での専門家派遣、同時並行しての実験圃場やパイロット・ファームの建設と、1978 年 8 月の R/D の締結以来、矢継ぎ早に実施されてきたが、やや

V. 調査の結果、何がわかつたのだろうか？

キリマンジャロ州への日本の技術協力の動向を知る上で、最も重要な資料は、日本から派遣された各種の調査団や専門家の報告書、それにプロジェクト・レポートの類(マスター・プラン、フィービリティ・スタディ報告書等々)である。

本論では、SSA 地域での協力事業の経験を体系化するにあたり、プロジェクトに派遣された専門家の行動形態の分析が不可欠となつたため、個人の業務報告書(月報、長期派遣専門家総合報告書等)の分析

遅れて開始された日本の有償でのローア・モシ農業開発建設後の運営・管理については、農業センターへ派遣されたチーム内でも、必ずしも意見の統一があつたわけでもなく、また、キリマンジャロ州のプロジェクトだから日本が自動的に引き受ける、という結論にもならなかつた。その結果、技術援助での厳しい国際競争の中に巻き込まれてしまった。

1978 年の R/D は一度延長され、1986 年 3 月に終了する予定になっていたが、この延長 R/D 後の技術援助は、このローア・モシ農業開発の運営・管理と、農民への普及を中心とした技術協力以外に受け入れられる余地は殆どなくなつた。もしローア・モシ農業開発の運営・管理を引受けなければ、他の援助機関に取って代わられる可能性があつたからである。

この点で、1986 年 3 月以後の農業センターのプロ技は、それまでの日本がキリマンジャロ州で実施した技術協力に比べて自由度は低くなり、どちらかといえば、「コンサルタント的請け負ひ」業務的色彩の強いものになつた。キリマンジャロ州開発庁の要請した協力の内容に合致しない場合は、常に他の援助機関に替えられるという、作業環境の厳しさが増した状況でのプロ技の再開と言つてよいと思われる。

その後の順調な推移は、日本の援助関係者のみならず、欧米諸国や国際機関、学会といった実務から遠い人々も、良く知るところである。また、日本はその成果を評価されたためであろうか、キリマンジャロ州だけでなく、他の州からの協力要請も相次ぎ、タンザニア国から与えられた領域以外にも、技術協力を実施するようになっている。

や、専門家への面接が試みられている。

補論では、各専門家の個別の行動様式等よりも、専門家のおかれたプロジェクトの枠組みの推移と、派遣されたグループ全体としての意見の動向に関心があるため、専門家個人の業務報告書の分析、専門家個人への面接は試みなかつた。あくでも、公にされた資料からの分析で、論を進めることにした。

したがって、いささか人間味のない内容になっているが、その様な不満を持たれた方には、JICA の図

書室でのCD-ROMに記録された、専門家個人の記録を読んで補って頂きたい。ただ、一言申し添えておきたいことは、その個人の記録がないプロジェクトが見られることである。キリマンジャロ州のプロジェクトに派遣された専門家が、意図的に記録を残さなかったのではなく、SSA地域に派遣された専門家、特に、技術協力が開始されて間もない頃に、長期で派遣された専門家に、時々みられる現象である。ほとんどの場合、生活環境を整えることに大部分の時間を割かれ、R/Dに謳われた業務をやるうにも、良好な作業環境をつくり出すのが困難であるがゆえに、業務報告書の作成がおろそかにされてしまった、というのが「記録なし」という説明の裏に見られる。今後、SSAで、日本の技術協力の薄い国に派遣される専門家にも、類似の事は起こりえるであろう。

なお、この現象は日本政府から公的に派遣された専門家だけでなく、民間企業から派遣された人々、協力事業で、東南アジアでの経験を持ったコンサルタントやコントラクターに勤務する人達にも見られるので、職業柄というよりは、かなり地域性の強い特徴と言えるのではなからうか。

業務報告書を「書きたくない」、「提出したくない」と、仕向けるような動機の究明が待たれるところである。それに比べ、短期派遣された、それもグループでまとめて派遣された調査団の報告書は、よく保存されているし、内容も比較的冷静にまとめられている。ここでは、それら公刊された報告書を用い、分析を試みることにした。

V-1. 年代順に並べてみて、分かったこと

技術協力の要請からのプロジェクトの枠組みの変遷を辿るために各種の報告書を時代の古い方から新しい方に、並べてみる試みは、実はタンザニア国については、1986年に、農林水産協力を中心にして、文献抄録が作成されている。ただ、このまとめの作業は、各文献の、図書館での分類番号を知ることと、目次から大雑把な内容を記載するにとどまっております。また、この補論で扱う、要請時から1986年3月までに発行された報告書類に関しても欠落しているものがある。最も残念なのは各プロジェクトの特性の分析を不十分なまま関連づけてしまったために、

無理な解釈に行き着いてしまっていることである。

例えば、官庁から短期派遣された調査団の手によって作成された計画書と、民間コンサルタントによって、請負で1年程度かけて調査され、提出されたマスター・プラン(以下、略称して「M/P」と呼ぶ)では、概査と精査くらい異なるものであり、この二つが並列的に実施されたかのような考え方は、無理があるとみるべきである。また、その両方のM/Pの中に、いきなり個別のプロジェクトでセンターを建設するような提案がなされるには、それなりの理由があつてなされた、と読むのが穏当であると思われる。

さらに、農業開発のフィージビリティ・スタディ(以下、略称して「F/S」と呼ぶ)を実施するのと、その地域の水資源のM/P実施が、並列的に置かれるのも不自然である。というのも、農業開発の計画策定にあたっては、水の賦存量を見定めるのは、最も重要な作業であり、当該地域の水のM/P以上の精度をもって、データを処理しなければ、説得性に乏しくなるからである。

これら、不適切と思われる点が散見されたので、再度整理し、読みなおし、欠落している報告書も検索してみた。

収集した資料を、要請があつた1968年から年代順に並べてみて気づいた点を年代別にまとめたものが以下の～である。

タンザニア政府からの要請があつて(1968年以後括弧内の数字は西暦年月日を示す)3年後、日本から、本格的な調査団が入つた(1971)。その後、1.5年程度たってプロ・ファイ・チームが入り(1973・3)。それから20ヶ月でキリマンジャロ州初めてのプロ技(農業分野)が開始された(1974・12～)。

タンザニア国の要請に対する返答をする段階ではやや時間をとつたが、プロ・ファイからプロ技までは順調といえるものであつた。

プロ・ファイ(1973・3)以来、懸案であつた工業分野での協力を含み、農業・工業・その他の分野(交通や観光等)を考慮した全体計画の概略策定のために総合開発調査団が派遣された(1975・11)。その後、詳細なM/Pがコンサルタントによって作成された(1976～77)。次いで、このM/Pに

基づいて日本側の具体的な協力が開始されたのは1978年の後半である。タンザニア政府がM/P作成への協力要請をしたのが1974年であるから、その間4年が計画調査のために費やされたことになる。

先行していた農業分野のプロ技は、1974年12月から2年間の予定であったが、その後一度延長され(延長された理由については、次節で検討する)1978年3月まで更新されたが、それ以上の延長に関する協議は、1977年タンザニア国から打ち切りを通告され中断された。1977年には農業分野にとどまらず、日本からの技術協力に関する全ての案件は、棚上げの状態になってしまった。協議再開は、翌1978年5月のことである。

協議再開後、日本が具体的に協力することになったプロジェクトは、R/D(1978・8)で6件とされたが、そのうち、3件(工業開発センター、農業センター、農村電化)は、次々と具体化され(1978・11～1982)、残り3件のうちの1件(農業機械化の促進のための機械修理と操作の訓練)も、農業センターの業務として取り込まれ、建物や施設は無償として建設、その後の運営・管理指導は専門家派遣によって対応し、研修生の受入れと機材供与を組み合わせたプロジェクト方式技術協力としての協力が続けられることになった。

残りの2件は、いずれも農業開発計画で、そのうちタンザニア側から最優先とされたローア・モシ農業開発はJICAの開発調査案件として実施されることになったが、その協議のために派遣された事前調査団は、最終的には文書への合意署名(いわゆるS/Wへの署名)を断られたまま離国した(1979・3)。ローア・モシ農業開発のF/Sが開始されたのは、同年末のことである。F/Sの最終報告書が提出されたのは、1980年10月である。

F/Sのみでは、建設・施工はできないため、その前段として詳細設計(いわゆるD/D: Detailed Design)が必要となるが、この業務からは有償案件とされ、JICAの手を離れることになり、海外経済協力基金(OECF)が融資を担当した。必要な手続きにF/S報告書提出後1.5年かかり、D/Dが開始されたのは1982年4月であった。この間、タンザ

ニア国の第三次五ヵ年総合開発計画が終了した(1981・6)。第三次計画満了以前のローア・モシ農業開発の工事開始が求められていたが、建設が始まったのは1984年1月のことである。着工はキリマンジャロ地域の総合開発調査団の計画概定(1975・11)から8年、タンザニア政府の要請からすると15年経過していた。

ローア・モシ農業開発計画の工事は、既述のように、部分的に工事終了した水田については、1985年9月にキリマンジャロ州開発庁に引き渡され、残りの部分(水田869ha、畑地1200ha)の工事も契約どおり1989年4月に完了した。

全体的に見て、時間がかかっていることは否めないが、そうかと言って派遣された調査団が、意図的に「引き延ばした」わけでもなく、むしろその逆に、「何とか早く実施にもちこみたい。」と願って調査報告書をまとめているのが随所に感じられた。

さて、次に調査報告書を読みながら、時間を経るにつれて、どのようにプロジェクトの枠組みが変わっていったのか、また変わらざるを得なくさせた要因はどのあたりにあったのかを検討する。

V-2. プロジェクトの枠組みの変遷を追ってみて分かったこと

タンザニア政府からの要請書(1968)を直接見ることはできなかったが、1973年に派遣されたプロ・ファイ・チームの報告書には、大まかな内容が報告されている。それによると、

- (1) 各所に設置された農業研究センターへの協力、
- (2) 農民への営農指導をするための研修センターの設立と、既存訓練所へのてこ入れ、
- (3) 家畜専門家の派遣依頼、
- (4) 日本への研修生の派遣、

といった農業分野に関する協力依頼が主であった。

1973年3月に派遣されたプロ・ファイ・チームは、6名構成で、チーム・リーダーが地方農業試験場の農学博士、農林水産会議から研究分野で1名、残りが農林水産省、外務省、JICA派遣の団員となっている。団員構成からみると、農業分野で、特に研究協

力への対応を考えて派遣されたことが推察できる。

ところが、現地に入り政府関係者と協議してみると、キリマンジャロ州といった地域限定は与件であるにしても、協力依頼の内容については、関係省庁の中で不統一が見られた。農業研究協力よりも、非常に広い範囲の協力(国内自給用の作物、輸出作物の指導、野菜・酪農指導、日本人には馴染みのないケフナ、ソルガムのような作物の栽培普及、研究所への協力、生産から輸送、あるいは軽工業の設立への協力等)を求められ、調査団の方から案件の選定を提示することができた。

調査団が提案した協力の方向性は、

キリマンジャロ州での水源の手当ての難しさから M/P を実施し、F/S へとつなぐ。

農業分野での試験・研究を、同州に既に設立されている研究所と協力して実施する。

タンザニア国で進められている「農村共同体運動」へ個別の専門家を派遣する。

首都から離れている州なので、派遣されたグループのリーダーは首都に在住する。

という4つの方向であった。

ただ、調査団としては、

キリマンジャロ州での水の手当ては難しい、

広範な協力活動ができる、長い経験をもった専門家を探すのが難しい、

協力期間は長くとらないと(6～10年)、成果はみられないのではないか、

という難点を書き残している。

既に協力の最初の段階から、派遣する専門家の問題と、遠隔地での未経験な場所での難しさは指摘されていた。

ここで注目すべきことは、最終的に大規模開発での主要な作物となった水稲についての提言が皆無であったことである。むしろ、輸出に眼を向け、綿花や飼料作物栽培といった日本の技術陣には馴染みの薄いものを積極的に提案していたことは、タンザニア政府の意向を尊重しようとした事を示していると考えられる。

プロ・ファイ・チーム派遣後、8ヶ月で農業協力実施計画のための調査団が派遣された(1973・11)。

プロ・ファイでの提言を受け、研究協力と開発双方の案件での協議に臨めるように、研究部門から2

名の博士、開発・調査で3名、その他チーム・リーダーと調整員の計7名からなる調査団が派遣された。

この時点でタンザニア政府からは、

「農村共同体運動」のためのモデル農村の建設、軽工業の設立、

の2点であり、的を絞った協力依頼であった。

これに対し、調査団は、プロ・ファイの調査結果を踏まえて、(農業分野)では、

協力の経験がないため、現状の把握に力点をおいた案件での協力、すなわち、水・農業分野での調査と開発計画の策定、

キリマンジャロ州での、既存の農業研究機関に対する、試験・研究分野における専門家派遣による協力、

という2本立てとし、(工業分野)では、調査団としては、「荷が重すぎる」としながらも、日用品の生産で、労働集約的で、なるべく農産物の加工が良いのではないか、と提言した。

調査団の提言をみると、調査団の団員構成の通りであると言ってもよいが、この調査団の狙いは、日本人の専門家をキリマンジャロ州に在住させ、様子を見させることにあったようだ。それは、プロ・ファイ・チームが、「チーム・リーダーは首都に、その他の専門家はキリマンジャロ州に在住させる。」と分離案を取っていたのをやめたこと、「農村共同体運動」への個別の長期派遣はとりやめ、派遣する専門家全員を、キリマンジャロ州の州都に赴任させようとしたこと、第一段階の協力期間を1.5～2.5年とし、その成果をみて、第二段階の協力を考えるというように、試験・研究を主な協力分野とするにすれば、短い期間を設定したのからも推察できる。

調査団の研究分野での団員から(土の分野での博士)、キリマンジャロ州に広く展開しているアルカリ土壌の改良という点から、湛水による洗い出しが有効ではないか、と湛水栽培での稲の栽培を一期作導入することが提案された。これがアフリカでは経験の少ない水稲栽培を、次第に後続の調査団が考慮してゆくきっかけとなった。日本は、「水稲が得意な分野だから、短絡的に導入し、押しつけたのではないか。」という意見も見られないわけではない。昨今であるが、実際はそうではなく、土壌改良の方法として提案されたのが最初である。一方、プロ・ファ

イで提案されていた輸出作物の導入は、時期尚早として退けられた。

実施計画調査団(1973・11)の提言に基づき、翌1974年11月に実施調査団が派遣された。そして12月2日にR/D(有効期間1974・12・2～1976・12・1の2年間)が調印された。協力の内容は、

水資源調査、試験・研究、農業基礎調査で、8名の長期派遣専門家によるプロジェクト方式技術協力を予定していた。

このキリマンジャロ州での最初のプロ技はどのような成果をもたらしたかという点について、1976年2月(R/Dが終了する前、約10ヶ月)に派遣された巡回指導調査団の報告書を参考にまとめてみると、R/Dの協力内容は全項目とも遅れていた。機材供与も、研修生受入れも同様に遅れていた。派遣された長期専門家は現状の把握に精一杯である、と巡回指導調査団は指摘している。

そして、巡回指導調査団の受けた「感触」として、「このまま研究協力的なものにとどめ、単に延長するだけでは、タンザニア側は納得しないだろう。」と、タンザニア側の不満を報告しており、新たに農業技術の指導・普及と農家経営の合理化のために、「農業開発センター(仮称)」の設立を提案している。プロ技の不十分なところを、センターを無償で建設し、補ってはどうか、という案が出された。これが、後年の設立につながるわけである。

その一方で、実施計画調査団(1974)が提案した、新規の農地開発調査(コンサルタント起用で実施してはどうか、と提案された案件)への言及は避けており、そのかわりに農民が、「農村共同体運動」で実施する農地開発と基盤整備を、指導援助するのが良いのではないかと、大規模な開発案件に対する関与を避けようともとれる提言をしている。巡回指導調査団としては、農業研究所の支所(開発調査予定地内にタンザニア側で既設)での試験圃場の展示だけでは、説得力に乏しいという判断を報告書の別の頁にしるしているわけであるから、この時点では、日本側としては大規模農業開発に対し、確固とした方針を持っていたのではないということがわかる。

農業分野での調査団の手にあまるとされた工業

開発については、農業協力調査団とは別途、1974年に調査が進み、小規模工業開発をするために次の4項目が提案された。

新規投資に対する融資、
銀行業務の改善と、貸付条件の改善、
工業センターの設置、ならびに
小規模工業団地の建設。

ここで注目すべき点は、制度の改善の方が重要とされ、後年、無償で建設されることになった工業センターは、優先度3位であったことである。

先行する農業分野での協力と、やや遅れ気味の工業分野での調査を関連付け、その他の分野での協力案件も考慮した広い範囲の技術協力の計画策定のために、1974年11月専門家10名からなる総合開発調査団が派遣された。この調査団の団員は、官庁と公団、研究所、融資機関出身者で占められ、1976年から77年にかけて民間コンサルタントによって実施された総合開発調査の概略版と言えよう。

この総合開発調査団の結論をまとめてみると、農業案件を最重要として実施すべきである。農業開発については、進行中のプロ技(1974～1976)の成果次第で、400ha程度、圃場を建設してはどうか。

農家経済調査は1年で良い。

工業部門は、工業センターの設立をしてはどうか。

その他の部門(観光や輸送)では、専門家派遣のみの協力にとどめてはどうか。

とおおむね、これまでになされた調査結果を踏襲したものとなった。

この調査団は、農業センター設立に関しては、言及しなかった。その反面、工業センターについては、具体的に提示し、農業開発については、「農村共同体運動」での農地開発への援助ではなく、新規に400haを開発する案を示し、具体的な開発面積をあげ、一つ一つこんだ提案をした。それに、これまでの、日本からの援助がほとんど調査案件であり、無償に結びついたものでも、橋の設計、マイクロ・ウェーブ回線整備、地形図の作成のみであり、大型の開発案件が実施されたことはない、と認めた。しかし、タンザニア政府があらたに実施しようとしている5ヵ年総合開発計画への、日本からの技術協力につ

いては、調査案件にとどめてはどうか、という提言に踏みとどまっており、開発計画への本格的な関与は避けたい、という意図が感じられる。

工業開発について、プロ・ファイ(1973)では、農業開発に関連したものとして提言されていたが、1977～78年にかけて、コンサルタント32名で実施された総合開発計画では、適正技術の開発を、(a) 鋳物製造、(b) 鍛冶屋、(c) 製陶、(d) 豆炭製造、に関連して工業センターで実施することが提案され、活動分野が、農業とは関連の少ない分野に限定された。このあと工業センターの計画は、農業案件とは切り離された形で構想が進められ、具体化されて行った。

民間コンサルタントによる、最終報告書は1977年11月にキリマンジャロ州開発庁に提出された。

1974年12月より2年の予定で開始された農業分野のプロ技は、様々な遅れから1978年3月まで延長されたが、このプロジェクトのその後に関する話し合いは、工業センターに関する協議も含め、1977年タンザニア側より新規協議の全般的な棚上げを通知され糸口を失った。

その原因は、タンザニア側が、キリマンジャロ州の総合開発計画への日本の協力の全体像がないと個別に应ぜず、と主張する一方で、日本側は、総合開発計画の作成と実施とは別であるという解釈を持っており、双方の意見の食い違いに由来する。

この状況を、1978年8月に派遣された、キリマンジャロ州農業開発計画巡回指導調査団第一陣は、次のように描写している。

「1974年12月から開始された農業技術協力は、総合開発計画書の作成に多大な貢献をなすとともに、わが国の農業技術をタンザニア国関係者に十分理解せしめ、次への協力への橋渡しの役目をはたし、1978年3月31日に終了した(報告書1頁)。・・・(中略)・・・1968年に、我が国に対し協力要請を出して以来10年間、調査以外見るべき協力実績がほとんどないという事実の存在である(同上6頁)。」

この報告書は、1974年からのプロ技が、試験・研究協力が主軸にすえられたにもかかわらず、調査に終始したと看破し、同時に建設を伴う農業開発への協力が無かったために招いた事態である、と指摘し

ている。

「閉塞」事態は、日本側からの農業開発への実質的な関与、すなわち、大規模な農業開発を施工まで協力実施するという決定により打開された。

中断された協議の再開に向けての手続きの流れを見ると、1978年5月に、キリマンジャロ州総合開発計画書に基づいて、14プロジェクトが、タンザニア側から協力要請された。それに対し、日本側は6プロジェクトを選定し回答することによって、再協議の糸口がつかまれた。6プロジェクトとは、

ローア・モシ農業開発(調査し、基盤整備を借款で実施)

ローア・モシ農業開発以外の農業開発の調査、農業普及と、試験・研究(農業センターの業務としてプロ技で実施)

農業機械化のためのサービス(農業センターの業務として取り込む)

工業センター(農業センターとは別に無償で建屋を建設し、プロ技として運営・管理指導を実施)、農村電化(開発調査と借款の組合わせで実施)

この6案件について、1978年9月から4年間の予定でR/Dが結ばれた。

このR/Dの中で、農業分野は、特記として、具体的な業務内容が記された。すなわち、「農業センターは、ローア・モシ農業開発ともう一つの農業開発計画(具体的なプロジェクト名が記されているが、補論で取り扱う事例とは関係ないので、筆者の判断で一般的な名称に置き換えた)の円滑な推進を図るための支援が主な業務となる(巡回指導調査団報告書-1978-5頁)」とされた。ここに、農業センターが単独に活動しつづけるということは認めがたいという点、すなわち無償のプロ技であっても、有償で施工されるローア・モシ農業開発の運営・管理に巻き込まれるという萌芽が見られる。

6プロジェクトのうち、無償で実施される案件については円滑に施工されていたので、ここでは、有償での協力につながる、ローア・モシ農業開発についての推移を追ってみたい。

無償の開発調査は、技術協力の一分野であるが、

実際の業務は、民間のコンサルタントに委託されている。その実施手続きや日程については、開発調査の実務を知っていないと難しく、官庁から派遣された技術者だけでは決めがたいところがあり、打合せの調査団には、民間コンサルタントが含まれることが多い。ローア・モシ農業開発の事前調査団も、この例にもれず、官庁派遣の技術者2名、民間コンサルタント2名、調整員1名という官民合同の構成となっていた。派遣期間は1979年3～4月であった。

この調査団の目的は、F/Sのための業務内容(S/W)や調査日程、報告書の種類と提出日、調査業務に関連する便宜供与といった、事務的な取り決めを話し合うことであり、事前に日本で関係省庁内で草案が練られ、調査団が携行した。この草案は、他の国々で用いられている案をひな型として作られ、一般的な様式で整えられていた。

ところが、この腹案は日程に関して変更を要求され、その上調査団の権能以上のレベルの決断を迫られた。すなわち、F/Sの日程を短くして、1980年の末までに報告書を提出すること、もう一つは、1981年6月までに建設工事を開始することであった。1981年6月というのは、タンザニア国の第三次五ヵ年総合開発計画の終了月であった。タンザニア側から工事開始の日時を最終的に指定されたことは予想外のことであったようだ。

F/Sの日程の短縮については、調査団のコンサルタントから派遣された技術者から、東南アジアで慣れ親しんだ灌漑計画と比べて難しい旨の説明がなされ、変更しても最短で1980年12月の最終報告書の草案提出が限界と繰り返し説明がなされた。

コンサルタントによると、東南アジアの灌漑計画とくらべて困難な点は、

水稲以外の畑作用の種類が多く、日本人技術者になじみのない作物が多い。

水源が多様な組み合わせとなる。

計画地域が11箇所に分かれている。

土壌条件が11箇所とも違う。

11地域が、それぞれ独立しており、計画は別々に立てることが必要となる。

調査に必要な地形図がない。

以上6点であり、コンサルタントからみても、未経験の灌漑計画であり、不安をもっていたことが伺われる。

F/Sの難しさについての説明が、調査団側からの主張というのであれば、工事開始へのこだわりは、タンザニア側からの主張と言えるであろう。調査団にキリマンジャロ州開発庁の担当者が用いた論法は、示唆に富むもので、概略の筋を記しておきたい。

まず、タンザニア側から、工事開始までの時間がかかりすぎると問題提起があり、次いで前回の調査団(R/Dを結びに来た1978年の巡回指導調査団)が工事を実施することを確約した、と説明。さらに他のプロジェクトは実施のための諸手続きを省略していることを例示(日本が実施する電化計画は、S/W、ミニッツなしでF/Sを開始している)。同時に、他の案件(農業センター、工業センターの建設)は、基本設計調査団がその業務を終えていることを称賛。逆に、ローア・モシ農業開発は、1968年からずっと言質が伴ってないと批判。次いで、農業センターは、ローア・モシ農業開と連結しているので、ローア・モシ農業開発がないと意味がなく、農民に1981年6月までの事業実施を公約した、と補足強化した。

これに対し事前調査団は、F/Sに必要な地形図がないので、物理的にF/Sに入れず、タンザニア側が指定する期日までに工事を開始することはできない、と説明するにとどまった。

タンザニア側の論理の展開から伺えるのは、当該の調査につながる、過去の経緯を知らない団員ばかりだと、過去において、日本側がなした説明が不充分であっても反論しにくいこと、日本側の実施するプロジェクトが同種のものであっても、必ずしも同じ手続きと精度を持たせて実施されていない場合、比較され、簡略な方を採用するように要求されること、F/Sから詳細設計までの作業工程は、繋がっていると思われやすいこと、調査の繰り返しは不信を生む種になりやすいことなどである。

双方の主張が折りあわないまま、最終的には、キリマンジャロ州開発庁は合意署名を断った。この件に関し、調査団はキリマンジャロ州開発庁より、首都にある財政・計画省で協議することを求められ、滞在日程を延長し、首都に赴いたが、「所轄の案件でないので、キリマンジャロ州と再協議するように」と言われ、結局そのまま首都を離れ、帰国の途に着いた。

F/Sの報告書は、事前調査団がタンザニア側に提示した、最も早い日程で民間コンサルタントの手によって作成され、提出された(1980・10)。

しかし、調査報告書の説明に赴いたコンサルタントは、実質的な説明に入れないうまま、離国することになった。

それから1年後、1982年4月に、日本の借款を利用した詳細設計(D/D)調査が開始されたが、F/Sの現地調査に参加したコンサルタント全員が詳細設計調査に加わることを辞退し、詳細設計の現地調査は、計画地域に足を踏み入れるのは初めてという技術陣で行われた。F/Sの報告書を作成したベテランの技術者達が、次の段階での調査に全員二の足を踏んだということは、それほど東南アジアに比べてアフリカでの仕事が難儀であったことを物語っている。それと、タンザニア側の不信感が厚い壁となって、終始F/Sの団員を悩ませたのも、総辞退の原因の一つであろう。

詳細設計の報告書をもとに、国際入札が行われ、1984年1月から、ローア・モシ農業開発の施工が開始された。施工・監理を担当するコンサルタントから派遣された長期赴任者は、全員詳細設計に参加した技術者であったが、名目的に置かれる日本国内での総括責任者の引き受け手は、中々コンサルタント内で見つけることはできなかった。また、コンサルタント側も施工を始めるにあたり、長期滞在者に任命された技術者に対し、全員1.5年(工期は3年)で交代させることを確約し、業務の心理的負担を軽減しようとした。

1985年9月、ローア・モシ農業開発地域の一部(231ha)がキリマンジャロ州開発庁に引き渡され、その後、コンサルタントに、残り施工期間分のコンサルタント料が全額前払いされた。ただし、その支払い条件として、当時長期滞在していた施工・監理のための技術者が、引き続き担当することが求められた。タンザニア側の財政逼迫の折りながら、他のプロジェクトの費用を転用してまで、ローア・モシ農業開発計画のコンサルタントを引き止めようとした熱意もさることながら、ローア・モシ農業開発計画の工事の品質に、タンザニア側が大きな関心を寄せ

ていたことが伺われるものである。

このように、ローア・モシ農業開発計画が、次第に形を現してゆく間に、同農業開発計画の地域内に設立された農業センターは、どのようになっていったかを見てみよう。工業センターは、農業分野と切り離されたので、ここでは割愛する。

1979年2月に、農業センターと工業センターの基本設計のために調査団が派遣された。協議の結果、農業センター設立の目的は、

農業基盤整備の計画と監督、

ローア・モシ地域での農業開発のための農業技術の改良、

農業技術の普及、

農業センターの計画調整、

以上4つとされた。このうち2つは、直接ローア・モシ農業開発計画と関連している。借款による工事で、専門のコンサルタントがいるにもかかわらず、プロ技でコンサルタントを監督することができるかどうかは、問題のあるところだが(この点については、1982年6月に実施された巡回指導時に、助言にとどめる、と変更された)。少なくとも、タンザニア側が言うところの、ローア・モシ農業開発計画あつての農業センターである、という主張が裏付けられたものとなっている。

農業センターに附属して、10haの実験圃場が建設された(最終的の工事が終了は1981・10)。これは、大規模な圃場整備事業に結び付けるために、技術の見定めや作物の栽培実験が必要であろうと計画されたものである。次いで、カウンターパートが農民を訓練するために、もう少し大面積の圃場(100ha)がパイロット・ファームとして、日本側とタンザニア側の拠出で建設された(1982・3完工)。10haの実験圃場の建設については、工事に必要な資金は日本側の全額負担としたので、問題はなかったが、パイロット・ファームの建設では、協力の内容に係わる制度上の決まりで、30%のタンザニア側の負担が求められ、実際にその額の資金がタンザニア側に出せると日本国内で問題視され、計画打合せチームが派遣された(1980・8)。

キリマンジャロ州での協議にあたり、調査団には

予め「タンザニア側より、農業センター等の建設で、漸く日本側の協力が評価され始めたところなので、パイロット・ファームの建設は、困難であっても、今後の友好を損ねないために、何らかの可能性の芽だけは残しておくべきである(調査団報告書-30頁-)」という指示が与えられていた。このことから分かるように、過去の個別の派遣や、プロ技が、必ずしもタンザニア側から高く評価されていたのではなかったようである。

もっとも、この打合せ調査団はパイロット・ファームへのタンザニア側の負担について強く求めるのも限界があった。それは、1978年9月のR/Dで決められたプロ技の日程変更を、タンザニア側に要請しなければならなかったからである。

日本側の最も深刻な問題は、長期派遣専門家のリクルートが予定通りにできず、打合せチームがキリマンジャロ州に到着した時にも(1980・8)、専門家が不在であった。R/Dが調印されたのは、1978年9月であるから、約2年かかって1人も見つけられない状態が続いていた。R/Dで予定されていたのは、長期専門家が9名で、そのうち一番早く着任しなければならなかったのは、農業分野2名、農業機械1名で、1979年後半の赴任が明記されていた。派遣不能の現実を踏まえ、打合せチームは約半年の繰延べをタンザニア側に要請した。

R/Dが1978年9月より4年間の予定で結ばれていたのに、R/Dの有効期間の半ばになっても専門家をリクルートできなかった理由は、次節で検討するが、このような事態を打開するために、JICA関係者より長期赴任者が選抜されることになった。

1981年2月以後、3名の長期派遣専門家がキリマンジャロ州の農業センターに着任した。

前回の打合せチーム派遣から1年後、R/Dの有効期間を残り1年の時点で、打合せとプロ技の巡回指導を兼ねて、新たな調査団が派遣された(1981・9)。この調査団は、日本人の専門家派遣が遅々として進まないために、カウンターパートの増員要請や、その他タンザニア側の不備な点を指摘できない、という報告をしている。日本側の弱気に比べ、タンザニア側は人や物の流れが次第にはっきりしてきたことで、開発庁長官みずから「キリマンジャロ州への日本の技術協力は、タンガ州、アリューシャ州の両州

から羨望されている(報告書-6頁)」というような態度に変わり始めていた。

R/Dで明記された技術協力が、「箱物」だけは順調に完成していったにもかかわらず、「その中身」が遅れた点を考慮し、R/Dの延長を協議するために、1982年6月、巡回指導調査団が再び派遣された。その時は、長期派遣専門家は7名(R/Dで予定されていた9名からみれば2名減)着任済みであった。一番遅れて着任したのは、チームリーダーで、1982年3月、R/Dの終了6ヶ月前のことであった。

R/Dの延長にあたっては、まず調査団より、「R/Dに基づき4ヶ年の協力を開始することになった。しかしながら、建物等の建設、圃場整備の関係で、協力活動の実質的な進展はみられなかった(報告書-5頁-)」と、R/Dの目標が達成できなかったことを認めてはいるが、遅れたのは、専門家のせいではないと、赴任していた専門家に配慮している。

それでも、調査団としては、各分野での残された課題を具体的に列挙し、今後の試験課題として取り組んでもらいたい、と調査団の希望を記している。

それでは、積み残された課題をこなすために、単純延長すれば良かったかということ、そう簡単ではなかった。ローア・モシ農業開発計画と農業センターの関連問題が浮上してくるからである。

もともと、農業センターはR/Dで、ローア・モシ農業開発計画と関連づけて位置づけられていた。その点については、この巡回指導調査団も認めており、「本事業と直接関連を持つ計画に、ローア・モシ農業開発計画があり・・・(中略)・・・農業センターにおいて開発された技術が、ローア・モシ農業開発計画に、重要な意味をもつことになる(報告書-1頁-)」と冒頭記している。これを、タンザニア側はそのまま踏襲し、ローア・モシ農業開発計画が実際に建設され、運営が軌道に乗るまでの期間4年(専門家の帰国前の準備期間を考慮しても、ローア・モシ農業開発計画の部分完工の圃場について、実質的な営農指導が、一度はできる期間を有することになる)の延長を要請した。

しかし、調査団は、3年の延長を主張した(この期間であれば、物理的に長期専門家は、ローア・モシ農業開発計画の運営・管理への関与はできない)ため、タンザニア側は、日本側の延長期間に不満を表

明し、独自のローカル・スタッフと、ローカル・マネーを使ってまで対応すると、強い意見を協議の席上で述べた。

調査団は、妥協案として3.5年の延長を提案して、了承された。この延長R/D(1986・3・12まで)だと、長期派遣専門家の帰国前の準備期間を入れると、実質的には、ローア・モシ農業開発計画の運営・管理には立ち入れない。この妥協案を模索する上で、長期派遣された専門家グループへ、調査団から意向打診をしている。

専門家グループは、ローア・モシ農業開発計画の運営・管理は、別のグループでやるべし、という意見であった。このような意見が出てきた背景には、農業センターと附属の10haの試験圃場の運営・管理、それにカウンターパートが農民を訓練するための100haのパイロット・ファームでの指導・助言だけで、業務が手一杯のところ、総面積で、試験圃場の100～200倍の面積の圃場の運営・管理と、耕作農民への普及活動は受入れ難い、という気持ちがあったようだ。また、キリマンジャロ州開発庁から、調査団に、公式の席上、日本人専門家のコミュニケーション能力を高めたい、と言われ、かつ、試験圃場や農業センターでの業務についても、業務計画ではなく研究計画とみなし、業務報告書の代わりに研究紀要を提出させようとし、提出された文書を、首都の農業省に赴任している国際機関のスタッフにチェックさせるような動きもあった。このような一連の出来事が、ローア・モシ農業開発の運営・管理を専門家グループに厭わせる要因となったことも見逃せない。

さらに、専門家に配布されたF/S報告書(1980年に完成)では、ローア・モシ農業開発計画工事終了後、5年たったの目標値とは言え、1100haの水田全域で5.5t/ha(籾)の収量が明記されており、日本人が直接建設機械を操作し、建設した10haの試験圃場でさえ、均平の悪さに悩まされ、栽培分野の専門家がつきっきりで管理し、鳥害を防ぐために網を張ってまで収量を確保しようと努力して、5t/ha(籾)であったことも、一層の不安を農業センターの専門家グループに与えたことは想像に難くない。その結果、当面、農業センターと試験圃場、それにパイロット・ファームに活動範囲を限定しようという意見が強くなり、調査団も、専門家グループの意見を無視

することはできなかったようで、延長は3.5年に留められた。

延長のR/Dが終了する3月12日、ローア・モシ農業開発計画の部分完工で、キリマンジャロ州に手渡された水田圃場では、農民達が、専門家の帰国準備の姿を横目でみながら、大豊作の喜びの声を上げていた。農民センターから配布された収穫用の米袋(予想は3t/ha)では、収量の半分程度しか入れられなかったからである。このことは、開墾後一期作目から、建設後5年目での期待収量を上回ることを示していた。

V-3. 長期派遣専門家の赴任スケジュールから分かったこと。

キリマンジャロ州への技術協力で、農業分野に力点がおかれたことは既に述べたとおりであるが、その中でも重要な柱となっていたのは、プロ技である。プロ技の特徴は前出のとおりであるがこれに無償による建物や関連施設の設置が加わることもある。この方式は、諸外国の援助機関や世界銀行からもユニークな協力形態であると言われており、今後ともJICAの技術協力では重要な役割を担ってゆくことであろう。

さて、このプロ技の中で最も重要な役割を占めるのが、日本から派遣する専門家である。現在までのところ、専門家は原則として日本人に限られ(南南協力やコンサルタント業務では、日本人以外の人達も専門家として採用されているが、この補論で対象とするキリマンジャロ州の技術協力では、日本人以外の専門家が参加した例はなかったので、ここでは、一応長期派遣専門家と言いつつ、日本人を示すものと了解されたい)、プロジェクト形成にあたっては、日本の中から分野別に探すというのが原則とされている。

プロ技派遣専門家の数は、個別派遣と違い、5～9名程度の多さになり、分野も殆ど重複することがないので、適任者を探すことは容易ではない。

プロ技の開始はR/D調印後であり、専門家の派遣前の日本での研修1ヶ月を考慮すると、もっとも早い着任で調印後2ヶ月はかかるとみてよいであろう。また、R/Dが延長された場合には、前任者が既

に赴任していることもあり、後任者が遅れたとしても、大まかな現地の様子は知った上での赴任となる。一番大変なのは、プロ技が初めて開始される場合で、事務所の設営と専門家の生活基盤整備が同時に発生する時である(この状態を仮設作業と言う場合もある)。

キリマンジャロ州で、プロ技が初めて開始されたのは、1974年12月のことであり、キリマンジャロ農業開発計画に関連しての、研究・調査協力が目的のプロジェクトであった。

次いで、1978年9月から4年の予定で、キリマンジャロ州農業開発センター(以下略称して“農業センター・プロジェクト”と呼ぶ)が、プロ技として開始された。

本来ならば、1974年12月から開始されたプロ技に、無償で建屋をつくり、衣を変えて、農業センター・プロジェクトとして継続的に続けられる予定であった。しかし、既述のようにタンザニア側から1977年に協力案件全般について協議の棚上げが申し入れられたため、1974年12月から開始されたプロ技は自動的に終了となり、専門家は全員引き上げプロ技は一時的に途切れてしまった。日本側としては、連綿と続けているという気持ちはあっても、事務的には一度切れ、1978年9月のR/Dに基づいて、新たにプロ技が始まったという方が適切であろう。

仮設作業を伴った、この2つのプロ技を取り上げ、我々が今後留意すべき問題をまとめてみたい。

1974年12月から2年間の予定で開始されたプロ技の目標は、試験・研究、水資源調査、農業基礎調査、の3項目への協力であった。この優先順位通り、長期派遣の専門家は、5名、1名、1名、その他調整員1名、計8名の派遣がR/Dで見込まれていた。

そのうち一番早く着任したのは水資源の調査員と調整員で、R/D調印後3ヶ月目に現地に入っていた。水資源の調査員は、首都での調査業務を終了した後での転用であった。主力であるはずの試験・研究分野では、専門家はR/D調印後7ヶ月目(1975・7)あたりから着任しはじめ、農業基礎調査の専門家は、1年と1ヶ月経っての現地到着であった。R/Dの有効期間残り10ヶ月での着任であった。

このプロ技への巡回指導調査団が、1976年2月に

日本から派遣された。この調査団は、協力すべき3分野とも遅れており、専門家は現状の把握に精一杯である、という評価を報告書に記している。そして、専門家の生活基盤の整備や業務への努力は認めながら、専門家が日常の生活に追われていること、機材の受取等の事務処理がうまく行ってないこと(たとえば、1974年度分の供与機材が、1976年3月に現地到着)を指摘している。プロ技のチームには、当該国の生活や行政官庁での業務の経験がある専門家(水資源分野)がいて、他の専門家よりも早く赴任していることは、明らかに知っていたにもかかわらず、このような指摘を取ってからは、キリマンジャロ州での専門家への日常業務の負担が、幾ばくかであったか想像される。

1973年のプロ・ファイでは、試験・研究での協力を勧めながらも、その場合は研究者のチーム派遣が重要、と念を押している。また、協力対象機関である農業研究所には、既にカナダチームが博士号を取得した人を中心に研究協力を進めているから、その点を十分考慮して対処せよ、と注意を喚起している。にもかかわらず、巡回指導調査団(1976・2)が、専門家が実際に行っている業務は、調査に偏りすぎている、と指摘している。この食い違いは、専門家が日常生活の維持に多大な労力を費やし、試験・研究に割く力を失っていたのか、それとも、研究の心得がないために、試験・研究を避け、調査に力をいれるしか方法が無かった、のいずれかであろう。

このプロ技に派遣された専門家の報告書が残されていないために、今となっては真相は不明だが、いずれにせよR/Dで盛り込まれた目標と、専門家が行った業務の中で目指した目標は、異なっていたことは明らかである。

このプロ技が、我々に投げかける課題は、次の2点に絞られる。

プロ技の場合、支援母体が必ず設けられ、特に、専門家の人選にあたっては、協力が期待されるにもかかわらず、かくも空白が続いたのは、赴任先がSSAで、しかも首都から遠いのが原因で希望者がいなかったのか？

プロジェクト形成で、調査団が試験・研究を主軸としてプロジェクトを構想し、その調査団の団員に研究員がいたにもかかわらず、所属している研究機関、試験場、関連の学会で専門家を派遣でき

ないのではあれば、どうすれば良いのか？

別の言い方をすれば、専門家の受入れ側の技術レベルが「低い」から、日本の実務家の持っている技術レベルが相対的に高くなり、その差をもって、研究歴のない日本人技術者が、研究をこなせると、受入れ側を「説得」し、派遣しても良いのであろうか？

いずれも、即答できない問題であるが、少なくとも銘記しておかなければならないのは、R/Dで決められた業務の内容に比べて、専門家の技術レベルが不十分なうえ、着任が遅れるとプロジェクトの良好な成果には結びつかない、ということである。特に、SSAでは、生活基盤の整備に多大な労力と時間が取られる分を、専門家の能力からあらかじめ「差し引いて」評価し、人選をする必要がある。

1976年12月1日で期限切れとなるR/Dは、専門家の赴任の遅れによる業務の遅延で、1978年3月まで延長せざるをえなくなった。延長されたR/D終了後について、打合せ調査団が派遣されようとしたが、既述のようにタンザニア側から、日本の技術協力への「不満」を楯に全案件棚上げされたので(1977)、1974年12月から開始されたプロ技は、1978年3月、自動的に幕を閉じることになった。

技術協力全般に関する協議が1978年8月再開され、プロ技として、農業センター・プロジェクトが開始されたが(1978・9から4年間)、このプロ技では、長期派遣専門家の赴任は順調に進んだのか見てみたい。

農業センター設立の目的は、既出のとおり、農業基盤整備の計画と監督、ローア・モシ農業開発地域での農業開発のための農業技術の改良、農業技術の普及、人材の育成、農業センターの業務計画と調整、の5項目である。その業務の遂行のために長期専門家9名の派遣が予定されていた。

1980年8月の打合せ調査団が、タンザニア側に対し、長期派遣の日程の変更について要請しているところを見ると、またもや長期派遣専門家の着任が遅れたようである。ということは、前回のプロ技と同じ現象が起こったようである。

打合せ調査団の報告書を見ると、R/D(1978・9)では、1979年には少なくとも3名(農学2名、農業機

械1名)の専門家が赴任すると見込まれていたが、これが皆無であった。翌1980年9月、打合せ調査団がキリマンジャロ州に入った時も、依然として赴任者がいない状態が続いていた。これを踏まえ、調査団は、全体的に約半年、日本からの赴任スケジュールを遅らせてほしいと、タンザニア側に要請した。改定されたスケジュールはタンザニア側の同意を得たものの、1980年には誰も赴任しなかった。

翌1981年の2月になって、栽培分野で1名、ついで同年3月、農業機械の専門家、6月、灌漑・排水の専門家が着任した。

R/Dの有効期限が切れる、1982年9月時点で、現地に赴任していた長期専門家は6名であり、この総員が揃ったのは、1982年3月のことであり、既にR/Dの終了前7ヶ月目となっていた。

打合せ調査団(1980・8)は、専門家の赴任が遅れたのは、一応タンザニア側の手続き的な遅れもあるとしているが、本質的には、日本側が日本国内で専門家の募集ができないのが原因、と指摘している。

長期専門家を「畏怖」させる原因は、打合せ調査団によると、

専門家が住める家が乏しい上に、JICAの住居手当ての3倍という、高額な借家賃であること。

インフレが著しい上に、公式・非公式の外貨交換率の差が300%であること。

居住する町から、農業センターまでの道路事情が悪く、通勤が難しいこと。

タンザニア国に、日本の調査団が初めて入ってから既に7年も経過し、過去の派遣調査団の数もタンザニア側が驚く程の多数になっていながら、生活基盤の情報が殆どない、というのも首をかしげるが、専門家の募集が、生活環境の劣悪さにより進まなかったことは間違いなさそうである。

打合せ調査団は、このような事態をふまえ、次のような提言を残している。

「派遣にあたっては、劣悪な生活環境に耐えられる、柔軟な適応力を持った専門家を選定するとともに、十分な準備期間と、オリエンテーションを行うことが、プロジェクトの推進上重要である(報告書-40頁-)」。

果たして、この提言を参考にして長期派遣の人選は実施されたのであろうか。

1980年の打合せ調査団の派遣から丁度1年後、1981年9月に、計画・打合せ巡回指導調査団が派遣された。この時には、既に3名の長期派遣専門家が農業センターで活躍していた。

前回改定された赴任スケジュールに沿って、約半年派遣日程を繰り延べしたにもかかわらず、3名しか赴任していないことに対し、タンザニア側は、農業センターの建屋の完成まで(1981・6)日本人の派遣は見合わせるのが妥当ではなかったか、という好意的な解釈を披露しているが、建屋完成後も一向に日本人専門家が増員できないことに対し、調査団自身が、「所属先の事情もあるが、人選見通しを欠いた派遣計画が作成されたとすれば、計画段階で無理があったということである(報告書9頁)」と、日本側の当初の計画の「甘さ」を指摘している。技術協力での人の大切さを忘れ、枠組みだけ先行した「付け」が顕在化したと言って良いかと思われる。

ただ、調査団を慰めるわけではないが、日本の専門家「だけ」に、このような現象が起きているわけではない。と言うのも、一般的にSSA(ナイロビやアビジャンといった、SSAでの屈指の大都会で定住する場合はやや異なる)への長期派遣専門家のリクルートは、諸外国の援助機関や国際機関の場合でも易しくはない。日本の民間企業で、東南アジアで経験を積んだ技術者でも、尻込みするケースが多い。現地で心身ともにダメージを受け、業務遂行中に、職場放棄で、日本に帰国したり、アル中になったり、部屋に閉じこもって出てこなくなったり、チームのなかで刃物沙汰があったり、あまり芳しくない話しは、枚挙に遑が無い。そうだからと言って、腕を拱いてばかりいるわけにもいかないであろう。

ではどうするか？

決定的とも言えるものではないが、キリマンジャロ州への技術協力を振り返ってみると、協力の枠組みを決めるときに、派遣専門家の影がどうも薄いような気がする。厳しい言い方をすると、枠組みを決める人々と、派遣される専門家は、切り離された状態になっているのではないか。

例えば、研究プロジェクトを作っても研究者が赴任しないのであれば意味が無いのであるから、R/Dには研究協力とせず、現地試験の協力とし、現地

では実測データの収集に特化し、そのデータの吟味は、日本の研究機関に送って研究者に検討してもらおう、というように変更すれば専門家も見つけ易いだろう。換言すれば、R/Dの内容を、得られる人的資源に適合するように決めるわけである。

無論、最初からホストになる研究所や大学があって、研究者が揃えられる場合は、R/Dの内容も、研究が主目的であっても良いであろうが、それとて、SSAでは、質・量ともに、そう多くは期待しないほうがよいであろう。日本の国立大学の教授陣が、現地に赴いて、大学院の先生方の、博士論文の指導や教科書作りに協力する、というプロジェクトがアジアであったが、その報告書をもても、何十年間、日本の大学で教育と研究にあたって来た方々が、大変な困難を訴えている。東南アジアで、カウンター・パートも、一部日本語が話せ、首都では日本の食品や雑貨が氾濫し、生活の不自由さをそう感じさせないところすら、仕事の厳しさを報告しているところを見ると、SSAで、事が円滑に進むとは思えない。研究分野で、研究者が赴任したとしても、相当な「目減り」を覚悟する方が無難であろう。

R/Dでの内容の設定が、相手国と日本側の公的な取り決めに当たるとすると、生活基盤の整備は、専門家の私的な領域とと言える。

キリマンジャロ州への技術協力の歴史を振り返ってみると、長期派遣専門家のリクルートの障害になったのが、生活環境の劣悪さである。生活基盤の整備は、一見派遣元がお金を出せば片づきそうであるが、そう簡単ではない。SSAのように、お金が幾らあっても、物自体が無いところがあるからである。また、どの程度生活環境を整えれば、専門家が「満足するか」という点については、個人差が大きくて一般化はできない。青年海外協力隊で、アフリカ地域に住んだことのある人が、専門家になって赴任した場合と、日本の国内しか知らない専門家とでは、基準も違うし、満足度も違う。日本政府が派遣する専門家だけでなく、民間のコンサルタントや建設業者から派遣される技術者にとっても、同様な問題を抱えている。

個人的な尺度に合わせて、公的な調査団が調査し尽くすということではできないので、部分的な解決策の提言にとどまらざるをえないが、SSAでのプロジェクト形成に、赴任予定者、あるいは、赴任を考

えても良い人を参加させるようにしてはどうか。既にこの方法は、JICAのSSAでのプロジェクト形成には、部分的に採用されており、手続き的には進歩がみられるが、残念ながらその方法を取っても、プロ技の派遣グループが、着任後、赴任地があたかも「初めて」のように行動している例が見られる。短期間とはいえ、現地を踏んでいながら、いよいよ本格的に乗り込んでみると、「びっくりすることが続出」という事例が、今後繰り返されるのであれば、本格的な協力期間の前に、準備期間を取るような工夫も必要となってくるかも知れない。

「たかが、1～2年の滞在ではないか。我慢すればよい。」と言う人もおられるが(特に民間ベースで赴任する場合に、会社内でしばしば聞かれる発言である)我慢して良い成果が得られるならば、そういった言い方も通用するが、そうではないというのが、キリマンジャロ州への技術協力ではっきりしたわ

VI. おわりに

SSA地域での技術協力の中で、一つの事例を取り出し、時間の経過とともに、どのような変遷を辿ったか、を追って来たが、この事例の中で、さまざまな問題はあったが、解決不可能な難問と言えるものはなかったのではないかと、思われる。SSA以外の地域に比べて、手続きや決定に時間がかかり、長期派遣の専門家の募集に手間取り、時間と労力が、派遣専門家の生活基盤を整えるのに必要とされるが、相対的な次元であるといえよう。キリマンジャロの技術協力では、その積分された結果が、R/Dのなし崩し的な延長や相手国の「不信」の増幅になってし

けであるから、それなりの生活の基盤整備に、送り出す側も赴任する人も配慮すべきであろう。

以上2つの点から、改善策について検討してみたが、この2つを貫く考え方は、SSAでのプロ技の枠組み設定は、長期派遣専門家参加型を考えたらどうか、ということである。農業開発での世界的な流行語は、農民参加型開発であるが、なにもプロジェクト参加について、農民のみに限定せずともよい。SSAのように、専門家の人選が非常に難しい地域では、赴任する人の参加を求め、その人達のボトム・アップ的な決定による枠組みの設定が必要ではなからうか。そうしてなお、リクルートに難儀するのであれば、他国の援助機関との共同プロ技を考えてもよいのではないかと。特に、日本の技術者から適格者を探すのが不可能に近いフランス語圏では、単独でのプロ技に固執することは無いと思う。

まった。受入国の政府や機関の特異性、あるいは、地域や風土の特殊性が見られないだけに、SSA地域で、似たようなことが起こりそうである。

今後、SSA地域での協力が拡大するのであれば、援助に携わる人々が、より一層迅速な決断をし、より高いレベルの専門家の育成を目指し、より充実した支援体制を造りあげることが必要となる。

途上国での人的資源の育成が、声を大にして言われているようであるが、SSA地域では、協力を求めている国での人材の育成もさることながら、日本国内での派遣専門家の育成も急務ではなからうか。

補論4：英国 DFID に関する報告書

Department for International Development

UK Technical Cooperation to sub-Saharan Africa:

– policy and practice

**Study Prepared for Japanese International
Cooperation Agency**

Final Report: September 1998

Aidan Cox
Overseas Development Institute
Portland House, Stag Place
London SW12 0DF
a.cox@odi.org.uk

Contents

Preface

Acknowledgements

1. DFID Policies for sub-Saharan Africa

1.1 Development policies

- Putting poverty first: the new UK White Paper

1.2 Performance record

- Internal recommendations on aid allocation
- Regional allocation of bilateral aid

1.3 Trends in UK Technical Co-operation Flows to sub-Saharan Africa

- Geographical distribution of Technical Co-operation Officers
- Country distribution of TCOs within sub-Saharan Africa
- Sectoral breakdown of Technical Co-operation Officers within sub-Saharan Africa

2. DFID's approach to Technical Cooperation in sub-Saharan Africa

2.1 Role of Technical Cooperation to sub-Saharan Africa

2.2 Channels of Technical Cooperation to sub-Saharan Africa

- Trends in type of technical co-operation
- Conditions of engagement of TCOs

2.3 Role of TCOs and Experts

- Long-term TCOs
- Providing advisory support to DFID

2.4 Selection and Administration of Technical Cooperation Officers and Consultants

- Criteria for selection of TCOs and consultants
- Selection of consultants
- Recruitment of TCOs
- Institutional mechanisms for providing technical assistance

2.5 Roles and Terms of Reference of experts

2.6 Relationship between TCOs and DFID and with Counterparts

- TCO lines of accountability and reporting
- Relevance of concept of counterparts
- Motivating for change
- Partnership and sector approaches
- Counterparts outside of Government

3. Lessons of Experience from Field-level DFID Experts in Sub-Saharan Africa

3.1 Technology and knowledge transfer

- Trying to ensure high level training is used within the developing country

3.2 Institution and capacity building

- What is institution and capacity building?
- Priority accorded by DFID to institution and capacity building
- Balancing the need to show results with strengthening capacity and longer term sustainability
- Providing managerial skills in the health sector
- Difficulties in providing technical expertise for institution building
- NGOs: not the answer to institution building

3.3 Project management at field level

- Use of logframes
- Logframe as instrument to establish an effective working relationship with counterparts
- Managing financial aspects and the problem of corruption

4. Implications for Effective Technical Cooperation of Specific Characteristics of Sub-Saharan Africa

4.1 Some general conclusions

- Sustainability
- Ownership
- Importance of co-ordination

4.2 Implications of differences between sub-Saharan Africa and other regions in social and cultural context and in institutional capacity

- Differences experienced by technical experts

4.3 Implications of differences between sub-regions of sub-Saharan Africa for effective technical cooperation

4.4 Key competencies required for technical cooperation experts to sub-Saharan Africa

5. DFID Terminology

Annex 1: Examples of projects and countries of implementation

Acronyms

DFID	Department for International Development (replaced ODA in May 1997)
FMO	Field Management Office
GID	Governance and Institutional Development
KETRI	Kenya Trypanosomiasis Research Institute
ODA	Overseas Development Administration (precursor to DFID)
SSA	sub-Saharan Africa
TC	Technical co-operation
TCO	Technical Co-operation Officer
APO	Associate Professional Officer

Preface

This study examines British technical assistance to sub-Saharan Africa. It assesses the experience of the Department for International Development - formerly ODA – in this sphere. It provides both an overview of UK aid policies with regard to Africa, focusing particularly on technical co-operation, together with insights on institution and capacity building, technology transfer, and project management. Its purpose is to provide suggestions for consideration which may be relevant to the strengthening of Japan’s technical co-operation to sub-Saharan Africa, drawing on the experience of DFID experts.

Two approaches were used in the preparation of this the study. One involved reviewing existing documents, including many from DFID. The second involved in-depth interviewing of individuals who have been involved in providing services to the UK aid programme either as technical co-operation officers (TCOs), or as consultants, both past and present. All interviewees were guaranteed anonymity to ensure as much openness as possible during the interviews. Senior officials within DFID were also spoken to or contacted to provide information.

Acknowledgements

I am very grateful to Mr Hikoyuki Ukai of JICA for his constructive comments and support throughout the process of preparing this report. The cooperation of Mr Peter Freeman, Under Secretary, DFID, was of great assistance in providing an overview of DFID’s technical cooperation programme to sub-Saharan Africa and in facilitating the study overall. In addition, the patient support of the Recruitment and Personnel Management Branch, of DFID at East Kilbride, was invaluable. Finally, I would like to recognise the very considerable assistance of Frederick Golooba-Mutebi, Research Officer, ODI, in preparing the final draft of this report.

1. DFID Policies for sub-Saharan Africa

1.1 Development policies

Introduction

The wave of enthusiasm that swept New Labour to power in the UK in May 1997 has generated renewed interest in the country's development programme. The interest was heightened by the publication of a White Paper on International Development in November 1997. It swept away the ambiguity concerning the priority to be given to poverty reduction. As well as being the first statement of development strategy for over 20 years, the White Paper sets out one of the strongest and clearest commitments to poverty reduction of any bilateral donor. Poverty reduction is now at the heart of the UK aid programme, particularly with regard to sub-Saharan Africa and South Asia.

From a poverty reduction perspective, the new government's approach is refreshingly bold. However, recent developments should not obscure the significant continuity of approach to poverty reduction within the new Department of International Development and the Overseas Development Administration that preceded it.

The recent White Paper places partnership at the heart of the new strategy for poverty reduction. This section of the study reviews aspects of partnership together with other organisational aspects of UK aid, including levels of appropriate skills, decentralisation, and country strategies.

Poverty and the General Objectives of British Aid

Poverty reduction has recently come to dominate the British aid scene, forcing a major rethink by officials, researchers and NGOs alike. Historically, poverty has had to jostle for position alongside a host of competing objectives, notably political and commercial imperatives and other thematic concerns such as the environment. The mid-1970s witnessed a sharp increase in political support for the specific objective of reducing poverty as is clearly demonstrated by the 1975 White Paper, subtitled 'More help for the poorest'. However, the support did not endure, and the election of the Conservative government in 1979 together with the increased emphasis internationally on stabilisation and adjustment measures resulted in a lower profile for, and perhaps commitment to, using aid to promote direct poverty reduction. Thus a ministerial statement in 1980s declared:

'We believe it is right at the present time to give greater weight in the allocation of our aid to political, industrial and commercial considerations alongside our basic developmental objectives' (Morrissey et al 1992: 14, in Maxwell 1996: 112).

During the 1980s independent observers persistently complained that poverty reduction had been marginalised

(eg IGBA 1982). However, by the 1990s it had achieved a renewed prominence, thanks partly, to ODA's close relationship with the World Bank. The Bank's 1990 World Development Report was extremely influential in encouraging ODA and many other donors to refocus the spotlight on the role of aid programmes in reducing poverty. Poverty began to feature prominently in ministerial speeches, to the extent that in 1993 Baroness Chalker described poverty reduction as the 'central aim' of the British aid programme (Chalker 1993: 10). The 1992 Departmental report set out, for the first time, a clear list of eight objectives designed to contribute to the following overall aim:

To promote sustainable economic and social development and good government, in order to improve the quality of life and reduce poverty, suffering and deprivation in developing countries.

Yet there has long been a real tension between those who have favoured a more 'macro' and growth-centred approach to poverty reduction, and those with a more 'micro' and targeted perspective. As a result, officials have not sung from the same hymn sheet, and the poverty reduction imperative has been attenuated, as is illustrated below. Further, the stated 'centrality' of poverty reduction is not immediately clear from the structure of an overall goal with six to eight contributing priority objectives, only one of which directly addresses poverty reduction. In 1995 ODA answered its critics by unambiguously placing poverty reduction at the core of its agenda:

ODA's purpose is to improve the quality of life of people in poorer countries by contributing to sustainable development and reducing poverty and suffering.

To further this purpose four aims were listed:

- 1) To encourage sound development policies, efficient markets, and good government;
- 2) To help people achieve better education and health and to widen opportunities - particularly for women;
- 3) To enhance productive capacity and to conserve the environment;
- 4) To promote international policies for sustainable development and enhance the effectiveness of multilateral development institutions.

This new mission was the fruit of a Fundamental Expenditure Review in 1995, whose primary rationale was to develop a more effective organisational structure rather than refocus on poverty. It neither represented a major reorientation of British aid, nor prompted a systematic re-examination of policies, strategies and practices with a view to 'beefing up' their poverty content. In other words it was more of a bureaucratic revamp than a ministerially driven vision of how aid might be re-targeted. In addition, there was no system of accountability running up to senior civil service and ministerial level to ensure that the overall poverty reduction goal was achieved. The result was a concentration on achieving the individual aims without analysing their contribution to the overall purpose and ensuring the aims added up to a coherent anti-poverty strategy. Nor was there an adequate sense of the 'big picture'.

Putting poverty first: the new UK White Paper

The White Paper was drafted by civil servants and drew on inputs from government, academic and NGO communities. However, to a large extent it reflected the personal commitment and values of the Secretary of State for International Development, Clare Short. In a recent speech she indicated that activities such as debt relief drew their justification exclusively from their contribution to poverty reduction. The edge of formality that characterised the previous administration's commitment to poverty reduction has been replaced by a passionate endorsement driven from the apex of the organisation downwards. This is captured in extracts from Clare Short's introduction to the White Paper in Box 1.

Box 1: The UK White Paper

"This White Paper... is first, and most importantly, about the single greatest challenge which the world faces – eliminating poverty. It is about ensuring that the poorest people in the world benefit as we move towards a new global society. It is about creating partnerships with developing countries and their peoples, on the basis of specific and achievable targets, to bring that about...

It is our duty to care about other people, in particular those less well off than ourselves. We all have a moral duty to reach out to the poor and needy... This White Paper outlines the way in which we can make progress.

Besides raising the profile of poverty reduction, the White Paper introduces two innovations (within a UK context). First is the pursuit of policy coherence across government to ensure its approaches to trade, agriculture, investment, the environment, and political and financial stability are all applied in a manner consistent with the goal poverty reduction. Second is the Paper's endorsement of new partnerships between the UK and developing countries (the private and voluntary sectors included) as the best route towards effective poverty reduction.

Several points can be made about the policy agenda's consistency. First, the ambition of greater consistency is not new. An ODA Senior Management Review in October 1995 recommended that ODA play an enhanced role in wider development issues such as trade, investment and technology transfer. However, it is the current government that increased the resources available for the necessary capacity building to take place within DFID. Moreover, the very creation of the Department of International Development with a Minister of cabinet rank has increased its 'clout' and ability to argue for consistency within government. Examples of progress already made include the Foreign and Commonwealth Office's commitment to human rights, and the Ministry of Agriculture's willingness to take account of poor-country interests in the attempt to reform the Common Agricultural Policy (see Riddell, 1998).

Targets and partnership

The White Paper emphasises targets and partnerships. It states that there are two key elements that need to be in place if poverty reduction is to be tackled effectively:

- a clear set of internationally- agreed policies and principles based on international targets set out in UN Conventions (see Box 2); and
- the political will to address international development in both poorer and richer countries.

Box 2: International Development Targets

The international development targets are designed to provide milestones against which progress towards the goal of poverty elimination can be measured.

Economic well-being

- a reduction by one-half in the proportion of people living in extreme poverty by 2015.

Human Development

- universal primary education in all countries by 2015
- demonstrated progress towards gender equality and the empowerment of women by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005
- a reduction by two-thirds in the mortality rates of infants and children under age 5 and a reduction by three-fourths in maternal mortality by 2015
- access through the primary health-care system to reproductive health services for all individuals of appropriate ages as soon as possible and no later than the year 2015

Environmental sustainability and Regeneration

- the implementation of national strategies for sustainable development in all countries by 2005, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources are effectively reversed at both global and national levels by 2015

Both elements are embodied in the government's concept of *partnership*, (new to the UK) a potentially powerful vehicle for poverty reduction strategies. The UK has taken a particularly forthright position in spelling out that the quality and quantity of the aid relationship will depend on partner government commitment to poverty elimination and pursuit of commensurate policies. Only with such countries will the UK government be ready to provide (2.21):

- a longer-term commitment
- greater resources
- greater flexibility in the use of those resources (eg sector or budgetary aid)

This approach has a number of strengths, and reflects the lesson of experience. Ownership is a core determinant of sustainability and effectiveness, and seeks to form the basis of a more equal relationship between donor and recipient, a prerequisite for enhancing partnership. Concentrating large amounts of aid among a limited

number of long-term partners should effect a concentration of aid, which tends to facilitate the accumulation of experience and expertise on the ground, thereby enhancing effectiveness.¹ The merits of sectoral and budgetary aid in terms of benefiting the poor are more contentious, although in theory they are perfectly consistent with effective poverty reduction in the context of government commitment to that end.

1.2 Performance record

Internal recommendations on aid allocation

The fall in resources available to the bilateral programme place a premium on their rational allocation and effective use. A major internal review carried in 1995 tackled the issue of which regions and countries should benefit from UK aid and the criteria for determining them. It was noted that despite a fall in resources, the number of countries receiving British aid had spiralled upwards from 137 in 1989 to 163 four years later. As a result resources had been spread more and more thinly. The report recognised the situation as a developmental nonsense, stating ‘it is hard to believe that ODA is or can remain a serious player in so many countries in terms of achieving developmental impact and enhancing UK influence’. It recommended greater concentration through a ‘fairly ruthless’ approach whereby the primary criterion would be relative need for aid, with the secondary criteria being past and future effectiveness and British national (mainly commercial) interest.

Relative need was defined in terms of basic development indicators, and access to alternative sources of capital. Both supported a continued focus on sub-Saharan Africa and South Asia because of their lower life expectancy, higher infant mortality, lack of access to primary education and, particularly for SSA, limited access to the international capital markets. *Effectiveness* was analysed in terms of implementation success as measured by project completion reports; development impact, as set out in evaluation reports; and ability to wield influence. Evidence on implementation effectiveness and development impact is assessed elsewhere in this report. It indicates greater success in Asia than in SSA where institutions are weaker, and greater still in Latin America, the Caribbean, Central and Eastern Europe (CEE) and the Former Soviet Republics (FSRs). The criterion of *ability to wield influence* argued for emphasis on Africa and South Asia, since the UK lacks the strong historical ties and sufficiently large programmes to influence governments or other donors in the middle-income regions of south-east Asia, Latin America or the CEE/FSRs.

Regional allocation of bilateral aid

Aid expenditure on the two regions with the highest concentration of the poor - sub-Saharan Africa and South Asia - declined still further in 1995/96 and 1996/97 (Table 1). Over the past decade, aid to both regions fell in real terms from £750.6m to 531.4m or from over three-quarters of all bilateral aid to 60%. This dwindling share is attributable to increased aid to Eastern Europe, notably the former states of Yugoslavia, and to the rise, from 0% to 10%, in aid to the economies in transition particularly Russia and Poland within a decade.

¹ See Cox *et al*, 1997: 108-111 on the advantages of aid concentration.

Table 1: UK Bilateral Aid Expenditure by Region, 1987–97
Constant terms, £m 1996/97 prices

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Africa: South of Sahara	483.8	510.8	527.3	526.4	413.7	429.6	403.5	421.2	349.6	335.6
Africa: North of Sahara	28.9	16.4	23.6	21.3	18.4	12.8	17.8	8.5	7.2	6.7
Asia: South	266.8	287.2	258.9	255.0	280.5	228.9	192.8	205.0	216.7	195.8
Asia: Far East	59.2	70.6	82.3	88.2	76.4	108.5	102.8	72.7	97.8	85.9
America	62.6	64.8	71.1	81.5	71.3	68.5	82.9	72.5	68.3	66.4
Europe	16.8	18.9	5.0	6.0	22.9	56.3	76.9	71.6	52.6	55.6
Pacific	31.7	20.2	18.4	17.9	16.5	13.8	13.4	11.4	8.4	8.6
Other	26.8	20.4	22.6	22.8	65.1	39.2	33.4	39.9	37.9	44.6
Total Developing Countries	976.5	1009.4	1009.3	1018.9	964.8	957.6	923.6	902.9	838.4	799.2
Total DAC List Part II Countries	0.0	2.0	84.4	18.0	59.2	52.3	64.4	76.1	81.0	81.2
Total Bilateral Aid	976.5	1011.4	1093.7	1036.9	1023.9	1009.9	988.0	979.0	919.4	880.4

Source: ODI 1998; data supplied by DFID

Table 1, showing the distribution of bilateral aid according to the average level of income or GDP of recipients, confirms the impression that the criterion of ‘relative need’ has not predominated. The proportion of aid allocated to the least developed and other low income countries has fallen steadily year on year, from an average of 82% for the two year period 1987/88 to 1988/89, to only 64% in 1993/94 to 1994/95. The only germ of comfort is that in 1995/96 to 1996/97 the decline was halted, although not reversed. Given that it is the low income and least developed countries that reveal the worst human development indicators and enjoy the least access to non-aid sources of capital, the steady reduction in their share of the ‘aid cake’ is disappointing.

1.3 Trends in UK Technical Co-operation Flows to sub-Saharan Africa

Table 2 shows that the technical co-operation programme has not been immune to the general decline in UK aid to sub-Saharan Africa. However, the values are not in real terms, so that the actual decline in TC provision since 1992 is larger than it appears at first. Nonetheless, it is clear that the personnel component of TC has remained the most buoyant, and that the training and scholarships component has fallen the most.

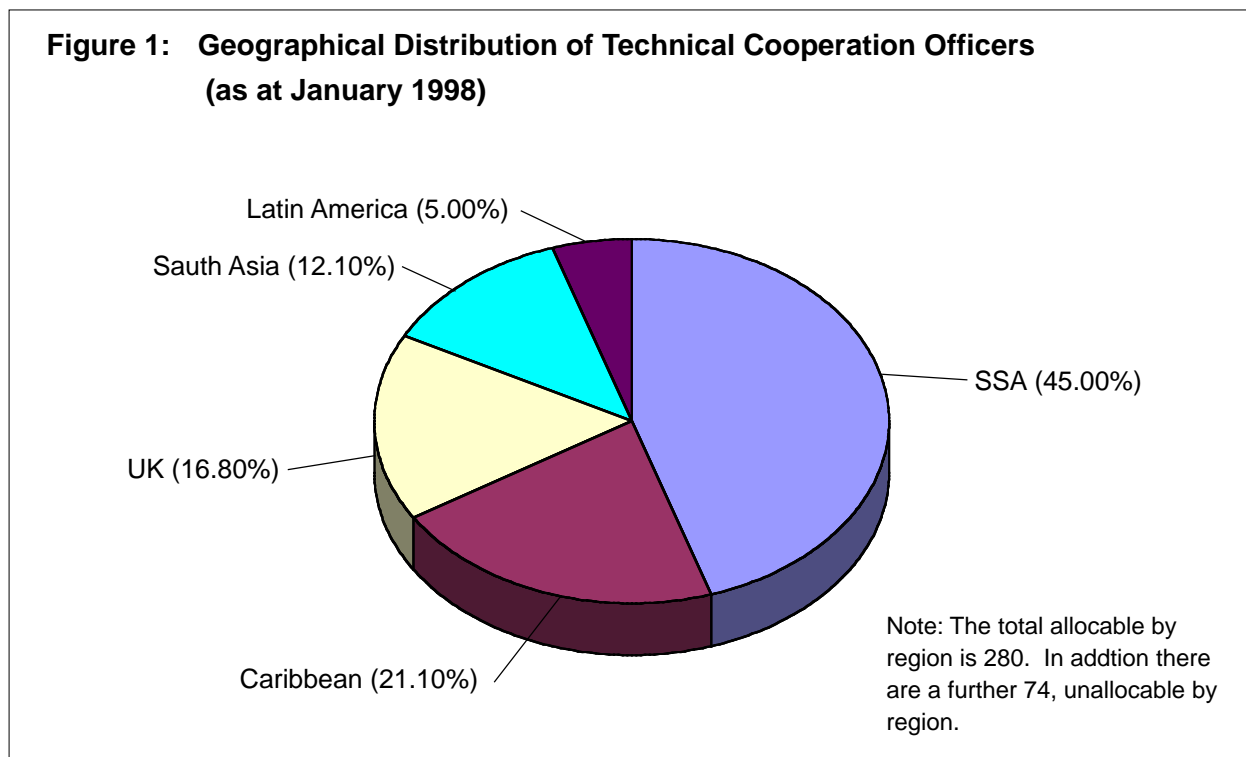
Table 2: UK Technical Cooperation Programme to sub-Saharan Africa (£1000s)

AFRICA : SOUTH OF SAHARA	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Total Generation & Transfer of Knowledge	117,183	124,318	121,668	101,718	95,035	90,157	95,572
Personnel	65,617	67,517	64,251	57,778	59,974	61,573	73,524
of which Volunteers	-	-	-	-	-	-	-
Training & Scholarships	50,165	55,335	53,757	41,745	32,486	25,922	19,911
Knowledge Generation	1,401	1,465	3,661	2,194	2,576	2,662	2,137

Source: DFID

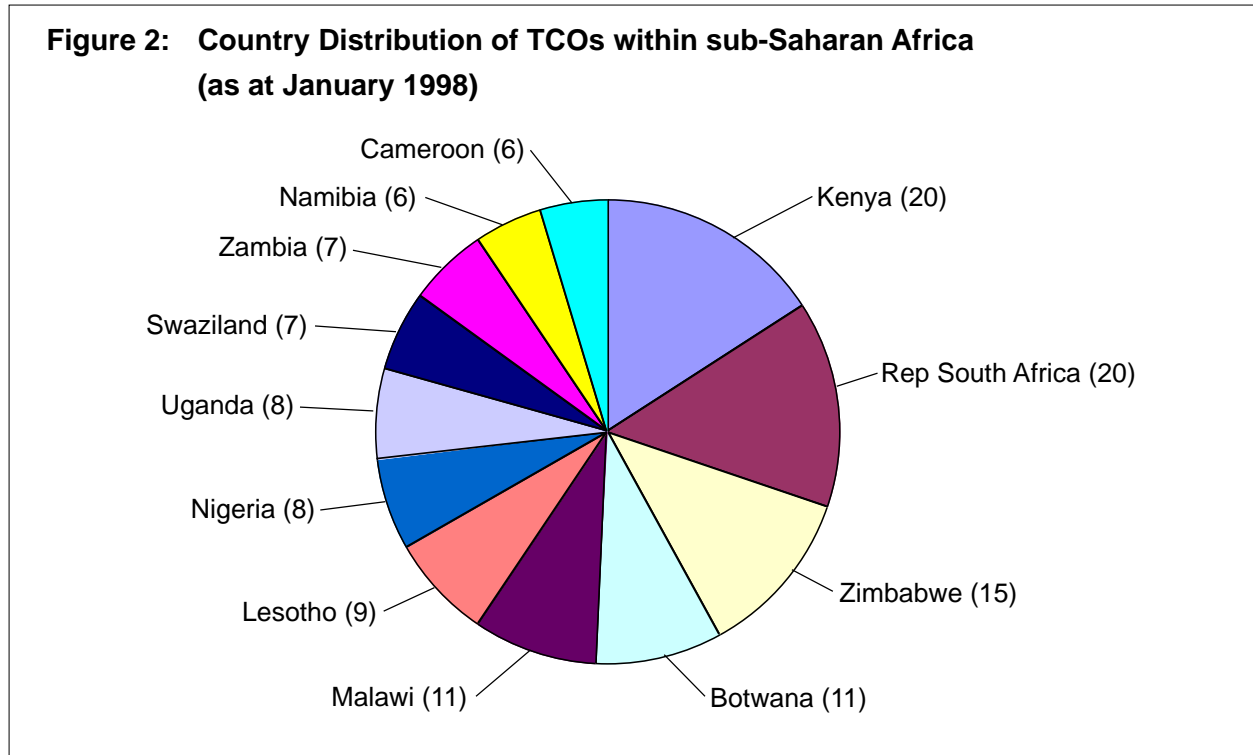
Geographical Distribution of Technical Co-operation Officers

Figure 1 indicates that sub-Saharan Africa is the largest recipient of DFID-funded technical cooperation officers, representing 126 (or 45%) of the total TCOs allocable by region. The second-largest recipient is the Caribbean, with 59 TCOs (21.1%), followed by the UK itself with 47, South Asia with 34 and Latin America with 14. The share received by sub-Saharan Africa is similar to the share the region receives in DFID aid to developing countries (42.0% in 1996/97). However, the Caribbean and Latin America receive a disproportionately high share of TCOs relative to their share of total aid (aid to America a Pacific together totaled 9.4%). In contrast, South Asia, which receives 12% of TCOs accounts for 24.5% of the DFID programme, whereas the Far East which receives 10.7% of total aid does not receive any TCOs. In conclusion, whereas sub-Saharan Africa receives a large share of TCOs, it is the only region whose share of TCOs is in line with its share of total aid.



Distribution of TCOs within sub-Saharan Africa

Figure 2 shows the distribution of TCOs within sub-Saharan Africa. The largest five recipients, Kenya, Republic of South Africa, Zimbabwe, Botswana and Malawi, account for 59.5 per cent of all TCOs sent to sub-Saharan Africa. This reflects a concentration in East, central, and southern Africa, with very few TCOs going to Western Africa.



Breakdown of Technical Co-operation Officers in sub-Saharan Africa by sector

Table 3 provides a sectoral breakdown for a large sample of DFID funded TCOs working in sub-Saharan Africa in January 1998 and January 1996. It shows significant shifts in sectoral allocation, with a notable fall in the share of TCOs working within the natural resources sector from nearly a quarter of the total number of TCOs in 1996, to just 10 per cent in 1998. In contrast the number working in the health/medicine and community development sector rose by over 40 per cent from 14 per cent in 1996 to 19.1 per cent in 1998. Surprisingly, given the increasing profile of education, the share in the sector fell from 13 per cent to 4.5 per cent. The level of TCOs allocated to the manufacturing/engineering and technical services sector remained fairly stable, falling slightly from 11.1 to 9.0 per cent.

Table 3: Breakdown of TCOs in sub-Saharan Africa* by sector

Sector	1998		1996	
	No.	%	No.	%
Agriculture, Forestry & other natural resources	9	10.1	24	24.2
Health & medicine, community development, social welfare	17	19.1	14	14.1
Manufacturing/Engineering & Tech Services	8	9.0	11	11.1
Education	4	4.5	13	13.1
Law, Statistics, Economics, Computing, Media	8	9.0	12	12.1
Accountancy	6	6.7	6	6.1
Architects, surveyors & other physical scientists	3	3.4	2	2.0
Other	34	38.2	17	17.2
Total	89	100.0	99	100.0

*Note1: The breakdown includes TCOs located in Ghana, Kenya, Tanzania, Zambia and Zimbabwe

Note 2: Includes administrators, managers and officials, as well as consultants.

2. DFID's approach to Technical Cooperation in sub-Saharan Africa

2.1 Role of Technical Co-operation with sub-Saharan Africa

There is no basic philosophy setting out the role of technical experts as such. However, their role and the dangers associated with it are broadly understood. In general technical experts seek to:

- be responsive to the needs of a particular ministry
- build local capacity rather than take over

It was decided that during the 1990s technical experts would not be supplied to fill vacancies, since involvement in line management was not seen as sustainable or contributing to building capacity. In some cases such as education, this change in philosophy has been highly significant. For instance, the number of teachers employed in Kenya was cut from 2000 to zero. In some sectors and countries a determined effort has been made to strike a balance between taking responsibility, giving advice, and trying not to be indispensable. However, in other cases TCOs working in ministries continue to perform a role akin to line management. A great deal depends on the personality of individual TCOs. Some are very careful to maintain an *advisory* status and to 'gentle' along counterparts, while others are more closely involved in decision-making.

It was recognised that technical assistance had not achieved all that had been hoped for. However, in the absence of a clear counterfactual – what would have happened in the absence of technical cooperation – all interviewees believed technical assistance had on balance played a positive role. Nonetheless, many felt the cost of technical assistance had sometimes spun out of control. For example, one integrated road project had seen technical assistance account for \$110m, representing a cost of \$200,000 per person year.

2.2 Channels of Technical Cooperation to sub-Saharan Africa

Trends in Type of Technical Cooperation

Decline in numbers of long-term TCOs

Although precise data are unavailable from DFID, there are indications of a massive shift in the type of technical assistance provided over the past decade. As little as ten years ago, DFID still had very large numbers of experts working in line ministry positions, particularly in sub-Saharan Africa and the Pacific. For example, an engineering expert might act as line managers rather than responding to specific requests for technical expertise. Many of these long-term experts fell under the OSAS scheme under which technical experts, the vast majority of them teachers, were employed on exactly the same terms as government employees, including housing and salaries. Over time, however, government salaries became increasingly out of line with international levels and were substantially ‘topped up’ by DFID. At the end of the 1980s the OSAS scheme was abandoned and the Technical Cooperation Officer scheme expanded. In theory TCOs were recruited to respond to specific requests by partner governments, to provide expertise outside of general line management positions. The shift from longer-term TCOs to shorter-term TCOs and consultants appears to have stabilised recently.

Administrative factors driving the shift from long-term TC to consultants

The shift from long term TCOs to consultancies is the result partly of administrative factors. Although it may not be the original driving force behind the switch to consultants, the administrative predisposition for consultancies reinforced and sustained an existing trend. At the end of the 1980s and beginning of the 1990s, those responsible for hiring expertise were rarely asked to justify their preference for consultants. Yet when they hired TCOs they were sometimes asked why had they not used consultants. TCOs were hired in cases where DFID was said to lack a clear idea of the specific outputs, or when the time to achieve more process-oriented outputs was unclear. This was the case especially where the role of TCOs was to help governments develop policies and strategies. In this context, the loyalties of the experts are particularly critical, and the fact that TCOs owe their loyalty to the donor organisation and the government is increasingly being recognised as a significant advantage.

Increased number of local researchers/consultants

Local institutes are increasingly drawn upon by DFID to provide technical expertise *in situ*. Although local consultants and researchers account for an increasing share of UK technical assistance budgets, the precise figures are not currently available from DFID. Many of the traditional developing country institutes are not experienced at examining financial dimensions or building institutional capacity that they themselves often lack. Sometimes local consultancy firms are preferred, on the grounds that they are better placed to examine the institutional and financial aspects.

Trend towards projectising technical expertise

In some sectors such as engineering the trend has shifted away from providing general advice to a particular institution to delivering specific technical support to a particular sub-sector or project. Examples include technical expertise to help change timber grading legislation to allow for use of ungraded timber in construction. Another was the use of a TCO in Uganda on road maintenance management as a member of a co-ordinating unit team intended to streamline donor approaches. However, the change is not universal. In the natural resources sector, for instance, there are examples of general advice being provided to individual institutions. A good example of this has happened is in Kenya where support to the Kenya Trypanosomiasis Research Institute (KETRI) ran from 1987 to 1998.

Conditions of engagement of TCOs

Nationality: European citizens as well as commonwealth citizens with an established right of abode and right to work in the UK are fully eligible for employment as TCOs or consultants, as are their British counterparts. Waivers may be granted to allow other nationalities to be employed. The employment of non-British European or other nationalities represents a minority, but is far from rare.

Salary scale: As far as possible TCOs are appointed according to DFID internal salary scales taking the same account of age, experience and skills. However, there is a certain amount of flexibility that may allow the appointment of TCOs at a higher salary level. This happens where there are particular skill shortages, as in the case of Government and Institutional Development experts. Nonetheless, careful attention is paid to ensuring that discrepancies are kept to a minimum to avoid generating internal dis-equilibriums that could cause resentment.

Training and induction: In the past DFID provided up to a year's training to TCOs. This rarely happens now, with such extended training being provided largely through the APOS scheme for young associate professional officers. The majority of respondents were unhappy about the lack of training opportunities within DFID. In some cases project management training was provided, not in advance of project commencement when it would have been most valuable. Most TCOs were first and foremost technical experts with general aptitude and team-working ability. However, the extent to which they had financial management skills was a matter

of chance. Although generally they managed successfully to implement some form of financial management system, it was often through learning by trial and error. There was a general view that training in running simple computerised financial management systems would have enhanced their efficiency.² There was some criticism about there being insufficient training in how to fit into the DFID organisation. Many felt more should have been done to help new TCOs find their way through the maize of DFID procedures, use of project cycle management, etc. Some TCOs felt that medium- to long-term postings resulted in a slow process of de-skilling. Refresher training would have allowed them to keep up with technical advances and new methods.

DFID does not have a specific strategy for the training of experts to be dispatched to sub-Saharan Africa. However, where required training is often given, especially to experts not formally linked to other institutions such as consultancy firms or universities. Nonetheless, consideration is being given to how training needs might be met in the future.

2.3 Role of TCOs and Experts

Long-term TCOs

Although the idea of long-term TCOs is diminishing in importance, there are still some long-term TCO positions. Health accounts for only 6 individuals of whom 3 are in sub-Saharan Africa. A number of donors consider such long-term TCOs to have a dual function:

- technical support to the ministries
- monitoring function: ensuring donor funds are well spent

On the whole DFID has avoided the temptation to use TCOs to monitor the use of funds on the grounds that such a function would undermine the trust between the TCOs and their counterparts. As a result, it is said UK TCOs often enjoy high levels of trust and are able to fulfil their primary role of providing technical support. What impact this approach has on the use of funds is unclear. What seems to be clear though, is that TCOs of some donor agencies tend to be seen as ‘donor spies’ – sometimes with good reason. Whether that affects the effectiveness with which they execute their primary role as technical advisors is also unclear from the available information. However, given the importance of ensuring that funds are not misappropriated and that an atmosphere of mistrust does not arise between TCOs and their local counterparts, it seems to be of utmost importance that a balance is struck between the two imperatives. There is no point in ensuring good working relations while funds are lost, just as there is none in keeping an eye on the money at the risk of projects failing to achieve their goals as a result of sour relations between TCOs and local counterparts.

Long-term TCOs are managed directly from within line ministries, not the donor agency. As a result the TCOs are considered as being, say, Ministry of Education people first, and DFID people second. Clarity about the role of TCOs is essential.

² Some TCOs used pencil and paper and ledger books.

There is seen to be no role for long-term experts with only a narrow sectoral expertise. The shift from project to sectoral aid has meant that systemic and institutional issues predominate over narrower sector-specific issues. The result has been a shift towards greater numbers of experts with financial management skills, accounting, law, and administration. Experts will be familiar with the sector they work in, with appropriate professional qualifications, but their training may be in a different from that specific to the sector. For example, while 10 years ago the vast majority of UK technical experts in the health sector were doctors and nurses, and this has completely shifted now. Someone with a background in sociology can be found working in the health sector.

Providing advisory support to DFID

One of the major roles fulfilled by technical experts in DFID's technical cooperation programme to sub-Saharan Africa and other regions is to provide advisory expertise to DFID's own bilateral programme.

This new role for the technical cooperation programme stems from the recent decentralisation of the UK bilateral aid programme. The decentralisation has involved the transfer of staff and devolution of responsibilities to field offices. Five DFID regional offices (Eastern Africa, Central Africa, Southern Africa, South-east Asia, and the Caribbean) are located in developing-country capitals together with two DFID country offices in Delhi and Dhaka.³ In addition, two Departments covering West & North Africa and the Horn of Africa are based in London. Within DFID decentralisation is widely seen as having encouraged a greater focus on recipient country needs and helped create a structure that is better-placed to deliver a more coherent and multidisciplinary approach to development. The advantages of locating staff, resources and responsibilities in-country are illustrated by the case of Bangladesh. An ODA office was established there in 1992, leading to a refocusing of assistance on poverty alleviation. The result was an enhanced capacity to implement existing priorities, greater scope for coordination with other donors, better local knowledge, and consequently better monitoring capabilities.

Many TCOs are now difficult to distinguish from regular DFID employees. They are employed as managers of sectoral field management offices (FMOs), providing advisory services to the regional or country offices. Staff under FMO managers are also often TCOs. DFID's regional and country offices are charged with developing its country and sector strategies and overseeing field management offices, whereas the FMOs are responsible for the implementation and monitoring of specific projects. In reality, however, the lines of responsibility are often blurred, with the FMOs (and thus the TCOs) often providing an important input into strategy development. The use of TCOs in a field management capacity is intended partly to circumvent restrictions limiting the portion of the aid budget that which can be used for administration. Although they may provide input into general sectoral strategy development, such expenditure on TCOs is 'projectised', that is to say, accounted for against specific projects.

³ In addition, there are four smaller DFID offices in Fiji, Vanuatu, Solomon Islands and Suva.

2.4 Selection and Administration of Technical Co-operation Officers and Consultants

Criteria for selection of TCOs and Experts

Technical co-operation is characterised by tremendous diversity in terms of its intended role, sector of activity, time-scale of involvement, and the individuals recruited to deliver it. Expertise is sourced through two main channels: technical cooperation officers (TCOs) and consultants. There is, of course, very considerable diversity *within* each of these channels, as well as across them. Nonetheless, there are a number of general characteristics as summarised in Box 2.3.

Box 2.3: Different Channels for Technical Cooperation: broad characteristics of TCOs and consultants	
TCOs	Consultants
<ul style="list-style-type: none"> • high administration costs • low 'unit' costs • may be longer start-up time • small resource pool: dependent on availability of competent personnel • continuity • long-term commitment to development goal • effective supervision of counterparts • independent perspective 	<ul style="list-style-type: none"> • low administration costs • high 'unit' costs • quick start-up time • large resource pool to draw upon • continuity may be difficult to ensure • short-term commitment to specified outputs • intermittent visits hamper effective supervision • some danger of bias

These characteristics are not universally valid however. Some interviewees were of the view that using consultants could actually prove *more* time-consuming for the field manager concerned. This was partly because the terms of reference of TCOs tended to be broader, with the outputs less rigorously defined. This in part reflected the confidence of DFID officials that TCOs knew what was expected from them, and considered that their primary loyalty lay with either DFID or the government concerned, and not to a private firm, as is the case with consultants. It is precisely because the output of consultants is more tightly defined and time-bound that a FMO manager may need to spend considerable time reassuring and cajoling consultants. There was general agreement that TCOs were in a better position to develop effective working relationships with counterparts; their long-term presence allowed regular support and supervision of activities, whereas the intermittent visits of consultants made it far more difficult. Another difference between long-term TCOs and short-term TCOs or consultants concerns incentives. There is a danger that consultants may in some cases be influenced by pressure to show projects as being successful and thus worthy of being extended. The security long tenure affords longer-term TCOs lessens the disincentives to identifying major problems.

In the engineering sector, consultants are familiar with 'building things' rather than with process oriented

projects. Consequently they require a great deal of contact with DFID to ensure they are clear about what they are expected to do, and indicators of progress. They may require encouragement when breaking new ground, such as involving communities in the maintenance, planning and management of roads. More specifically, they often need to be made aware of :

- what can reasonably be expected of communities;
- what sort of mechanisms can be put in place to build maintenance capacity using local resources as far as possible;
- means of maximising local employment benefits.

There are no formal policy guidelines to assist DFID advisers or programme managers in whether to use TCOs or consultants. The decision may therefore appear rather ad hoc. However, an assessment of the instrument most appropriate to the particular context is assessed according to its broad characteristics and the availability of the required personnel at the given time. Usually where a technical co-operation input is required at very short notice or where the assignment highly specialised, consultancy services are more appropriate. Alternatively, where a project requires a long-term input and there is a desire for continuity and commitment to developmental goals rather than simply achieving outputs, TCOs are deemed more appropriate. A clear example of this is the recent trend towards using TCOs to head and staff Field Management Offices in DFID offices overseas where long-term commitment is essential.

Selection is guided by practical considerations such as availability as already mentioned. Certain types of expertise are more easily located or more costly than others. An area of particular difficulty is Governance and Institutional Development (GID). Such expertise is less easily available within the TCO framework, since GID experts can expect to earn substantially more as consultants.

Selection of consultants

There are two types of consultants: Self-employed individuals and companies or institutions, and can be UK- or recipient-country based. Individuals are hired for small-scale projects, companies or institutions for large ones. Selection of individual consultants tends to be considerably less rigorous than that of TCOs. It is carried out by DFID sectoral advisers in consultation with programme managers from a pool of consultants kept on the DFID database. There are no standard procedures for their appointment. Word of mouth, with its combination of positive and negative attributes, is commonly used. Although effective as a vehicle for disseminating information on who has performed well or poorly in the past albeit without complete impartiality, word of mouth search for consultants tends to result in the recycling of individuals who are already familiar with DFID procedures. As a consequence there are consultants who are virtually 'insiders' and in a sense with 'privileged' access to information, something that tends to create artificial barriers to the entry of new blood. According to one long-time consultant, in rare but by no means unusual cases, people are given assignments "just because they happen to be available at the right time", often "going from job to job", as another interviewee put it. Although they might possess transferable skills, he felt more effort should be put in looking for the right people.

However, in the case of consultancy firms or institutions, selection is rigorous. They must be of high repute, with high-calibre employees whose CVs are closely scrutinised. Nonetheless, even here the ‘word of mouth’ approach to sourcing expertise is often used. Often only firms and institutions that have been ‘tried and tested’ and are known by DFID officials get to hear of contracts. The principle at work here is that of ‘limited tendering’, whereby firms and institutions that have been used and are known by DFID officials are invited to tender for contracts. Well as organisations such as IFAD publicise their tenders widely, DFID is under no such obligations. However, as already pointed out, the selection process is rigorous and aims to ensure even-handedness in awarding contracts and that value for money is obtained. Tenders are evaluated with regard to their technical competence to carry out the work as well as financial capacity to support the work. Consultants who are familiar with the process believe it works well, but would like to see it become more open and transparent. One consultant who has on occasion been invited to take part in evaluating bids for contracts pointed out that of late the whole system of contracting out is becoming more open, but felt there was still a long way to go. He felt there was a need for information to flow much more freely.

Recruitment of TCOs:

The recruitment of TCOs is by and large an open process. Advertisements are placed in national papers as well as in government circulars going to all branches of government. In the past this was complemented by a register of available personnel (wishing to be TCOs) and consultants. However, this approach was not adequately effective due in part to the difficulties of keeping it regularly updated. It proved difficult to ensure that new people were added regularly. And since it has become a legal requirement to advertise widely anyway, there are no cost-savings through recruitment from such a register. Applicants go through a rigorous selection process involving elaborate and wide-ranging interviews. Attributes sought over and above formal qualifications include: ability to work in teams, experience that fits demands of a particular assignment, language ability, communication skills, interpersonal skills [no prima donnas according to one informant], leadership qualities.

Institutional Mechanisms for providing Technical Assistance

Providing technical assistance effectively through the consultancy channel is often complex as illustrated by DFID’s practices in the health sector. The UK Technical Assistance Programme used to rely on expertise from two major Schools of Tropical Medicine in London and Liverpool. However, it was recognised that the permanent funding of schools did not provide good value for money. Two reasons accounted for this conclusion. Firstly, these core-funded institutes did not provide technical support *in situ* in the developing countries as regularly as DFID would have desired. Secondly, when the institutes did provide such support, it was dominated by their own research agendas rather than representing a strategic response to the needs of partner governments. DFID responded by setting up a series of research centres (see Box 4).

Box 4: Research Centres as providers of TA

Role of research centres

Rather than providing core funding for two health institutes, DFID decided to develop a network of research centres. It was hoped they would provide:

- a pool of professional expertise based on research or on synthesising existing knowledge; and
- providing consultants.

However, many of these centres often act merely as 'body shops' providing consultants but without having developed into centres of technical competence.

Funding Core Functions

It has become clear that if DFID wants the centres to provide core research or professional expertise it will have to fund core functions adequately. For example, being providers of TA and generally supportive of the re-organisation of health ministries, they are well placed to provide valuable insights. However, this core function must be funded if there is to be time and space to synthesise experience effectively. One or two of the centres have been effective in this.

Getting the incentives right

Attention to incentives is important to achieve the best combination of expertise, experience and value for money. DFID is trying to develop an approach to providing incentives, although it is clear the variables differ from sector to sector. In the health sector, originally research centres were paid a fixed amount for each expert identified, which tended to reward centres for sending junior experts. It may be that a balance between the fixed fee and a percentage of salary may provide a better incentive mix.

Competition 'versus' building capacity

It was decided to put out the research centre contracts to tender every three years in order to ensure competition. However, there is some concern that this may undermine capacity building, since it may act as a disincentive to undertake 'core' research functions unless narrowly defined as project outputs, and that any fledgling capacity may be stifled 'at birth'.

2.5 Roles and terms of reference of experts

The roles and terms of reference for experts are defined far more tightly now than they were 5 or 10 years ago. In the past the norm was for written terms of reference not to be provided at all. Even 15 years ago, it was not uncommon for terms of reference not to specify contract termination dates. Over time the focus on specific problems such as combating particular diseases has given way to an emphasis on building institutional capacity to avoid donor withdrawal resulting in project collapse.

In the case of support to KETRI, a veterinary research centre, the role evolved away from a narrow focus on disease. One reason for this shift included pressure to demonstrate the environmental content of the programme, in line with emerging priorities within DFID. Another was the growing weight given to delivering

benefits to poorer groups. This resulted in a shift away from laboratory-based research towards a more adaptive approach based on priorities identified by farmers themselves.

2.6 Relationship between experts and DFID, and between experts and local counterparts

The precise relationship between technical co-operation officers and DFID on the one hand and experts and the host government authorities on the other varies considerably from case to case, and is often decided on pragmatic grounds. Usually, a TCO's main line of accountability and support is through the relevant adviser within the Development Division or country aid office. Their link with senior advisers in London is often limited. However, where an individual with particular knowledge of, or interest in, a project is located in London, a dual line of accountability within DFID may result. This can confuse accountability by obscuring where it is that the 'buck' truly stops. Examples of the DFID-TCO relationship will be examined in due course.

It should be stressed, however, that TCOs interviewed tended to consider their loyalty as lying first with the governmental body in which they were working, with their relationship with DFID centred on administrative and reporting requirements.

TCO lines of accountability and reporting

TCOs as Field Managers:

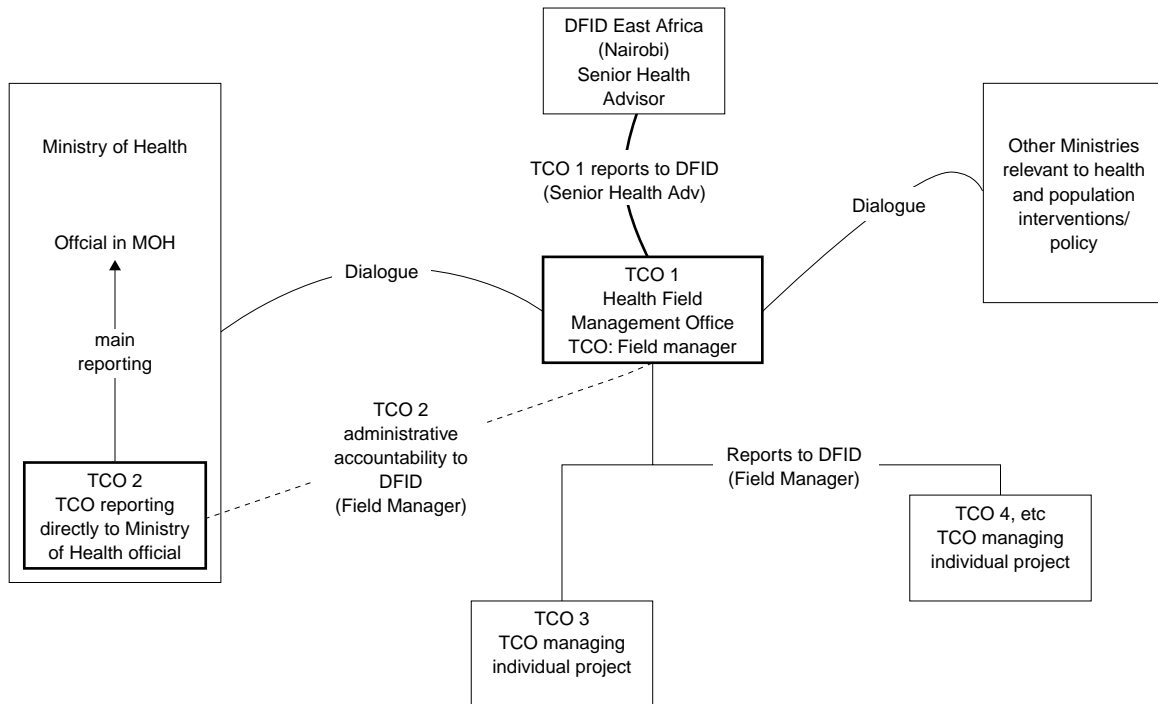
Figure 1 shows a very common TCO arrangement within DFID offices, whereby TCO 1 occupies a Field Manager's position. Increasingly Field Managers are employed on a TCO basis partly because 'projectising' such staff reduces the visible share of resources allocated to administration. TCOs in this position enjoy the same terms and conditions and reporting structures as DFID officials on permanent contract. While they engage in regular dialogue with officials within the relevant ministries, their loyalty is to DFID, or more specifically the relevant senior adviser within the DFID office.

TCOs within Ministries:

TCO 2 shown in Figure 1 shows the dual accountability of TCOs located within ministries. Although the precise arrangements may vary, this also represents a fairly common arrangement for using TCOs. Here the TCO reports to ministry officials on a day-to-day basis. It is common practice for such TCOs not to be allocated a specific counterpart within the ministry, but to seek to work with a range of officials within it and develop links with officials in other ministries or bodies. The TCO reports to the Field Manager⁴ only for administrative purposes, periodic review against the logframe, and financial reporting.

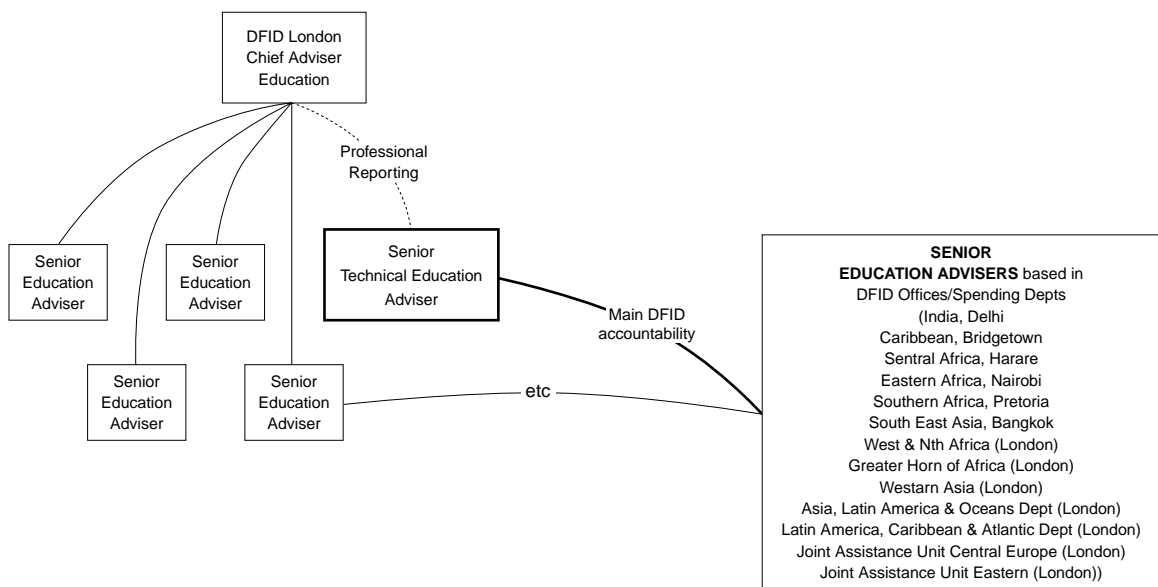
⁴ The TCO would report directly to the relevant Senior Adviser within the DFID office in those cases where the particular sectoral programme is not sufficiently large to justify having a Field Management Office.

Figure 1: TCOs 1) in Field Manager Position; 2) within a Ministry; and 3) working to other TCOs

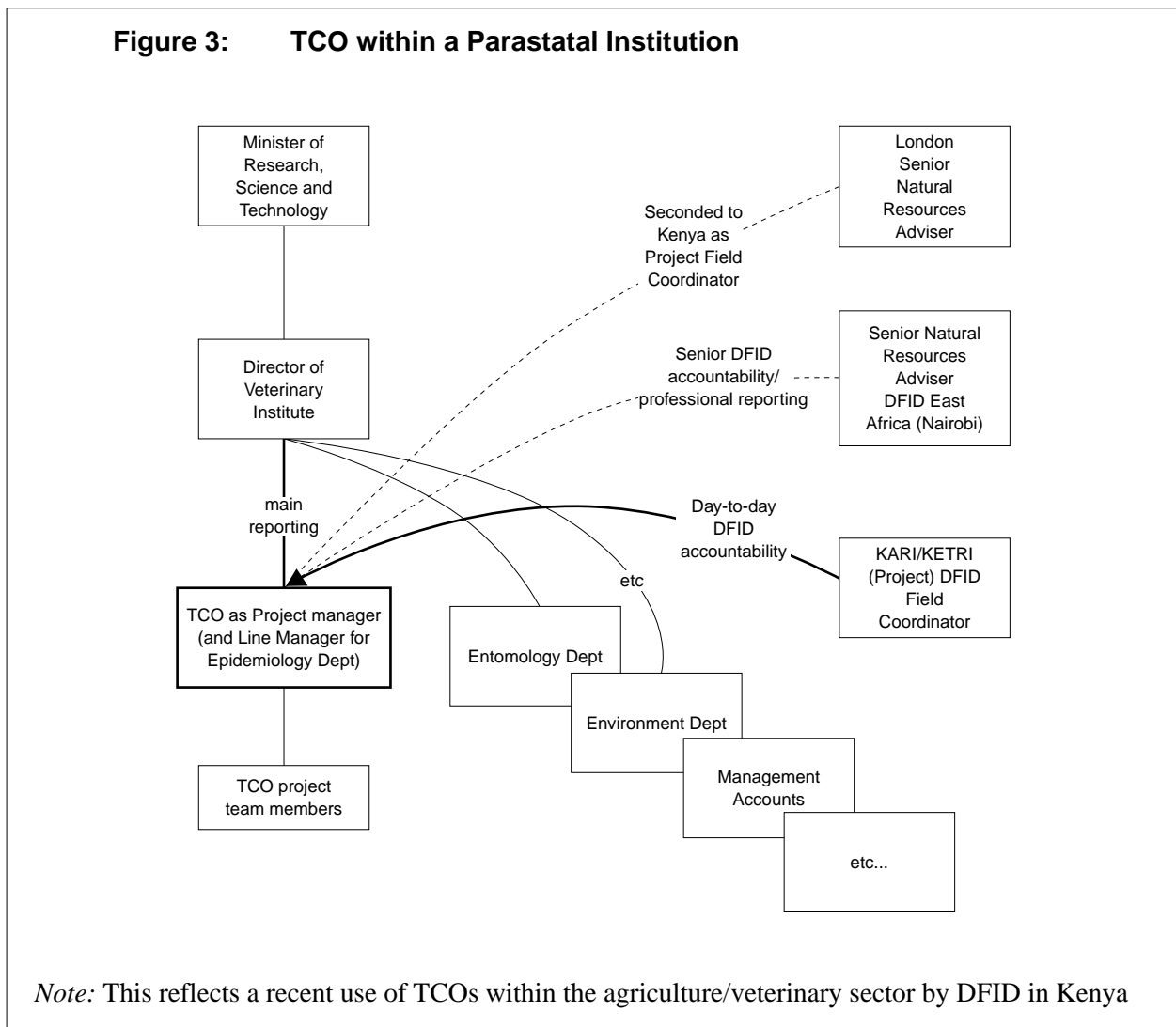


Note: This reflects a recent use of TCOs within the health sector by DFID in Kenya

Figure 2: TCO working a Senior Adviser within DFID Headquarters



Note: This reflects a recent use of a TCO within the technical education/vocational training sector.



TCOs reporting to other TCOs:

Figure 1 shows a third common arrangement whereby TCOs in less senior positions report directly to another TCO, in this case the Field Manager. If sectoral programmes are not sufficiently large to justify a Field Management Office, the TCO reports to the relevant Senior Adviser within the DFID office. This adviser might also be a TCO, in some cases (see below).

Figure 2 shows a far less common arrangement, whereby a TCO is appointed to a Senior Adviser position. In this particular case, an actual example within the technical education/vocational training sector, the TCO was located within DFID headquarters in London, and reported professionally to the Chief Education adviser. However, on a day-to-day basis a TCO in a Senior Adviser position in London reports to various Heads of the DFID geographical offices and copies correspondence to his/her chief adviser. Chief Advisers generally have an important role in ensuring technical competence and consistency among their advisers – many of whom are TCOs. This consistency is achieved by holding regional and global workshops of advisers.

Figure 3 illustrates a TCO working within a parastatal organisation. In this particular example the lines of accountability are complex. The TCO's main day-to-day reporting is to both the director of the parastatal organisation and the DFID Field Coordinator, reflecting the complexity and perhaps difficulties involved in trying to work effectively within the Institute's structures. In addition, the TCO also had a measure of accountability and professional reporting to both a senior natural resources adviser in London and the senior natural resources adviser within the DFID Office in Nairobi.

Relevance of concept of counterparts

Many TCOs feel the concept of counterpart is no longer useful. If an agency is providing technical experts with a precise set of technical skills to be transferred, then it is reasonable to request that counterparts be provided. This is one model used within DFID's programme of technical co-operation, but it is not the dominant one. Often DFID seeks to transfer skills by providing technical expertise at a higher level, as with the TCO working within the ministry in Figure 1, with a view to influencing strategy and policy. These experts need to be mobile. That

. Rather they are thinkers, forging links with individuals across the whole ministry and beyond.

Even where the intention is to transfer a set of identifiable skills, the counterpart model rarely operates on a one-for-one basis. This may be the result of there not being a single individual with the suitable level of experience to be credibly considered as an equal. Instead the TCO may be responsible for training perhaps ten individuals, one of whom may ultimately replace him or her as project manager, for example.

Motivating for change

Where experts attempt to drive change according to their own or their agency's agenda, the result is almost always disappointing. Solutions cannot be imposed. Instead, interviewees stressed the need for a high degree of patience and the ability to identify the key problems bothering policy-makers in ministries. An essential skill is the ability to ask the right questions so as to demonstrate understanding of the difficult context in which they work, and that the expert may be a useful ally in trying to resolve the difficulties.

Where there are political difficulties between a bilateral agency and the partner government, one route used is to finance a technical expert to work under a multilateral 'flag'. Thus some UK experts have been sent under the World Health Organisation banner because at the country level the WHO is often perceived as being a credible and independent organisation. A number of strategies for establishing effective working relationships with developing country colleagues are discussed in more detail under Section 3.2 on institution building.

Partnership and sector approaches

The ultimate form of partnership, as mentioned earlier in the report, envisages the donor and partner government sharing a common commitment to poverty reduction and the latter having the political will and administrative capacity to bring it about. The logical response by a donor to a situation of ideal partnership would be to provide funds at the budgetary level. Very few, if any, examples of such a partnership exist. However, an interim step may consist of providing funds at the sectoral level. It is here that governments tend to share a sufficient degree of commitment to common goals and the will and capacity exists to embrace sector-wide reform. In some cases DFID has supported a particular sector through project aid, and has only been able to provide very small amounts of financing due to the difficulties of the project vehicle (eg health in Tanzania). Sector aid offers the opportunity to support the sector as a whole, seek to reduce institutional barriers between ministries, and strengthen weak financial systems. Many TCOs saw technical assistance as having an important role to play in supporting sectoral reform. This model has been followed with some success in Zambia, where the management of hospitals has been transformed as part of a DFID-supported sector programme.

Counterparts outside of Government

Capacity building refers not simply to building decision-making and implementation capacity within government, but also to the strengthening of capacity within civil society generally. Thus a DFID ports project in Tanzania provided training for contractors and managers of contractors both within the public and private sectors. This coupled the strategic objective relating to port construction with a capacity building objective, which was achieved by working with ‘counterparts’ (in the broadest sense of the term) in government and within civil society.

3. Lessons of Experience from Field-level DFID Experts in Sub-Saharan Africa

3.1 Technology and knowledge transfer

DFID has tended to emphasise the importance of building institutional capacity and to provide experts whose remit is to assist in policy and strategy development. Where a transfer of specific skills is required, such as in equipment maintenance and support, it is usually implemented through a carefully tailored consultancy rather than the provision of long- or medium-term TCOs. Technology transfer has been much more a feature of UK aid to the former-Soviet Union and Eastern Europe than to Africa.

According to one informant, the lack of emphasis on technology with regard to Africa is the result of increasing awareness that the transfer of technology as such is not the key. Emphasis is therefore more on transferring the ability to plan, manage and implement, so that technology is considered only where it will assist in

meeting a specific objective. Of late the focus in Africa's case is on good governance and the need to create an enabling environment for economic development.

Where technology transfer has been deemed appropriate, DFID has tended to take the lower technology approach and is considered by some to have less and less awareness of technological advances and the advantages they may offer. The low technology approach is partly the result of learning from a past littered with technological 'white elephants' and partly that of lack of technical specialists such as engineers within DFID relative to other agencies. However, the low technology option is not universally preferred. Sometimes a high technology approach can be combined effectively with a highly participatory approach as the roads building project in Uganda demonstrates (see Box 5).

Box 5: DFID's support to the roads sector in Uganda

The allocation of resources for road maintenance is a complex issue that requires computer-based analysis. Given the considerable range of software and hardware choices available, DFID played an important role in assisting the Ugandans to generate questions which allowed them to choose between the various maintenance management software packages and measuring equipment available. This was combined with approaches drawing on DFID's in-house social development and institutional development expertise. Emphasis was laid on the importance of identifying local stakeholders in any road maintenance process and consulting them at each stage, providing information on what is being proposed, explaining the range of options, the scope for local contracting and employment, and road safety issues. One result of the process was a manual for road maintenance engineers taking them through the various technical options and mechanisms for an effective participatory approach. Another was the designing and painting by local communities of road safety signs on locally available materials rather than having them expensively produced on metal sheet in line with international regulations, and having them inevitably stolen and reused for other purposes.

In the agricultural sector several TCOs emphasised the need for a greater understanding of how much in terms of both money and/or resources small farmers are able or willing to invest in new technologies or approaches. It is believed in Africa the tendency is for such farmers to seek to minimise risk rather than maximise returns. A lack of such awareness has reduced the impact of interventions in some cases. Another factor that often slows down the spread of good ideas, particularly into more remote areas, is the poor state of national agricultural extension systems.

Training is usually provided at local institutions such as government schools of administration, ministry of works training schools, or other sectoral institutions. DFID plays a role in strengthening the capacity of these existing institutions to deliver training that is carefully tailored to precise needs and in providing appropriate materials and equipment. Where the required expertise is not available in individual countries, training is provided at regional institutes such as the Eastern and Southern African Management Institute. Masters degrees in the UK are financed by DFID only as a last resort because often they have been found to lack relevance, thereby representing low value for money. Wherever possible locally provided short-term

courses are preferred.

Trying to ensure high level training is used within the developing country

Where technical or academic training is sought within the UK, one attempt to ensure relevance has included requiring courses, particularly Ph.D.s, to be closely linked to field research within the particular developing country. A second element has required careful selection of individuals for training. Academic 'high-flyers' failing to convince the TCO that they had a genuine interest in working in the field have been excluded. The intention is to 'weed out' individuals whose priority is obtaining the status that goes with, say, running a highly advanced veterinary laboratory which may not benefit farmers. Preference is therefore given to individuals who are prepared to visit farmers and identify as well as meet their needs. The effectiveness of this approach is bolstered by being firm about rejecting politically favoured individuals. There is often considerable pressure to send the relatives or friends of Ministers or Directors on overseas courses. In such cases TCOs use DFID as a vehicle for delivering unpopular messages of rejection, thereby distancing themselves from decisions that might harm their working relationship with local counterparts. Toughness by DFID sometimes makes it unpopular in particular partner countries such as Kenya, but it bolsters the effectiveness of its programme of knowledge transfer and capacity building.

3.2 Institution and capacity building

DFID places a great deal of emphasis on institution and capacity building in its aid programme to sub-Saharan Africa. In contrast with many other donors, it has developed a strong governance and institution adviser cadre. Governance and institutional development advisers form part of multidisciplinary teams of advisers within DFID regional offices. Where applicable [some projects are straight research projects with no element of capacity building], it is now standard practice for projects in every sector to include an account of the institutional environment in which the project is taking place. This is to be found in an annex to the main project document and carries considerable weight during the process of considering a project for approval by the Projects Evaluation Committee. The annex identifies the risks posed to the project's success by the existing policy and institutional context, and will identify any commitments made by government to improve the environment and any measures that can be taken within the project to mitigate the risks. The measures are likely to support any planned reform process and seek to reduce risks to an acceptable level.

DFID considers institutional development to be about three things: making existing systems and structures work; enabling individuals to work within them; and developing them. Thus a balance is struck between assisting individuals to cope with existing - often 'awful' - systems, and helping them to develop better ones. Institutional development therefore goes far beyond training.

There is no formal model underpinning DFID's work with partner countries on institution and capacity building. The approach used begins with a problem analysis of the institutional constraints preventing effective functioning. However, the analysis is not always carried out as rigorously as some TCOs would like. For

example, in one case technical assistance provided to a scientific institute was intended to help build capacity partly by reducing the ratio of support staff to scientists. However, although it was clear that the ratio was too high, no attempt was made to find out what ratio similar institutes used.

DFID's institutional development advisers are an almost unique resource reflecting the weight given to institution building. Some TCOs recognised this, but still found that in practice the institutional development advisers within aid offices were sometimes overloaded, and had insufficient time to make as large an input as desired. In addition, institutional development advisers tend to focus on partner ministries rather than parastatal organisations. Some TCOs felt that TCOs working in institutes or other parastatal bodies tend to receive less support than those in ministries.

In the context of a road project the principal risk is failure to maintain the road. In the past DFID would have accepted financial pledges by the government. Now, it may look for an assured source of finance for maintenance managed by an institute that makes the financing as secure as possible. The financing might include a fuel levy and the institute could be a specially created and empowered agency with the authority and capacity to manage earmarked funds. DFID has provided technical support to such agencies in Africa.

In Tanzania, DFID has provided technical support at a policy level to help develop a new transport sector strategy to replace a 1988 document. The Tanzanian authorities conceived the project and are driving it, with UK technical support as a resource. Technical expertise is highly formative at this strategic stage, since the strategy developed will set the framework within which transport development will take place over the next decade. This framework will also determine the type of institutional capacity building needed, to which DFID will be well placed to respond.

One of the objectives of institution building is to ensure that the institution is better placed to function effectively without continued TCO presence. Although there is usually a period after TCO withdrawal when continued support from DFID would be beneficial, in some cases DFID staff within aid offices have no time to provide such a bridge. Another factor hindering continued assistance, according to TCOs, is the difficulty locals face in trying to obtain access to British High Commissions where aid offices are usually located.

Balancing the need to show results with strengthening capacity and longer-term sustainability

Although DFID has placed considerable emphasis on building capacity, sometimes the imperative (or 'quick fix') of achieving results outweighs longer-term considerations of sustainability. Thus, funds for field research for a veterinary research institute in Kenya were managed through an independent accounting system for about seven years as a result of the ineffectiveness and financial mismanagement that characterised the institute's accounting system. Although this removed an impediment to project effectiveness in the short run, it did not lay the ground for continued operational effectiveness following DFID's withdrawal. This kind of management results in donor-funded enclaves of excellence, which if surrounded by barren 'land', crumble as soon as the donor exits. DFID have increasingly realised this shortcoming. In this particular case,

in about 1995 joint efforts were made to develop a new computerised project management system for the institute as a whole.

Providing managerial skills in the health sector

In Africa, there has been a feeling that by emphasising primary health care donors have neglected the hospital system. However, this is not borne out by the data on aid disbursements. In its work with the hospital sector, the UK has shifted away from providing technical skills and equipment to providing managerial skills. Focus has been on budget management drawing on the experience of the UK National Health System, the autonomy of hospitals, and the systemic issues that prevent managers from doing a better job. One interviewee suggested there might be scope for a fruitful partnership between the UK and Japan on health in sub-Saharan Africa. Japan has emphasised the rehabilitation of hospital equipment and the provision of new equipment, both of which have implications for training and maintenance costs. The UK has less experience in providing equipment, but has expertise in working to achieve institutional reform and formulating policies required for effective long-term maintenance of new equipment. Providing equipment and working at the institutional level are both necessary.

Difficulties in providing technical expertise for institution building

One of the difficulties involved in working to build institutional capacity is lack of the necessary autonomy for managers to manage effectively. Some of the management courses provided in the past were useless, as they assumed a level of control of resources which African managers simply did not have. Often even the line ministry lacks this authority, which may rest in the finance ministry. In these circumstances it is important to begin by trying to understand where a manager has authority to make decisions, and how the expertise of the manager to make particular decisions can be developed.

A difficulty frequently cited by experts is that governments may profess to have a specific objective in order to secure donor financing. They may be skilled at displaying the rhetoric which donors look for, they may 'press the right buttons', yet without the rhetoric having percolated downwards through the organisation.

Designing training programmes is often difficult. Many people have no interest in practical training. Instead there is excessive demand for tertiary training for which there is no immediate demand. In addition, difficulties are often experienced in selecting candidates for training, especially where such training is to be carried out overseas. Local officials may try to get their relatives or friends on to training programmes at the expense of more deserving candidates. Also, there is the problem of freshly trained officers being transferred out of institutions for whose benefit they have been trained. Although in such cases the trained individual is not lost to the country, often the holes they leave in the units out of which they are transferred are difficult to plug, leaving experts frustrated.

NGOs: not the answer to institution building

In some cases attempts have been made to solve the capacity-building problem by making greater use of local NGOs. This has in part been based on the premise that they are smaller organisations that are more quickly mobilised and focused on particular tasks. While this has sometimes proved effective, there have been disappointments. The end phase of the UK programme of support to a Kenyan veterinary institute anticipated that unspent project funds could be drawn down by attracting NGO proposals. However, most NGOs lacked the appropriate experience and expertise to complete the livestock and other projects efficiently. Few were able to submit proposals of adequate quality. This situation might have been remedied to some extent by maintaining a TCO in an NGO co-ordination role. This individual could have been responsible for organising the training required to build sufficient capacity within NGOs to submit appropriate proposals and develop the skills required to implement them. This has in fact been done to good effect by DFID in India, where health-sector NGOs have been trained through a series of workshops.

However, one respondent felt the tendency toward using NGOs in Africa where government institutions are the dominant force is naïve, not least because it detracts from the goal of building capacity in those institutions. He was of the opinion that institution building cannot take place against the background of state institutions being rendered redundant. In fact, such an approach by leading to a mass exodus of personnel from government institutions to NGOs has a degrading effect on state institutions whose capacity DFID and other donors seek to strengthen. While conceding that NGOs are leaner and more flexible, he pointed out that they often lack the kind of reach state institutions possess, a fact that leads to piecemeal delivery of services.

3.3 Project management at field level

Use of Logframes

Where experts are dispatched as a team to provide technical expertise within a project framework, one member is appointed as team leader. The project document contains a logframe spelling out the goal and purpose of the project and the level and type of inputs available as well as the nature of the outputs to be delivered. The logframe and project document detail any plans for technology transfer. There is no separate annual work plan for technology transfer. DFID considers the logframe to be an essential vehicle for providing clarity to both parties as to what is expected from both. Problems can arise where officials (donor or government) are obsessive about the definitions used in the logframe or if the logframe is applied too rigidly.

The logframe is used in a somewhat different manner in sectoral programmes. Room for manoeuvre for donors is reduced, since the logframe is the common property of say four or five donors plus the government, resulting in a less rigorous logframe. However, the resulting logframe cannot then be circulated around the donor agency where individuals with particular interests have a tendency to 'bolt-on' items and indicators of specific interest to them. Although a sector logframe may be less rigorous, it may also be more realistic and

capable of being implemented.

The extent to which logframes are used as a practical management tool depends partly on the experience and commitment of the individual TCOs, and partly on the approach taken by the relevant adviser within the aid office. Some TCOs emphasised that counterparts could be very adept at concealing failures or shortcomings, particularly where monitoring revolved around intermittent visits. In this situation, logframes were widely perceived to be a very effective monitoring tool, allowing greater accountability against agreed objectives. However, in some cases counterparts resented it because they saw it as a policing instrument. This occurred largely where logframes were established by DFID rather than as a joint activity. Although DFID does provide training to partners in the use of logframes, it might consider increasing this and providing it on a systematic basis. The problem was also exacerbated by the fact that many other donors do not require a logframe approach, and this lack of a consistent approach by donors can result in DFID being perceived as being difficult to deal with.

The logframe as an instrument to establish an effective working relationship with counterparts

In cases where a TCO has been responsible for training a number of junior counterparts, a range of approaches have been employed to develop as effective a relationship as possible. This generally involves the use of a logframe or a simpler derivative, though its implementation would be rather different where a more equal relationship is achievable. The TCO and the counterparts first jointly agree the goals and timeframe for their achievement. If performance is satisfactory then a quarterly report to the TCO is expected, otherwise a monthly format is used. In the case of the Kenyan veterinary project, in some instances counterpart scientists were given responsibility for a small budget and for managing laboratory technicians. This sometimes provided an effective way of improving motivation. Some individuals could not be motivated whatever the approach used. In such cases DFID felt an effective working relationship could not be established, in which case the Director did not force DFID to include them in the project.

Financial management and the problem of corruption

TCOs can provide an effective vehicle for close and regular monitoring of the financial aspects of projects. Even in a context where corruption is extensive, as in the Kenyan veterinary college, DFID found that careful monthly monitoring of project accounts resulted in there being very few problems. Some TCOs felt that while attaching TCOs to projects might appear to be an expensive option, it represented good value for money if it resulted in a more effective utilisation of project funds.

4. Implications for Effective Technical Cooperation of Specific Characteristics of sub-Saharan Africa

4.1 Some General conclusions

Sustainability

In most cases financial sustainability is very difficult to achieve. Even where the government takes on responsibility for salary costs, funds for maintenance, fuel, or laboratory materials, for instance, are usually scarce following donor withdrawal. In the case of UK support to a veterinary institute in Kenya, there was little prospect of high quality research being continued unless the institute succeeded in continuing to attract outside research funding. However, the nature of UK technical assistance in this case provided some grounds for optimism; a significant number of scientists have built up links with British universities and funding bodies such as the Wellcome Trust, which may result in continued funding.

Ownership

The concept of ownership refers to perceptions regarding initiation implementation of a project. A project initiated by a donor and implemented with little local input is likely to be regarded as belonging to the donor, while one initiated and implemented in collaboration, particularly with a high degree of local input will be regarded as belonging to the recipient government, institution, or community. In many cases DFID has sought to increase local ownership by using TCOs in a more advisory role and leaving partner experts to manage projects. For instance the management of a project within the Kenya Trypanosomiasis Research Institute was left to Kenyans. However, DFID did not in this case, and almost certainly in others, pay sufficient attention to the increased 'backstopping' services that are required to support new Kenyan management. The British Development Division staff in Nairobi simply did not have the time to provide sufficiently regular inputs of advice. As a result the project has run significantly more slowly. Short-term consultants have been used to provide specific technical assistance. However, their mode of work involves short intermittent visits rather than a long-term presence, and in between visits progress slowed. Kenyan scientists preferred consultants partly because they were less scrupulous in demanding accountability. Linked to this is concern that the desire to bolster ownership has resulted in an overly rapid transfer of responsibility away from TCOs to developing country partners. The desire to move away from a situation where TCOs were running labs as their own, with little concern for capacity building, has resulted in the pendulum swinging too far in the other direction. The pulling out of TCOs rather than reducing their numbers gradually might have been too swift. According to one expert who has worked in Ghana for a long time, local officials prefer long-term experts to consultants who spend short periods of time in the field and rarely discuss their findings.

The shift away from long-term TCOs was seen by one TCO as running down British capacity in the veterinary field. The UK no longer had the same degree of specialist expertise within the UK as such scientists no

longer receive funding to provide supporting expertise to TCOs in the field, or indeed to serve in the field. However, as already pointed out, this kind of technical co-operation was cut because some TCOs were running laboratories as if they were their own, with little emphasis on capacity building. Nonetheless, it seems have come at a cost.

One expert felt that, despite the rhetoric about local ownership of projects, many are still donor- rather than recipient-driven. According to him, disregard for the views of recipients is not rare. He gave an example of a forestry project in Cameroon, the memorandum for which was released for circulation before its approval by the government of Cameroon and the prospective partner institution. He believed such occurrences, though not very common, result from excessive pressure being applied on divisional advisors to come up with development projects. In addition, local ownership may refer to no more than the fact that top-level government officials have approved the project, well as down below people may see no need for such a project and will regard it with detachment.

The importance of Co-ordination

Attempts by DFID to build institutional capacity are sometimes linked to reforms seeking to reduce overstaffing, salary costs and freeing up resources for investment and operations. However, DFID's confidence in the possibility of implementing an agreed reform programme is often undermined when the partner organisation feels other donors can be found to replace it. This difficulty is being addressed in some cases by more regular meetings aimed at exchanging information between donors.

4.2 Implications of differences between sub-Saharan Africa and other regions in social and cultural context and institutional capacity

There was no consensus among the technical experts about the nature and extent of differences between sub-Saharan Africa and other regions and what their implications for development might be. Nonetheless, some of the TCOs drew some conclusions on social, cultural and institutional differences.

The TCO responsible for the Kenyan veterinary institute has worked in a similar institute in Indonesia for four years and found significant differences in context. A striking difference was that the level of education was significantly higher in Indonesia. This higher level of education among scientists and technicians was reflected in a higher level of interest in their work. In the Kenyan context, as well as that of other sub-Saharan African countries, the standard of university education is often in decline due to lack of funding. Therefore students are not taught effectively. A cultural difference between the two countries and regions is that Indonesian society was far more hierarchical and structured than was the case in Kenya or other African countries. This made it considerably easier to get new veterinary or agricultural techniques accepted and propagated. On the other hand, it was more difficult to conduct fieldwork in the hierarchical Indonesian context since approval is required for more bodies or individuals than in the African context.

Experiences of Technical Experts

Some technical experts cited general differences in their relations with authorities in South Asia compared with those in sub-Saharan Africa. Despite the changes discussed above, many TCOs continue to have strong sectoral expertise and are far less at ease in dealing with government bureaucrats in South Asia, who are part of a generalist administrative cadre. Sub-Saharan African bureaucrats, even at a senior level, are often less administrative generalists than their South Asian counterparts, and more sectoral experts, such as engineers or educationalists. Many technical experts feel more at ease relating to ‘similar’ sectoral experts.

Another general difference between sub-Saharan Africa and other regions is that African bureaucrats tend to be more familiar with donor-speak and know how to appear to be reform-oriented. In parts of South Asia (not Nepal), officials tend to lack this degree of exposure to the reform debate. As a result their independence of thinking is often refreshing in its openness and challenge of accepted ‘wisdom’. Within such generalisations, there are of course huge variations within regions.

Several experts believed there was a slightly higher level of risk averseness in the South Asian context than was apparent in sub-Saharan Africa. In both regions there is a strongly hierarchical approach to management. ‘Management by humiliation’ of subordinates and by ‘pulling rank’ was common in both, but perhaps slightly more prevalent in South Asia. Consultation with subordinates was rare in all cases.

Some experts saw Africa as being less hierarchical than Asia, as demonstrated by bosses having meals with their subordinates, for example. Also, while in Africa people readily criticised their bosses, in Asia they were reluctant to do so.

Further, the level of institutional development and capacity in Africa is much lower than in Asia. Major causes of this weakness include low operational budgets and levels of trained personnel. In addition, there is greater bureaucratic inefficiency in Africa, typified by the difficulty involved in trying to get things done. Experts generally felt there is less commitment to work in Africa than in Asia, perhaps as a result of poor remuneration which often sees people holding more than one job so as to “make ends meet”. Where individuals may be committed, the commitment is not matched by that of the government or institutions in which they work.

However, “on a positive note”, according to one informant, people are more straightforward in Africa than in Asia [broadly defined]. In his experience “Asia is much more complex, with greater duplicity in institutions with regard to designing and planning programmes”, by which he meant “often there are too many institutions involved in a single project, which is not the case in Africa”.

4.3 Implications of differences between sub-regions of sub-Saharan Africa for effective technical cooperation

Generalisations concerning cultural and other differences are always hard to make. However, some of the TCOs perceived differences within sub-Saharan Africa, particularly between East and West Africa. Countries such as Kenya and Tanzania were seen as being particularly passive, less interested in reform, and more concerned with fulfilling whatever criteria were required to obtain donor financing. In Ghana and Nigeria, there appeared to be greater ownership and leadership shown by government who were ready to specify what they wanted and required from donors rather than simply signing up to donor-driven approaches merely to secure financing. In contrast to India, Nepalese counterparts were widely perceived as passive.

Within the east and southern African context, the agricultural and veterinary extension systems were far stronger in South Africa, Botswana and Zimbabwe than in east Africa. The standards in Zimbabwe, for instance, although eroding, were still far more developed than in Kenya, which in turn was less dysfunctional than in Tanzania, Sudan or Somalia.

4.4 Required competencies for TCOs in sub-Saharan Africa

The qualities required were stressed earlier in the report. While technical skills are essential, it is interpersonal skills that distinguish an effective TCO from a less effective one. Skills that were regularly cited were patience and tolerance, and the ability to manage people effectively. In addition, good links with UK institutions and universities were considered to be a valuable resource.

DFID's use of TCOs has evolved over the past two decades. The number of long-term TCOs has dropped enormously. Even 5 years ago far more TCOs were used. The fall in the number of TCOs is partly the result of a growing realisation during the late 1980s and early 1990s that TCOs had to bring a particular added value distinct from simply providing specific technical skills. Prior to this period, a proportion of the TCOs were seen as being on the 'colonial rounds', living rather comfortable expatriate lives, and focused on their own technical specialisms rather than broader development goals.

At present the focus is increasingly on personal attributes, with professional and technical competencies being seen as an important underlying essential. The added value of TCOs, as opposed to consultants for example, was seen as resting in these personal competencies:

- working with people
- concern for development
- work-style (including personal resilience - ability to cope with particular environments)

The difference between effective and less effective TCOs is seen as lying, above all, in their personal competencies. This new emphasis in selection was generally not well received initially. On the contrary it

was seen as too time-consuming. However, it has gained greater acceptance over time, and is now very well established.

Commitment and quality: many individuals who become TCOs are those who are keen to work for DFID for an extended period of time. Often they have worked for DFID several times before as contractors but prefer to have greater continuity, greater responsibility, and perhaps more opportunities to contribute to development goals and see the impact of their work.

The tendency is for DFID to treat TCOs as if they were permanent staff and to offer them similar conditions of work: flights, accommodation and other arrangements provided to permanent staff.

Workstyle

The workstyle of TCOs is an important determinant of their ability to try and reduce the degree of dependency they may generate, while at the same time making a real contribution to the effectiveness of the ministry. Striking this balance is made easier by the lower numbers of long-term TCOs and greater use of consultants and short term TCOs.

TCOs as critics of the DFID system

As a result of the length of experience with both development and DFID and the often-high levels of commitment to the former, many TCOs are quite critical of the DFID system. They tend to understand it far better than most consultants who may work on shorter-term assignments and have a more arms length relationship with DFID. This intimate knowledge coupled with high levels of commitment may lead to considerable frustration among TCOs. Thus the reluctance by several senior advisers in DFID offices to recommend TCOs for interview could have resulted from a fear that they might be overly critical.

5. DFID Terminology

Technical Co-operation refers to DFID's programme of technical assistance to sub-Saharan Africa. The TC programme is often used in support of financial aid, with large projects usually containing a financial aid component that may finance infrastructure or equipment purchase together with a TC input.

The TC programme finances *technical assistance* in the form of TCOs, consultants, and supporting equipment. Technical assistance is about people, and includes the cost of supporting them, such as housing, vehicles or photocopiers.

Human Resource Development refers to the training of individuals, whereas *Capacity Development* includes human resource development, which also includes building the capacity of the institution in which the

individual is located. This may involve strengthening the capacity of that institution to plan strategically and to develop an effective policy framework.

Human Development is used by DFID as defined by UNDP's Human Development Report. It comprises educational, health and gender equality achievements as well as improvements in income.

Technology Transfer involves the transfer to technological know-how from expert to user.

Appropriate Technology refers to technology which meets the needs of the stakeholders, which is sustainable, cost-effective, and maintainable by the existing institutions.

Institutional development and *institution building* are used interchangeably by DFID. Both refer to making systems and structures work and enabling individuals to work within existing systems and structures as well as developing them. Institutional development goes far beyond training and is generally preferred since it suggests the creation of a new entity whereas in reality DFID aims to work with the government to *reform* existing institutions. Institutional reform may often mean reducing government expenditure or areas of responsibility, or even improving its capacity to deal with existing ones.

A *project* encompasses a huge variety of activities including all DFID aid interventions not categorised as programmes.

DFID provides aid to sub-Saharan African countries on a *programme aid* basis. This refers to direct support to a government's budget. Increasingly DFID is supporting *sectoral aid* interventions. There is no standard use or definition of this term, though usually it refers to *sector-wide approaches* involving financing by DFID and other donors of components of government-defined sectoral reform programmes. Nonetheless, sometimes DFID categorises *sectoral interventions* as projects while many other donors call them *sector programmes* or *sector-wide programmes*.

The *experts* funded by DFID to work with developing country administrations include technical cooperation officers and consultants. Broadly, *long-term experts* are those working for longer than two-years while *short-term experts* work for shorter periods. A *consultant* is someone employed by DFID with a particular set of terms of reference. He/she may be self-employed or employed by a company, but is not part of DFID's technical cooperation officer programme.

Within every DFID regional or country office are sectoral *advisors*. These advisors, whether in health, education, engineering, institutional or social development, are professionally accountable to chief advisors at DFID headquarters in London.

As is the case in some aid agencies, the term *counterpart* is not used with precision. Rather, it generally refers to individuals within the partner government administration with whom a TCO, a consultant, a DFID

programme manager or adviser interacts. The job of an expert is usually not to transfer a set of skills to specific counterparts, but to build up the capacity of an institution by forging links with individuals (counterparts in a broad sense) across the entire institution and beyond.

Sub-saharan Africa refers to the region south of the Sahara. It is here that DFID's programme to Africa is concentrated, with very little British aid going to North African countries.

ANNEX I Examples of projects and countries of implementation

COUNTRY	PROJECT TYPE
Kenya	Agriculture Forestry Health and medicine Vocational training Manufacturing
Tanzania	Agriculture Forestry Health and medicine Vocational training Manufacturing
Ghana	Agriculture Forestry Health and medicine Vocational training
Nigeria	Agriculture Forestry Health and medicine
Ethiopia/Eritrea	Agriculture
Senegal	Agriculture Vocational training Manufacturing
Zimbabwe	Vocational training
Malawi	Forestry Health and medicine