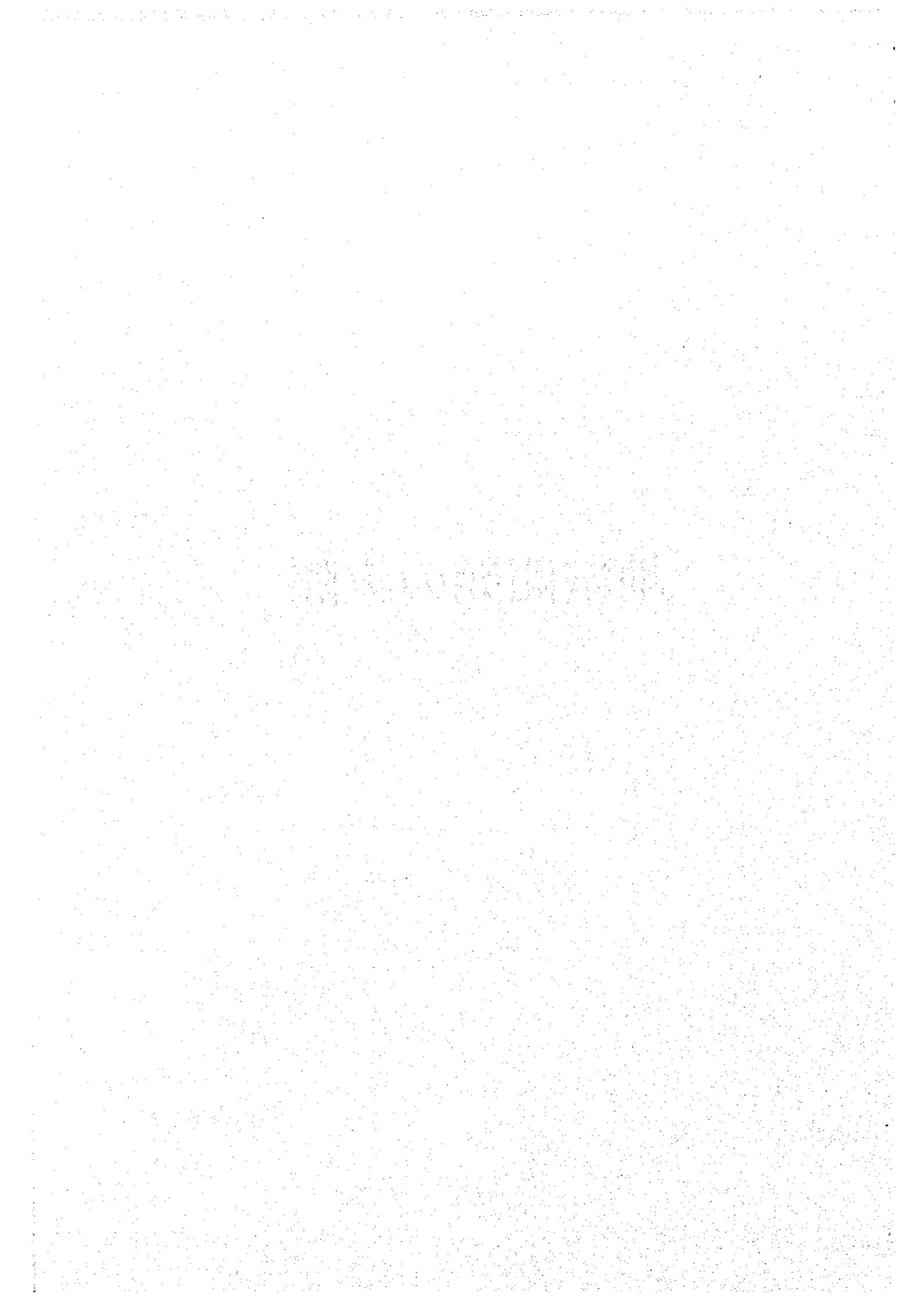


# 地域開発の実際



## 第5章

### 「地域開発計画管理セミナー」コースの特徴と課題

花井尚彦・相馬弘明\*

#### コースの開設、その後の展開

##### 1 コースの開設

平成2年度に北海道開発局に国際室が設置され、それまで北海道開発庁（局）としては我が国のODA（政府開発援助）関連業務の取り組み実績がなかったという問題意識から、開発庁（局）独自の開発途上国への技術協力等の検討を行うこととなった。

国際室を中心として開発局において開発途上国に対する技術協力等の研究・検討を重ねた結果、中央省庁の一機関でありながら特定地域に密着した総合開発に取り組む北海道開発庁の特色、短期間でめざましい成果をおさめた北海道開発の経験・ノウハウ、などの北海道開発の特性を生かした「地域開発に係る海外研修員受入れ」の可能性がクローズアップされた。具体的には、国際協力事業団の研修受入れ事業の一環として開発局実施による地域開発研修を要望することとなった。

開発局が実施する地域開発研修については、従来の研修コースが道路、港湾、農業、産業振興、住宅政策、環境など各個別技術の専門分野についていわゆる「縦割り」で対応してきたものが主体であったことから、各分野間の連携や調整なども視野に入れた地域開発に関わる様々な諸課題に対応した総合的横断的な特色を強調する内容であることを目指した。

また、北海道においては、明治期の開拓使設置や戦後の北海道総合開発体制の確立など、時代の節目において国家主導の総合的・一元的な開発体制のもと、道路・河川・農業・港湾・空港などのインフラ基盤整備を軸として総合的な開発が進められてきた経緯があり、こうした北海道の総合開発の計画・管理の経験・ノウハウを研修カリキュラムの中核に据えることとした。

こうした検討を踏まえて北海道開発庁（局）が外務省に対し要望した「地域開発計画管理セミナー」は、平成4年度より開設が認められることとなった。

同研修コースは、国土開発に携わる世界各国の開発途上国の若手行政官を対象とし、地域開発の計画管理・運営等の技術習得を目的として、総合開発計画の体系や開発行政に係る計画立案・調整の手法の講義とプロジェクトの現地視察を組み合わせた講

\* 北海道開発局局長官房開発計画課国際室長・調査専門官。

義・視察一体型研修を内容として構成されている。

なお、開発庁（局）がコース開設に取り組んだ平成はじめの時期は、北海道開発局、北海道、札幌市などの行政機関や北海道大学、札幌医科大学などの大学機関が、北海道の特色をいかしたJICA研修コースの開発・研究を進めた時期である。

北海道開発をキーワードとした国際協力の可能性、いいかえれば北海道の国際協力の地域リソースについて考察を深めた一定の成果が、「地域開発計画管理セミナー」の開設として結実したものといえる。

## 2 コースの実績

「地域開発計画管理セミナー」は平成4年度開設以来、地域開発の分野に関心を寄せる世界の開発途上国の若手行政官が参加しており、平成11年度までの研修員累積数は、延べ29か国63名となっている。

平成4～5年度の開設当初は、アセアン、東アジア及び南アジアをはじめとするアジアからの参加が中心であったが、平成6年度以降は広く世界各地から参加しており、これまで5名以上参加している国はタイ、インドネシア、フィリピン及びトルコである。また、モルディブ、フィジー及びモーリシャスのような島嶼国、スワジランド及びジブティのような小国などの特色ある地域性を有する国々からの参加もみられる。

\* 「地域開発計画管理セミナー」の研修員受入れ累積数（平成4～11年度）

地域別	人数	国名
アジア	37	アセアン22（タイ9、インドネシア6、フィリピン5、マレーシア2） 東アジア 7（中国5、モンゴル2） 南アジア 8（インド3、モルディブ2、パキスタン1、スリランカ1、バングラディシュ1）
大洋州	2	フィジー1、バブアニューギニア1
中近東	7	トルコ6、パレスチナ1
南米	7	ブラジル2、ペルー2、チリ1、ボリヴィア1、コロンビア1
アフリカ	8	ジブティ2、エチオピア1、中央アフリカ1、スワジランド1、南アフリカ1、モーリシャス1、ウガンダ1
東欧・CIS	2	モルドヴァ1、ハンガリー
計	63	

## 3 国（地域）別コースへの展開

「地域開発計画管理セミナー」は世界各国を対象としている「多国籍」コースであるが、平成6年度以降には「地域開発計画管理セミナー」のカリキュラムをもとにし

た特定の国（地域）を対象とした国（地域）別コースの開設が相次ぎ、平成9及び10年度には6コース、平成11年度は5コースが実施されている。

平成6年度にチリ及び南アフリカを対象として2コースを皮切りに、平成7年度にインドネシア東部地域、平成8年度にペルーを対象とする国別コースがはじまった。

また、地域性を考慮し複数国から構成される地域別のコースについても、平成8年度に中央アジア地域（カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンの5ヶ国）、平成9年度にインドシナ地域（カンボジア、ラオス、グアテマラ、タイの4ヶ国）が実施されている。

したがって、研修で使用する言語も英語にとどまらず、スペイン語、インドネシア語、ロシア語と多彩である。

\* 国別コースの開始年度

開始年度	コース名
平成6年度	チリ（平成9年度終了）、南アフリカ
平成7年度	インドネシア（東部地域）
平成8年度	中央アジア（5ヶ国）、ペルー
平成9年度	インドシナ地域（4ヶ国）

\* 開発局の地域開発コース（平成11年度）

形態	コース名	参加国	使用言語
集団	地域開発計画管理セミナー	多国籍	英語
国別特設	南アフリカ地域開発行政セミナー	南アフリカ	英語
"	インドネシア東部地域開発促進対策	インドネシア（東部地域）	インドネシア語
"	ペルー地域開発計画指導者セミナー	ペルー	スペイン語
"	中央アジア地域開発セミナー	カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン	ロシア語
"	インドシナ地域総合開発計画管理セミナー	カンボジア、ラオス、グアテマラ、タイ	英語

国（地域）別コースが増えた背景としては、近年、我が国の研修事業の方針として特定国（地域）を対象とした国別特設コースを重視すること、首都圏から地方への研修事業の展開を重視することなどが示されたによると思われる。さらに、JICA研修事業の実施の場である地方研修センターについては地域特性に応じた重点分野が位置づけられており、北海道国際センター（札幌）の場合は「地域開発、獣医、石炭エネルギー」とされている。

さらに、世界の開発途上国の側としても、多くの国で首都圏と地方との地域経済格

差の是正が大きな課題となっていること、南アフリカやペルーなど新たな秩序のもとに国づくりがはじまった国においては地域開発のシステム自体に大きな変革があることなどから、地域開発の研修コースに対するニーズは依然として高いものがある。

\* 開発局受入れ研修コースの推移（平成4～11年度）

	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度
コース数	1	1	3	4	6	7	7	6
道内日数	36	38	86	104	153	193	203	217
出身国数	5	7	11	9	17	17	22	18
研修員数	5	7	31	38	73	83	90	73

## コースの特徴

### 1 「北海道開発」のセールスポイント

世界の開発途上国においては、各国の実情に応じた違いはあるものの、国内の都市部と農村部の社会経済格差の是正をはじめとする課題解決に向けて、地域の復興・開発に取り組む様々な手法に対するニーズには高いものがある。

開発途上国の研修員にとって、「北海道開発」の何を学んでいくのか、どういったものが彼らのヒントになるのか、いわば本研修コースのセールスポイントについて整理してみる。

(1) 我が国の北海道を除く地域は、有史以来、数千年の開発の歴史を有しているが、北海道における本格的な開発の歴史は130年余りの短期間のうちに行われてきたものである。

本格的な開発の歴史が始まった1869年当時の北海道は、道南に5万人程度が住む手つかずの原野であったが、今日では人口570万人、道内総生産額約20兆円という世界の1国にも匹敵する地域へと急速な発展を遂げている。北海道開発のプロセスは、世界的にみても短期間のうちに成果を遂げた地域開発の貴重な成功例であると考えられている。

このような短期間で一定の地域開発の成果を遂げたという北海道開発のプロセス・ノウハウは、開発途上国の地域開発を考える上で参考となりうるものである。

(2) 北海道の開発は、明治期の開拓使設置の頃より、国家が主導的な役割を担い一貫した総合的な地域開発方式により進められてきた。

戦後は、食料不足の解消や帰還兵等の国内問題の解決に対応するため、国策として北海道開発を推進することを目的として北海道開発法が制定され、北海道開発庁（局）が、国内3省（建設省、運輸省、農林水産省）のインフラ基盤整備を軸とした北海道総合開発に一機関で取り組むこととなった。

その結果、北海道開発庁が、中央政府において、北海道の総合開発計画を策定し、

計画の遂行に必要な毎年度の開発予算を組み立てることとなり、北海道において北海道開発局や各開発建設部（11）が総合開発計画と開発予算をもとに事業を実施するという総合的一元的かつ効率的なシステムが構築された。

いわゆる本州他地域における国内インフラ3省の縦割り方式とは異なる効率的な北海道の総合開発体制のシステムは、開発途上国の地域開発体制を考える上で参考となりうるものである。

- (3) これまでに、我が国において北海道開発が時代の要請としてクローズアップされたいくつかのターニングポイントがある。

明治維新後に、我が国が抱える課題の解決に北海道の大地を活用する道筋が見いだされた。北海道は、ロシアの脅威に対する北辺防衛・開拓の役割、国の富国強兵策に貢献する資源・エネルギー供給源としての役割、本州において失職した武士階層を屯田兵制度で雇用吸収する役割などを担い、国策として北海道開発を推進するに至った。

また、第2次世界大戦後には、北海道は、我が国の復興に向けた資源・エネルギーの供給基地として役割、引揚者や復員兵などの収容、厳しい食料難の解決に向けた食料供給基地としての役割を担うこととなり、この時も一地域の開発にとどまらず、我が国の経済復興と諸問題の解決のため国策として北海道開発が位置づけられた。

このように、時代背景に応じて国策としての北海道開発の位置づけが明確にされてきたことは、開発途上国の抱える課題を解決する地域開発政策を考える上で参考となるものである。

- (4) 北海道は、その面積、人口、経済規模、地域一体性などの点から、国際社会における一つの「国」としてみなされること、行政区分としての都道府県単位のひとつであること、また独立した一つの島であることなどから、海外の研修員が地域開発を考える上で、域内と域外との関係・比較や地域経済構造をはじめとして地域のイメージが容易な地理的条件を有しているといえる。

具体的な地域開発の実践の現場である北海道の地理的条件は、地域開発研修の成果にもつながる大きなメリットであるといえる。

- (5) 一国にも匹敵する北海道の広大な大地では、第1次、第2次、第3次産業と幅広く産業活動が営まれており、特に開発途上国の多くで開発のための基盤となる農業、林業、水産業といった第1次産業のすそ野が広いことが特徴である。

農業分野をみても、我が国の食糧供給基地として、水田、畑作、酪農、畜産といった農業のあらゆる形態が営まれており、研修の中で農業に関する共通課題を考えるうえで、研修員の多様なニーズに対応できる地域リソースがある。

さらに、北海道においては212市町村がそれぞれの地域資源を生かした個性ある地域づくりに取り組んでおり、高次機能が集積した道央圏都市部と過疎に悩む農山漁村地域が共存するなど、地域開発の諸課題を考えていく上で幅広い地域リソー

スが存在する。

- (6) 積雪寒冷地域である北海道においては、寒地土木や寒冷地住宅をはじめとする積雪寒冷地特有の各種の技術が先進的な発展を遂げており、これまで蓄積した寒地土木技術等のノウハウをもとに、北方圏諸国との技術交流、開発途上国への技術協力といった国際研究交流が盛んに取り組まれている。こうした寒冷地技術のノウハウは、世界各地の積雪寒冷地においても適用可能であり、東欧・中央アジアなどの寒冷地域に対応した技術協力が可能である。

## 2 「北海道開発庁（局）の研修コース」のセールスポイント

北海道という特定地域の開発を推進するための国家機関である北海道開発庁（局）が国際貢献で果たす役割は大きなものがある。開発途上国の国づくり、地域づくりにとって参考となる北海道開発庁（局）を中心とする北海道総合開発体制の特性を整理してみる。

- (1) 従来の研修コースの多くは、道路事業であれば道路事業、農業基盤整備であれば農業基盤整備といった特定分野の技術に特化した研修コースがほとんどであったが、地域開発を考える上では複数の分野・部門間の調整など横断的総合的な視点が必要とされることはいうまでもない。

地域の総合開発に関わる人材として、スペシャリストという視点よりもゼネラリスト的な幅広い見識を有することの大切さが指摘され、そのための地域開発研修の実現が期待されてきたところである。

国の地域開発機関である北海道開発庁（局）は、北海道庁や212市町村との総合調整を踏まえ、北海道総合開発計画に沿った北海道のインフラ基盤整備を実施している。北海道開発庁（局）として、北海道総合開発体制の根幹に関わる総論のノウハウはもちろんのこと、地域開発に関わる様々な個別課題に至るまで北海道の地域リソースを幅広く取り込み、総合的なカリキュラムを構築することが可能である。

- (2) 北海道開発庁（局）は中央省庁である建設・農林水産・運輸の3省の業務を担当していることから、内部職員が有する技術の専門性は道路、河川、農業、港湾、空港、営繕など幅広い分野にわたっている。北海道開発庁（局）はこれらの多様な専門性を有する職員がひとつの組織にまとまり、北海道の現地において総合的な調整を踏まえて事業・施策の実施にあたっていることから、多様な分野に精通した内部講師を適宜ピックアップすることが可能である。

外部講師についても、国・北海道庁・市町村などの行政機関、政府系金融機関や農協などの関係機関、大学機関などの有識者にお願いしているが、どの講師も北海道において実際に地域開発に取り組んでおられる方であり、地域開発の取組

みについての生きた情報を伝えることができ、各国の地域開発の現場で活躍する研修員が抱える課題に対しても地域に立脚した視点からアドバイスや意見交換ができる。

また、一国に匹敵する北海道の広大な大地には、道路、河川、港湾、農業などの北海道開発事業の現場や地域産業の取組みなど地域開発の講義に適切に対応する視察箇所が豊富に存在することから、北海道開発局の地方機関として全道11カ所の拠点に配置されている開発建設部が有する地域情報を活用し、効果的な視察箇所をピックアップすることができる。

このように、地域に密着した地域開発に関する講義と視察箇所を効果的に組み合わせた「講義・視察一体方式」、「地域密着型」の研修の実施が可能である。

- (3) 国策による国家主導の特定地域における総合開発のしくみを説明する上で、北海道開発庁（局）は開発途上国にとって生きたサンプルといえる。

我が国においても、戦後アメリカの統治下にあった沖縄が我が国に返還されることを受けて昭和48年に設置された沖縄開発庁（中央省庁として沖縄開発庁、地方機関として沖縄総合事務局を設置）は、同じ国の地域開発機関である北海道開発庁をモデルとして作られている。

開発途上国をみると、発展の初期段階においては国家が主導となった地域開発手法も効果的であることから、北海道開発庁（局）の総合開発体制は参考となる点は多いものと思われる。

このように、北海道には、地理的条件や豊富な地域資源などが存在するという空間的な広がりがあり、北海道開発を歴史的プロセスからみるという時間軸からのアプローチが可能である。つまり、北海道の空間と時間の地域リソースの結節点となっているのが、時代の要請に応えた北海道総合開発体制ともいえる。

このように北海道においては、開発途上国が参考とするような地域リソースが重層的に連関しており、地域開発に関する研修が効果的なものとなる条件が備わっているといえる。

インフラ整備のみならず各省庁の縦割りの弊害が唱えられているが、北海道における北海道開発庁（局）の使命を考えれば、特定地域における各インフラ部門間の調整、都道府県レベルや地方自治体レベルとの地域との調整を踏まえて事業を進めており、横のつながり、総合調整の参考事例となりうる。

## コースの課題

地域開発に関する研修コースの日常業務を進めていく中で、課題として感じている点をいくつかあげてみる。

### 1 多国籍の研修員の地域開発ニーズへの対応

地域開発は、例えば全世界で共通・標準とする技術・技能があるというわけではないこと、各国の国情に応じた地域開発の諸課題も様々なものがあること、などから解決へのアプローチもまた多様なものがある。地域開発とは、唯一の回答が用意されているものではない。

国（地域）別の地域開発研修では、参加する研修員のバックグラウンドとなる地域課題が共通認識としてあるため、研修員間の議論や関心分野が大きく乖離することは少ないものの、多国籍の地域開発研修では、研修員の出身国の地域課題や関心分野が様々なものがあり、ひとつにくくることはできない。

特に近年は、島嶼国や小国などユニークな条件を有する国の研修員も多い。そのようなバラエティに富んだ国々の研修員の多様な研修ニーズに対して、限られた研修期間の中で適切に対応することは、現場の担当者としての難題のひとつである。北海道が提供できる講義・視察箇所を適切にピックアップし、結果的に多国籍の研修員の多様なニーズに対応できる最大公約数的カリキュラム編成が求められる。

### 2 研修参加国の地域開発の情報

研修に参加する割当国については、開発庁（局）としてはこれまで研修への参加実績のある国、あるいは庁（局）からの海外勤務者が在勤しており地域開発情報が入手しやすい国を中心にピックアップしているものの、最終的には相手国政府からの要望とマッチングしたうえで研修候補者が絞り込まれる。そのため、受入れ側であらかじめ想定していない国からの参加も少なくなく、世界各国の地域開発に関する情報を迅速に入手できるシステムが必要と考える。

当該国のあらゆる情報が必要ということではないことから、行政官を対象とした地域開発研修である本コースについてみれば、コース運営の参考となるいくつかの基礎情報がJICA在外事務所を通じて収集するようなシステムが構築できないかと考える。

（基礎情報の例）

- ・各国の行政機構の構造（国と地方自治体との関係、地域の行政区分）
- ・各国の地域開発に係る機関、インフラ整備に係る機関の構造（国レベル、地方自治レベル）
- ・各国の地域開発の課題点、重点開発が期待される地域情報 など

### 3 地域開発の新たな課題への対応

近年、地域開発研修を受講する研修員から、地域開発計画への住民参加による合意形成の手法、環境へ配慮した開発のあり方、地方分権などの地域開発に関する新たな課題について高い関心がうかがえる。

このような課題は、開発途上国の課題であるとともに、我が国においても地域開発を進める上での課題として考えていかなければならない点であることから、いわゆる一方向性の講義形式から相互のディスカッション形式などの講義手法に工夫を凝らす必要があると考えている。そこから我々も学ぶ姿勢も必要であり、それがまた新たな研修成果であるともいえる。

こうした新たな課題に対応を考える上で、講師や地域リソースを幅広く発掘することが必要である。

#### 新たな地域開発研修コースの可能性

地域開発に関する研修については、開発途上国の多彩なニーズに対応したアイデアが浮かんでくることから、一例を示してみる。

##### 1 島嶼国の地域開発

我が国には6,847の離島があり、うち6,415島は無人島であるが、有人離島が432ある。これら有人離島のうち273島(184市町村)については、離島振興法による振興対策実施地域として、国が毎年度、離島振興計画の実施のために必要な公共事業関係予算を一括計上し、その振興を図っている。

自治体レベルにおいても、例えば長崎県の例をみると、離島振興法に基づき「長崎県離島振興計画」を策定し、本土からの隔絶性の除去など基礎条件の改善、離島の特性を生かした産業の振興、生活環境整備等総合的な居住環境の整備、豊かな自然と共生する快適な環境の創造並びに保健、医療、福祉、教育、文化等の充実を図り、離島の適正な人口定着を図る各種施策の実施などの離島振興方策を推進している。

開発途上国は様々な地形条件を抱えている国があるが、特に、島嶼国はその地形的なユニークさから共通の地域開発施策で結ぶことが可能と思われ、我が国の離島振興のノウハウをもとにした島嶼国を対象とした地域開発に関する研修が提供可能ではないか。

\*内容が類似していると思われるコース

- ・地方自治体行政実務(大洋州諸国): JICA 中国国際センター～内容的には島嶼開発に特化しているものではないと思われる。

## 2 中進国向けの交通ネットワークと地域開発（九州での実施をイメージ）

九州は、平成8年度の九州クロスハイウェイ（九州横断自動車道及び九州縦断自動車道）の完成により域内の高速交通網が拡充し、その結果、九州全域への工場分散立地が広がりをもたせるなどの成果をみせている。さらに東アジアとの経済交流の拡大を支える航空路やコンテナ航路等の国際交通ネットワークの拡充が進むことにより、九州全域の広域的経済圏の発展が促されている。

地域構造についても、これまでの福岡一極集中から、九州域内の特色ある地方中核都市や新興産業都市等の重層的なネットワーク型へと転換が進み、九州域内の多様な都市ネットワークが形成されている。

開発途上国のうちインフラ整備が進んだ段階においては、九州における交通ネットワーク形成と一村一品運動などユニークな産業振興の取組みによる地域づくりのノウハウを組み合わせた、より具体的な地域経済戦略を考える地域開発研修が可能ではないか。

## 3 地域資源と地域の産学官連携による研修（北海道をイメージ）

北海道には開発途上国の参考となる多様な地域資源が存在しているが、例えば、明治期の北海道において産業界をリードした炭鉱開発は、本州への販路の拡大を目的として鉄道建設、港湾改良が進められた結果、地域全体としての発展を遂げている。

そのように、特定の技術、例えば炭鉱開発に限定した研修内容であることよりも、それを取り巻く背景や波及効果なども含めて地域の資源として研修員に提供すべきと考える。それによって、研修員は、単なる技術の知識習得だけでなく、広い視野で自国の地域資源を活用した発想が得られることとなろう。

また、北海道の中核都市レベルにおいては、地域の産学官の連携により、国際協力のリソースの検討が可能なのではないか。

## 4 地域開発のステップアップ研修

「地域開発計画管理セミナー」の過去の受講者を対象として、その後より高い立場から地域開発に関わっている者に対し、10日間程度の北海道の地域開発に関わる有識者とのディスカッションを中心とした研修（いわゆる上級セミナー、幹部セミナー）が実施できないか。

例えば、国際連合地域開発センター（UNITED NATIONS CENTRE FOR REGIONAL DEVELOPMENT、略称UNCRD）は、1971年に名古屋市に本部が設置され、開発途上国の地域研修及び調査研究などを活動目的としており、開発途上国の地域開発に関する研修を実施していることから、北海道の行政機関と国際機関の連携による実施が可能ではないか。

(参考)

## ■ 北海道総合開発体制

北海道の本格的な開発は、蝦夷が北海道と改称された明治2年の開拓使の設置に始まり、以来、北海道開発は、三県設置時代のわずかな期間を除き、第2次世界大戦の終了に至るまで、国策として一元的な組織体制の下に進められてきた。戦後、昭和25年に北海道開発法が制定され、中央省庁として北海道開発庁が、翌26年には札幌に北海道開発局が設置され、次いで昭和31年には北海道開発公庫（その後、北海道東北開発公庫、現在は日本政策投資銀行）が設置され、再び独自の体制の下で北海道開発が推進されることとなった。

北海道開発法に基づいて展開される北海道の総合開発は、北海道の地域特性を踏まえて国の立場から推進されるものであり、北海道開発法第2条第1項は、「国は、北海道総合開発計画を樹立し、これに基く事業を昭和26年度から当該事業に関する法律の規定に従い、実施するものとする」と規定して、北海道開発を国が自ら計画、実施することとしている。

北海道開発行政の推進体制は、我が国の地域開発行政において次のような特徴を持っている。

第一に、北海道開発庁長官に国務大臣を充て、独立した中央官庁を置くことで地域の実情に即した行政システムが確保されていること。

これは、北海道開発を国の施策として推進するためには、開発計画の策定、開発事業の推進にとって、全国一律型の行政システムとは異なる強力なリーダーシップが欠かせないものだからである。

第二に、北海道開発庁～北海道開発局という体制の下で、各省の枠を超えた総合的な開発行政の展開が確保されているということ。

(北海道開発庁)

- 開発計画の調査及び立案
- 開発計画に基づく公共事業予算の一括計上
- 開発事業の調整及び推進

(北海道開発局)

- 開発計画の調査
- 道路、河川、農業農村整備、港湾、漁港、空港等の国の直轄公共事業の総合的な実施（本州等では建設・農林水産・運輸三省の出先機関が個別に実施）

こうした体制は、開発計画の調査、立案、開発計画に基づく事業に必要な予算の要求から、事業の実施までを、地域のニーズに即しつつ、総合的一元的に行うものであり、

北海道開発庁は、縦割り行政といわれる各省庁の枠を超えた総合的行政を地域の实情に即して展開し、北海道開発の効果的な推進が可能となっている。

第三に、北海道の開発体制は、その一翼として北海道東北開発公庫を有し、同公庫による地域開発金融を通じて、産業の積極的な振興開発が図られており、北海道開発庁～北海道開発局の体制に、出融資機能を有する北海道東北開発公庫が加わることにより、産業基盤等の整備から産業の振興開発までを総合的に行うことが可能となっている。

(平成11年10月に日本開発銀行と北海道東北開発公庫が統合し、新たに日本政策投資銀行が創設された。)

### ■ 北海道開発局の体制

北海道開発局は、昭和26年7月に北海道開発庁の地方支分部局として設置された、国道の整備・管理、一級河川・ダムの整備・管理、農業農村整備、漁港漁村整備、港湾・空港の整備など、北海道総合開発計画の推進の基幹となる国の直轄事業の総合執行機関である。

北海道以外の地域でみると、建設省地方建設局、農林水産省地方農政局及び運輸省港湾建設局がそれぞれ所掌している事業を、北海道においては北海道開発局が総合的、一体的に実施している。

北海道開発局の所掌事務は、北海道開発法第10条に規定され、およそ次のとおりになっている。

- 1) 北海道総合開発計画の調査を実施すること。
- 2) 農林水産省、運輸省及び建設省が所掌する公共事業費関係の国の直轄事業を実施すること。
- 3) 国費関係の建築物の営繕等を行うこと。
- 4) 公共団体、公庫、公団等の委託に基づく建設工事等を行うこと。
- 5) 洪水予報及び水防警報を実施すること。

北海道開発局の地方機関として、北海道内主要都市に11の開発建設部が、さらに札幌市に開発土木研究所及び建設機械工作所が置かれており、地域に密着した開発行政の推進に大きな役割を果たしている。

## 研修運営方法の改善について（カリキュラムの組み方等）

### コースの業務分担にあたっての開発局の役割

#### 1 実施体制

北海道開発庁（局）の地域開発に関する研修の実施にあたっては、JICA本部から北海道開発庁（霞ヶ関）に対し協力依頼の文書が送付され、それにもとづき北海道開発庁から北海道開発局（札幌）に対し協力の指示がなされる。

道内における実際の研修実施は、北海道開発局が研修受入れ機関となり、JICA北海道国際センター（札幌）が財団法人北海道地域総合振興機構（はまなす財団）と研修業務に関して委託契約を締結しており、北海道開発局・JICA北海道国際センター（札幌）・はまなす財団の3機関が、協力・協議して研修コースの実施・運営にあっている。

#### 2 北海道開発局（国際室）の役割

国際室は、そもそも本研修の外務省要望にあたって企画立案を行い、研修コースの立ち上げに至った経緯があることから、現在も研修の実施の根幹に係る部分の役割を担っている。

主な業務内容は次のとおりである。

##### (1) 地域開発というテーマに相応しい研修員の選考

参加する研修員は、原則、国の地域開発機関・インフラ基盤整備機関、地方自治体などに所属し、地域開発に関わる行政官である。候補者の選考にあたっては、研修員要請文書A2A3などから、所属機関や担当業務の地域開発に関わる専門性、研修に対する期待や業務における問題意識などを勘案し、研修効果の高い者を選考している。

##### (2) 北海道総合開発に関わる講義・視察が一体となったカリキュラムの作成

研修項目は、大きく「総論講義」、「各論講義」、「ディスカッション」、「特定課題ディスカッション」、「フィールドトリップ」、「カントリーレポート・スタディレポート発表」で構成されており、研修員の関心分野など研修ニーズを考慮し、適切な講義・視察を組み合わせたカリキュラムを編成している。

##### (3) 北海道総合開発のノウハウを有する部内講師陣の選定・調整

北海道開発庁（局）の職員が有する道路、河川、農業、港湾、空港、営繕など

インフラ基盤整備の幅広い分野の専門性を生かした講義を実施するため、有能な人材をピックアップする。

(4) 国の出先機関、道庁、大学機関をはじめとする外部講師の選定・調整

国・北海道庁・市町村などの行政機関、政府系金融機関や農協などの関係機関、大学機関などの外部講師について、適切な講義を提供できる講師の選定を行う。

(5) 現地視察（フィールドトリップ）の企画・調整

北海道開発局の地方機関として全道11カ所の拠点に配置される開発建設部の地域情報を生かし、現地視察（フィールドトリップ）の日程調整を行う。

カリキュラムの構成要素

平成11年度において、北海道開発庁（局）が受入れた研修コースは6コースであるが、基本的なカリキュラム内容は最初にスタートした「地域開発計画管理セミナー」がベースとなっており、国（地域）別コースについては対象国（地域）の地域開発の現状と課題、研修員の関心分野などを考慮し、必要な講義・視察箇所を組み入れて調整してきた。

<基本的なカリキュラム構成>

	メニュー	内 容
研修員による 発表形式	カントリーレポート	あらかじめ来日前に研修員が作成のうえ、研修初日に各研修員が発表する。内容は、自国（地域）における地域開発の現状、業務で抱える課題、本研修に対して特に期待している点などである。
	スタディレポート	研修員が、本研修を受講した成果をレポートにとりまとめ、研修最終日に発表を行う。発表形式（グループ分け、テーマ設定）は、研修員の独自性にまかされているが、コースリーダーのアドバイスを受ける。
講師の講義と 質疑応答	総論講義	北海道開発のプロセス、総合開発体制、開発計画、地方財政・自治など、本研修のベースとなる総論的な位置づけの講義。
	各論講義	開発事業、地域開発金融、都市計画などのノウハウや環境など地域開発を取り巻く今日的な課題に関する個別テーマの講義。

講師と研修員のディスカッション形式	特定課題ディスカッション	「環境と開発」など特定課題を取り上げて、複数講師と研修員のディスカッション形式など、新たな工夫をこらした手法による。
	ディスカッション	地域開発に係る現状など大きな枠組みでのディスカッション、最終的なスタディレポートの作成準備に向けたディスカッション。
地域開発の現地視察	フィールドトリップ	講義に対する理解をより深めるため、道内・外の開発事業や地域開発事例を視察している。 道内は、2泊程度のフィールドトリップに加えて、札幌市内や近郊の日帰りフィールドトリップを適宜組み込んでいる。 道外の視察は、北海道との比較、あるいは北海道では提供できない内容を中心としている。

## 効果的なカリキュラム構築へ向けて

### 1 課題と対応方策

#### (1) 地域開発というテーマに相応しい研修員の選考

候補者の現在の業務内容や関心分野などを考慮し、JICAと協力の上選考を行っているが、現状では特に大きな問題点はないものの、対象国政府内の選考段階で地域開発研修の受講が効果的と思われる機関から適切に選考されているか把握しきれないことが気になる。

#### (2) 北海道総合開発の講義・視察が一体となったカリキュラムの作成

研修における講義・視察先の選定・調整は原則として国際室が窓口となって一元的に行っており、効果的な講義・視察先を盛り込むことについては、研修員のニーズを把握し、それを反映することが最善の道であるが、実際にはむずかしい点も少なくない。

例えば、各コースの最終日に行われる最終評価会では実際に受講した研修員からの生の声、意見要望が寄せられることから、カリキュラムの見直しにとって重要視しているが、これらの意見は翌年度のコースに対して反映されるものである。翌年度に来る研修員の関心分野とすれ違うケースもある。

また、実際に来日する研修員の業務内容や関心分野などは研修員要請文書A2A3の情報をもとに把握に務めているが、ペーパー上の情報では限度がある。実際は、来日後の研修員のカントリーレポート発表によりもたらされる情報ではじめて明確化することも多い。

研修ニーズに応えた効果的なカリキュラム構成に向けては、各国の地域開発の現状や課題など最新の現地情報を幅広く踏まえておくことが必要であり、そのための情報収集の手法を確立する必要がある。

特に北海道のような首都圏から離れた地方において感じることは、インターネットの普及などにより以前よりは改善したものの、新刊図書へのアクセス、分野別の大規模図書館の整備など、世界各国のビビッドな情報へのアクセスに困難なことである。

例えば、JICA現地事務所などを通じた世界各国の情報収集・提供のシステム化、全国の研修コースのカントリーレポート・スタディレポートなどの情報を共有するシステム、各国情報に関する参考文献の情報提供など、地方国際センターの活動を支援する機能が期待される。

#### □ JICA現地事務所などを通じた世界各国の情報収集・提供のシステム化

専門的な情報に関しては、JICA現地事務所を通じてその都度照会をすればよいが、開発途上国の基礎的情報については、例えばJICAのホームページにある「任国情報（国別生活情報）」に必要な項目を追加することで整備可能と思われる。

特に小国などの場合は、一般的な図書などから各国事情を把握することが極めて困難であるので、JICAの情報センターとしての役割の期待は大きい。

（必要な項目例）

- ・一般情報（面積、人口、政体・元首、人種構成、言語、宗教、教育など）
- ・地域構造（地域の特徴～地形、気候、民族、産業など）
- ・行政機構（中央政府の組織構造、国と地方自治体との関係、地方行政区分など）
- ・政治動向（政情）
- ・経済動向（産業構造、経済計画、主要経済指標）

#### □ 全国で開催されている研修コース情報の共有システム

JICAで開催される研修コースについては、かなり幅広い分野にわたって実施されており、カントリーレポートなど研修員からの生きた情報や講義・実習・視察などの研修コースの情報は、分野の垣根を超えてよりよいコースづくりの発想の参考となりうるものである。

これまででは、JICAでとりまとめた冊子「コース概要」において各コースの内容の概略が紹介されているが、研修担当者用に一步進んだ形での研修コース情報の整備が必要と考える。

各地方センター図書館に、全コースの研修実施要領の一括ファイリングや国別カントリーレポート取りまとめ集なども一案である。

### (3) 北海道総合開発のノウハウを有する部内講師陣の選定・調整

開発局が提供する講義コマの部内講師は、各担当セクションから推薦されるが、開発途上国の研修員を対象とした講師については、これまで国際協力に関わってきた経験者を継続的に活用という点と将来の国際協力に活躍する新たな人材の育成という二つの側面を考慮することが大切である。

経験者の活用については、海外派遣や研修講師としての実績を有する経験者が人事異動のローテーションにより担当課を離れた場合でも継続的に活用できるような環境を整備することが必要と思われることから、例えば「国際協力専門員制度」の検討などが考えられる。

新たな人材の育成については、慣れていない行政官が効率的に講義を進めるための事前情報の提供など配慮・工夫が必要と考える。

### (4) 外部講師（国の出先機関、道庁、大学機関等）の選定・調整

外部講師については、これまで協力いただいている講師の方はある程度継続してお願いすることが可能であるものの、さらに新たな分野、新たな人材の発掘にも取り組んでいく必要がある。

開発局による新たな講師の人材発掘は、日常業務における情報収集、JICAや外部講師を通じての情報収集などによるが、研修ニーズの高い個別テーマがあった場合に適材の講師をスムーズに配置することが困難なこともある。

地方国際センターごとに、必要な講師の選定を支援するシステムの整備が期待される。例えば、地方国際センター別の講師データベースの整備と活用システム、地方国際センターによる新規講師の発掘などの工夫が必要と考える。

講師の情報整備に関連して付け加えると、講義テキストについても包括的な情報の整備と活用システムが必要であると考えられる。

例えば、研修テキスト（英語版、各国語版）が共有できるシステムの整備が必要と考える。法律・制度など全国共通の内容の翻訳は、一度作成しておけば全国のコースで共通で活用できると思われるので、基本的な法律・制度についてはCD-ROM化するなどが考えられないか。

外部講師、内部講師に限らず、ディスカッション形式をはじめ新たな講義の形を考えていく必要がある。最近、いくつか試行的な取組みが行われたり、これから取り組まれようとしている。

ひとつは、「環境」をテーマに、複数講師のプレゼンテーション、複数講師と研修員とのディスカッションによって進めるという手法である。

2番目は、開設以来「北海道の開発」の講義を行ってきた講師が、開発に関わる問題提起を行い、研修員からの開発に関わる幅広い質問に答えるという形で進めて

いる。

3番目は、午前中の河川環境の講義に加え、午後は研修員が植林に参加するという講義と実践を通じた参加型の手法である。

#### (5) 現地視察（フィールドトリップ）の企画・調整

現地視察（フィールドトリップ）は、道外（3泊程度）、道内（2泊程度）、日帰りの形態があり、各区分によって課題も異なる。

札幌市近郊の日帰り視察箇所は、開発局が有している情報、開発建設部など地方出先機関からの情報、道庁や札幌市からの推薦などにより掘り起こしている。

道内（2泊程度）の視察箇所は、開発建設部など地方出先機関を通じて日程調整を行っている。

道外（3泊程度）については、国の地方出先機関（地方建設局、地方農政局など）を通じて日程調整を依頼したり、JICA地方国際センターを通じて日程調整を依頼するなどしている。

いずれにせよ、既存の視察先開拓のルートでは拾い上げられていない研修効果の高い視察先をどのように発掘していくかが課題である。

例えば、平成5年3月北海道庁発行の「北海道における国際協力の可能分野（企業・個人）」のような研修への協力・対応が期待できる企業・個人をまとめた基礎データの整備と活用が一案として考えられる。

#### □ 「北海道における国際協力の可能分野（企業・個人）」

北海道において国際協力が可能である企業や国際協力活動の参加経験者についてリスト化している。

リスト作成の目的は、開発途上国のニーズが多様化している中、これに応じたきめ細かな国際協力を進めていくためには、地域の有する技術に関する情報収集・提供に活用することとしている。

（項目）

- ・企業リスト編 ～ 企業名、事業内容、外国語対応状況、研修テーマ、受入れ可能人数、研修期間、居住施設、所在地
- ・人材リスト編 ～ 氏名、性別、年齢、協力希望国、協力分野、期間、外国語対応状況

## 第6章

### 地域開発分野研修での研修員送出し側の問題点\* (インドネシア国別特設コースの経験から)

花井正明\*

#### 1. 「後進地域開発」理念の不一致

インドネシアでは1993年に策定された第2次長期開発計画(PJPII1994/95-2018/19,第6~10次開発5ヵ年計画)において、相対的に開発の進んだ西部地域と開発の遅れた東部地域との間の地域格差是正に重点を置くことが政策課題となった。

このため第6次5ヵ年計画における東部地域開発を目的として1993年12月「東部地域開発協議会(DWKTI)」が設立された。同協議会は当時のスハルト大統領が直接議長を務め、ハビビ科学技術評価応用庁(BPPT)長官が常任議長に任命され、14人の閣僚で構成された。また、同協議会の書記にはBPPTから出向したBAPPENAS地域開発局担当官が当たることになった。

こうした実施体制からも分かるとおり、当初、後進地域開発は、上からの、また外部からの資本・技術導入を前提とした拠点開発方式がその特徴であった。一方、この方式は、開発拠点地区(KAPET)の選定等にも見られたように、地域ニーズと無関係な中央集権的開発戦略として、当初から多くの地域開発関連の地方行政官や識者から不評を買っていた。

こうした背景の中で、JICAは、東部地域開発政策確立・実施支援ミニプロジェクト(1995年11月~98年11月の3年間)の実施、それに伴うカウンターパート研修(毎年2-3名)とならんで、東部諸州の地方行政官育成のための特設集団研修コース(毎年10数名)を実施することとなった。従って、当初、日本側が意図した地域特色を生かした地域開発の理念と、インドネシア政府の外資依存型の地域開発の理念・実態とは必ずしも整合性を確認しないままに協力がスタートした面がみられた。

結果として、ハビビ大臣がBPPT長官を務めている間は、拠点開発主義を推進する同協議会は予算的にも恵まれ、独自の活動を推進することが可能であった。しかし、経済危機の影響が本格化した1998年後半には、BPPTの活動不振と協議会の機能低下が目立ってき

---

\* 本稿は、執筆者が海外勤務となる前の平成11年7月に書かれたものである。  
\* 国際協力事業団国際協力専門員。

た。今後、地域開発分野で JICA からの協力を得ようとする場合、当初の「後進地域開発促進」理念に関しても、日伊双方の合意調整が不可欠と考えられる。

## 2. 問題意識の継続性

前述の通り、BPPT 長官のハビビ大臣(当時)の下で進められた「東部地域開発協議会」の採用した地域開発戦略は、トップダウンの拠点開発方式(KAPET 方式)であった。

1997 年の金融・経済危機、1998 年 5 月のスハルト政権崩壊に伴う政治的・社会的混乱により、現在、インドネシアにおける緊急課題は、マクロ経済の安定、および経済危機の影響を最も強く受けた社会的弱者への救済対策に置かれている。相対的に、東部地域開発はこれまでのようには強調されなくなった。その背景には、経済危機による外貨不足が KAPET 方式による地域開発を実質的に不可能にしたこと、また今回の経済危機の影響を最も強く受けたのは、東部地域よりむしろ、人口密度の高い中部ジャワであったということも関係している。

したがって、国別特設研修の対象者を「東部」インドネシア 13 州に限定する意味が現在では薄れつつある。

## 3. 行政単位の見直しと、研修員送出し側機関の多角化

これまで研修員の選定手続きは、基本的には東部 13 州の地方開発局(内務省傘下の BAPPEDA)が州政府行政官の中から候補者を推薦し、中央の BAPPENAS 地域開発局が最終承認をして、JICA 現地事務所に通知するというプロセスを経ていた。したがって、実質的には研修員の候補者は、州政府高官の意向を受けた BAPPEDA スタッフ(内務省出身者)から選定されていた。

しかしながら、1999 年 4 月、地方政府法案が国会承認されたことから、今後インドネシアでは地方分権化が進展すると考えられ、中央政府の州・県への出先機関である Kanwil/Kandep が廃止され、その機能は地方政府に委譲されることになる。同時に、地域開発に関する権限は大幅に県や市レベルの地方行政単位に降り、また州政府は調整的役割に留まることが予測される。確かに、現在まだ県や市レベルの行政機関においては、開発計画・政策立案に対処できる人材は殆ど育っていないのが現状であろう。しかし、地方分権化の進展に対応して、研修員の所属機関を州政府だけでなく、県・市レベルにも拡大し

ていくことが今後望まれる。

更に、これまでは、中央政府の研修員も、内務省と BAPPENAS のみであったが、今後は全国行政官の研修教育を担当している国家行政院(LAN)からの研修員受け入れも考慮すべきと思われる。従って、行政単位の多角化と行政機関の多様化をも考慮する必要性が高まっている。

同時に、これまでの研修候補者の選定は、殆ど、州政府の地方開発局の意向をほぼ全面的に受け入れる形で行われたが、今後、候補者の所属機関が多角化するとすれば、候補者の選定基準を今以上に客観性の高いものにし、公正化・公平化を期す必要がある。

#### 4. 地方分権化の趨勢に合わせた研修内容の見直し

日本での研修に関して、今後、ケーススタディを実施する場合などは、地域開発の実施行政単位をよりインドネシアの変革方向に沿う形にすることが必要であろう。例えば、市町村等の地方自治体や NGO の経験を取り入れることが望まれる。

また、研修内容に関しては、経済危機に対応した緊急支援プロジェクト(食糧、医療、教育等)の立案・実施に直接貢献出来るものとならんで、今後、ソフト面では地域イニシアティブの振興、地方金融システムの開発、産業政策、アグリビジネス・協同組合組織化などに関する政策立案の仕組、プロセスに重点を置く必要がある。ハード面では、干ばつ、水害など自然災害に対応した土木インフラ整備計画や行政情報の収集・加工・普及のための情報ネットワーク開発計画に関する政策に重点を置くことが望まれる。

その際、同時に、留意すべき点は、次の通りである。

- ・政策形成能力を持つ人材の育成システムの整備
- ・資質に応じた人材配置システムの開発
- ・市民協働のための情報システム(参加・提案・立案システム)の確立

#### 5. 地域開発ニーズの多様性に対応した研修体制の柔軟化

現実の地域開発は、その対象地域(州、県、市町村など)の規模、発展段階および開発方式において多様であり、また中央集権型のものから、地方発想型のものまでかなり幅広い開発方式がある。したがって、地域開発研修においては、途上国における中央集権制の度合や地域の規模等に応じて、最適の日本の経験を研修することが望まれる。

例えば、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー等比較的中央集権度の高い国の場合には、行政主導の北海道や沖縄の開発経験が生かされると考えられるが、一方、地方自治がある程度発展したタイやフィリピンの場合には、日本各地の地方自治体による「村起こし」、「まちづくり」の経験が有効とも考えられる。インドネシアの場合は、現在まさに、その過渡期にあるわけで、国別特設の実施に当たっては、同国の政治社会情勢の現況・推移・方向をよく見定め、たうえて協力することが望まれる。

また、地域開発における中央政府と地方政府の役割・任務には違いが見られることから、研修員を送り出す途上国側にとっては、中央政府行政官向けと地方政府行政官向けの研修とを同時並行して実施されればなお望ましい。具体的には、共通研修科目と並んで選択科目を増設するとか、あるいは他の研修センターでの受講、地域開発リーダーとの合宿を可能にするなどの柔軟な対応が望まれる。これにより、行政主導的な開発戦略とならんで地域住民主導型の開発戦略をも選択的に研修可能となる。

同時に、現在の国別特設研修の目標は基礎知識習得に置かれているが、カリキュラム内容は研修期間に比して非常に広範囲にわたっている。したがって、今後は各行政レベルに対応した目標設定の絞り込みと、それに対応した研修内容の重点化・差別化が望まれる。

## 6. 研修修了者の再教育と JICA 卒業生の同窓会の定期開催

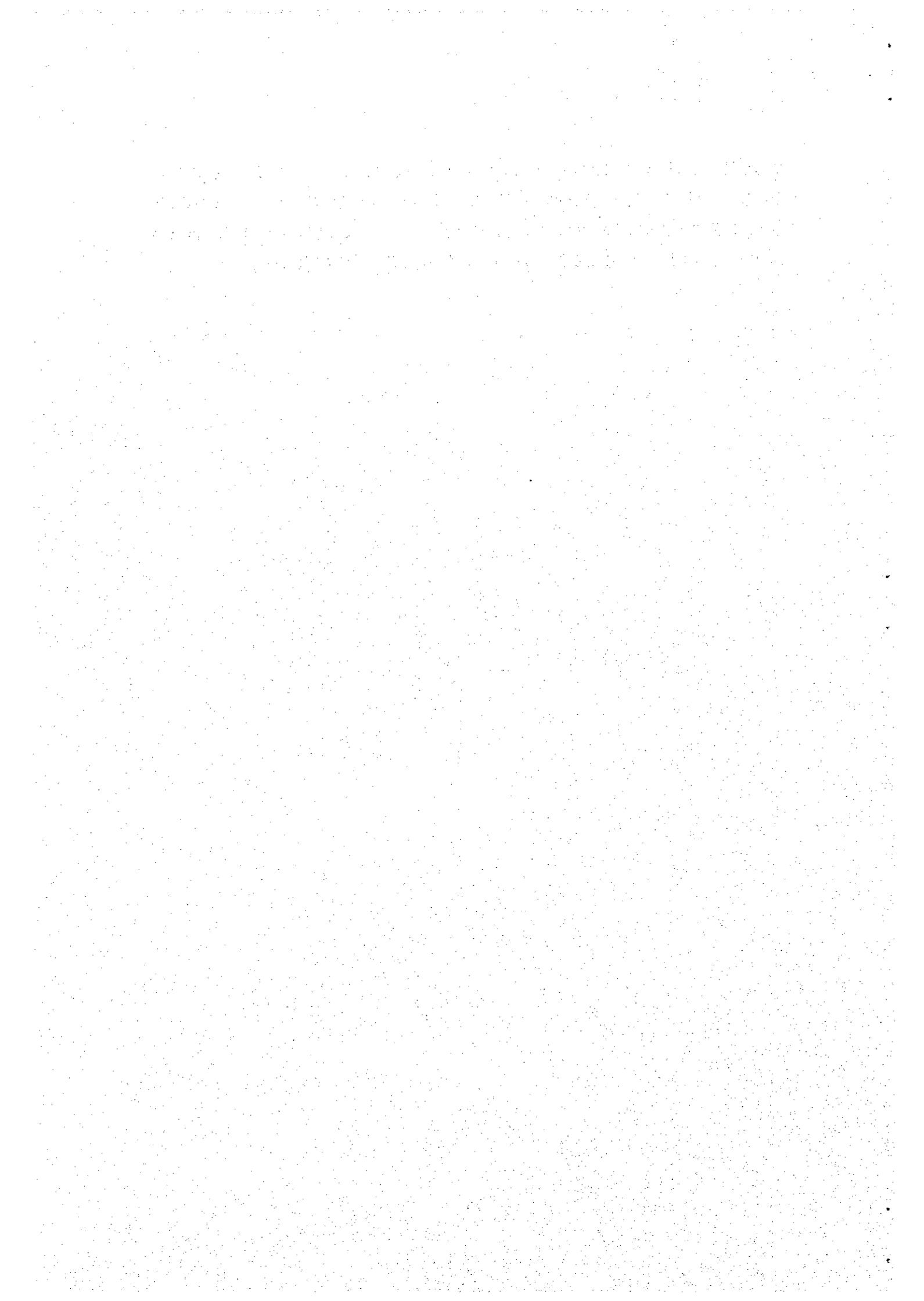
本研修コースの研修修了者は合計で 70 名を超えており、東部 13 州に限定されるとはいえ、今後の JICA 各種プロジェクトの推進において有効なパートナーとなりうると考えられる。例えば、新規プロジェクト等における現地コンサルタントや長期調査員として活動することも可能となろう。

また、研修修了員はその後の実務体験を通じて地域開発における各種の困難、課題に直面しており、問題の所在を良く認識しているものと考えられる。従って、研修にとって重要な具体的テーマの選定や研修方法等について有益な意見を持っていると考えられる。従って、現行の研修コースの再編・拡充・改善を図る上でも研修修了者の有効活用が求められる。さらに、研修修了者の間で各地方自治体での経験を相互に移転交換できるネットワーク連携造りが本格化すれば、これ自体、インドネシア全体の地域開発の進展に貢献すると考えられる。

現在、インドネシアの政治社会状況は大きな転換期にあり、研修修了者を対象としたリフレッシュ教育(二国研修)、あるいは研修修了者を対象とした意見交換の場を設定することは、上記の目的を促進する上で効果的であるばかりか、日本との協力関係を強化する上

でも有効と思われる。BAPPENAS や BPPT などの中央政府行政官の中には、日本留学組がかなりいるが、欧米留学組と比べ、相対的に冷遇されている者が多いのも現実である。従って、研修修了者の結束を強化し、彼等、彼女等のステータスを上げるためにも、JICA 卒業生間のネットワークを密にするような同窓会等の定期的な開催も望まれる。

(7)



## 第7章 「NGO との連携による参加型村落開発」研修コース\* (大阪国際センター)

武田長久\*

### 1. 「NGO との連携による参加型村落開発」研修コースの目的とそのユニークさ

平成10年度に大阪国際センター所管の新規の特設研修コースとして「NGO 連携による村落開発」コースが開始され、平成11年度に「NGO との連携による参加型村落開発」研修と若干コース名が変更された。この研修コースの目的は、途上国 NGO の人材の研修、参加型村落開発に関わる研修を行うものである。

このような研修コースが開設された背景には、近年、日本の ODA 政策の中でも社会開発を重視する方向性が打ち出せられてきている点がある。平成8年5月には日本政府がイニシアティブを発揮して経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) において DAC 新開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」が採択された。DAC 新開発戦略では、貧困人口の半減や初等教育の普遍化、乳幼児死亡率の低下など社会開発分野における成果を重視した7つの開発目標を設定している<sup>1</sup>。社会開発分野において開発協力を進めていくためには住民参加型の開発の促進、草の根の住民により近い NGO との連携による開発協力をすすめて行く事が必要になっている。途上国で草の根レベルの住民参加型開発を促進する上で、現地 NGO との連携や協力が効果的であるとの認識から、JICA の技術協力事業でも NGO と連携して事業を実施する事例が増えている。平成9年度からは開発福祉支援事業 (Community Empowerment Programme) として直接現地 NGO を支援してモデル開発事業を実施するプログラムが開始されるようになっている。

この研修コースは、開発途上国で村落開発プロジェクトの計画立案に携わる現地 NGO の指導者層を対象に、参加者がより持続的、効果的な参加型村落開発のための手法やアイデアを獲得して、自国でのプロジェクト運営に貢献することを主たる目的として、平成10年度に一般特設の集団研修コースとして大阪国際センターで開設された。またこの研修コースでは、本邦 NGO や ODA 関係者とのディスカッションや事例研究を通じて、現地政府、先進国ドナー、本邦およ

\*本稿は執筆者が海外勤務となる前の平成11年9月に書かれたものである。

\*国際協力事業団国際協力専門員。

<sup>1</sup> DAC 新開発戦略においては成果重視型の開発目標として、1) 貧困人口の割合を半減する (2015年まで)、2) 初等教育を普遍化する (2015年まで)、3) 初等・中等教育における男女格差を解消する (2005年まで)、4) 乳児および5歳未満幼児の死亡率を3分の1に低下させる (2015年まで)、5) 妊産婦死亡率を4分の1に低下させる (2015年まで)、6) 性と生殖に関する保健サービスへのアクセスを実現する (2015年まで)、7) 森林、水産資源等に表れる環境破壊の傾向を逆転させる (2015年まで)、が設定されている。

び国際 NGO、現地 NGO ならびに地域コミュニティの役割を理解するとともに、それぞれの効果的な連携のあり方を検討することも目的としている。

このような背景と目的の下に研修コースが開設されるようになったが、NGO による参加型の村落開発に関しては、日本の NGO よりも途上国の NGO のほうが経験とノウハウを蓄積している場合が多い。したがって、研修コースのあり方も日本での経験、ノウハウを教えるというよりも、研修員の持っている経験・ノウハウを共有し分析することによって研修員同士、研修員と日本側の関係者が相互に学習する機会と場を提供し、今後さらに NGO との連携による参加型村落開発を促進・強化して行くためのきっかけとなることを意図している。その意味で研修は研修員の人材育成とともに JICA にとっても途上国の現場および日本の NGO とのネットワークの形成・強化、参加型開発に関する事例や手法・ノウハウの蓄積にもつながるものとして活用して行く事ができよう。このように参加型の村落開発に関する経験・ノウハウを参加者が提供し合い、その分析を通して相互に学び合う形の研修は、研修員だけでなく JICA としても有用な情報を得ることができるため、研修スキームとしても有益な手法である。

ここでは、このようなユニークな性格を持つ研修コースの運営方法や研修内容の特色を示すとともに、研修コースが抱える今後の課題ならびに他の研修コースにとっても参考になる点を見ていくこととする。

## 2. 研修コースの運営方法

途上国の NGO 人材の研修、参加型村落開発に関わる研修、NGO との連携に関する研修という側面から、従来型の技術移転、日本の経験に則した研修コースとは異なり、日本の NGO と連携して研修コースを運営することや、研修員の経験・ノウハウを基に参加型の研修手法を用いるなど、研修コースの運営にあたっていくつかの特色を見ることが出来る。

### (1) 運営委員会の設置

この研修コースは平成 10 年度が第一回目の実施となる新しい研修コースであった。NGO 連携による村落開発という研修テーマから、また、JICA と日本の NGO との連携を促進するという観点から、研修実施の委託先として、関西 NGO 協議会が選ばれた。関西 NGO 協議会は関西圏の 28 の NGO が加盟しており、加盟団体のもつノウハウや経験、ネットワークが研修リソースとして活用されることが期待された。研修コースの立ち上げ、内容やカリキュラムを検討するにあたっては、大阪国際センター、国際協力専門員、関西 NGO 協議会による運営委員会が設置された。平成 10 年度は研修コースが始まる前に運営委員会が 4 回開催され、コースの目的と内容、カリキュラムの検討、研修員の選考のし方、等に関して協議を行い意志決定が行われた。このような運営委員会方式は相互の意見が反映されるとともに、JICA と関西 NGO 協議会との間の信頼関係の醸成という意味でも効果的であった。また、平成 10 年 6 月には運営委員会の委員により構成

された事前調査団がフィリピンとネパールを訪問し、現地の NGO ならびに NGO を管轄する政府機関、援助受入窓口などを訪問し NGO の人材に対する研修に関して理解を求めると共に研修コースへの研修員の派遣に関する状況を調査した。

## (2) カリキュラムの作成

参加型の研修を中心に据えたため、研修員による議論が研修の多くの部分を占めるようになり、外部からの講師の招聘は少なかった。また、コースを内容に応じてモジュールに分けて構成した。例えば平成 11 年度の研修コースでは、1) コースオリエンテーションと研修員の所属団体分析・発表 (Organization Sharing)、2) 釜ヶ崎訪問研修、3) JICA と NGO の連携に関するワークショップ、4) 参加型村落開発の具体的手法 (研修員自身によるワークショップ)、5) アクションプランの作成と発表、広島研修旅行、の 5 つのモジュールに分けられた。

モジュールの内容に応じて NGO 側あるいは JICA 側がイニシアティブをとって内容とスケジュールの検討が行われ、日本の村落開発の現場などの現地視察は NGO 側のネットワークを活用して受け入れた。参加型研修のモジュールで議論するトピックは所属団体紹介のモジュールで研修員による議論を通して出てきたものを整理し、モジュールの最初にどのトピックを選んでどのようなワークショップのスケジュールを組むかを研修員と議論を行って決定している。

## (3) コースリーダーの配置

コースコーディネーター<sup>2</sup> (コースリーダー) として関西 NGO 協議会から NGO 活動経験者が参加し、運営委員会のメンバーとして研修コースのカリキュラムの作成から運営管理を行った。また、視察旅行や研修にも参加し、研修員の理解を促進するとともに、参加型研修のファシリテーターのサポートを行った。例えば、コースリーダーが視察旅行に同行した際に、有機農法など視察現場で実施されている試みや課題など、視察現場に関する事前の情報のブリーフィングを行ったり、現場のリソースパーソンとの議論に関する補足説明や解説を行って研修員の理解を促進している。また、研修全般やワークショップなどの参加型研修において、中立的な立場から研修の流れと個々の研修員の理解度などを観察し、参加型研修のファシリテーターに対して議論の中身の方向性や触れるべきトピック、理解度が十分でない研修員への配慮などに関してアドバイスを行い、研修の流れの軌道修正を行う役目も果たしている。さらに、ファシリテータの役割を含めたコース全体を中立的立場から評価した上で、報告書のとりまとめを中心的に行う役目も担っている。

<sup>2</sup> この研修コースでは研修監理員として JICE のコーディネーターが研修員の通訳ならびにロジスティック面での支援を行っていたが、関西 NGO 協議会の方から研修カリキュラムの作成や研修内容の方向性など研修コースの実質的な面を全般的に管理運営するコースコーディネーターを配置している。コースコーディネーターはいわゆるコースリーダーとしての役割を果たしており、ここでは以後コースリーダーとして記述する。

このように、コースリーダーの存在はコース全体の運営を管理し、研修員からのフィードバックやファシリテーターへのアドバイスを通じて研修コースの舵取りを行う上で重要な役割を果たしている。

#### (4) 研修員の選考

研修員の選考は先方政府に依頼するのではなく、可能な限り日本側が候補者を特定して先方政府に推薦するという形がとられた。まず研修コースの General Information (GI) 発送に先立って、大阪国際センターは割当国の JICA 事務所に対してクエスチョネアを送付し、JICA との連携の経験がある現地 NGO について推薦を依頼した。一方、関西 NGO 協議会は加盟団体および国内の NGO に対して、日本の NGO との連携の経験がある現地 NGO の参加の可能性について打診を行った。JICA 側、NGO 側双方から推薦された参加候補団体をもとに、参加国別にすりあわせを行った上で、GI を発送するとともに、日本側からの参加推薦団体を公電ベースで連絡し、最終的に JICA 事務所から現地政府に NGO 団体名を推薦するという形で要請書を取り付けるようにした。

国によっては NGO からだけでなく政府職員も要請してきたり、JICA 事務所から適当な候補書が推薦できなかったところもあったが、概ね当初推薦された候補者が研修員として要請されてきた。研修員の選考は運営委員会によりなされた。選考にあたっては英語の能力ならびに経験年数、所属団体の特色とジェンダーのバランスを考慮に入れて行われた。

#### (5) オブザーバーの公募

参加型の研修コースであることと、現地 NGO と日本の NGO との意見交換を促進するという観点から、関西 NGO 協議会が窓口となって、日本の NGO からの研修へのオブザーバー参加者を公募し、平成 10 年度 3 名、平成 11 年度 3 名が参加した。オブザーバーであっても参加型研修においては、所属団体の紹介やワークショップの実施を行い研修員と同等の立場で議論に参加した。また、モジュールによっては JICA 関係者をリソースパーソン、オブザーバーとして招き、研修員との意見交換を促進した。特に JICA と NGO との連携のモジュールでは複数の国際協力専門員、JICA 大阪国際センターおよび本部の職員が研修に参加し、連携の促進とその課題に関して意見交換を行った。平成 11 年度には、人事課を通じて職員研修枠による JICA 本部職員、ジュニア専門員等の参加をモジュール単位で募り、課長代理クラスを含む 3 名の参加があった。

#### (6) JICA 大阪国際センターの関わり方

JICA 大阪国際センターは、NGO 連携による研修コースを新規に立ち上げるために、積極的な関わりを見せている。所長、業務課長、課長代理、担当職員の 4 名が関西 NGO 協議会とともに

運営委員会に参加し、コースの内容、運営管理に関して協議を行い、関西 NGO 協議会のイニシアティブを尊重しながら、協同でコースづくりを行っている。また、担当職員をコースに常時張り付ける体制を整え、コースの運営管理をコースリーダーとともに実施している。NGO 連携という JICA の事業に直接関係のある分野であるので、職員の継続的な関与が望ましく、研修で得られた知見、情報の JICA 事業へのフィードバックが期待される。

### 3. 特徴的な研修内容

研修内容の特徴的な点として、参加型の研修手法を取り入れ研修員の経験や知識を共有し分析する形で研修が進められたり、関西 NGO 協議会のネットワークを活かした日本の地域開発・村落開発の現地視察や一般市民との交流を図る点などが挙げられる。

#### (1) 参加型研修手法の採用

参加型研修手法は、研修員の経験や知識を共有し分析をする中で研修員の間で議論を行い、お互いに学び合う形で自己の能力を高めていくことを目的とした研修手法である。この研修手法では研修員の議論への参加を促進し、研修の流れと方向性を管理するファシリテーターが重要な役割を担うことになる。本研修コースでは、参加型研修を長年実施しているアジア保健研修所 (AHI)<sup>3</sup>で研修ファシリテーターとしての十分な経験とノウハウを蓄積し、現在、関西 NGO 協議会のメンバーとなっている人材を講師としてファシリテーターの業務を依頼している。

研修は日本に関する一般的なオリエンテーションの後、ファシリテーターによって、コースオリエンテーションとして、研修参加者の自己紹介の紹介を行い、コースのねらいとして、研修員が日本に来て日本から自分の所属団体とその活動を振り返り分析を行い、お互いの経験やノウハウを共有し分析することにより相互に学び合う点が確認される。また、コーススケジュールの概要として各モジュールの紹介とその位置付けの紹介を行い、研修員からの意見を求めできる限りコースに反映させる努力を行う。さらに、研修開始の時間など1日のスケジュールの確定と、毎日の研修内容を記録して要約するデイリーリポーターとモジュールごと内容を整理するモジュールリポーターの制度の導入に関して議論を行い、研修員の間でデイリーリポーター、モジュールリポーターの選定を行う。1日の研修のスケジュールとして、最初にデイリーリポーターが前日の研修内容の要点を報告し、研修員の間で研修内容の確認を行う。また、1日の研修の終わりにはデイリーリフレクションとしてその日の研修内容で印象的だった点、疑問点、改善点などを参加者が発表する機会を設けている。

所属団体紹介のモジュールでは、研修員が自分の団体の活動や抱えている課題などを発表する

<sup>3</sup> アジア保健研修所 (AHI) は JICA 名古屋国際センターが実施している平成 10 年度から開始された国別特設研修コース「フィリピンミンダナオ平和開発特別地域・保健行政推進」の実施を受託しており、参加型研修手法を用いた研修を行っている。

が、OHP の利用などプレゼンテーションの仕方に工夫を行った発表を行う事になる。所属団体紹介とその後の質疑応答を通して研修員が抱えている課題などが明らかになり、研修員がどのような問題意識を持っており、どのようなイシューをワークショップで議論する必要があるか研修の方向性が見えてくる。また、JICA と NGO の連携に関するワークショップでは、JICA 側からの NGO 連携のプログラムの紹介と事例紹介とともに、研修員からの JICA との連携事例の紹介を発表し、JICA と NGO あるいは NGO と政府の連携に関する課題や問題点について自由に意見交換を行う場が設けられている。このような所属団体紹介と JICA と NGO の連携に関するモジュールで議論されたイシューをもとに、参加型のワークショップで議論されるテーマの選択が参加者の間でなされる。取り上げられるテーマとしては、開発の概念、NGO と政府の関係、参加型アプローチの手法、マイクロクレジット、コミュニティ開発、ジェンダー、Alternative Education Method、など、研修員の問題意識やニーズに従ってワークショップの内容を固めている。ワークショップでは、研修員がリソースパーソンとなって彼らが経験やノウハウを持つテーマを選んでミニワークショップを開き、研修員がファシリテーターとなって発表を行い議論をリードすることになる。ミニワークショップでは、研修員だけでなくファシリテーターや JICA、NGO の参加者もリソースパーソンとして発表を行い議論を促進する場合もある。

このように、研修員に関心によってイシューを選定しお互いの経験を出し合ってワークショップという形で集中的な議論を行う形で研修が進められる。議論を中心とした研修員の経験の共有と分析が研修の中心であるが、関連するインプットを日本側のリソースパーソンやファシリテーターが提供したり、視察研修として関西 NGO 協議会の加盟 NGO が研修員を受け入れて日本の地域開発・村落開発の現場（有機農法、農業共同組合など）の視察や日本の経済発展における負の側面を紹介する釜ヶ崎訪問などの現場視察と意見交換を通じて、研修員が分析したり考える材料を提供している。また、研修員が自らの経験やノウハウを事例としてワークショップで発表する事になるが、個々の研修員がプレゼンテーションの仕方を工夫したり、ミニワークショップの運営の仕方、ファシリテーション仕方に工夫を凝らしており、研修を通して参加型村落開発の経験やノウハウだけでなく、プレゼンテーションの仕方も相互に学び合う機会となっている。

## (2) 一般市民との交流

平成 10 年度は関西 NGO 協議会が主催する関西 NGO 大学に研修員がゲスト参加した。漫画で開発を考えることが NGO 大学のテーマであったため、研修員と日本人参加者がそれぞれ漫画を通してどのような開発のイメージを持っているか、意見交換を行い、研修員の出身国で人気のある漫画の紹介やそれぞれの国の紹介などを行い、日本人参加者との交流がなされた。また、研修コースでは公開フォーラム「アジアにおける村づくりの「いま」と「これから」－住民、NGO、政府（ODA）の役割は－」を開催し、103 名の一般市民の参加者があった。研修員と日本の NGO、JICA から ODA と NGO、政府と NGO の連携に関する事例発表と公開討論の実施を通して、参加した一般市民との意見交換・交流が図られた。また、平成 11 年度は関西 NGO 協議会の加盟団

体である開発教育研究会との共催による公開ワークショップを実施し、開発教育に関わる学校教師との交流がはかられ、参加型社会調査（PRA）手法を用いたエクササイズなどがなされ、研修員と参加した学校教師や日本の NGO 関係者との意見交換や交流の機会が持たれた。

#### 4. 今後の課題

参加型研修によるコースの運営はファシリテーターの能力に負うところが大きい。したがって、第一の課題として、コースの継続的な実施のためにはファシリテーターを複数確保することが必要であり、そのためにファシリテーターの養成を行っていくことが求められる。平成 11 年度のコースでは、関西 NGO 協議会からのファシリテーター 1 名に加えて、JICA 大阪国際センターから職員 1 名が副ファシリテーターとなり OJT を通してファシリテーターの養成を行った。

第二に、研修コースは議論中心であるため、英語によるコミュニケーション能力が必要であり、選考の際に十分留意する必要がある。その意味で、在外事務所の協力あるいは日本の NGO から協力を得て、研修参加候補者の掘り起こしと推薦など事前のスクリーニングが十分出来る体制を整えることが求められる。

第三に、研修コースで報告されたり議論された NGO の活動事例、連携の事例をまとめ、問題点、成功例（工夫された点）、課題などを整理して、今後の JICA と NGO の連携に関する参考資料とする事が有益と思われる。研修で得られた情報や分析事例を整理した形で報告書として JICA の関連事業部や在外事務所、関西 NGO 協議会の加盟団体、研修員を派遣した現地 NGO や政府機関に配布する事も、研修の成果をフィードバックするとともに、今後の連携・協力のネットワークを形成していく上では重要な意味を持つと思われる。また、研修員に対しても研修コースに参加してどの様なことを学んだかを帰国後に JICA 事務所に報告に行くことを義務づける事も研修のフィードバックを得るとともに JICA と NGO のネットワークを強化する点でも有益であろう。

第四に、コースの内容が JICA の事業と関連する部分があるため、関連する JICA 職員が関連する研修モジュールに参加する事が望ましい。JICA 職員のリソースパーソンとしてのコース参加、あるいは平成 11 年度に実施された職員研修によるオブザーバー参加の促進、ならびに日本の NGO 関係者の参加をさらに促進する必要がある。職員研修では旅費を確保するのが困難な側面もあるため、JICA と NGO の連携に関するモジュールは東京で実施してより多くの JICA 職員の参加を促進したり、研修員が JICA 本部を訪問する機会を作って JICA の事業に関してより深い理解が出来るようにすることも必要である。

第五に、研修コースの評価を行うにあたって、研修員がその後どの様に活動を行っているかを調査するフォローアップを実施することが課題である。そのためには、研修員の帰国後 1 年～2 年後にフォローアップのためのアンケート調査を実施し、研修で得た知識・経験がどの様に活かされているが、研修で作成したアクションプランの実施状況がどうであるかを調査することが必要であろう。

最後に、研修の実施の仕方として本邦での研修と第三国研修を結びつける形として、日本における研修に加えて、現地研修という形で JICA と NGO の連携により実施されているプロジェクトの現場を訪問して現地でワークショップを開催してより議論を深めて行くことも一つの可能性として検討に値すると思われる。

#### 5. 他の研修コースに参考となる点

「NGO 連携による村落開発」研修コースは JICA の研修事業の中ではユニークな研修であると言えるが、以下に示す点は他の地域開発分野の研修コースにとっても参考になると思われる。

- (1) 研修コースの運営において、JICA のセンター、国際協力専門員（あるいは関連する本部職員）、研修実施の委託先の機関が参加する運営委員会を設置して、コースの内容、カリキュラム、スケジュール、研修員の選考、運営方法等に関して協議して意志決定を行うシステムを作る。特に新しい研修コースを立ち上げて運営するときは有効である。
- (2) JICA の国内センターにおいて目玉にしようとする研修コースがある場合、職員が一つの研修コースに深く関わる体制を作る事が求められる。
- (3) コースリーダーを配置して研究員の理解を促進するとともに、コース全体の管理と評価を行う。
- (4) 議論を中心とした研修員同士の経験を共有し、分析する十分な時間を設ける。また、議論による経験の共有化、分析を促進するためにファシリテーターの活用ならびに育成を行う。
- (5) JICA が実施する事業（プロジェクト方式技術協力など）と関連があるコースでは、JICA の関係職員が研修に参加する機会を設けて意見交換を促進する。
- (6) 研修委託先機関のネットワークを活かして視察研修や市民との交流の場を効果的に組み込む。
- (7) 日本の成功事例の他に、失敗した事例やネガティブな側面を見せ、その要因を分析・理解してもらう。

## 第8章

### 他地域の研修センターの特色

坪井 善明\*

はじめに：

この検討会は1999年3月18日と9月27日の2回、市ヶ谷にあるJICA国際協力総合研修所に他地域の研修センターの地域開発研修に携わる担当者にも参集してもらって、地域開発研修に関する我々の研究成果を報告するとともに、各研修センターの地域開発研修に取り組む姿勢や方法論や特色を発表していただき、意見交換を行った。

そこで指摘されたことは、北海道国際センター（札幌）で行われている地域開発研修は北海道開発の経験を参照基準としているため、研修員は途上国の行政官を中心として構成されていて、地域開発を“上から”指導するためのノウハウを学ぶという色彩が強いセミナーではないか、という点である。このアプローチをかりに「行政指導型開発」と名付けておく。確かに、多くの途上国では、中央官庁の行政官に有能な人材が集まっていて、地域開発も実際のところそれらの行政官が立案しているケースが多いように見受けられる。さらに、地域にプロジェクトを実施できるだけの経験や能力を持つ人材がいない場合、行政官みずからが、国際協力を受けながらプロジェクトを実施する現場の責任の役割までも果たしているケースも多々散見する。従って、「行政指導型開発」研修は意味と効果のある研修として、途上国の方からのニーズもあり、現実にも6ないし7コース実施されているわけである。もちろん、札幌で行われている研修も“上から”だけのアプローチを教えているのではなくて、現代社会に北海道開発の歴史的経験を適用する場合には、住民の同意や参加という“下から”の動きも考慮にいれなければならないという点にも留意している。さらに、環境問題については、現代社会の共通問題として途上国も日本も当面する共通課題としてどう取り組むかという姿勢で教えていることもあって、“下から”住民主体のイニシアティブを一番重視してセミナーを行っている講師もいる。

だが他方、果たして現代社会において、住民の意見を聞かないで一方的に“上から”開発を押し進めてよいのか、という疑問も近年強く提起されてきた。そこで、“下から”のアプローチ、住民主体の地域開発という「住民参加型開発」を中心とする研修をする必要があるという意見も強力に主張されてきて、その意見をいれて幾つかのコースで実施されてきている。

このように、「行政指導型開発」と「住民参加型開発」というカテゴリーで分類すると、JICAの研修センターで現在行われている地域開発研修コースは①「行政指導型開発」

\* 早稲田大学政治経済学部教授。北海道国際センター（札幌）所管地域開発分野研修コースにて、ディスカッション「共通課題討論」を担当。

を主とするコース、②「住民参加型開発」を主とするコース、③「行政指導型開発」と「住民参加型開発」の折衷コース、の三種類に分類する事ができる。東京と札幌は①、名古屋、大阪、北九州などの研修センターでは②、筑波では③のアプローチが採用されていると、分類できるかもしれない。特に本章では、他の章で北海道国際センター（札幌）の研修の実際については詳しく紹介されているので、他の研修センターの特色に言及していきたい。

#### 1. 「行政指導型開発」研修コース

本章では、札幌の事例は他の章に譲り、東京国際研修センターで実施されている「国土開発セミナー」を紹介しておきたい。このセミナーは1980年（昭和55年）から発足した古参の研修コースで「日本の国土開発政策及び計画に関する最新の知識・技術を発展途上国の参加者に習得させる」ことを目的としてJICAと国土庁とが協力して運営しているものである。我々の対象としている「地域開発」(Regional Development)のより上位の「全国開発」(National Development)にあたる研修である。従って、研修員も途上国の中央政府の内務省、国家計画省、運輸省、開発省、からの上級国家公務員等で構成されることが多い。近年は地方政府の政策立案責任者も参加するようになったが、やはり中央官庁の政策立案責任者が中心である。実施主体は国土庁長官官房と(財)国土計画協会が人選を担当し、JICAとJICE（日本国際協力センター）がセミナーや研修旅行を実施している。

#### 2. 「住民参加型開発」研修コース

「住民参加型開発」研修コースがJICAで開催されるようになったのは最近のことである。1989年以降の冷戦終了に伴う途上国における民主化のたかまり、国際NGOの活躍と社会的認知などの国際環境の変化の影響がある。そればかりではなく、JICAの途上国での十数年の経験の上で、草の根レベルの援助をいかに効率的に行うかという問題意識が生まれ、住民参加やNGOとの協力というような現地での試行的な取り組み（もしくは他国の国際協力の実例や国際NGOの活動を目の当たりに見て）、「住民参加型開発」というタイプの開発が将来の開発の中心的役割の一翼を担う途認知されてきたのである。そのような現場の声に対応する形で研修コースの中にこの「住民参加型開発」研修コースが登場してきたのである。ちなみに、中部国際センター所管研修コースの「参加型地域社会開発の理論と実践」は1997年（平成9年）から始まったコースであり、大阪国際センター所管研修コースの「NGO連携による村落開発」は1998年（平成10年）からスタートした。九州国際センター研修コースの「環境と開発と女性セミナー」は1995年（平成7年）から始まっている。

##### a. 名古屋の場合

中部国際センターでは、地域開発研修コースとして二つのプログラムが組まれている。

すなわち、「参加型地域社会開発の理論と実践」と「フィリピン地域振興」であり、住民参加による開発をどう行政やNGOが係わっていくかというテーマでもって実施されている。何故このような「住民参加型開発」研修コースが実施可能であるかについて、1998-99年度の担当者だった堀内氏の報告によれば、次の3点を挙げている：

- ①名古屋に国連地域開発センターが設置され活動していること
- ②日本福祉大学の余語 トシヒロ教授、大浜 祐助教授などの、途上国について経験のある人材がJICAのコースリーダーや講師としてスタッフになっていただいでいて、十分に研修員を指導できること。
- ③地域振興を歴史的にになった中央日本の伝統社会が息づいていて、いまだに地域の中で活動していて、研修員の体験学習のための生きた教材として活用できること。

特に、名古屋国際研修センターの研修は、地方行政、NGO、開発プロジェクトの担当者が、主として参加型地域開発に係わる例、例えば住民などの組織との調整や資源・予算配分を計画・実施したり、個別プロジェクトの開発事業実施の責任者、側面支援者として活躍するうえでの地域開発計画・実施を学ぶうえでふさわしい。というのも、地域社会や住民が様々な問題を自分たちで解決するために活動した例（鳥羽の漁村の組合活動、足助町のまちづくり運動、甲良町のせせらぎ遊園、飯田市の風土舎の学習活動・公民館支援、小川庄おやきの里の高齢者の企業など）が豊富に地域に存在し、それらの具体例を参加型地域開発の事例として紹介できるからである。

このように名古屋が位置する中部地方は、地縁・血縁の共同体という伝統社会が息づいていて、近代化とくに経済のグローバル化によって変化していくなかで、その構成員が様々な努力、特に組織の創設・育成及びそれを用いたノウハウや施策でもって次々に立ち現れてくる問題を解決していった経験が蓄積されているので、中部地方は地域開発が主特性だといってもよいと、堀内氏は主張している。

#### b. 大阪の場合

大阪国際センターでは「NGOとの連携による参加型村落開発」を実施している。このコースは、もっぱら途上国で活躍するNGO関係者を日本に呼んで、JICAが仲介する形で日本のNGO関係者（関西NGO協議会）が実質的なホスト役（ファシリテーター）を務めるという形式で行われている。講師（教える側）と研修員（教わる側）という概念を廃し、原則としてコースに関わる全ての人が対等な立場で研修に参加し、すべての研修員が特定のテーマについて発表し議論する方式をとっている。参加型研修実践の日本における第一人者の池住義憲・地球市民教育センター所長（元アジア保健研修所スタッフ）がファシリテーターになって下さっていて、極めて自由度の高い参加型研修を実施することが可能になっている。また、日本・海外の開発NGOの実状を最もよく知る日本人の一人の中田豊一・立命館大学国際関係学部非常勤講師（元シャブラニール・ダッカ駐在員、前 Save The Children Japan 事務局長）も参加して下さっていることも大きい。

また、JICAとNGOとの連携については武田長久専門員（前JVCスタッフ）と池田恵子元ネパール専門家（WID）も参加して連携事例を発表した。その後、数名のJICA専門員の参加もあり、NGO側からすればJICAの連携スキームとその実状を知るよい機会となり、JICA側からすればNGOに人々の多様なニーズや考え方を理解するよい機会となった。

### c. 北九州の場合

九州国際センターが開設した「環境と開発と女性セミナー」は、1992年にブラジルのリオ・デジャネイロで開催された「地球サミット」、や94年の国際人口開発会議、195年の北京で開かれた国連女性会議などに影響されて、途上国における環境問題を解決するために、ジェンダーの視点から地球環境の保全と持続可能な開発に果たすべき女性の役割を明らかにしつつ、この問題にアプローチできる人材の育成を目的としている。

北九州でこのようなセミナーが開催できる主要な要因の一つは小倉にある（財）アジア女性交流・研究フォーラムの存在である。北九州市の援助で設立されたこの財団法人は、女性問題に関する活動を活発におこなっており、この研修事業にも積極的に参加していて、コースリーダーと研修委託先の役割をになっている。いわば、日本のNGOが、JICAと協力して研修を行っているといえよう。研修生も地域のNGOスタッフもいれば、国や地方政府の女性職員、大学や研究期間で働く女性研究者など、多様である

### 3. 「行政指導型開発」と「住民参加型開発」の折衷

筑波国際センターは農業総合研究所、農業工学研究所、筑波大学など農業関係の研究機関が集中して設置されているつくば市にあるという特性に鑑み、多くの研修は農業・農村に関連している。地域開発という我々の対象とする分野は筑波国際センターが通常実施しているより技術的な研修に比較すると、より社会科学的要素が強い研修である。「南アフリカ国別特設、農村開発」というコースと「農業・農村開発環境保全」というコースが実施されている。この二つのコースの研修内容をみると、「南アフリカ」はJICAと国連地域開発センター（UNCDRD）とが協力して実施し、「農業・農村開発環境保全」はJICAと（財）日本農業土木総合研究所とが協力して実施している。しかし、日本には「農業開発もしくは農村開発」という総括的な枠組みで研究している研究者は皆無でなかなかコースリーダーを確保することが難しいという事情がある。というのも、日本の研究体制はより細分化され、専門化されていて、分析（analysis）は得意だが、総合（synthesis）は不得意だからである。そういう歴史的背景のもとで、各コースとも試行錯誤で奮闘している。本稿の文脈で言えば、開発計画、水資源開発、整備事業などの理論もしくは技術的側面は農林水産省の担当者か大学関係者が講義をするという意味では「行政指導型開発」の側面がある。だが他方、とくに研修員からの強い要望に応える形で、研修旅行の時には、土地改良の実際や農民との交流という場面もセットされていて、「住民参加型開発」の側面も無視できないものになっている。

#### 4. 結論

この見直し検討会では、各研修センターで実施されている地域開発に関連する研修コースの概要を知るにとどまり、実際に各地に手分けして体を運んで、コースを実体験するまでは行えなかった。しかし、冒頭に述べたように、各研修センターから2回担当者に東京に参集していただいて、意見を忌憚なく発表してもらった。勿論、参集する前に、我々が望む資料を大量に送付していただいた。このようなご協力のおかげで、日本各地のJICA国際センターで行われている地域開発コースの全体像を把握する事ができたと考えている。ご協力を頂いた関係機関と関係各位に深甚な感謝の念を表明したい。

そこでよりよくわかったことは、上記に分類した「行政指導型開発」と「住民参加型開発」、そしてその折衷という区分は、どういう形で研修がおこなわれているかを掌握するために必要であること。さらに、今後の地域開発研修コースをより途上国のニーズにあわせて実施するためにも有効なカテゴリーであること、が明らかになったと思われる。

各研修センターはその地域特性を活かして、そのセンターでしかできないオリジナルなメニューを出来るだけ数多く発掘すべきである。例えば、北海道は「行政指導型開発」を中心としたメニューで研修を継続していくが、より各国の発展段階に応じたきめ細かい研修項目を工夫することで途上国のニーズにより適合する研修を実施することができよう。また、大阪、名古屋、北九州の場合、リソース・パーソンに恵まれ、「住民参加型開発」研修コースを実施することができたことは喜ばしい限りである。しかし、詳細にその内容を検討すると、改善の余地もまだ充分にあるように思われる。特に、コースリーダーになれる人材の確保は焦眉の課題であろう。

以上述べたように、各研修センターが地域特性をいかして独自のコースを精力的に展開するのは望ましい。それなりの「棲み分け」というか「得意分野」をもつことは肝要である。と同時に、各研修センターがより密接に協力して、研修員の要望により応えるためにも、情報の共有化、講師陣の交換・交流、経験・失敗の相互学習など、JICA全体として統一的なセンター機能を担当する部署や人の配置が必要であることも痛感した次第である。関係各位がそういう体制を構築される努力を傾けられることを、衷心より期待したい。