

ジャーナリスト 吉田鈴香氏による
ミャンマー人造り支援分野事後評価
報告書

平成 12 年 3 月

国際協力事業団
企画・評価部

本報告書に掲載されている意見は、評価調査団によるものであり、JICAを代表するものではありません。

序 文

日本は政府開発援助（ODA）により、開発途上国の国づくりを支援しています。日本は援助総額が世界1位のトップドナーであり、日本の継続的な取り組み及び開発途上国自身の自助努力を支援する姿勢は、被援助国の開発に大きく貢献し、高く評価されています。しかしODAは、政治的・経済的に不安定なうえに、文化や社会環境も日本とは異なる開発途上国で行われること、さらには、カウンターパートと呼ばれる相手国の関係者と協議しつつ協力を進める必要があることなどから、必ずしも当初の計画どおりに事業が進まないこともあります。

近年の厳しい政府の財政事情により、ODA予算の見直しが行われていることを背景として、ODAが開発途上国の国づくりに役立っているのか等の観点から事業評価の充実が求められています。ODA実施機関である国際協力事業団（JICA）としては、目標を達成できた案件についてはその成功要因を分析し、新規案件の実施に活用しています。また、目標を達成するのが困難であった案件についても、必要に応じて追加的な協力を行うなどのフォローアップをして支援するほか、その阻害要因を分析し、新案件を実施する際に教訓としてフィードバックしています。

ODA事業は、協力の現場が主として海外であり、日本国民が容易に目で見たり、実感できないという事情があるため、事業の成果を広く一般に理解してもらうことも重要な課題となっています。このため、JICAでは近年、外部の有識者による「第三者評価」を充実させ、国民の目を代表して客観的な評価をしていただいております。

本報告書は平成11年9月にジャーナリストの吉田鈴香氏を団長として派遣されたミャンマー人造り支援分野事後評価調査団の調査結果を取りまとめたものです。本報告書において指摘されている教訓や提言については、今後類似の案件を実施する際に大いに役立てていく所存です。

最後に、本報告書に記載された内容は、評価者の意見を重視した形で取りまとめられたものであり、必ずしもJICAの見解を代表するものではないことを申し添えます。

平成12年3月

国際協力事業団

理事 高島 有終

プロジェクトサイト位置図



ヤンゴン

橋梁技術訓練センター



研修生と専門家たちが造ったツワナ橋



調査のために遠路から集まってくれた元研修生



プロジェクトが止まったあとも元研修生たちが自力で建設したノウアン橋



最近、中国からの資本と資材で建設されたアウンゼヤ橋
橋脚部分に日本の協力が生きている。

目 次

序 文

地 図

写 真

1 .評価目的	1
2 .評価対象	1
3 .評価調査概要	1
4 .調査日程	2
5 .評価調査	3

1 .評価目的

ミャンマーに対して JICA がこれまで実施した人造り分野の技術協力について、評価の客観性及び JICA 事業の透明性を高める観点から、外部評価者による評価を行い、同国に対する人造り分野での JICA の協力の効果を概括的に分析・評価するとともに、今後の当該国に対する当該分野での JICA の支援のあり方について教訓・提言を得ることを目的とする。

2 .評価対象概要

案件名	協力期間	日本側協力実績	所在地	先方実施機関
ビルマ橋梁技術訓練センター(プロジェクト方式技術協力、無償資金協力)	プロジェクト方式技術協力 1979年7月～1985年7月 無償資金協力 E/N署名1980年8月	専門家派遣: (長期)22名 (短期)28名 カウンターパート 本邦受入れ:31名 機材供与: センター内訓練用 機材、実橋訓練 用機材	ヤンゴン	ビルマ建設公社

3 .評価調査概要

(1)現地調査期間

1999年9月12日～25日(14日間)

(2)団員構成

1)団長

吉田鈴香 フリージャーナリスト

2)評価計画

橋口祐子 JICA 企画部地域第一課職員

(3)吉田鈴香(ヨシダ スズカ)氏略歴

1)学歴：法政大学法学部卒、法政大学大学院経済学専攻修士課程修了

2)略歴：広告代理店、出版社勤務を経て、1989年からフリーランサーとして活躍。外務省の外郭団体等で国際協力・交流について定期的にレポートを行いながら、雑誌・企業誌の企画・取材・執筆も手がける。中央公論、開発ジャーナル、主要新聞紙上に ODA、NGO に関する論説を寄稿するほか、1996年度の国連大学学術部門で NGO 担当アドバイザーを務めた。

1996年11月、外務省の公用派遣により NGO 事業をカンボディア、ヴィエトナムに

て評価。また、1999年2月23日から3月13日の間、外務省の有識者派遣によりフィリピン、タイ、ヴェトナムのODA事業を視察。

社団法人・世界経営協議会会員。

専門分野：国際協力

主要著書：「NGOが世界を拓く - NGOマニュアルガイド」(亜紀書房)

4. 調査日程

日順	月日	曜日	調査内容
1	9/12	日	12:05 羽田発(NH143) 13:20 関西空港着 14:30 関西空港発(NH951) 18:15 ヤンゴン着
2	13	月	9:00 JICAミャンマー事務所打合せ 10:00 国家平和開発評議会(SPDC)議長事務局 担当H.E.Minister Brig-Gen D.O. Abel大臣 15:00 日本国大使館表敬 18:00 鹿島建設(株)と高橋氏との面談
3	14	火	9:00 橋梁技術訓練センタープロジェクトの元カウンターパートとの面談(於・建設省) 10:00 ヤンゴン近郊Bandoola、Aung Zeys橋建設サイト 12:30 日本国大使館主催大使館、JICA及びNGO合同ミーティング(於・サバイ・ホテル) 15:00 NGOとの面談(於・JICA事務所)
4	15	水	6:30 ヤンゴン発(6T401) 8:45 マンダレー着 9:30 マンダレー発、Lashio着(車両で移動)
5	16	木	8:00 Lashio発、Kunlong着(Laukkai) (車両で移動)
6	17	金	8:00 Laukkai発、Tarshwetan着(車両で移動) Tarshwetanソバ栽培サイト視察 Tarshwetan発、Laukkai着(車両で移動)
7	18	土	8:00 Laukkai発、Chinshwehaw着(車両で移動) Chinshwehawソバ栽培サイト視察 Chinshwehaw発、Lashio着(車両で移動)
8	19	日	8:00 Lashio発、Kukkhai着(車両で移動) Kukkhaiソバ栽培サイト視察 Kukkhai発、Lashio着(車両で移動)
9	20	月	8:00 Lashio発、Meiktila着(車両で移動)
10	21	火	8:00 Meiktila発、Chauk着(車両で移動) Chauk近郊Anawrata橋視察 Chauk発、Bagan着(車両で移動)

11	22	水	8 : 15 Nyaung Oo発 (6T401/402) 11 : 20 ヤンゴン着 19 : 30 ヤンゴン発 (橋口団員、NH952)
12	23	木	在ヤンゴンJICA関係者との意見交換
13	24	金	資料整理 15 : 00 JICAミャンマー事務所報告 16 : 00 日本国大使館報告 19 : 30 ヤンゴン発 (吉田団長、NH952)
14	25	土	6 : 20 関西空港着 8 : 30 関西空港発 (NH142) 9 : 45 羽田着

5 .評価結果

(1)ミャンマーの環境、社会状況とプロジェクト要請の背景～河多く、橋が重要不可欠な国

ミャンマーの国土は南北に長く、山がちな三方を中国、インド、バングラデシュ、タイ、ラオスと国境を接している。そして、幾本かの大型河川がミャンマーとそれらの国々をまたいで流れ、ミャンマー国内も大小の河川が南北を貫いて流れている。したがって、東西の交流が盛んではなく、情報や物流は滞り、国家としての一体感などが共有されにくい状況だ。百数十あるという民族数を考えると、中央集権化を推し進めたとしても政府の意向は末端まで届きにくかったであろうと推察される。

このような状況から、橋の建設が国土の一体化を図るうえで重要だと気づいたミャンマー政府が、橋梁建設の技術指導を日本に要請し、1979年、ミャンマー橋梁技術訓練センター (Bridge Engineering Training Center : BETC) プロジェクトが始まった。

BETC3代目リーダーとして赴任された藤原稔氏 (現・海峡横断道路調査会常務理事) によると、日本の橋梁建設の技術は世界最高だという。戦前トップレベルだったイギリス、ドイツ、アメリカといった国々から影響を受けた後、様々な試行錯誤を行い、現在の技術水準になったそうであるが、この経験から技術習得にはOJT (実務訓練) が最も重要だという自信を得た。この日本の経験のなかで育った歴代の専門家チームは、日本式の座学と同時に実践を施す方針に徹したという。

当面の目標はコンクリート製の橋、ツワナ橋を建てることだった。だが、ツワナ橋を無償で与えるのみならず、それを技術協力の現場として活用することにしたところ、生きた技術移転につながった。2代目リーダーの朝倉肇氏 (現・真柄建設常務取締役) は、「ツワナ橋の建設が目的ではない。次の橋を自分たちでやってくれ。それが目的だ。」と研修生に伝え、本気で育てたという。その後6年にわたり、訓練は続いた。

(2) 人材育成の重要性とその要諦～やってみて、言って聞かせて、褒めなば人は動かじ

協力期間中に技術移転を受けたエンジニアは総数 60 名以上にのぼる。橋の建設にはそのうちの数人を選抜して作業にあたらせ、ワーカーなどと施工部隊を組んだ。日本からはクレーン操作などの特殊技能をもった人員を連れて行き、現場で実際に日本人専門家とともに指導にあたった。

初めの 2 年間は、技術の共有をしながらない技術者の意識改革をすることと、エンジニアが現場に下りたがらない意識を変えることに苦労した。立派なエンジニアが作業服を着て現場に出るスタイルが定着するのに 1 年以上かかったが、「やってみて、言って聞かせて、褒めなば人は動かじ」との日本人専門家の信念と、ミャンマーの素直な国民性とうまく合致したようである。

背景には、半ば鎖国の状態で外からの刺激がなく、最先端の技術と臨み方に飢えていたことがあるからかもしれない。援助だから何でももらおうというような、援助慣れた下心がなかったことも、幸いしているだろう。この点は、他の被援助国と決定的に違い、教えがいのある国柄のようだ。

専門家との交流エピソードは今も、研修参加者の胸に生きている。当時の研修参加者たちに集ってもらい、アンケート及び聞き取りを行ったところ、多くの話が聞けた。彼らによれば、専門家たちは女性のエンジニアも同等に扱った。座学の試験を行い、不合格者には特別レッスン(いわゆる居残り勉強)を行い、資料を日本から取り寄せてくれた。授業の準備で専門家は寝不足だった。作業後は建設現場でビールを持ちよったり、レストランに行ったり、ホームパーティを行うことが多かった。専門家と研修参加者の間にもエンジニアとワーカーの間にも上下感覚がないことを、肌で覚えた、などの声が聞かれた。

(3) 人材育成の効果～独自にコンクリート橋を建設した研修参加者

BETC で教えたのは、コンクリート製の橋梁の建設法である。ツワナ橋がコンクリート製の橋だったのは、コンクリートならば現地で材料を調達できるから外貨を使わずに済む、という理由からであった。現地の持続性を重んじてのことだ。

ツワナ橋で技術協力が最も発揮されたのは、橋脚部の間隔(脚と脚とのスパン)だ。日本から大型の施工機械(最小限のワンセット)と技術を持ち込み、30m の橋脚が最長だったという当時のミャンマーの技術力を、一挙に 300m の橋脚の建設も可能なほどの技術力に仕立て上げた。ツワナ橋自体は 100m で仕上げた。その当時の日本最長は浜名大橋の 300m だったというから、世界標準の技術力だったといえる。このとき入れた機械は現在もミャンマーで使われている。ちなみに、現在の日本最長は明石海峡大橋の 2km である。橋梁技術が日進月歩であることがうかがえる。

1988年の政変によって、ツワナ橋の後に予定されていたナウアン橋建設に対する技術協力は中止された。ゆえに、専門家たちはファクシミリのやりとりによって日本から技術協力を行ったという。採算度外視の、純粹に技術者としての使命感で事に当たった専門家は尊敬に値するものである。こうして、研修参加者たちは自力で110mの橋脚部をもつコンクリート製の橋を建設した。

BETCは今も健在だ。OJTによって基礎を教える方針も、先輩から後輩へ技術の継承を行う伝統も生きている。

(4) 新規援助停止後に残ったもの～橋脚部だけに生きる技術

ただ、コンクリート橋は材料調達は容易でも、建設に時間を要する。ミャンマーはJICAの協力が停止した後、中国企業による資材と人材、設計に関する協力を得て、大量の橋梁建設を行っているが、それらは皆、鉄製である。中国で造った橋を上に乗せるだけで足りるのであるから、スピーディではある。しかし、後述するように、そこにはミャンマー人技術者への技術移転はほとんどない。

結果として、BETCの技術で今現在も生きているのは、橋脚部だけのようだ。ただ、橋脚部の技術は、上部がコンクリート製であろうと鉄製の斜張橋であろうと必要な技術である。その技術を研修参加者たちが会得できたことは、日本の協力が去った後のミャンマーの橋梁建築ラッシュを支えている。

(5) 当該分野における今後の技術協力の可能性について～世代交代期にあるBETC卒業生

BETCで育った人材についても触れなければなるまい。ウ・キー・マン・ウー氏のように、その後公共事業省のチーフエンジニアになった人物や、研究所の所長になった人材など、現在の土木技術者のほとんどをBETCは輩出したのである。まさにOJTによって、建設現場の先々でかつての研修参加者から他の技術者へと技術は伝承され、広くあまねくBETCの精神と技術は広まっている。

しかしながら、第一世代の研修参加者も年齢的に引退しつつある。BETC輩出の人材の“孫”世代が既に現地では主流となっており、新しい技術もなく、20年以上も同じ技術しか目にしていない技術者たちは閉塞感を猛烈に感じている。

ウ・ハン・ゾー氏(年配の技術者でBETC卒業生)は「工事責任者という大役をこなしていても自分の指示が正しいかどうか常に不安がある。早く技術協力を再開してほしい」と、熱望していた。

先述の朝倉氏は300mの橋脚部をもつアウンゼヤ橋(AUNGZEYA橋)の写真を見て、ここまで進んでいるとは驚いた、と語り、少し援助してやればコンクリート製の上部(詳細設計を

含む)の建設などもある程度出来るようになるだろうと、推測している。しかし、鉄製の橋を建設するにしろ、コンクリート製を建設するにしろ、維持管理、設計、施工管理などの部門で技術協力は必要であろう。それも、民間レベルや単発ではなく、国と国のベースで多数数を対象にして行うことは、マスの効果が期待でき、そこにこそ JICA の社会的価値がある。

この点において、ミャンマー人技術者の意向の汲み方は微妙である。短期で橋を建設することを重視した国の方針に合致しながら、技術者たちの新しい技術に触れたいという切望感を満たす協力内容とは、つまり、品質管理技術、最新機械の導入と付随する技術の習得、そして技術者への精神的応援というところに落ち着くような気がする。

(6) 農業関連分野での支援とその効果～末端までソフトの浸透は疑問

現在、JICA は「灌漑技術センター計画フェーズ II」や「中央林業開発訓練センターアフターケアプロジェクト」、「シードバンク計画」などいくつかのプロジェクト方式技術協力を行っている。灌漑技術センターの主な活動は、かつて円借款で造った施設の水管理についての技術移転だ。いずれのプロジェクトについても、公的機関が有する技術を農家のレベルにまで普及させるという実践を行っている点で、ミャンマーの実施機関側は面白味を感じているようだ。ただ、土地管理組合がないゆえに水の配分の公平さに疑問があったり、技術の定着率について追跡調査を行っていないため、その効果については不明な部分が多く、末端にまで技術と資源、意識が行き渡っているとは言い難い。農民組織をつくる自由がないことも影響しているのか、あるいは予算規模が小さくて地方にまで行き渡らないのかもしれない。もしくは、BETC のような目に見える効果を表わしにくいことが原因なのかもしれない。

しかし、日本の存在がミャンマーの政府・国民にとって心理的安心感をもたらしていることは間違いない。DAC 加盟国からの支援がない現況では、日本の協力が唯一の外国との接点である。NGO の活動も欧米はすべて人権活動に特化しており、実践に徹する日本の NGO にはミャンマー政府も期待を寄せている。

政府が前面に立っても援助が行いにくいのであれば、NGO の出番が増えてよいはずなのだが、実際には小規模な活動がほとんどだ。シャン州でのカラモジア・インターナショナルによる農村開発や、適正技術の普及をめざすブリッジ・エーシア・ジャパン (BAJ) と UNHCR や WFP とのプロジェクトが対象地域と支援内容を更に拡大することを期待する。特に BAJ は WFP のコンサルタント部門を引き受けるなど、ロジスティックの強みを国際機関から高く評価されている。概して日本の NGO は技術をもつと比較優位がもてる。現地のニーズとの接点をもちやすく人材の日本からの補給も比較的容易だからだ。それはまた、JICA との接点をもちやすい点でもある。NGO は技術面での強化を図るため、JICA 専門家との交流などを今後の検討課題にしてもらいたい。

(7) ガバナンスが与えた影響～経済制裁、援助停止後のミャンマー

ミャンマーの場合、ガバナンスと経済支援との関係は無視できない。1988年に軍事政権が誕生し、民主化の動きが人為的に止められた。これについて外国からの評価は大変厳しいもので、軍事政権は「非民主的国家」「人権意識のない軍事政権」という批判を受け、経済制裁が課せられ、援助が停止された。それは現在も続いている。

外国からの援助停止、経済制裁の影響は多岐にわたるが、ここでは1つのことをあげたい。それは、知識・技術と物資が外国からほとんど入らないことになったゆえに、既存の知識・技術や物資を使いまわして工夫する必要性が生まれたことである。技術を自分だけのものとせず、同僚たちと共有したり、後輩に伝えて、組織全体でカバーしようとする作用が働いたのである。これによって、BETCが教えた技術の内容と現場重視の精神が広く浸透した。帰国後フォローアップ取材を行った3代目リーダーの藤原稔氏が言うように、「素直な国民性」が、良い面で難局突破の力を育んだともいえる。今なら、砂地が水を吸い込むように技術協力の成果は絶大であろう。

しかしながら、ガバナンスの負の側面として予想外の事態を招いた。中国の有償無利子の商業的援助が大量に入ってきたことである。中国の援助は橋、道路などのインフラ建設に向けられ、1990年代に入ってからこのインフラの建設はほとんどが中国によるものである。入札工事を行うこともあるそうだが、金額と融資条件において中国企業が圧倒的に有利であり、資機材とともに労働者も中国国内から連れてくる。現地の技術者らによると、「使い回しのきく橋脚部の硬さを測定する機材を中国から購入しようとしても売ってくれない」、「技術者や労働者の高額な滞在費を押し付けてくる」、「中国の技術者は教える姿勢がなくほとんどを自分たちでやってしまおうとする」と、不誠実ぶりを嘆くことしきりであった。中国は援助ではなく事業として行っているにすぎず、そこにしか頼るところがないミャンマーの苦しさが大いに推察された。

(8) ミャンマー政府の経済への取り組み～納得できる経済政策

日本からの援助が途絶えた後、ミャンマーは自力で難局を切り抜けることになった。資本主義を貫く方針を守り、外国資本の受入れ、それによる石油・ガス資源の開発と輸出、橋などのインフラ建設による物流促進、米を中心とする農作物の輸出によって外貨を獲得し、マクロ経済を上向かせる政策をとったのである。天然資源を多く有しているが未開発であり、インフラも未整備、農業人口が大半という国家にとっては不可欠な政策である。

政策の策定と実行にはミャンマー自身もかなり苦勞をしたようだ。SPDC(国家平和発展評議会)議長府付き経済担当大臣(エーベル准将)は取材時に私に「アジアの他の諸国に先駆けて、IMFや世界銀行の知恵こそ借りなかったが、独自に経済政策と法律をつくった」と、語っ

た。暗にはあるが、構造調整などで多大な影響を被りその後の経済状況がかえって低迷している国々との比較を求めているように思われた。多くのラテンアメリカの国々、インドネシアなどは、経済危機からの立ち直りで政治もろともに揺れ、先行き不透明な状況にあることが想起される。

エーベル准将の元には多くの経済通の官僚や学者がいる。幸い彼ら数名と今回非公式な形でお目にかかることができた。頭脳流出が甚だしいとはいえ、軍事政権下でありながらまだ人材は残っている。この点、内戦を繰り返してきた諸国とは異なり、ミャンマーは実施機関として機能する組織体を備えているということである。

私は思いきって聞いてみた。「日本の協力を得られるとしたら、財政支援、技術協力、無償によるインフラ建設に、優先順位をつけるとどうなるか」と。すると、某女史(経済学者、SPDC付き経済担当局長に相当する地位)はエーベル准将をちらりと見やりながら「今のミャンマーはすべてが不足している。すべてが欲しいと言いたいが、ミャンマーは自力で国家を運営して行きたい。政府としては無償によるインフラ建設をあげるかもしれないが、技術者たちは技術協力だろう。彼らは腕が鈍っていくことにたまらないフラストレーションを覚えている」と答えた。

私が受けた印象もそのとおりであった。好まぬ結果ながらミャンマーは半ば鎖国状態である。技術者たちは新しい技術に飢え、中国の商業的な援助に腹を立てつつも迎えざるを得ない忸怩たる思いに堪え、黙々と多くの橋の建設にいそしんでいる。

(9) 外交的見地から見たミャンマー支援～欲しい外交センス

国家運営で気をつけなければならないことは、人材の意欲喪失である。目に見える緊急性がないゆえに見落としがちだが、優秀な人材ほど意欲をなくしがちであり、周囲に伝染する。それにより社会全体に活気がなくなり、いざ援助再開、経済活動本格化、となったときに社会を動かす担い手が不在となる事態が来るかもしれないのである。おとなしく素直な国民性ゆえに困難に耐えているが、それに甘えてはミャンマーの将来を損ねる。

物資の不足もかなり深刻だ。農産物を作るのに必要な種子や肥料、灌漑施設は不足している。医療機材は通称「ジャイカ病院(新ヤンゴン総合病院)」にわずかにあるだけだ。

他方、外交的見地に立ってミャンマーを見るならば、本格的援助は速やかに行っていくべきである。中国の影響下に急速に入っている懸念を払拭しなければならない。中印の因縁対決を有効利用するためには、地理的に中間位置にあるミャンマーに元気で居てもらう必要がある。そもそも他国に先駆けて何かを行うことにこそ、外交ポイントは生まれる。小国であるとか、親日国という従来の見方だけでは心もとない。

これまで述べたように、ミャンマーは援助しがいのある国民性と国情を備えている。ミヤ

ンマーの目が日本一国に絞って向けられていることを考えると、道義的にも、技術支援の面からも、外交面からも、関係強化は当然である。

拙報告書が日本とミャンマーの関係増進に役立つことを願っている。