

プロジェクト研究

「日本型国際協力の有効性と課題」

2003年2月

財団法人国際開発センター
アイ・シー・ネット株式会社

企 企

JR

03-01

序文

国際協力事業団（JICA）は、30年近くに渡り、日本の技術協力の中心的な実施機関としてその役割を果たしてきました。その間、日本の知見を広く活かしつつ開発途上国の「人造り、国造り」を合い言葉に、開発途上国の発展に寄与してきました。その技術協力のアプローチは、途上国のニーズの変化に対応しつつ時代とともに改善を重ねて来ています。こうした経験や教訓は、JICA自身はもとより、他援助機関や途上国の現場に発信され、よりよい開発援助のために共有されていくことが重要です。

一方、JICAが実施する技術協力は、多くの日本人の参加を得つつ行われており、開発途上国のみならず、日本社会に対しても様々な波及効果をもたらしてきています。こうした日本社会に対する影響の内容や程度を把握することを通じて、より多くの日本人が国際協力への理解を深め、積極的に参加していけるような方策を考えることが、国際協力を通じて国内社会に向き合うJICAにとっては重要な課題です。

以上のような問題認識に立ち、本プロジェクト研究は、JICAの技術協力を中心とした日本の国際協力の有効性や課題について、途上国へのインパクトと国内社会への波及効果の二つの領域において明らかにすることを目的に実施されました。

本プロジェクト研究の実施にあたっては、その業務を（財）国際開発センターと（株）アイ・シー・ネットから成る共同企業体に委託しました。本プロジェクト研究の結果が、広くJICAの国際協力を説明するための資料として活用され、かつJICAの事業の一層の効果的な事業の改革に活用されることを願うものであります。また、本プロジェクト研究の実施に際し、ご協力をいただいた内外のJICAプロジェクト関係者等の関係各位に対し、心から感謝申し上げます。

2003年2月

国際協力事業団
企画・評価部
部長 深田博史

はしがき

本報告書は、JICA の技術協力の特徴と効果を明らかにし、研究結果を他のドナーやパートナー国、ならびに我が国の国民と共有する目的で実施された研究プロジェクトの一部を構成する。本報告書は、全体調査研究の目的と概要、開発途上国への貢献、国内社会への波及効果の3章から構成されている。

1990年代に援助全般や技術協力の効果に関して UNDP、世銀、OECD 等から批判的な一連の報告書が出版された。特に技術協力への風当たりは強く、従来の技術協力は途上国の制度能力の開発にはほとんど貢献してこなかった、という見方が一般的である。このような状況下で開始された本研究では、日本の技術協力の中でも JICA の技術協力を焦点を絞り、その特徴と効果に関して能力開発、オーナーシップの高揚、知識の獲得の3つのテーマで仮説を立て、その検証を試みた。仮説の構築にあたっては、1990年代に出版された一連の報告書や、特に、2002年に UNDP が能力開発に関する新しいパラダイムを提案している『能力開発 - 古い問題に対する新しい解決策』と題するレポートをベースにした。仮説の検証については、JICA の技術協力プロジェクトの中から比較的良いパフォーマンスを示している31のプロジェクトを選び、その事例研究を11カ国のコンサルタントに再委託した。また、国内で関連資料の分析や、当該プロジェクトに参加した日本人専門家へのインタビューを行い、再委託調査を補完した。

以上の開発途上国への貢献に加えて、本研究では、JICA の技術協力が国内社会へどのような波及効果をもたらしているのかを把握するための調査も行った。特に、技術協力を携わる人々を通じてその周辺の人々にもたらされる価値観・行動面の変化や情報・人的ネットワークの獲得効果などについて調査し、整理した。

調査の実施にあたっては、JICA 企画・評価部企画課、および本研究プロジェクトのために設置された作業部会のメンバーの方々をはじめとする同事業団関係各課より種々の御指導を頂いたほか、多くの専門家の方々、関係諸機関に御協力を頂いた。また、委託調査や現地調査に際して、JICA 現地事務所、在外の日本国大使館、パートナー国の関係機関ならびに各訪問機関の多大なる御協力、御助言を頂いた。ここに厚く謝意を表する次第である。

尚、本報告書は、調査団の責任において取りまとめたものであり、必ずしも JICA の意見を代表するものではないことを付記する。

2003年2月

調査団長 山田 健二

目次

第 I 章 全体調査研究の目的と概要	I-1
第 II 章 開発途上国への貢献	II-1
要約 (第 II 章)	II-1
1 目的と概要	II-5
2 能力開発と技術協力を巡る最近の動向	II-7
2-1 UNDP が提案した能力開発の新パラダイム	II-7
2-2 新パラダイムの背景にある技術協力の問題点	II-9
2-3 提案されている改善策	II-12
2-4 本研究の問題意識	II-14
3 能力開発に対する JICA の技術協力のアプローチの特徴と有効性	II-17
3-1 広がりをもった能力開発	II-17
3-1-1 モチベーションを高めることによる個人の能力開発	II-18
3-1-2 受益者のニーズを満たすための公的機能の改善	II-20
3-1-3 政策と現場の関係強化を通じたプロジェクト効果の波及	II-22
3-1-4 公的機関を核とした関係者相互の能力開発と信頼関係の醸成	II-24
3-2 オーナーシップの尊重	II-28
3-2-1 自助努力支援	II-28
3-2-2 利害関係者間の合意形成に基づいた意志決定	II-30
3-2-3 既存の公的機関 / 組織の活用	II-32
3-2-4 相互信頼に基づくパートナーシップの形成	II-33
3-2-5 フェーズアウト・メカニズムの設定	II-36
3-2-6 南南協力	II-37
3-3 知識の獲得	II-39
3-3-1 ニーズの正しい認識と外部の知識	II-41
3-3-2 途上国自身の知識の正当な評価	II-46
3-3-3 知識の獲得と内部化の促進	II-48
3-3-4 ドナーの保有する包括的な知識の動員	II-50
4 JICA 技術協力の有効性に関する今後の研究課題	II-56
第 II 章 付録	II 付-1
付録 II-1 能力開発に対する JICA の技術協力のアプローチの特徴と 有効性に関する調査	II 付-3
付録 II-1-1 11 ヶ国における再委託調査の概要	II 付-3
付録 II-1-2 援助モダリティの予備的考察	II 付-36
付録 II-1-3 「適正技術の非市場性」に関する覚え書き	II 付-45
付録 II-1-4 「日本の国際協力における我が国の経験活用 に関する調査」要約	II 付-49
付録 II-1-5 日本の国際協力における組織間協力の現状調査	II 付-60

第 章 全体調査研究の目的と概要

第 I 章 全体調査研究の目的と概要

1 目的

本調査研究は、国際協力を巡る国際社会と国内社会の変化に対応し、JICA が実施する国際協力の有効性と課題を、開発途上国への貢献と国内社会への波及効果の 2 つの領域で明らかにすることを主要な目的としている。

2 調査研究の背景と概要

(1) 開発途上国への貢献

近年、セクターワイドアプローチや一般財政支援の導入等に見られるとおりより有効な開発援助のあり方が模索されている。日本については、自身が「被援助国」であった経験を含め開発援助について独自の経験を蓄積してきた。しかしながら、その経験や考え方は、必ずしも体系的にまとまっておらず、途上国、他の援助国、援助機関から十分な理解を得ていない。

以上のような状況の中、JICA としても自らが実施してきた技術協力の特徴と有効性を明らかにすることが求められている。本研究では特に、UNDP 等により、近年開発援助の重要な概念として再認識されてきている能力開発の文脈において JICA の技術協力のアプローチの特徴とその有効性を探った。また、日本の開発援助全般に関する基礎的調査や JICA の実施体制の改善のための基礎的調査も行っている。

(2) 国内社会への波及効果

経済の低迷もあり国際協力への支持が低下し内向き志向が強まっている。一方で、JICA の独立行政法人化が決定され、独立行政法人化後は以前にもまして JICA は「国民へのサービス機能」に向きあうことが求められることになった。JICA の事業の目的は、開発途上国への貢献にあるが、このような状況の中、国際協力が国内社会へどのような波及効果をもたらしているかを把握しておくことは、2 国間技術協力の実施機関である JICA にとって有益である。本研究では、国際協力を通じて JICA が国内社会とどのように向き合っていけばよいかを知る手がかりとして、国際協りに携わる人々やその周辺の人々に国際協力が与えている影響や国際協力への潜在的ニーズを調査し、整理した。

3 調査研究実施体制

本調査は、財団法人国際開発センター（IDCJ）と IC ネット株式会社が合同企業体（前者が代表）を結成して実施した。また、調査を進めるにあたって、能力開発、オーナーシップ、知識のテーマ毎に JICA メンバーと調査団メンバーから構成される作業部会を設置し、それぞれ

のテーマに関して、緊密な打合せを行った。調査団メンバー、作業部会 JICA メンバー、及び事務局の JICA 企画評価部企画課のメンバーは以下の通りである。

(1) 調査団メンバー

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------|
| a) 総括 / オーナーシップ - 山田健二 (IDCJ) | h) 定量分析 1 - 末武透 (ICnet) |
| b) 副総括 / 能力開発 / 知識型協力 - 三井久明 (IDCJ) | i) 定量分析 2 - 神事直人 (IDCJ) |
| c) 事業制度・原則 - 白須孝 (IDCJ) | j) オーナーシップ - 坂元浩一 (IDCJ) |
| d) 事業制度・原則 - 千年篤 (IDCJ) | k) 知識型協力 - 寺田幸弘 (IDCJ) |
| e) 制度・組織 1 - 井田光泰 (ICnet) | l) 知識型協力 - 林英一郎 (IDCJ) |
| f) 制度・組織 2 - 小川政道 (IDCJ) | m) 国民参加 / 社会分析 - 西野俊浩 (IDCJ) |
| g) 制度・組織 1、2 - 南村亜矢子 (ICnet) | |

(2) 作業部会 JICA メンバー

能力開発

- a) 渡辺学 - 企画評価援助協調室部課長代理
- b) 安藤直樹 - アフリカ・中近東・欧州部課長代理
- c) 嶋田晴行 - 社会開発調査部計画課
- d) 桑島京子 - IFIC 調査研究第 1 課課長 (主査)
- e) 本田俊一郎 - IFIC 調査研究第 1 課特嘱

オーナーシップ

- a) 鈴木規子 - 企画評価部環境女性課課長 (主査)
- b) 本田恵理 - アジア第一部計画課課長代理
- c) 小林尚行 - 医療協力部医療協力第 1 課課長代理
- d) 古川光明 - 無償資金協力部計画課課長代理

知識

- a) 大川晴美 - 企画評価部環境女性課課長代理
- b) 池田修一 - 社会開発協力部計画課課長代理 (2002 年 7 月まで)
- c) 大塚二郎 - 国際協力専門員
- d) 今井千郎 - 国際協力専門員
- e) 山形洋一 - 国際協力専門員

(3) 企画課（事務局）

- a) 力石寿郎 - 企画評価部企画課課長（2002 年 5 月まで）
- b) 加藤宏 - 企画評価部企画課課長（2002 年 6 月から）
- c) 松永正英 - 企画評価部企画課課長代理（2002 年 9 月まで）
- d) 米崎紀夫 - 企画評価部企画課（2001 年 10 月まで）
- e) 岩崎英二 - 企画評価部企画課（2001 年 11 月から）
- f) 小田亜紀子 - 企画評価部企画課（2002 年 5 月まで）
- g) 杉村悟郎 - 企画評価部企画課（2002 年 6 月から）
- h) 宮本千穂 - JICE 調査研究員（2002 年 5 月から）
- i) 堀金由実 - 明治大学政治経済学部専任講師（アドバイザー）（2001 年 11 月から）

第 章 開発途上国への貢献

第 II 章 開発途上国への貢献

要 約

1 背景と目的

本調査は、技術協力に対する批判・見直しの動きが国際的に高まっているという背景を踏まえ、我が国の技術協力をとらえ直し、かつその特徴をまとめるという目的のもとに実施された。

そのために、日本の技術協力の中でも特に JICA の技術協力を焦点を絞り、これまで取り上げられてきた技術協力批判と、2002 年に出版された UNDP の『開発のための能力：旧来の問題に対する新しい解決策』（Capacity for Development: New Solutions to Old Problems）における論点を基に、能力開発、オーナーシップ、知識の 3 テーマを切り口に、JICA の技術協力アプローチの特徴とその効果を仮説として設定した。そして、これらのテーマについて良好な成果を生みだしているプロジェクトを選び、途上国 11 カ国でケーススタディを行うとともに国内でも文献調査や関係者からの聞き取りを行った。

以下は本調査の結論の要約である。

2 広がりをもった能力開発

UNDP によれば、ほとんどの技術協力プロジェクトは個人のスキル獲得や組織の能力構築のレベルにとどまっており、社会レベルの能力開発を考慮しておらず、その効果は限定的で頭脳流出等の理由により持続性がないとしている。能力開発は個人、組織、社会の三つのレベルで取り組まれなければならない、というのが UNDP の主張である。

このような広がりをもった能力開発に資するアプローチの一つは、公的組織の能力向上と、その組織を核とした関係機関や受益者の能力強化及び相互の関係の強化を図ることである。能力開発を三層の開発として捉えた場合、ドナーや途上国にとって最も挑戦的なイシューは特に社会レベルといった広がりをもった能力開発に対して如何にして取り組むことができるかということである。JICA の技術協力でも、ほとんどのプロジェクトにおいて、個人や組織レベルの能力開発に焦点が当てられてきた。しかしながら、JICA の技術協力の特徴の一つは、カウンターパート機関として途上国の公的機関を拠点としつつ、関係機関との協力関係ならびに関係者や受益者のニーズに基づいて公的機関の機能の改善を図ってきたことである。その結果、政策と現場との関係や受益者との信頼関係を強化できれば、公的機関のニーズ対応への動機もより高まり、組織の機能改善の継続的な好循環を生むことができる。こうした関係づくりが適切に計画／運営されれば、関連セクターやセクター政策、及びローカルコミュニティにおける人々の態度や行動に良い影響を及ぼし、長期的には、より広範囲なスケールの能力開発に貢献することが可能となる。

3 オーナーシップの尊重

UNDP の報告書では、技術協力の効果が限定されている理由として、従来の技術協力が間違っていた仮定の下に行われてきたことを指摘している。すなわち、従来の技術協力では、そのプロセスをドナーがコントロールすることができると考えていたにもかかわらず、途上国との関係を平等であると見なしていた。実際は、ドナーによるコントロール可能という考え方が、両者の力関係を平等ではなく、非対称で歪んだものとなる結果を生み出している。すなわち、技術協力におけるドナー主導、一律なコンディショナリティの付加、贈与によるコスト意識の欠如、プロジェクト・モニタリング・ユニット（PMU）の設立に代表される既存の組織機構とは別の実施体制の設立等による公的組織のバイパス、専門家とカウンターパートの信頼関係の欠如等である。

しかし、JICA の技術協力では、途上国との関係をコントロールするという発想は基本的になかった。むしろ、以前は被援助国であった経験から、途上国の自助努力を支援するという立場を取っている。そのためのメカニズムとして、途上国のオーナーシップを尊重した共同案件形成、利害関係者間の合意形成に基づく意志決定、及びコストシェアリングがある。また、JICA の技術協力では一律なコンディショナリティを付加することはない。既存の公的組織のバイパスの問題にしても、JICA のプロジェクトでは、その実施に PMU を作らず、主に既存の公的機関を対象として援助が行われてきた。いくつかの成功事例では、既存の公的機関を中心に、他の公的機関や NGO を含む地方組織と連携して、プロジェクトの持続性とパイロットプロジェクトの他の地域への拡大を可能としている。

また、本研究では、これまであまり取り上げられてこなかった日本人専門家の現場での行動に光をあてた。日本社会の特徴として指摘されている利害関係者間の合意形成のプロセスを重視した意志決定方法、信頼関係を重視した専門家の行動が、現場でのプロジェクト関係者のオーナーシップにプラスに働いていることが確認されている。

4 知識の獲得

UNDP は、古い技術協力のもう一つの誤った仮定として、知識は先進国から途上国に単純に移転され得るものとの考えを上げている。しかし、開発において最も重要な知識は言葉に表すことが困難な暗黙知であり、文脈によって使い方も変わってくる（例えば、問題解決能力等）。このような知識は移転することが不可能な知識で、学習者が意欲的に獲得しなければならないが、UNDP によれば、従来の技術協力では、暗記を中心とした機械的でフォーマルな研修手法が主流であり、先進国からの単純な技術や知識の移転に偏っているとしている。

JICA の技術協力アプローチは、UNDP が主張する学習者の主体的な知識の獲得との方向性と共通する部分が多い。日本には自らの近代化過程において、欧米の知識を輸入して、吸収して、内部化してきた豊富な経験がある。それゆえ、自らを変革していく際の外来の知識の有用性、

外来の知識を自国の開発に活かすためには自国の知識を基にしなければいけないことは日本の開発の経験上も一致し、開発に携わる人々の間で広く共有されている。このため、技術協力においても地元の知識の重要性について十分に認識し、単純に移転を行えばよいとの前提にはたっていない。JICA の技術協力では、日本人専門家の役割はその外国人としての視点や経験を活かして、ローカルニーズの正しい認識、地元の知識の活用、地元の知識と外部の知識の相互作用を促進している。また、知識の獲得のために、実践学習や長期のコミットメント、ならびに専門家と関係者間の信頼関係の醸成・強化による知識の共有の促進等を重視している。さらに、日本が有する開発に関する経験や知識は、途上国が自らの開発課題に対処する上で有用ものが多く、それらを特に組織間協力を通じて活用する場合は、日本の経験や知識の包括的な動員が可能になり、知識の獲得のための長期的で柔軟な協力が可能になっている。

5 今後の課題

以上のように、UNDP が提唱している能力開発における新パラダイムに対して、JICA が行ってきた技術協力は有効な教訓を有している。しかしながら、技術協力を含む援助改革の中でよりよい援助を行っていくためには、以下のような課題に即して事業のあり方について分析的検討を行い、一層の経験の体系化を行っていく必要がある。

- (1) 能力開発に対する有効な技術協力アプローチの一層の体系化
 - 1) 能力開発を有効に支援しながら投入コストを最小限に抑えるための方策の検討
 - 2) 途上国の制度的、政策的能力に応じたアプローチの類型化と支援メニューの整理
 - 3) 開発のパフォーマンスが低く、紛争の多い国に対する援助の取り組み方の検討
- (2) 能力開発の概念整理と JICA 事業での位置づけの整理
- (3) 各援助モダリティの実態比較と長所と短所の整理

第 II 章 開発途上国への貢献

1 目的と概要

1980 年代以降、国際援助機関や欧米諸国における援助手法とその効果の見直しの中で、技術協力¹が特に批判にさらされている。期待されたほどの効果があがっていない、効果は限定的でセクターや国全体の能力開発に貢献しない、コスト効果が低い、長期的なインパクトがほとんどない、というような否定的な評価が 1980 年代以降大勢を占めるようになった。UNDP の『人間開発報告 1991 年版』においても、「技術協力は、開発援助の中で最も見直しが必要である」と指摘されている。

しかしながら、従来の技術協力批判は特にサブサハラ・アフリカ諸国を主に対象とした欧米ドナー諸国や国際援助機関の経験に基づくもので、我が国の技術協力の経験はほとんどインプットされていない。そもそも日本の技術協力は、自身が「被援助国」であったのみならず、近代化を達成していくプロセスで欧米諸国の知識やシステムを受容・導入してきた経験を有していることもあり、他の援助機関とは性格の異なるアプローチを採用してきた。従って、従来の技術協力批判がそのまま我が国の技術協力に当てはまるとは考えにくく、また他の援助機関が参考となる多くの経験を蓄積していると思われる。しかしながら、国際社会に対して日本の技術協力の経験を発信することが不十分であったこともあり、我が国の技術協力アプローチは他の援助機関にはほとんど認識されていない。その結果、関連する我が国の知見も援助の枠組作りの場において十分に活用されているとは言いがたい。

本調査は、特にアフリカにおいて急速に進められている援助改革の中で、全体として否定されがちな技術協力プロジェクトを再考し、JICA の技術協力の経験を発信する目的で実施された。そのために、日本の技術協力の中でも特に JICA の技術協力を焦点を絞り、従来の技術協力批判と 2002 年に出版された UNDP の『開発のための能力：古い問題に対する新しい解決策』（Capacity for Development: New Solutions to Old Problems）における論点を基に、能力開発、オーナーシップ、知識の 3 テーマについて JICA の技術協力アプローチの特徴とその効果を仮説として設定した。そして、これらのテーマについて良いパフォーマンスを示している

¹ 技術協力の定義は、各ドナーや援助機関によって、また時代によっても少々異なる。例えば、OECD/DAC の定義では、「途上国国民の技能、知識、技術的なノウハウ、生産力のレベルを改善することを目的とする様々な援助活動をさす。技術援助の特に重要な目的は、制度開発（例：一国の経済および社会全体をより効率的に管理・運営することを通じて、持続可能な開発のために不可欠な様々な制度の働きを強化・改善する）である。」（"Principles for New Orientations in Technical Cooperation"（1992））。UNDP は、1989 年には、「開発に関与する活動を行なうための、技術・ノウハウの移転および能力構築を目的として、譲渡性の資金・資源を供与することで、人材（海外、国内、長期、短期を含む）の提供を含む」（"NaTCAP Methodology"（1989））と定義していた。ちなみに、JICA の定義では、「技術協力は、我が国の技術、技能、知識を移転・普及し、あるいは開発途上国の環境にあった適正な技術などの改良や開発を支援し、その国の経済・社会開発の担い手となる人材を育て、技術水準の向上、組織・制度づくりに寄与することを目的とする」（「国際協力事業団年報」（2000 年））。

プロジェクトを選び、途上国 11 カ国でケーススタディを行い、仮説を検証するとともに国内でも文献調査や関係者からの聞き取りを行った²⁾。

本章は本節に引き続く三つの節から構成されている。第 2 節では、本調査で JICA の技術協力アプローチの特徴とその効果に関する仮説を設定する際に、座標軸を提供した UNDP のレポートの主要な論点と、その背景にある従来指摘されてきた技術協力の批判点と提案されている改善案を整理した上で、JICA の技術協力アプローチとの関連性を論じている。従来の技術協力批判はそのまま JICA の技術協力には当てはまらず、また UNDP が新しい技術協力のパラダイムとして提案している方法は、基本的にはこれまで JICA が実践してきたアプローチと異なるものではなく、両者の共通点は多い、ということが主旨である。

以上の視点に基づいて、第 3 節では能力開発、オーナーシップ、知識の 3 つのテーマで、JICA のアプローチの特徴とその効果について、調査の結果を紹介している。公的機関に対する技術協力によって個人や組織レベルを超えた広範囲なスケールの能力開発に貢献することが可能であること、外からのインターベンションによって受取国側のオーナーシップを高めることができること、ならびに地元と外部の知識のインターアクションによって外国の暗黙知の獲得と内部化の促進が可能であること等を調査の結果は裏付けている。

第 4 節では、本調査では十分に検討することが出来なかった重要な点を今後の研究の課題として指摘している。

²⁾選定にあたっては、JICA の各事業部と在外事務所からプロジェクトを推薦してもらい、その中から地域と分野バランスを考慮して調査対象とするプロジェクトを絞った。結果として、JICA が現在「技術プロジェクト」と呼ぶ長期専門家派遣をともなうプロジェクトが主な調査対象となった。

2 能力開発と技術協力を巡る最近の動向

2-1 UNDP が提案した能力開発の新パラダイム

UNDP は 2002 年に出版したレポート『開発のための能力：古い問題に対する新しい解決策』（Capacity for Development: New Solutions to Old Problems）で、以前から批判されてきた技術協力の問題は依然として存続していると指摘した上で、その主な理由として、技術協力がこれまで依拠してきた基本的な仮定が間違っており、それが今でも変わっていないことを主張する。以下が UNDP レポートの主旨である。

変革としての開発

UNDP は、技術協力の古いモデルが依拠する主要な仮定の一つとして、途上国における既存の能力を無視し、それを他国で造られた知識やシステムに取り替えることができる、との考えが底流にあったことを指摘する。古いモデルでは開発は交換（replacement）を意味し、変革（transformation）として捉えていない。しかし歴史を見ると、ほとんどの国や社会は固有のロジックに従い、自らの資源と強みを土台として、有機的に発展してきたことがわかる。これらの諸国にとって、開発とは変革のプロセスであった。すなわち、自国の豊富な知識や能力に基づいて、これらを国が設定する目標や願望を達成するために拡大していくという国内から発展するプロセスであった。また変革はゆっくりと進行していくプロセスであるので、開発援助も長期的なフレームワークに基づいて実施される必要がある。

ドナーと受取国の非対称関係の克服

UNDP によれば、古いモデルが依拠するもう一つの間違った仮定は、ドナーが最終的にプロセスをコントロールできると信じていた一方で、ドナーと受取国が平等な関係となり得ると見なしてきたことである。現実には、両者の力関係は非対称関係であり、不連続で歪んでいる傾向がある。ドナーは資金とその用途について、常に、最終的にはコントロールする。このような状況の中で、低所得で政治的に弱い諸国は従属的な地位に甘んじなければならない。

UNDP によれば、パートナーシップは非対称関係を平等化する試みである。オーナーシップは現地の参加とエンパワーメントを達成しようとする努力である。またオーナーシップは自信とも関係しており、それがなければリーダーシップもコミットメントも自己決定もありえない。エンパワーメントはオーナーシップの不可欠な要素であり、選択と自由の拡大を含む受取国の能力の拡大を意味し、単に手段ではなくそれ自体が目的でもある。重要な点は非対称関係の文脈の中で、如何にして現地のオーナーシップを育成していくかである。そのような観点から UNDP は革新的なアプローチとして、技術協力のプール化や一般財政支援、及び南の諸国間のフォーラムの形成を提案している。

技術移転ではなく知識の獲得

UNDP によれば、古い技術協力のモデルでは、人的資源が能力開発の核と見なされ、トップダウン式に技術を移転することを目的としたフォーマルな研修スキームを通じて追求されてきた。底に流れる考え方は、貧しい国は豊かな国で時間をかけて作られてきたモデルを単に採用すれば良いというものである。現地で再創造する必要はないと考えられた。しかしながら、知識は教師から提供される情報以上のものである。それは学習者が自分自身で獲得しなければならない。

知識は事実の伝達以上のものであり、最も重要な知識は言葉に表すことが出来ない。このような知識は、人々が新しい状況を把握し、適切な行動を起こすことを可能とするもので、単なるパッケージとして伝達できるものではない。しかしながら、多くの技術協力は未だに暗記を中心とした機械的な教育手法に依拠しており、強制的な反復によって、知識を移転することを試みている。ほとんどの場合、そのような方法は知識の獲得に応えるものではない。開発に必要な知識の獲得には、従来の方法ではなく、OJT やグループ学習に基づく継続的なインターアクションや学習が不可欠である。

三層の能力開発の必要性

UNDP は能力開発の能力を「機能を果たし、問題を解決し、目標を設定して達成する能力」と定義する。もし国や社会が能力を開発したいと願うならば、個人のスキルを拡大する以上のことがなされなければならない。個人が獲得したスキルを使い発展させる機会とインセンティブが創出される必要がある。しかしながら、ほとんどの技術協力は個人のスキルや組織構築のレベルにとどまっており、社会レベルの能力開発を考慮していない。能力開発は個人、組織、社会の三つのレベルで取り組まれなければならない、というのが UNDP の主張である。

(個人レベル)

個人レベルの能力開発は、既存の知識やスキルを土台の上に築き、機会が訪れた時に新しい方向に拡大することができるように、個人が継続的な学習に乗り出せるようにすることと定義されている。

(組織レベル)

組織レベルの能力構築は既存の能力を土台として構築されるもので、外国のものをそのまま真似て農業研究センターや法整備支援センターのような新しい組織を作ることではない。途上国政府やドナーは既存のイニシアティブを探し出し、いかに微弱のものであってもそれらが成長するように鼓舞しなければならない。

(社会レベル)

社会レベルの能力開発は社会全体の能力開発あるいは開発のための変容を意味する。一例を挙げれば、公的セクターであるか民間セクターであるかを問わず、個人がその能力を用いて拡大することができるような機会を創出することである。このような機会がなければ、個人が有するスキルは急速に色褪せるか時代遅れになる。もし国内で自分の能力を使う機会がないとわかれば、訓練を受けた人々は頭脳流出して、自分達のスキルを国外で使うようになる。

このように、UNDP は既存の社会・システムの変革、ドナーと途上国との非対称関係の認識、知識獲得のための手法の見直し、社会レベルの能力開発の必要性を主張する。従来のアプローチの底流には、開発のためには外来の知識を途上国にそのまま移植すればよく、またドナーと受取国が対等な関係であるという認識の下で、途上国の人材や組織の育成のためにノウハウや技術の移転をトップダウン方式で行えば良いという考えがあったとしている。UNDP は、このような従来の技術協力アプローチと根本的に異なるものとして、能力開発の新しいパラダイムを提案する。

2-2 新パラダイムの背景にある技術協力の問題点

UNDP が以上のような新しいパラダイムを提案するにいたった背景には、1980 年代から指摘されてきた技術協力の問題点と、それを克服するための諸提案を見る必要がある。1970 年代までは概ね技術協力は途上国開発にとって不可欠な要素であり、技術移転や人材育成に貢献していると評価されていた。しかし、1980 年代頃から技術協力の有効性に対する批判が高まり、特に 1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて技術協力およびその有効性に関する多くの国際会議が開催された³。この時期における技術協力への批判の高まりは、例えば、1990 年のマーストリヒト国際会議 “Beyond Adjustment” において DAC 委員長が「技術協力が途上国の有能な人々から職を奪っていることは資源の浪費であり、容認しがたい」と発言したことや⁴、UNDP の「人間開発報告 1991 年版」において「技術協力は、開発援助の中で最も見直しが必要である」(UNDP, 1991: p. 8) と指摘されていることにも表れている。

これらの批判を受けて、1990 年代初め頃から技術協力に対する見直しと改革の動きが高まった。例えば、OECD/DAC は 1991 年に “Principles for New Orientations in Technical Cooperation” を、また 1992 年には “Principles for Effective Aid” を発表した。世銀は技術協力のためのタスクフォースを設立し、1993 年には “Technical Assistance Handbook” を作

³ 主な国際会議としては、例えば、DAC meeting on Reassessing the Role of Technical Assistance in Strengthening Public Management Capacities in Low Income Countries (1986), World Bank Seminars on the Management of Technical Assistance (1987, 1988, 1992) 等。

⁴ Bossuyt et al. (1995, p.1).

成した。また、UNDP はアフリカにおける技術協力を再考した研究書 “Rethinking Technical Cooperation” を 1993 年に発表した。

では、具体的にはどのような点が技術協力の問題点として指摘されてきたのだろうか。ここでは、これまでの議論の中で主だった批判点を整理する。

(1) ドナー側の問題

a) ドナー主導に対する批判 (e.g., Berg, 1993; World Bank, 2000、UNDP 2002a)

多くのプロジェクトがドナー主導で形成されており、途上国側のニーズや優先度が反映されにくい。プロジェクトの形成のみならず、プロジェクトの実施、モニタリング、評価の各段階でのマネジメントもドナー側が行っている場合が少なくない。以上のような結果、途上国側の関与が低く、技術協力に対する途上国のオーナーシップが低くなっている。ドナーと途上国とは、平等なパートナーシップに基づく関係をつくれず、非対称な関係へと陥ってしまう。

b) 実務実施中心 / 能力・制度開発軽視 (e.g., Bossuyt et al., 1995)

短期の目に見える成果をあげることが優先されるため、時間がかかり成果が目に見えにくい能力・制度開発への努力は、優先順位が低かった。このために、専門家がカウンターパートに代わり仕事をする代替のための技術協力が主流を占め、かえって地元の人材の育成を阻害してしまっている。その結果、いつまでも途上国が技術協力に頼る構造を、技術協力自体が作り上げている。

c) 専門家 - カウンターパート方式および長期外国人専門家に対する批判 (e.g., Berg, 1993; Bossuyt et al., 1995、UNDP 2002a)

専門家 - カウンターパート方式および長期外国人専門家は、能力・制度開発に貢献していない。専門家は実務を遂行する役目は果たしても、カウンターパートに技術を移転したり、専門家が去った後にも業務が滞りなく遂行されるようなシステムを作り上げるのには役立っていない。たとえ専門家が技術、ノウハウといった知識の移転をカウンターパートに試みようにも、カウンターパート側が知識を自ら獲得しようという意欲が醸成されないかぎり、効果的な技術協力にはつながらない。また、外国専門家は給与レベルが高く、コストが高い。専門家とカウンターパートとの給与の格差が非常に大きいため、カウンターパートの妬みを招き、やる気をそいでしまうようなケースもある。さらには、過去 30~40 年間で途上国の教育レベルは大幅に向上したのに対して、専門家派遣中心の技術協力形態は現地の有能な人材の就業機会を奪ってしまっている場合がある。

d) ドナーのマネジメントの問題 (e.g., Berg, 1993; Bossuyt et al., 1995)

プロジェクト・アプローチにより、個別のプロジェクトとして技術協力がばらばらに供与されており、受入国の開発計画全体の中に位置付けて技術協力を計画・管理する体制になっていない。また、援助協調が行われていないと、重複するプロジェクトが多くなり、また援助に伴う手続きが煩雑でしかもドナー毎に異なっているために、途上国の管理能力では対応できなくなる。さらに、プロジェクト・マネジメント・ユニット (PMU) に関する問題がある。プロジェクトの実施を確実に進めるために独立した PMU を作ることが多いが、PMU が既存の命令系統や給与体系を乱すことがあるからである。また、PMU がたくさん作られると、受入国側にとってコーディネーションが大きな負担になる。

(2) 被援助国側の問題

a) 途上国のマネジメントの問題 (e.g., Berg, 1993; Bossuyt et al., 1995)

途上国の多くが、供与される技術協力を調整し、管理する十分な能力を持っていない。自国で実施されている技術協力事業の総数や構成、内容等を系統的に把握したデータを持っていない国もあるし、また国の開発予算全体の中で技術協力資源をどのように位置付けるかに関する明確な方針を持っていない国も少なくない。

b) 途上国の政策環境の問題 (e.g., Mosley and Eeckhout, 2000)

途上国によっては、プロジェクトの目的と相反する政策が実施されている場合がある。例えば、公的部門だけでなく民間部門における開発プロジェクトは、通貨の過大評価、金融抑制やハイインフレーション等の政策によって効果を上げることができない。1980 年代になると、プロジェクトの成否は設計の良さや運営能力の高さといったプロジェクト内部の要因よりは、主としてプロジェクトの外部要因、特に政策環境によって決定される、と考えられるようになる。構造調整が進められてきた背景にはドナー側のこのような認識がある。

c) 途上国の制度環境の問題 (e.g., Berg, 1993)

途上国では、多くの場合、知識の移転を促進するような環境が欠けている。ガバナンスが脆弱な (為政者が国の開発を優先目標としていない、汚職が蔓延している、法制度が未整備もしくは制度はあっても実際には正しく執行されないなど) 状況では、知識・技術を進んで獲得し、活用しようというインセンティブが弱い。

また、途上国政府では、職員の給与が低く、職場環境が悪い場合がある。そのため、優秀な人材は海外や条件の良い民間へ流出してしまう。また、財政赤字のために十分な数の公務員を雇用できないという問題もある。このような結果、主要政府機関での人材不足が発生し、それが代替のための専門家派遣を求めることにつながっている。

(3) 効果的な市場の欠如

a) 費用対効果についての批判 (e.g., Berg, 1993)

技術協力の多くが無償であるために、途上国側のコスト意識が欠如しがちであり、供与される技術協力を慎重に選択することや、費用を低く抑える努力をするなどのインセンティブが働きにくい。また、技術協力がタイドであるために、市場原理が働きにくく、資源の利用が非効率になっている。

2-3 提案されている改善策

以上のような技術協力の問題を克服するために、これまで様々な対応策が提案されている。以下、これまでに提案された技術協力の改革案を簡単に整理する。

(1) 長期的な能力開発と成果主義の重視

短期的な目に見える成果の実現（プロジェクトの実施、実務の遂行など）よりも、長期的な能力開発を重視し、技術協力戦略の中心に据える。また、技術協力の目的を決める際に、従来のようにインプットで定義するのではなく、アウトカム（成果）で定義するようにする。

(2) 長期専門家 - カウンターパート方式の見直しと途上国内で得られる能力の活用

専門家 - カウンターパート方式による技術協力を減らし、代わりに途上国の人材を活用する。例えば、専門家がまず短期駐在し、現地のスタッフを指導し、問題点と対応策を明確にする。以後は、本国から連絡をとりつつ、定期的に現場を訪れて問題点を再検討するというような短期専門家コーチ方式を採用する。

また、従来の専門家—カウンターパート方式に代わる将来の有効な手段として識者から指摘されている方法に”Twinning”と呼ばれる技術協力形態がある。”Twinning”は特に大学間協力を典型的にあらわれる援助手法で、相互のメリットに基づくために長期にわたる協力関係が築きやすいこと、同じような機能を持つ先進国の組織から受当なノウハウや技術に対して体系的、継続的にアクセスすることが可能であること、あらゆるレベルの人材が相互に交流するためにより大きなインパクトを与えることが可能なこと、柔軟性にとんでいること（例えば、担当スタッフが交代しても柔軟に対応できること）等のメリットがあると指摘されている。

他に、外国人専門家よりもできるだけ途上国のコンサルタントを活用することや、南南協力の支援拡大が提案されている。

(3) 市場原理の導入

専門家一人月の費用が明確に認識されるようにする。この場合、費用を負担するのは中央政府ではなく、技術協力を実際に利用する機関とし、受入れ機関がコスト負担を感じるようにする。

より急進的な方法として、技術協力をアンタイド化し、競争原理を導入することが提案されている。援助をタイドで実施することの問題点として指摘されている点は、各ドナーの実施する援助に動員される資源がそのドナーの国内に限定されてしまうために、資源の効率的な利用を妨げることにある。それによって、援助のコストが高くなってしまうという問題が発生する。これに対して、アンタイド化することによって、援助に動員される資源が、そのドナーの国内だけでなく国際的に調達することが可能になり、資源利用の効率性を改善することができるという考えが、アンタイド化を推進する主な根拠となっている。

(4) 受入国主導（需要主導）に基づいた技術協力

従来のドナー主導から、途上国自身が技術協力に関する意思決定をおこなうようにする。ドナーは、実際に事業を実施する役割から退き、開発問題や制度的な制約の分析、援助事業を途上国の開発計画に有効に組み入れること、事業の評価と教訓のフィードバックを行うことといった、補助的な役割へとシフトする。

また、途上国政府が必要であると考えることが途上国の需要をそのまま反映しているとは限らない。従って、途上国政府が自国の需要を正しく把握する能力の強化および、真の需要を反映して意思決定が行なわれるような Accountable なシステム作りが必要となる。このためには、受益者が技術協力の計画・デザインに加わるという、参加型のアプローチを採用するべきとされている。

(5) 技術協力のマネジメントの途上国への委譲

受入国のオーナーシップを高め、自立を促進するためにも、ドナーがマイクロ・マネジメントから手を引き、途上国側に技術協力のマネジメントを移すことが提言されている。これには、ドナーと受入国との共同マネジメントと受入国の全面的なマネジメントの二つの方法が提案されている。

また、多くの途上国は、自国に供与されている技術協力の現状を把握し、国の開発計画の優先順位に沿って必要な技術協力を計画・デザインし、プロジェクトを実施し、モニタリングし、評価するといった、技術協力のマネジメントに必要な能力を供えていない場合が多い。従って、徐々にマネジメントの責任を移行すると共に、能力強化のための支援が必要であることが指摘されている。

受取国に技術協力のマネジメントを委譲することによって、オーナーシップを高め、かつ効果的な援助調整メカニズムを提供する方法として、今日、注目されているのがセクター・ワイド・

アプローチ（SWAPs）や財政支援（技術協力のプール化）である。これらの援助方式はすでに述べてきた種々の問題点の対応が期待されており、サブサハラアフリカ等の後発開発途上国で導入されてきている。（付録、援助モダリティの予備的考察参照）。

（6）インセンティブ構造の改革（公共セクター改革）

公共セクターの給与体系や職場環境が、能力開発に対するインセンティブを阻害していることが、技術協力が期待された成果をあげていない大きな原因の一つである。従って、公共セクター改革をおこない、能力や成果に応じた賞与システムを作りあげることが重要となる。

図表 II-2-1 は、これまで紹介してきた技術協力批判の主要点と、問題克服のために提案されてきた技術協力の主要な改善案の要約を示している。

図表 II-2-1 技術協力の問題点と対応策

技術協力の問題点	提案されている改善策
● 実務の実施が偏重され、能力・制度開発が軽視されている。	● 技術協力に関する戦略を見直し、能力・制度開発を目的の中心に据える。
● 専門家 - カウンターパート方式が機能していない。長期外国人専門家に依存しすぎ。	● 長期滞在型の専門家制度の見直し。 ● 途上国の人材を活用する。
● コスト意識が低い。費用対効果が悪い。	● 市場原理を導入する。
● ドナー主導（供給主導）である。	● 受入国主導（需要主導）へ変換する。
● 技術協力のマネジメントが脆弱である（ドナー・受入国双方）。	● マネジメントを受入国へ委譲する。 ➢ 参加型アプローチ ➢ 受入国のマネジメント能力強化 ● 個別のプロジェクト方式からプログラム方式へ移行する。
● 途上国の制度環境が能力・制度開発を育てるようになっていない。	● 公共セクター改革を行う。

2-4 本研究の問題意識

以上、能力開発に関する UNDP のアプローチとその背景としての従来の技術協力批判を概観してきたが、この文脈の中で JICA の技術協力はどのように捉えたらよいのだろうか。まず言えることは、UNDP にしても従来の技術協力批判にしても、主にサブサハラ・アフリカに対す

る欧米諸国や国際援助機関の援助経験に基づいて分析や提言がなされていることである。そこには日本側からのインプットはほとんどなく、また JICA の技術協力の方法や経験に対する考慮もほとんどない。従って、我が国援助関係者の立場や意見が反映されたものとはなっていない。このため、従来の技術協力批判は必ずしも JICA の技術協力にあてはまらない部分がある。

例えば、従来の技術協力の批判点のうち、実務実施中心/能力・制度開発軽視に対する批判は、必ずしも JICA の技術協力にあてはまらない。なぜなら、JICA の技術協力は、日本の技術、知識や経験を基本とした「人造りのための技術協力」を重視してきたのであり、途上国に成り代わってのギャップフィリングを狙いとしたものではなく、むしろ相手国の人材育成を一貫して支援してきたと言えるからである。途上国カウンターパートの本来の仕事を行ってしまう代替型が主流であるとして長期外国人専門家に向けられている批判も、専門家をコンサルタント契約によって雇用して派遣する形式を採っている機関に当てはまると思われる。なぜなら、コンサルタントが専門家派遣によって生計を得ているという点では、コンサルタント契約による専門家の派遣が、派遣期間を延長しようというインセンティブを生じ易いという可能性があるからである⁵。しかし、JICA の派遣専門家のシステムは、主として民間コンサルタントの利用によらず、期間を限定して官庁、関連団体等からの派遣という形式を採っている場合が 60% を越えており、専門家の雇用形態は他のドナーと大きく異なる。

同様に、トレーニング軽視、PMU の設置、フリーギフトとしての技術協力に対する批判は、他の欧米諸国と制度を異にしている我が国の技術協力の、そのまま当てはまるものではない。また、UNDP が提起している新しいアプローチも JICA の技術協力ですでにその事業の中で模索されてきたものが相当程度認められる。特に、JICA の技術協力は、必ずしも UNDP が指摘する間違った仮定に基づいて実施されてきたとはいえない。

(1) ドナーと受取国間の非対称関係

UNDP によれば、古いモデルが依拠するもう一つの間違った主要な仮定は、ドナーが最終的にプロセスをコントロールできると信じていた一方で、ドナーと受取国が平等な関係となり得ると見なしてきたことである。しかし、JICA の技術協力は途上国の開発プロセスをコントロールできるとの前提に立って実施されてきたとは必ずしも言えない。むしろ、以前、被援助国であった経験から途上国のオーナーシップを重視し、自助努力を支援するというのが基本的スタンスであった。この立場は、受取国の開発計画の尊重、要請主義に基づいた共同案件形成、コストシェアリング、利害関係者間の合意形成に基づいた意志決定、既存の公的機関/組織の活用、相互信頼に基づくパートナーシップの形成、等に表れている(3-2 オーナーシップの尊重参照)。

⁵ ただし、このために官庁及び関連団体からの派遣専門家あるいは公募専門家の方が、コンサルタント契約による派遣専門家よりも望ましいというわけではない。

(2) 外来の知識、システムの移植

JICA の技術協力は、途上国における既存の能力を無視し、それを他国で造られた知識やシステムに取り替えることができる、との仮定の下で実施されてきたものではない。我が国は、近代化における社会・経済・政治発展のプロセスで、先進諸国の知識やシステムを導入した経験を持つが、それらの知識・システムはそのまま移植されたものではなく、いずれも日本の社会や制度に合うような形で修正しながら適用が図られていった。このような経験が表れている JICA の技術協力アプローチとして、途上国側によるニーズの把握を助長すること、日本と地元の知識の相互作用による日本の知識の内部化を促進すること、地元の知識活用を重視すること等がある（3-3 知識の獲得参照）。

(3) 知識獲得の手段

知識獲得の手段として UNDP が提案している手法は、JICA の技術協力で伝統的に採用されてきた手法と変わりはない。UNDP によれば、知識は事実の伝達以上のものであり、最も重要な知識は言葉に表すことが出来ない。このような知識は、人々が新しい状況を把握し、適切な行動を起こすことを可能とするもので、従来型のフォーマルな教育ではなく、OJT やグループ学習に基づく継続的なインターアクションや学習が不可欠である。日本の社会でも昔から知識を修得する方法として OJT が重視されてきた。例えば、我が国の技術競争力の高さを説明する際に、企業における効果的な人材育成手法として OJT が最も活用されてきたことが指摘されている。このことは、JICA の技術協力においても、日本人専門家がカウンターパートに対する実践学習を重視していること等に表れている（3-3 知識の獲得参照）。

このように、UNDP が提案する新しい技術協力のアプローチは、JICA の技術協力の中ですでに取り入れられている部分があると言える。以上の問題意識に基づいて、3 節では、これまでの技術協力批判や UNDP の新しいパラダイムの文脈の中で、JICA の技術協力が如何なる特徴を有しているか、また、それが途上国の能力開発、オーナーシップの高揚、および知識の獲得にどのような影響を及ぼしたかについて、事例研究の結果を取りまとめる。

3 能力開発に対する JICA の技術協力のアプローチの特徴と有効性

本節では、UNDP が重視する三層の能力開発、オーナーシップの尊重、及び知識の獲得に対して、JICA の技術協力アプローチを捉え直し、その特徴と効果を具体的事例を紹介しながら論じている。本節は 3 項から構成されている。3-1 では、公的機関への技術協力と、個人、組織、社会レベルといった広がりをもった能力開発との関係がテーマである。JICA の技術協力の特徴の一つは、公的機関の組織能力の開発に焦点を当ててきたことである。従って、UNDP が主張する社会レベルの能力開発はこれまで主流ではなかった。しかしながら、社会のために特定の機能を果たしている公的機関を支援することは、一定の条件の下で、セクターや政策、ならびにローカルコミュニティの人々の態度に好影響を与え、組織レベルを超えた広範囲な能力開発に貢献し得ることがいくつかの事例によって示されている。

3-2 は、JICA の技術協力アプローチと受取国側のオーナーシップの関係を取扱っている。JICA の技術協力は、受取国の自助努力支援を通じて、オーナーシップを尊重したアプローチをとっている。このアプローチの例としては、要請主義に基づく共同案件形成、利害関係者間の合意形成に基づく参加型意志決定プロセス、受取国における既存の公的機関の活用、受取国政府や利害関係者とのコスト分担、専門家とカウンターパートの共同作業を通じた相互信頼の醸成、フェーズアウト・メカニズムの確立、南南協力支援、等が挙げられる。これらの特徴は、一定の条件の下で、受取国関係者のモチベーションを高め、プロジェクトに対するオーナーシップを高揚させることができることを、事例を使って検証している。

3-3 は、JICA の技術協力アプローチと受取側の知識獲得がテーマである。日本は、その近代化のプロセスで欧米諸国の知識やシステムを受容・導入してきた経験を有する。その際には、外来の知識やシステムをそのまま日本に移植したのではなく、日本の既存の知識やシステムに適用する形で修正しながら導入してきた。また、日本社会では、知識獲得の効果的な方法として OJT が昔から強調されてきた。これらは JICA の技術協力にも表れているはずであり、どのような効果をもたらしたかについてケーススタディの結果を紹介している。

3-1 広がりをもった能力開発

本項では、UNDP の三層の能力開発の考え方を基礎として、JICA の技術協力アプローチの特徴と事例を取りまとめる。

第 2 節で述べたように、UNDP によれば、もし国や社会が全体として能力を開発したいと願うならば、個人レベルの能力開発以上のことがなされなければならない。個人が獲得したスキルを使い発展させる機会とインセンティブが創出される必要がある。しかしながら、ほとんどの技術協力プロジェクトは個人のスキル獲得や組織の能力構築のレベルにとどまっており、社会レベルの能力開発を考慮していない。能力開発は個人、組織、社会の 3 つのレベルで取

り組まれなければならない、というのが UNDP の主張である。

このような広がりをもった能力開発に資するアプローチの一つは、公的組織の能力向上と、その組織を核とした関係機関や受益者の能力強化及び相互の関係の強化を図ることである。能力開発を三層の開発として捉えた場合、ドナーや途上国にとって最も挑戦的なイシューは特に社会レベルの能力開発に対して如何にして取り組むことができるかということである。JICA の技術協力でも個人や組織レベルの能力開発に焦点が当てられてきた。しかしながら、JICA の技術協力の特徴の一つは、カウンターパート機関として途上国の公的機関を拠点としつつ、関係機関との協力関係、並びに関係者や受益者のニーズに基づいて公的機関のサービスの改善を図ってきたことである。その結果、政策と現場との関係や受益者との信頼関係を強化できれば、公的機関のニーズ対応への動機もより高まり、組織の機能改善の継続的な好循環を生むことができる。当該プロジェクトにおいて、こうした関係づくりが適切に計画／運営されれば、関連セクターやセクター政策、及びローカルコミュニティにおける人々の態度や行動に良い影響を及ぼし、長期的には、より広範囲なスケールの能力開発に貢献することが可能となる。

以上の視点をもとにすると、個人レベルの能力開発では、公的責任／任務を適正に果たすことに対するカウンターパートのモチベーションを如何にして高めるかが重要となる。また、組織レベルで重要となる能力開発は、受益者のニーズに基づく公的機能の改善や組織運営能力の向上と、現場と政策をつなぐ関係機関間の関係づくりである。

3-1-1 モチベーションを高めることによる個人の能力開発

技術協力は個人レベルの能力開発に貢献することができる。これには技術協力によって単に技術的なスキルが向上することだけでなく、公的責任／任務を適正に果たすことに対する個人的なモチベーションを高め、コミットメントを強めることも含まれる。このようなモチベーションを高める方法に関して JICA 事業に認められる特徴としては、参加型意志決定によるオーナーシップの尊重、プロジェクトの意義に対する理解増大と知識の獲得のための活動、およびパートナーシップに基づく知識の共有の促進、等が挙げられる。

(1) 参加型意志決定によるオーナーシップの尊重

プロジェクトに対する個人的なモチベーションを高めるためには、第 1 に、カウンターパートや関係者のオーナーシップが尊重されなければならない。そのためには全ての関係者を、最初からプロジェクトの全プロセスに巻き込んでいくのみならず、関係者の合意形成による参加型意志決定を基に、プロジェクトを計画・実施していく必要がある。積極的な現地側の関与と参加は、現地側のモチベーションを高めるだけでなく、プロジェクトを低コストでローカルニーズに沿うように推進することを可能とするという点でも重要である。今回の研究対象となった多くの事例で、関係者間の合意形成による参加型意志決定によって、カウンター

パートや利害関係者のモチベーションやコミットメントを高めていることが確認された（3-2 オーナーシップの尊重も併せて参照）。

（2）プロジェクトの意義への理解増進と知識の獲得

プロジェクトが提供するトレーニング、現場視察／研修旅行、会合やワークショップ等で、カウンターパートや関係者がプロジェクトの意義に気づき、公的責任／任務に対するコミットメントとモチベーションを高める場合がある。その結果、仕事をこなし、受益者を助けることに対する意欲が高まる（事例 1 参照）。

また、プロジェクトが提供する公務を改善するための種々の機会（研修、資機材、共同作業等）を通じて、知識やスキルを獲得することによって、自分の仕事を遂行する自信とモチベーションを高める。それが仕事へのコミットメントとパフォーマンスを向上させることにつながる。

個人の知識獲得において、大きな効果をもたらすのが、専門家の指導下での実践学習である。日本社会では、伝統的に、OJT に基づく訓練が知識獲得のための最も重要な手法として重視されてきた。このために、技術協力におけるカウンターパートの知識獲得においても、日本人専門家は実践学習を重視する傾向がある。例えば、フィリピン家族計画プロジェクトでは、1) 専門家が仕事をし、カウンターパートがそれを見る、2) 専門家とカウンターパートと一緒に仕事をする、3) フェーズアウト時期には、カウンターパートが仕事をし、専門家がそれを見る、という学習プロセスが採用された。このような学習方法は、新しい知識やスキルを獲得すること、特に教科書に書いていないか、教科書と違った知識の獲得に有効であることが報告されている。

事例 1：カウンターパートの態度の変更（フィリピン「セブ州地方部活性化事業」）

参加型開発において、公的機関が受益者のニーズを満たすようになるための最大の障害の一つは、住民の意見や能力を軽視しがちな政府役人の態度である。同プロジェクトでは、市の役人はコミュニティとの関係が密接なために初めからプロジェクトに対して熱心であったが、それとは対照的に、主要なカウンターパートである州政府のスタッフは農村地域にほとんど行ったことがなく、彼等の態度を変更することがプロジェクトにとって最も困難な課題であった。しかし、JICA の専門家と現場を回り、コミュニティの人々が熱心にプロジェクトに参加しているところを目のあたりにして、州政府職員の認識や態度が驚く程改善した。

（3）パートナーシップを通じての知識の共有

専門家とカウンターパートや関係者間の共同作業に基づくプロジェクトの推進は、相互信頼を醸成し、チームワークに基づく協力的な環境を創出する場合がある。その際には、専門

家とカウンターパートだけでなく関係者間のパートナーシップが確立して、知識の共有が促進される。その結果、カウンターパートの仕事の効率が上がるだけでなく、プロジェクトを遂行するモチベーションも高まることが多い（事例 2 参照）。

事例 2：公的任務に対するコミットメントの強化（ガーナ「小中学校理数科教育改善計画」）

プロジェクトでは関係者間で知識を共有することが強調された。その結果、カウンターパートは現職教員研修を改善するために定期的にアイデアを共有する習慣を身につけることになったし、プロジェクトに関与する教師教育にかかわる人々の間で、共同学習や情報共有をより頻繁に行うような環境が造られていった。また、プロジェクト委員会のミーティングによって、担当省庁の教師教育部と他の利害関係者との交流が増大し、理数科教師用の職場内研修の計画・実行面におけるカウンターパート機関である教師教育部の効率が向上した。さらに、プロジェクトに関与する教師教育スタッフの公的任務に対するコミットメントが大幅に強まった。こうした変化は、将来において、教師教育部全体の予定された活動計画の実施に好影響を与える可能性が高い。

以上のように、技術協力は 地元関係者のオーナーシップの高揚、プロジェクトの意義に対する理解増大と知識の獲得、およびパートナーシップに基づく知識の共有の促進を図ることによって、公的責任 / 任務を適正に果すことに対する個人的なモチベーションを高め、コミットメントを強めることに貢献することができる。こうした個人レベルの能力開発は、所属する組織が受益者のニーズを満たすように能力を高めていく必要条件となる。

3-1-2 受益者のニーズを満たすための公的機能の改善

個人レベルの能力開発だけでなく、公的機関の機能改善を図ってきたことが JICA 事業の特徴の一つである。こうした組織レベルの能力開発支援が広がりをもった能力開発に資するためには、単に公的組織の機能が改善されるだけでなく、そのような機能改善が最終的な受益者のニーズを満たすようなレベルまで高められる必要がある。

JICA の技術協力では、主に既存の公的機関の能力強化が図られてきたが、成功事例ではそれにとどまらず、受益者のニーズを満たすようなかたちで公的機関の能力開発を支援している。そのためのメカニズムとして、受益者、関連公的機関、NGO、民間組織とのネットワークの形成がある。カウンターパートが受益者のニーズを満たすためには、受益者の声が反映されるような運営体制の確立が不可欠である。また、カウンターパート機関だけでは資金的、人的能力が限られているため、他の既存の組織からのサポートが必要となる。例えばヴィエトナムのリプロダクティブ・ヘルス・プロジェクトでは、効果的な技術協力マネジメントのための枠組形成の手段として、プロジェクトの成功にとって鍵となる利害関係者から構成される運営委員会を設置した。政府予算の決定権を持つ人民委員会、保健セクター担当の保健

省に加えて、コミュニティにネットワークを持つ女性連合等がそのメンバーとなっており、省、県、コミュニティの各レベルにおいて運営委員会が設置されている。その結果、利害関係者のコミットメントを引き出すことができただけでなく、最終受益者であるコミュニティの女性のニーズに即したプロジェクトの計画・実施が可能となった。

事例 3：効果的なプロジェクトマネジメント（フィリピン「薬局方プロジェクト」）

保健省薬局委員会は、カウンターパート機関である食品医薬品局（BFAD）の上部組織で、薬局方の標準化に関連した各分野の代表がメンバーである理事会、運営委員会、技術作業部会から構成されている。この委員会は学会、産業界および他の公的機関との緊密な協力関係を築いており、そのことによって BFAD は薬局方作成に必要な関係者とのパートナー関係を確立することができた。プロジェクトの利害関係者である BFAD、JICA、産業界と学会の間での協力関係が確立されることによって、効率的にプロジェクトを進められただけでなく、限られた資金にもかかわらず継続的な活動を行うことが可能になった。特に、プロジェクトのために設置された 3 つの技術作業部会に学会や産業界の代表をキー・パーソンとしてメンバーに迎えることによって、最も優れた頭脳のサポートを得ることができたことは、薬局方の準備に多大な貢献をした。また、食品薬剤委員会のマネジメントや研究スタッフは、技術作業部会に対して全面的な支援を惜しまなかった。

事例 4：関係者とのネットワークを通じた能力強化（フィリピン、「高生産性稲作技術研究所計画」）

プロジェクトの第一義的関心は、稲作研究所の研究開発部門に焦点を当てた研究能力の向上であるが、他の利害関係者の関与は、同研究所の能力の強化に良いインパクトをもたらしている。

同研究所は、品種改良、農機具、営農、害虫管理等の面で新しい技術を普及させるプロセスで、研究所のプログラムや活動に高い関心を持つ NGO や民間団体等の協力者やパートナーとの広範囲なネットワークを構築している。一例をあげれば、刈り取り機だけで 3 つの民間企業と協力関係を結んでいる。また、2001 年には 7 つの NGO が同研究所の協力機関として署名した。ある NGO は、それ以降、技術振興の重要なパートナーとなり、農民への普及活動等においてノウハウの提供を行っている。いくつかの地方自治体は、稲作の専門家を派遣して同研究所の技術研修活動を支援している。

こうした関係機関とのネットワークの構築によって、稲作研究所の組織的な能力は、農民を含む受益者のニーズに一層応え得るよう向上してきている。

以上のように、受益者のニーズを満たすことができるような高度なレベルの組織能力が構築されるためには、受益者を含む関係機関とのネットワークを構築する必要がある。その効果的なメカニズムとして、プロジェクトの成功にとって鍵となる関係者の代表から構成され

る運営委員会の設置がある。こうした委員会を通じたプロジェクトの遂行は、関係者のニーズをプロジェクトに反映させることができるだけでなく、プロジェクトの成果が公的予算措置の拡大とセクター政策への取込みにつながった場合、飛躍的な事業展開から広範囲なインパクトを生み出すことを可能とする。

3-1-3 政策と現場の関係強化を通じたプロジェクト効果の波及

JICA 事業の中で、途上国の能力開発に貢献してきた第 3 のポイントは、政策実現のためのモデルとして機能するようなプロジェクトを支援してきたことである。パイロットプロジェクトの成果が、政策を実現するために必要な具体的な方法として、政策にフィードバックされ、公的予算の拡大につながった場合、他地域へ波及して広範囲なインパクトを及ぼすことがある。

プロジェクト援助に対する主要な批判点の 1 つは、プロジェクト援助では、例えプロジェクトで成功しても、それはドナーからの資金で支えられた孤島化した成功であり、その影響は限られているという認識がある。しかし、プロジェクトの計画段階において政策を正しく反映し、政策レベルと現場レベルを的確に結び付け、その関係強化を図るならば、当初の「点としての成功」は、現場における政策実現のための成功施策を示すこととなり、そこで開発された手法は、政策的な支持を得、広範囲なインパクトを生むことができる。

例えば、インドネシアの中部ジャワ州家族計画・母子保健プロジェクトの中で開発され 2 州で試行導入された母子手帳は、母子保健政策を実現するための国家プログラムとして、2002 年末現在全国 30 州中 24 州まで普及している。また、フィリピンでの結核対策プロジェクトでは、セブ州におけるパイロットプロジェクトでの成果を基にして国家結核対策プログラムガイドラインを作成し、対象エリアを 9 州に拡大したのち、順次プログラムの全国展開が図られている。どちらの例においても、国家政策を的確に反映し、具体化するための活動であったため、プロジェクトの成果は、政策を実効的にし、その成果は政策にフィードバックされ、他地域へ波及している。

なお、近年 JICA では、カンボディア「法整備支援」等に代表されるような政策・制度支援にも力を入れている。こうしたプロジェクトにおいても、広い関係者を巻き込み、その個々の能力強化と関係強化を図ることで、現場の状況を反映した制度作りに必要な能力開発が行われている。

事例 5：パイロットプロジェクトの効果の波及（フィリピン「農村生活改善研修強化計画」）

パイロット・プロジェクトの活動を通じ、カウンターパート機関とその他の公的機関、地方自治体、住民組織との間で協力的な関係が構築された。その一つの成果として、地方政府および他の政府機関より今後のプロジェクトに対する財政的、技術的なサポートの確約が得られたことが挙げられる。また、他の機関と協力することによりカウンターパート

機関である農業省農業研修局（ATI）は広範囲にわたるトレーニング・コースを実施できることになった。

受益者である住民は、プロジェクトでの活動を通じ、自分達が直面する問題を解決する能力を獲得していった（例えば、食品加工、臨海資源管理等）。また、地元で入手可能な技術や資源を利用することによって、より適正かつ持続可能性の高い技術が普及することになる。そうした活動に対して、各々のプロジェクトサイトにある地方自治体からはプロジェクトを促進するために、条令を発行するなどの支援が行われた。更に、プロジェクトサイトを越えたインパクトも明らかになっている。例えば、プロジェクトの実施されている近隣地域において、自治体やバランガイが同様のプロジェクトを始めるようになった。また、ボホール大学や他の地方自治体等がカウンターパート機関に対して参加型手法のトレーニングを実施してほしいという要望や提案を提出している。さらに今後、カウンターパート機関は、全国に散らばる 34 の市部でプロジェクトの拡大を目的とする 10 年計画を準備するに至っている。

事例 6：セクター計画に明確に位置付けられたプロジェクト形成（ガーナ「小中学校理科教育改善計画」）

1996 年にガーナは基礎教育の質を改善するために「基礎教育の義務化・無料化プログラム」を作成した。そして、このプログラムを基に、ガーナ政府は日本政府に対し、小学校高学年と中学校レベルの理科教師の質の向上を目的とした技術協力を要請してきた。要請を受けて JICA は 1997 年 10 月および 1998 年 11 月に調査を実施し、ガーナ教育省高官を含む関係者との協議の上、プロジェクト地域および活動の詳細を決定した。そして 1999 年 8 月に行われた調査で、ガーナ政府が有する「教員教育フレームワーク」の中に位置づけられていた教員のトレーニング・プログラムにプロジェクトの活動の焦点を当てることを関係者間で決定した。こうしたプロセスを経て開始されたプロジェクトは、具体的な教員トレーニング手法の開発、人材の育成等、セクター計画の実現に必要な活動として位置づけられ開始され、政策を具現化することに貢献している。

なお、一連の過程においては、ガーナ教育省が中心的な役割を果たしている。プロジェクトの形成段階では、他の援助機関の支援する教師教育関係のプロジェクトなどとの調整を行った。また、実施段階においても教師教育分野で支援を行う援助機関（NGO を含む）の現職教員研修のやり方の標準化（harmonization）のための会合を開くなどの活動が続けられている。

技術協力プロジェクトの意義の一つは、ドナーが特定の介入を通じて開発アプローチのイノベーターとして行動することを可能にすることである。ドナーはその有する大きな資源とリスクをとる能力によって、種々のアプローチや活動を実験するパイロットプロジェクトを支援することができ、それがもし成功すれば、受取国政府によってスケールアップや他の地

域へ普及することができる。こうした他地域へと波及するプロジェクトの効果には、プロジェクト関係者相互の能力開発と信頼関係の醸成・強化が含まれる。この点については、次のセクションで論じる。

3-1-4 公的機関を核とした関係者相互の能力開発と信頼関係の醸成

途上国の能力開発に貢献してきた JICA 事業の第 4 のポイントは、カウンターパートだけでなく受益者を含む関係者相互の能力開発と信頼関係の醸成・強化を図ってきたことである。

UNDP が問題提起しているように、JICA の技術協力にとっての新しい挑戦は、如何にして社会レベルの能力開発を行うことができるかということである。今回調査研究の対象としたプロジェクトから導き出された JICA のアプローチは、公的機関を核に開発関係者や受益者との関係改善、強化を図る特徴を有し、公的機関にとどまらない複数の開発関係者が課題を共有する場を形成することを支援することで、当該分野の能力開発に寄与している。

例えば、すでに事例でとりあげたように、フィリピン「薬局方」プロジェクトでは、保健省と学会や産業界、フィリピン「高生産性稲作技術研究計画」では稲作研究所と NGO や民間との関係強化が図られた。フィリピン結核対策プロジェクトでは、結核対策プログラムの指針を共有するフィリピン結核対策連合 (the Philippine Coalition Against Tuberculosis (PHILCAT)) が形成され、保健本省、地方行政府、公益団体、民間、ボランティア間の連携が強化され、結核対策のための関係者間の一体的な能力開発がはかられた。その結果、プロジェクトエリアでは 85%以上の治癒率等 WHO の基準を達成している。

また、近年においては、住民の能力開発を意識したプロジェクトも実施されているが、このようなプロジェクトでも地域住民はもとより、関係機関・組織との連携が図られている。例えば、インドネシアのスラウェシ貧困対策支援・村落開発プロジェクトにおいては、地元の NGO、県政府、郡当局の行政官、地元大学のそれぞれの能力開発 (含む意識改革) と、住民のニーズに行政が財政的、技術的に応えるシステムが構築された。開発されたシステムは、県の地域・村落開発の方法として条例化され公式に認められるに至っている。

これらのプロジェクトに共通した社会への影響のパターンは、まずカウンターパート機関の組織能力の向上と、受益者を含む関係者のニーズにより的確に応える公的サービスの向上によってカウンターパート機関内部、及び関係者側からの当該機関への信頼感が醸成される。他方で、関係者の能力とパフォーマンスの向上によって、関係者相互の信頼感の向上と関係者に対するカウンターパート側の態度の変更が見られる。その結果、カウンターパート機関や関係者内部だけでなく、カウンターパート機関と関係者の間で相互信頼関係が形成される。

このような信頼関係の醸成は社会関係資本 (Social Capital) の形成を意味するもので、質の高い妥当でタイムリーな情報を低いコストでアクセスすることを可能とするし、不正行為をするインセンティブを減少させる。また、信頼関係の醸成はその社会がより良く機能することを助長するだけでなく、危機を克服し、変革をうまく管理することに貢献することが

指摘されている。

事例 7：委員会・学習会活動を通じた看護教育の改善とネットワークの国内外への広がり

(エル・サルヴァドル「看護教育強化プロジェクト」)

プロジェクト終了後の自立発展を確保するため、8 つの委員会と 4 つの学習会を設置された。これらの委員会や学習会は、継続学習が必要なテーマを取り扱い、エル・サルヴァドル側の看護教育関係者が主体的に運営するもので、週一回の定期的な活動が展開された。各委員会はカリキュラムの作成等の具体的な成果を上げたが、それに加えて各委員会のメンバーはそのテーマの専門家として育っていった。

これらの委員会・学習会活動をより強化し、円滑に展開することを目的に、プロジェクトでは、看護協会と看護職能理事会の会長とも定期的な会合を開催し、関連団体からの協力を得た。また、プロジェクト開始前には連携が希薄であった看護師養成校の施設長の会議や看護師の質の向上のための検討会も開催され始め、その後定例化された。これらの各種委員会・学習会等を通じ、当国看護界内の相互の関係強化が図られ、看護教育強化の取り組みが広がりを見せることになった。目に見える成果の一つとして、プロジェクト対象校 6 校のうち 5 校が私立であるにもかかわらず、自助努力により全ての学校が看護教員の数を増やし、実習室の整備も進んだ。

こうした看護教育を巡る関係者間の連携は、委員会活動の成果を一層制度に裏付けされた強固なものへと発展させる基礎となった。委員会の 1 つであるカリキュラム委員会で作成された准看護師・看護師・学士看護師のカリキュラムは、プロジェクト対象校以外の看護師養成校にも適用された。また同委員会は、国全体の看護の質を向上させるため、最低基準の教育内容や教育時間等を保障する標準カリキュラムを導入することを教育省とも検討するようになった。こうして、同委員会が作成したカリキュラムは、看護職能理事会、最高保健審議会、教育省からの承認を得て、国の標準カリキュラムとなった。さらに、こうした一連の活動により、看護教師の教育技法も改善され、教本・教材等も充実していった。

看護師のレベルアップを図るために取られたもう一つの措置が国家試験の導入である。看護教育がいかに標準化され、看護教師の質がいかに向上しても、当国には卒業試験も国家試験もなかったため、質の悪い学生も卒業と同時に看護師として働いていた。そこで、国家試験の必要性が関係者間で認識されるようになり、導入が検討されることになった。日本やアメリカの試験制度が比較検討されたが、国家試験のための予算も人材もない当国で如何に行っていけば良いかについて議論が重ねられた結果、当国の現状に適した試験方法が導入された。つまり、当国が実施していた厚生福祉省が行う社会奉仕(6 ヶ月~1 年、全学生の義務であり卒業の資格を得るためのもの)を活用し、社会奉仕に従事させるための試験として導入した。この試験は、年 2 回実施されており、3 回まで受験可能であるが、3 回とも不合格の場合は社会奉仕を行うことができない。その場合は、看護師になることができず、それでも看護師になるためには看護婦養成校へ再度入学しなければならないシステムである。こ

の試験導入により、一定の質を保った看護人材の供給を可能にすることができるようになった。

一連の委員会活動を通じて、日本人専門家と共に働いたカウンターパートのマネジメント能力も向上し、プロジェクトで開発した技術も普及・定着していった。さらに、各種委員会メンバーも仲間に指導できる程の能力をつけてきた。そこで、当国が、中米・カリブ諸国における情報の発信基地となるためのネットワークづくりが検討された。そして、外務省の協力を得て、18 カ国より 609 名の参加者を集め、中南米で初めての「国際看護フォーラム」が開催された。これにより、中南米の看護界の重要人物との繋がりができ、インターネットによる情報交換も可能になった。また、委員会のメンバーは、JICA の第三国研修スキームを活用し、中米・カリブ7ヶ国の看護師に対して技術研修も開始している。

事例 8：公的機関と地域住民の間での関係改善（ヴェトナム「リプロダクティブ・ヘルス・プロジェクト」）

国家政策の踏襲および公的機関や地方組織との連携によるプロジェクトの成功は、副産物として政策立案者に知らしめられることとなり、政策の改善に大きく寄与することとなった。

プロジェクト関係者によれば、プロジェクトによりもたらされた政策面での最も顕著な変化は以下の通りである。

- * 省全体の開発政策の中にリプロダクティブ・ヘルスの 이슈が組み込まれた
- * 政策がより明確かつ实际的になった
- * 人民委員会、婦人連合、その他の組織からのプロジェクトへの支援が増大した
- * これまでリプロダクティブ・ヘルスについて何の知識も持たなかった指導者達が、リプロダクティブ・ヘルスについてより深く理解するようになった

プロジェクトの社会レベルでの能力開発に対する貢献については、以下の 2 点において顕著であった。すなわち、(1) コミュニティ・ヘルス・センターへの信頼感が増し、ローカルコミュニティとの関係が改善したことと、(2) リプロダクティブ・ヘルスに対する人々の知識と認識が改善されたことである。

省における保健衛生水準の改善に関して言えば、プロジェクトは予想以上の成功を収めた。総じて、女性はリプロダクティブ・ヘルスに関するより包括的な知識を得たが、このことはまた、行政機関に対する信頼感の向上に寄与した。地元のヘルスケア・ユーザーに関する調査結果では、プロジェクト実施前と比較して、プロジェクト実施地域の保健センターが提供するサービスの質が格段に変化したことが認められている。その変化としては、施設および医療機器の質とそれらに対するアクセスの容易さの向上、施設における雰囲気改善、スタッフの知識および能力の向上などが指摘されている。公的機関への信頼感の向上は政府に対する認識の変化と信頼の増大に結びつく可能性がある。「ゲアン省における公的ヘルスケアセクターでのリプロダクティブ・ヘルスに関する予備調査、2001 年」によれば、全患者の 97% が保健センター職員から手厚く看護を受け、親身に質問を聞いてもらいその回答を得ており、

その結果、患者はヘルスセンターのスタッフに対する信頼感が高まり、彼等の悩みをスタッフとシェアするようになったと答えている。以上の諸要因の組み合わせによって、妊娠検診が4倍にまで増加し、コミュンヘルスセンターでの出産率が90%まで増大した。さらに、ゲアン省のリプロダクティブ・ヘルスに関する全ての指標に改善が見られた。

このようなプロジェクトの成果は政策決定者にも認識されるようになり、その結果、省における保健セクターの政策に影響を与えることとなった。また、プロジェクトのカウンターパート機関である省家族計画・リプロダクティブ・ヘルス・センターは、現在では他の省からモデル・センターとして見做されるようになっており、近い将来に、他の省の保健セクターにおける政策や施策にも影響を与える可能性が高い。

この項では、JICA の事例をもとに、能力開発の視点から見た JICA 技術協力の特徴を見てきた。JICA の技術協力の特徴の 1 つは、途上国のカウンターパートを通じて、その所属する公的機関の組織能力の向上を図ってきたことである。この協力が社会レベルの能力向上と結びつくためには、単に個人や組織の技術レベルの向上に止まらない努力が必要である。そのためには、個人レベルの能力開発では、公的責任 / 任務を適正に果すことに対するカウンターパートのモチベーションを如何にして高めるかが重要となる。また、組織レベルで重要となる能力開発は、受益者のニーズに基づく公的機能の改善や組織運営能力の向上と、現場と政策をつなぐ関係機関間の関係づくりである。当該プロジェクトにおいて、こうした能力開発とステークホルダーの間関係強化を達成することができれば、行政側や受益者を含む関係者の態度や行動に良い影響を与え、長期的には広範囲なスケールの能力開発に貢献することが可能となる。

こうした能力開発の構築は、なによりも途上国側が自らの手で取り組んでいく必要がある。技術協力で出来ることは、途上国側の自助努力に対してファシリテーターとしての役割を担うことだけである。しかし、技術協力は介入の仕方によって途上国側のオーナーシップを高めることができる。次項では、JICA の事例を基にして、どのような介入の仕方をすれば、途上国側のオーナーシップを高めることができるのか、というテーマを扱っている。

3-2 オーナーシップの尊重

本項は、オーナーシップの視点から見た JICA の技術協力の特徴と事例を取りまとめている。

UNDP の報告書では、技術協力の効果が限定されている理由として、従来の技術協力が間違っただけの下に行われてきたことを指摘している。すなわち、従来の技術協力では、そのプロセスをドナーがコントロールすることができると考えていた一方で、途上国との関係を平等であると見なしていた。実際は、両者の関係は平等ではなく、非対称で歪んだものとなっている。ドナーと受取国の非対称関係は、ドナー主導、一律なコンディショナリティの付加、贈与によるコスト意識の欠如、プロジェクト・マネジメント・ユニット (PMU) や NGO 等を活用した既存の公的組織のバイパス、専門家とカウンターパートの信頼関係の欠如等の結果を生み、またそれらが非対称関係をさらに強化することになる。

しかし、JICA の技術協力では、途上国との関係をコントロールするという発想は基本的になかった。むしろ、日本は被援助国であったという経験から、途上国の自助努力を支援するという立場を取っている。そのためのメカニズムとして、途上国のオーナーシップを尊重した共同案件形成、利害関係者間の合意形成に基づく意志決定、及びコストシェアリングがある。また、JICA の技術協力では一律なコンディショナリティを付加することはない。既存の公的組織のバイパスの問題にしても、JICA のプロジェクトでは、その実施に PMU を作らず、主に既存の公的機関を対象として援助が行われてきた。いくつかの成功事例では、既存の公的機関を中心に、他の公的機関や NGO を含む地方組織と連携して、プロジェクトの持続性とパイロットプロジェクトの他の地域への拡大を可能としている。また、今回、研究対象とした事例では、専門家はカウンターパートや他の利害関係者と良好な関係をつくり上げており、この相互信頼関係がアイデア / コミュニケーション / 学習の相互交換を高め、共通の目的の遂行に寄与している。

11 カ国を対象とした再委託調査では、JICA の事例において上記の特徴が実際に受取国側のオーナーシップを高めて能力開発に寄与していることが確認された。以下では、JICA の技術協力の特徴と途上国側のオーナーシップとの関係を事例に基づいて論じる。

3-2-1 自助努力支援

近年において、セクターワイドアプローチや財政支援が援助モダリティとして台頭してきた主な理由の一つは、プロジェクト援助では被援助国側のオーナーシップを阻害し、コミットメントを引き出すことが出来ないために、プロジェクトの持続性を確保できないという認識が広まってきているからである。

しかし、途上国側のオーナーシップは外からのインターベンションによって弱まることもあれば強まることもある。言い換えれば、途上国側のオーナーシップは外からの介入によって、たとえプロジェクト型の技術協力であろうとも高まる場合がある。プロジェクトがオー

ナーシップを損ねる場合は、プロジェクト援助そのものの問題というよりも、外からの介入の仕方に目が向けられなければならない。

実際、今回対象とした事例ではプロジェクト型の技術協力が途上国側のオーナーシップを高めていることが確認された。これらの事例で共通な点は、プロジェクトが途上国側の開発計画の中に明確に位置付けられているために、政治的コミットメントを得ていることである。これを背景に、プロジェクト活動の計画、実施、評価の全ての段階で、受取国の利害関係者が主体的に参加できるようにプロジェクトが運営されている。このプロセスの中で、現地関係者の知識、アイデア、及びニーズがプロジェクトに反映されることによって、関係者のオーナーシップが高まっている。特にプロジェクトによって、カウンターパートや関係者が自らの力で問題を「解決できる」ということが実証、実感されることによって、プロジェクトに対する地元関係者のオーナーシップは一段と高揚したという事例が報告されている。

JICA 事業が途上国の自助努力を促した方法として、途上国のオーナーシップを尊重した共同案件形成、コストシェアリング 及び利害関係者間の合意形成に基づいた意志決定がある。

(1) 途上国のオーナーシップを尊重した共同案件形成

プロジェクトが受取国のイニシアティブと開発計画に基づいて要請された場合、その実施に対して受取国政府のコミットメントが得られる。なぜなら、形成されたプロジェクトは受取国の目標とニーズを反映したものとなり、そのことがドナーと受取側の間で平等な関係が構築される基礎となるからである。実際、今回対象とした JICA の事例では、要請されたプロジェクトが受益者を含む広範囲な利害関係者の目的とニーズを反映することを確保するようなプロセスが踏まれており、プロジェクトの準備段階から受取国側のオーナーシップが尊重されている。

(2) コストシェアリング

JICA プロジェクトでは、受取国政府によるプロジェクト関連の人件費やリカレントコスト負担を原則としており、プロジェクト活動等についても、受取国政府に一定の負担を求めている。こうしたコストシェアリングを通じて、受取国側のコスト意識を高め、プロジェクトの成功に対するコミットメントを引き出すことができる。例えば、ケニア中等理数科教育強化計画においては、現職教員研修プログラムの持続発展性を高めるために「自助努力の原則」により研修経費を受益者負担とする仕組みを構築した。ケニアでは、このような研修を行う場合、ドナーが研修経費を丸抱えする上に、参加者には参加手当てを支給することが慣習となっていた。しかし、本プロジェクトでは、このような慣習が被援助国のドナー依存の原因となっていると考え、参加手当てを一切支払わないこととした。当初は、研修をボイコットする者もいたが、研修の質の高さと、参加者自身が研修の必要性を理解したことから、研修への参加度は徐々に高まった。また、中等学校事業料の一部を積み立て、その基金で郡（ディストリクト）レベルでの研修運営経費をまかなうようにした。このように、コストの負担

は受益者のオーナーシップを高めるだけでなく、研修実施側にも質の高い研修を提供していくことが求められ、実施者の能力開発にもつながる。

事例 9：政府間におけるコスト・シェアリング（タイ「モンクット王工科大学事業」）

モンクット王工科大学に対する技術協力では、JICA が実験室用資機材への資金協力を行う一方で、カウンターパート機関であるモンクット王工科大学側はプロジェクト事務所の建設、公共料金、維持管理費、講師およびタイ人スタッフに対する給料等の支払いに責任をもった。その結果、タイ側のプロジェクトへの参加とオーナーシップ増大していった。これは、JICA が高価な資機材や専門家をどれくらい資金的にサポートしているかについてタイ側が認識したことによる。さらに、資機材の維持管理に責任を持つことにより、タイ側のコスト意識とオーナーシップが高まっていった。

事例 10：プロジェクト関係者間におけるコスト・シェアリング（フィリピン「農村生活改善研修強化計画」）

プロジェクトでは、持続可能性を確保するために JICA の資金を出来るだけ使わない方針の下で、受益者であるコミュニティが自ら開発資金を確保しなければならないと自覚するように努力が傾けられた。その結果、地方自治体による資金手当てとともに、住民組織のほとんどが、労働を供与するという形でのコスト分担を行った。地方自治体や受益者グループにより一度コストが共有されると、プロジェクトに対する投資を行っているという実感が生み出され、彼らのプロジェクトに対するオーナーシップは強まることになる。例えば、Butuan にある Gosson Project でのコスト分担の割合は JICA が 32%、カウンターパート機関が 39%、自治体が 21%、その他が 8%であった。それに加えて、地域の漁民組合や省農業局からの労働力の貢献があった。このようなコスト分担の手法は利害関係者がプロジェクトに対して共同のオーナーシップを醸成することにつながった。

3-2-2 利害関係者間の合意形成に基づいた意志決定

日本人専門家は、プロジェクトを遂行する際に、地元関係者と合意形成を経ながら計画や実施に関する意志決定を行う傾向がある。これは、日本社会の意志決定の特徴を反映しているものと思われる。この方法の利点は、関係者間の合意を得るために決定に時間がかかるが、決定されたことに対する関係者のコミットメントが確保されるために、実施がスムーズにいくことである。

今回の調査研究で対象とした事例でも、日本人専門家とカウンターパートや他の利害関係者との間でのプロジェクト活動に関する意志決定でこのことが確認されている。多くの事例では、合意形成に基づく決定によって、現地関係者の知識やアイデアがプロジェクトに反映

され、かれらのオーナーシップを高めるとともに、プロジェクトに関する決定がローカルニーズに合致したものとなっている。そのためのメカニズムとして、1) カウンターパートと共同作業で現場の状況とニーズを把握する調査を行うことによって、現状に関する共通の認識の形成と取られるべき措置の共有化が図られること、2) 鍵となる主要な利害関係者から構成されるステアリングコミティが設置されること、3) プロジェクトの全ての段階における定期的な会合が開催されること、等がある。

関係者間の合意形成を促進する他の要因としては専門家の個人的な資質も重要である。成功事例における専門家は、自分の考えを押し付けないで、利害関係者のインプットをプロジェクトに反映させ、一歩引いて現地関係者がイニシアティブをとれるように努力をしていることが報告されている。

事例 11：定期協議と進捗管理ミーティングによる合意形成（フィリピン「セブ州地方活性化プロジェクト」）

プロジェクトの全過程で行われた定期協議および進捗管理ミーティングによって、日本人専門家とフィリピン人カウンターパートの間で、プロジェクトの方向性、優先事業、重要な次の活動等に関する合意形成が促進された。これらのミーティングは、プロジェクトがローカルニーズに対応することを可能にただけでなく、変化に対する関係者の準備状況を注意深く考慮してプロジェクトを進めていくことも可能にした。さらに、物理的、文化的環境から政治的環境にいたる地元の事情を認識してプロジェクトの計画に反映させることが出来た。このような柔軟性に富んだプロセス重視のアプローチが、単なる短期的な成果以上のダイナミックな発展をプロジェクトにもたらしたと言える。

また、カウンターパートは JICA 専門家と平等な関係にあると認識していた。カウンターパートは彼らのアイデアや考えが専門家によって重視されており、単にプロジェクトのマイナーな参加者ではなく、専門家と同様にプロジェクトの中心的存在であると感じていた。カウンターパートからの強いコミットメントを引き出すことが出来た。このことが可能になったのは、JICA 専門家が相手の意見を尊重し、カウンターパートの文化や立場を理解し、彼らとともに現場での活動を重視する姿勢を共有していたからである。

事例 12：受益者及びカウンターパートの意見の尊重（ガーナ「小中学校理数科教育改善計画」）

プロジェクトの計画、準備、実施段階で、プロジェクト関係者による十分な関与が見られた。カウンターパート機関職員は、プロジェクトの実施過程で理数科教育に関する自分達の考えや意見が尊重され、深く考慮されることを保証するプロジェクト環境であると感じていた。カウンターパートのこうした感覚は、カウンターパートの意見を良く聞き、彼らから学ぼうとする日本人専門家の態度によって促進された。専門家とカウンターパートが共同で計画し、作業委員会にフィードバックを求めるために報告書等を提出し、両者が真剣な対話を

する多くの機会が作られたことによって、コンセンサスを形成しようとする強い意識が醸成されていった。

また、プロジェクトでは受益者である教師や児童、親の意見をプロジェクトに反映させるために、プロジェクト実施直後にベースライン調査を行った。また、プロジェクト実施中にも、モニタリングを通じて現場の教師や教師教育にたずさわる人々の意見を参考にして現職教員研修の内容の改善に務めている。

3-2-3 既存の公的機関 / 組織の活用

技術協力プロジェクトにおいて、既存の公的機関を協力対象とすることは、プロジェクトが既存の行政システムの中で制度的基盤を持つことを可能とする。また、既存の公的機関の活用は、プロジェクト・マネジメント・ユニット（PMU）の設置によって、既存の命令体系や給与体系を乱して他のスタッフのモラルを低下し、かえって強化すべき既存のシステムを弱体化させてしまうという問題を発生させることはない。

JICA の技術協力プロジェクトでは、PMU を作らず、既存の公的組織支援を中心にしつつ、NGO を含む他の既存組織との連携を図り効果を上げている。この点は、特に参加型協力において、NGO を中心にプロジェクトを推進する欧米ドナーと違った日本の協力の特徴と言える。例えば、ヴェトナムのリプロダクティブ・ヘルス・プロジェクトでは、カウンターパート機関に加えて、予算の決定権を有する人民委員会、保健セクター担当の保健省、コミュニティにネットワークを持つ女性連合等の既存の組織と協力関係を確立した。その結果、PMU を設置した場合に起こりがちな他の公的機関スタッフのやる気をなくさせるという問題や、援助終了後に PMU スタッフが離職し、ノウハウが残らないといった状況も生じない。既存の主要な組織との連携によるプロジェクトの推進は、全ての関係者から広範囲にわたるサポートを得られることを可能としている。関係者のオーナーシップの高まりは以下の例によって示されている。

- * ゲ・アン省人民委員会により、カウンターパート機関からの家族計画・母子保健センターにおける必要な費用の予算請求が認められた。
- * 人民委員会のメンバーが、プロジェクトの活動について理解するために、JICA の主催する管理能力向上のワークショップに参加した。
- * 保健サービス機関が、カウンターパートのトレーニングに対し予算を計上した。
- * 県および郡レベルにおける人民委員会が、追加資金の提供、および郡レベルにおける保健センターの建設・改築にかかる人件費の提供を申し出てきた。人民委員会は、プロジェクトに対する貢献を自らの責任の範疇にあると捉えるようになっている。
- * レベルを問わず、人民委員会のメンバーは、プロジェクトから何ら金銭的な利益を得るわけではないが、プロジェクトに協力し関わることから満足感を得ている。

- * 医師、助産婦、保健婦、県保健センターの巡回医療チームのメンバー、女性連合のメンバーは、いつでもプロジェクトから要請があれば喜んで協力する状態にある。

事例 13: 地方分権化における公的機関の活用（フィリピン「結核対策プロジェクト」）

本プロジェクトは、フィリピンの地方分権化政策が推進される中で行われた。同政策では、州、県、市/町、村の地方自治体がそれぞれの保健に関する全ての業務と設備を運営・管理することになった。しかし、一方で急激な分権化は、それぞれの役割や責任分担に混乱をもたらし、国家の保健政策を現場で実現することが困難な状況になっていた。

国家結核対策プロジェクト（NTP）は、このような状況の中、既存の国、州、県、市/町、村の既存の機関の役割と責任を明確にさせ、各機関のオーナーシップを尊重しつつ推進された。

同プロジェクトでは、保健省が NTP の実施のための政策を策定し、それを保健省の地域支部（CHD）が実施状況を監督する。CHD は、また、結核の薬を配給し、必要に応じて地方政府に対し NTP の研修を行う。州保健局は、担当の州病院と県病院に対して、品質管理基準の維持を含む NTP 運営上の直接的なコントロールを行い、ルーラル（市/町）・ヘルス・ユニットやバランガイ（村）保健所は診断と治療の双方を受け持つ。NTP では、このように既存の公的な機関を活かし、結核対策のシステムを構築していった。

また、地方分権下では、地方政府が自主的に結核対策のための役割を果たすことが不可欠であった。このため、各地方自治体が、国家保健プログラムに沿った自らの計画を策定する支援も行われ、各地方自治体は、国の保健政策やプログラムに沿った地方計画の策定を行っていった。

このように、基礎の行政システムを尊重しつつ、各々の関係機関が NTP に効果的に取り組むための各組織の関係強化と、自主的な取り組みを促進することによって、NTP に対する関係機関のオーナーシップが確保されていった。

3-2-4 相互信頼に基づくパートナーシップの形成

専門家とカウンターパートの信頼関係の醸成は、カウンターパートのプロジェクトに対するオーナーシップの高揚に結びつくだけでなく、知識の獲得にも大きく貢献する。プロジェクトのこの社会的側面は、プロジェクトの成否にとって非常に重要な要素であるにも関わらず、援助関係文献では、これまでほとんど取り上げられてこなかった。しかし、UNDP レポートで、Mkandawire がこの側面の重要性を以下のように指摘している。

外国人専門家とローカルカウンターパートとの間の「心理的ギャップ」は、カウンターパートのオーナーシップを損ない、技術協力が効果を上げ得ない一つの要因となっている。両者の関係で一般的な傾向として指摘されているのは、専門家に対してカウンターパートが憤

りを感じている一方で、専門家はカウンターパートを信頼していないことである。カウンターパートにとって、専門家の存在が国家主権の侵害と映り、また外国人専門家に指示されることによってプライドが傷つくこともある。さらに外国人専門家の報酬の高さへの妬みがあるし、あるいは価値がわからないプロジェクトに多くの時間をさかなければならないという思いがある。他方、外国人専門家は不正な途上国のエリートから国を助けるために来たという認識、プロジェクトの仕事に十分取り組むことをいやがるカウンターパートへの不満、公務員の腐敗がはびこっているという認識等のために、カウンターパートを尊重しない傾向がある（Mkandawire, UNDP, 2002, p159）。その結果、両者は相互に不信感を抱き、アイデア/コミュニケーション/学習の相互交換が低下する。このような状況の下では、共通の目的の遂行が困難となる。

今回対象とした事例では、日本人専門家はカウンターパートや他の利害関係者と良好な関係を築いているのが一般的であり、両者の間で深刻な「心理的ギャップ」は存在しない。地元関係者と良好な関係を築くことができるかどうかは専門家の個人的資質に大きく依存しているが、プロジェクトがスムーズに進行するためには両者の信頼関係が不可欠な要因となっている。

例えば、タイの小規模灌漑プロジェクトでは、カウンターパートとの共同作業を通じて、専門家はカウンターパートとの長期的な関係を発展させ、両者のパートナーシップの意識を高めることができた。このプロジェクトで専門家が担った役割は、1) コンサルタント、アドバイザー、コーチとしての役割、2) カウンターパートと他の資源とをリンクする役割、3) 激励とサポートの提供者としての役割、4) カウンターパートが障害を予期し、スキルを向上させる必要のある分野を発掘する役割等である。カウンターパートからは、日本人専門家は、上司ではなく、同僚あるいはパートナーとして見られており、経験が豊富で、カウンターパートの仕事の改善に貢献することができると一目置かれている。

他の事例でも見られるカウンターパートから信頼を勝ち取る専門家の共通資質としては、1) プロジェクトに対するコミットメントの高さ、2) 勤勉性、3) 業務の体系的、計画的遂行、4) 率先垂範と OJT の効果的活用、5) 現場、異文化への理解、及び 6) カウンターパートの意見の尊重等が挙げられる。

事例 14：知識の共有化（フィリピン「農村生活改善研修強化計画」）

同プロジェクトにおいて、専門家とカウンターパートとの間において相互信頼を発展させるために必要不可欠だった要素は以下のとおりである。

(1) 両者の協力および両者間の緊密な調整

日本人専門家およびフィリピン人カウンターパートは、お互いに対する信頼関係を基に共に働き、開発ニーズを巡る現地の人々のディスカッションではファシリテーター役をも担った。また、日本人専門家はカウンターパートに対して知識の共有化を図っていった。カウ

ンターパートは一方で、地元の文化面での知識を日本人専門家に伝える役割を担った。

(2) 日本人専門家の仕事に対する姿勢

フィリピン人カウンターパートが日本人専門家の特徴として挙げるのは、勤勉、誠実、正直で、非常に注意深く、系統的で、いつも時間に正確であるという点である。フィリピン人カウンターパートが敬意を表するこうした日本人専門家の特徴は、プロジェクトでの両者の共同作業を通じて観察された。フィリピン人カウンターパートは長期間にわたる日本人専門家との共同作業により、日本人専門家の仕事のスキル、習慣、姿勢に触れることによって、次第に専門家から影響を受けるようになった。日本人専門家はカウンターパート個人に仕事のやり方や態度について影響を及ぼすことによって、カウンターパート機関の組織文化に対しても影響を与えた可能性がある。

(3) 高度な専門性および知識管理能力

日本人専門家は、その分野での知識が非常に豊富であった場合でも、カウンターパートよりも専門家の方がすぐれているという態度は見せなかった。また、専門家は高い知識管理能力も持ち合わせていた。

JICA 専門家は常にカウンターパートから相談を受け、またカウンターパートも専門家から相談を受けた。これらは参加型プロセスの一部であるが、両者ともプロジェクトの受益者と直接に接していることもあり、両者間の意見の対立はなかった。また、両者がそれぞれ所有する情報や知識は、書籍や文書の貸し借り、フォーマル/インフォーマルのミーティングやディスカッションを通じて共有された。プロジェクトではアイデア、情報、知識を広く共有することが奨励され、両者は良好なコミュニケーションを維持した。

事例 15：関係者間の相互信頼（ガーナ「小規灌漑事業」）

ガーナ人カウンターパートと、彼らが緊密に共同作業を行っていた日本人専門家との間には非常に良好な関係が構築されていた。ガーナ人カウンターパートはより高い報酬を望んでいたが、日本人専門家との報酬額の違いによって専門家とカウンターパート間に心理的障害や距離ができることはなかったと強調している。なぜなら、報酬の違いは単に双方の政府の取り決めによるものであることを彼らは理解していたからである。また、ガーナ人カウンターパートは、ほとんどの日本人専門家がプロジェクトに貢献していることを十分に認めていた。インタビューの中で、ガーナ人カウンターパートは共同作業を通じた技術移転が、相互信頼の醸成につながることにについても言及している。プロジェクト地域の農民も日本人専門家と緊密にプロジェクト活動を行った。彼等の間でも良好な関係と相互信頼が築かれていった。

3-2-5 フェーズアウト・メカニズムの設定

技術協力プロジェクトの初期の段階で、ある種のフェーズアウト・メカニズムを設定することは受取国側のオーナーシップを高め、プロジェクトの持続性に貢献する。今回の研究対象の事例では、以下のようなフェーズアウト・メカニズムが JICA のプロジェクトで機能している。

多くのプロジェクトでは、カウンターパートに対する実践学習が試みられている。日本人専門家の多くがカウンターパートを指導する際に、1) 専門家が自分でやってみせる、2) それをカウンターパートがまねる、3) 最終的には、カウンターパートが自分のモノとして身につけるとする方法を取る。プロジェクト終了後、専門家がいなくなってもカウンターパートが自分でプロジェクトを推進することができるようにするためである。

また、フィリピンの「農村生活改善研修強化計画」では、最初の 3 年間で専門家がカウンターパートと共同でパイロットプロジェクトを一地域で実施し、後の 2 年はカウンターパートが自分達で他地域に普及するようプロジェクトが当初から設計されていた。専門家は最後の 2 年間はマニラに移り、さらなる全国展開のための指導を行った。このプロジェクトやインドネシアのスラウェシ貧困対策・村落開発支援プロジェクトでは、さらに他の政府機関、NGO、大学等とのネットワークを造ることによって、プロジェクトの実施機関/者が援助終了後もサポートを得られるようなシステムが構築された。

資金面でのフェーズアウト・メカニズムとしては、JICA の技術協力プロジェクトにおける研修活動においては、以下のカンボディア「母子保健プロジェクト」のように、コストシェアリングの割合を徐々に受取国側が増大していく方法を原則としている。

事例 16：増大する受取国のコスト負担（カンボディア「母子保健プロジェクト」）

カンボディアの母子保健プロジェクトでは、研修に関して日本側とカンボディア側で、コストシェアに関する合意がなされている。プロジェクトは 2000 年から 2005 年にかけて実施される予定で、全体のコスト分担は日本側が 54.52%である。しかし、プロジェクトの初年度（2000 年 4 月～2001 年 3 月）では日本側の負担は 92%と多く、2 年次で 71%と減り、3 年次の 2002 年 4 月～2003 年 3 月では 55.93%、最終年の 2004 年 4 月～2005 年 3 月には 22.0%と減少することが予定されている。このようなフェーズアウトメカニズムは受取国側の財政状況を考慮しながら、プロジェクトに対するオーナーシップを高めてプロジェクトの持続性を確保しようとする狙いで計画されている。実際、同プロジェクトでは受益者負担の活用、優先予算の獲得等により、2002 年度は 10 月の時点ですでに US\$8,000 以上（予定では US\$7,541）がカンボディア側から支出され、予想以上に日本側のシェア率が下がっている。

3-2-6 南南協力

JICA の技術協力の特徴の一つは、南南協力に対する支援の重視である。南南協力支援は、途上国に技術協力の提供側としての経験をする機会となる。以前は単に受取国であった立場から技術協力の提供者となることによって、獲得した知識を他の途上国に移転することに対するモチベーションとコミットメントを高め、ひいては協力プロジェクトのオーナーシップを高めることになる。例えば、ケニアのジョモケニヤッタ農工大学の例では、南南協力は実施機関のプライドとオーナーシップを高め、かつ獲得した知識を他国とシェアしながら他の機関のモデルとしての役割を果たすことによって、実施機関の自信とプロジェクトの持続性を高めることが報告されている（事例 17）。また、南南協力は、実施機関のオーナーシップ高揚に寄与するだけでなく、南の諸国間のネットワーク形成にも寄与することができる。

事例 17：南南協力によるオーナーシップの高揚（ケニア「ジョモケニヤッタ農工大学事業」）

ジョモケニヤッタ農工大学の職員はインタビューの中で、南南協力はオーナーシップを向上させ、獲得した知識に対する自信を深めさせると述べている。同農工大学は、地域トレーニング・プログラムを通じた南南協力を力を入れるとともに、ルワンダの大学研究機関でのカリキュラムの開発において工学部のスタッフが中心メンバーとしての役割にも力を注いでいる。工学部のスタッフはカリキュラムの開発に重要な役割を果たすだけでなく、ドナー的な立場でルワンダの研究機関を支援していく役割も担っている。更に、同農工大学における短期間のトレーニング・プログラムは、その分野に関係する大学および政府機関に向けて設置されている。このような取り組みによって、同農工大学は、普及面での卓越した地域ネットワークの一部を構成していると評価されている。同大学のスタッフによれば、こうした南南協力は自尊心とオーナーシップの高揚と共に、強い達成感と成功意識をその実施機関にもたらす。また、技術に関する知識を共有し、他の機関のモデルとして機能する能力を持つことによって、大学側は自信を深め、その結果、実施されているプロジェクトの持続可能性も高くなる。

事例 18：近隣諸国への影響（セネガル「アフリカ諸国のための職業技術訓練」）

職業訓練センターは、これまでもフランス語を公用語とする国々を対象にした研修プログラムを他機関との協力の下、実施してきた。1999 年には JICA 技術協力における第三国研修の枠組みの中で、計 4 回の研修プログラムを実施した。その年の研修には合計で 25 カ国から 2,000 人の参加者が集まった。これらの研修後に実施された評価調査では、全ての参加者が自分達の仕事にとって研修が有益で、役に立つ内容であったと答えている。また、多くの近隣諸国の代表が当センターを訪問してきていることも特筆に値する。2001 年も、チュニジア、ケニア、トーゴ、ブルキナファッソ等のアフリカ諸国から多くの政府高官が、センターの活動に関する情報を出来るだけ多く収集するために訪れている。さらに、当セ

ンターでは 1992 年以来定期的にサブ・サハラ以南のアフリカ諸国からの学生を受け入れている。それらの学生は全学生の 15%を占めており、1992 年から 1999 年にかけて 138 名の学生が入学を許可されている。

同センター職員は、センターを近隣諸国の人材を育成するための地域の中心機関とすることに意欲を燃やしており、第三国研修プログラムに対して積極的に取り組んでいる。

本項では、受取国側のオーナーシップとの関連で、JICA の技術協力の特徴を論じてきた。本研究の特徴は、従来から指摘されてきた日本政府が取り組んでいる自助努力支援とともに、これまであまり取り上げられてこなかった日本人専門家の現場での行動に光をあてていることである。欧米社会と比較して、日本社会の特徴として指摘されている利害関係者間の合意形成のプロセスを重視した意志決定方法、既存の関係組織との連携によるプロジェクトの推進、信頼関係を重視した日本人の行動が、現場でのプロジェクト関係者のオーナーシップにプラスに働くであろうとの考えに基づいている。今回取り上げた JICA の事例は、このことを裏付けている。

次項ではオーナーシップとともに、能力開発の重要な構成要素である知識との関連で JICA の技術協力の特徴を取り扱っている。

3-3 知識の獲得¹

本項では、知識の獲得という視点から見た JICA の技術協力の特徴と事例を取りまとめる。JICA の技術協力は、UNDP が指摘する技術協力の古いモデルのように、途上国における既存の能力を無視して、他国で発展してきた知識やシステムを途上国にそのまま移植すれば良い、との考えにもとづいて実施されてきたわけでは必ずしもない。むしろ、日本人は、外来の知識やシステムを導入する際に、日本の社会や制度にあうような形で修正しながら適用してきた経験を持つ。このため、技術協力においても地元の知識の重要性について十分に認識し、単純に日本の知識やシステムの移転を行えばよいとの前提にはたっていない。本項では、日本人専門家が、技術協力の中で、如何にして途上国側の知識獲得に貢献しているかに焦点をあてている。

(1) 新たな技術協力モデルについての UNDP からの提案

UNDP の新しいパラダイムにおいては、知識は先進国から途上国に単純に移転できるものではないとしている。知識を得る側が意欲的に獲得しなければならない。また、途上国の地元の知識についての深い理解も必要である。なぜなら開発にとっての最も有益な知識は地元が存在することがあるからである。しかもこうした知識は形式化されていない暗黙知の形態をとっていることがある。

近年の情報とコミュニケーション技術（ICT）の発達により、途上国はこれまでの先進国からの技術協力の形態に依存しなくてもすむようになってきている。インターネットを通じて、途上国は開発に必要な様々な知識を簡単に手にすることができる。さらに、途上国は先進国の支援で作られた技術協力のプール基金から、様々な知識を市場を通じて購入することも可能である。「プール基金のような資金協力のおかげで、途上国政府は基金にオーナーシップをもち、自らの能力開発にとって最も適切な投入物（アドバイスや研修等）が何かを自分で決めることができる」（UNDP 2002, p16）。従来の「専門家—カウンタパート」モデルは、こうした新しい知識獲得の形態によって代替される。地元のニーズに見合うように、全ての知識が収集され、分析され、修正され、分解され、組み立てられることが必要である。「（知識を）地球規模でスキャンして地元で再構築する」（UNDP 2002, p19）がこれからの標語である。

¹この調査では、知識を開発課題の解決に個人や組織が獲得（蓄積）すべき技術、ノウハウ、知恵、態度等を含んだ広い概念として用いている。

暗黙知とは主観的で、言語化・形式化が困難であり、個人・集団・組織の各レベルで、個人的経験、イメージ、熟練した技能、文化、風土などで表されるものである。一方、形式知は、客観的に捉えることが可能で、言葉や構造をもって存在している。「組織的知識創造理論」（野中郁次郎「知識創造の経営」1990）で提唱された考え方。（「図解「ナレッジマネジメント」アサーアンダーセン著、1999」

(2) UNDP の新たなパラダイムと知識獲得への JICA の経験

JICA の技術協力は UNDP が提案する新たなパラダイムと共通する部分が多い。日本人は自らの近代化過程において、欧米の知識を輸入して、吸収して、内部化してきた豊富な経験がある。それゆえ知識が単純に外国から移転されるものではなく、意欲的に獲得しなければならないものだとすることをや、自国の社会に根付かせるためには、自国の知識を基にしなければいけないことは日本の開発の経験上とも一致し、開発に携わる人の間では広く共有されている。このため、技術協力においても地元の知識や価値の重要性についても十分に認識し、単純に移転を行えばよいとの前提にはたっていない。

UNDP の新たなモデルと JICA の技術協力の違いは、知識が如何に効果的に獲得されるかについての方法論の相違にある（図表 II-3-1 参照）。UNDP 報告書によると、新たな情報・コミュニケーション技術の登場により、途上国は「インターネット接続とマウスのクリック」で自由に知識を獲得できるとされる。技術協力プール基金も、途上国が自身で最も有益な知識を獲得することを手助けするものであり、「専門家 - カウンタパートモデル」に依存する必要がなくなる。

UNDP の見解とは異なり、日本は知識の獲得についてインターネットを通じて獲得することに UNDP ほど楽観的ではない。

知識には様々な種類があり、その包括的な獲得は、困難で時間を必要とするプロセスであり、とりわけ、暗黙知はインターネットでは手に入れることがその定義から不可能な種類の知識である。暗黙知の獲得は、教師と学習者との直接的なコンタクトを必要とする。したがって、そのような知識の獲得は、専門家との共同作業に基づいて、獲得までのプロセスを重視した外部からの支援により促進することができる。日本の技術協力はこの知識獲得プロセスに焦点をあてたものである。その概要を次のセクションで示す。

図表 II-3-1 UNDP の新しいモデルと JICA のプロセス志向アプローチとの相違

	UNDP の新しいモデル I	JICA のプロセス志向アプローチ
知識の源	地元と外国。暗黙知の形態をとることもあり	地元と外国。暗黙知の形態をとることもあり
知識獲得への有効な方法	地元のイニシアティブのもとでのインターネットとプール基金の活用	地元のイニシアティブと外国人専門家の共同作業
知識獲得の見方	インターネット上や市場を通じて獲得される	能力開発のための全ての知識をインターネット上や市場から獲得することには限界がある

3-3-1 ニーズの正しい認識と外部の知識

(1) 開発途上国側によるニーズの把握と外部知識の役割

知識の獲得は、開発途上国側が自らのニーズを明確かつ具体的に認識している場合において、実効的なものとなる。漠然と認識されたニーズに基づき始められた技術協力プロジェクトは、開発途上国側の強いコミットメントを欠き、結果として持続可能性に問題を生じる。こうした「援助側主導の罨」を回避するうえで、開発途上国自身によるニーズの明確化のプロセスは、その後の知識獲得・内部化のプロセスと同様に極めて重要である。JICA の技術協力事業においては、この開発途上国自身によるニーズ明確化プロセスを効果的に促すうえで、日本側の知識が重要な役割を果たしている。

能力開発をめぐる技術協力について、往々にして開発途上国側が自らのニーズを漠然として把握するにとどまっている理由は、基本的には物理的な形で成果を生み出すインフラ整備などの場合と較べて、行政現場に従事する職員の能力開発であれ、組織強化や政策・制度改革であれ、能力開発の成果は必ずしも自明ではないという点にある。また、出張費の不足などから行政の中核と行政サービスの現場や地域住民などとの相互交流が非常に限られていることなど、開発途上国の行政に関わる構造的要因によるものでもある。更に、能力開発に関する技術協力の多くが、援助側から贈与ベースの案件として実質的に提案されていることも、開発途上国側に自らのニーズを突き詰めるという行為を控えさせる。こうした要因が複合的に作用し、多数のパイロット・プロジェクトが、開発途上国側の具体化の意志を欠いたまま実施されるという状況が生みだされている。

こうした能力開発をめぐる技術協力の状況を踏まえ、また、日本自身の経験に基づき、開発途上国側が明確かつ具体的なニーズを主体的に把握し、どのような知識・技術を獲得し、適用すべきかについて、明確な考えを主体的に持つことができるよう、JICA は特に配慮してきた。この面での JICA のアプローチは他の援助機関には見られない独自の要素を含んでいる。具体的には、JICA 事業の場合は、日本側関係者が国内における豊富な現場実務経験・知識を活かし、開発途上国側関係者と「同輩意識」を共有しつつ、「触媒」として役割を効果的に果たしている。また、こうした時間のかかる双方向の触発を可能とする柔軟な構造を、JICA のプロジェクトは有している。

一例をあげれば、教員の在職者訓練を中核とするケニア中等理数科教育強化プロジェクトにおいては、在職者訓練というサービスの提供だけではなく、金銭的誘因を用いず教員に研修受講を促す新たな仕組みの確立が必要とされていることを、ケニア側が主体的に認識するうえで、JICA 専門家は自らの知識・経験を触媒として活かし、十分な時間をかけて双方向の議論を積み重ねるというアプローチをとっている。日中友好環境保全センター・プロジェクトにおいても、政府、自治体等から動員された日本側関係者の豊富な実務面の知識が、中国側が自らのニーズを具体的に絞り込むうえで不可欠な役割を果たしている。

事例：日中友好環境保全センター第 2 フェーズ:1996—2001

(1) 課題そのものが応用問題：形式知の単純移転では対応不可能

フェーズ II は、中国の第 9 次 5 年計画の開始と時を同じくして開始された。第 9 次 5 年計画の 5 年は中国の環境対策が本格的に且つダイナミックにとられた 5 年であり、特に後半から多くの重要課題が浮上した。このような課題は簡単なものではなく、応用能力を問われるものだったが、それだけに、人材の資質と、センターの資質を高める機会としてはまたとないものでもあった。

例としては、企業の環境管理システムを構築するための「公害防止管理者制度研究」(1998 年度より実施)、「ISO14000 実施体制に関する研究」(1998 年度より実施)、環境政策の実施状況を迅速・適格に把握するための情報ネットワーク構築のための「重点流域 GIS 応用開発指導調査」(1999 年度実施)が挙げられる。また、環境観測・測定分析分野および公害防止技術分野では、フェーズ II の初期には無償資金協力で供与した高度な分析測定装置の操作指導が中心であったが、後半は、センターの基礎的実力の向上、中国の環境対策の進展にともない、有害化学物質測定手法、実験室精度管理、酸性沈着調査研究、公害防止技術の企業との共同開発、共同設計等のより体系的かつ実践的な調査研究に取り組んだ。

このような応用課題を解くためには日本の一般的知識、経験の移転だけでは対応が困難であった。日中双方の形式知の交流を何回となく行い、双方の暗黙知が姿を現し融合するような場をそれぞれの活動分野に合わせて設定し(例えば、公害防止管理者制度研究では、日本の基本情報分析、現地企業聴き取り調査、日本に於ける本制度の研修コース参加等)、中国に適したシステムの構築に大きく貢献した。

形式知、暗黙知の投入と融合の点では、これら知の宝庫である政府、研究機関、地方自治体の組織的支援が必須であり且つ有効であった。

(2) 知識の宝庫である関連組織の知識がどのように動員され投入されたか

上述した知に関する組織的支援は以下に行われた。

まず、双方向の知の交流・研鑽が行われた。日本側からの投入としては、関連の組織から 5 年間で合計 50 名以上にのぼり短期専門家が環境センターに派遣され、技術指導、現場指導に参加した。中側から日本への投入は、JICA の訪日研修の場を通じ、日本の知識を身に付けると共に、双方の調査研究成果、情報の密な交流を通じることで行われた。

このような短期専門家派遣、日本での研修といった双方向の知の交流により、上述した環境センターに於ける新たな重要課題に迅速に対応することが可能となり、環境センターの業務の推進に大きく貢献した。

短期専門家の派遣元であり、訪日研修員受け入れ先ともなった知の宝庫である日本の広範な研究機関、大学、民間団体と環境センターとの結びつきが強まり、初歩的ではあるが組織レベルでの恒常的ネットワークの形成が図られた。

(3) 組織を通じた知の好循環システムの形成

さらに、何回となく環境センターに短期専門家として業務を行った所謂「センター通」「中国環境通」となった専門家が生まれたのは貴重な成果であった。習熟した専門家の誕生は、習熟した短期専門家を通じ、組織が有する広範な知が選択され、モディファイされ、中側の知と交流・融合されやすい内容として中側に投入されるという、「組織を通じた知の好循環システム」の形成に大きく貢献した。

(4) 現場を通じ能力強化(個人レベルおよび組織レベル)を図る

専門家はカウンタートともに合計 100 回にも及ぶ現場視察、現場での調査研究あるいは調査研究成果の普及活動を通じた活動を行ったが、これは地方の関係機関との連携を充実させることに寄与した。またセンターで行われたセミナー、研修には地方の行政機関、企業から関係者が参加したが、従来つながりが無かった機関、企業も参加するなど、連携の広がりも見られた。

また、プロジェクトの詳細な活動内容を決める前に行われるベースライン調査等についても、JICA 事業の場合はローカル・コンサルタントに任せきりにせず、カウンタートのみな

らず広範な関係者が主体的に関わるよう調整することは当然のこととして、相手国側がニーズを具体化する過程において、日本側の知識・経験を触媒として効果的に活かしている。

確かに、JICA の技術協力事業のなかにも、開発途上国側自身によるニーズ把握が漠然とした状態のままで日本側関係者が主体となりニーズの具体化を行い、事業を進めているような事例が無いわけではない。しかし、開発途上国側が技術協力、即ち獲得されるべき知識に対する自己のニーズを徐々に明確化、具体化していく漸進的なプロセスと、そこにおける援助側社会の知識の役割、就中、開発途上国側の知識との相互作用に、JICA は重きを置いてきた。こうしたアプローチは、開発問題に特化したリソースを活用し、リジッドな契約で事業を管理する傾向にある他の援助機関において、広く見られるわけではない。知識獲得以前の問題として、開発途上国が自らの真のニーズに到達するプロセスの重要性と、そのプロセスを外部的知識が効果的に促す方法について、日本のイニシャティブで国際的論議を深めることが必要とされている。

事例 19：ローカルニーズの明確化と専門家の役割（ケニア「中等理数科教育強化プロジェクト」）

ケニアの教育界では中学生の理数科の成績が悪いことが長く課題とされてきた。その要因や課題等が幾度か提案されてきた。これについての懸念が、1998 年月に開始された中等理数科教育強化事業につながることになった。この事業で、日本の専門家は知識を内部化する過程で重要なファシリテーターとしての役割を担った。この事業は中等理数科教員の現職研修システムを改善することが目的だった。いくつかのパイロット地区で研修事業を実際に開始する前に、専門家はカウンタパートとともに当該地域での詳細なベースラインサーベイを企画し、これを実施した。サーベイ調査の結果を通じて、専門家は現地の中高等学校で理数科強化を改善するためのニーズは、従来考えられていた施設や設備の更新ではなく、教室内の教え方を改善することである、ということを確認することができた。また、日本人専門家は、高価な機材を用いることなく現場の工夫で実験を取り入れた理数科教育が可能であることを示すことができた。そのためカウンタパートは、地元の資材を用いて、現地の教員にとって適切で魅力的な研修プログラムを開発することが可能となった。これらの研修プログラムは、地元で開発された教材や器具を用いて実験・体験しながら、生徒を授業に積極的に参加させる手法である。こうした教育手法をプロジェクトは「ASE: Activity, Student-centered, Experiment, Improvisation」と名付けた。研修プログラムに参加した地元の教員は、この ASEI のアプローチに強い関心を示した。教員は、この手法を教室内で自らのものとして内部化することが求められた。さらに同じ地域の理数科教員に、自ら内部化した手法を普及させることが求められた。日本人専門家と現地のカウンタパートは、研修プログラムに参加した地元の教員をしばしば訪問し、彼らが手法を内部化することを支援した。こうした努力の結果、この手法は事業の対象地域で広く普及し、理数科以外の人文系教科の教員もこの手法を適用しようと努力するまでになった。

事例 20 : 「ローカルニーズ」を発掘するための外の視点（フィリピン「薬局方プロジェクト」）

現在、フィリピン側の高いオーナーシップのもと進められている本プロジェクトが「ローカルニーズ」としてフィリピンに存在していることは、日本人の薬事行政の専門家により「発掘された」とされた。しかし、本プロジェクトがフィリピン関係者間で「ローカルニーズ」と認識され、共有されるまでには少なからず時間を要した。このような状況にも関わらず、日本人専門家がその必要性を説くことが出来た背景には以下のような外からの視点があった。

- 1) 国家政策（国家医薬品政策：1987 年 4 月 30 日）に沿って、量（国内生産等）と質（医薬品品質管理等）を確保し、安定した薬事行政を確立する上で、自国の「薬局方」開発の重要性（薬事行政・医薬品生産・輸入等のもっとも基盤となる標準（国際的標準の認識））の認識
- 2) フィリピンの薬事行政及び国内医薬品産業が、薬局方を開発するために十分成熟しているとの客観的な認識
- 3) 近隣他国でも整備が進んでおり、フィリピンが遅れることへの危機感（国際環境下でのフィリピンの相対的な状況の認識）。とくに、A F T A（アセアン自由貿易圏）形成に当たって、各国医薬品産業間の競争や協力が進み、関税問題が解決した後、非関税障壁問題解決の方向へ向かおうとしている中で、独自の国家標準（薬局方）を打ち立てておく必要が認識された。
- 4) 専門家が日本自身の薬局方の開発経験を知っていたこと。日本では、オランダやドイツから技術協力を受け薬局方の整備を開始した経験があり、海外からの援助が有効な分野であることを知っていたこと。

「ローカルニーズ認識」は決して単純なプロセスではないが、外国人専門家の経験や知識が「ローカルニーズ」の認識の深化を助長させることができる。

（2）地元と外部の知識の相互作用

途上国は、外国と地元の知識を相互作用させることを通じて、外国の知識を効果的に内部化することができる。もともと外国で作られた知識は単純には地元の社会経済には適応されないものである。地元と外部の知識を相互作用させることにより、当該社会に最も適した知識が新たに形成されることになる。新たに一から知識を作り出したり、あるいは単に外の知識をそのまま内部化するより、相互作用を通じて新たに形成された知識を内部化の方が効率的で効果的である。この内部化プロセスで、外国人専門家はファシリテーターとしての役割を担うことができる。この点に関して、インドネシアにおける母子手帳に関するプロジェクトは良い事例である。日本の母子手帳が現地の状況に合わせる形で改良され、カウンターパートによって、日本の知識が効果的に内部化されることができた（事例 21 参照）。

事例 21：外部の知識と専門家の役割（インドネシア「中部ジャワ州家族計画・母子保健プロジェクト：1989 - 1994」「母と子の健康手帳プロジェクト：1998 - 2003」）

1992 年カウンターパート研修で日本を訪れたインドネシア人医師が、保健所の乳幼児健診で使われている母子手帳をみて、インドネシアでの利用を思いついた。帰国後、インドネシアにいた日本人専門家と共に 1 年をかけインドネシア版の母子手帳を開発した。できあがった母子手帳は、日本のものをただ翻訳しただけのものにはならなかった。つまりコンセプトは日本のものと同じであるが、内容はインドネシアの状況にあわせたオリジナルなものができあがった。

その後この母子手帳は 1994 年から、試行地域で妊婦と就学前の子ども全員に配布され、実際の母子保健サービスの現場で使用されるようになった。この母子手帳は広く母親たちに受け入れられ、またカウンターパートの主体的推進もあり、インドネシア各地へ広がっていった。

インドネシアの母子手帳が、日本にある経験や知識に刺激を受け、最終受益者である母親に受け入れられるよう開発されるに至った経緯において、日本人専門家はどのように行動したのだろうか。

母子手帳開発開始までの経緯

インドネシア人医師から、インドネシア版の母子手帳を開発したいという打診があったとき、かかわっていた日本人専門家はインドネシアでの使用は時期尚早という意見が多かった。また日本の母子手帳の内容ままではインドネシアでは不適であるという考えも全員が共有していた。それでも開発したいというカウンターパート側の熱意で、共同作業が始まった。すなわちごく初期の段階から、単なる日本からの移転ではない、オリジナルの母子手帳開発という合意が得られていた。

前提条件（カウンターパートがオリジナルの開発を望んでいた）。

- 1) 日本の現場を視察することで、日本との相違を良く理解できた。それはすなわち、インドネシアで応用可能なものがどのレベルであるかの見極めができていた。〈カウンターパートが優秀であった〉
- 2) 開発に深くかわり、時間がかかることを厭わなかった。〈熱意があった〉

日本人専門家の行動

- 1) 主体性をカウンターパートに持たせるようにしていた。
- 2) 実際の利用者である母親の生活や、地域社会のニーズを充分把握できていた。現場に良く足を運んだし、現地語の習得に怠りがなかった。
- 3) 日本の経験に囚われることなく、自由な発想で開発に取り組み、現場に適したものを作ることに専念した。
- 4) 教材としての母子手帳の開発過程に必要な調査手法などを適切に助言できた。
- 5) 日本人専門家は要請があった時に、日本での経験や知識を参考として提示した。

事例 22：現地に適した知識の開発（エル・サルヴァドル「看護教育強化事業」）

エル・サルヴァドルの看護教育強化事業は、適切な人材養成配置計画のもとで質の高い看護人材が育成されることを目的として、1997年から5年間実施されたプロジェクトである。

当該プロジェクトの日本人専門家は、当国の2校の看護師養成校を除く全国6校の看護教師62名とともに、臨床の看護師の協力のもと、主として以下のような活動を展開した。准看護師・看護師・学士看護師のカリキュラムの標準化（教育省承認）、教本7冊・マニュアル1冊・ガイド7冊・セミナー抄録17冊作成、教材作成（ビデオ9本、TPシート）、授業案作成（講義・学内実習、臨地実習）、臨地・教育連携モデルの作成等である。これらすべての活動に際し日本人専門家が考慮したことは、地元にある知識を十分活用しながら地元により適した知識をカウンターパートと一緒に開発していくということである。例えば、プロジェクトで開催した研修会の中で継続学習が必要かつ重要なテーマを選択し、研修受講者を中心とした委員会（8つ）や学習会（4つ）を設立し、週一回の活動を継続させた。（これらの委員会・学習会は、プロジェクト終了後も継続されており開発した知識の更なる内部化に貢献している）。教本やガイド等の作成もこの委員会活動にて成果をあげている。その委員会の指導者として、カウンターパート1名と日本人専門家1名とがペアを組み、毎回参加した。その際、地元の知識と日本人専門家のそれとがくい違う場合は、委員会メンバー以外の医療・教育現場を調査・分析するとともに図書類等をもとにお互いが納得いくまで検討を重ね、地元が使えるものを作成するように配慮された。また、その検討内容について、両者ともゆずらず平行線をたどる時は、エル・サルヴァドルにおける看護のビジョンに基づき決定された。このようにして作成された教本の原案はまず委員会内部で検討されたうえで、当国専門家による監修を受け、全国レベルの審議会を開催して検討された。その時提示されたすべての意見は委員会にもちかえり再検討され、改定された教本が製本された。製本された教本は著作権登録の後、プロジェクト関係機関および中米諸国へ配布された。

このようにほぼ5年間にわたる週一回の委員会活動で、当国に適した知識が開発されると同時に内部化されていった。また、教本の原案提示から製本までのプロセスにおいて知識の内部化の普及がみられた。さらに、プロジェクト終了後の2002年から開始された第三国集団研修にて、中米・カリブ7カ国の看護教師20名に対し、プロジェクトで開発した知識の普及が広域でなされた。研修テーマは、教本作成と教材作成であり、2ヶ月間の研修中各国毎に教本が作成され、5冊が完成している。

3-3-2 途上国自身の知識の正当な評価

（1）ローカルの知識の活用

地元の知識を正確に確認し、これを動員する上で、外国人専門家は大きな貢献をすることができる。どのような社会であっても開発に役立つ地元の知識がある。しかしながら、あま

りに身近にあるせいか、こうした地元の知識はしばしば古くさい旧弊だと、地元の人々から軽視、無視されている。このような場合、外部の人間を招き入れて、地元で埋もれている貴重な知識を探しだし、ファシリテーターとしてこれを引きださせることが有益である。例えば、インドネシアの村落開発事業の場合、日本人専門家は地元の農民を対象とした「名人探し大会」を現地で開催し、現地に伝えられてきた「非科学的」な形式化されていない知識の把握に努めた（事例 23 参照）。

事例 23：農村における「非科学的」知識の把握（インドネシア「スラウェシ貧困対策支援・村落開発プロジェクト」）

インドネシアでの村落開発のモデル事業となるべく、JICA は 1997 年から 2002 年にかけて、スラウェシ島で村落開発プロジェクトを実施した。村落住民は自らの開発プロジェクトを自分で作成する作業に参加するよう促された。地元の暗黙知の活用はプロジェクトの一つの焦点であった。農村地域では住民は昔から自ら伝えてきた暗黙知の価値を積極的に活用してこなかった。こうした暗黙知は地元では常に「非科学的」と見なされており、行政府でも無視してきた。こうした暗黙知を発掘するため、日本人専門家は「名人探し大会」を地元で開催した。キュウリ栽培名人、豆栽培名人、ネズミ退治名人などの名人が大会で選出され、自身の経験を他の村民に普及させることが求められた。こうした「名人探し大会」を通じて、村落住民は地元で蓄積されてきた暗黙知を正当に評価し、その活用をはかることが可能となった。さらに、自らの伝統的な生活に大きな自信を持つことになった。大会で選ばれた「名人」は、インドネシアの他の地域への視察旅行に参加し、他の地域の経験からも学ぶ機会を得た。

事例 24：コンテストによる地元の知識の認識強化（フィリピン「農村生活改善研修強化計画」）

フィリピンの生活改善研修強化計画事業はフィリピン村落での生活改善を目的にしたプロジェクトである。政府の ATI (Agricultural Training Institute) がカウンタパートであり、ATI のボホール島の研修所がモデル研修センターとして設定された。ボホール島は紫ヤマ芋の産地として有名なところである。ヤマ芋を利用した商品開発に向けて地元の知恵を引きだすため、日本人専門家はヤマ芋料理コンテストを実施した。このコンテストは省と県レベルの地方自治体の共催であり、そこには都市から専門業者が招かれた。このコンテストはヤマ芋製品の宣伝とその商品化を狙ったものであり、実際にコンテスト後には、ボホール島のヤマ芋に多くの問い合わせが寄せられることになった。

3-3-3 知識の獲得と内部化の促進

(1) 試行錯誤と実践学習

知識を獲得し、十分に内部化するプロセスは、時と場合により異なる。必要な知識が、あらかじめ形式化されていない暗黙知である場合はなおさらである。試行錯誤 (trial and error) は、こうした知識を獲得する手段としてしばしば有益である。その国の社会に根付く開発に必要な知識は、教室のような場所で教えられるものばかりではないからである。ドナーの技術協力事業に望まれるのは、ある程度の試行錯誤が許されるよう事業計画に柔軟性をもたせることである。事業の時間的枠組も十分に長く確保することも必要である。

さらに知識を獲得し内部化するため、これを実際に実践してみる機会を得ることも重要である。実践学習 (Learning by doing) のプロセスが極めて重要である。OJT (on the job training) は実践学習の代表例である。JICA の技術協力プロジェクトの特徴は、現地カウンタパートに実践学習の機会を明示的に与えようとしていることである。フィリピンの生活改善研修強化計画事業 (TSEP-RLI) では、受益者が研修で学んだことを自ら実践する機会を与えている。研修参加者によれば、このアプローチは講義で学んだことを確認するのに手助けになる。実際に試してみることによって、研修の成果を直に見ることが可能となる (事例 25 参照)。また、フィリピンセブ州地方部活性化事業では、専門家がカウンタパートを指導する際には、3段階のプロセスを経て行われた。

第 1 段階：日本人専門家が作業をやって見せる

第 2 段階：専門家がカウンタパートに作業の進め方について指導する

第 3 段階：カウンタパートが実際に自分で作業を実施する。

特に、事業を実際に運営してみる経験が重視され、カウンタパートにはマニュアルやガイドラインの類いは一切与えられなかった。実際に事業を実施し、どうなるか見ることを期待された。「地方分権化に必要なものは技術ではなく実際の体験である」という日本人専門家の考えがあったからである。

このような実践学習に基づく指導方法は、セブ州地方部活性化事業に限らず、多くのプロジェクトで日本人専門家によって実践されている。

事例 25：実践的研修の効果 (フィリピン「農村生活改善研修強化計画」)

フィリピンの生活改善研修強化計画事業は村落での生活改善の研修計画を開発する事業である。受益者である事業対象地域の住民に対し、現地カウンタパート機関である ATI (Agricultural Training Institute) から効率的で効果的な研修サービスを提供することが事業目的である。ATI によってデザインされた研修モジュールに従うと、研修参加者 (受益者) は研修過程で学んだことを翌日に実際に実践する機会を与えられる。研修参加者はこの ATI のアプローチを歓迎している。なぜなら、実践学習は講義で学んだことを良く理解する

ことができる上、研修の成果を直接に目の当たりにすることができるからである。理論と実践を結合した研修デザインは研修参加者の学習を多いに促進するものである。実際に実践することで、事業が立ち上がらないのではないかとこの恐れを直接に和らげることが可能となる。

事例 26：実践的研修（「エル・サルヴァドル「看護教育強化事業」」

エル・サルヴァドルの看護教育強化事業は、適切な人材養成配置計画のもとで質の高い看護人材が育成されることを目的として、1997 年から 5 年間実施されたプロ技である。

当該プロジェクトの日本人専門家は、当国の 2 校の看護師養成校を除く全国 6 校の看護教師 62 名とともに、授業案の作成（講義・学内実習、臨地実習）を行った。

事前サーベイの際、カウンターパートとともに作成した授業評価フォーマットに基づき、直接観察法で、カウンターパートと一緒に全プロジェクト対象校の常勤の看護教師の授業評価をおこなった。これによりローカルニーズの把握と活動内容の明確化が出来た。この評価に基づき実施された授業案作成セミナーでは、理論学習の後、グループでひとつのテーマを授業展開し、その後は個別で授業案を作成してもらい、その授業案に沿って研修受講者の前で模擬講義をした。他の受講者は、模擬講義の評価を事前サーベイで使用した評価フォーマットに沿って行い模擬講義者に渡した。次に、研修受講者がそれぞれの学校で伝達講習会を開催し、仲間の教師達に教えるという方法をとった。その際、日本人専門家とそのカウンターパートは必ず参加し、受講者の説明に対し、補足説明等を行った。プロジェクト活動のモニタリングと終了時評価の際、対象教師 45 名中 36 名を評価した（80%）結果、5 段階評価で 3.5 以上 33 名であり、92%の合格率であった。事前サーベイ時から見ると、観察したすべての教師の教育方法が飛躍的に向上していた。なお、これらの実地研修の数字に表れない重要な成果として、自分の教育を評価されることに強い不快感を示してはいた教師達が、他人の評価も受け入れ、授業内容を改善していくことを受け入れていった点を上げることができる。

(2) 長期のコミットメント

知識の獲得には長期のプロセスが必要である。このためドナーと現地サイドは双方とも長期の時間的枠組をもって強く事業にコミットすることが必要である。短期的な成果を求めたマネジメントは必ずしも適当とは思われない。ドナーは技術協力の成果が明確に現れ、現地カウンターパートが事業成果に十分に慣れ親しむようになるまで、当該事業に責任を持つべきである。ドナー側からの組織的、長期的な組織間協力によって、外国の開発経験や知識が効果的に内部化されることもしばしば観察される。こうした長期的な組織間協力は、タイにおける JICA の高等教育支援に事例が存在する。事業開始当初は小規模の職業訓練校だったところが、JICA と東海大学による長期にわたる支援によりモンクット王工科大学という、情報技術分野の一流大学にまで育つことができた（事例 27 参照）。また、組織に知

識が根付いた後、南南協力支援という形で、支援の内容を変え、継続した協力関係を保つ例も多い。

事例 27：長期間にわたる組織的協力（タイ「モンクット王工科大学に対する協力」）

日本が初めてタイのモンクット王工科大学に技術協力を行ったのは 1961 年のことであり、当時は Nondhaburi 通信研修センターと呼ばれていた。その後、1978 年にはコンピューター、電子工学の分野で、1987 年には通信、放送、機械工学の分野で協力が実施された。1997 年からは IT 分野での研究開発と大学院教育を強化するためのプログラムが開始している。モンクット王工科大学への協力では、JICA と並んで東海大学が大きな役割を担っている。そもそも東海大学が関与したのは、コロボ計画の一環として 1965 年に同工科大学から留学生を受入れたのがきっかけであった。その後、1997 年には両大学間で学術交流協定を結び、以後継続的に留学生・教員の受入れや、東海大学側からの教員派遣などを行ってきている。こうした長期の組織的協力を通じ、モンクット王工科大学の教員は日本の知識を、暗黙知に到るまで、深く獲得することができた。現在では同大学はタイで最も権威のある工科大学の 1 つにまでなった。同国の科学技術分野で人材育成に大きな貢献をしている。

(3) 高い専門性と信頼関係

技術協力事業において、高い専門性を持ち経験豊富な外国人専門家を投入することは、専門家と現地カウンターパートとの間の信頼関係を築くことに大いに貢献する。技術協力事業を実施するにあたり、専門家とカウンターパートが信頼関係を築くことは、アイデア、コミュニケーション、学習の相互交換を高め、カウンターパートが知識を獲得することを促進する。従って、外国人専門家はカウンターパートから尊敬されるだけの十分な専門性を持ち合わせていなければならない。もっとも、こうした高い専門性は相互信頼関係を築き、知識獲得を促進する上での一つの要因に過ぎない。他の要因、例えば専門家の人格、カウンターパートとの協同作業の時間的長さなども重要である。当該国や地域で類似事業に参画した経験や、当該国の言語を習熟していること等は、現地側に大いに歓迎される要因である。

3-3-4 ドナーの保有する包括的な知識の動員

(1) 日本の経験の活用

日本は、戦後、荒廃した状況から復興を果し、経済的に豊かな国になった経験を有する。こうした開発経験は、途上国の様々な開発課題に対処する上で触媒として活用され得るものである。例えば、保健医療分野での技術協力において、日本の経験や知識が途上国で有効に活

用されている事例として、母子健康手帳、愛育班活動²、出産のヒューマナイゼーション³等がある⁴。

さらに日本には、過去に近代化の過程で欧米の知識を輸入し、吸収し、内部化してきた経験が豊富である。ここからも途上国は有益な経験を引き出すことができる。例えば、ガバナンス分野での支援において、インドシナ諸国からの日本の法制度整備支援に対する期待が大きい。これは、日本がかつて欧米の法律を自らの内に上手く取り入れながら近代化経験を有しているからであり、インドシナ諸国が日本に支援を要請する動機もここにある。

事例 28：インドネシア・ヴィエトナムの母子保健事業での日本の経験の活用

インドネシアとヴィエトナムの母子保健協力事業では、日本の経験が技術協力のベースとして明示的に活用されている。まずインドネシアのプロジェクトの場合⁵、主要な焦点の一つは、日本の母子手帳の紹介と普及であった。母子手帳の概念はもともと戦前にドイツで開発され、1940年代に日本にもたらされた。それ以降、日本では広く普及し、妊産婦を教育し健康状態を把握する主要なツールとして活用されてきた。このインドネシアでの事業は、各地でこの手法を普及させる点で大きな成功をおさめた。日本で母子手帳を利用してきた経験の豊富な専門家が動員され、現地保健省のカウンタパートも日本への研修旅行に参加し、実際に母子手帳が保健所等で活用されている場を見学した。日本の経験を紹介することに主眼があるものの、この事業では日本の手法の単なる押し付けにならないように留意されており、現地での母子手帳を現地社会の風土に見合うように修正するよう努力された。

ヴィエトナムでのリプロダクティブヘルス事業⁶も、日本の経験を現地のコミュニティで活用することに積極的である。ゲアン省のモデル地区で、コミュニティを基盤とする日本の家族計画手法の導入が目指された。この手法は「愛育班活動」と呼ばれ、日本で1950年代に開発されたものである。地元のボランティアにより自助努力グループが組織され、そのメンバーはコミュニティ内の妊婦に基本的な保健サービスを提供ことが求められた。こうした手法はとりわけ僻地の村落で重宝された。なぜならこうした場所では公的な保健医療サービスを頻繁に受けることができないからである。ゲアン省の地元のコミュニティはこの手法に強い関心を示し、積極的にノウハウの獲得につとめた。さらに今日では、この事業によって、日本の家族計画手法がゲアン省以外の地域にまで普及させられることが期待されている。

² 愛育班運動では、母子の健康状態改善を目的として、愛育村を指定しボランティアの主婦による愛育班を結成する。村で雇用された保健婦と愛育班を中心に、保健教育、託児所、産院の設立等の活動を実施する。

³ 出産のヒューマナイゼーションでは、医療施設での管理出産（施設分娩）を女性のライフイベントとして捉えなおし、女性の主体的な関わりに主眼を置くアプローチに転換する。

⁴ 付録 II-1-4 「日本の国際協力における我が国の経験活用に関する調査（保健）」参照。

⁵ インドネシア母と子の健康手帳プロジェクト（1998-2003）。

(2) 非営利ベースの技術協力と組織間協力

多くの JICA の技術協力は途上国の公的機関をカウンターパート機関として、その公的機能の改善を主要な目的としている。こうした公的機能の改善に資する経験や知識は、日本では省庁、地方自治体、学術研究機関、NGO などの公共機関、非営利組織に所有されていることが多い。このような状況下では、民間のコンサルタント会社と商業ベースで契約を取り交わすような方法は、その知識を動員する方法として適当ではない場合が多い。公的機関、非営利組織に蓄積されている知識を効果的に動員するためには、むしろ非営利ベースの技術協力が適している。例えば、日本の中小企業振興策の立案、実施支援へのニーズは高いが、民間部門では支援が困難であり、政府関係機関の組織的、長期的な支援が必要である。

非営利ベースの協力の中でも、日本と途上国の政府機関や学術研究機関の間の組織間協力は、専門家とカウンターパート方式に基づく技術協力の限界を克服することができる点で望ましい。組織間協力の強みとして一般的に指摘されているのは、相互のメリットに基づくために長期にわたる協力関係が築きやすいことである。また、同じような機能を持つ先進国の組織から、途上国の組織にとって必要な技術やノウハウを体系的、かつ継続的にアクセルすることが可能となる。さらに、組織間協力では、多くのレベルの人材が相互に交流するので大きなインパクトを与えることが可能であるし、組織としての対応がなされるので柔軟性に富んでいる（例えば、担当スタッフが交代しても、他のスタッフで継続的な対応を可能とする）メリットがある。日本の技術協力は、ODA 事業に加え、行政官の交流や協同研究など、人、物、金の窓口が広く奥行きが深く、これも非営利ベースの組織間協力を促進している。

プロジェクトにおける日本の公共機関の組織間協力については、以下の 3 つの形態に類型化することが可能である⁷。

1) 1 機関中心推進型

1 つの機関のメンバーがほぼ全員の専門家派遣を行う等、1 機関ほぼ単独で活動に必要なリソースを提供し、活動を実施する形態である。財団法人結核研究所、財団法人家族計画国際協力財団、雇用・能力開発機構等が代表的な機関、分野としてあげられる。

2) 省庁中心支援型

中央省庁（担当部局）の主導により各省庁の関係機関等が集まって、各機関がリソースを分担して提供しながら、活動を実施する形態である（少数の機関が中心的な役割を果たす場合も多い）。国内（支援）委員会の委員も各機関のメンバーから構成されることになる。環境省、農水省、経済産業省の案件の多くがこれに当る。

⁶ ヴィエトナムリプロダクティブ・ヘルス事業（2000-2005 年）

⁷ 付録 II-1-5 「日本の国際協力における組織間協力の現状調査」参照。

3) 集合型

「集合型」は委員会が多様な組織のメンバーもしくは個人の資格で参加している場合である。この形態の場合、プロジェクトを支援する「核」となりうる主体を明確化することが困難な場合が多い。委員長がそうした役割を果たすことが期待されるが、各委員（所属機関）と必ずしも深い関係を有していない場合も多く、組織的な対応には限界がある。

こうした日本の組織間協力の最大の長所は、日本国内の公的機関が持つノウハウを効果的に調達することが可能な点であるが、その他にも主要なメリットとして以下の点が期待できる。

- 1) 各分野における非国際協力リソース（国内最高水準含む）を国際協力に活用することが可能になる（柔軟かつ継続的なリソースの動員）。
- 2) （組織的支援等を通じて）公的組織の能力向上のために必要な幅広い多様なノウハウを 1 つのパッケージとして総合的に移転することが可能になる。
- 3) 公的機関は所有するノウハウが「公」のものであるという認識があるために、出し惜しみすること無く積極的に途上国への移転が行われる。
- 4) 実施主体が公的機関であり営利を求めず要請に基づいて協力を行っているために、短期的な成果に縛られず、長期的な活動目的（組織能力の向上）につながる活動を是々非々で相手国を尊重しながらじっくり活動することが可能になる。
- 5) リクルート、組織支援、調整の 3 つの機能が 1 つの体制・ネットワークの中で実施されているため、全体として統合的な活動が可能になる。

一方で、そのデメリットとしては以下の点が指摘できる。

- 1) プロジェクト実施において民間等の公的ネットワーク以外の主体が持つノウハウが必要となる場合、その調達は必ずしも容易ではない。公的機関のリソース調達を目的とした「非営利」という仕組みが逆にノウハウ獲得の障害になる。
- 2) 各公的機関の本来業務の都合、人事制度等の国内・組織固有要因に活動が左右され、必ずしも最も適切とはいえない人材の専門家派遣がなされる可能性がある。
- 3) ノウハウが非営利で提供され本来の業務でない場合も多いだけに、活動実施者が成果に無関心になる可能性がある。また、相手国が積極的でない場合、活動実施者が前向きに継続して取り組むことは期待できない。
- 4) ノウハウが非営利で提供され本来業務でない場合も多いだけに、政府の財政事情の悪化による公的組織に対する支援縮小、人員削減が進むと、本来業務に直接つながらない組織の場合、国際協力への積極的な参加を難しくする。

特に 4 番目のデメリットについては、近年の公的機関を取り巻く環境の変化を受けて、影響が大きくなっている。公的機関からの「非営利」によるリソースの調達は、各機関の全般的な運営資源（人件費、活動費の支給等）の多くを政府から補助金等の形で支給されており、

活動実施の際に JICA 等から一部必要資金が供与されることで成り立ってきた側面もある。予算、定員が財政的理由から削減され本来業務の成果をよりあげると同時に、政府関係機関も自己採算の確保を求められるようになると、従来通りに積極的な協力を継続しては、組織の継続、発展が難しくなるとの意見が、特に財団法人等の関係機関からは多く聞かれる。

公的機関の組織間協力の事例としては、国立国際医療センター（IMCJ）の実施する各種の医療協力があげられる。IMCJ には国際医療協力局の中に派遣協力課が設けられており、自らの「本来業務」として JICA 派遣専門家へのサポートを行っている。IMCJ の推薦で長期専門家が派遣されたプロ技については、国内に 2 名の支援スタッフを確保している。派遣された長期専門家も、現地で個人プレーで働くのではなく、組織として活動できる体制が構築されている。

事例 29：支援委員会を通じた組織的支援（インドネシア「スラバヤポリテクニク事業」）

インドネシアでは高度の工業化に産業人材を投入するため、良質の中堅技能者を大量に必要としている。そのため日本はスラバヤ電子工学ポリテクニク事業を通じて、こうした人材養成に向けて技術協力を行うことになった。具体的には、電気分野の現職教員の養成と再教育を目的として、同校内の技術者養成課程を土台に電子工学、電気工学、通信工学の 3 分野について新たに教員養成課程の設置を支援した。また、併せて産業界のニーズが高い情報工学分野の中堅技術者育成のため、情報工学分野の技術者養成過程の新規設置も支援した。この事業では日本の国内支援委員会がカウンタパートの知識獲得に向けて組織的サポートを行った。国内支援委員長は工科大学の元教授であり、全国の工専に人脈を持っていた。長期派遣専門家は国内支援委員の推薦のもと全国の工専から選出された。本事業にはカウンタパート研修があり、日本の工専で 10 ヶ月（3 ヶ月の語学研修含む）の研修を受ける。この事業の特徴は、カウンタパートが研修を受ける工専は、次ぎの長期派遣専門家を送りだすところに指定されていた点である。すなわち、当該専門家はインドネシアに派遣される半年も前から、カウンタパートの指導にあたることになる。派遣前からカウンタパートと親密な関係が構築されるため、現地の専門家とカウンタパートの活動は極めてスムーズに実施されることになった。

(3) 南々協力

南々協力も途上国が知識を獲得するために有益な手法である。南々協力とは、ある途上国によって既に獲得された知識が、当該途上国により、先進国側からの資金支援を受けて、別の途上国へと伝えられる手法である。まず、南南協力を実施する機関は、それまで受けた協力を通じて獲得した知識をさらに他国へ伝えることで、その知識の内部化をより確実なものとするのが期待される。また、新たな協力を受ける途上国は、より近似性が高い環境下で獲得された知識を学ぶことで、自分達にとって適切な知識をつくりだすことが刺激される。こうした南々協力の事例として、JICA がフィリピン、ケニア、ガーナで実施してきた一連の

中等理数科教育支援があげられる（事例 30 参照）。

事例 30：途上国間のネットワークによる知識の共有（ケニア「中等理数科教育強化プロジェクト」）

JICA は 1994 年から 1999 年までフィリピンで中等理数科教育を支援する事業を実施した経験を持つ。このフィリピンでの経験はケニアで SMASSE と呼ばれる類似事業を実施する上で十分に活用された。ケニア事業の現地カウンタパートは事前にフィリピンに送られ、フィリピン事業のかつてのカウンタパートから事業実施の経験を直接に学んだ。このケニアの SMASSE 事業は開始されてから評判が良く、短期間で目に見える効果をあげるようになった。ある程度事業の効果が浸透した段階で、ケニア SMASSE 事業は、同時期にガーナで実施された小中学校理数科事業のガーナ人のカウンタパートをケニアに招いて事業を紹介した。この視察によって、ガーナのカウンタパートはケニア事業と経験を共有し、知識を得ることができた。ケニアから伝えられた知識は、帰国後にガーナでのプロジェクトコミッティで共有され、事業の改善に役立った。

4 JICA の技術協力の有効性に関する研究課題

本研究の目的は、能力開発、オーナーシップの尊重、知識の獲得の 3 テーマについて、JICA の技術協力アプローチの特徴を抽出し、その効果に関して仮説を設定し、それを再委託調査で検証することであった。本調査の成果としては、JICA の技術協力アプローチの特徴をはじめ体系的に整理して、実際のプロジェクトで検証したことである。設定したほとんどの仮説は、事例研究で裏付けることができた。ただ本研究の限界としては、1) 成功例だけを取り上げたこと、2) 再委託による現地コンサルタントのカウンターパートに対するインタビューを主とした情報源としていること、3) 他のドナーとの比較を十分に行う余裕がなかったことである。従って、今後の研究課題としては、まず国内調査、文献調査、プロジェクト担当専門家へのより包括的なインタビュー調査、調査団自身によるサイト訪問や関係者とのインタビュー調査等、多様な情報源で一つ一つのプロジェクトを見直すことが重要である。また、他のドナーのプロジェクトと比較分析をすることや、失敗例なども含めて多様な例を分析することが、JICA の技術協力アプローチの特徴と有効性を一般化するためにも必要である。さらに、本研究では十分に扱うことが出来なかったか、新たに浮上してきた今後の重要な研究課題として、有効な技術協力アプローチの一層の体系化、能力開発の概念整理と JICA 事業での位置づけの整理、それに各援助モダリティの実態比較研究等が考えられる。

(1) 有効な技術協力アプローチの一層の体系化

本調査の目的は、JICA の技術協力アプローチの特徴を抽出し、その効果に関して仮説を設定し、それを再委託調査で検証することであった。従って、効果的な技術協力アプローチの体系化をすることまでにはいたっていないし、開発効果にどの程度貢献したかの分析も必ずしもなされていない。今後は、成功事例とともに失敗事例をもさらに研究し、JICA の技術協力が有効性を高めるための諸要因を抽出・分析する必要がある。

1) 援助の効果と効率性からの事業経験のレビューと体系化

本件調査では日本の技術協力の効果が中心的なテーマとなっており、効率性に関しては触れていない。しかし、日本の技術協力を如何にしてコストを低く抑えながら大きな効果を上げていけばよいかは今後の大きな課題である。

例えば、途上国の高等教育機関への支援はその国全体の人的資源の開発に貢献できるし、大学、研究機関およびコンサルティングセクターの強化はドナーがローカルコンサルタントの活用を増大していく際の前提条件ともなる。JICA の技術協力は、従来、この分野での支援も重視してきており、長期的取り組みの結果、当該国で重要な役割を果たす大学や研究機関に育った成功事例も多い。この分野での今後の課題の一つは如何にしてコスト効果を高めることが出来るかということであろう。この点で参考になるのは日弁連が JICA の開発パートナー支援

事業を通じて行っているカンボディアにおける弁護士養成プロジェクトである。日弁連はカウンターパートとして同国における同様な組織である弁護士協会を選び、プノンペン大学の施設の一部を借りて寺小屋方式で弁護士の養成を図る予定である。このような方式を使えば、同分野における支援もコストを最小限に抑えて大きな効果が期待できる。このようなコスト効果が高い人材育成支援の発掘とそのメカニズムの分析、および右分析に基づいた支援手法の体系化と分類化に関する研究が重要である。

また、日本人専門家とローカル専門家や IT との役割分担、長期専門家と短期専門家の役割分担、短期専門家の拡大的適用等に関する研究を、受取国の特徴や暗黙知との関連で行うことも必要である。

2) 途上国の制度的、政策的能力に応じた類型化と支援メニューの検討

今後の研究課題の第二として、援助が効果的に実施されるための援助吸収能力の分析を通じて、今回取り上げた JICA の能力開発に対する特徴的なアプローチがどのような条件を満たせば機能し、援助が成功する確率が増えるのか等の検証と右分析による援助対応分類化、およびその分類に応じた技術協力を含めたプロジェクトアプローチの検討が必要である。

特に、カウンターパートの就労実態やカウンターパートの技術プロジェクトへの参画の実態を把握して、他ドナー事業での経験も参考にしながら、カウンターパートとの共同作業が機能するような仕組みを確立することを目的とした研究が重要である。技術協力事業の効果は被援助国政府のカウンターパートの保有する時間、予算、決定権が多いかどうかによって強く左右される。カウンターパートの所属する政府機関は、予算が十分に確保されておらず、過剰な業務を担わされていることが少なくない。カウンターパートの多くは低賃金であり、業務外で副職を持っているケースがしばしばである。また技術協力事業の途中でカウンターパートが配転、異動してしまい、知識の獲得が途切れてしまうこともしばしばおこる。こうした状況では、技術協力事業にカウンターパートが十分な時間を費やし、事業実施に集中することは困難である。カウンターパートが十分な時間と自主権を持ち、ドナー事業から学んだことを自分のものにするだけの余裕を確保すべく対策が必要である (UNDP 2002, p236)。

3) 開発のパフォーマンスが低く、紛争の多い国に対する援助の取り組み方の検討

本調査では、開発のパフォーマンスが低く、紛争が多い国の事例をとりあげていない。このような国に対して、どのような技術協力のアプローチが有効かに関する検討が、今後、必要である。例えば、既存の公的機関を対象とした技術協力は機能するのか否か、するとすればいかなる方法を使えば良いのか、政府間のコストシェアリングは機能するのか否か、機能する場合はどのようなメカニズムを使っているのか、NGO との連携はどうすれば最も効果があるのか、どのような形態・内容の技術協力が有効なのか、等の問題に答えるような支援方法を研究する必要がある。

(2) 能力開発の概念整理とJICA事業での位置づけの整理

JICAでは長らく、「技術協力」、「技術移転」という言葉を用いてきており、能力開発との関係は必ずしも明確となっていない。またJICAにおいては、能力開発の概念についての共通認識はまだ形成されておらず、往々にして、人的資源との関係で捉えがちである。しかし、開発に必要な能力は、人的資源だけでなく、物的資源を始め、社会関係資本などとの総合的な組み合わせによって左右される。

援助コミュニティにおける種々の既存概念を整理した上で、JICAとしての能力の定義付けと、事業政策のなかで、能力開発をどう位置づけるかを明確にする必要がある。その上で、能力開発に対する効果的な支援のあり方と、その評価手法についても、検討していく必要がある。

(3) 各援助モダリティの実態比較研究

今回の研究では、国全体やセクター全体の中での JICA の技術協力のアプローチの有効性については触れていない。しかながら現在、国全体あるいはセクター全体の中での援助の有効性と効率性が問われており、他ドナーからはセクターワイドアプローチ、財政支援等の新しい援助の枠組みや方法が提案されている。このため、これら異なる援助手法の強みと弱みを具体的な事例で検証することが他ドナーと協調した援助を行っていく上で重要になっている。各々のモダリティとローカルオーナーシップ、援助調整、援助効果の関係に関する比較、手続きの調和化の進展状況と阻害要因、プログラムの持続性の状況、支援が打ち切られた時のインパクトの比較、国内的サポートを得るための努力状況、外国の知識の獲得状況、SWAPs や財政支援下におけるプロジェクトとその枠組外で実施されているスタンドアローンプロジェクトの比較、SWAPs の枠組におけるプロジェクトの役割、等を実証研究によって明らかにすることが必要である。また、これらのテーマと関連して、技術協力を含めたプロジェクトにかかる批判の分析と日本のこれまでの援助のあり方との比較研究と、右分析から出されるアプローチの取りまとめも重要である。

(4) その他

1) 専門家派遣制度等の見直しと国際協力リソースの多角化

JICA の技術協力の内、専門家派遣についてはその多くを公的機関からのリソースに頼ってきた。このため、非営利を前提とした派遣制度形態を取っている。しかしながら、JICA の事業に関わってきた公的機関も自己採算性が強く求められ、今日のような制度をどこまで維持できるか不透明な状況にある。

一方、UNDP が提唱しているような社会レベルも視野に入れた能力開発を行うためには、公的機関に留まらない多くの分野の専門家が必要であることは明らかである。以上のことから、

JICA としても、現在の派遣制度が有する能力開発に対する特長をよく勘案の上、現行の専門家派遣制度の見直しや国際協力に携わるリソースの多角化を図るため民間人材の活用（付録 II-3-2 参照）等を検討していく必要がある。

2) JICA の分野・課題の実施体制の強化

能力開発に対するアプローチの一層の体系化は、分野・課題毎に取り組む必要があり、そのためには一層の JICA の分野・課題毎の知識や経験の蓄積と実施体制の強化が必要である（他の援助機関における分野・課題体制については付録 II-3-1 参照）。

3) 日本の国際協力全体としての途上国へのより客観的なインパクトの把握

JICA の技術協力は、当然のことながら、日本国政府が実施する国際協力の一翼を担うものであり、その有効性は日本の国際協力が途上国に及ぼしている効果の中で把握される必要がある。今回の研究では、より客観的な効果の把握のための基礎研究としてタイ経済を事例に日本の国際協力の定量的効果分析の試みを行っている（付録 II-2-2）。今後は、こうしたマクロな視点からの効果の把握を行っていくことも必要である。

参考文献

- Berg, Elliot. 1993. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. UNDP.
- Bossuyt, J., Laporte, G. and van Hoek, F. 1995. *New Avenues for Technical Co-operation in Africa: Improving the record in terms of capacity building*. ECDPM Policy Management Report No. 2, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Cashel-Corde, P. and Craig, S.G. 1990. "The public sector impact of international resource transfers." *Journal of Development Economics* 32: 17-42.
- Department for International Development (UK). 2000. *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor: UK's White Paper on International Development..*
- Development Assistance Committee (DAC). 1991. *Principles for New Orientations in Technical Cooperation*. OECD.
- Development Assistance Committee (DAC). 1992. *Principles for Effective Aid*. OECD
- Development Assistance Committee (DAC). 1996. *Development Co-operation Review Series: Japan..* No. 13. OECD.
- Development Assistance Committee (DAC). 1999. *Development Co-operation Review Series: Japan..* No.34. OECD.
- 絵所秀紀 (1997) 『開発の政治経済学』日本評論社
- Feyzioglu, T., Swaroop, V. and Zhu, M. 1998. "A panel data analysis of the fungibility of foreign aid." *World Bank Economic Review* 12.
- Foster, Mick. 2000. *New Approaches to Development Co-operation: What can we Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches?* Working Paper No. 140, Overseas Development Institute.
- Hanna, N. with associates. 1999. *1999 Annual Review of Development Effectiveness*, World Bank Operations Evaluation Department.
- Harrold, Peter and Associates. 1995. *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Paper No. 302. World Bank.
- 石川滋 (座長) 『「円借款制度に関する懇談会」報告書の発表』(2000) 外務省経済協力私的懇談会,
www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/set_1_12_1.html
- Jones, Stephen and Lawson, Andrew. 2000. "Moving from Projects to Programmatic Aid." OED Working Paper Series No. 5. World Bank.
- Khiliji, N.M. and Zampelli, M. 1994. "The fungibility of U.S. military and non-military assistance and the impacts on expenditures of major aid recipients." *Journal of Development Economics* 43: 345-362.
- 草野厚、杉下恒夫、小沢一彦、福嶋輝彦 (起案者) . 1998. 『政策提言：発展途上国支援の新方向を探る』財団法人日本国際フォーラム、www.jfir.or.jp/j-jf-pr-00.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1996) *Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation*, OECD.
- Pack, H. and Pack, J.R. 1990. "Is foreign aid fungible? The case of Indonesia." *Economic Journal* 100: 188-194.
- Pack, H. and Pack, J.R. 1993. "Foreign aid and the question of fungibility." *Review of Economics and Statistics* 258-265.

- (財)国際開発センター．2001．外務省委託『技術協力の有用性に関する基礎調査』
- ジョセフ・スティグリッツ．1999．「特集論文：21世紀に向けた開発協力の新たなヴィジョン：援助は開発を促進しうるか」、『開発援助研究』Vol.4, No.3, pp.11-21.
- ジョセフ・スティグリッツ．1999．「世界銀行と海外経済協力基金 - 新たなミレニアムに向けて -」、『開発援助研究』Vol.5, No.4, pp.11-18.
- 高橋基樹．2001．「アフリカにおける開発パートナーシップ：セクター・プログラムを中心に」
mimeo. 神戸大学大学院国際協力研究科.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1991. *Human Development Report 1991*. UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2002a. *Capacity for Development; New solutions to old problems*. UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2002b. *Developing Capacity through Technical Cooperation, Country Experience*. UNDP.
- 渡辺学．2001．「PRSPと援助協調」mimeo. 国際協力事業団 企画・評価部 援助協調室.
- ジェームス・D・ウォルフエンソン．1997．「特集論文：21世紀に向けた開発協力の新たなヴィジョン：開会挨拶」、『開発援助研究』Vol.4, No.3, pp.8-10.
- World Bank. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*, New York: Oxford Univ. Press
- World Bank. 1996. *Lessons and Practices No. 7: Technical Assistance*. Operations Evaluation Department, World Bank.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford Press.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Policy Research Report Series.
- World Bank. 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*.. New York: Oxford Univ. Press.
- World Bank. 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*..

* 以下、本調査で行った再委託調査（能力開発に対する JICA の技術協力のアプローチの特徴と有効性に関する調査）の対象プロジェクト名及び調査委託会社（者）は次の通りである。

(1) 調査対象プロジェクト 31 案件

- 1) インドネシア「中部ジャワ州家族計画・母子保健プロジェクト：1989-1994」「母と子の健康手帳プロジェクト：1998-2003」
- 2) インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（1997-2002）」
- 3) インドネシア「高等教育開発計画（1990-2002）」
- 4) ヴィエトナム「リプロダクティブヘルス・プロジェクト、フェーズ2（2000-2005）」
- 5) ヴィエトナム「バックマイ病院プロジェクト（2000-2005）」
- 6) ヴィエトナム「法整備支援（1996-2002）」
- 7) ヴィエトナム「市場経済化支援開発政策調査（1995-2001）」
- 8) タイ「KMITL 情報通信技術研究センター（1997-2002）等、キングモンクット工科大学への一連の日本の協力」

- 9) タイ「国際寄生虫対策アジアセンター（2000-2005）」
- 10) タイ「エイズ予防地域ケアネットワークプロジェクト（1998-2003）」
- 11) タイ「水管理システム近代化計画（1999-2004）」
- 12) ネパール「村落開発・森林保全計画（1994-1999）」
- 13) フィリピン「セブ州地方部活性化（1999-2004）」
- 14) フィリピン「農村生活改善研修強化計画（1996-2001）」
- 15) フィリピン「薬局方プロジェクト（1999-2002）（2002-2005）」
- 16) フィリピン「高生産性稲作技術研究計画（1997-2002）」
- 17) フィリピン「結核対策プロジェクト（1992-2002）」
- 18) フィリピン「家族計画・母子保健プロジェクト、フェーズ2（1997-2002）」
- 19) マレーシア「職業訓練指導員・上級技能者養成センターに対する一連の日本の協力（1982-2003）」
- 20) マレーシア「アセアン家禽病研究訓練センターに対する一連の日本の協力（1986-2000）」
- 21) マレーシア「国立計量研究所（SIRIM）への一連の日本の協力（1981-2000）」
- 22) マレーシア「廃棄物処理分野への一連の日本の協力（1988-1995）」
- 23) エル・サルヴァドル「看護教育強化（1997-2002）」
- 24) ホンジュラス「看護教育強化（1990-1995）」
- 25) ガーナ「小中学校理数科教育改善計画（2000-2005）」
- 26) ガーナ「灌漑小規模農業振興計画（1997-2002）」
- 27) ケニア「中等理数科教育強化計画（1998-2003）」
- 28) ケニア「ジョモ・ケニヤッタ農工大学事業に対する一連の協力（1980-）」
- 29) ケニア中央医学研究所への一連の日本の協力（1979-2006）
- 30) ケニア道路維持管理システム整備計画（2000-2003）
- 31) セネガル「職業訓練センター拡充計画（1999-2004）等、日本・セネガル職業訓練センターへの一連の日本の協力」

(2) 調査委託会社（者）

- | | |
|-------------|---|
| 1) タイ | - Thailand Development Research Institute (TDRI) |
| 2) マレーシア | - IC Network (M) SDN. BHD |
| 3) フィリピン | - International Technology Management Corporation (INTEM) |
| 4) インドネシア | - PT. Mitrapacific Consulindo International (MCI) |
| 5) ヴィエトナム | - CONCETTI |
| 6) ネパール | - Rajendra Prasad Lamichahane 氏 |
| 7) ガーナ | - Albert Kwame Akyeampong 氏 |
| 8) ケニア | - Acacia Consultants Ltd. |
| 9) セネガル | - Makhoumy FALL 氏 |
| 10) ホンジュラス | - EUROLATINA |
| 11) エルサルバドル | - EUROLATINA |

第 章 開発途上国への貢献

付 録

第 II 章 付録

第 II 章の付録は 3 部から構成されている。第 1 部は能力開発に対する JICA の技術協力のアプローチの特徴と有効性に関して行った調査を取りまとめたものである。付録 II-1-1 は、第 2 章、開発途上国への貢献を執筆するにあたって、基礎的情報を提供した 11 ヶ国における再委託調査の概要である。付録 II-1-2 は、援助モダリティの予備的考察と題して、近年脚光を浴びているセクターワイドアプローチと財政支援、それに日本の援助が大きく依拠しているプロジェクト援助について、各々のモダリティの強みと弱みを比較検討している。そして、援助モダリティの適用に際しては受取国の状況に合わせた組み合わせが必要であることを訴えている。付録 II-1-3 は、技術協力の「非市場性」に関する覚え書きで、技術には市場で調達できないものがあることを適正技術との関連で考察している。開発に必要な技術は、その「適正さ」を追求すればするほど、市場からは効率的に調達できなくなるというのが主旨である。付録 II-1-4 は、「日本の国際協力における我が国の経験活用に関する調査」の要約である。この調査では、教育、保健医療、鉱工業、農業、環境、参加型開発、地域開発 / 都市開発、ガバナンス、開発全般における日本での代表的な研究者やコンサルタントの方々に、それぞれの分野で、これまで我が国が実施してきた途上国への政府開発援助（特に技術協力）において、我が国自身の経験がどのように活用され、開発途上国の経済社会発展に寄与してきたのか、また今後我が国の政府開発援助において活用するのが可能だと思われる我が国自身の経験としてどのようなものが存在するのか、等の点について分析、整理してもらった。付録 II-1-5 は、日本の国際協力における組織間協力の現状を分析している。日本の技術協力アプローチの特徴の一つと考えられる、協力への組織的対応が実際にはどのようにして行われているのか、技術協力の日本側関係機関の担当者の方々へのインタビューを基に、現状を整理している。

第 2 部は、日本の国際協力の特徴と開発途上国への貢献を明らかにするために行った 2 つの再委託調査の要約である。付録 II-2-1 は「日本型援助の特徴と他国ドナー機関との比較調査」と題して行った再委託調査のまとめである。この調査では、先進国と途上国における有識者・援助関係者 12 名が、日本の援助、特に技術協力に関して、他の援助国あるいは国際援助機関と比較分析を行い、それに基づいて日本の援助の強みと弱みの検討、及び日本の技術協力の今後の課題についての提言を行っている。付録 II-2-2 は、「タイの経済開発に対する日本の援助の定量的効果分析に関する調査研究」の要約である。この再委託調査は、タイの工業開発を中心として、タイ経済に対して、日本の ODA がどれほどの効果を経済発展にもたらしたかを、定量経済モデルをもとに分析したものである。

第 3 部は、JICA の事業実施体制強化のために行った、2 つの基礎調査の概要である。付録 II-3-1 は、JICA の分野・課題区分の見直しに資するために、国際機関や他国際援助実施機関の分野・課題区分や体制の現状を把握することを目的として行った「他ドナー諸国援助実施機関および国際援助機関におけるセクター区分等に関する調査」の要約である。II-3-2 は、成果を重視した専門家派遣事業の実施を見据え、今後民間の人材が幅広く当該事業へ参画する可

能性および有効性を検討するために行った「民間援助人材の活用制度調査」の要約である。

付録 II-1 能力開発に対する JICA の技術協力のアプローチの特徴と有効性に関する調査

付録 II-1-1 11 ヶ国における再委託調査の概要

UNDP が提起した「能力開発」、「オーナーシップ」、「知識」の 3 つのテーマにそい、JICA の技術協力のアプローチの特徴と、その特徴に起因する有効性を検証するために、11 ヶ国、32 案件を対象に現地再委託調査概要を実施した。調査の概要は、以下の通りである。なお、本文中に掲載した事例のうち、再委託契約結果で得られた情報がもとになっている案件については、再委託調査結果の要約をのせている。

本調査では、従来の技術協力批判と 2002 年に出版された UNDP の『開発のための能力：古い問題に対する新しい解決策』（Capacity for Development: New Solutions to Old Problems）における論点を基に、能力開発、オーナーシップ、知識の 3 テーマについて JICA の技術協力アプローチの特徴とその効果を仮説として設定した。そして、これらのテーマについて良いパフォーマンスを示しているプロジェクトを選び、途上国 11 ヶ国で 31 案件のケーススタディを再委託調査で行い、仮説を検証した。再委託調査は、11 ヶ国の現地コンサルタントに依頼した。現地コンサルタントは、JICA の技術協力アプローチの特徴とその効果に関するエビデンスの抽出、効果発現のためのメカニズム、及び仮説が成り立つための前提条件について、プロジェクト関係者へのヒアリングや関連文献の分析等に基づき、調査結果をまとめている。

(1) 現地再委託調査の対象とした 31 案件、(2) 調査委託会社（者）、(3) 再委託調査結果の総括 (4) 再委託調査結果要約、は以下の通りである。

(1) 現地調査対象 31 案件

- 1) インドネシア「中部ジャワ州家族計画・母子保健プロジェクト：1989-1994」「母と子の健康手帳プロジェクト：1998-2003」
- 2) インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（1997-2002）」
- 3) インドネシア「高等教育開発計画（1990-2002）」
- 4) ヴィエトナム「リプロダクティブヘルス・プロジェクト、フェーズ 2（2000-2005）」
- 5) ヴィエトナム「バックマイ病院プロジェクト（2000-2005）」
- 6) ヴィエトナム「法整備支援（1996-2002）」
- 7) ヴィエトナム「市場経済化支援開発政策調査（1995-2001）」
- 8) タイ「KMITL 情報通信技術研究センター（1997-2002）等、キングモンクット工科大学への一連の日本の協力」
- 9) タイ「国際寄生虫対策アジアセンター（2000-2005）」
- 10) タイ「エイズ予防地域ケアネットワークプロジェクト（1998-2003）」
- 11) タイ「水管理システム近代化計画（1999-2004）」

- 12) ネパール「村落開発・森林保全計画（1994-1999）」
- 13) フィリピン「セブ州地方部活性化（1999-2004）」
- 14) フィリピン「農村生活改善研修強化計画（1996-2001）」
- 15) フィリピン「薬局方プロジェクト（1999-2002）（2002-2005）」
- 16) フィリピン「高生産性稲作技術研究計画（1997-2002）」
- 17) フィリピン「結核対策プロジェクト（1992-2002）」
- 18) フィリピン「家族計画・母子保健プロジェクト、フェーズ2（1997-2002）」
- 19) マレーシア「職業訓練指導員・上級技能者養成センターに対する一連の日本の協力（1982-2003）」
- 20) マレーシア「アセアン家禽病研究訓練センターに対する一連の日本の協力（1986-2000）」
- 21) マレーシア「国立計量研究所（SIRIM）への一連の日本の協力（1981-2000）」
- 22) マレーシア「廃棄物処理分野への一連の日本の協力（1988-1995）」
- 23) エル・サルヴァドル「看護教育強化（1997-2002）」
- 24) ホンジュラス「看護教育強化（1990-1995）」
- 25) ガーナ「小中学校理数科教育改善計画（2000-2005）」
- 26) ガーナ「灌漑小規模農業振興計画（1997-2002）」
- 27) ケニア「中等理数科教育強化計画（1998-2003）」
- 28) ケニア「ジョモ・ケニヤッタ農工大学事業に対する一連の協力（1980-）」
- 29) ケニア中央医学研究所への一連の日本の協力（1979-2006）
- 30) ケニア道路維持管理システム整備計画（2000-2003）
- 31) セネガル「職業訓練センター拡充計画（1999-2004）等、日本・セネガル職業訓練センターへの一連の日本の協力」

(2) 調査委託会社（者）

- | | |
|-------------|---|
| 1) タイ | - Thailand Development Research Institute (TDRI) |
| 2) マレーシア | - IC Network (M) SDN. BHD |
| 3) フィリピン | - International Technology Management Corporation (INTEM) |
| 4) インドネシア | - PT. Mitrapacific Consulindo International (MCI) |
| 5) ヴィエトナム | - CONCETTI |
| 6) ネパール | - Rajendra Prasad Lamichahane 氏 |
| 7) ガーナ | - Albert Kwame Akyeampong 氏 |
| 8) ケニア | - Acacia Consultants Ltd. |
| 9) セネガル | - Makhoumy FALL 氏 |
| 10) ホンジュラス | - EUROLATINA |
| 11) エルサルバドル | - EUROLATINA |

(3) 再委託調査結果の総括

再委託調査では、能力開発、オーナーシップの尊重、知識の獲得の三つのテーマについて設定した仮説を、同テーマで比較的良好なパフォーマンスを示しているプロジェクトを対象に、11ヶ国のコンサルタントに検証してもらった。調査結果は、対象プロジェクトの善し悪しだけでなく、再委託調査を行ったコンサルタントの能力にも大きく依存しているため、調査結果だけで仮説が裏づけされたかどうかを判断することは出来ない。また、対象としたプロジェクトも、良好なパフォーマンスを示しているプロジェクトだけを選択しており、調査結果だけで JICA の技術協力アプローチの特徴と効果について一般化することはできない。しかし、調査結果は大体的傾向は示しているものと考えられ、それを一般化するのは今後の研究課題である。調査結果から判明した JICA の技術協力アプローチの特徴と効果についての傾向は、以下の通りである。

1) 能力開発について

単に個人レベルや組織レベルにとどまらない、広がりを持った能力開発に貢献するためには、個人のレベルでは、技術やノウハウの能力向上だけでなくカウンターパートや関係者の公的責任 / 任務に対するモチベーションを高める必要がある。そのための方法としては、参加型意志決定に基づいた関係者のオーナーシップの尊重、プロジェクトの意義に対する理解増進と知識の獲得、パートナーシップを通じた知識の共有が促進されなければならない。また、組織レベルでは受益者のニーズを満たすような公的機能の改善が図られなければならない。そのためには受益者はもとより他の関連公的機関、NGO を含む既存の地元関連民間組織とのリンケージを深める必要がある。プロジェクトがセクターレベルへと影響を及ぼすためには、プロジェクト形成時に受取国の当該セクター計画にプロジェクトが明確に位置付けられることが必要で、かつ現場と政策レベルの組織を結び付ける努力が重要となる。いずれのレベルにおいても、専門家とカウンターパートの間だけでなく、広範囲な関係者を巻き込み、関係者間の信頼関係の醸成・強化を図ることが重要で、このことは社会レベルの広がりを持つ能力開発に資するためにも不可欠である。

2) オーナーシップについて

今回、対象としたプロジェクトにおいて共通して見られる特徴としては、関係者間の合意形成に基づく参加型意志決定、既存の公的機関と民間組織の活用、関係者間の信頼関係の醸成が図られていることが挙げられる。これらの特徴は、種々の分野における JICA のプロジェクトで、関係者のオーナーシップを高めることに貢献していることが明確に示されている。

要請主義に基づく共同案件形成がうまく機能するためには、案件が地元の利害関係者のニーズに合致しているだけでなく、実施段階でも地元関係者との共同作業を通じて彼等の意見をプロジェクトに反映させる等、関係者のオーナーシップを尊重したプロジェクト運営がなされる

ことが重要である。

コストシェアリングに関して、JICA の技術協力アプローチの特徴としては、受取国政府に対してカウンターパートへの給与支給やローカルコストの負担等、一定のコスト負担を求めていることが挙げられる。このようなコスト分担は、多くのプロジェクトにおいて、途上国側のオーナーシップを高めていることが示されている。ただ、アフリカのいくつかのプロジェクトでは、仕事の多忙さに比較して給料が低いこと、また政府の非効率さのために給料の支払いが遅れがちになりカウンターパートのオーナーシップを低めていることが指摘されていることに留意する必要がある。

3) 知識の獲得について

日本の経験や知識を受取国関係者が内部化するためには、地元の知識と日本の知識の相互作用、地元のニーズと暗黙知の発掘・認識を地元関係者が主体的に行うことが重要で、外国人専門家はそれらを促進するうえで触媒としての役割を果たすことができる。また、日本人専門家が重視している実践学習は、地元関係者が日本の経験や知識を自分のものとして身につけるためのアプローチとして有効である。

外国人専門家とカウンターパートの相互信頼関係の醸成・強化は、カウンターパートのオーナーシップを高めるだけでなく、知識の獲得においても重要である。なぜなら、信頼関係は両者のアイデア、情報、知識の共有を促すからである。専門家がカウンターパートから信頼されるためには、カウンターパートが学ぶことができるレベルの専門性を専門家が有していることはもちろんであるが、専門家のコミットメント、勤勉性、仕事の体系的・計画的な進め方、関係者のモチベーションを高める能力、関係者の意見を十分にプロジェクトに反映させる能力等が同じように、あるいはそれ以上に重要である。

(4) 再委託調査結果要約

本文中に掲載した事例のうち、再委託契約結果で得られた情報をもとになっている以下の 8 案件について再委託調査結果の要約をのせている。

- 1 タイ「水管理システム近代化計画 (1999-2004)」(THE MODERNIZATION OF WATER MANAGEMNET PROJECT IN THAILAND)
- 2 フィリピン「農村生活改善研修強化計画 (1996-2001)」(TRAINING SERVICES ENHANCEMENT PROJECT FOR RURAL LIFE IMPROVEMENT (TSEP-RLI) IN THE PHILLIPPINES)
- 3 ヴィエトナム「リプロダクティブヘルス・プロジェクト、フェーズ 2(2000-2005)」(THE PROJECT ON REPRODUCTIVE HEALTH IN NGHE AN IN VIETNAM)
- 4 ガーナ「小中学校理数科教育改善計画 (2000-2005)」(THE IMPROVEMENT OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT IN SCIENCE, TECHNOLOGY AND MATHEMATICS (STM) IN BASIC EDUCATION PROJECT IN GHANA)
- 5 ガーナ「灌漑小規模農業振興計画 (1997-2002)」(SMALL-SCALE IRRIGATED AGRICULTURE PROJECT, GHANA)
- 6 ケニア「中等理数科教育強化計画 (1998-2003)」(STRENGTHING OF MATHEMATICS AND SCIENCE EDUCATION IN SECONDARY SCHOOLS IN KENYA)
- 7 セネガル「職業訓練センター拡充計画 (1999-2004) 等、日本・セネガル職業訓練センターへの一連の日本の協力」(THE HIGH TECHNICIAN DIPLOMA PROJECT IN SENEGAL)
- 8 フィリピン「セブ州地方活性化プロジェクト (1999 ~ 2004)」(THE CEBU SOCIO-ECONOMIC EMPOWERMENT AND DEVELOPMENT IN THE PHILIPPINES)

1 THE MODERNIZATION OF WATER MANAGEMNET PROJECT IN THAILAND

(1) Project background

It is widely acknowledged that agriculture is one of the major economic activities in Thailand, accounting for about 25% of exports. During the Eight Agricultural Development Plan (1997-2001), the Government proposed that it was the main subjects of agricultural development policy to strengthen international competitiveness through production of high-valued and diversified products and to utilize natural resources effectively for sustainable agricultural development. At the same time, it was estimated that rice export could not be extensively increased. As a consequence, the Government adopted the crop diversification policy in order to increase productivity of land usage nationwide. Special consideration was made in the Chao Phraya Delta, a traditional granary, where annual rice production amounted to about 40% of total.

The implementation could have many difficulties from poor water irrigation for farming in the dry season. There is a limitation of land and budget to construct new reservoirs as well as a concern on the environmental impact. Therefore, it was considered appropriate to strengthen the water management

method at on-farm level so that the farmers could learn new techniques and be able to control the amount of water usage. To evolve this local interest into practice, the Government formally requested technical cooperation from the Government of Japan on the modernization of water management system in 1996. In response, the Government of Japan dispatched a preliminary study team to survey the situation in November 1997. After a series of discussion, the Modernization of Water Management System Project (MWMS) was established in December 1998. It was agreed that the Royal Irrigation Department (RID) undertakes the project in collaboration with the Department of Agriculture Extension (DOAE) and technical assistance from Japan International Cooperation Agency (JICA) during April 1999 to March 2004. The pilot project is located at 18 R lateral canal area in Khok Krathiem Operation and Maintenance project of Regional Irrigation office 8.

(2) Objective and scope of the project

The Modernization of Water Management System (MWMS) project aims to increase farmers' income and to promote crop diversification and cropping ratio uplift (expansion of dry season's planted acreage) through effective irrigation of water utilization.

The project aims at the following activities.

1. An improvement of on-farm development methodology by using on-farm level irrigation and drainage facilities.
2. An improvement of development technology for lateral level irrigation facilities.
3. An improvement of irrigation and drainage planning and facility operation.
4. An improvement of data communication system.
5. A strengthening of water users groups.
6. An improvement of water management method at on-farm level.
7. An examination and extension of the dry season field crops and their suitable cultivation and irrigation technology.
8. An establishment and strengthening of the farmer groups for their farming and supporting system.
9. An implementation of training for the local technical staffs of RID and extension staffs of Department of Agriculture Extension.
10. A dissemination of output activities through seminars.

(3) Ownership

The joint formulation of project was designed to facilitate realization of Thai side initiatives. Assistance on computing facilities was given to help start up and improve the RID operation such as the practical and field training including inputting and transmitting data and usage of DSS, AISP, rainfall runoff model and Nuflow and the previous cooperation on the Irrigation Engineering Center (IEC). As the proposal was based on Thai side initiative, the provision of computing facilities would act as an incentive in addition to its contribution. Indeed, training and technical guidance were provided to strengthen and improve the quality of the services in order to enhance the local capacity. The best possible solutions were explored in cooperation with the local service providers and technical experts

from the RID and Department of Agricultural Extension, for example, the introduction of the water user group and crop diversification to farmers. Khok Krathiem Pilot Project is the primary target of the project.

To assure project ownership and sustainability, all stakeholders were included in the development process from the beginning. The project is based on the participatory decision making process of the Thai side in all stages of the project cycle, from planning and designing to implementation, evaluation and maintenance. Active local involvement and participation is essential for the project to be demand responsive. Through participatory methods water users are encouraged to define their problems and challenges and to find their own solutions, for example, their water irrigation schedules. By means of advocacy and meetings in the communities, water users (farmers) were motivated and mobilized to take part in the development process. Groups of water users were supported by the RID staffs at Regional office 8.

(4) Knowledge acquisition

Knowledge needs to be “scan(ned) globally, reinvent(ed) locally.” Knowledge acquisition is the key concept. It is different from the past belief that knowledge resides mainly in the donor countries and needs to be transferred. Technical cooperation has to open new opportunities for accessing information and expertise in order to ensure a demand-driven rather than a supply-driven approach. The new approach of technical cooperation recognizes not only the importance of technical skills, knowledge and human resource development, but also addresses intangible capacities such as managing and resolving conflicts or building networks and relationships.

The Japanese technical cooperation on the Modernization of Water Management had ensured this new approach of technical cooperation by promoting mutual respect between expatriate experts and Thai counterparts. The high level of expertise was provided from Japanese side. They worked together and the knowledge was shared in the process.

This project experimented innovative ideas and approaches to effective water irrigation. In order to allow farmers in Khok Krathiem to realize their tacit knowledge, the important method such as trial and error and learning by doing were adopted. With the aim of utilizing the local resources and knowledge already exist in the communities, the individuals and institutions presently providing water management were identified in the survey of local needs. In addition, the project targets and work plans were revised and modified on a continuous basis in order to ensure the project activities are demand-driven, in line with the local needs. It should be noted that Japan side put emphasis on the participatory aspect of this process.

(5) Capacity Development

The interview results showed that there was an improvement in water allocation planning at basin and delta level, i.e. the computing network was created that linked the operation between RID Head Office and regional offices. It is told that the development of decision support system, the use of computing

software on water management and the use of Geographical Information System and Remote Sensing technology helped RID to overcome many difficulties in obtaining reliable plan for water allocation and flood control. The improvement of RID is due largely to the increased technical skills of operational staffs. Efficient use of existing computing software on water management and improvement of hydrological and water management database were documented.

At the same time, water users could operate water irrigation activities by themselves (institutional strengthening). Strengthened plans were implemented such as auditing, collecting maintenance fees and fines, carrying out ditch maintenance activities and farming guidance. In addition, RID technical staffs at Khok Krathiem provided consultation and advice on the rules and regulations for water user groups. At present, water user groups are solely in charge of the water operation and maintenance of on-farm level irrigation and drainage facilities.

It is difficult to measure the key indicators of capacity development at the societal level such as the people's perception, expectation of and confidence of the public administration and the Government, particularly through stakeholder interviews. Keeping this limitation in mind, it is informed that the development of water irrigation system and the establishment of water user groups helped improve the public recognition of water conservation for dry season farming and increase the farmer participation in water management. Japanese technical cooperation increased confidence in irrigation system and water management at on-farm level because the irrigation planning was partly computerized and locally managed by water users and, as a consequence, the plan for water allocation became more reliable. The project model in Khok Krathiem serves as a good example of changes in people's perception that farmers also have their roles in water management. Moreover, the establishment of water user groups can be considered as a way to reduce conflict in water management. It contributed to the realization of more participation in decision-making process in the democratic society. It should be noted that Japanese experts and the technical staffs of RID showed the advantage of Ditch and Dike program and group management and offered their expertise in water irrigation.

2 TRAINING SERVICES ENHANCEMENT PROJECT FOR RURAL LIFE IMPROVEMENT (TSEP-RLI) IN THE PHILLIPPINES

(1) Objective and scope

The Training Services Enhancement Project for Rural Life Improvement (TSEP-RLI) was a technical cooperation between the Philippine and Japanese government concerning the development of training programs for Rural Life Improvement (RLI). It selected the ATI-Provincial Training Center (PTC) in Bohol as the Model Center. In September 1996, social preparation and surveys were initiated at the five barangays in the Bohol Province, which were then selected as model barangays for the Project. In May 1999, the Initial Expansion Centers (IECs) were selected among the 34 training centers of the ATI, to apply the approaches identified in the Training Services Enhancement for RLI Program Implementation Manual, which was developed based on the experiences and insights of the Bohol Model Center.

The main objective of the Project was to provide farmers, fishermen, women, youth and extension agents with efficient and effective training services from ATI, leading to the improvement of the quality of life in the rural areas through human resource development.

The Project formulated a Model Training Program on RLI and expanded it upon modification based on existing scenarios to other areas through the ATI Network of Training Centers.

Its specific objectives are:

- 1) To implement a pilot project on participatory rural life improvement in pilot areas
- 2) To formulate, implement and evaluate RLI training program
- 3) To promote partnership with other organizations

The Project was carried out for five years- from June 1996 to June 2001. To date, beside pilot site and initial expansion sites, ATI has implemented TSEP-RLI in additional expansion sites such as Bgy. Maningding and 33 other barangays (i.e., Sta.Barbara, Pangasinan, Bgy.Bagumbayan, Dupax del Sur, N. Vizcaya, Bgy.Maybocong, Maydolong, Eastern Samar, Bgy.Mangilala, Tantangan, South Cotabato, Bgy.Daplas, Dao, Capiz, Bgy.Pangologon, Roxas, Zamboanga del Norte, Bgy.Igburi, Bgy.Villa Solomon, Bgy.Padang, Bgy.Villa Elio, Patnongon, Antique, Bgy.Cahayagan, Bgy.San Agustin, Bgy.Vinapor, Carmen, Agusan del Norte, Bgy.Tagbuyakan, Santiago, Bgy.Mansayao, Mainit, Bgy.Budlingin, Alegia, Surigao del Norte, Bgy.Lanuza, Bgy.Tandag, Bgy.Bislig, Surigao del Sur, and Bgy.Bunawan, Agusan del Sur. Furthermore). ATI prepared a 10-year plan for its expansion to all of its 34 centers.

According to stakeholders' project assessment, the beneficiaries of the project were provided with the training services based on their own needs. Their expectations were met through the established pilot activities and economic improvement was likewise foreseen. The skills and approaches employed in this Project were considered appropriate and sustainable for the ATI. The project counterparts acquired the skills on participatory methods to provide more efficient and effective needs-based training programs to the local people. Also, the expertise of other institutions tapped to extend technical assistance to the identified needs. At the LGU level, the agricultural technologists could adopt some skills to strengthen the local organization and to monitor pilot activities. At the pilot activity level, based on the local needs, more appropriate and sustainable technologies were diffused by utilizing locally available techniques and resources.

(2) Ownership

Together with training, ATI provided extension services. Based on the identified needs of the people, ATI assisted them in facilitating to improve their community function. Beneficiary groups capacitated by trainers, extension workers and other stakeholders identified resources that could be used for the Project.

ATI topped existing government agencies to implement TSEP-RLI. This included the municipal and provincial local governments, the Bureau of Fisheries and Aquatic Resources, and others. Participatory approach was executed in cooperation with the stakeholders, where ATI acted only as a facilitator. LGU

participants took advantage of the participatory approach to have common ownership of the Project so that they were prepared to have ownership of the Project when ATI turned it over to the LGU.

From the very start, it was common understanding that no allowance would be given. Cost sharing was emphasized among the participants, e.g., in meetings, people would give their share of food. Once cost was shared by the LGUs and the beneficiary groups, their ownership to the project was strengthened. For example, the Gosoon Project in Butuan had the initial cost sharing arrangement (1999-2000): JICA-32%; ATI-39%; BFAR-8%; and LGU-21%. This did not include the labor contribution of Gosoon Fishermen Association and the Provincial Agriculturist Office.

As a participatory process, JICA experts and their counterparts were always consulted each other and there was direct interface with the project beneficiaries so there was no conflict of ideas. They had access to a wide range of information through their laptops. Information and knowledge were shared by lending books and documents and through formal and informal meetings and discussions. It was encouraged to share ideas, information and knowledge and open communication was promoted.

It was emphasized from the early stage that the owners of the Projects were the LGUs and soon ATI/JICA would withdraw, so that the LGUs should be ready to accept their own roles in sustaining the Project.

(3) Knowledge acquisition

The TSEP-RLI Technology can be regarded as the result of the marriage between foreign and local knowledge, which is a product of ATI and JICA partnership. It started by conducting a social survey and an analysis of local needs to introduce the appropriate local technology. Expatriate experts facilitated the identification of actual local needs through participatory planning and consensus building.

Local tacit knowledge was identified. For example, Bohol Island is known for its purple yams (ube) but there was no market for it in the past. Experts organized yam cooking contests and invited dealers from city areas to promote their local products and to find a new market for the processed yam. The annual festival was organized through an inter-agency approach, i.e., involvement of provincial and municipal local government units and other government agencies. After events mentioned above, the demand for yam was created.

Trial and error processes for TSEP were identified in Bohol. ATI-Bohol actively worked with JICA experts came up with so-called TSEP-RLI approach. In this approach, it took as long as 2 years for preparation work in targeted communities in the beginning but in some expansion sites speeded up the process. Experiences shared in expansion sites developed to the TSEP Implementation Manual.

The project is based on rural life improvement programs carried out in Japan after the World War II. In Japan, local people participated in the “Living Environment Inspection Map Survey” in the planning stage and the similar survey called Individual Sampling Survey (ISS) was conducted in TSEP-RLI. It was not easy to implement in the beginning but proved to be effective for setting baseline information. In

this way foreign knowledge was modified to adapt to local conditions to meet local needs.

(4) Capacity Development

TSEP-RLI approach developed as a Model Training Program for RLI. It was institutionalized by ATI-DA as an effective approach to deliver of training and extension services through the ATI network of training centers. ATI could provide farmers, fishermen, women, youth and extension agents with efficient and effective training services, which lead to improvement of quality of life in the rural areas.

JICA and ATI staff completed the Project Implementation Manual for TSEP-RLI in March 2001. ATI has the schedule for expansion centers for CY 2001-2009. RA 8435, the Agriculture and Fisheries Modernization Act (AFMA) mandates ATI to establish model project/techno-demo on extension and training. The ATI Executive Order was also signed to institutionalize TSEP-RLI activities in the operations of ATI.

The delivery of training and extension services was improved through participatory approach. TSEP-RLI promotes stakeholder participation to increase project sustainability. Participatory methods and pilot activities enabled ATI to see how the participants applied the skills in their rural life, which were taught in the training course. ATI staff worked with the beneficiaries and monitor them.

The TSEP-RLI approach strengthened inter-agency cooperation at the municipal, provincial, regional and national levels. Further, collaborative relationship between ATI and other institutions intensified. The municipal councils in each of the project sites issued some ordinances facilitating the pilot activities (e.g., fish sanctuary and shell gardens). There was a MOA between the LGU, PO and ATI, which is backed up by a Municipal Council resolution. These ordinances allowed the full-scale implementation of such projects in specific barangays with LGU support and provided continuity to LGU support even after the Mayor had replaced.

With respect to influence on capacity development at the sector level, more emphasis was placed on the "production and livelihood sphere" in conventional ATI training courses. Through the Project, the project counterparts realized the holistic concept of RLI, which included the two larger spheres: "rural living condition" and "community environment".

There were some positive impacts identified beyond the border of the pilot site. For instance, some neighboring barangays or municipalities of pilot sites had initiated similar activities such as replications of the Coastal Resource Management Projects in Gosoon (ATI-Butuan) and Tangaran (ATI-Bohol) in neighbor barangays. The CRM efforts lead to positive social benefits to people in the concerned villages and improvement of the project credibility.

At the societal level, People were organized for implementation of TSEP-RLI. These organizations are active even after ATI turned over the Project to the LGUs. Thanks to these organization activities, it become easy for the beneficiaries to work together, e.g. to resolve conflicts. Some attitudinal and behavioral changes could be observed among the members towards some issues such as communal

activities and their own environment. People's organizations such as the Farmers' Association, Rural Improvement Clubs and other women's organizations were organized and activated through the pilot activities.

The rapport between the Government and the community or the beneficiary groups was strengthened. The stakeholder cooperation realized because people felt their important role in carrying out government programs. The beneficiaries were regarded important in the Project, contrary to the past situation. The cooperation of the stakeholders was gained because they felt they were important in realizing government programs. They were consulted before project implementation and they decided good management for their area. They are the primary activists of the Project.

3 THE PROJECT ON REPRODUCTIVE HEALTH IN NGHE AN IN VIETNAM

(1) Background

Vietnam currently has a relatively effective health service system and health indicators concerning Mother and Children Health has been moderate level among the developing countries. The population growth rate in Vietnam has been reduced and health care for woman especially for pregnant women has been considerably improved. These are resulted from the fact that the Vietnamese Government has promoted nation wide family planning since 1995, which has been successful so far. Additionally, the National Strategy on Reproductive Health Care (RHC) 2001-2010 approved by the Prime Minister in November 2000 also considered Reproductive Health as one of the priority areas in the MOH program. The negative impacts from the war, still could be identified in the health sector: i.e., the war had deteriorated human resource development of health staff and lack of well trained health staff, weak maternal health situation and low maternal consciousness among the population had caused a serious problem, especially in rural areas.

With this background, the Vietnamese Government requested the Japanese Government for technical project for improvement of Reproductive Health in Nghe An Province, one of the poorest ones in Vietnam. The project started its implementation since 1997 by JICA in collaboration with the Vietnamese Government. During the first three years of Project implementation (Phase 1), the Project put emphasis on creating a better physical background and more improved service quality of community health centers in order to ensure safe deliveries for women. The Project's Phase II was launched in Nghe An Province on September 1, 2000 for the period of 5 years.

(2) Objective and Scope

The objectives and scope of the project are:

- To improve the reproductive health service at community health centers with special emphasis on safe and hygienic delivery
- To strengthen the management capacity of Mother and Child Health/Family Planning (MCH/FP) Center and district health centers which serve as the reproductive health centers in Nghe An Province
- To minimize the gap of reproductive health care service to be provided at commune and district levels of Nghe An Province
- To strengthen the commune level network to improve health status in the province
- To increase the women's knowledge on reproductive health in rural area
- To reduce the accidents related to abortions
- To develop a prevention strategy of reproductive tract infections (RTI) that offer other provinces a "visible" and practical approach to improve women's reproductive health.

Despite of short period of the project duration, implementation of the project activities had been

remarkably successful due to the deep commitments of all the members of the project from the provincial level to the commune level and good partnership between JICA experts and all key stakeholders on Vietnam side.

(2) Ownership

In this project, all the stakeholders from People's Committee at the province, district and commune levels to Women Unions, local communities were willing to participate in the Project (including cost sharing). In addition to the fact that the Project reflects the local needs of the Nghe An, the Project's development has led to a wide range of important activities and achievements: Setting plan to improve skills/knowledge of staff and productivity of social institutions, Organizing a Steering Committee with participation of various levels of local government; Completing objectives set from the beginning and Creating good image to local communities.

In the process of the project planning and implementation, the Vietnamese counterparts' management capacity had substantially improved. Since Phase II, which had started in 2000, they took the initiative and showed a greater level of ownership. The project developed 3-4 model districts among the 8 experienced districts to act as leaders for the new 11 districts to give training and other necessary supports. Most of the knowledge/experience transfer was carried out by Vietnamese personnel instead of Japanese experts as in the Phase I. They also contributed greater degree in executing training, surveys and analysis of the RH project.

The ownership could not have flourished without an appropriate environment, of which the institutional and human factors are most important. First in the RH project in Nghe An, there was strong initiative of the local counterparts from province to commune level. They had actively participated in the formulation and implementation process and showed a great commitment and motivation towards RH improvement. Secondly, Japanese experts had a good understanding of the RH sector in Vietnam and built a mutual respect with Vietnamese staff, which was a critical factor for an effective knowledge transfer environment. On a larger scale, as the project reflected the needs of Nghe An and followed the national strategies on health protection. It received a wide range of supports from all levels of the government, of which the MoH and the Provincial Women's Union were the most important.

(3) Knowledge acquisition

In the RH project in Nghe An, the "knowledge acquisition" process has been considered efficient and successful. Vietnamese staff gained much more in terms of professional and related skills and knowledge, as analyzed in the capacity development section. The staff successfully acquired foreign tacit knowledge, such as efficient working style and Japanese experience. The contribution from Japanese side was: stepping back as a facilitator and demonstrating highly useful skills, which contributed to win the respects of the Vietnamese counterparts. According to interviewees, Japanese experts showed a high level of motivation and commitment, had through understanding of the RH

situation in Vietnam and established a close and long-term relationship with Vietnamese staff. These were the main factors for an effective knowledge acquisition process.

During the first phase of the project, the objective was to improve technical skills of the Vietnamese side. It was the reason for effective utilization of those skills was much emphasized during Phase II. During the short time period of Phase I alone, project activities had achieved a high level of success in improving skills thanks to support from JICA's experts. The successful factors from Japanese side were: that the project reflected the local RH needs and the stakeholder learning needs, that Japanese own experience was applicable to the Nghe An present situation, that extensive support from JOICFP (high level of expertise and experience both in Japan and abroad on RH), and that timely project evaluation were carried out by experts. From Vietnamese side, it was the close cooperation among stakeholder groups, institutional support from higher levels of government, such as the MoH, the provincial WU, the enthusiasm of participants especially of the grassroots level, that contributed to the overall success of the project.

(4) Capacity Development

The RH Project in Nghe An contributed to CD at all four levels (individual, institutional, sectoral and societal) although it had focused on CD at the individual level. Improvement in skills and knowledge of each individual was the key factor to the overall success of the Project. First, the fact that staffs were more productive, efficient and confident in pursuing their tasks strongly contributed to the improvement of the working environment in each organization and therefore realized CD at the institutional level. In order to favor policy improvement and development of the health care sector, Japanese experts and Vietnamese counterparts prioritized the co-operation with policy-making organizations such as the Ministry of Health, the Women's Union. In particular, the Project has demonstrated the importance and practicality of RH services and therefore it acts as a demonstration for other areas. On a broader scope, the Project has proved its potential influence on the society through raising people's perception and expectation to the government's abilities and improvement of people's knowledge of RH activities.

As far as improvement in health care standards of the province is concerned, the project achieved beyond-expectation success. In general, women gained more comprehensive knowledge of RH so they conceived higher credibility toward the public administration. According to the last survey on local health care users, there had been significant changes in the service quality provided by health care centers, including better and more accessible facility and medical equipment, better atmosphere and improvement in staff knowledge and skills. Higher creditability potentially led to changes in the people's perception and confidence toward the government and thus contributed to a better society. According to the "Primary survey on RH services in the state-owned health care sector in Nghe An - 2001", 97% of the patients were treated well by the staff, found that the staff were willing to listen and answer their queries and thus they were more confident and willing to share their concern with the staff.

4 THE IMPROVEMENT OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT IN SCIENCE, TECHNOLOGY AND MATHEMATICS (STM) IN BASIC EDUCATION PROJECT IN GHANA

(1) Background

In the late 1970s and early 1980s, Ghana experienced a sharp economic decline during which the real value of government financing of education fell sharply from 6.4% of GDP in 1976 to 1.4% in 1983. In 1987 the government initiated the 1987 Education Reform Programme (ERP) to reverse the decline in the education system. Its major goals were to expand access to basic education, improve the quality of basic education and make education more relevant to Ghana's socio-economic needs. However, an education reform review committee established in 1994 came to the conclusion that although the ERP had achieved increases in enrolments and improvements in school facilities, teaching and learning outcomes remained poor.

Under a new education reform initiative in 1996 known as the "Free Compulsory Universal Basic Education" (FCUBE), Ghana outlined plans to improve the quality of Basic Education and invited its development partners to assist in achieving the goals of FCUBE. Ghana requested Japan to assist through a technical cooperation agreement in improving the quality of teachers in science, technology and mathematics to effect positive change in learning at the upper primary and junior secondary school levels. In response to this request, JICA conducted basic studies in October 1997 followed by a preliminary survey in November 1998, after which details of project area and activities were determined in consultation with Ghanaian senior education officials. In August 1999, a short-term study was conducted which indicated the need to focus on a teachers' training programme within a "Teachers Education Framework" developed by the Government of Ghana. In October 1999, after an Operation Consultation Study had been conducted, the governments of Japan and Ghana reached an agreement on the contents of five-year technical cooperation assistance in science, technology and mathematics (STM) in Basic Education.

After almost three years of preparation through a series of discussions for the inauguration, the STM project in Ghana finally began in March 2000. The first phase of the project covers a period of five years starting from March 2000 to February 2005. The project is being implemented by the Teacher Education Division of the Ghana Education Service (GES) with the support of Japanese experts in the field of science and mathematics teaching.

(2) Objective and Scope

The science, technology and mathematics (STM) project had two major objectives:

- (1) To enhance the capacity of STM in-service trained teachers, i.e., to improve pedagogical skills of teaching science and mathematics at the upper primary and junior secondary school (JSS) in three selected districts.
- (2) To improve students' learning ability who have been taught by STM in-service trained teachers in the schools in the districts to accomplish educational achievement in science and mathematics at the upper primary and junior secondary school.

The two main objectives are interrelated in that, teachers who have been given the training of specific instructional methodologies in science and mathematics would enhance capacity to deliver better lessons that would improve the educational achievement of students in that field. The ultimate project goal is to institutionalize in-service training of teachers so that in the long run it becomes a part of the teacher development culture in Ghana. By focusing initially on one district in southern Ghana, in-service training (INSET) have been carefully planned and strategically extended to two other districts, one in the mid country and the other in the north. A key emphasis of the project is the improvement of teachers' pedagogical knowledge and skills. Teachers are gathered from schools in a district and assembled at a teacher training college (TTCs) for intensive INSET. Training is planned in close collaboration with district education offices (DEOs). DEOs are also responsible for paying travel allowance and other related expenses due directly to the training.

The project scope in the first five years covers three districts in the country. First it began with regular and systematic training of teachers in the Akuapem North District at Presbyterian Teachers' Training College (PTC). By the second year of operation, the project had been extended to teachers in the Adansi West District (located in the mid country) with regular training organized at Akrokerry Training College. Finally, project activities will be extended to Tamale District (northern Ghana) where teachers will be trained at Bagabaga Training College.

The overall objective is that by 2005, about 70% of upper primary and 80% of junior secondary science and mathematics teachers in these districts would have improved their instructional effectiveness in science, technology and mathematics teaching by the INSET that teachers had received at the teacher development centers (TDCs).

(3) Ownership

The STM project was initiated by the Government of Ghana and jointly formulated by the Japanese and Ghanaian sides. A framework for basic education development already had existed in the form of the FCUBE policy document on improving the quality of basic education. This served as Ghana's reference point for seeking any international assistance from donor countries for the basic education sector. The FCUBE program clearly identified low quality of teaching and learning and teacher quality as requiring urgent intervention. As indicated in interviews with the Director of Teacher Education Division, the Ghanaian counterparts and the local project coordinator, officials of the Ghana Education Service had been actively involved from project conceptualization and planning. A team of Ghanaian Education officials had visited the Kenyan project to familiarize themselves with the experiences of local counterparts and to reflect Ghana's input into the project design. Thus, right from the beginning there was a high level of participation from the Ghanaian side.

In sum, two major factors contributed to a stronger sense of ownership of the project. First, the existence of a well-developed policy framework (FCUBE) created by Ghana for improving the quality of basic education. Secondly, Ghanaian officials had commitment and understanding on the experiences from another African country that had already involved in a similar project.

Additionally, the conditionalities attached to the project were so concrete that it had made Ghana more conscious of its commitment to the project goals—Ghana’s contribution in local cost mainly included meals for participants at STM in-service training programs, cost for monitoring of performance of teachers in their lesson delivery, and allowances for counterparts for the extra work they needed to do in order to build a firm foundation for the project. Interview suggested that sometimes financial constraints from the Ghanaian side, particularly in the payment of extra duty allowance for local counterparts, caused frustration. The lesson is that certain TC projects require local counterparts much more work than they would be normally expected in their previous positions, which implies necessities of extra remuneration. Inability of the recipient country to adequately compensate for this ‘extra load’ might dampen local counterpart commitment with resultant effect on long-term sustainability of the project. The STM project appears to counteract this effect with the positive environment that it has engendered, i.e., other job-related benefits such as availability of essential facilities and equipment (computers and well-resourced training center at Akropong etc.) and that creates deep sense of job satisfaction in local counterparts. The effect is that, overall, local counterparts regard the project as theirs and take responsibility for its implementation.

It is difficult to judge whether the strong sense of ownership that those interviewed indicated would last in the long term. Clearly, locating the project within existing GES structures and systems (e.g. project office in the Teacher Education Division building, project training sites in Teacher Training Colleges, collaborating with the district education office in planning district INSET workshops etc.) has added to the sense of ownership of this project. However, it seems to be necessary to have a more explicit phase-out mechanism that indicates larger role of GES in the project and Japanese support gradually decreases toward the end of the project. Of course, it is also related to the growth of the local economy whether Ghana can take on greater financial responsibility for sustaining the project goals. For example, an important objective of the STM project is the institutionalization of INSET as is the case in Japan. However, the achievement of institutionalization of INSET rests on two factors; (a) a teaching culture that values INSET as a critical part of teachers’ capacity development and (b) a financially self-supporting system of INSET. Although the STM project is about midway, the impact of the INSET training to teachers shows, based on the mid-term review report, that the project is steadily inculcating in teachers a deep awareness of the need for INSET.

(4) Knowledge acquisition

Under the STM project the acquisition of knowledge might be more aptly described as developing fresh insights into teaching science and mathematics, i.e., to use indigenous teaching materials to make subjects more interesting to children to enhance their learning ability. Some of the knowledge was brought about through the interaction between local counterparts and Japanese experts. A major strength of the STM project is the role locals have played in defining the problems that the project must address and deciding how they are to be tackled through INSET. Counterpart staff indicated that the strategies adopted for the project was appropriate and adequately suited to local conditions; i.e., the approach allowed the interaction of local and foreign knowledge to evolve relevant solutions. It was emphasized that the learning by doing process had enabled them to develop competencies in areas such as computer

use, design of instructional materials and general planning of in-service training for teachers.

Project counterparts estimated that there was about equal (50-50) local and foreign knowledge mix in the project. They listed the conditions that fostered the interaction between local and foreign knowledge: the availability of competent staff and commitment for different teaching strategies. The project activities have responded to real local needs because initial baseline surveys identified problems that informed the development of INSET curricula.

(5) Capacity development

Counterpart staffs involved in the project have made the most gains in terms of their ability to plan and to execute effective in-service training for science and mathematics teachers. This appears to have realized because of the environment created by the project to welcome their opinions and expertise. Indeed, counterparts interviewed felt their input into the planning and the training had been valued as much as those of the expatriate staff.

The opportunity to receive further short-term training in Japan had boosted their confidence and ability to impart skills to teachers, particularly in the use of local materials in teaching science and mathematics concepts to basic school level students.

Capacity development had been emphasized at all levels under the project. Teachers acquired and used several relevant instructional techniques in teaching, learned how to write effective lesson plans and improved their classroom management skills. The regular and scheduled project committee meetings had proved to be an effective strategy for creating more accountability within the Teacher Education Division (TED) with respect to its role and leadership in implementing the project. As a result of these meetings, TED as an institution is improving in its ability to work more closely with important stakeholders to fulfill its responsibility towards capacity development of teachers.

One of the factors, which appear to have promoted capacity development especially at the counterpart level, is the commitment of Japanese experts to strategize with local counterparts and the respect they have for their input. This environment of collaboration and consultation seems to have encouraged the Ghanaian staff to think of their role as equal partners with a stake in the outcome of the project. It is also clear from the interview evidence that because the project has made certain resources available e.g. computers, equipment such as photocopiers, materials for producing training materials etc. This has enhanced the counterparts professional commitment. Although the project uses existing institutional structures to execute the program the real difference in commitment and effectiveness has come from the affluent resources that have been made available by Japan, in terms of equipment and other infrastructure. Thus, a favourable professional environment is critical to effective capacity development. It may be that in a poorly resourced environment much of what the project had achieved in terms of improving individual ability to perform functions and solve problems might have been more difficult to realize.

Also the regular and scheduled meetings between counterpart staff and Japanese staff and with stakeholders have raised the level of accountability. For technical cooperation assistance the crucial

question is how accountability standards would be sustained and fostered after project completion. It appears that the potential for continuing capacity development has been created because of the intensive use of existing infrastructure and facilities (location of resources and equipment in teacher development centers), and the culture of professional collaboration that the project has strongly encouraged.

Since the STM project is in the process of implementation it is difficult to assess the extent that it has impacted on capacity development at the institutional and societal levels. But at least it has created the conditions (e.g. quality control through regular working committee meetings, promoting advocacy and information sharing etc.) for capacity at these two other levels to be improved. Invariably, one needs to examine the issue about sustaining capacity development in the longer term. We need to ask whether there has been a significant paradigm shift in the professional local management culture that can be associated with project design and implementation. More time for project implementation will be needed to draw firm conclusions on this issue, although the important ingredients are already in place for such a shift to materialize.

5 SMALL-SCALE IRRIGATED AGRICULTURE PROJECT, GHANA

(1) Background

The small-Scale Irrigated Agriculture Promotion Project (SSIAP) is a technical cooperation project between the Governments of Ghana and Japan. The Project has duration of five years and is being implemented by the Ghana Irrigation Development Authority (GIDA) and the Japan International Co-operation Agency (JICA). GIDA was established in 1977 for development, management and extension services for all national irrigation schemes.

The Government of Ghana proposed the technical co-operation for the purpose of strengthening the function of GIDA for irrigation management, improving component technology, and for training through the activities on pilot schemes. In response to this request, the Government of Japan sent Study Teams and proceeded with the expected co-operation. On May 27, 1997, the Record of Discussions on the Project for Small-Scale Irrigated Agriculture Promotion was signed between the Ghanaian authorities and the Implementation Team. The Project commenced in August 1997 with the Irrigation Development Center (IDC) used as project office.

The two pilot schemes selected for the SSIAP are the Ashaiman and Okyereko Irrigation schemes. The Ashaiman Irrigation Scheme was completed in 1968 and currently has about 60ha under irrigation. It is located in the Greater Accra Region of Ghana and is about 25km from Ghana's capital city of Accra. The Okyereko Scheme has a potential of 111ha for irrigation and was completed in 1979 with the help of the Japanese Government. It is located in the Central Region of Ghana and is about 60km from Accra.

A 3-committee management hierarchy has been established for the implementation of the project. These are: the Joint Co-ordinating Committee, the Steering committee and the Technical Committee. The Joint Co-ordinating Committee is made up of members from the Ministry of Food and Agriculture (MOFA),

Ministry of Manpower Development and Employment, JICA, GIDA and Experts. This committee is a policy-making committee, which meets annually and is chaired by the Chief Director. The Steering Committee is made up of GIDA management, JICA Experts, counterparts of the project, and JICA Ghana office representative. The Technical Committee is made up of all the experts and the counterparts. This committee meets every other month.

(2) Objective and Scope

The purpose of the Small-Scale Irrigated Agriculture project is to establish a model farming system in irrigated agriculture area under the supervision of GIDA and consequently to increase the income of farmers on the two projects. The following outputs were to be achieved by the end of the project:

Output 1: Farmers' situations and farming systems of irrigation schemes are clarified and analyzed;
A baseline survey and other surveys were carried out to gather the necessary data. Each section—Cultivation, Water Management, Farming Machinery, Farm Management, Extension and Farmer's Organizations, and Training—used the results of these surveys to develop and prioritize a number of activities.

Output 2: Component technology is improved;
The baseline survey revealed that the development and improvement of component technologies were pre-requisites to achieve the project purpose of improving the farming system. Improved output components were expected in crop cultivation, water management, agricultural machinery, farm management and farmers' co-operatives and training.

Output 3: Farming system is verified in the two model schemes;
The system at Ashaiman is very well developed while that at Okyereko still needs support to get to the level of Ashaiman.

Output 4: Farming supporting system is improved in the two model schemes
Farmers have been incorporated into an effective co-operative as an effort to strengthen farmer groups. In addition, irrigation facility maintenance, extension system and agricultural credit system has been improved in the two model schemes.

Output 5: Extension officers, staffs of farmers' organizations and farmers are trained.
A training facility has been completed and used to carry out training for each target group as planned.

(3) Ownership

The SSIAPP project was demand driven. It was initiated by the Government of Ghana and jointly formulated by the Japanese and Ghanaian sides. According to project counterparts, Ghana side requested the cooperation to address the problems in irrigated agriculture and Japan side responded positively as it had a desire to help improve agriculture in Ghana. It is clear from the analysis of

interview data from project counterparts, project manager and the project director that the levels of participation by the Ghanaian side in the formulation of the project was very high and that this level of participation was considered to be satisfactory. It is also clear that local views and needs were adequately represented in the project. These all helped to create a sense of ownership of the project.

Additionally, the environment created by the project—Japan contributes experts and equipment while Ghana contributes land, buildings, facility as well as funds for operations and maintenance and welfare—together with the use of already existing public institution (GIDA) and cost-sharing, have all together created a stronger sense of ownership of the Project by the Ghanaian side. Farmers pointed out that they had important input into the formulation of the project through the baseline survey and that they found this level of participation to be satisfactory. Farmers believed that involvement in the project as well as cost sharing gave them a sense of ownership and made them feel they owned the programme.

(4) Knowledge acquisition

Farmers indicated that the strategies adopted for the project was appropriate and suited to local conditions. They said the approach allowed the interaction of local and foreign knowledge to evolve relevant solutions. They stressed that the learning by doing had enabled them to develop competencies in areas such as transplanting, land preparation, water management, farm inputs application and record keeping.

Regarding knowledge, project counterparts were of the opinion that there was a combination of local knowledge and foreign knowledge to create reformed knowledge that is adequate to solve identified problems. They estimated that there was about equal (50-50) local and foreign knowledge mix in the project. They listed the conditions that fostered the interaction between local and foreign knowledge; the availability of competent staff and willingness to try different solutions.

The project activities have responded to real local needs because initial baseline surveys identified the needs for the development of training curricula.

Japanese experts have contributed to facilitating local tacit knowledge and encouraged learning by doing. A lot had been learned through trials and hands-on practice and a lot of knowledge, especially in co-operatives, land preparation and efficient water utilization had been learned as a result of interaction with Japanese experts. Counterparts indicated that there were high levels of expertise from the Japanese experts and that this has promoted teamwork and mutual respect. The counterparts mentioned that there was no arrangement for sending the long-term experts, but appreciated that short-term experts have been available upon request in response to specific needs.

(5) Capacity development

Capacity development has been emphasized at all levels in the project. Farmers have acquired and used several relevant agricultural knowledge and skills including competencies in areas such as Farm Planning, making Cropping Calendar and Farm Records, Water Management, Farming Operations and

knowledge and skills for managing Co-operatives. As a result of the application of these skills, more financial benefits were brought about to the farmers.

Under the project, counterparts have received relevant training in respective fields and benefited from working closely with Japanese experts. These experiences through the project have improved their competencies, boosted their motivation and considerably improved collaboration among various sections within GIDA—Cultivation; Water Management; Farm Management, Extension and Farmers' Organization; Agricultural Machinery and Training. Management staff visited Japan and acquired useful experiences in managing irrigation projects. Facilities for the continued training and capacity development have been provided through the establishment of the Irrigation Development Center (IDC). Capacity development efforts have positively impacted farmers, project personnel and even personnel outside the project. GIDA's influence within and outside the Ministry has grown.

It can be concluded that the project has contributed to capacity development in GIDA in terms of improvement in skills and work attitudes (commitment to work) and impacted positively on staff motivation. This has improved the capacity of GIDA to perform its roles and improved people's perception of the institution.

6 STRENGTHING OF MATHEMATICS AND SCIENCE EDUCATION IN SECONDARY SCHOOLS IN KENYA

(1) Background

The performance of students in Mathematics and Science at KCSE had been continued to pose a major challenge to all concerned in Education in Kenya. Several causative factors had been cited and several possible solutions had been suggested. This concern led to commencement of the Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Education (SMASSE) project. The SMASSE project, a joint venture between the Government of Kenya, represented by MoEST, and the Government of Japan represented by JICA, was started in July 1998. Initially, the project covered nine districts namely Kisii, Gucha, Kakamega, Butere-Mumias, Lugari, Kajiado, Makueni, Murang'a and Muragua. The districts are in five of the eight provinces in Kenya. In October 2000, an extension to the Project was made to include six additional districts through the In-Country Training program of SMASSE. This made it possible for the Project to cover seven provinces altogether. The added districts are Kiambu, Baringo, Meru South, Kilifi, Taita-Taveta and Garissa.

The core function of the Project is to strengthen mathematics and sciences (Chemistry, Physics and Biology) at secondary school level education through in-service training of teachers (INSET) in the pilot districts with the aim of upgrading the capacity of students in mathematics and science. A cascade system is being used to guarantee INSET system institutionalization; i.e., human capacity development and project sustainability at all levels. INSET is organized at three levels viz:

1. National: At this level, senior teachers from the districts are trained for 10 working days at KSTC. 25 Kenyans and 4 Japanese Trainers, who are stationed at KSTC, conduct INSET at this level.

Each district sends 16 teachers (4 per subject) to participate in this INSET.

2. District: The teachers trained at national level carry out INSET activities at this level. Depending on the number of mathematics and science teachers in a district, this level of INSET may train all teachers or a few selected ones. This is a training activity where participants are accommodated in a school facility such as the SMASSE District INSET Center.

For a teacher to be fully engaged in, three cycles at each level were considered adequate. A number of start-up activities were carried out before the first National INSET. One such activity is the seminar toward key stakeholders in the pilot districts. So far three workshops for stakeholders have been held.

(2) Objective and Scope

“Quality of Mathematics and Science education at secondary level is strengthened through In-Service Training (INSET) of teachers in the Pilot Districts”

- By the end of the project, over 24 Kenyan Academics Staff and over 9 Administrative Personnel at KSTC work for the Project.
- By the end of the project, Kenyan Academic Staff at KSTC obtain over B score in the total assessment of the Capacity Building Index by External Task Force.
- By the end of the project, INSET at KSTC obtain mean of over 3 on the scale of 0 to 4 in the Quality of INSET Assessment Index through Pre- and Post-INSET and Session evaluation instruments administered by the Monitoring and Evaluation Task force.
- Every year, over 140 District Trainers and over 40 administrative staff at the Pilot District work for the project.
- By the end of the project, District Trainers at the Pilot districts obtain mean of over 3 on the scale of 0 to 4 in the overall assessment of the Capacity Building Index administered by the Monitoring and Evaluation Task Force.
- By the end of the project, INSETs at Pilot districts obtain mean of 2.5 on the scale of 0 to 4 in the Quality of INSET Assessment Index through Pre- and Post-INSET and Session evaluation instruments administered by the Monitoring and Evaluation Task Force.
- By the end, over 14 titles of materials are prepared and more than target number of copies are printed and circulated to people who engage in education (the details of titles and the target number of copies are shown in the list of Materials Disseminated).
- By the end of the project, the pilot districts prepared and produce INSET-training materials once and for all.

(3) Ownership

There is a high sense of ownership towards the programs by all the levels of stakeholders and this has gradually developed over the years of implementation through holding workshop regularly. Although it was needs to improve the quality of services provided by the teacher, the ownership to the program by the teachers themselves was remarkable. Necessary mechanisms like participatory decision-making process and cost sharing by all parties involved had increased the sense of ownership. The evidence is the improvement in the performance of the students.

Creativity is an incentive as teachers are able to see the benefit of changing the style of education from rote learning to understanding and applied learning. The creativity of teachers would be enhanced when they were able to create their own pool of varied teaching methods, where the student participates to explore sciences of understanding. The improved performance and change in attitude of students enhances the teachers' motivation and they put extra time and effort to achieve the objective of their jobs. The performance improvement by the students would be recognized by parents who are important stakeholders in the entire process. Recognition also comes from the teachers' peers who contribute to a sense of ownership and pride on the students' improved performance. The ability to share the positive experience and to train other teachers also contributes to an enhanced self-esteem. When the recognition and improved performance are visible to other teachers from different disciplines, they would like to adopt a similar program. This makes it possible to replicate the same technique of teaching to other disciplines as well as become a success story, which can be replicated among other neighbouring countries. This contributes to a sense of pride and ownership of the teachers initially involved in the projects.

(4) Knowledge acquisition

The radically new method of teaching where the student participate actively in the process of learning had developed from the teachers modifying and applying the principle of participatory learning to suit the specific needs. This process has contributed to a sense of pride in the knowledge owned. The perception that the teacher is the provider of knowledge has now changed to one where the teacher is recognized as the facilitator of learning knowledge. This involves the process of trial and error where the students and teacher acquire knowledge that can mean knowledge is internalized. The Japanese experience and knowledge has been a catalyst to facilitate the learning process.

The success of the SMASSE project has been due to the flexible approach and the program design to be accommodated to changes. This enabled the stakeholders to significantly contribute to the process of building and restructuring the program. Similarly local contribution increased the stakes, ensuring greater performance by the teachers and students. The learning of cross-cultural values and commitment to work had positively influenced the teachers received training in Japan. They could bring back and practice these values in their working environment. Teachers are willing to invest extra time and even own money for creating their own teaching tool kits. The technical knowledge learned from the training and other supports are greatly appreciated. The key to the success of the participatory teaching approach is the ability of the teachers to adapt the newly acquired skills to suit their local conditions and culture. Success in the SMASSE projects enabled other neighbouring countries to learn from the Kenyan experience. Some interviewees sees that it is too early to make evaluation of the project and that the program needs to be given some more time to mature and to spread its positive influence on other institution within Kenya first. All the interviewees were of the opinion that a long-term commitment would be a positive step in the direction of implementing a successful program. The program had a modest start but is implemented across the country with possibly wide spread success.

(5) Capacity development

The teachers think that they achieved the individual capacity development through various trainings received. Training in Japan as well as local training is perceived to have a positive impact on teachers' ability to teach as well as to have a positive impact on the students learning capabilities. The SMASSE project as an institution can be proud of its positive impact on students that there is an increase in the number of students taking science subjects. In Muranga district alone 637 students registered for physics in 2000, which increased to 1499 in 2001. As a result of its success, the number of districts covered by the SMASSE project increased from nine pilot districts in 1998 to current fifteen districts in total.

The sectoral impact of the project has been positive where the demand for SMASSE reflected the voice of teachers from the faculties of arts who have set up similar activities at the school level. Even though the program is relatively young to have an observable impact at the societal level, it has made a positive impact on the immediate target beneficiaries, namely students. This process, in the long run, will contribute to build a strong future for educated and stable Kenyan youth.

7 THE HIGH TECHNICIAN DIPLOMA PROJECT IN SENEGAL

(1) Background of the Project

In Senegal, the development of the human resources has always been one of the major concerns of the various economic and social Development Plans implemented so far. Education in general and technical and vocational training in particular have always been considered as the priority sectors, provided with more than one third of the State budget. Considering all these reasons, in 1979 for the BT project the Senegalese authorities took the opportunity of receiving a visit by the Managing Director of SONY to request some support from the Japanese government to meet the demand for maintenance technicians. The establishment of the Center and its subsequent resounding success lead to the submission of a request for high technician training Project (BTS) in 1995.

The BT and BTS projects were launched in 1984 and 1999 respectively. Established in 1984, CFPT contributed a lot in making the Senegalese firms modern and competitive by providing the market with highly qualified technicians, namely BT holders. A few years later, there has been a certain need of providing the domestic industry with high technicians to be the relay between the technicians and the engineers. To meet such demand, through a presidential decree, the Senegalese government established the "High Technician Diploma/BTS" for the holders of baccalaureate and BT. From 1984 to 2002 some fifteen BT classes completed the courses at the Center. Regarding BTS, the first class just graduated in 2002.

(2) Objective of the project

The objective of the BTS project is that the technicians and high technicians necessary for the development of Senegal will be trained in CFPT.

The purpose of the project is that electronics, electro-technology, electro-mechanics and car mechanics technicians as well as industrial information technology and high automation technicians (BTS) are appropriately trained.

Today, CFPT is considered as one of the treasures among the Senegalese education facilities. It is a model to symbolize both the success and pride of Senegal-Japan cooperation. Judging from the big number of foreign students trained in this institution, today renown of CFPT goes beyond the borders to be recognized as a school of excellence. Thanks to its influence and its top role in the development of the human resources in Senegal and in other countries, the authorities of the neighbouring countries regularly visit CFPT.

(3) Project Ownership

All the necessary conditions were satisfied to allow the Senegalese authorities to carry out the Project. They have been involved in the Project preparation from the outset and throughout the implementation of all the activities. The resolution of the authorities also laid the steady engagement for respecting the conditions for the various Project phases. Despite a constraint from economic situation, the State managed to allocate the budget for CFPT operation since 1984. It engaged in costly operations such as the construction of buildings and the payment of the teaching and administrative staffs. Despite the considerable incomes generated by the Center through some lucrative activities, the State kept on supporting the school. Moreover, it made all the necessary administrative and protocol arrangements to support CFPT in the implementation of the South-South cooperation programme, firstly initiated by the French-speaking world Agency and then by JICA. The commitment of the political authorities and the resolution of the various actors, which clearly shows the feeling of project ownership guarantee the operations after the withdrawal of the Japanese side.

(4) Acquisition of knowledge

Owing to the experts' contribution, CFPT has an extremely important potential on the pedagogical scale. Around thirty teachers were trained and exposed to the most modern technologies in Japan. The Center has a considerable amount of new pedagogical documents that are adapted to the local context and the socio-economic environment of Senegal. It both integrates the local specificities and the modernity characterized by the Japanese high technology. The equipment and materials provided within the scope of the cooperation scheme allow the teachers working under excellent conditions. The role of the experts has been decisive in the knowledge internalisation process by the Senegalese counterparts. The competences and the professional skills of the latter had acquired explain fully the renown and prestige of the school. Within the scope of the South-South cooperation, some countries undertake same training procedures provided by the Senegalese instructors. Such requests from other countries show a promising future for the South-South cooperation in terms of knowledge acquisition. The Project was made sustainable using a long-term plan providing for various phases and supporting or extension programmes based on technology transfer and renewal and supply of additional equipment as well.

(5) Capacity Development

The BT project that resulted the launching of CFPT was implemented from 1984 to 1991. Although it was initially planned for five years, it had been extended two additional years. For effectiveness consideration, two programmes had been designed afterwards to support the BT project, first in 1995 and then in 2001. These two programmes made it possible to improve the existing equipment and materials. Actually, besides the renewal of the old equipment and materials, latest ones were provided to meet technological progress. Regarding BTS that is planned for the period 1999-2004 an extension project is now under discussion since November 2001. It is planned to establish a third course on mechanical manufacturing, to construct new classrooms and a complex (lecture hall, accommodation center for the foreign students and a library) and to supply new equipment. Considering all these interventions, CFPT is considered as the better fitted out public school in Senegal and in the region. There is no doubt that situation have given some positive effects on the students' training that are acknowledged as one of the best throughout West and Central Africa. From budgetary perspective, the State, the Japanese government and the Center allocate important financial resources to enable the operation of the Center under very good conditions.

It should be noted that, in addition to the resolution of the public authorities to increase the funds allocated to the Center, the CFPT has made the great efforts to generate its own incomes. More than a half billion CFAF has been generated between 1995 and 2000 from the tuitions fees paid by the students and the fees collected from the working professionals for the improvement and retraining courses. According to the budget forecasts by the Center, those funds will be doubled by 2005. The Center could also develop further by obtaining autonomous status as far as its administrative and financial management, which is under discussion by the authorities. On the technical perspective the teaching skills of the counterparts considerably improved and their motivation to support CFPT in achieving its assigned objectives is more and more growing.

(6) South-South Cooperation

For the last few years, CFPT strongly developed South-South cooperation, first with the French-speaking world Agency and then with JICA. In collaboration with the French-speaking World Agency regrouping the French-speaking countries, CFPT organized five training sessions regrouping nearly 80 participants between 1991 and 1994. In total, some twenty West, Northern, Eastern and Central African countries dispatched regularly some representatives to those various training sessions, whose major objective was to satisfy the needs of the firms for the development of the capacities of their personnel, in the fields of audiovisual appliances' maintenance TV-Radio. In addition, within the scope of the Third Countries Training Programme under JICA technical cooperation, Senegal already held four training sessions in 1999, regrouping 2000 participants from 25 countries. For the first two years, the topic dealt with was mechanical machineries manufacturing. For the third and fourth years, the subjects were respectively, computer aided mechanical manufacturing and Automation.

According to the evaluations carried out subsequently to these seminars, all the participants consider that those meetings have been profitable and useful for their professional activities.

In addition, the representatives of many neighbouring countries have visited CFPT. Actually, these last years many authorities from African countries visited the Center to get as much information as possible about its activities. Those countries include Tunisia, Kenya, Cape Verde, Bissau Guinea, Togo, and Burkina Faso.

In addition, since 1992 CFPT regularly accommodate foreign students from some ten sub-Sahara African countries. They represent 15% of the total number of students. From 1992 and 1999, 138 foreign students have been admitted in the school.

8 THE CEBU SOCIO-ECONOMIC EMPOWERMENT AND DEVELOPMENT IN THE PHILIPPINES

The Cebu Socio-Economic Empowerment and Development (CEBU SEED) Project is an offshoot of the Cebu Integrated Area Development Master Plan Study (CIADMPS) made by a team of Japanese experts in 1994. The CIADMPS was conducted to address proper directions for Cebu's sustainable development towards year 2010, identifying both social development and poverty alleviation goals among its ultimate goals for development, which also serve as the fundamental objective for this Project.

In a nutshell, there are three general characteristics of the project. First is that it is the first and so far, only technical cooperation assisted by Japan's Official Development Assistance (ODA) through JICA that is designed to interface not with a national government agency (NGA) but directly with the local government unit, in this case, the Cebu Provincial Government administration. This gives it the advantage of working more closely with the people whose needs are the primary concern.

The second characteristic is decentralization. With Japan's own traditional history of 150 years of decentralized governance, it has substantial learnings to share with developing countries now moving toward this direction.

The third characteristic is the emphasis on actual implementation wherein key experiences could be identified to facilitate the further institutionalization of decentralized governance in the Philippines.

The project started operations in March 1, 1999 with the dispatch of four (4) long-term experts and the establishment of the Project Management Office (PMO) manned by counterpart personnel from the Provincial Planning and Development Office. The project was formally launched in May 6, 1999 with organizing the 1st meeting of the Joint Coordinating Committee (JCC), the decision-making body of the Project.

The CEBU-SEED Project intends to enhance development capability of the local government units in the 20 municipalities of Cebu Province. Through administrative capability building of the provincial and the 20 municipal governments and implementation of practical activities related to basic human needs (BHN) and livelihood generation, the Project expects to develop an efficient local development system.

The project has 2 major components:

1. Development administration—Mainly through the provision of training, this capability building component of the project will be implemented in all phases of the project, both for the provincial and for all the 20 local government units in the areas of coverage.
2. Rural development—composed of the project sub-components in infrastructure, social and livelihood generation. For livelihood and BHN, site scheduling is necessary because of the nature of area-based development activities.

(1) On Capacity Development

Capacity development in the CEBU SEED project appears as a sequential flow. It happens first at the individual level wherein exposure to trainings, cross-visits, study-tours and pilot activities induces what the Mag-uugmad Foundation terms as an “awakening”. The opportunities and incentives develop an enhanced appreciation of the larger picture of decentralized governance and participative processes. This opening of the eyes or shall we say, “paradigm shift” is then reinforced by input of actual technical know-how of planning and project management. Material inputs such as computers help the individual apply the skills earned.

New ways of thinking is both cause and result of enhanced competencies. There is also more motivation. As more individuals catch on the new way of thinking organizational change happens. Institutional capacity is developed with new ways and means of service delivery.

At the PPDO (the first touch-point), people became more pro-active in its development work with the municipalities, no longer waiting for plans to be submitted and they went down to the field through joint planning and project formulation and other participatory activities with the municipal government (2nd touch-point). A new culture emerges (more participatory) even more as material inputs and tooling are installed. This is what the service provider terms as “the quickening”. The PPDO is now ready to touch others and start chain-reactions. Here, the counter-parting mechanism both in terms of material and personnel, enables osmosis—transfer of both new way of thinking and new ways/actions between stakeholders. Key factor here is the inclusion of other stakeholders such as the NGO’s by including them as partners/service providers. This effectively increases the scope of capacity development on all fronts.

Note that at this point, the relationships established at a personal level between CEBU-SEED staff and the mayors, municipal staff, NGOs and POs drives the process, but the material inputs seem to be the fuel that lets it all happen. At the municipal and PO level, material inputs are primary motivators.

Because more stakeholders are involved and participatory approach is used, institutional changes reflect actual needs and priorities of the people. Because of counter parting scheme, resource mobilization is more efficient. Since the PPDO now has a better grasp of the inherent capabilities of its municipal LGUS, resources are focused on filling the gaps. With such collaboration of all the sectors, the projects

had more chances of success. Success at each developmental stage increased the confidence and trust from the public and the experience encouraged the society to expect even more. These successes would eventually radiate to adjacent municipalities and through the Knowledge Management Bank, could be replicated in other provinces as well. This learning as preserved by the Knowledge Management Bank would drive sustainability.

(2) On Ownership

Ownership of the project has been established and affirmed at every developmental stage of the Technical Cooperation Project. At the onset it was triggered by a formal request from the recipient government and was refined in design with the local counterpart during the joint formulation and designing. Participatory processes such as decision-making process through consensus building among the stakeholders made sure the activities would be sustainable as it responds directly to true local needs. It is also at this point, when more stakeholders are consulted and the approach is process-centered that field level conditionalities are designed into the project itself. These conditionalities include the counterpart scheme, which is customized according to locally available resources and level of readiness for change.

Ownership is again reinforced during the initial implementation stage wherein enough leeway is given for finer calibration. Of course, since the project by its very nature of being an official endeavor made use of the existing public institution whose own structures and resources would be tapped and whose reason for being, sustainability is guaranteed. This tapping of existing organization also extended to partners such as the NGOs/service providers and the beneficiary POs as well. There are track records available to indicate absorptive capacity and maturity when it comes to resource management. Involving many stakeholders not only promotes ownership but also builds a safety mechanism such that all sectors represented can guard their own interests in the partnership.

Ownership is again established by the cost sharing or counterpart investments and reinforced once more by the conscious effort of the expatriate experts to establish mutual respect among counterparts. Still, as early as possible the phase out mechanisms are established and throughout the succeeding stages, care was taken to identify the state of readiness for the locals to take over the project. To ensure that there are, as much time and opportunities to be in the driver's seat, should be given to local counterparts so that they can sustain the efforts long after phase-out. Again, the multi-stakeholder involvement spreads the weight of success on as many shoulders as possible.

The South-South principle on a micro-level can be interpreted in the peer-to-peer approach wherein beneficiaries themselves transfer technology to their colleagues and do the monitoring and evaluation for themselves. On a macro-level, the Knowledge Management Bank enables replication in other developing countries and though the Philippines may not evolve as a financial donor in the near future, at least in terms of technology & experience it can consider its own learnings as its contribution to global development.

(3) On Knowledge

The CEBU-SEED project took careful consideration in the transfer of knowledge as one of its main thrusts for capacity building, starting with from a formal request and joint formulation with local counterparts. First, it was made sure that through participatory processes, local knowledge was included, affirmed and integrated as a crucial part for achieving the objectives. The processes themselves were meant to assure that what was being met are the real local needs of the people (counterparts, partners, beneficiaries). Since it was more interested in the process and not just immediate outcomes (to quote the JICA adviser, “decentralization does not need technology but actual experience”) it allowed for trial and error and was flexible enough to include field level environment by considering latest data for both analysis and calibration in project management. More importantly, it let the locals experience the process of development by tapping existing public institutions including other stakeholders, whose mandates and own development agenda ensure long-term commitments and sustainability.

The Project also made sure that the experts and the counterparts themselves had long-term commitments and then that the experts engaged were culturally sensitive besides being fully qualified technically. This in turn ensured that the relationships established with local partners were characterized by mutual respect. This then gave way for modeling and handholding approaches to learning management. As could be observed by the three phases of learning the Japanese were mindful of giving the counterparts as much time in the driver’s seat so that phase-out would be smooth and properly managed.

The project gave access to non-marketable knowledge through high-level experts who brought with them Japan’s 150 years experience struggling with decentralization. The cost-sharing scheme encouraged local ownership from all levels, (PLGU, MLGU, Beneficiaries).

(4) On Policy Environment

In the case of CEBU SEED Project, the policies have already been set in place. The Local Government Code provides the main framework for decentralized governance. The realization of good governance is one of the main issues addressed by the Medium-Term Philippine Development Plan (1999-2004) and so with the Central Visaya Strategic Action Plan (2001-2004) as well as the Cebu Province Physical Framework Plan of Cebu.

These policies and the fact that the Project itself was jointly formulated ensured that all stakeholders were properly consulted and facilitated more commitment and ownership from the local counterparts. For one thing, they were part of the team that conceptualized the project in the first place. There was pride and confidence and these were demonstrated by the mobilization of local counterpart resources. Since the designing stage, the project responds directly to local needs, counterpart sharing, as project policy, encouraged more cost-consciousness and efficiency in resource mobilization. The precondition for this is the Project’s alignment to the local development plan.

(5) On Institutional Environment

The institutional stakeholders in TC projects needed to be prepared for change. Change in thinking and doing can only happen when the individual members themselves, particularly the leaders or change agents, are capacitated. The PPDO’s Director himself went through an “Awakening” stage when given

exposure trips to Japan such that he was very impressed by the concept of one village-one product and saw this as a viable model of decentralized governance for his country, particularly in Cebu Province. Institutional capacity development then lead to a sequence of events from a critical number of individuals with changed thinking or having gained a new and wider appreciation of development initiatives, approaches and techniques and Japanese expert facilitated the process such that the whole institution adopts this change. These exposure to new way of thinking and doing brought about not just technical transfer of knowledge but also engenders a transformation in corporate/workplace culture. This is achieved via character modeling.

Worth noting is the strategy of institutional twinning which in this case refers to the alliance/partnership of as many institutional partners. This way local ownership is enhanced and the burden of mobilizing resources is lessened and thus more efficiency is introduced.

A precondition for the arrangement of course is that there is alignment of strategic objectives among the stakeholders. As in the case of partner NGOs, they can and have a great tendency to sustain the programs on their own even with their own resources since development is also their primary agenda. The involvement of other government agencies is appreciated for an intermeshing or, “inter-cropping” of development initiatives. Another precondition is that the institution, whether LGU, NGO or the PO Beneficiary itself will have the basic material resources to be able to apply new competencies gained.

The involvement mechanism of other agencies to participate in the project is the complementation of both management technology and material inputs to shared target areas via strategic alliances/partnerships. Other agencies included were the Department of Agriculture, the Dept. of Trade and Industry, the TESDA and the Fiber Industry Development Authority. This cross-linkaging is a product of the participatory approach to decision making at all levels and stages of project development and implementation.

付録 II-1-2 援助モダリティの予備的考察

近年、セクターワイドアプローチや財政支援が新しい援助モダリティとして脚光を浴びている。これらのアプローチはもともとプロジェクト援助や構造調整に対する批判から台頭してきたものだが、特に世銀、DFID や北欧諸国を中心に押し進められ、様々な途上国で急速に採用されてきている。UNDP も能力開発に関する昨年のレポートで、ドナーと受取国の非対称関係を克服する方法として、途上国間のネットワーク形成とともに技術協力のプール化を提案している。これらの援助モダリティは、援助の効果を上げるうえで確かに大きなポテンシャルを有しているが、その適用に際してはまた大きな危険性も孕んでいる。しかしながら、最近の援助モダリティに関する議論ではプラスの面が過大評価され、マイナスの側面が取り上げられていない。また、プロジェクト援助についてもマイナスの面が強調され、その長所が過小評価されているきらいがある。以上の視点から、本稿ではセクターワイドアプローチと財政支援、ならびに日本の援助が大きく依存しているプロジェクト援助について、各々の強みと弱みを比較検討し、その適用に際しては受取国の状況に合わせた援助モダリティの組み合わせが必要であることを提案する。

1 背景

1-1 援助モダリティの変遷

1960 年代、多くの途上国が独立を達成したが、西側諸国の多くの援助もこの時期に開始され、本格化していった。1960 年代は、ドナーは途上国政府に国の開発計画を策定して工業化に基づく経済発展政策を採用するように促したが、1970 年代になると援助の重点は農村地域を発展させるためのプロジェクトを優先させる貧困軽減へとシフトしていくことになる。こうして 1970 年代の後半までには、プロジェクト援助モダリティがほとんどのドナーの全てのセクターにおける援助の中で主流を占めるようになった。プロジェクト援助はドナーにとって魅力のあるモダリティであった。プロジェクトはドナーや受取国の国民にとって目に見えるものであり、またドナーの国内に既に援助に利用できる技術があり、それを途上国に移転すれば良いと考えられた。

1980 年代になると、途上国における経済危機とそれに伴う債務返済の問題に直面し、ドナーはプロジェクト援助モダリティの効果を再考せざるを得なくなる。この頃から援助の成功、不成功はプロジェクトの内部的要因よりも外部的要因によってより大きく左右されるという認識が国際援助界で広がっていく。1980 年代における議論の焦点は経済発展を妨げる経済政策に当てられ、マクロ経済の安定と構造調整改革の重要性が強調された。この時期、ドナーは迅速なディスペンメントを可能とし、途上国の政策変更をもたらし、かつ政府の能力を構築することのできる手法を必要としたが、プロジェクト援助はこのような期待に応えることが出来なかった。こうした状況下で、financial program aid がいくつかのドナーの ODA 予算に占める割合が増大していく。こうして、外国援助の多くは、自由市場と民間投資主導の経済発展、及び経済に対する最小限の政府介入という古典派経済学の見解に基づく経済改革プログラムにコミットしている途上国政府をバランス・オブ・ペイメント・サポートをするために使われるようになった。

プロジェクト援助は危機に対応できなただけでなく、オーナーシップの阻害、援助の分散化、セクターレベルでのインパクトの弱さの面で批判されることになる。第一に、プロジェ

クト援助はドナー主導で行われる傾向にあり、それが途上国側のオーナーシップを阻害するためにコミットメントを得られず、その結果、プロジェクトの持続性にマイナスの影響を与える。第二に、プロジェクト援助はバラバラに実施される傾向にあり、無調整の多くのプロジェクトが同時に実施されるために、途上国政府の能力を多くの小さなユニットに分散化させて、受取国に大きな負担を課してしまう。また、特定のプロジェクト群に対して関心と資金が集中してしまうために、セクター全体への目配りを欠き、プロジェクトの推進にとり不可欠な政策・制度環境に対する注意が十分に向けられなくなる。第三に、プロジェクト援助はセクターレベルの基本的問題を解決するにはインパクトが弱すぎる傾向がある。アドホックで孤島化しているために一貫したセクターの政策、体制、予算のなさを無視しがちとなる。さらに、ファンジビリティを通じて、プロジェクト援助は政府の支出を優先的でない項目、特に腐敗政権のケースでは政治的 patronage のためにシフトすることを可能としてしまう。

プログラム援助の強みは、緊急事態のように特別な状況下で威力を発揮することができることである。Structural adjustment operations (SALs) は危機の中にある国に対して大量の資金を迅速に注入することを可能としたし、特にバランス・オブ・ペイメントの改善に効果があった。Sectoral adjustment operations (Secals) は受取国の該当セクターへの支出を増大させることができた。しかしながら、SALs は、通常、セクター内で資金を如何に使うかについてコントロールしなかったし、長期的なセクター目標を実現させることには効果を上げることができなかった。Secals はセクターのための支出を増大させることだけに焦点をあてたが、セクターへの支出の増大は必ずしもセクターの成果やパフォーマンスの改善にはつながらない。

1990 年代になって、アフリカをはじめとする多くの途上国の改革が遅々として進まず、低い経済成長が継続すると、ドナーは低開発の原因として他の要因に目を向けるようになった。多くの関心が今度は途上国政府の質と経済を管理する能力に注がれることになる。また、貧困軽減と脆弱な家庭の社会経済的福祉の改善がまたもや開発の全般的目標として強調された。援助、特に技術協力の効果が限定されているという認識から、インプットではなくアウトプットについて測定される広い意味での貧困軽減が追求すべき開発の第一次的目標として見られるようになる。これらの要因に加えて、プロジェクトやプログラムアプローチに対する不満の高まりがセクターワイドアプローチと財政支援の台頭を招くことになる。

1-2 援助モダリティの現況

現在、援助を提供する手段として使われる援助モダリティは大別すると以下のように区別することができる。一番目はスタンド・アローン・プロジェクトと呼ばれるもので、ドナーが支援する活動は受取国政府のセクタープログラムの枠外で行われる。二番目はセクターワイドアプローチで、これには三つのモダリティがある。第一に、プロジェクトタイプの援助があり、ドナーが支援する活動は受取国政府のセクター戦略の枠組の中で行われるが、プロジェクトとして管理されるものである。すなわち、ドナーの支援活動はドナーの管理システム、報告・契約制度、その他に依拠する。第二はイヤーマーク・ファンドで、ドナーの融資は途上国政府のセクター政策を支援するために使われるが、用途が限定される。資金の使用は、通常、コンディショナリティあるいは合意されたパフォーマンスとリンクされている。第三はセクター財政支援で、ドナーが供与する資金は他のドナーの資金とともにプールされる。ドナーの資金は用途が限定されず、他のドナーの資金ともはや区別がつかなくなる。資金の使用はいくつかの条件とリンクされているが、このモダリティでは審査、報告、モニタリング、評価、それに合同レビュープロセス等、共通の手続きにますます依拠することになる。最後に、セクター財政支

援のように特定のセクタープログラムとリンクしていない一般財政支援がある。このモダリティでは、通常、ドナーは特定のセクターだけでなく全体の予算について受取国政府と政策対話を行う。

2 セクターワイドアプローチ (SWAPs) の強みと弱み

SWAPs ではプロジェクト援助とプログラムアプローチの弱点を克服し、開発援助の全般的効果を引き上げることが期待されている。その主要な特徴は以下の通りである (World Bank, 2001, p4)。

- 全ての主要なドナーが署名の上プログラムを支援する。援助調整はステークホルダーとの広範囲な協議を通じて受取国政府のリーダーシップの下で行われる。
- 全ての関連する分野、政策、プログラム、プロジェクトをカバーするセクター・ワイド・スコープの包括的なセクター政策枠組が策定される。このセクターの全般的政策に基づいて、中期的な政策目標を達成するためのセクター戦略が策定され、それが短期的な特定のインターベンションのプログラムに移し変えられる。
- プログラムのプライオリティに基づいて、全般的な支出プログラムとセクター内支出計画を含む支出枠組が策定される。その後、計画に対する実際のパフォーマンスについての合同レビューが続き、必要であれば計画の修正がなされる。
- 共通の実施方法や手続き (ドナーの手続きの調和化) や既存の政府組織、手続き及びスタッフの活用と強化を通じて、政府の能力を向上させる。

SWAPs の顕著な特徴として、1) セクター枠組、プログラムの準備と実施に対する全責任をドナーの支援の下で受取国に与え、2) そのプログラムへのドナーのインプットについての効果的な調整メカニズムを提供していることが挙げられる (Andersen, 2000, p181)。また、SWAPs はプロセスを重視するもので、プロジェクトのように前もって全てを決定しない。当初につくられた基準を満たすことよりも、時間とともに改善していくことが強調される (World Bank, 2001)。

セクターワイドアプローチの強みは、プロジェクト援助やプログラム援助が有するほとんどの弱みに取り組むことができることである。SWAPs の枠組の中での活動やプロジェクトはもはや断片化したものとはならない。また、既存の政府の制度、手続き及びスタッフを使いながら、それらを強化していくことができるし、受取国側のオーナーシップを高め、援助調整のための効果的なメカニズムを提供することができる。さらに、SWAPs は政策改革、制度支援、及び公的機関を通じた資金の提供を組み合わせることができる。特に、SWAPs は、受益者へサービスを提供するために必要となる政策環境を創出するよう設計することができ、プロジェクト援助よりも広範囲なインパクトをもたらす潜在性を有している。

しかしながら、多くの国において SWAPs を効果的に適用 / 推進することを妨げる多くの障害がある。

- (1) SWAPs は全ての途上国に適切に適用できるものではない。SWAPs を適用する前提条件として、第一にマクロ経済や政治的な安定が確保されていなければならない。セクタープログラムは適切で安定した公共支出を必要とするが、それは高いインフレや過度な財政赤字の下で

は実現化できない。また、長期的なプログラムは短期に多くの政権が変わるような文脈の中では発展することもできず持続することもできないため、適用国は政治的に安定していなければならない。第二に、適用国は統合化された協調的なアプローチと採用する意志がなければならず、そのプロセスのリーダーシップをとることに強くコミットすることが必要である。第三に、適用国はプログラムの開発と実施に取り組むための少なくともミニマムなレベルの制度的能力を有していなければならない。SWAPs の効果的な適用のためにはこのような前提条件があるために、その適用はほんのひとにぎりの国に限られると主張する専門家もいる (World Bank, 2000, p8)

(2) ドナーの手続きの調和化にとって障害となる要因がある。手続きの共通化の目的は、ドナー毎によって異なる手続きによって受取国政府にかかる過度の行政的負担を減らすことにある。しかし、手続きの共通化はドナーの国内の手続き変更を要求する。ハーモニゼーションを比較的容易に達成することができるのは報告のフォーマットとタイミング、パフォーマンス指標の共通化、合同ミッション、技術協力の手続きと規範、等の分野である。共通化が困難な分野は調達と資金管理である。なぜならば、ドナーによっては特定のインプットやコンポーネントを援助と結び付ける必要があるし("showing the flag")、ひも付きの調達のように狭い商業的利益を考慮する場合もある。また、ドナーの資金の使用に関して直接的なコントロールが失われることを危惧するドナーもいる。自国の援助資金が浪費されたり乱用されたりする危険性があるからである。ドナーによっては単にリカレントコストを支払うことができないし、また自国がとってきた方法を新しい手法に適應することができないか、適應したくない国もある。これらの要因によって、SWAPs に参加することができるドナーの数は限られる傾向がある。このことは特にプール化された基金にあてはまる。セクターワイドアプローチでドナーの資金をプール化した例はごく稀である。これまでのほとんどのセクターワイドプログラムはイアーマーク・ファンドを使っている (World Bank, 2001, p31)。

(3) プログラムの持続性が確保されない危険性がある。ザンビアの保健分野のように、受取国側が合意された枠組と矛盾するような政策変化を行うことによって SWAPs の進行が中断させられる場合がある。また、SWAPs の促進に対するドナーの支援が将来にわたって継続することを誰が保証することができるのかという問題もある。SWAPs は中長期的な計画の 이슈に取り組むために、効果的な運営には長期にわたるドナーのサポートが不可欠である。しかしながら、現在のドナーの支援がドナー側の指導者の交代、ドナー国内の経済状況や世論の変化によって変わる可能性があることは否定できない。

(4) SWAPs はセクター横断的な多くの重要な問題に取り組むことができない (Mosley and Eeckhout, 2000, p151)。例えば、貧困軽減は多くのセクターが関わる 이슈であり、包括的なアプローチが必要である。従って、セクターの 이슈として分断して取り組んでもその効果は限られている。行政 / 制度環境を改善するためのプログラムも、プログラムによっては SWAPs によって効果的に取り組むことはできない。例えば、公務員制度改革の実施や中期公共支出枠組の構築も多くの省庁に関わってくるために、セクターの枠組の中だけで対応できるものではない。

3 財政支援の強みと弱み

財政支援の下では、SWAPs のプール基金（セクター財政支援）と同様に、ドナーは拠出する資金の用途を限定せず、異なるドナーからの資金はもはや区別することが出来ない。両者の違いは、財政支援（一般財政支援）が SWAPs の中でのプール基金と違い、特定のセクタープログラムとリンクしていないことである。

財政支援を導入する正当付けとしては、第一に財政支援によって公共サービスを提供する政府が資金の管理についての権限を与えられるために、政府のオーナーシップを高め、その結果、プログラムの持続性に貢献できるということが指摘されている。第二に、財政支援はドナーと受取国双方の取引費用を大幅に引き下げることができるために、コスト効果が高い。第三に、受取国政府が優勢順位の高いプログラムに資金を使うための柔軟な手段を提供する。プロジェクト援助では、現地の状況の変化に迅速に対応することが困難である。ドナーの立場からすれば、取引費用を減少させることが出来るだけでなく、他のドナーとの協調によって援助のインパクトを増大させることができるし、受取国政府に対して公共支出管理改革、公務員制度改革、グッドガバナンス等の面で影響力を行使することができるために、援助の効果を高めることができる。そして最後に、貧困軽減や公務員制度改革等のマルチセクター・イシューに取り組むことによって、SWAPs の限界を克服することができる。

しかしながら、財政支援も SWAPs と同様であるが、より深刻な弱点を有している。

- (1) 財政支援は、プログラムの計画、実施、評価、モニタリングや資金管理について高いレベルの能力が受取国政府にあることを前提としているために、適用できる国は SWAPs よりも限られてくる。
- (2) フラッグダウンやハーモニゼーションの問題、及びドナーの資金をドナーが直接的に管理できなくなることによって、参加するドナーの数も限られてくる。
- (3) ドナーのサポートの継続性も不確定である。受取国において政治指導者の交代や政治問題（特に人権問題や民主主義の問題）の発生、あるいはドナー側の政策変更によってドナーが支援を打ち切る可能性を否定できない。そのような場合は、プロジェクト援助の打ち切りと違って、国家開発計画全般の遂行に大きな打撃を与えるであろう。
- (4) ドナーがその資金についての直接管理が出来なくなることと引き換えに、受取国は自国民だけでなく、ドナーに対してもパフォーマンスや結果に対して責任を負わなければならない。また、財政支援によって、財政状況や支出計画全般についての情報にドナーはアクセスできるようになる。その結果、受取国の開発計画や実施に対するドナーの影響力はこのモダリティにおいて最も大きくなる。

このように、SWAPs や財政支援の強みと弱みを検討すると、ひとつのモダリティに対する過度の依存は、途上国にとって大きな危険性を孕んでいることがわかる。UNDP のレポートでは、途上国のオーナーシップを高め、ドナーとの非対称関係を解決する革新的な手法として技術協力のプール化や財政支援が捉えられている。しかし、SWAPs や財政支援が途上国に実際に適用される際には、受取国のオーナーシップをかえって阻害してしまう危険性があることに留意する必要がある。

4 新しい援助モダリティとオーナーシップ

SWAPs や財政支援のほとんどは、低所得国で多くのドナーが活発に活動している援助依存率

が高い諸国で適用されている。これらの諸国では、ドナーが支援するプログラムの枠組、準備、実施に対して受取国が全責任を負う、という両モダリティの前提条件を満たすことが困難である。多くの低所得国はプログラムの計画から実施、モニタリングに至るまでオーナーシップを発揮することを可能とするための人材が不足している。アンダーセンが指摘するように、受取国の市民が、制限された有能な外国人専門家とともに政府機能の全責任を果たせるような能力を身につけて、その能力を発揮することができるようになるまで開発プログラムの真のオーナーシップがその国に根づくことは難しい。

第二に、低所得国で援助依存率が高い国は、SWAPs や財政支援の他の基本的前提条件を満たすことも難しい。これらのモダリティの下では、原則的に、援助協調は受取国政府のリーダーシップの下で行われるべきものである。しかしながら、実際には、受取国政府に援助協調のリーダーシップをとる能力はない場合が多く、その場合は受取国政府とともにドナーの一つがこの任務を果たすことになる。この状況で、受取国政府がプログラムのオーナーシップを維持するためにはドナーに対して次のように明言する意志を持っていなければならない。

「これはこのセクターにおける我々のプログラムである。もしあなたがこのプログラムの実施を助けてくれるならば、あなたは最も歓迎される。もしあなたが違う他のことをしたいのであれば、申し訳ないがこの国のこのセクターではあなたは歓迎されない。」(Harrold, 1995, p13)

しかし、低所得国で援助依存率の高い国の政府が主要なドナーに対してこのように無遠慮に明言することは困難である。なぜなら、このような態度は援助資金を失うことになるリスクがあるからである。

第三に、SWAPs と財政支援のプロセスそれ自体に、受取国側のオーナーシップを損ねる危険性が伴うことに留意する必要がある。SWAPs や財政支援を導入する根拠としては、受取国側のオーナーシップを高めること以外に、それらが受取国での開発に資する政策変更、公共部門の改革、ガバナンスの改善等に取り組むことができることにある。従って、これらの改革が SWAPs や財政支援の一部として導入され、コンデショナリティとして受取国政府に課される。これらの改革の方法は、通常、ドナーからの輸入品であり、主権国政府が自らを編成する方法や、資金を支出する方法を変えることを意図した改革を外部者が導入するか、場合によっては押し付けることになる。この際、ドナー機関が改革案を作成し、融資を行い、その実施に大きな役割を果たす傾向がある。このようにドナーが関与するポジティブな側面は、ドナーがどのように改革を進めていくかについてアイデアを提供し、実施のための技術的資金的支援を行うことである。これは受取国政府が真に改革を欲している場合、受取国政府が改革を実行し、そのスピードアップを図るモメンタムを与える。ドナー関与のネガティブな側面は、SWAPs や財政支援を支援する条件として導入される政策変更や制度改革が、改革に対する現地側のオーナーシップを阻害しやすいことである。

構造調整の教訓から言えることは、受取国政府はドナーの資金がどうしても必要な時はそのような改革を受け入れる傾向にある。しかし、指導者が導入された改革を全面的に信じていない場合、改革のための国内的サポートを得るために努力を傾けない。改革プログラムは一部の担当者が知るだけであり、改革プログラムの是非についての国民の議論も十分には行われない。このような状況下で、改革プログラムについての現地側の真のオーナーシップは育ちにくい。その結果、改革は中途半端にしか実施されないが、それでも援助は継続される傾向がある。なぜなら、ドナーと受取国双方の担当者 / 機関にとって援助の停止は自分達の失敗を意味するからである。そのような場合、受取国政府の指導者にとってますます改革を断行するインセンティブは減少してしまいがちとなる。このような現象は、構造調整の分析で指摘されているもの

だが（例えば Berg, 2000）、SWAPs や財政支援を通じてドナーが意図する政策変更や制度改革の今後の行方を考える上で示唆するところが多い。

以上の分析から、SWAPs や財政支援を実施しても、それが受取国のオーナーシップを自動的に高めることにはつながらないことがわかる。

5 プロジェクト援助の再考

プロジェクト援助の主要な強みは、受取国が外来の知識の獲得を可能とする有効な手段を提供することである。それぞれのドナーは開発に必要な技術、ノウハウ、アイデアを育成する固有のプロセスを有しており、そのようなプロセスは他のドナーのプロセスと代替することができない。途上国は異なるドナーのプロセスを学ぶことを通じて新しいアイデアを生成し、それを効率的に実行に移すことができる。1980年代から技術協力はドナー主導、目に見える測定可能な成果についての過度の強調、PMU の設置、訓練の軽視、外国人長期専門家や専門家—カウンターパートモデルへの過度の依存、技術協力市場の大きな歪み、等の面で批判にさらされてきた。しかしながら、これらの批判は従来の技術協力の手法に対する批判であり、受取国の開発を促進することができる外来の知識獲得の重要性とその手段としての技術協力それ自体を否定したものではない。

第二に、プロジェクト援助は、ドナーが特定のインターベンションを通じて開発アプローチのイノベーターとして行動することを可能とする。ドナーはその有する大きな資源とリスクをとる能力によって、種々のアプローチや活動を実験するパイロットベンチャーを支援することができ、それがもし成功すれば、受取国政府によってスケールアップや他の地域へ普及することができる。この点では中国が優れており、新しいパイロット活動のためにプロジェクト援助を使い、成功事例を拡大するために国内の資金を使ってきた。中国のように援助依存率が低い国は、政策条件が付加されたプログラム援助よりもプロジェクト援助と好む傾向がある。援助依存率が低く、セクター政策やマネジメント能力が弱い国にとっては、政策策定能力の向上や新しい開発アプローチの導入のために、プロジェクト援助や技術協力は今でも最も適切な手法であろう（ODI, 2001, p65）。

第三に、プロジェクトの弱点として批判されてきた多くの問題は、プロジェクトの進め方についての批判であり、プロジェクトに必ず附随する問題ではない。例えば、無調整でバラバラな実施、セクターレベルへのインパクトの弱さ等は、もしプロジェクト援助が受取国のセクター政策、戦略、プログラムによく統合されたものであれば解決できる問題である。ドナー主導の問題は、もしプロジェクトが受益者の主体的な参加に基づいて真のローカルニーズが反映されるように設計されれば克服することができる。確かに、プロジェクトの進行に資する政策環境や制度環境がない国ではプロジェクトの効果は限られたものとなる。しかし、これらの制約も、プロジェクトがこれらの問題に効果的に取り組んでいる SWAPs や財政支援の枠組の中で計画・実施される限り克服することは可能である。

このように見てくると、受取国にとって最も重要なことは、如何にして政策の枠組外で実施されているスタンド・アローン・プロジェクトを、出来るだけ多くセクター戦略の枠組の中に取り込むかということである。そのためには、SWAPs の純粋なタイプに固執することや、財政支援に過度に依存することによって、参加できるドナーの数を大幅に減らすことは賢明ではない。SWAPs を出来るだけ多くのドナーにオープンにすることによって、スタンド・アローン・プロジェクトの数を減らし、セクター戦略に統合させることが出来る。また、多くのドナーが参加することによって、ドナーの利害や見解の相違からうまれる隙間の中で自主的に行動する

範囲を広げることができるし、ドナーの制度的技術的バックグラウンドからくる異なる特徴をフルに活用することもできる。

6 結びにかえて

以上、各援助モダリティの強みと弱みを比較検討してきたが、各々の援助モダリティにはそれぞれ異なる強みと弱みを持っている。どのようなモダリティにも弱点があり、完璧なアプローチは存在しないのである。従って、途上国にとって重要なことは、どのモダリティを選択すべきかではなく、種々のモダリティを組み合わせることで如何にリスクを最小化しながら、開発効果をあげるべきかが問われなければならない。

参考文献

- Adelman, I. 2000. 'The Role of Government In Economic Development' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Andersen, O.M. 2000. 'Sector Programme Assistance' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Berg, E. J. 2000. 'Aid and Failed Reforms: The Case of Public Sector Management' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Channing, A. 2000. 'Technical Co-operation' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- CIDA. 2000. Planning and Implementation of Swaps: An Overview Issue Paper
- Foster, M, Brown, A, and Felix, N. 2001. 'The Status Of Sector Wide Approaches: Center for Aid and Public Expenditure', Working Paper 142, Overseas Development Institute, London
- Harrold, P. 1995. The Broad Sector Approach To Lending; Sector Investment Programs. A report to the SPA Donors Meeting
- Healey, J. and Killick, T. 2000. 'Using Aid to Reduce Poverty' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Heilleiner, G.K, Killik, T, Nguyuru, L, Ndulu, B.J, Svendsen, K.E. 1995. 'Report of The Group Of Advisers On Development Cooperation Issue Between Tanzania and Its Aid Donors'
- Hopkins, R.F. 2000. 'Political Economy of Foreign Aid' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Kanbur, R. 2000. 'Aid, Conditionality and Debt in Africa' in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Lancaster, C. 1999. Foreign Aid and Development in Africa, Chicago: University of Chicago Press

- Ministry of Education and Culture. 2000. Joint Mid-Term Evaluation of EC, DFID and IA Support to the Education Sector Development Programme Design, Preparation and Management Process, Final Report
- Ministry of Finance of the United Republic of Tanzania. 2001a. Memorandum of Understanding on Performance Assessment Framework: Poverty Reduction Budget Support Monitoring Framework 2001-2004, Dar-es-Salaam.
- Ministry of Finance of the United Republic of Tanzania. 2001b. Progress Report (200/01) on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy Paper-(PRSP) Dar-es-Salaam.
- Ministry of Finance of the United Republic of Tanzania. 2001c. Government Note on Partnership Issues, Dar-es-Salaam.
- Ministry of Finance of the United Republic of Tanzania. 2001d. Technical Note on The Poverty Reduction Support Facility. Revision 2
- Ministry of Finance of the United Republic of Tanzania. 2002. Tanzania Assistance Strategy (A Medium Framework For Promoting Local Ownership and Development Partnership) Dar-es-Salaam.
- Mosley, P. and Eeckhout, M.J. 2000. 'From Project Aid to Programme Assistance', in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Ohno, K. 1998. 'Overview: Creating the Market Economy' in Ohno K and Ohno I. (eds) Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market, London and New York, Routledge
- Selbervik. 1999. 'Aid and Conditionality: The Role of the Bilateral Donor - A Case Study of Norwegian-Tanzanian Aid Relationship', A report submitted to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs
- Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) 2000. Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- Thorbecke, E. 2000. 'The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000, in Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds) Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future, New York: Routledge
- UNDP. 1993. Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa, New York
- UNDP. 'Ready for Change? The Donor Side'
- World Bank. 2001. A Review Of Sector Wide Approaches: Education and Health in Sub-Saharan African, Washington
- Yamada, K. 2002. 'Issues and Prospects of Aid Modalities in Africa; Discussion Paper', <http://www.grips.ac.jp/forum/>

付録 II-1-3 「適正技術の非市場性」に関する覚え書き

国際協力専門員
大塚 二郎

1 開発理論と技術協力の変遷

戦後の国際開発援助草創期から技術協力は行われてきた。当時の開発援助の基本的な考え方は、経済開発を投資の量的変化によってとらえる単線的な発想が支配していたが、技術協力もこのような生産力格差に基づいたシンプルな考え方に依拠していた。1949年のトルーマン大統領による Point Four には「科学的成果と技術進歩の恩恵を途上国の改革と経済成長のために活用すること」という1項目が含まれていたが、このことは裏を返せば、技術協力の対象とは経済成長に直結した「生産技術」を指すこと、先進国の現有生産技術はすぐ途上国に有効であることを示すものであった。言い換えれば、典型的な Gap Filing 的発想であった。当時の開発理論は、ケインズ経済学の単純な適用というレベルに止まっており、かつマーシャルプランが短期間に成果を上げたことから、途上国と先進国の経済発展状況の質的な相違点はほとんど考慮されていなかった。

このような、初期の開発理論が持っていた欠点を批判したのが、50年代以降の構造主義開発理論であった。構造主義理論は様々な誤った理論的前提に立っており、途上国経済開発に多くのマイナス効果を及ぼしたことは明らかであるが、途上国経済開発が先進国とは異なった多くの質的問題点を抱えていることを理論的に示した点にその功績がある。いわば、開発経済学が経済学とはどう異なるのかを最初に明らかにしたのは構造主義理論であった。60年代にはこれを批判する形で、新古典派の開発理論が主流となる。新古典派は、途上国開発が有する様々な質的特殊性を前提としつつ、近代的合理性による生産力向上の重要性と、人的資本の寄与する余地を明らかにした。これが技術協力の持つ機能的な効果を理論的に保証する最初の理論となった。その結果、70～80年代を通して技術協力は拡大し、その対象範囲も生産技術から生活環境、教育、保険衛生、治安、交通、行政制度、住民自治にいたるまで広範な要素を含むものとなった。1991年に採択された OECD/DAC の技術協力原則では、技術協力を以下のように定義している。

「技術協力とは、途上国の人々の技能、知識、技術ノウハウおよび生産的な資質を向上させることを通じて、人的資源を開発することを目的とする全般的な支援活動を含むものである。技術協力の特に重要な目的は、人的資源の開発に基礎を置いた制度・組織の発展である。すなわち、経済と社会の効果的な管理運営を通じて、持続的な発展に不可欠な多くの制度・組織の強化と機能の改善に寄与することである。」

現在の技術協力の対象範囲はこの定義に示されている。このように技術の範囲が拡大したことを踏まえると、各途上国ごとの発展段階や歴史的経緯に基づく質的な特殊性は、かつての時代とは異なり厳しい制約条件と成ることは明らかであろう。言い換えれば、個々の技術の「適正さ」が問われるわけである。

2 適正技術

「適正技術」という概念が論じられるようになったのは、50 年代に遡る。当時の技術協力は上に述べたように「生産技術」という狭い範囲に止まっていたため、適正技術は主として、各生産要素の賦存状況、供給状況を念頭に置いたものであった。かいつまんで言えば、先進国の場合生産技術は資本集約的（あるいは技術集約的）なものに変化しつつあるが、途上国の場合は資本が過小であり、労働力は豊富である。したがって、この場合、途上国には労働集約的生産技術の方が生産効率は高い。要するに先進国の生産技術をそのまま途上国に導入するのは生産的でなく、生産要素の賦存状況に応じて技術を採用すべきであるというものであった。この命題自体は正しいものであり、今も部分的に受け継がれている。いま考えるべきなのは、狭い生産技術という限定を取り払い、上で述べたような広範囲な技術概念に照らした場合、この適正技術という概念をどう定義出来るかということである。

石川滋 [1996]は、このような個々の途上国における初期条件の差異を踏まえた開発の在り方について以下のように要約している。

「途上国では初期条件としての本源的生産要素の賦存形態が異なるのに応じて、蓄積される資本の具体的な形態が異なり、経済開発の全メカニズムは異なる内容の特定経済開発モデルとして要約される。経済開発とは、このように特定の不足生産要素を補い、過剰生産要素の使用を促進する形の蓄積資本が増大して、ついには、すべての生産要素が持続的な完全雇用の状態に導かれるまでの過程である。」

主として生産力向上を念頭に置いていること、独特のレトリックが用いられていること等を別にすれば、ここから現在の技術協力に対する適性度に関する課題は明白に導出される。

- (1) 技術協力の内容は、対象途上国の初期条件における広義の生産要素の賦存状況に応じてその適正さが問われなければならない。
- (2) 技術の採用に際しては、その対象となる途上国の状況に応じて異なる内容の開発モデルが示されなければならない。
- (3) これらの課題は単に生産技術にとどまらず、広義の技術協力全般に及ぶ。その場合、要素の賦存状況の差異をもたらす歴史的な経緯についても考慮することが当然に必要となる。

このことが持つ含意を考えてみよう。個々の途上国が置かれている開発の初期条件はまさに千差万別であろう。現在の技術協力の対象範囲も、上で述べたように広範囲なものになっている。生産技術以外の技術については、要素の賦存状況の差異をもたらす歴史的経緯に対する考察も必要となる。これらのことから、技術とは、その適正さをより一層追求すればするほど、その汎用性は狭いものとなる。言い換えれば、適正技術とは対象となる途上国ごとにテーラーメイドとして用意されなければならないのである。

3 技術と市場

次に技術の供給に関する市場の機能について考えてみよう。技術の供給市場も近年には大きな変化を遂げているが、依然として変わりないのが、「市場を通じた技術は有償である」という命題である。インターネットは情報供給の側面において飛躍的な変化をもたらしたが、よく

分析すればそこで提供される情報はネット利用者が対価を払うことがない場合でも、第三者が営利目的で対価を払っているという点において、依然として有償である。また、このためネット経由で供給される情報が、その質的側面において制約を受けている（スポンサーの付きにくい情報提供はなされない）ことも紛れもない事実である。部分的には個人的な趣味や売名動機に基づいて無償で提供される情報もあるが、そのウェイトは限られたものであり、質的にも疑問視される場合が多い。

このような前提に基づいて市場に技術を供給するインセンティブは何であろうか。基本的にはその技術に対する需要の大きさであることは明らかであろう。他方、汎用的な技術ほど需要は大きいものと判断され、汎用性が狭い技術ほどその需要は小さいものとなる。つまり、市場を通じた技術の供給は、その汎用性によって支配され、汎用性の狭い技術はその供給が十分にはなされないことになる。

この場合、技術の相対価格変化を考慮してみよう。汎用性が狭くても必要な技術の価格はある程度上昇する可能性はある。その場合、貨幣タームで見た需要は増加する。しかし、稀少商品の市場は価格形成メカニズムが不安定化する。このことは経験的にも明らかであろう。価格形成メカニズムがうまく機能しなければ、あきらかにリソース配分の効率性は失われる。

いずれにしても開発に必要な技術は、その「適正さ」を追求すればするほど、市場からは効率的に調達できなくなるというパラドクスが存在していることを、我々は認識しておくべきであろう。

スティグリッツ [2002] は、先進国技術の localization の大半は、途上国においてなされること、それに必要な途上国サイドの情報は codify されない tacit knowledge にとどまっているため、direct contact によって技術の導入は行われるべきことを主張する。基本的に妥当な命題であるが、若干の留保が必要であろう。

- (1) 途上国サイドに技術の適正化を実現するための情報が基本的に存在することは確かであるが、すでに十分な情報が tacit knowledge として存在していると結論付ける根拠は乏しい。もし、十分な情報が存在しているなら、途上国の低開発状態はなぜ存在しているのだろうか。
- (2) また、途上国における適正技術に関する情報のすべてが codify されない状態に止まっていると結論付ける根拠はない。我々自身が経済史の中で経験的に確認できる事実とも相容れない。codify するか否かは、言うなれば、Innovator 自身の熱意によって決まる。

4 結論

スティグリッツは、上記のような命題に基づいて“Scan globally, invent locally”を唱える。この命題は、市場を通じた適正技術供給に対する制約と、途上国側から見た場合の学習効果メリット獲得の両面を軽視する問題点を孕む。技術協力のあるべき姿は一方通行であってはならないが、途上国側のオーナーシップを強調するあまり、その学習効果メリットを放棄することは効率性を損なう。

我が国の専門家派遣制度が現実問題として多くの質的な問題点を含むことも事実であるが、適正技術の市場を通じた供給に本来的な制約があること、途上国に学習効果メリットを獲得させうる可能性を有すこと等を考慮すれば、これを単純に否定し、市場調達に委ねることは誤りである。技術の「適正さ」と学習効果メリットの両立を実現しようという点に、この制度の本来的な利点がある。当然に、専門家自身の「意識改革」を行っていくことは必要であるが（いわゆる「日本の経験」の押し売り、語学レベルの軽視等々）これを捨て去るべきではない。

[引用文献]

石川滋 『開発協力政策の理論的研究』(1996 アジア経済研究所)

Stiglitz, J.E., Knowledge of Technology and the Technology of Knowledge: New
Strategies for Development
(2002 UNDP)

付録 II-1-4 「日本の国際協力における我が国の経験活用に関する調査」要約

1 調査目的

我が国は、かつて被援助国として世界銀行等からの援助を受けながら、欧米の技術や制度等を取り入れることによって経済社会発展したという経験をもっている。このような被援助国としての経験をもっているのは、途上国への開発援助を行っている主要援助国の中で日本がほぼ唯一の存在と言える。このような背景のもとに、本再委託調査では、我が国がこれまでに実施してきた途上国への政府開発援助（特に技術協力）において、そのような我が国自身の経験がどのように活用され、開発途上国の経済社会発展に対して寄与してきたか、あるいは今後我が国の政府開発援助において活用するのが可能だと思われる我が国自身の経験としてどのようなものが存在するのか、等の点について分野毎に分析し、整理することを目的として実施した。

2 調査内容

(1) 本再委託調査では、次の各分野を対象分野として、それぞれの対象分野毎に有識者を選定し、調査を実施した。

【対象分野】1) 教育、2) 保健医療、3) 鉱工業、4) 農業、5) 環境、6) 参加型開発、7) 地域開発 / 都市開発、8) ガバナンス、9) 開発全般

(2) 各対象分野における調査項目は次の通りである。なお、ここに示す調査項目は標準的なものであり、分野毎に多少異なる項目について調査を行っている。

- 1) 当該分野において我が国の経験としてあげられるもの
- 2) それらの経験の政府開発援助における活用度合。また、我が国の経験や技術がうまく活用されたと考えられる具体的事例
- 3) 逆に、経験を活用しようとしたけれど、うまくいかなかったと考えられる事例
- 4) 当該分野における開発途上国の国際協力需要と我が国の供給能力（量的・質的に）について
- 5) 当該分野において、今後政府開発援助において積極的に活用すべきだと思われる我が国の経験としてあげられるもの
- 6) 当該分野、あるいは援助全般における日本の国際協力、技術協力の特徴として指摘できる点
- 7) 日本の政府開発援助や技術協力には日本の経験を活用したほうがよいか、またその理由は何か
- 8) 今後、日本の政府開発援助（特に技術協力）を改善していくために必要な改革

3 調査対象者

各分野の調査対象者は次の通りである。

分野	対象者氏名	所属・役職
教育	内海 成治	大阪大学人間科学部ボランティア人間科学講座 教授
保健	榊原 洋一	東京大学医学部 講師
鉱工業	青山 和正	中小企業総合事業団
	稲員 祥三	(株)ユニコインターナショナル 常務取締役
農業	石坂 仁兵	元太陽コンサルタンツ(株)顧問
	紙谷 貢	(財)食料・農業政策研究センター 理事長
環境	藤倉 良	立命館大学経済学部 教授
参加型開発	水野 正己	農水省農林水産政策研究所国際政策部 部長
地域開発	岩田 鎮夫	(株)アルメック 代表取締役
/都市開発	長山 勝英	(株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル 開発計画部長
ガバナンス	鮎京 正訓	名古屋大学大学院法学研究科 教授
開発全般	下村 恭民	法政大学人間環境学部 教授 / 国際協力銀行 監事

4 各対象者からの報告内容の要約

(1) 教育分野：内海成治氏（大阪大学人間科学部ボランティア人間科学講座教授）

日本の教育制度の特徴として、以下の3点を指摘している。

- 1) 変化させることが困難な法体系 憲法、教育基本法、具体的な規定を盛り込んだ法律(例：学校教育法、社会教育法)の設定。
- 2) 中央集権と地方分権のバランス 義務教育は地方分権、学校運営管理は市町村、教員身分は都道府県の職員、カリキュラム(指導要領)/教科書(検定制度)は中央政府、予算は文部科学省と自治体の分担。
- 3) 教師の質の高さ 師範学校の無償化と手当支給、兵役免除、行政公務員より高い教員給与等の優遇策に加えて、教員研修の重視と教師集団を学ぶ集団としての組織化したこと。

さらに、世銀の『東アジアの奇跡』を引用し、第 4 点目の日本の教育制度の特徴として、教育予算の大きな割合と基礎教育に対する大きな配分を通じて、教育・訓練の質の向上と量の拡大が行われたこと。一方、我が国の経験が国際協力に活かした事例として、無償資金協力における高等教育機関の設立と整備（例：工学や農学）、教員養成学校や教員訓練センターの建設、小中学校の建設（基礎教育）、草の根無償による地方教育施設の建設、技術協力における教員研修システムの構築支援、多様な研修コース（例：修士コースから短期研修）の設置と増加を上げている。反対に、経験が活きなかった点として、当該国の教官や研究者の育成、教員研修の持続性、建設コストの高さと場所選定の不適切、増大する草の根無償の担当職員の不足、高等教育を担う専門家人材の質と量の問題を指摘している。こうした結果を踏まえ、さらに活用されるべき経験として、留学生・研修員を増加させ、授業参観の機会を拡大、自由度の増した学校建設、教育の一貫としての給食制度、家庭訪問等の生活指導や進路指導を上げている。今後、教育援助が基礎教育の質的向上、中等教育の拡充、高等教育、研究協力と多様化する中、こうした異なるニーズに対応するために国別対応を提言しており、そのためには、優秀な教育援助人材の確保と派遣し易い体制作りが課題である。現行の ODA の特徴は、東京中心で大型の協力システムであるが、今後、協力システムを小型で現地中心に移行して、ハード（施設や機材）重視から人材確保と育成に予算配分を移し、さらに、確実なモニタリングを伴ったリカレントコストの支援が必要である。

（2）保健医療分野：榊原洋一氏（東京大学医学部講師）

我が国の経験として、プライマリ・ヘルスケアを取り上げ、その中で、特に経験や技術が活用された以下の 3 つの事例を記述している。

- 1) 母子保健手帳普及 現地のプライマリーケア向上のための国民運動に乗る形で、母子保健手帳の翻訳、印刷、使用方法の教授を実施。経済的に安価、高出生率の地域で容易に普及可能。
- 2) 愛育班活動 母子の健康状態改善を目的に、愛育村を指定し、ボランティアの主婦による愛育班を結成し、村で雇用された保健婦と愛育班を中心に、保健教育、託児所、産院の設立等の活動を実施。
- 3) 出産のヒュ・マニゼ・ション 医療施設での管理出産（施設分娩）を女性のライフイベントとして捉え直し、女性の主体的な関わりに主眼を置くアプローチに転換（例：帝王切開率の低減）。

反対に、日本の経験活用がうまく行かなかった以下の 2 事例を記述。

- 1) 医療レベルと経済状態を考慮しなかった事業（適正技術選択の失敗） 病歴管理システムの構築（病歴管理プロセス把握、要員確保、普及に問題）
- 2) 医療マンパワーの認識不足 病院の小児科医による定期的な地域検診（乳幼児）において、人的資源の不足のため継続が困難となる。

さらに、日本の医療保健協力の特徴として、カウンターパートとの水平的な人間関係の構築、被援助国であった歴史的事実、非キリスト教国であることを上げ、ハードな面に表れない人間的な側面を強調している。さらに、日本の経験を活用した方が良い理由として、文化人類学的な類似性（出産観や育児観）と保健医療技術の高さ（発展プロセスも含む）を上げている。また、今後、活用すべき経験として、都市と地方の人的資源の平均化を促進する医療サービス供給体制（例：僻地医療） 欧米と異なる文化人類学的共通点の理解を上げている。

しかし、供給能力として、医療保健技術と経験は有するものの、技術移転のノウハウや活用方法に問題があると指摘している。最後に、現行 ODA に対する改善策として、発展過程における保健医療施策の調査研究、人材の確保と育成（協力のノウハウと語学の研修）に加えて、派遣し易い体制作り、医療保健情報の国際社会への発信（IT 利用や出版）を提言している。

（3）鉱工業分野：青山和正氏（中小企業総合事業団）

鉱工業分野の中で、中小企業振興を取り上げ、我が国の経験や技術が活用された以下の 3 つの分野における事例を記述している。

- 1) 中小企業診断・指導 経営管理、生産管理、生産技術等を診断し、経営基盤の強化を図る。例：チュニジア、南米、モンゴル、マレーシア。
- 2) 中小企業施策支援 金融、組織化、指導、小規模企業対策、人材育成、創業促進策と、中小企業庁や実施団体の設置と運営方法、中小企業基本法の制定、関連法の整備、国と自治体の役割分担、財政支援。例：中小企業施策担当者セミナー、APEC 諸国等中小企業担当者ワークショップの開催。
- 3) 中小企業の人材育成 中小企業支援側（指導者、施策担当）と中小企業経営者、管理者、技術者、従業員の 2 つの対象があるが、それらの人材の育成システム。例：セミナー開催と中小企業大学校での受入れ。

他方、失敗の事例として、アルメニアの中小企業診断を取り上げ、原因として、受入体制の不備（民営化直後の企業の混乱状態と調査目的の不徹底）を上げている。途上国のニーズとして、先ず、中小企業診断（製造業の生産向上や費用削減から市場調査、流通、輸出、資金管理まで）が高いが、退職した生産現場の技術者に加えて、多数の中小企業診断士が存在し対応可能。但し、IT 利用の経営改善やシステム構築に関しては困難。次に、中小企業施策の立案・実施支援のニーズは高いが、民間部門では支援困難なため、政府関係機関の組織的・長期的な支援が必要である。又、ODA の特徴として、ソフトな経営資源の協力の重視、長期的な協力の必要性、多様な協力スキームの存在、臨機応変な対応の必要性を指摘している。今後、活用すべき経験として、中小企業政策金融制度、中小企業指導者育成、中小企業の組織化、中小企業の輸出振興と地場産業育成、新規事業創出の方策を提案。その理由として、戦後の産業構造や産業基盤の強化の経験を保有していることと、得意な工場管理と改善技法を担ってきた人材が豊富なことを上げている。これらを踏まえ、ODA の改善策として、開発調査に続いて提言を試験的に実施していく方式、各国の個別事情の配慮、目標・達成年度の明確化と被援助国政府との意思疎通、指導者養成機関設立や育成制度の構築支援、調査済みの企業情報のデータベース化、特定分野に特化した専門家と他分野の専門家との連携調査や指導の必要性を指摘している。

（4）鉱工業分野：稲員祥三氏（(株)ユニコインターナショナル常務取締役）

我が国の経験や技術が活用できる以下の 2 分野を記述している。

- 1) 重工業 各サブセクターにおけるプロジェクト・サイクルの各場面で可能（技術協力では F/S のみ）。但し、商業ベースでの技術蓄積が多く、次第に老朽化しつつあり、若い世代のプロジェクト管理経験の不足が気掛かり。
- 2) 中小企業 全てのサブセクターと施策メニューが可能。施策メニュー - の分野として、政策 / 開発計画 / 制度、技術向上支援、市場開拓支援、金融支援、人材開発支援、ビジネス環境整備を上げている。

上記のまとめとして、ハード面では問題はないが、ソフト面で直接的に移転できる経験は多くないとしている。例として、日本の行政構造・制度（大きな政府、中央集権、直接実施）と日本社会の特殊性に加えて、技術移転のマニュアルの未整備を指摘している。他方、困難な事項として、受入れ国に対象生産プロセスの未存在、石炭採掘技術、風力発電技術、IT 関連技術、熱帯植物の栽培/加工技術がある。経験活用の成功事例として、中小企業診断士と品質管理/生産管理技術手法の蓄積を活用した 中小企業振興政策(タイ)と 人材開発(ハンガリーとメキシコ)がある。但し、後者は、カリキュラム作成、教材整備、授業手法（語学）に問題がある。加えて、工業銀行（審査方法）と融資先企業を対象とした 固有技術移転（マレーシア）を取上げている。反対に、経験活用の失敗の理由を、受入れ体制、協力要員の個人的資質、案件の基本設計、適用可能な技術協力の手段の 4 項目の外部条件を指摘している。

途上国の需要と供給に活用すべき経験を重ね合わせれば以下ようになる。

- 1) 政策/開発計画/制度 全てに需要がある。今後、具体的なテーマ（地場産業、零細産業、創業支援）に高い需要が予想される。供給側として、マクロ（政策、法整備、組織改革、税制）からミクロ（現場）の課題になるに従い供給能力が高くなる。
- 2) 技術向上支援 需要と供給力の双方が高い。但し、技術移転システムとノウハウを調査研究する必要がある。さらに高年齢化の問題を指摘している（特に金型）。
- 3) 市場開拓支援 需要は高いが重点分野であるか疑問である。但し、供給力あり。
- 4) 金融支援 需要は高いが工夫が必要である（日本の特殊性を配慮する必要性あり）。但し、銀行業務の改善は供給可能である。
- 5) 人材開発支援 最重要分野。例：生産管理、品質管理、技術向上などの素材がある。これらのカリキュラム、講義と実習の方法、語学問題のシステムを確立する必要がある。
- 6) ビジネス環境整備 需要と供給力とも問題はない。特に、クラスター開発、地域産業、零細企業振興など。

これらを踏まえ、ODA の改善策として、各スキームの壁を取り外し、ニーズに合わせて協力手段の設計を行うこと、相手国の実施機関や受益者を民間にも拡大すべきこと、プロ技における命令系統と専門家の目的の明確化を行うこと、特定分野や技術に特化することを提言している。

(5) 農業分野：石坂仁兵氏（元太陽コンサルタンツ（株）顧問）

我が国が有効活用できる経験や技術として、灌漑排水事業、ほ場整備技術、灌漑排水とほ場整備における業務合理化システムの構築、農業構造改善事業を指摘している。その上で、上手く活用された事例として、タイ（ほ場整備と水管理）、フィリピン（灌漑排水の施行管理技術）、タイ（灌漑排水の施行管理技術）、フィリピン（畑地灌漑技術）、中国（節水灌漑技術の普及技術）、タイ（土壌保全）、中国（排水技術）、インドネシア（病害虫発生予察技術）、インドネシア（農業普及技術）を上げている。

反対に、上手く活用されなかった原因として、受入れ国の急激な社会経済状況の変化に加えて、カウンターパートとの意思疎通の不足（生活習慣や宗教上に起因）を指摘している。

また、需要と供給に関して、アフリカや南アジアにおける基礎的食料増産の支援のために、灌漑開発を中心とした農業農村整備事業や農業構造改善事業の手法を適用した技術協力の有効

性を上げている。さらに、今後も活用すべき経験として、基礎的食料増産に対する農業農村整備事業の手法の適用、農家所得向上に対する農村整備、農業構造改善、JOCV 派遣を含めた複合的支援、農地劣化・砂漠化防止に対する農村防災保全対策の適用を提案している。

一方、我が国 ODA の特徴として、農業分野が重点に位置付けられていること（技術協力）人、物、金と窓口が広く奥行きが深いこと（ODA に加えて、共同研究、行政官の交流などを含む）を指摘している。経験活用の理由として、日本の経済変化に伴って発展してきた農業の経験と、それと共に培われた技術を有することを上げている。

最後に、ODA（技術協力）を改善するために、専門家の積極的養成（豊富な経験と技術を有する行政分野の高年齢の技術者）若手専門家の育成（行政分野の人事管理において国際協力への参加を組込む）技術協力のアプローチの変更（マスタープラン策定の段階で、援助スキームの組み合わせを提言し、複合的实施を可能とする）の必要性を提言している。

（6）農業分野：紙谷貢氏（（財）食料・農業政策研究センター理事長）

これまでの農業開発協力を概観した上で、日本農業近代化の過程で培われた技術や経験の有効性が相対的に縮小しているが、自然科学的な技術移転や物的なインフラ整備を中心とする事業だけでなく、当該国の社会経済制度、住民の生活様式、資源利用可能性を認識した総合的な協力の必要性が高いと結論付けている。こうした結論を裏付けるように、過去の 132 件の農林業プロジェクトの評価でも、稲作プロジェクトと研究プロジェクトの評価が高く、逆に、地域開発プロジェクトの評価は低い。稲作関連プロジェクトの成功は、我が国の水準の高い技術、調査研究、組織的普及と、それらを支えた豊富な人材に加えて、当時の協力対象地域であったアジアで、高収量品種と集約的な栽培技術の需要が高く、この範とされたのが日本の土地節約労働集約型の稲作技術であったことを指摘している。これらを踏まえ、経験活用の成功事例として、次の 11 のプロジェクトを上げている。それらは、インドネシアにおける西ジャワ食料増産協力（改良技術と種子生産の指導、普及員の訓練）、ランポン農業開発計画（水田及び畑地の開発、技術改善）、作物保護強化計画（病害虫発生予察の調査研究）、フィリピンの稲研究所計画と高生産性稲作技術研究計画（施設建設と機材供与、生産性の向上、所得向上）、タンザニアにおけるキリマンジャロ農業開発センター計画、農業開発計画、農業技術者訓練センター計画（灌漑施設整備、水管理、灌漑稲作技術、稲作営農、農民の組織化）

アセアン家禽病研究訓練計画（伝染病疾病の調査研究と対策）、ザンビア大学獣医学部技術協力計画（施設建設と機材供与、学部運営、大学院制度の確立、研究体制強化、普及サービス拡充）、タイ養蚕開発協力（施設設立、養蚕技術の確立、技術普及）、インド二化性養蚕技術開発、二化性養蚕技術実用化促進計画（蚕育種と飼育、病防除、桑育種・栽培、製造、製糸、検査、現場での実証・展示・普及）、パラグアイ農牧統計強化計画（農牧業センサス準備と実施に係る指導助言）、インドネシア農水産業統計技術改善計画（食用作物統計、水産統計、集計技術、研修）である。

反対に経験活用の失敗理由として、現地事情を把握せず、技術的な可能性に依存した協力内容を決定したこと、我が国の経験や制度をそのまま適用すること、地域総合開発的な要請に対して、全体的な方向付けが行われずに案件が形成・実施されることを指摘した上で、以下の 3 事例を説明している。

- 1) フィジー稲作研究開発計画 政府の増収技術導入による自給率達成の目標と農民の所得拡大に対するニーズにギャップの違いがあることを把握できず、また、営農調査を実施することなく技術改良に重点が行われたこと。

- 2) タイ農協振興プロジェクト モデル農協に対する協力には問題がないが、組合経営や事業運営等に関する協力では、我が国の特異な制度（例：農産物流通システム、農業信用制度）をそのまま移転しようとしたこと。
- 3) フィリピン・ボホール総合農業振興計画 各分野の専門家が派遣され技術指導を行っているものの、それらが統合され農村開発を全体として捉えられていなかった。現場調査に基に、地域全体の生活改善の案件形成が必要。

以上を踏まえ、農林業協力の特徴と課題として、先ず、自然科学者による個別的、或いは、個々の分野での技術的な改善が主体となっており、しかも多様な専門家を派遣しながら学際的で統合的な活動が不十分であり、物的なインフラ整備を重点としていたことを指摘し、今後、プロジェクト全体としての方向付けや社会開発的な接近方法を行うために、開発経済や社会科学者の派遣の必要性や育成を提案している。特に、農業においては、農民が移転された技術や知識を自分のものとして、生産現場で実践されることが肝要である。そのために、彼等のニーズや反応を調べる手段（例：NGO）が必要となる。それと関連して、農村生活の実態にあった、また農民の選択可能性を配慮したプロジェクトに移行する必要がある。専門の技術やレベルに加えて、地域的にも多様化しているため、人材育成を進める一方、必要に応じて国際研究機関や外国人専門家の活用も考慮すべきとしている。さらに、我が国の経験や技術も、日本の風土の中で育ち機能を発揮したのであり、相手側が受容するだけの条件が整備されているか知る必要がある。最後に、今後の協力の需要として、農業統計があり、我が国にも十分な供給力があると指摘している。

(7) 環境分野：藤倉良氏（立命館大学経済学部教授）

公害対策の成功要因として、弱者の声が行政に反映される社会システム（住民運動、選挙、メディア）、住民の意識の高さ、地方自治体の有効な機能（機動的、多角的、迅速的な実態把握と対策、首長の政治姿勢の行政への直接的反映、職員の能力の高さ）、中央政府内部での連携の確保（決定事項の確実な実効性）、企業の意識の高さ（高い技術水準、積極的な技術開発、社会的モラルの高さ）、公害対策が高度成長とオイルショックに重なったこと（資本蓄積、省エネ対策）を指摘している。同分野の ODA は公害防止対策やモニタリング技術等のハードの経験が中心、ソフト的な経験活用は少ない。また、技術協力での環境管理パフォーマンスの評価が困難であり、環境改善に果たす役割は限定的である。一方、経験活用の失敗理由は、公害対策に特有な要因によって技術移転が失敗したのでなく、技術移転そのもので失敗している。特に、相手国受入れ体制（人材の質、国際協力に不馴れ）に問題が多い。他の理由として、適正技術の認識ギャップ（求める技術が政府上層部と現場で不一致）、連続性の欠如（人事の不連続性、個人財産として情報保有）を上げている。さらに、需要と供給力に関し、人材供給では需要を満たしていない。公害対策の技術や経験は、地方公共団体や民間に蓄積されているが、自治体での国際協力に対する認識不足、企業と JICA を結び付けるメカニズムの未整備の問題がある。情報・知見に関して、公害対策の社会面での経験を、技術移転を目的に体系的に収集整理した例がない。現行は、現場で実体験を積んだ専門家の知識と経験に依存しているが、高齢化、公害経験情報の散逸が進む中、次世代の人材育成が急務である。

今後、活用すべき経験は、環境管理の運営方法のようなソフト面での協力（例：公害防止協定、地方自治体を中心とした住民参加型の環境管理の経験）である。ODA の特徴は、押付けでない協力（対話を通じて解決策を探る）とハード面への偏重（機器の設置や維持管理、語学的な障害）である。ODA での経験活用のためには当時の日本との類似点と相違点を峻別し有

効性を再検討する必要がある。ODA の改善策として、途上国では環境セクターの優先度が低い
ため、その中で環境援助を強化するには、日本側はそれなりの支援体制を組む必要がある。特
に、援助要員の量の問題が深刻。国際協力の人員不足が嘆かれているが、公的援助機関への人
材登用は少ない。さらに、人材確保、経験の整理とその移転可能性の検討、民間企業の技術者
研修の拡大を提言している。

(8) 参加型開発：水野正己氏（農水省農林水産政策研究所国際政策部長）

我が国の農村地域における参加型開発の経験として、以下の 3 点を指摘している。

- 1) 現場と直結した農業技術の研究・開発普及 農民が実施した稲作改良技術の成果を、農
業試験研究機関が開発し、補助金等を利用して全国に普及、或いは、現場の問題点を農
業試験研究機関が解決するプロセスが多い。
- 2) 農村エリートの社会的役割 在村耕作地主（村のリーダー）として、品種改良（品種選
抜、育種交換会）や栽培技術の普及・指導（農談会、巡回教師）を通じて生産増加に寄
与した。政府の方針と自己の利害が一致していた。
- 3) 農民の組織化 政府が農業政策の浸透を図るため組織化を促進してきたが、これが双方
向の有効なコミュニケーション・チャンネルとして機能。

こうした経験がアジア稲の在来種の改良や IR 系品種の開発に有効活用されたとしている。
逆に、経験活用が失敗した事例として、次の 3 事例を指摘。

- 1) ジャワの灌漑稲作農村 現地の農業生産構造により稲作改良の直接的便益者が限られて
いた。農民社会のニーズから開発課題が導かれたのではなく、政策課題から捉えられ、農
村の実態把握に基づく協力内容になっていない。
- 2) 灌漑開発 建設事業が先行され、維持管理システムが等閑視された。ヨルダンの事例で
は、公的部門が灌漑施設を管理支配下に置くことで、政府の立場が強化され、栽培作目
ごとに異なる水需要に応じられない事態が発生。
- 3) ネパール・ヒマラヤの農村エネルギー問題 森林減少は農業生産と深く関連しており、
燃料危機という一面的な捉え方は当を得ていない。

今後、活用すべき経験として、農業改良普及事業の一貫として位置付け、かつ生産中心の考
え方から生活上の問題の解決と向上が生産活動の向上に繋がるという考え方に立脚した、生
活改善事業、政府の組織化にポジティブに対応した、開発コミュニケーションの構築、我が
国の伝統と成果となっている、農村調査に基づく地域振興策の策定、途上国のむらと日本の
むらとの相互協力を展開する、むらづくりの経験、の 4 点を指摘している。特に、生活改善
事業において、これまでの経験の調査研究を行い、特質を明らかにし相対化した上で、開発協
力の方向性を提示する必要がある。最後に、ODA 改善のために、世界の参加型開発の経験交流
を提言している。この事例として、EU の農村振興政策を取り上げ、外的発展から内的発展に
移行する過程におけるボトムアップ・アプローチ重視のリーダー・プログラムを説明している。

(9) 地域開発 / 都市開発：岩田鎮夫氏（(株)アルメック代表取締役）

同分野における我が国の基本的な経験として、急激な都市化において、やり繰りしながら、
一定のサービスレベルを持った、平等な社会・経済システムを全国的に構築したプロセスを上
げ、具体例として、都市の成長管理、交通インフラ整備、都市・地域開発制度と運用を
指摘している。また、参考になる具体例として、都市計画制度（線引きとインフラの都市計

画決定)、都市開発事業制度(区画整理制度)、都市交通計画(マスタープラン)、都市交通施設整備(交通インフラ整備開発手法)、整備財源制度(税収と利用者負担)を指摘している。ODA に上手く活用された事例として、大都市交通マスタープラン(科学的な広範囲のデータ収集)、マニラ首都圏交通セクター(多様なスキームで長期に実施)、シンガポール新交通システム開発(フィーダーサービス)、マレーシア区画整理制度の構築を取上げている。反対に、失敗した経験活用を以下の4分野で説明している。

- 1) マスタープラン 計画を担保する制度や行政メカニズムが弱いこと、受入れ側の能力不足、プロセスの重要性の認識不足。
- 2) 大都市圏の鉄道整備 受入れ側の過大な期待と認識不足、援助側の努力不足(知識や技術が十分に咀嚼されていない)
- 3) 区画整理 日本の区画整理制度の直接的な適用、受入れ側で概念構築の合意形成がなされなかったこと、事業として実践する際の人材不足。
- 4) 技術移転や能力構築 人選と業務規定の曖昧さ(専門家派遣)、内容と講師の質のバラツキ(研修)、実施体制と調査団の質(開発調査)。特に、開発調査では、計画のプロセス自体が重要で、考え方やスキルの確立が必要。

我が国の供給能力に関して、政策や施策面での戦略性が欠如しているため、資源が効率的効果的に動員されていないこと、又、人材が不足しているだけでなく、調達や配置に不適切があることを指摘している。その上で、政策形成型人材の育成不足、ソフト面の人材不足(官主導の開発)、エンジニアの過剰と資質(職人的気質)、人材の最適化の遅れ(需要と供給のマッチング)の具体的な問題を取上げている。今後、国際協力のモデルとして再構築した上で活用すべき経験として、大都市成長管理、都市開発制度(区画整理)、整備財源確保方法、鉄道整備方策を指摘している。経験活用すべき理由として、特に、地域・都市開発では、そのプロセスにおいて両者の理解を深め、双方が学び合う機会となることである。ODA の特徴として、資金力が大きく、多様なスキームを備え、多数の分野や広範囲の地域をカバーしているが、反面、要請ベースで、スキーム間の連携の弱さ、開発課題について長期的な取組みに欠け、ハードなものを最終的な成果物とする傾向がある。また、援助行政や制度が煩雑であり、援助資源が効率的に動員されていないとしている。今後、ODA を改善していくために、まず、受入れ側の基本的条件として、プロセスと成果を担保する政治的・制度的な確約を行える受入れ側の主体性、受入れ側の長期的取組み、両者の継続的な対話を掲げ、こうしたメカニズムが機能しないと成果は保証されないと指摘している。続いて、これらの点を踏まえ、経験を体系的な知識ベースに纏めること、技術協力と資金協力の連携強化、開発調査でのプロセスの強化(合意形成のセミナー、計画立案手法の技術移転、提案のパイロットの実施、成果公表のためのウェブサイト開設)、事後評価の徹底(技術協力と開発調査)、他ドナーとの協調を提案している。

(10) 地域開発/都市開発：長山勝英氏((株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル開発計画部長)

本分野は、政策をベースにした計画論が基本になるとした上で、これまでの技術協力の経験として、地域開発としての地域総合開発計画(総合アプローチ)とともに、都市開発として目的分野別アプローチが取られてきたことを指摘している。前者は有効であったものの、経験活用とは言えず、日本の場合は、計画作業そのものが制度的枠組みの中で行われてきたことによる。後者は、経験活用と言えるが、都市における、貧困、成長管理、行政サービス、社会と文

化、環境管理に十分に取組んで来なかった。さらに、後者では、これまで 住宅問題と 都市防災計画を積極的に扱って来なかった。その上で、技術協力の中で、経験活用が行われた事例として、流域圏ベースでの水・環境管理（砂防）、都市総合交通計画（データベース）、区画整理事業手法、都市防災計画（災害に関するシステム整備）を取上げている。

こうした経験活用する上で、異文化に対する配慮不足や適正技術の応用が課題となる。また、援助人材の供給では、国際的に通用する中堅プランナーの数が少ない。今後、民主化や地方分権の流れから、行政経験者、特に地方行政の経験者が有用である。上記の4分野は、今後とも経験活用が可能であるが、各々の分野において、住民参加型の合意形成、財政・制度的な管理運営、事業実施での官民協調、人材育成、資金調達制度が重要と指摘している。さらに、制度面において経験が有用な分野として、法的制度と事業法（行政的執行体制）、計画行政制度（制度的な位置付け）、地方行政能力（政令指定都市レベル）を上げている。

ODA を改善するために、まず、計画実現のための既存スキームの包括的な活用が必要であり、これまで、プログラムが個別に運用され、計画から実現へのシナリオの中で戦略的に運用されない問題があった。次に、国際的なアジェンダに ODA を対応する必要性を指摘し、地方分権化、住民参加、貧困緩和を中心に、グローバル・イシューへの積極的な取組みを提案している。最後に、プロダクトとプロセスの両面重視を提言し、計画自体の質のみならず、計画策定に至る過程に参加型アプローチを導入することで、関係者の意識の改革、判断基準の改善を実地的に行える点を強調している。

（11）ガバナンス分野：鮎京正訓氏（名古屋大学大学院法学研究科教授）

法整備支援とは、立法支援、法曹養成、法学教育などを含む内容であり、冷戦終了後から開始された比較的新しい援助領域である。日本は、これまで、ヴィエトナムとカンボディアに対するプロジェクト支援、ラオスに対する国別特設（研修）、ウズベキスタンへの専門家の派遣、マダガスカルでの消防に関する法整備、さらに、ODA による留学生受入れ（ヴィエトナム、カンボディア、ラオス、モンゴル、ウズベキスタン）を実施している。特に、マダガスカルの事例は、消防技術の技術協力を先行しながら、そのための法整備の支援を行うというユニークな形態であり、今後有効と考えられる。しかし、日本の法整備支援は、その支援国を拡大しているが、アジア地域に限定され、民商事法を中心としている。これは、要請された国々の市場経済化に相応しい法整備という経済的な課題に対応するものであった。同時に、欧米の法を自らの内に上手く取入れながら、近代化を達成した経験に基づき、地域的・文化的共通性をもつ国々に支援を行うという姿勢であり、受入れ国も同様な動機で日本に援助を要請した結果でもある。そのため、他の地域や他の法領域での協力において汎用性が喪失することになる。これと対照的に、欧米援助機関や国際機関は、統治機構、人権など法にかかわる全般的な領域を対象とし、対象国も、途上国や体制移行国に対して支援が行われている。その背景として、援助理念や援助目的を掲げ、それらを達成するために、法分野の支援が行われていることが原因である。一方で、法整備支援は、輸入法学としての性格を持ってきた日本の法律学が、これまで関心を持たず、知識を共有できなかった地域の法と社会に関心を向けさせ、若い世代の研究者と実務家が層として育成するという効果を持つと共に、日本法のあり方について問い直すものである。

最後に、ODA 改善策として、法整備支援の理念の明確化を行い、ODA 大綱内での諸価値を受入れ国に伝える努力をした上で、具体的な支援を検討して行くこと、地域や法領域で対象国を限定するのではなく、個別具体的な要請内容に基づき実施すべきこと、長期的な観点からの支援の必要性（人材養成）、法整備支援の評価システムの構築の必要性を提言としている。さらに、評価システムに関し、他のドナーによる評価会議の開催、JICA / 法務省の連絡会の充

実、法学者や実務家に加えて、地域研究者、隣接領域の研究者、当該国で活動する企業人の参加の奨励を提案している。

(12) 開発全般：下村恭民氏（法政大学人間環境学部教授 / 国際協力銀行監事）

我が国の経済協力（ODA）における側面として、国際的な潮流に対する適応努力（例：アライメント化、グローバル・イシュー）、独自性の追求（例：被援助国としての経験、東アジアでの発展経験）、輸出振興や資源確保の手段（例：重商主義的体質から「顔の見える援助」や「国益」）が見出せる。また、援助理念やアプローチの具体的構成要素として、自助努力の重視、有償資金協力の比重の高さ、経済インフラ重視、アジア重視、途上国の主体性（途上国の立場に立つ）の尊重を上げている。加えて、「アジア型開発モデル」（実物部門、長期的視点、公的部門の役割、段階的・斬新的改革の重視）は知的支援の基底部であるが、日本や東アジアの発展経験を活用するとしても、移転すべき内容や移転方法について合意形成されていない。これまでの経験移転の事例として、「東アジアの奇跡」、南南協力のコンセプト、産業政策、中小企業振興、政策金融（個別産業の育成）、国土総合開発計画（工業基盤整備や工業拠点開発）、生産管理技術（カイゼンや TQC）が上げられる。

日本・東アジアの経験をベースとする技術協力（知的支援を中心）の制約条件として、以下の 2 つの次元があり、各々に問題がある。

- 1) 知的支援の固有の制約条件 代替案提示の政策意思（国際的主要アプローチに対する）人材確保の制約（人材不足よりも有効活用の問題）がある。特に、制度的な問題点として、知的支援の特質に対応した支援制度、専門家採用への柔軟性と多様性の導入（例：プロジェクト専従や現地との往来）、最低限の数の専門家の派遣と優遇策の検討を上げている。
- 2) 技術協力における共通問題 単年度主義の制約、専門家への支援・補給体制の不備（専門家の数を削減して予算を支援費に移行、専門家の意見を政策に反映するなど）、専門家に対する硬直的な管理（機動性と効率性の向上）、技術協力業務の JICA への一元化を提言している。

これらを踏まえ、知的支援に対する提言として、以下のプロジェクトを提案している。まず、行動目標として、東アジアの発展経験から代替的視点を抽出し、アフリカ開発に役立てること。次に、方法論として、当該地域の経験の確認を行い、移転される国の現実とニーズの確認を行った上で、移転される側にとっての意味の確認を行う。確認作業が両者の直接対話を通じて行われる。これは、南南協力の好例となり、日本独自のソフト・パワーの萌芽を期待できる。

付録 II-1-5 日本の国際協力における組織間協力の現状調査

1 はじめに

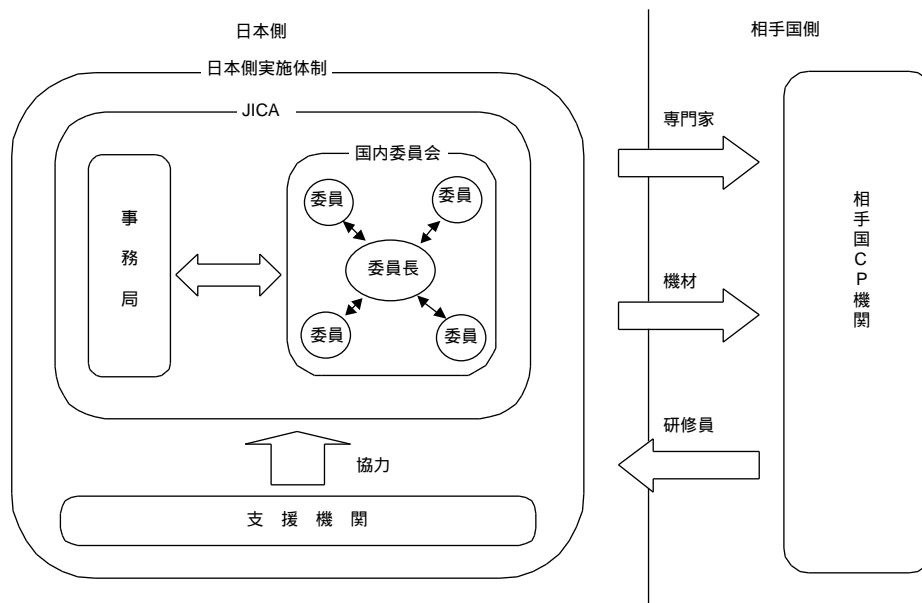
国際協力事業団（JICA）の専門家派遣を伴うプロジェクトの実施においては、幅広い日本国内の関係機関の支援を得ている。本報告書では、そうした各機関の支援の形態、関わり方、援助終了後の継続的な支援活動の実態についてまとめた¹。

2 プロジェクトの概要・実施体制

プロジェクトには、通常、チーフアドバイザーと数名の専門家をチームで派遣し、専門家チームは、プロジェクトに参加している相手国の行政官、研究者や技術者（カウンターパート）と一緒に、プロジェクトの活動を推進する。

プロジェクトに関与する日本国内及び相手国の関係者の概要及び実施体制の基本的枠組みは、付図表 II-1-1 に示す通りである。プロジェクトの各分野・内容に応じて「支援機関」が関与し、通常、有識者・関係機関代表から構成される「国内（支援）委員会」、及びプロジェクト実施の運営、管理を行う「事務局」（JICA との委託契約、通常技術経費は支給されない）が設置され、活動に対する各種支援を実施する。

付図表 II-1-1 プロジェクト実施に関与する日本国内・相手国関係者の概要及び実施体制の基本的枠組み



¹ 今回の調査対象は、2001 年度まで協力形態の一つであったプロジェクト方式技術協力によるプロジェクト及びその支援機関を主な対象にしている。

3 各関係機関の関わり方（実施体制）の形態

プロジェクトにおける国内関係機関の関わり方（実施体制）は、必ずしも全てのプロジェクトにおいて同じではない。大きく、以下の3つの形態に類型化することが可能である²。

- 1) 1 機関中心推進型
- 2) 省庁中心支援型
- 3) 集合型

「1 機関中心推進型」は、1つの機関のメンバーがほぼ全員の専門家派遣を行う等、1 機関ほぼ単独で活動に必要なリソースを提供し、活動を実施する形態である。財団法人結核研究所（結核対策）財団法人家族計画国際協力財団（リプロダクティブヘルス）雇用・能力開発機構（職業訓練）等が代表的な機関、分野としてあげられる。中央省庁の部局（国土交通省河川局等）が同じ役割を果たす場合もある。また、1 機関ではないものの、複数の機関が日常的に連携関係して活動をしており、その明確な既存の組織間ネットワーク全体としてプロジェクトに関与することでほぼ同じ形で機能する場合もある（九州大学熱帯農業研究センターを中心に九州地域の大学がコンソーシアム結成：ベトナムハノイ農業大学強化計画）。この形態の場合、相手国との関係は1 機関対1 機関であり、いわゆる「組織間協力」の形態となる。国内（支援）委員会の委員も委員長をはじめとしてほぼ全員が1 機関のメンバーで構成される場合が多い（職業訓練の場合は支援委員会が特に必要無いとの認識から設置されない）。また、事務局を各機関が兼務する場合も多い。

「省庁中心支援」は、中央省庁（担当部局）の主導により各省庁の関係機関等が集まって、各機関がリソースを分担して提供しながら、活動を実施する形態である（少数の機関が中心的な役割を果たす場合も多い）。国内（支援）委員会の委員も各機関のメンバーから構成されることになる。環境省、農水省、経済産業省の案件の多くがこれに当る。各省庁の内部機関、関係特殊法人・独立行政法人、地方自治体・関係機関、財団・社団法人等の公的機関、非営利機関がプロジェクト実施の中心となるが、各省庁に關係する民間企業が協力するケースもある。活動のイニシアティブを、各機関を中心とする委員会が持つか、実際は各省庁が持つか（各機関・委員、省庁の関与の度合）は、省庁、案件内容により様々である（各省庁が委員会の委員となるか、オブザーバーとして参加するかも各省庁によりまちまちである）。この形態の場合、省庁が所管する財団・社団法人が事務局を担当し、省庁・JICA・国内委員会と連携、協力してプロジェクト実施・運営における支援を行うケースも多いが、その役割（業務の実質的な内容）も多様である。また、省庁の代わりに JICA 自身が中心になって活動を行う場合もある。

「集合型」は委員会が多様な組織のメンバーもしくは個人の資格で参加している場合である。この形態の場合、プロジェクトを支援する「核」となりうる主体を明確化することが困難な場合が多い。委員長がそうした役割を果たすことが期待されるが、各委員（所属機関）と必ずしも深い関係を有していない場合も多く、組織的な対応には限界がある。

各プロジェクトがどの類型に属することになるかを決定する要因としては主に以下の4つが考えられる。

- 1) リソース（ノウハウ・専門性・人材等）の広がり
- 2) 省庁との関係（実施機関の独立性）
- 3) 組織が持つ事業の方向性とプロジェクト内容の関係
- 4) 案件形成過程・主体

²なお、いずれのプロジェクトにおいても国際協力実施機関として JICA が深く関与することは当然であり、以下では実施機関以外の役割と観点を重視して考察を行う。

プロジェクト実施に必要なリソースをほぼ特定機関が独占もしくは全体的に所有しているか（結核問題、職業訓練等）複数もしくは多数の機関に分散しているかによって、形態は影響を大きく受ける。また、複数の機関にリソースが分散する場合でも、それが特定機関内で完結するか否か（もしくは組織・機関間の日常的なネットワークの強さ）により大きな差が出る。特定機関のネットワーク内にリソースがある場合は、特定機関がイニシアティブを取る形で体制を構築することが可能になる。また、機関間の日常的なネットワークが強固な場合、実質上 1 組織としての対応が可能である。一方、多数の機関にリソースが分散し、各機関の独立性（もしくは機関そのものが独立性の高い個人により構成されている場合）が高い場合は、集合型の組織形態になる傾向が強い。各組織（個人）が持つ事業の方向性とプロジェクト内容の関係も重要な要因となる。理念・組織目的に近い活動の場合は、プロジェクトに対する求心力が働き、集合型でも 1 組織に近い形で可能になるものと思われる。

また、案件形成は同時に実施と直結する傾向が強い。案件の形成に直接的に関わった機関は、プロジェクトの実施においても「自分達が責任を持って実施するプロジェクト」という明確な認識を持っており、その実施への貢献、関与も積極的である。一方、関連する分野のプロジェクトであっても、他機関が案件形成を行ったプロジェクトは、関係機関の協力獲得体制が構築されていないこともあり関与は限定的となっている。

4 実施体制の機能と各主体の具体的な関わり方

JICA の専門家派遣を主体とするプロジェクトにおいては、途上国カウンターパート機関の組織能力向上を目的に、その効果的かつ効率的な実施に不可欠な「リソースを有する日本国内の支援機関の組織的なコミットメント」を高めるために必要な体制構築が図られている。支援機関には、中央政府機関、地方政府機関、大学、非行政公的機関、NGO 等がある。

支援機関の組織的コミットメントを通じて目指されている実施体制の機能として重要なものは、以下の 3 点である。

- 1) ネットワークを活用したリクルート（研修員受入含む） - network recruiting
- 2) プロジェクトに対する組織的な支援、協力 - institutional supporting
- 3) プロジェクト方向性決定及び各種調整 - coordination mechanism

特に、リクルート、組織支援、調整の 3 つの機能が、「非営利（non-profit）」の原則のもとに、1 つの体制・ネットワークの中で実施されている点に大きな特徴がある。これらの 3 つの機能がどのようにどの程度発揮されるかは上述した実施体制の各形態により異なっており、以下では、既述した「形態の違い」の観点を踏まえながら、3 つの機能がいかに働いているかについて具体的に考察を行う。

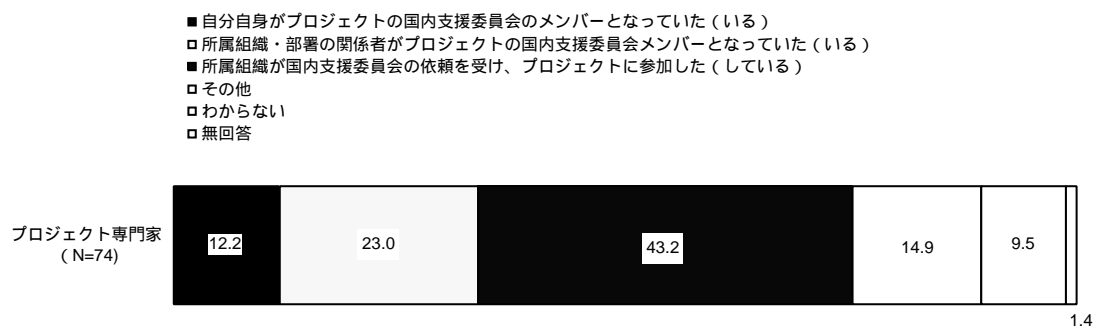
4-1 ネットワークを活用したリクルート・研修員受入

(1) アンケート結果から見たネットワークを活用したリクルートの現状

プロジェクト専門家経験者 74 名に対するアンケート結果から、専門家自身（及び派遣当時所属していた部署・組織）のプロジェクトへの関わりを見ると、自身および所属組織とも国内支援委員会のメンバーではなく「所属機関が国内支援委員会の依頼を受けてプロジェクトに参加」というケースが 43% を占めている。一方、「自分自身がプロジェクトの国内支援委員会メンバー」（12%）あるいは「所属組織・部署の関係者が国内支援委員会のメンバー」（23%）と

いうケースは、全体の 3 割強を占める。国内支援委員会の直接関係機関（者）が 3 分の 1 を超え、4 割強が関係機関を含めたネットワークを活用してリクルートが行われている。このように、構築された実施体制が専門家のリクルートにおいて重要な役割を果たしていることがわかる。その他は、JICA による公募に加えて、省庁からの依頼等があげられている³。

付図表 II-1-2 最新派遣プロジェクトへの参加の立場



(2) リクルート活動の現状⁴

専門家を中心とする協力活動に必要な人材のリクルートは（国内支援委員会を中心とする）構築された実施体制の最も重要かつ期待された機能の 1 つである。公式には専門家リクルートは支援委員会が実施し JICA が承認するという形が取られる。プロジェクト実施に必要な人材は（特に通常 5 年間にわたって実施されるため）プロジェクトの段階により変化し、長期専門家は担当分野における幅広い技術・見識及び組織の総合的な運営能力、短期専門家は専門分野における高度な専門性というように、求められる資質がそれぞれ異なるために、適宜それぞれに適した専門家を柔軟にリクルートすることが必要となる。

「1 機関中心型」の場合は、案件開始の際に（特定の分野を除いては）対象機関が専門家を派遣することが実質上合意されているために、（一部対象機関がネットワークを活用して外部人材をリクルートする必要は生じるものの）円滑なリクルートが可能である。対象機関の外部からのリクルートも基本的には日常業務において密接な関係を持つ同分野機関からであり大きな問題とはならない。ただし、「1 機関中心型」の場合でも完全に 1 つの機関内でリクルートが可能の場合だけではなく、雇用・能力開発機構や高専協会のように派遣対象となるのが本部職員でなく実際の教育業務を行うポリテクセンターや高専である場合は本部から依頼を行い、希望者をつのる等の方法でリクルートを行う必要性が生じている。

「省庁中心支援型」の場合は、リクルート活動の主体が省庁ほぼ単独である場合と国内支援委員会（各委員）を中心とし省庁が補完する場合の 2 つがある。省庁の関与が最も強い場合はプロジェクト開始以前、国内支援委員会設置以前、案件形成の段階で担当部局を中心として専門家候補者のリストアップ、内定が進められ、国内支援委員会はリクルートには基本的に関与しない。分野毎に関与する関係機関があらかじめ明確にイメージされており、省庁と関係機関

³ 省庁からの依頼と回答されているものの一定比率は、正式には国内支援委員会からの依頼を受けたものと考えられる。

⁴ なお、研修員受入機関の決定も専門家のリクルート基本的には同じ仕組みで実施されるため、以下では専門家リクルートを中心として考察する。

の関係が強い場合が多い。支援委員会がリクルートの中心となる場合は、省庁が専門家リクルートの「核」となる機関の関係者もしくは個人を国内支援委員会委員としてリクルートすることに重要な役割を果たす。アンケート結果に見たようにリクルートの核となる委員会委員所属機関が専門家を派遣する重要な主体の1つであると同時に、その機関（個人）が持つ「ネットワーク」を間接的に有効活用することにより、省庁が関係の強い機関の中からでは必ずしも適任者をリクルートすることが容易でない場合も、（公的機関を中心としながらも）より幅広い対象からの人材のリクルートが可能となる⁵。委員のネットワークを活用したリクルートはそれ単独では専門家派遣を要請された組織にとっては必ずしも前向きな対応が期待しにくい、国内支援委員会及び中央省庁からの公式的な組織への依頼という形を取ることで、委員の個人的ネットワークも公的なネットワークへと転用され、スムーズなリクルートが可能となる。また、事務局を委託された機関が関係省庁と連携しながら、リクルート活動に積極的に関与する事例も多く見られる。委員会のネットワークを活用してもリクルートが進まない場合は、省庁がそのネットワークを様々な形で機能させることでリクルートを実施する場合が多い。

「集合型」の場合も、基本的には、上述した「省庁中心支援型」における支援委員会がリクルートの中心となるケースと同じ形で専門家リクルート等が実施されることが期待されるが、（委員所属組織から一定数の専門家派遣が行われるケースは多いものの）「核」となりうる組織がない場合が多いこと、委員・所属組織のリクルート能力が必ずしも強くないこと（大学の場合は必ずしも他の教授に協力してもらうことは容易ではない）、委員長への要請が各委員・所属組織を組織的に動かすことができないことから、リクルートは容易でない場合も多い。ただし、委員長（もしくは中心人物）が個人的に幅広く強固な人的ネットワークを持っている場合は、そのネットワークを通じてリクルートが円滑に進むことも期待できる。なお、いずれの形態においても、公的なネットワークの外にある人材のリクルートについては、JICA を中心として公募等を活用して実施される。ただし、短期間の面接等のみでプロジェクトの専門家として適切かどうかを適格に判断することは容易ではないとの判断から、国内支援委員会・省庁によるリクルートが重視され、公募により専門家がリクルートされる数は多くはない。

また、こうした公的ネットワークを活用することにより、日本国内の各分野における超一流の人材が国際協力活動に関与するケースも多く見られる。カンボジアに対して実施されている法制度整備支援プロジェクト（個別専門家派遣）では、国内に各専門部会が設置されたが、民事訴訟法学会会長、民事訴訟法改正起草者等、部会メンバーはその分野における日本の「ドリームチーム」と言っても良い程の人材で構成されており、国内における検討、現地セミナーが積極的な関与のもとに実施され大きな成果をあげつつある。

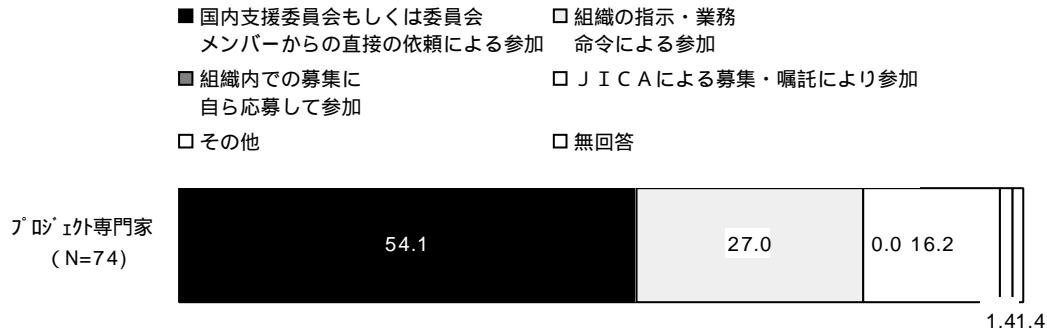
（3）専門家派遣機関における対応

省庁・国内支援委員会からの要請は義務ではない。しかし、派遣協力依頼を受けた組織では、省庁・国内支援委員会からの正式の依頼であれば、組織が行う公的な業務の1つとしての位置付けが可能であり、対応、納得できる範囲内で、自主的に協力を行うことが多い。

付図表 11-1-3 が示すように、プロジェクトの専門家では、「国内支援委員会もしくは委員会メンバーからの直接の依頼による参加」が 54% で最も多く、個人レベルで依頼を受け組織が承認する形で参加するケースが過半数を超える。これに、「組織の指示・業務命令による参加」が 27% で次いでいる。「組織内の募集に自ら応募して参加」という回答はない。

⁵ 民間からの専門家派遣は対価が人件費補填等に限定（non-profitable）されるために容易ではないが、関係省庁との総合的な関係強化を目的として、またプロ技の中で供与された機材の納入企業が機材の使用方法的指導等のために、短期を中心に専門家を派遣するケースはある。

付図表 II-1-3 プロジェクト専門家の最新海外派遣参加形態



海外における国際協力という通常業務とは全く異なる環境における業務というその性格を反映して、「委員会・委員から直接依頼」という場合も並行して所属組織への依頼が行われる。また、「組織の指示・業務命令による参加」という場合も語学・専門分野という条件をクリアする限られた対象に要請をし承認を得るといったケースがほぼ全てであり、語学・専門分野に問題のある人、断る（可能性が高い）人には最初から依頼をしないという組織が多い。業務状況を考えると協力を得ることが組織的に難しい場合、組織目的が異なっており活動への参加が個人の業務面の評価に全くつながらない場合、部署内の構成員ではなく本部から協力を依頼するような場合等は、国際協力業務への参加に関する定期的な意向の確認と公募という形態を取り、個人の希望を前提とした上で関係者の了解を得るケースもある。内部人材のリクルート、特に優秀な現役人材のリクルートも必ずしも容易ではないために、JICA からは派遣人材について「可能な限り一線級の経験者を出してほしい」等の要望が出されていることも知りつつも、OB等を適宜活用しながら、やりくりして人材のリクルートを行っているの現状もある。そのため、人材リクルートが困難な場合は派遣する専門家の質については必ずしも保証されないケースもある。特に、他部署に派遣を依頼するような場合は担当部署の人選には文句をつけられないことが常識である。なお、一部には「財団法人結核研究所」のように、活動に必要な人材候補をリクルートし育成しながら活用しているケースも見られた。

なお、長期専門家、短期専門家のどちらのリクルートが困難かについては、意見が分かれる。短期専門家は明確かつ限定した分野において高い能力を求められることが多いが、高い専門性を持つ人材が不足する組織、また組織の日常業務が極めて多忙であり1人が抜けることで周囲への影響が多い組織（長期の場合は最初から機能できないことが明確なため別途組織的な対応がなされる）においては短期派遣が困難な傾向が強い。一方、研究職のように周囲への業務の影響が少なく短期的な時間の都合は比較的つけやすいものの、長期間日常業務を離れることで業務・専門性への影響が多くなりがちな場合は長期派遣が難しいという傾向が見られる⁶。

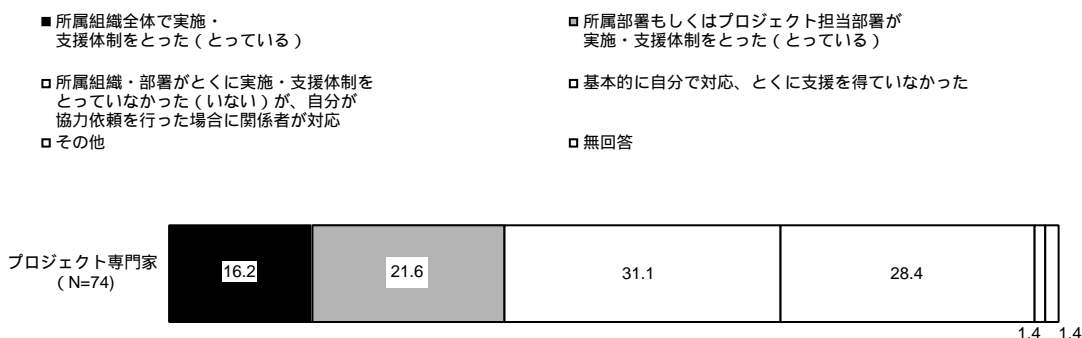
⁶ 当然、同じ研究職でも年齢や組織内のポジション等により変化する。

4-2 プロジェクトに対する組織的支援

4-2-1 組織的支援体制

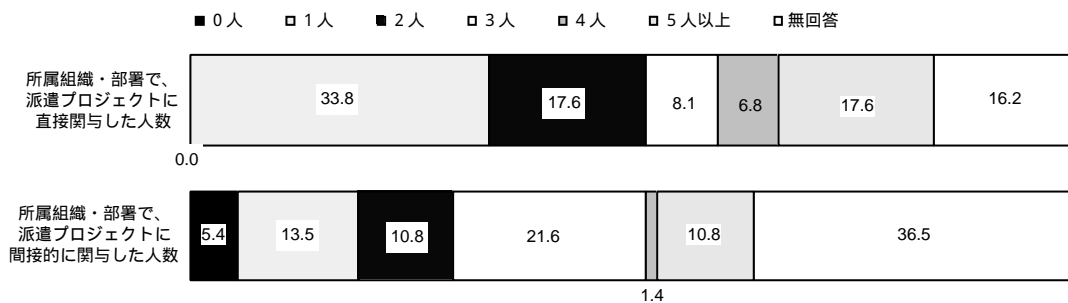
前出と同様のアンケート結果からプロジェクト専門家に対する所属部署・組織による支援体制の状況を見ると、「組織全体」(16%)あるいは「プロジェクト担当部署」(22%)など、組織的な実施・支援体制をとっていたという回答は合わせて4割弱となっている。「自身が依頼した場合関係者が対応」が31%、「基本的に自分で対応し、支援は特に得ていなかった」が28%ある(付図表 II-1-4)。ただし、状況は派遣期間により大きく変わり、長期派遣の場合は組織的な支援体制が取られる比率が高くなっている。

付図表 II-1-4 派遣時における所属部署・組織の実施・支援体制



次に、プロジェクトに所属部署・組織のどのくらいの人数が関わっていたかについて、直接的な関与(専門家・研修受入を実際に担当等)と間接的な関与(関連事務・作業等)にわけて尋ねた。所属部署・組織の中で、プロジェクトに直接的に関与していた人数については、自身を含め複数の人が直接関わっていたという回答が半数を占める。具体的な人数は、「1人」すなわち自分自身のみという回答が3割超と比較的多いが、「5人以上」という回答も2割近い。平均で2.98人となっている。一方、間接的に関与していた人数については、1~3人が半数近くを占めており、平均で2.96人となっている。このように短期派遣を中心に単独でプロジェクトに関わっている場合も多いものの、国内支援委員会関係機関を中心として、複数を派遣する場合を中心に、支援人材の確保を含めて各組織が組織的な支援体制を取っている現状が伺える。

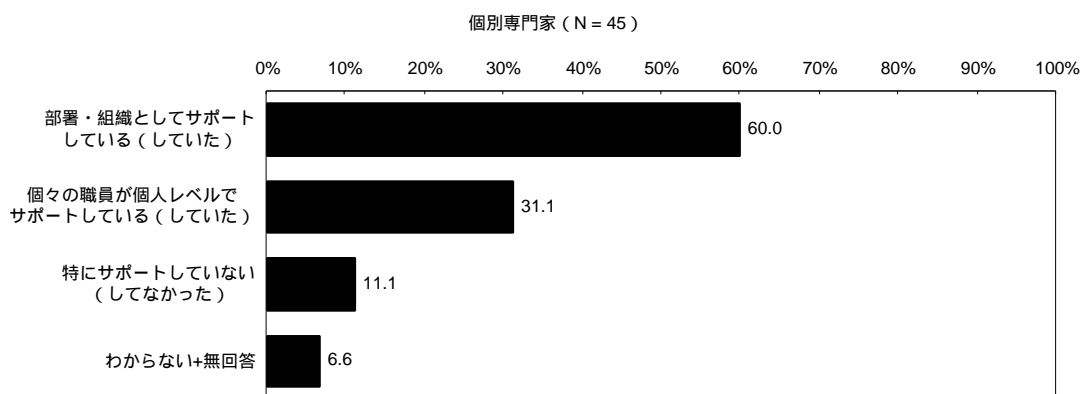
付図表 II-1-5 派遣プロジェクトに係わっていた所属部署・組織の人数



こうした組織的支援体制の構築は、プロジェクトのみに限定されたものではない、個別専門家派遣実績を持つ部署・組織に、海外派遣中の職員に対するサポート体制について尋ねたところ、8割（45件中37件）が何らかのサポートを実施しており、「組織・部署としてサポートしている（していた）」という回答が27件（6割）あった（付図表 II-1-6）。

国際協力プロジェクトに頻繁に関わる組織では、国際協力担当部署・スタッフ（場合によってはプロジェクト毎の担当）が設置されている場合が多く、そこを窓口として内部関係部局と協力を得ながら支援する体制が取られている。各組織では、「プロジェクトは組織決定として実施を決めたものである」、「また単独の派遣であっても、専門家は組織の一員であり組織が依頼を受け組織決定により専門家派遣されている」との認識がされており、組織として支援することが当然の業務として考えられている場合がほとんどである。また、組織の中には経験の浅い専門家を支援するために組織内に専門家経験者からなるワーキンググループを設置し、派遣前、派遣中にアドバイスや情報提供を行う仕組みを作っているところもある。

付図表 II-1-6 海外派遣中の職員に対するサポート状況



4-2-2 プロジェクトに対する組織的支援

(1) アンケート結果から見たプロジェクトに対する組織的支援の現状

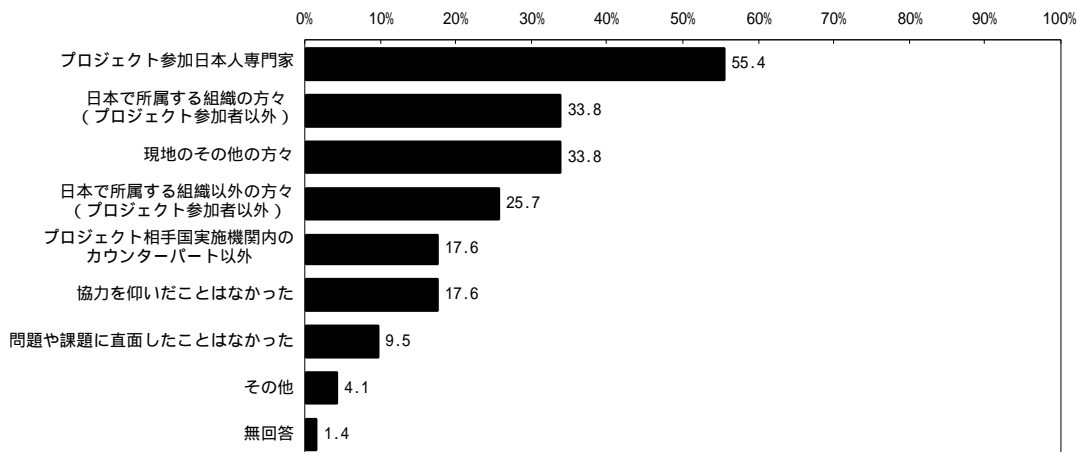
専門家が海外派遣活動において、問題や課題に直面した時、プロジェクト専門家の7割以上、個別専門家では9割以上が何らかの協力を仰いだ経験を有している。

協力を仰いだ相手先としては、プロジェクト専門家では、「プロジェクト参加日本人専門家」が55%で最も多く、これに「日本で所属する組織の方々」が34%でこれに続く。一方、個別専門家では「日本で所属する組織の方々」が72%で最も多く、基本的に単独で活動を行っている個別専門家にとって所属組織は特に重要な支援主体となっている。プロジェクト専門家は専門分野活動が限定される短期派遣の場合も多いために協力を必要としない比率も高い。また、複数専門家からなるチームで活動する傾向が強いため、日本所属組織からの支援に加えて現地でのプロジェクト参加日本人専門家間で相互に協力しあう傾向も強くなっている。

1回の派遣活動で協力を仰いだ相手先の人数は、専門家では1人あたり平均14.56人（日本国内6.98人、所属組織4.08人）となっているのに対し、プロジェクト専門家では1人あたり

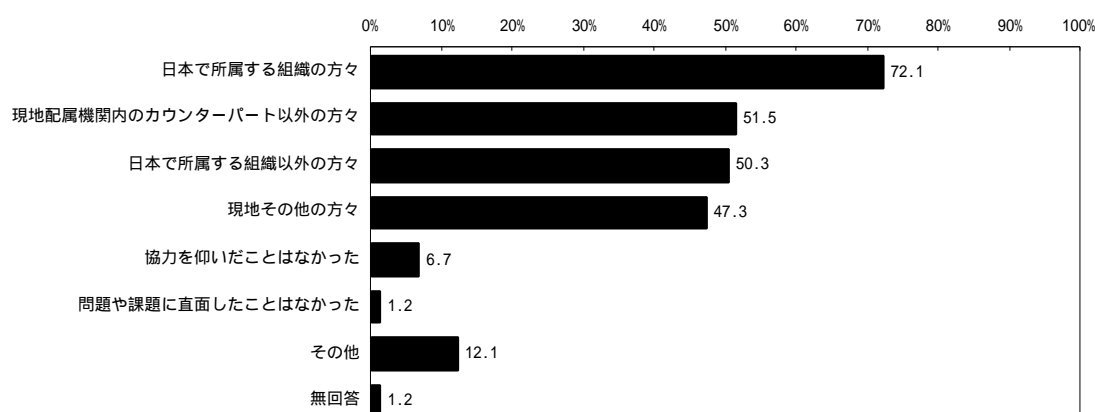
7.94 人（日本国内 2.03 人、所属組織 1.15 人）とやや少なめである。

付図表 II-1-7 最新海外派遣時に協力を仰いだ経験とその人数（プロジェクト専門家）



	平均値
日本で所属する組織の方々	1.15
日本で所属する組織以外の方々	0.88
プロジェクト参加日本人専門家	2.21
現地配属機関内のカウンターパート以外の方々	0.89
現地その他のの方々	2.74
その他	0.07
全体の平均値	7.94
日本国内の平均	2.03

付図表 II-1-8 最新海外派遣時に協力を仰いだ経験とその人数（個別専門家）



	平均値
日本で所属する組織の方々	4.08
日本で所属する組織以外の方々	2.90
現地配属機関内のカウンターパート以外の方々	3.61
現地その他のの方々	3.37
その他	0.60
全体の平均値	14.56
日本国内の平均	6.98

（2）プロジェクトに対する組織的支援活動の現状

専門家は幅広い問題に対応する必要があり、業務の円滑な実施のためには組織的なサポートは不可欠とプロジェクト関係者全体に認識されている。特に、長期で派遣された場合、またプロジェクト開始当初で指導内容が必ずしも明確化されていない場合、相手国側からの要求も個人の専門能力を超えて幅広いものとなるために、その必要性は高いと思われる。

組織的な支援は、国内支援委員会（担当分野の委員）、所属組織（委員の所属組織から派遣された専門家の場合とは一緒）、チーム内の連携による組織活用、に大別できる。

プロジェクト専門家が問題に直面した場合、その求めに応じて国内支援委員会の担当分野の委員が支援を積極的に行うことが期待されている（省庁が支援活動を中心になって行うプロジェクトもある）。そのために、支援委員は対象分野に関する支援が可能なようにノウハウ、人材を有する関係組織から組織的に協力を得られること（多くの場合はノウハウ、人材を有する組織に属していること）が条件になる場合が多い。従って、専門家自身も支援委員所属組織からリクルートされ、組織として必要な支援体制を構築する傾向が強くなっている。専門家が委員以外の組織から派遣されている場合においても、両者は親密な関係を有している場合が多い。その場合、専門家は問題の内容に応じて自分の所属組織と委員を効果的に使い分けながら支援を得ている。また、プロジェクトの「事務局」が情報提供等の支援を補完して行うケースも見られる。

通常、専門家自身も一定の個人ネットワークを有しており、情報供与可能な主体が特定でき

る場合も多いため、具体的に依頼先を指定しながら窓口部署を通して担当部署に協力を依頼するケースが多い模様である（個人的関係が強い場合は直接依頼）。ある意味でそうした能力を持つ人材が専門家派遣の条件の 1 つとなっていることもある。組織を通すことで幅広い支援を効果的に得ることが可能であり、派遣組織側も専門家の要望に応える形で内外の関係機関、関係者の協力を得ながら支援を行っている。また、（通常長期専門家は 2 年の任期であるが）1 つの分野の後任の専門家が同じ機関から継続して派遣されることも多い。その場合、前任者からより効率的に引き継ぎが行われると同時に、後任者を前任者がより具体的かつ積極的に支援しながら活動が行われることが期待される。

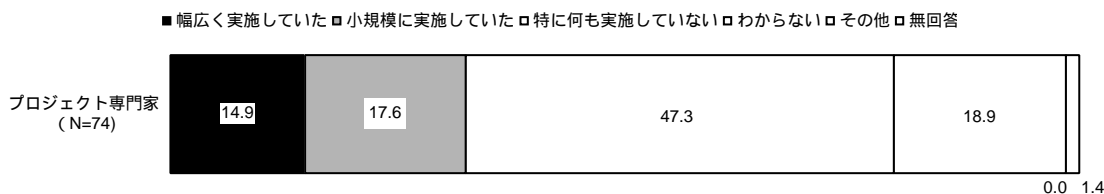
委員所属組織以外の専門家派遣組織は、自組織に所属する専門家のみに対して直接支援を行うことが基本ではあるが、現地の専門家間の話し合いで他の専門家所属組織の方がノウハウを有する分野については、所属専門家を通じて他分野の協力を得るケースもある。例えば、日中友好環境保全センタープロジェクトでは、水質汚濁分野は新潟県、大気汚染分野は北九州市から専門家が派遣されていたが、「水質総量」に関するノウハウは閉鎖性水域を持つ地域の機関の方が豊富に持っているとの判断から、北九州市派遣の専門家を通じて、情報が提供されている。

4-2-3 ODA（JICA プロジェクト）に並行した独自協力の実施

（1）アンケート結果から見た ODA プロジェクトに対する独自協力の実施の現状

アンケート結果からプロジェクトの実施中に ODA 活動と並行して独自の協力活動を実施していたかどうかを聞いたところ、「幅広く実施していた」（15%）、「小規模に実施していた」（18%）と、全体の 3 割強が“実施していた”と回答した。さらに、独自の協力活動を実施していたと回答した 24 件に、その活動内容を尋ねたところ（複数回答）「研修員受入」（15 件）が最も多く、このほか「専門家派遣」「情報提供（各種問い合わせへの回答を含む）」（ともに 10 件）「相互訪問」（9 件）などを挙げる回答も多かった。

付図表 II-1-9 プロジェクトに対する独自協力の実施の現状



独自の活動の種類	件数
専門家派遣	10
研修員受入れ	15
情報提供（各種問い合わせへの回答等を含む）	10
資金・物資などの提供・支援	3
セミナー等の開催（日本国内、もしくは途上国において）	5
共同プロジェクトの実施	5
相互訪問（出張時・来日時の訪問等）	9
その他	1
無回答	1

このように、各実施機関は ODA の枠組にとらわれず、国際協力活動の成果をあげるために付随的な活動を実施している場合も一定比率あることが確認できる。

(2) ODA (JICA プロジェクト) に対する独自協力の実施活動の現状

アンケート結果が示すように、ODA プロジェクトと並行する形でそのコンポーネントを超える内容の支援が組織的に実施されているケースは多い。その多くは相手国側カウンターパートから依頼されて、専門家が活動の成果をより高いものとするために必要との判断から行われるものである。具体的な活動は、相手国関係機関視察団の短期受入や情報提供等の対応が比較的簡単なものが中心となるようであるが、一部専門家派遣も実施されている。視察団を受け入れる際には、国内でのスケジュール策定、アポ取り等のロジ面、訪問時の付き添い等を行っている団体もある。研究分野では、ODA を契機として設定されたフィールドを活用した調査研究が相互にメリットが多い場合や関連した別の研究を自由に行いたい場合には、共同研究という形で協力活動が実施されるケースが目立つ。さらに、組織活動において国際協力が本業の1つとして位置付けられている機関の中には、ODA プロジェクトを活用し独自活動を行う場合がある。具体的には、「研修受入事業」(集合研修)において、JICA 研修員以外の途上国の人材を同じ研修コースであわせて研修を行うケース等である。

また、独自協力ではないが、相手国のプロジェクトの関係者を文部科学省の留学生制度を活用して日本の大学に留学生として受入を行う等、関係者が主体になって JICA の ODA プロジェクトと連係させる形で他の国際協力関連スキームを活用する事例も多く見られる。

4-3 プロジェクト方向性決定及び各種調整

第 3 の機能としてあげられるのが、「プロジェクト方向性決定機能」及び「各種調整機能」である。

プロジェクトの実施が多様な関係機関の協力のもとで実施されているケースが多いため、プロジェクトの方向性を確認、修正することは極めて重要な意味を持つ。通常は、有識者であると同時にリソース提供者でもある国内（支援）委員会各委員、JICA、関係省庁が、現地チームの意見も取り入れながら協議を行い、国内（支援）委員会において最終決定する。プロジェクトの方向性は、今後の各種リソースのリクルートと直結するものだけに関係者の合意がプロジェクトの円滑な実施に不可欠である。その意味で、プロジェクト方向性の決定は「調整機能」の要素も持ち合わせている。

また、プロジェクトに関係する機関はそのほとんどが公的機関であり、個人は公務員に相当するケースが多いことから、協力、支援に対する十分な対価は支払われず（多くの場合、人件費補填、謝礼供与、実質経費支給にとどまる）国際協力以外の本来業務を有しているケースが多い。そのため、これら機関・個人のプロジェクトに対するコミットメントを高めるためには、関係機関・個人に過度な負担なく参加、協力が可能になるような調整が必要であり、必要な措置が取られている。こうした調整機能は特にプロジェクト専門家を中心とする人材の提供部分で行われるケースが多い。さらに、幅広い意見を取り入れて方向性を決定することは活動内容を客観的に評価し改善を加える意味でも重要である。

調整活動はまず、案件形成段階においてスタートする。特に、省庁が案件形成に関わる場合は、その段階で主要な関係機関が一部案件形成そのものに関与する（事前調査への参加等）という形が取られ、主要な関係機関の意向を確認しながら活動の実施、コンポーネントの決定が行われる（特定内容のプロジェクトが集中しない等の調整を含む）。従って、この段階で基本的に関係機関からのプロジェクト実施段階への協力、支援が担保されることになる。組織的なコミットメントの確保を案件形成段階で基本的に獲得し、実施段階でコミットメントを調整、拡大していくステップが取られる。

実施段階においても、以下のように調整を通じて、負担の軽減、平準化及び関係機関の意向の尊重が図られている。

- ・例えば 1 つの地方自治体に複数のプロジェクトが集中することがないように関係省庁が全体のバランスを考慮しながら、幅広い自治体に協力を依頼（国内本来業務の円滑な実施の観点も考慮）
- ・省庁から組織内の職員に対するいわゆる「1 本釣り」はせず、派遣専門家の選定は組織側で行うという合意を実施（また、派遣期限の上限を設置）
- ・専門性の高い分野の技術協力は組織が人材を出しやすい短期派遣専門家を多数派遣することで対応

実施段階における調整機能の 1 つとして、ODA プロジェクトの直接的な予算とは別に資金面の支援が省庁の独自予算を活用して行われるケースもある。具体的には、以下のような事例が見られる。

- ・長期人材派遣中の代替要員確保のための予算を省庁が供与
- ・協力機関・協力者の要請に応じて、JICA 経費で支出が難しい経費（翻訳経費等）や関係資料収集のための調査経費、議事録作成のための人材人件費を省庁が負担

また、「集合型」で実施される場合、国内支援委員会の委員長等が定期的に現地を訪問し現地での活動を含めて調整に取り組んでいるケースもあった。委員長が現地で各専門家や CP 機関

職員の意見を聞き、日本側チーム関係者や相手国 CP 機関幹部に対して改善要求を行う。この場合、相手国 CP 機関内もしくは日本側チーム内の問題の解決支援も含んでいる。相手国の要望と日本側の方向性の調整もあわせて行うことで関係者相互間の信頼関係が醸成されているが、これは委員長が個人的に幅広く強固な人的ネットワークを持っており、またかなりの総合的な実力があって初めて可能になるケースとも言える。

5 ODA プロジェクト終了後の継続的な支援活動

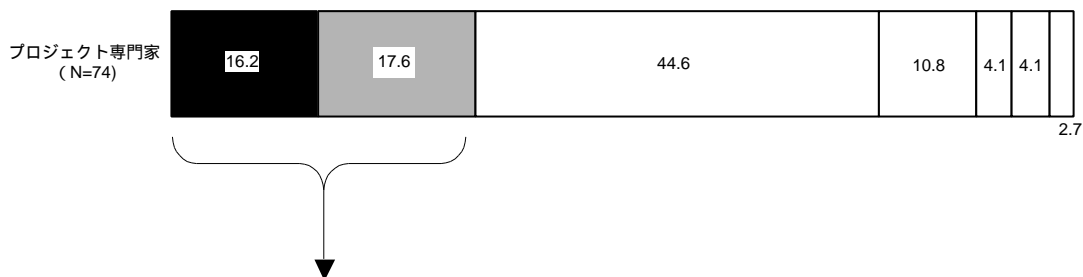
プロジェクト終了後に、所属部署・組織が、相手国・機関に対して何らかの協力活動を継続して実施していたか尋ねた。「業務として協力活動を実施」(16%)、「プロジェクトに係わったメンバーが個人的に実施」(18%)と、全体の3割強が何らかの協力活動を継続して“実施していた”と回答した。さらに、相手国に対する何らかの協力活動を継続して“実施している”と回答した25件に、その内容を尋ねたところ、「専門家派遣」「情報提供」(ともに14件)、「研修員受入」(13件)などが上位に挙がった。

協力活動実施における独自協力と同様に、プロジェクト終了後の継続活動実施は相手国機関からの要請が契機となる場合が多いようであるが、交流を含めた協力関係が進むケースは必ずしも珍しくはない。専門家派遣を契機に派遣された大学に所属機関から講師を派遣し講座を設けた事例や、過去に受け入れた2,000人近い研修員に毎年ニュースレターを送付している事例、また組織間の交流協定を締結し継続して共同研究をしている事例等が見られる。

「組織」として協力が継続される場合は、日本側の公的組織の本来業務の実現(もしくは組織戦略)に活動が貢献すること(活動・研究フィールドの確保、情報の収集等)が重要な要因となる。また、このことと密接に関係するが、相手国機関のレベルが一定水準以上にある場合、両者の関係は一方的なものになることなく、協力・交流関係は長続きしている。組織としての協力活動の実施においては、長期的に拘束され負担が大きいと同時にメリットが明確になりにくい継続的な活動ではなく、短期の個別プロジェクトで協力実施を基本とする機関も多い。ただし、この場合は地方自治体の姉妹関係のような枠組がない場合は結局関係が疎遠になるケースが多いようである。

付図表 II-1-10 プロジェクト終了後における相手国に対する協力活動の継続状況

- 所属組織・部署で業務として協力活動を実施している (いた)
- プロジェクトに関わったメンバーが個人的に協力・交流活動を実施している (いた)
- 特に何も実施していない
- わからない
- 対象となるプロジェクトは現在も継続中
- その他
- 無回答



独自の活動の種類	件数
専門家派遣	14
研修員受入れ	13
情報提供 (各種問い合わせへの回答等を含む)	14
資金・物資などの提供・支援	1
セミナー等の開催 (日本国内、もしくは途上国において)	2
共同プロジェクトの実施	3
相互訪問 (出張時・来日時等の訪問等)	5
その他	2
無回答	1

活動実施の最大の制約条件は資金である。実施している機関においても、関係省庁の補助金や各種助成金を最大限活用している。従って、両者が「行いたい」プロジェクトであっても「資金確保が実現できるか、またその資金規模はどの程度か」により協力関係は大きく影響を受けた。JICA の開発パートナー事業や JBIC の提案型案件形成調査による実施が可能になってようやく実現できたプロジェクトもある。

協力活動は、組織レベルでなく個人レベルで継続されている事例も多い。相手国 CP が個人的に情報収集等を依頼するケースは特にプロジェクト終了直後は頻繁に行われているようであるが、これも共同で取組む何らかの活動がない場合は徐々に関係が希薄になる傾向にある。専門分野が同じ研究者同士は比較的關係が構築しやすいようである。一方、業務とは全く別に、完全な個人 (委員長経験者) として協力対象機関 (大学) に学生への奨学金を支給する「信託基金」(計 1,400 万円) を退職金とプロジェクト関係者に呼び掛けて創設し、毎年各学年各学科の 1 番成績の良い優秀者に支給する支援を継続している事例もある。

6 実施体制の整理と期待される成果・課題

以上、専門家派遣を伴うプロジェクトを中心として、JICA の技術協力における「日本国内のプロジェクト支援機関の組織的なコミットメント」を高めるための仕組みを見たが、ほとん

どの支援機は「非営利 (non-profit)」を行動原則としており、そのリソースの提供も「非営利」(政府機関・公務員の場合は所属組織 - 本来業務から通常の給与として支給、財団法人等の関係機関の場合は人件費の補填)となるために、「非営利」を前提としたリクルートシステムが構築されている。協力活動の実施の中心機関が公的機関であり非営利を原則に活動しているために、周辺の関係機関も協力・支援を公的な業務として位置付けること、すなわち組織的な支援が可能となる。民間企業の収益事業に対して公的機関は組織的に協力することは困難であろう。協力、支援が過度に負担にならないように省庁主導で調整も行われるので、各公的機関も協力しやすい。

こうした実施体制は当然のことながら、長所と短所をあわせ持つことは言うまでもない。最大の長所は繰り返しになるが、「日本国内の公的機関が持つノウハウを効果的に調達することが可能な点」である。その他にも、主要なメリットとして以下の点が期待できる。

- 1) 各分野における非国際協力リソース (国内最高水準含む) を国際協力に活用することが可能になる (柔軟かつ継続的なリソースの動員)。
- 2) (組織的支援等を通じて) 公的組織の能力向上のために必要な幅広い多様なノウハウを 1 つのパッケージとして総合的に移転することが可能になる。
- 3) 公的機関は所有するノウハウが「公」のものであるという認識があるために、出し惜しみすること無く積極的に途上国への移転が行われる。
- 4) 実施主体が公的機関であり営利を求めず要請に基づいて協力を行っているために、短期的な成果に縛られず、長期的な活動目的 (組織能力の向上) につながる活動を是々非々で相手国を尊重しながらじっくり活動することが可能になる。
- 5) リクルート、組織支援、調整の 3 つの機能が 1 つの体制・ネットワークの中で実施されているため、全体として統合的な活動が可能になる。

このように、現在の制度は、活動の大前提である「日本国内の公的組織・機関の組織的なコミットメントを高め必要なリソースを確保する」仕組みとしては、有効に機能しているものと思われる。

一方で、そのデメリットとしては以下の点が指摘できる。

- 1) プロジェクト実施において民間等の公的ネットワーク以外の主体が持つノウハウが必要となる場合、その調達は必ずしも容易ではない。公的機関のリソース調達を目的とした「非営利」という仕組みが逆にノウハウ獲得の障害になる。
- 2) 各公的機関の本来業務の都合、人事制度等の国内・組織固有要因に活動が左右され、必ずしも最も適切とは言い難い人材の専門家派遣がなされる可能性がある。
- 3) ノウハウが非営利で提供され本来の業務でない場合も多いだけに、活動実施者が成果に無関心になる可能性がある。また、相手国が積極的でない場合、活動実施者が前向きに継続して取り組むことは期待できない。
- 4) ノウハウが非営利で提供され本来業務でない場合も多いだけに、政府の財政事情の悪化による公的組織に対する支援縮小、人員削減が進むと、本来業務に直接つながらない組織の場合、国際協力への積極的な参加を難しくする。

特に 4 番目のデメリットについては、近年の公的機関を取り巻く環境の変化を受けて、影響が大きくなっている。公的資金からの「非営利」によるリソースの調達は、各機関の全般的な運営資源 (人件費、活動費の支給等) の多くを政府から補助金等の形で支給されており、活動実施の際に JICA 等から一部必要資金が供与されることで成り立ってきた側面があること、つまり日本社会全体の構造が現在の体制における公的機関の協力を可能としてきたことは否定できない。予算、定員が財政的理由から削減され本来業務の成果をよりあげると同時に、政府関係

機関も自己採算の確保を求められるようになると、従来通りに積極的な協力を継続しては、組織の継続、発展が難しくなるとの意見が、特に財団法人等の関係機関からは多く聞かれる。一方、公的機関が収益事業としてプロジェクトに参加する場合は、他の公的機関の積極的な協力を必ずしも得られないのではないかと危惧する意見もある。

付録 II-2 日本の国際協力の特徴と開発途上国への貢献を明らかにするための基礎調査

付録 II-2-1 「日本型援助の特徴と他国ドナー機関との比較調査」要約

1 調査目的

本再委託調査は、海外の有識者および援助関係者の視点から、他のドナー諸国および諸機関と比較することにより、日本の国際協力、特に技術協力の特徴を明らかにすることを目的として実施された。本再委託調査では、次のような項目を中心に、ドナー側の視点と受入国側の視点を含め、様々な立場の有識者および援助関係者から情報を収集し、その情報に基づいて比較分析を行った。主な調査項目は、次の通りである。

- (1) 日本の援助、特に技術協力に関して、他の援助国あるいは国際援助機関の援助との比較分析
 - 援助理念
 - 対象分野・領域
 - 援助形態・制度
 - 実施運営での行動様式（特に文化・社会的特徴から来る差異）
- (2) (1) の比較に基づいて日本と他の援助国（機関）の強みと弱みの検討と、それを踏まえての日本の技術協力の有効性に関する議論
- (3) 日本の国際協力の今後の課題

2 調査内容

(1) 再委託先

本調査は、日本の開発援助に関する著書をはじめとし、日本の国際協力に関する論文を数多く発表しており、日本の国際協用に精通している、米国パモナ大学政治学部准教授の David Arase 氏に委託し実施した。Arase 氏は、本再委託調査を実施するにあたって、必要となる情報を収集する対象として適格であると思われる対象者を選定し、各対象者からそれぞれの視点に基づく分析結果と情報を収集し、それに基づき、全体的な考察および比較分析を行った。

(2) 調査対象者

Arase 氏が情報収集を行った調査対象者は、援助受入国側の視点に立つ有識者・援助関係者が 6 名、ドナー側の視点に立つ有識者・援助関係者が 6 名の合計 12 名である。Arase 氏も含め、各対象者の氏名と肩書き、およびどのような視点からの分析を行ったのかについては、以下の通りである。

- 1) David Arase 氏（米国パモナ大学政治学部准教授）
 - 総括および米国の援助との比較分析
- 2) Tahir Andrabi 氏（米国パモナ大学経済学部准教授）
 - 対パキスタン援助に関する比較分析
- 3) Feng Zhaokui 氏（中国社会科学院研究員）

- 対中国援助に関する比較分析
- 4) Haider Khan 氏 (米国デンバー大学大学院国際研究学科准教授)
 - 対南・東南アジア援助に関する比較分析
- 5) Anuman Leelasorn 氏 (タイ政府技術経済協力局(DTEC))
 - 対タイ援助に関する比較分析
- 6) Sandra Tarte 氏 (フィジー南太平洋大学教授)
 - 対オセアニア諸国援助に関する比較分析
- 7) Kay Warren 氏 (米国ハーバード大学文化人類学部教授)
 - 対ラテンアメリカ諸国援助に関する比較分析
- 8) Micheline Beaudry-Somcynsky 氏 (カナダ国際開発庁)
 - カナダの援助との比較
- 9) David Seddon 氏 (英国イーストアングリア大学開発研究学部教授)
 - 英国の援助との比較
- 10) Alan Rix 氏 (豪州クィーンズランド大学アジア研究学部教授)
 - 豪州の援助との比較
- 11) Marie Soderberg 氏 (スウェーデン欧州日本研究研究所准教授)
 - スウェーデンの援助との比較
- 12) Sang-Tae Kim 氏 (韓国国際協力団(KOICA))
 - 韓国の援助との比較
- 13) Kevin Morrison 氏 (米国個人コンサルタント、元 Overseas Development Council 研究員、2000/01 世界開発報告編集チームメンバー)
 - 世銀の援助との比較

(3) 調査実施期間

本再委託調査は、「日本型国際協力の有効性と課題」調査の第 1 年次調査 (2000 年度) から開始された。平成 12 年度においては中間報告まで行われた。第 2 年次調査 (2001 年度) においては 2001 年 4 月中旬から 6 月中旬にかけて調査を実施し、6 月中旬に再委託先から調査報告書が提出された。

3 調査結果

以下では、本再委託調査の結果についてまとめる。まず、再委託先から提出された報告内容について、調査団が行った分析結果の概要をまとめ、そのあと、再委託先からの報告内容について要約を行う。

3-1 各対象者からの報告に基づく考察と分析

本再委託調査において各対象者から報告された内容については、再委託先である Arase 氏が各対象者の報告内容の要約と全体の考察を行っているが、Arase 氏の考察内容とともに、各対象者の報告内容に立ち戻って、本再委託調査の結果について総合的に考察を行った。その結果、日本型援助の特徴および強み・弱みと改善点について海外の有識者や援助関係者が指摘している主要点は、1) 援助理念とそれに起因する特徴、2) 対象分野・対象国、3) 援助形態・制度および実施面での特徴、4) その他、特筆すべき特徴と改善点、5) 最近の日本の援助について

評価すべき点、の 5 つの項目について、13 点にまとめることができると考えられる。各点の概要は以下の通りである。

(1) 援助理念とそれに起因する特徴

1) 自助努力支援と有償資金協力を中心とした援助

日本の援助において、途上国自身の「自助努力」を重視しているという点は多くの対象者が、他ドナーとは異なる日本の援助の特徴として指摘している (Arase 氏、Tarte 氏、Rix 氏)。また、自助努力支援という立場から日本が有償資金協力を中心に援助を行っている点、そしてそれが途上国にコスト意識を持たせるという点についても、多くの対象者が理解を示している。しかし、自助努力に必要な能力を十分に有していない途上国が少なからずあることや、すでに重債務を負っている国にとって有償資金協力は効果的に機能しないことなどが問題点として指摘されている。

2) 政治的不干渉主義と要請主義

自助努力支援と並んで日本の援助の特徴として多くの対象者が指摘していることが「要請主義」である (Arase 氏、Tarte 氏、Morrison 氏、Soderberg 氏)。Morrison 氏は、要請主義の考え方そのものは受入国のオーナーシップという観点からも望ましいと論じている。また、日本の援助における要請主義の考え方を、歴史的経緯から日本が受入国に対して政治的に干渉することを避けていることと関係していると考えている対象者もいる。自助努力支援と結びつけて論じている対象者もいる (例えば、Tarte 氏)。

しかし、要請主義の問題点もいくつか指摘されている。まず、理念としての要請主義が実践面ではその通りに働いてこなかったという指摘 (Morrison 氏) や、要請主義では受入国政府が正式な要請を出さなければならないので、能力が低い国には負担が重く、また受入国の中央政府が重視しないような社会的ニーズは反映されないという問題点が指摘されている (Arase 氏)。特に、新しい開発課題には、要請主義のもとでドナーが受け身の姿勢でいたのでは対応していけないのではないかと指摘がされている (Arase 氏、Rix 氏)。

政治的不干渉主義については、日本の歴史的経緯から理解が得られているようであるが、その一方で内政干渉になることをあまり気にしていたのでは、現在の開発において重要な問題に対する取り組みが妨げられてしまう恐れがある。重要なのは、現地において政治的な意味合いを持つような援助活動が受入国の関係者にとってどのように受け止められるかということであると Arase 氏は論じている。

3) 基本理念については他ドナーと大きな差はない

上述の点を除き、援助の基本理念については、特に最近の理念は日本も他ドナーもあまり大きな差はないというのが多くの対象者の結論である。日本も含めて、どのドナーも人間中心の開発や、貧困削減、社会開発などを掲げている (Feng 氏、Leelasorn 氏、Tarte 氏)。

(2) 対象分野・対象国

1) 経済インフラ中心、ハード中心、大規模プロジェクト中心の援助

プロジェクトの傾向として日本の援助は経済インフラが中心で、ハードのプロジェクトが多いという点が多くの対象者から指摘されている。また、援助の規模が大きいという点も日本の

援助の特徴である。欧米ドナーがソフトを重視し、どちらかという中規模から小規模な案件を中心に援助を行っているのとは対照的である（Feng 氏、Khan 氏、Tarte 氏、Warren 氏、Rix 氏、Soderberg 氏、Morrison 氏）。日本がインフラや生産部門に重点的に援助を行うのは、日本自身がインフラや生産部門の発展を通じた産業化を通じて経済成長を達成した経験に基づくものであると Arase 氏は論じている。

2) アジア諸国を中心とした援助

地域別配分としては、日本の援助対象国は圧倒的にアジアが多い。それ自身は日本の地理的な条件や歴史的経緯からある意味では当然であり、他ドナーもそれぞれ重点的に援助を行っている（例えば、フランスはフランス語圏の国、英国は英国連邦の国に、オーストラリアはアジア太平洋諸国に、というようになっている）。しかし、問題点として指摘されているのは、アジアの国々は必ずしも世界の中で最も貧しい国というわけではなく、ニーズに対応した形で援助の配分が行われていないという点である（Arase 氏、Morrison 氏）。

アジア諸国については、日本は地理的にも近く、また文化的な共通点をもっているという点で欧米ドナーと比べて、これらの国々で援助を行う上で比較優位をもっているという点も指摘されている。例えば、中国においては、日本は緊密な関係にあるため、プロジェクトを中国の実情に即したものにできるという強みを持っていると Feng 氏は論じている。

3) 幅広い分野と国に対して援助を供与している

インフラ中心、アジア中心と言われている日本の援助であるが、その一方で、カバーしている範囲を見ると、分野の面でも対象国の面でも日本ほど幅広く援助を行っているところはないという点も指摘されている（Feng 氏、Leelasorn 氏、Tarte 氏、Rix 氏）。

(3) 援助形態・制度および実施面での特徴

1) ドナー主導の援助

日本の援助の短所としていくつか指摘されているが、そのうちの1つが、日本の援助はドナー主導であるという点である。援助の配分が固定的であるということにそれが現れているということである。

また、バングラデシュとインドネシアの援助関係者からのヒアリングから、Khan 氏は日本の援助の多くが、案件の発掘から案件形成、実施、モニタリングまでドナー主導で行われているという点を指摘している。

2) スキーム中心の援助

日本の援助がスキーム中心で行われているという点も多くの対象者が指摘している（Leelasorn 氏）。スキーム型の援助はドナー側にとっては各案件を管理しやすいので援助の実施を促進するという利点があるものの、スキーム毎に異なる手続きが必要なため、受入国側にとっては、特に受入国の能力が十分でない場合は、援助の実施を妨げる要因となる（Leelasorn 氏）。また、スキーム型援助はプログラム・アプローチによる包括的な援助を進める上での障害となるという点も指摘されている（Leelasorn 氏）。

3) 高い技術力

日本の援助の比較優位の1つとして挙げられているのが、技術力の高さである。特に、インフラプロジェクト等においては、日本のコンサルタントや専門家等の技術力が非常に高いという点は高く評価されている（Andrabi 氏、Soderberg 氏）。

(4) その他、特筆すべき特徴と改善点

1) 援助規模に見合うだけの現地での知名度に欠ける

日本は多くの途上国においてトップドナーあるいは上位のドナーであるにもかかわらず、その援助規模に見合っただけの知名度を現地でも得ていないという指摘が何人かの対象者からされている（Andrabi 氏、Warren 氏）。これは部分的には、政治的不干渉主義のために、日本が一歩引いた立場から援助を行っていることに起因している。

2) 新しい開発課題への対応で重要な現地での活動の弱さ（政府間主義、中央集権的意思決定、現地スタッフの弱さ、NGO との協力体制の弱さなど）

日本の援助の別の面として、受入国の中央政府をカウンターパートとする政府間主義や、現場に権限が委譲されておらず東京の本部で意思決定がされる中央集権的な意思決定過程になっていること、現地スタッフの数が少なく、また能力的にも十分でないこと、さらには NGO との協力関係が十分でないこと、などが挙げられている（Arase 氏、Khan 氏、Tarte 氏、Warren 氏、Beaudry-Somcynski 氏、Soderberg 氏、Morrison 氏）。これらの点は、いずれも新しい開発課題に日本が取り組もうとする上で障害となるものであると多くの対象者が論じている。

Andrabi 氏がパキスタンにおける例で指摘しているように、例えば教育に関しては中央政府が適切なカウンターパートでないことがあり、その場合は地方政府や NGO を通じて援助を行うことにより、より高い効果をあげることができる可能性がある。

3) 技術協力のシステムがハードの技術に適したもので、新しい開発課題にはあまり効果的でない

日本の技術協力のシステムは、もともとハード中心のプロジェクトに対応するように作られてきたものであり、インフラ整備やハード中心のプロジェクトについてはうまく機能してきた。しかし、新しい開発課題については、効果的に実施するようになっていないというのが Arase 氏の議論である。新しい開発課題について効果的な技術協力を行うためには、既存のシステムに多少の修正を加えるのではなく、新しいシステムを構築するのがよいと Arase 氏は論じている。

(5) 最近の日本の援助について評価すべき点

最近の日本の援助に対する評価として次の3点が挙げられている。

1) JICA の国別体制への移行など、最近の日本の援助に関する改善は評価できる。これは Arase 氏、Leelasorn 氏、Beaudry-Somcynski 氏、Seddon 氏、Soderberg 氏など多くの対象者が一致して論じている。

2) 第三国研修やパートナーシップ・プログラムなどの南南協力は、他ドナーにも同じようなフレームワークで援助を行っている例はあるようだが、日本ほど力を入れているドナーはい

ない (Leelasorn 氏)。南南協力は、援助を効果的に実施する上でよいフレームワークである。この点はタイのケースについて Leelasorn 氏が報告しているほか、チリのケースについて Warren 氏が報告している。ただし、プログラム・アプローチの考え方を導入するなど、更なる改善を行う余地がある (Leelasorn 氏)。

3) シニア・ボランティアが独立したスキームとなっているのも日本の特徴である。シニア・ボランティア制度はうまく活用すれば大きな効果を生み出すことができる。この点については Tarte 氏が太平洋諸島国でのケースに基づいて論じている。

3-2 再委託調査の要旨

本再委託調査の再委託先である David Arase 氏 (米国パモナ大学政治学部准教授) による全体の考察は以下の通りである。

本調査における各対象者の報告内容について概括した上で、それらについて総合的な考察を行い、日本の援助の特徴と改善点についてまとめを行った。

日本の ODA を他のドナー諸国や機関の ODA と比較すると、表面的な政策においてはあまり大きな違いはない。しかし、援助理念や実施面においてはいくつかの相違点を指摘することができ、それらの点が日本の援助スタイルを特徴づけるとともに、今後の改善点を検討する上でのポイントとなる。それらの特徴と改善のための提言は以下の通りである。

(1) 特徴 1: 経済社会インフラ中心

日本の援助は、「開発とは産業化を意味する」という暗黙の前提があり、そのため経済社会インフラ整備に偏っている。このバイアスは日本自身が産業化政策によって成功したという経験によるものと考えられる。しかし、このような日本の援助は、他のドナーが貧困問題を中心に据えているのとは対照的である。

提言: 産業化に対する援助と貧困削減に対する援助を切り離す。貧困削減に対しては、新たな組織を創設する必要がある。

(2) 特徴 2: 民間セクターとのパートナーシップ

日本の援助においては民間セクターが大きな役割を担うことが期待されている。これは、例えば利他主義とキリスト教の精神に基づくスウェーデンの援助とは対照的である。

提言: 民間セクターの役割を明確化し、民間セクターが有効な開発パートナーである場合とそうでない場合に関する明確なガイドラインを作成する。

(3) 特徴 3: ハード中心

高品質のインフラやプラント、機材を供与するという点においては日本の右に出るドナーはいないが、このような日本の特徴は、他のドナーがソフト分野や技術協力に最も大きな重点を置いているのとは対照的である。

提言: ハードを中心とした援助は、十分な人的および組織的能力があり、適切な発展段階にある国に限るべきである。

(4) 特徴 4：アジア重視

日本の援助対象国の上位 10 ヶ国はすべてアジアの国であり、これは日本の政治的、経済的、文化的アジェンダを反映している。

提言：アジア重視を見直し、援助の投入量を貧困等の問題の深刻さによって決めるようにすべきである。

(5) 特徴 5：自助努力重視

自助努力を重視する日本は、有償資金協力を行うことで、途上国側にコスト意識をもたせた。それに対して、他のドナーは多くの途上国がすでに重債務を負っていることや組織能力が限られていることから、有償資金協力は避けている。

提言：有償資金協力の規模を縮小し、債務削減のための方策を増加させる。

(6) 特徴 6：要請主義

要請主義のもとでは、正式な要請を出すのは受入国政府次第であり、能力が低い国にとっては負担が重い。また、受入国の中央政府が要請を出すので、社会的なニーズが見過ごされてしまう可能性がある。要請主義に基づく受け身の姿勢は、他ドナーが、現地スタッフを使って、現地の様々な公的あるいは市民社会の関係者と交流しながら積極的にイニシアティブをとっているのとは対照的である。

提言：権限の委譲を行い、現地スタッフが相手国の関係者と援助のニーズ等について継続的に話し合いを持つことができるようにすべきだ。

(7) 特徴 7：評価体制の整備の遅れ

日本の評価システムは、漸進的であり、統一的なものでは必ずしもない。評価の基準は甘く、そのため既存の実施体制を改革する内的な圧力をかけるものとはなっていない。

提言：総合的でしかも結果重視の運営・評価体制を整備する。

(8) 特徴 8：ドナー主導

要請主義のもとでは必ずしも明らかではないが、日本の援助の配分が安定的で予想可能であることから、日本の援助がまだかなりドナー主導であることが分かる。

提言：包括的なプログラム・アプローチに移行し、他のドナーとのパートナーシップを拡大する。

(9) 特徴 9：統一性のない政策決定

援助に関する政策決定において外務省がより積極的な調整機能を果たすようになってきているが、まだ欧米諸国のようにはなっていない。各省庁が援助に関係しているが、どのように関係しているかは必ずしも明確ではない。

提言：上記、(1) (2) (6) (7) (8) を参照。

(10) 特徴 10：実施体制が複雑

日本の援助の実施体制は複雑で、重複があり、相互の調整がとれていない。無償と有償が別々の機関によって実施されている。技術援助には多くのスキームがあり、それらの全体的な調整がとれていない。JICA が実施している技術援助は日本の技術援助全体の半分以下であり、しかも政府の各省庁が各々の技術援助スキームを監督している。

提言：上記、(1) (2) (6) (7) (8) を参照。

(11) 特徴 11：本部スタッフの専門性の欠如

本部の高度な政策判断をするスタッフが、調査や現場経験において専門性に欠けている。他ドナーの多くは、あらゆるレベルのスタッフについて専門性があるのとは対照的である（しかし、オーストラリア等は実施面において外部委託に頼っている）。

提言：調査において他ドナーとの間で知的・教育的交換を急速に増大し、人事面の方針を改め、権限の委譲と各種書類の量を減らすべきである。

(12) 特徴 12：現地スタッフの弱さ

現地スタッフは効果的な活動を行っていないことが多々見られる。また、外務省、JICA、JBIC が別々の現地事務所を持ち、相互の連携がうまくとれていないことがある。現地スタッフは現地の相手政府や開発コミュニティよりも東京の本部からの要請に注意を傾けていることが多い。現地スタッフが語学力や専門性に欠けていることもある。

提言：権限の委譲を行い、現地スタッフには十分な語学力と専門性を求めるべきである。

(13) 特徴 13：NGO の活用不足

NGO を広く活用することで、日本はもっと現地での活動に対するニーズに応えることができるはずである。日本では援助関連の NGO がまだ十分に育っていないという問題もあるし、日本政府が NGO との十分な協力体制を確立するに至っていないという問題もある。

提言：教育や研修制度を通じた NGO の能力向上に ODA 資金を活用すべきだ。また、間接費を認めるなど、NGO の案件に対する資金についてももっと柔軟な利用を認めるべきである。

また、日本型援助の特徴についてさらにいくつか考察を行った。

(1) 自助努力支援

Morrison 氏が指摘したように、自助努力支援の原則そのものは素晴らしいが、問題はこの概念をどのように定義し、実施面につなげるかである。途上国は自助努力の能力が十分でないことが多いので、自助努力を前提とした日本の援助方法は効果が上がらない可能性がある。その点について検討する必要がある。

(2) 経済インフラ整備重視

経済インフラに対する支援には多くの利点があることは確かだ。しかし、この方針が機械的にどの途上国にも適用されるとなると問題である。日本は援助の配分においてより広い分野にバランスよく配分する必要があるのではないか。

(3) 要請主義と内政不干涉

日本はアジア諸国を侵略した歴史的経緯から、受入国の主権に関わる部分については敏感である。しかし、時代は変わり、今では侵略のイメージをもたれることなく、日本は開発のイニシアティブをとることができるのではないだろうか。貧困の原因と対策を分析する中で、効果的な援助とは受入国において政治的な意味合いをもつことが明確になってきている。重要なのは、そのような援助活動の政治的意味合いが受入国の関係者にとって許容できるものかどうかということである。

(4) 中央集権的实施体制

日本の援助の問題点は、政策決定が過度に本部に集中しているだけでなく、東京には本部がたくさんありすぎるといふことだ。東京では多くの省庁や機関が援助の政策や実施に関わっている。そのことが、日本の現場でのプレゼンスや援助の効果、信頼などにとって構造的な問題を作りだしている。

さらに、技術協力について何点か考察を行った。

日本の技術協力は伝統的にインフラと生産設備の整備に焦点をあててきた。その結果、プロジェクトの計画や建設、運営、リハビリ等が重視されてきた。この枠組みの中でも、技術移転が十分に行われないなどの問題は発生しうる。また、日本の専門家は自分の専門についてはとてもよく知っているが、教える経験が十分でなかったり、また言語的・文化的な壁のせいで、知識や技術を十分に移転することができないケースがしばしば見られる。また、技術移転がうまく行われても、カウンターパートが離職してしまうというような問題も発生する。これらの問題点はよく知られている。

また、技術協力の各スキームにおいて、事務手続きが複雑であるために、様々な問題が発生している点についても日本側はよく承知している。しかし、これらの問題点を考慮しても、ハード面の技術協力という点では、日本の技術協力はおそらく許容できるレベルであると思われる。

しかし、貧困削減や人間の安全保障などの新しい開発課題については、日本の技術協力のシステムは効果的に実施できるようになっていない。新しい開発課題のための技術協力は多くの機能をそなえ、草の根主導で、現地での継続的な人間関係を通じて実施されるものである。そのような技術協力は現地のニーズに基づくが、そのニーズも現場での経験豊かな専門家が現地の状況について時間をかけて調査するまで明確にならないようなものであるかもしれない。この種の技術協力のパートナーとして適切なのは受入国政府の省庁でないかもしれない。

日本は、NGO を活用することや、技術協力をうまく調整すること、国別援助計画を重視すること、他ドナーとパートナーシップをとることなどにおいて確実に改善する方向に動いている。しかし、これらの改善は、もともと別の目的のために開発されたシステムに追加的に積み重ねる形で行われてきている。日本がこれまで行ってきた、産業化に焦点を当てた援助をやめてしまう必要はないが、新しい開発課題について効果的な援助を行うためには、新しい自律的な技術援助のスキームを開発するのが最も良い方法なのではないだろうか。

付録 II-2-2 「タイの経済開発に対する日本の援助の定量的効果分析に関する調査研究」要約

1 調査の背景および目的

本再委託調査は、タイの工業開発を中心として、タイ経済に対して、日本の ODA がどれほどの効果を経済発展にもたらしたかを、定量経済モデルをもとに分析したものである。

これまで、ODA が実際に、対象国にどれだけの経済発展をもたらしたかの定量的分析はあまり行われてこなかった。ODA による支援は、工業開発だけではなく、農業や保健・医療、環境と多岐に渡り、これらの支援分野は、その開発や発展度合いを直接的な係数で表現しにくく、まして、経済的な指標、例えば GDP（国内総生産）に変換しにくかった。1 国だけでも、援助がさまざまな分野に渡り、支援効果の測定が難しい状態で、これを全世界に広げ、日本の ODA が全世界にどれだけの貢献をもたらし、全世界の経済の何%が日本の ODA でもたらされたかを計算することは不可能に近い話であった。

そこで、日本の ODA が実際に何をを行い、その成果、例えば、工業開発マスタープラン策定支援により確立された工業化計画や、その計画に沿って整備された工業団地や、消費地と結び高速道路整備といったインフラ整備により促進された事象、例えば、日本の民間企業進出や日本の民間企業による技術移転、貿易促進が比較的明確に分かっているタイを取り上げ、経済モデルを作り、日本の ODA の経済効果を分析した。

2 タイ経済の構造的特長

タイ経済の構造的長特長として、あるきっかけ、例えば資源制約のいくつかが緩和され、生産性が伸び、その結果、国民の所得が伸びると、その所得増加が消費に向かう。そして、この消費増加が民間投資を促し、経済が発展していく。いわば、民間投資が促進されやすい構造になっている点に特徴がある。これには、タイの政治・社会状況が安定していて、政権による政策の変動もあまりなく、安定した社会を継続してきたという側面もある。そのため、民間投資家が、安心して投資を行うことができるしくみができていた。周辺の経済成長が達成できなかった国が、政治や社会状況が変わりやすく、所得増大分がタンス預金に回され、消費増大に向かわないために、民間投資が促進されず、経済の発展が停滞している、あるいは伸び悩む構造となっているのは、対照的な構造となっている。

2 番目に、こういった民間投資を促進し、さらに、経済を発展させるために、タイ政府は、インフラを整備し、より産業化を促進し、産業化とそれに伴う生産力の増加を、輸入代替や輸出増加に振り向け、外貨獲得と、獲得した外貨をより有効に活用し、より生産効率を向上させようとしてきた。こういった政策は、工業化政策においては、まず、工業化マスタープランに沿って、バンコック周辺に工業団地を開発し、それらの生産集積地帯を、消費地であるバンコックや輸出積み出し基地である港湾と繋ぐ高速道路建設や、港湾施設の整備といった、いわゆるインフラ整備により、支援されていく。こういったインフラが整備された環境に、日本からの進出企業を含む民間企業を集約させ、生産集約により生産性を向上させた。こうした、バンコック周辺の、工業団地の生産性の向上により、ここで生産された電化製品等の消費材が、国内市場の需要を満たすだけでなく、生産余剰として、日本を始めとする外国に輸出され、より外貨を稼ぐといった形で、輸出型工業化を実現してきた。いわば、戦後日本の工業化体験をモデルに、民間投資を、きわめて適切に政府と日本の ODA が、インフラ整備で助け、輸出型工業化を成功させたという特徴がある。周辺の国によっては、民間投資をうまく集約できなく、

輸出型工業化に変貌できないまま、農業中心の自給持続的なレベルに留まっているところもある。こういった、成功しなかった国でも、地場産業育成や、さらには、IT 等ハイテク産業振興を梃子に、輸出型工業化を試みるなど、さまざまな工業発展を試みてきたが、政策と育成のタイミングのずれや政策の断続等の理由で、成功できなかった。

タイの発展は、ある意味では、日本の発展モデルそのものが適用され、成功したような事例であるが、日本の戦後の発展モデルでの成功要因とされてきた事項をきちんとやり遂げ、成功した例と考えられる。

3 定量分析に使ったタイ経済モデル

分析には、きわめて経済学では一般的な、投資モデルを採用している。これは、資本側からは、資本が生産に投下され、目標に向かって生産向上が行われ、目標が達成され、さらに高い目標（すなわち成長）に向かって投資が行われ、投資がもたらす利益が資本としてさらに生産に振り向けられるという成長ループを描き、これを、消費側からは、所得増大が需要をもたらし、成長を助けるというモデルである。

さらに、この基本的な構造に、輸入及び輸出や資本係数を支援するものとして、ODA により形成されたインフラの整備度合いを組み込んだ。つまり、ODA によるインフラ整備が資本係数に影響を及ぼし、上記の、資本 生産 目標 投資と、所得 需要 目標の 2 つの増大ループに影響するようなモデルとなっている。なお、ここで言うインフラには、工業化マスタープラン等のいわゆる制度も含めて考えている。

このモデルに見るように、ODA の支援は、インフラ整備に用いられ、それが資本係数の改善をもたらすというリバレッジ効果で表している。ODA の支援は、大きく、

- ・ ODA そのものの直接投資としての効果。例えば、高速道路建設での、地元建設業者が得た受注金額のうち、地元建設労働者を雇用したり、地元での資材購入等地元で消費に使われたりした分。
- ・ ODA がもたらした効率性に関する改善。例えば、上記のような、工業団地と消費地や積み出し港を繋ぐ高速道路建設により、集約しての工業生産が有利になり、集約しての生産や集約するための投資が行われ、結果として資本係数が良くなるもの。

に分けられる。

しかし、前者に関しての ODA の直接投資貢献額は、GDP に比してきわめて少ない。1994 年から 1999 年にかけてのタイに対する ODA 全額は、タイの GDP に対して多めに見ても 0.7% にしかならない。タイは、欧米諸国の援助が平均的な国であり、かつ、日本の ODA が ODA 総額の 70% 以上も担っているという、きわめて日本の援助が多い国の 1 つである。それでも、ODA の直接的な経済効果は、GDP の 0.7% でしかない。さらには、日本のこの援助は、金額的に見ると、ほとんどが、円借プロジェクトによるものである。円借プロジェクトと比べ、技術協力プロジェクトは、そもそも金額的に極端に額が少ない。また、円借プロジェクトも、その構造を見ると、意外に、対象国には現金ではあまり流れないしくみになっている。このため、現金が途上国で物資購入に使われ、それが個人所得を向上させ、消費に向かって、消費が需要を生むという経済循環にはあまり貢献していない。

むしろ、ODA の効果は、後者にあるが、このようないわゆるレバレッジ効果は、なかなか通常の単純な計量経済モデルでは表現しにくいので、ここでは微分連立方程式の計量経済モデル（SD モデル）で表現している。

4 分析結果

タイに対して、年間、GDP の約 0.7% に相当する ODA による支援が、分析対象期間である 1984 年から 1999 年の間に行われている。そのうち、ODA 総額の 70% 以上を日本の ODA が占めている。

この、70% 以上を占める日本の ODA があった場合と無かった場合、そして、その内訳として、技術支援があった場合と無かった場合について、タイの辿ったであろう経済成長に対して、前記のモデルを使ってシミュレーションを行った。なお、その他の条件は変わらないものとしている。

(1) 日本の援助効果

タイ経済は、1984 年から 1999 年にかけて、理論的に、1 兆 2,000 バーツから 4 兆 7,700 バーツに経済成長したと考えられる。日本の ODA が全く無かった場合でも、日本以外の国から ODA 総額で 30% 相当の援助がある。このため、日本の ODA が全く無かった場合、他国からの ODA による支援効果で、インフラは 472 億バーツの初期値から 981 億バーツに、GDP は 1 兆 2,000 億バーツから 4 兆バーツへの成長に留まったと考えられる。従って、日本の ODA は、平均 4,120 億バーツの GDP 成長をもたらしたと考えられる。これはタイの GDP 成長の約 8.6% に相当し、この間の GDP の成長率は平均 9.6% であるので、1% 分経済成長を加速するリバレッジ効果があったことになる。

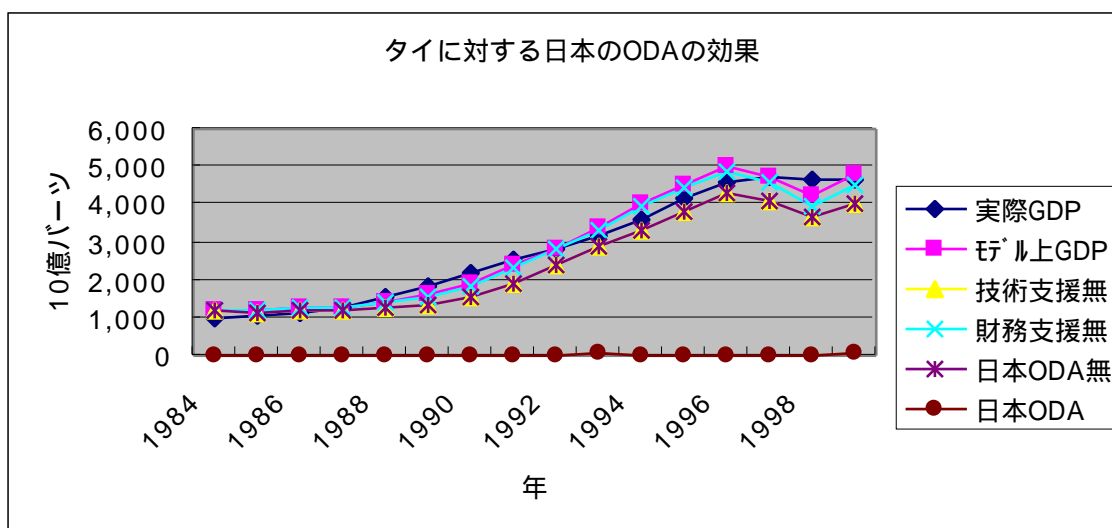
また、この ODA による成長分を ODA 額で割り、ドル換算して、ODA 支出 1 ドル当たりの年間効果を求めると、上記期間 15 年間の年平均の ODA 効果は、1 ドル当たり平均約 3 ドルの効果を、タイ国民に経済便益としてもたらしたと考えられる。

付図表 II-2-1 日本のODAのタイ経済に与えた効果

タイに対する日本のODAの効果

単位：10億バーツ

年	実際GDP	ドル上GDP	技術支援無	財務支援無	日本ODA無	日本ODA
1984	988	1,203	1,203	1,198	1,203	5
1985	1,056	1,178	1,146	1,167	1,146	5
1986	1,133	1,252	1,190	1,240	1,190	3
1987	1,300	1,300	1,197	1,282	1,198	6
1988	1,560	1,428	1,247	1,393	1,246	14
1989	1,857	1,607	1,344	1,572	1,343	5
1990	2,184	1,919	1,580	1,868	1,579	15
1991	2,507	2,377	1,929	2,312	1,929	16
1992	2,831	2,849	2,367	2,794	2,367	0
1993	3,165	3,422	2,862	3,314	2,862	40
1994	3,629	4,038	3,297	3,924	3,297	20
1995	4,186	4,548	3,823	4,436	3,823	10
1996	4,611	5,001	4,320	4,862	4,321	25
1997	4,733	4,750	4,116	4,570	4,116	22
1998	4,626	4,225	3,647	3,978	3,647	25
1999	4,632	4,773	4,010	4,516	4,009	38



(2) 技術支援の効果

日本の ODA による技術支援が無かった場合でも、円借プロジェクトが、仮に順調に進行し、インフラが順調に 472 億バツの初期値から 3,166 億バツに成長したと仮定する。しかしながら、中小企業振興の枠組みが未整備で、中小企業の振興を中心とした開発が順調に行われなく、中小企業の生産向上が、GDP に連結しなかったと考える。この場合、資本係数の改善が悪化し、6,780 億バツ分、現行の GDP 約 4 兆 7,700 億バツから低下し、GDP の成長は、少なめに効果を見積もって、約 4 兆 100 億バツに留まったと考えられる。

しかしながら、これは、タイ政府の政策実施能力がかなり高く、効果的な中小企業進行政策を含む、適切な政策策定及び継続的な実施が、あるレベル以上できた想定している。

(3) 財務支援の効果

技術支援のみが行われ、財務支援が無かった場合の効果は、政策や計画は順調に整備されるものの、インフラの整備が遅れ、BOT 等の民間主体の整備ができるまで数年、経済成長が遅れたと考えられる。効果を最小限に見積もれば、日本の ODA のインフラ支援による投資の増大分が無かったので、インフラ部門は 472 億バツの初期値から 981 億バツにしか成長しなく、GDP は、約 4 兆 5,000 億バツの成長に留まったと考えられる。

以上を、年別の表とグラフに表示したのが、付図表 11-2-1 の「日本の ODA のタイ経済に与えた効果」及びそれに続くグラフである。なお、いろいろな仮定が可能であり、日本の ODA がタイに対して行なわれなかった場合、もっと効果が大きかったと考えることも可能である。ここでは、一番妥当と思われる数字を取り上げた。

なお、詳細に、中小企業セクターを含む工業セクターに対する日本の ODA の効果を見ると、タイのインフラが未整備であった時期には、インフラ整備に対する日本の効果はきわめて大きい。インフラが整備されてくると、ODA によるインフラ整備支援は、初期と比べあまり効果をもたらさない。むしろ、整備された制度や工業団地の利用制限などが足かせになり、中小企業セクターの特徴とバイタリティーを生む原因の 1 つとなっている多様性が制約され、かえって成長を抑制するような現象も現れ始める。

5 レポート結果の要約

5-1 タイ経済に対する日本の ODA の定量的効果の予備的分析

タイ経済は、国民の所得が増大するとそれが貯蓄よりも消費に向かい、消費需要が拡大し、増大した消費需要が新たな投資を生み、投資により得られた利潤が資本蓄積され、新たに投資されるというポジティブ・フィードバックを持つ構造となっている。

タイも含め、ODA の被援助国は、ODA により産業化のためのインフラを整備し、産業生産力を高め、輸出を増大させ、外貨を稼ぎ、稼いだ外貨をもとにより資源制約を緩和し、さらに生産力を高めるような政策を採択してきた。

しかしながら、一方、資本水準が高まることは、それほど簡単には投資し回収できる対象が国内に見出しにくくなり、投資が抑制される、あるいはよりリスクが高い対象に投資が向かうことになり、経済発展の不安定性が増す。(例：国民の所得が上がれば、よりよい商品を求めるので、安価でも品質の低い製品を作っては売れない。品質の高い製品を作るには、より多くの資本投入が必要となり、投資がそう簡単ではなくなる。また、国民は、生活に必要な製品を入手すると、後は贅沢品しか購入しなくなるが、贅沢品は必要品というわけではないので、

嗜好によって左右されやすく、売れる、売れないの振れが大きくなる。こうして、比較的小額で、簡単に投資を回収できる投資先が少なくなる。あるいは、より大きな金額の投資が必要となり、投資のリスクも高くなる。)

また、外貨（輸出）に頼れば頼るほど、為替リスクの影響を受け、経済が変動する可能性が高くなる。このメカニズムで、経済が失速したのが 1997 年に発生したアジア通貨危機である。

ODA は主にインフラに投入され、インフラ整備が進む。インフラが整備されれば、それまで企業が感じていた資源制約のいくつかが緩和される。(例：高速道路が整備されれば、全体として輸送時間短縮になり、より多く生産物を供給できる。インフラが整備された工業団地で生産を行うことができれば、生産性が向上する。なお、ここでは、中小企業センター設置や訓練を通じた技術移転等も、インフラ整備としてまとめている。) 資源制約が緩和されれば、付加価値が増大する。

微分形式の連立方程式で表した計量経済モデル (SD モデル) でタイ経済をモデル化し、1984 年から 1999 年のタイ経済に対し、日本の ODA があった場合 (現状) と無かった場合を、シミュレーションし、比較した。

1984 年から 1999 年の間に、日本の ODA があった (すなわち現状のまま) 場合、モデルを使った計算では、理論的に、タイの GDP は、1 兆 2,000 億パーツから 4 兆 7,700 億パーツに成長したと考えられる。(注：経済の全ての要素をモデルに組み込みことは不可能であるため、モデルは、投資や生産を中心としたもの以外は考慮されていない。ここでのシミュレーションで求めた理論値は、実際のタイの経済成長とは誤差がある。しかしながら、誤差は、統計的に許される範囲内に収まっている。そこで、ここでは、議論のために、理論値で、日本の ODA が在った場合と無かった場合を比較している。)

日本からの ODA が全く無かったと想定した場合、理論値では、1 兆 2,000 億パーツから 4 兆 87 億パーツの成長に留まったと考えられる。

また、この ODA による成長分を ODA 額で割り、ドル換算して、ODA 支出 1 ドル当たりの年間効果を求めると、上記期間 15 年間の年平均の ODA 効果は、1 ドル当たり平均約 3 ドルの効果を、タイ国民に経済便益として与えたと考えられる。

ODA によるインフラ整備支援は、特に中小企業セクターに対して大きな効果を及ぼした。日本の ODA が無かった場合、中小企業セクターは、1984 年の 8,630 億パーツから 1999 年は 3 兆 4,500 億パーツの成長に留まった (あった場合の理論値は 4 兆 1,280 億パーツ) と考えられる。

5-2 タイ経済に対する日本の ODA の定量的効果分析モデル解説

ここでは、微分連立方程式により、次のような計量経済モデルを策定した。微分連立方程式は、時間に対して動的に変化するもので、システム・ダイナミクスと呼ばれる手法及び DYNAMOP III というソフトウェアによって計算することができる。

時点 J に対するレイト .J、時点 J から JK だけ隔てた時点 K でのレイト .JK

微分の単位時間を DT

レベル等式は L、レート等式は R、通常の等式は A、定数は C、テーブル関数は T、初期値は N でそれぞれ式の頭を区分して、モデルは、以下のように表現される。

NOTE

NOTE 国民経済セクタ

NOTE

A 総資本.K=資本 1.K+資本 2.K

A 総生産.K=生産 1.K+生産 2.K

A 総投資.K=投資 1.JK+投資 2.JK

A 総消費.K=消費定数+消費性向×総生産.K

C 消費定数=264.0

C 消費性向=0.7973

A 政府消費.K=TABHL(DATA8, TIME.K, 1984, 1999, 1)

T DATA8=130/143/145/147/157/177/205/231/280/316/354/414/470/477/512/534

A 輸入.K=EXP(定数 9)×総生産.K^定数 10×為替レート.K^定数 11

C 定数 9=-3.2020

C 定数 10=1.4237

C 定数 11=-0.3274

A 輸出.K=EXP(定数 12)×為替レート.K^定数 13×相手国輸入需要.K^定数 14

C 定数 12=-20.67

C 定数 13=0.5882

C 定数 14=1.777

A 総需要.K=総消費.K+総投資.K+輸出.K-輸入.K+政府消費.K+在庫品増加.JK

R 在庫品増加.KL=調整溜り.K/調整遅れ

L 調整溜り.K=調整溜り.J+DT×(在庫調整.JK-在庫品増加.JK)

N 調整溜り=-663.9

R 在庫調整.KL=(目標在庫.K-在庫.K)/在庫調整期間

C 在庫調整期間=1.5

C 調整遅れ=1.5

L 在庫.K=在庫.J+DT×在庫品増加.JK

A 目標在庫.K= EXP(定数 15+定数 16×ダミイ 1.K+定数 17×ダミイ 2.K+定数 18×ダミイ 3.K)

× 総需要.K^定数 19×為替レート.K^定数 20

C 定数 15=8.8416

C 定数 16=0.6225

C 定数 17=1.4988

C 定数 18=0.6889

C 定数 19=-0.1043

C 定数 20=-0.2864

N 在庫=2500

A タ'ミイ 1.K=STEP(1, 1988.5)-STEP(1, 1992.5)

A ダミイ 2.K=STEP(1, 1992.5)-STEP(1, 1996)

A ダミイ 3.K=STEP(1, 1996)

A トレンド.K=TABHL(DATA5, TIME.K, 1984, 1999, 1)

TATA5

=3.489/3.379/3.081/2.689/2.362/2.162/2.063/2.022/2.007/2.002/2.001/2.099/2.199/2.2

95/2.378/2.438

NOTE

NOTE 中小企業セクタ

NOTE

L 資本 1.K=資本 1.J+DT × (投資 1.JK-償却 1.JK)

N 資本 1=2130

R 償却 1.KL=資本 1.K/耐用年数

R 投資 1.KL=未実現 1.K/遅れ+資本 1.K/耐用年数

C 遅れ=1.5

L 未実現 1.K 二未実現 1.J+DT × (計画 1.JK-新規 1.JK)

N 未実現 1=339

R 新規 1.KL=未実現 1.K/遅れ

R 計画 1.KL=(目標 1.K-資本 1.K-未実現 1.K)/調整期間

C 調整期間=2

A 目標 1.K=需要 1.K × 資本係数 1.K

A 資本係数 1.K=EXP(定数 1) × 外貨.K^定数 2 × ODA インフラ.K^定数 3 × トレンド.K^定数 4

A 需要 1.K=シェア 1.K × 総需要.K

A シェア 1.K 二生産 1.K/総生産.K

C 定数 1=0.9198

C 定数 2=-0.1305

C 定数 3=-0.04313

C 定数 4=0.8651

A 生産 1.K=資本 1.K/資本係数 1.K

NOTE

NOTE 大企業セクタ

NOTE

L 資本 2.K=資本 2.J+DT × (投資 2.JK-償却 2.JK)

N 資本 2=1310

R 償却 2.KL=資本 2.K/耐用年数

R 投資 2.KL=未実現 2.K/遅れ+資本 2.K/耐用年数

L 未実現 2.K=未実現 2.J+DT × (計画 2.JK-新規 2.JK)

N 未実現 2=-258.5

R 新規 2.KL=未実現 2.K/遅れ

R 計画 2.KL=(目標 2.K-資本 2.K-未実現 2.K)/調整期間

A 目標 2.K=需要 2.K × 資本係数 2.K

A 資本係数 2.K=EXP(定数 5) × 外貨.K^定数 6 × ODA インフラ.K^定数 7 × トレンド.K^定数 8

A 需要 2.K=総需要.K × シェア 2.K

A シェア 2.K=生産 2.K/総生産 K

C 定数 5=2.0122

C 定数 6=-0.2215

C 定数 7=-0.0193

C 定数 8=0.5224

A 生産 2.K=資本 2.K/資本係数 2.K

NOTE

NOTE 国外セクタ

NOTE

A 相手国輸入需要 .K=TABHL(DATA7, TIMEK, 1984, 1999, 1)

TDATA7=

816073/836301/929158/1082274/1299748/1472052/1727375/1783402/1915826/1940454/2211
323/2604647/2715437/2802037/2749330/2947853

L ODA インフラ .K=ODA インフラ .J+DT × (ODA .JK-償却 .JK)

N ODA インフラ=2053

R 償却 .KL=ODA インフラ .K/耐用年数

R ODA .KL=TABHL(DATA1, TIME .K, 1984, 1999, 1)

T DATA1=234/399/144/346/669/279/973/721/434/1636/1026/828/1252/839/744/1234

C 耐用年数=15

A 為替レート .K=TABHL(DATA2, TIME .K, 1984, 1999, 1)

TDATA2=

23.64/27.16/26.30/25.72/25.29/25.70/25.59/25.52/25.40/25.26/25.15/24.92/25.34/31.
36/41.36/37.84

A 外貨 .K=利用可能性指数/為替レート .K

C 利用可能性指数=2500

SPEC DT=.1/LENGTH=15/PRTPER=1/PLTPER=.5

N TIME=1984

簡単に、言葉でこのモデルを説明すると、国民経済セクター、中小企業セクター、大企業セクター、国外セクターの4つのモジュールで構成され、国民セクター・モジュールでは、各セクターで生み出される付加価値を基に総生産、総消費、総需要等を計算している。総需要には、総投資、輸出入、政府消費といったものが加わり、輸出入は為替変動や相手国の輸入需要の変動を受ける。

中小企業セクター及び大企業セクターは、基本的に構造は同じである。国民経済セクターから総需要を受け、大企業セクターと中小企業セクターに配分される。この配分に基づき、必要な資本水準を求め、それを目標に現有資本の調整が計画される。この計画分は、未実現投資として時間調整されながら達成され、その結果資本が時間遅れで増大する。増大した資本は生産を行う。ただし、中小企業セクターと大企業セクターでは投資効率が違って、それは資本係数に反映される。ODA によるインフラ整備や輸出等により得た外貨の利用可能性は、資本係数によるパフォーマンスの違いを受けながら、生産を増大させる。

国外セクターは、外部要因のようなもので、相手国の輸入需要や為替変動等を、前記3セクター・モジュールに与えている。

このモデルで計算された GDP 等のアウトプットは、実際のタイ経済の GDP 等の統計データを基に統計学的な検証が行われ、妥当であると判断された。

5-3 タイ経済中小企業セクターのモデル解説

大企業と中小企業では、資本係数が違っている。既述したモデルの中小企業セクターと大企業セクターを、この章ではさらに詳細に分析している。大企業と中小企業セクターを分けてモデル化を行っているが、そのモデルの決定構造は以下のようになる。

トレンド（外生的インプット）

中小企業セクタの資本係数

$$\text{資本係数 1} = \text{EXP}(0.9198) \times \text{外貨}^{-0.1305} \times \text{ODA インフラ}^{-0.04313} \times \text{トレンド}^{0.8651}$$

大企業セクタの資本係数

$$\text{資本係数 2} = \text{EXP}(2.012) \times \text{外貨}^{-0.2215} \times \text{ODA インフラ}^{-0.00193} \times \text{トレンド}^{0.5224}$$

中小企業セクタの生産物： 生産 1 = 資本 1 / 資本係数 1

大企業セクタの生産物： 生産 2 = 資本 2 / 資本係数 2

中小企業セクタの投資計画： 目標 1 = 需要 1 × 資本係数 1

大企業セクタの投資計画： 目標 2 = 需要 2 × 資本係数 2

中小企業セクタの資本： 資本 1 遅れ 中小企業セクタの投資計画

大企業セクタの資本： 資本 2 遅れ 大企業セクタの投資計画

総生産 = 生産 1 + 生産 2

総資本 = 資本 1 + 資本 2

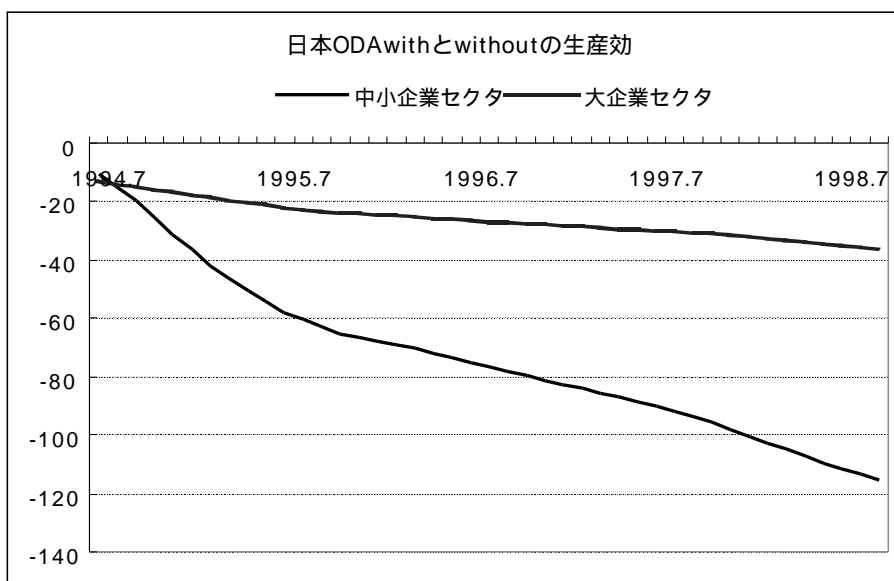
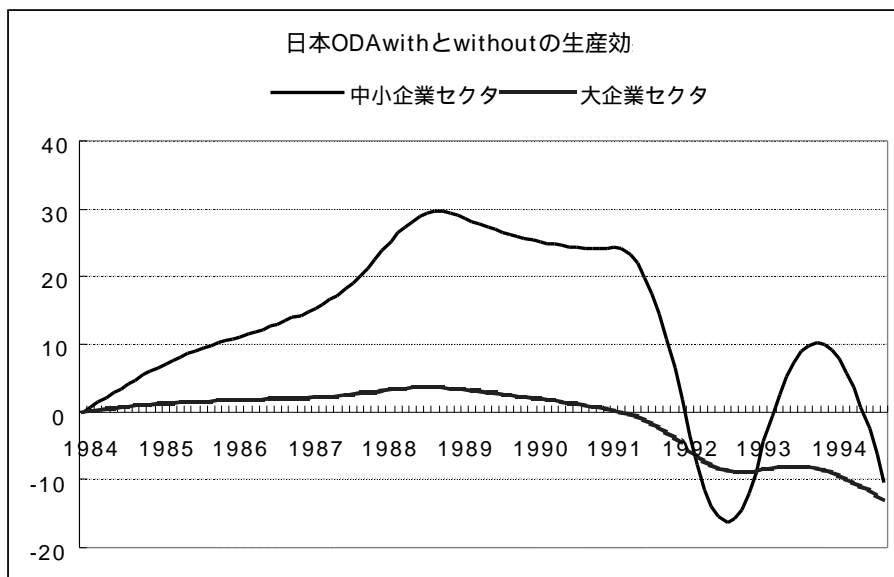
資本係数 = 総資本 / 総生産（内生資本係数）

トレンド

こうして中小企業セクターと大企業セクターを分けたモデルで、日本の ODA のそれぞれのセクターに与えた影響を見ると、次のような生産効果に対する影響を示したグラフ、付図表 II-2-2 となる。

すなわち、ODA によりインフラを整備すると、インフラが未整備であり、経済発展がインフラが未整備であるゆえに制約を受けていた時期には、大きなプラスの効果をもたらす。これは、特に中小企業には大きな効果がある。しかし、インフラが整備されてしまうと、むしろ、ODA による制度やインフラ整備は、制度や枠の押し付けになりがちで、自力による資本蓄積効果でもたらされる生産力を超えられなく、例えば、自分で創意工夫し、中小企業セクターを多様化させ、さらに経済発展させる原動力になったであろうチャンスを、ODA によるインフラが足かせのような形になり、制限してしまう。こうして、効果としてマイナスのような現象も現れる。

付図表 II-2-2 生産セクターに対する日本の ODA の効果



付録 II-3 JICA の事業実施体制強化のための基礎調査概要

付録 II-3-1 「他ドナー諸国援助実施機関および国際援助機関におけるセクター区分等に関する調査」要約

1 調査の背景と目的

本調査は、JICA の分野・課題区分の見直しに資するために、国際機関や他国援助実施機関の分野・課題区分や体制の現状を把握することを目的としている。

近年、多くの国際機関や他国援助実施機関が、一層の効果的・効率的な事業実施のために、組織・業務改革等により自己改革の取組みを行ってきている。改革の方向性として、被援助国の多様なニーズに的確に対応した援助を実施するための国別アプローチ体制の強化と共に、セクター部改革、組織内外における知識・経験の共有化（Knowledge Sharing）等を通じた分野・課題体制の強化という点が共通にみとれる。

国際協力事業団（JICA）においても例外ではなく、被援助国および国際社会の重点課題に的確に応える体制整備のための組織・業務改革が実施されてきている。具体的には、2000年1月に地域部が設立され、その後も一層の国別アプローチを強化するために、分野・課題別体制を強化する取組みが行われている。しかし現行は、社会開発、農業、鉱工業などの伝統的な分野による区分を軸にした事業を展開しており、貧困、ガバナンス、市場経済化、ジェンダー、村落開発など、従来の分野を横断する課題における事業実施や他ドナーとのパートナーシップを構築する際に、対応する部署が複数にまたがってしまい調整コスト等がかさむ等の問題がある。したがって、より効果的・効率的な事業実施のために分野・課題区分の見直しが必要になってきている。

このような背景のもと、JICA の分野・課題区分の改善のための基礎情報として、国際機関、他国援助実施機関の分野・課題区分に関する調査を実施することとなった。本調査においては、国際機関、他国援助実施機関における分野・課題区分を 1) 事業（プロジェクト/プログラム）実施、2) 知識・経験の体系化（ナレッジ・マネジメント）の 2 つの観点から調査を行った。事業実施における分野・課題区分は、組織の組織構成と構造を把握しつつ、実際に事業実施において機能している組織/グループ（インフォーマルを含む）が扱っている分野・課題区分に着目した。

本調査においては、調査対象機関の関連文書、ホームページ、他ドナーとの人事交流プログラムにて対象機関に派遣された JICA 職員へのインタビューや関係者へのインタビューを行った。また、調査対象機関は、多国間援助機関として、世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）、米州開発銀行（IDB）、国連開発計画（UNDP）、二国間援助機関として、カナダ国際開発庁（CIDA）、米国国際開発庁（USAID）、オーストラリア国際開発庁（AusAID）、ドイツ技術協力公社（GTZ）、英国国際開発省（DFID）の合計 9 機関とした。

2 調査結果

（1）各援助機関における分野・課題区分と組織体制の特徴

9 機関の援助実施機関の分野・課題区分および組織体制について調査した結果、「事業実施担当部署」と「本部機構におけるセクター部の配置」の 2 つの観点から 9 機関を分類すると、付図表 II-3-1 のようにまとめることができる。

1) 事業実施担当部署

- ・ 事業実施の主体となっているグループはどこか
「本部」あるいは「在外事務所」
- ・ 本部が中心となって実施している場合、事業実施を主に担当している部署はどこか
「セクター部」あるいは「地域部」

2) 本部機構におけるセクター部の配置

- ・ 本部において、分野・課題を担当する「セクター部」はどこに配置されているか
「地域部（局）内に配置されている」あるいは「地域部（局）外に配置されている」

付図表 II-3-1 事業実施担当部署と本部機構におけるセクター部配置の関係¹

		本部機構におけるセクター部の配置	
		地域部（局）内	地域部（局）外
事業実施担当部署 * 1	本部 セクター部が担当している機関	WB, ADB, IDB	WB, ADB, IDB
	地域部が担当している機関	(AusAID)	CIDA, GTZ, AusAID, DFID
	在外事務所が担当している機関	—	USAID, UNDP (DFID, WB)

*1 事業実施担当部署： 国別計画に基づいて計画された後のプロジェクトやプログラムの発掘から実施を指す

註) 複数の項目に分類が可能である場合は、より適切だと判断できる区分に分類し、その他該当する区分には()で示している。

事業実施担当部署は「本部 / セクター部」であり、本部機構のセクター部は「地域部（局）」と「地域部（局）外」の両方に配置されている機関

これに該当する機関は WB、ADB、IDB の 3 機関である。これらの機関では、事業実施を担当しているのは本部のセクター部であるが、本部内におけるその配置をみると、地域部（局）内および地域部（局）外の両方に配置されている。特徴点は、事業実施を担当しているのは地域部（局）内のセクター部であり、地域部（局）外に配置されているセクター部は、組織としての分野・課題の政策策定、担当分野・課題に関する他部署へのアドバイスの提供、組織としてのナレッジマネジメントの計画立案・コントロール等の役割を担っている（ただ

¹ この9機関におけるセクター部の分野・課題区分を参照する際には、各機関においてセクター部が事業実施にどのように関与するのか等のセクター部の機能の相違に留意する必要がある。

し WB の場合は若干異なるので詳細はまとめの表を参照)

事業実施担当部署は「本部 / 地域部」であり、本部機構のセクター部は「地域部 (局) 外」に配置されている機関

これに該当する機関は CIDA、GTZ、AusAID、DFID の 4 機関である。これらの機関では、事業実施は本部の地域部が主体となって行われており、本部機能におけるセクター部は地域部 (局) 外に「政策部 (局)」や「アドバイザー・グループ」などの名称で設置されている。セクター部に配置されているスペシャリストは、プロジェクトチームの一員として事業実施に携わるケースや、必要に応じて知識や情報を地域部に提供するケースがある。また、AusAID はパプアニューギニア担当部署内が例外的に分野・課題 (セクター) 区分を基準とした構造となっている。

事業実施担当部署は「在外事務所」であり、本部機構のセクター部は「地域部 (局) 外」に配置されている機関

USAID、UNDP がこの分類に該当する。これらの機関では分権化を強く推進しているため在外事務所の主導によって事業実施が進められている。また本部機能におけるセクター部は、に該当する組織と同様に地域部 (局) 外に配置され、そのスペシャリストは担当分野・課題に関して、在外事務所に配置されたスペシャリストをサポートする役割を担っている。また、WB と DFID では、事業実施の責任者が在外事務所に駐在しているケースもある。

調査対象の 9 機関の分野・課題区分と事業実施体制の特徴は次のようにまとめられる。JICA が各ドナーの組織機構上の分野・課題区分を参照する際は、その背景にあるそれぞれの事業実施体内の特徴を踏まえることが必要である。

援助機関	分野・課題区分と事業実施体制の特徴
WB	<ul style="list-style-type: none"> ・ セクター部門である「ネットワーク (その下のセクター・マネジメント・ユニット、テーマ別グループを含む)」の分野・課題区分については再委託報告書 p1-5~8 参照。 ・ セクター部門として上記の 3 つの階層が設置されており、上位レベルのテーマにいくほど分野・課題の枠組みを広くし、セクター横断的な課題に対応しやすい体制を取っている。最も大きなグループであるネットワークは、4 つの基本的な分野・課題を担当する部局と事業実施の業務支援を担当する部局の 5 つの部局で構成されている。 ・ セクター部門の最小単位であるテーマ別グループが、世銀の諸活動において中心的な役割を果たしている。テーマ別グループの数は 2001 年 3 月時点において 125 グループ存在すると報告されているが、グループの結成・解散は柔軟であり、その数は固定されていない。 ・ スペシャリスト、エコノミストを含むほとんどの職員が「地域」と「分野・課題」を軸としたマトリックス内に配置される「マトリックス・マネジメント」が施行されている。 ・ マトリックス・マネジメントによって、「スペシャリスト」が配属されている部署により分離されることなく被援助国のニーズに迅速に対応でき、国別のアプローチに柔軟に対処できる体制が組まれている。 ・ マトリックスマネジメントにより必要な知識、技術、地域の専門性を柔軟に集結できるため、セクター横断的な課題に柔軟に取り組むことが可能な仕組みが構築されている。

援助機関	分野・課題区分と事業実施体制の特徴
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域局は「カントリー・ユニット」と「セクター・ユニット」を中心とした体制が組み立てられており、最も効率のよい人員配置を行うという世銀の方針に基づいて、各部署のトップの権限で職員の配置が柔軟に決定されている。在外事務所の「セクター・ユニット」にもスペシャリストが配置されている。 ・ 地域局内のセクター・ユニットの職員は、知識や経験を世銀で活用するために、自身の専門に関するネットワークに属することになる。 ・ 対象国のニーズに的確に答えるため、地域局に配置されているカントリー・ユニット (Country Unit) は担当国の予算に関する権限を有している。カントリー・ユニットに配置されたカントリー・ディレクターが世銀が出資したプロジェクト・プログラムに対して責任を負う。
ADB	<ul style="list-style-type: none"> ・ オペレーション・グループに設置されているセクター部の分野・課題区分については再委託報告書 p2-5 参照。 ・ オペレーション・グループは、在外事務所(Resident Mission)とセクター部で主に構成されている。 ・ 個別プロジェクトの形成運営管理はオペレーション・グループ内のセクター部が担当している。 ・ オペレーション・グループの担当地域にまたがるプロジェクトの場合は、両者の協議によってどちらかのグループに担当が割り振られる。 ・ プロジェクト形成から事業の管理は本部が行っている。 ・ セクター部に設置された区分を横断する場合はセクター部間で協議の上、対象案件の内容より判断して、最も適切な部を担当部として決定する。 ・ 2002 年 1 月に組織改編を行い、プログラムおよびセクター部の機能を併せ持った 5 地域部 (南アジア、メコン、東・中央アジア、南アジア、大洋州) を含む新体制をスタートさせ、東西のオペレーション・グループに設置されていたセクター課はインフラストラクチャー課、農業・環境・天然資源課、社会開発課、ガバナンス・金融・貿易課 の 4 課に再編された。また環境・社会室も再編されている。
IDB	<ul style="list-style-type: none"> ・ セクター部門は、持続的開発局および地域オペレーション局内の分野・課題担当課に設置されている。それぞれの分野・課題区分については再委託報告書 p3-3 と p3-2 を参照。 ・ 持続的開発局のスペシャリストは、プロジェクト・チームが高い専門性を要する場合や、IDB の分野・課題別の戦略をプロジェクトに反映させる必要性が高い場合、チームのメンバーとして参加することもある。 ・ 地域オペレーション局内の分野・課題の担当課 (4 課) は、プロジェクト形成から実施までプロジェクトに携わり、専門的なアドバイスを提供することによって、事業実施の中心的な役割を担う。 ・ 分野・課題の担当課のスペシャリストを中心としてプロジェクト・チームを構成するが、在外事務所のスタッフ、地域オペレーション局内の国別プログラム課のスペシャリストもチームに加わる。 ・ 融資承認後の事業に関しては在外事務所が中心となって監理を行うが、分野・課題の担当課も専門的見地からプロジェクトのモニタリングなどを担当し、在外事務所をサポートする。
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本部のセクター部の機能を有している 開発政策局 (BPD) の分野・課題区分は再委託報告書 p4-4 を参照。 ・ 開発政策局は、専門的なリーダーシップを発揮し、UNDP の 6 つ重点項目に関する政策ガイダンスを行うことである。同局の下には 6 つの課レベルのグループが設置されている。

援助機関	分野・課題区分と事業実施体制の特徴
	<p>事業実施に関しては、分権化が進んでおり、常駐事務所に事業実施の権限が大きく委譲されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> 常駐事務所では、各国のニーズに応じた独自のプログラムを形成している。 事業実施・監理上、スペシャリストが必要な場合は、駐在事務所自身の裁量でスペシャリストを雇用している。 UNDP では従来からセクター横断的な課題を取り扱っている上、必要な専門性や技術は、随時スペシャリストを雇用することで柔軟に対応している。
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> 本部政策局内に設置されている部および課/ユニットで活用されている分野・課題区分については再委託報告書 p5-6 参照。 地域局が一元的にプロジェクト形成運営・管理を行い、局内に配置されたスペシャリストが専門的なアドバイスを行う。 地域局は高度な専門性を要する場合には政策部のスペシャリストから助言をうけることも可能である。 現地のプロジェクトにおいて専門的知識が必要な場合は本部からインターン、コンサルタント、あるいはスペシャリストが派遣される。 CIDA の場合、セクター部門の役割を果たす機能が地域部に存在し、政策局では分野・課題を扱う部署が設置されている。
USAID	<ul style="list-style-type: none"> 本部のセクター部の分野・課題区分は、6-10 を参照。2001 年の組織改編によって、地球局が Pillars Bureaus となり、グローバル開発連盟事務局、経済成長・農業・貿易局、保健局、民主主義（民主化）・紛争・人道援助の 4 本柱に再編されている。 USAID の事業はすべて USAID が達成すべき目標としているミッションをベースに作成された目標（ゴール）に基づいて実施されている。USAID の目標（ゴール）の下に設置された戦略目標（SO）を達成するための活動や指標を策定し、それを中心として事業を展開している。SO については p6-5 を参照。 分野・課題が前提ではなく、ある 1 つの目標を達成するための区分・チームが結成され、目標達成のために必要な知識、手段がそこに集められる。 個々の目標を達成するために必要な知識や専門性は地球局（改編後は Pillars Bureaus）に配置された本部のスペシャリスト集団がサポートする。 各海外事務所がそれぞれその担当国に必要な目標を設定し、そのための予算を要求する等、分権化が進んでいる。 各海外事務所は獲得した予算をそれぞれの裁量で活用し、本部の地球局から高い専門性と実用性のあるプログラムを買い取ることもできる。 USAID の事業はすべて目標に従って組み立てられているため、多様なニーズに即応すること、および SO を横断するような課題に柔軟に取り組むことは困難である。
AusAID	<ul style="list-style-type: none"> 本部機能に設置されたセクターアドバイスの分野・課題区分については再委託報告書 p7-4 参照。 セクターアドバイス部には 4 つのグループが設置されているが、それぞれの下にはサブ・グループが設置されておらず、その時々組織の方向性やニーズに合わせて、必要とされる専門性を有するスペシャリストを配置している。 事業実施管理は地域部が行い、分野・課題の専門的なアドバイス、技術が必要な場合は本部のセクターアドバイス部が支援する。

援助機関	分野・課題区分と事業実施体制の特徴
	<ul style="list-style-type: none"> • 本部のセクター・アドバイスのスペシャリストが現地でのプロジェクト実施にプロジェクト・チームのメンバーとして関わることはなく、原則的にアドバイスを提供する役割を担っている。 • プロジェクト実施段階で、地域部、プログラムレビュー・評価部、セクターアドバイス部、その他関連部署の職員がテクニカル・アドバイザリー・パネル（technical advisory panel）を形成し、プログラム/プロジェクトの評価や審議を行う。 • セクターアドバイス部の設置区分が比較的大きく設定されているため、セクター横断的な課題に対して、柔軟に対処できるようになっている。また複数のグループから代表者を選定して課題に取り組むこともある。 • 組織規模が比較的小さいため、関連部署から分野・課題、地域に関するアドバイスを受けることが容易な環境である。
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> • 本部の企画・開発部内に設置されている課の分野・課題区分については再委託報告書 p8-4 参照。 • 企画・開発部の各課の分野・課題担当が、インハウス・コンサルタントの役割を担い、プロジェクト実施に関する専門的なアドバイスを行う。 • プロジェクトの事前調査、審査は企画・開発部が中心となって行われる。ただし近年では分権化の促進により現地の専門家等がプロジェクト発掘を行うこともある。プロジェクト採択後の実施計画の策定等は本部の地域部が主体となる。 • プロジェクト実施に関しては、地域部の担当者がプロジェクト担当となり、企画・開発部はインハウス・コンサルタント、その他副担当として現地プロジェクトの機材調達を担当する商務部担当、専門家身分処遇を担当する人事部担当で、プロジェクト・チームが結成される。 • プロジェクト実施では、本部の 4 地域部内の各地域・国担当課長がプロジェクト・マネージャーの役割を担い、在外事務所、本部、BMZ との連絡調整を行う。 • 企画・開発部の分野・課題担当課/班には地域ごとの窓口担当が配置されており、担当地域内の実施プロジェクトの全体を把握している。 • セクター横断的なプロジェクトを実施する場合は、企画・開発部で協議し、複数の専門家がプロジェクトの実施に関わることもある。
DFID	<ul style="list-style-type: none"> • 本部のアドバイザリー・グループに設置されている分野・課題区分については再委託報告書 p9-3 参照。 • 地域局は、本部、地域事務所（Regional Development Divisions）、在外事務所の 3 つのレベルに設置されており、事業実施を行っている。現在 DFID では分権化を推進しており、事業実施、管理を在外事務所へ移行する傾向がある。 • 本部にアドバイザリー・グループを設置し、分野・課題の専門的な見地からプログラム/プロジェクトの支援、組織全体の政策策定支援を主に行っている。本部（組織図上）では、5 つの部が設置されている。 • 本部、地域事務所、在外事務所のそれぞれの事務所がスペシャリストの雇用の権限を有している。本部から地域や在外事務所のアドバイザーへのサポート体制も構築されている。

(2) JICA における分野・課題区分と組織体制の特徴

JICA の事業実施体制に関しては、今回調査対象となった援助機関では採用されていない「スキーム別の組織体制」が取られているため、単純に他の援助機関の組織体制と比較することは妥当ではない。しかし、他援助機関のセクター部門と JICA の課題・分野区分を比較すると、貧困削減、ジェンダー、環境、人間開発、村落開発、経済開発など、JICA の事業部にとって部署横断的な分野・課題が多く存在していることがわかる（添付資料 1 参照）。スキームと伝統的な分野（医療や農業など）によって編成された JICA の組織体制において、このような課題へ対応するためには、複数部署による連携・対応を余儀なくされる。このため、関連部署間の調整が必要となり、迅速な対応が困難となる上、他ドナーとの円滑な協調にも支障をきたす恐れがある。

また、JICA においては、今までに蓄積された知識、経験を組織的に活用し、情報を一元的に管理するナレッジ・マネジメント（KM）体制の構築に向けての取り組みが開始されている（現在考案されている KM の区分は添付資料を参照）。ただし、事業部内が国別、分野・課題別、スキーム別に編成されていることもあり、他機関と比較すると事業部間の調整コストがかかることが予想される。ここで、JICA の組織体制の特徴および、それに起因する問題点²を整理し、その上で今回調査を行った 9 つの援助機関における対応例を示すこととする。

² 本調査実施にあたり、JICA 側より提供された資料を元にまとめ直した情報である。

JICAの組織体制の特徴	問題点	他援助機関における対応例	特に参考となる機関
<ul style="list-style-type: none"> 地域/国別、スキーム別の組織体制が組み立てられており、それぞれの担当事業が明確に確立されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 担当事業が明確な反面、事業部を超えて連携する体制が組みにくい、グローバルな課題（どの地域部、スキーム担当部にも属さない課題）へ対応する体制が迅速に組めない。 事業部を超え、地域や様々な分野・課題の知識・経験を持ったスタッフによるチーム編成を組むことは困難である。 	<ol style="list-style-type: none"> 調査対象の9機関においてスキーム別の編成を取っている機関は存在せず、ほとんどの機関では地域・国別の体制を取っている。 地域部門と分野・課題を担当するセクター部門のスタッフによってプロジェクト・チームを形成し、事業運営を行う組織が多い。 	<p>9 機関</p> <p>WB,ADB,IDB GTZ,DFID</p>
<ul style="list-style-type: none"> スキームの担当部署である開発調査部門とプロジェクト部門では分野・課題別の編成が組み立てられている。 	<ul style="list-style-type: none"> 同じ分野・課題を扱っている他部署との連携が図りにくく、実施面での効率性が損なわれている（プロジェクト間の連携が図りにくい、情報交換の機会が不足している、他部署のノウハウを活かせないなど）。 事業実施においてセクター横断的な課題へ迅速に対応できる体制を組むことが困難である。 他部署の知識・経験を活用することが困難である。 	<ol style="list-style-type: none"> 事業実施においてはプロジェクト・チームを形成して対応するため、部署間の連携が図りやすい体制となっている。 地域部が主体となり、対処すべき課題のスペシャリストをプロジェクト・チームに配置して、セクター横断的な課題に対処している。 組織的に知識・経験を共有化する取組みを行っている（ナレッジ・マネジメントの推進）。 	<p>9 機関</p> <p>9 機関</p> <p>WB, IDB UNDP, CIDA</p>
<ul style="list-style-type: none"> スキーム別に編成された各部署の下位部においては、地域・国別の体制を取っている部署もあれば、分野・課題による体制を取っている部署も存在する。 	<ul style="list-style-type: none"> 担当窓口が不明瞭である。また、部署間の連携を効率的にとることができない。そのため他援助機関とのパートナーシップも組みにくい。 	<ol style="list-style-type: none"> 分野・課題を統括する部署が本部に設置されており、分野・課題に関する情報の一元管理を担当している（分野・課題に関する戦略策定、情報収集・分析など）。 	<p>IDB, UNDP CIDA, USAID AusAID, GTZ, DFID</p>
<ul style="list-style-type: none"> セクター横断的な「課題」が、農業、医療、鉱工業などの「分野」内で扱われている。 	<ul style="list-style-type: none"> セクター横断的な課題を扱う際に、柔軟かつ迅速に対応できない。 	<ol style="list-style-type: none"> 7.4に同じ。また世銀ではネットワーク、セクター・マネジメント・ユニット、テーマ別グループと3階層設置し、上位レベルのテーマに行くほど分野・課題の枠組みを広くすることで、セクター横断的な課題に対応しやすい体制を取っている。 	
<ul style="list-style-type: none"> 分野・課題を一元的に管理する部署がない 	<ul style="list-style-type: none"> 分野・課題の動向を効率的に把握することが困難である。 分野・課題の情報を整備する場合はアドホックな体制（環境女性課は除く）を取ることによって対処しているため、継続的かつ効率的に情報の蓄積が行われない。 	<ol style="list-style-type: none"> 8.6に同じ 9.世銀ではマトリクスマネジメントの実施により、事業実施と知識・経験を一元化させている。 10.Lessons Learnedのデータベースを構築し、これをアプレイザル・レポートに記載するよう義務づけている。 11.6に同じ 	<p>WB</p> <p>CIDA AusAID</p>

今回の調査対象であった 9 つの援助機関は、過去に組織改革を経験してきた。いずれの機関においても過去の組織改編の傾向として共通している点は、地域/国別アプローチ強化を目指し、地域部(局)を強化してきた点である。また地域部(局)体制が整備された後は、知識・経験の共有、蓄積、発信を効果的かつ効率的に行うために、分野・課題体制の強化が行われてきている。2001 年度の USAID や ADB の再度の組織改革とそれに伴う本部の分野・課題区分の再編にみられるように、各援助機関は開発課題や組織目標を見直すと同時に分野・課題区分の見直しも柔軟に行っている。

JICA においても、1) 横断的な分野・課題への対応が柔軟に行うことが可能であり、2) 知識・経験が体系化され、かつそれが組織的に活用され、3) 他ドナーとのパートナーシップがスムーズに構築されるような組織体制に改善されることが望まれる。

添付資料 1 他援助機関における知識・経験の体系化のための分野・課題区分の特徴

* : 便宜上、「知識・経験の体系化」をナレッジ・マネジメント (KM) とする。

援助機関	KM に関する分野・課題区分の特徴
WB	<ul style="list-style-type: none"> ・ セクター部門である「ネットワーク (その下のセクター・マネジメント・ユニット、テーマ別グループを含む)」が KM に中心となる世銀の分野・課題区分である。(p1-12 参照) ・ 世銀では、事業実施も「ネットワーク」が中心となるため、事業実施と KM で利用されている分野・課題区分が一本化されている。
ADB	<ul style="list-style-type: none"> ・ 組織全体で KM のための特別なグループや区分は設置されていないが非公式に情報の共有化や情報交換が行われている。(p2-6 参照)
IDB	<ul style="list-style-type: none"> ・ ナレッジ・エクスチェンジ・ネットワーク (Knowledge Exchange Network, KEN) と呼ばれる KM システムが構築されている。KEN は各局の代表者で構成される KENSTEER (KEN Steering Group) が KM を推進している。(p3-6 参照) ・ IDB 内部のテーマ別グループ、テーマ別クラスター、外部とのネットワークの 3 つの大きなネットワークが存在する。 ・ IDB の KM で活用されている分野・課題区分は、本部のセクター部である持続的開発局や、地域オペレーション局内の分野・課題課に設置されている区分とは連携していない。
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> ・ SURF とナレッジ・ネットワークの 2 つを中心としたシステムが存在するが、KM の中心的な役割を果たしているのはナレッジ・ネットワークであると推測される。これらは本部の開発政策局が統括している。(p4-4,6 参照) ・ ナレッジ・ネットワークでは UNDP の 6 つの課題を中心に、ネットワークのグループを形成し、情報共有、E メールやワークショップを通じて様々な課題に関する議論を推進している。また SURF との連携も図っている。
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政策局が中心となって運営しているナレッジ・マネジメント・イニシアティブが KM グループの承認、予算承認等を行っている。(p5-9 参照) ・ 現在 CIDA における KM の取組みはパイロット段階であるため、組織的に承認されたグループ数は確定していないが、現時点において 12 のグループが承認されている。また非公式に 14 のグループが存在する。 ・ KM グループとして承認されているグループの分野・課題区分は、CIDA の事業実施において中心となる政策局内に設置されている課/ユニットの区分とは一致していない。
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ・ 組織的に KM を推進しておらず、KM グループ等は存在しない。ただし、地球局 (2001 年組織改編後は Pillars Bureau) が専門的な情報を管理し、また必要な分野・課題における人材の収集に努めている。(p6-9 参照)
AusAID	<ul style="list-style-type: none"> ・ アクティビティー・マネジメント・システム (Activity Management System, AMS) と呼ばれるプロジェクトや事業のマネジメント、モニタリングを支援するコンピューター・システムが構築されている。そのひとつに Lessons Learned Database が含まれており、実質上この区分が AusAID 内の KM ツールとして位置付けられている。(p7-6 参照) ・ AMS は評価部 (OPRE) の事業管理システム課 (Activity Management System Section, AMS) と統計サービス課 (Statistical Services Section) で管理している。

援助機関	KM に関する分野・課題区分の特徴
	<ul style="list-style-type: none"> Lessons Learned Database で活用されている分野・課題区分は、AusAID の事業実施上中心となる分野・課題区分とは一致していない。
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> 組織的に個々のスタッフの知識・経験を集積し、活用する必要性を認識しており、現時点において KM システムの構築中である。（p8-8 参照）
DFID	<ul style="list-style-type: none"> 調査時点において複数の KM プロジェクトが実施されている。そのひとつの Information Management System 構築プロジェクトでは、Policy Information Makers (PIMs) と呼ばれるで分類コード（34 項目）、DAC のセクターコード、Poverty Aid Makers(PAM)、Poverty Objective Makers(POM)の分類方法を活用して、プロジェクトに関する情報管理を行っている。（p9-6 参照） このシステムで活用されている分野・課題区分は、事業実施上中心となる区分とは一致しない。

添付資料 2 JICA における KM 区分

大分類	中分類	小分類
1. ガバナンス	11 ガバナンス	111 民主化 112 メディア育成 113 地方分権化 114 行政・司法能力向上 115 統計
	12 平和構築	121 平和構築
2. 社会開発	21 貧困対策・コミュニティー開発	211 コミュニティー開発 212 貧困対策・配慮 213 開発と文化
	22 ジェンダー / WID	221 WID / GAD 配慮
	23 社会保障	231 障害者福祉 232 社会福祉・雇用関係
3. 人間開発	31 教育	311 基礎・初中等教育 312 高等教育 313 技術訓練
	32 人口・保健医療	321 PHC 322 HIV/AIDS 対策 323 寄生虫対策 324 人口・リプロダクティブヘルス
4. 社会基盤	41 情報通信技術	411 情報関連インフラ 412 情報システム技術普及
	42 運輸交通	421 運輸交通
	43 都市開発・地域開発	431 都市開発
	44 水資源・災害対策	441 水資源開発 442 災害対策

大分類	中分類	小分類	
5. 経済開発	51 市場経済化	511 市場経済化 512 金融 513 貿易投資促進	
6. 産業開発	61 民間セクター開発	611 中小企業・裾野産業育成 612 産業基盤制度 613 民営化・PFI 614 観光開発	
	62 エネルギー・鉱業	621 エネルギー供給 622 省エネルギー 623 再生可能エネルギー	
7. 農業開発	71 農業開発 / 農村開発	711 土地利用 712 ホスト・ルーフ / 流通 / 市場 713 食料増産技術 714 技術開発 / 普及 / システム 715 農村開発 716 住民組織 717 村落金融 718 資源管理 719 農業土木	
		72 畜産・園芸開発	721 資源管理：畜産
		73 水産開発	731 資源管理：水産
8. 環境保全	81 生態系保全	811 生物多様性 812 住民による森林管理 813 砂漠化対策 814 地球温暖化対策	
	82 公害対策	821 大気汚染・酸性雨 822 水質汚染 823 産業廃棄物処理 824 クリーン・プロダクション	
9. 非分野	91 南南協力	911 南南協力	
	92 援助理論	921 高度情報技術利用 922 援助協調 923 日本型援助手法 924 定量指標	
		93 市民参加	931 開発教育 932 国民参加
	94 日本語教育	941 日本語教育	

付録 II-3-2 「民間援助人材の活用制度調査」要約

1 調査の背景

わが国の経済状況を反映して ODA 予算が縮減傾向にあるなか、国際協力の現場でも成果が明確で効率性、効果の高い援助を求める声が強まってきている。JICA の専門家派遣事業も例外ではなく、個々の技術協力の目的、範囲、条件（TOR）を明確にした上で、人材を迅速に確保し、適切な監理を通じ、求められる成果を確認および評価していく必要性が高まってきている。つまり、「派遣そのものを目的とするのではなく、目標を達成するための成果を追求し、その成果に対して報酬」を支払う「成果管理主義」体制への転換が必要であると認識されつつある。

2 現行制度における課題

現行の専門家派遣事業においては、国際約束に基づく技術協力実施のため、国家公務員を専門家として派遣することを前提とした派遣体制が取られてきた。この場合、競争を経ることなく、関係省庁から推薦された人材を JICA から派遣する方法が取られてきた。さらに、現在の制度は待遇面においても魅力的とはいえず、成果を問われないシステムとあいまって、専門家のインセンティブの高揚には結びついておらず、専門家のパフォーマンス・レベルにも影響を与えていると考えられる。

これらの課題を克服するためのひとつとして、専門家派遣事業への民間人材の幅広い登用と活躍が期待されている。特に、民間の人材は途上国の多様化するニーズに対応できる可能性が高く、成果を重視した実施体制に対応できる姿勢を持っていると考えられている。平成 12 年度の実績では民間の人材が専門家として派遣された数は全体の 6 割以上を占めており、今後さらに民間の人材（コンサルタント、大学のみならずメーカー、商社、個人等の民間人材）を有効に活用することが重要である。

また、平成 12 年度に技術費を支払う契約形態の下で派遣された専門家派遣事業数は約 20 件であり、今後もこのような契約形態を増やし、専門家派遣事業に対する民間の参加の機会を拡大する方向性が示されている。このような背景を受けて、民間援助人材の活用に関する調査を行うこととなった。

3 調査の概要

本調査では、成果を重視した専門家派遣事業の実施を見据え、今後民間の人材が幅広く当該事業へ参画する可能性および有効性を検討するための調査を行った。本調査はまず民間人材の観点から、現行の専門家派遣事業の実態を把握し（調査 I）、その後現行制度における課題に対応するための「成果を重視した派遣形態」の実行可能性を検証した（調査 II）。また専門家派遣事業を幅広く捉えて分析するために、補足調査として、公務員出身の専門家によって実施された業務の中で、民間に移行可能な業務の特定（調査 III）および実質的に専門家としての業務を生活の基盤としている専門家の規模を把握するための調査（調査 IV）³も行った。本調査は次の 4 つの調査で構成されている。

調査 I. 民間企業等より派遣された専門家のインセンティブ調査

³ 「成果を重視した専門家派遣事業」では、成果に対して責任を負う主体は「個人」ではなく「組織」を主に想定しているため、これまでフリーランスとして専門家派遣事業に携わってきた人材の規模を把握することとした。

- 調査 II. 成果を重視した専門家派遣事業への移行可能性分析
- 調査 III. 派遣時現職が公務員であった専門家の業務の民間への移行可能性分析
- 調査 IV. 専門家の所属先分析

4 現行制度の下で派遣された専門家の実態

調査 I. 民間企業等より派遣された専門家のインセンティブ調査

調査対象者と調査件数

平成 10 年度に民間企業および特殊法人より派遣された専門家 616 人に対して、専門家の選考プロセス、専門家派遣事業に対するインセンティブ・成果について質問票調査を実施した。その結果 236 人より回答を得た（回収率は 38.3%）。また質問票調査の結果を補強し、かつ定性的な分析を行うために回答者の中から首都圏在住の専門家を 15 名程度抽出し、インタビュー調査を行った。

民間派遣の専門家の選考プロセスに関する現状

- 専門家の候補者となったプロセスについて、自ら専門家として派遣されることを希望した専門家はわずか 20%程度である（つまり、80%が依頼や業務命令などの受身のプロセスを経ていたということになる）。
- 「業務命令」と「特定の組織・団体の担当者からの直接的な依頼・相談」を経て派遣された専門家がそれぞれ 40.1%と最も多く、関連省庁・関連団体が専門家の選考プロセスに及ぼす影響は大きいと推定される。

民間派遣の専門家に関する分析

1) 派遣された専門家のインセンティブ

- 民間および特殊法人から派遣された専門家は、「国際協力への貢献」「技術・スキルが活かせる」という点にインセンティブを感じている人が多く、民間の人材を国際協力に活用できる潜在性が高い。
- 現行の件費補填および所属先補填（民間企業の場合）制度の下では、個人のパフォーマンスへの対価を支払う体系にはなっていないため、待遇面では派遣元組織における本業の報酬との差がなく、「報酬面」のインセンティブは働いていない。

2) 専門家としての経験と自身のスキルアップ

- 赴任先において「専門性やスキルを活かした」ケースが 80%であるのに対し、ミスマッチも 20%起こっている。
- 専門家としての経験が帰国後の業務に活かされているのは 40%強であり、残りの半数以上は、帰国後の業務に活かされている認識はなく、自身のスキルアップには直結していない傾向がある。

3) 専門家のインセンティブと成果の関係

- 派遣プロセス別に分析すると、「公募・登録」制度を経た専門家は、積極的な姿勢を持っており、「公募・登録以外」の制度を経た専門家は、比較的受身の姿勢で業務に臨ん

でいる。したがって、競争性のある選定プロセスがモチベーションの向上に影響しているといえる。

- 今回の調査結果に限れば競争性のある選考プロセスを経た専門家の方がより成果の達成度が高いといえる。
- モチベーションと成果の関係を分析すると、モチベーションが高いほど、成果の達成レベルも高い傾向がある。また、TOR の明確性はモチベーションのレベルに影響を与えている。

4) 派遣元の組織の姿勢

- 専門家派遣事業に対して所属組織の姿勢はどちらかといえば積極的であるのに対し、実際に派遣延長が要請された場合に承諾したのは半数以下である。つまり、派遣元組織には任期満了時には派遣要請への義務を果たしたという意識が働いており、期間の延長に応じるよりも自社の利益を優先したい意向が強いと考えられる。
- その一方で、派遣された専門家自身の派遣事業に対する意欲は高いため、民間人材の参画の可能性は高いといえる。
- 適正な技術費（報酬）が支払われた場合は、派遣組織としても人材を派遣しやすくなる。
- 人材派遣の形態としては、現行の長期型よりも、短期型を組み合わせた派遣形態の方が対応しやすいという意見が大勢を占めた。
- 案件をプロジェクト化し、民間組織に人材派遣やマネジメントを一任する方式に関しても民間では歓迎しており、成果に対して責任を負う（専門家個人および派遣元組織）点に関しても、民間組織側としては対応可能であると回答している。

5 現行制度における課題解決に向けた成果管理型契約の実行可能性

調査 II. 成果管理型契約への移行の可能性分析

- 専門家派遣事業を JICA 内部で検討されているナレッジ・マネジメント（KM）の区分を活用し、「1. ガバナンス」「2. 社会開発」「3. 人間開発」「4. 社会基盤」「5. 経済開発」「6. 産業開発」「7. 農業開発」「8. 環境保全」「9. 非分類」の 9 つのセクター類型によって専門家派遣事業を類型化した。
- 専門家が提供するサービスの種類を活動と成果の観点から「サービス類型」として分類するために、「1. 技術指導/人材育成型」「2. 政策助言型」「3. 調査/研究型」「4. 管理運営型」「9. 複合型」の 5 つの類型を活用した。
- 専門家派遣事業の案件をタイプ分けするために、まず客観的な指標を用いて成果を測定できる「成果管理型」とあらかじめ客観的な成果を特定できず成果管理にはフィットしない「役務提供型」に分類した。次に「成果管理型」の案件は、プロジェクト目標に技術移転の要素を含まず、住民/地域社会/国などにおける政策立案や制度の確立・整備を専門家自ら行うことを目標とするタイプの「非技術移転型」、プロジェクト目標に技術移転の要素も含み、住民/地域社会/国などにおける政策立案や制度の確立・整備を自ら行うことも目標とする「技術移転非限定型」、プロジェクト目標が技術移転に限定される「技術移転限定型」の 3 つのタイプに分類した。

- 専門家が最終的に提出した総合報告書 182 件（個別派遣専門家のみ⁴）をもとに分析した結果、「非技術移転型」に該当するのは 15 件（8.2%）、「技術移転非限定型」51 件（28.0%）、「技術移転限定型」107 件（58.8%）、「役務提供型」9 件（5.0%）であった。
- セクター類型で特徴を整理すると、ガバナンス、人間開発、社会基盤、産業開発、農業開発、環境保全のセクターで技術移転限定型のタイプが 60%以上/近くを占め⁵、各セクターにおいて最も多いタイプとなっている。また、ソフト分野の案件が多い経済開発および社会開発のセクターでは「非技術移転型」の案件が多く、その他のセクターでは「技術移転限定型」の案件が多い。
- サービス類型で特徴を整理すると、「技術指導/人材育成型」の案件では、「技術移転非限定型」「技術移転限定型」の 2 タイプにのみ分類された。「政策助言型」ではその約 7 割が「非技術移転型」「技術移転非限定型」の 2 つに分類され、提供するサービス（支援）の特徴が現れている。「調査/研究型」のほとんどが「技術移転限定型」であり、「管理運営型」では客観的な指標で成果を測れない「役務提供型」のみならず、「技術移転限定型」に該当する案件もある。
- 今回迅速性およびコスト（人件費のみ）に関して人件費補填型と成果管理型の比較分析を実施した 8 件については、総合的に判断すると、成果管理型の下で専門家を派遣した場合の方が効率的であると判断できる。迅速性およびコストに注目した分析結果は以下のとおりである。
 - 成果管理型の下では、全ての案件において人件費補填型の場合よりも迅速にプロジェクトの遂行が可能であると想定される。
 - コスト面では、半数のケースにおいてコスト削減が想定され、また残りの 3 案件についてもコストは微増と想定される。8 案件全体のコストは、人件費補填型のコストの約 0.7 倍に削減される。
 - 迅速性の面を考慮すると、全ての案件において成果管理型の方が短期間で同レベルの効果を生み出すと想定できるので、コストが増加している案件においても、増加分を成果でカバーできる。
- 今回の調査の結果より、成果を重視した専門家派遣事業を行うことによって、以下のようなメリットが生じると分析できる。
 - 必要性に基づいた従事期間を柔軟に設定できるため効率的な業務実施が可能となる。
 - ローカル・リソースを有効に活用することにより効率性が増し、かつ人件費が抑制できる。
 - ニーズと TOR の調整を業務の着手の条件とすることにより迅速性が増す。
 - 現場を離れられないタイプの案件については、移転する技術や実施プロセスによってフェーズを設定し、フェーズ単位で詳細な TOR と成果を設定することも可能である。

6 補足調査

調査 III. 派遣時現職が公務員であった専門家の業務の民間への移行可能性分析

⁴ プロ技は 46 件であるが、プロ技における専門家の TOR および成果の傾向は、個別専門家の総合報告書より抽出した TOR と成果の傾向と差異はないと判断し、典型 TOR や成果の設定等の分析については個別派遣のみとした。

⁵ ガバナンスの分野においても技術移転型が多くみられるのは、技術移転型の援助形態が多い統計分野（類型コード 115）がガバナンスとして分類されているためである。

- 調査対象件数の 59 案件のうち、民間の人材が適用可能な件数は、44 件（74.6%）であり、今回の調査においては、過半数の案件に関して、民間の人材でも業務の遂行が可能であるといえる。
- セクター類型において、民間の人材でも遂行可能な案件の割合が多いのは、「人間開発」「経済開発」「農業開発」「環境保全」の 4 つのセクターであり、公務員出身の専門家の方が適していると判断できた案件が多いセクターは「ガバナンス」のみである。
- サービス類型において、民間の人材でも実施可能な案件が多いのは、「技術指導/人材育成型」「調査研究型」である。「政策助言型」に関しては、民間の人材が適用できる案件とできない案件との案件数の差はほとんどなく、民間へ移行できるかどうかは、TOR の詳細な内容によるところが大きい。

調査 IV. 専門家の所属先分析

- 平成 12 年度に派遣された「自営」「特殊法人」「無職」「民間」の 773 件のうち、実質的にフリーランスとして国際協力に携わっている人数は、54 人（7.0%）であった。
- 「国際協力が生活の基盤である」と判断された 54 件のうちの 61%（母数は 230 件）が長期専門家として平成 12 年度に派遣されており、230 件のうち長期で派遣された 95 件（41%）を大幅に上回っている。したがって、「国際協力を生活の基盤」としている層は、長期専門家をベースとしているケースが多くみられる。
- 「生活の基盤である」と判断できる 54 人のうち、50 人が過去に JICA 関連の業務に携わった経験を有しており、その中でも JICA 専門家、協力隊員の経験を有する人材が非常に多い。また複数の JICA 関連の職歴を有する専門家も多い。
- 年齢分布をみると、54 人の中では 60 歳以上が最も多いが、次いで多いのが 40 代、50 代であり、比較的熟練した人材がフリーランスとして活動しているといえる。語学に関しては、業務可能な言語を 2 つ以上話す専門家が多く、英語に関しては 54 人中 43 人が B レベル以上である。

7 結論

上記の調査結果から、専門家派遣事業における民間人材の活用の可能性は非常に大きいといえる。全体的に公募で派遣された専門家は、それ以外の選定方法で派遣された専門家よりもインセンティブが高く、また成果を重視した派遣事業への移行についても、民間組織の間では賛同する声が多い。さらに、専門家派遣事業の支援内容から検討しても成果重視の派遣事業への移行が可能なケースは多く、迅速性、コストの点からも、その移行は実現可能であるという結果を得ている。援助業務の内容によっては、いくつかのセクターにおいて公務員出身の専門家による業務遂行の方が好ましい例も存在するが、全体的には民間の人材でも問題なく業務の遂行が可能な業務、または民間人材のほうが適合している業務が多いと分析できる。現在においても民間出身の専門家が全体の 6 割を占めており、事業実施の効率性の面からも、人材確保の面からも民間人材の活用は効果的であると判断できるため、民間人材の活用に関する現行制度を見直し、これらの人材を積極的に活用していくことは妥当かつ重要である。

ただし、成果を重視した派遣事業を効果的に実施するためには、解決すべき課題がある。まず、成果管理型の根底にある「効率よく成果を達成すること」を実行するためには、TOR および達成すべき成果を明確に設定し、かつ成果についてはあらかじめ測定可能な指標を用いて設

定しておくことが重要である。また「成果管理型」を確実に実施するために、専門家のパフォーマンスを公正かつ的確に評価する仕組み作りも必要となる。さらに、派遣期間を短縮して派遣回数を増加する派遣形態は人材を派遣しやすくなるという点で民間組織に歓迎されるが、単に派遣期間を短縮するだけでなく、組織が継続的に業務を受注できる形態（事業収入の継続性）を検討する必要もある。

第 章 国内社会への波及効果

第 III 章 国内社会への波及効果

要 約

1. 背景と目的

日本の技術協力は、国民の幅広い参加により実施されるという大きな特徴を有している。青年海外協力隊や研修員受入、専門家派遣など、個人レベルによるものに限らず、組織レベル、場合によっては当該地域の行政、住民が一体となって参加し、実施されているケースも見られる。

このような日本の国際協力活動は、その一義的な目的である開発途上国の経済社会発展への寄与のみならず、日本国内における開発途上国・国際協力に対する理解・支持の増進、民間レベルの国際交流の促進等、様々な波及効果をもたらしていると考えられる。

本調査はこうした考えに基づき、技術協力への参加者本人や周辺へのインパクト及び波及効果を明らかにする目的で実施された。具体的には、アンケートやインタビュー等の結果分析を通じて、「海外・世界への関心」や「価値観・行動変化」など個人的側面に関する影響、「情報の獲得やネットワーク構築」など業務面に与えた影響、新たな国際協力活動への参加状況などを中心に考察した。

2. 専門家派遣及び協力隊における波及効果

専門家・協力隊による海外派遣経験が参加者本人に与えたインパクトは、価値観の変化、業務面における新たな視点の発見や既存技術の向上など、多岐にわたっている。これらは参加者を通じて所属組織をはじめ日本の国内社会にも波及し影響を与えることが可能であるが、その効果は今のところ十分とは言えない。この中で明確に言えるのは、専門家本人と組織による国際協力への取り組み状況において強い関連性が見られることである。

今後は、これら参加者の日常に埋もれて行きがちな経験を社会へ還元し、波及させて行くことが必要である。特に、協力隊参加者は自身の得た経験を「ごく個人的な体験」として自己の内部にとどめる傾向が見られる。ボランティアとして海外で活動し、帰国した人々に対する日本社会の評価については、従来からその低さが指摘されてきた。今回の調査結果は、そのような日本の、特に組織社会に身を置いた帰国隊員の諦観を改めて浮かび上がらせたものとなっている。

したがって、引き続き国際協力に対する組織の理解を高める努力をする一方で、組織以外の波及経路、すなわち一般市民社会や家族などを通じた経験の還元に注力していく必要がある。また、これまで国際協力のインパクトを伝えるリソースとしてあまり強調されていなかった専門家や協力隊の家族についても、十分にその可能性を有していることが明らかになった。今後は JICA 国内機関が中心となって、これらの人々をも巻き込んだ活動を進めていくことが有効である。

3. 研修員受入を通じた波及効果

研修員受入事業を通じて受けるインパクトの大きさは、期間の長さに左右されることが明らかになっている。また、担当者や組織にとっては「組織の国際化・イメージアップ」や「情報確保・ネットワークの構築」など、メリットとして感じられるインパクトがより評価される傾向にある。

今後は、可能な限り研修スケジュールにゆとりをもたせるなどして受入機関と研修員との交流機会を増やし、研修事業への関わりがインパクトを生むものとして認識されるようになることが望ましい。また、広報の一層の強化を行い、イメージアップや情報・ネットワーク確保などを支援していくことも重要である。

福利厚生支援活動への参加者については、十分なインパクトが観察できている。今後は個人単位や友人と一緒に参加しやすく、また活動を継続していく仲間を作りやすいプログラムなど、より一層の工夫を行っていくとともに、これらの活動に専門家族や協力隊員の家族の参加を促していくことも有効と考えられる。

4. 国内社会・一般市民への波及効果

福岡・広島両県と全国の一般市民とを比較した際、福岡・広島両県において明らかに全国を上回っているのが、政府開発援助（ODA）、JICA、国際協力事業内容等、国際協力に関する事項に対する「認知」の評価である。一般市民における国際協力活動の認知経路のほとんどがマスメディアであることから、福岡・広島両県の「認知度」が高いことは両県での広報活動が活発であり効果をあげているものと想定される。

しかし、マスメディアを使った広報によってインパクト効果があるのは「認知」レベルにとどまる。「関心」や「参加」へのインパクトが認められるのは JICA 国際センター周辺地域だけに限られており、両県の全県平均は全国平均と同じレベルとなっている。

「関心」や「参加」へのインパクトが認められる地域では、JICA 国際センターなど組織からの直接的な働きかけや実際の「参加者」、研修員との接触が行われている。したがって、波及効果を高めるためには、このように人を使った直接的な活動を実施していくことが必要だと考えられる。これには、協力隊 OB 会や専門家 OB 会の果たす役割も大きい。

III 国内社会への波及効果

1. 調査の目的

日本の技術協力は、国際協力のプロフェッショナルのみならず、国民の幅広い参加により実施されるという大きな特徴を有する。青年海外協力隊や、JICA 国内機関を核として全国各地の各種団体の協力を得て実施する研修員受入など、国際交流・協力活動に国民各層が参加・協力することで成り立っているスキームが多数存在する。また、個別専門家派遣やプロジェクト方式技術協力¹の実施においても、過去に海外で活動した経験を有していない各分野の技術者、研究者、行政官等の人材が様々な組織から参加している。

こうした活動への参加は個人レベルによるものに限らず、組織レベル、場合によっては当該地域の行政、住民が一体となって行われているケースも見られる。また、こうした国際協力に対する幅広い国民の参加は、ビジネスベースで行われるものも含まれるが、個人によるボランティアや、組織による社会貢献活動の要素を有するものも多い。

これら国民各層の参加を得て行われる日本の国際協力活動は、この特色によりその一義的な目的である開発途上国の経済社会発展への寄与のみならず、日本国内における開発途上国・国際協力に対する理解・支持の増進、民間レベルの国際交流の促進等、様々な波及効果をもたらしていると考えられる。

本調査は、日本の技術協力がその参加者を通じて国内社会にどのようなインパクトや影響をもたらし、どの程度の波及効果を生んでいるかについて明らかにすることを目的とする。

特に、1) 多くの国民の参加を前提とした援助手法が、結果として国民の途上国・開発問題への理解促進および国際協力への参加促進自体にも貢献しているという点、2) 国際協力活動への関与を通じ、国民が様々な影響を直接的間接的に受けるだけでなく、参加者を取り巻く地域や国内社会そのものも活性化される側面を有するという点、の二つを念頭に置きつつ、国内社会への波及効果の実態と特徴等について考察を行う。

2. 本調査の構成・概要

本調査では、まず第3節「他ドナーの ODA 実施における国民参加・関与状況」において他国主要ドナーの技術協力実施における国民参加（国内リソースの活用）状況を整理し、日本の技術協力実施における国民参加の特徴を整理する。そのうえで、日本の技術協力実施における国民参加の特徴が国内社会にどのような波及効果をもたらしているかについて、アンケート調査等の結果をもとに、第4節「技術協力関係者及びその周辺の人々への波及効果」ならびに第5節「国内社会・一般市民への波及効果」等で考察を行う。また、第6節「技術協力活動がもたらす数的インパクト」では技術協力活動の参加者数から計算される定量的な効果について紹介する。

¹ 現在の JICA 事業においては、旧来のプロジェクト方式技術協力は専門家派遣とともに「技術協力プロジェクト」として統一的に呼称されている（個別専門家派遣の一部は「技術協力個別案件」）。しかし、本調査におけるアンケート対象者は全て旧スキームでの派遣専門家であるため、文中では旧来の呼称である「プロジェクト方式技術協力専門家」（「プロ技専門家」とも略す）および「個別専門家」を用いている。

本調査の概要、具体的なインパクトを把握するための観点、基準等は以下の通りである。

(1) 調査対象

我が国の技術協力には多様なスキームがあり、国民の幅広い各層の参加を得ながら実施され全体として大きな効果をあげてきたことに特徴がある。従って、調査対象として、以下の主要な技術協力スキームを取り上げる。また、調査の対象は直接の活動参加者だけでなく、家族・同僚等といった間接的な関係者、つまり活動参加者の周辺の人々も含むものとする。さらに、それら技術協力が広く国内社会一般の人々に与えた影響を把握するために、一般市民及び自治体を対象とした調査も実施する（サンプル数等は付録 - 1 に記載）。

（スキーム別技術協力関係者及びその周辺の人々）

1) 専門家派遣

- 帰国専門家（個別・プロ技）、帰国専門家現在所属組織、帰国専門家家族

2) 青年海外協力隊

- 青年海外協力隊帰国隊員、帰国隊員現在所属組織、帰国隊員家族

3) 無償資金協力、開発調査、開発協力関係企業

4) 研修員受入（中国国際センター、九州国際センター担当研修事業）

- 受入実施機関・参加者、福利厚生活動支援者

（国内社会一般）

5) 一般市民（広島県、福岡県）

6) 自治体（広島・福岡県内の市町村）

(2) 波及効果の把握・分析

1) 基本視点

技術協力への関与を通じた具体的なインパクトや影響の把握・分析を行う際の基本視点は以下の通りである。ここでは、調査対象者や質問項目によってインパクトの大小がどのように異なるのか、a) 調査対象者の技術協力活動への参加頻度や参加スキームといった「技術協力への関わり方による違い」、b) 調査対象者の通常業務の実施面における影響、個人的な関心や志向の変化、国際協力活動への関わり方等の中の部分に変化をもたらしたかという「影響の種類・分野の違い」、を基本視点として設定する。

また、「関わり方による違い」を考察するにあたっては、技術協力への直接関与者から間接的参加者、家族・周辺の人々にどの程度インパクトが波及しているかについて把握を試みる。

a) 技術協力への関わり方による違い

・ 技術協力活動への参加・関与度合の違い：

- 参加者本人（直接参加者）と家族、組織内周辺者等（間接参加者）の差異
- 地域別（センター地元とそれ以外、広島と福岡など）の差異

・ スキームによる違い：

- 専門家派遣と協力隊、研修員受入、開発調査等の差異
- 技術協力関係者と一般市民の差異

b) 影響の種類・分野の違い

- ・ 通常業務の実施面に与えた影響と業務以外（個人的側面）に与えた影響の違い
- ・ 国際協力活動に対する意識、参加状況の変化

2) 波及効果の把握方法

調査対象者が具体的に受けた影響（以下、「影響」および「インパクト」の語を併せて用いる）の内容と大きさについて、以下の3つの方法により把握を試みる。

a) 直接的インパクト

- ・ アンケート回答者自身の実感評価 - 受けたインパクトのレベルを4段階で評価
- ・ 行動面・実態面 - 技術協力への参加による影響と考えられる「もたらされた結果・変化」
実数 - 波及効果の一部を表すと考えられる対象のうち、実数で把握可能なもの
- 例) 増加友人数
実際の行動経験 - その後の活動、国際交流・協力への参加の有無

b) 考え方・認知

- ・ 活動の前後や他者等との比較を通じてインパクトの大きさを把握
国際協力・途上国へのイメージ、関心等
JICA、スキームに関する認知状況

c) 活動参加の広がり

- ・ 事業を実施してきた結果であると同時に、他者に影響を与える要因として把握
技術協力活動参加者数
技術協力活動支援者数
技術協力活動者からの周囲への伝達状況

なお、アンケートの回答を通じて把握を試みたインパクト内容や対象者の詳細は以下の通りである。アンケートでは細分化したインパクト項目（質問細項目）を設定し、それぞれについて技術協力活動を通じて受けた影響の程度を把握した。そのうえで、細分化された質問細項目を以下のように「中項目」と「大項目」に整理し、それぞれについても影響度を算出した。なお、アンケート調査で設置した質問細項目の詳細は付録 - 2 に示す。

	《大項目》	《中項目》
(1) 個人	1) 仕事・業務面	ネットワーク・情報面 スキル面 仕事面での自己変革（ブレイクスルー） 帰国後の待遇面 弊害（マイナスインパクト） 海外業務・国際協力業務への関心
	2) 個人的側面	友人関係・交流 公益心 海外・世界への関心 国際理解 価値観・行動変化
(2) 組織	1) 組織全体や業務面	ネットワーク・情報面 業務・スキル面 組織全般への貢献
	2) 行政組織（自治体向け）	
	3) 事業（ODA 関連企業向け）	

(3) 地域
(自治体向け)

コミュニティ全体への貢献
地域人材の育成

3. 他ドナーの ODA 実施における国民参加・関与状況

3 - 1 各ドナー別 ODA 実施における国民参加・関与状況

ここでは、他国主要ドナーの ODA 実施における国民参加・関与状況を確認する。以下、ODA に対する国民の基本的な参加システム・状況、途上国に対するボランティアの募集・派遣状況、途上国の人々と国民が接する機会である留学生受入及び支援状況、欧米の国際協力における国民参加の重要な主体である NGO の活動状況、国民の ODA 等に関する世論調査結果、を中心に整理を行う。

(1) 米国

米国には国務省の予算の中で国際協力活動を行う機関が 4 つ存在する²。その中心となっているのは USAID である。USAID の国際協力事業は民間等の組織、団体により競争入札を通じた契約委託業務として実施されることを基本とする。USAID は 3,500 以上の米国の営利・非営利組織と契約を結んでおり、贈与、契約の約 80% が米国企業・PVO (Private Voluntary Organization: 米国の国際協力活動を行う NGO) などを通して行われるいわゆる“ひも付き”援助(Tied Aid)である。

プロジェクト実施にあたり USAID は個人と直接契約することはなく、USAID 職員の 60% が個人契約により雇用され、プロジェクトの管理・監督のために現地に派遣されている。従って、ODA の実施において中心的な役割を果たすのはこれら 3,500 以上の米国の営利・非営利組織(その構成員・関係者)である。

ボランティア派遣事業は、The United States Peace Corps を中心に実施される(2001 年予算: 2.65 億ドル)。主に教育、環境、保健、ビジネス、農業分野の 5 分野に焦点を当てており、1961 年の設立以来 2001 年までに 78 カ国に 7,000 人以上の派遣実績を有する。その他、USAID と NGO が協力して農業分野ボランティアの派遣を行う Farmer-to-Farmer Program 等もある。

なお、米国において、奨学金プログラムは ODA の一環として行われていない。

また、PVO は米国 ODA の中心的存在であると同時に、米国国民が国際協力活動に関わる主体として重要な位置を占める。米国 ODA における NGO 予算は約 15 億ドル(対 ODA 比約 15%)に達し、規模、対 ODA 比共に主要国中最大規模である。

非営利組織として法人格を持ち税制面で優遇を受けている PVO は 1,500 を超え、USAID に登録されている PVO は 500 を超える。USAID 内では Office of Private and Voluntary Cooperation が PVO や NGO の窓口となっており、重要課題毎に対 PVO 資金支援スキームが設けられている。しかし、USAID に登録している PVO が公的機関に依存する資金は全体の 4 分の 1 程度であり、民間に依存する傾向が強い。民間からの支援は個人と企業が主なものであるが(財団助成等の比率は比較的低い)、そのどちらの比重が高いかは各 PVO により異なっている。

(2) カナダ

カナダの ODA は複数の省庁にまたがって実施されているが、その中心は ODA 予算の 80% を担当する CIDA である。国際協力事業に必要な人材はプロジェクト/プログラムベースで確保

² USAID の他、The African Development Foundation (ADF)、The Inter-American Foundation (IAF) が独立機関として存在し、それぞれサブ・サハラ・アフリカ諸国、ラテン・アメリカ/カリブ海諸国向けに主に贈与を中心に活動を行っている。また、USAID の予算で The United States Peace Corps (PC) が開発途上国にボランティアを派遣する独立機関として存在している。

される。プロジェクト情報はホームページで公開され競争入札で委託先の選定が行われる。また、企業、NGO、大学、個人等が自発的にプロジェクトを提案できるパートナーシップの考え方に基づいたスキームもある。このスキームは CIDA のパートナーシップ局が担当（CIDA 予算の約 16%、）しており（対象組織形態毎に Division がある）、基本的に提案されたプロポーザルを審査してプロジェクト資金の一定比率が支援される。2000 年度には、NGO 関係 229 団体・421 事業、企業関係 294 社・397 事業、大学・研究機関関係 112 団体等、計 750 団体・社（1,290 事業）への支援が行われた。

こうしたプロジェクトを通じて、2000 年度には現地途上国専門家約 1,000 人を含めて約 1 万人の専門家が CIDA と契約を行っている。CIDA との契約を行う際の条件としては、個人の場合カナダ市民もしくは永住権所有者（場合によっては被援助国国籍保有者）、法人（NGO）の場合はカナダに登録され資本（理事）の 51%以上がカナダ人・移民（場合によっては被援助国国籍保有者）所有であることとされており、基本的にカナダ国民・移民（被援助国民）が中心となっている（2 国間援助の 3 分の 2 はタイド）。

CIDA には独立した研修事業というスキームはなく、様々なプロジェクトの一環として研修が実施されている。CIDA の支援を受けた研修生数は全スキーム合計で 2000 年度は約 15,000 名であり、そのうち 3 分の 1 程度がカナダ国内での研修を受けている。

カナダの場合、国の機関が直接運営するボランティア派遣制度は存在せず、NGO を活用した人材派遣が重視されている。ボランティア志望者は NGO と契約を結ぶことで途上国に派遣され、年平均で 2,000 人以上のボランティアが途上国で活動をしていると推計されている。CIDA (NGO Division) は NGO 支援を通じてボランティア派遣を支援する形態をとっている。

留学生受入については、CIDA が「奨学金・環境プログラム」を有しており、カナダ国際教育事務局に委託して実施される（主な対象はフランス語圏からの留学生及び海事分野専門家）。本プログラムによる 2000 年度の途上国からの留学生は約 260 名であった。

国際協力を行うカナダの NGO は推計で約 350 と言われる。その規模は他の欧米諸国に比べて小規模であり、政府への資金依存は平均すると半分程度と言われており比較的高い（既述の提案型スキームのように NGO 形成事業に一定比率で補助金が支給される）。カナダの NGO 予算は約 1.5 億ドル（対 ODA 比約 9%）に達する。世論調査によれば、寄付（48%）、活動参加（5%）、寄付・活動参加（11%）等の形で多くの国民が NGO 等を通じて国際協力に関わっている。

カナダでは ODA に対する国民の見方が厳しくなる傾向にあり、CIDA では ODA を通じたカナダへの利益が強調され始めている。その結果、国益の追求が全面的に打出されており、カナダの繁栄と雇用のための投資、グローバルセキュリティへの貢献、カナダの価値・文化の反映、の 3 点が ODA の基本的な位置付けとして掲げられている。

こうした状況下、NGO の継続的活用、一般市民の参加促進、カナダ企業及び経済保護が基本的キーワードとなっている。また国民参加を推進するために、1999 年に「国民関与戦略・行動計画」が策定され、国民関与に関するホームページ立ち上げ、国内地域事務所開設、既述の「NGO 支援」「提案（パートナーシップ）型スキーム」強化等が進められている。NGO 関係者のみならず、教育界やメディアを含めてカナダ国民全体を対象とした国民参加が指向されている。

なお、2002 年に実施された世論調査では、国民の 85% が ODA に肯定的であり、国民の 57% は国際協力活動のために 1% の増税を容認している。

（3）英国

英国における ODA は、DFID が民間などの他団体に委託や支援を通して協力関係を結び、実

施する部分が多い。実施機関としては、DFID の他、民間研究機関、NGO、教育機関、民間企業、個人コンサルタント等がある。これらは、DFID の委託事業、資金支援、スタッフ派遣等を通じて事業を実施する。なお、2001 年から英国の ODA は原則アンタイド化されどこからも応札可能になっており、約 10 万ポンドを超える案件は一般公募が義務付けられている。

英国の ODA における専門家には、長期もしくは短期で DFID に職員採用され派遣される専門家（給料もしくは謝金支払い）DFID・その他政府機関からの出向による専門家、企業・大学・大規模 NGO・個人とコンサルタント契約を行う専門家等がいる。DFID 職員採用専門家は英国・EU 及び英連邦加盟国国籍所有者ならば誰でも入札可能な公募制であり、コンサルタント契約専門家は英国国内の過半数のコンサルタントが英国人である企業もしくは十分な能力を持つ援助対象国コンサルタントが対象である。

英国内への研修生受入事業は、主にブリティッシュ・カウンシル、民間団体、大学・研究機関等へ業務委託、大学等で実施されている研修コースへの支援、奨学金を通じて実施される。ただし、研修人数は毎年減少傾向にある。

一方、英国では政府機関等が様々な奨学金制度を有しており留学生を幅広く受け入れている（現在約 23 万人）。ODA 予算から支給される奨学金には DFID Shared Scholarship Scheme、Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan があり、Association of Commonwealth Universities (ACU) に運営・管理は委託されている。いずれも英連邦出身で大学院レベルの研究・調査を目指す者が対象である。

ボランティア派遣については、DFID は主に Voluntary Service Overseas (VSO) など 4 ボランティア派遣団体に補助金（団体の総収入の 75 - 90%）を支出している。これに加えて、退職者をボランティアとして派遣している British Executive Service Overseas (BESO) にも資金援助を行っている。最も規模の大きい VSO は過去約 29,000 人のボランティアを途上国に派遣した実績を有しており、1999 年現在で 61 カ国に 1,700 人を派遣している。

英国には大規模な国際協力に関する NGO が多数あり活動が活発である（数は 400 程度）。英国の NGO は大規模 NGO を中心に政府に依存しない経営を指向する傾向が強く、その意味で国民、企業等との関係が強い。例えば、オクスファムは約 30,000 人のボランティアを抱えており、国民が NGO を通じて国際協力活動に関与する機会が多い。

一方、DFID でも NGO 支援の資金提供スキームを有しており、Civil Society Challenge Fund (CSCF) 等を通じて NGO に限らず DFID の基準に合致する全ての市民団体を対象に支援を行っている。CSCF は一般公募型の活動資金協力で、市民団体からの申請書をもとに、1 - 25 万ポンド（全体費用の 50%）を最高 5 年の期間で提供する（1 万ポンド以下の小規模支援もある）。2000 年度の DFID の市民社会団体への支援総額は約 1.84 億ポンドであった。

英国は労働党政権発足後、非営利セクターやボランティアを積極的に支援する方向性を打ち出している。その政府の立場は、政府と非営利セクターの間で締結された“コンパクト (Compact)”に反映されている。このコンパクトの中で非営利団体は、政府から独立した存在で、政府の政策などに対して批判する力を持つこともその重要な役目としている。DFID 自身も民間セクターと組んだ国際協力の実施を指向している。

DFID が National Statistics Omnibus Survey に委託して実施した世論調査（2001 年 7 月）によれば、以下のような結果が得られている。

- ・ 回答者の 70% が、途上国における貧困問題に関心を寄せ、71% が「貧困問題は道義的問題」と答えている。また、回答者の半数は途上国の貧困問題がイギリスに与える影響があると考えている。
- ・ 貧困削減に寄与している国際組織に関する質問では 61% の回答者が NGO 等の貢献をあげ、

国連（38%）、先進国政府（20%）を上回っている。

- ・英国政府の貧困削減への取り組みに関しては43%が「ちょうどいい」、14%が「多すぎる」、29%が「まだ足りない」と回答している。
- ・開発途上国の情報を知る手段としては、TV（ニュース）、新聞等、メディアの果たす役割が大きい。
- ・貧困国の人々を支援するために何が出来るかという質問に対しては、60%の人が NGO 等への寄付を通じて行うと答えている。これに、フェアトレードの商品購入（42%）、政府への ODA 強化圧力（29%）が続く。

（4）フランス

フランスの専門家派遣（プロジェクト管理・監督を行う大使館職員等を含む）は主に外務省が担当しており、French Development Agency (AfD)、Center for International Cooperation in Agronomic Research for Development (CIRAD)、Research Institute for Development (IRD) が専門家の活動をサポートする形をとっている。これら専門家の多くは外務省以外の省庁（もしくはその外局、国営企業等）から派遣（2001年2,000人）もしくは現地雇用（2001年5,000人）されている。

また、Financial Studies Center (CEFEB) が AfD に代わって主に技術協力やトレーニングプログラムを担当しており、その他、公的機関である CIRAD や IRD も研修事業を行っている。内容、対象は多岐にわたり、学位取得、短期集中トレーニング、インターンシップ、大学院生向けリサーチプログラム、プロフェッショナル・トレーニングコース等がある。研修に必要な人材は研修を行う各組織が独自に基準を定め調達を行っている。

フランスのボランティア派遣は、外務省、Ministry of Economic Affairs, Finances and Industry や State Secretariat at the Exterior Commerce の委託を受けたフランスの企業などがボランティアを募集、派遣する。派遣国はフランスの政府開発援助の優先連帯区域（priority solidarity zone）に焦点が当てられている。募集活動は各々の団体がそれぞれの必要分野に対応して行っているが、通常2年契約である。政府関連のボランティア派遣に加え、French Association of Volunteers of Progress 等多くの NGO もボランティアを派遣しており、政府は1,863万ユーロ（2001年）をこうした活動に拠出している。

留学を支援するための政府からの奨学金支給の80%は2国間協力の一環として行われている。政府の担当は外務省 DGCID であり、Agence pour l'enseignement français a l'étranger (AEFE) や Edu France が担当機関として業務を行っている。2001年には約22,000人、合計9,420万ユーロが拠出された。フランス大使館と相手国政府の間で契約を結び、基本的には相手国政府も奨学金の一部を負担することになっている。

国際協力事業において、NGO が行っているプロジェクトも外務省の方向性に沿って行われていることが多い。外務省は NGO リストを作成しているが、そこには450の NGO が記載されており、そのうち100 - 150の団体は政府から活動のための資金援助を受けている。フランスの大規模 NGO は緊急支援活動を行っている団体が多く、また宗教団体を母体とする NGO も多い。NGO で特定分野に特化した団体等もあり、多くは AfD や国際ドナーから資金援助を受けている。数は少ないが一般企業でコンサルタント業務を行っている団体もある。

NGO に対する資金援助は、2種類に分類することができる。一つは Credits title 6、もう一つは Credits 4 と呼ばれるものである。前者はフランスの優先連帯区域に該当する国の複数年次にわたるプロジェクトに対するもので、プロジェクト費用の最大70%を政府が補助する。後者は優先区域以外の国への単年度プロジェクトに対するもので、プロジェクト費用の最大

50%を政府が補助する。これら資金援助はプロジェクトスタッフを雇用する際にも適用されている。

また、フランス政府は教育分野の NGO 活動支援にも力を入れている。これら NGO への支援は GDCID が担当している。主な拠出はプロジェクトの実行（58%）とボランティアの派遣（35%）に向けられており、2001 年は 2,600 万ユーロが拠出された。しかしながら、NGO に対する政府からの援助は寄付金総額の 10%に過ぎず、フランスの NGO 活動の大部分は市民からのサポートによって運営されている。

Comite Catholique contre la faim et pour le development (CCFD)が行った「グローバリゼーションと途上国の開発に関する世論調査（2002 年 10 月 16 日）」によれば、以下のような結果が得られている。

政府開発援助に関し：

- ・回答者の35%はGNPの0.7%を政府開発援助に回すという目標を尊重すべきだと答えたが、一方で 45%は現状のフランス政府の政府開発援助の総額（GNP の 0.5%）は十分な額であると答えた。

グローバリゼーションに関し：

- ・回答者の 92%は人権を尊重しない国に対して制裁を加えるべきだと答えた。
- ・回答者の 51%はヨーロッパの農業に対する補助金を削減することに同意すると答えた。
- ・回答者の 48%はこの 12 ヶ月の間に人道支援団体に寄付をしたと答えた。

（5）オランダ

オランダにおける ODA は、国内のみならず現地の NGO・市民社会との協調も進んでいることから、活動に必要な人材の活用も内外との協調の下で進められている。人材調達に関しては、現地の人材を雇う傾向が強い。現地で調達できない場合に関して、自国の人材を活用する方向性が見られる。提案型のプロジェクトは大使館レベルまで分権化されており、被援助国の組織・団体を中心として実施される場合が多い。専門家派遣は基本的にプロジェクトの一環で実施されており、実施団体の主体性に採用は任されている。なお、若手の（オランダ国籍）専門家を相手国政府（2001 年 46 人）及び国際機関（2001 年 246 人）に派遣するスキーム、また NGO の Netherlands Development Organization（SNV）や 30 以上の開発関連の非政府組織が加盟している Association for Personnel Service Overseas（PSO）が採用を行うスキーム³が別途存在する。

研修事業及び留学生の受入支援は、途上国の個人、組織・団体に対して奨学金等の必要な資金支援（契約、贈与の供与含む）を Netherlands Organization for International Cooperation（Nuffic）が行っている。受入・研修実施は大学、各種研究・研修機関が実施している。

また、オランダにおけるボランティア事業は、政府関係機関であった SNV（Stichting Nederlandse Vrijwilligers, Netherlands Development Organization）、PSO（Association for Personnel Services Overseas）がこれまで担当していたが、独立機関化したため現在では政府事業としては実施されていない。また、ボランティアの定義付け、人材の要請背景が変化し、

³ 1) SNV に採用された専門家は外務省に雇用されるシステムをとっていたが、最近では SNV が直接雇用するようになり、専門家の役割はプログラム・プロジェクトの実施ではなく助言がその役割となっている。契約期間は 3 年で受益国国籍の専門家が優先される。給料は分野によって異なるが、オランダの公務員給与に準じている。2) PSO は給料等の資金援助を行い、専門家の雇用は各加盟団体が責任を持つ。契約期間は通常 1-3 年、途上国からの専門家を雇う傾向がある。契約形態としては通常（Standard contract）、緊急支援（Emergency assistance contract）、短期専門家（Expert contract）等があり、Youth Program として 20-30 の若手専門家を派遣するシステムがある。

ボランティア」という言葉自体が一般的でなくなっている。

オランダでは NGO が社会的に影響を及ぼしうる程の大きな勢力を持っており、NGO 数は 300 以上存在すると推計される。国際協力・ODA 活動を支える重要な役割を担っており、NGO を通じて国民が ODA に関与する度合は大きい。代表的な 4 つの NGO (NOVIB- Social democrat organization、CORDAID- network of Catholic organization、ICCO- Protestant Inter-church organization、HIVOS- Humanist institute) が 20 年に渡りオランダの ODA の 10% を政府から受け取り、各々独自の活動を行っている。2000 年には Foster Parents Plan (Plan International オランダ支部) が 5 番目の団体として登録された。また、2001 年は ODA 予算の 23% が非政府組織向けに振り向けられている。

National Commission International Cooperation and Sustainable Development (NCDO) では 4 年ごとに ODA に関する意識調査を行っており、2002 年に最新の調査を行った。前回(1998 年) 前々回(1994 年) と比べると今回の結果は全般的に ODA に対する見方は厳しくなっている。「オランダの開発協力政策に満足しているか」という質問に対し、「はい」という回答は 1994 年の 11% から 2002 年の 7% へ減少し、一方、「分からない」という回答が 27% から 44% へ増加した。「オランダは ODA を有効に活用しているか」という質問に対し、「有効でない」という回答は 1994 年の 35% から 1998 年に 29% へ減少したものの 2002 年には 36% へ再び増加した。

また、オランダ外務省が 2000 年 12 月に行った調査によれば、以下の回答が得られている。

- ・回答者の 76% は今の援助額のレベルがそれ以上で維持されるべきだと回答(援助を支援する割合は 1998 年の調査より若干低下)。
- ・回答者の 15% は、援助は役に立っていないと回答。

3 - 2 他ドナーとの比較による日本の ODA 実施における国民参加状況の特徴

日本の ODA 実施は、JICA (国際協力事業団) が実施する個別専門家派遣、旧プロジェクト方式技術協力(旧プロ技)、研修員受入事業等、多様かつ確立したスキームを有しており、活動実施に必要な人材調達がそれぞれのスキームにおいて異なる形で実施されている。

個別専門家派遣は中央省庁を中心としてリクルートが行われており、政府・中央省庁及び関係機関が人材派遣の中心となっている。報酬の面から見ると、人件費補填が中心であり技術料や利潤を伴わない形になっているため、民間企業・組織からの専門家派遣は一般的ではないが、一部省庁経由のリクルート及び公募を通じた派遣は実施されている。

旧プロ技における専門家は関係分野・地域の有識者から構成される国内委員会が関係省庁及び JICA と連携しながらリクルートを行っている。個別専門家同様に支払の関係から民間からの専門家派遣は一般的ではない(一部短期の専門家を除く)が、政府・中央省庁及び関係機関に加えて、国内委員会各委員の各分野における幅広い人的ネットワークを活用した適切な人材のリクルートも図られている。これら専門家は、合計で年間約 3,000 人が派遣されている⁴。

欧米の ODA 実施が全体的に各援助機関に登録された ODA 活動をビジネスとする組織及び人材との委託契約によるリクルートを基本とする傾向が強いものに対して、日本では現地で活動する人材・専門家については省庁・JICA、有識者のネットワークを活用して可能な限り幅広い対象からのリクルートを試みる体制が目指されている⁵。一方、その支払制度と日本の民間の人事

⁴ 専門家派遣実績は累計で 6.6 万人を超えている。

⁵ なお、開発調査や案件形成・評価調査では、委託契約に基づくビジネス関係を基本としたコンサルタント契約による人材のリクルートが行われている。

制度等の関係から、現状では民間人材の活用が十分に行われているとは言い難く、より積極的な活用を目指した制度改善が続けられている。

また、他ドナーに比べ、日本の技術協力は研修事業を中心とする国内活動部分の比率が高い。日本国内では JICA の 11 の地域国際センターを中心として海外約 150 カ国からの研修員の受入が多数実施されている（研修員受入実績は年間約 8,000 人、累計で 24 万人超）。そして、研修員受入事業の実施においては様々な国民の関与、協力を得ていることが特徴的である。

コース全体の運営は、中央では中央省庁・関係機関、地方では地方自治体、大学等が中心となるケースが多いが、短期間の研修員受入では地方自治体関係機関を中心とする公共機関のみならず民間企業・団体、学校、農家と極めて幅広く、またそれらの多くがボランティアベースで活動への協力、支援を行っている。さらに、ホームビジットや折り紙教室などの福利厚生支援活動および学校訪問をはじめとして、研修員が直接の研修プログラム以外で地域住民と交流する機会も豊富である。

その他、他ドナー同様に青年海外協力隊やシニア海外ボランティアといったボランティア派遣も、国民が自主的に ODA 活動に参加する重要なスキームとなっている。青年海外協力隊は、1965 年の創設以来 2002 年 4 月までに 65 カ国へ約 23,000 人を派遣しており、米国 Peace Corps を大きく上回り英国 VSO と同等の実績を誇る。

一方、他ドナーでは国民の国際協力活動への直接的間接的関与手段として大きな地位を占めている NGO 活動については、日本の場合 NGO の規模、支援者（会員等）数等から見て遅れ気味の面があることは否めない。2002 年末の時点で特定非営利活動法人（NPO 法人）として認定され、税制面で優遇を受けている、活動の一部に国際協力を含む団体は 941 存在する⁶。したがって、数の面では欧米諸国と比較しても遜色ないものとなっているが、規模は比較的小さいものが多い。

また、欧米においては寄付行為などの NGO 支援等を通じて国民が国際協力に関与・賛同することも極めて一般的なものとなっているが、日本ではまだ比較的馴染みの薄い行動であり、国民が国際協力に参画する手段としては確立する途上の状況にあると言える。

現在、外務省や JICA を中心に NGO 支援プログラムが各種用意され、ODA において NGO の知見を活用する試みや、市民の発意をプロジェクト化して委託実施する制度等が推し進められている。外務省の NGO 事業補助金からは、2000 年度で 86 団体、149 件のプロジェクトに対して約 5 億 4,000 万円が交付された。これらは、日本の各 NGO 団体の活動を支援し成長を助長するものであると同時に、ODA への多様な国民参加のあり方をより一層広げるねらいも持っている。

このように、日本の ODA は国民からの直接的な幅広い参加を前提に実施されている。国民が直接現地に赴いて活動するだけでなく、国内における日常生活の一端としても ODA に直接参加できるスキームを有していることが特徴として挙げられる。今後は日本の ODA においても、ビジネススペースの性格を強く有する人材調達方法が進められて行くとともに、NGO 等を通じた国民の国際協力への参画も重要視されて行くことになるが、ODA 自身が（JICA を通じて）国民からの幅広い参加を募りながら多様なスキームを展開していくという方向性自体は変わることがないであろう。

⁶（特活）日本 NPO センターのホームページ「NPO 法人データベース NPO 広場」での検索結果による。なお、（特活）国際協力 NGO センター編「国際協力 NGO ダイレクター2002」には、日本の国際協力市民組織として 391 団体が掲載されている（掲載候補団体は 554 団体）。

4. 技術協力関係者及びその周辺の人々への波及効果¹

本節では、JICA 専門家または協力隊として派遣された経験や研修員受入に携わった経験など、国民の技術協力への関わりを通じて、参加者本人およびその家族、所属組織等にどのような意識面での変化や具体的な波及効果がもたらされたかについて整理を行う。

4-1 では JICA 専門家および協力隊の本人や周囲、4-2 では研修員受入事業の関係者、4-3 では無償資金協力、開発調査、開発協力の各関係企業について、それぞれアンケートの結果を中心にしながら、個別インタビューで得た補足材料も踏まえ分析する。また、4-4 ではインタビューによって得られた個別事例を紹介し、4-5 において本章全体を総括する。

4 - 1 専門家派遣及び協力隊を通じた波及効果²

専門家・協力隊による海外派遣経験が参加者本人に与えたインパクトは、価値観の変化、業務面における新たな視点の発見や既存技術・ノウハウの再整理・向上など、多岐にわたっている。現地での活動を通じ、カウンターパートをはじめとする現地の人々や同僚隊員等との交流を経て、技術協力参加者は実に多くのものを得ていることが窺える。特に、活動期間の長い協力隊や個別専門家の方が、プロ技専門家よりも全般的にインパクトを受けた度合いが大きくなっている。

また、参加者本人の得たインパクトが周辺に波及している状況を見ると、現地での同居経験や訪問経験を持つ個別専門家および協力隊の家族、また本人から経験を聞く機会が「頻繁にある」としている家族では、途上国への興味・関心の高まりや具体的な行動変化などの面で強い影響を受けている。

しかしながら、帰国後の国際協力活動への参加比率や所属組織への経験伝達状況などでは、協力隊参加者の示す数値は低くなっており、全般的に協力隊参加者は活動を通じて得た経験等を個人的な体験として自己の内にとどめてしまっている傾向が見られる。

一方、専門家の所属組織では組織的に活動経験を活かしている割合も高く、参加者本人の国際協力活動の継続状況も良好である。具体的には、3割から4割の個別専門家・プロ技専門家所属組織は、専門家の派遣をきっかけとしてその他の国際協力活動を始めており、また専門家自身も、ほぼ同じ割合の人が派遣経験をきっかけとしてその他の国際協力活動に参加している。

¹アンケート回答者による評価は1～4点の幅にあり、得点が高くなるほどインパクトを強く実感していることを意味している。また、2.5点が中位点（インパクトの有無について中立）であり、大別すると、2.5点以上でインパクトあり、2.5点未満ではインパクトなしという見方ができる。また、3点以上であると強いインパクトがあるという目安にすることも可能である。

²インパクト（及び関連する項目）については、該当する対象（個別専門家の場合は、個別専門家として派遣された経験）の最新時の経験から生じた結果について尋ねている。

4 - 1 - 1 参加者本人が受けたインパクト

(1) 仕事・業務や個人的側面におけるインパクト

1) 仕事・業務面へのインパクト

- ・ 専門家（個別専門家及びプロ技専門家）、協力隊のいずれも、業務面においては新たな視点の獲得や前向きな姿勢など、内面への影響を中心としたインパクトが認められる。
- ・ 一方、プロ技専門家の場合、個別専門家及び協力隊と比較して平均の派遣期間が短いこともあり、仕事・業務面全体におけるインパクトは小さくなっている。
- ・ 専門家、プロ技専門家、協力隊のいずれも、ほぼ全員が海外派遣経験を貴重なものと捉えている。また、引き続き海外業務への関心も高い傾向がある。
- ・ 「既存技術・ノウハウの再整理・向上」に対する評価も高い。ここではプロ技専門家の評価が最も高いことが特徴的であり、技術協力への参加には自らの技術や専門性を向上させる効果があることが窺える。
- ・ 専門家および協力隊は語学・コミュニケーション能力が向上したと評価している。
- ・ プロ技専門家としての派遣経験を有する専門家や公務員・教員出身の協力隊等は、他の属性に比べ情報・ネットワーク面でのインパクトが大きくなっている。

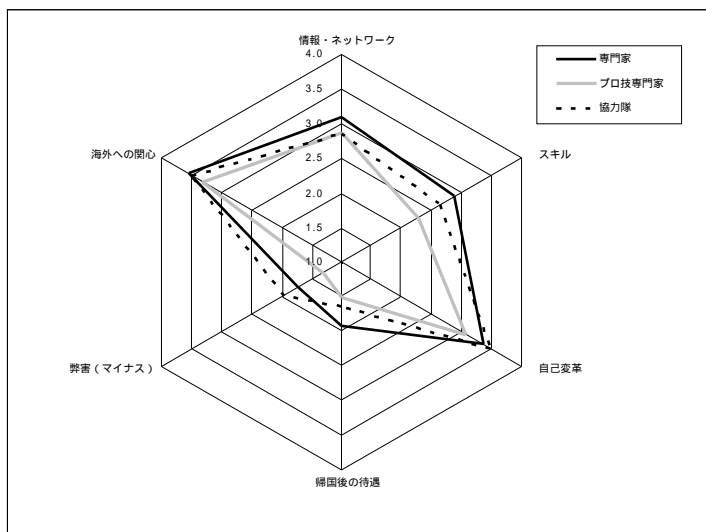
本調査では、海外派遣の経験が自身の仕事や業務面にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、18 の質問細項目（付録 - 2 参照。以下同様）について尋ねた。具体的には、各細項目に対する実感の有無について、「はい」「どちらかといえばはい」「どちらかといえいいえ」「いいえ」の 4 段階で評価を得た。

その回答結果を得点化（「はい」は 4 点）した上で、情報・ネットワーク、スキル、自己変革、帰国後の待遇、弊害（マイナス）、海外への関心の 6 つの中項目にまとめ、中項目ごとに平均点を計算したものを、個別帰国専門家（N=165、以下専門家）、プロジェクト方式技術協力帰国専門家（N=74、以下プロ技専門家）および青年海外協力隊帰国隊員（N=163、以下協力隊）について比較したものが次ページの図表 III-4-1 である。

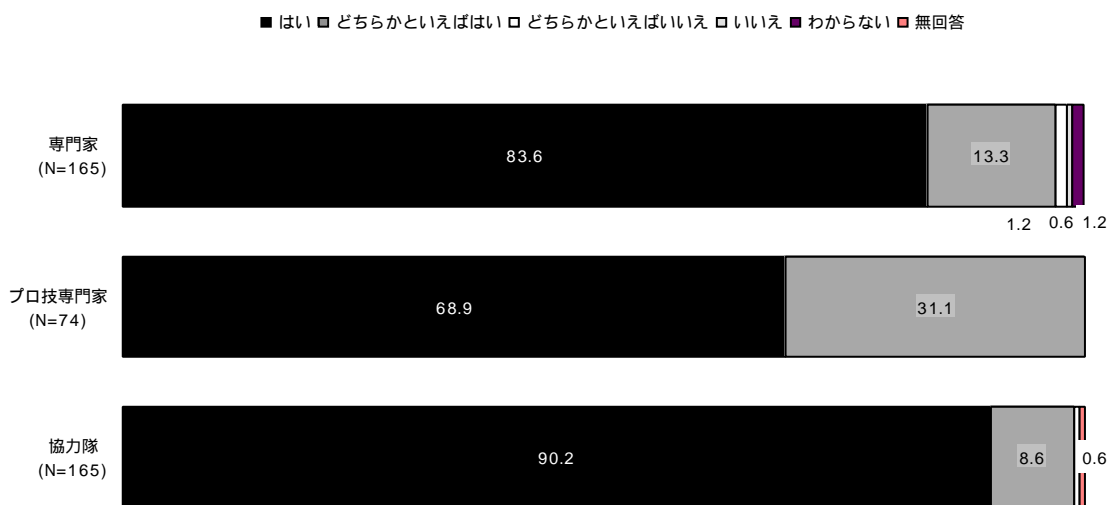
仕事・業務面へのインパクトについては、専門家の評価が全体的にやや高めとなっており、協力隊、プロ技専門家の順となっている。3 者とも“海外業務への関心”、“自己変革”に関しては評価点が 3 を超え、派遣によって大きな影響を受けたとしている。

専門家では“情報・ネットワーク”についても 3 点を超える高いインパクトが確認できる。反面、“帰国後の処遇”、“弊害”はインパクトが乏しい。質問細項目を見ると、“自己変革”では「国内ではない貴重な経験」（専門家 3.82、プロ技専門家 3.69、協力隊 3.90）を極めて高く評価する回答が多い。特に、専門家では 83.6%、協力隊では 90.2%が「はい」と回答している。

図表 III-4-1 海外派遣経験が仕事や業務面にもたらすインパクトの評価



図表 III-4-2 国内ではない貴重な経験を得ることができた

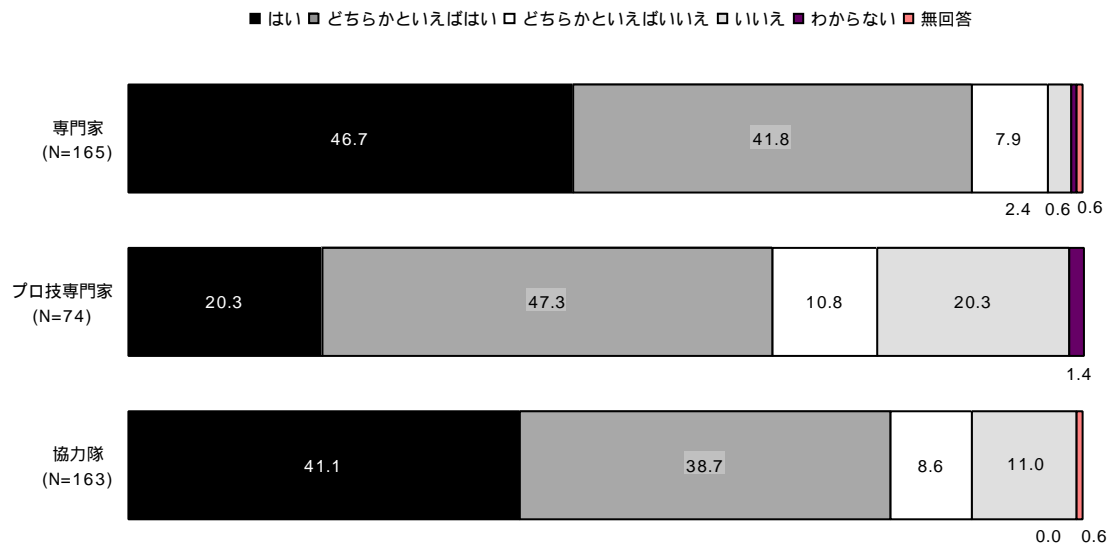


“スキル”については、専門家(2.89)、協力隊(2.64)では中位点(2.5)を上回り、派遣によるインパクトが認められているものの、“海外業務への関心”や“自己改革”に比べると評価は低い。またプロ技専門家では、“スキル”(2.29)全体に対するインパクト評価は低くなっている。専門家、協力隊の“スキル”評価が高い要因としては、「語学・コミュニケーションスキル」(それぞれ3.34、3.10)を派遣による効果として挙げた人が多いことが指摘できる。

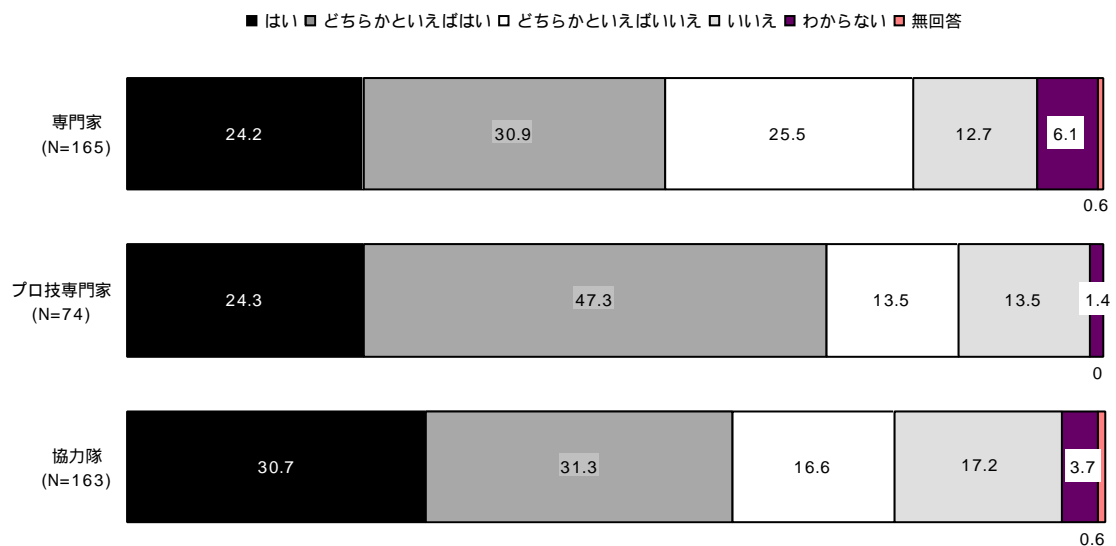
一方、プロ技専門家では、“スキル”の中の「既存技術・ノウハウの再整理・向上」(2.84)だけが専門家(2.71)、協力隊(2.79)よりも高くなっていることが特徴的である。個別インタビューを踏まえて考察すると、短期派遣も多く、効率的な専門的な技術移転が要求されるプロ技専門家の

場合、派遣前を中心に自分の専門分野・技術を整理する必要があり、そのことが派遣に伴うスキル面でのインパクトにつながっているようである。

図表 III-4-3 語学・コミュニケーションスキルが向上した



図表 III-4-4 既存技術・ノウハウの再整理・向上につながった



“弊害”は基本的に大きく指摘されていないが、協力隊の場合、「帰国後適応が困難」、「情報技術の遅れ」に対して「はい」「どちらかといえばはい」という回答が一定の比率（それぞれ約4割、5割弱）にある。

特に、コンピューター等の技術革新が早い分野においては、2年間の遅れは極めて大きいものがあり、就職活動時には企業からマイナス評価を受ける（遅れについて必ず確認される）場合が多い模様である。

また、20 - 30代に国内での実務経験を積むことや、その結果としての資格取得を通じて専門性を高めることが求められる業界（技術士、会計士等）では、経験を積み資格を取得する前に協力隊として派遣される場合、国内で経験を積む機会を失うことにもつながるためデメリットが大きいとの指摘もある。

今回のアンケート調査では、所属組織に対するアンケートを専門家・協力隊員本人経由で依頼したが、一部の協力隊員からは「会社には協力隊経験者であることを内緒にしている」との回答を得た。協力隊での経験は人によって得たもの、活動内容等、大きな差があるのだが、そういった協力隊経験者を一まとめに「変わり者」「わがまま」とステレオタイプにとらえる人や組織も少なくないとの認識によるものであり、このため協力隊経験者であることを表明することは就職時や組織内ではマイナスになると考える人もいる³。

専門家の場合、業務面のインパクトに影響を与える要因としては、「派遣期間」、「派遣回数・派遣形態の多様性」、「職業」、「派遣への積極性」等がある。派遣回数が多く個別・プロ技両方の専門家経験を有する等多様な形態の経験を有する専門家、派遣に積極的であった専門家は“情報ネットワーク”に対する評価が若干高めである。また、大学教員の専門家は「新しい発想法」「貴重な経験」等、“自己変革”に対する評価が若干高めとなっている。プロ技専門家の場合、短期派遣のみの経験を有する帰国専門家、民間出身の帰国専門家の場合、インパクトの評価が低くなる傾向が見られる。

図表 III-4-5 業務面のインパクトと参加者属性との関係

	N	情報・ネットワーク	スキル	自己変革	帰国後の待遇	弊害（マイナス）	世界への関心
個別専門家全体	165	3.09	2.89	3.36	1.92	1.72	3.55
個別派遣複数回経験有	23	<u>3.13</u>	2.71	3.26	<u>2.06</u>	1.49	<u>3.57</u>
個別・プロ技両方経験有	53	<u>3.22</u>	<u>3.03</u>	3.33	<u>1.94</u>	<u>1.77</u>	3.53
大学教員	12	<u>3.11</u>	<u>3.00</u>	<u>3.45</u>	<u>1.93</u>	<u>1.75</u>	3.50
派遣に「かなり積極的」と回答	117	<u>3.13</u>	2.90	<u>3.38</u>	1.87	<u>1.82</u>	3.53
プロ技専門家全体	74	2.87	2.29	3.06	1.51	1.29	3.33
プロ技短期のみ経験者	47	2.60	2.10	2.95	1.40	1.15	3.13
民間出身	17	2.63	2.22	3.05	<u>1.55</u>	1.27	3.29
協力隊全体	163	2.85	2.64	3.48	1.65	1.97	3.49
派遣期間3年以上	23	<u>2.95</u>	<u>2.99</u>	<u>3.59</u>	<u>1.82</u>	<u>2.20</u>	<u>3.70</u>
公務員	20	<u>3.19</u>	<u>3.08</u>	<u>3.63</u>	<u>1.69</u>	1.91	<u>3.60</u>
大学・教員	5	<u>3.33</u>	2.40	<u>3.60</u>	<u>2.08</u>	1.90	<u>3.80</u>

注：下線部が引いてある数値（項目）は全体よりもインパクトが大きいことを示している（以下同様）。

協力隊は、「派遣期間3年以上」及び「公務員」の場合、仕事・業務面に対するインパクト評価が全般的に高い。特に「公務員」の隊員は、“情報ネットワーク（3.19）”、“スキル（3.08）”及び“自己変革（3.63）”の評価が3を超え高くなっている。また、「大学・教員」は“情報ネットワーク（3.33）”のインパクトが高くなっているという特徴が見られる。なお、対象国、現職・退職参加の違いが本人（及び家族、周辺）に与えるインパクトに影響を与える傾向は見られない。

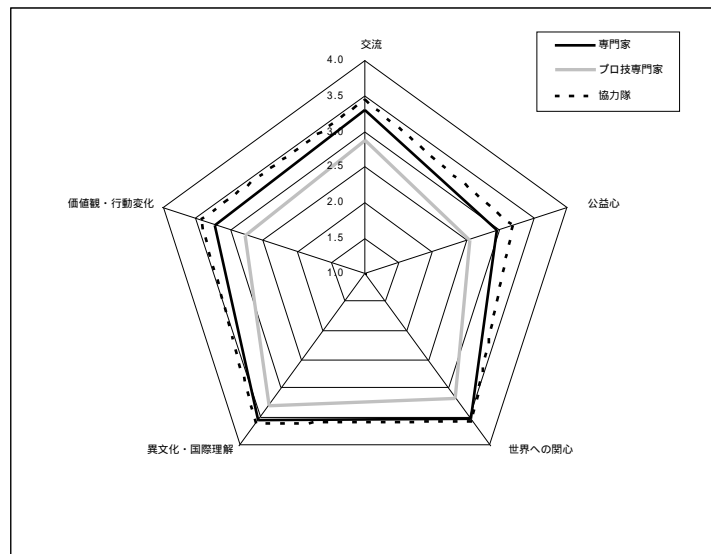
³ ある研修受入機関において、「JICA（協力隊員等）の人は、同質性を重んじる日本の組織では扱いにくいという風聞は民間企業でかなり広がっており、JICA出身者を嫌う企業は多い」との話が聞かれた。

2) 個人的側面へのインパクト

- ・ 専門家・協力隊のいずれにおいても、価値観の変化や交流関係の広がり、国際協力活動への関心など、個人的な側面へのインパクトを強く受けている。特に、国際的な関心・理解の高まりや国内外の友人の増加が目立つ。
- ・ プロ技専門家の場合、仕事・業務面同様に、個人面における影響は個別専門家・協力隊に比べると低くなっている。特に、新たな友人との交流や価値観の変化を示す数値が低い。
- ・ スキームごとに分けて見た場合、インパクトの程度が派遣期間・回数など参加者の属性によって大きく異なる傾向は見られない。ただし、39 歳以下の専門家、女性の協力隊では、国内外関係者との交流実施における影響を中心に評価が高くなっている。

仕事・業務面同様に、海外派遣の経験が自身のものの見方、考え方など個人的な側面にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、12 の質問細項目について尋ねた結果を、交流、公益心、世界への関心、異文化・国際理解、価値観・行動変化の 5 つの中項目にまとめたものが図表 III-4-6 である。

図表 III-4-6 海外派遣経験が個人的側面にもたらすインパクトの評価



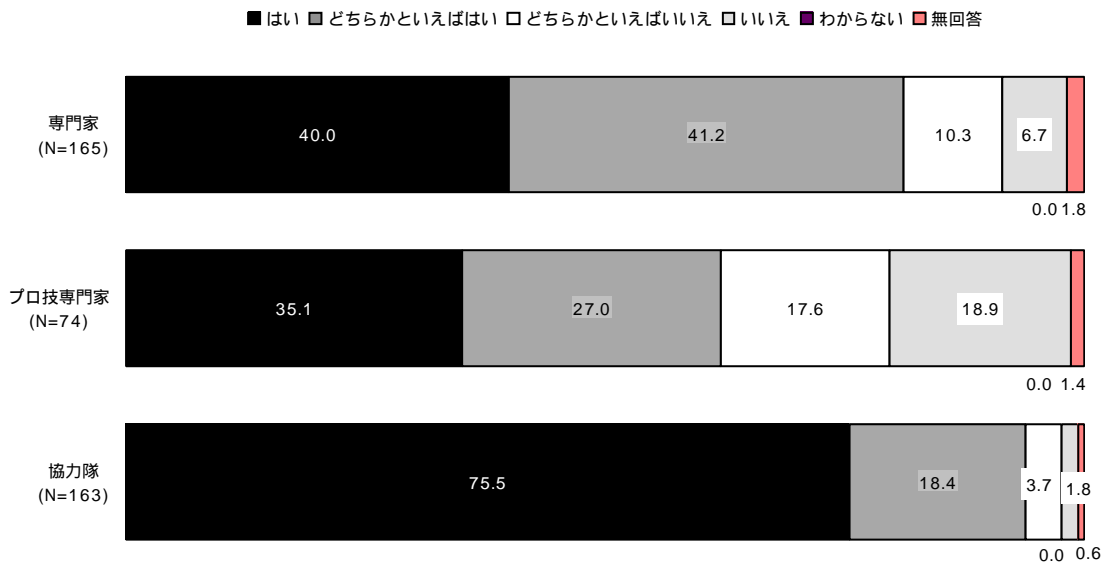
個人的側面へのインパクトについては、全般的に高い評価が得られている。3 者共に、インパクトが高いのは“異文化・国際理解”、“世界への関心”、“交流”、“価値観・行動変化”、“公益心”の順になっており、いずれの項目についても、協力隊の評価が最も高く、これに専門家、プロ技専門家の順で続いている。

専門家及び協力隊では、専門家の“公益心”以外はいずれの中項目も高い評価となっている。特に“世界への関心”、“異文化・国際理解”は、ともに 3.5 を超え極めて評価が高い。協力隊では、“交流”、“価値観・行動変化”の 2 項目も 3.5 に近い数値となっている。

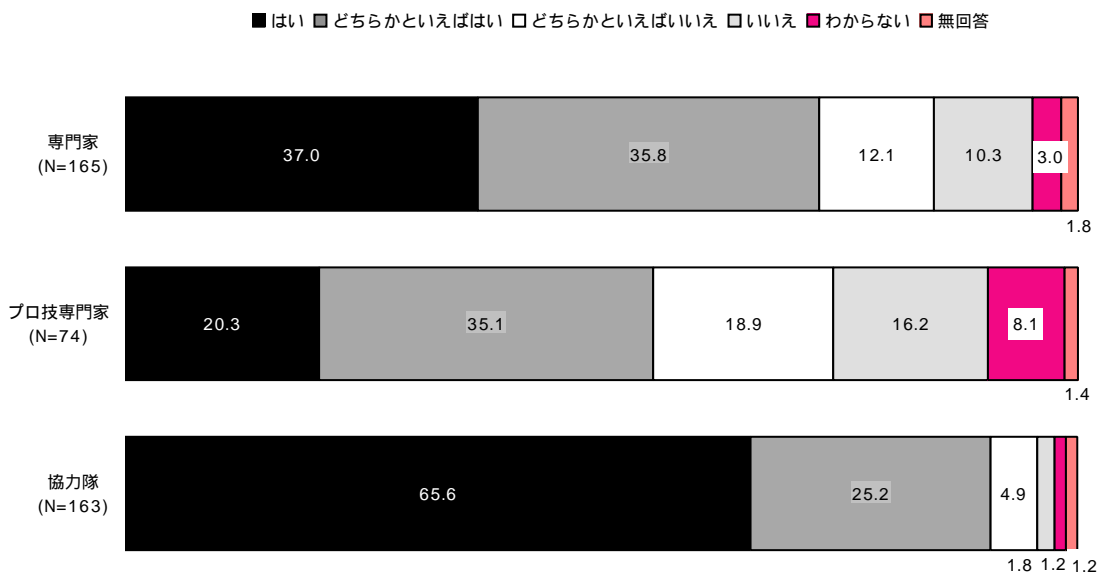
プロ技専門家でも全てのの中項目で中位点を超えており、特に“異文化・国際理解”、“世界への関心”は評価点が 3 を超え高いインパクト評価がされてはいるが、他の 2 者と比べると相

対的に低めである。

図表 III-4-7 「国内の友人獲得」というインパクトが得られた



図表 III-4-8 「人生観が変わった」というインパクトが得られた



“交流”及び“価値観・行動変化”については、専門家、協力隊いずれも評価が高いものの、他の項目に比べて、両者の評価差がやや大きい（協力隊が高い）傾向がある。これは、“交流”では「国内の友人獲得」、「価値観・行動変化」では「人生観が変わった」という評価が協力隊において高いことがその要因である。

協力隊では、“交流”における「国内の友人獲得」が 3.69（「はい」という回答が 4 分の 3 以上）と極めて高くなっている。「国内の友人獲得」は協力隊同士の友人関係が中心である。日頃接する機会のない多様な人々と派遣前の合宿段階で知り合い、派遣中も苦悩を共有する等

して友情が深まり、帰国後も親交が続いているケースは多い。同じ時期、同じ地域に派遣された隊員間の交流は当然のことながら、近年 E メールが一般化したことで（派遣前の合宿段階で知り合いになった）他国の同期隊員間の交流もかなり密接になっている。

各スキーム別に見た場合、インパクトの程度が参加者の属性によって大きく異なる傾向はあまり見られない。特に、専門家の場合、派遣回数・年数等が個人的な側面の変化に影響を与える傾向はほとんどない。

その中で特徴的なものを挙げると以下のようなになる（図表 III-4-9 参照）。

対象数が 8 と少ないため参考程度の扱いが妥当であるが、39 歳以下の専門家の場合“交流”のインパクト評価が 3.5 と高めになっている。

プロ技専門家の場合、短期のみの派遣経験を持つ人は仕事・業務同様に個人面でもインパクトが低くなっている。

また、協力隊では、女性において“交流”に対する評価が 3.57 あり全体に比べて高めになっている。

こうした結果から、業務面のインパクト同様に、プロ技専門家のインパクトが小さい主要因は、派遣期間の短さとそのことから生じる活動形態（技術移転中心で私的交流の機会が限られる）だと思われる。

また、協力隊のインパクトが専門家と比較して若干高めとなっている要因としては、活動がより一般市民レベルに近いところで実施されていることに加えて、年齢・性別の違いも若干影響を与えているものと思われる。協力隊の活動がより一般市民レベルに近いところで実施されていることによるインパクトへの影響は、後述する「インパクトにつながった具体的な経験・できごと」が専門家と協力隊で違いがあることから理解できる。

図表 III-4-9 個人面のインパクトと参加者属性との関係

	N	交流	公益心	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
個別専門家全体	165	3.30	2.96	3.53	3.55	3.21
39歳以下	8	<u>3.50</u>	2.25	<u>3.58</u>	<u>3.57</u>	3.10
プロ技専門家全体	74	2.87	2.56	3.16	3.29	2.77
プロ技短期のみ経験者	47	2.54	2.53	3.00	3.16	2.51
協力隊全体	163	3.45	3.17	3.56	3.61	3.42
女性	80	<u>3.57</u>	<u>3.21</u>	3.56	3.61	<u>3.43</u>

（２）派遣を通じて体験した具体的な「経験」や「できごと」

派遣を通じて体験した具体的な「経験」や「できごと」については、途上国における長期間の生活経験を反映して、ものの見方・考え方、価値観など個人的な側面に関わることから仕事や業務に関わることまで、比較的幅広く、さまざま回答があがっている。

専門家の場合、以下の 5 つのカテゴリーに整理できる。

- 1) 自然環境の違いにインパクトを受けた経験
- 2) クーデターや暴動、事件、事故に遭遇した経験
- 3) 治安の悪さ、貧困、エイズの蔓延等、社会や生活環境の悪さを体験
- 4) 異なる社会・文化（宗教）との対峙経験とそこでの驚き、とまどい、あるいはそれらの

経験を通じた自己の理解や新たな気づき

- 5) 専門家あるいは国際協力の担い手としての活動の中での「できごと」や「経験」
(途上国経済・社会の状況に直面し国際協力の必要性を認識した経験)
(考え方、やり方、価値観の違いに直面した時の驚きやとまどい)
(不正や裏切りにあった経験)
(活動やその成果に、満足感や達成感、やりがいを覚えたできごと)

協力隊の場合、以下の5つのカテゴリーに整理できる。

- 1) 現地での活動や生活の中での気づきや発見につながる出来事や経験
- 2) 気候・風土、文化、宗教、習慣、生活の違いに触れたことへの驚きやとまどいの経験とそこからの発見や気づき
- 3) 「生」のよこびや「死」を身近に感じた経験
- 4) 現地での日常の経験の持続的な蓄積が大きなインパクトにつながったという意見。

基本的には、日本では経験することがあり得ないような独自の社会・自然環境、異文化、考え方や行動、人間の暖かみ、国際協力業務を通じた達成感等に起因するものが中心であるが、協力隊の場合、特に草の根レベルの活動であることから、現地での活動や生活における人々との関わりの中での経験やできごとを挙げた人が比較的多い。特に、日常の中で「死」に身近に触れた経験を挙げた人が散見される点が、他のスキームと異なり、興味深い点といえる。

(3) 派遣経験による実態的な影響

ここでは、帰国後の実際の行動経験や獲得友人数など、専門家や協力隊として派遣されたことによる波及効果の実態面を把握する。

- ・ 個別専門家の33%、プロ技専門家の43%、協力隊の25%が「海外派遣をきっかけとして」その他の国際協力活動にも関与・参加している。その内容は、個別・プロ技専門家では所属組織の実施する研修員受入や JICA 専門家としての再派遣を中心としたものとなっているが、協力隊では NGO・市民による国際協力活動の比率が高いという特徴がある。
- ・ JICA によって派遣される以前の経験も含めると、所属組織や自治体、NGO 等による国際協力活動への参加経験を持つ人は、個別・プロ技の両専門家で6割前後、協力隊で35.6%となっている。
- ・ 協力隊では、「国内の大学・大学院（国際協力関連以外）への進学」(6.7%)、「国際協力専門機関への就職」(5.5%)、「海外留学」(4.3%)等、海外派遣経験が進路に影響を与えたケースも見られる。特に、女性は進路への影響を受けた比率が高い傾向がある。
- ・ 海外派遣活動を通じて、専門家、協力隊ではほぼ100%が外国人の友人を得た経験を有している。また、プロ技専門家でも7割が外国人の友人を得た経験を持つ。友人数の平均は専門家で10.9人、協力隊で18.4人、プロ技専門家では5.6人となっている。
- ・ 帰国後、派遣現地を個人的に再訪した経験を有する人も、専門家で34%、協力隊で25%、プロ技専門家で12%に達している。

海外派遣を通じて、専門家、協力隊ではほぼ 100%が外国人の友人を得た経験を有している。友人数の平均は専門家で 10.9 人、協力隊で 18.4 人となっている。プロ技専門家でも、7 割が外国人の友人を得た経験を持つ。しかし、海外派遣総期間 1 年未満の人が 7 割近くを占めるプロ技専門家では平均友人数は 5.6 人とやや少な目であった。さらに、短期派遣のみの経験を有するプロ技専門家（47 人）だけを取り出した場合、友人数の平均は 3.4 人であり、友人数ゼロという回答も 17 人（36.1%）となっている（長期派遣の経験を有するプロ技専門家（27 人）の場合友人数の平均は 8.8 人）。

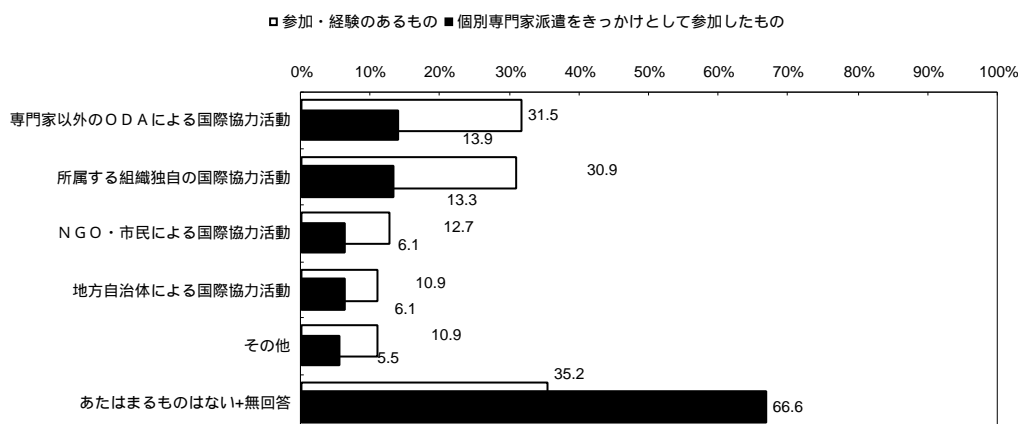
JICA による派遣経験以外に、所属組織や自治体、NGO 等による国際協力活動への参加経験を持つ人は、個別・プロ技の両専門家で 6 割前後、協力隊で 35.6%となっている。この中でも、「海外派遣をきっかけとして」その他の国際協力活動に関与・参加した人の割合は、個別専門家で 33.4%、プロ技専門家で 43.0%、協力隊では 25.2%であり、プロ技専門家の活動が盛んな一方、協力隊参加者では活動がさほど拡大していない状況となっている。

これらを詳しくみると、専門家では、「専門家派遣以外の ODA による国際協力活動」や「所属組織独自の国際協力活動」への参加経験を持つ人がそれぞれ約 3 割いる。プロ技専門家では、「所属する組織独自の国際協力活動」、「地方自治体による国際協力活動」、「NGO・市民による国際協力活動」などへの参加経験を持つ人が 2 割前後ずついる。また、それぞれの回答者のうちの 3~4 割が専門家としての海外派遣経験をきっかけにしたものとなっている。

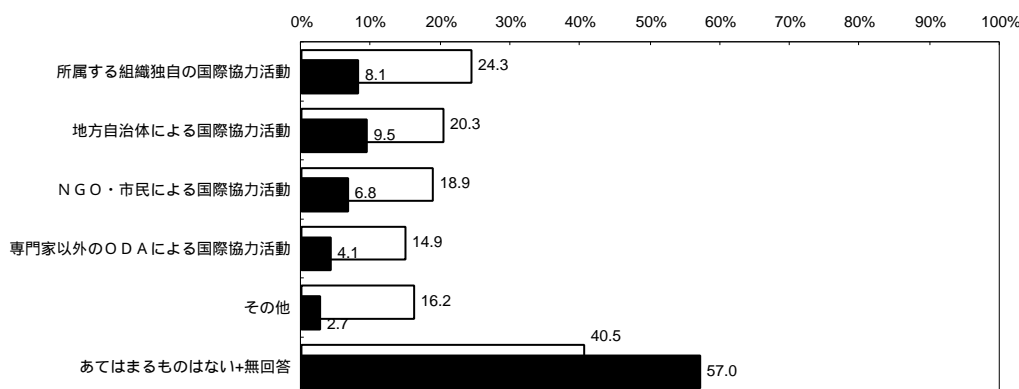
専門家経験者へのインタビュー結果によれば、「専門家派遣以外の ODA による国際協力活動」、「地方自治体による国際協力活動」などの主なものはプロ技専門家としての派遣、研修員受入への協力である。以前から組織としては研修員受入やプロ技への協力（及び所属組織独自活動）を行っていたが、派遣を契機に本人も活動に関わるようになったというケースが多い。

協力隊では、専門家と比較すると、協力隊以外の国際協力活動への参加経験を持つ人自体は少ないものの、このうち協力隊としての海外派遣がきっかけとなった人の割合は約 7 割にのぼる。具体的には、語学を生かして地域内在住外国人に対する各種配布資料の翻訳を手伝ったり所属自治体・組織の活動に関わったりといったケースや、NGO 活動への寄付を行っているケース等が挙げられている。

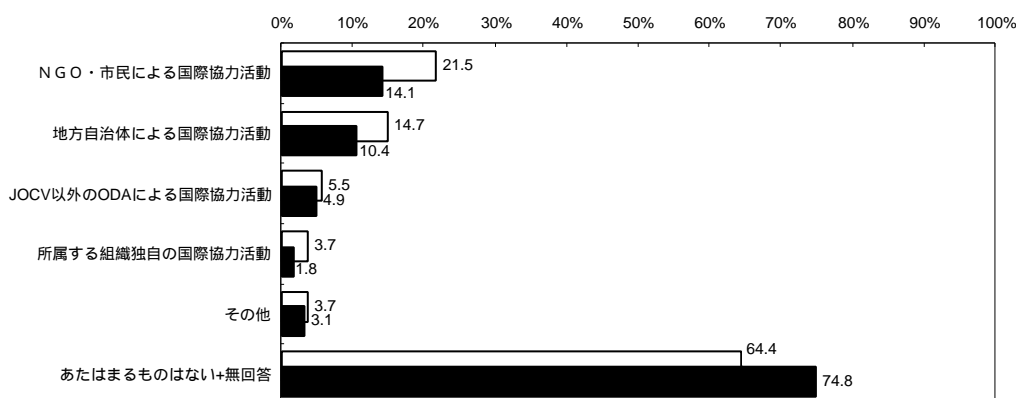
図表 III-4-10 その他の国際協力活動の関与状況（専門家、N = 165）



図表 III-4-11 その他の国際協力活動の関与状況（プロ技専門家、N = 74）



図表 III-4-12 その他の国際協力活動の関与状況（協力隊、N = 163）



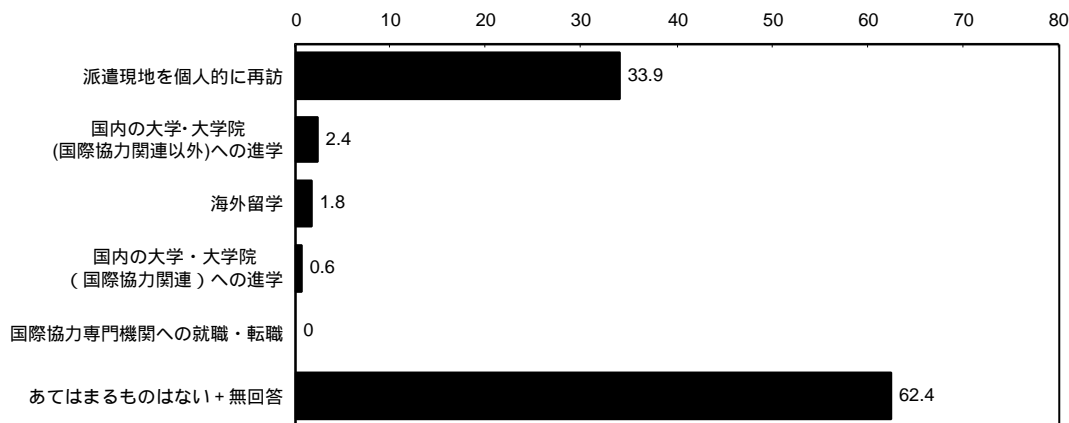
海外派遣活動への参加経験が帰国後の進路・行動にどのような影響を与えたかについては、「派遣現地を個人的に再訪」した人が専門家で 33.9%、協力隊で 24.5%、プロ技専門家で 12.2% となっており、3 者ともこの項目への回答が最も多い⁴。

これ以外では、協力隊では、「国内の大学・大学院（国際協力関連以外）への進学」（6.7%）、「国際協力専門機関への就職」（5.5%）、「海外留学」（4.3%）、「国内の大学・大学院（国際協力関連）への進学」（3.7%）といった回答がみられる⁵。

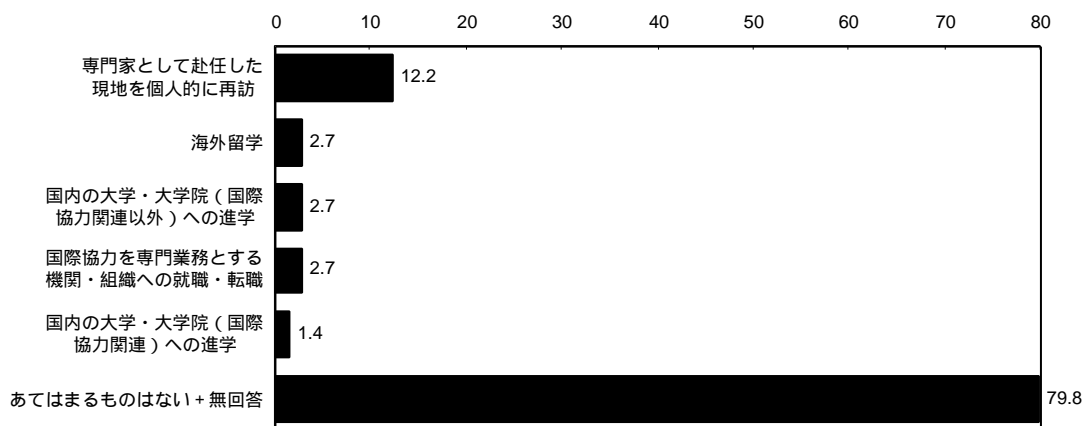
⁴ インタビュー結果では、数年に 1 度定期的に長期休暇の際に派遣先・友人を訪ねるケース等が聞かれた。また、仕事で現地を訪問した際には元カウンターパートの友人と会って食事をする等の例も多い。

⁵ 本調査は、国内在住の帰国専門家・隊員が対象となっているため、帰国後に上述のような進路を選択し、現在、海外にいる帰国専門家・隊員は含まれていない点に留意する必要がある。従って、進路への影響はアンケート結果よりも一般的には大きいと推定される。

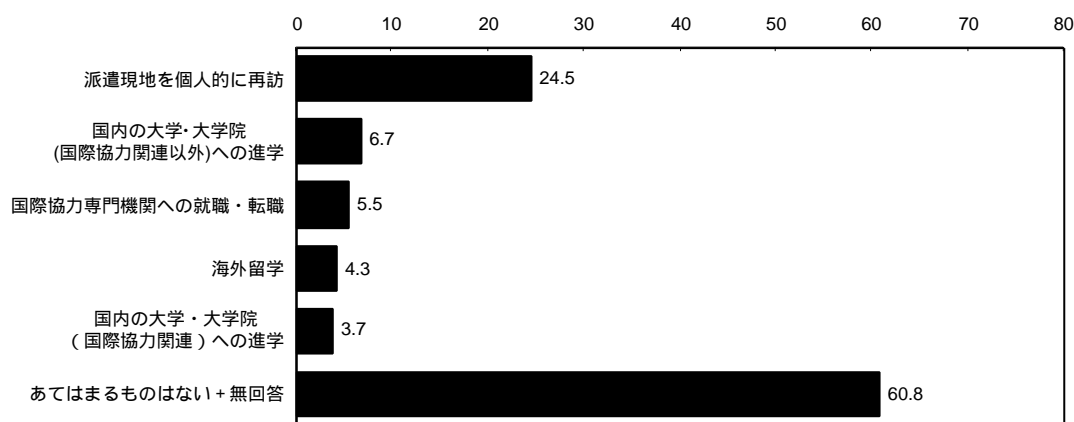
図表 III-4-13 帰国後の進路・行動に与えた影響（専門家、N = 168）



図表 III-4-14 帰国後の進路・行動に与えた影響（プロ技専門家、N = 74）



図表 III-4-15 帰国後の進路・行動に与えた影響（協力隊、N = 163）



進学や就職といった進路への影響は、年齢層が若い協力隊において大きいことは予想されたが、全体的なインパクトとは逆に専門家よりもプロ技専門家において影響がやや大きいことが注目される。これは（インタビュー結果によれば）個別専門家の場合、公務員（公的機関職員含む）を職業とする比率が非常に高いのに対して、プロ技専門家の場合、（公務員比率が高いことに変わりはないものの）大学教員や民間企業社員等の多様な人材で構成されていることが、その要因の1つとして考えられる。

これら行動面に影響を与える属性などの要因を見ると、公務員及び大学・教員からの専門家では、派遣をきっかけとして「その他の国際協力活動に関与」した比率が5割を超え高くなっている（全体平均は3分の1程度）。これは、所属組織及び業務内容が国際協力活動に関与しやすい傾向があることを反映したものと考えられる。

また、「派遣に積極的」、「家族随伴」、「組織が国際協力を実施」といった背景を有する専門家では、平均友人数がいずれも12人強と全体平均（10.9人）を若干であるが上回っている。専門家自身の積極性、活動の継続性に加えて、家族を通じた交流関係の広がり、専門家の場合は友人数の多少に影響を与えることが考えられる。実際、インタビューでは、随伴した家族が現地で様々な活動を行い、家族を通じて業務関係以外の交流関係が広がったという話は多く聞かれた。

また、協力隊において特徴的なことは、「女性」では比較的進路への影響を受けた比率が高いことである。「海外留学」が7.5%（協力隊全体平均4.3%）、国内大学・大学院進学（国際協力以外）が11.3%（同6.7%）、就職・転職8.8%（同6.7%）はいずれも全体平均を上回っている。

4 - 1 - 2 参加者本人を通じた周辺への波及効果

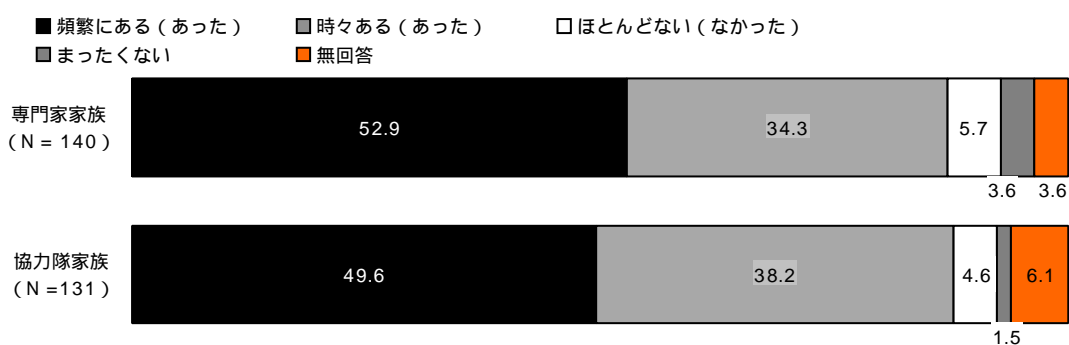
ここでは、「家族」及び「所属組織・同僚等の周辺」の 2 つに大別して、参加者本人を通じた周囲への影響に関する考察を行う。なお、いずれも「参加者本人から見た評価」と「家族及び所属組織・同僚等の周辺が自ら見た評価」の 2 つの側面からアプローチした（家族からの評価は個別専門家及び協力隊のみ）。

(1) 参加者本人から周辺への経験伝達状況

- ・ 専門家の多くが、派遣経験を家族（90%弱）および職場（80%強）に会話の中で伝えて
いる。特に、家族との間では頻繁に話題としている傾向が見られる。
- ・ 協力隊は、家族に対して話をする機会は専門家と同様に多いが、職場に派遣経験を伝える
機会は60%弱であり、専門家と比較して少なくなっている。
- ・ 専門家所属組織では、過半数がセミナー・社内報等によって参加者の派遣経験を内部で
伝えており、複数回の実施を回答している組織も多い。一方、協力隊所属組織では、同
様の経験を有する組織は2割弱程度にとどまる。

まず、個別専門家・協力隊家族に、家族（=派遣者本人）から派遣経験についての話を聞く頻度について尋ねたところ、個別専門家家族（N=140）、協力隊家族（N=131）のいずれも 5 割前後の人が「頻繁にある（あった）」と回答している。「時々ある（あった）」を加えると、いずれも 9 割近い比率になる。仕事・職場と比較して、「頻繁にある（あった）」という回答比率が高く、職場よりも家庭内で話題になる機会が多いことが分かる。また、家庭での会話の場合、個別専門家と協力隊でほとんど差がないという特徴がある。

図表 III-4-16 家族（=派遣者本人）から派遣経験についての話しを聞く頻度

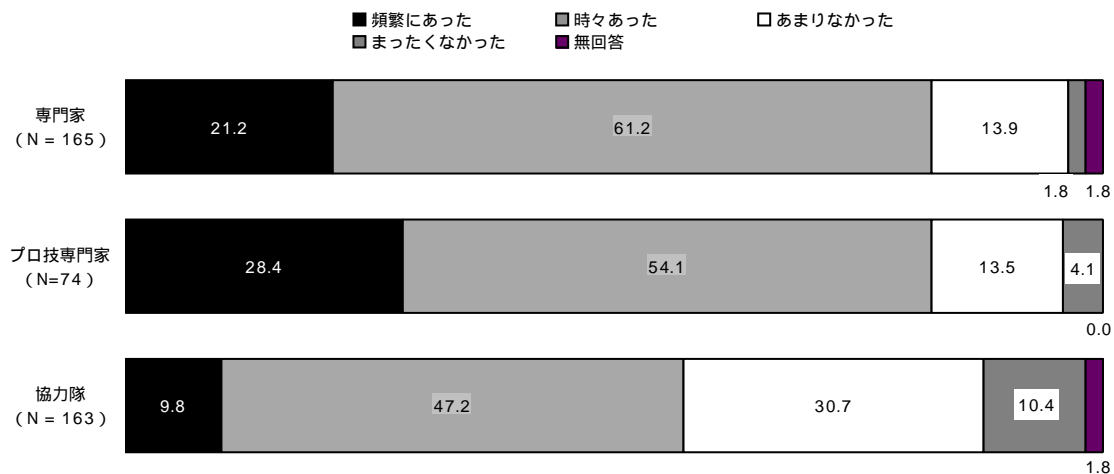


職場において活動経験を周囲の人々に伝える経験は、参加者本人を通じて周辺へインパクトが波及していくために極めて重要と考えられるが、ここではスキームによる差が見られた。

プロ技専門家では、仕事・職場で話した人（「頻繁に」+「時々」；以下同様）がいずれも 8 割強と高い値を示している。「頻繁に」という回答は、プロ技専門家（28.4%）が専門家（21.2%）を上回っており、組織的な対応がされる傾向が強いプロ技専門家の方が、より職場内への伝達機会を多く有しているものと思われる。

一方、協力隊では、仕事・職場で話した人が 57.0%となっており、専門家と比較して大きな差がある。特に、「あまりなかった」と「まったくなかった」を加えた回答が 40%を超えており、経験の伝達が途絶している状況も明らかになっている。

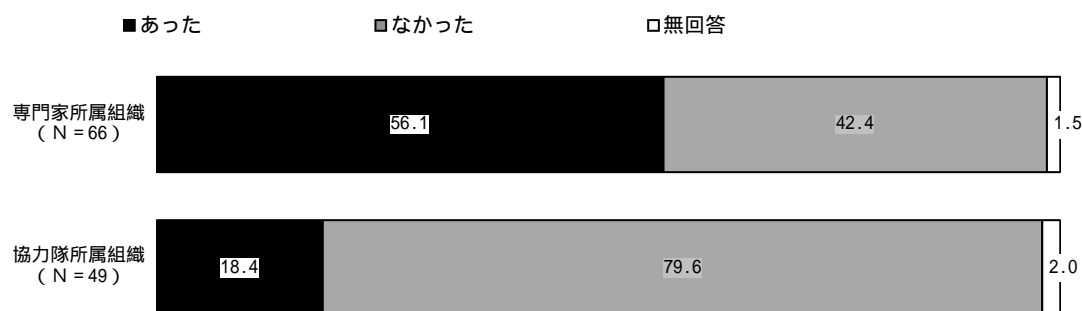
図表 III-4-17 職場で海外派遣経験について伝えた経験



さらに、個別専門家・協力隊所属組織（組織または部署、以下同じ）に対して、これまでに組織内で「講習会やセミナー等の実施、社内報、社内メーリングリスト等」、組織的な方法で経験伝達を実施した機会を聞いたところ、個別専門家所属組織では、「あった」という回答が過半を占めた。また、そのうちのほとんどが「最近 1~2 年間に機会があった」としており、複数回の実施を回答している組織も多い。

しかし協力隊が所属する組織では、こうした機会が「あった」という回答は 2 割弱（9 組織）にとどまり、そのうち 4 組織は国際協力を実施している組織である（国際協力を実施している 5 組織中 4 組織が実施）。なお、「最近 1~2 年間に機会があった」という回答は、1 割程度となっている。

図表 III-4-18 国際協力活動の経験を組織が組織的に伝えた機会



このように、専門家所属組織で派遣経験が話題になる機会は多く、組織的に経験を伝達する機会も比較的積極的に設けられている。

一方、協力隊所属組織では、業務として派遣されていないこともあり、話題になる機会は必ずしも多くなく、特に（国際協力活動を実施している組織を除くと）組織的な伝達機会は限られる。インタビューによれば、周囲が途上国・国際協力に関心がない場合、また従事していない場合、なかなか話題とするきっかけを得られないと協力隊参加者は感じている。

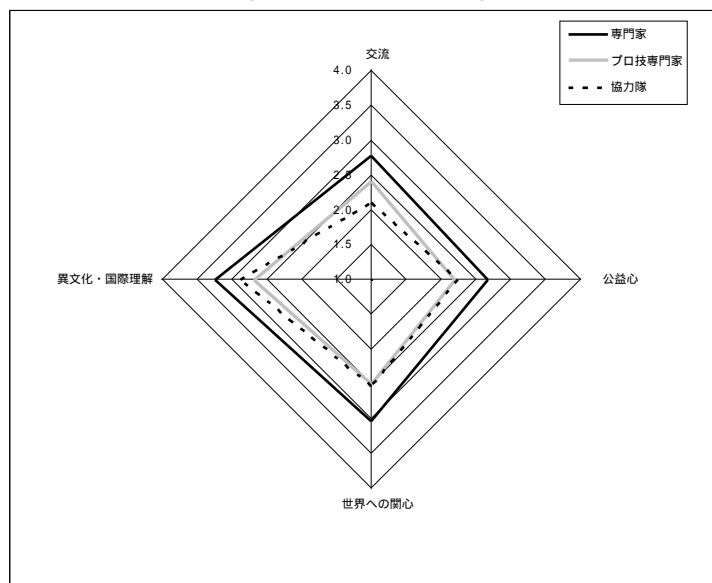
（２）家族が受けたインパクト

- ・ 専門家は、国際社会や異文化への関心・理解の促進といった面で家族に高いインパクトを与えていると自己評価しており、海外の人との交流やボランティア活動への参加など、家族の行動・意識面でもインパクトが拡大していると捉えている。しかし、プロ技専門家・協力隊本人からの評価では、家族へのインパクトは関心や理解の促進といったレベルにとどまっていると考えられている。
- ・ 一方、家族自身は、参加者が考えている以上に「参加者本人から極めて強い影響を受けた」と認識しており、参加者による評価とその家族の評価の間にはギャップが見られる。この現象は特に協力隊で顕著である。
- ・ 現地での同居経験（個別専門家）や訪問経験（協力隊）を持つ家族、本人から派遣時の経験を聞く機会が「頻繁にある」としている家族からは、より高い評価が得られている。

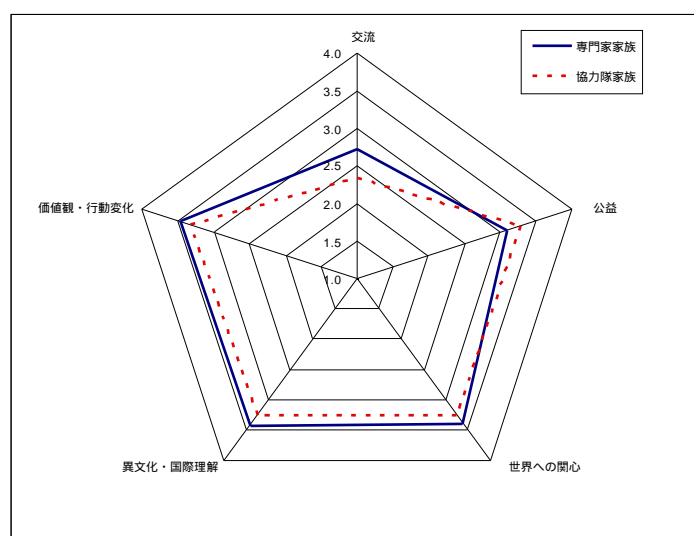
1) 参加者本人・家族によるインパクト評価

参加者自身の海外派遣経験が家族にどのような影響を与えたと思われるかについて、7つの質問細項目について尋ねた結果を、交流、公益心、世界への関心、異文化・国際理解の4つの中項目にまとめたものが図表 III-4-19 である。また、家族に対するアンケートにおいては、海外派遣経験者との関わりによって家族がどのようなインパクトを受けたと考えているか、9つの質問細項目について尋ね、交流、公益心、世界への関心、異文化・国際理解、価値観・行動変化の5つの側面にまとめた。その結果が図表 III-4-20 である。

図表 III-4-19 自身の海外派遣の経験が家族に与えたと思われるインパクト
（参加者からの評価）



図表 III-4-20 海外派遣経験者との関わりから受けたインパクト
(家族による評価)



図表 III-4-21 家族に対するインパクトとその大小に影響を与える要因

	N	交流	公益心	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
参加者からの評価						
専門家全体	165	2.76	2.67	3.03	3.22	-
プロ技専門家全体	74	2.41	2.19	2.49	2.68	-
協力隊全体	163	2.10	2.23	2.52	2.87	-
協力隊 29歳以下	22	<u>2.20</u>	<u>2.43</u>	<u>2.63</u>	<u>3.05</u>	-
家族自身による評価						
専門家全体	140	2.73	3.09	3.38	3.42	3.47
現地同居経験有	86	<u>2.95</u>	<u>3.20</u>	<u>3.52</u>	<u>3.48</u>	<u>3.58</u>
話を聞く機会頻繁	74	<u>3.00</u>	<u>3.36</u>	<u>3.55</u>	<u>3.61</u>	<u>3.63</u>
同居経験無・話機会頻繁	25	2.68	<u>3.20</u>	<u>3.47</u>	<u>3.52</u>	<u>3.48</u>
協力隊全体	131	2.34	3.28	3.25	3.25	3.33
現地訪問経験有	73	<u>2.58</u>	<u>3.41</u>	<u>3.38</u>	<u>3.39</u>	<u>3.45</u>
話を聞く機会頻繁	65	<u>2.59</u>	<u>3.45</u>	<u>3.40</u>	<u>3.43</u>	<u>3.55</u>
訪問経験無・話機会頻繁	38	2.06	3.12	3.06	3.08	3.14

家族に与えたとされるインパクト評価（参加者からの評価）は、家族自身による評価に比べて低めである。3者の中では専門家の評価がいずれの項目においても最も高く、次いで協力隊のインパクトがプロ技専門家よりも全体的に高めとなっている。

専門家は、国際社会や異文化への関心・理解の促進といった面で家族に高いインパクトを与えていると自己評価しており、海外の人との交流やボランティア活動への参加など、行動・意識面へもインパクトが拡大していると捉えている。しかし、プロ技専門家・協力隊本人からの評価では、家族へのインパクトは関心や理解の促進といったレベルにとどまっていると考えられている。

一方、家族自身による評価では、専門家家族、協力隊家族のいずれも、5つの項目の中では海外の人との交流を示す“交流”面についての評価が相対的に低めとなっているが、他の項目はすべて3.0を超えており、参加者からの強い影響が感じられる。特に、“異文化・国際理解”、“世

界への関心”といった関心や理解の促進といった面だけでなく、ボランティアや市民活動などへの関心をあらわす“公益心”の項目でも、家族自身による自己評価は参加者からの評価以上に高いインパクトを示している。

インタビュー等によると、家族の場合は途上国・異文化全般に対する関心、理解も高いが、派遣された特定国に対する興味、愛着が極めて強く持たれる（派遣国に関する報道や TV 番組を見たり話題にしたりする等の）傾向が見られる。

また、専門家家族と協力隊家族を比べると、ボランティア等への関心を示す“公益心”の側面以外では、専門家家族の評価が若干上回っている。特に“交流”（専門家 2.73、協力隊 2.34）では評価の差が比較的大きい。回答した専門家家族の半数以上は現地での同居経験を有しており、ここでの友人獲得等が“交流”の差に現れているものと思われる。

家族から見た評価の場合、現地での同居経験（個別専門家）、現地への訪問経験（協力隊）を持つ家族はいずれの項目もインパクト評価が高めになっている。61.4%の専門家家族が派遣時に同居経験を、55.7%の協力隊家族が現地訪問経験を有しており、同居・訪問を通じた家族自身の直接経験がインパクトを得る大きなきっかけとなっていることが分かる。

しかし、専門家家族・協力隊家族ともに、「同居や訪問の経験はないものの頻りに話を聞く機会がある」層においては数値が高くなっており、参加者本人からの伝達を通じた波及効果は本人が考えている以上に大きいことが窺える。

2) 行動面のインパクト

家族（海外派遣経験者）との関わりをきっかけとして、国際協力に関連した何らかの行動をするようになったという人は専門家家族で 59.3%、協力隊家族で 58.8%であった。具体的には、「開発途上国・国際協力活動に関する報道をよくみる」、「開発途上国・国際協力について周囲の人と話す」等を挙げた人が多いが、これらは『積極的な働きかけを必要としない行動』と呼ばれるレベルにとどまっていると言える。

専門家家族の場合は「現地での同居経験を持つ家族」（68.6%）、協力隊家族の場合は「経験を頻りに聞く家族」（72.3%）および「現地への訪問経験を持つ家族」（65.8%）において、派遣経験者との関わりをきっかけとした行動の経験を有する比率が高く、特に影響が大きいという結果となっている。現地での同居経験を持つ家族の場合、派遣国に関するニュースや記事を見ると注目してしまうという話がインタビューでは多く聞かれた。

(3) 所属組織・同僚等の周辺が受けたインパクト

1) 参加者本人・所属組織によるインパクト評価

- ・職場の同僚や友人など、家族以外に与えたと思われるインパクトは全般的に乏しいという評価となっている。特に、協力隊では全ての面で評価が低い。
- ・しかし、国際協力活動を実施している組織や、派遣経験を組織内に伝える機会を有する組織について見ると、組織・業務面のみならず同僚の個人的側面に対しても比較的大きいインパクトを与えていることが確認できる。特に、これらの組織では国内外の情報ネットワーク構築に対する評価が高くなっている。

参加者自身の海外派遣経験が、職場の同僚や友人など、家族以外の身の回りの人々にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、14の個人的側面に関する質問細項目について尋ね、交流、公益心、世界への関心、異文化・国際理解、海外業務等への関心、所属組織への貢献の6つの中項目にまとめた結果が図表 III-4-22 である。

また、「所属組織担当者に対するアンケート」においては、海外派遣経験者の在籍（関わり）によってどのようなインパクトがあったと考えられるかについて、「組織・業務面」と「個人的側面」の2つに分けて聞いた（専門家所属組織 N=66、協力隊所属組織 N=49）。

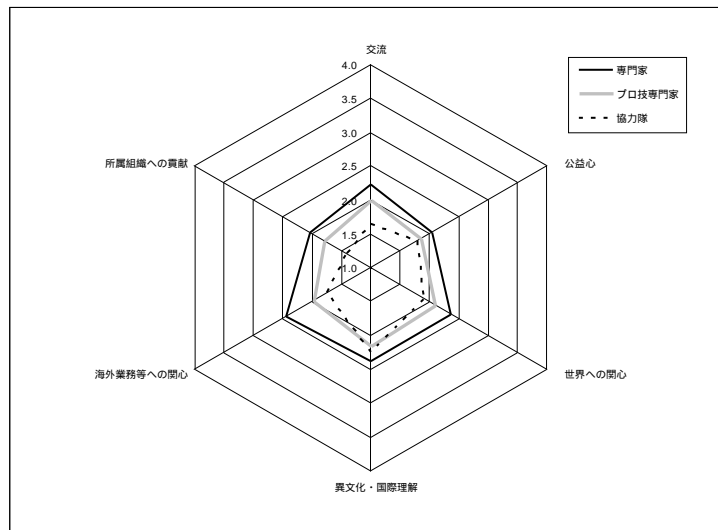
「組織・業務面」について、9つの質問細項目について尋ねた結果を情報・ネットワーク、業務・スキル、組織全体への貢献の3つの中項目にまとめたものが図表 III-4-23 である。

「個人的側面」に関しては、10の質問細項目について尋ね、交流、公益心、世界への関心、異文化・国際理解、海外業務等への関心、の5つの中項目にまとめた。この結果が図表 III-4-24 である。

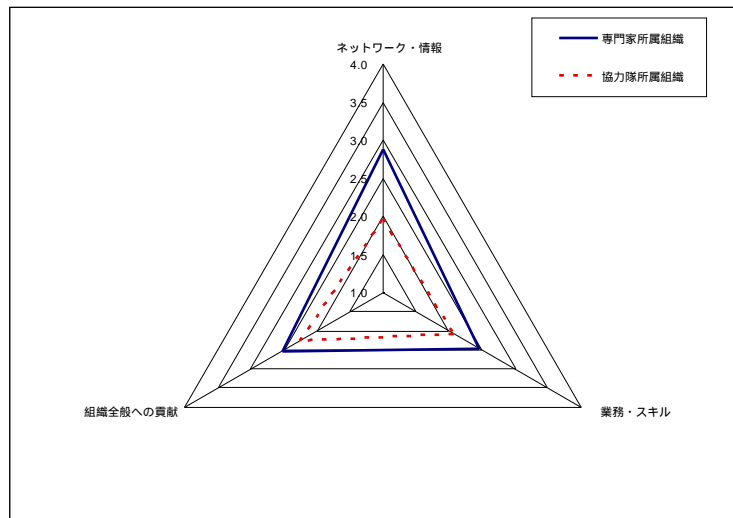
両者の基本的な対応関係は以下の通りである。ただし、参加者本人に対するアンケートでは同僚以外の友人等もインパクトの把握の対象に含まれており、対象者が同一ではない点に留意が必要である。

所属機関に対するアンケート	参加者に対するアンケート
「個人的側面」 交流	交流
「個人的側面」 公益心	公益心
「個人的側面」 世界への関心	世界への関心
「個人的側面」 異文化・国際理解	異文化・国際理解
「個人的側面」 海外業務等への関心	海外業務等への関心
「組織・業務面」 組織全体への貢献	所属組織への貢献
「組織・業務面」 情報・ネットワーク、業務・スキル	なし

図表 III-4-22 自身の海外派遣の経験が家族以外の周囲に与えたとと思われるインパクト



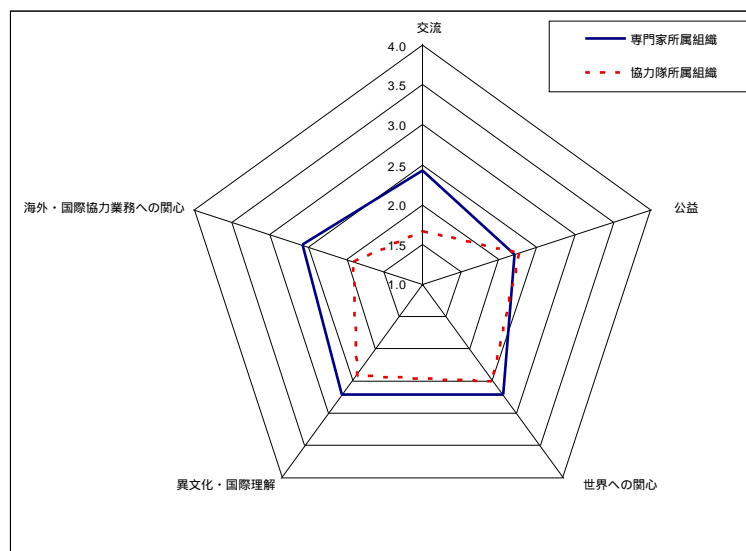
図表 III-4-23 海外派遣経験者の在籍による組織や業務面へのインパクト
(組織からの評価)



職場の同僚や友人など家族以外に与えたとと思われるインパクト評価（参加者評価）は、3者のいずれも全ての項目が中位点を下回り、自身の海外派遣経験が家族以外の周囲に与えたインパクトはあまりなかったという結果になっている。特に、協力隊は“異文化・国際理解”（2.24）以外の全てで評価点が2を下回っており、極めて低い評価である。

インタビュー結果からも、協力隊は個人的な意向で参加するものであり、参加者本人へのインパクトは大きくても組織同僚等の周辺者への波及にほとんどつながっていないことが窺えた。一方、個別専門家・プロ技専門家の場合、組織的業務により派遣される傾向が強いことから、インパクトは低いものの、協力隊に比べれば一定の波及効果があると言える。

図表 III-4-24 海外派遣経験者の在籍による同僚など周囲への個人的側面に関するインパクト（組織からの評価）



専門家、協力隊が現在所属する組織の人々からみた、海外派遣経験者の在籍による「組織や業務面へのインパクト」についても、全般的に評価は低い。専門家所属組織の人々では、インパクト評価がいずれも中位点（2.5）近辺にあるが、3つの側面の中では“情報・ネットワーク”面（2.88）についての評価が相対的にやや高めとなっているのがやや強調できる点である。一方、協力隊所属組織の人々では、3つの側面とも中位点（2.5）を下回っており、派遣経験者の在籍による組織やその業務へのインパクトはほとんどなかったという評価になっている。

「同僚など周囲への個人的側面に関するインパクト」についても、組織の人々からみた評価と本人から見た評価を比べると、双方ともインパクトがさほどない点は共通するものの、組織の人々からみた評価が若干高くなっている。また、本人から見た評価同様に、全体的に専門家所属組織の評価が協力隊所属組織のそれを上回る。

相対的に評価が高いのは専門家所属組織の人々であるが、インパクト評価はいずれも中位点（2.5）近辺にある。5つの側面の中では“世界への関心”面（2.70）、“異文化・国際理解”（2.70）の2つについての評価がやや高めとなっており、関心面でのインパクトを確認することはできる。

協力隊所属組織は「個人的側面」においても評価が中位点を上回る項目はない。

図表 III-4-25 海外派遣経験者が所属組織等に与えるインパクトと組織の属性との関係

	N	交流	公益	世界への 関心	異文化・国 際理解	価値観・行 動変化	所属組織へ の貢献			
参加者からの評価										
専門家全体	165	2.22	2.04	2.36	2.38	2.42	2.03			
国際協力活動実施組織	98	2.26	2.05	2.39	2.44	2.37	1.96			
プロ技専門家全体	74	2.00	1.84	2.10	2.15	1.98	1.80			
協力隊全体	163	1.65	1.79	1.91	2.24	1.73	1.41			
国際協力活動実施組織	19	2.00	2.00	2.27	2.53	1.96	1.50			
		交流	公益	世界への 関心	異文化・国 際理解	価値観・行 動変化	組織全体へ の貢献	情報・ネット ワーク	業務・スキ ル	
所属組織による評価										
専門家全体	66	2.42	2.20	2.70	2.70	2.57	2.53	2.88	2.46	
国際協力活動実施組織	35	2.83	2.34	2.89	2.79	2.77	2.74	3.24	2.81	
経験を伝える機会 有	37	2.77	2.49	2.98	2.83	2.98	2.85	3.23	2.78	
協力隊全体	49	1.67	2.27	2.48	2.41	1.92	2.26	1.97	2.06	
国際協力活動実施 組織	5	2.50	2.50	3.22	2.57	2.52	3.00	3.00	2.64	
経験を伝える機会 有	9	2.50	2.71	3.04	2.94	2.54	3.09	2.96	2.81	

ただし、図表 III-4-25 下部「所属組織による評価」の「国際協力活動実施組織」に着目すると、専門家の場合、情報・ネットワーク、業務・スキル、組織全体への貢献といった「組織・業務面」への一定のインパクトが評価されていることがわかる。特に情報ネットワークに対する評価は 3.24 と高い。また、“世界への関心”や“価値観・行動変化”等の「個人的側面」に対するインパクトも、2.8 程度ではあるが高めの評価となっている。この傾向は協力隊の「国際協力活動実施組織」でも同様であり、組織・業務面及び同僚等の周辺の両方に対する波及効果が高くなっている。

インタビュー結果によれば、専門家所属組織を中心として、国際協力活動を実施している組織では「参加者本人の活動は身近なもの」であり「活動経験を共有化する機会・必要性も多いこと」などから、経験の伝達によってインパクトが現れていることが窺えた。

また、専門家所属組織、協力隊所属組織共に、経験を組織内に伝える機会が「ある」としている組織では、海外派遣経験者による様々な影響が認められる。これら組織では国際協力活動を実施している比率も高く、このことが大きいインパクトをもたらす要因の 1 つとなっている。インタビュー結果では、セミナー・報告会等を開催することで国際協力活動への関与経験の共通化を行っているケースが何件か確認できた。さらに、協力隊参加者本人が対外的な国際交流・協力活動（例えば、途上国の写真や子供の絵の展覧会開催等）に積極的に取り組み、周囲への積極的な紹介を行っているケースでは、周囲の人々が活動に参加・協力することで一定のインパクトを受けている事例も見られた。

なお、協力隊の現職参加と退職参加による周囲へのインパクトの違いは、現職参加の場合に「公益」のインパクトがやや高くなっている（現職参加 1.89、退職参加 1.64）他は、ほとんど見られない。

また、職員の海外派遣による弊害について尋ねたところ、「職員の海外派遣による人手不足や業務の繁忙化」が「あった」（「おおいにあった」と「ややあった」の計）という回答が、専門家所属部署（60%超）、協力隊員所属組織（50%超）のどちらも過半数に達しており、少なからず組織の業務に影響が出ていた様子がうかがえる。

一方、「海外派遣職員の技術や情報の遅れ」については、「あった」という回答は専門家所属組織、協力隊員所属組織のどちらも 3 分の 1 以下でありさほど多くない。

2) 組織の活動における実態的なインパクト

- ・ 専門家が所属する組織では、国際協力活動の実施経験を持つ組織は全体の 3 分の 2 に達しており、その半分、つまり全体の 3 分の 1 が専門家の在籍や専門家の派遣をきっかけとして国際協力を実施している。
- ・ この組織の実施傾向は、専門家個人の国際協力活動実施状況と合致しており、組織と専門家の活動が相互に関連していることが確認できる。
- ・ 一方、協力隊が所属する組織では、こうした国際協力活動を実施している組織は 5 件（全体の 10.2%）とわずかであるものの、それら 5 件全てが協力隊経験者の在籍や自組織からの協力隊員の派遣をきっかけに実施したのとなっており、機会さえあればインパクトが波及し得ることを示している。

専門家が所属する組織では、国際協力活動の実施経験を持つ組織は全体（66 社・組織）の 3 分の 2（44 社・組織）に達しており、そのうちの半数（22 社・組織）が、専門家の在籍や専門家の派遣をきっかけに実施したと回答している。すなわち、全体の 3 分の 1 が専門家の在籍や専門家の派遣をきっかけとして国際協力を実施したことになる。また、これらの数値は専門家自身の「その他の国際協力活動」実施経験（64.8%）、および派遣をきっかけとする「その他活動」実施経験（33.4%）とほぼ同じものとなっている。これらのことから、専門家本人と組織の活動傾向は相互に関連していると言え、また専門家から組織に対して一定の波及効果をもたらしている点も指摘することができる。

実施される国際協力活動の多くは研修員受入を中心とした ODA への参加・協力となっているが、インタビューからは、専門家として派遣された大学に所属組織の協力を得て講座を開設したケースや、相手国研究機関と提携を行い継続して共同研究を実施しているケース等、独自の国際協力活動を始めている事例も確認できた。

組織における国際協力活動に対する今後の実施・参加意向について尋ねたところ、個別専門家が所属する組織では、「積極的に実施・参加したい（続けたい）」という回答が約 4 割（39.4%）にのぼった。さらに「機会があれば実施・参加したい（続けたい）」（45.5%）まで含めると、“実施・参加の意向あり”を示す回答は大半を占め、さらに波及効果が高まる余地のあることを示している。

一方、協力隊が所属する組織では、こうした国際協力活動を実施している組織は 49 社・組織中で 5 社・組織（10.2%）とわずかであるものの、それら 5 社・組織全てが協力隊経験者の在籍や自部署からの協力隊員の派遣をきっかけに実施したのとなっている。また、今後の実施・参加意向については、「積極的に実施・参加したい（続けたい）」が 6.1%と低いものの、「機会があれば実施・参加したい（続けたい）」と応えた組織は 4 割近く（38.8%）にのぼる。このことから、協力隊参加者の経験や関心を伝達する機会があれば、十分にそのインパクトが波及し得ることが窺える。

4 - 2 研修員受入を通じた波及効果

ここでは、九州・中国地域の研修員受入機関及び福利厚生支援活動参加者を対象として行ったアンケートを基に、研修員受入事業を通じてこれら機関や担当者、福利厚生支援活動参加者が受けた様々な影響について考察した。

研修員受入業務を通じて担当者自身が受ける影響は、個人が専門家や協力隊等で海外に派遣される場合と比較して少ないものとなっている。活動が国内であることや、協力隊や専門家が現地で過ごす時間と比較して研修員と接触する時間の短いことなどが大きな要因と考えられる。

そうした中でも、受入期間が長くなるにつれてインパクトは増大し、「既存技術・ノウハウの再整理・向上」や「今までにない新しい視点や発想法の獲得」などで明確なインパクトが現れる。また、受入期間の長期化は研修員との親交を深めるだけでなく、国内の関係機関と接触する時間が増すことで、国内外のネットワークを広げる結果にもつながる。

受入機関自体についても同様に、コース全体の運営を行うなど長期間の業務を実施する機関や経験豊富な機関では、情報確保やネットワークの構築、組織の国際化などにおける波及効果が認められる。このように、研修員受入を行うにつれて、国内で活動する上でのメリットを中心とするインパクトが獲得されていく傾向にある。

福利厚生支援活動参加者は、活動に参加したことで様々な影響を受けたと自己評価している。特に、異文化への関心や理解の促進、友人との交流やボランティアへの関心などにおけるインパクトが大きい。これらの活動では、パーティやホームステイなどにより研修員との個別的な接触・交流が行えるか、また、活動が個人単独ではなく友人等とグループで行えるかどうか、インパクトを高めるポイントの1つとなっている。

中国地方における福利厚生支援活動参加者の参加経緯を見ると、「外部から依頼・要請を受けて」、「自ら応募・はたらきかけて」と回答した人がそれぞれ3割弱いる。その要請元や情報源としては、自治体広報や広島国際プラザ、JICA 中国国際センター、大学などが多く挙がっており、これら組織の広報・働きかけが効果を上げていることが認められる。

4 - 2 - 1 研修員受入機関におけるインパクト波及状況

(1) 受入機関担当者本人が受けたインパクト

1) 仕事・業務や個人的側面におけるインパクト

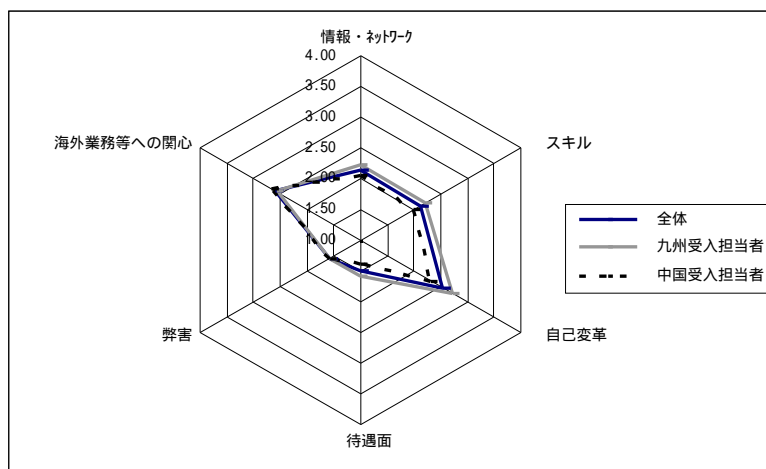
- ・ 研修受入機関全体で見た場合、受入担当者自身が仕事・業務面や個人的側面で受けた影響は乏しい。活動が国内で、かつ日常業務の合間に行われる傾向にあることも、専門家や協力隊等で海外に派遣される場合と比較して波及効果が少ない原因となっている。
- ・ しかし、インパクトの程度は研修事業への関わり方により大きな差がある。コース全体の運営を行う（受入期間が長い）機関では、「既存技術・ノウハウの再整理・向上」や「今までにない新しい視点や発想法の獲得」などで明確なインパクトが見られる。また、研修員との親交が深まるだけでなく、国内の関係機関と接触する時間が増えることで、国内外のネットワークがより広いものとなっている。
- ・ 1 回当たり受入期間が 2 日間以上の機関（コースの一部を担当）でも、全体と比較すると全ての項目で値が高くなっており、受入期間が長くなるにつれインパクトも大きくなる傾向が読み取れる。
- ・ 大学・教育機関においては、業務研究を行う際に海外へ目を向けるきっかけとなる貴重な機会・経験、との評価がされている。特に、高い専門性を有する研修員を受入れるケースでは関係が継続的なものになりやすく、情報や人脈等の面でメリットが大きいことが窺える。

a) 仕事・業務におけるインパクト

本調査では、研修員受入事業・業務との関わりが受入担当者個人の仕事や業務面にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、17 の質問細項目について尋ねた。

その回答結果を得点化した上で、情報・ネットワーク、スキル、自己変革、待遇、弊害（マイナス）、海外業務等への関心の 6 つの中項目にまとめ、中項目ごとに平均点を計算し、中国国際センターへの協力機関受入担当者（N = 149、以下中国受入担当者）、九州国際センターへの協力機関受入担当者（N = 184、以下九州受入担当者）、その合計（N = 333、以下受入担当者合計）の 3 つについて比較したものが図表 III-4-26 である。

図表 III-4-26 研修員受入経験が仕事や業務面にもたらすインパクト



担当者自身の仕事・業務面（情報・ネットワーク、スキル、自己変革、待遇面、弊害（マイナス）、海外業務等への関心）へのインパクトは、海外業務等への関心や自己変革といった項目については、中位点（2.5）をやや超えインパクトがあったと評価されているが、それ以外の項目は評価点が2前後もしくはそれ以下である。活動が国内で、かつ日常業務の合間に行われる傾向にあることから、専門家・協力隊等で海外に派遣される場合と比較してインパクトは乏しくなっている。

細項目で見た場合、評価が中位点を超えるのは、“スキル”における「既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理・向上」、 “自己変革”における「今までにない新しい視点や発想法の獲得」、「他（国内）の仕事ではできない貴重な経験」等となっている。このうち「既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理・向上」については、研修受入の準備のために担当者が再学習をする中で一定のスキルアップが可能になっているとの指摘が多い。

“情報・ネットワーク”における質問細項目の評価の中心は「国内ネットワークの獲得」、「海外の情報源の獲得」であり、「海外のネットワークの獲得」は評価点が2を下回っている。

なお、“弊害”を除く全ての中項目において、「九州受入担当者」のインパクトが「中国受入担当者」を上回っている。

質問細項目「通常の業務への支障」を感じる人（「はい」+「どちらかといえばはい」の合計）は3分の1程度であった。このように、「弊害」は基本的に大きく指摘されていない。しかしインタビューを通じ、研修員受入事業への参加に対して必ずしも前向きでない機関がコース全体を運営する行政機関の中にあることも確認できた。これらの機関は、研修員受入事業が本来業務として評価されにくく、また組織内での広報も少ない点を指摘する。つまり、このような機関の多くは、国際交流を促進する組織（自治体）自体の方向性は有しているものの、財政・人員の両面が削減傾向にある苦しい状況の中でボランティア・ベースの協力を続けている、非常に貴重なパートナーだと言える。

図表 III-4-27 受入担当者が受ける業務面のインパクトと研修受入機関の属性との関係

	N	情報・ネットワーク	スキル	自己変革	待遇面	弊害	海外業務等への関心
全体	333	2.14	2.11	2.55	1.51	1.58	2.62
九州受入担当者	184	2.22	2.21	2.72	1.59	1.58	2.59
中国受入担当者	149	2.05	1.99	2.30	1.39	1.59	2.66
コース全体の運営に関与	36	2.92	2.73	3.07	1.73	1.75	3.12
1 回当受入期間が 2 日間以上（コースの一部を担当）	125	2.66	2.47	2.83	1.62	1.69	2.84
大学教育機関	58	2.63	2.30	2.93	1.68	1.63	3.00
個人として福利厚生支援活動経験有	43	2.85	2.59	3.00	1.78	1.74	3.03

研修受入機関全体で見れば、担当者自身への仕事・業務面のインパクトは概して小さいものの、図表 III-4-27 に示すように、研修業務への関わり方によって大きな差があることが分かる。

コース全体の運営を行っている機関では、受入機関全体と比較して全ての中項目でインパクトが高くなっており、評価が 3 点を超える項目も 2 つある。研修員と長期間にわたり親交を深めるとともに、各関係機関との接触が増すことで、国内外のネットワークが広がったと感じる個人担当者が多い。スキルについても、細項目の「新手法・ノウハウの導入」を含めて中位点を超えている。またその一方では、時間的支障が生じたとする意見も増している。

1 回当たり受入期間が 2 日間以上の機関（コースの一部を担当）でも、全体と比較すると全ての項目で値が高くなっている。このことから、受入期間が長くなるにつれ仕事・業務面のインパクトも大きくなると言うことができる。

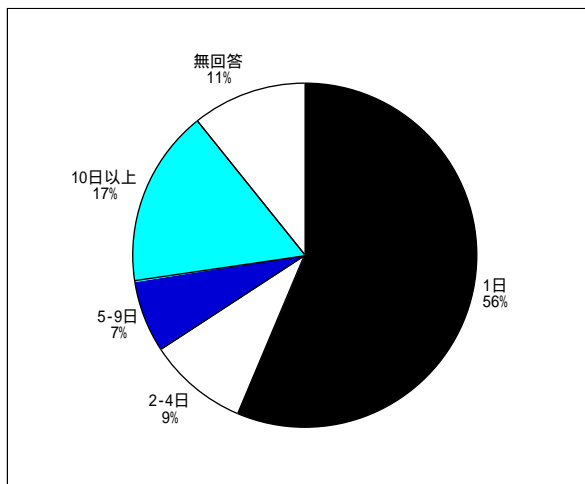
大学・教育機関では、質問細項目の中の「情報源の獲得」、「貴重な経験」、「海外業務への関心の高まり」への評価が高くなっており、業務研究の実施において海外との関係を深めていく貴重な機会、経験と認識されていることが窺える。特に、大学・教育機関の場合、共通する分野で高い専門性を有する研究職の研修員を受け入れる機会も多いが、専門性が合致する人材の受入は研修実施機関にとって情報、人脈等、あらゆる面でメリットが大きいとの指摘が多い。

その他では、個人としてスポーツ交流や折り紙教室などの福利厚生支援活動に参加した経験を有する担当者では“情報・ネットワーク”全体、受入回数が多い人は“情報・ネットワーク”の質問細項目である「国内ネットワーク構築」への評価が高い傾向がある。

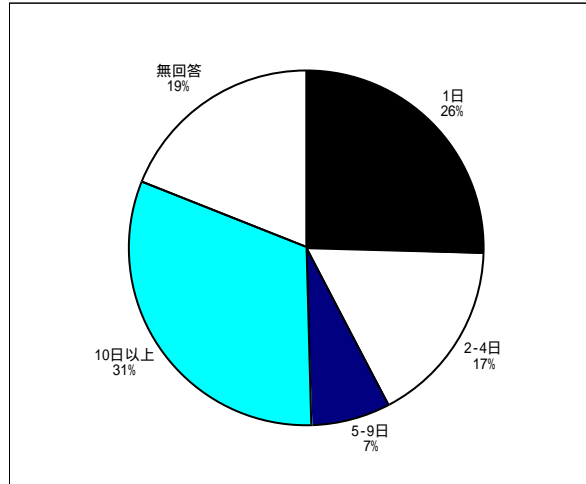
また、「九州受入担当者」のインパクトが「中国受入担当者」を上回っているが、その要因としては、研修内容を反映して「1 回当たり受入期間」が長くなっていることがあげられる（九州受入期間 10 日以上 31.5%、中国 10 日以上 16.8%）。九州の場合、生産性向上等の企業研修の比率が高いため、コースの一部に協力する場合でも比較的長期間受入を行うケースが多い。

図表 III-4-28 1 回あたりの受入活動日数

(中国)



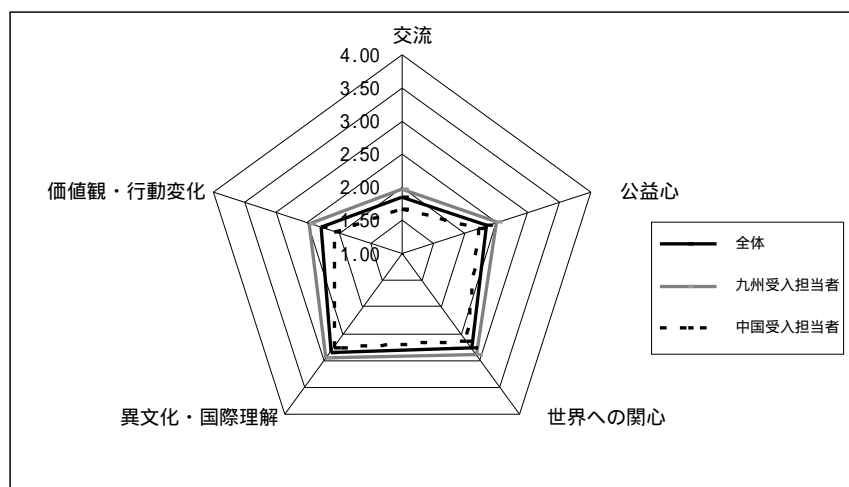
(九州)



b) 担当者の個人的側面へのインパクト

海外派遣の経験がものの見方や考え方など個人的な側面にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、12 の質問細項目について尋ねた。この結果を 交流、公益心、世界への関心、異文化・国際理解、価値観・行動変化の 5 つの中項目ごとに平均点を計算し、まとめたものが図表 III-4-29 である。

図表 III-4-29 研修員受入経験が担当者の個人的側面にもたらすインパクト



個人的側面では、総じてみると、関心や理解の促進といったレベル(“異文化・国際理解”、“世界への関心”)では、インパクトがあったと評価されている(いずれも 2.8 前後)。しかし、“交流”、“公益”および“価値観・行動変化”では中位点に達しておらず、特に“交流”は評価点が 2 を下回っているように、意識や行動面での変化というレベルではインパクトがみられない。

これらのインパクトは研修員との接触から生じていると考えられるものが多く、“異文化・国際理解”の中の質問細項目では「異文化や多様な価値観への関心が高まった」「国際社会の中での日本の役割を意識する」等に比較的大きなインパクトが見られる。また、“価値観・行動変化”の質問細項目「幸せや豊かさについて考える」も中位点を超え、インパクトが確認できる。

仕事・業務面同様に、全ての中項目において、「九州受入担当者」の数値が「中国受入担当者」を上回っている。また、コース全体の運営を行っている機関でも数値が高い。これら機関では、関心や理解の促進といった側面のみならず、意識や行動面での変化にも影響が現れている。さらに、受入期間が 2 日間以上の機関(コースの一部を担当)でも、全体と比較した場合に全ての項目でインパクトがやや高めとなっており、ここでも受入期間の長さがインパクトの大きさに影響を与えていると言える。

青年招聘事業や福利厚生支援活動への参加経験を持つ人においても、インパクトが大きくなっている。特に青年招聘事業経験者では、「異文化や多様な価値観への関心が高まった」など関心や理解の促進といったレベルで評価が 3.3 点を超え非常に高くなっており、また「幸せや豊かさについて考える」など意識や行動面での変化でも 3 点近い評価がみられる。

なお、活動経験(期間)が豊富な機関、女性、若年者(39 歳以下)の層では、全体と比較してインパクトが若干高い傾向があるが、これらについては意識や行動面での変化までには影響が及んでいない。

図表 III-4-30 受入担当者が受ける個人的側面のインパクトと研修受入機関の属性との関係

	N	交流	公益心	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
全体	333	1.84	2.36	2.78	2.86	2.31
九州受入担当者	184	1.98	2.50	2.90	2.96	2.48
中国受入担当者	149	1.68	2.21	2.64	2.74	2.08
コース全体の運営に関与	36	<u>2.69</u>	<u>2.80</u>	2.59	<u>3.42</u>	<u>2.34</u>
1 回当受入期間が 2 日間以上(コース一部担当)	125	<u>2.29</u>	<u>2.65</u>	<u>3.06</u>	<u>3.07</u>	<u>2.58</u>
青年招聘事業参加経験有	21	<u>2.68</u>	<u>3.00</u>	<u>3.34</u>	<u>3.32</u>	<u>2.94</u>
個人として福利厚生支援活動参加経験有	43	<u>2.57</u>	<u>2.83</u>	<u>3.18</u>	<u>3.27</u>	<u>2.82</u>
受入開始96年以前	111	<u>1.91</u>	<u>2.48</u>	<u>2.88</u>	<u>2.97</u>	<u>2.42</u>
女性	18	<u>2.32</u>	<u>2.88</u>	<u>3.07</u>	<u>3.12</u>	<u>2.62</u>
39歳以下	27	1.62	<u>2.43</u>	<u>2.87</u>	2.73	2.28

仕事・業務面や個人的側面のインパクトは、事前準備の段階、研修員との接触、研修員との継続関係、他の国内組織との連絡、の 4 つの局面において発生しており、それぞれが生じさせるインパクトの内容は異なっている。

“事前準備の段階”では、「既存技術・ノウハウの再整理・向上」を中心とする業務面のインパクトが受入担当者に共通して発生しており、多くの短期受入機関の場合、業務面のインパクトはほぼこの段階で得られるものに限定されている（それも決して大きいインパクトではない）。

“研修員との接触”では、それが短期間の場合でも関心・理解レベルのインパクトはある程度得られるが、業務面のインパクトを得るには、接触時間が長くなければならない。なお、接触時間が長くなると、業務面のインパクトがはじめて明確に見られると同時に、個人的側面のインパクトも高まる傾向がある。また、コースの運営を行うだけでなく、福利厚生支援活動等を通じて個人的な関係を強めることで、業務・個人両面のインパクトは更に高まることが期待できる。

“研修員との継続関係”を持つためには、研修員との接触を通じ、主に業務面で一定レベル以上の関係を有することが条件となる。研修員と業務内容・専門分野等において共通性を持つことが関係の必要性や持続性を大きく左右することになるが、関係が相互協力、共同事業実施にまで進むと、業務・個人の両面においてインパクトはかなり高いレベルに達することになる。

“他の国内組織との連絡”は国際協力への関与を通じて付随的に発生するものであるが、「国内ネットワーク・人脈の構築」を中心として幅広いインパクトをもたらしている。

インタビューを行ったところ、半日から 1 日の受入では、講義・説明、現場視察、質疑応答を順序立てて実施し、終了次第すぐにバスで移動となるので、研修員と会話をしたり考えを詳しく聞いたりする時間もなく、インパクトは期待できないという意見が多く聞かれた。短期受入機関においてインパクトが深まらない主な原因は、このように研修が表面的な接触で終わってしまう点にあることが窺える。

一方、コース全体の運営を行っている機関では、業務・個人の両面において、休日の小旅行や合宿、意見交換などを通じて様々な双方向交流が実施できるため、インパクトを得られる機会が多くなっている。したがって、国際協力活動への参加を通じた国民への波及効果を拡大させるという観点からは、研修プログラムに可能な限りのゆとりを持たせ、互いの接触・交流を深化させることが有効であると考えられる。

2) 研修員受入業務による実態的な影響

ここでは、研修員受入に携わったことによる実際の行動変化や獲得友人数など、波及効果の実態面を把握する。

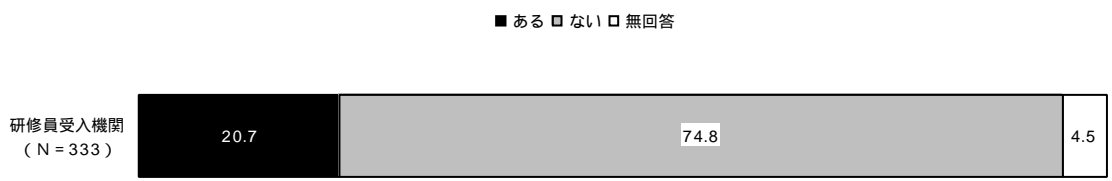
- ・ 研修員受入に業務として携わったことによって、外国人の友人を得た経験のある人は、全体の 20.7% となっている。友人を得た人のみについて見ると、10 人以上の友人を有する人が 30.4%、その平均数は 8.5 人となっている。
- ・ 友人を得た経験のある人の半数以上が現地を訪れた経験を持っていたが、連絡を取り合う頻度は「半年に 1 回」以下が半数以上となっている。
- ・ 受入担当者全体の 43.5% が、研修員受入業務に関わったことをきっかけとして、何らかの行動変化があったと答えている。その内容は、「開発途上国・国際協力に関する報道をよくみる」等の『積極的な働きかけを必要としない行動』と呼べるものが上位にあがっているが、「開発途上国・国際協力について勉強」等の『積極的な働きかけを伴う行動』と呼べるものを挙げた人も 1 割程度見られる。
- ・ これら実態面へのインパクトは、コース全体運営関与機関、福利厚生支援・青年招聘活動参加者において大きくなっている。特にコース全体運営関与機関ではその傾向が顕著である。

研修員受入に業務として携わったことによって、外国人の友人を得た経験のある人は、全体の 20.7% となっている。友人や知人を得た人について見ると、友人が 10 人以上いる人は 30.4% となっており、その平均数は 8.5 人となっている。友人を得た経験のある人の半数以上が現地を訪れた経験を持っていたが、連絡を取り合う頻度は「半年に 1 回」以下が半数を超える。

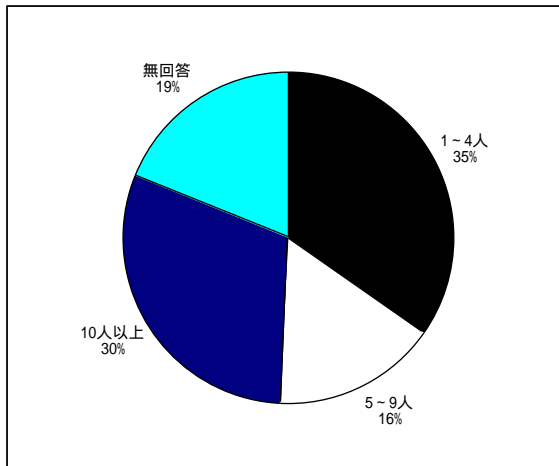
インタビュー結果によれば、友人との連絡はやはり帰国直後には頻繁に行われているようであるが、中には研修を通じて知り合った友人全員に定期的に自分や所属機関の現状を E メールで送っているため、返事のメールが頻繁に入っているようなケースもある。このように、Eメールの使用は連絡頻度を増加させる大きな要因となっている。

外国人の友人を得た経験のある人は、個人的側面の中項目“交流”等の差が表すように、九州受入担当者（26.6%）と中国受入担当者（13.4%）では大きな差がある。友人数、現地訪問経験も九州受入担当者が上回っているが、一方で九州受入担当者は受入経験が長いことを反映してか、最近の状況を反映する連絡頻度に関しては少なくなっているのが特徴的である。

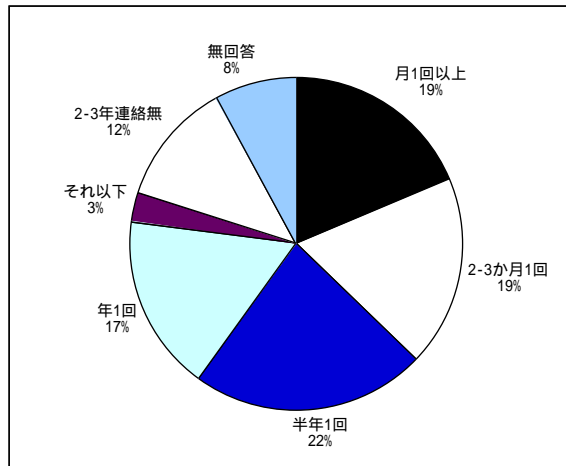
図表 III-4-31 外国人の友人を得た経験



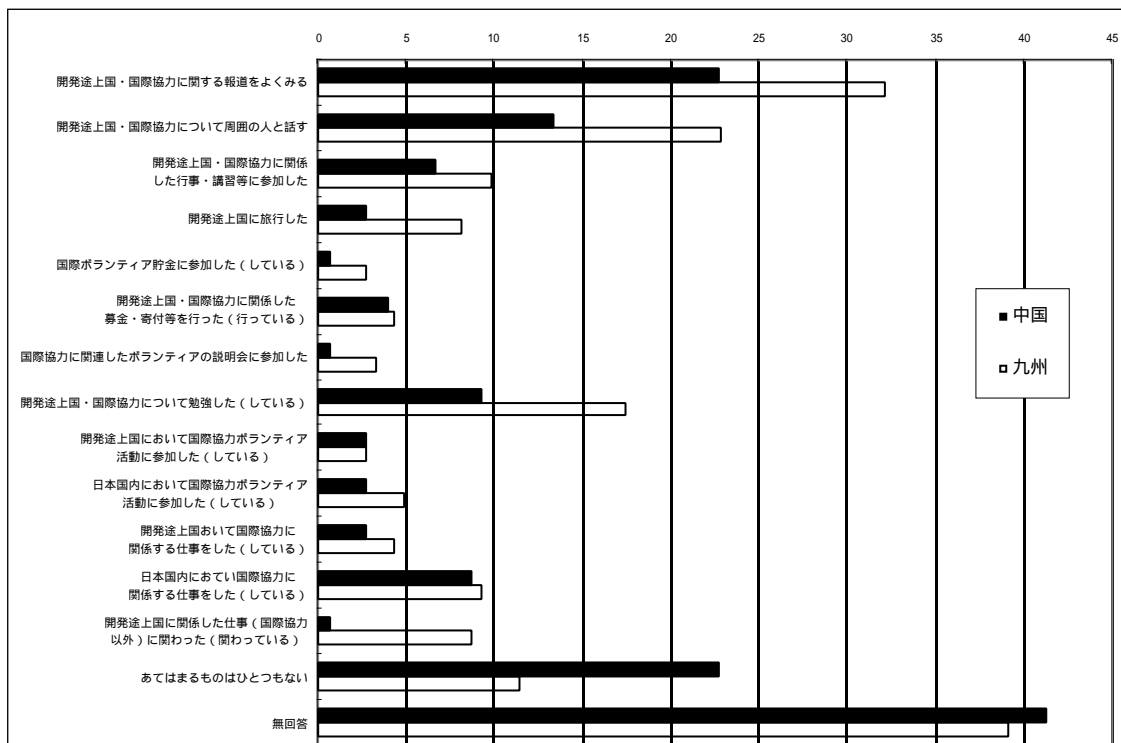
図表 III-4-32 外国人の友人数



図表 III-4-33 連絡頻度



図表 III-4-34 研修員受入をきっかけとした担当者の国際協力関連活動の広がり



また、図表 III-4-34 に挙げたような開発途上国や国際協力に関係した行動について、受入担当者全体の 43.5% が、この業務に関わったことをきっかけとして実施したと答えている。

具体的な行動としては、「開発途上国・国際協力に関する報道をよくみる」、「開発途上国・国際協力について周囲の人と話す」等の『積極的な働きかけを必要としない行動』と呼べるものが上位にあがっているが、「開発途上国・国際協力について勉強した(している)」、「日本国内

において国際協力に関係する仕事をした（している）⁶」等の『積極的な働きかけを伴う行動』と呼べるものを挙げた人も 1 割程度見られる。

この項目も九州受入担当者（きっかけ行動あり 49.5%）と中国受入担当者（同 36.3%）では大きな差がある。ほとんど全ての行動で、「開発途上国や国際協力に関係した行動そのものの実施比率」や「研修員受入業務に関わったことをきっかけとしてそれら行動を始めた比率」の双方について九州受入担当者が上回っているが、特に研修員受入をきっかけとして「開発途上国・国際協力について勉強した（している）」という比率は九州（17.4%）が中国（9.3%）を大きく上回っている。

また、担当者本人に対する実態面へのインパクトは、コース全体運営関与機関、福利厚生支援・青年招聘活用参加者において大きくなっている。特に、コース全体運営関与機関ではその傾向が顕著である（友人有 60%、本業務をきっかけとした途上国・国際協力関連行動有 60%）。なお、女性の場合、友人有の比率が全体に比べて高い傾向がある。

（2）受入機関・同僚等の周辺が受けたインパクト

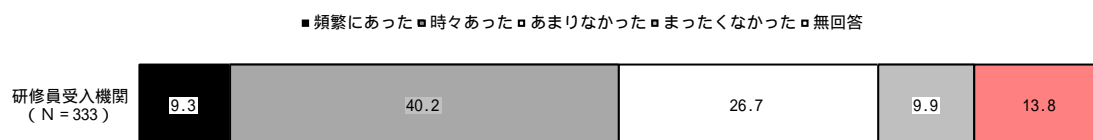
1）受入機関担当者本人から周辺に対する経験の伝達状況

- ・ 研修員受入業務に関わった経験について、“仕事・職場”で話した経験を有する人はほぼ半数（49.5%）であった。しかしそのほとんどは「時々」であり、「頻繁に」という回答は 10%に満たない。専門家のケースと比較しても半分以下の数値である。
- ・ 研修員受入業務について、組織内のセミナーや社内報等で周知したことがある組織は全体の 36.6%であった。また、その 8 割以上が最近 1~2 年以内に実施しており、かつ複数回行っているところが多い（平均 6.3 回）ことから、Eメール等を活用する頻度が増していると推測できる。

研修員受入業務に関わった経験について、“仕事・職場”で話した（「頻繁に」+「時々」；以下同様）経験を有する人はほぼ半数（49.5%）であった。しかし、そのほとんどは「時々」であり、「頻繁に」という回答は 10%に満たない。プロ技専門家の 28.4%、個別専門家の 21.2%が「頻繁に」伝えている状況と比較しても、研修員受入業務のインパクトが小さいことが分かる。

九州受入機関と中国受入機関を比較すると、「頻繁に」+「時々」の合計ではほとんど差はないが、「頻繁に」という回答だけを取り出すと、「九州」（11.4%）が「中国」（6.7%）をかなり（4.7 ポイント）上回っている。

図表 III-4-35 職場で研修員受入業務について伝えた経験



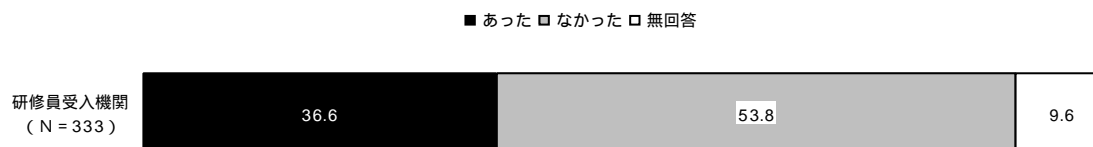
⁶ インタビュー結果では、その中心は自治体の国際協力に対する協力である。

一方、これまでに「講習会やセミナー等の実施、社内報、社内メーリングリスト等」を通じて研修受入経験を組織内で伝える機会の有無を聞いたところ、「あった」と回答した組織は全体の 36.6%であった。また、その 8 割以上が「最近 1 ～ 2 年間に機会があった」(122 件中 100 件)としており、平均実施回数も多い(平均 6.3 回)。

また、「九州」(42.9%)と「中国」(26.2%)を比較すると、九州では半数近くが組織的に伝達しているのに対して中国は 4 分の 1 強であり、大きな差がある。しかし、実施している組織のみを取り出し、その回数で見ると、「中国」(9.5 回)が「九州」(4.2 回)を大きく上回っている。九州では幅広く安定的に実施されているのに対し、中国では組織によって大きな差が見られる。

これらを総合的に勘案すると、最近 1 ～ 2 年間に実施されたものには「社内メーリングリスト」や「社内ホームページ」を通じた伝達が多く含まれたおり、その手軽さによって実施機会そのものや繰り返し伝達される回数が増えているものと思われる(アンケートでは伝達方法の個別件数を集計していない)。

図表 III-4-36 研修員受入等の国際協力活動の経験を組織内で伝えた機会



2) 受入機関・同僚等の周辺が受けたインパクト(受入機関担当者本人による評価)

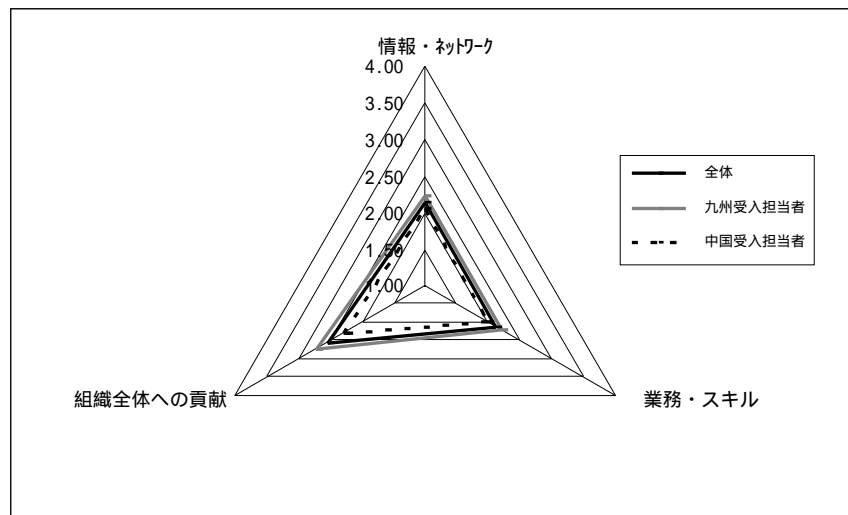
- ・ 研修員受入を通じた、実施機関組織やその業務へのインパクトは全体的に乏しくなっている。その中で比較的評価が高いのは、受入を行ったという事実から生じる「組織の国際化・イメージアップ」である。
- ・ コース全体の運営を行っている機関では、情報確保やネットワークの構築、組織国際化・イメージアップ等においてインパクトがあったと評価されている。
- ・ 同僚等の直接関与者以外に対するインパクトは乏しい。しかし、受入回数や受入経験が豊富な機関、受入事業を外国人と接する貴重な機会と考える機関では、関心や理解の促進が進んでいる。
- ・ なお、組織内における受入業務経験の伝達状況とインパクトの関係については、セミナー等を通じて組織的に伝達を行っている機関ではその効果を確認できる。しかし、日常的な個人間の会話の多寡はインパクトに全く影響を与えていない。

a) 組織・部署やその業務面へのインパクト

ここでは、研修員受入事業・業務との関わりが受入組織やその業務にどのような影響をもたらしたと思われるか、10 のインパクト質問細項目について尋ねた。その回答結果を得点化した上で、情報・ネットワーク、業務・スキル、組織全体への貢献の 3 つの中項目にまとめ、

中項目ごとに平均点を計算したものが図表 III-4-37 である。

図表 III-4-37 研修員受入経験が組織・部署やその業務面へもたらすインパクト



担当者から見た、研修員受入による実施機関組織やその業務へのインパクトは全体的に乏しくなっている。情報・ネットワーク、業務・スキルのいずれの側面においても、評価点は2前後であり、極めて低い。一方で比較的评价が高いのは“組織全体への貢献”(2.55)である。この評価の中心となっているものは、受入を行ったという事実から生じるとされる「組織の国際化・イメージアップ」の側面である。

細項目を見ると、“情報ネットワーク”では、「海外のネットワーク構築」よりも「国内のネットワーク構築」(2.52)に対する評価が高い。大学などにおいて、研修受入をきっかけとして業務・専門分野に関連する様々な機関との関係構築ができることをメリットとして評価するケースが見られる。

研修受入の目的の1つとして、地方自治体との関係良好化や「県庁との関係を重視した」という意見もよく聞かれる。研修受入においては、コース全体運営機関を行政機関が担当し、複数の企業で短期間の研修を順次行うケースも多い。このような場合、受入企業側にとっては、研修受入時に運営機関である県庁等の担当者が来訪し、事業内容に対する理解を深めたり人間関係を構築したりすることは大きなメリットである。民間企業を中心として、日常の業務実施にあたっては地方自治体との関係が必要になる場合も多く、研修受入を通じて自治体からの関連情報の入手が容易になるという指摘はよく聞かれた。地方自治体にとっても、このような研修を契機とした各企業等の訪問は、担当分野における現状・動向把握の観点から、1つのメリットとなっている場合もある。

「弊害」は基本的に指摘されていないが、中国、韓国への農業・工業分野を中心とした技術指導が結果として自地域の産業に大きな影響を与えたことを反省し、協力相手国を選別している機関もある。

組織やその業務に与えるインパクトは、やはり業務への関わり方(受入期間の長さ)によって差がある。担当者本人が受けるインパクト同様に、コース全体の運営を行っている機関では比較的数字が高く、特に情報・ネットワーク、既存技術・ノウハウの再整理・向上、組織国際化、組織イメージアップの各項目で中位点を超えインパクトがあったと評価されている。

また、組織として福利厚生支援活動の実施経験を有する機関では情報ネットワークを評価し、

受入事業を外国人と接する貴重な機会と考えている機関では組織国際化・イメージアップを評価する傾向が強くなっている。

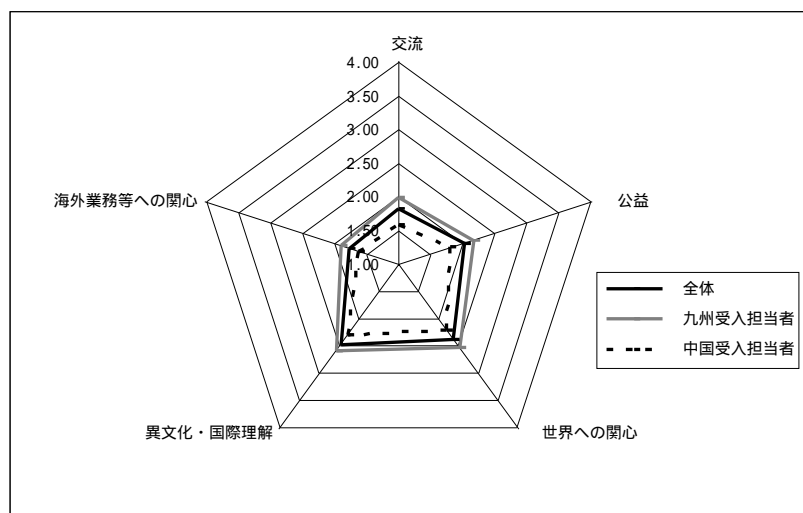
図表 III-4-38 組織・部署やその業務面のインパクトに影響を与える要因

	N	情報・ネットワ-ク	業務・スキル	組織全体への貢献
全体	333	2.14	2.11	2.55
九州受入担当者	184	2.22	2.21	2.72
中国受入担当者	149	2.05	1.99	2.30
コース全体の運営に関与	36	<u>2.98</u>	<u>2.50</u>	<u>2.68</u>
大学・教育機関	58	<u>2.49</u>	2.04	2.37
組織として福利厚生支援活動経験有	53	<u>2.78</u>	<u>2.42</u>	<u>2.74</u>
受入事業が外国人と接する貴重な機会	124	<u>2.32</u>	2.16	2.47

b) 組織内の直接関与者以外へのインパクト

研修員受入事業・業務との関わりが、受入組織内において、当該業務には直接関わらなかった職員等にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、11 のインパクト質問細項目について尋ねた結果を、交流、公益、世界への関心、異文化・国際理解、海外業務等への関心の5つの中項目ごとに平均点を計算し、まとめたものが図表 III-4-39 である。

図表 III-4-39 研修員受入経験が組織内の直接関与者以外へもたらすインパクト



同僚等の直接関与者以外に対するインパクト評価は、いずれの項目も中位点に達していない。特に、交流や海外業務等への関心、公益といった項目では、評価点が2を下回るレベルにあり、インパクトが乏しいと評価されている。しかし、受入回数や受入経験が豊富な機関、受入事業を外国人と接する貴重な機会と考える機関では、関心や理解の促進といった部分では一定のインパクトが評価されている。

なお、組織内における受入業務経験の伝達状況とインパクトの関係については、セミナー等

を通じて組織的に伝達を行っている機関では全体平均と比べてインパクトが大きくなっておりその効果が確認できる。しかし、日常的な個人間の会話の多寡はインパクトに全く影響を与えていない。

図表 III-4-40 組織内の直接関係者以外のインパクトに影響を与える要因

	N	交流	公益	世界への関心	異文化・国際理解	海外業務等への関心
全体	333	1.83	2.01	2.38	2.47	1.79
九州受入担当者	184	2.00	2.16	2.51	2.59	1.90
中国受入担当者	149	1.60	1.80	2.20	2.30	1.62
コース全体の運営に関与	36	<u>2.50</u>	<u>2.14</u>	<u>2.72</u>	<u>2.77</u>	<u>2.16</u>
1 回当受入期間が 2 日間以上(コース一部担当)	21	<u>1.98</u>	<u>2.29</u>	<u>2.64</u>	<u>2.78</u>	<u>1.97</u>
受入開始96年以前	111	<u>2.08</u>	<u>2.19</u>	<u>2.58</u>	<u>2.74</u>	<u>1.88</u>
受入回数10回以上	92	<u>1.97</u>	<u>2.05</u>	<u>2.47</u>	<u>2.61</u>	<u>1.83</u>
受入事業が外国人と接する貴重な機会	124	<u>2.11</u>	<u>2.26</u>	<u>2.69</u>	<u>2.80</u>	<u>2.00</u>
組織内にセミナー等伝える経験が「ある」	43	<u>2.00</u>	<u>2.12</u>	<u>2.65</u>	<u>2.72</u>	1.75
日常会話で組織内で伝える経験が「ある」	72	1.72	1.97	<u>2.40</u>	2.41	1.67

3) 研修員受入業務による実態的な影響

- ・ 帰国した研修員やその所属組織とのつながり（ネットワーク）が、組織の本来の業務に役立ったことが「ある」と回答した部署・組織は、12%とわずかであり、研修員との関係が実際の業務に活用されるケースは多くはない。ただし、「ある」と回答した 44 機関のうち半数（22 機関）は、業務に役立ったことが 2 回以上あると回答している。
- ・ JICA 研修受入以外の国際協力活動の実施・参加へと活動を広げた機関の割合は 16.2%(54 機関)である。具体的には、独自に研修員の受入や専門家派遣を行うケースが目立つ。

帰国した研修員やその所属組織とのつながり（ネットワーク）が、組織の本来の業務に役立ったことが「ある」と回答した部署・組織は、12%とわずかであった。研修員との関係が実際の業務に活用されるケースは多くはない。

ただし、「ある」と回答した 44 機関のうち半数（22 機関）は、業務に役立ったことが 2 回以上あると回答しており、海外ネットワークが業務実施において有益である場合、その活用機会は比較的多いものと思われる。また、インタビュー結果によれば、活用機会の内容は海外セミナー開催の際の協力依頼、海外の公的機関に関する情報など各種関連情報の収集、共同研究の実施等、様々である。

一方、研修員受入の実施をきっかけとして、さらに研修員受入以外の国際協力活動の実施・参加へと活動を広げた機関の割合は 16.2%（54 機関）である。この 54 機関の具体的な活動内容（複数回答）としては、「地方自治体による国際協力活動」が 26 機関、「研修員受入以外の ODA による国際協力活動」が 22 機関、「組織独自の国際協力活動」が 12 機関となっており、いずれも研修員受入や専門家派遣などの実施が中心である。

インタビューによれば、研修員受入を自治体からの依頼により開始した後、再び自治体から

の依頼により姉妹都市からの研修生受入を行ったケースや、プロ技短期専門家派遣等の活動に参加した例等が聞かれた。また、帰国した研修員から所属組織との継続した協力関係を希望され、交流協定を結んで専門家を短期で派遣した機関もあった。

これまで見てきた他のインパクト同様に、コース全体運営機関および福利厚生活動支援を実施している機関では、組織の実態面（ネットワーク活用経験や国際協力活動実施経験）におけるインパクトも大きくなっている。

（3）インパクトにつながる「経験」や「できごと」

インパクトを与える要因になった印象的な「経験」や「できごと」について、自由回答で得られた内容の主だったものを概観すると、大きく以下の2つのカテゴリーに整理できる。

- ・研修を通じた研修員との直接的な関わりを通じた驚きや戸惑いの経験
- ・交流・親睦活動など、研修以外の部分における成功経験（喜んでもらえた経験）

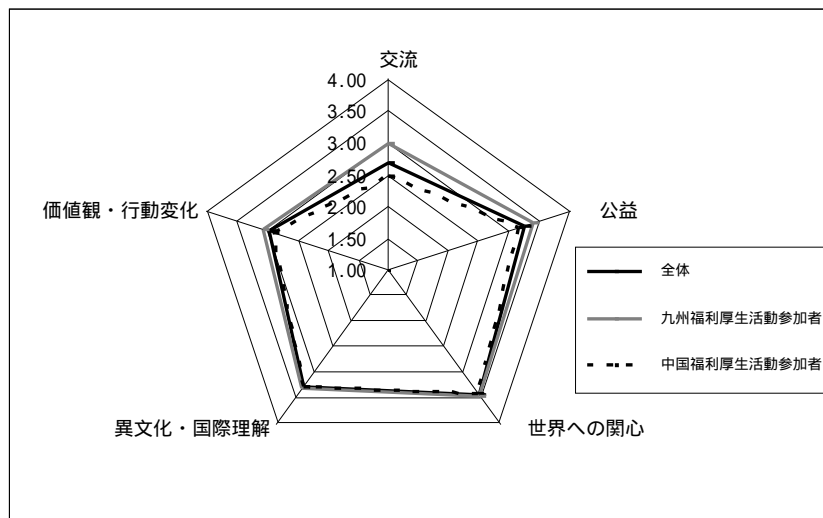
専門家、協力隊の経験と比較するとその内容は限定的であるが、「研修員との直接的な関わりを通じたできごと」としては、イスラム教などの異文化に基づく習慣・考え方に対する驚きや、貧困・後進といった途上国に関するステレオタイプのイメージと実際の研修員から受ける印象の違い等が多く挙がっている。

4 - 2 - 2 福利厚生活動参加者が受けたインパクト

ここでは、スポーツ交流や折り紙教室、パーティといった各種イベントに参加した経験を持つ人や、ホームビジット・ホームステイで研修員を招いた経験のある人たちについて、活動を通じどのようなインパクトが得られているかを把握する。

- ・ 各種イベントへの参加者やホームビジットで研修員を招いた人などの福利厚生支援活動参加者からは、全体的に高い波及効果を読み取ることができる。特に、関心や理解の促進といった部分についてのインパクト評価が高い。経験年数や回数が豊富な人、若年層（39歳以下）、およびホームステイ・ビジット経験者ではさらにその傾向が顕著であり、交流を中心とする行動面にも波及効果が広がっている。
- ・ 研修員との個別的な接触・交流が行えるか、また、活動が個人単独ではなく友人等とグループで一緒に行えるかどうか、インパクトを高めるポイントの1つとなっている。
- ・ 福利厚生支援活動参加者全体の 67.9%は、参加したことをきっかけとして、さらに開発途上国や国際協力に関係した何らかの行動をとっている。具体的には、新聞記事を読むなどの『積極的な働きかけを必要としない行動』と呼べるものが上位にあがっているが、「行事講習に参加した」、「寄付・募金を行っている」、「日本国内において国際協力ボランティア活動に参加した（している）」といった『積極的な働きかけを伴う行動』と呼べるものを挙げた人も20%以上見られる。
- ・ 中国地方における福利厚生支援活動参加者の参加経緯を見ると、「外部から依頼・要請を受けて」、「自ら応募・はたらきかけて」と回答した人がそれぞれ3割弱いる。その要請元や情報源としては、自治体広報や広島国際プラザ、JICA 中国国際センター、大学などが多く挙がっており、これら組織の広報・働きかけが効果を上げていることが認められる。

図表 III-4-41 福利厚生活動が参加者へもたらすインパクト



研修員に対する福利厚生支援活動への参加・関わりが、活動参加者本人にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、13 の質問細項目について尋ねた。この結果を、交流、公益、世界への関心、異文化・国際理解、価値観・行動変化の 5 つの中項目ごとに平均点を計算し、まとめたものが図表 III-4-41 である（九州 N=42、中国 N=64）。

福利厚生支援活動参加者は、いずれの項目でも中位点（2.5）を上回っており、専門家・協力隊には劣るものの全体的に高いインパクトを示している。特に、関心や理解の促進といったレベル（世界への関心、異文化・国際理解、公益）についての評価が 3 点を超えており高い。価値観・行動変化についても、3 点近いインパクト評価が見られる。

このように、福利厚生支援活動参加者では、関心や理解の促進といった意識面へのインパクトが広がっており、それが行動面においても徐々に表れつつある状況であると言える。

また、一部団体では、自分達の活動に対する影響（フィードバック）も指摘されている。例えば、自分達の活動に対する関心がさらに強まった、会の活動目的に対する意識が高まった、よりよい活動をめざすように努力するようになった、外国への活動旅行への動機づけとなった、等である。

細項目を見ると、最も評価が高いのは、“異文化・国際理解”の中の「異文化・多様な価値観への興味」（3.55）である。これについては、まずイスラム教徒の研修員に接した経験を大きな印象としてあげる人が多く、食事、お祈り等の慣習の違いに触れたことが異文化体験として評価されている。また、「途上国イメージ」（3.02）は、貧困、レベルが低いといったステレオタイプのイメージが実際に研修員と接することで覆された経験を持つ人が多いことを示している。

“価値観・行動変化”においては、最もインパクトが高いのは「幸せや豊かさについて考える」（3.28）であり、ホームステイ等を通じて様々な意見交換を行うことでそうした機会を得たという意見が多い。

中項目の中では比較的评价の低い“交流”であるが、質問細項目の「海外の友人獲得」だけを取り上げれば、3 点程度の評価を得ている。福利厚生支援活動への参加によって、外国人の友人あるいは連絡を取り合う知人を得た経験のある人は、過半（54.7%）を占めている。活動への参加で得た友人の数は、「1-4 人」が多いものの、「10 人以上」という回答も 20% 程度あり、平均で 7.7 人となっている。

経験年数および回数が豊富な人、若年層（39 歳以下）およびホームステイ・ビジット経験者は、全体的にインパクトが高く、さらに交流を中心とする行動面にも効果が及んでいる。実際に外国人の友人を有するという回答も 3 分の 2 を超えており、またホームステイ・ビジット経験者には「途上国イメージが変化した」という評価が多いという特徴が見られる。

図表 III-4-42 福利厚生活動参加者のインパクトとその大小に影響を与える要因

	N	交流	公益	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
全体	106	2.67	3.23	3.41	3.27	2.97
九州受入担当者	42	2.98	3.39	3.45	3.29	3.07
中国受入担当者	64	2.48	3.13	3.39	3.26	2.90
活動開始96年以前	15	<u>3.15</u>	<u>3.43</u>	<u>3.63</u>	<u>3.43</u>	<u>3.17</u>
参加回数10回以上	23	<u>3.16</u>	<u>3.38</u>	<u>3.56</u>	<u>3.46</u>	<u>3.02</u>
39歳以下	25	<u>2.76</u>	<u>3.28</u>	<u>3.60</u>	<u>3.28</u>	2.89
ホームステイ・ビジット経験者	34	<u>2.93</u>	<u>3.36</u>	<u>3.52</u>	<u>3.39</u>	<u>3.11</u>
個人で活動に関与	22	2.43	3.06	3.19	3.07	2.69

国際センターの地元地域で行われる福利厚生活動は、その内容も多様である。しかし、多人数を対象とした音楽や踊りの紹介、折り紙の指導といった活動のうち、特に片方向の披露や伝達の主たる目的となっているものでは、インパクトはなかなか大きくならない傾向が見られる。

インタビューでは、立食パーティやホームステイ等の活動をあわせて実施することで研修員 1 人 1 人と直接接することができ、インパクトも高まったという指摘が多く聞かれた。つまり、研修員との交流においては、個人的な接触の機会があり、会話などを通じて互いの感情をやりとりできる要素を持っていることが、インパクトを高めることにつながっていると言える。

このような国際交流活動への参加に際しては、個人的な興味・関心を有していることが主なきっかけ要因となる。そのため、特に関心を持たない友人や家族を誘って一緒に活動することは容易でなく、個人の活動はあくまでも個人的な活動として継続される（なかなか面に広がっていかない）傾向が強い。

しかし、福利厚生支援活動に組織ではなく個人で関わった人の場合は、インパクトが全体的に小さくなる傾向が見られる。つまりこのような活動は、個人単独ではなく同じ関心を有する友人等とグループで一緒に行くことによって、そのインパクトがさらに高いものとなる。

センター周辺地域では福利厚生活動の参加形態や内容が多様であり、各個人の志向や都合にあわせた参加が可能ということの意味している。したがって、潜在的に関心や参加意思を有している個人を巻き込み、一緒に参加していくきっかけを与えることができれば、活動を通じて個人にインパクトをもたらすだけでなく、グループによる継続的かつ面的な活動の広がりも期待できる。

一方、センターの地元地域以外では、短期的な滞在が中心であり、参加可能な福利厚生支援活動がホームステイ等に限定される傾向も強いが、既述のように国際交流（福利厚生支援）活動を家族ぐるみで始めることはなかなか容易ではない。インタビューでは、ホームステイ受入が難しいために福利厚生支援活動への参加を躊躇しているケースも見られた⁷。

福利厚生支援活動参加者全体の 67.9% は、参加したことをきっかけとして、さらに開発途上国や国際協力に関係した何らかの行動をとっている。具体的な行動としては、「開発途上国・国際協力について周囲の人と話す」、「開発途上国・国際協力に関する報道をよくみる」といった『積極的な働きかけを必要としない行動』と呼べるものが上位にあがっているが、「行事講習に参加した」「寄付・募金を行っている」「日本国内において国際協力ボランティア活動に参加した（している）」といった『積極的な働きかけを伴う行動』と呼べるものを挙げた人も 20% 以上見られた。

中国地方における福利厚生支援活動参加者では、参加の経緯について「外部から依頼・要請を受けて」、「自ら応募・はたらきかけて」、「組織の一員として」と回答した人がそれぞれ 3 割弱いる。このうち「外部から依頼・要請を受けて」を見ると、ほとんどが「広島国際プラザ・あるいは JICA 中国国際センター」からの要請を受けての参加となっている。また、「自ら応募・はたらきかけて」の層の情報入手先としては、自治体広報や広島国際プラザ、JICA 中国国際センター、大学などが挙がっており、これら地方自治体や JICA 国際センターの広報・働きかけが効

⁷ 一方、交流に熱心な家族（妻・母）が研修員を度々家に連れてきたことで、最初は逃げていた家族（夫や子供）が徐々に交流に参加し、現在は全員と一緒に研修員とドライブをしている事例や、当初ホームステイの受入に反対し外国人への偏見も持っていた家族（祖母）が、今では気楽に研修員と接するようになったという事例も聞かれた。

果を上げていることが認められる。

4 - 3 無償資金協力、開発調査、開発協力企業を通じた波及効果

ここでは、開発調査、無償資金協力、開発協力などに関する企業の業務担当者やその他の社員、組織全体等に対し、日本の政府開発援助（ODA）との関わりがどのような影響を及ぼしているか、アンケート結果を中心に分析する。

（１）社員に対するインパクト

- ・ 担当者の仕事や業務面に対するインパクトは比較的高く、特に情報の獲得、ネットワーク構築に関する評価が高い。また、担当者にとっての個人的な側面でも全般的に高い評価がされている。
- ・ 一方、直接関わらなかった社員へのインパクトは、個人的な面における関心・国際理解レベルにとどまり十分でない。

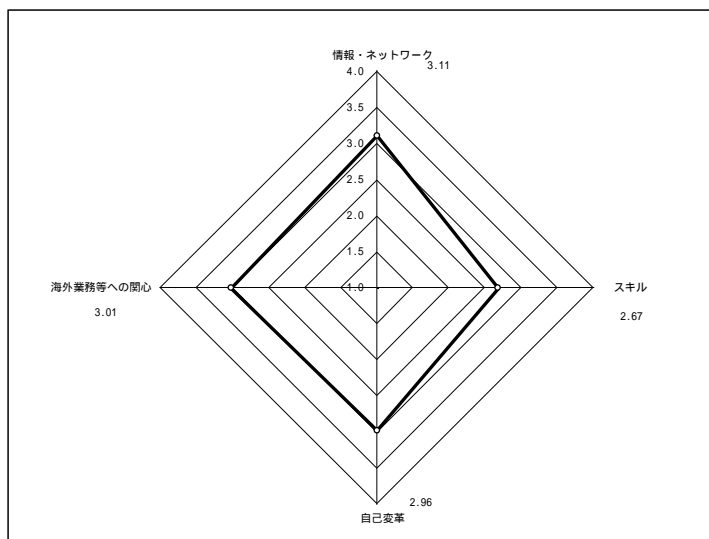
１）業務担当者へのインパクト

ここでは、開発調査、無償資金協力、開発協力などに関する企業（N=133）において、日本の ODA に関連した事業・業務との関わりが、担当者にとってどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、「仕事・業務面」及び「個人的側面」に分けて聞いた。

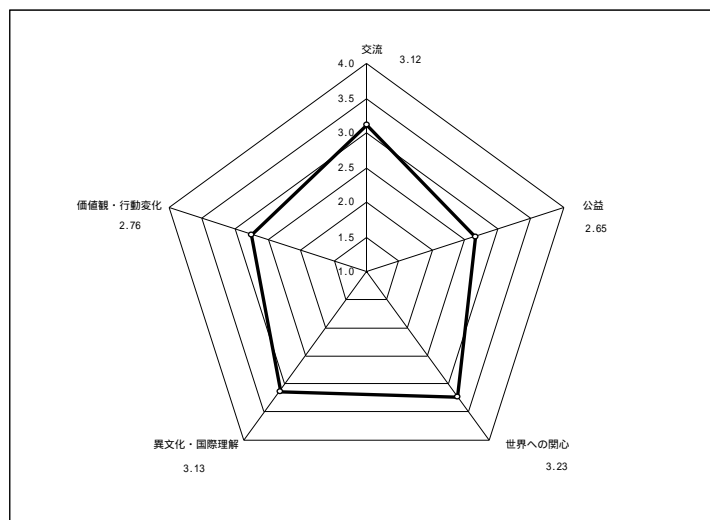
「仕事・業務面」については、11 のインパクト質問細項目について尋ねた。その結果を 情報・ネットワーク、 スキル、 自己変革、 海外業務への関心の 4 つの中項目ごとに平均点化し、まとめたものが図表 III-4-43 である。

「個人的側面」については、13 のインパクト評価項目について尋ねた。これを 交流、 公益、 世界への関心、 異文化・国際理解、 価値観・行動変化の 5 つの中項目ごとに平均点化し、まとめた結果が図表 III-4-44 である。

図表 III-4-43 ODA 関連業務への関わりが担当者の仕事・業務面に与えるインパクト評価



図表 III-4-44 ODA 関連業務への関わりが担当者の個人的側面に与えるインパクト評価



担当者の仕事や業務の面では、「業務に有益な情報源の獲得」などの「情報・ネットワーク」(3.11)でのインパクト評価が最も高い。また、「海外業務への関心」(3.01)や、「以前よりも前向きに取り組むようになった」といった「自己変革」(2.96)の側面についても高い評価がされている。一方、「既存の技術・ノウハウの再整理・向上」などの「スキル面」(2.67)に関する評価は、中位点(2.5)をやや上回るものの、4つの側面の中では最も低い評価となっている。

担当者の個人的側面では、「世界への関心」(3.23)でのインパクト評価が最も高い。このほか、「国際社会での日本の役割について考える」などの「異文化・国際理解」(3.13)、国内外の友人獲得を示す「交流」(3.12)といった側面でも高い評価がされている。一方、「ボランティアなどへの関心」を示す「公益」(2.65)、「幸せや豊かさについて考える」などの「価値観・行動変化」(2.76)では、やはり中位点(2.5)を上回りインパクトがあると評価されているものの、上述の3つの側面に比べると、相対的に低くなっている。

他の JICA 事業である専門家や協力隊、研修員受入等と比較すると、これら ODA 関連企業・組織では仕事・業務面と個人的側面の数値で大きな差がないという特徴がある。これは、本来業務の一環として ODA に関わっていることを反映し、業務の上でも、また個人的な関心としても、ODA 関連業務を通じた一定のインパクトを元々期待し、そして期待通りの結果が得られているためと考えられる。

2) 直接関わらなかった社員へのインパクト

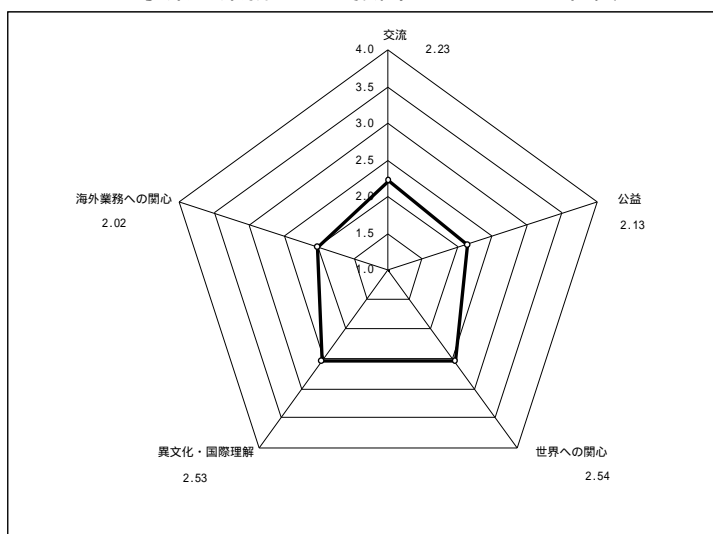
アンケート回答者(業務担当者)からみて、自社における開発調査、無償資金協力、開発協力など、ODA に関連した事業・業務との関わりが、当該 ODA 事業・業務には直接関わらなかった職員のものの方の見方・考え方など個人的側面にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、11のインパクト評価項目について尋ねた。この結果を「交流」、「公益」、「世界への関心」、「異文化・国際理解」、「海外業務等への関心」の5つの中項目ごとに平均点を計算し、まとめたものが図表 III-4-45 である。

直接関わらなかった社員へのインパクトは、「世界への関心」(2.54)、「異文化・国際理解」(2.53)の2つの側面で中位点を若干超えインパクトがあったと評価されているが、残る3つの側面(「交流」、「公益」、「海外業務等への関心」)については、ODA 事業・業務に直接関わらなかった場合は十分ではない。

各企業の事業内容（商社、メーカー、コンサルタント等）により社員に対するインパクトが大きく異なる傾向は見られない。ただし、開発協力事業経験を有する企業では、直接業務に関わらなかった社員に与えるインパクトも若干高く、一定のインパクトがあったとの評価がされている。

インタビュー結果を踏まえると、開発協力に関係する企業・部署は、必ずしも途上国での活動・事業展開が中心でない場合も多く、そうした企業において開発協力のような非日常的な業務を実施していることは、周囲の関心を高める場合もあるものと思われる。

図表 III-4-45 ODA 事業・業務には直接関わらなかった社員へのインパクト評価



(2) 組織に対するインパクト (ODA 非専門企業)

- ・ ODA 非専門企業の場合、ODA 関連事業との関わりにおいて「業務に有益な情報源の獲得」を中心とするインパクトが得られ、組織全体の業務に影響を与えているとの評価がされている。特に、利潤を伴わない協力活動経験を有する企業や開発協力事業経験を有する企業ではその傾向が強い。
- ・ ODA 事業・業務実施企業のうち約 4 割の企業は、ODA 事業・業務の実施をきっかけとして、さらに専門家派遣などの国際協力活動の実施・参加へと活動が広がったと回答している。

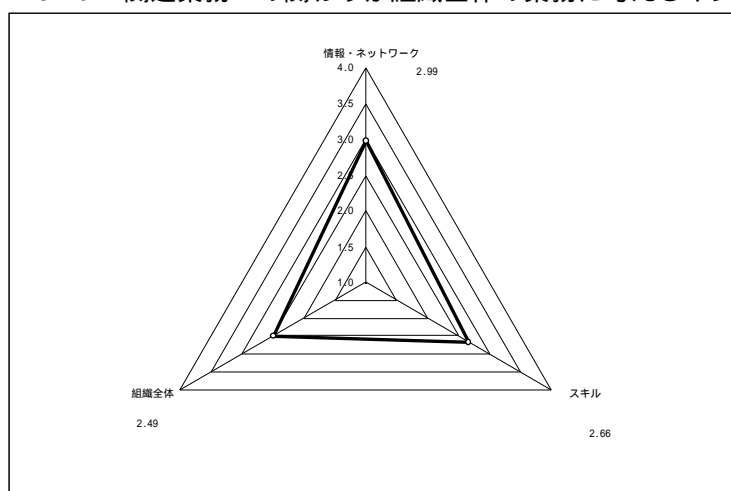
開発調査、無償資金協力、開発協力など、ODA に関連した事業・業務との関わりが、自社の (ODA 関連以外の) 業務にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、11 のインパクト質問細項目について尋ねた。この結果について、情報・ネットワーク、スキル、組織全体への貢献の 3 つの中項目ごとに平均点を計算しまとめたものが図表 III-4-46 である。なお、組織全体に与える影響をより鮮明に把握するため、ここでは ODA 事業・業務を専業としていない企業を対象としている。

ODA 関連事業・業務との関わりが組織全体の業務に与えるインパクトについては、「業務に有

益な情報源の獲得」などの「情報・ネットワーク」(2.99)がほぼ3点の水準にあり高い評価がされている。その他2項目も「組織の国際化の促進につながった」といった「組織全体への貢献」(2.49)はわずかに中位点を下回るものの、「新たな技術・ノウハウの獲得」などの「スキル」では2.66の評価点がついており、比較的评价が高くなっている。

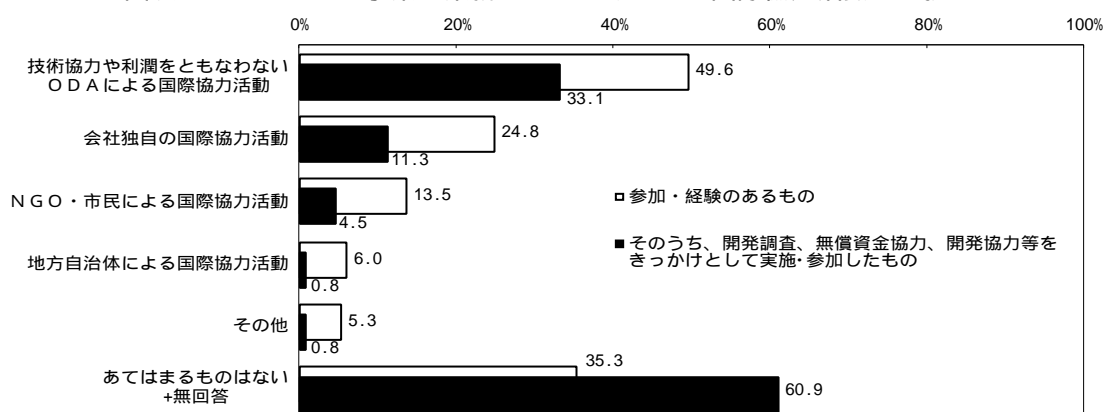
なお、利潤を伴わない協力活動経験を有する企業、開発協力事業経験を有する企業では、これら組織業務に与えるインパクト評価が高めであり、特に、利潤を伴わない協力活動経験を有する企業で「情報・ネットワーク」が3.27と高いのが目立つ。また、開発協力事業経験を有する企業では、前述の「社員へのインパクト」と同様に、通常業務と異なる ODA 業務への関わりが組織に対しても一定のインパクトを与えていることが確認できる。

図表 III-4-46 ODA 関連業務への関わりが組織全体の業務に与えるインパクト評価



本アンケートに回答した ODA 事業・業務実施企業のうち約4割の企業は、ODA 事業・業務の実施をきっかけとして、さらに技術料や利潤を伴わない国際協力活動の実施・参加へと活動が広がったと回答している。具体的な活動(複数回答)としては、「専門家派遣や研修員受入等の ODA による国際協力活動」(33.1%)が最も多いが、「会社独自の国際協力活動」へと広がったケースも1割強みられる。

図表 III-4-47 ODA 事業・業務をきっかけとした国際協力活動への広がり



図表 III-4-48 関連企業のインパクトとその大小に影響を与える要因

業務担当者へのインパクト	N	情報・ネットワーク	スキル	自己変革	海外業務への関心	
仕事・業務面	133	3.11	2.67	2.96	3.01	
		交流	公益	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
プライベート面	133	3.12	2.65	3.23	3.13	2.76
直接関わらなかった社員へのインパクト		交流	公益	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
直接関わらなかった社員全体	133	2.23	2.13	2.54	2.53	2.02
開発協力実施企業	15	<u>2.62</u>	<u>2.64</u>	<u>2.80</u>	<u>2.64</u>	<u>2.31</u>
組織に対するインパクト		情報・ネットワーク	業務・スキル	組織全体		
組織全体	133	2.99	2.66	2.49		
利潤を伴わない協力活動経験有	51	<u>3.27</u>	<u>2.90</u>	<u>2.79</u>		
開発協力実施企業	15	<u>3.11</u>	<u>2.96</u>	<u>3.36</u>		

(3) ODA 事業のメリット

インパクトに関するアンケートを補足するものとして、ODA 事業のメリットや貢献度について尋ねたところ、「公的プロジェクトであるため、現地での信用や実績に有利」というメリットが“ある”(「大いに」+「やや」の合計)と回答した企業は約8割にのぼった。また、「現地企業・組織と良好な関係が比較的作りやすい」という点についても、6割強がメリットが“ある”としている。このように、企業にとっては ODA 事業との関わりが途上国・現地社会の中で事業・業務を遂行していく上でのメリットとなっており、「業務に有益な情報源の獲得」といったインパクトとあわせ、プラスに働く面が多いことが窺える。

4 - 4 国際協力による波及効果に関するインタビュー

本調査では、アンケート回答者を中心として、国際協力活動から得られるインパクトおよびその波及効果の詳細に関するインタビュー調査を行った。

なお、ここでは、スキーム別ではなく（１）業務・組織面、（２）個人的側面 に分けて整理する。

（１）業務・組織面

業務・組織面のインパクトは様々な形、レベルで発生しているが、専門家派遣経験者に対するインタビューにおいて指摘されることが多いインパクトの内容として、以下の４点があげられる。

- １）日本では経験が困難になった業務経験による若手の育成
- ２）日本とは異質な環境・社会における業務実施経験を通じたメリット
- ３）海外、途上国と関連が深い業務の推進
- ４）国内外におけるネットワークの拡大、活用

さらに、組織特有のインパクトとして、５）イメージアップ があげられる。

１）日本では経験が困難になった業務経験による若手の育成

日本では、経済・社会の発展が進み成熟段階に至ったことを受けて、上下水道・大形橋梁等の一部インフラや旧来からある各種制度・法律など、既に日本国内では実際に建設、策定に携わり「考える」機会が失われつつある分野がある。

特に、若手技術者の場合は仕事を始めた時から維持・保守、運営・管理が仕事の主体であり、新規に建設する経験を有していない。自分自身で一から考える必要もなく、業務遂行にあたってはマニュアルに依存しがちである。既存のインフラや制度・政策の効率的な維持・保守、運営・管理を行うためには、実際に建設や策定に関わり「考える」経験を持つことが重要な意味を持つが、日本国内ではそういった機会が限られているのである。

一方、途上国においては、現在でもそうしたインフラや制度・政策の建設、策定が進行中である。日本の国際協力は、日本の過去の経験を踏まえながらこのような建設、策定業務を実施していく。これまで紹介した ODA に関連する企業や専門家所属組織などでは、こうした業務に携わることは若手を中心とした人材育成のための貴重な機会として認識されている。その経験は国内での維持・保守、運営・管理業務を行う際に大いに役立つものとなるからである。

また、日本では見られなくなった老朽化した設備や砂利道等のインフラをどのように活用できるのか、逆にどのような問題点があるのか等を勉強する機会ともなっている。ただし、派遣要員について JICA では経験者を希望する傾向があるため、メリットの大きい若手を出したい関係機関との間にギャップも生じている。

２）日本とは異質な環境・社会における業務実施経験を通じたメリット

これは、派遣された途上国の環境、状況、常識が日本とは異なることを大きな刺激として得られる様々な業務上のメリットである。

最も幅広く認識されているのは、外国語を使用して業務を行う必要性を再認識し自己啓発を行う（意欲を高める）という点にある。その他にも「日本では常識でありベストであると考えていた技術や方法が環境の異なる地域や社会では必ずしも常識ではない、という気付きを通じて業務のあり方を考えた」、「日本とは異なる組織・業務運営方法や個人の考え方の中で試行錯誤

誤しながら技術移転や業務を進めることがいい訓練になった」という意見に代表されるように、自分の固定的な概念や行動が刺激を受けて、事業・自己業務を再検討する柔軟な思考の獲得や問題解決能力の向上につながったという意見は多い。協力隊経験者の中には、帰国後、再度途上国の工場で指導を行ったり外国人を相手に業務を行ったりする際に、その経験が生かされるとの指摘もある。

また、日本では業務や担当が専門化細分化されているためになかなか関わる機会のない関連業務に接すること、例えば中央政府の行政の仕事から現場の業務まで一貫して携わり、関連業務全体を管理運営することができ、貴重な経験となったという意見もある。こうした経験は直接業務にすぐに役立たない場合でも、自分の業務に対する見識を深め、より総合的見地からその「あり方」を考える機会となっている。

この他、途上国という比較的自由でかつ刺激ある環境において、自己の研究分野に関する積を深めたり、具体的な成果を出したりすることも可能となるといった意見も聞かれる。

研修受入関係者においても、研修員との接触、交流を通じて同様なインパクトが期待できるとする意見もある。ただし、専門家・協力隊と異なり活動に関与する時間が短く、日常生活の変化も少ないために、インパクトのレベルは低く長続きしにくい傾向がある。

3) 海外、途上国と関連が深い業務の推進

これは、仕事・業務内容が直接的に海外、途上国に関連しており、国際協力活動を通じて様々な形で仕事・業務への貢献が期待できる場合のインパクトである。

例えば、熱帯地域の医療問題や結核予防・治療といった、海外や途上国が活動・研究の舞台となる分野ならびに、地熱開発や地下水開発等、日本では活動に各種制約が多いため途上国での活動・研究にメリットが大きい分野などで特に期待されている。

この場合、特に「海外のネットワーク」と「フィールド（材料）」が業務推進に極めて重要な意味を持ち、国際協力活動がその獲得に貢献することが多い。逆に言えば、国際協力を効果的に利用して事業が進められている場合もある。双方にメリットがあるので、組織的關係が構築され関係も長続きする傾向が強く、ODA 活動を契機に提携を行い、共同事業を実施しているケースも数多い。

研修員受入を中心に構築されたネットワークの中には、結核研究所（結核予防・治療）や九州大学（地熱開発）のように、長年にわたる各国からの研修受入の結果、各国の関係行政機関において幹部（大臣経験者含む）から中堅、若手に至る各層に研修経験者が存在し、広範かつ重層的で強固な人材ネットワークが途上国に構築されているケースもある。その結果、日本の当該分野における国際的な活動を推進する上で重要な財産ともなっている。

両機関は結核撲滅、地熱資源開発・活用というそれぞれの活動推進にこのネットワークを有効に活用しており、具体的には、結核研究所は ODA 実施国以外での各種セミナー開催を、九州大学では現地データを活用した研究や地熱分野における大学院新学科設立時の学生募集等を行う際に大きく役立っているという。

4) 国内外におけるネットワークの拡大、活用

業務が直接途上国、海外に関連しない場合でも、「国内外におけるネットワークの拡大、活用」が図れることがメリットとして指摘されている。単発的な海外でのイベントや外国の事例等に関する情報収集をする上で、活動を通じて知合った人脈を活用したという事例は数多い。

また、既述のように、研修受入機関ではコースへの関与を通じた専門分野に係る国内・地域内の関係機関や行政との幅広い関係の構築、つまり日本国内ネットワークの構築が海外ネ

ネットワーク以上にメリットとして認識されている。特に行政との関係を重視する傾向が強く、「研修を通じて、通常は会うことの難しい各機関の幹部と知り合うこともできた」等の指摘は多い。

コース全体運営機関では、「業務に関連する様々な機関を訪問し最新の事情を実際に見る機会を得ることは大変勉強になる」との意見もある。

こうした国内ネットワークを評価する傾向は、研修員受入だけでなく「派遣」型の協力活動でも見られる。

協力隊の場合、その中心は同期及び同地域の隊員との強固な人間関係であるが、通常の生活では知合うことができない多様な職種、経歴を持つ人々からなるネットワークであることから業務・プライベート両面において大きなメリットとなっている。

専門家の場合、国際協力活動への関与を契機として、これまで名前は知っていたがコンタクトする機会がなかった人から情報を得たり、帰国後各種会合等に参加したりすることで国内の人間関係が広がる「きっかけ効果」が評価されている。また、ネットワークを活用して途上国の優秀な人材を呼び寄せ、効果的な研究を継続している大学教授の事例も聞かれた。

個別専門家については、派遣中に関連する様々な業務、例えば当該国で開催される国際会議への支援等を実施したり、相手国で幅広い関係者との意見交換を行うためにセミナーを度々開催したりした経験のある専門家も多く、そのことが多様かつ幅広いネットワークの構築に役立ったという意見もある。

5) イメージアップ

イメージアップの効果は、特に研修員受入を行っている機関で指摘されることが多い。

小さな組織では、政府が行っている国際協力事業として海外の研修員を自社・組織に受け入れているという「事実」が、まず「自分達の業務が海外の研修員に紹介する価値がある仕事として評価されている（選ばれた）」という自信を与える機会となったと、インパクトを評価しているところが多い。

特に、特殊な技術を保有している企業や、国内中心に事業展開している（海外の人との接触が少ない）企業・組織、廃棄物処理・リサイクルといった社会的意義が高いもののイメージが良くないケースもある組織・企業の場合は、そうした傾向が強い。

また、企業の中には、研修員受入を行っていることを国内からの企業見学者に紹介したり、研修員に随行している行政関係者に事業内容を理解してもらうことで議会関係者等の視察に発展させたりすることで、日本国（地域）内の評価が高まるという好循環を実現しているケースもある。その結果、仕事に対する従業員の誇りを生み、退職率も低くなるという効果をもたらす。

最近では、公的機関を取り巻く環境が大きく変化する中で、国際協力業務をきっかけとして組織のあり方や展開を考え直そうとする組織も見られる。地域イメージアップやリソース活用の観点から国際協力をスタートさせ、今日では地域戦略の一環として国際協力を位置付け始めている「北九州市」が最も顕著な例であるが、国際協力の実施を契機として新しい事業に取り組む姿勢、組織としての革新に取り組む姿勢を強化しようとしている機関もある。

これ以外のインパクトとしてあげられているものとしては、国際協力活動そのものが個人・組織の業務の拡大、多様化につながり、国際協力活動を通じて通常業務では感じる事が少ない業務上のやりがいを感じたというものであり、多くの人から聞かれている。

その反面、担当者レベルでは、研修員受入事業に関する組織内外での広報や理解が少ない場

合や通常業務としての評価を得にくい場合などに、やりがいがないと感じる部分も多いようである。

また、日本の国際協力に關与する際の支払報酬については、一般的に言って利潤を伴うレベルにないが、例えば「研修員受入で少額でも謝金があることが大きい。不況、予算削減で資金不足の状況が続いているだけにありがたい」という意見もある。

(2) 個人的側面

個人的側面のインパクトは極めて多様であり個人によるレベル差も大きい。

研修コースの一部を担当・実施した機関・部署・個人の場合には、研修員の国はどこにあるのか、どういう社会的・文化的背景をもった人々なのか、という関心の高まりや理解の促進といったインパクトが主たる部分である。

特に、漠然とした知識はあるものの、実際には接する機会の少ないイスラム教の風習（お祈りや食事等）を異文化体験としてあげる人、途上国の「貧困」、「優秀でない」といったネガティブなイメージが変化したと感じている人は数多く見られる。これが福利厚生活動支援者や長期間研修員受入を実施した機関では、研修員との様々な交流も行われているため、そのインパクトは増大している。

また、実際に途上国に派遣された経験を持つ場合は一層インパクトが大きくなり、具体的な行動を伴うケースも増加する。専門家経験者本人からは、業務が多忙なため NGO 活動等に参加する時間がないという意見も聞かれるが、将来のシニア海外ボランティアへの参加意向を持っている人は多い。

さらに、随伴した家族の中にも、NGO をはじめとする国際協力活動に参加する人や地域内の国際交流活動に参加するケースが見られる。夫の専門家派遣を契機にパキスタンを好きになるあまり、NGO 活動を立ち上げ毎年数か月も現地で活動している人、親に随伴したことをきっかけとして現地の NGO 活動に参加し、そのまま現在も活動している人、息子の協力隊派遣を契機に国際交流に関心を持ち、地域内に居住している外国人との交流や在住する自治体の姉妹都市から来た人のホームステイ受入などを始めた人などがその例である。

派遣期間中に描きためた現地の人々のスケッチを帰国後本にして出版した人や、派遣先の障害者施設の子供達が描いた絵を日本国内で紹介している人等は、こうした活動をきっかけとしてマスメディアに取り上げられたりすることで、様々な人から反響を得ている。その結果、国内の一般の人々に現地での活動を様々な形で紹介する機会も増えていくだけでなく、NGO との連携や派遣国以外での絵画紹介活動の開始等、周囲からの要望に応えたり協力を得たりする形で新たな活動を進めるケースも見られる。

4 - 5 まとめ

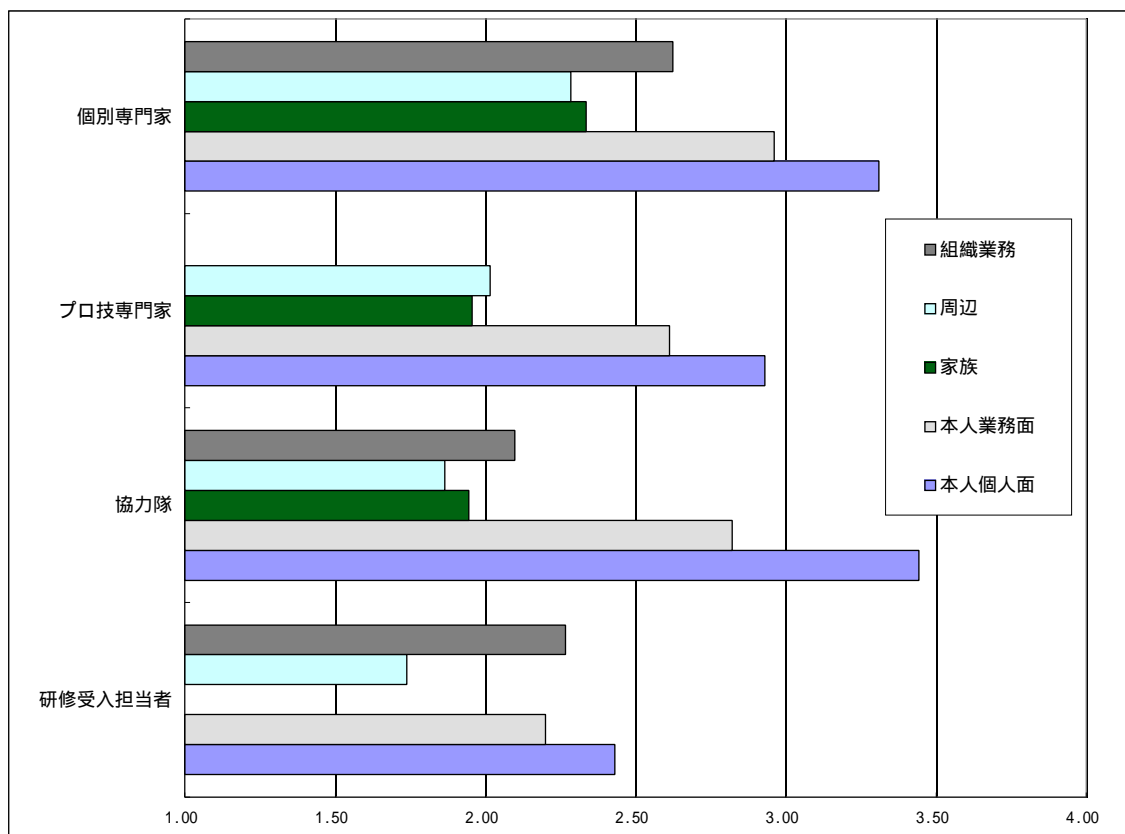
ここでは、これまでに分析、把握した技術協力関係者およびその周辺へのインパクト波及状況を総括し、これらインパクトの波及効果をより一層高める方法について考察する。

(1) 技術協力形態別のインパクト概観

図表 III-4-49 は、アンケート対象とした主な技術協力形態別に対象毎のインパクト評価をまとめたものである⁸。これまで見てきたように、いずれの形態においても参加者本人の個人的側面の評価が最も高く、研修受入機関担当者を除いてはこれに参加者本人の仕事・業務面のインパクト評価が続いている。

途上国で長期間の活動を行う専門家及び協力隊は仕事・業務面においても強いインパクトを受けているが、短期派遣経験者が多いプロ技専門家では、仕事・業務面、個人的側面ともにインパクトはあると評価されているものの、専門家・協力隊と比較すると水準は低い。研修受入機関担当者は平均で見る限り仕事・業務面、個人的側面ともに中位点を下回り、インパクトは乏しいという評価になっている。

図表 III-4-49 技術協力形態別・対象別インパクト評価結果



家族に対するインパクトは、既述の通り、家族自身が評価した場合には専門家・協力隊とも

⁸ なお、同じ中項目であっても具体的な質問の細項目は対象によって異なっている。また、家族へのインパクト評価結果に見られたように、誰が評価するかにより結果も異なることから、厳密な比較は困難である。ここでは全体的な傾向を把握する参考資料として提示する。

に 3 を超えている。これはつまり「(専門家などで) 派遣された本人から強い影響を受けた」と家族が評価していることを示すものである。逆に、参加者本人からの評価ではいずれも中位点を下回っている。これは、「自分の経験は家族に対してあまり影響を及ぼしていない」との自己評価であり、いわば過小評価となっている。同様に、友人・同僚といった周辺の人々へのインパクトでも参加者による自己評価は辛い。専門家家族に対するインパクトは他に比較すると相対的に高くなっているが、この要因の 1 つとしては現地における同居経験を通じた家族自身の途上国経験があげられる。なお、上の図表に掲載したものはいずれも参加者本人の評価である。

組織業務への波及効果は、全般的に参加者本人が業務面で受けたインパクトより低くなる傾向にある。また、個別専門家を除いて十分なレベルに達していない。参加者本人では、「情報源・国内ネットワークの獲得」、スキル(「既存の技術やノウハウの再整理・向上」など)を中心に評価されている項目も多いが、その影響は組織業務全体まで波及していないことが多い。

個別に見ていくと、専門家所属組織や研修受入機関等の組織で元々国際協力活動に関与する傾向がある場合には、その関わりの度合い(独自の国際協力を実施する、コース全体運営機関となる、など)によって参加者本人のインパクトと比較的変わらない水準になる。しかし、協力隊のように個人的な活動の色合いが強い事業の場合には、参加者本人のインパクトが高いにも関わらず、所属組織業務面への波及効果はあまり見られないことがわかる。

(2) 専門家派遣及び協力隊

専門家・協力隊による海外派遣経験が参加者本人に与えたインパクトは、価値観の変化、業務面における新たな視点の発見や既存技術の向上など、多岐にわたっている。これらは参加者を通じて所属組織をはじめ日本の国内社会にも波及し影響を与えることが可能であるが、その効果は今のところ十分とは言えない。この中で明確に言えるのは、専門家本人と組織による国際協力への取り組み状況において強い関連性が見られることである。

今後は、これら参加者の日常に埋もれて行きがちな経験を社会へ還元し、波及させて行くことが必要である。特に、協力隊参加者は自身の得た経験を「ごく個人的な体験」として自己の内部にとどめる傾向が見られる。ボランティアとして海外で活動し、帰国した人々に対する日本社会の評価については、従来からその低さが指摘されてきた。今回の調査結果は、そのような日本の、特に組織社会に身を置いた帰国隊員の諦観を改めて浮かび上がらせたものとなっている。

したがって、引き続き国際協力に対する組織の理解を高める努力をする一方で、組織以外の波及経路、すなわち一般市民社会や家族などを通じた経験の還元に注力していく必要がある。また、これまで国際協力のインパクトを伝えるリソースとしてあまり強調されていなかった専門家や協力隊の家族についても、十分にその可能性を有していることが明らかになった。今後は JICA 国内機関が中心となって、これらの人々をも巻き込んだ活動を進めていくことが有効である。

専門家経験者がその他の国際協力活動に参加した割合は高く、約 6 割に上っている。その内容は、JICA や自治体、所属組織の実施する研修員受入や専門家派遣等を中心としたものである。またこの 6 割の「その他国際協力活動参加経験者」の約半分、つまり専門家全体の 3 割以上が、JICA 専門家としての海外派遣をきっかけとしてこれらの活動に参加したと回答している。

このことから、専門家経験者については帰国後の国際協力参加状況、また派遣以前の参加状況とも比較的高いレベルにあると言える。さらに、専門家自身が派遣の過程で得た業務面・個人的側面における様々なインパクトを、組織などを通じて帰国後の国際協力活動に結び付ける環境も、比較的整っていることが窺える。

これは、専門家派遣の背景に組織的な側面が多く見られることによるが、逆に言えば経験を還元する場の多くが所属組織内となっている。したがって、今後は組織を通じて国内社会に広く経験を還元することにも努めていくとともに、地元地域など組織以外にも直接還元していく場を求めていくことなどが望まれる。

一方、協力隊経験者がその他の国際協力活動に参加した割合は 35%ほどであり、その 7 割、つまり全体の約 25%が協力隊参加をきっかけとして他の国際協力活動に関与し始めている。「その他活動参加経験者」の 7 割が帰国後に活動を始めている事実は、協力隊への参加により触発され行動が変化した部分が大いことを示しているが、それでも帰国隊員の 3 分の 1 強しかその他の活動に参加していないことも、非常に示唆に富むものである。

つまり、帰国隊員の多くは、自らの獲得した経験や国際問題への関心等を個人的なものに留めてしまっており、社会や組織での行動を通じて還元する機会を得られていないことを示している。「所属する組織独自の国際協力活動」に参加したと回答している割合が極めて低いこと（「帰国後」ではわずか 1.8%）に見られるように、特に帰国後の所属組織において活動する場が少ないことが分かる。帰国隊員が比較的若いため、組織の中で率先して活動を行うことが専門家に比べて難しいという面もあるであろうが、従来から指摘されているように、日本の組織社会ではまだ海外ボランティア経験者への理解が進んでいない面も大きい。

しかしながら、隊員経験者の中で最も活動の場を得ているのが「NGO・市民による国際協力活動」であることや、やはりその 7 割が帰国後に活動を開始していることを併せて考えると、これらの活動に参加する可能性を潜在的に有する帰国隊員は極めて多いと言える。帰国隊員の持つ経験やノウハウを欲している NGO や市民団体と協力して帰国隊員に対する積極的な働きかけを行い、行動のきっかけを与えることによって、帰国後の国際協力活動の比率を専門家並みに高めることは十分可能だと考えられる。

また、サーモンキャンペーンなどの形で一般市民の関心に応え、体験を伝えて行くことも有効な手段と言える。次節で述べるように、海外派遣の経験を「所属組織外における講演などで伝えた」ことのある帰国隊員は 50%を超えている。

なお、専門家や協力隊の家族におけるインパクトの高さも一考に値するものである。同居経験や訪問経験のない家族においても、国際社会やボランティア活動などへの関心の高さが確認できる。これら家族は国際協力に対する良き理解者であり、さらに周辺へと波及効果をもたらすだけの知識やインパクトも派遣者本人から十分に得ているが、実際に外部への積極的な活動を行う家族は少ない。

今後は、留守家族や帰国専門家・隊員の家族に対して直接働きかける試みを拡大していくことも有効である。居住地域で活動する NGO や市民団体の情報を提供したり、最寄りの国際センターで実施する各種イベントへの参加を呼びかけたりすることで、関心が行動に結びつくケースも多く現れるものと考えられる。

(3) 研修員受入

研修員受入事業を通じて受けるインパクトの大きさは、期間の長さに左右されることが明らかになっている。また、担当者や組織にとっては「組織の国際化・イメージアップ」や「情報確保・ネットワークの構築」など、メリットとして感じられるインパクトがより評価される傾向にある。

今後は、可能な限り研修スケジュールにゆとりをもたせるなどして受入機関と研修員との交流機会を増やし、研修事業への関わりがインパクトを生むものとして認識されるようになることが望ましい。また、広報の一層の強化を行い、イメージアップや情報・ネットワーク確保などを支援していくことも重要である。

福利厚生支援活動への参加者については、十分なインパクトが観察できている。今後は個人単位や友人と一緒に参加しやすく、また活動を継続していく仲間を作りやすいプログラムなど、より一層の工夫を行っていくとともに、これらの活動に専門家家族や協力隊員の家族の参加を促していくことも有効であろう。

研修員受入事業は国内で完結するタイプの協力事業であるため、途上国の情報が集約されている研修員との接触時間が長くない限り、直接的にインパクトを受ける機会は乏しいと言える。一方、国内で本来業務の合間（または一環）として行われることから、担当者や組織にとっては意識面での変化や影響がもたらされることよりも、実際に使える、またはメリットのあるインパクトを求める傾向が強いと考えられる。

「組織の国際化・イメージアップ」や「情報確保・ネットワークの構築」が主なインパクトとして挙げられていることも、この傾向を示しているものと言える。したがって、今後はこれらのメリットをより多くもたらす工夫を、JICA 国際センターの側でも行っていくことが必要である。

このためのツールとして有効なのはやはり広報であろう。受入機関と研修員との交流の様子が地方紙で掲載される機会を増やすなどし、研修を通じて国際化・イメージアップがもたらされるとの印象を受入機関の内外に伝えることで、受入機関のより積極的な姿勢を引き出すことが可能となる。さらに、研修スケジュールに可能な限りのゆとりをもたせ、受入機関と研修員の交流機会を増やしたり、地域住民をも含めた交流プログラムを実施したりするなどし、これらを広報に活用することによって波及効果は一層高まるものと期待できる。

このようにして受入機関を取り巻く環境が活性化されることによって、「情報確保・ネットワークの構築」の面においてもこれまで以上の効果が期待できる。従来は、受入期間の長期化によって関連する国内組織との接触が増えていくことからこれらのインパクトが生じていた。しかし、マスメディアに露出する機会が増えることで、間接的な接触も同時に増加し、受入期間後などにおいてもその効果が発現することになるだろう。また、地域住民との交流も新たなネットワーク構築の機会を生み出す。

一部受け入れ機関に対しては、研修員や JICA 国際センターなどからのフィードバックにより当該機関での研修の効果を伝え、前向きに取り組む姿勢を継続してもらう努力が必要であろう。本来の目的は「受入機関がインパクトを受けること」ではないにせよ、研修員受入事業に携わることによる波及効果が見られない状態で事業への関わりを継続するよりは、当該機関の持つ技術やノウハウがいかに研修員の役に立っているかを伝えることで、互いにプラスのインパクトをもたらすきっかけが生み出される方がより有意義である。もちろん、この場合も研修スケジュー

ールにゆとりを持たせるなどして、交流や相互の意見交換の時間を作り出すことが望ましい。

福利厚生支援活動への参加者については、十分なインパクトが観察できている。今後の課題は、より多くの人に参加しやすい環境を作り出すことであろう。現状でも JICA 国際センターや地方自治体の広報活動によって十分な効果を上げている様子が確認されているが、個人単位や友人と一緒にでも参加しやすく、また活動を継続していく仲間を作りやすいプログラムなど、より一層の工夫も求められている。さらに、これらの活動に専門家家族や協力隊員の家族の参加を促していくことも有効であろう。

(4) 無償資金協力、開発調査、開発協力企業

これらの事業に関わった企業からは、「業務に有益な情報源の獲得」や「海外・国内のネットワークの構築」を中心とするインパクトを得ている様子が確認できる。これらは本来業務の一環として ODA 事業に携わったことからくる、組織にとって期待通りの効果である面が多いとともに、必ずしも途上国での活動・事業展開が中心でない企業において得られる新鮮なインパクトも含まれている。

また、これら企業のうちの約 4 割が、ODA 事業・業務の実施をきっかけとして、さらに専門家派遣などの国際協力活動の実施・参加へと活動を広げている。この数字は専門家所属組織の約 3 割が「専門家派遣をきっかけとして新たに国際協力活動を実施した」と回答したのを上回っている。

これらのことから、ODA 事業・業務への関与を通じて企業の行動が活性化され、国内外での活動にプラスに働く面が多いことが窺える。この点についても、事例を集めて積極的に広報するなどすることによって、企業や ODA 事業のイメージアップをもたらし、新たな専門家や協力隊員の輩出、帰国隊員の受け入れなどにもつなげることが期待できよう。

5 . 国内社会・一般市民への波及効果

本節では、国際協力や国際交流に関する国内社会・一般市民へのインパクト波及状況について考察を行う。国際協力活動経験者へのアンケート結果を整理し、伝達状況を把握したほか、研修員受入事業を通じて一般市民が直接国際協力事業に接している状況をクローズアップするため、九州・中国両国際センターの所在地である「福岡県」(N=709)及び「広島県」(N=643)においてアンケート調査を行い、分析した。また、この際には「国際センター地元地域」等といった地理的条件の差異にも着目し、研修員との接触頻度などによりインパクトの度合いが異なることを確認している。

5 - 1 国内社会・一般市民へのインパクトの波及経路

本項では、専門家や研修員受入などの国際協力業務に携わった経験を持つ個人ならびに所属組織が、その経験を外部の人々にどのように伝達しているか、把握を試みる。

(1) 国際協力業務経験者による、自身の経験の国内社会に対する伝達状況

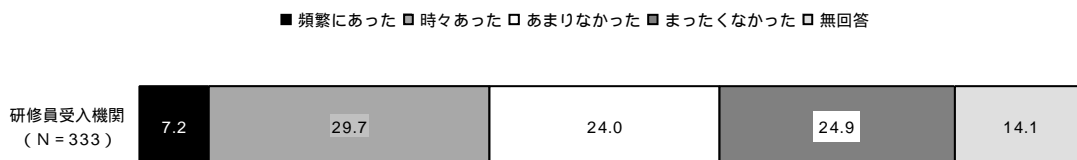
- ・ 専門家は6割台、協力隊では8割近くが“プライベートな場”で話した経験を有している。専門家の場合は“仕事・職場”で話した経験(8割強)より低く、協力隊の場合は“仕事・職場”(6割弱)より高くなるという特徴が見られる。
- ・ 研修員受入業務に関しては、“プライベートな場”で話した経験を有する人は3分の1を超える。“仕事・職場”で話した機会のある人は半数近くであり、これと比較すると少ない。業務担当者にもたらすインパクトの小ささがここにも影響している。
- ・ ホームページ等を通じて国際協力業務に関わった経験を外部に伝えた機会が、「あった」という研修員受入組織は5分の1程度にとどまる。内部向けの実施状況(36.6%)と比較して半分弱の比率となっている。
- ・ 海外派遣の経験を講演、セミナー等を通じて多数の人に伝えた経験については、専門家、協力隊ともに4分の3程度がサーモンキャンペーンなど何らかの形で有しており、その比率は非常に高い。
- ・ 特に、協力隊では、サーモンキャンペーンなど「所属組織外における講演やセミナー」の経験を持つ人が半数を超えており(52.1%)、他を大きく上回っている。これまで見てきたとおり、専門家やプロ技専門家と比較して組織との関係が小さいことを反映し、伝達については外部や一般を対象とした機会が中心となっているのが特徴的である。

研修員受入業務に関わった経験について“プライベートな場”で伝える機会があったか尋ねたところ、「頻繁にあった」と「時々あった」と答えた人の合計は3分の1を超えた。先に見たように、“仕事・職場”で話をした機会のある人が半数近いことと比較すると少ないが、日常生活の中で話をした経験を持つ人も少なからずいることがわかる。

一方、機会が「まったくなかった」という回答が“プライベートな場”の場合は25%程度に達しており、“仕事・職場”の10%程度と比較すると比率が高い。九州の研修員受入機関と中

国の受入機関を比較すると、“仕事・職場”では大きな差がなかったが、“プライベートな場”については、10ポイント程度の差が生じており、九州地域の方がより国際協力活動について日常的に話す機会が多くなっている。

図表 III-5-1 研修員受入経験をプライベートな場で話す機会（九州・中国計）

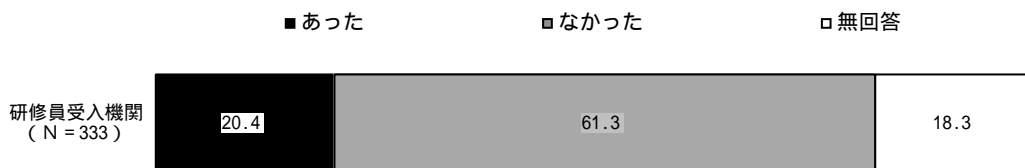


講習会やセミナー等の実施、一般紙への記事掲載、ホームページ公開等を通じて外部向けに研修員受入業務に関わった経験を伝えた機会になると、「あった」という回答は5分の1程度（20.4%）にとどまる。内部向けの「講習会やセミナー等の実施、社内報、社内メーリングリスト等」の実施状況（36.6%）と比較して半分強の比率となっており、外部へ伝達する機会は少ないことがわかる。ただし、実施した組織のほとんどは、「最近1~2年間に機会があった」（68件中59件）と回答しており、かつ複数回の実施が多い（実施経験を有する組織の場合、平均4.8回）。したがって、最近の取り組みに関しては活発化する傾向にあることが窺える。

また、コース全体運営機関と一部協力機関を比較すると、内部向け伝達機会では実施平均回数に大きな差はない。しかし、外部向け伝達機会ではコース全体運営機関の回数が一部協力機関の3倍以上に達しており、一般へ向けた波及効果という点ではコース全体運営機関の果たす役割が大きくなっていると言える。

なお、「九州」（23.4%）と「中国」（16.8%）を比較すると、組織内部への伝達機会と同じく、大きな差がある。しかし、実施平均回数については、両者（中国4.78回、九州4.83回）均等となっている。

図表 III-5-2 外部向けに研修員受入経験を伝える機会（九州・中国計）

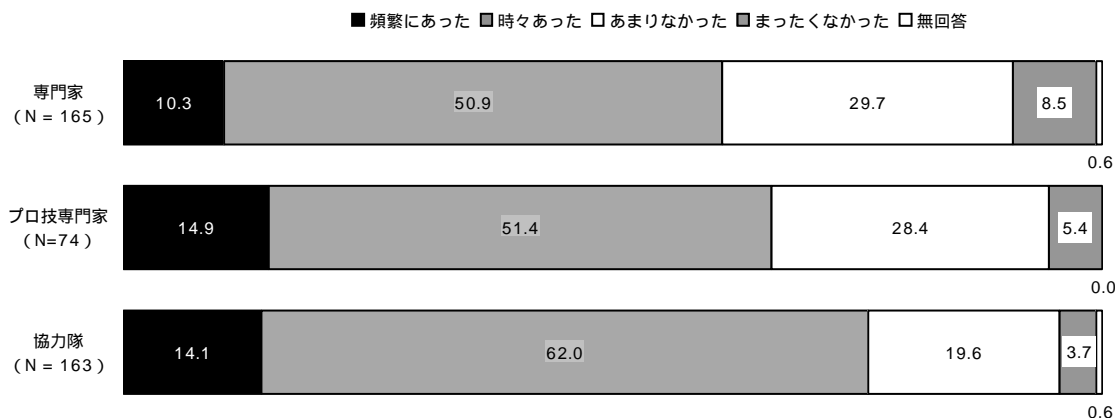


個別専門家、プロ技専門家をあわせて見ると、帰国後に海外派遣経験を“プライベートな場”で周囲の人々に伝えた経験は、いずれも6割台（「頻繁にあった」+「時々あった」；以下同様）となっている。“仕事・職場”での実施状況（8割強）と比較すると低いものの、半数以上の専門家が経験を有している。

一方、協力隊では、“プライベートな場”（76.1%）で話した経験を有する人は4分の3を超え、専門家・プロ技専門家を上回っている。また、協力隊の場合、“仕事・職場”（57.0%）

よりも“プライベートな場”で話す機会が多くなっていることが特徴である。

図表 III-5-3 プライベートな場で海外派遣経験について伝えた頻度

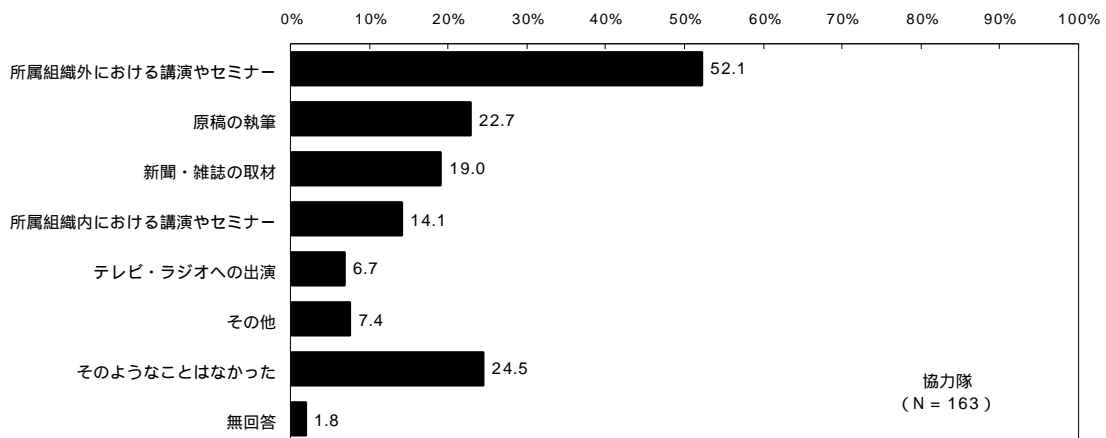
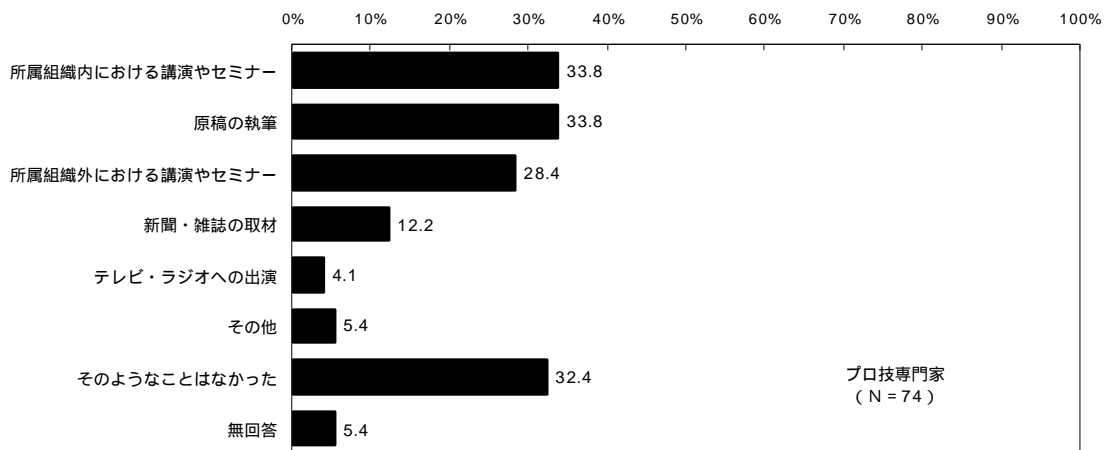
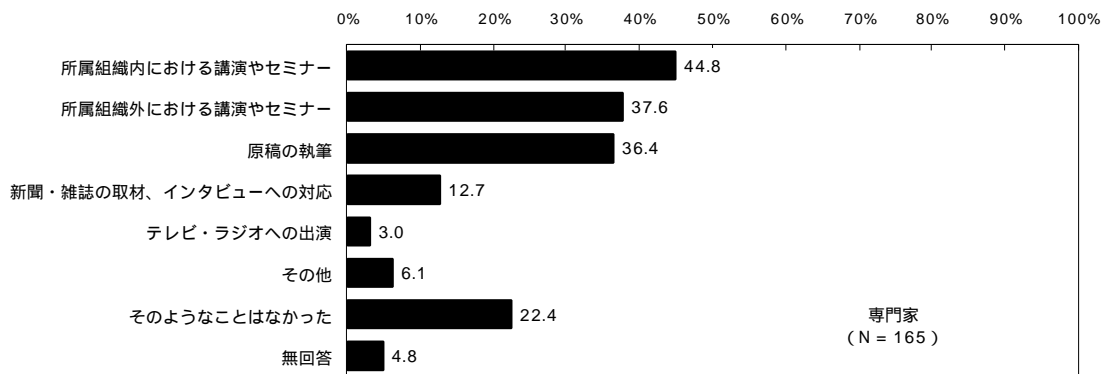


海外派遣の経験を講演、セミナー等を通じて多数の人に伝えた経験については、専門家は（72.8%）、協力隊（73.7%）ともに4分の3程度の割合を示しており、その比率は非常に高い。短期派遣の多いプロ技専門家でも67.6%がそうした経験を有している。

具体的な機会としては、専門家、プロ技専門家では、「所属組織内における講演やセミナー」が（それぞれ44.8%、33.8%）で最も多いが、「所属組織外における講演やセミナー」「原稿の執筆」といった外部の幅広い人々を対象とした機会についても3割前後の回答を得ており、比較的多く実施されていることがわかる。

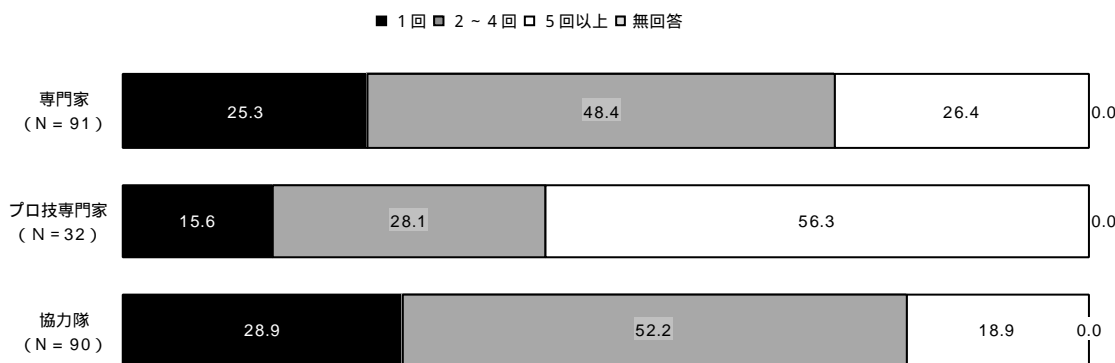
一方、協力隊では、サーモンキャンペーンなど「所属組織外における講演やセミナー」の経験を持つ人が半数を超えており（52.1%）、他を大きく上回っている。これまで見てきたとおり、専門家やプロ技専門家と比較して組織との関係が小さいことを反映し、伝達については外部や一般を対象とした機会が中心となっているのが特徴的である。

図表 III-5-4 海外派遣の経験を講演、セミナー等多数の人に伝えた経験

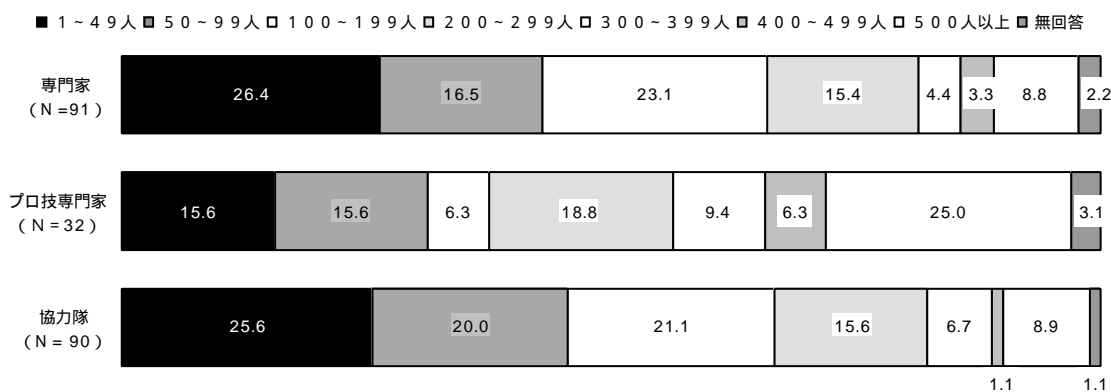


「所属組織内外における講演・セミナー」の経験があると回答した人のみを対象に、その回数と対象人数を尋ねた結果が図表 III-5-5、III-5-6 である。講演やセミナー等の回数については、専門家、プロ技専門家、協力隊のいずれも複数回の経験を持つ人が大半を占めており、特に、プロ技専門家では、「5 回以上」が 5 割を超えている（図表 III-5-5）。対象人数（のべ）については、専門家、協力隊では「100 人未満」が 4 割強を占めるが、平均すると専門家 166 人、協力隊 153 人となっている。これに対し、プロ技専門家では、「300 人以上」が 4 割を占め、平均 582 人とかなり多くの人々を対象に講演・セミナーを行った経験を持っている（図表 III-5-6）。

図表 III-5-5 これまでに行った講演・セミナー等の回数



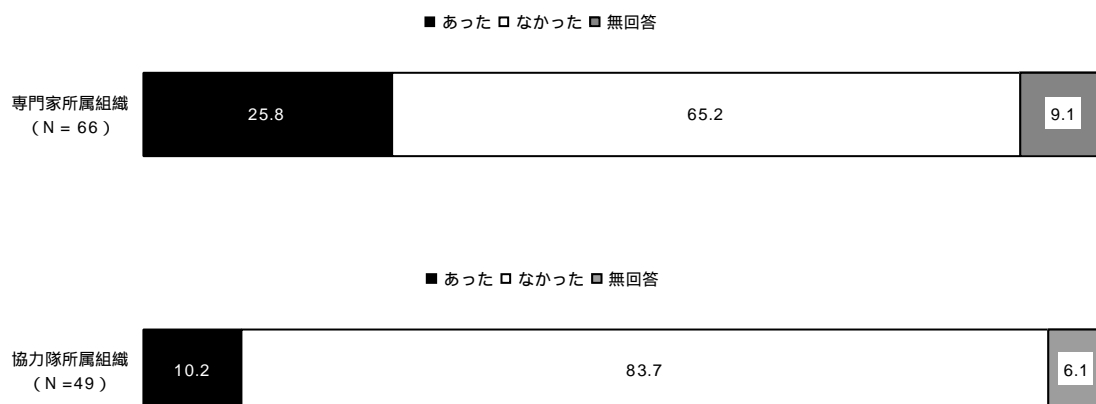
図表 III-5-6 講演・セミナー等で対象とした人数（のべ）



一方、所属組織を対象として、講習会やセミナーの実施、一般紙への記事掲載、ホームページでの公開等を通じ、外部向けに専門家・協力隊等の派遣経験を伝える機会の有無を聞いたところ、「あった」という回答は専門家所属組織で 25% 程度、協力隊所属組織では約 10% となっている。内部向けの実施機会（専門家 56.1%、協力隊 18.4%）と比べるとかなり少ない。ただし、ほとんど全てが「最近 1 ~ 2 年間に機会があった」という回答であった（図表 III-5-7）。

これらの傾向は、研修員受入実施機関に見られるものと同様である。

図表 III-5-7 国際協力活動実施・参加の経験を外部に向けて伝えた機会



(2) 一般市民の国際協力・国際交流認知経路と関与状況

本項では、一般市民に対して行ったアンケートの結果を基に、国際協力関連活動等に関する認知・関与状況を分析した。

- ・ 一般市民を対象に国際協力・国際交流関連活動の認知経路について聞いたところ、「テレビや新聞・雑誌等を通して」という回答が 85.4%と圧倒的に多くなっている。
- ・ 一方、中国国際センターの地元である東広島市（人口 11.7 万人）では、「家族・友人・知人を通して」など日常的な人とのつながりの中で知った人が相対的に多く、センターを通じた活動の実施が認知に貢献していることが確認できる。
- ・ しかし、九州国際センターの地元である北九州市（人口 100.4 万人）では、人口規模が大きいことが影響してか全体の数字と大きな差は見られない。
- ・ 一般市民の約 3 分の 2 の人は自分自身、周囲共に ODA 関連の国際協力・関連活動に関わった経験を有していないと回答している。これまで分析してきた協力活動経験者や組織の経験伝達行為による波及効果は、広島・福岡両県の全県レベルでは確認できない。
- ・ 認知経路で全体と大きな差があった東広島市では、自分もしくは周囲の人が関わった人が 60%程度、自分自身が関わったという人も 2 割弱と高くなっており、他の地域とは異なる傾向を示している。
- ・ 研修員について、話を聞いたり、実際に見かけたり、接したりした経験を持つ人の割合は、全体では 17.6%となっている。

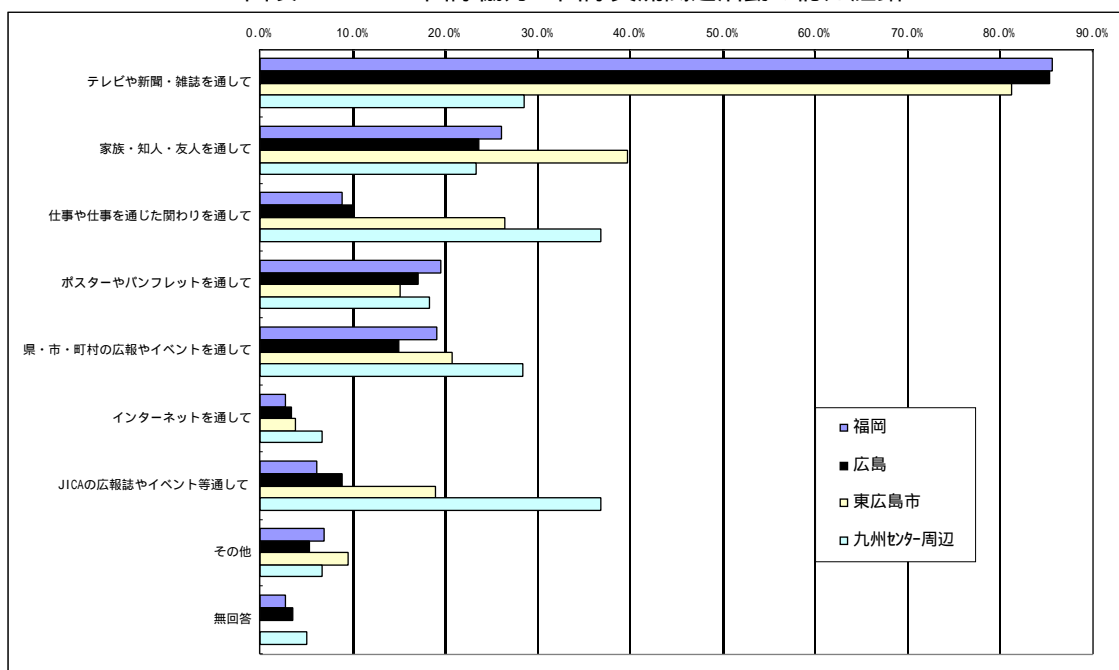
一般市民を対象に国際協力・国際交流関連活動の認知経路について聞いたところ、「テレビや新聞・雑誌等を通して」という回答が 85.4%と極めて多くなっている。これに次ぐのは「家族・友人・知人を通じて」が約 25%であり、その他では「ポスターやパンフレットを通じて」

「自治体のイベント等を通じて」が 20%弱で主なものとなっている。このように、一般市民は国際協力に関する情報のほとんどをマスメディアから入手している状況が確認できる。

一方、中国国際センターの地元である東広島市（人口 11.7 万人）では、「家族・友人・知人を通して」（39.6%）、「仕事や仕事を通じた関わりを通して」（26.4%）など日常的な人とのつながりの中で知った人が相対的に多く、センターを通じた活動の実施が認知に貢献していることが確認できる。

しかし、同じく九州国際センターの地元である北九州市（人口 100.4 万人）では、人口規模が大きいことが影響してか全体の数字と大きな差は見られない。ただし、センター周辺住民（N=60）¹を対象とした結果では、「JICA 広報誌やイベントを通じて」「仕事や仕事を通じた関わりを通して」（いずれも 36.7%）「自治体のイベント等を通じて」（28.3%）など JICA 事業及び自治体活動のつながりの中で知った人が相対的に多い。中国国際センターとは若干経路の度合に差があるものの、センターを通じた活動の実施が認知に貢献していることは同様である。

図表 III-5-8 国際協力・国際交流関連活動の認知経路



国際協力・国際交流活動への個別な関与状況を示したものが次頁の図表 III-5-9 である。国際協力・国際交流活動のいずれかに“周囲の人が関わった”という人は、全体の約 3 分の 1 となっている。一方、自分自身が関わった経験を持つ人は 4%程度とわずかである。そして、残りの約 3 分の 2 の人は自分自身、周囲共に ODA 関連の国際協力・関連活動に関わった経験を有していないと回答しており、これまで分析してきた協力活動経験者や組織の経験伝達行為による波及効果は、広島・福岡両県の全県レベルでは確認できない結果となっている。

周囲の人が関わった具体的な活動としては、「青年海外協力隊」が最も多く、「ホームステ

¹ 九州国際センターの場合センター周辺が住居地域であるため調査対象として「周辺住民」を取り上げた。中国国際センターは周辺が住居地域でないため「周辺住民」を取り上げていない。

イ・ホームビジット」がこれに次ぐ。一方、自分自身が関わった具体的な行動としては、件数は少ないが「研修員受入もしくは青年招へい」、「ホームステイ・ホームビジット」が主なものである。

認知経路で全体と大きな差があった東広島市と九州国際センター周辺住民を見ると、いずれも自分か周囲のいずれかが関わった人が 60%程度、自分自身が関わったという人も 2 割弱と高くなっており、他の地域とは異なる傾向を示している。

図表 III-5-9 国際協力・国際交流活動への関与状況

	福岡								広島							
	回答者自身が関与				周囲が関与				回答者自身が関与				周囲が関与			
	福岡全体	活動中心地域	中心地域以外	センター周辺	福岡全体	活動中心地域	中心地域以外	センター周辺	広島全体	活動中心地域	中心地域以外	東広島市	広島全体	活動中心地域	中心地域以外	東広島市
研修員受入・青年招へい	0.8	0.9	0.7	11.7	5.3	6.1	4.8	25.0	2.4	2.7	1.9	13.2	5.1	6.5	3.1	13.2
専門家派遣	0.2		0.4	3.3	4.7	4.3	5.6	18.3	0.2	0.3		1.9	4.4	5.7	2.7	7.5
青年海外協力隊	0.6		1.5		20.4	18.3	23.4	26.7	0.3	0.5			16.9	19.9	12.6	37.7
シニア海外ボランティア	0.2		0.4		2.7	3.4	2.3	10.0	0.2		0.4		2.2	2.7	1.5	9.4
研修員学校訪問	0.2	0.3	0.0	3.3	2.2	0.9	3.7	15.0	0.5	0.8		3.8	2.1	1.9	2.3	9.4
ホームステイ・ホームビジット	1.4	1.5	1.5	5.0	11.6	11.3	12.6	26.7	1.4	1.6	1.1	3.8	11.4	11.3	11.5	20.8
サーモンキャンペーン	0.2		0.4		0.8	0.3	1.5	5.0	0.2	0.3		1.9	0.8	0.8	0.8	1.9
エッセイ・論文コンテスト	0.6	0.3	1.2		2.2	1.8	2.8	5.0	0.3	0.5			3.3	3.0	3.8	5.7
中学高校教師海外派遣	0.2	0.3	0.0		4.1	2.4	5.7	13.3					4.6	4.9	4.2	11.3
ODA民間モニター	0.2		0.4	1.7	0.5	0.3	0.7	3.3					1.3	1.9	0.4	13.2
NGO相談員制度	0.2		0.1		0.5	0.6	0.4						1.1	1.1	1.1	3.8
国際協力推進員	0.3		0.5		1.6	1.8	1.3	13.3	0.2		0.4		1.7	1.9	1.5	9.4
専門家OB会、協力隊OB会活動	0.2		0.4		0.8	0.6	1.2	5.0					1.3	1.6	0.8	5.7
国際協力関係の情報発信活動	0.5		1.2	1.7	1.1	1.5	0.7	8.3	0.5	0.5	0.4	1.9	1.4	1.6	1.1	7.5
いずれもない・無回答	61.5	63.4	58.8	81.6	49.4	53.4	44.1	41.7	96.1	95.4	96.9	83.0	70.1	66.6	75.1	45.3

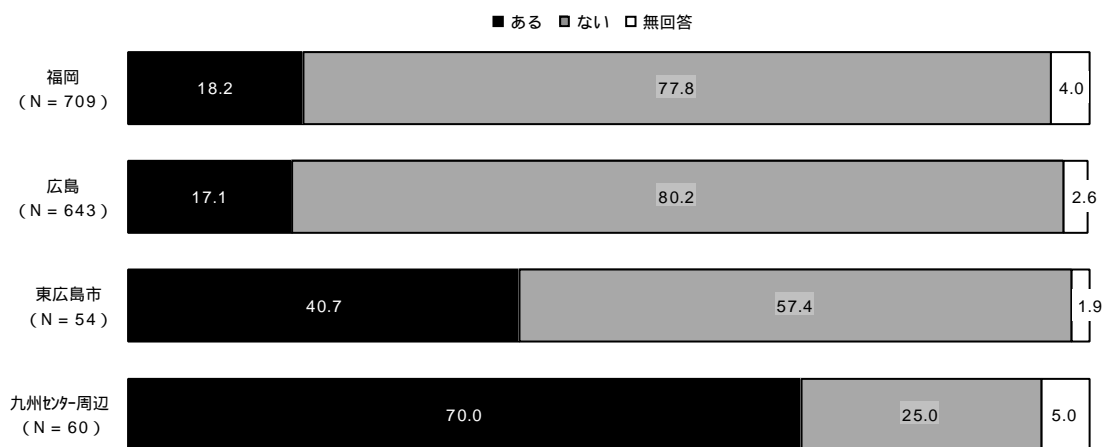
また、研修員について、話を聞いたり、実際に見かけたり、接したりした経験を持つ人の割合は、全体では 17.6% (239 人) となっている。地域別にみると、東広島市では 4 割 (22 人)、九州国際センター周辺住民では 7 割 (42 人) に達しており、他地域とは極めて大きな差が生じている (図表 III-5-10)。

この 239 人に、その具体的な接し方を尋ねたところ、「新聞、テレビ、雑誌などを通じて」(42.5%)、「家族、友人、知人から話を聞いた」(29.8%) という間接的な接触に対する回答が多く (複数回答)、「町中で見かけた」、「研修員との交流の場で接した」などの直接的な体験を大きく上回った。しかし、直接的な体験を有している人を合計すると、239 人中 94 人 (39.3%) にのぼっている。

東広島市及び九州国際センター周辺住民では、こうした“遭遇・接触経験がある人”の割合がいずれも 8 割を超えて高いが、センター周辺以外では間接的に接するレベルにとどまっており、大きな差が認められる²。

² ただし、両地域には広島大学、九州国際大学があり、留学生を中心に地域住民に外国人も多いことから研修員との接触であったかどうかは必ずしも明確ではない。

図表 III-5-10 研修員と接触した経験の有無



5 - 2 一般市民へのインパクト波及状況

(1) 一般市民の関心や行動傾向

- ・ 東広島市・九州国際センター周辺地域ではボランティア活動、行事・講習への参加、等活動への参加意欲が強くなっており、地域内の実際の活動状況・機会の多さが一般市民の参加意向と関係していると考えられる。
- ・ 福岡・広島両県では ODA や JICA の認知度が全国平均に比べ高い。JICA 国際センターが地元にあるためにその活動が地方のメディア等で取り上げられる機会も多く、また両県とも行政が国際協力活動に積極的なことから、「認知度」のレベルでは一般市民に広く浸透しているものと思われる。
- ・ また、ODA 評価や国際協力への関心部分についても、両県では全国に比べ積極的な支持層が多いことが確認できる。しかし無関心層も多く、平均値は全国と同じになっている。

ここでは、途上国及び国際交流・協力に関する考え方のアンケート回答結果を比較することによって、対象地域別の一般市民における関心や行動傾向の違いを考察する。関心および行動傾向の比較は、以下の2つの方法で行う。

- 1) 福岡・広島両県内の調査結果の地域別比較
- 2) 福岡・広島両県と全国調査結果の比較

なお、1) 福岡・広島両県内の調査結果の地域別比較 については今回実施したアンケート調査結果のみを活用しているが、2) 福岡・広島両県と全国調査結果 の比較については 2001 年 2 月に実施された別のアンケート調査「JICA に関する全国市民アンケート調査」の同一内容質問結果を使用し、全国の傾向を把握する。従って、回答者及び回答時期も異なっているため、比較はあくまでも参考程度にとどめることが妥当であると思われる。

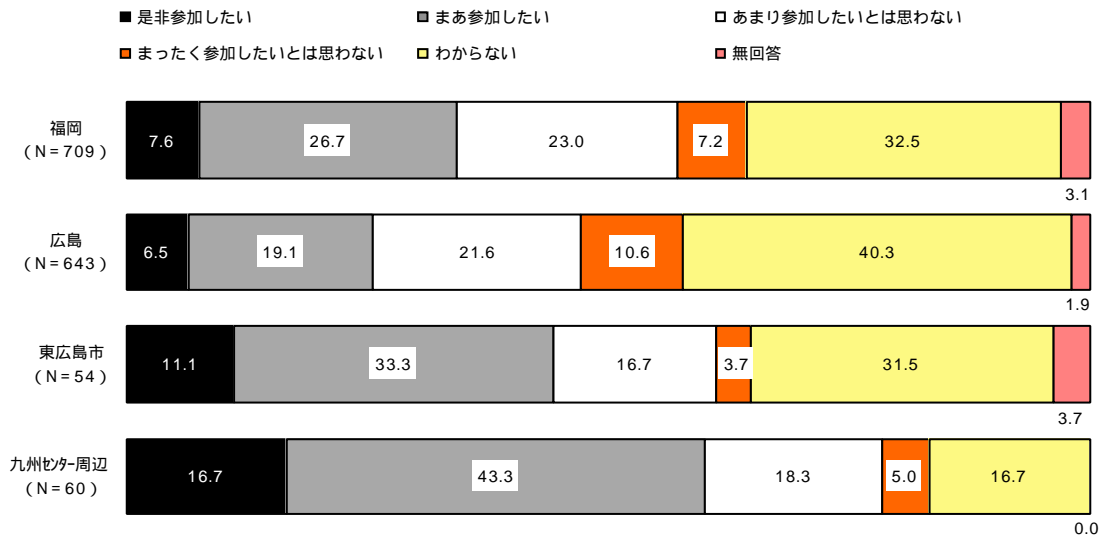
1) 福岡・広島両県内の調査結果の地域別比較

図表 III-5-11 は国際協力（交流）活動に対する参加意向について、「協力活動全般」「研修員との直接交流」「ホームステイ」の3つに分けて訪ねたものである。いずれの質問についても「わからない」と答える人の比率が高い（九州センター周辺以外 25 - 40%）ものの、全体としては、福岡・広島両県一般市民の 30%強は何らかの形で国際交流・協力活動への参加の意向を持っていることがわかる。

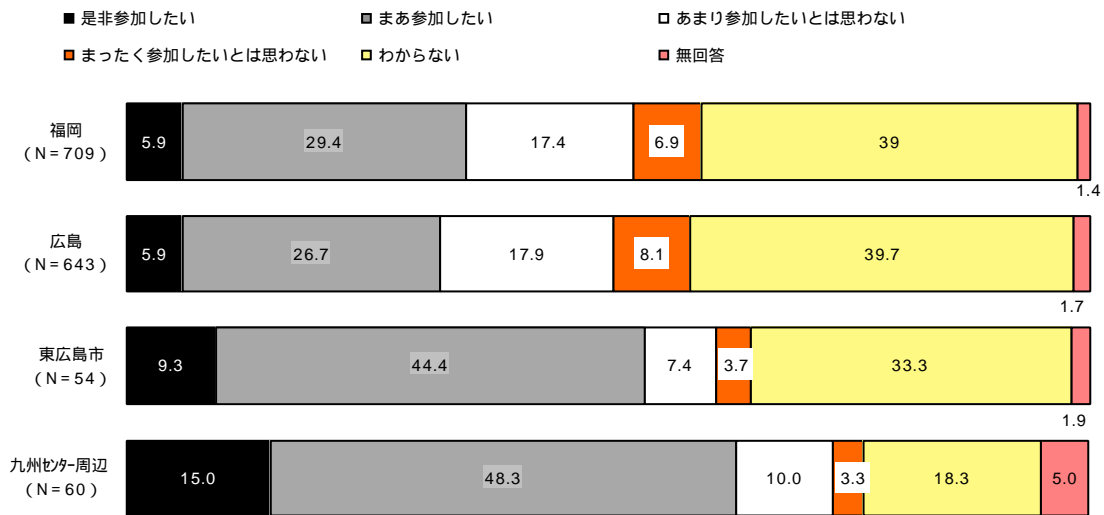
3つの活動形態の中では、「研修員との直接交流」に最も幅広く参加意向が示されており、全体の 30%強となっている。「協力活動全般」は内容が特定されていないことと、対象が「交流」を含まず「協力」に限定されているためか、「研修員との直接交流」を若干下回った。3者の中では「ホームステイ」が最も低いが、これらは家族の理解を得る必要があり個人的には実施できないという要因があるものと思われる。

地域別に比較すると、「東広島市」「九州センター周辺」では国際協力・交流活動への参加に対して強い積極性が示されている。特に、東広島市・九州国際センター周辺地域ではボランティア活動、行事・講習への参加、等活動への参加意欲が強くなっており、地域内の実際の活動状況・機会の多さが一般市民の参加意向と関係しているものと考えられる。

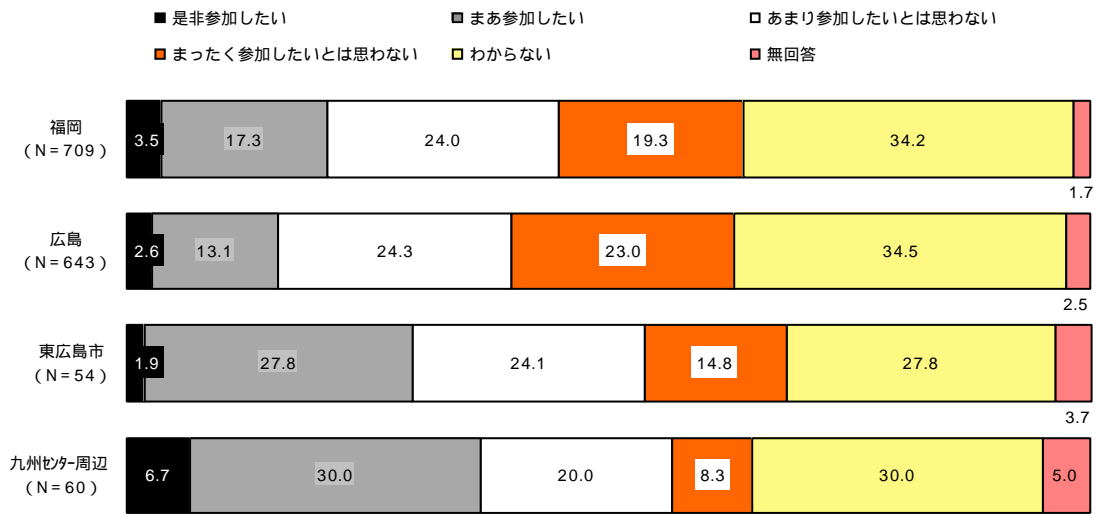
図表 III-5-11 国際協力活動への参加の意向



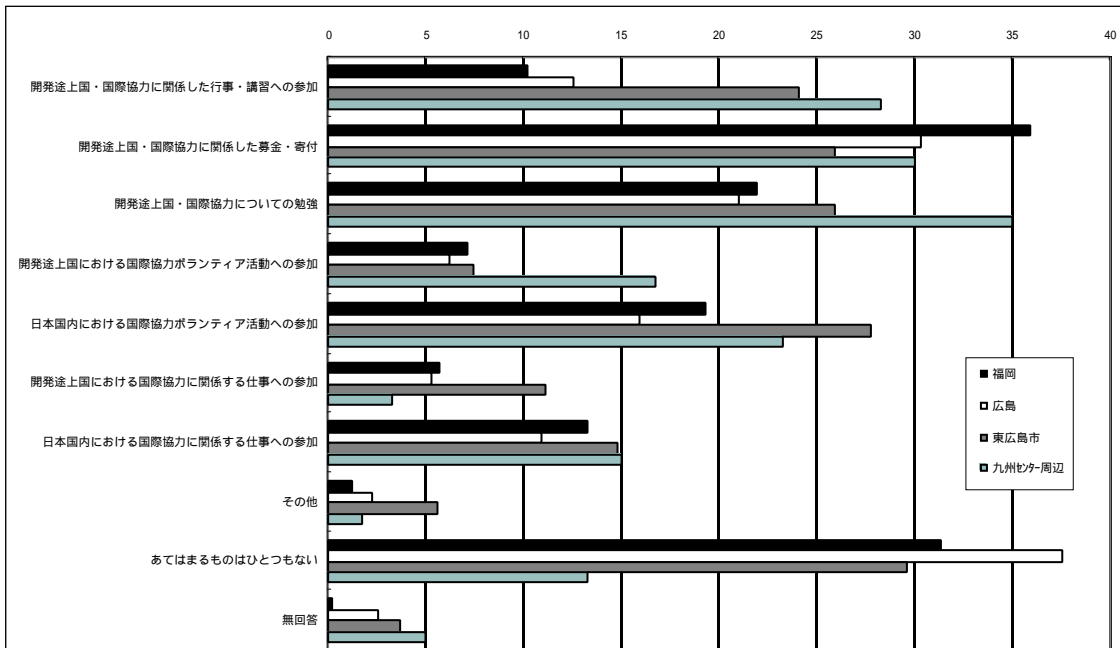
図表 III-5-12 研修員と直接交流する機会への参加意向



図表 III-5-13 ホームステイへの参加意向



図表 III-5-14 途上国・国際協力関連事項への参加の意向・継続意向



2) 福岡・広島両県と全国調査結果の比較

次に、「国際協力への関心」、「ODA 認知度」、「援助の必要性」、「ODA 評価」、「国際協力参加意向」、「JICA 認知度」の6項目について、福岡・広島両県の調査結果と全国結果を比較した。

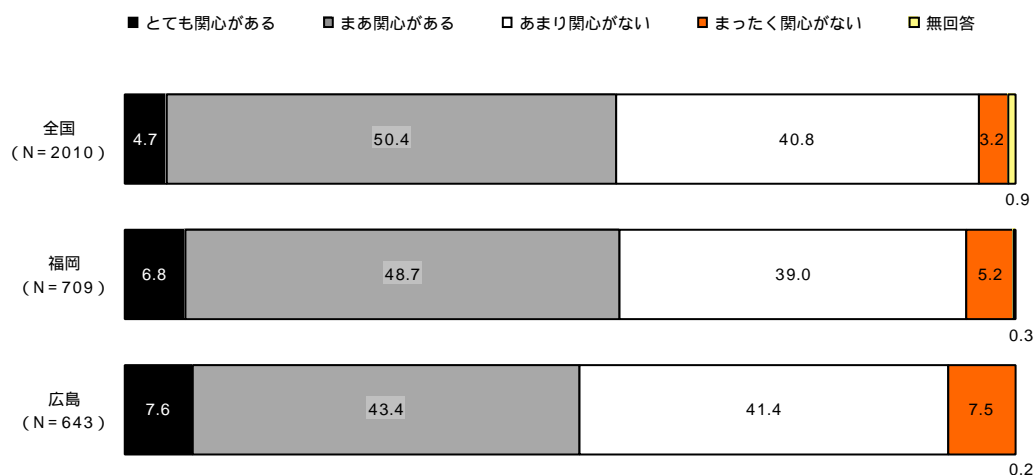
最も大きな差が出ているのが、「ODA 認知度」、「JICA 認知度」の2項目である。両県では JICA 国際センターが地元にあるためにその活動が地方メディア等で取り上げられる機会も多く、また両県とも行政が国際協力活動に積極的なことから、「認知度」のレベルでは一般市民に広く浸透しているものと思われる。「研修員受入」等の事業内容に関する認知度についても、全体的に両県の数値は全国平均を上回る傾向が見られる。

一方、「途上国・国際協力のイメージ」、「国際協力への関心」、「援助の必要性」、「ODA 評価」のレベルとなると全国平均と大きな差はない。「認知」のレベルにはインパクトが明らかに見られるものの、それが（県全体で見ると）具体的に「関心を持ったり」「考えたり」するまでには進んでいないものと考えられよう。

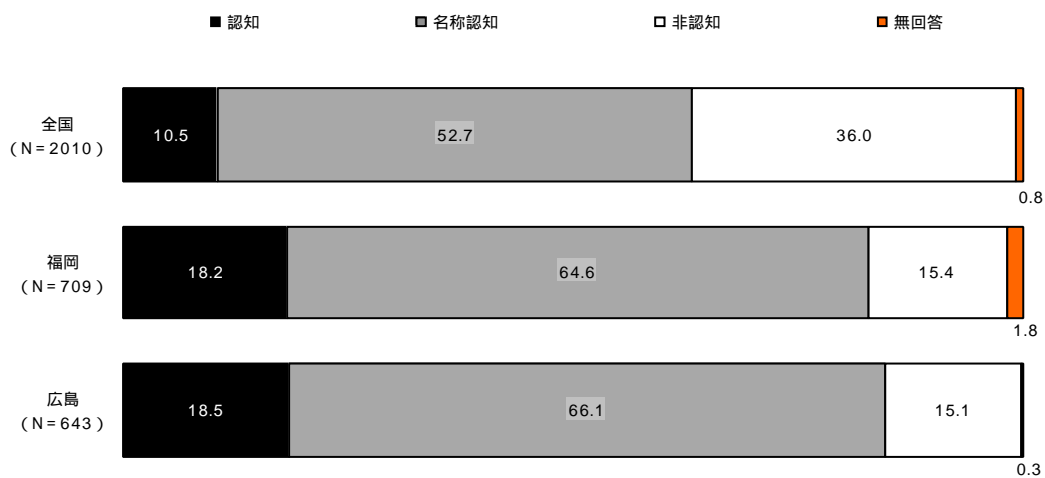
ただし、「国際協力への関心」、「援助の必要性」、「ODA 評価」の部分においても、両県では「とても関心」、「とても必要」、「とても高く評価」という回答の比率は全国平均に比べて若干高くなっている。これらの評価の高い層の存在は、「認知度」同様に地域における広報や協力活動の成果と見ることも可能である。

最後に、国際協力活動への参加意向については、「是非参加したい」という比率は全国平均を上回るものの「まあ参加したい」の回答比率は低く全国平均と比較して「参加」には消極的という結果となっている（特に、「わからない」という比率が高い）。

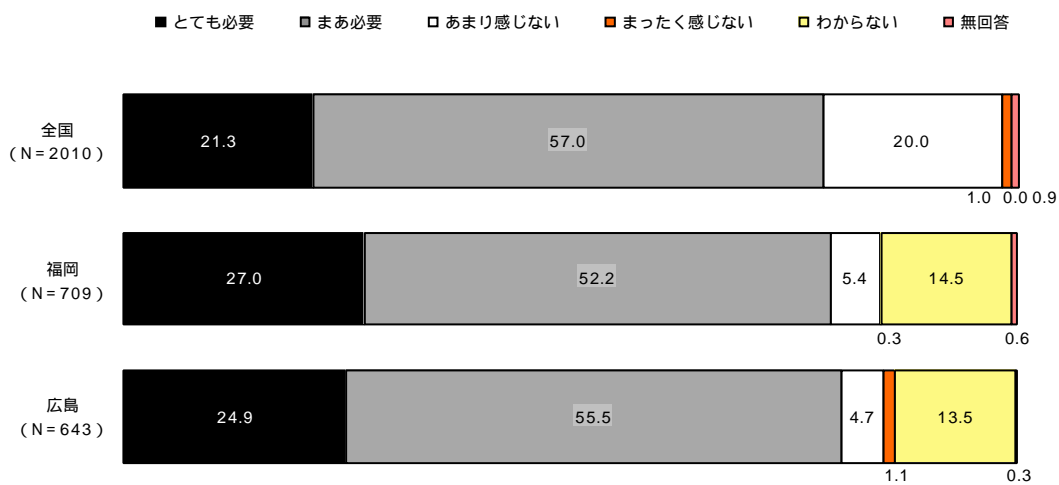
図表 III-5-15 国際協力への関心



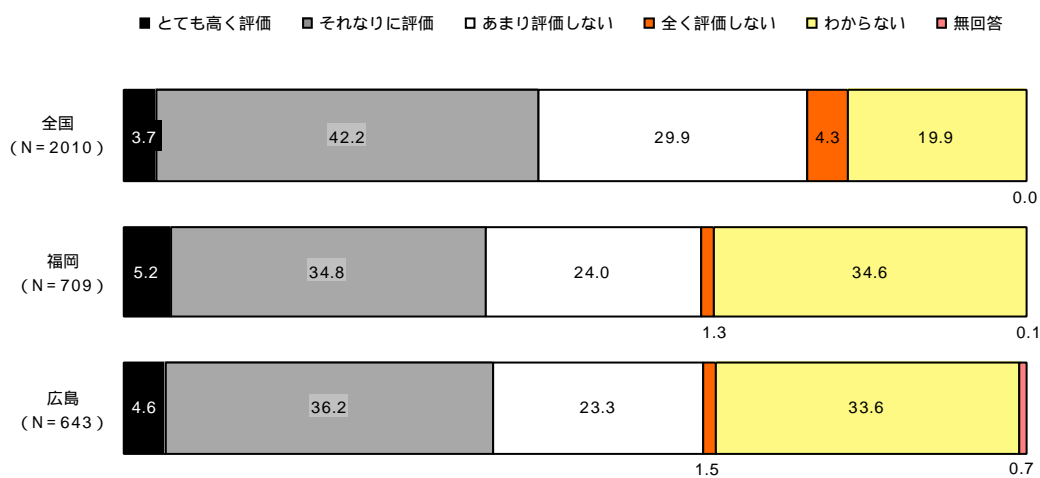
図表 III-5-16 政府開発援助（ODA）の認知度



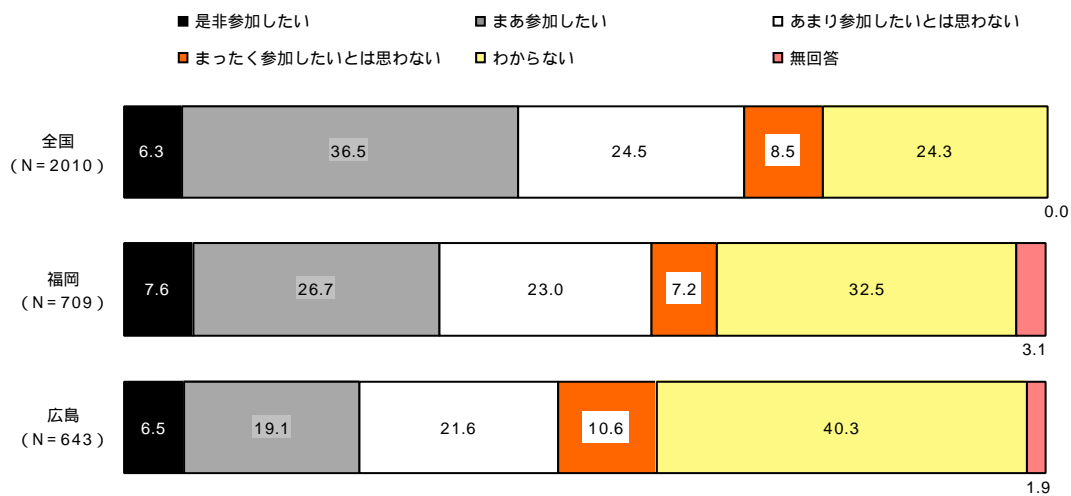
図表 III-5-17 援助の必要性



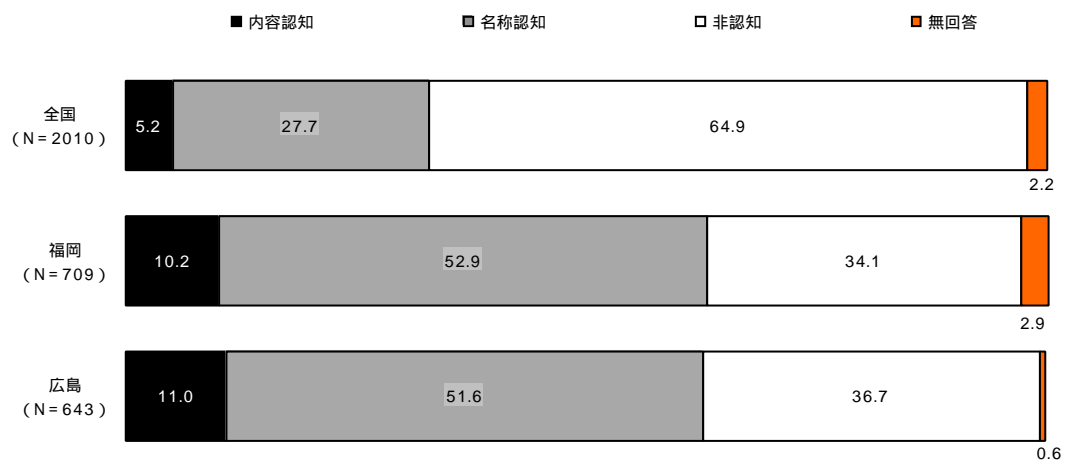
図表 III-5-18 政府開発援助（ODA）に対する評価



図表 III-5-19 国際協力活動への参加の意向



図表 III-5-20 JICA についての認知度



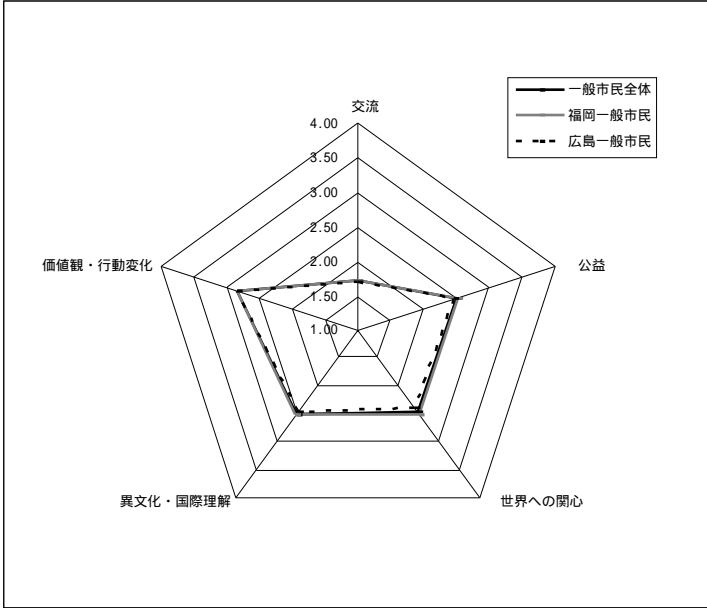
(2) 一般市民にもたらされたインパクト

- ・ 国際協力や研修員との関わりによって、一般市民は、「幸せや豊かさについて考える」といった価値観部分で一定のインパクトを受けている。しかし、それ以外の面では大きな影響が見られない。ただし、中国国際センターの地元である東広島市や九州国際センター周辺地域では、多くの項目でインパクトが確認できる。
- ・ 一般市民がインパクトを得るためには自分自身が何らかの形で活動し、途上国の人々と関わることが重要であることがわかる。また、周辺の人々が活動に参加することを通して、ある程度の波及効果を期待し得ることが分かる。

国際協力や研修員との関わり等が、一般の市民にどのようなインパクトをもたらしたと思われるか、9つの質問細項目について尋ねた結果を、交流、公益、世界への関心、異文化・国際理解、価値観・行動変化の5つの中項目ごとに平均点を計算し、まとめたものが図表 III-5-21 である。

なお、インパクトを把握するという観点から、アンケート対象は一般市民全体ではなく、何らかの国際協力・交流活動を認知している（しかし、必ずしも経験はしていない）一般市民に限定したが、結果的に全体の94%が対象となっている。

図表 III-5-21 国際協力や研修員との関わりが一般市民にもたらすインパクト



5つの中項目の中では 価値観・行動変化（2.86）の数値が最も高く、インパクトが確認できる。また、公益、世界への関心、異文化・国際理解については、いずれも中位点（2.5点）付近となっている。一方、交流面（1.72）ではインパクトが乏しくなっている。

これまで見てきた技術協力関係者及びその周辺の人々へのアンケート結果では、いずれも世界への関心、異文化・国際理解が最も高い評価を得ていたが、一般市民では 価値観・行動変化の値が最も高く、インパクトの波及パターンが異なっている。

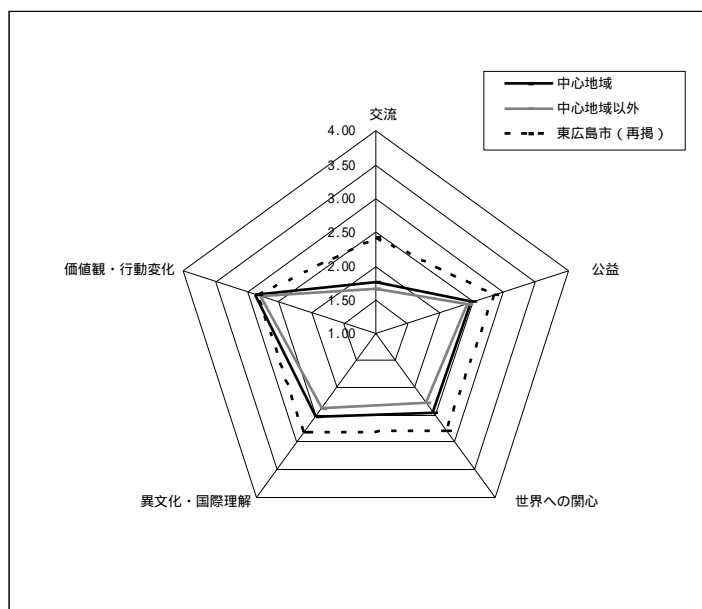
これら中項目のいずれも、全国、広島県、福岡県といった対象地域による違いが見られない。

細項目で見ると、“価値観・行動変化”の「幸せや豊かさについて考える」の値が高いことからこの結果が生じている。一般市民の場合、情報源が報道等に偏っていることもあり、途上国の文化や外国語、国際問題への関心などよりも「貧困」等のイメージが先行している傾向が強い。したがって、このイメージが覆されることでインパクトを受ける現象が起こっているものと考えられる。

一般市民の居住地域ごとに、1) 中心地域(研修員受入活動が実施されている頻度が高い地域)³、2) 中心地域以外、3) センター地元地域(北九州市、東広島市及び九州国際センター周辺地域)⁴を分けて見ると(図表 III-5-22~24)、明確に波及効果が確認できるのは3)の東広島市及び九州国際センター周辺地域に限定される。両地域とも“価値観・行動変化”では比較的高い値を示し、“公益”、“世界への関心”、“異文化・国際理解”も“価値観・行動変化”には劣るものの、インパクトを受けていると言える水準である。一方、“交流”は中位点を下回り、水準としては必ずしも高くはないものの、他地域に比較すれば明確に高くなっている。センター地元地域では福利厚生支援活動等を通じて研修員と接する機会が豊富なことが、こうした差を生む要因と考えられる。

なお、1) 中心地域では2) 中心地域以外と比較して全体的に若干インパクトが強めの傾向があるが、あまり大きな差は見られない。東広島市が含まれる中国地域では、中心地域においてより強いインパクトが観察できるが(図表 III-5-22、24)、九州の場合には中心地域以外の方がより強いインパクトを示している項目もある(図表 III-5-23、24)。

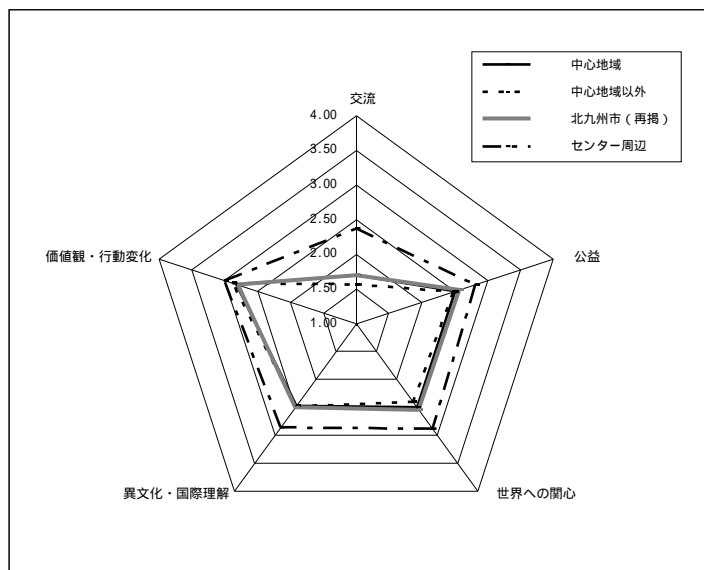
図表 III-5-22 国際協力や研修員との関わりが一般市民にもたらすインパクト (広島地域別)



³ 福岡県は福岡・北九州両市、広島県は広島・東広島・呉の3市。3)のセンター地元地域は中心地域に包括される。

⁴ 北九州市の数値は「周辺住民」を含んでいない。

図表 III-5-23 国際協力や研修員との関わりが一般市民にもたらすインパクト
(福岡地域別)



図表 III-5-24 国際協力や研修員との関わりが一般市民にもたらすインパクト
(福岡・広島地域別)

	N	交流	公益	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
一般市民全体	1354	1.72	2.50	2.46	2.50	2.86
福岡一般市民	709	1.73	2.53	2.52	2.53	2.86
福岡一般市民(周辺除く)	649	1.66	2.50	2.48	2.49	2.85
中心地域	338	1.70	2.50	2.50	2.47	2.82
中心地域以外	311	1.57	2.47	2.40	2.49	2.88
北九州市(再掲)	141	1.70	2.57	2.54	2.50	2.80
センター周辺	60	2.37	2.81	2.88	2.86	3.00
広島一般市民	643	1.71	2.46	2.38	2.46	2.85
中心地域	379	1.75	2.49	2.44	2.52	2.89
中心地域以外	264	1.66	2.41	2.28	2.37	2.79
東広島市(再掲)	54	2.42	2.83	2.78	2.80	2.83

一般住民の受けるインパクトに大きく影響を与える要因としては、自分自身及や周辺の、国際協力・交流活動及び研修員との接触度があげられる。図表 III-5-25 が示すように、「自分自身が国際協力・交流活動関与経験を有する人」は 公益、世界への関心、異文化・国際理解、価値観・行動変化の各項目で評価が 3 を超え強いインパクトが確認できる。交流も中位点をわずかであるが超えており、一定のインパクトが評価されている。

「自分自身が研修員と接触経験を有する人」と「周辺が国際協力・交流活動関与経験を有する人」の場合、価値観・行動変化については「自分自身が国際協力・交流活動関与経験を有する人」同様に波及効果が確認できる。公益、世界への関心、異文化・国際理解も、価値観・行動変化には劣るものの、いずれも中位点を大きく超えインパクトが明らか

である。

また、これらはいずれも「自分自身が研修員と接触経験を有する人」が「周辺が国際協力・交流活動関与経験を有する人」を若干上回っている。一方、“交流”についての評価は乏しくなっている。

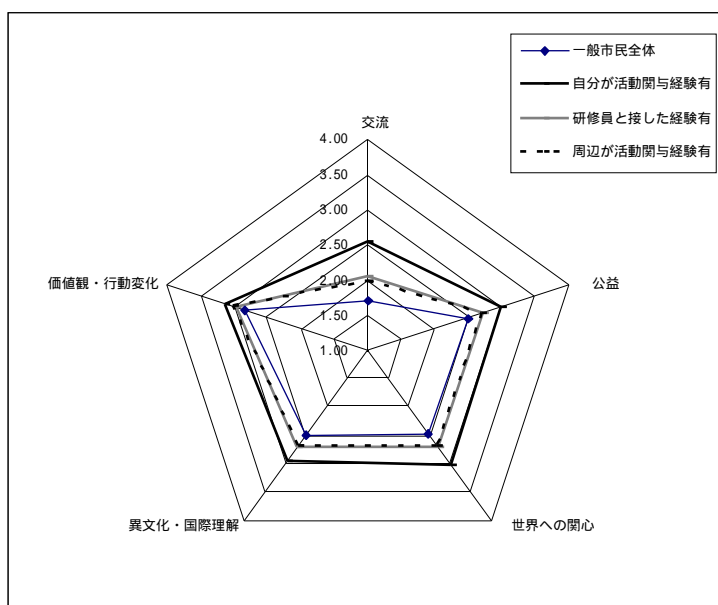
インパクトを受ける度合いは、1)自分自身が活動に関与、2)自分自身が研修員と接触、3)周辺が活動に関与の順で高くなっている。この結果から、やはり一般市民がインパクトを得るためには自分自身が何らかの形で活動し、途上国の人々に関わることが重要であることがわかる。また、周辺の人々が活動に参加することを通して、ある波及効果を期待し得ることが確認できる。

なお、インパクトが大きいことが期待される若年層であるが、39歳以下の一般市民だけを取り上げると数値は全体平均よりも低くなっている。この年齢層は日常生活に多忙であり、なかなか国際協力・交流活動に関与する時間が持てないという意見が多く、そのことが相対的に弱い要因になっていると考えられる。

図表 III-5-25 一般市民へのインパクト波及と属性との関係

		交流	公益	世界への関心	異文化・国際理解	価値観・行動変化
一般市民全体	1354	1.72	2.50	2.46	2.50	2.86
自分が国際協力・交流活動関与経験有	60	<u>2.53</u>	<u>3.00</u>	<u>3.02</u>	<u>2.96</u>	<u>3.14</u>
研修員と接した経験有	270	<u>2.04</u>	<u>2.71</u>	<u>2.69</u>	<u>2.70</u>	<u>2.98</u>
周辺が国際協力・交流活動関与経験有	440	<u>1.99</u>	<u>2.69</u>	<u>2.67</u>	<u>2.67</u>	<u>3.01</u>
39歳以下	472	1.66	2.38	2.38	2.33	2.74

図表 III-5-26 国際交流・協力活動参加状況とインパクト評価



(3) 一般市民の行動変化

- ・ 日本が実施している国際協力活動や研修員について見聞きしたり、接したりすることをきっかけとして、一般市民の 2 割の人々においては、新たに開発途上国や国際協力と関係のある何らかの行動をとっている。
- ・ 東広島市及び九州国際センター周辺地域、また「自分自身が国際協力・交流活動関与経験を有する人」、「自分自身が研修員と接触経験を有する人」、「周辺が国際協力・交流活動関与経験を有する人」では、いずれもこのような行動を起こす傾向が相対的に強くなっている。

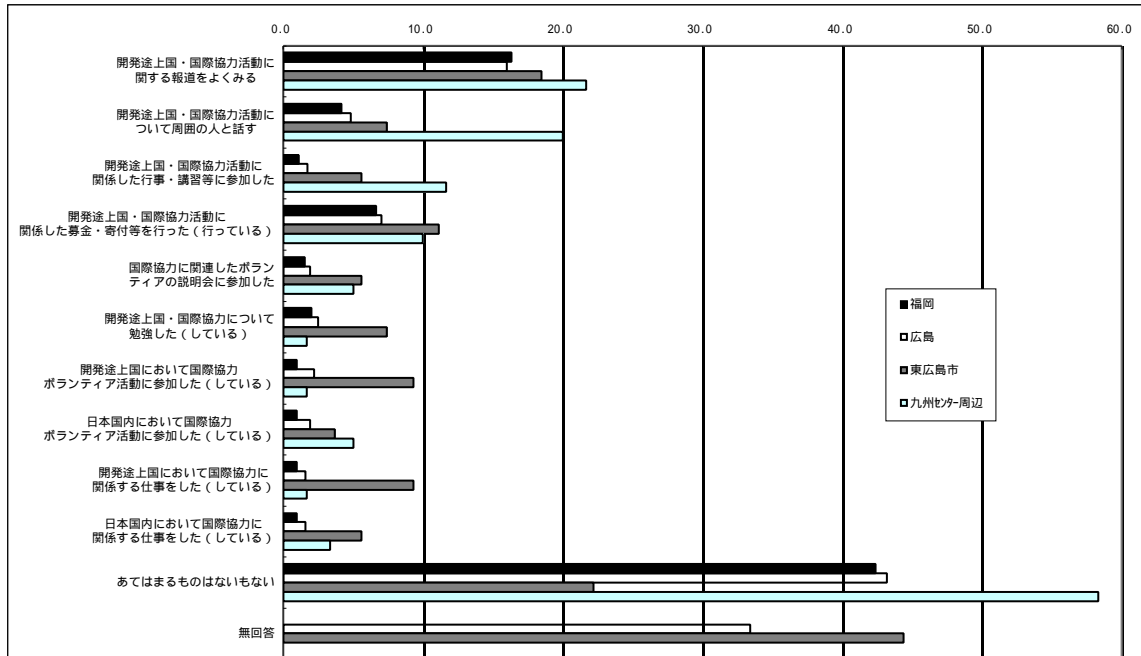
日本が実施している国際協力活動や研修員について見聞きしたり、接したりすることをきっかけとして、図表 III-5-27 に挙げたような開発途上国や国際協力に関係した何らかの行動変化につながったかどうかについて聞いたところ、20.5%の人（九州 17.7%、中国 23.3%）がそのような活動があると回答した。専門家・協力隊の家族（約 60%）や福利厚生活動支援者（約 70%）と比較すれば低い割合となっているが、このことから、一般市民の 2 割の人々においては、日本の国際協力活動に触れた結果として、開発途上国や協力に関係した何らかの行動をとっていることがわかる。

具体的な行動としては、「開発途上国・国際協力に関する報道をよくみる」（約 16%）が最も多く、これに「募金・寄付を行った」（約 7%）が続く。なお、九州国際センター周辺地域では「募金・寄付」および「行事・講習に参加」といった積極的な行動を挙げた人が 10%を超えているのが特徴的である。

地域別にみると、これまでに見たインパクト評価と同様に、東広島市（33.3%）及び九州国際センター周辺地域（41.7%）では、国際協力活動や研修員について見聞きしたり接したりすることがきっかけとなっている行動があると回答した人の割合が、いずれも相対的に高めとなっている。特に、九州国際センター周辺地域においてその傾向が強い。

また、「自分自身が国際協力・交流活動関与経験を有する人」、「自分自身が研修員と接触経験を有する人」、「周辺が国際協力・交流活動関与経験を有する人」は、比率が高くなっている。

図表 III-5-27 国際協力活動や研修員との接触をきっかけとした
一般市民の国際協力関連活動の広がり



5 - 3 地域・自治体へのインパクト波及状況

ここでは、地域や自治体における国際協力・国際交流活動の実施状況について把握するとともに、そのインパクトがどのように評価されているか概観する。

- ・ 地域や自治体の中で最も実施比率が高いのが、地域交流協会による物資・資金支援など「地域内の住民や団体が主体となった国際協力・国際交流活動」であり、これに人材受入や交換留学などの「自治体独自の活動」、研修員受入や青年招へい事業など「ODA による国際協力活動への参加・協力」の順で続く。
- ・ サーモンキャンペーンなど、「ODA により実施される、国際協力・国際交流に関連した活動」が行われたことがある自治体は全体の 37.8%であった。行政・住民双方が関わっているものはホームステイ・ホームビジット、協力隊・専門家 OB 会であり、他に行政ではサーモンキャンペーン、住民では研修員の学校訪問が行なわれている。
- ・ これらの活動がもたらすインパクトとしては、「地域住民における世界への関心・国際理解の促進」、「自治体内における関心・理解の高まりや人材育成効果」、「地域における活性化や国際化の促進」等が主なものとして挙げられており、自治体側の高い期待が窺える。

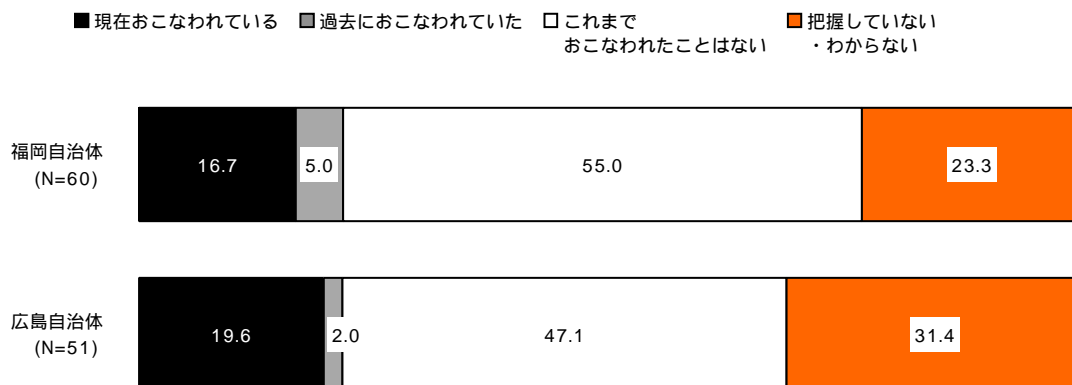
(1) 地域・自治体における国際協力・交流活動の現状

福岡・広島両県の自治体に、地域内で実施される国際協力・交流活動の実施状況を、1) 地域内の住民や団体が主体となって行なった開発途上国を対象とした国際協力・国際交流活動、2) 自治体独自の国際協力・国際交流活動、3) ODA による国際協力活動への参加・協力、の3つに分けて聞いた結果が、図表 III-5-28～III-5-30 である。

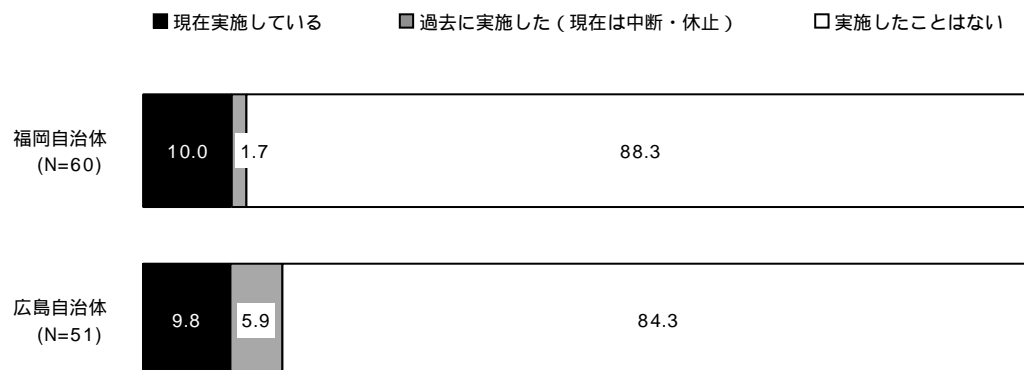
最も実施比率が高いのが、地域交流協会や商工会などが途上国への物資・資金支援などを行う「地域内の住民や団体が主体となった活動」であり、これに人材受入や交換留学、シンポジウム開催などの「自治体独自活動」、研修員受入や青年招へい事業など「ODA による国際協力活動への参加・協力」の順で続く。ただし、「地域内の住民や団体が主体となった活動」については状況を把握しきれていない自治体も多い。

また、広島県内自治体については、実際は各種 ODA 活動が県内で実施され自治体の協力を得ているはずであるが、「自治体の ODA 活動参加・協力」実績があるという回答はなかった。ここで見る限り、全般的に自治体の活動参加度および認知度は低いと言える。

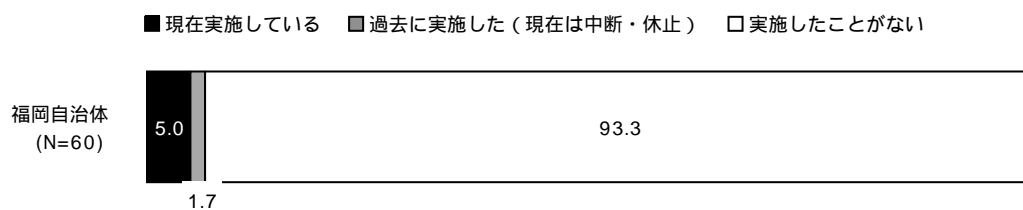
図表 III-5-28 住民・団体主体の国際協力・交流活動の実施状況（福岡・広島）



図表 III-5-29 自治体独自の国際協力・交流活動の実施状況（福岡・広島）



図表 III-5-30 自治体の ODA 活動への参加・協力状況（福岡）



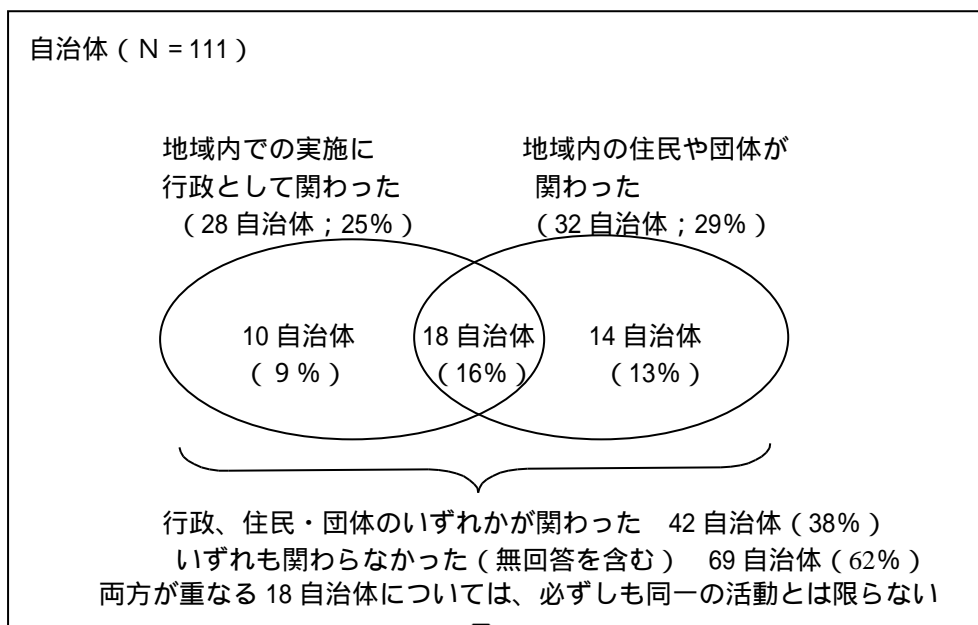
サーモンキャンペーンやホームステイなど、図表 III-5-31 に掲げたような「ODA により実施される、国際協力・国際交流に関連する活動」のいずれかに、行政として関わったと回答した自治体は 28 カ所（25.2%）あった。一方、地域内の住民や団体が関わったものがあると回答した自治体は 32 カ所（28.8%）となっている。

これらを合わせると、行政もしくは住民や団体によってこうした国際協力・国際交流に関連する活動が行われたことがある自治体は、42 カ所（37.8%）にのぼる。

活動内容を見ると、ホームステイ・ホームビジット、協力隊・専門家 OB 会の活動への関与が行政、住民両方において多く、これらに次ぐものとして、行政ではサーモンキャンペーン、住民では研修員による学校訪問が挙げられている。

福岡・広島両県を比較すると、行政・住民の両者で福岡県の活動の方が活発となっている。

図表 III-5-31 地域内における国際協力・国際交流に関連した活動への関わり



	行政として関わった (件)	地域内の住民や団体が係わったもの(件)
研修員学校訪問	3	7
ホームステイ・ホームビジット	12	16
サーモンキャンペーン	8	3
エッセイ論文コンテスト	2	2
中学高校教師海外派遣	1	2
ODA 民間モニター	2	1
NGO 相談員制度	1	0
国際協力推進員	4	4
協力隊 OB 会、専門家 OB 会活動	7	12
国際協力関係の情報発信	12	7

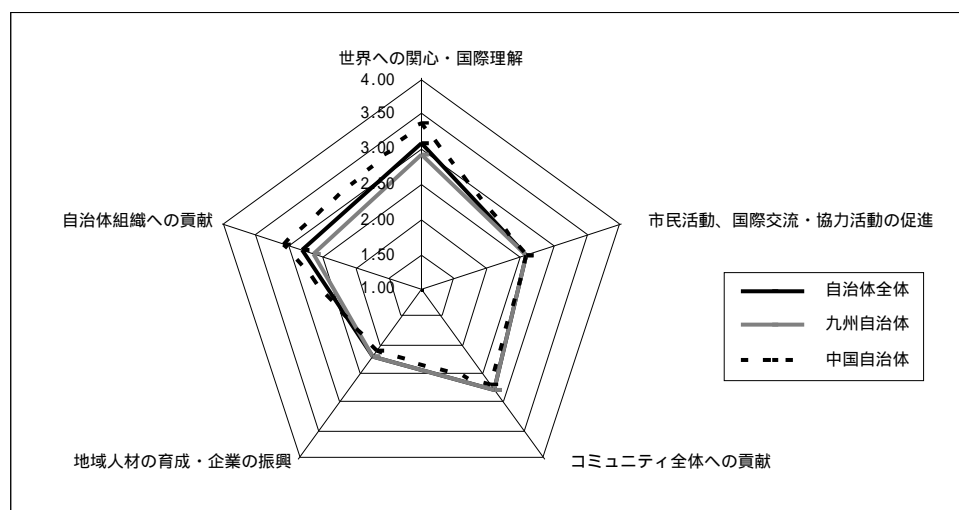
(複数回答)

(2) 地域・自治体における国際協力・交流活動のインパクト

上記のような国際協力・国際交流活動が実施されることによって、地域コミュニティや住民・団体あるいは自治体組織自体に、どのようなインパクトがあったと思われるか、14 の質問細項目について尋ねた。

この結果を、世界への関心・国際理解の促進、市民活動、国際交流・協力の促進、コミュニティ全体への貢献、地域人材の育成・企業の振興、自治体組織への貢献の 5 つの中項目ごとに平均点化し、まとめたものが図表 III-5-32 である⁵。

図表 III-5-32 国際交流・協力への関わりが地域・自治体にもたらすインパクト



国際交流・協力への関わりが自治体にもたらすインパクトとしては、これら 5 つの中項目の中では、（地域住民の）世界への関心・国際理解の促進（3.08）に最も高い効果が確認される。そして、自治体内における関心・理解の高まりや人材育成効果などを表す自治体組織への貢献（2.79）、地域における活性化や国際化の促進を示すコミュニティ全体への貢献（2.77）がこれに次ぎ、市民活動、国際交流・協力の促進（2.56）についても中位点を超え一定のインパクトが評価されている。一方、地域人材の育成・企業の振興については、インパクトは乏しい。また地域別では、広島県自治体で世界への関心・国際理解の促進の評価が高い他は大きな差は見られない。

なお、「地域内主体（住民・団体）による国際協力活動がある自治体」及び「自治体独自の国際協力活動がある自治体」では、評価がより一層高くなっている。特に、「自治体独自の国際協力活動がある自治体」では、「地域人材の育成・企業の振興」を除く全ての評価点で 3 を超える高い値が示されている。

これらの結果を踏まえると、ホームステイ・ホームビジットや協力隊・専門家 OB 活動、情報発信などを通じて、国際理解の促進や人材育成・活性化が進むことを自治体側も高く期待していることが窺える。

⁵なお、自治体アンケートでは、本質問への回答者が 42 名と極めて少ないため、データとしての安定性には欠ける点に留意する必要がある。従って、参考値程度の扱い方が望ましい。

図表 III-5-33 地域・自治体の属性とインパクト波及状況の関係

	N	世界への関心・ 国際理解	市民活動、国際 交流・協力活動の 促進	コミュニティ全 体への貢献	地域人材の育 成・企業の振興	自治体組織への 貢献
自治体全体（福岡 + 広島）	111	3.08	2.56	2.77	2.16	2.79
福岡自治体	60	2.92	2.56	2.79	2.18	2.63
広島自治体	51	3.36	2.56	2.67	2.08	3.07
地域内主体協力活動有	13	<u>3.20</u>	<u>2.71</u>	<u>2.85</u>	<u>2.61</u>	<u>2.95</u>
自治体国際協力活動有	10	<u>3.50</u>	<u>3.19</u>	<u>3.23</u>	<u>2.85</u>	<u>3.55</u>

5 - 4 インタビュー結果に見る地域への波及効果事例

ここでは、北九州市九州国際センター周辺地域、秋田県小坂町、水俣市の3ヵ所を取り上げ、インタビュー結果をもとに「地域」に対するインパクトの現状と可能性について記述し、整理を試みる。

(1) 北九州市九州国際センター周辺地域

JICA九州国際センターは、北九州市八幡東区の「核」になる拠点の1つとして1989年に誘致、設立された。この北九州市八幡東区(平野地区)はもともと新日鉄の社宅が多数存在する地域であったが、「社員の削減による人口流出に伴う社宅跡地の有効活用」と「地域資源で産業人材の有効活用を通じた地域活性化」を目的として、地域の国際化、関連施設の誘致に取り組んだ。JICA九州国際センターに続いて九州国際大学等も誘致され、現在ではJICA研修員、留学生が行き来する街へと変化している。

JICA九州国際センターそのものについては、地域住民にとって「敷居が高い」、「身近でない」という印象もあるが、地域内を研修員が歩き地域住民と接する機会が増えたことで、外国人に対する地域住民の意識は確実に変化し、「違和感がなくなり普通に接するようになった」と多くの人が指摘している⁶。

また、JICA九州国際センターや同地域にある北九州国際交流協会、北九州国際技術協力協会の各種国際交流イベント・活動が地域内で実施されることで、国際交流・協力及び途上国に対する関心も高まり、活動も市民レベルで実施されている。

数多くの研修員と知り合いになり、休日には一緒にドライブをしたり帰国後もEメール等で頻りに連絡を取るなどしている人も多い。時には、先輩研修員から聞いたと言って新しい研修員が訪ねてくることもあるという。そうした交流活動は必ずしも一般的とは言えないが、13年間の実績により地域内で徐々に増加している様子が窺えた。

現在の課題は、「国際交流活動が個々人もしくは決まった団体・集まりの中で実施されているために、横の連携がないこと」、「一般市民の多くは関心を持っていても具体的な活動参加が進まない(きっかけ、勇気がない)こと」から、地域内の国際交流活動が「点」にとどまっただけで「面」への広がりを見せていないことである。

こうした中、地域内の交流拠点である「前田地区公民館」では市の補助と交流活動経験者の協力を得ながら、料理、文化等の国際交流初心者にも馴染みやすいテーマの交流機会を企画したり、交流経験者と一緒に九州国際センターを訪問し研修生と話やカラオケを楽しんだり、休日と一緒にハイキングをするなど、多くの人に実際の交流の場を提供する取り組みを行っている。こうした活動を通じて、参加者の中にはホームステイ受入を始める人や国際交流の楽しさを実感する人が少しずつ増えつつある。

「関心」を「行動」に移すことは一般に考える以上にハードルが高いと思われるが、「研修員」というこの地域にしかない資源を生かし、行動力のある経験者が初心者と一緒に交流活動に参加、後押し、支援することが必要である。上記のような、九州国際センターを中心とする各団体の試みによって、地域の国際交流活動も次第に「面」へと広がって行くものと思われる。

⁶ ただし、地域国際化推進という観点から九州国際大学をはじめ国際関連施設が地域に誘致されているため、地域へのインパクトが国際協力及び九州国際センターのみによるものと考えすることは若干無理がある。これは、中国国際センター、広島大学がある東広島市でも同様である。

(2) 秋田県小坂町

秋田県小坂町は県北に位置する人口 7,000 人の鉱山、製錬所で栄えた街である。平成 2 年から毎年 3 か月程度「資源開発集団研修コース」に関する JICA 研修員の受入を行っているが、国際交流協会を中心として街ぐるみで JICA 研修員受入を活用した各種地域活性化の取組みを行い、大きな成果をあげている。

小坂町では、研修員がやってくる際には街をあげて各種イベントを開催、また研修員のホームステイやホームビジット、家庭訪問が難しい場合のホストフレンド（半日程度数人のグループで研修員と過ごす）、研修員に各国の実情を話してもらうフリートーキング等を企画している。また、これらの事業に住民の参加を得ると同時に、研修員にも地域の各種イベント（ワイン祭、駅伝、球技大会等）に様々な形で参加を得ている。

これらの活動は、小坂町が大都市から離れた山間地に位置していることもあり、数ヶ月滞在してもらうのに研修員が何もないと寂しいであろうという考えからスタートしたものである。しかし、町民と研修員の双方が積極的にイベントに参加しており、交流活動は大いに盛り上がっている。そして今では、毎年約 20 人の研修員が自転車で街を歩き来する風景を見かけることはごく日常のこととなった。

こうした 10 年を超える研修員受入と街ぐるみの交流を通じて小坂町に見られるインパクトとしては以下の 6 つがあげられる。

第 1 にあげられるのが、町民の方に外国人に対する違和感がなくなったこと、町民意識の国際化である。研修員受入がなければ、地方の山間の小さな町で外国人、特に途上国の人たちと接する機会は限られる。だが、長期にわたって研修員が町で生活することにより、町民の方も言葉はできなくとも全く違和感なく接することができるようになった。

また、イスラム教をはじめとして異文化に実際に触れる機会が多くなったことで、欧米中心の世界観、報道に依拠する途上国のステレオタイプのイメージが変化した。さらに、研修員が希望する調味料や材料を調達したり研修員と一緒に料理をしたりすることで、海外・途上国の様々な料理に詳しくなり、町民の食事も随分国際化が進化したとの話も聞かれた。

次にあげられるのが、地域内町民間の交流の多様化である。小坂町の製錬所や研修を行う資源大学校は日常生活をする上では町民に関係がないが、研修員の受入を通じた各種イベント等が開催されるため、町民との交流機会が生まれている。また、国際交流事業は多くの町民に海外の現状に触れてもらう機会であると同時に、日常会う機会の少ない人々が交流する貴重な場ともなっている。

第 3 にあげられるのが、地域人材育成効果である。特に子供に対する人材育成の効果は大きいと認識されている。研修員との触れあいを通じて国際的な視野、関心が広がり、国際的な仕事につきたいと考える生徒が増えている。中学生の職場体験の授業でも、国際交流に関係した職場を訪問したいとの要望があり、国際交流協会で受入が実施された。また、生徒の多くが研修員との交流を楽しみにしており、「次はこうした質問、話をする」というように質問や話を用意している生徒もいると言う。

第 4 にあげられるのが、自分の街の再発見・再評価効果である。研修コースが、小坂町で過去に栄えた鉱山技術をベースとしているため、小坂の歴史を町民が再度理解し自分の街に誇りを持ったという大きな効果がある。研修員受入を契機として、小坂町が明治時代に外国人から技術を教えてもらうことで鉱山、鉱業を発展させ、そうした過去の歴史や経験を活用して現在国際協力活動に取り組んでいること、産出される「黒鉱」や「小坂町」がその道では国際的に知られていることなどを再認識することで、町民は自分の街に愛着を感じる事が可能となっている。

鉱業の歴史と、それが町に果たした意味の重要性を町民が「資産」として共有化する（生かす）ための手段として、国際協力は極めて有効であった。そうした評価と自信が結果として、観光資源としての鉱山事務所の移築や国際的なイベントである鉱山サミットの開催にもつながっている。

第 5 にあげられるのは、情報発信効果である。小さな街が国際協力活動に積極的に取り組んでいるということでも対外的に知名度もあがった。また、協力活動実施の 1 つの成果として実現したサミット開催や鉱山事務所移築等も小坂町の知名度を上げるために貢献している。その結果、視察を含めて来町者数が増えた他、JICA 研修員以外にも東京外国語大学留学生のホームステイ受入が始まっている。

最後にあげられるのは、地域経済振興への可能性である。研修員が毎年継続して一定期間町内に滞在することになったことで、山間の小さな町であるにも関わらずビジネスホテルが建設された。ビジネスホテルの収益、雇用（20 人程度）、研修員の消費活動に伴う経済利益が街にもたらされた。

また、ビジネスホテルというインフラを生かし、観光開発（十和田湖を訪れる観光客を誘致）を進めているが、これも研修員受入がなければ実現が不可能だった試みである。

小坂町では、「強い町小坂。優しい町小坂。誇れる町小坂」というキャッチフレーズをかかげている。国際協力・交流のベースにあるのは優しさであり、その活動を通じて誇れる町となった。そしてそれは現在、経済的にも人材的にも強い町へと変わるきっかけとなっている。

（3）水俣市

水俣市は、「水俣病」という国際的にも有名な環境汚染の負の経験を活かした様々な活動に取り組んでいる。国際協力についても活動の一環として 3 年前から「地方自治体による環境再生・保全行政コース」の研修受入（コース全体運営）を行っている（短期受入はそれ以前、90 年代中旬から実施）。

水俣市の活動の特徴としてあげられるのは、

- ・環境問題は市民の生活における身近な対象を重視すべきとの考えから、「水、ゴミ、食べ物」の 3 つを、環境を考える際のキーワードとして設定し、住民中心型の活動を進めていること
- ・「伝える、教えるだけでなく共に学ぶという姿勢」を大切にしていること、国際協力を地域活性化・環境改善の取組みと関係させていること

の 2 つである。

水俣市では、1996 年に策定された「環境基本計画」を基に市民参加を促進するため、「環境マイスター認定制度」導入や市民団体「ゴミ減量女性連絡会議」との連携による取組みを進めてきた。研修員受入活動においても、こうした市民の方々が講師として多く参加している。

水俣市におけるインパクトは、必ずしも国際協力活動のみによって発生したものではない。逆に、国際協力活動のみでは大きなインパクトは期待できなかつたであろう。水俣市では、国際協力活動が原動力の 1 つとして機能しつつ、環境に関する各種活動と有機的に連携することで相乗効果を生み、全体として大きな波及効果をもたらしている。具体的には、国際協力を含む活動が生んだ地域へのインパクトとして以下の 2 つがあげられる。

第 1 にあげられるのは、市民の意識向上、自信創出効果である。水俣病という負のイメージは水俣市民にとって極めて重いものであり、多くの市民が「水俣病」を意識して避けて来た傾向があった。しかし、その負の経験を逆手にとって資産にする取組みを開始した。そうした市民・行政の取組みを外部の人々が評価することで住民の意識向上、自信回復がもたら

され、その結果として新たな、より深化した取組みへとつながっている。マスメディアを通じた評価のみならず、研修員受入では市民自身も講師を務めるため、改めて市民の意識向上をもたらす機会も多い。

第 2 にあげられるのは、研修員受入の中からヒントを得て実際に地域・市民生活の改善効果が発揮されていることである。水俣市では平成 10 年から家庭ゴミの抜本的な減量を目的として、市内 4 つのスーパーと食品 76 品目についてトレー廃止協定が締結された。これは、市民で構成される「ごみ減量女性連絡会議」の提案により実現したものである。同会議は、研修員受入を通じて、途上国では（また、以前は日本でも）こうしたトレーを使っていないということに再認識した市民によって組織された。同会議の提案の結果、市民（スーパーから見た場合は顧客）からの要望を、行政が支援する形を取り、実現に至っている。このように、国際協力活動と市民活動の相乗効果が行政にも及んだ例がここにある。

5 - 5 まとめ

技術協力関係者及びその周辺の人々へのインパクトについては、それをもたらした技術協力活動スキームが明確になっている。一方で、一般市民・国内社会へのインパクトは、それをもたらした要因や国際協力・交流活動との接点も多様である。このため、一般市民や国民社会について考察する際には、特定の「原因」 - 「結果」の関係の中でインパクトをとらえることは必ずしも容易ではない点に留意する必要がある。

上記を踏まえつつ、以下では一般市民・国内社会へのインパクト波及状況とその要因を総括し、これらインパクトの波及効果をより一層高める方法について考察する。

福岡・広島両県と全国の一般市民とを比較した際、福岡・広島両県において明らかに全国を上回っているのが、政府開発援助（ODA）、JICA、国際協力事業内容等、国際協力に関する事項に対する「認知」の評価である。一般市民における国際協力活動の認知経路のほとんどがマスメディアであることから、福岡・広島両県の「認知度」が高いことは両県での広報活動が活発であり効果をあげているものと想定される。

しかし、マスメディアを使った広報によってインパクト効果があるのは「認知」レベルにとどまる。「関心」や「参加」へのインパクトが認められるのは JICA 国際センター周辺地域だけに限られており、両県の全県平均は全国平均と同じレベルとなっている。

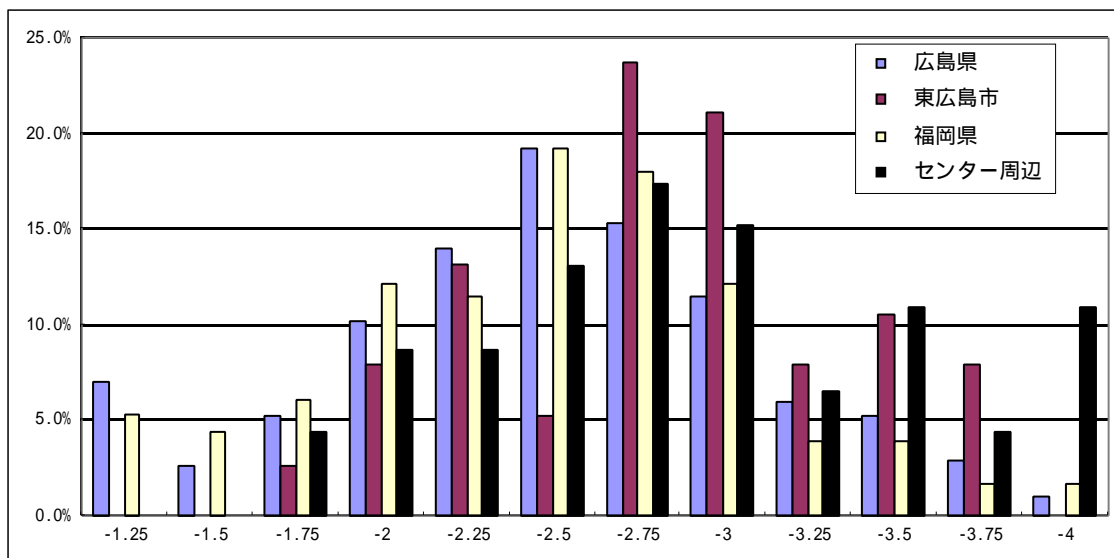
「関心」や「参加」へのインパクトが認められる地域では、JICA 国際センターなど組織からの直接的な働きかけや実際の「参加者」、研修員との接触が行われている。したがって、波及効果を高めるためには、このように人を使った直接的な活動を実施していくことが必要だと考えられる。これには、協力隊 OB 会や専門家 OB 会の果たす役割も大きい。

福岡・広島両県と全国の一般市民とを比較した際、福岡・広島両県において明らかに全国を上回っているのが、政府開発援助（ODA）、JICA、国際協力事業内容等、国際協力に関する事項に対する「認知」の評価である。一般市民における国際協力活動の認知経路のほとんどがマスメディアであることから、福岡・広島両県の「認知度」が高いことは両県での広報活動が活発であり効果をあげているものと想定される。

しかし、「関心」、「判断（必要性、評価）」、「参加」のレベルとなると、福岡・広島両県においてもインパクトは明確ではない。「認知」のレベルではインパクトが明らかに見られるものの、それが（県民全体で見ると）具体的に「関心を持ったり」「考えたり」するまでにはインパクトが高まっていない。先に述べたように、「関心」の部分で前向きな回答の比率が全国平均に比べ若干高くなっている程度である。つまり、マスメディアを使った広報によってインパクト効果があるのは「認知」レベルにとどまることが分かる。

中国国際センターの地元である「東広島市」や九州国際「センター周辺」に限定すると、「関心」や「参加」の部分で県民全体と比較して明らかに高い波及効果が確認できる。JICA 国際センターのみならず自治体等が様々な活動を行い、地域住民の人々が参加できる機会を設けることで、また研修員が実際に街を行き来することで、マスメディア以外の経路で様々な途上国・国際協力に関する情報が一般市民に伝わっているものと考えられる。

図表 III-5-34 地域別一般市民向けインパクトの分布状況



注：インパクト数値は、5つの中項目のインパクト数値の単純平均で算出した。

なお、図表 III-5-34 が示す通り、福岡・広島両県とも全体では 2.5 前後が最も多く分布しているのに対して、東広島市ではインパクト 2.5 - 3.0 に分布する層の比率が高く、全体的な底上げが認められる。九州国際「センター周辺」では 3.25 を超える層が全体の 4 分の 1 に達しており、極めてインパクトの大きい層が存在していることがわかる。

一方、東広島市に見られるように、「国際交流・協力活動への参加」について意向を明確に示した回答者において前向きな人の比率は全体と比較して高いものの、「わからない」「無回答」という回答の人（意向を示さなかった人）の比率は全体平均と大きく変わっていないことを考えると、「関心層・中立層」へのインパクト（関心・参加意向等を強めた効果）は高いものの、少なくとも「無関心層」に対する、具体的な協力活動への「参加」レベルのインパクトについては、限定的と考えることもできる。

また、国際センターを有する自治体であっても、北九州市の場合、福岡県民全体とほとんどインパクトの差は見られない。「認知」については県民全体と比較して高い傾向があるが、「関心・判断」「参加意向」のレベルについてはほとんど差がない（正確には若干北九州市の数値は県民全体よりも高い）。従って、マスメディア以外の経路で様々な途上国・国際協力に関する情報が一般市民に伝わるのはかなり限定された地域にとどまり、都市規模が大きくなると様々な活動が実施されたとしても一般市民へのインパクトは全体では拡散し確認することは難しいものと思われる。帰国協力隊員の約半数が参加しているサーモンキャンペーンの効果が大規模なアンケート調査では現れてこない理由も、同様に個別のインパクトとしては小さいためであると考えられる。

以上の考察を踏まえると、マスメディアなどを使った広報により「認知」を高め、さらに積極的な広報と直接の参加機会の提供によって「関心層」を「参加」へと導く以外に近道はないと言える。

また、5 - 3 項で見たように、既に地域内で活動を行っている住民・団体主体の国際交流活動などと専門家・協力隊 OB 会との連携を促進し、地域における人材育成や活性化に貢献することも、参加者の裾野を広げる上で極めて重要である。

6. 技術協力活動がもたらす数的インパクト

最後に、アンケート結果を通じて把握した技術協力関係者の各種数値を活用して、技術協力活動が国内社会全体にどのようなインパクトを与えたかについて、数値面から（定量的に）把握・推計を行う。ただし、今回の把握・推計は、限られたデータをもとにしており、得られた数値は参考程度にとどめることが必要である。

(1) 数値から見た国内社会に対するインパクトの全体像

まず、技術協力活動が国内社会全体に与えたインパクトの全体像について、1) 獲得友人数、2) 国内社会への経験の伝達、3) 国際協力・関連活動の実施、4) 進路の4つに分けて見たい。なお、上記4項目について、1) アンケート結果から得られた回答者1人当りの数値及び活動等の実施比率、2) 年間の各事業の実施状況は、それぞれ図表 III-6-1、図表 III-6-2 に示す通りである。

図表 III-6-1 回答者1人当りの数値及び活動等の実施比率

	獲得友人数	途上国・現地訪問	セミナー開催回数	セミナー対象人数	国際協力活動実施	NGO活動	途上国・国際関連活動実施	留学	国内他進学	国内協力進学	就職転職
専門家	10.9	33.9%	2.3	88.7	65.0%	6.1%					
協力隊	18.4	24.5%	1.7	83.4	36.0%	14.1%		4.3%	6.7%	3.7%	5.5%
プロ技	長期のみ	10.3	6.7%	2.1	80.7	40.0%	13.3%				
	短期のみ	2.2	6.4%	3.4	177.0	44.7%	0.0%				
研修	コース全体運営機関	10.0	32.7%	5.0		55.6%	8.3%	63.9%			
	コース一部担当機関	1.0	9.2%	3.1		11.4%	1.6%	38.4%			
福利厚生	4.2						67.9%				
一般市民	福岡・広島単純平均						20.5%				

図表 III-6-2 年間の各事業の実施状況

専門家派遣（新規派遣）				研修員受入				
個別専門家		プロ技専門家		協力隊	本邦研修 コース数	コース全体 運営機関数	一部協力 機関数	福利厚生 支援活動者
長期派遣	短期派遣	長期派遣	短期派遣					
264	1,280	372	1,317	1,137	636	327	2,381	1,182

注：アンケート回収結果から、コース全体運営機関数と一部協力機関数は九州で1:8.50、中国で1:6.05の比率となっていることから、平均して、一部協力機関数はコース全体運営機関数の7.28倍として計算を行った。福利厚生支援者組織・団体数はJICA九州・中国両国際センターから入手した福利厚生支援活動団体・組織数がそれぞれ99、98であったので、 98.5×12 （全国センター数）で求めた。

1) 途上国・海外の獲得友人数

最初に、獲得友人数については、年間派遣されている専門家・協力隊員数を踏まえて計算すると¹、専門家・協力隊派遣活動により年間で約33,343.4人（専門家12,422.6人、協力隊20,920.8人）の途上国を中心とする海外の友人を日本国民が獲得している計算になる²。また、年間の計算は困難であるが、研修受入事業（福利厚生支援活動含む）を通じて、約5,651人³の途上国を中心とする海外の友人を日本国民が獲得している。研修受入事業で獲得する友人を仮に過去5

¹ 個別短期専門家はプロ技短期専門家の数字をそのまま使用する。

² 専門家 $264 \times 10.9 + 372 \times 10.3 + (1280 + 1317) \times 2.2 = 12,399.6$ 人、協力隊 $1137 \times 18.4 = 20,920.8$ 人

³ コース全体運営機関 $327 \times 10.0 + 2,381 \times 1.0 = 5,651$ 人

年間での活動を通じて獲得したものと考えると、専門家・協力隊及び研修事業を通じて獲得される日本国民の海外友人数は年間約 34,473.6 人となり、極めて膨大な数である。

2) 国内社会への経験の伝達

次に、国際協力活動の経験を国内社会（一般）に伝達した状況を同様の考え方で計算を行う。なお、アンケートに回答した専門家、プロ技専門家それぞれの過去の派遣回数は図表 III-6-3 に示す通りである。従って、専門家の場合は長期派遣 1.50 回 + 短期派遣 1 回、プロ技長期専門家の場合は長期派遣 1.60 回 + 短期派遣 0.13 回、（プロ技）短期専門家の場合は短期派遣 2.10 回の結果となる。

ここで、短期派遣 1 回を長期派遣 0.5 回に相当すると仮定して、図表 III-6-1 に示したようなセミナー実績⁴数字を基に計算すると、長期専門家 1 回派遣当りセミナー開催 1.15 回、セミナー延べ対象人数 44.4 人、プロ技専門家は長期専門家 1 回派遣当りセミナー開催 1.26 回、セミナー延べ対象人数 48.3 人、短期専門家 1 回派遣当りセミナー開催 1.62 回、セミナー延べ対象人数 109.3 人という結果になる。それを年間に換算すると、専門家全体については、セミナーが 4,979.5 回開催され、延べ 313,541 名、協力隊は、セミナー回数は 1,932.9 回開催され、延べ 94,826 名が国際協力に関連した話を聞いたことになる（平成 13 年のサーモンキャンペーン実績は、講師 2,869 名、参集者約 17 万人）。

研修実施機関については、1 機関当り過去にコース全体運営機関で平均 5.0 回、一部協力機関で 3.1 回の組織内外におけるセミナー実施経験を有しており、全体ではコース全体運営機関で 1,635 回、一部協力機関で 7,381 回、計 9,016 回のセミナーが開催されたことになる。これが大雑把に過去 5 年間で実施されたものと考え、年間 1,803.2 回のセミナー開催になる。

専門家、協力隊、研修員の合計では、年間 8,716 回のセミナー開催が開催されたことになり（研修実施機関で実施されたセミナーの 1 回当たり対象人数が専門家・協力隊によるものと同じ 59.1 人と仮定すると対象人数は延べ 515,115 名）、国際協力実施経験者が一般国民に対して国際協力の経験を伝える効果は大きいことがわかる。

図表 III-6-3 専門家、プロ技専門家それぞれの平均派遣回数

	長期個別専門家	短期個別専門家	プロ技長期専門家	プロ技短期専門家
専門家	1.1	0.8	0.4	0.2
プロ技専門家				
長期のみ	0.07	0.13	1.53	0
短期のみ	0	0	0	2.10

3) 国際協力・関連活動の実施

ODA・技術協力活動への参加をきっかけとして始まった新たな各種国際協力活動に参加した人の数は、専門家・協力隊派遣経験者で年間約 1,890.6 人（専門家 1,481.3 人、協力隊 409.3 人）に達する⁵。そのうち、約 11.9%、225.9 人（専門家 65.6 人、協力隊 160.3 人）が NGO・市民による国際協力活動である。

⁴ セミナー実績には E メールや社内イントラネットなどによる広報も含まれるため、参考程度の扱いが望ましい。

⁵ 専門家 264 人 × 65.0% + 372 人 × 40.0% + (1,280 人 + 1,317 人) × 44.7% = 1,481.3 人、協力隊 1,137 × 36.0% = 409.3 人

また、年間の計算は困難であるが、研修受入事業を通じて、約 453.2 名（うち NGO・市民活動 65.2 名）が受入をきっかけとして新たな各種国際協力活動に参加している。それが仮に過去 5 年間での活動を通じて実施されたものと考え、その人数は年間 90.6 名（うち NGO・市民活動 13.0 名）になり、専門家・協力隊派遣とあわせて合計で実に年間 1,981.2 名が ODA・技術協力活動への参加をきっかけとして新たな各種国際協力活動に参加した（うち NGO・市民活動 238.9 名）計算になる。

また、福利厚生支援活動参加者および一般市民について見ると、それぞれ 9,470 名、2,460 万人の人々⁶が、国際協力活動への参加や様々な形の活動の影響を受けて、またきっかけとして「途上国・国際協力活動に関する報道を良く見る」等の途上国・国際協力に関連する事項を始めた経験を有している。

このように、ODA・技術協力活動への参加、その影響により、途上国・国際協力に関連した行動に関して影響を受けた日本国民は極めて広範にわたることが確認できる。

4) 進路

進路については、影響が大きい協力隊のみを取り上げる。アンケート結果をもとに計算を行うと、協力隊の派遣経験をきっかけとして、留学をした人が年間 48.9 人、国内の国際協力に関する大学（院）に進学した人が年間 42.1 人、国内の国際協力以外の専門分野について大学（院）に進学した人が年間 76.2 人、国際協力に関する組織に就職・転職した人が 62.5 人いることになる。

進路に関わることだけに全体に占める比率は低いが、単純な積み上げで 5 分の 1 程度の帰国隊員が派遣によりその進路に影響を受けた計算になる。また、今回のアンケートが日本国内の居住住所が把握可能な隊員を対象にしていることを考えると、留学等で現在海外に居住している人の比率は、実際にはこれを上回る可能性が高いと考えられる。

(2) 技術協力・ODA 活動関係者の推計

最後に、日本国内における技術協力・ODA 活動に關与（直接従事者及び間接支援者）する関係者全体像の把握を試みる。

まず、専門家及び協力隊（プロ技含む）については、図表 III-6-2 が示すように、2001 年度実績で専門家 3,233 人、協力隊 1,137 人の新規派遣実績がある。派遣された専門家・協力隊員は現地で活動するにあたって日本国内の様々な人々から支援を受けている。その数は図表 III-6-4 が示す通りであり、専門家で 6.98 人、協力隊 3.27 人、プロ技専門家は長期で 4.20 人、短期で 4.54 人となっている。こうした日本国内の支援者を（重なりがないと単純に仮定して）合計すると 18,913 人となり、派遣者自身とあわせて 23,283 人によって専門家及び協力隊事業（プロ技含む）が実施され、支えられていることになる。

研修事業については、平均するとコース全体運営機関で 15.6 名、一部協力機関で 4.7 名が業務に関わっている。従って、合計で 16,292 名（コース全体運営機関 5,101 名、一部協力機関 11,191 名）が研修受入事業を支えている計算が成り立つ。また、福利厚生支援者数は 13,948 名（1,182 団体 × 11.8 名）になる。

最後に、国際協力にビジネスとして関係している人について概観する。1 年間に国際協力に関係する企業は、無償資金協力事業施工業者 64 社（JICA データ）、コンサルタント企業 172 社（平成 12 年度受注実績企業、JICA データ）、開発協力関係企業 22 社（JICA データ）である。

⁶ 福利厚生支援活動支援者 1,182 機関 × 11.8 人 × 67.9%、一般市民 1.2 億人 × 20.5%

図表 III-6-4 に示したそれぞれの企業種類別の国際協力業務への直接関与者、間接関与者をもとに計算すると、無償資金協力企業 1,843 名（直接関与 1,152 名、間接関与 691 名）、コンサルタント企業 8,755 名（直接関与 7,104 名、間接関与 1,651 名）、開発協力関係企業 1,963 名（直接関与 1,835 名、間接関与 128 名）名であり、その合計は 12,561 名（直接関与 10,091 名、間接関与 2,470 名）に達する。

また、外務省経済協力局 172 名（DAC 資料）、国際協力事業団職員 1,215 名（JICA HP）、国際協力銀行（ODA 部門）約 340 名（DAC 資料）、財団法人日本国際協力センター職員・嘱託約 500 名、非常勤スタッフ約 1,500 名をこれに加えると、日本の技術協力・ODA 活動はおおよそ 69,811 名の関係者によって実施されている計算となる。

図表 III-6-4 スキーム別活動支援者・従事者数概要

		組織内支援者数	組織外支援者数	直接関与者数	間接関与者数
専門家		4.1	2.9		
協力隊		1.6	1.6		
プロ技	長期のみ	2.0	2.2		
	短期のみ	1.9	2.7		
	計	1.2	0.9		
研修	コース全体運営機関			15.6	
	コース一部担当機関			4.7	
福利厚生				11.8	
企業	コンサルタント			41.3	9.6
	開発協力			83.4	5.8
	無償資金協力事業施工業者 (商社・メーカー)			18.0	10.8

第 章 国内社会への波及効果

付 録

付録 III-1 アンケート調査の概要

(1) 対象およびサンプル数

個別専門家派遣経験者	400 人	帰国後 2 年経過	200 人
		" 5 年経過	200 人
帰国青年海外協力隊員	400 人	帰国後 2 年経過	200 人
		" 5 年経過	200 人
プロジェクト技術協力方式専門家	150 人		
個別専門家派遣経験者現在所属組織	400 人		
帰国青年海外協力隊員現在所属組織	400 人		
個別専門家派遣経験者家族	400 人		
帰国青年海外協力隊員家族	400 人		
ODA 関連事業・業務実施企業	216 社	開発協力実施企業	54 社
		開発調査実施企業	99 社
		無償資金協力実施企業	63 社
研修員受入（青年招へい）機関	719 人	九州	437 人
		中国	282 人
福利厚生支援団体	197 人	九州	98 人
		中国	99 人
自治体	192 人	福岡県	97 人
		広島県	95 人
一般市民	2200 人	福岡県一般市民	1000 人
		広島県一般市民	1000 人
		九州センター周辺住民	100 人
		中国センター周辺住民	100 人

(2) サンプリング

上記 ~ と の対象については、国際協力事業団が保有する登録名簿から無作為に抽出（系統抽出）

~ については、 の対象者を通して、その現在所属組織および家族に調査協力を依頼した。

上記 と の対象については、国際協力事業団が保有する登録名簿から無作為に抽出（系統抽出）

については福岡・広島県内の全市町村の自治体組織を対象

については、15 歳以上の男女個人で、一般市民については福岡・広島県在住の一般モニター、センター周辺住民は J I C A 九州・中国国際センター周辺の住民（個人及び商店）から無作為に抽出（系統抽出）

(3) 調査方法 いずれも自記入方式調査票を用いた郵送調査

(4) 回収状況 (有効回収率)

個別専門家派遣経験者	165 人 (41.3%)
帰国青年海外協力隊員	163 人 (40.8%)
プロジェクト技術協力方式専門家	74 人 (49.3%)
個別専門家派遣経験者現在所属組織	66 人 (16.5%)
帰国青年海外協力隊員現在所属組織	49 人 (12.3%)
個別専門家派遣経験者家族	140 人 (35.0%)
帰国青年海外協力隊員家族	131 人 (32.8%)
ODA 関連事業・業務実施企業	133 社 (61.6%)
研修員受入 (青年招へい) 機関	333 人 (46.3%)
福利厚生支援団体	106 人 (53.8%)
福岡・広島県自治体	111 人 (57.8%)
福岡・広島県在住の一般市民	1266 人 (63.3%)
JICA 国際センター周辺住民	86 人 (43.0%)

(5) 調査実施期間

個別専門家派遣経験者	平成 14 年 2 月 28 日 ~ 3 月 18 日
帰国青年海外協力隊員	平成 14 年 2 月 28 日 ~ 3 月 18 日
プロジェクト技術協力方式専門家	平成 14 年 6 月 7 日 ~ 6 月 24 日
個別専門家派遣経験者現在所属組織	平成 14 年 2 月 28 日 ~ 3 月 25 日
帰国青年海外協力隊員現在所属組織	平成 14 年 2 月 28 日 ~ 3 月 25 日
個別専門家派遣経験者家族	平成 14 年 2 月 28 日 ~ 3 月 25 日
帰国青年海外協力隊員家族	平成 14 年 2 月 28 日 ~ 3 月 25 日
ODA 関連事業・業務実施企業	平成 14 年 6 月 14 日 ~ 7 月 1 日
研修員受入 (青年招へい) 機関	平成 14 年 5 月 9 日 ~ 5 月 31 日
福利厚生支援団体	平成 14 年 5 月 9 日 ~ 5 月 31 日
福岡・広島県自治体	平成 14 年 4 月 26 日 ~ 5 月 24 日
福岡・広島県在住の一般市民	平成 14 年 3 月 1 日 ~ 3 月 25 日
JICA 国際センター周辺住民	平成 14 年 3 月 1 日 ~ 3 月 25 日

付録 III-2 アンケート調査票 - インパクト調査質問項目

(1) 専門家・協力隊本人向け質問票

インパクト対象者	大項目	中項目	質問細項目
参加者本人	仕事・業務	情報・ネットワーク	海外・外国人の有益な人脈・ネットワークができた 国内の有益な人脈・ネットワークができた(拡大あるいは深化した) 有益な情報源を獲得できた(情報源が拡大できた)
		スキル	新たな技法や手法・ノウハウを獲得できた 自分の持つ既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理・向上ができた 生産性の高い、効率的な仕事のやり方を身に付けることができた 仕事に役立つ語学やコミュニケーション能力を習得(向上)できた
		自己変革	今までにない新しい視点や発想法が身についた 他(国内)の仕事ではない貴重な経験を積むことができた 以前よりも仕事に前向きに取り組めるようになった
		帰国後の待遇	組織の中で重要な仕事を任せられるようになった 職場での昇進あるいは帰国後の就職、転職などのキャリアアップに役立った 給与や手当など収入がアップした
		弊害(マイナス)	帰国後職場や会社の状況や環境の変化に適応することが困難だった 職場や従来業務への復帰の際に情報や技術の面で遅れが生じた 従来の(もしくは希望していた)仕事や業務に戻れなかった 本来の業務に対する意欲が減退した
		海外業務への関心	国際関係の業務や海外勤務への関心が高まった
		個人的側面	交流
	公益		ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
	世界への関心		外国語への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・太平洋地域の特定の国への関心・興味が高まった
	異文化・国際理解		異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した
	価値観・行動変化		幸せや豊かさについて考えるようになった 自分自身の価値観・人生観が変わった 行動がより積極的になった
	家族		交流
		公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
世界への関心		外国語への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・大洋州地域の特定の国への関心・興味が高まった	
異文化・国際理解		異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した	
家族以外		交流	海外の人々と交流するようになった
	公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった	
	世界への関心	外国語への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・大洋州地域の特定の国への関心・興味が高まった	
	異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した	
	海外業務等への関心	国際関係の業務や海外への関心が高まった 海外での勤務・就業する人が増えた JICAなどが実施する国際協力業務への参加を希望する同僚(学生・生徒)が増えた	
	所属組織への貢献	所属組織の生産性や効率アップにつながった 所属組織の活性化につながった 所属組織の国際化の促進につながった 所属組織のイメージアップにつながった	

(2) 専門家・協力隊家族向け質問票

インパクト対象者	中項目	質問細項目
家族本人	交流	海外の人々と交流するようになった (交流)
	公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
	世界への関心	外国語への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった
	異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した
	価値観・行動変化	幸せや豊かさについて考えるようになった

(3) 専門家・協力隊所属組織向け質問票

インパクト対象者	大項目	中項目	質問細項目
所属組織	組織	情報・ネットワーク	海外・外国人の有益な人脈・ネットワークの獲得 (拡大、深化) につながった 国内における人脈や業務ネットワークの獲得 (拡大、深化) につながった 業務に有益な情報源の獲得 (拡大、深化) につながった
		スキル	既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理向上につながった 新たな技術や手法、ノウハウ等の導入につながった
		組織全体への貢献	組織全体の生産性や効率アップにつながった 組織の活性化につながった 組織の国際化の促進につながった 組織のイメージアップにつながった
	同僚等周囲	交流	海外の人々と交流するようになった
		公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
		世界への関心	外国語への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への興味が高まった
		異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した
		海外業務等への関心	国際関係の業務や海外業務への興味・関心が高まった 海外での勤務・就業を志望する人が増えた JICAなどが実施する国際協力業務への参加希望の同僚 (学生・生徒) が増えた

(4) ODA 関連企業向け質問票

インパクト対象者	大項目	中項目	質問細項目	
ODA関連企業	業務・組織	情報・ネットワーク	海外・外国人の有益な人脈・ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 国内の有益な人脈・ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 業務に有益な情報源の獲得（拡大、深化）につながった	
		スキル	既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理・向上につながった 新たな技術や手法、ノウハウ等の導入につながった 事業の新展開（新しい分野、新しい地域）や業務の多様化につながった 公益性の高い条件に積極的に参加するようになった	
		組織全体への貢献	組織全体の生産性や効率アップにつながった 職場組織の活性化につながった 組織の国際化の促進につながった 組織のイメージアップにつながった	
		担当者業務	情報・ネットワーク	海外・外国人の有益な人脈・ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 国内の有益な人脈・ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 業務に有益な情報源の獲得（拡大、深化）につながった
			スキル	新たな技術や手法、ノウハウ等の導入につながった 既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理・向上につながった 生産性の高い、効率的な仕事のやり方の習得につながった 仕事に役立つ語学やコミュニケーション能力の習得（向上）につながった
			自己変革	今までにない新しい視点や発想法の獲得につながった 他（国内）の業務では得られない貴重な経験を積むことができた 国際関係の業務や海外への関心が高まった 以前よりも前向きに取り組むようになった
			海外業務への関心	国際関係の業務や海外への関心が高まった
			担当者個人的側面	交流
		公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった	
	世界への関心	外国語への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・大洋州地域の特定の国への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった		
	異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した		
	価値観・行動変化	幸せや豊かさについて考えるようになった 自分自身の価値観・人生観が変わった 行動がより積極的になった		
	関係者以外 個人的側面	交流	海外の人々と交流するようになった	
		公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった	
		世界への関心	外国語への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・大洋州地域の特定の国への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった	
		異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した	
		価値観・行動変化	海外での勤務・就業を志望する人が増えた JICAなどが実施する国際協力業務への参加を希望する同僚（学生・生徒）が増えた	

(5) 研修受入機関向け質問票

インパクト対象者	大項目	中項目	質問細項目
組織業務	情報・ネットワーク	情報・ネットワーク	海外・外国人の有益な人脈・ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 国内における人脈や業務ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 業務に有益な情報源の獲得（拡大、深化）につながった
		スキル	既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理・向上につながった 新たな技術や手法、ノウハウ等の導入につながった 事業の新展開や業務の多様化につながった
		組織全体への貢献	組織全体の生産性や効率アップにつながった 組織の活性化につながった 組織の国際化の促進につながった 組織のイメージアップにつながった
	担当者以外	交流	海外の人々と交流するようになった
		公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
		世界への関心	外国語への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・大洋州地域の特定の国への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった
異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した		
海外業務等への関心	国際関係の業務や海外業務への関心・興味が高まった 海外での勤務・就業を志望する人が増えた JICAなどが実施する国際協力事業への参加を希望する同僚（学生・生徒）が増えた		
受入担当者	仕事・業務	情報・ネットワーク	海外・外国人の有益な人脈・ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 国内における人脈や業務ネットワークの獲得（拡大、深化）につながった 業務に有益な情報源の獲得（拡大、深化）につながった
		スキル	既存の技術・専門知識や手法・ノウハウの再整理向上につながった 新たな技術や手法、ノウハウ等の導入につながった 生産性の高い、効率的な仕事のやり方を身に付けることができた 仕事に役立つ語学やコミュニケーション能力を習得（向上）できた
		自己変革	今までにない新しい視点や発想法が身についた 他（国内）の仕事ではできない貴重な経験を積むことができた 以前よりも前向きに取り組めるようになった
		帰国後の待遇	組織の中で、重要な役割を任せられるようになった 職場での昇進あるいは就職、転職などのキャリアアップに役立った 給与や手当などがアップした
		弊害（マイナス）	受入業務に時間をとられ、通常の業務に支障があった 受入業務に関わったことで、本来希望していた仕事ができなかった 本来の業務に対する興味や意欲が薄れた
		海外業務等への関心	国際関係の業務や海外勤務への関心が高まった
		個人的側面	交流
	公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった	
	世界への関心	外国語への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・太平洋地域の特定の国への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった	
	異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した	
	価値観・行動変化	幸せや豊かさについて考えるようになった 自分自身の価値観・人生観が変わった 行動がより積極的になった	

(6) 福利厚生支援活動者向け質問票

インパクト対象者	中項目	質問細項目
福利厚生支援活動者	交流	連絡をとりあったりする海外の友人知人ができた 連絡をとりあったりする国内の友人知人が増えた
	公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
	世界への関心	外国語への関心・興味が高まった アジア・アフリカ・中南米・大洋州地域の特定の国への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった
	異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した
	価値観・行動変化	幸せや豊かさについて考えるようになった 自分自身の価値観・人生観が変わった 行動がより積極的になった

(7) 自治体向け質問票

波及効果対象者	中項目	質問細項目
地域・住民	世界への関心・国際理解の促進	地域住民の国際問題全般への理解や関心が高まった 地域住民の開発途上国や国際協力への理解や関心が高まった
	市民活動、国際交流・国際協力の推進	地域住民のボランティア活動や市民活動などの促進につながった 地域における文化・スポーツ面での国際交流の促進につながった 地域における全般的な国際協力への取組の増加につながった
	コミュニティ全体への貢献	地域コミュニティの活性化につながった 地域全体の国際化の促進につながった 地域のイメージアップにつながった
	地域人材の育成・企業の振興	国際協力業務に携わる地域人材の育成につながった 国際協力分野以外で活躍する地域人材の育成につながった 地域内の企業や産業の振興につながった
自治体	自治体組織への貢献	貴自治体行政関係者の開発途上国や国際協力に対する理解や関心の促進につながった 貴自治体行政関係者の国際協力への取組の促進につながった 国際協力業務に携わる貴自治体内の人材育成につながった

(8) 一般市民向け質問票

インパクト対象者	中項目	質問細項目
一般市民	交流	海外の人々と交流するようになった
	公益	ボランティアや市民活動などへの関心・興味が高まった
	世界への関心	外国語への関心・興味が高まった 途上国開発や国際協力への関心・興味が高まった 国際問題全般への関心・興味が高まった
	異文化・国際理解	異文化や多様な価値観の存在に対する関心・興味が高まった 国際社会の中での日本の役割について意識するようになった 途上国や途上国の人々に対するイメージが変化した
	価値観・行動変化	幸せや豊かさについて考えるようになった

