

キャパシティ・ディベロップメントからみた JICA 技術協力の有効性と課題に関する一考察 ガーナ灌漑農業振興支援の事例から



キャパシティ・ディベロップメントからみたJICA技術協力の有効性と課題に関する一考察

平成17年9月

独立行政法人

国際協力機構

国際協力総合研修所

平成17年9月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
04-59

キャパシティ・ディベロップメントからみた JICA 技術協力の有効性と課題に関する一考察

ガーナ灌漑農業振興支援の事例から

三好 崇弘

有限会社エムエム・サービス代表取締役

永代 成日出

JICA 国際協力専門員

平成17年9月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成16年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

目 次

はじめに	i
補論：CD（Capacity Development）について	ii
1. ガーナ灌漑農業セクターに対する技術協力の歴史的変遷	1
1-1 ガーナ灌漑農業の概観	1
1-1-1 一般概況	1
1-1-2 灌漑農業の実施機関（灌漑開発公社の概要）	2
1-1-3 公共灌漑地区の概要	3
1-1-4 灌漑地区の管理体制の推移	4
1-1-5 灌漑農業政策の推移と日本の技術協力	5
1-1-6 ガーナ灌漑農業の問題点	5
1-2 灌漑農業分野に対するJICA協力の変遷の概観	7
2. JICA協力の各フェーズにおける特徴	15
2-1 検証の課題、方法そして留意点	15
2-1-1 検証の課題	15
2-1-2 検証の方法	16
2-1-3 調査プロセス	19
2-1-4 留意点	20
2-2 個別派遣専門家フェーズ（1988～1992年）	20
2-2-1 概観	20
2-2-2 当初の意図と実施プロセス	20
2-2-3 結果	23
2-3-4 分析	27
2-3 ミニプロ・フェーズ（1993～1995年）	29
2-3-1 概観	29
2-3-2 当初の意図	29
2-3-3 結果	31
2-3-4 分析	34
2-4 SSIAPP本格フェーズ（1997～2002年）	37
2-4-1 概観	37
2-4-2 当初の意図	37
2-4-3 結果	39
2-4-4 分析	42

2 - 5	SSIAPPフォローアップフェーズ（2002～2004年）	45
2 - 5 - 1	概観	45
2 - 5 - 2	当初の意図	46
2 - 5 - 3	結果	47
2 - 5 - 4	分析	50
2 - 6	JICAのガーナ灌漑農業支援の縦断的分析	53
2 - 6 - 1	縦断的分析の視点	53
2 - 6 - 2	縦断的分析に見るJICAの支援の特徴	53
2 - 6 - 3	JICAの支援のモデル化	57
3.	ガーナ側から見たJICA技術協力	60
3 - 1	現地調査の課題と目的	60
3 - 1 - 1	現地調査の課題	60
3 - 1 - 2	現地調査の目的	60
3 - 2	ガーナの現場から見た技術協力の現実	61
3 - 2 - 1	カウンターパートから見た現実	61
3 - 2 - 2	農民から見た現実	71
3 - 2 - 3	テーマ別の調査結果	74
4.	JICA技術協力の有効性と課題および提案	84
4 - 1	ガーナ灌漑農業におけるJICA技術協力の有効性と課題の分析	84
4 - 2	改善のための提案	89
4 - 3	今後の研究課題	95
	参考文献	97

図表目次

図A-1	技術協力の「古いモデル」と「新しいモデル」	iv
図1-1	ガーナ灌漑開発公社組織図	2
図1-2	ガーナ灌漑農業に関する負のサイクル	6
図1-3	JICA技術協力の取り組みの変遷の概観	14
図2-1	基本的なロジックモデルの例	17
図2-2	包括的ロジックモデルの構成	18
図2-3	ロジックモデル（当初の意図）	24
図2-4	ロジックモデル（事後の考察）	26
図2-5	ロジックモデル（当初の意図）	32
図2-6	ロジックモデル（事後の考察）	35
図2-7	ロジックモデル（当初の意図）	40
図2-8	ロジックモデル（事後の考察）	43
図2-9	ロジックモデル（当初の意図）	48
図2-10	ロジックモデル（事後の考察）	51
図2-11	漸進的アプローチのイメージ	58
図3-1	専門家とカウンターパートの関係のバランスとギャップ	66
図3-2	カウンターパートの認識構造	70
図3-3	農業生産の変化トレンド	72
図3-4	農民の収入の変化トレンド	72
図4-1	ガーナ灌漑農業振興支援におけるJICAの技術協力のモデル化	85
図4-2	JICAスローガンに見える仮説	87
図4-3	戦略的かつ包括的な取り組みによる協力の実施サイクル	92
表A-1	UNDP報告書におけるパラダイムの転換	iii
表A-2	技術協力への批判とJICAの報告書における回答	v
表1-1	ガーナ灌漑開発公社の2003年における歳出とその内訳	3
表1-2	公共灌漑地区の概要（2003年6月30日時点）	3
表1-3	キャパシテイ・ディベロップメントの観点から見た技術協力の推移	8
表1-4	2モデル灌漑地区の概要	9
表1-5	日本側からのインプット	10
表1-6	モデル地区における日本技術協力の成果	11
表1-7	日本側からのインプット	12
表1-8	フォローアップ協力における成果の事例	12
表2-1	各フェーズにおけるアプローチの整理	15
表2-2	各フェーズにおけるアプローチの変化	57

表 3 - 1	現地調査日程	61
表 3 - 2	日本人専門家のカウンターパートによる評価	63
表 3 - 3	良い／悪い専門家と良い／悪いカウンターパートの特性	64
表 3 - 4	個人、組織および社会への技術協力のインパクト	67
表 3 - 5	農業収穫向上の理由とその効果度合い	73
表 3 - 6	金銭インセンティブの是非についての論点	76
表 3 - 7	カウンターパートが考えるインセンティブ代替案	77
表 3 - 8	カウンターパートの幸せと不幸せ	78
表 3 - 9	金銭インセンティブに対する各ドナーの考え方	79
表 3 - 10	財政支援を行っているドナーの動向	81
表 3 - 11	技術協力に対する各ドナーの考え方	83
表 4 - 1	日本の技術協力の有効性と課題の整理	89
表 4 - 2	「灌漑農業の振興」に必要なキャパシティとJICAの取り組み範囲	90
表 4 - 3	ガーナ灌漑農業を取り巻く状況の変化	91

はじめに

本研究は、ガーナに対する国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の灌漑農業振興支援を事例として、特にキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）の観点からJICAの技術協力の有効性と課題を考察するものである。JICAはその設立以来、「人づくり、国づくり」というスローガンの下、専門家派遣、機材供与、日本での研修という3本柱を中心とした技術協力による途上国援助を進めてきた。しかし、現在ではその効果やあり方について改めて検討する動きが出てきている。各国の主要ドナーが技術協力から途上国の国庫への一般財政支援や、コモンバスケットなど財政的な支援にシフトするという状況があり、日本の技術中心の援助がもはや「古い」と考える意見も出てきている。さらに国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）が出したCapacity Developmentという提言に象徴されるように、日本が進めてきた個人ベースの協力が組織レベルや社会レベルに対しての解決に至っておらず、技術協力のパラダイムの転換が必要であるという主張もある。これまで、JICAの人材育成を中心とした技術協力は、所与のものとして考えられてきたが、その有効性を再検討する必要に迫られている。これらの環境変化に対して、JICAは近年、さまざまな調査を行っているが、本研究は今後のJICAの技術協力のあり方を示すための材料となる研究である。

本研究では事例としてガーナの灌漑農業振興に対するJICAの取り組みを取り上げている。1988年から16年以上にわたり、JICAはガーナ灌漑開発公社（Ghana Irrigation Development Authority: GIDA）を通じて、ガーナの灌漑農業に対する支援を行ってきた。1988年には個別派遣専門家がGIDAに派遣され「灌漑開発センター」が設立された。その後、同センターを中心に灌漑農業の研究と研修が行われた。それがさらに1997年から技術協力プロジェクトへと発展し、2つのモデル地区でのプロジェクトになった。そして2年間のフォローアップ協力を経て、現在では全国的な灌漑施設管理制度づくりの協力を発展し継続している。

このように長い協力の過程を歴史的に概観し、またさまざまな関係者のさまざまな意見をつぶさに見ながら分析を進め、JICA技術協力の特徴を浮き彫りにし、その有効性と課題を整理して、今後の発展に向けた提案をするのが本件研究の目的である。ただし、本事例は期間などの関係から、ガーナの灌漑農業におけるJICAの技術協力のみを事例としており、本結果がすべてのJICA技術協力の特徴として必ずしも一般化できないことは注意されたい。

本研究は4つの章から成り立っている。第1章では、概観としてガーナにおける灌漑農業の現状と問題点について整理し、それに対するJICAの取り組みの流れを追っている。第2章では、JICAの16年にわたる協力を4つのフェーズに分け、それぞれの特徴を浮き彫りにしながら、それぞれの有効性や課題について分析している。第3章では、ガーナにおける現地調査の結果を分析している。そして第4章は、前章の流れから、JICA技術協力の有効性と課題をキャパシティ・ディベロップメントの視点から整理・分析して、日本型の強みを活かしながら課題を克服する方法について提案している。

補論：CD（Capacity Development）について

本論に入る前に、本研究の議論の視座となるCD（Capacity Development）について、その概念とJICAにおける動向について整理をする。

援助の効果については1990年代より議論が積み重ねられ、特に技術協力に対してはその効果に懐疑的な論文または発言が目立つようになった。例えば、『人間開発報告1991年度版』ではすでに「技術協力は開発援助の中で最も見直しが必要である」と指摘されており、また1990年のマーストリヒト国際会議においてもDAC委員長の「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難い」という辛辣な批判など、技術協力については懐疑的な批判が相次いだ。

JICAは『日本型国際協力の有効性と課題』という研究報告書の中で、技術協力に対するさまざまな批判を以下のように整理している。

(1) ドナー側の問題

- ① ドナー主導（またはドナーのニーズが優先）によりオーナーシップが下がる。
- ② 短期目標を重視するあまり、協力は専門家による実務実施が中心となり、能力・制度開発が軽視されている。
- ③ 専門家－カウンターパート方式が、効果的でない。（上記②に加えて、カウンターパートの意欲が課題）効率的でない。（専門家を雇用し派遣する費用は高い）または負のインパクトがある（就業機会を奪っている）。
- ④ ドナーのマネジメントの問題（個々のプロジェクトをばらばらに行う。相手国の国家計画と整合していない。援助協調ができていない）。

(2) 被援助国側の問題

- ① 途上国のマネジメントの問題（技術協力を調整し、吸収し、自国のシステムに取り込むだけの能力や体制がない）。
- ② 途上国の政策環境の問題（プロジェクト目的と相反するような政策がとられている場合も少なくない）。
- ③ 途上国の制度環境の問題（汚職や法整備の未整備など、技術を効果的に活用するような制度が整備されていない）。

(3) その他の問題

- ① 基本的に援助（無償）であるため費用対効果の視点からのコスト意識が下がり、市場的な淘汰が行われない。

これらの課題に対しては、さまざまな提言がされているが、最も重要かつパラダイム転換の転機となるものはUNDPが2002年に発表した『Capacity for Development: New Solutions to Old Problems』である。

表A-1 UNDP報告書におけるパラダイムの転換

		既往のパラダイム	新たなパラダイム
1	開発とは何か	経済社会状況の改善	社会の変革・変容（“正しい能力構築”を含む）
2	効果的な開発協力の条件	海外で処方された良い政策	途上国内で内発的に生まれた良い政策
3	援助側と被支援側の関係の対称性	パートナーシップと互いへの尊重の“精神”で一般論として対処すべきもの	具体的な対策を講じるべき一つの問題として把握される。
4	CD（Capacity for Development）	人的資源開発（組織強化とも融合）	個人、組織、社会の3層の能力として、総合的に開発すべきもの
5	知識の獲得	知識は移転されるもの	知識は獲得されるもの
6	最も重要な知識の形態	北における知識の開発とその南への輸出	南または北の国々から獲得された知識と融合された地元の知識

出所：Fukuda-Parr, Sakiko et al. (2001) より筆者作成。

同報告書では、上記にあるような技術協力が抱える課題を整理・分析して、その問題となっている技術協力の「古いモデル」は、以下のような間違っただ仮説（Assumption）の上に成り立っていると批判している。

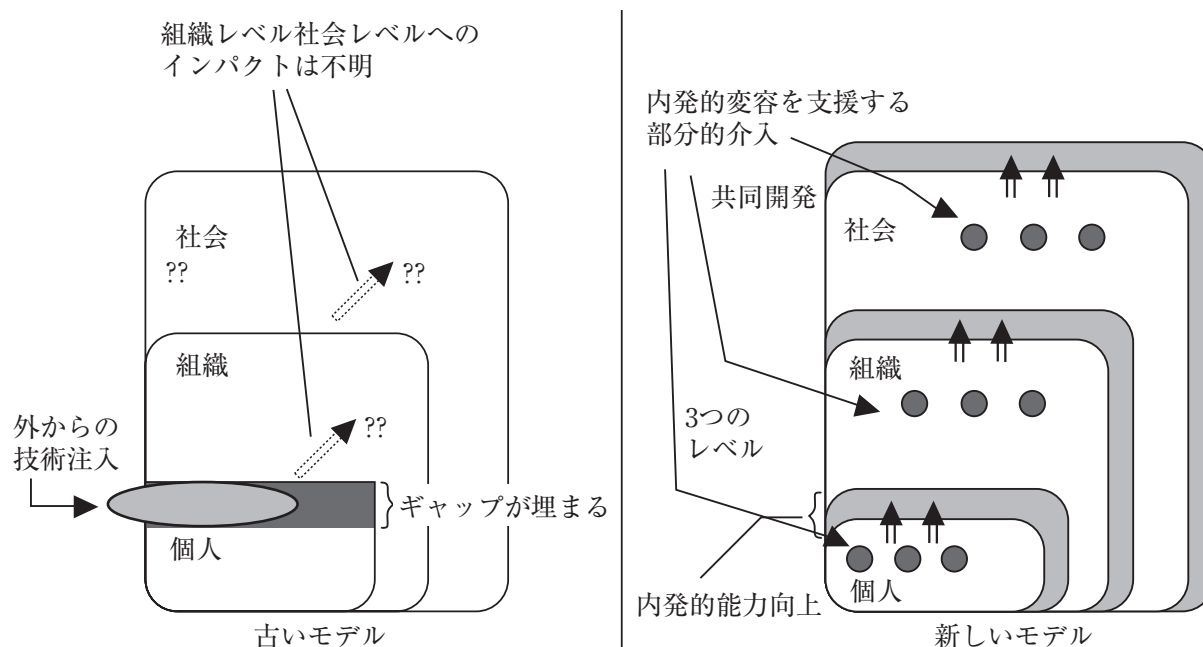
- ① 途上国の既存の能力を無視し、外で作られた知識やシステムにより置き換えよう（Replace）とした。ここでの開発とは変容・変革（Transformation）ではなく、置換またはすげ替え（Displacement）である。
- ② 非対称的なドナーと被援助国関係。ドナーと被援助国は同等であるとしながらも、その開発プロセスはドナーによりコントロールできる（されるべき）という考え。

このような「間違っただ仮説」に基づき実施されたために、これまでの技術協力は、「ローカルの能力を過小評価」し、「不適切な優先づけ」がなされ、「目に見える効果だけが追い求められ」、「一貫性のないマネジメント」の下に、「高額な手法で」、「現地のニーズも無視した」技術協力がなされてきた。というのが同報告書の分析である。

状況を打開するために、同報告書は先に挙げた間違っただ仮説を根本から問い直し、「パラダイムの転換」をするべきだと主張する。その主張は表A-1のように要約される。

つまり、新しいパラダイム、開発とは変容であり、外からすげ替えられるものではなく、また知識は北から南への移転ではなく、内発的に獲得されるものであるという考え方である。またそれを支える政策環境もまた内発的なものである必要がある。そこで、CDとは単に個人レベルのものではなく、それが組織的、さらに社会的なレベルにおいても並列的にCDがなされる必要がある。そこでの援助国と途上国との関係は、パートナーシップ精神などの一般論と片づけられる問題ではなく、具体的な問題として認識されるべきである。このような考え方を図示すると図A-1のようになる。

図A-1 技術協力の「古いモデル」と「新しいモデル」



出所：筆者作成。

古いモデルについては、途上国にとって必要なキャパシティは、個人だけでなく、その所属する組織や社会構造についても改善が必要であるにもかかわらず、そこで行われているのは外部専門家が外からの技術の「注入」を個人に対してのみ行っている。注入とは、例えば、いわゆる先進国の技術をそのまま持ち込んで相手国の個人の技術的なギャップを埋める（Filling Gap）考え方である。古いモデルにおいては、技術協力は個人レベルに対して外からの技術を入れるにとどまり、それが組織や社会にどう影響を与えるのか不明である。さらに悪いケースでは、専門家が途上国カウンターパートの仕事を代替しているのみということもあるかもしれない。これに対して新しいモデルとは、個人だけでなく、組織や社会に対しても、キャパシティを向上させるような取り組みを行う。さらにそれは、Filling Gap的な外からの技術注入ではなく、部分的な介入であり、その目的はその対象の内発的な能力向上により問題解決能力を自らつけることにある。この2つのモデルに従えば、JICAの支援はまさに人と人との個人的なレベルにおける技術の移転を目指したものであり、その関係はドナー主導型であることから、古いモデルに当てはまる、と批判することもできよう。

このような批判に対して、JICAは『日本型技術協力の有効性と課題』という報告を出しており、JICAの複数の優良事例を基に分析を行っている。そこで、JICAのプロジェクトの事例を引き合いに出しながら、これらの古いモデルに対する批判はJICAには当てはまらないと主張している。

その理由を述べると表A-2の通りである。

表A-2 技術協力への批判とJICAの報告書における回答

技術協力への批判	JICA報告書における回答
実務実施中心である。ギャップを埋めているだけ。	JICAの技術協力は日本の技術知識や経験を基本とした「人づくりのための技術協力」を重視してきた。Filling Gapではなく、相手国の人材育成そのものを支援している。
カウンターパートの仕事を代替しているだけで、就業機会を奪ってしまっている。	上記の回答と同様。さらに、専門家をコンサルタント契約で雇用するような場合にはこの批判は当てはまるが、JICAの場合は期間を限定して、官庁や関連団体からの公募を中心に行っているため、当てはまらないことが多い。
ドナーと途上国との関係が対等ではない。非対称性がある。そこでは相手国のニーズが軽視され、オーナーシップがない。	日本自体がかつて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姿勢である。その上で、相手国の国家計画の尊重や要請主義に基づいた共同案件形成、コストシェアリングなどを行っている。また一律的な条件（コンディショナリティ）をつけたことはない。
外来知識およびシステムの移植に終始している。	日本が近代化に向かうプロセスで、先進諸国の知識やシステムを移植ではなく改善しながら導入した経験を持つ。このような経験から、JICAのアプローチとしては、相手国側のニーズの把握や、知識の内部化、そしてローカルな知識活用を重視している。
知識移植ではなく、知識の獲得として的手段が不足している。	JICAの技術協力における技術移転の手段は、研修などのフォーマルな教育だけでなく、プロジェクトを通じたOJTやグループ学習などを採用しており、UNDPの提言をすでに実行している。
個人・組織・社会の3つのレベルでの取り組みが必要だ。	JICAの技術協力は、公的機関の組織能力の開発とカウンターパートの直接的なCDに重点を当ててきており、社会レベルへの取り組みは明示的には取り組んでこなかった。しかし、社会的機能を果たす組織を支援することは、セクターや社会などに好影響を与えられ考えられる。

出所：筆者作成。

無論、これらの批判への反論は、報告書の筆者の意見でありJICAの公式見解ということではない。さらに、これらの反論の論拠となっているのが、31案件にも上るJICAの技術プロジェクトを事例としているが、これらは報告書も認めているように「優良事例」であり、これらの優良事例がJICAの技術協力を代表していると論理づけるにはさらなる研究が必要であろう。現在、JICAの国際協力総合研修所調査研究グループが中心となり、CDに関する調査研究が多方面で進められている。

一方で、これら技術協力への批判とJICAの報告書における反論は、JICAの技術協力というのが一般ドナーのいう技術協力和どれだけ離れているか、その特殊性を浮き彫りにしているといえよう。先述のDAC委員長による痛烈な批判の対象となった「途上国の人々の仕事を奪うような」技術協力も、果たしてJICAが長年にわたり展開してきた「人づくり」を重視した技術協力和同列に扱うことはできないだろう。技術協力和とは「技術を通じた協力和または支援」と定義づけられるが、それがどのような援助哲学をもち、何を目的として、どのようなアプローチで実施されるかによって、大きな差が出ることは想像に難くない。そもそも、このような違う特性を持つ援助を「技術協力和」という言葉でひとくくりにしてその是非を議論するのは不必要な誤解を生む可能性がある。ここで大切なのは技術協力和という名目で実施される援助の一般論としての有効性の検証ではなく、どのような技術協力和が有効なのかということを確認することが重要である。本研究では、この課題を意識しながら、より実践的な提言になるよう、具体的な事実に基づいた考察を進めることとしたい。

1 . ガーナ灌漑農業セクターに対する技術協力の歴史的変遷

本章のねらい：本章では、本研究の対象となるJICAの技術協力の舞台となったガーナ灌漑農業セクターについて、その歴史と抱える問題を整理した上で、JICAが取り組んできた技術協力の流れを概観する。

1 - 1 ガーナ灌漑農業の概観

1 - 1 - 1 一般概況

農業は、ガーナの社会経済上の中心的な位置づけを持つ基幹産業である。2000年の統計によると、農業セクターは、就業人口の約65%、国内総生産の約40%、輸出を通じた外貨獲得の約40%を占めている。このように農業セクターはガーナの基幹産業であるが、生産のほとんどを約半年間の雨期の天水農業に頼っているその構造は脆弱である。また、早魃などの天候不順によるリスクも大きい。

このような状況下、一年を通じた農業生産による食糧安全保障と農村地域の発展を志向した灌漑開発が国策として実施されてきた。

ガーナにおける灌漑開発の歴史は浅く、1960年代に始まり、現在までの約40年間で約1万9000haが開発された。そのうち、ガーナ政府によるものは約9,000haであり、その他は民間による開発となっている。現在、全国に22カ所の公共灌漑地区が存在する。なお、それら公共灌漑地区の開発はほとんどの場合、中国、旧ソ連、台湾、日本、韓国などの二国間協力や国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization: FAO）、世界銀行（以下、世銀）などの国際機関の財政的、技術的なサポートの下、実施されてきた。その理由は、ガーナの場合、灌漑開発のコストの負担に耐えられる財政能力に欠けていたこと（現在の開発コストは約4,000～10,000米ドル/ha）灌漑開発に必要な技術の蓄積と体制に欠けていたこと、による。

世界の灌漑面積は第二次世界大戦後急速に増加した。特に、1960年以降の増加は目を見張るものがあり、1961年時点で1億3900万haであった灌漑面積は、1996年には2億6300万haへと増加している。そのうち、開発途上国が占める割合は約70%となっている。なお、アフリカ大陸の灌漑面積は約1240万haと見られ、耕地の7.5%にあたる¹。このように世界の灌漑面積は、1960年からの数十年で著しい増加を示したが、その増加率は1970年代の半ばに年率2.3%でピークを打ち、その後は減速している。その減速の理由としては、建設費用の増大、作物の実勢価格の低下、環境および社会費用に対する認識の増大、灌漑実績の低迷などが挙げられる。なお、建設費用の増大は、開発適地減少などによりもたらされたものである。このような状況下、世銀などでは1980年以降、灌漑を中心とした農業投資を縮小してきており、このことが直接的な原因の一つとなり、開発途上国における灌漑面積の増加率は減速しているのである²。

ガーナにおける灌漑開発も上記の世界の動きと連動して推移し、そのピークは1970年代である。ただし、開発の全体規模は極めて低い数値にとどまっており、灌漑面積約1万9000haは、開発可

¹ Tsutsui (2000)、FAO (1996)

² 大賀 (1998)

能面積約190万haの1%、農地面積約530万haの約0.36%にしか過ぎない。

1 - 1 - 2 灌漑農業の実施機関（灌漑開発公社の概要）

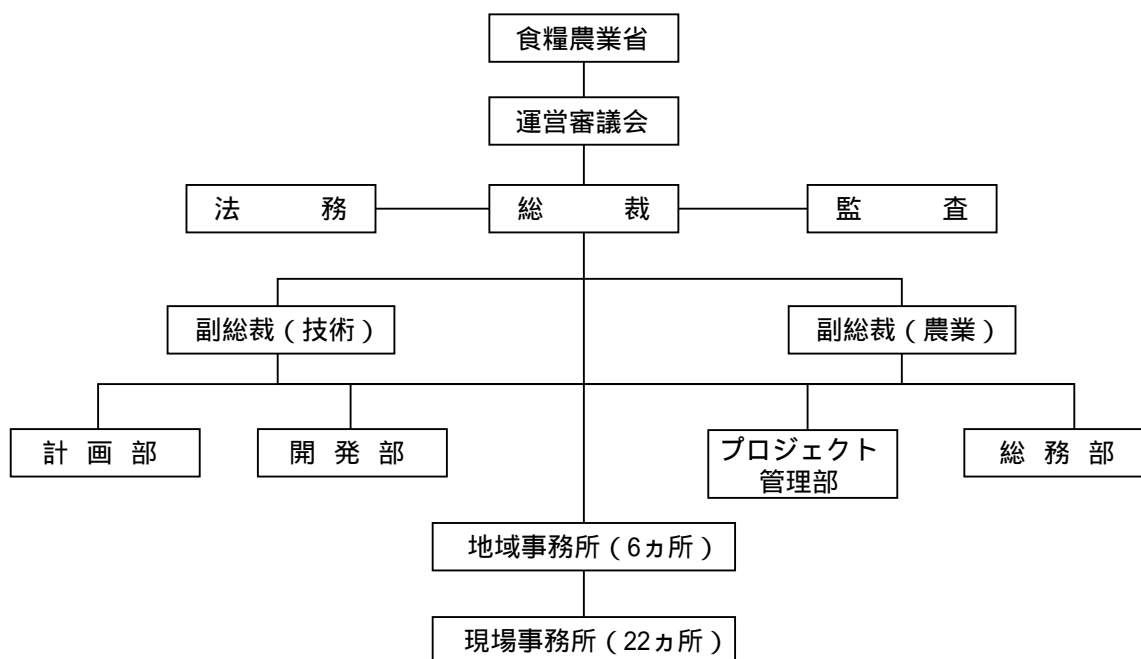
1988年から開始されたJICAのガーナ灌漑農業に対する技術協力は、灌漑開発公社（Ghana Irrigation Development Authority: GIDA）をカウンターパート組織として実施されてきた。灌漑開発公社は食糧農業省管轄下の政府組織で、灌漑農業に関する唯一の公的機関である。

公社の前身は、1950年代前半、ガーナ北部地域の土壌保全のために農業局の中に設置された土地改良・保全班である。これが1965年に農業省の灌漑開発部に昇格し、さらに1977年、政令によって灌漑開発公社として設立されるに至った。公社は、ガーナ全体の灌漑開発候補地の調査、施設の設計および施工、さらに開発の進んだ灌漑事業地区の運営維持管理、農民に対する営農技術の普及を主管している。これまでに全国22カ所の大小さまざまな規模の灌漑事業地区開発（総開発面積約8,800ha）の実績を持っている。

灌漑開発公社の組織図を図1-1に示す。総裁の下に2人の副総裁（技術と農業）がおり、それぞれの分野を主管している。なお本部は4つの部（計画、開発、プロジェクト管理、総務）に分かれている。また全国には、6カ所の地域事務所と22カ所の現場事務所がある。現場事務所にはプロジェクトマネージャーと農業普及員がおり、灌漑地区の管理と農民への技術指導を担当している。

灌漑開発公社はその設立以来、公共灌漑地区の開発と管理を多大な政府補助金の支出と職員の配置により実施してきた。しかし、構造調整政策の一環により公社職員の削減が実施され、1980年代の職員数約1,500人が、1993年には739人、1994年には441人、1995年には377人へと激減し、現在ではわずか304人（2004年）となっている。その内訳は、本部職員が121人（含む灌漑開発セ

図1-1 ガーナ灌漑開発公社組織図



出所：筆者作成。

表 1 - 1 ガーナ灌漑開発公社の2003年における歳出とその内訳

費 目	支 出	
	ガーナ政府	援助機関
人件費	548,183 US\$ (82%)	
管理費	78,045 US\$ (12%)	
サービス費 (事業費)	43,974 US\$ (6%)	
投資 (施設建設)		2,699,093 US\$
合 計	670,202 US\$ (100%)	

出所：筆者作成。

ンター職員)、地域事務所職員が73人、および現場事務所の職員が110人である。

また予算的にも構造調整以降削減され続けており、財政状況も表 1 - 1 に示すように全体支出の82%を人件費で占めるといふ非常に厳しいものとなっている。管理費と事業費の合計はわずかに約12万米ドルであり、公共灌漑地区の管理を適切に実施することが非常に難しい状況にある。

1 - 1 - 3 公共灌漑地区の概要

灌漑開発公社が管理する公共灌漑地区の概要を表 1 - 2 に示す。これら公共灌漑地区は全国に

表 1 - 2 公共灌漑地区の概要 (2003年 6 月30日時点)

No.	地区名	開発面積 (ha)	実灌漑面積 (ha)	灌漑タイプ	対象作物	備考
1	Ashaiman	155	56	重力式	稲と野菜	
2	Dawhenya	200	150	ポンプと重力式の 組み合わせ	稲	
3	Kpong	2,786	616	重力式	稲と野菜	
4	Weija	220	0	ポンプ	野菜	2003年より灌漑農業を 放棄
5	Afife	880	880	重力式	稲	
6	Aveyime	60	0	ポンプと重力式の 組み合わせ	稲	1998年より灌漑農業を 放棄
7	Kpando Torkor	40	6	ポンプ	野菜	
8	Mankessim	17	17	ポンプ	野菜	
9	Okyereko	81	42	重力式とポンプ	稲	
10	Subinja	60	6	ポンプ	野菜	
11	Tanoso	64	15	ポンプ	野菜	
12	Sata	34	24	重力式	野菜	
13	Akumadan	65	0	ポンプ	野菜	灌漑農業を放棄
14	Anum Valley	89	0	ポンプと重力式の 組み合わせ	稲	灌漑農業を放棄
15	Amate	101	0	ポンプ	稲	灌漑農業を放棄
16	Dedeso	20	8	ポンプ	野菜	
17	Kikam	27	0	ポンプと重力式の 組み合わせ	稲	灌漑農業を放棄
18	Bontanga	450	390	重力式	稲と野菜	
19	Golinga	40	16	重力式	稲と野菜	
20	Libga	16	16	重力式	稲と野菜	
21	Tono	2,490	2,450	重力式	稲と野菜	
22	Veaa	850	500	重力式	稲と野菜	
	Total	8,745	5,192			

出所：筆者作成。

点在しており、その合計面積は約8,800haである。受益農家の総戸数は約1万1000戸、1戸当たりの耕作面積は約0.8haである。すなわち、ガーナ灌漑農業は小規模農家により成り立っており、そのため、1997年8月から2004年7月まで実施されたJICAプロジェクト方式技術協力は、「灌漑小規模農業振興計画」という名称が付けられた。

公共灌漑地区22カ所の内訳は、100ha以下の小規模灌漑地区が13カ所（全体の約60%）、100ha以上500ha未満の中規模灌漑地区が5カ所、500ha以上の大規模灌漑地区が4カ所である。タイプ別では、ポンプ灌漑地区が8カ所、ポンプと重力式の組み合わせ地区が5カ所、そして重力式地区が9カ所となっている。このようにガーナの場合、施設の操作維持管理に経費がかさむポンプを用いた灌漑地区が多い。その理由は、地形的に平坦な所が多く、重力式灌漑の開発適地が少ないことにある。

稲と野菜がガーナ灌漑農業の対象作物である。コメの消費量は、近年の都市化と中産階級の拡大により増加の一途にある。それらの社会構造の変化により、主食のイモ類と比較すると、調理が簡単、貯蔵が容易、という利点をもつコメの消費量が伸びている。2000年の国民1人当たりのコメの消費量は20kg、国全体の消費量は約40万t/年となっている。しかし、この消費量の増加に生産が追いつかず、国内消費量の約50%にあたる20万tを海外からの輸入米に頼っており、そのため年間約1億米ドルが支出されている。

このような状況の改善、すなわち国内米増産による輸入米削減がガーナ食糧農業省の重要政策の一つとなっている。しかしながら、この政策に基づいたコメの増産は順調裡に推移していない。問題は稲作の収益性の低下にある。輸入米との競合（良質で安価なコメの流入）、輸入に頼っている農業資機材の高騰、により、農民の稲作に対するインセンティブが低下しつつある。

そのような状況下、農民の関心は収益性の高い野菜作り（オクラ、生食メイズ、キャベツ、トウガラシ、トマト、タマネギなど）に移りつつある。しかし病害虫の問題も多く、日持ちせず傷みやすい野菜の栽培は依然としてリスクを伴うものだといえる。

1 - 1 - 4 灌漑地区の管理体制の推移

前述のように構造調整の一環で灌漑開発公社の職員と予算が大幅に削減し、その結果、1990年初頭に公共灌漑地区管理体制に抜本的な変化が生じることとなった。それまでの「政府主導による管理」の継続が予算的にも人員的にも困難となったため、受益者農民を中心に灌漑施設の管理を行う「農民参加型水管理」が導入されたのである。

この「政府主導型管理」から「農民主導型管理」への移行は、開発途上国の灌漑農業分野の大きな潮流となっている。多くの開発途上国で、第二次世界大戦後、国家プロジェクトによって開発された灌漑施設の大半は、その建設から維持管理までのほとんどが政府予算・スタッフにより行われてきたため、受益者である農民の施設管理に対する責任意識が乏しい、財政圧迫により、適切な維持管理費の支出が困難、という状況を招くに至った。その結果、多くの灌漑地区では、現在、不適切な水管理や施設維持管理の問題に直面している。このような背景下、政府支出金の削減と水管理の改善を目的とした「農民参加型水管理制度」の導入を開始する開発途上国が増加している。

ガーナの場合、1990年初頭に「農民参加型水管理」が導入されて以来、公共灌漑地区の灌漑施

設の操作・維持管理のほとんどは受益者農民からの水利費を原資に行われている。その水利費は、各農家の灌漑面積、当該地区の灌漑タイプ（ポンプ、重力式）および施設水準などを考慮して定められている。そのため、その額は単位面積当たり（ha / 作期）で数十米ドルから数百米ドルの違いがある。

1 - 1 - 5 灌漑農業政策の推移と日本の技術協力

灌漑農地は世界の農地の17%を占めるに過ぎないが、世界の食糧生産の約40%を担っている。このように灌漑農業の食糧安全保障に果たす役割は大きく、天水農業と比較するとその生産性はかなり高い。そのため、前述のように、開発コストが高いにもかかわらず世界の開発途上国は、第二次世界大戦後、人口増に対応する食糧増産のために灌漑開発を推進してきた。

ガーナの場合もこのような潮流の下、1960年代より灌漑開発が政策的に推進され、1980年代までは新規開発に主眼に置いた事業が展開された。

しかし、1980年代の半ばから、「既存灌漑地区の効果的活用」にもようやく焦点が当てられることとなった。その契機となったのは、1986年に実施された世銀によるガーナ灌漑農業のレビューである。そのレビューで世銀は、「投資に見合った効果が発現していない」とガーナ灌漑農業を評価し、その結果を基に、「既存灌漑地区の機能回復」と「農民自身による施設の運営維持管理の促進」に関する勧告をガーナ政府に対して行った。「農民参画の拡大」についての勧告の背景には、構造調整による「政府役割の縮小」があったといえる。

この世銀の勧告を受けた後、1990年2月に策定した中期農業開発計画（Medium Term Agricultural Development Plan: MTADP）の中で、「新規に灌漑開発事業を推進するのではなく、既存灌漑施設の改修・整備による機能回復とその生産性の向上、小規模灌漑農業の振興および農民参加による灌漑施設の運営・維持管理の促進を重視」する政策方向を示している。

その当時、灌漑地区の現場では、水管理・営農技術の未熟さ、維持管理の不徹底に起因する施設機能の低下、農業生産性の低下、などの問題が指摘されている。

このような背景の下、1988年の個別専門家の派遣を皮切りに、一連の日本の技術協力が始まった。ガーナ政府が日本の技術協力を求めたものは、既存灌漑地区の機能回復、農民自身による施設運営維持管理の促進、小規模農家のための持続的な営農体系の確立、農民に対するGIDAの技術支援体制強化、についてであった。

1 - 1 - 6 ガーナ灌漑農業の問題点

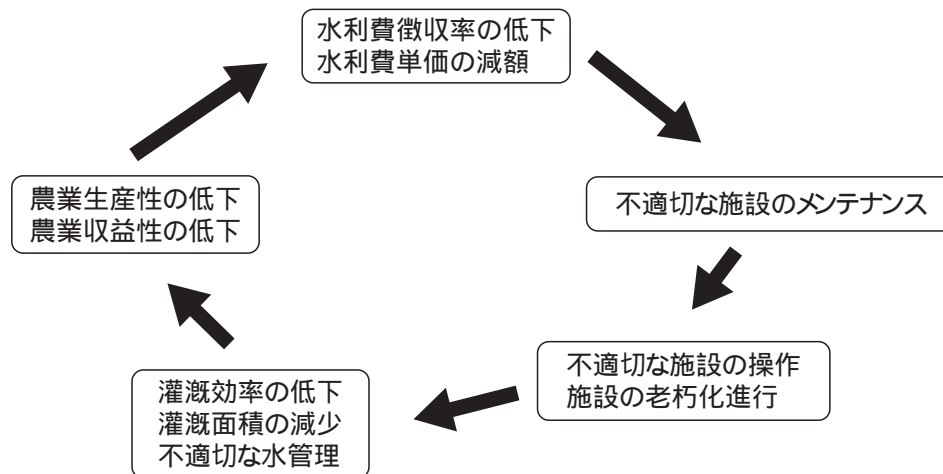
ここではガーナ灌漑農業の問題点を具体的な説明することにより、日本の技術協力がどのような環境下で実施されてきたのかを浮き彫りにしたい。

（1）持続性の問題（実灌漑面積の減少）、負のサイクル

前述のように公共灌漑地区の開発面積の総計は約8,800haであるが、実灌漑面積は年々減少の傾向にあり、2003年時点では約5,200haにまで低下している。このように、ガーナの灌漑農業はその持続性に大きな問題を抱えている。

このような実灌漑面積減は、施設老朽化による送水・配水能力の低下、施設全壊（ポンプ

図 1 - 2 ガーナ灌漑農業に関する負のサイクル



出所：筆者作成。

など)による灌漑農業の放棄、灌漑農業の一時中止(ポンプ場のオペレーション・コストの負担が不可能)などの問題から生じている。

なおこれらの問題は、図 1 - 2 に示す「負のサイクル」の発生とその加速化で慢性化してきたといえる。

不適切な施設のメンテナンスが不適切な施設操作や老朽化の進行の問題を生じさせる。そのことが結果的に農業収益性の低下を招き、水利費徴収率の低下などによる不適切な施設のメンテナンスの問題をさらに加速化させる。このような悪循環が「負のサイクル」である。

ガーナ灌漑農業の持続性にかかわる問題は、このような「負のサイクル」によって表すことができるのである。

(2) 灌漑農業技術の不足と脆弱な農民組織

ガーナの場合もほかの開発途上国の場合と同じように、施設建設に重点を置いた灌漑開発が実施されてきたため、既存灌漑地区の有効利用に不可欠なソフト面の技術の開発と普及が大きく遅れていた。具体的にいえば、水管理、施設操作維持管理、栽培、営農、農業機械などに関する技術が大幅に不足していたのである。

このような灌漑農業技術の不足は前述の「負のサイクル」の発生要因でもあり、世銀が指摘した、「投資に見合った効果が発現していない」という問題の根本的な要因でもあった。

また、「農民組織の脆弱さ」も問題点として指摘され続けてきた。灌漑農業は一種の集団農業である。受益者農民が同じ水源と施設を利用し営農するのが灌漑農業である関係上、その持続を保ち、その効率性を高めるためには農民が組織化し、共同で灌漑施設を管理していくことが必要となる。農民組織活動が活発ではない場合、公平な配水や水利費を原資とした施設の適切な操作維持管理も困難となる。すなわち、農民組織の育成強化は灌漑農業振興の基礎なのである。

しかしながら前述のように、ガーナでは他の途上国と同様、農民の参画と負担金なしに灌漑開発が実施されてきたため、受益者農民の当事者意識は希薄で政府依存の意識が根強く、このこと

が農民組織の育成と強化を妨げる大きな障害となっていた。

(3) 営農支援システムの不在

灌漑農業の振興のためには、上記した営農技術だけではなくいわゆる営農支援システム (Supporting System) が必要とされる。営農支援システムとは、営農資金の融資制度、農業資機材の共同購入、農産物の共同出荷、農業機械のグループ利用などのことを指す。

営農資金の問題を例に説明しよう。ガーナだけではなく開発途上国全般に見受けられることであるが、農民が銀行からの融資を受けることは非常に難しく、そのため営農資金を高利で「マーケット・マミー (Market Mummie : 農産物買い付け・流通業者)」から調達することとなる。その結果、農民は、農産物をマーケット・マミーに不利な条件で売らざるを得ない状況に置かれる。この、「マーケット・マミー」による融資、農産物の買い付け、融資というサイクルが、農民収入の向上を阻む大きな要因の一つとなっている。

単に営農技術が普及され農業生産性が向上しても、必要な営農支援システムが整備されない限り、灌漑農業の持続的振興は達成できない。

ガーナ灌漑農業には、このような営農支援システムが不在あるいは不足している灌漑地区が多く、そのことが灌漑農業の振興への大きな障害となっている。

(4) 制度の不在

灌漑農業政策を具現化するために必要な制度が不在あるいは脆弱という問題も、ガーナ灌漑農業分野が抱える大きな問題点の一つである。

この中でも特筆されるべきものは、「農民参加型水管理」に関するものである。前述のように、ガーナは1990年代初めに農民組織が施設管理に責任を負う「農民参加型水管理」を導入したが、この体制の定着とその実効性を高めるために不可欠な制度づくりや法整備および技術的支援が全く行われなかった。そのため農民も政府も灌漑地区管理に責任を持たないという状況が発生し、ガーナ灌漑農業を停滞へ導くに至った。

1 - 2 灌漑農業分野に対するJICA協力の変遷の概観

ガーナ灌漑農業振興に対する日本の技術協力は、1988年の個別専門家派遣 (1988~1991年) を皮切りにミニ・プロジェクト (1992~1995年)、灌漑小規模農業振興計画 (本格フェーズ: 1997~2002年、フォローアップ協力: 2002~2004年) と続いてきた。このようにJICAを通じた日本の技術協力はその開始以来16年が経っている。また、2004年度には灌漑施設管理制度づくりを目的とした新たなプロジェクトが開始されている。

これらの一連の技術協力の各段階をキャパシティ・ディベロップメントの観点から考察すると、表1-3の通りとなる。

このように、日本の技術協力はその対象を拡大しながら現在まで続いてきている。ここでは、その変遷を述べることにする。

表1 - 3 キャパシティ・ディベロップメントの観点から見た技術協力の推移

協力スキーム	年代	キャパシティ・ディベロップメントの対象
個別専門家時代	1988～1992	組織づくり（IDC）による灌漑農業技術開発・普及基地の構築
ミニ・プロジェクト時代	1993～1995	組織強化（IDC）と人材育成（カウンターパート）による灌漑農業技術の開発と普及基盤の確立
「灌漑小規模農業振興計画」本格フェーズ	1997～2002	人材育成（カウンターパート、モデル地区農民）、農民組織づくり（モデル地区）による灌漑農業振興に向けたモデル灌漑地区の構築
「灌漑小規模農業振興計画」フォローアップ	2002～2004	人材育成（全地区の農民）、農民組織づくり（全地区）、技術ガイドライン策定および営農改善のためのアクションプラン策定と実施支援による灌漑農業振興のための全国的な体制づくり
「農民参加型灌漑管理体制整備計画」（新規プロジェクト）	2004～2006	制度づくり支援（灌漑施設管理制度）、人材育成（全国の全地区の農民）、組織づくり（全地区）を通じた持続的な灌漑農業実施体制の構築

出所：著者作成。

（1）個別専門家時代（1988～1992年）

前述のように、1986年の世銀による灌漑農業のレビューにより、既存灌漑地区における持続的な生産性の向上がガーナ政府の大きな方針となり、そのために必要な灌漑農業技術の開発と普及にも焦点が当てられることとなった。

しかしながらその当時、灌漑農業技術の開発と普及を実施できる体制も人材もガーナ灌漑開発公社にはなかった。このような状況の下、個別専門家は全くゼロの状態からガーナ灌漑農業技術振興に向けたキャパシティ・ディベロップメントに取り組んだといえるだろう。

この専門家による特筆すべき成果は、灌漑開発センター（Irrigation Development Center: IDC）の設立である。「灌漑農業技術の開発と普及基地」の設立がすべての出発点と判断した専門家の強い働きかけにより、アシャマン灌漑地区内（首都アクラから約20km）にIDCが建設されることとなった。無の状態から始まったその設立は困難を極め、敷地の確保、建物の建設、電気、水道などのインフラ整備、人材の確保および開発・普及事業の基礎づくりなど、体制整備までに約3年の時間が費やされた。

この体制整備は日本人専門家が中心となって行われ、初代所長も本人が務めている。青年海外協力隊員（林業、稲、営農）も派遣され、IDCの設立に大きな貢献をした。この個別専門家の派遣中にIDCの骨格は整い、組織的には稲作、土壌、環境、営農、総務などの分野が設けられ、人材の育成も開始された。

その当時、灌漑開発公社では、施設の計画設計・建設に従事する土木技術者（Civil Engineer）が絶対優位の状況にあった。一方、灌漑農業技術の開発と普及に従事する農業技術者（Agronomist）の相対的な位置づけは低く、彼らは執務室もなく組織的に浮いているような状況にあったという。このセンターの設立を機に、それら農業技術者の受け皿も出来、名実ともにガーナ灌漑農業振興への第一歩が築かれた。キャパシティ・ディベロップメントの観点から見れば、個別専門家の派遣はガーナ灌漑農業振興に向けた「基礎づくり（組織づくり）」に大きな功績を残したといえよう。

(2) ミニ・プロジェクト時代 (1992～1995年)

個別専門家の後を受け、IDCを対象に1992年から1995年までミニ・プロジェクトが実施された。日本からは2人の専門家(灌漑農業、水管理)と2人の青年海外協力隊員(稲作、植林)が派遣された。活動としてはIDCでの灌漑農業技術に関する研究活動、稲作灌漑地区における技術指導(4灌漑地区を対象)および稲作セミナーの開催などが行われた。この当時から、ガーナにおけるコメ消費量は増加の一途をたどる傾向にあり、コメ増産が灌漑農業に期待されている大きなものの一つであった。

また日本でのカウンターパート研修も実施され、IDCでの技術指導と併せて人材の育成が図られた。この時代もIDCの運営は日本人を主体に行われ、ミニ・プロジェクトの当初は専門家がセンター長を務めている。

キャパシティ・ディベロップメントの観点から見れば、ミニ・プロジェクトの時代はIDCという組織の強化とカウンターパートの人材育成を通じた灌漑農業技術の開発とその普及体制基盤の確立に主眼を置いていたといえる。

(3) 灌漑小規模農業振興計画本格フェーズ (1997～2002年の5カ年)

ミニ・プロジェクトの終了(1995年)から約2カ年のブランクを経て、灌漑小規模農業振興計画の本格フェーズが開始された。その実施期間は1997年8月から2002年7月までの5カ年である。

上位目標を「灌漑開発公社管轄下の各灌漑事業地の営農システムが改善される」、プロジェクト目標を「灌漑開発公社管轄下の灌漑農業地域において、モデル営農システムが確立する」とする技術協力であった。なお、モデル営農システムは「灌漑施設を活用した水田作・畑作複合経営実施に必要な営農体系の確立と、それら営農体系の下に行われる農業経営を維持・発展させていくために必要な農民および農民組織に対するGIDAの技術面、制度面を含む営農支援体制の確立を図ること」を意味することと定義された。

そのモデル営農システム確立のための実証地として、アシャマンとオチェレコの2灌漑地区がモデル地区とされた。それら2地区の概要は表1-4の通りである。

なお、本格フェーズにおける具体的な活動は、農民の状況と営農システムの調査(2モデル地区)、個別技術の改善(栽培、水管理、農業機械、営農)、2モデル事業地での営農システ

表1-4 2モデル灌漑地区の概要

アシャマン灌漑地区	オチェレコ灌漑地区
アシャマン灌漑地区は首都アクラから約20kmに位置する。政府が買い上げた土地への入植事業地である。入植者は各地域からの出身者により構成されている。貯水池を持つ重力式灌漑地区で開発面積は155ha、実灌漑面積は56haとなっている。受益農家戸数は94戸である。もともとは水稲灌漑地区として開発されたが、近年は水稲作収益性の低下により畑作(野菜作)へとシフトしている。	オチェレコ灌漑地区は首都アクラから約65kmに位置する。アシャマンとは異なり、首長を中心とした部族社会である。同地区も貯水池を持つ重力式灌漑地区(補給灌漑用としてポンプ場を併設)であり、開発面積は81ha、実灌漑面積は47haとなっている。受益農家戸数は131戸である。この灌漑地区は、周辺に天水畑を広く抱える地域にある。

注：両地区に対して日本政府による無償資金協力が適用され、灌漑排水施設の改修などが行われた(2000年3月に完工)。

出所：筆者作成。

表 1 - 5 日本側からのインプット

項目	内容
長期専門家の派遣	チームリーダー、業務調整 / 研修、栽培、水管理、農民組織 / 営農、農業機械
短期専門家の派遣	計 16人
機材供与	車両、調査用機材、営農用機材、研修用機材、事務用機材など 計 約 1 億400万円
日本でのカウンターパート研修	計 17人
ローカルコスト負担	約9100万円 その他 約2500万円

出所：筆者作成。

ムの実証、 2 モデル事業地での営農支援システムの改善、 政府職員、農民組合職員、農民の研修、であった。

技術協力プロジェクトの本格フェーズということもあり、日本側からは表 1 - 5 に示すような多大なインプットがあった。

一方、ガーナ側からは、20人強のカウンターパートの配置、プロジェクト活動費（燃料費、資機材購入など）の一部負担があった。

このフェーズにおける活動の主眼は、前記 2 灌漑地区における営農システムの確立にあった。よって、活動の比重の約 7 割から 8 割はモデル地区の構築に占められていた。その他、IDC試験圃場における各種栽培試験（稲、野菜）と研究および全国研修（プロジェクト 4 年目と 5 年目に全国の灌漑地区の代表者を対象に技術研修を実施）などが行われた。

重点的なプロジェクト協力活動の結果、2つのモデル灌漑地区では表 1 - 6 に示す数々の成果が発現した。農民組織の強化による灌漑施設管理体制の強化と水利費徴収率の向上、稲の反収（単位面積当たり収量）の向上、農民銀行設立による営農投入貸付制度の確立、営農収入の向上、などである。

このモデル地区の活動で、1 - 1 - 5 で述べたガーナ政府が当初から日本の技術協力を求めた「農民自身による施設運営維持管理の促進」と「小規模農家のための持続的な営農体系の確立」のためのモデル自体は構築できたといえる。

ただし、プロジェクト終了時まで、上位目標とプロジェクト目標に示された「モデル営農システム」の解釈が関係者間で異なり、効率的な技術協力の実施を妨げた局面があったことは事実である（詳しくは第 2 章を参照のこと）。

キャパシティ・ディベロップメントの観点から考察すると、カウンターパートとモデル地区農民を対象とした人材育成およびモデル地区の農民組織づくりにその足跡を残したといえる。

（ 4 ）灌漑小規模農業振興計画フォローアップ（2002～2004年の 2 カ年）

述べてきたように、個別専門家派遣から本格フェーズに至る14年間（途中 2 年間の中断期間あり）の技術協力は、既存灌漑地区の営農振興のための基礎づくりに費やされたといえよう。残った課題は、一連の技術協力成果の取りまとめ、技術協力成果の全国普及を通じたガーナ灌漑農業全体の底上げ、にあった。

フォローアップ協力では、協力計画策定の段階からこの 2 点の課題への取り組みが強く意識された。その結果、プロジェクト目標を「灌漑開発公社管轄下の灌漑地区の営農システム改善のた

表 1 - 6 モデル地区における日本技術協力の成果

モデル灌漑地区における高い水利費徴収率と農民による施設管理の達成

ガーナの場合、灌漑施設の操作・維持管理は受益者農民からの水利費で行うことが原則である。しかしながら、一般的に灌漑地区の水利費徴収率はかなり低い値にとどまっており、そのことが不適切な施設の維持管理などの問題を生じさせている。

2モデル地区の場合、日本の技術協力により農民組織の育成強化が達成され活発な活動が行われている。その結果、水利費徴収率も著しく改善し、農民組織による灌漑施設の操作・管理というガーナ政府が日本の技術協力に求めたものを実証することとなった。

稲の反収の増加と営農収入の向上

2モデル地区の稲の反収は日本の技術協力によりかなり改善された。アシャマンの場合、本格フェーズ当初3.6t/haであった雨期の反収は、協力終了年には4.7t/haと約1t/ha近い伸びを示した。一方のオチェレコの場合も約0.5t/ha反収が伸びている。これら稲の反収の増加は各農家の営農収入にも直結しており、終了時評価調査時のインパクト調査結果によると、ほとんどの農家が、収入が増えたと回答している。また両灌漑地区とも、反収が日本並みである6t/ha以上の農家が全体の10%以上もあり、日本の技術協力により高い栽培技術を有する篤農家が確実に育ってきていることがうかがえる。

農民銀行の運営と持続的な農民組織活動

前述したようにガーナ灌漑農業の大きな問題点の一つに「営農資金の調達」が挙げられる。この問題を解決するために、日本の技術協力では2つのモデル灌漑地区の農民を対象に「農民銀行」を設立した。その役割は、肥料や農薬などの営農投入財の農民への貸し付けである。現物の貸し付けを受けた農民は利子分（市中銀行の金利と同率、インフレ対応や農民銀行の維持費に使用）を足して返済金を払うという回転資金制度である。農民銀行は2001年に設立され、2灌漑地区の代表者からなる理事会が運営の責任を負っている。農民銀行には専従職員も雇用されておりその運営は順調に推移している。

また、日本技術協力の成果に基づき、灌漑農業の振興に必要な不可欠な農民組織の活動も活発に行われている。2モデル地区の各農民組織はそれぞれのセクション（営農、施設操作維持管理、市場など）を設け、活動を展開している。総会、役員会、役員の変更なども自主的に行われており、灌漑地区の問題を自分たちで検討し、対処していくという「自治活動」が定着している。

出所：筆者作成。

めの技術ガイドラインと戦略が策定される」、具体的な活動を、2モデル灌漑地区（アシャマン、オチェレコ）地区の営農システム改善に向けたフォローアップ、営農改善に資する技術ガイドラインの策定、営農改善のための戦略ペーパーの策定、研修およびワークショップの実施、とする技術協力が展開されることとなった。

これらの活動の実施のための、日本側からのインプットは表1-7の通りである。なお、ガーナ側からのインプットは、本格フェーズとほぼ同じ内容であった。

研修やワークショップの実施を通じた灌漑農業技術の全国への普及もフォローアップ協力の主眼の一つであった。全国の全22灌漑地区の農民を主な対象として実施した研修やワークショップ参加者の延べ人数は約5,500人となっている。従来、技術習得の機会にほとんど恵まれていなかった全国の農民に直接的な指導を通じた技術普及を行ったインパクトは大きく、作物反収の増加などの具体的な成果が発現した。

キャパシティ・ディベロップメントの観点から評価すると、フォローアップ協力は全灌漑地区を対象とした人材育成（農民を中心）、農民組織づくり、技術ガイドラインの策定および営農改善のためのアクションプラン策定とその実施支援を通じた灌漑農業振興のための全国的な体制づくりに大きな効果を残したといえよう。すなわち、1997年から始まったプロジェクト方式技術協力の上位目標である「灌漑開発公社管轄下の各灌漑事業地の営農システムが改善される」への体制づくりとその一部取り組みを行ったともいえる。

表 1 - 7 日本側からのインプット

項目	内容
長期専門家の派遣	チーフアドバイザー、業務調整 / 研修、栽培、農民組織 / 営農
短期専門家の派遣	計 9人
機材供与	供与機材のスペアパーツなど
日本でのカウンターパート研修	計 4人
ローカルコスト負担	約3400万円

出所：筆者作成。

表 1 - 8 フォローアップ協力における成果の事例

技術ガイドラインの策定

灌漑農業技術に関するガイドラインはそれまでの日本の技術協力の集大成として策定された。内容的には、灌漑用水管理、施設の操作・維持管理、栽培（水稻、野菜）、農業機械、営農 / 農民組織に関するものとなっている。この灌漑農業技術に関するガイドラインは、灌漑開発公社のみならずガーナにとっても初めてのものである。多くの写真や図表を含むものとなっており、現場のプロジェクト・マネージャーや農業普及員が農民指導用に効果的に利用できるものとなっている。1,000部印刷され、灌漑開発公社管轄下の灌漑地区だけではなく、地方行政府が主管する小規模灌漑地区の研修教材としての活用が始まっている。

営農改善のための戦略ペーパーの策定とその実践

この戦略ペーパーは全国の全灌漑地区22カ所で開催した「農民参加型ワークショップ」での結果を基に策定された。そのワークショップは、農民自身が営農改善のためのニーズと課題を確認した後、必要なアクションプラン（短・長期計画）を策定するという手順で実施された。アクションプランには、「誰が、いつ、どのような行動を」ということが示されている。これは、従来の開発手法であったトップダウンの弊害を取り除き、ボトムアップでガーナ灌漑農業を振興させようという大きな取り組みでもあった。

アクションプランの内容はまちまちであるが、農民組織の強化、農産物反収の増加、生産コストの削減、営農技術の改善、共同出荷などをその目的に挙げる地区が多かった。このアクションプランはフォローアップ協力の半年目から実施に移され、数々の成果が発現することとなった。それらの成果とは、営農収入の向上（共同集荷と反収増による、ある灌漑地区の場合、前年比、倍以上の収入増が達成された）、水利費徴収率の増加、農民組織活動の活性化などである。

この戦略の策定と実施を通じたボトムアップ・アプローチによる灌漑農業振興への取り組みはガーナで初めてのことであり、技術的インパクトのみならず組織・制度的なインパクトを与えた。

出所：筆者作成。

(5) 「農民参加型灌漑管理体制整備計画」(新規プロジェクト：2004～2006年)

灌漑小規模農業振興計画フォローアップにおいて全国の全22灌漑地区を対象とした活動を展開する中、ガーナ灌漑農業に関する重大な問題が関係者間で認識されるようになった。その問題とは「灌漑地区管理制度の不備」である。前述のようにガーナでは、1990年代初めに農民組織が施設管理に責任を負う「農民参加型灌漑管理」が導入された。しかし、その管理の実効性を高めるに必要な制度が未整備のままだったため、灌漑地区管理の責任が宙に浮き、ガーナ灌漑農業の衰退と低迷および持続性の欠如を生じさせる大きな要因となっている。すなわち、灌漑農業振興に向けたフレームワーク自体が欠如しているという問題点が関係者間で認識されるに至ったのである。これらのフレームワークなしには、技術協力成果の持続性およびその普及も期待できないことも明らかになった。

このような経緯を経て2004年から2年間の予定で、「農民参加型灌漑管理体制整備計画」が実施されることとなったのである。そのプロジェクト目標は、「新しい制度に基づく農民参加型灌漑施設管理の実施体制が整備される」、「灌漑開発公社の灌漑農業指導機能が強化される」である。

具体的には、GIDAと全国の各農民組織間で灌漑施設管理に関する協定書の締結を含む制度案の策定、農民研修の実施、営農改善のためのアクションプランの実施支援、などの活動が展開されている。

キャパシティ・ディベロップメントの観点から考察すれば、この新規プロジェクトは、灌漑農業の持続的な振興に向けた制度、人材、組織（人材、組織ともに全国の全灌漑地区の農民組織を対象）づくりを対象とした技術協力であるといえる。

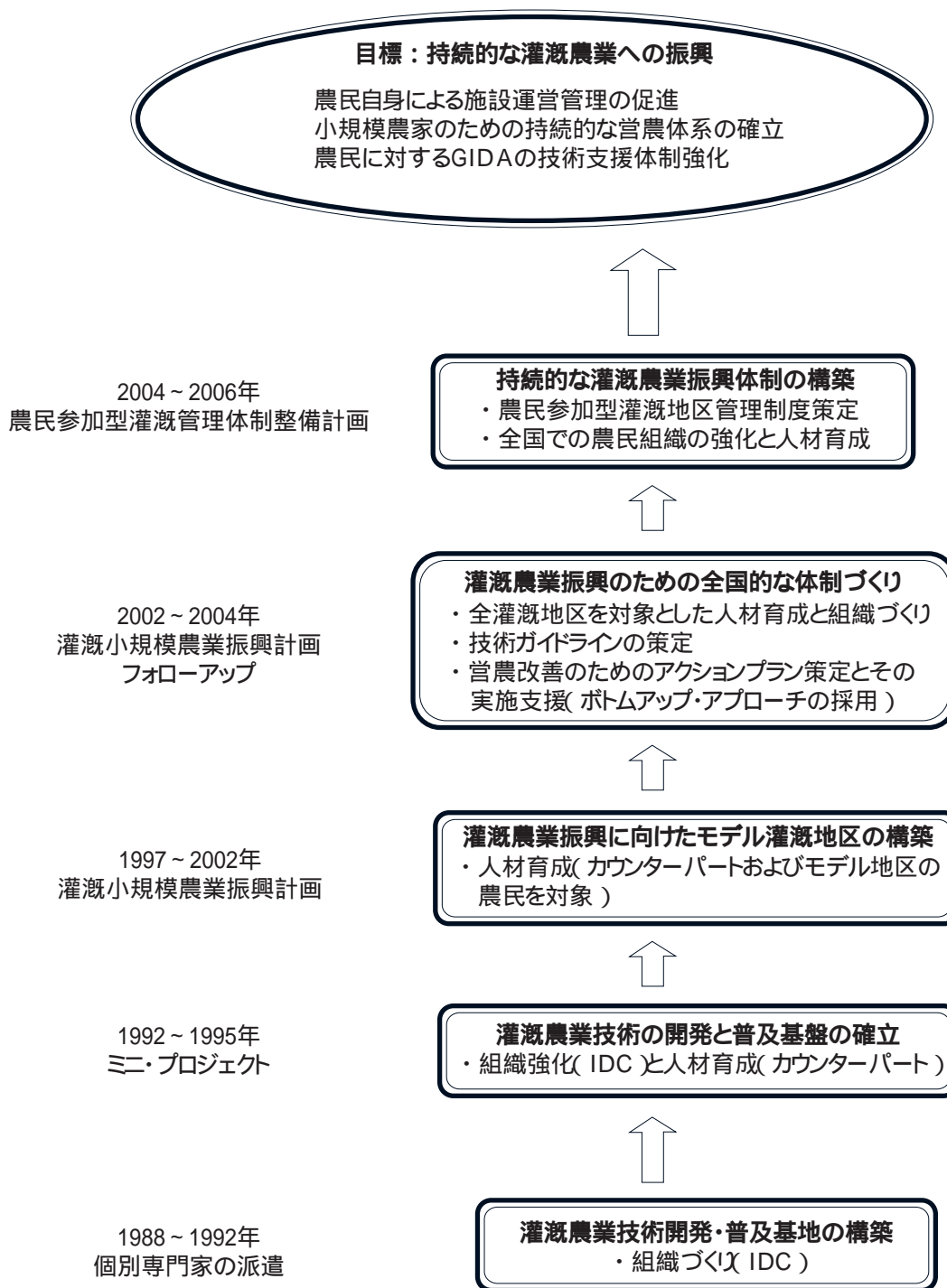
（６）まとめ

今まで述べてきたJICA協力の変遷をまとめると図1-3のようになる。現在の視点から考察すると、図1-3に示すように1988年以来、途中数年間の中断はあったものの、日本の技術協力は継続的に「持続的な灌漑農業の振興」という目標に向かってガーナを支援してきたといえる。その結果、灌漑農業の振興に不可欠な組織づくり（技術開発センター、農民組織）や人材育成（カウンターパートや農民）などの面で具体的な成果を発現させた。また、これらの協力成果を基に、持続的灌漑農業体制の構築に向けた「制度づくり」のための協力が現在、実施されている。

しかし一方で、これらの16年間にわたる協力の段階的な発展が、当初から計画的に進められてきたものであったのか、さらにより効率的に効果を発現する進め方があったのではないかということが課題として残る。また、それぞれの段階においては、さまざまな専門家が関与していたはずであるが、それぞれの目標やアプローチが一貫していたか、また前後のつながりがどれだけ保たれていたかという疑問が残る。

第2章においては、各段階における技術協力の目標や活動内容、アプローチの実態とその結果について詳細に分析し、状況を整理した上で、もう一度この段階的な流れを整理することとした。続く第3章においては、現地の状況を踏まえて、これらの課題について分析を行いたい。

図 1 - 3 JICA技術協力の取り組みの変遷の概観



出所：筆者作成。

2 . JICA協力の各フェーズにおける特徴

本章のねらい：JICAがガーナにおいて16年にもわたり継続してきた灌漑農業振興支援の技術協力事業を4つのフェーズに分解し、目的、活動内容やアプローチについて図式化し、特徴を見だし、その結果と有効性について検証する。その上でこれらを歴史的に縦断的に組み直し、段階的な流れの実態を把握する。

2 - 1 検証の課題、方法そして留意点

2 - 1 - 1 検証の課題

第1章では、ガーナにおける灌漑農業へのJICAの取り組みを概観してきたが、本章では、それらを年代やスキームから4つのフェーズ（一定の期間）で整理した上で、各フェーズの取り組みの有効性を検証する。本研究では読みやすさを優先し、正式名称ではなくフェーズという概念で整理している（対応は表2-1の通り）。「フェーズ：Phase」とは「期間」というだけでなく、一定の目的や特徴をもった期間または段階の概念である。1988年の個別派遣に始まり、2004年に終了したSSIAPP（Small-scale Irrigated Agriculture Promotion Project）フォローアップまで、各フェーズの直接的な目的は変わっているが、その長期的テーマは「ガーナにおける灌漑農業発展への技術的支援」という一貫した長期的テーマでJICAは支援を継続している。一方で、その支援の直接的な目的やアプローチは、そのフェーズごとに違ったものととらえられる。

なお、現在進行中の「農民参加型灌漑管理体制整備計画」（2004～2006年）については、開始されて日が浅く、研究調査段階では活動も明確化していないため、分析対象からははずしてある。

これらの4つのフェーズにおけるアプローチはJICAの代表的な支援アプローチ³であり、JICA

表2-1 各フェーズにおけるアプローチの整理

実施年	フェーズ名	アプローチ	正式名称および内容
1988～1992	個別専門家フェーズ	個人ベース・アプローチ	「ガーナ国灌漑開発公社個別派遣専門家」 個別専門家をカウンターパート機関に派遣し、個人的かつ柔軟なアプローチで技術的支援や、後に続く本格的支援の土台を作る。
1992～1995	ミニプロ・フェーズ	センター・アプローチ	「ガーナ国灌漑開発センター事業」 技術的支援の中心施設となるセンターを中心に、テーマに沿った研究と研修にかかる活動を行う。
1997～2002	SSIAPP 本格フェーズ	モデル（パイロット） アプローチ	「ガーナ国灌漑小規模農業振興計画」 モデル地区を設定し、パイロットプロジェクトとして、理想的な開発のモデルを樹立し提示する。
2002～2004	SSIAPP フォローアップフェーズ	長期戦略 アプローチ	「ガーナ国灌漑小規模農業振興計画フォローアップ」 当初より全国展開を目指し、各地の地域性を重視した地域戦略づくりとその体制づくりをする。

出所：筆者作成。

³ 馬淵（2005）によるとJICAの技術協力の典型としては、パイロット型、拠点型、および政策制度形成型がある。ミニプロ・フェーズが拠点型、本格フェーズがパイロット型、フォローアップフェーズが政策制度形成型と位置づけることができる。

では現在でも、内容や背景に多少の違いがあるとはいえ、本質的に同様のアプローチが支援対象国でとられている。これらの各フェーズにとられた代表的なアプローチを包括的に評価し、またフェーズ間のつながりから、全体的な影響を検証することが本章の課題である。

そのためには、各フェーズにおいてとられたアプローチに関して、以下の視点を明らかにすることが必要となる。

- ・ どのような背景で実施されるに至ったのか。
- ・ 何を目指していたのか。
- ・ どうアプローチしたのか。
- ・ 目指した成果は達成できたか。
- ・ 意図しなかった成果や負のインパクトはあったか。
- ・ 反省や課題はあったか。
- ・ 次のフェーズにどのようにつながり、影響を与えたか。

また全体的な視点からは、上記の分析に加えて、それら4つのフェーズを時系列で並べてみた上で、以下のような縦断的な分析を行う。

- ・ 各フェーズに共通する特徴は何か？
- ・ 各フェーズで変化している特徴は何か？
- ・ 各フェーズの前後のつながりはどうであったか？

なお、本章では16年間の協力の全体像を包括的にとらえることにとどめ、本研究の課題であるキャパシティ・ディベロップメントの視点からの検証は、第3章で述べられる現地調査の結果を受けて、第4章において進めることとする。

2 - 1 - 2 検証の方法

各フェーズのアプローチの有効性を検証するためには、まずそのフェーズにおいて、そもそも「何を達成しようとして」、また「どうやってそれを達成しようとしていたのか」ということを明確にした上で、その結果（つまり達成度）について分析をすることが重要である。そして、当初の目的の達成のみならず、その活動の過程でのさまざまな正負のインパクトについても分析することが必要である。よって、検証方法の流れとしては、以下のように示される。

検証の流れ

- 当初は何を目指していたのか？ （当初の目標）
- それをどうやって達成しようとしたか？（達成の方法）
- その目的は達成したか？ （目標の達成度）
- 達成の過程で起きたさまざまな影響は？（正負の影響）

これは、いわゆるJICAの実施する「プロジェクト評価」の調査の場合と流れとしては同様ではあるが、今回の検証は、いわゆるログ・フレーム（またはPDM）に示されない部分をも重視

した上で、さらにプロジェクトに限らずに個別専門家派遣も同じ方法で検証し、技術協力の視点から、包括的にかつ長期的な視野で分析することを重視したものである。

包括的な検証を行う場合には、当初の目的の達成度や活動内容を追うのみでは、十分な分析はできない。特にJICAの場合、協力手段は技術協力であり、技術協力は、研修やOJTなどの顕在化した活動のみならず、活動を実施するための体制組織、その中ででの仕事のやり方、そして活動の実施方法といった諸要素がかかわりあう、極めて複合的かつダイナミックなものである。技術協力においては、人間が協力の中心的な手段であるのみならず、最終的な支援の対象そのものであり、かつその技術を現場に応用するのモまた人間である。その媒体となる人間への影響は、一方的なものではなく、相互的かつ複合的なものであり、さまざまな要因によって変化する。これらを分析に取り入れることは、困難ではあるが、それらの要素を無視しては、十分な検証にはならない。

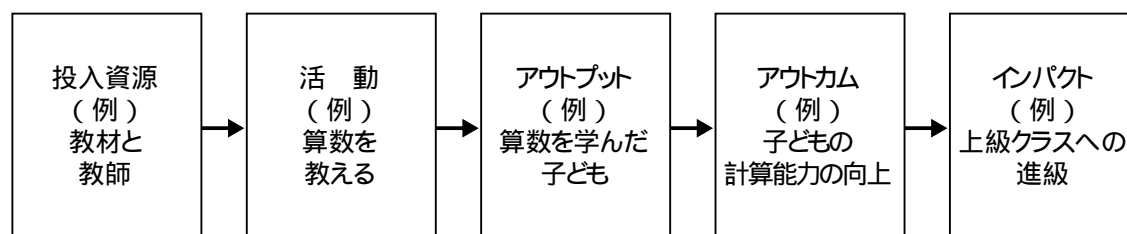
今回、包括的にその効果を分析する検証方法として採用したのは、「ロジックモデル」の応用による、各フェーズのアプローチの図化と、それを土台にした効果の検証である。

ロジックモデル (Logic Model) は、公共政策プログラムや、プロジェクトなどを実施する上で、その資源投入、活動、目的とする結果 (成果やインパクト) の関係性を図化したものである。基本的な図関係と簡易な例としては図 2 - 1 のように示すことができる。

図 2 - 1 の例の場合、「上級クラスへの進級」の一助となることを期待して、ある「教材」を使って「教師」が、ある子どもに「算数を教える」。数時間後には、当然の結果として「子どもは算数を学んでいる」ので、その期待される結果として、「子どもの計算能力が向上」し、先ほどの「上級クラスへの進級」がかなうかもしれない。これが簡単なロジックモデルである。このロジックはあくまで当初の意図であるので、このロジックが現実化されるかは計画段階では不明である。投入である「教材」があるか、活動が十分になされるか、または算数を学んだ結果として計算能力が向上するか、といったことは、検証しなければならない。このように整理することで、どの段階まで現実化したのか (達成度) 、またその理由はなぜか (原因の分析) 、そして今後はどうするべきか (修正・改善) といったことの検証が、図化することで比較的容易にできる。

ロジックモデルは、1970年代に米国政策シンクタンクであるアーバンインスティテュートの J. S. Wholeyらによって、政策を評価するモデルとして開発され、現在の政策評価や政策マネジメントの定番ツールとなっている。ちなみにログ・フレーム (PDM) も、このロジックモデルの思考方法をプロジェクト用に応用し、表の形で整理したものである。

図 2 - 1 基本的なロジックモデルの例



出所：筆者作成。

ロジックモデルは、政策プログラムのような広域かつ複雑な構造を整理して、分析するのに有用である。これはプロジェクトにおいても、より包括的な視点から把握したい場合には、ログ・フレームよりも柔軟に適応できる。

ロジックモデルは、図2 - 1のようなボックス型のほかにも、矢印によって構造を体系的に表示するフローチャート型（アローダイアグラム型）がある。

今回、プロジェクト構造を、プロジェクトの活動と目的だけでなく、組織形態や活動のやり方（アプローチ）から、技術移転といった副次的なねらいまでを包括的にとらえるために、フローチャート型（アローダイアグラム型）のロジックモデルをさらに展開し、「包括的ロジックモデル」として作成した。投入 活動 結果といった「顕在的」な事項のみならず、組織形態や活動のやり方といった計画には明示されていないが重要な潜在的事項についても、整理することで、包括的な分析をすることができる。

以下、各ボックスの説明を示す。

「INPUTS」：当該活動を実施する上で必要となった人材、資機材、および運営費など。

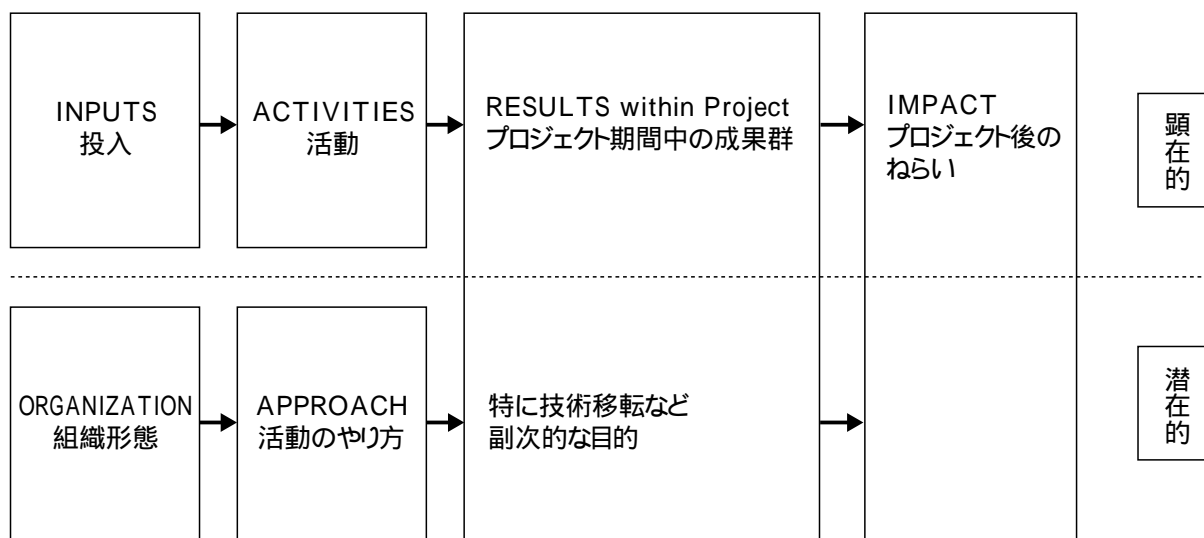
「ACTIVITIES」：活動の概要。細かい活動ではなく、活動群の概要。

「RESULTS within Project」：活動から派生する意図された結果（つまり目的）を、直接的から間接的影響へロジックで整理したもの。プロジェクト期間中（または派遣期間中）に達成しようとした目的群である。一番左にあるのが最も直接的な目的であり、一番右にあるのが、期間中の最終的な目的（プロジェクト目標）である。

「IMPACT」：プロジェクト期間（または派遣期間）の後で間接的な影響をもって達成しようとした目的である。

「ORGANIZATION」：人材の配置や組織的編成や業務形態など、活動を行う組織的基盤や体制の特徴。公式の組織図についての概説ではなく、実質的な実施体制はどうなっていたかという点を重視して記述する。

図2 - 2 包括的ロジックモデルの構成



出所：筆者作成。

「APPROACH」：業務のやり方やマネジメント方針、ワークスタイルなどの日々の業務プロセスの特徴。

上記の「ORGANIZATION」や「APPROACH」は、計画書には明示されていないが、技術支援の目的達成に大きな影響を持ちうる。また、ログ・フレームなどの公式の計画書には明示されていないがプロジェクトの目標と同様に重要な目的として、組織体制の強化やカウンターパート職員の能力向上なども目的として意図されており、この場合、そのような場合も、ORGANIZATIONやAPPROACHといった視点から分析を行うことが重要である。これらの顕在していないが重要な要素については、別途関係資料や関係者への聞き取りから当初の意図を明らかにする必要がある。包括的ロジックモデルの中では、これらの要素を「潜在的」要素として、整理することにする。

ここで注意したいのは、いわゆるPDMまたはログ・フレームと、今回作成するロジックモデルとの違いである。既存の公式のPDMは、事業開始に際して作られた漠然としたプロジェクト概要表である場合が多く、既存のPDMは必ずしも包括的な分析に堪えられるものになっていない（また個別派遣専門家の活動に関してはPDMが存在しない）。さらにプロジェクト目標は一つ、さらにその中間目標としての成果を記入する欄も一つしかない、といったツールとしての制限もあり、そのため、副次的な目的など本来の意図を示していないこともある。よって、今回の包括的ロジックモデルの作成においては、既存のPDMなどを参考にしながらも、主要な実施者の意見を基に作成し直した。よって、記述など、既存のPDMとは違うこともあることは留意されたい。

2 - 1 - 3 調査プロセス

調査において、1988年に始まるJICAのガーナ灌漑農業への支援を4つのフェーズに分け、それぞれの時代のアプローチを包括的ロジックモデルで整理し、その上で、当初の意図された目的の達成と、それにかかわる正負の影響を探ることとした。

調査は以下の手順で実施された。

包括的ロジックモデルは筆者が既存資料などから原型を作る。

各フェーズの主関係者（個別派遣専門家本人やプロジェクトリーダー）にロジックモデルの妥当性について確認をとる。

各目的の達成度やインパクトについて、既存資料や関係者へのアンケート、およびインタビューなどから調査を実施する。

調査結果から、意図された目標の達成度と正負のインパクトを確認する。

それらの目的達成やインパクトをもたらした原因が、どこにあるのか、ロジックモデルを土台に分析する。

さらに目的達成度やインパクトについて、より深く掘り下げるために、ガーナに赴き、現地での聞き取り調査を実施した。

各調査結果については、第3章において言及する。

2 - 1 - 4 留意点

今回の分析では、まずは1980年代から始まるガーナにおける灌漑農業振興へのJICAの技術支援の取り組みを整理することが第1段階としてあるが、そのよるべき既存資料が非常に限られていることが制約として挙げられる。しかし、報告書の数自体が少なく、また各フェーズにおける既存の多くの報告書は、「～を達成した」という事業の達成報告書の類であり、どのようにその問題に取り組んでいったのか、そのプロセスや途中経過における事象に関する記述があまり見られない。また中間報告書や個別専門家の報告書もアクセスできる数は少なく、こちらも同様に多くは達成項目の報告に終始している。よって、今回は直接に当時の主要責任者（プロジェクトリーダー）にコンタクトをとり、当時の目的やアプローチについて再度確認を行い、その上で分析の土台となるロジックモデルの作成や主な情報の収集を行った。

また今回の制約として、既存の資料や関係者の証言による質的（Qualitative）な情報に基づく分析が中心となる。そのため、いわゆる量的（Quantitative）な有効性を検証するまでには至っていない。むしろ回帰分析などを使い擬似的に量的な効果を示すことはできるが、そもそも今回の主要テーマが技術の移転または能力開発といった量的には分析がなじまない分野の検証であるため、また今後の課題を明らかにするという改善志向の調査であることも鑑み、質的な分析にとどめた。

本研究は過去に実施された各フェーズのJICAの支援について現在の視点から分析と評価をすることになるが、これは各フェーズにかかわった特定の個人や組織を批判することを目的とするのではなく、あくまで改善志向をもって、有効性の検証と今後の改善への方向性を示すためのものであることは、重ねて強調したい。

2 - 2 個別派遣専門家フェーズ（1988～1992年）

2 - 2 - 1 概観

JICAのガーナ灌漑農業振興支援への取り組みは、1988年の個別専門家派遣から開始された。人材の投入自体は長期専門家1人と青年海外協力隊数人という小規模なものであったが、この時期を通じて、研究および研修施設を有するセンター（Irrigation Development Center: IDC）が設立された。このセンターは後に続くミニ・プロジェクトにおいて研究を中心としたいわゆる「センター型プロジェクト」に発展する礎を築いた。さらに本格フェーズ（1997～2002年）においてもIDCが研究活動の中心となるなど、その後のJICAのガーナにおける灌漑農業支援の方向性に大きな影響を与えたのが、この個別派遣専門家フェーズである。

2 - 2 - 2 当初の意図と実施プロセス

このフェーズにおける当初の意図と実施プロセスについて、ロジックモデルで整理したのが図2 - 3である。このフェーズにおける特徴としては、以下が挙げられる。

不明確な当初の派遣目的と戦略

10年後の技術協力プロジェクトを見据えた壮大な研究センター構想

活動の3本柱：センター設立・研究活動・研修

専門家 1 人体制

専門家による強力なリーダーシップ

日本での研修によるインセンティブ

ガーナ人職員の給与への不干涉

(1) 不明確な当初の派遣目的と戦略

個別派遣専門家フェーズの取り組みに関して、当初の意図を明確に示すような資料（例えば PDM）は存在しておらず、ここで述べられる当初の意図は派遣された専門家本人からの聞き取りによるものである。まず重要な事実として、当時派遣された専門家に対して、JICA本部からの指示は、「ガーナ灌漑開発公社（GIDA）を通じた灌漑農業振興の支援」という大まかなものであり、それをどのように達成するのかといったような戦略や個別派遣専門家としてどのようにアプローチするかということは、専門家本人の判断に大きくゆだねられていた。ここで述べられる当初の意図というものは、無論、JICA本部や関係者との調整といった当然のステップは踏んだとはいえ、根本的には専門家が現地に派遣されてから 1 ヶ月ほどの調査を経て、専門家本人の判断により形づくられたものである。ガーナの灌漑農業振興の支援という大きないわばスーパーゴールは設定されているが、それに向けた明確な戦略をもたないという特徴は、このフェーズのみならず本格フェーズまでその傾向は続くことになる。

(2) 10年後の技術協力プロジェクトを見据えた壮大な研究センター構想

1 ヶ月の調査の後、専門家の至った結論として、10年後の技術協力プロジェクトの土台となる「研究センター」を設立するということを目標とした。当時疲弊していたガーナの灌漑農業を復活させるには、新規開発よりも既存施設の改修とメンテナンスによる効率的な運用が必要であり、そのためのガーナに適した技術開発が必要であった。さらに、当時、派遣先であったGIDAは職員の机も不足するほど弱体化しており、組織としてのまとまりも乏しく、また技術的にも低レベルな状態であった。よって、GIDAの技術開発の核となるような「研究センター」をGIDA内部につくり、10年後にJICAの技術協力プロジェクトを迎え入れることより、組織の強化を図り、ひいてはガーナの灌漑農業の技術の向上を目指すという目標であった。このセンターは研究施設のみならず、図書館や研修施設も組み入れたもので、ガーナだけでなく将来的には第三国研修の会場に利用できるようなアフリカ灌漑農業の技術的な中核施設にするという壮大な構想であった。また、研究対象としては、稲作だけでは効率的ではないとの考えから、野菜や花などの高収入作物も対象とすることにしていた。さらに研究所のあるアシャマン地区の周りの林を造成するなど、農業だけでなく環境づくりといった広い視点での研究を目指していたようである。この「研究センター」構想は専門家が作り、カウンターパート機関であるGIDAの関係者にも説明し了承されたものである。この研究センターは、灌漑開発センター（IDC）と名づけられた。

(3) 活動の 3 本柱：センター設立・研究活動・研修

この研究センター設立に向けて、主な活動は「センター自体の設立」と、「センターにおける研究活動」、そして「カウンターパートの研修」であった。センターを設立するだけでなく、そ

ここで研究活動を行い、並行してカウンターパートのさまざまな研修を組み合わせて、最終的にはIDCが自立的に研究活動ができるようになるということを目指したものである。またカウンターパート研修は日本での研修も含まれ、これは人材育成という目的のほかにも、職員のモチベーションを向上させるという意図もあった。センターの設立だけでなくその中におけるカウンターパートの活動を通じて組織の成長を促す息の長い組織育成のアプローチ(いわばOJT的な組織育成)がとられていた。これは他のJICA技術協力プロジェクトも同様であり、特徴ともいえる。

(4) 投入：専門家1人体制

投入に関して、人的投入は、実質的には個別派遣であることから専門家1人であった(派遣された本人の専門は必ずしも灌漑でなく営農であった)。その他、林業・稲・営農の分野の青年海外協力隊がサポートとして関与することとなった。カウンターパート機関であるGIDAからは研究センター向けの職員が公募を通じて配置されることとなった。資材投入としては日本よりさまざまな研究機材および研究所建築費が提供されることになり、ガーナ側からは研究所用の土地として、首都アクラに近い灌漑地区の一つであるアシャマン地区の土地が提供されることになった。

(5) 専門家による強力なリーダーシップ

IDCが実際に設立されるまでは、GIDAに派遣された個別専門家が陣頭指揮して、IDCの施設建築から機材・人材配置までの一連の設立工程を進めていった。IDCの設立後は、IDCはGIDAのサブ組織として位置づけられることになり、IDCの所長として個別専門家が就任した。IDCの職員(研究員・事務員)は新たに公募した。

IDCの設立前より、専門家が戦略を考案し、そのリーダーシップにより活動全般を引っ張ってきた。専門家自身がこのようなリーダーシップを発揮しない限り、物事が先に進まないという経験上からの考えをもっていた。日本人が陣頭指揮することにより、より効率的にマネジメント面での技術移転が進むことも考えられた。また、日常の事務作業などはガーナ人職員にまかせていたが、出欠管理などの職務上のルールは日本流のマネジメントを取り入れた。例えば、職員全員でIDCの庭掃除などをしたこともある。これは日本的なマネジメントを経験させることも、IDCの組織基盤である人材の育成に貢献するという意図からであった。一方で、一度ルールを決めた以上は、その運用はガーナ人職員に任せ、さらに活動の管理はGIDA本部ではなくIDCで行わせることにより、IDCにおいて自立的に組織づくりが進むように配慮した。

(6) 日本での研修によるインセンティブ

IDCの研究職の職員に対して、IDCにおける研修だけでなく、一部の職員を対象に日本における技術研修も実施された。これは技術的な向上を図るという直接的な目的のほかにも、日本での文化も含めたマネジメントのあり方を目で見てもらうという目的もあった。さらに、現地でのマネジメント上の目的として、日本での研修を優秀な職員に受けさせるということを職員に伝え、それをインセンティブとして職員のモチベーションを高めようとした。

(7) ガーナ人職員の給与への不干涉

他のドナーに見られるようなカウンターパート職員に対するインセンティブとしての日当や特別給与のドナー側からの支給はしていない。これはこのフェーズだけの特徴ではなく、JICAが実施するプロジェクトは原則として、カウンターパートの給与は相手国のマターであり、関与することはない。本来は投入の話であるが、自立発展性を重視するJICAの立場としては、カウンターパート側への特別給与や日当の支給は、無論プロジェクト実施後にはなくなるため、プロジェクト終了と同時に持続性は失われ、また援助依存体質も助長してしまう恐れがあるため、あえて給与の支給はしないという、援助方針そのものである。このフェーズでもそれを踏襲し、同様にカウンターパートへの金銭面での供与は行わず、上記にあるように日本での研修をインセンティブとした。

2 - 2 - 3 結果

このフェーズにおいて、図2 - 3に示されたロジックに基づき、活動がなされた。その結果、以下の結果が生じた。

研究センターIDCの基盤の確立

日本のマネジメントのカウンターパートへの普及

給与面でのカウンターパートのモチベーションの低下

日本での研修のインセンティブ化に対する反発

達成された10年後計画と継承されなかった将来構想

(1) 研究センターIDCの基盤の確立

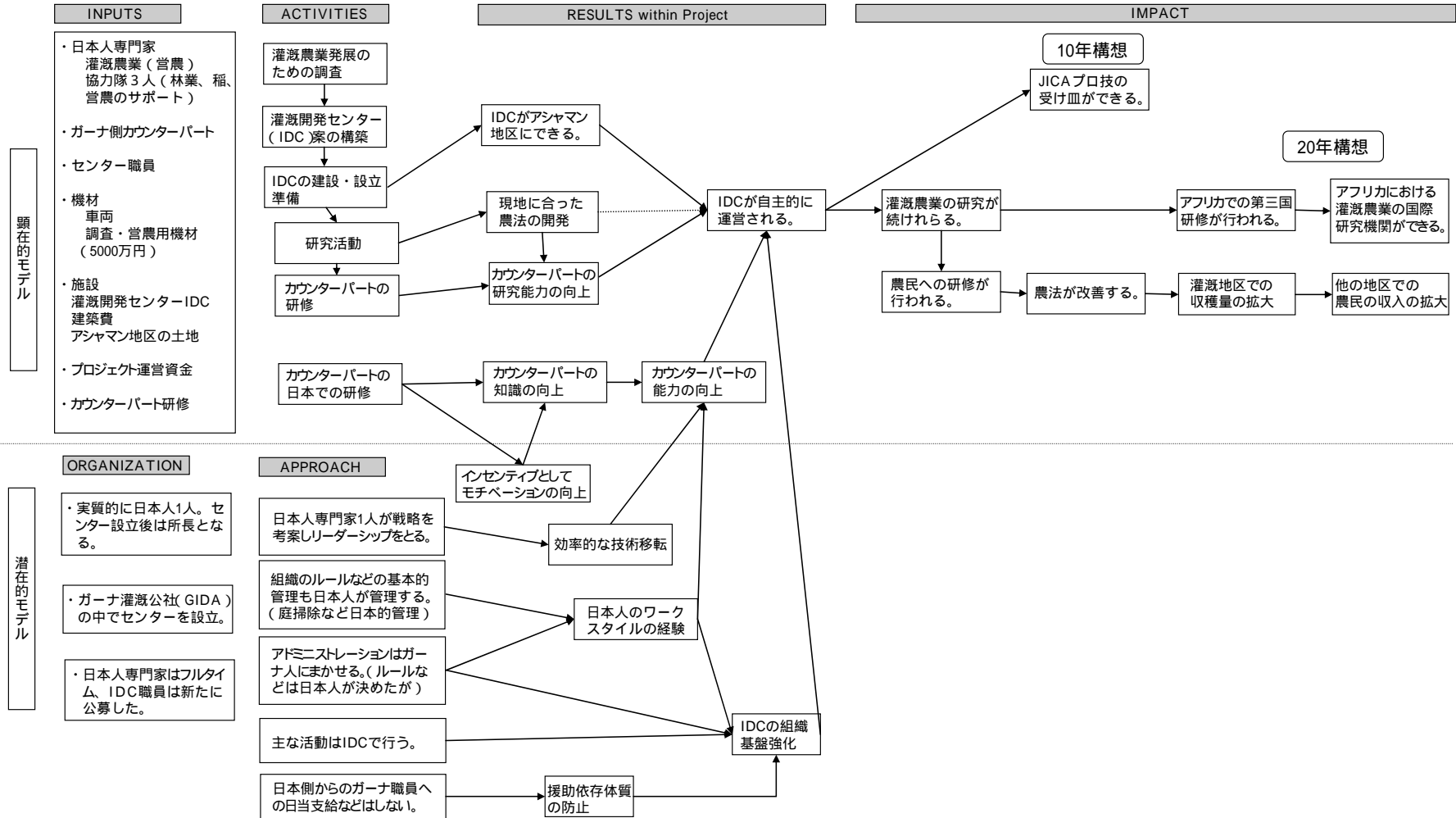
当初の目的であった研究センター（灌漑開発センター：IDC）が設立された。これは施設や人材が配置されたということだけではなく、組織設立後にさまざまな研究や研修、そして日本での研修を受けた結果、ある程度の研究活動に堪えられる研究組織として設立した。さらにIDCにおける今後の研究の方向性を示す長期研究計画が作成され、さらにアドミニストレーションも含めたIDCの組織運営マニュアルも作成された。実際にこのIDCは、後に続く、ミニプロ・フェーズのセンタープロジェクトにそのまま継承され、ミニプロの研究および研修活動はIDCで実施されており、この点から見ても、当初の目的であった組織基盤の確立は達成されたと見てよい。

(2) 日本のマネジメントのカウンターパートへの普及

本フェーズでとられた日本のマネジメントは、一定の効果を生み出した。専門家本人の証言によると、職員全員で行う庭掃除などは、カウンターパートの勤務態度を向上させ、また出勤管理もカウンターパートが自主的に管理できていたようである。またカウンターパートへのアンケートによると、日本から学んだこととして、「時間を守る」や「仕事への奉仕」などを挙げるものが多く、技術のみならず、技術を生み出す精神的な向上を求める日本人のマネジメント方針は、カウンターパートの中に普及していたようである。しかし、一方で、ガーナと日本の違いがあるにもかかわらず、日本的な仕事のやり方を押し付けることに反発するアンケートの意見も散見されることから、必ずしも日本のマネジメントが100%受け入れられたと判断することはできない。

図 2 - 3 ロジックモデル (当初の意図)

Comprehensive Logic Model of Japanese Expert (1988-1992)



出所：筆者作成。

(3) 給与面でのカウンターパートのモチベーションの低下

専門家によるレポートおよびアンケートから判断すると、給与面でガーナ人カウンターパートへの支給が低くまたは遅配されるなどして、カウンターパートのモチベーションが低下する傾向にある。これは、ガーナにおけるJICAのプロジェクトだけではなく、原則としてすべてのJICAプロジェクトがカウンターパートへの給与の支給はしていない。一方で、他のドナーのプロジェクトはカウンターパートにインセンティブとして、給与を支給することが多く、その額は、ガーナのように賃金基準が低い国では、高額になることが多い。特に日常的に給与が低く、または遅配されるガーナにおいては、その影響は非常に大きいものである。このフェーズにおいても、同様な状況に陥り、カウンターパートのボイコットまでは起きてはいないが、結果として仕事へのモチベーションが下がっていた。

(4) 日本での研修のインセンティブ化に対する反発

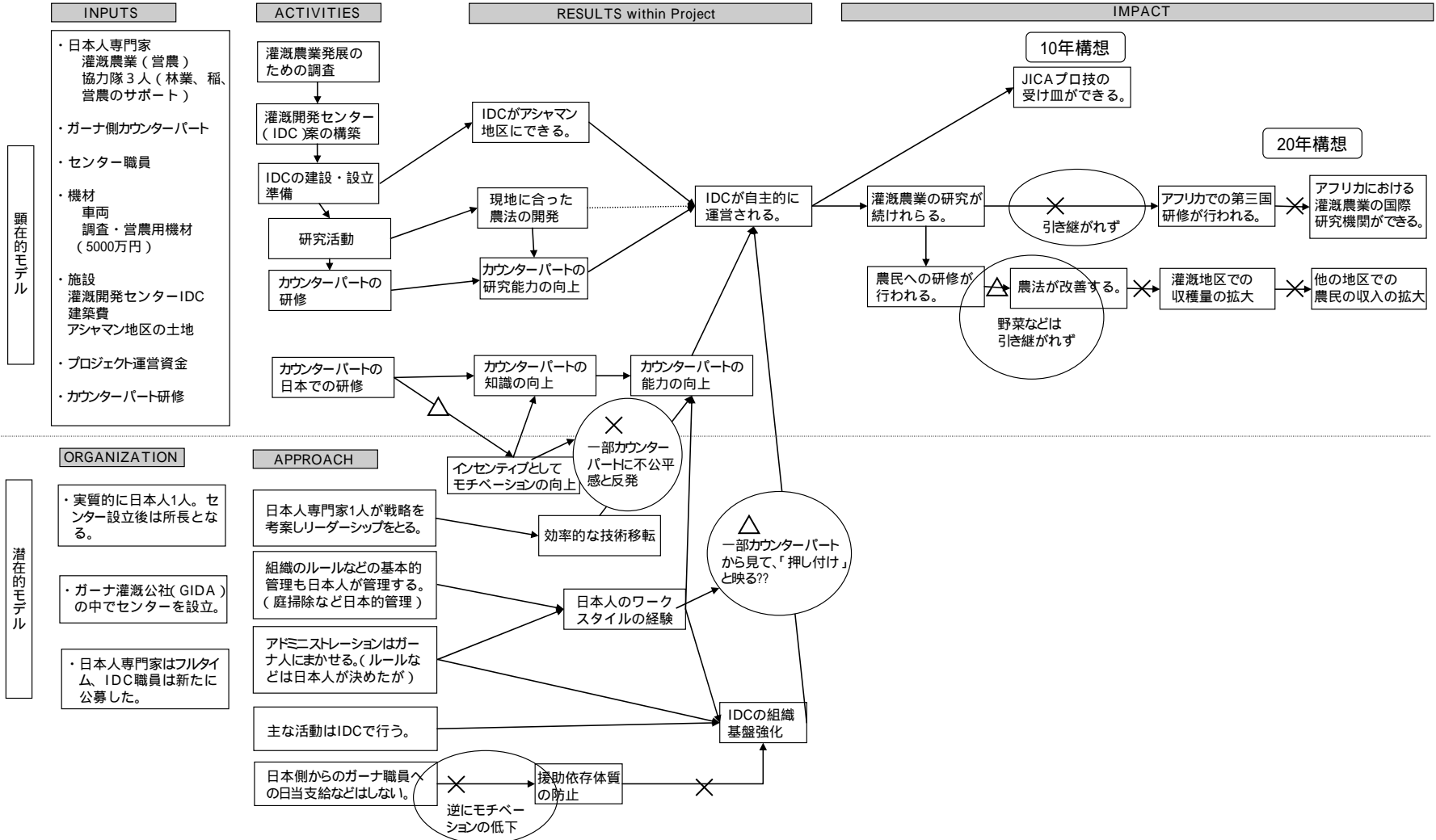
(3)の給与面での不利をカバーし、カウンターパートのモチベーションを高めるために、日本での研修をインセンティブとして明示的に使った。この結果、カウンターパート内で競争意識が生まれたが、一方で、専門家自身の反省として、カウンターパートに研修を賞品のようにして、カウンターパートを競争させ、それを専門家の判断で決めてしまうということに、一部のカウンターパート間に不公平感や対立を生じ、反発を受けた。無論、専門家としては、インセンティブとしての効果を最大限に活かしたいとの意図から出たものであり、他のJICAプロジェクトでも同様のアプローチがとられる場合も多い。しかしながら、使い方によっては、それが反対に専門家とカウンターパートの主従関係を悪い意味で助長してしまい、その結果、カウンターパート内の対立、さらに不公平感からのモチベーションの低下まで連鎖する危険も伴うこともある。今回のケースの場合は、そこまで深刻ではなかったようであるが、日本での研修のインセンティブ化の危険性を示した貴重な事例である。

(5) 達成された10年後計画と継承されなかった将来構想

専門家によるIDC設立の中期目標は、10年後にJICA技術協力プロジェクトを受け入れることであった。その意味では、その直後にミニプロが始まり、次には技術協力プロジェクトの本格フェーズが開始されたので、中期目標は達成されたと考えられる。しかし、そもそものIDCの長期的な将来像は、ガーナの灌漑農業振興における研究基地であり、また第三国研修も受け入れ、アフリカの主要な研究・研修機関となることであった。さらに、研究対象も、稲作のみならず、野菜や花などの高収入の作物も対象にするという壮大な将来像があった。それにもかかわらず、その構想は次のフェーズには継承されずに、研究内容はコメの稲作に限定されており、また次に続く本格フェーズにおいてもコメを中心としたものになった。さらに、既存施設の改修とメンテナンスの上での技術の向上を中心とするアプローチであったが、本格フェーズのサイトとなる地域では無償資金協力による大掛かりな施設改修が行われ、当初の意図とは離れたものになった。最終的にIDCをガーナおよびアフリカの研究の中核とするという将来構想も、その後の本格フェーズにそのような構想は継承されなかった。その理由として、専門家の証言によると、当時のJICAおよび農水省、民間コンサルタントは灌漑といえば新規開発でコメということに重点を置いてお

図 2 - 4 ロジックモデル (事後の考察)

Comprehensive Logic Model of Japanese Expert (1988-1992)



出所：筆者作成。

り、また次の後任者とのコミュニケーションが十分でなかったことなどが挙げられている。

2 - 2 - 4 分析

図 2 - 4 の当初の意図と結果の関係から、以下のことが指摘される。

専門家による戦略づくりの有効性と課題

OJTによる組織づくりの有効性と課題

日本のマネジメントの有効性、効率性と課題

日本型インセンティブの有効性と課題

(1) 専門家による戦略づくりの有効性と課題

ガーナにおける灌漑農業振興という大まかなスーパーゴールがあり、それに行き着く戦略や派遣期間の目標や活動などを専門家の経験と技術にまかせるというやり方には有効性と同時に課題が多く残る。有効性としては、専門家が柔軟に独自の判断で戦略を作れるということで、状況の変化に合わせて現地の直接的なニーズに即した戦略を作ることができる。また戦略づくりから始めることにより、戦略の理解度は高まり、そのための活動が一貫性を持つことができる。そして、その戦略やそのための活動に対する専門家自身のオーナーシップが非常に高まり、モチベーションが高まる。実際にIDCの建物が設立されるまで、派遣された個別専門家は建設予定地である屋根もないところで作業していたこともあったといい、どれだけ専門家が自分の活動に熱意を持っていたかということを示している。一方、このような専門家独自の判断による戦略づくりにも課題は多い。このフェーズを見る限り、専門家が考案した戦略は個人の域を超えずに、次のプロジェクトやJICAの取り組みにリンクすることができないことが問題である。無論、そのために本部との連絡や次の担当者との引き継ぎはしたことになっているが、結局、その戦略自体は担当者が替わった段階で全く引き継がれずに方向性が変わるのである。さらに、このような独自判断による戦略づくりは、その判断する専門家自身の資質や経験によっても、大きく左右されるものである。このフェーズの派遣専門家が見いだした方向性「研究施設および組織を作る」や「稲作でなく野菜も対象とする」ということが長期的に見て本当に的確であるのかということは、本来は関係者の中で十分に論議され、共有化されなければならない重要な問題であったが、十分にはされなかった。

(2) OJTによる組織づくりの有効性と課題

IDCの施設を整え、人材を配置した上で、その組織の中で研究活動や関連するアドミニストレーションを実施することで、人材を育成し、組織的な能力を向上させるというOJT (On the Job Training) 型組織づくりがなされた。その有効性としては、組織を通じて実際に活動させることにより、経験を通じた実践的な人材および組織が育つことが挙げられる。実際に、このIDCの後に続くミニプロの実施機関となっており、さらに現在もGIDAの研究組織として機能していることから、十分にその効果を挙げているといえよう。一方で、課題としては、最初から能力のある人材を入れたり、既存の組織を編入したりすることに比して、コストや時間がかかることが一般的に挙げられている。しかし、GIDAの場合、そのような既存の人材や組織は存在せず、基本的

に一から組織を作っていくことになる。また、IDCのような新しい組織を作る場合は、座学的なトレーニングよりも、具体的な仕事を通じて、ルールづくりなどから組織づくりを着実に進めていくことが望ましい。カウンターパートのアンケートでも、プラクティカル（実践的）な日本人の仕事のやり方や技術移転の仕方は好評であった。

（３）日本のマネジメントの有効性、効率性と課題

IDCの初代所長には個別派遣専門家がなり、陣頭指揮をして、日本的なマネジメントを進めた。例えば、出勤管理表による職員の出勤管理を勧めたり、IDCの庭掃除を研究員、事務員の職種を問わず全員でして、組織としての一体感を促進したりした。こういった日本人専門家のリーダーシップの結果、日本的なワークスタイルがカウンターパートにより経験された。カウンターパートのアンケートを見ると、Time consciousでSeriousかつBusiness-likeな日本人のやり方を印象づけたようであり、カウンターパートの中には、それが一番の自分が学んだこととして挙げているものもある。このような日本人のやり方を見せ、体験させたことによって、その後続く各プロジェクトでも、カウンターパートが日本人に接するときはどうするといいいのかということ十分に知らしめたということから有効性はあった。一方で、カウンターパートの意見の中には、専門家の中にはガーナと日本の違いを認識していない者もあり、ガーナ流のやり方を認めてくれない、または日本の方がガーナよりも上だと勘違いしている、という意見も散見される。日本流のやり方を押し付けられるような感じを受けたカウンターパートもいたということであり、その点、特にアプローチの面からの課題が残る。

（４）日本型インセンティブの有効性と課題

日本型インセンティブとは、金銭ではなく、「日本での研修」ということを優秀なカウンターパート職員にインセンティブとして与え、カウンターパートのモチベーションを上げ、全体的な効果を向上させることである。先述したようにJICAの場合は、自立発展性の観点から、他のドナーがやっているようなカウンターパート職員への金銭的供与は原則として一切していない。一方で、日本での研修があるが、日本での研修は日本に行けるというだけではなく、長期にわたる場合は、生活費を切り詰めながらある程度の貯金をして帰国するカウンターパートもいる。このことから実質的に日本での研修はカウンターパートにとって、とても魅力のあるものとなっている。もちろん公言しているわけではないが、この日本での研修をカウンターパートのやる気を上げるツールとして活用しているプロジェクトもある。有効性としては、本来は研修であり、単に金銭を供与するということではなく、能力を向上させることができる、また日本に行って日本の実情を知ることにより、日本人を本当に理解することができ、日本人専門家とのコミュニケーションの向上という効果もある。実際、日本での研修を受けて初めて日本人の言っていることが理解できたというカウンターパートは多い。半面、課題も多い。一つは、研修はつまり研修が目的であることであり、実際に金銭に困っているカウンターパートの直接的なインセンティブとしては研修ではまだ弱いことである。ガーナなどの最貧国のカウンターパートは給与が低いいため、金銭的な問題はまさに生活に直結する問題である。他のドナーは、NGOも含めて金銭的な支援をしており、JICAが相対的に非常に厳しい措置をしている感じを与えている。もう一つの課題と

して、研修対象となる一部のカウンターパートのモチベーションは十分に上がるが、他の対象外のカウンターパートは関係なくなってしまう。この点を考慮して、このフェーズでは、日本での研修を優秀な職員に受けさせるということを書いてきたが、それが不公平感を生み出すという意図しなかった結果となった。課題としては、本来の目的に合わせて、日本での研修をどうとらえるのかといったことも大事であるが、一方のカウンターパートのモチベーション向上効果をどう活かしていくのかという大きな課題が残る。

2 - 3 ミニプロ・フェーズ (1993~1995年)

2 - 3 - 1 概観

1988年の個別専門家派遣により、研究および研修施設を有するセンター (Irrigation Development Center: IDC) が設立され、その中では人材が育成された。その後、このIDCを土台に、研究を中心とした「センター型プロジェクト」に発展した。このフェーズにおいては、同時にIDCのある灌漑地区 (アシャマン地区) においてJICAの開発調査が同時並行的に実施されていた。さらに、本プロジェクトにおいて、アシャマン地区以外の地区において農民への研修が開始されるなど、日本のガーナ灌漑開発支援が本格的に始動した時期である。さらに、次のフェーズにつながる技術協力の実質的な土台を築き、方向性を決定づけた重要な時期である。

2 - 3 - 2 当初の意図

当該フェーズの意図を読み解くと、以下のような特徴が挙げられる。

- センター型プロジェクトとしての位置づけと不明な長期戦略
- 実践的研究と農民への普及の開始
- 多岐にわたる研究テーマ
- コメ稲作への実質的な重点化
- マネジメントの管理権限移行

(1) センター型プロジェクトとしての位置づけと不明な長期戦略

当該フェーズは、前フェーズの個別派遣専門家が樹立した研究組織である灌漑開発センター IDCを引き継ぎ、そこにおいてIDCのある灌漑地区 (アシャマン地区) におけるガーナ灌漑の実地研究とカウンターパートの訓練および農民への研修を行うことが主目的であった。技術的視点からは、ガーナ全国にある灌漑プロジェクトの農民からの技術サポートの要請に応えられるよう灌漑開発センターの能力強化を目指したのである。ガーナ灌漑振興の技術向上のために、研究機関であるIDCにおいて、研究と研修を日本人専門家の指導の下に行うといういわゆる「センター型プロジェクト」である。IDCの機能や役割については、以前のフェーズと同様の考え方であるが、将来的な展望は継続されていないようである。本フェーズの専門家のアンケート結果からみると、以前のフェーズの専門家が意図していた、アフリカの灌漑農業の中核的な研究組織としての壮大な構想や、技術協力プロジェクトの受け入れをにらんだ土台づくりといった構想は引き継がれていないようである。実際に専門家は技術協力プロジェクトに発展するとは「予想していな

かった」と述べている。この点、前フェーズから比べるとIDCにおいて何を達成するのにはある程度明確になっていたが、一方で、その後どうやってガーナ灌漑全体の向上につながるのかといった戦略は不明確であった。

(2) 実践的研究と農民への普及の開始

IDCにおける研究は、各研究部門(土壌、稲作、園芸、環境、農業機械、水管理)とアシャマン地区の生産部門との連携を重視し、研究だけではなく、あくまで現場での実践的な研究を重視していた。さらに、前フェーズから農民への研修は部分的に実施されてきたが、本フェーズにおいては、本格的にそれが活動の主なコンポーネントとなった。研修はIDCのあるアシャマン地区が中心であったが、それ以外にキカムやボン、ダウェーニャ地区などで稲作に対する技術支援(主に研修)を展開し、他の地区への波及効果を目指した。この現場での研究を通じて、実践的な知識を積み重ね、さらに普及を目指した研修をするというパターンは、JICAのセンター型の技術協力プロジェクトでは定番ともいえるアプローチである。このアプローチはこのフェーズから開始され、それは後の技術協力プロジェクトの本格フェーズの活動の主要コンポーネントともなる。

(3) 多岐にわたる研究

当時のIDCに設置された研究室は「土壌」「水稻」「園芸」「農業機械」「水管理」「農業環境」と多岐にわたっている。しかしながら、実際のガーナ人研究者は各研究室1~2人であり、分野別専門家がすべての研究室ごとに配置されたわけではなく、部分的には青年海外協力隊員が実際の技術指導をしている。もともと人数的に限られた中で、このような広い研究分野を設定したのは、将来の全国展開を目指して、このように多岐にわたる研究課題別の研究室が設置されたと考えられる。これらの広い分野間の連携を、生産部門との協働により図ろうとした意図は十分に見受けられるが、反対に、IDA以外の農業関連の研究所、例えば、作物研究所、土壌研究所、サバン農業研究所やガーナ大学など存在していたが、そのような研究機関との連携をとるという意図は見えない。

(4) コメ稲作への実質的な重点化

研究室は多岐にわたっていたが、実際には本フェーズでは、灌漑振興における分野をコメの稲作に重点的に絞っている。アシャマン地区のみならず、他の地区における指導分野も主に稲作である。また1994年のセミナーのタイトルは「稲作セミナー」であり、そこには野菜や花などの高収入作物は入っていない。個別派遣専門家フェーズの意図としてはより高収入野菜などもコメと同様に研究されるとの将来像を持っていたが、ここで実質的な方向転換が行われている。これを方向転換と見るかどうかという判断については、現存する資料がなく、あくまで関係者の証言に頼るところである。実際には判断が難しいが、そもそも以前の個別専門家の意図はあくまで個人レベルの意図であったため、必ずしもオーソライズされたものでもなかったことが一つの要因として考えられる。日本の農業における国際協力の重点分野といえば、コメであり、当時、コメのガーナにおける輸入額が増加しつつあるために、重点化したと思われる。

(5) マネジメントの管理権限移行

IDCの所長は日本人専門家が継続しており、基本的なプロジェクトの実施管理も日本人専門家が行っていましたが、一方で、日本人からガーナ人へ管理権限の移譲が図られている。派遣された専門家の考えでは、日本人専門家が所長をするというのは変則的であり、離任までに所長をガーナ人にすることを目指した。さらに研究所の各研究部門（土壌、稲作、園芸、環境、農業機械、水管理）の部長（Section Manager）はすでにガーナ人が務めていたが、IDCが発足して人材も育ってきており、組織としてのテイクオフを目指すことを念頭に自主的な管理をさせることに努めた。さらに、本フェーズの専門家は、毎週金曜日に研究所の掃除をガーナ人カウンターパートや関係者と一緒に行ったりした後で、簡単なパーティーをしてコミュニケーションを図っており、ガーナ人との対等な関係づくりを重要視している。一方で、プロジェクトの方向性や基本的な管理（財務も含めて）や技術支援そのものは日本人がリードすることは変わらなかった。

2 - 3 - 3 結果

このフェーズにおいて、図 2 - 5 に示されたロジックに基づき、活動がなされた。その結果として以下のようにまとめられる。

世銀の圧力による中堅職員の解雇とその影響

IDCにおける研究活動の継続

研究人材の育成

達成されなかった生産増大目標

モデル型技術協力への変貌

(1) 世銀の圧力による中堅職員の解雇とその影響

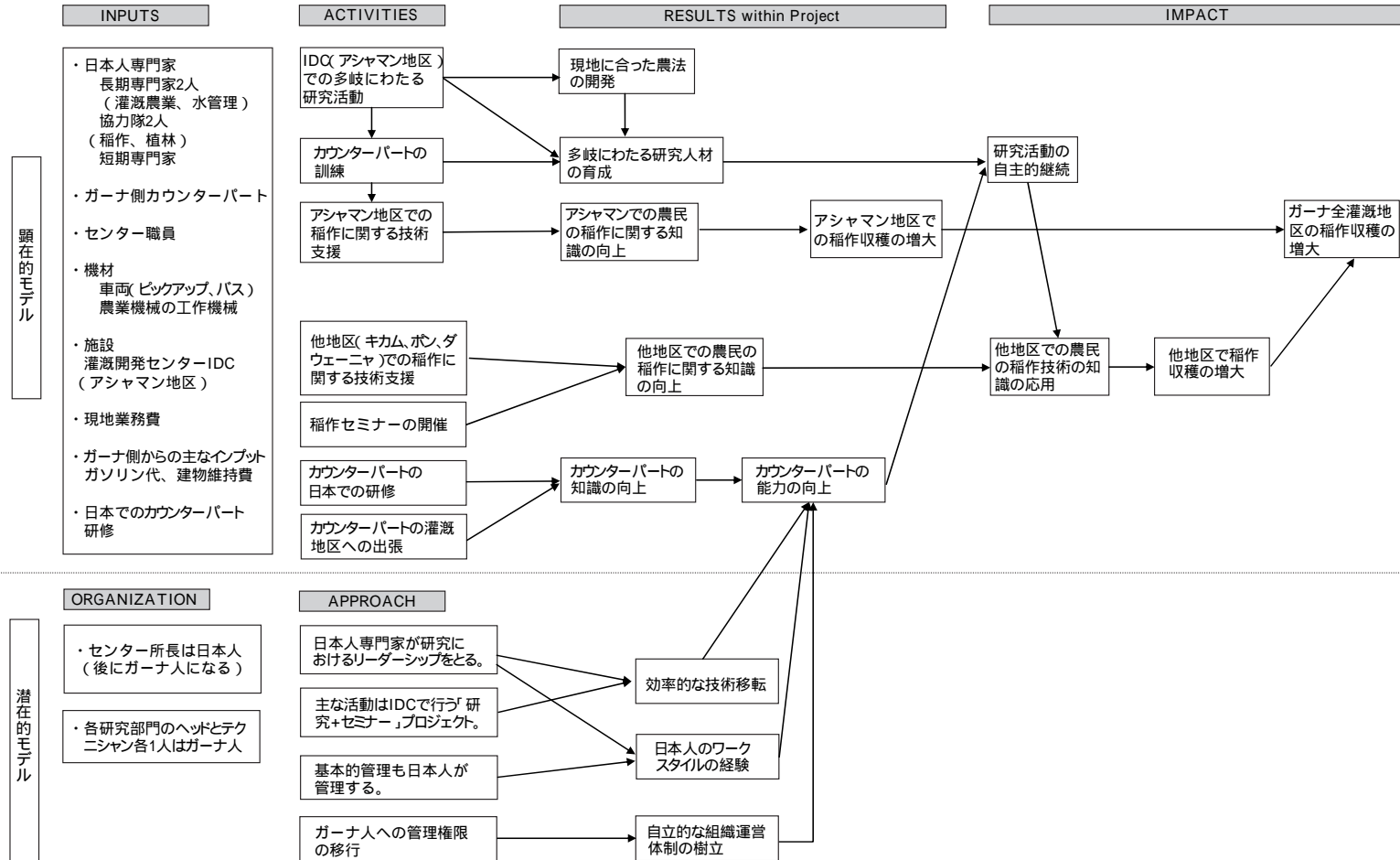
当時の世銀は構造調整政策を進めており、ガーナにおいても公務員の削減や政府補助金の削減などを強く押し進めていた。GIDA（ガーナ灌漑開発公社）は、その構造調整のターゲットとなっており、世銀の勧告を受けた政府の方針により、GIDAの中堅職員が解雇された。また職員だけでなく、肥料を買うための補助金も削減された。この結果、IDAの上部組織のGIDAの組織力が弱体化し、その影響からプロジェクトの進捗にも直接・間接的な悪影響が出た。直接的には、関連する職員の解雇によるプロジェクトの技術移転の遅れであり、間接的には、解雇が続く雰囲気の中で、腰の据わった技術協力ができるような雰囲気にはならなかったことである。さらに、肥料購買の補助金がなくなったことで、農民の抱える問題は「技術」だけの問題ではなく、種子や肥料の購入をどうするのかといった資金的な問題が深刻化し、技術協力プロジェクトだけで対処できる問題領域ではなくなった。

(2) IDCにおける研究活動の継続

IDCにおける研究活動は、基本的に日本の投入がほとんどであったことや、実質的にコメ稲作に分野を絞って具体的な活動を進めたことから、世銀の構造調整の影響は受けつつも、ほぼ順調に継続された。さらに所長を日本人からガーナ人に移行させ、日本人が補助的な立場になったことも、組織の自主性を促進したと考えられ、小さな変化ではあるが、その意義は大きい。実際に、

図 2 - 5 ロジックモデル (当初の意図)

Comprehensive Logic Model of IDC Project (1992-1995)



出所：筆者作成。

その後続く技術協力プロジェクトにおける研究組織体としても活用されたことを見ても、IDCは継続的な組織として発展しており、本プロジェクトの目的である、IDCの基盤強化という目的はこの時期にほぼ達成されたと考えてよい。

(3) 研究人材の育成

IDCの位置するアシャマン地区では、専門家2人(灌漑農業、水管理)に加え、青年海外協力隊2人(稲作、植林)など人材投入が集中的に行われた。実質的にはコメに重点が置かれていたとはいえ、分野は広く6つの分野にまたがっており、広い分野の人材を育てることができた。また、他の地区(キカムやポンなど)においても、カウンターパートに実際の調査研究をさせるなど、研究所から外に出た実践的な研究活動をさせた成果として、比較的質の高い研究人材を育て上げることができたといえよう。この時代に育成された研究人材の幾人かは現在でもGIDAの研究部門を支える人材となっていることから見ても、これは大きな成果であるといえる。一方、分野を大きく広げ、IDCの中ですべての分野を抱え込む「オールインワン型の研究組織」を目指すことによって、IDC以外の他の研究組織との連携が必ずしもとられていない(これはIDCに限定したことでなく、ガーナ全体、または日本の研究機関でも見られる現象ではあるが)。

(4) 達成されなかった生産増大目標

IDCのあるアシャマン地区では集中的な技術支援が図られたが、当時のアシャマンは技術だけの問題ではなく、灌漑施設の老朽化の問題や、また農業機械(トラクター)の問題など必ずしも技術だけの問題ではなかったため、IDCの研究と研修を主としたアプローチでは、稲作生産の増大というところまではたどりつけていなかった。またIDCのあるアシャマン地区以外の農民に対しても、直接的な技術指導や稲作セミナーが実施されたが、その成果として、稲作の技術という知識面ではなんらかの影響を及ぼしたと思われるが、そのインパクトとして稲作生産が増大したかどうかという、ほとんどなかったというのが、農民自身の意見である。農民へのインタビューによると、実際に農業生産が増大するのは、後に続く灌漑改修が行われ、本格的な農民組織化が図られた技術協力フェーズである。このフェーズにおいては、農民への「支援」といっても技術的面でかつその媒体としては研修中心であったため、施設や機材といったハードな対策については直接的な影響を及ぼせなかったことが理由として挙げられよう。施設や機械などのハード面の問題を省いても、研修で教えられた技術を実際に活かせるような農家が、地域性の違いや肥料購入の補助金の廃止の影響を受け、実際には限られていたことも考えられる。さらに研修を受けた、他の地区で生産が向上したということは、確認されていない。

(5) モデル型技術協力への変貌

本プロジェクトが終了するのと同時に、灌漑施設改修の無償資金協力を目指した開発調査が始められた。その結果、IDCのあるアシャマン地区において施設の改修プロジェクトが始まることになった。なぜ、アシャマンであったのか、その理由としては、首都アクラから近かったことや、土壌や農民のポテンシャルが高かったことがあるが、一つの大きな理由としては、すでに日本の援助でIDCが設立され活動しており、技術面の支援基盤が整っていたことが挙げられよう。事実、

当時の開発調査およびF/Sレポートには、アシャマン地区が経済分析では優先度が低い、IDCがあることやそれが意図する技術的支援の効果があるという視点からアシャマン地区を無償資金協力の優先地区として選定している。その結果、このアシャマン地区は、技術援助のソフト的支援と無償資金援助によるハード的支援が集中する「日本の総合的技術的支援の展示場」としての様相を呈することになった。このことは、この後の日本のガーナ灌漑における援助の方向性に大きな影響を与えることになる。すなわち、ここに日本の援助を集中させることにより、いわゆるほかの開発の理想となる「モデル」を作り出すという、後の技術協力プロジェクトの方針につながる土台が、ここで醸成されたといえる。後に述べるが、後の技術協力プロジェクトで「モデル営農システム」が目標となるわけであるが、ここでいう「モデル」とは、どこの地域にもそのまま移転可能というものではなく、いわゆる理想的な要素のすべてを含んだフルスペック型のモデル（ロールモデル）というものであったことが理解できよう。

2 - 3 - 4 分析

図2 - 6の当初の意図と結果の関係から、以下のことが指摘される。

技術中心のセンター型プロジェクトの有効性と課題

カウンターパートへの権限移譲の有効性と課題

ソフト面支援とハード面支援との組み合わせの有効性と課題

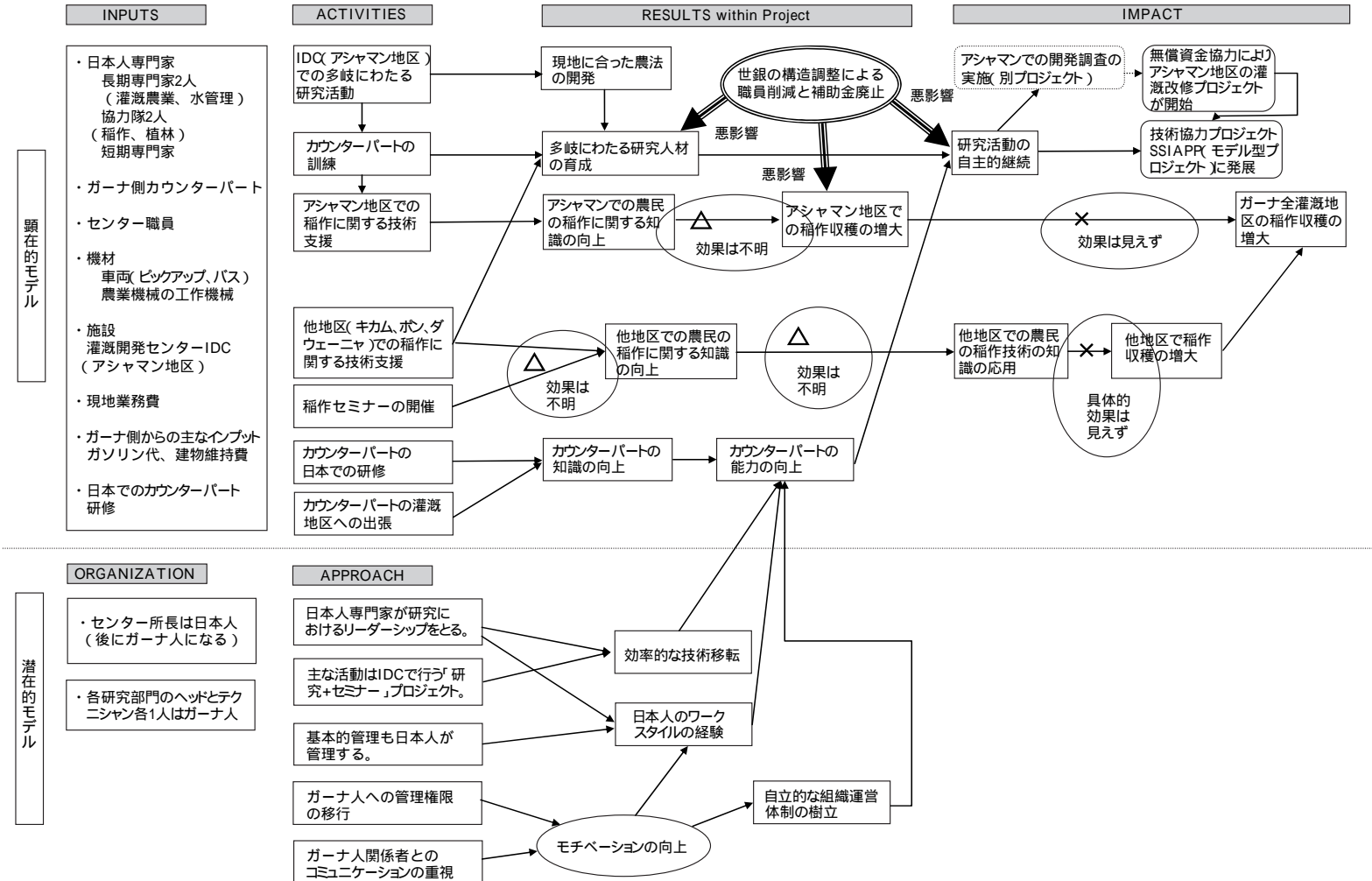
構造調整の影響と専門家を通じた技術協力の政策的限界

(1) 技術中心のセンター型プロジェクトの有効性と課題

本プロジェクトは、研究センターにおいて、実践的な実験による研究を継続し、その結果をセミナーや研修などで普及するというプロジェクトであり、いわゆる「センターもの」としてかつてはJICA技術協力の中心的なアプローチであった。有効性としては、1ヵ所で研究と研修を組み合わせることにより、高レベルな研究をしながらも、それを研修という普及機能を入れることによって、裨益効果が高いことが挙げられる。さらに、研究といっても、実験室ではなく、実地における実験や実際に農家を巻き込んでのものであり、あくまで実践的な内容に徹しているのが、日本人らしさを反映している。さらに、研究活動はカウンターパートを通じてのものであり、その中で研究人材を育成するというOJT的な考え方である。「有益な研究」「農民への普及」そして「研究組織および人材の育成」という複合的な目的を、センターにおける活動を通じて達成できるという利点がある。一方で限界もある。一つには、先ほどの3つの複数目的を狙っているために、どれを中心的に達成するのか、不明になり、マネジメントが困難になる点がある。実際に農民への普及だけが目的ということであれば、より効率的に研修を進めていくことはできるであろうし、反対に研究人材の育成ということであれば、研究的レベルを上げなければならない。この両方を求められるとすれば、かなりの工夫が必要であり、悪い場合には、“虻蜂取らず”の状態になることも危惧される。もう一つの課題として、センターの支援対象分野は「知識」や「技術」であり、実際にその知識を使うのは農民次第ということになる。特にアフリカの場合は、知識や技術を活かしたくとも、それをするだけの投入財や農民組織などの社会的な枠組みが整っていないことが多く、知識の支援には自ずと限界がある。

図 2 - 6 ロジックモデル (事後の考察)

Comprehensive Logic Model of IDC Project (1992-1995)



出所：筆者作成。

(2) カウンターパートへの権限移譲の有効性と課題

以前のフェーズでは、専門家が陣頭指揮をとり、IDCセンターの所長も日本人が務めたが、このフェーズでは、ガーナ人を所長にして、日本人は副所長になっている。このような権限移譲の有効性としては、オーナーシップが育まれ、当該プロジェクトへのカウンターパートの動機づけができ、その結果コミットメントが高まる。さらに、権限を持たせることにより、自分で判断することが多くなり、自立的な運営ができる人材の育成を図ることができる。マネジメント理論として引用されるハーツバーグ (Herzberg Frederic) の「動機づけ要因と衛生要因」の中で、賃金などは衛生要因として不満の原因となるが、一方の昇進は「動機づけ要因」として、職員のやる気を上げるといわれる。その点から見てもこの権限移譲は、当該職員の士気を高め、有効性はあったと思われる。さらに本フェーズでは金曜日に掃除などを一緒にした後で、簡単な食事を一緒に食べてコミュニケーションを図っており、対等なコミュニケーションづくりをした。カウンターパートへのインタビューでは、このことによりコミュニケーションが図れたと笑顔で話す者があり、対等な関係づくりによりモチベーションの向上に一役買っていたと考えられる。権限移譲の課題はというと、単なるタイトルだけの権限移譲では、反対に自分で判断できないことが多くなり不満がたまることがある。さらに、いつ権限移譲するのかということの判断も難しい。IDCの組織的な骨格は日本人専門家がつくっており、組織として固まった段階で、ガーナ人に所長職をさせたために、比較的スムーズにものごとが進んだことも指摘される。もし、以前の専門家がリーダーシップを発揮せずに、ガーナ人カウンターパートまかせにしていたら、IDCの設立は遅くなっていたことは十分に考えられる。

(3) ソフト面支援とハード面支援との組み合わせの課題

研究と研修というソフト面だけの組み合わせには限界があり、ハード面も含めたアプローチが必要であることは先述の通りである。このような課題に対して、当フェーズの終了時、灌漑地区改修の開発調査が開始され、その結果、無償資金協力により、IDCの位置するアシャマン地区と他の地区（オチェレコ地区）の灌漑施設の改修プロジェクトが実施された。ハード面とソフト面の両面から支援を行うということのインパクトは大きいですが、このようなアプローチは、コストがかさみ、新たな課題を生むこととなる。すなわち、このような理想的なモデルを他の地域にどう普及させるのか、困難性がある。その場合にはどのように他の地区への展開を図っていくのか、それについての議論が当時は全くされていない。現存する開発調査の報告書を調べてもアシャマン地区がなぜ選定されたかの決め手は、IDCがあるからであり、また後に続くSSIAPPのモデル地区がなぜアシャマン地区なのかという点も無償との連携という説明で、ではその後の普及はどうするのかという議論はされていない。この課題はそのまま次のフェーズに引き継がれ、最終的にはさらに続くフォローアップフェーズにまで持ち越される課題となる。

(4) 構造調整の影響と専門家を通じた技術協力の政策的限界

世銀による構造調整の動きは、GIDAの人材削減・流出を引き起こし、JICAの技術協力の相手方の人材基盤を弱体化させた。さらに、政策的に見ても、灌漑農業への政府機関の関与を弱めるということで、政府機関を対象とするJICAの技術協力の方向性に対向する動きである。このよ

うな大きなうねりに対しては、JICAの専門家では十分に対応することができず、実際に専門家としては状況をみているほかなかった。それは個人レベルでの技術協力の限界であるといえよう。政策レベルの対応については、JICAの在外事務所や本部が責任範囲および能力から見ても適当であると思われるが、JICA本部が率先してガーナ側や世銀などと政策対話を行ったという記録はない。この後もGIDAの人材資源は減り続けることになる。

2 - 4 SSIAPP本格フェーズ (1997 ~ 2002年)

2 - 4 - 1 概観

個別専門家派遣によりセンター (IDC) が設立され、それが、「センター型プロジェクト」として発展した。同時並行的に対象地 (アシャマン地区) を中心に開発調査が始まり、その結果、灌漑施設改修のプロジェクトが実施されるに至った。それらの既存の要素を使いながら、集大成的に技術協力プロジェクト「小規模灌漑振興プロジェクト (SSIAPP)」が実施されることになった。このフェーズにおいては、投入される長期専門家の数も増大し、かつプロジェクト期間も5年間であり、JICAのガーナ灌漑振興へのコミットメントのクライマックスの時期であったといえる。

2 - 4 - 2 当初の意図

当該フェーズの意図を読み解くと、以下のような特徴が挙げられる。

- 本格的技術協力プロジェクト
- 目標としてのモデル営農システム
- 不明な全国展開戦略
- モデル地区へのきめの細かい支援
- 農民参加型への志向
- 相手機関におけるプロジェクトオフィスの配置

(1) 本格的技術協力プロジェクト

個別派遣専門家から研究センタープロジェクトに続いて、本格的な技術協力プロジェクトが実施されることになった。長期専門家も6人体制 (チームリーダー、調整員、栽培、水管理、農民組織、農業機械) となり、また期間も5年間の比較的長期のプロジェクトである。さらに、同時並行で対象地の灌漑改修プロジェクトが無償資金協力で実施され、JICA全体で見れば、ソフト面の技術協力ではなく、ハード面も含めた極めて総合的な支援プログラムであったといえよう。通常の技術協力プロジェクトと同様に、PDMで管理され、プロジェクト目標としては、ターゲットとなる対象農家の生産向上が設定されているが、それが唯一の目標ではなく、カウンターパートをプロジェクトに参加させることによる技術移転を副次的な目標としている。そのため、カウンターパートの研修も重視されており、プロジェクトだけでなく、日本における研修も以前のフェーズ同様に当初から計画されている。通常の技術協力プロジェクトと同様に、専門家には分野別にカウンターパートが付き、技術的な面では日本人専門家のリーダーシップにより活動は進められた。

(2) 目標としてのモデル営農システムと不明な全国展開戦略

当時のPDMを読むと、プロジェクト目標は「モデル営農システムが確立する」であり、その上位目標は「他の地域での農民収入が拡大する」というものである。まずはプロジェクト目標であるが、ここで「モデル営農システム」とは何かということを明確にしなければならない。プロジェクト対象地であるアシャマンやオチェレコが、施設改修がなされた地域に限定されていることを見る限りでは、このモデルとは、施設改修が進んでおり、理想的な条件のところでの技術的な模範となるモデルというように読み取れる。ただし、このイメージは必ずしも関係者間では一致していないようである。例えば、上位目標を読むとプロジェクト目標の後で、「他の地域での農民収入が拡大する」とあり、対象地域以外の地域にも普及されるような技術を志向しているようにも読み取れる。その場合、施設改修が進み、さらにすでにアシャマン地区のように農民のレベルも上がりつつあるという好条件の他の地区がどれだけあるのか、そうでない地区はどうするのか、といった問題がある。普及のことを考慮すると、ここでいうモデル営農システムとは、あまり高度なものではなく、他の地区に移転可能なレベルのものであるとも考えられる。当時の専門家の印象では、無償資金協力による改修は、技術協力プロジェクト側との意見のすり合わせが十分に反映されておらず、もし、技術プロジェクト側のニーズをもっと取り入れていたら、無償で改修したような高額な施設にはならなかったろうと述懐している。実際に施設改修は無償支援側で実質的には独自に推進されていたようである。

(3) 不明な全国展開戦略

モデル営農システムの他の地区への普及戦略について、当時のPDMを読むと、外部条件（つまり、プロジェクト目標と上位目標をつなぐための必要条件）は、「他の地区にモデル営農システムが普及する」と書かれているだけであり、具体的にそれを「誰が」「どのように」進めていくのかといった点は不明である。この「モデル」をまず作り、それを後で普及するという考え方はJICAのみならず、他のドナーがよく採用するロジックであるが、特にモデル地域において投入が大きい場合には、他の地域に広げることが難しいと考えられる。この普及戦略について、当フェーズでは十分に議論され明確化されているとはいえなかった。戦略は不明であるが、プロジェクトレベルでは、その点を苦慮しており、例えば、他地区の農民が首都で研修を受けられるようにと、研修および宿泊施設を建設しており、研修を通じて、全国展開につなげようという意図は十分に読み取ることができる。

(4) モデル地区へのきめの細かい支援

技術協力プロジェクトでは、モデル地区において研究や研修をするのみならず、ベースライン調査や分析をするところから始め、農民組織を組織したり、マイクロクレジット制度を導入したり、「現場主義」で、きめの細かい支援を実施した。これは、モデル営農システムが確立したといえる条件としては、生産向上とそれを通じた農民の所得向上であり、この目的のために農業技術の指導のみならず、農民組織も含めて「できることは全部する」という複合的なアプローチがとられている。以前のフェーズの研究センターでも農業技術に関する研修などソフト面の支援が実施されていたが、この本格フェーズでは、ソフト面といっても技術だけでなく、資金源（マイ

ククレジット)や組織(農協)など、より広範囲にわたる支援がなされた。さらに、それらの広範囲のソフト支援は、灌漑施設の改修というハード面での支援と同時に実施されることにより、ほぼフルスペックな支援となっていた。

(5) 農民参加型への志向

支援の分野を純粋な技術支援のみならず、組織にまで拡大したことにより、受益者である農民の「参加」が必要となった。そのため、さまざまなプロジェクト関連の委員会では、農民の代表を組み入れることにした。当時、GIDAと農民間には精神的な溝があった。GIDAは農民を「何も知らないし、問題を大きくするだけの存在」と誤解しており、一方の農民はGIDAや政府を「することをしていない」と批判していた。そのような誤解を取り除き、それぞれの役割を認識し、モデル地区が農民によって自立的に運営されるようになるために、GIDAと農民との連携が模索された。その流れの中で、農民参加型が重視されるようになり、委員会では農民代表を参加させ、さらに農場の運営も農民に任せることにより、農民のニーズを直接反映させるようにした。この農民参加型という概念は、プロジェクト開始時には農業活動や農民組織に農民が自主的に参加するというレベルであったが、プロジェクトが後半になるにつれて、プロジェクト運営委員会に農民が参加してプロジェクトの方向性に対して影響を与えるなど、プロジェクトが進むごとに進化していった。

(6) 相手機関におけるプロジェクトオフィスの配置

プロジェクトオフィスはGIDA(ガーナ灌漑開発公社)の中に設置した。公社の中にプロジェクトオフィスを置いて、カウンターパートもGIDAの職員を配置して、カウンターパート機関においてプロジェクトの運営管理をすることにより、プロジェクト管理技術も向上させる、また、プロジェクト実施後に、モデル地区の持続性を意図した活動や他の同様のプロジェクトを実施する際に必要な能力を関係するカウンターパートにつけさせることが期待された。ただし、利便性を考え、GIDAのプロジェクトオフィスはリーダーと調整員が配置しており、他の分野専門家は、モデル地区のあるIDCに分かれてオフィスを構えることになった。

2 - 4 - 3 結果

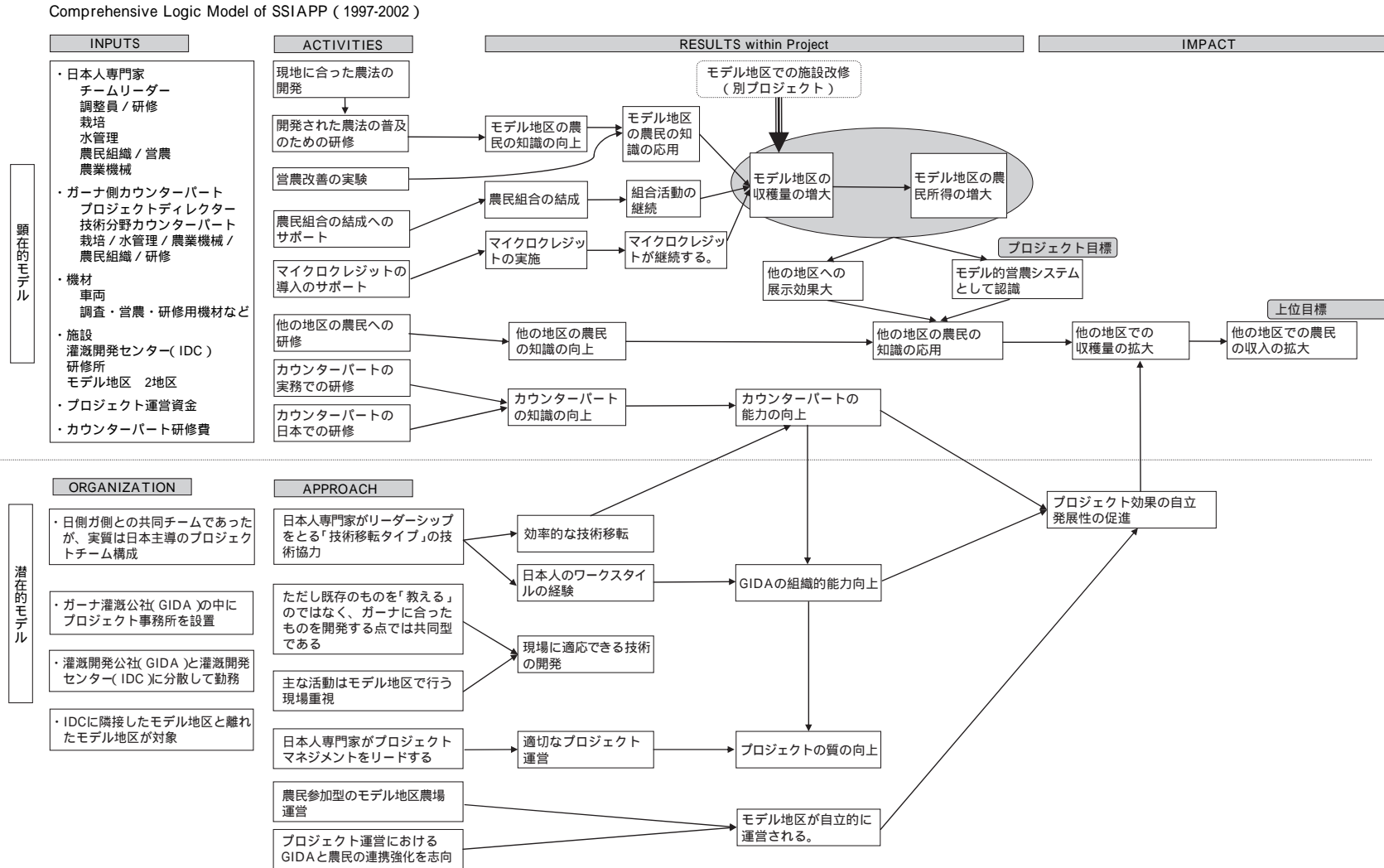
このフェーズにおいて、図2 - 7に示されたロジックに基づき、活動がなされた。その結果として以下のようにまとめられる。

- プロジェクト目標の達成：モデル地区の達成
- 上位目標の未達成：不明確な全国への普及戦略
- 農民とGIDAとの関係構築
- カウンターパートの能力向上と負担の増加

(1) プロジェクト目標の達成：モデル地区の達成

アシャマン地区およびオチェレコ地区において、農業技術だけでなく、ベースライン調査から農民組織化までに至る、きめの細かい技術支援が、施設改修という別のプロジェクトと同時並行

図 2 - 7 ロジックモデル (当初の意図)



出所：筆者作成。

的になされた。その結果、モデル地区である両地区における、農業生産量は増大し、農民の収入も増加した。当時の評価報告書によると参加した農民のほぼ全員が営農改善を認めており、水利費も徴収されており、さらに他の事業地からの研修参加者も開発された技術を高く評価するなど、設定された指標を見る限りでは、プロジェクト目標は達成されたと評価されている。この結果、モデル地区での目標達成ということであれば、プロジェクトの目標は達成したと判断される。しかし一方で、当時の評価調査によると、「モデル営農システム」の定義があいまいで関係者ごとに解釈の差があり、指標の達成がすなわち「モデル営農システムの確立」ということになるかが議論となっており、最後まで「モデル」という言葉の多義性が不明なままに進められていた。さらにマイクロクレジットや農民組織など、仕組みや組織などに関しては、まだ短期間で完全に自立的に運営されているという状態にまでは至っていなかった。組織や仕組みというものが、その地区の文化や慣習などコントロールが効かない部分から影響を受けやすく、また時間がかかるものであるという特性に起因するものである。

(2) 上位目標の未達成：不明確な全国への普及戦略

当初計画であるPDMから見ると、プロジェクト目標である「モデル営農システム」が確立した後に、同モデルが他の地区に部分的にも移転されて、全国的に改善が図られるというロジックになっているが、当時の評価報告書によると上位目標の達成は未達成と見られており、事実、その後のフォローアップ期間で初めて他の地区への本格的な関与が始まった状態である。実際にアシャマン地区やオチェレコ地区では、極めて投入量の高い支援アプローチがとられており、このモデルというのは、いわゆる理想的で模範となるモデルと考えるのが自然である。とすると、その内容を他の地区にそのままの形で移転するには、同様の高い投入と時間が必要となり、現実性は少ない。また部分的に利用可能として、切り売りで進めていたとしても、施設や圃場が整っていない地区に対して、どれだけの利用可能性があるかは不明である。活動から読み取ると当フェーズの普及戦略は、研修と展示効果によるものと思われる。事実、当プロジェクトは農民への研修に多大な力を注いでおり、他の地区の農民に対しても、研修センターにおいて、農業研修が幾度か実施されている。しかしながら、その結果、それを実際に農地で使って、農業収入が増えたということは確認されていない。また、モデル地区で成功事例を作って、それを展示して見せるという展示効果も、他の灌漑地区からモデル地区までは距離的にも遠く、それを実現するには交通費や宿泊費用などを捻出しなければならず、数にも限りがある。PDMでは、それを外部条件として、「GIDAが普及活動を継続していく」ということで論理としては処理できているが、どのようにして上位目標である全国普及を進めるかということについては具体的な戦略はないままであった。最終評価の報告書によると、「モデル営農システム」の定義は、最後まで関係者によって解釈に差を生じていた。

(3) 農民とGIDAとの関係構築

当フェーズのアプローチとして、農民を単なる受益者ではなく、直接、プロジェクトの委員会に参加させ、農民参画型でプロジェクトを進めたことが挙げられる。当時、農民とGIDAの間には心理的な溝があり、その意味で、このプロジェクトを通じて、農民とGIDAの意見交換が進み、

関係が改善された。無論、その対象はアシャマン地区とオチェレコ地区のモデル地区が中心であったが、この経験を通じて、GIDAの中に、農民のポテンシャルを認識するようになっていった。この参加型へのシフトは、後に続くフォローアップの基盤となるアプローチに続くという意味で重要な転換であった。

(4) カウンターパート機関の能力向上と負担の増加

当フェーズにおいては、本格的な技術協力プロジェクトであり、日本側の人材投入も大きいものであった。さらにプロジェクトオフィスをカウンターパート機関であるGIDAと灌漑開発センター内に設置し、毎日、顔を突き合わせるように、日本人専門家とカウンターパートが共に働いた。カウンターパートは、日本人専門家と共に働くことによって、直接的に技術指導を受け、また日本人のワークスタイルというものも実感していった。それまで韓国などの援助も受けたが、GIDAにここまで外部的投入をしたのは、日本のみであり、よって、技術のみならず、仕事のやり方についても、日本人の影響が広くGIDAに浸透していった。その結果、効率的に仕事を進める日本人のやり方の影響などを含め、組織的な能力は向上したと考えられる。また資金的な投入量も非常に大きなもので、研修センターやそのための設備などをGIDAの中に設置することで、施設的な組織の強化も達成した。一方で、このような多大な投入によりGIDAが組織的に圧倒されてしまっていることもある。構造調整の影響から人材が減る中で、GIDAは多くの中堅職員を当プロジェクトの日本人のカウンターパートとして配置しなければならないということがある。さらに、研修センターについても、建設費は日本が出したが、その後の運営費やメンテナンスはGIDAの責任となる。GIDAは他のガーナの機関と同様に財政が目下の一番の問題であり、そのような施設の維持費については、負担となっている。また、他地区の農民の研修といったこのプロジェクトで開始された事業も、事業を継続するための費用も独自では捻出できない。日本の援助がGIDAの能力や施設を向上させたが、一方で負担も増加させたといえる。

2 - 4 - 4 分析

図2 - 8の当初の意図と結果の関係から、以下のことが指摘される。

モデル事業の有効性と課題

技術協力プロジェクトの有効性と課題

参加型の有効性と課題

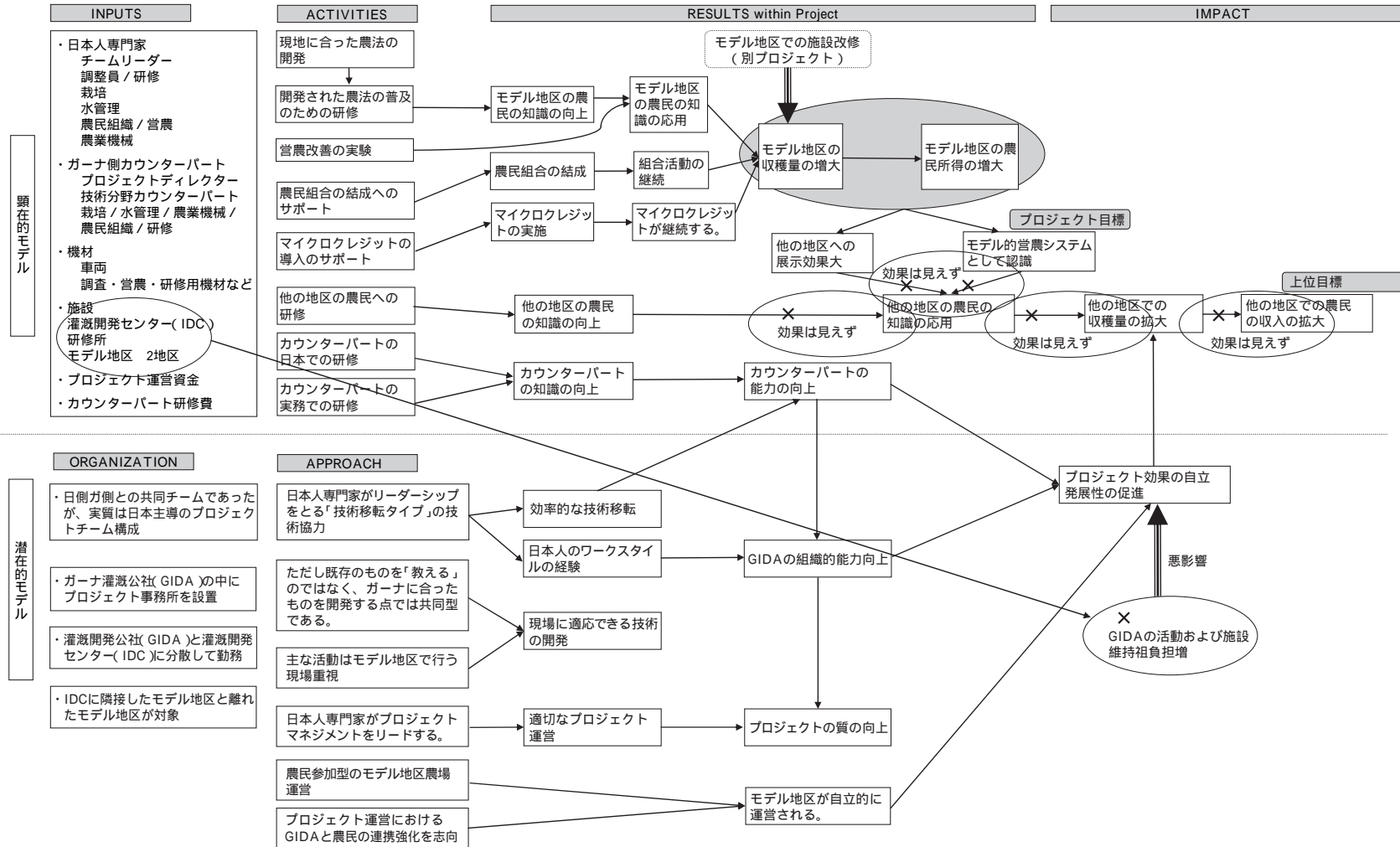
多大な日本側投入の有効性と課題

(1) モデル事業の有効性と課題

当フェーズの特徴といえば、プロジェクト目標で「モデル営農システム」という言葉を使い、いわゆる全国展開をにらみながらも地区を限定してプロジェクトを実施するパイロット型のモデル事業ということである。この場合、モデルには2つの方向性が考えられる。一つは、そのままの形で他の地区に移転可能なモデル、これを「ひな形モデル(テンプレートモデル)」とする。もう一つは、理想的な完全体としてのモデルで、そのままでは移転できないが、それを模範とするような「模範モデル(ロールモデル)」である。実際には、どちらか一方だけというのはなく、

図 2 - 8 ロジックモデル (事後の考察)

Comprehensive Logic Model of SSIAPP (1997-2002)



出所：筆者作成。

一方にも他方の要素が入っていることもある。投入量や活動内容などを見ていると、モデル地区では、「できることはすべてやる」というような総花的なアプローチであり、よって当フェーズが志向していたのは、「模範モデル」であったと思われる。実際にモデル地区では、多大な投入があり、模範となるモデル地区は実現した。しかしながら、関係者の中には、最後まで方向性についての解釈にばらつきがあった。さらに、その先にある、どうやってその部分を他の地区に応用または普及させていくかといった戦略が明らかにされていない。「ひな形モデル」であれば、それをコピーするだけであるので問題は少ないが、このモデル事業が「模範モデル」であるとするれば、その応用についてはまた別の困難な問題（どの部分を移転できるのか、条件はそろっているか、どう移転するのか）が出てくる。これらの戦略上の深刻な問題を、PDMの外部条件「GIDAが普及活動を続ける」という一言で処理していたために、果たして上位目標の達成が不明となってしまった。モデル事業の有効性としては、2つの方向性によって判断が異なる。「ひな形モデル」の場合は、普及戦略は比較的単純であるが、モデル地区においては他の地域の特性なども考慮しながら、投入やアプローチを調整する必要があり、モデル内での成功は一筋縄ではいかない。一方、「模範モデル」の場合は、投入や活動をモデル地区に集中させることで成果が出やすいが、一方で他の地域への普及可能性が低くなる。何よりも、当該プロジェクトの「モデル」がどちらを志向しているのかをしっかりと認識することがまずは大前提である。

（２）技術協力プロジェクトの有効性と課題

上記のように、プロジェクト目標である「モデル営農システムの確立は」、モデル地区における農業生産高や農民の満足度など各指標の達成度から見て、プロジェクト目標は達成したと考えられる。一方で、当該プロジェクトが技術協力プロジェクトであり、灌漑施設の建設/改修はそのインプットではないことを鑑みると、この結果のすべてが当該プロジェクトの効果であるということ結論とするには再考を要する。例えば、当時の評価団が実施した農民による評価アンケートによると、農民の営農改善にかかる満足度のすべてがプロジェクトの効果ではないということが判明した。つまり、農民の高い評価のある程度は、直接的には灌漑施設の改善（このプロジェクトではない）に起因するものであることが判明している。ただし、営農や農民生活の改善が、当該プロジェクトのみの成果ではないという事実がある一方で、当該プロジェクトの効果は技術改善以上の有効性があると考えるのが妥当であろう。つまり、灌漑施設の機能が、当該プロジェクトがもたらした技術改善によりさらに有効活用されるようになり、相乗効果的に働いたということは十分に考えられる。では反対に技術協力だけをした場合はどうであったか。その答えを知ることは難しい。一つの事例として、当フェーズでは他の地区の農民への農業技術の講習を幾度か実施しているが、それだけで農民の技術が向上した、または農業生産が向上したという事例は報告されていない。これだけで、技術協力の有効性が低いという結論にはならないが、一つの支援よりも多くの支援と組み合わせることによって、より高い相乗効果をもたらすということは考えられる。

（３）農民参画型の有効性と課題

当フェーズより農業技術だけでなくマイクロクレジットや農協づくりなど、農民に直接アプロ

一斉するような活動が多くなり、またプロジェクトの委員会にも農民の代表が参加して、ある意味で参加型（プロジェクトでは「参画型」と呼んでいる）に大きくアプローチがシフトした。マイクロクレジットや農協などの仕組みづくりは、農民の自発的な参加なしには達成できないことであるので、参加型へのシフトはいわば自然の流れであった。この参加型への移行により、農民の自立発展性が高まり、農業組合ができあがり、地域としての自立性も高まった。一方で、この参加型の導入は、農民だけでなく、農民とGIDA職員との触れ合う機会を増大し、いままで農民を単なるサービスの受益者としてしか見ていなかったGIDAの職員に、農民のポテンシャルを認識する「気づき」を与えた。この段階では、問題認識から始めて解決法までを農民の参加で決める完全な参加型ではなく、要所要所で農民を参加させるということで、プロジェクト計画にあるように参画型のアプローチではあるが、この流れを受けて、次第に参加型の有効性が認識されるようになり、その後のフェーズとなるフォローアップでは、農民参加型が意識的に導入されることになった。

（４）多大な日本側投入の有効性と課題

当フェーズにおいては、GIDAおよびモデル地区に対して、人材および資材の多大な投入があった。それが全国ではなく、GIDAおよびモデル地区に集中的に投与された結果、モデル地区では十分な成果が達成され、またGIDAにとっては人材が育成され研修施設などの改善がなされたといえる。アシャマンの農民の意見では、まさにこの時期において、農業生産量が飛躍的に伸びたと述べており、また農業収穫も雨量に左右されずに安定した。さらに世銀の構造調整の圧力に苦しめられていたGIDAにとって、日本がもたらした投入はまさに「恵みの雨」であったといえよう。多大な投入によりインパクトは大きかったといえるが、一方で、このような多大な投入が、プロジェクトの目標である「モデル営農システム」を、全国普及を考えると非現実的なものとしてしまい、また活動が広く広がったため、日本の支援が終了した後に、その運営費の捻出が大きな負担となるというパラドックスを生んでしまった。本来であれば、自立発展性を重視し、ガーナ側でモデルの普及ができるように、まずは、ガーナ側のキャパシティを十分に考慮した上で、モデル地区での活動が計画されているべきである。しかし、本フェーズでは、モデル地区においてまずは成功事例を作るために短期的な視野で解決を急いだ結果、他の地区がまねのできないようなモデルを作ってしまった。必要な投入をすることも大切であるが、多大な投入による持続性や普及可能性の課題があることを認識する必要がある。特にキャパシティ・ディベロップメントの観点からみると、相手側のキャパシティを見極め、「その後」を視野に入れた適切な支援のレベルについて十分に検討する必要があるというのが、本フェーズの教訓である。

2 - 5 SSIAPPフォローアップフェーズ（2002～2004年）

2 - 5 - 1 概観

以前のフェーズにおける5年間のSSIAPP本格フェーズにおいて、モデル地区を中心に支援が行われた結果、成果がモデル地区のみに集中し、上位目標（全国レベルでの灌漑振興）へのつながりが不明であるとの評価を受けた。その残された課題を達成するために2年間のフォローアップ

ブ協力が実施されるに至った。当フェーズでは、上位目標である「灌漑開発公社管轄化における全事業地区の営農システムが改善」を達成するために、プロジェクト目標を「全国普及のための戦略とガイドラインができる」とし、活動においては、モデル地区だけではなく、他の灌漑地区にも対象を広げた。その結果、フォローアップという枠組みを超え、モデル地区から全国レベルへの展開を図るプロジェクトに発展していった。

2 - 5 - 2 当初の意図

当該フェーズの意図を読み解くと、以下のような特徴が挙げられる。

上位目標の重視と具体的なプロジェクト目標

支援の全国展開

本格的な農民参加型の導入

アドバイザーとしての日本人専門家

(1) 上位目標の重視と具体的なプロジェクト目標

前フェーズではモデル型プロジェクトを推進した結果、モデル地区以外の地域に対しての普及への道筋が見えなくなってしまった。その後をつなぐことになったフォローアッププロジェクトでは、このことを受けて、プロジェクトが開始される前に、プロジェクト関係者（ガーナ農業省、GIDA、農民、プロジェクトチーム、日本大使館など）が一堂に会してワークショップを開き、そこでは全国展開への戦略をどうするかという話し合いがもたれた。その過程で全国レベルにおける灌漑の振興が最終目標であり、その最終目標のためにプロジェクトは何を達成すべきかということが話し合われた。その結果、「モデル営農システムの確立」という目標は、「灌漑農業のためのガイドラインと全国展開のための戦略の確立」というように明確化された。このガイドラインは全国展開する灌漑農業の技術的なスタンダードなテキストとなるものであり、さらに戦略も各地区の地域性を反映した灌漑振興のための活動計画となった。ここにおいて、モデル地区は全国展開のための技術を実地実験する場と位置づけられ、プロジェクト目標のレベルは全国レベルであることが明確にされた。

(2) 支援の全国展開

当フェーズから、支援の対象はモデル地区だけでなく、他の灌漑地区にも展開された。前フェーズより、モデル地区以外の農民に対しては、研修などは実施されてきたが、当フェーズからは、さらに全国展開を真剣ににらみながら、他の灌漑地区のニーズを知るためのワークショップや、他の地区の農民をアクラに呼び、全国規模の研修を実施することになった。当フェーズは、前フェーズのフォローアッププロジェクトという位置づけであることから、モデル地区における活動が日々の活動の中心であったが、プロジェクトチームの目線の先には全国展開があった。よって、活動も既存のモデル地区においては、モニタリングとアドバイスが中心であったが、当フェーズの新しい活動のほとんどは全国展開のためのものであった。

(3) 本格的な農民参加型の導入

プロジェクト目標として、全国展開のための戦略が作成されることになったが、これは単に首都アクラにおいて専門家とカウンターパートが考えるというのではなく、実際にガーナ各地に広がる灌漑地区の現地のニーズを反映したものである。前フェーズにおいても、農民の代表を技術委員会などに参画させる方法で参加型が取り入れられていたが、当フェーズでは、各地区におけるニーズ調査から活動計画案づくりまで、農民参加型で実施された。さらに、その参加型計画手法自体が、PCMなどの既存のものでなく、カウンターパートにより策定されたものであった(Workshop for Action-plan Orientation: WAOという)。この手法をもって、カウンターパートが実際に現地に行き、参加型計画手法により、現地のニーズを掘り起こすだけでなく、現地農民による改善のための活動計画を作った。

(4) アドバイザーとしての日本人専門家

当フェーズの日本人専門家のリーダーは、「チーフアドバイザー」と名称を変え、日本人専門家の役割を指導ではなく「支援するもの」として位置づけた。1988年の日本人専門家の強力なリーダーシップから、フェーズが変わるごとにガーナ側に権限の移譲が漸進的に行われてきたが、ここに来て、日本人専門家が「支援者」として明確に位置づけられた。ガーナ側のリーダーは「プロジェクトマネージャー」とされ、判断はプロジェクトマネジメントの委員会により、ガーナ人のプロジェクトマネージャーが下していた。無論、完全にガーナ人のプロジェクトマネージャーの権限で進められたものではなく、日本人専門家リーダーもアドバイザーとして、実質的かつ技術的な方向性については決定に大きな影響を及ぼすことには違いなかったが、姿勢としてはよりガーナ側の主導ということを明確にしていた。

2 - 5 - 3 結果

このフェーズにおいて、図2 - 9に示されたロジックに基づき、活動がなされた。その結果として以下のように特徴づけられる。

プロジェクト目標の達成

他の灌漑地区での改善

上位目標の大きな課題：制度づくり

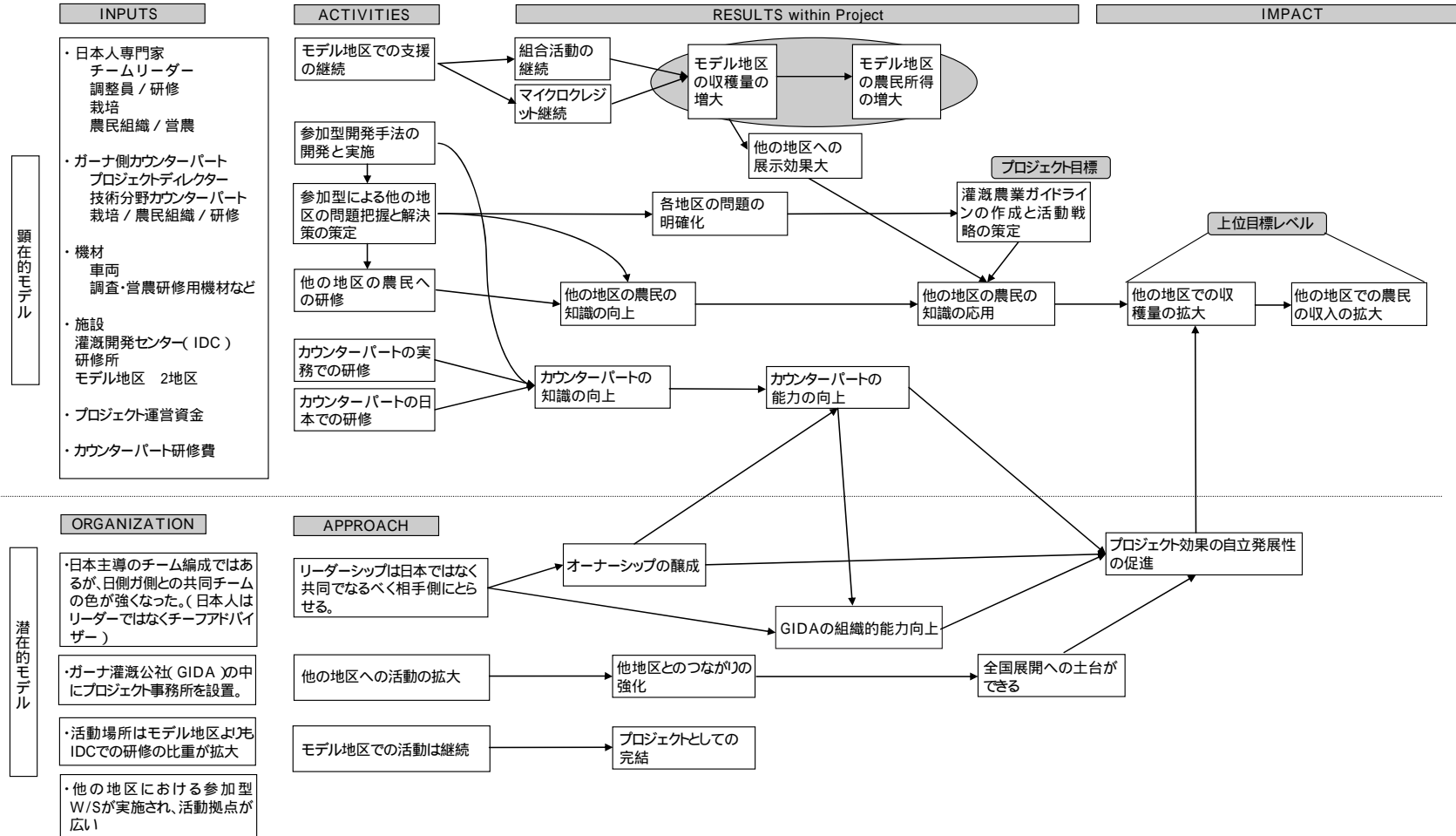
日本の援助への依存と不満

(1) プロジェクト目標の達成

2年間という短い活動期間であったが、本格フェーズ時の5年間分の経験や、プロジェクトチームの努力により、JICAのガーナにおける灌漑振興支援の技術的な集大成ともいえるガイドラインが作成された。さらに全国展開の戦略についても、ガーナ全体の普及戦略ではなく、ガーナ全国にある各灌漑地区における具体的なアクションプランという形で形成され、それらは農民の手により策定され、一部の活動は実施されている状態にまで発展した。前フェーズにあった「モデル」という概念を、具体的なガイドラインと戦略という成果目標に明確化したために、プロジェクト目標の達成の判断は比較的しやすい。当フェーズの最終評価報告書や関係者の意見から、プ

図 2 - 9 ロジックモデル (当初の意図)

Comprehensive Logic Model of SSIAPP Follow-up (2002-2004)



出所：筆者作成。

プロジェクト目標は基本的に達成されたと考えられる。

(2) 他の灌漑地区での改善

戦略づくりをする上で、WAOという農民参加型によるアクションプラン策定のプロセスを取り入れた。そもそもの目的は、モデル地区以外での他の地区における農民のニーズや灌漑農業の課題を掘り出すことであったが、その中でアクションプランという改善のための活動計画をつくり、その一部をパイロット活動として実際に実施するという事になっていった。このパイロット活動は、基本的に資金を必要とせず、農民がすぐにできることをするだけであり、各灌漑地区の農民の実行能力を測る目的で設定されたものであった。しかし、実際にパイロット活動を通じて、さらに自分で改善活動を続けて目に見える成果を出す地区が現れ始めた。そもそも他の地区における改善は、当フェーズの後の目標（上位目標レベル）であり、当初の目論見を超えた成果であった。

(3) 上位目標の大きな課題：制度づくり

全国展開の戦略づくりの活動（参加型ワークショップや農民研修）を通じて、徐々に明らかになってきた課題として、灌漑地区管理制度の未整備がガーナ灌漑農業の低迷の大きな要因の一つであることが判明した。「灌漑農業技術が大幅に不足あるいは不在」「灌漑農業振興の基礎である農民組織の形骸化」および「施設維持管理の放置」という基本的な制度上の問題の存在である。そして、灌漑農業振興のためには「技術の開発と普及」だけではなく、「制度づくり」が不可欠であるという認識を持つに至った。つまり、農民がいくら組織力を発揮して、改善を継続し、さらに研修などによって技術を高めたとしても、ガーナ政府および農業省からの政策的かつ財政的な支援がない限り、真の繁栄は望めないということである。この認識はガーナ側と日本側で共有され、その結果、「灌漑施設管理制度」策定にかかわる技術協力につながることになった。その「灌漑施設管理制度」においては、どのようにすれば灌漑農業の持続性が保たれるのかという観点の下、政府と農民組織間の役割と責任を明確化されることとなる。

(4) 日本の援助への依存と不満

当フェーズのチーフアドバイザーの述懐として、「日本からの協力が1988年からと長期にわたっているための弊害か、あるいは協力・援助という構造的な問題なのか、相手側（灌漑開発公社）の自主性が欠けている点が気になった。協力や援助は一過性のものに過ぎない。相手側の自主性の如何が、成果の持続性やそれによるインパクトを大きく左右する。フォローアップ期間中、業務上の判断が必要な際には小さなことを含めてできるだけ相手側と協議するなどの手法で自主性を育むことに努めたが、大きな意識改革はできなかったように感じる。長期にわたる協力の弊害や構造的な問題の壁は、想像以上に厚かった」とある。この10年来、努めてガーナ人の自主性を育成し促進させるために、権限を移譲してきており、さらに当フェーズでも、支援者としての専門家としての役割を明確にしてきたにもかかわらず、日本への依存体質は改善されなかった。改善されるどころか、実際にGIDAに対して、長年にわたりGIDAから見て膨大な投入を行ってきており、その点からも逆に日本への依存を助長してしまった感が否めない。一方、では日本の援

助に満足しているかという点、この段階になっても、日本がカウンターパートの日当を提供しないことが不満となっている。これも専門家の述懐であるが、「問題は、JICAと他援助機関間でのカウンターパートに対する待遇の差にある。JICAはカウンターパートに対して手当てを支払わないが、他は月に数百米ドル以上の手当てを支払っている。また会議の際の出席手当て、研修の際の研修員手当てなども日常茶飯事のこととなっている。(中略)1997年に開始された本格フェーズ以来、7年間の協力期間中に11人のカウンターパートがより高い給料を求めて他組織へ流出してしまった。このような人材流出は技術協力事業の効率性とその効果の低下だけではなく、ポストプロジェクトの持続性を著しく損なう要因でもある。JICA協力に対するインセンティブは「カウンターパート研修のみ」とよく言われる。どのようにしたらカウンターパートのインセンティブを保てるのであろうか、と自問自答した」とある。日本の長年にわたる援助が依存を助長するという一方で、日本の援助への依存を低減しようとする努力が裏目に出ているという皮肉な状況がある。

2 - 5 - 4 分析

図2 - 10の当初の意図と結果の関係から、以下のことが指摘される。

上位目標を意識した計画づくりの有効性と課題

具体的な成果物を目標としたプロジェクトの有効性と課題

参加型アプローチの有効性と課題

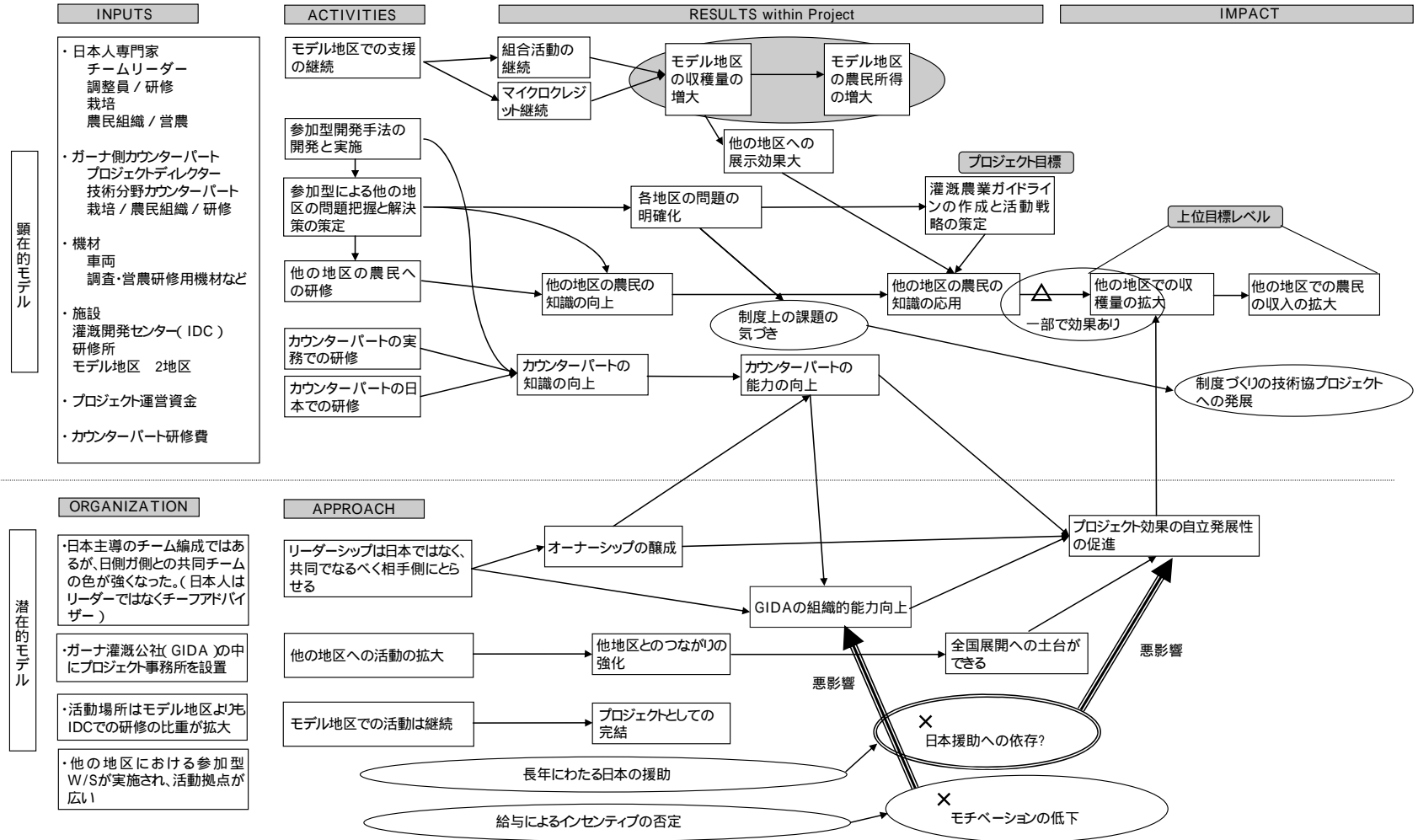
自立性の育成促進の有効性と課題

(1) 上位目標を意識した計画づくりの有効性と課題

前フェーズの反省を受けて、当フェーズのプロジェクトではプロジェクト目標を、上位目標との整合性をもって設定された。通常はプロジェクト目標が設定されて、その後に意図する正の効果ということで上位目標が設定される場合が多いが、当フェーズの考え方としては、まずは上位目標である「全国レベルでの灌漑営農システムの改善」を絶対に達成すべき最終ゴールとし、そのために後2年のフォローアップ期間でできることを真剣に考えた結果、ガイドラインと全国レベルの戦略(各地区のアクションプランの総合体)という成果目標が立てられた。この上位目標を優先した計画づくりをすることにより、プロジェクトの戦略的な位置づけと範囲が明確にすることができ、農業省などの国家レベルの関係者を取り込みやすくなり、さらにプロジェクトの軌道修正や継続に明確な方向性を与えるなどの有効性がある。実際に次のフェーズにおける「制度づくり」というテーマも、上位目標を意識しながらプロジェクト活動をした結果、課題として認識されたものである。一方で課題としては、プロジェクトによっては上位目標が達成されそうもないような大きな目標を立てている場合や不明確な目標である場合は、このようなアプローチをとることは、プロジェクトの範囲を不必要に大きくしてしまい、收拾がつかなくなってしまう危険性もある。これも上位目標の設定次第ということになるであろう。重要なのは、上位目標の設定の仕方である。キャパシティ・ディベロップメントの観点から見ると、上位目標に必要な視点は、どのようにして自立発展的なキャパシティを相手国がつけていくかということであり、それは例えば農業収量の増加という目に見えることが目標だけではとらえられないものである。相

図2-10 ロジックモデル(事後の考察)

Comprehensive Logic Model of SSIAPP Follow-up (2002-2004)



出所：筆者作成。

手国が支援を受けた後に、自立的に発展を続けていくことができることを考慮しながら、上位目標を設定することが重要であろう。

(2) 具体的な成果物を目標としたプロジェクトの有効性と課題

前フェーズのもう一つの教訓として、当フェーズでは「ガイドライン」と「全国レベルの戦略」という具体的な成果物としての目標が設定された。通常のプロジェクト目標ではあまり例を見ないものであったが、このような具体的な目標を立てることによって、プロジェクトのゴールが極めて明快に意識されることになる。この明快な目標設定を受けて、関係者は共通のプロジェクトの認識を得ることができ、プロジェクトを運営する上でも、プロジェクト目標自体が求心力となり有効である。もしこれが「プロジェクトのモデル性が実証される」などのあいまいな目標であれば、関係者の理解が散漫になり、結局、何を最終ゴールとしているのかわからなくなり、マネジメントを困難にする要素となる。反対に課題としては、このような具体的な成果物を掲げることによって、この成果物のみがプロジェクトが達成すべきものと誤解され、途中のプロセスは無視される危険性もある。「ガイドライン」や「戦略」と名づけられた本一冊が、プロジェクトが達成したい目標ではなく、それらを作成するまでのプロセスで、農民のニーズを明らかにし、農民のポテンシャルを顕在化し高め、カウンターパートはそれらの作成にかかる活動を通じて、さまざまな面で能力開発を図るという「プロセス」が重要である。当フェーズでは、日本人専門家が計画づくりから参加しており、その「精神」の部分を十分に理解していたおかげで、プロセスを尊重しながらプロジェクトを運営し、結果的にプロジェクトを成功に導くことができた。しかし、この「精神」の部分を読み込めない場合には、具体的な成果物の目標はプロジェクトの形骸化を導く危険性がある。

(3) 参加型アプローチの有効性と課題

当フェーズでは、参加型アプローチが意識的に導入された。まずは、農民のニーズや灌漑地の問題点などを洗い出し、その解決方法を探るためのツールとして、WAOという参加型計画手法が開発された。さらに、このWAOという手法も、P-Labという参加型研修によって、カウンターパート自身によりプロトタイプが開発され、独自に改良された結果にできたものである。その結果、WAOはカウンターパートにとって「自分が開発した手法」としてオーナーシップを持たせることができ、現場でこの手法を使ったカウンターパートは、日本人専門家の支援なしでも、効果的ワークショップを実施することができた。事実、開発者がカウンターパートであるため、日本人専門家よりもカウンターパートの方がWAOの強みや弱みを知っており、現場でのアドホック的な対応も効果的にできた。このWAOを通して、各灌漑地区農民は自分の地区の問題を整理し、解決方法を考案し、その中ですぐにできる活動をパイロット活動として実施した。また農民研修も、答えを教えるのではなく、農民自身が「考える」形の研修が多かった。当フェーズ中に、プロジェクトチームが予想もしなかったような正の効果があり、実際にプロジェクトの投入がない他の地区でもWAOや研修により農業生産増産にまで至った農家も出てきた。当フェーズにおいては、参加型アプローチ（またはボトムアップアプローチ）がプロジェクトの方針として、すべての活動の基本的なアプローチとして導入されており、そのことが有効性を高めたと考えら

れる。反対に課題としては、参加型アプローチは、当事者の気づきを大切にすることであり、時間がかかるという弱点のほかにも、参加する人材によっては質が下がるなど問題もある。実際に、すべての灌漑地区が改善の方向に向かっているわけではない。また参加型アプローチ（またはボトムアップアプローチ）ですべて事足りるということではない。当フェーズでも、ボトムアップだけではなく、国の制度的な支援というトップダウンのアプローチが真の発展には不可欠の課題であるということが認識された。

（４）自立性の育成促進の有効性と課題

オーナーシップまたは自立性を育成し促進するために、日本人専門家からガーナ人カウンターパートへの権限の移譲が漸進的ではあるが、着実に図られている。当フェーズにおいては、日本人専門家のリーダー格はリーダーではなく、「チーフアドバイザー」として、プロジェクトマネージャーはガーナ人であり、ガーナ人の主導的役割をより明確化した。実際に週1回のマネジメント会議では、必ずガーナ人のプロジェクトマネージャーと日本人のチーフアドバイザーが同席して、物事の相談や決定を行い、ガーナ側にオーナーシップを持たせるよう努力した。しかしながら、専門家も述懐しているように、依存体質は改善しなかった。理由としては、長年にわたる援助の結果で組織的にも日本の援助への依存が染み付いていることがあるが、もう一つの理由として、権限移譲の限度があった。実際のプロジェクト予算のほとんどは日本からの拠出であり、よって予算の執行権限や管理は日本人側が行うことになっているため、権限移譲にも限界がある。その点で、ガーナ側がどれほど「我々のプロジェクト」という意識を持てたかは不明である。また援助依存をさせないためにJICAが厳しく拒否している「給与によるインセンティブ」については、真意がカウンターパートに理解されずに、反対にモチベーションの低下やカウンターパートの転職が起きてしまっており、手段としての課題は多い。

2 - 6 JICAのガーナ灌漑農業支援の縦断的分析

2 - 6 - 1 縦断的分析の視点

1998年から始まるJICAのガーナ灌漑農業支援を、4つのフェーズに分けて、それぞれの意図や結果、そしてその有効性や課題について述べてきたが、ここからは、これらの4つのフェーズをすべて一貫した流れとしてとらえ、JICAの支援の特徴を浮き彫りにしてみたい。これらの4つのフェーズは時間的につながっている「流れ」であるため、その分析の視点は、単に各フェーズを比較するというのではなく、フェーズ間のつながりや相互の影響も見る上で、時間軸からみて「縦断的」な分析となる。

2 - 6 - 2 縦断的分析に見るJICAの支援の特徴

これまで見てきた4つのフェーズに一貫した特徴として、以下が挙げられよう。

柔軟性と完べき主義の並存：戦略なき大目標とプロジェクト主義

漸進的アプローチ：過去の遺産の継承

投入人材への依存：キープレイヤーたる日本人専門家

協働の意識：カウンターパートとの関係と金銭的インセンティブの否定

これらの特徴とその有効性および課題について、以下、論説する。

(1) 柔軟性と完璧主義の並存：戦略なき大目標とプロジェクト主義

1988年の個別派遣専門家の時代から最近の技術協力プロジェクト・フォローアップの時代に至るまで、さまざまな支援のアプローチがとられたが、その大目標とするところは一貫して「ガーナにおける灌漑農業の振興」である。各フェーズの主要責任者である日本人専門家の意見からも、この大目標は十分に理解されており、共有化されていることは間違いない。しかしながら、各フェーズのプロジェクト後に、どのようにしてこの大目標を達成するのという「戦略」に対しては、各フェーズにおいてまちまちの考え方がとられており、一貫性はほとんどない。各フェーズのロジックモデルを比較してみても、個別専門家フェーズでは、研究を通じた灌漑の総合技術向上とアフリカを代表する研究機関の樹立が長期目標であり、それがミニプロ・フェーズでは、稲作中心の研究および研修になり、後の技術協力プロジェクトでは「モデル地区」の展示効果と展開が戦略となり、果たして、最後のフェーズでは、戦略とガイドラインによる全国展開というように、各フェーズの全国展開の戦略がまちまちである。では、計画自体が甘いものであったかというところではない。各プロジェクトは、当時の専門家や関係者が当時の状況を十分に考慮した上で形成されたものであり、かつプロジェクトの活動レベルでは、十分な計画がなされプロジェクトが進められている。その甲斐もあり、各フェーズのプロジェクトレベルの成果の達成度は当初の目的をほぼ達成できている。反対にプロジェクト後の全国展開の戦略の実現度に対しては、それほど神経を使っているようには見受けられない。各プロジェクトにおいて、与えられた責任はPDMでいうところの「プロジェクト目標」レベルであり、上位目標の達成度に関してはあまり配慮していないようである。各フェーズを通して見ても、ガーナ灌漑農業の振興という大目標の方向性は一貫して継承されているが、その達成の戦略については各プロジェクトで柔軟にアプローチを変えることができ、一方で各プロジェクトは各フェーズで決めたアプローチをしっかりと、最大限の努力をもって実施してプロジェクトを成功させている。「戦略なき大目標」を掲げることにより柔軟にアプローチを変更しながら、「プロジェクト主義」でプロジェクト内では完璧性を追求するという、「柔軟性」と「完璧主義」が並存していることが一つの特徴として挙げられる。

(2) 漸進的アプローチ：過去の遺産の継承

JICAのガーナ灌漑農業振興は、1988年の個別派遣専門家がGIDAにおいてIDCという研究センターを設立するプロジェクトから開始されたが、後のミニプロ・フェーズにおいてはIDCが支援の対象となり、その後も基本的にIDCとその母体組織であるGIDAにおいて、支援が継続された。各フェーズにおいて、アプローチは変化しているにもかかわらず、それらはGIDAにおいて、前フェーズの施設や人材という遺産を受け継ぐ形で実施されている。前記のように各フェーズのプロジェクト後の戦略が違えば、場合によっては過去の否定から全く違った組織を対象に支援を開始してもよいものであろうが、そういった話は全く聞かれずに、基本的に既存の施設や

前フェーズの残した人材や経験は尊重しできるだけ継続するということが前提条件のようになっている。さらに、過去の遺産を継承し支援を継続したために、相手の機関への投入がフェーズを追うごとに拡大する。当初は、IDCだけであったが、その後、技術協力プロジェクトの本格フェーズに至っては、母体組織のGIDAに広がった（さらに現在実施されている継続案件に至っては、農業省をも取り込む形で支援対象が広がる傾向にある）。各フェーズのロジックモデルの投入部分を見てみると、投入の施設などはそのまま継承されていることがわかる。この過去の遺産（施設、人材、経験など）を尊重し継承していくということは、古来の日本的思考にも通じるところであり、JICAのガーナ灌漑農業支援だけの特徴ではないかもしれない。

（３）投入人材への依存：キープレイヤーたる日本人専門家

各フェーズにおけるプロジェクトの方向性を実質的に決めているのは日本人専門家である。前述したように大目標である「ガーナの灌漑農業振興」は、JICA本部で設定されているものであるが、それをどうやって達成するのかといった戦略やプロジェクトの位置づけは、それを担当した日本人専門家が決めている。この傾向は特に支援が開始された最初の個別派遣専門家フェーズにおいて強いが、後に続く各フェーズもその傾向がないということではない。無論、JICA本部や関係機関などの了解や手続きは踏む必要があるし、現在に至っては参加型の概念が取り入れられており、専門家の独断で決められるというものではないが、実際にプロジェクトを動かしていくのは日本人専門家である。実際にプロジェクト後の戦略についてJICA本部や他の関連機関が明確なビジョンを示した、または強い指導力を発揮したということは各フェーズとも聞かれていない。もしJICA本部や関係機関が戦略について強力な指示を発揮していたら、これほどプロジェクト後の考え方が各フェーズでブレることはないであろう。この違いはすなわちプロジェクトの方向性を実質的に決めている日本人専門家の考え方の違いであり、その違いに大きく影響を受けている。一般的には計画があり、そこに人材が配置され、プロジェクトが進んでいくものである。しかし、実際の各フェーズの流れを見る限りでは、計画は完全なものでなく、現実的な活動を決めて実行していくのは、専門家であり、その人材の質によってプロジェクトの成否が決定される。通常プロジェクトが成功または失敗したときに、それを計画した計画者がほめられるまたは責められることはなく、それを実施した専門家が責任を負うことになってしまう。この考え方は本来論理上では否定されるものであるが、実際に日本人の思考としては「人が重要なファクター」であると認識しているために、そのような人への賛辞または批判となってしまう。この点においては、JICAのガーナ灌漑農業振興についても同様であり、実施者たる専門家に大きく依存していたことが考えられる。

（４）協働の意識：カウンターパートとの関係と金銭的インセンティブの否定

各フェーズの根底に流れているのは日本人専門家の協働の意識である。それは相手を一方的な援助の受け手とせず、「一緒になって」プロジェクトを進めていくという協働（協力して共に働く）という意識が強い。当初の個別派遣専門家フェーズでは、日本人専門家が指導力を発揮して、開発センターを設立したが、その後のフェーズからは、カウンターパートに対して、漸進的に権限が移譲された。例えば、ミニプロ・フェーズにおいてはセンター所長職をカウンターパー

トに移譲し、技術協力プロジェクトでは、カウンターパートを委員会に入れており、さらにフォローアップフェーズにおいては、日本人専門家のリーダー格は自らを「チーフアドバイザー」として、支援者たる位置づけを明確にした。このように意識しながら権限移譲を行っており、あくまで対等のカウンターパートナーとしての位置づけを確保しようと努力している。さらに、当初の個別派遣専門家フェーズにおいても、一見、日本人の指導的立場が強く出ているが、例えばカウンターパート全員と日本人専門家で一緒に庭掃除をしたり、日本人専門家自身もカウンターパートと同じく劣悪なオフィスで作業したりするなど、カウンターパートと一緒に汗をかきたいという意識が見える。単にプロジェクト目標を達成するだけであれば、日本人専門家はホテルで快適に作業することもできるであろうし、技術を教えるだけであれば、これも十分な施設の整ったホテルなどで座学中心にするというアプローチも考えられる。しかし、これは通常の日本人の思考からは考えられないことであり、現場で一緒に汗をかきながら、そこでの協働を通じて、学ぶのだということが、各フェーズとも一貫して感じられる。JICAの目指す技術協力が、そもそもプロジェクトの成功そのものではなく、プロジェクトを通じた人から人への技術移転を強調している影響もあるであろう。カウンターパートへのアンケートの結果でも、現場におけるプラクティカルなアプローチが日本人の特徴であるということが出ている。「一緒にやる」という協働の意識は、これも日本人らしい考え方である。この考え方で見ると、金銭的なインセンティブを与えるというのは、協働の思想から見れば全く相容れないものである。金銭的なインセンティブで人を動かすというのは、いわば雇用者が使用人を使うときの発想であり、共に汗をかいて働くという協働関係であれば必要がない。反対に金銭的なインセンティブよりも、より効果的に技術を向上させてもらいたい、さらにもっと日本人を理解してほしいということで、日本での研修ということを重視している。このカウンターパートとの息の長い関係づくりが自然に考えられるのも、カウンターパートの存在を単なる受益者やプロジェクトの実施者ではなく、協働パートナーとして見ていることが大きいと考えられる。他のドナー（特に欧米系）がカウンターパートを高給で「雇い」、ビジネス的な関係づくりをしているのに比べて、日本人のプロジェクトでは日本人とカウンターパートとの関係が非常に近くウェット（感情的なつながりも入る）である。その違いの基礎となっているのが、日本人の一緒にやるという協働の意識ではないだろうか。

また一方で、各フェーズが段階を経ていくごとに、変化してきたことがある。専門家の施設、中心となる組織、そしてマネジメントの姿勢について、フェーズごとに比較すると、変化のトレンドを見いだすことができる。

表2 - 2はトレンドを示した単純なモデルであり、必ずしも各フェーズがこのように単純に特徴づけられるものではないが、第2章を流れとして見てみた場合の傾向を示すものである。ここで議論したいのは、このようにガーナの灌漑開発という一つの事例をこのように単純に流れとして見てみるだけでも、各フェーズにおいて、アプローチが変化しているということである。よって、一概に「これが日本型国際協力だ」とひとくくりにはできない。また各フェーズ内でも、人間である以上、極端に言えば、その日その日において、専門家の取り組み姿勢は変わるであろう。またここで例えば専門家の姿勢としては、指導者よりも支援者であるべきだと理論的に片づけるのは簡単であるが、これも一概に結論づけることはできない。技術協力が究極的には人と人とのかわりを持たざるを得ない以上、カウンターパートとの関係や社会環境によっても

表 2 - 2 各フェーズにおけるアプローチの変化

フェーズ	専門家の姿勢	中心となる組織	農民とのかかわり	マネジメント	上位目標への戦略
個別専門家 フェーズ	指導者	灌漑開発 センター	間接的	日本側主導	抽象的
ミニプロ・ フェーズ					
SSIAPP 本格フェーズ					
SSIAPP フォローアップ フェーズ	支援者	灌漑開発 公社	直接的	ガーナ側 主導	具体的

出所：筆者作成。

影響を受けるものであり、被援助国において日本のアプローチがどう映っていたのか、それを十分に調査する必要がある。

2 - 6 - 3 JICAの支援のモデル化

長期的なJICAのガーナにおける技術協力を歴史的に概観すると、それは当初から入念に計画されてきたものではないことがいえる。そもそも上位目標に対する戦略はなく、その時々々の状況を踏まえながら、過去の遺産を継承しつつ、専門家が具体的な流れを決めてきたといえよう。このようなJICAのガーナにおける支援のスタイルを一言で表すと「お御輿スタイル」であるといえる。大項目に向けて一貫した戦略を持たずに柔軟にプロジェクトを変えながらも、過去の遺産をしっかりと継承していくというアプローチ「漸進的アプローチ」であり、その方向性を一つ一つの方向性を決めるのは「人」である。これを図にすると図 2 - 11のようになる。

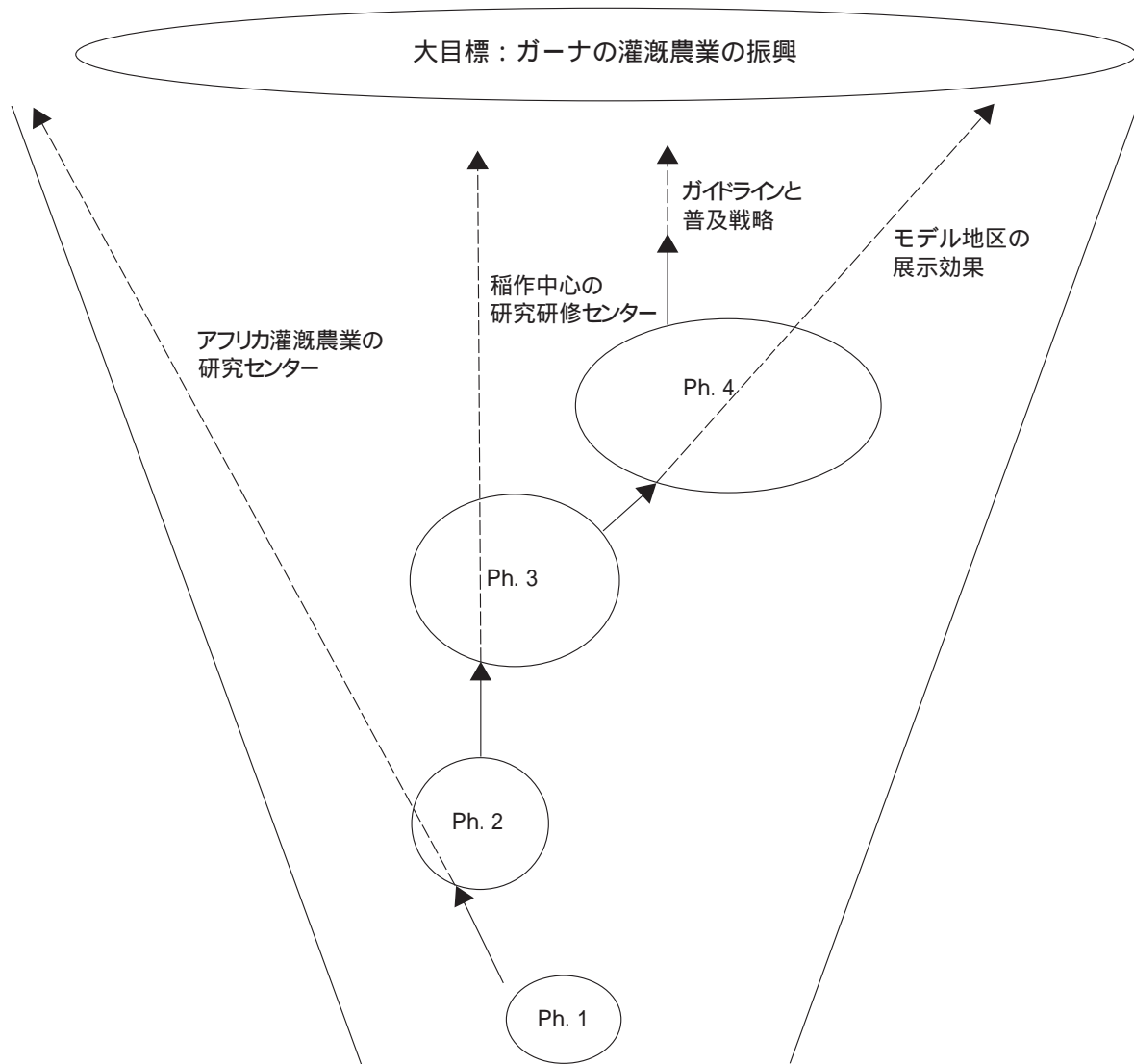
図 2 - 11にあるように、大目標としては、「ガーナ灌漑農業の振興」というものをしっかりと意識しながらも、各フェーズ（Ph.と示される）が独自にその道筋を考えて、その時期のプロジェクトのあり方を決めている。しかしながら、代が変わり、主要担当者が変わると、前任者が作り上げた施設や人材などは、そのまま継承するが、大目標への戦略やプロジェクト方向性については、もう一度練り直される。まるで「お御輿を担いでいく」がごとくに一つ一つのフェーズは方向が変化するが、大きな方向性は一貫したものがある。その中で継承される施設や組織へのコミットメントはどんどん大きくなっていくことになる（図 2 - 11の中では継承される円形が遺産であり、フェーズが変わるごとに大きくなっていく様子を示している）。さらに、お御輿と似ているのは、カウンターパートとの「協働」を基本的な理念としており、その中では日本人専門家とカウンターパートは主従関係ではなく、協働の関係という位置づけである。

お御輿であることの特徴を「行進」と比較すると理解しやすいかもしれない。お御輿と行進の違いは、行進は明らかに目標があり計画に沿ったプロセスが明確にされて、一糸乱れぬことを美德とするが、お御輿はある場所に御輿を運ぶことが目標ではあるが、その運び方や方向性については必ずしも計画があるわけではなく、いわゆるあうんの呼吸で進められるものである。もし日本の援助をお御輿とするならば、欧米の支援スタイルは目的や戦略がはっきりとしており、その思想は行進であるということもいえるのではないだろうか（ただし、欧米といってもさまざま

まであり、それを言及するには、さらなる検証が必要であることはいうまでもないが、

JICAのガーナにおける灌漑農業振興支援を縦断的に分析すると、大目標に向かって「柔軟に」かつ「漸進的に」進められ、その根本にあるものは「人」であり、また相手国カウンターパートとの協働関係をもって進められていることが示唆された。ただし一方で、ゆらりゆらりと漸進的に進むことで、多少の「ブレ」が生じ、長い目でみると無駄が多いということも十分に考えられる。ガーナにおけるJICAの技術協力は、協力開始当初の1988年は研究が中心であり、その後、実践的な技術向上、そしてガイドラインづくり、さらに現在では制度づくりに戦略目標が変わってきている、その過程の中で、使われていない機材があるなど、すべての投入が長期的に活用されているわけではない。当初から長期的な視点で上位目標への戦略のロードマップができていれば、より効果的かつ効率的であったのではないかと、今後もこのようなお御輿のような形で進めて

図2 - 11 漸進的アプローチのイメージ



出所：筆者作成。

いいのか、という疑問が生じる。このようなアプローチがもたらした有効性と課題については、第3章で現地での調査結果も踏まえ、第4章で分析し、改善の方向性を模索することとしたい。

3 . ガーナ側から見たJICA技術協力

本章のねらい：ガーナにおけるJICAのこれまでの取り組みの結果について、日本人の目ではなく、相手国のカウンターパートや農民の意見を中心に分析する。また、技術協力にかかわる個別テーマとして、カウンターパートに対する金銭インセンティブの是非と、他ドナーの技術協力に対する意見の動向などについても触れる。

3 - 1 現地調査の課題と目的

3 - 1 - 1 現地調査の課題

第2章では、16年にわたるJICAの取り組みを概観してきたが、これらは主に日本人専門家の意見を中心に全体像を構築したものである。前述の「補論：CD（Capacity for Development）について」の中で、技術協力への批判に対してJICAの報告書の論点としては、JICAの技術協力は相手国のニーズを十分に汲み取り、技術移植ではなく人材そのものの育成を主眼として専門家とカウンターパートの共同作業やプロジェクト方式のOJTなど実践的な協力を実施しており、また公的機関をカウンターパート機関にすることによって、社会的なレベルへの裨益も目指しているということである。果たしてこの見方は客観的に見ても正しいものであろうか。

技術協力は、相手があって初めて成立する協力形態である。よって、技術協力の有効性を分析するためには、より技術協力を推進する日本人専門家だけでなく、相手国のカウンターパートの視点での分析が欠かせない。さらに、技術協力が社会的な影響を与えることについては、活動拠点となったモデル地区における農民から見た変化も必要な視点である。

さらに、ガーナにおいて同様に支援を展開しているDFIDや世銀などのドナーや国際NGOといった関係者が、どのように技術協力をとらえているのか、その視点も包括的な分析をするために必要である。

より複眼的な視点から技術協力を包括的にとらえる必要性から、現地調査を行った。本章では、第4章に続く分析の前段階として、カウンターパート、農民、および他ドナーから見た技術援助について調査した結果を分析する。

3 - 1 - 2 現地調査の目的

現地調査の目的として以下が挙げられる。

JICA支援のカウンターパートであるガーナ開発灌漑公社（GIDA）の関係者とのインタビューやワークショップを通じて、現状で仮説となった各フェーズの特徴を再点検し、またカウンターパートとしての意見を正確に把握する。

JICAの技術協力プロジェクトの実施地であったアクラ市近郊のアシャマン灌漑地区において、農業生産や農民の生活にどのような変化があり、どうプロジェクトとかが関わっていたのか、その影響を確認する。

表 3 - 1 現地調査日程

月	日	曜日	日 程	宿泊地
1	18	Tue	アクラ到着 20 : 55 (BA 081)	アクラ
1	19	Wed	9 : 00 JICA ガーナ事務所訪問 10 : 30 GIDA 総裁への表敬訪問 11 : 30 GIDA カウンターパートとの個別インタビュー	アクラ
1	20	Thu	ガーナの祝日のため、ホテルにて資料整理分析	アクラ
1	21	Fri	10 : 00 - 12 : 00 / 13 : 00 - 15 : 00 IDC カウンターパートとの個別インタビュー	アクラ
1	22	Sat	9 : 00 - 13 : 00 アシャマン灌漑地区訪問 (農民代表とのワークショップ)	アクラ
1	23	Sun	資料整理	アクラ
1	24	Mon	10 : 00 - 15 : 00 GIDA カウンターパートとのワークショップ (於 : トレーニング・センター : 14人が参加)	アクラ
1	25	Tue	9 : 00 - 10 : 00 FAO 訪問 11 : 00 - 12 : 00 世銀訪問 13 : 00 - 14 : 00 DFID 訪問 15 : 00 - 16 : 00 農業省訪問	アクラ
1	26	Wed	10 : 00 - 10 : 30 IWMI 訪問 13 : 00 - 14 : 00 EU 訪問 16 : 00 - 17 : 00 Care International 訪問	アクラ
1	27	Thu	資料整理	アクラ
1	28	Fri	10 : 00 JICA ガーナ事務所への報告 10 : 30 - 11 : 00 CIDA 訪問 13 : 00 - 14 : 30 GTZ 訪問 23 : 30 アクラ出発	アクラ

出所：筆者作成。

他のドナーの関係者にインタビューし、技術協力の考え方や専門家とカウンターパートの役割などについての考え方を確認する。

さらに、現在までの分析では、日本の支援の問題または課題として、「金銭によるインセンティブの否定」がある。では単純に金銭によるインセンティブをすればいいのか、それが本当にカウンターパートのモチベーションにどう影響するのかを十分に検討する必要がある。その点からもカウンターパートの意見や、他のドナーのプロジェクトの現状を調べ、本研究で出される提言をより実地的なものとするように努めた。

調査は平成17年1月18日から同月28日まで実施された（表3 - 1 参照）。

3 - 2 ガーナの現場から見た技術協力の現実

3 - 2 - 1 カウンターパートから見た現実

ガーナ灌漑公社において長く日本人専門家と共に働いたカウンターパート9人にインタビューを実施した。以下、その結果を紹介し分析を行う。カウンターパートの意見はあくまで主観を通じた見方ではあるが、技術協力のCDの主たる対象者であるカウンターパートが、日本の技術協力をどうとらえているかということは、技術協力の有効性と課題を探る上で重要である。

(1) 日本人専門家に対する評価と必要とされる能力

日本人専門家に対してカウンターパートはどのような印象を持っていたのだろうか。通常の評価調査では個人攻撃につながる危険性があるため、個人別の評価は基本的にタブーとなっているが、今回の調査では日本人専門家個々人のアプローチの確認のため、またカウンターパートとの関係性を見る上で避けられない調査課題であるため、個人名は伏せるということで自由に語ってもらった。その結果詳細を表3 - 2に示すが、専門家はランダムに振り分けているので専門家Aが最初の専門家ということではないことは注意されたい。

結果を見る限りは、各カウンターパートの意見による表現はさまざまであるが、各日本人専門家に対してはほぼ一定の方向性が見受けられる。ただし、一方で、同じ専門家に対する評価が180度違う場合もある。

例えば、専門家Aに対するカウンターパート6の意見が「近づきやすく、まじめで、よくカウンターパートの意見を聞いてくれた。云々」というものであるのに、同じ専門家に対してカウンターパート4などは「カウンターパートとの接触は少なく……日本人だけで業務を進めていた」と全然違う印象を持っている。そのカギを握るのはカウンターパート7の意見、つまり専門家Aは「カウンターパートとの関係は(GIDAの)上級職員のみであった」という発言であろう。

つまり専門家とカウンターパートとの密接度が、その専門家への親近感を生み、評価にも影響する。その当該専門家がどのカウンターパートとより多くコミュニケーションをとっていたか、さらにカウンターパートとの関係性によって、大きく評価が変わるということである。

専門家とカウンターパートとの関係は専門家への評価が変わるだけでなく、それがカウンターパートのモチベーションにもかかわっている。例えば、カウンターパート2などは、日本人専門家との関係づくりがうまくいかなかったことにより、プロジェクトから離れていったが、インタビューの中では日本の技術協力に対して終始批判的であった。もちろん、彼自身の問題や見当違いの発言もあるであろうが、関係づくりの失敗が招く悪影響であることには変わりはない。反対にコミュニケーションを大切にしている専門家は概して評価が高く、またその時期の技術協力への評価も高いという傾向が見受けられた。

この専門家のコミュニケーション能力やカウンターパートとの関係が、専門家の評価に大きな影響を与えるという仮説は、カウンターパートとのワークショップの結果からもうかがい知ることができる。ワークショップで「良い専門家」と「悪い専門家」、そして「良いカウンターパート」と「悪いカウンターパート」について、その特性を重要な順番で挙げてもらったのが表3 - 3である。

ここで注目されるのは、専門家もカウンターパートも技術的な要素というのはわずかに1つであり、その他はほとんどがその本人のプロジェクトに取り組む協働の姿勢やコミュニケーション能力であるということである。専門家として、もちろん、当該分野の知識があるということは大前提ではあるが、それ以外はすべてコミュニケーション能力やカウンターパートとの対話を通じた協働姿勢、または支援者としての専門家である。カウンターパートとしても知識や経験ではなく、その姿勢(Attitude)が求められている。すでにこれらの技術以外の能力についての重要性は指摘されているところではあるが、それは技術を潤滑に移転するための潤滑油または補助輪としての扱いではなかったか。この結果を見る限りでは、カウンターパートにとって、技術以外の

表3 - 2 日本人専門家のカウンターパートによる評価

	専門家A	専門家B	専門家C	専門家D	専門家E	専門家F
C/P 1	当時のガーナ側PMとはお互いに誤解しており、C/Pとの接触も少なかった。C/Pとのコミュニケーションが不足していた。	N/A	前任者と同様であるが、一方で、J/Eの方がC/Pよりも立場が上であるとの認識をもっていったようだ。	前任者と同様かそれ以上の協力的なアプローチ、すばらしいと思う。	C/Pとの関係も良好で、計画段階からC/Pの意見を取り入れてくれた。	とてもすばらしいかと思う。個人的な支援もしてくれた。計画も一緒に作った。
C/P 2	難しい人であった。よく対立した。こちらのニーズを否定された。専門家同士も対立していた。	本人からあまりコミュニケーションはしないで、いつも座っていたという印象。	人間関係は良かったと思う。ガーナの文化を理解しようとして、ガーナ人の輪に入ってくれた。	仕事上の直接的なつながりはないので、評価はできないが、関係は良かった。	一部のガーナ人だけの意見を聞いていた。彼は灌漑に興味がなかったようだ。	一緒に出張に行った時、いろいろ話を聞いて。分かり合え、happyだった。議論もしっかりとしてくれた。
C/P 3	N/A	N/A	N/A	いつもC/Pの気持ちを聞いてくれた。アクションプラン策定とその実施など、農民への直接的なインパクトを重視していた。	N/A	しっかりとリーダーシップをとっていた。イージーゴーイングではない。研修をとても重視していた。
C/P 4	課題がたくさんあり、プロジェクトを始動するだけで精一杯のようであった。柔軟性がありそうで、ないときもあった。日本人だけで業務を進めていた。	柔軟性はあった。ただし、インセンティブとしての研修を一部のみに留めてしまったため、スタッフを失った。	柔軟性があり、話もしやすかった。広い視点を持ちインセンティブとしての日本での研修をGIDA職員全体を対象にしていた。	柔軟性がある。人の話を聞いてくれた。	ハードワーカーであり、よく働くC/Pとだけ働いていた。多くのC/Pがついていけなかった。柔軟性がなかった。インセンティブとしての日本での研修を利用した。	ハードワーカーであるが、柔軟性はあった。このタイプの専門家は、同じハードワーカーであるといいが、ついていけない職員もいる。
C/P 5	N/A (他の灌漑区で勤務していたため)	N/A (研修で日本に居たため)	前任と同じようにグループワークを奨励したが、さらにミーティングを定例化した。「ブッシュ」するよなことはしなかった。	前任者と違ったのは、口でだめといったら絶対にだめだったこと。この時代から、他の灌漑区との関係がもっと強くなった。この人も近づきやすかった。	まっすぐな性格。C/Pが働くように「ブッシュ」していた。バイオニアである。C/P皆で掃除などをして、働くことを奨励した。ただし、農民には働きかけは少なかった。	とても近づきやすい人で、いいアプローチだった。また農民との関係が密接になった。外は硬いが中はやわらかい。(日当は出せないといっているが、最後は出してくれた。)
C/P 6	まじめだった。近づきやすかった。よく現場にも来ていた。C/Pの意見をよく聞いてくれた。	N/A	N/A	前任者と同じであったが、よりC/Pに近い存在であった。C/Pの意見にSensitiveであった。JICAのポリシーをよく説明してくれた。	N/A	関係者全員を委員会に入れ関係が緊密になった。若く活動的。働き者で成果を重要視。他の専門家との関係も良かった。情報の共有や研修に力を入れていた。
C/P 7	年配だった。C/Pとの関係は上級C/Pとだけであった。近づきにくい人であった。パフォーマンスは良かった。	クールな人だった。基本的に前任者と同じことをやっていた。	働き者で、とても社交的。月曜日の定例会や金曜日の午後全員で掃除をやりグループ意識が形成された。管理はいいが、技術的ではなかった。	社交的であり、さらにC/Pとよくコミュニケーションをしていた。このD氏はC氏と同様に「Assistance」とは何かということを知っていた。	社交的、働き者で、自ら働いていた。ペンキ塗りも自分でやっていた。反対にガーナの現状を理解していなかった。	“social”であり、自由な感じで、近づきやすかった。C/Pをいつもencourageしてくれた。日帰り出張の場合でも日当をくれた。
C/P 8	N/A	N/A	N/A	灌漑専門家であったが、とても広い視野をもっていた。マネジメントがうまかった。	N/A	農業の専門家であった。関係者との関係も良かった。フレンドリーであった。フランクな人であった。
C/P 9	ソフトでも、社交的でもない。交流は少なかった。厳しい。英語がうまくない。C/Pとの会議の場であった委員会は不定期で、C/Pとの関係はよくなかった。	N/A	N/A	社交的であった。J/EとC/Pとのギャップを縮めようとしていた。C/Pに分権を進めていた。マネジメント力があつた。	N/A	交流はたくさんしていた。英語はうまかった。仕事の成果に厳しかった。組織力があつた。フランクであった。定期的委員会。強いリーダーシップ。

注：C/P=カウンターパート、J/E=日本人専門家、PM=プロジェクト・マネージャー
出所：筆者作成。

表 3 - 3 良い/悪い専門家と良い/悪いカウンターパートの特性

<p>・ 良い専門家とは? (^o^)/</p> <p>プロジェクトを成功させようとしている。 当該分野の知識がある。 カウンターパートと常に対話をしながら協動的に仕事をする。 人間的コミュニケーション力。 アドバイスをしてくれる。 コミュニケートできる。 カウンターパートを支援してくれる。 ローカルな活動にも参加する。 文化の違いを理解する。</p>	<p>・ 良いカウンターパートとは? (^o^)/</p> <p>自ら学び、他に伝える気持ちがある。 ハードワーカー。 成果を重要視する。 チームワーカー。 集中力がある。 革新的 (Innovative) 人間的コミュニケーション力。 テクニカルスキル。 時間を守る。 規則正しい。</p>
<p>・ 悪い専門家とは? (-_-);</p> <p>分野の知識がない。 日本の納税者をより重視する。 独立して働く。 専制的。 自分の利益・興味を追求する。 カウンターパートの状況には興味を示さない。 仕事に不熱心 (Lazy) カウンターパートのPoorな状況を笑う。</p>	<p>・ 悪いカウンターパートとは? (-_-);</p> <p>自ら学ぶ意識がない。 不熱心・なまける (Lazy) 成果がない、低い 人間的コミュニケーションができない。 批判ばかりする。</p>

出所：筆者作成。

能力は潤滑油または補助輪ではなく、技術移転のために必要不可欠なガソリンまたは両輪の一方の輪であることが実感できる。

もう一つの重要な視点としては、日本人専門家がどれほどガーナ人カウンターパートに近いところで仕事をしていきたくということである。今回のインタビューやワークショップでカウンターパートは日本人専門家のことをよく観察しており、その評価も抽象的でなく具体的であった。このことはすなわち、どれほど日本人専門家がカウンターパートに密着しながら仕事をしていくかということを証明しているのではないか。無論、その結果、コミュニケーション能力が低いと批判される専門家もいたようであるが、これも少なくとも近くで専門家が作業をしているからこそ、見えている結果である。多かれ少なかれ、日本人専門家はカウンターパートの目に見える程度の位置にいながら活動をしていたことになる。密着型であるからこそ、さまざまな批判も出てくるといふ見方もできよう。

(2) カウンターパートと日本人専門家との関係

良いまたは悪い日本人専門家とカウンターパートのそれぞれの特性は以上のものであったが、その関係はどうであったのか。カウンターパートに日本人専門家と対等な関係であったのか、または対等であるべきなのかということについてインタビューした。その結果としては、「専門家によってさまざまであった」という一言につきよう。あるカウンターパートは「全く対等でなくカウンターパートが下で日本人がすべての決定権を持ちリードしていた」という意見もある一方で、「対等であった。いつもガーナ人カウンターパートの意見を聞いて対等な関係であった」と反対の意見がある。これはインタビューに答えたカウンターパートが、どの日本人専門家とかが

わっていたかによって印象は全く違うようである。事実、答えとしては「あの専門家はこうだったが、あの専門家はこうだった」という個人ベースの答えが多く、一概に結論づけることはできない。前にも述べたようにJICAの技術協力の特徴として、キープレイヤーである日本人専門家が基本的なアプローチを決めており、JICAとして関係づくりについて指針があるわけではないので、個人差が非常に大きいことは理解できる。

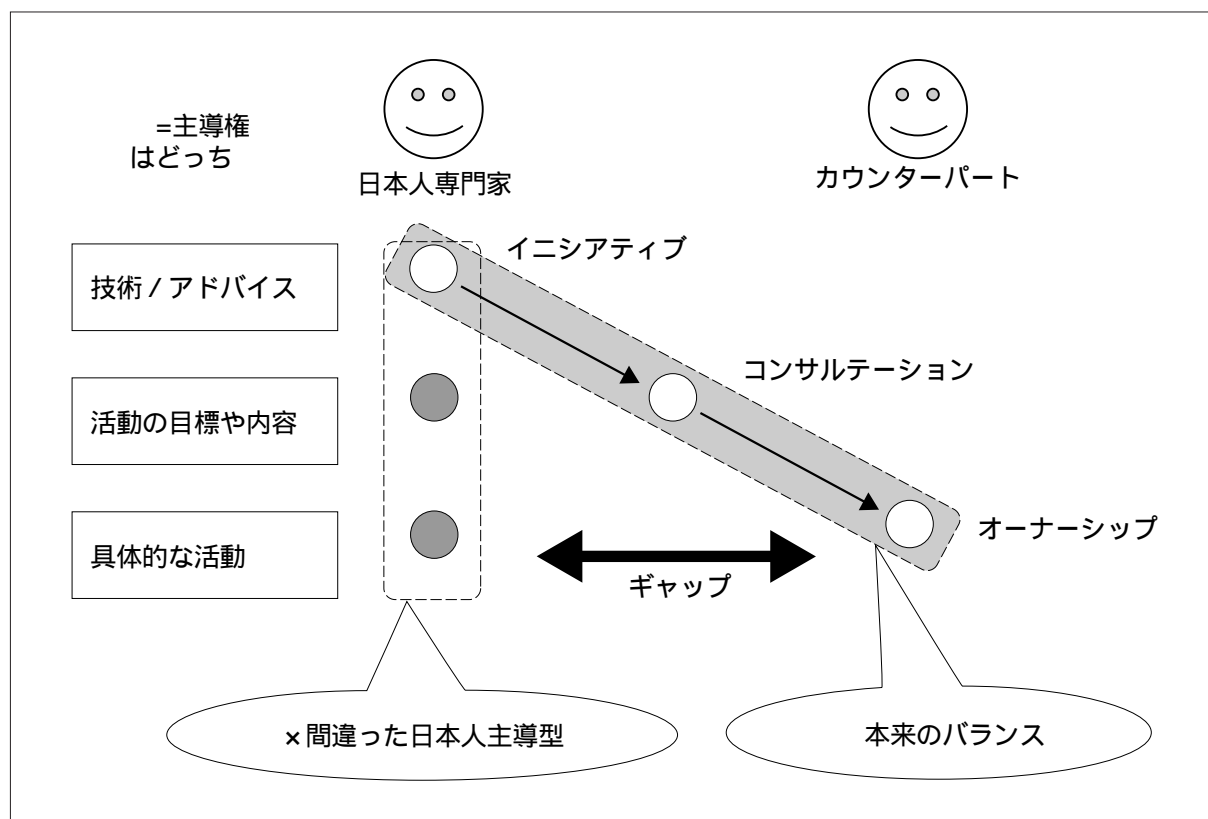
また技術援助という特性から、対等であるべきなのか、ある意味「先生と生徒」のような非対称な関係のほうがいいのではないかという問いに関しても意見が分かれた。

もっとも平等であることを重要視するカウンターパートの意見としては、「本来、英語をつかう欧米の“カウンターパート”という位置づけは平等な立場で権限も同じであるということである。その意味で日本のカウンターパートは“部下”ということであり、それは間違っている」というものがある。一方で、あるカウンターパートは「技術協力である以上、専門家とカウンターパートが先生と生徒のような関係になるのは理解できる」ということで肯定的に見ている。中庸的な意見としては、「技術協力であるので、ある程度日本人専門家が技術的に高いことは認めるが、カウンターパートもガーナ人としての現場の知識を持っており、その意味で対等であるべきだ」という意見があった。このようにカウンターパートによって「カウンターパートとは何か」また「日本人専門家との関係はどうあるべき」という意見が分かれているということを知ることが重要であろう。

ここで整理しておく必要があるのは、どの分野で日本人とカウンターパートが「対等」または「先生と生徒」という関係であるべきかということである。例えば、いくらカウンターパートが対等と主張するとしても、それは技術的にもカウンターパートと日本人は同じだということでもないであろう。それを認めれば、専門家を送る必要性が全くない。反対に日本人専門家はカウンターパートにとって先生的な立場にあるべきだと主張するとしても、カウンターパートがOJTで覚えるべきことまで専門家が自分でやってしまえば、技術協力の意味がない。要はどこで誰が主導権をとるかということである。図3 - 1のように整理してみた。

図3 - 1のように整理してみると、技術やアドバイスは日本人専門家のそこに専門家としての存在意義があるため、日本人が主導しながら正しいアドバイスをするべきであろう。反対に具体的な活動については、本来は日本人専門家が率先してもそれはカウンターパートにとっては何の利益もないことになる。ここはオーナーシップの問題であり、日本人専門家はアドバイザーに徹しながら、具体的な活動はカウンターパートに実行させて、実践的な能力を磨いてもらう必要がある。そして中間としての活動の目標や内容については、これこそ日本人専門家とカウンターパートは対等なパートナーとして、どのような活動でいくべきか本人のニーズやプロジェクト目標との整合性を見ながら、共に作っていくものである。しかし、日本人専門家が目標の設定から活動計画まで決めてしまい、しかも主要な活動は専門家本人で「主導的」にやってしまった場合には、カウンターパートとの対立が生まれるか、カウンターパートが離れていくことになる。もう一つの問題は、あるべき流れに則って成果を出しても、間違った日本人主導型で成果を出しても、その成果品を見るだけでは、そのプロセスが計り知れないところにある。現在までPDMなどで成果主義のマネジメントが浸透しつつあるが、このような成果レベルだけのマネジメントでは、

図3 - 1 専門家とカウンターパートの関係のバランスとギャップ



出所：筆者作成。

日本の技術協力のもっとも重要な部分であるプロセスに対する管理はできないだろう。

(3) 個人 組織 社会に対してCDの効果はあったか？

UNDPの技術協力の提言で個人 組織 社会という3層のレベルに対して包括的な技術的支援をする必要性が述べられ、対するJICAの報告書論文では、公的組織をカウンターパート機関としてその職員をカウンターパートとしており、その意味で社会へのインパクトも期待できているが、ガーナのケースではどうであったのか。カウンターパートの意見をまとめると、表3 - 4のようである。

表3 - 4に加えて、「個別派遣専門家フェーズ」から「技術協力フォローアップフェーズ」まで、どのフェーズがCDにとって一番、有効であったかということも聞いたが、以下のような傾向にある。

- ・カウンターパート、および農民の技術向上という意味ではSSIAPPの本格フェーズ以降の影響が多かった。本格フェーズ以降は、現場においてより実践的な技術開発とOJTが行われ、またカウンターパート研修の機会も多かったため。モデル地区の農民にとっても直接的な裨益がこのフェーズ以降にあった。
- ・もう一つの意見として、それぞれのフェーズの目的が違っており、カウンターパートが段階的にCDするためには、すべてが有効であったとする意見もあった。
- ・一方、組織的な視点から、GIDAへの物質的なインパクトとして、個別派遣専門家フェーズ

表3 - 4 個人、組織および社会への技術協力のインパクト

レベル	JICAの技術協力のインパクト（意見の数）
個人（カウンターパート）	技術を習得することができた。（5） 新しい知識を得ることができた。（3） 仕事への誠意、自尊心など精神的変化。（2） 時間管理、運営方法など習得。（1）
組織（GIDA）	ほとんど影響はしなかった。（4） GIDAの意識を広げた。灌漑から農業へ。全国レベルへ。（2） IDCへの機材供与や移動手段の提供。（1） 職員の人材開発。（1） IDCを技術センターとして認識するようになった。（1）
社会（農村）	*農産物の収量が増加した。（4） *農民の組織化など社会的な影響があった。（3） GIDAへの態度の改善。（1） 農民の知識が啓発された。（1） ほとんど影響しなかった。（1） （* モデル地区に限っての変化である。）

出所：筆者作成。

およびミニプロ（開発センター）フェーズにおいて、多くの機材が供与されたことが挙げられる。または、GIDAへの精神的なインパクトとして、フォローアップフェーズにおいて、全国展開をすることでGIDAの視点が広がったとする意見もあった。

インタビューの結果から見る限りでは、ガーナ灌漑振興における16年以上にわたるJICAの取り組みは、個人レベルでは技術だけでなく仕事への誠意や自尊心などの精神的な変化を及ぼし、また時間管理や仕事のやり方など技術以外のキャパシティについてもよい影響を与えていた。一方の組織レベルでは、意見は分かれており、IDCへの機材供与という実質的なインパクトやGIDAの組織としての意識や活動を広げたという意見もある一方で、インタビューを受けたカウンターパートの約半数は「ほとんど影響しなかった」としており、個人レベルでの変化は組織としての目に見える変化としてはつながらなかったようである。JICAが継続的に支援をしていた間にも、GIDAが組織として縮小し、また財務的にも弱体化していったという現実があった。さらに社会レベルへの影響については、特にSSIAPP（技術協力プロジェクト）がモデル地区において実質的な活動を行っていたために、モデル地区においては、多大な影響を与えたということが認識されている（これは後に述べる農民の意見でも確認されている）。一方で、社会ということを他の地区やガーナ社会全体という意味でいうと、最後のフェーズで他の地区において主に知識面での介入があった以外は特段の活動はされておらず、インタビュー結果でも社会全体への影響ということは認識されていなかった。

これは、JICAの技術協力が基本的に人から人への個人ベースの密着型の技術協力というスタイルをとっているためである。さらに、そもそもGIDAという組織強化やガーナ農村社会全体へのインパクトということは、計画書類の文言としては見ることはできるが、具体的に活動計画の中に組織への関与や社会への関与が意図されていたわけではない。事実、GIDAという組織をカウンターパートとしつつも、技術協力の実態は個人ベースでの協力が終始していた。無論、前出

のJICAの報告書の仮説のように、個人ベースの協力が間接的に組織を強化し、そして社会に対してインパクトを与えるということも理屈づけすることはできようが、そのようなインパクトは、カウンターパートの意見を参考にしても、また実際にもGIDAが組織として縮小を続けていたという現状を見ても、この16年間に及ぶ協力の効果として目に見える形では確認できていないと見るのが自然であろう。

(4) JICA技術協力の意義

上記で見るように、16年間の長い取り組みにもかかわらず、主に個人レベルの能力強化に終始していたJICA技術協力について、そのやる意義はあったのであろうか、またそれはそもそもGIDAのニーズを反映したものであったのか。

質問としては、「この16年間という長い協力は意味があったのか。もう一度やり直せるとしたら、同じことを繰り返すか」という形でカウンターパートに聞いた。その結果を見ると9人中7人が「期間としては妥当であった」としており、1人が「長すぎる」と答え、また他の1人は「本来の目的と違うことをした」と答えた。

まず、長期間にわたる協力が妥当であったということの理由としては以下が挙げられる。

- ・ 長期間かけただけのインパクトは出ている（カウンターパートの能力向上やモデル地区での社会経済的な変化）
- ・ 複雑な状況を分析するには時間がかかる。
- ・ 農民支援というものはそもそも時間がかかるものである。
- ・ 各段階（各フェーズ）に意味があり、その段階ごとにカウンターパートが段階的に技術を習得することができた。

この最後の意見は重要である。第2章では日本人の漸進的なアプローチについて述べたが、カウンターパートから見ても段階的または漸進的なアプローチが特徴として挙げられており、それが良い評価を得ている。印象的であったのは「JICAの技術協力は一度始めると、他ドナーのプロジェクトのように切れることがないJICAの漸進的なアプローチは長期的な技術向上には効果的である」というカウンターパートの言葉であった。CDはそもそも段階的に進むものであり、日本の漸進的アプローチが効を奏した事例といえる。その意味で、UNDPの論文が批判するような単なる技術のフィリングギャップ的なアプローチとは好対照のアプローチを日本の技術協力はしてきたといえる。

一方でこの協力が「長すぎる」と答えたのは、各フェーズでそれぞれ無駄な時間があり、もう少し一つのフェーズを短くできるという意味である。長期間の技術協力ということ自体は意義があるが、それぞれの目的を明確にして、効率よく進めることで同じ時間でもより多くのことが達成できるという意見であった。効率性を求めるまたは改善を求める意見は上記で「妥当である」と答えたグループでも同じように見られている。その意見をまとめると以下のものであった。

- ・ 当初はIDCだけを集中的に支援していたため、GIDAの組織的な変化を及ぼすことができなかった。最初からGIDAを十分に巻き込んで支援していたら、組織的な効果も見られた。
- ・ 日本人専門家がいれば物事は動くが、いなくなったとたんに動かなくなる。これは組織と

しては学んでいないということであり、その点でアプローチの改善が必要だ。

- ・ 長期にわたりカウンターパートを育ててきたが、人材が流出しており、その点で持続性が失われた。

16年間の長い支援ということ自体には基本的には問題はないが、上記のような「支援の仕方」については、まだまだ改善の余地はあるというのが、カウンターパートの全体的な意見ではないだろうか。

ここでそもそもJICAの技術協力においては、カウンターパートのニーズがどこまで反映されたものであったのか。制度上、日本は要請主義であり、基本的にガーナ側のニーズがあって初めて協力が実施できる体制にある。しかしながら、実態はさまざまな事例があり、第2章で述べたように日本人専門家の強いリーダーシップにより技術協力の方向性が決まる場合もある。日本人専門家から見れば、ガーナ側の意見を取り入れて計画づくりをしているという認識であろうが、それはあくまで日本人専門家から見たものである。よって、ここでカウンターパート側の視点から見て、どこまでカウンターパートのニーズが反映されたかを知る必要がある。「カウンターパートのニーズや意見が尊重され技術協力に実現されていたと思うか」というインタビューの結果をまとめると以下の通りである。

- ・ 十分に尊重され実現しているといえる。(3人)
- ・ ある程度。部分的には実現されていない。(4人)
- ・ ニーズを反映していない。(2人)

「十分に反映している」と答えたグループは、日本人専門家がカウンターパートと日ごろから相談しながらプロジェクトを進めていたことや、SSIAPP(技術協力プロジェクト)はGIDAが求めていたものであった、としている。

「ある程度」と答えたグループは、その理由として日本側の制約があり達成できなかったという意見、ガーナ側の制約があり達成できなかったという意見があった。日本側の制約とは、つまり金銭インセンティブがカウンターパートに支給されなかったことが大きな理由であった。JICAの方針としては給料のトップアップなど金銭インセンティブは支払わないことになっており、この点で不満が多い(金銭インセンティブについては後ほど詳しく述べる)。さらに機材供与については、その内容は日本人専門家が決めてしまっていて、ガーナ側の意見が反映されていないという意見があった。またガーナ側の制約とは、GIDAが本来出すべき投入(職員への給与も含む)を十分に出すことができずに、本来やるべきことができなかったということであった。

「ニーズを反映していない」という意見については、機材の購入や選択などは日本人専門家が決めてしまい、実際に初期に入れた機材は十分に活用されていないという批判や、日本側とガーナ側、またはIDCとGIDA上層部とのコミュニケーションの問題から、ガーナ側のニーズが反映されていないというのが理由である。また、GIDA自体がそもそも何をしたいのか、ニーズをしっかりと日本側に伝えていなかったことが問題であるということも指摘された。

これらのニーズに関する答えが多様であるのも、先ほどの専門家の評価の状況と同じく、要は「どの専門家と」「どのような関係で」「どれだけ長くかかわってきたか」ということにつきよう。コミュニケーション能力が高く、また支援型を徹底している日本人専門家とかかわってきたカウ

ンターパートは、自分の意見が十分に受け入れられていることを体感しているため、答えとしては「ニーズは十分に反映している」となるであろうし、専門家が反対のアプローチをとった場合、そのカウンターパートが「対等な関係」であると考えていた場合は、ニーズは全く反映されていないという評価になるのであろう。仮説としては、もし日本人が強いリーダーシップをとっていたとしても、それをあたりまえと思っている「先生 - 生徒」としての関係性を肯定するカウンターパートであれば、同じくニーズはよく反映しているという意見となるのかもしれない。

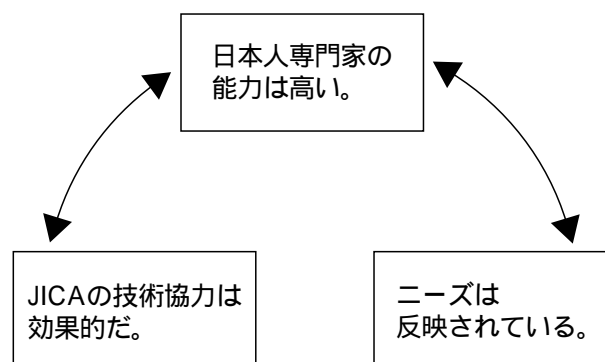
(5) カウンターパートの見方のモデル化

ここまでカウンターパートの意見を述べてきたが、インタビューを個人別に概観すると、専門家に対していい評価をするカウンターパートは、プロジェクトやJICAの技術協力全体についても同様に好意的な見方をするという傾向である。専門家の技術協力におけるコミュニケーション力などの総合力が高いと評価するカウンターパートは、自分の意見は十分にプロジェクトに反映されたとし、またJICAの技術協力のCD効果は高いと判断する。反対に、専門家に対して不満をもつカウンターパートは、自分の意見のみならずガーナ側の意見が反映されなかったという見方をし、JICAの技術協力の効果もほとんどないと見る。

あるモノや人を好意的に見た場合に、それが所属する組織や国や基礎となる技術などについても同じく好意的に見るという傾向は人間であれば必ずある。例えば、学校教育や研修で、その先生（講師）が人間的に魅力的である場合に、その学習内容がとても意義があるように見え、面白く学習効果が上がるということは一般的にある現象である。

無論、これは主観での話であり、それはカウンターパートの勘違いもあるかもしれない。しかし、ここで重要なのは、このような勘違いも含めて、カウンターパートが日本の技術協力に対して、どのような認識をもつ傾向にあるか、ということである。日本の技術協力のように密着型の技術移転を行う場合には、カウンターパートと日本人専門家との関係が非常に重要であり、それはカウンターパートが日本人専門家をどう見ているのか、ということが動機づけの成否につなが

図3 - 2 カウンターパートの認識構造



出所：筆者作成。

Box 3 - 1 「批判的」カウンターパート

インタビューではさまざまなカウンターパートがいたが、あるカウンターパートは終始、日本の技術協力について否定的であった。それは日本人専門家に対しても、JICAの技術協力の姿勢についても、否定的であった。彼に言わせれば、日本人専門家はガーナ側のカウンターパートを下に見ており、プロジェクトの方針や機材の選定についても意見を聞いてくれない。またJICAの実施した技術協力プロジェクトは、もともとGIDAのプロジェクトであったのに、GIDAのニーズが反映されておらず、「横取り」されたようなものだ、と述べていた。彼自身はGIDAの重鎮のポストにあり、一時期はJICA技術協力プロジェクトのマネジメントにも参加していたほど、プロジェクトの重要なカウンターパートであった。しかし、当時の日本人専門家とは考え方の衝突があり、プロジェクトのマネジメントからはずされてしまった経緯があった。その影響からか、今回のインタビューではJICAの協力についてはすべて否定的に評価していた。またJICAだけでなく、ドナーが行う開発行為についても非常に否定的な意見を持っていた。彼は彼自身の考えがあり、それが正しいかどうかということや、果たして日本人専門家の姿勢に問題はなかったのか、ということは客観的に知る由もない。一つ確実なことは、一つの原因（日本人専門家との衝突）が、彼の認識構造を作ってしまう、他の事柄についても一概に否定的になってしまったということである。

る。インタビューから見られるのは、日本人専門家への評価が高いとそれはすなわちニーズは反映されているという認識になり、日本の技術協力に対する考え方も好意的になるということである。半面、日本人専門家との関係づくりに失敗すると、日本の技術協力の効果も否定されるという傾向にある。日本の技術協力における日本人専門家の重要性がここでも認識される結果といえよう。

3 - 2 - 2 農民から見た現実

農民にとってJICAの技術協力はどのようにとらえられていたのか。1988年からの個別派遣専門家の時代に灌漑開発センターがアクラ近郊のアシャマン地区に建てられた。そして、1997年からは同地区を対象にして技術協力プロジェクトの活動が続けられている。

同地区の歴史は、1968年にガーナ政府資金により重力式灌漑システムが完成したのを契機に、農民が移住し地区が構成されたことに始まる。その後、1969年に台湾の技術協力により稲の作付けを開始しており、その後1972年には中国の技術協力がとってかわり、稲作について1976年まで技術協力が継続された。そして、1977年にはGIDAにその管理が移管されている。その約10年後に、JICAの灌漑開発センター建設により、また技術協力の対象地域となるのである。

今回、JICAの技術協力の効果を農民の目から評価してもらうために、アシャマン地区の農民（男性3人、女性3人、年齢は60代1人、50代4人、30代1人）に集まってもらった。手法はワークショップ形式をとった。

(1) 農民から見た農業生産物と農民の生活の向上パターン

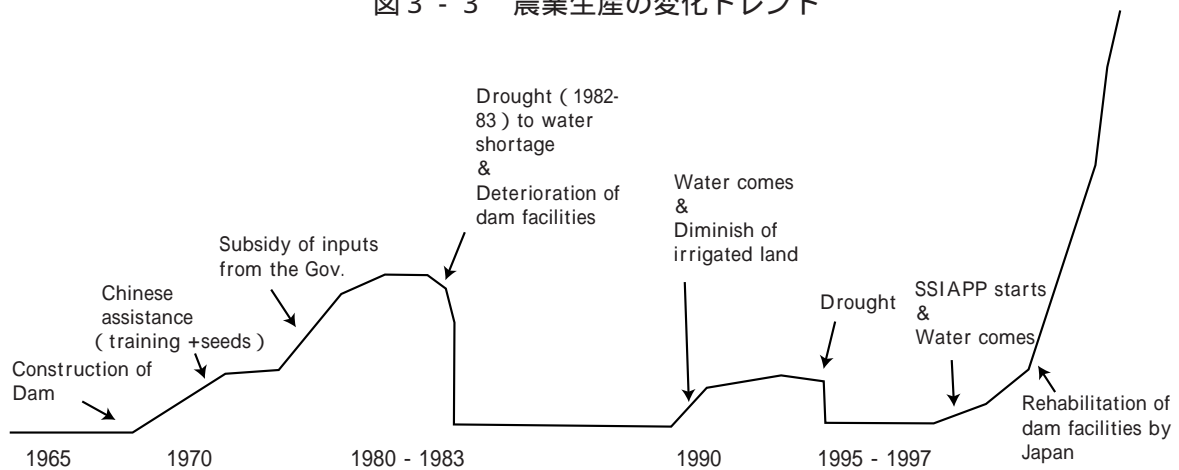
1965年から現在までの農業生産の生産量がどのように変化していったのか、トレンドで示してもらった。トレンド線は農民自身のあくまで主観であるが、農民の日々の実感を伴ったものであり、十分に参考になるものである。

トレンドによると、日本の援助が導入される前の1980年代までは、旱魃などがあるたびに大きな影響を受けており、また灌漑施設も老朽化をたどる一方で、灌漑面積を縮小しながらなんとか食いつないできたという状態であった。途中で中国などが技術支援を行っているが、それは短期

的な効果にとどまり、中長期的には不安定な農業を続けてきた。その後、線が示しているように、特にSSIAPPが開始されてから、急激な改善が図られたというのが農民の実感である。ただし、これは技術協力面というよりも、SSIAPPと同時並行で実施された無償資金協力による灌漑施設の改修というのが大きな影響を及ぼしている。SSIAPP以前から個別派遣専門家やミニ・プロジェクトといった日本の技術協力は始まっていたが、実際に効果を及ぼしたのは1997年からのSSIAPPであるというのが農民の実感であった。一つの興味深い現象としては、Market Mummie (仲買人) が、1990年代に農民を助けているという印象を農家が持っていることである。通常、仲買人というと農民を搾取するというイメージを持たれがちであるが、支援者としての役割も果たしていたことが認識される。

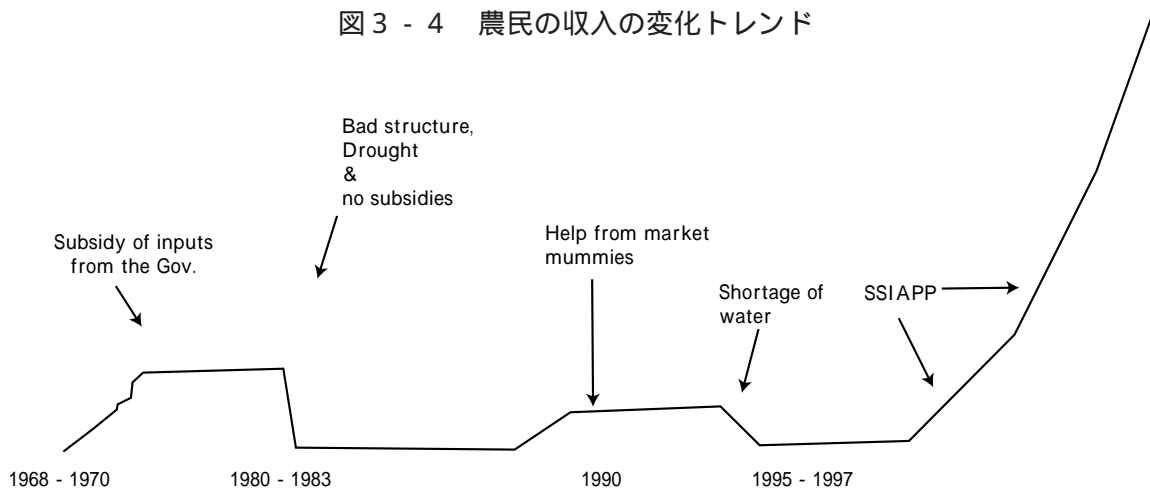
このトレンドを見る限りでは、1988年から個別派遣専門家の指導により灌漑開発センターが同地区に設置され、研究プロジェクトにつながり活動を続けていたとはいえ、SSIAPP (つまり技術協力プロジェクト) より前には農民への直接的な介入はほとんどなかったといっていよいだろう。SSIAPPで農民への直接的な介入が始まっており、その時代からの農業生産の伸びは目覚ましいものがある。SSIAPPの終了時評価のデータを見ても、農業生産が飛躍的に伸びたことが証明さ

図3 - 3 農業生産の変化トレンド



出所：筆者作成。

図3 - 4 農民の収入の変化トレンド



出所：筆者作成。

れている。単に生産量が伸びたということだけでなく、農民の言葉にあるように、それまで雨量に左右されてきた農業生産が安定し、農民の生活が安定したという社会的インパクトを与えたことが大きい。

(2) 農民から見た技術協力の効果

ただし、一方で、これだけの飛躍的な改善ができたのも、やはり施設改修というハードも含めた直接的かつ物質的な介入があったからこそだということもいえる。では技術協力のインパクトはどれだけのものであったのだろうか。なぜ農業生産が改善されたのか、その理由を5つ挙げてもらい、さらに、その効果について、「衆目評価」より評価をしてもらった（衆目評価とは、1人1票ではなく、複数票を持ち、任意の配分で票を入れて、総数を計算する方法。例えば1人10点で、ABCというオプションがあり、AとBの両方を選ぶ場合にはAに5点、Bに5点を振り分けて投票する。今回は1人5点ずつ持ち、集団のバイアスをさけるため、1人ずつ別個に呼んで投票してもらった）。

表3-5が、その結果である。

表3-5に見られるように、一番大きな効果としては、灌漑施設の改修（47%）というのが農民の素直な感想である。その次に、農民銀行の設立によって可能となった肥料などのインプット（28%）となっている。反対に、技術研修（8%）はあまり高くは評価されていない。灌漑施設というハード面での改善が最も大きな効果をもたらした、と農民は考えていることが明らかになった。SSIAPP以前のフェーズである研究プロジェクトのフェーズにおいても、稲作に関する技術研修などは単発的には行われていたが、農民の証言だけでなく、関連文書を見ても、実際に農業生産が向上したという記述は見られない。すなわちハード面の協力があつたからこそ、飛躍的な農業生産が可能であったということがいえる。

一方で、これはソフト面の効果が弱かったということの意味するものではないだろう。灌漑施設の操作維持管理や水管理および水利費の徴収制度といったハードに付随するソフト面の協力があつたからこそ、施設改修の効果が上がったものと考えられる。また農民銀行も制度として根づかせるためには原資供与だけでなく、その持続性を担保する上での技術協力は欠かせない要素であった。事実、この地区にはもともとの灌漑施設があつたが、施設が老朽化していった。これは単に改修費用がないということだけではなく、農民によるメンテナンスが十分でなかったことも一因である。もしハードだけで十分であれば、ガーナの灌漑施設がこれほどほつたらかし状態

表3-5 農業収穫向上の理由とその効果度合い

農業収穫向上の理由	総点	%	F1	F2	F3	M1	M2	M3
農民銀行による肥料などのインプット	17	28%	2	3	2	3	3	4
技術研修・トレーニング	5	8%			2	2	1	
灌漑施設改修	28	47%	5	5	5	5	4	4
農機具の供与	7	12%	3	1	1		1	1
種（高品種）の供与	3	5%		1			1	1
合計	60	100%	10	10	10	10	10	10

F=女性農民 M=男性農民

出所：筆者作成。

になるということにはなかつたであろう。月並みな言い方にはなるが、ソフトとハードとの協力の組み合わせがより大きな効果を生み出したということである。

SSIAPP後、農民たちだけで、活動を続けていけるかということについては、農民自身は楽観的であった。農業銀行への返済は順調であり、農民組織もしっかりしたものがあつた。基本的に自分たちで施設のメンテナンスもできるというのが農民の意見であつた。日本に求めるとすれば、野菜づくりについて、さらに技術指導が欲しいということは言っていたが、定期的な短期的な指導で十分という感じである。このような自立発展性について農民が自信を持っているのも、JICAの息の長い実践的な技術協力の結果であろう。

また社会的なインパクト、特に女性の立場については、特にSSIAPP時代にある日本人専門家が取り組んだ女性の組織化によって、大いに向上したというのが、女性農民の意識である。その結果、コメを自分たちで作ったりすることができ、財政的にも男性に頼らなくてもできるようになったために、自信がついた、と言っていた。この地域には少なからず女性が家計を支えている農家があるため、特にそのような農家にとって、影響は大きかつたようである。

(3) 専門家の印象について

日本人専門家がどれほど農民と接触していたか、またその接触の仕方についてはどのようなものであつたかを知るために、専門家についての農民の印象をインタビューしてみた。とにかく思い出す限りの名前を挙げてもらい、それぞれについての印象を自由に語ってもらつた。Box 3 - 2は農民の言葉の断片である。

Box 3 - 2のように、専門家で特に農民に近いところで活動していた専門家については、印象が強いらしく、また評価も非常に具体的で良いものになつていた。

特にある専門家 (Box 3 - 2ではZさん) は農民たちにいわせれば「神様」のような存在であつた。農民とともに活動をして、機材なども農民のニーズに応じて提供していた。しかし、その専門家は、カウンターパートからはコミュニケーションが良くなく、また自分たちのニーズを聞いてくれなかつたと非難されてた専門家である。

農民の意見、カウンターパートの意見、そのほか事情を知る関係者の意見を総合的に判断すると、その専門家はカウンターパートよりも農民との直接的コンタクトを通じて活動をしてたようである。このように180度違う評価が出てきてしまうというのも、日ごろのコミュニケーションと関係づくりがどれだけ印象を決める鍵となっているかということであろう。これは前述のカウンターパートと専門家との関係と同じであり、人としてコミュニケーションの重要性を実感した。

3 - 2 - 3 テーマ別の調査結果

今回の現地調査では、第2章で日本の技術協力の問題として挙げられていた「金銭インセンティブの是非について」というテーマと、日本との比較ということで「他ドナーの技術協力への考え方について」というテーマでも関係者インタビューを行っている。その結果の概要と分析について述べる。

Box 3 - 2 専門家についての農民の印象

「Xさんは、“hardworking”であり、“non-hardworking”なガーナ人は好きではないらしい。さらに木をたくさん植えて、ここまわりに林を作った」

「Bさん、人と交流することが好き。クリーニングデイといって、関係者全員でまわりをきれいにすることを奨励していた。このことは農民も歓迎しているようであった」

「Yさんは、よく覚えていない。一方で、同時代に“ ”というJOCVについてはよく覚えている」

「Aさんについては、よく覚えていない」

「Zさんは、良い人だ。農民の心を持っている人だ。この集会所も作ってくれた。女性グループを形成して、コメの作り方を教えてくれたりした。またパン焼きをするような事業も企画して機材を買ってくれたが、機材を入れる施設<小屋>を作ることができずに使っていない」

「Mさんは良い人だ（具体的にどう良いかということは聞かれなかった）」

「Nさんは良い人で、よく交流してくれた（ただし、知らない農民もいた）」

「Hさんは、まっすぐな人だ。あまり交流はしなかった」

(1) 金銭インセンティブの是非について

第2章で日本のガーナにおける技術援助の長い歴史を概観したが、その中ですべての専門家の頭を悩ませていたのが、「金銭インセンティブ」の問題である。日本のような個人から個人への技術移転をする場合には技術協力の受け手であるカウンターパートの取り組み姿勢が重要なファクターである。カウンターパートの動機づけとして、さまざまなインセンティブが考えられるが、ガーナのカウンターパートがまず口にするのは「金銭のインセンティブ」である。金銭インセンティブというと以下の形が考えられる。

給与に対する給与上積み（Top-up）

プロジェクトの作業代（Honorarium/Remuneration/Overtime Allowance）

研修などに参加するときの日当（Sitting Allowance）

出張などに必要な宿泊費・日当（Travel Allowance）

JICAは相手国の公的機関の職員の給与問題であるため、そもそも管轄外であることや、金銭インセンティブが長期的には相手の自立発展性を阻害し、モラルも下がることを懸念し、方針として上記の 金銭インセンティブは認めていない（ただし、断片的には専門家の個人的な判断で払っている例もある）。さらに についても、国内と同等レベルに押さえている。一方で、カウンターパートは給料の遅配やもともとの給与レベルが低く、現場に行くためのガソリン代も払えない状況にあることもあり、ドナーからのなんらかの金銭インセンティブを要求する。さらに状況を混乱させているのは、ほんの一部ではあるがドナーによっては、払っているところがあったり、またドナーのポリシーでは禁止されていても、現場の担当者レベルが払ったりしている場合もあることである。このような事例は一部でかつ例外的に行われていることであるが、カウンターパートにとっては、「他のドナーは払っているのになぜ日本は払ってくれないのか」という不満につながる。

今回、GIDAの職員に集ってもらい、金銭インセンティブの是非についてワークショップ形式で議論してもらった。カウンターパートなりの論理で、一度金銭インセンティブがなぜ必要なのかということ整理し、その必要性和効果を知り、さらに他のインセンティブについて代替案

を探すためである。

ワークショップの最初はカウンターパートを半分に分けて、一方はGIDA側（ガーナ側）で、もう一方はJICA側（日本側）に分かれてロールプレイをしてもらい、その中でガーナ側は「なぜ金銭インセンティブが必要なのか?」ということ整理し、日本側は「なぜ金銭インセンティブはいけないのか?」ということ整理して、お互いにディベートしてもらうことであった。この試みは最初からつまづくことになった。というのも、まず日本側になりたいカウンターパートがいなかったのである。なりたくないというよりも、なったとしても、「なぜ金銭インセンティブがだめなのかその理由なんて全く分からない」ということであった。このため、同行した日本人の元専門家に「日本側グループ」にアシスタントとして入ってもらい、その上で議論してもらうことで同意がとれ、ワークショップが進んだ。表3 - 6がその結果である。

表3 - 6に見られるように、金銭インセンティブを是とする意見については、重複している部分はかなりあるが、カウンターパートからはすらすらと出てくる。それらは大きく分けて2つのカテゴリーに分けられるであろう。一つはモチベーションとしての金銭インセンティブである。その結果プロジェクトの成果につながるというロジックである。2つ目は生活保障のための所得としてのインセンティブである。「カウンターパートの家族の幸せ」というところまで、日本の援助に頼ってしまうところは、いわゆる「献身的な姿勢」を求める日本的な考え方では理解できないであろう。カウンターパートとしては、仕事としての適正な報酬を求めているのであろうし、ガーナ側・日本側両者の金銭インセンティブのとらえ方に文化的なギャップを感じる。

一方の金銭インセンティブを非とする意見は数が少ない。数が少ないだけでなく、議論の様子を見ていたが、日本人専門家がかなり支援をしてやっと意見が進んでいたようであった。ここに見られるようにカウンターパートはJICAが金銭インセンティブを出さない理由については、十分に理解していない。同行した日本人専門家によると、カウンターパートに対しては、時々JICAがなぜ金銭インセンティブを出せないのか説明をしているようであったが、ここに見られるようにカウンターパートがその理由を理解していないことが判明した。これは日本側の説明不

表3 - 6 金銭インセンティブの是非についての論点

なぜ金銭インセンティブが必要なのか?	なぜ金銭インセンティブはいけないのか?
<ul style="list-style-type: none"> ・モチベーションが上がる。 ・仕事に集中できる。 ・カウンターパートがより革新的になる。 ・仕事時間が増える。 ・仕事の公平さ（一生懸命なカウンターパートとそうでないカウンターパートの差別化） ・成果品の質を上げる。 ・プロジェクトの成果を上げる。 ・プロジェクトの目標達成に寄与する。 ・金銭インセンティブが全くない。 ・カウンターパートの現実の所得が低い。 ・カウンターパートの家族の幸せ。 ・カウンターパートの転職を防ぐ。 ・カウンターパートが農民に近づける。 ・カウンターパートと専門家の関係の改善。 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト後の自立発展性のため。 ・援助受取国の責任と役割がある。 ・納税者は援助受取国に“ spoon-feed ” 的な援助をすることを好まない。 ・援助受取国が財政政策を真剣に議論しなくなる。 ・技術協力は、個人を助けるのではなく、開発を支援することにある。

出所：筆者作成。

足という点もあるであろうが、説明していてもカウンターパートが聞き入れないことや、文化的なギャップがそこにあることも一因であろう。

ワークショップではさらに、金銭以外のインセンティブはないかを議論した。カウンターパートとしての意見は表3 - 7の通りである。

表3 - 7に見られるように、可能性としても高く、効果としても高いと認められるのは、日本や第三国での研修である。ただし注意が必要なのは、研修に行くことで、研修にかかる日当が支給されたり、その他さまざまなベネフィットが出たりすることが実際には期待されていることである。他の案を見てみても、非金銭的インセンティブについて案を上げるといっているにもかかわらず、金銭的に間接的には関係していくような案がほとんどであり、真の意味で非金銭的といえるのは、「成果に対する賞状」のみである。しかも、その動機づけの効果は低いとなっている。ワークショップのテーマが「金銭インセンティブの是非」というものであったため、意識が引張られることは仕方がないが、カウンターパートの意見が金銭にかかわるところで集中して出てきているのは、それだけ金銭インセンティブということが大きな関心事であるためであろう。このようなマインドセットにしてしまったのは、カウンターパートの責任のみならず、給与をしっかりと払えないガーナ政府の責任でもあるし、またドナー側の責任でもであろう。ワークショップ中に「カウンターパートに金銭インセンティブを与えるとプロジェクト後の持続性がなくなるというけれど……、そもそも毎日の生活を続けていくことさえ大変で、プロジェクトに気持ちを100%向けることができないほどですよ。持続性以前のプロジェクト運営そのものの問題じゃないですか!!」と、いつもは明るく冗談好きなガーナのカウンターパートがこのときは気持ちをぶちまけるように吐いた言葉が印象的であった。

一方で希望が持てることもある。ワークショップの最初にカウンターパートに対して、カウンターパートとして「幸せ」または「不幸せ」とを感じる時はいつかということを書いてみた結果が表3 - 8である。

表3 - 8にあるように、不幸せな理由としては、金銭インセンティブがないことが多い。一方で、幸せの理由としては、プロジェクトの中での活動に参加できたことやその達成感、そして日本での研修でさまざまな経験をしたことが挙げられている。経営学のモチベーションに関してハーツバーグ理論として「衛生要因と動機づけ要因」というものがあり、人が動機づけられるにはさまざまな要素があるが、金銭的な要素は、「不満の原因」にはなるが、動機づけの原因にはな

表3 - 7 カウンターパートが考えるインセンティブ代替案

非金銭的インセンティブ	責任者(支払い)	可能性/動機づけ効果
日本での研修の増加	ドナー	高い / 高い
第三国での研修	ドナー	高い / 高い
健康基金(互助的基金)	プロジェクト	低い / 高い
給与前払い	プロジェクト	中 / 高い
成果主義所得配分	プロジェクト	低い / 高い
成果に対して賞状を与える	プロジェクト	高い / 低い
所得に直結するような支援	プロジェクト	低い / 高い
コンサルタントサービスによる所得	プロジェクト	高い / 高い

出所：筆者作成。

らないということがさまざまな実験から立証されている。

<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>満足を引き起こす要因</u> 「達成」, 「承認」, 「仕事そのもの」, 「責任」 ・ <u>不満を引き起こす要因</u> 「会社の政策と経営」, 「監督」, 「監督者との関係」, 「作業条件」, 「給与」 ・ <u>満足も不満も引き起こす要因</u> 「昇進」, 「成長」
--

その理論によれば、動機づけの要素は金銭ではなく、達成度や仕事上で自分が認められていることや、仕事そのものである。反対に、給与などをいくら改善しても、不満は少なくなるが動機づけにはならないといわれている。表3 - 8のカウンターパートの結果を見ると、確かに金銭の問題は不満の原因にはなっているようであるが、金銭が彼らのモチベーションになっているとは考えにくい。基本的な所得は確保されるべきではあるが、カウンターパートが述べたカウンターパートとしての幸せの要因である「活動への参加」「達成感」、そして「研修を通じたさまざまな経験」というものが真のモチベーションを上げるための要因であると考えられる。

カウンターパートとのワークショップ中にも「他のドナーは金銭インセンティブを支払っているのに、JICAは払ってくれない」という声が聞かれたが、実態はどのようなだろうか。

今回、ガーナの代表的なドナーの考え方をインタビューする機会に恵まれた。表3 - 9が各ドナーの現場担当者レベルの意見である。

表3 - 9のように国際水管理研究所 (International Water Management Institute: IWMI) とCareを除いて、他のドナーは多額の金銭インセンティブは払っていないということであった。こ

表3 - 8 カウンターパートの幸せと不幸せ

カウンターパート	カウンターパートとしてもっとも幸せだったとき	カウンターパートとして不幸せ/大変だったとき
A	参加型研修とその結果のワークショップ手法の開発。	ある提案が専門家から拒否されたとき。
B	SSIAPP(技術協力プロジェクト)始まったとき。	研修中のインセンティブが低い。
C	ガイドラインと戦略づくりに貢献できたとき。	成果の金銭インセンティブがない。
D	つくばで研修を受けていたとき(いろいろな国の人と交流できた)。	仕事の成果が認められなかったとき。
E	TBIC (JICA筑波国際センター)での研修。	プロジェクトの最後に金銭インセンティブが認められなかったとき。
F	SSIAPPの結果をケニアで発表できたとき。	専門家に自分の非のないことを追及されたとき。
G	2000年にSSIAPPの本格的な研修が始まったとき。	金銭インセンティブがないと分かったとき。

出所：筆者作成。

のようにガーナのドナー界の多数派は、金銭インセンティブ反対の立場である。この点、JICAのポリシーは必ずしも、ドナーの中で異端児ではなく、主流である。この調査をする以前の仮説としては、「JICA以外の他のドナーのほとんどが金銭インセンティブを払っている」というものであったが、それは誤解であった。

ただし、インタビューを通して感じたことは、ドナー間でも情報が錯綜していることであった。あるドナーが「あそこのドナーは出しているようだが……」といったため、その当該ドナーに話を聞いてみると、反対で払っていないということがあった。アフリカ開発銀行や国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Development: IFAD）は出しているという話がたびたび出たが、調査期間の制限から確かめるには至っていない。さらにポリシーレベルでは払えないということでも、プロジェクトベースで資金的にやりくりしながら、金銭インセンティブを「捻出」しているところもあるかもしれない。よって、実態がどうなっているのか、ということ是不

表3 - 9 金銭インセンティブに対する各ドナーの考え方

ドナー / 質問者	金銭インセンティブについて
FAO (ガーナ事務所代表)	プロジェクトコーディネーターはガーナ政府の職員であるが、それに対して対価やトップアップを支払うことはない。直接的なトップアップは支払わないというポリシーである。ただし、職員の旅費、車の燃料代、日当は支払っている。日当は、例えばクマシへの出張の場合は1泊80米ドル、そのほかの田舎では1泊59米ドル程度である。
World Bank (自然環境管理専門職員)	トップアップは払わないポリシーである。すでに10年前から、サラリー補填はしないことになっている。日当は、例えば中級クラスの職員で35万セディ（1泊）である。大臣クラスでも50万セディであり、高くは設定していない。
DFID (村落開発専門職員)	DFIDのポリシーとしては、トップアップは出さない。またSitting Allowance（ワークショップやミーティングに参加しているだけでお金を支給する）も認められていない。1990年からすでに出しておらず、プロジェクトドキュメントでも明確にトップアップは出さないと記述している。
EU (農業政策アドバイザー)	ガーナでは、金銭インセンティブは払っていない。また同じEU事務所でも中南米などでは払っている場合もあるが、ガーナでは払っていない。ただし出張の日当として、32～35ユーロを払っている。これもなるべく高くないようにしているし、無駄に払わないようにしている。
CIDA (政策アドバイザー)	CIDAは、トップアップは払っていない。ガーナでは今まで払ったことはない。日当宿泊費については、実際のホテル代や食事代を必要額で支払う形式である。現在コンサルタントに調査をさせており、今後は調査結果を基に料金を必要最低価格で設定することを考えている。
GTZ (ガーナ事務所所長)	トップアップは、GTZは全く支払っていない。もちろんセミナーを実施する場合にはホテルは提供するが、ホテルや食事は、そのものを提供するのであって、お金を支払うものではない。
IWMI (西アフリカ事務所代表)	金銭インセンティブは支払っている。公平性が保たれるように、または単なるトップアップではなく、成果ごと（Deliverables）に支払うこともしている。
Care International (ガーナ事務所代表)	払っている。ケアの設定したレベルがあるが、ローカルNGOが独自のレートがある場合にはそれに応じて払うようにしている。例えば、プロジェクトに参加することによって、職員を増やす場合にはそのサラリーと諸経費ということで8%程度を払う。またはトップアップということで5%。サラリー補填はあるが、日当は払わない。政府系とは反対だ。

出所：筆者作成。

明である。現在、カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）が率先してガーナにおける金銭インセンティブについて包括的な調査をしているところであり、その結果をもって実態としてどこがどれだけ払っているのかということが明らかになるであろう。

なぜ金銭インセンティブを払っていないのかということについては、JICAの主張と同様であり、「金銭インセンティブが自立発展性から見て効果がなくまた悪影響が多いこと」というのが実質的な理由であり、また制度的な理由としても「これはモチベーションの話ではなく、ガーナ国の公務員給与と制度の政策上の話である」という主張である。この点ではJICAと同様であったが、一方で英国国際開発省（Department for International Development: DFID）やCIDAなど国庫への一般財政支援をしているドナーは、「一般財政ですでに支援している分野であり、それをどう使うかはガーナ側の責任であり、ドナーとしてはすでに対応済み」という主張も聞かれた。

各インタビューで聞かれたことは、ガーナ側が金銭インセンティブやその他のベネフィット（車の供与）など「開発とはかかわらない事柄」に関心を持ちすぎており、実際の有意義な開発議論ができないという危機感であった。事実、これが行きすぎて、金銭インセンティブを払わないドナーのプロジェクトには協力しないというようなモラルの低下をもたらしており、それは開発というものに対するオーナーシップがガーナ側に全く醸成されていないということである。そもそもこのような状況のまま、短期的目的のために金銭インセンティブを払ってきた、または今も払っているドナー側の責任は重い。

（２）技術協力は古いのか

現在、ガーナのドナー界は技術協力からガーナ政府への財政支援に突き進んでいる。今回のインタビューでも、そのような傾向が十分に感じられた。

このほか、GTZの場合、財政支援はしていないが、関連機関であるドイツのKfWはマルチドナーのプログラム型基金に参加しているし、世銀もガーナ側のコミュニティにプロジェクト案を書いてもらい、予算は地方政府を通じて配分し、その予算管理も含めて地方政府にマネジメントを任せている（Box 3 - 3参照）。

このようにドナー界としては、二国間から多国間援助へ、そして現場の技術協力から政策レベルの財政支援にシフトしつつあり、また財政支援にまでいかなくとも、世銀のようにガーナ政府の関与を最大限に許容するようなアプローチをとることが主流となりつつある。このようなシフトが起きた背景について、インタビューをまとめると、これまでのアプローチに対する反省と、ドナー側の事情があったと考えられる。

反省としての理由

技術協力プロジェクトは専門家が自分で仕事をしてしまい、相手国の技術向上には役立たなかった。オーナーシップを下げた。

コンサルタントと職員のサラリーが違いすぎてモチベーションが下がってしまった。

政府機関は開発のボトルネックであり、促進要因にはならない（直接ターゲットグループを支援するほうがよい）。

表3 - 10 財政支援を行っているドナーの動向

ドナー / 質問者	財政支援の動向
DFID (村落開発 専門職員)	4年のスパンで一般財政支援 (Multilateral Development Budget Supports: MDBS) を行っている。規模としては予算規模7000万ポンドの半分をこのスキームから出している。現在は保健、教育、土地管理 (Land Management) の分野では、このようなMultilateral なアプローチをDFIDはとっている。現在、二国間援助プロジェクトとして残っているのは、森林管理のプロジェクトと橋梁・支線道路開発プロジェクトだけであり、担当者によれば、今後はこの脱二国間援助のトレンドがさらに進むということであった。
EU (農業政策 アドバイザー)	技術協力と財政支援の2本立てで援助を行っている。例えば、社会基盤のインフラ整備はEUが専門家を通じて主導しながら、プロジェクト運営も含めた技術協力をしている。社会基盤の分野でも、鉱業開発については、ガーナ側に主導権を渡しガーナ側からプロポーザルが出てきたらそれに応じて予算をつけている。農民開発については、農業は基本的に技術援助である。この理由はガーナ側に農業分野での主導権を持てるほどの技術力はないためにEUの専門家の援助が必要だからである。反対に畜産業については動物の病気を見分ける技術などはガーナが高いために、ガーナ主導で財政面のみをカバーしている。経済支援は、財政援助であるが、資金を入れるだけでなく、監査もする。今年大規模な監査があり、監査の結果次第で、援助額を増減する予定。
CIDA (政策 アドバイザー)	財政支援に大幅にシフトしていくのは、ガーナだけでなくCIDAの全世界的な方針である。MOFA (農業省) に対して財政支援をしている。2003年から始めたことになっているが、最初の年はResearch & Extensionのプログラム型であり、相手にマネジメントを任せていたわけではない。2004年から本格的に実施されている。マネジメントはガーナ政府にあり、また監査もガーナ側の監査システムで処理される。Triggerというプロセス上の指標 (例えば予算供与のタイミング、供与先、文書稟議の適切性、など13の指標がある) からマネジメント上の達成度を見る。1年ごとにこのTriggerを見ていき、問題があれば供与額を調整することもある。また財政支援がReplacementにならないように、国家予算が決まってから、財政支援額を決めるようにしている。

出所：筆者作成。

ドナーの事情

ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) という一国では対処できない課題があり、ドナー間のハーモナイゼーションが必要となった。

Box 3 - 3 世銀のCBRDP (Community Based Rural Development Project)

農村開発プロジェクトではあるが、コンポーネントとして小規模灌漑が入る場合がある。典型的な例としては、水利費は農民が払いメンテナンスなどを行い、またマネジメントコミッティを設立して自主的な管理を進める形で進められる。

CBRDPは、Demand-Drivenなアプローチであり、コミュニティが開発計画を自主的に作り、District Assembly (DA) に提出して、承認されたら、世銀からの基金予算が配分されるというシステムである。資金については総コストの5%を農民自身が、また10%程度をDistrict Assemblyが負担するようにしている。実際の監視はDAが、日々のマネジメントはコミュニティが責任を持つ。そうすることで、ガーナ側のCapacity Developmentになっている。もちろん自分たちだけで足りないマネジメント分野 (Human Resource, Procurement, Finance, M&E) はローカルコンサルタントを雇用することになるが、その雇用についても選択するのはDAである。またBackstoppingとして、州政府がある。

ガーナ側に完全に任せてしまうことで、オーナーシップも醸成させるという考え方である。世銀としての関与は、世銀のスタッフが技術的なBackstoppingを不定期にすることと、年に1回、2週間程度のSupervision Missionを送って総括をする程度である。また、技術支援のための予算 (10万米ドル) を世銀自身も持っており、必要であれば、それを使うことがあるが、基本的にオーナーシップはガーナ側に渡している。

ガバナンスという政策レベルでの対応が必要となった。

援助予算が削減され、コモンバスケット方式でより効率的な資金運用を図る必要に迫られた。

これらの事情から一般財政支援に突き進んでいるのであるが、インタビューでは、財政支援を推進しているDFIDやCIDAの担当者の口から「財政支援はリスクが高いことは分かっている」ということを何回も聞いたことは意外であった。政策レベルでは、自信に満ちた書きぶりで財政支援の方向性を打ち出してはいるが、実際の担当レベルでは財政援助をすることがより効果的な「答え」であるということは思っておらず、技術協力以来のさまざまなアプローチを試行錯誤する中で、一つの打開策として試行しており、今はその効果をうかがっている、という印象である。

それは技術協力に対する各ドナーの考え方をみても、技術協力を捨てたということではないことがわかる。

ここに見られるように、NGOであるCare Internationalなどは否定的な立場をとっているが、他のすべてのドナーの考え方としては、技術協力は古いもの必要ないものとは認識されておらず、むしろ財政援助の効果が不明なまま突き進んでいるドナーにとっては、その不足する部分を補完する重要なアプローチであると考えられている。さらに、日本のように実践的な分野での技術協力の重要性は十分に理解されているところであった。他のドナーが技術協力から財政支援にシフトし、ガーナの開発に不可欠である技術的な部分に空白状態が広がれば、ますます日本の技術協力の必要性が出てくることが考えられる。

表3 - 11 技術協力に対する各ドナーの考え方

ドナー / 質問者	技術協力について
FAO (ガーナ事務所代表)	FAOにおける技術協力は、全国展開する前のパイロット的なプロジェクトと考えている。ある技術協力プログラムは、2年で2～3の小規模灌漑地の灌漑用水管理や農民への指導などを実施した。この技術プログラムの効果を評価し、問題分析を行い、何が問題だったかを明らかにした上で、改善したアプローチで拡大して大規模(30～40地区)に実施するという方法をとる。
World Bank (自然環境管理専門職員)	日本のやり方(つまり技術協力)について、よい点としては、直接的に技術支援をすることで、直接的な技術移転の効果はあるだろうし、さらに日本人側としても直接カウンターパートとかかわることで、ガーナに合ったやり方を作り出せるということもある。悪い点は、バランスが難しい。例えば、車を運転することを教えようとしても、専門家がずっと車を運転しては、カウンターパートには運転技術がつかない。実際にはこのような例がたくさんある。(中略)しっかりとした分析をガーナ政府にさせて、ガーナ政府のニーズを知った上で、技術協力を入れるかどうか検討するべきだ。
DFID (村落開発専門職員)	JICAは道路などの社会基盤整備をしているが、政策アドバイスなどよりもこちらのほうがより实际的に便益があると思うし、技術協力の相乗的に効果を上げるためには必要不可欠な要素だ。いまの技術協力の懸念として、協力の分野でエンジニアリングがだんだんと少なくなっていることがある。社会基盤への影響を考えるとエンジニアリングな技術は欠かせないもの。その点、日本の技術協力の必要性はあると思う。
EU (農業政策アドバイザー)	分野に応じて技術協力をしている。農業分野では基本的に技術協力アプローチである。この分野で財政支援をしても、そもそもガーナ政府のマネジメント能力がないと考えている。財政援助をしてもなかなか末端まで届かない。しかし、いままでAgSIPなどで財政的な支援がMOFAを通じてなされたが、現場での影響は何も起きていないといってもいいほどだ。現場に直接影響を与えられるようなインフラがもっと必要だ。反対に「教育」「保健」といった分野はガーナ側の能力はあるので技術協力は必要ないと思う。
CIDA (政策アドバイザー)	CIDAは技術協力と財政支援の両方を実施している。ガーナのような途上国はTechnological GapとFinancial Gapがある。CIDAは後者については財政支援を行い、前者に対しては特に北部で技術援助をしている。よって技術協力は必要ないとは全く思わない。今後も財政支援は続けていくし拡大はしていくが、これも一過性のものかもしれない。JICAやGTZの技術援助は効果がある。技術協力が財政支援かということではなく、パッケージで何ができるかを考えている。
GTZ (ガーナ事務所所長)	GTZは技術協力を進めている。技術協力が必要なのは、アウトサイダーの目や先進技術が必要であるということ、ファシリテーターとしての役目も専門家に期待されている。短期専門家も長期専門家も必要である。一般財政支援で単にお金を供与するだけではだめだろう。ただし、財政支援をすることによって、向こう政府の政策や構造の調整を図り、マネジメント力をつけ、また多数のドナーが混在する状況を改善することもできると思う。技術協力が財政援助かということではなく、ハーモナイゼーションが必要である。
IWMI (西アフリカ事務所代表)	技術協力については、技術協力という制度が効果的であるかどうかというよりも、それを「どこで」「どのように」するかということが重要だ。その意味では有効性はあると思う。一般財政支援については、ガーナでは現実性はない。
Care International (ガーナ事務所代表)	技術協力、反対に一般財政支援があるが、どれも有効であるとは考えられない。ガーナの場合、すべて個人の力や個人的なつながりが大きな決定要素となっている。つまり制度がない。例えばGTZやDFIDはMOFAに専門家を入れているが、個々のプロジェクトを進めることはできるであるが、組織的な改善を進めることには無理がある。財政支援も、中央政府のコントロールを強めるだけであり、中央政府を変えても、それが末端までいきわたるには数々の障害がある。

出所：筆者作成。

4 . JICA技術協力の有効性と課題および提案

本章のねらい：ガーナにおけるJICAの灌漑農業振興支援の技術協力の有効性と課題についてCDの観点から分析し、有効性を活かしつつ課題を克服するための諸案を述べる。

4 - 1 ガーナ灌漑農業におけるJICA技術協力の有効性と課題の分析

本研究では、JICAのガーナにおける灌漑農業への振興支援を歴史的に追うことにより、日本の技術協力の有効性と課題について、技術協力のやり方や方向性の変化といった表面的なものだけではなく、技術協力の現場における日本人専門家とカウンターパートとの関係やそれぞれの気持ちなど深い部分にまで踏み込みながら、分析を進めた。

第1章では、ガーナにおける灌漑農業の歴史と発展過程について、主に事実面を整理しながら、ガーナの灌漑農業の抱える構造的な問題やそれに対するドナー、特にJICAの取り組みなどを論述した。

第2章では、主に、日本人関係者の証言をもとに、ガーナにおけるJICAの技術協力がどのように始まり、各フェーズにおいて変化して、何を果たしてきたかについて歴史的に述べた。その中では各フェーズにおいて変化をしながらも、その中で一貫したJICA技術協力の共通した特徴というものが浮かび上がった。

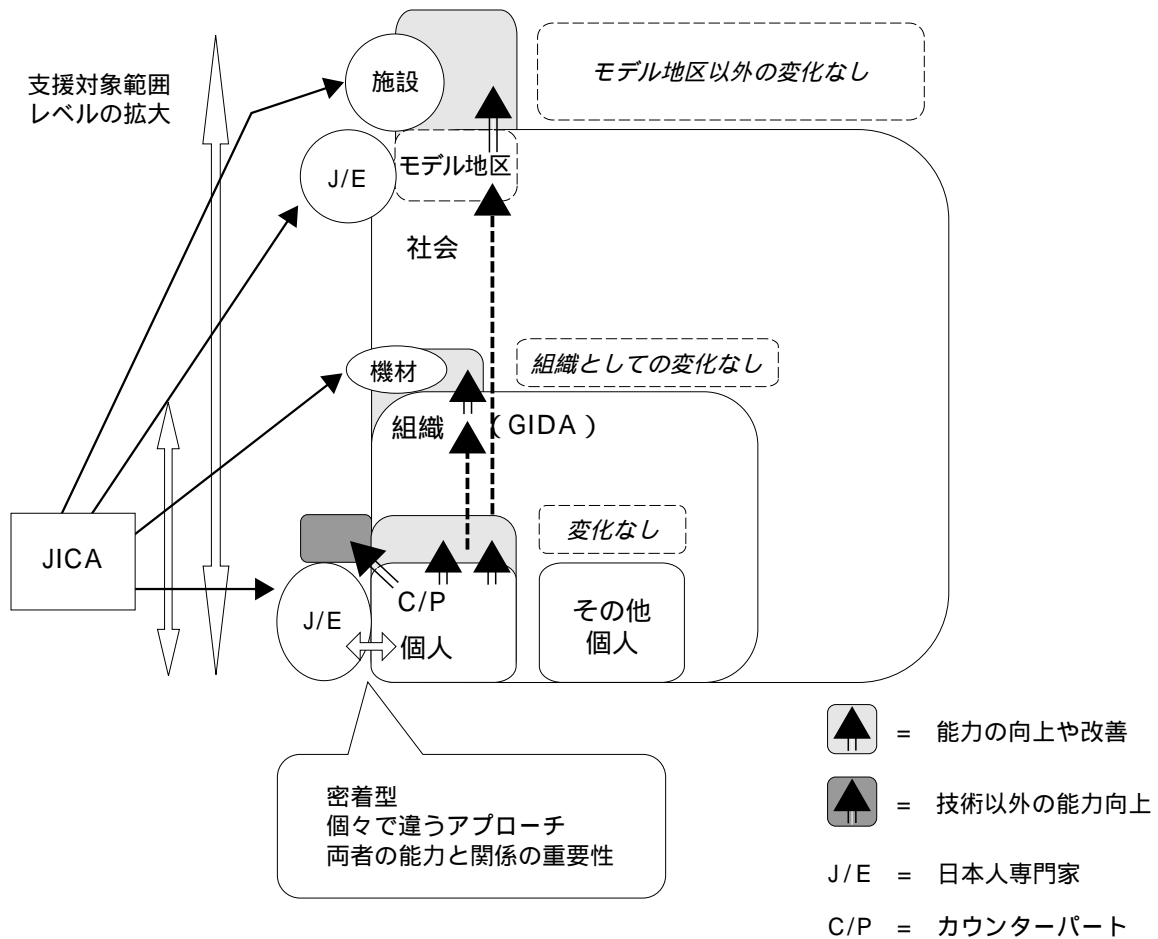
第3章では、技術協力の受け手であったカウンターパートがどのように感じて、日本人専門家との関係がどのようなものであったか、またモデル地区における農民への影響や他のドナーの動向などを調査した結果を分析した。

ここでは、これまでの結果を踏まえつつ、CDの視座で今回の事例におけるJICAの技術協力のモデル化を行い、そのモデルに基づいて、JICAの技術協力の有効性と課題について、分析を進めることとする。

(1) 日本の技術協力のモデル化 (CDの観点から)

ここでCDの観点から第2章と第3章の結果を整理してみよう。CDではその対象として「個人」「組織」「社会」の3つのレベルがあり、それぞれに対してその内発的な変容を支援することが重要であると考えられる。この3つのレベルに対して、ガーナにおけるJICAの取り組みをモデル化したのが図4-1である。

図4 - 1 ガーナ灌漑農業振興支援におけるJICAの技術協力のモデル化



出所：筆者作成。

ここで見られるように、個人、組織、社会と見た場合には、1988年の個人専門家フェーズから研究プロジェクトフェーズまでは、個人レベルに対する協力が中心であり、一部組織レベルに対する協力としてIDC（灌漑開発センター）の設立があった。それが、技術協力プロジェクトフェーズ以降は、社会レベルにまで拡大するが、それは主にモデル地区に活動が展開したということである。政策的または制度的な取り組みがされたということではない。支援のレベルの範囲はこのような拡大していったが、その基本となるのは個人レベルであった。

個人レベルの特徴を整理してみよう。第2章の分析および今回の調査の結果から日本人専門家とガーナ人カウンターパートが非常に近い関係にありながら、密着型で技術協力プロジェクトに参加していることが特徴としていえる。その中では、日本人専門家の性格や考え方、またその時々状況判断に従って柔軟に違ったアプローチをとっており、それはカウンターパートとの関係にも影響を与え、密着型の技術移転というスタイルをとっているため、もし専門家がコミュニケーション能力に優れ、またカウンターパートの学ぶ姿勢ができており、よい関係が保たれた場合には非常に効果的に機能する場合もあれば、反対に関係がうまく作れずに機能しない場合もあった。このように個々人で違いはあるが、現在までの専門家の証言やインタビューの結果から判

断して、全体としては個人レベルでは能力向上に大きな影響を与えていると考えられよう。さらに、技術的な能力だけでなく、技術以外の「仕事への熱心さ」「まじめさ」「計画性」などの能力についても、密着型で日本人と作業を進める中で、自然にカウンターパートに理解され、身につけられた能力もある。これはCDという観点から見ても、問題解決能力の一つとして考えられ、大きなインパクトであったと思われる。一方で、密着型ということで、その裨益するカウンターパートが日本人専門家の直接のカウンターパートに限られており、同じ組織にいる他の職員の能力や技術の向上にインパクトを与えたということにはなかった。このようなOJTまたは密着型の協力は裏を返せば、一点集中型の技術移転にならざるを得ず、カウンターパートになり得なかったほかの個人へのインパクトはほとんどないという弱点を持つ。さらに集中的に技術が移転されて有能な人材が育ったとしても、それが他の組織に流出すると元の木阿弥となる（実際にGIDAの場合、1997年から2004年の7年間だけ見ても11人がGIDAから世銀などに転職をしており、具体的な数字はないが、少なく見てもこの16年間でカウンターパートの過半数が離職しているという）。

本来であれば、個人レベルの改善に終わらずに組織としての改善につなげ、人材流出も組織的な対応が必要であり、CDの観点も組織の内発的変容の必要性を主張しているが、今回の調査から見て、この16年間でGIDAそのものの組織的な強化がJICAの支援によりなされたということにはなかったといえる。もちろん、GIDAの組織内にIDC（灌漑開発センター）という新しい組織をつくり、そこに多くの機材を配置し、続く技術協力プロジェクトにおいても、機材を入れて「モノ」の部分での組織の強化は少なからずあったとはいえよう。ただし、それがGIDAの組織的な改善にはつながってはならず、GIDAは今でも財政難、人材不足にあえいでいる。カウンターパートの一部には、JICAのさまざまなプロジェクトを通じて、GIDAの上部組織が灌漑だけでなく営農の重要性を認識できたという意識の変化を見るものもいたが、多くのカウンターパートにとっては「ほとんど大きなインパクトを与えなかった」ということであり、意識の変化という目に見えないものだけで、それが組織の変革につながるとはいえないだろう。よって、機材というものの部分や意識の変化という変容はもたらしたが、GIDAの組織としての実質的な変容はJICAの協力によりもたらすことはできなかった。

さらに社会レベルであるが、これは政策や制度レベルでのものではなく、主にモデル地区における活動が主たるものであった。現地調査から見られるように、モデル地区においては、JICAの協力により著しい農産物の増加と農民の生活向上が確認されている。が、それは技術のみならず、施設改修という「モノ」的な支援があったことも大きな要因である。農産物の増加は、農民の内発的な変容がすべてではなく、一部外からの外資注入によるものである。さらに特徴的なのは、モデル地区への取り組みがGIDAという組織を介してではなく、技術協力プロジェクトとして、日本人専門家がカウンターパートとともに「直接的に」農民に接触して行われている点である。カウンターパートはGIDAの職員であるため、間接的には組織としての学びになっているとも考えられるが、実態はカウンターパートの個人ベースの技術向上につながるのみでありGIDAの組織としての学びが置き去りにされてきたともいえる。一方で、モデル地区以外の他地区については、最後のフェーズ（技術協力フォローアップフェーズ）で、研修などを強化してきたが、モデル地区のような大きな変容を与えるには至っていない。さらに政策・制度面の変容ということとはもともと計画段階から考えられていなかった。

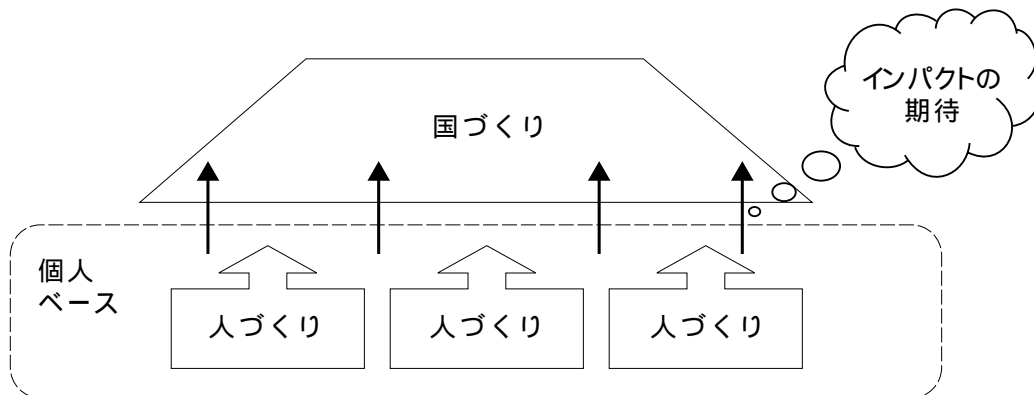
(2) CDから見たガーナにおけるJICA技術協力の有効性

ガーナでの灌漑農業支援におけるJICAの技術協力という事例に限ったことであるかもしれないが、CDの3つのレベルの変容という点から見てみると、JICAの協力というものは個人レベルでカウンターパートにとっては大きなインパクトを及ぼし、技術だけでなく仕事の取り組み姿勢や物事の進め方などの能力向上にもつながる効果があるといえる。これは技術移転だけでない「問題解決能力の向上」を目指すCDの考え方に完全に符合するものであり、JICAの密着型の技術協力はCDの個人レベルでは非常に有効であるといえよう。また、組織や社会のレベルに対しては、モノや直接的な接触をした部分については、同様に大きな成果を残している。事実、ガーナ灌漑開発公社には、灌漑開発センターという新しい組織が生まれ、また社会レベルでは、技術協力が直接的に関与したモデル対象地区においては、農民の生活を変えるほどの多大な影響力を残した。

しかし一方で、個人、組織、社会レベルのそれぞれについて、JICAの技術協力がかわらない部分に関して効果が見えない。例えば、灌漑開発センターができたが、親組織である灌漑開発公社はいまでも財政難や人材不足にあえいでおり、一部、意識の変化が生まれたという意見もあったが、16年間という協力期間から見て、組織的な改善への影響はほとんどなかったというのが率直な意見である。また社会レベルでいえば、モデル地域における効果が、その他の地域に伝播し、ガーナの灌漑農業の構造が変化するというところまでい行き着いていない。またプロジェクト内の活動に終始してきたことから、社会制度や政策に対して、具体的な影響を及ぼすところまでいっていない。

ただし、これをもってJICAの協力は組織や社会レベルで有効性がないと断罪するのは意味がない。なぜなら、そもそもJICAの取り組みの中で、組織レベルや社会レベルに対しての明確な技術協力の方針がなかったのである。旧来の日本の技術協力には、組織レベルや社会レベルの技術協力の視点が欠けていた。JICAの技術協力のスローガンに技術協力の基礎的な考え方が垣間見える。その基本的な考え方は長く「人づくり国づくり」であった（独立行政法人化以降は、“よりよい明日を、世界の人々と”になった）。

図4 - 2 JICAスローガンに見える仮説



出所：筆者作成。

つまり組織を支え、社会を支える「人をつくる」、つまり個人レベルの技術協力を丁寧に行うことによって、国をつくろうという論理である。その上で、日本の技術協力は個人に重きが置かれ、密着型かつ実務重視のアプローチがとられてきた。この考え方に基づき、個別派遣専門家フェーズから技術協力プロジェクトに至るまで、個人に重きが置かれたアプローチがとられてきた。事実、個人レベルでの有効性は十分すぎるほどである。また、理論上では、離職したカウンターパートも結果的には同類の組織に転職をしており（どの組織かということ度を度外視すれば）、国づくりにはなんらかの効果があつたともいえよう。

一方で、個人ベースとはいいいながらも、第2章で見たように試行錯誤を繰り返す中で、研究プロジェクト、モデル地区の現場型の技術協力プロジェクト、全国展開を見据えたフォローアッププロジェクトと、CDのレベルからいえば高いレベルに移行していつている。それが、CDという概念がなくとも、「自然と」変化していったことは、興味深い現象である。これは日本の技術協力の特徴として挙げられる、「戦略をもたない柔軟性」と、「キープレイヤーたる日本人専門家の判断」により、そのような方向修正が図られているためであり、さらにそれがCD的に見ても正しい方向性に進んでいるという点で、その漸進主義の有効性を認めることができよう。

（3）CDから見たJICAの技術協力の課題

それでは第2章の「お御輿モデル」で見たように、このような形で「ゆらりゆらり」と漸進的に進んでいってよいものであろうか。無駄はないのであろうか。

実際に個人ベースの技術協力の受け手であったカウンターパートによれば、この16年にわたる長い協力は決して無駄ではなかった。基礎的研究から実践的な営農へ、フェーズごとに学ぶ技術の内容が進化していったが、それはそれでカウンターパートが「段階的」に技術を向上するということできたというのが多くの見方である。一方CDの観点からも、高度な技術を注入するよりも、カウンターパートや組織の成長に従って、段階的にまたは漸進的に進めていくということは、時間はかかるが内発的な変容をもたらすための有効な支援であるといえよう。

一方で、CDの3つのレベルにどう影響したかという観点から見ると課題は多い。確かにJICAの協力は自然と個人から社会レベルにその活動範囲を広げて行っており、CDの観点から見て方向性としては正しい展開であるといえよう。一方で、組織レベルのCDや社会レベルのCDという概念を持たずに、機を見て漸進的に進んでいることで、戦略的に見れば、無駄も多い。例えば、カウンターパートの能力向上が、GIDAの組織としての強化にはつながっていなかったり、または他の地区への展開をよく見極めないままモデル地区で高価な活動が行われたりという戦略的なミスがおこる。カウンターパートと一緒に日本人専門家が農民と直接対話したり、またはモデル地区での成功を重視して施設改修を進めたりすることは、プロジェクトの目標を達成するという戦術的には正しい選択であろう。一方で、戦術的には正しいことが戦略的には正しくないこともある。例えば、モデル地区において大量の投入を行うということは、モデル地区で成功したとしても、それが他の地区への展開を難しくするというにもなる。実際に、この16年間の取り組みの中で、個人レベルでは改善が図られても、人材がGIDAから流出しており、また恒常的な資金不足など組織としての強化が十分に図られていない。これを個人レベルの協力しか想定していない日本の技術協力スタイルに解決を期待しても、そもそも目的が違うものであり、そこに日本

表 4 - 1 日本の技術協力の有効性と課題の整理

有効性	課題
<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト内容を状況の変化に応じて柔軟に修正できる。 ・プロジェクト単位で見れば、最適の選択ができる。 ・過去の投入が無駄にならない。 ・専門家のオーナーシップが上がる。 ・カウンターパートとビジネスでない人間的な関係づくりができる。 ・個人レベルつまり、カウンターパートの人材育成には効果的。 ・組織や社会レベルにも関与したところにはインパクトを与えている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・戦略がなく、最終ゴールまでの道筋が分からない。 ・プロジェクト単位の成果のみが注目され、全体的な位置づけが不明確。 ・全体から見れば投入が過大となり無駄になっている。 ・専門家の質によっては成否が分かれる。またはカウンターパートの質や取り組み姿勢で成否が分かれる。 ・同じ組織にいても、専門家とかかわらない個人にはインパクトは少ない。 ・組織レベルや社会レベルを根本的に改善するような大きなインパクトを与えることができない。

出所：筆者作成。

の技術協力のスタイルの限界がある。先ほどの「人づくり、国づくり」というJICAのスローガンには、「組織づくり」という概念がすっぱりと抜けており、これはスローガンだけでなく、実際のJICAの技術協力でも組織の改善への具体的な関与はされていない。今後、CDの3つのレベルでの改善を求めるのであれば、より包括的な観点から組織と社会のレベルの技術協力の必要性を分析し、組織と社会レベルに対する技術協力のあり方を戦略的に検討する必要がある。

加えて、有効性が認められる個人レベルでも課題が全くないわけではない。ガーナでの取り組みを見る限りでは、個人レベルの技術協力の効果は、専門家の能力によりまたカウンターパートとの関係により変化するものである。特に専門家の能力は、単に技術的能力や業界の経験というものではなく、コミュニケーション能力やカウンターパートとの関係づくりなどが大きな要素を占めている。これを専門家の「技協プロセス能力」と仮称すると、その重要性がまだ十分に認識されてはいないのではないかと。コミュニケーション能力などを含む「技協プロセス能力」は、個人レベルの技術協力を進める上で欠かせない能力である。それは専門家が持つべき技術力を補佐するというレベルではなく、技術力を右の車輪とするともう一つの左の車輪がこの技協プロセス能力であり、この両輪があって初めて技術協力は前に進むのである。この技協プロセス能力の重要性を十分に認識し、それが何であるかをしっかりと定義づけし、日々の中で実施されることによって、日本の技術協力の強みである個人レベルの技術協力を安定させ、強化させる必要がある。

これまで述べた有効性と課題をまとめると、表 4 - 1 のようになる。

表 4 - 1 の結果を受けて、ここではJICA技術協力の有効性を強化しながら、その課題を克服するための提案をしたい。

4 - 2 改善のための提案

第 3 章で取り上げられた日本の技術協力の有効性と課題を見てみると、今後の日本の技術協力については以下のような改善が求められよう。

ここでは以下のような 5 つの改善案として提案したい。

戦略的かつ包括的な取り組みの必要性
 日本の柔軟性および漸進アプローチの利点と強化
 JICA本部および在外事務所の戦略策定能力の強化
 日本人専門家の技協プロセス力の強化
 他国との差別化（技術協力の保守派としての強み）

(1) 戦略的かつ包括的な取り組みの必要性

本研究の提案で最も重要な提案が「戦略的かつ包括的な取り組みの必要性」である。

第2章で述べたようにガーナ灌漑農業に対する技術協力は「灌漑農業の振興」という上位目標は共有されていたものの、フェーズによりとられた戦略が異なるなど協力のアプローチに「ズレ」があった。そのためか、長期間にわたる協力にもかかわらず上位目標の達成は未だに課題のままとなっている。

このような「ズレ」発生の要因は、JICAが従来用いてきた「プロジェクト単位の問題分析と案件検討」という協力手法自体にあるのではないだろうか。上位目標達成に必要なキャパシティが包括的にかつ戦略的に分析されていれば、より効率的かつ効果的な協力アプローチがとられたのではないだろうか。今回の事例から上位目標「灌漑農業の振興」の達成に必要な各階層のキャパシティとJICAの取り組み範囲を示すと表4-2のようになる。

表4-2 「灌漑農業の振興」に必要なキャパシティとJICAの取り組み範囲

レベル		灌漑農業の振興に必要なキャパシティ	協力の取り組み範囲
個人レベル	農民	<ul style="list-style-type: none"> ・営農技術 ・灌漑施設の操作維持管理技術 	<ul style="list-style-type: none"> ・モデル地区農民への技術指導 ・全国の農民に対する技術研修（SSIAPPフォローアップ時のみ）
	灌漑開発公社の技術者	<ul style="list-style-type: none"> ・農民を指導できる ・営農技術 ・灌漑施設の操作維持管理技術 ・灌漑施設の補修と改修に関する技術 ・水利組合の設立と育成法についての知識 	<ul style="list-style-type: none"> ・カウンターパートへの技術指導 ・全国の灌漑地区のプロジェクト・マネージャーと普及員に対する技術研修（SSIAPP後半部以降）
組織レベル	農民組織	<ul style="list-style-type: none"> ・水利組合の結成と活動 ・水利費徴収制度とその運用 ・施設の操作維持管理体制 	<ul style="list-style-type: none"> ・モデル地区における水利組合の育成と強化
	灌漑開発公社	<ul style="list-style-type: none"> ・農民に対する技術指導体制（人材、予算、システム） ・灌漑施設の操作維持管理体制（同上） ・灌漑施設の補修と改修にかかわる予算確保とその実施 ・灌漑農業振興にかかわる規定など 	<ul style="list-style-type: none"> ・灌漑開発センターの設立強化
制度・社会レベル		<ul style="list-style-type: none"> ・灌漑農業振興にかかわる政策とその実施のための予算確保 ・灌漑農業振興にかかわる制度（農民参加型灌漑管理制度など） ・適切な流通・市場（灌漑農産物の収益性の確保） 	<ul style="list-style-type: none"> ・灌漑管理の制度づくりへの支援（2004年以降）

出所：筆者作成。

表4 - 2に示すように「灌漑農業の振興」のためには、個人レベル、組織レベルおよび制度・社会レベルなど多岐にわたるキャパシティが必要となる。しかしながら、1988年から2004年までの技術協力で対象となった範囲は個人レベルと組織レベルのキャパシティ・ディベロップメントにとどまっており、その活動対象の中心もカウンターパート、灌漑開発センター、モデル地区というように限定されたものとなっている。

この対象範囲が限定された協力の背景には、JICA技術協力による、灌漑開発センターでの技術開発、研修を通じた人材育成、灌漑農業振興に向けたモデル地区の構築、を受け、ガーナ政府の自助努力による、必要な政策と制度の整備およびその執行、協力成果の全国への技術普及、灌漑農業の振興（上位目標）の達成、という暗黙的なロードマップがあったといえる。しかしそのロードマップのように事態は進展せず、ガーナ側による全国レベルでの灌漑農業振興への取り組みは緒に就いていないというのが実態である。

なぜこのような結果となったのであろうか。その要因は、受け入れ側の変化に対応できなかった協力手法、ランドデザインが欠如した協力手法、にあったと思われる。

1) 受け入れ側の変化に対応できなかった協力手法

1980年代のJICA技術協力の開始時と現在を比較すると、表4 - 3に示すように、ガーナ灌漑農業を取り巻く状況は構造調整（政府支出金の削減、小さな政府などを目的）およびグローバルイゼーション（貿易の自由化など）の影響を受け大きく移り変わってきた。

このようにガーナ灌漑農業を取り巻く状況は悪化の一途をたどり、JICA技術協力の暗黙的なロードマップにあったガーナ政府の自助努力による上位目標に向けたキャパシティ・ディベロップメントは結果的に実現されなかった。このように周辺状況は大きく変動していたにもかかわらず、その変化に対応した包括的な分析をしないままにプロジェクト単位の協力が終始したところに、このような結果が生まれる要因があったといえるのではないだろうか。

2) ランドデザインが欠如した協力

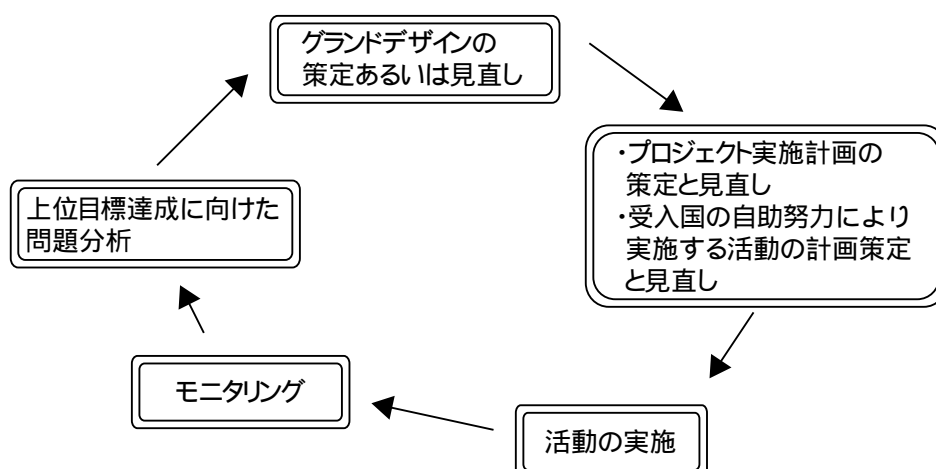
もし状況の変化に対応した包括的分析と戦略の策定が行われていれば、協力のエントリーポイント、特にその状況が大きく変化し始めた1990年代のミニ・プロジェクトからの協力アプローチは全く異なったものとなっていたであろう。政府の脆弱化から判断し、農民・農民組織を

表4 - 3 ガーナ灌漑農業を取り巻く状況の変化

項目	1980年代	現在
灌漑開発公社の職員数	約1,500人	約300人
灌漑開発公社の予算	適切な予算状況	約80%が人件費、非常に限られた事業費
灌漑施設の管理	政府主導の管理	農民組織主体の管理
営農状況	政府補助金による営農	輸入米の流入などにより灌漑作物の代表であるコメの収益性は低下現象
灌漑施設の状態	全国の全灌漑地区が機能	全国22の灌漑地区のうち、6つの灌漑地区が施設老朽あるいは操作経費負担不能により操業中断
ガーナの財政	構造調整の優等生、高い経済成長率	重債務貧国

出所：筆者作成。

図4 - 3 戦略的かつ包括的な取り組みによる協力の実施サイクル



出所：筆者作成。

メイン・アクターとする「灌漑農業の振興」という方向に大きな舵取りがなされたものと思う。もしそのような時代の変化に対応したグランドデザインがあったならば、SSIAPPフォローアップ協力で実施した全国での農民研修や現在実施中の制度づくりへの支援協力もミニ・プロジェクト時代に始まり、現在ではより大きなインパクトをガーナ灌漑農業に与えていたであろう。グランドデザインの欠如が、結果的に見て効率的とはいえない協力を生む要因であったと思える。

以上の分析を基に考えると、今後の技術協力の改善のためには「戦略的かつ包括的な取り組み」が不可欠であるといえる。この取り組みに基づいた協力の実施サイクルを図4 - 3に示す。

このようなサイクルを通して策定されたロードマップによる活動が実施されれば、上位目標達成に向けたより効率的かつ効果的な協力が可能となるであろう。なお、図4 - 3に示す実施サイクルの各構成要素の概要は次の通りである。

上位目標に向けた問題分析

この問題分析は、上位目標達成に向けて必要なキャパシティの有無という観点を基に行う。

グランドデザインおよび活動計画の策定

問題分析の結果を受け、上位目標達成までのグランドデザイン（中長期的なロードマップ）を策定する。なお表4 - 2に示したように、上位目標達成に必要なキャパシティは多岐にわたるため、その達成には当該国の自助努力も不可欠である。よって、グランドデザイン策定においては、当該国の自助努力により解決する課題と協力機関の支援によるものを区分する必要がある。グランドデザインの策定はプロジェクトのステークホルダーが参加して行い、協力のエントリーポイントの決定やロードマップ上における当該案件のポジションの把握を行う。このような共同作業を通してステークホルダーが上位目標に向けたロードマップを共有化することが、戦略的な取り組みへの第一歩である。なおグランドデザイン策定後は、時系列的な点も十

分考慮した詳細な活動計画を策定することとする。

なお、以上述べてきた問題分析やランドデザインの策定のためには、協力要請書フォームの改善と事前評価調査の充実が必要となる。

活動の実施とモニタリング

活動実施中の節目でモニタリングを行い、プロジェクト進捗状況の把握を行うとともにランドデザイン策定時の前提条件に変化がないかを分析する。もし変化が認められた場合は、ロードマップを再検討するとともにプロジェクトの活動計画も見直すこととする。このようなランドデザインを含むモニタリングが協力の有効性を高めるためには必要である。

このような戦略的かつ包括的な取り組みによる計画策定と実施を行うとともに、プロジェクトのポジションとその方向性を再検討できるシステムを付加することが、技術協力の改善のためには不可欠といえる。

(2) 日本の柔軟性および漸進アプローチの利点と強化

第一の提言にある「ロードマップ」と称される上位目標に向けた包括的戦略は、随時、その妥当性や有効性についてモニタリングされ、環境変化に応じて刷新される必要がある。その重要な役割を担うのが現地の日本人専門家である。本研究で日本人専門家が現場の状況を見ながら、柔軟にアプローチを変更しながら漸進的に技術協力を進めてきたことが判明した。これはそもそも戦略らしい戦略が日本の技術協力になかったからであり、その自由な政策環境の中で日本人専門家の活躍の場があったといえよう。ただし、今後、戦略的なアプローチをとるとすれば、そういった柔軟性を発揮できる環境が不自由なものになってしまい、せっかくの日本人の現場の力をそいでしまうという懸念もある。まじめな日本人にとっては、何か計画を作ってしまうと、それを守らなければならないという観念があるようであるが、それは現場の状況を見て柔軟に変更するものである。上記で戦略を策定するということを提案しているが、これはロードマップであり、現場の日本人専門家の活動を縛るようなものであってはならない。戦略は作られていたとしても、それは大目標に対しての最短ルートを示したものであり、そのルートが間違っていた場合は、大胆に変更し、さらに過去の遺産も活かしながら、漸進的に進んでいくのが望ましい。よって、戦略が作られたとしても、上位計画という位置づけではなく、「ロードマップ」という形であくまで変更しながら漸進的に進むということを強調しておく必要があるだろう。さらに、そこに現場の声が聞かれるような仕組みを入れることが重要である。具体的には中間評価や終了時評価時には、事業だけでなく戦略自体の見直しを現場の声を最大限に尊重しながら進めることが重要である。

(3) JICA本部および在外事務所の戦略策定能力の強化

現場を担う日本人専門家の役割の一方で、統括組織であるJICA本部および在外事務所の役割も同様に重要であり、より強化される必要がある。特に組織および社会レベルにも効果を及ぼしていくために、戦略的なロードマップを作成し、一貫性をもってマネジメントしていくのは、

JICA本部および在外事務所の責任であるということを強調したい。専門家の個人レベルの対応では、組織レベルや社会レベルの長期的かつ根本的な改善をするには限界がある。各技術協力プロジェクトは一定期間で終了するとしても、組織や社会は終わりが無い。各プロジェクトは、大きな戦略の中での一つの区切りと考えるべきであり、自立発展性を重視すれば、その後もフォローアップをしていくべきである。これは惰性的に支援をするというものではなく、長期的な視野で戦略的な思考で、技術協力を戦略的に進めていくことが必要であるということである。そのためには、個人・組織・社会それぞれのレベルに対する分析をする能力と、それを戦略として描き、またプロジェクトとして具現化するという高度な能力が必要である。このような高度な能力は、JICAが組織として、それこそ戦略的に身につけていけない限り、実践は難しいであろう。現在、各セクター別にアプローチの研究が実践されているが、それをさらに推し進め、単なる知識の体系化にとどまらず、現場にもう一度フィードバックし、実践していく仕組みが必要である。

(4) 日本人専門家の技協プロセス力の強化

個人レベルの技術協力では日本のような密着型の協力スタイルは、カウンターパートの技術のみならず、技術以外の能力についても向上させることが判明した。ただし、それは日本人専門家がコミュニケーション力を持ち、カウンターパートとの関係づくりができている上でのことであり、反対にそれができていないと、技術力があっても効果が低くなる。日本人専門家の技術力以外の能力、ここでは「技協プロセス能力」と仮称するが、以下のようなものが考えられる。

- ・ プロジェクト運営力
- ・ 協調的 / 協働的態度
- ・ 人間的コミュニケーション力
- ・ アドバイスや動機づけの能力
- ・ 語学力
- ・ 異文化への理解力

専門家にとって、このような能力はプロセスマネジメントとしてあくまで補助的な能力としての扱いであるが、本来は技術力と同等の重要性を持つ専門家としての力そのものであると考えられる。専門家が技術家ではなく、真の専門家として効果を上げるためには、これらの技協プロセス能力についての重要性をしっかりと定義し、専門家の人選の基準や研修のプログラムの内容として、今後は検討することが必要であろう。

加えてプロジェクト計画および進捗管理についても、現在のPDM（プロジェクト計画）やP/O（活動計画表）にプロセスを見る要素を入れて、モニタリングをすることが重要である。具体的には、P/Oレベルでは、それぞれの活動が誰によって（専門家かカウンターパートか）実施されるのか、その結果どのような能力がつくことが期待されるのかを明記する。またPDMレベルでも、活動の何%が日本側専門家またはカウンターパートの業務となっているのかを示しながら、そのカウンターパートの参加度を計画時に設定した上で、実績はどうであったかをモニタリングすることもできる。

(5) 他国との差別化（技術協力の保守派としての強み）

個人レベルだけでなく、組織レベル、社会レベルまでに支援の範囲を日本だけで広げようとする、多くの負担となり、さらにあまり慣れていない部分であればそれだけの準備も必要となるであろう。一方で、他の欧米ドナーは悩みながらも、財政援助など組織への直接の支援に踏み切っており、組織レベルや社会レベルへの介入に関しては先鞭をつけている。日本としては、これらの組織レベルへの取り組みを始めているドナーの動向を見極め、あえて他のドナーが入っていない部分、つまり日本が最も得意とする個人レベルの実践的な技術協力に特化するという戦略も十分に効果的である。ガーナのドナーへのインタビューを総覧すると、日本の技術協力は古いものではなく、ガーナの発展を支える一つの重要なモダリティーであることは変わりがない。要はそれをどこでどのようにするかが重要なのである。特にガーナのように多くのドナーが一般財政支援や政策支援（ガバナンス）という政策レベルに支援の重点をシフトする中、国民に直接裨益するような社会基盤整備やエンジニアリングなどの実践的な技術協力の分野への支援が薄くなりつつある。そのような状況を戦略的に考えれば、日本が明確な戦略もないままに財政援助に動いても、二番煎じ以下の動きであり、一般論としての戦略的にみても効果的ではない。薄くなりつつある分野こそ、実はニーズが生まれるということも考えられ、そこにいい意味での日本の援助の差別化を図ることもできよう。“選択”と“集中”という戦略上の定石に則れば、日本は「技術協力の保守派」としてのポジショニングをすることで、他の国といい意味で差別化を図り、実践的な技術協力に関して人を介した丁寧な技術協力という強い部分をさらに強化することが考えられる。実際に日本の技術協力は現場の実践を重視しており、他ドナーと比較して内容はよりテクニカルな部分が強。一方で、欧米のドナーは制度構築などに先鞭をつけている。このことは一つの協調の可能性を示唆しているとはいえないだろうか。つまり、3つのレベルでの支援の可能性を分析するとしても、すべて日本のみでカバーすることはないということである。ただし、個人ベースへの技術協力への選択と集中は、援助対象の組織レベルおよび社会レベルの状況を見極め、そこから編み出される包括的な戦略があつてこそ、効果を発揮する。全体的な視点をもって、かつ一番強みを発揮できる分野に集中するという姿勢が重要である。どこで日本の強みを発揮させるのか、そのために在外事務所が情報収集を図り、他ドナーとの協調を戦略的に進めていく必要がある。

4 - 3 今後の研究課題

第2章でもすでに述べたことであるが、本研究のような人間の関係性や気持ちといった量的には測れない、または顕在化できないものを議論しようとする場合に、情報源は関係者の証言ということになり、科学的な検証をすることができない。実際、ある関係者にインタビューして、イメージを持っていたときに、また他のインタビューをすると全く違うイメージを持つことがあった。これを繰り返しながら、当初は五里霧中の中で情報収集を繰り返しており、本当に真実がわかるか不安であった。が、結局は何度もインタビューを繰り返して、その違いを総合的に見るとある程度の方向性が見えてきた。科学的に証明することはできないが、物事は主観であり、その主観を集めて複眼から物事を見て初めて真実が見えてくるのであろう。また、インタビューを中

心にすることで見えてきたのは、人と人との関係がどれだけ大切かということである。関係づくりが失敗すれば、それはその人の評価のみならず、その人がしている活動や所属する組織まで悪く見るという傾向が見られる。技術協力というものが人と人との直接的な交流の上で図られるものであれば、その「技術協力における関係をどうするか」という課題はまだまだ研究としては十分には行われてはいない。さらに、関係づくりをうまくするための専門家の技協プロセス能力ということも実際にどんな能力を持っているべきなのか、それは定義できるのか、それはテストしたり量的に測ったりできるものなのか、それは研修などで身につくものなのか、それとも専門家が派遣されたら後は運を天にまかせることしかできない類のものであるか。今回はガーナのある組織のカウンターパートの意見に基づいて能力を定義づけしたが、今後はこの分野について、もっと分析が必要であると思われる。

さらに提案では組織や社会レベルへの分析と対応について述べたが、実際にそれをどうやっていくのか、その手法や政策としての枠組みについては、本研究では述べられていない。すでにUNDPなどがCapacity Assessmentのガイドラインを公表していることなどから、今後はそれを使いながら、試験的にでも組織レベルへの支援を進めていき、その効果などについて、さらに研究が進められることが必要となるであろう。

参考文献

- 大賀圭治 (1998) 『2020年世界食料需要予測』農林水産省国際農林水産業研究センター
- 灌漑小規模農業振興計画フォローアップ (2004) 『技術協力プロジェクト事業完了報告書』国際協力機構
- 国際協力事業団 (1995) 『ガーナ国既存灌漑施設改修計画事前調査報告書』
- (1996) 『ガーナ灌漑農業振興計画 (仮称) 第1次長期調査報告書』
- (1997a) 『ガーナ灌漑農業振興計画第2次長期調査報告書』
- (1997b) 『ガーナ灌漑小規模農業振興計画実施協議調査団報告書』
- (1999) 『ガーナ共和国灌漑小規模農業振興計画運営指導調査団報告書』
- (2000) 『ガーナ灌漑小規模農業振興計画巡回指導調査団報告書』
- (2001) 『プロジェクト研究 アフリカ 農村開発手法の作成 第3年次報告書 別冊: ガーナ国「灌漑農業開発計画における開発調査」に係る調査研究』
- 国際協力事業団農業開発協力部 (2002) 『ガーナ灌漑小規模農業振興計画終了時評価報告書 付・運営指導調査団報告書』
- 国際協力事業団; 国際開発センター; アイ・シー・ネット (2003) 『プロジェクト研究「日本型国際協力の有効性と課題」』
- 国際協力事業団; 日本工営; 太陽コンサルタンツ (1997) 『ガーナ共和国既存灌漑施設改修計画調査主報告書』
- (1998) 『ガーナ共和国灌漑施設改修計画基本設計調査報告書』
- 増見国弘 (2002) 『農業技術協力ODA/NGO: 実践現場からのアプローチ』農村統計協会
- 馬淵俊介 (2005) JICA技術協力アプローチの分類 (試論)
- Browne, Stephen (2002) *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences*, Earthscan/UNDP: London/New York.
- FAO (1996) Technical Background Documents 6-11, Vol. 2, No. 7, World Food Summit.
- Fukuda-Parr, Sakiko et al. (2001) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*, UNDP.
- Lopes, Carlos and Theisohn, Thomas (2003) *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?* UNDP.
- Nagayo, Narihide (2004a) *The way forward in Ghana, with farmers' participation, for sustainable irrigation management.*
- (2004b) *An analysis of the present situation in irrigated agriculture in Ghana and recommendations for its promotion.*
- Tsutsui, H. (2000) *World Irrigation.*

略 歴

三好 崇弘（みよし たかひろ）

学 歴：日本大学大学院政治学修士

英国マンチェスター大学大学院経済学修士

現 在：有限会社エムエム・サービス代表取締役

ザンビア共和国孤立地域参加型村落開発計画プロジェクトにて専門家として派遣中
(分野：参加型住民活動促進) 2007年5月まで

経 歴：1992～1994年、日本大学大学院国際政治学専攻

1994～1995年、株式会社フクヤマコンサルタント・インターナショナル

1995～1997年、英国マンチェスター大学大学院留学、開発経済学専攻

1998～2001年、株式会社福山コンサルタント海外事業部

2002～2004年、財団法人国際開発高等教育機構事業部PCM班

2004年、有限会社エムエム・サービス設立

主な専門分野：国際開発協力プロジェクトのマネジメント、プロジェクトサイクルマネジメント
を含む参加型マネジメント、プロジェクトのモニタリング・評価分析

共同研究者

永代 成日出（ながよ なりひで）

学 歴：筑波大学大学院農学研究科博士課程修了

現 在：JICA国際協力専門員

経 歴：1978年、東京農業大学農学部農業工学科卒業

内外エンジニアリング株式会社入社

1980年、青年海外協力隊

JICA専門家、メキシコ留学などを経て

1992年、JICA国際協力専門員

2001年、筑波大学大学院農学研究科博士課程修了