

SRID 設立 50 周年記念エッセイ

私に取り組んだ開発協力：組織・制度を創る

藤村 建夫

ミャンマー日本エコツーリズム会長

はじめに

世の中には「作る人」と「食べる人」がいるという。「作る人」は、なかなか「食べる人」にはなれないらしい。私の名前は「建夫（たつお）」、「作る人」である。私は小さい頃から工作が好きだったが、エンジニアにはならなかった。大学では経済学を学び、英語クラブ（English Speaking Society: ESS）に所属し、将来は海外で働くこと、国際機関で働くことが夢になった。英語クラブに入って、特に John F. Kennedy の大統領就任演説で強調された「ニュー・フロンティア（新領域）」にチャレンジするスピリッツに大いに共鳴し、勇気づけられた。

大学卒業後、私は民間企業に就職し、次いで、社団法人・特別行政法人・財団法人（出向）を経て、国際機関に勤務した。公的機関から民間企業に転職することを「天下り」というようだが、私の場合は、民間企業から公的機関に転職したので、いわば、「天上がり」というべきであろう。私が「天上がり」転職した理由は、開発途上国の国造りに協力するという「開発協力」に強い関心があったからである。開発途上国は、私にとっては未知のニュー・フロンティアであった。私が勤務した特別行政法人は国際協力事業団（現国際協力機構：JICA）、財団法人は国際開発高等教育機構（現国際開発機構：FASID）、国際機関は国連開発計画（UNDP）である¹。これら三つの機関での勤務において、私には新しい組織・制度を創る²（institution building）という未知の領域に取り組むチャレンジがあった。その結果、私はいつしか、組織・制度を「創る人」になっていた。そこで3つの機関で取り組んだ3つの事例について、計画段階で企画した戦略を振り返り、その結果得られたインパクトと教訓について考えたい。

1. ライフワーク専門家の制度を創る

1-1 国際協力総合研修所設立構想

時は最初の ODA3 か年倍増計画の只中、1979 年 4 月、私は、JICA 企画部企画課に配属された。ODA の「質の向上」と「人作り協力」が大いに強調されていた。JICA の付属機関として「国際協力大学校」を設立する構想が、企画部に持ち込まれた。だが、それは間もなく「国際協力総合研修所」設立構想に転じた。企画部長は、私に「国際協力総合研修所」を

¹ 1966 年に（社）海外コンサルティング企業協会に転職以来、退職後の NGO の開発協力を加えると 58 年間、開発協力に従事したことになる。SRID 会員歴は 50 年。

² ここでは、「作る」というより、創造する意味合いで、「創る」という漢字が相応しく、以下、「組織・制度を創る」とする。

設立する構想を作成せよ、と指示された。私は民間の出身であり、このような公共機関の組織・制度創りは初めてのことで、大きなチャレンジであった。

翌 1980 年と 1981 年に外務省に調査費が計上され、「専門家養成確保総合検討委員会」が設置された。これと並行して JICA に課長レベルの「検討連絡会」が設けられて実務的側面から事業団の意見を取りまとめることになった。このため、企画部に「技術者養成確保課」が設置され、私はその事務局でその任務を担当した³。1982 年には、JICA に調査費が計上され、JICA 内に理事レベルの「国際協力総合研修所設立委員会」が設置された。企画部長として、新たに堀内伸介氏が着任された。この過程において、国際協力総合研修所にどのような機能と活動をもたせるべきかが最も重要な検討課題であった。そこで、JICA が一番困っている、解決すべき技術協力の問題点を具体的に把握するための調査を実施した。

JICA は海外技術協力事業団 (OTCA) の技術協力事業を引き継いで 1974 年 8 月 1 日に設立され、より自主的に技術協力を実施することが期待されていた。このため、関係省庁からも相当数の現職官僚が出向して、関係省庁と密接な連携を保ちながら事業が実施されてきた。それにも拘らず、「**技術協力の質を向上させることがなかなか達成できないこと**」が最も大きな課題となっていた。調査の結果、その主たる原因として表 1 に示された主要な制度的欠陥が把握された。

表 1 技術協力の質的向上を阻む課題

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1) JICA は技術協力案件を審査・選定する権限がなく、また、そのために必要な専門的知識や能力を持っていない。</p> <ul style="list-style-type: none">● JICA は国際協力事業団法で、「技術協力の実施を担当する」と規定されており、協力候補案件を審査し、優良案件を選択する権限をもっていなかった。● 他方で、案件審査や専門家とコンサルタントが作成した報告書を JICA がきちんと審査・評価する専門的知識や能力を持っていないと批判されていた。 <p>2) JICA は技術協力の結果については責任を追及されている。</p> <ul style="list-style-type: none">● JICA が長期・短期で途上国に派遣する調査団員と専門家のリクルートは、関係省庁に全面的に依存する仕組みになっていた。ところが実際には、関係省庁から推薦された専門家が、語学力不足のため、期待された任務を果たせない場合、更には、日本側の都合で専門家が派遣され、任地の途上国で必ずしも的確に要請された業務を遂行できない場合があり、JICA はその責任を追及されていた。 <p>3) JICA は、技術協力の質的向上を図るための具体的な方法論を所有していない。</p> <ul style="list-style-type: none">● 1980 年初頭、JICA は事業評価制度の導入に取り組んでいたが、成果の目標管理手法を制度的に導入していなかった。そのため、計画立案時に達成すべき目標を設定しておらず、協力終了時に、その達成度を測ることが困難であった。● 技術協力案件の成功と失敗の経験を知的ノウハウとして蓄積するシステムが存在せず、それらを事業の質的向上に活かす術が職員個人に委ねられ、蓄積は限定 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

³ JICA は、組織で仕事をするので、内部での賛同を得ることが重要だった。S 課長が「検討連絡会」を仕切り、私の足らざるを補い、行き過ぎを是正してくださった。

的であった。

1-2 ライフワーク専門家のための制度創り

それまでのところ、「JICA は技術協力の事務処理をするのが仕事だから、専門性は不要である」という考え方が定着していた。そこで、国内外の関係機関を調査して検討して得た結論は、技術協力の質を改善するための問題解決策のコアは、技術協力をライフワークとする専門家を JICA 自身が保有して、専門的能力を強化することと考えられた。これは、ドイツの GTZ が 50 人の専門家を保有していることを参考にしたものである。そこで、ライフワーク専門家を「国際協力専門員」と呼ぶ制度として創設することにした。同時に、職員の専門能力向上のために大学院レベルの専門性を身につける必要性も強く認識された⁴。

JICA が附属機関として、国際協力総合研修所を設立することは、当時としては画期的なことであった。設立に当たって最も腐心したのは、省庁との関係であった。JICA が専門性を高めることは、省庁が持つ専門性の優位性を弱め、影響力を弱めることになりかねない。このため省庁からの反対意見が危惧された。そこで、事業部に省庁から出向している幹部職員の賛同を得ることが重要と考えられた。これには、課長レベルの「検討連絡会」での議論が内部コンセンサスを作ることに大きく貢献した。「検討連絡会」には、省庁出身の人達も参加しており、「JICA 自身の専門性を強化する」という議論には、全員が好意的で賛同した。

「国際協力専門員」制度を創設し、「国際協力総合研修所」の活動の核として活用するべく、以下のような問題解決の戦略を企画立案した。この戦略の企画書は、企画部内で合意されて「国際協力総合研修所設立基本計画」⁵にまとめられ、予算要求の捕捉説明資料とされた：

戦略 1： JICA 内部に専門知識能力を持った人材を確保する

- 1) ジェネラリスト級の指導的専門家(50名)、2) プロジェクトの調査・実施・評価の中核となる専門家(100名)、3) 外部から得難い分野の専門家(30名)を「国際協力専門員」として確保する。仕事場は海外を主として、海外と国内をそれぞれ4年間と2年間といった期間で往来することとする。「国際協力専門員」は、海外においては、プロジェクトのリーダー等の重要な業務を担当する。
- 職員の海外長期研修を大幅に増やして、専門分野の研究能力や大学院レベルの知識を持たせ、内部の専門性を強化すると共に、将来の国際協力専門員やプロジェクト・リーダーになりうるよう育成する。

戦略 2： 調査研究能力を強化して JICA の経験の体系化とノウハウの蓄積を図る

- 調査研究課を設立し、職員と国際協力専門員が中心になって、JICA の技術協力経験の体系化調査研究を実施する。研究成果を「国際協力研究」という名前のジャーナルに掲載して発表する。
- 図書館を設置して JICA の事業で収集された各国の文献と各種報告書を整理して、職

⁴ 1980年当時、修士以上の学位を持つ職員は、極めて少なかった。

⁵ 国際協力事業団、「国際協力総合研修所基本計画」、昭和58年3月

員が容易に利用できるようにする。

戦略3：技術協力専門家の能力を向上させるために、各種研修の内容を強化・拡充する。

- 国際協力専門員をインハウス・コンサルタントや研究員として適切に活用すると共に、調査研究の成果をフィードバックした研修用教材を開発・使用する。
- 専門家の適正管理調査の結果を運用し、派遣される専門家の語学研修を強化する。必要な語学力を持たない専門家が推薦された場合には、語学研修を義務づけ、合格しない場合はお断りする。
- 海外長期研修を受講する JICA 職員と JOCV の OB/OG を増やすと共に、省庁からの受講者が技術協力を積極的に参加するよう省庁に要請する。

国際協力総合研修所は、1983年10月1日に設立され、市谷の旧 OTCA が所在した施設を使用して出発した。「国際協力専門員」の第一期生として7名が選ばれた。「国際協力総合研修所」を設立するという私のチャレンジは、7年半に上ったが、1987年6月、ビルマ事務所(現ミャンマー事務所)転任の辞令を得て終了した。市谷本村町に新しい建物を建設中に、後任に後事を託して、私は国際協力総合研修所を離れた。

1-3 インパクトと教訓

国際協力総合研修所という組織・制度創りから、以下のようなインパクトと教訓が得られた：

- 「国際協力総合研修所」の設立によって、JICA 自身が専門性を保有する体制が内外で認知された。その結果、職員の仕事は、技術協力の手続き中心の仕事(「ロジ」スティックス)から、自らが持つ専門的知識や経験を活用して技術協力案件に取り組むというマネジメント(「サブ」スタンス)を重視する業務が当たり前と考えられるようになった。
- 国際協力専門員が、インハウス・コンサルタントとして、案件の審査や立案に参加することで、JICA の意見はより専門的精度が向上してきた。加えて、省庁を辞めて、国際協力専門員になる人が出てきたことによって、JICA を見る省庁の眼が変化した。結果として、JICA の自主性と専門性が尊重されるようになり、省庁はより協力的になった。
- 国際協力専門員のインハウス・コンサルタントとしての活用が高まったが、他方、海外のプロジェクトに派遣される人達は、特定の人達に限られる傾向があった。その結果、海外に4年、国内に2年でローテーションするというシステムが、必ずしも円滑に機能しないことが判明した。同時に多忙な人とそうでない人の区分が顕著となった。
- 評価部の活動とあいまって、調査研究の成果を JICA 職員向けのセミナーや機関誌「国際協力研究」の発行等でフィードバックする機会が増えた。これによって、技術協力の過去の現場の知識・体験が職員に共有される機会が増大し、JICA の専門性が強化されてきた。しかしながら、技術協力の質的向上に役立つ共通の方法論の導入は、未解決であった。
- 国際協力専門員は、その後増員され、約 100 名が JICA 本部に所属し、ジュニア専門員制度も加わって、JICA の開発協力における専門的能力の中核を体現している。また、

大学で教鞭を取る、政府代表に参加する等、JICA 外部からの業務依頼が増えて知名度が向上、その活用パターンが多様化した。だが、5 年間の試用期間を過ぎて問題がなければ、終身雇用とするとした当初の雇用制度は、2015 年、制度を弾力的に運用するとの考えから、全ての新規雇用契約は 5 年にすると改訂された。

- 国際協力総合研修所は、設立 26 年後の 2010 年に解体され、その機能の多くは本部に移管された。国際協力専門員は本部の所属となり、事業部との距離が近まった。調査研究機能は、国際的に誇れる開発研究を目指すことになり、「JICA 研究所」（後に「緒方貞子平和開発研究所」）に転生されて、今日に至っている。「国際協力専門員を活動の核として活用し運営する」という考えで、国際協力総合研修所を創ることに関わった者としては、その解体には一抹の寂しさを感じないわけではないが、それが時代の変化に伴うニーズの変化と捉えるべきであろう。

2. PCM 手法を開発して JICA に導入する

第 3 次中期目標（1985 年～1992 年）によって、ODA の計画的拡充が図られている頃、メディアによる ODA 批判が極度に高まっていた。このため、ODA 拡充と共に、その質的向上が喫緊の課題となっていた。これらを念頭において、1987 年 6 月、私は希望に燃えて、自身初めての海外事務所長として、ビルマ（現ミャンマー）事務所に着任した。しかし、翌 1988 年 8 月 8 日（8888 の日）、3,000～4,000 人あまりの少年たちのデモが始まり、これを契機に、省庁・公社職員が次々にデモ隊を組織して、10 万人以上のデモ隊が連日行進、市内は大混乱に陥った。こうして、大騒乱が約 1 か月続いたが、9 月 16 日、国軍によるクーデターで軍事政権が成立。事態は沈静化した。

2-1 ZOPP 手法との出会い

日本政府は、クーデター後の軍事政権を承認しない状態が続き、日本大使館と JICA 事務所はミャンマー政府の省庁・公社と一切の接触を断絶した。このため、不運にも事務所は毎日が土曜日になった。この時、私は「今こそ、現地職員の能力を向上させる好機」と考えて、UNDP の北谷駐在代表を訪ね、「現地職員のためのプロジェクトの運営管理手法という方法論の研修を開催しましょう」と協力をお願いした。北谷代表はすぐに同意されて、事務所の女性職員 M さんを協力者に任命された。私は M さんと相談して、「計画段階」「実施段階」「評価段階」の各段階で、表 2 のような方法論を学習する計画を作成した。研修講師は各援助機関のスタッフがそれぞれの得意な方法論を分担した。

表 2 現地職員研修計画

段階	方法論	担当機関
計画段階	<ul style="list-style-type: none"> • Technology Transfer Method • ZOPP Method 	JICA GTZ（ドイツ）
実施段階	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring Method • How to Prepare TOR 	UNICEF AUSAID（豪州）
評価手法	<ul style="list-style-type: none"> • Value of Money • Evaluation Method 	British Council UNDP



Zopp 手法を講義する Dr. von Keyserling

研修場所は、JICA 事務所の会議室を提供。JICA と国際機関の現地職員約 20 名が参加した。私は、この時初めてドイツの技術協力公社 (GTZ : 現 GIZ)⁶ の専門家である Dr. von Keyserling から ZOPP 手法 (Ziel Orientierte Projekt Planung: 目的志向のプロジェクト立案手法) を学習して、目から

鱗であった。それまで、JICA は技術協力を手作りで実施していたが、実施のための共通した方法論がなく、技術協力の質を向上させるためには、以下の二つの制度的欠陥を是正する必要があった：

- 1) 技術協力の調査団のメンバーや専門家は、すべて外部依存であるため、報告書の内容に大きな質的なバラつきがあった。
- 2) 1980 年代初頭に始まった事業評価において、**計画時点で目標を設定する**というルールがなく、協力終了時点で達成度を評価することが非常に困難であった。

このため、私は ZOPP のようなプロジェクトの計画立案手法こそが、JICA の制度的欠陥を補って、質的向上を図る方法論であると、確信したのだった。仕事がない不運な日々は、ZOPP 手法との出会いという幸運を私にもたらした。

2-2 PCM 手法の開発

1990 年 4 月、「(財)国際開発高等教育機構 (FASID) に出向を命ずる」という人事部の辞令をもらって、FASID に赴いた。FASID は設立されたばかりで、堀内伸介専務理事から、設立経緯・目的・活動について、ブリーフィングを受けた。FASID は、増大する ODA に不可欠な質の高い援助人材を養成するために設立され、将来構想として、「国際協力」の大学院設立を目指しているとの説明があった⁷。堀内専務理事とは JICA の企画部で国際協力総合研修所の設立構想の実現と一緒に推進して以来の再会だった。私の任務は「総務事業部長」という肩書で、組織と事業の全てをマネジすべしというもので、今度は「民間財団の組織創り」というチャレンジであった。

FASID 研修事業の中で、内容決定済のコースでは、カリキュラムと教材の改善に努力を集中した。他方、内容未定の研修事業については、ミャンマーで学習した「ZOPP 手法の研修」を実施すると決めた。すぐに、ドイツの GTZ 宛に研修講師派遣依頼の手紙を送付した。GTZ の反応は極めて好意的で、5 人の専門家を講師として派遣するとの回答があった。そこで、国内の研修参加者の募集を始め、JICA・省庁・コンサルタント協会・NGO 等に募集案内を送付した。すると、いずれも受講に好意的な反応があり、JICA からは気鋭の若手が 5 名推薦されてきた。研修は国際協力総合研修所のセミナー教室を借用して 5 日間の「参加型計

⁶ GTZ は 2011 年に 3 つの国際協力関係機関が合併して GIZ (German Development Cooperation) になった。

⁷ 国際協力大学院の設立は、2000 年に政策科学研究大学院大学の GRIPS・FASID 共同講座「国際開発プログラム」修士に結実した。

画立案手法：ZOPP」と称して開催した。5日間の研修終了後、私は受講した JICA の若手職員に研修受講の感想を尋ねた。全員が好意的で、「このようなプロジェクトの計画立案手法は JICA にとっても必要な方法論だ」との賛同意見を得た。私は「これは行ける！」と確信した。

そこで、堀内専務理事と相談して、この ZOPP 手法は、計画立案手法であるが、モニタリングと評価の手法がないので、これを開発して、計画・モニタリング・評価というプロジェクト全体の運営管理手法にすることが効果的だとの結論に至った。そこで、GTZ の ZOPP モデレーターをしているコンサルタントを日本に招いて協力してもらい、モニタリングと評価手法を開発した。そして、完成した運営管理手法を Project Cycle Management (PCM)⁸ と呼ぶことにした。

2-3 PCM 手法を JICA に導入

開発された PCM 手法を普及させるには JICA に導入してもらうことが最も効果的と考え、そのために、以下のような具体的な戦略を立案した：

戦略1： トップダウンで JICA への PCM 導入を決定する

- JICA にこのような新しい手法を導入するには、上から攻める (top-down) ことが効果的との結論を得て、堀内専務理事が JICA の柳谷総裁に相談して、総裁に導入を決定してもらった。

戦略2： 導入の手順を企画部と相談して決定する

- 組織的には企画部企画課が担当しているので、JICA に導入するための手順について相談する。

戦略3： 全職員が PCM 研修を受けるようにする

- JICA に PCM 手法が導入されるというコンセンサスが得られたら、全職員に PCM 手法を理解させる必要がある。そのためには、人事課長と相談して、職員研修を徹底する。

JICA における実行段階では、若干の抵抗があったものの、以下の手順で導入は成功した：

(導入の決定)

- 柳谷総裁に相談したところ、全理事・部長を対象にした「PCM 手法セミナー」を開催することになった。当日は、殆どの理事と部長が理事会会議室に集合した。堀内専務理事が PCM 手法の意義と趣旨を説明し、続いて、私が PCM 手法の概略を簡潔に説明した。そして、最後に一言「この手法は世界中の援助機関が採用しており、採用していないのは、JICA のみです」と付言した。すると、柳谷総裁は「では、JICA もやったら良いじゃないか！」と一声、これで導入が決定された。
- 理事会において導入決定のための最終了解を得るために説明を行ったところ、某理事

⁸ PCM 手法とは、開発援助プロジェクトの計画・実施・評価という一連のサイクルを「プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)」と呼ばれるプロジェクト概要表を用いて管理運営する方法。出典(一財)国際開発機構、<https://www.fasid.or.jp/pcm/>

から「PCM 手法は会計検査院に塩を送るようなものだ」との批判があった。すると、医療協力部長から「保健医療分野では、目標を設定しないと感染症を減らすという効果が把握できません。例えばワクチン接種の目標をいついつまでに国民の何%と定めて、ワクチン接種を実施しないと、接種目標の達成率と感染症罹患率の減少効果を測定できません。したがって目標としての指標の設定は重要です」との援護射撃があった。この一言で、指標の導入も合意された。

(事業部への導入)

- 企画課の反応は積極的で、「JICA の技術協力には、いろいろな制約もあるので、JICA の PCM 手法として、JPCM を開発して導入方法を考えて欲しい」と提案された。特に参加型協力の手法が求められていたのは、「プロジェクト方式技術協力」といわれる協力で、農林水産・鉱工業・保健医療・社会開発の4分野があり、求めに応じて JICA 向けの JPCM を開発した。
- 事業部の中では、農業部門の事業部に抵抗があり、独自の PDM (Project Design Matrix: プロジェクト概要表) を提案して、部内での合意を形成しつつあった。その頃、農林水産省からの要請で訪問すると「これ以上、農業専門家の負担を増やしたくない」という理由で、PCM 手法導入の長所、短所を問われた。私は「技術移転したカウンターパートが、自分達で自立してプロジェクトを運営できるようになることを確かめることが重要で、それが PDM の Project Purpose なのだ」と説得して了解していただいた。この結果、JICA の農業部門の了解も得られて、JPCM は共通の方法論として導入された。

(職員研修の実施)

- JICA 職員の研修は、人事課が研修計画を作成し、新入職員は「導入研修」、中堅職員は「3日間研修」、幹部職員は「半日セミナー」を受講することになり、FASID に依頼して実行された。この結果、数年で PCM 手法は全 JICA 職員が理解するところとなった。

2-4 参加型開発から成果主義への転換

1980年代から1990年代にかけて、「参加型開発」とそのための参加型農村開発分析 (Participatory Rural Appraisal: PRA) が世界中の援助機関を席捲した。ZOPP や PCM もそれへの対応から、計画立案時点で受益者が参加することの重要性から生まれたものである。しかしながら、2000年代になると、先進諸国のドナーは、国際機関に対して、参加型開発協力よりも協力の成果を問題にする「成果主義: Results-based Management」を要求し始めた。つまり、「お金はどんな成果 (Results=Outcomes) を生んだのか、その証拠 (evidence) を示せ」と強く主張し始めた。

この主張は二国間援助機関にも波及し、成果主義の声が大きくなった。会計検査院が JICA を検査する視点も投入から成果に重点がシフトした。参加型で重要な途上国の現場で、受益者等が参加するワークショップは、時間がかかりすぎるとの理由から徐々に開催されないようになった。その結果、現在では、正に「Results-based Management」の時代になり、

PCM手法も成果を見るための目標管理に利用されるようになった。その結果、PDMのみが重宝され、PDMはコンサルタントが作成する傾向が強まった。

2-5 インパクトと教訓

ZOPP手法をベースに開発されたPCM手法は、「参加型開発」の手法として開発されたものである。PCM手法のJICAへの導入は、日本のODA事業と海外の援助機関に以下のようなインパクトと教訓を与えた：

- JICAがJPCMを開発して、参加型の計画立案と目標管理を実践するために、共通の方法論として、すべての技術協力事業に適用した。この結果、JICA職員を始め、開発コンサルタント、技術協力専門家全員が研修を受講することになった。その結果、開発協力業界全体にPCM手法が普及し、技術協力の質の向上に貢献した。
- 意外なことに、PCM手法の開発は、ZOPP手法を開発したドイツのGTZにインパクトを与え、GTZは計画立案手法に評価を加味したZOPP-PCMという名称で使用するようになった。更にEuropean Unionは、このPCM手法を更に精緻化して、独自にPCM手法を展開した。
- 2000年代になって、「参加型」の重要性よりも、結果を重視する「成果主義」が台頭した。JICAでは参加型計画立案手法のワークショップでの作業部分が実践されなくなった。代わりに、PDMを使って、成果を判定する「モニタリングと評価手法」が重用されるようになった。他方、国連を中心とする国際機関は、成果主義が求める成果(Outcomes)をより明確に表現するように開発されたResults Frameworkを用いるようになった。このため、JICAと国際機関が連携・協調する場合の方法論が一致しなくなった。
- JICAは、PDMを30年もの長い間、使用してきたので、「成果主義」の要請で開発されたResults Frameworkの採用に、未だ容易に踏み切れない状態が続いている。「制度は容易に変わらない」(Institution is the last thing to change.)という諺がある。PCM手法を開発してJICAへの導入に関わった者としては、残念ではあるが、JICAに対して、時代が成果主義に変化し、その方法論的ニーズが変化していることを告げずにはいられない。

3. 「NERICA(ネリカ米)」を西アフリカに普及する

日本は、1989年から10年もの間、トップ・ドナーとして世界のODAをリードしていた。ODAの第5次中期計画の最終年である1997年、日本のODA予算額はピークに達した。その8月1日、私はニューヨークの国連開発計画、南南協力部(Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries: SUTCDC)に着任した。私がUNDP南南協力部に着任した理由は、UNDPからJICAへの職員派遣要請に応えたものである。1996年、日本政府は南南協力支援のための「日本人造り基金(Japan Human Resources Development Fund: JHRDF)」をUNDPに拠出した。この資金を監理するために、UNDPは、JICAに人材を派遣して欲しいとの要請を提出していた。この時、国際機関で働きたいという希望を人事部に提出していた私が運よく選ばれて、UNDPに赴任することになったのであった。

南南協力部は、組織上は国連事務局に属する。しかし、実際はUNDPにホストされ、職員はすべてUNDP職員であった。私の肩書は、「南南協力上級顧問(Senior Adviser on South-South Cooperation)」。職務の第一は、資源の動員(resource mobilization)、平たく言え

ば、活動のための任意拠出金（資金）を、外部から確保することである。職務の第二は、日本政府が任意拠出した「日本人造り基金(JHRDF)」を運営管理することだった。この基金は、日本政府が1996年に200万ドルを拠出して開始され、毎年継続される予定であった。これを原資として、途上国同士が協力しあう南南協力の個別プロジェクトに資金を提供し、効果的、かつ問題なく支出されるように監理するのが仕事である。

3-1 西アフリカ陸稲の新品種開発共同研究

プロジェクトの一つが、西アフリカ稲開発協会（West Africa Rice Development Association: WARDA）が実施する「アフリカ-アジア共同研究：アフリカとアジアのイネ品種の交雑化：Phase I」（Africa-Asia Joint Research: Interspecific Hybridization between African and Asian Rice Species: Phase I）であった。1997年の12月、フランスのモンペリエでWARDAの中間報告会が開催された。WARDAの報告によれば、アジアとアフリカのイネを交雑して作られたイネの新品種⁹は陸稲であるが、表3に示された有望な特徴をもっていた。

表3 新品種イネの特徴

新品種イネの特徴¹⁰

- 1ha当たり、少量の肥料（20kg）で1.3トン、肥料を60～70kgを与えると3トンを上回る収穫がある。（既存アフリカ品種は、平均0.8トン/ha）
- 収穫までの栽培期間が90～100日で従来種の130～140日より短い。
- 雑草競合性に優れ、雑草取りの労働が従来種の1/3から1/4に軽減される。
- イネ黄斑病、アフリカ・タマバエ、いもち病といったイネ特有の病気に抵抗性がある。（耐病害虫性）
- 乾燥に強く、雨が降らなくても3週間は生存する。（耐乾燥性）

出典：中間報告会資料より筆者作成

これまでの研究成果をもとに、1997年にWARDAを中心に、先進諸国の研究機関・国際研究機関・大学およびWARDAメンバー17か国の農業研究機関(National Agricultural Research Systems)が参加して¹¹、この共同研究プロジェクトのPhase I（1997～2000年）が開始され

⁹ アフリカの稲（*Oryza Glaberrima*）とアジアの稲（*Oryza Sativa*）を種間交雑（Interspecific hybridization）して、新しい品種の陸稲種を1994年に初めて開発に成功した。両者の交配には後代不妊問題（不妊性）があるため、これを克服する方法として、*O. Sativa*との2代の戻し交雑育種法によって、後代の稔性能力を向上させた。また、世代交代に必要な期間を短縮するための薬培養が採用された。

¹⁰ 後に、WARDAの日本人専門家が後述するNERICA（ネリカ米）の栄養価について、「タンパク質が在来種よりも2～3%多い9～10%を含んでいる」ことを発見し、その有益性が知られるようになった。

¹¹ アフリカ以外の参加研究機関は以下の通り：東京大学；国際農業研究センター；Institute for Research and Development（仏）；コーネル大学（米）；国際稲研究所（IRRI）；国際熱帯農業研究所（CIAT）；Yunnan Academy of Agricultural Sciences（中国）

た。共同研究は、先進諸国の大学・研究所と国際研究機関が生物工学技術を用いた先端研究を担当し、WARDA メンバーの農業研究機関が農民参加で野外実験を担当するという研究分担体制で実施されていた。ワークショップでは、「これまでに 325 交配が実験され、20 種類のアフリカ・イネ系統が有望と判断され、そのうち 3 種は農民に普及するための配布が可能である」と報告された。

3-2 サブサハラ・アフリカの食糧問題

国際食糧政策研究所 (International Food Research Policy Institute: IFPRI) の「2020 年の食糧需給予測研究」¹²は、サブサハラ・アフリカの人口増加率は 2.3% で、人口は 1992 年の 5 億人から 2020 年には、12 億人に増加するとした¹³。また、子供の栄養不足が深刻で、1990～2020 年の間には 43 百万人に上ると予測した。このため、サブサハラ・アフリカは、耕地面積の拡大余地はあるものの、収穫の増大がなければ、2020 年には食糧は 2,700 万トン不足すると予測された。他方、米は手軽に炊飯ができることや、炊飯後に比較的長く保存できるといった理由から、増大する都市人口のコメ消費が増大していた。加えて、食料援助と国際市場で容易に購入できることから、米の需要は人口増加率 2.3% を超えて、毎年 4.5% 以上で増加していた¹⁴。このようなサブサハラ・アフリカの食糧問題解決に貢献するために、WARDA は新品種のイネ開発に取り組んでいるのだった。

3-3 新品種 NERICA の農民への普及

翌 1998 年の秋、今度はコートジボアールのブアケにある WARDA 本部で中間報告会が開催された。私は WARDA の試験農場を視察して、生長著しい新品種の有望性に大きな希望を持った。Monty Jones 博士は、すでに農民に対する普及を参加型品種選択法 (Participatory Variety Selection: PVS)¹⁵ という手法で実験していた。



Dr. Monty Jones と最初の出会い

2000 年の初めに Phase I の評価を行い、その結果をもとに Phase II を 2000～2003 年に実

¹² International Food Policy Research Institute, “A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment: The Vision, Challenge and Recommended Actions”, October 1995

¹³ 2020 年の実際の人口は、11.5 億人で、2022 年に 12.1 億人となった。したがって、IFPRI の予測は、大きくは外れていなかった。

¹⁴ (一財)国際開発機構、第164回Brown Bag Lunch Seminar 報告書
テーマ: アフリカの食糧問題とアフリカ稲センター(WARDA)の貢献
講師: パパ・アブドゥレイ・セック氏/アフリカ稲センター(WARDA)所長 他2名

¹⁵ PVS では、農民が 1 年目に 40～50 種の在来種と新品種を受け取って、自分の畑で栽培し、その中で 5～6 種を選ぶ。2 年目には、この選ばれた 5～6 種の種子 500g から 1 kg を WARDA からもらって、自分の畑で栽培し、収穫時にそのベストな 1～2 品種を選ぶ。3 年目には、その 1～2 種を自分の畑で好きなだけ栽培するための種子を WARDA から購入する。こうして農民に選ばれた品種の殆どが新品種であった。

施することになった。この間、800 種以上の交配種から有力な 40～50 種が選ばれ、その内の 13～14 系統が特に優れているとして、積極的な適応性実験が 17 개국で実施されていた。私自身は農業専門家ではないが、何としてもこの新しい品種のイネを増産してアフリカの食糧問題解決に役立てたいと強く思うようになった。また、私自身にとって西アフリカは全く未知の国であり、正にニュー・フロンティアであった。私の JICA と FASID での経験は、組織・制度創りであったが、この「**新品種のイネを西アフリカに普及する**」という事業は、西アフリカ全域を対象にする地域協力プロジェクトであり、大きなチャレンジだった。このような大プロジェクトは、UNDP のような国際機関であればこそ可能な事業であるとも思われた。

Phase II が開始されてから 1 年目の 2001 年秋、中間報告会で、WARDA は普及のための農村コミュニティを主体とする種子の生産方式 (Community-Based Seed System: CBSS¹⁶) を開発して実験中と報告した。報告会を終えて、WARDA の Monty Jones 博士とロックフェラー財団の D 博士と私の 3 人で、今後、どのようにしてこの新品種のイネをアフリカに普及するかを考えた。私は次のような具体的な組織・制度創りの戦略案を提示し、二人の賛同を得ることが出来た：

戦略 1：新品種普及のためのコンソーシアムを設立する。

- 新品種のイネを普及するために、西アフリカ 17 国の農業研究普及機関 (NARES) をメンバーとして、2002 年の早期にコンソーシアムを設立する。WARDA は研究機関で、普及機関ではないことから、その事務局は WARDA の外に設立することが望ましく、私が「NERICA コンソーシアム」設立案を作成して WARDA の運営委員会の承認を得る。
- 新品種の名称は種間交雑のコード番号 (例：WAB450-24-3-2-P37-HB、WAB1087-B-57AB. 1) となっているので、人が覚え易い名称に改称する。

戦略 2：資金を集めるために、広範囲に広報する。

- 国際的通信社と西アフリカの新聞の記者 20 名を、コートジボアールとギニアの農村に招待し、ネリカ米を栽培している農民と直接懇談する機会をアレンジする。
- 国際機関 (アフリカ開発銀行、世界銀行、FAO と New Partnership for Africa's Development : NEPAD) およびロックフェラー財団を直接訪問して、「NERICA コンソーシアム」を財政的に支援してくれるようにプロモーションを行う。¹⁷
- 「NERICA コンソーシアム」設立に関して、在ニューヨークの日系新聞社と通信社を集めてブリーフィングを行う。
- JICA の協力を得るために、JICA 本部で、職員、特に農業分野の職員を招いて、ネリカ米試食会を開催する。¹⁸

¹⁶ WARDA が「原種」(Foundation Seed) を提供し、巡回指導員と農民を訓練して「基本種」(Basic Seed) と「標準種」(Standard Acceptable Quality Seed : SAQ Seed) を生産するもの。

¹⁷ UNDP では、内外の組織との連携協力が重要で、そのためには、「人脈」を広げることが極めて重要だった。「人脈」ができると、電話 1 本で目的が達成できた。

¹⁸ 1999 年当時、ガーナの農業協力プロジェクトに派遣されていた専門家 2 名とコートジボアール派遣中の青年海外協力隊員が WARDA のワークショップに参加済であったが、JICA では、ネリカ米の優位性についての理解が進んでいなかった。

WARDA の運営委員会に、この戦略 1 を提案したところ、以下の回答があった：

- 新品種の名称は「New Rice for Africa」で、略称 NERICA とする。新品種は NERICA 1, 2, 3, ……と呼ぶことにする。
- コンソーシアム設立には賛同するが、名称を「African Rice Initiative (ARI)」とし、その組織は WARDA の一機能として内部に設立する。

ARI を WARDA の外に設置するという私の提案は否定されたが、運営委員会の総意であり、従うことにした。WARDA はこの運営委員会の決定を基に、2002 年～2006 年の 5 年間の実施を計画し、以下の具体的目標を定めた：

- ARI パイロット国として、7 か国 (Benin, Côte d' Ivoire, The Gambia, Guinea, Mali, Nigeria and Togo) を取り上げる。¹⁹
- 2002 年～2006 年までに、NERICA の栽培を 24, 000ha から 210, 000ha に増やし、生産量を 2001 年の 15, 000 トンから 750, 000 トンに増やす目標とする。²⁰

2002 年 3 月 26～27 日、積極的な支援が期待される政府と関係機関を招いて、ARI 設立記念式典が開催された²¹。式典には、西アフリカ 17 か国の農業関係者 (農業大臣や局長クラス) と在コートジボアールの各国大使 8 名等 100 名が参加した。私は、式典の開催経費 (85, 000 ドル) を外務省に申請していたが、1 週間前に「行政的経費は不承認」と知らされ仰天した。大きな衝撃だった。すでに招待状は発送され、100 人が出席予定だ。すぐさま、南南協力部長に相談して、部内の予算で代替することを確約してもらい、事なきを得た。外務省は、ネリカ米開発に日本が最も貢献したことを広報する絶好の機会を自ら放棄したのだった。その後、ロイター・AFP 等の国際的メディアによって流布された「ネリカ米」の名前は、世界中の新聞・雑誌・テレビ等で広報され、一般にも知られるようになった。

2002 年 4 月中旬、朝日新聞朝刊が第 2 面で大々的にネリカ米と ARI を報道した。この記事は非常に効果的だった。記事は外務省幹部の目に留まり、日本の UNDP への拠出金によって大きな成果が得られたと認識された。その結果、外務省は UNDP と協力して、以下のような好意的なフォローアップと支援を行った。JICA もこれに追随した：

¹⁹ 2003 年 9 月にガーナとシエラ・レオーネを加えて計 9 カ国になった。これでアフリカ開発銀行が融資した 6 か国をカバーした。

²⁰ Africa Rice Center によれば、2013 年現在で、ネリカ米の耕作面積は 1,400,923 ha で、2,947,905 トンが生産されている。これは全アフリカの耕地面積の 13%、米生産高の 10.3% を占めている。平均収量 (ton/ha) は、2.1 トンで全アフリカの平均 2.6 トンを下回っている。これは、幾つかの国では、NERICA の平均収量が 1t/ha にも達しておらず、栽培地が不適地であったか、または適切な栽培管理が行われなかったためにネリカの多収性を発揮できなかったためとみられている。(米の種類が陸稲か水稲かの区分なし) 出典：(公社)国際農林業協働協会、「お米のはなし」No.27, 2019 年 11 月 27 日

²¹ ARI は、ロックフェラー財団・アフリカ開発銀行・UNDP・日本政府・SG2000・FAO などの出資を得て、WARDA とその提携機関によって創設された。

- G8の「アフリカ行動計画」で、ネリカ米支援強化を取り上げた。国連代表部は、コフィ・アナン事務総長とアフリカの国連大使、国連機関の代表者等100人を招いて、国連本部食堂の一室を借り切って「ネリカ米試食会」を開催した。
- UNDPと協力して、2002年8月にヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(WSSD)において、ネリカ米展示ブースで広報した。同時に、ギニアとコートジボアールのネリカ農民の参加を得て、「ネリカ米発表会」と「ネリカ米試食会」を特別に開催した。
- JICAは2004年から個別専門家をウガンダに派遣し、品種試験を含む各種試験研究、普及に携わる人材の育成を行った。

2005年12月末をもって、私はUNDPを退職し、後任にネリカ米のアフリカへの一層の普及を託した。

3-4 インパクトと教訓

African Rice Initiativeの立ち上げは、ネリカ米のポテンシャルを世界中に知らしめ、関係機関に大きなインパクトを与え、普及促進に弾みをつけた。同時に多くの教訓を与えた：

- アフリカ開発銀行は、WARDAと協力して、2005年から西アフリカ7か国を対象にネリカ米を普及するプロジェクト(US\$34 million)を推進した。²²
- 2003年9月、TICAD III(第3回アフリカ開発会議)宣言は、農業分野でNERICAイニシアティブを提言。西アフリカ地域に加え、東・南アフリカ地域に対するネリカ米の開発・普及支援を強調した。
- JICAは、2008年3月、ウガンダ政府と10年間の稲作協力について合意し、その年にネリカ米を普及する技術協力プロジェクトを開始した。²³
- JICAは、2008年のTICAD IVにおいて、アフリカのコメ倍増計画(CARD)を立ち上げた。Phase I(2008年～2018年)に、ネリカ米を含むアフリカのコメ生産を1,400万トンから2,800万トンに増やす10年倍増計画をたてた。²⁴
- 新品種イネの開発に参加した国際研究機関・先進諸国の研究所・大学と野外での実験・普及を実践した西アフリカの農業研究機関との連携協力は、相当複雑な分業システムで、WARDAがこれを円滑に運営することができたのは、Monty Jones博士自身の卓越したマネジメント能力に負うところが大きかった。

²² African Development Bank, “Multinational: New Rice for Africa (NERICA) Dissemination Project”, 2005 (2014年に米国財務省からMDB Awardsを授賞)

²³ 国際協力機構、「ウガンダ共和国ネリカ米振興計画プロジェクト終了時評価調査報告書」、2011年7月

²⁴ 正式名称は、アフリカ稲作振興のための共同体(Coalition for African Rice Development: CARD)。ARIはCARDの立ち上げによって、ネリカ米普及の使命を代替され、その役割を終えた。WARDAは、陸稲ネリカ米に加えて水稻を開発し、CARDの主要メンバーの一つとして、種子生産と農民等の訓練に重要な役割を担っている。

- 日本政府・ロックフェラー財団・世界銀行・アフリカ開発銀行・FAO 等が長年に渡り、直接・間接に ARI の活動とアフリカのコメ増産のために財政支援を行ったことがネリカ米の開発と普及に大きく貢献した。

WARDA は、ネリカ米をサブサハラ・アフリカ全域に普及するために、2003 年に名称を「Africa Rice Center」²⁵と改称して体制を整えた。

4. おわりに

私に関わった上記 3 つの事例は、組織・制度創りを成功させるために、以下のような示唆を与えている：

1) 組織・制度を創るには、最初に実行可能な具体的戦略の立案が不可欠である。

重要なことは、問題とニーズを正確に把握した上で、目標を達成するための**実効可能な具体的戦略**を立案することである。私は、幸運にも、組織・制度を立案する時には、戦略と行動計画のアイデアが沸々と湧き、それを「企画書」に書いて、内外の組織関係者の賛同を得るべくプロモーション活動に使用した。

2) 組織・制度創りを実現するには、信頼できる協力者を得て忍耐強くプロモーション活動を行う必要がある。

関係者を説得するプロモーション活動を行うためには、信頼できる**協力者**を確保することが効果的である。堀内伸介博士や Monty Jones 博士のような**信頼できる協力者**（パートナー）が得られたことは重要な要素であった。協力者は、他人の賛同と資金支援を得るために必要な**信頼を強化**してくれる。更に、いろいろな媒体を通じて、**忍耐強く**、**広範囲に広報**することも極めて重要であった。私が比較的長い期間一つのプロジェクトに**忍耐強く**関わることができたことが、実のある成果を達成できた最大の要因であったかもしれない。

3) 組織・制度は、ニーズの変化に対応して変化しなければならない。

組織・制度（institution）が出来上がると、適切に運営管理されなければならない。昔の人は、仕官して給与をもらい、何らかの担当責務を運営管理して生活するので「禄を食む」といった。つまり運営管理の仕事をする人は「食べる人」である。時が過ぎれば、ニーズが変化する。計画時点で予測できない変化に対応できるよう、組織・制度に弾力性をもたせて創ることが「上手に創る」ということだ。ニーズが変われば、運営管理者は組織・制度を変えねばならない。それが「上手に食べる」ということだ。たとえ、それが組織・制度が生まれ変わることになろうとも。国際協力総合研修所の解体と研究所への転生はその事例であった。

私は組織・制度を「創る人」になった。だが、それを「食べる人」にはならなかった。何故なら、新しい職場に移ることはあっても同じ職場に二度と戻ることはなかったから。

²⁵ WARDA から Africa Rice Center への変遷：<https://www.africanrice.org/history>
ウガンダとマダガスカルにも研究拠点を設置した。

参考文献・ウェブサイト

- 大野泉、「変化する世界における日本の開発協力：2015年度開発協力大綱の実施・改訂に向けた論点」、2023年2月21日
- 国際協力事業団、「国際協力総合研修所基本計画」、昭和 58 年 3 月
- 国際協力機構 国際協力総合研修所、「事業マネジメントハンドブック」2007 年、12 月
- ヴィラント・クンゼル、「ドイツ技術協力公社 (GTZ) における PCM の最近の動向」、国際協力総合研修所、『国際協力研究』、研究ノート、Vol. 17 No.1, 2001,4
- 国際協力機構、「ウガンダ共和国ネリカ米振興計画プロジェクト終了時評価調査報告書」、2011 年 7 月
- (一財)国際開発機構、<https://www.fasid.or.jp/pcm/>
- (公社)国際農林業協働協会、「お米のはなし」No.27, 2019 年 11 月 27 日
- 藤村建夫、「西アフリカにおける新・緑の革命」、2002 年 4 月
- A. Arouna^{1*}, J.C. Lokossou², M.C.S. Wopereis³, S. Bruce-Oliver⁴, H. Roy-Macauley⁴, “Contribution of improved rice varieties to poverty reduction and food security in subSaharan Africa”, 2017 published by Elsevier, Version of Record: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912416300700>, Manuscript_ea536bdafbeec7f464f7e15ebc84717e
- Africa Rice Center : <https://www.africarice.org/history>
- African Development Bank, “Multinational: New Rice for Africa (NERICA)
- International Food Policy Research Institute, “A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment: The Vision, Challenge and Recommended Actions”, October 1995