

フィジー / パプア・ニューギニア

研修員受入事業

実施地域

ポートモレスビー、スヴァ



1. 評価調査の経緯と目的

JICAでは近年、開発途上国の人造りに関するJICAの経験・ノウハウの蓄積を体系化すべく、「人造り協力研究のあり方に関する基礎研究」「人造り協力事業経験体系化研究」などの調査研究、並びに人造り協力関連の事後評価を種々行ってきた。大洋州島嶼国の人材養成にJICAの研修事業が果たした役割、そして当該セクターへの貢献を調査し、JICA事業が大洋州島嶼国の人材養成にどのように役立ってきたかを検証することは、同地域の研修ニーズ、協力の方向性を検討するために意義深いことである。

このような認識のもと、南太平洋地域の指導的国家であるフィジー、及び人的資源開発のニーズが高いパプア・ニューギニアにおける第三国集団研修について、アジア太平洋地域の国際関係を専門とする獨協大学の竹田教授に総括を依頼し、本有識者評価を実施することとした。

なお、本評価では、評価5項目の観点に加え、フィジー及びパプア・ニューギニア、並びに大洋州に影響力をもつオーストラリアでの認知度についても調査を行った。

2. 評価対象案件

フィジー「電気通信()」(1983年度～1997年度、第三国集団研修)

パプア・ニューギニア「沿岸漁業開発()」(1984年度～1998年度、第三国集団研修)

3. 調査団構成

団長・総括：竹田 いさみ 獨協大学外国語学部教授
評価計画：土井 正彦 JICA 評価監理室

事業効果分析：宇田川 和夫 アイ・シー・ネット(株)

4. 調査団派遣期間

1998年10月26日～1998年11月12日

5. 大洋州の事情

(1) 一般事情

大洋州地域は赤道を中心として太平洋の南北に広がる広大な地域である。太平洋南部のオーストラリア、ニュー・ジーランド、パプア・ニューギニアを除けば、小さな珊瑚礁や火山島からなる島嶼国が多く、陸地総面積900万km²のうち98%(882万km²)がこれら3国に集中しており、残りの18万km²が大洋に点在している。大洋州島嶼国の国土面積は、46.5万km²のパプア・ニューギニアを例外とすれば、1.8万km²のフィジーから20km²のナウルまで、小国が多い。人口もパプア・ニューギニアの400万人は例外的に多く、第2位のフィジーでも78万人で、1万そこそこのトゥヴァルやナウル、数千人のニウエといった国・地域までである。

パプア・ニューギニアの金、銅、ニューカレドニアのニッケルなど、地下資源に恵まれている国もあるが、大部分の国は、基本的に農業や水産業に依存する自給自足的な経済である。飢えに苦しむという状況にはないが、第1次産業と観光業に依存する度合いが高く、天候や国際経済、国際価格の変動に影響を受けやすい脆弱な構造になっている。また、国土が多くの島々に分かれていること、国内市場の規模が小さいこと、国際市場から遠く離れていること、さらにこれを補う運輸・通信手段が不備であることなど、経済的自

立には多くの難問が残されている。独立国ではあるが、労働市場は限られており、旧宗主国などによる援助、海外への出稼ぎ労働者による送金によって国の経済が支えられている場合が多い。

こうした大洋州島嶼国からの開発ニーズの共通点としては、何よりも「人造り」を必要としていること、1次産業依存型経済であるため農業・漁業分野の開発・振興が急務であること、基礎生活分野の整備が求められていることなどが挙げられる。

(2) 評価対象分野の状況

1) 電気通信分野

電気通信分野は、道路などの運輸インフラストラクチャーとともに、経済発展のバックボーンとなる重要な分野である。電気通信分野の発展の度合いで、大洋州島嶼国を3つのグループに分けることができる。最も進んだグループのなかには、タヒチに代表されるフレンチポリネシア、フィジー、クック諸島が入るであろう。反対に最も立ち遅れている国は、トゥヴァル、キリバス、ヴァヌアツ、ソロモン諸島、サモアで、その他の国はその中間に位置する。

最も進んでいるグループ以外の大洋州島嶼国では、島の点在、天候の問題等により通信網が発達しておらず、また運営も、不適切な資機材と熟練技術者の不足などにより非効率であるため、国際回線はもとより国内の通話サービスも非常に限られたものとなっている。

1つの国で都市部と農村部の格差が大きい国もある。例えばパプア・ニューギニアでは、全国平均の電話普及率が1.2%である一方、農村部は0.05%にすぎない。トンガではこの格差がさらに大きく、7%と0.09%となっている。離島部における通常の電話もしくは携帯電話の普及にかかる投資コストは、国民の収入と比較して極めて高い。電話回線の普及率の低さは、電気通信分野の独占的な構造と国民のニーズが小さいことに起因しているが、国内市場が小さいため規模の経済が働かず、新たな参加者が入る魅力が無いということも反映している。

島嶼国における電気通信分野の所有形態は、政府の機関であるか、公社や海外電気通信会社とのジョイントベンチャーであるが、いずれも政府の強い関与が見られる。大洋州諸国のうち、電気通信事業が民営化され自由競争になっているのはオーストラリ

アとニュー・ジーランドだけである。フィジーとパプア・ニューギニアでは、公社から政府を主要株主とする株式会社に移行する過程にあり、数年の猶予期間が与えられた後、国際的な自由競争に移行していく状況にある。

2) 水産分野

太平洋島嶼国において水産の果たす役割は極めて大きい。この地域では、沖合いのマグロ類資源をねらった輸出主体の企業型漁業と、沿岸の珊瑚礁域での自給自足的な零細漁業の2極に分かれている。

沖合いのマグロ資源は、外国船から入漁料を徴収して外貨獲得に大きく貢献しているが、最近では、合併企業や自国船による漁獲への転換によって水産業の育成を図ろうとする国も増えてきている。

零細漁民の一部は、余剰漁獲物を都市部の市場で販売したり、ハタやタイといった高級輸出魚、ナマコや貝の特産品を積極的に漁獲したりして現金収入を得るようになってきている。島嶼国における魚介類の消費は1人当たり年間40kgと推測され、重要な動物蛋白供給源となっている。しかし、珊瑚礁域の水産資源は脆弱なこともあり、漁獲効率の向上による漁獲量の急増、ダイナマイトや毒を用いた破壊的な漁法の導入などにより、資源状況が悪化してきている。漁業技術を向上させ、船の馬力やサイズを大きくして漁獲量を増やすことを主眼としたこれまでの漁業から、沿岸の珊瑚礁資源を保全し持続性を持った漁業に転換し、いかに無駄を無くし、付加価値をつけて販売できるようにしていくかが課題である。漁業資源の管理についても、漁民自らが水産資源を育む環境を守り、資源の保全を図ることに重点が移りつつある。枯渇した資源の増強には増養殖の技術が活かされており、人為的にも資源回復に取り組んでいく試みが始まっている。また、海藻など未利用資源の開発も盛んになっていくと思われる。

6. 評価結果

(1) フィジー「電気通信」

1) 協力の背景と概要

広大な海域に島国が散在する地域特性を持つ大洋州島嶼国では、電気通信網の整備と同分野の人材育成の必要性は共通する重要な課題である。フィジーは、南太平洋地域の要的な存在であり、1981年に設立された電気通信研修センター(TTC)での研修の

実施など、大洋州地域における技術教育のホスト国としての設備、経験、運営能力を有していた。一方、TTCの研修実施体制では、技術進歩が著しく技術が複雑化しつつある電気通信分野の現状に追従することが難しくなっていたことから、日々進歩する技術に歩調を合わせた本第三国集団研修が開始された。

本研修は、1983年から1997年まで、5年ごとの3期(フェーズ)、15年にわたってTTCにおいて実施された。各フェーズの終了時には終了時評価が行われ、次のフェーズでの取り組み方などが方向づけされた。第1フェーズでは交換、線路、無線、衛星の4分野に、第2フェーズではデジタル技術及び衛星通信に重点が置かれた。第3フェーズでは、デジタル通信、衛星通信の研修に加え、最新技術であるISDN(統合デジタルサービス網)の紹介が講義に加えられた。これは、電気通信分野の特徴の1つとして最新技術が最もコストの安い技術となり得ることから、研修員が自国ですぐに適用できなくても、この技術に関する知識を習得することは将来のために必要であるという判断によるものであった。

2) 効率性

この15年間に、日本から延べ43名の短期専門家が講師として派遣され、各講師が電気通信分野の最新技術について1週間程度、合計43週を超える講義と実習を行った。それ以外の分野については、TTCやFintel(Fiji International Telecommunication Ltd.)など電気通信会社のスタッフが講師を務

めた。機材は、第1フェーズ実施中に、マイクロウェーブ通信機など合計3,600万円が投入されたほか、専門家が少量の教材、実験資機材を携行した。研修施設は、講義棟や宿泊棟を含め、TTCの施設と設備が使用された。研修経費については、周辺国からの研修員に関する航空運賃、日当・宿泊費、外部講師謝金、交通費、消耗品費、テキスト作成費などを日本側が負担し、人件費、娯楽費、教室損料、交通費、通信費、フィジーからの研修員でTTCに宿泊した者に対する宿泊費などをフィジー側が負担した。

研修員の上司の本研修に対する評価は高く、研修員への質問でも、回答者63名の90%以上がコースの内容は自分の期待に合ったものであったとしている。さらに、研修で使用したテキストを帰国後も活用していること、講師の質はほぼ満足できるものであったことも指摘された。一方、研修に必要な機材が必ずしも十分に揃っていなかったという回答もあったが、総じて、無償資金協力もプロジェクト方式技術協力も行われていない現場で、限られた財源のなかでの真摯な努力によって効率の高い研修が実施されたといえる。日本で研修を受けたスタッフが帰国後、本研修において講師となっていることも、JICAの研修全体の効率性を高めている。

3) 目標達成度

本研修では、表1に示すとおり、15年間に298名の研修員を輩出した。研修員、その上司ともに、研修目標は達成されたと高く評価しており、研修で得

表1 研修員の国別実績

| 国名・年度 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 合計 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| モルディブ | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 11 |
| クック諸島 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 11 |
| ナウル | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 6 |
| ニウエ | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 13 |
| バプア・ニューギニア | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 18 |
| トンガ | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 24 |
| サモア | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 21 |
| キリバス | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 21 |
| トゥヴァル | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 7 |
| ソロモン | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 1 | 19 |
| ミクロネシア | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 15 |
| ヴァヌアツ | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| マーシャル諸島 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| パラオ | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 7 |
| フィジー | 8 | 6 | 6 | 7 | 5 | 6 | 11 | 8 | 6 | 9 | 6 | 7 | 8 | 9 | 6 | 108 |
| 合計 | 21 | 18 | 20 | 19 | 19 | 20 | 20 | 20 | 20 | 21 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 298 |

た知識や技術が帰国後に利用できたかについては、88%の研修員が利用できたと回答している。しかし、研修内容が必ずしも研修員の職務内容に一致していないことも見受けられ、研修内容の絞り込みと研修期間の短縮、適切な研修員の選考に工夫の余地があったものと考えられる。帰国後に、研修の成果を職場の同僚などに普及するためのセミナーやワークショップを開くことができなかつた原因として、財政的なものと、必要な資機材が自国になかつたことが挙げられており、研修修了後の研修員への支援も必要と思われる。

4) 効果

本研修を通じて電気通信担当者・技術者の能力が向上したことにより、各国における電気通信サービスの向上に貢献している。15年間の研修期間中に多くの有能な研修員を受け入れたが、帰国後も職場に留まっている研修員のなかには経営代表者や教育者になった者もあり、社会的、経済的なインパクトが多くみられる。日本にとっても、長い年月のなかでこうした上級職スタッフのキャリアパス形成に貢献したことはプラスになる面が多い。

帰国研修員間のネットワークは、国内、島嶼国間はもちろん、海外に転出した研修員とも継続されている。最新技術に関する情報交換も行われており、海外移住による離職がマイナスの面だけではないことが判明した。

また、TTCが本研修を実施するなかで、研修の実施運営能力、講師の技術や教育能力などが着実に向上していったことも、プラスのインパクトとして数えられる。

5) 計画の妥当性

電気通信分野は、情報技術の革新に伴い、国の発展の根幹を成すものと認識されているが、技術の進歩と民営化の流れのなかで、政府スタッフに必要とされる研修の内容は、技術的なものから管理的なものに変化しつつある。技術研修は、機材のメーカーがアフターケアの一環として実施しているほか、ジョイントベンチャー先の国際電気通信会社の技術研修も受けられるようになってきている。

また、TTCの役割も変化した。TTCでは、1997年まで基礎コース修了証(ディプロマ資格)を発行しており、TTCの上部機関である Telecom Fiji のスタッフの研修に欠かせないものであった



フィジー電気通信訓練センターで行われた光ファイバーの実習

が、近年、Telecom Fijiでは、フィジー技術学院や南太平洋大学の卒業生を採用するようになり、高等教育を受けた人材が豊富になったため、スタッフ研修の需要が減り、施設の規模が6分の1に縮小された。

6) 自立発展性

研修員の帰国後の定着率が比較的高く(60%~80%)、職場での地位も上がっており、研修の成果は組織的な持続性と発展性をある程度保っていると考えられる。しかし、電気通信分野の技術革新が急速に進む現在、研修で得られた技術や知識の寿命は短く、進化する技術を常に吸収していく努力が必要である。

フィジーとパプア・ニューギニアは、今後公社の民営化により国際競争力をつけ、自立発展していく可能性が高く、ニウエやナウル、クック諸島などニュー・ジージーランドの保護下に入っている諸国・地域も問題は少ないと思われる。一方、その他の国々では、地勢的な条件や観光などリーディングセクターの発展の度合いによって、施設面での整備にますます遅れがでてくると思われる。常に新しい技術や機材を導入していくには島嶼国の人口や経済力は小さすぎる場合が多いが、技術革新がさらに進み経済効率が高まることによって、こうした島嶼国にも効果的なインフラストラクチャーの整備が行われることが期待される。

TTCにおける本研修の継続については、TTCの施設規模が縮小されたこと、これまで最新技術分野の研修は日本からの派遣専門家に頼っていたことなどから、日本からの援助を受けずに域内諸国から研修員を受け入れていくことは困難であると思われる。

7) 認知度

大使館、JICA 事務所とも、第三国集団研修の開講式、閉講式に出席し、テレビ、ラジオ、日刊紙などのマスコミも招待して広報に努めている。しかし、これらの努力に比べてマスコミの取り上げ方が少なく、第三国集団研修に対する認知度も決して高くないことから、フィジー側、日本側ともにさらに継続して広報に努める必要がある。会合やパーティーを積極的に活用して情報の発信に努めていくとともに、マスコミに影響のある人材とのコンタクトを強めていく必要もあろう。

(2) パプア・ニューギニア「沿岸漁業開発」

1) 協力の背景と概要

島嶼国家である南太平洋諸国では、自給自足経済下にある沿岸漁業を貨幣経済のなかに組み入れ、産業として育成する方針のもと、自国周辺の沿岸水産資源の開発・有効利用を通じ、国民への食糧蛋白の安定供給と輸入水産物の削減に努力していた。そのような取り組みのなか、漁民に対する指導・訓練に関する技術へのニーズが高まってきていたことから、太平洋島嶼国で唯一の水産系学科を有するパプア・ニューギニア工科大学において、水産普及職員を対象として、漁業の現場で役立つ実践的な技術と関連知識に内容を絞った第三国集団研修が開始された。

本研修は、1984年から1998年まで、5年ごとの3期(フェーズ)、15年にわたって実施された。研修実施機関は、1984年はパプア・ニューギニア工科大学水産学部が、1985年から1990年までは、同水産学部がパプア・ニューギニア大学に移転されたことに伴い、パプア・ニューギニア大学水産学部が、1991年からは、同水産学部が生物学科に吸収されたため、生物学科とモトポレ島のリサーチセンターの両者が担当した。日本側は、本研修の計画から実施まで、JICA 神奈川国際水産研修センターが支援し、また、パプア・ニューギニア大学の日本人講師松岡達郎氏(後にJICA 専門家)の支援も得た。

各フェーズの終了時には終了時評価が行われ、次のフェーズでの取り組み方などが方向づけされた。第1フェーズでは、漁具漁法、漁具製作、資源管理・保全を中心に行われ、第2フェーズでは、これらに船外機保守・修理が加わり、第3フェーズでは、船体保守・修理、漁獲物処理、小規模水産企業経営に

力が入れられた。

2) 効率性

研修が実施された15年間に、日本から延べ30名の短期専門家が講師として派遣され、合計50週を超える講義と実習を行った。短期専門家はJICA 神奈川国際水産研修センターのスタッフと、同センターが実施している研修を支援してきた専門家で、研修に対する経験が豊富であり、最適な人選がなされた。専門家は通常同じ時期に一緒に派遣され、相互補完的に研修を進めた。パプア・ニューギニア側からは、パプア・ニューギニア大学のほか、中央政府水産局(現在は水産公社)、州政府水産局、国立水産専門学校のスタッフが講師を務めた。機材は、第1フェーズ実施中に小型船舶など1,900万円が投入されたほか、本研修では、パプア・ニューギニア大学の資機材と毎年専門家が持参する携行機材も利用された。研修施設は、パプア・ニューギニア大学の施設と設備を利用し、宿泊施設については、1995年より大学内の宿泊棟を利用できなくなったため、ポートモレスビー市内の民間ホテルを使用するようになった。研修経費については、フィジーの電気通信と同様に、周辺国からの研修員に関する航空運賃、日当・宿泊費、外部講師謝金、交通費、消耗品費、テキスト作成費などを日本側が負担し、人件費、娯楽費、教室損料、交通費、通信費、パプア・ニューギニア国内の研修員の交通費や日当・宿泊費はパプア・ニューギニア側が負担した。

研修カリキュラムは、研修員のニーズに応え、実習中心の研修に改善されるなど、講義と実習の連携がよく図られた。また、経験豊富なベテラン講師陣が派遣されたことにより、現場で弾力的な対応ができた。本研修では、神奈川国際水産研修センターでの研修に使用されているテキストから、講師が独自に開発したものまで使用され、視聴覚教材を用いた効果的な講義が行われた。

3) 目標達成度

本研修では、表2に示すとおり、15年間に235名の研修員を輩出した。研修全体についての評価は、研修員とその上司の93%が「良い」または「非常に良い」と回答している。研修で得た知識・技術も、90%の研修員が業務に活用したと答えている。

4) 効果

研修員へのアンケートでは、研修で得た知識・技

表2 研修員の国別実績

| 国名・年度 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 合計 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| アメリカンサモア | - | - | 1 | 2 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 |
| クック諸島 | - | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 8 |
| フィジー | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 13 |
| ミクロネシア | - | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 18 |
| キリバス | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 18 |
| マーシャル諸島 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 8 |
| ナウル | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 7 |
| パラオ | 0 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 8 |
| パプア・ニューギニア | 7 | 6 | 8 | 8 | 8 | 6 | 6 | 7 | 9 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 101 |
| ソロモン諸島 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 20 |
| トンガ | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 12 |
| トゥヴァル | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 6 |
| ヴァヌアツ | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| サモア | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 10 |
| ニウエ | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 14 | 14 | 14 | 18 | 16 | 15 | 16 | 15 | 18 | 16 | 16 | 16 | 15 | 16 | 16 | 235 |

術を普及した結果、漁獲量と漁獲高が上昇したという結果が出ている。これには、国連農業食糧機関が開発したハンドリール¹を利用した漁法を本研修において取り上げたことなど、いくつかの条件があったと思われる。沿岸漁業に関しては、統計が整備されていないために評価方法に限界があるものの、多くの研修員が、帰国後に仕事の効率が上がり、研修で使用したテキストも役に立っていると答えており、高く評価できる。最近受講した研修員のなかには普及活動を行うまでには至っていないと回答した者もいるが、その主な理由は、普及活動や技術を活用するための財源がないことであった。これらに対して何らかの支援ができれば、研修効果はさらに増加すると考えられる。

研修実施機関であるパプア・ニューギニア大学の能力も、本研修の実施により向上した。研修開始当初は外国人教官がほとんどだったが、研修が継続されるなか、現地スタッフへの技術移転が進み、研修科目の多くを担当できるようになった。ただし、パプア・ニューギニア大学では、第2フェーズの途中である1991年に水産学科が廃止されて以降、スタッフ数の減少など、停滞または下降気味であると考察される。

このほか、パプア・ニューギニア大学、中央政府水産局（現在は水産公社）、州政府水産局、国立水産専門学校というパプア・ニューギニア国内の4つの水産機関の協力・連携関係が促進されたことも、本研修の大きな効果である。

5) 計画の妥当性

各国とも、沿岸漁業に関する開発計画は存在しないが、資源保護や漁民の生計向上という課題は有しており、本分野の研修へのニーズは、沿岸漁業の普及から沿岸資源の管理と有効利用へと変化しつつも常にあった。研修内容がニーズの変化、政策に対応して変更されていったことが、15年間という長期間にわたり継続された主たる要因である。

研修開始当時、パプア・ニューギニアで沿岸漁業の普及員を養成する必要性は大きく、域内諸国でも同様のニーズはあった。また、南太平洋大学での普及員養成にかかる研修コースの廃止もあり、太平洋島嶼国で唯一の水産系学科を有するパプア・ニューギニア大学で研修を実施する必然性は高かった。しかし、第2フェーズの途中で同大学の組織改編があり、運営能力が低下したことを考えると、第3フェーズの実施が適切であったか、さらなる検証が必要である。

6) 自立発展性

研修員へのアンケートの結果からは、研修員の帰国後の定着率は高いと思われるが、各国とも、沿岸漁業普及活動自体が縮小されてきており、配置替えもあることから研修で習得した技術の活用は少なくなっている。

制度面では、民営化や地方分権化が進み、中央省庁では費用対効果の悪い活動は削減され、人員の増員も困難な状態にある。地方政府まで普及活動の予算が配分されないことも問題となっている。南太平

洋島嶼国では、沿岸漁業普及活動に限られた予算とスタッフを配置することに限界があり、現状は商業的価値のある水産開発に人材を集中する傾向にある。

パプア・ニューギニア大学の水産部門の自立発展性は、パプア・ニューギニア政府の予算と組織定員の配分に依存しているところが大きい。沿岸漁業開発の普及員の養成は、最高学府であるパプア・ニューギニア大学よりも国立水産専門学校で実施するほうが、より実践的な研修内容・効果が期待できる。大学には、資源管理や増養殖、水産加工の研究を行う最高学府として発展していくことが望まれる。

7) 認知度

パプア・ニューギニアのように治安が悪く厳しい生活・社会環境のもとで広報活動を展開することは容易ではない。身の危険をはらむものの安全確保を最優先として国際協力を推進しており、そのような特殊性を十分考慮に入れなければならないであろう。

JICA 事務所の広報努力もあり、本研修の開始時や終了時などの節目には、新聞などのマスメディアによる報道が何回か見られたが、本研修に関する認知度は相対的に低いものであった。それは、本研修の内容と性格を反映している可能性が高い。パプア・ニューギニアにとって、水産分野の課題は他の多くの問題(鋼工業開発、地域紛争、賃金問題、その他の政治問題)に比較すれば重要度は低く、特に、沿岸漁業の普及員という非常にローカルにしか影響しないような話題に対して報道関係者の熱意が高まらないのは仕方のないことであろう。また、大洋州域内諸国からパプア・ニューギニアまで研修に来るといった話題性はあるが、特段の問題を含むような事柄ではないために、興味を持つ人間の数が限られるということも指摘できる。

広報に関する一般的問題は、JICA の組織がもつ制度に求めることができる。広報活動を日常的に展開するための制度、組織、予算、人員が不十分か、もしくは実質的に存在していないためである。広報についてはフィジーの例でも触れているが、ここでも同様の問題が指摘できる。

7. 教訓・提言

(1) 研修実施国・機関の選定

フィジーは、大洋州島嶼国のなかで最も電気通信事業が進んだ国であり、研修施設も完備し、さらに治安も良好で航空アクセスも良いなど、好条件に恵まれている。フィジーを研修実施国として選定した合理的理由は明白である。

パプア・ニューギニア大学における長期間の研修も、第三国集団研修の所期の目的を十分達成し、さらに南太平洋地域の多国間ネットワーク形成には多大な貢献があったといえよう。しかし、パプア・ニューギニア大学で15年間にわたって継続的に第三国集団研修を実施する妥当性があったかどうかという点は、さらなる調査が必要である。第2フェーズまでは、パプア・ニューギニア政府の零細漁業普及に対する積極的な取り組みもあり、同大学で継続して実施する妥当性は十分あった。また、JICA 専門家の熱心な指導や本研修の継続的な実施を通じ、パプア・ニューギニア側の研修実施能力も飛躍的に向上するなど、第三国集団研修の実施は高く評価されなければならない。しかし、第2フェーズの途中に、パプア・ニューギニア大学の水産学科が廃止されスタッフ数が減少したこと、伝統的な沿岸漁業から商業的な漁業を重視するというパプア・ニューギニア政府の水産政策の変更があったことを考慮すると、第3フェーズはパプア・ニューギニア以外の島嶼国、例えばフィジーなどの研修機関で実施することも、新たな選択肢として検討されるべきであった。その際には、研修実施場所の治安状況、航空路アクセス、航空運賃などの観点からも、吟味されるべきであろう。

より一層効果的な協力を実施していくためには、相手国側政府関係者のみならず、業界団体関係者やメディア関係者などとも積極的に意見交換を行うなど、情報収集の多元化を進め、それらによって得た情報を総合的に分析したうえで、協力継続の可能性を含め、協力内容を検討していくことが肝要である。

(2) 民営化が進む分野における民間と第三国集団研修との調整

フィジーにおける第三国集団研修は、インターネット時代を迎えた太平洋諸国に、我が国の先端技術を紹介し、電気通信事業の重要性を研修員に伝播させた点で、高い評価が与えられよう。しかし、今後同様の研修を長期間にわたって実施すべきかどうかについて

は、慎重な検討が必要と思われる。最大の理由はエリクソン(本社スウェーデン)やノキア(本社フィンランド)など、グローバル展開している民間企業が、通信機器の売り込みと同時に実質的に第三国集団研修と同様の研修を実施し始めたからである。

例えばエリクソンは、研修施設をデンマーク、オーストラリア、マレーシアに保有している。Telecom Fijiがエリクソンの交換機を輸入した際に、エリクソンはTelecom Fijiの社員をマレーシアでの研修に受け入れ、実際の交換機器を運用するノウハウの指導ばかりではなく、電気通信に関する基礎的な講義も行った。この場合、フィジー側が研修員の航空運賃を、エリクソンが滞在費と研修費用(ローカルコスト)を負担する仕組みになっている。

このように、電気通信分野では民間企業が第三国集団研修と類似の研修を展開する時代が訪れており、この傾向は今後一層強まる可能性が高い。開発援助は、開発途上国の社会・経済的状況の動きや変化に対応させながら、より効果的な協力が推進されるべきであり、そのためにも、民間も含め様々な方面からの情報収集と意見交換を絶え間なく行っていくことが重要である。

電気通信分野のように、技術革新のスピードが速く、外資が開発途上国の電気通信事業に参入するなど民間の活力が高いものに対しては、ODAによる技術援助は妥当性が低くなりつつある。最先端技術は、政府主導ではなく民間主導で研修を進め、ODAでは電気通信インフラストラクチャーの整備、政策立案や管理部門に対する援助を行うなど、民間による活動とODAとが相互補的に機能していくことが望ましい。ただし、経済規模や人口規模が小さいなどの理由により、民間からの参入が困難な太平洋地域に対しては、ODAによる支援が不可欠となる。

(3) 広報活動

我が国の援助が開発途上国の国民や他のドナーに正しく理解され、正当に評価されるために、広報活動は非常に重要である。我が国の援助は大規模なインフラストラクチャー整備という印象をもたれることが多いが、今回評価した2つの第三国集団研修は、太平洋島嶼国の漁業関係者や情報通信の専門家を地道ながら実質的に育成するうえで大きな効果があった。このようなJICAの第三国集団研修事業の存在が他のドナー国や国際機関の関係者を含め広く認知され、その事業効

果とともに我が国の援助全体について正当に評価されるためにも、開発途上国や他のドナーに対する広報活動は強化されるべきであろう。そして、そうした広報活動のなかから、さらに新しいアイデアや建設的批判の登場が期待できるのである。

今回フィジー及びパプア・ニューギニアで実施したメディアカバレッジ(新聞、雑誌、ラジオなどで取りあげられた頻度)調査や関係機関へのインタビューの結果からは、全般的に、広報活動を充実させる必要性が認められた。フィジーやパプア・ニューギニアに巨大な既得権益を有するオーストラリアにおいても、今回調査した範囲では、JICAの第三国集団研修の存在は十分認知されていなかった。

そのようななかで特筆すべきは、フィジーの第三国集団研修「電気通信」が地元メディアで取り上げられ、特集記事が組まれたことである。JICA事務所がこのような努力を今後も継続していくことが重要である。

しかし、パプア・ニューギニアのように、治安が悪く厳しい生活・社会環境のもとで広報活動を展開することは容易ではなく、不可能に近い状況も発生する点に留意する必要がある。一般的に、JICAの広報活動は強化されなければならないが、最大の問題は、JICAの組織がもつ制度に求めることができる。海外で広報活動を日常的に展開するための制度、組織、予算、人員が不十分か、もしくは実質的に存在しないためである。研修実施国内や近隣諸国への出張予算も制限されており、広報活動を十分推進できる状況にないのが現実である。欧米の援助予算に比較して、我が国の援助予算はプロジェクトの規模に比べて広報予算が極端に小さく、援助のパフォーマンスを効果的に宣伝することができない。

(4) JICA オーストラリア事務所の活用 日豪援助セミナーの開催とメディア対策

JICAオーストラリア事務所では、定期的にAusAIDと情報交換を行っているが、大洋州島嶼国の援助をめぐる情報交換や意見交換をより活発に行い、日本の援助をより効果的に実施し、そして広報効果を一層高めるための努力が重要である。オーストラリアは大洋州島嶼国に対する援助では歴史と実績を有しており、ドナーの立場からさまざまな経験や情報を蓄積している。JICAが大洋州島嶼国に対して援助計画を策定し実施していくうえで、オーストラリアの経験は多いに参考となる。オーストラリア事務所を積極的に活用し

て、オーストラリアの知見を参考にできるようなセミナーや情報交換を実施すべきであろう。また、オーストラリアのメディアを活用して、JICA事業を積極的に宣伝すべきである。

(5) オーストラリアでの第三国集団研修

大洋州島嶼国を対象とした第三国集団研修の場として、オーストラリアも活用すべきであろう。島嶼国との航空路もおおむね完備されており、効率性からみてオーストラリアは研修に適している。すべての研修をオーストラリアで実施すべきと提言しているのではなく、研修テーマによっては、オーストラリアと協力して三角協力を実施することも十分可能であろう。

(6) 帰国研修員へのフォローアップ

第三国集団研修に参加した研修員は、日本にとって財産となるべき人材である。このことは、JICA フィジー事務所及びパプア・ニューギニア事務所も十分認識しているものの、組織としてのJICAは、制度、人員、予算などの面で多大な制約があり、帰国研修員の動向をほとんど把握できないという問題に直面している。これは、アンケート調査の回収状況からみても明白である。日本にとっての人材バンクを形成し、国際協力を効果的にそして効率的に実施するうえでも、帰国研修員とJICAとの関係をより強化すべきである。

沿岸漁業開発では、研修を通じ適切な技術が漁業普及員などに移転されても、現場レベルでは効果が発現しないケースもみられる。事業資金の不足はその一例であり、融資制度を含めた研修後の支援を考慮するとよい。

研修事業は生涯教育との発想から、フィジーやパプア・ニューギニアでの研修をフォローする形で、定期的に帰国研修員への巡回指導を実施したり、同窓会組織の活用と支援を積極的に行うことは、インパクトと自立発展性の強化につながる。毎年すべての国をカバーする必要はなく、例えば、フィジーを拠点にして毎年5か国程度を2か月ほどで巡回してはどうだろうか。テーマは最新技術に絞り込むが、質問事項を帰国研修員から事前に送付してもらうことによって、巡回指導時に一般的な問題の解決も図れるようにすると効果があがる。沿岸漁業における漁民の組織化、僻地における電気通信の共同利用を目的とした組合組織の形成など、自助努力の発現のために、草の根無償などの小規模な支援を工夫することも検討すべきであろう。

注1) 国連農業食糧機関のハンドリールは、これまで未使用であった深海のタイの類を漁獲するために開発され、沿岸漁業の商業的な活動への発展に大きく貢献した。