

# 地域開発分野の本邦研修の今日的意義に関する考察

～北海道開発局による30年の協力を例として～

渡 部 成 人

## はじめに

2022年4月、世界経済見通し（WEO）が公表され、2022年の世界経済成長率は3.6%と大幅に下方修正された<sup>1)</sup>。新型コロナウイルス感染症（以下、「COVID-19」という）の世界的な拡大後の景気回復が、ロシアのウクライナ侵攻によって阻害されることへの懸念を反映したものである。同様の見方は、3月に公表された貿易開発報告書（TDR）でも示されている<sup>2)</sup>。また、ウクライナ危機以前の2022年1月に公表された世界経済見通し（GEP）では、世界的な所得格差に対するCOVID-19による影響の分析が行われ、特に開発途上国に対する影響が指摘されている<sup>3)</sup>。このように、ウクライナ危機やCOVID-19は、直接人命に関わるだけでなく、世界の経済、社会にも大きく影響を及ぼし、特に開発途上国への影響が懸念されている。

我が国は、国際社会の平和と安定及び繁栄<sup>4)</sup>への貢献を目的とし、これまで

---

1) IMF, *World Economic Outlook*, April 2022, p.1

2) UNCTAD, *Trade and Development Report update*, March 2022, p.2

3) World Bank, *Global Economic Prospects*, January 2022, p.xx

4) 「開発協力大綱（以下、「大綱」という）」平成27年2月10日閣議決定において、開発協力の目的として示されている。本文言は、大綱中、「世界全体の平和と安定及び繁栄」、「平和で安定し、繁栄した国際社会」等を含めると、前文で2回、I理念（1）開発協力の目的で4回、（2）基本方針で1回、II重点政策（1）重点課題で1回、これに閣議決定文の1回を加えると、わずか4頁に9回にわたり繰り返し使用されている重要な語句である。

も開発協力<sup>5)</sup>を行っているが、日本のODA<sup>6)</sup>予算は1997年のピーク時に比べ2011年以降は半分程度の5,600億円前後で推移している。近年は、国際社会が益々緊密化し、ODAを巡る環境は大きく変化している。このような状況下で、現在、ウクライナ危機及びCOVID-19により大きな影響を受けることが懸念されている途上国に対し、国民の理解を得ながら、開発協力を通じた我が国の貢献を如何に進めていくのかという重要な局面に差し掛かっている。

本稿では、開発協力のうち、国づくりの中核を担う人材育成を行う重要な事業である、独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」という）が実施する本邦研修に焦点を当て、地域開発分野における本邦研修の今日的意義に関する考察を行うものである。本邦研修を扱った先行研究は数多く行われており、この中で、本邦研修の意義を考察したものとしては、下村らによる研究<sup>7)</sup>が挙げられる。地域開発分野における本邦研修に関する先行研究のうち、北海道開発政策に関する研究は、いずれも個別の案件に関する研究<sup>8)</sup>であり、北海道開発局が協力機関となっている地域開発に関する本邦研修全体を対象とし、地域開発分野に関する本邦研修の今日的意義の考察を行う研究としては、本稿が初の試みとなる。

このため、比較的短期間で著しい発展を遂げた北海道開発を題材とした地域開発に関する研修を例として、本稿1. で、地域開発分野における本邦研修について概観した上で、2. では、北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発

---

5) 前掲4大綱閣議決定文において、「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」と定義づけられている。

6) 開発協力のための公的資金のうち、開発途上国の経済開発や福祉向上に役立つことを主目的とするものが政府開発援助（ODA）である。

7) 下村真貴子・中村安秀「インドネシアとラオスの帰国研修員による自国での成果活用に寄与する要因」国際保健医療第28巻第4号（2013）

8) (財)北海道開発協会「北海道開発政策の経験を活かした中央アジア地域への国際貢献のあり方に関する研究 研究報告書」平成17年3月；平木隆之「総合型地域開発と統合型地域開発：南アフリカと北海道の比較研究」北海道東海大学紀要。人文社会科学系 14 1-22, 2001；岩田圭祐・松田泰明・田中努・小笠原奈央「途上国への『道の駅』モデルの展開に必要な技術協力に関する考察」第62回土木計画学会研究発表会・秋大会 2020.11.13 等

分野の研修受入状況について示すとともに、各研修案件開設等と国内外情勢との関係性について論じる。また、3. では、地域開発分野の本邦研修をとりまく環境の変化と現在の課題について、国内外における環境の変化、地域開発計画管理コース等の最近の見直し状況を踏まえ、現在の課題の抽出を行う。そして、本稿4. で、地域開発分野の本邦研修の今日的意義として、研修効果の早期発現による課題解決及び日本国内で研修を行う必要性の観点から考察を行う。

## 1. 地域開発分野における本邦研修の概要

まず始めに、本邦研修の概要を示す。ODAは、二国間援助と国際機関への出資・拠出である多国間援助に大きく分類される。このうち、二国間援助の主な手法として、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の3手法が挙げられる<sup>9)</sup>。技術協力には、専門家派遣、研修員受入、技術協力プロジェクト、開発計画調査型技術協力があり、研修員を日本国内に招いて行う研修員受入が本邦研修である。我が国のODA開始は、昭和29(1954)年に遡る<sup>10)</sup>。本邦研修は、我が国が実施する最初のODAとして昭和29年から始められ、令和元(2019)年度までに37万8,406人の受入実績を有している<sup>11)</sup>。現在JICA研修で実施している本邦研修は、課題別研修<sup>12)</sup>、国別研修<sup>13)</sup>、青年研修<sup>14)</sup>の三本柱で構成されている。

---

9) 外務省国際協力局「政府開発援助(O DA) Q&A 集」令和3年9月

10) 外務省『2014年版 政府開発援助(O DA) 白書 日本の国際協力』2頁。第二次大戦後最初に組織された途上国援助の国際機関「コロンボ・プラン」への昭和29年10月6日の日本の加盟による。

11) JICA「本邦研修」[https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr\\_japan/summary.html](https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr_japan/summary.html) (2022年2月28日閲覧)

12) 前掲11 JICAでは、日本側で開発途上国側の課題を想定して研修計画を策定した上で、開発途上国側に実施を提案し、各国の要請に応じ、原則、複数カ国から複数の研修員を受け入れる研修とされる。

13) 前掲11 JICAでは、開発途上国ごとの課題に対する個別の要請に基づき実施される研修とされる。

14) 前掲11 JICAによると、アジア、アフリカ、中南米、大洋州、中東などの開発途上国の青年層を対象にそれぞれの国で必要とされている分野における日本の経験、技術を理解する基礎的な研修を行い、将来の国づくりを担う人材の育成に協力す

次に、地域開発分野についてである。JICA 課題別指針において、地域開発は、「単一の都市エリアだけでは解決できない広域的な問題、ニーズを抱えているエリア」で、「都市及び農村等の地方部」を含む場所の開発と定義され、「国境を跨ぐ、より広域な範囲を対象とする場合もある」とされている<sup>15)</sup>。

地域開発に関する本邦研修は、全国のJICAセンター毎に特色のある研修コースが開講されており、多くの研修員を受け入れている。令和2(2020)年度における課題別研修は、19主分野課題(中分類)267コースが実施された。このうち都市・地域開発分野の課題別研修は、8センターにおいて、16コース設定され、COVID-19の影響により中止になったコースを除いた10コースが実施された<sup>16)</sup>。

## 2. 北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発分野の研修実施状況

### (1) 経緯及び概要

次に、北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発分野の研修実施状況について、経緯及び概要、課題別研修、国別研修、青年研修等、各研修コース開設等と国内外情勢に分けて、それぞれ示すこととする。

JICA北海道センター(札幌)による令和3(2021)年度の課題別研修実施状況は、11主分野課題(中分類)、23コースであり、都市開発・地域開発分野では、地域開発計画管理1コースの実施となっている<sup>17)</sup>。

JICA北海道センター(札幌)は、国際協力事業団であった平成8(1996)

---

る事業であり、平成19(2007)年度から実施している。この前身となる青年招へい事業は昭和59(1984)年に開始された。

15) JICA 社会基盤・平和構築部「課題別指針<都市・地域開発>第2版」(2017).9頁。

16) JICA「2020年度課題別研修 コース一覧」[https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr\\_japan/summary/lineup2020/index.html](https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr_japan/summary/lineup2020/index.html)(2022年2月28日閲覧)。JICAの主分野課題(中分類)では、都市開発分野が包含された「都市・地域開発」となっているため、コース数には都市開発分野の研修コースも含まれる。

17) JICA「2021年度課題別研修 コース一覧」[https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr\\_japan/summary/lineup2021/index.html](https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr_japan/summary/lineup2021/index.html)(2022年2月28日閲覧)。

年に北海道国際センター（札幌）として設置されたが、北海道内の地域開発分野における本邦研修は平成4（1992）年度に始まっている。当時、北海道開発庁の地方支分部局であった北海道開発局において、平成元（1989）年に職員有志によるODA勉強会が開始されたことに端を発する。この背景として、既に様々な分野で途上国への技術移転が進められていたが、移転した技術が地域全体の発展に活かされていないという課題があったことが挙げられる。このため、北海道総合開発の経験を活用することで、課題解決につなげようと考えたことによる。翌平成2（1990）年には開発計画課に国際室を設置し、平成4（1992）年度に地域開発計画管理セミナーの実施採択を外務省から受け、研修受入に至った<sup>18)</sup>。その後、令和3（2021）年度まで毎年JICA研修への協力を行っている。令和3（2021）年度末時点で、北海道開発局が主要協力機関として協力してきた地域開発に関するJICA研修は、課題別と国別を合わせて、15案件、104コースであり、82カ国から1,082人の研修員が受講してきた。

なお、各省庁においては、独自に実施する研修員受入事業の他、JICAが実施する研修事業に協力して研修員の受入を行う場合があり、国土交通省におけるJICA研修員の年間受入人数は、課題別研修と国別研修を合わせて約1,200人（平成26（2014）年度実績）であり、JICA研修全体の約1割を占めている<sup>19)</sup>。

## （2）課題別研修

平成4（1992）年度に開始した地域開発計画管理セミナーは、平成20（2008）年度から地域開発計画管理と名称を変え、令和3（2021）年度まで課題別研修として継続している。本コースには、73カ国から273人の研修員を受け入れてきた。

この他、特定地域の諸国を対象とした課題別研修は、次の2コースが開設された。中央アジア地域 地域開発セミナー、インドシナ地域 総合開発計画管理セミナーである。

---

18) 国土交通省北海道開発局「北海道開発局における国際協力の歩み～JICA研修コースの開設20年の記録」3頁、<https://www.hkd.mlit.go.jp/ky/ki/keikaku/u23dsn0000001kyb-att/u23dsn0000001159.pdf>（2022年2月28日閲覧）

19) 国土交通省「平成27年度政策レビュー結果（評価書）『国際協力・連携等の推進』」平成28年3月、15頁

また、平成25（2013）年度からは、地域開発のうち道路沿線という特定の範囲にテーマを絞り、道の駅などのツールを活用した地域開発に関する研修として、中央アジア・コーカサス地域 幹線道路沿線地域開発及び中米統合機構加盟国向け 道の駅による道路沿線地域開発<sup>20)</sup>への協力を行っている。

北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発に関するJICA課題別研修の協力状況について表1に示す<sup>21)</sup>。

表1 北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発に関するJICA課題別研修

コース名*	開講年度	受入国数	受入人数	備考
地域開発計画管理	H4～継続中	73	273	R3までの実績
中央アジア地域 地域開発セミナー	H8～H22	7	146	
インドシナ地域 総合開発計画セミナー	H9～H13	4	46	
中央アジア・コーカサス地域 幹線道路沿線地域開発	H25～H27	7	37	
中米統合機構加盟国向け道の 駅による道路沿線地域開発	H29～継続中	7	53	R3までの実績
合計		81	555	国数は重複を除く

※コース名は、最終年度（継続中の場合は最新）の名称により記載

### (3) 国別研修

地域開発に関する国別研修では、従前の国別特設コースを含め、これまで次の7コース及びプロジェクト支援等に伴うC/P<sup>22)</sup>研修4コースが実施された。南アフリカ地域開発行政セミナー、チリ地方開発計画セミナー、インドネシア

20) JICAの主分野課題（中分類）では、「農村開発」に分類されているが、北海道開発局においては、地域開発分野に関する研修として協力を行っている。

21) 本邦研修の課題別研修、国別研修の区分は、平成26（2014）年度以降の区分であり、平成25年度までは、課題別研修が集団と地域別に区分されていた。また、中央アジア地域 地域開発セミナーは、平成15（2003）年度までは国別特設研修、平成16（2004）年度は国別研修、平成17（2005）年度以降、課題別研修の集団研修とされている。また、インドシナ地域 総合開発計画セミナーも国別特設とされていた。本表は、現在までの研修員の参加状況を示すため、便宜的に現在の研修区分に合わせて課題別研修として筆者が再整理したものである。

22) 前掲11 JICAによると、C/Pはカウンターパートのことであり、JICAの技術協

後進地域開発促進対策研修，ペルー共和国地方開発計画指導者セミナー，中国西部地区行政実務者研修，中国西部地域行政官研修，トルコ地域開発に係る地方行政官の能力開発プロジェクトの7コースである。また，C/P研修は，トルコ地域開発支援，パナマ公共投資計画及び公共事業実施・監理にかかるC/P研修，南スーダン総合開発計画に基づいた地域開発における行政の役割，チュニジア地域開発計画の4コースである。

北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発に関するJICA国別研修の協力状況を表2に示す<sup>23)</sup>。

表2 北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発に関するJICA国別研修

コース名*	開講年度	受入人数	備考
南アフリカ地域開発行政セミナー	H6～H15	89	
チリ地域開発計画セミナー	H6～H10	67	
インドネシア東部地域開発促進対策	H7～H11	74	
ペルー地域開発計画指導者セミナー	H8～H12	79	
中国西部地区行政実務者研修	H14～H18	74	
パナマ公共投資計画及び公共事業実施・監理に係るC/P研修	H18～H19	4	C/P研修
中国西部地域行政官研修	H21～H23	44	
南スーダン総合開発計画に基づいた地域開発における行政の役割	H23～H24	16	C/P研修
チュニジア地域開発計画	H25～H26	20	C/P研修
トルコ地域開発に係る地方行政官の能力向上プロジェクト	H16, H28～R1	60	H16のC/P研修を含めて整理
合計		527	

\*コース名は，最終年度の名称により記載

#### (4) 青年研修等

青年研修としては，平成28（2016）年度にフィリピン総合開発計画，平成

カプロジェクトなどにおいて技術移転の対象となる相手国行政官や技術者をカウンターパートと呼んでいる。各国からの個別の要請に基づき，要請内容に合う行政機関等に受入の協議の上，研修を実施している。

23) 本表は，現在までの研修員の参加状況を示すため，国別特設として実施された研修についても便宜的に現在の研修区分に合わせて国別研修として筆者が再整理したものである。

30 (2018), 令和元 (2019) 年度にタイ国総合地域開発計画の一部講義に協力し、フィリピンから15名, タイ国から29名 (2018: 15名, 2019: 14名) の研修員に対する講義を行っている。

国際室が主体となる地域開発に関する研修以外にも、北海道開発局全体では、基幹的な社会基盤のマネジメントに関する研修として、積雪寒冷地における道路維持管理に係る課題別研修である道路維持管理 (A) コース, モンゴルの気候条件に適した道路舗装技術能力向上に係る本邦研修コース等への協力を行っている。さらに、一部の科目の講義や視察, 表敬訪問等の受入を含めると、上記の他にも多数のJICA研修への協力実績を有している。

#### (5) 各研修コース開設等と国内外情勢

JICA ガバナンス・平和構築部「研修員受入事業及び研修委託契約の概要 2022年3月版 (以下、「JICA受入委託概要」という)」によると、課題別研修の新規案件及び更新案件について、実施の前々年度に検討を行い、実施の妥当性が認められる案件については、実施の前年度に開発途上国側の要望の有無を聴取した上で、実施の可否を決定する<sup>24)</sup>とされている。JICAにおいて、対象案件を日本で実施する意義の有無、分野課題の事業戦略との整合性等の観点から検討が行われる<sup>25)</sup>。

これまで実施された北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発に関するJICA研修各案件について、開設及び世界の各地域からの研修員の参加状況と我が国をとりまく国内外情勢の変化等の関係性について概観することとする。

最初に、北海道開発局がODA勉強会を立ち上げた平成元 (1989) 年から地域開発計画セミナーコースが開設された平成4 (1992) 年頃の状況である。研修員受入事業を大きく三期に分けた場合、1980年代までの初期から1990年代の中期に移行する時期に当たる。中期では、ODA予算の増大と共に、研修員

24) JICA ガバナンス・平和構築部「研修員受入事業及び研修委託契約の概要 2022年3月版」2頁～3頁

25) 前掲24 JICA ガバナンス・平和構築部, 5頁



受入事業の規模が拡大し、従来の技術移転に加え、マネジメントやシステム管理等の多岐に亘る分野での研修が始まったという特徴がある<sup>26)</sup>。一方、この頃、北海道総合開発計画は、第5期計画が決定された昭和63（1988）年直後の時期に当たる。第5期計画では、先行計画である新北海道総合開発計画以前と異なり、計画の目標において、国全体の課題として国際化への対応が明記され、我が国の長期的な発展と国内外との競争に耐え得る力強い北海道の形成が目標とされた<sup>27)</sup>。この背景としては、1980年代に我が国経済の国際化が加速したことが挙げられる。平成元（1989）年には、日本国政府によるODA援助額が米国を抜き、世界一の援助国となっている<sup>28)</sup>。

次に新規案件開設及び各国からの参加状況に明確な特徴が認められるアフリカ地域について示す。平成5（1993）年以降、アフリカの開発をテーマとする国際会議であるアフリカ開発会議（TICAD）を日本国政府が主導し、国連、国連開発計画（UNDP）、世界銀行及びアフリカ連合委員会（AUC）と共同で開催している。この翌年の平成6年度の地域開発計画セミナーコースには、アフリカ地域から初となるエチオピアの研修員が参加した。また、同年から国別特設コースとして、南アフリカ地域開発行政セミナーが開講し、平成15年度までに89名の研修員を受け入れている。平成17（2005）年のアフリカの年は、アフリカ地域からの参加に関するもう一つの契機であり、同年までの14年間の地域開発計画管理コースにおけるアフリカ地域からの受入人数が17名である一方で、平成18（2006）年度以降の16年間は47名と大幅に増加している。この他、プロジェクト支援によるC/P研修が開設され、南スーダン総合開発計画に基づいた地域開発における行政の役割で16名、チュニジア地域開発計画で20名の研修員を受け入れている。

---

26) グローバルリンクマネジメント株式会社「平成23年度外務省 ODA 評価 研修員受入事業の評価（第三者評価）報告書」2012年2月、3-3頁

27) 「第5期北海道総合開発計画」昭和63年6月14日閣議決定、3頁～4頁

28) 外務省「『未来への投資』としてのODA～国際協力60周年』わかる！国際情勢 Vol.116、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/voll16/index.html>、2014年7月1日更新（2022年4月12日閲覧）

平成3（1991）年のソビエト連邦の崩壊もまた、研修コース開設に大きな影響を与えている。5年後の平成8年度に中央アジア地域 地域開発セミナーを開設し、平成22年度までの15年間に独立国家共同体（CIS）を構成する7カ国から146名の研修員を受け入れている。また、平成25年度には、中央アジア・コーカサス地域 幹線道路沿線地域開発コースを開設し、平成27年度までの3年間で7カ国から37名の研修員を受け入れている。

令和4（2022）年には、ロシアによるウクライナへの侵攻が世界的に大きく注目されているが、地域開発計画管理コースへのウクライナからの研修員の参加状況もまた、注目すべき特徴が見て取れる。平成4（1992）年度のコース開設以来、ウクライナから研修員が参加したのは、令和2（2020）年度が初めて<sup>29)</sup>であり、この時に単年で4名が参加している。JICA本邦研修の受入スケジュールでは、前年度の6月～8月頃にかけて在外要望調査を行い、在外公館を通じて開発途上国側の要望を確認することとなっている<sup>30)</sup>。前年度の2019年5月にウクライナではヴォロディミル・ゼレンスキーが大統領に就任しており、ゼレンスキー政権下におけるウクライナの政策との関係性を示すものと言えよう。

### 3. 地域開発分野の本邦研修をとりまく環境の変化と現在の課題

#### (1) 国内外における環境変化

現在、国際社会は複雑な国家間競争の時代に入っており、時代を画する変化の中にあると評されている。最近のロシアによるウクライナへの侵攻は歴史の大転機であり、COVID-19による各国経済・社会への影響等の喫緊の課題に直面している<sup>31)</sup>。そして、本稿冒頭で示したとおり、特に途上国への影響が懸念

29) 北海道開発局が主な協力機関となっている研修コース全体としては、中央アジア 地域 地域開発セミナーに平成10年度1名、平成20年度2名、平成21年度1名、平成22年度1名がこれまでウクライナから参加している。

30) 前掲24 JICA ガバナンス・平和構築部、7頁

31) 外務省『令和4年版外交青書』令和4年4月、14頁

されており、国際協力・協調の重要性がこれまで以上に高まっている。このような状況の変化を踏まえ、開発協力大綱の見直しに向けた有識者懇談会が設置され、議論が進められている<sup>32)</sup> ところである。

他方で、日本のODA予算は、ここ数年はピーク時の半分程度で推移しており、本邦研修も、限られた予算を効率的に活用し、高い効果を実現することが求められている。厳しい財政状況下において、一定の予算を確保するためには、ODAを通じて日本の平和、安定及び繁栄が実現されることに対する国民からの理解が不可欠であり、事業としての本邦研修の有効性についての理解が必要である<sup>33)</sup>。

次に、国内の地域開発を巡る環境の変化に目を向けてみる。国土審議会北海道開発分科会計画部会によると、国による地域開発政策を担う北海道開発を取り巻く潮流として以下の点が挙げられている。①深刻化する人口減少・少子高齢化、人口偏在、②豊かさをめぐる価値観の変化、③気候変動と自然災害の激甚化・頻発化、④国際環境の変化と資源需要の増大、⑤社会を変える新技術、である<sup>34)</sup>。北海道に限らず、日本国内では、少子高齢化、人口減少社会が到来しており、地域の活力維持が課題となっている。気候変動による災害の激甚化・頻発化の懸念が拡大しており、基幹的な社会資本の強靱化対策やカーボンニュートラルに向けた我が国の役割の重要性が増している。他方で、世界の人口は増加しており、資源需要が増大している中で、持続可能性への懸念が拡大している。COVID-19等の感染症の拡大やロシアによるウクライナ侵攻は、グローバル・サプライチェーンに対するリスクを顕在化させている。感染症の拡大を契機としてデジタル・トランスフォーメーション（DX）が加速するなど、社会課題解決のための技術開発が進んでいる。

---

32) 外務省 報道発表令和4年9月9日, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6\\_001245.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001245.html) (2022年11月27日閲覧)

33) 前掲31 外務省, 215頁

34) 国土審議会北海道開発分科会第1回計画部会「資料4-1 我が国及び北海道を取り巻く潮流と北海道の役割について」令和4年3月28日, <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001472564.pdf> (2022年12月7日閲覧)

上記のとおり、国内外の急激な変化を踏まえ、国の様々な計画の見直しが始まっており、第8期北海道総合開発計画についても目標年を待たずに前倒しで改定することが決定され、次期北海道総合開発計画の策定に向け、議論が進められている<sup>35)</sup>。

## (2) 地域開発計画管理コース等の最近の見直し状況

上記のようなマクロの環境変化がある一方で、北海道開発局が協力する地域開発分野の本邦研修等の最近の見直し状況を概観し、現場レベルでの対応状況を示すこととする。

課題別研修は、3年間で区切りに案件の継続・更新、廃止の見直しを行い、この期間内は、毎年案件の評価・見直しを行う<sup>36)</sup>。このため、コース終了時の研修員アンケート、研修関係者による意見、業務完了報告書の結果などを踏まえ、JICAが年次評価を行い、目標の達成状況の確認、貢献・阻害要因分析を実施し、翌年の研修に反映すべき事項の特定を行う<sup>37)</sup>。また、次の3年の案件目標の設定時は、3カ年の実績を踏まえた見直しを行い、研修の質の向上を図る。社会の変化が急速になる中で、機敏に対応し、一定の期間を定めて見直しを図ることは、研修内容の充実を図る観点で不可欠である。

最近では、COVID-19の世界的拡大により、研修員が訪日できず、ITを活用した遠隔研修が行われている。遠隔研修での工夫としては、例えば、道の駅による道路沿線地域開発研修における道の駅の見学を補うための動画の活用<sup>38)</sup>、各研修コースのグループワークでのセッションの分割など、ITを積極的

---

35) 国土交通省北海道局「国土審議会北海道開発分科会第3回計画部会 資料5 今後の検討スケジュール(案)」令和4年7月11日。令和3年10月14日に開催された国土審議会第25回北海道開発分科会において、新たな北海道総合開発計画の策定に向けて計画部会における調査審議を行うことを決定。令和5年度中に次期計画の閣議決定を目指すこととしている。

36) 前掲24 JICA ガバナンス・平和構築部、2頁。地域開発計画セミナーが開設された当時は各案件の区切りは5年間であったが、平成20年度頃を境に3年間となっている。

37) 前掲26 グローバルリンクマネジメント株式会社、3-11頁

38) (国研) 土木研究所寒地土木研究所景観チーム「日本の『道の駅』モデルによる地域開発に関する国際協力に貢献しました」寒地土木研究所月報 No.828, 2022年3月, 69頁

に活用し、訪日研修で達成される成果を遠隔研修でも得ようとしている。この点は、本邦研修の根幹に関わる事項であり、留意が必要である。技術の発達により、遠隔で全てが代替可能ならば、旅費や時間をかけて日本国内で研修を行う意味がない。よって、日本国内で研修を行う必要性を改めて確認する必要がある。

内容面では、令和3年度の地域開発計画管理コースでは、研修参加国や地域の課題解決の観点から、有益な研修とすべく内容を精査した。結果として、研修期間の短期化<sup>39)</sup>に伴い、講義数を減少してきたが、案件の中核となる各講義の前提知識を付与する講義を単純に削除し、同内容を改めて中核の各講義に盛り込む等の対応が不十分であった疑念が生じた。また、研修関係者間において、研修案件に関する背景を含めた相互理解が必ずしも十分でなかった結果として、各講義間の有機的な連携が失われ、個々に独立した講義の寄せ集めとなっている可能性が疑われた。これを受け、個々の講義の関連付けに留意しつつ、地域開発政策の着実な推進のため、国や地方、民間事業者等の関係者等が適切な役割分担の下、連携して各々の役割を果たすことが重要であるという基軸を改めて明確にした<sup>40)</sup>上で、世界的な気候変動による災害の激甚化やSDGs等の国際社会における重要課題の変化に応じて研修員の関心が高い事項に対応するため、我が国にとっても共通の課題として、災害に強い基幹的なインフラや社会システムの構築と地域開発政策との関係性<sup>41)</sup>に関する講義を盛り込むなど、学習者同士が協力して学び合うピア・ラーニングの理念を踏まえた相互の学び

39) 最近の例としては、平成29年度が46日間だったのに対して、令和元年度は37日間と9日短縮されている。

40) 前掲15 JICA 社会基盤・平和構築部、26頁。(2) 地域開発分野における効果的アプローチ 5) 地域開発における実施体制・能力の強化では、中央・地方政府の連帯強化、地域開発に関係する行政、人、コミュニティ、事業者がそれぞれの役割のもと協働で地域開発に携わることができるような人材育成、体制づくりが重要であるとしている。

41) 2016年の日本議長国下で開催されたG7伊勢志摩サミットにおいて、「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」が合意された。「質の高いインフラ」とは、自然災害などに対する「強靭性」、誰ひとり取り残されないという「包摂性」、社会や環境への影響にも配慮した「持続可能性」を有するものとされている。

の深化を図る<sup>42)</sup> 見直しを行っている。

研修短期化等への対応に当たり、細分化された各講義を担当する講師が、常に他の講義に関する内容を含めて担当可能とは限らないので、担当可能な講師を新たに発掘する必要に迫られる可能性がある。また、研修案件は、各講義間の有機的な連携により案件全体の目標が達成されることから、研修関係者間で研修案件に関する相互理解を十分に図る必要がある。この際に、専門分野の異なる関係者間で共通の理解を如何に構築するか、この点は、効果的研修プログラムの作成等運営上の前提に関わる課題である。

### (3) 地域開発分野の本邦研修を巡る現在の課題

上記から地域開発分野の本邦研修を巡る現在の課題は次のとおり整理されよう。まず、本邦研修は途上国の人材育成<sup>43)</sup> を目的としているが、国際社会の大きな変化の中で、国際協力・協調の重要性がこれまで以上に高まっている状況においては、研修の成果が個人の能力向上に留まることなく、各国・地域の開発において、これまで以上に早期に発現し、課題解決につながることが重要である。このためには、社会環境の変化を踏まえた研修内容の見直しを行うなど、質の高い研修を通じた協力によって、研修員の能力の向上が、参加国の行政や社会システムの変化をもたらすことが必要である。この際に、研修による研修員の人材育成が効果的に行われるためには、直接研修員と接する現場が何

---

42) 前掲4大綱のI理念(2)基本方針において、ウ 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力が示されており、これを受けて平成27年度からJICA本邦研修事業の英訳がKnowledge Co-Creation Program (KCCP)とされている。

43) JICA中期目標(平成29年4月1日~平成34年3月31日)では、「人材育成は全ての開発課題に共通する国づくりの基礎であるため、開発途上地域の人材育成に向けた研修を通じ、我が国の知見や技術の共有等を支援するほか、開発途上地域の高度人材を我が国との間でダイナミックに還流させることにより、我が国と開発途上地域双方におけるイノベーション環境の改善につなげるための取組も行う。」としている。また、日本は、古来から、国づくりは人づくりの精神を大切にしてきたと言われるが、このことが明確に記録として残っているものとしては、安永7(1778)年に秋月種茂によって開学された高鍋藩校明倫館の建学精神に「国づくりの基本は、人材育成である」と記述がある。宮崎県立高鍋高校2022ガイドブック、3頁参照。

よりも重要であり、研修に対する関係者の高い意識や案件全体の目的、自らに求められている役割などを十分に理解した上で研修の現場に立つことが必要である。

財政状況が厳しい状況下において、限られた予算を有効活用し、高い効果を実現するため、研修の質の向上が必要となる。このため、講義間の有機的な連携が図られた効果的な研修プログラムの作成及び講師の技量向上が求められる。これらの実現のためには、研修の現場を担う関係者間の共通認識の構築が不可欠である。また、財政状況が厳しい中で、日本国内の課題解決のためではなく、途上国に対する支援を行うことが、国際社会の平和、安定及び繁栄に貢献するものであり、我が国の平和、安定及び繁栄と直結していることに対する国民の理解が得られることが不可欠である。

次に日本国内で研修を行うことの必要性である。技術の発達によって、座学や議論、現地見学までもが自宅や職場から参加可能となっている。全てが遠隔研修により実現可能ならば、在外研修と比較して高コストと言われている本邦研修を実施する必要性に疑義が生じることとなる。この点も本邦研修の成果及び効果の面からの確認が必要である。

#### 4. 地域開発分野の本邦研修の今日的意義

##### (1) 人材育成を通じた研修効果の早期発現による課題解決

##### a 質の高い研修のための効果的運用システム (EMS)<sup>44)</sup>の有効性

本稿の主眼とする地域開発分野の本邦研修の今日的意義を考察する上で有益

---

44) 国際協力事業団 (JICA) 北海道国際センター (札幌) 「地域開発分野研修コース見直し検討会報告書」平成 12 年 6 月の提言では、効果的運用システム (Efficient Management System) は、「外来の制度や技術が輸入された時、その土地土地の在来の伝統文化と衝突する。その衝突過程の中で、外来制度や外来技術を現地のやり方と調和させようとする努力の結果、現地の環境に適合した運用方法が編み出される。その成功した制度や技術の現地化を整理して運用システムとして自覚化されたもの」と説明されている。

な示唆を与える報告として、坪井<sup>45)</sup>を主査とする「地域開発分野研修コース見直し検討会」による平成12年6月の報告(以下、「検討会報告」という)が挙げられる。同検討会は、平成10年12月にJICA北海道国際センターにより設置され、平成11年12月までに9回の検討会を開催し、研修見直しの議論が行われた。この結果、全国6センター21コースの地域開発分野に関する研修の総括的な見直しを実施し、報告書<sup>46)</sup>がまとめられている。

提言項目の中で特に注目すべきは、同検討会の議論を通じて初めて提起された「効果的運用システム(以下「EMS」という)」である。同検討会委員の瀬戸口<sup>47)</sup>は、北海道の地域開発では、あらゆる分野で、政策、運用システム、開発技術が一体的に取り組みされており、JICA研修対象国にとって、産官学が一体となった運用システムづくりとしてEMSの有用性を指摘している<sup>48)</sup>。提言では、「日本は非ヨーロッパ世界の最初の発展途上国の一つという面をもち、(中略)“運用の妙”ともいふべき、制度もしくは技術と現地特性をマッチさせる効果的な運用システムを考案してきたのである。これこそ、途上国の研修員が日本から学びたいポイントであると確信する」と述べられている。

現在も研修員との議論の中で、北海道開発については理解したが、行政システムや状況が異なる自国において如何に適用するのかという点がしばしば話題になる。研修で学んだことを各研修員が知識として身に付け、自国の状況に即して適用するという点で、EMSは日本の経験の特徴であり、我が国の特色のある研修という意味においては、現在なお重要な視点であると言えよう。しかしながら、EMSの体系化から制度化に至る成果は、EMS同様の主旨の発表が平成24年に開催された日本理科教育学会全国大会において、JICA職員によって行われた<sup>49)</sup>例がある以外、筆者が調べた限りにおいては確認できていない。

45) 坪井善明早稲田大学教授(当時)(ベトナム史、国際開発論)

46) 前掲44 国際協力事業団(JICA)北海道国際センター(札幌)

47) 瀬戸口剛北海道大学助教授(当時)(社会基盤、都市計画)

48) 前掲44 国際協力事業団(JICA)北海道国際センター(札幌)、30頁

49) 小林英里子「JICA 本邦研修の意義と課題」日本理科教育学会第62回全国大会課題研究発表



この点については、改めて議論の余地があろう。

本邦研修は、日本国内の経験を参考として、帰国後の活用を目指すものである。研修を通じて、研修員個人の人材育成を行うことを成果とし、帰国後に研修員の知見が組織内外に共有され、各国の制度等の変化がもたらされることで効果に結びつく。重要なのは、キャパシティ・ディベロップメント<sup>50)</sup>の考え方にあるように、研修員個人の能力向上にとどまることなく、その効果が組織内外に拡大することで自立的発展<sup>51)</sup>につながることである。この際に、日本で学んだ制度・技術を自国に適合させるというプロセスが必然となることから、当該運用方法に着目したEMSの考えは、現在なお、研修員にとって有効であると言えよう。

また、EMSの考えは、国内地域開発政策の場面でも既に多く活用されている。モデル地域における取組について横展開を図る手法である。この場合においても、与条件の異なる他地域にモデルを適用する際に、適用しようとする地域に合わせた運用を行うという点においては、国内地域開発政策にとっても有効な手法である。

国際社会が急速に変化する中で、限られた予算及び時間を有効に活用し、日本にしかできない特徴のある研修を通じて地域開発の成果につなげるためには、EMSの有効性に改めて着目することを提案する。EMSの考えは全ての本邦研修に共通する内容として、改めてEMSについてJICA等関係者間における

---

50) 地域開発分野に限らず本邦研修全般において、JICA研修を通じた研修員の能力向上を図ることを成果とし、次に、帰国研修員を通じた我が国の知見や技術の共有により、経済社会インフラ整備、法・制度構築等を通じた地域開発を実現し、自立的発展の基礎の構築につなげることを効果としている。長谷川涼子「効果的な援助に向けたキャパシティ・ディベロップメントの検討 -我が国のODA理念の視点から-」横浜国際社会科学研究所、第14巻第5号(2010年1月)によると、キャパシティ・ディベロップメントで重視される途上国の主体性(オーナーシップ)は、被援助国であった日本の援助には、自助努力や要請主義として既に存在している。

51) 前掲4大綱、I理念(2)基本方針ウ自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力において、人づくりや経済社会インフラ整備、法・制度構築等、自助努力や自立的発展の基礎の構築を重視するとしている。

議論が行われることを期待するものである。

## b 研修関係者間における共通認識の構築による効果的研修の実現

次に研修関係者間における共通認識の構築による効果的研修の実現についてである。最近の見直し状況で現場レベルの認識として示しているが、検討会報告においても同様の提言が行われている。「研修運営方法の改善」の各項目及び「国際協力地域客員専門員制度の創設」である。前者は、研修運営の項目であるが、提言各項目の根底には、現在も継続している共通する背景があると筆者は考えている。それは、人の入れ替わりである。後者では、行政機関の人事異動への対応が明示的に示されている<sup>52)</sup>が、各講師やJICA、研修業務受託機関においても人事異動は行われる。国内雇用慣行の変更は現実的ではないことから、人の交代時の研修関係者間における共通意識の再構築が必要となる。

JICAでは、国内研修関係者向けの能力強化研修<sup>53)</sup>制度を有しており、同研修への参加によって、本邦研修における分野毎に期待される内容及び役割を認識する機会がある。他方で、JICA担当者の交代や各案件の更新の際に、国際室から新たな担当者に対して、北海道開発政策に関する研修や説明は行っておらず、JICAセンター内での引継ぎ、または担当者自身が調べていると考えられる。

JICA職員に限らず、日本の行政、企業、団体等では、数年単位で人事異動が行われることから、その都度、関係者間の共通の認識の再構築が必要となる。このため、最低限、実施機関であるJICA、運営受託機関、主要協力機関の担当者が集まり、国際協力及び国内地域開発政策双方の最新の状況を共有し、研修案件に関する基本的な認識への相互理解の構築を行うことが重要である。この土台に立ち、十分に時間をかけた議論を行うことで、各講義間の連携が図られた有意な研修プログラムの構築が可能となろう。

52) 前掲 44 国際協力事業団 (JICA) 北海道国際センター (札幌), 95 頁

53) JICA によると、「特定の分野や課題について、国際協力の現場で必要となる知識やスキルの向上を目的とした短期研修」と説明されている。https://www.jica.go.jp/recruit/kyokakenshu/top.html (2022 年 11 月 4 日閲覧)

検討会報告の提言においても、各講義間の有機的な関連づけの必要性及び各講義の担当講師の技量の向上が不可欠とする言及があり、前者については、コース全体を見渡して総括的に指導を行う立場の者の配置によって実現可能としている<sup>54)</sup>。後者については、前述の能力強化研修等の制度が措置されているが、同研修への参加は任意であり、各講師への依頼時に本邦研修、各案件の開講目的、案件内における講義の位置づけ、講師に期待する役割などについて、十分に説明し、理解を得ることが最低限必要である。研修員の人材育成が、研修の現場で直接接する関係者により行われる重要性への認識を促し、なおかつ、講師に過度な負担をかけず十分な協力を得るために実施可能な対応である。

## (2) 日本国内で研修を行うことの必要性

日本国内で研修を行うことの必要性に関し、本稿に示唆を与える報告として、山口<sup>55)</sup>を評価主任とする「研修員受入事業評価」報告（以下、「第三者評価報告」という）が挙げられる。平成23年度に外務省の委託事業として行われたものであり、平成24年2月に報告書<sup>56)</sup>がまとめられている。同評価は、研修員受入事業のうち、本邦研修を中心に総括的な評価を行い、今後の研修員受入事業の政策立案、及び効果的・効率的な実施に向けた提言を行うこと、更に評価結果公表により説明責任を果たすことを目的とした。同目的に沿い、戦略目標の明確化、研修の「質」の確保、長期的視野による国益確保のための事業改革の3点が提言されている。

戦略目標の明確化については、①途上国の人材育成及び開発課題への貢献、②親日・知日派の創出を含め、日本の重要政策の実現への貢献、③地域で培われた知と人材ネットワークを基とした、地域の発展と国際化、国際理解の増進への貢献、の3つの目的の明確化が必要とされた。これら3つの目的は、大きく2つに分けられている。すなわち、短・中期的目的①と長期的目的②及び③である。日本国内で研修を行うことの必要性について、本稿では、当該2つの

54) 前掲44 国際協力事業団 (JICA) 北海道国際センター (札幌)、92頁

55) 山口しのぶ東京工業大学教授 (当時) (教育工学, 国際開発)

56) 前掲26 グローバルリンクマネジメント株式会社

観点から議論する。

### a 短・中期的目的である人材育成及び開発課題への貢献の観点

JICA研修は、個々の研修員が国づくりの中核となる人材となることを目指すものであり、研修員個人の能力の向上を図るものである。このような意味からは、実習的要素が重要であり、経験による能力の向上が期待される。よって、座学を通じた知識レベルの向上とともに、フィールドワーク、議論を通じた実習による知識や経験の深化の三要素が一体となることで大きな成果が期待される。上記三要素のうち、座学及び議論については、COVID-19影響を受け、ITを活用した遠隔研修が実現されている<sup>57)</sup>。

他方で、即地性を有する地域開発分野において、フィールドワークを遠隔で完全に代替することが可能だろうか。フィールドワークの意義は、次の2点にあると言えよう。すなわち、1点目に、研修員自身が五感により地域開発の実践状況を感じることであり、地域開発の現場で実際の事業活動、そこに関わる人の息づかい等に直接触れることで、座学や映像とは比較にならない情報が得られる。また、個々に感じることや興味・関心の向く点が異なるため、研修員が地域開発の現場に実際に立つことで、講師が意図していない効果が得られることも想定される。第三者評価報告の提言においても、研修の質の確保について、体験を重視した研修の必要性が繰り返し指摘されている。この理由としては、実体験を伴う学びによる研修効果の発現が挙げられている<sup>58)</sup>。2点目として、現場主義的視点の重要性を認識することが挙げられる。地域開発政策において、計画立案を行う中央または地方官庁等の事務室ではなく、地域開発の現場で実際に起きていることを把握し、計画立案や実施の場面で、逐次反映させ

57) この他、ITを活用した遠隔研修故に可能となる新たな効果も確認できている。訪日の場合は、予算措置や査証の取得等さまざまな問題が伴うため、過去に参加した帰国研修員から、自身の帰国後の地域開発の取り組み状況等を話してもらう機会を設けることが難しかったが、遠隔の場合は、前述の問題が生じないため、帰国研修員の参加機会の提供が可能となった。今後、訪日による本邦研修が再開された場合においても、帰国研修員にはITを活用して遠隔で参加してもらうことは、研修内容の充実に資するものとして継続を期待するものである。

58) 前掲26 グローバルリンクマネジメント株式会社、1-15頁

ることにより、実行性を伴う計画の遂行が可能となる。帰国後の地域開発政策の実施に当たり、現場主義的または現場包摂的な計画の立案及び実施<sup>59)</sup>の基礎となるものである。これらの点で、訪日によって実際に地域開発の現場を訪問することと比較した場合、遠隔研修の限界が認められるのである。

#### **b 長期的かつ多面的な目的としての国内地域の発展と国際化の観点**

次に、長期的かつ多面的な目的としての国内地域の発展と国際化の観点である。

研修は、研修員の能力向上だけでなく、講師に対する効果が期待される。途上国では、先進国で長期間・段階的に構築されてきたプロセスと異なり、初期段階から最新の技術を活用した開発が進められることがある。このような意味で、研修員の様々な考えに触れることは、国内地域開発政策の一端を担う講師の新たな気づきの機会にもなり得るのである。

また、研修員が現地見学等で地域住民等と直接触れる機会は、地域の国際化の進展及び国民の理解醸成にも資する。第三者評価報告の提言においても、日本国内における国際理解の促進への貢献等を挙げている<sup>60)</sup>。北海道総合開発計画は、北海道の資源・特性を活かして我が国が直面する課題解決に貢献し、地域の活力ある発展を図るために国が策定する閣議決定計画である。第8期北海道総合開発計画<sup>61)</sup>では、主要施策として、人が輝く地域社会の形成、世界に目を向けた産業の振興、強靱で持続可能な国土の形成の3点が掲げられている。これら主要施策の展開において、研修員の現地見学により、地域の国際化の促進、インバウンド観光の受入環境整備等の促進の一助となることは、国内地域開発政策としての北海道総合開発計画の推進に資するのである。

---

59) 松岡俊二「国際開発協力における『キャパシティ・ディベロップメントと制度変化』アプローチ」アジア太平洋討究(2008年)では、「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチの具体化としての「プログラム・アプローチ」への転換は、計画重視のトップダウン(マクロ)の特徴を有するが、有効にワークするためには、現場重視のボトムアップ(ミクロ)を有効に活用することが不可欠であるとしている。

60) 前掲26 グローバルリンクマネージメント株式会社、1-15頁

61) 「第8期北海道総合開発計画」平成28年3月29日閣議決定

また、研修員の帰国後、各国の地域開発の取組が日本国内の地域開発政策にフィードバックされることで、現在の国内地域開発の展開及び将来の政策立案の参考として活用されることが期待される。このためには、帰国研修員による地域開発の取り組み状況のフォローアップが必要となる。第三者評価報告では、長期的視野に立った国益の確保のための事業改革として、帰国研修員とのパートナーシップ強化、途上国関係者と国内関係者の相互発展の促進等が示されている。根拠としては、累積した人脈の効果的活用や日本国内における地域振興等の効果の認識が挙げられている<sup>62)</sup>。

北海道開発局が主要協力機関となっている地域開発分野の本邦研修については、平成11年度に南アフリカ地域開発行政セミナーのフォローアップ事業<sup>63)</sup>及び平成16年度に中央アジア地域開発セミナーのフォローアップ<sup>64)</sup>が行われているが、両者とも、研修内容の充実を目的としており、研修効果の発現を含めた帰国研修員による地域開発の取り組み状況を総合的にまとめた内容とはなっていない。

この他、北海道開発局独自の取組として、平成18年以降、国際室が帰国研修員向けのメールニュースを発行し、地域開発促進のための参考情報の提供及び帰国研修員による地域開発の取組状況に関するアンケート調査を行っている。調査結果は、北海道開発局の資料で紹介されている<sup>65)</sup>が、いずれも断片的な情報にとどまっており、年別、国別、内容等について、一覧化して整理されていない。この理由として、次の2点が考えられよう。すなわち、1点目として、途上国内の事情により、一貫した政策の推進が困難なため、効果に結び

62) 前掲26 グローバルリンクマネージメント株式会社、1-17頁

63) 国際協力事業団北海道国際センター（札幌）「平成11年度 帰国研修員フォローアップチーム報告書—南アフリカ地域開発行政分野 公開技術セミナー—」平成12年2月

64) 前掲8（財）北海道開発協会。この他、研修後の調査及び研究としては、JICA 経済基盤開発部「キルギス共和国 イシククリ州コミュニティ活性化プロジェクト終了時評価調査報告書」2011.12；Nurmanbetova Akbermet「キルギス共和国における日本の外交政策 ～対キルギス ODA を事例に」筑波大学博士（国際日本研究）学位請求論文、2017.3 等が参考となる。

65) 前掲18 国土交通省北海道開発局、26頁～28頁

ついていないことである。2点目としては、JICA北海道センター及び北海道開発局によるフォローアップが必ずしも十分ではないことである。前者は、参加国内事情による問題であり、研修を通じた対応について改めて検討の余地がある。この際に、EMSの考えは参考となろう。後者は、両機関による帰国研修員との関係の継続及びフォローアップの仕組みの確立、十分なフォローアップの実施を今後期待するものである。

フォローアップの重要な視点は、効果発現の各段階への着目である。研修成果及び効果の発現は次の3段階で展開すると考えられる。最初に、研修による直接の成果である研修員個人の能力の向上。次に、帰国後の研修員による地域開発に関する様々な制度作り等の取組である<sup>66)</sup>。そして最後に、効果の発現として、地域経済の発展、格差の是正、国民福祉の向上等の実現である。他方で、フォローアップには言葉の壁という課題もある。各国の地域開発政策の実施状況が、政府機関等の公式WEBサイト等で発信されていても、英語以外の言語の場合、存在の認知も内容の理解も困難である。よって、JICA現地事務所等によるフォローアップへの支援が特に重要であり、国民への説明責任の観点からも、今後、必要な措置が講じられることを期待したい。

## むすび

昭和20(1945)年、終戦を迎えた我が国は、国土が荒廃する中、北陸から北海道地方では、冷害による凶作、西日本では枕崎台風や阿久根台風により多くの人的被害と耕地等の被害が発生した。このような状況の中、米国による

---

66) 小磯修二「北海道開発政策の意義」土木学会論説2010.11月版において、北海道総合開発政策の特徴として次の3点が示されている。①総合的な開拓、開発を進めるための国の特別な組織体制があること、②常に長期的な総合計画に基づいて投資政策が進められたこと、③公共投資について総合的な財政調整システムを持っていたこと。帰国研修員がこれらを参考として、自国・地域の実態に応じて実現可能な施策を提案し、実行することが本段階における取組である。

1946年～1951年のガリオア援助<sup>67)</sup>及び1949年～1950年のエロア援助<sup>68)</sup>, アジア救援公認団体によるララ物資援助(1946年～1952年), 対欧送金協議会/海外援助救援協議会によるケア物資援助<sup>69)</sup>(1947年～1952年), ユニセフ(1949年～1964年)等の支援を受けながら, 飢餓を回避し, 短期間に著しい戦後復興を遂げている。国際協力の場面では, 戦後復興期における我が国の経験を念頭に経験を活かそうとする傾向にあるという指摘<sup>70)</sup>がある。

他方で, 明治以降, 日本は欧米の知見, 技術を移入・適合<sup>71)</sup>させ, 社会システムの大きな変革と経済発展を実現させた<sup>72)</sup>。我が国の社会システムは明治期に大きく転換しており, 我が国の経験を活かした国際協力という意味では, 明治期から戦後に至る長期的な観点<sup>73)</sup>からのアプローチが重要である。このよ

67) 占領地域救済政府基金。日本へのプレ・ガリオア援助は, 1945年に開始。

68) 占領地域経済復興基金

69) 第二次大戦後に欧州向け人道支援目的で設立されたNGO組織。1945年の設立時は, 対欧送金協議会であったが, 1949年に対象地域をアジア等に拡大し, 1952年に海外援助救援協議会に名称変更。

70) 宇田川光弘「日本の『経験』とODAアプローチの再検討—主権の二重性の観点から」国際開発研究, 第20巻第1号(2011), 9頁

71) 日本は, 明治期に多くの留学生を欧米へ派遣し, 外国人教師や技師等を雇い入れ, 教育や技術指導等に当たさせた。北海道の開拓に対して欧米技術導入を図る目的で, 開拓使の学校建設を行ったのも開拓技術者や開拓官吏の養成を目的としており, 帰国留学生や札幌農学校の卒業生が北海道の開拓で活躍した。北海道大学「通史, 第一章 開拓使の設置と仮学校(一八六九～一八七六)」北大百年史, 通説, 1-28によると, 開拓使派遣留学生のうち帰国後に北海道開拓に関係した者として, 二木彦七(開拓使官吏), 最上五郎(開拓に従事), 工藤精一郎(札幌農学校教師)らが挙げられているが, 北海道開拓に従事した者は少なく, 開拓使の留学の企図は十分な成果を得ることができなかった, としている。他方, 開拓使留学生の中には, 津田塾大学の基礎を築いた津田梅, 同志社大学を開学した新島襄が含まれており, 北海道の開拓を通じてという意味では十分な成果を得られていないかもしれないが, 国づくり人材の育成という意味では, 多大な貢献があったと言える。

72) 経済企画庁「平成12年度 年次経済報告 新しい世の中が始まる」第2章, 序によると, 明治政府による殖産興業政策の重点が, 欧米からの技術移転による近代工業の育成であり, この実現のためにお雇い外国人及び欧米諸国への留学生, 大学卒業者等が役割を担ったのである。

73) この点については, 前掲70宇田川, 7頁においても, 日本が主権国家として国際社会入りを果たした明治以降の日本の「経験」とは, 経済的なものだけではなく, 政治的体制や統治の確立や, 社会分野における成熟も含めた多様なものであった, と指摘している。



うな観点からは、北海道の開拓・開発は、明治期から現在に至るまで、一貫して国策により進められ、比較的短期間で成果に結びついていることから、我が国の経験を活かした国際協力の題材として相応しいものと言えよう。

昭和29年以降、国際社会の平和と安定及び繁栄に貢献するために、日本の経験を途上国に対する技術協力に活用してきたが、現在、国際社会は時代を画する変化の中にあり、ウクライナ危機やCOVID-19により、各国経済・社会への影響等の喫緊の課題に直面している。このような状況を踏まえ、本稿では、開発協力のうち、国づくりの中核を担う人材育成を行う事業である本邦研修に焦点を当てて、地域開発分野における本邦研修の今日的意義について、北海道開発局による30年にわたる協力を題材として考察を行ってきた。

これまで、国際社会の要請に応じ、案件構築を行ってきた他、個別案件内における内容見直しが行われてきた。現在は、国際社会が大きく変化する中で、これまで以上に早期に研修の効果が発現することが重要であり、EMSの有効性を再認識する必要性を指摘した。また、研修の質の向上のため、研修の現場を担う関係者間の共通認識の構築が不可欠であることを確認した。ここ2年は、COVID-19の影響により、ITを活用した遠隔実施が実現しているが、研修による技術協力は、人材育成を通じて途上国の自立的発展の基礎を形成する重要な事業であり、日本国内で研修を実施することで、日本への理解の促進等の効果が得られる他、地域開発分野においては、現場包摂的な政策展開の重要性への気付きにもつながる意義を確認した。また、国際社会の緊密化が益々進展する状況では、国際社会と日本の平和、安定及び繁栄が直結しており、開発協力に対する国民の理解の醸成及び国内地域の真の発展と国際化の実現に資することとなる。

COVID-19による経済・社会への影響の大きさを踏まえ、国の様々な計画の見直しが始まっており、次期北海道総合開発計画の策定に向けた議論も進められている。また、開発協力大綱の見直しに向けた検討も行われている。これに加え、ウクライナ危機が長期化し、国際経済及び社会への影響が懸念されている。国際社会の緊密化が益々進展する中、国際社会の一員として、地域開発分

野における本邦研修を通じて、国際社会の平和、安定及び繁栄に資するとともに、国内地域開発政策の面において、現在の計画の推進のみならず、今後の政策展開の参考として、新たな未来を切り拓くことが期待される。この際に重要なのは研修の現場であることを指摘<sup>74)</sup>して本稿のむすびとする。

---

74) 本稿における意見に関する部分については、筆者個人の見解である。