

海外の建設施工特集

ODA 技術協力の現場

山名 良

日本は ODA により途上国のかなりの数の建設機械訓練センター等に対して、これまで機材供与や技術協力等の援助を行ってきている。そこに派遣された専門家は目的達成のために努力するものの、計画と現実との相違等に困惑することが多い。よりよい成果を得るためにも、現場では現実にはどのようなことが起こってきたのか、これから同様のプロジェクトに関わる方に参考にしていただくために、あえて過去の事例を紹介した。

キーワード：ODA、技術協力、無償資金協力、機材供与、専門家、カウンターパート、研修員受入れ、瑕疵担保、保険求償

私が初めて ODA の技術協力で建設機械訓練センターの専門家として途上国に赴任した際には、「とにかく無事に帰国するように」と研修の場で繰返して講師の方が言われたことが強く印象にある。

しかし、歳月を経て ODA をめぐる環境は様変わりした。最後に専門家として途上国に赴任する際の研修では、「無事に帰国するように」という言葉は、ほとんど聞かれることはなかった。その代わりに最近では「結果主義」ということが強調されるようになった。

もちろん、当時も結果が非常に大切だったのだが、国民から ODA 予算の執行内容が厳しく問われるようになり重点が変わったのである。また、日本人の専門家も育ってきたということがあるのであろう、無事に帰国することを強調して言う必要が無くなったこともあると思われる。

しかし、現実には派遣専門家に「結果」を求めるための条件は整っているのだろうか。当協会機関誌編集委員会の依頼があり、建設機械に関連した ODA に携わる方々のために、どのようなことが現場で起きてきたのか、課題を紹介することとした。

1. プロジェクトのデザイン

(1) 調査

調査段階で、プロジェクトを形成するために必要なデータを集めて、どのようなプロジェクトにするのかを決めるわけであるが、プロジェクトを開始することが優先されると必要なデータを十分集めることが出来ず、次のようなことが起こった。

ある国のセンタープロジェクトでは、その国とセンターの現状を知れば知るほどプロジェクト内容の一部がその国のニーズとマッチしないだけでなく、その内容はあまりにもレベルが高すぎて現実を無視していた。その結果、プロジェクトが始まり着任した担当専門家が、どのように活動したらよいのか戸惑うような事態が発生した。その専門家は計画通りの内容で活動をすべく努力したが、思うようにならず、悔しい思いをしたことであろう。

また、そのプロジェクトでは、センターが建設会社などからの訓練生を受入れるという計画となっていた。しかし、そのセンターは民間人を受入れるという体制がほとんど整っていなかっただけでなく、建設会社は雇用している者の訓練を外部機関で行うという習慣がほとんど無かった。プロジェクトの開始まで、センターが自ら訓練生を集めたことがなかったこともあり、訓練生を十分確保できない状態が続いた。

(2) 環境の変化

プロジェクトの調印時と実施時とで途上国の環境が変わった結果、目標達成のために専門家が悩むことも多い。

ある国のプロジェクトでは、当初訓練センターが受入れる訓練生は政府及び政府関連機関に雇用されている職員を対象とし、訓練生の募集をセンターが自ら行うということは想定していなかった。しかし、プロジェクトが開始された頃には状況が変化し、政府や政府関連機関には想定した訓練生がいなくなった。そこで派遣された専門家は、訓練生を派遣してもらえらる組織を

探したのである。訓練生を派遣する組織を探し出すことは出来たが、当初計画した道路建設の技能者を養成するという目的からは外れてしまった。

(3) 意識の違い

ある国のプロジェクトでは、両国が合意・署名をしたプロジェクト・ドキュメント（実施計画書）の扱い、位置付けが当事者間で相違した。例えば、プロジェクトの目標についてカウンターパートは、「あの目標はチャレンジにすぎない」といった調子である。このような意識では、お互いに一致協力して目標を達成するために努力をするということは不可能であった。

(4) 訓練目標

訓練センターのプロジェクトの場合、プロジェクト目標の達成度合いを計る指標として、輩出訓練生数が使われる。ある国のプロジェクトでは、目標数を実情に合わせて改訂したくても、元々の根拠がはっきりしないので、困難であった。

(5) プロジェクトの期間

ある国のプロジェクトの期間は4年間であった。既存のセンターに対する協力とはいっても、無償協力部分が無くプロジェクト開始後機材がサイトに到着したので、新訓練コース開講までの準備期間が十分取れず、訓練教官の訓練が十分出来なかった。

2. 受入れ機関とカウンターパート

(1) 相手国受入れ機関

ある国のプロジェクトサイトの訓練センターは、プロジェクト開始当時、自主性が全く求められていない所属の職員のための訓練・試験機関であった。例えば、訓練生の募集をしたことはなかったし、いわんや訓練コースを自ら企画して、訓練コースを管理・運営するなどということは考えたこともなかったようである。そのようなところに、専門家はプロジェクト・ドキュメントに基づき活動することを期待(?)されて赴任したのである。センター職員のプロジェクトに対する期待は大きかったのだが、日本人専門家と目標が違い、与えられた条件の下ひたすら目標達成に向かって活動した日本人専門家と、業務が増えただけで機材が増えた以外には大きなメリットがなかったセンター職員との間の意識の違いを解消することは出来なかった。

(2) カウンターパート

プロジェクトのチーフアドバイザー（チームリーダー）のカウンターパートはセンター長となる場合が多いようであるが、より上位のものを正式なカウンターパートとし、センター長を正式なカウンターパートにするべきではない。プロジェクト成功の成否は、カウンターパートの力量に掛かっている部分が多い。しかし、センター長クラスの権限は小さいので、チーフアドバイザーのカウンターパートに相応しくない場合が多いようである。センター長を正式なカウンターパートにせざるをえない場合は、越権行為といわれようとも、プロジェクトの内容にふさわしい能力を備えたものをカウンターパートにするために、プロジェクトを開始する条件としてカウンターパートを日本側でも選択出来るような条件を付けることを検討すべきである。特にチーフアドバイザーのカウンターパートについては重要と考える。

(3) 日本人専門家の扱い

ある国の道路公社は、諸外国からの援助を多数受けており、援助を受ける立場に習熟していた。欧米諸国の援助実行部隊はいずれもコンサルタントであり、業務の契約は、道路公社とコンサルタントとの間に交わされていることが多いようであった。この場合、コンサルタントはクライアントの道路公社のために仕事をしており、関係が比較的明確である。しかし、日本の援助の場合は、専門家は相手国の組織の一員として、業務をすることとなっているが、その道路公社とは契約関係はない。それでも、道路公社の我々日本人専門家への対応と期待は、道路公社の契約コンサルタントそのものであり、日本人専門家の意識とは著しく相違するものであった。

3. 供与機材

(1) 供与方法等

供与機材は原則として技術協力の一環ではなく、無償供与機材とするべきであろう。無償機材の場合調達に関連した手続き等の業務は専門家の業務とはならないが、技術協力の機材供与の場合その点が曖昧となり、当初想定していなかった負担が専門家に掛かる。例えば、建設機械の場合ディーラーで作業機等の組立て、装着、最終の機能確認（PDI）等をした後に、客先に納入されることとなっている。しかし、その国では技術協力プロジェクトの一環として、援助機関が商社との契約で調達した機材が供与された。契約時に PDI

等については配慮されていなかったのであろう。誰の負担で、誰が実施するのか問題となり、その結果、専門家がPDI等の手配をおこなった。

また、同じプロジェクトの土木材料試験機器の供与については、機材の設置格納は相手国において実施することとなっていたが、現実には、その国にはそのような能力はなく、専門家が主体となって機材のレイアウト計画を作成した。この場合、専門家の専門が土木材料試験であれば問題はほとんど無いが、派遣された専門家の専門分野は違った。完成させることは出来たが、これらの試験機器の設置に関して、技術者を派遣する計画とするべきであった。

(2) 本邦調達

現地で調達することも考慮するべきである。本邦調達だと相手国で十分なサービスが受けられない場合がある。ある国のプロジェクトでは日本製の土木材料試験機器が供与されたが、その国には代理店がなくサービスを受けることが不可能で、日本人専門家が帰国した後で壊れたら修理できず、それまでという状況であった。また、本邦調達の場合、製造上の瑕疵が発生し新たなものを日本で調達、現地へ運搬しなければならないことがあるが、相手国に原因がないにもかかわらず、相手国が輸入のための追加の輸入税を負担しなければならないという理不尽なことが起きる。税金についてはその国の問題ではあるものの、輸入物品については、援助の一環であっても税金を相手国が負担するのが一般的なことを考慮しておくべきである。

本邦調達の場合、製造者の瑕疵担保責任に関しても、現地では対処が難しい場合がある。例えば、大型の出張サービスが一般的な機材の場合は、その国にサービスを代行する会社がないと、日本に返送してサービスを受けることとなるが、現実的には対処困難である。状況にもよるが、現地で調達することを検討するべきである。しかし、途上国によっては、環境は整っていないのが現実である。

(3) 機材選定

選定・供与された機材については、その国の条件に合わなかった例がある。例えば、ある国には使用が事実上禁止されている機器が供与されたり、計画段階の訓練コースでは必要であったものの、プロジェクトが開始された後、カウンターパートと訓練内容の詳細を詰めた結果、当面の間使用される見込みが無くなった機材などという例である。また、別の国に供与した機材は、相手国で適用されている規格に基づいたもので

はなく、日本の規格に基づいたものであった。

いずれにしても、訓練などに使用しない機材が供与され、適正な稼働率を確保するために、専門家が苦勞するということがあるようである。

4. 来日研修（カウンターパートの本邦での研修）

(1) 費用

来日研修は、派遣国からも応分の費用負担をしてもらうべきである。派遣国は終了・帰国後のことを斟酌し、より慎重に人選するであろうし、受入れる日本側でも費用を負担していただくことから、研修内容をより慎重に検討することになるであろう。

(2) 人数の明記

ある国のプロジェクトでは、計画時に毎年の受入れ研修員数が記載されていた。しかし、現実には、招日研修を受けるに値するカウンターパート、インストラクターは限られており、効果が疑問視された者も日本に派遣された。

研修員の受入れ人数が明記されていなければ、より質の高いインストラクターを配置してもらうための交渉等に使えたのではないと思われる。

5. 専門家

専門家の選考に当たっては、まず第1に学歴を考慮することが必要である。

諸外国では、専門性を評価するのに当たって、その専門家がどこで何を学んできたかを第1にチェックするようである。そのようなことを考慮しないで、専門家を派遣すると、途上国に派遣された専門家は、相手が驚くようなパフォーマンスを示すことが出来ないと、カウンターパートから信頼されず、活動に支障をきたす。

なお、最近では受入れ国の専門家を評価する目が非常に厳しくなっており、援助国は受入れ国に対して複数の派遣候補者を提示し、その国にとって最適な人材を選択することが行われている例がある。

6. 日本側の対応

(1) 迅速な対応

ある国のプロジェクトにおいては、援助機関の事務処理速度が遅かったり、無視されたりしてプロジェク

トの進捗に支障を来した。例えば下記のようなケースがあった。

- ① 供与機材瑕疵担保責任の処理に関する質問状への回答
- ② 供与機材保険求償の処理
- ③ 相手国の本邦援助機関本部に対する要望への回答等

7. 効率的な業務執行

(1) 業務一括請負化

日本の援助機関には、道路建設機械や建設施工・保守に関する専門家がほとんど存在しないようである。そのためにコンサルタントの存在があるわけであるが、コンサルタントの作成した成果内容の審査が十分出来ていないのではないか。また、供与機材の保険求償、プロジェクトの進捗状況の説明等、本部とのやりとりにおいてもプロジェクトサイドとしては戸惑うことが多かった。援助機関の担当者にこれ以上の専門性を求

めるのは不可能と思われる。

よい成果を求めるために、機材供与から始まって派遣専門家の選定、調査団の派遣・評価等、全ての業務を一括して請負化することを検討されたらいかがだろうか。

8. おわりに

建設機械センターのプロジェクトにかかわった中で、遭遇した課題をとりとめもなく記述した。何を今更と思われる方も多いであろう。中には、私の誤認識や誤解もあるかもしれないが、関係者においては、課題の発生が少なくなるような努力をしていただければ幸いである。

JCMA

【筆者紹介】

山名 良 (やまな りょう)
社団法人日本建設機械化協会

1986年以來、パキスタン、スリランカ等へODA 建設機械訓練センター専門家として出張

大深度地下空間を拓く 建設機械と施工技術

最近の大深度空間施工技術について取りまとめました。

主な内容は鉛直掘削工、単円水平掘削工、複心円水平掘削工、曲線掘削工等の実施例を解説、分類、整理したものです。

工事の調査、計画、施工管理にご利用ください。

定価 2,310円 (本体2,200円) 送料500円

社団法人 日本建設機械化協会

〒105-0011 東京都港区芝公園 3-5-8 (機械振興会館) Tel. 03(3433)1501 Fax. 03(3432)0289