

第 7 章

技術協力における組織制度づくり

——バングラデシュ農業大学院創設プロジェクトの事例から——

隆 杉 実 夫

はじめに

バングラデシュの開発にとって、技術協力の役割は大きいものがある。他方、技術協力プロジェクトを含む開発援助においては、組織制度づくり (Institution Building) への取組みや配慮の重要性が国際的に広く指摘されてきている⁽¹⁾。しかしながら、これまでバングラデシュに対するわが国政府ベースの技術協力における組織制度づくりのための取組みや問題、その解決のための被援助国側と援助国側の協力やインターアクション、背景としての社会的要因などに関して必ずしも検討されてきていない状況である。

本章は、バングラデシュにおけるわが国の最も代表的な技術協力プロジェクトの一つ⁽²⁾であるバングラデシュ農業大学院計画 (Institute of Postgraduate Studies in Agriculture Project: 略称 IPSA プロジェクト) を例にとり、一般に開発援助の成功は困難であるといわれている同国⁽³⁾において、バングラデシュ農業研究所 (Bangladesh Agricultural Research Institute: BARI) の一部局として設置された大学院が、いかにして同国の農業高等教育史上初のコース・クレジット・システム (科目別単位制) に基づくカリキュラムを導入し、

IPSA 設置法の制定により文字どおりの学位授与権を有する自治教育研究機関として成長したのか、という組織制度造りのプロセスの検討を通じて、上述の諸点を考察し、バングラデシュにおける技術協力を通じた今後の開発援助のあり方を検討する一助とすることを目的とする。

以下においては、まず、バングラデシュの開発における技術協力の意義と開発援助における組織制度づくりについての概念の検討を行ったあと、本事例研究の対象となる IPSA プロジェクトの概要を紹介する。その上で本研究の分析枠組みを提示し、それに基づいて当該技術協力プロジェクトの組織制度づくりのプロセスにおいて遭遇したいくつかの主要な問題または課題に焦点をあてた分析を行い、今後のバングラデシュに対する開発援助を行う上でのインプリケーションを考察することとする。

第1節 バングラデシュの開発と技術協力

1. 技術協力の意義

バングラデシュの開発にとって、農村の貧困と雇用機会の不足、資本とインフラストラクチャーの不足、人的資源開発の遅れ、行政の非効率性などが制約要因となっている⁽⁴⁾。こうした問題の解決に取り組むバングラデシュの開発努力を支援するために、わが国は農業・農村開発と農業生産性向上、人的資源開発、基礎生活分野、投資促進・輸出振興のための基盤整備を重点としてさまざまな開発援助を行ってきた⁽⁵⁾。このうち、技術協力とは「途上国の人々の技能、知識、技術および生産的な適性のレベルの向上を通じて人づくりを行おうとするあらゆる援助活動」⁽⁶⁾をさす。こうした技術協力は、上述のバングラデシュの開発課題の実現する上で、経済社会開発の担い手の育成と必要な技術の開発普及などを通じて直接寄与するとともに、他の援助形態（無償資金協力など）と有機的に連携していっそうの効果を高める働き

をする点で重要な役割を有している。

2. わが国技術協力の概要⁽⁷⁾

わが国の対バングラデシュ技術協力は、無償資金協力や有償資金協力と比べればその比率は高くはないものの、1995年実績で同国に対するわが国の二国間援助全体の14%にあたる3484万ドル（累計では7%にあたる2億8533万ドル）を占めている。

1995年度までの国際協力事業団（JICA）ベースの累計では総額277億2400万円、研修員受入れ2382人、専門家派遣672人、調査団派遣2035人、青年海外協力隊員609人、機材供与39億8800万円、プロジェクト方式技術協力9件などとなっている。専門家派遣は、農業と保健医療分野がそれぞれ328人、180人にのぼり、両分野で派遣総数の約4分の3を占めており、その大部分がプロジェクト方式技術協力のための派遣である。プロジェクト方式技術協力の内訳は、これまで農業分野で6件、保健医療分野で3件が実施され、さらに前者の分野で新たなプロジェクトの開始が検討されている。

第2節 開発援助における組織制度づくり

1. 定義

技術協力をはじめとする開発援助において、組織制度づくりの重要性は多くの援助機関や関係者によって指摘され、さまざまな定義がなされてきた⁽⁸⁾。最近、スウェーデン国際開発庁（SIDA）の委託を受けて組織制度づくりに関する広範な文献調査を行ったムーアは、「組織制度づくりという言葉の意味するところは人によって異なるが、組織制度づくり活動の中核的な関心はフォーマルオーガニゼーションの有効性（effectiveness）と能力を改善すること

であり、それ以外の差は周辺的なものである」⁽⁹⁾と述べている。

本章において組織制度づくりとは、当該組織制度がその存在目的を効果的かつ持続的に遂行できるようにするための能力を強化することであると定義する。それは、なによりもまず長い時間を要する取組みのプロセスにほかならない。特に技術協力をはじめとする開発援助にとっての組織制度づくりとは、協力の受け皿を強化することによってその効果的实施を確保するとともに、協力終了後の成果の持続可能性を確保するための能力を強化することであるといえることができる。

2. 対象範囲とレベル

いま一つ、組織制度づくりを取り扱う場合に明らかにすべきことは、どの範囲とレベルの組織制度づくりを問題にしようとしているのかを特定することである。例えば、開発途上国政府の政策アドバイザーがこの言葉を使うときは、国家レベルの政治、経済制度やそれに関係した機関などを想定しているであろうし、NGO 関係者にとっては、村の農業灌漑用の水管理組織の育成をさすかもしれない。あるいは、民間企業にとっては、銀行や病院の設立をさす場合もあろう。

このとらえにくい概念の整理をする上で、アップホフが概念的アプローチによって提示した組織制度づくりのレベルとセクターをそれぞれ縦軸と横軸としたマトリックスが有効である⁽¹⁰⁾。同氏はまず組織制度づくりを国際的レベルから個人レベルまで10に区分し、このうち、開発援助に関連する八つのレベル⁽¹¹⁾の存在を特定した。さらに、セクターに関して、公共セクターと民間セクター、さらにその中間の集团的行動（協同組合等）のセクターを加えて、三つの区分を設定した。本章で取り上げる IPISA プロジェクトは、「国家レベル」の「公共セクター」に位置するプロジェクトにおける組織制度づくりの事例である。バングラデシュへのわが国の技術協力プロジェクトは、ほとんどが政府の実施機関レベルであるゆえ、このレベルでの組織制度

づくりの検討はとりわけ重要である。

第3節 バングラデシュ農業大学院計画の概要

1. IPSA の概要

(1) 設立の背景と協力経過

バングラデシュ政府は食糧自給の達成、国民の栄養の向上および雇用機会の増大をねらって農業技術全般のいっそうの向上と普及をめざしている。このため、農業省は農業高等教育に重点をおき、ダッカに所在する「農業カレッジ」(Bangladesh Agricultural Institute: BAI) を農業研究機関の集まっているジョイデプール地域（わが国の“ミニ・つくば”的な地域に相当、ダッカの北方約40キロメートル）に移転・拡充することとし、1979年5月、わが国にそのための協力を要請してきた。（ただし、その後、バングラデシュ政府はBAIの移転は行わず、「バングラデシュ農業科学カレッジ」(Bangladesh College of Agricultural Science: BCAS)の新設とした）日本政府はこれに応え、同大学の施設を建設するために無償資金協力を供与し、完成された施設は83年3月にバングラデシュ側に引き渡された。

その後、バングラデシュ政府は、同国の農業高等教育の近代化と農業研究システムの強化をいっそう効果的にはかっていくために、1983年10月、BCASを大学院レベルの教育を行う機関に昇格させるとともに、名称も「バングラデシュ農業大学院」(IPSA)と改め、翌年6月より修士課程の教育を開始するとともに、同大学院の研究・教育全般にわたるプロジェクト方式技術協力をわが国に要請してきた。

この要請を検討した結果、バングラデシュ側実施機関(BARI)と国際協力事業団(JICA)の間でバングラデシュ農業大学院計画(IPSAプロジェクト)にかかわる協力合意文書(討議議事録)が署名され、1985年7月から5年間の

技術協力フェーズ1が実施された。そして、引き続き90年7月から5年間フェーズ2が実施され、95年7月をもってわが国の協力は終了した。また、IPSAの施設は上記経緯のとおり当初学部 (Undergraduate) レベルの農業教育を行うことを前提に建設されていたため、これを大学院レベルの農業教育・研究機関にふさわしいものとするため、90年12月に図書館の新設、学生実験室の増設等を目的とするわが国の無償資金協力にかかわる取り極め (交換公文) が両国間で締結され、92年3月に完成した。

一方、アメリカ側も、米国国際開発庁 (USAID) を通じて1986年4月より93年10月までIPSAプロジェクトに参加し、日本側主導の日米の緊密かつ相互補完的な協力による最も代表的な日米協調プロジェクトの一つとして知られている⁽¹²⁾。

(2) 目的と基本構想

IPSA設立の目的は、農民の福祉の向上と農村開発の促進をはかるために、次の三つの役割を果たすことにある。

①作物科学およびいくつかの社会科学分野において、修士号および博士号につながる大学院教育のための“Center of Excellence”として機能する。

②バングラデシュにおける既存の応用的農業研究の体制を支援、補完するための問題解決型の基礎的農業研究 (Problem-solving Basic Research) を行う。

③他の農業研究機関の技術者等の訓練のための波及活動 (Outreach Program) を行う。

IPSAの設立は、教育省の下で農業高等教育が長年停滞してきた状況⁽¹³⁾を打ち破るため、農業省のイニシアティブで計画されたものであり、その基本構想は、農業省傘下の農業研究機関が集中する地域にIPSAを隣接させ、教育・研究両面におけるこれら機関との有機的かつ効果的な連携の維持強化とIPSA自身の優れた教官の確保・育成によって、同国の農業研究システムを強化し、同時にその強固な研究活動基盤と近代的なカリキュラムの導入によって質の高い農業教育を実現し、もって同国における中心的な大学院レベ

ルの農業教育・研究機関として発展させようとするものであったと要約できる。

しかし、設立当初の IPSA は学位授与権を有していないため、教育機関としては教育省傘下のバングラデシュで唯一農学の学位を出しているバングラデシュ農業大学 (Bangladesh Agricultural University: BAU) の提携機関 (Affiliated Institution) として誕生した。すなわち、授業は IPSA 学内で行われるものの、そのカリキュラムは BAU と同一であることが義務づけられ、入学試験や最終試験は BAU で実施され、IPSA の卒業生は BAU の学位を授与されるという条件で設立されたのである。

2. IPSA プロジェクトの概要

上述のとおり、わが国の無償資金協力で整備された大学院を舞台としてプロジェクト方式技術協力が二つのフェーズ、10年間にわたって展開されたが、本事例研究はこの技術協力の部分を主たる対象とする。

(1) IPSA プロジェクトの目的

本プロジェクトは、IPSA プロジェクトのフェーズ2の協力合意文書（討議議事録）によれば、「農業開発の促進と農民の経済的福祉の向上へ向けて、IPSA における大学院レベルの農業研究および教育を強化し、IPSA を自立発展性のある機関 (a sustainable institution) とし、もってバングラデシュにおける農業高等教育および農業研究システムの強化に寄与すること」を目的としている。

(2) 協力活動

日本側は、農学（作物学）、遺伝・育種学、植物病理学、土壌学、園芸学、昆虫学、応用植物学（以上七つの学科）とその他（試験圃場管理等）の主として自然科学分野において、IPSA 教官を主な対象（C/P、カウンターパート）

として研究、教育、波及プログラムに関する技術的な指導・助言を行うことにより優秀な教官の育成をはかる。ここで特記すべきことは、日本側の協力活動の最大の重点は、教育活動に対する直接の支援よりも研究活動の強化を通じた教官の能力向上であり、それを基礎として質の高い大学院教育の実現をめざしていることである。これらのプロジェクト活動を行うための投入活動として、日本側は、具体的には、JICAが九州大学を中心とする国内協力機関の教官等を専門家としてバングラデシュに派遣し、各分野においてIPSA教官の指導助言を行い、それに必要な研究機材等を供与するとともに、IPSA教官らを九州大学等に研修員として受け入れて、彼らの育成をはかった。

他方、アメリカ側はUSAIDを実施機関として、オレゴン州立大学を中心とする支援機関がカリキュラムの開発、農業普及教育学、農業経済学等の主として社会科学分野における協力を分担した。

第4節 組織制度づくり協力の分析の枠組み

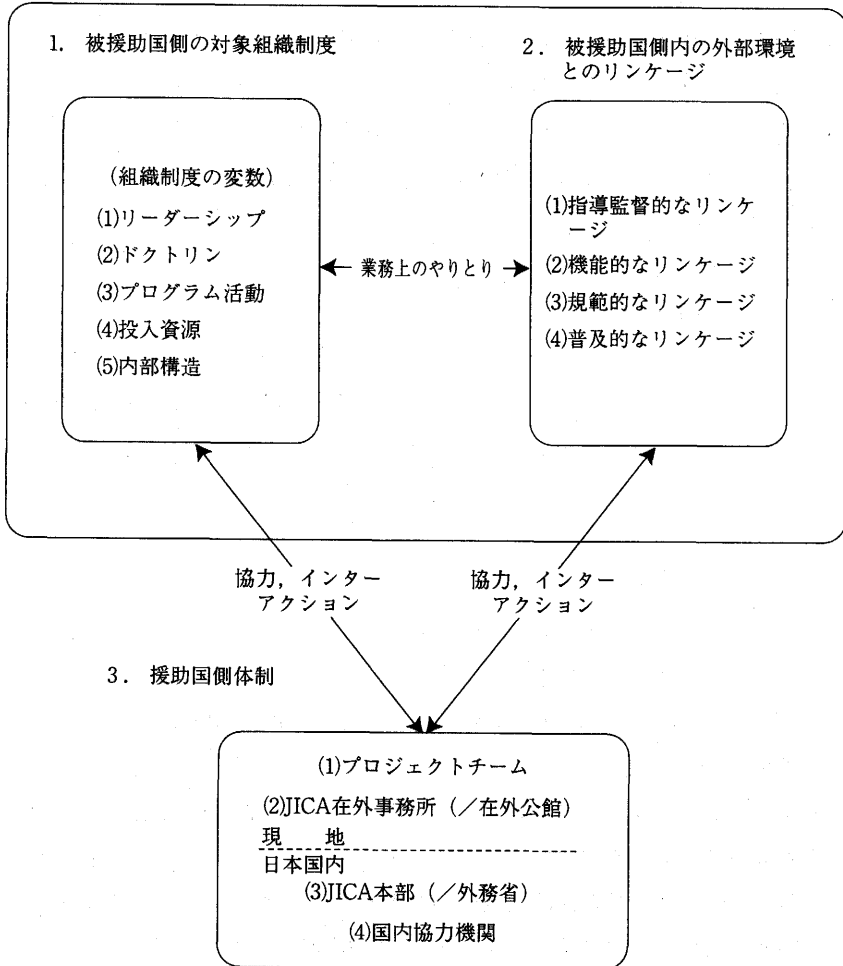
1. エスマンの組織制度づくりのモデル

組織制度づくりの分析枠組みは必ずしも確立されたものがあるわけではなく、これまで比較的広く引用されてきたエスマンの組織制度づくりのモデルについてもいくつかの制約要因が指摘されている⁽¹⁴⁾。しかし、筆者が本章で取り上げる事例に即して検討した結果、エスマンのモデルは本事例における組織制度づくり上のさまざまな重要課題を系統的に整理・把握する上では依然として有用な視点と枠組みを提供していると判断されることから、同モデルを本事例分析に活用することとした。

このモデル⁽¹⁵⁾は、図1のなかの、左上の「1. 被援助国側の対象組織制度」(この場合はIPSA)の下に列記されたリーダーシップ、ドクトリン、プ

図1 組織制度づくり協力分析枠組み

バングラデシュ社会



- (注) (1) IPSAプロジェクトの現場レベルは、上記の1および3(1)より構成される。
(2) IPSAプロジェクトの場合、援助国側には、アメリカ側関係者も含まれるが、本図では単純化のため省略した。
- (出所) エスマンのモデル（組織制度の変数とその外部環境とのリンケージ）に筆者が必要な視点を加えて作成した。

プログラム活動、投入資源および内部機構の五つの組織制度の変数と、右上の「2. 被援助国側内の外部環境とのリンケージ」の下に列記された指導監督的、機能的、規範的および普及的リンケージの四つのリンケージ、さらに両者の間の「業務上のやりとり（トランザクション）」によって構成されており、エスマン自身はこれらを合わせて「組織制度づくりの領域」と呼んでいる。エスマンによるこれらの変数とリンケージの定義については、それぞれ表1と表2（左と中央の列）に示した。

2. 新たに組み込む視点

しかし、この従来のモデルのみではIPSA プロジェクトの組織制度づくりが何をもって達成されたのか、バングラデシュの社会的な背景はどう影響したのか、開発援助とのかかわりがどうであったのか、あるいはどの程度の期間にわたる取組みを要するのか、などを考察するには不十分である。よって、次の四つの視点を新たに組み入れることにより、上述のエスマンのモデルを拡張、動態化したモデルとして「組織制度づくり協力の分析枠組み」を図1および表1、表2のように筆者が設定した。

- (1)IPSA プロジェクトに即して具体的に設定した組織制度づくりの主な達成基準（両表の右の列）。
- (2)組織制度づくりの背景としてのバングラデシュの社会的要因⁽¹⁶⁾（図1）。
- (3)組織制度づくり協力のためのパートナーとしての「3. 援助国側体制」、および被援助国側と援助国側の協力とインターアクションの関係（図1）。
- (4)組織制度づくりのタイムフレーム。（約10年間。ただし、図1には表示していない）

しかし、本章においては、紙幅の制約から、すべての変数やリンケージについて個別にとりあげ、網羅的に検討していくことは不可能である。このため、以下においては、表1の達成基準のなかで、IPSA プロジェクトの組織制度づくりにおいて筆者がとりわけ重要かつ示唆的と考える次の3点（それ

表1 組織制度の変数と主な達成基準

組織制度の変数	定義	IPSAの組織制度づくりの主な達成基準
(1)リーダーシップ	当該組織制度のドクトリンとプログラムの形成に積極的に従事し、業務と外部環境との関係を指揮、管理する一群の人々	重要事項に関し、適時適切に必要なリーダーシップが内外に対して発揮される。
(2)ドクトリン(基本的役割、方針、方法)	当該組織制度の社会的な活動の基礎となる価値、目的、および業務実施の方法の明細	<ul style="list-style-type: none"> ・バングラデシュ政府によってIPSAプロジェクトが最終的に承認される。 ・学位授与権を含むIPSA設置法が制定される。
(3)プログラム活動	当該組織制度のアウトプットを構成する機能とサービスの遂行に関連した活動	<ul style="list-style-type: none"> ・教育プログラムにおいて、新たなコース・クレジット・カリキュラムを導入し、それに基づく修士および博士課程を実施し、優秀な卒業生を輩出する。 ・適切かつ質の高い研究プログラムを実施する。(問題指向型基礎研究) ・必要な波及プログラムを行う。
(4)投入資源	当該組織制度の財政的、物理的、人的、技術的(情報的)インプット	<p>プログラム実施に必要な資源を以下のとおり確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・必要な予算を継続的に獲得し、適切に配分する。 ・優秀な教職員を適時に必要数リクルートし、必要なレベルにまで育成する。 ・施設整備については、必要不可欠な施設(試験圃場、図書館、学生実験室、職員宿舍等)および資機材を整備する。
(5)内部機構	当該組織制度の業務実施と維持のために確立された機構および過程	<ul style="list-style-type: none"> ・自治権を有する農業高等教育、研究機関にふさわしい機構を構築する。(施設および機材の維持管理体制の確立を含む)

(注) 主な達成基準は、バングラデシュ農業大学院計画の例に即して、組織制度づくりの目的(協力の効果の実施と自立発展性確保)を達成するために必要と思われる項目をできるかぎり簡潔に筆者が設定した。これらは、基本的には本プロジェクト実施期間中に行われた一連の評価調査等の視点を包含し、かつ整合するものである。

(出所) 組織制度づくりの変数とその定義はエスマン(Esman, Milton J. in Blase, Melvin G., *Institution Building: A Source Book*, USAID, 1973, pp. 5, 266-267)による。

表2 外部環境とのリンケージと主な達成基準

リンケージ	定 義	IPSA の組織制度づくりの 主な達成基準
(1)指導監督的なリンケージ	業務実施に必要な権限と資源の配分をコントロールする機関との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・責任官庁（農業省、大学委員会）、予算官庁（計画委員会）等と良好な関係を保ち、強固な支援を得る。 ・BARI（バングラデシュ農業研究所）、BAU（バングラデシュ農業大学）からそれぞれ運営管理上、教育機能上、独立して自治機関となる。
(2)機能的なリンケージ	必要なインプットを提供したり、アウトプットを活用する組織との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・独立後、BARI, BAU 等とフォーマルな協力関係を確立する（MOU の締結）。
(3)規範的なリンケージ	社会的目標において共通の関心を有する機関との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・独立後、BARI, BAU 等と必要な協力を行う（共同研究、共同行事等）。
(4)普及的なリンケージ	フォーマルな組織に関係していない個人や集団との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・必要な広報活動を行う。 ・効果的な波及プログラムを行う。

(注) 表1の(注)に同じ。

(出所) リンケージの区分とその定義はエスマン (Esman, Milton J. in Blase, Melvin G., *Institution Building: A Source Book*, USAID, 1973, pp. 5, 273) による。

それ表1の組織制度づくりの変数のうち、「リーダーシップ」、「投入資源」および「プログラム活動」に対応）を取り上げることとし、それ以外についてはこれらの考察に必要な範囲で言及することとしたい。

(1)リーダーシップ問題

(2)教官のリクルートの極端な遅延

(3)新カリキュラム導入の成功

第5節 事例分析

1. リーダーシップ問題

バングラデシュのわが国技術協力の代表例である IPSA プロジェクトにおいて、協力期間のほぼ全体（10年間）を通じて、最大の問題は何であったのであろうか。さまざまな問題があるなかで、日米バのプロジェクト関係者がただ一つあげるとすれば、それはおそらくリーダーシップ問題ということになるのではないだろうか。ここでリーダーシップ問題とは、当該組織制度のリーダーシップの機能が内外に対して適切に発揮されないことにより、当該組織制度づくりの進展に種々の支障をきたすことを指す⁽¹⁷⁾。

(1) リーダーシップ問題の断面

それでは、まずどのような問題が生じたか、どのような支障がみられたかを第1次および第2次リーダーシップ問題に分けてみることにする。

① 第1次リーダーシップ問題

プロジェクトの開始のころから、すでに IPSA のリーダーシップについて懸念される場面があったが、この問題はプロジェクト開始後3年3カ月後に IPSA が BARI から分離独立し、IPSA 自身が実質的な組織運営の権限を獲得するにいたって以降、さらに顕在化し、深刻化することとなった。種々の問題を図1および表1、表2の分析枠組みをふまえて、整理してみると以下のとおりである。

まず第1にリーダーシップの機能不良は、組織制度の他の4要素の進展を著しく阻害した。例えば、

- ・ドクトリン形成に関しては、プロジェクトの根幹にかかわるバングラデシュ政府部内におけるプロジェクト基本計画書 (PP) の正式承認の取付けがフェーズ1の最終年にずれ込み、協力開始後4年以上にもわたってプロジ

ェクトの位置づけが不安定な状態が続いたこと、IPSA 設置法案の準備の大幅な遅れおよびIPSA 設立の基本構想との整合性を欠いているなどの内容の不備や不適切さ。

- ・投入資源（いわゆるヒト、モノ、カネ）に関しては、予算確保および配分のまずさ、教官のリクルートの極端なまでの停滞（後述）、施設整備および機材維持管理体制整備への不十分な対応。
- ・プログラム活動に関しては、教育活動、研究活動への積極性の不足など、があげられる。

第2に他の機関とのリンケージを悪化させたり、望ましい関係の確立を遅延させた。例えば、

- ・指導監督的なリンケージに関しては、IPSA の農業省から教育省への移管問題をめぐる監督官庁である農業省との関係の悪化など。
- ・機能的なリンケージに関しては、BARI, BRRI（バングラデシュ稲研究所）等関係機関との連携強化に関する協力覚書(MOU)締結の大幅な遅れなど。

第3に援助受入れに際して、専門家派遣要請および受入れ確認、さらには機材供与要請や機材の引取り通関の恒常的かつ大幅な遅れ、C/Pである教官の不足により技術協力の効果的・効率的な実施に多大の支障をきたした。

このような状況のなかで、援助国側としても、開発協力の精神からして援助国側と被援助国側が「双方とも足らざるをあい補う」ことが不可欠であり、特に被援助国側に問題が多いことはむしろ援助の前提であるとの基本認識の下に、上記の問題解決や軽減のためにIPSA 側のリーダーシップをとにかくもり立て、助言し、補完・支援するための最大限の努力を5年以上わたって粘り強く続けた。また、この間、IPSA 側自身に対してはもちろん、その上位機関に対してもリーダーシップ機能の強化を繰り返し申し入れた。しかし、基本的な状況の変化はみられず、ついにバングラデシュ側内部から改善の声があがるようになった。結局、IPSA 当局の責任者は1991年7月に農業省の人事異動で交代となった。

② 第2次リーダーシップ問題

その後、1991年9月に後任が着任した。新しいIPSAのリーダーシップに対して、バングラデシュ側のみならず、日米双方の関係者が大きな期待を抱いたことは言うまでもない。

しかし、再びリーダーシップ問題が発生する⁽¹⁸⁾。すなわち、この新しいリーダーシップに関してもその後いくつかの問題が指摘されていたが、1994年3月にIPSA設置法(Act)が制定されて以降、それに基づくIPSA理事会(Board of Regents)や教育評議会(Academic Council)の設置、開催などの体制整備が進まないことに関係者が苛立ちを覚えていた矢先、同年9月にいたり、IPSAの当局者側は政府に承認された計画にない学部の新設や一部教授ポストの事務職員ポストへの振替を一方的に推し進めようとした。これに教官らが抗議し、10月ストライキに突入し、当局者側の退陣を要求した。これに対し当局者側は、教育活動の停止と学生の寮からの退去命令を発令し、さらに教官給与の支払い停止等の措置をとった。こうして、開学以来初めての深刻な学内紛争は6カ月間続いた。この間、もちろん日本側も事態の正常化に向けてバングラデシュ側に再三再四にわたって申入れを行った。

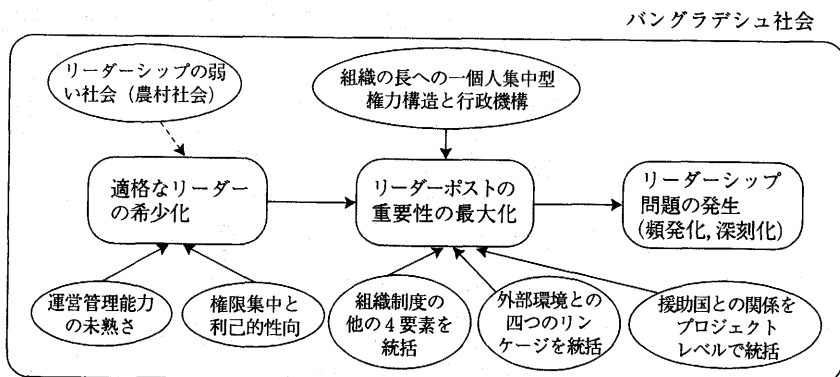
そして、最終的にバングラデシュ政府の判断によりIPSA当局側の責任者は交代となり、1995年4月に後任が任命されて決着した。これは、プロジェクト開始後9年9カ月、終了のわずか3カ月前のことであった。

第1次(6年間)、第2次(3年7カ月)のIPSAのリーダーシップ問題を通じて、同国の開発援助プロジェクトにおいて良きリーダーシップを得ることのむずかしさを痛感させられた。当時の日本側プロジェクト・チームリーダーによれば、新任の当局側の責任者は大学教授出身でもあり、迅速かつ的確な運営を着任早々開始したと報告されているが、これまでのIPSAプロジェクトの経験から引き続き慎重に見守る必要がある。

(2) リーダーシップ問題発生メカニズム

以上で、リーダーシップ問題のいくつかの断面をみた。それでは次に、な

図2 バングラデシュの開発援助プロジェクトにおける
リーダーシップ問題の発生構造



（出所）筆者作成。

ぜ IPSA プロジェクトの組織制度づくりの過程においてリーダーシップがこれほど深刻な問題でありつづけたのかという点を考えてみたい。このような組織制度づくりの主要な阻害要因の発生の構造を探ることは、今後の効果的な組織制度づくりの協力を考える上で有益な示唆を与えると考えるからである。

結論を先に言えば、その理由は、バングラデシュの社会的要因によって最大限に増幅されたリーダーシップ・ポストの重要性にもかかわらず、その適格者が開発援助プロジェクトのレベルにおいてしばしば得にくいことにより、リーダーシップ問題が頻発化し、深刻化する傾向がある、と筆者は考えている。これについて、図2を用いて説明する。

①まず、リーダーシップは基本的に重要である。

エスマンの定義にもあるように、リーダーシップは当該組織のドクトリンを形成し、投入資源を確保し、社会に必要とされるプログラム活動を実施し、それらに対応するための内部機構を整備するとともに、外部の関係者とも適切な関係を確立する上で指導的、中核的な役割を果たすものである。このこ

とは、円滑な援助の受入れを確保する観点からも言える。すなわち、リーダーシップはある一定の範囲において、次のような基本的な役割を有している。

- ・組織制度の5要素のうち、リーダーシップは他の4要素を統括する。
- ・当該組織制度の立場から、四つのリンケージについても統括する。特に上位機関との関係においてその役割は大きい。
- ・プロジェクト・レベルにおける援助機関との関係についても統括する。

②そのリーダーポストの重要性が、バングラデシュ社会において最大限に増幅される。

バングラデシュの官僚体制の下では、各組織の長に多大の権限が集中する傾向がきわめて強い。例えば、IPSAの長は主要予算の執行のみならず少額の消耗品の購入にいたるまでの決裁や教職員の外国渡航に関する許可 (Government Order) の発行など財政面、人事面で大きな権限を有している。また対外的にも、農業省とその傘下の機関であるIPSAとの関係は単なる上意下達として農業省が一方的に決定しIPSAに指示するのではなく、IPSA側からの具体的なプロポーザルやアクションを受けて農業省が動くというケースが数多くみられた。しかも、その際、上位機関は組織の長の声にしか耳を傾けようとしなないといっても過言ではないであろう。

つまり、こうした例にみられるように、同国では組織の長1人に権限が集中する権力構造とそれを強く支持する官僚制度・行政機構があることがうかがわれる。

③適格なリーダーの希少性

以上の状況であっても、むろん適任者さえ配置されれば問題はない。むしろ、機動的な指導力の発揮が期待できるかもしれない。しかし、実際はIPSAプロジェクトにみられるようにリーダーシップ問題は軽視できないものであり、それが繰り返し起こる。その原因となる組織の長に関連した問題として、少なくとも次の3点が指摘できよう。

- ・事務処理の著しい遅れ、業務のプライオリティーづけの誤り、部下の活用や対外的調整などの不慣れなどにみられるように運営管理能力がしばしば

未熟であること。

- ・分権化したがない、No. 2 を採用したがないなどの権限集中性向と利己的、保身的性向がみられること⁽¹⁹⁾。
- ・バングラデシュ社会の基層をなしている農村社会は、もともとリーダーシップの弱い社会である⁽²⁰⁾。だとすれば、この傾向が同国で実施される政府ベースの協力プロジェクトにも通じている可能性は十分あると考えられること。

つまり、バングラデシュの行政機構と社会を背景とした“一個人集中型のリーダーシップ”の構造があるにもかかわらず、その役割を担う適格者が開発援助プロジェクトにおいてしばしば希少資源となり、その結果としてリーダーシップ問題が頻発化し、深刻化する傾向がある。これが、バングラデシュの開発援助プロジェクトにおけるリーダーシップ問題発生のひとつのメカニズムであると言えよう。

こうしてみると、この問題が特定の個人や人々の問題としてかたづけられる現象ではなく、同国の社会的、構造的な側面をもった現象であることがわかるであろう。

2. 教官リクルートの遅延

次に取り上げるのは、IPSA の中核的な構成員である教官のリクルートの遅延問題である。弱いリーダーシップ機能の下では、この問題も助長され、本プロジェクトの協力期間全体を通じての慢性的な懸案事項となった。

(1) 教官リクルートの重要性と進捗

まず、教官リクルートの重要性についてふれておこう。IPSA 教職員、特に教官はIPSA の教育、研究活動等の直接の担い手であり、わが国の派遣する専門家のC/Pである（言い換えればわが国技術協力の成果の大半がC/Pである教官のなかに体化される）ため、優秀な教官を適時に必要な人数だけリクル

表3 IPSA 教官リクルートの経過

区 分	1988年10月	1991年 9 月	1995年 6 月
教 授	1 (0)	3 (0)	7 (0)
助教授	6 (0)	7 (0)	7 (0)
助 手	15 ¹⁾ (0)	11 ¹⁾ (1)	7 (5)
合 計 (A)	22 (0)	21 (1)	21 (5)
定 員 (B)	37	37 ²⁾	49
充足率 (A/B) (%)	59.5	56.8	42.9

(注) 各欄のかっこ内の数字は公募による外部からのリクルート人数。

1) 助手の下位の lecturer 1 名を含む。

2) この時点で IPSA プロジェクトのフェーズ 2 の定員は未承認であったためフェーズ 1 の定員とした。

(出所) プロジェクト関係資料等をもとに筆者が作成。

ートすることは IPSA としての最も基本的な使命の一つであり、その配置が遅延することはそのまま技術協力の効果的な実施と IPSA の発展に多大の影響を及ぼすものである。

しかし、教官以外の職員（事務系、技術系その他補助的職員）のリクルートは IPSA 当局の No.2 のポストなど一部ポストを除いて比較的進展したものの、教官ポストについては、遅々として進展しなかった。表3に示したとおり、IPSA が BARI から分離され、独自のリクルートが可能となった1988年10月時点で定員37名中採用済22名（充足率59.5%。ただし、いずれも BARI 内部の人事異動によるもの）であったが、独立後間もなく教授と助教授の各1名が BARI に復職し、その後、初代の IPSA 当局の責任者の下で公募による外部からのリクルートはわずか1名にとどまった。また、その後任者の下で91年9月以降プロジェクト終了直前までの公募による外部からの教官リクルート実績も4名にとどまる一方で4名転出したことにより、95年6月時点で定員49名中実員21名（42.9%）となり、都合1名の減となった。

(2) 教官リクルートの経過：第1回公募を振り返る

もちろん、かかるプロジェクトの重大な問題に関して、IPSA の上位機関である農業省、計画委員会等被援助国側および援助国側が手をこまねいて放置していたわけではない。それどころか、再三再四にわたる督促がさまざまな形で行われたにもかかわらず、リクルートは著しく停滞したのである。プロジェクト協力期間中に IPSA やバングラデシュ政府、援助国側がどのような決定をし、努力をし、あるいは支援をしてきたかのプロセスを振り返るとき、1989年から90年にかけて行われた第1回目の教官公募が大規模かつ象徴的なものであると思われるので、その時の経過に焦点をあててみることにする。

①第1回公募までの経過

上述のとおり、1988年10月に IPSA が BARI から独立する以前には、IPSA への教官配置はすべて BARI 内部の人事異動の一環として行われていたが、独立以降、IPSA は学長のイニシアティブでいつでも教官公募を主体的に実施することが可能となった。しかし、期待に反し、その後約10カ月間にわたってなんらのアクションも IPSA 側からとられなかったため、89年7月に農業次官を議長として開催された日米バの3カ国合同評価調査総括会議において「IPSA 教官のリクルートは公募によって行い、候補者の質に関していかなる妥協も許されないこと、および IPSA 当局の責任者はすべての教官のリクルートを今後2カ月以内に完了すること」が決定された。これを受けて、IPSA 側はついに重い腰を上げ、初めての教官公募に踏み切ったのである。

②第1回教官公募の経過

IPSA 設立後初めての教官公募は、1989年11月7日、現地ベンガル語新聞2紙に教官15名（教授7名、助教授7名、助手1名）について行われた。その後、同年12月6日、現地英語新聞においても公募された。この公募は90年1月4日に締め切られたが、応募結果は「外部からの応募者が非常に少ない」、「本当に優秀な人材は応募していない」と言われる状況であった。このような状況のなかで IPSA 教官らによる内部昇進の動きがみられはじめた。

このとき、日米プロジェクト・チームは次のような考えを有していた。

- ・原則は、上述の3カ国合同評価調査総括会議の決定に基づき、最も優秀な人材をこれ以上の遅滞なくリクルートすることである。
- ・資格を有するかぎり、援助国側が訓練した教官が昇進することは望ましいことである。
- ・しかし、あまりに安易に流れるとすれば問題であろう。

このようななかで1990年2月、日米プロジェクト・チーム関係者は同国政府の主要関係者の1人に面会し、意見交換を行ったところ、同氏は次のとおり懸念を表明した。なお、同氏は、プロジェクト・チームがバングラデシュ側におけるIPSAプロジェクトの真の支援者であり最良の理解者の1人であると常々評価していた人物である。

- ・真の公開競争のないリクルートを行えば、IPSAの前途はきわめて厳しいものとなる。
- ・IPSAの教官に自動昇進を要求する権利はない。その職にふさわしい教育・研究活動を行う者のみが資格がある。業績のエバリエーションのない昇進は行うべきではない。
- ・援助国側は、バングラデシュ側に対して率直に問題指摘を行うべきである。そして、同氏は次のとおり具体的な選択肢を提案した。

案1：定年数年前の有能なシニアな教授を採用し、数年間IPSAの若い教官を訓練してもらい、数年後退官と同時に育った教官を昇進させる。このための45歳以下という教授応募の年齢制限の撤廃やBAUに比べて不利な給与等の処遇の改善は可能である。(つまり、IPSA側がこれらの改善措置について申請してくるならば、認める用意がある)

案2：資格のないものを内部昇進させるくらいであれば、空席のままにしておくべきである。

案3：もし可能であれば、援助国側から教授を学科教授として配置して数年間若い教官を指導していただければ大変ありがたい。

ここで注目すべきは、同氏はIPSAの第1回教官募集に対して、われわれ

援助国関係者よりもはるかに厳しい見方をしていることであった。その背景には、同氏が1年半くらい前から上記案1をIPSA側に繰り返し助言してきたにもかかわらず、IPSA側が広く優秀な人材を募るための年齢制限の撤廃や待遇改善の措置をとろうとしなかったことがある。

バングラデシュの役人やプロジェクト関係者については、一般に利己的で組織のことは考えない、あるいは援助依存体質が強いというイメージが先行しがちであるが、実際の援助の実施過程においては、このような私心をもたず同国の将来を第1に考える憂国の士ともいべき人々が存在していることもけっして忘れることのできない事実であり、このことはこの国の開発援助に真摯に取り組んだ者であれば必ず思いあたる経験ではないであろうか。そして、このような被援助国側の献身的な支援者に援助国側関係者が触発、啓発されることはけっして珍しいことではない。援助国側がバングラデシュ側から学ぶという感情やある種の尊敬の念を抱くのもそのようなときであろう。

以上のような経過を受けて、日米プロジェクト・チームはIPSA側、さらには農業省宛に厳正な競争によるリクルート促進のレターを発出した。これは、予想されたとおり、IPSA側とプロジェクト・チーム側の間に気まずい緊張関係を引き起こしたが、結果的には一時の牽制球の域を出ることができなかったのである。

こうして、第1回教官公募により3名の教授と5名の助教授がIPSA教官のなかから新たに誕生したが(1990年11月～12月)、実際上は上述の改善措置がとられないままリクルートが行われたという点においては課題を残すものであった⁽²¹⁾。

(3) 教官リクルート遅延の背景

それにしても、バングラデシュ政府の関係省庁(農業省、計画委員会等)や援助国側のIPSA側に対する度重なる督促にもかかわらず、10年間で数人の教官しか外部リクルートできず、認可済の教官定員の充足率も5割前後と停滞しつづけたのはなぜであろうか。上述したIPSAの組織制度づくりにおけ

る教官リクルートの重要性を思い起こすとき、この問題は看過できない問題である。

教官リクルートの遅延については種々の要因が考えられるが、筆者は次のようにとらえている。すなわち、最大の阻害要因は、けっしてすべての教官ではないにせよ、多くの数の教官が組織の目標である「可能な限り優秀な教官を速やかにリクルートすること」よりも「自分がいかにすれば昇進できるか」を優先しがちになったためであり、強力なリーダーシップの不在の下でこうした方向での集団行動が助長されたため、あるいは少なくとも制御されなかったためである。そして、このように当該組織に受け皿のない状況においては、援助国側の働きかけや被援助国側の上位機関からの働きかけにも限界があったと言わなければならない。

それでは、なぜ教官はこれほどまでも強固に団結したのであろうか。以下にプロジェクト現場における観察に基づく筆者自身の見方を示しておこう⁽²²⁾。

すでに表3に示したように、1988年10月時点で教官定員37名に対し、教授1名、助教授6名、助手15名(lecturer 1名を含む)の合計22名が採用されていた。まず、大半の助手は博士号を有していなかったため、その約半数が順次日米に留学していった。彼らは学位を取得して帰国後に当然助教授のポストをねらう。したがって、自分たちが帰るまでは、あるいは助教授応募資格(学位の取得をはじめ所定の教育・研究経験年数、論文数等が要求される)⁽²³⁾に達するまでは助教授ポストの公募が行われることは望まない。彼らは海外にいるとはいえ、人数的に大きな勢力である。次に現に助教授の者も、自分たちが教授応募基準を満たすまでは教授の公募が行われることは欲しない。こうして、助教授層と助手層の利害関係がかみ合い、大部分の教官が一致団結する。また、全体としては多数の欠員があっても、助手ポストもあかないため、若手の優秀な助手を採用することもできない。

こうしたことがリーダーシップの機能不良とあいまって、教官リクルートは停滞、膠着を余儀なくされたと筆者は理解している。上述した憂国の士のたび重なる助言も、3カ国合同会議の決議も、プロジェクト・レベルでのリ

クルート促進のためのレター発出なども、“負の団結”をした教官たちの行動を変えることはできなかったのである。ここでいう、“負の団結”とは、組織の目的に整合的でない目的で団結し、負の結果をもたらす団結をさす。

“負の集団行動”と呼ぶこともできるであろう。

そして、こうしてリクルートが停滞する過程で、例えば当初助手1人しかおらず、助教授と教授が欠員であったある学科では、その後、同助手が助教授となり、さらに教授となっている。そして現職者が昇格した後で助手1人が外部から採用された。この間、この学科は3名の教官定員が認められていたにもかかわらず、8年半以上にわたって1人教官の状態を続けたことになる。他の学科も、基本的には現職教官が昇進を確保した上で外部リクルートが行われる、というパターンがうかがわれる。このことは、表3のとおり、10年間に行われた外部リクルートの5名がすべて助手クラスであることに如実に現れている。このような状態がIPSAの教育・研究活動や日米の技術協力活動の大きな制約要因となってきたことは否めない事実であろう。

ただし、ここで誤解を避けるためにつけ加えておけば、筆者はいかなる場合でも内部昇進やその色彩の強い公募、あるいはリクルートの遅延が許されるべきでないと言っているのではけっしてない。むしろ、上述のとおり、資格を有するかぎり日本人専門家の育成した教官が昇進することは望しいと考えている。また、現職教官のインセンティブをそがないような適切な配慮はなされるべきであり、そのためにリクルートのやり方やタイミングが調整されることも場合によっては必要であろう。さらに、リクルートの手続きがしばしば遅延することも途上国である以上はある程度やむをえないことである。しかし、それらをすべて考慮したとしても、10年間にわたるリクルートの著しい停滞は、これまでの繰り返した理由によりIPSAの組織制度づくり上で看過できない問題であり、どれほど困難であろうとも解決に向けた両国関係者による粘り強い取組みが求められると筆者は考えているのである。少なくとも「リクルートに関するこの種の問題は多かれ少なかれの開発援助プロジェクトにもみられるものだ」といったような一般論や経験論ですま

れる問題ではないのである。

以下において、新カリキュラムの導入をはじめとする IPSA プロジェクトの特記すべき一連の成果に目を転じることになるが、その成果ゆえにこれまでに挙げたリーダーシップやリクルートの問題の重要性が過小に評価されることのないよう読者の注意をここで喚起しておきたい。

3. 新カリキュラム導入の成功

(1) 目覚ましい進展

以上のようなリーダーシップ問題、リクルートに絡む教官の“負の団結”を含め、きわめて多くの困難に遭遇したにもかかわらず、IPSA は目をみはるような発展を遂げた。すなわち、新カリキュラムの導入に成功し、学位授与権を有する自治機関となったのである。

その経過は概ね次の四つのステップに分けられる。

- ①1984年6月、BARIの一部局として開学（創設）。教育上はBAUの提携機関として。85年7月、IPSA 技術協力プロジェクト開始。
- ②1988年10月、行政上、BARIから分離独立し、農業省の直轄下で実質的自治権。（プロジェクト開始後3年3カ月）
- ③1991年8月、新カリキュラム導入で、BAUから事実上独立。（同6年1カ月）
- ④1994年1月、大統領がIPSA 設置法を Ordinance として承認、同年3月、国会で Act として承認。（後者をもって最終的な制定とすると、同8年9カ月）

(2) 発展の原動力

それでは IPSA は何故種々の困難にもかかわらず、このように注目すべき発展を遂げることができたのであろうか。それは、基本的には上述の問題によってもたらされた障害や困難を両国のプロジェクト関係者のそれ以上の努

力とエネルギーによって乗り越えてきた結果であると言ってよいであろう。言い換えれば、表1と表2にかかげたIPSAの組織制度づくりの達成基準の大部分を、図1に示したIPSA側、IPSAと指導監督的リンケージや機能的リンケージ等を有する関係機関、援助国側の三者の緊密かつ地道な協力とインターアクションによって、10年間という長い時間をかけて、一つ一つ満たしてきたからにはほかならない。それらの例をいくつかあげれば以下のとおりである。

- ①必要な投入資源の条件も紆余曲折をへながらも着実に前進したこと。
- ・ JICA 専門家（九州大学教官ら）によるIPSAの研究活動強化のための精力的かつ継続的な協力と限られた人員ではあったがIPSA教官自身の努力により、フェーズ2のみをとっていても発表論文数256編、1992年バングラデシュ科学振興協会によるベスト・サイエンティスト賞受賞（IPSA教官2名）等に象徴される研究業績と教官の能力向上が達成されたこと。
- ・ 日本側協力による機材供与、図書館新設、学生実験室増設等による当国随一と言われる大学院レベルの農業教育・研究施設の整備、バングラデシュ政府によるIPSAの自立的発展に不可欠な職員宿舎の建設がなされたこと。
- ・ プロジェクト終了後の開発予算から歳入予算への振替についてバングラデシュ政府の承認が得られたこと。

②IPSAのコース・クレジット・システムに基づく新カリキュラム⁽²⁴⁾については、USAID専門家（オレゴン州立大学農業経済学科教授）の3年数カ月にわたる献身的な努力により1989年8月に最終案が作成されたこと。

③教育研究機関にふさわしいIPSAの内部機構も段階的に整備されたこと。

④IPSAと機能的な関係を有する機関（BARI, BRRI）との協力覚書（MOU）の締結を果たしたこと。

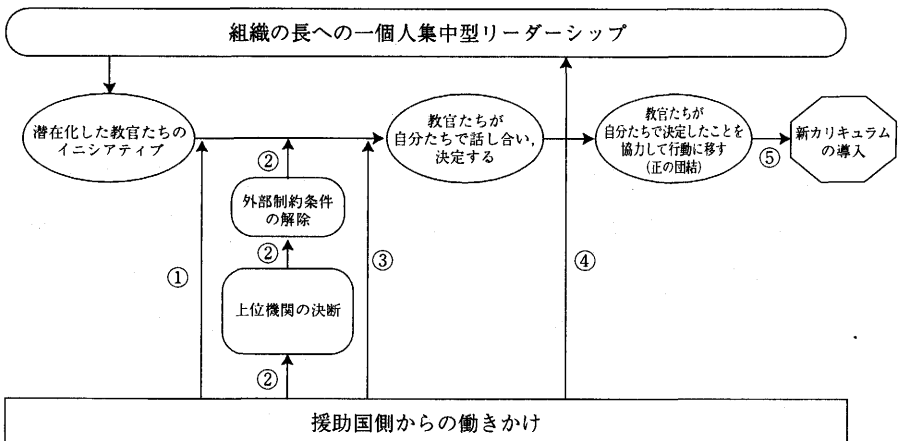
1985年7月のIPSAプロジェクトの開始以降、このような努力の一つ一つが土台となってプログラム活動（教育、研究等）が実を結び、91年8月に新カリキュラムの導入という快挙につながり、その集大成として94年3月に学位授与権を含むIPSA設置法が制定されたのである。

IPSA プロジェクトの成果は、以上のように長期間にわたる継続的かつ忍耐強い三者の協力とインターアクションによるものである。この理解を基礎にもった上で、以下においては、三者のインターアクションの象徴的な事例の一つとして、新カリキュラム導入にいたる最終局面の8カ月間に焦点をあてることとしたい。その理由は、この局面が IPSA の学位授与権を事実上決定づけ、IPSA の新たな発展段階を画したきわめて重要なものであり、いわば IPSA プロジェクトの“発展の臨界点”のようなものと考えられるためである。

(3) 新カリキュラム導入にいたる最終局面

ここで、新カリキュラムの導入にいたる最終局面を10年間の時間軸の上で確認しておく、1990年12月から91年8月、すなわち、プロジェクト開始から5年5カ月目から6年1カ月目の8カ月間にあたり、この間の三者のインターアクション（援助国側の働きかけ、農業省の反応、教官の行動）は図3に示

図3 新カリキュラム導入における教官のイニシアティブと援助国側とのインターアクション



(出所) 筆者作成。

したとおりである。これを可能なかぎり単純化して次の五つのステップに分けて説明する。

①新カリキュラム導入に向けての激励と3点確認 (図3の①)

図3の一番左は、1990年12月からスタートする。この時期は、学生たちを先頭にしたバングラデシュの民主化運動が国民的な高まりをみせるなか、当時のエルシャド大統領と同大統領の側近である大学委員会(UGC)議長が相次いで辞任に追い込まれた月である。UGC議長を頼りにしていたIPSA教官らは大きく動揺し、前政権の下で決定されたIPSAに対する学位授与権の付与の立法化について懸念が出はじめた。そして、12月中旬、プロジェクト・チームは、教官たちと協議した。このとき、援助国側からは「学位授与権の付与の方針は政治的に決まったものではなく、IPSAの教育機関としての地道な活動と実力が評価されたものであり、懸念には及ばない」旨激励した。こうして、教官たちは、動揺しながらも今何をやるべきかを冷静に分析し、IPSA設置法が未制定の下で改訂カリキュラムの導入を可能とするための必須条件として、同国の高等教育のカリキュラムの審査権を有するUGCの承認取付け、監督官庁の承認取付け、不足している教授陣確保のためのBARI, BRRIとのMOUの締結の3点を確認した。最後の条件はIPSAの権限範囲であるが、はじめの二つはいわばIPSAの決定権の及ばない外部条件であった。

②橋渡しの試みと農業省による外部制約条件の解除 (図3の②)

第1条件については教官側の働きかけが効を奏し、12月30日にUGCの原則的承認を取り付けたものの、第2条件についてはそれまで監督官庁である農業省を無視してUGCと改訂カリキュラム案、IPSAの教育省への移管問題、IPSA設置法案等重要事項に関し話を進めてきたIPSA側と農業省との深刻な対立もあり、1991年の新入生の募集すらまったく見通しがたたない状況であった。このようななかで、91年1月早々、BAUが新入生の募集を新聞紙上で行ったことに加え、同年5月からはIPSA側の専売特許としていた改訂カリキュラムをIPSAに先駆けて導入する見通しであるとの情報が流れ

た。もしそうなれば、IPSA の存在意義が問われることになりかねず、IPSA の閉鎖すら口にする教官もいた。91年1月から2月ごろはそんな重苦しい、悲観的な空気がIPSA キャンパス全体を覆っていたのである。

このような状況のなかで2月17日、IPSA 側が期待を寄せていた1年8カ月ぶりの第3回IPSA 運営管理委員会⁽²⁵⁾が農業次官を議長として開催されたが、同委員会の席上においても「これまでIPSA 設置法案等について農業省を無視してUGCと直接交渉してきたこと」に関するIPSA と農業省との感情的対立が尾を引いて、なんらの進展もみられなかった。それどころか、委員会はIPSA 側から農業省へこれまでの経緯の釈明書の提出を要求する始末であった。もはや、農業省とIPSA の関係修復に打つ手はないかに思われた。しかし、プロジェクト・チーム関係者は2月下旬に農業省を訪問し、関係者と膝を突き合わせて事態の打開策を必死に模索した。日本側は、日米バ3カ国合同協力プロジェクトの最盛期において、仮にもIPSA の入学生がゼロとなり、改訂カリキュラムの導入もできないような事態は是非ともさけねばならない旨懸念を強く表明するなどした。この結果、最終的に、農業省側から前向きな反応が得られたのである。すなわち「IPSA 側がすでにUGCに承認されている改訂カリキュラムを農業省に提出すれば、農業省は即座に学生募集と改訂カリキュラムの実施の許可を与えるであろう」と述べ、IPSA 当局側に承認済みカリキュラムをはじめ、提出が遅れているその他のいくつかの文書を早急に農業省に送付するよう文書で伝達してほしいと述べた。これを受け、プロジェクト・チーム側からは即日当局側にレターが発出された。そして、当局側は農業省の姿勢の軟化に驚きをみせながらも、速やかに対応した。この結果、3月17日、農業省はIPSA に対して「政府はIPSA が1990/91年に新しいカリキュラムに基づいて学生を入学させることを許可する」(原文ベンガル語)旨の文書をついに公式に発出したのである。UGC の原則的同意をすでに取り付けていたとはいえ、IPSA の学位授与権を法的に保証するIPSA 設置法の制定を待たずに農業省がIPSA の学生受入れを許可したことは、遅くとも最初の学生が卒業するときまでを目途に政府(農業省)が

責任をもって設置法の制定を行うことをコミットしたことを意味するものであり、同省の英断であると評価できるものであろう⁽²⁶⁾。また、IPSAの独自カリキュラムが認められた時点で、BAUからの教育機関としての独立が事実上確定したことを意味する。もうBAUの提携機関に後戻りはできなくなったのである。

なお、BARIやBAUとはその後は、図1および表2に示した機能的、あるいは規範的なリンケージに順次移行してゆくことになる。

③再度の激励と教官たちの自主決定（図3の③）

こうして、第2の外部条件も関係者の努力により3月に解決され、すべてのボールはIPSA側に投げられたのである。しかし、当局側責任者は3月から4月にかけて海外出張で不在であった。その間、教官の1人が代行をつとめることとなったが、教官らは短い期間でできることは限られているとして特段の動きは見せようとはせず、あきらめムードさえ漂っていた。いまだに“潜在化した教官のイニシアティブ”は完全に顕在化した段階にはなかったのである。このまま、当局側責任者が戻るまで無為に過ごすのか。しかし、たとえ責任者が帰国してもどれほどの進展が期待できるであろうか。だとすれば、1週間でも10日でも時間を無駄にすべきではないであろう。プロジェクト・チームは4月3日と4日、教官たちと話し合い、強く激励した。これに対し、教官たちはどう反応したであろうか。

教官たちは自分たちで話し合い、新カリキュラム導入に向けてやらねばならないことを一致結束して実施していくことを決定したのである。そして、教官たちは、BAUと異なる近代的なカリキュラムの導入というIPSA設立以来の念願に向かって、かつて見せたこともないほどのイニシアティブを発揮し、同年8月の新カリキュラムに基づく新学期の開始へとひた走っていったのである。それは、一度堰を切って流れ出した水が止めどもなく流れ出るように力強いものであり、援助国側の関係者が固唾を飲んで見守るばかりの自発性と主体性の発露であった。その経過を以下に記そう。

④教官たちの邁進と援助国側の保護機能（図3の④）

日本側プロジェクト・チームは、教官らの強い要請により、代行宛に学生募集手続きと BARI, BRRI との MOU 締結の促進レターをより発出した。これはなぜかといえ、後日教官たちが当局側責任者から越権行為と非難されないための保護的措置なのである。

4月11日、教官のイニシアティブで現地新聞に IPSA の学生募集（修士および博士課程学生合計60名）が行われた。これにより、IPSA は新カリキュラム実施を社会的に宣言するという大きな一歩を踏み出した。誇り高い教官らは、もはや自分たちの名誉にかけて一歩も引けなくなったといえよう。また、BARI, BRRI との MOU 締結を4月28日に締結することを決定し、さらに「入学準備委員会」の開催、博士課程カリキュラムの作成（USAID 専門家は修士課程のカリキュラムしか作成していなかったため）、各学科において Board of Study を開催し、科目の細目と担当教官リストの作成、IPSA 入学案内（カタログ）作成、入学願書作成等を精力的に進めた。その後の日程は以下のとおりである。

4月28日、BARI, BRRI と IPSA の MOU 締結（この時点で上記3点確認をすべてクリア）

5月11日～30日、入学案内および入学願書配布、願書受付

6月8日、入学願書締切、以後書類選考

6月20日、合格発表

7月6日～7日、入学手続き（修士課程52名、博士課程8名）

8月10日、新入生オリエンテーション

⑤新カリキュラムの導入（図3の⑤）

そして、8月12日、改訂カリキュラムに基づく授業が開始された。ここに、バングラデシュ農業高等教育史上初の近代的なコース・クレジット・カリキュラムが導入されるとともに、プロジェクト開始以来6年余にして博士課程が開始されたのである。

以上の一連の流れが、IPSA 教官たちのイニシアティブによって一糸乱れぬ協同作業ですべて滞りなく行われたことは注目に値する。すなわち、彼ら

自身が決定し、彼ら自身の意思で8月導入を宣言し、その実現のために教官ひとりひとりが手分けをして（例えば、入学願書の様式を作成のためBAUに調査に出かける者、入学案内を作成する者、その表紙の写真を準備する者、選考やオリエンテーションの開催を準備し、実施を担当する者など）行動し、ついに達成したのである。表紙がカラー刷りの大学院カタログの印刷費用等もすべてIPSA側により負担され、通常であればなされるであろう支援要請は一切なかった。この過程では文字どおり彼らが主人公であり、われわれ（援助国側関係者）はただそれを見守るだけであった。このことは、彼ら自身で話し合っただけで総意で決めたことについては、それを実現しようとする意思、姿勢、行動力がいかに力強いものであり、また彼らの潜在力が絶大なものであるかを示すひとつの例と言えよう。これは、教官の主體的な意思に基づく組織の目的に合致した行動であり、教官リクルートに絡んでIPSA教官たちがみせてきた利己的、保身的な一面とはまったくの好対象をなす、“正の団結”あるいは“正の集団行動”とも呼ぶべきものであった。

(4) 新カリキュラムの開始から学位授与式まで

ここで、新カリキュラム導入後の動きについて簡単にふれておきたい。1991年8月から開始された学期には修士課程52名、博士課程8名で合計60名が入学した。新カリキュラムを導入した同年から95年までの入学者は修士課程353名、博士課程17名（合計370名）、95年6月時点での卒業生は60名（修士のみ）、在學生は修士課程177名、博士課程14名（合計191名）となっている。

1995年6月24日には、IPSA学位授与式の祭典がカレダ・ジア首相（当時）はじめ関係者約450名の出席の下盛大に開催され、その模様は現地マスコミでも広く報道された。これによりバ国における農業高等教育機関として社会的評価をいっそう高めたと言えよう。

IPSAの卒業生の質については、就職先（農業研究機関等）から概して良い評価を得ているといわれているが、本当の意味で高い期待に応えることができるか否か、その真価が問われるのはこれからである。

第6節 まとめの考察と援助へのインプリケーション

1. 組織制度の5要素から

エスマンのいう組織制度の5要素のうち、IPSA プロジェクトにおける最大の問題はリーダーシップに関するものであった。その理由は、バングラデシュの社会的要因によって、最大限に増幅された組織の長のポストの重要性（つまり一個人集中型のリーダーシップ）にもかかわらず、その適格者が開発援助プロジェクトにおいては往々にして得にくいことによる。この問題を解決または軽減するための開発援助へのインプリケーションは以下のとおりである。

- ・プロジェクトの開始に先立って、相手国側に対しプロジェクト・レベルの組織の長に適格な人材を配置するよう強く要請する⁽²⁷⁾。
- ・いったん配置された組織の長に対しては、粘り強く最善の支援を行い、必要に応じて運営管理能力向上のための研修を含め積極的な育成を行う。
- ・これと並行して、組織の長以外のリーダーシップを誘発、強化する。言い換えれば、当該組織メンバーの潜在化されたイニシアティブを顕在化させ、彼らのプロジェクトへの参加をいっそう促進する。
- ・さらに、IPSA 設置法に基づく理事会設置等にみられるような意思決定および運営管理体制の制度化を促進する。
- ・以上のような努力にもかかわらず、問題が改善される見込みがない場合、最後の手段としての相手国政府の判断による組織の長の交代が行われることがある。（ただし、後任者が適任である保証ない。よって、上述の第一項目に戻る）

次に、IPSA 教官のリクルート問題の援助へのインプリケーションにふれておきたい。この問題はIPSA プロジェクトの協力期間全体を通じて継続した問題であり、それに対する有効な対応策を提示することは決して容易で

はない。しかし、教官リクルート遅延の背景の考察から、少なくとも援助国側の働きかけや相手国内の上位機関からの働きかけは、協力対象となっている当該組織のなかになんらかの受け皿がなければその効果を発現しにくいことが示されたと言えよう。このことが教官リクルートと新カリキュラムの導入の明暗を分けた大きな要因であったことも明らかであろう。

それでは、いかにして教官リクルートのための働きかけの受け皿をつくることができるのであろうか。その方策としてはリーダーシップ機能の強化、教官とのコンセンサスづくり、リクルートに関する諸制度や体制のいっそうの整備などが含まれるであろう。そして、相手国内の上位機関や援助国側はそのために必要な措置や提案、あるいは働きかけ、支援を十分な話し合いの下に粘り強く進めてゆくことが必要であろう。

2. 組織制度の4リンケージから

組織制度の四つのリンケージのうち、初期段階では指導監督的リンケージが最も重要であることがうかがわれた。

一般に、援助実施に際しては、相手国政府のプロジェクトに対するコミットメントが不可欠であるといわれる。今回の分析では、紙幅の制約から個別のリンケージ分析を行うことができなかったが、表1の予備的な検討からも、IPSAの上位機関は同表においてIPSAの組織制度の五つの変数に関して設定した10の達成条件のうち8条件（つまり比較的上位機関の関与が少なくと思われる「研究プログラム」と「波及プログラム」の実施を除いた他の条件）に決定的に関与していることがわかる。つまり、組織制度づくりを達成するためには、少なくとも初期段階（最初の10年間程度）は、当該組織制度の守備範囲、権限を越えるため上位機関による必要な決定や支援が不可欠な事項が圧倒的に多いのである。

このため、組織制度づくり協力の開始にあたっては、4リンケージ、とりわけ、指導監督的機関の強固なコミットメントを当該組織制度づくりの達成

条件に照らして確認するとともに、それを持続させる働きかけが援助国側として必要である。こうした指導監督的なリンケージに次いで重要なのが機能的なリンケージであり、組織制度づくりの進展とともに規範的、普及的なリンケージの重要性も増してくる。

3. 社会的要因の考慮

組織制度づくり協力を実施する過程においては種々の問題に直面するが、その問題の発生原因を解明し、プロジェクトの現象をより深く理解するためには、バングラデシュの社会的要因の考察が有用である。よって、効果的な協力を実施するためには当該組織制度を取り巻く社会的側面についての考慮がこれまで以上に求められよう。一般に社会的側面は住民レベルで援助を実施する場合に強調されがちであるが、本事例のように政府の実施機関レベルのプロジェクトにおいても重要である。

また、本研究においても、マロニー⁽²⁸⁾の指摘するバングラデシュの人々の組織の目標に対して誠実でない行動、いわば“負の個人行動”が観察されたが、そのみならず、プロジェクトの成否に大きな影響を与える要素として、バングラデシュの人々の“正の集団行動”と“負の集団行動”が考察されたことは特記に値しよう。

4. 被援助国側と援助国側とのインターアクションから

新たに設立されたIPSAがバングラデシュ側と日米援助国側の間の緊密な協力とインターアクションによって困難を一つ一つ乗り越えて、目覚ましい発展を遂げてきたことはすでにみたとおりである。特にその最も象徴的な事例の一つとして、本研究においてはバングラデシュ農業高等教育史上初のコース・クレジット・システムに基づく新カリキュラム導入にいたる最終局面の動きに焦点をあて、IPSA側（教官）、農業省、日米プロジェクト・チーム

の三者がいかに新カリキュラムの導入に不可欠な役割を相互に果たしていったかのプロセスの検証を試みた。

深刻なリーダーシップ問題をかかえる IPSA が重大局面を迎えたとき、IPSA 教官たちの潜在的なエネルギーを顕在化させるためにプロジェクト・チームからの働きかけが効を奏した。しかし、新カリキュラム導入に関する政府の承認取付けについてはどうしても農業省のアクションを待たなければならなかった。それにもかかわらず、IPSA と農業省との対立によって解決の糸口すら見えない。このような状況のなかでプロジェクト・チームは両者の仲立ちの役割を担う。さらにプロジェクト・チームは当局側の責任者から独断専行と非難されることを恐れる教官たちを保護するための措置をとる。これらの一連の動きに呼応して、教官たちが援助関係者をいわば“脇役”ですらない完全な“観衆”にしてしまうほどの、驚異的なイニシアティブを発揮したことはすでに述べたとおりである。

こうした援助国側と被援助国側との協力とインターアクションから、単独ではできないことが可能となる。まさに、これこそが援助の真髄であるといえよう。

そして、そのような援助と自助のインターアクションにおける援助国側の役割としては、新カリキュラム導入の際にみられた援助国側からの一連の働きかけ（動機づけ・激励、仲介・橋渡し、保護機能等）が特筆されよう。また、必ずしも期待どおりの結果が出たとは言えないが、リーダーシップ問題や教官リクルート問題でみられたような援助国側からの種々の働きかけ（補助・支援、促進・督促、牽制・矯正のための助言機能）も重要である。そして、その役割の多くを担うのが結局はプロジェクトの現場に派遣される専門家（特にチームリーダーとそれを補佐する運営管理専門家としてのプロジェクト調整員）であることを考えると、以上で述べたさまざまな働きかけを的確になしうる資質と能力を兼ね備えた専門家をいかに養成し、確保してゆくかが組織制度づくり協力のきわめて大きな課題であるといえる。

5. タイムフレームから

タイムフレームの観点から IPSA プロジェクトの経験を振り返ると、組織制度づくりの要素を整備していくことは膨大な時間と労力を要する長い道のりであり、少なくとも新しい組織の創設プロジェクトの場合には10年程度の協力は必要であると言えよう。このことは、バングラデシュに限らず、条件の厳しい LLDC における組織制度づくりを支援する場合には特にあてはまることであろう。

おわりに

バングラデシュにおける開発援助の困難性を過小評価することはできない。バングラデシュに対する援助に一定以上の深さをもって携わったことのある者であれば、それがいかに容易ならざるものであるかを痛感しているはずである。しかし、バングラデシュ側も、援助する側を圧倒するほどの目を見張るような自助努力を発揮しうるのである。われわれは、援助を受ける側と援助をする側の緊密かつ真摯な協力とインターアクションによって、けっして容易ではないが、バングラデシュの開発の可能性をしっかりと見ることができる。

IPSA プロジェクトはバングラデシュに対するわが国技術協力の代表例に数えられるものであるとはいえ、本研究は一つのプロジェクトの事例研究にすぎない。しかも、同プロジェクトのすべての側面を取り上げることができたわけではなく、いくつかの限られた切り口と範囲で考察したにすぎない。今後、効果的かつ持続的な組織制度づくりの協力のためにはさらなる研究が望まれる。

最後に、筆者が本プロジェクトのプロジェクト調整員として現地に在勤し

た1988年9月から91年9月までの3年間にわたり暖かいご指導をいただいた山田芳雄、平嶋義宏、杉浦巳代治の歴代チームリーダーをはじめ日米バの関係者の方々に感謝の意を表したい。また、後任として本プロジェクト終了まで在勤した同僚の藤井知之氏にはその後のプロジェクトの状況についてご教示いただき、お礼を述べたい。

なお、本章において提示した見解はすべて筆者個人のものであることを付言しておく。

- 注(1) 組織制度づくりは、1950年代から60年代にロックフェラーとフォード財団が関連プログラムを有しており、60年代から70年代初めには USAID、80年代には世界銀行が主要な関心を示してきた。(Israel, Arturo, *Institutional Development, Incentives to Performance*, The Johns Hopkins University, 1978, p. 1) また、90年代には DAC および CIDA, JICA, SIDA など DAC メンバー諸国援助機関において組織制度づくりに関する議論が高まってきている。
- (2) これは、本プロジェクトが、①プロジェクト方式技術協力、すなわちわが国技術協力の三つの基本形態である専門家派遣、研修員受入れ、機材供与をすべて含む総合的な協力であること、②これまでのわが国の対バングラデシュ技術協力のなかでは最大規模、最長期間のプロジェクトの一つであること、③わが国技術協力のなかで最大のシェアを占める農業分野の協力であること、④わが国の技術協力で多くみられるように無償資金協力と連携したプロジェクトであることを意味する。
- (3) 例えば、Maloney, Clarence, *Behavior and Poverty in Bangladesh*, Dhaka: University Press Limited, 1988, pp. 50-54. なお、本書には次の邦訳がある。濱村邦夫訳「バングラデシュの貧困と人々の行動様式」農林水産省国際農林水産業研究センター、1994年12月；藤田幸一「バングラデシュ農業発展論序説」農業総合研究所、1993年、247ページ、および同「村落公共機能の強化をめざして——バングラデシュ農村開発の新戦略——」（京都大学東南アジア研究センター『東南アジア研究』第33巻第1号、1995年6月）26ページ。
- (4) 国際協力事業団『バングラデシュ国別援助研究会報告書』1990年2月、6～8ページ。
- (5) 外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助、ODA 白書、下巻（国別援

- 助)』1996年, 209~211ページ。
- (6) OECD, “Principles for New Orientations in Technical Co-operation,” in *Development Assistance Manual, DACPRINCIPLES FOR EFFECTIVE AID*, 1992, p. 51.
- (7) 外務省経済協力局編『わが国の……』209, 211, 215ページ, および国際協力事業団総務部情報管理課『国際協力事業団事業実績表(平成8年3月末現在)』195ページ。
- (8) 例えば, Esman, Milton J. in Blaise, Melvin G., *Institution Building: A Source Book*, USAID, 1973, p. 265; Israel, *Institutional Development*……, p. 11; 外務省, 国際協力事業団, 国際開発高等教育機構『技術協力の経験を分かち合う, アジアにおける組織・制度づくり』1992年12月, 12ページ; OECD, “Principles for……”; 国際協力事業団国際協力総合研修所『プロジェクトマネージメントにおける「組織制度づくり」への配慮調査研究報告書』1994年3月, 11ページ。なお, 本章では institution building と institutional development は同義として扱う。
- (9) Moore, Mick with SIDA, *Institution Building as a Development Assistance Manual, A Review of Literature and Ideas*, SIDA, 1995, p. 4.
- (10) ノーマン・アップホフ「インスティテューショナル・ディベロップメント(組織・制度づくり)への超方法論的アプローチ」外務省; 国際協力事業団, 国際高等教育開発機構『技術競力の経験を……』89~101ページ。
- (11) 八つのレベルとは, 国際的, 国家, 地方(Regional), 地区(District), 小地区(Sub-district), ローカリティ, コミュニティ, グループのレベルである。(アップホフ, 同上書, 95ページ)
- (12) 詳細は, 隆杉実夫「日米協力プロジェクト——バングラデシュ農業大学院計画の経験——」(国際協力事業団国際協力総合研修所『国際協力研究』Vol. 9, No. 2, 1993年10月) 65~78ページを参照。
- (13) すなわち, 「伝統的システム」に基づくカリキュラムがあまりに理論偏重で時代遅れであり, かつ内容の重複が多く, 学生の興味に応じたコース選択の柔軟性に欠くなど種々の問題をかかえていること, 修士課程が海外留学の際再履修を求められることに象徴されるように国際的な水準を満たしていないこと, 博士課程がBAUの設立以来1桁の人数しか博士号を出しておらず事実上機能していないことなどの農業高等教育の現状をさす。国際協力事業団『バングラデシュ農業大学院計画実施協議調査報告書』1985年9月, 64~66, 82~84ページ; 国際協力事業団『バングラデシュ農業大学院計画フェーズII終了時評価報告書』1995年10月, 74ページによる。
- (14) 例えば, シフィンは, エスマンの組織制度づくりのモデルは有用な視点を与えているとしながらも, 静態的であること, 演繹的であること, 方向づけ

がないことなどの点を批判している。(Siffin, William J., in Blaise, Melvin G., op. cit., pp. 13-15. また, USAID は, 1970年代前半以降, エスマンのモデルを使わなくなったという。その背景には71年にUSAIDがロジカル・フレームワークを採用したことをはじめとして, モデル自身が具体性を欠いていたことなどが指摘されている。(USAID, *Effective Institution Building, A Guide for Project Designers and Project Managers Based on Lessons Learned from AID Portfolio*, A. I. D. Program Evaluation Discussion Paper No. 11, March 1982, pp. xi-xii, A-6-A11.

- (15) Blaise, Melvin G., op. cit., pp. 4-8. および中野武「V. プロジェクトの評価手法」(『初歩の開発問題』国際協力事業団, 1982年2月) 142~143ページ。
- (16) この視点を組み入れたのは, 「開発援助とバングラデシュ」と題する本研究会の主査であるアジア経済研究所佐藤寛氏の示唆に負う。
- (17) この問題を取り上げるにあたって筆者が予め断わっておかねばならないことは, その目的がいかなる意味においても特定の個人や人々についての批評や評価を行うことではないということである。(しかし, あえて付言しておくならば, LLDCの一つであるバングラデシュのように政治的, 経済的, 社会的にさまざまな問題をかかえる状況のなかで新しい組織の創設という事業は誰にとっても困難きわまりないものであり, このような困難な事業に責任者として骨身をけずって尽力するという点において当該組織やプロジェクトの指揮をとる人々は最大の功労者に数えられるべきであると筆者は考えている) 本章は, リーダーシップの機能の果たされ方と組織制度づくりの進展とのかかわり, その背景としての社会的, 構造的な問題あるいは特徴を検討することによって, 今後のバングラデシュに対する開発援助の改善に役立てることを唯一の目的とするものである。
- (18) 第2次リーダーシップ問題に関する記述については, 坂口文吾「第I部 和文総合報告書」(1995年9月25日)を参照した。
- (19) この点について, マロニーは「彼ら(役人)は官僚制度の社会環境によってめったに動機づけされない。彼らのエネルギーの多くは, 社会階層のなかで彼ら自身を社会化し, 保護し, 個人的利益のためにある計画をつくることだけに費やされる。組織制度の目標に対して「誠実に」(Sincere に) 仕事をしないという広く行きわたった習慣はバングラデシュで開発プロジェクトが失敗に帰する主要な理由の一つとなっている。」と述べている。(Maloney, *Behavior and...*, pp. 53-54) しかし, リーダーがなかなか分権化しようとしないう傾向を単に個人の問題としてかたづけることはできないのである。この点については, 外川が原の研究をふまえ, バングラデシュ社会では上位の者はいつでも下位の者にとって代わられる不安があるために常に過剰の自己

- 顕示を行い、権威主義的な態度をとる傾向がある旨指摘している（臼田雅之他編『もっと知りたいバングラデシュ』弘文堂、1996年6月、42～43ページ）。
- (20) 藤田は、バングラデシュの農村社会においては、「一般に村内に強力なリーダーシップが存在せず、「村」が見えにくい」、よって「村社会の内部規制が弱い」と述べている。（藤田幸一「村落公共機能……」34～36ページ。）また、外川は「会社や村落社会でいったん上下関係が作られても、天命の不可知性の故に、それはいつでも逆転しうる、きわめて流動的なものととらえられている。このことは、イスラム教の「人間平等」の理念の根拠ともなっている」と指摘している（臼田雅之他編『もっと知りたい……』42ページ）。
- (21) この点については、例えば国際協力事業団『バングラデシュ農業大学院フェイズII計画打合せ調査報告書』平成2年11月、20～21、26～27ページにおいても指摘されている。
- (22) 隆杉実夫「バングラデシュ農業大学院計画業務調整員総合業務報告書」1991年12月、66ページ。
- (23) IPSAの助教授の応募基準は、40歳以下、博士号を有し、少なくとも7年間の教育・研究歴（うち3年以上は助手としての経験）を有し、少なくとも五つの論文を有することなど。また、教授の応募基準は、45歳以下、博士号を有し、少なくとも10年間の教育・研究歴（うち3年以上の助教授としての経験）を有し、少なくとも10の論文を有することなど。（Government of the People's Republic of Bangladesh, Ministry of Agriculture, *Scheme for Institute of Postgraduate Studies in Agriculture*, Salna: Gazipur, December 1988, pp. 61-62）
- (24) 学期制の下での一定の科目履修と研究論文による単位取得によって課程を修了し学位を取得できる、アメリカの大学院と同様のカリキュラム・システムである。このシステムの特徴は、決められた年月に課程を修了することができる、理論と実習のバランスをはかるとともに研究を重視していること、講義内容の更新が容易、学生が自分の関心に応じて科目選択ができる、科目別試験でその都度成績がチェックできる、国際的な水準を満たしていることなどである。（“Draft Curriculum for the Masters Program at the Institute of Postgraduate Studies in Agriculture,” August 31, 1989, pp. 1-4；『バングラデシュ農業大学院計画……』29～30および74～75ページ）
- (25) 1988年10月のIPSAのBARIからの分離独立と同時に、IPSAが完全な自治機関になるまでの暫定的措置として農業省令により設置されたIPSAの指導監督機関であり、農業次官が議長をつとめる。
- (26) 長田満江東京家政学院筑波女子大学教授は「バングラデシュの開発の最大の阻害要因は行政の機能不全である」と指摘しているが（1996年6月18日開

催の本研究会における発言)、本事例は援助国側とのインターアクションにより、バングラデシュ政府によって適切な決断が下され、行動がとられうる一例と言えよう。

(27) ただし、こうしたことは相互的であるべきであり、援助する側にも同様の努力が求められる。もしそうでなければ、fair とは言えないであろう。

(28) 注(19)参照。