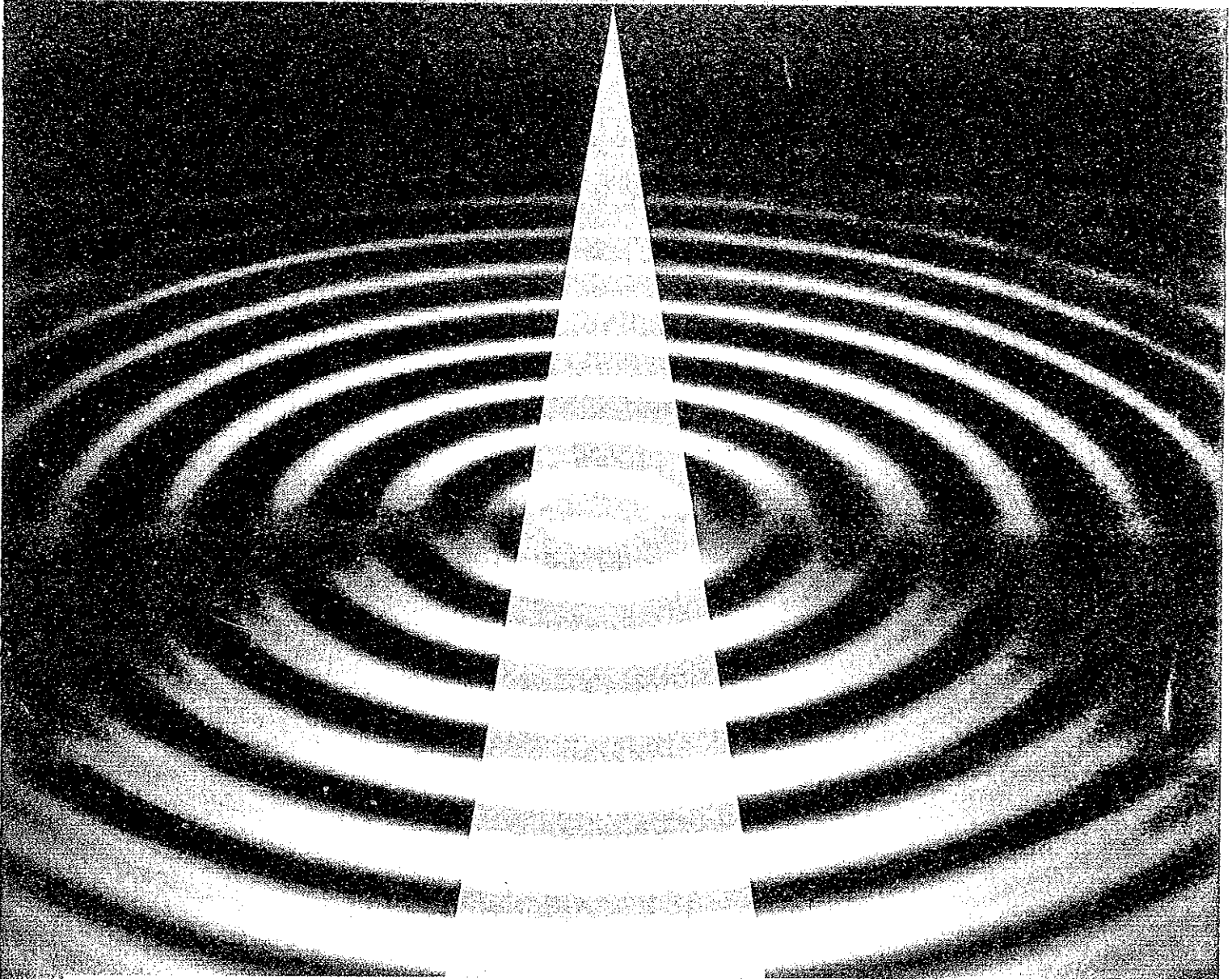


【仮 訳】

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17, 18日

外 務 省

国際協力事業団(JICA)

(財)国際開発高等教育機構(FASID)

総 研

J R

93-59



国際シンポジウム
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



シンポジウム パネリスト及び主催者



シンポジウム全景

国際協力事業団

25739

はじめに

国際協力事業団と財団法人国際開発高等教育機構は、外務省のご協力を仰ぎ、国際シンポジウム「技術協力の経験を分かち合うーアジアにおける組織・制度づくり」を召集いたしました。このシンポジウムは1992年12月17日及び18日の両日にわたり、東京にあります国際協力事業団国際協力総合研修所で行われました。この報告書は、この2日間のシンポジウムで発表された基調講演、論文、そして討論の内容を編集したものです。

このシンポジウムは、次の目的をもって開催されました。

- (1) 組織・制度づくりの方法論の研究の必要性についての理解を深める。
- (2) アジアにおける組織・制度づくりの経験を分かちあう方法をさぐる。

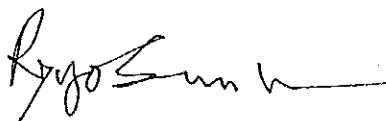
この分野に携わるアジアの行政府、援助機関、国際機関及び研究機関から政策担当者や有識者をパネリストに迎え、知識と経験を分かちあうことにより多くの教訓が引き出され、また一層の努力の求められている分野も確認されました。シンポジウムの中で行われた討論をもとに、各人また各組織が、この分野におけるそれぞれのプログラムやプロジェクトの改善に努力を続けてくださるよう希望いたします。

この場をお借り致しまして、このシンポジウムの開催にご協力くださいましたすべての機関、またシンポジウムに積極的に参加して下さった皆様に、心より感謝申し上げます。皆様のご協力なしには、このシンポジウムの成功はなかったことと思います。

1993年3月



国際協力事業団
総裁 柳谷 謙介



(財) 国際開発高等教育機構
理事長 須之部 量三

目次

はじめに	
要旨	1
プログラム	4
参加者略歴	5
I. 序文	11
II. 背景説明	12
III. 開会の挨拶	14
柳谷 謙介	
IV. 第一部の討論と論文	
1. 討論要旨	17
2. シンポジウム論文	
(1) 基調講演	
ロバート・マスカット	24
(2) 先進国援助機関の経験と教訓	
1) 渡辺 允	30
2) ジャン・ループサー	34
3) ハインリッヒ・アイラーズ	50
4) ジョン・ホイ	60
5) ジョン・グァニング	65
(3) 国際援助機関の経験と教訓	
1) シャルロット・ジョーンズ-キャロル	70
2) バヤニ・アグイレ	79
(4) 方法論研究の必要性について	
1) ノーマン・アップホフ	89
2) 田部 昇	102
3) アラン・リュウ	105

V. 第二部の討論と論文

1. 討論要旨	111
2. シンポジウム論文	
(1) アジアにおける組織・制度づくり	
1) ジェオ・チュン	114
2) エドワード・パサリブ	119
3) K. ティライシアダラジャン	126
4) ホセフィナ・エスグエラ	130
5) シートー・ホイ・チュン	136
6) ピチュット・スオントロンピピット	142
3. 組織・制度づくりの経験を分かち合うための提言	146
鏡 武	
VI. 閉会の挨拶	148
平井 慎介	

要 旨

次の5つの項目がシンポジウムの焦点であった。

1. 組織・制度づくりの内容と目的
2. 組織・制度づくりの運営方式
3. 方法論研究の必要性
4. アジアにおける経験に学ぶべき教訓
5. 知識と経験を分かち合う今後の方法

組織・制度づくりの内容と目的

組織・制度づくりは、持続可能な発展を支援することと人的資源の開発の支援をすることを、2つの主な目的とする。幾つかの事例においては、組織・制度づくりが成功したと思われない場合でも、国家開発の他の側面で持続的に何らかの効果があがっているようである。例えば、人的資源の開発に利用できる（限られた）基金を有効に利用することによって地域の考え方や知識の啓発が進み、「草の根」レベルでの進歩によって当初予定されたプロジェクトの実施期間を過ぎても引き続き恩恵をもたらすことがあるのである。

明らかな進歩と、組織・制度づくりのための長期持続的な努力の両方の実現可能性を高めるためには、援助側は開発プログラムを計画・実施・評価する際に、被援助側の国内の社会・政治・文化・環境等の諸条件を知っていなければならない。目的が不明瞭であることが、結果的に、建設的な相互作用やネットワークを保持できる健全な組織・制度の枠組みを作ることを妨げることがある。援助側・被援助側共に、自分達が創造しようとしている組織・制度的な環境は、一国の独自性と方向性を反映するようなものかもしれない、またそうしたものであるべきだということを、正しく認識する必要がある。開発のためのアプローチに関し、「トップダウン」方式と「ボトムアップ」方式の一般的な区別には誤解があり、いずれかを「二者択一」しなければならないといったものではない。最も効果的な組織・制度づくりは、国家および多数の異なる現場の双方のニーズを尊重するやり方で、上からと下からの双方向からのイニシアチブの調和をとりながら行われる。

組織・制度づくりの運営方式

開発プロジェクトで成果をあげるためには、援助プログラムへの地方の参加と、援助目的に添って支援を行う中央政府の積極的な関与は共に重要である。

地方が計画・実施に幅広く参加し、リーダーシップをとることは、その国の開発ニーズに関する援助側と被援助側の考え方のギャップを埋めることに役立つ。さらに、限られた援助側の資源の効率利用を確かなものにするために、現地のスタッフやコンサルタントを雇用することはより経済的でもある。あらゆる形で地方の関わりを深めることで「援助側」と「被援助側」の区別も薄れ、それによって相互理解が進み、よりバランスの取れた形で共同プロジェクトの管理ができるかもしれない。

GTZによって刷新され、ZOPP^(a1)として知られるプロジェクト・サイクル・マネジメントの概念は、現場で試されたひとつの手法を提供している。この手法によると、計画・実施・評価・再検討といった意思決定のすべての過程で、参加者全員の間でアイデアや意見の交換が行われ、影響を与え合うことが可能になる。過去の援助プログラムの実施における、あるいは現在進行中のプログラムの初期段階で犯した失敗から学ぶことによって、変化する状況に対処し、誤った想定や計画を修正するために継続的にプログラムの調整を行うことができる。さらに、開発に向けての柔軟なアプローチは、現実的でない厳しすぎるプログラム目標の設定を思い止まらせ、プロジェクト管理における「予期せぬ、望ましくない」出来事にもより迅速に対処することを可能にする。それ自体が目的ではないものの、プロジェクト・サイクル・マネジメントの概念は継続して改良されており、援助の現場において益々重要な役割を果たすようになるかもしれない。

方法論研究の必要性

開発に向けての方法論的アプローチの研究は進んでいるが、未解決の問題も数多く残っている。そのひとつは、適切な開発プロジェクト期間の枠の設定に関わるものである。持続可能な発展を支援・推進するには、長期の援助支援（10年以上）が最適であると思われてきた。その理由は、3年から5年をかけて起こされた新事業が、その段階で援助側が手を引いてしまった場合にどれ程脆いものであるかを目にしてきたからである。しかし、長期の支援は被援助側の人々の間の依存心を助長させ、自らの能力開発のプロセスを阻害する恐れがある。また、援助側が長期的に関与する必要があるプロジェクト（例：教育インフラ）がある一方、より短期間で、事前に決められた期間内で達成される目標を持ったプロジェクト（例：輸送基盤）もある。

注目されているもうひとつの方法論的な問題は、組織・制度づくりプロジェクトを「成功」と判断する一般に共通して認められた規準がないことである。基準の「スライド制」を創設すれば、組織・制度づくりの環境、発展の段階、政府の支援、地方のリーダーシップ等の、それぞれの国の特性に適したものとなるかもしれない。しかし、「成功」といった判断用語の量を測ることができるのかどうか、その可能性についてはいくらか疑問がある。それより、「進歩」とか「実績」といった用語を用いる方が、扱っている広範な事象に関しては有用であるかもしれない。

さらに、目標となる組織・制度やプロジェクトや計画自体をより良く理解するには、分析的枠組をさらに念入りに作成する必要がある。メタ方法論アプローチ、組織的なフィールドアプローチ、タスク分析、リンケージ分析等は、分析的枠組の今後の研究に適した方法である。

^(a1) これは、“goal-oriented project planning（目的指向性プロジェクト・プランニング）”を意味するドイツ語の頭文字である。

アジアにおける経験に学ぶべき教訓

アジアにおける組織・制度づくりの成功事例においては、国民に支持された「良き」社会統治が重要な要素であった。各国は発展の過程で、国と地方のそれぞれ異なる問題の組み合わせに取り組みなければならなかった。援助側と被援助側の国の間で行われる国際協力活動の仲介役としてNGOと地方機関を加えることで、相互理解を促進し、開発目的の達成に向けて持続的に歩み進む可能性を高めるべきである。

アジア地域で行われてきた開発計画やプロジェクトに関する情報は豊富であるが、アジア地域の開発に係る体系的な比較研究の不足によって相殺されている。シンガポール、タイ、マレーシアにおける成果をあげた開発事例が目立つのと対照的に、フィリピンの開発プログラムにおいては成果が少ない。

結論として、「アジアの経済開発」のモデルがあるかどうかは不確かであるが、もし仮にあれば、そうしたモデルの見地はその他のアジアの開発途上国や世界の他の地域に移転できるかもしれない。

知識と経験を分かち合う今後の方法

組織・制度づくりに関し、データを蓄積・分析し、それを広めることのできるようなセンターの設立を含む情報交換の促進に対する要望が、援助側の国や機関の間で高まっている。特に、新しい方法論的アプローチを明らかにし、過去のアプローチを再評価するために、アジアの事例研究をさらに掘り下げて行う必要がある。また、おそらくはプログラムマニュアルの交換、共同プロジェクトの管理、人事面での交流等を通じて実現されるのであろう、現実的な手法や方法論的アプローチに関する意見交換も必要である。

援助側の機関や国の職員の間で、組織・制度づくりの目標と手段に関する理解が深まっていくことが必要である。また、組織・制度づくりがプログラムやプロジェクト設計のあらゆる段階で最優先事項として組み込まれていくことによって、そうした理解が影響を受けていくことも必要である。地域の住民や人材とのコミュニケーションが広がることで、プロジェクトの効率が上がり、組織・制度的な能力も増進されるだろう。そしておそらく、世界中の人々のためのあらゆる国際協力が推進されていく中、「援助側」および「被援助側」といった重苦しい用語もいつしか使われなくなるだろう。

プログラム

第一部

12月17日(木)

9:30～9:50 開会式

9:50～10:20 基調講演(ロバート・マスカット博士)

10:20～10:30 コーヒー・ブレイク

10:30～12:10 プレゼンテーション

—先進国援助機関の経験と教訓—

(JICA, CIDA, GTZ, ODA, USAID)

12:10～13:20 昼食

13:20～14:20 コメントと討論

14:20～15:00 プレゼンテーション

—国際援助機関の経験と教訓—

(IBRD, UNDP)

15:00～15:30 コメントと討論

15:30～15:45 コーヒー・ブレイク

15:45～16:45 プレゼンテーション

—方法論研究の必要性について—

(ノーマン・アップホフ教授, 田辺昇教授, アラン・リュウ教授)

16:45～18:00 総括討論

18:00～20:00 レセプション

第二部

12月18日(金)

10:00～11:30 プレゼンテーション

—アジアにおける組織・制度づくり—

(韓国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ)

11:30～11:40 コーヒー・ブレイク

11:40～12:30 コメントと討論

12:30～13:40 昼食

13:40～14:00 プレゼンテーション

—組織・制度づくりの経験を分かち合うための提言—

(JICA)

14:00～14:40 コメントと討論

14:40～15:00 コーヒー・ブレイク

15:00～16:30 総括討論

16:30～16:40 閉会式

参加者略歴

1. 先進国援助機関

ハインリッヒ・アイラーズ

国 籍：ドイツ
学 歴：工学博士
現 職：ドイツ技術協会社（G T Z）中近東・極東局長
職 歴：1975年よりG T Zにて水資源管理部、インフラストラクチャー整備課長等を経て現職に就く。
アフリカ、アジア諸国の多くの調査を手がける。

ジョン・グァニング

国 籍：アメリカ合衆国
学 歴：アンティオック大学卒業（政治・行政学）
イエール大学修士号取得（政治学）
現 職：アメリカ合衆国国際開発庁（U S A I D）南アジア担当シニアプログラムオフィサー
職 歴：オレゴン大学、南イリノイ大学、アンティオック大学、イエール大学助手。1974年以降、U S A I Dワシントン本部、デリー事務所、イスラマバード事務所にて、技術協力担当、インド、アフガニスタンプログラム企画調整監督官、ネパール、スリランカ、モルジブ担当官等を歴任する。

ジョン・ホイ

国 籍：イギリス
学 歴：バーミンガム大学卒業
ロンドン大学政治経済学院修士号取得（経済学）
現 職：イギリス海外開発庁（O D A）東南アジア地域事務所エコノミック・アドバイザー
職 歴：O D A東アフリカ地域事務所、アジア地域事務所エコノミックアドバイザー等を経て現職に就く。

ジャン・ループサー

国 籍：カナダ
学 歴：南アフリカ ステレンボッシュ大学卒業（社会学） 同大学修士号取得（社会学）
ハーバード大学博士号取得（社会学）
現 職：カナダ国際開発庁（C I D A）社会・人的資源開発局長
職 歴：南アフリカケープタウン大学、カナダトロント大学社会学教授、カナダ社会科学連盟理事、ループサーコンサルタント株式会社社長、バルベードス・カナダ高等弁務官事務所一等書記官などを歴任。その間、人的資源開発、教育、訓練、W I Dの分野でU N E S C O、C I D Aに多くの助言を与える。

2. 国際機関

バヤニ・アグイレ

- 国 籍：フィリピン
学 歴：フィリピン大学卒業（経済学） 同大学修士号取得（経営学）
現 職：国連開発計画アジア・太平洋局東南アジア課補佐
職 歴：フィリピン大統領府貿易部、国家経済開発庁次長、輸出振興協議会理事を経て、E S C A P、
U N D P、国際貿易センター等の国際機関に勤める。

シャルロット・ジョーンズ-キャロル

- 国 籍：アメリカ合衆国
学 歴：アメリカ大学卒業（国際関係論）
プリンストン大学修士号取得（開発経済学）
現 職：世界銀行東アジア太平洋地域チーフ・アドミニストラティブオフィサー
職 歴：U S A I D プログラムオフィサー、中南米地域担当官。1978年より世界銀行にて、ラテンアメ
リカ・カリブ諸国担当官、主任企画担当官を経て現職に就く。

3. 学識者 - 海外

ノーマン・アップホフ

- 国 籍：アメリカ合衆国
学 歴：ミネソタ大学卒業
プリンストン大学修士号取得（行政学）
カリフォルニア大学バークレー校博士号取得
現 職：コーネル大学食糧・農業・開発研究所所長
職 歴：コーネル大学教授。アメリカ国内の大学、研究機関はもとより、インド、インドネシア、ネパー
ルなど数多くの国で教鞭を執る。参加型開発を中心に研究し、国連機関、U S A I D、N G O
に数多くの助言を与えている。

ロバート・マスカット

- 国 籍：アメリカ合衆国
学 歴：コロンビア大学卒業（哲学）
同大学修士号取得（ジャーナリズム）
同大学博士号取得（経済）
現 職：コロンビア大学東アジア研究所客員研究員
職 歴：タイ、マレーシア、ケニア等多くの途上国で20年近く開発問題に関わる。又、U S A I D ワシ
ントン本部にて10年程ベトナム、南アジア等の経済を担当する。世銀、FAO、W E P U N
I C E F等のコンサルタントとしても活躍。

アラン・リュウ

国 籍：イギリス

学 歴：マンチェスター大学卒業（経済学） マンチェスター大学修士号取得（経済社会学）
オーストラリア国立大学博士号取得（社会人類学）

現 職：ウェールズ大学スワンジーカレッジ開発問題研究所所長

職 歴：ウェールズ大学教授。英国ODA社会経済委員会委員。アジア、アフリカを中心に貧困問題、農村開発、環境と開発、援助と制度作りなど幅広い研究、教職経験を持ち、ODA、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行などに多くの助言を与えている。

ソムサクディ・ストー

国 籍：タイ

学 歴：マンチェスター大学卒業 ロンドン大学政治経済学院博士号取得

現 職：インフォメーショングループ株式会社社長

職 歴：1991年まで、チェラロンコン大学政治学部教授として国際関係論を教える。その間、アジア研究所初代所長、国立研究協議会政治・行政学会議長、タイ社会科学協議会および大学研究協議会会長を務め、その後、タイ国立開発行行政院総裁となる。

4. 学識者－国内

碓氷 尊（司会）

国 籍：日本

学 歴：名古屋大学大学院経済学専攻修士号取得
マサチューセッツ工科大学大学院留学（経済学）

現 職：慶應義塾大学総合政策学部教授

職 歴：フルブライト留学生としてマサチューセッツ工科大学でロストウ等に師事。1960年に国連に入り、経済社会局で発展途上国の工業発展に関する計量分析に携わる。その後UNIDOを経て、1972年から1976年までOECDに勤務する。筑波大学教授(1976年)を経て現在に至る。

奈須 壮 兆

国 籍：日本

学 歴：宮崎農林専門学校卒業
九州大学博士号取得（農学）

現 職：東京農業大学客員教授

職 歴：日本農業研究所、宮崎農林専門学校、宮崎大学農学部助手を経て、農林省農業技術研究所にて、害虫防除第二研究室長、昆虫発生予察室長等を歴任した。その後、米国カリフォルニア大学で客員講師として、更に、東京教育大学農学部講師として教鞭をとる。1980年より1992年3月までインドネシア作物保護プロジェクトチームリーダーとして活躍。

西野 文 雄

国 籍：日本

学 歴：東京大学工学部卒業（土木工学）
リーハイ大学博士号取得（土木工学）
現 職：東京大学工学部教授
職 歴：リーハイ大学助手、東京大学助手、助教授を経て1975年より東京大学工学部教授。1971-1972年アジア工学大学助教授、1979-1981年同大学副学長を務める。

田 部 昇

国 籍：日本
学 歴：上智大学大学院経済学研究科修士課程修了
現 職：明治学院大学国際学部教授（学部長）
職 歴：アジア経済研究所に入所以来、開発プロジェクトの評価および途上国の組織作りに関する研究に従事。アジア経済研究所理事を経て現在に至る。

植 木 英 雄

国 籍：日本
学 歴：早稲田大学大学院商学研究科博士課程修了
現 職：東京経済大学経済学部教授
職 歴：1970年より三菱総合研究所、コロンビア大学、スタンフォード大学、(財)国際開発センター等で開途上国の組織・経営管理研究に従事。国際協力事業団派遣専門家（ブラジル）、拓殖大学商学部専任講師を経て現在に至る。

5. アジア諸国

シートー・ホイ・チェン

国 籍：シンガポール
学 歴：シンガポール大学卒業
ジョンズホプキンス大学高等国際問題大学院修士号取得
現 職：シンガポール外務省技術協力局次長
職 歴：在米シンガポール大使館一等書記官、外務省政策・企画・分析部、管理・人事部勤務、ロンドン、シンガポール高等弁務官事務所参事官を歴任した後、現職に就く。

ジェオ・チュン

国 籍：韓国
学 歴：ソウル国立大学卒（法学）
テキサス大学博士号取得（経済学）
現 職：韓国国際協力団技術協力担当理事
職 歴：経済企画院にて公正取り引き局、政策局、総務局等で部長・局長を歴任する。現在は、KOICAの理事と経済企画院総局長を兼任する。

ホセフィナ・エスグエラ

国 籍：フィリピン

学 歴：フィリピン大学卒業（経営・経済学） 同大学修士号取得（経営学）

現 職：フィリピン国家経済開発庁公共投資部次長

職 歴：環境・天然資源省、農業省、国家経済開発庁経済研究部、経済開発部を経て、現職に就く。

エドワード・ハサハタン・パサリブ

国 籍：インドネシア

学 歴：バンドン・パジャジャラン大学卒業（経済学）

現 職：インドネシア住宅省官房審議官

職 歴：1965年に公共事業省に入省。その後、スマトラ幹線道路公共事業に経済予算課課長、同部部長として関わり、同省の企画部部長を務めた後、現在の住宅省に財政プログラム担当の大臣補佐官として移る。

ピチェット・スオントロンピピット

国 籍：タイ

学 歴：タマサート大学卒業（経済学）

ニューメキシコ州立大学修士号取得（経済学）

現 職：タイ政理府技術経済協力局次長

職 歴：1983年より、タイ技術経済協力局技術提供部部长、同局海外協力部部长を歴任する。

K. ティラインアガラジャン

国 籍：マレーシア

学 歴：マラヤ大学卒業（経済学） マンチェスター大学大学院修士号取得

現 職：マレーシア経済企画庁对外援助局次長

職 歴：マレーシア国防省勤務を経て、経済企画庁において経済計画の立案等を担当し、現職に就く。

6. 主催機関

坂 場 三 男

国籍：日本

現職：外務省経済協力局技術協力課長

職歴：外務省中南米局中南米第二課長

渡 辺 充

国籍：日本

学歴：東京大学法学部卒業

現職：国際協力事業団理事

職歴：外務省

鏡 武

国籍：日本

学歴：一橋大学法学部卒業
ケンブリッジ大学卒業（経済学）

現職：国際協力事業団企画部長

職歴：国際連合日本政府代表部参事官
大臣官房文書課長

藤 村 建 夫

国籍：日本

学歴：長崎大学経済学部卒業
サセックス大学修士号取得（開発経済学）

現職：(財)国際開発高等教育機構事業部長

職歴：国際協力事業団ミャンマー事務所長

序 文

1992年12月17日及び18日の両日にわたり国際シンポジウム「技術協力の経験を分かちあうーアジアにおける組織・制度づくり」が、東京の国際協力事業団国際協力総合研修所において開催された。

シンポジウムは、次の目的のもとに企画された。

- (1) 組織・制度づくりの方法論の研究の必要性についての理解を深める。
- (2) アジアにおける組織・制度づくりの経験を分かちあう方法をさぐる。

アジア諸国、援助機関、国際機関及び研究機関から24名のパネリストを迎え、また100名を越す方々がこのシンポジウムに参加した。

第1日目は、国際協力事業団の柳谷謙介総裁の開会挨拶の後、ロバート・J・マスカット博士が基調講演を行った。博士は、技術協力の歴史的変遷の背景説明及び将来的展望とともに、組織・制度づくりの概念の背後にある考え方についての全般的な説明を行った。引き続き、援助機関及び国際機関のパネリストによる、それぞれの組織・制度づくりにおける経験と、そこから引き出される教訓についての発表が行われた。その後、3名の有識者が組織・制度づくりへのアプローチに関して発表した。ノーマン・T・アップホフ教授は、開発への様々なアプローチについて、それらの概念・運営・分析面での起源の話も交えて見解の発表を行った。田部昇教授は、インドにおける開発プログラム実施の実際面からの経験と教訓を基に話をした。アラン・リュウ教授は、開発プロジェクトを計画・実施するに当たって相手国の文化・宗教・習慣を考慮する研究の必要性を論じながら、これらの問題について人類学者としての見解を述べた。他のパネリストは、多くの建設的なコメントをし、それにより活気にあふれた討論・討議が行われた。

第2日目は、韓国、タイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、フィリピンからのパネリストが、組織・制度づくりとその発展を実現させるための努力に焦点を絞りながら、それぞれの国の開発の経験について発表を行った。フィリピンからのパネリストは、自国における組織・制度づくりにNGOの果たす役割に焦点を当てた発表を行い、またインドネシアからのパネリストは地域の自治システムの確立とその重要性についての説明を行ったが、いずれのパネリストもそれぞれに独自の視点を提示してくれた。引き続きその他のアジア諸国からのパネリストによる発表が行われ、その後、学識経験者や援助機関からのパネリストがコメントし、活発な討議が行われた。その後JICAの鏡武企画部長が、討議内容に基づいて今後とるべき行動についての提案を行った。その提案についてパネリストの間で討議が行われたが、最終的にその内容は合意された。シンポジウムの議長を務めた慶応義塾大学の碓氷尊教授が2日間の討議のまとめを行い、財団法人国際開発高等教育機構の平井慎介専務理事が閉会の辞を述べた。

この報告書は、2日間にわたるシンポジウムのために準備され、そして発表された論文を編集したものである。論文は発表順になっている。読者の便宜のために、各日の発表・討議の要旨を第4章と第5章のはじめに掲げた。本報告書が、組織・制度づくりおよび国際開発に携わる方たちのために、いくらかでも役立てばと願っている。

背景説明

近年、政府開発援助の対象は、従来の開発途上国に東欧・旧ソ連邦諸国が加わるにより、地域的に拡大・複雑化し、その結果として、援助をめぐる問題は民主化支援や市場メカニズムの導入といった事柄を含み、ますます多様化している。しかしその中で、対象国における経済・社会開発をより効果的に促進するための組織・制度づくりに対する技術協力は、いずれの国及び地域においても共通して、その重要性を増しつつあるといえよう。

OECD開発援助委員会(DAC)の1991年5月の会議によれば、組織・制度づくり(Institution-building)は技術協力の主要な目的の一つであるが、そのためには、各機関に所属する途上国側の人々の能力向上(capacity-building)、すなわち人づくりも、

また同様に重要である。これらの人々自身がその組織を強化することになるのである。一方、世界銀行はInstitution-buildingを含む概念としてのInstitutional Developmentを、被援助国の組織が自らの昨日を長期的・持続的に発展・維持するためにその固有の能力を強化すること、と定義している。これらからも、「組織・制度づくり」とは、新組織・制度の設立のみならず、既存の組織・制度の改善及び改革をも含む概念であると考えることが妥当であろう。また、組織・制度といっても、行政システム(中央及び地方)、経済システム(金融制度・市場メカニズム等)から個々の官庁、公社・公団や学校、病院にいたるまで、様々なレベル・形態があることを考慮すると問題はいっそう複雑化する。

途上国にとって、組織・制度づくりは以下の様な点において重要な意味を持っている。まず、政策の立案とその効率的実施を保証するためには立法及び行政制度・組織の整備ならびにその改善による各機関の能力向上を図ることが不可欠である。ここで、既存の組織・制度改革では不十分な場合には、新しい組織・制度を設立することも必要であろう。組織・制度、すなわち実施体制に欠陥がある場合には、どんなに素晴らしい開発プロジェクトが計画されても、その実施面でのトラブルは避けられず、不幸な結果を招くことになりうるのである。第二に、昨今、開発をめぐるのは、従来は十分配慮されていなかった女性、環境等を考慮した新しいアプローチが提唱されるようになったことも指摘されねばならない。「開発」の進め方についても、上(政府)からの計画、指導によるよりも、むしろ、下からの開発、いわゆる参加型開発の方式が望ましいと考えられるようになってきている。これらの新しい要素は、必然的に途上国の組織・制度の変革を求めるものであり、この変革なしに開発を推進することは困難である。特に途上国の政府部門における運営・管理能力の低さ——例えば中間管理者の不足、管理システムの不備、職員の業務改善に対する意欲の欠如等に起因する——は政策及び計画の効率的実施における重大な障害になっていることも多い。

一方、援助する側から見ると、協力の効果は被援助国側の受け皿及びそれをとりまく公的機関などの組織・制度のあり方に大きく依存しているといわざるをえない。しかし、途上国における組織・制度が充分でないために、援助が効果的、効率的に機能しない場合においても、国内的には、援助が無駄使いされているという批判に直面することになる。元来、ある国における組織・制度は、宗教等の文化的要因や、伝統的社会構造の影響を色濃く受けており、単に組織の人材不足や関係者の改革(すなわち変化)への保守的態度等の他にも、伝統的価値観・慣習及び人間関係などのため、近代西欧的意味での合理性、あるいは効率を欠くことも多い。過去の援助経験によれば、細部にわたって熟考された改善策を提示されても、その実施、すなわち組織・制度の設立や改革には多くの困難が生じている。

開発における組織・制度論は、政治学及び経済学は勿論のこと、その他にも、社会学、文化人類学、行政学、経営学等様々な学問分野に関係している、にもかかわらず、従来、わが国において十分な学際的アプローチがなされてきたとはいえない。そこで本シンポジウムでは、途上国及び諸援助機関が直面している組

組織・制度づくりの問題解決に向けて、諸分野の研究者がそれぞれの視点から問題点の分析や対応策（方法論）について意見を交換し、以て、今後期待されるべき更なる研究推進の第一歩としたい。

R. カッセン教授は、その編著「援助は役立っているか」(Does Aid Work?) (1985) において、現在までに多くの先進国援助機関及び国際機関が実施してきた開発協力において、その経験に学ぶべきことは多いが、残念なことに、これらは十分整理分析されていないことを指摘している。事実、開発援助に関する長年の経験や莫大な情報は、その多くが、相互に交換され活用されること無くして、ただ蓄積されてきた。組織・制度づくりに関しても、各国、各機関における経験は、従来、相互に分ち合う機会が殆どなかったといわざるをえない。

80年代以降の先進諸国をも含んだ世界経済停滞の中、アフリカ、ラテンアメリカをはじめとして開発途上国の諸国は多くの困難に直面し、構造調整——新しい制度づくり——の必要に迫られることとなった。しかしその中で、東アジア及び東南アジアの諸国はめざましい経済発展を続けている。これらの国々では、様々な国・機関からの炎上やアドバイスを受入れながらも、それぞれの経済・社会・文化に適した形で、効率的な組織・制度の整備や強化を図ってきたとみなされよう。そこで、その経験を相互に分ち合うことは、今後も更なる開発、組織づくりを推進しようとする同諸国にとって極めて有益なこととなるろうし、また、こうした東・東南アジアの経験を振り返ることは、日本をはじめとするOECD諸国及びその他の援助機関にとっても重要である。このような試みは、組織・制度づくりが遅れているために効果的な開発努力が大幅に妨げられているサブ・サハラ諸国等他の途上国への協力を考える上で多くの示唆を与えてくれるものと考えられるのである。

よって、本シンポジウムにおいては、組織・制度づくりの方法論研究の必要性について理解を促進するとともに、開発の実務サイドにおいても諸援助国・機関とアジア諸国との間で現在に至までの経験を相互に分ち合うことの意義を明確にする。そしてさらには、今後その経験を分ち合うための具体的な方法・手段についての可能性を探ることとしたい。

開会の挨拶

国際協力事業団

総裁 柳谷 謙介

「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—」国際会議にご参集いただきました皆様に対し、主催者の一人として厚くお礼申し上げます。

最近、従来にもまして、国際協力の量的な拡大及び質的な改善が求められております。我が国におきましては、国際社会の期待に応えるため、政府開発援助の増額に努めており、91年には、110億ドルにのぼる援助を実施し、89年に次いで世界一位の供与国となりました。このうち国際協力事業団は、技術協力及び無償資金協力を中心に、開発途上国に対する政府ベースの援助を行ってまいりました。

国際協力事業団におきましては、技術協力の実施にあたり開発途上国の経済・社会発展のためには、開発途上国における組織・制度作りのための人材養成が、非常に重要と認識し、さまざまな取組をしております。

本会議で討議されます組織・制度作りについての協力は、我が国のみならず、先進国援助機関及び国際機関においても同様に、様々な取組みがなされているものと思われまます。一方、援助受入国であります開発途上国におきましても、組織・制度作りについて、協力の経験を通してさまざまな教訓を得ています。特に、近年目覚ましい経済発展を遂げているアセアンの諸国では、自ら開発した技術屋移転された技術を効率的に受入れ、定着させるために、組織・制度作りに積極的に取り組んでおります。

しかしながら、これまで援助機関・開発途上国が組織・制度作りに取り組んでまいりました経験を相互に分かち合うことにより、援助を一層、効果的に実施するというような試みは、あまり行われなかつたといえましよう。

組織・制度作りについての手法については、開発途上国の政治・経済・社会等さまざまな事情を考えながら、取り組まねばならない訳でございますが、これらの分野に、ご造詣の深い社会学・文化人類学などの学識者の方にも参加していただき、援助機関及び目覚ましい経済発展を遂げているアジア諸国の相互の経験を分かち合うことを通して、組織・制度作りにあたりどのような方法論が望ましいかご検討いただければと考えております。

本日から2日間にわたる会議が活発かつ率直な意見交換・討議によって行われ、組織・制度作りの方法論研究の理解を深めると共に、今後の取組みについて、具体的な可能性を検討していただければと思います。

最後に、この会議の開催にあたりご協力いただきました、ご出席の皆様、関係各方面の方々にご心より感謝の意を表しまして、ご挨拶とさせていただきます。

ありがとうございました。

第一部の討論と論文

第一部の討論要旨

討議は援助機関の経験と教訓および組織・制度づくりに関する方法論的研究の必要性を焦点に行なわれた。

I. 援助供与機関の経験と教訓

A. 組織・制度づくりの性質と目標

1. 持続可能な発展
2. 人的資源開発
3. 組織・制度的環境
4. 組織・制度のネットワーク化と連携

B. 組織・制度づくりの方法

1. 地域の関わりと政治的コミットメント
2. 参加および学習プロセス・アプローチ

C. 方法論的研究の必要性

1. 方法論的研究
2. 「成功」を測る尺度と評価

I. 援助機関の経験と教訓

A. 組織・制度づくりの性質と目標

1. 持続可能な発展

ストー氏は「環境的、社会的、政治的観点に応じて変化する持続可能な開発」(“sustainable development sensitive to environmental, social, and political viewpoints”)を表す頭文字語「SDSESP」を使用し、今日の開発努力を定義した。植木教授は、援助契約終了後も被援助国の組織・制度が自力でさらに発展できるように、契約終了後の組織・制度の持続的で相互に作用する連携とネットワークを検討する必要性を提案した。さらに、組織・制度の設計は、現地の伝統的文化や行動様式と援助機関が提供する機能的で実践的な体系と調和するものでなければならない、と付け加えた。

アップホフ教授はルーブサー博士その他の、開発援助は能力開発に焦点を合わせるべきであるという意見を支持した。組織・制度づくりはより幅広い活動—知識の醸成、人的資源開発、組織強化—の一部である。これらの活動が一丸となり、被援助国で計画・管理能力および人々のニーズを満たす能力を強化している。組織・制度づくりとしては失敗でも、人的資源開発には貢献していると考えられるような場合もある。したがって、組織・制度、人的資源、知識醸成はより大きな全体の一部と見做すべきである。同様に、ネットワーク化戦略はひとつの部門内の組織・制度全体を網羅すべきである。特に財源が限られている場合には、財源よりもより良い構想ならびに構想や経験の交換の方が重要である。

被援助国は、自国の資源を最大限に利用するようになって初めて、他の国々の資源から多くの継続的利益を得るようになるのである。したがって、外部からもたらされる資源は、自国の資源を最大限に活かす能力を伸ばそうとする内部努力と組み合わせられ、連携されるべきである。これは、外部からの資源を利用して、知識、人的資源、組織・制度のより良い基盤を作り上げ、プロセスにおける構想の役割を強調することにより達成できる。

2. 人的資源開発

ストー氏は、開発資金と投資を、例えば能力開発分野等の質の高い人的資源のより大きな共同利用制度の養成に利用する考えを特に支持した。マスカット博士はこの意見に賛成し、経済的成功が達成された東南アジアおよび東アジアの国々では、開発政策および経済運営の責任は、相当程度外国で教育・訓練を受けた「技術官僚エリート」の手にあると語った。海外教育は政策に多大な影響を及ぼしてきた。こういった影響の中にはあらかじめ期待され意図されたものもあったが、期待も意図もされなかったものが必ずしも悪い影響だとは限らなかった。こうした国々の政治的慣行はさまざまであったが、政治力を持つ者と官僚的エリートの間には効果的な作業関係を維持することは可能であった。マスカット博士は援助機関と協力して活動した技術官僚エリートについて説明したが、ストー氏によるとタイ銀行はこの典型的な成功例である。

3. 組織・制度的環境

ストー氏は、開発途上国での民主化の高まりと多元化のため、技術協力はさらに困難になってきているという考えを述べた。援助側も被援助国政府も以前ほど自由に関わることはできない。援助活動に関する世論は援助側および被援助側のそれぞれの視点から処理しなければならない重要な問題である。したがって、マスカット博士が説明したように、この問題に応じて「ゲームのルール」を変更しなければならないかもしれない。

FASID（国際開発高等教育機構）の藤村氏は、援助機関のアプローチの違いおよび成否率の変動は、少なくとも一部には各国間の発展段階の差異によるものであることに言及した。初期には権限が十分に委任されておらず、有能なスタッフが不足していたため、プロジェクト管理の問題が生じた。しかし、最近では、より強い権限を持った良く訓練された有能なスタッフが責任ある地位に就くようになり、開発途上国のプロジェクト管理の問題は減ってきた。その一方で、発展に対するアプローチがますます多元的になってきたことで、関係する機関の数が拡大し、そのためにプロジェクト調整面で新たな困難が生じている。

マスカット博士は、援助供与機関は特定の組織・制度的環境内の相互に関連したあらゆる種類の活動を考慮する必要があることを指摘した。これには、全体的な組織・制度の枠組の中で組織・制度づくりの努力に焦点を置いている特定の組織・制度や団体と、ターゲットになっていない組織・制度の間に起こる相互作用が含まれている。同時に、組織・制度の改革がその国の社会的、政治的、経済的特徴に及ぼす影響も考慮しなければならない。組織・制度の改革に関わる者は、これまで社会で重要な位置を占めてきた可能性のある組織・制度を変えることにより、一国の特質に影響を与えるのだということを認識すべきである。

国家のアイデンティティと目標を最終的に定めるのは各国国民である。一方、援助側も直接的な役割を持つ。それは国家のアイデンティティの形成に直接かかわるというよりは、むしろ、そうしたアイデンティティと国家目標について社会の認識が高まるように、組織・制度を強化することを通じてである。

マスカット博士は、組織・制度づくりを動的背景の中で機能するネットワークとして具体化する必要性を再度述べた。しかし、どの組織・制度が、いつ支援を必要とするのかを決定する方法はまだない。特定の社会的背景の中にある組織・制度は、当然ながら効率と有用性が変化する。結果は社会経済的環境の条件に左右され、強化すべき組織・制度もあれば、消滅を認めねばならないものもあるということになるであろう。単に人的資源と組織・制度の利用可能性を確保するだけでは不十分である。したがって、一定期間にわたりひとつの機関の特質の変化を考慮する、動的方法を持つことが好ましい。グァニング氏は組織・制度づくりと「ゲームのルール」の開発の差異に関するマスカット博士の意見に付け加え「良い政策なき良い組織・制度は、良い組織・制度とは言えない」と語った。

リュウ教授によると、社会学者と人類学者は、この変動する状況下で生じる機会と課題についての被援助国と援助国間の理解を促進させることに貢献できる。また、被援助国と援助供与国間の認識の差に対する理解を深める必要がある。これは、状況変化の結果利益を得る者と不利益を被る者を特定する社会的な報告制度を利用し、特定のプロジェクトのすべての「関係者」に対するリスクを明らかにすることによって最もよい形で達成することができる。

経済学者にとって文化的な問題は「良くわからない」という意見に答え、リュウ博士は、開発活動に従事する人々を非現実的かつ普遍的概念から遠ざけることが自分の希望であると語った。同博士は、援助側は組織・制度づくりと市民社会の関係をより人文主義的な観点から処理するようにならなければならないという、ストー氏の意見を支持した。組織・制度づくりと能力開発は一見明確な目標のように見えるが、この政策の結果を過小評価することはできない。なぜなら、このような政策は結局社会的責任の問題を伴ない、『facilitation』—促進（facilitating）するだけでなく同時に巧みに処理（manipulating）する」恐れが伴うからである。

社会学者と人類学者はコンサルタントとして、現地行政官同士の協力を促進すべく尽力することができる。アジアの官僚社会の場合、縦の関係に焦点を合わせてきたため、組織・制度の積極的な連携にきわめて重要な水平的な横の関係が軽んじられている。

碓氷議長は、この分野における同氏の懸念、特に資金協力と技術援助の関係と組織・制度づくりに関連する資本、技術、財政の援助のタイミングを明らかにした。一国の経済体制という点から、発展の各段階でど

んな組織・制度的能力が必要であるかを決定しなければならない。この問題は組織・制度的「輸入代替」の問題になっている。すなわち、被援助国は組織・制度づくりのための技術援助・協力の必要性をいつどのよう決定できるかということである。

4. 組織・制度のネットワーク化と連携

マスカット博士が組織・制度間の連携に関して意見を述べたことに言及し、ループサー博士は、特定の開発目標の達成という観点から二国間開発プロジェクトと比較すると、こうした連携は短期的展望では効果がないようであることを認めた。しかし、長期的展望からは、組織・制度同士の連携は支出の合理化を考慮し、限られた資源を利用し、こういった組織・制度からの予期せぬ利益が生じる可能性が増大する背景を生み出している。

組織・制度が協力できる方法として、組織・制度的ネットワーク化、組織・制度的多元主義、組織・制度的または社会的分化、民主化などについてさまざまに言及された。アップホフ教授は、3つの組織・制度的部門（政府、中間、民間）と10の組織・制度的レベル間の連携を表すマトリックスを使用してこの関係を分析する表を提示した。さらに、田部教授は、プロジェクトを既存の組織・制度的ネットワークにはめ込む場合に行政的および規範的連携が果たす役割を表示して、プロジェクト・レベルでの実践的例をいくつか挙げた。

B. 組織・制度づくりの方法

1. 地域の関わりと政治的コミットメント

アップホフ教授は開発の人的資源面、特に組織・制度づくりのプロセスについての現地のリーダーシップと国内支援の必要性に注意を向けた。政府は既存の体制内でこのリーダーシップを特定するために政治的支援を度々提供することができる。しかし、ボトムアップ方式への選好は、事前の政治的コミットメントが組織・制度づくりを開始するための前提条件にしないよう注意を促している。

アイラース博士は、プロジェクトの成果を維持したい場合には被援助国政府および現地市民がプロジェクトに関し「所有」意識を持つことが重要であると強調した。所有意識が強ければ、外部機関からもたらされる資源を管理する場合に責任を持って行動し、自ら進んで貢献するであろう。また、現地のリーダーシップとともに現地採用スタッフの継続性と持続性も組織・制度づくりのフレームワークにとって不可欠である。

碓氷議長は、被援助国と援助国の間の技術協力における相互協力関係を促進するため、現地コンサルタント、現地援助実施機関、UNDP（国際連合開発計画）の「専門家カウンターパート・アプローチ」といった革新的協力手段の必要性に言及した。アイラース博士は、開発プロジェクトにおける現地スタッフの利用増加の希望を表明した多くの参加者に対する支持を言明した。現地スタッフの利用を増やせば、現地で得られる経験をより有効に利用し、現地の状況との調整および現地状況についての知識を高め、費用を削減してプロジェクトの経費効率を上げることができる。アグイレ氏は、UNDPの強みのひとつは、中核を成す現地スタッフを含むUNDPの大規模な現地部隊の存在であると主張した。特に援助供与側からの資金が減少していることを考慮すると、現場での現地スタッフおよび現地係官の雇用の必要性は予算面から急速に高まりつつある。

ジョーンズ・キャロル氏は、特にこれまで世界銀行が借入国の責任であると主張してきた分野で、世界銀行には現場の代表と世界銀行の本部との間の人的資源のバランスを調整する主要な計画がないことに言及した。しかし、世界銀行は組織・制度づくりを考慮して、プロジェクトのモニタリングにおけるより直接的か

つ専従的な役割を検討している。効果的な組織・制度づくりプロジェクトを促進するのにどの程度の長期居住スタッフを被援助国で雇用し維持するかは、すべての援助機関で考慮すべき問題である。

2. 参加および学習プロセス・アプローチ

組織・制度の設立と運営は、その組織・制度に割り当てられてきた任務、組織・制度的環境、組織的展望、そしておそらく最も重要なその組織・制度の利用者と受益者に左右される。こうした対象グループを、プロジェクトの実施および評価の後期段階と同様プロジェクト計画の初期段階に参加させることによって、プロジェクトの成功確率は高まる。このような理由から、前述したZOPPプロジェクト・サイクル・マネジメント手法がGTZ（ドイツ技術協力会社）により開発され、現在FASIDとJICAによりさらに改良されている。

アップホフ教授によると、学習プロセスを青写真型アプローチに組み合わせたZOPP形式は、最も形式的で柔軟性に欠ける青写真型アプローチの改善につながる。アイラース博士は、ZOPPは階層的な制約から影響を受けない参加システムを中核とする意志決定プロセスを組織する手段（方法）として利用されることが期待されている、と付け加えた。ZOPPは、開発プロジェクトでそれぞれ独自の問題と解決策に遭遇する援助供与国と被援助国間の相互理解を促進する民主的手段として役立つ。FASIDはPCM（プロジェクト・サイクル・マネジメント）として知られるZOPPのFASID独自のバージョンを使用し、JICAはその「日本」版であるJPCMを設計しているところである。どちらにも考案、実施、評価段階での援助国と現地係官の間および受益者および／または被援助国との参加型の討論が含まれている。

藤村氏は、予期される好ましい結果、予期される好ましくない結果、不測の好ましい結果、不測の好ましくない結果のプロジェクト管理の4種類の結果を提示した。この4番目、すなわち不測の好ましくない結果は、リスクとして知られている。こういったリスクはほぼ社会的・文化的要因によるものであり、したがってプログラム・サイクルのすべての段階で適切な方法を使用することによって、こうした懸念を処理することが有益である。

リュウ博士は、逆説的なようではあるが、不測の結果を予測することを学び、開発努力の好ましくない結果に備えるべきであると語った。特定の、厳密に定めた目標に焦点を絞ると、こうした複雑なプロジェクトを実際にコントロールできないことにより失望することになりがちである。したがって、本質的にある程度柔軟性や変化のある社会的制度を扱う場合には、学習プロセス・アプローチが適している。

碓氷議長は、共同事業の重要な役割に言及した。これは各国の組織・制度同士および援助国と被援助国間の相互学習プロセスである。この点に関しストーリー氏は、「この共存に必要である資質」について考えを示した。それによると、まず第一に構想に関する実際主義、第二に方針に関する柔軟性、第三に不測の事態の発生を覚悟し、過度の期待をしないこと、第四に同じ間違いを繰り返さず、新たな間違いを恐れず前進することである。」

C. 方法論的研究の必要性

1. 方法論的研究

討論の間、さらに改良が必要な分野が特定された。組織・制度づくりプロジェクトにとって望ましい時間枠に関し、西野博士は組織・制度づくりに関する努力には長期にわたる協力が必要であるという自らの意見を述べた。したがって、同博士はJICAの短期プロジェクト志向には批判的であった。これに応え、JICAの鏡氏は、必要な援助を提供するには一定の時間枠を確立する必要があることを認めた。しかし、援助

供与期間が長くなれば、被援助国で依存感が高まる可能性がある。したがって、援助進行中に自助努力の概念を育まねばならない。

マスカット博士は、特に現場での代表という観点から、世界銀行の組織構造に疑問を投げ掛けた。同博士は、世界銀行は組織・制度づくりにおける世界銀行特有の弱さを自己批判してきたことに言及した。この弱点は、現在では世銀以外の多くの援助機関が行なっている国際協力活動の中心である技術援助よりも、伝統的に世界銀行が資本や技術の移転を重要視してきたことがほぼ原因といえる。

より広い多部門に共通するニーズを組み入れるプログラム・アプローチにも、同じような幅広い観点からの評価メカニズムが必要となるであろう。将来共同での計画と評価を促進するなら、現場と本部の両レベルでこのメカニズムを実施すべきである。援助国からの技術協力プログラムとプロジェクトの調整に関し、アグイレ氏は、これは被援助国の責任であるというUNDPの姿勢を述べた。UNDPは現在、被援助国政府が引き受けている調整任務に対する支援と便宜を継続することを約束している。

今後の研究および行動のフレームワークとして、アップホフ教授は組織・制度づくりのための3つの超方法論的アプローチ、すなわち概念的アプローチ、状況に基づくアプローチ、操作的アプローチの見直しを提示した。概念的アプローチは、組織・制度の制度化の程度、より広い社会・経済・政治的体系の中で意志決定と行動が起こり得るレベルで、組織・制度が運営される部門に関するさまざまな組織・制度的現象の分析に役立っている。状況に基づくアプローチは組織・制度づくりが他の行動様式によって完成されることを提案している。操作的アプローチは青写真アプローチよりも学習アプローチを重要視している。

ループサー博士は、組織・制度づくりがひとつのプロジェクト様式で実施されるという考えを止める必要があるという意見を述べ、他の多くのパネリストはこの意見を支持した。プロジェクト様式では非常に複雑な状況を技術官僚的で直線的で実利主義的に処理する傾向にあるという疑いが見い出された。リュウ博士はこの特性を地域総合開発の比喩的表現である「クリスマスツリーの安っぽい飾り」と表した。

アイラース博士は、開発政策の目的はプロセスの末端にいる人々、すなわち受益者に利益を与えることだということに留意する必要があるという意見を繰り返した。開発に対するこの一貫したアプローチがなければ、プロジェクトが実施機関自体のために存在し機能することになる危険性がある。したがって、成功基準は内部目標よりも外部目標に焦点を合わせるべきである。

ループサー博士によると、持続的発展のための能力開発を促進するには、組織・制度づくりへの、より概念的で全体論的なアプローチに基づく、組織・制度づくりのための方法論的で専門用語的な研究が更に必要である。開発途上国内での民主化によってニーズは変わりつつあるため、リュウ教授は、公共事業の提供および効果ならびに開発計画の特性と効果に関する社会的研究の価値が高まっていると語った。

利用できる援助資金の減少に関するマスカット博士、アップホフ教授およびアグイレ氏の意見を支持して、ループサー博士はこうした資金のより戦略的、ひいては効率的利用の追求を強化することも提案した。限られた資金は、最も重要で国の開発目標を達成するための促進剤となるような援助貢献の型を特定することによって、投入志向型の協力から、アウトプット、すなわち結果をより重要視する方向へと努力の焦点を変更することを促すはずである。利用できる供与資金プールが減ってきているため、開発プロジェクトの新しい管理方法を形成し確立する場合には、このことを考慮しなければならない。援助国から提供される利用可能な資金が減少していることを考慮し、援助活動をより良く、より効率的に調整することが望ましい。

碓氷議長は、ZOPPは方法論的スターティング・ポイントになり得るとし、長期的プロセス・アプローチの必要性を認めた。しかしながら、まだ多くの方法論的問題や質問が未解決のままであり、答えが見つかっていない。JICAの鏡氏は、組織・制度づくりの成否の判定方法となり、組織・制度づくりの方法論の中心として役立つ可能性のある一連の基準の確立を含む、組織・制度づくりに関するより進んだ方法論的

研究の必要性を認めた。さらに、研究はそれ自体目的ではなく、技術協力を組織・制度づくりの点からより効率的にするための手段であることが強調された。同時に、援助機関の活動の評価ならびに計画策定と訓練のためのマニュアルの改正プロセスに学識経験者を加えることが有益なのが見えるであろう。したがって、組織・制度づくりはプロジェクトの中に吸収することができ、援助の独立した要素として分離することはできない。

2. 「成功」を測る尺度と評価

マスカット博士は開発活動の成功および／または失敗を決定する基準の「スライド制」を奨励した。同博士は、特に組織・制度の効果は循環的であるという点を考慮し、比較的開発が進んでいる国々でより高水準の成功を期待し、その結果、開発の遅れている国々での期待は比較的低くすべきである、とも語った。

アップホフ教授は、成功達成への継続性が重要であることに言及し、成功を判定するに足る唯一の変数はないことも認めた。組織・制度づくりにはさまざまな変数（リーダーシップ、価値観、構想、誘因）の独特の混合が不可欠である。「成功」よりも「進歩」を判断の基準とすることが望ましい。進歩は「成功」か「失敗」かという結論に欠くことのできない永続性について間違った考えを含まないからである。開発努力はますます複雑になってきている。従って、時とともに変化する組織・制度的環境に適合するように調整できる基準に従った進歩や改善の尺度および／または指標を特定し確立することが必要である。

これに応え、マスカット博士は援助努力の成否の判断方法だけでなく、特定のプロジェクトの目標を知る権利を有する納税者の視点をとった。米国の場合、対外援助は対外政策目標に結びついてきたため、対外援助に対する大衆の支持がなければ、こういった目標を達成するのは次第に困難になるであろう。アップホフ教授の考えは、成否の短絡的な判断をせず、好ましい方向への動きを測る指標が必要であるということであった。碓氷議長は、妥当な成功基準は、主として組織・制度的改革に対するその国の吸収能力と政治的コミットメント次第であると語った。

アグイレ氏は、UNDPは「パフォーマンス」という言葉で、成功だけでなくプロジェクトの進展も表現していると語った。これに関し、ジョーンズ・キャロル氏は役務レベルの指標リストがないことを指摘し、こうしたリストの作成を要求した。このリストは組織—または機関—特有のものになる可能性がある。

基調講演 技術援助と組織・制度づくり：今後の方向

ロバート・マスカット
コロンビア大学東アジア研究所
客員研究員

来賓並びにご列席の皆様、まず、この国際シンポジウムで講演する名誉を与えて下さった主催者にお礼を申し上げたいと思います。

技術援助と組織・制度づくりに経験の深い開発実務者の方々を前にしておりますと、私が貢献できる以上のものを私がここで学ぶことになると確信しております。しかしながら、FASIDが私に提供して下さいたこの機会に皆さんの前で是非いくつかの考え方をお話したいと思っております。願わくば本日以降数日に亘るシンポジウムの中で、私の提言するいくつかの考えが推し進められればと期待しております。

技術援助プログラムは、幅広い活動を網羅しております。即ち、短期および長期の専門的な諮問、綿密に焦点を絞った技術移転、幅広い部門別の戦略的政策援助、資本プロジェクトの実施に結びついた選り抜きの組織・制度の強化、「それ自体で独立している」組織・制度づくりのプロジェクト、短期視察旅行や国内研修プログラムや上級学位取得のための教育を含む長期海外研修などのさまざまな形態の教育訓練、既存の技術を応用し新たな問題、さらにかつては無視をされていた問題に対処できるような、新しい知識の開発のための地域的および国際的調査、であります。

組織・制度づくりプロジェクトは、中央政府の政策決定機関の頂点から村落の自立組織まで、多くの種類の組織・制度づくりに役立ってきました。被援助国の発展段階および援助機関の選択によって、金融市場規則、科学・商業標準、学校教育・公衆衛生制度、公共行政、インフラ機関、非政府機関、現地の水利用者団体、投資促進サービス、統計サービス、地質学・気象学関係業務、農業調査、天然資源・環境の保護、社会安全情報網、司法紛争解決部門など様々の分野で多くのプロジェクトがありました。列挙したものは、市場関連と非市場関連機能の両方の機関、さらに公共部門、民間部門、協同組合部門、非営利部門の機関を網羅しております。結局、この技術援助を提供する機関自体の特徴は非常に多様であり、国際的な直接投資の流れや各国の事業団体間の相互関係に関わる特定の組織・制度づくり（ASEANの商業会議所の場合のように）は言うまでもなく、国際的機関、二国間の機関、民間財団、非政府機関などがあります。

こういった活動の大半は人的資本の創出および経済開発プロセスで重要な機関や組織のための人的資本の提供に貢献しています。

教育訓練と組織・制度づくり—および経済政策改革、公務と管理手法の強化、または民主化プロセスにおける経験の分かち合いといった問題を対象としたプロジェクト—もこの歴史的に見て類い稀な事業に関与する開発途上国の社会的政治的発展、「ゲームのルール」、思考方法に影響（意図されたものか不測のものであるかを問わず）を及ぼしているのです。

我々のバックグラウンド・ペーパーが指摘しているように、「組織・制度づくり」ということばは次のような2つの面の歴史的変化に言及しております。まず第一に、ゲームのルール（人間の相互作用の経済的次元のルールであろうと他のルールであろうと）であります。また、こういったルールを具体化したりその用方を監督する公的機関にも触れています。第二に、幅広い生産的、技術的、統制的機能を遂行できるようにするために人的資本を筋の通ったグループへと結集している組織であります。また、これはこの複雑な現代社

会では単独で行動する個人が負うことのできないものであります。

私は組織・制度づくりのこの2つの面を便宜的にルールと能力と呼ぶことに致します。エコノミストが戦後の数年間に経済成長に焦点を絞った時、彼らは経済成長率の主要な決定要因として物的資本の累積に中心的役割を与える概念的なフレームワークを発展させました。しかし、現在我々の意見はこれとは非常に異なっております。多くの国々における成長源を測ろうとする努力によって、物的資本の累積は主要な決定要因のひとつではあるが、所得増加の大部分は物的投資や単なる労働力の規模の増加により明らかにすることはできないことがわかったのです。このよく知られた、理解しにくく説明できない成長というものは、人間の経済行為の効率が改善されたことによるものとされています。この改善は生産知識の累積、人的資本の蓄積増と質の向上がもたらしたのであります。また、経済に関連する組織のネットワーク作りが効率良く行われるようになった結果でもあります。

経済ルールを正当化し、人的資本のストックを増やし、このストックを現代の技術と経済の管理・運用に必要な制度の基で動員することに全ての関心が注がれております。このため、技術援助は、財源および物的資源の移転を促進する構成要素と同じくらい重要な国際開発システムのひとつの構成要素として現われてきた訳です。

簡潔に言えば、技術援助は個人の教育訓練に役立ち、社会がこれら個人の能力をグループ化して、複雑なネットワークを必要とする開発のための組織的な協定にも役立っているのです。教育訓練と組織・制度づくりは主として「技術的」機能（農業、エネルギー、輸送、天然資源などのように）に焦点を絞ってきたため、技術援助はたんに「技術的」なものに見えるかもしれません。しかし、事実上技術援助はみな、ゲームのルール、経済および社会の制度的特質にも影響を及ぼしているのです。こういった影響は間接的な場合もあり、意図されたものでない場合さえあります。こういった影響は、新しい思考方法や新しい価値体系に触れさせるための研修生の海外教育経験から生じています。こういった影響は予測できない効果から生じるものであります。この効果とは、相互に影響し合い、協力したり、対立したり、相互に変化させ合っている他の機関や関係者に対して、新しい組織または強化された組織が及ぼしてゆくものであります。（組織とルールの間にはこのような相互作用があるため、何人かの著者のように、組織・制度づくりを一見「単に技術的にすぎない」ように見える組織に対するあらゆる作用を排除するものとして定義することが有効であるとは思わない。）

1970年代には、多くの国々での技術援助は、初期に見られた社会的に中立な技術的問題への集中から離れ始めました。貧困に対する新たな懸念から、多くの援助供与国の技術援助プログラムは、特に農村地域で、組織の変革とゲームのルールの変革の両方に注意の対象を変えた訳です。この変革は所得と経済力の配分を変えることによって、社会の組織・制度的特質により深く入り込むように意図されたものだったのです。

1980年代には組織・制度の焦点に関する別のシフトが起きました。今度は、政府の役割の根本的変革を促進・企画し、国の経済がより対外志向で民間・市場志向に移行するのを助けるため、技術援助は経済制度および政策の枠組みに集中して向けられました。

そして最終的に、この数年多くの援助供与国の技術（および経済）援助政策は被援助国の政治的特性の核心である組織・制度的変革へとさらに深く入り込んだのです。即ち、技術援助プログラムは民主的な制度・プロセス、より多元的な政策、不利な境遇にある集団の能力向上などに貢献するような方法を探り始めたのであります。

この3、40年間に亘り、東南アジアと東アジアの開発途上国は第三世界の中で最も急速な成長ともっとも広範な制度的変革を経験しました。現在こういった国々の大半にはよく発達した市場機構、比較的効率のよい経済制度、大規模な教育・訓練施設、熟練した労働力、多元化の進んでいる政治体制があります。こういっ

た国々での技術や組織・制度づくりに関するさらなる開発ニーズは、20年、30年前の開発ニーズと比較すると、ずっと専門的であり、技術的により高度であり、技術的で管理的である以上に公的かつ政治的であります。現在ではこういった国々が開発段階で遅れをとっている他の国々の組織・制度づくりのための技術援助を提供できる段階にきているのです。同時に、この地域、そしてアフリカや世界の他の地域には、東南アジアや東アジアの、現在では比較的進んだ開発途上国になっている国々で数年前に特徴とされていた条件に類似した組織・制度づくりの開発ニーズを持つ国々がまだ多くあります。

その結果、現在国際開発機関は、開発援助の初期段階よりもずっと幅広い組織・制度づくりのニーズに直面しています。バックグラウンド・ペーパーが言及しているように、現在我々はこの地域の長きにわたる組織・制度づくりの経験から多くの教訓を引き出すことができるのです。

それでは、今後の組織・制度づくりのための国際援助についてはどんな教訓があるのか。検討すべき4点を提案させていただきたいと思います。

まず第一に、ある見方をすれば、組織・制度づくりプロジェクトの失敗を擁護する言い訳はほとんどないということです。この地域には豊富な成功の経験と実らなかった努力から得た多くの教訓があるわけです。援助機関は大量の評価文献を発行しました。公共機関の多くの研究者は、組織・制度づくりプロジェクトの計画策定のための方法論の開発に、これらの経験から得た教訓を利用してきました。この分野に興味を持つエコノミストは、組織的行為に見られる、構造上や他に働く作用に関する重要な洞察力を発展させてきたのです。長年にわたり、OECDの開発援助委員会(DAC)に代表を出している援助機関には、評価結果の交換とプロジェクト方法に関する協議のための取り決めがありました。学んだ教訓が新たなプロジェクトの計画や実施に適切にフィードバックされないという問題が依然として残っています。しかし、援助機関が実施する大半の組織・制度づくりプロジェクトについては、経験不足であるという言い訳はもはや通用しないのであります。

第二番目に、別の視点から見ると、組織・制度づくりには驚くべきことに評価や公共機関の文献で軽視されてきた重要なひとつの面が残っているということです。

組織・制度づくりに関するほとんどの文献でも、特定の機関を創設する決定がなされた場合、効果的で、自立し、よく管理された組織・制度を設立するにはどうしたらよいか、という問題を扱っています。文献は、組織と組織が運営されることになっているその周囲の社会と経済との関わり方に注意を払い、主として個々の組織の内部的特質と管理に向けられた実践的なガイドラインの提供を目指しているのです。

ご参考として、文献に見られる教訓のいくつかをお話しさせていただきたいと思います。重要なのは、すべての関係者が組織の目標を同じように理解できるようにするには、明確な組織・制度的原則と目的を確立する必要があるということです。リーダーシップの質がきわめて重要であり、これとともにこのリーダーシップの質を持続するために、リーダーシップ変更のプロセスを確立することが重要であると思います。環境の中で変化を受け入れ、変化に順応する能力は組織の構造と目標に反映されるべきであります。ひとつの組織・制度の機能にきわめて重要な予算獲得、スタッフ集めその他の内部体系が整備されるよう慎重な配慮が払われねばなりません。進歩の客観的見直しと問題の早期特定には、定期的に評価を行うことが重要なのです。いくつかの種類の場合(例えば、国際的水準の大学の学部)の場合、組織・制度づくりの計画には長期にわたる技術援助が含まれるべきであると考えます。

しかし、文献では、まずどんな組織を作るべきかを決定する方法についてはほとんど述べられていません。この弱点は、この問題に関するひとりの高名な著者であるラルフ・スマックラーが「組織・制度づくりの概念はどの組織・制度を強化または設立開始すべきかという評価には役に立っていない。ひとたびこの方針が決定されれば、[この概念]はプロジェクト計画で確実に役立つようになる。」と20年以上前に著した時、こ

の弱点は認識されたのであります。しかし、スマックラーがこの意見を述べて以来、事前決定については大した進歩は見られていません。

この決定に解決の光を投ずるには、次のような一連の問題に回答を出すのに役立つ戦略的フレームワークを開発する必要があります。各発展段階で経済にはどんな組織・制度の能力が必要なのか？様々な組織・制度化された能力はどのように相互に依存し、支え合うのか、すなわち、様々な社会経済的状况下で一国の歴史のさまざまな時代における経済開発を促進し維持するのに不可欠な組織のネットワークとは何か？特定の組織・制度づくりへの投資はどのように選択されるべきか？つまり、特定の時代でのその国における相対的に優位な様式もその要因であり、国の規模と持っている資源もその一つであります。また、外部から多くの技術的・人的資本づくりおよびその管理能力を吸収するために、通常利用できる選択肢もその要因の一つでしょう。我々はこういった選択肢のうちのいくつかは物的投資資源を割り当てる際の選択肢とほとんど同じと考えても良いと思います。すなわち、状況や規模にかかわらず、対象となっている能力の輸入に頼り続けるより輸入代替としての組織・制度に頼る方が効率的かどうかであります。こういった能力、特に国内管理に関する能力の中には、本質的に輸出入できないものもあります。しかし、多くの機能は輸入した能力によって役立ち得ると言えます。組織・制度づくりの資源が、本質的により国内的であったり現地の組織・制度の方が効果的に提供できるような能力に配分されている間は、こういった機能を国内で代替することは、後回しにされることがあると思います。

組織・制度づくりをネットワーク開発手法とみなすもう一つの方法は、エコノミストが利用する投入産出システム・フレームワークと比較することです。投入産出フレームワークは経済を構成している各種の生産部門間での国内の相互作用と相互依存をいつも正確に表しています。ひとつの経済機構の中で各組織・制度もネットワークを形成しております。このネットワークの中で、組織同士またその組織・制度が構築や機能に役立っている経済や社会と相互に影響を及ぼし合っているのです。文献には、他の組織・制度化された能力と強化された組織・制度がないために特定の組織・制度づくりプロジェクトが失敗したという経験の教訓がありません。こういったケースでは相互依存の役割は見過ごされてきたのです。つまり、いくつかの関連機関を同時に発展させる必要性は理解されていなかったということになります。

要するに、農業分野におけるいくつかの組織・制度的ネットワーク化の例を除き、技術援助機関および関わりのあった政府は、組織・制度のネットワーク形成のための体系的アプローチを現代の経済成長を支える基本的プロセスのひとつとして発展させることを一般に理解していなかったか、そのための方法を持っていなかったと言えるのです。

これにはひとつ重要な例外があります。近年のいわゆる「組織の経済学」の発展は組織・制度を経済発展の中心に据えている。組織の経済学は、時とともに経済の推移が辿ってきたさまざまな道（特に産業革命の先端を行った国々と長期の遅れをとった国々が辿った道の違い）を、こういった国々の組織・制度的な構造と土台の特性に焦点を絞ることによって説明しようとしています。しかし、組織の経済学の洞察は重要ではあるが、今日の組織・制度づくりの担当者に相応しい教訓を提供してはいないのです。それは単に、これまで組織・制度的経済学が組織的変遷を内生的プロセスとして説明してきたからです。すなわちこのプロセスとは、ひとつの社会の公的な組織と制度が発生し、こういった組織と制度が徐々に発展する経済ゲームでの国内ルールの歴史的な特性を具現化するプロセスのことです。しかし、今日の開発途上国における組織・制度づくりプロセスには強力な外生的基盤があります。ゲームのルールについてであろうと、開発途上国の組織・制度上の能力についてであろうと、遅々とした内生的発展を待つのではなく、今日の発展プロセスの本質を強制的に吸収させ、外部からも導入し、現在の糧とする努力をすることです。この問題に関しもっとも影響力のある思想家の一人であるミルトン・エスマンは、組織・制度づくりは「自然な」ま

たは進化論的なプロセスである必要はないと述べ、次のように言及しています。「現代、新しい技術および新しい制度的形態はほぼどこでも人為的に誘発されている...」

技術援助は、この作為的で外生的プログラムの主要な源泉として、このプロセスの中心になってきました。またその外生的プログラムは、ひとつの国の組織・制度的特性および資性の発展の歴史を見越し、方向づけをしてきたのです。

我々がネットワークとしての組織・制度、その相互依存、発展過程のさまざまな段階にある国々の経済の状況に対する特定の組織・制度化された能力の機能的関係をもっと体系的に理解しているなら、技術援助は組織・制度づくりの合理的計画策定に非常に価値のあるものになれるでありましょう。手法の吸収に成功したいくつかの国々の組織・制度づくりの経験の研究はこの問題に解決の光を投げ掛け、我々が現在の技術援助プログラムのガイドラインを発展させるのに役に立つかもしれません。この研究対象の最良の候補のひとつとして、19世紀末の日本の大規模な組織・制度づくりプログラムが挙げられるでしょう。

私の第三のポイントは、政府間（または国際機関と政府間）の技術援助の役割の変化に関するものであります。御存知のように、我々は政府と公共部門の適切な経済的役割が世界の大半で目に見えて大きく変化した時代を過ごしてきました。

生産企業や司令経済システムの広範な政府所有・管理の思想は威信を失いました。経済開発の推進者としての政府のもっとも効果的な役割は、国家による生産活動の先取りではなく、ルールと民間能力の支援に焦点を合わせることでありと広く合意されております。これは、私の所見ですすでに言及したソフトのことであり、組織・制度づくり援助の本質である重要な変革を意味しております。

この問題は手短に扱うには大きすぎる問題であります。この統制経済の大規模な放棄という枠組みの中でさえ、特に工業および技術の発展に関し、国家の効果的な発展の役割についての意見にはまだ大きな差異が残っているという点にだけ言及させていただきたい。一方には、世界銀行と多くの二国間機関が擁護する意見があります。この意見は政府の役割を極小化し、資源配分の決定を大部分民間部門と市場取引に委ねる方向に向かうものであります（保健や初等教育のような、大半のアナリストが政府の大きな役割を認めている分野は別にして）。別の意見は、配分についての政府の役割に対する反発は行き過ぎであったと考えています。この意見は、主として日本、韓国、台湾での経験をもとに、財政および通貨に関するマクロ経済政策の領域を越えた政府の経済管理は経済効率と発展に大きく貢献できると主張しているのです。このふたつの意見は、特にこの地域の技術援助の組織・制度の方向付けに大きな差異をもたらす得るのは明らかであります。

私の最後の指摘は、国際的な技術援助が始めた非常に新しい組織・制度的挑戦に関するものであります。

私は国家づくりとして最も良く表現された問題のことを言っているのであります。冷戦の終決とともに、世界のいくつかの地域で社会、国家、国の細分割などの崩壊が見られます。こういった社会は独裁体制や冷戦同盟の圧力によって隠されたり抑圧されたりしていた未解決の緊張を内包してきたわけです。ヨーロッパ、アフリカ、アジアにこの崩壊の例があります。カンボジアでは最も進んだ国際的反響が見られます。国際的共同体が、通常は主権国家の当局が果たすと考えられている多くの行政機能を、短期間であることを期待して引き受けてきました。この臨時の国連の役割が完了した後でさえ、カンボジアの発展には国民国家を体系化するいくつかの最も基本的な機能—政治的手法、国家の目的を定める能力、文化的統制力の再建—に組織・制度づくりを必要とするでありましょう。中央アジアその他でも同じような問題が生じています。こういった地域で秩序が回復し、権限の範囲と合法性が明らかになった後は、外部の援助機関は型通りの組織・制度づくりに甘んじていたのでは不十分になるでありましょう。この挑戦は技術援助がこれまで直面した中で最も困難なものになるかもしれません。

国家的アイデンティティーの危機を経験している国々と比較すると、多くの国々では、技術援助はずっと穏やかな国づくりのニーズを対象としています。比較的穏やかな国家づくり問題は時に「市民社会」の弱点または適切でない発展と評されております。単純化しすぎであるのは承知のうえで言えば、経済開発ならびに経済および技術の変化は、社会の社会的および政治的組織・制度づくりの先を歩んで来たのであります。経済的利益集団、知識階級、中産階級、経済成長などによる他の産物は生じたが、それ自体が秩序ある市民社会の構成要素へと首尾良く組織・制度化されることはなかったのです。その結果、実業界と政府の関係は依然として顧客主義と一元的なネットワークに支配されたままであります。中産階級または知的学生の政治行為には市街に繰り出すことに代わる組織化された方法はほとんどありません。この地域の市民制度の遅れの重要な例はいくつもあります。市民社会の組織・制度づくりはいくつかの技術援助プログラムに現われ始めたところであり、重要さを増していく傾向にあります。民主政治プロセスの制度の開発は市民社会の発展のためのこの幅広いニーズの一部にすぎません。

最後に、このシンポジウムに代表を送っている国々で、かつては技術援助を受ける側でしかなかったが、最近重要な援助供与側になってきた国々があるのは非常に喜ばしいことであると申し上げたい。多くの理由—文化的類似性、保有資源の類似点、最近経験した組織・制度変化の類似性—により、比較的進んだ開発途上国は、先進工業国や国際機関から得られる援助よりもっと適切な援助を供与できるはずであります。要するに、我々には互いに学ぶべきことがたくさんあるのです。では、ここで講演を終え、今度は聞かせて頂く側になることをお許しをいただきたいと思います。

組織・制度づくり 技術協力を通じてのJICAの経験

渡辺 允
JICA理事

I. 技術協力と「組織・制度作り」

1. 国際協力事業団は、『人作り、国造り、心のふれあい』のモットーのもと、開発途上国の安定した社会・経済発展のための必要となる途上国の人材養成を行うためさまざまなタイプの協力を実施している。JICAが実施する事業には研究員受入れ、専門家の派遣、機材の供与や、これらをパッケージにして実施するプロジェクト方式の技術協力等がある他、開発途上国の公共的な開発計画の作成に協力する開発調査事業や、ボランティア精神に基づき日本人青年を派遣する海外青年協力隊事業、さらには日本政府が開発途上国政府に対して返済義務のない資金を援助する無償資金協力事業などがある。

これらの事業の多くは途上国の経済・社会開発のための技術移転をその主目的として実施されているが、こうした開発途上国の経済・社会開発とはある意味で技術移転のプロセスそのものとも言うことができよう。すなわち一つの国・社会が変化するという、その変化の方向がより豊かな社会を目指そうとするものであれば、その社会がより広い意味での様々な技術を文化・社会状況に合致させながら改良し、普及させ、定着させる、すなわち技術をスムーズに当該社会、国に同化させていくことが極めて重要であると考えられるからである。したがって途上国への技術移転或は技術協力を考える際には、単に必要な技術を移転することのみを考えるのではなく、その技術が改良され、普及し、定着するなど、その技術がトータルな形で当該社会又は国に受け入れられるための受け皿を考えなければならない。

2. JICAにおける技術協力においてもハードな技術の移転のみではなく、プロジェクトの持続性を高め、またその効果を確保するためには、技術の習得から技術の改良、さらには技術が当該社会に定着・普及するといった、技術の当該社会への同化のためのトータルなシステム、言い換えるならば途上国の技術の受け皿作りの重要性が以前にもまして認識されるようになってきた。例えば、我々が米の増産の技術を移転しようとしても、この技術をどのように改良させながら当該農村社会の文化・社会状況に合致させていくのか、また普及のシステムをどのように確立していくのか、さらに農民は技術の導入に伴って必要となるかもしれない資金をどこから獲得するのか、また必要な労働力はどこで入手するのか、作られた米をどこに売するのか、といったような問題が解決しない限り、我々が米の生産技術をいくら移転しようとしても、その社会は受け入れないばかりか、拒否する可能性も容易に想像されよう。すなわち我々が技術協力を考える場合には、その国の社会全体の価値観をも含んだ受け皿の許容範囲を、またその受け皿の弾力性を十分に考慮した上で協力を行われなければならない、ある意味では我々の協力は自己満足に終わってしまうことが予想される。

さらにこの途上国の受け皿を途上国の一般的な経済システムの角度から考えると、何らかの方法で新たに習得又は開発された技術は、先進国等、市場のメカニズムが機能する社会においては一般的には市場によって選別され、改良され、定着し、普及されるなど「神の見えざる手」をその核とする経済メカニズムが大きな機能を果たすこととなるが、市場のメカニズムが機能しない多くの開発途上国においては何らかの形で自

立的・持続的なシステム作りを行わなければ技術の改良・定着・普及のサイクルは完結し得ないとの側面を開発途上国の多くは持っており、技術移転の受け皿の問題を一層複雑化させている。

3. それでは開発途上国における自立的な受け皿とはいったい何か、それはまさしく途上国の「組織・制度」であろう。我々はこうした開発途上国の「組織・制度」作りを支援するために技術協力を行っているのだが、開発の持続性を確保し、その効果を高めるためにはこの途上国における「組織・制度」要素・要因を十分に分析・検討することが必要である。こうした「組織・制度」に関する精緻な分析・研究は学識者に譲るとしても、我々援助の実務者がその経験を通して言えるのは凡そ次のようなことではないだろうか。

すなわち「組織・制度作り」とは、世界銀行が定義する様に、「援助受取国の組織・制度が自らの機能を長期的・持続的に発展・維持するためにその固有の能力を強化する」ことであろう。そしてこの「組織・制度」を構成する「制度」とは社会における個人の行動を規定する集団の規範、つまり慣習、慣例、法体系といった社会の諸規範が複合化したものと、その制度の規整の下で活動する社会集団が想定される、例えば政治制度、経済制度、教育制度など、通常社会制度として呼ばれる「制度」の二つが考えられよう。我々が実施する技術協力ないし技術移転とはこうした概念を持つ途上国の「組織・制度」のなかにより望まじき変化あるいはインパクトを持ち込むことであろう。一般的に「制度」とは内生的な力によって変化することは難しく、他の全く異なる制度あるいは技術との接触によって変化すると言われているが、こうした内なる変化を困難なものとしている理由は、技術協力等により移転される技術は極めてダイナミックな性格を有しているのに比べ「制度」が極めてスタティックな面を持っていることに起因しているものと考えられる。我々 JICA が実施する協力においても例えば意思決定機構・労働慣習など極めてスタティックな要素をもつ「制度」に起因すると思われる困難性にしばしば直面することがある。こうした問題はおそらく価値観の相違とか、社会組織の相違にその単を発していると思われ、こうした分野での社会心理学、文化人類学による研究が大いに期待されるところである。

さらに途上国の「組織・制度」の公正要素としての「組織」を理解するためには、組織の形成と維持、組織内の行為課程と組織の構造などの諸要素をトータルに考える必要があるだろう。なぜ組織が形成され、維持されているのか。組織が形成され維持されるためには、組織が明確な目標を持っていること、組織を構成する成員の欲求が充足され、さらに成員の貢献が確保され、また成員が協力して活動するための予算など必要な資源が確保されることが必要である。又これらの条件組織的に充足するためには、組織には規範と総卒者の存在が不可欠であり、さらに組織を取り巻く関係者、グループ、他の組織との関係を調整し、支援を取りつけていかなければならない。このように開発途上国において新たな組織作りを行ったり、既存組織の拡充を行なうためには次に三つの問を考えることが重要であらう。すなわち①組織内の目標、要員、予算等の諸要素は、自立的に活動を維持発展させて行くのに十分か②組織を取り巻く関係者、グループ、他組織との関係はうまくいっているか③組織は、関係者、グループ、他組織との関係を今後ともうまく維持、調整、発展させてゆけるのかの点である。

更に我々が上述の様な極めて多面的な要素を持つ途上国の「組織・制度作り」についてかんがえなければならぬのは、途上国の「組織・制度作り」に対するニーズが極めて多様化してきていることであろう。すなわち途上国の「組織・制度作り」には JICA が今まで実施してきたプロジェクトによる職業訓練所、病院、研究所などのレベルから、昨今の累積債務など深刻な経済的問題に直面している途上国での構造調整を支援するための、市場の整備、金融制度の改革など経済システムや行政システムそのものに対する「組織・制度作り」が強く求められてきている他、途上国の経済・社会開発を進めるに際し環境・WID等に対する配慮が必要不可欠となっており、このためには所謂参加型開発によるアプローチの必要性が提唱されてい

る。しかしこうしたアプローチを進めるためには広範な住民の参加とそのニーズの把握が肝要であり、そのためには途上国の抜本的な「組織・制度の変革」と新たな「組織・制度作り」が必要となるなど途上国を取り巻く国内・国外環境の変化等により「組織・制度作り」のあり方も多様化してきており、これに対する援助国側の早急かつ十分な対応が求められている。その意味からも独自の「組織・制度作り」に大きな成果を上げながら社会・経済発展を遂げているアジア諸国の経験を踏まえながら、援助機関およびこれらアジア諸国が相互にその経験を分かち合う意義は極めて大きいものと言えよう。

II. JICAの経験

4. 先にも述べた様に、JICAでは様々なタイプの技術協力をまを行なっているが、これらの中でもプロジェクト方式の技術協力はもっとも総合的に相手国の自助努力を側面から支援しながら技術移転を図る協力形態の一つと考えることができる。すなわち研修員の受入れ、専門家の派遣、機材の供与の三つの協力を組み合わせ、相手国に協力の拠点を置き、事業の立案から実施・評価までを一貫して行なうものである。こうしたJICAが実施するプロジェクト方式技術協力をその目的により類型化すると凡そ①研究・開発、②技術普及、③教育・訓練、④組織のマネジメントの4のタイプに分類することが可能である。こうしたプロジェクトは職業訓練・科学技術・都市交通などを扱う社会開発分野、保健・医療及び人口・家族計画協力分野、農林水産協力、さらには地場産業育成、資源の有効活用などの資する産業開発協力等多岐の分野に亘り、1992年11月現在JICAでは124のプロジェクト方式の技術協力を実施している。これらのプロジェクト方式技術協力事業の多くは先に述べた途上国の「制度・組織」作りの支援を目指して実施されているものである。これらのプロジェクトの実施にあたっては予期せざる多くの問題・困難性に直面することもしばしばあり、これらを通して我々は多くの経験と教訓を積むことができた。

5. 我々が実施したプロジェクトの中には所期の成果を収め成功裡に終了したプロジェクトもあり、また期待した成果を必ずしもあげることができないまま終了した例もある。これらの成功・失敗の原因はプロジェクトの目標が明確でなかったり、プロジェクトへの投入がその質・時期において適切でなかったり、計画その物が過大であったなど主に我々援助側に起因するものと、国家開発計画の変更によるプロジェクトに対する支援体系の欠如や人員・予算の手当てが不十分であったことなど相手国側に起因するもの、さらには旱魃、国際市況の下落など主に外的な条件の変化などに起因するものが考えられるが、我々はこれらの中から多くのことを学び、教訓を得ることができた。

これらの経験を振り返りながら、いままで実施されてきたJICAのプロジェクト方式技術協力事業が開発途上国の「組織・制度作り」作りにどの様に貢献したのか、またはどのようなインパクトを与えたのかどうかを考えてみると、それはとりもなおさず、我々の協力プロジェクトが持続的な自立発展性を確立し得たかどうかによって判断することであろう。それではこの、プロジェクトの持続的な自立発展性が確保されたのかどうかを判断するためには何を指標として考えることができるのか、我々の過去の経験をまとめると次のような指標により判断することが妥当であると考えられる。

- ①国家開発目標との整合性が保たれているか
- ②プロジェクトの活動範囲が明確になっているか
- ③プロジェクト目標が真のニーズとの関連で明確に設定されているか
- ④明確な目標と適正な技術の下に、実行のための計画が策定されているか
- ⑤プロジェクトの裨益層が確定しているか

- ⑥必要な要員が確保され、また必要な訓練が実施されているか
- ⑦外部の他の組織・機関との強調・支援関係は確立しているか
- ⑧同分野の他の援助機関との間で調整が図られ、整合性が保たれているか
- ⑨運営資金が確保されているか
- ⑩環境・W I D・貧困に対し十分な配慮がなされているか
- ⑪プロジェクトの成否に影響を与える外的な条件について十分な分析がなされているか

などの点である、これらの諸点を裏返せば、それらはまさに J I C A がプロジェクトを実施する中でしばしば直面してきた問題点でもあり、またプロジェクトの実施効果及び持続性の確保を著しく困難なものとしてきたものでもある。

6. 上記の諸点は開発途上国の「組織・制度作り」を支援するためのプロジェクトを成功に導く重要な要因、すなわちプロジェクトの自立的発展性を確保する上できわめて重要な点を我々に提示している。すなわち、計画－実施－評価といった一連のプロジェクト・サイクルの中で、案件の計画段階における参加型アプローチによる真のニーズの把握を行いながら、援助受入国政府の国家開発目標との整合性を保ちつつ、プロジェクトの目標とその範囲を明確にし、併せてプロジェクトの成否に影響を与える外的な条件についても十分な分析を行うこと。さらに案件の実施段階においては、プロジェクトを取り巻く外的な閑居いうの変化を常に考慮しながら、プロジェクトの進捗を設定されたその目標・目的との関連で常にモニターし、又外的な条件の変化を常に考慮しながらプロジェクトに対する専門家・機材などの投入の時期を決定し、併せて中間および最終評価の結果を常にフィード・バックさせていくといった体系的な一連のサイクルの重要性を我々に認識させている。

現在 J I C A においては開発途上国の安定した経済・社会開発を支える「組織・制度」作りには、技術の取得から当該社会に合致した技術の改良、普及、定着がなによりも重要であり、そのためには我々が支援する協力プロジェクトの自立的発展性を確保することが必要不可欠であるとの認識に基づき、上記のようなプロジェクトを計画－実施－評価といった論理的な整合性を有する体系的なサイクルで捉え、これを運営・管理していくための手法開発を行っている。今後こうした手法については、試行錯誤を繰り返しながら、また同分野での各援助機関の経験および学識者の研究の成果、更にアジア諸国の経験を十分に取り込みながらより効果的・有効なものとして行きたいと考えている。

繰り返しとなるが、持続可能で、より自立した、又より公正な開発を多くの開発途上国が達成できるかどうかは、ひとえに当該国の「組織・制度」作りの成否とその質および強度にかかっている。したがって開発途上国の開発を目指す協力、特に技術協力の目的はこれら「組織・制度」作り支援し、併せてその強度や質の拡充・強化を目指すものでなければならない。こうした途上国での有効な「組織・制度」作りを行うためには援助供与側と被援助国側の両者が長期的にわたってその重要性を認識し、コミットすることが何よりも重要であることは言を待たない。J I C A は設立以来 19 年に亘って、冒頭述べたモットーである「人作り、国作り、心のふれあい」を通して、途上国の「組織・制度作り」への支援を行ってきたが、今その使命の重要性を改めて強く感じるとともに、過去に培われた貴重な経験を踏まえ、又途上国との対話を踏まえてより一層の努力を傾注したいと考えている。