
アジアにおけるC I D A (カナダ国際開発庁)の 組織・制度づくりの経験

ジャン・ルーブサー
C I D A 社会・人的資源開発局長

(執筆にあたりジョー・ボルガー、ヘーザー・ベース両氏からご協力を、ポール・マクギニス、ノーム・マクドネル、ジネット・ラシャンス、フェルナンド・マルクスの各氏からは情報を頂いた。)

1) 序論

1980年代には国際開発共同体—援助供与国政府と開発途上国政府の両方—は技術援助に注がれる資源—人と資金の両方—の量に関して憂慮するようになった。とりわけ重大であったのは、持続可能な組織・制度づくりと能力育成について不十分な成果しか得られていないことであった。

この10年間に、供与側の多くの再検討と評価が、開発目標達成の主な障害として制度的制約を指摘した。またこの期間に、経済的・政治的改革の成功は適切な組織・制度の存在とその効果的な管理に左右されることが明らかになった。こういった見解を反映し、OECDの開発援助委員会(DAC)は1989年の同委員会の年次報告で、「自助努力による持続的な開発は国の組織・制度の強さと質次第である」と明言した。

こうした認識は、大半の開発機関で組織・制度づくり(Institutional Development, ID)を優先課題とさせるのに役立った。最近見られるこのIDへの集中は、主として技術援助と研修による技術移転と人的資本の開発に重点を置いた初期の開発に対するアプローチからのシフトを示している。こうした初期のアプローチでは、組織・制度の強化や開発は一般に副次的なものであった。

カナダでは、政府の開発援助戦略である『未来の共有』(1987年)は「開発途上国の人的・制度的能力とパートナーシップの促進」を強調して、開発プロセスにおける組織・制度の重要性への国際的な関心を表している。

C I D Aは最近、開発途上国の持続可能な発展を支援する任務を受けた^(注1)。持続可能な発展は、5つの要素、すなわち経済的要素、環境的要素、政治的要素、社会的要素、文化的要素の相互依存と共同作業の認識を必要とする、完全で全体論的な目標と見做されている。持続可能な発展は、それを決定し達成する開発途上国自体の能力の育成によって、最も良く達成できることも認められている。

この方針はアジア・プログラムの目標に反映されており、そのひとつは、「アジア諸国の持続可能な発展に通じる政策を開発し実施する組織・制度面での能力を強化すること」とされている^(注2)。

本論文はアジアにおけるC I D Aの組織・制度づくりの経験を振り返り、いくつかの教訓を引き出そうとするものである。本論文の最終章では、組織・制度づくりへの、また更に広く能力育成へのアプローチに関する当庁での現在の考えについて更に詳しく述べている。

^(注1) このコンセプトを機関および開発プロジェクトの持続性と混同してはならない。

^(注2) アジアにおけるC I D Aプログラム、概説、1992年6月、7ページ

2) 用語およびIDに対するCIDAのアプローチの推移

過去2、30年の間に、当初制度づくりに重点を置いていた援助供与側のアプローチは後に組織・制度の強化と開発を重要視するようになった。「制度づくり」は、1950年代と1960年代初期に開発途上国に公益事業委員会と監査局のような公共部門の機関を設置する構想を表すことばとして一般に使用されていた。「制度の強化」は、重点が既存組織の改善へと移った1960年代および1970年代に好まれたことばとなった。1970年代には「開発管理」ということばが続き、個々の制度の改善より開発プログラムの管理に重点が置かれたことを表した。

1980年代には、「組織・制度づくり」ということばが広く使われるようになった。このことばは次のものを含む新たな強調点を加えた。1) 民間の機関および非公共機関の関与。2) IDを「青写真」や「技能の移転」ではなく再編成と組織変化のより長期的「プロセス」として見る見方。3) 組織の効率と内部管理および外部環境の相互作用の結合。4) 個々の制度の枠組みを超えた、マクロ的持続可能性という概念に通じる動き。

CIDAのプログラミングはこういった変化のいくつかを反映してきた。当庁内の動向には工学部などの新たな機関の設立に対する支援から、既存の組織・制度の強化を目的とする援助への移行が含まれている。IDの手段としては、物的投入（機材など）と技術援助への依存から、連携やパートナーシップなどの他のメカニズムへの移行もあった。

パートナーとなる機関の幅も広がり、ネットワーク、非政府機関、政策研究所、政府外部の他のグループへの関心が増した。こうした変化は、一部には地域社会への能力付与、参加による開発、民主主義プロセスへの貢献のような、より幅広くなったCIDAの関心を反映している。

アジアの個々の機関とのIDプロジェクトは次第に焦点が特定化されてきており、戦略的プランニングと政策の策定のような中心的能力の開発へ向けての連動が高まる傾向にある。本論文では、組織・制度づくり、制度の強化または支援という表現を互換性のあるものとして使用してゆく。

3) アジアにおけるCIDAのID活動の範囲

CIDAはアジアの9ヵ国、バングラデシュ、中国、インド、インドネシア、ネパール、パキスタン、フィリピン、スリランカ、タイに主要な二国間援助を供与している。当庁にはASEANおよびアジア全域の他のさまざまな機関が関連する地域プログラムもある。この地域のプロジェクトとプログラムは、CIDAのアジア・プログラムの優先的テーマである良き統治、民間部門の開発、環境、地域社会への権限付与を表している。こういった分野でのCIDAの活動は、経済社会政策、地域開発、行政、統治に関連したアジアの機関とともに実施されている。アジアのプログラムは、特に管理および技術分野での能力向上によって、主要機関のための人的資源の開発を支援してきた。

CIDAのアジア・プログラムの方向は、伝統的な援助プログラムから持続可能な発展およびアジア諸国とカナダのパートナーシップの育成を重要視した、より幅広い協力へと推移している。

CIDAはさまざまなレベルでアジアにおけるIDへ関与しており、このCIDAの関与は多様なアプローチを表している。この論文の本節では、中央省庁、部門別省庁、地域/地方政府、政策/研究機関、教育機関、非政府組織および機関、地域の組織というカテゴリーに関連する2、3の例を挙げる。

CIDAと中央省庁との組織・制度づくりプロジェクトは、社会経済的開発を計画し管理する能力の強化に重点を置いている。このひとつの例は、タイの『国家経済社会開発庁（NESDB）』とCIDAのプロ

ジェクトである。このプロジェクトには技術援助、政策研究支援、ワークショップ、セミナーおよび研修が含まれている。

CIDAは、主要な開発問題に関する研究を実施し、政府の独立した政策助言の源となっている多くの政策・研究機関も支援している。例えば、『タイ開発研究所 (TDR I)』がある。

部門別省庁レベルのCIDAの組織・制度づくりの活動の例には『インドネシア環境管理開発プロジェクト (EMDI)』がある。このプロジェクトは、インドネシアの人口環境国務省 (KLH) の環境管理能力の向上に焦点を合わせたものである。

CIDAは開発プロセスにおける効果的な地方・地域政府の重要性を認め、これまでこのレベルの多くのIDプロジェクトを支援してきた。この例にはインドネシアの『スラウェシ地域開発プロジェクト (SRDP)』とネパールの『カルナリーベリ地域総合開発 (K-BIRD)』プロジェクトがある。

教育機関はアジアにおけるCIDAの組織・制度づくりの努力の重要な焦点となってきた。このことは、とくにCIDAが経営管理教育に深く関わってきた中国について言うことができる。このひとつの例として、8つの大学の経営経済学修士プログラムの強化に重点を置く『カナダ/中国経営管理教育プロジェクト (CCMEP)』がある。

アジアのNGOの支援では、CIDAはNGOの制度的基盤と組織としての持続性を強化することを目指している。この例には『フィリピン協同開発援助プログラム (P-CODAP)』および『全中国女性連盟 (ACWF) : 開発と女性基金』^(註3)がある。

CIDAは、『アジア工科大学院 (ATI)』、『アジア経営管理大学院 (AIM)』、『東南アジア文部大臣機構 (SEAMEO)』などの、この地域全域のさまざまな政府間組織および地域組織・機関とともに活動している。

付属資料には、アジア地域の上記または他のIDプロジェクトに関するさらに詳細な情報が掲載されている。

4) CIDAの組織・制度づくり活動の特徴

CIDAのIDプロジェクトはその構成要素 (例えば、技術援助)、取り上げられている能力 (例えば、戦略的プランニング)、プロジェクトでとられたアプローチの方法や利用されたメカニズムによって特徴づけることができる。本節ではこうした特徴のいくつかを取り上げる。

構成要素

CIDAのIDプロジェクトには、多くの異なる構成要素が含まれている。例えば、大半のプロジェクトは短期や長期の『技術援助』要員の利用に頼っている。伝統的にはこういった要員はカナダ人であったが、現在は現地の専門技術を利用する傾向が増加している。

多くの例では、組織・制度づくりに対する援助の中心は、現地やカナダでの現場『研修』である。前述のように、『カナダ/中国経営管理教育』プロジェクトは中国の主要な大学8校の教員の訓練に重点を置いたものであった。このプロジェクトには、追加的構成要素として教育課程開発の手助けと図書館のグレードアップとともに、カナダでの研修ツアーによる中国行政官への支援も含まれていた。

多くのIDプロジェクトの他の要素は『機材・設備・財政援助』である。

(註3) ACWFは厳密な意味ではNGOではない。

メカニズム

CIDAのIDイニシアティブの大半は、開発途上国からの要請に直接的に応じる当庁の「国対国」すなわち二国間プログラムによって行われている。しかし、IDの活動はさまざまな『非政府機関』、『教育機関』、『民間部門』の関係者とともに活動するCIDAのパートナーシップ部門の支援も受けている。

CIDAのIDプロジェクトの伝統的な実施メカニズムは、大学、コミュニティー・カレッジ、民間企業、全国的協会、非政府機関を含むカナダ実施機関（CEA）によるものであった。しかし、いくつかの国では関係する開発途上国や地域に基盤を置く組織である現地実施機関（LEA）を利用する傾向が表れてきた。例えば、タイのNESDBは「タイ開発研究所プロジェクト」が実施の責任を負っている。

『機関の連携』は、IDプロジェクトで利用されているもうひとつのメカニズムである。その内容は状況によって異なる。人の交流、研修ツアー、合同研究を基礎とするものもあれば、もっとはっきりした制度的目標を持ったものもある。

連携が開発に及ぼす影響を短期で計量するのはいくぶん困難かもしれないが、CIDAの経験では、連携はコンタクトを広めること、スタッフの研究や教育その他の試みにおける信頼感を強めることに役立っていることを示唆している。付属資料にこの例が挙げられているが、この例にはEMDIプロジェクトと関連したインドネシアとカナダの大学の間の連携と、タイの機関連携プログラム（ILP）が含まれている。カナダ初の二国間連携であったILPは、2国の大学をタイの開発優先事項を対象とするプログラムで結び合わせた。

対象となる能力

CIDAのIDプロジェクトは、さまざまな制度的問題と能力を対象としたものである。これらのプロジェクトは独自に、あるいは相互に協力して活動に携わっている。例えばタイ開発研究所（TDRI）プロジェクトは『政策開発』におけるタイの能力開発に携わってきた。同時に、TDRIは『組織開発』と『体制開発』の援助を受入れてきた。IDプロジェクトの対象となるこれ以外の能力には、『戦略的プランニング』、『経営管理』、『行政』などが含まれている。

IDプロジェクトの対象となる能力は、関係する組織のタイプ、当該組織の弱点の種類、人員の技能等によって異なる。また、部分的には、当該IDプロジェクトが新たな機関（例えばTDRI）の「開発」を援助しているか、または既存の機関を「強化」しているかによっても異なる。組織・制度づくりに対するニーズは、前者の場合の方が後者よりも根本的で幅広いものになり得る。一方、「組織・制度の強化」プロジェクトでは、もっと特定のかつ限定された目標、例えばスタッフの質の向上や新しいコンピューター・システムといった目標を設定できるかもしれない。

CIDAのアプローチ

IDプロジェクトに対するCIDAのアプローチは、主にアジアにおけるCIDAプログラムの全体的な方向性により性格付けられている。以下のようないくつかの主要な傾向が特に重要である。

- 1) 「パートナーシップ」の概念は、CIDAのアジア・プログラムの中心的概念である。この概念とともに、関係者のコミットメントを維持するには彼らすべてがそれによる利益に気づいていなければならないと認識されるようになっていく。パートナーシップは信頼関係と全関係者の長期的なコミットメントも意味している。
- 2) 「現地所有」は、パートナーシップに関係するもうひとつの重要な概念である。CIDAのプロジェクト

トやプログラムは、供与に先導されるものではなく、現地のパートナーが示したニーズに応えるものである。一般に、CIDAは機関や政府を通してプロジェクトやプログラムを援助している。その結果生じる現地管理や現地所有という意識は、長期的な持続性に貢献している。

- 最後に、この地域でのプログラミングに対するCIDAのアプローチは「参加型開発」と市民社会における組織強化、例えば「フィリピン協同開発援助プログラム」(P-CODAP)やタイの「地方開発基金援助」などを重要視している。タイの「NESDBの機関支援プロジェクト」のような、付属資料に提示した多くの例に見られるような参加型開発のひとつの重要な部分は、それらが現地で実施される方向に向かうことである。カナダの実施機関が重要な役割を果たしている場合でも、プロジェクトは現地で構成された協議会や政府機関の主導のもとに実施される。

5) 教訓

以下の部分では、CIDAが組織・制度づくりの活動から学んだ教訓のいくつかを簡単に述べる。利用したカテゴリーは、IDの文献で機関の効率を決定するのに重要であるとされた主要な要因を表している。

設計

IDプロジェクトまたはプログラムの設計は、最終的な結果に大きな影響を及ぼし得る。

- IDプロジェクトは柔軟性があり、かつ相互に作用し合う性質のものであるべきである。

IDへの青写真的なアプローチは、実践的でもなければ、実現可能性もない。目標、戦略、資源に対する需要は組織・制度づくりの過程で生じ、変化してゆく。参加者が経験から学び、学んだ教訓に基づいてプログラムが変更され得る適切な機会が必要である。

- プロジェクト設計の前に組織・制度面での事前評価が実施されるべきである。

プロジェクトとプログラムが、幅広い社会的能力および制度的能力を展望して計画されることは稀である。この事前評価は、特定の活動を引き受けるのにどの組織が最も適当であるかという基本的問題から始めねばならない。事前評価をすれば、より広い国家の発展という背景の中で特定の問題にかかわる機関の役割、当該プロジェクトが終了した後も持続性を保つのに利用できる援助システム等がはっきり見分けられるであろう。

適当な機関が選ばれたら、そのニーズと必要な援助の種類を評価することが必要である。援助供与側は、進行中の活動の重みですでに揺らいでいる組織のために、新しいプロジェクトを認めないようにすべきである。

- 組織・制度づくりの概念は、常にプロジェクトに明確に表現されているわけではなく、また十分に理解されているわけでもない。

この概念はまだ変化しているため、その意味は明確ではない。プロジェクト関係者は、目標決定や成功を測る基準としばしば格闘している。その結果、IDプロジェクトのモニタリングと評価を行うこと、「うまくいっているもの」といっていないものという意識を発展させることが困難になるのである。

- プロジェクトの目標は、介入のレベルや程度に合ったものでなければならない。

プロジェクトの中には、設計が複雑すぎたり、目標が野心的すぎるために台無しになっているものもある。複雑すぎる設計や野心的すぎる目標は、対象となる機関の能力を適切に評価できていないた

めである場合もある。そのために現地機関がプロジェクトによる投入物を吸収できず、当事者がみな失望を感じ、プロジェクトの目標や方法を変更する必要がでてきたり、当初のプロジェクト期間を越えて援助が継続されたりといった結果になる可能性がある。

5. 組織・制度の強化には、その組織内の個人の技能および知識の向上を伴うべきである。

これまでCIDAの多くのIDプロジェクトは、長期的な組織・制度上の目標には明らかな注意をほとんど払っていない研修に焦点を合わせてきた。個々の研修は、技能の利用、必要な支援メカニズムの開発等を確保する適切なフォローアップの活動のある組織・制度上の計画に調和するものであるべきである。

6. IDへの支援は、管理および行政制度の問題を処理すべきである。

CIDAのプロジェクトには、もっぱら組織内の業務スタッフに焦点を定めてきた研修もある。組織の「構造的」ニーズへの取り組みとともに、経営管理、行政、システム開発の研修の必要性が、それを裏付ける証拠によってたびたび指摘されている。こうした研修が、新しい能力が組織やその利用者グループのために適切に使われるようになるのに役立っている。

IDを進めるには、給与、管理の体制と手段、秘書業務、組織の設備の状態を含む、関係機関におけるより幅の広い労働条件の評価も含まれるべきである。

7. プロジェクト・プランニングおよびプロジェクト管理の分散はIDプロジェクトの成功に役立ち得る。

この例は、タイの地方開発援助プログラム(LDAP)である。LDF(付表参照)の前段階計画であったLDAPは、農村開発活動のためにタイのNGOに資金を提供した。実施機関としてこのプロジェクトに責任を負っていたのはCUSOであったが、資金の配給と利用の仕方はタイのパートナーが現地で決定していた。

8. 地域の組織とのネットワーク化によって、プロジェクトの利益がより広く配分されるようになる。

同時に、地域組織と活動することにより、調整、利益の公平な配分、および幅広い「所有」意識といった面で、地域組織が組織独自の課題に挑戦することができる。

9. うまく設計され、焦点の定められたIDプロジェクトは、概念およびアプローチの方法の普及の可能性を増大させ、そしておそらく反響をも大きなものとする。

例えば、中国の国家教育委員会は9つの大学に経営経済学修士を与えるように命じた。他の大学も今後認められるかもしれない。この決定は、部分的には中国とカナダの経営学部間の協力プログラム(CCMEP)によるものであると考えられている。CCMEPの成功も、このプログラムが長期にわたり受けてきた支援のためであるといえる。

プロセス

開発プロジェクトで利用されるプロセスは、プロジェクトの成否を決定し得る。例えば、協力の種類、プロジェクト/プログラム・パートナーのコミットメント、明示される柔軟性の度合い、人員およびアプローチの継続性は、供与国と開発途上国間の関係に影響を及ぼし、持続性に寄与したり、持続性を害なったりする可能性がある。

10. 密接な協力は、供与国、実施機関、現地機関等を含む参加者すべての期待と目標が明らかになり、理解され、分かち合われるためには不可欠である。

CIDAの多くの評価は、より長期のプランニングやカナダとパートナー機関との間の「互いを知

る期間」の必要性を強調している。このお互いを知る期間は、適切な役割とアプローチを決定することに役立っている。

11. IDは長期事業であり、そのことはプロジェクトの期間および運営・管理者 (Stakeholder) の関わり方に反映されるべきである。

組織・制度づくりには何年も、おそらくは最低10年はかかる。CIDAのような機関にとっての困難は、長期的な関わりを要求されることとプロジェクト・サイクルによる限界 (CIDAでは通常5年) をどのように調和させるかということであった。現在CIDAは戦略的管理レビューの実施の中で、この問題に取り組んでいる。

12. IDプロジェクトおよびプログラムにおいては、援助供与機関スタッフのためかなりの進行管理のための時間が必要である。

パキスタンでのプロジェクトに関する最近のCIDAの報告は、CIDAがプロジェクト・パートナーを支援し、必要な場合にコンセンサスの達成を助け、また必要ならば契約の仲介を務めることの必要性を強調している。このような管理上の要求は、プロジェクト設計段階では過小評価されることが多い。このような支援を与えることに失敗すれば、プロジェクト活動を遅らせたり、イニシアティブの全体的効果を減少させることにもなる。

外的環境

多数の著者 (イスラエル 1989年、プリンカーホフ 1992年等参照) が、組織・制度の効率の決定要素として外部環境の重要性を強調している。組織・制度の開発や効率に影響を及ぼし得る外的要因には、ネットワーク、連携、運営・管理者 (Stakeholder) の役割、法規、政策環境、経済、安定性 (外部変化率) およびその機関の財とサービスに対する需要が含まれる。

13. IDプロジェクトは、マクロな部門レベルの開発政策および計画と共に、国の法規の枠組みと両立する場合に、成功する見込みが大きい。

インドネシアのEMDIプロジェクトの成功は、この点の重要性を裏付けている。インドネシア政府は初期の段階でこのプロジェクトに関与し、さらにNGOの関与が幅広い支援基盤の確保に役立った。中国の経営管理教育プロジェクトでも、成功の一部は中国政府が経営管理教育を優先させたことだと言えるであろう。

14. 運営・管理者 (Stakeholder) の関与と現地機関および現地社会の高レベルでの関与は、IDプロジェクトの成功にとって重要な前提条件である。

ネパールのK-Birdプロジェクトでは、初期段階に現地の人々が関与しなかったことがIDの目標達成の妨げとなった。

15. 安定した収益基盤はIDプロジェクトが持続するための前提条件である。

たび重なる費用の負担を補うことで現地機関が困難に直面し、当初のプロジェクト期間を越えて財政援助を延長する要請がでてくることがよくある。このため、時には供与国が利用者に負担させることや、寄付を集める等のことを勧告することになる場合もある。

内部環境

内部環境とは、組織を形づくっているリーダーシップ、意志決定プロセス、構造、戦略、能力 (例えば財政的および人的な) 等の要素と関係している。

16. 戦略的プランニング能力の不足は、LDC（後発開発途上国）の組織・制度の持続可能性に影響を及ぼし、援助供与国への依存を長引かせる可能性がある。

戦略的プランニングを行う能力には、政策分析、システム判断、開放性、柔軟性といった能力や特性が含まれている。こうした能力の不足が、制度的目標の達成を妨げてきた組織もある。戦略的プランニング能力は、持続可能性と自立した発展に結びつく重要な中心的能力と考えられるようになってきている。

17. 現地機関の内部管理の問題は、IDイニシアティブの持続可能性を低下させる可能性がある。

リーダーシップの問題、継続性の欠如、乏しい管理能力、不安定な関わり方は、組織・制度づくりを妨げる可能性がある。国と地方の統治機構の関係も、組織の活力に影響を及ぼし得る（調整メカニズムの効率、責任の委任また分担に関する明確さなど）。

実施上の問題

以下に取り上げた実施上の問題は、実施機関および/またはアドバイザーの役割に関係している。

18. 研修/HRD（人的資源開発）における実施機関またはアドバイザーの能力は、IDプロジェクトの成功にとって重要である。

多くのCIDAの評価は技術援助に関する多くの文献と一致して、LDCにおけるカナダ人の研修実施者/教育者としての能力不足を指摘している。これは、さまざまな教育の伝統への適応の困難と、現地文化の理解不足によるものであると言える。

IDプロジェクトの一環としてカナダにやって来る研修生も、問題を経験し得る。通常この問題はカルチャー・ショックや言語に関する困難である。カナダの研修機関にとっての課題は研修生のさまざまな職業や機関のニーズに合ったプログラムを提供し、初期に適切な方向付けをすることである。

19. 技術援助要員は自分達で「仕事をする」のではなく、IDプロジェクトに携わる現地の人々を支援すべきである（すなわち、「非代替アプローチ」）。

現地職員の代わりを外国のアドバイザーが務めると、費用がかさみ開発の面からは逆効果となり得る。また、LDCの機関が依存感を強めることになる可能性もある。

20. 「連携」すれば利益の相互的な共有に基づく関係が生まれるが、しばしばIDの目標が不明瞭なものとなる。

「志を同じくする」機関間の連携には価値があるが、その長期的ID目標は時に曖昧になることがある。このようにID目標に明確さが欠けるのは、時に関係機関の内部文化のためだとされている。例えば、大学は学習と研究の中心と考えられるが、そこでは制度的管理にはあまり注意を払わない傾向がある。連携の面においては、CIDAの方針は特定の結果や利益の提供へ注意を向けることとなってゆくであろう。

21. 組織・制度づくりの活動は、本質的に微妙で、脅威ともなり得るものである。

IDは既存の価値観、手続き、優先事項、リーダーシップのスタイル、行政慣行に脅威を与える可能性がある。この懸念は、パートナーとなる組織同士のあらゆるレベルでの対話や相互理解の必要性を強めている。

ID活動には、異文化に対する理解と伝達のための技術も必要である。技術援助の有効性に関する広範囲にわたる文献は、全般に、特にIDプロジェクトおよびプログラムに関しては、こうした技術や理解に十分な注意が払われていないことを示している。

6) 今後の方針決定

CIDAは現在、将来について真剣に再考する時期を迎えている。CIDAの任務、構造、プロセスを含むレビューである。この再考はまだ終了していないため、私は、今後当庁が組織・制度づくりにどのように取り組むか、上記の教訓がどのように生かされるかを明示することはできない。したがって、以下の意見は私が当庁の部局で耳にした意見であり、CIDAの正式な政策と解釈してはならない。

- i) 我々は、組織・制度づくりへのより体系的なアプローチへシフトしている。これは、広範な制度的環境と特定の組織での一般的な状況に関してより正しい評価を行うだけでなく、通常は外国の人材という「供給」から「需要」への重点のシフトも含むアプローチである。
そして、需要の分析により特定されたニーズを満たすには、伝統的な援助プログラムで利用されてきたものとは異なる新しい手段の採用が必要である。新しい手段には、昇給や労働条件の改善による従業員の生産性向上への誘因が含まれるであろう。援助供与側が政策問題や特に統治組織の問題をさらに重要視することなく、こうした新しい手段を検討することは考え難い。したがって、今後の組織・制度づくりのプロジェクトでは、機関レベルと国家レベルの両方での政策対話が重要視される度合いが高まることになるであろう。
- ii) 現在の再考の結果、この組織がIDの経験から得た教訓をより容易に取り入れることができる構造になることを期待している。この再考の目標のひとつは、CIDAを、過去の経験と今後の関わりを総合的に評価するという能力の面で信頼できる「学習組織」に変えてゆくことである。そのためには、学びとった教訓をこの組織の実務者側にフィードバックし、時間の経過に伴う変化が正確に反映されるようなメカニズムを確立することも必要となるであろう。教訓を生かすには、相互に影響を及ぼすプランニング・アプローチと調和した、意図する結果や成果を状況の変化に伴って定め直すことができるような、柔軟なメカニズムが必要である。
- iii) 我々は、物を供与することよりも、あらかじめ定めた目標の達成に重点をおくような契約方法への移行を予測している。この方向づけは、当庁が手続きに対峙するものとしての結果を重要視する度合いを高める方向へとシフトするのに役立つであろう。また、この方向づけは、現在の開発援助システム、特に技術援助が、持続可能性というより長期的な問題に適切な注意を払わずに供与を重要視してきたという国際的懸念を反映している。この変化は、測定できる指標の決定が経済の領域でよりも困難な社会部門特有の課題を示している。
- iv) 我々は、今後CIDAが異文化の環境の中で活動するカナダ側パートナーの活動能力をさらに重要視することを期待している。相互的なプランニング・プロセスでは、カナダの組織と受入国の組織の間の協議を効果的で相互に利益あるものとするためにこのような技術は決定的なものになるであろう。
- v) カナダ側パートナーと開発途上国のパートナーの利益のバランスを保つことが、さらに重要視されるようになると思われる。このことは、不均衡があると関与する度合いが低くなり、パートナーシップが緊迫したものになるという現実の認識によるものである。
- vi) 我々は、今後の組織・制度づくりにおいては、リーダーシップ、参加による管理、管理・運営者のニーズへの対処、地域社会の関与といった能力の優先度が高まると見ている。組織の存続可能性と適性の保持は、その組織の環境条件を現実的に評価し組織の活動計画を戦略的に立てる能力にかなりの部分依存する。したがって、環境精査、戦略的プランニング、政策形成のような戦略的管理技術も強化されねばならないであろう。

こうした傾向は、本論文で既に述べた持続可能な開発任務を実施しようというC I D Aの努力を表している。私の所属部局は個々の機関および組織の重要性を認識しながらも、持続可能な発展のパラダイムには相互作用や相互依存が必要なことから、ごく最近社会全体の開発能力というより幅広い見解をとることになった。この意味では、「能力育成」は「持続可能な発展」と同様、全体論的な概念として捉えられている。

能力育成は組織・制度づくりよりも統合的かつ持続的で、技術度の低い概念のように見える。我々にとって、能力育成は供与側と受入側の関係を再形成し、現地の能力を関心の中心に据えることを意味している。これは、開発パフォーマンスの向上は、社会的・文化的理解の変更、政策形成の改善、組織間のより効果的な連携の創出、政府間の機能のパフォーマンスの向上、市民部門や民間部門の強化等を含む、多数の相互に結びついた要因が同時に改善されてゆく結果として生じるという仮定を根拠としている。

この概念は、進歩を容易にする環境—良き統治や民主的開発のような分野で国を進歩させるような価値観、社会制度、支持的行動—を発展させる必要性を考慮しようとしている。

能力育成は、あらゆるレベルおよび部門での能力育成の必要性を意味し、したがって、人的資源開発、組織・制度づくりの能力付与および参加をも包含したものである。

まだ完了したものではないが、我々の概念化によれば、能力育成は技術とプロジェクトを越えて、協力とパートナーシップによるグループ間の連携強化を重視した、部門を越えた学際的なシステム・アプローチになる。

能力育成は、ほとんどの援助の目的、ほとんどの関係者にとって確認しにくいゴールであった、自立の比喩的表現である。開発途上国にとってだけでなく、先進国にとっても、この急速に変化する世界に適応しようという努力の必要な第一歩と見做すことができるであろう。したがって、能力育成は北と南の統合的なコンセプトである。

最終的な結果は当然、効率的な能力の活用によって決定されることになる。現在私の所属部局は、能力育成が持続可能な発展における協力の効果的手段を提供するということを期待して、その諸要素の調査研究を行っている。

アジアにおけるCIDAの組織・制度づくりプロジェクト例

中央省庁

『技術経済協力局（DTEC） 機関開発プロジェクト』

－拠出金 290 万ドル（カナダドル）、1985－1994 年（第Ⅰおよび第Ⅱ段階）

DTECは総理府の援助を得て運営され、タイとタイの協力パートナー間の技術協力プログラムの管理の責任を負っている。

DTECとのCIDAのIDプロジェクトには次の5つの構成要素がある：人的資源開発（HRD）、組織開発、モニタリングおよび評価、技術協力プランニング、機材。

このプロジェクトの現地研修は、プロジェクト管理（プランニング、プロポーザル準備、プロジェクト分析、モニタリング、評価など）に重点を置いてきた。カナダで行われる研修は、公共問題および経済のような分野の修士レベルの研修と、公共部門管理の短期研修を組み合わせしてきた。短期研修はDTECからインプットを得てカナダ側のパートナー機関（バンフ経営管理センター）が実施した。タイのコンサルティング・サービスおよびカナダの技術援助に、プロジェクト資金供与がなされている。

このプロジェクトが寄与した点は他にもあるが、特にタイでの技術援助におけるDTECの調整的役割を促進し、DTECと供与国および国内の援助実施機関との関係強化に役立った。DTECはこのプロジェクトに関し、「援助受入側」であり「実施機関」でもあった。

『国家経済社会開発庁（NESDB） 機関支援プロジェクト（タイ）』

－拠出金 500 万ドル、1989－94 年

このプロジェクトの目的は、タイ内閣の中央プランニング機関および経済政策アドバイザーを務めているこの庁の技術的・制度的能力を高めることである。このプロジェクトには技術援助、政策研究、ワークショップ、セミナー、研修が含まれている。DTECのプロジェクトと同じように、NESDBはカナダの専門家から助言支援を受けながら、実施機関を務めている。

『政策・研修・技術援助融資（PTTAF）（フィリピン）』

－拠出金 1,000 万ドル、1992－1997 年

CIDAはこの5年間のプロジェクトを開始したばかりである。その目的は、主要な公共部門機関が社会経済政策および行政改革プログラムを系統立て、計画し、実施する能力を向上しようとするのを援助することである。国家経済開発庁、予算・管理局、公務委員会の3つの機関が、カナダ、フィリピン、アジアから技術援助を受けることになる。このプロジェクトはフィリピン開発調査研究所が実施している。

政策研究所

『タイ開発研究所（TDRI）プロジェクト』

－拠出金 1,400 万ドル、1992－1996 年（第Ⅱ段階）

1984年に開始されたこのプロジェクトの主目標は、体系的な政策研究を提供できる新しい政策研究所の開発および関係するプランニング・モデルの開発を援助することである。カナダは技術援助と機材を提供して

きた。国家経済社会開発庁（NESDB）は現地実施機関（LEA）を務め、タイ政府はこのプロジェクトに3,000万ドルを拠出してきた。

品質管理、評価、報告におけるカナダからの援助は、公共政策研究所（IRPP）が提供してきた。TDRIは、カナダ協議委員会との連携も確立した。

『マレーシア経済研究所（MIER）』

－拠出金120万ドル、1987－1992年

MIERは、国家経済政策の開発でマレーシア政府を援助するために設立された公共政策研究機関である。関連するカナダの機関へのカナダの支援は、MIER職員の一時的配属、カナダとマレーシアのマクロ経済政策研究者の交流プログラムという形で実施されている。

『コン・カエン大学地域開発センター（KKU-RDI）（タイ）』

－拠出金550万ドル、1984－1994年

CIDAのコン・カエン大学地域開発センターとの関わりは、タイ北東での農村開発活動を促進し、支援し、調整するRDIの能力向上に焦点を合わせたものであった。CIDAの資金はこのセンターの建設及び機材にかかるコスト、運転費用、そしてそこで行われる特定のプログラムの実施に供されてきた。

部門別省庁

『インドネシア環境管理開発プロジェクト（EMDI）』

－拠出金3,400万ドル、1989－1994年（第Ⅲ段階）

現在第Ⅲ段階であるEMDIプロジェクトは、インドネシアの人口環境省（KLH）の環境管理能力の向上に焦点を合わせてきた。

このプロジェクトで実施された活動には、環境アセスメントにおけるインドネシアの専門家の訓練、ワークショップ、インドネシアの機関とカナダの機関・政府機関・環境研究センターの連携と協力が含まれていた。ダルヒュージ大学がこのプロジェクトのカナダ側実施機関となり、他のカナダおよびインドネシアの大学、NGOおよび民間企業も参加した。

このプロジェクトの焦点は主にKLHに合わせられたが、インドネシアのNGOとの組織・制度づくりの促進も対象となった。このようなイニシアティブは、国内のNGOが環境問題を特定し分析する能力の強化をめざしたものである。

地域／地方政府

『スラウェシ地域開発プロジェクト（SRDP）（インドネシア）』

－拠出金5,350万ドル、1992－1996年（第Ⅰおよび第Ⅱ段階）

SRDPの目的は、スラウェシのいくつかの州の開発プロジェクトのプランニング、モニタリング、評価、実施のシステムの改善である。この目標に向けて、本プロジェクトは州および地域のプランニング機関のプランナーの訓練、プランニング・管理・実施のシステムの改善を中心に行われてきた。

ゲルフ大学がCEAとして技術援助支援、研修、機材を提供した。インドネシア側の実施機関は、内務省の「地域プランニング局」である。

『Karnali-Bheri地域総合開発 (K-BIRD) プロジェクト』

－拠出金 1,970 万ドル、1985 - 1993 年 (第Ⅱ段落)

K-BIRDプロジェクトの目的は、ネパール西部のカルナリとベリ地域の3つの地区における地域総合開発 (IRD) 戦略の実施においてネパール政府を援助することである。プロジェクトの目標は、プロジェクト地域でIRD戦略を計画・実施する政府内の能力向上、村落および地区レベルで用意された計画の開発、現地人員の適切な技能研修である。プロジェクト実施の責任はネパール政府の側にあり、カナダ側のパートナーは技術援助を提供している。

『14都市とオープン・エリアへの援助 (中国)』

－拠出金 790 万ドル、1986 - 1992 年

カナダ都市自治体連盟 (FCM) がこのプロジェクトの実施機関である。このプロジェクトは、市政のプランニングおよび管理技術、14の非武装都市、4つの特別経済圏、3つのデルタ地域の主要な役人の対外投資と貿易の技術の向上を目指している。カナダ/中国貿易委員会がこのプロジェクトのサブ・コントラクターとしてFCMを援助してきた。

教育機関

『カナダ/中国経営管理教育プロジェクト (CCMEP)』

－拠出金 3,840 万ドル、1983 - 1994 年 (第Ⅰおよび第Ⅱ段階)

CCMEPは、中国での経営管理教育におけるCIDAの重要なコミットメントの一例である。このプロジェクトは、中国の主要大学の経営管理プログラムを強化するため、現代西欧経営理論と経営教授法を導入するという国家教育委員会の目標を支援している。

第Ⅰ段階では、中国の8つの大学の其々がカナダのパートナーと連携し、教育課程の向上と訓練と教員研修の援助を受けた。第Ⅱ段階では、両国からそれぞれ2校ずつ新たに大学が加わり、土木工学管理と経済管理分野での中国の新しい2つの博士課程、2つの国家行政部研修プログラム、すべての大学でのMBAプログラムの導入を含むいくつかの新しい要素が加えられた。

今日までのこのプロジェクトの成果には、カナダの大学が中国人学生に与えた100を超える大学院の学位、新しいプログラムとコースの開発、図書館のグレードアップ、帰国研修生および学者による研究論文の発表、カナダの大学との多くの連携の開発などが含まれている。

『カナダ/中国企業管理研修センター』

－拠出金 1,290 万ドル、1983 - 1996 年 (第Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ段階)

このプロジェクトは成都にある「中国企業管理研修センター」(CMTCC)の教員および管理・サポートスタッフの専門的技術の向上を目指した。成都センターは、中国政府が西欧経営理論・実践の中国の経営者への教授に対する国際的援助を受けて設立した20の主要な経営管理教育センターのひとつである。このセンターは、主として四川州と同州の4万以上の企業および政府の管理職のために役立っている。

このプロジェクトの専門知識はカナダ側実施機関であるカナダ・コミュニティーカレッジ協会 (ACCC) によって提供されてきた。

『フィリピン非公式教育プロジェクト』

－拠出金 480 万ドル、1988－1993 年

このプロジェクトはフィリピンの非伝統的教育協会（ANTEP）の開発を援助してきた。ANTEPは、都市および農村地域の極貧層ならびに失業している若者と、特殊利益グループに非公式の教育を提供している。カナダ・コミュニティー・カレッジ協会（ACCC）がカナダ側の実施機関であり、このプロジェクトの研修と専門知識の提供に責任を負っている。ANTEPの開発援助以外にも、このプロジェクトは継続的教育プログラムとモデル・コミュニティー・アウトリーチ・プログラムの創設を目指してきた。

『機関連携プログラム（ILP）（タイ）』

－拠出金 800 万ドル、1985－1994 年

ILPによって、タイとカナダの大学が連携され、相互理解と協力およびパートナーシップの機会の向上に貢献してきた。このプログラムは、農村開発、企業管理、エネルギー、天然資源開発といった、タイの開発優先事項を対象とする共通の利益の領域に重点を置いている。

『インドネシア東部大学開発プロジェクト（EIUDP）』

－拠出金 2,300 万ドル、1988－1993 年（第 I 段階）

このプロジェクトは、特に基礎科学の分野で、インドネシアの東部諸島の大学の能力強化を目指している。カナダの大学の職員および定評のあるインドネシアの大学 2 校の職員によって技術援助と研修が提供されてきた。組織・制度の強化活動には、教員のグレードアップ、教育課程開発、機材および設備、管理支援、図書館管理研修が含まれてきた。サイモン・フレイザー大学がこのプロジェクトのカナダ側実施機関である。

非政府機関／その他の機関

『フィリピン協同開発援助プログラム（C-CODAP）』

－拠出金 500 万ドル、1987－1992 年

このプログラムは、フィリピン協同組合連合（NATCCO）のメンバーの協力強化および国際連携の強化を目指している。カナダ共同組合協会（CCA）はNATCCOへ人的資源と専門知識を提供し、このプロジェクトの実施の全責任はNATCCOにある。

『全中国女性連盟（ACWF）：開発と女性基金』

－拠出金 500 万ドル、1990－1994 年

このプロジェクトは、経済の成長分野で女性が研修を受けたり経験を積んだりする機会を与え、多国間および二国間援助供与国との協力の推進を助けることにより、大規模な経済プロジェクトを後援するACWFの能力向上を援助している。このプロジェクトは、中国全域に広がる組織やスタッフ・カレッジのさまざまなレベルでの訓練によって、ACWFの組織強化を支援するとともに、女性のための所得創出や訓練プロジェクトを直接支援している。

このプロジェクトはカナダ・コミュニティー・カレッジ協会（ACCC）が実施している。

『地方開発財団（LDF）への援助（タイ）』

－拠出金 900 万ドル、1990－1995 年

CIDAプロジェクトは、タイのNGOの役割の有効性を向上させるため、LDFを支援している。LDFは、開発志向の所得創出イニシアティブへの補助金の拠出、融資、連携という形で支援を行なっている。このプロジェクトはLDFを国内組織として強化するだけでなく、LDFとタイ以外のNGOとの連携の維持にも役立っている。この財団は、現地のNGOに小規模資金を与えるためにCIDAが以前実施した、地方開発管理プログラムというプロジェクトに基づいて設立された。

地域的組織

アジアにおけるCIDAの地域プログラムの目標は以下の通りである。

- ・アジアの地域組織の目標達成における効率を高めること
- ・地域組織を通じて、アジアの自立および地域の安定に貢献すること

こうした目標を支援して、CIDAはこの地域でさまざまな政府機関および非政府機関とともに活動している。アジアにおける地域機関の発展へのカナダの支援は、まず1950年代初めのカナダの援助プログラム開始時に明確にされた。以下のつは、CIDAと現地機関との活動の例である。

『アジア工科大学院 (AIT) パートナーシップ・プログラム』

－拠出金 1,420 万ドル、1988 - 1993 年

アジアにおけるCIDAの地域プログラミングは、1969年にAITと開始された。CIDAの現在のAITとのプログラムの目標は、都市および農村の計画・開発ならびに環境計画・管理の分野で、大学課程終了の専門家を訓練することである。このプログラム実施の責任は、AITとカナダの4大学のコンソーシアムが分担している。

『アジア経営管理大学院 (AIM)』

－拠出金 230 万ドル、1987 - 1991 年

AIMとのこのプロジェクトは、「管理に従事する女性」と「ジェンダー分析」における研修に利用された。プログラム・マネージャーのためにWID研修基準が開発され、アジア地域の政府や非営利組織の女性管理職のために、研修教材と方法が開発されてきた。

『東南アジア教育大臣組織 (SEAMEO) -カナダ協力プロジェクト』

－拠出金 800 万ドル、1990 - 1995 年

このIDプロジェクトでは、熱帯医学、生物学および農業、科学および数学、語学教育、非公式教育といった分野でHRDプログラムを実施するSEAMEOの地域センターの能力を育成することに重点を置いてきた。事務局の戦略的プランニング能力の開発にも支援が行なわれてきた。SEAMEOは、地域センターと連携パートナーになるカナダの第3機関とサブコントラクトする任を負っている。

参考文献

- Bezanson, K., "Capacity Building for Change," A statement prepared for the Eco-ED conference in Toronto, October 20, 1992
- Brinkerhoff, D., "The Evolution of Current Perspectives on Institutional Development: An Organizational Focus" in Brinkerhoff D. and Jean-Claude Zamor, Politics, Projects and People: Institutional Development in Haiti, 1986
- Brinkerhoff, D. and Goldsmith, A., "Promoting the Sustainability of Development Institutions: A framework for Strategy," World Development, Vol. 20, No. 3, pp. 369–383, 1992
- CIDA, Asia Branch, "Human Resource Development/Institution Building(HRD/IB), Lessons Learned—Planning Checklist," March 1989
- CIDA, Asia Branch(China Program), "Retrospective Analysis of the HRD Activities of the China Program: 1982–1992," October, 1992
- CIDA, "Institutional Development: Key to Sustainable Development," October, prepared by the Social and Human Resources Development Division, October, 1992
- Doucet Paul, "Institutional Development: Definition and Key Features," prepared for the Social and Human Resources Development Division, CIDA, May 1992
- Israel, A., Institutional Development, Incentives to Performance, 1989
- Morgan, Peter, "A Framework for Capacity Building—What, Why and How," November 1992 (draft)
- Morgan, Peter and Baser, Heather, "Making Technical Cooperation More Effective, New Approaches by the International Development Community," July 1992
- Morgan, Peter, "Moving to Partnership, An Organizational Design for the Pakistan Nursing Improvement Program, September 1992
- SIRTEC, "Institutional Development Support and Management, Key Issues," Prepared for the Social and Human Resources Development Division, CIDA, 1992
- World Bank, Work on Institutional Development in Sectors; Emerging Tasks and Challenges, May 1991

組織制度的多元論

—ドイツ技術協力の焦点—

ハインリッヒ・アイラース
GTZ中近東・極東局長

序文

「言は簡を尊ぶ」とはいうものの、複雑で繊細な問題について短い論文で論じるには一般的になりすぎたり、あまりに辛辣になったりする危険性があるとともに、技術協力の分野で新しい趨勢をつくろうと専念、努力している人たちを正当に扱わない恐れがある。にもかかわらず、技術協力に変化をもたらすためには、筆者は、過去の経験が入念に検討され、公に議論されなければならないと思うし、新しい研究方法の記録が注意深く評価されなければならないと感じている。なぜなら、明らかになりつつある趨勢を観察することは、新しい現実を創り出すために重要なことだからである。だから、ここでプロジェクトの詳細について説明するつもりはない。むしろ、多くの事例に基づいて、組織制度づくりのための状況を明らかにし、指導原理を展開しようと思う。国際協力の問題は、貧困、環境、社会、経済、政治問題など、増大する諸問題に国際協力が対処できるかについて広く議論されている。しかし、地球的規模における開発協力とその限界についてよく吟味してみると、実際のレベルでの改革を求めようという気持ちになってくる。我々はもちろん新植民地主義を唱えるつもりはない。むしろその逆で、プログラムやプロジェクトは、自身の機構を発展させたり、GTZもその概念を基礎としているが、外から持ち込まれたものを応用、適応させたりするパートナー国自身により所有される、というDACの原則に同意するものである。こういう概念はDACの原則に導かれ、参加、民主主義的決定、個人的・文化的相違の尊重、そして自己決定を促進する。

1. 組織・制度づくり—その枠組

組織・制度づくりについて話すとき、基本的な混乱があるようだ。組織・制度というと、あるときは銀行のような組織を思い浮べたり、またあるときは行動様式という意味であったりする。あるいは「規則」であったり、「銀行業務」のように人々と機構が働く枠組であったりする（オズボーン）。国家そのものさえも、構造、機構、協力、競争の発現を導く組織・制度である。

実際の経験から、そしてこの混乱に対処するために、ここ数年にわたり私たちは3つのレベルによる区別を行ってきた。その3つは同等に重要で、密接に関係しており、またそれぞれ支援を求めている。

1. ミクロ・レベル：ある特定の機構を改善すること。すなわち、効率、管理とサービス、製品、あるいは一般的に顧客やユーザーの要求に見合う成果を出すこと。
2. メゾ（中間）・レベル：社会の種々様々な団体間の協力を刺激すること。ネットワークや組織・制度の取り決めをつくるための、また相互に補足的なサービスをし、貧困の軽減とか環境保護などのような、より大きな、しばしば部門を超越した課題に取り組むための、ヨコ、タテ、側面からの協力。
3. マクロ・レベル：国のレベルで改革に関する助言を与えること。中央行政、移転、集中排除、規制解

除、非政府機関への政府の機能の移転、公共企業の民営化などの改革。あるいは、新法のもとでの草の根レベルの運動からの全国的な協会への転換。

この3つのレベルに関連させて、基本的に4つの異なったタイプの組織・制度が支援されている。

- a. 省庁、県や地方自治体のような特殊組織や政府機関、または林業や漁業のような分野関連団体
- b. 公共企業、開発公団、公共事業機関、委員会のような半官半民の団体
- c. 家族経営の小規模会社、家内工業、生産工場、全国経営者連合、商業会議所などの民間企業
- d. 非政府組織、協同組合、利益団体、福祉団体、草の根組織、ユーザー団体のような第3セクター団体

3つの異なったレベルと4つのタイプの組織はネットワーク（マトリックス）を形成する。このネットワークにより、技術協力プログラムで組織・制度の強化と組織的発展の手段に焦点を合わせることができる（図3）。

このような関係で組織・制度づくりを理解しようとするときにきわめて重大な問題は、「強い組織・制度をもつための組織・制度の強化」ではなく、経済社会発展に寄与する、社会とその成員のためになされる職務、機能、サービスに照らして、組織・制度を強化することを我々は学んできたということだ。

従って、組織・制度を強化しようとするときや提携契約に入る際に交渉するときは、特定の団体または団体のネットワークが社会に供給する明瞭な職務とサービスに関する事前協議が基礎になっている。例えば、

- * 貧困軽減
- * 環境保護
- * 人的資源管理と開発
- * 農業生産
- * 公害規制
- * 労働集約型社会・経済基盤プログラム
- * 都市または地方開発

このような交渉と、その結果として生ずるプログラムやプロジェクトの立案は、パートナー国での実地調査によりますます支持される。そして、解決法は、「青写真」的アプローチではなく、時間をかけて進展する。

こうしたアプローチはGTZの経験からもたらされた。たった1回の計画立案だけでは変化の原動力、新たに現出する趨勢は期待できないこと、そして計画された事業の実施そのものが予期しなかった結果を生む、ということだ。だから我々のプログラムでは、健全な「機関混合」をみるのがますます増えている。すなわち、複雑な問題に取り組むのには、一元論的な解決方法ではなく、いろいろなレベルでの、異なるタイプの団体間での組織・制度の協力が増えているのだ。

2. 経験に基づいたアプローチ：組織・制度の多元論

2.1 技術協力プロジェクトを機構的視点から見る

全ての技術協力プロジェクトやプログラムには、その一環としての組織強化のプロジェクトもいくつか含

まれている。プロジェクトチームのメンバーは、(a)自分自身の（共同）事業を組織し、(b)全体的な機構に統合され、機構のルールに従い、または、新たなやり方を作りだし、(c)相補的な類似した団体と、またほかの「競争プロジェクト」とも関係をつくり、(d)流れに乗っている機関ともそうでない機関とも協力し、(e)地元の奉仕機関に協力と参加の誘因となるものを与え、(f)地元の人々との協力関係をつくり、そして最後に、(g)もし期限付きのプロジェクトが時間切れになってしまったら、プロジェクト業務を徐々にほかの団体に渡していき、彼らが活動を続けていけるようにしなければならない。この職務はヨーロッパの状況では大きな課題であるが、異文化の接点で職務に携わる場合はなおさらそうである。

2.2 開発のための組織・制度の条件

上で説明したミクロの見地が表わしているのは、議論されている問題がパルサーのような性質のもので、常にミクロからメゾ、そしてマクロ的话题へと、組織・制度づくりをみるのに使われる「ズーム」によって変動している、ということだ。

開発機関が公共セクターに属する場合もあり、そのときは開発のステップのために必要な下部構造を用意している。また、コミュニティに物資やサービスを供給する民間セクターや非営利セクターから開発機構が生まれることもある。機能的な機構のネットワーク、そして法的、政治的「ルール」なしには開発は起こらないか不適當なものになる。社会のなかで個々の組織が、共通の利益のために文化的、経済的貢献をしている自治団体として認められているときは、組織・制度的多様性があることは社会的、政治的に発達した社会の証明である。組織・制度的多様性とは、この場合、社会の構成員が参加し、分かち合い、自主的に行動するということである。政府にとっては撤退、そして「官僚的計画立案と上からの温情主義」の撤収を意味する。政府の役割についての新しい考えが出ている。すなわち、それは、不公平な中央集権の官僚制度からの出発と、その代わりに参加型の開発をするための推進力を生むことへ向けての転換である。

2.3 過去における技術協力：プロジェクトの考えに沿って

いろいろな理由で、組織・制度的多様性の前提条件は適当な度合では満たされない。だから組織・制度づくりの推進力が必要なのだ。

技術協力プロジェクトの立案と実施において、組織・制度の問題はたびたび無視されてきた。この点について4つの問題点が指摘される。

- a) 一般にプロジェクトの技術部門の要素（農業、厚生促進）は注目を浴びていたが、それに比べて組織・制度の要素はひどく無視されてきた。開発の目標—長期間にわたって効率を維持できる自主的な機構を確立し増進することを通じて得られる持続性—はその重要性のわりにはほとんど顧みられることはなかった。
- b) 組織・制度の面がくみとられたときは、「テクノクラート」的なやり方で行なわれた。技術的・器械的欠損（例：資機材の不足、不適當な方法、知識不足）が処方され、それなりの解決策が提案された。政治的、社会文化的な面や原因は無視された。
- c) 大きな（政府の）援助機関により行なわれている開発協力は、ほとんど（中央）政府のパートナー機関と共になされている。最近まで、民間団体や非営利団体はふつう周辺的な役割しか果たしていなかった。

d) 少なくとも概念的には、技術協力プロジェクトはしばしば、プロジェクトが関与し、協力したひとつの団体に焦点を当ててきた。そういう場合はほとんど、プロジェクトを実施するためにパートナー国により選ばれ、プロジェクト契約に明記された政府の組織・制度であった。こういう一元的なアプローチは、多くの場合、プロジェクトはいくつかの相互に支えあう組織・制度の間の協力に基づいてのみ実施される、ということを経験できなかった。

開発協力で組織・制度の要因が斟酌された場合でも、一般に、供与側から協力パートナーとして好まれている政府機関を見ているだけだった。こうして欧米の効率基準にかなう（プロジェクト）機構が設立されたが、その結果パートナーの組織・制度を強めるのではなく、むしろ全体としてはしばしば弱めることになった。能率は悪いが存在している組織・制度を無視している間に、新しい、類似の、よりよく整備された組織・制度がプロジェクトの一部として違った方法で設立されたが、ふつう長期的には持続できなかった。こういう事態は確かに部分的には援助機関の専門家の技術的偏り、そしてこれらの機構の明白な国家的偏りによるものであった。

2.4 開発の過程における機構の多様性

開発途上国にある様々な種類の機構（団体）は、完全に出来上がった形のものばかりではない。これは能力の問題というよりはむしろ長い間、中央政府の統制下にあったためであるといえよう。従って多くの場合、適切な形の団体の設立や普及を推進しなければならない。二国間のTCプロジェクトにおけるGTZのパートナーである団体は現在その推進の途上にある。

a. 政府セクター

西洋の形を真似た組織・制度を持つ国々のほとんどでは政府セクターは比較的良好に発達している。この場合、多くが植民地時代に影響を受けており、国の主権や治安だけでなくもっと大きな範囲の経済活動まで含まれている。一般的な形式としては以下のものがある。

* 中央政府機関（省庁及び直接の関係当局）

* 地方レベルの政府機関（中央行政機関の地方出張所で部分的に自治権を認められたもの。知事評議会、地方評議会など）

* 地域の行政機関（中央及び地方政府の指導下にあるもの。まだ数は多くないが町村の自治体も含まれる）

* 政府系機関（政府の強力な影響下にある民間の機関。衛生及び運輸セクターなど）

b. 民間-商業セクター

このセクターには、様々な分野の様々な事業規模のもとで、法的にも各種ある形式にのっとっている民間の企業がある。利潤追求に重点を置き経営を主体的にやっているということがこのセクターに属する条件である。このカテゴリーには政府が主導でない半官半民の企業も含まれる。小規模の貿易や手工業など、開発途上国でよく見られる、いわゆるインフォーマル・セクターもまたこのカテゴリーに入る。このセクターと（大）家族の生活維持のための経済活動との区別はあいまいで定義は難しい。

c. 「第3セクター」

旧来からの「政府セクター」と「商業セクター」に加えて、その中間に位置する非政府系で非営利的な「第3セクター」と呼ばれるセクターがある。第3セクターであるための条件はややあいまいでその機構や規模はそれぞれの国の歴史的・社会的背景によって大きな違いがあるが、どの社会にもこのセクターは存在する。(図1参照)

3. 概念的枠組みを使う効力：職務分析

ある特定の職務を最高条件の下で実行するためには、どの組織が、あるいはいくつかの組織のどの技術や能力を組合せることが必要となるか、という問題がきわめて重要であることを我々は知っている。それは持続力、政府の役割、人々への発言権の付与、責任、そして経済に直接関わってくる。

あるひとつの組織、あるいはいくつかの組織のネットワーク(図2参照)に協力をするという決定は、大きな投資をすることの決定でもある。そしてそれは能力や権力、意志決定機構、コミュニケーション、情報処理をその後にもたらすだろう。

ネットワークや組織・制度の整備や組織・制度的多元論につながる「機構的」分野のアプローチ(“Organizational field approach”)は有力な方法である。

- a. それは、参加と社会変革と民主化への主要なアプローチである。しかし、必ずしも「ウェストミンスター型」の民主主義とは限らない。
- b. それは、交渉の際に国家(民主政治体制)の役割をより小さくし市民社会への権限を分散させることを話し合い交渉するための主要なアプローチである。
- c. それは、社会の他の組織を通して資源を活用し、政府の予算への負担を軽減するための経済的なアプローチである。
- d. それは、対費用効果を高め、より高い適応性、そして受益者とユーザー側のより良い関係を作るためのアプローチである。
- e. それは、社会の別の場所で見いだせる方法や解決策をシステムティックに研究することになるという意味で革新的なアプローチである。
- f. それは継続可能なアプローチである。なぜなら組織・制度づくりや組織・制度的協力の開発によって、最初の事業実施で期待される効果を越える新しい推進力が生まれるからである。

組織・制度的多元論は多くの社会にとって生き残れるかどうかに関わる問題であることに、我々はだんだん気づきはじめた。その主な過程のひとつは実行される職務を系統的に分析して批判的に論評し、そしてその職務や副職務をいくつもの組織に分配することである。職務とそれに対応するサービスを全体的に把握し、分類して、配分することをまず行ってから、関わっている団体と協力して、団体の形、調整、変革のために要求されることを正確に指摘する必要がある。

しかしながら、職務分析とその評価はパートナーである相手側の団体がそれを受け入れ、協力した場合にのみ成功できるといえよう。パートナーが自らの状況について批判的に省みる意志がある場合に限定される。喜ばしいことにそのような場合がどんどん増えてきている。その理由には外部からの圧力を始めとして、内部的な合法性に抵触する問題や、基本的なニーズを満たすことが難しいといった問題など様々である。

職務分析には専門家が必要とされる。それは状況を批判的な立場から見つめ、一度だけでなく継続的に組

織・制度や機構の問題に取り組める方法を有する専門家である。単純で基本的な問題にも多くの矛盾が隠されていることもある。

職務分析

- (1) どのような職務が厳密に言って必要か。
- (2) 職務はどのような副職務（そして副機能）に分類されるか。
- (3) 職務実行のためにはどのような違った種類の機能が必要か。

職務の批判的評価

- (1) 職務は今日までどのように遂行されてきたか——そしてそれはどの団体や組織・制度やグループによるのか。
- (2) 職務が現時点で急務であると考えられているのはなぜか。
- (3) 職務が申請書を提出した組織によって遂行されるべきなのはなぜか
- (4) この職務はプロジェクトに申請書を提出した組織が現在委任を受けているか
- (5) 申請書を提出した組織が効率的に、そして経済的に職務を遂行できることは確かか。

職務の配分

- (1) どのような社会的（法的、政治的、経済的）体制の条件により職務と副職務を与えられるそれぞれの団体を決定するのか。
- (2) どのような組織やグループが、
 - *すでにその社会のそれぞれのレベルで活動しており、それらの機能を担っているか。
 - *現在その社会のそれぞれのレベルで形成されつつあり、将来その機能を担うことができるか。
 - *既存のどの組織にも遂行することができない機能を果たすために、どの様な組織が発展しなければならないか。
- (3) これらの組織は、職務全体を効率的に行なっていくためにはどのように機構的に安定したネットワークを作り、組織・制度的に最も適した形をとることができるか。

4. GTZのアジアにおける経験の詳細

アジアにおいてGTZはクライアントとともに技術協力の結果としての多様性に富んだ新しいタイプの組織・制度づくりや協力を時間をかけて行なってきた。

*インドネシアでは政府の中央集権を拡散させるための支援を行なった。バンドン大学で地域社会計画者を対象とした大学院レベルのプログラムを新たに設け、特に中央集権拡散に重点を置き、いくつかの自治体もこれに関わった。

*インドネシア、フィリピン、タイでは、伝統的な貯蓄と信用貸しの概念をもつ自助グループがNGOを介して地元の商業銀行とのつながりをもつようになった。この際に国は実施機関としてではなく法的な枠組を決める機関として関わった。

*タイでは地域の健康プロジェクトを通しての健康に関する制度のための資金調達、地元の人々からの寄付も含めて、現在進行中である。避妊具や医薬品は市町村レベルの自治体によって配布されている。

また村でも簡単な家畜のための医療が同様に提供されている。

- *BMZ、KfWとGTZはベトナムへ調査団を送ることを計画している。NGOと地元の自助グループを開発の過程に組み込める可能性を系統的に調べることが目的である。
- *インドでは民間セクターが輸出促進活動を通して開発を進めている。これに関係しているのは商業省、輸出促進評議会、インド貿易促進協会、そして企業である。また、彼らはドイツの商工会議所、ECビジネスフォーラムとも非常に複合的なネットワークをもっている。
- *スリランカでは共同体グループが、建設工事の計画、井戸の維持管理、衛生対策を、そして、給水システムは病院や学校の利用者組合が行なっている。これには、教師、親達、医師、看護婦などが、住宅・建設省、エンジニアリング・コンサルタント、地方自治体、コミュニティ、教育省、保健省、そしてGTZ、FINIDA、DANIDAなどの外部機関と連携をとって参加している。
- *マレーシア、スリ・ランカそしてシンガポールでは職業訓練と生産の両方を行なう訓練センターが国の指導の下に設立された。インドでは「道具部屋」と品質テストセンターが社会法にのっとって登録され、成人の教育プログラムに加えて正式な訓練も提供し、次第に自治権を得てきている。
- *これまでの複合的、統合的だった地方及び都市開発のプログラムは、実際には違う形のものとなってきた。プログラムは本質的には自立性をもちながらも協力体制をもつ機構を形成しつつある。例えばインドネシアではウェスト・パサマンの開発計画の結果としてのフォローアップのプロジェクトがいくつもある。ネパールではバクタプール都市開発が小規模工業開発計画へとつながった。フィリピンではセブ・アップランド・プロジェクトの際に政府とNGOの間で仕事と職務と権限を分配することになった。同様に、インドネシアでは、政府系の機関、市中銀行、製造業、そして農民運動と協同組合が協力のためのプロジェクトを設立した(OPHIR)。
- *ひとつの職務に対する責任が分散することはよくあることだが、例えば中華人民共和国では、教育と職業訓練は現在組織・制度的な協力の下に内閣レベルで調整されている(ZIBB/RIBB)。また、インドではマドラスにある中央教育メディア院(CIMI)で教育と職業訓練のための一定のガイドラインを作成中である。
- *パキスタン(WAPDA、SHYDO)やスリランカ(マハーウェーリ川流域管理)は、本来の職務を果たすために、基盤整備への投資を監督する機関として、直接的な組織・制度づくりや政府関係機関の強化につとめている。
- *パキスタンでは地方政府にはじまり、会社法にのっとって登録された会社に至るまでが貧困軽減プログラムを実施してきた。政府は、以前行なった政府のプロジェクトの資産を譲渡することによってバルチスタン地方援助プログラムを支援している。

5. 組織・制度づくりの新しい概念

GTZのアジアでの取り組みやその経験の一部をみれば我々が実現してきた組織・制度づくりが多様なものであることがわかるだろう。

我々は何か問題の解決法を見出だしたときや、それどころか概念的な話し合いや政治的な会話をしたり、また、失敗を経験することにおいてすら、もっと先へ進むための力を奮い起こすことができた。

*自治団体間の、そして自治団体とともに組織・制度的多元論を支援する。

*開発についての考え方を、その組織の能力に合わせる。それは多くの場合(西洋の基準によれば)結果

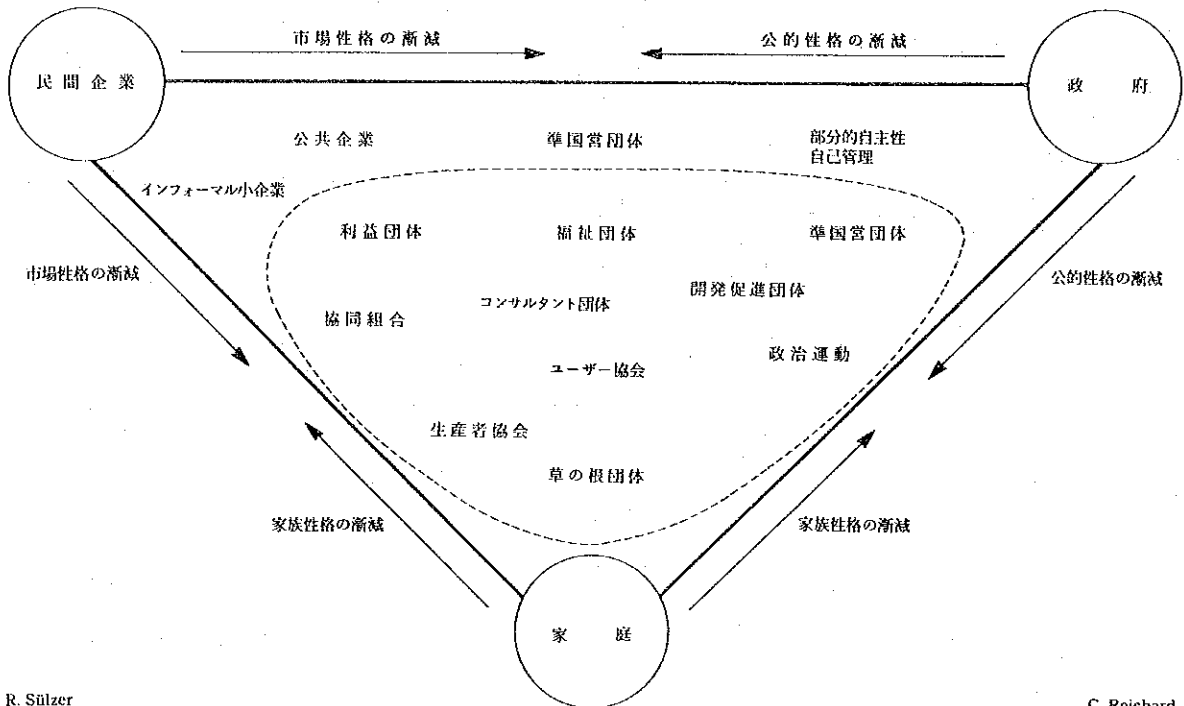
への期待を低くすることを意味する。

- *硬直した官僚的な制度よりも、ゆるやかにつながったネットワークをめざす。
- *特に、人的資源開発については「南北」のそして「南同士」の共同事業として取り組む。
- *全体的な職務に対してそれぞれの役割を補足しあえるような、違った種類の機構を巻き込んだプログラムを考える。
- *プロジェクトの運営体制とその仕事に慣れている責任者について見直しをして、新しい役割と機能について考える。技術的な面の機能だけでなく、ネットワークや団体間のコミュニケーションやインターフェイスの管理などができる能力が現在重要となっている。
- *プロジェクト・マネジャーからプログラム・マネジャーへ移行する。つまりその分野での専門家である状態から、自分が率先して行動し、他人も動かし、様々な組織・制度や機関のプログラムに関係した活動を生き生きとしたものにし、また、その作戦をたてるようになることである。
- *システム運営の新しい形を開発する。これはビジネスにおけるグループ運営や会社間のネットワークへのアプローチについての概念に基づいて行われ、小人数のグループによって調停可能なものである。つまり、以下のようなチームとなる。
 - ・限られた期間のあと解散する
 - ・既存の団体の責任範囲や権限を減らすことがない
 - ・アイディアの交換に重点を置き、団体やグループ間との対話を好む（南南会談の円卓）
 - ・協力する場合には経済的に有利な点と実際の障害となるものを分析し、明白にする
 - ・組織的な対策をたてて、マクロレベルの協議の場に提出する
 - ・参加団体に対して広報活動をし、「資金調達」や財源作りをする
 - ・プログラムをより高度のものにするための訓練施設を作る

G T Zのネットワーク作りの過程で組織・制度的な分析により重点を置くために、その分析方法に新しい要求が今後加えられるだろう。

組織・制度づくりのための方法は、新しい要求に応じて変化してきた。初期には団体のコンサルタントや、機構開発、そして人材の管理を行っていたが、新たな要求に応えるため、1991年に「団体コミュニケーション管理コンサルタント」(403)の新しい部が作られた。これは関連部署の「マクロ経済管理」(401)と「産業コンサルタント」(404)と直接つながっており、世界中にコンサルタント・サービスを提供している。つまり、G T Zのような開発協力機関にとってはネットワークングは大きな関心事となってきたのである。

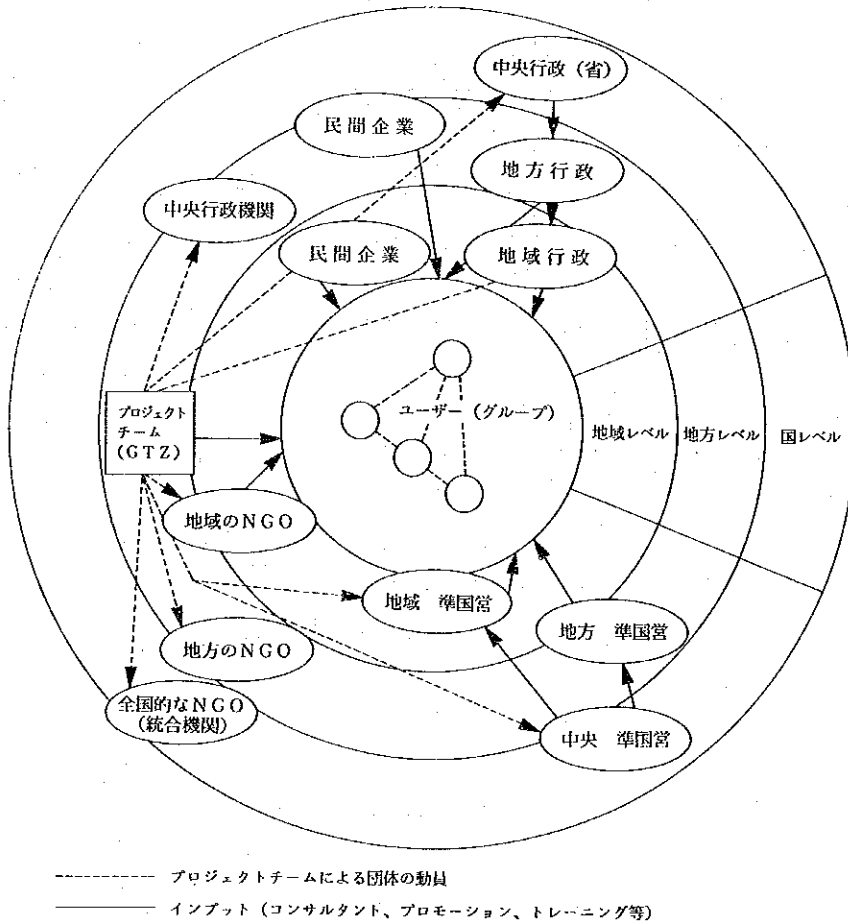
図1. 機構的フィールドアプローチ第3セクター



R. Stülzer

C. Reichard

図2. 開発団体のネットワーク機構の例



R. Stülzer

C. Reichard

図3. 選ばれた機構的、組織・制度的開発の職務のマトリックス

選ばれた職務	a. 政府機関、セクト サービス団体	b. 準国営団体	c. 民間企業	d. 第3セクター
1. <u>ミクロ・レベル</u> ある特定団体の能 率	例：財政管理、経費節 減、再構成、ス タッフ開発	例：再構成、企画、管 理、財政管理、ス タッフ開発、能率 運営	例：マーケティング、 製品開発、品質管 理、輸出促進	例：資源動員、プログ ラム開発、財政管 理、再構成、ス タッフ開発
2. <u>メゾ(中間)・レ ベル</u> 種々の団体の協 力、インターフェー ス管理	例：職務の割り当て、 歳入の割り当て、 プログラム管理、 民間や第3セク ターとの協力	例：剝脱、公共機関と の協力、ユーザー 協会との協力、地 域の奨助、消費者 グループへの助成	例：貿易協会、商業会 議所、輸出促進科 員会	例：融資機関との協 力、総合組織、政 府機関との協力
3. <u>マクロ・レベル</u> 制度改革、立法、 経済改革	例：行政改革、移転、 集中排除	例：規制解除、民営 化、雇用、流通、 助成対策	例：経済改革、産業法 促進、税改革	例：新法、財政システ ム、権限委任

アジアにおけるODAの経験

ジョン・ホイ

ODA東南アジア地域・事務所

エコノミック・アドバイザー

はじめに

1. 英国政府は、海外開発局（ODA）を通じて、開発途上国における組織・制度づくりの促進に相当の重きを置いている。効果的な組織・制度をつくることは、経済・社会開発過程の重要な要素であり、良き統治と構造調整を実現するための重要な要素であるとわれわれは見ている。全体では、ODAの国別プログラム向けの直接援助の約3分の1が技術協力の形で提供されている。アジアにおけるわれわれの技術協力に対する年間支出は1億ポンド（1.6億ドル）を超えている。ただし、このすべてが特に組織・制度づくりに向けられたものというわけではない。

2. 援助の大半を最貧国に向けるというのがODAの政策であるので、われわれのアジアにおける組織・制度づくりの経験は主に南アジアで得られたものである。留意すべきことは、こうした国々における組織・制度の構造は一般的に東南アジアの急速に経済成長しつつある国々に比べて効率が低く、政府が経済に建設的に介入する能力も限られているということである。したがって、以下に概略を示す教訓は、必ずしもアジア全体には当てはまらない。しかしながら、低所得の国々で組織・制度づくりを進めることの難しさを考えれば、こうした国々における経験を共有する必要性は非常に大きい。また、アジアにおける主たる成功談のどれかを模倣できるかについて検討する場合、固有の問題と文化の状況を十分に考慮する必要がある。

3. 他の多くのドナーと同じく、ODAの組織・制度づくりに関する経験は成功したものばかりではない。今日までの作業で、包含される問題の難しさと複雑さは浮き彫りにされたが、すぐ役に立つ解決策は提示されていない。かなり最近まで、われわれの技術協力の大半はプロジェクト実施を強化するためと、特定の研修を提供するために行われていた。ようやく1980年代半ばから、われわれは組織・制度上の能力の改善というより広い問題に大きな関心を向けるようになった。このアプローチの変化に合わせ、われわれは少しずつ組織内の組織・制度に関する専門知識を積み上げてきた。また、総ての分野から集まったODA職員の間で組織・制度の問題に対する理解を高めるために内部研修を実施してきた。

4. いくつかのプロジェクトにおけるODAの経験に具体的に言及しながら、組織・制度づくりに関して持ち上がったいくつかの重要な問題を説明することは有用である。こうした問題について以下に論じる。

ODAの経験の例

バングラデシュの電力部門

5. ODAは、1976年以來バングラデシュの電力開発委員会を援助している。3つの大きなプロジェクトによって、ダッカにおける電力供給システムを拡大するための基盤施設が提供されてきた。こうしたプロジェクト全体を通じて具体的な技術研修が行われてきた一方、電力委員会に根深く残る組織・制度的な弱さや広範囲にわたる改革の必要性に関して、ODAが直接に懸念を抱くようになったのは、他のドナーと同じように、ようやく近年になってからである。

6. 多くの問題が生じてきたのは、電力需要の増大に伴って組織が急速に成長してきたのに、組織構造と管理システムにはそれに相当する変化がなかったためである。電力委員会は運転費用をかるうじて賄えるだけの収入しか生み出していない。というのは、収入が発電量の半分に見合う分しか得られないからだ。これは一部は技術的損失のためだが、大部分は不十分な請求書送付、不法な接続、料金不払いのためである。サービスの質も貧弱で、これは管理構造が中央に集中しすぎていることのほか、責任の重複、責任の欠如、不十分な実績測定システムのためである。

7. 1987年に、ODAが資金供給して大規模な問題点の診断調査が行われた。この調査による勧告が1990年スタートの「成績改善のための行動計画」プロジェクトで実行に移された。この計画の重要な要素が、ダッカにおける電力供給を担当する独立した半官団体を設立することだった。この計画はまた、組織構造の他の側面、すなわち財務管理情報システムや人事管理と工学技術慣行も対象にしていた。このプロジェクトは当初18カ月のタイム・スケールがあり、ODAの資金提供する外国人及び地元のコンサルタントが支援する部内対策委員会の設立を含んでいた。このプロジェクトはこれまでのところ完全な成功とはいえない。ダッカ電力供給局が設立される一方、ほかにも多くの領域で詳細な調査報告書が作成されたが、それを基に何の措置も講じられていない。各組織の全体的な実績にもわずかな改善しかなされていない。

8. 振り返ってみれば、このプロジェクトはタイムスケールの短かさの点でも範囲の広さの点でも野心的過ぎた。電力委員会には相互に関連した問題がたくさんあったものの、それらの多くに同時に取り組もうとしたことが、結局は逆効果になった。組織には構想された規模で変化を管理する能力が欠けていた。この国における意志決定手続きの遅さ、上級レベルで行われる頻繁な人事異動、対策委員会を形成できるだけの経験豊かな職員の乏しさを考慮に入れると、特にそれが言える。総じて電力委員会は改革を歓迎しなかったし、勧告に関する合意を得るには時間が不十分だった。また、コンサルタントに依存しすぎ、電力委員会には改革プログラムに対する「所有」意識がほとんどなかった。

9. もっと焦点を絞り、もう少し時間をかけて実行していれば、このプロジェクトももう少し効果があったかもしれない。これが不可能だったのは、電力部門におけるドナーが急速な改善を望んだ上に、自分たちの資本プロジェクトに厳しい条件をつけたためである。ドナーからのいくらかの圧力は大事だった。というのは、電力委員会の実績が貧弱な上に、労働組合の一部を含め、変化に反対する強力な既得権保有者が存在したためである。さらに、政府の上層部は改善の必要を認識していたものの、問題への取り組みは政治的に難しいと見られたため、それまでにはほとんど何の措置も講じられていなかった。しかし、電力委員会さらに

はこの国全体における組織・制度の弱さを考えると、ドナーの方も期待があまり現実的ではなかった。このプロジェクトは、ドナーのコンディショナリーを通じて政府を組織・制度改革に真剣に関与させることの難しさも浮き彫りにした。

インドネシアにおけるガス部門

10. バングラデシュで電力委員会についてODAが得た経験と、インドネシアで得た経験は対比させてみる価値がある。インドネシアではODAはペラム・ガス・ネガラ（PGN）を支援している。PGNは大規模産業を除く全消費者へのガス供給を担当する公共企業である。1986年以来、世界銀行による一連の大プロジェクトと連携して、ODAは組織・制度づくりにねらいをつけたPGNとブリティッシュ・ガスとの長期姉妹提携に資金を供給してきた。これには、工学技術開発の援助、財務管理、投資査定とプランニングに対する援助も含まれている。

11. 最初のプロジェクトがスタートして以来、PGNの供給するガスは3倍以上に増え、一方で収益性も相当地に増大してきた。ブリティッシュ・ガスの勧告はすべて受け入れられたわけではないが、PGNはかなり成熟し、その能力は業務のすべての領域で向上してきた。ブリティッシュ・ガスの大型チームはPGNの上級経営陣の信頼を得ることに成功した。作業プログラムには、プロジェクトのニーズと職員能力とに応じた柔軟性があった。プロジェクトの実行にはPGNの職員が引き続き責任を負う一方で、ブリティッシュ・ガスのコンサルタントは、自分たちで別の職務をこなすというよりは彼らとともに作業してきた。

12. このプロジェクトは、姉妹提携を通じた長期的支援から生まれる利益の可能性を示している。しかし、上記2つのプロジェクトを比べる上で心に留めておく必要があるのは、PGNはバングラデシュ電力開発委員会よりもずっと小さな組織であり、既得権保有者も少ないということである。さらに、インドネシアにおけるODAの組織・制度プロジェクトの経験はおおむね建設的であるが、これはおそらくインドネシアの変化を管理しアドバイスを生かす能力が多くのもっと貧しい国より優れていることの反映である。また、姉妹提携が成功しそうなのは、受け入れ国の状況に適した取り組み方をできるだけ経験が先進国側の組織にある場合だけだということである。

ネパールの道路部門

13. ODAはネパールの道路部門と長期にわたる提携関係がある。過去においては、われわれは主に特定の道路建設・改良プロジェクトに資金を提供していた。最近では、道路局の道路保守能力を強化することに努めている。というのは、保守能力を改善すれば金のかかる再建設の必要が減るからだ。スイス開発公社とともにわれわれが手を貸して、1991年に保守修復調整部門が設立された。この部門の目的は、保守必要条件の評価、優先事項と重要問題の認定、保守基準の作成、道路局地域管理組織への適切な技術とシステムの導入を通じて、保守能力を向上させることである。

14. このプロジェクトはあるプロセス、アプローチに従っている。そこで強調されるのは、参加的な方法で同局の理解と関与を進展させるよう努めるということである。これはやってみると思ったより難しく時間もかかった。柔軟性を持たせるには集中的な監視が必要であり、一方で適切な方向に助言をし、難しい問題に

取り組むには同局にいくらかの圧力をかけなければならない。中間目標を決めた上で、定期的にこれを見直す必要がある。

15. われわれの関与によって浮き彫りになったのは、援助調整の改善によって解決する必要がある問題である。道路局がこれまで道路の維持・改善に乗り気でなかったのは、ひとつには再建設プロジェクトにドナー側の資金が簡単に得られたためだ。長期的に見れば再建設の方が道路の維持・改善よりはるかに金がかかるという事実にもかかわらずである。これと同様に、道路局が機械装置賃借部門を新設するのを助けたり、建設作業のために既存の重機器を利用したりする努力も、ドナーが新しい機材を持ち込む方が好ましいとするためにぐらついてきた。もうひとつ必要なのは、ネパールの各地方においてドナーの協力によって開発される保守の方法が、組織・制度の構造、人的資源、財源の問題も含め、全国的な方法と矛盾しないようにするという点である。

16. 道路の維持管理問題に進展がないのは、道路局内全般の組織・制度的弱さにもよる。こうしたことは、資源の欠如、給与と熱意の乏しさ、意志決定手続きの煩雑さと遅さの反映であり、だれも決定の責任を取りたがらないことに関連している。これによって持ち上がる全般的な疑問は、こうした問題に対処するための行政事務のより広い改善がなければ、ネパールのような国では、どれほどの前進が達成できるのかということだ。

ネパールの林業

17. 状況によっては、無能とわかった政府機関を改善できる見通しがほとんどないこともある。これは、財源不足や人的資源不足によるものかもしれないし、変化を嫌う官僚的慣行や既得権保有集団がしっかり根を下ろしているせいかもしれない。こうした状況では、別の機関の配置を考慮する必要がある。これは、地域社会グループやNGOや民間部門の参加を増やすということかもしれない。

18. こうしたケースのひとつがネパールの林業である。過去においては国が森林利用を公式には管理していたが、こうした森林を有効に管理するための財源や人的資源を持っていなかった。そのため個人が不法に森林生産物を利用していたが、森林に長期的な利害関係がないために持続不能なやり方になっていた。過去5年間に考え方の変化があり、現在では、地域社会が森林を管理するための政府にはない財源や人的資源も持ち、森林生産物利用の法的権利があれば、地域社会には森林に投資しそれを積極的に管理するための誘因もあるということが認識されている。

19. ODAは森林管理の責任が利用者グループに引き渡されつつある東ネパールであるプロジェクトを支援してきた。現在われわれは、政府との間でこれを基に「森林利用者グループ」を土台にした新しいプロジェクトを進めることについて話し合っている。これには、専門家を送って森林省に手を貸し、森林の移転に適した地域を認定する能力を開発したり、利用者を認定してグループを設立したり、グループが管理のための開発計画を策定するのを手伝ったり、フォローアップして実績を監視したりすることが含まれることになる。このアプローチは時が経つにつれて進化していきそうだが、他の場所でも、国有資源管理の改善と地域社会による参加拡大を促進する手段として適切なはずである。

結論

20. 上記の各プロジェクトは、組織・制度開発の複雑さと、考慮する必要があるいくつかの問題の例証となる。特に次のことが浮き彫りにされている。

- i) 組織・制度づくりプロジェクトに対する野心的過ぎる構想と地元の所有意識の欠如による危険の可能性。
- ii) ドナーのコンディショナリーの比較検討。
- iii) 実施期間中の柔軟性が重要なこと。
- iv) 個々のドナー・プロジェクトと、もっと広い組織・制度上の目的が矛盾する可能性。
- v) 全般的な行政事務の改革がなければ、特定の行政機関・制度における問題に対処するのが困難なこと。
- vi) 因習的な行政構造を改革できる見通しがほとんどない場合、地域グループやNGOや民間部門を含め、別の組織・制度アプローチを考慮する必要があること。

このほかにも、考慮に入れるべき重要な問題がたくさんある。これまでのODAその他のドナーの活動が成功とばかりは言えないことで、既存の努力を慎重に評価する必要性が強まっている。この点ではドナーと開発途上国の間で経験を分かち合うことも同様に重要であり、それだからこそ得られた教訓が将来の援助の評価と構想に生かされることになる。

今回のシンポジウムはこうした経験を分かち合う重要な方法を示している。

1992年12月10日

SEADD
ODA

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—

ジョン・グァニング
USAID南アジア担当
シニアプログラムオフィサー

アジア地域は、開発のあらゆる段階にある国々から成り立っている。そこには世界の貧困層の半分以上が住み、世界でも最も急速に成長する経済がある。この多様性を包含できるような単一の開発モデルはない。とはいえ、組織・制度は開発のあらゆる段階で非常に重要であり、開発が行われるにつれて進化しなければならない。

組織・制度は、非常に広い背景の中でながめる必要がある。政府の1部局もひとつの組織・制度であれば、民間の奉仕団体も、民間企業や非営利の学校も組織・制度である。組織・制度はまた、資本市場でもあり、社会的・法的枠組みでもあって、特定の組織はこの中で機能しなければならない。適切な政策と組織・制度の枠組みがあれば、工業や農業、少し度合いは低くなるが金融の市場が民間ベースでうまく機能する可能性に関して、新たな合意を得ることに十分な期待が持てる。資源に関する大きな制約を考えれば、各国政府は公的介入が明らかに不可欠な分野（例えば、保健、教育、天然資源、インフラストラクチャー、民間市場を支援する政策と組織・制度の改革）に投資することと、伝統的な公共部門の領域で民間部門のサービスの提供に頼ることをますます迫られている。

AIDは、組織・制度づくりは全部のプロジェクトにおける問題として取り組むべきと考える。これはひとつの分離した活動ではないとされる。しかしまた、既存の状況にとって組織・制度が必ずしも最大の制約であるわけでもない。もし必要とされる政策が行われていなければ、強力な組織・制度も動きが取れなくなることがある。

とはいえ、公共及び民間の有効な組織・制度は、人的資源と財源を整理し、開発問題を解決するために不可欠である。

例証となる国別プログラム

われわれの国別プログラムのうち、スリランカのプロジェクト・ポートフォリオだけを見ても、組織・制度づくりの構成要素が多様であることを物語っている。（それはスリランカ政府とAIDが合意した内容であり、成長と開発に非常に貢献することになるであろう。）

- 「灌漑システム管理プロジェクト」が、組織構造と政策及び法的枠組みを提供して、利用者組合が自分たちの問題を管理できるようにすることを目的に進行中である。
- AIDが約15年前のマハーウェリー川流域プログラムの総合環境アセスメントに資金提供することに関与したことは、結果として同流域に新しい国立公園を開設し、さらに、新しい住居者とこの大きな野生生物生息地に住む動物とが接触する地域の管理を助けるために、国立公園業務を強化するという長期的な関与につながった。このように環境に焦点を当てたことが、スリランカ政府が力を入れて環境規制への包括的アプローチを発展させることにもつながった。AIDは、政府が環境省を設立し管理に役立

つ規制メカニズムを確立し、環境に対する経済開発と人口増加によるマイナスの影響を可能な限り和らげることに助力した。

—スリランカの例をもうひとつだけ挙げると、A I Dはコロンボ証券取引所をアジア有数の近代的なものにするとともに、スリランカ金融市場全体の重要な部分とすることに力を貸してきた。これは規制改革と民営化を通じてスリランカ経済を開かれたものにするための遠大な努力のほんの一部である。

非政府機関

A I Dは長年にわたって非政府機関（NGO）と協力してきたが、これは民主的多元主義と地方分権に対するアメリカの支援を反映している。米国議会は、NGOが特に草の根レベルで支援を提供するための有効な手段であると確信しており、われわれの開発援助のうち25パーセントは民間の奉仕機関（PVO）を通じて行うよう要求している。（PVOとNGOは、この文書では互換可能なものとして使われている。）インドネシアとフィリピンでNGO活動に資金供給しているプログラムに関してA I Dの行った最近の評価でも、NGOの役割に対するこうした肯定的見方を支持している^(註1)。その調査では「フィリピン及びインドネシアにおけるPVO共同資金協力のプログラムは、地元組織・制度の育成、自立的地域開発の促進、民間部門成長の支援という点で有効であることが証明された」と結論している。この共同資金提供という考え方によって、A I DはPVOがプロジェクト費用の内、一部（最低限）を別の資金源から賄うことを要求している。

NGOは、草の根レベルまで浸透し、自立的開発活動を効果的に組織するための唯一の手段である。NGOは、人里離れた到達しにくい地域にまで入り込み、様々な活動を行うことができる。小規模な組織であれば、地理的に拡散し社会文化的に多様な住民たちに合わせて、取り組み方を調節できる。あるプログラムが成功すれば、政府の支援や模倣を通じてこれを更に拡大して繰り返すことができる。実質的に、こうしたNGOが地方レベルにおける組織・制度の育成者になっている。

しかし、NGOは管理面に弱点があったり資金が乏しい場合が多く、自らが組織・制度強化の点で支援を必要としている。彼らの助力は、きわめて労働集約的なものとなる可能性がある。A I Dは、実際に地方レベルでプログラムを実行する「最前線」のNGOの活動に協力する仲介機関への補助金を増額するという実験をして成功している。この調査研究で引用されている2つの仲介組織は、フィリピンの「教育進化開発財団（FEED）」と、インドネシアの「ヤヤサン・インドネシア・スジャテラ」である。こうした組織は様々なNGOに対して補助金のほか、プランニング、実施、評価の研修を行っている。

大部分のNGOは、資金面を自ら賄うことは困難な、あるいは不可能な活動を行っている。したがってこうした組織は、自分たちのプログラムの運営を可能にするための資金を集めるためだけに、相当な時間を費やさなければならない。

ようやく最近になって、A I Dは非政府機関の財務ベースを強化・維持することのできる基金に資金提供するための法的権限を与えられた。これまでにA I Dは、この権限を主にラテン・アメリカで用いており、農業分野の研究、天然資源管理、貿易及び投資の促進において種々の機関が開発に一連の役割を果たすのを助けてきた。

このアプローチには潜在的な落とし穴がたくさんある。政府の行う仕事の重複、期間が長びくことによる組織的惰性に陥る危険性、管理ミス、通貨価値の低下などである。しかし、多様性と起業家精神を重んじる

^(註1) 「地元組織・制度開発の達成：インドネシアとフィリピンにおけるPVO共同資金提供プロジェクト」（『革新的開発アプローチ』第2号、1990年1月、A I D）

人々にとっては、開発モデルの増加を促進する手段としてこの考え方の魅力には強いものがある。本シンポジウムでも取り上げることが可能であるが、最近のAIDの調査では、ある基金を設立するかどうか、どうやって設立するかを決定する上で考慮すべき多数の問題が取り上げられている⁽⁴²⁾。

組織・制度づくりチェックリスト

あるAID調査で、1974年から1981年までの期間に行われていた国別プロジェクトのうち、組織・制度づくりを明確に重要な目的としていた、659例の検証を行っている。こうしたプロジェクトの大多数に公共または半官機関が関わっており、122例はアジア諸国のものだった。現行プロジェクトのリストでは公共部門にかける比重は軽くなっているかもしれないが、この調査を通じて得られた教訓は、組織・制度づくりプロジェクトの分析、計画、実施にあたって組み入れるべき要素として現在も有効である。以下にこうした教訓がまとめられている。

プロジェクト設計期間中

プログラム計画要素に関連して得られた教訓：

- ・計画前の周到な調査を実行する。
- ・受け入れ国の能力に応じてプロジェクトを調整する。
- ・現実的な時間枠を設定する。
- ・明確で達成可能なプロジェクト設計を開発する。
- ・プロジェクトの成功に不可欠な組織と他の補完的な組織とのつながりを強化する。
- ・権限範囲あるいはプロジェクト参加者とスポンサーとの関係を明確に公式化する。

受け入れ国側の要素に関して得られた教訓：

- ・政府がそのプロジェクトを支援するという確約を得る。成功のための必要条件である。
- ・政府の開発計画を前進させるためにプロジェクトを設計する。
- ・政治的に強力で技術的に有能な相手機関を選択する。
- ・必要な地元の人材の確保の可能性と経験を徹底的に調査する。
- ・受け入れ国の官僚的手続きによって生じる可能性のある問題を見極めそれに対処する。

プロジェクトの投入要素に関して得られた教訓：

- ・相手機関の財政的な力と、妥当または競争力のある給与水準の給料によって人員を保持する能力を調査する。
- ・計画段階で、インフレによるマイナスの影響に備える。

⁽⁴²⁾ 「基金の条件：組織・制度づくりへのAIDの新たなアプローチ」(『革新的開発アプローチ』第3号、1990年12月、AID)

- ・互換性のあるプロジェクト機材を選定する。
- ・現実的なプロジェクト要員配置の水準を明らかにする。
- ・TA要員が必要なときは、現地語を話す能力を重視する。

研修に関して得られた教訓：

- ・プロジェクトで、ある役割を果たすための研修を受けている要員ににとっての、十分な準備時間を設定する
- ・研修を受けた人が組織に復帰することを容易にする。

相手機関に関して得られた教訓：

- ・起こり得る管理上の問題を予測する。特に新しい機関の場合は注意。
- ・有能な指導者にとって魅力的なものとする。
- ・現地化が組織・制度づくりの主要な目的のひとつであることを忘れないようにする。
- ・相手機関に正式な法的身分が与えられるという同意を得る。
- ・NGOについては、
 - －機関の経験のなさを克服するための計画に注意を注ぐ。
 - －当該機関の過去の活動と草の根支援について調査する。
 - －当該機関とドナーとの過度の同一化を避ける。

プログラム実施中に会った問題

AIDに帰することのできるもの： 技術援助要員に対する継続的な支援の欠如、首尾一貫しないプロジェクト監視、プロジェクト計画を状況に応じて改変できなかったことなど、実施中の柔軟性のなさ。

技術援助要員に帰することのできるもの： 不十分/不適切な人員配置、プロジェクト管理、指導力、受け入れ国側の人たちとの意志疎通。

受け入れ国政府に帰することのできるもの： 官僚的手続き及び目標機関の政府職員の早過ぎる異動に起因する遅れ。

相手機関に帰することのできるもの： 管理、組織、指導性の弱さ^(註3)。

上に列挙された教訓が暗黙のうちに語るのは、組織的にも財政的にも、持続性というテーマである。アメリカ人のいう「白い象」、すなわち、能力と資金がないために使命を果たすことのできない金のかかる組織を抱える余裕はだれにもない。援助側と開発途上国は、自分たちの投資が確実に組織・制度を強化し、効果的で財政的に持続可能なプログラムを促進するものとなるよう協調しなければならない。そうでなければ、われわれは解決のためのではなく、問題の一部になってしまうだろう。

^(註3) このチェックリストの出典は、「有効な組織・制度づくり：AIDポートフォリオから得られた教訓に基づくプロジェクト設計担当者とプロジェクト管理者のための手引き」1982年、AID

現在の研究

A I Dは、長年にわたり組織・制度づくりの研究のスポンサーになってきた。本シンポジウムのパネリストであるノーマン・アップホフ博士は、1986年の著書『地域の組織・制度づくり：事例による分析的資料集』でこの研究に貢献した。A I Dの経済組織・制度開発局は、現在「地方分権：財務と管理」というプロジェクトのスポンサーになっている。このプロジェクトは地方公共経済の組織・制度と運営に関するものである。このプロジェクトの研究予定表に従って取り組まれている中心的問題は、以下のとおりである。

いかにして、組織・制度の改善を行い、以下のような目的を達成するか。

*次のものを、各個人がもっと有効に運営し管理するための動機付けを強化すること。

- ・天然資源
- ・インフラストラクチャー
- ・その他の地方の公共財とサービス
- ・新しく生まれた市場構造

*次のことを目的として、個人、地方グループ、もっと大きな機関（政府系及び非政府系）の間で、適切な協力的行動を強化し維持すること。

- ・資源をより有効かつ公平に利用すること。
- ・科学的情報だけでなく、地元の情報も利用すること。
- ・争いを解決し、協定と規則を守らせること。
- ・変化する状況に適応すること。

次のいくつかの、この研究開発プロジェクトの成果は入手可能であり、シンポジウムに参加されている方たちもあるいは興味を持たれるかもしれない。

- ・1992年8月付けの本プロジェクトの進展報告書。
- ・1992年冬付けのプロジェクト・ニュースレター。「運営・管理」に焦点を当て、プロジェクト調査と報告について伝えている。ひとつの報告書は、インドネシアにおける地域道路の保守と補修の評価に関するものである。
- ・方法論的文書「組織・制度分析の枠組み」インディアナ大学のエリノア・オストロム著。

「カメルーンの西州及び北西州におけるアラビカ・コーヒーの生産、加工、マーケティングに関する組織・制度分析」は2部が用意されている。アジアの研究ではないが、これは組織・制度分析の好例であり、一部の方には有用であると思われる。

このシンポジウムに参加する機会が得られたことを感謝する。

世界銀行の経験

シャルロット・ジョーンズ・キャロル
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

I. 組織・制度づくりのための技術援助の役割

1. 開発における組織・制度の役割はよく知られている。世界銀行では、いくつかの研究報告書、1983年の「世界開発報告」、ポートフォリオ実行見直し、さらに多数の特別研究によって過去15年間にわたりこの問題を検証してきた^(註1)。プロジェクトの持続性と組織・制度づくりの間には正の相関関係が見られる。しかし、この認識とドナーが通常実施していることとの間には依然として広い隔りがある。

2. 組織・制度づくりの概念は進展してきている。20年前、われわれはプロジェクトを実施している個々の機関の能力の方をより重視しており、時としてプロジェクト実行グループだけに注目していた。世銀では10年にわたって構造調整に注目し、個々の国に焦点をあてた結果、われわれは制度エコノミスト^(註2)の新しい学派に同意するに至った。すなわち、制度の概念には特定の政府機関だけでなく、人間の相互作用を構成するシステムと規則も含まれるということである。このより広い概念が、本シンポジウムのテーマの土台になっている。法律・規制システム、司法・財務システム、財産権は、今日では国営企業や省庁と同じくらい世銀援助の対象となる可能性が高い。われわれは、あるプロジェクト単位における能力育成を切り離すことが逆効果になる可能性のあることを認識している。一旦プロジェクトが終了すると、その集団は簡単には再吸収されず、持続性が損なわれることがある。

3. 技術援助、すなわちTA^(註3)は、世銀が国別組織・制度づくりの目的を支援するための主要な手段になった。世界銀行では年間20億米ドル以上をTAに供与して、プロジェクト開発、プロジェクト実施、組織・制度づくりを支援している。このうち15億米ドルがわれわれの融資とIDA信用という構成要素の形を取り（うち3.3億ドルが東アジアに流れている）、2億ドルが独自のTA融資または信用、残りが世銀の実施する信託基金によるTAと世銀職員が直接供与する援助を加えたものである。最近まで、世界銀行には特にTA向けの供与資金がなかった。そのためわれわれは、こうした目的のための資金供与にはわれわれの融資と信用に大きく頼り、TAの補助金資金供与はUNDPその他に任せてきた。独自のTA融資は1970年代に導入されて以来急速に成長した。しかし、国別の組織・制度の全般的水準を反映して、われわれの東アジア・プログラムではこのタイプのTA融資をごく一部しか利用していない——年間2,000～3,000万ドルである。

^(註1) 本文書末尾の参考文献一覧を参照。

^(註2) Douglass North, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction." World Development, Vol. 17, No. 9, 1989

^(註3) われわれは、「技術協力」という言葉の方が正確で外部機関とその国の協力関係を反映していると理解しているが、内部的にはまだ「技術援助」を用いている。

4. 融資資金によるTAは、依然として投資支援（実行可能性調査や技術業務など）と、われわれがここで関与している組織・制度づくりと能力育成という目的を併せ持ったものである。しかし、目的が前者から後者へ移行していることは明白である。20年前は、F/Sと技術業務は世界銀行が資金供与する事実上唯一の種類TAだった。今日では、融資資金によるTA全体のうち3分の2が組織・制度強化を目的とした訓練及びコンサルタント業務である。組織・制度づくりの中でさえ、世銀は現在では中央の省庁が統制するインフラストラクチャー・プロジェクトに資金供与するという比較的安易な領域を超え、組織・制度への集中を強調したプロジェクト目的に移行している。こうした目的は政策改善、業務供給の地方分権、インセンティブ制度と民間部門の参加を組み合わせたものであり、すべて政治的に敏感で組織的に複雑な問題である。

5. 世銀がTAに資金供与する形も、この目的の変化に合わせて進展してきた。われわれは常に、われわれのいう「埋め込み式」技術アドバイスを提供してきた。世銀の職員によるプロジェクト準備への参加、経済問題や部門別問題に関する分析作業、プロジェクト実施の監督のほか、E D Iを通じて訓練も行ってきたのである。実際、このような非融資作業はこの10年で劇的に伸長してきており、借り手に合った仕事の方を多く引き受けるまでになっている。

6. もうひとつの大きな変化が、国別の組織・制度づくりの目的を達成するために外部資金を流通させようとしてきた範囲にも起こってきた。世銀の管理する技術支援、研究、訓練（投資前の作業と合わせ）向け信託資金は、過去5年間で倍増し、支払額で2億ドルを超えるまでになった。今日では、東アジア向けTAのこの財源は日本とUNDPが主に供与している。組織・制度づくり向けに信託資金の利用が増えてきたのは、ひとつには融資資金によるTAは小規模な試験的計画の支援、あまり積極的な借り手ではない加盟国（ベトナム、カンボジアなど）の組織・制度づくり強化や、プロジェクト認定の前に必要なごく当初の分析作業には受け入れにくいところがあったためである。しかしもっと重要なのは、外国人のコンサルタントのために融資資金を使うことに対する各国の態度が、必ずしも肯定的なものではなかったことだ。こうした要素があったために、世銀は今年、小規模な試験的無償資金の基金（年間2500万ドル）を設立し、当初の組織・制度づくり作業やTA管理に充てることになった。

7. 昨年、世界銀行のある実行委員会が全技術援助の見直し作業を終えたが、その目的はわれわれの変化しつつある役割をより良く理解し、組織・制度づくり志向のTAの有効度が低いという認識に対処することだった。また、他の開発機関、例えばDACやノルディックUN研究の行った組織・制度強化向け技術協力の分析も参考にした。世銀内部のその他2つの見直しに関連した発見もあった。住民参加学習演習では、プロジェクトの持続性に関する参加と協議を強化したプロセスの影響を検証してきた。また、ポートフォリオ管理対策委員会は、世銀の融資による活動に対する国の「所有意識」、プロジェクト準備と実行に向けた地元能力育成の必要性、プロジェクト準備の一部として国の組織・制度の枠組みを評価することの重要性を分析してきた。アジア固有のいくつかの例に移る前に、組織・制度づくり向けTAに関する以上のことやその他の主要研究から得られた教訓のいくつかに、ここで目を向けてみたい。

II. 世界銀行の組織・制度づくり向け技術援助

8. われわれの独立的な評価部門であるOEDの行った包括的調査によれば、組織・制度づくりの目的が（プロジェクト開始に当たって説明された形で）持続的に達成されたのはプロジェクトの4分の1にすぎず、

部分的に達成されたのは半分で、4分の1は組織・制度づくりの目的が達成されなかった（表1参照）。部門別では、組織・制度づくりは工業及び公共事業プロジェクトの方がより効果的で、一方、農業と衛生が最も成功の度合いが低かった。アジアのプロジェクトは世銀全体の平均よりもいくらか上位にあったが、組織・制度づくり部分ではアジアは全般的に数も少なければ意欲も低かった。経験豊かな開発専門家の中には、3分の1という打率は組織・制度開発という本質的に複雑な仕事からすれば全く現実的な期待値だと暗に言う人もいるが、世界銀行においては、この程度の実績では警報が鳴る。

9. 組織・制度づくり向け技術援助における問題の原因と、成功への鍵に関する世界銀行の研究からは多くの結論が得られたが、これは2つの重要な要素に集約される。すなわち、(i)組織・制度づくりの目的に関する、より長期的なビジョン及び戦略が必要なこと、(ii)こうした目的を実現するためには技術援助の認定と受け入れ側が計画に参加することが重要であること。

組織・制度づくりは長期的な問題である。： 孤立したプロジェクトでは、組織・制度的弱さの根元にある制度的な問題に対処できないのが普通である。具体的には行政事務問題や規制環境が、公的部門の機関にとって阻害要因となり、政府と一般国民との関係調整を必要としている。組織・制度文化の変化を融資の支払いに充てられた期間に圧縮して行うのは難しいことが多い。その期間が6～7年の場合ですらそうである。世銀のプロジェクト・サイクルでは組織・制度づくり問題への注意は、その他の職務に比べて初期に費用を配分される度合いが少ない。そのサイクルの終焉——即ち、交渉段階や実行中——の組織・制度問題がより明らかになるころには、結果に影響を与えたり、組織・制度実績にかかわる、より広い問題に対処したりする機会は比較的小さくなってしまふ。しかし、そこで世銀とある国が共同で、機関・制度問題のしっかりした予備的分析に基づいて、プロジェクト全体を通じて一貫した組織・制度問題に対処するための戦略を開発すれば、成功の可能性はかなり大きくなる。理想的には、このような戦略はその他のドナーからの情報も得て、TA供与者全体の方策が調整されたものになるのがよい。

組織・制度目的の所有権： プロジェクト準備中に認定された機関・制度の欠陥に対処するためにプロジェクト構想に投入された土壇場のTA部分をわれわれはみな目にしている。部門別または国別の組織・制度環境に関する初期の分析作業が欠けていると、組織・制度問題についても、その国がこうした問題に対処するためにTAを吸収する能力についても、診断が不適切になることが多い。当初の組織・制度分析に世銀がもっと注意を向けるというのも答えの一部となる。しかし、もっと重大なのは、プロセス・アプローチを用いればその国の当局者を個々のTA活動の診断及び構想段階に、また、より長期的な戦略の開発に引き入れることになるということである。言い換えれば、完全参加が組織・制度目的に対するその国の関与にもTAのよりよい実行にもつながるということである。こうしたものには債務国が職員の時間と資源を割かざるを得ないからである。

10. サミュエル・ポールによる世銀の調査報告書^(註4)が示唆するところによれば、組織・制度づくり向け技術援助における世銀の成功度を増大させるためには、いくつかの手段がある。持続性と国別組織・制度枠組みの問題は、だんだんとより公然とした形で取り込まれるようになっており、部門別組織・制度問題に関するわれわれの作業では、焦点を明確にし、組織と管理について特別の専門知識を持つ職員とコンサルタント

(註4) ポール、サミュエル、「世界銀行プロジェクトにおける組織・制度づくり」世界銀行調査報告書、第392号、1990年4月。

を利用することに努力している。組織・制度づくりの目標を支援するために必要な長いタイムスパンが、ある国について作業する世銀職員の任期を超えることは避けられない。ただ、われわれ自身のいくらか批判的な自己評価にもかかわらず、世銀による初期の努力は有益だったと考える国が多い。うまく行ったことを土台にして、もう少し革新的なアプローチが試みられ、わずかながら成功している。例えば、姉妹提携（「成熟した」組織が経験の少ない組織の能力開発を助ける）、地元コンサルタントの利用（そういう人の方が組織・制度づくりの社会的・文化的側面になじんでいる可能性がある）、関連する経験を共有するための国際セミナーなどである。また、構想段階で相談手続きが用いられる頻度が高くなった。しかし、われわれがみな直面しているジレンマは、組織・制度づくり向けのT Aを最も必要としている国々は、それを定義し吸収する能力が最も低いということである。

Ⅲ. 世界銀行は現状からどこへ向かうのか？

11. 技術援助見直し対策委員会は、10年間の研究から得た教訓をまとめ、われわれ自身の組織的行動に変化を生み出そうとしている。過去1年間で、それぞれの地域が内部管理を強化するための独自の技術援助活動計画を開発した。具体的には国別戦略における組織・制度づくりと技術援助の目標を加え、プロジェクトの別の部分と形態に適用するのと同じ努力でT Aを構想・監督し（現場の事務所から情報を得ることに特別の注意を払って）、組織・制度的ニーズを評価するために職員の技量を強化した。

12. 先に述べたシステムにある欠陥を埋めるために、新しい組織・制度づくり無償資金の基金が開始された。東アジアでは、パプア・ニューギニアが会計検査制度の診断と貿易・産業の政策策定能力開発のために、カンボジアが予算基準と調達システムを公式化し、いつでも使える国庫を確立するために無償資金が与えられた。この地域の国々向けに現在検討されているその他の無償資金は、環境政策策定能力をねらいとしている。

13. われわれは他のドナー、特にUNDPとの関係を見直しているところである。その長年にわたる合同協定では、世銀の構造調整アドバイスに関する経験と、UNDPのT A管理向け国別能力（N a t C A P）に関する作業が十分に考慮されていなかった。世銀のアジア地域においては、この地域における作業に焦点を当て専門化した管理技術を導入するために、今年われわれは組織・制度づくりグループを設立した。最後に、世銀はちょうど技術援助の手引書を発行するところである。その目的は、組織・制度づくり向けT Aの構想と監督について各国とどのように協力するか等具体的な指針を職員に提供することである。

14. 以下の要素は、組織・制度づくり向け技術援助の成功にとって重大なものとしてT A対策委員会によって強調され、うちいくつかは内部参加学習演習とポートフォリオ管理見直しによってさらに浮き彫りにされた。

- (1) 組織・制度づくりの目的とT A手段に対するその国の高度な関与。これはその国自身が要求を出すか、共同で構想に携わるかの結果である。
- (2) その国の受入能力に合わせてよく定義された目的。
- (3) ニーズの正確な評価に基づくプロジェクト構想。そのため世銀やその国の公共部門、または組織・制度づくりの専門家を活用する。
- (4) その国と世銀職員によるT A構成要素や活動の厳しい監督。

われわれの課題は、こうしたことをわれわれの管理文化に組み入れ、各国へのアドバイスがこうした変化と矛盾のないようにすることである。

IV. 世界銀行の東アジアにおける経験の実例

15. これまでのどちらかと言えば概念的な議論にもう少し具体性を与えるために、われわれの結論を裏付ける東アジアでの主要な経験を取り上げたい。例として国、目的、道具の例を取り上げてみる。

インドネシア

16. 世銀とインドネシアとの長年にわたる現場レベルでの関係は、ほとんど他に例を見ないものである。この国でわれわれは20年以上にわたって現場に大きな存在となっており、そのためにわれわれは、他の多くの国別プログラムではまねのできない規模で、経済及び部門別分析に関するインドネシアの要望に応じることができた。この特徴のおかげで、同国政府と世銀の双方が、管理と組織・制度の問題を深く理解することができた。

17. インドネシア政府はずっと、その目的（石油輸出からの収益増大による資本化には手腕不足ながら急速な経済開発をすること）を達成するために、技術援助向け融資資金を用いることに強い意欲があった。現在インドネシアは、われわれの東アジア地域向け融資資金TA全体の半分を吸収し、融資を通じてTAに供与される世銀の資源全体の12%を吸収している。世銀における最初の独自TA融資（投資前作業向け）も、1968年にインドネシア向けに行われた。

18. こうした資源の利用は、主に投資前調査に資金供与することからアドバイスと能力育成訓練を提供することへという、世銀全体に見られるのと同じ段階的な移行を反映している。1968年から1979年までに供与された5つの独自TA信用のうち、最初の2つは明記されていない下位プロジェクトを持つ投資前資金だった。その後の信用は地元の計画・管理能力を育成するための研究・助言業務を加えるようになったが、相変わらず投資前資金の大きな注入を含んでいた。こうした一連のプロジェクトの結果、高度な（87%）実行可能な投資が構想され、一方で資金供与を受けた研究によって中央の政策策定機関に組織・制度的自己依存の改善が生まれ、それもあってインドネシアが公共投資プログラムに対する統制を増大させることになった。しかし、世銀と同国の結論では、その規模に関するF/Sに資金供与を続けることは、これについて別のドナーから得られる資源が増えたことを考えればもはや正当化されないということであった^(註5)。

19. インドネシアの電力部門は、一連のプロジェクトに支えられた長期的な組織・制度づくり戦略が重要であることの例証になっている。世銀はこの21年間で電力開発向けに20件の融資を行ってきており、これは約10の部門別分析に支持されている。この期間を通じて、政府、実施機関（PLN）、世銀の間で、関連はあるがはっきりと違う3段階を通じて進展する共通の長期的ビジョンが生まれた。そのビジョンが20年間に渡ってしっかりと追求され、資金供与は直接投資と組織・制度づくりの目的の間でほどよく均衡がとれていた。重点は第1段階がPLNの創設と組織強化、第2段階が発電用基盤施設の拡大、第3段階がPLNの財務状況と戦略計画能力の強化による利益固め、そして好結果に資する規制の枠組みの中で民間部門の参加

^(註5) 世界銀行「インドネシアにおける世銀の援助した独自技術援助信用の見直し」OED、1988年3月。

度を高めることだった。その結果、電力供与量と供与効率が目ざましく増大し、併せて発電及び配電に民間部門の参加する割合が増えている。

中国

20. 中国は10年にわたって世銀から積極的に借り入れをしており、世銀の分析作業向け領域の特定とプロジェクト構想の統制には強力な役割を演じている。この国は外国人専門家、特に長期アドバイザー向けに融資資金を使うことをためらいがちで、彼らのことは中国人専門家に比べて非常にコストが高いと見ている。したがって、話のまとまる方策はコンサルタント的なものより訓練的なものになる。

21. 世銀による最初の数年の融資は、孤立した一時期の後で「外の世界」とのつながりを再び確立するという中国の目的を支援するものだった。プロジェクトには能力育成のはっきりした中身（例えば、高等教育の近代化）があった。最初の10年が経過するうちに、組織・制度づくりと電力、道路、鉄道部門の基盤施設拡大が進んだ。投資計画向け能力、例えば、黄河流域開発向けのモデリングと水分配の仕組みや、コンピューターを使ったプロジェクト管理技術が加えられた。中国独自の経済管理向け訓練能力を育成するために、世界銀行の訓練研究所であるEDIを中国の各機関と結び付ける特別の取り決めがUNDPの資金を得て開発された。このアプローチは、候補者選抜と欠員が問題となった中国人卒業生の外部での研修よりも、おそらく費用効果が高かった。今日、力点が置かれていることには、例えば金融部門並びに国営企業と公共機関が企業改革を行うための準備がある。中央銀行を規制機関として強化すること、本質的に国有工場でしかなかったものに企業概念を導入することが、現在の長期戦略における重要な要素である。

22. 全体的な経験は、中国の高度に開発された、何世紀も前からの公共行政文化と伝統もあり、これまでのところおおむね有望である。

しかし、最近の中国による伝統的なTA機関や資材支援、また間接的な国際経験の利用は、投資の工学的・技術的質を改善するためのTAの利用に比べると、特定の組織・制度目標に効率的に焦点が当たらない傾向がある。

姉妹提携

23. 国よりも方式に目をやると、姉妹提携は東アジアにおける組織・制度づくりに関する世銀の経験では多くの成功例がある。1980年代後半におけるインドネシアのガス会社(PGN)とブリティッシュ・ガスの関係では、結果としてPGNのガスの損失が30%から3%へと激減し、売上と利益が大幅に伸びた。同様のつながりがタイの電力会社EGATとラオスの電力会社の間でも確立され、タイは最終的にはそこから電力を買いだめしている。遠距離通信部門では、マレーシアの近代的な会社が世銀の融資による資金供与を受けてフィジーとラオスに技術援助を提供している。

部門

24. ひとつの部門に絞り込むと、環境が世銀資金と信託資金による技術援助を集中的に組み合わせることが焦点になってきた。その目的は診断を実行し、行動計画を開発し、組織・制度を育成・強化し、規制の枠組みを定義することである。中国においては、世銀は環境部門作業を実行し、日本の無償資金を得て生物多様性、温室効果ガスその他の汚染要素を含む環境問題に関する研究を準備した。フォローアップは、現在準備中の環境技術援助プロジェクトである。インドネシアでは昨年、1989年の環境部門作業に基づいて同国の新

しい環境管理機関、PAPEDALを強化するための技術援助融資が承認された。日本とUNDPを含む多数のドナーが、PAPEDALに対する世銀支援の初期段階で信託資金づくりに参加した。しかしこうした努力全体についてわれわれが何か言えるかという、まだほとんど何も言えない。経験は限られているし、前例はほとんどなく、当事者は非常に多い。しかしどの問題も重大である。公共部門と民間部門の機関相互の作用に依存する開発目的があるとすれば、それは環境保護という目的である。

V. 結論

25. 組織・制度づくり向けの技術援助供与や資金供与につきものの限界と利点に関する最近の世銀の慎重さを参考にして、最後にいくつかの重要なメッセージをまとめ、アジアにおける新たな計画に言及しておきたい。成功ばかりではない過去の経験を参考にしてもらえればよいと思う。われわれが得た主な教訓は次のとおりである。組織・制度づくりは政策の枠組みからプロジェクトの文脈に至る連続体である。組織・制度づくりは長い時間がかかり、そのため、調整された連続的なプロジェクトを通じて、首尾一貫した長期的な配慮を必要とする。診断基準がなければならず、それでこそ戦略とその戦略を実現するためのプロジェクト構想が現実的なものになるのである。参加と関与と結果達成のつながりを考えると、組織・制度の枠組みでは、ここが最も重要だが、その国がその国の組織・制度の所有者であることを認識しなければならない。問題の診断と、持続可能な結果への道路地図は、組織・制度づくりのための問題認定と解決法開発に対する国と地元の集中的な参加を考慮に入れたものでなければならない。その解決法の一部が将来の組織・制度問題に対処する地元の能力を増大させるものであれば持続性も増進される。具体的方法は訓練、地元のコンサルタント職の開発、そして技術援助の地元管理を強化するための仕組みを含めることである。

26. こうした領域では、われわれは公式には政府機関に主に目を向けているが、認識しておかなければならないのは、多くの国で国の役割をめぐる論争のあることと、政府と民間部門——もっと広くは市民——との関係は明らかに開発プロセスの管理を改善するための持続的努力に係わる問題だということである。こうした職務を実行するために政府がどのように自らを組織するか、職員がどのように管理され報いられるか、調達と会計の慣行、公共部門の機能が政府の各段階にどのように配分されるかによって、新たな調査と分析の領域が生まれる。受益者の責任と参加に関する懸念があれば、公共部門と民間部門が地域社会と市民グループとどのように相互作用するか、また、だれが業務を提供するかについて、もっと留意することが必要になる。最後に、公共基盤施設と社会福祉事業の業務水準の測定には一層の作業が必要である。その目的はこうした業務がどれくらい効果的に提供されているかに関する客観的指標を提供することである。

表1. 評価された活動における組織・制度目的の達成
(1991年及び1989～90年、部門・地域別)

部 門	達成が次のように判定される活動							
	1991				1989 - 90/b			
	プロジェクト の数	実質的 (%)	部分的 (%)	無視できる (%)	プロジェクト の数	実質的 (%)	部分的 (%)	無視できる (%)
農業及び農村開発	87	18	53	29	176	23	55	23
工 業	12	42	33	25	25	32	36	32
開発金融会社	22	32	41	27	65	31	51	18
運 輸	23	22	52	26	63	19	48	33
観 光	3	67	33	0	5	20	40	40
遠距離通信	7	14	29	57	13	38	54	8
エネルギー	25	56	40	4	39	46	44	10
電 力	16	13	50	38	42	43	40	17
給水と衛生	15	53	13	33	26	38	54	8
都市開発	10	40	20	40	29	28	45	28
教 育	21	24	52	24	45	29	49	22
人口、保健、栄養	2	0	50	50	11	18	55	27
技術評価	9	22	56	22	16	25	38	38
プログラムと政策	10	0	90	10	26	35	38	27
地 域								
アフリカ	100	21	48	31	171	22	49	30
東アジア・太平洋	40	45	35	20	125	36	51	13
南アジア	27	22	56	22	89	24	54	22
欧州と中央アジア	21	33	52	14	32	38	44	19
中東と北アフリカ	28	25	50	25	53	36	47	17
中南米とカリブ海地方	46	26	43	30	111	31	43	26
合 計	262	27	47	26	581	29	45	23
a. 組織・制度づくりが問題であると考えられていない活動をいくつか除外した。								
b. この変数データは1889年より以前には入手できない。								

出典：評価結果の年度別見直し、1991年／報告書第11062号

参考文献 / 世界銀行

- Buyck, Beatrice. 1991. "The bank's Use of Technical Assistance for Institutional development," WBSWP No. 578.
- Gray, Cheryl W., Lynn S. Khadiagala and Richard J. Moore. 1990. "Institutional Development Work in the Bank: A Review of 84 Bank Projects," WBSWP No. 437.
- Israel, A. 1987. "Institutional Development, Incentives to Performance," World Bank.
- Nellis, John. 1991. "The Reform of Public Sector Management: Lessons of Experience."
- North, Douglass C. 1989. "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction." World Development, Vol 17, No. 9.
- Paul, Samuel. 1989. "Institutional Analyses in World Bank Projects," CECPS.
- Paul, Samuel. 1990. "Institutional Development in World Bank Projects: A Cross Sectoral Review," PRE WPS No. 392.
- Paul, Samuel, David Steedman, and Francis X. Sutton. 1989. "Building capacity for Policy Analysis: Lessons of International Experience," PPR WP No. 220.
- 1980. "The World Bank and Institutional Development—Experience and Directions for Future Work," Projects Advisory Staff.
- 1983. "World Development Report—1983."
- World Bank. 1985. "Indonesia—Management Development," Report No. 4965.
- World Bank. 1988. "A Review of Bank Assisted Free-Standing Technical Assistance Credits in Indonesia," Report No. 7156.
- World Bank. 1989. "Annual Review of Evaluation Results," OED.
- World Bank. 1989. "Indonesia—Power Sector Institutional Development Review," Report No. 7927.
- World Bank. 1989. "Report on a Review of Technical Assistance Activities in the Asia Region."
- World Bank. 1990. "A Study of Technical Assistance Components of Bank Assisted Projects in Indonesia."
- World Bank. 1992. "Staff Appraisal Report—Indonesia Suralaya Thermal Power Project," Report No. 10550.

組織・制度づくりにおける UNDPのアプローチと経験

バヤニ・アグイレ

国連開発計画アジア・太平洋局南アジア課補佐

はじめに

開発途上国に技術協力を提供している世界最大の多国間組織として、UNDPは組織・制度づくりでは豊富な経験を蓄積してきた。受け入れ国の政府、他の国連機関、ドナー組織と提携した開発協力の実行を通じてこの経験が得られたが、設定や状況も、領域や専門分野も多岐にわたるものの、すべては人的開発のためであった。人に投資し彼らの選択を拡大することによって、人間の大きな可能性が開き、生活の質が改善されその持続性が確保されるというのがUNDPの考えである。

UNDPの経験の多様性は、常にその成長の源泉であった。というのも、多様な経験は技術協力の概念と手順を継続的に改善していくための有益な教訓を提供してくれるからである。組織・制度づくりの実際に当たっては、UNDPの技術協力は独自の尺度からすれば成功と同じくらい欠陥もあった。どちらにしても、課題は前進、革新、先導、絶え間ない努力を続けることである。そして開発のビジョンと一貫した目的によってのみ、私たちのクライアントである、ドナー側、受け入れ側双方の役に立つことができると確信している。

このシンポジウムでは、組織・制度づくりにおけるUNDPの懸念、アプローチ、経験を紹介させていただきたい。こうして公開することで、知識を拡大し、意見を交換し、組織・制度づくりにおける技術協力が、それ以外の技術援助とは違った問題と複雑性を抱えていることに対する共通の理解が得られれば幸いである。以下は、UNDPが現在直面している主要な問題の内のいくつかをまとめたものである。

能力育成

UNDPは長年にわたりその中心的活動として「自立のための能力育成」に関与してきたが、その用語を共通に理解できるに至ったのはごく最近になってからである。過去においてはそうした活動を説明するために様々な用語を用いてきており、中でも最も一般的なのが「組織・制度の育成」である。この2つの用語の間には大きな違いもあるが、重なる部分もある。したがって、UNDPでは組織・制度の育成を特定の機関の開発、その人的資源、設備、組織、管理、行政の開発という意味に使っている。一方、能力育成はもう少し広い一連の活動、例えば人的資源開発、組織強化、開発の助けとなる全体的な政策環境作りへの支援について使っている。

能力育成には3つの本質的な構成要素がある。すなわち、①管理者、専門家、運営・技術要員の教育と訓練、②訓練を受けた要員を開発効果の達成を目標にした公共及び民間部門で活用すること、③「開発文化」、すなわち人々と組織間のやりとりと関係を左右する規則、規範、期待である。

UNDPの全地球的な経験が示すところでは、インフラストラクチャー（研究を含む）、職業訓練、保健、統計、民間航空、気象学のような分野では価値ある能力が育成されてきているが、その他様々な分野における努力は成功していない。これには多くの理由があり、以下のような大きな懸念を生んでいる。

- ・これまで各国政府は能力育成を支援しているものの、UNDPプロジェクト活動の中には開発に大きな影響を与えていないものが多数ある。
- ・育成された能力が生かされていないケースもある。
- ・人的手腕の開発や組織・制度の確立または強化に焦点が当てられ、代替政策の公式化や分析、あるいは支援環境の創設に向けた能力の育成には十分な注意が向けられていない。
- ・支援が政府に集中し、非政府機関、民間部門、あるいは最も広い意味での市民社会には、支援があるとしてもほとんど及んでいない。
- ・受け入れ国の技術協力に対応する一貫した枠組みを開発する能力の確立につながっていない。
- ・能力育成の手段としての技術協力は欠陥があった。特定のプロジェクトが成功しなかったからではなく、巨額の金が優先的な開発目標や関連プログラムと無関係に使われてきたからである。

こうした懸念から、対処を要する相互に関連した問題がいくつも持ち上がってきた。例えば、次のようなものである。

- ・プログラム活動と国家開発主要目的との関連。
- ・プログラム活動の背景にある国内政策。
- ・政府機関のほか非政府機関の能力を育成すべき程度。
- ・能力育成活動のための調整機構。
- ・能力の持続性。
- ・能力育成を支援する技術協力の提供方式が過去の教訓を組み入れてきた程度。

UNDPが、発展途上国の国内能力を育成する上での効果を高めることを目指して、世界で6カ国を対象とした試験的研究を、世銀との協力で間もなく行うことになっている。その目的は、持続可能な能力育成のための条件を研究し、能力育成を支援する技術協力のより効果的な構想を勧告することである。この研究は次のような側面に焦点を当てる。

定義と理解、優先手続きと政策、結果と成功指標、能力の活用、公共・民間両部門の機関にわたる評価、長期間にわたる持続性の要素、成功または失敗の要素。

この試験的研究の結果は、1年後に出る予定である。

UNDPでは、能力育成に対する戦略的な、或いは、調整されたアプローチにも力点を置いている。能力育成のための国内戦略を形成し実行する上でUNDPが政府を支援できる手段は、プログラム・サイクルの以下の面を基礎とすれば見えてくる。

- ・長期的ビジョンと展望を開発する能力。
- ・短期及び中期的な政策と実質的な方向付けを形成する能力。
- ・公共機関と非政府機関が国家的プログラムを実行する能力。
- ・国家的プログラムの影響を監視し評価する能力。

UNDP協力に対する新しいアプローチ

40年以上にわたる経験と、技術協力を提供する中で得られた教訓をもとに、UNDPは「業務をこなすよ

り良い方法」を捜し求めるようになった。1990年代の初頭には、急速に変化する現実を背景として、UNDPは古い枠組みを解体し新しい枠組みの導入に取りかかった。ここで、UNDPが業務を行う上での柱としている3つの新たな方法を取り上げたい。

第1に、経験によって分かってきたことは、UNDPが技術協力を提供する上での中心的手段、即ちあるプロジェクトを通じて行うことには、大きな限界がたくさんあるということである。プロジェクトの目的が狭くてその効果ははっきりしないだけでなく、プロジェクトが増えるにつれて行政負担も重くなる。組織・制度と能力育成プロジェクトについては特に、期待された結果を生み目的を達することはできても、組織・制度を確立して持続性を育てることができないというプロジェクトが珍しくない。そのために「プログラム・アプローチ」が生まれた。最初は緩やかな概念だったが、現在ではUNDPはその原則、その要素、その要求事項の定義にかなり近づいている。本質的にプログラム・アプローチが強調しているのは、UNDPによる技術協力の基礎となる政府の開発プログラムの存在である。そのようなプログラムがなければ、そのプログラムを開発することに援助が与えられることになる。したがって、UNDPの介入は、プログラムにおける一つ、または複数の構成要素固有のニーズに対応するものとなる可能性がある。最近承認された非常に数少ない案の中には、タイの基礎教育及び職業訓練プログラムがある。

第2に、プログラム・アプローチと並行して、UNDPではプロジェクトの国内の実行を奨励している。この方式は受け入れ国政府により大きな所有感を与えるだけでなく、その国が技術協力プロジェクトを開発し管理するための能力を高めることになる。国内の実行プロジェクトの割合はまだ小さい（アジア・太平洋地域における組織・制度育成プロジェクトについては、第4サイクルにおけるUNDP資金コミットメント全体の3%を占めるのみである）が、増加の傾向にある。

UNDPの新アプローチの第3の柱は、機関支援費用についての後継取り決めである。これは、UNDPの資金供給する技術協力プロジェクトを実行することについて国連機関を補償する少し複雑な方法である。簡単に言えば、古い体制下で機関の請求していた13%の経常費ではなく、支援費用については新たな一連の方式と取り決めが、FAO、ILO、DTCD、UNIDO、UNESCOなど大きな国連機関の実行するプロジェクトについては用いられる。こうした新たな取り決めの意図は、こうした機関がプロジェクト開発に集中するよりもそれぞれの技術能力を磨くことを促進することである。

ここで次のことを述べておくのも意味がある。これまで初めて、決定90/34でUNDP運営評議会が、第5サイクル期間中に技術協力プログラムの形成と実行に対する重点を強化することを要求した。国内能力育成をより推進する上で、同評議会の処方した6つの主題的領域は次のとおりである。

- ・ 貧困撲滅と開発における草の根参加
- ・ 環境問題と天然資源管理
- ・ 開発の管理
- ・ 開発途上国相互の技術協力（TCDC）
- ・ 技術と開発の移転と適応
- ・ 開発と女性

国別プログラム

特定の国におけるUNDPの技術協力は、われわれのいう国別プログラム（CP）の枠組みによって進行している。国別プログラムが示すものは、利用できるUNDP資源を活用するための主題と、集中領域であ

る。本シンポジウムに代表を送っている国々のCPに関する以下の短い説明から、UNDPの技術協力に対するその国々の優先ニーズを満たす上で能力育成と組織・制度づくりに大きな力点の置かれていることが分かるはずである。

第4サイクル(1987～1991年)期間中に、マレーシア向けUNDP-CPでは3つのテーマが採用された。すなわち、政府の計画・実行能力の強化、人的資源の開発、科学技術の開発である。しかし、この国では社会・経済の展開が急速に変化するため、当初のプロジェクト・パイプラインはCP実行の途中で調整せざるを得なくなった。こうした展開と政府の未来ビジョンが第5サイクル(1992～96年)におけるUNDPの次のような主題要旨の公式化に影響を与えてきた。すなわち、1990年代における人的手腕、1990年代のための技術、1990年代における環境の管理である。利用できるUNDP資源は比較的小さいものの、マレーシアはCPに政府資源を提供することによって今もこれに重きを置いている。第5CPにおいては、このプログラム向けに割り当てられた1,530万ドルのうち、53%を政府が費用分担している。

1960年代のシンガポールでUNDPが機関・制度開発に貢献したことは、「シンガポール-UNDPの成功談」として広く認識されている。こうした先進性の成果が、経済開発委員会(EDB)、シンガポール開発銀行(DBS)、ジュロン・ニュータウン行政機構、その他いくつかの、同国の発展に重要な役割を演じてきた機関の設立につながった。シンガポールの工業競争力もSIRIR(シンガポール規格及び工業研究所)の実行した品質・生産性研究によって大いに高められたが、UNDPはSIRIRの初期から継続的にこれを援助してきた。シンガポールは現在では純貢献国の段階へと移っているため、他の開発途上国と同じ形の具体的なUNDP国別プログラムはない。しかし、だからといってシンガポールが技術協力におけるUNDPの比較優位性を利用できないというわけではない。利用するには、地域プロジェクトへの参加、あるいは独自の資源を提供してUNDPプロジェクトに資金供与するという方法がある。

タイにおけるUNDP-CPは、欠陥を補う役割から、主要な開発分野における技術協力を絞ったプログラム志向のアプローチへと向かいつつある。第4サイクル期間中の4つのテーマは、①経済管理と組織・制度改革、②人的資源と社会開発、③新技術の生産、マーケティング、研究開発、④天然資源と環境であった。これらは現在、第5サイクルで3つのテーマに集約されている。すなわち、①所得配分と地域の繁栄、②環境と天然資源管理、③人的資源開発である。第5サイクルではIPF/プログラム資源も3,100万ドルから2,700万ドルに減額されている。

これも興味深いと思われるが、UNDPの現場活動の有効性に関するDANIDA委託調査(1990年4月)において、タイにおける組織・制度育成/活動プロジェクトには構想上の弱さがあるということが指摘された。こうした弱さ、特に目的と組織・制度調整に関する弱さは、次のような要素が組み合わされて生じた。すなわち、特定された問題には対処できるが、全く異なった強力な公共部門の制度的伝統を完全に把握することができないような、限られた実施機関とプロジェクト形成手順を選択したことである。UNDPでは、プログラム・アプローチならばこうした弱さはもう生じないはずであると考えている。第5CPを実行するに当たって、われわれのバンコック現地事務所は、プログラム・アプローチに熱心に取り組んでいる。

フィリピン第4CPは、4つの部門志向プログラム優先事項を追求する多数のプロジェクトを特徴としていた。その優先事項とは、農業開発、工業開発、エネルギー開発、総合/地域開発である。このCPは、同国の開発計画サイクルに合わせて1992年末まで延長された。第5CPは、3,900万ドルのIPF財源をつけて現在形成されているところである。政府と、マニラにあるわれわれの現地事務所との話し合いに基づいて、このCPでは持続可能な人的開発の促進が最も重要な目標になるはずである。テーマ的優先事項は次の分野を含むことになる。すなわち、経済改革、技術移転を通じた同国の競争力の向上、貧困緩和と基本的社会福祉事業、環境管理である。本CPはあと数週間で仕上げられ、UNDP運営評議会の1993年6月の会議に提

出、承認の予定である。

インドネシアにおけるUNDP-C Pは、プログラム可能な資源の点ではASEAN諸国で最大である。第4 C Pは1991～94年の期間を7,400万ドルの財源でカバーしている。今年の前半、政府とわれわれの現場事務所の間で取り決めがまとまり、本プログラムの11の優先事項を統合・簡素化して次のことに集中することになった。すなわち、貧困緩和、石油以外の輸出の促進、インフラストラクチャーの開発、環境保護と天然資源管理、開発管理、雇用促進、技術開発、地域開発である。来年半ば以前にプログラムの中間見直しが予定されている。

韓国で第4 C P (1987～91年)を支援するために利用できることになったUNDP財源は、1,070万ドルに過ぎなかった。これらは次の主要目的に向けられた。すなわち、工業構造の再編成、科学技術ベースの強化、環境の管理と保護、人的資源開発である。第5 C Pは、420万ドルのI P F財源をつけて、現在公式化作業中である。これは次の分野に焦点を当てることになる。すなわち、環境管理、工業再構築、豆満江開発、社会開発、T C D Cである。

地域開発組織・制度

地域には、そこに備わった開発専門知識が豊富にある。その能力と地元の条件への精通度を用いて、開発研究機関が、プログラム/プロジェクトの形成とプロジェクト活動の実行に必要な業務を提供することができる。UNDPは様々な方法でこうした機関を開拓してきた。いくつか例を挙げる。タイ開発研究所(T D R I)は、タイの国別プログラムの準備につながる研究をUNDPに提供してきたし、下請け協定を通じてプロジェクト活動を実行することにも積極的だった。フィリピン開発調査研究所(P I D S)は、フィリピン国内及びASEAN向けUNDPプロジェクトのために数多くの調査を実行してきた。また、われわれはマレーシア戦略国際調査研究所(I S I S)の業務を、UNDPの援助するASEAN再構築研究のために利用してきた。韓国開発研究所(K D I)も、同国及び地域全体でUNDPに代わってたくさんの仕事を行ってきた。

組織・制度育成/プロジェクト強化

UNDPが第4サイクル期間中(1987～91年)に組織・制度育成とプロジェクト強化に注いできた資源の数と規模について本シンポジウムで少し理解していただくために、以下に興味あるデータと情報を挙げる。

第4サイクルの期間中、アジア太平洋地域には組織・制度育成と組織・制度強化という項目に分類されるプロジェクト(国別と地域別)が706件あり、総予算は8億4500万ドルだった。こうしたプロジェクトのうち、290件が組織・制度育成タイプ(総予算は3.24億ドル)、残りの416が組織・制度強化向け(総予算は5.3億ドル)だった。

本シンポジウムに出席している国にとっては、次の情報は興味深い。

インドネシアについては13件の組織・制度育成プロジェクトがあり、予算は2,180万ドルだった。これらのプロジェクトのうち、6件が完了し7件が進行中である。現在進行中のプロジェクトの1例は「地域社会の給水・衛生プロジェクト」という題名である。さらに、組織・制度強化に分類されるプロジェクトが35件あった(予算は4,560万ドル)が、うち16件は現在進行中で、その1例が「T C D Cの推進：第2段階」である。

マレーシアについては10件のプロジェクトがあったが、うち2件が組織・制度育成で、総予算は1400万ドルだった。8件の強化プロジェクト（予算280万ドル）の1例は「コンピューター会計検査能力の強化」である。

フィリピンでは、第4サイクル期間中の組織・制度育成プロジェクトは6件で総予算は550万ドル、組織・制度強化プロジェクトは13件で予算は1240万ドルだった。組織・制度育成プロジェクトの1例は題して「動物から得られる生産品と副産品訓練センターの設立」である。

シンガポールでは4件のプロジェクトがあったが、現在はすべて完了し、うち3件が組織・制度育成に分類され予算は110万ドルだった。1つのプロジェクトは「S I S I Rの6材技術と応用センターの開発」である。

タイでは、組織・制度育成プロジェクトは3件で総予算が240万ドル、組織・制度強化プロジェクトは9件で予算は480万ドルだった。1例を挙げると「核及び関連技術を用いた食品及び農業生産の改善」である。

韓国では、UNDPは8件のプロジェクトを抱えていたが、うち4つが組織・制度育成（すべて完了）で予算は200万ドルだった。1例は「民間航空訓練センターの開発」である。

地域レベルでは、組織・制度育成プロジェクトが15件で総予算が1,400万ドル、組織・制度強化プロジェクトが26件で予算が3390万ドルだった。地域プロジェクトの1例を挙げると、「外国直接投資に関する助言業務：第2段階」である。

下位地域レベルでは、UNDPはこれまでたいへん積極的に東南アジア諸国連合（ASEAN）に技術協力を提供してきた。その過程で、UNDPはASEANが「対話のパートナー」として指名する唯一の国際機関となった。過去2年間で、UNDPは数多くの大規模研究に援助を提供し、そうした研究が1992年1月のASEAN首脳会議において採択された勧告につながった。例えば、報告書『1990年代のASEAN経済協力』で勧告されたような「経済協力のための枠組みの取り決め」や、ASEAN事務局に特に言及したASEANの組織・制度枠組みの再構築などである。ASEAN事務局の再編成と専門化についてはUNDPから継続して援助が与えられている。

同様に、UNDPはメコン委員会には当初からずっと組織・制度支援を提供してきた。南太平洋下位地域プログラムによって、南太平洋地域環境プログラム（SPREP）、フォーラム事務局など、多数の機関が援助を受けている。その他の下位地域プログラムも開発中で、対象は南アジア地域協力連合（SAARC）、インドシナ、豆満江開発プロジェクトを含む北東アジアなどである。

専門家－カウンターパートシステム

アジア太平洋地域におけるUNDPの組織・制度育成／強化プロジェクトについてのある見直しによれば、平均でプロジェクト予算の43%がプロジェクト要員に充てられ、人員の相当部分を占めているのが長期専門家である。技術移転援助の主要手段を性格づけることが多い専門家－カウンターパートシステムの効果については、すでに相当な論争がなされている。その結果、代わりとなる方式がよく追求され、短期ミッション、その国のコンサルタントの利用、姉妹提携など、もっと費用効果の高い方法が考え出される。ここではその論争をさらに拡大することはせず、次のことを指摘すれば十分である。組織・制度づくりプロジェクトのためには、その国と国民をよりよく知ることができ、地元の文化や政治の背景により敏感になれる長期専門家を活用することが有利なのではないかということである。活用できる国内の専門知識と効果的に組み合わせれば尚更である。

例えばインドネシアでは、進行中の64件のプロジェクトをプロジェクト構成要素によって分類すると、次

のような配分が示された。人員－58%、訓練－18.3%、下請け－12.5%、設備－6.5%、雑費－4.6%。その国で入手できる専門知識を考慮して、長期的に居住する国際専門家から短期専門コンサルタントに移行するという傾向が見られる。もうひとつの傾向としては、入手できる場合には国内の専門技術を活用することが増えている。国内の専門家を使った経験はこれまではプラスである。これを短期的な国際専門家と組み合わせると効果的であることが、多くの例で証明されている。

NATCAPプロセス

国内の組織・制度能力を育成し開発の持続的な形を創設する上で、技術協力の有効性改善に努力していたUNDPがアフリカ地域で1986年に開始したことは、NATCAPとして知られるようになった。すなわち、国内技術協力の評価とプログラム(National Technical Cooperation Assessment and Programmes)である。それ以来、20を超えるNATCAP演習が実行されてきた。

本質的に、NATCAPはひとつのプロセスであり、政府が主導し、あらゆる源泉からの技術協力の有効度を体系的に見直し、優先ニーズのプログラムを組むことを目指している。これは長期的なプロセスになるはずで、その目的は組織・制度の強化、方法論の開発、メカニズムの確立に手を貸して、技術協力のより体系的なプログラムづくりと調整に役立て、受け入れ国の政府による開発政策とプログラム管理を支援することである。

NATCAPの方法論は、時間の経過とともに数多くの改善が施されてきた。現在では多くの段階から構成されている。準備段階に含まれるのは演習と関連機関の特定において扱うべき見通しなどである。これに続く第1段階の研究と分析は、技術協力と「技術協力政策枠組み文書(TCPFP)」に関するデータベースの生成につながっている。第2段階期間中の中心となる活動は、「技術協力プログラム(TCP)」に帰結するTCニーズの認定と優先化である。そして、フォローアップ段階のねらいとしているのは、政府の管理・計画能力を強化することと、政府の計画・予算編成手続きにおける手順のドナー調整と内部化を改善することである。

NATCAPは本シンポジウムに参加している国々には特に関係がないかもしれない。というのは、そうした国々は技術協力プログラムの開発と管理が比較的高度化しているからであるが、それでも本シンポジウムで取り上げる価値があるのは、技術協力プログラムの有効度を改善するための手順とよく定義された方法論の例証となっているからである。

MDPアプローチ

1988年に、UNDPは管理開発プログラム(MDP)を確立し、1992年までに6,000万ドルを割り当て、1992～96年の期間についてはさらに4,000万ドルを割り当てた。この割当ての出所はUNDPの特別プログラム財源(SPR)であり、これが特に設立されたのは、「人的開発」で国内能力育成のために不可欠な分野に新しい概念とアプローチを開発し主流化するのに用いるためである。MDPの第一の目的は、開発途上国が公共部門の効率と有効度を改善するのを手助けすることであり、その手段は公共の管理能力の向上と、公共管理の改善に対してもっと戦略的なアプローチを促進することである。特に注意が向けられている対象は、公共管理に長期的なねらいをつけた包括的プログラムを実行するための支援を要請している国々である。

MDPの援助するプログラムの扱っている主な分野は、行政機構の簡素化、行政事務の改革、人的資源管

理、財務管理、政策分析能力の強化、地方分権、公共部門と民間部門の関係強化である。本プログラムはすべての開発途上国が利用できるが、優先権は貧しい開発途上国に与えられる。資金が限られているので、MDP援助を求める提案は革新的でなければならず、実行可能であることが証明された場合にも広範囲にわたる応用の可能性がなければならない。このプログラムが力点を置いているのは、長期的な組織・制度変革業務における能力育成である。したがって、焦点を当てている対象も適切な個人と組織・制度のインセンティブであり、長期にわたってそのようなインセンティブを維持するために必要なシステムである。具体的な改善を意味あるものにするために必要な、より大きな、組織の変化の文脈において技量の開発、組織強化、手続き変更が見られる。

プログラム形成に用いられている具体的な方法論が強く依存しているのは、変更過程の管理における地元と国内の所有感と指導性を強調している、参加的アプローチまたは手続き相談である。このアプローチはプログラムの成功には欠かせないものである。

本シンポジウムに代表を送っている国のうち、現在UNDPがMDP援助のプロジェクトを開発しているのはインドネシアとフィリピンである。インドネシア・プロジェクトの焦点は行政改革であり、公共事業の実績改善に特に力点が置かれている。MDPが種資金を提供する予定である。必要財源の本体は、インドネシアに対するUNDP-IPF割当てから得られるはずである。

ついでながら、タイでは、IPF財源は政府プログラムの管理改善に関するプロジェクト（THA/87/011）に資金供与するために利用された。行政事務委員会が実行し、タイ開発研究所（TDRI）の専門知識がこのプロジェクトの行った調査を遂行する上で利用された。

しばらく前から、UNDPはフィリピン政府との間で公共部門管理と予算編成手続きを改善するためのMDPプロジェクトについて話し合っている。これは特に、地方分権の拡大と州及び地方レベルの自治に関する最近の立法に照らしたものである。MDP使節団（国際専門家1人と国内コンサルタント2人からなる）がほんの2週間前にマニラ入りし、プロジェクト文書の作成にあたった。

MDPは、その作業を通じて技術協力のプログラムづくり、公共部門改革と組織・制度づくりに関するプロジェクトの実行について、多くの経験を蓄積してきた。また、公共部門改革のプロセス管理については、マレーシアや韓国など多くの国の成功経験に関する簡潔なケース・スタディーを実行してきた。どちらの場合にも政府の強力な指導性と改革プロセスへの関与の重要であることが強調された。

能力 21

今年リオで開催されたUNCEDの地球サミットの期間中終始浮上してきた重要問題のひとつが、開発途上国では持続可能な開発のための内発的能力が欠けているということである。その結果、UNDPでは最近、「能力 21」を開始したが、これはアジェンダ 21 を支援して、持続可能な開発戦略と必要な国内能力育成プログラムの公式化と実行について各国を援助するためである。能力 21 を通じて援助を提供する目的は、開発途上国が環境と天然資源の考慮事項を開発計画プロセスに統合できるようにし、こうしたことを経済・社会開発の文脈の中で効果的に管理する能力を育成することである。

プログラムの実行のためには、UNDPの介入は以下のどの段階においても要請される可能性がある。

- ・開発計画の見直し
- ・国内アジェンダ 21 の作成
- ・開発計画に照らして国内アジェンダ 21 を実行するための戦略

- ・アジェンダ 21 と開発計画を効果的に実行するために必要な能力の評価
- ・能力育成プログラムの作成
- ・能力育成プログラムの実行

このプログラムでは、「能力育成」という用語は、各国政府と地域社会が環境と天然資源を、日常活動の範囲内で持続的な形で管理するために必要な手腕と専門知識を開発する方法と手段を含むものと理解される。「能力」という用語には、3つの構成要素が含まれる。すなわち、人的資源、組織・制度、そして可能にする環境である。したがって、自然環境に関する法的枠組み、実行の仕組み、個人の技術手腕と基本知識のすべてが、「能力」の不可欠な要素となる。

活動の試験的プログラムを支援するために1億ドルという額が目標とされている。必要な資金を獲得するためにドナー国との話し合いが始まっている。UNDP-SPRからは、すでに1000万ドルという金額が能力21プログラムを開始するために取り分けられている。現在ではすでに、関心のある開発途上国から多数の問い合わせとプロジェクト・アイデアが受け付けられており、うちいくつかの国は本シンポジウムに代表を送っている。

組織・制度育成プロジェクトの評価

UNDPは長期間にわたって組織・制度育成プロジェクトに関与してきたので、こうしたプロジェクトの評価に向けた特定の方法論を開発し試験することができた。例えば、組織・制度づくりの過程をよりよく理解するために、評価では3つの基本的な質問をする。すなわち、

- ・援助を受けている機関の現在の状況は？
- ・国内開発に対するそうした機関の貢献を評価することは可能か？
- ・そうした機関には開発の過程で共有する関連した特徴があるのか？

評価では数多くの要素が検討される。例えば、当該機関の実績、その効率、有効度、開発の可能性、影響、持続性などである。

政府の関与は非常に重要である。多くの場合、評価は国内コンサルタントの参加を得て合同演習として行われるが、これは将来、その国内の人が外部の助けを借りずに同様の評価を実行できるようにすることを期待してのことである。

時として、組織・制度育成プロジェクトの評価の最中に、援助を提供する上でのUNDPの比較優位性が研究される。1例を挙げると、評価によって次の分野でUNDPの他に見られない能力が指摘された。すなわち、民間の技術を利用する手段を得ること、開発途上国と先進国の機関の間で機動的なつながりを作り上げること、高度技術に対する総合的アクセスを提供すること、TCDC方式を用いることである。

結論

結論としては、組織・制度づくりにおける技術協力に対するUNDPのアプローチと経験は、進化してもっと大きな能力育成という概念を含むようになったが、こちらの方が形成、実行、評価が易しいということは全くない。この概念を支援するために数多くの新しいアプローチが開発され、これによって開発途上国

が技術協力プログラムの開発と管理で所有意識を持つ機会が多くなった。これらの新しいアプローチとは、プログラム・アプローチ、国内実行方式、新しい機関支援制度である。

本シンポジウムに代表を送っている国は、今日の世界で最も速く成長しつつある国々から成り立っている。したがって、こうした国々におけるUNDPの技術協力は、実行されている国別プログラムとプロジェクトに見られるとおり、より高いレベルの開発ニーズを反映している。これは組織・制度づくりプロジェクトにも同じように当てはまり、そこではより進歩したノウハウと技術が求められている。UNDPはその国際ネットワークを通じて、こうした技術にアクセスできるはずである。また、この地域の国々における開発・調査機関の能力をさらに促進し育成するために、支援を提供できるはずである。開発問題と優先事項に対処する上で、国際及び国内の専門知識を組み合わせることは、非常にすばらしいものがある。

国及び地域レベルでの能力育成プログラムに加えて、UNDPは一定のプロセスと方法論を開発してきたが、これは訓練の意義を高めただけでなく、もっと重要なことに、UNDPが活動している国々のニーズにより効果的に応えるために調整されている。すなわち、NATCAPプロセス、MDP、新たに創設された能力21、能力育成と組織・制度づくりプログラム及びプロジェクトを対象とした首尾一貫したアセスメントと評価のシステムである。

能力育成と組織・制度づくりのための技術協力を提供する中でのUNDPの教訓と経験は、われわれの開発パートナーすべてが利用できる豊かな蓄えである。

92年12月15日