
インスティテューショナル・ディベロップメント (組織・制度づくり) への超方法論的アプローチ

ノーマン・アップホフ

コーネル大学食糧・農業・開発研究所所長

この論文では、組織・制度づくりの必要性は説いていない。というのも、既にこのシンポジウムの主催者は、「組織・制度づくり」が技術協力と開発援助に欠くことのできない要素であると提言している、と思うからである^(註1)。組織・制度づくりが必要であるという共通の認識があるならば、私に与えられた論題、組織・制度づくりに関する「方法論的な研究の必要性」については論ずる必要はほとんどない。方法論的なアプローチの必要性について詳述するよりは、その必要性を前提として、組織・制度づくりへの重要な方法論的アプローチの考察に進むことにする。この論文では、過去20年にわたり第三世界、主にアジアでなされた仕事から得た、組織・制度づくりを研究し促進することに関するいくつかの考え方を論じる。

方法論はその数が多いので、総会の、特に短時間の発表の場で、特定の方法論を提示し、評価することは適当ではない。むしろ、ここでは組織・制度づくりへのアプローチとして、広範囲にわたる方法論的アプローチを3つ検討してみる。これらは組織・制度づくりを考えるための種々様々な特定の方法論を包含するので、「超」方法論として考えることができる。考えられる3つのアプローチとは：(a)概念的、(b)情况的、(c)実施的なアプローチである。これらは、組織・制度づくりに関する研究と行動を導くための全体的な枠組を与えるもので、これはこのシンポジウムでの関心事である。

I. 概念的アプローチ：分解—分析的区別をすること

組織・制度づくりについて話をするときには、それについて「一般化」したり、世界的な評価や処方箋を公式化しようとする強い誘惑にかられる。私は正反対のやり方、つまり、結論や勧告を特殊化することを提案する。「組織・制度」という一般的なもの下にある現象を「分解する」という概念的アプローチは、私が提案できる最も重要な超方法論である。明確な、徹底した区別により、不必要なものごとを抽象化することを選べることができる。

組織・制度とは、本来、特定の状況に根ざし、特定のニーズに応える現象が進化してきたものだ。状況やニーズそのものも進化するので、我々は静的な現象を扱ってはいない。我々は各々の状況でユニークなものに関心がある。だからといって一般化することが全然ないというわけではないが、体系的な分析的研究が必要だ。一般性のいろいろなレベルで、組織・制度を形づくる現象（その起源、原動力、能力、限界）を扱う概念と結論を発展させることができるし、またそうすべきだ。しかし、我々の理解と提案は、純粋に上意下達式に、演繹的に推論されるよりも、下から上に向かって帰納的な方法で構築されるほうがよい。

^(註1) このシンポジウムのために用意された背景説明の、組織・制度づくりは技術協力の特に重要な目的である、とした1991年6月のOECD開発援助委員会の報告を賛成の意をもって引用している。また同様に、「組織・制度づくり」は被援助国が長期にわたって組織の遂行能力を開発し維持するための力を強化するために必要とされる、との世界銀行の声明も支持している。

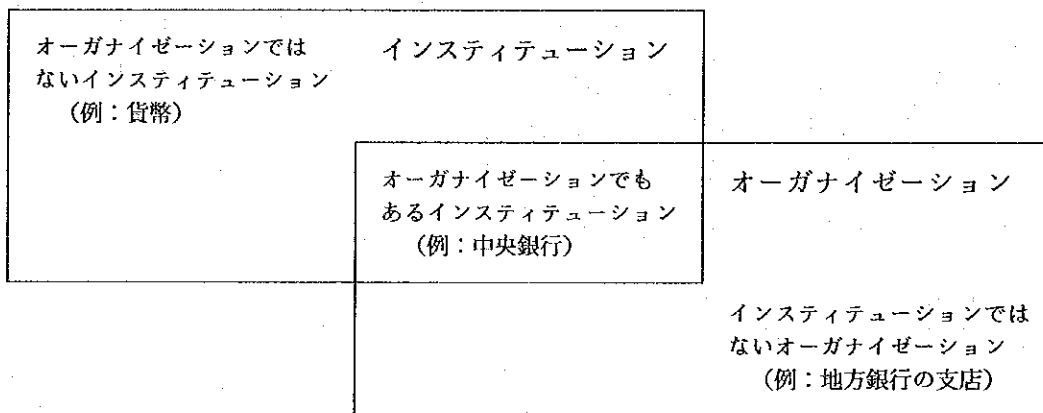
「組織・制度」という概念は、それだけで既に抽象的なものだ。まして「組織・制度づくり」というのは理解するのに一層不可解で曖昧なものだ。コーネル大学の多くの研究者が、組織・制度づくりを扱うためにこの超方法論を採用してきた。そして、この超方法論により、多くの「区別」と「カテゴリー」が創造され、使用されてきた。この「区別」と「カテゴリー」は、計画、実施、そして評価へ導くガイド役として、組織・制度の目的による違いや、行為による違いをはっきりさせるものである。

以下、このアプローチを詳しく検討してみる。

A. 「インスティテューション」と「オーガナイゼーション」の区別

「組織・制度づくり」に関する多くの文献で「インスティテューション」と「オーガナイゼーション」という用語が同意語として、ときには置き換えできる言葉として使われている。両者が似通っていて関係があることは、一般的な使われ方からも明らかだ。しかし、これらはまったく同じ意味の言葉だろうか。そうであるなら、ふたつの異なった言葉は必要もないし、使われもしないだろう。USAIDの援助で「地方の組織・制度づくり」という問題を研究しているコーネルの学際的研究グループは、2年近くも両者の区別について研究した。両者は異なった意味を持ちながら、部分的に重なる事象もあるので、この関係を次のように表してみた。

図1. インスティテューションとオーガナイゼーションとの重複



この図は、インスティテューションのなかにも中央銀行のようにオーガナイゼーションであるものもあり、一方、貨幣のようにそうでないものもあることを図式的に示している。同様にオーガナイゼーションのなかには（ここでも中央銀行がよい例であるが）同時にインスティテューションでもある場合があったり、そうでない場合があったりする（例えば、地方銀行の支店のように開店されたり閉鎖されたりできるもの）。同じような区別の例を以下に掲げる。

オーガナイゼーションでは ないインスティテューション	オーガナイゼーションでも あるインスティテューション	インスティテューションでは ないオーガナイゼーション
法律	最高裁判所	新規共同法律事務所
結婚	家族一般	特定の家族
土地保有権	土地登記事務所	測量会社
高等教育	オックスフォード大学	個人教授サービス
技術援助	世界銀行	コンサルタント会社

「インスティテューション」という用語は「オーガナイゼーション」という用語より意味の幅が広く、複雑である。ただ、実際には世界にはインスティテューションよりもオーガナイゼーションのほうが多いであろう。「インスティテューション」という用語は注意深く使われねばならない。というのもインスティテューション（組織・制度）には欠くことのできない質的な要素があるので、軽く扱ってはならないのだ。このふたつのカテゴリー間の微細だが重要な相違は以下の定義で明確に説明される。

これらの定義はほとんどの社会科学の文献で一貫している。（社会科学の文献そのものは必ずしも一貫しているわけではないが。）^(註2)

「インスティテューション（組織・制度）は、それがオーガナイゼーションであろうとなかろうと、『集合的に評価された目的』のために長い間存続する『規範と行動』の複合体である。一方、オーガナイゼーションは、インスティテューションであろうとなかろうと、認識され、容認された役割をもつ『機構』である。」

これらの定義で、上に挙げたインスティテューションとオーガナイゼーションの例が説明できる。1番目と2番目の欄はフランク・ナイトのいう2種類のインスティテューション間の区別を説明する。ひとつは、「計画的な行動がほとんどあらわれない〈見えざる手〉によってつくられたもの」。もうひとつは、「計画的につくられたもの」である。最初のタイプとしてナイトが挙げた例は「言語」で、2番目のタイプは「米国連邦準備銀行制度」だ（ラタン 1978年：328にて言及）。「言語」に関していえば、インスティテューションのうちで同時にオーガナイゼーションでもあるものは、オックスフォード英語辞典を編集、出版した組織である。

これらの定義により、図1でみたようなインスティテューションとオーガナイゼーションの間の明らかに重複した部分が、意味論的にはっきりする。そして、インスティテューションやオーガナイゼーションについて、我々がどう考えたり話したりしているかを反映する。これらは具体的、かつ個別的な経済、社会、または政治現象として言及される。しかし、実際は、オーガナイゼーションのようなインスティテューション

^(註2) これらの定義とその背景にある理論的根拠は、アップホフにより論及されている（1986：8-10）。組織・制度は、ここでは社会学的見地からシュルツニック、ハンティングトン、クロージャーやほかの社会学者により提唱された方針にそって考えられている。ジョン・R・コモンスの組織・制度経済学の伝統を受け継ぐもう一つの学派はラタン、オストロム、ノースなどの研究に代表されるものである。私は、個人的には後者の社会学者のほうに近いが、社会学的な組織・制度の見方のほうがより効果的であると思う。というのは、組織論により説明されるほうがよいからである。ふたつの概念は、前者が焦点をより「役割」に合わせ、後者は「ルール」に合わせているが、両立するものである。

は単に種類の問題としてよりも「度合」の問題として理解されるべきだ^(註3)。例えば、「結婚」は、人々が従わなければと感じる合法的な規範と行動の複合体として、人々に認められ受け入れられる範囲と度合において、大体インスティテューションになりうる。役割で成りたっているオーガナイゼーションである家族は、人々の気持ちと価値観のなかで「結婚」というインスティテューションを支持する気持ちが少なくなり、魅力を感じなくなった程度に従って、安定度が低下するだろう。オーガナイゼーションとしての形を成しているかどうかにかかわらず、こういう変化はどのインスティテューションでもおこりうる。時間の移り変わりとともに強くなったり弱くなったりするのである。「インスティテューション化」は過程として捉えるべきだ。オーガナイゼーションは、長期間にわたり人々のニーズを満足させ、人々に受け入れられる規準を満たすことにより、特別な地位と合法性を享受する点で、より大きく「インスティテューション化」してくる^(註4)。

「インスティテューション」と「オーガナイゼーション」の区別について完全に詳述したり、「インスティテューション化」の過程をより広範囲にわたって扱うには、論文がもうひとつ必要であろう。単に事象を申し訳程度に描写するよりも、分析的に注意深く区別することの必要性を訴えたいがためにこれらの用語について議論した。援助国と政府が組織・制度づくりに深く関わる前に、「インスティテューション」を構成しているのは何か、そしてそれは何故かについて明確にされるべきである。「インスティテューション構築」についての文献のほとんどが（例：イートン1972年、エスマン1972年；ブレイス1986年）、ここでとったアプローチと一致している。同様に「インスティテューショナル・ディベロップメント（組織・制度づくり）」についてもそうである（例：イスラエル1987年）。

この分野での最新の研究は「インスティテューション（組織・制度）の強化と持続性」に集中している。これは現存するインスティテューション（組織・制度）をより生産的にすることと関わっている（プリンケルホフとゴールドスミス1990年；ゴールドスミス1992年）。どういうタイプのインスティテューションを扱っているかをはっきりさせることが重要である。オーガナイゼーションの形態を持つインスティテューション、すなわち役割の構造を持つインスティテューションなのか、あるいは、インスティテューションがもっと拡散したもの、すなわち、あたかも「見えざる手」により作られたような、規範と行動、態度と価値感に基づくインスティテューションなのか。当然、開発援助団体は普通前者の組織的基礎を持つインスティ

^(註3) これは、水使用者組合の研究での「オーガナイゼーション」に照らしてみることができる。この組合を通して、農民は灌漑管理に参加できる。すべてのシステム内で4つの基本的な活動が行なわれる必要がある。すなわち、決定、資源の動員と管理、情報伝達、そして紛争解決である（アップホフ1986a：42-53）。これらの機能は広範囲且つ定期的に、個人によってでなく、集散的に果たされるという点で、「オーガナイゼーション」であると言え、農民たちは灌漑管理に対して「より組織的」であると言える。このことで、オーガナイゼーションは「程度の問題」ということになる。実際、灌漑管理はほとんどいつでも、最低何らかのオーガナイゼーションを必要としている。すなわち、ひとつかそれ以上のこうした活動の集散的行為である。だから、オーガナイゼーションが「あるかどうか」の問題ではない。さらに、こういった種々の活動は多少なりとも公式な形で行なわれ得るので、「公式である」とか「非公式」であるとかいう言うのではなく、どんな活動であるのかを鑑みて、オーガナイゼーションが公式であるか非公式であるかの度合について考えるとよい。この分析はインスティテューションであるオーガナイゼーションについても、そうでないオーガナイゼーションについても当てはまる。

^(註4) ハンティングスはこのことを次のようにうまく説明している。「インスティテューションは安定し、価値のある、繰り返される行動パターンである。オーガナイゼーションとプロシージャー（手続き）は、それらがどの程度インスティテューション化されているかにより違ってくる。インスティテューション化はオーガナイゼーションとプロシージャー（手続き）が、そこから価値と安定性を獲得する過程である。

テーションに焦点を合わせる^(註5)。

開発プランナーはめったにオーガナイゼーションとインスティテューションを区別しない。彼らが目指すのは、(a)既にある程度のインスティテューションになっているオーガナイゼーションで、もっと一般に広く受け入れられ支持されればインスティテューション化が進むようなものを強化するか、(b)生ずる利益と社会の容認・支持を基礎に、いずれはインスティテューションになる（インスティテューション化が進む）ことを期待して新たにオーガナイゼーションを作ろうとするか、のどちらかである。今からの議論のなかで、私は「インスティテューション」という用語を両方のカテゴリーをカバーするものとして使用する。すなわち(a)強化されるインスティテューション、(d)とインスティテューションとしての地位を獲得しようとしているオーガナイゼーション、である。これらはすべて程度の問題である。業績が上がらず、社会の評価が弱まると、インスティテューションの質と強さは失われる。

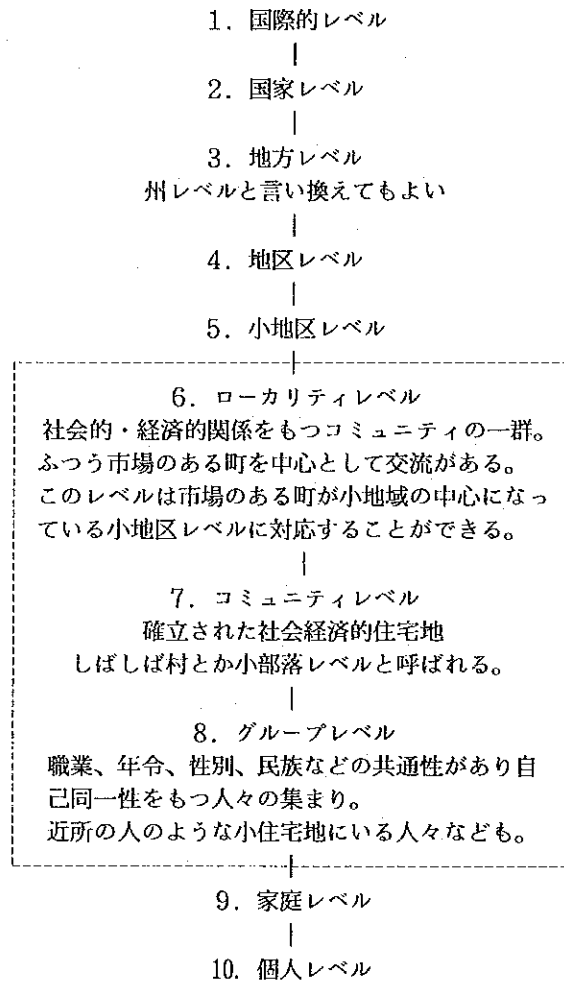
B. レベルによるインスティテューション（組織・制度）内の区別

インスティテューション（組織・制度）について一般論になりすぎるのを避けるためには、より大きな社会・経済・政治体制のなかで動いているインスティテューションのレベルを特定すべきである。前に述べた地方の組織・制度づくりの分析（アップホフ 1986年）の中で、我々は国際的レベルから個人レベルまで、10のレベルを確認した。そのレベルによって決定がなされ、それを実行するための行動がとられる（図2）。開発努力を援助することに専心するインスティテューション、そして（もしくは）オーガナイゼーションは、最初の8つのレベルに存在し得る。

この分析から「地方の」レベルはひとつではなく3つあることがわかった。すなわち、グループ、コミュニティ、ローカリティである（伝統的な日本の地方社会と行政組織における組、部落、村にほぼ対応する——アクア 1982年）。これらのレベルは、それぞれが異なった範囲と能力をもっており、それぞれに適した発展の種類がある。すべての地方のインスティテューション（組織・制度）について一般論をのべるよりも、いま話しているインスティテューションが（オーガナイゼーションであることが多いのだが）、グループレベルなのか、コミュニティレベルなのか、または複数のコミュニティより成るローカリティレベルなのかを知ることが重要である。この3つのレベルに共通しているのは、その人々は互いに知り合いであり、相互に一体感と責任感を感じており、集団的行動をする潜在能力をもっていることである。これは、本来的に行政的で社会文化的または心理的な結びつきがない小地区レベルや地区レベルでは見られない。技術援助スタッフが犯す共通のあやまりは、自分が今働いている国の政府を、国レベルの範囲と能力があるにもかかわらず「地方政府」と考えていることである。

^(註5) 組織・制度づくりについて書くときには、オーガナイゼーション「間」の関連を評価しながら、インスティテューション全体、そしてその周りの（インスティテューションを可能にし、支持している）環境との関係に焦点を置きがちであった。一方、オーガナイゼーションの発展（OD）についての文献は、オーガナイゼーション「内」の要素を扱うことのほうが多かった。フリードランダーとブラウン（1974年）、ピア（1980年）、バーク（1982年）を参照して欲しい。「組織の変質」（レビーとメリー 1986年）と呼ばれる、より過激なアプローチは、オーガナイゼーション内部の要因にさらにもっと焦点を当てている。「オーガナイゼーション」と「インスティテューション」を比較するにあたっては、外的な事物に比べて内的な事物を強調するのは適当でない。

図2. 決定と行動のためのレベルの連続体 (アップホフ 1986年:11より)



C. 組織・制度のセクター内の区別

組織・制度づくりも、セクターに関して「分解」されるべきである。「公共」セクターと「民間」セクターの一般的な区別はよく知られている。組織・制度づくりということでは、第3セクターを確認し援助することも大切である。第3セクターは「公共」や「民間」の特徴を持ちながら、どちらとも違う。この中間的なセクターには決まった呼び名がない。仲介的セクター、自発的セクター、会員セクター、自助セクター、直接参加セクター、あるいは集団的行動セクターなど、いろいろな呼ばれ方をしている (アップホフ 1993年)。

東アジアの中国と日本から西アジア (広義) のエジプトとトルコに及ぶアジアの地方開発に関する 16 ヶ国の比較研究があったが、その主な研究成果のひとつは、活発で有力な地方組織 (オーガナイゼーションとインスティテューション) が多い国の方が地方開発の成功率も高いということだ。しかし、これらのインスティテューションの能力は公共、民間、そして仲介的セクターにわたっていることも重要だ (アップホフとエスマン 1983年:309-318)。さらに、地方のオーガナイゼーションとインスティテューションはふたつ以上のレベルで機能し、互いに補強しあうことが重要である。このことは、組織・制度づくりの戦略は多層で多重のルートで行なわれるべきだ、という勧告につながる。この研究では、まず、インスティテューションから成る3つの主なセクター間の顕著な違いを際立たせるために「組織・制度づくり」を「分解」した。このことで我々はあるセクターの強さと弱さが、どのようにほかのふたつのセクターの強さと弱さを補うかを

評価することができる。

セクターの分析と組織・制度づくりのレベルを組み合わせると、図3にあるような、インスティテューションの能力を示す理想的マトリックスを構築することができる。これにより包括的な経済社会発展を考えられる。ある国がこのようなインスティテューション（またはオーガナイゼーション）をすべて持つ必要はない。しかし、こういう多層、多重チャンネルによりインスティテューションを発展させるネットワークをもっている国の方が、ひとつかふたつのチャンネルを通して、2、3のレベルのみに集中する国よりも、決定がなされ、資源が動員・管理され、通信が維持され、紛争が解決される方法が多いことは明確である。

図3. セクターとレベルによる決定と行動のためのインスティテューションの経路例
(アップホフ 1985年aより)

レベ ル	セク ター		
	公 共	集 団 的 行 動	民 間
国 際 的	国際連合の機関；多国 間・2国間援助機関	国際開発団体	多国籍企業；外部 PVO（民間自発団体）
国 家	中央政府省庁；準国営 企業	全国協同組合連合；全 国婦人協会	国の公共団体；全国 PVO；PVO調整団体
地 方	地方行政組織；地方開 発機関	地方協同組合連合；流 域諮問会議	地方企業；地方の PVO；PVO委員会
地 区	地区委員会；地区行政 庁	地区供給協同組合；土 壌保全教育フォーラム	地区の会社；慈善団体
小 地 区	小地区委員会；小地区 行政庁	小地区マーケティング 協同組合；地域のス ポーツクラブ	小地区の企業；民間の 病院；銀行の支店

[地方レベル]			
ロー カリ テイ	区域委員会；衛生クリ ニック；中学校；分室	卸売り協同組合；森林 保護協会	市場のある町の商店； サービスクラブ（例： ロータリー）
コ ミュ ニ ティ	村委員会；郵便局；小 学校；分室員	小協同組合；村堤防監 視団；PTA	村の商店；村の福祉の ための寺院委員会
グ ル ー プ	カースト村会；隣組	打ち込み井戸使用者協 会；母親クラブ；貯蓄 グループ	ミニ企業

[家 庭]			
個 人 の 役 割	市民／選挙人／納税者 ／サービスを受ける人	メンバー	顧客／クライアント/ 受益者／従業員

少なくとも地方レベルをみた場合には、この分析はさらに「分解」できるし、すべきである。図4に示されているように、3つのセクターの各々のなかでいくつかの異なったタイプのインスティテューションがある。公共セクターのなかには、地方行政のインスティテューションと地方政府のインスティテューションというものがある。地方行政では、官僚の上司に対して責任があり、地方政治では、選挙民に対して責任がある。両者とも権力を保持しているが、その由来と使われ方は異なる。地方行政の職員は指示と報酬を求めて「上を向く」。一方、地方政府の職員は決定を下すときに「下を向く」。地方行政も地方政府もともに「公共セクター」のインスティテューションでありながら、これは重要な差異である。同様に、民間セクターのなかでも、「利益追求」のために操業している企業もあるし、いろいろな種類の非営利団体、財団法人、非政

府組織、民間のボランティア団体がある。企業の顧客は慈善団体のクライアントと違う。しかし、そのどちらも企業や慈善団体という「民間」のインスティテューションの行動を指示したり、管理したりする権利を持たない、という点で似ている。集団行動セクターのなかではこういう権利は、協同組合やほかの自助組織のメンバーのために確立されている。人は、一般市民として活動したり、公共や民間のインスティテューションの顧客やクライアントとして活動しているときと比べると、「メンバー」である場合は、サービスをするオーガナイゼーションに対しての関係が違って来る。図4に、地方レベルで見られるタイプのインスティテューションがいくつか図式的に紹介されている^(註6)。

図4. セクターによる地方のインスティテューションのタイプ
(アップホフ 1986年：5より)

公共セクター		集団的行動セクター		民間セクター	
地方行政	地方政府	会員制組織	協同組合	サービス組織	民間企業
----- 地方のインスティテューションの方向づけ -----					
官僚的	政治的	自助 (共通の利益)	自助 (資源貯蔵)	慈善 (非営利事業)	営利 (営利企業)
----- 異なった地方のインスティテューションに関する個人の役割 -----					
市民または 臣民	選挙人と有権 者	メンバー	メンバー	クライアント または利益者	顧客または 従業員

この論文では、組織・制度づくりそのものよりも方法論の方に関心があるので、セクター間の区別の重要性については詳述しない。考えられる方法論のポイントは、インスティテューションを抽象的に扱うことを避けること、そして、妥当性と力を与えてくれる、異質なものを目立たせるカテゴリーに焦点を合わせることである。概念的アプローチとしてここに提案した「分解」というメタ方法論は、幅は広いが空虚な一般化を避ける方法として、組織・制度づくりを支持するために非常に重要なものである。インスティテューションが何を意味するかについてまずはっきりさせること、そして、次に、インスティテューションの特定のタイプやレベルを指し示す色々な区別をすることがなされなければならない。それによって、望まれる発展の目標を成し遂げるために各々がどのように貢献できるかがわかる。^(註7)

II. 情況的アプローチ：組織・制度を分離したものとして考えないこと

組織・制度づくりを考えるための第2の超方法論は、組織・制度づくりを単独のプログラムとかゴールとして他と分離することを避けることである。本来的に、組織・制度は評価され支持されるある機能をはたす

^(註6) セクターの分析と区別については、エスマンとアップホフ（1984年 特に pp. 18 - 22）、並びにアップホフ（1986年、1993年）に詳述してある。

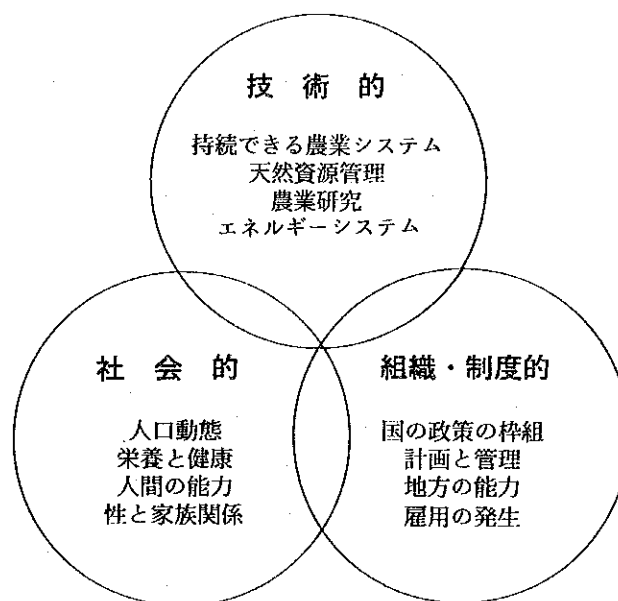
^(註7) この論文においてプロジェクト計画における人々の参加の問題にも触れるようにいわれたが、これは私の好きな課題である（例：アップホフ 1985年、1986年a、1987年、1992年、1992年a）。しかし、組織・制度づくりのための方法論に集中するためにここではこの問題には入らないで置く。ここで提唱した分解のアプローチは、組織・制度づくりに関する参加の問題にも同様に当てはまる（アップホフとコーヘン、1980年）。

ものなので、人々のニーズに基づいていなければならない。このニーズは幅が広いものである。組織・制度づくりを、灌漑管理の改善、天然資源の保護、公衆衛生の保証のような事業と別個に進めるのはふさわしくない。組織・制度づくりがどのようにほかの補強要因とリンクできるかの例として、コーネル大学食糧・農業・開発研究所（C I I F A D）が採用している戦略を説明する。それは、組織・制度の要素を分析と行動のより大きなスキームの中に取り入れたものである。

C I I F A Dの課題は、持続可能な農業・地方開発の可能性を追求することだ。これは広範にわたり重要だが、また非常に複雑で難解でもある。我々は、以下の3つの手段を通じて、この広範な目標に向かっていこうとしている。すなわち、知識の向上、人的資源の開発、そして組織・制度の強化である。この3つの手段のうちのどれかを選び、それに重点をおいて進めることもできたのだが、この3つはどれも等しく重要だ。技術、インセンティブ、組織などを改善するための新しい考えを生み出すことは発展を持続させるために必要なものだが、それだけでは十分ではない。同じことは、発展の持続や組織・制度の構造の改善の問題に取り組んでいる人々の知識、能力、意欲の増進についてもいえる。構造の改善は不可欠であるが、十分ではなく、より良いアイデアと意欲を持つ人々の支えが必要である。考え方、人材、そして構造は相互に補強しているもので、その各々は、それだけでは持続性の実現に向かって我々を進めさせるには不十分である。従って、ある特定の国で発展を持続させることをめざすプログラムを計画するときには、知識を生みだし、人的資源を開発し、組織・制度を強化するような活動を確立し統合するようにする。

プログラムの内容についてC I I F A Dは、組織・制度の能力と調整の改善は、技術的な進歩と人的資源を増やすことへ焦点をあてることとともに、主な関心事のひとつと位置づけている。下の図は、技術、社会、そして組織・制度という、3つの大きな関心分野を示したものである。それぞれの分野のまとまりの中に特定の焦点があり、それらの焦点周辺において、知識の発生、人的資源の開発、そして組織・制度の強化が、持続可能な農業開発及び地方開発に貢献できることになる。組織・制度づくりにおいては、国の政策の枠組、計画と管理、そして地方の能力に我々は関心を抱いている。これらは、組織・制度をマクロ（国家）からミクロ（地方）までの範囲でカバーしている。

図5. C I I F A Dによる持続できる発展のための焦点



我々の研究所が組織・制度づくりの問題にどのように取り組んでいるかを述べたが、これがこのような問題を見る唯一の方法であると言っているのではない。目標と方法を状況に照らし合わせて考察する、組織・制度づくりへの超方法論的アプローチを紹介したのである。組織・制度づくりを最もよく観察し促進する方法は、なにか他の目的と手段に関連づけることである。組織・制度づくりを技術革新や人のサービスに関するプログラム、知識を生み出すことや人的資源開発に関連づけてみることである。このようなアプローチは慎重に、しかも一貫して行なわれる必要がある。組織・制度づくりはどの専門家に任せてもよいということではない。他の団体や技術者が、農業や衛生やインフラの業績をあげようとしてやっていることとは別に進められなければならない。組織・制度づくりに心を砕きそれに専従する、この問題に関する訓練と経験を積んだスペシャリストを持つことには正当な理由がある。技術的に作られたプログラムの中に、組織・制度づくりというものを完全に包含するようにと提案しているのではない。そうすると何も見えなくなってしまう、効果がなくなってしまう可能性がある。学問と専門的技術のなかには、組織・制度づくりのなかで成功する可能性を増すものがある。しかし、もし組織・制度づくりが図5で象徴されたように学際的な努力の一部としてなされれば、長期的な成功の可能性はもっとある。図5では、組織・制度の円が技術の進歩、社会の能力と福祉に対する関心とリンクされている。

Ⅲ. 実施的アプローチ：学習過程のアプローチを使う

組織・制度づくりを促進する第3の超方法論は、「青写真」アプローチから離れ、コーテン（1980年）が呼ぶところの「学習過程」を採用することである。このアプローチは、組織・制度づくりのような複雑なものは前もって完全に詳述することはできない、また、細かいところまで計画、設計することができない、という認識から来ている。学習過程のアプローチが意味するものは、開発事業の結果も手段も、実施が始まる前には完全に知ることはできない、そして、最高の結果と手段に関する理解とコンセンサスは、実際的な経験を通して築き上げられる必要がある、ということである^(註8)。

発展への「青写真」的アプローチは、社会の現実本当に機械のようで、計画し作ることができる、また、それは事実上環境から独立して機能すると仮定する。これは一般に発展のためにはもっともらしい概念であるが、組織・制度を扱うときにはきわめて不完全なものである。すでに記したように、組織・制度づくりの成功・不成功は、特定の状況とニーズに合っていて、それらに基礎がおかれているかどうかによっている。当然、實際上、組織・制度を輸入したり、押し付けたりはできない。組織・制度は、それを維持していくために必要な賛同と支持を継続的に与えてくれる人々にとっての「財産」とならなければならない。組織・制度を導入し強化しようとしている政府や援助国の職員が、ある特定の組織・制度を確立したり、より効果的なものにしたりする方法を知るのには、大変な学習過程を経なければならない。組織・制度は人々の考え方や行動によって維持されるが、そういう人々もまた、精神的・物質的貢献をどうやって生産的なものにするか、またなぜそうする価値があるかについて、学習しなければならない。組織・制度が確立されているときは、人々の学習は知らず識らずのうちになされるかもしれない。しかし、形成期においては、組織・制度の評価や支持は、より活発な動きの中で、討論を重ねながら構築されていくだろう。

援助国の機関にとって、関係する参加者と受益者の見地から組織・制度化の過程を理解することは重要である。しかし、最も緊急な課題は、援助国の職員が自分たちの組織・制度づくりのための計画と行動におい

^(註8)「間違いは避けられないし、失敗はおこり得るものだ。しかし、検討を重ねていくうちに、結果は改善できる。学習を促進しようとするプログラムは「誤りを包含」していなければならない。そして究極的には社会的に明確な目的に合致するように、行動を修正していく。これは平坦な道ではないが、望ましい道である」(アップホフ 1992年：12)

て実験、評価、修正、導入のためになにが必要なのかを認識することである。これに関しての文献は増えており、フィリピン、バングラデシュ、スリランカでの援助国とNGOプロジェクトで明らかにされたような、学習過程について報告している詳細なケーススタディなどもある。

組織・制度づくりのための「学習過程」方法論全般の中でいくつかの明らかな方法論については説明することができる。地方レベルにおける組織・制度の能力を築くことを目指すプロジェクトやプログラムは沢山あるが、そこではカタリスト（触媒、他に良い感化を与える人）を雇用している。カタリストはコミュニティレベルで人々を動員し、組織し、開発計画・管理に人々を参加させるプロセスを創出し養成する^(註9)。カタリストは、農業における作物の収穫を上げるための高収穫種（HYV）の導入に似た、人間の生産性を上げるための「社会方法論」として考えることができる。カタリストはそれ自身が付加的な情報を提供することはないが、所有している、あるいは受け取っている資源（土壌、太陽、栄養物等のようなもの）を、コミュニティがより有効に活用できるようにする。それらはただひとつの革新ではなく、種々様々な革新である（注9参照）。こうした革新は地方の条件にあったときのみ有効で、この意味では同じ高収穫種の中でも様々なタイプのIRR I種（IR-8, IR-20, IR-36等というように）がそれぞれ異なった性質を示すように開発されたのと同じことである。他の場所で開発されたカタリストの役割が、ある地方のそれと交わったら、ある特定の場所での組織・制度づくりのために「雑種の活力」得られるかもしれない。類推しすぎてはいけませんが、それは社会的発明や技術がどのように生産性を高めるかを示唆している^(註10)。上記のことを支持する方法論があるが、それは特に地方の組織・制度づくりのためにカタリストを採用した場合の学習過程を観察し改善するために開発されたもので、フィリピンで提唱され、「プロセス・ドキュメント」として知られている。（デ・ロス・レイエス 1984年）

終わりにあたって

組織・制度づくりのための超方法論について、ここでは開発の仕事——政府、非政府、地方を問わず——を計画し実行するために、能力の導入、そして（もしくは）強化のための3つのアプローチにハイライトを当てた。国と地方の条件に合わせるために、特定の метод論は多様になる。しかし、この3つの広範囲にわたるアプローチは超方法論として提唱することができる。(a)組織・制度のいろいろな種類・型を分析的に区別すること。(必ずしもオーガナイゼーションと同じものではない) (b)状況のなかで組織・制度を扱うこと。それにより、組織・制度づくりを技術的、社会的要因と関連づけること。(c)「学習過程」方式を進めること。

「青写真」的アプローチを使って実施される開発援助プロジェクトのスタイルは、それ自体、組織・制度づくりにはあまりそぐわない。それは、巨大プロジェクトの計画・実施には有効なやり方である。巨大プロ

^(註9) フィリピンとスリ・ランカでの、灌漑管理を改善するための水使用者のなかでの組織・制度づくりのケースは、「コミュニティ・オーガナイザー」（コーテンとサイ 1988年）とか「インスティテューショナル・オーガナイザー」（アップホフ 1992年）と呼ばれる人たちを使う、カタリストの方法論に関するおそらく最高の資料である。北パキスタンの「アガ・カーン地方援助プログラム」は、同じ目的で「ソーシャル・オーガナイザー」を使っている（世界銀行 1987年）。都市スラム街の条件を改善するためにカラチの外、オランダで行なわれた同じ様なプログラムでも同様である（ガフォール 1987年）。ネパールの「小農民開発プログラム」は地方開発組織・制度を設立するために「グループ・オーガナイザー」を使っている（ラーマン 1984年）。

^(註10) カタリストの生産性を説明するのに役立つ、異なった、しかし補足的な類推法についてはアップホフ（1992年：197-200）を参照のこと。

プロジェクトでは、経済学者たちが大事にしてきた「規模の経済」の信念とは逆に、プロジェクト規模が大きくなっても、成果は逆に小さくなりがちである。組織・制度づくりを計画通りに進めることは容易ではなく、時間枠を予測することもできない。通常のプロジェクトにおいては困難なことだが、組織・制度づくりでは「(プロジェクトの) 期間」を設けないほうが良いだろう。

参考文献

- Aqua, Ronald(1982). Local Institutions and Rural Development in Japan. In N. Uphoff, ed., *Rural Development and Local Organization in Asia*. Vol. 2: East Asia, 329–393. New Delhi; Macmillan.
- Beer, M. A. (1980). *Organizational Change and Development: A System's View*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Blase, Melvin G., ed. (1986). *Institution Building: A Sourcebook*, revised edition. Columbia, MO: University of Missouri Press.
- Brinkerhoff, Derick W. and Arthur A. Goldsmith, eds. (1990). *Institutional Sustainability in Agricultural and Rural Development: A Global Perspective*. New York: Praeger.
- Burke, W. W. (1982). *Organizational Development: Principles and Practices*. Boston: Little Brown.
- de los Reyes, Romana(1984). Process Documentation: Social Science Research in a Learning Process Approach to Program Development. *Philippine Sociological Review*, 32, 105–120.
- Eaton, Joseph C., ed. (1972). *Institution Building: From Concepts to Application*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Esman, Milton J. (1972). The Elements of Institution Building. In Eaton(1972: 19–39).
- Esman, Milton J, and Norman Uphoff(1984). *Local Organizations Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Friedlander, F. and L. David Brown(1974). Organizational Development. *Annual Review of Psychology*, 25, 313–341.
- Gafoor, Abdul(1987). A Social Engineering Experience in Pakistan: A Study of Orangi. *Regional Development Dialogue*, 8: 2, 108–118.
- Goldsmith, Arthur A. (1992). Institutions and Planned Socioeconomic Change: Four Approaches. *Public Administration Review*, 52: 6, 582–587.
- Israel, Arturo(1987). *Institutions Development: Incentives to Performance*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Korten David C. (1980). Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach. *Public Administration Review*, 40: 5, 480–511.
- Korten, Frances F. and Robert Y. Siy, Jr., eds. (1988). *Transforming a Bureaucracy: The Experience of the Philippine National Irrigation Administration*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Levy, Amir, and Uri Merry(1986). *Organizational Transformation: Approaches, Strategies, Theories*. New York: Praeger.
- Lovell, Catherine(1991). *BRAC: A Case Study of an NGO in Bangladesh*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Rahman, M. A. (1984). The small Farmer Development Programme in Nepal. In M. A. Rahman, ed.,

Grassroots Participation and Self-Reliance: Experiences in South and Southeast Asia. New Delhi: Oxford University Press and IBH Publishing.

- Rondinelli, Dennis(1983). *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*. London: Methuen.
- Ruttan, Vernon W. (1978). Induced Institutional Change. In Hans Binswanger and V. W. Ruttan, eds., *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*, 327–357. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Uphoff, Norman(1985). Fitting Projects to People. In Michael Cernea, ed., *Putting People First; Sociological Variables in Rural Development*. 359–395 (467–511 in 1991 edition). New York: Oxford University Press.
- (1985a)Local Institutions and Decentralisation for Development. In Abdul Hye, ed., *Decentralization, Local Institutions and Resource Mobilisation*: Comilla: Bangladesh Academy for Rural Development.
- (1986)*Local Institutional Development: A Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- (1986a)*Improving International Irrigation Management with Farmer Participation: Getting the Process Right*. Boulder; Co: Westview Press.
- (1987)Activating Community Capacity for Water Management: Experience from Gal Oya, Sri Lanka. In David C. Korten, ed., *Community Management: Asian Experiences and Perspectives*, 201–219. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- (1990)Paraprojects as New Modes of Development Assistance. *World Development*, 18: 10.
- (1991)*Managing Irrigation: Analyzing and Improving the Performance of Bureaucracies*. New Delhi: Sage.
- (1992)*Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- (1992a)Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank-Assisted Projects. In B. Bhatnagar and A. C. Williams, eds., *Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change*. World Bank Discussion Papers No. 183. Washington: World Bank.
- (1993)Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets. *World Development*. 21: 4, forthcoming.
- Uphoff, Norman and Milton J. Esman(1983). Comparative Analysis of Asian Experience with Local Organization and Rural Development. In N. Uphoff, ed., *Rural Development and Local Organization in Asia*, Vol. 3, 263–344.
- World Bank(1987). *Aga Khan Rural Support Program in Pakistan: An Interim Evaluation*. Washington, DC: Operations Evaluation Development, World Bank.

組織・制度づくり インドの地域開発プログラムからの教訓

田部 昇
明治学院大学国際学部教授

概要

わたくしのプレゼンテーションは、インドの地域開発プログラムに関する著者のケース・スタディーに基づくもので、2つの部分に分かれている。(1)ではケララ漁業コミュニティでの制度づくりのメカニズムに影響を与えた諸要素について論じるとともに、(2)では地域レベルの開発プロセスにおいて、客観的に立証可能な措置とそれに関係する成果とのあいだの機能的な関連領域を確認するために、論理的枠組を提案する。

1. 地域ベースの制度づくりのプロセスはどのように始まったのか。ケララの漁民たちからのいくつかの教訓（インド）。

1-1 開発措置を十分に有効なものにするには、多くの情報、制度等が必要となる。中でも、諸制度が果たす役割はとりわけ重要だ。「制度」は、規範的な関係と行動パターンを具体化、促進、保護する機能的に明確な社会的組織であり、環境のために高く評価される機能とサービスを提供する。

1-2 制度が必要なインセンティブを提供する場合、変換プロセスは迅速だ。制度はその移転が生産性を獲得できるように助けるだけでなく、生産プロセスから逆に利益を受ける。新技術が導入された地域で適切な条件を見いだした場合、その地域の制度構造は変わらざるをえない。実際のところ、移転慣行が有効である場合には、不可避的に制度的・技術的な側面に影響を与え、そうした側面を近代化させるとともに、状況変化に急速に適応させる。

1-3 社会の過渡的な段階においては、価値観がかなり頻繁に変化する傾向があり、それが制度構造を変更させることになると同時に、その諸要素が制度を整える。規範的な関係は、様々な要素のあいだの関係が規範に関する共通基準を守る場合に、存在するといわれている。この関係は、「その性質上積極的である」とか、あるいは「諸要素をそのようなものとして特徴づけている」とはいわれていない。むしろ、正確な思考を促進するための標準的な行動を決定づけている。したがって、たとえば制度的な要素が新技術の採用である場合、「新技術とその技術の採用者がどのように関係づけられているのか」については、規範的な関係によって説明される。

1-4 この場合、規範的な関係は積極的なものではない。というのも、採用者に受け入れられることができる基準に従わなければならないからである。したがって、行動パターンは新技術を採用するプロセスの枠組の中で採用者の姿勢に依存している。このプロセスはそれ自体の十分に発展した社会組織をなお進展させなければならない。

1-5 制度づくりは、規範的な関係と行動パターンが確立されるプロセスである。これは、新組織の創造もしくは社会に普及している既存の組織構造の抜本的な改革や改造、および制度とその環境とのあいだの相互作用パターンを重視する。われわれは両者を築き上げることが制度の任務であると主張している。

1-6 制度が新しい考え方を取り込み、それらを実際に保護するのであれば、こうした考え方は次第に既存の社会制度に統合されていく。したがって、制度づくりは新しい考え方と機能が社会全体に統合されていくプロセスなのである。社会が新技術（考え方、技術革新等）を採用したいと望んでいるのであれば、その技術は人々の中に溶け込んでいき、この点でその制度が確立されたといわれることになる。

1-7 従って、われわれは、新技術を導入する場合、新制度が次第に深く人々の意識の中に入り込んでいくのがわかる。改善技術の採用が社会的に価値あるものになっていけば、われわれはそれが制度づくりに役立ったといえることができる。制度づくりは実際のところ、既存の組織パターンへの挑戦であり、時代の要求に応じた改造であるのかもしれない。

1-8 従って、土地所有の全体のパターンが脆弱である場合、制度づくりには、新技術採用へのインセンティブとしてそのパターンを改造することが必要になるかもしれない。また、制度的な活動に対する現在の社会環境の反応も、制度づくりの側からもたらされる。実際、これは新しい家を建てること、あるいは少なくとも古い家を修理・改築することに匹敵するのかもしれない。

1-9 ここでは、われわれはまず第1に、制度づくりのプロセスの中でプログラムが生き残ることができたその方法に関心がある。これは、革新的な考え方を通して、また接触や説得によって現地の社会組織に与えることができた影響を通して、達成することができる。ここで、いくつかの一般的な側面すなわち、制度づくりの変数、および他の社会組織との制度の接触ならびに関係を指摘しておくことにしよう。

a) 目標構造：プログラムの目的が社会的な観点から有効なものであり、その利益が十分に確認されている場合、その制度づくりのプロセスが発生したといえるのかもしれない。

b) 資源経営：地域レベルで利用可能な資源は、

(1) その活動が生産高ならびに新技術採用者の物質的満足度を上昇させるような技術革新の採用を促す場合

(2) それが有効な移転活動を通して技術革新の利用を拡大し、その結果外部資源への依存度を低下させる場合

(3) それが技術革新採用者の知識や技術的ノウハウを高めその結果学習効果の発展に大きな見通しを与える場合

には、プログラムが依拠する基盤をつくるために、大いに貢献することができる。

c) リンケージ：制度づくりのプロセスは、プログラムが、

(1) 補完的な組織との機能的なリンケージおよび取引

(2) 現地コミュニティとの拡散的なリンケージおよび取引

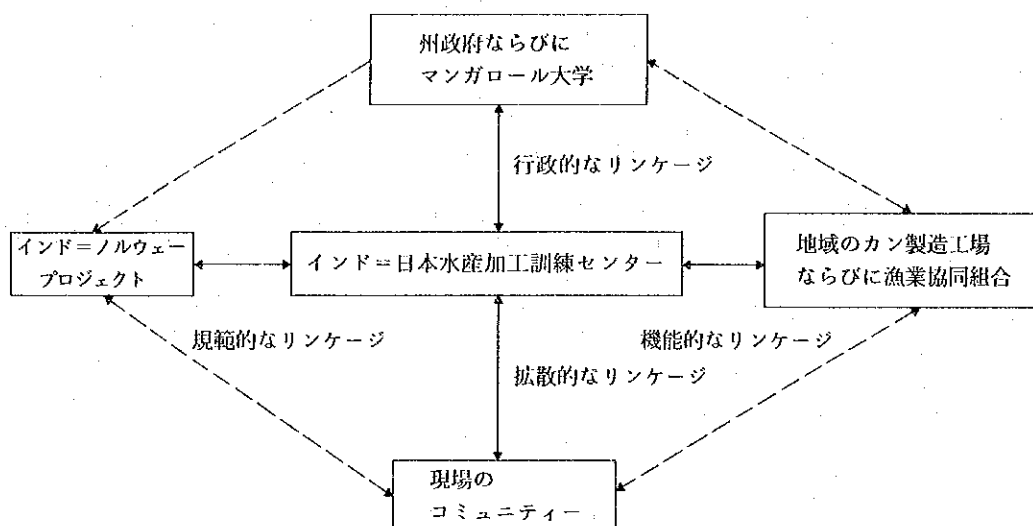
(3) その他の制度との規範的なリンケージおよび取引

(4) その他の関係社会グループとの授権的なリンケージおよび取引

を強化するのであれば、積極的に貢献することができるだろう。

この4つの異なるリンケージの関連領域についての概念図を次に示す。

図：



註：

1. 教育の技術移転、近代的な水産加工施設の提供、「オン・ザ・ジョブ・トレーニング」の重視を含む。
2. プロジェクト活動への原材料の供給、ならびにプロジェクト生産物の購入を含む。

研究の必要性に関するノート

アラン・リュウ

ウェールズ大学スワンジーカレッジ

開発問題研究所長

1. 制度的な問題

最近、ルーズベルト研究所の委託を受けて、開発プロジェクト 386 件に関する文献調査（リュウとバンティング；1992 年）を行ったが、その目的は、開発プロジェクトにおいて、文化的要因による影響を分析するために、どの程度まで方法論を構築または利用できたかを検証することであった。この調査の結果、文化的要因に対する意識は予想以上に高い反面、それを分析する方法論のないことが明らかになった。文化的な反応や対立は、プロジェクトの目的達成にとって不合理な制約や、現在の目的に最も関連する問題としてはあまり扱われず、むしろ制度や性差の問題などのほかの要因と一緒に扱われることが多かった。

調査したプロジェクトに関する文献の実に 90% 以上が、プロジェクトの難しさを説明する重要な要因として、運営・管理もしくは組織・制度の要因を取り上げている。プロジェクトにおける障害は、非効率性、定義の欠如、汚職、およびその他のさまざまな「組織・制度上の要因」から生じていると記されている。FAO 投資センターが実施したプロジェクト事後評価では、「組織・制度上の要因」がプロジェクトに障害を招いた最大の要因であったと結論づけられている。しかし、リュウとバンティングの調査においては、組織・制度的ならびに経営的な慣行—例えば、技術協力事業における共通の理解や効率性の概念—の難しさが直接的に文化の問題と関係づけられていたのは、1つのプロジェクトだけであった。

これは重要な発見である。すなわち、調査結果に極めてはっきりと示されているのは、「組織・制度」、「行政」、「経営」の要因が、プロジェクトの成果や合理性の根本をなす社会的な関係や文化的な期待により生じる問題を説明するために用いられているということである。ところが、この問題を明らかにするために、経営学や社会文化的な方法論のいずれも活用されてはいないのである。これらのプロジェクトに関する文献を見ても、問題は依然として未解決のままである。（文化的な要素によって起こる問題は）ほんのささいなこととして扱われるが、さもなくば中間管理層が機能していないがために問題が起り、外部からの援助が入った開発プロジェクトでは、それがプロジェクト関係者同士や現地のコミュニティ内の問題に発展し、究極的にはそれを解決しようとするトップレベルの管理職全員を苛立たせることになるという形で描かれている。

インセンティブ、輸送、宿泊施設の問題も頻繁に起きている。技術援助関係者の有効性に関する評価には次のように記されている。「表面上ささいな問題が組織的な風土の中では一つの役割を演じる。車はとりわけ問題だ。相手は不当な目的のために車を利用していると両者が考えている。在留外国人は休暇のために車を利用し、本国に休暇で帰るときにはロックしているし、現地のスタッフは私的な目的や家庭のために車を利用しているというわけだ。」

2. 援助側の制約

シンポジウムのバック・グラウンド・ペーパーに正確に述べられているように、援助供与側の視点から見

ると、開発援助の有効性は受け入れ機関の能力に大きく依存していることになる。その能力は、各国の文化、宗教、伝統、社会の構造を反映する。言葉を換えれば、援助供与機関は最初と最後に政府と接触するが、プロジェクトを審査・実施する必要性は正式なより広い社会的意向を基本とする政府機関ばかりでなく、政府以外の地域社会に根ざした地方の組織・制度にまで及んでいる。援助側と被援助国の両者によって合意された開発目的を達成するために、これらの組織・制度に介入したり、改革を加えたりすることは容易ではない。合意されたプログラムの実施を促すために、現地の官僚に働きかけたり強制することもできるだろうが、現地の官僚も自分たちの仕事や慣行を重視したいだろうし、現地の官僚機構と現地の階級構造の間関係も、短期間の改革には大きな障害となるかも知れない。開発政策、開発計画、人類学、政治学の文献はすべて、プロジェクト実施の際に複雑な社会的相互作用と様々な文化的意味が関係してくることを確認している。

開発プロジェクトにはさまざまな目的があるが、実施に際して援助供与機関が依存する組織・制度にはそれがない。むしろ、組織・制度はそれ自体に慣習と正当性を授けている。また、組織・制度は、その影響下にある社会的ネットワークを通じて、相互に取り決められた適切な行動をする保証を提供するのである。ダグラス（1987年）は、「組織・制度は悲劇的な誇大妄想癖をもっており、まるで世界の全体像をそのプログラムとしているコンピュータのようである。」と著している。この言葉は、彼女がまず最初に心に浮かべた社会的組織・制度だけでなく、技術的な、あるいは行政の組織・制度にも適用されるといえるだろう。

3. 経済的内容か、それとも確立された慣習か

ここまでの2つのセクションから引き出された主な結論は、「我々は、公的な機関や、より深く根づいた関連する組織・制度の中での社会的な認識プロセスの成果として、組織・制度づくりを扱う研究と実用的な審査の方法論の両者を必要としている」というものだ。我々は、実施、計画作成、政策に関する慣習がどのように根づき、確立されたのかを理解するための方法が必要である。そのためには、社会学者による「プロジェクトの民族誌学」-いくつかの優れたものが現在利用できる-がもっと多く必要となるであろう。また、組織・制度の要因を指示があれば整理し直すことができるような、一種の審査内容として扱う場合には、これまで以上の慎重さが要求されることになるだろう。経営学は、「経営文化」という考え方を熱心に採用してきた。これは、「企業の社会的歴史によって多くの現在の成果を説明できるが、この歴史は記録されていてもあるし、構造上忘れられてしまっている部分もある」と認識することである。この概念は、現在の諸々の関係を位置づけることのほかに、理由づけ、正当化、もしくは分裂を繰り返して現在の取り決めを作ってきた組織・制度の倫理史に焦点を当てている。われわれは開発政策と開発計画を立案する状況下におけるこうした根拠を必要としているのである。

4. 排除と包括：研究の優先順位

組織・制度の分析にあたって何を排除し何を含めるかを定める方法には、認知的もしくは分類的なものと社会的・経済的な成果に関するものと2つの種類がある。前者の場合、基本的な排除/包括の線引きは、「組織・制度に合理性と正当性を与えるためにどのような識別が行なわれるのか」という認識上の境界線に基づいている。また、後者の場合は、「組織・制度上の割当とプロセスの結果、誰がどのように利益を得て、誰がどのように損をするのか」という組織・制度づくりによる成果、および福祉と生活における機会に拠るものである。

開発プロジェクトのための経営トレーニングと組織・制度的、人事的側面の両者の設計を優れたものにす

るために、開発プロジェクトと開発プログラムにおけるこれらの文化的・社会的領域を扱う研究が必要とされている。優先順位の高い開発プロジェクトを担当する公共部門の責任者が明示的にせよ暗示的にせよ用いている経営的・文化的慣行モデルを、研究によって確認・明確化するべきである。こうした研究目的が開発事業における「優れた管理」に関する議論の中心となる。

アジアで先取りして進んでいる地方分権化、そしてアフリカのサハラ砂漠周辺諸国における財政危機、援助供与機関の圧力、民衆による参加を唱える大衆主義者の動きが相俟って、地方の官僚は、民間部門、NGO、地域社会のグループとの契約発注や協力関係の構築をせざるを得なくなった。とりわけ、地方や地域の政府・行政機関が自らもしくは他と協力して、雇用所得誘発（E I G）制度や地域保健（CH）制度を設計・実施しようという場合に、こうした状況に直面する。地方の責任者が樹立し、監視する必要がある多くの関係は、正式には先例がない。従って、地方の責任者は、中央の官僚や政治家からの様々な要求、さらには開発・変化への適応にともなう新たな任務から生ずる様々な問題を調整する際に、多くの障害に出会うことになる。代替的業務もしくは共同で行なわれる業務に関する公共部門と非政府機関の組織・制度と間の境界線についての比較分析は、責任者の行動の基盤となる文化の形式（型）と慣行を明らかにするはずである。また、これはE I GとCH—世銀などは両者とも貧困緩和戦略の重要な要素として認識している—のための代替的業務の設計についての実際的な分析にも役立つことだろう。

地方の責任者は多くの場合、NGOや地方の組織・制度を扱うのに慎重だ。というのも、それらは正式には認知されていないからである。地方の責任者は、「プログラムを実施するために一部の地方グループと関係を持つと、えこひいきや不正行為だと批判される」と恐れているのかも知れない。また、一部のサービス提供分野については、ためらいがあるのかも知れない。ほとんどの人たちは、「すべての人たちのための医療サービスの提供は、国の組織・制度、及び医療関係者いずれかの責任である」と認めるだろう。従って、当局側では、民間部門や専門家以外の人たちの医療への関与を受け入れることに、大きなためらいがあるのかも知れない。反対に、当局者は、自分たちが非市場ベースの機関で働いていると考えて、E I Gで直接的な役割を果たすことを避けたいと望んでいるのかも知れない。当局者はまた同じ理由で、NGOはふさわしくないと主張するかもしれない。E I G制度が、副収入を得るための活動に参加している女性、最貧困層、児童などの特殊なニーズを対象としている場合、当局者は民間部門に対して別のためらいをもっているのかも知れない。

サービスの提供における伝統的な組織とNGOの組織・制度や、実行組織・制度との関係が、もう一つの重要な分析領域である。女性の参加、慣習的な紛争解決、地域社会における健康管理や医療、環境意識、教育、共同資源管理、農場の灌漑や水資源の管理などのプログラムの場合には、地域社会の組織・制度の妥当性が次第に認識されてきている。経常経費の削減、引き渡し時点での有効性を高めることができるような人々の参加と草の根レベルからの圧力、および適切な地方の情報へのアクセスのために、公共部門はこれらの開発事業分野での地域社会のパートナーを必要としているのである。

こうした新たな圧力が、目標を明確化するための既存の方法に影響を与え、業務遂行のための既存の公的権限構造および人々や社会的カテゴリーを分類する方法に異議を唱えている。当局者は、NGO活動家による要求や協議事項には慎重になり得る。当局者があまりに民間部門の先導に係わり過ぎれば、癒着や時には汚職で批判を受けることになるかも知れない。当局者とその依頼人やパートナーとの社会的な関係は、既存の縁戚関係や社会的ネットワークによって、長期にわたる援助する者とされる者としての関係によって、また、性別、事業内容、権限に関する文化的な定義によって、形づくられることになるだろう。こうした関係や定義づけは、問題が明確化されて目的が定められたときに、どのような見通しと優先順位が考慮されるべきであるのかを決定できる「優れた政府」の形態をつくり出すことになるだろう。また、官僚機構内の知識

や外部の人たちに関連する知識も、常に社会的なネットワークによって形成される。

非政府機関にも新たな協力関係にはためらいがある。NGOや伝統的な指導者層は、政府と協力関係を結ぶことが、草の根的な抵抗や支援の窓口という、自らの正当性が侵食されるのではないかと、恐れているのかも知れない。小企業には、「政府との協力関係が、手続きや進行の遅れによる追加経費、厄介な公的手続き、さらには金銭的な損失を招くのではないか」という恐れがあるかも知れない。

社会的業務と福祉の提供および雇用と所得の創出等の問題では、国と非政府機関の間に、より緊密で、よりフレキシブルな関係をつくりあげるには、有効に国家から権限を与えられた地方政府があることが重要だ。常に貧しい地方の税収基盤、不明確な手続きや部門別政策、そして農村エリートと地方の対象グループとの間の、争いの兆しや対立といった多くの問題がある状況の中で、国の責任者が極めて困難な、あるいは不可能でさえある任務の遂行を求められている場合、特定の「接点」に何らかのギャップが現れることになるだろう。様々な興味深い組織・制度の問題が明らかになるのはこのポイントなのである。地方分権化が行われなければ、別々の社会構造と組織原理を関係づけなければならない「板ばさみの」役割を地方の責任者に担わせることになる。この緊張は本質的に興味深いが、研究が行なわれれば「卓越した官僚機構の組織・制度文化を浮き彫りにする」という利点も有していることが分かるだろう。

第二部の討論と論文

第二部の討論要旨

ここではアジアの経験からの教訓が引き出された。また、知識と経験を分かち合うための将来的手段が検討された。

- I. アジア諸国の経験と教訓
 - A. 良き統治と安定の重要性
 - B. 参加型協力の重要性
- II. 知識と経験を分かち合うための将来的手段
 - A. 研究分野
 - B. 経験を分かち合うための実務分野
 - C. 必要とされる共同行動

I. アジア諸国の経験と教訓

A. 良き統治と安定の重要性

ホイ氏は、アジアにおける経験のどの側面が低所得国の組織・制度づくりに適用できるのか、そしてどの側面が型にはまらないものであり、したがって移転不可能なのかについて判断するために、一層の研究が必要だと述べた。統治は経済開発の進展を助けてきたが、一般からのコンセンサスに支えられた良き統治（適切な権限の活用）はあらゆる関係当事者にプラスの結果をもたらすことができる。しかし、アジアの経済的成功のどの側面が、アジアや他の地域の発展途上国に移転可能なのかについては、まだ完全には明らかにされていない。

タイは、市場指向経済から始め、現在は経済的な組織・制度づくりや開発政策において輸入代替へと移行したアジアにおける典型的な例だといえる。一方、マレーシアは、行政および政府＝産業間の関係を通して国内の民族問題に対処するという、首尾一貫した手段について優れた例を提供している。シンガポールは、小さいが強力な政府が市民との確かな絆を享受しているという点で、アジアの中では特異な国だといえるだろう。韓国の場合と同様、シンガポールの開発のどの側面が他国に移転できるのかについては明らかではない。今後、シンガポールはタイやマレーシアとともに、アジアの優秀な技術の中心地となり、他の発展途上国に模範を示していくことになるだろう。

日本の開発経験の歴史については、産業面からは徹底的な検討が行われてきたが、行政面からの検討はまだ十分ではない。日本の経済発展における行政の役割が十分に検討されるまでは、日本の経験がアジアや他の地域にとってどれだけの価値を持つかはまだ明らかではない。各国の比較研究は、それぞれの国々がいかに異なる方法で同様の開発目的を達成してきたのかを明らかにするのに役立つだろうし、おそらくは移転可能なアジアの経済開発の成功例が存在するのかどうかという問題に答えを見つけることも可能にしてくれるだろう。

B. 参加型協力の重要性

インドネシアの場合、平等、成長、安定の3つの要素を扱うことが著しく困難であった。最近の組織・制度づくりは公共部門のリーダーシップに焦点をあて、地域開発における地域参加の役割に関する問題を提起してきた。フィリピンは、中央政府が比較的弱体でNGOの数が急増しているという点で、アジアでは異例の国である。これらのNGOが、修正された政策の支持を通して、また開発プログラムの立案者および実行者としての活動を通して、フィリピン経済の建て直しを促進することができるかもしれない。

援助国と被援助国との間の伝統的な政府間関係を越えた協力を広げることによって、参加型協力が国際レベルでますます促進されることになるだろう。技術協力はもはや、「援助国」と「被援助国」という時代遅れの用語で認識されるべきではない。むしろ、技術協力は共同投資と国際協力の機会を提供するものであると認識されるべきである。

II. 知識と経験を分かち合うための将来的方法

JICAの鏡氏は、一層の努力を必要とする分野を指摘し、フォローアップアクションのための提案を行った。氏の提案に基づいて、パネリストにより、将来において知識と経験を分かち合うための方法について議論された。

A. 研究分野

さらなる研究が必要な分野として次の二つが挙げられた。第1には、組織・制度づくりの達成度や進展を測定するための正確な指標とモニタリングの手段の確立など、組織・制度づくりに関する方法論的研究が必要である。第2に、確固たる組織・制度的ネットワークを開発する場合の公共部門の積極的な役割など、アジアにおける組織・制度づくりの経験から教訓を引き出すための研究が必要である。

B. 経験を分かち合うための実務分野

実務レベルでは、いくつかの分野について検討を行う必要があるとともに、関係機関の間で知識と経験を分かち合うことが必要である。例えば、計画策定時の部門別アプローチ、プログラムサイクルの期間、被援助国政府機関の厳格な手続き上の姿勢などが挙げられる。また、持続可能な組織・制度づくりに不可欠な能力の開発を促進するために、受け入れ国の人的資源の活用についても強調された。

議論においては、現場の人たちが用いている計画、実行、ならびに評価のための実務的な技術についてはごく簡単に触れられたただけであった。この不十分さを補うためにはおそらく、援助機関のあいだで、成果を収めた実施マニュアル、技術、プログラムアプローチについて、知識を交換することができるだろう。リュウ博士とホイ氏は、実務レベルでの経験をさらに分かち合うことを、支持した。ただし、実際の行動日程の詳細については議論されなかった。また、特に地方レベルでの組織・制度づくりの成果や進展を評価する指標の開発に関する情報の交換も必要とされている。

さまざまな場所で組織・制度づくりについて行われている研究ならびに実際的な作業を支援するために、組織・制度づくりに関するデータを保存し、こうした情報の交換を促進・奨励することが必要である。FA S I Dの藤村氏は、援助機関は開発経験に関する大量の情報を持っているが、十分に分析されていないため、他国が直接活用するのは難しいと指摘した。

C. 必要とされる共同活動

援助国、被援助国、国際機関のあいだで知識と経験を分かち合う手段として、プロジェクトの計画立案、評価、プログラム作成、セミナー、研究会などでの、人的交流と共同活動が提案された。こうした活動は、USA I Dのチェックリスト、GTZの職務分析、世銀のハンドブックといった、その他の機関の組織・制度づくりへの革新的なアプローチから学ぶ機会を関係当事者に与えることができるだろう。組織・制度づくりの考え方や知識の交換を促進するためには、上述の国家レベルの活動に加えて、援助国と被援助国の地方政府との間での協力が不可欠だという指摘もあった。

韓国の経済・社会開発における制度開発の経験と教訓および KOICAの技術協力を通しての制度開発に関する今後の展望

ジェオ・チュン
韓国国際協力団 (KOICA) 理事

JICA、FASID、および日本の外務省が主催したこの重要な国際シンポジウムに招聘を受けたことは、わたしにとって大きな栄誉である。わたしは、このシンポジウムが貴重な話し合いの場となり、アジアの援助国と被援助国がともに発展途上国の制度的能力強化方法の探求の機会を得られる一方、KOICAのような若い援助機関も今後の国際協力活動の指針となるような先進的な知識と経験に触れるのではないかと考えている。

わたしのペーパーはふたつのテーマを扱っている。第1のテーマは「韓国の経済・社会開発における組織・制度づくりの経験と教訓」であり、第2のテーマは「KOICAの技術協力を通しての組織・制度づくりに関する今後の展望」である。

まず最初のテーマから始めることにしよう。一般的に言えば、経済開発には天然資源の供与と資本形成が不可欠である。しかし、開発の専門家のあいだには、開発を成功させるためのもっとも重要な要素は、十分な訓練を受けた人的資源、その人的資源の組織的な動員、および人的資源を統合・指導する制度の開発と効率的な運営であるとのコンセンサスがあった。

これはわれわれの開発援助プログラム実施方法に組み入れるべき極めて適切なポイントである。発展途上国の受容能力—すなわち援助国の援助を受容する国の能力—には、前述の諸要素が不可欠となる。したがって、援助活動の効果を最大限にするためには援助国が被援助国の受容能力づくりに力を入れるべきである。この意味で、被援助国の自立努力を求める日本の開発援助は、援助管理を成功に導く優れた例を提供している。

韓国の場合、第2次世界大戦のあと1945年に朝鮮半島の分割が行われ、韓国には産業基盤もエネルギー資源もほとんど残されなかった。そのほとんどが朝鮮半島の北半分に位置していたからである。さらに、そのあと1950年から1953年まで続いた朝鮮戦争で、ほとんどすべての生産設備や最低限のインフラストラクチャーすらも破壊されることになった。その結果、韓国は経済開発の初期には天然資源も資本形成も大幅に欠いていたのである。経済が離陸しようとしていた1960年代初頭に、韓国の唯一の資産は十分な教育を受けた勤勉で安価な労働力だけであった。

1960年代初頭の韓国の中心は伝統的な閉鎖的農業経済にあり、労働人口のほぼ2/3が農業に従事していた。1人あたりの所得は82ドル程度にすぎず、輸出額は5,000万ドルに近かったが、輸入額はおよそ3億ドルに達していた。当時の韓国経済は、貧困、慢性的なインフレ、貿易赤字の悪循環にあったと特徴づけることができる。

当時、韓国人は、基本的な必需品についても、USAIDからの援助に依存していた。民間部門は遅れていたし、生産能力はほとんどゼロに等しかった。したがって、韓国の開発戦略は、開発指向的制度づくり、輸出促進、教育水準の高い人的資源の活用にもっとも大きな重点が置かれた。

韓国政府が韓国の開発のために採用した最初の大きな段階が制度づくりであった。開発の優先順位に従っ

て、強化されるべき制度の選択が行われた。その制度の範囲には、中央計画制度、金融制度、教育制度が含まれていた。その過程で最重点が置かれたのは、政策立案と資源経営の向上であった。

時間的な制約があるため、すべての範囲の制度に詳細に触れることは難しい。したがって、わたしは経済計画局（EPB）と韓国開発研究所（KDI）という経済発展における2つのもっとも重要な制度と韓国政府の役割について説明する。

1961年に開発指向的な政府が政権に就き、全国的な努力を急速な工業化に向けるための主要な手段として、開発計画が登場した。その目的のために、1962年7月に経済計画局が設置された。EPBは今日の韓国経済の真の建設者であったといえるだろう。EPBは、ほとんどの発展途上国の計画機関と異なり、予算作成、外国投資の誘致、計画立案、調整について、責任を有していた。これは計画立案と計画実行とが組織的にリンクされていたことを意味する。

EPBは5カ年計画のもとで、中・長期的な経済政策を確立するとともに、年次経済運営計画を通して経済政策を実施した。EPBは経済政策の実施を促すために、政府予算の作成および外国資本—1970年代半ばまで財源の大半を占めていた—の導入・配分に関する政策を実施できる権限を有していた。

EPBはまた、関係省庁の間で主要な経済政策を調整した。EPBの局長は副首相として、当面する問題を処理するためのさまざまな経済閣僚会議で定期的に議長を務め、省をまたがる任務を果たしていた。

政府の開発政策の実施に刺激を与えたもうひとつの制度が韓国開発研究所（KDI）であった。KDIは1971年に設立された中心的な政策検討機関である。韓国政府が経済のシンクタンクとして設立したKDIは、韓国の急成長期に発生したさまざまな経済政策問題に学問的な展望を与えた。

KDIの活動の範囲は着実に増大し、現在では国内の経済政策から国際問題にまでわたるあらゆる政府の政策の側面について、専門的な分析とアドバイスの提供を求められている。1982年以降、KDIは、発展途上国の政府官僚とエコノミストたちに国際開発交流プログラム（IDEP）を提供し、実際の経済開発戦略の策定に協力してきた。KDIはまた、開発に関する国際的なセミナーやフォーラムを主催したり、世界中の研究機関や個人の学者との緊密な関係を維持することによって、韓国と諸外国との関係の強化に貢献している。

韓国の経済計画と経済政策を成功に導くことに貢献したいまひとつの重要な側面は、政府の積極的な役割、政府各機関のあいだの円滑な調整、さらには産業部門ならびに一般国民の協力にあった。

大統領も経済開発を重視し、国内開発のプロセス全体に目を配った。大統領自らも、月例経済検討会議、貿易拡大委員会、四半期ごとの科学技術促進会議で議長を務めた。これらの会議には、政策立案者だけでなく、産業界や政界のリーダーたちも参加した。さらにこれらの会議は、政府閣僚の間での、また政府と民間部門との間での、情報の共有や調整の促進のための手段としても役立った。

第3次5カ年経済開発計画の期間中に、政府は全国の農村地域の開発を促進するため、「新コミュニティー運動」を開始した。大統領とその政府は、草の根コミュニティーの自立と持続可能な開発の能力を築くために援助することによって、この全国規模の運動を強力に支えた。この自立化運動は農業生産性の向上に貢献したばかりでなく、都市地域と農村地域とのあいだの生活の質の格差の縮小のためにも寄与した。

韓国の経済開発計画は、政府の強力なリーダーシップ、および政府の積極的な役割を支持する国民のコンセンサスによって、実施が促進されることになった。韓国政府は国内開発のプロセス全体を指導したが、民間部門の役割に取って替わることはなかった。というより、政府の主要な目的がむしろ民間部門の活動を支えることにあった。

5カ年計画期間中を通して、政府は輸出指向的な外向きの戦略を採用した。韓国政府が輸出拡大政策を重視したことには、ふたつの重要な理由がある。第1には、韓国が産業用原材料やエネルギー資源のほとんど

を輸入に依存していたからである。したがって、韓国は輸入財の代金を支払うために、外貨を稼がざるをえなかったのである。

第2に、国内貯蓄が不足し、資本蓄積が低かったからである。したがって、国内需要を満たすためには外国資本の誘致が必要であった。政府は国内貯蓄を増加させるために金利を引き上げたり、徴税の役割を強化したが、それでも増大する産業活動に資金提供するには外国資本の誘致が不可欠であった。

政府の外向き戦略は当時の好都合な世界環境によっても、実施が促進されることになった。国連が1960年代を「開発の10年間」と宣言したように、国際社会は環境を経済開発に有利なものにするように一層促されていた。この10年のあいだ、IMFとGATTのシステムのもとで、自由貿易が拡大した。

さらに、国際的な援助制度が韓国経済の発展のために重要な役割を果たしてきた。実際のところ、韓国の5カ年開発計画の設計や実施については、UNDPやUSAIDなどの国際機関の助言や国際金融機関の資金援助に負うところが大きい。1960年代と1970年代に、韓国は開発プロジェクトの資金調達のために、世銀ならびにアジア開発銀行から大幅な借入れを行った。韓国は、資金援助の面だけでなく、プロジェクト運営や組織運営の技術といった専門知識—これが開発努力のための投入物に加わった—の面でも、これらの組織に世話になってきた。USAIDは、米国で高等教育を受けられるように、政府職員、企業人、研究者などの多くの人たちに資金提供してくれたし、ドイツの援助機関であるGTZは韓国人に職業訓練を実施してくれた。

それでは、経済開発プロセスの中に現れる制度的な問題が何であるのかについて検討することにしよう。韓国の経済成果が急速に改善され、民間部門の役割が拡大したので、韓国政府は、1977年に開始された第4次5カ年経済開発計画以降、開発計画の概念を、直接介入から指示的計画へと変更しなければならなかった。そして第7次5カ年計画が始まった1992年以降は、個別部門の計画・実施は大幅に、産業界と民間研究機関によって引き継がれることになった。

1987年以降、民主化要求がすべての社会部門に浸透したため、韓国は新たな諸問題に直面することになった。1980年代よりも前には、政府が国民のコンセンサスをつくりだすことが今日よりもはるかに容易だった。しかし、さまざまな利害グループから対立する意見が提出され、各省のあいだでもコンセンサスづくりが難しくなったため、トップ・ダウンではなくボトム・アップで行われる政策策定プロセスはますます困難な時間のかかるものになった。

さらに、経済的問題が近年、社会的な問題や政治的問題と絡み合うようになったことで—これはわれわれの社会が成長して先進国の仲間入りをしたということを証明しているのだろうか—経済的問題を解決することがはるかに難しくなった。水平的な調整、官僚機構、そして産業面の現実と学術的な研究とのあいだのギャップも対応していかなければならない問題である。制度づくりは社会・経済状況の変化に柔軟に対応していく必要があるし、時代遅れの政府の規則も撤廃していく必要があるだろう。

さて、わたしのプレゼンテーションの第2のテーマとして、KOICAの技術協力を通しての制度開発の今後の展望について検討する。

韓国は過去30年間の経済開発を通して膨大な経験を蓄積させてきたので、今日これらの経験をほかの発展途上国と分かち合うことができる立場にある。実際、韓国は1960年代初頭に技術協力プログラムを開始し、その援助の量はそのとき以降着実に増加してきた。

東西冷戦に終止符が打たれてから、世界経済の繁栄は諸国間の緊密な協力を依存している。また、多くの発展途上国のあいだで韓国の開発経験から学びたいとの希望が募ってきたために、韓国は発展途上国の要求に積極的に応えることによって、国際社会の中で役割を増大させていく必要があると理解するようになっ

た。韓国政府は1991年4月に、韓国の国際協力—それまでは政府のさまざまな官庁が司っていた—をより有効に組織するために、韓国国際協力団(KOICA)を設立した。

KOICAの構造は政府の2国間援助活動のすべてを中央集権化することができたし、援助プログラム実施の効率性も高めることができた。外務省の指揮化にあるKOICAの主要な任務には、技術訓練の提供、専門家、若いボランティア、医療スタッフ、ならびにスポーツ専門家の派遣、助成金ならびに人道援助の提供、実現可能性についての研究の実施などが含まれる。

KOICAの開発協力は、過去数十年のあいだに蓄積された韓国の経済開発経験と技術的なノウハウに基づくものである。われわれは「わが国の発展途上国向けの技術協力は、1回かぎりでない長期的なベースの制度的な管理能力の構築を目指すべきだ」と考えている。そのために、われわれは、進行中の活動と今後の活動のために、日本の政策を参考としてきた。

KOICAの技術援助の基本的な内容は、技術訓練の提供と専門家の派遣である。このふたつが発展途上国の制度的な能力を築くための重要な手段だと考えられている。

技術訓練は、技術者、エンジニア、政府公務員、その他のさまざまな発展途上国の人たちに対し、韓国で実施されており、訓練生が帰国してから学習した内容を母国の開発プロセスに役立ててほしいとの期待がある。1992年12月1日現在、8,700人が、この研修に参加している。

KOICAは現在、発展途上国の組織・制度づくりを援助するために、その他の訓練プログラムの中で、管理経営や経済計画などのその他の適切な訓練コースも提供している。最近は、科学・産業技術の訓練の要請が次第に増えてきた。そして、市場指向経済や貿易促進のための特殊プログラムも、東欧諸国、CIS、中国、モンゴル、ベトナムなどの元社会主義国から大いに歓迎されている。

多くの国は「政府の積極的な役割が国の改革プロセスを成功に導くことができる」と考えて、韓国の政府主導経済開発における過去の経験を学ぶことに強い関心を示している。韓国の開発モデルは西欧諸国のそれよりも大きな魅力があるといえるだろう。というのも西欧モデルはかなり先進的なモデルなので、旧社会主義国には適切とはいえないからである。

KOICAはこうしたことを鑑み、旧社会主義国の訓練生が市場経済に関する特殊プログラム—韓国開発研究所(KDI)が1993年から開始—に参加できるように準備を進めていくつもりだ。

専門家の派遣もいまひとつの重要な技術援助手段であるが、KOICAは、カウンセリングや講演、合同研究などを通して韓国の開発経験と技術的なノウハウを伝えるために、専門家や職業人を開発途上国に派遣している。1992年時点で、農業、漁業、工鉱業、経済計画などの分野のアドバイザーとして、合計580人の韓国の専門家が海外に派遣された。

とはいえ、韓国の援助はこれまでのところまだわずかな量にとどまっている。1991年には韓国の援助支出は3,900万ドルの2国間援助を含めて1億ドルに達したが、これはGNPの0.04%にすぎない。しかし、韓国の援助総額はその経済発展とともに徐々に増加していくものと思われる。

現在、韓国は資金的な制約があるため資金援助を大幅に増大させることはできないが、われわれの人的資源開発—韓国はこの分野では比較的進んでいる—の経験を伝えることによって、仲間の発展途上国の長期的な制度能力を築き上げるために引き続き援助を惜しむことはないだろう。また、KOICAは引き続き、今後のさまざまなプロジェクトにおいても、費用を分担することで、UNDP、UNIDO、FAO、UNESCO、ILO、IAEAなどの国際機関との協力を進めていくことになるだろう。

タイ、インドネシア、マレーシアなどの新興工業諸国の経済的成功は世界中から大きな注目を集めている。そして、多くの開発途上国はアジアの開発経験から学びたいと願っている。したがって、われわれはそ

の他の地域の開発途上国とアジアの経験を分かち合っていく必要がある。

アジアの経済開発モデルは、社会・文化的、経済的、政治的、制度的な環境が異なる他の地域に必ずしも適用できないかもしれない。しかし、アジアの経験は少なくとも、開発プロセスを促進するための着想と動機づけの源泉として役立つことだろう。

わたしは結論として、関係国際機関が参加するこのシンポジウムのような会議を開催することが重要だと考えている。こうした会議は、アジア地域の国々のあいだでの効果的な協力を強化することに寄与するだろうし、他の地域の諸国との地域間協力の促進にも貢献すると思われるからだ。したがって、わたしはこのようなシンポジウムが今後も定期的に行われることを願っている。

インドネシアにおける組織・制度づくり

エドワード・ハサハタン・パサリブ
インドネシア住宅省官房審議官

I. 概要

1. インドネシア共和国は1990年現在世界第5位の、推定179,194,223人の人口を有する国家である。アジア、オーストラリア両大陸間にあり、世界最大の列島を成するまでに拡がり、しかも13,667の島々を有する。インドネシアは太平洋、インド洋両大洋間に位置し、アジア、オーストラリアの両大陸の架け橋となっている。このように戦略上重要な位置は、我が国の文化、社会、政治、及び、経済生活に影響を及ぼしてきた。

2. これらの諸島のうち主要5島として、スマトラ（広さ約473,605 km²、最も肥沃で、高人口密度の島）、ジャワとマデュラは132,107 km²、カリマンタンはボルネオ島の2/3に当たる539,460 km²、スラウェシは189,216 km²及びイリアンジャヤは421,981 km²で世界で2番目に大きいニューギニア島の一部である。その他の諸島は大きさの点ではこれらの諸島より小さい。

3. インドネシア共和国は27州に分かれ、更にそれらは246地区、55自治区と3,539小地区（ケカマタンズ）に分かれている。このうち3州は特別地区である。即ち、首都ジャカルタ（西ジャワ）、ジョクジャカルタ（中央ジャワ）特別地区、アセ（スマトラ最西端部）特別地区である。

インドネシアには総計66,437村あり、デサと呼ばれる地方の村とケルラハンと呼ばれる近郷の村に分かれる。デサの長はコミュニティの住民によって選出されるが、ケルラハンの長は知事代理の評議員に任命される公務員である。

II. 国家開発

1. 国家開発は国民を社会福祉と公正に導く経済の十分な発展とダイナミックな国家の安定から成る3つの基本原則（いわゆる「トリロジー」）を根幹としている。現在の状況と問題を踏まえ、この基本原則は開発（いわゆるGBHN）のための総合的なガイドラインとしての役目を果たす主要な指針とされ、更にGBHNは開発プログラムと解されている。

この開発プログラムは、長期国家計画（PJPT）と国家5カ年開発計画（Repelita）に分かれている。

長期国家計画（PJPT）は25カ年に亘る開発戦略から成り、一連のRepelitaによって実施される。Repelita I～Repelita Vの概要は以下の通り。

1-1. 1968/69～1973/74会計年度の第1期5カ年開発計画（Repelita I）では経済の回復、特に農業生産の向上、灌漑と輸送システムの改善を重視した。

政府は主に公営企業部門での投資を増やすことで Repelita I の目標達成を狙いとした。開発のための支出は GDP の 5～6% から 10～12% に増大された。

- 1-2. 1973 / 74～1978 / 79 会計年度の第 2 期 5 年開発計画は生活水準の向上に焦点を絞った。計画の具体的な目標は、より良い食料・衣類・住居の提供、インフラの改善と発展、社会福祉手当の拡充と雇用機会の拡大につながった。
- 1-3. Repelita III (1978 / 79～1983 / 84 会計年度) の 3 原則の目標は、全国民のより公正な福祉を行き渡らせること、十分な経済成長、健全でダイナミックな国家の安定につながった。開発の「トリロジー」の基本要素であるこれらの目標は密接な相互関連支援となり、第 3 期 5 年計画ではこれらの公正さを目標とすること、及び各開発政策の中でこの目標が反映されるべきことが強調された。
- 1-4. 第 4 期 5 年開発計画は 1974 / 75～1988 / 89 会計年度として現在も進行している。第 4 期 5 年計画では、工業及び農業プロジェクトに力点を置き、さらに、インフラ面での社会サービスの改善と人材の開発を強調している。ガイドラインは Replita IV は更に経済を成長させるための基礎を強化すべきであるとしている。

財源を割り当てる際に、政府は早急なニーズを満足させるだけでなく、将来の開発を奨励するために、産業、経済及び社会のインフラ整備を目指している。
- 1-5. 第 5 期 5 年国家開発 (Replita V) は国民の生活水準と福祉の改善、国家開発の次期段階のための確固とした基盤を建設することを目標に 1989 会計年に始められた。

2. 第 1 期 5 年開発計画 (Pelita I) の初年度 (1969 年) にインドネシアは以下のような幾つかの問題に直面した。

- 2-1. 質量共に、経済インフラが欠如していた。
- 2-2. 地区を結び付けるインフラの利用に限りがあり多くの地区がまだ孤立していた。
- 2-3. 保健、教育といった社会的、経済的条件がまだかなり低かった。
- 2-4. インドネシアの 7% しかないジャワ島に全人口の約 70% が住んでいるという人口のアンバランス。
- 2-5. 開発を行う労働力の限界。
- 2-6. 開発を金銭的に支える予算の限度。

以上の状況と条件に直面し、インドネシア政府は長期国家開発の第 1 段階において、より官僚的で中央集中的とも言える方法のある程度採用した。その結果、開発プログラムの作成は主に中央機関によって「上意下達」方式で決定された。

3. 第 1 期 5 年開発計画 (P J P T I) から始まって現在進行中の第 5 期 5 年開発計画 (Pelita I) までの第 1 長期国家開発計画の期間に多くの進展があった。特に Pelita IV 以来食料・住居・衣料に対する基本的ニーズは繊維業を発展させ、更に重要な輸出品目の一つにさえなった。

P J P T I の期間中の開発の成功の特徴は急速な経済発展とそれに続く収入の分配形態の改善、貧困層以下の国民数の減少にある。一人当たりの GDP が示すインドネシアの経済成長は 20 年間 (1969 - 1989) に 220 米ドルから 580 米ドルとほぼ 2.5 倍に増えた。

Ⅲ. 地域開発

1. Pelita I～Pelita IIIの開発が成功裏に行われたことは別に、以下のような弱点もある。
 - a. 地域間の開発のアンバランス。かなり急速に発展した地域もあるが、一方未開発のままの地域もある。
 - b. 以上のごとく、開発のより遅れている地域の国家的資源はまだ十分に生かされていない。
 - c. 中央政府と地方自治体間の予算配分での優先順位の違いが効率の悪さをままた引き起している。

2. このような状況の認識のもと、Pelita の実施の範囲内で、政府は開発の方策を地方自治体機関の能力を高めることで中央から地方にと徐々に改善している。

このような方策と平行し、政府は以下のプログラムに着手した。

 - 2-1. その地方で優先順位に従って開発の実行をプログラムする。
 - 2-2. コミュニティの役割を高め、開発に民間が参加する。
 - 2-3. 公正の枠組の範囲内で、開発度が低く孤立した地域へ特別の配慮をする。
 - 2-4. 地域の問題を克服するために天然資源を利用することに対して社会の関心と能力を高める。
 - 2-5. 地方全体が相応に発展できるように、各地方間の結びつきを強める。
 - 2-6. コミュニティの参加を導く風土を創造することも含め、特に人材能力の強化を通して開発で果す地方自治体の役割を継続的に高める。
 - 2-7. 都市部の開発の続行は人口増加とその近郊に特別な留意を以って行う。

3. 前述のように、地域開発にもっと注意を払うという政策に従って、政府は以下のような種々の努力をしている。
 - 3-1. 州レベルの Beppeda と、いわゆる Beppeda I と Beppeda II の地区あるいは自治区は地方自治体の開発の調整役としての大切な機能をもっている。つまり州レベルと地区レベルの開発計画はそれぞれの部門の機関と共に Beppeda I と Beppeda II によって調整される。

州の開発計画はまとめて国家開発計画委員会 (Bappenas) によって調整される。
現在、インドネシアには全州に Beppeda I と Beppeda II がある。
 - 3-2. 政府機構の能力を高めることと相互の協力、調整を行うことが、各地での最善の開発を行う上での必須条件であるということが認識されている。
 - 3-3. 民間及びコミュニティの団体、協同組合、地方大学のような非政府団体を掘り起す。
 - 3-4. 地方における開発の効率と効果を改善するためのプランニング、実行、及び監視システムをカバーする地方行政システムの能力を高める。
 - 3-5. 開発プログラムのガイドラインとして各地方のための総合計画を準備する。

総合計画はある地方での様々な活動を統合するための重要な手段であると認識されている。

Ⅳ. 地域開発における地方自治体の役割

地域開発の基本的意図は国家の発展を支えるために地方の潜在能力の活用を高める事である。

国家の発展の主要目標はいわゆる「トリロジー」と呼ばれるインドネシア開発イデオロギーに述べられている経済成長、開発の結果の公正さ、安定を達成することである。

このような目標は社会福祉を向上させる上で一つのまとまりとなってお互いに関連しあっている。

これに関連して、地方開発は国家開発を達成するのに戦略上重要な地位を占めている。地方にわたって広がる開発活動の存在によって経済活動が奨励され、勿論その事は開発の結果の公平な分配に貢献することになる。

前述の成長と公平さを実現するために、地方の資源を有効に使う目的で投資を行う必要がある。勿論、政府から投資を要求するだけでなく、社会の潜在能力を鼓舞することも必要である。それゆえ、実際には、政府の投資はとても限られているので、最大限に有効利用するために良い方法で管理されるべきである。投資によって経済活動とコミュニティ住民の参加の高揚にふさわしい環境が創造されなければならない。

投資を管理するにあたって、やらなくてはならない2つの主要な基本事項がある。第一に、経済成長をもたらすことができるように地域にわたって投資が割り当てられること。このことは国全体にわたっていかに財源を割り当てるかという方策が必要である。勿論これは国家開発計画委員会 (Bappenas) によってなされるべきである。第二に地方自治体の中に開発のための投資利用管理能力を備えた効果的なシステムが必要である。

上記のプロセスは、開発のプロセスが地方の状況にできるだけ近づいている時のみ地方自治体の中で実現可能となる。開発のプロセスの重要な一部としてのプランニングは地方のコミュニティと潜在能力のダイナミズムを受け入れることができるはずである。もし、プランニングのプロセスにおいて順応できなければ、国家ガイドライン (GBHN) に示唆されたようにコミュニティに及ぶことは不可能となろう。それゆえ、地方の国家開発の管理はできるだけ地方当局が行うべきである。

しかしながら、地域開発は通常 Bappenas が制定する国家開発の枠組の範囲で調整されるということを認識しなければならない。よって、地域開発活動はどれも地方自治体及びセクター機関から始まった活動と同時進行できるように調整が行われるべきである。

地方レベルの開発計画委員会 (Bappeda) はこのような状況を認識して重大な役割を果たすべきである。この機関は計画、プログラムの実行と監視から成る開発の全プロセスを調整することが可能でなくてはならない。

その他にも地方の関連機関 (dinas) は計画・検分・調査・デザイン・建設・維持に備える技術的能力を向上させるべきである。このような能力があるなら地方行政システムは地方における開発の問題に対処したり、地方の社会・経済状況のダイナミズムを予測したりできるであろう。

このような努力とともに、質量共に地方自治体の人材の能力の向上が必要である。

実際、現在直面している問題は地方自治体の制度、人材、及び地方自治体の財政能力の不足である。

財政能力の観点からして、地方自治体の弱点は地方自治体の純粋な収入 (いわゆる Pendapatan Asli Daerah PAD) から予算を支給する点にある。

実際、PADから30%以上の開発予算を取れる地方自治体 (自治区、地区) はほんの数カ所しかない。

このような地方は概して富んだ地区に位置し成長の中心地に隣接している。たいていの地方自治体、特にインドネシア東部に位置している区域は、PADがとても少ないので開発予算は中央政府に大きく依存している。

制度の面から見ると、地方自治体は以下のような問題と弱点に直面している。

1. 中央政府から地方へ送られてくる予算の管理に優先権があるため一般に Bappeda の能力はとても弱

- い。理想的には、中央と地方の純粋な財源の全てを管理することが可能となることである。
2. 活用可能な地方の資源を運用するため、“dinas”つまり、地方の中心機関を刺激するインセンティブが欠如していること。
3. 地方の開発プロセスを調整したり請け負ったりする適切な手段と法規が限られている。このことは dinas が戦略や政策を決定する際に個人的判断力を使うものになり、このことは勿論地方の状況に適切でないこともある。
4. 一般に、注目すべきコミュニティの参加はまだない。
5. 様々な関連官庁の活動を請け負う地方の dinas の不足。
6. 全活動をまとめるような地方自治体行政システムにふさわしい仕組みがないこと。
7. 総合計画を制定するための地方自治体の能力の欠如。
8. 開発プロセスの管理を支える上で必要な情報の不足。

他方、個人の能力の観点から、地方では以下の問題に直面している。

1. 教育や技能のある人材が地方では限られている。
2. 特に、僻地では、優秀で技能を有する人材に参加を促すインセンティブが欠如しているので、そのような人材を地方自治体に任命することは困難である。

上記の点を考慮すれば地域開発は「トリロジー」で述べられた開発のゴール（公平・成長・安定）を達成する必須条件であることがわかる。

地域開発の目的を達成するために、地域における国家開発を管理する地方自治体の役割は非常に大切である。地方自治体の役割が欠如している場合は国家財源の効率性と効果の欠如をもたらすことになる。それゆえ、特に将来の開発の難問に関わっていく際に、特段の注意が払え、計画、プログラムの実行、監視を含めた地域開発を請け負えるよう地方自治体の能力を強化すべきである。

V. 地方自治体の組織・制度づくり

基本的に、開発活動は様々な局面、即ち、社会的、経済的、物理的、環境的な諸相がある。

これらの局面は互いに関連性があることを認識すべきである。それゆえ、開発に好ましい結果を達成するためには、全活動を調整することが強く要請されている。つまり、ある一面を改善する努力は他の面に対する考慮を必要とする。言い換えれば、組織制度づくりには統合的な方法が取られるべきである。従って全開発活動を管理する際には統合的、包括的方法が必要となる。

Pelita I～Pelita IIIの間に地方自治体が開発を行う上で経験したことを考慮するに当たっては上記を念頭におき、中央政府は地方自治体（レベル I 及びレベル II）には（いわゆる Repelitada と呼ばれる）コミュニティ経済開発プランの準備以外にも総合計画の準備が必要であると決定した。この総合計画は社会的・経済的活動を総合計画構想に移していく事を狙いとしている。

地方自治体の開発プログラムを準備するに当たって、Bappeda はプログラムを統合させるために地方の関連機関、或いは dinas との関係进行调整する。これにより、地方自治体の dinas が農業、工業、労働力、保健、住居、給水のような様々な活動を請け負うということが容易に理解できる。

一つの地域で能力の優れた様々な dinas があれば、地域の問題や、コミュニティに示唆されていることが

把握され地域のプログラムに加えられていくことも可能となる。このことは勿論地域の人的資源の確保の上での調和が必要とされる。

さらに Bappeda の存在は勿論、戦略上非常に重要である。

もし地域の Bappeda が全開発活動を請け負うだけの十分な能力を有さないならば、開発の結果は達成されないであろう。それゆえ、地域の開発プロセスの質を向上させるために Bappeda 及び dinas の能力を強化する必要がある。

ある地方自治体の開発プロセスの成功はそのコミュニティの福祉そのものに貢献するだけでなく、その他の地域への利益も作り出していく。このことは、とりも直さず国家開発全体を支えることになる。

経験から我々は比較的完璧な dinas を有している地方自治体は開発の出来ばえが良く、このことは先進的な地方自治体と後進地域のギャップを大きくしていることを学んだ。

調査から判ったその他の点として、地方自治体制度を改善し、強化する能力は地域の社会的・経済的活動の成長の速さと釣り合いがとれていないことである。このことは地方自治体が地域に存在している問題を把握する能力に欠け、地域のダイナミズムに促していき、緩慢になるという結果をもたらす。これはどれも地域の様々な問題、例えば経済活動の成長の欠如、インフラの欠如、その他の原因となった。

上で説明されたことを考えれば、優秀で確固とした dinas が地域に存在していることはまた戦略上大変重要なことは容易に理解できる。

しかしながら、全地域の社会的・経済的活動の度合は同様ではないことを考慮に入れておく必要がある。その度合は場所、潜在能力、人口により異なっている。この点から地方自治体は現実にかかなり限られた予算を要求する際、地方自治体制度作りを優先的に行う必要がある。

地方の制度作りには優先権を与えるために考慮すべき重要な点は「トリロジー」(公平さ・成長・安定)である。従って、まず考慮に入れなくてはならない要素としては、人口、生産レベル、資源の有効利用の度合、現在抱えている問題、人的状況等である。

しかしながら、地方自治体の行政能力は計画を行う団体の能力に左右されるので、計画作業は真剣に考慮しなくてはならない。それゆえ、全地方自治体にわたる Bappeda の強化を上記の要素を考慮せずに行ってはならない。

結論と提案

上で述べた経験に基づき、我々は国際協力によって下記の提案が容易に実現できることを希望するものである。

1. 地方自治体の計画開発委員会 (Bappeda) は計画プログラムの実行、監視を調整する機能をもった団体ですべての地方自治体に既にあるが、強化される必要がある。
2. Bappeda を強化するにあたって2つの考慮しなくてはならない大切な事がある。
第一に、訓練と人員補充によって人材の質と量を向上させること。第二に、ソフト、ハード面の手段を整備し、Bappeda が開発プロセスの調整ができるようにすること。
3. Bappeda の強化以外にも、地域の全開発プロセスの度合を強化する努力と並んで適切な情報の提供が必要である。このことで、計画、実施、モニタリングが適切な情報により維持される。以上のことが可能となれば、組織、制度作りのプロセスが地域のダイナミズムに適切に働きかけていくことになるであろう。

4. 開発のプロセスにコミュニティが積極的に参加できるような雰囲気を作る地方自治体の能力を向上させる必要がある。
5. 地方自治体が開発のシステムを安全に請け負うことができるように政府が地方自治体に適切な手段と標準的手順を提供することが要請される。
6. 開発プロセスが総合的に統合されるように地方自治体の総合計画の制定能力を向上させることが待たれる。
7. 地方自治体は訓練のような地方自治体の能力強化に利用できる、特にソフトローンのような海外援助機関とのパイプを持つ必要がある。
8. 地方自治体は開発の資金調達を増やせるように純粋な収入を得たり増やしたりする必要がある。

マレーシアの経済的・社会的発展における 組織・制度づくりの経験と教訓

K. ティラインアダラジャン
マレーシア経済企画庁対外援助局次長

1. 序言

マレーシアの経済社会開発は、独立後 30 年以上の経験を有し、十分に練られた健全な開発計画によって達成されたものである。

マレーシアは開放経済を基本としており、企業の自由を原則としながらも、国の社会経済目標達成のために公共部門が基本的な推進役を担うというのがこれまでの開発哲学であり、今後ともこの方針に変わりはない。そしてこれは、安定した経済的および政治的環境を保ちながら、組織・制度およびインフラ開発に焦点を定めることである。

国内及び海外からの民間部門には、政策、企業環境、制度、インフラについて適切なものが提供されており、経済活動への全面的な参加への自由が与えられている。

2. 政策の展開

マレーシアの開発政策の展開は 4 つの主要な時代に分けられる。

第 1 期： 独立以前（1957 年以前）

第 2 期： 新経済政策（NEP）以前（1957～1970）

第 3 期： NEP 時代（1971～1990）

第 4 期： 国家開発政策（NDP）（1991～2000）

独立以前

独立する以前は、法と秩序の維持およびゴムとすずを確実に輸出する事が唯一の政策であった。

NEP 以前

1970 年に至る独立直後の時代は、輸出市場に力点をおいた成長の促進をめざす開発が特徴的である。重点は特に道路・鉄道・航空輸送などの物理的インフラと学校・病院・診療所といった社会的インフラを発展させる事であった。農村開発が強調される一方で、軽工業製品の製造を奨励するささやかな試みがなされた。政策は概してすずの生産の拡大と、当時はゴム、そして後にはパームオイルがそのほとんどを占めるプランテーション部門に向けられていた。

しかしながら、国民の異なったグループの間の顕著な所得格差が存在するという事実への対応は、残されたままとなった。この時代には貧困と所得の不均衡が広くはびこっており、我国の全体的な開発戦略の中で新たな方向性が求められていた。

NEP時代

新経済政策を盛り込んだ第1期概略的展望プラン（OPP1）は1971年に始まった。その目標は貧困の根絶と社会の再編成であった。その基本哲学は国家の統合を最優先の国家目標とする「公平な成長」であった。NEPの目標を達成するために、公共部門は経済で主要な役割を演ずることを期待される一方で、民間部門は成長の主エンジンと目された。この政策は経済基盤を広げ、国際市場での一次製品の価格変動の影響を受けにくくするような構造変革を目指すものであった。

こうした政策によりマレーシアの経済は急速に成長し、GDPは70年代を通じて7.5%の拡大を続け、80年代は、半ばに厳しい景気後退があったにもかかわらずおよそ6%で増加した。

全般的に言って20年間の経済成長は、OPPの目標とした年8%の成長には多少及ばなかったが、6.7%で、満足すべきものであった。

NEP時代に実施された政策によって、一人当たりの所得は1970年の1,109 RM（マレーシア・リンギット）から1990年の6,224 RMに急激に増加し経済が強化される結果となった。この政策により失業率の減少、低いインフレ率の下での出荷額の増加、安定した為替レートによる価格の安定が達成された。農業を基盤とした経済から工業を基盤とした経済へと、経済の基本的構造変化も見られた。これ以外のこの時代の重要な特徴は、貧困根絶のための諸施策を通じて生活の質が全般的に改善されたことである。全般的な貧困の発生率は1970年の49.3%から1990年の17.1%に減少した。これはどのような見地からもめざましい業績である。

3. 1990年以降のための開発政策

OPP2

第2次概略的展望プラン1991～2000はNEPの基本的政策を維持している。これにはNEPに代わる国家発展政策が盛り込まれている。NDPの主眼はよりバランスのとれた開発を行うことである。

OPP2は、マレーシアが30年以内に先進国になれるための具体的な目標を定めたビジョン2020を実現させるための開発ペースを設定するものである。

ただしOPP2には我国の開発への努力に新たな局面を作り出すためのいくつかの戦略の変更が盛り込まれている。

第一点は、貧困に対する戦略において、相対的に貧困の緩和を計りながら、絶対的貧困を根絶させることへ焦点を移したこと。

第二点は、マレー系マレー人（Bumiputera）が積極的に近代的な経済部門に参加できるようにするために、ブミプトラ商工業コミュニティを設置すること。

第三点は、再編成の過程で民間部門により大きな役割を与えたこと。

第四点は、成長と分配の諸目的を達成するために道徳・倫理観を含む人的資源開発に焦点を当てること。

NDPは下記のような重要な面を含んでいる。

- (a) 経済成長と公正さの2つの目標の間の最大限の均衡を計る。
- (b) 経済の主要部門をバランスよく発展させ、相互補完性を向上させて最適な成長を計る。
- (c) 州と州、都市と農村との間の経済開発の不均衡を是正することにより、国家統合を強化・促進する。
- (d) すべての国民が物質的に豊かになり、同時に積極的な社会的・精神的価値を持ち、国民としてより高い誇りと自己認識のある進歩的な社会を作り出すこと。

- (e) 経済再編成の目標を損なうことなく、能力制にもとづく積極的で規律のある労働力、産業開発の需要に見合った技能開発などの人材開発を推進すること。
- (f) 経済開発を目指しながら、持続可能な開発が続けられるよう環境とエコロジーの保護に適切な注意を払うこと。

NDPの政策を実施するに当たって、第6次マレーシアプラン（1991～1995）において詳細な開発政策・プログラム・概要が制定された。このプランの開発主題は成長のモメンタムを維持し、主要民間部門の役割とそれをサポートする公共部門との間のバランスのとれた開発を達成することである。

マクロ経済戦略

第6次マレーシアプランで強調されたマクロ経済戦略の概略は以下の通りである。

- (a) 経済の効率と競争力の向上
- (b) 公共部門の財政強化と経済への直接的関与の遞減
- (c) 投資環境の向上
- (d) 技術の高度化、産業再編成と近代化による工業開発の加速
- (e) より生産性の高い部門への貯蓄の振り分け

マクロ経済の目標

マレーシア経済はOPP2期間内に年平均7%の成長率をめざしている。2000年までに国民一人当たりの所得が約3倍の17,000 MRに達すると予想される。労働力の供給の伸びはこの期間中年2.9%と想定されている。

セクター別戦略

経済構造上の問題のために生じている国際収支の赤字を減らす必要があるが、そのために、経済基盤の一層の多様化、経済耐久力の強化、セクター内及びセクター間の関係の強化、新たな成長の方策の発見、経済活動の促進を取り入れることになろう。

上記の政策、目標、予測は、マレーシアが適切な物理的・社会的・制度的インフラを整備する事によって政治的安定、社会正義、経済・財政・及び物価の安定を維持しながら国際市場で競争力のある国であり続けることができるようにするためのものである。

4. 政治的安定

マレーシアは英国式議会制民主主義を採用する決定をした。社会経済的開発を確実にを行うために調和のとれた政治的風土を維持するためであり、同時に海外投資家達の信頼を維持するためでもある。より重要な点は、発展のプロセスに参画するための政治的未決定の余地が存在したことである。

5. 経済的・財政的安定

OPP2期の経済的・財政的安定を確実なものとするために、経済プランユニット（EPU）・財務省及びマレーシア中央銀行（Bank Negara Malaysia）などの公共部門の諸機関が国の経済の運営に重要な役割を果たしている。EPUはマクロ経済の方向性を設定し、効率的なセクター別計画について政策指導を行って

いる。財務省は予算の編成を通しての、管理と短期的政策指導を行い、マレーシア中央銀行は国内の通貨安定を計っている。マレーシア経済研究所（M I E R）や戦略国際研究所（I S I S）のような非政府機関が大きな貢献をしており、これにより開発プロセスは更に強化されている。

6. 社会正義

N D Pにおける目標に沿って初期に設立された多くの組織・制度は富の公平な分配を計り、グループ間の所得の不均衡を是正しようとするものであった。この中には、連邦国土開発局（F E L D A）・連邦国土統合入植局（F E L C R A）、ゴム産業小規模経営開発局（R I S A D A）などが含まれている。パームオイル、木材、こしょうなどにおいても同時に組織・制度作りが行われた。その中にはマレーシアパームオイル研究所（P O R I M）、マレーシア農業開発研究所（M A D R I）が含まれている。

7. 結論

1990年以降のために採用された開発政策は、それ以前の2期から学びとった教訓の恩恵に浴してると、結論することができる。組織・制度の成長と発展も現在マレーシアが採用している開発政策の必要条件として組み込まれている。

しかし、国内からの支援だけによる組織・制度の発展は、生長の著しい国内の要求を満たすには十分でない。技術協力や補助金のような海外からの援助が、組織・制度の発展には重要である。技術援助では実験済みの方法が得られ、補助金の獲得は我国の少ない資金を他の開発活動に使うことができるということである。

1992年12月15日

海外援助セクション
経済プランニングユニット

非政府機関による組織・制度づくり フィリピン開発プログラムの経験

ホセフィナ・エスグエラ

フィリピン国家経済開発庁公共投資部次長

序文

10年前、非政府機関（NGO）という用語は、フィリピンでは全く耳慣れない用語であった。この用語は、その当時の政府のどの公式文書にも見られない。現在では、このカテゴリーでフィリピンの Securities and Exchange Commission に少なくとも 20,000 もの機関が登録されている。NGOはごく短期間に、市民権を獲得し、その数を増し、影響力を持ち始め、今では開発事業における政府のパートナーとして認められている。

私は、NGOについての我々フィリピンでの考え方と他の開発途上国における理解はたぶん、かなり違いがあるだろうと考えている。NGOは、出会ってきた文化的背景、様々な経済・政治的な難しさが独自に組み合わさった産物として自然発生してきた。従って、NGOは、様々な開発途上国で異なった特徴を持って活動している可能性が高い。私は、全世界のあらゆるNGOの一般的な特徴は、通常の開発から取り残されている人々を教育・結集することで事業に貢献することではないかと考える。

このようにフィリピンでは、組織・制度づくりにおける我々の専門家として、NGOが育ったのである。これらNGOは、問題が多く最も厳しい状況においても、草の根レベルでの活動が可能であることを立証している。

フィリピンのNGOの一般的な特徴

政府が初めてNGOを認識し始め、これらと正式に協力を開始した1987年～1988年に、NGOが政府にまず問いただした事柄に、用語としてのNGOに適した正確な定義をすることがあった。最初は特に、政府の関心を誘う多種多様なNGOがあったため、様々な認知を加味したような幾つかの定義が優勢だった。

NGOは、政府とNGOの協議を通じて次のような表現・特徴付けを採択した。

「NGOは、民間のボランティア機関である。社会開発機関またはそれに代わり得る専門家—あるいは開発職務に携わる利益を指向しない合法的な主義主張を指向するグループであり、主に社会経済分野でのサービス、市民、宗教、慈善及びまたは社会福祉のために設立されるものである。」

大半のNGOは規模が小さく、平均人員10～20名であり、人員の相当数がボランティアによる。幾つかの団体は、現場での様々な状況に適した柔軟性のある管理システムとリーダーシップ体制によって運営されている。多くのNGO、特に存在感のあるNGOのスタッフは、動機づけが高く、技術的に有能な人達である。NGOのもうひとつの特徴は、活動費を助成金の形態で外部の資金に依存していることである。

NGOは、“第一グループ”である民衆組織（PO）とは区別される。POが受益者自身で構成されている一方（例：農民、労働者または地域社会のメンバー）、NGOは、“中間グループ”であり主に、これら民衆組織の開発に業務提供する専門家で構成されている。どのような場合でも、NGOは目標となる課題や問題

に真近で係わることで知られており、これはNGOが草の根レベルでの活動を基盤としているからである。

政府とNGOの関係の歴史的概説

現在のNGOグループは、1960年代および70年代にかけて実在し始めたように思われる。この時代は、特に地方において政治経済の状態が悪化した年代と一致する。NGOは、政治への参加運動や反政府活動に対する抑圧の真っ只中で唱導の場を得た。平和や秩序の問題により、政府が地方の地域社会に対して基本的ニーズを提供することが益々難しくなった。政府と地域社会のギャップを満たすためNGOが地域社会開発(CD)アプローチに加わった。

NGOセクターとアキノ前大統領とその主要な高官との緊密な連携により、彼女の大統領在任中に開発事業におけるNGOの役割を公式に認めさせるに至った。彼女は率直に、“国民の力を組織化・制度化”するよう国民に要求し、政府の仕事に国民が大きく参加する道を切り開いた。

次の問題は、数多くの政府機関がそのパートナーであるNGOと連携することを自発的に開始することであった。これは、政府が伝統的にNGOを疑問視し毛嫌いしていたため、初めは難しいプロセスであった。NGOの事業は、政府機関の行っていた方法に反するやり方で行なわれる傾向にあるにもかかわらず、政府機関は、このつながりを諮問目的あるいは地域社会の組織化事業の下請けのいずれかに公式に位置づけたのである。いくつかの重要な政府機関は、NGOデスクを設立し、NGO協力事業に常勤の政府要員を任命した。地方開発評議会(それぞれの地域において優先実施プロジェクトを決定する地方計画団体)は、NGO全体の三分の一の会員資格者により、別に再組織されることとなった。

政府のみならず国際的にも認知される時代が来たことにより、NGOの数は急激に増加した。20,000以上のNGOは、特定の包括的組織による系列化によりグループ化されている。ちょうど一年前、10の包括的組織がNGOネットワークの国民連合を新設するためひとつに結束した。この国民組織は、開発NGOネットワーク幹部会(CODE-NGO)と呼ばれ、NGOに倫理規約を適応させ、国民のアイデンティティーを確立した。従って、政府の開発計画に係る政策の変更を唱えることができ、そのための見解を主張できるようになった。

政府のNGO認識に関係する最も重要な発表は、1989年の初めに行われた。それは、政府が正式にNGOが政府開発援助(ODA)に直接関与できる国家政策を採択した年であった。この政策以前は、NGOは、地域社会開発またはフィールド調査の業務契約を希望する政府機関を通じてしかODAに関与できなかった。よって、直接関与は、非常に制限されていたし、直接関与した場合でも、しばしばODAの範囲外に分類された。この新しい政策によって、NGOは、政府使用に限って計画されていたODAの助成金を得ることができるようになった。直接関与は、資金の支出や会計については政府の財政システムを通す必要がなくなったことも意味するのである。

小規模なNGOのプロジェクト提案は、通常極めて局地的で、影響も比較的少ないので、大規模な政府プロジェクトと競合せずに別の選択が与えられる。提案者は、そのような要求をPOやNGOの小規模な地域社会プロジェクトの窓口のある資金機関に直接提出できる。有償または無償の資金として、NGOやPOのプロジェクトに対して政府より得られた包括的な資金計画を通じて、プロジェクトのための資金運用も可能である。

フィリピンにおける政府とNGOの協力体制

ここまでは、政府とNGOの間に現実的な協力関係が存在するフィリピンの実情を強調してきた。

まず第一に、この事業協力関係は、NGOの目的と政府の開発目的が一致すれば決まるということである。政府は、基本方針を公式に推進する上で、NGOの考え方を求めることとなり、それ故、大半の大きなプログラムは、この肯定的な協力関係を構築する助けとなっている。

第二に、両者が互いの長所と限界をそれぞれ正しく理解することが前提である。地域社会の組織・制度づくりにおけるNGO活動の有効性が立証されてしまっているため、政府はこの段階を通過している。NGOがプログラム/プロジェクトの全体的な計画内で地域社会事業のための柔軟な戦略に沿って実施することができるような実施メカニズムを政府は確立している。

第三に、このような協力関係を推進する各当事者のコミットメントも考えられる。ここ数年、私はこの協力関係の発展を個人的に経験してきた。例えば、特定問題（例：環境、エイズの拡散防止、子供のための国家プログラムなど）に対する公的支援という政府の要求にNGOがいかに積極的に対応してきたかを見てきた。一方、政府はNGOに対して、政府の立案したプログラムの単なる下請けや地域社会ニーズのデータベースでなく、密度の高い開発を試みる独立した共同実施者としてのより有意義な役割を与えようと働きかけてきている。

政府とNGOのこの協力関係は、次の2つの基本的要素から成っている。すなわち、(a)基本方針とセクター別の案件に関する協議のプロセスと、(b)主要な政府プログラム・プロジェクトの実際の実施段階である。

NGOは、協議プロセスにおいて、グローバルな視野に立ったフィリピンの情勢や立場を形成することに非常に積極的である。先頭に立って努力することさえしばしばである。例えば、今年のリオデジャネイロでの地球サミットでは、フィリピンへの呼びかけに対する対応を公式に策定した内部セクターグループの一翼を担った。また、アジェンダ21の規定をフィリピンにおいて実施するために新設された新形式のワーキンググループのメンバーとしても働き続けている。開発における女性、部族社会の問題、貧困の緩和などの行動案を公式に策定することにも非常に活発である。NGOの関わりが国家計画と政策への道を見いだすのは、主にこれらのセクター別戦略とプログラムを通じてである。

NGOには、実施事業において、事業を効果的に行うための国と地方の両方のレベルでの好ましい政策環境が与えられている。また、国家レベルの事業では、直接または政府を通じてODA資金を得る機会もある。特定の地域またはグループに集中する必要がある場合、NGOからのプロジェクト提案は好意的に評価される機会を与えられ、政府の保障を得て資金機関へ通されることになる。フィールドレベルでは、規則は地方の役人や実施機関の現場単位によって確立されている。NGOは、これらの人々とネットワークを構築する方法を知っているため、地方で実施される活動に加わり、POを政府後援の健康、栄養、生計に係わる活動につなげることができる。

NGOと組織・制度づくり

私たちは、組織・制度づくりとは、一定グループの受益者自らが目的を達成できるよう自発的に物事を行える能力を向上させる手段であると理解している。これは、新しい情報の導入または必要な技能や姿勢を形成することであり、私たちが密接に関係している人材養成の概念をも含んでいる。

フィリピンのNGOは、一般的に受益者レベルの能力育成を行うことができる。基本的に、NGOの大半は、共同体開発（CD）アプローチを通じて、極度に貧しい地域社会の社会状況に関する深い知識を得る独自の技能を持っている。彼らは、適切な戦略を計画するのに必要なこれらの情報を効果的に用いる。これは、受益者を組織化したり、政府プログラムによって提供される新しい技術や業務の導入に備えるために行なわ

れるのである。質の高い社会的備えは時折、対象となる地域の資源を向上させるための地域社会の参画を促進することを伴う。つまり開発活動を持続するために戦略的に目標となる受益者を動機づけるメカニズムのことである。

次節では、4つの主要な開発プログラムにおいて、NGOと一緒に組織・制度づくりと技術協力を行ったフィリピン政府の経験を紹介する。4つのプログラムは全て、地域社会をベースとしており、前政権下で内容/アプローチの面で大きな変革を経験したものである。

NGOの主要な政府プログラム実施における役割

植林と自然保護区域のシステム

環境分野はおそらく、最も多くの活発なNGOが登録されている分野である。最も目立った環境NGOは、社会教育、ロビー活動、問題別のネットワーク作りに専念しているが、私は特に社会林業に携わるNGOに関して述べる。

社会林業におけるNGOの多くは、体制づくりのノウハウだけで活動を開始している。1980年代の後半、政府援助プロジェクトとの正式なつながりを持ち、専門家と直接一緒に働く実務経験を経て優れた技術的ノウハウを身につけ始めたうえに、正式に訓練されたスタッフを雇い始めた。従って、初期の体制づくりの仕事だけでなく、地域社会ベースの環境管理を促す情報や技術の発信源および仲介役としても有効となった。フィリピンのセブ島において高地開発に取り組んだドイツの援助プロジェクトに対する非公式な評価では、プロジェクトで技術訓練された地域社会のオーガナイザーの方が、専門技術を地域社会に普及させるために雇われた林業専門家より優れていたとされている。

社会林業分野におけるNGOの参加は、日本政府とアジア開発銀行（ADB）から資金協力を受けた莫大な植林計画開始時期と一致した。この計画は、地域社会ベースの契約による植林では前例のないメカニズムを確立できた。これにより、高地の入植者に単に土地保有上の保証だけでなく、彼らの暮らしを環境上有害な焼き畑農耕から転換する機会も提供した。また、この計画は、NGOからプログラムのマネージャーにモニタリング情報がフィードバックされ、さらに改善されることとなった。

農業改革

土地再分配の実施を命じられた政府の農業改革局は、農業受益者の組織づくりに直接取り組む機関のひとつである。NGOは、これら農業改革組織に積極的に意義ある参加ができるように、それぞれの農民組織を準備することでこの活動を支援している。

またこの協力関係は、政府支援がNGOの組織する農業組織にまで広めている。例えば、農業改革局へのオランダの援助は、NGOによって申請された農民組織の生計プロジェクトに資金協力する。また、NGOと政府のフィールドワーカーによる農民の共同訓練も行われている。

農業改革分野におけるNGOの活動は、政策レベルでも見られる。NGOは、農民や農村地域社会のパートナーと見なされており、農業改革プログラムの為の問題点やニーズを認識し、明確に表現する上で有効である。事実上、土地再分配プログラムでは、公正で効果的な業務が遂行されるように、NGOが政府の目となり耳となっている。

小企業開発

フィリピンではADBの資金協力により小企業（例：家内工業、商店、溶接工場など）への信用貸ができ

ようにするための画期的なプログラムの開発にNGOの参加は助けとなった。このような小企業は昔から、潜在的な資産内訳が小さく非経済的規模であり、与信を得るのが難しく、いずれの金融機関とも取引がなかった。従って、NGOの持つ、銀行と資金利用者との仲介役としての機能が開発、強化された。“人民の組織”として低所得地域社会との緊密な接触により、適格審査のための利用者情報の入手が可能なNGOは、この機能を果たすにふさわしい。また、貸付プログラムを成功させる要となる支援業務（例：市場リンケージ、金融マネージメント訓練、預金集めなど）も取りまとめることができる。つまり、NGOは新たな管理体制を作ることなしに信用監視も実行できるのである。1989年に、Land Bank of the Philippines（フィリピン土地銀行）が農業クレジットのために6億ペセタの新たな信用制度を開設し、その半分は、農業団体にパッケージで貸付けされることになる。

生計を目的とする資金の仲介としてのNGOの利用は、幾つかのNGO資金援助制度に特徴づけられる。これらの例として、フィリピン・オーストラリアNGOプログラム（PANGOP）、カナダのフィリピン開発援助計画（PDAP）、USAIDのPVO共同出資計画、開発計画におけるUNDPのパートナー並びに日本とオランダの大使館が運営管理する制度などが挙げられている。NGOを通しての陳情は基本的に、きちんとした形式での資金協力要請ができる手段である。又、これは援助側に、援助資金が信頼できる機関により適切な監視の基に用いられることを保証するものである。

被災地域社会の救済と再定住プログラム

フィリピンが復旧や再定住などの大規模な救済事業が必要な災害を被ってきていることは良く知られている。ここでも、当然成されるべき作業の大半において、NGOの参画とその技能が被災地域社会への援助の主力となった。ピナツボ火山の噴火では、赤十字やその他市民機関が援助物資や医療業務の配分において暫定的に業務を手伝った。しかし、NGOもそれ以上に、再定住した被災者の地域社会が全体的に復興するために十二分に活用された。

NGOが実施する再定住プロジェクトでは、政府は用地を提供し、道路や水道システムなどの基本的なインフラ工事を開始した。NGOは、受益者を新しい地域社会として組織化する社会的な側面に着手した。受益者の生計は、基本的に持続的な雇用と収入によって再建される必要があったのである。

組織・制度づくりにおけるNGOの役割強化

政府とNGOの連携は、さらに強化されるであろうし、またそうあるべきである。これを達成するには、特に次の事項についてNGO自らが技術援助の対象になり得ると言えよう。

1. NGOの開発活動実施における経験の体系的な記録

経験の記録は、政府プログラムに関係するNGOのフィールドワーカーのための資料集として用いることができる。

この記録は、また、立証されたアプローチを他のフィールドワーカーに確実に広めるのにも役立ち、甚大な過ちも避けられる。

2. 組織・制度づくりのための測定可能な到達指標の開発

NGOは、組織・制度づくりの核となるので、そのような指標を確認、規定、試験したり、目標・規準に対する実績を監視、評価する適切な方法論を構築するのに最適の立場にある。この指標は、教育訓練と組織

化戦略の効率を評価するのに役立つ。

3. NGOに対するODA比率の増加

NGOがより多くのODA（贈与）資金協力を利用できるよう望まれる。そのために、NGO、POおよび資金協力に殺到しているプロジェクトの資格審査のための適当な基準作りが必要であろう。技術援助に必要な政府の資金が大幅に削減されることのないように、NGOに流れるODA増額分は、その国に対して追加されたODA資金から調達されることが望ましい。

4. NGO間の相互協力関係強化のための動機付けの創設

特に、ネットワーク作りや相互協調を通じ、効率を高める必要があるので、NGO自らが同時に組織・制度づくりの援助対象となるべきである。例えば、フィリピンにおいて、開発NGOネットワーク幹部会を設立することは良いスタート点である。NGOセクター全体に有益な、基本方針策定のための意見交換や研究・開発の支援を行なうことで、この組織は育成されて行くべきであろう。

NGOは、この非常に特徴的な政府との協力関係によって、技術協力をあらゆる開発事業の最終的な受益者に行き渡らせる重要なつながりを提供できると私は考える。この最終的な援助経路無しでは、技術協力が貧困な僻地により良い生活水準をもたらすという保証はない。従って、NGOは、組織・制度づくりの対象として、また政府機関に代わり得る機関として、適切に注目されるべきである。

参考文献

- Caucus of Development NGO Networks(CODE-NGO), First National NGO Congress(Proceedings). December 4, 1991, U. P. Film Center, Diliman, Quezon City, Philippines.
- National Economic and Development Authority, Discussion Paper: Participation of Non-Government Organizations in the Development Process. September 1988. Philippines.
- National Economic and Development Authority. Board Resolution Number 2, series of 1989. Guidelines for Government Organization and Non-Government Organization(GO-NGO) Collaboration. Manila, Philippines.
- Quizon, Antonio B. and Reyes, Rhoda U. (eds.). (1989). A Strategic Assessment of Non-Governmental Organizations Coalition(ANGOC). Manila, Philippines.

シンガポールの経済社会開発における 組織・制度づくりの経験と教訓

シートー・ホイ・チェン

シンガポール外務省技術協力局次長

1. シンガポールは独立の際、全市民が人並みの生活を送れる社会をつくる必要があった。これは、政府が、過密で不衛生な環境で暮らしていた国民の大多数に最低限必要な住居を供給する必要があったためである。また政府は、人々に仕事を与えねばならなかった。膨大な失業者数は、シンガポールにおいて1950年代のみならず1960年代前半の深刻な問題であったばかりでなく、政治的な緊張状態や不安定の源でもあった。ねらいとして、労働者の収入を増やし、生活水準を向上させることであった。

教育と訓練

2. シンガポールでは、経済成長を達成するための計画が2つの線に沿って進められている。第一は、人材養成である。この点は、天然資源や大きな国土を持たぬ国においては最も重要である。第二の側面は、製造業の発展を促進する技術的な方法についてである。人材養成は、基本教育から始まった。教育現場においては、行うべきことは山ほどあった。新しい学校が建てられ、教員が早急に育成された。製造業の成長予測に技術訓練を受けた労働者を増す必要性が明らかになった時点では、職業、技術教育に重点を置いた教育制度に改編した。

3. 1970年代、政府が最も関心を払った点は、経済成長が技能労働者不足によって伸び悩むのではないかということであった。この難局は技能労働者を外国に求めることで乗り切ることも可能であったが、国民に必要な技能訓練を行うことにより根本的な解決をすべきであった。

4. 技術訓練・指導を行う政府努力は、4つの見出しでとらえられる。

- (i) 明らかに対応の急がれる状況に対しては応急措置としてのプログラムが準備された。
- (ii) 国連機関や外国政府の援助と経済開発委員会（EDB）の後援を受けた幾つかの実験的試み
- (iii) 学校教育システムの構造革新
- (iv) 雇用者との共同訓練プログラム

5. 独立直後、技術訓練を行う2つの応急的プログラムが実施された。1968年3月、英国軍事基地の閉鎖に際して不要になると考えられた事務系およびその他労働者を再訓練する計画が取り入れられた。20,324人のシンガポール市民に加え、5,021人の市民権をもたぬ人々を再雇用する必要があった。9,000人前後の市民が再訓練されることで、便益を受けるとみなされた。指導員-教室-ワークショップの形態での訓練施設が文部省の職業訓練校・中等技術校、さらに工業開発庁のワークショップに設けられた。

6. 二番目の応急プログラムは、経済が溶接工の重大な不足に直面することが明らかになった1970年に実施

した。船舶修理の急増が、予測以上に急増する溶接工の需要の原因であった。文部省の技術教育局は、特別計画コースで溶接工を養成するために、利用できる訓練施設を全て利用させた。この努力がシンガポールを危機状況から救った。しかし、EDBによって開始された入念でかなり資金を要する訓練の試みに対しては同様にはいかなかった。

7. EDBは、活発な促進活動のおかげで、広範にわたる新産業のみならず、産業技能を生み出すことを目的とした数多くの外国政府やUNDPからの技術・資金援助をシンガポールに引き寄せることにも成功した。

8. 1968年までに、以下を含む6つ以上の訓練拠点が設立された^(註1)。

- (i) The Metal Industries Ltd. (金属産業会社)
- (ii) The Prototype Production and Training Center (試作品および訓練センター)
- (iii) The Electro Mechanical Training Center (電気機械訓練センター)
- (iv) The Electro Chemical Engineering Center (電気化学工業センター)
- (v) The Woodworking Industries Ltd. (木工産業会社)
- (vi) The Precision Engineering Development Center (精密工業開発センター)

9. 機械類と専門家の両面を贈与する外国政府には、日本・英国・仏国が含まれた。EDBは、6か国以上の援助を監督・管理するため、技術産業開発局(EIDA)を設立した。1968年から1972年の間に、EIDAは、総額約千二百ドルの政府補助金により886名の訓練要員を育成した。

10. 政府による第三番目の努力は、教育制度の改革であった。1968年までには、学校制度・企業内訓練、その他の手段で養成される技術訓練を受けた労働者の予想人員がシンガポールで運営開始が決定されている新しい産業の需要を満たすには十分でないことが益々明らかになりつつあった。1968年、技術教育の拡充を図るプログラムを実施するために、文部省内に技術教育局が設立された。新しい教育基本方針は、技術系の中学生の割合を全体の三分の一に増やすことを目的とした。文部省は、新しい校舎、教室、訓練施設、設備・訓練教材の購入や教員の新規採用・訓練/再訓練の目標達成に向けて資金を自由に利用できた。この結果、技術教育の急速な量的拡大ができた。学校制度において、1968年の技術指導教員は、425名だけであった。1970年には、これが1,386名に、1972年には、1,950名に増えた。1968年には3校だった職業訓練校の数が1973年には11校に増えた。1969年には278名だった卒業生が、1972年には3,544名に増えた。1959年には、1,027名の技術専門学校の学生がいたにもかかわらず、大学には工学部がなかった。1992年には、9,700名の技術系の大学生がおり、21,547名の技術専門学校の生徒が工学・技術系科目を専攻している。これは主として、市場予測に対応するものだった。1992年4月に設立された技術教育研究所は、シンガポールの労働力の水準を高めるために、優れた技術教育・訓練を通じて人間の可能性を最大限に高める使命を負っている。同研究所は学校の指導者や労働者に教育・訓練プログラムを提供している。

産業開発

11. 経済政策の目的は、狭いテクニカルな意味では、雇用を作り出し生産を増大する産業への投資に望まし

^(註1) Goh Keng Swee 博士、"The Practice of Economic Growth," Federal Publications, 1977年

い環境を提供することである。これは、海、空および電信電話によるコミュニケーションが便利で効率的なシンガポールの利点を、あるインフラ整備・施設の措置で補足することを意味する。このために、シンガポール港湾局 (PSA)・シンガポール民間航空局 (CAAS)・シンガポール・テレコムが設立された。インフラには、道路・電力・電話・水道と港・空港への容易なアクセスといったあらゆる要求を備えた産業用地の供給を含む。さらに、これらのサービス・施設は適時に利用できるようにすべきである。企業側は、臨時的な資金用立てを初め中期ローンまでの融資を受けられるようにしなければならない。経営管理者の運営する権利を繰り返した 1968 年の労働雇用法は、シンガポールの産業化の 4 つの要素のひとつであった^(註2)。

12. カナダの産業開発専門家 F. I. Lyle は、シンガポール政府に対してある産業改革に関する提言を行った。Lyle のレポートは、投資家への税控除を基本的に扱った 1959 年 2 月の立法措置の 2 つの項目の元となった。1959 年のパイオニア産業 (所得税軽減) 条例は、先駆的生産品の製造者に対して、通常 40% の法人税を 5 年間免除した。

経済開発委員会

13. シンガポールの成長企業は、余りにも小さすぎる国内市場や地域市場向けの製品は生産しなかった。これらの企業は世界市場向けの生産を行った。この種の産業成長を達成するための最も良い手段となったのは、世界市場における競争力を保持するためにコスト削減を望んだ外国の大手企業であった^(註3)。

多国籍企業は、生産・管理ノウハウのみならずシンガポール製品に世界市場ももたらした。シンガポールの持つ可能性を欧米の産業に知ってもらうために、1960 年の議会议案によって経済開発庁が新設された。多国籍企業は、EDB の産業促進努力の第一のターゲットであった。1968 年、経済開発委員会の資金事業を引き継いでシンガポール開発銀行が設立された。

Jurong Town 公社

14. 世界市場向けの生産で二番目に必要な点は、高い効率性の維持であった。このために、助成金抜きでも最低のコストで電力・工場用地などのサービス・施設が提供されなければならなかった。労働生産性は、優れた勤労姿勢と鋭い経営管理によって可能な限り最高のレベルに達しなければならなかった。最終的に、政府の信頼できる方針を合理的で一貫した施策によって維持しなければならなかった。必要なインフラを新設し、適切でない既存のインフラを改良・拡充するために、新しい組織と機関が新設された。1968 年、産業用地並びに完成済の工場を供給するために Jurong Town 公社が設立された。1975 年までに、この公社の産業用地は、3,883.7 ヘクタールを有し、613 件の工場が建設された。この公社は、多くの労働者に住宅も供給した。

^(註2) John Drysdale, “シンガポール—成功への取り組み”, Times Books International, 1984 年

^(註3) Goh Keng Swee 博士, “The Practice of Economic Growth,” Federal Publications, 1977 年

郵便貯金銀行

15. 1987年、郵便貯金銀行が郵政業務局の一部として設立された。これは、1972年に独立機関として法人化された。郵便貯金銀行は節約の意義を説き、シンガポール全土に151の支店と540台以上の自動窓口機を備えたその広範なネットワークを通じて預金習慣を推進した。預金習慣は、学校において推進された。郵便貯金銀行の資金は、開発に低コストの資金源を提供した。郵便貯金銀行のコンピュータ化は、シンガポールの銀行業務に大変革を起し、他の銀行も手作業業務を刷新した。

公共事業委員会

16. 1963年に新設された公共事業庁は、電力・水道・ガスなどの公共設備を元の市庁から引き継いだ。電力供給は、産業にとって重要であるので、公共事業庁は、産業成長が電力供給の不足によって停滞しないように数年をかけて計画を練った。シンガポールは石油と水を輸入に頼っていることから、公共事業庁は、保全を奨励し、産業化を促進するため、需給率を慎重に検討した。

政府の民間企業との関係

17. 政府は自ら、数多くの産業・金融・商業企業の直接所有権や経営管理にかかわらねばならなかった。民間分野と連携したが、それらのうち幾つかは、投資家が支援を必要とする事業開始時にあつたため、民間分野と連携したりリスクのある事業であった。幾つかは、船の国内航路を確立するといった新しいニーズを満たすために設立された。国営企業と法令庁は、ますます重要となっている。政府はまた、銀行・金融・保険の分野にも会社の設立や共同事業に乗り出した。

中央老齢社会保障基金

18. 1955年、老齢労働者や退職者に財政保護を与えるため、中央老齢社会保障基金が設立された。これは、退職者・住宅所有・保健等を含む包括的な社会保障計画に進展し、労使双方がこの資金に出資している。月々の負担額は、月給上限6,000ドルに基づき雇用者で最高1,050ドル、従業員で最高1,350ドルを条件とする。中央老齢社会保障基金は、また、開発のための低利な資金源でもある^(註4)。またこれは、賃金上昇時のインフレをコントロールする手段でもあり、負担金の額は賃金状態によって上下される。負担額は、シンガポールの経済実績と国際的な競争力を考慮して、毎年見直される。

中央老齢社会保障基金の活用は選挙と絡み、神経を尖らす問題でもある。

全国労働組合会議 (NTUC)

19. 国によっては、物価の上昇の結果として賃金が上がった場合、それが労働者の利益とはならない場合がよくある。それは、賃金の上昇がたちまち更なる物価の上昇をもたらすからである。NTUCは、ウェルカム・スーパーマーケットという事業において最も大きな貢献をなした。また、NTUCのその他の2つの主

^(註4) Goh Keng Swee 博士、"The Practice of Economic Growth," Federal Publications, 1977年

要な事業であるコンフォート・タクシーと保険組合（INCOME）は、それぞれのやり方でインフレ抑制に貢献している。NTUCの事業の成功は、すぐれたマネジメントと、それらの適正なサービスによるものである。この労働運動は、反政府的な運動というよりも、むしろ政府と同調するものである。このことは、法律の制定その他の手段によって実現した。政府と契約した学者たちが、NTUCの管理運営能力の強化に力を貸している。1980年、NTUCの事務局長は議会の一員であった。現在、副首相はNTUCの事務局長でもある。

国内賃金評議会

20. 全国労働組合会議に率いられた労働組合の第一の責任は、組合員を厳しい価格上昇の影響からできる限り守ることにある。これは、低賃金労働者の賃金アップを意味する。シンガポールでは、賃金は、国内賃金評議会と呼ばれる労使と政府が出席する高レベルの3者間の委員会において決定される。シンガポールの競争力を維持するため、賃金コストの上昇が調整されている。国内賃金評議会は、賃金政策への提言を行い、また、長期の経済目標に沿った賃金ガイドラインを出している。

国家生産性委員会

21. 経済成長が始まると、シンガポールにおけるように、より高い生産性とは、同じ生産をより少ない労働者によって行うことではなく、同じ労働者数でより多くの生産を行うことを意味する。国家生産性委員会は1981年以来、シンガポールの生産性向上を先導してきた。国家生産性委員会は、訓練やコンサルタントを通じた企業援助も行っている。

国家生産性委員会によって管理される技能開発基金は、雇用者による従業員訓練を促進する役割を果たしている。これは、雇用人員の技能・ノウハウの開発促進に大きな役割を果たしている。

保健

22. 近年の医療サービスと保健の顕しい進展は1983年の国内保健計画の公表にあった⁽⁴⁵⁾。この計画の鍵となる要素には次のような内容がある。(i)予防と保健教育の強化、(ii)2000年までに医者的人口比率800と歯科医の人口比率3000を達成し医療の人的資源を拡充、(iii)HDBニュータウンにおける地域社会病院の設立、(iv)中央老齢社会保障基金の医療預金口座に雇用者と従業員がそれぞれ賃金の3パーセントを負担する医療預金計画。シンガポールにどのモデルを採用、適応させるか先進国の保健プラン、計画の調査のために調査団が派遣される。医療コストの上昇は、深刻な問題であり、このサービスが妥当なコストで人々に利用される方法が検討されねばならない。

住宅

23. 産業の発展によってもたらされた経済成長は、住宅という、もうひとつの厳しい社会問題の解決にも貢献した。政府は、公共住宅にインフレを誘発する資金調達方法に頼らない十分な資金を提供できた。

⁽⁴⁵⁾ シンガポール：25年間の開発、編集、You Poh Seng 及び Lim Chong Yah, Nan Yang Xing, Zhou Lianhe Zaobao

24. 公共住宅は、シンガポールの誇りとする分野である。人口の87%が都市住宅用地に住み、80%のシンガポール人が分譲住宅に暮らす。シンガポールは、公共住宅は独自でまかなうべきとの主張のおかげでこれを行うことができている。これは、入居者が資産の利子・所有税・償却費並びに現行の管理コストを適切にカバーする家賃を支払わねばならないということである。

25. 住宅開発庁（HDB）は、シンガポールの国内の住宅を管轄する機関である。1960年に設立された当時は、人口のわずか9%しか低家賃の住宅を享受していなかった。住宅開発庁は、住宅と関連の商用建物の計画・開発、インフラ施設供給、再開発用の土地の整備、共同住宅の販売・賃貸、住宅用地の管理を行っている。住宅開発庁によって造成された産業用地は、労働者供給源に近い立地であるため、好評であった。住宅用地の開発は、スラムの排除・生産性の低い農地の立ち退き、また、多くの人々の暮らし向きの変化を意味した。これが当初、影響を受けた人々にとって苦難と不幸をもたらした。

26. 市民の持ち家計画は、1964年に導入された。家主自身が住んでいる共同住宅の方がメンテナンス費用が低くなるとの合理的な考えからである。

結論

27. シンガポールは、非常に小さな島国であり人口も少なく、移動が容易である。しかし、経験の幾つか或いは全てを同じ結果にもっていけるかどうかは定かではない。

28. シンガポールが、非常に厳しく、困難な政策を幾つか実施してくることができたのは、まず選択が本当に限られていたであり、第二に、政府がコミュニケーションの効果的利用を通じて人々を引きつけることができたためである。政策は、実施される前に人々に説明される。議員による市民との会合、大臣や政府議会委員の遊説を通じて得られるフィードバックは、必要に応じた提案政策の修正に役立った。

29. シンガポールは、経済的・社会的な発展のために、調査団を先進国に派遣している。先進国の規準が慎重に研究・選択され、シンガポール国内の条件に適するよう調整され、上手に適用されている。

30. シンガポールの経済開発努力は、今までのところ成功しているものの、これを台湾や韓国の経済開発努力と比べることはできない。その小さな国土により、どの産業分野においても包括的基盤を支えるに重要な集団を欠くというハンディキャップを負っている^(註6)。

1992年12月

シートー・ホイ・チェン
シンガポール外務省

^(註6) 1992年8月30日付 The Sunday Times、シンガポールの経済開発の経験と見通し：1992年8月のマカオにおけるワークショップにて提出された前副首相 Goh Keng Swee 博士の戦術の公式化と実施、論文抜粋

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 —

ピチェット・スオントロンピピット
タイ総理府技術経済協力局 (DTEC) 次長

この重要な、また時宜にかなった時に催されるシンポジウムに参加する機会を得たことは、大変な名誉であり喜ばしいことである。JICA、FASID、日本の外務省に対して感謝する次第である。

私は、DTECでの自らの経験から、組織・制度づくりが国際協力の主要な目標のひとつであることを良く理解している。特に重要なのは、政府組織の基本方針づくりと管理プロセスにおいてきわめて重要な役割を果たしている技術援助である。さらに、タイ国における過去の人材養成は、組織・制度づくりの協力でのもうひとつの重要な要素である。よって、これに関するわが国の経験をダイナミックな経済開発と構造的転換達成の観点からの参考例の1つとして分かちあえるであろう。

私の話は2つに分けてお話ししたい。まず、過去30年間におけるタイ国の経済発展に焦点をあて、手短かに述べてみたい。また、組織・制度づくりの役割とその外国からの援助との関係にも触れてみたい。2つ目に、タイ国に対する開発協力の今後の見通しとタイ国と近隣諸国との国際協力の新しいイニシアチブを検討してみる。

1. 経済開発の歴史的展望と組織・制度づくり、及び外国からの援助との関係

ここ数年、タイ国は、慎重なマクロ経済学的な計画管理によって、1986年から1990年までの平均成長率9.9%という非常に高度な経済成長を達成してきた。1970年から1990年の長期的な経済成長率の移行を取っても、6.7%の平均成長率を記録しており、かなり高い、着実に安定した成長指数を記録した。

タイ政府は、初めて国内開発計画が公式化された1961年に開始の政府五ヵ年経済計画を通じて経済を運営してきている。国内計画の実施当初から、政府は自ら、市場経済指向にかなり関わってきた。2つの中心戦略、すなわちインフラ開発と産業投資奨励があげられる。第一期と第二期の計画では、ハイウェイと地方の道路網の開発に成功した。その結果として、農産物と工業製品の国内市場を極めて大きく拡大することができた。政府は、第三期の計画以降、雇用の創出、農村地区及び地方の開発、さらに私企業の開発に特に重点を置き、輸入代替戦略から輸出促進政策に転換した。この期間中、タイの経済構造は、急激に製造ベースの経済に変わっていった。

手短かにタイ経済の発展について述べたが、時間が限られているので、ここで米国と日本のケースを事例として検討してみる。組織・制度づくりと外国からの援助との関係に触れてみたいと思う。

1. USAID指導の国際機関の事例

1950年代の半ば、第1期国家開発計画に先立ち、世界銀行とUSAIDの技術協力プログラムによって1960年に国家経済開発委員会(NEDB、1974年にNESDBに再編成)、1959年に予算局(BOB)、1959年に投資委員会(BOI)とタイ産業投資公社(IFCT)といった幾つかの新しい重要な政府委員会が設

立された。今日にいたるまで、これらの政府機関の大半が短期並びに長期の経済成長をもたらすのにふさわしい経済状況を刺激する重要な役割を果たしてきている。

ここでは技術経済協力局（DTEC）は元々、国家経済開発委員会の下に設立された。米政府からの技術援助を扱い、後に（1962年）総理府管轄の局に昇格した。その目的は、援助の行政管理の中心として外国からの援助を政府の優先ニーズへ導くためであった。（海外技術協力機関の先駆である現在のJICAもDTECと同年に設立された）。

1960年代と1970年代の初め、USAIDは、インフラ開発と人材養成を通じた組織・制度づくりに最重点を置き、タイへの開発援助において主要な役割を果たした。多様な分野における数多くの委員会が安全保障と開発についての政府の基本方針に呼応してUSAIDプロジェクトの下で設立された。それらの中でも、開発業務を扱う開発行政国家委員会（NIDA）、地方開発推進事務所、タイ科学技術研究所（TISTR）は、適切な成功例として良く知られている。

1970年代の終わりから1980年代の初めにかけて、国内開発の優先は、貧困緩和と人間としての基本的ニーズ（BHN）に転換されている。これに伴い、DTECは、タイ国境地帯と東北地方で開発プロジェクトの推進を試みた。同時に、DTECは、TCDCプログラムを通じてその他の開発途上国と共に技術協力を積極的に促進する外向的な方針をとった。

1980年代半ばから今日にかけて、タイ国に対するUSAID援助は削減されてきているが、NGOや私企業分野の支援などの新しい協力領域に効果的に実施されている。この例として、1984年に創設された非営利、非政府の財団として研究を行うタイ開発研究所（TDR I）に言及しておかねばならない。TDR Iは、CIDAからの創設資金およびUSAIDからの技術支援によって創設された。TDR Iは現在、急成長しており、タイの著名な研究者、学者、行政官を動員、優れた基本政策研究と分析を実行する拠点として国内および国際的なレベルで高く評価されている。

2. JICAを通じた日本の協力事例

1970年半ばから現在にいたるまで、JICAを通じた日本の技術協力は、様々な分野において、通常は無償資金援助を組み合わせた技術援助計画によって、日本の技術をタイ側の政府機関に移転する重要な役割を果たしてきている。

ここで組織・制度能力強化における日本の協力を2例あげてみたい。その第1例として、ラドクラバンのモンクット王工科大学を紹介する。

- (1) モンクット工科大学（KM I T L）は1960年に、技術援助に対する要望の一環として職業教育局の下で電気通信職訓センターとして設立され、1972年に工科大の電気通信学部昇格された。同学部は、着々と拡充され、今では、タイ国における最も有名な工科大学の1つとなっている。過去30年のKM I T Lの進展の間、日本の協力は、教官の教育能力を強化し、教育や研究活動の水準を向上させる重要な役割を果たした。
- (2) もうひとつの例は1982年に設立されたマヒドル大学における予防衛生研究所で、日本の協力支援によって、アセアン諸国における予防衛生センターの地域人材養成の拠点として設立された。このプロジェクトは、1982年から1989年にかけて、JICAの支援の下で、タイ国において4つの地方レベルで、タイの予防衛生技士の養成を行うために実施されており、また、今日にいたるまで、アセアン地域における、修士号修得のための第三国研修の継続的実施に成功している。大学の能力を第三国研修協力の面から評価する良い機会かもしれない。

現在、KMITLの電気通信コースを含む8つのコースが組み込まれているが、これらは、DTECを通じて毎年アセアンとその他近隣諸国に提供されている。これは、組織・制度づくりの可能性と継続性を促進し向上させるのに大いに役立っていると言うべきであろう。

II. タイ国に対する開発協力と近隣諸国に対するタイの国際協力の今後の見通し

先に述べたように、タイ国は近年、目ざましい経済発展をしてきている。ところが同時に、タイ国は現在、継続的な経済展開とより高い生活水準にバランスの取れた戦略に移行する上で幾つかの困難に直面している。

適切な手段で取り組むべき重大懸念の中に、電気通信、輸送、再配分問題、環境の悪化、人材養成の立ち遅れといった近代的なインフラの不足がある。タイ政府は、これら根本的な問題を認識し、これらの政策問題点を第7基国内開発計画に組み入れる対象として検討してきた。人的資源の開発と先進国による技術移転は、急増する経済的チャンスと、これに呼応した今後の技術進歩を補っていく上で、なお必要とされている。

これに関して注目して欲しいのは、我々がタイ国における組織・制度づくりと人材養成の今後の要請に対処するための初等、中等レベルの教育システムの改善と科学技術教育の高レベルな改善努力である。より体系的な方法でプロジェクトを実施による教育・訓練の要請に対して援助の申し出をしてくれた日本政府や他の多くの国々の特段の関心と考慮に感謝したい。

タイ国はタイ国際協力プログラムを通じて近隣諸国への国際協力を拡大していくことに増々関心を高めている。タイ国は、1954年にコロンボ・プランの一員となって以来、他の開発途上諸国と共に国際協力プログラムをスタートしている。1991年の現状では、千数百名の研修員が個別、及び集団訓練コースに受け入れられた。

DTECは、タイ国際協力プログラムをより体系的な方法で管理指導する中心的役割を果たしている。これらの政策目標を推進するために、タイ政府は、昨年10月からスタートした1993年の会計年度において、5千8百万バーツの通常予算に追加して総額2億バーツの特別予算措置をとった。近隣のインドシナ諸国を最優先し、研修員受入、専門家派遣、機材供与といった技術協力の形態で相互の協力を強化している。

現在、タイ政府は計画、実施、調整に最適のメカニズムとシステムを目下検討中である。今年、DTECは、その組織構造を改善中であり、援助側の役割を備えた新しい部門が全国的な規模で設立されている。

タイ国が地域ベースで訓練の機会を提供できたことを非常に誇りに思っている。実際に、タイ国にこのような訓練機関や高度な学問研究機関が存在し、それら多くの組織・制度づくりが援助供与側諸国からの過去の技術協力によって開発・強化されている。

最後に、2つの大切な点を協調しておきたい。1つは、要員養成と業務組織の改革の上でタイ政府は、援助側の組織や国と我が国の経験を分かち合う必要のあることである。これにより、我が国の行政機構が将来の開発プログラムに備えることになるからである。2つ目は、我が国の国際協力プログラムを開発、強化し、人的資源開発に重きを置いた優秀な地域センターとし、この地域における可能な限りの適切な訓練と教育を提供したいと考えている。この種のシンポジウムは以上2点を支援するこの上ない機会と思う。