

組織・制度づくりの経験を分かち合うための提言

鏡 武

JICA企画部部長

制度づくりは広い範囲にわたるかなり難しいテーマである。われわれはこのような複雑なテーマについて議論するためにわずか2日間しか与えられていなかった。しかし、この2日間のシンポジウムは、アジアの経験から教訓を引き出すためにも、またこれから努力を傾けていくべき地域を確認するためにも、実に有意義であったと考えている。

今後の方向についてわたしの見解を披露する前に、今後の方向を検討する際に記憶にとどめておかなければならないいくつかの特徴的なポイントを、2日間の議論の中から指摘しておきたいと思う。

第1のポイントは、制度づくりが持続可能な開発に不可欠だということにあり、あらゆる開発プログラムおよび開発プロジェクトの不可欠な要素としてこの点を認識・処理すべきだということにある。

第2に、孤立的な方法で少数の選択された組織に協力の努力を集中させるだけでは十分でないということを指摘できる。様々なレベルで、またわれわれの共通の目的を追及するために密接に関係する様々な部門にわたって、制度のネットワークを促進・創造することが重要である。われわれはプロジェクトの目的をあまりに広範囲にわたるものにせず、またあまりに野心的なものにしないというある種の慎重さをもって、この問題に対処すべきだろう。

第3に、制度づくりは、社会・経済的、政治的、および文化的な環境の中で、議論すべきである。したがって、複数の部門にわたる、あるいは学際的なアプローチが必然的に必要となる。

第4に、制度づくり、強力な地方のリーダーシップの存在、地方による制度改革プログラムの「所有」、スタッフの継続、適切なインセンティブを求めるには、中央政府の政治的な関与が必要になる。

第5に、制度開発が成果を収められるようにするには、プログラム・サイクルのあらゆる段階で、「参加的アプローチ」と「学習過程アプローチ」を採用しなければならないだろう。

「今後われわれが努力を集中していくべきだと考えられるいくつかの特定の分野を捜し出す」という宿題について昨晚頭を悩ませたときに、以上のポイントが適切な基準となった。わたしは、JICAを正式に代表しているわけではないが、パネリストのひとりとして、純粋に個人的なベースで、以下のポイントを提示しておきたい。

第1に、組織・制度づくりに関する方法論的な研究が必要である。このような研究には、概念と用語の明確化、そしてわれわれが一般化しすぎるといふ危険に陥ることなく一連の制度を分解することができる分析的枠組の構築が含まれるだろう。アップホフ博士が提示したメタ方法論、アイラース博士が提案した組織的現場アプローチおよび関連任務分析、さらには田部教授のリンケージ分析が、詳細な検討のために優れた根拠を提供しているように思われる。組織・制度づくりを促進するためには、プロジェクトの成功もしくは失敗をどのように評価したらよいかという問題について理解する必要がある。わたしは、何らかの新しい方法論的な研究が、合理的な指標の選択、およびエスグエラ氏が提案したようなアジア諸国の研究・活動機関と協力しての制度開発におけるモニター手段の開発を可能としてくれるのではないかと考えている。

第2に、アジアの経験から制度づくりに関する教訓を引き出すことが重要だ。アジア諸国は開発を成功させた経験を有しているので、組織・制度づくりと社会・経済開発とのあいだの相関関係について理解を進めるのは興味深いことだろう。この点で、組織・制度づくりと経済開発とのあいだのダイナミックな関係を明らかにするには、いくつかの比較研究たとえば、東南アジアと南アジア、あるいはアジアの選択された国と

その他の地域が有用かもしれない。また、健全な制度ネットワークを開発する場合の政府あるいは公共部門の役割についても、実際のアジアの経験から教訓を得ることが重要である。われわれはだれもが、各国の開発にはそれぞれ特殊な事情があることを知っている。だが、アジアの経験から教訓を得ることは、公共部門と民間部門のイニシアチブを総合するという困難な仕事に立ち向かおうとしているほかの地域にとっても、きわめて重要な意味があるだろう。

ここまで、われわれが努力を向けるべき基本的な方向について述べてきたが、開発協力と関係する組織の役割についても、重要な見直しや政策変更が必要ないいくつかの実際的な分野があると思われる。

まず第1に、組織・制度づくりの重要性に人々の関心を引きつける必要があるし、またプログラム・サイクルのあらゆる段階でこの問題に対処していくためにメカニズムを開発する必要もあるだろう。このような努力としては、援助提供機関、カウンターパートの政府、ならびにその他の関係団体が現在用いているプログラム作成マニュアルと訓練基準の大幅な見直しおよび改訂を挙げることができるだろう。

第2に、「現在の開発協力実施方法は組織・制度づくりを成功させるためには適切ではない」と認識されつつある。この点でも、大幅な見直しが必要だろう。シンポジウムのあいだに指摘されたように、プログラムの作成やプログラム・サイクルの一定期間における部門別アプローチも、組織・制度づくりを成功させるためには、見直しが必要なのかもしれない。援助受け入れ政府機関のしばしば硬直的な手続き上の姿勢も、組織・制度づくり努力の有効性を阻害しているのかもしれない。ひとつの改善策として、関係機関の職員のために組織・制度づくりに関する短期訓練コースを設けることが有意義かもしれない。このような訓練コースによって、組織・制度づくりならびにそのための国際協力の役割に関する彼らの見解・姿勢を再整備することにつなげるべきである。訓練コース期間のあいだ、参加者には自分たちの組織を批判的に見直す機会が提供されるかもしれないし、また参加者はケース・スタディーとしていくつかの機関を訪れ、そこで、一定の状況のもとでの能力や制約を確認したり、政策の意味についての議論するなど、シミュレーション練習を行うこともできるかもしれない。

第3に、能力の構築と強化の問題では、何人かの代表者が提案したように、現地の要員を動員・活用する機会について、われわれがもっと把握するべきである。わたしはUNDPや一部の2国間援助機関は、プログラムの作成、実施、および評価に際して、現地の実行機関や現地のコンサルタントをもっと重視していると考えている。現地の人たちは自分たちの社会の状況をよく知っているので、その国が必要としているものを効率的に満たすことができるだろう。一部の援助機関も、援助国と被援助国との組織のあいだに取り決めをつくらうと試みている。援助機関の考え方にこのような変化が現れたことは、受け入れ国の能力の構築・強化の点で、重要だと思われるし、持続可能な開発にも貢献していくことになるだろう。JICAもすでにこの目的のために、いくつかの措置を講じてきた。

いまひとつのポイントは、経験と知識の交流の一層の促進という問題と関係しているかもしれない。昨日と今日、われわれはこのシンポジウムから多くのことを学んだが、別の機会も提供されるべきだろう。しかし、わたしは知識と経験の交流のためには、ほかの手段もあると考えている。ひとつの可能性としては、合同計画、合同評価などの合同的活動の実施、あるいは援助機関と国際機関のあいだでの合同プログラムの実施といったものも考えられる。このような協力が現在、JICAと世銀のあいだで、またいくつかの援助機関とともに、進行中である。一緒に仕事をする場合、それぞれが組織・制度づくりにおける斬新・革新的なアプローチを学ぶことになるだろう。USAIDが作成したチェックリスト、GTZが提出した任務分析、そして世銀が作成中のハンドブックは実際のところ、多くの関係機関のあいだで活用されるべききわめて有用な道具である。援助国と被援助国とのあいだで、われわれは協議プロセスと合同活動をもっと重視すべきなのだ。

わが国の社会・経済開発を大いに促進することになった制度づくりにおいては、明治維新の「市」、「町」、「村」が積極的な役割を果たしてきた。今日、これらの日本の地域と地方の当局は熱意をもって、社会全体に貢献するための機会を見つけようとしている。この点で、日本の地方当局は、被援助国の地方当局で働いている人たちと、組織・制度づくりの考え方や知識を交換することができるかもしれない。

十分煮つめた訳ではないが、以上が私の考えるポイントである。このきわめて重要なテーマについて一層の議論を展開するために、私の考え方が何らかの助けとなるのであれば、幸である。

閉会の挨拶

(財) 国際開発高等教育機構
専務理事 平井 慎介

この度は、本シンポジウムにご出席頂きまして誠にありがとうございました。みなさまにはあと二分ほどご辛抱いただきたいと思います。

本シンポジウム「技術協力の経験を分かち合うーアジアにおける組織・制度づくり」の閉会に際しまして、本来、財団法人国際開発高等教育機構 理事長須之部量三よりお礼の挨拶を申し上げるべきところですが、都合により欠席させて頂いておりますので、私が代わってご挨拶申し上げます。

当財団は1990年設立以来、わが国の開発援助の改善に資することを目的に数々のシンポジウムならびにワークショップを開催して参りましたが、今回のシンポジウムが最も有意義かつ効果的に開催されたものとして私は感じております。

私は1984年にビルマより帰国し、外務省経済協力局に配置されました。当時、既に援助国、被援助国、そして国際機関は開発における組織・制度づくりの重要性に関心を示しておりましたが、この分野に関して意見を交換する場はありませんでした。したがって、本シンポジウムの開催は長年の懸案であったともいえましょう。

海外援助の目的が開発途上国の自助努力を促すことにあることは、言うまでもありません。今回この点に関して、二日間にわたり組織・制度づくりおよび人的資源の開発等などの多角的な視点からの議論が行われました。そこから得られた見解や助言は、私どもにとって将来にわたり極めて有益なものであります。

本シンポジウム開催にあたって、私どもは二つの目的を有しておりました。まず第一に、組織・制度づくりの方法研究の必要性について理解を促進すること、そして第二には、この分野における様々な経験を分かち合うための適切な方法と手段を確立することです。これら二つの目的につきまして、大きな成果を収めることができたかと確信しております。

世界的な開発援助資金の不足は本シンポジウムの討論においても指摘されましたが、わが国は開発援助というこの分野において、今後更に重要な役割を果たしていくことを期待されていると思います。本シンポジウムにて得られた成果は、わが国の開発援助の質の向上に寄与するのみならず、世界中の他の援助国についても、その途上国に対する開発援助の効率と有効性を高めることに貢献することができるでしょう。

このような本シンポジウムの成功を主催者の一人として大変うれしく思います。二日間にわたって貴重な実務経験および研究成果をご披露くださったパネリストのみなさまに、厚く御礼申し上げます。ここで共有した経験が今後組織・制度づくりの分野における更なる研究へとつながることを、心から願っております。当財団といたしましても、このテーマおよびその関連分野の研究を今後とも継続していきたいと思っております。

閉会の前に、二日間にわたりご参加下さいました碓氷教授、マスカット教授、ならびに全てのパネリストの方々、そして討論、質問、発表などにご参加下さいましたここにお集まりのみなさまに心からお礼申し上げます。また同時通訳者のみなさん、スタッフのみなさん、ご苦労さまでした。

最後になりましたが、本シンポジウムにより我々は組織・制度づくりの重要性に対する認識を深めることができました。今後とも経済・技術協力の計画およびプロジェクトを進めてゆくにあたり、みなさま方に組織・制度づくりに対する関心を更に強めていただければ幸いです。

本日はどうもありがとうございました。今後ともよろしく願い申し上げます。

1917年11月15日

