

内部資料

人造り協力研究のあり方に関する基礎研究報告書

人造り協力研究のあり方に関する基礎研究 報告書

1997年3月

1997年3月

JICA LIBRARY



J 1133932 (2)

国際協力総合研修所

国際協力

JICA

000
36
11C
BRARY

SC



1133932 [2]

はじめに

「人造り・国造り・心のふれあい」は、JICAのキャッチフレーズとして既に10年以上も前から定着しており、「人造り」という言葉はJICA関係者にとって日頃なじみ深いものがあります。しかしながら、この「人造り」という言葉の持つなじみの深さに比べ、JICAにおける「人造り」の概念を整理し、その意味するところについて検討することは、過去において必ずしも真正面から取り組まれてきたわけではなく、また、援助を取りまく世界的動向に鑑みても、「人造り」に相当する概念は実に多様であり、このような概念を捉え直し整理することは、とりもなおさず我々自身が過去そして将来とも携わる「人造り協力」というものを常に的確に認識しておくためにもきわめて重要であろうと考えます。

国際協力総合研修所は、平成7年6月に調査研究「JICA事業における調査研究の基本的考え方」報告書を作成し、JICAとしての調査研究の基本的な方向性について基礎的検討を行いました。一方、平成7年6月に「国総研の強化策」を策定し、その冒頭で、「21世紀に向かってのJICA事業の新たな展開を質的に支えるべくJICAの総合的なシンクタンクの機関としての機能の格段の強化(以上原文)」を今後の課題とし、人造り協力にかかる調査研究、すなわち「事業実施経験の集約による実践的な調査研究」を重点としていくこととしています。今般策定された「第二次中期事業展望」においても「知識・ノウハウの開発と蓄積」を重点課題として掲げ、その一環として調査研究の強化が盛り込まれていることもかかる方向性を裏付けるものと言えます。

以上のような経緯と背景のもとで実施された本調査研究は、国総研によって委嘱された藤村建夫企画部次長を座長とする委員会メンバーによる検討会の議論とメンバーからの助言を踏まえ、熊代輝義客員専門員を中心とするタスクフォースが原稿を執筆したもので、以下のとおり多岐にわたる内容をカバーしたものとなっています。

- (1) 人造り協力の概念の整理
- (2) JICA(国総研)における過去の調査研究実績の把握
- (3) 過去の調査研究の成果品の活用状況
- (4) 今後の調査研究ニーズ
- (5) 他機関の動向

そしてこれらを踏まえたうえで、今後の中期的な主要課題と実施上の改善点が提示されています。なお、ここで提言されている内容は、主として国総研が中心となってフォローしてゆくべきものですが、その効果的な実現のためには各関連部署の十分な理解と積極的な参加を得た一体的な取り組みが不可欠であると考えます。よってここに、本調査研究の成果を今後の調査研究中期計画の策定をはじめとする人造り協力研究の強化のための基礎検討資料としてJICA内部において周知を図ることとした次第です。

本報告書に提言された内容に関する具体的取り組みを検討し、中期計画を策定して実施へと結

びつけていくためには、平成8年度から設置された「調査研究調整連絡会」が重要な役割を果たすものと考えます。しかしその役割を果たす原動力となるのは、各部署の積極的な対応と緊密な連携・協力であり、それこそが今後の人造り研究の強化のカギを握っているものと言っても過言ではないと考えます。

本報告書の内容については、限られた時間のなかで多岐にわたる事項を検討せざるを得なかったこともあり、決して十分とは言えませんが、今回を第一歩として今後とも当該分野に関する調査研究を充実させていきたいと考えています。関係各位の忌憚のないご意見をお寄せいただければ幸いです。

最後に、多忙のなか有益な議論と貴重なアドバイスをいただいた藤村座長をはじめとするメンバーの方々、並びにリソース・パーソンの方々にお礼を申し上げるとともに、膨大な資料の収集に始まり、調査・分析そして執筆と多大な貢献をしていただいたタスクフォース各位、とりわけ終始中心となって尽力をいただいた熊代主査に心から感謝の意を表したいと思います。

国際協力総合研修所
所長 岩波和俊

要 約

1. 本研究の背景、目的、実施方法

開発途上国の援助ニーズの変化、他の援助機関の援助方針の変化、日本国内の各層の開発援助に関する認識の変化など JICA をとりまく環境が変わっていく中で、JICA 事業の更なる質的向上が従来以上に求められており、そのために調査研究の重要性は今後ますます高まっていくものと考えられる。本調査研究は JICA 事業の中でも中核的に行われてきた人造り協力に関する調査研究の今後の戦略的かつ体系的な実施に向けて、その概念と領域を明確にし、主要な調査研究課題と調査研究実施の改善に向けての提言をとりまとめたものである。

実施方法としては、企画部次長を委員長とする内部検討委員会、及び国際協力総合研修所調査研究課を中心とするタスクフォースを設置し、人造り協力についての概念の整理、JICA における人造り協力にかかる調査研究実績及びその活用状況の分析、人造り協力にかかる調査研究ニーズの分析、JICA の人造り協力の中期的な方向の検討、他の主要な国内援助・研究機関及び海外の援助機関等の人造り協力にかかる調査研究の実施状況及び動向の分析を文献調査、アンケート調査、インタビュー調査などを通じて行った。

2. 人造り協力の概念

人造り協力の概念についての論点を浮き彫りにするため、海外の 14 の援助機関について人造り協力の位置づけ、活動、体制、今後の方針に関する比較及びこれまでの日本の人造り協力の概念の推移に関する文献レビューを行った。そして、ここで明らかになったいくつかの論点を基に現在の JICA における人造り協力の概念の整理を試みた。

JICA の人造り協力とはまず環境や社会セクターも含めた経済社会開発の手段としての人造りに対する協力という位置付けであり、特に開発途上国の自助努力を支援するという観点を重視している。その内容には人材の知識、技術の向上、組織・制度づくりに加え、能力開発の考えも組み込まれつつある。また、分野的には人材の知識、技術の向上や組織・制度づくりを支援する活動はいかなる分野も対象となるという考え方であり、人的資本論などの考え方からの位置付けはしていない。さらに JICA の人造り協力の大きな特徴として人の交流と相互理解の促進を強調する点があげられる。(第 1 図参照)

3. JICA における人造り協力にかかる調査研究

(1) これまでの調査研究実績の分析

過去国際協力総合研修所で作成された調査研究報告書を中心に、各報告書を研究の内容、研究の方法、分野等の点から分類しその傾向を分析した。

83 年から 95 年までの調査研究実績の推移についてみると、ターニングポイントが二度あった

と考えられる。まず、第一は86年である。それまでは個別派遣専門家の事例研究を主とする事業経験を分析する調査研究が過半数を占めていたが、86年以降このような調査研究が減少した。一方86年に開始された国別・分野別援助研究はその後件数が増加し、国際協力総合研修所における調査研究事業の柱の一つとなった。第二は、90年である。88年以降、環境を皮切りに始まった新たな課題に関する調査研究は、90年以降課題の種類が増加し調査研究領域の拡大をみるようになった。

(2) 調査研究実績の活用状況

これまで作成された調査研究報告書の活用状況について職員、国際協力専門員、専門家を対象にアンケート調査を行い分析を行った。

この分析結果に基づくと報告書の活用度をより向上させるためには、報告書の目的や対象者や用途の明確化、事例研究については個々の事例から抽出される論点を集約するなど加工度の向上、報告書の周知についての工夫、報告書のアクセスのしやすさの工夫、報告書の読み易さや使いやすさの工夫を行うことが肝要である。

(3) 調査研究ニーズの分析

JICAの本部、国内付属機関・支部、在外事務所、国際協力専門員を対象に人造り協力にかかる調査研究テーマについてのアンケート調査を行った。結果としては次のような調査研究についてのニーズが高かった。

- ア. 国全体をマクロ的視点から捉え、人材需給の分析や人材育成に関する政策・制度の分析およびセクター分析等によるニーズの把握をベースに我が国として採るべき人造り協力の目標、重点項目、実施方法を検討する調査研究
- イ. JICAあるいは日本の人造り協力が途上国の開発に与えたインパクトに関する調査研究
- ウ. JICA事業の実施における管理体制の確立と改善にかかわる調査研究
- エ. 過去の経験の整理、分析、体系化を通じて人造り協力の手法を考察する調査研究
- オ. 専門家の登録、派遣前研修など現行の諸制度についての見直し、選抜やQualificationなどに関する検討など専門家の養成確保に関する調査研究

(4) JICAの人造り協力の中期的な方向

ODAをめぐる国際的な動向及び我が国の今後の援助の方向についての分析を踏まえ、JICAの人造り協力の中期的な方向を考察すると次のような諸点が挙げられる。

- ア. 協力方針・メニューの具体化に際しての人材育成・能力開発ニーズの前提・背景となる当該国・分野の動向の把握・分析を踏まえた計画策定
- イ. 民間セクター、地方自治体、NGO等の有する人材やノウハウを有効に活用した途上国の人材育成のあり方、また、これら人材を活用するために必要な環境整備や援助要員の研修訓練を如何に行うべきかの検討
- ウ. 援助機関の連携のあり方の確立

エ．援助経験・ノウハウの分析・蓄積

オ．国内の諸団体の国際協力への意欲を途上国の援助ニーズに結びつけること

カ．新しく援助機関を設立した国への援助実施体制や援助の手法についてのノウハウの提供

(5) 他の主要な国内援助・研究機関及び海外の援助機関等の人造り協力にかかる調査研究の実施状況及び動向

国内の援助・研究機関については7機関、海外の援助・開発関係機関については11機関を対象に人造り協力にかかる調査研究に関してその実施状況、体制、今後の課題・動向などにつきインタビュー調査を行った。

国内の援助・研究機関については各機関とも今後の国際協力が量より質へと転換するとの見通しを持っており、そのために「人造り協力」分野での調査研究が重要であると認識していた。しかしながら、いずれの機関も「人造り協力研究」の具体的内容に関しては明確な概念を有していなかった。また、人造り協力についてはJICAの事業と認識されており、この分野に関する連携は各機関とも希望していた。

海外の援助・開発関係機関については、まず、人造り（Human Resources Development）の定義に関しては、各機関ともワーキングデフィニションを持っていた。分野としては、教育・職業訓練および保健・栄養に加え、人口・家族計画、雇用と生計、開発と女性、貧困軽減、社会保障、食糧保障等が挙げられる。また、人造りを達成するための戦略として技術の開発・普及と組織・制度作りが必要であるとしている機関が大部分であった。調査研究の内容についても様々なものがあるが、技術移転論などの調査研究は少なかった。実施体制としては多くの機関が何らかの形で外部リソースを活用していた。また、JICAとの共同研究には各機関とも関心を示していた。

4. JICAにおける人造り協力にかかる調査研究の今後の取り組み

(1) 人造り協力にかかる調査研究の領域および類型

95年に発表された「JICA事業における調査研究の基本的考え方検討会報告書」の中で提示されている調査研究類型を基に人造り協力にかかる調査研究を整理することにより、領域の全体像及び類型を明らかにした（第1表参照）。

ア．人造り協力総合的調査研究は国別の人造り協力にかかる方針或いは計画を検討することを目的とする調査研究である。

イ．人造り協力事業効率化調査研究は人造り協力にかかるJICAの事業管理方法の確立と改善にかかわる調査研究である。

ウ．人造り協力事業効果向上調査研究は人造り協力における諸問題について主にJICAの人造り協力案件を分析することにより、さまざまな角度から整理、体系化し、協力手法を考察するものである。

エ．人造り協力基礎情報解析・加工は人造り協力に関連する開発途上国・地域毎の基礎統計、課題別・分野別現状データ、先進国援助動向等の基礎資料を作成するものである。

オ．対外的発信は和・英文報告書の刊行、セミナー・シンポジウムの開催、国際協力研究をはじめとする研究誌への掲載等である。

(2) 人造り協力にかかる調査研究の主要課題

以上に述べられた諸点から考察し、人造り協力にかかる調査研究の基礎的な課題を調査研究の類型ごとに述べると下記の通りとなる。これらの調査研究課題の中でも、その必要性や事業を実施しているJICAによる調査研究の利点を生かすという観点から考えると、従来から重点的に実施している人造り協力における新たな課題に対する取り組みについての調査研究を除くと、国別人造り協力計画研究及び人造り事業経験集約体系化研究が特に優先度の高い課題である。これらの課題の位置付けを人造り協力にかかる調査研究の各類型及びJICA事業の流れとの関連で示したのが第2図である。

ア．人造り協力総合的調査研究

(ア) 国別人造り協力計画研究

研究内容としては人材需給の分析や人材育成に関するニーズを把握し、国別援助研究での援助重点分野も考慮したうえで、JICAとして採るべき人造り協力の目標、重点項目、実施方法を検討する。

(イ) 人造り協力理論研究

開発における人造りについてのこれまでの理論と今後の動向を整理、分析したり、人造り協力に関連する諸活動について開発との関連でこれまでの理論的な経緯や今後の動向或いは他の援助機関の考え方を整理、分析する。

(ウ) 人造り協力における新たな課題に対する取り組みに関する調査研究

分野別援助研究で提案された調査研究テーマの実施及び他の援助機関の手法研究や分野別援助研究等で得られた知見を実際の案件の計画、実施に結びつけるためのガイドライン、マニュアルの作成、或いは終了事業を対象とした事例研究が挙げられる。

(エ) 人造り協力成果研究

国別分野別に過去の人造り協力案件がどのようなインパクトを与えたか、或いは国別において環境、貧困、WID、人口エイズ、構造調整等の課題に対して人造り協力がどのようなインパクトを与えたかということを分析、検討する。

イ．人造り協力事業効率化調査研究

JICAの事業管理方法の確立と改善に係る調査研究であり、事業経験を集約する調査研究という観点からも、事業に直結する調査研究という観点からも極めて重要性が高い。ただし、具体的なテーマについては様々なものがあり、緊急性の高いものから順次着手していくことが

望ましい。

ウ．人造り協力事業効果向上調査研究

(ア) 人造り事業経験体系化研究

過去の技術協力案件をカテゴリー毎にレビューし、共通の問題点を見出し、その対応策を明らかにするとともにそのカテゴリーの協力手法を考察する。

(イ) 人造り日本の経験研究

人造り協力についての手法を研究する一つの材料として同種の事柄について日本の経験を分析し、開発途上国への適用について考察する。

(ウ) 人造り協力専門家養成確保研究

より良いの専門家の養成確保は、人造り協力の質を高めていくために大変重要な要素であり、この課題についての調査研究を強化していく必要性は高い。

(3) 調査研究実施上の改善点

今後人造り協力にかかる調査研究の取組みを強化していく際に、実施上の改善点として検討する必要がある点として次のものが挙げられる。

ア．人造り協力にかかる調査研究の実施体制の整備

(ア) 国際協力総合研修所調査研究課の体制強化

国際協力総合研修所全体の機能、機構の検討と、定員増や次に述べる国際協力専門員や客員専門員の活用などをその対応を並行的に考えていく必要がある。

(イ) 国際協力専門員の活用

人造り協力にかかる調査研究については人造り協力手法研究など過去の事業経験を整理、分析、体系化する研究が多くの部分を占めるので、開発途上国における専門家としての豊富な経験を有する国際協力専門員の参画を従来以上に得ることが必要である。

(ウ) 客員専門員の活用

国別人造り協力計画研究、人造り協力理論研究、人造り日本の経験研究等については外部人材を客員専門員として参加を得、また人造り協力事業効率化調査研究、人造り協力手法研究等については職員を客員専門員として積極的に活用することが望ましい。

(エ) 各事業部における調査研究の体制強化

各事業部では担当職員が調査研究に専念する体制はできているとはいえない、い

くつかの事業部では調査研究予算も手当されていないので、この部分の体制の強化の方策については更に検討を進めていく必要がある。

(オ) コンサルタント等の活用

限られた体制で人作り協力に係る調査研究に取り組んでいくという観点及びJICAの有する人員が持っていない技術、ノウハウを利用するという観点から考えると調査研究テーマによっては民間シンクタンクを含むコンサルタント等を活用することは有益である。

イ. 調査研究の実施方法の工夫

(ア) 派遣専門家の作成報告書の整備

派遣専門家の報告書は所管事業部に拘わらずすべて統一的に光ディスクに保存することが調査研究対象としての利用率を大きく高めることになる。

(イ) 事業の中で調査研究のデータをとる仕組み作り

より有益な調査研究結果を得るためには案件を実施する中で意図するデータを集めるような工夫をすることも有効である。

(ウ) 開発調査事業の活用

可能な場合には先方政府と協議をしながら調査研究に必要なデータを開発調査を実施する中で集める様な工夫をすることが望ましい。

ウ. 外部研究機関との交流および連携の推進

人作り協力にかかる調査研究について国内外の研究機関や大学との共同研究や人的交流を通じた知的交流を進めていくことはそれぞれの機関の得意な部分の研究成果をお互いに活用しながら、調査研究の質を向上させるために有益である。

エ. 調査研究成果品の活用促進

調査研究の成果が十分活用されるようにするため成果品の周知、成果品へのアクセスのしやすさの改善、成果品の使いやすさの改善を図る。

オ. 対外的発信の改善

(ア) 個人の調査研究の奨励

JICAの調査研究の全体的なレベルアップを考えるとともに調査研究に関する発信機能の強化を考えるのであれば、職員や国際協力専門員が個人で行う調査研究についてもそれを奨励し、また国際協力研究誌等への投稿を奨励することが必要である。

(イ) 報告書の発表方法の工夫

対外発信機能の更なる向上という観点からは、調査研究結果の内容を充実し、また、必要なものは英文報告書も作成するということは重要であるが、更に、人造り協力にかかる調査研究報告書をシリーズとして装丁を統一したり、報告書を販売することを検討することも必要であろう。また、国総研セミナーや種々のワークショップ等での発表を従来以上に積極的に行うことも重要であろう。

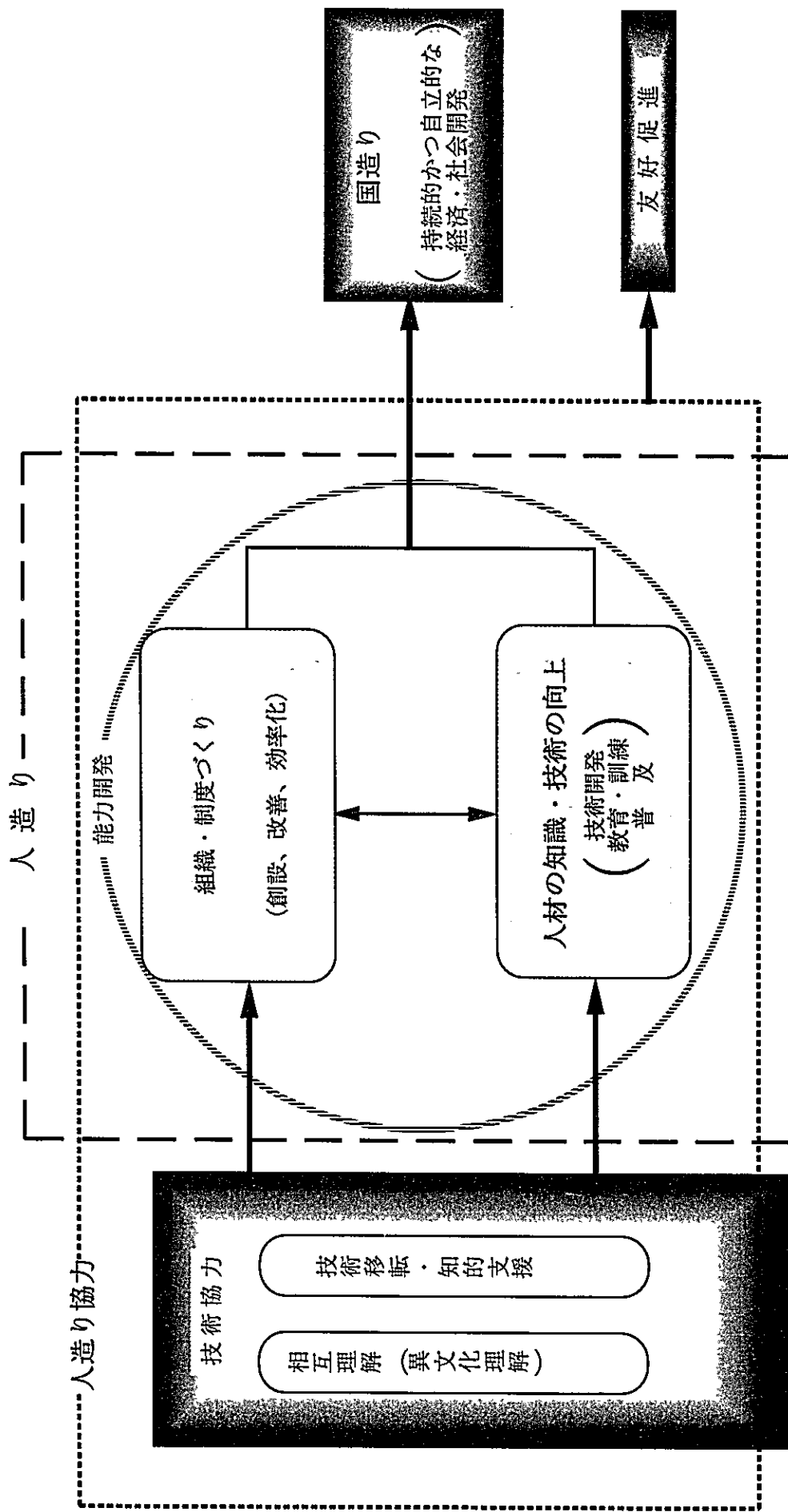
(ウ) 専門家OB等の調査研究成果のとりえ方

専門家OB、調査団員、コンサルタント等の投稿文献は広い意味でのJICAの調査研究成果であり、経験集約の一つととらえられ、対外的発信という観点から奨励すべきものである。JICAとしてはこれらの調査研究成果をどう把握し、どう取り扱うかについて考え方を整理する必要があるだろう。

カ. 本報告書の提言に対する今後の取り組み

本報告書で提言されている課題や改善点は総じて概括的なものであり、具体的な実行のためには更に内容や方法について検討を加える必要があるだろう。そのためには調査研究調整委員会等においてこれらの検討が進められることが望まれる。

第1図 JICAの人造り協力概念図



注 無償資金協力についてはこの図からは除外してある

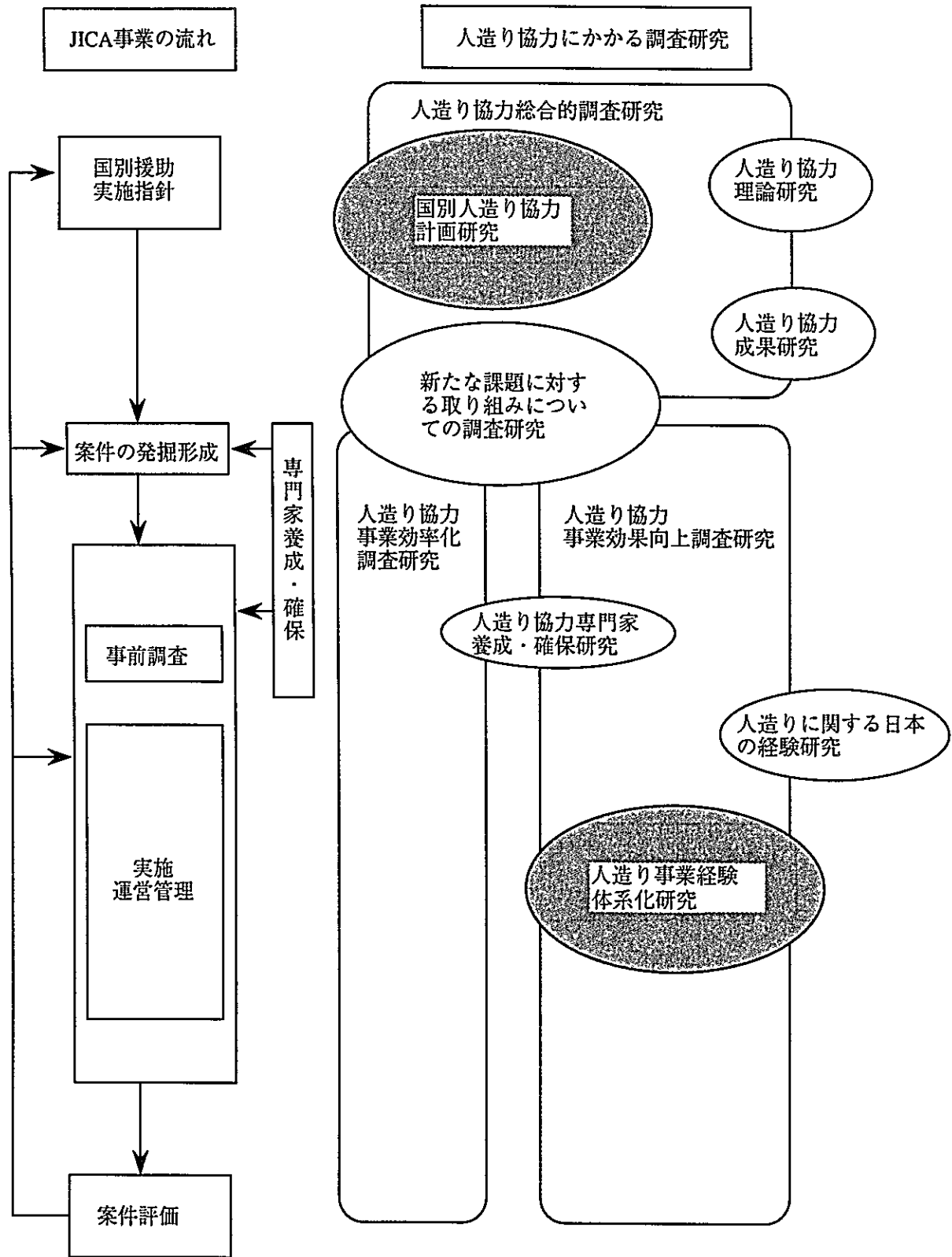
第1表 人造り協力にかかる調査研究類型

類型	目的	内容	公開可否	実施担当部	主たるユーザー	
					職員	専門家等
人造り協力総合的調査研究	国別人造り協力方針検討	(基礎研究) - 国別人造り協力計画に関する研究 - 人造り協力に関する理論研究	原則可	国総研	◎	○
		(応用研究) - 実施戦略調査研究、セクターサーベイ - 新たな課題に対する取り組みについての調査研究 - 人造り協力成果（インパクト）調査研究	原則可	企画部 / 事業部 / 国総研	◎	○
人造り協力事業効率化調査研究	人造り協力事業の管理方法の確立と改善	(基礎研究) - 他ドナーの方法研究等 - 基礎的な事例の研究	原則可	企画部 / 事業部 / 国総研	◎	○
		(応用研究) - 事前調査、計画、運営管理、評価、研究方法に関する調査研究	原則可	企画部 / 事業部	◎	○
人造り協力事業効果向上調査研究	人造り協力経験の整理・体系化	- 人材育成、技術移転、組織制度づくり等に関する協力手法についての研究 - 適正技術開発（モデル開発） - 人造りに関する日本の経験についての調査研究 - 専門家養成・確保の手法についての調査研究	原則可	企画部 / 事業部 / 国総研	○	◎
人造り協力基礎情報解析・加工	人造り協力基礎情報解析・加工	- 途上国情勢、統計 - 課題別、分野別現状 - 先進国援助情報	原則可	企画部 / 事業部 / 国総研	◎	○
対外的発信	対外的発信	- 和・英文の報告書の刊行 - セミナー、シンポジウムの開催 - 研究誌への掲載	可	国総研		援助関係者一般、国民一般

(◎：広く活用されるもの)

(○：担当者を中心に活用されるもの)

第2図 人造り協力にかかる調査研究の各課題の位置付け



○：特に優先的に着手すべき課題（ただし、新たな課題に対する取り組みについての調査研究は従来より優先的に実施されているので特に強調していない。）

目次

第1章 本研究の概要	1
1-1 背景	1
1-2 目的	1
1-3 内容	1
1-4 実施体制	3
1-5 実施スケジュール	4
第2章 人造り協力の概念	5
2-1 他の先進国援助機関および国際機関における人造り協力の概念 および実施戦略の比較	5
2-1-1 HRDの概念および援助全体における位置付けの比較	6
2-1-2 HRD関連活動プロジェクト	7
2-2 人造り協力の概念についての主要な特徴	8
2-2-1 人造り協力の概念に関する3つの観点	8
2-2-2 世界銀行における人造り協力について	14
2-2-3 UNDPのHuman Development（人間開発）とSustainable Human Development（持続可能な人間開発）について	17
2-2-4 DAC/OECDの人造り協力	22
2-3 日本における人造り協力の概念の推移	26
2-3-1 人造り協力黎明期（1954-73年）	26
2-3-2 人造り協力発展期（1974-87年）	27
2-3-3 人造り協力充実期（1988年以降）	29
2-3-4 まとめ	36
2-4 JICAにおける人造り協力の概念	37
第3章 JICAにおける人造り協力にかかる調査研究	45
3-1 JICAの人造り協力にかかる調査研究実績の分析	45
3-1-1 分析対象の範囲及び分析方法	45
3-1-2 分析結果	48
3-2 JICAの人造り協力にかかる調査研究実績の活用状況	52
3-2-1 調査の範囲および方法等	52
3-2-2 調査結果とその分析	53
3-3 人造り協力にかかる調査研究ニーズの分析	59
3-3-1 調査の範囲および方法	59
3-3-2 回収実績	60
3-3-3 調査結果にもとづくニーズの特徴	60
3-4 JICAの人造り協力の中期的な方向	65
3-4-1 ODAをめぐる最近の状況	65
3-4-2 21世紀に向けた我が国の援助の方向	66

3-4-3	JICAにおける人造り協力の方向と課題	67
3-5	他の主要な国内援助・研究機関および海外の援助機関等の人造り協力にかかる 調査研究の実施状況および動向	70
3-5-1	国内援助・研究機関	70
3-5-2	海外の援助機関・開発関係機関	73
第4章	JICAにおける人造り協力にかかる調査研究の今後の取り組み	79
4-1	人造り協力にかかる調査研究の領域及び類型	79
4-2	人造り協力にかかる調査研究の基本的考え方	82
4-2-1	国別の人造り協力調査研究の強化	82
4-2-2	事業経験を集約した調査研究の強化	82
4-2-3	事業に貢献する調査研究	83
4-2-4	同一課題の調査研究の継続的な実施	84
4-3	人造り協力にかかる調査研究の主要課題	85
4-3-1	人造り協力総合的調査研究	85
4-3-2	人造り協力事業効率化調査研究	87
4-3-3	人造り協力事業効果向上調査研究	87
4-3-4	人造り協力にかかる調査研究課題についての優先度	89
4-4	調査研究実施上の改善点	90
4-4-1	人造り協力にかかる調査研究の実施体制の整備	90
4-4-2	調査研究の実施方法の工夫	92
4-4-3	外部研究機関との交流及び連携の推進	93
4-4-4	調査研究成果品の活用促進	94
4-4-5	対外的発信の改善	94
4-4-6	本報告書の提言に対する今後の取り組み	95

図表集

第2章

表2-2-1

図2-4-1

第3章

・表3-1-1～3-1-12

・表3-2-1～3-2-7

・図3-2-1～3-2-10

・表3-3-1～3-3-10

・表3-4-1

・図3-4-1～3-4-2

第4章

・表4-1-1

・図4-3-1

巻末付属資料

- A 他の先進国援助機関および国際機関における人造り協力の概念と実施戦略の比較
(14機関)
- B 人造り協力にかかる調査研究ニーズ(有効回答案件一覧)
- C 国内機関における人造り協力にかかる調査研究の実施状況および動向
(インタビュー結果)
- D 海外機関における人造り協力にかかる調査研究の実施状況および動向
(インタビュー結果)
- E 国際協力総合研修所作成文献一覧

【執筆分担】

熊代輝義	2-2-1、2-4、第4章
内海成治	3-5-1
杉山隆彦	2-3
北林春美	3-4
高野 剛	3-2
井倉義伸	3-1、かこみ(2-2-1)
村上裕道	第1章、3-3
神取真一	2-2-3、2-2-4、3-5-2
我喜屋まり子	2-1、2-2-2

第1章

本研究の概要

第1章 本研究の概要

1-1 背景

JICAは人造り協力を核とする技術協力の実施と、これに密接に関連する無償資金協力の実施促進等を担当する機関として、効果的・効率的に当該事業を実施する使命を有している。とりわけ近年、援助がその量のみならず質において一層問われる時代となるに及んで、この使命はますます重いものとなろうとしている。そのためには、事業経験から教訓を学びると同時に将来の事業を開拓し、それに役立てる一姿勢が改めて問われているといえよう。

このような状況のもとで、JICAは「国総研の強化策」(平成7年6月：内部資料)において、21世紀に向かったのJICA事業の新たな展開を質的に支えるべく、JICAでなければできない膨大なJICAとしての人造り協力の経験の蓄積の分析・加工とその理論化、体系化による明日へのフィードバックとマクロ的な視点も含めた新たな援助アプローチの開発が国総研の最大の役割であるとの基本方向を明確に打ち出し、人造り協力に関する調査研究の強化を今後の国総研の最重要課題の一つと位置付けた。また、これと同様の趣旨は平成6年度に実施された「JICA事業における調査研究の基本的考え方」に関する調査研究においてもすでに指摘されている。

なお、上記調査研究報告書は、援助を取り巻く内外の状況の変化に的確に対応するため、JICA事業全体における調査研究の目的や果たすべき役割を検討してその範囲と内容を整理し、調査研究の機能強化に向けての提言を行ったものである。これは今後のJICAの調査研究全体を検討する上で、幅広いベースとなるものではあるが、そのまま人造り協力研究の本格的な実施を前提としたものではない。

よって、次のステップとして、人造り協力研究のあり方に焦点を当てた基礎的検討を行い、人造り協力研究拡充のための方向性とフレームワークの確立が必要とされている。

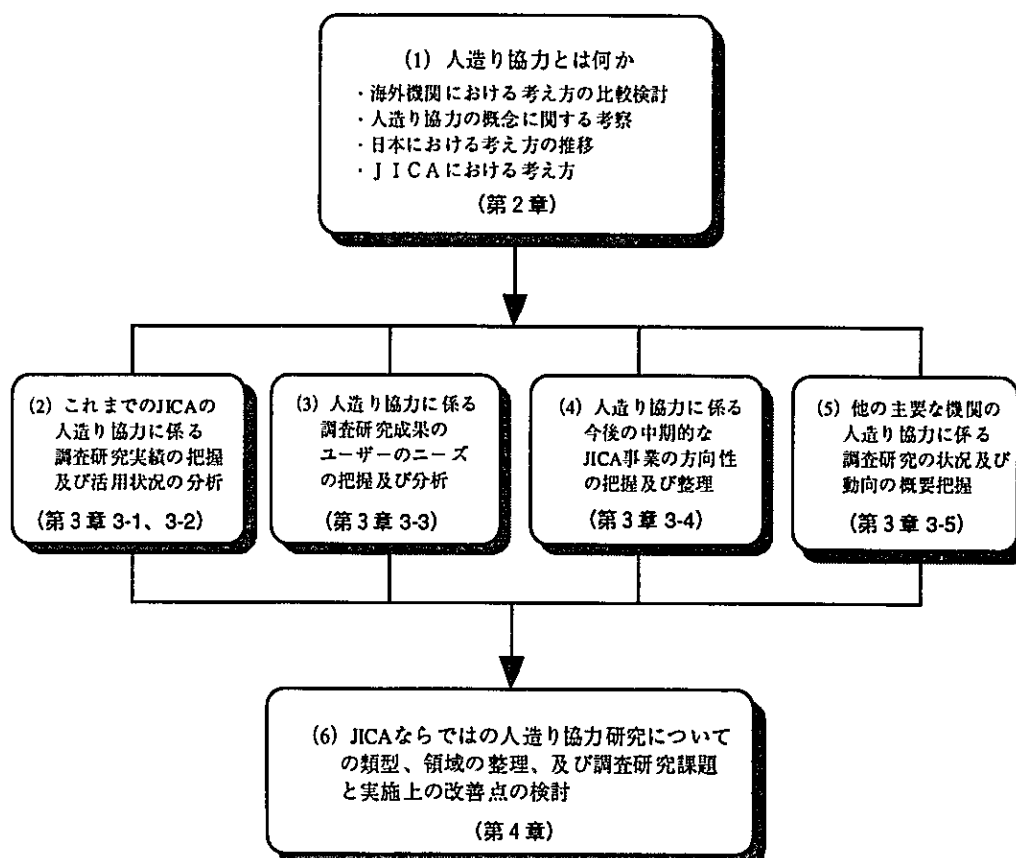
1-2 目的

本調査研究は、人造り協力研究の戦略的かつ体系的な実施に向けて、「JICAならではの『人造り協力研究』とは何なのか?」、その概念と研究領域を明確化し、今後の中期的な方向性を示すことを目的としている。

1-3 内容 (表1-1 本調査研究のフローチャート参照)

これまでの調査研究の実績、JICAの協力事業の現場のニーズ、他機関の動向、およびJICAにおける今後の中長期的な事業の方向性等を踏まえつつ、総合的な観点から今後実施すべき中期的な研究領域の抽出とプライオリティを検討し、またそれらを計画的、効率的に実施するため必要な体制等についても言及している。

表1-1 本調査研究のフローチャート（概念図）



注) 枠内下欄の () は、当該検討項目に関し本報告書のどこでふれているかを示している。

(1) 「人造り協力」とは何か？

- 「人造り」とは何かに関する概念の調査、分析および整理-
- ・ 主要な海外機関の考え方の比較検討
- ・ 「人造り協力」の概念に関する考察
- ・ 日本における考え方の推移
- ・ JICAにおける考え方

(2) これまでのJICAの人造り協力にかかる調査研究実績の把握および分析^{注1}

- 対象は主としてとして国総研実施の各種調査研究報告書-
- ・ 調査研究実績の収集、整理
- ・ 研究領域や類型別に成果の蓄積、調査研究の手法等に関する考察
- ・ これまでの調査研究の活用状況の把握、分析、評価

注1 今回調査の対象となる事業形態については、時間的制約も考慮し、人造り協力の支柱をなす「専門家派遣、研修員受け入れ、機材供与およびプロ技」の4事業に原則として限った。(これら4事業に付帯する援助効率促進事業や、専門家派遣のための人材を供給する養成確保事業も対象としている。)

- (3) 人造り協力にかかる調査研究成果のユーザーのニーズの把握、分析
 - 人造り協力を焦点を絞った調査研究のユーザー（事業部、在外事務所、国際協力専門員、専門家）に対する調査-
- (4) 人造り協力にかかる今後の中長期的な JICA 事業の方向性等の把握と整理
 - 第二次中期事業展望、「2010年における我が国の援助と JICA の役割に関する基礎研究」、その他新たな状況を考慮-
- (5) 主要な機関（海外および国内）の人造り協力にかかる調査研究の現状把握
- (6) JICA ならではの「人造り協力研究」とは何か、の検討
 - 前述「～基本的考え方」報告書で提示された調査研究の 5 類型を「人造り協力」の観点から具体的に検討-
 ・ JICA 事業に即した人造り協力の研究領域の特定および類型化
 ・ JICA ならではの人造り協力研究についての取り組み方の検討
 - 以上をふまえて、今後、中期的な観点から実施すべき人造り協力の研究課題を抽出し、それらのプライオリティとともに、実施体制等についても検討を行った。

1-4 実施体制

(1) 検討会

本調査研究の実施および報告書取りまとめの方針を決定するとともに、タスクフォースの作業への指導・助言を行った。構成メンバー（11名）は以下のとおり。

(座長) 企画部次長	藤村建夫
企画部企画課長	加藤圭一
企画部地域第一課長	松浦正三（平成7年12月まで）
（同上）	中村三樹男（平成8年1月以降）
（同上）	中川寛章（平成8年7月以降）
基礎調査部基礎調査第一課長	山口公章
研修事業部管理課長	金子節志
派遣事業部計画課長	佐藤幹治
社会開発調査部計画課長	中川和夫
社会開発協力部計画課長	木村信雄
無償資金協力業務部計画課長	蓮見 明（平成8年8月まで）
（同上）	岡崎有二（平成8年8月以降）
国総研人材養成課長	小樋山覚
国総研調査研究課長	隆杉実夫

(特記のない限り所属、職位は第4回検討会平成8年9月3日時点のもの)

(2) タスクフォース

検討会にて示された方針等を受け、関連資料・情報の収集・分析および報告書の原稿執筆を行った。メンバー（11名）は以下のとおり。

(主査) 国際協力客員専門員	熊代輝義
国際協力客員専門員 (当時)	西端則夫 (平成8年2月まで)
国際協力専門員	杉山隆彦
国際協力専門員	内海成治
企画部企画課 課長代理	高野 剛
企画部評価監理課	神取真一
研修事業部管理課	井倉義伸
派遣事業部派遣第三課 課長代理	橋口道代
国総研調査研究課 課長代理	北林春美
国総研調査研究課	村上裕道
国総研調査研究課 ジュニア専門員	我喜屋まり子 (平成8年2月以降)

(特記のない限り所属、職位は第4回検討会平成8年9月3日時点のもの)

(3) リソースパーソン

検討過程において、以下のリソースパーソン（2名）からの助言を得た。

社会開発協力部長	神田道男
調達部管理課長	中野 武

(所属、職位は第4回検討会平成8年9月3日時点のもの)

(4) 事務局

国際協力総合研修所 調査研究課

1-5 実施スケジュール

検討会を平成7年12月から設置し、以下のとおり平成8年9月までに計4回の会合を行なった。なお、タスクフォース会議は同期間中、計8回開催した。

- 第1回 平成7年12月25日(月)「調査研究の実施方針にかかる検討」
- 第2回 平成8年1月29日(月)「人造り協力研究の概念整理」
- 第3回 平成8年4月26日(月)「中間報告」
- 第4回 平成8年9月3日(火)「報告書(案)の検討」

なお検討会とは別途、外部有識者を講師に招いた勉強会を以下のとおり2回開催した。

- 第1回 平成8年1月12日(金) 講師：中央大学 斎藤優教授
「人造り協力と」ICAの調査研究に期待するもの」
- 第2回 平成8年2月19日(月) 講師：学習院大学 今野浩一郎教授
「官民の両面から見た人造り協力と調査研究の動向」

第2章

人造り協力の概念

- 2-1 他の先進国および国際機関における人造り協力の概念および実施戦略の比較
- 2-2 人造り協力の概念についての主要な特徴
- 2-3 日本における人造り協力の概念の推移
- 2-4 JICAにおける人造り協力の概念

第2章 人作り協力の概念

「人作り」という言葉は政府開発援助大綱や政府開発援助の第5次中期目標をはじめ多くのところで使用され、かつ開発途上国の人作りに対する協力は日本の政府開発援助の重要な柱の一つであると謳われている。そして、この人作り協力はJICA事業のまさに主柱である。ところが、「人作り」あるいは「人作り協力」の意味するところの範囲は使われている文献等によって必ずしも一定ではない。一方、海外に目をむけると「人作り」という言葉は通常 "Human Resources Development" という言葉で表されていたが、この言葉の概念についても各開発途上国や援助機関それぞれにおいて必ずしも共通とはいえない。特に1990年にUNDPが Human Development Report を発表して以降は "Human Development" という言葉も大きくクローズアップされ^{注1}、2つの言葉が国や機関により、時と場合によりさらに色々な意味で用いられるようになっている。本章においては人作り協力にかかる調査研究について考える前段として、まず開発援助において用いられている「人作り協力」の概念について整理を試みる。

検討の方法としては最初に海外の主要な援助機関の「人作り協力」の概念、実施戦略について概観したうえで、そこから抽出される特に「人作り協力」の概念についての主要な特徴についての考察を行う。次に日本における「人作り協力」の概念の推移を説明し、最後に現在のJICAにおける人作り協力の概念について述べることにする。

2-1 他の先進国援助機関および国際機関における人作り協力の概念および実施戦略の比較

この節では、次の14の国際機関および援助機関、すなわち、世界銀行、アジア開発銀行 (ADB)、国連開発計画 (UNDP)、国連児童基金 (UNICEF)、国連教育科学文化機関 (UNESCO)、国際労働機関 (ILO)、米国国際開発庁 (USAID)、英国海外開発庁 (ODA)、ドイツ技術協力公社 (GTZ)、カナダ国際開発庁 (CIDA)、フランス外務省および協力省、スウェーデン国際開発庁 (Sida)、オランダ外務省国際協力総局、オーストラリア国際開発庁 (AusAID) を対象とし、文献調査を基にそれぞれの人作り協力の概念、活動、体制、今後の方針を比較する。(詳細は巻末付属資料Aに示すとおり)

本調査においては「人作り」には "Human Resources Development" (以下本節においては「HRD」と略す。)を対照させ、中心的に分析を行ったが、UNDPだけは同機関の全体目的である "Sustainable Human Development" を分析の対象とした。なお、今回の調査の範囲内では "Human Development" や "Sustainable Human Development" という用語を明示的に用いている機関はUNDP以外にはなかった。

以下にその概要および特記すべき事項について述べる。

注1 UNDPの "Human Development" の定義はUNDP (1990) , Human Development Report 1990 , pp.10-11 に述べられているが、内容については後の節で説明する。

2-1-1 HRDの概念および援助全体における位置付けの比較

HRDの概念に関して比較を試みるにあたっては、各機関別の調査結果（巻末付属資料Aを参照のこと）から特に「HRDの援助全体における位置付け」の項目に対する結果から3つの比較の観点を抽出した。これは、後の2-4節で述べるJICAの人造り協力の概念を分析する際の観点として用いることも考慮にいられて抽出している。

その3つの観点とは第1に開発の資源としての人間という考え方に重点を置いているか、開発の目的としての人間という考え方に重点を置いているかという観点であり、第2は組織・制度づくり（Institutional Development）や能力開発（Capacity Development）をHRDに含めて考えているかという観点であり、第3はHRDを構成するものとしてどんな分野が考えられているかという観点である。これらに関しては次節で更に詳しく説明することとし、ここではこの3点からみた14機関の間の比較を中心に述べることにする。

まず第1の観点については、世界銀行、ADB、ILO、USAID、ODA、GTZ、CIDA、Sida、オランダ、AusAIDの10機関がHRDの目的は経済発展であるとし、開発のため資源として人間を位置付けるという考え方に重点を置く立場をとっているといえる。これに対し、開発の目的としての人間という考え方に重点をおく立場の機関としては人間開発（Human Development）の概念を明確に打ち出しているUNDP以外にはUNICEFとUNESCOが個々の人間を強調する位置付けがなされている点でこのグループに属するとみなせる^{注2}。

第2のHRDと組織・制度づくり（Institutional Development）や能力開発（Capacity Development）との関係については、今回調査した14機関においては機関ごとに重視のしかたや内容的な差異はあるものの、いずれの機関においても何らかの形でこれらの概念を取り入れているといえる。

第3のHRDを構成する分野については今回の比較結果と1989年に行われた同種の比較調査結果を比べてみると^{注3}、その時点でHRDの中に教育、訓練に加え保健、栄養、人口などを明示的に含めていたのは、世界銀行、UNICEF、CIDAだけであり、イギリス、オーストラリア、オランダはHRDの内容は教育、訓練であるとしていた。ところが、今回の比較結果では14機関のうち事業対象分野が限定されているUNICEFとILOを除く12機関（世界銀行、ADB、UNDP、UNICEF、USAID、ODA、GTZ、CIDA、フランス、Sida、オランダ、AUSAID）すべてが教育、訓練に加えて保健、栄養、人口をHRDの項目の中に含めている。また、一部の機関についてはそれ以外の分野として衛生（ADB、UNDP）、居住（ADB、UNDP）、雇用創出（ADB、UNDP、ILO）、食糧（USAID）をHRDに含めている。

注2 ユニセフ（1995）、『年次報告 1995』、およびユネスコ（1995）、『世界教育白書 1995』

注3 国際協力総合研修所（1989）、『アジア・太平洋諸国における人造り協力のあり方に関する研究』p.33-37、において世界銀行、ADB、UNDP、UNICEF、ILO、UNESCO、イギリス、オランダ、USAID、カナダを対象に今回と同様の比較調査を行っている。

2-1-2 HRD関連活動プロジェクト

ここでは、HRDの各分野における活動の重点について述べることにする。

近年の各分野における著しい変化のうち、まず教育分野においては、世銀、UNESCO、UNICEF、UNDPの主導で世界会議「万人のための教育」(Education for All)が1990年に開催され、基礎教育(Basic Education)とその普及の重視という新たな方向性が示された。それ以降、国連機関や先進国援助機関においてこれまでの高等教育・職業訓練を主とするアプローチは基礎・初等教育重視へと移行していった。この変化は、特に世銀・ADBにおいて顕著である。

保健医療分野においては、近年ADB、UNICEF、USAID、ODA、CIDAの5機関では特にプライマリー・ヘルス・ケアが重点的に実施されている。また、1995年に開催された国連人口サミットによって、人口問題・家族計画等の活動分野が注目されるようになり、フランス、世界銀行、USAID等を中心に積極的に活動が行われている。

対象14援助機関の分野別活動状況の中で注目すべき点は、女性をターゲットとした協力が増加していることである(WIDも含む)。この活動内容は、他の様々な分野とリンクしたプログラム内容で実施されている。14の援助機関全てにおいて女性をターゲットにした協力が実施されており、今後もその活動を積極的に推進する傾向にある。

その他HRDに関する援助の近年の特徴として、「参加型開発」の重視が挙げられる。この主要機関は世銀、UNICEF、USAID、ODA、CIDA、フランス、オランダ、AusAIDなどである。いずれもNGOとの密接な連携によるアプローチが進められている。

2-2 人造り協力の概念についての主要な特徴

本節においては、人造り協力の概念について更に考察を加えるとともに、代表的と考えられる世界銀行、UNDP および DAC の人造り協力に関する考え方を分析する。

2-2-1 人造り協力の概念に関する3つの観点

人造り協力の概念を論じる際には色々な観点がありうるが、ここでは前節の人造り協力の概念についての先進国援助機関および国際機関の比較の中で抽出された3つの観点から考えてみたい。

(1) 開発の資源としての人間か、開発の目的としての人間か

Human Resources Development の考え方および重要性の認識については1960年代に始まった経済学における人的資本論 (Human Capital Theory) に端を発すると考えられている。人的資本論とは T.W. Schultz らによって唱えられた考えで先進工業国における国民生産と労働者の実質所得の増大を分析すると、増加分のうち新規の資本と労働の投入に起因するものはその一部で、その増加を引き起こした残りの要因 (残差要因) の内容は教育、訓練、健康管理等を通じた労働者の技術、知識や福祉の向上であるという考え方であり、教育、訓練、健康への投資すなわち人的資本への投資は物的資本への投資と同様に経済成長に寄与するところが大きいというものである^{注4}。ここにおいては人間は開発のための手段であるとしてとらえられており、現在に至るまで開発と人造りの関係を理解する一つの基本的な考え方となっている。

また、人的資本との関連で省くことができない経済学上の新しい認識として、1980年代後より提唱されている新成長理論 (内生的成長理論) がある。これは、R.E. Lucas や P.M. Romer によって唱えられた成長理論で、そのモデルの1つを大まかに述べると個々の各経済主体の人的資本蓄積とは別に社会全体の人的資本蓄積が成長にプラスの影響を与えると仮定すると、個々の経済主体の判断する最適人的資本蓄積は、社会全体の最適人的資本蓄積を下回るため、各経済主体が追加的な人的資本蓄積を行うような政策が必要となるという考え方である。

一方、開発の資源としての人間という考え方に対し、人間は開発の目的であるという考え方がある。UNDP における人間開発 (Human Development) の定義は「人間の選択の拡大の過程」というものであるが^{注5}、この考え方の源は1970年代のベーシック・ニーズ・(Basic Needs) アプローチにさかのぼることができる^{注6}。OECD / DAC によるとベーシック・ニーズ・アプローチとは特に貧困層の個々人の食料、飲用水、シェルター、ヘルスケア、教育などの最も緊急のニーズを直接的に満たすことが彼らの生産性を高め、結果として経済の成長と公平に資するという開発戦略である^{注7}。ベーシック・ニーズ・アプローチのこういうとらえ方は DAC でも合

注4 Schultz, T.W. (1961), "Investment in Human Capital", The American Economic Review, Vol.51, No.1, p.1

注5 UNDP (1990), 前掲書 p.10

注6 絵所秀紀 (1996a), 「開発の政治経済学序説」連載9, 「経済セミナー」、1996年8月号および絵所秀紀 (1996b), 「開発の政治経済学序説」連載12, 「経済セミナー」、1996年12月号

注7 OECD / DAC (1977), Statement by DAC Members on Development Cooperation for Economic Growth and Basic Human Needs

意されているところからみても一般的であったと考えられるが、それに対し、例えばその後UNDPの Human Development Report の諮問委員会のメンバーとなったP. Streeten はベーシック・ニーズの概念はすべての人間がその能力を全開した生活を送れる機会を提供する開発努力であり^{注8}、ベーシック・ニーズの充足を特定のニーズを満足させるための財の提供と考えるのも妥当ではない^{注9}、としている。また、UNDPの1996年の報告書においてもベーシック・ニーズ・アプローチは開発の中心目的が人間の幸福であるとの認識への回帰であり、その内容も本来は所得の増大、公共サービス（教育、水道、家族計画、保健等）の提供、計画立案と実施過程への受益者の参加の3つの部分からなっていたが、実際は公共サービスの提供だけに力が入れられたと総括している^{注10}。

このベーシック・ニーズアプローチは1980年代に入り開発途上国の累積債務が緊急かつ重大な問題となり、構造調整アプローチの必要性が強調される中で相対的に注目度が下がっていくが、1990年代に入りUNDPの人間開発の概念で再整理されたともとらえることができる^{注11}。そしてこの人間開発の概念においては前述のようにその定義を「人間の選択の拡大の過程」と明確に打ち出している^{注12}。

また先に述べた新成長理論に対してもUNDPは1996年の人間開発報告においては「新経済成長理論は、経済進歩で本当に推進力となっているのは人間であるという人間開発的見解を実証した」と評価しながらも「ただ、これらの理論は、広範囲にわたる人間の能力すべてを考慮に入れたわけではなく、生産能力だけを扱った」という指摘をしている。

このように、人造りの位置付けについての2つの大きな考え方があるなかで、主として開発の資源として人間をとらえる立場をとる代表的な機関は世界銀行である。世界銀行が50周年を期に作成したパンフレット "Learning from the Past, Embracing the Future" によると世界銀行の今後の課題の5項目の内の1つに「人々への投資」("Investing in People") を掲げており、これは人的資本の限界が成長を制限したり、人々を絶対的貧困の状態にとどめない状況に到達するための努力である^{注13}としている。また、世界銀行の人造り協力についての政策と活動を取りまとめている報告書である "Investment in People" においても人々への投資は貧困の削減を伴った成長をめざす戦略の一要素であり、また、健全なマクロ経済運営と人的開発政策はともに成長にとって必要なものである^{注14}としている。そして、もう一方の立場である人間は開発の目的であるとの考え方をと

注8 Streeten, P., Burki, J. S., Haq, M., Hicks, N., and Stewart, F. (1981), First things first: Meeting basic human needs in developing countries, New York, p.21

注9 Streeten, P. et al (1981), ibid., p.21においてこの考えを「財崇拜」(commodity fetishism) と述べている。

注10 UNDP (1996), Human Development Report 1996, p.47

注11 絵所秀紀 (1996b), 前掲書 p 100

注12 絵所秀紀 (1996b), 前掲書 p.100 および Lipton, M. & Ravallion, M. (1995), "Poverty and Policy", Handbook of Development Economics, Volume III, p.2567 によるとこの定義は A.Sen の "Capability" の概念によっているとしている。A.Sen (1983), "Development: Which Way Now", The Economic Journal 93, December 1983, pp.754-755 によると彼は開発を人々の "entitlement" と "entitlement" が生み出す "Capability" によってとらえようとしている。まず, "entitlement" を人が自分が直面している権利と機会を用いて社会の中で支配できる代替的な財の集まりと定義し, ある人の "entitlement" 全体はその人の初期賦与 ("endowment") とその一部を交換して得られる財の集まり ("exchange entitlement") の合計であるとしている。また, この "entitlement" に基づいて人は何かを行うこと (例えば十分な栄養を摂ること), すなわち "Capability" を得るとしている。そして経済開発の過程とは人々の "Capability" の拡大の過程であり, "entitlement" と "Capability" に一定の関係があれば経済開発の特徴は "entitlement" の拡大という言葉で表せるとしている。

注13 The World Bank Group (1994), Learning from the Past, Embracing the Future, Washington D.C., p.20

注14 The World Bank (1995), Investing in People, Washington D.C., p.3

るのは UNDP である^{注15}。

ただし、両機関の実施戦略に目を向けると、世界銀行については例えば貧困削減の戦略として掲げている労働需要の高い成長と貧困層の人的資本の投資の二本立ての戦略^{注16}のように分配を考慮した（あるいは社会開発を考慮した）成長を模索するし、UNDP も人間開発と経済成長は強いつながりをもって連動すべきであるとしており^{注17}、援助戦略面においては決して二者択一的な立場をとっていないことに留意する必要がある。

(2) 組織・制度づくり (Institutional Development) や能力開発 (Capacity Development) と人造りとの関係

OECD の DAC の発表した「技術協力における新たな方向づけのための原則」^{注18}においては技術協力とは、開発途上国の国民の技術 (skill)、知識 (knowledge)、専門的技能 (technical know-how) および生産性 (productive aptitude) の向上を通しての人造り (Human Resources Development) を目的とするすべての援助活動を総称するものであるとしており、また、技術協力の最も重要な目的は人造りを基礎とした組織・制度づくり (Institutional Development) であり、特に政府の中核がより良い政策分析や開発運営を行うための能力開発 (Capacity Building ^{注19}) が重要であるとしている。

開発途上国における組織・制度づくり (Institutional Development) に対する協力については、開発援助においてここ 40 年来^{注20} 様々な議論がなされているのに対し^{注21}、能力開発 (Capacity Development) は比較的新しい用語である^{注22}。また能力開発の定義についても例えば UNDP においては上記の DAC の技術協力原則における限定的な定義とは異なり、“Human Resources Development”、“Institutional Development”、および社会において能力が発揮されるための諸環境を含めた幅広い概念であるとしている^{注23}。DAC においても最近では例えば 1995 年の議長報告において能力開発は雇用や所得水準を決定し、経済的、社会的問題を解決するところの国家、地方 (region)、地域 (local) および個人などのあらゆるレベルでの能力の向上を意味し、それには教育、

注15 両者の立場を明示的に述べている文献としては例えば Streeten, P. (1994), “Human Development: Means and Ends”, American Economic Review, Vol 84 No.2, May 1994, p.234 において人間を開発の手段としてとらえ、生産性を強調する「人的資源開発者」の後援者の一つとして世界銀行が挙げられている。

注16 Lipton, M. & Ravallion, M. (1995), op. cit., p.2571、および The World Bank (1990), World Development Report : Poverty, New York, Oxford University Press, p.3

注17 UNDP (1996), op. cit., p.5

注18 OECD / DAC (1991), Principles for New Orientation in Technical Cooperation

注19 この原則においては能力開発に対して “Capacity Building” という用語を用いているが、これ以後は DAC においても “Capacity Development” という用語が一般的に用いられているので、本稿でも以後は “Capacity Development” という用語をあてる。

注20 Berg, E. J (1993), Rethinking Technical Cooperation, UNDP, p.60

注21 JICA においても、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・制度づくりー」(1992) を外務省および(財)国際開発高等教育機構とともに開催したり、国際協力総合研修所から、調査研究報告書「プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮」(1994) を発表するなどしている。

注22 UNDP (1994), Capacity Development : Lessons of Experience and Guiding Principles, p.2

注23 UNDP (1994), ibid., p.2

健康などの人的資本 (human capital) と権力構造、規範、組織内および組織間のネットワークから生まれる社会の公式、非公式の過程 (process) や構造を指す社会的資本 (capital network) が含まれると述べられている^{注24}。このように能力開発の概念全体は広くとらえる立場が定着しつつあるように見受けられるが、その定義や内容は依然あいまいで合意されたものがあるとはいえないのが現状である^{注25}。参考までにいくつかの文献のなかで述べられている組織制度づくり (Institutional Development 等) 中の組織 (organization) と制度 (institution) および能力開発 (Capacity Development 等) の定義を比較したものを表 2-1-1 に示す。また、"Capacity Development" についてまとめた考察をしている UNDP の例を 13 ページのボックスで紹介しておく。

(3) 人造り協力における保健、栄養、人口分野の位置付け

先に述べた人的資本論においては教育や訓練のみならず、健康への投資も人的資本を構成する大きな要素となっている^{注26}。この保健、栄養、人口分野の人造り協力における位置付け方については大きく2つの考え方がありうる。一つの考え方は人的資本論におけるように教育や訓練を人間の知識面での向上ととらえ、保健、栄養、人口分野を人間の体方面での向上ととらえるという人間の能力を構成する各要素としてとらえる考え方である。もう一つは保健・栄養・人口の分野についても人間の知識や技術の向上の観点から位置付けるものである。これはすなわち、例えば農民における農業技術や知識の向上と保健、栄養、人口分野における知識や技術の向上を同等にとらえるものであり、わかりやすくいうと保健、栄養、人口も教育・訓練の一環ととらえてしまう考え方である。この整理に基づく保健、栄養、人口は人造りの構成要素として教育、訓練に並び立つ位置づけではなくなる。2-1-1 で述べた他の先進国援助機関および国際機関における人造り協力の概念の比較結果をみると調査対象機関のうち事業対象分野が限定されている機関を除く全機関が前者の考え方をとっているといえる見受けられる。それに対し、JICA は後者の考え方をとっていると考えられるが、これについては後の2-4節で詳しく述べることとする。

注24 OECD/DAC (1996a), *Development Cooperation 1995 Report*, pp.21-25 同書によると能力開発のこの新しいフレームワークは先に述べた新成長理論 (内生的成長理論) の影響が大きいとしている。社会全体の人的資本蓄積が成長にプラスの影響を与える (いわゆる正の外部性をもつ) ためには、然るべき仕組みが必要という考えであろう。新成長理論と組織・制度づくりの関連について述べた文献としては例えば、和田義郎 (1995)、「経済開発と組織設計」、『開発援助研究』、1995 vol.2 No.2 を参照のこと。

注25 Jean, B. (1995), "Capacity Development : How can Donors do it Better?", *Policy Management Brief*, Number 5, September 1995, European Center for Development Policy Management, p.2

注26 Schultz.T.W. (1961), *op.cit.*, p 19 においては人的資本投資のための活動として健康のための支出、企業におけるオンザジョブ・トレーニング、学校教育などの公教育、農業普及プログラムなどを含む企業が提供しない成人学習プログラム、雇用機会を目指しての個人や家族の移動の5つのカテゴリーを挙げている。

表2-2-1 組織・制度づくり (Institutional Development等) と能力開発 (Capacity Development等) との定義の比較

文献	組織(Organization)の定義	制度(Institution)の定義	能力開発の定義	組織・制度づくりと能力開発との関係
1	制度であらうとなかろうと認識され、容認された役割をもつ「機構」(P112)	組織であらうとなかろうと「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(例として組織でない制度(貨幣)、組織でもある制度(中央銀行)、制度ではない組織(地方銀行の支店)を挙げている)(P112)	能力開発の定義	組織・制度づくりと能力開発との関係
2	ある開発目標にむけて資源を媒介に協議、共同しあう機能主体(P4)	組織の垂直・水平的諸関係を構造的に規定しそこにおける諸組織活動に正当性を賦与する枠組み(P4)		
3	その中で認識され、容認された役割のために人々が共同する機構(P10)	(1) 'Institution' = 'Organization' + 'Value' 組織が特に社会にとつて価値のあることを行う、即ち社会的変化や近代化を促進するならば、それを制度と呼ぶ(社会学における近代化論)(P11) (2) 公式、非公式のルールの集合(新制度経済学)(P12)		
4	ある共通の目的を達成するための集団による活動の合理的な調整(P60)	ある文化の中で評価された一定の型の行動又は、個人や集団の行動を導いたり強制したりする是認された行為の規範やゲームのルール(結婚、個人の所有権や姻戚関係内の義務)(P60)	一般的技術及び職業のため に特化した技術の向上、手 続きの改善、組織強化の3つ の活動に特徴づけられる (P62)	能力開発は一つの組織を越えた技術の向上や手続きの改革を含むので組織開発より広いが、社会の規範の変更や能力向上のための変化に対する社会的支援の創出は含まないので制度開発より狭い(P63)
5	組織・制度づくりとは政府組織や地方自治体から病院や学校、民間企業に至るまですべてを含めた経済や社会一般の効果的な管理運営を通じ、持続可能な開発に不可欠な種々の組織・制度の改善強化に寄与すること(パラ1)	組織・制度づくりとは政府組織や民間企業に含め た経済や社会一般の効果的な管理運営を通じ、持続可能な開発に不可欠な種々の組織・制度の改善 強化に寄与すること(パラ1)	政府の中枢がより良い政策 分析や開発運営を行うため の能力の開発(パラ1)	(能力開発は組織・制度づくりより狭い 概念になっている)
6			能力開発とは人的資源の開 発及び組織・制度づくりに 加え、その中で組織が活動 し相互に影響を与え合える全体 の環境を含む(P2)	能力開発は組織・制度づくりより広い概 念である(P2)
7	組織・制度づくりとは一又は複数の政府機関や民間企業の能力を改善したり規制や手続きの枠組 みを改革すること。通常一つのセクターやプログラムに特定される。(P42)		通常セクターにわたるか 機能に特化した国内の能力 の向上(会計、情報技術、 研究能力)。一つのプログ ラムには限定されない。 (P42)	

1. Uphoff, N. (1992), "Meta-Methodological Approaches to Institutional Development", Sharing Experience of Technical Cooperation Institutional Development in Asia, MOFA, JICA, FASID
2. 国際協力総合研究所 (1994), 「プロジェクトマネジメントにおける組織・制度づくりへの配感調査報告書」
3. Moore, M. (1995), Institution Building as a Development Assistance Method
4. Berg, E. (1993), Rethinking Technical Cooperation, United Nations Development Program
5. OECD / DAC (1991), Principles for New Orientation in Technical Cooperation
6. United Nations Development Program (1994), Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles
7. World Bank (1991), Managing Technical Assistance: Report of the Technical Assistance Review Task Force

UNDPにおけるCapacity Developmentについて

UNDPにおけるCapacity Developmentの概念を理解するには、1994年12月に発行された資料、UNDP（1994）、「Capacity Development: Lessons of Experiences and Guiding Principles」が参考となる。以下にその概要を紹介しておきたい。

"Capacity"の定義については、個人または組織体が効果的、効率的かつ持続可能な形である機能を果たすことができる能力と定義される。"Capacity Development"は、訓練および要員の増強あるいは新たな機構の創設によってのみ達成されるのではなく、技能を有するスタッフが、効果的に活用され、それらの技能を必要とする組織の中で再訓練され、また、かれらの任務を遂行することに動機付けられているといった環境が必要である。

"Capacity Development"の枠組みを考察するには、以下の5つの領域が重要である。なお、これまで技術協力における主たる対象は、(1)の「教育、訓練」であり、それ以外についてはあまり留意されて来なかった。

(1) 教育、訓練

ある機能を効果的に遂行するためには、管理、専門および技術分野の周到に訓練された人材の存在が必要である。

(2) 組織とマネジメント

効果的な職務の遂行のためには、技能を有する人材の有効活用が必要である。従って、"Capacity Development"は、組織の機構、過程および管理体制を包含する必要があり、特に、人事管理システムが重要である。

(3) 組織間のネットワークおよび連携

特定の指令を達成するにあたって、促進するあるいは阻害する組織が複数存在する場合、それらの組織間の関連につき考慮する必要がある。

(4) 公共部門の環境

公共部門の制度、政策上の環境（法令、人事制度、賃金制度等）は、ある組織の活動を促進あるいは阻害する重大な要因であり、組織の職務遂行に大きく影響する。

(5) 全体的なコンテキスト

公共部門を超えた、経済、社会、文化、政治等当該の組織を取り囲む環境についても組織の機能遂行に影響を与える要因となっているので、考慮すべき点である。

この枠組みは、キャパシティーの問題および阻害要因、ギャップと機会を判断する基礎として使われ、"Capacity Development"の戦略を立てる場合は、これらの5つの領域のいずれかに焦点を当てるべきであり、5つの領域に関する十分な分析をもとに作成されるべきである。

こうした"Capacity Development"の戦略の策定にあたっては、鍵となる要因の特定が最も重要であり、その過程は、政策対話およびコンセンサスづくりを必要とし、国家計画や優先順位が発表され議論されるラウンドテーブル会合や援助国会議（CG）の形態が重要である。また、被援助国のオーナーシップやコミットメントを確保するためにも参加型のプロセスが重要である。

技術協力の形でのドナーの援助は、途上国における"Capacity Development"に主要な貢献をしているが、改善の余地には大きいものがある。能力のある政府の出現をサポートするためには、公共部門改革のための調整されたドナーの援助が必要である。また、ドナーと政府が問題解決のための目的と規範について同意することが極めて重要である。アドホックな協力やドナーによる給与補填は行われるべきではなく、国際的、地域的なネットワークの促進、南南協力の推進、マネジメントに関する訓練等が"Capacity Development"のためには効果的な形態であることが証明されている。

"Capacity Development"にアプローチするためには、現状分析段階をさらに強化し、何故問題が生じているのか慎重に分析することが必要となっている。より広い環境および全体的な公共部門のコンテキストがどの程度"Capacity Development"を促進、阻害しているのかを留意する必要性が大きい。訓練された人材が組織の中で如何に活用されているか、また、訓練された人材の効果的活用、動機付けおよび維持などに必要なインセンティブや管理能力、といった広い枠組みにより注意深い考慮を与えることが必要である。

2-2-2 世界銀行における人造り協力について

世界銀行における人造り協力は、世銀の目標とする経済発展を念頭に、その概念的整理、および協力内容が構成されている。この目標下において、経済成長を効果的に促進するには貧困軽減が有効な開発手段の一つとして考えられている^{注27}。この協力は、個人々人へのプライマリー・サービス（基礎教育・保健）の普及が生活水準の質的向上をもたらし、ひいては経済的発展に繋がるという認識で実施されている。これらの概念を踏まえ、現在、世銀では人造り協力として1.教育、2.保健、3.栄養、および4.人口（家族計画）の分野で協力が実施されている^{注28}。この世銀における人造り協力の概念的経緯、活動内容、および今後の方針を以下においてまとめる。また、世銀の人造り協力について述べるにあたって、世銀における「人造り」に相当する用語は Human Resources Development と見なし、説明を進めていくこととする。

(1) 人造り協力の概念

1940年から1950年代における世銀での協力は、その当時、開発援助の主流であった産業育成とインフラ整備に重点が置かれていた。しかし、1960年代には人造り協力に関する援助の必要性が高まり、この分野への投資が始まった（1962年に社会セクターへの貸出を開始した）。その後も被援助国は人造り協力に関する投資額を増加し、世銀におけるこの分野への貸出額は1980年代以来3倍以上の増加となっている^{注29}。

このような歴史的背景の下で、人造り協力が確立され、本節冒頭に挙げた4分野における協力が今日実施されている。この分野の協力を世銀では、世界各地域に住む人々の多大なる可能性を引き出し、人々の自立が可能となるような、より良い未来の構築を目指すものであると考えている^{注30}。

このように経済発展のためには効果的な貧困軽減を目的とした人造りが重要であると認識されているが、更にこの目的達成のための必要な条件として、経済政策全体のフレームワークが人的資源への投資を良い方向に導き、支持を与えるものでなければ、十分な効果はあがらない。この場合の経済政策とは、マクロ経済の安定、開放経済、世界市場へのアクセス、適切な誘因構造、および適切な資本・労働市場の機能を意味している。つまり、人的資源の投資をより生産的にするために必要なものである^{注31}。

ここでは、世銀における人造り協力の効果を最大限に発現するためには適切な包括的経済政策の実施が重要だと認識されている。しかし、留意すべき点は、これまで、世銀が採ってきた人造りと経済政策分野に関するプライオリティーの変遷である。従来から、経済改革を主眼とした開

注27 The World Bank (1995a), "Investing in People"

注28 The World Bank (1995b), World Development Report

注29 世界銀行 (1995)、「年次報告」

注30 The World Bank (1995a), op.cit.

注31 The World Bank (1995a), op.cit.

発プロジェクトが盛んに実施されてきたわけだが、近年この傾向は次のように変化してきた。すなわち、世銀では現在経済運営・管理・改革への協力もさることながら人造り分野に関する貸出も活発に行われるようになってきた。この傾向は実績額にも反映され、今や世銀は途上国における教育・保健分野への最大の資金供与機関である^{注32}。このように、人造りを中心とする貧困軽減対策は世銀の掲げる経済発展のための最も効果的な開発分野の1つとして位置付けられている。

(2) 人造り協力の内容

この項では、本節冒頭に述べた4つの人造り協力分野、1.教育、2.保健、3.栄養、および4.人口の具体的活動内容について整理する。

- 1) 教育：教育分野への協力は経済・社会発展のための重要な分野として認識されており、現在世銀はこの分野に関する最大の援助供与機関となっている。教育分野の中で特に初等教育（基礎教育）に重点がおかれ、その意義については、貧困者の労働生産性の増大、出生率の低減と保健衛生の改善、および人々が経済・社会発展に十分参加するために必要な技量を備えることによって貧困を軽減することであると考えられている^{注33}。

この教育分野、特に基礎教育への協力はこれまで主流であった産業育成、インフラ整備に比べ高い経済収益率をもたらすと明記されている^{注34}。具体的活動内容では、重点が従来の学校建設から初等教育システムの効率改善への協力に移行し、スローガンを「ただ学校に行くことだけではなく、学び身につけること」(not just enrollments, but learning)と定めている^{注35}。以下4つがこの分野における具体的協力内容である。

- ・充実した教材および設備の提供による教授法・学習環境の改善を目指す
- ・クラスルーム・プロセス（教授法、テスト等）に影響力を及ぼす全てのレベルにおける組織・制度の改善
- ・実施体制のシステムの改善
例：民営化による公平かつ効果的な学校運営
- ・先住民やエスニック・マイノリティーをターゲットとした教育プロジェクトの実施

また、近年効果的な基礎教育の普及のためにはWIDへの協力が必要であることが認識されており、この分野における協力が盛んに行われている。

注32 世界銀行（1995）、前掲書

注33 The World Bank（1995a）, op.cit.

注34 The World Bank（1995b）, op.cit.

注35 The World Bank（1995a）, op.cit.

2) 保健：1992年から1994年における他のプライマリー・ヘルスケア（栄養・人口）協力に比べ、保健への援助は全体の3/4をしめる高い割合となっている。この分野に関する協力は「より低い費用でより良い成果を」（better outcomes at lower cost）をスローガンに以下の3つのアプローチが実施されている^{注36}。

- ・ 経済成長と基礎教育を奨励し、保健サービスの改善を目指す
- ・ 最も費用効率の良い公衆衛生・診療サービスの普及が実現出来るように中央政府の管理・運営を改善する
- ・ 中央政府は、保健サービスの分配手段・財政状況の改善を目指す

特にこの分野における協力では、政策形成および、計画立案、運営、資金手当のための開発途上国の能力向上が求められている。更に、近年注目を集めているのは母体の健康とそれが家族の健康・福祉に及ぼす影響であり、この分野の協力が盛んに行われている。

3) 栄養：この分野は、教育プロジェクトとの協力が主体となっており、スローガンは「最も必要とされている母子を対象に」（targetting the neediest mothers and children）である。具体的な協力内容は、栄養不良のために学業に支障をきたさぬよう必要なビタミンやミネラルの提供を最も効率の良いアプローチで実施している。

4) 人口：人口に関するプロジェクトはリプロダクティブ・ヘルスに関連しており、以下3点に重点をおいた協力が行われている。

- ・ 最貧国における高い死亡・出生率から低い死亡・出生率への移行を促進するための協力を行う
- ・ 人口に対する協力を効果的に行うために中核となる他の開発課題との整合性を持たせる。特に、女性のエンパワーメントによってプロジェクトへの参加を促す。
- ・ 家族計画に関するプロジェクトの枠を広げ、広範囲でのリプロダクティブ・ヘルスへの協力に対する認識を促す

これらの協力に関し、重要な課題として、持続的な栄養改善のための協力には、女子教育にターゲットを置き、幼児のケアに関する知識を提供することが長期的観点から重要であると認識されている^{注37}。

注36 The World Bank (1995a) , [op.cit.](#)

注37 The World Bank (1995b) , [op.cit.](#)

(3) 人造り協力の今後の方針

今後、世銀におけるこの分野への協力においては、以下の点に配慮がなされることとされている。

- ・ 人造り分野への援助額増加
- ・ 基礎教育・保健等の人造り関連プロジェクトの費用効率の向上
- ・ 幼児への協力の重視（予防注射、ビタミンやミネラルの提供）
- ・ 人口分野である家族計画サービス、女性の健康・教育に対する総合的アプローチによる協力のための政策の確立
- ・ 経済発展への女性の参加を阻む障害を除去するための事業の強化
- ・ 初等教育と効果的なヘルスケアの普及、および栄養不足の解消を目標に関係者との協力を一層推進する

更に、これらのテーマを基に、事業実施上の原則として、以下6つが挙げられている。

- ・ 選択性 -- 事業に最大限のインパクトを持たせることとパートナーとの協力の可能性を促進するために戦略的活動を選択する
- ・ パートナーシップ -- 他の協力関係者や援助機関等との連携を強化する
- ・ 受益者重視 -- 受益者のニーズを把握し、彼らの参加を生かしたプロジェクト運営を促進する
- ・ 結果重視 -- より効果的かつアカウンタビリティの高いプロジェクト運営を通し質的向上を目指す
- ・ 対費用効果 -- プロジェクトの実施体制を改善し、限られた開発資源を有効に利用する
- ・ 金融政策のための支援 -- 開発途上国が適切な金融政策を採るために必要な資源とサービスを提供する

2-2-3 UNDPのHuman Development（人間開発）とSustainable Human Development（持続可能な人間開発）について

UNDPにおける開発の概念は、1960年代の経済成長を専らとしたものから、所得の再分配とBasic Human Needs（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の充足に重点が置かれた1970年代、続いて環境問題についての関心が高まった1980年代、そして良い統治および開発と平和が論じられた1990年代と時代の趨勢にあわせ変遷してきている^{注38}。そのような流れの中で、UNDPにおけるHuman Development（人間開発）およびSustainable Human Development（持続可能な人間開発）という概念が導入された背景およびそれらの概念の整理を以下に行う。

^{注38} UNDP (1995), UNDP in the 90's

(1) Human Development (人間開発)

Human Development という言葉は 1980 年初めから国連関係の様々な会合やレポートにおいて使われるようになった。これは、従来の開発概念の中心的役割を担ってきた経済成長以外の側面にスポットを当てた開発パラダイムの必要性が認識されてきた結果であり、その後 1990 年の UNDP Human Development Report においてその概念が整理された^{注 39}。

Human Development を表現する定義としては、「開発のために人々を使うのではなく、人々の幸福のために開発を行うこと」、「人々が自分たち自身で意志決定できるよう権能を与える開発」、「人々の選択範囲を広げ、幸福の度合いを高める開発」といった概念が頻繁に用いられている^{注 40}。

この Human Development には人間の生活の複雑さを反映して様々な概念が取り入れられている。具体的には、従来開発問題を論じる際に用いられてきた各概念を包括的に含んだものとされており、各概念と Human Development の関係は以下のとおり整理される^{注 41}。

1) GNP の成長

GNP の成長は Human Development に必要な要素であるが、それだけでは Human Development の達成は難しい。

2) Human Resource Development (HRD) (人的資源開発)

HRD の概念は、開発のための資源としての個人の能力・技術の向上を目指したものである。つまり、人間を開発の手段としてのみ捉えており、開発の受益者とは見なしていない点で Human Development の概念の一部に留まっている。

3) Human Welfare (人間の福祉)

Human Welfare の概念は、人間を開発行為の受益者として捉えている点で上記 HRD よりは Human Development に近いといえようが、人間を開発過程への参画者とは捉えていない点で Human Development より狭い概念となっている。

4) Basic Human Needs (BHN: ベーシック・ヒューマン・ニーズ)

BHN の概念は、必要最低限の衣食住に関する財・サービスの供給に集中しており、提供される側の選択については触れていない点で Human Development の一部に留まる。

以上の比較から分かる Human Development の概念の特徴として以下が挙げられる。

- ・ 金銭的収入の増加のみでは人間の進歩・幸福は確保されない。
- ・ 人間は生産の手段ではなく、開発過程の最終的な受益者である。
- ・ さらに、人間は開発過程の受益者に留まらず、自ら開発に参加して行くべきものである。

注 39 UNDP (1990) , Human Development Report

注 40 UNDP (1990) , ibid.

注 41 UNDP (1990) , ibid.

- ・人間は必要最低限の生活の保証ではなく、自ら欲する標準の生活の確立を目指すべきである。
- ・Human Development は最貧国のみでなく、高所得途上国に至るまですべての途上国で達成すべきものである。

(2) Sustainable Development (持続可能な開発)

Sustainable Development という概念についても 1980 年代後半において頻繁に使用されるようになった^{注42}。ただ、1992 年の国連環境開発会議 (UNCED) においてこの言葉が一躍有名となった経緯もあり、しばしば環境問題のみを言及する狭い意味で捉えられているケースも見受けられる。しかし、本来 Sustainable Development とは、経済的、社会的、生態的に持続可能な開発のことを指し、経済、財政、貿易、エネルギー、農業、工業などすべての政策が立案される過程において考慮されるべきものである。すなわち、現在の消費をファイナンスするために次世代への経済的負債を残さない、教育や健康問題に投資を行い次世代に社会的負債を残さない、地球の自然環境の劣化や資源の疲弊による次世代への生態的負債を残さないという、これら 3 つの観点を中心に捉えられている^{注43}。便宜上、Sustainable Development の前に、「環境面で」、「社会的に」、「政治的に」、「組織・制度的に」をつけると意味がより明確になる。

(3) Sustainable Human Development (持続可能な人間開発)

以上年を追って human と sustainable が development の概念に導入されてきたわけであるが、UNDP はこれら二つの概念の結びつき、あるいはトレードオフの関係を検討し、その成果として生まれたものが Sustainable Human Development である。

1) Sustainable Human Development の概念

Sustainable Human Development は統合した (integrated)、多岐の領域にわたる (multi-disciplinary)、全体論的視点に立った (holistic) 開発のプロセスと認識されている^{注44}。さらに一般的な概念は、「将来の世代のニーズに関し妥協することなく、現代の世代のニーズに出来る限り公正に応えるために、社会の形成を通し人々の選択範囲を拡大し、能力を向上させること。」である^{注45}。

この Sustainable Human Development は、形としては Human Development と Sustainable Development が合体したものであるが、意味としては「Human Development が sustainable である」といったものではない。さらに Sustainable Human Development は単に両コンセプトの足し算ではなく、下記のように極めて包括的な概念となっている^{注46}。

^{注42} Sustainable Development は、国連総会決議に基づいて設立された「環境と開発に関する世界委員会」が 1987 年にとりまとめた Our Common Future (ブルントラント報告書、邦訳「地球の未来を守るために」) で示されたもの。

^{注43} Jan Pronk & Mahburul Haq (1992), Sustainable Development - From Concept To Action.

^{注44} UNDP (1995), op. cit.

^{注45} UNDP (1994a), Sustainable Human Development - Suggested Criteria, Concerns and Best Examples

^{注46} 三輪徳子 (1995), 「UNDP 出向業務報告書 (内部資料)」, および UNDP (1994b), Sustainable Human Development : Concepts and Priorities

(a) Social Development (社会開発) の包摂

「個人」の能力向上を目的とする Human Development に併せ、これと相互関連するとともに、将来の世代のニーズへの対応の観点から Sustainable Development とも相互関連する「社会」の集団的能力の向上を目的とした Social Development の概念を含む。このため institution building、governance、participation 等も重要なサブコンセプトとなっている。なお、ここで言う社会の集団的能力の向上とは、個人の選択の拡大を可能ならしめるような、社会の集団的な行動決定能力の向上を意味し、組織、制度、規範、モラル等を指す概念である。

(b) 開発における重点方針の変化

このように社会的側面を重視する傾向に伴い、経済的側面以外にも重点を置いた協力へ (linear to non-linear)、画一 (uniformity) から多様化 (diversity) へ、模倣 (imitation) から発明 (innovation) へ、伝統軽視 (anti-traditional) から伝統への配慮 (pro-traditional) へといった開発における方針の変化が本概念に反映されている。従って、実際のオペレーションはローカル・イニシアティブを重視した形で行われることになる。

(c) 過去の開発課題との関係

さらに上記よりオペレーショナルな定義として流布しているのが以下のものである^{注47}。「Sustainable Human Development とは、経済成長をおこすのみでなく、その利益を公正に配分し、環境を軽視するのではなく再生させ、貧困層に重点を置き、彼らの選択と機会の拡大を目指し、彼らに影響を与える意志決定への参加を促進する。それは、貧困、雇用、民主主義、女性、子どもに重点を置いた開発である。」

なお、原文は以下のとおり。

Sustainable Human Development is development that not only generates economic growth but distributes its benefits equitably ; that regenerates the environment rather than marginalizing them. It gives priority to the poor, enlarging their choices and opportunities, and provides for their participation in decisions affecting them. It is development that is pro-poor, pro-job, pro-democracy, pro-women, pro-children.

このオペレーショナルな定義には、これまで整理を行ってきた Human Development、Sustainable Development、および現在に至るまでの様々な開発課題が包摂されており、Sustainable Human Development の達成に必要な要素が具体的に表現されている。すなわち、"generates economic growth" は G N P の成長に、"distributes its benefits equitably" は所得の平等な分配に、"regenerates the environment rather than marginalizing them" は Sustainable Development に、"gives priority to the poor, enlarging their choices and opportunities" は貧困撲滅・軽減に、"provides for their participation in decisions affecting them" は参加型開発に、"pro-poor" は貧困撲滅に、"pro-job" は雇用創出に、"pro-democracy" を民主化・良い統治に、"pro-women" は W I D、リプロダクティブヘルスに、"pro-children" は幼児・基礎教育、児童保健にそれぞれ対応

^{注47} UNDP (1994c) , Building New UNDP、および UNDP (1994d) , Future of the United Nations Development Program

している。

2) Sustainable Human Development の事業実施過程への適用

Sustainable Human Development は政策レベル、プログラムレベルそれぞれにおいて、人々の開発 (Development OF people)、人々による開発 (Development BY people)、人々のための開発 (Development FOR people) の3つの角度から実施に移される^{注48}。

(a) 人々の開発 (Development OF people)

教育、健康、居住、衛生、雇用創出等を含む人間に対する投資であり、自立発展性の確保に必要な自然環境、文化、社会構造、制度面の違いへの配慮を行いながら実施される。

(b) 人々による開発 (Development BY people)

人々による開発プログラムや政策決定過程への参画を意味し、政策レベルにおいては、良い統治 (sound governance) (UNDP では good governance を使わない)、民営化、人権、民主化促進等がコンポーネントとなる。また、プログラムレベルでは政府のみでなく、Non-governmental organizations (NGO) や Civil society organizations (CSO) のプログラム形成および実施への参加がそのコンポーネントとなる。

(c) 人々のための開発 (Development FOR people)

公正 (equity) の概念が中心を占め、貧困層、女性、地方社会、少数民族、先住民などの不利益を被っている集団に対する政策レベルの配慮、これらグループの参加に対するプログラムレベルでの配慮がそのオペレーションの柱となる。

3) Sustainable Human Development プログラムの識別

Sustainable Human Development プログラムを他のプログラムと識別する基準は、以下の5点とされている^{注49}。

- (a) 環境、ジェンダー、雇用と生計 (livelihoods)、貧困撲滅・軽減の4つのいずれか、または複数のテーマをベースとした、複数の領域にわたるアプローチを適用している。
- (b) 良い統治への貢献を目的としている。
- (c) 途上国政府とCSO、さらに国際開発機関との間のコンセンサスおよびパートナーシップ形成への支援を目的としている。
- (d) プログラムの発掘、形成、実施、評価に受益者が参画する。
- (e) 「全体」ではなく、対象者を特定した公正 (equity) の促進を目的としている。特に、不利益を被っている集団のニーズおよび彼らの参加に焦点を当てている。

^{注48} UNDP (1993) , Sustainable Human Development in Operation

^{注49} UNDP (1994a) , op. cit.

2-2-4 DAC/OECDの人造り協力

－「技術協力における新たな方向づけのための原則」について－

先進21ヶ国とEC事務局で構成する経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)は、1990年代の技術協力の在り方を示すものとして、1991年に「技術協力における新たな方向づけのための原則」("Principles for New Orientations in Technical Co-operation"以下「DAC技術協力原則」と略す。)を採択した^{注50}。本節では、このDAC技術協力原則本文およびJICAにて作成されたその解説書^{注51}を基に、DACにおける技術協力・人造りの概念について述べることにする。

(1) 技術協力の定義と手段

DAC技術協力原則では、技術協力(technical co-operation)の定義を以下のようにしている。

「技術協力とは、開発途上国の国民の技術、知識、専門的技能および生産性の向上を通しての人造り(Human Resource Development)を目的とするすべての援助活動を総称するものである。技術協力の最も重要な目的は、人造りを基礎とした組織・制度づくり(Institutional Development)、例えば、政府組織や地方自治体から病院や学校、民間企業に至るまで全てを含めた経済や社会一般の効果的な運営管理を通して、持続的開発に不可欠な様々な組織・制度の改善・強化に貢献することである。人造りは、こうした組織・制度づくりの前提となるものであり、中でも政府機能の中核がより良い政策立案や開発運営を実施するための能力開発(Capacity Building)は特に重要である。」

さらに、技術協力の主要な手段としては、教育・研修の実施、外国人および当該途上国の専門家の派遣、政策的・専門的助言、調査・研修のための支援および科学・技術・技術開発への支援があげられている。

(2) DAC技術協力原則策定の背景

JICAにて作成された上記解説書によると、本原則策定の背景には、欧米諸国がこれまでアフリカ諸国に多大な援助をつぎ込んできたにもかかわらず、状況が改善されないどころか悪化さえしていることに関し、各ドナーが危機感を抱いている状況が存在する。本原則の中でわざわざ「本原則はすべての開発途上国における技術協力に適用されるが、特に国外からの援助に大きく依存し、人造りを基礎とした組織・制度づくりの必要性が高い国々に当てはまる。」と断っているのはこれらアフリカ諸国を指していると考えられる。

同解説書によると、本原則策定を特に推進してきた北欧諸国、ドイツ、カナダ等が持っている、

^{注50} OECD/DAC(1991)、Principles for New Orientations in Technical Co-operation

^{注51} 企画部(1992)、『技術協力における新たな方向付けのための原則(仮訳)』(業務参考資料)

それまでの技術協力に対する問題意識は大きく2つに分けられる。第一には、英、仏などの旧宗主国の技術協力実施の方法、すなわち、外国人専門家が長期的に途上国に滞在し、援助協議の際にも被援助国側の代表として出席したり、英語・仏語の語学教育の色が強いこと、旧宗主国への頭脳流出が多いことなどの問題が、特にアフリカにおいて技術移転を妨げ開発を阻害しているとの認識である。第二には、もっぱら援助国丸抱えのプロジェクトを中心とした技術協力を行ってきた結果として、被援助国の自主性を欠き、自立発展的でないプロジェクトが増加したことに対する反省がある。これは本原則の中において、途上国のオーナーシップ（ownership：自ら所有し管理すること）、最低限の介入（least intervention）の原則^{注52}などの表現に現れており、我が国が従来押し進めてきた途上国の自助努力支援型援助が強調されている^{注53}。

（3）DAC 技術協力原則の内容

本原則は以下の8つの項目で構成されている。

1) 被援助国の果たす役割と「パートナーシップ」の概念

被援助国は技術協力のすべてのプロセスに関与しなければならないとの認識のもと、「ドナー」と「被援助国」という区別の仕方ではなく、お互いが専門技術や運営面で貢献し合う「パートナー」として技術協力を実施すべきであるとしている。さらに、技術協力を計画する際には、関連する社会文化・政治・経済・組織制度の状況を十分に把握することの重要性が強調されている。

2) 参加型開発

技術協力プロジェクトの受益者が、プロジェクトの立案・計画・実施・評価に参加することにより、これらを責任もって管理することを奨励している。いわゆるオーナーシップの確保であり、それが持続可能な開発の大きな鍵となる。この他、民主化支援、女性の参加、貧困層への重点的配慮および地方分権推進のための技術協力の重要性が唱えられている。

3) 組織・制度づくり

人造りはこの組織・制度づくりの前提となるものとして捉えられている。ここでは特に政策分析・決定や開発事業実施における資源管理能力の強化を中心とした長期的な組織・制度づくりが重要とされている。

4) 政府と公共サービスの機能向上

効果的な公共サービスやその管理は開発にとって欠かせないとの認識のもと、これが行われていない原因として、有能な人材への十分な報酬が支払われていないことがあげられている。これに対し従来各ドナーが行ってきた給料補填については、賃金体系を歪曲させるため

^{注52} OECD/DAC (1991), op.cit., Paragraph 11

^{注53} この項の説明は、企画部（1992）、前掲書に負う。

原則として行うべきでないとし、やむを得ず行う場合でも一時的なものとするべきと提言している。

5) 総合的なプログラム・アプローチ

技術協力活動を立案・選定・計画する際には、個別のプロジェクト毎のアプローチではなく、主題ごとのプログラム・アプローチを取るべきであり、これにより単発的押しつけに終わることがあった計画段階を改善し、有効な技術協力を実施することができるとしている。

6) 費用および対費用効果への注意喚起

技術協力は通常無償の形態で行われるが、緊急に必要となる現地の関連サービス等の維持管理費用が伴うものであり、被援助国がリカレント・コストを負担できるかの審査が、援助の自立発展性確保のためには必須である。途上国側もこれらコストを十分認識し、予算に組み込む措置を取るべきである。

7) 民間セクターのニーズに対する認識

途上国における公共セクターを支援する際は、民間セクターのニーズとの関連性を十分に考慮に入れるべきであり、特に教育・訓練が民間セクターの発展に果たす役割は重要であると強調している。

8) 援助調整に関する改善事項

本原則では、被援助国政府が技術協力に関する政策や方法を策定する十分な権限と能力を持った機能・組織を確立し、彼等自身のイニシアティブで現地での援助調整を行うことが奨励されている。また、世銀のCG会合やUNDPのラウンド・テーブル会議では、技術協力に関連した課題を常に議題に取り入れるべきであるとしている。

(4) 3つの概念の比較

本原則からDACにおける人造りの概念を分析してみると、まず技術協力とは、"Human Resource Development"を目的とする全ての援助活動であると定義していることから、人造りは一義的にはこの"Human Resource Development"に対応するものと考えられる。次にこの人造りと組織・制度づくり(Institutional Development)との関係であるが、技術協力の目的は人造りを基礎とした組織・制度づくりであると述べられていることから、人造りは組織・制度づくりとは一体不可分の関係にあるといえよう。また、本原則における能力開発(Capacity Building)は政府の中核がより良い政策分析や開発運営を行うための能力を対象にしており、人造りおよび組織・制度づくりの結果発生する成果の一部と見なせよう。

ただし、この人造り、組織・制度づくり、および能力開発の概念のうち、能力開発については2-2-1節でも指摘しているように、人造りおよび組織・制度づくり全体を総合したものと広く捉える考え方も出ている。

2-3 日本における人造り協力の概念の推移

我が国の「人造り協力」の概念については、時期、組織、そして分野や地域に応じ多様性を持って理解されてきたが、これを時系列的に振り返り、また必要に応じ横断的にこの概念の比較を試みたい。なお、本節では、時代を大きく3つに分け、人造り協力の開始時期である1954年からの黎明期、JICAが設立された1974年以降の発展期、ODA第4次中期目標が策定された1988年以降を充実期と区分し、説明を進めることとする。

2-3-1 人造り協力黎明期（1954-73年）

我が国の人造り協力は、1954年コロンボプランに加盟し研修員受け入れ事業が開始された時点に遡ることができる。そしてこの1954年以降、1973年までの間は人造り協力の黎明期と位置付けられる。この間に、研修員受け入れ事業に加え、専門家派遣事業、海外技術訓練センター事業（プロジェクト方式技術協力）、青年海外協力隊員派遣、一般無償資金協力および有償資金協力等が開始された。この黎明期の人造り協力は、基本的に技術移転重視の協力すなわち、「人造り」＝「技術・技能を有する人材養成」であったといっても大過ないであろう。当時の状況は以下の文献からも読み取ることができる。

1961年の「わが外交の近況」^{注54}によると、海外技術訓練センター事業発足について、

「研修生をわが国に招致して実施する訓練は一件毎の必要経費が多額に上がる等その増加には種々制約をとめない、また、研修生自身にとっても異なった社会的、技術的環境の下におけるよりも自国で訓練を受ける方が好ましい点が少なくない。さらに、・・・(中略)・・・専門家を派遣する場合にも相手国内に適切な訓練施設が存在しない場合には効果的に訓練の目的を達することが難しい。」、

と技術移転の困難さとともに効率の向上の必要性が強調されている。また、この方式は、中級以下の技術者の大量養成に重点が置かれていた^{注55}。

日本青年海外協力隊の創設について、1965年の「わが外交の近況」^{注56}では、

「本海外協力隊の目的および性格は政府ベース技術協力の一環として、・・・

(中略)・・・派遣するものであり、技術協力専門家または高級技術者とは異なり、社会的経済的開発のために必要とする中級技術または技能を身につけた心身ともに健全な青年を派遣し、相手国の人々と共に自ら開発のために実践的な活動を行なわんとするものである。」、

と述べられ、レベルに違いがあるが、やはり技術協力の拡充と理解することができる。

しかし、この時期、海外技術協力事業団の「技術協力年報1965」^{注57}によると、

注54 外務省（1961）、『わが外交の近況』

注55 海外技術協力事業団（1963）、『技術協力年報』

注56 外務省（1965）、『わが外交の近況』

注57 海外技術協力事業団（1965）、『技術協力年報』

「優秀な人的資源の存在は、一国の経済開発を左右する重要な要素である。」
と述べられ、

「アジアをはじめとする開発途上にある国では、この人的資源の不足が開発を推進する上での大きな隘路になっている。」

と指摘し、さらに、国の開発は単に資材の投入によって達成が保証されるものではなく、開発計画の立案や実施推進のできる能率的行政機構の存在が前提になるとし、

「援助により実施された事業を引き継いで運営してゆく能力を備えた要員が被援助国に存在することは、援助の成果を確保する上に不可欠の条件といてよく、・・・」

と、人的資源開発における技術的人材の重要性に加え、組織・制度を支える人材の重要性と成果を持続可能とする人材の重要性が既に認識されていたことは注目に値する。

また1963年に発表された、アジア経済研究所の「東南アジア諸国との科学技術協力に関する調査研究報告書(II)」^{注58}でも、興味深いことに、近年頻繁に指摘されている途上国における能力開発(Capacity Development)に相通じる視点を垣間見ることができる。すなわち、技術移転におけるマンパワーの役割を、単に労働力としてではなく、その知的水準や、訓練による技能水準も含めて考え、科学技術の受容能力の評価を把握しなければ技術移転は成功しないとの視点である。ここではもっぱら科学技術に対する受容力が焦点となっているが、この思想を技術協力全般に広げるなら、昨今の人造り協力の課題を先取りしていたともいえよう。

途上国の経済発展に教育の持つ重要性が注目・指摘されるようになったのは1960年代に入ってからといわれている。1975年にはアジア経済研究所は川野重任氏を編者として、「アジア諸国からの留学生と技術研修」^{注59}と題する報告書を発表し、技術移転の定着・発展に人間能力の開発と教育の重要性が不可欠であることを確認し、人造り協力と教育との関係に視座を与えた。

2-3-2 人造り協力発展期(1974-87年)

(1) 人造り協力の確立

1974年から1987年までは、日本の人造り協力の発展期と位置付けられる。政府開発援助における「人造り協力」という概念が明確に表現されたのはこの時期で、特に1979年第5回UNCTAD総会における大平総理大臣の声明に見ることができる。そこでは、

「国造りをより効果的に推進するためには、その人材の育成が肝要であります。特に開発途上国へ技術を移転しさらにそれを根付かせるに際し必要不可欠となるのは開発途上国側における広い層の能力を掘り起こすという意味から、基礎学校教育の一層の充実および開発の直接の担い手となる専門技術者の育成は急務であると考えます。(中略)我が国としては、「人造り」のための協力を今後の我が国援助政策において一層重視して参り、教育協力の拡

^{注58} アジア経済研究所(1973)、「東南アジア諸国との科学技術協力に関する調査研究報告書(II):開発途上国のキャパシティを引き上げる」

^{注59} アジア経済研究所(1975)、「アジア諸国からの留学と技術研修」、および(1985)、「発展途上国研究 1978-85 日本における成果と課題」

充、専門技術者の育成、人的文化的国際交流の強化を通じ、開発途上国の人的資源の開発に貢献する決意であります。」、

と表明し、これを機に、人造り協力が我が国の技術協力の基本方針の一つとなった^{注60}。

この基本方針を反映し、1981年の「専門家派遣事業の概要」^{注61}では、技術協力を、

「技術協力は、・・・(中略)・・・開発途上国の経済、社会開発の担い手たるべき人材を養成するための、言わば人造りに寄与しようという開発途上国に対する最も基礎的な型の協力であると言い得る。」、

と「人造り協力」と「技術協力」の関係を明確に規定している。

1981年、鈴木総理大臣はバンコクでの演説で、

「農村・農業、エネルギー開発や、さらには、工業化を進めるにあたっては、これ等の開発の担い手を育成する「人造り」の推進が不可欠であります。特に、ASEAN諸国は近年目ざましい経済成長を遂げており、今後「人造り」の必要性は一層高まっていくと思われまますので、私は現在ASEAN人造りプロジェクトの構想を抱いております。この構想の基本的枠組みは、ASEAN各国の賛同を得て、各国に一つずつASEAN人造りセンターを設定し、各国のセンターはASEAN域内に開放され、これに対し、我が方は応分の無償資金協力と技術協力を行うというものであります。」、

とASEAN人造り構想を発表した^{注62}。この構想は、1982年、ASEAN人造り協力事業として開始された。

さらに、1983年中曽根総理大臣は、マレーシアのクアラルンプールで、21世紀へ向けての日本とASEAN諸国の協力関係の重要性を強調し、人的交流について言及し、「21世紀のための友情計画」構想を発表した^{注63}。この構想は1984年より、ASEAN青年招へい事業として実現し、その後、ASEAN以外のアジア、太平洋、アフリカの国々へ拡大されている。

(2) 経済発展と人造り協力

このように人造りの重要性が鮮明になり、1985年JICAは、「ASEANの産業発展と人造り」^{注64}を発表し、開発途上国の経済発展の鍵を握るひとつの要因は工業化であるとの視点から、ASEAN諸国の高度経済成長に注目し、工業化特に中小規模工業の振興と人造りについて研究した。そこでは、急速な工業発展にもかかわらず、国民経済の健全な成長という面では、満足いく成果を挙げているとは言い難いと評価し、域内諸国は豊富な人口および大量の労働力を有しているが、こうした人的資源を有効に活用するために、優秀な人的能力の開発が課題となると指摘した。そして、一国の人的資源を開発するためには、その国にその担い手の存在が不

注60 外務省(1980)、「わが外交の近況」

注61 派遣事業部(1980)、「専門家派遣事業の概要：個別専門家赴任時オリエンテーション資料」

注62 外務省(1981)、「わが外交の近況」

注63 外務省(1984)、「わが外交の近況」

注64 国際協力総合研修所(1985)、「ASEANの産業発展と人造り：中小金属工業の役割とニーズ」

可欠であり、同時にその国の社会のなかに、自らの手で人材を養成するという人材養成メカニズムを組み込む必要性を示し、技術協力の必要性がそのメカニズムの確立にあることを明示し、ASEAN 人造りセンターはその具体化したものであると位置付けられた。

1987年の JICA の「人造り研究報告書」^{注65}では、人的資源開発は開発の基盤であるという認識の高まりと、経済発展が産業構造の変化をもたらし、次いで産業構造の変化が産業界の人材の量・質的变化を要求している現状を踏まえ、人造りについて研究がなされた。同報告書は、開発途上国においてはこの変化に対応し得る人材が必ずしも養成されておらず、その原因としては、人材養成側からの視点で養成がなされており、人材の有効活用の観点が配慮されていないためであると指摘した。そして、人材の有効活用のためには、教育、訓練、人事管理および組織的なデシジョンメイキング相互を強化した効率的システムを企業レベルで確立することの必要性を提言した。

人造り協力が政府開発援助における基本方針の一つとして重視されるなかで、1987年、今後の労働分野における技術協力のありかた研究会^{注66}は、

「我が国の援助の特徴であった大型資本財供与プロジェクト中心の援助に考慮すべき点がある。」

と指摘したうえで、

「多くの国ではそれ（資本財）を使いこなす人的能力や社会組織が未発達な状態にある。」と分析し、資本財の投入と平行して労働分野での人造りに対する技術協力の強化を提言した。

これまでの人造りの概念は、技術協力を通じ技術移転の成果として、技術・技能の向上に重点が置かれて来たが、経済発展に伴う産業構造の変化に適應し得る人材の養成の必要性が認識され、発展段階に応じた技術・技能開発が課題として討議されるようになった。

1987年、JICA 社会開発協力部では「人造り・教育プロジェクト」の位置付けとして、1) 学校教育に対する協力、2) 職業訓練に対する協力、および3) 企業内（公的）教育・訓練、3種に大別し、報告書は現在まで未定稿のままではあるが、人造り協力と教育を整理しようとした努力がうかがえる^{注67}。

2-3-3 人造り協力充実期（1988年以降）

（1）多様化の始まり

1988年以降人造り協力の充実期に入り、その概念は多様化し現在に至っている。1989年 JICA は「アジア・太平洋諸国における人造り協力のあり方に関する研究」^{注68}を発表し、まず、これまでの我が国の人造り協力の変遷、現状および課題を整理した。人造り協力の出発は、資源の対外依存度の高い我が国にとって、重要な資源供給国である途上国との友好関係を維持するために、

^{注65} 国際協力総合研究所（1987）、「人造り協力研究」

^{注66} 今後の労働分野における技術協力のあり方研究会（1987）、「これからの労働分野の技術協力：調査研究報告」

^{注67} 社会開発協力部（1987）、「人造り・教育プロジェクト」事前調査のためのガイドライン」（未定稿）

^{注68} 国際協力総合研究所（1989）、「アジア・太平洋諸国における人造り協力のあり方に関する研究」

相互依存の認識と人道的配慮という国際的理念が重要視されたことに始まり、次第に「援助」としての質的変換を打ち出してきたものと位置づけている。特に「人造り」が日本の開発協力の重要分野としての地位を与えられたのは、2-3-2節(1)にも述べたように1979年大平総理による第5回のUNCTAD総会での公式演説に始まり、その後のASEAN人造りプロジェクトへと繋がってきている。そこでの日本の協力は、技術協力を通じた経済開発指向の人的資源開発であったが、世界的な動向が基礎教育への協力を重点を置く傾向にある中で、我が国の人造り協力も次第に基礎教育へも拡大・展開して、協力を考える時期に来ていると示唆されている。すなわち、人造りの目的が、経済開発に要する人材の開発から、社会開発にも目を向ける必要性が認識され、まさに「人造り協力」が多様化する方向性をうかがわせるものと言えよう。

人造り協力が経済開発指向から視点を拡大したことのひとつとして、1975年の国際婦人年を契機に、女性の地位向上に関する従来の取り組み方を、より総合的な観点から捉えるようになったことが挙げられる。さらに1989年6月の参議院本会議において「国際開発協力に関する国会決議」がなされ、この中で

「貧困の克服等、基本的な生活条件の向上に重点を置き、特に女性および子供に配慮する」^{注69}

ことが国際開発協力の基本的原則の一つとして確認されたことは、この後の開発援助政策に影響を与えた。

(2) 冷戦の終焉

東西冷戦の終焉を機に、世界の様相は大きく変化した。東欧、中央アジアを含む多くの途上国では政治・経済改革が推進されるようになり、求められる人的資源は多様化し、人造り協力もまたその多様化に対応を迫られるようになった。このような世界情勢の変化は、人造り協力を従来以上に発展段階や地域特性を配慮しながら進めて行かなければならなくなったことを強く認識させるものであった。

1990年FASIDは第1回国際シンポジウム「経済改革に伴う制度改革と人造り」^{注70}を開催し、そこでは、途上国の経済改革に伴う政治、経済体制、制度の変革に必要とされる行政官、経済プランナー、企業経営者などの育成の緊急性に焦点が当てられ、途上国の人造り協力における組織・制度づくり(Institution Building)と能力開発(Capacity Development)が取り上げられた。

民主化と市場経済化をめざし政治・経済改革を進めている東欧諸国では、インフレの昂進、国内経済格差の拡大、環境問題等多くの課題を抱えており、特に生産活動に携わる人材の意識の変革と経営管理能力の必要性が指摘されている。そのため我が国も経営専門家を派遣しての現地指導、技術者・経営者のための在欧日系企業における研修、研修生の我が国への受け入れ等各種の支援事業を行ってきた。このような背景の基に財団法人海外技術者研修協会(AOTS)は1992年に朝日新聞と通商産業省の後援を得、東欧諸国の改革を支援し経営および技術移転の問題、特

注69 国際協力総合研修所(1991)、『分野別(開発と女性)援助研究会報告書』

注70 国際開発高等教育機構(1990)、『経済改革に伴う制度改革と人造り』

に民間レベルでの人造り協力のあり方について検討すべく、「東ヨーロッパの経済発展と人造り協力」^{注71}と題する国際シンポジウムを実施した。ここでは人造り協力の重点が産業人材育成に置かれるという点を強調している。

JICAにおいても1996年に「市場経済化支援に関する基礎研究」を実施し、その中で、市場経済への体制移行国が市場取引の拡大・効率化・公正化をはかるうえで、直接的・間接的に関与する要素を生産活動に直接関与する様々な要素、法治制度、市場経済運営、社会環境の4つの領域に区分したうえで、市場経済移行国の特徴はこの4領域全てが変化の途上であり、人造り協力についても関連する政策・制度の整備、動向に対する注意、相手国側との共通理解の一層の形成努力が肝要としている^{注72}。

(3) 地域の多様性

1991年JICAは「アフリカ援助研究会報告書」^{注73}を発表し、アフリカに対する人的資源援助について指針を提言した。そこでは、アフリカにおける人的資源開発の問題点として、旧宗主国の教育制度に与えている影響が指摘され、

「教育制度については旧宗主国の制度に合わせたエリート教育はかなり進んでいるが、その内容は西欧的な価値が重視される傾向にある。一方初等・中等教育は、近年急速に普及してきているものの、質・量共に他の地域に比べてまだかなり劣っており、特に、アフリカの生活・産業ニーズの実態に合わせた、生産的な人材の養成に成功しているとは言えない点が問題である。」

と述べられている。また、アフリカについては、最貧開発途上国の人的資源開発の問題と結びつけ、人的資源および人的資源開発という用語の中味を教育、保健医療および開発と女性を三つの柱としている。従って、ここでは、高度技術などではなく、人間の基礎的要素の改善の重要性に焦点が当てられ、このことがアフリカにおける人的資源開発の特徴と見ることができる。

1991年国際開発センターは「総合開発計画調査：アジア太平洋地域における人材育成基盤整備総合調査」^{注74}報告書を作成した。その中では人材育成の捉え方として、少し長いがそれを引用すると、以下のように述べている。

「人材育成は人間能力、知識、技術を増大させる過程であり、経済用語では「人的資本の蓄積過程」であり、「経済開発への一つの有効な投資」とされる。経済学分野で技術進歩やその背後にある知識・技術の蓄積、人間能力、またそれらを個別／集合的に発揮させる社会制度・組織を含めた問題は、古くはアダム・スミスから存在する。しかしながら、19世紀後半から20世紀前半における経済学の中には経済成長を促進させる手段としての「人材

^{注71} 海外技術者研修協会（1992）、「東ヨーロッパの経済発展と人造り協力報告書」

^{注72} 国際協力総合研修所（1996）、「市場経済化支援に関する基礎研究報告書」

^{注73} 国際協力総合研修所（1991）、「アフリカ援助研究会報告書」1991年

^{注74} 国際開発センター（1991）、「総合開発計画調査：アジア太平洋地域における人材育成基盤整備総合調査」第1分冊（非公開資料）

育成」という積極的な捉え方は見られない。これは生産に必要な労働力が確保されている状態では、人間能力の問題は経済的発展の制約条件にはならず、経済学の重要な課題足り得なかったことと考えられる。第2次大戦以降、経済学的関心が景気循環から経済成長へと移るにつれ、先進諸国では古典的な物的資本並びに労働力の量的増大（慣行的投入）から労働力の質的向上あるいは国民社会的能力（非慣行的残余）が経済成長を支える要となっていることが明らかにされてきている。一方、発展途上国開発問題に関しても、同様な意識がもたれ、経済規模に比べて人口が多くかつその増加率も高い開発途上国では、量としての労働力不足ではなく、急速な工業化や近代化に伴う必要な質を備えた労働力が十分に得られないとの図式として捉えられるに至っている。」

この視点に立ち、工業化率の上昇を前提とすることができるアジア等では、開発途上国の工業化に向けて投資の残余効果を高めることが課題となり、産業技術人材育成が焦点となり、直接投資効果を最大限に享受できる制度・組織・人材をも含む産業基盤整備・強化が重要になることを台湾等を取り上げ例証している。また、国家開発計画の立案、実施に係わる人材、市場経済・経済の国際化に対応できるビジネス・マネジメント人材の育成も産業技術人材育成とともに重要性を指摘している。

この3分野の人材育成については、アジア太平洋協力機構（APEC）内で検討され、ワーキンググループが造られ経済開発人材、経営人材、技術開発人材の3つにネットワーク化し事業の促進が図られている。我が国もこの中で幹事国としての役割を担っている^{注75}。

1991年「オセアニア地域援助研究会報告書」^{注76}は当該地域の人的資源の量と質について触れ、人造り協力に対する指針を与えている。オセアニアにおける欧米の長い支配の影響が人的資源形成に大きな影響を与え、それはオセアニアの教育制度一般と大きく関係しているとし、オセアニアには二種類の人間が存在することを指摘している。ひとつは欧米の教育を受け、近代合理主義的能力・技術・知識を習得し、社会全般に影響力を及ぼす少数のトップエリート層、もうひとつはフォロワーとしての大多数の民衆に分類され、中間層が欠落していることが大きな特徴である。しかし、ここで注目すべきは、この民衆における教育普及率は高く識字率は概ね80パーセントに達しており、1970年代以降実務知識・技能を習得できる教育環境も整備されてきていることであり、人的資源の養成は緻密に配慮されてきていることである。従って、オセアニアでは、養成された人々の就業機会をいかに確保するかが課題であり、有能な青年層の頭脳・技術の外国流出の問題と共に、人的資源の開発より利用をどうするかということになると理解されている。

（4）政府開発援助（ODA）大綱と一層の量・質的拡充

このように人造り協力の多様化が進んでいくなかで、1992年日本政府はODA大綱を閣議決定した。この大綱の趣旨を説明している1992年の「我が国の政府開発援助」においては、

注75 青木健・馬田啓一編著（1995）、『検証/APEC：アジア太平洋の新しい地域主義』、日本評論社

注76 国際協力総合研修所（1991）、『オセアニア地域援助研究会報告書』

「人造りとは、開発途上国が国家建設と経済開発を行なっていく上で必要不可欠な自国の人材を養成することであり、開発途上国の自助努力の最も重要な要素といえ、国造りの基本でもある。」

と定義されている^{注77}。また、人造りに資する援助としては、技術協力を通じての技術移転、教育分野における人材育成を支援する援助とソフト面での援助として機構づくりが挙げられており、人造り協力における経済開発、社会開発および組織・制度開発の3本柱が見えてきたと言える。

そして、1993年我が国政府は第5次ODA中期目標を発表し、

「途上国の国家建設と経済開発を行っていくための自国の人材養成は、途上国の自助努力の最も重要な要素であり、我が国は主として技術協力により、途上国の発展段階に応じ、我が国の有する技術の移転を図るとともに、また無償資金協力および有償資金協力によっても、教育分野の援助を行い、途上国の人材育成を支援する。」

というODA大綱を踏まえた人造り協力の量・質的拡充を推進する姿勢が表明された^{注78}。

(5) 非政府部門という担い手

人造り協力については、外務省、JICA以外でも関心は高まり、特に邦人企業の進出の多い東南アジア地域の人材養成に関する研究は盛んである。

1989年財団法人産業研究所の「アジア諸国への技術移転における人材育成に関する調査研究」^{注79}では、タイとフィリピンにおける製造業の企業内人材育成システムと技術移転システムを調査・分析し、技術移転の課題が検討された。そこでは、経済成長に伴うエンジニアとテクニシャン養成に官・民の協調の必要性を取り上げ、さらに、移転された技術の定着を効率化するためには、技術移転の範囲を研究・開発部門へも開かれる方向性の策定を提言し、産業人材の養成に各人のキャリア・デベロップメントも含めた「人造り協力」の考えが現われている。

1992年、日本労働研究機構は、政府開発援助による人造り協力が注目され、NGO型の人造り協力の豊富な経験が軽視されてきたことを踏まえ、NGO型人造り協力の全貌を明らかにし、政府開発援助型の事業との比較の中で、人造り協力の現状と問題点を、「NGO型人づくり協力」^{注80}に発表した。そこでは、人造り協力を政府開発援助の狭い範囲に限定することなく、非政府部門の活動も含めた広い視野からの協力の仕組みを考えることが提言されている。なお、ここでの「人づくり協力」の概念は、官・民の協調により産業開発人材の養成を目的としている。

1982年、民間企業等が行なう海外職業訓練を援助することにより、我が国の職業訓練分野における海外技術協力の拡充を計り、諸外国と友好協力関係の維持拡大を目的として、財団法人海外職業訓練協会が設立された。1992年その10年史で、これからの人造り協力として、南北問題からグローバルな展開へ拡大することの重要性が取り上げられた^{注81}。

注77 外務省経済協力局（1992）、「我が国の政府開発援助 上巻」

注78 外務省経済協力局（1993）、「我が国の政府開発援助 上巻」

注79 産業研究所（1989）、「アジア諸国への技術移転における人材育成に関する調査研究」

注80 日本労働研究機構（1992）、「NGO型人づくり」

注81 海外職業訓練協会（1992）、「財団法人海外職業訓練協会10年史」

1992年日経産業消費研究所は、産業分野の技術移転と人材の育成について研究を行ない、技術移転を目標とする人材育成の初期段階での on-the-job training の有効性と、技術レベルが高度化するにつれ、日本での研修が必要になることを明らかにし、さらに、技術移転の促進には経営の現地化が重要な要因となり、人造り協力を海外子会社の競争力の維持・強化の観点から研究した^{注82}。

JICAにおいても1994年「アジア・太平洋地域における海外直接投資と人材養成」という報告書を発表し、企業レベルでの技術移転や人材育成、そして企業自身の現地化に向けた戦略や展望を調査分析したうえで、政府ベースの人造り協力との接点について考察している^{注83}。

(6) 域内協力・南南協力

人造り協力の官・民協調とは別に、域内協力の論議も盛んになり、第3国研修、三角協力等が実施されるようになった。

1992年の通商産業省の報告^{注84}によれば、APEC事業の一環として、「人材育成」について経済開発、経営管理および産業技術の3つの分野において研修やセミナーのネットワークが構築され、国内では、アジア経済研究所に開発スクールを活用する体制が確立し、「人材育成」に対する協力の進展が示されている。

1994年APECの人材養成部会の経済開発ネットワークの一環として、アジア経済研究所は「アジア太平洋地域の工業化と人材養成」^{注85}と題し国際セミナーを開催しその成果を発表した。それによると、アジア太平洋地域の経済的発展に大きく寄与した一因として、高度な技術・技能に裏付けされた人的資源の存在を挙げ、工業化のための人的資源動員をいかに進めていくか、技術や経営面での変革・革新に人材面でいかに対応していくか、グローバル化する経済のダイナミズムにいかに適応していくか等が討議され、人的資源開発の取り組みにあたっては、単に特定分野の工業技術や熟練度の向上だけでなく、アジア太平洋地域の工業化過程をカバーする総合的なアプローチが必要であることの認識が高められたと報告されている。変化・変容に対応し得る人材の育成の必要性が強調されたわけであるが、この方向性は翌年のセミナーにも受け継がれた。

1995年アジア経済研究所は「アジア太平洋地域における産業構造変化と人材養成」^{注86}と題し、APECのHRDワーキンググループ事業推進の一環として国際シンポジウムを開催し、その報告書で、アジア太平洋地域における産業構造変化は、域内において増加する外国投資と拡大する国際貿易、加速する技術革新によってもたらされたもので、この変化する環境が労働市場と企業組織の点で、人的資源に避けられない影響を及ぼしていると指摘し、人造り協力の内容が発展の段階に応じ変容する実例を提示したものであった。

^{注82} 日経産業消費研究所（1992）、「アジアへの技術移転Ⅱ 研究報告書」

^{注83} 国際協力総合研修所（1994）、「アジア・太平洋地域における海外直接投資と人材育成」

^{注84} 通商産業省（1992）、「経済協力の現状と問題点：アジアの課題と我が国経済協力 アジアを世界の経済成長の核に」

^{注85} アジア経済研究所（1994）、「アジア太平洋地域における工業化と人材養成」

^{注86} アジア経済研究所（1995）、「アジア太平洋地域における産業構造変化と人材養成」

域内協力の概念は高度な発展段階に達した開発途上国がその域内を超え、他の開発途上国を援助しようといういわゆる「南南協力」へと発展し、被援助国としての地位から卒業しようとする開発途上国の援助国化を支援する意義の重要性が認識されるようになった。1993年、バンドンでのアジア・アフリカフォーラム、および95年の東部・南部アフリカ・リージョナル・ワークショップにおいて、我が国はアジア・アフリカ間の対話・協力の促進を積極的に推進することとなった。また、我が国は94年インドネシアで開催されたAPEC閣僚会合において、これら南南協力や先進国同志の協力を複合的に組み合わせた「前進のためのパートナー」(Partners for Progress : PFP)^{注87}を提唱しその具体化を進めており、時代に即した援助のあり方が「人作り協力」の効果的・効率的援助の視点から探求されている。

JICAにおいても南南協力の推進として、従来からの上述した第三国研修や三角協力に加えて、韓国、タイ、シンガポールなどの新興援助国が他の開発途上国へ行く人作り協力を支援するとともに、APECのPFPについても「基準認証」、「工業所有権」「競争政策」の3分野で協力すべく準備を進めている^{注88}。

(7) より包括的な人作り協力へ

1994年「開発と教育分野別援助研究会報告書」^{注89}では、90年代に入り経済開発のための「人的資源開発」から、人材教育だけでなく一人一人を尊重する「人間開発」という視点が重要視されるようになったと指摘し、近年の援助国・援助機関の教育援助傾向を次のようにまとめている。

- ・人的資源開発論の見直しによる初等教育重視の姿勢が一段と強まっている。
- ・教育分野のみならず、さまざまなセクターにおける課題の解決には、基礎教育水準の抜本的な底上げが必要であるとの認識が強い。
- ・教育は、基本的人権であるという考え方が広く認識されている。
- ・女性に対する教育は、途上国の人口問題や社会経済開発に深く結びついており、必要であるという認識が一般的である。
- ・貧困層・少数民族・障害者に対する教育が重視されている。

教育が基本的人権であるという認識は、1990年タイで開催された「万人のための教育世界会議」宣言で確認され、この思想は、我が国においても教育分野における開発援助の基本的方針の一つとして浸透してきている。

1995年3月の社会開発サミットにおいて、村山総理大臣は、

「途上国の教育や職業訓練に対する援助を、過去10年間4倍以上に拡充してきておりますが、今後ともこの分野の協力を重点的に進めていきたいと思っております。」

と言明^{注90}し、同年9月北京で開催された第4回世界女性会議において表明された我が国のWID

^{注87} 国際協力事業団(1996)、『国際協力年報1996』によると、「貿易、投資の自由化、円滑化」の分野で3カ国以上の加盟国の自主的な運営によって3～5年の期間で施行され、その費用も各参加メンバーが応分の負担をするプログラムである。

^{注88} 国際協力事業団(1996)、前掲書

^{注89} 国際協力総合研修所(1994)、『開発と教育 分野別援助研究会報告書』

^{注90} 1995年3月、コペンハーゲン「世界社会開発サミット」、村山総理大臣スピーチ

イニシアティブにおいても、教育への女性参加を重点分野に掲げ、教育における男女格差の是正と女子の教育機会の保証への支援を表明した^{注91}。また、1996年4月第9回UNCTAD総会においては池田外相がアフリカに対する教育支援を含む人造り支援措置を表明^{注92}するなど、開発途上国に対する教育協力が益々重要視されている。

この一連の流れは、我が国の「人造り」の概念が、経済発展や生産性向上の視点だけでなく、基本的人権としての教育の保証といった「人間開発」の視点に立った「人造り」へとより包括的認識のコンセンサスが形成されつつあることを示している。

2-3-4 まとめ

これまで述べてきた我が国の「人造り協力」の概念の変遷についてまとめてみると、まずは技術移転によって開発途上国における技術・技能を有する人材を養成しようという認識で始まった我が国の人造り協力は、人造り協力発展期において、それまでの実績をもとに人造り協力の概念を明確に打ち出すとともに、経済発展にともなう産業構造の変化に適応しうる人材の養成の必要性の認識、すなわち開発との関連を十分意識したものへと深まっていった。

さらに人造り協力発展期に入ると冷戦の終結を始めとする、世界情勢の大きな変化を背景に、一層多様な人造り協力が展開されるようになった。すなわち、地域特性や発展段階に応じた協力、民間部門を視野に入れた協力、域内協力・南南協力などである。特に近年は人間重視の視点をおり込んだより包括的な人造り協力が模索されている。

注91 1995年9月、北京「第4回世界女性会議」、野坂日本政府代表スピーチ

注92 1996年5月1日、南アフリカ サンントン市、池田外務大臣スピーチ

2-4 JICAにおける人造り協力の概念

それでは、これまで述べてきた観点を踏まえて現在のJICAにおける人造り協力の概念を考えるとどのようなものになるであろうか。以下図2-4-1に基づいて説明することとする。

まず国家開発との関連をみても海外技術協力事業団の時代より、人的資源が経済開発のための重要な要素であるという認識を有していたが、特に「人造り協力」という方針が明確に打ち出された大平総理大臣の出席した1979年の第5回UNCTAD総会以降「国造りの基礎はまず人づくりにある」^{注93}という考え方が定着し、現在に至るまで、例えば前節2-3でも挙げられているとおり、1992年に決定された政府開発援助大綱^{注94}においてもこの考え方が堅持されている。ここにおいて「国造り」の意味するところは経済社会開発である^{注95}。JICAにおける人造り協力の現時点での基本的な位置付けは、世界銀行や他の多くの援助機関のように環境、社会セクターも含めた経済社会開発を実現するための手段としての人造りに対する協力であろう。

第二にJICAの人造り協力は開発途上国の開発についての自助努力を支援するという観点を重視していることが挙げられる。この自助努力の重要性は国際的にも1960年代より指摘されており^{注96}、例えば1964年に開催された第1回UNCTAD会議に提出されたいわゆるプレビッシュ報告においても、

「開発途上国は開発を妨げる外部障害の克服のみでなく、国内障害の打開にも当たるべきである。国際協力はこの国内努力の補完にすぎないが、それなしに国内努力も目的を達することができない。」

と述べられている^{注97}。この考え方はその後の主要な国際会議においてもしばしば強調され^{注98}、現在に至るまで開発援助の理念の一つになっている。日本の開発援助についてもこの考え方を従来より基本的な原則としており、例えば前出の1979年の第5回UNCTAD総会における大平総理大臣の演説や1978年以降の累次の政府開発援助の中期目標においてもこの原則が表明されている。

開発援助の中でも人造り協力の開発途上国の自助努力の支援に対する重要性については、JICAの前身であるOTCAの年代から認識されており、例えば1965年の技術協力年報では、「最近強調されている低開発国の自助努力（Development Performance）と関連して、技術協力の重要性があらためて認識されている。DAC議長報告書も指摘するように、技術援助は低開発国側が資金援助を吸収する能力を拡大する上で大きな役割を果たすものであり、また、これら諸国の開発努力を改善する上で計りしれない役割を果たしている。」と述べている^{注99}。そして政府の方針に

注93 国際協力事業団（1995）、「国際協力事業団年報1995」、p.15

注94 外務省経済協力局（1995）、「我が国の政府開発援助 上巻」、p.371

注95 国際開発ジャーナル社（1992）、「国際協力用語集」、p.107

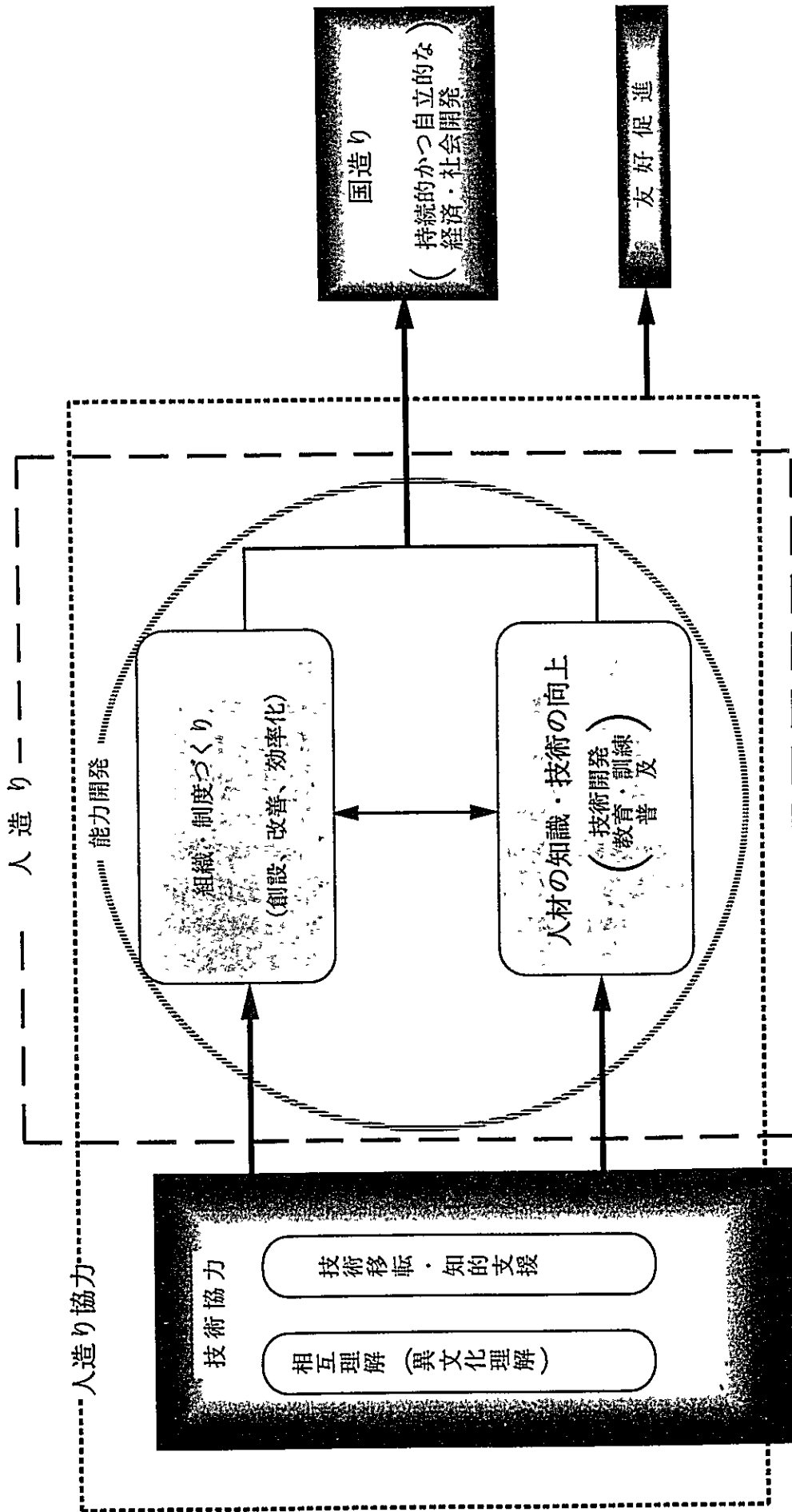
注96 企画部企画課（1994）、「技術協力40年とJICA20年の足跡（未定稿）」（内部資料）p.8

注97 United Nations（1964）、「Toward a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary General of the U.N.C.T.D., United Nations 64 II B 4」

注98 企画部企画課（1994）、「前掲書」、p.8

注99 海外技術協力事業団（1965）、「前掲書」、p.9

図 2-4-1 JICA の人造り協力概念図



注 無償資金協力についてはこの図からは除外してある

においても累次の政府開発援助の中期目標などにはその関係は必ずしも明示的には言及されていなかったが、政府開発援助大綱において人造り分野での支援は「長期的視野に立った自助努力の最も重要な要素であり、」と明確に人造り協力と自助努力との関係が述べられていた^{注100}。また、国際的にも OECD / DAC の技術協力原則において、「持続可能な、より公正で自立的な発展は国家の制度および組織の強さあるいは質にすぐれて依っている。開発協力、特に技術協力の本質的な目的はこの制度および組織の強化または質の向上を目指すことである。人造りはこの組織・制度づくりの前提である」と述べられている^{注101}。

次に J I C A 人造り協力の内容について考えてみると J I C A 設立20周年シンポジウムのために J I C A 企画部が準備した文書によると

「まず、核となる人材を教育訓練し、そのような人材が国内で他の人たちに広範な技術、知識の普及を期待するという協力です。また、カウンターパートと呼ばれる相手側の専門家とともに行う途上国の研究開発、技術普及事業において、こうした専門家に対する技術指導を通じて人造りを行うという方法があります。人を介した技術の伝達とともにそれを持続させる組織や制度の強化支援も人造り協力の中で行われます。」

と述べられている^{注102}。また、1996年の J I C A 年報によると

「技術移転には技術開発、訓練、技術普及のための指導や助言のみならず、技術に付随して求められる組織づくりと制度づくり、政策策定、経済運営や管理システムなど、国レベルやセクターレベルでの組織づくり、制度づくりも含まれています。」

と述べられており^{注103}、J I C A の人造り協力はまず、大きく人材の知識や技術の向上についての協力と組織・制度づくりについての協力の両方を含んでいるといえよう。

更に、そのうち人材の知識・技術の向上についての協力の内容をみってみると、1992年に行われた「アジアにおける組織・制度づくり」のシンポジウムにおいて J I C A のプロジェクト方式技術協力をその目的により類型化すると凡そ (a) 研究・開発、(b) 技術普及、(c) 教育・訓練、(d) 組織のマネージメントの4タイプに分類することが可能であると説明されている^{注104}。また、1994年に作成された「JPCM 関連ドキュメント作成事例 (案)」ではプロジェクトを研究協力型、教育訓練型、普及型の3つのタイプに分類して報告書を作成している^{注105}。すなわち、人材の知識・技術の向上についての協力は研究・開発、教育・訓練、普及の3類型であるということになる。

これを OECD / DAC の技協原則と比較すると同原則にある3要素のうち、“Human Resources Development” と “Institutional Development” は含んでいるといえる。残る一つの要素である “Capacity Development” についてはどうであろうか。今後の我が国の O D A の中で J I C A が果たすべき役

注100 外務省経済協力局 (1995)、前掲書、p.371

注101 OECD / DAC (1991) , Principles for New Orientations in Technical Co-operation

注102 企画部企画課 (1994)、前掲書、p.6

注103 国際協力事業団 (1996)、『国際協力事業団年報1996』、p.13

注104 国際協力総合研修所 (1989)、前掲書、p.32

注105 国際協力事業団 (1994)、『JICA プロジェクト・サイクル・マネージメント (JPCM) 関連ドキュメント作成事例 (案) (研究協力型プロジェクト) (教育訓練型プロジェクト) (普及型プロジェクト)』

割を分析した「2010年における我が国の援助とJICAの役割に関する基礎研究」の中では2010年においてはJICAは途上国の能力開発の実践的支援機関という役割を求められると述べている^{注106}。2-2-1節に述べたとおり、「Capacity Development」の概念自体が国際的にも必ずしも十分には固まっていないと考えられるが、この報告書では能力開発を人材の知識や技術の向上と組織・制度づくりを総合した結果発現する国内のあらゆるレベルでの能力の向上という広い概念でとらえている。2-1節および2-2節における他の先進国援助機関や国際機関における人造り協力の概念の分析において、本節で分析している人造りの概念に類する用語として「Human Resources Development」をあてはめていたが、この報告書のいう広い意味での「Capacity Development」がJICAの人造りの概念に最もふさわしい用語かもしれない。

技術協力による人造りは専門家と相手国の技術者や行政官という「人」を介した技術の移転によっておこなうものである^{注107}、上で述べた人造りの諸要素を移転するものである。通常の「技術移転」の「技術」の内容には設計、製作、建築といったハードを扱う技術のみならず、研究開発段階にあるような情報としての技術や、経営管理、組織制度づくりといったソフト面の技術も含まれる^{注108}と考えている。近年この「技術」ということばが含む広範な意味を整理、明確化するためにソフト面の技術の移転を「知的支援」ということばで表現する場面が出てきている。例えば、1993年に経済企画庁より公表された経済協力政策研究会中間報告においては、政府が制度面や政策面で市場への適切な介入を行うための開発途上国の行政能力を函養するための支援として、開発途上国の行政機関や試験研究機関などの組織づくりを知的な面から支援していくことも重要であるとして知的支援を技術移転と区別して扱っている^{注109}。また、1996年に国際協力総合研修所が発表した「市場経済化支援に関する基礎研究報告書」においては市場経済化支援の対象を生産活動に直接関与する要素、法治制度、市場経済運営、社会環境の4つの領域に分けた上で、近年様々な論者が用いている「知的支援」は概ね市場経済運営への支援及び市場経済移行国に対してはこれに加え法治制度への支援を含んだものであると述べている。JICAにおいては、例えば、1993年に国際協力総合研修所が行った「個別派遣専門家活動事例研究—アドバイザー型専門家の事例—」において述べられているように設計、施工、維持管理などのハード整備型技術の移転に対して、ソフト型技術移転として各種の開発課題を明確化するとともにそれらを解決するために最適な計画の立案・選択、実施体制・管理運営等の手法に関するノウハウを移転・定着させることを目的とした活動を知的支援活動と呼ぶことができると考えられる。

JICAの人造り協力の概念の分野の観点からのとらえ方をみると、先に述べた人材の知識や技術の向上についての協力および組織・制度づくりについての協力に関するものは活動を分野を問わず人造り協力に含めていると考えられる。例えば、1995年のODA白書においては技術協力を国造りの基礎となる人造りを目的とする援助としたうえで保健医療等の基礎生活分野からコ

注106 国際協力総合研修所（1995）、「2010年における我が国の援助とJICAの役割に関する基礎研究（研究会報告書）」、p.48

注107 国際協力事業団（1995）、前掲書、p.15

注108 企画部企画課（1994）、前掲書、p.7

注109 経済企画庁調整局経済協力第二課（1993）、「経済協力政策研究会中間報告」

ンピューター等の高度な分野を含む広範な分野について協力を行っているとしているし¹¹⁰、JICAが編集協力をしている国際協力用語集においても人造り協力は

「我が国は従来から鉱工業、農林水産業、電気通信、運輸、保健衛生、医療等多岐にわたる分野において、開発途上国の人材育成を目的とした技術移転を積極的に行っており、人造り協力は我が国の対外援助政策の大きな柱となっている。」

と説明されている¹¹¹。すなわちJICAの人造り協力は学校教育や職業訓練に限定されず、人材の知識や技術の向上や組織・制度づくりを支援する活動はいかなる分野のものについても対象となる。

これに対し、2-2-1節でも述べたように世界銀行等多くの機関が人的資本論にみられるように教育や訓練を人間の知識面での向上、保健、栄養、人口分野を人間の体力面での向上というように人間の能力を構成する各要素という観点から各分野を位置付けている。分野の切り口からみた人造り協力の概念についてはこの人的資本論などを参考に改めて考えてみることも今後の課題としてありえよう¹¹²。

JICAの人造り協力の大きな特徴として特に技術移転に際して人と人との交流と相互理解の促進が強調される点が指摘できる。そして、その理由としては2つの点があげられる。1つには開発途上国の技術者、行政官等を異なった文化、歴史、考え方の中で開発を進めようとする「人」としてとらえ相互に理解を深めることにより、現地にあった適正な知識、技術、ノウハウの開発と移転が可能になる¹¹³という考えによるものであり、他の一つは相互理解の結果が政府開発援助大綱でも言及されている開発途上国との友好関係の一層の増進につながる¹¹⁴という考えに基づいているということである。JICAのキャッチフレーズの中の「心のふれあい」という部分であるが、OECD/DACの技術協力原則においても「技術協力活動の結果生ずる文化的交流は異なった視点に対する理解を増進し、その活動に関与した社会を豊かにする」と人造り協力のこの点における特質が述べられている¹¹⁵。

以上をまとめると、JICAの人造り協力とはまず環境や社会セクターも含めた経済社会開発の手段としての人造りに対する協力という位置付けであり、特に開発途上国の自助努力を支援するという観点を重視している。その内容には人材の知識、技術の向上、組織・制度づくりに加え、両者を包含した能力開発の考えも組み込まれつつある。また、分野的には人材の知識、技術の向上や組織・制度づくりを支援する活動はいかなる分野も人造り協力の対象となるという考え方である。さらにJICAの人造り協力の大きな特徴として人の交流と相互理解の促進を強調する点があげられる。JICAの人造りの訳語としてこれまで"Human Resources Development"があてら

注110 外務省経済協力局（1995）、前掲書、p.142

注111 国際開発ジャーナル社（1992）、前掲書、p.107

注112 Schultz.T.W. (1961) op.cit.、で挙げられている人的資本投資のための5つのカテゴリーについては2-2-1節の脚注を参照のこと。

注113 国際協力事業団（1994）、『技術協力40年とJICA20年の足跡』、p.8

注114 外務省経済協力局（1995）、前掲書、p.369

注115 OECD/DAC（1991）op.cit.

れてきたが、こうした流れを踏まえ "Capacity Development" 等を含めた検討も必要になりつつあると思われる。^{注116}

1996年5月のOECD関係理事会において採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」においては持続的開発の目標は「すべての人々の生活の向上」である旨述べられており^{注117}、また1996年の「我が国の政府開発援助」においても人間中心の開発という考え方を打ち出している^{注118}。いわば、「人」に着目する姿勢がかつてないほど高まっている時代であるといえる。技術協力の開始以来、40年以上一貫して開発途上国の「人」にこだわってきたJICAとしては、これらの政策を踏まえながら、今後更に人造り協力の取り組みについて考え続けていく必要がある。

^{注116} 斎藤優教授は人造りについて適当な訳語がなければ"HITOUZUKURI"という言葉をも日本から発信していくことも一案であると述べている。(平成8年1月12日開催の勉強会における発言)

^{注117} OECD/DAC (1996b), Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, p.8

^{注118} 外務省経済協力局 (1996)、「我が国の政府開発援助 上巻」、p.1

第2章 引用文献

(国際協力総合研修所を含め、国際協力事業団の各部署で作成した文献については部署名のみを記している)

2-1

国際協力総合研修所 (1989)、「アジア・太平洋諸国における人造り協力のあり方に関する研究」
ユニセフ (1995)、「年次報告 1995」、およびユネスコ (1995)、「世界教育白書1995」

UNDP (1990) , Human Development Report 1990

2-2

2-2-1

国際協力総合研修所 (1994)、「プロジェクトマネージメントにおける「組織・制度づくり」への配慮」
絵所秀紀 (1996a)、「開発の政治経済学序説」連載9、「経済セミナー」、1996年8月号
絵所秀紀 (1996b)、「開発の政治経済学序説」連載12、「経済セミナー」、1996年12月号
和田義郎 (1995)、「経済開発と組織設計」、「開発援助研究」、1995 vol.2 No.2

Berg, E. J. (1993) , Rethinking Technical Cooperation, UNDP

Jean, B. (1995) , "Capacity Development :How can Donors do it Better?", Policy Management Brief, Number 5, September
1995, European Center for Development Policy Management

Lipton, M. & Ravallion, M. (1995) , "Poverty and Policy", Handbook of Development Economics, Volume III

OECD/DAC (1977) , Statement by DAC Members on Development Cooperation for Economic Growth and Basic Human
Needs

OECD / DAC (1991) , Principles for New Orientation in Technical Cooperation

OECD/DAC (1996a) , Development Cooperation 1995 Report

Schultz, T.W. (1961) , "Investment in Human Capital", The American Economic Review, Vol.51, No.1

Sen, A. (1983) , "Development:Which Way Now", The Economic Journal 93, December 1983

Streeten, P., Burki, J. S., Haq, M., Hicks, N., and Stewart, F. (1981) , First things first:Meeting basic human needs in
developing countries, New York

Streeten, P. (1994) , "Human Development:Means and Ends", American Economic Review, Vol.84 No.2 , May 1994

The World Bank Group (1994) , Learning from the Past, Embracing the Future, Washington D.C

The World Bank (1990) , World Development Report : Poverty, New York, Oxford University Press

The World Bank (1995) , Investing in People, Washington D.C

UNDP (1990) , Human Development Report 1990

UNDP (1994) , Capacity Development : Lessons of Experience and Guiding Principles

UNDP (1996) , Human Development Report 1996

2-2-2

世界銀行 (1995)、「年次報告」

The World Bank (1995a) , "Investing in People"

The World Bank (1995b) , World Development Report

2-2-3

三輪徳子 (1995)、「UNDP出向業務報告書 (内部資料)」

Jan Pronk & Mahburul Haq (1992)、「Sustainable Development -From Concept To Action-

UNDP (1990)、「Human Development Report

UNDP (1993)、「Sustainable Human Development in Operation

UNDP (1994a)、「Sustainable Human Development - Suggested Criteria, Concerns and Best Examples

UNDP (1994b)、「Sustainable Human Development : Concepts and Priorities

UNDP (1994c)、「Building New UNDP

UNDP (1994d)、「Future of the United Nations Development Program

UNDP (1995)、「UNDP in the 90's

2-2-4

企画部 (1992)、「技術協力における新たな方向付けのための原則 (仮訳)」(業務参考資料)

OECD / DAC (1991)、「Principles for New Orientations in Technical Co-operation

2-3

アジア経済研究所 (1973)、「東南アジア諸国との科学技術協力に関する調査研究報告書 (II) : 開発途上国のキャパシティを引き上げる」

アジア経済研究所 (1975)、「アジア諸国からの留学と技術研修」

アジア経済研究所 (1985)、「発展途上国研究 1978-85 日本における成果と課題」

アジア経済研究所 (1994)、「アジア太平洋地域における工業化と人材養成」

アジア経済研究所 (1995)、「アジア太平洋地域における産業構造変化と人材養成」

海外技術協力事業団 (1963)、「技術協力年報」

海外技術協力事業団 (1965)、「技術協力年報」

海外技術者研修協会 (1992)、「東ヨーロッパの経済発展と人作り協力報告書」

海外職業訓練協会 (1992)、「財団法人海外職業訓練協会 10 年史」

外務省 (1961)、「わが外交の近況」

外務省 (1965)、「わが外交の近況」

外務省 (1980)、「わが外交の近況」

外務省 (1981)、「わが外交の近況」

外務省 (1984)、「わが外交の近況」

外務省経済協力局 (1992)、「我が国の政府開発援助 上巻」

外務省経済協力局 (1993)、「我が国の政府開発援助 上巻」

国際開発センター (1991)、「総合開発計画調査: アジア太平洋地域における人材育成基盤整備総合調査」第 1 分冊 (非公開資料)

国際開発高等教育機構 (1990)、「経済改革に伴う制度改革と人作り」

国際協力事業団 (1996)、「国際協力年報1996」

国際協力総合研修所 (1985)、「ASEAN の産業発展と人作り: 中小金属工業の役割とニーズ」

国際協力総合研修所 (1987)、「人作り協力研究」

国際協力総合研修所 (1989)、「アジア・太平洋諸国における人作り協力のあり方に関する研究」

国際協力総合研修所 (1991)、「分野別 (開発と女性) 援助研究会報告書」
国際協力総合研修所 (1991)、「アフリカ援助研究会報告書」1991年
国際協力総合研修所 (1991)、「オセアニア地域援助研究会報告書」
国際協力総合研修所 (1994)、「アジア・太平洋地域における海外直接投資と人材育成」
国際協力総合研修所 (1994)、「開発と教育 分野別援助研究会報告書」
国際協力総合研修所 (1996)、「市場経済化支援に関する基礎研究報告書」
社会開発協力部 (1987)、「[「人造り・教育プロジェクト」事前調査のためのガイドライン] (未定稿)」
派遣事業部 (1980)、「専門家派遣事業の概要：個別専門家赴任時オリエンテーション資料」
今後の労働分野における技術協力のあり方研究会 (1987)、「これからの労働分野の技術協力：調査研究報告」
産業研究所 (1989)、「アジア諸国への技術移転における人材育成に関する調査研究」
青木健・馬田啓一編著 (1995)、「検証/APEC：アジア太平洋の新しい地域主義」、日本評論社
通商産業省 (1992)、「経済協力の現状と問題点：アジアの課題と我が国経済協力 アジアを世界の経済成長の核に」
日経産業消費研究所 (1992)、「アジアへの技術移転 II 研究報告書」
日本労働研究機構 (1992)、「NGO 型人づくり」

2-4

外務省経済協力局 (1995)、「我が国の政府開発援助 上巻」
外務省経済協力局 (1996)、「我が国の政府開発援助 上巻」
企画部企画課 (1994)、「技術協力 40 年と JICA20 年の足跡 (未定稿)」(内部資料)
経済企画庁調整局経済協力第二課 (1993)、「経済協力政策研究会中間報告」
国際開発ジャーナル社 (1992)、「国際協力用語集」
国際協力事業団 (1994a)、「技術協力 40 年と JICA20 年の足跡」
国際協力事業団 (1994b)、「JICA プロジェクト・サイクル・マネージメント (JPCM) 関連ドキュメント作成事例 (案) (研究協力型プロジェクト) (教育訓練型プロジェクト) (普及型プロジェクト)」
国際協力事業団 (1995)、「国際協力事業団年報 1995」
国際協力総合研修所 (1995)、「2010 年における我が国の援助と JICA の役割に関する基礎研究 (研究会報告)」
国際協力事業団 (1996)、「国際協力事業団年報 1996」

OECD / DAC (1991) , Principles for New Orientations in Technical Co-operation
OECD/DAC (1996) , Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Cooperation
Schultz.T.W. (1961) , "Investment in Human Capital", The American Economic Review, Vol. 51, No.1
United Nations (1964) , Toward a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary General of the U.N.C.T.D,
United Nations 64 II B 4