



能力構築とガバナンス

末廣昭・黒崎卓

1. 国際会議にいたる経緯

わたしたちのグループは、2007年9月7日と8日の国際会議のうち、2日目のセッション3「国際開発協力：能力構築とガバナンス」を担当した。日本学術会議地域研究委員会の国際地域開発研究分科会に所属する藤田昌久、末廣昭、黒崎卓の3名が中心になって企画し、まず6月23日に「途上国開発のための国際協力のあり方」と題するワークショップを東京大学で開催した。このワークショップで、問題の所在や論点の整理をあらかじめ行い、9月の国際会議に臨んだわけである。以下では、国際会議にいたる経緯、セッションにおける報告の要約、討論の総括という順番で、セッションの狙いと成果について紹介していきたい。

さて、冒頭にかかげた「国際開発協力」(International Cooperation for Development)は、英語に示されているように「開発のための国際協力」を指す。ここでいう開発は、1980年代初めまでは、もっぱら貧困削減や経済成長など、経済面を強調することが多かった。その後、開発の概念は広がっていき、社会開発、さらには人間開発が主たる課題になっていく。他方、国際協力の担い手も多様化した。当初は先進国政府や国際開発機関による無償もしくは有償援助が中心を占めていたものの、1990年代以降になると、民間ベースによる技術協力や非政府組織(NGO・NPO)による協力、それまでの途上国が援助する側に回る南南協力なども、国際協力の重要な形態になっていく。

開発の概念も国際協力の形態も変わっていくなかで、一貫して変わらない問題がある。それは、国際協力が当事者の目的や意図通りには進まず、さまざまな障害にぶつかり、場合によっては失敗に終わってしまうことがあるという現実である。なぜ、国際協力はうまくいかないのか、国際協力(もしくは援助)の実効性や有効性を保障する制度なり担い手は何かという問題は、これまでも繰り返し論じられてきた。その点を集約的に示すのが、セッション3が掲げた「能力構築」(capacity building)と「ガバナンス」(governance)である。

わたしたちの国際地域開発研究分科会では、藤田委員長を中心にして、2007年3月から国際会議の企画に取り掛かった。6月のワークショップでは、まず黒崎(第1部)と末廣(第2部)がそれぞれ簡単に趣旨説明を行い、計6名の方から報告をいただいた。第1部「開発戦略と国際協力」では、絵所秀紀氏(法政大学)、大塚啓二郎氏(FASID)、山形辰史氏(アジア経済研究所)の3名が報告を行い、第2部「キャパシティ・ビルディングと国際協力」では、桑島京子氏(JICA)、武内進一氏(アジア経済研究所)、古川勇二氏(東京農工大学)の3名が報告を行った。

絵所氏は国際援助機関の開発思想と制度設計支援の系譜を紹介し、制度設計支援が失敗に終わってしまうのはなぜかという重いテーマを取り上げた。大塚氏はアジアで成果を挙げた「緑の革命」をアフリカに適用することの可能性と実現性について報告し、山形氏はバングラデシュとカンボジアの輸出向け衣類産業の調査結果を踏まえて、労働集約型産業を中心にすえた工業化の有効性について報告した。他方、桑島氏はのちに紹介するように、「能力開発」に関する論点の整理を行った。アフリカの地域研究者である武内氏はアフリカで頻発する紛争と政治体制の因果

連関を問い、どのような国際協力がありえるのかについて問題提議を行い、古川氏は自らが代表の一人として活動した「多国間国際協力プロジェクト」(IMS: Intelligence Manufacturing System) の事例を紹介しながら、民間企業による「ものづくり」面での国際協力について報告を行った。

それぞれの実体験にもとづく充実した報告は、9月の国際会議で何を論じたらよいのかを示唆するものになった。具体的には、ガバナンスの捉え方と国際協力の実効性を高める制度枠組み、地域研究の「知」を生かすような国際協力のありかた、そして国際協力に貢献する日本の独自性はどこにあるのかといった基本的な問題が、論点として浮かび上がった。そこで6名の報告者のうち大塚氏と山形氏には9月の国際会議のセッション1で、桑島氏にはセッション3で、それぞれ再度報告してもらうことにし、海外の報告者も含めてセッションの人選にとりかかった。

セッション3では、国際協力の形態とその内容を念頭に置きながら人選を行った結果、最終的に海外3名、国内3名の報告者に協力を依頼した。パキスタンのクレイシー氏 (Innovative Development Strategies, CEO; 元パキスタン開発経済研究所所長)、中国の袁鋼明氏 (中国社会科学院)、タイのカニット氏 (財務省財政政策研究所所長)、桑島京子氏 (前出)、重富真一氏 (アジア経済研究所)、島田弦氏 (名古屋大学) の6名である。

2. 報告内容の要約

国際会議2日目の午後に開かれたセッションでは、前半の司会を黒崎が、後半の司会を末廣がそれぞれ務めた。最初の報告者はパキスタンから招聘したクレイシー氏 (Sarfraz Khan Qureshi) である。

クレイシー氏は、パキスタンにおいて2001年に導入された地方分権化政策 (“Devolution” policies) の実態を紹介しながら、政治 (とくに選挙制度)、行政サービス、財政管理といった分野での中央から地方への権限移譲が、農村地域における持続的な開発のためにいかに大切かを力説した。地方分権の問題は南アジアに限ることなく、多くの途上国が政治改革の一環として取り組んでいる重要な課題である。例えば、直接選挙の導入、地方政府による雇用の促進、地方財政の自立化などが政策課題となるが、長らく中央集権的な体制をとってきたパキスタンは大きな問題を抱えている。それは地方政府におけるスキルと能力をもった人材の不足であり、地方分権を真に実現するためには行政サービスを担う人材開発こそが重要であり、国際協力もこの点を重視すべきだと提唱した。

二番目の報告者である袁鋼明氏も、中国を事例にとりながら「中央と地方」の問題を取り上げる。中央政府と地方政府の関係に注目すると、中国では財政面を中心とした地方分権 (decentralization) の時期 (1980-93年)、再中央集権化 (re-centralization) の時期 (1994-2002年)、投資面での地方分権の時期 (2003年以降) の3つに区分できること、中央政府が再中央集権化を試みた時期に経済パフォーマンスは悪化しているという、興味深い事実を指摘した。そして、2003年以降の政策転換に伴って、鉄鋼、セメント、電力、石炭などの分野では、中央以上に地方での投資が活発化していること、地方政府は決して無秩序・無分別ではなく、それぞれの環境や条件を見据えて、効率的な資源配分や意思決定を行うことのできる主体であることを強調した。

三番目の報告者は桑島京子氏である。氏はまず、1990年代以降、国際協力の主要な課題が、開発途上国のガバナンスと能力開発に向かっていること、またガバナンスは正統性、説明責任、透明性、効率性、有効性で測られることを説明する。そのうえで、世界銀行の改革プログラムはトップダウン方式をとっており、必ずしも有効な成果を挙げていないこと、その結果、途上国の

実態により適合した方式、つまり「それなりのガバナンス」(Good Enough Governance) アプローチが提唱された経緯を紹介する。そして、日本の JICA でも国際協力の見直しが始まり、地域のコミュニティにより密着したプロジェクトを実施するようになったと報告し、JICA が実際に手がけたパキスタン、バングラデシュ、インドネシアを事例として紹介した。氏の報告は、上からの能力構築 (Top-down Capacity Building) ではなく、下からの能力開発 (Bottom-up Capacity Development) の重要性を強調するものであった。

桑島氏のいう「ボトムアップ方式」の具体例として、タイの「社会的責任投資ファンド」(SIF, Social Investment Fund: 地域住民参加型の社会開発プログラム) を取り上げたのが、四番目の報告者である重富真一氏である。氏はアジア経済研究所でアジア諸国の農村開発と NGO の役割を研究し、とりわけタイで 1980 年代以降登場する地方住民による開発組織の活動に注目してきた研究者である。重富氏は、1997 年の通貨危機のあと、世界銀行・アジア開発銀行が資金面で支援する SIF を、タイ側がどのように実施してきたかを、実地調査にもとづいて詳しく紹介した。そして、タイの SIF が一定の成功を収めたのは、中央委員会レベルにおける NGO 組織の参加や、それまで農村開発に従事して経験を蓄積してきた地方の行政官や地域住民リーダー、NGO 活動家の協力があったからだと主張した。

一方、五番目の報告者カニット・セーンズパン氏 (Kanit Sangsubhan) は、経済改革にしめる中央政府のリーダーシップとその実効性の重要性を、タイにおける金融制度改革と企業ガバナンスの改善の動きを事例に報告した。タイは 1997 年の通貨危機のあと、IMF・世界銀行の政策支援を受けて、先ほどの SIF とは別に、不良債権の処理や健全な金融機関を育成する制度改革に着手した。同時に、通貨危機の要因のひとつでもあった脆弱な企業ガバナンスを改善するために、政府と民間企業が協力して「グッド・コーポレート・ガバナンス」(社外役員の任命、監査委員会の設置、会計制度の改善、企業情報の開示など) に取り組んだ経緯を紹介した。

財政政策研究所の所長としてこの改革に参加したカニット氏は、中央政府の政策遂行能力の重要性を強調し、地方政府や地域住民社会の能力を重視するそれまでの報告者たちとは異なる立場を表明した。

六番目の報告者は、モンゴル、ウズベキスタン、ベトナム、インドネシアなどに対して、法律関係の人材育成と日本法の紹介を行ってきた名古屋大学グループのひとり、島田弦氏である。国際協力における社会開発・人間開発への注目が高まる中、制度設計支援といえば、もっぱら IMF・世界銀行が中心的な担い手となってきた印象がある。これに対し氏が紹介したのは、1990 年から名古屋大学法学部が主として取り組んでいるユニークな事業であった。同大学は一方でアジアの途上国から学生を受け入れて法学教育を行うと同時に、他方では日本法を英語で紹介し、将来の法制度整備のための人材育成を行っている。主に市場経済移行国を対象に、法制度整備への間接的な支援を続けている名古屋大学の試みは、日本の国際協力の新しい形になりえることを、島田氏は示唆した。

3. 議論の総括

最初にも述べたように、現在の国際協力は経済開発から人間開発へ、その目的は貧困削減や経済問題の解決から解決を担う人材の育成へ、国際協力のチャンネルは政府から地方政府、NGO、大学などへと移行している。そうした中で、各報告は中央政府と地方政府、政府組織と非政府組織、「トップダウン方式」と「ボトムアップ方式」に注目しながら、具体的な事例を交えて、開発と国際協力について議論を行った。セッション 3 で報告していただいた人々は、中央政府の研究者や政策担当者、国際協力の実務担当者、地域研究者、大学人と、きわめて多彩であった。に

もかわらず、各報告者の論点は明確であり、議論が重なる部分も多かった。報告者に共通していたのは、国際協力の実効性と有効性を担保するのは、制度そのものの内容ではなく、これを設計し運用する人々の存在とその能力であるという視点である。そして、その能力は他者から付与されるのではなく、意思決定への参加や実践を通じて自ら作り上げていくものである。桑島氏が最後まで「能力開発」という言葉にこだわったのも、「能力構築」という言葉には、どうしても国際協力を「する側」の見方や意思が強く反映してしまうからであろう。

時間の制約で、今回のセッションでは、それでは日本は今後、国際協力のなかでどのような独自性をアピールできるのかという、6月のワークショップで提示された重要な課題については、十分議論を尽くすことができなかった。ただし、地域住民社会や相手国の人々と対話を重ねながら、問題解決に取り組む人材を、時間をかけて育成していくことの重要性と必要性は、島田氏の名古屋大学のプログラムや JICA の事例紹介などからも示唆され、あるいはクレイシー氏や重富氏の報告において強調された点でもあった。

わたしたちのセッションは「地域研究委員会」が母体になっている。国際協力の成否は、言うまでもなく当事者同士の相互理解と相手に対する正確な認識を前提とする。相手への理解がなければ、そもそも人材育成に協力することはできないからである。地域研究が国際協力に貢献するとすれば、まずはこの相互理解を深めるための情報や知識を提供することであろう。そのことの重要性を改めてかみしめる会議であったことを最後に記して、この報告を終えたい。