

第9章

途上国開発に対する知的支援

——JICAによる技術協力——

山下 雅 弘

はじめに

技術協力の目的は開発途上国の経済社会発展の助力となる技術、技能、知識を移転して、技術水準の向上に貢献することにある。近年、技術協力を通じて制度組織構築(institution building)や開発政策の策定に係わる技術協力にも力点が置かれるようになってきた。政府開発援助のひとつの手段である技術協力は、その地理的な広がりの対象分野が拡大してきている。技術協力は受取国の実施する開発施策・事業の肩代わりをするものではなく側面支援であることを念頭に置きつつ、より効果的、効率的な支援のために、協力の範囲と実施方法について再考する時期に来ていると言える。

冷戦が終了し市場経済への移行に係わる協力ニーズが拡大するにつれて、「知的支援」という言葉が日本の援助コミュニティで盛んに使われ始めた。この言葉は、市場経済の構築を急ぐ国々に対して日本の持つ知識や経験を積極的に活かすという意味あいを持つものと思われる。本稿では、それぞれの開発途上国が有する開発潜在力に応じた実現可能な政策案の作成や制度構築に向けて開発途上国の人々を誘発する支援、という意味で「知的支援」という言葉を使用する。

以下では、開発途上国からの知的支援ニーズに対する近年のJICAによる技術協力のいくつかの事例を紹介し、それらから得られる知的支援の要素を吟味し、経済システムアプローチの貢献の方向を探る。

1. JICAの技術協力を通じた知的支援

1.1. 専門家派遣

派遣専門家は開発途上国政府の行政機関や研究機関において、行政職、技術職にあるカウンターパートに対して専門家の有する技術、技能の移転を行う。従来の主要な技術移転は農業、水産業、工業などの諸分野において、移転される技能や技術が適当な資機材を通じて適用可能性が実証される性質のものが多かった。1980年代に入ると、実際の開発諸施策に役立つ行政・運営手法に対する開発途上国からの協力ニーズが増大し始めた。これらの技術協力分野では、専門家による提言や助言を実験結果に基づいて評価することができないため、専門家の貢献を具体的に示すことが困難である。また、専門家による提言・助言をどの程度採用するかは受取側の判断や諸事情によって一律ではない。

JICAの国際協力総合研修所は、1980年代に実施された技術協力の内、開発途上国の中央政府官庁に派遣され、知識やソフト技術の移転に携わった専門家の事例研究を行った。対象とされた301の事例から、多くの専門家は次のような点を留意すべき項目として指摘している。

- (1) 専門家による協力業務の目的と方法を明確に相手側に提示する。
- (2) カウンターパートとのコミュニケーションを密にし、共同作業を重視する。
- (3) ケース・スタディを取り入れる。
- (4) 簡潔なレポートやメモを適宜作成する。
- (5) 相手側機関の責任者と定期的な会議等を通じたコミュニケーション・ルートを確保する。
- (6) 数値データ、資料、分析結果、カウンターパートのレポート等、利用可能なリソースを最大限に活用する。
- (7) 相手国側の考え方、進め方を尊重し、日本の方式を押しつけない。
- (8) 必要な説明を繰り返す労を惜しまない。

(9)業務の進め方に関して、カウンターパートと十分に相談する。

上の諸点を実現するための基盤は次の3点に集約される。

(1)情報の収集や伝達において、相手側関係者との幅広いコミュニケーション・ネットワークを構築する。

(2)現実的な解決策を助言するために、相手側の問題点と専門家に対する真のニーズを的確に把握する。

(3)相手国側カウンターパートとの信頼関係の醸成に終始努める。

専門家個人の相手国における位置づけを高めるためには、日本側での体系的な支援態勢も重要である。というのも、相手国側のニーズに専門家個人ですべて対応できるとは限らず、ニーズに相応しい事例や資料の収集・選択には日本側で十分な専門家に対する支援態勢が必要とされるからである。このような支援態勢を形成した近年の協力の例として、モンゴルの経済改革に対する専門家のグループ派遣やポーランドに対する財政金融分野、産業政策分野の専門家派遣、ヴェトナムの法整備に対する専門家派遣などが挙げられる。

1.2. 研修員受入

農業、水産業から原子力分野まで、開発途上国から技術者、行政担当者を日本に受け入れて幅広い研修コースが提供されている。冷戦終了後、JICAでは市場経済の構築に向けた経済改革を行っている中・東欧諸国に対する研修員受入が始まった。開発途上国に対する幅広い分野での研修コースとは異なって、中・東欧諸国に対する研修コースは市場経済の導入のために必要な生産管理、経営管理を軸として始められた。これら諸国の持つ基本的な技術水準の高さを考慮して、移行期に必要とされる適切な研修ニーズに対応するため、これらのコースは国毎、地域毎に設置されている。研修参加者は、勃興しつつある民間企業の経営層や市場経済に適合する企業をめざしてリストラに取り組む国営企業管理者層である。

研修コースは1989年にポーランドとハンガリーに対して始められ、年を追う毎に対象国を拡大していった。これらコースに対するこれまでの経験

から、次のような特徴が指摘できる。

- (1)当初、日本人講師は市場経済への移行に係わる各国の実態が掌握しきれず、日本では常識となっている市場経済の基本的なルール、考え方、行動様式などを伝達する術を模索していた。
- (2)当初は概括的な紹介で研修員からのニーズが満たされていたものの、中・東欧諸国は一般に知識水準も高く一定の工業化水準に達しているため、研修コースが回を重ねるにつれて研修員からの要求水準が高くなった。また、前年度参加者からのブリーフィングや使用された研修テキストを次年度参加者が事前に熟知している例も増えてきて、研修ニーズが詳細化、特定化される傾向が見られる。
- (3)市場経済への移行スピードが速く、政策や制度の改変が頻繁に生じていることから、研修コースの設定に際して相手国の移行の実態や研修ニーズの把握が困難になっていった。

中・東欧諸国の人材を短期間、日本に招聘し研修を実施するということは、日本の経済システム、産業組織、企業内および企業間の関係の現実を観察する機会を提供し、日本の経営者、実務家との直接対話を通じて日本の市場経済の現実を体得してもらうという意図を持っている。これらの研修コースは、研修員が西欧や米国とは異なる日本の市場経済の実態に触れる貴重な機会を提供するのみならず、経済システムが急激に変化している移行諸国の現実を日本の関係者が実感できる機会を提供するものであった。

1.3. 開発調査

JICAの開発調査は、開発途上国の発展を支援するために都市開発、水資源、通信、エネルギーなどの分野で開発計画の基礎資料を提供するために実施される。広範な分野にわたる開発調査の内、次の3つの開発調査は国家全体の開発のために必要な基本的政策を調査の対象としている。

1.3.1. アルゼンティン経済開発調査

1985年から1986年にかけて、30名以上に及ぶ経済、産業分野の専門家を動員した調査である。フォークランド紛争以降、国際的に孤立し年間3桁

台のインフレなどマクロ経済の不安定に直面していたアルゼンティンに対して、その経済的再建のために主要な経済部門の診断を行い処方箋を提示したものである。報告書の提言は経済の自由化を進め、日本の経験に基づいた中長期的開発における政府の役割を再認識させる内容となっている。

調査結果から望ましい政策の方向性を示し、発展を長期的視点から捉えるべきとの指摘は、アルゼンティンの人々に大きなインパクトを与えた。長期的視点から発展を考える点は長期にわたるマクロ経済の不安定性のゆえに、アルゼンティン国内では忘れられていた視点であり、政府の場当たりの経済への介入が経済を歪めてきたため、官民の役割分担の再構築は再生のための必要な検討事項であった。このような開発調査での指摘にも拘わらず、アルゼンティン経済はマクロ経済の調整に失敗し、国内政治からの支援が得られぬまま構造改革は進展せず、持続的な成長に向かうことはなかった。1989年と1990年の2回のハイパーインフレーションを経て、1991年以降、国際金融機関の積極的な支援を得てアルゼンティン経済は再生に向かった。経済改革政策は包括的で抜本的なもので、1986年のJICA調査の政策提言と軌を一にするものであった。マクロ経済の安定化と政府の役割の再構築の途上で、1994年から1996年にかけて第2次アルゼンティン経済開発調査が行われた。これは、同国のさらなる発展のために、同国と東アジア諸国の貿易と投資の関係強化のために、公共財としての有益な情報を収集整理するとともに、官民が推進すべき振興策を提示したものである。

1.3.2. ヴィエトナム国市場経済化総合政策支援調査

ヴィエトナムに対する開発調査は、市場経済化に向けた包括的な分析と主要な開発課題に対する政策提言のため1995年から開始されたものである。この開発調査は1994年にJICAに設置されたヴィエトナムに対する国別援助研究会の作業を受けて着手された。調査の過程で、ヴィエトナムの市場指向型開発について日本およびヴィエトナムの双方の政府関係者と学識専門家によるワークショップが開催され、双方の対話が促進された。対話の継続とヴィエトナム国側からの大きな期待の下で、双方の専門家が共同し

て調査が進められている。調査の立ち上げ時点でなされたヴィエトナム国に対する緊急提言はヴィエトナム側から高く評価され、1996年～2000年の5カ年計画に反映されることとなった。

この調査のインパクトには次のような点も含まれる。1986年以降、同国は市場経済の導入のために必要な財政金融諸制度の構築に関して、国際通貨基金や世界銀行からのコンサルテーションを受けてきた。JICAの開発調査は、これら国際金融機関の視点と補完的な長期的開発の方向性と開発諸課題に焦点を当てたものであった。

1.3.3. インドネシア長期計画推進のための経済モデル開発調査

1981年以来JICAでは、インドネシア国の国家開発庁に対して日本国内の様々な大学研究者および日本の経済企画庁専門官で構成された専門家派遣を行って、様々な経済モデルの開発と政策分析に対して協力してきた。長期・短期専門家の派遣実績は100名を超えている。この開発調査はこのような専門家派遣の実績の下に形成され、インドネシア国の今後の数次にわたる5カ年計画と長期25カ年計画の見直しのためのローリング・ベースの計画ツールを提供するものである。モデル・ビルディングにおいては、熟練労働力供給、資本形成、外貨制約などとともに産業連関表に基づく産業間取引が基礎的な構造制約要因として組み込まれている。

モデル作成の基本的なアイデアは、1960年代、1970年代の日本における中期計画が財政金融政策の方向を示し、長期計画が統合的なインフラ整備のガイドラインを示したという日本の計画技術の経験に基づいている。日本からの10年以上に及ぶ専門家派遣を通じた協力に加えて、この開発調査による大規模計画モデルの作成は、インドネシア計画当局の計画能力強化のために有効な支援となっている。

2. 開発協力における知的支援

知的支援のための基本的な要素は次の3点に要約することが可能であろう。

- (1)相手国の開発情勢に応じた諸課題への日本側からの理解。
- (2)日本と相手国の間で開発の主要課題を特定し共有するためのアプローチまたは方法論。
- (3)解決のための対応策およびガイドラインの提示。

それぞれの国に固有な開発プロセスの理解のためには、社会的な側面に対する留意も必要である。開発の過程は物的なインフラ整備状況が変化するとともに、直接的、間接的に当該国の人々の考え方の変化を促し、それが福祉水準の捉え方にも影響を及ぼすであろう。開発過程での人々の反応は国によって異なり、一様には論ずることが難しい面がある。

開発途上国が直面する課題、将来生ずるであろう課題について、対話を開始するためには一定の枠組みが必要とされる。政策アドバイザーとしての個別の専門家は、各人の持つそれまでの経験と他国の類似の事例についての知識に基づいて相手国側のカウンターパートと検討を始める。開発途上国からの研修員を受け入れて行われる日本での研修コースにおいては、日本側講師は各参加者が直面している様々な開発課題の中から共通な要素を抽出して、日本その他の相応する事例を参照しつつ解決のための契機を研修参加者に与えようとする。

上記に例示された3つの開発調査は、それぞれ異なった参照枠組みに基づいている。

1985年～1986年に行われたアルゼンティンに対する開発調査では、経済改革に対する提言の基礎には経済活動の自由化の重要性と官民の適切な役割分担への認識が置かれていた。また、間接的な例示として戦後の日本の発展経験が示されている。ヴィエトナムの開発調査では、現状の開発情勢を把握するための枠組みとしていくつかの開発経済理論が援用され、特に農業については、中国の農業開発過程が先行事例として検討されている。インドネシアに対する開発調査では、既に確立されているいくつかの数量分析手法と個別専門家による協力実績から得られた知識ストックの下で、多期間の総合的な経済モデルの開発を研究協力的に進め、代替的な開発の諸方向をローリング・ベースで検証しシミュレートするものである。様々

な将来の技術的係数の想定には日本を含む先行国の係数が参照されている。

3. 開発協力のフレームワークとしての経済システムアプローチ

より効果的、効率的な開発協力のためには、ドナー国と受取国およびドナー国間の相互協力と協調を基盤としなければならない。実際の技術協力業務は、特定の開発課題の解決に従事する専門家の努力に大きく依存している。マクロ経済指標に基づいて開発の実態を理解し分析するためには新古典派の枠組みが援用される。しかし、健全なマクロ経済運営の達成を超えて開発を支える制度面の整備に対して協力するには、新古典派的な機能アプローチでは不十分である。開発途上国の開発を推進していくために開発協力を携わる人々は、開発のプロセスに関係する様々な要素 (ingredients) を意識し、改変の手助けをしなければならない。

技術協力は開発途上国側のカウンターパートとの直接のコミュニケーションを通じて進めるものであるので、必然的に相手国側の受入機関および関係する組織に対する影響や効果を意識せざるを得ない。開発の過程は、適切な計画の設計図の下で自動的、機械的に推進されるものではなく、固有の状況に応じた柔軟な対応とそのときどきの処方箋が必要とされる。しかしドナー国と受取国の間で、方向性としての開発実態に関して共通の認識を持ち、協力の目的に照らして個々の協力上の課題を解決していく作業の積み重ねが成果に結びついていくものであろう。開発の様々な局面に対応した経済システムアプローチのさらなる発展が開発協力の実務に携わる側から待望される。

(本章の内容は筆者の個人的見解を述べたもので、JICAの見解を示すものではない。)