

JICA研究所とアジア経済研究所

― 出向先で考えたこと

武内進一

アジア経済研究所（アジ研）からJICA（国際協力機構）研究所に出向して一年余になる。JICA研究所は二〇〇八年一〇月の新JICA誕生と同時に設立された。新JICAは、組織的には旧JICAとJBIC（日本国際協力銀行）の有償資金協力部門（旧海外経済協力基金）が統合した開発援助機関で、技術協力、有償資金協力、そして従来外務省が実施してきた無償資金協力の一部を一元的に実施する。事業予算で世界最大規模の開発援助機関となった新JICAに、研究所が設置されたわけである。

私はJICA研究所の設立と同時に客員研究員として週一回勤務し、二〇〇九年四月からは、出向という形で毎日通っている。出向者の立場で、自分の役割、JICA研究所の機能、そしてアジ研と

の違いについて、日々考えをめぐらせてきた。本稿では、近年における開発援助と学術研究の関係について論じながらJICA研究所の性格を紹介した上で、政策的観点からアジ研に何が要請されるのかを考えてい。

● JICA研究所とアカデミックな研究

JICA研究所での私の仕事は、「平和と開発」という領域に関連する研究を行うことである。具体的には、紛争影響国の国家建設とSSR（治安部門改革）の関係についての研究プロジェクト、そしてアフリカにおける紛争予防に関する研究プロジェクトに参加し、前者ではルワンダとコンゴ民主共和国に関する事例研究、後者ではルワンダとブルンディの比較研究を実施している。研究には、アジ

研と同じくアカデミックな水準が求められる。研究方法や進め方は異なるものの、学術的な研究を行うという点では、アジ研もJICA研究所も変わらない。

なぜJICAが研究所を持ち、アカデミックな研究を実施するのだろうか。アジ研の活動の根拠は、組織の目的として「アジア地域等の経済およびこれに関連する諸事情について基礎的かつ総合的な調査研究並びにその成果の普及を行う」と定められている点にある（日本貿易振興機構法第三条）。一方、JICA研究所は、「業務に関連して必要な調査および研究を行うこと」（国際協力機構法第一条）という設置法の条項を根拠としている。つまり、JICA研究所は組織内研究所であって、JICA本体の活動に資することが直接的な活動目的となる。その意

味で、そこでの研究と国際協力との関係はよりストレートである。

なぜJICA研究所の研究がアカデミックでなければならぬのか、むしろ日々の業務に直接役立つプラクティカルな調査を実施すべきではないのか。この問いに対する回答は多様であり得るが、私が最も重要だと考えるのは、国際環境の変化によって引き起こされた要請である。冷戦終結に伴って援助を取り巻く国際的な状況が変わり、それが開発援助実施機関におけるアカデミックな研究への要請を高めた。JICAがアカデミックな研究機関を内部に設置したことには、国際環境の変化に即した歴史的な必然性があると私は考えている。

● DAC-IINCAFでの議論

この国際的潮流は、例えばOECD-DACC（経済協力開発機構・開発委員会）の議論を見ているとよくわかる。DACは、先進国の援助政策を議論する場であり、その帰趨は各国レベルの政策に影響する。DACには、INCAF（紛争と脆弱性に関する国際ネットワーク）という名称の下部組織があり、紛争経験国や脆弱国家へ

の援助政策について様々な角度から議論している。私は、昨年七月 INCAF の会議に出席する機会を与えられ、それ以降も議論をある程度フォローしてきた。

INCAF では、「平和構築・国家建設・安全保障」、「脆弱国への資金協力」といった重要な課題に関してタスクチームが置かれている。ここでは、年数回の会合であるべき政策について議論し、各種の文書がまとめられていく。こうした作業では通常、まず資料的性格のバックグラウンド・ペーパーが示され、会合で議論がなされる。それを踏まえて草案が執筆され、草案を叩き台として文書が練られる。

文書の中には、DAC の政策的方向性を示す原則やガイドラインもあれば、単なる報告書もあるが、いかなる文書にせよ議論の過程で草案がメンバー国に送付され、コメントを求められる。その頻度は相当に多い。JICA や外務省では、本部や在外の担当部局がこうした草案を読み、必要に応じてコメントを返す。大部のペーパーを迅速に読み、的確なコメントを返すには、知力とともかなりの体力が必要だ。

DAC の議論では、アカデミックなインプットが大きな役割を果たしている。二〇一〇年三月に刊

行された脆弱状況における国家の正当性に関する報告書（参考文献③）を例に説明しよう。この報告書は、INCAF の「平和構築・国家建設・安全保障」タスクチームがとりまとめたものだが、二〇〇八年末から二〇〇九年の初めに提出された二つのバックグラウンド・ペーパー（参考文献①②）から議論が始まっている。これらはいずれも INCAF のメンバー国が委嘱した成果物だが、著名な研究者の手による学術的な内容のものである。それらを統合する形で草案が二〇〇九年八月に示された。この草案は、タスクチームの共同議長を務める DFID（英国国際開発省）と世界銀行の担当者の名前でまとめられたもので、関係各所に電子メールで送付され、コメントが求められた。その後も、何度かの会議での議論やメールでのコメント受けを経て、報告書の刊行に至った。報告書の謝辞を読むと、メンバー国に加えて、研究者からの指摘にも配慮した様子がうかがえる。

●援助機関と学術研究

DAC の議論をフォローしていると、アカデミックな知が政策形成の前提となり、そこに深く関与している現実が見えてくる。報告書のバックグラウンド・ペーパーは、二本とも関連する研究成果を的確に踏まえた高水準のものである。国家と正当性 (legitimacy) の関係は、いうまでもなく政治学や社会学の中心課題の一つであり、ウエーバーをはじめ膨大な研究蓄積がある。これを平和構築や脆弱国家という文脈で捉え直し、新家産制 (neo-patrimonialism) をめぐる議論など近年の学術研究を踏まえて再検討した内容であった。

である。実務者は、提出されたバックグラウンド・ペーパーを咀嚼し、自分たちの問題意識に対応させて報告書の草案を作る。そこに実務者、研究者から出された多種多様なコメントを組み込んで、報告書が完成するのである。

援助国の集まりである DAC の議論は、当然ながら援助の実践面に力点が置かれている。つまり、「どうすればよいのか？」という問いが基本にある。しかし、ここでは対処すべき現象の原因究明が、議論の出発点になっている。換言すれば、「どうなっているのか？」「なぜそんなことが起こるのか？」という問いに対する答えである。私が出席した INCAF

ここには、アカデミック・サークルと援助実務担当者との協働関係を観察することができる。援助実務の中で練り上げられた問題意識がアカデミック・サークルに投げかけられ、それに対して既存の研究蓄積に立脚した答えがバックグラウンド・ペーパーとして提示される。ペーパー自体は、学術論文と違って、新しい主張をする類のものではない。実務者からの問いを受けて、アカデミックな立場から何が言えるのかを論じたもの

の会議でも、DFID のメンバーなどが、口癖のように「エビデンスに立脚した (evidence based)」議論の必要性を主張していた。アカデミックな証拠なくして議論しても、説得力は持ち得ない。相手を説得するために、学術的な背景は必要不可欠と認識されている。実務家と研究者の協働関係の背景には、DAC における激しい競争—援助政策をめぐる競争—がある。DAC は、メンバー国が自らの政策の妥当性についての主張を

ぶつけ合う場である。そこで採用された原則は、いずれ加盟国の政策を縛ることになる。タイドからアンタイドへ、プロジェクト援助からプログラム援助へといった流れは、いずれもD A Cの議論に牽引されていたし、近年では「パリ宣言」(二〇〇五年)や「アクラ行動計画」(二〇〇八年)といった形で、メンバー国に協調を求め

る動きが強まっている。援助政策が競合する中で、自らの妥当性を主張するためには、学術的な裏付けが不可欠である。援助実務側とアカデミック・サークルとの協働はこうした文脈で強まっている。

別の言い方をすれば、O D Aに対する監視圧力が世界的に強まっているということだ。O D Aは、税金によって賄われているという意味で、自国民に対して説明責任を負うが、その場合、単にいかに狭義の国益に資するかという点だけでなく、国際的な公共財として、相手国の貧困削減や平和構築にいかに関与するかが問われるようになった。議会、民間企業、市民団体は、それぞれの立場でO D Aに対する監視圧力を強めている。こうした変化の背景として、冷戦終結によって、援助政策が安全

保障政策に従属する状況が失われ、いわゆる戦略援助の必要性が薄れたことを指摘できる。援助が開発に役立たなくても、発展途上国の政権担当者を惹きつける「アメ」であればよかつた時代は終焉したのである。こうした文脈で、援助政策をめぐる競争は激化し、O D Aへの監視圧力強化は世界共通の現象となっている。

つまるところ、国際環境の変化を受けて、援助政策をめぐる実践と学術研究との関係が再定義されたわけである。各国の援助実施機関は、政策の正当性を国の内外で説明する必要に迫られ、アカデミックな裏付けを求めるようになった。J I C A研究所は、こうした流れの中で設立されたのである。

●「どうなっているのか?」と「どうすればいいのか?」

私はもともと、援助政策を専門に研究してきたわけではない。アジア研での私の担当地域は、中部アフリカフランス語圏諸国という、ある意味で日本と最も「関係がない」国々であった。その地域を対象として私が研究してきたテーマは、当初は食糧作物の生産と流通

であり、ここ一〇年強は紛争問題であった。人々が何を食べているか、それがどこで作られ、どうやって町に運ばれるか、あるいは、なぜ人々が紛争へと動員されるのか、どうして民族対立が起こるのか、紛争の後で人々はどんなふう暮らししているのか。研究テーマは食糧作物から紛争問題へとシフトしたが、考えてきたのは、「どうなっているのか?」、「なぜそんなことが起こるのか?」という問いへの答えであった。

「どうすればよいのか?」、「どんな政策を打つべきなのか?」という問いに関心がなかつたわけではない。しかし、そうした問いは、自分にとつてあまりに難しく思えた。ある問題がどういうメカニズムで発生するのかを説明すること、それを改善・解決する方策を提言することとは、深く関係しているとはいえ研究上は別のテーマである。問題発生メカニズム解明だけで精一杯で、実践的課題に取り組み余裕はなかなか持てなかつた。

政策のツールに関する知識の欠如も、「どうすべきか?」という実践的、政策的研究に踏み出せなかつた大きな理由である。意味の

ある政策提言を行うためには、どのような政策手段があるのか、そこにどんなメリットや制約があるのか、といった実践に関わる知識が必要である。私は、中部アフリカ諸国の政治経済に関する専門知識はあっても、日本なり国際社会なりが政策的関与のために有するツールや、それを利用する際の制約については、何も知らないに等しかつた。

基礎研究機関であるアジア研では、政策に関心があつても、具体的知識を獲得することはなかなか難しい。政策に関する知においては、政策文書の内容以上に、それを生み出す制度や人間に関する知識が重要な意味を持つからである。この点、実務機関の内部にあるJ I C A研究所は、政策に関する知を探究するために有利な位置にある。

武力紛争が勃発したとき、国際社会は様々な形で関与する。和平交渉の仲介、平和維持部隊の派遣、多国籍軍の派遣、D D R (武装解除・動員解除・再統合)、S S R (治安部門改革)、選挙支援、行財政改革、移行期正義、経済復興など、活動の種類は多く、関連する業務の範囲は膨大である。J I C Aが

実施する政府開発援助はその一部に過ぎないが、それでも前記諸活動の多くに関わり、業務内容は多岐にわたる。それぞれのイシューに関して、どんな援助スキームが用いられてきたか、そこにどんな長所と短所があるのか、日本はどのような立場を取ってきたのかなど、政策提言の前提として知っておかねばならないことは多いが、JICA 研究所ではこうした情報は比較的簡単に入手できる。JICA 事業は政策に直接関わるため、関連情報はきわめて豊富だし、その道のプロから経験を聞けるからである。こうした情報を消化して研究成果にまとめるのは、無論容易なことではないが、自分にとって非常によい勉強の機会になっている。

● JICA 研究所の強み、アジア研の強み

フル出向の形で勤務して一年余が過ぎたが、予想通り、実践に関わる知識を習得し、消化することは容易ではない。「どうすべきか？」という問いに答えることには依然として苦労している。ただ、JICA 研究所では、同僚の実務家から多くを学ぶことができる。

彼らと意見交換をする中で意味のある政策提言ができるかも知れない、という期待は持っている。「どうすべきか？」という問いに向かつて、アカデミックな知識と実践的な知識を練り合わせていくことが、JICA 研究所の強みであり、役割なのだと思う。

一方、アジア研の強みは、「なぜそんなことが起こるのか？」という問いにしっかり答えることにある。重要なのは、ある現象が起こるメカニズムを解明し、それを高度な学術レベルで（具体的には、国際的な水準で）発信することである。「なぜ起こるのか？」という問いの答えは、「どうすべきか？」という問いの答えに直接つながることも、つながらないこともある。無理に「どうすべきか？」に答える必要はない。「なぜ起こるのか？」という問いに対してきちんとした答えが提示できれば、それだけで政策担当者にとって重要なインプットになるだろう。

アカデミックな研究に対する実務機関からの需要は、様々なレベルで拡大している。エビデンスに基づく提言を行うことはもちろん重要だが、政策が働きかける対象に関して、学術的な分析を加える

ことも政策形成にとって重要である。脆弱国家にどのような政策を取るべきかという問いもあれば、脆弱国家が生成するメカニズムは何か、あるいは武力紛争の要因は何かという問いもある。今日の政策担当者や実務機関にとっては、双方の答えが「役に立つ」のである。

結局のところ、アジア研に求められているのは、高い水準の学術研究を提供すること、そしてそれが政策との関係でどのような意味を持つのかを説明することである。そのために、学術研究を究める一方で、政策担当者との対話を厭うべきではない。アカデミックなバックグラウンド・ペーパーを書いてくれという注文にきちんと応じられるよう研究力を磨いておくことが、アジア研の今後のために大切だと思う。

(たけうち しんいち / JICA 研究所)

《参考文献》

①Clements, Kevin “Traditional, Charismatic and Grounded Legitimacy” (November 2008, background paper commissioned

by the Government of the Federal Republic of Germany).

②Darbon, Dominique, Severine Bellina, Stein Sundstol Eriksen and Ole Jacob Sending “The Legitimacy of the State in Fragile Situations” (January 2009, background paper commissioned by the Governments of France and Norway)

③OECD-DAC (2010) *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*, Paris.