

---

日時：2008年4月23日（水）18:09-20:40

会場：早稲田大学19号館（西早稲田ビル）501教室

参加者（敬称略）：長峰美夫（三祐コンサルティング）、田中勝也（滋賀大学）、松本礼史（日本大学）、不破信彦（千葉大学）、加藤宏（JICA）、丹呉圭一（埼玉大学/早稲田大学）、和田義郎（政策研究大学院大学）、高瀬浩一（早稲田大学）、朽木昭文（早稲田大学）、吉田栄一（アジア経済研究所）、菊地靖（早稲田大学）、栗田匡相（早稲田大学）、松岡俊二（早稲田大学）

オブザーバー：松岡研究室のゼミ生

---

## 研究報告

1. 菊地 靖「国際協力に関する有識者会議」中間発表
2. 松岡俊二「開発協力におけるキャパシティ・ディベロップメントと制度変化(CD&IC)」に関する国際セミナー（2008年7月17日・18日）：趣旨

## 報告の概要

### 1. 菊地教授「国際協力に関する有識者会議」中間報告<sup>\*</sup>の発表

外務省 ODA 有識者会議の委員には、経済関連の研究者が多いため、数字でもって説得力のある話にならない限りなかなか理解されない。文化論は理解できない。理解しないのではなくて、理解できないのではないか。官僚たちにとって文化とは明治維新の文明開化と言った贅沢で高級なものとしての概念しかない。人類学では文化を持たない民族はいない。

有識者会議で要求したことは、ODA を増やしてほしいというわけではなく、元へ戻してほしいと提案している。しかし、メディアで取り上げられる際には、ODA を増やせという要求に変わってしまうため、非常な誤解を生んでしまう。国民にとって ODA を増やせというのは、何事かと取られるかもしれないし、ODA 関連の国会議員もそう思っている。あくまで増やせというのではなく、元のレベルに戻してはどうかということである。有識者会議の委員も戸惑っていることは、効果的な政策を出すよう要求されているが、金額を元に戻してもらえない限り、実現不可能なことがたくさんある。そのため、金額削減と良い政策を作れという矛盾したことが起こっている。

中間報告に対して、あまりにも網羅しすぎているのではないか。つまり、全てを網羅するのはとても難しいことであり、抽象論になりがちである。そのため具体性に欠けているのではないか。具体性に欠けているとの議論はなかなか受け入れてもらえない。目次に関しても、執筆者の意見が反映されすぎているのではないか。

多くのメンバーがそろっている中で、1つの報告書を作るというのは非常に難しいことである。また、報告書を作成する際に、理論だけではなく実務経験を持っていることも必要である。例え

---

\* [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/1/1177292\\_900.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/1/1177292_900.html)

ば、TICADの政策を作る場合に、アフリカについてどれだけ知っているのかという問いに対して、人類学者としてはそのフィールドを知っているということは数年に渡ってそこにコミットメントをもつ必要がある。しかしながら、夏休みに何か評価に行ったとか、政府の視察で行ったなどで、その地域を知っていることにはならない。地域に対するコミットメントを持たずして、理論だけに走ると、政策としては無理がある。委員の一人としては、仲間批判になってしまうが、この点を改善していくべきである。

理論は理論として良いのだが、理論をそのまま適応しても、現地からの評価があまり良いものではない場合がある。なぜなら、現地の文化、すなわち現地の持っている内発的(endogenous)な技術(technology)や知識と新しいプロジェクトがどのような形で接合性を持つのか言う点が大事だからである。このような政策がなされない限り、ODAのプロジェクトは現地ニーズとかけ離れたものになってしまう。東京の経済学者が考える開発経済学の計画期間(time span)は現地と合っていないのではないか。日本でこれだけのことが1年でできるということが、ある地域では2年かかるかもしれない。道路建設に関しても、日本の道路感覚と現地で働く人たちとの感覚の差がある。労働者が集められて作ったものでも、日本のODAがもう一度作り直すために、つぶしてしまうケースもある。現地の人々の満足度も考慮に入れるべきである。我々の方の満足度にあわせることはない。そういった問題の調整が政策を作る際に、具体的に表現せず、抽象論だけで行くと、ODAの効率を高めることはできない。たくさんのアフリカ研究者がいるのだから、人材をもっと有効に使える組織体にしたら良いのではないか。

あらゆる分野の研究者と議論することはとても難しい。しかし、委員全員が求めていることは、ODAの額を元へ戻さなくては、いいアイデアを出すことはできないということである。つまり、財政的な援助なしに、報告書のみで良いことを謳っても実現することはできない。

ここで中国のODAを紹介するが、中国流の援助というのがあり、料理人からマネージャーまで現地に来て、プロジェクトが終わるとそこに定住して、中華街を作ってしまう。それは雇用促進にはならない。全体として、アフリカの人々の教育レベルはまだまだ低いとされ、マニュアルを読んで、マニュアル通りに動かす中間技術者の数がものすごく限られている。そのため、中国の場合は、すべて丸抱えで行っている。

今の日本のODA予算では中国のようなことはできない。そのため、知的援助、いわゆる高等教育・高等技術の分野で日本の特性を出していけるのではないか。もし、日本にそのような援助技術がなければ、アフリカからイギリスへ留学できるような奨学金制度を日本が援助すればよいのではないか。やはり、長期間(Long range)を視野に入れて考えなければならない。長期にわたるプロジェクトの中で日本のコミットメントを作っていければよいのではないか。アフリカの本当の事情を知っていなければならない。アフリカではまだ国家レベルの認識がない、家族レベルの認識がある。National IdentityはおろかLocal IdentityもないPrioritized Identityのみで終わっている社会である。そこへ、日本の近代的な、政治的な視点を持ってプロジェクトを持っていってもなかなか期待に応えることはできない。

## 議論

### ■ 加藤

- 今回の研究会に限ったことではないが、最近のODAをめぐる議論では、How toに関する

る議論が多いのではないかと。ODA が全体として支持を失いつつあるというのは、ODA に関して何を実現しようとしているのか、つまり What to do, Why の部分が足りないのではないかと。日本の ODA は、しばしば思想がないと言われるが、長期的に見ると、その国が求めている要求に一致していたはずである。しかし、2000 年に入って何のためかということが見えなくなって来ている。この中間報告でも How to 的な内容が多いため、後半に入って本格的な議論を行うためには、What to do のところを議論していただけたらと思う。日本の ODA がこれから減り続けると言われるが、円借款の還流が増えてくるため、どう頑張っても ODA 減少は避けられないのではないかと。

■ 和田

- 中間報告に関して、2 点コメントがある。1 つは、借款がマイナスになっていくことを考えると、日本型の ODA の特色と言っている借款でインフラ整備というのは、ほぼなくなってくる。ゼロになるわけではないが、減っていくであろう。新規マネーはでるのだが、ネットではマイナスとなる。日本型の ODA は本当にあるのか。日本の型の ODA の比較優位があるとすれば量である。借款で出したので、量が多いだけのこと。量が減ってしまうと比較優位がないという話になってしまう。ヨーロッパ諸国やアメリカがやっているようなこととどこが異なるのかというと、日本は同じにならざるを得ない。

もう 1 つは、中間報告で一番欠けている点は、パリ宣言について言及していないことである。世界中の国はパリ宣言に準拠して現地化して無償を流すように定められているのに、中間報告では 1 つもその意識がない。そもそも援助とは国際協調でやっていくのではないかと。なんとなく日本は独りよがり日本型援助を行ってきたことになっている。

■ 朽木

- 菊池先生に細かな矛盾についてお聞きする。1 点目は、中間報告書では、アフリカなどが上げられていて、一見集中的な内容に見えるのだが、先生のお話だと、具体性がない、抽象的かつ網羅的である。それは、みんなの consensus ができないので、ぼかしているのか、あるいは、どうにもわからないのか。2 点目は、選択と集中というのであれば、何らかの目標や基準がない限り、選択と集中はできないのではないかと。その時に基準の議論をされていたのか。3 点目は、ODA の額を戻すという時に選択と集中の目標・基準も決まらず、なぜ額を戻すという議論がでてくるのか。

■ 菊池

- 一番大きな理由として、額を戻すという話は、もともと外務省が外交上の危機感を持ったからである。私はデンマークのような選択的な援助を行うように主張しているが、日本の ODA は全て行いたいらしい。中間報告書を急いで出した理由は、アフリカ開発会議にあわせたからである。そこに焦点を当てるように要求されたからである。そのため、特色がないのは確かである。

■ 松岡

- 中間報告書の中で、ODA は外交力の重要な源泉であるという規定から始まっていることに疑問を感じる。外務省が設置したためかもしれないが、有識者会議である以上は、ODA と外交、あるいは、ODA と外交力がどのような関係性を持つのか、持ってきたのか、これから持たせていくのかという議論をしっかりとすべきである。ODA は外交力の源泉で

あると言った場合、すべて ODA は外交に従属するとしか規定されないことになってしまうのではないか。

■ 菊池

➤ 無意識的(Unconsciously)にそうだと思う。

■ 松岡

➤ 和田先生が指摘したように、パリ宣言など出てくるはずもないのではないか。日本の外交力として日本に ODA を求めている以上、それ以外の ODA はありえない。中間報告書は冒頭でいろいろな疑問を排除してしまっている。

■ 菊池

➤ 外務省の国際協力局がイニシアティブをとって行っているからである。自負を持ちたいという意識からきているのではないか。

■ 松岡

➤ そのような議論は、有識者会議でなかったのか。それは有識者会議ではタブーなのか？

■ 菊池先生

➤ タブーではないのだが、外務省が ODA を司っているというのが大前提となっている。

■ 長峰

➤ アフリカ関係の議論をするのであれば、TICAD のスケジュールが分かっている中で1月や2月の段階では遅すぎる。中間報告自体をアフリカ支援に関連付けること自体が、いい案だとは思わない。

■ 菊池

➤ (中間報告)の話は、去年の8月から始まっていた。・・・私も皆さん側であったら。私自身矛盾を感じている。

■ 吉田

➤ 最終的な結論としては、TICAD を前にして、外交政策の総論の部分が見えないまま、各論の部分のみ議論が続いている。具体的な方向性が見えないまま、TICAD に向かわなければならない。もし、この中間報告書が総論の部分を担当するのであれば、不安はある。議論が古いのではないか。アフリカで調査を行ってきた立場から言わせていただくと、認識が何年か前のものと言わざるを得ない。

■ 丹後

➤ 今、なぜ ODA をやるのかなどが述べられていないのは、そもそも ODA 大綱が網羅的だからである。外務省の方々もそのことは分かっているし、実効性がないことも分かっているが、運用であるから心配がないと思っている。これを出さないと、外務省は場合によっては縮小される恐れがあるからである。

■ 菊池

➤ おっしゃる通り、議論の中でその部分はタブーに近い。積み上げたものを崩したくないという意識がある。外務省も JICA も日本の顔を出したがるが、むしろ黙って積み上げていくほうが良いのではないか。

■ 松岡

➤ 外務大臣の設置した委員会の制約条件の中でもある程度、自由度をもって議論をしてい

く必要があると思う。1991年のODA大綱から来ているのであれば、制度の制約性を考えたときに、制度形成をどう議論していくべきか？どのようにしたら改善することができるのか。

■ 菊池

➤ 外務省の話を聞いていると、国内が非常に騒然としている今、ODAに関心を持つ政治家がいない。なぜなら票につながらないからである。現在は、外向きではなく、内向きになっている。

■ 松岡

➤ 社会学者というのは、社会改善的な視点を持たなくてはならない。外務省の委員会だからもともと制約があるのは仕方がないが、外務省を変えるような動き、例えば、外の組織を持たないと良くならないと思う。

■ 菊池

➤ 総括するが、皆さんの意見を聞いて、賛同される方が沢山いると感じた。政策を作るときに、もっと地域を扱う研究者などの専門家と議論すべきである。

■ 松岡

➤ 2つほど検討してもらいたいことがあるのだが、1つは先ほどの議論と関わるのだが、できるだけ新JICAの自由度、すなわち活動空間を広げるようなことを考慮していただきたいと思う。それは、外務省の縛りの中でも可能だと思う。2つ目は、JICAに限らず、現場の方々の意見も最終報告の時には考慮していただきたいと思う。

## 2. 松岡「開発協力におけるキャパシティ・ディベロップメントと制度変化(CD&IC)」に関する国際セミナー (2008年7月17日・18日): 趣旨報告

日本の開発援助に係る政策官庁や実施機関において、途上国におけるキャパシティ・ディベロップメントや制度の重要性が認識され、その具体化が模索されているが、こうした試みを効果的援助へて結実させるには、まだ多くの課題が残されている。

おそらく従来のCDやプログラムに関する最大の理論的・政策的な課題は、こうした援助アプローチと途上国の制度変化や制度形成との関係をどのように理論化し、具体化するのかであろう。社会的能力の形成は、具体的な制度（インフォーマルおよびフォーマルな制度）の変化を伴い、新たな「制度の束 (Bundle of Institutions)」の形成となつてはじめて、能力ステージが新たな段階に入ることになる。その意味で、キャパシティ・ディベロップメントと制度変化・制度形成は「車の両輪」であり、制度変化を伴わないキャパシティ・ディベロップメント・アプローチは十分な成果を期待することは出来ない。

2008年10月の新JICAの誕生にあたり、新JICAの誕生を日本の開発援助の新たな出発点とするためには、政策官庁と新JICA（無償、技術協力、円借款）が全体として、援助効果を高めるために、従来型アプローチの限界を突破し、新たな開発援助アプローチへ転換することが必要であると考えられる。こうした新たな開発援助アプローチの、有力な候補として「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化 (CD & IC)」アプローチに基づく「新援助パラダイム」アプローチ

の具体化が考えられる。

本セミナーは、わが国の開発援助における「CD と制度変化 (CD&IC)」アプローチに基づく「新援助パラダイム」の具体化にとって明らかにすべき以下の4項目を対象とする。

- ① 途上国の開発過程における CD と制度形成（政策形成、制度変化、インセンティブ設計、ガバナンスなど）の理論化・政策化。
- ② 「CD と制度変化 (CD&IC)」アプローチの具体化のためのキャパシティ・アセスメント（指標化などを含む）の具体化。
- ③ 「CD と制度変化 (CD&IC)」アプローチの具体化のための「新援助パラダイム」の具体化。
- ④ 「新援助パラダイム」とは何か？  
（「新援助パラダイム」は、従来のプロジェクト・アプローチ、セクター・ワイド・アプローチ (SWAPs) や財政支援とどのように異なるのか？）

## 質疑応答

### ■ 朽木

- Knowledge Sharing があれば、制度変化(Institutional change)が起こって、それが開発 (Development)だという話。Knowledge というのは、どのような contents なのか、どのような認識をしなければならないのか。どの程度で、developing となるのか。関係性があるだけではなく、具体的な例がいくつかでてこない会議を行っても意味がないと思う。具体例が出てこない点が問題である。ある程度の方向性が出せればよいと思う。

### ■ 加藤

- 松岡先生の報告ですが、だいたいこの方向でいいと思う。制度化されることで、Capacity が上がって、組織化され拡大的に再生されていくという考えは良さそうな感じがするが、その仮説について、関係者が大筋において合意しているかどうかを確認しておいた方がよいのではないかと。発展が生じるようなモデルを制度化できればいいと思う。

### ■ 松岡

- 仮説と書いたのは、反証されてもかまわないということ。どういった時にそうならないのかが重要だと思う。Capacity Development と knowledge sharing だけで考えてないですが、CD が働けば、制度変化が起こるということでは必ずしもない。仮説的に考えてみて、どの程度、実証できるのか、実践例があるのか、理論的に整合性があるのかというのは、仮説的に検証したいと思う。分かっていない部分が多い中で、どういった形で有効な開発・援助・協力をしていくのかということだと思う。

### ■ 加藤

- モデルそのものに合意していく必要はなくて、皆さんが制度を叩いてみる価値があるという同意が必要ではある。

### ■ 高瀬

- 経済学において、制度形成は1つのフロンティアである。経済学者として目のつけ所として面白いと思う。開発の制度変化に使おうとしている研究者は、論文としては見たことがない。現実的に応用したものは、あまり見たことがない。新しいと思う。

- 朽木
  - この松岡仮説がどのくらい対応性があるのかということを経論すべきである。
- 松岡
  - 使えるか使えないかは置いておいて、検討してみる価値はあるのではないか。
- 朽木
  - 実践的に使用できるのかどうかについて検討してみるべきではないか。理論はうつくしいけど、使えないものが成立しても意味がない。
- 不破
  - まだ入るかどうかは、検討させていただくが、2つほどコメントがある。1つは、オーディエンスに問題。同じ内容を話すにしても全く変わってくる。どの程度、実務の人たちや研究者の人たちがはいつてくるのか。もう1つは、マイクロの実証研究において、制度変化まったく関わらないで、事例を行っている研究者はいないはず。だから、多くの事例があるはずである。多くの事例を援助のためにどのように使用できるかを研究している研究者はいないと思うので、やってみる価値はあると思う。
- 菊池
  - 問題提起を出して、どのように有効に使われるか使われないかまだわからないが、テーマを出してみ、皆さんで議論してみるべきである。完全に否定されるかも知れないし、一部を修正して使われるかもしれないが、みんなが議論できる材料となるのなら良いのではないか。
- 松岡
  - 聴衆に関しては、少人数の30~40人くらいを予定している。学者と実務の方を半分半分にしようと考えている。実務の方の現場の知識と研究者の知識をうまく共同作業ができるようにしたいと思う。議論と実践の関係性を築いていく必要はあると思う。研究としてのセミナーなので、共通の問題を議論して、何かを生み出すことで、次のステップが踏めれば良いと思う。

以上