

早稲田大学アジア太平洋研究センター・国際開発協力研究部会
第 3 回研究部会・記録

日時：2007 年 11 月 14 日（水）18:05－20:40

会場：早稲田大学 19 号館（西早稲田ビル）501 教室

出席者（敬称略）：和田義郎（政策研究大学院大学）、丹呉圭一（埼玉大学・前 JBIC）、田中勝也（広島大学）、松本礼史（日本大学）、高瀬浩一（早稲田大学）、飯島聰（国際協力銀行）、加藤宏（国際協力機構）、三輪徳子（国際協力機構）、庄司仁（国際協力銀行）、松岡俊二（早稲田大学）

松岡研学生：岩本、村上、斉藤、友繁、張、デギー、碓井

研究部会に関連する事案についての説明（松岡より）

- 早稲田大学プロジェクト研究所・国際開発協力研究所（所長：松岡俊二）の設置申請、研究テーマ「グローバル・サステナビリティと国際開発協力政策に関する研究」、設置予定は 2008 年 4 月 1 日。期間は 5 年間。
 - 早稲田大学に基盤を置きつつ、東京大学などの他大学および JICA・JBIC などの開発援助実施機関などとの効果的連携を構築し、上記の社会的課題に応える調査研究および政策提言を行い、もって日本の国際開発協力の革新とグローバル・サステナビリティの実現を資することを目的とする。
- 国際開発学会理事会（11/24、沖縄大学）への研究調査事業の提案：「国際開発協力における知識ベースのあり方に関する研究調査」事業
 - 2008 年 10 月の新 JICA の誕生を日本の国際開発協力の新たな一里塚とするために、学会は ODA シンポや関係機関へのフィードバックの議論を踏まえ、以下の 3 点について検討を行う。研究調査期間は、2008 年 11 月から 2009 年 10 月を予定する。
 1. 知識ベースの構築
 2. 国際開発協りに係る知識創造のための社会システムのあり方
 3. 様々な国際協力機関との人的交流のあり方
- 本研究部会の活動をベースに「国際開発協力とキャパシティ・デベロップメント(CD)に関する国際セミナー」開催を企画する。開催時期は、2008 年 6 月上旬・中旬 or 7 月中旬を予定する。
 - 「国際開発協力政策と CD に関する 国際セミナー」は次の 5 点に焦点をあて、内外の研究者・政策担当者・ODA 実施機関関係者を招聘し、議論を行う。
 1. キャパシティ・アセスメント(SCA)の理論と手法に関する研究開発の到達点と課題を明確化する。SCA のための情報ベース・知識ベースはいかなるものか？
 2. CD アプローチと国際開発協力における「プログラム」とは何か？CD は、「プログラム・アプローチ」として具体化しうるか？「CD」・「プログラム」の下に、「無償」・「技協」・「円借款」は一体化しうるか？
 3. CD アプローチとしての「地域アプローチ（東アジア地域統合支援やアフリカ支援など）」の具体化は可能か？
 4. CD アプローチは、地球環境問題などの「グローバル・サステナビリティ(GS)

課題」へどのように応えるのか？

5. 地球温暖化対策における Mitigation や Adaptation としての CD アプローチを踏まえた国際開発協力政策はいかにあるべきか？新たな資金メカニズムの必要性や可能性とは何か？

研究報告：

「円借款におけるキャパシティ・ディベロップメント(CD)とその考え方」

丹呉圭一（埼玉大学）・和田義郎（政策研究大学院大学）

1. 資金協力における CD とは何か？

円借款の個別事業の目的は、ほとんどが直接的なインフラ整備であって、JBIC において、CD は業務の目的にはなっていない。しかし、資金協力における CD は援助効果発現の条件としてかなりの部分意識されている。世界銀行の例をみると、CD は国別支援戦略（CAS）の焦点となっており、3 分の 2 の世銀事業において、その開発目標に CD が含まれている。世銀の CD では、いくつかの問題提起があり、またアフリカでの失敗経験を教訓に、今後の資金協力に対して次の 5 つの提言をしている。

1. CAS の中で Capacity を考慮すべきである。
2. 国家独自システムの使用（Using country system）。
3. 結果重視の M&E Capacity を強化する。
4. リーダーシップ、経営能力の強化。
5. 他国の技術協力との調和化とフラグメンテーションの回避。

世界銀行におけるアフリカの経験から、CD の重要性は IDA 対象国では認識されているが IBRD 対象国ではキャパシティは前提とされており、市場促進機能が中心となっている。世銀において、L/A 締結後、CD は non-lending activities の対象業務の一つとなっている。

2. CD のロジックと円借款の経験

CD が中心となるロジックは、個別プロジェクトからプログラム・ベース・アプローチ（PBA）へと転換している。CD をミクロだけでなく、マクロ・社会に影響させていくのが重要なポイントである。すなわち CD は組織・社会・国家レベルを中心に存在している。円借款における CD の経験を段階で示すと、第 1 段階は援助吸収能力である。第 2 段階は、組織能力である。第 3 段階は、制度・政策形成・実施能力である。この 3 段階の円借款の CD の経験から次の事項の必要性が判明する。

第 1 段階では、調達規則の作成と規則にのっとった業務の確保が中心であった。第 2 段階では、事業・組織の運営、維持管理能力の向上である。第 3 段階は、合理的な市場行動の確保である。

3. 円借款における CD の範囲と境界

円借款における CD の範囲（スコープ）はプロジェクト（事業）からプログラム（社会・国家）に移行している。そのため民間や地方政府などによるネットワークの形成や能力強化が必要となってくる。ネットワークの運営維持が出来ること自体が発達したキャパシティとなる。個別プロジェクトのアウトプットや成果（アウトカム）は、ネットワーク全体

でのフローとなり、フローを拡大することがプロジェクトの有効性を高め成果につながる。CD の成功例としては、タイ東部臨海開発事業やスリランカ・コロンボ港整備事業がある。これらは、持続的に民間による整備へと拡大したため、インドなどとの競争意識が生まれ能力向上に貢献した。

4. 今後の課題と取り組み

JICA と JBIC による CD 連携事業の主な成功例は、1. カイメップ・チーバイ国際港開発事業（ベトナム）、2. 観光セクター開発事業（ヨルダン）、3. 大ファリドプール農村インフラ整備事業（バングラデシュ）、4. 下水道関連事業（中国）、5. 小規模感慨事業Ⅰ～Ⅳ（インドネシア）である。

これらの連携事業の成功要因は、1. 事業サイクルのすべてをカバーする包括的な事業実施運営管理、2. 総合的な農業開発、3. ハード側面（施設整備）とソフト側面（マネジメント）のコンビネーションである。

今後の課題としては、1. グローバリゼーションへの対応、すなわち、先進国と途上国の間では責任分担が難しいため、課題を世界共通化して途上国のオーナーシップを強化する必要がある。2. 環境問題を地球規模の問題として捉える。3. 国家概念の変化や組織・社会・個人の対応能力の違いなど CD の主体の変化に対処できるようにする、などが考えられる。

討論

- 欧米の CD 議論と日本の CD 議論の背景の違いを認識することが重要。欧米の CD の議論は、1980 年代のアフリカにおける「援助の失敗」経験が大きい。その後、欧米ドナーは冷戦の終結もあり 1990 年代は援助疲れが生じたが、日本は東アジアでの結果としての「援助の成功」があり、1980 年代後半から急激に ODA を拡大した。その意味で、日本の開発援助の世界では、「援助の失敗」を科学的に議論できておらず、こうした点もあり、日本はずっと以前からキャパシティ・デベロップメント（CD）・アプローチだったというような議論になってしまう。従来型でよい場合と従来型ではだめで、新しく CD アプローチに転換しないといけない点が区別できてない。
- CD の議論において、CD のスコープ（対象）を明確にする必要がある。世銀の議論はガバンスをいっているが、結局のところは政府が対象であり、Civil Society を十分に考慮していないのではないか。
- 中国のように 5 千年の国家の歴史を持ち、上からの統制の強い社会では、多くの開発援助プロジェクトは、結果として「成功」するが、それで果たして中国は社会的能力が高いといえるのか。
- 中国の不良債権処理に円借款は役立ったのか？
 1. 中国の長大河川に沿った都市間の取水・排水（污水）の循環が国民経済的に非効率と考えられ、中国側は円借款を使った下水処理事業を実施した。
 2. 他方、汚染源の中小国営企業が金融機関の不良債権の原因の 1 つになっていることから、不良債権処理のための関連企業の廃止が進められ、結果として円借款による下水関連事業の効果がたかまることになった。

- 円借款は必ずしも魅力ではないと言われているが、現在は問題意識が高まっている。付加価値があることに魅力を感じている。CD に関していえば、継続性が重要である。継続性がないということは効果がないということになる。民営化や市場化への変化によって CD も変化するので、的確な対応を要し、さらに、今後はどのようなステーク・ホルダーを関わらせるかが課題である。
- ケニア・タンザニアの道路事業は直営でやっていたが、実際はうまくいかなかった。タンザニア円借款は凍結されたが、ケニアでは、もう少し継続され専門家も派遣されたが、やはり問題があり、中断された。比較的に、東南アジアのほうが、相手にニーズに合わせていくことができるようになっている。
- 援助方法は、少しずつだが発展傾向にある。
 - 円借款の第 1 段階から第 3 段階を通して、開発方法を学んでいくことはあったが、現状の第 3 段階をより発展させるためには、JICA との協力が必要である。
 - 環境保全基金は CD 不足であると言われているが、もう一つの問題点として、政府として、政府として、公共事業を同じように行っていたにも関わらず、お互いにネットワークを構築していなかった点が問題で、この点は今後の案件形成に使われる。
- 今まで通りでよい点は、そのまま継続させ、改善すべき点は、考慮する必要がある。
 - どのような点で失敗だったのか、また誰による失敗であったのか、つまり、何が成功で何が失敗なのかを明確にしていくことが必要。その際、成功原因は CD なのかどうかの判断が必要。
- 現在、途上国の CD を議論しているが、新 JICA の業務姿勢とその結果の評価、すなわち新 ICA の効果的・効率的業務運営（新 JICA の CD）のためには、従来の独占的立場をどうみるのかという問題がある。公的組織の活動の重複を避けることは常識であり、全てを市場化することも適当でないが、かつての江戸時代の北町奉行・南町奉行の輪番制といった競争原理を導入した事例がある。また米国では結果としてうまく機能していないが、現に USAID と MCA を設置し、競争的視点で評価している。立法府の二院制もそうした緊張関係の導入と解釈することも出来る。こうした認識を持つとすると、新 JICA の CD という点から競争原理を導入し、例えば途上国を二分し、新 JICA を担当地域で二分し、それぞれが無償・技術協力・円借款の全ての機能を持ち、従来の手続きや慣行にとらわれずに、実情に照らして（自由に）対応し、成果を競い合うようなシステムを考える必要があるかもしれない。

次回の研究部会の予定

第 4 回研究部会：1 月 23 日（水）18:00-20:00

早稲田大学西早稲田ビル 501（5 階）

1. 高瀬先生、澤田先生：それぞれの報告（「開発エコノミストからみた開発援助とキャパシティ・デベロップメント」仮）
2. 「国際開発協力政策と CD 国際セミナー」企画について（松岡・丹呉氏・加藤氏・庄司氏、澤田氏、和田氏）

以上