

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

アフリカの人間開発：実践と文化人類学

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: Japanese 出版者: 公開日: 2015-11-18 キーワード: 国際協力, アフリカ 作成者: 松園, 万亀雄, 縄田, 浩志, 石田, 慎一郎 メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/10502/4377 |

第2章 JICAの独立行政法人化と社会的側面配慮への取り組み

杉田 映理

SUGITA ERI

1 問題意識の所在と本稿の目的

国際開発援助におけるパラダイムは、一九九〇年代以降、貧困削減を目標に据え、人間や社会に焦点をあてた開発へシフトした。この潮流を象徴しているものに一九八九年のDACによる参加型開発の提唱、一九九〇年から刊行された国連開発計画（UNDP）の『人間開発報告書』、そして一九九五年に開催された国連社会開発サミットがある〔下村他 2005〕。この流れは今も大きくは変化しておらず、二〇〇〇年のミレニアムサミットで採択された「ミレニアム開発目標」は貧困削減を中心課題としており、「人間の安全保障」の概念も人々を中心に据えた開発の重要性を認識したものである。

開発援助の実施機関においてもこの流れに沿って社会的要素への配慮が促進された。たとえばイギリスの海外開発庁（現、国際開発省 DFID）は一九八五年に社会開発ユニット（現、社会開発部）を設立している〔中村 2001〕。世界銀行において最初の社会学者マイケル・チェルニアが雇用されたのは一九七四年、最初の人類学者グロリア・デービスの雇用が一九七八年であるが、社会開発への取組みが本格的に開始されるのは、やはり一九八〇年代末からである〔Davis 2002〕。

日本の政府開発援助（ODA）の実施機関のひとつである国際協力機構（JICA、二〇〇三年一〇月以前は国際協力事業団）でも、国際的なトレンドへの追従者としてではあるが、社会的側面に配慮した協力をおこなうための取組みがなされていった。その皮切りとなったのが、一九八八年に開始された「分野別援助研究会」であろう。これは「環境」「貧困問題」「参加型開発」など、従前の技術セクターの枠を越えたテーマを

とりあげた研究会であった。その後、貧困問題ガイドブックや社会ジェンダー分析手法マニュアルなどの引きや研究報告書類が刊行され、組織体制のレベルでも、個々のプロジェクトのレベルでも、社会的側面に配慮した取組みが徐々に拡大されていった¹⁾。

そのJICAが、日本政府における一連の行政改革の流れをうけて二〇〇三年一〇月に独立行政法人化した。組織論を研究するScott [1987]によれば、組織をとりまく環境基盤は、組織の体制のみならず事業内容や行動パターンの決定因子であるという。であるとすれば、独立行政法人化というJICAの法的立場の変化は、JICAの体制や事業、行動パターンに影響をもたらすことになる。実際、JICAは独立行政法人化を機に組織体制が大きく変化している。これらの変化は、JICAが社会的側面に配慮した協力を実施することに、どのように影響したのか。一般的に効率化を求められる独立行政法人になったことは、手間暇がかかると言われている社会的側面の配慮にとって逆風とならないのか。

本稿の目的は、JICAの事業における社会的側面に配慮した取組みが、独立行政法人化に伴う一連の変化によって受ける影響を考察することにある。そこで、本稿では次のような構成で検討を進めることにしたい。まず、次節ではJICAにおける社会的側面に配慮した取組みの沿革と現状を、組織面と人材面から見る。第3節では、独立行政法人化によるJICAの組織の変化を捉える。特に、「JICA改革プラン」で推進された「現場主義」「人間の安全保障」「効果・効率性と迅速性」という三つの視点と、それに関連して実施された部署の再編およびJICA事業における人材確保の変化に焦点をあてる。第4節で、それらの変化が社会的側面への配慮にどのように影響を及ぼしうるかを考察する。そして第5節で筆者の考える今後への展望を述べることとしたい。

本稿における「社会的側面への配慮」とは、「人々の生活が向上することに資するため、人々を取り巻く社会の状況とニーズを適切に踏まえた協力をを行うこと」を意味する。その包含する範囲は、社会の状況を把握するための社会調査や社会分析（社会・ジェンダー分析も含む）の実施、住民参加型手法などのアプローチの活用、さらに地域社会の貧困削減や社会開発を目的とした案件（社会開発系の案件）の実施である。また、こうした事業を実施するために JICA 内で行われた体制整備も、社会的側面の配慮にむけた取組みとして見てゆくことにしたい。

なお、JICA の中に社会開発部という部署があり、担当する課題は、ガバナンス、平和構築、都市開発、道路交通・通信網などのインフラに関する技術協力であるが、本稿で社会開発系の案件という時、JICA の社会開発部で実施する案件を必ずしも指すわけではない。「社会開発」の概念を巡っては多様な定義がされており、時代背景や開発理念の変遷に伴い捉えられ方も変化しているが〔板垣 2002; 佐藤 2007〕、本稿では人々の生活の向上を目指して社会的要因に働きかける案件を社会開発系の案件とよぶ。

2 JICA 内の社会的側面への配慮をめぐる取組み

2・1 組織的取組みとその沿革

2・1・1 「技術移転」を目的とした初期の JICA

JICA が ODA を担う複数の機関の統合により特殊法人として設立されたのは一九七四年のことである。JICA は、ODA のなかでも技術協力の実施機関と位置づけられ、特殊法人時代に作成された組織紹介パ

ンフレットをみても分かるとおり、JICAは「技術および知識の移転」を事業目的として掲げていた[「JICA 1986a」]。すなわち、その前提とされるのは移転する技術が日本側にあるということであり、その専門技術は基本的に日本政府の技術省庁（その外郭団体を含む）から提供されることが想定されていた。JICAの組織も後述するように技術セクター別を中心とする部署編成となっていた。

JICAが設立されてから一九八〇年代後半までの間は、組織だって社会的側面への配慮に取組んだ実績は見られない。一九七四年に『アジア・太平洋地域における経済・社会調査』と題する出版物が当時の農林水産開発調査部から発行されているが、内容的には国連アジア・太平洋経済社会委員会（ESCAP）が作成した報告書の土地改革と制度改革に関する部分を執務参考資料として翻訳したものである。ただしこの初期の期間にも、移転する技術の定着という観点から、適正技術についての研究やプロジェクトは少なからず見られる⁽³⁾。適正技術が「途上国の経済・技術環境と諸条件に合致した技術」[国際開発ジャーナル社 2004:149]であるとすると、適正技術への関心は広義の社会的側面への配慮と言える。

JICAの中で個々の技術セクターを越えたテーマやアプローチに対する取組みが行われるようになった転機は一九八八年だと言えよう。つまり、これがJICAにおいて社会的側面に対する取組みが見られるようになったスタート地点だと筆者は考える[Sugita 1998]。この年は、援助効率促進費という新たな予算が確保され、事業の「入口・出口」と言われるプロジェクト形成（入口）と終了時の評価（出口）の強化が図られるとともに、分野別援助研究が開始された。

分野別援助研究は、従来の縦割りの技術セクターを越えた特定のテーマについて、大学や関係機関の有識者を委員とする研究会を組織し、JICAの職員もタスクフォースとして研究会に参加して行われたもので

ある。その研究結果や提言は報告書にまとめられ公開された。テーマは、一九八八年度に実施された「環境」に始まり、ほぼ各年度一テーマのペースで一九九六年度までの間に「貧困問題」、「開発と女性」、「人口と開発」、「開発と教育」、「参加型開発と良い統治」、「地域の発展と政府の役割」が取り上げられた。これらの分野別援助研究は以下に示す三つの側面において、JICAにおける社会的側面配慮の系譜に重要な意味を持つと考えられる。

2・1・2 環境配慮の中の社会配慮

第一の側面は、環境配慮というコンテキストにおける社会配慮である。分野別援助研究の第一弾に「環境」がテーマとして取りあげられたのは、一九八五年経済協力開発機構(OECD)の理事会で開発における環境の視点の必要性が勧告されたことを受けるとともに、一九九二年に開催が予定されていた地球環境サミットを見据えてのことであったと言われる。JICAでは「環境」の分野別援助研究の提言を受け、一九九〇年から一九九五年にかけて社会経済インフラ整備や農業開発、鉱工業開発など二〇の分野について環境配慮ガイドラインを作成した⁽¹⁾。これらのガイドラインの中で、社会配慮は、自然環境、環境汚染とともにプロジェクトサイトで配慮されるべき「環境」の三要素の一つであるとされている。

二〇〇四年には、それらのガイドラインは大幅に改訂されて『JICA環境社会配慮ガイドライン』[JICA 2004]が発行された。『JICA環境社会配慮ガイドライン』では、題名に「社会配慮」という文言が加えられただけでなく、社会配慮の内容についてより具体的に定義されている。「環境社会配慮」において社会的側面がどの程度配慮されているかは検討の余地があるものの、特にインフラ案件において社会的側面

を配慮する必要性が公に認められたことを示すものとなった。適用範囲も、従来のように開発調査のみならず無償資金協力や技術協力プロジェクトへと拡大された。

環境社会配慮ガイドラインの改定にあたっては委員会が設置され、三〇数回におよぶ検討会の結果がふまえられている。このガイドラインは拘束力が従来のものより強く、全新規案件（例えば二〇〇四年は一〇九二件）について、予想される環境や社会に対する影響の大きさに従ってカテゴリー分類（A…影響大、B…影響あり、C…影響最小限）を実施し、AもしくはBの案件については、二〇〇四年九月に設置された外部専門家から構成される審査会によって検討される体制となった。

現在JICAの組織機構面で、環境社会配慮について審査・担当しているのは企画調整部の中にあるジェンダー・環境社会配慮審査グループ（担当は環境社会配慮チーム）である。この部署は分野別「環境」援助研究会の提言を受けて一九九〇年に設置された企画部環境室が発展したものである。環境社会配慮については、後述するように独立行政法人としての「JICA中期計画」[「JICA 2003」]にその取組みの強化が含まれている。

2・1・3 社会・ジェンダー分析

第二にWID (Woman In Development) ・ジェンダーとの関連で社会分析への取組みが始まった端緒も、分野別援助研究会に求めることができる。「開発と女性」がテーマとして取り上げられたのは一九九〇年であり、この分野別援助研究会の提言を受けて、一九九一年に上記の企画部環境室が環境・WID等事業推進室へと改組される。その後、一九九三年に同室は環境女性課に昇格し、独立行政法人化後は上記のとおりジェ

ンダー・環境社会配慮審査グループとなっている（ジェンダー関連は右グループ内のジェンダー平等推進チームが担当している）。また、ジェンダーが事業課題としても重要であるとの観点から、社会開発部にガバナンス・ジェンダーチームが二〇〇六年に設置された。さらに、組織体制では各部署で男女一名ずつジェンダーの主流化を促進する担当職員が指名され、部署横断のジェンダー連絡会が開催されている〔JICA 2003b, 2005a〕。

ジェンダーへの取組みは、このようにWID・ジェンダーを担当する組織的基盤が整備されたこともあり、かなり積極的に行われてきたと言える。一九九三年に『WID配慮の手引き』〔JICA 1993a〕が職員の執務参考資料として作成されて以来、各種のマニュアルや研究報告書が作成され、一九九四年以降国別のジェンダー情報も各国について整備されてきた。ジェンダーは、その後JICAにおける開発課題のひとつと位置づけられ、『課題別指針』〔JICA 2002a〕が策定されている。特に独立行政法人化に伴い、JICAにおけるジェンダー関連組織を中心に、開発案件におけるジェンダーの主流化が推進されようとしている〔JICA 2003b〕。

社会・ジェンダー分析については、WIDをプロジェクトの組み入れていく手法としてその導入が当初から推奨され、一九九三年に『WID配慮における社会／ジェンダー分析手法調査報告書』〔JICA 1993a〕、一九九四年には『社会・ジェンダー分析手法マニュアル』〔JICA 1994a〕が作成されている。同じく一九九四年には、案件の事前調査に社会・WID配慮団員を派遣する経費が予算化された。当初は、社会・ジェンダー分析は、分析対象を地域社会とし、社会構造の中に女性を位置づけて男女の役割およびニーズの違いや相互関係を把握することを目的としていた。しかし、JICAの報告書類を見る限り、次第に「社会・ジェンダー分析」ではなく「ジェンダー分析」という用語が用いられるようになり、分析対象も地域社会の男女

とその関係性に絞った意味で用いられるようになっていた。

後者のようなジェンダー分析も広義の社会分析の一部と捉えれば、JICAの案件において対象社会の分析が実施されるケースは、ジェンダーへの取組みの強化とともに増大していると言える。

2・1・4 社会開発系案件の増加

第三に、分野別援助研究で貧困問題や参加型開発などがテーマとして取り上げられたことに伴い、JICAでも一九九〇年代に入って、社会開発の視点を持ったプロジェクトや、その実施を促進するための研究および刊行物が増加したことが認められる。

そうしたプロジェクトの初期の代表例に、「フィリピン生計向上（一九九一年～一九九六年）」や「インドネシア南東スラウェシ州農業農村総合開発計画（一九九一年～一九九六年）」、「タンザニア・キリマンジャロ村落林業計画・フェーズⅡ（一九九三年～一九九八年）」などがある「JICA Issues」。いずれも地域住民を直接の裨益対象とし、人々を巻き込んで社会的側面に働きかける案件であった。

とくに貧困削減に関しては、分野別援助研究で一九九〇年に貧困問題が取り上げられて以降、一九九九年には貧困削減にかかる課題別支援委員会が組織されて、『課題別指針』⁵⁾「JICA 2002b」が策定されるなど、JICAの重点課題として取組みが進められている。二〇〇一年度の実績をみると、貧困削減に関連する案件は、全JICA事業の一九・九パーセントという集計結果が出ている⁶⁾「JICA 2003c」。ただし貧困削減案件として含み得る範囲は年々変化しており、とくに開発途上国におけるPRSP（Poverty Reduction Strategy Project）導入以降、マクロ（中央）レベルの政策・制度策定のPRSP支援も貧困案件として分類されてい

表1 JICAにおける社会的側面に配慮した協力を推進するための刊行物

| 発行年 | タイトル | 作成部署 | キーワード |
|-------|--|-------------|---------|
| 1992 | 開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究（プロジェクト研究）最終報告書 | 社会開発調査部 | 環境社会配慮 |
| 1993a | WID 配慮の手引き | 企画部 | 社会ジェンダー |
| 1993b | WID 配慮における社会/ジェンダー分析手法調査報告書 | 国際協力総合研修所 | 社会ジェンダー |
| 1994a | 社会・ジェンダー分析手法マニュアル | 国際協力総合研修所 | 社会ジェンダー |
| 1994b | 貧困問題ガイドブック | 企画部 | 貧困 |
| 1994c | プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮 | 国際協力総合研修所 | 社会開発 |
| 1995b | 開発調査（事前調査）における社会・WID 配慮団員のための手引書 | 企画部 | 社会ジェンダー |
| 1996b | 農業・農村開発計画調査手法の研究 | 農林水産開発調査部 | 社会調査 |
| 1996c | 開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究 | 国際協力総合研修所 | 社会開発 |
| 1997 | 地域展開型協力案件の計画段階における社会・ジェンダー調査導入にかかる基礎研究 | 企画部 | 社会ジェンダー |
| 1999 | 農村社会調査手法の研究（理論編・実務編・実施要領） | 農林水産開発調査部 | 社会調査 |
| 2000a | 農村調査の手引書：研究・普及連携型農業プロジェクトにおける問題発掘と診断のために | 農業開発協力部 | 社会調査 |
| 2004a | JICA 環境社会配慮ガイドライン | 国際協力機構 | 環境社会配慮 |
| 2004b | 開発調査における環境社会配慮ガイドラインの運用のための基礎研究研究会報告書 | 社会開発部 | 環境社会配慮 |
| 2004c | 貧困削減実務マニュアル | 貧困削減タスクフォース | 社会開発 |
| 2005b | 特定テーマ評価「参加型地域社会開発のジェンダー評価」報告書 | 企画・調整部 | 社会ジェンダー |
| 2005c | 社会調査の事業への活用：使おう！社会調査 | 国際協力総合研修所 | 社会調査 |
| 2007 | 社会調査の心得と使い方 | 国際協力総合研修所 | 社会調査 |

注) 個々のプロジェクトに関するものや、JICA 客員研究員による報告書はここに含まれていない。

ることを付記しておく。

また、JICA作成の刊行物をみても、分野別援助研究を皮切りに、一九九〇年代に入ってから貧困削減やその手段としての住民参加あるいは社会分析に関するものが増えていくことがわかる。表1は、JICA各部署において作成されたそのような刊行物を示している。分野別援助研究報告書は表1にはリストアップしていないが、ここに見られる研究やマニュアル類はいずれも事業での活用を目的としており、社会的側面の配慮をプロジェクトで実施しようとする努力の軌跡を示すものと言える。

2・2 JICA事業の社会的側面への取組みに関わる「人」

前項では分野別援助研究を機に、社会的側面に対する組織としての取組みが拡大していったことを見てきた。では実際に事業に関わる「人」の面ではどのような現状があるのだろうか。

2・2・1 JICAの人的資源の分類

JICAは技術協力機関であるために「人」から「人」への協力という側面が強い。また、組織が発足・成長する過程で多様な技術協力のスキームを付加していった経緯から、様々なアクターが事業に関わっている。当然のことながら、JICAの事業を担うのはJICAの職員だけではない。そこで最初に、JICAの事業を実施する上でのアクターについて、日本側の人的資源を中心に整理したい。まず、実際に発展途上国へ行き、プロジェクト等を通じて途上国への協力を直接現場で関わる人々と、プロジェクトを計画・監理あるいは支援する人々の二つに大別できる。

表2 JICAの事業に関わる主な日本側アクター

| 現場で活動する関係者 | 後方支援の関係者 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家（技術協力プロジェクト） ・ 開発コンサルタント（開発調査、無償資金協力） ・ 青年海外協力隊・シニア海外ボランティア（ボランティア事業） ・ NGO（草の根技術協力等） | <ul style="list-style-type: none"> ・ JICA 職員 ・ 企画調査員 ・ JICA 国際協力専門員 ・ 日本政府の関係省庁 ・ 国別、課題別、国内支援委員会 |

表2のとおり、前者には、いわゆる「専門家」と呼ばれ、技術協力プロジェクト（以前はプロジェクト方式技術協力と呼ばれていた）において専門技術を持って相手国のカウンターパートと協力して事業を実施する人々がいる。かつては、日本の省庁（その外郭団体や地方自治体を含む）から推薦されて派遣される専門家が主流であったが、後に述べるように、JICAの独立行政法人化に伴い、公示をして民間からリクルートされるケースが近年増えている。次に「開発コンサルタント」と呼ばれる職能集団がある。開発コンサルタントは、インフラの計画・設計を伴う無償資金協力事業や、発展途上国のセクター開発計画の策定支援などを行う開発調査事業に、JICAもしくは相手国政府から受注して技術の提供を行っている（近年は、ソフト系のコンサルタントが増え、後述のとおり技術協力プロジェクトにも参加している）。また、ボランティア事業に参加する人材は、「青年海外協力隊」や「シニア海外ボランティア」が広く一般から公募される。さらに近年、日本のNGOなどもJICAからの委託や契約という形で、JICAの資金を用いて現地で活動を展開するという形態が増えている。

一方、現場でのプロジェクトを後方支援する主なアクターとして、JICA職員、企画調査員、国際協力専門員がいる。彼らはJICAによって直接雇用され、フルタイムでJICAの事業に関わっており、個々のプロジェクトのマネージメント、援助手法等の改善への取り組み、またJICAの組織自体の運営も行っている。関係省庁は、技術協力プロジェクトに派遣する専門家の推薦や、研修員の受入れ、そしてプロジェ

クトの国内支援委員会あるいは国別・課題別の支援委員会に参加して技術的アドバイスを与えるという位置づけになっている。この国別・課題別あるいは国内支援委員会には、他にも大学の研究者等の有識者が参加することが多い。

2・2・2 社会的側面への配慮に取組む現場の関係者

このように多様なアクターがJICA事業にかかわっているわけであるが、社会的側面への配慮のための人的資源の投入はどのような状況にあるのだろうか。まず現場で活動する関係者についてみてみたい。

技術協力プロジェクトでは、プロジェクトの準備段階で事前調査団が派遣されるが、その事前調査団の一員として社会・WID配慮団員をつけることが予算化されたのは一九九四年のことである。しかし、事前調査は一般的に一〜二週間と期間が短いため、必要に応じて長期でプロジェクトの形成に関する調査を可能にするべく一九九八年に「社会ジェンダー調査費」が予算化された。事前段階のみならず、中間評価（モニタリング調査）や終了時評価で、プロジェクトにジェンダーの視点や社会的側面の情報を取り入れるため、社会調査を実施する（あるいは現地のコンサルタントに再委託する場合の監督をする）調査団員が専門家とは別途派遣されることもある。

技術協力プロジェクトの実施段階では、専門家として「参加型開発」「社会・ジェンダー」「住民組織強化」などを指導科目とする人材が派遣されることがある。彼らはベースライン調査やニーズ調査を実施したり、あるいはプロジェクトに参加する住民を組織化するためのファシリテーションを行ったりする。ワークショップのファシリテーションなどを技術担当の専門家が兼務して実施することもあるが、一般的には社会

調査やジェンダー等のソフト系の専門性を持つ人材をJICAが独自にリクルートして派遣することになる。多くは、協力隊出身者で住民とともにコミュニティー開発に携わっていた経験のある人や、開発系の大学院で農村開発や社会分析を学んできた背景を持つ人々である。また、大学に依頼して地域研究者を短期専門家として派遣することもある。しかし、その人材が十分でないことから、JICAでは専門家人材養成研修という国際総合研修所の実施する事業で一九九一年以来「貧困対策コース」や「社会・ジェンダー調査手法実践コース」(研修期間は二カ月程度)などが実施されてきた。

技術協力プロジェクトにおける専門家の派遣期間は、業務内容によっても様々であるが、二週間程度の短い期間から、二年程度現地に張り付いて活動する場合まである。派遣期間が一年未満を短期専門家、一年以上を長期専門家と呼んでおり、プロジェクトの実施は長期専門家のチームが主体となって現地の活動を展開する。社会開発系のプロジェクトでは、長期専門家としてソフト系の専門家を派遣していることが多い。しかし、この形態は、後述のように変化しつつある。

開発調査は、途上国の要請に基づいて、開発マスタープランを策定したり、ある特定の開発計画についてファイジビリティスタディー(実行可能性調査)を実施することを目的としており、プロジェクトの内容によつては、農村地域における住民の所得向上や組織・制度の開発などを計画内容に含んでいる。このような場合、計画案の実証調査のためにパイロットプロジェクトが実施されることがしばしばある。このような案件では、開発調査を受託したコンサルタントのチームメンバーに、社会開発系のコンサルタントが加わることになる。

一方、一九九〇年代前半の環境配慮ガイドラインの導入により、大規模なインフラ事業の開発調査におい

て、事前調査団や本格調査団に「環境社会配慮団員」を配置するケースが増加している〔海外環境協力センター2001〕。特に二〇〇四年に環境社会配慮ガイドラインが改訂されてから、社会的インパクトが大きいと予想された場合は、社会配慮やパブリックコンサルテーションを担当するコンサルタントが派遣されている。

例えば、「メコン第二架橋プロジェクト」は、そのモデルケースとして取り上げられることが多い。このプロジェクトではコンサルタントチーム一九人中五人が環境社会配慮団員であり、その五人の担当は自然環境配慮一名、社会環境配慮一名、地域開発計画一名、パブリックコンサルテーション二名から構成されていた。青年海外協力隊員は、そもそもボランティア事業の性質上、草の根レベルで活動を実施する場合が多く現地の社会状況をふまえて活動する傾向が強い。特に「住民の視点から住民の抱える諸問題を掘り起こし、住民との話し合いを通して現実可能な解決策を探るアプローチ」（JOCV内部資料）をとって活動する職種として「村落開発普及員」がある。この職種の隊員の派遣実績は増加傾向にあり、二〇〇五年時点で派遣中の協力隊員では最も派遣人数の多い職種であった〔JICA 2005〕。社会調査やジェンダー分析を主な活動内容とする場合も、「村落開発普及員」という職種で派遣されている。なお、「文化人類学」や「社会学」という職種もあるが、二〇〇六年までの派遣実績者総数の約三万件中、僅か三一人つまり〇・一％であった。

2・2・3 社会的側面への配慮に取組む後方支援の関係者

次にJICA事業を後方支援する関係者の現状を見てみよう。JICA職員について農村開発学や文化人類学あるいは社会学のバックグラウンドを持つ人材がどれだけいるか、それを統計的に示すことは難しい。JICA職員の専門性の強化については人事部を中心に検討されているようだが、採用時に専門別に募集・

選考が行われる訳ではなく、職員は基本的にはジェネラリストとして業務を実施している。しかし、職員研修という形で、一九九四年以来「貧困・WID」「社会・ジェンダー」「環境社会配慮」などをテーマに、半日程度のコースが実施されている。

国際協力専門員は、ジェンダー、農村開発、貧困削減を専門とする人材が、国際協力専門員八五名中一〇名程度いる。また公衆衛生や教育が専門でも、長年の国際協力の現場での経験から社会開発の視点を持って JICA 事業へのアドバイスをを行っている専門員も少なくない。

外部の有識者が様々なかたちで JICA 事業の後方支援に関与し、専門的知識を提供することは多い。「貧困削減」と「ジェンダー」については、大学等の研究者を主なメンバーとする「重点課題別支援委員会」が一九九九年以来設置されている。さらにジェンダーについては別途「ジェンダー・WID懇談会」が開催されており、研究者の他、NGOやメディア関係者がメンバーとなっている「JICA 2003」。また、個々の各プロジェクトの活動支援や、上記表1にもリストアップされている調査研究報告書類の作成にあたって、社会開発や地域研究に精通した外部有識者の知見が取り入れられている。

3 独立行政法人化による JICA の組織の変化

さて、本節では JICA の独立行政法人化について見てみたい。JICA は二〇〇三年の一〇月に独立行政法人化しているが、この変化は、直接的・間接的に JICA の組織・機構や、事業の動かし方を大きく変えることになる。まずは、JICA 自体の組織の変化を見たい。

3・1 組織の法的位置づけの変化

一九九八年六月、日本政府において中央省庁改革基本法が公布されて独立行政法人制度が誕生し、二〇〇〇年一二月には行政改革大綱が閣議決定された。この政府による一連の行政改革の流れを受けて、それまで特殊法人であった国際協力事業団は二〇〇三年一〇月に独立行政法人となる。それに伴い、組織の和文名称は国際協力機構に変わることになった。ただし、英文名称および略名は Japan International Cooperation Agency (JICA・ジャイカ) のままとされた。JICAの組織としての法的根拠となる国際協力事業団法⁷⁾も、国際協力機構法へと移行する。

この独立行政法人化(以下、独法化と表記)は、他にも法的立場の重要な変化をもたらすことになる。JICAが政府開発援助(ODA)の技術協力機関⁸⁾であること、外務省を監督省庁とする実施機関であること、そして基本的に国家予算を基盤としていることは従来そのままである。しかし、独立行政法人が「自律性、自発性及び透明性を備えた法人」「総務省 ipp」だと規定されるように、JICAも独立経営体としての側面が法的に強くなったのである。例えば、組織や人事管理について、以前は法令等による画一的な統制があったのに対し、独法化後は、法令が定める基本的な範囲内で法人が内部組織の変更を決定できるようになった。また、財務に関しても、交付された運営費を弾力的・効果的に使用することが可能になったことなどが挙げられる。一方、国民に対する透明性を向上させるために情報公開の範囲を広げることが要求されるとともに、組織としての評価を受ける制度が正式に導入されることになった。

この評価を受ける前提となるのが、三〜五年ごとの「中期目標」および「中期計画」である。「中期目標」は監督省庁である外務省が設定するものの、それをどう達成するかという「中期計画」は独立行政法人自体

表3 JICA 特殊法人時代と独立行政法人化後の法的立場の変化

| 特殊法人時代 | 独立行政法人化後 |
|----------------------|--|
| 特殊法人 | 独立行政法人 (2003.10-) |
| ODA の技術協力機関 | 同左。ただし、組織の目的に「復興支援」や「国民等の協力活動」が追加された他、若干変化 |
| 外務省をはじめ各省庁の監督下 | 外務省が監督省庁だが、独立経営体としての側面 |
| 実施機関 (政策は外務省で) | 同左 |
| 国家予算 (外務省からの出資金・交付金) | 同左。ただし、削減目標設定される。また運営費等を弾力的・効果的に使用することが可能に |
| 「業務実施方針」 | 「中期目標」「中期計画」「年度計画」 |

が作成するという枠組みとなっている。二〇〇三年一〇月、新しく国際協力機構が発足した時から開始した中期計画には、経費の削減・効率化や、案件の効果的・効率的实施、案件の評価の充実などが含まれており、客観的な指標が設定されている「JICA 2003a」。JICAがこの中期計画達成に向けて成果をあげているかどうかについて定期的に評価するものが外務省の独立行政法人評価委員会であり、その評価結果は総務省の評価委員会へ通知されることになる。特に中期目標の期間終了時ごとには、組織の存続や業務内容の是非に関する厳しい見直しを行うことになっている。

特殊法人時代は、外務省をはじめ各省庁の監督下にあつて、「業務実施方針」なる文書が毎年、外務大臣・農林水産大臣・経済産業大臣の連名でJICA宛てに発出されていた。それに基づき、JICAは事業を実施するという形態をとっていたが、独立化後は「中期目標」「中期計画」、さらにそれに基づく年度計画により達成目標や具体的方策を定め、その項目ごとに評価を受けるといった法的枠組みになった。その結果、組織として重視する視点や価値観にも変化をもたらすことになる。

3・2 改革に向けた三つの視点

JICAは独法化したおよそ半年後の二〇〇四年三月に、「中期目標・中期計画を深掘りし、加速化させる内部改革」[JICA 2006a:]として、「JICA改革プラン」を発表している。そのJICA改革プランを推進する方向性は、三つの視点で示されている。すなわち、「現場主義」、「人間の安全保障の視点」、「効果・効率性と迅速性」である。これは、例えば一般向けのJICAのパンフレット（『Guide to JICA』）にも、JICAが事業を実施するうえで大切にしている三つの視点として紹介されている。この三つの視点は、単なる行政文書上の御題目ではなく、独法化後のJICAという組織の価値観を規定していると思われる。

3・2・1 現場主義

JICA改革プランで「現場主義」といわれる時、それは「在外強化」と同義となっている。すなわち、JICAの在外事務所の強化である。具体的な取組みとしては、(一) 予算執行権限の拡大を含む在外事務所への権限委譲、(二) 地域支援事務所の設置を主軸とする在外サポート体制の強化、(三) 在外事務所への人員シフト、がある。

在外事務所への権限委譲のひとつに「在外事務所主管案件」の導入があるが、これは在外事務所がプロジェクトの計画から実施までを、意思決定やマネジメントもあわせて一貫して行うというものである。このシステムが本格導入された二〇〇五年度における「在外主管案件」の割合は、三〇重点推進事務所といわれる在外事務所ですべての約四割に及んだ[JICA 2006a:]。

また、在外事務所への人員シフトについては、国内・海外の人員比率を同規模にすることを目指して、中

期計画期間中に二〇〇人のシフトが計画された。なお、独法化された二〇〇三年度末時点で、在外事務所に配置されている職員は三六九人で、全職員数二二二三人の約三割であった〔JICA 2003a〕。

3・2・2 人間の安全保障の視点

「人間の安全保障」は、二〇〇三年のODA大綱の改訂時に、新たな基本理念の一つとして掲げられた。JICAも「JICA改革プラン」を発表することで、「人間の安全保障」の視点に基づいた事業実施を目指すことを打ち出した訳である。二〇〇四年一〇月には企画調整部に「人間の安全保障チーム」が設置されて、概念を事業で具体的に実現するために「七つの視点」を整理し、「人間の安全保障」に合致するモデル案件を選定して紹介するなど、JICA内外での推進が図られている〔JICA nd〕。

3・2・3 効果・効率性と迅速性

「JICA改革プラン」の三つの視点が文書に現れる時、その順序は「現場主義」、「人間の安全保障の視点」、「効果・効率性と迅速性」となっている。しかし、独法化に伴う組織内部の変化に最も強い影響を与えているのは「効果・効率性と迅速性」で表される方向性だと思われる。これは、独立行政法人としての評価に直結しているからであろう。

効率化については、事務手続きの効率化や経費の削減のみならず事業の効率化も目指されており、一例を挙げれば、一年以上派遣する長期専門家を短期専門家によって代替させ、長期専門家の派遣者数を一〇パーセント減らすことが中期計画に含まれている。効率性と効果（援助の質の向上）という、必ずしも両立が容

易でない二者を同時に達成することが目指されているため、「選択と集中」という言葉がJICA内でよく用いられている。また、効果が評価されるためには、それが具体的に見えるものであることが必要という認識を反映して、「成果主義」ということもよく言われる。

さて、「効果・効率性と迅速性」の視点のもと実施された（あるいは進行中の）改革で、特に大きな二つの改編についてここで触れておきたい。¹⁰ 第一は、「戦略性を高め、より効果的・効率的な協力をおこなうため」[「JICA 2005:45」]の実施体制強化を目的として、地域部・課題部体制へ組織が再編されたことである。第二は、技術協力事業において、専門家の質の向上とプロジェクト運営の効率化を図るため、専門家のリクルート方法やプロジェクトの実施方法が大幅に改変され、法人契約が推進されている点である。これら二点について、次節以降で詳述する。

3・3 組織の再編

上述のとおり、独法化を挟んでJICA内で地域部・課題部体制への組織改編が実施された。独法化後は、経営努力のための手段として内部組織の変更を位置づけることができるようになっており、二〇〇三年一月から始まったJICA中期計画には「組織運営を改善し、（中略）現行の事業実施部門における縦割りの組織編成を柔軟化して再編成する」[「JICA 2003a:1」]と記されている。独法化した半年後の二〇〇四年四月に実行された組織改編では、縦割りと援助スキーム（援助形態の枠組み）の組合せから成っていた従来の八つの部署を再編し、五つの課題部が設置された。五つの課題部とは、社会開発部、人間開発部、地球環境部、農村開発部、経済開発部を指す。

従来の八部署編成は、農業、医療、鉱工業などといった技術セクター別になっていたが、それが「縦割り」と称されていたのは、それらの技術セクターの分け方が、基本的に日本政府の省庁に対応するものだったことによる。これは、もともと一九七四年にJICA（国際協力事業団）が発足する過程で、省庁に附属していた機関や事業が統廃合されてJICAになった経緯によるところが大きい、『Suzuki 1998』。しかし、二〇〇四年の組織改編の結果、日本の省庁よりもむしろMDGなどの開発課題に対応した部署編成にされたのである〔JICA 2005e〕。

また、スキーム割であった点については、以前は開発調査とプロジェクト方式技術協力という異なる援助のスキームを、例えば農業開発調査部と農業開発協力部というように、別の部署が担当していた。それをひとつの部署が、技術協力のスキームを横断的に担当する方向へと組織が再編された訳である。異なるスキームはアプローチや手続きの面でも方法が異なるため、複数のスキームを同時に担当することにより職員にとつての負荷は大きくなると考えられる。一方で、スキームありきで援助を実施するのではなく、現場のニーズからスキームを選択したり組み合わせることで、より柔軟な対応が可能になる。その点で、援助の「質の向上」に繋がるのが想定されている。

ところで、組織改編でもうひとつ特筆すべきことは、独法化に先立って二〇〇〇年に四つの「地域部」、すなわちアジア一部（アセアン地域）、アジア二部（東アジア、南西アジア地域）、中南米部、アフリカ・中東・欧州部が新設されたことである。後に、アフリカ地域の開発援助における重要性の観点から、独法化後の二〇〇四年四月にアフリカ部が独立し、五地域部体制となる。この組織改編が、国別・地域別アプローチの強化を目的としていることは言及するまでもなからう。地域部内では、それぞれの国を担当する職員が決まっ

ており、国別の援助指針や予算投入計画をつくる体制となっている。

このように、地域部と課題部がマトリックス型になったことにより、地域部はいわば上流部分において、地域別・国別投入計画の作成や新規プログラムの形成調査を実施することになった。一方、課題部は、プロジェクト形成において技術的支援をしたり、採択されたプロジェクトの実施部門としてマネージメントするという役割分担を行うことになったわけである。この体制の長所短所はあるが、事業における「社会配慮」に対する影響は後述することとする。

3・4 JICA事業における人材確保の変化

さて、「効果・効率性と迅速性」の推進や成果主義の導入により大幅に変化しているのが、技術協力プロジェクトの「専門家」のリクルート方法である。以前は、プロジェクトの実施が決定すると、そのプロジェクト実施に必要な専門家についてはJICAが省庁に推薦依頼を发出し、省庁が人選と人材の提供を行っていた。また以前は、個々の専門家が派遣期間中に実施する業務の内容について、大枠は決まっていたものの、詳細な委任事項 (Terms of Reference: TOR) をJICAが事前に決定することはなく、業務成果を評価することもなかった。しかし、JICAが独法化し、中期計画にある「業務の質の向上」の実施責任を負うという位置づけになると、技術協力事業の質に大きく関与する専門家のリクルートや業務計画の作成にも責任を負うことになる。中期計画では「専門家については、民間人材を含めた幅広い人材を積極的に活用し、専門家の質の向上に努める」(JICA 2003a: 6)とされている。

そこで、人材確保を主体的に進めていくために二〇〇四年四月、国際協力人材部という新部署がJICA

内に設置された。^⑫「専門家」の人選にあたっては、公示をして民間からリクルートするケースが増えている。その民間とは主に開発コンサルタントである。公示をすることで人選の過程の透明性を高めるとともに、JICAとしてTORを事前に決定し、リクルートされた人材と契約をかわすことでTOR遂行の責任を負ってもらおうというものだ。専門家の公示案件数は、独法化前の二〇〇二年度・六七件だったのが、二〇〇三年度・一五二件、二〇〇四年度・六七一件、二〇〇五年度・一二二一件と飛躍的に伸びている〔JICA 2006a〕。

また、プロジェクトそのものについても、一括して法人（主にコンサルタント会社）に委託し、業務実施契約をする方向へと進んでいる。このコンサルタント会社に一括契約する方式は、開発調査や無償資金協力事業では以前から取られていた方法だが、それを技術協力プロジェクトにも拡大しようというものである。ひとつの法人と契約することで、プロジェクト目標達成に向けた業務実施に関する責任体制が明確になる一方で、人事管理や派遣手続きなどのマイクロマネジメントについて、その法人が組織的な対応をすることになる。つまり、JICA側の管理コストは軽減されることになるのである。この方式で実施されているプロジェクト数も急増しており、新規案件数で見ると、導入が図られた二〇〇三年は二件、二〇〇四年は二二件（うち四件は大学が実施団体として参加）、二〇〇五年は五六件である〔JICA 2004d; 2005e; 2006a〕。

JICA事業の人材のリクルート方式やプロジェクトの実施方式の変化に伴い、JICA職員の役割も自ずと変化した。法人契約を行うためには、職員が詳細なTORを作成することになる。また、そのためには今まで以上に詳細なプロジェクトデザインを作成する必要があり、同時に成果管理の役割も職員が担うことになっている（JICA 内部資料）。

4 考察——社会的側面配慮への取組みに対する独法化の影響

以上で見えてきたようにJICAは独法化で大きな変化を遂げたが、その変化はJICAの事業における社会的側面配慮への取組みにどのように影響したのか、あるいはしうるのか。「効果・効率性」という視点が重視され、効率化を図りながら効果的な援助（業務の質の向上）を実施するとすると、「選択と集中」という方向にならざるを得ない面が出てくる。一方、社会的側面を開発に取り入れることは、一般的に手間暇のかかることだと言われている。例えば、参加型開発プロジェクトの立案・実施に住民が参加することは、より時間を要し、手続きも複雑になるなど「効率化」という観点から見ると問題点もあると指摘されている〔下村他2009〕。開発援助に社会的側面を取り入れることが、意図せざるとも「選択」から外されることはないのか。本節では、社会的側面を踏まえた事業を実施することが、JICAの独法化によってどのような影響を受けるのか、ポテンシャルも含めて考察する。

4・1 プロジェクトの人材確保・実施方法の変化による影響

4・1・1 専門家のリクルート方式の変化

技術協力プロジェクトの専門家リクルート方式が公示する方法に改変されたことで、競争性が高まり、専門家の質の向上に貢献したことは事実であろう。しかし、公示に対するプロポーザルの書き方や手続きは、それ自体に「作法」が求められる面があり、その「作法」に通じているのは一般的に経験を積んだコンサル

タント会社である。つまり、個人として応募することは厳しいという状況が生じている。社会調査や社会開発の専門家は、従来はJICAの人材プールの中から抽出して、JICAが直営で（つまり個人として）派遣することが多かった。しかし、公示方式の推進が組織的に実施される中、社会調査や社会開発の専門家も例外ではないため、従来の人選方式は取れなくなってきた。そこで、以前はJICA直営方式で派遣されていた人材の派遣が困難になったり、あるいはそうした人材がソフト系のコンサルタント会社に所属先を求めたりする、という現象が起きている。

従来のリクルート方式と公示方式では、選考方法の違いのみならず、派遣形態や派遣期間も異なる。公示方式では専門家と契約を行うため、会計規定上、派遣期間の上限は一年であるのに対し、JICA直営型で派遣する場合は、長期専門家の派遣期間は一年ないし二年であることが多い。独法化による業務の効率化の観点から、長期専門家を減らして、短期の派遣で代替させることも進められている。つまり「ベタハリ」で現地にいる専門家が減少し、短期間の滞在を何度か繰り返す「シャトル型」と言われる派遣方法が、社会開発の専門家でも増加してきているのである。プロジェクトサイトの住民との信頼関係の構築や、息の長い調査・協力が必要とされる社会開発系の専門家にとって、派遣期間の問題は大きいと言わざるを得ない。

4・1・2 成果主義

独法化に伴って、プロジェクトに対する「成果主義」が強まったことは確かであろう。プロジェクト現場の状況を理解するために実施される社会調査において「カウンターパートとの協働」の有用性が示されているが〔JICA 2007〕、成果主義が偏重された場合、その成果次第で自社の評価と今後の契約チャンスが左右

されるコンサルタントにとっては、カウンターパートあるいは住民のペースに合わせている余裕はない、という状況も生まれ得る。

そもそも、社会配慮や住民参加などのアプローチを用いて活動する社会開発系の専門家の業務は、目に見える成果がすぐにはあらわれにくい〔内藤 2006〕。契約型の社会開発系専門家の成果を、どのように図るのか今後検討する必要があると考えられる。

4・1・3 プロジェクトの一括契約

次に、一括契約でひとつの（あるいはジョイントベンチャーという形で二つの）法人に、まとめてプロジェクトを委託するという場合について考えたい。

JICAの事業は、ボランティアや政策アドバイザーなどの個別に派遣される専門家を除くと、チームで実施される。そのチームにおける社会調査あるいは社会開発の専門家の位置づけは、プロジェクトがどの程度社会的要因を取り入れ得るかに影響を与える。従来型のプロジェクト運営方式で、技術や医療のハードの専門家集団の中に、社会開発等のソフト系の専門家がアドホック的に派遣され、苦勞する事例は少なからず見られる〔例えば、内藤 2006〕。また、社会調査が実施された約四〇件のJICAプロジェクトをレビューした調査研究〔JICA 2006〕の分析結果によれば、社会調査の結果がプロジェクトに活用されたか否かの最大の要因は、プロジェクトのチーフアドバイザー（総括者）をはじめとする関係者が、社会調査の必要性について明確な共通認識を持っていたかどうかだという。一括契約により、法人がチームとして責任を負うプロジェクトの運営方式は、従来の方式よりチーム内のコンセンサスが得られやすいと考えられる。

しかし、チームとして契約を請け負うことが、イコール社会配慮にかかるコンセンサスが得られることにはならない。社会調査系の専門家（コンサルタンツ）は、往々にして経験年数の少ない人材が配置されることが多く、チーム内の発言力も強くないことが多い。それは経費節減と、プロジェクトデザインをするJICA職員のソフト系専門家の必要性に対する認識の低さに因ると思われる。一方、有効な社会配慮がなされた成功事例とされる開発調査案件「メコン川第二架橋プロジェクト」では、副総括が環境社会配慮を担当しており、前述のとおりチーム全体でも一九人中五人が環境社会配慮団員であった。

また、一括契約方式についての課題のひとつは、柔軟性の確保であろう。一括契約では、プロジェクト開始前に詳細なプロジェクトデザインを行い、それに基づいてJICAとコンサルタンツ会社との間で契約が交わされることになる。以前より法人契約の方式をとっていた無償資金協力や開発調査は、インフラの計画・設計、あるいはマスタープランの作成等が中心であり、工程の予測性が高い。それに対して、住民参加や現地の地域社会の理解を反映させながら行う協力は、それだけ計画変更の柔軟性が求められる。前述の社会調査のレビュー調査「JICA 3096」では、社会調査の結果をフィードバックするタイミングの重要性が示されており、そのタイミングを逃さないためにも、年度末にのみ計画の見直しを図れる体制では問題がある。

一方で、職員がプロジェクトデザインとTORを作成する能力を強化する必要があることは間違いない。開発調査や一括契約方式のプロジェクトに参加した経験のある社会開発系のコンサルタンツたちから、TORに記された住民調査が時間的制約から見て困難であったという意見が聞かれることも稀ではない。

4・2 国別・課題別体制のもとで

独法化後の新体制では、前述のとおり部署編成が地域部・課題部のマトリックス型になった。それによつて、地域部主体で、国や地域全体を見据えた国別計画の策定やプログラム化が可能になる一方、課題の知見を蓄積した課題部が採択後のプロジェクトを運営・監理することができるようになった。また、外部有識者による支援委員会についても、地域部の業務に対する助言を得るために国別・地域別支援委員会が設置され、課題部については課題別支援委員会が設置された。個別の技術協力プロジェクトないし開発調査プロジェクトを支援するために従来設置されていた国内支援委員会は、効率化のため課題別支援委員会にその機能を代替させることが検討されている。

さて、この体制を事業のサイクルで考えると、Planの部分地域部が主に担当し、Doの部分主に課題部が担当する、と言える。つまり地域部は、政策レベルも含め巨視的に計画策定を実施しており、地域専門家に求められる助言は、ある国の国家政策や政治体制、経済状況などマクロ的なものになる。一方、実際のプロジェクトを運営する課題部では、環境管理、水資源開発、母子保健などの課題に関する知見を蓄積しており、課題支援委員会もこれらの課題に対応した専門的助言を与えている。社会的側面への配慮をプロジェクトに取り入れるためには、個々の地域社会のミクロな情報をプロジェクトに反映させていく必要があるが、効率化された新しい体制では、その点が抜けてしまう可能性が高い。社会的側面への配慮などといった課題横断的なアプローチへの体制づくりは、依然として残されているのではないだろうか。

4・3 「中期計画」に含まれた環境社会配慮とジェンダー主流化

一方、環境社会配慮とジェンダー（中期計画中では「男女共同参画」という表現が用いられている）については、中期計画において業務の質の向上のための措置として、それぞれ独立した項目で挙げられており、課題横断的な対応が取られている。

まず、環境社会配慮については、「……職員その他の関係者の環境保護及び住民移転等の社会的影響の回避・最小化に関する意識を高め、環境社会配慮ガイドラインを改定し、環境及び社会に配慮した業務運営に努力する〔JICA 2003a〕」ことが計画されており、JICAの各年の業務実績報告を見ても、その取組みについて詳述されている。二〇〇四年に「JICA環境配慮ガイドライン」が改定されたことは第二節で見たとおりである。職員に対する研修は二〇〇三年度からの三年間で六〇回以上開催され、また専門家の養成研修やコンサルタントを対象とした説明会も開催されている〔JICA 2006a〕。

ジェンダーについても、「事業におけるジェンダーの主流化」が中期計画達成に向けてのアプローチとされ、二〇〇四年四月に設置されたジェンダー平等推進チームを中心に、「ジェンダー主流化体制」の導入、職員や関係者に対する研修、計画段階でのジェンダー配慮の審査の徹底〔JICA 2006〕等が遂行されている。

環境社会配慮とジェンダー主流化に関する組織努力は高く評価されるべきものと筆者も思うが、社会的側面の配慮が必要なプロジェクトに対するアプローチを検討した時、問題点が残る。第一に、環境社会配慮の中で、二〇〇四年のガイドライン改訂後、社会配慮についての記載はより明確になるなど改善は見られたが、社会配慮は未だに「ままこ」であると言える。社会配慮のうち、住民移転に関しては一定の基準があるもの、

社会配慮が含む範囲や具体的な内容について、まだ掘り下げられる必要がある。

第二に、ジェンダー主流化におけるジェンダー分析では、社会分析が陰に隠れがちだという点がある。これは、中期計画中の文言で「……女性の地位向上に一層取り組む」という表現に現れるように、ジェンダーを社会における格差の視点から捉えるというより、女性に開発の焦点をあてているからではないだろうか。

4・4 人間の安全保障——人々を中心に据えた協力を目指して

「人間の安全保障」の視点をもつて事業を実施してゆくことが、独法化後のJICAの基本協力量針とされたことは、既に述べたとおりである。JICAとして推進する人間の安全保障の七つの視点が整理され、

二〇〇五年度からは、国別事業計画や課題別指針の策定・改定にそれが反映された「JICA 2006a」。

その七つの視点には以下の三点が含まれる「JICA n.d.: 237」。

一 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助

五 人々の抱える問題を中心に据え、問題の構造を分析した上で、その問題の解決のために、さまざまな

専門的知見を組み合わせて総合的に取り組む援助

六 政府（中央政府と地方政府）のレベルと地域社会や人々のレベルの双方にアプローチし、相手国や地域

社会の持続的発展に資する援助

傍点は筆者によるものだが、ここに表されるような「効果的な援助」を実施するためには、社会分析を踏まえ、住民のニーズに即した協力、すなわち社会的側面に配慮した協力を実施する必要があることは明らかである。

しかし、その視点を実践へと変換させるための組織としての取組みはまだ途上段階にあると言える。今後、個々のプロジェクトにおいて「人間の安全保障」を具現化する手法や体制を整備することが必要となろう。「人間の安全保障」がJICAにおいて基本協力量針とされたことを、社会的側面への配慮を強化する追い風だと筆者は考えたい。

5 今後への展望にむけて

独法化という法的枠組みが変化したことで、JICAの体制のみならず、事業における社会的側面に配慮した取組みにも影響が及んでいることは本稿で見てきたとおり明らかである。そしてその影響は第4節で考察したように必ずしもプラスのものばかりではなく、検討の余地があるものもある。

JICAは、国際協力銀行（JIBIC）の海外経済協力部門との統合を控えており、大きな組織改編がまた行われることになる。しかし独立行政法人という枠組みは継続され、効果・効率の援助が目指される方向性が変わることはない。このような時期であればこそ、独法化による影響を理解し、今後の改革のための基盤とする必要があると筆者は考える。

「より良い援助を」という組織の基本的な使命を全うするためにも、案件における社会的側面への配慮は不可欠だと考えられるが、そうしたアプローチを確保するためにも以下のことが提案される。

(一) 専門家のリクルートと派遣にあたっては、従来見られたような、現地における息の長い派遣方法が可能となるオプションを残す。またプロジェクトが一括契約された場合も、現地の事情にあわせて比較

的容易に計画変更が可能な柔軟性を持たせる。本当の現場主義とは、そういうことなのではないだろうか。

(二) 職員のTOR作成能力の向上と、TORを社会開発アドバイザー（仮称）や地域社会に関する知見をもつて重層的に検討する体制づくりを行う。法人契約がJICAにおいて進む中、プロジェクトデザイン的重要性は益々増し、社会的側面をプロジェクトに反映させるデザインをJICA側ができるかが大きな鍵となる。

(三) 「環境社会配慮ガイドブック」における社会配慮の部分についてより充実させる。JBICとの統合後の、新生JICAは、大規模インフラの案件についても取り扱うこととなる。今までのJICAが技術協力で養ってきた現場の経験を引き出すことが有効と思われる。

(四) 「人間の安全保障」を具現化するための手法や体制を検討する。人間の安全保障については、マクロな協力も必要であるが、地域社会レベルの人々を対象とした場合、その地域社会の状況の把握は絶対の前提となるだろう。

【付記】

筆者は国際協力機構（JICA）における勤務経験があり、その経験を通じて得られた考察はありますが、本稿は国際協力機構の見解や方針を示すものではないことをお断りします。

【注】

(1) ただし、人類学者の登用という面では、遅々として進んでいない。人類学者や社会学者の活用が進むことと開発援助において社会的要素への配慮が促進されることは必ずしも一対一の関係ではないが、松園（一九九九）が論じているように、日本で

はアメリカやイギリスと比べて、開発の実践における人類学者の登用が著しく遅れている。JICAにおける人類学者の活用について、提案も試みられている「中村2001」が、不十分な状態は続いている。なお、JICAには職員あるいは専門家のバックグラウンド別に人数等を集計するシステムはなく、また「専門分野」にも人類学というカテゴリーがないため、定量的なデータを得ることは難しい。

(2) このとき統合されたのは、海外技術協力事業団(OTCA)、移住事業団(JEMIS)および海外農業開発財団の業務、海外貿易開発協会の業務の一部、さらに当初外務省が実施していた青年海外協力隊事業である「JICA 2002d」。

(3) 「国際協力事業団における適正技術について」(国際協力事業団企画課 一九七九)や「技術移転活動事例研究調査報告書…技術移転と適正技術」(国際協力事業団国際協力総合研修所 一九八九)など。

(4) 一九九〇年に発行された「ダム建設計画に係る環境インパクト調査に関するガイドライン」を皮切りに、一九九二年には「社会経済インフラ整備計画に係る環境配慮ガイドライン」I-VIII(港湾、道路、上水道、観光開発等)、その他として農業、水産、林業、鉱工業(鉱業、鉱業、火力発電)分野について開発調査に係る環境配慮ガイドラインが発行された。

(5) 具体的な貧困削減案件の内容は、「開発課題に対する効果的アプローチ…貧困削減」[JICA 2003c]の附録に案件のリストと協力内容の概要があり、参考になる。

(6) 実際には、文化人類学や社会学をバックグラウンドに持って、社会調査などの職務を担当する場合もあるが、アカデミックな調査のための調査にならないように、近年は「村落開発普及員」で募集をしている「インタビュー 2006f」。

(7) 国際協力機構法の公布は、JICA発足(二〇〇三年一月)に先立つ二〇〇二年二月。

(8) ODAには、開発途上国に対して直接援助を実施する二国間援助と国際機関を通じた多国間援助がある。二国間援助には、無償資金協力、技術協力、有償資金協力がある。なお、二〇〇五年度ODAの予算配分は、技術協力が三〇・九パーセント、無償資金協力一九・一パーセント、有償資金協力二一・三パーセント、多国間援助二八・七パーセントであった[外務省 2006j]。

(9) 「在外事務所主管案件」の方式については、二〇〇六年現在、「在外主導」へと見直しが議論されている。

(10) この二点に加え、「効果・効率性と迅速性」の視点のもとで実施されている改革に、プログラムという単位の導入がある。これは、今まで個々のプロジェクトがバラバラに実施されがちであったという反省に基づくが、開発課題を目標とするプログラムの一要素としてプロジェクトを位置づけ、複数のプロジェクトが一貫性を持って実施されるための枠組みである「JICA 2006a: 5」。プログラム導入について議論は、別の機会に譲りたい。

(11) JICA独法化以前の八つの部署とは、社会開発調査部、社会開発協力部、医療協力部、農村開発調査部、農村開発協力部、

林業水産開発調査部、鉱工業開発調査部、鉱工業開発協力部。

(12) 二〇〇一年一月に、人材確保部の前身となる人材確保課が派遣事業部に設置され、省庁推薦、JICA人選の別に関わらず、要請に対する専門家の適合性の審査を一元的に行うようになった【JICA 2001】。

(13) 「公示」以外に、同じく一般から募集する「公募」というシステムがある。公募は、主にプロジェクトの調整員や企画調査員を対象としており、こちらは個人でも応募しやすくなっている。派遣方法もJICA直営方式であるため、例えば月ごとの派遣手当の支給や住居手当の付与などがあり、所属組織のバックアップがないことによる支障はあまりない。

【参考文献】

Davis, Scott

2004 *A History of the Social Development Network in The World Bank, 1973-2002. SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS No. 56 /*
March 2004. Washington DC: World Bank.

外務省

2006 「政府開発援助（ODA）白書 二〇〇六年版」東京：外務省

板垣啓子

2002 「第四章 社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」国際協力機構国際協力総合研修所編著「援助の潮流が分かる本：今、援助で何が焦点となっているのか」pp.147-190、東京：国際協力出版会

海外環境協力センター

2000 「国際協力における環境アセスメント：国際協力に関係する人々が環境影響評価制度の理解を深めるために」東京：海外環境協力センター

国際開発ジャーナル社

2004 「国際協力用語集」東京：国際協力出版会

国際協力事業団（JICA）

1974 「アジア・太平洋地域における経済・社会調査」東京：国際協力事業団農林水産開発調査部

1979 「国際協力事業団における適正技術について」東京：国際協力事業団企画課

1988 「分野別（環境）援助研究会報告書」東京：国際協力事業団

- 1989 【技術移転活動事例研究調査報告書】技術移転と適正技術】東京・国際協力事業団
- 1990 【分野別（貧困問題）援助研究会報告書】東京・国際協力事業団
- 1991 【分野別（開発と女性）援助研究会報告書】東京・国際協力事業団
- 1992 a 【開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究（プロジェクト研究）最終報告書】東京・国際協力事業団
会開発調査部
- 1993 a 【WID配慮の手引き】東京・国際協力事業団企画部
- 1993 b 【WID配慮における社会／ジェンダー分析手法調査報告書】東京・国際協力事業団国際総合研修所
- 1994 a 【社会・ジェンダー分析手法マニュアル】東京・国際協力事業団国際総合研修所
- 1994 b 【貧困問題ガイドブック】東京・国際協力事業団企画部
- 1994 c 【プロジェクトマネージメントにおける「組織・制度づくり」への配慮】東京・国際協力事業団国際協力総合研修所
- 1995 a 【貧困問題とその対策・地域社会とその社会的能力の重要性】東京・国際協力事業団国際協力総合研修所
- 1995 b 【開発調査（事前調査）における社会・WID配慮団員のための手引書】東京・国際協力事業団企画部
- 1995 c 【参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書】東京・国際協力事業団
- 1996 a 【An Introduction to JICA】東京・国際協力事業団
- 1996 b 【農業・農村開発計画調査手法の研究】東京・国際協力事業団農林水産開発調査部
- 1996 c 【開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究】東京・国際協力事業団国際協力総合研修所
- 1997 【地域展開型協力案件の計画段階における社会・ジェンダー調査導入にかかる基礎研究】東京・国際協力事業団企画部
- 1999 【農村社会調査手法の研究（理論編・実務編・実施要領）】東京・国際協力事業団農林水産開発調査部
- 2000 a 【農村調査の手引書・研究・普及連携型農業プロジェクトにおける問題発掘と診断のために】東京・国際協力事業団
農業開発協力部
- 2001 【附録2・人材の養成と確保】『第二次環境分野別援助研究会報告書』pp327-347、東京・国際協力事業団国際協力総合
研修所
- 2002 a 【課題別指針：ジェンダー主流化・WID】東京・国際協力事業団企画・評価部環境・女性課題別指針チーム
- 2002 b 【課題別指針：貧困削減】東京：JICA「貧困削減」課題別指針チーム、JICA企画・評価部環境・女性課
<http://www.jica.go.jp/info/issues/gender/pdf/1224m44n1089b.ighprh143a2281644hno.pdf>

http://www.jica.go.jp/infosite/issues/poverty/pdf/04_kadainkon.pdf

国際協力機構 (JICA)

2003 a 【独立行政法人国際協力機構中期計画】

http://www.jica.go.jp/about/pdf/chuki_keikaku.pdf

2003 b 【第二次分野別ジェンダー・WID研究会：ODAのジェンダー主流化を目指して】国際協力機構企画・評価部

2003 c 【開発課題に対する効果的アプローチへ貧困削減】東京：国際協力機構国際協力総合研修所

2003 d 【国際協力事業団年報 2003】

2004 a 【JICA 環境社会配慮ガイドライン】東京：独立行政法人国際協力機構

http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/guideline_jap.pdf

2004 b 【開発調査における環境社会配慮ガイドラインの運用のための基礎研究会報告書】東京：国際協力機構社会開発部

2004 c 【貧困削減実務マニュアル】

http://www.jica.go.jp/infosite/issues/poverty/pdf/04_rbookhkon.pdf

2004 d 【平成一五年度業務実績報告書】東京：独立行政法人国際協力機構

2005 a 第2次

2005 b 【特定テーマ評価「参加型地域社会開発のジェンダー評価」報告書】東京：国際協力機構企画・調整部

2005 c 【社会調査の事業への活用・使おう！社会調査】東京：国際協力機構国際協力総合研修所

2005 d 【青年海外協力隊40周年 協力活動の軌跡】東京：独立行政法人国際協力機構青年海外協力隊事務局

2005 e 【平成一六年度業務実績報告書】東京：独立行政法人国際協力機構

2006 a 【平成一七年度業務実績報告書】東京：独立行政法人国際協力機構

2006 b 【Guide to JICA】東京：独立行政法人国際協力機構

2007 【社会調査の心得と使い方】東京：国際協力機構国際協力総合研修所

n.d. 「人間の安全保障にむけたJICAの取り組み」http://www.jica.go.jp/infosite/pamph/pdf/anzan_01.pdf

松園万亀雄

1999 【国際協力と人類学の接点を求めて】『国際協力研究』15(2)：pp.1-10.

- 内藤順子
2006 「途上国」という思想の解体に向けて：開発において人類学にできること」『民博通信』pp.12: 12-15.
- 中村百合
2001 「英国・スウェーデンの政府開発援助事業における社会人類学等の活用・協力について」『国際協力研究』17(1): pp.57-65.
- 佐藤 寛
2007 「社会開発に込められる多様な期待」佐藤寛編『テキスト社会開発：貧困削減への新たな道筋』pp.1-15、東京：日本評論社
- Scott, Richard W.
1987 The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly* 32:493-511.
- 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子
2005 『国際協力：その新しい潮流』東京都：有斐閣選書
- 総務省
n.d. 「独立行政法人とは」 http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kant/sate2_f.html
- Sugita, Eri (Eri)
1998 "Social dimensions" in the organizational culture of JICA and a case study of a malaria program in Tanzania. Gainesville, FL: University of Florida.