

国際協力機構の新たな方向性と森林・林業協力

堀 正 彦

国際協力事業団（JICA）が、独立行政法人国際協力機構（英語名、Japan International Cooperation Agency 及び JICA の略称は変更されなかった。）として新たに発足して既に3年近くが経とうとしている。2003年のその出発に際し、新たに就任された緒方理事長は、その就任挨拶の中で、機構の業務の抜本的な見直しの柱として、成果重視・効率性、透明性・説明責任、国民参加、及び平和構築支援の4つの柱に重点を置いた改革を掲げられた。また、仕事の上では、現場の感覚を大切に、現場の声を反映しながら事業を運営する「現場主義」と、社会や国民に焦点を当てた「人間の安全保障」の考え方を踏まえることを強調された。

JICA としての新たな方向性は、機構発足に当たって新理事長がその挨拶の中で明確にされたが、これまで実施されてきた、また現在実施中のプロジェクトや調査の活動が、これによって全て一時に変わるわけでは勿論無い。機構発足以来これまでの3年弱の間、これまでの活動を、そのような新たな方向性に沿った活動にしていくために、様々な努力と模索が行われて来たといえる。

本稿は、そのような JICA としての新たな試みに、地球環境部技術審議役として（3年前の就任時は国際協力事業団森林・自然環境開発協力部次長）参加した筆者の経験から、特に森林・林業関係の活動に関し、「現場主義」と「人間の安全保障」に関し、どのような考え方でどのような試みが行われ、現在どのような課題があるのかにつき、簡単にまとめてみたい。JICA の新たな方向性と、それに向けての努力、今後の取組について読者のご理解を深める一助となれば幸いである。

Masahiko Hori : The New Direction of JICA and Its Implementation in Forest/Forestry Related Activities

林野庁経営企画課、元国際協力機構地球環境部技術審議役

なお、本稿の内容は、あくまでも筆者本人の経験に基づく個人的な見解であり、国際協力機構としての考えを代表したものではないことをお断りさせていただく。

1. 現場主義

現場主義の考え方は、理事長の発言にもあるとおり、現場の感覚を大切に、現場の声を反映しながら事業を運営するというものであるが、その目指すところは、現場の様々なニーズにより的確に、迅速に対応することにより、協力を実施している国に対して真に意味のある成果を上げていくとのものであろう。

東京にある本部にしながらプロジェクトの運営を行う場合、限られた調査の結果に基づいて計画を立て、実施していくことになり、現地に関する情報、知識、更に現地の実情に関する感覚がどうしても弱くなり勝ちである。その結果として、意図したものでは無いながら、意志決定に時間を要し、また現場のニーズに必ずしも合致しない決定がされてしまう恐れがあることは否めない。これを、現場の人員を増やして、現場の体制を強化し、現場に決定権を付与する事により、よりタイムリーでニーズに合致した活動を推進しようとするのが、現場主義のねらいである。協力を実施している現場の途上国の状況はその国、地方によって様々であり、現場の情報を重視した決定を行うことは極めて重要である。

このため、これまで2年間、多くの事項に関する決定権を、現場事務所の実情を考慮しながら現場に降ろすとともに、本部と現場の職員数の見直し、その結果として現場配置の強化を行うとともに、現地スタッフの強化、経理・調達面で事業を支援する人員の増強など、在外事務所の体制の強化を行ってきた。

一方、現場で決定を下す場合、現地に関する情報は多いものの、判断を下すために必要となる他の情報、例えば、これまで他の国で実施されてきた類似案件の経験、JICA 外部の、例えば課題別支援委員会委員などの外部有識者の知見、さらに国内における支援体制やリソースに関する情報は限られたものとならざるを得ない。これを解消するため、JICA が対処すべき主な課題について、課題別に指針を作成して、各課題に対する職員の理解の向上と共通の認識の醸成に努めるとともに、これまでの蓄積された知識や経験を職員がより良く生かせるように、情報の蓄積としてのナレッジサイトを立ち上げ充実させるなど、知識と経験の共有に努めている。

さらに、在外事務所を支援する本部の体制強化として、事務所と本部を結ぶ

情報通信網の整備（JICA-WAN）等を行うとともに、専門スタッフである国際協力専門員を、現場活動に対する様々な指導、アドバイスを提供する課題アドバイザーとして、地域事務所や、事業の実施を担当する課題部に配置するなどの改革を行ってきた。

一方、JICA の組織とその仕事の性質からして、以下のような課題が重要なチャレンジとしてあげられる。森林・林業関係分野（この分野に限らず、いずれの分野にも共通である。）に関しては、職員の中でその分野での専門性（大学での専攻等）を有する者は必ずしも多くないこと、また、JICA 一般の特徴として、その業務の対象とする分野が極めて多岐に渡るため、職員個人個人が森林分野といった単一の分野のみを長期に渡って担当しながら専門的な知識を蓄積していくことも困難である。

従って、必ずしも専門性を有しない職員が中心となる現場事務所のニーズに対し、外部の経験、知見も活かした、的確でタイムリーな支援を、本部が行える体制を更に強化する事が極めて重要であり、これが適切に出来るかどうか、現場主義の目的を達成するための必須の条件であると考ええる。

また現場においては、他のドナーや NGO 等が同じ分野、又は関連する分野でどのような考えを持って何を実施している、また彼らが過去の経験から何を学んできたかを十分把握しながら事業を実施することが極めて重要である。これは、その国におけるその分野の援助の整合性の確保、重複の解消などといったドナー間の調整以前の、自らの活動の質を向上させる上で極めて重要である。

これまでの3年間弱の間、地球環境部においても、現場と本部の意志の疎通を更に深め、組織として適切な対処をするべく努力してきたが、様々な新たな試みが一度になされている事もあって、仕事の順序、流れ、情報のながれといった面で未だに混乱がある。新たな試みの初期の段階ではそのような問題が生ずるのはやむを得ない事と言えるが、これらを速やかに解消してさらに適切な事業運営を確保することが大きな課題である。また、外部の知見を活かすためのシステムに関して未だに確立されたものがないことから、これを早く明確にし、JICA の森林・林業関係の事業に対する支持・支援者を多く見いだすことが大きな課題といえる。

また、現在でも現場事務所及び本部の職員が、文書の作成など様々ないわゆるロジスティック関係の業務を多く抱えており、実際の現場に赴いて実態を理解しながら事業を実施していくことに負担となっている面もある。現在 JICA

としては、そのような業務の軽減に組織を上げて取り組んでいるところであり、これが具体的に実を結ぶよう、努力を継続していくことも重要である。

2. 人間の安全保障

この概念は、緒方現 JICA 理事長が共同議長を務めた「人間の安全保障委員会」が 2003 年 5 月に発表した最終報告書の中で明確にされている。

人間の安全保障の考え方の詳細は、同委員会や JICA のサイトに詳しいのでそちらを参照していただきたいが、現在 JICA として人間の安全保障をどのような観点でとらえるかについて、JICA サイトでは以下の 7 つの視点を上げている。(同サイトより)

1. 「人々」を中心にすえ、(国ではなく)人々に確実に届く援助。
2. 開発途上国の人々を、援助(保護)の対象としてだけでなく、将来の「開発の担い手」ととらえ、そのために人々の能力強化(エンパワメント)を重視する援助。
3. 社会的に弱い立場にある人々、生命や生活・人間としての尊厳が危機にさらされている人々、あるいは危機にさらされる可能性の高い人々に対して、真に役に立つ援助。
4. 「欠乏からの自由」(貧困状態から脱却すること)、「恐怖からの自由」(紛争や災害などの脅威、ショックから逃れること)の双方を視野に入れた援助。
5. 人々の抱える問題を中心にすえ、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る総合的に取り組む援助(マルチセクター・アプローチ)。
6. 開発途上国の「政府」(中央政府、地方政府)レベルと、「地域社会・人々」レベルの双方にアプローチし、その国や地域社会の持続的発展に寄与する援助。
7. 途上国におけるさまざまな関係機関・人々(援助国、外部コンサルタント、NGO など)との連携をはかることによって、より大きな効果をめざす援助。

個々に上げられた一つ一つの視点をみると、それぞれ必ずしも全く新しいものではないが、それらを一つのまとまりとして意識し、事業の実施に活かしていくことが、「人間の安全保障」の考え方の最も重要なポイントであろう。

これらの視点を、これまで JICA が実施してきた森林関係の活動、特に近年

その最も重要な要素と考えられる、参加型森林管理の考え方（いわゆる社会林業の考え方といっても差し支えない。）と比較した場合、極めて類似したものであることが分かる。とくに7つの項目の内、2、5、6は、まさにこれまでJICAが森林・林業関係の事業の中で目指してきたものと言える。

社会林業の概念は、JICAにおいては80年代の半ば、ケニア社会林業訓練プロジェクトから始まったといえる。この概念が生まれてきた背景には、それまでの国・政府自らが行う森林・林業の開発・管理、すなわち住民をいわば排除した形で国としての管理の破綻が明白になったことから、JICAのみならず各国政府や各ドナーが、ある意味で必要に迫られて取ってきた方法といえる。これを一言で言えば、これまで国が一元的に担っていた森林経営・管理の責任を、実際にその森林資源を日々活用して生活を営んでいる地域の住民に、その利用の権利とともに付与し、自ら適切な管理を行ってもらおうというものである。

この考え方によって適切な森林管理・経営が確保されるためには、当然それを担う地域住民が、様々の面でこれを実施する力を付けることが不可欠であるとともに、政府側がその基本的な理念を良く理解し、住民の活動を管理するのではなく、側面から支援していく体制を作っていくことが重要である。そのため、森林関係の殆どの事業に、地方を含めた政府職員の能力の向上とともに、住民の能力向上の重要な要素として、小規模のインフラ整備や農業関係活動への支援を通じた収入の確保、住民の組織化及び組織強化への支援、更には住民への識字教育などが含まれている。

上記のような森林関係の協力事業の考え方が、近年注目されてきた人間の安全保障の考え方と極めて近いことから、筆者は、途上国の森林の問題に携わってきた者がこれまで必要に迫られて目指していた方向が間違っていなかったことが確認されたと言っていいのではと考えている。

参加型森林管理に関しては、現在でも多くのドナーが目指しているものがあるが、筆者の理解では、かならずしも明確な成果が常に上がっているといった状況には未だ至っていないと考える。これは、自然と、特に人間を相手とし、不確定要素や未知の要素が極めて多い中で実施されている森林・林業分野の活動が、短期間で目に見える成果を出しにくく、また長期の取組が必要な複雑な課題であるためであると考ええる。

人間の安全保障の考え方をもとに、これまでめざしてきた参加型森林管理の考えをあらためて整理し直し、その方向性を確認しながら良い成果を目指して

取組を続ける必要があると考える。

3. 成果主義

以上述べてきた、「現場主義」及び「人間の安全保障」以外にも、JICA においては様々な新たな考え方に基づいた試みがなされているが、最後に、成果主義について簡単に述べたい。

国民の税金で賄われる ODA 資金によって実施される JICA 事業に関し、国民に対する説明責任の面、また活動を実施する相手国側への説明責任の面でも、活動の成果を明確にすることの重要性は言うまでもない。

しかしながら、上にも述べたとおり、自然と、特に人間を相手とし、不確定要素や未知の要素が極めて多い森林・林業分野の活動に置いて、限られた期間での活動の成果を目に見える形で示すこと、またこれを的確に予測することは極めて困難である。

JICA の事業評価の一つの方向として、成果をなるべく数値化して評価することが上げられているが、これを追求するあまり、例えば造林面積など、活動終了時に目に見えるものの数値のみを評価の指標として設定することは、本来の目的である住民や政府職員の能力向上の成果が不明確となり、誤った評価となる恐れがある。一方、このような困難性に基づき、この分野に置いては明確な成果を示す必要がないということは出来ない。

JICA としては、これまでこのある意味で矛盾する目的をそれぞれ達成すべく、政府及び住民の能力の向上を、キャパシティ・デベロップメント（能力の開発）の面から見てどのような評価が可能かにつき調査を実施するなど、評価の考え方や指標の設定について様々な努力を行っているところである。

このような困難性を有する分野は森林分野のもではなく、農村開発や、教育分野でも同様の課題を抱えているものとする。今後は、そのような分野の経験からも学びながら、適切な評価の考え方、指標などにつき引き続き努力を行っていくこととなる。その努力に関してご理解とご支援をお願いしたい。