

信頼と 開発協力

—他者との関係性を未来に活かす—



信頼と 開発協力

—他者との関係性を未来に活かす—



「信頼と開発協力」研究会

序 文

今日の世界は、新型コロナウイルスをはじめとする感染症の拡大や気候変動・環境問題といった地球規模の課題に加え、ウクライナでの戦争やこれに伴う食糧危機、債務危機、台頭する権威主義や普遍的価値の揺さぶりといった複合的なリスクに直面しています。日本政府や国際機関が提唱してきた「人間の安全保障」の概念が、これほどまでに重要とされる状況はかつてありませんでした。

このような状況において、私たちにできることは何でしょうか。世界で進む分断や格差、地球規模の課題に対して、世界の国々や人々が連帯して取り組むことの重要性は論を俟ちません。その際に重要なキーワードとなるのが「信頼」です。国際協力機構(JICA)は、開発協力の一担い手として人間の安全保障や質の高い成長といったミッションに取り組むにあたり、「信頼で世界をつなぐ」というビジョンを掲げています。様々なパートナーとともに世界の人々や組織、ひいては国々の間の信頼を紡ぐことで、人々が明るい未来を信じ多様な可能性を追求できる、自由で平和かつ豊かな世界を希求するものです。

開発協力を現場で担う実務者の間では、事業を実施するにあたり関係者間の「信頼」が重要であることは、当たり前のこととして認識されています。一方、「信頼」の定義や意義については国内外の研究者の間で活発な議論が行われているものの統一的な見解は存在せず、開発協力における信頼の役割や信頼と開発協力の関係についても体系的な概念化は行われていません。この点を掘り下げることで、開発協力の効果や持続性を更に一段階引き上げるための教訓を得られるのではないかと。また、開発協力そのものに新たな意義を見出すことにもつながるのではないかと。本報告書は、こうした認識を踏まえ、開発協力の文脈における信頼の概念を整理するとともに、実務上の新たな教訓を引き出すことを試みたものです。

本報告書の作成にあたっては、緒方貞子平和開発研究所が事務局となって学識経験者や機構内の実務者の有志からなる研究会を設置し、議論を積み重ねてきました。この中で、同研究会のメンバーである機構の職員は、過去の機構の開発協力事業等の事例分析を行いました。開発協力の実務者が、自ら過去の事業経験を深掘りし開発協力における信頼の概念の本質に迫ろうとする取り組みは、過去の類書には見られなかったものです。

同研究会の実施においては、東京大学東洋文化研究所の佐藤仁教授に座長をお務め頂き、テーマの設定や分析手法、取りまとめに至るまで数多くの貴重なご助言を頂きました。元アジア経済研究所の佐藤寛氏には、取り組むべき論点や議論の方向性について、研究会や学会の場を通じて数多くの貴重なコメントをいただきました。国際開発学会の春季大会・全国大会では、多くの参加者の方々がコメントを寄せてくださいました。また、各事例分析を行うにあたり、開発協力の最前線で活躍されている関係者の方々に、貴重なお時間を割いてインタビューに応じていただきました。この場をお借りして心より御礼申し上げます。

本報告書が、開発協力の文脈における信頼について関係者の方の更なる理解を深め、より多くの議論を喚起することを願ってやみません。

国際協力機構 緒方貞子平和開発研究所
所長 峯 陽一

目 次

序文	_____	i
目次	_____	iii
執筆者一覧	_____	iv
略語	_____	v
要約	_____	vii
はじめに	_____	1
第1部 概念整理編		
第1章 分析手法	_____	5
第2章 文献レビューの結果	_____	8
第3章 事例分析結果の概要	_____	15
第4章 概念整理のまとめ	_____	18
第2部 事例分析編		
第5章 フィリピン灌漑借款：開発協力と「信頼のジレンマ」	_____	29
第6章 インドネシア高速鉄道：国家事業の意思決定における信頼の役割	_____	42
第7章 ガーナ JICA ボランティア事業：JICA 海外協力隊が織りなす 他者との信頼	_____	53
第8章 ボリビア水資源技術協力：カウンターパートの交代と信頼の引継ぎ	_____	70
第9章 留学生受入れ事業：関係者との信頼が留学生の満足度にもたらす影響	_____	79
第10章 フィリピン鉄道マスタープラン：過去の協力実績が信頼と 新規案件形成に与える影響	_____	95
第3部 提言編		
第11章 提言及び今後の研究課題	_____	107
おわりに	_____	111
参考文献	_____	114

執筆者一覧

佐藤 仁（東京大学東洋文化研究所教授
国際協力機構緒方貞子平和開発研究所客員研究員）：第4章、第11章、おわりに

杉山 秀男(国際協力機構)：第4章、第5章、第11章

橋本 大樹(国際協力機構)：第4章、第6章、第11章

左近 文子(国際協力機構)：第4章、第7章、第11章

大塚 高弘(国際協力機構)：第4章、第8章、第11章

林 伸江(国際協力機構)：第4章、第9章、第11章

大友 彩加(国際協力機構)：第4章、第10章、第11章

牧野 耕司（京都大学大学院総合生存学館特定教授
国際協力機構緒方貞子平和開発研究所客員研究員）：第4章、第11章

石塚 史暁(国際協力機構緒方貞子平和開発研究所)：はじめに、第1～4章、第11章

略 語

C/P	Counterpart
CCT	Conditional Cash Transfers
GDP	Gross domestic product
GES	Ghana Education Service
IMT	International Monitoring Team
JETRO	Japan External Trade Organization
JFM	Joint Forest Management
JICA	Japan International Cooperation Agency
KII	Key informant interview
KPI	Key performance indicator
M/P	Master plan
NIA	National Irrigation Administration
NISRIP	National Irrigation Sector Rehabilitation and Improvement Project
NEDA	National Economic and Development Authority
NGO	Non-governmental organization
NS	National staff
ODA	Official development assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OTCA	Overseas Technical Cooperation Agency
PDM	Project Design Matrix
SC	Social capital
SHEP	Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion
VC	Volunteer coordinator

要 約

1. 開発協力においてなぜ信頼が重要か

「信頼」は開発協力において重要なキーワードである。開発協力の実務者は、開発協力事業を実施するにあたり関係者間の「信頼」が重要な要素であると経験的に理解している。加えて、新型コロナウイルス感染症の拡大や気候変動といった地球規模課題、格差や分断といった問題が深刻化する今日の世界では、こうした問題に取り組む関係者間の信頼の重要性は、より一層増しているといえよう。

他方、そもそも「信頼」の定義や意義については、国内外の研究者の間で活発な議論が行われているものの統一的な見解があるわけではない。また、開発協力における信頼の役割や、信頼と開発協力の関係についても体系的な概念化は行われていない。この点を掘り下げることで、開発協力の効果や持続性を更に高めるための手がかりを得られるのではないか。また、ひいては開発協力そのものに新たな意義を与えることにつながるのではないか。

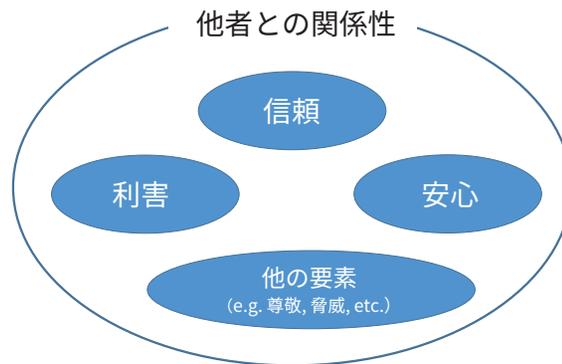
上記の認識を踏まえ、本報告書は、先行文献レビューと6件の開発協力の事例分析『フィリピン灌漑借款』『インドネシア高速鉄道』『ガーナJICA ボランティア事業』『ボリビア水資源技術協力』『留学生受入れ事業』『フィリピン鉄道マスタープラン』を通じ、開発協力の文脈における信頼の概念を整理するとともに、開発協力における実務上の新たな教訓を抽出することを目的とする。

2. 信頼は他者との関係性であり、見返りや確実性を求めない

開発協力における信頼の概念整理によって明らかになったことの1つ目は、その概念そのものの定義である。

本報告書では、開発協力の文脈における信頼の概念を、「他者が、見返りや確実性がなくても、一貫して望ましい行動を取ると考えること」と定義する。信頼が他者（個人や組織、国）との関係性を表す認知上の概念の1つであり、他者の一貫した望ましい行動を期待するものであることは、6件の事例分析の結果を見ても疑いようがない。この前提のもと、信頼の特徴は、①見返りを問わない（金銭的あるいは政治的な「利害」とは異なる）、②不確実性を受け入れる（社会的な不確実性をそもそも感じない「安心」とは異なる）、の2点に集約できると考えられる。開発協力は一般的に、見返りや確実性を担保する枠組み（例：双方の責任や係争時の扱いを規定した国家間の外交文書や組織同士の覚書・契約書）の下で行われるが、開発協力の期間が終わるなどして同枠組みの効力が失われた場合でも残る関係性が、信頼である。上記の各概念の位置づけを示したものが図0-1である。

図0-1 他者との関係性における信頼の概念の位置づけ



出典：筆者作成

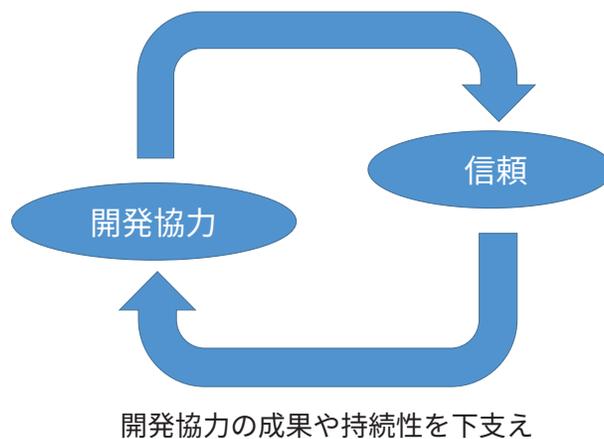
3. 信頼と開発協力は相互に影響を及ぼし合う

本報告書が明らかにしたことの2つ目は、信頼と開発協力の概念上の関係である。

本報告書では、信頼と開発協力の関係を、以下のような相互作用を持つ概念として整理する。まず、信頼は、開発協力の成果や持続性を下支えする。過去に開発協力の実績がない国・地域で新たに開発協力を実施する場合、関係者間の中でゼロから信頼の構築・維持を行うことによって、その開発協力の成果や持続性に正の効果が生まれる。次に、そうした開発協力の成果や持続性の実績の積み重ねは、個人・組織、ときには国レベルにおいて関係者間の信頼の蓄積（アセット）をもたらす。その蓄積された信頼は、新たな開発協力においても活かされ、成果や持続性をより効率的に発現させる役割を果たす。即ち、信頼と開発協力の間には、図0-2のようなループの関係が働いていると考えられる。

図0-2 信頼と開発協力の関係

実績の積み重ねが信頼の蓄積に貢献



出典：筆者作成

4. 信頼構築の難易度はその主体により異なる

本報告書が明らかにしたことの3点目は、信頼構築の難易度、すなわち具体的にどこまでの範囲の他者からの信頼獲得を目指すことが現実的かについてである。

本報告書では、この問いに対し、主体及び客体のレベル（個人／組織／国）に応じた相手方を信頼することの難易度に着目することで、一定の答えを出すことを試みた。これを示したものが表0-1である。表の行・列はいずれも、信頼の主体（自分）または客体（相手）が①個人、②組織、③国の場合に分かれている。主体を日本側（例えば「①個人」は開発協力機関の担当者、「②組織」は開発協力機関、「③国」は日本）とすると、客体は相手国側（例えば「①個人」は協力対象地域の住民や相手国実施機関の担当者、「②組織」は相手国実施機関、「③国」は相手国）である。表の列と行を入れ替えることによって、各主体（自分）が客体（相手）からの信頼を獲得するにあたっての困難さを示すものと読み替えることもできる（例えば、国が個人を信頼することが困難であることは、個人が国からの信頼を得ることが困難であることと同義である）。また、組織を主体とする信頼はその組織に属する構成員の間で共有された態度、国を主体とする信頼はその国に属する構成員（政府、議会、国民、メディア、企業等）の間で共有された態度とそれぞれ解釈する。

このように開発協力における信頼構築の容易さを主体・客体のレベルに応じ整理することは、他者との信頼構築における行動の選択肢を効率性の観点から評価する際の一助になると考えられる。

表0-1 相手方を信頼することの難易度

主体 (自分) \ 客体 (相手)	個人	組織	国
個人	可能	可能	可能
組織	やや難	可能	可能
国	困難	やや難	可能

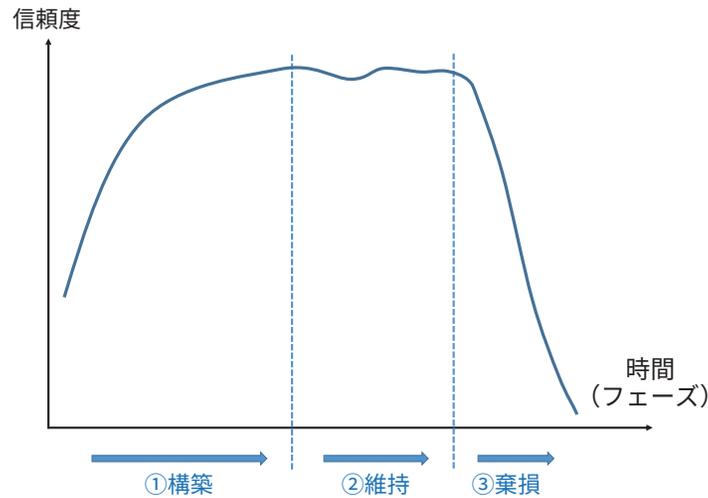
出典：筆者作成

5. 信頼の効率性・持続性・強靭性を確保する

本報告書が明らかにしたことの4つ目は、時間の経過（フェーズ）に応じた信頼の留意点、すなわち信頼の効率性・持続性・強靭性を確保することの重要性である。

信頼の変化は、図0-3のとおり、①構築、②維持、③棄損の3つのフェーズに分けることができる。信頼の構築・維持には一定の時間とリソースが必要だが、仮に信頼性を大きく損なう事実が発覚した場合、その築き上げた信頼が失われるのに要する時間は短い。この点からは、効率的な信頼構築（見返り・確実性を求めない行動、信頼構築の主体・客体の見極め、過去に蓄積された信頼の活用）

図0-3 時間（フェーズ）と信頼度の関係



出典：Currall and Epstein（2003）を基に筆者作成

の必要性に加え、信頼の維持（持続性）や、棄損した場合の早期の回復（強靱性）の重要性が浮かび上がってくる。

6. 開発協力の戦略・事業・日常の活動において信頼に焦点を当てる

以上の点を踏まえ、開発協力戦略、開発協力事業、開発協力に係る日々の活動の3つのレベルに分け、実務者向けの提言を行う。

第一に、開発協力戦略のレベルでは、開発協力の各主体がもつ対象国・地域・課題ごとの戦略文書において、信頼の概念を明示的に意識した記載を検討することが望ましい。開発協力が信頼に及ぼす影響を明記し信頼の意義を強調することにより、日本を含む国際社会が国際的な課題や不確実性への取り組みを進めるうえで、開発協力を中心とした幅広い関係者間の連帯を促すことができると考えられる。また、開発協力の各事業に新たな意義を与えることも可能となる。加えて、過去に蓄積した信頼（アセット）を可視化することで、その活用を通じ、開発協力の効果や持続性を高めるとともに、新たな関係者との信頼構築をより容易なものとする事ができる。

第二に、開発協力事業のレベルでは、その形成や実施の過程において、各案件の枠組み（目標・成果・活動）に関係者間の信頼構築・維持を促す仕組みを組み込むことが望ましい。具体的には、発掘・形成段階でのステークホルダー分析、信頼の事業デザインへの組み込み、実施段階での関係者間の信頼の変化に留意した事業運営、モニタリング・評価段階における信頼への着目、抽出された教訓の将来の類似事業へのフィードバックである。ただし、信頼の計測には一定の技術的困難が伴うため、すべての案件において上記の試みを導入することは現実的ではない。また、他者との信頼の構築が必ずしも事業効果の向上につながるわけではない点も念頭に置く必要がある。信頼が必ずしも他者との関係性すべてを表すものではないこと、一定の負の側面を持ちうることを考えると、他者との関係性を信頼以外の要素（例：「利害」や「安心」のための契約）によって補完すること

も想定しておくべきである。

第三に、開発協力の主体による日々の活動（例：C/P との日常的な情報共有や意見交換）においても、信頼に着目することのメリットは大きい。その際、構築フェーズにおける留意点（見返り・确实性を求めない行動、信頼構築の主体・客体の見極め、過去に蓄積された信頼の活用）を意識することで、関係者との信頼構築をより効率的に行うことができる。信頼の構築は一朝一夕の努力で成しうるものではなく、維持の段階においても一定の努力の継続が求められる。また、将来の棄損の可能性が存在する場合には、第三者による信頼の補完などを通じてあらかじめその強靱性を高めしておくことが望ましい。

最後に、これまでの分析・提言を踏まえ、信頼と開発協力に関して残された今後の研究課題を整理する。まず、開発協力における信頼の概念について、今後はより多様な手法や事例を動員して、更にその理解を深めていく必要がある。手法に関しては、本報告書が採用した定性的な分析に加え、定量的な分析を組み合わせることが望ましい。定性的な分析においても、開発協力の C/P である相手国の関係者へのインタビューを組み合わせることで、信頼という相互関係の本質をより明確に捉えることができるだろう。また、事例に関しては、関係者間の信頼が明確に棄損された事例を分析対象に加えることが望ましい。上記に加え、技術的な困難さなどの理由により先行文献の蓄積が乏しい、国レベルの信頼のメカニズムや、各国・地域の特性（文化・国民性）が信頼に与える影響といったテーマについても、更なる研究が待ち望まれる。

はじめに

1. 背景・目的

「信頼」は開発協力において重要なキーワードである。開発協力の実務者は、開発協力事業を実施するにあたり関係者間の「信頼」が重要な要素であると経験的に理解している。加えて、新型コロナウイルス感染症の拡大や気候変動といった地球規模課題、格差や分断といった問題が深刻化する今日の世界では、こうした問題に取り組む関係者間の信頼の重要性は、より一層増しているといえよう。

他方、そもそも「信頼」の定義や意義については、国内外の研究者の間で活発な議論が行われているものの統一的な見解があるわけではない。また、開発協力における信頼の役割や、信頼と開発協力の関係についても体系的な概念化は行われていない。具体的には、信頼は開発協力に対してどのような影響を及ぼすのか、また逆に開発協力は信頼構築につながるのかといった点についての厳密な検討は行われていない。この点を掘り下げることで、開発協力の効果や持続性を更に高めるための手がかりを得られるのではないかと。また、ひいては開発協力そのものに新たな意義を与えることにつながるのではないかと。

上記の認識を踏まえ、本報告書は、開発協力の文脈における信頼の概念を整理するとともに、開発協力における実務上の新たな教訓を抽出することを目的とする。

2. 実施体制

JICA 緒方貞子平和開発研究所（以下、JICA 緒方研究所）は 2021 年より、佐藤仁（東京大学東洋文化研究所教授／緒方研究所客員研究員）を座長、JICA 内の有志をメンバーとして「信頼と開発協力」研究会を開催してきた。具体的には、2021 年 11 月より 2023 年 1 月にかけて 13 回に及ぶ会合の開催、複数の JICA 内関係者との議論や国際開発学会での複数回の発表を通じ、先行文献のレビューや事例分析、内外の関係者との議論を行った。

上記研究会の構成メンバーは前述の執筆者リストに記載したとおりである。開発協力の実務に携わる JICA 職員に加え、学識経験者や JICA 緒方研究所の参加を通じ、実務経験と学術的な知見の双方を動員することを企図した。

3. 本報告書の構成

本報告書は、概念整理編、事例分析編、提言編の 3 部構成である。

第 1 部「概念整理編」は、本研究を通じて明らかになった開発協力の文脈における信頼の概念についての整理を行う。具体的には、まず本研究会がとった分析手法（先行文献レビュー及び事例分析）を概説する。そのうえで、信頼に関するこれまでの主要な文献を紹介し、開発協力の観点からの解釈を試みる。加えて、6 件の事例分析の結果の概要について述べる。上記分析のまとめとして、

開発協力の文脈における信頼の概念はどのようなものかについての答えを提示する。

第2部「事例分析編」は、本研究を通じて行った事例分析の成果を提示する。本研究会の議論の中で特に注力したのが、具体的な開発協力事業を信頼との関係を切り口として掘り下げる事例分析である。「信頼」は、捉えどころのない無形の概念である。本研究会では、開発協力の現場において信頼が問題となる場面を、その固有の経済・社会・文化的な文脈とともに詳しく描写することにより、信頼と開発協力の関係の本質に迫ろうとした。具体的には、規模・形態の異なる6つの開発協力の事例を、信頼との関係の観点から分析している。

第3部「提言編」は、上記の分析結果を考察し、開発協力の実務者向けの提言を行うとともに、今後の研究課題を明らかにする。加えて、「おわりに」では、より俯瞰的な視点から本研究を総括し、今後の展望を明らかにする。

第1部

概念整理編

本編では、本研究を通じて明らかになった開発協力の文脈における信頼の概念の整理を行う。まず、本研究会がとった分析手法（先行文献レビュー及び事例分析）を概説する。次に、信頼に関するこれまでの主要な文献を紹介し、開発協力の観点からの解釈を試みる。加えて、6件の事例分析の結果の概要について述べる。最後に、上記分析のまとめとして、開発協力の文脈における信頼の概念はどのようなものかについての答えを提示する。

本研究がとった分析手法は、先行文献レビューと事例分析の2つである。以下、順に概説する。

1. 先行文献レビュー

信頼の概念やそのメカニズムについては、社会学・政治学・経済学・心理学等において過去数十年間にわたり多くの研究蓄積がある。OECD (2017) や Keefer and Scartascini (2022) など既存のレビューを活用して、信頼に関する議論の全体の見取り図を示す。そのうえで、これら主要文献での議論について、開発協力の文脈での再解釈を試みる。加えて、開発協力における信頼を直接論じた文献についてもレビューする。

2. 事例分析

後述するとおり、開発協力における信頼を正面から論じた先行文献は限られており、信頼が開発協力において果たす役割や信頼と開発協力の関係について明確な答えは得られていない。

上記の点を踏まえ、本報告書では、複数の開発協力事業における関係者間の信頼に焦点を当て、開発協力における信頼について新たな分析を行う。信頼は、当事者間の関係性を表す認知上の概念である。開発協力の個々の関係者がどのような信念や行動によって他の主体との間の関係を紡ごうとしたか、その帰結がどうなったかを個別事例の中で丹念に見ることにより、開発協力における信頼の概念の本質に近づくことができると考えた。

事例分析の対象とした開発協力は、『フィリピン灌漑借款』『インドネシア高速鉄道』『ガーナ JICA ボランティア事業』『ボリビア水資源技術協力』『留学生受入れ事業』『フィリピン鉄道マスタープラン』(以下、「M/P」という。)の6つである。各事例の概要は表 1-1 のとおりであり、その詳細や背景は第2編の各章で記載している。

表 1-1 の6事例のうち『フィリピン灌漑借款』の事例(第5章)は、同国「ボホール灌漑事業」において外部から事業効果に対する疑問が呈された際、その対応にあたった関係者間の信頼の揺らぎを考察する。『インドネシア高速鉄道』の事例(第6章)は、同国政府のフラッグシップ事業であるジャカルタ・バンドン間の高速鉄道建設計画の意思決定において、日本・インドネシア間の国家間信頼及び関係者間の信頼がどのような役割を果たしたのかを分析する。『ガーナ JICA ボランティア事業』の事例(第7章)は、同国に JICA 海外協力隊(以下、隊員)が派遣された際に、彼らが配属先のカウンターパート(以下、「C/P」)や住民といった多様な関係者との間で紡ぎあげた信頼関係を描写する。『ボリビア水資源技術協力』の事例(第8章)は、技術協力プロジェクトにおいて C/P の引継ぎが頻繁に発生する場合、協力主体と C/P の間の信頼は果たして引き継げるのかという問題を考察する。『留学生受入れ事業』の事例(第9章)は、来日した JICA 留学生が研究・教育や日常

表 1-1：各事例の概要

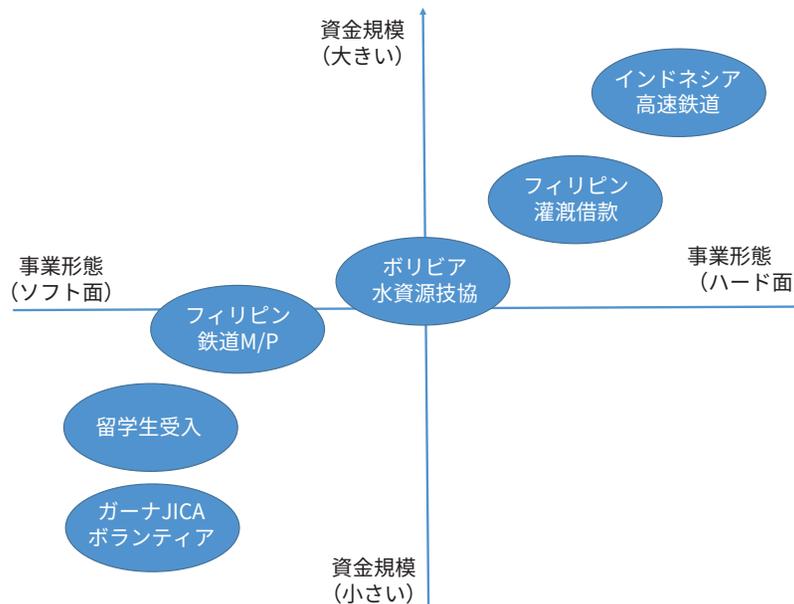
	フィリピン 灌漑借款	インドネシア 高速鉄道	ガーナ JICA ボランティア	ボリビア 水資源技術協力	留学生受入れ	フィリピン鉄道 M/P
パートナー 国	フィリピン	インドネシア	ガーナ	ボリビア	全世界	フィリピン
案件名	ボホール灌漑事業 I、II	—	—	コチャバンバ県統 合水資源管理能力 強化プロジェクト	—	マニラ首都圏の持 続的発展に向けた 運輸交通ロードマ ップ作成支援調査
事業形態	円借款、 フォローアップ専 門家	中国国営企業によ る商業ベース (結果として日本の 協力としては実施 されず)	JICA ボランティア 派遣事業	技術協力 (技術協力プロジェ クト)	技術協力(研修員 受入)、無償資金協 力(人材育成奨学 計画)、円借款	基礎情報収集・確 認調査
資金規模	フェーズ 1： 46 億円 フェーズ 2： 60.78 億円 ※貸付承諾額	約 6,600 ～ 7,440 億円 (2015 年 9 月時点。 ただし、結果とし て日本の協力とし ては実施されず)	2020 年度： 約 46 億円 (20 名) 2019 年度： 約 100 億 円 (1,151 名)	約 8.8 億円	2020 年度： 約 50 億円 (820 名) (※技術協力、無償 資金協力のみ)	1.26 億円 (ただし、本 M/P で 提案され、その後 JICA が支援するこ ととなった鉄道イ ンフラ事業の総額 は、約 3 兆 1,740 億 円)
実施時期	フェーズ 1：1983 年借款契約締結、 1998 年貸付完了 フェーズ 2：1999 年借款契約調印、 2009 年貸付完了	— (ただし、事業の形 成時期は 2008 ～ 2015 年)	1977 年～ (現シニア海外協 力隊の派遣開始は 2003 年～) (ガーナ国実績)	2016 ～ 2023 年	1960 年～ (賠償/ 開発協力として) 1988 年～ (JICA 事 業として)	2013 年 3 月～ 2014 年 3 月
事業内容	土木工事 (ダム、幹 線水路等。末端水 路・圃場整備は受 益農民が実施)、コ ンサルティングサ ービス等	ジャカルタ～バン ドゥン高速鉄道の整 備 (結果として日本の 協力としては実施 されず)	ボランティア派遣	専門家派遣、機材 供与、研修員受入	本邦大学の学位課 程における研修員 等 (留学生) の受入	運輸交通マスター プラン (通称「ドリ ームプラン」) の作 成
各事例の 詳細	本事業フェーズ I に対し、2005 年以 降、国内 NGO より 実施機関の国家 灌漑庁 (NIA) 及び JICA に対し、水が 届いていない区域 がある等が指摘さ れた。2010 年にテ レビ報道での同様 の指摘を受け「事 業仕分け」にて JICA の審査や事 業計画の適切性 について指摘がな された。これを受け JICA は専門家を 派遣し、関係者会 合の開催や NIA に よる水路補強工事 の実施を支援した。	開発協力はインフ ラ輸出の側面を伴 うことがある。ニ ジャカルタ・バン ドゥン高速鉄道建 設計画では、2014 のジョコ政権発足 後、日中間で受注 競争が行われた。 インドネシア政府 は日本からの期待 には応じず、最終 的に、尼の財政出 動を不要とする提 案を行った中国に 発注。なお本事業 自体はその後、工 期遅延・コストオ ーバーランが発生 し、尼政府は結局 財政出動を余儀な くされた。	ガーナでは 1977 年以降、計約 1,400 名が派遣されてい る。2022 年 12 月 現在の派遣人数は 31 名。過去 10 年 の職種傾向は、PC インストラクター や小学校教育とい った人的資源分野 が全職種の 55% を 占め、保健・医療 25%、計画・行政 10% と続く。派 遣された各隊員は 、配属先 C/P や住 民といった多様な 関係者と信頼関係 を築きながら、現 地での活動を行っ ている。	1999 ～ 2000 年 の「コチャバンバ 水紛争」で知られ るロチャ川流域 では水資源の利用 にかかる紛争が頻 発しており、住民 による水資源行政 への信頼の低さが その一因となっ ている。本技術協 力では、C/P であ るコチャバンバ 県庁職員の行政 能力強化や、同流 域の多様な利害 関係者の調整の場 である協議体 (「ロ チャ川流域組織間 プラットフォーム 」) の運営支援が 行われている。	開発協力(賠償)と しての留学生受入 は 1960 年に始ま り、2000 年以降は 対象国と人数が飛 躍的に増大した。 対象国の有望な若 手官僚等が選抜さ れており、留学を 通じて知識・技術 を身に着けるとと もに、日本との関 係を深めることが 期待されている。 近年は、世界レベ ルでの留学生の獲 得競争が増してい る。また、帰国後 の留学生とのネット ワーク維持も課題 となっている。	比マニラ首都圏で は主要な鉄道路線 の建設や開発調査 ・技術協力が日本 により行われてい る。本運輸交通 M/ P は、アキノ大統領 (当時) の指示を受 けて検討され、地 下鉄や南北通勤鉄 道等のメガプロジ ェクトを含む形で 2014 年に閣議決定 されたもの。本 M/ P の作成支援は日 本に対し要請され た。過去、日本は 同国の鉄道分野に おいて豊富な協力 を実施してきている。

生活の中で周囲の関係者と築き上げた信頼が、留学の満足度にどのような影響をもたらしたのかを分析する。『フィリピン鉄道 M/P』の事例（同第 10 章）は、過去に積み重ねてきた同国向け協力の実績とそれに伴うフィリピン政府関係者の日本／JICA への信頼が、大規模運輸交通マスタープラン協力の新規形成プロセスにおいて果たした役割を考察する。

6 事例の選定にあたっては、可能な限り多くの形態・規模の開発協力をカバーすることを意図した。具体的には図 1-1 で示すとおり、開発協力事業の異なる形態（資金協力と技術協力）、異なる資金規模の事業を選定した。各主体（例：協力相手国の住民、同国の政府、現場の専門家・ボランティア・企業、協力国の納税者）の関係性は、事業の形態や資金規模によって異なりうる。こうした多様な事例における各主体間の関係性を詳しく観察することで、開発協力における信頼の概念及び信頼と開発協力の関係の本質に、より効果的に迫ることができると考えた。

各事例分析の手法としては、各事例に関する既存の一次資料・二次資料の体系的なレビューに加え、各事業のキーパーソンへのインタビュー調査を行った。加えて、ガーナ JICA ボランティア事業の事例では一次資料（隊員が執筆した定期報告書）のキーワード分析、留学生受入れ事業の事例では来日した JICA 留学生を対象としたアンケート調査を行った。

図 1-1 各事例の位置づけ（事業形態、資金規模）



出典：筆者作成

本章では、信頼に関するこれまでの先行文献をレビューする。具体的には、信頼の概念の定義、主体、性質、計測手法、決定要因・影響について、過去の主な文献を扱う。加えて、より直接的に開発協力における信頼を取り扱った文献についても取り上げる。なお、信頼と近い概念にソーシャル・キャピタルがあり、その開発協力における役割を整理した文献についても参考として記載する。

以下では、これらの文献を順に取り上げる。

1. 信頼の定義

過去の先行文献において統一的な「信頼」の定義についてのコンセンサスはないが、関連する主要な議論を以下で整理する。

OECD (2017) は、Nannestad (2008) 等の既存の総説論文をもとに「信頼」の概念を整理したうえで、「他者または制度・組織が一貫して前向きに行動するだろうと考えること」と定義している。これは、多くの先行研究が扱う「信頼」の中に共通する要素、すなわち、①信頼は、知識と信念を伴う認知上の概念であること、②自分の利益に影響を与える自由裁量を他者に与えることを含むことを拾い出し統合したものである。これまで国際的に議論されてきた信頼の分類には大きく分けて2つの考え方があり、1つは「合理的信頼」と呼ばれるもので、信頼は、信頼される側の人の利益が信頼する側のそれと一致しているなど、両者の関係に合理性が見いだせる場合に構築されるものと捉える (Hardin 2004 等)。もう1つは「倫理的信頼」と呼ばれるもので、信頼される側との合理的な関係の有無を問わず、信頼を、両親 (家族)・文化・環境からもらった「他者からどう接するべきか」についての社会規範と捉えるのである (Fukuyama 1995 等)。OECD (2017) の定義は、これらの細分化された信頼の分類を包含したうえで、数多ある信頼の定義の最大公約数を捉えようとしたものであるといえる。

上記に加えて、対象となる主体が置かれた不確実性に注目し、信頼の定義を更に明確化しようとする議論がある。日本における信頼研究の先駆者でもある山岸は、「社会的不確実性があるにもかかわらず、相手の人間性の故に、相手が自分に対してそんなひどいことはしないだろうと考えること」と信頼を定義した。また、「そもそもそのような社会的不確実性が存在していないと感じること」と「安心」を定義し、「信頼」と明確に区別した。米国社会とは対照的に人々が集団の内部で協力し合っている程度が集団間で協力し合っている程度よりも強い日本社会は、「安心」を生み出すが、異なる集団の間の「信頼」を破壊する可能性がある [Yamagishi and Yamagishi (1994)、山岸 (1998)]。この信頼を不確実性の文脈で捉える考え方は、「自分の利益に影響を与える自由裁量を他者に与える」を信頼の定義に含めた OECD (2017) の考え方と通底している。

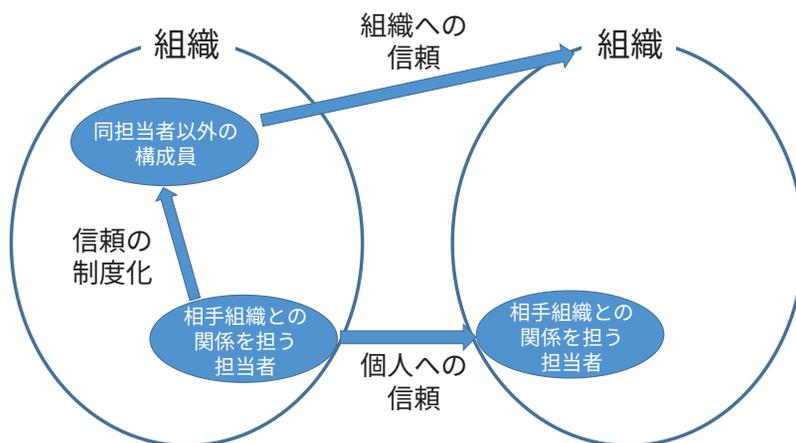
2. 信頼の主体

定義に続く重要な問題として、信頼の主体があげられる。信頼は他者との関係性を表す概念であって、そこには常に「信頼する側」と「信頼される側」が存在する。そして、個人だけではなく企業や政府といった組織が信頼の主体になる場合が存在する。加えて、特に国際政治学の分野では、国同士の信頼関係が問題となることもある。

組織を主体とする場合の信頼については、主に経営学の分野で研究が進んでおり、その形成メカニズムや個人レベルの信頼との関係について多くのことが明らかになってきている。代表的な文献のうち Zaheer et al. (1998) は、「個人間信頼（組織に属する特定の担当者が相手組織に属する特定の担当者を信頼すること）」と「組織間信頼（組織に属する構成員たちが相手組織を信頼すること）」を異なる概念であると整理したうえで、担当者間の信頼は組織内で制度化され、同じ組織に属する他の構成員の相手組織への信頼を促すとともに（図 2-1）、既に存在する「組織間信頼」は双方の組織に属する担当者の「個人間信頼」にも影響を及ぼすとした。

ただし、信頼の主体としての「組織」が誰を指すのかについては、統一的な見解は存在しない。Janowicz and Noordierhaven (2006) は、上記の Zaheer et al. (1998) のように組織レベルの信頼を「組織に属する構成員の間で共有された態度」と定義した複数の文献を参照したうえで、このように組織を信頼の主体とみなす考え方には限界が存在することを指摘した。具体的には、上記の考え方の下では、構成員の属性に応じた信頼の度合いの差異、例えば①相手方組織との関係性を担う担当者とそうでない構成員の間、②組織の意思決定を行う経営層とそうでない一般社員の間が存在する相手組織への信頼の度合いの差異を見落とす可能性があり、また実証分析のうえでも「組織に属する構成員の間で共有された態度」を測ることは技術的に困難というものである。そのうえで Janowicz and Noordierhaven (2006) は「信頼の主体はすべて個人である」との仮定を導入し、分析対象の組織に属する構成員の属性の違いを考慮した分析を行うことを提唱している。

図 2-1 組織レベルの信頼（信頼の主体を個人及び組織とする場合）



出典：Zaheer et al. (1998) を基に筆者作成

加えて、信頼は、国家を主体とする前提の下で議論されることもある。例えば国際関係論の分野では、Keating and Ruzicka (2014) がこれまでの議論を整理したうえで、国家間の信頼を測る新たなアプローチを提示している。既存研究は、①相互協力の存在、②言葉のやり取り、③脆弱性の自発的な受容の組合せにより国家間の信頼の度合いを測っていた。しかし、それらはいずれも限界があるため、④ヘッジ(代替となる手段)行動の選択肢を実際に減らしたかにより測ることを、米ソ冷戦や日米安保の事例分析を通じて主張したものである。

ただし、信頼の主体としての「国」が誰を指すのかについては、組織の場合と同様、統一的な見解は存在しない。あえてこの点を掘り下げる場合、上記の組織レベルの信頼に関する議論を敷衍すると、①「国の信頼はその構成員(政府、議会、国民、メディア、企業等)の間で共有された態度である」という考え方と、②「信頼の主体はすべて個人(ないし組織)である(個人ないし組織の属性の違いを考慮した分析を行うべきである)」という考え方の両方が存在しうる。上記①の場合は、上記と同様に組織レベルの信頼に関する議論を援用することで、個人・組織間の信頼は同じ国に属する他の個人・組織にも浸透するとともに、国家間の信頼は双方の国に属する個人・組織間の信頼にも影響を及ぼすというレベル間の相互作用のメカニズムが働いていることが推察される。

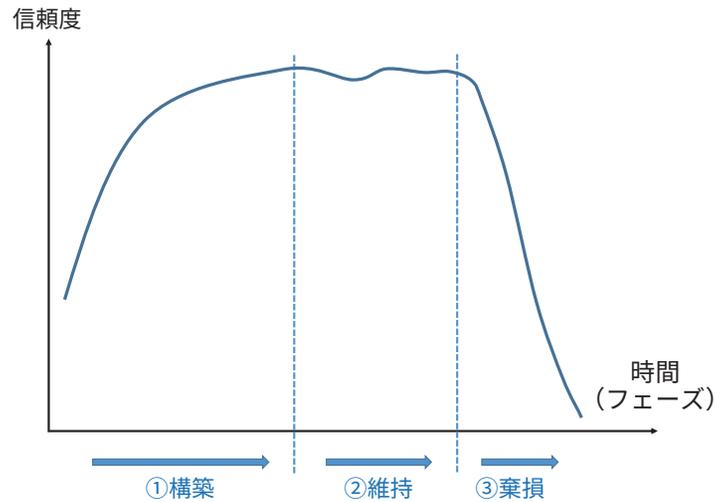
3. 信頼の性質

前節では、信頼の定義及び主体の問題を扱った。では、その信頼は、どのような性質をもつ概念なのであろうか。この点に関する重要な論点として、①時間の経過に伴う可変性、②信頼が持つ負の側面の問題を挙げることができる。

まず、①時間の経過に伴う可変性について、信頼は他者との関係性を表す概念であり、その度合いは時間の経過に伴って変わりうる。Currall and Epstein (2003) は、2001年の米エンロン社の破綻を例に取りつつ、組織に対する信頼の変化の度合いをモデル化している(図2-2)。一般的に人々にとって、未知のものや不確実性を伴うものを信頼することのハードルは高い。その中で、意思や能力、行動の積み重ね、意識への浸透を通じて彼らの信頼を構築するには、一定の時間が必要となる(信頼の「構築」フェーズ)。ひとたび信頼を構築した後は、前フェーズよりも少ないコストで取引を行うことが可能となるが、その維持のため、一定の情報提供といった努力が必要である(同「維持」フェーズ)。そして組織の信頼性を大きく損なう事実(不正取引や粉飾決算)が明るみに出た場合、築き上げた信頼は短期間で失われる(同「棄損」フェーズ)。

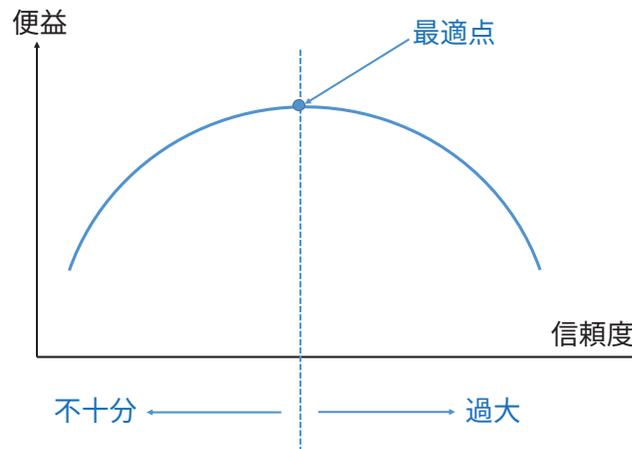
次に、②信頼が持つ負の側面について、信頼は単にあればあるほど良いというものではなく、信頼が過剰に存在することに伴う問題も指摘されている。Gargiulo and Gokhan Ertug (2006) は、信頼が過大な場合に生じる具体的な問題として、a.「盲信(他者への警戒やモニタリングが疎かになり、結果として他者の日和見のまたは後ろ向きな行動を促してしまう)」、b.「自己満足(特定他者との信頼構築により、その者のパフォーマンスが落ちた時の改善や新しい他の関係者との関係構築がやりづらくなる)」、c.「過剰な責務(信頼構築のため他者の協力を報いる行動を続けるうち、本来不要である過剰な責務まで背負ってしまう)」の3点を挙げた。これらの各要素は排他的ではなく、有機的に関係しあっている。こうした信頼が持つ負の側面を考慮する場合、信頼の度合いとそれが

図2-2：時間（フェーズ）と信頼度の関係



出典：Currall and Epstein（2003）を基に筆者作成

図2-3：信頼度と便益の関係



出典：Gargiulo and Gokhan Ertug（2006）を基に筆者作成

もたらす便益の関係は図2-3のようにモデル化できる。信頼の度合いが「不十分」から増えていく段階では便益は増すが、一定のポイント（最適点）を超えて「過大」となる場合、便益は逆に減っていく。

4. 信頼の計測手法

前節では、信頼の度合いが時間の経過によって変化すること、それによって信頼の主体が享受する便益の度合いも変わりうることを確認した。それでは、その信頼の度合いは、どのように測ることができるのだろうか。

個人を主体とした場合の他者や組織・制度に対する信頼の計測手法は、過去数十年の心理学や経済学、統計学の進展とともに洗練されてきた。Keefer and Scartascini（2022）によれば、①実験

を伴うアプローチ、②「World values survey」等に代表される調査アプローチに大別できる。①は主に心理学の分野で見られる手法であり、一定の費用を伴うことが多く実施のハードルは高い。②は、アンケート等を通じてより多数のサンプルを確保できるほか既存の統計や調査も活用できる点において汎用性が高いが、データの解釈には一定の注意を払う必要がある。

上記のうち②の調査アプローチは、OECD (2017) においてより体系的に解説されている。同文献の整理に基づけば、質問の属性によって、さらに、a. 評価（回答者の他者に対する信頼の有無や度合いを直接問う） b. 期待（想像上の事例において回答者が行うであろう反応を問う） c. 経験（回答者が過去の実際の事例においてどう振る舞ったかを問う）、の3つのアプローチに区分できる計測の目的に応じてこれらのアプローチを有機的に組み合わせることで、信頼の度合いを定量的に捉えることが可能となる。

なお、組織や国を主体とする場合の信頼について、その計測手法を体系的にまとめた文献は存在しない。これは、上述の信頼の主体に関する議論で述べた、そもそも信頼の主体を個人に限定する考え方と関係しているものと考えられる。あえて組織や国を主体とした信頼の計測を試みる場合でも、その構成員すべて（あるいはそれに準ずると判断できるだけの、構成員の多様な属性を網羅した一定数以上のサンプル）に対する計測を試みることは、技術的な困難が伴うであろう。

5. 信頼の決定要因・影響

前節で述べた信頼の計測手法の発展に伴い、信頼の決定要因や経済・社会への影響について多くの研究が蓄積されてきている。

まず、個人の信頼の決定要因について、Keefer and Scartascini (2022) は、過去の研究を踏まえたうえで、これを①個人的なもの、②社会的なものに分けて整理している。このうち①について、生まれつきの要素の上に、様々な情報や経験（年齢・性別・家族・近隣の人たち）が上乘せされ、他者との信頼に関する異なる経験・情報・信念が形作られる。一般的に、年長者で、高学歴で、職に就いている人ほど、他人を信頼しやすい傾向がある。また、家族や友人や職場の同僚など他者との交流の多さは、他者を信頼する度合いの高さと相関している。また、②について、個人が属する社会の歴史・文化・制度が、他者との信頼を形作る様々な行動の費用と便益に影響する。制度が、日和見的な行動を抑制する役割を果たしている場合（例：経済の安定化や法の支配）、人々は他者との信頼を構築・維持しやすくなる。一方、格差が大きい社会や、人種・民族の多様性が大きい社会では、信頼を維持するのは難しい。さらに、集団が引き裂かれるような歴史、たとえば奴隷貿易を経験した社会では、他者への不信感が現在でも高い傾向にあることが実証されている。

次に、信頼が経済・社会に与える影響について、OECD (2017) は、既存のデータから、個人の他者への信頼が1人当たり GDP・失業率・平均寿命・生活満足度と相関関係にあること、個人の制度・組織への信頼が1人当たり GDP・汚職の頻度・失業率・殺人発生率・生活満足度と相関関係にあることを示している。Keefer and Scartascini (2022) は、信頼が経済・社会に与える影響の経路をより具体的に整理している。同文献が対象とする中南米地域は、OECD 平均と比べて人々の他者・政府・企業に対する信頼が相対的に低く、その結果、社会的結束と成長が阻害されている。

信頼が無いと、人々は他者や政府を信じず、企業活動の非効率や、過剰な政府規制を招き、企業の生産性が低下する。また、人々は、協調して政府に変革を迫ることを止め、教育など公共財への投資よりも条件付き現金給付(CCT)など短期的な補助金政策を政府に求めるようになり、政府の側もよりポピュリズム的な公共政策を展開するようになる。

6. 開発協力における信頼の概念

前節までは一般的な信頼の概念を扱った文献をレビューしたが、本節では、より直接的に開発協力の文脈における信頼の概念を扱った文献を紹介する。具体的には、ボランティア事業を題材とした上田(2018)、タイ環境協力を題材とした福田ほか(2021)、ミンダナオ和平協力を題材としたIshikawa and Quilala(2019)がある。その他、信頼を含む主体間の関係性に着目して日本の開発協力を包括的に分析したものに佐藤(2021)、灌漑の開発協力案件を題材として信頼の形成要因に着目したものにAoyagi et al.(2022)がある。

まず、福田ほか(2021)は、開発協力の現場において信頼がもたらす役割とその形成要因を論じている。同書によれば、タイ環境協力の効果は、専門家とC/Pの間の信頼関係と相互作用によるところが大きい。信頼構築をもたらす要因として、①専門家が全力で向き合うこと、②ミッション(使命)を共有すること、③(専門家が)リスクをとること、の3点が挙げられている。さらに、④外部の関係者に対しても定期的に進捗・課題を報告し議論することで信頼の輪を広げたこと、⑤C/Pや関係者からの無理な要求をむやみに受け入れず、エビデンス(科学的な根拠)を用いた合理的な説明を尽くしたことが結果的に信頼につながったことが示唆されている。

上田(2018)は、バングラデシュのボランティア事業において、隊員の活動が、現地の人々の信頼や規範を変容ないし構築することで、開発協力の効果を高めたことを示した。同国でポリオ対策のため派遣された隊員たちは、現地住民に対し予防接種の効果を粘り強く説き、住民からの信頼を得た。その過程で、現地の保健行政職員も、隊員の正確性、勤勉と誠実性、礼儀正しさに触れ、それらを規範とすることで、住民との信頼関係を構築した。

Ishikawa and Quilala(2019)は、日本のミンダナオ和平協力の展開において信頼が重要な役割を果たした点に注目した。日本は、同地域に対し、2006～2010年のセンシティブな時期に、国際モニタリングチーム(IMT)への参加や、重層的な開発協力を実施した。日本側の動機は、①人間の安全保障の実践、②日比協力50周年の節目であり、長年の政治・経済・社会面の結びつきによるフィリピン側との固い信頼関係に立脚していた。現場では、対立する双方のグループからの信頼を得ることで、紛争地域のコミュニティに直接アウトリーチすることができた。

佐藤(2021)は、日本の開発協力の歴史を包括的に分析する中で、開発協力の関係者間の「相互依存と信頼」に着目し、この関係性が、開発協力が継続的に「つくられ」続ける力の源泉であるとした。特に1990年代にODA批判の対象となった案件の現状を調査し、①ODA批判が現場の反応を促したこと、②圧力と反応の過程が現地関係者のコミュニケーションを密なものにし、相互依存が深まる構造を作り上げたことを明らかにした。

Aoyagi et al.(2022)は、JICAが協力した灌漑設備へのアクセスが同設備を利用する農家間の信

信頼構築に及ぼした影響を定量的に分析した。この結果、相手方との身体的・社会的な距離の度合いを問わず、各農家が灌漑を利用した期間が長くなるほど、農家間の信頼は単調に増加してきたことが明らかにされた。本論文は、人間一般に対する信頼（一般的信頼）と特定の他者に対する信頼（特定の信頼）の両方を議論しており、灌漑インフラの整備はその両方の種類の信頼醸成に貢献する可能性がある」と結論している。

BOX：開発協力におけるソーシャル・キャピタルの概念

ソーシャル・キャピタル（社会関係資本。以下、「SC」という。）は、JICA（2002）によれば、①信頼、②規範、③ネットワークといった、目に見えないが成長や開発にとって有用な資源を、経済的資本と同様に計測可能かつ蓄積可能な「資本」と位置づけたものであり、「信頼」と近い性質を持つ概念である。主な類型化の方法として、SCの構成要素に着目し、社会組織・制度の存在に関連した「構造的SC」と個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与える「認知的SC」とする分類がある（Krishna and Uphoff 1999）。また、SCが特定集団に与える影響の範囲に着目し、コミュニティなどの集団内の結束を強化させるものを「内部結束型SC」、集団外の他の集団や政府などのフォーマルな制度・組織との連携を強めるものを「橋渡し型SC」とする分類もある（Narayan 1999）。

開発協力の文脈におけるSCの役割について、JICA（2002）は、過去の開発協力の事例分析を行い、上記のSCが、開発協力の効果や持続性を高める役割を果たせる可能性があることを明らかにした。特に行政やコミュニティ内部の結束強化（内部結束型SC）に加え、行政とコミュニティの間の連携強化（橋渡し型SC）に注力することが持続性の観点からも重要であることを指摘した。また、外部者（開発協力の実施者）の具体的な役割として、①行政とコミュニティの双方にアプローチし、橋渡し型SCの構築に努めること、②行政とコミュニティの橋渡しを実際に行う人材（プライマリ・ヘルスワーカーや生活普及指導員）の育成が求められるとした。

佐藤（2001）は、より一歩踏み込んで、外部者（ドナー）による信頼の操作性の観点から、開発協力の事例を分析している。インドの共同森林管理（JFM）に係る技術協力では、ドナー資金を活用して行政が活動することで、森林官（行政）と村人（住民）の信頼関係が構築された。フィリピンの基礎的医薬品へのアクセスを高めるリボルビングファンドの運営では、ファンド管理の能力強化等の活動を通じ、住民同士の信頼関係が醸成される環境が創出された。こうした外部者による信頼の操作性は、少なくとも技術協力が動いている間は確認された一方、外部者への依存心の発生により長期的な信頼の継続性が失われる可能性がある点が示唆された。

前章では、信頼の概念（定義、主体、性質、計測手法、決定要因・影響）、及び開発協力における信頼を扱った主な文献をレビューした。その結果、信頼の定義や主体、性質、計測手法、決定要因・影響といった信頼をとりまく一般的な論点を抽出するとともに、開発協力を扱った文献の中に信頼の概念について一定の言及が存在することを確認した。

他方、開発協力の文脈において信頼の概念が具体的にどのような役割を果たしているのか、また信頼が開発協力の効果や持続性にどのように影響し、逆に開発協力が関係者間の信頼にどのような影響を及ぼすのかといった点については、体系的な答えは得られなかった。これは、表面的には開発協力における信頼を正面から扱った先行文献に限られていることによる。より根源的には、開発協力の関係者が多数かつ国境を越えて存在しておりその関係性も多様性に富んでいる、またひとくちに開発協力といっても対象国や協力形態、資金規模によってその性質や文脈が異なるといった開発協力の特性そのものに起因していると考えられる。

上記の問題に取り組むため、本報告書では、複数の開発協力事業における関係者間の信頼に焦点を当て、開発協力における信頼についての事例分析を行った。同分析結果の概要は表 3-1 のとおりであり、その詳細は「第2部：事例分析編」の各章で詳しく記載している。

表 3-1 の 6 事例のうち『フィリピン灌漑借款』の事例では、外部からの指摘に対するフォローアップの対応を通じて JICA と実施機関の担当者間の信頼は強化された一面が見られた一方、その個人（担当者）レベルの信頼と組織レベルの信頼には違いが生じたこと、複数の関係者との間で板挟みに陥るジレンマの現象が見られたことが確認された。

『インドネシア高速鉄道』の事例では、日本・インドネシアの開発協力関係者間の関係性の継続にもかかわらず、インドネシア国内の政治的要因や中国という競争相手の存在により、双方国間の国家間信頼が同事業の意思決定に及ぼせる影響の大きさはそもそも限定的であった可能性が示唆された。

『ガーナ JICA ボランティア事業』の事例では、C/P が前任隊員や他の技術協力と関係していた場合、C/P からの信頼が蓄積され新規隊員への好意的な対応につながることや、C/P が交代した場合でも JICA 事務所が JICA や隊員の活動等を新しい配属先長へ説明することで隊員が活動を行いやすくなり、活動を通じて信頼がより容易に構築される状況になったこと、隊員の職種によって蓄積された信頼の役割が異なりうることが報告された。

『ボリビア水資源技術協力』の事例では、C/P が頻繁に交代する場合でも、特定業種においては当該地域全体で見た場合は信頼が蓄積された可能性があること、プロジェクト現地庸人チームやプロジェクトそのものが信頼の再構築を促す役割を持つことが示唆された。

『留学生受入れ事業』の事例では、JICA 留学生の満足度が、当初目的である研究・教育の達成度や習得した知識・技術よりも留学中のニーズと支援の一致度合いや日常生活への満足度といった周囲

表3-1 各事例分析の結果の要旨

	フィリピン 灌漑借款	インドネシア 高速鉄道	ガーナ JICA ボランティア	ボリビア 水資源技術協力	留学生受入	フィリピン鉄道 M/P
分析結果	<ul style="list-style-type: none"> ・当初期待と異なる事業結果となったがフォローアップのための対応を通じ、JICAと実施機関の担当者間の信頼は強化された一面が見られた。 ・直接対応にあたったJICA担当者や実施機関の信頼関係は深まった一方、JICA本部の管理職からは実施機関の事業実施能力を厳しく問う場面が見られた。 ・JICAがNGOの要望を受けて直接問題に対処することで、実施機関の役割を一部奪った格好となり、JICAの担当者はNGOからの期待と実施機関との間で板挟みとなる場面が見られた。また、実施機関の実務的パフォーマンスの限度により、NGOが期待する対応スピードに応えられないジレンマも見られた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国内の政治的要因や中国という競争相手の存在により、日本・インドネシア間の信頼関係が高速鉄道の意思決定に影響を及ぼせる範囲の大きさは、そもそも限定的であった可能性がある。 ・日本・インドネシアの開発協力関係者(実務レベル)では、人的な関係性の継続があり、中国の受注決定の後でもその関係性が棄損することはなかったと考えられる。 ・大規模インフラ開発協力では、協力側と相手国側の間で他者への期待の度合いが異なる(一方にとって不確実性が存在する)場合、win-winの結果を導けるかどうか、両者の信頼構築の成否を特に左右すると考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・C/Pが前任隊員や他の技術協力と関係していた場合、C/Pからの信頼が蓄積され、新規隊員への好意的な対応につながる。C/Pが交代した場合でも、配属先組織からの継続的な派遣要請の存在やJICA事務所による訪問・説明を通じ、信頼の維持が可能となる。 ・配属先やC/Pから求められる技術や経験の度合いが高く、一定の資格/技能を持ち、配属先人員では補えない付加的な範囲/レベルの業務を担う傾向にある職種(保健師等)は、信頼の蓄積がなくとも本人の技術や経験をもとに活動を開始できると示唆された。 ・隊員は活動を通じて、自らの信頼構築に加え、配属先の内部関係者間、配属先と住民の間といった第三者間の信頼を醸成している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・C/Pが頻繁に交代する場合でも、特定業種(水質担当官)では、自治体間の異動を通じ、職場を変えつつも当該地域全体で見た場合は信頼が蓄積された可能性がある。 ・C/Pや相手国実施責任者が頻繁に交代する場合でも、プロジェクトの現地庸人チーム、あるいはプロジェクトの現地ハードディスクの役割を果たすことで、信頼関係の再構築が可能となった。 ・当初のC/Pが上位自治体の首長に転じることでプロジェクトの成果や持続性が増す、特定のC/Pの交代により中央政府の国家政策との整合性確保がより容易になるなど、C/Pの異動が正の効果をもたらすこともあった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・JICA留学生の日本への留学の満足度は、当初目的である研究・教育の達成度や習得した知識・技術よりも、留学中のニーズと支援の一致度合いや日常生活への満足度といった、周囲の関係者との関係性が強い影響を与えていた。 ・満足度が高い留学生は、周囲の関係者との間で、フラットで特定の上下関係に偏ることのない、「組織人の立場・目的志向・合理性重視」よりも「個人の立場・サポート志向・共感重視」の関係性を、複数の関係者との間でネットワーク的に構築していた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・本M/Pの形成開始時点では、過去の日本の関連する調査実績にもかかわらず、当時の比政府関係者には同実績は十分に認知されておらず、JICAへの信頼の度合いは十分とはいえなかった。 ・本M/Pの形成にあたり、過去の実績を比政府に発信することで、その「信頼の種類」が関係省庁に共有され、かつ関係者との議論を経て調査内容を柔軟に調整する努力を行うことで、比政府及び多方面からの信頼獲得に至ることができた。

との関係性からより強い影響を受けていたこと、そうした関係性のうち「組織人の立場・目的志向・合理性重視」よりも「個人の立場・サポート志向・共感重視」の方がより高い満足度につながったことが確認された。

『フィリピン鉄道 M/P』の事例では、過去の関連する調査実績は必ずしも当時のフィリピン政府関係者の信頼につながっていなかったものの、過去の実績を発信し、かつ調査内容を柔軟に調整する努力を行うことで、関係者の信頼獲得に至ることができたことが明らかにされた。

本章では、上記の先行文献レビュー結果（第2章）及び事例分析の結果（第3章）を踏まえたうえで、開発協力の文脈における信頼の役割や信頼と開発協力の関係についての答えを提示する。具体的には、開発協力の文脈における信頼の概念について、1. 開発協力における信頼の定義、2. 信頼と開発協力の関係、3. 信頼の対象範囲、4. 信頼の効率性・持続性・強靱性の4つの視点から、その整理を試みる。

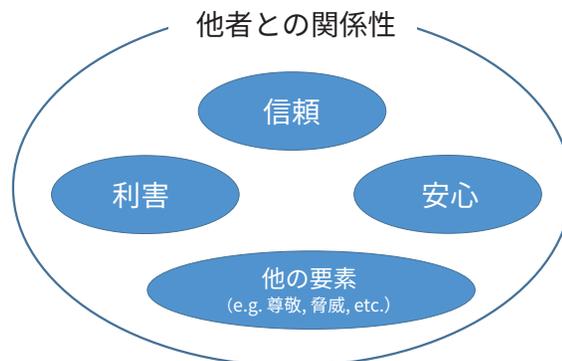
1. 開発協力における信頼の定義

本報告書では、開発協力の文脈における信頼の概念を、「他者が、見返りや確実性がなくても、一貫して望ましい行動を取ると考えること」と定義する。信頼が他者（個人や組織、国）との関係性を表す認知上の概念の1つであり、他者の一貫した望ましい行動を期待するものであることは、6件の事例分析の結果を見ても疑いようがない。この前提のもと、信頼の特徴は、①見返りを問わない（金銭的あるいは政治的な「利害」とは異なる）、②不確実性を受け入れる（社会的な不確実性をそもそも感じない「安心」とは異なる）、の2点に集約できると考えられる。開発協力は一般的に、見返りや確実性を担保する枠組み（例：双方の責任や係争時の扱いを規定した国家間の外交文書や組織同士の覚書・契約書）の下で行われるが、開発協力の期間が終わるなどして同枠組みの効力が失われた場合でも残る関係性が、信頼である。上記の各概念の位置づけを示したものが図4-1である。

以下では、上記2点の信頼の特徴を、順に説明する。

第一に、信頼は、金銭的あるいは政治的な見返りを問わない。より砕けた形で言えば、「金の切れ目が縁の切れ目ではない」関係性を表すのが信頼である。事例分析のうち『インドネシア高速鉄道』の事例では、国家レベルの意思決定が、国内の政治要因や日本・中国間での競争といった「利害」

図4-1 他者との関係性における信頼の概念の位置づけ



出典：筆者作成

により多くの影響を受けて行われたことを見た。こうした「利害」は、その本質として相手側への協力に対して何らかの見返りを求めるものであり、過去に築かれてきた開発協力における日・インドネシアの実務関係者間の「信頼」とは異なる性質を持っていたと理解するのが自然である。『留学生受入れ事業』の事例では、JICA 留学生が持つ周囲との関係性のうち、「組織人の立場・目的志向・合理性重視」の関係性よりも「個人の立場・サポート志向・共感重視」の関係性の方がより高い満足度につながったことを確認した。この「個人の立場・サポート志向・共感重視」の関係性は、「利害」ではなく「信頼」の領域に近い性質を持っていると解釈できる。

第二に、信頼は、それによって生じる不確実性を受け入れる。他者との関係性において、期待した反応が得られないという不確実性がそもそも存在しない場合、それは山岸(1998)のいう「安心」である。これは、『インドネシア高速鉄道』の事例分析の中で、協力側と相手国側双方にとって不確実性がない場合は信頼の役割が限定的になる(「信頼」ではなく「安心」の領域に属する)と整理された点と符合している。また、『フィリピン鉄道 M/P』の事例では、日本側が地下鉄コンポーネントを追加検討したが、これはフィリピン側の事業実施可能性に不確実性がある中での対応であり、「安心」ではなく「信頼」の領域に属する行動であると理解できる。

なお、上記で述べた定義に関し、以下のとおり幾つか留意点を挙げる。

第一に、図4-1では、他者との関係性の中にある要素として「信頼」を「利害」「安心」と区別したが、実際にはこれらの要素は必ずしも排他的ではなく、有機的に入り混じった形で表れるものである。例えば、開発協力の現場では、開発協力の相手方との関係において「利害」と「信頼」は必ずしも相反せず、両者を厳密に区別することが難しい場合がある。しかしながら、本稿では、両者の違いに注目することで「信頼」の概念をより明確に浮き上がらせることができると考え、あえて両者を峻別した。

第二に、本報告書は、他者との関係性の中にある「信頼」以外の要素(「利害」「安心」)の構築や維持を否定する意図はない。「信頼」を築けていない相手方であっても、契約等の「利害」を通じて協働し、成果を上げることは当然ありえる。例えば、『フィリピン灌漑借款』の事例では、事業効果の問題が表れた後に形成された後続案件では、実施機関の能力を補完するための仕掛け(技術支援コンポーネントの追加)が施されたことをみた。対象地域の人々の「安心」を構築する作業も、開発協力の対象となりえる。例えば、途上国の地方行政サービスを確実化するために国レベルで法制度を整える場合、これは不確実性を減じる意味において住民の地方行政に対する「安心」を構築する作業であり、「信頼」の領域に属さずとも開発協力としての意義は十分に説明可能であろう。

第三に、信頼の定義を行うときたびたび議論の遡上に上る「信用」の概念について、図4-1の中には含めていない。一般的に「信用」は「信頼」と類似の概念として使われる場合もあり、両者の違いを明確に説明することは難しいが、本報告書では、開発協力における「信用」は、「信頼」ではなく「利害」や「安心」の中に含まれる概念であると整理した。「信用」の具体例の典型と考えられる融資は、双方の責任(利害)や係争時の扱い(安心)を契約書で規定する。一方、信頼は、こうした縛りがなくとも他者との間に成立する関係性である。なお、尊敬や脅威といった「信頼」「利害」「安心」

の3つ以外の他者との関係性の要素は、図4-1の中において「他の要素」とまとめて表記している。

2. 信頼と開発協力の関係

前節では、開発協力の文脈における信頼の概念の定義づけを行った。本節では、この点を更に拡張し、信頼と開発協力の2つの概念の関係をより明確に示すことを試みる。

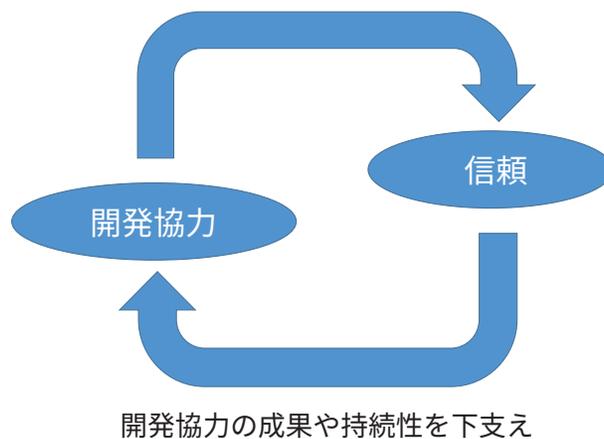
本報告書では、信頼と開発協力の関係を、以下のような相互作用をもつ概念として整理する。まず、信頼は、開発協力の成果や持続性を下支えする。過去に開発協力の実績がない国・地域で新たに開発協力を実施する場合、関係者間でゼロから信頼の構築・維持を行うことによって、その開発協力の成果や持続性に正の効果が生まれる。次に、そうした開発協力の成果や持続性の実績の積み重ねは、個人・組織、ときには国レベルにおいて関係者間の信頼の蓄積（アセット）をもたらす。その蓄積された信頼は、新たな開発協力においても活かされ、成果や持続性をより効率的に発現させる役割を果たす。即ち、信頼と開発協力の間には、図4-2のようなループの関係が働いていると考えられる。

以下では、上記で示した信頼と開発協力の2つの関係、すなわち開発協力が信頼に及ぼす影響（図4-2の上の矢印）、信頼が開発協力に与える影響（同下の矢印）を順に説明する。

第一に、信頼は、開発協力の成果や持続性を担保するうえで、下支えの役割を果たす。『ガーナ JICA ボランティア事業』の事例では、前任隊員や他の技術協力との関係を通じて C/P に蓄積された信頼が、新規派遣隊員の活動開始を円滑なものにしていることが確認された。『留学生受入れ事業』の事例では、来日した留学生が、研究・教育や日常生活の中で周囲の関係者と「個人の立場・サポート志向・共感重視」の関係性を築き上げることで留学の満足度を高めており、開発協力（JICA による研究・教育や日常生活の環境整備）がその一端を担っていることが示された。また、信頼は、

図4-2 信頼と開発協力の関係

実績の積み重ねが信頼の蓄積に貢献



出典：筆者作成

このような開発の効果への影響に加え、第三者（例：現地住民と行政）間の信頼や、信頼を含むより広い概念であるソーシャル・キャピタルの醸成を通じ、開発協力の持続性に対しても正の効果を与えることが上田（2018）や JICA（2002）により明らかにされている。

第二に、開発協力の実績を積み重ねることにより、関係者間の長期的な信頼の蓄積（アセット化）に貢献する。『インドネシア高速鉄道』の事例では、同国に対する過去の開発協力の蓄積が、日本・インドネシア間の開発協力関係者間の継続した関係性を形作り、中国企業の受注決定にもかかわらずその関係性は棄損しなかったことが示唆された。『フィリピン鉄道 M/P』の事例では、過去の豊富な調査協力の実績が「信頼の種」となり、フィリピン政府関係者からの信頼獲得につながったことが明らかにされた。こうして蓄積された信頼のアセットは、前述の『ガーナ JICA ボランティア事業』の事例で見たとおり、更に新たな開発協力の成果を下支えすることにつながっていく。

3. 信頼構築の難易度

前節では、開発協力における信頼の概念の定義づけを行い、開発協力と概念上どのような関係を持つのかを考察した。本報告書で行った6つの事例分析は、信頼の主体のレベル（個人／組織／国）は異なれど、いずれも各主体間の信頼の関係性の変化に着目し、その要因や影響を捉えようとする試みであった。では、開発協力の主体は、具体的にどこまでの範囲の他者を信頼することができるのだろうか。言い換えれば、開発協力において他者からの信頼を得ようとするとき、どこまでの範囲の他者からの信頼獲得を目指すことが現実的なのだろうか。

本節では、この問いに対し、主体及び客体のレベル（個人／組織／国）に応じた相手方を信頼することの難易度に注目することで、一定の答えを出すことを試みた。これを示したものが表 4-1 である。同表の行・列はいずれも、信頼の主体（自分）または客体（相手）が①個人、②組織、③国の場合に分かれている。主体を日本側（例えば「①個人」は開発協力機関の担当者、「②組織」は開発協力機関、「③国」は日本）とするとき、客体は相手国側（例えば「①個人」は協力対象地域の住民や相手国実施機関の担当者、「②組織」は相手国実施機関、「③国」は相手国）である。本表は各主体（自分）が客体（相手）を信頼できるかどうかの困難さを示しているが、表の列と行を入れ替えることによ

表 4-1 相手方を信頼することの難易度

主体 (自分) \ 客体 (相手)	個人	組織	国
個人	可能	可能	可能
組織	やや難	可能	可能
国	困難	やや難	可能

出典：筆者作成

て、各主体(自分)が客体(相手)からの信頼を獲得するにあたっての困難さを示すものと読み替えることもできる(例えば、国が個人を信頼することが困難であることは、個人が国からの信頼を得ることが困難であることと同義である)。

なお、前述のとおり先行文献には、組織や国を信頼の主体としてみなす、あるいは組織を構成する個人や国を構成する組織/個人のみを主体として捉える(各組織/個人の属性の違いに応じた分析に注力する)という2つの立場が存在するが、本節は前者の立場に立ち、組織や国も一主体として他レベルの信頼と相互に影響を及ぼし合いながら他者を信頼することができる前提のもとで議論を進める。この場合、組織を主体とする信頼はその組織に属する構成員の間で共有された態度、国を主体とする信頼はその国に属する構成員(政府、議会、国民、メディア、企業等)の間で共有された態度とそれぞれ解釈できる。

このように開発協力における信頼の難易度を主体・客体のレベルに応じ整理することは、他者との信頼構築における行動の選択肢を効率性の観点から評価する際の一助になると考えられる。例えば、開発協力機関の職員(個人レベル)が相手国実施機関(組織レベル)や相手国(国レベル)からの信頼を得ることは容易ではなく、この信頼獲得を目的として個人がリソースを割くことは効率的とはいえない。一方で相手国の対象地域住民や相手国実施機関の担当者(個人レベル)から信頼を得ることは可能である。このようにどのレベルの相手方を対象として信頼獲得を行おうとするのかを明確化することで、その相対的な難易度を把握し、信頼獲得のための行動をより効率的に計画することができる。

以下では、表4-1の内容を、上の行から順に説明する。

第一に、信頼の主体(自分)が個人(例：開発協力機関の担当者、協力対象地域の住民、相手国実施機関の担当者)の場合である。この場合、客体(相手)のレベルを問わず、他者を信頼することは可能と考えられる。客体が個人の場合、上田(2018)や『ガーナ JICA ボランティア事業』や『留学生受入れ事業』の事例分析で描写された、隊員や留学生が周囲と関係性を紡ぐプロセスを見ても、個人が個人を信頼できることは明らかである。客体が組織の場合も、相手国実施機関の担当者が組織としての開発協力機関をその技術の質の高さや類似協力の経験の多さなどによって信頼する例、開発協力機関の担当者が先方負担事項の対応ぶりによって組織としての相手国実施機関を信頼する例など、個人が組織を信頼することは可能である。『フィリピン灌漑借款』の事例分析では、JICAの担当者や管理職の相手国実施機関に対する信頼の変化が描写された。客体が国の場合、このケースを明示的に論じた文献や事例を見つけることはできなかったが、一般的な経験論として個人が国を信頼することは可能といえるだろう。

第二に、信頼の主体(自分)が組織(例：開発協力機関、相手国実施機関)の場合である。まず、客体が個人の場合は、主体が個人の場合と比べ、組織が個人を信頼する(組織の構成員の間で特定の個人に対する信頼が共有される)ことにはより多くの困難が伴うであろう。一般論として、組織に属する個人(例：開発協力機関の担当者)が異なる国に属する個人(例：相手国実施機関の担当者)

を信頼することはあり得るが、同じ組織に属する他の個人（例：開発協力機関の担当者ではない別部門の職員）も同じ度合いで上記の他国の個人を信頼することは、接点の少なさや関係性の違いなどから容易ではない。特定の組織（例：相手国実施機関）が卓越した能力やネットワークを持った個人（例：開発協力機関の経営職や専門家）を信頼することはあり得ると考えられるが、本報告書が行った文献レビューや事例分析の中では確認できなかった。次に、客体が組織の場合は、組織が相手方を信頼することは可能であると結論できる。前述のとおり信頼の構築には意思や能力、行動の積み重ね、意識への浸透が必要であり、一般的に組織は個人に比べてこうした一連の行動をより大規模に起こすことが可能と考えられる。『フィリピン灌漑借款』や『フィリピン鉄道 M/P』の事例は、まさに開発協力機関と相手国実施機関の間の組織レベルの信頼の変化を論じるものであった。最後に、相手方が国レベルとなる場合、このケースを明示的に論じた文献や事例を見つけることはできなかったが、一般的な経験論として組織が国を信頼する（組織の構成員の間で特定の国に対する信頼が共有される）ことは可能といえるだろう。

第三に、信頼の主体（自分）が国（例：開発協力実施国、相手国）の場合である。まず、客体が個人の場合、国が個人を信頼することは難しいといえるだろう。少なくとも開発協力の文脈において、国が個人を信頼する（国の構成員の間で特定の個人に対する信頼が共有される）ことは、理論上の可能性はゼロではないかもしれないが、現実的には困難と考えられる。次に、客体が組織の場合、一定の困難は伴うが、国が組織を信頼する（国の構成員の間で特定の組織に対する信頼が共有される）ことは不可能ではない。このような関係性は本報告書の事例分析では明示的に扱わなかったが、『インドネシア高速鉄道』や『フィリピン鉄道 M/P』のように相手国首脳が意思決定に関与するような大型事業では、相手国が協力実施国に加え組織（例：開発協力機関）単体をも信頼するかどうか、その意思決定に一定の影響を及ぼす可能性があると考えられる。最後に、客体が国の場合、本報告書の事例分析では明示的に扱わなかったが、Keating and Ruzicka (2014) のように国家間の信頼を扱った複数の文献や Ishikawa and Quilala (2019) のような開発協力の背景としての国家間信頼に触れた文献が存在することを考えると、特定の国が他国を信頼することは可能であると考えられる。

上記を通じ、主体のレベルに応じた信頼の対象範囲を明らかにした。一方で、以下の点に留意が必要である。

第一に、信頼が必ずしも各主体の行動のすべてを規定するわけではない。『インドネシア高速鉄道』の事例では、同国内の政治的要因や中国という競争相手の存在により、そもそも日本・インドネシア間の信頼関係が高速鉄道案件の意思決定に影響を及ぼせる領域の大きさは限定的であった。『ガーナ JICA ボランティア事業』では、配属先や C/P から求められる技術や経験の度合いが高く、一定の資格／技能を持ち、配属先人員では補えない付加的な範囲／レベルの業務を担うことが求められる傾向にある隊員については、信頼の蓄積がなくとも、隊員本人の技術や経験をもとに活動を開始できる可能性が高かった。このように、信頼はあくまで他者との関係性の中の一要素に過ぎないため、常にその概念を相対化し、信頼が持つ役割の限界を踏まえて行動する必要がある。

第二に、信頼がもたらす負の影響やジレンマの問題にも注意する必要がある。信頼は、単に「あればあるほど良い」という性質のものではなく、上記の Gargiulo and Gokhan Ertug (2006) が整理したように、信頼の度合いが過大となる場合は「盲信」や「自己満足」、「過剰な責務」といった負の側面を伴う。また、『フィリピン灌漑借款』の事例では、JICA が直接問題に対処することで C/P の役割を一部奪ってしまう形となり、JICA の担当者が NGO からの期待と実施機関との間で板挟みとなる場面が観察された。JICA が NGO の要望を受けて直接問題に対処することで、実施機関の役割を一部奪った格好となり、JICA の担当者は NGO からの期待と実施機関との間で板挟みとなる場面が見られた。加えて、実施機関の実務的パフォーマンスの限度により、NGO が期待する対応スピードに応えられないジレンマも見られた。他者への信頼においては、このような負の側面や、複数者間の信頼・事業効果と信頼の間のジレンマの可能性も念頭に置く必要がある。

4. 信頼の効率性・持続性・強靱性

前節までで、信頼と開発は相互に影響を及ぼしあう概念であること、その信頼の範囲はどこまで及ぶのかを明らかにした。信頼の変化は、上述の Currall and Epstein (2003) の整理に基づけば、図 2-2 のとおり、①構築、②維持、③棄損の 3 つのフェーズに分けることができる。信頼の構築・維持には一定の時間とリソースが必要だが、仮に信頼性を大きく損なう事実が発覚した場合、その築き上げた信頼が失われるのに要する時間は短い。この点からは、効率的な信頼構築の必要性に加え、信頼の維持（持続性）や棄損した場合の早期の回復（強靱性）の重要性が浮かび上がってくる。

以下では、上記の 3 つのフェーズにおける信頼の留意点を掘り下げて検討する。

第一に、信頼の構築フェーズについてである。そもそも未知のものや不確実性を伴うものを信頼することのハードルは高い。相手方の信頼を得ようとする主体は、意思や能力に裏づけられた行動を積み重ね、それが相手方の意識に浸透するよう努力を続けることになる。このプロセスには多くの時間とリソースを割く必要があるが、以下の点を念頭に置くことで、その効率性を上げることは可能である。

- ① 見返り・確実性を求めない行動：上記で確認したように、信頼の関係性は、「利害」や「安心」とは異なり、政治的・金銭的な見返りを求めず、かつ不確実性を受け入れる。相手方の信頼を得ようとする場合、こうした見返りや確実性を求めない行動（例：情報の提供や具体的な支援）を積み重ねる必要がある。その際、相手方が抱える問題や潜在的な欲求（ニーズ）に対し、相手方の期待に見合った、あるいはそれを超えるレベルの質・スピードでアウトプットを継続することが重要である。『フィリピン鉄道 M/P』の事例では、フィリピン側の事業実現可能性に不確実性があるなか追加コンポーネントを組み入れ、そうした柔軟な対応がフィリピン側関係者からの信頼獲得につながったことを確認した。『インドネシア高速鉄道』の事例では、日々の実務において相手の期待に応え、時には相手の長所や短所を踏まえたきめ細やかな対応をとるといった、地道ながら継続的な努力の重要性が指摘された。福田ほか (2021) も、タイ環境協力において C/P の信頼構築をもたらした要因として、自らリスクを

とること、外部の関係者に対し定期的に進捗・課題を報告し議論することで信頼の輪を広げたことをあげた。ただし、その他の要因として、C/P や関係者からの無理な要求をむやみに受け入れずエビデンス(科学的な根拠)を用いた合理的な説明を尽くしたこともあげており、不確実性の受容は、相手方の要請を盲目的な受け入れることを必ずしも意味しない点が示唆されている。

- ② 信頼構築の主体・客体の見極め：上記で整理したように、相手方を信頼することの難易度(あるいは相手方からの信頼を獲得することの難易度)は、主体・客体のレベル(個人/組織/国)により異なる。信頼は不定形概念であり、その文脈や状況に応じて対象となる主体・客体のレベルは異なる。例えば開発協力機関の担当者や組織としての開発協力機関が相手国側関係者との信頼構築を試みるとき、どのレベルの相手方を対象として信頼構築を行おうとするのかを明確化することで、その相対的な難易度を把握し、信頼構築のための行動をより効率的に計画することができる。ただし、上述したとおり、信頼が必ずしも各主体の行動のすべてを規定するわけではないこと、信頼がもたらす負の影響やジレンマの問題にも注意しておくことが必要である。
- ③ 過去に蓄積された信頼の活用：関係者間で過去の開発協力を通じて一定の信頼が蓄積されている場合、関係性の構築をゼロから行う場合と比べ、構築に要する時間やリソースは少なく済む。『フィリピン鉄道 M/P』や『インドネシア高速鉄道』、『ガーナ JICA ボランティア事業』の事例では、相手国における過去の類似協力の蓄積や C/P が持つ過去の前任隊員・他の技術協力との協働経験により、相手方に一定の信頼(あるいは信頼の「種」)が蓄積されている例が確認された。特に多数の協力経験を積み重ねてきている国・地域・課題においては、こうした過去のアセットを可視化し活用することの意義は大きい。ただしこの場合でも、蓄積された信頼は必ずしもそのまま引き継がれるわけではなく、『フィリピン鉄道 M/P』の事例で見たように過去の実績を再度発信する、信頼構築のための新たな行動を行うといった追加の努力が必要となる。

第二に、信頼の維持フェーズについてである。繰り返し述べたように、信頼を築き上げるのには多くの時間とリソースを要する一方、その棄損に要する時間は短い。したがって、ひとたび築き上げた信頼を維持する、すなわち信頼の持続性を担保することの意義は大きい。このフェーズでは、すでに双方の間に信頼関係が構築されていることから、構築フェーズほどの労力は要しない。ただし、上記の『フィリピン鉄道 M/P』の事例において「信頼の種」を「信頼」にするためにも一定の努力が必要であると明らかにされたように、上記の構築フェーズで述べた見返り・確実性を伴わない行動や相手方の期待に応じたアウトプットといった努力を一定程度継続することが求められる。

第三に、信頼の棄損フェーズについてである。信頼維持の努力にもかかわらず一方の信頼性を損なわせる事態(一般的には、例えば契約の不履行、不正取引や粉飾会計)が生じた場合、信頼の度合いは、事態の深刻さの度合いに応じて直ちに低下する。こうした信頼の棄損をそもそも生じさせ

ない努力が求められることに加え、重要なのは、その棄損した状態からいかに早く信頼を回復するかである。この場合、一般的な対応策としては、上記の構築フェーズで挙げた①～③の試みを再度積み重ねることがあげられる。加えて、第三者による信頼の補完といった取り組みを通じて、信頼にあらかじめ強靱性を持たせておくことも有効である。本報告書の事例分析では、開発協力において一方の信頼性を損なわせる明示的なイベントは確認できなかったが、類似の例として『ガーナ JICA ボランティア事業』や『ボリビア水資源技術協力』の事例を挙げることができる。これらの事例では、C/P の異動・交代により築き上げた信頼が一度リセットされた場合でも、JICA 事務所による説明やプロジェクトの外部庸人チームが外付けハードディスクの役割を果たすことで、新たな C/P との信頼構築が容易になったことが観察された。

第2部

事例分析編

本編では、第3章で結果の概要を述べた6つの事例分析『フィリピン灌漑借款』『インドネシア高速鉄道』『ガーナ JICA ボランティア事業』『ボリビア水資源技術協力』『留学生受入れ事業』『フィリピン鉄道マスタープラン』について、各事例の背景や分析手法、分析・考察結果を詳述する。いずれの事例分析も、文献レビューや関係者へのインタビュー等を通じ、開発協力における信頼の役割や性質を明らかにすることをねらいとしている。

第5章

フィリピン灌漑借款： 開発協力と「信頼のジレンマ」

1. はじめに

本章では、『フィリピン・ボホール灌漑事業』の事例を通じ、信頼と開発協力の関係性について考察する。ボホール灌漑事業に焦点を当てたのは、当事業はかつて事業終了後に「灌漑用水が未達の地域がある」等の外部からの指摘を受け、実施機関とともに JICA もドナーとして説明と対応を求められた経緯がある、という理由からである。事業が複数の機関を巻き込んで対処せざるを得ない課題に直面した際、事業関係者間の信頼はいかに変化し、またその後の関係性にどのように影響するのかという視点は、本稿独自の観点である。また、常に困難が伴う開発途上国での事業を生業とする JICA のようなドナー機関にとって、このような案件における関係者間の信頼について考察することは、ドナーが今後も事業を通じて信頼構築を目指すうえでの示唆となり得るのではないだろうか。

本事例分析では、「ボホール灌漑事業と信頼はどのように関係しているか」を主たるリサーチ・クエスチョンとして、具体的に①「課題解決を通じた信頼構築」、②「個人間の信頼と組織間の信頼の差異」、③「複数の関係者間における信頼のバランス」の3つの観点から、JICA 職員へのインタビュー、内部資料及び既存文献の分析を基に考察を行った。

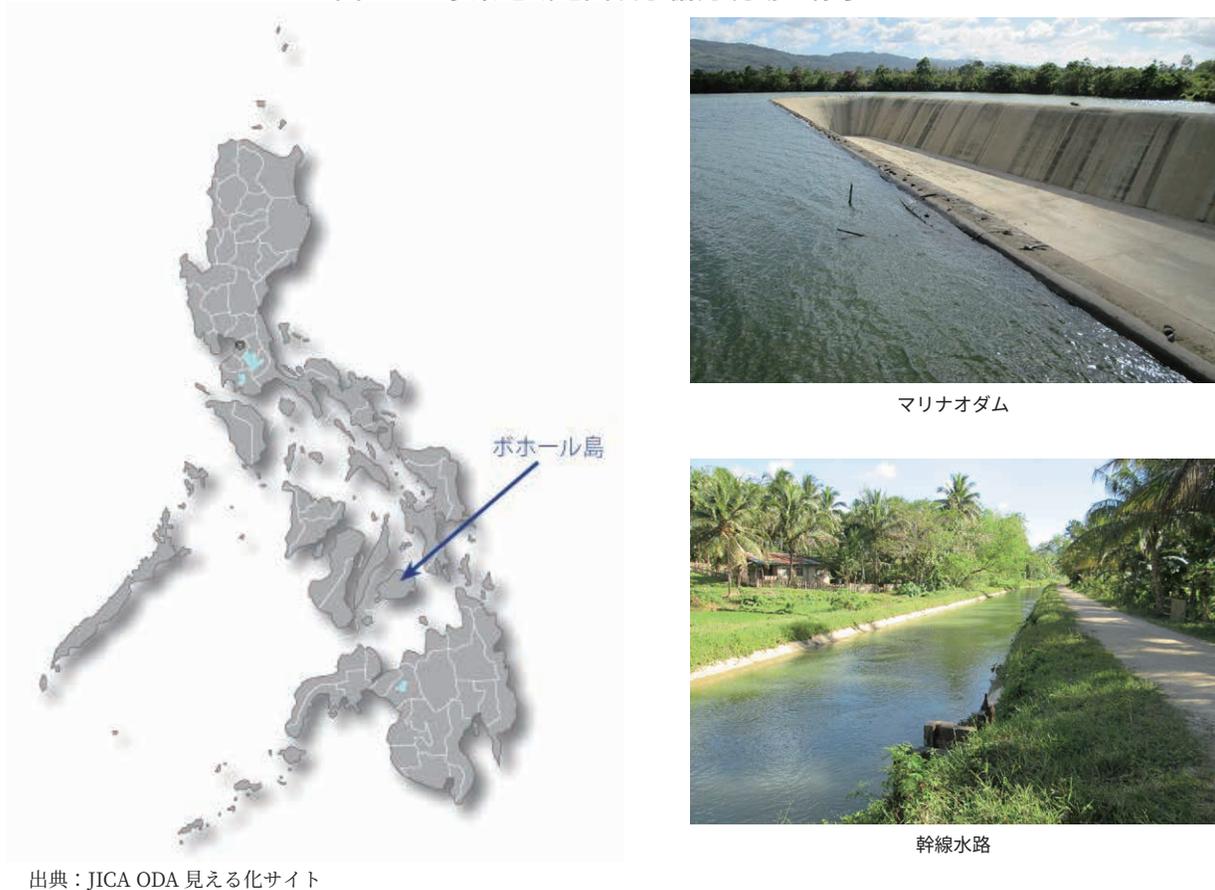
2. ボホール灌漑事業について

ボホール灌漑事業は、フィリピン・国家灌漑庁 (National Irrigation Administration : NIA) を実施機関として、JICA の有償資金協力によって実施された事業である。事業は1983年に日本・フィリピン政府間での借款契約が調印されたフェーズ I と、1999年に借款契約調印のフェーズ II に分かれ、それぞれ近接する地域にて行われたものである。本稿では、ボホール灌漑事業のフェーズ I (以下、「当事業」という) を取り上げる。当事業の概要は表 5-1 のとおりである。

表 5-1 ボホール灌漑事業 (フェーズ I)

借入人／事業実施機関	フィリピン共和国政府／国家灌漑庁 (NIA)
貸付承諾額／実行額	4,600 百万円／ 4,526 百万円
交換公文締結／借款契約調印	1983 年 7 月／ 1983 年 9 月
貸付完了	1998 年 3 月
事業コンポーネント	<ul style="list-style-type: none">・ 土木工事 ① マリナオ・ダム建設、② 幹線水路 (28.3km)、③ 支線水路 (40.0km)、 ④ 排水路 (122.1km)、サービス・アクセス道路 (101.2km)、⑤ 圃場整備 (2,975ha、受益農民による実施)・ コンサルティングサービス 入札補助、施工監理等

図5-1 事業地域地図及び協力現場の様子



当事業を含むNIAによるフィリピンにおける灌漑事業は、灌漑システムの一部を、受益農民が組織する水利組合 (Irrigator's Association) によって運営する方式となっている。これは、農民の自己努力による管理費の節減、水資源の効率的な利用促進、財政負担の軽減等を目的とする参加型灌漑管理の概念の普及を背景とし、1970年代より導入されているものである。支線水路以下の灌漑施設の維持管理は原則水利組合に移管され、所属する受益農民から徴収する水利費によって運営が行われている¹。80年代以降は、ボホール灌漑事業のような国営灌漑システムにおいても幹線水路以下の維持管理を水利組合に委託する事例も見られるようになった(茂野 1990)。当事業においては、こうした水路の維持管理に加えて圃場整備(末端水路・整地均平作業)が農民負担事項として実施されている。

事業は1998年に貸付を完了しているが、一方2005年に現地NGOによる報告書²が日本のNGOを通じて公表され、当事業では4,960haのエリアに灌漑用水を供給する計画が、少なくとも1,500haには水が届いていないことなどを指摘した。加えて、2010年5月にはJICAに対して日本

¹ 2018年の法令 (Free Irrigation Service Act of 2018) の発効によって、現在水利費は無料 (受益農民から徴収せず政府負担) となっている。

² FoE Japan ホームページ : <https://www.foejapan.org/aid/jbic02/bohol/pdf/20050208.pdf>

表5-2 ボホール灌漑事業に係る主な経緯

年 月	経 緯
2000年3月	事後評価完了、報告書公開
2005年3月	日本のNGOより、当事業（フェーズⅠ）の有効性を指摘するプレスリリース及び現地調査を元にした報告書が公表
2010年4月	民放テレビ局が同様の内容を扱う番組を放送 事業仕分けにて、当事業を事例としてJICAの審査や事業計画の適切性について指摘
5月	複数のフィリピンNGOが日本のNGO経由でJICAへ要望書を提出 JICAが現状確認調査のためボホールに専門家を派遣
9月	ボホール州で第1回ステークホルダー会議開催（NIA、地元自治体関係者、農民組織、現地NGO、JICA等が出席）
10月	JICAによる現状確認調査完了
12月	第2回ステークホルダー会議開催
2012年2月	フォローアップにかかる専門家派遣開始（アクションプランの実施促進及びモニタリング）
3月	第3回ステークホルダー会議開催
6月	第4回ステークホルダー会議開催
2013年1月	第5回ステークホルダー会議開催
3月	フォローアップにかかる専門家派遣終了

出典：公開情報及び内部資料を基に筆者作成

のNGOより意見書³が提出され、以下について求めている。

- ・灌漑用水が供給できていない、あるいは不足している農地の特定
- ・当該農地に水が届かない原因の特定を実地で行うこと
- ・整地作業等、農民の抱える問題・要望を住民組織から直に聞く場の設置 等

2010年の同時期には、同様の内容を民放テレビ局が報じたほか、当時の日本政府による事業仕分けにおいても円借款事業の適切性を取り上げられるなど、JICAは用水供給等に関する指摘の实情や詳細について説明を求められた。

JICAは同時期に現状確認の調査を実施しているが、これらを通じ末端の圃場まで灌漑用水が未達となっていた地域があったことが確認されている。一方、同時に水不足の原因は主に受益農民（水利組合）が維持管理を行う予定となっていた末端の水路のメンテナンス不足に起因するものであったことが明らかになっている。また、佐藤（2021）は現地農民の証言として、水不足が天候要因や上流での盗水にも起因するものであったことを紹介している。

しかしながら、この背景には維持管理が受益農民の負担で行われるという基本的な事業の位置づけや、灌漑システムの基本的な仕組み（灌漑水路には常に水が流れているわけではなく、NIAの管理人が田植えの時期や雨季・乾季の水量を考慮しスケジュールに従って管理をしていること、等）

³ 同上： <https://www.foejapan.org/aid/jbic02/bohol/pdf/20100510.pdf>

に関して受益農民の間で十分に認識が広がっていなかったこともあった。これを解消するため、JICAは2010年9月と12月に現地でステークホルダー会議を開催したほか、2012年2月からはフォローアップのための専門家派遣を行っている。この専門家派遣により用水供給の実態と原因を調査するとともに、翌年1月までに計3回のステークホルダー会議を追加で実施し、現地農民の要望を直接聞く場を設けるとともに、上記のような事業の位置づけや灌漑システムの運用に関する理解促進を図った。また、NIAは対象地域の水路のうち、土水路(土を掘削して整備した水路)をNIA予算にてコンクリート水路化し、維持管理負担の軽減を図るという追加措置も実施された。

こうした経緯をもつ当事業において、事業関係者間の信頼はどのように関係しているのだろうか。次章では、この事例から抽出できる、開発協力と信頼の関係性にかかる新たな視座とはどのようなものか検討し、本稿で検証するサブ・クエスチョンを定義する。

3. 分析の観点及びサブ・クエスチョンと手法

前章において当事業の特徴や経緯を述べたが、このような背景をもった当事業を通じて、以下の3つの観点から有意義な示唆が得られるのではないかと考える。

1点目に、複数の関係者を巻き込んで対処しなければならない課題に事業が直面した場合、開発協力における関係者間の信頼関係はいかに変化するか、という点である。開発協力に限らず、例えば一般的に事業に問題が生じたあるいは失敗した際には、その事業関係者間での信頼は毀損されるものだと考えがちではないだろうか。問題の発生や失敗の原因は千差万別であろうが、感情が重要な役割を果たす(Sloan & Oliver 2013)信頼構築の過程において、「この組織と事業をすればまた同じことが起きるかもしれない」といった懸念が、信頼関係の毀損につながると考えるのは自然である。他方で、仮に関係者間でコンフリクトが生じたとしても、それを解決する過程がお互いの理解や感情を一層深める(李 & 今口 2003)ことも考えられ、信頼はむしろ強化される可能性もあるのではないだろうか。こうした状況をもたらす信頼への影響を考察するため、当事業の関係者における信頼関係の変化を観察してみたい。

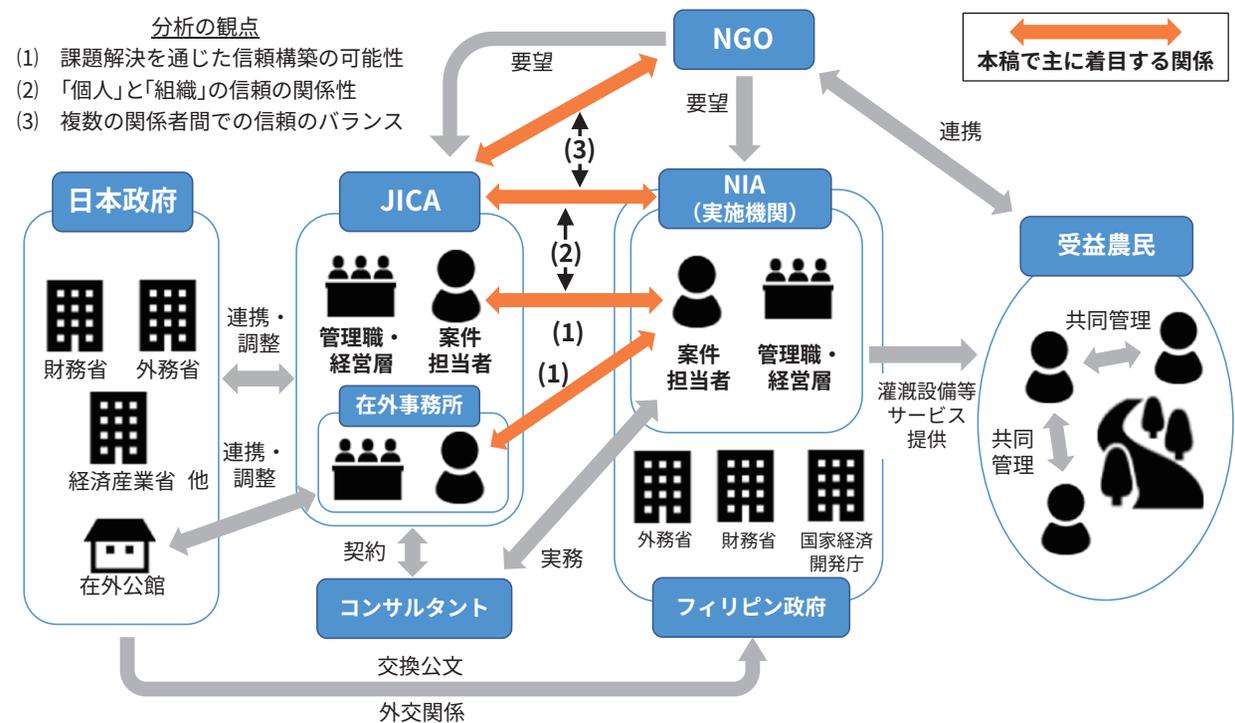
2点目に、「個人の信頼」と「組織の信頼」の関係性についてである。Muehl(2014)は個人間の信頼と組織間の信頼には、信頼の理由に共通点が少ないことを述べ、両者は異なる概念であるとしている。対してZaheer et al.(1998)は、個人間信頼(組織に属する担当者同士の信頼)と組織間における信頼は構造が異なるとしつつも互いに収束するとしており、それは個々の担当者による信頼構築のための営みが体系化されその組織のルーティーンと化すことで、担当者が代わってもその役割に求められる資質として定着するからだと主張している。このような見方は、関係者が多岐にわたるかつ公的資金が用いられるなどの特徴をもつ開発協力にも当てはまるのか、本稿を通じて考察したい。特に、その過程において複数の関係者が共同で課題の対処にあたった経緯をもつ当事業においては、一組織の中においても他の関係者に対する評価の違いが見えやすいと考えられ、有意義な考察となるのではないかと考える。

3点目に、「信頼のバランス」の観点である。ODA、特にJICAのような二国間ドナーによる、伝統的な政府間開発協力においては、ドナーと相手国の一機関において事業が完結することは滅多に

なく、大多数の事業でドナー側国と受入側国それぞれにおいて複数の機関・グループが何らかの形で関わることになる。図5-2が示すように、当事業はNIAが受益農民に対して提供する灌漑設備建設等の行政事業を、日本・フィリピン政府間の合意(交換公文の締結)と、JICAとフィリピン政府間での借款契約に基づく円借款により支援するものであり、これはJICAの有償資金協力における一般的な構造といえる。両政府間の合意やJICAとの借款契約に際しては、フィリピン政府内でも援助の取りまとめを担う国家経済開発庁や、借入資金を管理する財務省等との調整が必要となる。またJICAは日本のODAを一元的に行う実施機関であり、事業は日本政府の政策との整合性が担保されるよう、日本政府内の関係機関と十分な連携と調整の下実施される。加えて、日本政府の在外公館やJICAの在外事務所等、一機関の中でも異なる役割をもった複数の部局が存在する。さらに言えば、こうした1つひとつの組織の中にも、事業の一担当レベルの職員から管理職、経営層といった、立場の異なる個人が存在している。

開発協力においては、多くの場合こうした多様な事業関係者それぞれの間における信頼が、事業の基盤となり、また事業の方向性に何らかの影響を与えていると考えられる。しかしその際に、信頼はすべての関係機関の間で向上(または毀損)しうるものなのだろうか。個々の事業における事情や、同じ事業の中でもその時々状況や関係者の立場により、一方の関係者との信頼を向上させることが、他方との信頼の毀損につながる場合もあるのではないだろうか。3つ目の観点と

図5-2 当事業のステークホルダーと着目する信頼の関係図⁴



出典：筆者作成

⁴ NIAにも地域事務所が存在するため実際にはより細分化されるが、ここでは割愛する。

して、この「複数の関係者間での信頼のバランス」に着目したい。

以上の整理から、本事例分析におけるサブ・クエスチョンを以下のとおり設定する。

- ① 事業が複数の関係者を巻き込んで対処せざるを得ない課題に直面したとしても、それに対処・解決する過程を共有することは、事業に関連する個人または組織間の関係をむしろ強化し、新たな信頼の構築につながるのではないか。
- ② 開発協力における事業の担当者間での信頼は、組織としての信頼と一致するか。一致しない場合、どのような要因が考えられるか。
- ③ 特定の関係者と信頼構築が果たされたことで、別の関係者からの信頼を失うという状況が生じ得るか。

考察にあたっては、キー・インフォーマント・インタビュー（KII）、公開資料・文献及び内部資料を用いて収集した情報を基に分析を行った。KIIについては、2010年前後にJICA本部及びフィリピン事務所で当事業を担当していた職員それぞれ1名ずつ、計2名にインタビューを行った。ただし、実施機関その他の外部組織へのインタビューは未実施であるため、あくまでJICA目線での認識に基づいた内容である点は、本稿における分析の限界として記しておきたい。また本稿においては、数多く存在する本事業の関係機関の中でも、主にJICAと実施機関（担当者間及び組織間）及びJICAとNGOとの間での関係性について取り上げることとする⁵（当事業のステークホルダーと着目する信頼の関係については、図5-2を参照されたい）。

4. 検証結果及び考察

(1) 課題解決の過程は信頼を強化するのか

事業の過程においてJICAとNIAが協働して課題の対処にあたった当事業の経緯は、両者の信頼関係にどのような影響を与えたのであろうか。

上述の経緯が関係者の信頼関係にもたらした変化を推察するうえで注目したい1つの客観的事実として、その約2年後に同じくNIAをパートナーとした新規案件が形成されているということがある。2012年3月（ちょうどフォローアップにかかる専門家派遣が開始された時期でもある）に、「灌漑セクター改修・改善事業（National Irrigation Sector Rehabilitation and Improvement Project：NIS RIP）」の借款契約がJICAとフィリピン政府の間で調印されており、この時期にNIAを実施機関とした新規案件が開始されたという事実は、「事業関係者間の信頼は維持された」という見方に一定の説得力を与える。特にNIAとJICAの間で、「また同じ事態が起こるのではないか」という不信が生じていたとすれば、新規案件の形成が積極的に行われるとは考えにくいからである。

インタビューの内容からは、この見方に沿う形で、元フィリピン事務所職員、元本部職員共に、JICAの案件担当レベルからNIAに対する信頼は当事業を通じて大きく損なわれることはなかったという認識が見て取れた。特に、元フィリピン事務所職員は、NIAへの信頼が高まった一面が

⁵ 一般的に、ドナーと現地実施機関との信頼関係に影響するであろうステークホルダーとして、事前調査を受注したコンサルタントや、事業本体の施工監理等を担うコンサルタントがあげられる。他方、今回着目するのは本事業終了後のフェーズであることから、本分析では主な対象としていない。

あったと振り返っていた。要因としてあがったのは、フォローアップの過程を通じて NIA とのコミュニケーションの頻度が上がったこと（当時、NIA 地域事務所の課長レベル、本庁においても副長官レベルまで頻繁な協議が行われたという）、また、その中で相手の良心に触れる機会が生じたということである。当時のエピソードとして、干ばつが発生してポホールでも水不足が懸念された際に、元フィリピン事務所職員が NIA 副長官との打合せを申し入れたところ、「副長官はその日時に雨ごいをする予定があるので、別の時間にしてほしい」と言われ、「トップが農民の水不足を心から案じている組織」だと感じたという⁶。

また、そもそも当事業が実施機関にどのように映っていたのかも重要な点である。インタビューから見てきたのは、NIA 職員は当事業に対して批判が集まることに対して葛藤していたということであった。その背景としては、ポホール島は石灰質土壌の極めて肥沃度に乏しい⁷場所であり、ダムや圃場の水が抜けやすい（水不足が他地域以上に起こりやすい）地域であったことや、水路の上流で盗水が常態化していたことなどから、他の同類の灌漑事業に比べても難度の高い事業であると感じていたことがある。また、その中で当事業の（JICA 円借款による）NIA の建設コンポーネントは既に完工していたことや、灌漑の上流と下流間での水配分における公平性の問題はフィリピンに限らずあらゆる灌漑事業において考慮が必要な課題であるということも事実であった。NIA 職員は、農民負担事項（用水路の維持管理や圃場整備）の周知が不十分であった可能性を認識しつつ、他案件に比べてチャレンジングな事業の「実情をしっかりと理解してもらいたい」、対応を通じて「汚名を返上したい」と考えていたという⁸。元フィリピン事務所職員へのインタビューからは、こうした NIA の考えに寄り添って対応を進める中で、NIA 職員との間にある種の一体感が醸成され、その後のコミュニケーションや人間関係構築がスムーズに進んだ実感も示唆された。

これらの観察から、事業が何らかの課題に直面し、複数の事業関係者を巻き込んで対処する必要性が生じた場合でも、それは必ずしも関係者の信頼を毀損するものではなく、むしろ対応や解決のプロセスを通じて信頼を強化する可能性を秘めているといえる。もちろん、類似の状況に陥った際に信頼が醸成されるかどうかは、当事者のコミュニケーションの質や相性等の多くの変数に依存すると考えられるため、このケースをもって一般化することはできないだろう。しかしながら、事業が困難な課題に直面した場合においても信頼醸成の可能性を示すものとして、開発協力に従事する関係者が信頼構築を目指すうえで、1つのヒントとなるのではないだろうか。

（2）開発協力における事業の担当者間での信頼は、組織としての信頼と一致するか

上記では、案件担当職員レベルにおいて、課題解決の過程を通じて事業関係者間の信頼が構築され得る可能性について述べた。しかし、これは組織同士における信頼の構築を意味するのだろうか。

⁶ これは、山岸（1998）の区別する、相手の「意図」と「能力」に対する信頼のうち、NIA の「意図」に対する信頼が高まったものであるといえる。

⁷ 石灰質土壌は通常有機分が少なく窒素が最も不足するほか、マンガン、銅、鉄分が不足しがち（JICA 1979）。

⁸ 他方、水利組合が機能しなければ施設を作っても運営が立ちいかなくなる、というのは当時から NIA 担当職員にも明確に認識されており、指摘を受けた末端水路の維持管理や受益農民の実態を確認して対処する必要は認識されていた（元フィリピン事務所職員談）。

インタビューからは、上述の新規案件 NISRIP の形成にあたって、当時がボホール灌漑事業への対応のさなかにあったということもあり、JICA 内でも NIA を実施機関とした新規案件形成について喧々諤々の議論があったということが明らかになった。具体的には、NIA からの新規案件形成に対する継続的な期待（＝解決すべき開発課題がある）に応えるべきだという声がある一方で、当時の担当部管理職からは、ボホールの経験を踏まえて NIA の事業実施能力を厳しく見る必要があるという声もあがったという。結果的に NISRIP は JICA の円借款による事業実施が決定されているが、事業内容には水利組合の組織能力強化や NIA の組織強化といった技術支援が盛り込まれており⁹、ボホールで生じた事態が再び起こらないような仕組みの導入が意図されたことが推察される。

山岸(1998)は、相手の「意図」と「能力」に対する期待が全く異なる性質をもつことを、「フグを調理する板前に対する信頼」と「汚職をしないだろうという政治家に対する信頼」を例に述べている。すなわち、板前が調理するフグを客が安心して食べられるのは、(よっぽど疑心暗鬼な人間でない限りは) 毒のあるフグを適切に調理して顧客に提供することができる板前の「能力」を信頼するからであるのに対し、この政治家は汚職をしないだろうと信頼する場合には、環境や能力的には可能であるにもかかわらず汚職をしないという、政治家の「意図」を信頼している。「能力」に対する信頼も「意図」に対する信頼も、結果としてどちらも安心をもたらすという意味で「信頼」と一括りに呼ぶことはできるが、その安心を生み出す理由には共通点が存在しないと、山岸(1998: 36-37)は強調する。

これを念頭に、前項で述べた当時のフィリピン事務所職員による NIA への信頼向上の事例と、NISRIP にかかる JICA 内での議論のケースを考えると、前者の NIA に対する信頼は NIA の「意図」に基づくものであるのに対して、後方で議論となったのは、主に NIA の「能力」であるといえる。ドナー機関(特に現地事務所)の案件担当者は、しばしば新規案件の発掘を任される立場に置かれるほか、組織内においては農村の貧困等開発課題の生じている現場を最もよく知る存在であるといえる。こうした役割上の特徴は、多くの場合に新規事業を形成する方向に組織を突き動かすものであるが、その際にまず問題となるのは、事業主体となる相手国の実施機関が、「能力」以前にその開発課題の解決に積極的に取り組むつもりがあるか(≒「意図」)であるといえる。相手側の意図が明確に確認できれば、(特に過去に協力実績のある機関が相手の場合)、ドナー側では事業実施に際して何らかの検討が組織内で行われることになるだろう。

それに対して、ドナー機関の管理職は事業の顛末に対して説明責任を負うのはもちろんのこと、(JICA の場合) 日本政府等に対し国家予算を用いた事業実施の妥当性を説明する立場にある。事業のパートナー(実施機関)に対する目が案件担当者よりも厳しくなるというのは、当然であるといえる。特に、NIA はフィリピン政府の財政難を背景とした 2000 年代からの「合理化計画」による人員削減等を通じ組織が縮小しており、同国内の他機関と比較した際、パートナーとしての能力の判断には慎重にならざるを得なかったと考えられる。

もちろん、組織内において相手の「能力」に対する評価が人によって異なり議論となる場合も想

⁹ 「灌漑セクター改修・改善事業」事前評価表(JICA)

定されるため、役職間における相手への信頼の差異が、必ずしも「能力」と「意図」という着目点の違いに起因するものであるとは断言できない。しかしながら、少なくとも本事例は開発協力における個人と組織の信頼は必ずしも一致せず、その要因として担当者と管理職の間における信頼の視点の違いに起因する可能性を示している。

上記は JICA から NIA に対する信頼を、ドナー側の役職ごとに分けて考察したものであり、その他の事業関係者との関連性を包括的に論じるには別途分析の必要がある。一方で、ODA において資金を提供する側であるドナーが相手国実施機関をどのように見ているかという点は、案件形成の方針に大きく影響することは間違いない。この考察は、開発協力の事業関係者が案件形成を促進していくためにどのような部類の信頼の獲得を目指していくべきかという点で、1つの糸口を与えるものではないだろうか。

(3) 特定の関係者との信頼構築により、別の関係者からの信頼が毀損される状況が生じ得るか

前項では、一組織内での信頼の差異について述べたが、異なる関係者間において信頼はどのように作用し合っているのだろうか。

インタビューの結果からは、当時の JICA 職員が複数の関係者との間での信頼のバランスを取ることに苦慮した状況が確認された。具体的に当時の JICA 本部職員の証言から明らかになったのは、NGO からの期待と、実施機関 NIA との信頼の間で板挟みとなった場面である。

当時議論となった水供給不足は、水利組合（農民）により維持管理が行われることとされていた末端水路の状態が悪化していたことに起因しており、第一にはフィリピン国内の実施機関である NIA と受益農民の間で調整されるべき事柄であったといえる。しかし、結果として JICA が主導してフォローアップに係る専門家派遣を行い、現地ステークホルダー協議も実施を支援している。これは責任あるドナーとして NGO からの要望に十分に答え、(NGO や農民及び国民からの) 信頼を維持するために必要な行動であったと推察される。しかしながら、こうして JICA が前線に立ち直接農民との接点を持つことは、本来農民との調整を第一に行うべき存在である NIA の役割を奪うこととなり、NIA 職員にとって必ずしも喜ばしいことではなかったようである。つまり、対応を十分かつ円滑に行うため、また今後も事業を行っていくパートナーとして、NIA と良好な信頼関係を構築する必要があった JICA 職員にとって、NGO からの期待（＝早期の情報提供、改善策の提示等）と NIA との信頼関係（＝事業における NIA の役割の維持）の強化は相反するものであり、バランスを意識して対応する必要があったという。同様の葛藤は、佐藤（2021）による JICA 職員へのインタビューからも確認できる。

また、元フィリピン事務所職員の証言からは、実施機関の実務的パフォーマンスの限度により、NGO が期待する対応へのスピード感に応えることができないというジレンマの存在も確認できた。具体的には、NIA との信頼構築または維持のため、NIA 職員の（予算や人員上の限度等に起因する）返答の遅さや、照会に対する回答の質の低さなどを許容し寄り添おうとすればするほど、早期の情報提供や対応策の提示を求める NGO の期待に応えられず、信頼が一層揺らぐ可能性があった、という板挟みの状況である。

ここから導き出される一つの示唆は、我々は「信頼を構築・強化することは事業にとってポジティブである」と信じる傾向にある一方で、必ずしもそうではない場面が存在するということである。つまり、実施機関との信頼を失わない（あるいは強化する）ことを最優先に考え、その実務の遅さや質の低さをどこまでも許容していれば、NGO に対する情報提供や、実際に現地で NIA と JICA が行った対応（ステークホルダー会議等）にも一層の遅延が生じ、現地農民の事業に関する理解の促進はさらに遅れていたかもしれない（逆に、実施機関に対して極めて厳格な対応をとることで、より早く現地での対応を行うことはできたかもしれないが、実施機関の職員に対しては「JICA とは働きにくい」「組織の事情を理解してくれない」という印象を与え、JICA への信頼は毀損されたかもしれない）。この事例も、特定の関係者との信頼構築により別の関係者からの信頼を失うという状況が生じ得るということを示している（図 5-3 にてイメージ図を示す）。

こうした状況は、当事業に限らず、開発途上国を相手とする開発協力の現場で広くみられるジレンマではないだろうか。上述した実施機関と NGO との間での板挟みに似たケースとして、事業のパフォーマンス（＝開発効果）と実施機関等の事業関係者との信頼の間でのジレンマの存在が想像できる。つまり、実務的能力に限りがある相手との信頼構築や関係維持のため、そうした能力の不足に起因する仕事の質の低さを許容することで、事業において期待された開発目標や事業スケジュールを達成できない可能性があるという板挟みである¹⁰。また、開発途上国を相手に仕事するうえではそうした実務的な能力に加えて、文化・慣習の違いといった、より一層コントロールし難い要素も、ドナー側が求める仕事の質や速さを満たすか否かに影響してくると考えられる。

しかし、開発協力は相手国の実施機関があって初めて成立するものであり、相手の仕事が期待した水準に満たないからといってその存在を無視して事業を行うことはできない¹¹。また、例えば特

図 5-3 JICA 職員が直面した信頼のジレンマ（イメージ）

	NGO の期待に応える	NGO の期待に応えない
実施機関に寄り添う	（実現には JICA 職員による調整の努力が絶えず必要）	<ul style="list-style-type: none"> ・ NGO、農民及び国民からの信頼毀損 ・ 対応に遅れが生じる
実施機関の事情を考慮せず厳格な対応	対応は迅速化の可能性も実施機関との関係悪化	（想定されない）

出典：筆者作成

¹⁰ 無論ドナーはこうした状況を想定し、また過去の教訓から学ぶことで、実施可能な目標を設定する、事業計画に余裕を持たせる、等の工夫が現場レベルで行われているだろう。一方、予期せぬ外的要因（自然災害等）と相まってこうした能力不足が顕在化する可能性もあれば、事業実施中に政治環境の変化等により組織が弱体化する可能性もある。こうした相手の能力に応じた事業デザインの変更には一定の限界があり、上述のようなジレンマの発生する可能性を完全に消し去ることはできない。

¹¹ JICA でも民間連携事業など必ずしも相手国政府機関を介さない事業を展開しているが、現地パートナーの存在が不可欠であることには変わりない。

定の実施機関を対象にした技術協力等においては、組織・実務能力が低いということ自体が能力向上を目的とした協力を実施する理由そのものでもある。このように、開発協力実施のうえでは相手国のパートナー機関の存在が必要不可欠である以上、ドナー機関はそうした組織との信頼関係構築の必要に迫られる。事業パフォーマンスと関係者との信頼の間でジレンマが生じたとしても、自動的に目下の事業目的達成や開発効果の向上が優先され、信頼構築は劣後するということにはならないであろう。特に、「国益の確保に貢献する」¹² 目的も併せもつ日本の ODA を担う JICA にとってパートナー機関との信頼醸成は事業効果の発現同様に重要であり、尚更のことと考えられる。

本事例においては、主に JICA と実施機関及び NGO との間における関係性に着目したが、同様の課題は他の事業関係者との間にも生じ得るだろう。この考察から、「信頼は時に事業効果とトレードオフの関係になり得る」可能性が示された。無論、組織・制度的な取り組みによって組織間の信頼関係を一定程度コントロールすることは可能であると考えられるが、最終的に信頼は個人の認知に関わる概念でもある、したがって、複数の関係者間における信頼の両立や、特定の関係者との信頼と事業効果の両立等の「信頼のジレンマ」¹³ともいえる状況の中で、両者が成立する範囲(図 5-3 の左上の象限に収まる範囲)においてバランスをとるための調整やコミュニケーションを絶えず行っていく必要があるということが、JICA のようなドナー機関の一職員に対する実践的な示唆であると考えられる。

5. おわりに

本章においては、JICA と実施機関が協働して対処しなくてはならない課題に直面した経緯をもつフィリピンボホール灌漑事業に焦点を当てることで、「信頼は開発協力とどう関係しているか」という報告書の問いに、本稿なりの示唆を与えることを試みた。

1 つ目のサブ・クエスチョンに関する分析の結果からは、複数の事業関係者を巻き込んで対処せざるを得ない課題に直面した場合でも、関係機関(本稿においては、JICA と実施機関)の担当者間における信頼関係は必ずしも毀損されず、むしろ対処の過程を通じ強化される可能性が示された。要因として、改善や解決のための対応の必要性が生じること自体を要因としたコミュニケーション機会の増加や、相手の意図に対する信頼の向上等が考えられる。この結果は、類似の事態に直面した際にも信頼構築の余地があるという点で、実施機関及びドナー機関にとって1つの手がかりを与えるものである。

「個人と組織の信頼は一致するか」という問いに関する分析においては、当事業の経験後に同じパートナー機関との新規案件の形成へと至った過程をインタビューを通じて観察するなかで、両者は必ずしも一致しないという結果となった。またこの結果が、新規案件形成を任せられる一担当者、と、多様な関係者との調整の下で意思決定を行う管理職・経営層の間で、信頼の対象(「意図」と「能

¹² 外務省 ODA 大綱(2015 年)

¹³ 補足すべき点として、このジレンマは信頼を強化あるいは維持する必要があるために生じるものであるといえる。仮に、一方の関係者との信頼が、これを多少棄損しても問題ないと判断されるほどに強固であれば、ある状況下で他方との関係者との信頼構築を優先するという判断が、理論的には生じうるだろう。他方、現実には関係者の人事異動により担当者が変わるなどから、「多少傷つけても大丈夫」と言えるだけの信頼関係を構築できるケースは多くない、というのが筆者の所感である。

力)が異なることに起因する可能性を示した。

最後に、「特定の関係者との信頼構築が、他方の関係者との信頼の毀損となる可能性」について考察したが、インタビューからは NGO からの期待と NIA との信頼の間でジレンマを抱えた当時の JICA 職員の姿が見てとれた。実務的な能力に限度のある実施機関に寄り添うほどに、対応が遅れ NGO からの期待を損ねる可能性があったという状況からは、信頼の一得一失の状況が生じ得ることが示されている。また、信頼は時に開発効果との間でもトレードオフの関係になりうることを考察し、JICA をはじめとしたドナー機関にはこの「信頼のジレンマ」の中で、両者が成立しうる点を目指す不断努力が必要であることを述べた。

信頼は個人の認知や感情と関わる概念であり、長い時間のなかで多数の関係者が入れ替わり立ち代わり関与する開発事業において、その作用の全容を捉えるのは容易な作業ではないというのが筆者の実感である。実際に本稿は、あくまで JICA 職員に対するインタビューを中心に分析・考察を行ったものであり、当事業における信頼の働きに関するより包括的な理解に一步進むには、今後他の関係者へのインタビューによる分析を加えていくことが必要である。また、今回用いた3つのサブ・クエスチョンとは異なる観点から分析することも、当事業と信頼の関係性の全容に一步迫る1つの手段であり、今後の検討課題としたい。

Box：受益農民の社会に信頼はもたらされたか

ドナーにとって事業関係者との信頼が重要なテーマであることはここまでも述べたとおりであるが、「信頼で世界をつなぐ」をビジョンに掲げる JICA にとって、「事業を行う地域の人々や社会の間に信頼を生み出しているか」という点も考えるべきテーマではないだろうか。そこで、ボホール灌漑事業が現地の農民社会における信頼にどう影響したかを考察したい。

その前に、そもそも「開発」と信頼は一般的にどのような関係にあるのだろうか。(少なくとも今までの)開発は近代化、すなわち産業化や経済発展、制度化の進展等を押し進めるものであったといえるが、Simmel (1950) や Nooteboom (2007) らによれば、近代的な社会の形成とは「ローカルな領域における、人格に基づく高度に個人的な信頼関係から、より大きな領域における、より抽象的で非人格的な関係性へと移行する動きである」とされる。言い換えれば、近代化は近くにいた人間を信頼する必要性を減少させ、代わりにより広い社会の中に存在する発達した技術やインフラ、制度に対しての依存を強めていくプロセスである、と理解できる。日本においても地域共同体の崩壊が叫ばれて久しいが、その一方で行政、技術、またインターネットや SNS を通じたコミュニケーション等への人々の依存度が高まっていることを考えると、納得のいく見方でもある。

灌漑事業も、水供給の効率を向上させるインフラを建設し、それを管理するための組合や水利費といった制度を導入するという点で、近代化の過程であるといえる。一方、ボホールでの灌漑事業に関する既存文献からは、この「近代化＝個人間の信頼構築の余白を減少させる」と

いう考え方とは、必ずしも一致しない結果が読み取れる。Tsusaka et al. (2015) は、バヨンガン地域（ボホール灌漑事業（フェーズⅡ）の対象地域）の、灌漑用水が引かれている地域の農民と、用水供給対象外の地域の農民を対象に実験ゲーム（独裁者ゲームと公共財ゲーム）を行った。結果として、灌漑用水の受益農民たちが、ゲームの中でフリーライダー的行動を自ら抑制的に是正していく反応を示したことを通じて、灌漑用水という資源のコミュニティ共同管理（集団行動）を通じて向社会的な社会規範が形成される可能性を示唆している。同様に、Park et al. (2017) も、同地域での最後通牒ゲームによる実験を通じて、灌漑の受益農民が不公平な分配に対してより許容的な反応を見せたことなどから、灌漑事業によるソーシャル・キャピタルの形成の可能性を示している。

これらの事例における規範やソーシャル・キャピタルの形成を、信頼の形成とそのまま読み替えることが可能かについては別途の検証が必要である。しかし、信頼関係は自己利益の追求の論理からは生じ難いもの（石塚 2007）であり、当初個別に自らの圃場で農業を営んでいた農民同士が、灌漑施設の管理という共同作業を通じて信頼関係を構築している可能性については、他のタイプの開発事業においても事業地域の社会に信頼をもたらさうことを示唆するものであり、今後着目に値するのではないだろうか。

1. はじめに

(1) 背景・目的

政府開発援助 (ODA) は、「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」と定義される (外務省 2023)。また、2023 年 6 月に閣議決定がなされた開発協力大綱において、日本政府は ODA を「開発協力」¹⁴ の 1 つと位置づけ、「開発途上国との対等なパートナーシップに基づき、開発途上国の開発課題や人類共通の地球規模課題の解決に共に対処し、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下、平和で安定し、繁栄した国際社会の形成に一層積極的に貢献すること」、「同時に、わが国及び世界にとって望ましい国際環境を創出し、信頼に基づく対外関係の維持・強化を図りつつ、わが国と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じて更なる繁栄を実現するといったわが国の国益の実現に貢献すること」を目的としている。これらは、開発協力に取り組むうえでの、日本としての理念を明確にしたものと解される。

一方、開発途上地域の開発を“主たる”目的とするものと定義されていることから、ODA においては「開発途上地域の開発」以外の政策目的を内包する形で開発協力が実施される場合も想定されている。本稿が述べるように、実際に日本政府は開発協力を巡る政策の立案や遂行において、経済政策等に係る目的を有しており、開発協力はこれらの政策を遂行する手段の 1 つとしても位置づけられる場合がある。ただし、開発協力大綱の理念に照らせば、いかなる場合においても、わが国に対する国際社会の信頼を確固たるものとする観点から意義ある形で実施されるべきであるといえる。言い換えると、むしろそれを実施することによって日本に対する信頼を損なう開発協力があるとすれば、それは開発協力大綱の理念とは整合しない。

日本政府の行う開発協力の中でも、例えば鉄道事業のように、大きな資金を要する大規模インフラ整備に関するものは、上述した複数の政策を推進する目的をもって実施される度合いが比較的大きいと考えられる。本稿は、このような大規模インフラ整備に係る開発協力と信頼はどう関係しているかを考察することを目的とする。

(2) 開発協力とインフラ輸出／海外展開、質の高いインフラ

日本政府の行う開発協力の一部は、インフラ輸出・海外展開政策を遂行する手段としての期待を寄せられる場合がある。インフラ輸出・海外展開政策において開発協力を重視する見方は、一定の継続性をもって日本政府において継承されてきた¹⁵。例えば、2013 年に策定された「インフラシス

¹⁴ 開発協力大綱において、「開発協力」とは、「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」を指すものとされる。また、狭義の「開発」のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含む広い概念として捉えることとされる。

¹⁵ 第 1 次安倍内閣時には、アジアを中心とする旺盛なインフラ需要によって、日本企業のビジネスチャンスが拡大する中、官民が連携してわが国企業の海外展開を図る取り組みの重要性を認識し、ベトナム公式訪問 (2006 年 11 月) 時に、総理外遊時として初

テム輸出戦略」は、2020年に約30兆円のインフラシステムの受注（事業投資による収入額等を含む）を成果目標（効果KPI）として設定し、官民連携の下で、わが国企業が熾烈な国際競争に勝ち抜き、受注を獲得することを目指した。これに先立ち、2013年9月12日に開催された第5回の経協インフラ戦略会議¹⁶では、「日本方式」¹⁷を普及する手段としてODAを活用する必要性を明確に認識している。

そもそも、開発途上国において、包摂性、持続可能性、強靱性を兼ね備えた「質の高い成長」を実現するためには、自立的発展の基盤となる膨大なインフラ需要に量的に対応するのみならず、良質なインフラを提供することが重要である。この理念は、国際社会においては「質の高いインフラ」として認知されている¹⁸。「インフラシステム輸出戦略」においても、「質の高いインフラ」の推進が掲げられており、同理念の国際スタンダード化とわが国企業のインフラシステム受注は密接に関連するとされている。

(3) 開発協力（特に円借款）の近年の傾向

国際協力機構（JICA）が実施する協力手法の1つに、開発途上国が行う経済・社会開発に必要な資金（主に円建て）を緩やかな条件で貸し付ける「円借款」がある。その1つの形態である「プロジェクト型借款」は、開発途上国の社会基盤となるようなインフラ整備を目的とした事業に必要な設備、資機材、サービスの調達や、土木工事などの実施に必要な開発資金を緩やかな条件で融資するものである。

円借款の近年の傾向を概観すると、2000年以降、円借款の供与先は、分野別では運輸部門、地域別では東南アジア・大洋州や南アジアといったアジア地域が多くを占めている。円借款の新規案件承諾規模は、近年拡大傾向にある（財務省2021）。また、円借款¹⁹が供与された事業における調達先企業の国籍別比率²⁰を見ると、日本企業が概ね6割～7割程度を占める（JICA2021）。この背景には、円借款が供与されたインフラ整備案件に関して、開発途上国が発注する設備、資機材、サービスの調達を日本企業が受注することが、「インフラシステム輸出戦略」の観点からは関心の対象であったことがあげられる。

めて経済ミッションが同行したことを契機に、インフラ海外展開支援トップセールスを積極化してきた。また、小泉内閣から麻生内閣は海外経済協力会議（2006～2009年）を、鳩山内閣から野田内閣下はパッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合（2010～2012年）を開催するなど、閣僚級の会議体を設けて、省庁横断的な施策を議論している。

¹⁶ 第2次安倍政権は2013年2月、「わが国企業によるインフラ・システムの海外展開や、（中略）わが国の海外経済協力に関する重要事項を議論し、戦略的かつ効率的な実施を図る」ため、閣僚級の会議体である。

¹⁷ 環境・効率・安全等の性能で高い競争力を持ち、インフラシステム輸出の促進に資するわが国の先進的な技術・制度・ノウハウを包含する概念とされる。

¹⁸ 同理念は、2015年5月に安倍総理（当時）が「質の高いインフラパートナーシップ」として表明し、2016年5月のG7伊勢志摩サミットでの「質の高いインフラ5原則」に係る認識共有を経て、2019年6月には「質の高いインフラ投資に関するG20原則」として承認された。同原則は、持続可能な成長、ライフサイクルコストからみた経済性、環境への配慮、自然災害等のリスクに対する強靱性、社会への配慮、インフラガバナンスの強化（調達の開放性・透明性、債務持続可能性等）を掲げ、途上国の持続可能で包摂的な経済成長を支える趣旨である（外務省2021）。

¹⁹ 相手国の経済開発計画や政策制度の改善を支援することを目的とするプログラム型借款を除く。

²⁰ 外貨建調達部分における調達先の国籍別比率を示す。

2. 分析の視点と方法

(1) 視点

前節で述べたとおり、円借款は、近年はアジア地域・運輸部門での大規模なインフラ整備といった分野を主な対象として供与が行われている。これらの一部は、“主たる”目的である開発途上地域の開発に加えて、インフラ輸出政策を遂行する手段としての期待も寄せられつつ実施されている。本稿は、このような性質を有する開発協力と信頼との関係を考察するため、メイン・クエスチョンを「大規模インフラにかかる開発協力と信頼はどう関係しているか」と設定する。

このような開発協力が成立／不成立する過程では、日本と相手国との間での意思決定に関する重要な局面が存在する。本稿のテーマである大規模インフラ整備に関する開発協力における信頼の役割を考察するとき、同局面は、そもそも信頼が働きをみせられる環境であるのか、また、信頼が成立するにはどのような要因が影響を及ぼすか、という根本的な疑問が生じるのではないだろうか。本稿は、この観点から考察を行う。次に、大規模インフラ整備にかかる開発協力においても、他の開発協力手法と同様に、わが国に対する国際社会の信頼を確固たるものとする観点から意義ある形で実施されることが要求されることから、信頼が役割を果たしえる環境において、信頼が成立するために必要な要因についての考察を行う。最後に、上記の考察からメイン・クエスチョンへの示唆を求めたうえで、信頼の観点から意義のある開発協力を企画・立案するにあたって留意すべき教訓を抽出する。

以上から、サブ・クエスチョンを以下のとおり設定する。

(ア) 大規模インフラに係る開発協力における意思決定の重要な場面において、信頼は働きをみせるか

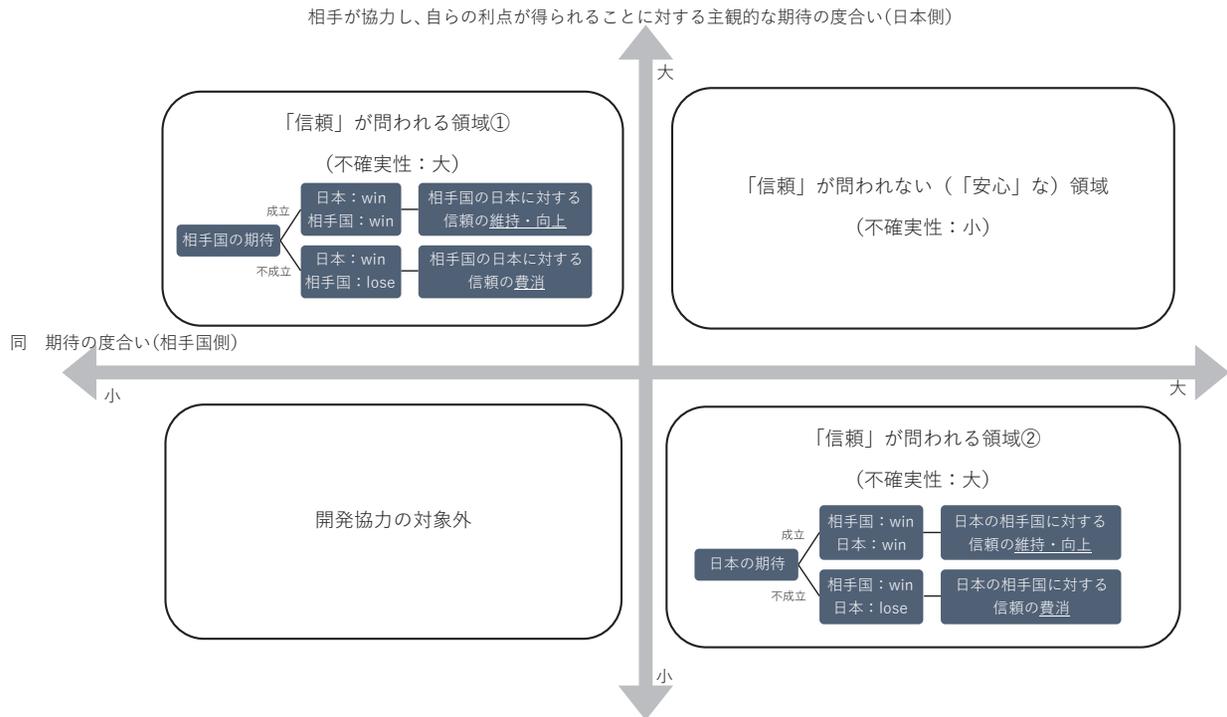
(イ) 信頼が成立するために必要な要因は何か

本稿では、開発協力を構成する相互関係の1つである、日本と開発途上国の政府機関（開発実務を担う行政機関）間を対象とし、信頼が問われる状況を図6-1の視点から考察する。まず、双方にとって不確実性の少ない、即ち、相手が自分を裏切ることはないと十分に期待できる状況下で実施される開発協力は、「安心」の領域に属するといえる²¹。例えば、「質の高いインフラ」に該当すると双方が事前に了解するような開発協力（円借款）が供与される場合²²、相手国にとっては、質の高いインフラ整備や、維持管理技術等に関する人材育成といった分野で日本からの協力が得られ、自国の質の高い成長が推進される蓋然性が一定程度高いという利点がある。また、日本にとっては、相手国の開発に資する協力を行う、という自国が掲げる開発協力の主目的を遂行することに加えて、インフラシステム輸出が促進されるという経済政策上の利点もある。この点において両者の間に

²¹ 山岸(1998)の主張においては、不確実性が高い状況、即ち、相手が自分を裏切るか否かの予測がつかない状況下にもかかわらず、裏切られるリスクを認識しながら、相手の人間性のゆえに、相手が自分を裏切ることはないと自らの主観によって期待することと定義される。また、不確実性がない状況において、相手から裏切られないと期待することは、信頼ではなく「安心」であって、両者を区別する必要があるとして、信頼が問われる状況を不確実性の存在に立脚させている。

²² 例えば、急速な都市化と経済成長が進むインドネシアの首都ジャカルタにおいて喫緊の課題とされた公共交通網の整備に対し、マスタープランから建設、運営・維持管理支援まで日本の開発協力が行われ、官民あげたオールジャパンによる取り組みで開業した初の事例である「ジャカルタ都市高速鉄道南北線建設事業」(令和元年度土木学会賞技術賞(II)を受賞)は、日本の質の高いインフラ輸出が具現化された一つの事例と考えられる。

図6-1 開発協力において信頼が問われる状況の整理



出典：筆者

は win-win な関係が成立することが予見される状況が想起される。したがって、このような協力は主体間に「安心」を提供するため、開発協力として成立しやすい要件を擁していると考えられる。他方、ある開発協力を実施することで得られる二者の便益が win-win となることを目指すものの、計画の時点では不確実性がある、即ち、結果的に win-lose/lose-win となる可能性があるとして予見される場合、そのような開発協力が案件として成立するには、lose となる可能性を承知のうえで、相手が自分を裏切ることはないことを期待することが必要である²³。

(2) 方法

JICA が行う開発協力に関連したアジア地域での大規模インフラ整備に係る近年の代表的な事例の1つとして、インドネシアにおけるジャカルタ・バンドン間高速鉄道があげられる。同事例は、2008年頃から日本とインドネシアの開発協力における優先事業として検討が行われたものの、2014年にジャカルタ州知事からインドネシア大統領に就任したジョコ・ウィドド政権下、日本と中国の提案比較が行われ、2015年9月に中国による提案が受け入れられた事例として当時多くの報道がなされた。この事例は、まさに本稿の関心事項である大規模インフラ整備に関する意思決定

²³ 石塚(2007)は、このような状況において取り得る対応の類型を、相手の損得に訴えて裏切りを抑止する「不信型」と、相手が協力することを見抜く「信頼型」に区別し、後者によって協力関係は継続的に発展することから、信頼は社会関係資本における重要な要素であることを指摘している。

の重要な局面に焦点があたったものであることから、本稿における事例分析の対象として扱うこととした。具体的には、まずは日本とインドネシアとの二国間関係を概観し、本事例が影響を与え得る両者の関係を整理した。次に、ジャカルタ・バンドン間高速鉄道事業について、受注決定に至るまでの経緯を概観し、インドネシア政府の意思決定が日本とインドネシアの開発協力関係者間に与えた影響を考察する。

考察にあたっては、JICA 等日本政府関係機関の公表資料、報告書、学術論文誌から収集した情報を基としたほか、世論の受け止め方を把握する観点からメディア報道を参照した。また、本事例を、その固有の文脈とともに詳しく描写するため、本事例に直接携わった JICA 職員 [JICA インドネシア事務所長、JICA 本部・インドネシア事務所員 (いずれも当時)] へのインタビューを行った。対象者の選定理由は、本稿が対象とする期間に JICA がインドネシアにおいて行う開発協力の現場責任者等の重要な職責を担い、本事例に関する日本とインドネシアの政府関係者や開発協力関係者間に与えた影響について見識を有するためである。

なお、本事例分析では、図 6-2 のとおり、インドネシア国民の日本に対する信頼と、両国間における開発協力の実務レベルでの信頼関係を考察している。

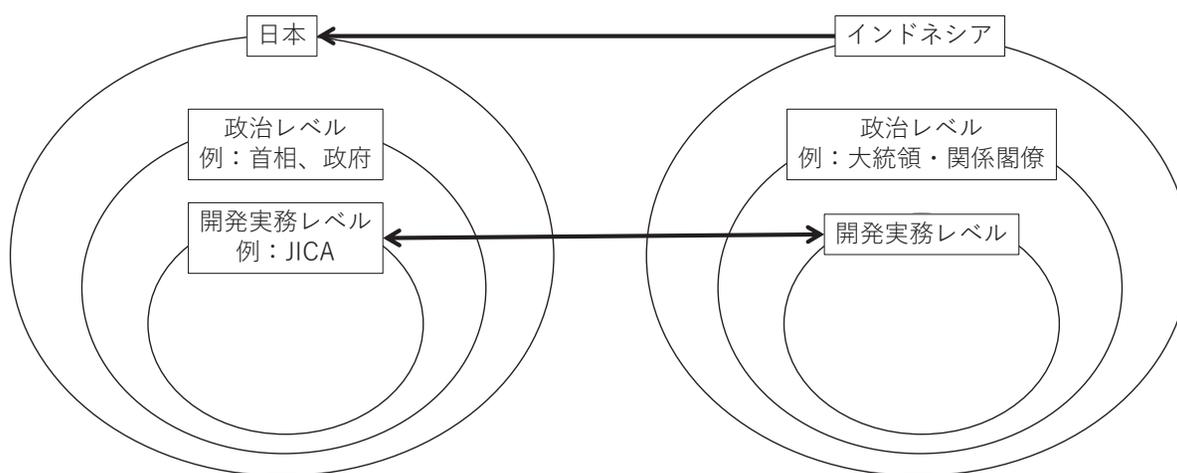
3. 事例分析

(1) 日本・インドネシアの歴史的関係及び開発協力／経済協力関係

本稿では、まずは日本とインドネシアとの二国間関係を概観し、対象事例が影響を与え得る両者の関係を整理する。

開発協力は、1970 年代の東南アジア地域における反日感情が顕在化した後の「福田ドクトリン」が掲げた対等な信頼関係を構築する具体的な手段の 1 つという側面をもちつつ (佐藤 2021)、インドネシアの社会発展・経済成長の段階に応じ、自助努力を旨とした協力を通じ、経済成長、貧困削減、保健・教育といった社会サービスの充実に貢献してきた (山田 2021)。インドネシア政府の開

図 6-2 本稿で取り上げる信頼の関係図



出典：筆者

発協力関係者からは、特に“主たる”開発協力が評価²⁴された。

外務省の委託を受け、2019年11月にEdelman Intelligence社が実施したASEAN諸国18～59歳3,000名を対象とした対日世論調査によれば、インドネシア回答者の29%（最大）が、最も信頼できる国を「日本」と回答している²⁵。また、その理由の上位には「友好関係、価値を共有する関係」、「経済的結びつき（投資、貿易関係）」、「開発協力」が挙げられている（外務省2020）。これらより、開発協力は、インドネシア国民や政府における開発協力関係者から日本に向けられる信頼の蓄積に一定程度貢献したことが示唆される²⁶。ただし、1960年代後半に起こった二度にわたるクーデターでは、権力闘争の背後で200万人ともいわれる大量虐殺が行われた（倉沢2020）。その後に成立したスハルト政権下で行われた人権侵害に対しては、日本は内政不干渉を貫きながら、インドネシアが苦しい時に助けてきた側面が指摘されている（山田2021）。このような対応により、結果的に日本が当時の権威主義体制を支えた側面もあったとの指摘もなされている（佐藤2021）。権威主義下の相手国政府が地域住民の意向に十分に配慮しないまま住民移転が実施されたことで訴訟に発展したコタパンジャンダムの事例に代表されるように、これまでに実施された開発協力の一部が、インドネシア国民の、当時の日本に対する信頼に負の影響を与えた可能性があることを想起すると、日本に対する相手国「政府」と相手国「国民」の信頼の程度には、場合によっては相違が生じ得る点には留意すべきである。

次項では、ジャカルタ・バンドン間高速鉄道事業について、受注決定に至るまでの経緯を概観し、同事例が日本とインドネシア政府関係者や開発協力関係者間に与えた影響を考察する。

(2) ジャカルタ・バンドン間高速鉄道の事業形成に係る背景

ジャカルタ・バンドン間高速鉄道事業は、どのような社会的背景の下で必要性が認識され、事業形成が図られたのであろうか。当時、人口約2.7億人を擁するインドネシアの約6割が集中するジャワ島は、人口規模に対し運輸インフラが不十分であることが長年の開発課題であった。本事例の中心人物であるジョコ・ウィドド現大統領の前任にあたるユドヨノ政権下の2010年頃、インドネシアにおける鉄道は、ジャワ島及びスマトラ島のみで運行されており、ジャワ島における長距離鉄道の年間乗客数（ジャカルタ首都圏の近郊鉄道除く）は、2006～2010年までの5年間で平均9%と堅調な伸びを示しており、当時インドネシア運輸省が策定した「国家鉄道マスタープラン」（2011年4月）では、2030年にジャワ島全体で延べ8億人／年の鉄道旅客需要を見込んでいた。一方、旅客輸送にかかる鉄道の分担率は約6%と低く、全体の約85%を担っている道路は、都市内道

²⁴ 一例として、日本・インドネシア国交60周年記念シンポジウムにて、インドネシア財務大臣（当時）は「アジア通貨危機の時、ほとんどの国は資金を引き揚げた中で日本だけが逆に資金を投入して尻を支えてくれた。また、通貨危機のしわ寄せが社会的弱者にいくなか、日本からの支援はSocial Safety Netプログラムを含むものであったことも重要。信頼できる友人は誰なのか、苦しい時にこそ明白になる」と発言した（安藤2018）。また、インドネシア日本友好協会の会長を務めたギナンジャール氏は、日本の賠償の一環である教育訓練計画で日本の東京農工大学に留学した、いわゆる賠償留学生の一人であったが、その後、インドネシア政府の閣僚を歴任し、日本とインドネシアを公式・非公式につないできた（安藤2018）。

²⁵ ただし、調査の実施主体に対する評価を問う質問への回答であり、データの解釈には一定の注意を払う必要がある。

²⁶ なお、日本・インドネシア関係において開発協力が果たした役割や具体的な成果については、「インドネシアにおけるJICA事業の足跡に関する情報収集・確認調査ファイナルレポート」（2018年6月）において網羅的な整理がなされている。

路や都市間高速道路の渋滞が年々深刻さを増しており、鉄道へのモーダルシフトが期待されていた。これを受け、「中期国家開発計画 (RPJMN2010-14)」では、運輸セクターにおける開発目標として、①交通インフラ整備及び輸送容量の拡大、②交通インフラへのアクセス向上、③交通インフラに係る安全面の向上、④交通サービスに係る制度の構築、⑤気候変動(緩和・適用)への対策、が掲げられた。鉄道セクターにおいては、鉄道ネットワークの強化の必要性があげられていた。国家鉄道マスタープランのジャワ島における鉄道整備計画においてジャカルタ・スラバヤ間の高速鉄道は主要事業の1つとしてあげられていたほか、同事業は、日本・インドネシア両国政府で推進している「ジャカルタ首都圏投資促進特別地域 (Metropolitan Priority Area) 構想」の運営委員会(第3回(2012年10月)で承認されたマスタープランにおける優先事業の1つに位置づけられていた。この経緯を辿ると、2009年、日本貿易振興機構(JETRO)による調査(インドネシア・ジャワ島高速鉄道建設事業調査)において、ジャカルタ・スラバヤ間約700kmの高速鉄道導入可能性が検討されたものの、当時はアジア通貨危機の影響やインドネシア政府の財政状況に照らして2.1兆円という巨額の事業費がネックとなったことから、2012年の経済産業省によるインドネシア・ジャカルタ-バンドン間高速鉄道導入検討調査を経て上述の日本・インドネシア間協力の優先事業として取り上げられるに至ったものである(経済産業省2012)。

以上の背景の下、本事業は日本が検討・提言を進める状況下で、ユドヨノ政権からの要請を受け、JICAによる準備調査[ジャワ高速鉄道開発事業準備調査(フェーズ1)]が2013年12月~2015年3月までの予定で進められようとした(JICA2013)。

(3) ジョコ大統領の就任、高速鉄道受注をめぐる経緯

2012年以降、第2次安倍政権下でインフラ輸出を優先政策に掲げる日本と、2013年に一帯一路構想を提唱した中国は、アジア地域での経済的主導権をめぐる競争的關係を激化させていた。本事業は日本・中国のこれら政策双方の影響を受けつつ、事業形成に向けた議論が進められたと指摘されている(Liao & Katada 2021)。一方、インドネシアにおいては、2014年にジョコ・ウィドド政権が発足した。ジョコ大統領は、家具輸出を営む実業家からソロ(中部ジャワ)市長に転身し、2012年のジャカルタ知事当選を経て大統領に選出されており、同国初の非エリート、新しいタイプの民主的指導者として、民衆からの高い人気を得ていた(外務省2014)。

ジョコ大統領の開発における基本的姿勢は「成長優先」から「成長と分配」へ軸足を移すものであり、格差の是正や分配を優先する方針を示した。インフラ整備分野においても、国民全体に資する開発、均衡ある国土の開発を重視し、政府による公共投資はジャワ島以外を優先し、民間投資が期待できる分野は積極的に民間投資を活用する、という考えがみられた(川村2015)。

そのような中、2015年3月、ジョコ大統領は日中訪問を実施している。訪問目的は投資・ビジネス分野における二国間協力の緊密化とされ、外遊出発前、現地メディアに対して「日本は最大の投資国であり、中国は投資拡大において最も期待される国」と述べており、両国を重視した発言を行っているが、両国訪問を通じ、日本に対しては持続的な経済成長につながる工業・製造業分野に関する経済協力を求めた一方で、中国に対しては主に鉄道を中心とした交通輸送インフラとそ

のシステムづくりに関する交渉や視察を行い、高速鉄道計画への協力に関する覚書を締結した（平本 2018）。2015 年 7 月、インドネシア政府は本事業に関して日中提案比較を行う旨発表したものの、同年 9 月にインドネシア政府は高速鉄道計画そのものを見直し、準高速鉄道として実施する方針を一旦決定した。この時、インドネシア政府は日本側に対して、事業の詳細を作成し日本を含む各国企業に追って提示し、参画機会を公平に提供するとの説明を行っていた（外務省 2015）。また、同事業は①国家予算を使用せず②政府保証をつけず③民間事業として実施する旨及びインドネシア政府が事業計画を策定し各国企業の参加を求める旨を表明した。

しかしながら、その後、インドネシア政府は、政府保証を要さないとの提案を行った中国側の案を採用し、9 月 29 日にソフヤン国家開発企画庁長官が大統領特使として菅官房長官と会談。「中国側の新たな提案を歓迎したいと考える」旨を説明している。この顛末について、菅官房長官は「方針が急遽変更され、インドネシア政府として中国提案を歓迎することになった経緯については、理解しがたく、極めて遺憾であると言わざるを得ない」旨を述べ、「この種の大型インフラ・プロジェクトについては、実現可能性を踏まえつつ、透明かつ公正に実施されることが重要であり、改善を期待している」と述べた（外務省 2015）。なお、本事業自体はその後、工期遅延・コストオーバーランが発生しているほか、インドネシア政府は当初の方針を覆し、財政出動を余儀なくされる状況となっている（Strangio 2021）。

（4）本事例において信頼が日本とインドネシアの開発協力関係者間に与えた影響

これまでに概観したとおり、本事例は、二国間においてその優先度が合意され、インドネシアにとって国家規模のインフラ事業構想であった。その過程でなされた重要な意思決定に関する政治レベルでの交渉において最も大きな影響を与えたのは、ジョコ政権の指導方針であったと思われる。このように、国内の政治要因等といった利害関係が大きな役割を果たした本事例における国家レベルの意思決定においては、そもそも信頼が影響を及ぼせる領域の大きさは限られていたものと考えられる²⁷。

一方、本稿が実施したインタビューからは、開発協力の実務レベルにおいては、本件を経てもその関係に変化はなかったことが観察された。この理由の 1 つとして、新政権で高速鉄道の優先度に変化があった中、対インドネシア開発協力に関係するインドネシア側閣僚レベルのキーパーソンは 2014 年のジョコ政権発足によって変更があった一方で、個別案件ベースでは人的な継続性はある程度あった（次官以下の多くは前政権時から人的な継続性が一定程度維持されており、日本との協力の経緯を良く承知していた）。これら実務者の間には、これまでの開発協力を通じた信頼の蓄積があったと考えられる。

²⁷ なお、高速鉄道失注の後、両国の政治レベルでの関係維持に効果を発揮したと思われる例の一つとして、防災分野における開発協力の蓄積が再確認された出来事があげられる。当時、日本政府は国連において「世界津波の日」制定を提案しており、インドネシア政府は共同提案国として賛同した。この時期に二階俊博・日本インドネシア国会議員連盟会長（当時）らが訪尼し、ジャカルタで開催された国土強靱化に係るシンポジウムに参加しているが、同シンポジウムにおいて、ソフヤン・ジャリル国家開発計画相や元アチェ復興再建庁長官のクントロ・マンガスプロト氏は、防災分野における開発協力への評価を述べている（ERIA 2015）。

5. 考察

上記4.の考察結果を踏まえた本稿におけるメイン・クエスチョン及びサブ・クエスチョンへの示唆は、以下(1)から(3)に記載の3点である。

(1) 大規模インフラに係る開発協力における意思決定の重要な場面において、信頼は働きを見せるか

本稿が文献調査及びインタビューを通じて確認したとおり、2015年9月の中国提案の採用に至るインドネシア政府の意思決定は、ジョコ大統領のインフラ開発に対する指導方針（国民全体に資する開発、均衡ある国土の開発、政府による公共投資はジャワ島以外を優先し、民間投資が期待できる分野は積極的に民間投資を活用する）と一貫した提案であることなどを重視する点において、ジョコ大統領就任以降一貫していた。本事業はユドヨノ政権下の2008年以降、ジョコ政権下で方針転換が行われるまで、日本のインドネシアに対する経済協力における優先事業の1つという共通認識の下で事業化に向けた協力が進められた。この点において日本側関係者は、インドネシア政府が本事業に係る日本からの提案を採用するという確証はないという不確実性が存在する中、インドネシア政府が日本による提案を採用することを期待して、JICAによる調査を行ったものと解される。

他方、ジョコ政権においては、自国の利益のために複数の協力国を競合させることは、基本的な姿勢であるとの指摘がなされている（Kratz & Pavličević 2019）。前ユドヨノ政権方針からは転換されたものの、ジョコ政権下では一貫していた方針の下で行動を取ることと、日本との間で2008年以降醸成してきた共通理解を維持することとの間にはトレードオフが生じる構造であったことを踏まえると、本事例は、本稿の図6-1における日本の相手国に対する「信頼が問われる領域②」が表れた1つの局面を示すものと解される。

この局面において信頼を成立／不成立させる要因について、本事例からは、特定の開発パートナーの間で競合がなされる環境においては、例えば、競合させる側の政治的方針が優先され、意思決定においてそもそも信頼が影響を及ぼせる領域の大きさは限られる可能性が示唆される。

(2) 信頼が成立するために必要な要因は何か

本事例を通じ、開発協力関係者（実務レベル）においては、関係者間の人的な継続性があった。したがって、上述したような、期待の不成立に対する失望といった、相互関係の棄損を示すような特徴がみられる可能性も想起される。しかしながら、そのような相互関係が、本事例を経ても決定的に損なわれることはなかったことを本稿はインタビューを通じて確認した。

この局面においては、かかる相互関係が、信頼が働きを見せられる要因の1つであったものと考えられる。その理由の詳細については更なる検討を要するが、過去の様々な経験を経て日本の開発協力関係者・機関が取り組んだ反省と改善が寄与した可能性が指摘できる。この点を俯瞰的に理解するためには、インドネシア側を含む他の関係者へのインタビューによる分析を加えていくことが必要である。なお、この点は、3.(1)で述べた今日におけるインドネシア「政府」や「国民」から日本に対する信頼が高い水準で存在することに開発協力が果たした役割にも通底する可能性がある。

(3) 大規模インフラに係る開発協力と信頼はどう関係しているか

大規模インフラに係る開発協力と信頼との関係は、以下のとおり総括されると考える。

まずは、本項(1)で述べたとおり、大規模インフラ整備に関する開発協力は、開発途上地域の開発という“主たる”目的と同時に、経済政策といったその他の政策への貢献も期待され、重層的な目的を持って実施される点に特徴を有する。これが信頼とどう関係するのか、という点について、本事例は、意思決定において信頼が影響を及ぼせる領域の大きさは限られる場合があることを示唆した。

次に、(2)の推察に基づくと、図 6-1 における日本の相手国に対する「信頼が問われる領域②」が表れた局面を経ても、開発協力関係者（実務レベル）においては信頼が費消されるような状況は観察されず、むしろ長期的な相互関係は頑健であった。その背景と思われる事実には、インドネシアと日本との間に横たわる、長期にわたる開発協力の蓄積が挙げられる。山田（2021）が指摘するように、この蓄積とは、インドネシアの発展段階に応じて経済成長や社会開発を支援したものであることから、図 6-1 における「安心」の領域を拡大してきたとともに、日本に対する「信頼が問われる領域①」において、インドネシア政府や国民からの期待に応えようとした経験の蓄積である。

この点が本事例における開発協力関係者間の信頼関係に作用したとすると、大規模インフラに係る開発協力やその他の開発協力において、信頼を維持することを目指す場合、図 6-1 における「信頼が問われない（「安心」な）領域」で行われる開発協力を拡大することや、信頼が問われる領域において行われる開発協力が、結果として win-win に至る（信頼が成立する）事例の蓄積は、信頼維持に直接寄与する。また、同じく信頼が問われる領域で行われる開発協力において win-lose に至った場合の改善の蓄積が、信頼を維持し、また費消を予防するために重要である。

6. おわりに

本稿は、長期にわたる過去の開発協力が蓄積された関係を有するインドネシアにおいて、近年の円借款の傾向とも合致する「大規模インフラ整備にかかる開発協力」であるジャカルタ・バンドン間高速鉄道事業において中国による提案が受け入れられた経緯を辿った。そこから、わが国に対する国際社会、特に相手国「政府」や「国民」からの信頼を確固たるものとする観点から意義ある開発協力を企画・立案するにあたって留意すべき示唆の抽出を試みたものである。

信頼は、捉えどころのない無形の概念であり、単一の定義を与えることは難しい。しかしながら、本個別事例に焦点を当てて開発協力との関係を分析した筆者の印象は、開発協力をめぐるあらゆる局面において、相手国から寄せられる、日本は自らを裏切ることはないはずだ、との期待に応えることの蓄積が、信頼を強固にするというものである。例えば、インタビューからは、日々の実務において、相手の期待に応え、時には相手の長所や短所を踏まえたきめ細やかな対応をとるといった、地道ながら継続的な努力の重要性が指摘された。また、JICA は過去の開発協力からの教訓を踏まえ、ステークホルダーとも意見交換を重ねつつ、絶えず改善してきたが、このように、人権尊重、環境配慮、腐敗撲滅への取り組みといった、相手国「政府」及び「国民」から向けられる期待に応える努力を着実に実施しながら、相手国の人材育成、法制度支援、制度・政策づくり等を伴う質の高

い支援を行うことの徹底が必要であることが示唆されるのではないかと、思料する。

また、5. にて述べたとおり、本稿が取り上げた事例は、図6-1における「信頼が問われる領域②」が表れた1つの局面を示すものであるが、この領域において、結果的に相手国と日本が win-win 関係に至る場合も当然に想定される。信頼を成立／不成立させる動機に影響を及ぼす要因についてより立体的な検証を行うため、このような属性を有する事例についての分析を行うことを、併せて今後の検討課題としたい。

1. はじめに

JICA ボランティア事業（以下、ボランティア事業）は、日本の政府開発援助（ODA）の一環として、国際協力機構（JICA）が実施する事業である。同事業は 1965 年 4 月 20 日に当時の海外技術協力事業団（Overseas Technical Cooperation Agency:OTCA）に「青年海外協力隊事務局」が設置され、同年 12 月 24 日に第 1 陣 5 名の JICA 海外協力隊（以下、隊員）がラオスへ派遣されたことに始まる。発足から、今日まで 55 年以上にわたり、92 カ国（企画調査員（ボランティア事業）²⁸のみ派遣の国を含む）、延べ 54,793 名（2022 年 4 月 22 日現在）²⁹の隊員を派遣している。なお、新型コロナウイルス感染症の世界的な感染拡大を受け、一時は全派遣中隊員を一時帰国させ、新規隊員の派遣を見合わせた。その後、派遣国・地域の感染状況等を確認し、渡航再開の条件を満たした国から順次派遣を再開させており、2022 年 11 月 14 日時点で、再派遣済国は 59 カ国となっている³⁰。

開発協力の実務者は、開発協力事業を実施するにあたり関係者間の「信頼」が重要な要素であると経験的に理解している³¹。ボランティア事業の文脈においても、同事業関係者は、隊員が活動を行うにあたり、関係者間の「信頼」が重要な要素であると経験的に理解しているものの可視化されていない。事例分析の視点、「信頼は、開発協力とどう関係しているか」³²から、本事例分析ではガーナ共和国（以下、ガーナ国）のボランティア事業の文脈にて検討を行う。リサーチ・クエスチョンは、「信頼は、ガーナ国の JICA ボランティア事業とどう関係しているか」と設定し、実務上の教訓を抽出することを目的とする。同リサーチ・クエスチョンを分析するにあたり、ボランティア事業において特に信頼が問題になると思われる場面を念頭に置いて、より具体的な以下 3 つ（ア）～（ウ）のサブ・クエスチョンを設定した。

（ア） 信頼のストックは存在するのか

配属先やカウンターパート（以下、C/P）と前任隊員の信頼がストックされているのかを検証する。もし信頼がストックされているのであれば、配属先や C/P から前任隊員との信頼関係をもとに後任隊員に対しても好意的な反応があるはずである。具体的には、本稿の分析で用いるボランティア報告書や派遣中隊員へのインタビュー（詳しくは 4. 分析手法を参照）を通じて確認する。

（イ） 信頼のストックは有効に働くのか

信頼を切り口に、初代隊員や前任隊員が構築した信頼が、それ以降に派遣された後任隊員の抱

* 本内容は筆者個人の見解に基づくものであり、筆者の所属組織の公式見解ではない。

²⁸ 2008 年以前は「ボランティア調整員」が正式名称。

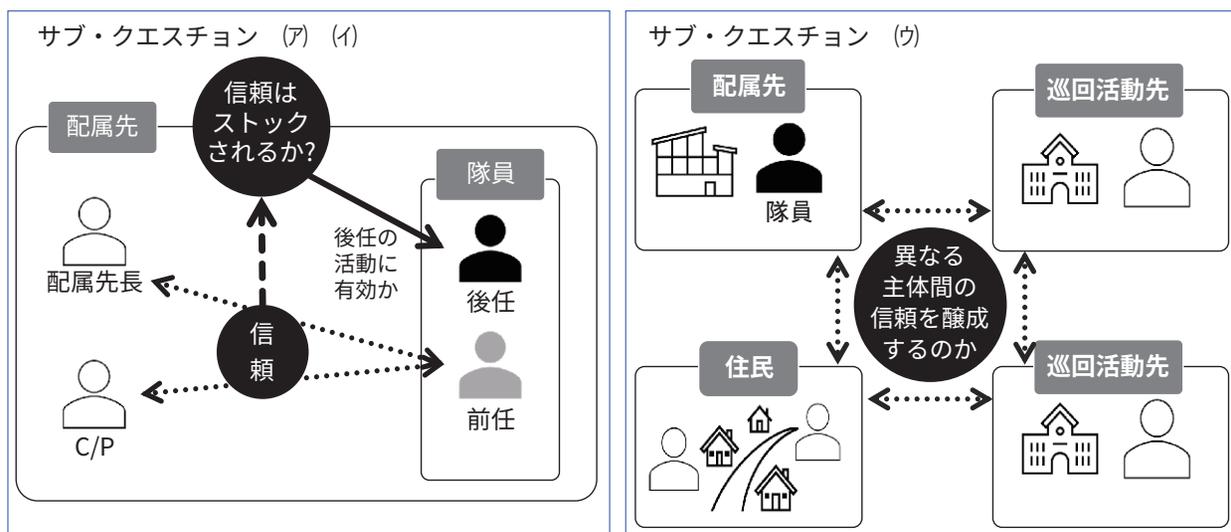
²⁹ JICA 青年海外協力隊事務局資料より。

³⁰ JICA 海外協力隊 HP、COVID-19 に関する対応についてより。

³¹ 本稿と同時に提出された石塚・佐藤・牧野・大塚・杉山・橋本・大友・林・左近の論文より。

³² 「信頼と開発協力」研究会で設定した、事例分析におけるリサーチ・クエスチョンである。詳しくは、本稿と同時に提出された石塚・大塚・杉山・橋本・大友・林・左近・牧野・佐藤の論文を参照ありたい。

図7-1 サブ・クエスチョン(ア)~(ウ)で取り上げる信頼の関係図



出典：筆者作成

える課題の解決に貢献し、活動上役立ったのか、その有効性について検証する。

(ウ) 隊員は異なる主体間の信頼を醸成しているのか

隊員が市や郡の事務所に配属されることで、行政と住民との間や配属先内関係者の信頼を醸成する役割を果たしている可能性について検証する。

本事例分析では、筆者が赴任しており、派遣中隊員等からの情報収集が容易であることからガーナ国のボランティア事業を取り上げることとする。また、本サブ・クエスチョンで取り上げる信頼は図7-1のとおり示される。

2. ガーナ国における JICA ボランティア事業の概要

ガーナ国には1977年8月に初代隊員が派遣されてから2022年12月時点で、計1,448名が派遣されている³³(表7-1)。新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、2020年3月に派遣中の全隊員を一時帰国させたものの、2021年3月に隊員の再派遣を果たしており、2022年12月7日現在、31名が派遣されている。ガーナ国における隊員派遣は、同国の事業展開計画³⁴に紐づく形で保健・医療、教育、産業人材育成、農業分野を中心に行われている。

ガーナ国における隊員派遣実績について、図7-2のJICA海外協力隊派遣実績のうち、派遣当初1977～2021年度の45年間の派遣実績を見ると人的資源分野職種³⁵の隊員が全体の54%を占めており、実に全体の27%を理数科教育隊員が占めている。一方で、直近10年間の派遣実績を見ると、

³³ なお、現シニア海外協力隊の派遣開始は2003年10月であり、これまで47名が派遣されている。

³⁴ 外務省HP、対ガーナ共和国事業展開計画より。

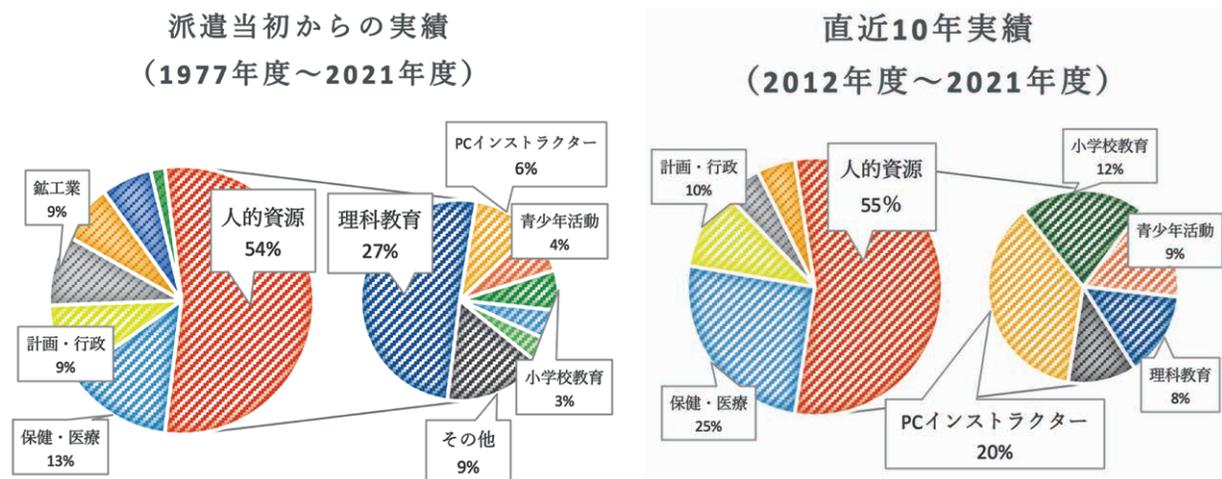
³⁵ 教育やスポーツなど人を育てるシゴト。2022年12月7日現在、青少年活動、小学校教育、理数科教育、幼児教育、環境教育、日本語教育、体育、スポーツ、PCインストラクター等37職種。

表7-1 ガーナ国における JICA 海外協力隊派遣実績 (2022 年 12 月時点)

派遣中人数	31 名 (青年海外協力隊/海外協力隊 31 名)
派遣累計人数	1,448 名 (企画調査員 (ボランティア事業)・健康管理員は除く) (青年海外協力隊/海外協力隊 1,401 名 (うち短期 35 名含む)、シニア海外協力隊 (旧シニア海外ボランティア) 47 名 (うち短期 9 名含む))
派遣開始時期	青年海外協力隊派遣開始：1977 年 8 月 17 日 (第 1 陣は 9 名) シニア海外ボランティア派遣開始：2003 年 10 月

注：2019 年度 2 次隊より、新制度が運用されている。隊員区分を年齢による区分から案件による区分に変更となったものである。
出典：JICA 青年海外協力隊事務局資料 (2022 年 12 月 7 日時点) より筆者作成

図7-2 ガーナにおける JICA 海外協力隊派遣実績、人的資源分野着目



出典：JICA 青年海外協力隊事務局資料 (2022 年 12 月 7 日時点) より筆者作成

人的資源分野職種の隊員が全体の 55% を占めており、この点に相違は無いが、その内訳に変化が表れていることが分かる。全体の 20% を PC インストラクター隊員が占めており、次いで小学校教育隊員が 12%、理数科教育隊員は全体の 8% に過ぎない。

3. 事例分析対象

2022 年 1 月 19 日時点でガーナ国に派遣後半年経過から派遣直後となる派遣中の隊員 9 名 (表 7-2) に加え、直近 10 年間で派遣人数が多く³⁶、現在派遣中の隊員の職種でもある、PC インストラクター、小学校教育、青少年活動、コミュニティ開発、学校保健、保健師、自動車整備隊員を取り上げる³⁷ (表 7-3)。初代隊員 82 名、2 代目以降派遣の後任隊員 80 名とバランスよく対象隊員がおり、上述 1. のサブ・クエスチョンを分析するに適していると考えられる。

なお、他の職種の隊員が過去に同じ配属先に派遣されている事例もあるが、派遣代数について

³⁶ 青年海外協力隊 (短期派遣) 含む。

³⁷ 職種名は 2022 年 1 月時点のものを採用することとする。

表7-2 ガーナ国派遣中 JICA 海外協力隊

職種	職種部門	初代	2代目	3代目	合計
PC インストラクター	人的資源	1	2		3
小学校教育	人的資源	1			1
青少年活動	人的資源	1			1
コミュニティ開発	計画・行政		1		1
学校保健	保健・医療			1	1
保健師	保健・医療	1			1
自動車整備	鉱工業		1		1

出典：JICA 青年海外協力隊事務局資料（2022 年 1 月 19 日時点）より筆者作成

表7-3 ガーナ国における JICA 海外協力隊主要職種派遣実績（2012 年度～ 2021 年度）

	初代	2代	3代	4代	5代	6代	7代	8代	合計
PC インストラクター	27	14	6	4	2	1	0	0	54
小学校教育	13	9	4	1	1	1	1	1	31
青少年活動	13	8	3	0	0	0	0	0	24
コミュニティ開発	11	6	1	0	0	0	0	0	18
学校保健	7	5	3	0	0	0	0	0	15
保健師	5	5	0	2	0	0	0	0	12
自動車整備	6	1	1	0	0	0	0	0	8
合計	82	48	18	7	3	2	1	1	162

注：青年海外協力隊（短期派遣）、派遣中隊員含む（2022 年 1 月 19 日時点）。
出典：JICA 青年海外協力隊事務局資料（2022 年 1 月 19 日時点）より筆者作成

は、当該職種（旧名職種含む）の派遣代数を示すものである。実態に即して筆者が修正を加えているため、JICA 青年海外協力隊事務局資料に記載されている派遣代数とは異なる場合がある。

4. 分析手法

(1) ボランティア報告書分析

隊員は、任期期間中に 5 本（1 号～ 5 号）のボランティア報告書（以下、報告書）提出が義務づけられており、同報告書は JICA 図書館³⁸にて公開されている。報告書の作成目的は、①現地での隊員活動の記録と自己管理、②事業関係者間での情報の共有と活用、③国民に対する隊員活動の紹介の 3 つとなっており³⁹、それぞれ、3、6、12、18、24 派遣カ月後に作成することが求められている。報告書の記載内容は、表 7-4 のとおりである。報告書は過去の隊員活動を把握する唯一のツールであり、今回の分析にあたっての一次資料と位置づける。

なお、本分析にあたっては、上述、4. 事例分析対象者 162 名のうち 143 名分の報告書合計 563

³⁸ <https://libportal.jica.go.jp/library/public/riyou/riyou04.html>

³⁹ JICA 青年海外協力隊事務局資料より。

本⁴⁰を収集した。詳細な内訳は、表 7-5 を参照されたい。

① キーワード分析

「信頼」を含め、「信頼」に関連し得るキーワードを筆者にてピックアップし、報告書一覧にてキーワード検索を行い、それぞれの検索件数を一覧に取りまとめた。

② 分析対象職種ごとの分析

分析対象者の報告書から、上述のサブ・クエスチョンの検証に資する記述を抽出、レビューを行った。また、意味が変わらぬよう修文、短文化し、各サブ・クエスチョン検証に資する記述を、職種ごとに分け記述件数を取りまとめた。また代表的な記述事例を示している。

表 7-4 ボランティア報告書記載内容

報告書	項目名
1号	1：活動地域及び配属先の概要 2：隊員が所属する部局の概要 3：配属先のニーズ 4：活動計画準備状況 5：受入国の印象
2号	1：活動計画の説明 2：活動計画策定に向けた配属先との意見交換 3：配属先の動向 4：受入国の人々との交流 5：任国事情・広報活動等
3号	1：活動の進捗状況 2：着任後1年時点の活動結果と課題及び課題に対する解決案 3：支援制度の活用計画について 4：社会格差に関する所見 5：任国事情・広報活動等
4号	1：活動の進捗状況 2：課題解決に向けた取り組み・進捗・結果 3：活動事例の紹介 成功例・失敗例 4：受入国の人々の変化（活動のインパクト） 5：任国事情・広報活動等
5号	1：活動結果 2：要請の妥当性 3：活動成果の配属先による活用の見込みと今後の配属先への支援の必要性 4：隊員経験について 5：帰国後隊員経験を社会に還元または発信するための方法と計画

出典：JICA 青年海外協力隊事務局資料より

表 7-5 分析対象報告書数

	分析対象者数	派遣中人数 ¹	報告書提出人数	報告書数
PCインストラクター	54 (27)	3 (2)	50 (25)	191 (95)
小学校教育	31 (13)	1 (0)	27 (12)	107 (42)
青少年活動	24 (13)	1 (0)	19 (9)	85 (43)
コミュニティ開発	18 (11)	1 (1)	17 (11)	57 (37)
学校保健	15 (7)	1 (1)	12 (7)	47 (28)
保健師	12 (5)	1 (0)	11 (4)	44 (16)
自動車整備	8 (6)	1 (1)	7 (6)	32 (26)
合計	162 (82)	9 (4)	143 (74)	563 (287)

1 派遣者人数（2022年1月19日時点）。

注：（ ）内は後任隊員数及び後任隊員提出報告書数である。

出典：JICA 提供資料及びボランティア報告書（2022年1月19日時点）より筆者作成

⁴⁰ 任期短縮者や派遣間もない隊員については報告書が必ずしもすべて提出されているわけではない。

(2) インタビュー調査

① 派遣中隊員

2022年1月19日時点で派遣中の全隊員9名に対して、配属先やC/Pとの信頼について、隊員活動における信頼等について、個別でTeams及び電話を通じて1時間程度のインタビューを行った。なお、インタビュー対象の9名は、ガーナ国に派遣直後から9カ月が経過した隊員である。

② 企画調査員(ボランティア事業)(Volunteer Coordinator: VC)

ガーナ国でのVC経験があるVC3名に対して、配属先やC/Pと隊員の信頼構築に向けた支援、要請取り付け時の配属先の反応等について個別で対面及びメールを通じてインタビューを行った。

(3) 要請分析

本分析対象職種の過去10年間分(2012年春募集から2020年度春募集まで⁴¹⁾の要請145件を収集し、各配属先からの要請の継続性を明らかにした。特に、信頼の毀損喪失によって要請が途絶えたものが無いか検証を試みた。後任要請がなされなかった案件について、その理由を、後任要請がなされなかった配属先へ最後に派遣されていた隊員の5号報告書の「3:活動成果の配属先による活用の見込みと今後の配属先の支援の必要性」の項目を通じて抽出し、取りまとめた。

5. 分析結果

(1) ボランティア報告書分析結果

① キーワード分析結果

ボランティア報告書のキーワード検索を行い、他職種と比較し多く用いられているキーワードを表7-6のとおり網掛けした。本分析の切り口である「信頼」というキーワードが直接的に報告書に記載されている事例は少なかった。一方で、詳しくは、以下②分析対象職種ごとのボランティア報告書分析を参照されたいが、C/Pと一緒に活動し自身の仕事の技量や能力を見せる機会をもてた事例では、信頼の獲得につながっており、「協力」や「連携」、「一緒に」というキーワードを用いて「信頼」を表現していると考えられる。ただし、PCインストラクター、保健師、自動車整備職種隊員といった、配属先やC/Pから求められる技術や経験の度合いが高く、一定の資格/技能を持って活動を行う傾向にある職種においては他職種と比較しても報告書数に対して前述の「信頼」を表現していると考えられるキーワード記述のある報告書が少なかった。

② 分析対象職種ごとの分析結果

上述1.で記載したサブ・クエスションの検証に資する記述は、(ア)信頼のストックは存在するかについては、信頼のストックの主体ごとに、また信頼がストックされていない事例と合わせて55例確認された。信頼がストックされているのであれば、配属先やC/Pと前任隊員との信頼関係をもとに後任の隊員に対しても好意的な反応があると考えられ、そのような描写を抽出した。一方

⁴¹ 新型コロナウイルスの影響で2020年度春募集は選考段階で中止、同年度秋募集中止。2021年春募集は実施されたものの、新型コロナウイルス禍での実施でありイレギュラーな形態だったため対象外としている。

表 7-6 ボランティア報告書キーワード検索結果

	報告書数	信頼	信用	期待 ¹	前任	異動	協力 ²	連携	一緒に	チームワーク	マンパワー	充実 ³	有意義	頼られる
PCインストラクター	191	14	0	44	54	1	85	16	74	0	31	7	18	0
小学校教育	107	28	0	37	33	11	160	45	51	1	3	9	11	0
青少年活動	85	23	0	21	51	7	122	17	58	0	9	9	6	0
コミュニティ開発	57	7	0	5	20	10	55	38	43	1	3	2	2	0
学校保健	47	6	0	10	29	14	123	52	64	0	1	0	2	0
保健師	44	4	0	22	6	8	57	10	25	0	6	0	6	2
自動車整備	32	2	0	5	3	0	15	5	24	0	2	3	2	1
合計	563	84	0	144	196	51	617	183	339	2	55	30	47	3

- 1 1号報告書の「ボランティアに期待する内容」の「期待」を除く。
 2 協力隊、国際協力、技術協力、無償資金協力、協力実績の「協力」を除く。
 3 活動の充実さを示す記述のみ。物品や機能の充実に関する記述は除く。
 出典：ボランティア報告書より筆者作成

で、信頼がストックされていない事例については、配属先内で前任隊員の活動を知る人がいない状況や、前任隊員派遣中時の配属先長、C/Pの異動に係る描写を抽出した。(イ)信頼のストックは有効に働くのかについては、前任隊員や隊員に対する信頼が、派遣された後任隊員の活動上役に立った事例を抽出した。また、日本人やJICAに対する信頼に係る記述も多く確認できたことから合わせて抽出し、計85例確認された。(ウ)隊員は異なる主体間の信頼を醸成しているのかについては、隊員の活動を通じて、配属先と住民との間や配属先内関係者の信頼を醸成したと思われる描写を抽出し13例確認された。表7-7～表7-12にて詳細な件数及び代表的な描写を取りまとめている。また、本稿での分析対象外となるが、キーワード分析の結果を補強するため、信頼を獲得したことが分かる描写を表7-13、7-14にて取りまとめた。

表 7-7 信頼のストックは存在するのかの検証に資する記載

	報告書提出人数	前任と同じC/Pや同僚	元隊員の教え子、同僚が現同僚	VCの介入	配属先長、C/Pの異動 ¹
PCインストラクター	50 (25)	2	3	0	6
小学校教育	27 (12)	9	2	1	5
青少年活動	19 (9)	5	1	0	2
コミュニティ開発	17 (11)	0	0	0	5
学校保健	12 (7)	1	0	1	1
保健師	11 (4)	2	1	0	3
自動車整備	7 (6)	1	2	0	2
合計	143 (74)	20	9	2	24

- 1 信頼がストックされていなかった事例。
 注：()内は後任派遣者提出報告書数。
 出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-8 信頼のストックは存在するのかの検証に資する記述事例

前任者と同じ C/Pや同僚	<ul style="list-style-type: none"> ・前任者が築いてきた良好な人間関係のおかげで、配属先は私の意見をしっかりと聞き、活動を後押ししてくれると感じる。(小学校教育) ・前任者が昨年まで活動していたため、教員も生徒もよく隊員の活動を理解しており非常に協力的である。(青少年活動)
元隊員の教え子・ 同僚が現同僚	<ul style="list-style-type: none"> ・10年前に隊員が派遣されていた。元隊員の同僚が校長やダイレクターに昇進、生徒が先生になっていたこともあり、配属先は隊員にとっても協力的で活動がしやすい。(PCインストラクター)
VCの介入	<ul style="list-style-type: none"> ・配属先の事務所長が交代となった。新しい事務所長のもとに、VCが訪問、JICAの取り組みや隊員活動について説明する場を設けてくれた。それ以降、事務所長は隊員の活動を快く承認してくれる。(学校保健)
配属先長、 C/Pの異動	<ul style="list-style-type: none"> ・赴任当初から隊員が絶対的な信頼を寄せていた学校長が異動になった。これまで信頼関係のうえに成り立っていた不定期の活動やワークショップも、非常に慎重に行うことが必要となった。(青少年活動) ・要請を出した配属先長が異動となり、前任者の活動を知る担当者も異動となったため、隊員活動について一から説明を行った。(保健師) ・配属先校長の異動により活動がほぼ停止、任地変更。(自動車整備)

出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-9 信頼のストックは有効に働くのかの検証に資する記載

	報告書 提出人数	前任／隊員に 対する信頼	日本人に 対する信頼 ¹	JICAに 対する信頼 ²
PCインストラクター	50 (25)	13	8	3
小学校教育	27 (12)	12	3	3
青少年活動	19 (9)	12	1	1
コミュニティ開発	17 (11)	5	1	3
学校保健	12 (7)	3	8	0
保健師	11 (4)	4	0	2
自動車整備	7 (6)	1	1	1
合計	143 (74)	50	22	13

1 本邦研修や留学事業を通じた日本人に対する信頼。

2 前任者や技術協力プロジェクトを通じたJICAに対する信頼。

注：配属先、C/Pからの信頼を分類したものである。()内は後任派遣者提出報告書数。

出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-10 信頼のストックは有効に働くのかの検証に資する記述事例

前任/隊員に対する信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・前任者の良い印象が残っており、巡回先のすべての学校が<u>快く受け入れてくれた。</u>(小学校教育) ・<u>4代目派遣で、受け入れや隊員活動に対する理解がある。</u>(保健師)
日本人に対する信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>教員、C/Pの多くが日本でのJICA研修経験があり、日本に対しての知識も豊富で、隊員に対しても好印象を抱き偏見なく親切に接してくれている。</u>(PCインストラクター、学校保健)
JICAに対する信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>JICAと連携しINSETプロジェクトを実施するなど、配属先のJICAの活動に対する理解及び信頼は高いといえる。</u>(青少年活動)

出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-11 隊員は異なる主体間の信頼を醸成しているのかの検証に資する記載

	報告書 提出人数	配属先と 日本の信頼	配属先間内 の信頼	配属先と住民 の信頼	地域を超えた 行政官同士の 信頼
PCインストラクター	50 (25)	1	1	0	0
小学校教育	27 (12)	0	0	0	1
青少年活動	19 (9)	0	1	0	2
コミュニティ開発	17 (11)	0	1	0	0
学校保健	12 (7)	0	2	0	1
保健師	11 (4)	1	0	2	0
自動車整備	7 (6)	0	0	0	0
合計	143 (74)	2	5	2	4

出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-12 隊員は異なる主体間の信頼を醸成しているのかの検証に資する記載事例

配属先と日本の信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・配属先の人々は、私の活動を見て日本の技術に対する信頼が<u>上がったようだ。</u>(PCインストラクター)
配属先間内の信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・隊員は配属先長と職員の間での位置に立ち活動することで、より良い人間関係になったように見受けられる。(コミュニティ開発)
配属先と住民の信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・SHEPコーディネーター¹向けの研修実施。彼ら中心にモデル保健室の運営が<u>できている。また、コミュニティとの連携も良好。</u>(保健師)
地域を超えた行政官同士の信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・他のGES²配属の協力隊員と協力し、<u>全く関わりがなかったガーナ人職員たちをつなげる努力をした。結果、隊員を通して互いの事務所に関心や興味を抱き連絡を取り合うGES職員が現れワークショップを共に開催するに至った。</u>(青少年活動)

1 School Health Education Program コーディネーター、管轄地域の学校保健を統括するオフィサー。

2 Ghana Education Service、ガーナ教育省傘下の政府機関。

出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-13 信頼を獲得したことが分かる描写（検証対象外）

	報告書 提出人数	知識や技術 の披露	共に過ごす	現地語
PCインストラクター	50 (25)	3	2	0
小学校教育	27 (12)	0	2	0
青少年活動	19 (9)	0	4	0
コミュニティ開発	17 (11)	0	1	3
学校保健	12 (7)	0	1	0
保健師	11 (4)	0	4	0
自動車整備	7 (6)	2	1	0
合計	143 (74)	5	15	3

出典：ボランティア報告書より筆者作成

表7-14 信頼を獲得したことが分かる描写の記載事例

知識や技術の 披露	・ <u>活動を通じて隊員自身の知識や技術を見せていくことで、実力が認められ配属先やC/Pからの印象が変わっていった。</u> （自動車整備）
共に過ごす	・ <u>配属先は多くの隊員受け入れ実績があり、記憶に残っている隊員について調査した。毎日顔を出し配属先職員との時間を大切にしていた隊員が一番よく記憶に残り、愛されていたことが分かった。</u> （青少年活動）
現地語	・ <u>現地語が上達すると、隊員のことを気に入ってくれ、情報が口コミで入ってくるようになった。</u> （コミュニティ開発）

出典：ボランティア報告書より筆者作成

(2) インタビュー調査

① 派遣中隊員へのインタビュー結果

以下、2022年2月16日から3月4日にかけて実施したインタビュー調査の結果である。なお、上述のとおり9名の隊員は、ガーナ国に派遣直後から9カ月しか経過しておらず、活動上の信頼の役割については調査できていない点、留意が必要である。

質問内容：配属先、C/P、住民から信頼されていると感じるか？それは何故か？

初代隊員	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>任地に過去他職種隊員が派遣されている。その方々の積み重ねがあり、配属先や住民から「日本人なら、JICAなら信頼できる」と言われた。</u> ・ <u>他職種で派遣されていた前任者と同じC/Pだった。配属先の日本に対するイメージが良好（平和、綺麗、勤勉、優しい）であったため受け入れ体制も非常に良かった。オフィスの鍵を赴任数日後に渡してくれたり、スマホや財布を預けてきたりしたことがありC/Pから信頼されていると思う。</u> ・ <u>コミュニティの一員と認識された際、住民から信頼されていると感じた。</u> ・ <u>配属先で重要なデータ入力を任された。信頼されているから任されたと感じている。</u>
------	---

後任隊員	<ul style="list-style-type: none"> • C/Pは日々一緒に活動する同僚であるが、<u>情報共有をしてくれないため、信頼されていると感じていない。</u> • <u>住居が中都市にあるため、周辺住民との関係が村に配属となっている隊員よりも薄い。</u>よく隊員経験者から聞くような、周辺住民の家に招かれて食事したり、毎朝の挨拶等は全くない。 • <u>C/Pは自身が持つ能力に着目しており期待されていないと感じる。</u>一方で、休日に教会に誘ってくれたり、家に招待し食事を振舞ってくれたり、家族の話をしてくれたりするのでC/Pから信頼されていると感じている。
------	---

質問内容： 信頼を得るためのボトムラインは何か？

初代／ 後任隊員共通	<ul style="list-style-type: none"> • <u>現地食を食べ、現地語を話すこと。</u> • <u>現地の人と同じリズムで暮らすことが重要。</u> • <u>その日の活動先や休暇の予定等の情報共有を行うこと。</u> • <u>任された授業をきちんとこなすこと。</u> • <u>現地の文化ややり方を学ぶ姿勢を見せること。</u>
---------------	--

質問内容： 配属先 C/P や関係者の人事異動を想定した活動を行っているか？

初代／ 後任隊員共通	<ul style="list-style-type: none"> • <u>配属先の人事異動が激しいため、一人に頼らないようにしている。</u> • <u>基本的に活動では授業を任されているため、人事異動の影響を受けないと考えている。</u>
---------------	---

質問内容： 前任者が配属先、C/P、住民等と信頼を構築していたことで、自身の活動の中で、配属先、C/P、住民等との間に馴れ合いや甘えが生じた事例はあるか？

後任派遣隊員	<ul style="list-style-type: none"> • <u>前任が個人負担で物品を購入していた。同様な期待をされている。郡への予算申請を行うよう伝えているが、未だにお金の支援が求められている。</u>
--------	---

質問内容： 隊員生活を行ううえで信頼は必要か？それは何故か？

初代／ 後任派遣隊員	<ul style="list-style-type: none"> • <u>配属先はしっかりしており、信頼が無くとも合理的に働くことができると思う。</u>一方で、<u>アフリカで生活するうえでは、近所の方との信頼は重要。</u>体調不良や事故の際に頼れる人がいるのは心強い。 • <u>巡回型の活動を行っている。活動を円滑に行うためには、配属先のみならず、巡回先の方々との信頼が必要。</u>信頼があるとないとでは同じことを伝えても受け取られ方が変わると思う。 • <u>授業を行うだけであれば信頼は不要。</u>しかし、<u>技術移転のためには同僚との信頼が、授業以外の活動を行うためには学校長からの許可が必要となるため学校長からの信頼が必要と考える。</u>
---------------	---

② 企画調査員(ボランティア事業)へのインタビュー結果

以下、実施したインタビュー調査の結果である。

質問内容： 配属先や C/P と隊員の信頼構築に向けて VC が行っている支援はあるか？

- ・ 隊員赴任時に C/P 研修を実施。ガーナと日本の文化の違いや、活動計画の立て方・考え方、隊員はマンパワーではなく、配属先等が抱える課題の解決に向けて一緒に考えていく存在である旨を説明している。このような基本的な考え方を理解してもらったうえで信頼が構築されると考えている。
- ・ 半年に1回は隊員任地へ出張し、隊員活動の様子見学や、配属先との面談の場を設けることを目指していた。だが、現実的には新規隊員受入れや新規案件開拓等の業務に追われ困難であり、感覚的には1年に1回、担当隊員の任地を訪問できた程度だった。

質問内容： 要請取り付け時に配属先からどのようなコメントがあるか？

- ・ ガーナにおいては、全国一律 JICA の名が通じるわけではないが、日本人であることを伝えると、明らかに好意的な態度を示す。
- ・ アフリカだと、基本的に来るもの拒まず基本的にウエルカムであり、ガーナも例外ではない。一方アジア圏は隊員の活動パフォーマンスが悪いと継続派遣不要と言われることが多々ある。また、派遣中隊員が配属先から帰国しろと言われた事例もあった。

質問内容： 隊員の成果をハイレベルに打ち込んでいるか？どのような反応か？

- ・ ガーナでは、新規隊員着任時、ODA 窓口の財務省、隊員配属先となる GES 本部へ表敬を行っている。同じ言葉を話し、ガーナの文化や食事をリスペクトしながら共に歩む姿が高く評価されている。
- ・ ボランティア事業全体に言えることだが、「目に見える」「顔が見える」協力ということで、評価されている印象がある。

(3) 要請分析結果

収集した 145 件の要請のうち、2018 年度春募集以降に初代派遣があった要請、また一度も派遣が叶わなかった要請を除いた 106 件の要請を分析対象とし、要請の継続性を明らかにした(表 7-15)。なお、過去 10 年間で一度でも隊員が派遣されたことのある配属先のうち、最後の募集から 5 募集期以上空いたものは後任派遣要請がなかったものとカウントしている⁴²。

後任要請がなされなかった配属先は 50 件あり、その要因が明らかとなった事例は 41 件であった。そのうち 24 件は新型コロナウイルス感染症もしくは安全面を理由に後任要請がなされなかったと考えられる事例であった。そして、報告書から後任要請がなされなかった理由を抽出できた事例は 17 件にのぼる。その主たる理由は、隊員活動を通じて配属先に十分な能力がついた、配属先人員の人事異動の頻繁さ、隊員活動を通じた成果の持続性が期待できないなどであり、後任要請が

⁴² 前任隊員と間を置かずの後任隊員を派遣する場合、前募集期から 4 募集期目もしくは 5 募集期目に要請を出すのが一般的である。

表 7-15 要請分析結果

	派遣実績有の配属先	分析対象外	後任要請継続配属先	後任要請がなされなかった配属先	後任要請がなされなかった理由不明	コロナ・安全を理由に後任要請がなされなかった	報告書から明らかになかった理由がなされ
PCインストラクター	36	7	8	21	2	13	6
小学校教育	20	4	5	11	3	6	2
青少年活動	12	2	4	6	3	0	3
コミュニティ開発	15	6	4	5	0	2	3
学校保健	8	0	7	1	0	0	1
保健師	8	3	2	3	0	2	1
自動車整備	7	0	4	3	1	1	1
合計	106	22	34	50	9	24	17

出典：JICA 青年海外協力隊事務局資料より筆者作成

表 7-16 記述事例

- マンパワーとしての支援要請であり、成果の持続性は見込まれず、後任派遣必要性は低い。(PCインストラクター)
- 隊員活動を通じた成果の持続性に問題あり、後任派遣は再度検討すべし。(コミュニティ開発)
- スタッフの入れ替わりが激しい。(コミュニティ開発)
- 配属先教員に十分な能力があり、後任派遣不要。(自動車整備)

出典：ボランティア報告書より筆者作成

なされなかった理由として、信頼の大きな毀損・喪失に係る記述は抽出されなかった(表 7-16)。

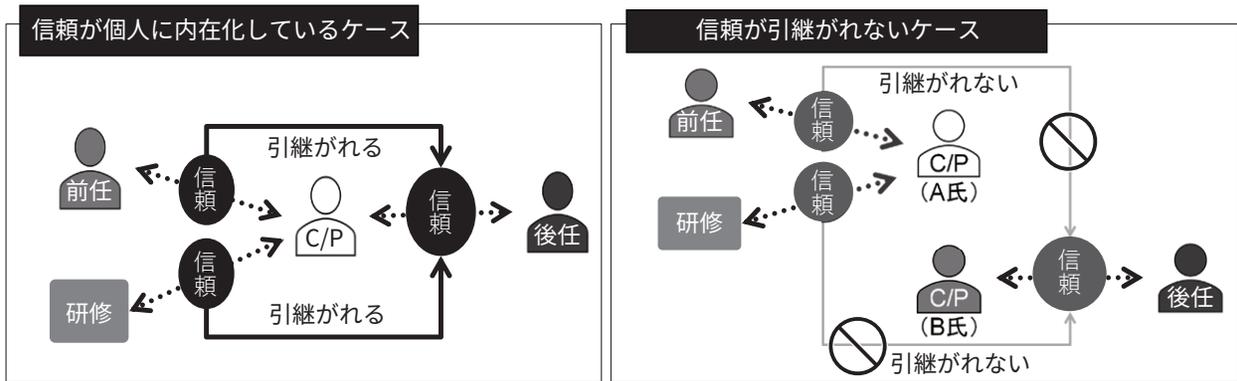
6. 考察

報告書分析及びインタビュー調査を通じて上述 1. で示したサブ・クエスチョンに対する分析結果について以下のとおり考察する。

(ア) 信頼のストックは存在するのか

報告書分析を通じて(表 7-7、7-8)、後任隊員の C/P や同僚が前任隊員と同じ、隊員の同僚が元隊員の教え子や同僚であるなど、過去の隊員の存在が後任隊員に対する好意的な反応につながった事例が見られたことから、信頼はストックされていることが明らかになった。また、JICA の技術協力プロジェクト対象地域、JICA の本邦研修に参加経験者が在籍する配属先には、日本、JICA に対する信頼のストックがあることも明らかとなった。一方で、ガーナ国においては、配属先の人事異動が激しく、引継ぎが行われないことも多い。過去に隊員の受け入れ経験があっても、人事異動のため、配属先内で信頼がストックされていない事例も確認された。このことから、信頼は隊員と共

図 7-3 信頼のイメージ図



出典：筆者作成。

に活動した C/P や研修に参加したことがある C/P 本人に内在化するものであり、配属先内に信頼がストックされにくいものと考えられる (図 7-3)。

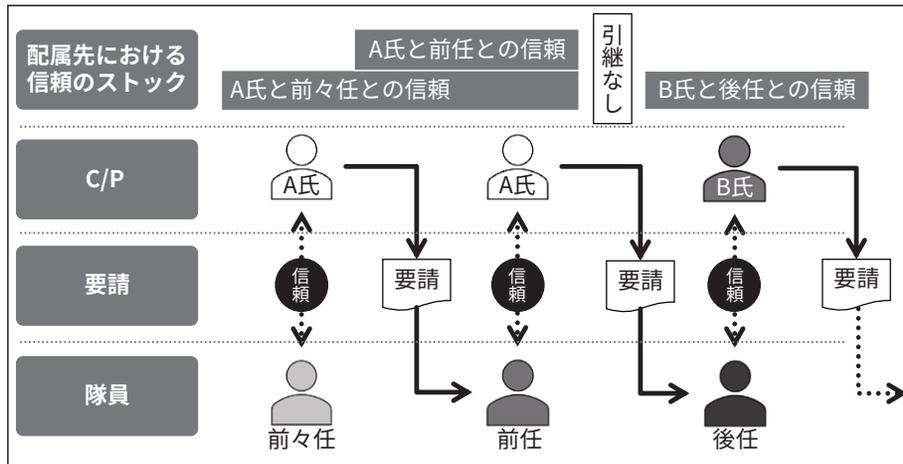
ただし、要請分析結果 (表 7-15、7-16) から明らかなとおり、後任要請が継続している配属先は多い。一見すると信頼は個々人に内在化しているものという前述の考察と矛盾している。しかし、後任派遣が要請される背景には配属中の隊員と配属先の相互の信頼に基づき要請されているため、矛盾はない。言い換えると、後任要請が継続している配属先内には、積み上がっていくような信頼のストックはないものの、配属先長あるいは C/P と隊員との間の信頼が絶えず更新されながら存在していると考えられる (図 7-4)。逆説的に言えば、隊員が常に派遣されることにより、人事異動が激しいガーナにおいて配属先と隊員、ひいては配属先と JICA との信頼が維持されている側面もあるとも考えられる。

なお、隊員の活動の継続性を担保するという意味では、隊員の配属先長に人事異動が発生し信頼のストックが失われた際に、JICA から VC や担当ナショナルスタッフ (NS) が配属先を訪問し、JICA や隊員の活動などについて新しい配属先長へ説明することで、隊員は活動しやすくなり、活動を通じて信頼がより容易に構築される状況になった事例があった。特に、ガーナ社会においてはトップダウンが著しく、配属先長の異動は隊員の活動に大きな影響を与えるものであり、必要に応じ、JICA から新しい配属先長を訪問し、隊員の活動円滑化に向けた支援ひいては、隊員と配属先との信頼再構築に向けて側面支援を行う意義は高いと考えられる。

(イ) 信頼のストックは有効に働くのか

報告書分析 (表 7-9、7-10) や派遣中隊員へのインタビューを通じて、配属先や C/P と前任隊員の信頼のストックは後任隊員の、配属先や C/P と日本、JICA の信頼のストックは初代隊員、後任隊員問わず活動の円滑な開始の第一歩を強靱に支えるものであることが明らかになった。なお、信頼のストックが隊員の活動が本格化した際に有効に働くかについては本稿では明らかにすることはできなかった。また、人事異動等の影響で信頼がストックされておらず必ずしも後任隊員であるがために活動を円滑に開始できるわけではない事例も見受けられた。

図7-4 後任要請が継続している配属先内での信頼のイメージ図



出典：筆者作成。

ガーナ国において、学校保健隊員は、日本での学校保健研修に参加した研修員のフォローアップのために戦略的に派遣されている。C/P は日本の学校保健システム構築といった明確な目標を掲げていることが多く、「日本の学校保健システムへの信頼」が存在する環境に派遣されており、他職種隊員と比較し活動が円滑かつ順調な傾向にあることが明らかになった。

また、報告書キーワード分析結果(表7-6)をはじめとする分析の結果、小学校教育、青少年活動、コミュニティ開発、学校保健職種の隊員については、巡回型の活動を行う隊員が大多数を占め、これらの隊員については、活動上信頼は必要不可欠であり、信頼のストックが果たす役割も大きいことが示唆された。一方で、配属先やC/Pから求められる技術や経験の度合いが高く、一定の資格/技能を持ち、配属先人員では補えない付加的な範囲/レベルの業務を担うことが求められる傾向にあるPCインストラクター、保健師、自動車整備職種の隊員については前述職種の隊員とは異なり、信頼のストックが無くとも隊員本人の技術や経験をもとに活動を開始することができるという示唆された。ただし、隊員活動の成果持続性や、隊員からC/Pや同僚への技術移転のためには、C/Pや同僚との信頼が必要との派遣中隊員へのインタビュー結果もあり、職種ごとに信頼のストックの必要性に多少の違いはあるものの、どの職種にも隊員活動を行ううえで信頼は必要であると考えられる。

(ウ) 隊員は異なる主体間の信頼を醸成しているのか

報告書分析を通じて(表7-12、7-13)、隊員は配属先やC/Pとの信頼構築のみならず、配属先の内部関係者間、配属先とコミュニティ間、SHEPコーディネーター間、GES職員間といった様々な関係者の信頼の醸成に貢献していることが明らかになった。

なお、報告書に記述のあった事例は、そもそも信頼の仲介を意図した活動を行っていた事例である。隊員の活動を通じて意図せずに結果的に関係者の信頼を醸成した事例は報告書では抽出しづらいと考えられ、引き続き派遣中の隊員へのインタビューを行うなどしてより深く掘り下げて検証する必要があると考えられる。

7. おわりに

本稿の目的であった、信頼とガーナ国の JICA ボランティア事業の関係については、初代隊員、後任隊員問わず、職種ごとに信頼のストックの必要性の違いはあるものの、信頼の有効性、すなわち、配属先や C/P に隊員、日本、JICA に対しての信頼のストックがあると、活動を円滑に開始することができることが明らかになった。

一方で、信頼は個人に内在化しており、人事異動が激しい配属先では、信頼が引継がれず、信頼のストックがされにくいことが明らかになった。このことから、後任隊員だからといって前任隊員が構築した信頼をもとに活動を開始できるわけではない点留意が必要である。その意味で、今回の事例分析の過程で明らかとなった、現地の文化を尊重し、現地食を食べ、現地語を話し、現地の人々と目線を合わせて生活すること⁴³や、隊員自身が持つ知識や技術を用いて配属先や巡回先の課題解決に貢献することで、配属先や C/P からの信頼を得ていることなど、信頼構築につながった事例を新規派遣隊員へ共有することが重要であると考えられる。

また、隊員自身が信頼は引継がれないことを念頭に、複数の協力者と共に活動を行ったことで、隊員個人の活動の継続性を維持できた事例も見受けられた。この事例は、隊員個人への裨益のみならず、後任隊員が着任した際に、信頼のストックが存在する可能性を高めることが可能であると考えられる。VC や担当 NS には、隊員に対して、前述事例を共有し、活動の継続性の担保について助言することが期待される。同助言を通じて、後任隊員着任時に信頼のストックが存在している可能性が高まるのではないかと考えられる。さらに、各隊員の配属先の動向には特に留意し、隊員の活動円滑化に向けた支援や隊員と配属先との信頼再構築に係る側面支援を行う役割が VC や担当 NS に期待される。

なお、ボランティア事業の目的3本柱⁴⁴の1つであるボランティア経験の社会還元の見点からは、信頼のストックが存在し隊員が活動中直面する課題が軽減するよりも、課題解決のために信頼をゼロから構築し関係者を巻き込んでいく信頼のフローの方が重要との見方も考えられる。

今後の検討課題として、3点触れたい。1点目は、隊員の活動が本格化した際の信頼の役割や信頼が構築された結果、配属先や C/P にどのような行動変容が生じたのかについてである。今回のサブ・クエスチョン検証の段階で、小学校教育隊員の報告書に、「モデル授業を行うことで C/P 教員の信頼を得て、C/P がその授業を真似て自ら実施する場合もあれば、授業を隊員任せにする場合もあった」との記載があった。本稿では隊員が感じた配属先や C/P からの信頼に着目したが、その逆についても分析することでより深い考察を得ることができると考えられ、今後の検討課題としたい。2点目は、地域横断的な分析の必要性についてである。VC へのインタビューを通じて、要請取り付け時のアフリカとアジアの違いが示唆された。本稿では筆者が赴任しているガーナ国のみに着目した分析を行ったが、地域横断的な分析を通じて、前述の検討課題、配属先や C/P と隊員の信頼構築の過程、信頼の必要性等々地域ごとの特色が表れる可能性があると考えられ、こちらも今後

⁴³ 現地の人々にとっての理想や時間を共有し、相手の立場に立ち物事を捉えながら生活すること。

⁴⁴ ①開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与、②異文化社会における相互理解の深化と共生、③ボランティア経験の社会還元

の検討課題としたい。3点目は、個々人の隊員が構築した信頼の昇華についてである。隊員が配属先やC/P、住民と信頼を構築していることは明らかとなったが、それぞれの信頼が、JICAや日本への信頼へどのように昇華しているのか実証することで、よりボランティア事業の意義を打ち出せると考えられることから、今後の最重要研究課題としたい。

1. はじめに

本章では、ボリビア国で現在実施中の技術協力「コチャバンバ県統合水資源管理能力強化プロジェクト」(以下、本案件とする)の事例を通じ、技術協力における信頼と開発協力の関係性について考察を行う。技術協力は国際協力機構(JICA)の行う国際協力事業の主要スキームの1つとして位置づけられており、JICAが協力対象とする世界各国において多様なセクターの協力が数多く行われている⁴⁵。開発協力実務者は、事業実施において「信頼」が重要と経験的に理解しているが、技術協力の実施を通じてどのような信頼構築を図ることができるのかを改めて問い直すことは、今後のJICAが行う技術協力のより良い形を考えるうえでの示唆になりうると考える。

また、本報告書では、統合水資源管理分野の協力の焦点を当てているが、その背景について述べたい。統合水資源管理分野は、その特性として水をテーマとして複数のセクターに関連した協力分野であること、相手国政府・地方自治体の行政官・民間事業者・NGOなど多様なステークホルダーが関係することから技術協力におけるカウンターパート(以下、C/P)となりうる対象をカバーしていること、また、そうした関係者間の社会的合意形成を重視する分野であり技術協力活動の中に関係者間の信頼構築に資する要素を含む、といった特徴を有している。技術協力は多様な分野で実施されているが、多様なセクターや関係者と関わりを持ちながら実施される統合水資源管理の分野を対象にすることにより、より広範に適用可能な議論ができると考え対象とした。今回、題材として取り上げる対象プロジェクトはステークホルダー間の対話や信頼構築が特に必要とされる地域で実施されるプロジェクトであり、その成果の1つとして、「関係者間の協力が強化される」といった項目を設定しているように、「信頼」という言葉がプロジェクトを定義する文書の中には直接登場しないものの、間接的に「信頼」に関連した要素が含まれる事例として取り扱うことができるのではと考えた。

加えて、本案件が実施されている中南米・ボリビアは、エバ・モラレス政権下(2006～2019)及びそれ以降の政治的不安定や行政機構の脆弱性から、近年、C/Pの異動や離職が多い国の1つとなっている⁴⁶。C/Pが頻繁に交代する状況は、専門家による指導や技術協力活動を通じて知見や経験を得た人材が不在となり、技術移転した内容の一部が失われる状況が生じることから、技術協力プロジェクトの実施において負の要素となると考えられている。ボリビアのようにC/Pの交代が多く、持続性への課題や案件組成が困難といわれる国・地域においてどのようにして信頼構築は可能なのか、また、そうした状況において信頼をどのように引き継いでいくのかという視点は、本稿独自の観点である。

⁴⁵ 2020年には98カ国で580事業が実施されている(外務省2020)。

⁴⁶ プロジェクト専門家へのインタビュー

本事例分析では、技術協力を実施していく中で、「信頼」という不確実性を伴う概念をどのように捉えていくべきかについて、C/Pの交代を切り口としつつ実際の協力現場での状況を詳述することで、浮かび上がらせることを目指す。「信頼」を技術協力の協力アプローチの中にどのように取り入れていくかを検討することで、将来の技術協力の実施をより高い開発効果に導く一助としたい。

本稿では、その端緒として信頼構築を図る技術協力プロジェクトの協力アプローチとはどのようなものかという点を念頭に置きつつ、「C/Pが頻繁に交代する国・地域において、信頼構築はいかに可能なのか」というリサーチ・クエスチョンを設定し、JICA・専門家とC/Pとの間の「信頼」について、JICA専門家及びC/Pへのインタビュー、内部資料及び既存文献の分析を基に考察を行った。

2. 技術協力プロジェクトにおける協力アプローチについて

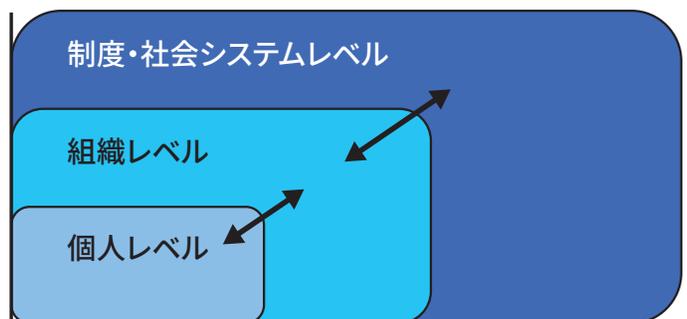
技術協力は、JICAが実施する国際協力事業の中で、有償資金協力（円借款等）、無償資金協力と並ぶ主要な協力スキームであり、開発途上国の技術者や行政官等に対する研修の実施、専門的な技術や知識の持つ専門家の派遣、協力に必要な機材の供与等の投入要素を効果的に組み合わせる協力形態として説明されている。技術協力プロジェクトのアプローチについては、JICAにより整理された文献が数多く公開されており、国際協力機構（2019）では、近年、特にキャパシティ・デベロップメントに着目したプロジェクトマネジメントが導入されている点が強調されている。

国際協力機構（2004）では、キャパシティ・デベロップメントを、「途上国の課題対処能力が個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と定義しており、個人、組織、制度・社会システムなどを含む多様な要素の集合体をキャパシティ・デベロップメントの対象として捉え（図8-1）、その課題対処能力の向上を目指すものとしている。キャパシティ・デベロップメントの考え方に基づく技術協力の協力アプローチと信頼の関係について本節で簡単に触れたい。

キャパシティ・デベロップメントの考え方の中で示されるように、技術協力プロジェクトが到達を目指す目標は、途上国が自らの手で開発課題に対処する能力を構築することとされている、これを実現するために実施している技術協力プロジェクトの中では、専門家とC/Pの間、そしてC/Pと相手国の人々との間に何かしらの作用があり、その関係性に変化をもたらす可能性があることは容易に想像が可能である。例えば、福田他（2021）においては、日・タイの長きにわたる環境協力の中で専門家とC/Pとの信頼関係が、技術協力の持続性に正の影響をもたらしたことに触れている。

他方、あまりにも自明とされていたことからか、技術協力プロジェクトの協力アプローチに「信頼」という概念を導入して考え、技術協力プロジェクトと信頼の間にどのような関係があるのかについて、整理した事例は多くない。その背景としては、「信頼」の定義をどのようなものとするのか自体に学術的論議があること、また、それぞれのプロジェクトごとに固有の状況があり、一律に述べるのが困難なことなどがあると想像される。国際協力事業団（2002）では、信頼をソーシャルキャピタルの1つとして捉えることで外部からの働きかけが可能な概念と整理し、技術協力によりステークホルダー間のシナジーを促す橋渡し型の働きかけの可能性について論じている。佐

図8-1 個人、組織、制度・社会システムの課題対処能力の向上を目指すキャパシティ・デベロップメント
三層のキャパシティ・ディベロップメント(概念枠組み)



出典：JICA（2004）

藤（2001）は、ソーシャル・キャピタルのうち、「信頼」に着目し、外部の援助機関による介入が信頼に短期的には操作可能であることに言及しつつ 信頼醸成により依存心が発生してしまう状況など信頼醸成アプローチの負の側面についても言及している。本論では、技術協力を実施するうえでより困難な、C/Pの交代が頻繁に発生する状況において、技術協力のアプローチの中で信頼をどのように関連づけることができるか検討したい。

3. ボリビア国コチャバンバ県統合水資源管理能力強化プロジェクトについて

ボリビア国第3の人口規模を有するコチャバンバ都市圏の中心を占めるロチャ川流域では、水質の悪化や水不足、地下水位の低下などの問題が顕在化し、住民や行政機関の間で水資源利用に関する紛争がしばしば発生してきた。特に1999～2000年にかけて発生した水道事業の民営化と水道料金の値上げに反対する市民による大規模な暴動は、コチャバンバ水紛争（Cochabamba Water War）として広く知られている⁴⁷。現在に至るまで住民による水に対する行政への信頼は低く、これが水関連の事業を円滑に推進できない大きな要因の1つとなっている（Razavi 2022; Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba 2016）。ボリビア政府からの要請を受け、2016年よりJICAは「コチャバンバ県統合水資源管理能力強化プロジェクト」を実施、統合水資源管理に係るボリビア・コチャバンバ県庁の能力強化を支援し、関係者の対話の場であるロチャ川流域組織間プラットフォームの運営やコチャバンバ県庁による水問題の解決能力を強化すべく協力を行っている。プロジェクトの基本情報を表8-1に示す。

ボリビア国におけるJICAの水資源セクターの協力は、1990年代より、ボリビア国・環境水省を実施機関とする水資源開発を中心活動に置いた無償資金協力や技術協力が行われてきた。本稿において、考察対象とする「コチャバンバ県統合水資源管理能力強化プロジェクト」は、一連の水資源開発事業と同じ環境水省をC/P機関に含むものの、主たるC/P機関は地方行政機関であるコチャバンバ県庁であり、当該技プロとそれ以前に実施されたプロジェクトとの間に特段の関係はない。

⁴⁷ コチャバンバ水紛争については多くの文献があるが、例えばNickson and Vargas (2002)に詳述されている。

表8-1 プロジェクト基本情報

事業スキーム	技術協力プロジェクト
上位目標	コチャバンバ県内の流域における統合水資源管理が実施される。
プロジェクト目標	ロチャ川流域を対象とした統合水資源管理に係るコチャバンバ県庁の実施能力が強化される。
総事業費	約8.8億円
投入	<p>日本側：専門家派遣：総括/統合水資源管理、水資源政策/法制度、モニタリング/水文・水理・水質モデル、水理地質/地下水、水質、GIS/データベース、上下水道、灌漑、集水域管理、参加型手法/組織連携強化、他、②本邦研修、③資機材の供与、④パイロット活動にかかる経費</p> <p>相手国側：C/Pの配置（プロジェクトダイレクター、プロジェクトマネージャー、その他C/P（①統合水管理計画部、②県流域サービス、③自然資源及び環境部、④灌漑部、⑤基礎的サービス・住宅課、⑥リスク管理・気候変動課）、②JICA専門家用の執務スペースと施設、③ローカル運営経費</p>
プロジェクト期間	2016年7月～2023年7月
成果	<p>成果1：ロチャ川流域指針計画（PDCRR）に沿って統合水資源管理を推進するための法制度等の内容と範囲を確認し、その改善案が示される。</p> <p>成果2：ロチャ川流域における統合水資源管理に係る整理されたデータ・情報に基づき、モニタリングシステムが改善され、水資源アセスメント能力が向上する。</p> <p>成果3：パイロット活動を通じて統合水資源管理に関わる実施プロセスの教訓が得られる。</p> <p>成果4：ロチャ川流域における統合水資源管理に係る事業のポートフォリオ作成能力が強化される。</p> <p>成果5：ロチャ川流域の統合水資源管理の関係者間の協力が強化される。</p>
コチャバンバ市街を流れるロチャ川（2016年6月）	 <p>未処理の家庭廃水や工場排水などにより水質が悪化している。</p> <p>出典：JICA プロジェクトブリーフノート、ボリビア国コチャバンバ県統合水資源管理能力強化プロジェクト—信頼関係の再構築に向けた挑戦</p>

出典：JICA（2020）

また、本論に関係する状況として、当該技プロの C/P について補足する。コチャバンバ県庁の協力対象部局である母なる大地局は、3つの部から構成されており、その人員規模は50～100人規模であるが、その多くは契約職員として勤務している状況にある。こうした職員の契約期間は1～2年となっており、その時折の政治状況や財政状況により、容易に異動もしくは退職を余儀なくされる状況にある⁴⁸。特に、年度初めである毎年1月と半期の終わりにあたる6～7月には多くの行政職員が解職され、C/Pの異動や変更が日常の出来事となっている。また、県庁職員の異動に際して、異動前に後任が着任することは稀であり、後任着任までの期間が空くことが通常である。したがって、異動に際して、直接の引継ぎや情報共有を行うことがほとんどない状況が観察されている⁴⁹。

4. 分析方法

当該技プロの専門家、国際協力専門員等プロジェクト関係者へのインタビューを行うほか、公開資料・文献及び内部資料を用いて収集した情報を基に分析を行った。加えて、C/Pが交代する状況を詳細に確認する異動状況分析を行い、実際に発生している状況を記述するとともに、信頼の引継ぎがどのようにして行われうるかについて考察を行った。調査は、当該技プロが直接C/Pとしているコチャバンバ県庁職員に加えて、当該技プロのパイロット活動を実施するうえで本案件の関係者となっている水資源や環境行政の実施を担う市町村の技術人材も対象とした。考察の際には、これらプロジェクトに関係する市町村の人材についても視野に入れつつ議論を進め、新たな信頼構築や蓄積・維持がどのように行われたかを検証した。

本稿では、文献調査及び日本側関係者へのインタビューを基にして分析を行った。あくまで限られた範囲の認識に基づいた内容である点は、本稿における考察の留意事項として記しておきたい。

5. 検証結果及び考察

(1) 域内の技術人材ネットワークにおける信頼の蓄積

プロジェクト専門家の協力を得て、本案件のC/Pの異動状況を確認したところ、既に異動済の元C/P 66名（主として事務系行政職員が対象）の平均在籍期間は12.2カ月であった。県庁内の他の部局に異動するような事例もあるが、多くは離職となり異動先の詳細を追えないこともあった。

C/Pが頻繁に交代する状況を質的に把握するため、専門家へのインタビューを基に、専門分野の範囲が明確で、解析が行いやすい対象として県庁・自治体の水質担当官の異動状況を確認した。結果を表8-2に示す。地方自治体の事務系行政職員と異なり、技術的な専門知識を必要とする職制においては異なる状況が生じている。水質担当官の業務は、県や市の行政区域内の水環境行政や水質モニタリングを担当しており、環境行政や分析化学等の特定のスキルが求められるポジションとなっている。確認した主な水質担当官12名のうち、プロジェクト期間中、同じ市役所かつ同ポジ

⁴⁸ プロジェクト専門家へのインタビュー

⁴⁹ プロジェクト専門家へのインタビュー

表8-2 コチャバンバ県庁及び都市圏市役所（サカバ市、コチャバンバ市、コルカピルワ市、キリャコリヨ市、ビント市、シペシペ市）の主な水質担当官のポジション異動状況⁵⁰

	氏名	
1	A氏	A市、環境・水質担当(2017～2018)→B市、環境・水質担当(2018～2019)→C市、環境・水質担当(2020)→A市、環境・水質担当(2021)→県庁水質ラボ担当(2022)
2	B氏	D市、環境・水質担当(2017～2018)→B市、環境・水質担当(2019～2020)→不明
3	C氏	E市、環境・水質担当(2017～2018)→E市、環境部部長(2019～2020)→県庁母なる大地局 気候変動部長(2021～2022)
4	D氏	E市、環境・水質担当(2017～2021)→E市、環境部部長(2022)
5	E氏	E市、環境担当(2018～2021)→県庁固形廃棄物担当(2022)
6	F氏	県庁水質ラボ担当(2017～2018)→②他ドナー事業職員・調整・水質担当(2019～2021)→
7	G氏	F市、環境担当(～2015)→②県庁、水質ラボ担当(2016～2019)→③GIAC現地スタッフ・水質担当(2019～2022)
8	H氏	A市、環境・水質担当(～2022)
9	I氏	E市、環境・水質担当(2019～2022)
10	J氏	県庁水質担当(2018～2022)
11	K氏	県庁水質ラボ担(2019～2020)→県庁環境管理ユニット長(2021～2022)
12	L氏	県庁水質ラボ担当(2021)→県庁環境管理ユニット(2022)

※個人の特定を避けるため、氏名及び具体的な市役所は伏字とした。

ションに2年間以上在籍しつづけた人員は3名のみであった。他方、表8-2に示すとおり、市町村の人材が県の人材の供給源となり、コチャバンバ都市圏の7つの市と県との間に、人材のローテーションが発生していることが分かる。確認できた異動履歴から、水質担当官12名の多くは職場やポジションを替えつつ直接もしくは広義のC/Pであり続けている様子が観察できた。

特定のスキルを持った人材は異動する場所は限られるため、同ポジションに在籍する期間が短くても、パイロット活動や協議体支援の中で培われた関係者ネットワークの中に居続けるC/Pを多く得ることができていた。水質モニタリングのような特定のスキルを持つ集団においては、信頼の蓄積場として共通の理解を持つ関係者ネットワークが形成され、信頼のストックの機能を果たしていたのではないかと考えられる。

(2) 相手国の人材を活用した信頼の再構築体制

先述した状況のようにC/Pの交代が頻繁に行われる状況では、C/Pの能力向上を図る技術協力において、技術移転対象が一時的に不在となるなどといった活動上の支障が生じると想像される。プロジェクトの実施を担う専門家に対して、どのような工夫を講じているかインタビューを通じて確認を行い、当該技プロでは以下に示すような対策を講じていることが確認できた。1つ目は、相

⁵⁰ 長期専門家へのインタビュー内容を本稿作成にあたり整理。上記メンバーは、県庁及び都市圏で構成されている「ロチャ川管理委員会 Unidad gestora de la Cuenca del rio Rocha」の調整・参加メンバーであり(県庁及び市役所に在籍している期間)、また、大半の職員が技術協力プロジェクトの広義のC/Pとなっている。

手国の人材を活用した現地プロジェクトチームの構築である。協力分野ごとに現地人材による担当者(以下、現地スタッフ)を設置し、各分野の日本人専門家を補佐して活動するとともに、人脈・経験、過去の経緯の蓄積を担うこととなる。また、2つ目は、キャパシティ・デベロップメントの考え方にあるように、個人ではなく、組織や役職に紐づけて役割を設定する取り組みを行っていることである。当該技プロで支援する協議体の設立が進むことで、職制に合わせた情報共有が進むほか、協議体の運営規則等の作成を行うなど組織制度面の体制強化が図られることでC/Pが交代しても業務が継続できる状態を保つことが可能となっていた。

上述した工夫のうち、特に現地プロジェクトチームが果たした機能に着目する。プロジェクトが実施される間、現地スタッフは日頃C/Pである県庁職員と密接に連絡し合い、協力して作業を進めており、特に当該技プロの推進に必要な県庁内の手続きや業務の進め方に習熟することとなる。直接のC/Pである県庁職員の多くは、先述したとおり12カ月強の在籍期間であり、年2回のタイミングで同時に異動や離職が発生する状況にある。異動や離職の際には、事前に後任が着任することはほとんどなく、後任が着任するまで数週間から数カ月間が空くことが通常となっている。当然ながら新任者が着任された際には、引き継ぎも行われぬ。そのような状態で、C/Pの異動が発生した場合、後任者の着任とともに、業務に習熟した現地備人がどのような作業を行うべきか指導を行い適切なブリーフィングを行うことが可能となっている状況が確認できた。プロジェクトが長期に実施されることにより、頻繁に代わる県庁職員に代わって、プロジェクト現地備人チームが外部記憶装置(外付けハードディスク)の役割を果たし、県庁職員の引き継ぎ不在を補完する形になっている。また、現地備人の中には、雇い止めにあった元県庁職員を採用することもあり、現地プロジェクトチームが経験・知見の散逸を防ぐ人材ストックの機能を持っていることも確認できた。

入れ代わりが頻繁で引継ぎも十分でない県庁行政職においては、域内の技術人材ネットワークの事例のような信頼の場がネットワークの中に形成されることは困難であり、長期に居続けるプロジェクト現地備人チームの人が入れ代わる中でもネットワークの結節点を担い、新任者との関係構築を容易にする状態となっていることが分かった。日本人の短期専門家は日本と相手国とを行き来する中で、中南米のように渡航距離がある場所においては、限られた渡航回数とならざるを得ない状況にある。C/Pとの信頼関係構築においても、現地で直接接する機会のより多い現地スタッフに優位性があることが示唆される結果がインタビューに基づく関係者分析から得られている。

このような状況は相手国実施責任者との関係においても確認できる。技プロではC/Pを取りまとめる相手国側責任者として、プロジェクトダイレクター及びプロジェクトマネージャーを配置することとなっているが、こうした相手国側責任者の場合でも、2018年までの約2年間は初代のプロジェクトマネージャーが継続し職務にあたっていたが、2020～2022年までは毎年のように交代があり、現在は五代目のプロジェクトマネージャーが任命されている状況が確認できた。

三代目の相手国実施責任者にあたるA氏の着任の際には、着任時点でプロジェクトが既に長く協力を続けている状態にあった。そのため、プロジェクトの関連分野では、新任の局長が持つ知識と比較して、専門家や現地スタッフの経験・知見が多い状況となるような逆転現象が発生するこ

ととなった。結果、局長自身が限られた期間に成果を上げるために、プロジェクトを利用可能と思わせることが可能となり、局長の執務方針にプロジェクトの意向を反映させることが容易になった。この状況は、A氏以降の相手国実施責任者着任時も同様であった。相手国実施責任者の交代により、プロジェクトとの相手国実施責任者との信頼関係は一旦リセットされることとなるが、プロジェクトが長く協力を続けていることにより、C/Pの業務遂行に役立つ知見や経験を提供することが可能となり、信頼関係の再構築が容易な状況が作り出すことができるようになった。

(3) 予期せぬC/P異動がもたらした正の効果

また、分析を行う過程で、予期せぬ相手国関係者の異動がプロジェクトにとって副次的効果をもたらした事例も確認することができた。現在のコチャバンバ県知事であり、当該技プロの合同調整員会(JCC)の議長を務めるコチャバンバ県知事は、プロジェクト開始当初はロチャ川流域上流の自治体であるサカバ市の市長を務めていた。サカバ市長時代の協力から得られた良好な関係性を下敷きに、県知事との面談が容易になり、技プロの成果や持続性に関して、知事の支持が得られるようになった。また、初代のプロジェクトマネージャーは、案件形成や方向づけに関わる重要な役割を担っていたが、ボリビア政府が進める流域プラットフォームの推進には前向きではなかったために、国家政策の方針との乖離が生じ始めていた。2019年の初代のプロジェクトマネージャーの退職後、プロジェクトは方針を転換し、流域プラットフォームへの関与を打ち出すこととなった。2019年7月にはプロジェクト目標の指標に関連項目が追加されるなど、現在においても流域プラットフォームの枠組みを通じた能力強化は最重要活動として位置づけられている。相手国実施責任者の交代によってもたらされた方針転換はプロジェクト方針の重要な転換点となった。

(4) C/Pが頻繁に交代する国・地域において、信頼構築はいかに可能なのか

先述したとおり、ボリビア国のようにC/Pの離職が容易に発生する状況においても、工夫により、信頼関係の引継ぎが可能である、ということが事例から見いだせた。では、現地人材を活用する協力アプローチは他国での協力においても適用可能だろうか。本事例のように人材の流動性が高く、C/Pの異動や離職がしばしばある国において技術協力を行う場合、現地人材を活用して信頼の引継ぎを図るアプローチは一定の効果があると考えられる。

一般にC/Pが頻繁に交代する状況は良い文脈では語られず、案件形成を忌避する状況も起こりうるが、あらかじめ必要な対処を検討することで、そのような脆弱な社会体制を持つ国に対してもより良い開発効果につながる協力が形成できると思われる。例えば、相手国の社会情勢に起因しC/Pが容易に異動や離職する状況が想定される場合、その状況をC/Pの裁量を超えた外部的要因と整理したうえで、現地人材等を活用した信頼関係の引継ぎや再構築を行う協力アプローチは一考の余地がありそうだ。

ただし、現地人材の活用がすべてにおいて有効なわけではない。相手国のC/Pがより待遇の良い援助機関のプロジェクトに転職する状況になれば、仮に信頼を引継ぐ効果は同様であったとしても、技術協力が目指すキャパシティ・デベロップメントのあるべき姿と相反するものとなるであろう。

う。

本稿で考察対象とした国においては、その人材の流動性や行政機構の脆弱さからこうした想定には該当しないが、他国での応用を考えた場合、留意する必要がある点だと思われる。

6. おわりに

前節で行った考察から、「C/Pが頻繁に交代する国・地域において、信頼構築はいかに可能なのか」という問いに対し、C/Pの離職が容易に発生する状況においても、工夫により、信頼関係の引継ぎが可能であるということが事例から見いだせた。特定のスキルを必要とする技術人材に関しては、離職があったとしてもその固有のスキルから、異動先において再び技術協力に関わる事例が見いだされ、信頼のストックの場となる可能性があることが確認できた。また、現地スタッフを外部記憶装置として活用することにより、異動があることをあらかじめ念頭に置いたうえで信頼の再構築を容易にするアプローチも一定の効果があると考えられる。

また、副次的に確認できた結果として、コントロールが難しい事象ではあるが、予期せぬC/Pの異動には負の要素だけではなく、事前に良好な関係を築いた人材がプロジェクトにとって重要なポジションに移動することやプロジェクトの方針転換のきっかけとなるような状況も観察することができた。

本章では、技術協力の協力現場で観察できた状況を示すことで、技術協力プロジェクトと信頼の関係を考察し、困難な状況の中で実施が行われる、技術協力の中でどのような信頼構築が行われるかの一場面を記述した。信頼構築を図る技術協力プロジェクトにおいてどのようなアプローチが提示できるか今後も検討を進めたい。

1. はじめに

(1) 問題意識

留学とは、外国に滞在しながら教育や研究に取り組むことである。滞在先での安全や健康、衣食住が充足することは留学において重要な要素であり、生活が成り立たなければ学業も進められなくなる。そのため留学生は、周囲のステークホルダーと関係を構築し支援を得ながら留学を成し遂げていく。開発協力の実務者は、事業の実施において信頼が重要な要素であることを経験的に理解している(石塚ほか 2022)。留学中の活動や経験は留学生とステークホルダーとの間に親しみや共感、期待や尊重といった信頼にまつわる感情がもたらす。それら信頼は留学事業においてどのように取り扱われ、どのような影響を与えているだろうか。

留学事業にはいくつかの目的があり、学生が留学先を選ぶ際には、文化的、言語的、地理的な近接性が重視される(OECD 2022)。日本を留学先に選んだ学生の6割は、日本の文化や社会への関心から日本への滞在そのものを留学の目的の1つとして挙げており(JASSO 2022)、留学事業では教育・研究の質の高さだけが求められるわけではない。留学によって得られるものは知識や技術のみならず、思考や行動に関する習慣や特性など暗黙知も含まれ(OECD 2022)、関係者の信頼関係は、暗黙知の共有や知識の創造において重要な要素となっている(野中 1996)。このように留学の目的や成果は個々の留学生により異なり、留学を通じて得られたものについても捉え方は様々である。良い留学事業がどのようなものであるかを考えるためには、教育・研究に関して得られた知識や技術だけでなく、留学によりもたらされた満足度に注目することで、留学全体の効果や質の向上を考えることができるのではないだろうか。

(2) リサーチ・クエスチョン

前項で述べた問題意識に基づき、本章では留学中の行動や周囲との関係性がもたらした満足度に着目し、リサーチ・クエスチョンとして「ステークホルダーの信頼関係は、留学にどのような影響を与えていたか」と定めた。

分析においては、国際協力機構(JICA)の留学への取り組みであるJICA 開発大学院連携により来日したJICA 留学生⁵¹を対象にアンケート調査を実施し、留学に対する満足度や影響した要因を分析した。またJICA 留学生や大学関係者を対象にインタビューを実施し、満足度に影響した要因が取り扱われた場面において、関係者がどのような期待や意図のもとに行動したか、その帰結としてどのような信頼関係が構築されたかを分析し、留学事業における信頼の役割について考察した。

⁵¹ JICA 留学生とは、JICAの技術協力、無償資金協力「人材育成奨学計画(JDS)」、有償資金協力、日系社会リーダー育成事業により、日本の大学の学位課程に在籍する開発途上国の関係者を指す。

2. 分析の視点

開発協力における信頼の役割を考えるにあたり、JICAの留学事業を事例として扱う意味合いについて、国際的な潮流と日本における取り組みの2つの視点から述べる。

(1) 留学ニーズの高まり、留学ホスト国の変化

1つ目の視点として留学事業をとりまく世界の変化について述べる。

2000年以降、留学のマーケットは急速に拡大し、この20年間で世界の留学生の数は3倍に増加した。その背景には、開発途上国において留学生の送り出しの需要が高まっていることがあげられる。2019年にOECD加盟国（ヨーロッパを中心とした日米を含む先進国・計38カ国）が受け入れた留学生のうち、67%が開発途上国からの人材であり、その内訳は低所得国（LICs）からの人材が4%、低中所得国（LMICs）が39%、高中所得国（UMICs）が57%であった（OECD 2019）。国によって差はあるものの、経済発展のどの段階においても留学の需要があることが分かる。

また近年は、留学生を受け入れるホスト国のラインナップに変化が起きており、中国、インド、ポーランド、サウジアラビアなどの新興国などでの受入れが、人数及び全体に占める割合とともに増加している。米国や英国といった伝統的な留学のホスト国は、2000年の初めでは世界の留学生の40%を受入れていたが、2019年では25%にまで縮小し、代わりにOECD加盟国以外の国が受入れのシェアを伸ばし32%となっている（OECD 2021）。このような競争下における留学生の獲得においては、各国は留学生の供給国となるパートナーとの信頼関係の構築や、留学生層のニーズに沿ったプログラムや制度の整備を進め留学事業の差別化と魅力向上に取り組んでいる。JICAは2017年から組織のビジョンとして「信頼で世界をつなぐ」と掲げ、知日派・親日派リーダーの育成を目的にJICA開発大学院連携を開始した。これは日本の大学への受入れ人数や対象国を拡大し、日本留学の魅力向上の1つとして、欧米とは異なる日本の近代化の歩みや日本の国際協力の経験について学ぶ機会を提供するものである。成功も失敗も含め日本の経験から得られる知見を、留学生の母国発展の視点に活かしてもらい、留学後の日本との信頼関係の維持・発展をねらいとしている（JICA 2019）。

教育・研究においては、一般的に学生は知識や技術などの能力が上がるにつれて居住地域や国境を越え、より高い質の教育・研究を追及する傾向が強くなる。そのため開発途上国からの留学生の送り出しは、今後も人数のみならず世界全体の留学生数に占める割合が大きくなることが予想されている（OECD 2021、2022）。このような開発協力における留学事業への期待や役割が増大している傾向を踏まえ、開発協力と信頼を考えるにあたり留学事業を分析することの意味合いは大きいといえる。

(2) 日本におけるインバウンド型の人材育成事業

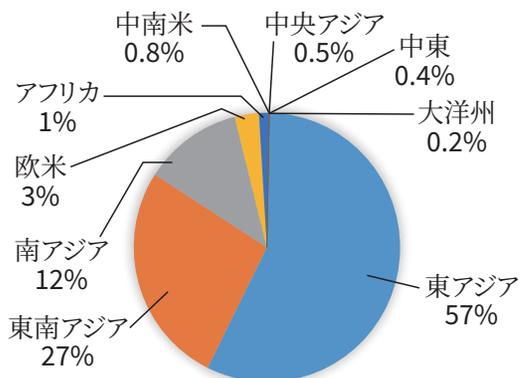
本稿では留学における教育・研究の側面だけでなく、生活を含む滞在中の行動や関係性が事業にあたえた影響を観察する。そこで2つ目の視点として日本への滞在を通して学びを深めるインバウンド型の人材育成事業の変化について述べる。

戦後の日本は、1954年のコロombo・プランへの加盟直後から国費留学生制度を発足させ、以降、開発協力としての研修員や留学生の受入れを進めてきた(文部科学省 1981、外務省 2004)。1983年からは留学生 10 万人計画を掲げ、1993 年には外国人技能実習制度を開始し、私費留学生や民間の研修生の受入れも増やした。近年は、2008 年の留学生 30 万人計画や、2010 年の入管法改正による技能実習生の受入れ、またインバウンド観光の促進など、日本滞在を通じた人材育成や親日層の拡充、多文化共生社会の推進が一層進められている(内閣官房 2016、2018、文部科学省 2020、総務省 2020、出入国在留管理庁 2021)。2000 年に入りアジアからの滞在者は急速に増えており、その滞在目的も、永住者や日系人等を除いてみた場合には、留学や技能実習といった人材育成が主なものとなっている(出入国在留管理庁 2022)。

近年の留学事業の特徴として、日本も他の先進国と同様にインバウンドの留学生(海外から日本への来日する外国人留学生)が、アウトバウンドの留学生(日本から海外へ留学する日本人留学生)を上回る状態となっていることがあげられる(文部科学省 2020)。日本に滞在するインバウンド留学生の出身国の内訳は、2021 年現在で図 9-1 のとおりであり、依然として東アジアからの留学生の割合が高いものの 2011 年以降は低下傾向にあり、東南アジアや南アジアからの留学生の割合が増加している(JASSO 2012、2022)。

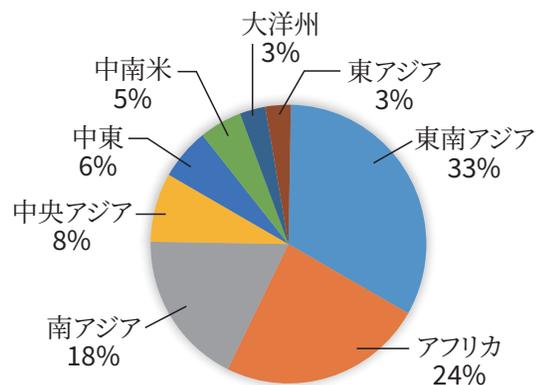
JICA は世界 96 カ所に拠点を有し、150 の開発途上国・地域を対象に事業を実施している。留学事業は相手国の経済発展の度合いや課題に応じ協力の枠組み(技術協力、有償資金協力、無償資金協力等)を組み合わせ実施している(JICA 2022)。日本に滞在する JICA 留学生の出身地域は、2021 年現在で図 9-2 のとおりであり、アジア、アフリカ、中東、中南米、大洋州など多様な国々からの受け入れが進められている。本稿において JICA の留学事業を事例に、滞在中の行動や関係性が事業にもたらす影響を理解することは、留学のみならず外国人材の受入れや多文化共生社会の推進など、滞在を通じて学びを深めるインバウンド型の人材育成事業についても理解を深めることにつながると考えられる。

図 9-1 日本に滞在する留学生出身地域



出典：JASSO 「2021 年度 外国人留学生在籍状況調査結果」を基に筆者作成

図 9-2 JICA 留学生出身地域



出典：JICA 内部資料を基に筆者作成

3. 調査・分析方法

(1) 調査・分析方法の概要

本稿における調査・分析方法は、はじめにアンケート調査を実施し、JICA 留学生の平均的な姿や日本滞在の様子、留学の目的や期待、満足度について全体的な傾向を把握した。アンケート調査の対象者は JICA の留学の取り組みにより来日した JICA 留学生のうち、留学を終えて帰国してから 2 年以内の者 280 人とした。留学生の出身国は計 67 カ国であり、日本の留学先は計 65 大学、滞在先は 33 都道府県であり、これらをすべて調査対象とすることで、留学生の出身地域や日本での滞在先による差異にも着目し分析を行った。アンケート調査の概要や主な質問は、表 9-1 のとおりである。

次に個別のインタビュー調査を実施し、滞在中における留学生の生活や学業に関する行動や、ステークホルダーとの関係性について分析した。インタビュー調査の対象者は、アンケート調査の対

表 9-1 アンケート調査

手段	オンライン・アンケート
回答者	JICA 留学生 ・留学を終え帰国し 2 年以内の者 (2017 ~ 2019 年度来日者) 280 人
出身国	67 カ国 (内訳：アフリカ 32 カ国、東南アジア 7 カ国、中南米 7 カ国、大洋州 6 カ国、南アジア 5 カ国、中東 5 カ国、中央アジア 4 カ国、東アジア 1 カ国)
留学先	65 大学
大学所在地	33 都道府県
回答時間	1 人当たり平均 1 時間
主な調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・基本情報 (国籍、年齢、職業等) ・留学の目的、得たもの (経験、知識、能力、技術、人的ネットワーク等) ・留学全体の満足度 (4 段階評価) ・教育・研究及び暮らし・課外活動の満足度 (5 段階評価)、活動内容 ・留学前後の日本への理解、日本語能力、キャリア形成状況の変化

表 9-2 インタビュー調査

手段	対面もしくはオンラインによる個別面談
回答者	JICA 留学生 ・留学を終え帰国し 2 年以内の者 (2017 - 2019 年度来日者) 11 人 ・大学在籍中の者 (2020 年度来日者) 11 人 大学教員 6 人 大学職員 4 人 大学カウンセラー 1 人
回答時間	1 人当たり 1 ~ 2 時間
主な調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・留学事業への期待と満足度 ・教育・研究及び暮らしや課外活動の実施体制、コミュニケーション ・印象深かった出来事、その理由

象とした JICA 留学生に加えて、大学の指導教員や留学生センターの職員、カウンセラーも含め、より多角的な視点で留学生とステークホルダーとの関係性を把握した。インタビュー調査の概要や主な質問等は、表 9-2 のとおりである。

信頼関係の性質に関する先行研究において、McAllister (1995) は 2 つの側面を示している、1 つは感情に基づく信頼であり、もう 1 つは認知に基づく信頼である。感情に基づく信頼は相手への共感により生まれ、認知に基づく信頼はリスクを計算し合理的に判断を行った結果であるとしている。アンケート調査とインタビュー調査の結果の分析においてはこのような信頼の性質に着目し、各ステークホルダーが各々の立場に基づき、どのような目的や意図をもって行動し、その結果としてどのような性質の信頼関係が構築されていたかについて分析を行った。具体的には 2 つの軸を設定し、1 つは「組織人の立場」から、「目的志向」であり「合理性を重視」した行動がもたらした信頼関係とし、もう一方は「個人の立場」から、「サポート志向」であり「共感を重視」した行動がもたらした信頼関係に分類し分析を行った。

(2) 調査対象者の属性 (平均的な姿、日本滞在のモデル)

アンケート調査及びインタビュー調査の対象となった JICA 留学生の属性を集計した結果、平均的な姿は、表 9-3 のとおりであった。平均年齢は 34 歳で、男女比は 6 : 4 となり男性の割合がやや高かった。出身地域は、東南アジア、アフリカ、南アジアの 3 つの地域で 8 割ほどを占め、残りの 2

表 9-3 調査対象 JICA 留学生の属性分布 (平均的な姿)

項目	調査結果	
年齢	平均 34 歳 (20 代後半から 40 代前半まで、ほぼ均等に分布)	
性別	男性 59% : 女性 41%	
出身地域	東南アジア 30% アフリカ 30% 南アジア 18% 中東 7%	中央アジア 6% 大洋州 4% 中南米 4% 東アジア 1%
母国所属先	JICA 留学生は母国所属先での人選に基づき留学する。所属先内訳は次のとおり。 ・政府機関 49% ・教育・研究機関 23% ・政府所有企業 15% ※業種は資源、エネルギー、インフラ等 ・国際機関・NGO 3% ・その他 8%	
留学先	日本の大学院 (内訳：修士課程 80%、博士課程 20%)	
留学分野	理系 1 : 文系 1 (内訳：経済・経営 28%、理学・工学 23%、政治・法・行政 20%、農業・畜産・水産 10%、社会・地域開発学 4%、教育・人文科学 4%、環境・防災 3%、保健・医療 3%、情報・IT 3%、資源・エネルギー 2%)	

出典：アンケート調査結果と JICA 内部資料を基に筆者作成

割の中に、中東、中央アジア、大洋州、中南米が含まれた。

JICA 留学生は母国では政府機関、教育・研究機関、政府所有企業（資源、エネルギー、インフラ分野等）などに所属し、母国発展のために専門性を活かした業務に従事していた。留学においては業務に関連した研究テーマを定め、母国政府及び所属機関による人選により社会人留学生として日本の大学の大学院（修士課程あるいは博士課程）に在籍していた。また各大学は JICA との合意に基づき留学生の受入れを行っていた。JICA 留学生の研究分野は法・政治、経済、社会開発、科学技術イノベーションなど幅広く、理系と文系で半々であった。JICA 留学生は大学の教員の下で自身の業務と関連した専門を深めるため、講義の受講や自身が定めたテーマの研究、母国や日本でフィールド調査や事例分析、モデルやプロトタイプ作成などに取り組み学位を取得した。

続いて JICA 留学生の日本滞在に関する属性（平均的な滞在の様子）については、表 9-4 のとおりであった。JICA 留学生は配偶者や子どもなど家族を呼び寄せて滞在するケースが多く、学業に加えて家族の衣食住、子女教育、病気への対応なども留學生活の一部となっていた。学生寮やアパートに滞在し、日本の自治体での住民登録により、日本の教育制度や医療・社会保障制度に基づき留學生活を送っていた。

JICA 留学生は北海道から沖縄まで広く全国の大学に在籍し、滞在地域は大都市と地方で半々であった。留学生が比較的多く集まっていた地域は関東地域であったが全体の 3 割を占める程度であり、また 1 つの大学に対する JICA 留学生の在籍者数の中央値は 6 人程度であった。そのため留学生だけでコミュニティを形成し生活ができるほどの人数規模とはなっておらず、どの留学生も周囲の支援を得ながら地域の中で留學生活を送っていた。日本での滞在期間は 2 年半ほどであり、その間の学業や生活における使用言語は英語であった。日系人を除いては、日本語能力は来日時にはほぼ身に付けておらず、帰国時に日常会話レベルが理解できる程度となっていた。また生活面に関しアルバイトや自動車の運転は行っていなかった。

表 9-4 調査対象 JICA 留学生の日本滞在における傾向・属性分布（平均的な滞在の様子）

項目	調査結果
日本での居住地 （大学所在地）	大都市 ⁵² 1：地方 1 （内訳：関東 31%、九州・沖縄 17%、北海道・東北 16%、関西 13%、中国・四国 13%、中部 7%）
滞在期間	平均 2 年半
使用言語	英語（来日段階では 8 割の留学生は日本語能力がほぼ無い。帰国時は 7 割が日常会話レベルの日本語力を習得している。）
生活	<ul style="list-style-type: none"> ・ 配偶者や子どもなど家族と一緒に、アパートや学生寮に滞在するケースが多い。 ・ 自治体への住民登録を行い日本の社会保険に加入する。 ・ アルバイトや車の運転は行っていない。

出典：アンケート調査結果と JICA 内部資料を基に筆者作成

⁵² ここでいう大都市とは、東京都特別区部及び政令指定都市を指す。該当する都市は東京都特別区部、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市。

4. 分析結果

(1) ステークホルダーの分析結果

アンケート調査及びインタビュー調査の結果から、JICA 留学生に対するステークホルダーは属性に基づき7つのグループが挙げられた。具体的には、1) 母国の所属先、2) 大学の指導教員、3) 大学の留学生センター・学生課、4) JICA の在外・本部・国内拠点、5) 自治体、6) 地元団体・個人、7) 大学の研究室のメンバー・チューター・学生ボランティア・留学仲間であった。これらのステークホルダーについて留学生に関わる立場や活動内容の特徴を基に分析を行い、その結果を次のとおり分類した。

はじめに各ステークホルダーの立場を分析した結果、表9-5の凡例(●)が示したとおり、A) 個人の発意に基づき行動する、個人の立場と、B) 組織の目的や方針に基づき行動する、組織人としての立場に分類された。ただし大学教員については両方の立場に該当した。その背景として大学は専門性に基づき留学生(修士/博士)指導教員を定めており、教員の交代は行われておらず、実質的に個人として特定された状況にあった。このような側面は留学生の立場についても同様であった。

続いて各ステークホルダーの活動内容を分析した結果、表9-5のとおり、C) 暮らし・課外活動と、D) 教育・研究に分類された。一般的にステークホルダーは利益のみならず損害を受けるもしくは与える関係性にあるが、留学事業におけるステークホルダーは留学生を支援し相互理解に関して利益をもたらす活動が主であった。留学の開始においては、留学生自身は滞在先の新しい社会環境においてはリソースが限られ、弱い立場にあることと関係していたと考えられた。

最後に先行研究を踏まえ、ステークホルダーの立場を起点としてステークホルダーの行動の意図及び、その行動によりもたらされる信頼の性質について、A) 個人の立場から個人の発意により「サ

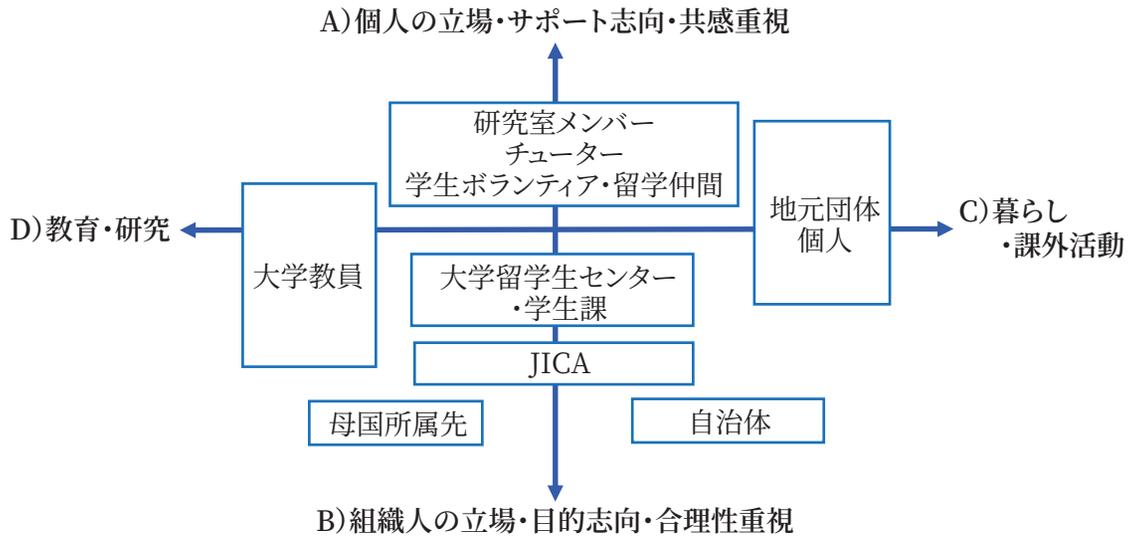
表9-5 ステークホルダーの属性に応じた JICA 留学生との関係性

●：該当箇所

	JICA 留学生に対する ステークホルダー (グループ)	ステークホルダーの立場		ステークホルダーの主な活動内容	
		A) 個人	B) 組織人	C) 暮らし・課外活動	D) 教育・研究
1)	母国所属先		●		研究題材の提供
2)	大学教員	●	●	インターンシップ指導	講義・研究指導
3)	大学留学生センター・学生課		●	健康管理、寮の提供、 日本語研修	履修管理
4)	JICA (在外・国内・本部)			福利厚生、安全管理、 インターンシップ支援	研究、フィールド 調査支援
5)	自治体		●	子女教育、社会保障	
6)	地元団体・個人(住民、文化、 教育、産業、医療)	●	●	文化交流	
7)	大学研究室メンバー・チューター・ 学生ボランティア・留学仲間	●		生活支援、文化交流	研究補助

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

図9-3 JICA 留学生とステークホルダー（標準的な関係性）



出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

サポート志向」であり「共感を重視」した行動による信頼関係と、B) 組織人の立場から組織の目的に沿った「目的志向」であり目的達成のために「合理性を重視」した行動による信頼関係へ分類した。

以上の A) ～ D) の分類結果を視覚的に整理し、ステークホルダーの関係性を縦軸にとり、活動内容を横軸にとり示したものが図9-3である。図9-3の特徴としてステークホルダーの配置に偏りがみられた。縦軸の下半分にあたる B) の領域に示された、「組織人の立場」にて「目的志向」で「合理性を重視」したステークホルダーには、母国所属先、大学教員、大学留学生センター・学生課、JICA、自治体、地元団体・個人の6つのグループが位置づけられ多く存在した。一方で縦軸の上半分にあたる A) の領域に示された、「個人の立場」にて「サポート志向」で「共感を重視」したステークホルダーには、大学教員、研究室メンバー・チューター・学生ボランティア・留学仲間、地元団体・個人の3つのグループが位置づけられ、B) の領域に比べてグループの数が少ないことが特徴であった。

(2) 満足度に影響を与えた要素の分析結果

アンケート調査に基づき JICA 留学生の留学目的を分析した結果、表9-6のとおりとなり、上位3項目は上から順に、「教育・研究」、「キャリア形成」、「日本文化・社会への関心」が挙げられた。中でも「教育・研究」を目的に留学を決めた人は8割近くに上っていた。その一方で、留学の満足度に影響した要素を分析した結果は、表9-7のとおりとなり、満足度への影響が強い要素は「留学中の支援ニーズに対するサポートの一致度合い」と「日常生活への満足度」であった。「教育・研究への満足度」、「キャリア形成支援」、「日本能力の上達度合い」は満足度への影響はやや関わる、あるいはほぼ関わらないという結果であった。

これらの結果を踏まえ、留学生の多くが留学の目的として「教育・研究」を掲げていたものの、

表9-7 JICA 留学生の留学目的 上位3項目

留学目的 (複数選択可)	該当割合	該当者
1位 教育・研究のため	77%	216人
2位 キャリア形成のため	54%	163人
3位 日本の文化・社会に関心があるため	52%	145人

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

表9-8 JICA 留学生の満足度に影響を与えた要素

留学全体の満足度への 影響度	満足度の要素
1. 強く関わる	・留学中の支援ニーズに対するサポートの一致度合い ・日常生活への満足度
2. やや関わる	・教育・研究への満足度 ・キャリア形成支援
3. ほぼ関わらない	・日本語能力の上達度合い

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

表9-9 JICA 留学生の満足度の集計結果及び平均点

	満足度(100点満点)		
	留学全体	暮らし・課外活動	教育・研究
平均点	90点	88点	90点

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

満足度を考えた場合には目的に対する達成度や目的に応じて得た知識や技術よりも、「留学中の支援ニーズに対するサポートの一致度合い」と「日常生活への満足度」というステークホルダーとの関係からもたらされる要素が満足度に強く影響を与えていたことが明らかとなった。

(3) JICA 留学生の属性や滞在環境による満足度の差異に関する分析結果

アンケート調査に基づきJICA 留学生の満足度を分析した結果、「留学全体」、「暮らし・課外活動」、「教育・研究」のそれぞれの平均点は、表9-9のとおりとなった。この平均点を基準として、留学生の出身地域、日本における滞在先、受入れ大学などの属性に基づき、満足度の相対的な傾向を分析した結果、いくつかの特長がみられた。

留学生の出身地域別に満足度の差異を分析した結果は、表9-10のとおりとなり、大洋州、東南アジアからの留学生の満足度は他の地域と比較して相対的に高かった。次いで、中南米、南アジア、中南米からの留学生の満足度は平均よりもやや高い、もしくは平均的であった。一方で、中東、アフリカからの留学生の満足度は相対的に低い値を示した。中南米からの留学生に日系人も含まれていることも踏まえ、このような留学生の属性に応じた満足度の差異は、先行研究が示すとおり、

表9-10 JICA 留学生の出身地域別の満足度

留学生		満足度 (平均点を基準値100とした場合の相対値)		
出身地域	回答者内訳	留学全体	暮らし・課外活動	教育・研究
大洋州	6カ国 12人	105	108	103
東南アジア	7カ国 84人	104	106	103
中南米	7カ国 12人	101	98	103
南アジア	5カ国 49人	100	100	100
中央アジア	4カ国 17人	100	104	91
東アジア	1カ国 3人	98	91	101
アフリカ	32カ国 83人	96	94	99
中東	5カ国 20人	94	93	95

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

表9-11 JICA 留学生の滞在地及び学内の在籍人数別の満足度

留学生滞在地	学内のJICA 留学生 在籍人数	満足度 (平均点を基準値100とした場合の相対値)		
		留学全体	暮らし・課外活動	教育・研究
大都市	20人以上	100	100	99
	1～2人	101	103	101
地方	20人以上	101	100	101
	1～2人	94	91	96

出典：アンケート調査結果及び JICA 内部資料を基に筆者作成

出身地域と留学先の日本との間における、文化的、言語的、地理的な近接性が重視された影響だったと考えられる。

留学生の日本における滞在地別に満足度の差異を分析したところ、大都市に滞在した留学生の方が、地方に滞在した留学生に比べて「暮らし・課外活動」に対する満足度の散らばりの度合いが強く、満足度にばらつきがあった。また滞在地による違いに加えて、各大学内における JICA 留学生の在籍人数の多寡による満足度の差異を分析した結果、表9-11 のとおりとなった。留学生が地方に滞在し、在籍人数がごく少数(1～2人)であった場合には、「留学全体」、「暮らし・課外活動」、「教育・研究」のいずれに対する満足度も相対的に低い値を示した。中でも「暮らし・課外活動」に対する満足度は、そのような留学仲間を含むステークホルダーの人数が少ないことの影響を最も受けていた。なお在籍人数の多寡の基準及び考え方については、一大学当たりの JICA 留学生の在籍人数の中央値が6人であったことを目安とし、在籍人数がごく少数とは1～2人とし、多数とは20名以上として設定し分析を行った。

(4) 満足度低かった JICA 留学生とステークホルダーとの信頼関係の分析結果

アンケート結果を踏まえ、満足度が低かった要因や満足度を上げるための期待について JICA 留

表9-12 満足度が低かったことに関する JICA 留学生インタビュー結果（主な発言）

回答者属性 (滞在先出身地域 母国所属先)	インタビュー回答結果
大都市 東南アジア 政府機関	<ul style="list-style-type: none"> ・留学生同士の横の情報交換や議論、自分の所属先や日本の大学、JICA との気軽で、立場を気にしない非公式なミーティングが行えるとよい。
大都市 南米出身 教育・研究機関	<ul style="list-style-type: none"> ・自国とは全く違う環境を想定して来日したので、カルチャーショックはなかったが、人間関係は難しかった。日本人の学生は英語に苦手意識があり、外国人とあまり交流をしたがらず残念だった。 ・日本語を話せなくても生きてはいけるが、コミュニケーションが難しかった。大学の教授や仲間と高レベルな議論ができなかったことが残念。
大都市 アフリカ 政府機関	<ul style="list-style-type: none"> ・もっと気軽にざっくばらんに会話ができる機会があれば良い。きっちりとした公式的なコミュニケーションを求めている訳ではない。単純に「元気？」みたいな連絡を関係者間で取り合いたい。
地方 中央アジア 政府機関所属	<ul style="list-style-type: none"> ・専攻分野以外の研究と授業もとても大切。 ・不満はコミュニケーションの不足。公式的なやり取りだけでなく、腹を割った交流や、個人レベルでの人間味のある対話があった。
地方 アフリカ 民間組織	<ul style="list-style-type: none"> ・日本留学の大半はポジティブな思い出や経験に溢れている。留学中の人間関係の構築にはとても熱い思いをもって取り組んだ。 ・日本人には好印象を抱く一方で、通りがかりに一瞥されたり、さりげなくマスクをされたりした。日本人は閉鎖的で私的領域の方が広いと感じた。もっとオープンに対話し、心からわかり合いたい。多くの留学生は、立場からの発言ではなく、本心からの、血の通った対話を望んでいる。

出典：インタビュー調査結果を基に筆者作成

学生にインタビュー調査を実施し、主な発言は表9-12のとおりであった。内容の多くが、ステークホルダーとのコミュニケーションのあり方や関係性に関わるものであった。具体的には、留学生が求めたコミュニケーションとは、組織としての立場にかかわらず、気軽にざっくばらんな内容も含め、腹を割った本心からの交流を希望していた。また関係性については、行動の意図や信頼の性質から表現した場合、留学生はステークホルダーに対して、より「サポート志向」であり「共感重視」の信頼の構築を求めている。

このような信頼関係は、項目4.(1)の図9-3で示したとおり、縦軸の下半分にあたるB)の領域に示されたステークホルダーで取り扱われたものであるが、このB)の領域はA)の領域に比べて、ステークホルダーのグループ数が少なく、留学生の環境によっては該当者がほぼいないケースがあった。このことが構築の不十分さを招いていた可能性が考えられた。

(5) 満足度が高かった JICA 留学生とステークホルダーとの信頼関係の分析結果

アンケート結果を踏まえ、満足度が高かった要因や更に上げるための期待について、JICA 留学生へインタビュー調査を実施した結果、主な発言や行動の内容は、表9-13、表9-14のとおりとなった。内容の多くが、ステークホルダーが個人として持つ価値観や考え方や行動の特性についてであ

表9-13 満足度が高かったことに関する JICA 留学生インタビュー結果（主な発言）

回答者属性 (滞在先出身地域 母国所属先)	インタビュー回答
大都市 東南アジア 教育・研究機関	<ul style="list-style-type: none"> ・大学関係者、JICA などの人間関係に恵まれたため、満足度は大変高い。 ・特にインターンシップを通じて、大学では学べない実践的な学びに触れることができた点が非常に良かった。他の大学や日本の公的機関、企業の研究者や実務者との交流で視野が広がり、ネットワークを築くことができた。
大都市 中央アジア 政府機関	<ul style="list-style-type: none"> ・娘に手術が必要な状況となり、大学、自治体、JICA から多くの支援をもらい非常に感動した。大学教員が長時間にわたり時間を割いてくれ、見返りを求めない優しさや寛容さに心を打たれた。人間性にふれたことで、自分の価値観・人生観を変えるかけがえのない経験となった。滞在中は多くの困難と不便があったが、今でも日本の方々への感謝の気持ちを持っている。 ・自国では、初対面で友達、3度目には家族ぐるみの付き合いができる程の友好的でオープンな社会。日本における人間関係の築き方と大分違うが、2年間の滞在経験から、半分日本人になった感覚があり、今は日本が恋しい。
地方 東南アジア 政府機関	<ul style="list-style-type: none"> ・留学前は、日本では教授の言うとおりにしないといけないイメージを持っていたが、私の教授は比較的若く（30代）、英語を話し、進歩的でリベラルな考えを持っていた。対等に意見を交わし自由に研究ができる環境に大変満足した。 ・JICA の日本理解プログラムなどの課外活動で日本の社会を知れたことは非常に良かった。地方に滞在し、自然に囲まれた生活は新鮮な経験であり満足した。 ・日本語を話せなくとも、日本人は寛容で病院やお店では私の日本語のミスを受け止め、コミュニケーションを取ることができ満足であった。
地方 中南米 教育・研究機関	<ul style="list-style-type: none"> ・4歳の息子の育児と研究を両立させることに苦労したが、教授や研究室の仲間を支えられた。子どもを研究室に入れさせてもらえたり、家で面倒を見てもらったり、いろいろな場面で融通を利かしてくれて、周囲への感謝の気持ちが大きい。 ・教授をはじめ日本人の勤勉な姿は自分にとって新たなロールモデルとなっている。留学後も親しい関係を保ちたい。 ・JICA の交流イベントに参加し隣県の留学生と知り合うことができ嬉しかった。留学生にとって異国での横のつながりは非常に大きな意味合いを持ち、留学生同志の情報交換でいろいろと助けられた。 ・課外活動や旅行を通じて、日本人の習慣の背景にあるものや社会が歩んできた道を理解することができ、日本滞りが充実したものとなった。

出典：インタビュー調査結果を基に筆者作成

り、それらが共有されたことによる留学生自身の考え方や理解度の変化についてであった。また関係性について、行動の意図や信頼の性質から表現した場合、満足度が高い留学生はステークホルダーとよりフラットで特定の上下関係に偏ることなく、相手との共感を重視したネットワーク型の関係が構築されていた。また課外活動を通じて日本人の人々や社会の背景にあるものへの理解も深めていた。

これらの特徴を、前項(2) 図9-3で設定した分類軸に基づき整理した結果、図9-4のとおりとなり、いくつかの特徴がみられた。

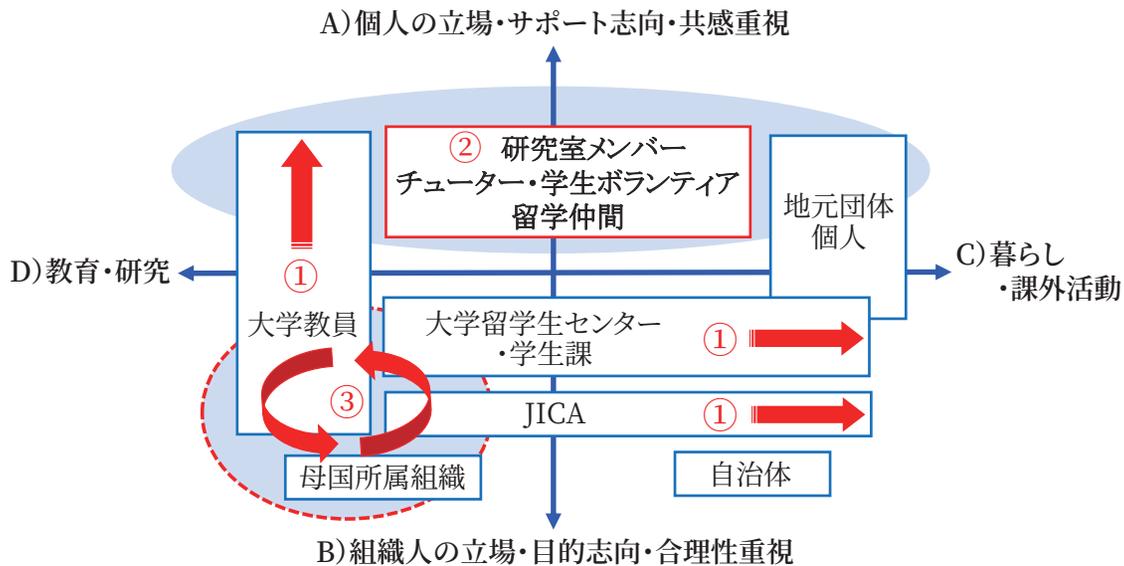
1つ目の特徴として、図9-4の矢印①が示したとおり、大学教員、JICA、大学留学生センター・

表9-14 満足度が高かった JICA 留学生とステークホルダーの行動及び信頼の性質

留学生に対するステークホルダー (複数グループ・ネットワーク型)	留学生との活動
<ul style="list-style-type: none"> ・大学教員 ・大学留学生センター・学生課 ・JICA ・母国所属先 	留学生の所属組織との意見交換、留学前後や卒業生を交えた意見交換、母国におけるフィールド調査や研修における連携等
<ul style="list-style-type: none"> ・大学教員 ・大学留学生センター・学生課 ・JICA ・地元団体・個人 ・研究室メンバー、チューター、学生ボランティア、留学仲間 	外部研修への聴講機会の提供、インターンシップ機会の提供、セミナーや会議等におけるネットワーキング機会の提供、地場産業視察、農業体験、ホームステイ、伝統芸能・文化体験、郷土歴史視察、日本文化体験、スポーツイベント、学校訪問等
<ul style="list-style-type: none"> ・大学留学生センター・学生課 ・大学教員 ・研究室メンバー、チューター、学生ボランティア、留学仲間 	病院同行、ストレスマネジメント講習、学生用ラウンジ提供と日々の情報交換、生活用品買い出し同行、行政手続き同行、病院同行、日本語学習支援、交通案内、研究機器操作支援、マニュアル英訳等

出典：インタビュー調査結果を基に筆者作成

図9-4 JICA 留学生とステークホルダー（満足度が高い関係性）



出典：アンケート調査結果及びインタビュー調査結果を基に筆者作成

学生課の活動の幅が広いことが挙げられた。例えば大学教員は、研究には直接は関わらない内容であっても、留学生の関心につながるテーマの研修に留学生がオブザーバーとして参加できる機会を設けていた。また JICA や大学留学生センター・学生課は地元団体と連携し、郷土の歴史の視察、地場産業や農業体験、日本文化の体験、ホームステイ、スポーツイベント、ストレスマネジメント講習など、留学生に対して様々な課外活動の機会を設け、教育・研究のみならず暮らしに関連した活動を実施していた。

2つ目には、図9-4の矢印②が示したとおり、研究室メンバーや学生ボランティア、チューター、留学仲間が活発な役割を果たしていた。活動内容は生活用品の買い出し支援や、行政手続きや病院への同行、交通機関の案内、また学生ラウンジでの日々の情報交換など、個別のニーズに応じた活動を実施していた。これらの背景には、大学が学生ボランティア制度を設けることや学生ラウンジの場を提供するなど、ステークホルダーの個人の活動を促す環境の整備があった。

3つ目には、図9-4の矢印③が示したとおり、大学教員、JICAが国際会議等を通じたネットワーキングの機会の提供や、留学生の所属組織と公式あるいは非公式な意見交換の場を頻繁に設け、様々な立場の関係者が考えやアイデアを共有するネットワーク型の活動を実施していた。これにより留学生に広い視座や実践的な学びがもたらされ、満足度が高まっていた。

5. 結論及び考察

(1) 結論

本稿ではJICA留学生とステークホルダーの関係を信頼の性質に応じて、「目的志向」であり「合理性を重視」した信頼関係と、「サポート志向」であり「共感を重視」した信頼関係に分類し、それらが留学にどう影響しているかを見た。リサーチ・クエスチョンである「ステークホルダーの信頼関係が、留学にどのような影響を与えていたか」に対して分析を行った結果、多様なステークホルダーによる重層的で共感を重視した信頼関係は、留学の満足度を高めていたことが結論として得られた。

前項4.(1)で述べたとおり留学における主な目的は教育・研究であったが、満足度をみた場合には教育・研究に関する満足度よりも日常生活や支援ニーズを踏まえたサポートに関する満足度が、留学全体に強く影響を与えていた。留学事業においては教育・研究といった目的に対する成果だけでなく、満足度に着目し、留学生とステークホルダーの信頼関係を構築していくことの重要性が改めて示された。

(2) 考察

前項3.(2)で述べたとおり、JICAによる留学への取り組みは組織間の合意に基づき、留学生や教員は組織人として事業を進める立場であった。また同時に専門性に基づき個人として特定された状況にあった。留学生はステークホルダーが個人として持つ人間性にふれ、影響を受け、留学の満足度が高まったと感じていた。前項4.(5)で述べたとおり、進歩的でリベラルな考え方や見返りを求めない行動など、ステークホルダーの個人としての考え方や行動の有様が、信頼関係をもたらしていた。またステークホルダー個人がロールモデルとなっていたことなどから、思考や行動に関する習慣や特性といった暗黙知の獲得が進められていたことが示唆される。留学事業においてはこのようなパーソナルな信頼関係が事業に影響を与え、暗黙知の共有や知識の創造など留学の付加価値をもたらす土壌となっていたと考えられる。パーソナルな要素へ配慮することは信頼関係の構築において効果的であると考えられ、前項で3.(2)で述べたとおり、例えば留学生は男性59%、女性41%であったことに対して、大学教授の属性は男性82%、女性18%であること(国立大学協会

2022) に対してはジェンダーバランスの改善を行うことなどの工夫が考えられる。

また前項 4. (3) で述べたとおり、留学生の出身地域に関する属性は留学の満足度に影響を与えていた。東南アジアや大洋州に比べてアフリカや中東からの留学生は満足度が相対的に低く、その背景には出身地域と日本との間での文化的、言語的、地理的な近接性が関連していたと考えられる。近接性そのものを高めることが難しい場合でも、距離を感じさせない工夫として、ネットワーキングや交流の機会を設けることで留学生の横のつながりを構築し、近接性を補っていくことが考えられる。

留学生の滞在先によっては、ステークホルダーのグループ数や該当者数が少ないケースがあり、満足度に影響を及ぼしていた。都市部よりも地方に滞在し、学内の留学生数が 1～2 人といったごく少数の場合には満足度が相対的に低かった。このような環境による差を改善する工夫として、既存のステークホルダーが役割を広げることや、IT の活用による遠方のリソースの活用、また近隣の複数の大学が連携しある程度の規模を確保し活動を進めることで、役割を補い合うことができると考えられる。

6. 今後の検討課題

(1) 利害関係から信頼関係への構築プロセス

前項 3. (2) で述べたとおり、JICA 留学生は留学生だけでコミュニティを形成し、学業や生活を維持できるほどの人数規模とはなっておらず、周囲の支援を得ながら大学や地域の中で留学生を送っていた。留学生や大学関係者へのインタビュー調査においても、留学は周囲の支援なくしては成り立たないという認識が確認された。留学のはじめの段階では、学業や生活において支援が必要となる事項は比較的明確であると考えられ、図 5-1 で見たとおり「目的志向」であり「合理性を重視」したステークホルダーも多く存在していた。このことから留学における信頼関係は、自己利益を重視した利害関係の側面から形成が始まっていたことが考えられる。

信頼の構築プロセスに関する先行研究として、川崎 (2011) は、信頼の形成から維持への移行モデルを示し、信頼の形成段階では自己利益の追求が軸となり合理性を重視した関係になるとしている。またその後のやりとりにより互いの情報が蓄積し、信頼を維持する段階においては、相手との関係性を重視し相手への共感などの感情的な結びつきが強くなるとしている。また山岸 (1996) は、好意や愛着といった感情的な結びつきが出てくると関係そのものが重要になるため、関係を損なうような信頼に反する行動は取りにくくなるとし、信頼が維持される背景を示している。

前項 4. (5) で述べたとおり、満足度が高い留学生の周りではステークホルダーは合理的な行動だけでなく共感を重視した活動を実施し、また前項 4. (4) で述べたとおり、留学生も関係者と心から分かり合うことを欲していた。このように相手への共感や感情的な結びつきが強くなっていた傾向が確認されたことは、留学事業においても時間が進むにつれて利害関係から信頼を維持する関係に移行していたことが考えられ、その構築のプロセスについて今後の検討課題とする。

(2) 留学の準備や留学後における信頼関係について

本稿では主に留学中の信頼関係について調査を実施し分析を行ったが、留学事業のステージには、留学準備、留学、留学後の活躍への支援といった大きく3つの段階がある。仮に留学中に信頼関係が形成され維持の段階へ移行した場合でも、帰国後に関係者とのやりとりが減り、情報の更新や蓄積がなされない状況が続いた場合には、信頼関係が維持されなくなることなることが考えられる。留学事業の全体や効果の継続性を考えていくためには、留学中に限らず留学前における準備や帰国後の活躍への支援など、それぞれの段階において分析が必要であり、今後の検討課題とする。また本稿では特に個人間の信頼関係に着目し分析を行ったが、例えば留学前の段階において日本を留学先を選ぶ際には、漫画や音楽を通じた日本文化への信頼や、家電や車などの工業製品を通じた日本の技術力への信頼が影響していたことが先行文献から推察できる。信頼関係に影響を与える要素として文化や製品といったコンテンツや、それらをもたらすメディアや社会にも広げて分析していく必要があり、今後の検討課題とする。

1. はじめに

フィリピンのグレイス・ポー上院議員は2022年8月、鉄道建設計画に関する議論において、“I would trust a partner that has delivered already, time and again”（私はすでに何度も納入実績のあるパートナーを信頼する）と日本を評価した（『The Philippine Inquirer』, August 9, 2022）。日本のインフラ支援はこれまで欧米のNGOなどから、心が通じていない「ハコモノ支援」と揶揄されてきた（山田 2021）。しかしポー議員の発言は、インフラ支援の一部である鉄道分野において援助国と被援助国との間の信頼関係が重要な役割を果たすことを示唆している。では、鉄道分野での開発協力の案件形成過程において、両国の関係者間の信頼はどのように構築されるのか。本稿では、フィリピン国マニラ首都圏の持続的発展に向けた運輸交通ロードマップ（以下、「MP」）を取り上げ、当時の政府関係者と JICA との間の信頼の構築過程を検討する。

本章の目的は、過去の協力を通じて蓄積されたフィリピン政府関係者から JICA への信頼と、MP の策定支援過程の行動に基づいて新たに構築されたフィリピン政府関係者から JICA への信頼という2つの異なる信頼について、その構築過程を分析することである。先行研究において、過去の実績による信頼の蓄積と案件に取り組む中で新たに構築される信頼関係はそれぞれ検討されてきたものの、それらの構築過程の統合的な考察は管見の限りでは存在しない。そのため、本稿において2つの信頼が一案件内でどのように構築されるかを検討することで、開発協力案件形成における信頼構築のあり方についての見解を提示する。

2. 問題の所在

本稿ではとりわけ鉄道分野での開発協力における案件形成段階での信頼構築を分析する。具体的には、MP の策定支援過程の分析を通じ、フィリピン政府関係者から JICA への信頼の構築過程を検討する。宮脇（2019）によると、国際公共政策の形成過程において、信頼は合理的かつ実行可能な政策目標の設定及び政策形成・政策実施の効率化のために重要となる。つまり、国家間の不信を極小化しない場合には、合理的な政策目標の策定が困難となり、策定できたとしても実行可能性の弱い合意になる恐れがある。また、信頼は政治的正統性を担保するうえで、政府あるいは政策の基本的方向性を規定する側面をもつため、政策実施の効率化に関する資源となりうる。したがって、開発協力案件の効率と実行可能性を高めるために、当事者間の信頼は重要な役割を果たす。本稿で鉄道分野での開発協力案件の形成における信頼構築過程を明らかにすることで、同分野でのより合理的な案件設定、効率的な案件実施に資すると考えられる。

本章では、開発協力分野での案件形成における信頼形成に関する先行研究の検討を通じて、本稿で取り扱う問題の位置づけを整理する。また、本稿で事例として取り上げる MP について、その概要と問題を検討するうえでの事例の適切性について整理する。

(1) 先行研究の整理

まず、本稿で取り扱う信頼の射程を明らかにする。本稿で取り扱う事例において、JICA はフィリピン政府の MP 作成に関する知見を提供する支援を実施した。ここにおいてフィリピン政府は JICA に対して、権限を委譲していないが、フィリピン政府の有さない知見を JICA が補完しているという点で、行政学でいう本人・代理人関係に類するものと考えられる⁵³。このとき、代理人が本人の意に反する行動を取ってしまうことのないよう、本人は自身の利益に反することのない信頼できる代理人を選ぶ必要がある。その観点から、本稿では本人であるフィリピン政府から代理人である JICA への信頼をみることにする。

加えて、本稿では特に、過去の実績の蓄積に基づく信頼と案件の中で新たに構築される信頼という2つの信頼に関して、1つの案件の形成における構築過程を考察する。これまで開発協力案件の形成における信頼の役割に関しては、一定の研究が蓄積されてきたものの、過去の実績の蓄積に基づく信頼と案件の中で新たに構築される信頼はそれぞれ別個に考察されてきた。前者については、例えば Ishikawa and Quilala (2019) は、2006～2010年に日本がミンダナオ和平協力を展開した動機には、長年の政治・経済・社会面の結びつきによるフィリピンとの信頼関係が関係していたと分析している。また後者については、上田(2018)がバングラデシュでボランティア活動を行った隊員が任期内に構築した信頼が開発協力にもたらした影響を論じた。

しかしこれまで、1つの案件を取り上げて要請時点で既に存在した過去の実績に基づく信頼と案件形成過程で新たに構築された信頼を統合的に分析した文献は管見の限り存在しない。開発協力事業を実施するにあたって、関係者間の信頼が重要な要素であるということは経験的に理解できる。そのときの信頼とは、案件要請時に存在した信頼と案件形成過程で構築された新たな信頼の双方を指しており、どちらか一方のみでは案件形成における信頼としては十分ではない。開発協力案件の形成における信頼の構築過程を明らかにするにあたって、これまでの研究のように案件要請時に存在した信頼と案件形成過程で構築された新たな信頼のどちらか一方を対象とするのみでは、案件形成における信頼を部分的に把握するにとどまる。そのため、本事例分析では、案件形成プロセス前(以下、「プロセス前」)、案件形成プロセス中(以下、「プロセス中」)の2つの期間において上記2点の信頼の構築過程を明らかにする。これによって、案件形成における信頼の構築過程の全体像を示し、今後の案件形成において被援助主体からの信頼を獲得する際の示唆を与えることができると考える。

(2) 分析の対象

本稿で取り上げるフィリピン国マニラ首都圏の持続的発展に向けた運輸交通ロードマップ(MP)は、2030年に向けたマニラ首都圏・近郊地域の運輸交通システムに関するビジョンである。「①交通混雑、②自然災害、③災害脆弱地域におけるスラム・住宅」というマニラ首都圏の三大都市間

⁵³ 本人代理人関係とは、ある主体が自身の行為を他の主体に委任することにより生じる契約関係を指し、主に行政学上の分析概念として用いられる。

題を解決することを目的に、長期ビジョンとしてセクター横断的に提言された。その内容には、大量輸送網等による南北の基幹軸を整備することでマニラ首都圏・郊外の交通網を強化すること、ニュータウンを開発して首都圏内の災害脆弱地域に住む住民を安全な地域に移住させること、跡地開発を行うことなどを含んでいる。JICAはフィリピン国家経済開発庁(National Economy and Development Authority: NEDA)の要請を受けて、2013年3月から同ビジョンの作成を支援した。

深山・加藤・城山(2007)は、政策プロセスは課題設定、選択肢の創出、政策決定、政策実施、政策評価の諸段階から構成され、そのうち課題設定、選択肢の創出及び政策決定を上流段階であると述べている。この案件は、関係閣僚と議論を重ねながら被援助国の首都圏における開発計画の課題を特定し、解決に向けた方向づけを行ったという意味で、政策プロセスの上流部分から関与したといえる。加えて、一般的なMPは被援助国の単一省庁が担当して作成されることが多い中、本案件ではMP作成の支援過程において、課題の共通認識と解決に向けた方向づけに係る合意形成を図るため、複数省庁の大臣レベルと調整を実施したことが特徴的であるといえる。

また、本案件では特に鉄道分野においてJICAの対フィリピン支援に与えた影響が顕著である。第一に、MPそのものがJICAのフィリピン鉄道支援に対して与えた影響がある。表10-1のとおり、MPで提案された鉄道分野の優先案件全15件のうち、JICAは6件に関与している(その他JICAが関与せず実施された案件が2件、実施が未確定な案件が7件)。加えて、実施が未確定な補助路線に関する案件(計5件)においては、JICAは事前調査に関与する可能性を追求している。今後、補助路線に関する事前調査にJICAが関与した場合、MPの優先案件のほとんどにJICAが関与し

表 10-1 MPで提案された優先案件における JICA の関与

MPで提案された優先案件	金額(百万ペソ) ^{*1}	JICAの関与 ^{*2}
メガマニラ南北通勤鉄道(マロロス-カランバ、高架)	24,800	○
マロロス-クラーク&カランバ-バタンガス	47,680	○
1-3号線(既存路線)のアップグレード	16,422	○
1号線北部延伸(マラボンまで)	9,960	—
1号線南部延伸(ダスマリニャスまで)	100,204	○
2号線東部延伸(アンティポロまで)	59,086	○
2号線西部延伸(マニラ北港まで)	30,840	×
3号線延伸(マラボン&MOAまで)	68,600	—
7号線(レクト-コモンウェルズ通り-バナバ)	180,230	×
メガマニラ地下鉄	514,160	○
都市間補助路線(オルティガス-アンゴノ)	31,720	—
都市間補助路線(マリキナ-カティプナン)	31,480	—
都市間補助路線(アラバン-ザポテ)	26,800	—
都市間補助路線(ザポテ-カピテ-ジェネラルトリアス)	25,560	—
補助路線に関する調査	38,703	—

※1: MP支援調査時点での金額。

※2: 「JICAの関与」において「—」と示した案件は、案件実施が現時点で未確定のもの。

出典: 株式会社アルメック VPI 会長岩田氏へのインタビュー及び公開資料を基に筆者作成

表 10-2 MP 調査終了後の JICA 実施案件

案件名	総事業費 (百万円)	JICA 供与額 (百万円)	JICA による支援内容
マニラ首都圏 地下鉄事業 (フェーズ 1)	1,078,120	804,460	1) 土木工事 (本線 (約 27km) 及び研修センター含む車両基地) 2) 鉄道システム整備 (電気・機械・信号・通信) 3) 車両調達 (240 両) 4) コンサルティング・サービス (入札補助、施工監理、実施機関の能力強化、公共交通指向型開発 (TOD) 実施支援等)
南北通勤鉄道 延伸事業	1,632,801	437,199 ^{*1}	1) 鉄道システム・軌道工事 2) 車両調達 (通勤電車 304 両、特急電車 56 両、計 360 両) 3) コンサルティング・サービス (詳細設計のレビュー及び最終化、入札補助、施工監理、環境社会配慮支援、鉄道運営維持管理支援等)
南北通勤 鉄道事業 (マロロスツ ツバン)	418,256	349,008	1) 土木・建築工事 (本線 (約 37.7km) 及び車両基地) 2) 鉄道システム整備 (電気・機械・信号・通信) 3) 車両調達 (104 両) 4) コンサルティング・サービス (詳細設計のレビュー、入札支援、施工監理、瑕疵担保期間の対応、関連事業との調整支援)
マニラ首都圏 大量旅客輸送 システム拡張事業	60,764 ^{*2}	43,252	1) LRT1 号線延伸に関する新規車両調達及び車両基地建設 2) LRT2 号線延伸に関する電気・機械・信号・通信システム整備
首都圏鉄道 (MRT) 3 号線 改修事業	44,785	38,101	1) 車両 (営業中及び故障中)、鉄道システム (軌道、信号、電気設備等)、駅施設 (エレベーター等) 並びに維持管理用機器の改修とスペアパーツの供与 (改修中及び瑕疵担保期間中の維持管理含む) 2) コンサルティング・サービス (施工監理、維持管理監督能力強化支援等)

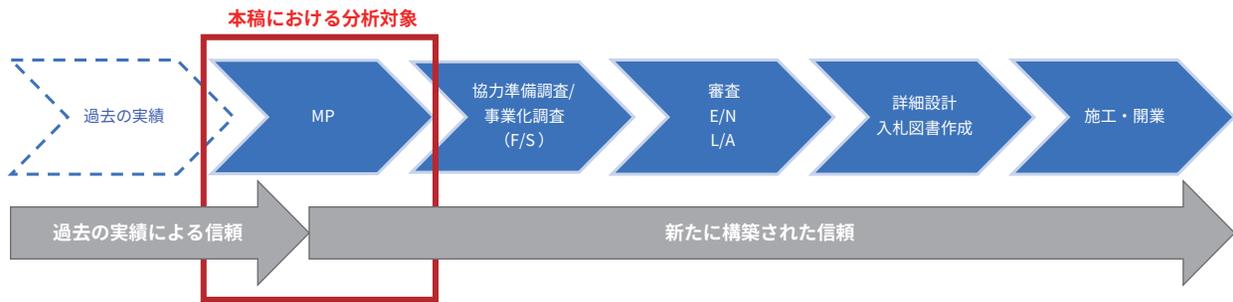
※ 1：第一期及び第二期の合計金額を記載している。

※ 2：総事業費に民間事業者実施分は含まない。

出典：公開資料を基に筆者作成

たと評価することができる。第二に、MP が JICA の将来的な鉄道分野の支援に与えた影響がある。また、表 10-2 では MP 調査以降に JICA が関与したフィリピンでの鉄道案件を示している。MP 策定前の約 40 年間の JICA のマニラ首都圏に対する鉄道事業の借款総額が約 1,665 億円であったのに対し、MP 策定後 9 年間で約 1 兆 6,720 億円と約 10 倍に増加している。つまり、JICA は MP を契機にこれまで以上にフィリピンの鉄道案件に大きく関与することになった。MP はその案件自体にとどまらず、JICA による将来的な鉄道分野の案件形成に大きな影響を及ぼしたことから、JICA のフィリピン鉄道分野に対する支援において 1 つの転換点となる重要な案件であると評価できるだろう。これらの点から、本稿では JICA の案件支援に特に大きな影響を及ぼした鉄道分野に焦点をあてて分析することとする。

図10-1. 鉄道案件事業家までの流れと本稿における分析対象



出典：国際協力機構（JICA）運輸交通ナレッジ（2021）を基に筆者作成

本稿では、鉄道を建設する案件過程そのものではなく、鉄道分野の開発協力における最初の段階となるMP調査を取り上げる。鉄道はその国または都市の性格の1つとなる巨大インフラシステムであり、加えて建設後に容易に線形変更を行えないことから、導入当初にとりわけ慎重な検討が求められる。そのため、JICAが支援する鉄道案件では、図10-1のとおり、案件形成から事業化調査、審査、設計など各種調査を行ったうえで支援の可否を慎重に確認し、検討を行っている（国際協力機構運輸交通ナレッジ2021）。各種調査のうち、MPは最初に実施される事業化調査であり、相手国政府からの要請は必然的に過去のJICAの協力実績や組織としての信頼性に基づくこととなる。加えて、MPはその後の開発協力案件の方向性を定める最初のステップとなることから、当該案件での新たな信頼を構築するうえでの第一歩となる。そのため、MPを分析の対象とすることで、過去の実績により得られた信頼とMPを通じて新たに策定された信頼の双方を考察できると考えている。

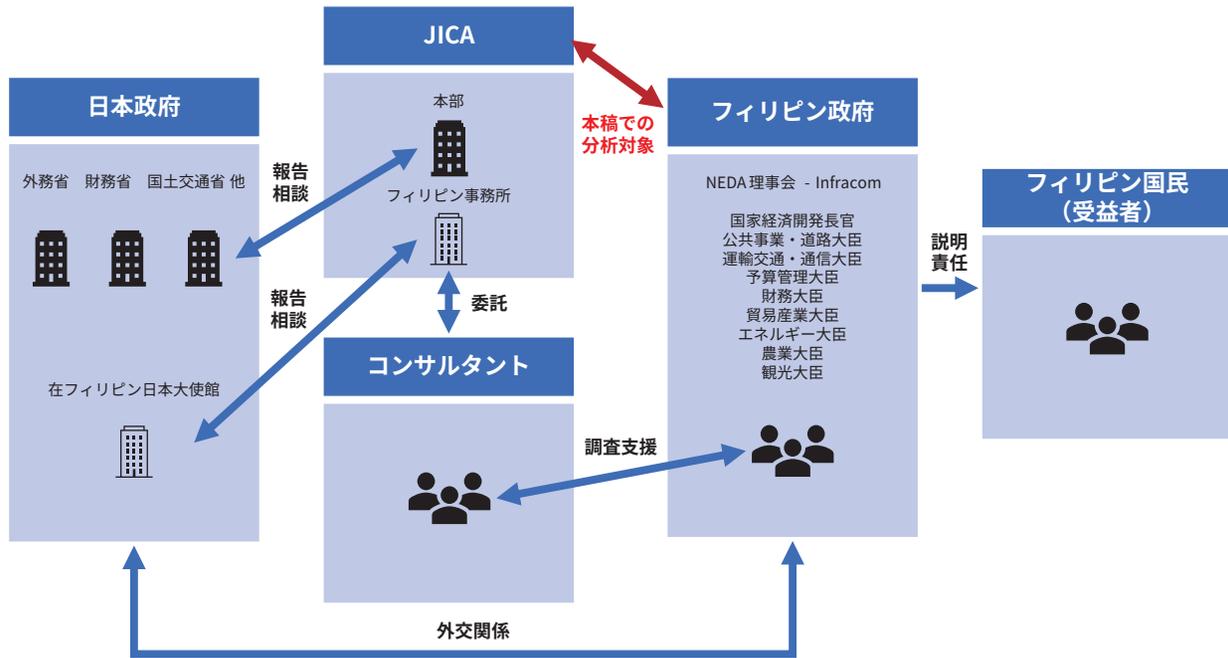
MPのC/Pは、主要省庁大臣が参加する理事会としてのInfracomである。主にフィリピン国内の新規開発計画に係る全体調整を担うNEDAが主導するNEDA理事会に対し、Infracomは高速道路、空港、港湾、鉄道、洪水対策、上下水道等の公共インフラ投資について助言を行う機能を有する。NEDA長官が議長を務め、財務省、予算管理省、公共事業・道路省(DPWH)、運輸交通通信省(DOTC)等のインフラ・経済開発関連の主要省庁大臣によって構成され、MP作成の支援過程において他の関係省庁とも協議を実施している。実際の事務的調整については、Infracom傘下のInter-Agency Technical Committee on Transport Planning (IATCTP)の事務局担当者との間で行われた。

3. 検証結果及び考察

本稿ではキー・インフォーマント・インタビュー（KII）、公開資料・文献及び内部資料を基に分析を行った。KIIは、当時JICA本部及びフィリピン事務所でMPを担当していた本部職員、事務所員及び現地スタッフ計5名に加え、当時同MP策定支援調査に総括として従事した株式会社アルメックVPI会長の岩田鎮夫氏に実施した。インタビューでは、プロセス前及びプロセス中それぞれにおけるフィリピン政府から日本の関係者への信頼関係に関する質問を行った。

以下では、その検証結果及び考察を記載する。

図10-2 MPに係る主な関係主体と本稿における分析対象



出典：筆者作成

表10-4 MPにかかる主な経緯

年月	経緯
2012年10月	NEDA長官により運輸インフラ整備の長期ビジョンに基づく計画づくりの支援を要請される。
2013年3月	「フィリピン国マニラ首都圏の持続的発展に向けた運輸交通ロードマップ」の作成支援調査を開始。
2013年4月	第1回関係者会合
2013年5月	第2回関係者会合
2013年7月5日	世界銀行、アジア開発銀行、フランス開発庁とドナー会合を実施し、同MP調査概要について意見交換を実施。
2013年7月13日	アキノ大統領による施政方針演説 (SONA) にて、同MPにおける試算データを用いてマニラ首都圏の交通渋滞によりもたらされる経済的損失について言及あり。
2013年7月27日	日比首脳会談において、両首脳が「今後、本ロードマップを踏まえて協力していく」と言及。
2013年7月30日	インフラコム会議
2013年9月	運輸交通通信省 (DOTC) より、同MP調査の追加検討項目として、1) 新ニノイ・アキノ国際空港の具体的な候補地検討、2) 地下鉄事業の可能性検討を要請が接到。
2013年11月	NEDA次官以下が同MP調査の視察のため来日。
2014年2月	インフラコム会議にて、同調査のドラフト・ファイルレポートに関する協議が実施される。
2014年3月	調査終了
2014年9月	NEDA理事会にてMPが正式に承認される。

出典：公開情報及び内部資料を基に筆者作成

(1) プロセス前(要請時)における信頼

第一に、プロセス前の段階では、過去の協力を通じてJICAに蓄積された実績に基づく当時のフィリピン政府からJICAへの信頼は、過去の調査実績の蓄積にもかかわらず十分に構築されていなかったと考えられる。

表10-5に示すとおり、本MP以前にJICAはフィリピンにおいて鉄道及び都市計画に係るMP調査の実績を十分に有していた。1971～2001年までの31年間、マニラ都市交通計画調査などの約2～3年の調査を計6件実施している。30年間のうち約半分の期間にわたってJICAで調査を実施しそれらが活用されていたことを考えると、十分な実績が存在したといえるだろう。

他方で、この時点で過去の調査に基づく両者の信頼関係の構築は十分でなかったと考えられる。フィリピン政府では2012年12月、アキノ大統領の任期後半に向けた施政方針演説においてインフラ事業へのビジョンを示すべく、2013年7月までにマニラ首都圏のインフラロードマップを作成することとなった。当時のNEDA長官を中心にMPの作成を進めるにあたって、フィリピン側はJICA以外の主要ドナー等にも協力を打診していたとされる⁵⁴。さらに、当時のNEDA長官は1970年代からマニラの都市計画・運輸交通分野のMP等調査に従事してきた開発コンサルタントと面識がなく、その功績についても認知していなかった⁵⁵。このことから、この時点では、JICAはその他のドナーに比べ、突出した信頼を得ていたわけではないと考えられる。

したがって、プロセス前の段階では、協力実績の蓄積に基づく信頼は十分に構築されていなかったと評価できる。しかし後述するとおり、過去の協力実績の蓄積は当時のフィリピン政府とJICAが信頼関係を構築するにあたり、全くの関連性がないわけではなかった。

(2) プロセス中(MP策定過程)における信頼

第二に、プロセス中の段階では、JICAが過去の実績を発信することで、プロセス前から有していた過去の協力実績という「信頼の種」が関係省庁との議論によって共有され、JICAを信頼するうえで十分な情報が蓄積された。その結果、「信頼の種」は信頼に転化した。加えて、国内外の関係機関との議論を経て柔軟に調査内容を調整したことでMPに関する新たな信頼関係も構築された。

表10-5 鉄道MP以前にフィリピンに対するJICAの鉄道・都市計画に係るMP

案件名	期間
マニラ都市交通計画調査	1971-1974
マニラ地下鉄1号線計画調査	1974-1976
マニラ首都圏都市交通計画調査(I)	1982-1983
マニラ首都圏都市交通計画調査(II)	1984-1985
マニラ首都圏総合交通改善計画調査	1995-1998

出典：国際協力機構（JICA）運輸交通ナレッジ（2021）

⁵⁴ JICA内部資料による。

⁵⁵ 株式会社アルメックVPI会長岩田鎮夫氏に対するインタビュー、2022年8月30日。

まず、過去の協力実績の蓄積という「信頼の種」が、関係省庁に共有されることで信頼へと転化した。JICA の MP は一般的に 2～3 年要するところ、本 MP 調査は 1 年と短期間の実施であることから、本 MP 支援のコンサルタント調達に係る公示段階から、マニラ首都圏の個別セクターに関するマスタープラン調査は、過去調査の蓄積を活用することを要件としていた (JICA 2012)。そのため、MP 調査をフィリピン政府側と調整する中で、過去の調査内容が議論の俎上に上がることがプロセス前から想定されていた。

さらに、2013 年 4 月の第 1 回関係機関会議において、MP の実現可能性を高めるため、早期実現が見込まれる進行中の案件を優先案件としたうえで、予定案件から投資可能財源の範囲内で優先案件を定めることが決定された⁵⁶。そのため JICA は、全体調整を担う NEDA のほかに案件実施を担う関係省庁との間でも、財源内での各省庁への優先案件の配分について調整する必要が生じた。

そうした経緯から、関係省庁が MP の議論に積極的に参加し、MP に関する議論は JICA が他省庁と過去実施した案件や実施予定の案件について、並びに JICA の横断的なインフラ調査に係る協力実績を伝達する契機となった。第 1 回関係者機関会議にて、MP への優先案件の盛り込みに加え、交通混雑解消に向けた大量輸送網の整備の必要性に係る意見が出された。これは、JICA が表 10-4 に記載の MP で提言してきた内容に沿うものであった。加えて、MP はマニラ首都圏を中心としたインフラ整備のあり方を省庁横断的に考え直す必要があるというアキノ大統領の問題認識を背景に実施されたが、この問題認識は MP 調査の総括が同じく従事した「マニラ首都圏総合交通改善計画調査」にも表れている。つまり、フィリピン政府側の MP に関する問題意識について、JICA 側が同様の問題意識を有していること、また、その問題に対応する能力があることを、関係閣僚に対して伝達することができたといえるだろう。

Tomkins (2001) によると、組織間で信頼が構築されるためには、取引相手の信頼性に係るある一定の情報が必要であるという。フィリピンの関係省庁に「信頼の種」、つまりフィリピン政府と JICA が問題意識を共有し、その問題意識に関連する過去の協力実績が存在することについての情報が JICA との議論を通じて伝達されたことで、Tomkins のいう信頼性に係る一定レベルの情報が蓄積され、フィリピン政府側から JICA への信頼構築に至ったといえることができる。

表 10-6 のとおり、MP 調査中に JICA と関係省庁との面談は頻繁に実施された。開発協力の一般的な調査では、このように関係省庁の大臣との面談を複数回実施することはほとんどないが⁵⁷、本 MP 調査中には大臣が複数回会議に出席した省庁もあった。

加えて本 MP では、関係省庁との議論を重ねながら省庁間で調査内容の調整を行ったことが他ドナーに評価された結果、多方面から MP への信頼を得ることができた。

上述のとおり、MP は省庁横断的にインフラ整備のあり方を考え直す必要があるというアキノ大統領の問題認識を背景に実施された。その認識を背景に、JICA は複数省庁との間で面談を実施し、その中で交通混雑解消に向けて大量輸送網の必要性に対する認識が共有された。その結果、マスト

⁵⁶ JICA 内部資料及び本 MP の最終報告書 (JICA、2014) による。

⁵⁷ JICA 本部職員 (2022 年 9 月 6 日) 及び岩田氏に対するインタビューによる (2022 年 8 月 30 日)。

表 10-6 MP 調査中に実施したフィリピン関係省庁の大臣級との主な面談

面談相手	時期
複数省庁	2013年4月5日(第1回関係者機関会議)、同年5月23日(第2回関係者機関会議)、同年7月30日(インフラコム会議)
公共事業・道路省(DPWH)	2013年6月11日、同年8月15日
運輸交通通信省(DOTC)	2013年6月13日、同年8月7日、9月6日
マニラ首都圏開発庁(MMDA)	2013年6月13日
フィリピン国鉄(PNR)	2013年8月5日、同年10月4日
マニラ市	2013年9月26日

出典：株式会社アルメック VPI 会長岩田氏へのインタビューを基に筆者作成。

ランジットの更なる整備に向けた選択肢を創出すべく、フィリピン政府からの要請により、フィリピン初となる地下鉄建設の実現可能性を JICA とフィリピン政府との調査のスコープに追加している。このような省庁間調整の結果、MP 草案は以前から省庁間調整の必要性を認識していた世界銀行等の関係機関から高く評価されることとなった。

このように、関係省庁との議論を重ねながら MP を作成した結果、関係省庁や国際機関を含む国内外の関係機関から MP に対する信頼を獲得できたといえる。結果として 2014 年 9 月、本 MP はアキノ大統領を議長とし、閣僚大臣がメンバーとなる NEDA 理事会の正式承認を得て、政権交代を経てもインフラ整備方針の指針となっている。

(3) 2つの信頼の構築過程

上記を踏まえ、過去の実績に基づく信頼の構築過程に関しては、プロセス前(要請時)の段階では、JICA は過去の実績を十分に蓄積していたものの、要請時には当時のフィリピン政府にそれらの実績をもたらした JICA の能力や知見が十分認識されていなかった。しかしプロセス中(MP 策定過程)の段階において、MP 調査期間の制限や優先案件の検討依頼を加味した結果、JICA は過去の実績を発信することとなった。その結果、プロセス前から有していた過去の協力実績を基に、フィリピン政府と JICA が問題意識を共有していることについての情報が蓄積され、フィリピン政府からの信頼を獲得することができた。つまり、過去の協力実績の蓄積はプロセス前の段階でフィリピン政府からの信頼には至っておらず、あくまで「信頼の種」でしかなかったものの、プロセス中の JICA からの働きかけによって信頼に転化したと考えられる。

加えて、案件の中で構築される新たな信頼についても、MP 調査中に関係省庁との議論を重ねながら省庁間で調査内容の調整を行った。そのことが以前から省庁間調整の必要性を認識していた他ドナーに評価され、国内外の関係機関との間に MP に対する信頼を獲得することができた。その結果として MP 作成を支援した JICA への信頼の向上にも寄与したと考えられる。

MP の事例分析結果から分かるのは、過去の実績に基づく信頼も MP 作成の支援過程において「信頼の種」から信頼へと転じた。つまり、過去の実績に基づく信頼と MP を通じて新たに構築された信頼のいずれも、プロセス中段階での JICA のフィリピン政府への働きかけを通じて獲得すること

ができたということができる。

4. おわりに

本章では、JICA が長期の協力実績を有するフィリピンにおいて、過去の協力実績を蓄積してきたことに基づく案件形成プロセス前の信頼関係と案件形成プロセス中に新たに構築される信頼関係の構築過程について統合的に検討を試みた。その結果、本稿の事例からは過去の実績に基づく信頼と MP を通じて新たに策定された信頼のどちらも案件形成プロセス中に構築されることを確認できた。

本章の事例分析では、過去の実績が存在する場合、案件の要請時点で信頼が構築されていなかったとしても、案件形成プロセス中に過去の実績を信頼に転化させることが可能であることを明らかにすることができた。過去の協力実績を被援助主体からの信頼獲得につなげるには、本稿で取り上げた「フィリピン国マニラ首都圏の持続的発展に向けた運輸交通ロードマップ」のように、被援助主体からの信頼獲得に足る情報の提供及び発信を行い、被援助主体の関係者間との調整を通じてそれを新たな信頼関係に発展させる努力が必要となる。このような努力を通じて、過去の実績に基づく信頼と、案件実施を通じて新たに構築される信頼の双方の要素を獲得することができるのである。

なお、本稿ではフィリピン側関係者へのインタビューは実施していないため、日本側の認識のみに基づいた内容となっている。日本とフィリピンの双方の関係者にインタビューを実施することで、今回得られた知見をより強固にすることができるだろう。

第3部

提言編

第1部「概念整理編」及び第2部「事例分析編」では、6件の異なる協力形態・資金規模の開発協力事業における関係者間の信頼に焦点を当てて事例分析を行い、開発協力の文脈における信頼の概念整理を行った。その結果、開発協力における信頼の定義、信頼と開発協力の関係、信頼の対象範囲、信頼の持続性・持続性・強靱性という4つの視点から、開発協力における信頼の役割や性質を明らかにすることができた。

では、この試みは、実際の開発協力の実務においてどのような示唆を持つのだろうか。本編では、まず、第1部及び第2部の結果を踏まえ、今後の開発協力における実務上の提言を行う。また、信頼と開発協力に関連して残された今後の研究課題を整理する。

1. 提言

本節では、これまでの分析を踏まえ、開発協力を戦略、事業、日々の活動の3つのレベルに分け、開発協力の効果や持続性をさらに一段階上のレベルに引き上げ、ひいては開発協力そのものに新たな意義を与えることを意図して、実務者向けの提言を行う。

(1) 開発協力戦略における信頼の明示的な検討

開発協力戦略のレベルでは、開発協力の各主体がもつ対象国・地域・課題ごとの戦略文書において、信頼の概念を明示的に意識した記載を検討することが望ましい。具体的には、以下の2点が想定される。

第一に、開発協力が信頼に及ぼす影響についてのより明示的な検討である。第4章で述べたとおり、信頼と開発協力は相互に影響を及ぼす概念であり、開発協力の実績の積み重ねは、特に組織間・国家間の信頼の蓄積に貢献する。分断や格差、地球規模課題に関する不確実性が増す今日の世界において、見返りや確実性に左右されない特徴をもつ「信頼」の関係性を紡ぐことの潜在的な意義は大きい。こうした信頼の意義を戦略文書上で強調することにより、日本を含む国際社会が上記の課題や不確実性への取り組みを進めるうえで、開発協力を中心とした幅広い関係者間の連帯を促すことができると考えられる。また、開発協力が信頼の構築・維持に貢献する経路を戦略文書上で明示することで、開発協力の各事業に新たな意義を与えることも可能となる。

第二に、過去に蓄積した信頼(アセット)の可視化である。開発戦略の対象となる国・地域・課題において過去の協力実績を通じた関係者との信頼が蓄積されている場合、この蓄積された信頼を活用することで、開発協力の効果や持続性を下支えするとともに、新たな関係者との信頼の構築をより容易なものとすることができる。具体的な反映の一例としては、JICA 国別分析ペーパー(JCAP)において、過去の信頼の蓄積の有無を、重点方針の選択基準に加えることが考えられる。また、戦略文書上ですでに過去の協力経験の分析がなされている場合でも、本報告書で整理した信頼の概念を新たに視点に加えることで、今後の戦略方針やアプローチについて新たな知見を獲得できる可能性がある。

(2) 開発協力事業への信頼の組み込み

開発協力事業のレベルでは、その形成や実施の過程において、各案件の枠組み(目標・成果・活動)に関係者間の信頼構築・維持を促す仕組みを組み込むことが望ましい。前述のとおり、信頼と開発協力は相互に影響を及ぼす概念であり、信頼は開発協力の成果や持続性を下支えする役割を担う。この点を踏まえ、事業の各段階で取るべき行動は以下のようにまとめられる。

- ① まず発掘・形成段階で、ステークホルダー分析を行う。開発協力事業の主体や C/P(実施機

関)、受益者に加え、他の相手方政府機関や関連する企業・団体、日本国内の関係者(政府、納税者、投資家ら)間の関係性が、開発協力事業の成果・持続性に影響を及ぼす。この作業を通じ、その時点での関係者間の信頼度の把握や、それに基づく課題抽出、対応策(特定の関係者に対する信頼構築の試み)の検討を行う。過去の協力等を通じてすでに一定の信頼が関係者間に蓄積されている場合は、そのアセットを全面的に活用する。

- ② 加えて、信頼を事業のデザインに組み込む。具体的には、案件概要表やPDM、業務指示書で規定する各案件の枠組み(目標・成果・活動)に、上記で検討した対応策を組み込む。
- ③ 実施段階では、関係者間の信頼の変化に留意して事業運営を行う。特に案件成否の鍵となる関係者間(例：当該事業の実施者と相手国側責任者、相手国政府と現地住民(受益者)、当該事業の実施に関わるその他関係者)の信頼は、開発協力の成果・持続性に一定の影響を及ぼす。第1部で述べた信頼の概念が持つ性質や信頼の対象範囲、構築・維持・棄損のフェーズごとの留意点は、事業運営の際に重要な手がかりとなる。
- ④ モニタリング・評価段階では、上記の信頼が組み込まれた案件枠組みに沿って評価を行う。場合によっては、上記に加え、案件成否の鍵となる関係者間の信頼の変化を分析することで、将来の類似案件形成・実施に向けた実践的な教訓を抽出できる可能性がある。
- ⑤ 最後に、上記の評価結果を関係者間で共有し、将来の類似事業にフィードバックする。このPDCAサイクルを回すことで、信頼に着目した開発協力の実践に関する知見が蓄積され、将来の開発協力事業の効果・持続性の更なる向上に貢献することが期待される。

ただし、上述したように信頼の計測には一定の技術的困難が伴うため、すべての案件において上記の試みを導入することは現実的ではない。また、他者との信頼の構築が必ずしも事業効果の向上につながるわけではない点も念頭に置く必要がある。信頼が必ずしも他者との関係性すべてを表すものではないこと、一定の負の側面をもちうることを考えると、他者との関係性を信頼以外の要素(例：「利害」や「安心」のための契約)によって補完することも想定しておくべきである。上記の点を踏まえたうえで、あえて信頼と親和性の高い開発協力の分野課題をあげるとすれば、関係者の利害対立の問題に取り組む水資源管理や、相手国行政と住民の間の信頼そのものを扱うガバナンス等の分野があげられる。まずはこうした分野の特定案件において上記の試みを試験的に導入することも一案と考えられる。

(3) 関係者との信頼構築・維持に向けた日常の取り組み

開発協力は、上記のような戦略や事業のレベルにとどまらない。戦略や事業のような何らかの文書で規定された枠組みではなくとも、開発協力の主体による日々の活動(例：C/Pとの日常的な情報共有や意見交換)は、戦略や事業の延長線上に存在する開発協力の一部として位置づけることができる。こうした日々の活動の中でも信頼に着目することのメリットは大きい。

その際、第4章で示した信頼構築フェーズの留意点(見返り・確実性を求めない行動、信頼構築の主体・客体の見極め、過去に蓄積された信頼の活用)を意識することで、関係者との信頼構築を

より効率的に行うことができる。信頼の構築は一朝一夕の努力で成しうるものではなく、また維持の段階においても一定の努力の継続が求められる。また、将来の棄損の可能性が存在する場合には、第三者による信頼の補完などを通じてあらかじめその強靱性を高めておくことが望ましい。

2. 今後の研究課題

本節では、これまでの分析・提言を踏まえ、信頼と開発協力に関して残された今後の研究課題を整理する。

(1) 更なる実証研究の積み重ね

本報告書では、6件の開発協力の事例分析を通じて、各事例における関係者間の関係性を深掘りすることで、開発協力における信頼の役割や信頼と開発協力との関係を整理した。この点に対し、今後はより多様な手法や事例を動員して、その妥当性を更に検証していく必要がある。

まず、手法に関しては、本報告書が採用した定性的な分析に加え、定量的な分析を組み合わせることが望ましい。現時点では、開発協力を題材として信頼度を定量的に分析した研究は、前述の Aoyagi et al. (2022) 等に限定されている。第1部で述べたように信頼度の計測には一定の技術的な困難が伴うため、必ずしもすべての問いに対して定量的な手法を適用できるわけではない。しかし、信頼に影響を与える要因や信頼がもたらす影響の度合いをより明確に捉えるためには、避けて通れない課題の1つといえるだろう。また、定性的な分析においても、本報告書の事例分析が行ったように開発協力の実施者(日本側)へのインタビューに加え、開発協力のC/Pである相手国の関係者に対してもインタビューを行うことで、信頼という相互関係の本質をより明確に捉えることができるだろう。

次に、事例に関しては、関係者間の信頼が明確に棄損された事例を分析対象に加えることが望ましい。いうまでもなく、開発協力は事前調査から案件の承認、実施に至るまで少なくとも数年を要する息の長い事業であり、途中で関わる人の数も多い。長い期間にわたる投資の蓄積を、開発課題の解決というインパクトにつなげるためには、途中段階における信頼関係の失墜は致命的である。だが、信頼の維持は容易なことではない。ちょっとした誤解や思い違いによる信頼の喪失もあれば、明らかな裏切りが生じてしまう場合もある。信頼は、そこにあるときは「当たり前」のものとして機能し、それが失われたときに、初めてその存在が意識されるという類のものである。それだけに、うまくいっている事業だけを検討して、信頼の分析をすることは難しい。今回は、マスコミなどに批判された『フィリピン灌漑借款』を事例として扱ったが、同案件の効果は現在も生きているという点では明白な「失敗案件」とはいえない。今後は、途中で頓挫した案件や、担当者からみて明らかに失敗したといえる案件を分析対象に含めることで、信頼が果たす機能について一段と深いレベルで考察することが可能となるだろう。

(2) 国レベルの信頼のメカニズム

本報告書では、開発協力と信頼のありうる回路について、世界各地の様々な事例から一定の類型

を導く努力をしてきた。そこから見えてきたのは、信頼とは固定されて存在するものではなく、人間同士の関係の中で揺れ動いているということであった。1つの案件の中でも時間の経過とともに関係者相互の信頼は揺れ動く。しかし、本稿でみたように個別案件の担当者の経験とは別に、日本、あるいは日本のODAに対する一般的な信頼というものも存在する。このように信頼の重層性の存在も、今回の研究で明確になったことの1つである。

こうした国レベルの信頼を開発協力の文脈の中で扱った先行文献は、ミンダナオ和平協力の背景として日本・フィリピン間の信頼関係に言及した、前述のIshikawa and Quilala (2019) 等に限られる。ただ、こうした国レベルの信頼が開発協力に影響を及ぼす（あるいは逆に開発協力が国レベルの信頼に影響を及ぼす）過程やメカニズムを分析した文献は見当たらない。開発協力以外の文脈に視点を広げても、そもそも信頼の主体としての国の概念の精緻化や、国レベルの信頼と個人・組織レベルの信頼の相互影響のメカニズムといった点についての研究は依然途上である。この点は、おそらく国を構成する要素（個人や組織）の多様性、これに伴う国を対象として信頼度を計測することの技術的な困難さが関係している。仮にこうした国レベルの信頼を計測・分析することができれば、信頼と開発協力の関係について更に深い考察を行うことができるだろう。

(3) 各国・地域の特性（文化、国民性）が信頼に与える影響

本報告書では、内外の先行文献及び6件の開発協力の事例分析を通して、開発協力における信頼の概念の整理を試みた。その中で信頼は、「利害」や「安心」とは異なる概念と定義され、見返りや確実性を担保する仕組みや環境が無くても成立する関係性としての意義が確認された。

一方で、国や地域によって、人々が他者を信頼することの難易度（信頼構築のしやすさ）が異なる可能性がある。開発協力は、国や地域の垣根を超えて行われる行動の応酬であり、他者と紡がれる関係性も自然と国境を超える。こうして構築・維持される信頼は、双方が属する社会の特性（文化や国民性）から何らかの影響を受けていると考えられる。この点は、前述の山岸(1998)が、人々が互いを信頼しやすい特徴を持つ米国社会と、そうでない日本社会の違いを例にあげて指摘した点でもある。本報告書でも『留学生受入れ事業』の事例分析において、留学生の出身地域の属性、すなわち出身地域と日本との文化・言語・地理的な近接性が留学の満足度に影響を与えていた可能性が示唆された。こうした各国・地域の特性が信頼に与える影響を分析することができれば、開発協力における信頼の役割についてより一層深い理解を得ることができるだろう。

おわりに

文明の発達における可視化の功罪

文明の発達過程においては、見えないものを見えるようにする可視化の工夫が決定的な役割を果たす。記憶と口承を頼りに伝えていた知識を、文字として記録できるようになったのは決定的であった。あるいは、時計の発達によって、見えない時間を管理できるようになったことも大きい。時計が普及しなければ、物資の大量輸送をしてくれる列車の運行も安全に行うことができない。登記を通じて私的所有権の発明は、家屋や土地を物理的な住処を超えて、担保や投資先として大きな経済の一部に変換するために不可欠であった。

もちろん、可視化すればよいというものではない。人間社会では、可視化しないことで社会的コストが小さく済んでいる場合が少なくないからである。例えばお年寄りや体の不自由な人の優先席である。1990年代末にタイで BTS (高架鉄道) が開通したとき、車内に優先席はなかった。そのような席がなくとも、必ず席を譲る人がいたからである。それがいつの間にか優先席の表示がなされ、可視化された。これはお年寄りや妊婦の配慮という道德観念が後退したことの表れとみてよい。そうでなければ、このような可視化は不要と考えられるからだ。

このように、可視化は常に歓迎されるべきものではない。ただ、何かを操作しようとするれば可視化は、不可避である。見えないものを見えないままで組織的に操作することは難しいからである。

ならば「信頼」はどうか。目に見えない信頼を可視化することはできるか、すべきか。本研究会は信頼の可視化を目指して実施されたものではないが、「信頼は操作できるかどうか」という動機付けがあったことは間違いない。この問題を考えることは、結果として信頼とは何かを私たちに教えてくれる。

文字も、所有権も、時計も、不可視なものに形を与えて、固定してくれるという特徴がある。信頼が固定できるかといえば、それはできない。信頼は生まれ、維持され、壊されるという変化にこそ、その特徴があるからである。たしかに所有権の経済価値は上下するし、時間も変化する。しかし、そこには権利関係や時間の表示(時間軸上で)固定することに意義がある。だから可視化が制度として安定する。これに対して信頼は、変化することにこそ特徴がある。この研究会でも、しばしば信頼の「両想い／片思い」などの言葉を介して信頼の向きが議論になった。信頼は複数の人間の合作であり、一方向に固定できない。

もちろん、信頼を可視化する努力が全くないわけではない。たとえば、「認証」というのはそれである。こうした認証は、過去の実績に基づいて商品の出自や製造工程に「お墨付き」を与えて消費者の信頼を得る方法(一般的には「信用」と呼ばれる)としてすでに定着している。「認証」ほど明示的なものではないにせよ、いわゆる「ブランド」と呼ばれるものも、こうした可視化に近い。過去の実績に頼るのが信用であるとする、未来の行動を信じるのが、信頼である。その意味では、開発協力とは、過去の信用を基礎にしながら、未来の信頼をつくっていく仕事であると総括できる。

本研究会を振り返って

本研究会では、実際の信頼が何らかの働きをしていたと思われる事例を具体的な文脈を特定することで、信頼の姿を外堀から明らかにする試みであった。そこから分かってきたのは、インフラにせよ留学生事業にせよ、現在の日本の ODA が過去に蓄積された信頼に多くを依っているということであった。信頼をつくり出す努力はもちろん重要であるが、過去から引き継いだ信頼を守ることのほうが大切なことかもしれない。その意味では、過去の何が信頼構築につながったのか、という「アセットの確認」は、今後の重要な研究課題であろう。JICA 緒方研究所が実施してきた「開発協力の歴史」シリーズは、まさにこの点に深く関係する事業である。信頼に焦点をおいて、過去の事業や政策を見直してみることも一案である。

信頼を固定できないということは、そこに賞味期限があるということだ。信頼が一度、確立されたからといって未来永劫そこにあるものではない。日本がトップドナーとして各地で事業を実施した記憶はまだ新しい。そのすべてが信頼の源泉なるとまでは言えないにしても、批判された案件も含めて、かなりの事業が今も現地で評価されていることを私は自分の調査で確認した(拙著『開発協力のつくられ方』参照)。このアセットは、賞味期限の切れないうちにアセット化したい。信頼は直接操作できないかもしれないが、やってくる波を読んで、巧みに身を任せることはできるのかもしれない。

本研究は、日本と ODA 対象国の間の信頼が主題であったが、ODA の足腰という点では、日本国民の ODA に対する信頼の議論が欠かせない。ODA 大綱の改定があるたびに、ヤフーニュースのコメント欄などを見ると、「なぜ日本も困っているのに、わざわざ途上国を援助するのか」という類の「不信」に基づくコメントが必ずといってよいほど発出される。実は、まず信頼を勝ち得なくてはならないのは、途上国の人々ではなく、日本の人々なのではないかとすら思うのである。

最後に、JICA の実務家が、このような研究を手掛けたことの意義を私なりに総括したい。自分が仕事として取り組んでいる営みを、突き放して研究対象にするというのは誰にとっても容易なことではない。守秘義務の関係で書けないことも多いだろう。しかし、息の長い援助事業の成否が、様々なレベルの信頼関係に下支えされていることを実務家は知っている。個人の経験に閉じてしまいがちな知を、他の個人経験と突き合わせ、類型をつくることで公共の知に転換していくことの意義は大きい。というのも、その類型に命を吹き込んでいるのは、ほかならぬ実務家各人の体験に他ならないからだ。

振り返ってみれば、開発という営みは、それ自体が見えないものを見えるようにする努力の系譜であった。ジェンダーや生物多様性、住民参加やガバナンスはもちろん、そもそも人間の生活の質をどのように測定するかという課題は、開発学や開発経済学の歴史そのものである。ジェンダーや環境問題、生活の質といった課題が元々存在しなかったのではない。それらが政策の対象として「発見」されるためには、課題の可視化を助ける概念が必要であった。

たとえば、開発学に大きな革新をもたらした 1999 年にノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センを例にあげよう。彼は、所得や経済成長といった、「豊かさ」を示す補助的な指標の陰で見過ごされてきた開発の本来の目的(=人間の選択肢の拡大)を「ケイパビリティ」という概念を導入

することで可視化し、開発政策の議論を人間本位の軌道に戻した貢献者である。こうした概念はやがて人間開発の指標として普及し、人間の安全保障という考え方の土台になった。

「信頼」をどのような補助概念で捉えるのかという課題はもちろん未解決であるが、そもそも信頼と開発の関係も、未着手の領域である。信頼はないよりもあるほうがよい、というぼんやりとした理解を超えて、複数のアクターの複数の信頼が錯綜する文脈で、信頼の衝突や変形がどのように生じるのか、さらに具体的な研究を進める必要がある。その意味では、今回の信頼研究はようやくスタート地点に立ったということであり、今後も、概念さがしと、現場還元の往復運動を何らかの形で継続しなくてはならない。

参考文献

【第1部 概念整理編】

(第1～4章)

- 上田直子 (2018) 「『心』に働きかけた隊員たち：バングラデシュの予防接種、ホンジュラスのシャーマン病対策から考える」岡部恭宜編著『青年海外協力隊は何をもたらしたか：開発協力とグローバル人材育成50年の成果』ミネルヴァ書房 pp.118-143
- 国際協力事業団 (JICA) 国際協力総合研修所 (2002) 『ソーシャル・キャピタルと国際協力：持続する成果を目指して』
- 佐藤仁 (2021) 『開発協力のつくり方：自立と依存の生態史』東京大学出版会
- 佐藤寛 (2001) 「社会関係資本の操作性：よそ者は信頼を作り出せるか」『援助と社会関係資本：ソーシャルキャピタル論の可能性』日本貿易振興会アジア経済研究所
- 福田宗弘・関荘一郎・渡辺靖二 (2021) 『日・タイ環境協力：人と人の絆で紡いだ35年』佐伯印刷
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造：こころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会
- Aoyagi, K., Y. Sawada and M. Shoji (2022) “Irrigation Infrastructure and Trust: Evidence from Natural and Lab-in-the-Field Experiments in Rural Communities.” *World Development*. Volume 156, August 2022
- Currall, S. C. and M. J. Epstein (2003) “The Fragility of Organizational Trust: Lessons From the Rise and Fall of Enron.” *Organizational Dynamics* 32(2):193–206
- Fukuyama, F. (1995) Trust: *The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton, London. (『「信」無くば立たず』加藤寛訳、三笠書房、1996年)
- Gargiulo, M. and G. Ertug (2006) “The Dark Side of Trust.” Bachmann, R. and A. Zaheer Eds. *Handbook of Trust Research*. Edward Elger Publishing
- Hardin, R. (2004) *Trust and Trustworthiness*. Russell Sage Foundation, New York
- Ishikawa, S. and D. Quilala (2019) “The Protracted Crisis in Mindanao: Japan’s Cooperation and Human Security.” Hernandez, C. G., E. M. Kim, Y. Mine and R. Xiao (eds.) *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*. Palgrave Macmillan
- Janowicz, M. and N. Noorderhaven (2006) “Levels of inter-organizational trust: conceptualization and measurement.” Bachmann, R. and A. Zaheer (eds.) *Handbook of Trust Research*. Edward Elger Publishing
- Keating, V. C. and J. Ruzicka (2014) “Trusting Relationships in International Politics: No need to hedge.” *Review of International Studies*. Vol. 40, pp. 753-770
- Keefer, P. and C. Scartascini (eds.) (2022) *Trust: the Key to Social Cohesion and Growth in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank

- Krishna, A. and Uphoff, N. (1999) “Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan India.” Social Capital Initiative Working Paper No.13, Washington D.C.; The World Bank
- Nannestad, P. (2008) “What have we learned about generalized trust, if anything?” *Annual Review of Political Science*. Vol. 11, pp. 413-436
- Narayan, D. (1999) “Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty.” Poverty Group, PREM, The World Bank
- OECD (2017) *OECD Guidelines on Measuring Trust*. OECD, Paris. (『信頼を測る：OECDガイドライン』桑原進監訳、明石書店、2019年)
- Yamagishi, T. and M. Yamagishi (1994) “Trust and commitment in the United States and Japan.” *Motivation and Emotion*. 18, 129-166
- Zaheer, A., B. McEvily and V. Perrone (1998) “Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance.” *Organization Science*. Vol. 9, No. 2

【第2部 事例分析編】

(第5章)

- 石塚浩 (2007) 「社会関係資本と信頼概念」『情報研究』第36号、17-27
- 国際協力事業団 (JICA) (1979) 「ボホール州総合開発計画マスタープランの調査に関する最終報告」
国際協力事業団
- 佐藤仁 (2021) 『開発協力のつくり方—自立と依存の生態史』東京大学出版会
- 茂野隆一 (1990) 「フィリピンにおける灌漑システムの現状と課題」『農業総合研究』第44巻第1号
- 李新建・今口忠政 (2003) 「日中合弁企業におけるパートナー信頼関係の構築に影響を及ぼす要因」
『経営行動科学』第16巻第3号、185-194
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造：こころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会
- Nooteboom, B (2007) “Social capital, institutions and trust.” *Review of social economy*. 65(1), 29-53
- Park, H., T. W. Tsusaka, V. O. Pede and K. M. Kim (2017) “The impact of a local development project on social capital: Evidence from the Bohol irrigation scheme in the Philippines.” *Water*. 9(3), 202
- Simmel, G. (1950) “The sociology of Georg Simmel.” Translation Kurt Wolff, Glencoe Ill. The Free Press.
- Sloan, P. and D. Oliver (2013) “Building trust in multi-stakeholder partnerships: Critical emotional incidents and practices of engagement.” *Organization Studies*. 34(12), 1835-1868

- Tsusaka, T. W., K. Kajisa, V. O. Pede and K. Aoyagi (2015) “Neighborhood effects and social behavior: The case of irrigated and rainfed farmers in Bohol, the Philippines.” *Journal of Economic Behavior & Organization*. 118, 227-246
- Zaheer, A., B. McEvily and V. Perrone (1998) “Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance.” *Organization Science*. 9(2), 141-159

(第6章)

- 安藤直樹 (2018) 『日本とインドネシアの開発協力 60年史』「月刊インドネシア」9月号、一般財団法人日本インドネシア協会
- 石塚浩 (2007) 「社会関係資本と信頼概念」『情報研究』第36号、17-27
- 外務省 (2014) 「ジョコ・ウィドト インドネシア共和国大統領略歴」
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/id/page23_001167.html) 2022年3月10日閲覧
- 外務省 (2015) 「菅官房長官とソフヤン・ジャリル・インドネシア国家開発企画庁長官 (大統領特使) との会談」
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/id/page4_001403.html) 2022年3月10日閲覧
- 外務省 (2023) 『『ODA (開発援助)』』
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>) 2023年9月5日閲覧
- 外務省 (2020) 「令和元年度海外対日世論調査」
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008370.html) 2022年3月10日閲覧
- 外務省 (2021) 「質の高いインフラ投資」
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/infrastructure/index.html>) 2022年4月5日閲覧
- 川村晃一 (2015) 「『高速鉄道受注失敗』に見る『日本・インドネシア関係』の変容」新潮社 Foresight
(<https://www.fsight.jp/articles/-/40584>) 2022年3月15日閲覧
- 倉沢愛子 (2020) 『インドネシア大虐殺 二つのクーデターと史上最大級の惨劇』中公新書
- 経済産業省 (2012) 「平成23年度インフラ・システム輸出促進調査等事業 インドネシア・ジャカルタ～バンドン間高速鉄道導入検討調査報告書【要約】」
(https://www.jetro.go.jp/jetro/activities/contribution/oda/model_study/infra_system/pdf/h23_result03.pdf) 2022年3月10日閲覧
- 国際協力機構 (JICA) (2013) 「案件概要書 (ジャワ (ジャカルタ-バンドン間) 高速鉄道開発事業)」
外務省開発協力適正会議資料
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/11_kaigou_gidaian.html) 2022年3月10日閲覧

- 国際協力機構 (JICA) (2021) 『国際協力機構年次報告書 2021』
(<https://www.jica.go.jp/about/report/2021/index.html>) 2022年3月10日閲覧
- 財務省 (2021) 「独立行政法人国際協力機構 (JICA) の概要」令和3年度行政事業レビュー 「独立行政法人国際協力機構有償資金協力部門への出資」資料
(https://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/review/2021kopuro.html) 2022年2月10日閲覧
- 佐藤仁 (2021) 『開発協力のつくられ方：自立と依存の生態史』東京大学出版会
- 日本貿易振興機構 (JETRO) (2009) 「インドネシア・ジャワ島高速鉄道建設事業調査 (インドネシア) 報告書要約」
(https://www.jetro.go.jp/jetro/activities/contribution/oda/model_study/earth_infra/pdf/gaiyou03.pdf) 2022年3月10日閲覧
- 平本賢了 (2018) 「インドネシアにおけるインフラ政策の展開—ジャカルタ・バンドン高速鉄道プロジェクトの現状と課題」『広島経済大学研究論集』第40巻第4号
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造：こころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会
- 山田順一 (2021) 『インフラ協力の歩み：自助努力支援というメッセージ』東京大学出版会
- Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (2015) “Building National Resilience against Natural Disasters and Tsunami.”
(<https://www.eria.org/news-and-views/building-national-resilience-against-natural-disasters-and-tsunami/>) 2022年4月18日閲覧
- Kratz, A. and D. Pavličević (2019) “Norm-making, norm-taking or normshifting? A case study of Sino–Japanese competition in the Jakarta–Bandung high-speed rail project.” *Third World Quarterly*. 40:6, 1107-1126
- Liao, J. C. and S. N. Katada (2021) “Goeconomics, easy money, and political opportunism: the Perils under China and Japan’s high-Speed rail competition.” *Contemporary Politics*. 27:1, 1-22
- Strangio, S. (2021) “Indonesia to Use State Budget for Cost Overrun on Chinese Rail Project.” *The Diplomat*.
(<https://thediplomat.com/2021/10/indonesia-to-use-state-budget-for-cost-overrun-on-chinese-rail-project/>) 2022年4月18日閲覧

(第7章)

- 上田直子 (2018) 「『心』に働きかけた隊員たち：バングラデシュの予防接種、ホンジュラスのシャーマン病対策から考える」岡部恭宜編著『青年海外協力隊は何をもたらしたか：開発協力とグローバル人材育成50年の成果』ミネルヴァ書房 pp.118-143
- 外務省「対ガーナ共和国事業展開計画」
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072360.pdf>) 2022年4月16日閲覧

- 国際協力機構 (JICA) 「COVID-19 に関する対応について」
(<https://www.jica.go.jp/volunteer/COVID-19/index.html>) 2022年12月7日閲覧
- 国際協力機構 (JICA) 「JICA ボランティア事業の概況」
(<https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/index.html>) 2022年4月15日閲覧
- 国際協力機構 (JICA) 青年海外協力隊事務局 (2018) 「第3期中期計画期間における JICA ボランティア事業評価」
- 国際協力機構 (JICA) 青年海外協力隊事務局 (2012) 「第2期中期計画期間における JICA ボランティア事業の成果」
- 国際協力機構 (JICA) 青年海外協力隊事務局 (2005) 特定テーマ評価「ボランティア事業 (青年海外協力隊事業) - マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスの事例より - 報告書」
- 佐藤真久・坂本明子・村松隆・斎藤千映美・島野智之・渡邊孝男 (2010) 「青年海外協力隊による環境教育活動の実施動向とアジア地域における阻害・貢献要因の抽出 環境教育分野の JOCV 活動報告書の文章分析を通して」『環境教育』19巻3号 pp.15-28
- 星野晴彦 (2008) 「青年海外協力隊活動における協働作業のための関係性構築に関する検討：任地機関カウンターパートとの関係性を対象として」『人間科学研究』30巻 pp.1-8

(第8章)

- 外務省国際協力局 (2022) 『2021年版開発協力参考資料集』
- 国際協力機構 (JICA) (2004) 『キャパシティ・デベロップメント ハンドブック』
- 国際協力機構 (JICA) (2019) 『国際協力機構史 1999-2018』
- 国際協力機構 (JICA) (2020) 「ボリビア国コチャバンバ県統合水資源管理能力強化プロジェクトー信頼関係の再構築に向けた挑戦：コチャバンバ水紛争を越えてー」JICA プロジェクトブリーフノート
- 国際協力事業団 (JICA) 国際協力総合研修所 (2002) 『ソーシャル・キャピタルと国際協力：持続する成果を目指して』
- 佐藤寛 (2001) 「社会関係資本の操作性：よそ者は信頼を作り出せるか」『援助と社会関係資本：ソーシャルキャピタル論の可能性』日本貿易振興会アジア経済研究所
- 福田宗弘・関荘一郎・渡辺靖二 (2021) 『日・タイ環境協力：人と人の絆で紡いだ35年』佐伯印刷
- Andrew, N. and C. Vargas (2002) “The Limitations of Water Regulation: The Failure of the Cochabamba Concession in Bolivia.” *The Bulletin of Latin American Research*. Volume 21, Issue 1, pp. 99-120
- Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba (2016) “Inventario de conflictos y acuerdos por el agua en Cochabamba (コチャバンバにおける水に関する紛争と合意のインベントリー).”
- Razavi, N. S. (2022) *Water Governance in Bolivia, Cochabamba since the Water War*. Routledge, New York

(第9章)

- 石塚史暁・佐藤仁・牧野耕司・大塚高弘・杉山秀男・橋本大樹・大友彩加・林伸江・左近文子(2022)
「開発協力における「信頼」とは－ODA案件の比較分析の試み－」国際開発学会第23回春季
大会発表論文
- 外務省(2004)『政府開発援助(O DA)白書 2004年版～日本のODA 50年の成果と歩み～』
- 学生支援機構(JASSO)(2012)「平成23年度 外国人留学生生活実態調査 概要」
(<https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/zaiseki/data/2011.html>) 2022年11月1
日閲覧
- 学生支援機構(JASSO)(2022)「2021(令和3)年度 外国人留学生在籍状況調査結果」
(https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2022/03/date2021z.pdf) 2022年11月11日閲
覧
- 川崎千晶(2011)「組織間における信頼のメカニズムと移行プロセス」『早稲田大学大学院商学研究
科 商学研究科紀要』72巻 p.21-32
- 国際協力機構(JICA)(2019)『国際協力機構 年次報告書 2019』
- 国際協力機構(JICA)(2022)『JICA at a Glance 一目でわかるJICA』
(https://www.jica.go.jp/about/at_a_glance/index.html) 2022年11月1日閲覧
- 国立大学協会(2022)『国立大学における男女共同参画推進の実施に関する第18回追跡調査報告書』
(https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2022/02/202201houkoku_01.pdf) 2022
年11月1日閲覧
- 出入国在留管理庁(2021)『入管白書 2021年度版 出入国在留管理』
- 出入国在留管理庁(2022)「令和4年6月末現在における在留外国人数について」
(https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00028.html) 2022年11月1日閲覧
- 総務省(2020)『地方財政白書 令和2年版』
- 内閣官房(2016)「明日の日本を支える 観光ビジョン」明日の日本を支える観光ビジョン構想会議
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/index.html) 2022年11月1日閲覧
- 内閣官房(2018)「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」外国人材の受入れ・共生に関す
る関係閣僚会議
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>) 2022年11月1日閲覧
- 野中郁次郎(1996)「知識創造理論の現状と展望」『組織科学』29巻4号 p.76-85
- 文部科学省(1981)『学制百年史』帝国地方行政学会
- 文部科学省(2020)『令和元年度 文部科学白書』
- 山岸俊男・渡部幹・林直保子・高橋伸幸・山岸みどり(1996)「社会的不確実性のもとでの信頼とコミッ
トメント」『社会心理学研究』No. 11、p.205-216
- 若林直樹(2009)『ネットワーク組織－社会ネットワーク論からの新たな組織像－』有斐閣
- McAllister, D. J. (1995) “Affect-and cognition-based trust as foundations for interpersonal
cooperation in organizations.” *Academy of management journal*. Vol. 38 (1), p.24-59

- OECD (2019) *Education at a Glance 2019*. OECD
- OECD (2021) *Education at a Glance 2021*. OECD
- OECD (2022) *Education at a Glance 2022*. OECD
- UNESCO (2022) “Higher education - Key figures -.”
(<https://www.unesco.org/en/education/higher-education>) 2022年11月1日閲覧
- UNESCO (2022) “Global Flow of Tertiary-Level Students.”
(<http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>) 2022年11月1日閲覧

(第10章)

- 上田直子 (2018) 『『心』に働きかけた隊員たち：バングラデシュの予防接種、ホンジュラスのシャーマン病対策から考える』岡部恭宜編著『青年海外協力隊は何をもたらしたか：開発協力とグローバル人材育成50年の成果』ミネルヴァ書房 pp.118-143
- 国際協力機構 (JICA) (2012) 「業務実施契約 公示情報 (2012年度)」
(https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/6021806/www.jica.go.jp/chotatsu/consul/koji2012/ku57pq000010bza6-att/20121226_g_01.pdf) 2022年10月23日閲覧
- 国際協力機構 (JICA) (2014) 「フィリピン国マニラ首都圏の持続的発展に向けた運輸交通ロードマップ作成支援調査最終報告書 日本語版要約」
(<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12149589.pdf>) 2022年10月23日閲覧
- 国際協力機構 (JICA) 運輸交通ナレッジ (2021) 『鉄道で世界をつなぐー海外プロジェクトの現状と展望』日刊建設工業新聞社
- 宮脇昇 (2019) 「公共政策とトラスト：国際的及び国内的課題」『公共政策研究』19号, 14-21頁
- 山田順一 (2021) 『インフラ協力の歩み：自助努力支援というメッセージ』東京大学出版会
- Ishikawa, S. and D. Quilala (2019) “The Protracted Crisis in Mindanao: Japan’s Cooperation and Human Security.” Hernandez, C. G., E. M. Kim, Y. Mine and R. Xiao (eds.) *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*. Palgrave Macmillan
- The Philippine Daily Inquirer (2022) “Senators prefer to partner with Japan over China on rail projects.” August 9, 2022.
(<https://newsinfo.inquirer.net/1643659/senators-prefer-to-partner-with-japan-than-china-on-railway-projects>) 2022年10月23日閲覧
- Tomkins C. (2001) “Interdependencies, Trust and Information in Relationships, Alliances and Networks.” *Accounting Organization and Societ*. Vol 26, No. 2, pp.161-191

【第3部 提言編】

(第11章)

- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造：こころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会
- Aoyagi, K., Y. Sawada and M. Shoji (2022) “Irrigation Infrastructure and Trust: Evidence

from Natural and Lab-in-the-Field Experiments in Rural Communities.” *World Development*. Volume 156, August 2022

Ishikawa, S. and D. Quilala (2019) “The Protracted Crisis in Mindanao: Japan’s Cooperation and Human Security.” Hernandez, C. G., E. M. Kim, Y. Mine and R. Xiao (eds.) *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*. Palgrave Macmillan



独立行政法人 国際協力機構
緒方貞子平和開発研究所

表紙写真

(上段中) 写真提供: JICA

(上段右) 写真提供: 大塚雅貴 / JICA

(下段中) 写真提供: 今村健志朗 / JICA

(下段右) 写真提供: 久野武志 / JICA

ISBN:978-4-86357-101-3