

はじめに

1. 背景

現在、JICAでは在外の機能強化やプログラム化の拡大・強化など、事業の戦略性を高め、質の高い事業を展開するためのさまざまな取り組みが行われています。そうした背景の中で、JICAでは、開発途上国の抱える重要な開発課題を的確に把握し、問題解決に向けての適切かつ現実的な処方箋を書くことが求められています。つまり、プロジェクト・レベルのミクロな視点だけでなく、国レベルでのマクロな視点でものを考えることが重要になっていると言えるでしょう。

また、国別分析の情報共有や共同実施といった、援助の上流部分についてドナー間の援助協調が謳われている（「パリ宣言」）中で、JICAに対して、国別開発戦略の議論への一層の貢献が求められます。こうした期待に応えるためには、独自の視点で開発戦略を打ち出していくことが今後ますます重要になっていくものと思われれます。

上記のような状況に対応するためには、JICA職員を含む援助関係者の「国を見る」能力の向上が必要であるとの認識から、職員や専門家の「国を見る」能力の向上を図るための研修のあり方を検討すべく、平成18年度に調査研究「国を見る能力」を実施いたしました。

この教材は、上記調査研究の成果品です。

2. 目的と位置づけ

この教材は、職員赴任前研修および専門家派遣前研修「国を見る視点」（初級）の研修教材として作成しました。現在、「国を見る視点」研修は初級のほかに中級研修を行っていますが、本調査研究の検討会において、初級・中級を含めた研修計画の全体像をおおよそ以下のように整理しています。

- ① 初級を基礎能力レベル、中級を応用能力レベルと位置づける。研修計画全体の最終目標としては、国レベルの的確な現状分析とそれに基づく開発戦略形成のための能力向上を図ることとし、事業との関係では、国別事業実施計画の充実に寄与することを想定している。
- ② 基礎能力レベルでは、援助関係者の基礎知識として、国レベルの問題をマクロ的に把握する際の基本的な指標を理解し、それら指標を通じてその国の問題を把握する能力を身につけることを目的とする。対象分野としては、開発戦略文書の中で頻繁に登場する、3つの分野、「マクロ経済」、「貧困」、「ガバナンス」を取り上げる。（p.6 「3視点の関係計画への反映例」 p.7 「3視点と国別開発課題」参照）

- ③ また、これら3つの分野（「マクロ経済」、「貧困」、「ガバナンス」）が注目されるに至った背景とその背後にある開発戦略についての基礎知識を身につける。（貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）や、世界銀行の国別援助戦略（Country Assistance Strategy：CAS）などに見られる開発戦略は、先方政府の政策担当者や他ドナーと国レベルの開発戦略について協議する際の「共通言語」として位置づけられる。）
- ④ 応用能力レベルでは、上記のような基礎知識や理論を学習した後に、指標の背後にある構造的な問題（社会構造、政治構造、権力構造等）やその歴史的な背景を（赴任国において、ミクロの視点から）把握し、一国の開発戦略策定の基礎となる適切な現状分析を行う能力を高めることを目的とする。ただし、国により問題の所在や歴史的な背景が異なるため、適切な現状把握やそれを踏まえた戦略の策定については、定石やノウハウはなく、現場経験のなかで、仮説→検証→仮説の試行錯誤を繰り返すほかない。したがって中級研修では、国レベルの現状問題分析と戦略立案に係る過去の事例（グッド・プラクティス）を説明することにより、各国における今後の現状分析、戦略策定の参考にすることを目的とする。
- ⑤ また、現在、グローバリゼーションが途上国の開発に及ぼす影響が大きいことを考慮し、中級研修においては、グローバリゼーションに係る職員の見識を高めることも狙いの1つとする。

図0-1、図0-2は、上記諸点を概念図として整理したものです。

図0-1 研修計画の概念図（3視点を中心に）

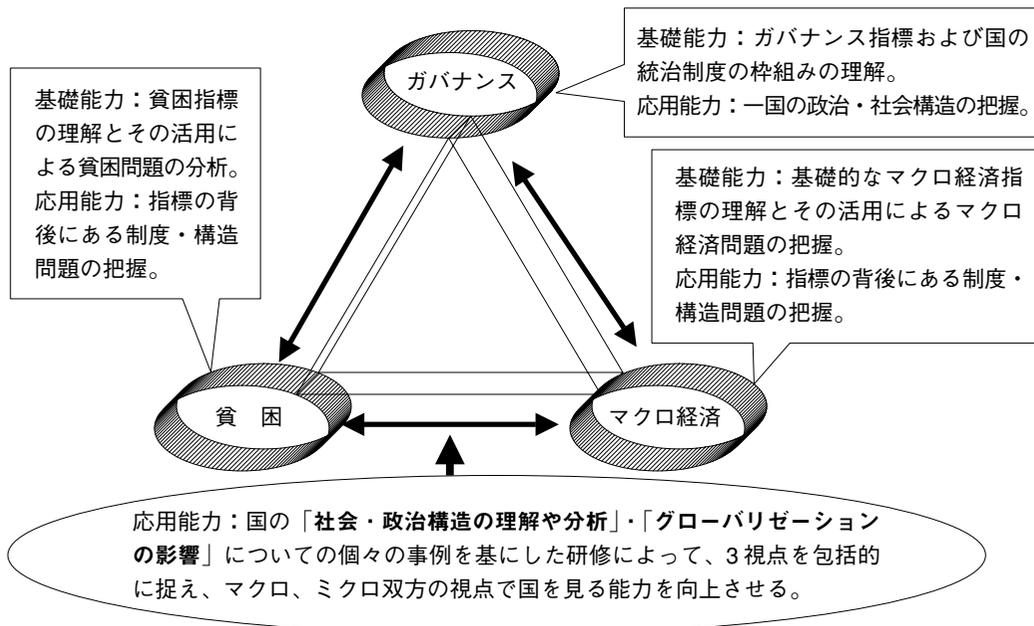
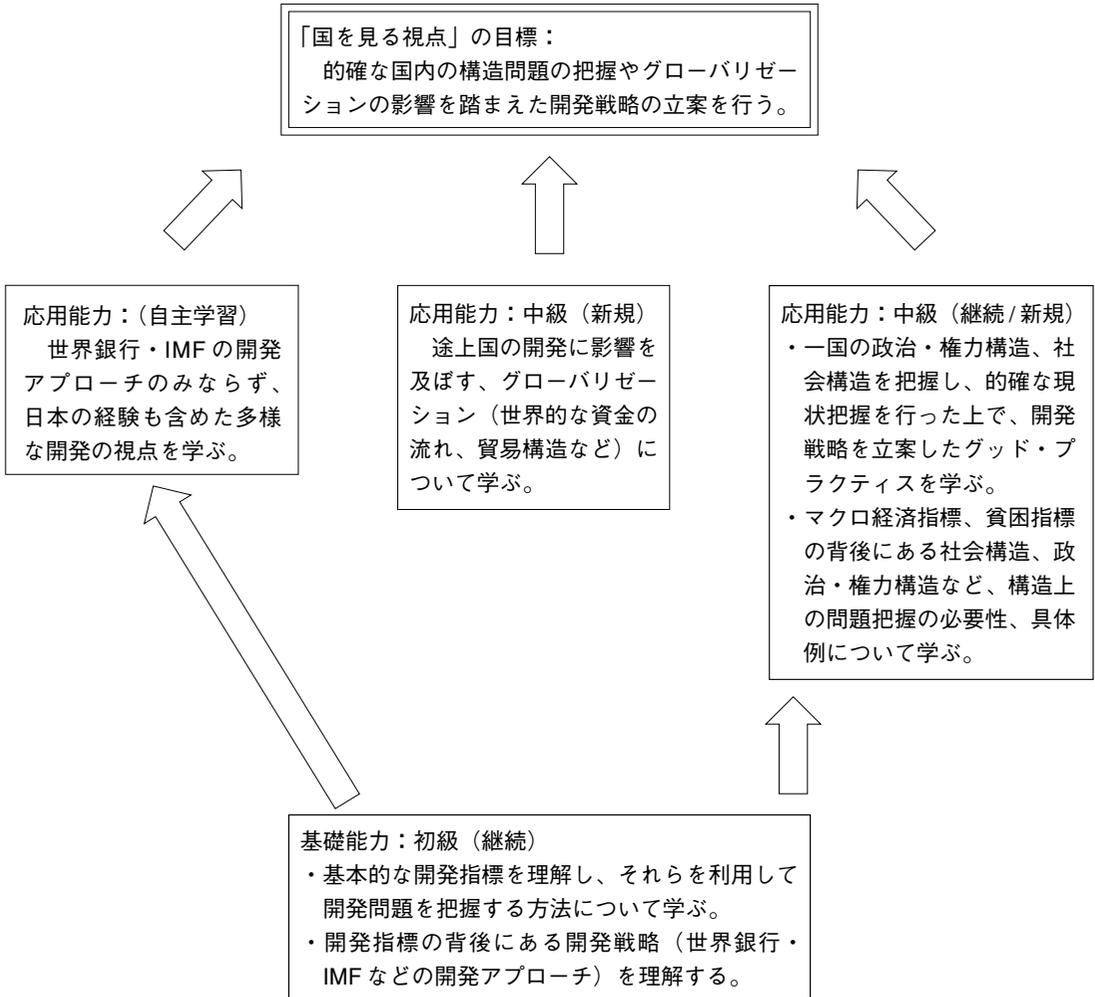


図0-2 「国を見る視点」研修計画の全体像



前述のとおり、この初級研修は、JICA職員の赴任前研修や専門家の派遣前研修の中で行われています。赴任される前には、ぜひこのテキストを基に、基本的な開発指標を各種データソースから洗い出して、時系列的な推移を見、他国と比較をすることによって、赴任国の開発上の問題がどこにあるのか診断してみてください（ただし、データそのものの信憑性に常に留意する必要があります）。その診断結果を現場で検証し、問題の原因を分析し、問題認識を深めていくというプロセスが、一国の開発上の重要課題を的確に把握するために重要となります。指標を通じた診断は、そのための第一歩です。基本的な指標を学んだら、さらに理論を学ぶことにより、理解を深めることができます。ただし、このテキストでは、入門編という位置づけのため理論までは踏み込んでいません。

基礎能力を身につけたら、赴任国において、社会構造、政治・権力構造などの、指標の背後にある構造的な問題の把握に努めることが大切です。そのためには、援助の現場をできるだけ見て回ることが重要になります。

繰り返しになりますが、国別の分析や開発戦略の立案にあたっては、援助関係者の経験に基づく暗黙知をベースとしつつも、数値や指標を活用した分析が必要になります。また、指標は、時系列の変化、国別、地域別の特徴などを把握する上で、役に立ちます。それぞれの数値指標の持つ特徴や問題点を把握しつつ、それらを有効活用する能力は、国別戦略を検討する上で、JICA職員のみならず、援助関係者すべてに求められるものです。また、赴任国において、基本的な指標や統計データをモニタリングしていくことも大切です。

この教材を足がかりとして、今後、実務の中で数値指標に対する感覚を深めていただければ幸いです。

また、前述のとおり、このテキストにはもう1つ目的があります。それは、上記の3つの視点の背後にある「開発戦略」の考え方について、その基本的アプローチ・考え方を学ぶことです。このテキストでは、世界銀行を例にとり、開発戦略の変遷について解説をしています。世界銀行やIMFの開発に対する考え方は、援助の潮流に大きな影響を及ぼしますので、最初のステップとして同機関の考え方を学ぶ必要がありますが、次のステップとしては、そうした見方を相対化するような複数の視点をもつことが望ましいと言えます。こうしたオルタナティブの視点については、このテキストでは扱っておりませんので、各自で「日本の経験」を学ぶなどの学習を行うことが望まれます。

なお、農村開発、運輸交通、教育、保健、水資源、環境保全、中小企業振興といったセクターごとの開発課題の理解・分析につきましては、この教材では扱いませんので、「課題別援助指針」や「開発課題に対する効果的アプローチ」などを参照してください。数値指標につきましては、MDGsに関する教育、保健分野の指標を一部取り上げていますが、その他、セクターに関係した指標はこの教材では取り上げておりませんので、予めご了解願います。

3. 教材の構成

この教材は、以下のような構成になっています。

第1章 開発戦略の変遷

途上国政府やドナーの開発戦略文書の中で取り上げられる指標の背後には、特定の開発に対する考え方や開発アプローチが存在します。近年では、制度構築・ガバナンスの開発に果たす役割が重視されているため、各ドナーでガバナンス指標が開発されています。また、構

造調整プログラム政策の立場からは、たとえば、マクロ経済の安定性を見る指標が注目されるでしょう。この章では、戦後の開発戦略の変遷をたどることにより、指標の背景にある基本的な開発の視点について解説します。

第2章 マクロ経済指標の見方

平成8年度国総研作成の『開発途上国マクロ経済指標マニュアル』を基に、データや情報を最新のものに入れ替え、内容も大幅に書き改めました。

マクロ経済指標は、その国の経済規模や経済発展の度合い、経済構造や経済の安定性を見るために必要な指標です。経済の不安定化は国民生活に大きな影響を及ぼしますので、常に（マクロ経済および経済構造の両面において）、その国の経済の現状と推移を把握する必要があります。

この章では、GDPや人口増加率などの基本指標、産業構造やマクロ経済バランス、財政・金融、国際収支などの経済指標を解説します。

第3章 貧困・社会指標の見方

貧困削減戦略文書（PRSP）やミレニアム開発目標（MDGs）に見られるように「貧困削減」が開発戦略上のキーワードとなり、「社会セクター」重視の流れが形成されています。

この章では、貧困や社会セクターの現状分析を行う際に基本となる指標（貧困者比率、貧困ギャップ指数、ジニ係数、人間開発指標など）を解説します。

第4章 ガバナンス指標の見方

近年、途上国の開発におけるガバナンスの役割が重視され、世銀をはじめいくつかのドナーでは、数値でガバナンスの現状を表すガバナンス指標の開発が行われています。ガバナンス指標は、その国のガバナンスの概要を把握する上で便利なツールであるため、代表的なガバナンス指標である世界銀行の世界ガバナンス指標（WGI）および国別政策・制度評価（CPIA）を詳細に解説します。また、他ドナーのガバナンス指標には各ドナーのガバナンスに対する見方が反映されていますので、それぞれについて、特徴、活用方法や問題点を解説します。

第5章 国の基本的な統治制度（ガバナンス）

はじめて在外に赴任する職員が、当該国の政治・行政制度を理解する上で基本となる国の統治制度の枠組みを理解することを目的とします。具体的には、その制度的な枠組みとして、憲法、選挙制度、三権分立、地方分権を取り上げ、それら制度とその背後にある権力構造、社会構造とのかかわりを具体的な事例を基に解説します。

3 視点の開発計画への反映例

● 3 視点とPRSP

下のセネガルの貧困削減戦略の例のように、国家開発計画やPRSPには、経済成長（セネガルでは、①富の創出）、貧困や社会の脆弱性（セネガルでは、②基本的サービスや③弱者グループの向上）、民意の政治反映や行政能力（セネガルでは、④運営執行の分権化）などの理解・分析が含まれていて、つまり、3視点の指標や考え方が活用できる。

- ・「経済成長」についての理解（マクロ経済指標やその考え方）
- ・「貧困や社会の脆弱性」について理解（貧困指標やその考え方）
- ・「民意の政治反映や行政能力」についての理解（ガバナンス指標や考え方）

例：セネガルでの貧困削減文書（PRSP）は2002年11月に作成された。PRSPは、2003～05年の3年間を対象としており、①富の創出、②基本的社会サービスに関するキャパシティビルディングの推進、③弱者グループの生活条件の向上、④運営・執行の分権化に基づいた参加型のモニタリング・評価アプローチが4本の柱となっている。

（出所）：外務省資料『国別データブック』一部修正。

次のページの図「3視点と国別開発課題」はガーナの例であるが、国を見る能力の3視点は、国別事業実施計画の基本的な枠組みとなっていることがわかる。

● 「3視点と国別開発課題」

「ガーナの国別事業実施計画」の国別開発課題を3視点により理解する

「マクロ経済を見る能力」：経済成長率の変化、周辺国と比較した成長率の位置づけを理解する。

● 開発の方向性と援助重点課題

ガーナ政府は1983年以降、世界銀行・IMF主導による構造調整を実施して、経済再建に取り組んできた。その結果、1980年代初めから実質GDP成長率は4～5%とサブサハラ・アフリカにおいて比較的高い成長率を維持しており、2004年には5.6～5.8%と過去10年間で最高の成長率を記録し、貧困率は減少傾向を示してガーナは構造調整の「優等生」との定評を得ている。

「マクロ経済を見る能力」：経済成長の要因や産業動向や貿易から、経済動向の深い理解を行う。

「貧困を見る能力」：貧困格差や脆弱性を指標（貧困率、HDI指標、MDGs指標）で理解する。

ただし、この経済成長は、家計消費と政府消費主導によるもので、持続可能な「成長の好循環」は欠如している状況が続いている。産業別では、サービス部門が増加傾向にあるが、基幹産業が農業であることに変化はない。また、外貨獲得の8割近くは金、カカオ、木材と限られた産品に限られており、それ以外の産業による貢献は低い状況のままである。また、保健や教育などMDGsに関連する指標は改善方向にあり、近隣国と比較しても良い状況にある一方、UNDP人間開発指標（HDI）では2004年の131位から2005年には138位に後退している。

政治面では、93年の民政移管以降、民主化が着実に進展している。2001年1月にはローリングス政権からクフォー政権へと同国において初の選挙による政権交代が実現し、2004年12月の大統領選挙で再選された。クフォー政権の第2期は、経済の加速的發展を目指す「積極的変革第2章」を掲げ、特に「人的資源開発」、「民間セクター開発」、そして「グッド・ガバナンス」の3点に重点を置いて継続的に開発を進めている。

「ガバナンスを見る能力」：政策や政治・行政の動向を把握しつつ、民主化や政権交代の意義を理解する。

出所：JICA「H17ガーナの国別事業実施計画」