

GRIPS Development Forum  
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No. 7

開発援助の戦略化

発行:2002年6月

- 「声が聞こえる援助」を目指して  
上田善久
- 日本の「開発外交」は如何にあるべきか      ワシントン DC の視点  
紀谷昌彦
- バングラデシュ開発援助ネットワーク      国別援助政策強化の新たな試み  
岡崎克彦

## まえがき

ワシントンDCには、多数の日本人の経済協力関係者が、政府、実施機関、世界銀行グループ、米州開発銀行（IDB）、国際通貨基金（IMF）、企業、NGO、シンクタンク、大学、メディア等で実務や研究に携わっています。2001年9月にODA改革を考えるブラウンバッグランチが有志により開始され、その後、2002年3月に発足したワシントンDC開発フォーラムに引き継がれて現在に至っています。そこでは、各人が個人資格で自由かつ率直な議論を行い、開発戦略に関する互いの情報・知見を深めるとともに、政策実施に携わる世界各地の関係者に議事録を発信してきました。

今般、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムとワシントンDC開発フォーラムは協力して、ワシントンDCにおける政策議論をさらに広く紹介することになりました。議事録をトピック別に再整理し、一連の「GRIPSポリシー・ミニッツ（政策議事録）」としてここに発表いたします。これらが多くの関係者の実務や研究に生かされることを願っています。

なお、ワシントンDCフォーラムの詳細についてはウェブページ [www.developmentforum.org](http://www.developmentforum.org) をご参照下さい。

2002年6月

ワシントンDC開発フォーラム  
GRIPS開発フォーラム

## 「声が聞こえる援助」を目指して

米州開発銀行理事 上田善久

2002年4月12日

### 【ポイント】

1. 援助の目的は何であり、その目的達成のために適切な手段かという根本的な命題を明確にする必要がある。そして、援助の理念を、対国益、対日本国民、対相手国政府、対相手国国民、対国際社会の各々の次元でどう認識し、その効果が検証可能となるよう個々のプロジェクトにどう落とし込むかが課題となる。「顔が見える援助」が自己目的ではあり得ない。
2. 援助額が多ければ相手国から感謝されるはずという思い込みを前提に、日本国民への説得のために「顔を見せる」作業を進めている。しかし、「顔が見られているかどうか」ということよりも、「どういう顔を（双方の国民や国際社会に）見せているのか」という点に思考の軸を移すべきであり、援助に込めようとしているメッセージ、即ち「声が聞こえる援助」という発想こそ重要である。
3. 具体的には、政策決定プロセスの透明化のための援助実施機関（JICA・JBIC）のガバナンスの強化、政策目標における相手国政府のガバナンスの位置づけの明確化、他の機関との援助協調や対話を通じての受入国側による処方箋作りへの参画、過去の援助の失敗の反省、公的支援の役割の再検討などが改革の方向性として挙げられる。

上田 善久（うえだ・よしひさ）

1951年兵庫県生まれ。1974年東京大学法学部卒、同年大蔵省入省。延岡税務署長、アフリカ開発銀行理事、在米日本大使館一等書記官、関税局関税企画官、国際金融情報センター総務部長、国際金融局国際資本課長、米州開発銀行駐日事務所長、金融安定監理官、神戸税関長、国際局審議官などを経て2001年7月より米州開発銀行理事。その間、埼玉大学政策科学研究所客員教授も経験。 著書：『新世界投資読本』（財経詳報社）

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

## 1. 今若い世代に問われていること

キックオフでは特に批判的な側面に限定して問題提起をするが、これゆえに日本の援助について全面的に批判するというものではないことを最初に申し上げたい。また、今の日本の状況では、若い世代に期待するしかないという気持ちが極めて強い。ワシントン DC 開発フォーラムも、若い世代を中心とした動きということで誘われプレゼンテーションをすることとなったものである。

ODA 額が巨額で伸びてきたにも関わらず、これまでその形成のプロセスで何が検討されたのか、すなわち「何を目的としたもので (Do right things?)、その目的達成のための適切な手段であるのか (Do things right?)」という根本的な命題に対する、援助実施者の判断プロセスが明確にされてこなかった。こうした客観的事実に対して、国民各層が、ODA 賛否の立場を超えてそれぞれの立場から苛立ちを示すのも当然である。昨今の ODA 批判の対象は、ODA そのものというよりはむしろプロセスの不透明さにあるといえるだろう。

このように援助理念そのものが曖昧になり、量の拡大が自己目的化してきた中で、援助を改めて手段として捉えなおし、「その手段により一体何を実現しようとしているのか」を根本から考え直す必要がある。すなわち援助の理念を、対国益、対日本国民、対相手国政府、対相手国国民、対国際社会、それぞれの次元でどう認識し、またその効果が検証可能となるよう個々のプロジェクトデザインにどう落とし込んでいくかが総合的に問われている。「顔が見える援助」というが、それ自体が目的ではあり得ない。

第 2 次 ODA 改革懇談会最終報告に対するコメントであるが、現在の ODA 理念を批判的に分析、再構築するという知的作業が抜け落ち、逆に、現状を肯定的に総括した『アフガン問題への取り組みは、日本国民の ODA に対する関心を高めるとともに、ODA が日本外交の手段として重要な役割を演じることを再認識させた。』(報告書末尾)との一文で、本来取り組むべき難問をあっさり片付けてしまっている。その結果、国民の意識高揚と「援助を見せる」ための技術的問題に終始した感がある。最近のアフガンへの取り組みは今のところ「外交」の領域であり、援助の質の問題がクリアされたと誤解すべきではない。

## 2. 「顔が見える援助」の危険性

まず、援助額が多ければ感謝されるはず、という単純な思い込みが、全ての前提となっている。これを前提にして、今はもっぱら日本国民向けの説得作業を進めている。この結果が「顔が見える援助」という日本国民向けの発想とスローガンであり、「日本の皆さん有難う」という類の看板をもちばら日本国民向けに設置してみせることが論理的帰結となりかねない寒々しい状況にある。

日本の援助を量的に支えているのが有償資金協力である。その意義については幾多の記述があるが、基本には返済義務を課すことにより受入国の自助努力を促すことで

発展に寄与するという思想がある。これは、あくまでも受入国政府が将来 30 年にもわたり連続して責任ある当事者であることが前提であり、ガバナンスが前提になっているはずである。

一方わが国は、受入国のガバナンスや政体には不干渉を装うことで額を伸ばしてきた。しかし、高額の援助を供与すること自体、内政への大きな干渉（現政権の支援？）であり、意図せずしてメッセージ性を有している。従って援助主体の理念や説明責任が問われるのは当然である。

また受益者が現世代（の権力者）で負担者が後世代の一般国民という点も注意を要する。有償資金協力については、将来の返済は借入れ国の国民負担で、返済不能なら日本国民負担なので、双方の国民に等しく説明責任があるのは当たり前の話である。また、無償資金協力については、非効率的で支援目標とかけ離れた無駄な出費となり得る（国連での票など明確な目的があれば別だが...）。年間 GDP が 2~300 ドルの国に各種の大型土木工事を行っている場合もある。これが現地の人にどのように見られているのか、その効果はいささか疑問であり、ネガティブなメッセージ性すら持ち得ることになる。

更に、借款とは金融行為であるにもかかわらず、「援助」という名のもとに返済可能性の議論もなく追い貸しに走る危険性も認識しておく必要がある。

援助額の大きさ拡大と政権支援という考え方には、援助が賠償から始まったという過去の歴史的側面も関係していると考えられるが、ただそのプロセスで国内産業支援や資源確保も目指すなど、当時は極めてうまく工夫されたスキームでもあった。また冷戦時代における国連での陣取り合戦も西側陣営の一員としての果たすべき役割に含まれていた。しかしこうした明確な目的が拡散していく過程で、借款の持つ上記のような問題点について無頓着であってはならない。

最後に、総論として日本の援助理念が様々な場所で語られているにしても（成長、貧困、環境、伝染病など）個々のプロジェクトデザインにおいて当該開発効果（output ではなく outcome。例えば、学校建設が output とすれば、教育水準が向上するのが outcome となる。）の検証を可能にするような数値目標の設定や事後評価方法が盛り込まれているのかが問われなければならない。

結論的には、「顔が見られているかどうか」ということよりも「どういう顔を（双方の国民や国際社会に）見せているのか」という点に思考の軸を移すべきではないか。すなわち援助に込めようとしているメッセージの問題であり、これが「声の聴こえる援助」という発想の原点である。

### 3. さまざまな論点

経済インフラの強化という点では、近隣諸国の製造業発展をわが国の税金で支援する意味を問い直す必要がある。過去は賠償、更には原材料の開発輸入、日本産業の直接投資支援、それぞれの時代にそれぞれの意味はあった。しかし現況で途上国（東南

アジア、中国)の経済産業発展支援を国策として正面から(日本企業支援とは言わずに)主張するのは到底無理ではないか。むしろ、社会政策面で日本が先進国として支援できる領域があるとすれば、これこそが途上国に対する援助の中核となるべきではないか。

経済活動支援ということであればこれは民間資本の領域となるが、もし economically viable なプロジェクトに援助を振り向ければ、民間資金をクラウドアウトするのみならず、“easy money” 故に逆に公的部門による非効率、高コストなシステム温存を強いていることにならないか。逆にいえば、彼らが求めている効率的な公益サービス提供ノウハウの供与とかけ離れているのではないか。いまや、日本自身が公益サービス提供のノウハウにおいては後進国に属しているのが現状だと思う。

また、重債務国問題という名の援助の不良債権化も実は大きな問題である。過去の援助が社会経済発展に結びついていなければ、返済すべき世代が不満をいうのも一理ある。援助実行の時点で双方の国民参加はなく、かつ焦げ付きのツケは借入国国民(ニューマネーの停止という形で)と日本の納税者(償却負担という形で)が負うことになる。やはり返済不能が明らかになった時点で不良債権処理として日本、借入れ国双方の国民に対し透明性ある形で、かつ説明責任を果たした上で処理すべきである。現在の債務救済スキームではこうしたプロセスが回避されるため、表面的に援助の失敗(貸手、借手それぞれの責任も含め)が糊塗され援助の根本を考え直す機会を摘み取っている。折角の事例を分析する体制にはなっていないし、そういうマインドもない。

日本援助を支える足腰の弱さ、すなわち日本のコンサルティング業界の抱えるエンジニアリング偏重の古い体質も足枷となっている。これも一因となって経済採算性を無視した大型プロジェクト志向になっている。サプライ側の発想にとどまっている限り、無駄な公共事業を海外で再生産するだけで、被害者はいずれにせよ日本と借入国双方の国民となる。

#### 4. 聴いてもらいたい声は？

以上が現状の理解と批判である。それでは、これから日本の援助にどういう声を載せるのか。国際社会での現状は、貧困削減、環境維持との整合性のある経済発展、国の制度の近代化(ガバナンス、司法制度、汚職問題など)を重視している。一方この流れに対する嫌悪感が日本から出ているのも事実である。「PRSP を超えて」という問題設定もその意識の表れであろうか。確かに、日本では民主制一つをとっても援助目標に置くべきかにつき合意がない(ミャンマー、中央アジア、中国への援助)。被援助国のガバナンスと援助の是非との関係についても、日本の援助関係者から答えが出されていない。

理想型を言えば、わが国は戦前の加害者としての立場ではなく、むしろ民主制、人権など基本的な価値観を重視する戦後アジアの先進国として、そのメッセージを託すべきであった。戦争に負けたことによって民主国家が確立したので、その面をわが国の基本的な価値観としてメッセージにすれば良かった。とくに冷戦崩壊後はそれがで

きたはずである。かつ双方の国民の視線にも堪えられたはずである。しかし、引き続き慣性の働くままに量的拡大を目指してきた。日本がアジアの中で最も優れた民主的で基本的人権を守る国ということでリーダー足り得たはずだが、それを認識しないまま独裁的、権威主義的国家を支援してきたため、国民から見てもわかりにくいようになった。

「権力は腐敗する」という経験的な事実を前提にしつつ、将来の返済も含め開発効果をモニターしていく気があれば、権力交代のメカニズムや政策決定の透明性など、国家としての連続性を維持し得るようなガバナンスを強調するのは当然の責務であった。アジア的発想では賢人支配ということで権力者支援に傾きがちだが、人民の視線にも等しく留意しておくべきであった。

一番の問題は、日本自身がメッセージ性を喪失していることである。民主制を語るにも信念がなく（必ずしも悪いことではない。ある意味では声高に主張しなくてもうまく日本では機能してきたのかもしれない...）人権を説くのも面映い。社会セクターについても日本の経験を漠然と説くばかりで理論的体系や普遍性に欠け、更に心配なのは、得意の大型公共プロジェクトですら採算性、経営効率性、経済効果についての分析手段をもっていない。

## 5．処方箋

第2次 ODA 改革懇談会最終報告は次のように述べている。「国別援助計画や分野別課題別援助方針などの上流に位置する基本政策の下で、具体的なプロジェクトの企画立案から実施などの下流に至るまでの一貫性を確保した ODA のことである。それを確保するために、われわれは『ODA 総合戦略会議』の設置を提言した。またそのような一貫性のある ODA を実施するためには、これまでの取り組みを拡充し、実施体制を整備しなければならない。」

しかし従来の方法を踏襲しつつ、「拡充する、強化する、改善する」ことで足りるのか。やはり「外交」と「援助」は本来次元を異にしたプロセスであることを認識して、援助の世界での方法論を確立することが急務ではないのか。もちろん「援助」の最終決定にあたり「外交」が考慮され、場合によっては優先されること自体は当然であるが、形成の過程では整理されていなければならない。この点を避けていると、どんな機関を設置しても「賢人（？）による総合的判断」という曖昧な世界にとどまることになり、援助の“accountability”を獲得することはできない。

従って、以下を提案したい。

- (1) 政策決定プロセスを透明化するため、JBIC や JICA など執行機関自身のガバナンスを強化する。プロジェクト決定の前提として、国別戦略との整合性、開発効果目標の導入（計測可能な目標を含む）など、プロジェクトデザインの改善と事後評価を可能とする新たな手法を導入する。すなわちもっぱら「援助」の切り口から“accountability”の向上に努め、「外交」の要素を切り分ける必要が

ある。もちろん最終的に政治的外交的な決定となれば、その場合にはそれを明確にすればよいだけのことである。

- ( 2 ) 政策目標におけるガバナンスの位置づけを明確にし、その意味では明示的に内政にもコミットする。将来の返済に繋がる長期的な関わりである以上、国家としての連続性が確保されることを条件とするのは双方の国民に対する当然の義務であるはずである。それが無理な場合には、人民に直接手を差し伸べるしがなく、その場合「無償援助」しかあり得ない。
- ( 3 ) 他の機関との援助協調や対話を通じて受入国側での処方箋作りに参画し、援助側社会での声を高める。このプロセスで意図した援助が実施できないにしても、受入国サイドでの開発戦略策定に向けてのオーナーシップ意識醸成には役立つはずであり、日本が被害者意識をもつような事象ではない。
- ( 4 ) 不良債権の公開こそ援助への国民参加の最も重要な前提である。これは単なる自己批判ではない。社会経済が急激に変わっているのは皆承知しており、その中で援助の失敗がない方が不思議である。例えば、ビルマやインドネシアへの借款など、失敗か否かの判断は別にしても教訓を学び取る上で格好の事例となるはずである。無謬性のフィクションに寄りかかることで現実から目をそらすべきではない。組織が壊死状態かどうかは失敗から学べるか否かで決まる。
- ( 5 ) 日本の産業振興という国内政策の側面支援という役割が終わりつつある中で、近隣諸国の産業発展を日本の公的機関が支援する意味をもう一度考え直す必要がある。しかも産業育成なら経営ノウハウも併せ持つ民間資本の方が実効性が高くなっているはずである。したがって、対政府援助としては、やはり社会部門や国家制度の近代化を通じて、経済成長の効果が持続可能で、貧困者にも裨益できるようなシステム作りに寄与すべきであり、そうした方向を目指せるようわが国援助機関の組織を変えていくべきではないか。

#### 【出席者より席上および直後に電子メールで出された意見】

- 1 . 産業振興について、近隣諸国（中国など）が日本の脅威になるということで、経済産業省は中国民間企業支援のプログラムを作っているものの、省内で批判されることがあるという話を聞いたことがある。役所の中でも議論がありながら政策が定まっていけないのであろう。これだけ中国と日本の経済がつながっていることから、製造業は中国でつくるしかないという現実、そして日本関係の現地企業を育てないことには商品の品質管理ができないという現実がある。ブランケット的に中国に支援しないとすることは良くないと思うが、どう考えるか。

(上田善久) 敵を伸ばすからけしからんということだけでなく、公的資金を使うことの適切性が問題だと思う。民間が入るのであれば、民間で必要な投資も受け入れられる。民間と競争してまで公的資金を出すべきか。日本企業支援ならば、特別円借款をやめて、日本企業支援という目標を明確にすれば良い。途上国の発展云々



という以上、どうしても疑問が出てくる。

2. 他国の ODA の使い方を見ると、欧州はオランダがロシアに進出して投融資をする時の農家の支援は ODA でやろうといったように上手くつながっている。

(上田善久) 目標を明確にして、日本の産業支援を明確にするのであれば良い。それこそメッセージである。我々が直面している問題は、いわゆる開発問題について、そのような問題が整理されないまま、額の確保のみが議論されていることである。

3. 声が聞こえるためには、メッセージ性の統一が必要であり、また説得力のある実例と理論を同時に出す必要がある。今の段階では、多くのステークホルダー、ドナー、受入国に加えて NGO などのダイナミズムがあるが、日本の中で整合性をとるためには何が必要なのか。そのためのメカニズムはどう構築すればよいのか。

(上田善久) それが援助協調である。援助は国民と国民の関係であり、全ての人が参加し納得することが必要である。

4. 「聴いてもらいたい声」として、民主制、人権などのメッセージを託すべきという説明であったが、戦後 50 年を経ても、日本の国民も政府も民主主義がわかっていないのではないのか。わかっていないのに他国のドナーに説明できるのか、それを売りにして援助を進められるのか疑問である。むしろ国内で民主的なガバナンス制度を構築する方が先決ではないか。これまで日本は、(1)日本に多様なアクターがいることを政府も国民も認識していない、(2)認識してもアクター間で対話できていない、(c)長い間情報公開がなされていなかった、などの問題を抱えている。例えば米国の場合、国内で多様なアクターが参加し議論して、そのダイナミズムの中で政策決定がなされている。このようなメカニズムを認識し応用して、政府と国民が真の民主的な対話を進めていくことの方が急務であると思う。

(上田善久) 民主制について、日本はなぜ恥ずかしがるのか。日本は賢人支配の思想が好きである。「もっと国民に目を向けよ」と言うと、役人らしくないと疑問の目を向けられるのが現状である。相手国の人民の顔もみながら進める、というプロセスを踏んでこなかったのも、日本の民主制に対するコミット不足のあらわれかもしれない。他方、日本で民主制を連呼する人も、民主制がわかっているのか疑問である。民主制は主義でなく制度であり、1人1票で政権交代を保障する制度だからこそ、中期的には安定した政治システムを維持することが可能となる。これは西欧の独断的な価値観とは思わない。実際にやるしかない。

5. 1日1ドル未満の貧困者をいかに支援するかが問題である。声を聞いてもらうのがドナー側でなく貧困者の声が聞かれるような環境を作るのが問題ではないか。

(上田善久) 結局、援助は一人ひとりの人間の問題である。当然そういったことも含める。貧困者に対して、あなたたちの声を聞いている、ということも1つの立

派なメッセージである。

6. ODA や外交はたくさんの意味を含み過ぎる。経済発展、政治、安保と絡めて言及されており、また今の日本の ODA 政策・事業はあまりにも多くの官庁が絡み過ぎる。外務省が ODA を語る時に、安保も含めて語るのであれば、JICA や JBIC の ODA という概念とは分けて考える必要があるのではないか。上田氏がガバナンスを強化するといったが、日本や欧州や米国はそれぞれ ODA のガバナンスの制度がある。日本は多くの省庁が ODA プロセスに関わり総体として不透明であるが、DFID は閣僚レベルで明確な方向性を示している。日本は他国のガバナンスの制度を見る必要があると思う。
7. 最近仕事で世銀とデンマークの定期協議に関わったが、非常にクリアなメッセージがデンマーク側から出された。援助する対象国は 15 カ国に限定し、セクターは人権擁護・ジェンダー・移民の流入を抑えるためと明確にした。かつ今の政権は 10%近い ODA 減少をやった（1.06%から 0.85%に一挙に減少）。それを踏まえ、援助よりも貿易、民間セクターの育成など、ODA のフローでないところでいかにデンマークが関わるかといっている。提起協議のラインはそれに則って世銀に対するメッセージ出ている。日本は政権が変わることにより重点分野が変更するという考えがなかった。15 カ国限定という点については、日本はどの国についても援助をやってきた。なぜどの国にも ODA 出しているのか、理屈を十分に説明できないと思う。国際会議の場で説明できるような根本となるメッセージが何処にあるのか、どこで何を話すのか自体が不明確である。自分の精神的・思想的よりどころがあれば、声が出て顔が見えるようになると思う。
8. ODA はどうあるべきかについては、先進国である OECD メンバーの当然の義務として、途上国の求めに応じる必要があると理解している。アプローチの仕方で主権という問題に直面するが、政治体制の中で出来上がった単位である相手国政府と交渉していく時に、どの程度まで乗り越えて良いのかは単純な問題ではない。これまで相手国政府の自主性を尊重してきた中で、裨益者（ニーディー）を相手にするという大きな政策転換をするには工夫を要すると思う。
9. 本当に開発援助の仕事をやりたくてやっている政府・実施機関関係者はどの程度いるのか。貧しい人を救うために働いている人はどのくらいいるのか。自分が何のために生きているのかわからないのでは、理念が明確にならない。理念の中身は難しくないと思う。結局、今が幸せか、なぜ幸せかを考え、自分が幸せなら他の人に何かできないのか考えることである。難しいことは要求されていない。日本の ODA 政策を直すための一案として、ODA 専門の役所を作ることが考えられる。英国がやって成功している。そうすれば、圧倒的にアカウンタビリティが高まる。独立の役所になれば、結果を出そうとする。結果がわからない役所は存続できない。大蔵省が金融庁になったのは成功であった。従来は財政金融、マクロ政策にまどわされていたのが、預金者保護という明確な存在意義を与えられて成果を出すことができた。外交、金融と切り離して、アカウンタブルにすべきではないか。

1 0 . USAID は、クリントン政権時代に国務省からの独立性を強く主張したことがあるが、ブッシュ政権下では、国務省の傘のもとで外交目的の達成に貢献することを明示しつつ国民の理解と支持を得ようとしている。ODA が開発・外交に如何に貢献するかについてアカウンタビリティを高めることが肝要であり、そのためにどのような組織にすることが最も適切かについては十分に検討する必要がある。

1 1 . 援助関係者としての自分自身のビジョンは、人道的ではあるが、先進国・途上国の格差が縮まり、笑顔で話せる姿というイメージを持っている。人間は知的な動物だが、根本的な人間の単純な部分を失っている。夢やビジョンなどミッションや目標になりうるものはなかなかない。民間でもそうだが、将来のハッピーな姿が見えない。ODA のみを批判する必要はないが、将来の自分たちのハッピーな姿を描きながら、夢と目標を共有することが大事。先進国のみならず途上国も共有してもらうことが大事である。いかに伝えるのかは、官民の役割分担があるべきだし、東京と現地の役割分担がある。少なくとも伝えるメッセージは同じものである必要がある。どうすればよいのかということは、本当に何のためにやるのかということ、将来の姿を描いて、共有してやろうということが大事である。

(上田善久) プロジェクトのデザインにあたり、どういう効果の発現を将来の評価項目に盛り込むのか、あらかじめ関係者共通の認識を持っておくことさえできれば、夢の共有も全然難しくないはずである。それをやらないで大所高所ばかりの議論では、援助機関としてのアカウンタビリティに欠けることになる。もし被援助国自身のガバナンスがなければ、主体的当事者間の契約として融資は成り立たない。その場合には、米国が主張するように無償で直接貧者に訴えるしかないだろう。

1 2 . バッドガバメントという国際公共「悪」に対してどうするかが問題である。貿易、援助、融資も影響する。ただし政府として信頼されない組織、集団が跋扈している国には援助が行かないし、今後益々行き届かなくなるという懸念がある。しかしながら、これに対して、日本はそれで良いと考えるのか、真剣に議論する必要がある。

1 3 . 政府が欲しいものをあげるのか、国民が欲しいものをあげるのか、考えなければいけない。たとえ正当性がある政権でも貧富の差に興味がない政権があると、国を通さなければならぬとギャップが生じる。何のための援助かといえば、判断が難しい。

(上田善久) この点については一層の知恵が求められており、関係者間のアドバイスが極めて重要である。それが援助協調であり、その中で被援助国がオーナーシップを持つ必要がある。そして、最終的には理念を共有して援助を活用してくれる必要がある。そのプロセスで出し手としてのメッセージを載せることこそ大事であり、カネは手段にすぎない。

1 4 . 自分は各種の JICA プロジェクトを手がけてきたが、JICA の支援はアウトカムにつながるには規模が小さすぎる (無償は 10 億円程度、技術協力も 6~8 億円程

度)。

- 15 . 声を聞いてもらうには、ヨハネスブルグ・サミット (WSSD) での小泉演説は絶好の機会である。パブリックコメントに出したり、事前に余裕を持って戦略会議で議論するなど、幅広い意見をうまく集約する形で出せば良いと思う。ヨハネスブルグ・サミットに向けて、いろいろな人の意見を採り入れて欲しい。

(上田善久) わかる形で目標値を設定し、成果を評価し、また必要があれば目標値を変えることもあり得る前提のもと、ズレを随時検証しながら将来のプロジェクト設計に活かしていくことが必要である。これがなければ、いつまで立っても過去から学ぶことなく惰性で進むという今日のような状況が続いていく。もっと個別の目標をつくり、検証していったらどうか。例えば、過去の ODA の失敗について検証するプロセスを持たないか。こういう検証作業であれば、援助に携わっている若い職員も学者も NGO も熱心に取り組むことと思う。幸いにしてそういう事例は一杯ある。是非それを援助に携わっている若い方に企画して欲しい。

- 16 . 誰がメッセージをつくるかという点については、「ODA 戦略会議」のように、省庁、機関、官民横断的な組織が望ましい。どんなメッセージをつくるかという点については、日本人の価値観、過去の経験から、途上国の発展に有効だと考えられる分野 (例えば、民主制、初等教育や中小企業支援、あるいはインフラでも) が良いと思う。月並みな意見であるが、日本の比較優位のある分野をアイデンティファイし、それを中心に選択的な援助を重点的に行うということではないだろうか。どのようにメッセージを伝えるかという点については、実施機関のガバナンス強化 (ストラテジーに沿った案件の実施) や、被援助国や他のドナーとの協調の中でのストラテジーの主張が考えられる。また、ヨハネスブルグ・サミット (WSSD) に向けて、日本代表演説作成過程での、演説案のパブリック・コンサルテーションなどを通じた意見の集約などは、メッセージをより聴いてもらえるものとするために、有効ではないか。

- 17 . 誰が、どのようなメッセージを、如何に出していくべきかという点について意見を述べたい。理想主義に満ちたミレニアム開発目標 (MDGs) の達成が、日本の ODA (パイカマルチかに関わらず) の中期的な政策目標となり、それに向けた官民による真摯な、かつ外交に (あまり) 左右されない取り組みを行うことが、1つの立派なメッセージとなるのではないだろうか。特に、MDGs の中のどのターゲットを達成するために、具体的に何をやっていくのかということをも日本政府が国際社会の中で明確にする必要があるのではないだろうか。

- 18 . 多くの援助国が総援助額に目を向けがちなか、日本は独自に ODA の質的改善を図るといえるのはどうだろうか。キャッチフレーズには「日本の ODA は質が命です」といえるのはどうだろうか。政治的にあまり見栄えしないかもしれないが、「量的レベルを上げることは難しいが、質的レベルは上げる」といえるのは援助実務者の間で良い評価が受けられるのではないだろうか。そのためにできることは本当に沢山あると思う。ここでは具体例として3つほど提案させて頂きたい。

### ( 1 ) 貧困削減対策と LLDC 援助の重視

最近の貧困削減重視という国際的な流れにそって、中所得国や LDC への日本の援助を減らす一方、最貧困国 (LLDC) への援助額をもっと増やす必要があるのではないかと。総 ODA 予算に占める LLDC への援助額の割合で見ると、日本の 2000 年度の ODA の約 19% が LLDC に割り当てられており、この数字は DAC メンバー 22 カ国中、ギリシャ、スペインについて 3 番目に低い割合となっている<sup>1</sup>。アジアの LDC や中所得国の貧困層をターゲットにした援助は根本的には問題がないと思うのだが、近隣だからアジア重視という政策は見直されるべきではないだろうか。LLDC への援助額を増やし、各 ODA プロジェクトの目標を MDGs のいくつかのターゲットに直接結びつけることで日本の ODA 全体の目的が明確となり、質的向上が図れるのではないだろうか。

### ( 2 ) ODA の第一受益者としての被援助国民の位置付け

ODA はそもそも国際法秩序に基づいた政府間の経済協力であるという考えからか、日本の ODA は特に、内政不干渉の原則に沿うようにして実施されてきたという印象を受ける。そのためか、被援助国政府の国内における正当性の有無に関わらず、日本側には常に相手政府に対し「遠慮」のようなものがあつたのではないだろうか。言い換えれば、被援助国政府の要求は国民の要求であるということ仮定する一方で、被援助国の国民よりも政府自身が ODA の第一受益者となつている場合が多くあつたのではないだろうか。MDGs の多くが途上国国民の福祉向上に焦点を当てている以上、日本の ODA の質的向上のためには第一受益者として被援助国民を位置付けることが必要となるのではないだろうか。

### ( 3 ) ODA 事業におけるコンサルタントサービスのアンタイド化

コンサルタントサービスをアンタイド化することで日本の ODA 事業をより効果的・効率的にすることができるのではないかと。日本の限られた財源の中で、コンサルタント市場を国際的に開放することで最も効果的なコンサルタントサービスを効率的に確保するという発想である。アンタイド政策と援助効果に関する議論は以前からあつたと思うが、1998 年の世銀の研究 (Assessing Aid) では、「タイド援助はアンタイド援助よりも 25% 効果が低い」ということが指摘されている。皆さんもご存知とは思いますが、昨年 4 月の OECD / DAC ハイレベル会合でのアンタイド化に関する勧告は、LLDC 向けの ODA (食糧援助と技術協力を除く) に限定されるもので、基本的に DAC メンバーの技術協力はアンタイド化に関する勧告の対象にはなっていない。ちなみに、2000 年度、日本は ODA 総額 167 億 4000 万ドルのうち約 24 億 3000 万ドル (15%) あまりを技術協力で当てている<sup>1</sup>。もし、単純に世銀の研究が正しいとすれば、2000 年度レベルの日本の技術協力のアンタイド化は、タイド技術協力の 8 億 1000 万ドルの追加予算に匹敵する (?) と思う。

確かに、市場開放によって日本の開発コンサルタント業界が大きな損害を受ける、という議論もあるだろうが、ここでもう一度問題にされるべきなの

<sup>1</sup> OECD 2001 Development Co-operation Report 参照。

は、日本の ODA は一体誰のためにあるべきか、ということではないだろうか。日本の ODA 政策の中で、被援助国民を第一受益者として位置付けるのか、それともアメリカのように ODA はそもそも被援助国だけでなく援助国内の ODA 業界自体に利益をもたらすべきものだと、開き直ってしまうのか。

ちなみに、昨年の 4 月より英国の全 ODA (技術協力を含む) はアンタイドとなっており、実際に英国以外の NGO・コンサルティング会社が英国 ODA マーケットに参入することが(理論上)可能となっている。日本において援助額増大への議論が難しくなる中、この「25%の効果」についてもう一度じっくり議論されるべきではないだろうか。

- 19 . コンサルタントサービスのアンタイド化については、世銀の研究には本当にバイアスはないのか、英国がアンタイド化をしており、そして推進しているのは、途上国配慮以外にも、自国のコンサルタントの国際競争力が強いという背景があるからではないのか、アンタイド化を進めるにせよ日本のコンサルタント強化を視野において順序立てて行うこと(シークエンシング)が必要ではないか、途上国の利益のみを全面に打ち出した場合に日本国民の理解が得られるのか、など多くの論点がある。これらを勘案して検討する必要があると思う。

# 日本の「開発外交」は如何にあるべきか ワシントン DC の視点

在米日本大使館一等書記官 経済協力担当 紀谷昌彦

2002年4月17日

## 【ポイント】

1. 開発に関する国際会議や主要案件が昨今増大しているが、その場限りの対応・処理ではなく、日本の外交目標を見据えた骨太の一貫した姿勢・メッセージ・行動が必要。そのためには、「ODA政策」を包摂する「開発外交」という視点が重要。
2. 「開発外交」では、日本の直接的な政治・経済上の個別利益と、途上国の開発実現という一般利益の双方を実現する「技」を探求することが大事。特に、一般利益の追求における真剣さと対話・協力をないがしろにしてはならない。
3. 「開発外交」の場には、国際会議、マルチの援助とドナー調整、バイの援助、開発理論・開発研究、横断的イニシアティブがあり、それらが相互に関連しながら渾然一体となって進んでいる。
4. 「開発外交」で打ち出すべき骨太の一貫した姿勢・メッセージ・行動を考える際には、途上国の開発実現という「一般利益」を形成・具体化・実現する際に、日本としての独自の付加価値を示していくとのアプローチが効果的。その内実としては、日本やアジアの開発経験が重要な要素となる。
5. 今後の具体的方策としては、(1) 開発戦略に関する研究の組織的推進、(2) 開発関係実務者による国別・分野別ナレッジ・マネジメントの強化、(3) 骨太の政策的メッセージの形成と発信、(4) 組織・予算・人事的な裏付けの確保、(5) 新しい政策形成手法と技術の活用が考えられる。

紀谷 昌彦 (きや・まさひこ)

1964年函館市生まれ。1987年東京大学法学部卒、外務省入省。ケンブリッジ大学歴史学部国際関係論修士号および同大学法学部国際法修士号取得。在ナイジェリア日本大使館、防衛庁、外務省欧亜局・大臣官房・経済局を経て、現在、在米国日本大使館一等書記官(経済協力担当)。最近の寄稿は、国際開発ジャーナル2001年9月号「米ブッシュ政権の新援助政策と日本」、同2002年4月号「貧困削減戦略国際会議：PRSPアプローチの現状と今後の課題」および同6月号「米国の新開発援助イニシアティブが意味するもの」。

メールアドレスは [kiya@kiya.net](mailto:kiya@kiya.net)

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

## 1. はじめに

一昨年8月より在米日本大使館で経済協力（主に米国や世銀との関係）を担当している。また、在ナイジェリア日本大使館に勤務した際も経済協力の一部を担当した。本フォーラムの趣旨に従い、これまでの経験などを踏まえて、政府・外務省の立場ではなく個人としての意見を述べたい。

本日は、開発問題に対する日本の取り組みについて、全般的な外交戦略の観点まで遡って検討することを議論の目的としたい。今般のテーマを取り上げる直接の契機となったのは、3月11日の本フォーラム直後に電子メールで出された次の匿名の意見である。

「よく『ODAは外交政策の重要なツールだ』とか、『援助と外交は不可分だ』と言う。私も全くそのとおりだと思うが、日本の援助戦略がぼやけてみえる最大の原因は、それと密接不可分であるべき日本の外交戦略がぼやけている（少なくとも一般人からはそう見える）からだと思う。日本の国益を明確に定義して、それに基づく外交戦略を打ち立て、それに沿った援助戦略を考えるとということでない、いつまで経っても焦点の定まらない議論が続くことになると思う。（...）安全保障、資源、貿易、投資、通貨・金融などの様々な角度から検討して、我が国として何をしなければならないのかを（少なくとも）政府内で意思統一する必要があると思うが、どうも現状ではその根っこのところが欠けているような気がする。（...）誰かが中心となって軸となる政策を打ち出す必要があるのではないだろうか。」

この問いかけに答えるべく、まずは私見を述べて皆様のご批判を仰ぎ、ご意見を伺いたい。

## 2. 「開発外交」という概念の提唱：開発はODAだけの問題ではない

開発に関わる外交課題が昨今増大している。本年3月に開発資金国際会議が開催され、6月にはカナダでのG8サミット（アフリカが主要議題の1つとなっている）8～9月にはヨハネスブルグ・サミット（WSSD）（環境のみならず開発も主要議題である）そして来年秋にはTICAD3が予定されている。その他、東アジア開発イニシアティブ（IDEA）、世界エイズ結核マラリア対策基金、WTO（キャパシティビルディング関連）、気候変動（途上国問題）、ミレニアム開発目標（MDG）、PRSPプロセス、ODA改革、アフガンをはじめとする個別国支援など、多くの課題・案件への取り組みが相互に関連しながら並行して進められている。

これらの行事や案件について、ともすれば個別にその場限りの対応・処理（特にイベントに対する「タマ」作り）が中心となりがちであり、それ自体やむを得ない面もあるが、本来であれば、これらの行事・案件に対応する上で、日本の外交目標を見据えた骨太の一貫した姿勢・メッセージ・行動が必要だと思う。

そして、主要な外交目標の1つが途上国の開発実現であるとすれば、「ODA政策」を包摂する「開発外交」という視点（概念、思考枠組）が重要というのが、当地で仕



事をしていての私の実感である。開発といえば ODA に目が行きやすく、また国民の税金の使途に直接関わることもあって、我が国の開発問題への貢献については ODA およびその改革という観点での議論が深められているが、ODA は途上国の開発実現の手段の一部とはなり得ても全てではない。途上国の開発実現に目標を置く場合には、その目標を実現するための様々な手段を視野に入れる必要がある。

### 3. 「開発外交」における目的の設定：個別利益と一般利益の双方を追求

開発分野の外交では、日本の直接的な政治・経済上の「個別利益」と途上国の開発実現という「一般利益」（それはひいては国益にもつながる）の双方を追求することが必要となる。

しかし、特にグローバルな（マルチの）外交の場では、このうち「一般利益」の追求がいわば共通言語（大義名分）となり、日本の「個別利益」の追求も「一般利益」の追求における真剣さおよび対話・協力の基盤なしには実現が困難となる（説得力を失う）のが実態であると思う。開発を巡る現在の状況下で、「個別利益」を含め日本の利益を実現するためには、日本として本気で途上国の開発を実現しようとする姿勢が重要と考える。この点をないがしろにしてはならないというのが私の実感である。

「個別利益」と「一般利益」のいずれを優先するか、その相互関係如何、といった問題設定は、開発分野のみならず外交一般に共通する問題であるが、その双方を実現するフォーマット（「技」）があるはず、という視点から可能性を追求することが大事だと思う。

この関連で、ジェームズ・C・コリンズとジェリー・I・ポラスという人の書いた「ビジョナリー・カンパニー」（1995年、日経BP出版社）という有名な経営書から大きな示唆を受けた。ソニー、ディズニー、GE、ボーイング、アメリカン・エキスプレスなどの卓越した企業は、「OR の抑圧」をはねのけ「AND の才能」を活かす、両者のバランスをとるという月並みな話ではなく両方を手に入れ共存させるというアプローチを取っているという。外交においてもこれは当てはまると思う。

「個別利益」と「一般利益」を共存させる「開発外交」の基本理念（価値観＋目的）とは一体どういうものだろうか。あまりに抽象的で恐縮だが、一案としては、「日本の持てる資金・人材・知見といったリソースを、諸制約のもとで可能な限り動員することにより、途上国の開発を実現するとともに、日本にも適正な利益をもたらすこと」という形で提示できると思う。

同じく「ビジョナリー・カンパニー」には、「収益力は、会社が存続するために必要な条件であり、もっと重要な目的を達成するための手段だが、多くのビジョナリー・カンパニーにとって、それ自体が目的ではない。利益とは、人間の体にとっての酸素や水や血液のようなものだ。人生の目的ではないが、それがなければ生きられない。」というくだりがある。これは、会社を国、収益を国益に置き換えればあてはまると思う。それでは、日本にとって安全・繁栄に加えての目的／価値（アイデンティ

ティ)は何か。そして、途上国の開発の実現(=開発外交の主たるスコープ)と日本の安全・繁栄・その他の目的/価値(アイデンティティ)との関係はどのようなものか。この点について議論して深めたい。

なお、「個別利益」と「一般利益」の概念は、現実に適用すると相対的かつ重層的で明確な分類は困難であり、あくまで理念型である。例えば、大野健一政策研究大学院大学教授が提唱している「アジアのダイナミズム<sup>1</sup>」には、いずれの側面もあると思う。

#### 4. 「開発外交」の場：理論・会議・マルチ援助・バイ援助が相互に関連

政策の視点を ODA の使用方法ではなく途上国の開発に向けた場合、そのための外交の場としては、実務経験を通じた実感では、次の5つに分けて考えるのが理解しやすいと思う。ただし、この5つは相互に関連しつつ渾然一体となって進んでいる(いずれについても、オーナーシップへの配慮から、昨今は途上国側との対話が一層重要になってきている)。

##### (1) 国際会議

先進国と途上国の双方を含む国際社会が共通規範を形成する場である。

##### (2) マルチの援助とドナー調整

その共通規範が個別国・分野毎に具体化され実施されるプロセスである。

##### (3) バイの援助

バイのドナー国それぞれの判断により実施されるものであり、各ドナー国の多くのリソースを使う具体的行動として重要である。近時、このバイの援助と上記(1)(2)とのインターアクションが増大している(いわゆる「パートナーシップ」の拡大・深化)。

##### (4) 開発理論・開発研究

「外交」と言うにはアカデミックに過ぎると思う向きもあるが、本分野全体の根底にある認識・思考を規定しバックボーンになるものである。

##### (5) 横断的イニシアティブ

PRSP プロセス、ミレニアム開発目標(MDGs)、TICAD、IDEAなどの個別のイニシアティブは、以上全てを横断するものとして総合的な視点から把握・対応する必要がある。

#### 5. 「開発外交」の内容：日本としての付加価値をコアに展開

「開発外交」には以上のような様々な場があるが、骨太の一貫した姿勢・メッセー

---

<sup>1</sup> [www.grips.ac.jp/forum/](http://www.grips.ac.jp/forum/)参照。

ジ・行動として何を打ち出すべきかを考えたい。

これには様々な切り口があると思うが、途上国の開発実現という「一般利益」の認識および共通規範を、形成・具体化・実施するに際しては、日本としての付加価値を示して貢献し考えを反映させることが、日本として「一般利益」と「個別利益」の双方を追求するための効果的なアプローチになるのではないかと考える。これにより、例えば欧米などが「一般利益」を歪めて「個別利益」を追求するような事態を効果的に防止することが可能となろう（ただし、当然ながら欧米などとのプラスサム・補完関係は排除しない）。また、「一般利益」の追求に際して日本のみの独自路線をとることは様々な意味で効率的・効果的でないことを強調したい。

それでは、日本としての付加価値とは何か。この点を深める必要があるが、現時点の考えとしては、（１）日本自身の開発経験、（２）日本のアジア支援の経験・アジアの開発経験（いわゆる「アジア・カード」）、（３）日本的経営技術・文化、（４）日本国民の価値観（環境、平和など）などが重要な要素になると考えている。この関連で、留意点を３つ指摘したい。

第１に、日本はひとりよがり（内向き）にならず、開発理論・開発研究の裏付けをもって普遍的な言葉で世界に向けて主張・発信する必要がある。

第２に、途上国の現状は多種多様であり、東アジアや中国など一部の諸国では発展も著しいので、途上国のやり方を十二分に活かすことに重点を置き、実際には日本の付加価値といっても途上国のやり方をサポートする程度が適当である。

第３に、日本の付加価値を発信する上でも、ODA は引き続き重要である。日本のメッセージと ODA をセットにすることで、説得力と実効性を増す相乗効果がある。本年３月に米国が発表した新援助イニシアティブもそのような一例である。

## ６．「開発外交」強化の具体的方策：研究・現場・政策メッセージの連携強化

それでは、以上の諸点を踏まえ、具体的方策として何に優先的に取り組むべきであろうか。私見として次の４点を挙げたい。

### （１）開発戦略に関する研究の組織的推進

これまでの我が国の経済協力を評価することから得られる知見は甚大である。その知見に基づいて、現在の開発理論・開発研究の主流に対する異議申し立てやイデオロギー批判を行うこともあながち困難ではない。そのためには、分散したリソースの有機的活用、そして実務者と研究者の対話が鍵となる。

### （２）開発関係実務者による国別・分野別ナレッジ・マネジメントの強化

国別・分野別の開発ニーズの把握、途上国との対話、知見の深化が必要である。最良の解決策の鍵は途上国の日々の現場にあることから、現場のエンパワーメントこそ重要であり、中央で全てをコントロールすることは無理という現実を直視すべきである。中央で決めるべきものは何か、そして現地で臨機応変、柔軟かつ創意工

夫を持って対応すべきものは何か、役割分担を十分に考える必要がある。

### (3) 骨太の政策的メッセージの形成と発信

上記(1)(2)を通じて、研究者および実務者の知見を集約し、そこから日本としての付加価値を骨太の政策メッセージとして概念化して、フォーラムや案件にとらわれずあらゆる場で一貫した主張を展開することが、「開発外交」の目標達成にとって有効なアプローチである。

### (4) 組織・予算・人事的な裏付けの確保

必ずしも容易ではないが、中長期的には「開発外交」を展開するための制度的な手当(研究強化・現場強化・政策目標に合った組織編成など)が望ましい。それまでの間は、既存の組織・予算・人事の枠組内で、バーチャルな形でリソースを活用するなど、できることを次々実現し、実績を積み重ねていくことが大事である。

### (5) 新しい政策形成手法と技術の活用?

1つのアイデアではあるが、電子メール、ウェブサイトなどを活用しつつ、既存の組織の枠組を超えたネットワーキング・知見の共有により、政策の形成と実施の双方において質の改善が期待できるのではないかと。ワシントン DC 開発フォーラムはその実験的な試みである。そして、この手法・技術の活用は開発分野に限定されないと思う。「組織文化」に代わる「ネットワーク文化」の構築、および「ネットワーク文化」を媒介にした「組織文化」の改変も視野に入れて、まずは開発外交の部面で行動を起こしていきたい。

## 7. 討議事項

この機会に次の3点につき皆様のお考えを伺って討議し、可能な限りのアイデアを集約・整理したい。

- 「開発外交」の目的は何か。日本にとって安全・繁栄に加えての目的・価値は何か。
- 「開発外交」において日本が主張すべき内容は何か。
- 「開発外交」を強化するための具体的方策は何か

### 【席上および事前事後に電子メールで出された意見】

1. 日本の開発外交の目的をどのように設定すべきかという問題は、根本的で難しい。自分は米国のビジネススクールで学んだが、会社の経営の目的をどうするかについては様々な議論がある。日本なりのプラスアルファの価値観やブランドイメージを確立したいと思うのであれば、まずは日本が何が得意なのかを分析する必要がある。現在、国際社会は欧米中心の枠組で援助をやっているが、それと違う何かを出すのが良いと思う。その何かについては思いつかないが、ケース・バイ・ケースで異なるものであろう。開発の実利というよりも、日本なりのブランドイメージを出すことが重要である。

2. 「開発外交」を考えるに当たっては、日本と世界の関わり方を考える必要がある。日本は、資源を世界に依存していて、輸出をし、外貨を得ていかなければならない宿命がある。安定した世界経済や自由貿易という世界経済体制は日本が国として生存するために必要であり、開発面での活動は、そういった日本の生存に関わるものであるという認識が必要ではないか。また、戦略を考える場合には、どのようなリソースが活用できるのかを十分に考える必要がある。経済状況が悪化しリソースが減少している中で、今までのような全方位的なアプローチが取れるのか。この問題は、お金と影響力を如何にコントロールするかということに尽きると思う。欧州の小国は、ODAの金額は限られていても、自らの比較優位を明確にし、資源を特定の問題や議論に集中させることによって、世界の援助議論で丁々発止と関与しているように見受けられる。これはG7という場においても、英国、ドイツ、フランスは相互に調整して特定のアジェンダをプッシュしてくる。そのような中で、どうやって日本の戦略を立て、国際的に認知されていくかが課題である。そのために、他国を説得し、自らのアジェンダに他国が共感し味方して、更にそれに他国のリソースを動員できるような「外交」も求められてくるのではないだろうか。
3. 最近、世銀アフリカ局の中堅職員がアジアを勉強するプログラムに同行して、2~3週間アジア各国を回った。その中の多くは世銀アフリカ各国事務所で採用されたアフリカ人が優秀ということで本部に配置された人達である。旅程の最初の1週間は、このようなアフリカ人を中心に、アジアからアフリカに持ち帰れるものがあるということで目が輝いていた。しかし、2週間目には、本部出身のエコノミスト系が、これではまずいということになってけんかになった。途上国も、成長促進のためインフラをやりたいという気持ちがあるが、貧困削減を掲げて国際機関が押さえ込んできたところがある。先進国間の競争で抜きんでは難しいが、援助を受け入れる各途上国の支持を得て、そのアセットをどのように国際機関などの先進国の土俵で生かせるか、考える必要がある。

日本に対する期待は、アジア諸国の中でも目に見えて落ちている。しかし、これらのアジア諸国は、日本を勉強しつつ、問題がある所には、独自の改良を施しているおり、その点にプライドを持っている。例えば、シンガポールは日本の問題点を反面教師として見据えて、組織の内外での人材流動化を推進している。従って、日本も学べるどころすらある。アジア的プラグマティズムをアジア全体が共有している。

日本は、援助について外に目を向ける意識が強すぎる一方で、日本国内における国際化が遅れている。日本への途上国の人々の受け入れにより、日本と途上国をシームレスにつなぐことが、援助からビジネスにつなげていく上で重要である。

4. 今まで日本の中で、外交戦略、開発戦略といった問題について、幅広くきちんとした議論が行われていない。そもそもそのような問題を提起する場がない。本来であれば、国民から託された政治家や、行政府の外務省、財務省なりが議論する必要があった。残念ながら政治家、行政機関は議論をするだけの経験・知見を有さず、短視眼的、組織防衛的になっている。まさに、このワシントンDC開発

フォーラムのような場が必要だと思う。同じ分野での仕事をしながら、別の組織に属し別の文化、バックグラウンドをもっている。これはワシントン DC だからできたのかもしれない。戦略案を当地で作って日本に発信するのも一案だが、それが実際に活かされるかは未知数である。日本に DC 開発フォーラムと同様の場を作ることが重要であり、DC でやるより遙かに困難かもしれないが日本でもやるべきである。これまで、外務省と財務省は、開発問題・外交問題について踏み込んで十分に議論するというより、各々が持っている情報をもとに主導権を握ろうとしてきたと見る向きもある。霞ヶ関を超えて、外務省、財務省、JBIC、JICA 他の協力体制のもとで、全体戦略を練る必要がある。組織改編の議論もあるが、現在の組織でも十分可能である。各組織の立場を超えて、より高次元の立場へ向けて議論をすればよい。

- 5 . 外から見ていて、各省庁間のみならず、財務省の中で国際局と主計局 ODA 担当の間でもコミュニケーションが十分にとれていないことがあるように思う。現状は必ずしも弊害ばかりではないが、日本 ODA 予算のもとで、少ない予算で意味のあることがたくさんできる。東京の中で風通し良くしてセクショナリズムを捨て、日本の ODA の質の向上を図ることが重要である。好むと好まざるとに関わらず、ODA 外交が必要になっている。米国とカナダを比べると、米国の ODA 予算が大きい中でカナダは自分の存在を示したいがためにより真剣に考え、自国の比較優位を十分に検討した上で、WID やナイル流域イニシアティブを推進している。カナダの開発庁 (CIDA) は自国の経験として、米国との河川流域交渉の経験を生かして途上国にいかにしてアイディアを伝えることができるかという問題を提起した。日本もこのように考えながらやっていく必要がある。
- 6 . 資源外交、通貨外交、通商外交など外交の各側面にはいろいろ名が付けられているが、外交面では日本は特殊な国であり、開発外交を考える際にも、まずは憲法 9 条、平和国家をはじめとした日本の特殊性を勘案して、何を実現したいのかを真剣に検討する必要がある。
- 7 . 最近ナイなどがソフトパワーの重要性を訴えているが、日本は軍事力のみならず実はソフトパワーも弱いのではないか。その理由は、第 1 に、大学がソフトパワー、インテレクチュアルなパワーの核に十分になっていないからである。日本では、留学生にとって魅力的な研究や発明ができず、さまざまな理由から、留学生にあまり魅力的でなく、優れた留学生を集める体制が整っていない。アメリカなどと大きく異なる点である。また、発信力も弱い。第 2 に、外交を実施するリソースの活用が十分に行われていないからである。外交リソースの中では ODA が大きく、これは他の弱い部分を補う限られたリソースの 1 つなので、外交という全体の中ではそもそも大きな地位を占めており、その活用の方途を十分に詰めて考えなければならなかった。しかし、その地位にふさわしい議論がこれまでなかったと思う。
- 8 . 昨今経協関連機関の組織のあり方について議論されているが、諸制約の中で即座にできることは、日本のプレゼンスを示すべく発信していくことである。これは透明性を高め、内外の人から厳しい目で見られるため緊張関係が出てくるとい

うアカウントビリティを高める効果もある。積極的な広報は、金額的にかなり少なくてもできるはずである。例えば、良い ODA プロジェクトがあるが、あまり広報されていない。JICA では地球家族という番組で、なかなか良いものを紹介しているが、限られた TV カバレッジしかないのも、もっと広げると良い。日本人は広報について、謙虚であって良いことをやれば見てくれる、長い目で見ればすばらしいと思われると思っているが、これは国際的には通用しない。他方、内容のないものを宣伝はできない。正確かつ謙虚に宣伝することを通じて発信し理解されることが重要であり、そのための予算の費用対効果は極めて高いものである。例えば、あるプロジェクト技術協力（プロ技）に使う 5 億円の 1% で良いので、運用上との位置づけでできるのではないか。ODA の 1% が広報に使われれば、対外発信・アカウントビリティ向上という双方の面で大きく改善される。

- 9 . 日本は ODA の額も大きく目的は多岐に亘っても良いが、アジアのダイナミズム・国際公共財という観点と、地域別の課題という観点があり、後者についてはアフリカ、中央アジア、東アジア、中南米など各地域について個別の課題、外交がある。地域レベルに降ろした外交に照らして、その中で何を実現するかを考える必要がある。ODA は縮小しているのも、各地域毎で考える際にも、選択と集中が必要である。カナダが女性に焦点を置いて成果を上げ、国のメッセージを伝えることができた。キューバは、最貧国の僻地に 2600 人の裸足の医師を何年か送っている。4000 人を超える途上国のなかでも貧しい青年を医師に育て、本国に送り返して、貧しい地区や僻地の貧困な農村で医療活動に携わるようにするといった協力をしている。帰国後、各国の法律上医師資格を認められず正式には医者になれない場合もあるが、貧困な地区で医療活動を行っている。このような活動をやっていることを途上国は知っている。日本はトップドナーなので、その予算は効果的に使えば、地域毎に違ったメッセージを出せる。具体的にどうすべきとは言いがたいが、オランダや北欧など、いろいろな国の良い例について調べてみてはどうか。
- 10 . 日本の援助に「理念がない」ということは、「リーダーシップがない」ということとコインの裏表の関係にあり、共通の問題だと思う。ロシア・中央アジア・東欧諸国の人達との民間部門開発に関する世銀主催ビデオ会議で、21 世紀へ向けてどう競争するかを議論した際、ウクライナの人から、欧米ではリーダーシップがとられているが、日本の経済改革には正にそのリーダーシップが欠けていると指摘された。
- 11 . 日本としての強みがあるところを主張すべきであり、この点議論を深める必要がある。冷戦が終わり 90 年代になっても、富者と貧者のギャップについて解決策が見つかっていないところ、日本は貧富の格差を比較的小さく保ったまま成長を遂げられたので、この点を打ち出せるのではないか。
- 12 . 日本にとって重要な個別利益は何かといえば、日米安保を中心とした安全保障、日本の産業支援、国連の安保理議席の獲得、石油の確保などが挙げられる。そのための国別援助の配分はどのようなものであるべきかについて、おおざっぱなペーパーでも書けばよい。それを総合して考えると、ぼんやりとしたものであって

も戦略が見えてくる。こうして再整理してみると、日本の ODA 配分も実際には戦略的であり説明もつくのではないかと思う。ただし、このように戦略を描いてみるのが大事である。

- 1 3 . 「付加価値」と位置付けている日本ならではの「アジア・カード」や、「日本の経験」などは新しい袋に入れないといけないと思う。企画部門からアジア担当部門に移ったが、途上国側のいろいろな面での発展や（見違えるほどではないにせよ）市民社会の活発化をつくづく感じ、日本が売るものが「日本」だけでは相手にされなくなるような感覚がある。PRSP が「オーナーシップに基づいたプロセス」であることからわかるように、途上国側の状況を良く見極め、相手に合った「もののやり方」をサポートして相手国の心をつかみ、それに若干でも「日本的」と言える要素があったらそう宣伝してしまうなど、したたかな戦略が必要ではないだろうか。
- 1 4 . 単に ODA という言葉に包摂されたもの以上の開発外交という観念が重要という点については、大いに賛同する。特に開発外交というものが、グローバルな「一般利益」、「グローバル利益」への日本の貢献（財政面のみならずアイディア面での貢献も含む）、そしてそこからのリターンといったインプット・アウトプットを、流れを意識した上で築かれるべきものと思う。「一般利益」、「グローバル利益」というものは、日本の貢献が無くても形成されるものだが、日本の経済的なサイズを考えれば、貢献をしないということは、むしろフリーライダー的な行為であると見做しても良いぐらいだと思っている。また、貢献しないことによる問題は、フリーライダーであると同時に、フリーライドする対象が日本にとって納得できる「形」、「サイズ」、「色」、「香り」であるかは疑わしくなるということだろう。短期的にはやり過ぎることができて、長期的にはツケが廻ってくるものと考えて、組織的に長期的な開発外交のモデル（単語だけを並べる表面的な紙切れを作るのでなく、有機的に各々の要素が連動する体系）を作っていくことが必要ではないだろうか。

個人的には、狭義の意味での開発を環境、貿易・投資とカップリングさせることが、「一般利益」形成に向けた開発外交のモデル化に有意義に働くと感じている。貿易が如何に「一般利益」の形成につながり、如何に日本にリターンがあるかは分かりやすいだろうが、環境も同じくリターン（ないしは負のリターンの回避）という側面があると思う。リオでもヨハネスブルグでも、「環境だけでなく開発もあるのだ」という（若干批判のトーンを含んだ）声はよく耳にする。確かに持続可能な開発を議論するフォーラムであるが、「環境だけでなく開発もある」という意見でも、「環境」と「開発」を並列させた上での批判であってはならず、そのようなフォーラムで環境問題について議論されたらされたで、その環境議論を上から開発で包み込むような形で考えるのが持続可能な開発であると思う。つまり、議論としての開発のみでなく、環境問題についての議論を踏まえて、方策としての開発の役割に重視する必要があると思う。そのような意味では、例えばヨハネスブルグへの日本政府の経協のタマも、断片的なものの寄せ集めでなく、サイズは小さくても一般利益というものとの一貫性を伴ったものを出すことによって、そしてそのタマを考え出す議論プロセスによって、日本の経協体制の中にグロー



バルな視点を基盤とした開発外交モデルを形成する上で役立つエクササイズであると感じている。

日本としての「付加価値」については、これを追求し、開発外交のコアとして展開することは重要だと思う。その付加価値の中身がどうであれ、付加価値そのものが日本の独自性を追求するものであることをご指摘通りだと思う。「欧米などが『個別利益』を『一般利益』に滑り込ませて主張する（押しつける）ことも防止可能であり、『日本のみの独自路線』は様々な意味で効率的・効果的でない」というくだりは、色々な読み方ができるところだと感じた。確かに、独自性の追求は、独自路線を独り歩きすることではない。では、どう独り歩きせずに全体のフォーラムに乗り込むかということであるが、どうしても「欧米などが『個別利益』を『一般利益』に滑り込ませて主張する（押しつける）ことも防止可能」という部分がネガティブなニュアンスを含んでいるように感じてしまう。「欧米などのアイディアの独占を回避する」という意味で述べていると理解するが、ではその独占を防ぎ、日本なりのアイディアのシェアを確保し、日本の独自性を活かしたアイディアを入れ込んだ際、果たして欧米のアイディアとの間に防波堤を築いてしまうべきだろうか？私は防波堤は築くべきでないと思うし、またそのような外壁付きではアイディア市場への参入もできないと思う。グローバルな開発概念も製品の独占的競争市場のように製品の差別化(product differentiation)としてのアイディアの差別化という側面で戦略的競争が起きるのだと思う。そういう意味では、独自性の追求という形で健全な競争関係がアイディアの提供者間であってもいいとは思っている。しかしその戦略的な競争でも、反発しあい代替材を開発するのが(strategic substitutes)、シナジーを追求する補完材(strategic complements)については、やはり開発概念市場においては後者なのだと思う。PRSP への日本のインプット、日本版の開発戦略ということで日本の付加価値を追求するという議論の中で、なんとなくではあるが代替物の開発という視点を強く感じている。既存の欧米のアイディアとの補完性という点から考えてみるのも1つの方法なのではないだろうか。そういうアプローチで付加価値を考えることにより、欧米にも説明しやすい日本のインプットが提示できるのではないだろうか。あくまでも議論しながら考えているような点ではあるが、全く新しいモノを作り出すより、既存のモノを加工し、使いやすくするのに長けている日本の風土に合うような気もする。

- 15 . 自分は、開発問題を直接手がけたことはないが、これまで通貨危機問題など開発の周辺部分に関与したものとして、いくつか気がついた点を申し上げたい。まず、「外交」という国の政策と関連付けて議論すべき対象は、公的資金又は公的実施機関によるものに限定すべきであろう。公的援助以外の援助活動とも当然できるだけ連携していくべきだとは思っているが、それを「外交」の範疇に含めることは「開発を外交で汚されたくない」というようなもっともな意見も出ることとなり、適当でないと思う。ただし、公的な活動として実施する開発援助は、「外交」(ここでは、安保、通商、資源外交、通貨外交などを含む広い意味で使っている)と密接に関わりを持つべきことは論を待たないと思う。

そうであれば、「開発外交」の目的を議論するためには、その前段階の議論と

して、日本としての「外交」政策が必要となるはずである。これが明確にされて初めて援助が「効果的」になされたかが分かるはずである。通常、援助が効果的になされたかどうかは、相手国の貧困削減とか経済発展の観点から見てということが多かったと思うが、それに劣らず、日本国民から見て、日本の国益から見て効果的であったかどうかという観点が劣らず重要だと思う。その意味で、会議の席上で紹介されたデンマークの例は非常に興味深いと思う。他方、もともとの「外交」政策がはっきりしない中で「開発外交」の目的を議論することには、個人的に何かしらの空しさを感じざるを得ない。

残念ながら、現状では、日本には明確かつ体系的な「外交」政策は存在していないように思う。従来の「外交」をめぐる議論は、ともすると「ハト」か「タカ」かとか、米国との距離感による違いとかをベースにしたものになりがちで、日本独自の世界観に基づく体系的な「政策」とは呼べないものであったのではないだろうか。もちろん、個別国に対する外交政策（例えば対露外交）は存在するだろうし、個別の分野毎（例えば資源・エネルギー分野）に担当省庁が対外政策を持っているのだろう。また、それぞれの分野でそれが何らかの形で日本の援助政策に反映されているのだろう。ただし、このようにそれぞれの狭い世界でバラバラに実施していることを足し上げて国民に分かりやすい一貫性のある「(開発)外交政策」は見えてこない。

「開発外交において日本が主張すべき点」又は「開発で日本が相手国民に伝えるメッセージ」を考える際にも、同様の問題があるような気がする。「何のために」援助をするのかで、どこに、どのような形態で、どういうメッセージで援助するかは、大きく異なってくると思う。将来的に、アジアを中心に経済的、政治的関係を強化してEUのような形を模索するのであれば、日本の援助も、そのような方向への動きを促すように、アジア経済全体の底上げを目指すものとなるだろう。その場合は、借款中心で、メッセージも経済発展を重視したものになり、アジアでの開発経験を他の地域に広めるというようなことは二次的な意味しか持たないのだと思う。逆に、アジア各国は強力な競争相手であり、このような国に対してはこれ以上支援すべきではなく、今後はこれまで関係の比較的薄かった地域での経済的・政治的関係を強めるのだということであれば、アフリカなどを中心に、グラント中心になるだろう。また、内容的にも、貧困削減とかがより重要になるのかもしれないし、アジア各国の成功体験をこれらの地域に伝えるというのであれば、どの部分をどうやってアレンジしたらアフリカなどにも転用できるのかを、真面目に踏み込んで研究する必要があるだろう。

確かに、日本はこれまで外交的には対米依存が大きかったので独自に国際的にリーダーシップをとる必要もなく、援助にしても戦後賠償的メンタリティーを一方で引きずりながら、他方では「援助は先進国の義務」という欧米のタテマエのレトリックを受け入れて、増分主義で予算が順調に増える中、どこに資源を集中するか（何をしないか、あきらめるか）というようなことを真剣に検討せずに済んできたのであろう。ただ、米国が唯一の超大国として君臨し、欧州は結束を強め、アジアでは中国が外交攻勢をかけているというような中で、日本としてもこれまで通りというわけにはいかない。また、経済力の面でも、日本国債が格下げ

され二流国の仲間入りをしてしまった。このような中で、更に借金を重ねて毎年1兆円程度の予算を外国のために使うためには、もっと分かりやすい説得力のある説明が必要だと思う。これをサボっていると、いつか国民からしっぺ返しが来る。現に、ODA1割カットというような話が出て、国民はそれをほとんど問題とも感じない。これは「開発」分野で十分議論がなされていないからというよりも、その前段階の議論が欠けているという面もあっていかんともしがたいところもあるが、「外交」戦略の中の援助の位置づけは何か、何のための援助かという点を十分に整理し切れていなかったことが、日本の「開発」が一部のビジネス世界の人以外にあまり関心を持たれなかった原因だと思う。

どうすれば日本も立派な「外交」政策を持てるのかを議論するのは本題から外れるが、それを抜きに「開発」の分野だけで、それぞれ独自に「目的」を設定し、その更なる効果的実施を目指すための具体的方策を検討することはできるだろう。「そんなことをやって何が日本のためになるのか」というような納税者からの基本的な問いかけには必ずしも十分に答えられないかもしれないが、「ODAにはとにかく無駄が多い」というような批判には答えることができると思う。具体的論に入ることはやめるが、基本的には、情報公開の徹底と外部評価の徹底を勇気を持って実施することが肝要だと思う。スキャンダラスな取り上げられ方をされるかもしれないが、避けて通れない道ではないだろうか。また、タイド援助の問題も、国民の税金を使って実施するものであることを考えれば、いきなり全てアンタイド化するというのも非現実的だとは思ふものの、いつまでも競争力のない建設業界やコンサルタント業界をODAで支えるわけにもいかないもので、3年とか5年とか期限を切ってアンタイド化し、業界の効率化、構造改革を促すということなどは考えられないだろうか。

16. 「開発外交」の必要性、目的設定、そして、マルチ・バイが相互連関するなかで有効な発信をする必要性の指摘に共感する。私の印象では、問題は出尽くしており、あとは様々な諸制約の中で、戦略的メッセージを構想し（まさに他の方が問題提起されている、外交政策・日本が伝えるべきメッセージの内容）、メッセージのパッケージ化、様々な外交イベントを念頭においた発信方法を考え、実行していくか、という点につきると思う。従って、との中身について深い議論をする必要があるのではないだろうか。例えば、の点について、国際機関や米国政府・シンクタンクなどが集中し、政策形成や情報発信の一拠点となっているワシントン DC の優位性を生かして、DC 開発フォーラムで更に議論を深めていくことは意味があるかと思う。

17. まず、「開発外交」と言ってみても、日本としての「外交」政策が明確にされる必要がある、という指摘は至当なもので、いくら重たくて開発そのものの範疇を超えとしても、この点が議論の出発点にならざるを得ないのだと考える。しかし、少なくとも先日の DC 開発フォーラムでの議論においては既にこの点はクリアされているような印象を受けたので蛇足覚悟で申し上げると、そもそも「開発外交」など必要なのか、という出発点以前の疑問にも答える用意が必要ではないか。「開発を外交で汚されたくない」というテーゼは、純粋に開発（貧困削減）効果の極大化を目指そうとしても、「外交上の配慮」といった得体の知れない理屈

でそれが歪められて開発効果が極大化しない状態はなくすべきだ、という思想だ  
と思う（私は、開発と ODA を分ける、という考え方は、この文脈においては、  
実はよく理解できていない）。あるいは、金持国のエゴのために、貧困に喘ぐ子供  
達が犠牲になる、といった表現の仕方もあるかもしれない。別の観点から述べ  
ると、冷戦中は、まさに政治的配慮の下でのそれぞれの陣営への取込み、とい  
う意味での援助供与がなされたところ、冷戦終結後「援助疲れ」が見えた、とい  
うことは、その減った分が政治的（外交的）配慮でかさ上げされていた部分で、  
これからの時代の援助には冷戦中のような政治的思惑は必要なく、例えば、ミ  
レニアム開発目標（MDGs）達成に向かって、純粋に開発の観点から援助を行  
うべし、という主張もできると思う。それが、戦後、世銀をはじめとした国際  
社会からの援助を受けて復興・成長した日本の国際社会への「恩返し」、当  
然果たすべき「国際責任」である、とも言える（戦後、「賠償」という観点  
から始まった援助であるという点も敷衍されるかもしれない）。

これについては、緒方貞子氏の発言や第 2 次 ODA 改革懇談会での議論であ  
った、「開発援助は、景気がいいからやり、景気が悪いからやらない、とい  
った類のものではない」という考えを、どのように解釈するか、がひとつのポ  
イントになると思う（上述のように、日本の「恩返し」「国際責任」だから  
景気が多少悪くても当然にしなければならない、と解釈すると、純粋に  
開発を目指すべきもの、もっと直接的な表現を使うと「利他的」でも  
いいではないか、という「開発外交」全否定論になる）。

また、開発効果極大化という純粋な理想に動かされる、「利他的」に行  
う「恩返し」だ、というようにまでナイーブに考えなくても、確かに公  
的資金を使う以上、日本としての政策上の利益追求の観点は必要である  
が、他方、「外交」などという抽象的な言葉で追求する「国益」は  
得体が知れず「開発外交」などは実体のないものであり、個別具  
体的な「国益」を追求する援助、例えば、我が国企業進出の足掛  
かりとなす援助、といったものを目指すべし、という、「外交」その  
ものの批判にも通じる、別の観点からの「開発外交」不要論（不  
存在論）があるかもしれない。

ここでは、これらの「開発外交不要論」に対して議論することは避け、  
一方的に、先述の「開発援助は、景気がいいからやり、景気が悪い  
からやらない、といった類のものではない」というフレーズの私な  
りの解釈を披露させて頂きたい。私は、開発援助は外交のツールの  
であり、外交は景気の良し悪しには関係なく厳然と存在するもので  
あるため、景気が良いからやり、悪くなればやめる、といったも  
のではない、と解釈する。日本は、アメリカのように赤裸々でなく  
とも軍事援助という形で欧州各国などが行っている軍事的手段に  
よる国家意思の示威はできない。誤解を恐れず申し上げると、あ  
るのは、カネである。札片をきって貧しい相手に言うことを聞か  
せることの道德上の議論はさておき、日本が何かを主張する時に  
、相手に言うことを聞かせる背景に、やはり、援助の威力という  
ものは否定できない。勿論、特定のことをする・止めることが如  
何に相手の利益になるかを説き詰める種々の交渉上の技巧は尽く  
すのだが、同時に、如何に相手の利益にならないか、を直接示  
すカードになり得る。所詮、国際関係は、利益と利益の

ぶつかり合いである（勿論、インド、パキスタンの核実験のときのように、それすらも効果がなかったという見方もできると思う。かといって、日本の限られたカードを放棄するのは短慮という他ないと思う）。

他方、途上国の貧困層のことを真剣に考慮せずに、ただただ政治的カードとして恣意的にカネを人參の如くぶら下げると言わんばかりに、援助をした、というアリバイがあれば、あとの開発効果はおろか、そのプロセスにおける適正な使途（相手国政府高官の懐に入るなど）をも不問にしてい、という訳はなく、キックオフにある通り、「特にグローバルな（マルチの）外交の場では『一般利益』の追求がいわば共通言語（大義名分）であり、日本の『個別利益』の追求も『一般利益』の追求における真剣さおよび対話・協力の基盤なしには実現困難（説得力を失う）日本として本気で開発を実現する姿勢が重要（ここをないがしろにしてはならない）」という点が重要である。したがって、日本が援助を行う際には、以下の諸要素をバランスさせて考えていくべきである。

#### （１）日本の主張実現のためのカード（外交上の駆け引きの材料）

これは、援助停止というマイナスの面だけでなく、援助増額というインセンティブを与えるというやり方も考えられる。更には、援助供与・実施の過程で、相手国を望ましい方向に発展させるという効果も期待できる。

#### （２）開発（貧困削減）実現

これには、中国への環境援助のように、直接我が国にも好影響をもたらす面もあるもの、と純粋に途上国の開発効果最大化に向けて行う、という要素があると思う（その間には、地球温暖化対策の意味合いのある援助やテロ・政情不安定の温床となる貧困除去による資源の安定的供給を目指す、というものがあるだろうが、に至らない部分は、上記に属する部分かもしれない）。

#### （３）適正な使途

公金である以上当然だが（「機密費」ですらアカンタビリティーが求められている）透明性を向上させることは、ひいては、開発効果の向上にもつながる。

このような援助を実現するための体制としては、ありきたりだが、政策策定機関（霞ヶ関）と援助実施機関との間の明確なデマケ（役割分担の線引き）および連携という、一見相反する要請を満たすものにする必要がある。これは、政策策定機関（勿論、昨今の「政治主導」の流れもあるので、霞ヶ関だけでなく官邸から永田町も含む）は、特に（１）の観点に集中し（援助実施機関へのマイクロマネジメントの排除）援助実施機関は、特に（２）および（３）に傾注することにより、それぞれの観点からの要請を最大限実現することが肝要である（現時点では、残念ながら、いずれも中途半端ではないか）。他方、政策策定機関は、だからといって、いわゆる「マル政」案件だとゴリ押ししてアカンタビリティーもフィージビリティーもなくなれば地に足のつかない代物になるし、援助実施機関は、経済的合理性にのみ邁進することにより納税者が何を欲しているか、という観点から遊離し、更には、奇麗事だけでない厳しい国際関係の中、ナイーブな者ほど

体よく利用されて終わり、という事態にもなりかねない。したがって、両者のデマケの明確化とともに、お互いが何を考えているか知り合い、また、お互いの「餅は餅屋」の判断を尊重し合いつつ風通しよく対話するという意味での連携も重要である。この連携の前提には、(1)の考慮がやはり上位(語弊があるかもしれないが)にあることは私見として付け加えておきたい。但し、そのためには、我が国の「外交」政策が明確にされる必要があり、そうでないと援助実施機関も羅針盤のようなものが見えない、また、そもそも援助受入国・他のドナー、更には国民にも見えない、という問題がある。現時点で一番弱いのは、残念ながら、政策策定機関による、この部分と言わざるを得ない。

そこで、「開発外交」で目指すもの(理念)は何か、という問については、私見だが、「外交」というものは、究極的には、我が国国民の安全と繁栄を維持増進するもの、に尽きると思うので、まさにこの観点から個々の分野・事例において判断を下していくものとする。そこで我が国の理念・メッセージというものは、例えば、フランスのように、「文化帝国主義」といわれようと自国文化の普及というものが国是となっているか、ということ、個人的には疑問なので、究極のところは、安全と繁栄に付け加えるものはないと思う。ただ、すこしブレークダウンしたレベルで議論すれば、開発外交においても、もっと安全保障の観点を加味すべきだとは思う。我が国は、軍事的「手段」は行使できないが、これが安全保障に無関心であっていいということにはならないと考える。従って、アメリカの開発援助のように世界の安全保障とまでいかななくても、少なくとも我が国に影響を及ぼす安全保障上の懸念を軽減・防止するために、その脅威の一因である貧困を除去するという発想がもっとあってしかるべしだと思う。開発に政治・安保の考慮など違和感がある、と感じる方もいるかもしれないが、軍事的手段を事実上持たない我が国にとって、開発援助という手段は、政治・安保上の要請を満たすためには貴重かつ必須なものだと思う。かかる観点からは、各種の国際会議やイシューは「開発に関わる『外交』課題」ではなく単なる開発関連の「国際的な」アジェンダだと思う。

同時に、同様のレベルにおいて、アジアを中心に経済的・政治的関係を強化するのか、強力な競争相手である、と認識するかによって、どの地域にどのような形態の援助を行っていくのか、という議論が出てくるのだと思うし、また、開発に関するフォーラムにおいて、各ドナーがしのぎを削る場面で立ち回っていくために如何にタマ込めをしていくか、という議論も出てくると思う。ここで結論は出せないが、これまでの「要請主義」を越えた、「開発外交」政策というものを、もっと明確に整理して打ち出していく必要がある。

## Bangladesh Development Assistance Network 国別援助政策強化の新たな試み

国際協力銀行 開発第2部第3班課長 岡崎克彦

2002年5月23日

### 【ポイント】

1. 昨年12月にスタートした「Bangladesh Development Assistance Network」の目的とするところはネットワーク参加者間でナレッジ・シェアリングを行うことにある。対Bangladesh開発援助に関わるリソースとナレッジを集結し、ネットワーク間で常にアップ・デイトされた情報を共有し、我が国として「発信」しなくてはならないときに有効に稼働することを目指した試みである。
2. また今後の対Bangladesh支援を検討していく上では、プロジェクト支援にとどまらず、セクター改革への取り組みやソフト面での支援が重要であり、そのためにも我が国のリソースとナレッジを集結させることが必要である。「Bangladesh Development Assistance Network」をスタートさせた背景にはそうした狙いもある。
3. 我が国の対外援助をめぐる課題は多いが、様々な課題に能動的、主体的に取り組んでいくためには一層の体制の強化が必要である。

岡崎 克彦（おかざき・かつひこ）

1959年東京都生まれ。1983年学習院大学法学部卒業。同年日本輸出入銀行入行。大蔵省出向、総務部、海外経済協力基金出向、財務部、営業第2部などを経て、1998年3月より日本輸出入銀行ワシントン駐在員事務所次席駐在員。1999年10月に日本輸出入銀行と海外経済協力基金との統合によって国際協力銀行が発足した後も、同行ワシントン次席駐在員を勤め、2001年9月より本店開発第2部第3班課長としてスリランカ、Bangladesh、モンゴル向け円借款業務を担当。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

## 1. はじめに

私は 1998 年 3 月に当時の日本輸出入銀行（輸銀）のワシントン駐在員事務所次席駐在員としてワシントンに赴任し、1999 年 10 月に輸銀と海外経済協力基金（OECD）の統合によって国際協力銀行（JBIC）が発足した後も、同行のワシントン駐在員事務所次席駐在員として昨年 8 月までワシントンに駐在した。昨年 9 月 1 日付で本店に復帰、バングラデシュ・スリランカ・モンゴル向け円借款を担当する開発第 2 部第 3 班の課長となり、現在に至っている。

今週はたまたま JBIC と世銀の年次協議会があり、そのメンバーとしてワシントンに滞在している。本日は昨年 12 月に発足した「バングラデシュ開発援助ネットワーク」について話して欲しいと仰せつかったが、突然の依頼であり、準備もしていないため、まとまりのない話となることをあらかじめ承知の上でお聞きいただきたい。

## 2. 「バングラデシュ開発援助ネットワーク」発足の経緯

ワシントンに駐在した 3 年半は、国際金融機関のあり方が問われ続けた 3 年半でもあった。赴任当初は、アジア通貨危機に見舞われた国々に対する支援として、我が国政府が打ち出した「新宮沢構想」の具体化に向けて世銀・との調整に追われたが、通貨危機がロシア、ブラジルに伝染していく中で、米共和党を中心に「ブレトン・ウッズ体制」に対する批判が高まった。他方、世銀・IMF は貧困削減を第 1 の活動目標に掲げるようになり、PRSP のプロセスが具体化するようになった。3 年半の駐在員生活はそうした時期と重なった。

これらの動きやその背景を東京に報告し続けていく中で、自らの関心が我が国の対外援助のあり方にも及ぶことになった。特に PRSP のプロセスに我が国がどう立ち向かっていくべきかということに大きな問題意識を抱くようになった。そしてその問題意識は本店に復帰して、実際にバングラデシュ・スリランカ・モンゴルといった国々を担当するようになってますます深まった。

いずれの国においても我が国はバイのトップドナーである。そのことはボリュームから見れば、JBIC が国際機関を含めて最大級の援助機関であることを同時に意味するが、その我が国があるいは JBIC が、あらゆる関係者（ステークホルダー）の参画を前提に進められている各国の PRSP のプロセスを無視して、独自に援助を進めていくことは許されない。ではどう向き合えばいいのか。

そうした問題意識から、まず 3 カ国のうちでバングラデシュを取り上げ、これまでの旧輸銀、旧 OECD の活動状況や成果を振り返り、無償資金協力による支援や国際協力事業団（JICA）の活動、あるいは我が国民間企業のビジネスの状況や NGO の活動、専門機関や学者の研究成果を調べることにした。その結果、当然のことではあるが、それぞれに相当の経験と蓄積があることがわかった。しかしそれぞれが結ばれることなく、孤立しているような状況にある。それらを有機的に結びつけることで何かできるのではないかと、ということに思い至った。それぞれが持つリソースとナレッジを集結し、我が国全体の対バングラデシュ支援の向上に向けた議論の場を設けることができれば、単なる情報交換にとどまらず、例えば PRSP のプロセスに対しても我が国として有効なインプットを行うことが可能となるのではないかと考えるようになり、昨年 11 月から関係者に声をかけ始め、12 月に「バングラデシュ開発援助ネットワーク」



をスタートさせることになった（《別添》ネットワーク概念図参照）。

### 3. 「バングラデシュ開発援助ネットワーク」の活動

本ネットワークの発足に当たって、その目的として、(1)バングラデシュの政治・経済・社会情勢に関し、我が国の対バングラデシュ開発援助を担う主要プレーヤー間で情報交換を行う、(2)(1)をベースとして、バングラデシュの主要開発目的（経済成長、貧困削減、ガバナンスの改善など）について論点を整理する、(3)(2)を踏まえ、現在、策定段階にあるバングラデシュの PRSP を参加者間で検討し、現場での議論に対してオールジャパンとしての意見をフィードバックする、(4)(1)~(3)の議論を踏まえ、我が国の対バングラデシュ開発援助の主要プレーヤーがそれぞれ何を行い、どのように協調・協働していくべきかを議論し、今後の対バングラデシュ支援に向けてオールジャパンによるアクション・プランを策定する、(5)議論の過程および成果は参加者間でナレッジ・シェアリングを行う。その際、常にアップ・デイトされた情報を共有し、例えば「バングラデシュ開発フォーラム」やローカル・ドナー会合など、我が国として「発信」しなくてはならないときに有効に稼働できるネットワークの形成を最終的な目標とする、ということ掲げた。その目的の下に、外務省（経済協力局関係各課、アジア太平洋局南西アジア課）、経済産業省（貿易経済協力局資金協力課）、JBIC、JICA、日本貿易振興会アジア経済研究所、IMF アジア太平洋地域事務所、日本バングラデシュ経済委員会（事務局：日本・東京商工会議所）そしてバングラデシュで活動している我が国の主な NGO に参加していただいております。現在は JBIC 開発第2部第3班が事務局となっている。また東京サイドでのこうした動きに呼応して、ダッカでも同様の枠組がスタートしている。

昨年12月以降、東京ではバングラデシュの政治、経済、社会（教育）をテーマにした勉強会を実施した他、PRSPのプロセスに対してはPRSPそのものをテーマにした勉強会と、2月にダッカで開催されたPRSPセミナーの報告会を実施した。今後は、当面の目的でもあったPRSPのドラフトの検討とコメントの作成を行うことになる。また、地方を活動拠点とするNGOや学者からもネットワークへの参加希望が寄せられているところである。

### 4. これまでのバングラデシュ向け援助に対する反省

当初、PRSPのプロセスに如何にインプットを行っていくかという問題意識の他に、私自身の問題意識として、旧 OECF、JBIC が行ってきた円借款による対バングラデシュ支援に対する反省があった。バングラデシュに対しては円借款だけで約5500億円を供与してきたが、その成果は何だったのか。経済インフラ案件を中心に円借款を供与し、バングラデシュの経済発展に一定の貢献を果たしてきたことは間違いのないとしても、貧困といえばバングラデシュが想起されるほど、なぜ依然としてバングラデシュが最貧国にとどまっているのかということに対する反省である。最近ではその理由としてバングラデシュにおけるガバナンスの欠如といったことが盛んに指摘されているが、それはバングラデシュ側の問題としてだけ理解されるべきものではない。円借款においてもトランザクション・オリエンテッド・アプローチ、即ち要請された

プロジェクトに対する支援に終始し、セクター改革への取り組みやソフト面での支援が十分ではなかったのではないかと反省があった。そしてこれらの課題に正面から取り組んでいくためには国際機関や他のパイのドナーとの協調が重要であり、また彼らと協調していくためには JBIC だけでは非力であり、我が国のリソースとナレッジを集結させることが必要だということを強く認識するようになった。

私は自分の班員に対しては常々、「円借款の御用聞きから仕事を始めるな」ということを言っている。自分が担当しているバングラデシュという国に対する理解から入り、問題・課題は何か、何が発展の阻害要因なのか、どのような支援をすべきなのか、国際機関や他のパイのドナー、あるいはわが国の民間企業は何をやっているのか、NGO はどうか、どういった学問的蓄積があるのか、といったことを十分に把握した上で、JBIC による支援が適当なものがあれば取り上げていけば良いと言っている。

## 5 . 今後の方向性

最近、「顔の見える援助」という言葉をよく耳にする。そして「顔の見える援助」として我が国企業が案件を受注することを挙げる向きもある。しかし、我が国が、どこで、どういう顔を見せることができるかが重要なのであり、その意味では「声が聴こえる援助」という発想こそがより重要なのではないかと考えている。例えばあるプロジェクトに対して円借款を供与する場合、そのプロジェクトの対象セクターに問題はないのか、あるとすれば円借款による支援を通してその問題にどう取り組んでいくのか、場合によってはコンディショナリティのようなものを設けてはどうか。そうしたアプローチによって開発途上国が抱える開発の諸問題の解決に我が国として主体的に取り組んでいくことができるのではないかと。従来、こうした発想は二国間援助には馴染まないと言われてきたが、今後はそうした受身的な姿勢を改めていくべきであり、それこそが「声が聴こえる援助」ではないかと考えている。

バングラデシュを対象に始めたこの試みを国別援助政策強化の先例として位置付けていただいているようでもあるが、国によって条件も異なるのでこうした取り組みが唯一である必要はない。またバングラデシュを対象にこのようなネットワークが出来た事由として、国が小さいゆえに主体的に問題意識を持っているプレーヤーの把握が容易であったこと、そしてバングラデシュでは我が国の NGO が活発に活動していることを受けて、我が国の NGO と外務省、JBIC、JICA との間に従来から対話の枠組が存在していたということも指摘しておきたい。

私が担当している他の 2 カ国でも「開発援助ネットワーク」を始めないのかという疑問を持つ方もいると思う。実際のところ、バングラデシュだけでも結構大変なので、これまでのところは同じような枠組作りに着手していないが、例えば担当国の 1 つであるスリランカでは、2 月に過去 18 年間にわたって続いてきた内戦が終結し、無期限停戦が成立した。そして今、スリランカは、この停戦を機に平和の道筋を確固たるものにするという課題に直面している。我が国としても、当面、平和をどう定着させるか、「平和の配当」を如何に実現するかということにエネルギーを集中しても良いのではないかと考えており、JBIC もポスト・コンフリクト支援のあり方の提言を外務専門家に依頼している。そうした活動を通じて結果的に自然とネットワークのようなものが構築されることになるかも知れない。

我が国の対外援助をめぐる課題は多いが、様々な課題に能動的、主体的に取り組ん

でいくためには一層の体制の強化が必要である。「バングラデシュ開発援助ネットワーク」はその一例である。

#### 【席上出された意見や質疑応答】

1. これまでアジアの様々な国を周ったが、バングラデシュは珍しくオールジャパンが結束している国という印象を受けた。他にラオスもそうだったが、バングラデシュはそれ以上である。その要因として、国が小さい、住んでいる日本人が少ないということもあろうが、在バングラデシュ OECF 事務所長（当時）の個人的なリーダーシップが全体を引っ張っていると感じた。やはり、このようなネットワークは、取りまとめ役のリーダーシップが重要である。この点で、岡崎氏が推進されている「バングラデシュ開発援助ネットワーク」の活動の成功をお祈りするとともに、そこでの岡崎氏のリーダーシップに期待したい。

バングラデシュにおける活動が直面する困難には、政府のガバナンスの悪さや気性の荒い労働者の存在といった問題が含まれる。特に、ハルタル（ゼネスト）を頻繁に行い、時には暴動を起こしたりするような気質の労働者をどう管理するかは重要な課題である。「バングラデシュ開発援助ネットワーク」においてはこのようなバングラデシュ特有の難しさを踏まえて良い形での援助を実現するために議論を展開してもらいたい。

（岡崎克彦）確かにバングラデシュは小さな国土に約1億3千万人も国民が住み、一方、国内で生産される原材料がほとんどないといった厳しい条件下にある。加えて宗教がイスラム教である、建国の経緯から政権がよく交代する、ハルタルがよく行われるといった難しさがある。昨年10月の総選挙の公約としてハルタルはやらないことを掲げた与党が総選挙に敗れるなりハルタルを行うといった有様である。バングラデシュに関わっている国内外の関係者に共通していることは、仕事をする上で非常にエネルギーを必要とする国であり、エネルギーを使ってもガッカリさせられることが多い国と感じている人が多いということである。この国に対するアプローチには、同じ問題意識を持っている人々の間でも様々な意見がある。電力セクター（除く地方）を例にとると、世銀は改革が示されない限りは支援しないというスタンスであるが、ADB や我が国はそこまで厳しいスタンスではない。またご指摘のあった労働問題のように、国内問題である政策課題にドナーがどう取り組んでいくことができるかは、なかなか難しい問題である。

このようにバングラデシュの難しさを挙げ始めればきりが無いが、はっきりしていることは、そのバングラデシュもグローバル化と無関係に生きていくことはできないということである。バングラデシュの主力輸出品は縫製品であるが、2005年にはMFAが失効し、国際競争の荒波にさらされることになる。そのことを念頭にバングラデシュは経済政策や構造改革に取り組んでいかななくてはならないはずであり、ドナー側も厳しい態度で「改革」を求めていく必要があると考えている。

2. 「バングラデシュ開発援助ネットワーク」の立ち上げに当たって、実際のところの反応はどうだったか。

(岡崎克彦) 日本政府の反応として、こういうことがやりたかったとの反応があった一方で、ODA が減額される中で我が国にとって、もっと重要な国でこうした取り組みを行うべきではないかとの指摘があった。また JBIC がリーダーシップを取ったことに対して疑問を持つ向きもあった。NGO との関係だが、従来から NGO 側に自分たちをもっと活用して欲しい、あるいは円借款の対象事業に参画したいとの声があったことを受けて対話の枠組が存在していたこともあり、積極的に参加していただいている。今後、ネットワークでの議論を通してそれぞれのプレーヤー間で具体的な連携が深まることを期待したい。また学者の中には、バングラデシュが抱える問題点はわかっているにもかかわらずその解決に向けて誰に何を言えばいいのかわからなかったとする方がいた。そうした専門家の意見を汲み上げることができればいいと思っている。

3. 日本では PRSP 批判があるようだが、その実態を聞きたい。

(岡崎克彦) PRSP 批判の多くは、内容についてはない。PRSP は世銀や IMF のイニシアティブなのでいずれ失敗する、これまでもひどい目にあった、ということを使う人が少なからず存在することは事実であるが、これまでのアプローチとは全く異なったものであることをきちんと認識すべきではないか。また内容としてよく指摘されることであるが、貧困削減を強調するあまり、成長の重要性といった視点が十分ではないかといった意見を聞くが、実際に PRSP の策定に JBIC が深く関わったベトナムのケースでは、成長の重要性が強調されたものが策定されたと聞いている。世銀批判、IMF 批判にはいろいろあるが、PRSP のプロセスは全てのステークホルダーに対してオープンであることが大きな特徴であり、批判する方々に対しては、批判する前に一緒に議論に加わって欲しいと思う。

4. PRSP について、「批判するだけではなく建設的な取り組みを」というご指摘にはもっともだと考えるが、あえて異論を言えば、そもそも日本が PRSP そのものに反対した、ということ聞いたことがない。国内で PRSP について不快感があると聞いてはいるが、PRSP を進める側に伝わらなければ、批判したことにもならないし、気味が悪いと感じられるか、そのうち無視されることを怖れる。JBIC は機会ある毎にインプットしていると聞いているが、そうした対応が日本の声として伝わるようになればと思う。成長という要素は、日本の立場から常に出てくると思われるが、ベトナムの例をきっかけに、そういう例が増えてくれば次の対象国にも利益があるだろう。

スリランカでの経験として、日本が議論に加わることで相手国の利益になる余地が大きいという事例を紹介したい。かつて、日本と世銀が共同で支援したマハヴェリ開発プロジェクトという地域総合開発事業があった。実施機関が肥大化したため、その合理化を図ることになったとき、世銀が構造調整融資として、勧奨退職制度の導入などスリム化を図る事業を行った。今になって、そのスリム化の仕組みが、結果として必要な人材の大量流出を伴う急激なものであったと、スリ

ランカ側や他ドナーから指摘されているようだが、事業の計画段階でそのリスクを指摘したのは、当時の OECF だけであったと聞いたことがある。残念ながらその声は最終的に聞き届けられなかったようで、プロジェクトを変更するには至らなかったとのことであるが、トップドナーの付加価値というのは、カウンターバランスとして別の考え方を提示すること、いざとなればその実現のためにリソースを割く力がある、ということにあると考える。

(岡崎克彦) 想定問答的にいえば、バイの立場で内政問題にどこまで関わるることができるのかという問題があるが、これからは言うべきことは言っていくといった姿勢が必要になってくる。その際、あくまでもドナーによる支援の便益を受ける当事者は開発途上国の人々であるという視点を持つことが必要であるが、そのことは常に開発途上国の側に立つということの意味するものではない。また改革の支援に当たって日本の経験が活かせる分野がある場合には堂々と議論に参加していくべきだと思う。

5. 横の連携として、日本の中で「バングラデシュ開発援助ネットワーク」のようなオールジャパンとしての枠組を作ったときに、政策から実施までバランスを持って対応できるのか。残念ながら、アップストリーム(最初のポリシー)が弱いという現状の下で、オールジャパンで連携してみたところで、頭が小さくて尻ばかり大きく、になってしまうのではないかと思う。それを改革する方法として、援助を受け入れる国の状況についての理解も大事だが、日本と他国との連携、例えばエネルギーなどの分野レベルでの連携も活用できるのではないか。

(岡崎克彦) 従来の我が国の経済援助はあくまで案件主体であったために、アップストリームの取り組みが弱かったことは事実。正直申し上げて、ナレッジといった面で私たちにどの程度の力があるのかについては自信がない。これまでの我が国に対する期待はあくまで資金量であったが、日本の経済援助の背後に存在した日本経済の強さというものが崩れつつある中で、我が国としてナレッジ面で如何なる貢献を担っていくことができるかはチャレンジであろう。我が国の製造業の発展を支えた技術力は、開発途上国でもまだまだ必要とされるものがあり、そうした技術力を伝えることができる人材の活用は現に行われている。本当に弱いところは、政策面で貢献できる人材の不足ではないかと思う。プラントの現場に入っていき技術者はいるかも知れないが、セクターの政策に提言できるセクターエコノミストとなると、経験的に人材の面で非常に弱いという印象がある。

6. 他のドナーとの関係について、日本にはシェアするようなナレッジがないのではないかということだが、そうであっても現実に日本は相当な援助を実施しているわけであり、その援助内容につき他のドナーと情報をシェアし、協調を図るところからスタートすべきではないか。将来的にはより高いレベルのナレッジをシェアできるようになることを目指すべきだが、それはシェアできるナレッジが蓄積されるまでは他のドナーと情報を共有しない理由にはならない。

(岡崎克彦) ご指摘の点に異論はないが、現実問題として援助の現地化が進む中で、我が国がドナー・コミュニティの中で如何にして影響力を行使していくかという

問題も真剣に検討することが必要ではないかと思う。世銀や ADB は国別支援戦略の立案責任者をカントリー・ディレクターとして現地に派遣しているが、我が国はそういった体制にはなっていないし、そもそも現場に権限を下ろすという発想自体が馴染まないという面があるかも知れない。他のドナーと情報をシェアし、協調していくためには、一方的に情報提供を願い出るのではなく、双方向の関係を築くことが重要であり、それができる人材の育成と体制のあり方を検討しなくてはならない。

7. PRSP に成長をどう組み込むかが問題である。PRSP に対応した IMF のファシリティである PRGF を引っ掛けて GRPF、即ちグロース・リダクション・アンド・ポバティ・ファシリティと冗談で言う人がいるように、限られたリソースの下では貧困削減と経済成長はトレード・オフの関係にあるとの考えが根強い。PRSP のアプローチとして、アジアのように成長による貧困削減を目指す方が適切な場合と、サブサハラアフリカのように貧困削減をとにかくやらなければどうしようもない場合とがあるとすれば、その分水嶺がどこにあるのかを見分けることが重要ではないか。バングラデシュはアジアにありながら丁度この分水嶺の近くに位置すると思われるが、どうか。

(岡崎克彦) 現実問題として PRSP を策定する開発途上国にとって何がインセンティブになっているかといえ、IMF からより長期かつ譲許的な条件である PRGF を借りたいという面があることは否定できない。事実、バングラデシュも 9 月 11 日の米国での同時多発テロ以降に輸出が急速に落ち込み、外貨準備が大幅に減少したことを受けて PRSP の策定が急ピッチで進んでいるという面がある。

それはともかく、アフリカの PRSP を読んだことがないので比較することができないが、貧困削減に成長が必要だということを否定する人はいない。バングラデシュといえばアジアの最貧国としてのイメージが強いが、90 年代を通じて年平均 5% の経済成長を達成してきた国でもある。そのバングラデシュで更に貧困削減を削減するためには一層の成長が必要である。おそらく PRSP ではバングラデシュが抱える様々な問題の対策が示される一方で、成長の重要性も強調されたものになるのではないかと思われる。

8. PRSP において、我が国の意見をどう取り込ませることができるかだが、最後の段階における勝負がある。勝負とは即ち、日本的な開発方法である、実体経済主体型支援策をどう取り組ませるかということである。PRSP はあくまで受益国の自主性（オーナーシップ）を拠り所として作成される。その意味では、地道な対話を受益国政府の各階層との間で行い、現実的な経済活性化の方策について、理解を得ておくことが何よりも大事である。ベトナムは比較的日本が主導権を取れた例だと思うが、その背景としては、ベトナム政府に反米思想があり、またドイモイによる自主発展の思想に加え、石川教授による 1995 年以降の地道なスタディと産業発展の必要性の認識があったことが、我が国をして唯一のコーディネーターに押し上げたということではないかと思う。バングラデシュはどうだろうか。円借款のコミットメント額など他のドナーに比較すればかなり大きいとは思いますが、我が国のプレゼンスを十分に発揮していくためには外交も含めたバックアップが必要ではないかと思う。

# バングラデシュ開発援助ネットワーク

ナレッジ・シェアリング  
「バ」の主要開発目的についての論点整理  
PRSPの検討  
対「バ」支援策の検討

