

GRIPS Development Forum Policy Minutes

No.12

December 2002

GRIPS Development Forum
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No.12

世界銀行と日本

発行:2002年12月

- 世界銀行と日本の関係強化に向けて 現状報告および今後の方向性
吉村幸雄
- 日本の開発問題への知的貢献について

日下部元雄

世界銀行と日本の関係強化に向けて - 現状報告および今後の方向性 -

世界銀行副総裁兼駐日特別代表 吉村 幸雄

2002年9月25日

【ポイント】

1. 世銀と日本との関係の現状および改善策について双方の関係者にインタビュー調査を行った結果、(1)日本の側からは、世銀は経済成長や中間所得層への取り組みを十分に重視していないなどの意見、また(2)世銀の側からは、日本は開発戦略の議論への発言が少なく、関係者の意見調整が不十分であり、また日本人スタッフが少なく十分に活用されていないなどの意見が出された。
2. このうち、日本の貧困削減への理解/世銀の経済成長への理解は、いずれも最近深化し認識の違いは狭まっており、今後とも相互の議論を推進したい。
3. 世銀による日本の幅広い層へのコンタクトは、学生等については進んできているが、民間コンサルタントの世銀業務への関与は、コスト面での競争力不足等の問題があり、更なる取り組みが必要である。
4. 世銀と日本とのオペレーション(事業)面での連携は、世銀のカントリーダイレクター訪日の働きかけや内容のフォローアップ等を行えるよう、東京事務所の体制を整備している。さらに、東京がアジアのリソースセンターとなるよう遠隔教育拠点の設置等を進めている。
5. その他、最近の日本の開発援助に対する支持の落ち込みは、世銀に対する支援にも影響を与えるものであり、日本国民への開発に対する理解を深めるための方策は大きな課題である。

吉村 幸雄 (よしむら・ゆきお)

1947年兵庫県生まれ。1970年東京大学経済学部卒業。同年大蔵省入省。1971年OECDトレーニー。大蔵省国際金融局のほか、在エジプトおよび在英大使館に勤務。国際機関では、世界銀行理事代理および国際通貨基金(IMF)理事を歴任。2001年世界銀行総裁特別顧問。2002年7月より同行副総裁兼駐日特別代表。

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¹

私は、今年の7月までワシントンの世銀本部で世銀総裁特別顧問として勤務していたが、世界銀行が日本との関係を重視して副総裁を東京に置くことになり、7月末に初代の東京事務所の副総裁に着任した。ワシントン以外に世銀副総裁が常駐するのは、パリについて東京が2人目である。今年の3月、本フォーラム初回会合にて私見を述べたが、今回はその後私が東京に行ってどのような印象を受けているかを中心に話したいと思う。

2. 日本と世銀の関係 これまでの経緯

日本が世界銀行に加盟して今年で50年になる。当時、日本は戦後米国の占領が終わり、サンフランシスコで講和条約を結び国際社会に復帰し、それを経て1952年に世銀・IMFという国際金融を支えるブレトンウッズ機関に加盟した。加入当初、日本は世銀からいろいろな支援を受けた。代表的な例としては新幹線、名神高速道路、黒四ダム、トヨタ自動車の工場などがあげられ、民間企業については日本開発銀行を経由した2ステップ・ローンで世銀が資金を出した。これらの支援は自分の世代にとって当たり前のことであり、そのような意味で世銀は日本に身近だったが、今となっては常識としてはあまり知られていないことが多い。今回日本に戻って実感するのは、時間の経過とともに世銀に対する認識が薄らいでいるということである。

次に、最近の日本の開発援助に対する支持が落ち込んでいることに言及したい。その中で、世銀に対する支援も大丈夫なのかという心配がある。また、日本の専門家などから、世銀の政策に対して場合によっては疑問があるという意見が出ている。そこで、世銀東京事務所における自分の重要な仕事のひとつとして、世銀に対する考え方を日本の専門家のみならず幅広い関係者や国民全般に理解してもらうということがある。逆に、そのような疑問や批判を受け止めて世銀本部に伝えることも自分の仕事であり、このような双方向の意見交換を通じて、誤解をなくし問題点を明確にしていかなければならないと思う。また、知識の銀行(Knowledge Bank)としての存在を世銀が強調していることからすれば、日本にある専門知識を東京から世銀の本部やフィールドにいる人に伝え、更に日本の専門家が世銀で活躍できるようにしていくことも重要な仕事になってくる。

3. 日本と世銀の関係 現状の調査結果

私は昨年夏からウォルフェンソン総裁の特別顧問として仕事をした。それが結果として、自分が担当する東京事務所機能強化のための基礎作業となった。顧問の仕事として、日本人スタッフ有志の協力を得て、日本側で200人、世銀のスタッフ100人くらいにインタビューをし、世銀と日本の関係の現状についての意見および改善策に

¹ このプレゼンテーションに関連し、当日配布された資料「世銀と日本の真のパートナーシップを目指して」(『国際開発ジャーナル』2002年11月号、吉村幸雄氏寄稿)も併せてご参照下さい。
<http://www.developmentforum.org/idj0211yoshimura.htm>

ついでいろいろなご意見を伺った。今回の出席者の中にもご意見を伺った人がいると思う。今回は、その結果をどのように把握したか、そして今後どのようにしていくかについて併せて話したい。

この作業を通じて強く感じたのは、世銀が貧困削減を中心的な課題としていることについて日本では十分な理解を得られておらず、その方法論に日本の専門家や学者はかなり疑問を持っていることである。具体的には次のような点である。

- (1) 日本のアジアにおける支援の経験から、やはり経済成長を重視しインフラ整備に重きを置く形で経済発展が起こるのに、それを世銀が十分認識せずに貧困削減に取り組んでいるのではないか。
- (2) 政治的安定のもとで発展には中間所得層の拡大・向上が重要なのに、世銀はそれに取り組んでいない。

また、世銀サイドから日本に対しては、以下のような意見が出た。

- (3) 開発戦略的な議論について、日本は国際的に目に見える形での発言が少ない。
- (4) 関係者の間で意見調整が行われているかわからない。
- (5) 世銀がいろいろなところにコンタクトすると、そのアプローチがばらばらに行われ一貫性を欠く。
- (6) 世銀が組織の分権化を図り、主としてフィールドで意思決定が行われるのに対し、日本では東京で重要な意思決定が行われるようになっているので、そのミスマッチをどうするかという問題がある。
- (7) 日本人スタッフが少なく、十分活用されていない。また、単に人数の問題ではなく、優秀な日本人が残って昇進するということが実績を見るとできていない。

(4)について少し説明をしたい。世銀が日本と話をするチャネルは従来限定されていて、役所ベースかつ一部の役所のみを通じたコンタクトになっていた。その当時においては、ある意味で効率的なシステムであったといえる。また、日本も役所が全体を仕切っているという時代にはそれでよかった。しかし、最近の開発問題への関心の広がり、そして参加する関係者の広がりを考えると、世銀としても実施官庁、地方公共団体、さらに民間企業、NGO といった民間団体など幅広い層へのコンタクトを当然ながらやる必要があると考えている。それが十分に行われているかという点が大きな問題と思われた。

また、(7)に関して言えば、世銀では日本人の活躍がなかなか難しい。いろいろな事情により、日本人であることが世銀で仕事をする上でハンディキャップになっているのではないか、それを改めなければならないのではないかという議論が広範にあった。

以上のような問題点の指摘を、インタビューを通じてまとめ、いろいろなところで説明し、報告書にまとめてウォルフエンソン総裁まで報告したが、今度東京に駐在することとなった結果、それを実際に自分が東京事務所に行って自分で改善に取り組まなければならなくなった。東京に着任したばかりではあるが、今の時点でどのような方向性が出てきており、今後どうしていったらよいと思われるかをお話したい。

4. 日本と世銀の関係 今後の方向性

(1) 貧困削減と経済成長に関する理解

貧困削減への取り組みについては、双方の理解が相当に改善したというように思っている。3月にモンテレイで国連開発資金会議があり、その後いくつかの国際会議を経て、8月末にヨハネスブルグで開発環境サミットが行われた。この一連の国際的な動き、特にヨハネスブルグの動きが大きく日本でも報道され、その会議の議論と報道ぶりを通じて、日本でも貧困問題への関心が国際的関心の高いものとして次第に理解されてきたということがあると思う。他方、世銀側では、先ほど申し上げた経済成長が貧困削減に果たす役割、インフラ整備の役割などの議論が当初十分でなかったが、その後世銀内部でいろいろな議論が行われ、次第に認識が高まってきたと思う。従って、昔インタビューをした去年の暮れから今年初めに比べて、両者の認識の違いが狭まる方向になってきていると思う。

もちろん、まだ議論すべき点は多々あり、東京事務所としては、そのような議論を促進すべく世銀の政策担当者にできるだけ訪日してもらい、更に議論を進めていければと思う。日本の大野健一先生などとも私としては積極的に話をしていきたい。

(2) 日本の幅広い層へのコンタクト

東京事務所の活動のうちワシントンからも注目された点として、日本の学生の活動がある。東京では学生のグループが勉強会を開催したり、貧困に関する世銀の文献を翻訳したりするなど、日本での世銀の活動の支援が行われており、これは東京事務所が先駆けてやったこととして誇れるものだと思っている。

民間コンサルタントとのコンタクトも積極的にやっているが、この点についても今後の課題が多いと思っている。1つ気づいたのは、日本のコンサルタントや専門家が世銀関係のプロジェクトに関与する機会が依然として少ないということである。世銀側の努力不足も多々あるが、日本国内のコストが国際基準に比べて高いので、コスト面で日本は競争力が低いという要因もある。これはよく知られている問題であり、一部の人に言わせれば対処の方法がないということではあるが、何か解決策がないかと思っている。ODA については最近いろいろな提言が行われており、内閣参与の岡本行雄氏が座長をしている懇談会が出した ODA についての報告では、専門家の単価を含めた見直しが必要ということも書かれている。このように、日本においてこれから取り組まなければならない点が多いことを実感している。

(3) オペレーション面での連携

世銀の実際のオペレーションと日本の援助機関の連携をするために、東京事務所としてもっとできるのではないかと感じている。たとえば、世銀のカントリーダイレクターは途上国に駐在しているが、できるだけ東京に来てもらい、日本とのコンタクトを頻繁に行うようにすることが有益である。東京事務所がそのような働きかけをして機会をつくるのみならず、内容のフォローアップを含め対応できる体制を

造りたい。

このためには、具体的にそのようなことがわかる人が必要であるということで、私のもとに次席駐日特別代表を今回置くこととし、トム・ツイ氏が10月1日から東京に駐在することとなった。ツイ氏は今まで世銀の東アジア大洋州担当副総裁の下で、実際にタイ、カンボジア、モンゴルなどのカントリー・コ-ディネーターとしてオペレーションを担当していたこともあり、大いに期待している。そのような経験とネットワークを通じて、東京事務所による世銀オペレーションへの関与を強めていきたい。

その他、いろいろな世銀の人に来てもらいたいと考えており、実際にこれから本年末までに4人の副総裁が東京に出張してくることになっている。

(4) アジアのリソースセンターとしての東京事務所

世銀の東京事務所を強化するということになると、単に日本のことではなく、もう少しアジアに向けての仕事があるのではないかという質問を受けることがある。その点を意識し、将来的にはアジアを向いた仕事をしたいと思っているが、世銀にも仕事の役割分担があり、東京事務所がいきなりアジアの仕事をするわけにはいかない。

そこで、まずは東京をアジアのリソースセンターとして位置づけ、発展させるということを考えている。具体的には、東京から日本向けだけでなく近隣のアジアに向けて発信したい。具体的にはGDLN(グローバル遠隔教育ネットワーク)のアジアでの中心機能を東京に設け、東京からアジアの国に日本の経験、専門知識をGDLNに載せて発信するという試みを考えている。今現在、世銀の中のWBI(World Bank Institute)の人が東京事務所に駐在して、具体的な取り組みの計画を立てつつあるというところである。

【席上および電子メールによる意見交換】

1. 世銀の日本人職員の強化

- (1) 10月に世銀の人事担当副総裁が訪日する予定だと聞いたが、同行予定の世銀スタッフと意見交換した際、日本の援助関係の人材の中で世銀が即戦力にしたい人材は日本の組織と競合状態にあるという問題を聞いた。たとえば、JICAが世銀に対して人材を送りたい気持ちを持っていることもあるが、他方でその人材を送り出してしまうとJICA自身のオペレーションが難しくなるという問題である。しかし、何年か世銀で働いた後に、日本でその経験を生かして更に仕事をするといった相乗効果を築けないものだろうか。また、協力隊から戻って就職活動をするOBにアプローチをすれば、すぐにではなくとも世銀で採用される可能性もあると思う。

(吉村)人の問題は日本で議論していて大事だと思った。政治家と話をする、「顔の見える援助」という話になる。私からは、「顔の見える援助」というのは日本の企業、日本の製品、日の丸が見えるということだけではなく、日本の考えがわか

ってもらえる、日本の政策が反映されるということの方が大事ではないかと言っている。リーズナブルな人はそれに賛成してくれるが、やはり大抵は日本人が少ない、活躍していない、それでは十分な理解が得られず日本の支援が続かないということになってしまう。その点を認識しなければいけないということも事実である。従って、世銀の日本人職員を量的に増やすとともに、より重要な役割を果たすようにすることが重要である。

- (2) 世銀の中で日本人職員を増加・強化する、またコンサルタントを参加させるなど、個人のレベルでの貢献を拡充するためには、人材をプールしネットワークを構築することが鍵になると思う。開発の各部門・組織を行き来できる回遊魚のような人材を育成するとともに、日本政府、実施機関、国際機関、シンクタンク、NGOなどを行き来できるような体制造りにも取り組む必要がある。

(吉村) インフォーマルな個人のネットワークという考え方については、既に今、初期の段階が出来つつあるという期待感がある。日本には、高度成長のひとつの原動力だったであろう「組織」があり、その組織の殻というものが未だに強く、個人のイニシアティブが発揮しにくい、これは変わりつつある。個人のレベルでのネットワーク、人材のプールができるようになれば、世銀が何かをするときに企業、組織に話を通しやすくなり、日本人の貢献が高まる。今はまだ組織の都合が優先するので対応できないという問題があるが、それが変わることを期待したい。

- (3) 「長期的」には世銀邦人職員を増やすために20代半ばの大学院新規卒業生に目を向けてみてはどうだろうか。大雑把に言って平均世銀入行年齢は35歳くらいと聞いている(ちなみに過去の資料を見る限り、日本人に限らずヤング・プロフェッショナル・プログラムを通じて入行する人も決して若くない)。この35歳くらいとは日本では通説によると最初の転職の限界とも言われる年齢で、なかなか国内から(特に民間企業から)世銀へ転職とことが運ばないような印象を受ける。その一方で、増え続ける20代半ばの大学院新卒生(特に開発系大学院留学組)の多くは、将来世銀キャリアにつながるような職に(特に海外で)就けず日本に帰国して一般企業に就職する傾向が強くなるのではないだろうか。大きな理由としては、このグループの多くが市場で求められる職務経験を持ち合わせていないということがあげられると思う。そして一旦帰国してしまうと、官庁勤務組以外はなかなか世銀入行というキャリアパターンにはつながらないというのが現状としてあると思う。JICAのジュニアプログラムや外務省のJPOプログラムなどあるが、それぞれ2年程度の職務経験を要求しており、二十代半ばの新卒向けのプログラムとはいえない印象を受ける。

要するに、志の高い開発系の若い学生・卒業生は沢山いるが、開発キャリア市場ではお決まりの職務経験という応募資格のため、その多くが日本帰国後、世銀のいう「開発」とはあまり関係のない職に就いているような気がするが、こうした人材を大学院卒業と同時にインキュベーター的な開発キャリアトラックに乗せて、8~10年後の世銀就職につなげることはできないだろうか。たとえば、外務省のJPOプログラムの職務経験に関する応募資格をなくし、世銀(東京事務所を

含む)も派遣対象機関とするというのはどうだろうか。青年海外協力隊もひとつの魅力的な選択肢だが、現在、邦人開発系留学生たちの多くが、キャリア形成の初期段階の選択肢の少なさによって、開発キャリアトラックから外れてしまっているのではないだろうか。世銀邦人職員増加を考える際には、世銀東京事務所に限らず、日本の政府援助機関も、こうした新規卒業生たちに目を向けていただきたいと思う。

2. 日本のコンサルタントの世銀への関与

- (1) コンサルタントが世銀の仕事をする機会が少ないという問題について、世銀側の努力不足と日本側のコスト競争力不足の2点が指摘されたが、途上国現地にいる日本人の専門家に、今後コンサルタントとして世銀に関与してもらう余地があるのではないかと思う。日本のコンサルタントによる受注という視点よりも、JICAは専門家を多数派遣しているので、援助協調・コファイナンス等の形で動かせるのではないか。

また、コスト競争力については、日本のコンサルタントはJICAその他いろいろなところで機会があるので、世銀で仕事をとるため単価で譲歩するという事にはなかなかならない。しかし、世銀で最近コミュニティ主導開発(Community-Driven Development)を盛り込んだプロジェクトが増えてきているように思うので、この分野で日本の強みを発揮できると思う。日本のNGOも同様に機会費用の問題があるが、独立してコンサルタントをやろうという人も何人かいるので、これから実績を積みたいと思っているNGO出身の人で、CDDについて短期コンサルタントとしてかかわるチャンネルがつかれないかと思う。

(吉村) コンサルタントについては、世銀の努力不足もあるが、他方でコスト競争力の問題があり、日本でよい待遇を与えられると、それに安住してスポイルされてしまうという側面がある。この結果、日本の考え方が国際的な意味で開発の議論に反映されなくなる。NGOからコンサルタントへの動きは大変興味深いと思った。NGOの中にもいろいろな考えがあり、今のようなNGOのやり方で満足しきれない人がいることも事実である。このような動きは前向きに評価している。

- (2) 日本のコンサルタントには、コスト競争力が低いことの他に、経験、特に世銀などの国際機関で類似の仕事をした経験が少ないので入れないということがある。そのような経験を積んでもらうために、信託基金(Trust Fund)が活用されてきている。しかし、最近の信託基金改革では、むしろ日本企業が使いにくくなる方向に変化していると聞いている。日本からの信託基金は幅広く活用されているが、各地域局、セクター局にあらかじめ配分され、それぞれ更に細分化されている結果、実質上ラージスケール・スタディが消滅している。これは個人のコンサルタントには十分かもしれないが、企業レベルにすれば魅力ある総額になっていない。経験を積む段階でのこのような変化は由々しき状態ではないかと思う。日本政府として、重点的にこの国、このセクターというようにターゲットを指定して信託基金をつけることも一案と思う。今の状態のままでは、日本のコンサルタントは誰

も信託基金を使えない。

3. 日本で開発問題への関心を高めるための方策

- (1) ワシントンで常に開発について議論していると、途上国の開発の問題が非常に大きなものであると思ってしまうが、実際に日本に行くと開発に関心を持つ人が一般的にいるわけではない。世銀東京事務所は、開発に関心がある人を効率的に巻き込んでいくことには既に取り組まれていることと思うが、今後は開発に関心のない人に対するアドボカシー活動も必要となってくると思われるところ、どのような活動を予定しているのか。

(吉村)本フォーラムは、議論の質も高く、多くの人非常に熱心に参加しているが、このような場を東京で持とうとしても難しい。それだけ人が集まるのか、質が維持できるのか、ひとつの場所にいろいろな立場の人が参加し議論する場所を設定できるのかなどの問題がある。開発問題について、幅広い関係者がこだわりを持たずに意見交換をする場をつくることは容易ではない。

開発に関心のない人も含め、一般的な理解を深めるという問題も難しい。WSSDは日本で大きく報道されたが、これも環境という観点からであり、開発だからではない。また、終わった後はあまり関心がないという状態になってしまう。そのような関心を高めてもらおうと思ひ、以前、新聞記者を招いてWSSDから世銀総会の流れを解説して、国際的に貧困・開発の流れが高まっている旨を話したが、その後それをどうしようかという問題意識の高揚にはつながらなかった。

- (2) 開発に携わっている人からは、「こんなによいことをしているのにメディアは何故取り上げないのか」と聞かれることがあるが、実際に限られた紙面で開発援助について紹介することはなかなか難しい。また、アフリカは日本から遠い国であり、いきなりアフリカに関心を持つというのは難しい。日本は、大きな議論があっても過ぎてしまえば忘れるのではないかとということがよく指摘されるが、そもそも忘れてしまうものではないかと思う。

メディアにも責任はあるが、政治家の意識改革が必要である。自らの利権にならなければODAに興味がないというのは困る。北朝鮮についても、ODAは安保の問題であるが、永田町は安保族はいるもののODAに深くかかわっていない。

また、「顔の見える援助」について言えば、顔が見えなくてもよいと思う。社会奉仕の一環として考えれば名を出す必要がそこまであるとは思わない。とりあえず気前よく出す国があってもよい。妙にナショナリスティックになっても困る。

開発援助に対して関心を持っていない大人にいきなり関心を持たせるのは無理なので、長い目で考えて子供達に関心を持ってもらう方がよい。たとえば、学校などで子供が外国人の友達やイベントを通じてさまざまな国の文化に触れることがあるが、これは大きな意味があると思う。このようなところで、世銀が学校で途上国への理解を支援すればよいと思う。関心のない大人に今更 ODA を議論し

てもだめだが、子供達の世代にはせめて考えてほしいと思う。

- (3) 歴史的にみても、日本の組織には対外的に説明するということが欠けている。組織の中でやってきたことを単純に外に知らせるといった意識しかなく、納得してもらう必要があるとの認識はなかった。私は援助機関勤務の傍ら大学で講義をしたことがあるが、職場からはそのために特別に時間を割いてくれるわけではない。13回講義をやれと言われても、講義録をまとめる時間もなく、金をもらってもいけないという状況であった。組織として説明責任を全うしていくためどのように職員を動員していくかという議論がはじまったのはつい何年前である。情報公開が進んでいくなかで、対外説明のターゲットをどうするのか、組織としてどう戦略をもってアプローチするのか、などこれからもっと考えていかなければならない。
- (4) 個々の組織としてのアカウントビリティと同時に、組織を超えて日本全体としてどのようにしていくか、日本人の多くに共通の問題意識があるにもかかわらず十分に政策に反映されていないということが指摘できると思う。そのような意味で、東京における開発関係者のネットワークを世銀が促進していくというのは非常にいいことだと思うが、何故これを日本自らではなく世銀にしてもらわないといけないのか。各省庁は国民への説明責任を意識してはいるが、求心力を持って一緒にやるエネルギーや人材リソースの面で欠けている。まずは個々の日本人が足元から行動を起こしていくことが必要である。
- (5) テレビ局はめったに開発を取り上げず、NHKですら大抵定時の5分間だけである。その中で、元 UNHCR の緒方貞子氏のように、日本人が国連舞台のあちこちで活躍しているというイメージは強力である。今の世銀には、日本の声はどう反映されているかについて、映像で示すものがない。米国は開発について消極的だが、オニール財務長官がアフリカ訪問の際にロック歌手のボノを連れて行き、メディアで取り上げられた。同様に、日本で世銀や ODA をアピールするには、パフォーマンス性のある人を1~2人選んで、広告塔として使うというのが一番効果的ではないか。はっきりと意見を言うことができ、国際的に活躍しているが日本人としての貢献についても深い理解をもっている人が理想である。
- (6) 開発の分野に幅広く多くの国民が興味を持つようになるためには、マスコミと政治家がカギである。特にマスコミを通じた広告活動は重要であり、世銀も積極的に取り組んでほしい。たとえばテレビ画面で見てきた緒方貞子氏、明石康氏、黒柳徹子氏などの映像は国民の興味を強く引きつけるものだと思うし、実際に多くの人がよく覚えているのではないだろうか。また、テレビほど派手ではないが新聞広告を出しているフォスタープランなどに参加している人も結構いるので、国民の潜在的な興味を感じる。世銀の姿勢として大事なものは、単に情報公開する（close から disclose への転換）にとどまらず、更に一步進めて自ら積極的に発信することである。通常マスコミは、載せてほしいことは報道せず、載せてほしくないものを報道する傾向にあるので、積極的かつ継続的に PR 努力を続けるべきである。

- (7) 開発に対する国民の支持を広げるためには、やはり個人の体験という形で開発問題に触れてもらうのがよいと思う。有名人を持ってくるのはイメージの世界であって、実感としての理解には薄いものがある。子供が学校で各国文化を紹介する企画に参加するなど、どのような国が何をつくっているのかを一般国民が知ることが重要である。米国が開発に対する気持ちが強いのは、移民を通じて個人的に他国と接する機会が多いからではないか。
- (8) 邦人メディアの方々と、開発問題がなぜ日本のメディアで取り上げられないのかを中心に話を伺う機会があったので紹介したい。

メディアはわかりやすい話を取り上げる

(メディアは、重要なことよりも、(a)大きな変化があること、(b)大臣など有名な人が言ったことを取り上げるといった特性があると聞いた旨紹介したところ) それに加えて、メディアはわかりやすい話を取り上げるという傾向がある。白黒をはっきりさせよう、物事をわかりやすくしようという方向に力が働く。開発問題はその意味で、どのように日本人と関係しているのかわかりにくい。

日々の生活に直結する話か、感情に訴え感動させる話にしては如何

メディアで取り上げられるには、開発問題への貢献がどのような形で日々の生活に結びつくのかをわかりやすく説明したり、あるいは見る人・読む人の感情に訴えて、感動を呼ぶようなストーリー性のある人や事例を示すことが考えられる。最近の夕刊は、事実関係の報道というより、そのようなフィーチャー記事の方が多くなっている。「顔の見える援助」というのもそのような背景があると思うが、ビジビリティだけがすべてで万能というわけではない。

タウンミーティングは全国ネットで

(タウンミーティングに言及したところ) 通常タウンミーティングではインパクトがある程度限られるので、折角やるのであれば、全国ネットで放送されるように工夫はできないものか。

IMF 世銀総会での開発問題に対する日本の関心は低い

IMF 世銀総会の記者ブースでは、日本は G7 や国際金融関連の報道が中心であるのに対し、欧米メディアはむしろ開発の方を中心にカバーしている。欧米と比較しても、IMF 世銀総会における日本の開発問題への関心は低いように思われる。

政策を深めることも重要

(日本国民やメディアの開発への関心が高くないにもかかわらず、ワシントン DC などでの国際的な開発論議が深まっていくことへのギャップにどう取り組むべきか尋ねたところ) 以上述べたようなメディアに対する説明を一方で行いつつも、それと並行して日本が国際的な開発論議に関与すべく政策を深めていくことも重要だと思う。当然ながら、メディア対応だけしていれば

ばよい訳ではない。

- (9) 報道関係者の言い分はそれなりのもっともであると思われると同時に、報道関係者自身の不勉強、努力不足を聴取者大衆のせいに行っているとも感じられる。開発問題は、人道問題であり、経済問題であり、環境問題であり、国家安全保障問題でもある。どれをとっても現代日本にとって深刻な問題である。これを分かりやすく報道するのは、報道関係者の職業的責務だと思う。

日本の報道は、媒介が日本語であるため、報道対象は事実上日本人に限られ、非日本人からその報道の質をとやかく言われる機会が少ない。外国人の、とりわけ外国人知識人の厳しい批判にさらされやすい英語、仏語、独語、西語などの報道とは事情が違う。説明責任というか、解説責任は、開発関係者自身にもあることは承知しているが、私にはどうも報道関係者の職業意識に疑問を感じるような話である。

- (10) わかりにくいことをわかりやすく大衆に伝えるのがメディアのひとつの役割ではないのだろうか。また、たとえ読者・視聴者が関心の無い問題でも国民にとって将来重要と思われるゆえに報道価値があるのではないだろうか。他方、我々のような開発サークルというか情報発信側にも問題があることは傾聴に値するかもしれない。私個人としても総理や財務大臣、外務大臣といった閣僚レベル、そしてもっと多くの国会議員の先生方に開発問題を国民に向かって語っていただきたいと思う。そうした政治レベルのバックアップというかリーダーシップが現在の日本の開発議論には欠けているというのも、日本の報道ではなかなか開発問題が取り上げられない理由のひとつではないだろうか。

- (11) 報道関係者の職業意識の問題、政治的リーダーシップの問題、そして新聞記者は多いがジャーナリストはほとんどいないとの指摘を踏まえつつ、開発にさまざまな形でかかわっている人達が、認識を共有しながら、それぞれの立場で自ら具体的な行動を起こすことが重要ではないかと思う。DC 開発フォーラムのように、組織を横断する形で知見を集約するとともに、議論の質を落とすことなく多くの人にアクセス可能な場とし、その議論やネットワークの積み重ねが徐々に目に付くようになれば、新聞の日々のニュースとしてではなくとも、論説的な記事の材料になったり、あるいはメディアが取材先を考える際のプールの役割を果たすようになるかもしれない。本フォーラム自体、ミニコミ誌的なメディアのようなものだが、マスメディアの方々との対話を通して、何が課題なのかについての知見が徐々に得られると思う。

メディア・国民への説明は、特に昨今の ODA 批判への対応という観点からも、大変重要だと思う。他方、それによりカバーされない部分も含め、政策立案を強化することは、当然ながら欠かせない。ワシントンで日々仕事をしていると、メディア・国民への説明という側面よりも、グローバルな開発戦略における日本の役割といった側面について、十分な力を注いでいく必要性を痛感する。そのような政策立案の強化がないまま、メディア・国民からの批判のみに逐一对応すると、結局外からみて整合性・一貫性のない政策になってしまう。ワシントンからの貢

献という観点からは、まず世界の中で日本が取るべき強い政策をつくるべくたたき台を提供し、それが国内的な文脈で実現可能か、さらにメディア・国民の要請にも応えるものとなるかを踏まえた上で、日本にいる関係者との対話の中でブラッシュアップしていく、という順序ではないかと考える。

- (12) 日本人の開発分野一般に対する、そして世銀のオペレーションに対する関心を高めるための方策としては、メディアを通じた若い世代への働きかけという点では賛成だが、その一方でそのような活動が単なる援助広報活動にとどまることなく、開発教育という大きな枠組みの中で戦略的に位置づけられ実施されることを期待する。具体的には、世銀という組織そのものを売り込むよりも、日本の政府援助機関や NGO と協力して、現在国際社会の取り組む開発問題に関する啓蒙活動を実施することや、開発問題の解決策を一緒になって考えるというプロセスを市民レベルでつくり出すことが大切だと思う。そのような視点が長期的には重要ではないだろうか。開発教育が日本に紹介されて 20 年余りが経つ由であり、最近では JICA もこの分野で活動しており、開発教育協議会というこの分野を専門に扱った民間団体もある。詳しくはウェブを参照願いたい²。

4. オペレーション面での世銀と日本との協力

- (1) 世銀スタッフがアジア方面に出張する際に東京に寄ってもらうという最近の方針は、画期的なものであり大賛成である。お願いとして、このような貴重な機会を是非オープンな形にしてほしい。すなわち、日本政府、民間、NGO といった開発関係者とも話す機会をつくってほしい。
- (2) 「顔の見える援助」として、日本は国際的な開発政策に影響を与えるべく知的貢献をすべきであるとの意見に同感である。具体案として、世銀研究所の支部を東京事務所につくり遠隔教育センターを整備するとの話が動いているが、パリと比較するとまだまだ足りない。パリにはプロジェクトができるレベルの人が何人かおり、本部を経由せずパリとアフリカで直接プロジェクトを行っている。東京事務所もアジアなどと直接できる仕事があると思う。南アジアは難しいかもしれないが、東アジアについては十分余地があると思う。

5. アジアとアフリカの位置づけ

- (1) アジアでの協調が強まるのは期待しているが、逆にアフリカやその他の地域で日本のリソースが乏しい。そういう地域でこそ協調の枠組みを利用することが重要であると思われるが、その強化についてどう思われるか。

(吉村) 奇跡と呼ばれた東アジアの成長力は、通貨危機により一旦見直しがあったが、長い目でみればアジアの経済統合という動きが強まっていくと考えている。これに世銀東京事務所が貢献できればよい。アフリカをどうするかについては、

² <http://decj.on.arena.ne.jp> をご参照。

日本の客観情勢は容易ではないとは思っている。世銀東京事務所としてできることは、アフリカも含め世銀の担当者に東京に寄ってもらい、アフリカの問題を説明してもらうということである。日本の援助はアジア中心でアフリカはおつきあい程度という言い方には納得できないが、現実からすればアジアとアフリカで大きな差があるというのも事実である。

- (2) 世銀東京事務所におけるアジアとアフリカの位置づけについてお話があったが、私は世銀東京事務所には積極的にアフリカの開発問題に取り組む必要性を日本で訴えていただきたいと思う。アジア諸国、とくに東アジアはアジア開発銀行とJBICに任せて、世銀とJICAはアフリカに集中するべきではないだろうか。このフォーラムでもこうした意見は（少数だが）たまに聞かれたような気がする。また、東アジアの現在の経済レベルをみると、パブリック・プライベート・パートナーシップなどを利用した民間資金の活用が十分可能だと思われる。その一方、ほとんどのアフリカ諸国は民間投資をひきつけるだけの経済レベルに達していないというのが現状である。アジア開発銀行がすでに存在し、かつ日本のODAの50%以上がアジア地域（ちなみにアフリカは9%強）に割り当てられている中、更に世銀東京事務所もアジア重視でいくというのにはどうも納得がいかない。

このような意見に対する反論としてよく聞かれるのが、日本はアジアの一国であってとか、アジア諸国と密接なつながりのある経済大国でありリーダーである云々という、地理的・経済的な要因を引き合いに出した議論である。しかし、これは本当に日本国民全体を代表した意見なのだろうか。私にはどうもこのような地理的・経済的理由は、日本の商社・コンサルティング会社などのアジアの経済発展に伴う自己の商業利益の拡大を優先的に考えるグループ（こうしたグループは政治的影響力が常にあるものだが）や、それに啓発された一部の「学識者」によってあげられるのであって、このグループの「日本ODA＝アジア」という公式自体が国民大多数の賛同を得るものではないような気がする。

国際協力を支持する国民の多くは、政治・経済・社会的貧困に苦しむ世界の人々を助けたいと思うのであって、協力がアジアである必要はないのではないかとはいっても、私の見解を裏づける統計的なデータなどはないが。

- (3) 先の意見に対して私見を述べたい。私はアジアに比してアフリカに関する知識も経験も限られていることから、まさに「国際協力を支持する国民の多く」に遠くないかもしれない。日本のODA全体が極めて厳しい状況の時、何がODAの戦略的な優先課題かが、日本としても、またそれと同一の次元でないにしろ国際機関でも、まさに問われるのだと思う。

まず、国民の多くは貧困にあえぐアフリカになにかをしていきたいとは思っても、どこより優先していくという結論にはなっていないと思う。また国としても、アフリカの相当数の国に対して日本のODAが1位であるよう巨額の支援を行っており、これが国民の期待を上回っているという声も残念ながら私は耳にする。

次に、国際機関であり日本の機関ではない世銀の事務所の1つである東京事務所にアフリカの開発問題に積極的に取り組む必要性を日本で訴えていただきたいということだが、これはあえて言えば組織の優先課題とそれと表裏にあるはずのマンデートの問題である。

「アジア諸国、特に東アジアはアジア開発銀行とJBICに任せて、世銀とJICAはアフリカに集中すべき」と言えば、アフリカは歴史的地理的に関連の深い欧州次いで米国とアフリカ開発銀行に任せるべきという議論もでてくる。世銀はすでにアフリカにかなりの金融的かつ人的な資源を投入している。先週アジア開発銀行に行った際、日本人ではない職員から、IDAの交渉はアフリカに関する議論にほぼ終始しており、世銀としての取り組みが偏っているのではないか、もっとアジアに注力すべきでないのかという意見を聞いたばかりである。

また、世銀に対し日本がスポンサーをしている奨学金プログラムでは、ここ3年アフリカ国籍の留学生がほぼ4割という高率をしめている。これを更にアフリカに集中すべきという主張が仮に高まれば、世銀でなくアフリカ開発銀行に移管というオプションがでてもおかしくないだろう。従って、世銀はその機関の性格からしてもアフリカをより重視したとしても、集中するということにはならないだろう。また私見だが、アジアに位置する東京事務所では、常にアフリカがその優先課題となるのはなおさら容易ではないだろう。

「東アジアの現在の経済レベルをみると、民間資金の活用が十分可能だと思われる。その一方、ほとんどのアフリカ諸国は民間投資をひきつけるだけの経済レベルに達していない」という議論は一面の真理だが、アフリカなみの1人当たりGNPの人口数億人をかかえる中国西部や、戦禍からの復興の入り口も見えないアフガニスタンだけを見ても、なぜ世銀事務所はアフリカに集中すべきという強い根拠となるのだろうか。

私は、世銀東京事務所がアフリカの開発問題に取り組む必要性を否定しているつもりはない。私はこれまでアフリカ人のみに向けた研修で彼らと開発問題を討議しており、TICAD3に対しても個人的に微力ながら協力しているつもりである。ただ、なぜ今世銀東京事務所がアフリカ重視をすべきかという点に関しては、政治的な影響力を持つ人に対しても、より説得的かつ論理的な議論が展開されなければ、かえってアフリカ開発への批判を招きかねず、ひいてはアフリカにとってマイナスの結果となりかねないということは指摘させていただきたいと思う。

日本の開発問題への知的貢献について

世界銀行副総裁資源動員・協調融資担当 日下部 元雄

2002年7月3日

【ポイント】

1. 途上国に対する援助は数々の失敗を経験しており、今後の援助政策のあり方を論じる際には過去の失敗を踏まえることが重要である。この観点から、有効な援助を行うためには知的貢献が鍵である。中進国は規制緩和、民間活力の導入、資本市場育成等へのアドバイス、低所得国は貧困戦略やセクター別戦略等の開発戦略策定の支援、最貧・困難国は公的部門のキャパシティ・ビルディング等の需要が高い。
2. 日本が開発問題に対して知的貢献を行うためには、日本の公的部門が単なる作文でない現場を踏まえた現状分析と処方箋に基づいた国別援助政策を策定し、そのために国別・セクター別の政策分析・政策対話・処方箋の作成に参加するとともに、個別の実施機関がそれを裏づけるキャパシティ・ビルディング等の支援を行っていくことが重要である。
3. このためには、総合的な知的支援システムが必要である。具体的には、官庁、アカデミック、NGO等が緩いネットワークを形成し、PRSPの策定過程での参加型の分析・調査、セクター分析、事前・事後評価をはじめとする新しい政策分野に焦点を当てることが望ましい。さらに、既存の実証研究、ベスト・プラクティス、ケース・スタディー等の多角的な知識の収集と提供を行うとともに、知識共有化プラットフォームを構築して各種の組織・機関が得た情報を組織横断的に共有するなどの取り組みを行うことが期待される。

日下部 元雄 (くさかべ・もとお)

1945年仙台市生まれ。1970年東京大学大学院修士課程(数学)卒業。同年大蔵省入省。エール大学経済学修士、IMF勤務、財務官室長、官房参事官、欧州復興開発銀行中央アジア局長、国税審議官などを経て、1997年8月より世界銀行職員として勤務、1999年2月より副総裁(資源動員・協調融資担当)。

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

私は現在世界銀行で資源動員・協調融資担当の副総裁を務めている。実際にやっている仕事のうち一番大きなものは、ドナー国に対して世界銀行の開発戦略を説明し、IDA（低金利で長期の資金を貧困国に融資するスキーム）に対する拠出を受けることである。その他、各種の無償の資金をドナーから調達したり、世界銀行の予算全体から見れば小さいが、グローバル・パブリック・グッズ（国際公共財）プログラムという環境、感染症、金融安定など地球的規模で意見調整が必要な分野のドナー間の事業（約50程度ある）に世界銀行の予算を配分している。

日本は、世界銀行に対する無償資金協力では第1位拠出国なので、公的機関・NGO・コンサルティング業界との対話など、世界銀行と日本の政策の接点となる仕事をやっている。そのような仕事を通じて最近感じたことを中心にお話したい。

2. 過去の失敗に学ぶ

今日の本題は知的貢献であるが、その前提として、世界銀行の開発戦略が過去にどのような変化を遂げてきたかを簡潔に説明したい。途上国に対する先進国の援助は、第二次世界大戦後、大きな期待を持って始まったが、数々の失敗を経験している。アフリカの多くの国では1人あたりGNPは横這いか減少している。ある程度成功した中南米でも大きな所得格差や貧困人口は減っていない。また、東欧・旧ソ連の移行国では貧困層が増加している。アジアを見ても南アジアには膨大な貧困層が依然存在している。結果を総じて見れば、期待と現実のギャップは予想以上に大きかったと言わざるを得ない。このような過去の経験をどのように認識するかが今後の日本の援助政策を考える上での出発点となる。

(1) 輸入代替型の産業政策 輸出志向型への転換

このような失敗の原因として最大のものは、多くの途上国で政治的独立の直後に重化学工業や自動車組立て等の輸入代替型の産業政策をとる一方、農産品等の輸出が不利になるような政策をとったことである。たとえば、ガーナはココアの最大の輸出国だったが、輸出を促進しない価格政策をとったことから、隣のコートジボワールに世界市場でのシェアを大きく追い越されてしまった。また、多くの中南米諸国でも輸入代替政策をとったので、国内の高コスト構造につながった。このように、産業政策の面から開発が頓挫しており、これを輸出志向型に転換することが80年代以降の大きな課題であった。

(2) 経済政策・価格の歪み 構造調整アプローチ

それ以外に、経済政策・価格の歪みの問題がある。これはほとんどの低開発国で見られるが、特にアフリカや初期の中南米では価格の歪みが大きかった。これに対して世界銀行は構造調整アプローチで対応したが、多くの国で国内政治上の理由から経済政策・価格の歪みは解決されず、多くの国で引き続き障害となっている。最近の世界銀行の実証研究によれば、政策の悪い国に対する援助の効果は非常に低いことが指摘

されている。

(3) 人的資源の不足 教育・保健の重視

第三に、1990年の世界銀行の世界開発報告で指摘されたことだが、これまで人的資源に十分なお金を注がなかったことが産業の成長を阻害し、貧困層の発展を妨げたということである。そこで、教育・保健が課題となっている。しかし、あとで述べるように教育に対する投資も直ちに成長や貧困削減には結びつかず、より総合的な政策や制度造りの必要性が認識されてきている。

(4) ガバナンス 成果に基づいた配分

ガバナンスの問題は、戦後新たに独立した新興国に共通した問題であった。ある途上国では国家収入の90%が大統領の個人資産の形成に使われていたという説もあるくらいである。アジアにおいても、かなりの部分が個人資産の形成に使われたり、各階層の小規模の賄賂に使われている例もある。しかし、この問題がドナーの間で最大の問題と認識されたのはここ数年ほどのことである。IDA増資会合でも、ガバナンスの悪い国に資金を配分するのは止めるべきと叫ばれている。これに対し、現在世界銀行・先進国が取り組んでいるのが、成果に基づいた配分(Performance-Based Allocation)である。政策のよい国に貸し、悪い国には貸さないようにしようということが真剣に討議され既に実行されている。

なお、欧州諸国は過去50年間の対アフリカ援助が失敗した大きな理由はバッド・ガバナンスであると認識していることもあり、強いスタンスで臨んでいる。日本もインドネシア、フィリピンなどで経験はしているが、ガバナンスの問題が開発にとって本質的な重要性を持っていることを認識し、この面でも貢献することが必要とされている。

(5) コンディショナリティの失敗 PRSP・CDF

コンディショナリティとは、国際機関が途上国に資金を提供する代わりにマクロ経済政策や構造政策の改革を条件とすることにより、政策を変えさせようというものである。構造調整アプローチのもとで多用された。しかし、実証分析によれば、コンディショナリティで政策を変えることは非常に難しく、借入れ国ではコンディショナリティを実質的に回避するようなさまざまな手段がとられてきた。さらに、コンディショナリティの設定に際して社会的な影響が十分に分析されていなかったということで、二重の意味でコンディショナリティの限界が広く認識されている。この反省をもとに、途上国各層の参加とオーナーシップに基づき長期的な成長と貧困削減計画をつくるPoverty Reduction Strategy Paper (PRSP)というアプローチが取り組まれている。

(6) 貧困層の不参加 Community-Driven Development

従来の世界銀行はサプライ・ドリブンで、世界銀行スタッフが適当と考えるプロジェクトを実施してきた。しかし、10年程前に世界銀行のプロジェクトの質の低下が

指摘された「ワッペンハウス勧告」が出され、それ以降プロジェクトの質の向上を目指したさまざまな改革が行われている。95年にはプロジェクトの不成功率が40%に達したが、勧告の中で、それは現地の裨益層の意見を聞かずにプロジェクトを形成してきたからと指摘されている。それ以来、参加型開発 (Community-Driven Development) が推進されている。たとえば、現地の NGO がプロジェクト形成に参加するだけで失敗率が半分に低下する。現在プロジェクト成功率は80%以上となっているが、その大きな原因が参加型開発の導入によるものである。

(7) サステナビリティ キャパシティ・ビルディングの重視

援助のサステナビリティが確保されないことも過去の失敗の1つである。これは受入国側の能力が伴わないことに起因するため、昨今はキャパシティ・ビルディングが重視されている。

(8) 援助調整の失敗 セクター・ワイド・アプローチ、調和化

援助調整の失敗については、アフリカの小国であるウガンダの例が出される。同国は年間2000の報告書をドナーに提出する必要があり、役所は報告書を書くだけで能力を使い果たしてしまう。最近では、ドナーの側で報告義務の相互調整を推進するなど、調和化努力が重要であるという反省が見られる。

以上のとおり、援助政策のあり方を論じる際には、過去の失敗を踏まえた議論が重要である。

3. 教育の例

過去の失敗を反省する例として教育を挙げたい。まず、日本、東アジア諸国で基礎教育を早くから充実し、これがこれらの国の発展の基礎となったことは事実である。しかし、このような常識に反し、実証研究では「アフリカも含め世界中の国で、教育支出と経済成長との相関はネガティブである」との結果が出ている¹。途上国が教育支出を増やしても、平均的に見ると成長率の向上や貧困削減に結びついていない。この原因は、教育を受けた人々に就職先がなかったり、教育の質が悪く、実際の生産性の向上につながらないことなどである。これは教育の質や政策改革を考慮せずに支出を増やしても効果があがらないことを示している。

最近、世界銀行は貧困アセスメントをやっている。ジンバブエの例では、1990年代に20%国民所得が低下した。その原因を見ると、世界銀行はこの時期教育・保健に手厚い配分をしたものの、その間大きな干ばつがあって農業生産が低下し、インフォーマル・セクターで働く人の所得が低下している。このような国で成長の要因分析をすると、人的資本への投資（すなわち教育）のリターンが大幅に低下しており、これが成長率低下の大きな要因となっている。これは、教育の成果を生かせる雇用機会がなければ、教育のリターンが低下して、短期的にはかえって成長低下を招くという

¹ Filmer and Pritchett (1999).

1つの例である。

以上の説明は、教育の重要性を否定したいわけではなく、教育に投資する際には質が大事であり、全体の雇用環境の把握やインセンティブの把握も必要ということを書いたかった。また、教育投資の効果をどうやってきちんと測るかが問題である。さまざまな調査によれば、初等教育のリターンは高い一方、大学教育のリターンは低く機会費用すれすれである。ベネズエラでは教育予算の半分を大学に注ぎ込んでいるが、東アジアでは初等教育に大部分を注ぎ込んでいる。このように、援助と効果にはいろいろなリンケージがあることから、日本が本当に援助で貢献しようと思うのであれば、現場のステークホルダーの意見を総合的にとらえる参加型の貧困調査を取り入れるなど、援助の質を高めるための知的な貢献こそ必要となる。

4. 有効な援助とは

援助を行って有効なのは、経済効果がコスト（機会費用を含む）を上回るということである。しかし、開発途上国での援助の経済効果は、ガバナンスの問題で援助の数％がどこかに流れたり、あるいは経済政策が悪く商品を作っても輸出できないなど、社会条件も入れて計算すれば低く、あるいはマイナスになることもあり得る。援助は質を考えないと、相手国の国民から後々批判されることとなる。

政策の悪い国への援助は、累積債務を招くだけで中長期的に問題を起こす。世界銀行は成果に基づいた融資ということで、国別の政策のレーティングを行い、それに基づき援助配分をしている。欧州諸国も、従来 40 カ国程度の援助対象国を 20 カ国程度に絞り、政策の悪い国には援助しない。ガバナンスの低い国に対する援助は、債務累積を招きその国の国民にも悪い結果をもたらす。

また、ハードよりソフト・政策改革へのアドバイスが重要である。ソフト面を伴わないと援助は効果が十分に発揮できない。学校を建てるよりも先生をどう育てるかの方が往々にして重要である。

そして、参加型の分析手法も不可欠である。住民の参加がない援助は、援助の質が悪くなる。そのためには、参加型の分析手法を援助国が研究して取り入れる必要がある。たとえば、生徒が学校からドロップ・アウトする理由を参加型の貧困分析により十分理解することが必要である。

最後に、キャパシティ・ビルディングが援助の中核的重要性を持つことを強調したい。さまざまな参加型開発の手法が開発されているが、これらは、分析調査・実施・モニタリングの中に、地域住民との対話を重視した形でキャパシティ・ビルディングの要素が取り入れられている。これらの手法をさらに活用していくことが重要である。

5. 知的貢献が援助の鍵

以上、有効な援助について述べたが、そこからもわかるとおり、これからの援助は

量よりも知的貢献が鍵となる。これは、途上国の世界銀行に対する需要を見ても明らかである。依然としてお金を貸してくれという国もあるが、特に国際収支面でどうしようもなくなった国はそうであるけれど、それが全てではない。

ASEAN や中南米などの中進国は、規制緩和、公的サービスに対する民間活力の導入、資本市場育成等のためのアドバイスを求めている。中南米の危機国でも、世界銀行から借りず、スタンドバイのみで済むに越したことはないと考えており、インフラ需要は市場から資本を調達しているのが実態である。

低所得国も、世界銀行との関係では、安い資金の融資を受けることが中心ではあるが、PRSP を中心とした開発戦略策定が重視されてきており、全体的な貧困戦略やセクター別戦略策定などの知的な貢献が期待されている。

最後に、最貧・困難国 (Low Income Country Under Stress: LICUS) 即ちカンボジア、ミャンマー、ボスニア、コンゴなど、戦乱で政府が十分に機能していない国でどのような戦略を立てるかが、世界銀行の今後の課題になっている。成果ベースの配分という観点からは多額の資金を提供できないので、これら諸国が必要としており世界銀行が提供できるのは知的貢献が主体となる。具体的には、公的部門のキャパシティ・ビルディングなどが中心となる。

以上のとおり、幅広い種類の途上国を考えても、需要は資金から知的貢献に移行している。

6. 日本の援助の構造を変える

それでは、日本はどのような援助をすればよいのであろうか。今の日本の援助の構造は、プロジェクトが中心となっており、知的貢献が主体ではない。これをあらゆる意味で変えないと、日本の援助の知的貢献は育っていかないのではないかと危惧している。

従来の援助は、ステレオタイプ化して言えば、商社やコンサルタントがプロジェクト (多くはインフラ・プロジェクトや輸入代替型の巨大な工場) を発掘し、相手国政府に売り込む。それを、相手国政府が日本政府に要請する。要請主義と言われているが、実際にはサプライ・ドリブンであり、日本のサプライ・サイドが相手国政府を説得した結果として援助が決定される。そして、評価はプロジェクトの実施状況が中心であり開発効果が基準とはなっていない。

これからの援助は、日本の公的部門が、単なる作文ではなく、実際の分析と処方箋に基づいた国別援助政策を策定することから始まる。日本の公的部門として、まずは上流部門の処方箋の作成に参加することが一番大事であり、その過程が国別・セクター別の政策分析や PRSP 等の政策対話である。このような国別・セクター別戦略を踏まえて JICA・JBIC 等個別の機関が援助プログラムを策定し決定する。その具体的内容は、どのような政策改革を促すか、どのようなキャパシティ・ビルディングを支援するかという知的支援が中心となる。プロジェクトはそのような大きなプログラムの

一環として位置づけられたもののみを実施する。そして、開発の成果に基づく評価を行う。

7. 知的支援の担い手と制約

これを実現するために、今の体制のもとで、果たして誰がどのような役割を担っていけばよいのか。

知的支援の担い手としては、外務省、財務省などの省庁、JBIC、JICA、大学、研究機関、シンクタンク、NGO、コンサルティング会社、個人と数多くあるが、それぞれの制約をどのように乗り越えていくかを考えないと、援助の構造転換はできない。

具体的にどのような制約があるかといえば、まずは政策分析、国別戦略等に携わる人的・時間的余裕のある人がいないことである。これは、役所も援助機関もそうである。忙しくプロジェクト形成に携わる一方で、国別戦略の面ではごく一部の国でPRSP プロセスに出席するのが精一杯であり、多くの国をカバーしようとしても物理的に人がいない。

次に、ローテーションが頻繁に行われ、専門家を育てる人事制度が整備されていないことである。皆ジェネラリストであり、政策分析のための人材が育っていない。

また、被援助国の現場での政策対話能力が不足している。PRSP は、現地のドナー・政府間の援助調整が基本であり、現地に対応する必要がある。従って、本部からのサポート体制をつくった上で、各被援助国に専門家が貼り付いて政策対話を行う必要があるが、そのための手当が十分になされていない。

もし本部にも現地にも援助の専門家がいないとすると、ジェネラリストでもある程度政策対話に対応できるようなシステム支援が必要となるが、体系的な分析手法、ケース・スタディー、統計、教材等のデータベースの整備も含め、そのような支援体制が整っていない。さらに、コンサルティング業界も、ソフト・政策分野での対応能力が全般に不足している。

8. 中央アジアでの知的支援

具体例として、私が欧州復興開発銀行（EBRD）への出向中に手がけた中央アジアでの知的支援を挙げたい。ウズベキスタンの中小企業の融資プロジェクトに伴う技術協力は、国際競争入札の結果、日本のコンサルタントが担当することとなり、中央アジア初の日本人の知的貢献ということで大きな期待が持たれた。本件は、邦銀 OB のジェネラリストがハンズ・オン（自ら実施）の形で行ったが、現地人から見ると自分たちの何十倍という高コストを負担することとなった。現地の実状に合わない担保重視の日本の経験に基づくアドバイス、体系的な教材やコンピューター・プログラムなどのサポートがなく経験と勘のみに頼った手法等、さまざまな問題が現地側から提起され、結果的には高コスト日本の知的貢献を考える上で数々の問題点が見られた。

これに対し、カザフスタンの銀行セクター改革は欧州系のコンサルティング会社が担当したが、短期の集中研修を活用し、低コストで教材・マニュアル・データベースを活用しつつ、グローバル・スタンダードの内容の支援を行った。

9. 総合的な知的支援システム

それでは、日本が知的支援を実現するためにはどのような制度を構築したらよいのか。それには、総合的な知的支援システムが必要である。個別の役所なり援助機関の中で能力をつけていくには厳しい予算上・制度上の制約があることから、今の組織の枠を越えた外側に、官庁、アカデミック、NGO、コンサルティング産業の緩いネットワークをつくるのがよい。これは、政策研究大学院大学の²大野健一教授の考えと近い²。それが、今までのプロジェクトをベースとする援助とは違う新しい政策分野で、組織の枠を越えた知識の提供を行う。

具体的には、既存の実証研究、ケース・スタディー、分析ツール、e-ラーニング・ツールなどの多角的な知識の収集と提供を行うとともに、ウェブサイトを通じた知識共有化プラットフォームを構築する。このように、新しい技術を使った多角的・横断的な知的支援システムをつくって活動し、現場にいる人をサポートすることが必要である。当面は、アジアの貧困国に対する PRSP の分析参加のための能力をつけることに焦点を絞ることが適当と考える。

10. 官庁、アカデミック、NGO 等の緩いネットワーク

官庁、アカデミック、NGO 等の緩いネットワークのイメージとしては、各分野から 30~40 人程度の若手の専門家のグループを想定しており、世界銀行側にも対応チームを組成することも考えられる。そのネットワークが開発戦略 (PRSP、MDG 等) について徹底的に討論し、分析ツールを共有化し、チーム・ビルディングを行う。そして、世界銀行などが主催するワークショップなどにリソース・パーソンとして参加する。このネットワークが、組織の垣根を越えて、官庁、NGO、コンサルティング会社等に政策アドバイスや研修リソースを提供する。研修期間を終了した後も、人事ローテーションにより全く別の分野に配属するのではなく、アジア等の PRSP への参加・貢献が継続できるようにしていく。

11. 新しい政策分野へのフォーカス

新しい政策分野へのフォーカスとして、まずは PRSP の策定過程での分析・調査への参加が挙げられる。具体的には、参加型貧困分析 (PPA)、公共支出分析 (PER)、財務管理分析 (CFAAR)、貧困・社会・政策効果分析 (PSPIA)、金融セクター分析計画 (FSAP) 等のコアになる分析手法をマスターして現地で適用できるようにしていく。また、JICA が開発した紛争の分析・評価システムなど、日本側からトランスフ

² 詳しくは www.grips.ac.jp/forum/ を参照。

ア-できる手法もあり得る。

セクター分析については、セクター・ワイド・アプローチ、ドナー調整会議、CDF、セクター別作業部会等への対応が重要である。事前・事後評価・モニタリングについては、開発成果を中心とした評価手法の開発に取り組む必要がある。参加型社会開発については、キャパシティ・ビルディング、参加型農村開発、ICTの活用等が挙げられる。その他、政策改革アドバイザリーや社会サービスへの民間活力の導入等も考えられる。

12. 多角的な知識の収集と提供

以上の課題について、単に討議するのみならず、支援システムを活用しつつ多角的な知識の収集と提供を行うため、開発戦略に関する実証研究の体系的紹介、ベストプラクティス、ケース・スタディー、分析ツール・キット、統計・データ、討論フォーラム、リソース・パーソン、パートナー機関の紹介などを整備する必要がある。このように実際の行動を通じて学んでいくことができる。

13. 知識共有化プラットフォームの構築

これらの作業を踏まえ、知識共有化プラットフォームを公共財として構築していくことが望ましい。このプラットフォームのもとで、開発テーマ・トピックのカテゴリー化を行うとともに、実証分析やケース・スタディー等、いろいろな組織・機関がこれまで得た情報を組織横断的に共有するためのウェブサイトを作り、共有ファイルとしてディレクトリーを作成する。このプラットフォームを共有し、知的貢献度に応じたガバナンス・メカニズムの構築まで視野に入れるべきである³。

【席上および事後の電子メールによる意見交換】

1. 「従来の援助」と「これからの援助」の対比について、「従来の援助」は現場での具体的なものであり、案件発掘をする商社やコンサルタントなどはノウハウを持っていると思われる。ところが、「これからの援助」で政策枠組みに特化してしまうとこれを活かさないと思う。日本の商社やコンサルタントの努力を活かす方法はないのか。
2. 十数年前から日本の援助はアンタイドとなっているところ、案件発掘にはコストがかかりアンタイドではその回収ができないので、現場での案件発掘における商社やコンサルタントの関与が減少している。また、具体的なプロジェクトを実施する場合でも、当該セクターの政策は妥当なのかという議論が行われている。

³ この関連で、世界銀行が日本およびアジアの NGO のために開発した知的支援システムのプロトタイプ www.worldbank.org/communitypartners を参照されたい。

(日下部)「従来の援助」と「これからの援助」の対比については、ステレオタイプ化したので批判はあると思っていた。自分が強調したかったのは、プロジェクトのよさを忘れることなく、プロジェクトをプログラムの中にはめ込んでいくことが重要であり、その際にプロジェクトが先にありきで議論が出発するのではなく、そもそも何が必要かと言う議論が必要ということである。そして、多くの場合にプロジェクトが民間活力でできるようになっている中で、援助がやることは政策に近い部分が大きいと思う。物理的なハードウェアの援助の方がよいという日本人の思考は理解できるし、確かにその方がハードウェアの存在を確認できる分だけ汚職などは防げる。しかし、ハードウェアが出来ても成果があがっていないことも多いので、ソフトや政策面も大事ではないか。

3. 日本の援助構造の変革として「単発的なプロジェクトを中心とする援助」から「国別、セクター別政策対話や PRSP のような包括的援助政策、すなわち上流側での援助の全体最適化」への転換が必要、とのご指摘はもっともであり大賛成である。ただしこの新たな援助構造において重要なのは、官庁、アカデミック、NGO、民間企業といった多様なステークホルダーのネットワークの構築と彼等の知および情報の活用である。すなわち上流部分での議論の中に、いかにエンドユーザーを始めとする関係者の意見をうまく反映させるかが成功の鍵であると考えている。一時期「コンカレント・エンジニアリング」という言葉が流行った。これは「ある製品の品質、コスト、スケジュール、ユーザーの要求といったものを開発者に最初の設計段階から考慮させるシステムティック・アプローチ」である。たとえば、車の設計の際に外形や空気抵抗から入り、最後に運転席を考えるのではなく、実際に使う人間の使い勝手を最初の設計段階から勘案するというものである。援助政策の設計においてもこのコンカレント・エンジニアリングの発想を取り入れるべきであり、最終的なクライアントとして位置づけるべき途上国国民および途上国政府の要求を始め、上記のような多様なステークホルダーの経験、情報、知といったものを政策対話の段階からうまく取り入れるべきである。
4. 先日、世界銀行で経団連の公開プレゼンテーションが行われたが、日本の各社が開発の現場で大変な創意工夫をしていることに感銘を受けた。政府も、このような企業の現場でのノウハウを、政策的なメッセージとして汲み上げて国際場裏で主張すれば、国際的な開発戦略の議論と実施への大きな貢献になると感じた。世界銀行は貧困削減や貧困者の声を聞くことを重視しているが、このような民間企業による成長への貢献に一層焦点を当てるべきではないか。

(日下部) アジアの中進国では、現場の民間企業から投資環境のどこを改善すればよいのかという意見を聞くことが重要である。しかし、もう少し所得の低い国では、受益者やステークホルダーから出てきた意見に耳を傾けることもまた重要である。そこから、今までの援助の非効率な面がかなり解決できる。たとえば、なぜ生徒が就学しても卒業まで到達しないのかについて、実際に子供を育てている人から意見を聞いて対処しなければ就学率向上にはつながらない。世界銀行は参加型貧困アセスメントを始めて 15 年位になっており、実際の貧困者へのインタビューを踏まえて PRSP という枠組みが出てきている。確かに、PRSP が理論どおりに動いていない面もあり、マクロ経済面などは、従来同様のトップダウンで

出てきている。しかし、各種政策レベルでは、参加型の貧困分析が大きな役割を果たしている。日本としても、このような努力に最大規模のドナーとして積極的に参加していくことが、日本の援助を改善していく上で極めて重要ではないかと思う。

5. 日本の機関は、分析や調査にもっと力を注ぐべきだと思う。世界銀行に勤務していてそう痛切に感じる。日本の政策官庁や実施機関では、分析や調査に基づく政策的な議論をあまり重視せず、結局現場はどうなっているかということに重点をおく傾向がある。これに対して、世界銀行は分析や調査に予算の3分の1を使っている。そればかりでなく、その分析や調査が実際の国別援助戦略(CAS)に有機的な形で活かされている。
6. 有効な援助の条件として、経済効果がコスト(機会費用を含む)を上回るという点を挙げているが、これは世界銀行で実践されているのか。世界銀行の譲許的融資であるIDAの供与を見ていると、Economic Rate of Returnの分析が十分でなく、事実上グラント並みの扱いがされているように思える。

(日下部) ご指摘の点は同感であり、世界銀行の各種会議でIDA案件のEconomic Rate of Returnについて詰めて吟味されているのを聞いたことがない。自分としては、世界銀行としてできているかという点ではなく、過去の失敗を分析するには、現場の実状に即したEconomic Rate of Returnの分析が必要という点を強調したかった。

7. 官庁、アカデミック、NGO等の緩いネットワークについて、現在の日本のシステムで実現可能か。世界銀行との関係をとってみても、米国はUSAID、デンマークは外務省・対外援助庁、英ではDFIDなど窓口が一本化されているが、日本は財務省、外務省、JICA、JBICと4機関に協議先が分かれており、このような国はほかにはないというのが現状である。実現可能と思われる具体的なイメージがあれば教えてほしい。

(日下部) 先般、世界銀行研究所所長が訪日した際、日本の各組織・機関のキャパシティ・ビルディングを手伝いたいとの話をしている。NGOやアカデミックを含めて、政策運営に集中した新しいネットワークを構築できないか模索している。世界銀行研究所からは、この夏からタスクマネージャーが東京事務所に派遣される。確かに、4機関が別々に世界銀行と協議しているのは日本だけである。当面、援助庁がすぐにできるというわけでないが、4つの機関の上層部は組織の枠を越えたキャパシティ・ビルディングをやる必要があるという強い危機感を持っていると理解している。世界銀行側からこのような構想を簡単に説明した際には、それぞれ組織を挙げて賛成してくれるという印象を受けた。

8. 知的貢献を行う側の日本について、この10年の不況もあり、日本の経験が肯定的に評価できないことをどのように考えるか。日本の金融機関の不良債権処理も進捗しておらず、IMFからも疑問視されている。先日ハーバード大学の教授は、日本のシステムは腐敗しており、公共事業などはとてもグッドガバナンスと言え

ないと述べていた。アジアを見ても、雁行型発展モデルは崩れてきている。このような中で、日本としてどのようなアドバイスや知的貢献ができるのか。

(日下部) 先般の本フォーラムでの大野健一教授のプレゼンテーションと自分の考えで唯一違う点であるが、大野教授が日本の知的貢献は日本やアジアの経験を踏まえて行うべきと主張しているのに対して、自分はある種のグローバル・スタンダードから出発した上で、従来の世界銀行・IMFに見られたように単一のモデルを当てはめるのではなく、いろいろなモデルを提示しつつ、国の現状や環境に応じて適切なモデルを適用すべきと考えている。日本やアジアのやり方がすべてよいという前提のもとでも始めても聞いてくれない。各国の状況の違いは大変大きく、発展形態も異なる。日本型を広めようというのではなく、グローバル・スタンダードの存在を前提として、各国の実証分析を踏まえて各国と議論しながら適切な方策を見つけ出すというのがよい。自分が提案している知的支援システムも、それができる基礎をつくらうとするものである。

9. 教育について、1960年代から70年代までヒューマン・キャピタルが重要という考えが教育の世界でも経済学者によって主張されてきたが、経済学者が予想したとおりの形では成功しないということが明らかになってきている。教育成果の評価手法についても、未だにヒューマン・キャピタル理論をベースにしているのではないかと危惧している。全世界に西洋の考えが適用できるとは限らない。文化人類学のアプローチなどを使って、別の評価手法、特に評価する際のローカルな視点をもっと取り入れていく必要がある。たとえば、出席率を教育の成果として測るというやり方をとってみても、現地の文化として出席が当然となっていない地域では成果の測定方法として不適切である。

(日下部) 自分は教育分野の専門家でないが、インプットとアウトカム(成果)の関係は極めて複雑であり、教育だけでなく他のセクター、たとえば水分野(水汲み)や農業収穫なども関連していて、単に教育に資金を使ったから成果に結びつくわけではない。教育投資の効果は、その国が輸出型・雇用創出型の産業政策をとっている場合に高いという分析もある。従って、教育分野だけを研究しても仕方がないということを述べたかった。

10. 日本が開発援助の政策面でのグローバル・スタンダードへ向けてステップを踏み出すことに賛成だが、非常に長いステップになるだろう。戦後経済成長や明治維新と同じで、キャッチアップ・プロセスには長い時間がかかる上、現時点ではこのような形での開発援助強化に世論の支持があるかは疑わしい。

その中で、決して開発・援助、国際協力の面でのメインストリームにない日本が、自信を持ってグローバル・スタンダードの政策立案組に加われるのか。国際機関で働く立場での私見として、現状を見る限り、日本人スタッフは政策サイドの議論についていくのは大変である。

この分野で、日本以外で教育を受けたり、学部から博士課程も含めて欧米の大学・大学院を卒業している日本人もいないことはないが、日本で政策にかかわり

つつ世界銀行などの援助機関や対象国と政策論を十分に議論できる人は育っていない。また、よく引き合いに出されるように、日本独自の開発論が育っており、ある意味で、他の国際機関等の開発援助機関との議論になじみにくいものも多く、さらにはやや独善的な傾向もあり、これから世界標準を議論できるグループを作ろうということには賛成だが、遠く長い道のりになるのではないか。

それよりも、日本の得意なところを伸ばす方が得策ではないか。たとえば、技術面では日本に比較優位がある。欧米とある程度棲み分けをすれば、欧米には上流（政策）をリードさせながら、下流（実施）のソフト面で日本の技術や能力が活用できる。日本の生き方はむしろそちらではないか。もちろん、開発状況にある国々の環境・背景を十分に理解し、現地におけるキャパシティのレベルをよく考慮することは、言うまでもない。

（日下部）政策分野と技術分野の強化は二律背反ではない。PRSPの処方箋などの政策分野では日本が全く立ち遅れている。この分野について全くないところをどうしようか提案した次第である。現在のところ、官庁も実施機関もコンサルティング会社もNGOも真剣に取り組もうとしているが、キャパシティがない。いつまでもゼロでよいのか。長い道のりだが、今の機会を逃したら日本は置いてきぼりを食ってしまう。実際のところ、他のドナー国も似たような状況にあり、どの国もこれからである。今なら出発点が共通であり、日本が努力すれば、政策対話に貢献し分析に参加できる余地はある。しかし、あと5年間放って置いたら入り込む余地がなくなるというのが私の危惧である。他方、技術分野・マネジメント分野については、確かに日本は得意であり、意図的に支援しなくても育っていくだろう。能力があるし現に活躍できる人がいる。

11. 東アジアモデル・日本モデルを表立って主張することからは、グローバル・スタンダードの主流をつくろうという戦略が感じられない。日本の過去の経験に固執するのは、受け入れられない場合のフォールバックポジションを考えての逃げの姿勢を感じてしまう。欧米の中に入り、肩肘はって主流をつくろうという意気込みでいくべきではないか。

今般議論されたような政策面での体制強化やネットワークの形成のためには、いかに日本の政治家を巻き込むかが鍵ではないか。根本的な点から改革しようとすると、やはり政治的意思の働きが必要だと思う。そのような方向で議論してはどうか。

日本の新しい援助、枠組みを重視した援助スタイルのためには、若い人材の育成が重要である。援助の実務家レベルでの横のネットワーク構築、研修プログラムの実施等のアイデアが出されたが、学部を卒業した人材の大学院プログラムと結びつけて、枠組みの担い手になる人材育成と合体させることができれば好ましい。現時点では、先進的なアイデアを持つ人は欧米の大学院プログラムを卒業した人のみというのが実態である。

知的貢献といった場合に、ストックとしての知と、オンゴーイングでつくって

いく知がある。日本の現在進行形の援助のプロセスから分析して、ある程度汎用性の高い知的体系を構築していくことが重要である。おそらく、日本の比較優位はフィールドから入るということだと思う。フィールドでは、実体験に即して価値中立的な観点から物事をとらえることができる。たとえばガバナンスについて、腐敗は悪い、それをどう回避するかというトップダウン思考でなく、なぜ腐敗が存在するのか、その力学を利用して建設的な力学に変化させる可能性はないのかという思考が生まれる。そのような分析・研究が遅れているので、援助実務を通じて独自の研究として発表してはどうか。

12. 緩いネットワークはよいが、その形成と運営に当たっては調整役（コーディネーター）の役割が大切である。政府は政府の言語、学術には学術の言語、NGOや民間セクターもそれぞれの言語がある。お互いにわかったように感じても実際には理解していない。それをリンクするような人材を育成する必要がある。
13. 日本人や日本の機関が開発の仕事をするのに、日本の開発経験を生かすことは本当に必要なのか、という点について、日下部氏からは、「ある種の世界標準を知っていればよいのであって、日本の開発経験に基づきアドバイスを行う必要は必ずしもないのではないか」との趣旨の話があった。私も副総裁のご意見に賛成である（正確に言えば、最近そのような意見に宗旨換えした）。

世界銀行で働くようになって遅まきながら気づいたのだが、我々が世界銀行で仕事をするに際して、仕事仲間の国籍はほとんど何の関係もないし、興味もない。A国のBセクターの事情を知りたいとした場合に、A国出身の人に聞く必要はほとんどなく、どの国籍の国民であろうと、A国のBセクターの事情を知っている人に聞けばよいわけである。もしC国の出身の人はC国での開発経験を生かして仕事をするのが前提となっているのであれば、他の国の参考となるような最良事例（ベスト・プラクティス）を持たない途上国出身の人は、永遠に開発援助の仕事ができないことになるが、（失礼ながら）アフガン人でも、カンボジア人でも、アフリカ人でも、世界銀行で立派な仕事をしている人はたくさんいる。世界銀行の中で、「自分の国ではこういうことになっている」という議論をしている例はついぞ見たことがない。開発援助を行う人は、自分の得意とする分野について、その最良事例（ベスト・プラクティス）がどこにどういう形であるかを知っていればよいのであって、その事例が彼の出身国にある必要は全くないわけである。

これは、国際機関でなく、パイの援助機関でも同様だと思う。JICAやJBICが、他国に政策アドバイスを行う際に、「日本においては、こうこうである」という必要はなく、「自分の機関の過去の経験の中から、D国を援助した際の、Eという経験が、貴国にも役に立つのではないか」と言えればよいわけである。開発援助に熱心な英国の援助庁（DFID）や北欧の援助官庁職員が、「わが国の経験によると・・・」などと言っているとは到底考えられない。そのようなことばかりをいう人は、途上国の人に、より煙たがられるのではないだろうか。アジアの国には、同じアジアの国の経験こそが役に立つのだ、と考えているとしたら、それは少し思い込みが強すぎるかもしれない。

これだけ情報通信が発達した世界では、もはや自分（および自分の国）の歴史や実体験だけで仕事をするというのは、少しアナクロであって、相手国の問題点を把握する能力、そしてそれをベストの方法で解決するための情報へアクセスする手段とネットワークを持っていることの方が、はるかに重要なのではないだろうか。そう考えれば、弱体といわれる日本人のコンサルタントにも活躍の余地はいくらでもあるように思うが、どうだろうか。

但し、私自身は、日本の開発経験について、色々と分析し研究しておくことは、興味があるし非常に重要だと思っている。「真の国際人になるためには、まず真の日本人でなければならない」とよく言われる。日本人として、日本のことをよく知っておくのは不可欠なことだが、そのことと、実際の開発のメニューとして日本の開発の経験を振りかざすことは別のことと考える。

14. 日本は、これまでほとんど無視してきた上流の議論に参加・貢献できるキャパシティづくりを急ぐべしとのご指摘に同感であり、ご紹介いただいたように広く共通の理解として実現の方向に向かうことを期待する。その上で、異論となるかもしれないが何点か申し上げたい。

繰り返しになるが、開発の議論において、日本が立ち遅れていると広く認識し、上流部分への参加・貢献を今後推し進める意図的な努力が必要であるという点に全面的に賛同する。一方、過去の開発コミュニティの動向は、一面で、目の前の不都合の原因を安易に上流部門へ求め続けた、上流へ逃避を続けた軌跡であると認識している。同時に、ポリシーの重要性を強調するために、コケたハコものを対置したかにとれるプレゼンテーションは、ミスリーディングであると感じる。いくら立派に完成したものでも、理由が何であれ使われないハコが無駄であるように、いくら立派に書かれたポリシーも、現実に動かないのであれば、理由が何であれ、それはまったく無駄なのである。さらに、そのもとで動員されたリソースが無駄になる（単にポリシー作成の TA の経費だけが無駄になるのではない）という意味ではステークは大きい、ということがより明確に認識されるべきかと考える。

PRSP は、その意味で、大変意味のある挑戦の事例であると考え。「情」を原動力にここまで進んできた PRSP が、いよいよその紙の内容を実施に移す段になれば、実は紙を書くエネルギーや知力より、実際に人々に今までとは違う何かをデリバリーするために必要なエネルギーと知力のほうが圧倒的に大きいことが直ちに明らかになるだろう。デリバリーのメカニズムがなければ、ただのハコ、ならぬ、ただの紙に終わる。しかし、ポリシーの出来がよく、皆に理解されれば、その下でつくられるハコはより有効に利用され、生活の向上につながる、という「期待のストーリー」を実現すべく、われわれはコミットしたのであり、これから1つひとつの問題を今度は上流に回避せず着実に解決していかなければならない。PRSP は、これ以上の上流への逃避の道をあらかじめ断ったうえで地面での作業に取り組む、という、新しい形態であると自分は評価している。

今般議論されたようなポリシー指向の歓迎すべき点は、多様なアクターの参画

により、プロセスの透明性と独占の排除 = 文殊の知恵の具現化がかなうかもしれない、ということにあると思う。上流部分への参加・貢献が、紙を書く作業に参加して頭を使っているフリをするため、という矮小化であってはならず、日本であれ、誰であれ、流行の後を追いかけるために参加するのではなく、今よりもよいもの（workするポリシー）とするために参加する、そのためには先人の経験を学ぶだけでなく、独自のインプットも個々（国があてにならないなら個人）が必死で磨く、というのが本旨であると理解する。

日本の経験・アジアの経験を論じる際、「情」が絡むためか、論者によって用語の含意にかなり差があるためか、どうもかみ合わないことが少なくないと感じる。日本の経験とは、日本自身の戦後の（あるいは遡って明治以降、さらには江戸時代まで遡ることもあるようだが）開発経験を指しているのか、戦後今日にいたるまでアジアを重視した経済協力の実践を含めた経験を指しているのか（この場合は、直接の資金・技術提供の当事者として、というだけの事を指すのか、日本が身近に見たアジアの動きを指すのか、という分かれ道もある）がしばしば不明である。

大野健一教授は、日本の経験のうち何が使えるか、選択してうまく使え、という事を言っているのもあって、「アジアで成功した日本の経験をそのまま使え」と主張しているのではないと理解している（一方、二分論を使う側が、アジア重視 = 日本のこれまでのやり方が正しかったと強調する意図で、つまみ食いをする余地はあり得る）。その前提で申し上げれば、日下部氏の指摘と大野教授の指摘の差異は、最初の取っ掛かりをごく身近なところから拾うか、グローバル・スタンダードとされるもののうち扱いやすそうなものから拾うか、というところなのかと解釈する。両論とも、次のステップとして、「だから、たとえばアジアで行われるPRSPのプロセスにはもっと積極的に関与すべし」と提言しているので、実用上はさらに近接しているのだろうと思う。ただ、この入り口の違いは、大変おもしろい議論だと思う。

「日本人や日本の機関が開発の仕事をするのに、日本の開発経験を生かすことは本当に必要なのか」という問題については、役に立つかどうかだけが問題で、「日本」にこだわる必要はない、という点にまったく同感で、このような冷静な視点が、日本における「顔」がうんぬんで堂々巡り、という内向きの議論に活を入れるためにも不可欠であると考える。

関連して私見を付け加えさせていただくと、それでもなお、日本にはサブサハラアフリカの複雑性をあまり理解していない一方で、もと欧州列強が今でも足を抜けない部分があるがゆえに食い込んでいるのと似て、日本のアジアにおける腐れ縁のゆえに欧州のいくつかの国とは別の視点を持っている、というような、ドナーごとによる距離感の違いは、確かに存在するだろうと思う。

だから、アフリカの援助は欧州のほうがうまくいくはず、でもなければ、アジアの援助は日本に任せておけばいい、というわけには行かないし、だからアフリカの援助はこの際日本のアジア式がうまくいくはず、でもなければ、アジアの援

助はガバナンス重視の欧州勢にバトンタッチすればいい、というわけでもない。要するに誰もそれほど頭がいいわけではないので、一生懸命相互に学ばなくてはいけない。

その中で、日本の経験を押し付けるとか押し付けないとかという議論以前の問題として、膨大な資源を割いて過去 40 年あまり行ってきた開発援助事業の成否の経験、現在の社会・経済の課題へのインパクトは、日本と受益国が共有するアセットであり、その整理を満足に行わずに外に向かって一体何を言おうというのか、というのがいつも不思議に思うことである。同時に、現在援助に割けるリソースが限られるなら、この整理の結果に基づいて合理化を図り、有効性の低いものから削るとというのが当然とすべき常識的手段であり、その作業の結果の裏づけを抜きに、応援団の声の大きい小さい、はやりすたりで加減をするようなことになっては道を誤るのではないかと考える次第である。既に同様の作業がどこかでなされていることを希望する。

(日下部) 貴重なコメントを頂き有難く思う。政策への貢献は、確かにハコに比べ、当該国の実情と国際的な経験を踏まえた実践的なものでない限り、単なる紙になる危険がより大きいとのご指摘はもっともである。しかし、日本が世界銀行に対し拠出している信託基金を使って、世界銀行の約半数のプロジェクトの準備調査を行っているが、これらは技術面だけでなく、政策面や Institution Building の面に力を入れており、事後評価でも大きな貢献が認められている。他方、これらの多くは外国のコンサルタントをアンタイドで使ったものである。日本がお金だけでなくコンサルタントの知識でも貢献できるようになることは、日本の援助が真に顔の見える援助となることの重要なステップだと思う。世界銀行では、日本のコンサルタントがより多く日本の資金シェアに応じた貢献ができるよう情報面でできる限りの支援を行ってきたが、政策改革面でのグローバル・スタンダードに基づくアドバイスができることが、今後、日本のこの業界が育っていく上で急務だと感じている。最近この面で活躍するコンサルタントが少数だが育ってきていることを発見し喜んでいる。ご承知のように PRSP も未だ緒についたばかりでその目指す包括的、長期的、かつ参加型の戦略形成は未だこれからだと思うが、紙にならない、現実を踏まえた計画が出来ることを期待している。

15. 知的貢献という場合に、最前線に立つアクターのひとつがコンサルティング企業・個人なので、政策・人材開発 (PHRD) 事業は、単に世界銀行の事業への参加にとどまらず、そのキャパシティの底上げにきわめて重要な役割を有していると考えます。

コンサルティング事業をも通じてグローバル・スタンダードに基づく政策策定への貢献を目指すべしとのご指摘については、貸付事業にかかわってきた立場から、そのビジネスの対象としての可能性の高いことを痛感すると同時に、それを可能にするための工夫が必要ということも痛感している。PHRD は、その名が示すように、明確に政策策定の支援を人材育成とともにターゲットにしているが、関連の事業を通じて感じることは、それを可能にしているのが、コンサルティングを発注する側と受注する側のこなれた関係であるという点である。一方は非常

に特定された成果物を期待し、他方は、最大の利潤を追求しながらそれに応える成果物を提供する。もちろん当たり外れはあろうが、コンサルティング企業間の競争の激しさを見れば、発注側がポカをしない限り、事故でばばを続けて引く可能性は高くはない。

コンサルティングという業種に開発の場で活躍してもらうために鍵となるのは、受注側のキャパシティ（技術的・専門的な能力、およびプレゼンテーション能力）の向上であると同時に、発注側の能力（TOR 作成能力および管理能力）の向上でもあるという印象を持っている。

コンサルティングが、長らく官業の補完でしかなかった日本において（多くの分野で官そのものにエンジニアリングのキャパシティが過度に集中していたため、と聞いている）日本において、発注側と受注側が、これからどのような関係を築いていくべきかということを考えると、ひとつは、資金的シェアに見合った日本のコンサルティングの参加が可能となるべく、これまで手薄だった政策策定などの分野に積極的に参加してもらうように、守備範囲（攻撃範囲というべきか）を広げてもらうことが急務であると考ええる。

たとえば、「地方分権」というテーマを、エンジニアリングと組み合わせて論じることのできるコンサルタント企業があれば、受注の機会は広がるであろうと考える。また、たとえば地域社会（コミュニティベース）での紛争処理のガイダンスというような、コミュニケーションのプロと法律のプロ（さらには会計監査や、品質管理、統計処理等ケースバイケースで複数の分野のプロ）が手を組んで取り組むべき課題も、これからは徐々に増えてくると考える。

しばしば、世界銀行事業で地方分権も含めた制度的な変更が支援されること、そうした制度的な変化を受けて、他の開発援助事業も影響を受けざるを得ないことを考えれば、PHRD のスキームで世界銀行事業に参加し、当面の方向性を察知し、人材の確保や受注の準備する機会を図ることは、日本のコンサルティング企業にとってのメリットであり、短期の利潤を得るための事業としてだけではなく、一種の先行投資ではないかと考える。そのためには、コンサルティングという業種の特徴を活かすためにも（売り物はお客次第）手持ちの人材のプールを事業のニーズに合わせる努力というものも当然必要になるし、「陳情」ではなく、「売り込み」で事業を獲得するためのプレゼンテーションの文化も不可欠の要素であると思う。この点は、一昨年に日本のコンサルタント業界と世界銀行タスクマネージャーとの意見交換会を後ろで傍聴していて強く感じたものである。

ちなみに、プレゼンテーション能力の彼我の差というものは、世界銀行で働いていてひとつ舌を巻いてしまう部分である。巧言令色...に対するとおころの、男は黙って...という美学？都合のいい言い訳？が邪魔してきたのか、わが身を筆頭に、どうしてこう日本人はへたくそなのかなあ、と思うことがしばしばある。また、さらに基本の部分で、かつて本フォーラムで日本人の語学能力の問題について提起され、感銘を受けたことがある。今後、こうしたコミュニケーション・スキルについては、日本のプレゼンスという意味では大変重要な要素であると感じる。

同時に考えるのは、(多くの事例の詳細を研究したわけでもない身で申し上げるのは僭越ながら) コンサルティングを活用する委託事業では、委託する側が、成果物の品質の確保について責任を持つ体制が必要であること、具体的には、委託する側が、何をどうするための調査・技術協力が必要なのかを明確にした付託事項(TOR)をつくり、それを受注側に遂行してもらい管理能力を身に付けることである。

まっさらの紙に自由に絵を描いてもらう、という偵察のような事業も中にはあるかもしれないが、むしろ政策策定のための具体的な作業になれば、A、B、Cというオプションのどれが適切なのか、それぞれにプロ・コンを挙げて提言せよ、ないしは、ドナーとしてAというオプションが最適と考えるなら、それを主張するための材料と、当然想定される批判、それに対する説得・反論材料をそろえよ、という発注者としての明確な意思と、その後に控える議論に備える姿勢、そしてプロフェッショナルな作業の成果は判断材料として率直に受け入れる姿勢(プロフェッショナリズムということでもある) というものを、受注側は身に付ける必要があるのではないかと考える。

論点がそれてしまった感があるが、知的貢献のための具体的な手段のひとつは、コンサルタント事業の奮起、と感じていたので、ご示唆に刺激されて申し上げた次第である。

16. 今後の日本の援助の鍵が知的貢献ということで、低所得国には、PRSP を通じる開発戦略の策定、セクター戦略の策定への支援、最貧・困難国には、公的セクターのキャパシティ・ビルディングの支援と分類されていたが、最貧・困難国だけではなく、低所得国へのキャパシティ・ビルディングの支援というの、政府が、貧困削減戦略を策定するだけでなく、実際に実施し開発成果につなげる上で非常に大切な側面であるように思う。

先学期、PRSP について勉強する機会があり、ウガンダ、ボリビア、カンボジアのケースを PRSP / I-PRSP と各種資料を通じて調べるとともに、世界銀行の経済学者、社会学者、NGO の政策部門で働く方々、USAID の担当者にインタビューした。最終的に学んだことの1つは、政策は実際にいろいろな分野でプログラムまたはプロジェクトとして実施されて初めて貧困層に有益な開発成果につながるということであった。

当たり前のことだが、(1) 貧困問題がさまざまな問題と密接な関係にあるために、包括的な貧困削減戦略が必要であるという PRSP アプローチの基本方針が大切であると同時に、(2) 長期的な視野に基づく包括的な戦略を参加型で策定することだけで満足してしまっているといけないということである。よく PRSP の成功例(政府が主体的に参加型で戦略を策定したという点で)として取り上げられるウガンダやボリビアでも、戦略を実施する上で、さまざまな問題を抱えているようである。ウガンダでは、貧困層への政府予算の配分が増加されているにもかかわらず、行政サービスの質が上がっていないという報告がされていた。ボリビアでは、政策を実施する上での中央政府、そして地方分権化が進む当国で、特に

大切な地方政府のキャパシティ不足を懸念する声が、世界銀行、国際通貨基金のジョイント・スタッフ・アセスメント、CIDA、UNDPの国事務所、カソリック・リリーフ・サービスによる報告書に反映されていた。特にCIDAは、包括的な戦略に見合ったキャパシティが、中央政府、地方政府になく、包括的な戦略を立てるだけでは意味がないと強く訴えていた。

また、政策分野での援助は、参加型貧困分析等に基づく現状の調査、それに基づく政策の策定、実施、評価、そしてその評価に基づきまた政策・戦略を策定していくという過程の中でとらえていくことが重要ではないかと思う。インタビューをした世界銀行の社会学者は、PRSPなど政策の策定は、1回きりで終わるものではなく、最初の政策策定の段階で包括度、住民参加の質等において完全なものを目指すことよりも、いかに政策策定、実施、評価、そして政策策定という過程の中で政策の質を向上させ、開発成果を達成していくことが大切であると強調していた。あくまでも貧困層への開発成果が最終目的であり、日本の目指すべき知的援助もその視野を忘れないことが重要であると思う。

以上を踏まえ、政策を実施するための政府のキャパシティが不足している国には、その分野で、可能であれば日本が援助を通じて支援していくことが有効であると思う。貧困層にとって必要とされている行政サービスを必ずしも政府が実施する必要はなく、政府が状況に応じて民間セクターを取り入れて、社会サービスの実施を管理していく能力を形成することへの協力こそが有効ではないかと思う。

また、日本の援助を、参加型貧困分析等への実施・参加を通じて、現地の住民または、貧困層の人々のニーズに基づいたものにすることが大切だと思う。そして、最終目的は途上国でそのような参加型貧困分析・調査のできる人材の育成をするということだと思う。先日世界銀行で参加した貧困・社会・政策効果分析(PSPIA)ワークショップでは、ベトナム事務所のPREM(Poverty Reduction and Economic Management)チームの人が、ベトナム政府の間で、PRSP策定過程においてさまざまな調査、分析を外部のコンサルタントに頼らなくてはいけないということに対する挫折感があると述べていた。政策策定、評価実施ごとに外部のコンサルタントがやってきて、完成度の高い資料を残してだけで、現地では能力が育っていかないということであった。日本の援助の知的貢献の一環として、途上国において政策策定過程での分析・調査のできる人材を育成していくことも有効であると思う。