

# **GRIPS Development Forum Policy Minutes**

**No.15**

**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.15

**開発の諸側面**

発行:2002年12月

- 貿易・環境・開発の相互関連と日本にとっての意味合い  
吉野裕
- 国際教育協力の課題と日本の役割  
岡谷重雄
- 開発における ICT とナレッジ・エコノミー 各ドナーのアプローチから考える  
田中啓之、泉泰雄

# 貿易・環境・開発の相互連関と日本にとっての意味合い

ヴァージニア大学経済学博士候補 吉野 裕

2002年8月7日

## 【ポイント】

1. 貿易、環境、開発の相互連関性は、グローバルな開発協力戦略をとらえる上でのひとつの鍵となる。同時に、現象と制度・政策の両次元における接点があり、問題を複雑化させているが、建設的な議論のためには概念を整理して考える必要がある。
2. 貿易と環境についての議論は、とかく南北の政治的対立構造の虜となりがちである。多国間外交会議において、貿易活動における環境面での配慮は、北（先進国）の関心とみられがちであるが、南（途上国）にとってのポジティブ・アジェンダとしても、持続可能な開発に資する貿易戦略を考える必要がある。
3. その際、多国間貿易ルールのグリーン化ということで、上から枠組みをはめ込もうとするだけでなく、途上国政府の国内環境政策の整備と持続可能な貿易促進戦略立案、民間セクター開発、市民社会の参画といった幅広いキャパシティ・ビルディングを支援することが重要である。
4. そのためには、貿易や環境分野におけるマルチラテラルな機構・制度の運用に対し、効果的にバイラテラルな支援を掛け合わせていくことが重要である。また、途上国の世界経済への統合を支援するという意味での ODA 戦略の在り方を考え、将来の経済パートナーを育てるという観点から、貿易政策・環境外交政策と有機的に結び付いた開発協力戦略を進めるべきである。日本としても、たとえばアジアという地域に焦点を当てて、ひとつのモデルをつくり上げることも効果的ではないだろうか。

吉野 裕（よしの・ゆたか）

1969年静岡県生まれ。1992年上智大学法学部卒業後、ロータリー奨学生として渡米。1995年コロンビア大学にて国際関係修士号取得。1995年から98年まで、外務省専門調査員として国際連合日本政府代表部に勤務し、人口開発問題担当として国際連合人口基金執行理事会、人口開発委員会を担当した他、国際連合総会(第二委員会)、持続可能な開発委員会等に出席。1998年より、ヴァージニア大学・経済学博士課程在籍、2001年11月より博士候補(ABD)。国際貿易論および公共経済学専攻。2001年、環境政策シンクタンク Resources for the Future にて研究インターン。

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) 貿易・環境・開発の相互連関の概念化

貿易、環境、開発の3者の間には、複雑な作用・反作用の関係、あるいは複雑な因果関係が働いており、概念化の作業はたやすいことではない。また、3者それぞれにおいて、経済的・物理的な現象のレベルとともに機構・制度・政策のレベルの2つの次元が存在している。3者間の関係は、果たして有機的に結び付いているインターリンケージ（連関性）なのか、それとも単なるインターフェイス（接点）であるかという議論はあるが、これは現象あるいは政策のどちらの次元で考えるかによって違いがある。貿易と環境は単なる事象の上での接点の問題にすぎないといくら経済学者が主張しても、政策レベルで考えれば十分に有機的な連関性が見いだし得る<sup>1</sup>。なお、1つ注意しなければならないのは、3者の関係を分析・解釈する上で、3者をどういう順番で結び付けるかにより、これまた違った論理が展開し得るわけである。どの順番で連携付けているのかをはっきり示し、議論を整理しておく必要がある。本日の発表では、現象・政策両レベルにおける貿易と環境との関連を、途上国の直面する持続可能な開発という文脈でとらえ、開発協力の意義について議論してみたい。

### (2) グローバル・イシューに対する開発協力

一般国民の視点から、開発問題がいかに関係グローバル・イシューであるかをわかってもらうのは容易いことではない。しかし、貿易と環境という2つのグローバル・イシューと関連づけて考えると、比較的入り口を見つけやすいのではないだろうか。本日の議論においては、参加者の方々のバックグラウンドを活かし、開発協力の実務の視点から、いかに貿易・環境・開発の概念的な連関性を、実際の開発協力の政策レベルの問題として応用し得るか、そしてその政策上の意義は何なのかという点を基調に据えたい。その中で、このようなエクササイズを通じて、お題目のレベルを超えたグローバルな開発戦略の一端となり得るか、日本の独自性を活かしたグローバル戦略となり得るかについて併せて考えられたらと願っている。

## 2. 貿易と環境における南北格差・南北対立の構造

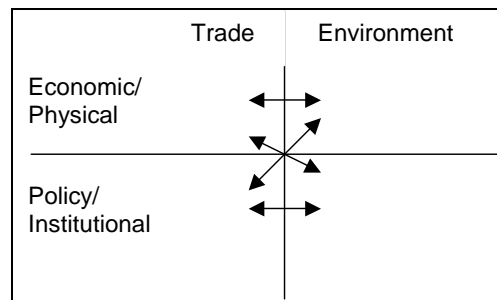
### (1) 貿易と環境問題の接点: 現象・制度両次元のパラドックス

貿易と環境の問題構造を分析し、理解する上で、貿易・環境両者とも、現象の次元と制度の次元で構造的なズレ（「パラドックス」）が存在することに留意する必要がある。国際貿易については、まずは現象のレベルで、国と国との間の差異を基盤とした現象（比較優位の原理）という意味において「異質性」に立脚しているのにもかかわらず、同時に制度のレベルにおいては、交易活動、モノの交換として、ネットワークを円滑に働かせる上での交換ルールを擦り合わせる必要があり、その

<sup>1</sup> あくまでも接点の問題として扱う代表的なエコノミスト論調は、Bhagwati and Srinivasan (1994) によく表れている。

意味では制度として標準化を基盤としている。つまり、ある種の「同質性」に立脚している。他方、環境問題については、現象のレベルにおいて、物理的現象として越境的、グローバルな性格をもちえるという意味で問題の国際間の共有という性格が強く、「共有性」に立脚した問題であるのに対し、制度としては、補償、責任負担というコミットメントを国際社会のメンバーに要求するものとして、問題解決のための負担は国際的には差別的に適用される、つまり制度としては「差別性」に立脚しているといえるのではないだろうか。

貿易・環境の問題は、この2つのパラドックスが掛け合わされ複雑になるわけである。さらに、生産地と消費地の地理的隔離に国際貿易の特徴があるわけだが、環境問題は生産・消費双方においておこる現象でもある。責任負担の地理的分離はさらに事情を複雑にする。あくまでも市場原理（需要・供給の価格弾力性）で責任の分担が決まると仮定しても、法的・制度的な問題は市場のように動かない。結果として貿易と環境の接点は下の図式のように多面的なものとなる。



+異なる環境問題(国内、地域、地球規模)

+南北間の経済・制度格差

## (2) 貿易と環境の接点でのイシュー

貿易と環境の接点におけるイシューとしては、貿易の自由化と環境への影響、環境政策による国内産業の国際競争力への影響、環境保全目的のための貿易措置、国際貿易法と国内環境政策の4つに大きくグループ分けすることができる。

については、貿易促進が経済活動の拡大に加え、産業移転・産業構造の変化をもたらすことにより、国内・地域・地球環境に負の影響を与えるのではないかという古典的な問題である。は、高まる先進国内での環境規制が生産コストに影響し、国内産業の国際競争力を損なうことになるのではという問題。は環境保全目的のための間接的手段として、どの程度まで貿易措置が許されるべきか、その経済コストはどの程度であるかという問題。は、国内環境政策を実施する上で、現行の国際貿易法体系はいかなるインプリケーションがあるのかという問題である。以上、4つの主要問題点は、主として先進国において議論されてきている点であり、「北の関心」とレッテルを貼られがちであるが、本日は、まずいかにこれらの問題が北と同時に南の関心たるべきかということを中心として論じたい。それを論ずる上で、まずはどのような背景において、これらの問題への関心について南北の認識の差が生じたのか、その歴史的背景を追ってみたい。

### (3) 議論の歴史的変遷と南北対立

貿易と環境の接点が議論されるようになったのは 1970 年代に入ってからであり、特に先進国内においてみられたグローバルな問題、社会問題としての環境問題に対する関心の高まりが発端とされる。1972 年に国際連合人間環境会議(ストックホルム会議)が開催され、また同年にローマ・クラブによる「成長の限界」が出版されたりした。二酸化炭素排出と地球温暖化との関連の議論も復活し、またオゾン層破壊の科学研究報告もこの時期である。同時に経済成長と環境との関連についても意識が芽生える。世界銀行内に環境ユニットが設置(70年)されるなど、マルチ開発援助体制の中で環境という要素が新たに加えられ、またストックホルム会議においては、「effluents of affluence」(汚染、自然破壊)のみならず「pollution of poverty」(非衛生的な給水システム、風土病、都市・スラム化)等にも話が及ぶ。しかし、貿易と環境との接点については、基本的には先進国内で高まる環境規制の遵守コストと国内産業の国際競争力への影響につき、先進国(主に米)の経済学者およびその他の貿易実務家の間で研究・議論されるのみであり、グローバルな議論としては限りがあつた。たとえば 72 年のストックホルム会議においても、環境問題における貿易の位置づけは極めてマイナーな取り扱われ方であり、主流はあくまでも汚染問題に対する国際的連帯への意識高揚、地球の生態系崩壊・地球の天然資源の枯渇への警鐘であつた。

これが 90 年代初頭に入り、貿易と環境の問題は、市民社会を巻き込み、さらに途上国を巻き込んだコンテンシャスな議論へと展開していく。この展開には主に 4 つの要因があると考えられる。1 つには、EU-1992 統合、NAFTA の発足、ASEAN 経済統合、APEC スタートに見られるように世界経済の統合の深化を受け、通商・投資という経済活動と同時に、産業のコスト削減のための越境移動という観点から、環境、労働基準、公正取引政策についても合わせて議論されるようになり、特に環境基準の調整・調和が問題とされるようになったことがあげられる。また、World Commission on Environment and Development(ブルントラント委員会)の 87 年報告書に代表されるように「持続可能な開発」という新しい概念が誕生・普及し、工業汚染の処理・防止といった狭義の環境問題(brown issues)から資源の持続可能な利用、天然資源保全(green issues)を含む幅広い環境問題のとらえ方が定着し、これが経済成長との絡みで議論され始めた。さらに、地球温暖化やオゾン層破壊といった地球規模の環境問題が単なる科学者の間での専門的調査の次元から、一般国民を巻き込んだ公共政策の問題として広く認知を受けようになったことも大きな要因である。最後に、米国の海洋哺乳動物保護法に基づく米墨間「マグロ・イルカ紛争」への「反イルカ」GATT 裁定(1991年)により、欧米の環境 NGO が「反貿易」「反 GATT」「反グローバルイゼーション」で勢いづくといった事実も強く影響している。

貿易と環境の問題が、いかに南北間の経済問題として国際政治に絡んでくることになったのかについては、持続可能な開発という概念が、所得配分(distributional issue)を包摂するものとして、環境破壊の問題が貧困問題と一括した形で考えられるようになった点に大きく依拠している。「持続可能な開発」という概念も、概念として新しく、確立した実証的な裏づけも得られないまま、強いコンセンサスなし

に国際政治のさまざまなフォーラムに踊り出すこととなった。その結果、環境と貧困問題を包括的に考えるという点から派生して、途上国側において「経済成長は環境改善の必要十分条件である」といった単純な見方や「北から南への追加的資金フロー」に対する非現実的に近い期待を植付けることになったという見方ができよう。さらに、一次産品市場の価格への影響力行使、交易条件の改善、農産物の先進国市場開放、技術移転の促進、多国籍企業の規制といった諸点について世界経済の構造上の変革を求める 70 年代のいわゆる「新国際経済秩序」("New International Economic Order") 構想は失敗に終わったわけだが、その失敗から途上国側に溜まっていた不満が、この環境・貧困の解釈を南北の経済問題にリンク付けすることになる。つまり持続可能な開発という概念が、単なる世代間の資源利用の効率性 (inter-generational efficiency) の追求に加えて、世代内の資源利用の公正 (intra-generational equity) の追求の側面が並立する形になったわけである。

このような背景において、1992 年のリオ・デジャネイロの国際連合環境開発会議 (UNCED) が開催されたわけであるが、一方で、自由貿易体制の環境への悪影響、環境基準の南北間の差異から、自由貿易でなく公正な貿易 (fair trade) の促進を訴える先進国の環境団体 (そしてある程度それを代弁する先進国) があり、もう一方で途上国は、「Green Imperialism」というキャッチフレーズの下、すでに彼らの目からすれば不公平な世界貿易システムに環境ルールを持ち込むことでますます貿易体制を不公平にすることに抵抗し、市場アクセス、開発資金フローの増加を求め、この両者が対立する構造が表面化したのがリオの会議である。特に途上国は、年々複雑化する先進国の国内環境基準 (製品基準および製造工程基準) は途上国の市場アクセスを妨げる非関税障壁として批判を展開する。同時に、本来であれば多様性に富んでいるはずの途上国諸国であるが、G77 という労使交渉的な団体交渉の枠組みにより、姿勢を硬直化させる状況となり、環境は北のプライオリティーであり、南は開発支援の増額、技術移転といった面での北からのコミットメントがない限り交渉に応じないとし、貿易・環境において、南北の二分立構造が顕示された。その結果として、リオの「アジェンダ 21」において合意されたラインというのは、環境保護目的のための貿易措置 (特に国際環境条約に基づかない一方的な措置) は回避すべし、途上国のおかれた状況、ニーズに配慮すべし、国内環境基準は経済成長のレベルに合わせての多様性が許されるべし、技術移転によるキャパシティ・ビルディングと開発援助は持続可能な開発達成のために必要、ということであった。

他方、環境面における進展としては、環境リスクに対して科学的根拠なしでの政策対応を許容するいわゆる「precautionary principle」についても「アジェンダ 21」に盛り込まれることになった。これは 1994 年のマラケシュ閣僚会議にて終了した GATT ウルグアイ・ラウンドの最終合意の一部である WTO - SPS 協定 (衛生植物検疫措置に関する協定) に盛り込まれている。マラケシュにおいては、SPS 協定とともに TBT 協定 (貿易に関する技術的障害に関する協定) が締結され、国内基準を含む国内基準と貿易の障壁としての問題を制度的に解決しようとする国際的な試みが、それなりの成果物を生むことにはなった。特に SPS では、最低基準としての国際基準 (WHO や FAO といった国際専門機関が定めるもの) の設置、科学的根拠に基づ

けばそれ以上国内基準設定も認める、最低限の輸入制限効果の政策手段であれば、「precautionary principle」に基づく手段も認めるとしている。

より近時の動きとしては、昨年 11 月の WTO ドーハ閣僚会議におけるドーハ閣僚宣言において、環境および開発両面における多国間貿易システムのより強い取り組みが唱われ、2004 年以内に取りまとめられる予定の WTO 新ラウンドにおいて、貿易措置を含む多国間環境協定 (MEAs) と WTO との関係についての調整作業が行われる予定であり、その枠組みで途上国の技術支援の必要性が議論される予定となっている。また、途上国の輸出振興につながる農産物の自由化交渉も、サービスと並んで新ラウンドの最大の注目である。このようなポジティブな展開が起きている中であるが、同時に、本年 6 月の第 3 回 WSSD 準備会合 (バリ) においては、貿易を含む国際経済関係、経済協力の項目において交渉が座礁に乗り上げ、南北間における impasse (行き詰まり) の構造は相変わらず健在である。

### 3. ポジティブ・アジェンダ と開発協力の役割

#### (1) 南北二分構造のマインドセットからの脱却の必要性

これまでの議論の経緯もあり、貿易と環境の問題については、今日においてもかく先進国の立場から議論されがちである。しかし、環境と開発の問題は相互排他的な問題ではなく、相互補完的にとらえられなければならない問題であることは、正に持続可能な開発の核心に存在する主張である。貿易と環境の問題が、いかに途上国においても十分な検討を施す必要があるかについては、持続可能な開発と世界経済の統合とを両立させていくという意味で自明であり、ドナー国としてもその上で必要な開発援助を検討するべきであることは正論である。ということで、まずは、これまで「北のアジェンダ」と考えられてきた貿易と環境の各主要論点について、いかに「南の問題」たり得るかについて簡単に検証したい。

まずは、国内環境政策が国内産業の国際競争力を弱めるか否かについて。これまでの実証研究は、ほとんどが先進国のデータに基づくものであるが、一般的な結論としては、環境政策を強化することにより国内産業の国際競争力が落ちるといった懸念は、あまり実質的なものではないということである。実際には、環境規制遵守のコストは、他の生産コスト (資本、労働、中間財) に比べると小さく (全体の 1 %程度)、環境規制遵守コストが 5 %を超える汚染集約型産業、いわゆる「dirty industry」(化学、石油精製、金属、鉄鋼、紙・パルプ等) も、先進国による生産・輸出が圧倒的である。しかし、途上国の場合は意味が異なる。第一に、途上国の代表的な輸出品目は天然資源 (鉱産物など) であり、政府の補助金などによりすでに価格に歪みがある。つまり適正な環境政策・資源政策としては、汚染による社会コストの内部化に加え、補助金の除去を加えれば、つまり企業側の環境規則の遵守コストは短期的には倍増する。第二に、途上国では汚染処理技術の入手コストが高いとことがある。特に、輸出産業の中で中小企業が占める割合が高く、その意味で環境規制を遵守する上でのコスト吸収につながる「規模の経済」の効力が限られることになるので、コスト増の影響は何のオブラート無しで企業を襲うことになる。



貿易の自由化が、生産活動、消費活動を拡大させるという意味で、環境破壊を悪化させるかどうかについては、簡単には統計データに基づいて一般化できるものではない。結局、これまで国やセクターを限った実証分析のレベル、あるいは逸話のレベルでしか分析はなされていない。また、途上国の場合は労働集約的な産業が比較優位を持っていると考えられ、労働集約型の産業の汚染集約率は一般的に低いことから、輸入代替型工業化政策よりも貿易自由化政策の方がむしろ環境破壊には結び付きにくいという理解もできないわけではない。また、経済の対外的開放主義をとることにより、海外直接投資などにより先進国より環境適性技術の技術移転を受けやすいということもあり、世界銀行のエコノミストがいくつか調査結果を発表している<sup>2</sup>。他方、たとえば汚染集約性の高い産業について日本は輸入/輸出の比率が上がり、他アジア諸国の比率下がっている傾向を取り上げてみれば、途上国への汚染集約型の産業移転が読めないわけではない<sup>3</sup>。

貿易・投資の自由化を直接的要因として拡大する産業が必ずしも環境破壊型の産業でないとしても、その成長を支える周辺産業（特に資材を現地で提供する小規模産業）より環境問題が生じないとは限らない。たとえば、メキシコのマキラドーラには NAFTA 前から米国向けの輸出産業が米国他からの投資で成長し、環境パフォーマンスもよい水準にあるといわれたりもするが、そのようなマキラドーラの成長とともに増殖した周辺産業などは、極めて環境破壊的な生産技術を使っていたりする（例、古いタイヤを焼却しての火力を使う煉瓦製造業など）。また、東南アジア諸国においては、輸出振興の対象である産業について、コスト減、生産増加のプレッシャーから、先進国においてはすでに環境基準を満たさないような中古の機械を安価で調達し、生産に使っているという逸話は多い。

この話に関連してであるが、廃棄物・危険物等、先進国国内では禁じられている物品が、消費財あるいは中間財として、国内環境基準が先進国に比べて緩やかである途上国に輸出され、このような途上国が pollution haven となるケースもある。たとえば、国際連合アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の報告によれば、ベトナムにおいては、場合によっては密輸の方法で、環境・保健衛生に有害な農耕用の化学製品、薬品、食品添加物が輸入されているといったことや、また、タイでは、モントリオール議定書により先進国における使用が禁じられている ODS（オゾン層破壊物質）が輸出されており、使用禁止前のフェーズアウト期間であることを利用して、同国の輸出産業である電子部品（IC）や家電の製造に用いられていた結果、モントリオール議定書発効後、タイの ODS 輸入量は 3 倍になったとの報告がされている<sup>4</sup>。危険物、有毒物の輸出入については、現在ではバーゼル条約、事前通報の原則（PIC）といった国際法規が確立してきてはいるが、途上国にはまだまだ危険性の科

<sup>2</sup> たとえば、Wheeler and Martin (1992) によれば、シミュレーションの結果として、開放経済政策により製紙産業による汚染が 10～20% 下がるという結論が出されている。それ以外にも、ラテンアメリカ 25 カ国の 1980 年代のデータに基づく Birdsall and Wheeler (1993) の研究によれば、経済的に急成長した低所得国の場合、対外的に閉鎖型の政策をとった国において汚染指標が年間 35% 増加しているのに対して、対外的開放型経済政策をとった国は 5% 増に留まっている。この格差は、中所得国についてみれば、29% 増（閉鎖型）に対して 5% 減（開放型）ということである。

<sup>3</sup> Mani and Wheeler (1999). <http://www.worldbank.org/research/peg/wps16/indexp4.htm> および <http://www.worldbank.org/research/peg/wps16/indexp5.htm> を参照されたい。

<sup>4</sup> UN-ESCAP (1999).

学的な予測と試験、輸入元からの通報の適格な処理・判断をするうえでの人的資源、施設は不十分といった履行上の障害があることは否めない。

貿易と環境の関連で、常に途上国からのコマとして扱われるのが、先進国の環境基準と市場アクセスの問題である。先進国において強化・複雑化されている国内環境基準（製品基準、製造基準）は、国内製品と同じく輸入品にも適用されるわけであるし、GATT 第 3 条下、非公正に輸入品と国産品を差別できないわけであるが、生産された場所の環境・制度が異なることから、原則論として無差別であっても、実際の適用段階において輸入品が国産品以上の厳しさを基準審査が行われることは否めない。特に途上国輸出企業にとってこれが脅威であるのは事実であり、たとえば米国連邦食品薬品局（FDA）の統計によると、食品・薬品の輸入に際して米国の環境安全基準に満たさず差し押えになる輸入品の 4 分の 3 は途上国からの輸入品である。食品安全基準について、多くの途上国としては、まず国際機関が定める国際基準を満たすことが最低限必要である一方、先進国に対しては、国際機関が定める基準以上の基準を設けることが、前述の WTO-SPS 協定により認められている。世界銀行エコノミストの定量分析によると、EU の環境製品基準がアフリカの輸出産業に与えるコストとして、食品にかかわる新しい衛生基準（aflatoxin）は、輸入国 EU において 1 年につき 10 億人に 14 名分の死亡率を下げる効果があるのに対し、輸出国アフリカにとっては、国際機関の定める最低基準を満たした場合に比べても、64 %（6 億 7 千万ドル）の関連製品の輸出減となると分析されている<sup>5</sup>。また、国内産業へのインパクトという意味では、産業構造への影響も大きい。たとえば、欧州諸国の PCP 禁止により、それを革染めに使っていたインドの革産業が輸出維持困難な状況に置かれたことがあるが、インド政府の積極的な産業支援により、収益の 3 %ほどの基準遵守コストをリカバーできた大企業が輸出企業として生存し、最新の産業技術を用い、生産性・収益率の高い輸出型の大企業サブセクターと、前時代的技術、低い生産性により販売先が国内に限られた中小企業サブセクターの二分化現象が産業内に顕著になったとされる。

なお、環境基準に準ずるものとして、いわゆる「エコ・ラベル」（使用原料から製造工程、包装、運送、廃棄・リサイクル方法までの製品のライフサイクル全体の持続可能性を保證するラベル、先進国各国が個別の私的なラベルを持っている）や環境管理基準である ISO14000 シリーズの認証なども、市場アクセスを難しくするものとして認識されており、WTO の貿易と環境に関する委員会（Committee on Trade and Environment）において主要議題にあげられている。これらは、特に中小企業にとり、生産単位あたり大きなコストを負担させる要因になるとして、国内環境基準の問題と同類の問題がある。しかし同時に、適正な生産技術を導入するなどしてこれらの基準をクリアしたり、またエコ・ラベルや ISO14000 の認証を受けることになれば、それはそれで大きなマーケティング手段となるのも事実である。特に環境優良製品（environmentally preferable products）の世界市場へのマーケティング戦略と絡めると効果的であろう。たとえば、包装基準のために麻などの天然素材を使った包装、または有機農業による農産物などの環境優良製品については、途

<sup>5</sup> Otsuki, Wilson, and Sewadeh (2001).

上国が優位性を築き得る物品でもあり、むしろエコ・ラベルを逆利用することにより戦略的に市場開発していくことが可能になるのではないかと考える。

国際場裡における本件の議論において、市場アクセスの問題とともに途上国側のコマにされるのが、環境適性技術（Environmentally Sound Technologies: ESTs）の移転促進の問題である<sup>6</sup>。これについてはわざわざ強調することもないほど、その重要性については皆一致して認めるところであるが、それでも世界貿易の促進に必要な条件として考えられている知的著作権保護（たとえば WTO の TRIPs 協定）とのバランスが問題となるなど、制度上の部分において課題が無いわけではない。また、後程詳しく述べることになるが、途上国経済の全体的なキャパシティー向上との関連で ESTs の移転促進が図られる必要があるだろう。

以上、静止画的観察、かつ問題点の大ざっぱな列挙ではあったが、いわゆる「北のアジェンダ」としてとらえられている貿易と環境の接点にかかわる各問題が、いかに途上国自身にとってのアジェンダでもあるのかについて説明を試みたわけである。途上国の持続可能な開発を目指す上で、貿易と環境の問題は途上国自身の文脈から分析され、適切な政策に移されるべきである。

次に貿易と持続可能な開発との関連性をもってして、いかなる開発協力策が重要なのかということにつき述べたい。

## (2) 開発協力の役割

国際開発協力を行う上で、途上国の世界経済へのスムーズな統合を支援するという意味での経済協力としての側面は、常に強調されて然るべきと考える。技術革新といった質的側面の成長、貿易量・投資量・情報量といった量的側面の成長の双方において、年々速いスピードで世界経済が発展しているわけであり、それにより世界経済の先導者と後続者の格差の広がり、あわせて後続者間での経済成長の度合いや国内の政治・社会的状況についての多様性を増す。これらの現象を意識しての経済協力に重きが置かれることとなろう。そういった意味では、途上国の世界経済への統合は多くの面でチャレンジングであり、自由貿易体制が無条件に途上国各国の経済成長に直接資することになるとは言い切れないとしても、同時に貿易が成長の推進力たるものであることも紛れもない事実である。開発協力の役割としては、いかにその世界経済への統合に際する障害を除去し、参加に必要な能力上の制約が緩まるように支援するかに見いだされる。特に、貿易を通じた世界経済への参加と国内環境の十分な配慮、地域・地球環境問題への適切な対応というように、途上国支援の中で貿易と環境をトータルで、並行して（in tandem）支援することが重要ではないだろうか。貿易と環境の問題を開発のコンテクストでとらえることは、二重の意味での「市場の失敗」の問題に直面することであり、それに対する開発協力の役割ということを考えることになる。

<sup>6</sup> もちろん、これ以外にも開発資金が最大のコマであることは、アジェンダ 21 に明記された ODA の GNP 比 0.7%目標にあるとおりである。

まず、先進国・途上国に限らず、環境問題は外部不経済の代表例として「市場の失敗」を意味するものである。既存の市場メカニズムに頼るのみであれば、環境破壊という社会コストは誰にも負担されずに野放し状態になり、適切な環境政策という形態での市場への公的介入が正統化されるわけである。先進国も決して問題がないわけではないが、特に途上国における環境政策の強化の必要性・有効性は、一般論として皆が認めるところであろう。そのような国内の「市場の失敗」について、ある理由により適切な環境政策が国内で実施されない状況にある場合、たとえば貿易相手国が関税をかけるなどの貿易政策を使って同じ環境政策目的を達成し得るといふ、いわゆるセカンド・ベストの理論もあるが、セカンド・ベストは追加的に政策介入による市場の歪みを導くことにもなる。問題の核心である環境政策の整備を直接支援することに国際協力の付加価値があろう。

ここまでの国内の「市場の失敗」とそれに対する処方箋としての環境政策の必要性については、いかにも教科書どおりの内容であるが、もう 1 つの「市場の失敗」である国際あるいはグローバル・レベルにおける「市場の失敗」と公的介入手段としての開発協力の意義については、あまり明示的に議論はされていないのではとの印象がある。つまり、製品が輸出入される限り、貿易を通じて「市場の失敗」が一気に国際的側面を持つことになるわけであり、社会コストの負担を分担する消費者と生産者が国境を隔てて存在する状態になる。その意味では、政府・公的機関による「市場の失敗」への介入（環境政策・持続可能な貿易政策）についても、各国の間で、途上国と先進国との間で調整・調和が必要になる。特に途上国と先進国との間の政策対応能力の差異を意識し、「調整不良」（coordination failure）を避けるべく国際協力が必要になるわけであり、ここにドナー国の開発支援の意義があろう。

この点については、現在の支配的な見方は、調整・調和のためには、貿易ルールの中に環境政策の調整の機能を盛り込もうとするもの、つまりは貿易ルールのグリーン化の議論がある。しかしこれは根本の問題の解決策になるかは議論の余地があろう。先進国の間では OECD の PPP（Polluter Pay Principle）により、すでに貿易ルール外で政策調整・調和のメカニズムが規範として存在している<sup>7</sup>。しかし、環境法体系・行政能力に差異がある途上国も含めた上で、多国間貿易ルールにおいて環境基準を前提条件として据え、それを途上国に押し付けるのみでは根本の解決にはならない。自転車にしか乗れない人に、高速道路での安全な車線変更の仕方を教えるようなものであり、自転車での高速道路の車線変更を教えるよりも、その人が自動車を運転できるようにキャパシティを育成してあげるのが「調整不良」に対するまずの解決策なのではないだろうか。先進国側の環境に対する需要を compromise することなく、途上国の持続可能な産業育成政策、貿易政策、輸出振興政策を支える、端的に言えば、よき経済パートナーを育てる、そしてそれにより自分も受益するというアプローチで、国際調整を図り、開発協力の形態で必要な支援を施すことが一義的な重要性を持つと考える。

<sup>7</sup> 1972年のOECD閣僚理事会にて採択された「環境政策の国際経済的側面に関する主要原則についての勧告」に盛り込まれた原則であり、基本的には環境コスト負担の財政措置の調整原則。汚染産業に対する補助金の制限、および環境コストの国境税の否認、環境基準を通商上の障壁として悪用するのではなく、可能な限り調和させるという原則。EUにおいても同様の原則が採択されている。

### (3) 持続可能な貿易・開発戦略としてのキャパシティ・ビルディングと制度造りの支援

貿易と環境の連関性における開発支援の大きな目的は、貿易促進と環境保護促進の両立という「win-win」の図式を途上国の開発戦略の中にもたらすことではないであろうか。そのためにはプレイヤーの基礎体力づくりとしてのキャパシティ・ビルディング、そして競技場整備としての制度造りが必要と考える。日本の開発援助活動を含め、既存の開発支援のプロジェクトでカバーされている範囲であろうから、特に新たな要素を加える必要はないのかも知れない。しかしながら、既存の要素を持続可能な貿易・開発への支援ということでは有機的に連携づけ、できれば一体化させ、プログラム化させることにより、それぞれの要素からのシナジーを有効に活用することができるのではないだろうか。

環境政策、貿易政策の両輪をつなぎ止める軸の強靭さは、まさに政府、民間、市民社会の幅広い層におけるキャパシティ・ビルディングであることは論を俟たない。キャパシティ・ビルディングについては、すでに開発のさまざまな側面から強調されていることであるから、新たに言及するまでもないかもしれない。特に持続可能な開発における民間のキャパシティー向上については、民間セクター開発と重なり合う部分が多く、すでに開発支援として実践に移されていることでもある。しかし、それでも敢えて述べさせて頂くとすれば、輸出振興の支援、および技術協力の2つの側面に触れたい。

まずは輸出振興の支援だが、これは、特に国内需要に規模的な制約がある途上国の場合には、経済成長のための環境コストをいかに生産工程で内部化できるかが問題であり、そのためには製造者側の輸出市場へのアクセスが鍵になるといった点から正当化できる。つまり環境政策のコストと経済成長のためのリソースはトレード・オフの関係にはあるわけであるから、いかに開発資源を確保しつつ、環境政策のコストをリカバーするかは、いかに海外の消費者にコスト負担を分担して貰えるかにかかっているわけである。具体的には支援項目としては、輸出振興の中に環境面を統合させるということで、途上国国内において、輸出産業に対する顧問サービス（コンサルタンシー）機能を設立・強化させ、その中として、先進国市場参入のための基準についての情報収集、生産工程での環境規制の遵守から、ISO14000や先進国市場での「エコ・ラベル」取得まで、生産と環境管理を並列させてアドバイスする機能を設ける、さらにはその他マーケティングの助言や企業間協力体制をたとえば先進国企業と途上国企業の間で築くことを推奨し、環境技術の移転を図る、といったことがあげられよう。

次に技術協力についてであるが、環境適性技術（ESTs）の効果的な移転を図るためには、より一般的な技術面での変革に適切な対処をする能力を育成することが同時に行われる必要がある。その意味で、ハードウェア ESTs に限られた移転では効果が低いわけであり、ソフトウェア面での ESTs 技術協力を通じて、企業側が公的規制や消費者の性向の変化に迅速に対応できる能力を備えるよう、併せて支援する必要がある。また、産業内で企業間ネットワーク（連合体）をつくることにより、環境技術の共有をキャパシティー向上を図ったり、技術促進に対する需要・供

給を活性化させるべく法制度、行政機構を整えるなども考えられる。その中で中小企業対策の対処能力の向上に特に注意すべきであろう。

国内において貿易政策（輸出入促進、自由化）、そしてその背後にある産業育成政策と同時に環境政策を両立させようとする際、開発協力を通じて政府の包括的な持続可能な貿易戦略づくりを支援することが重要である。包括的な持続可能な貿易戦略の具体的内容としては、たとえば貿易自由化の国内環境インパクト評価の実施等があり得る。なお、「市場の失敗」に対する公的介入ということであっても、規制中心の環境政策ではなく、市場メカニズム（価格メカニズム）に則った環境政策の導入が、経済効率上に一般的に望ましいとされるが、貿易を通じた環境コストの国際分担といった観点からも、価格に反映される形の行政手段の選択が好ましい。産業も育っておらず国内市場も確立していないような国において、環境税の導入に非を唱える見方もあろうが、環境税は、外部不経済の内部化という点から、所得税や関税のように追加的な歪みを市場に加えるわけではないので、途上国における主要財源である関税、あるいは所得税に代わる政府財源として、二重のメリットがあるという意見（いわゆる「double dividend 仮説」）もある<sup>8</sup>。

なお、包括的な持続可能な貿易戦略を打ち立てることは、同時に政策手段の裾野を広げ、選択肢を増やすという効果もあろう。実はこれが WTO という制度を通じての世界経済への統合を図る上で、それなりの含みを持つ。つまりは、GATT に盛り込まれている国際貿易法の各原則と国内環境政策実施との間における最も潜在的な対立点としては、輸出品は国内品と国内政策上同様の扱いを受けるべしとする第 3 条と、人間・動植物の健康・衛生保全にかかわるもの、天然資源の保全にかかわるものはその例外となりうるとする第 20 条とのバランスにある。これまでの環境関連の貿易紛争の多くはこの第 3 条対第 20 条とのバランスの中で裁定されてきているわけだが、その際、第 20 条の適用条件は、その環境政策があらゆる政策手段の中で最低限の貿易制約効果のあるものであることが常に裁定の鍵となっている。途上国における政策手段の選択肢は先進国以上に限られている。そのような制約下においては、国内環境政策の実施が自由貿易の原則により妨げられる可能性が高いのではないだろうか<sup>9</sup>。

また、政府の対処能力向上といっても、広くは NGO、市民社会の政策プロセスへの参加も支援するといったガバナンスの問題をも含むべきものである。環境側からのチェック機能として市民社会の参加、住民の意識向上、環境教育の普及は効果的であることは、正に日本の経験からも明らかなことである。

#### 4. 日本の ODA 戦略とのかかわり方

前セクションにおいては、キャパシティ・ビルディングを中心に、貿易と持続可能な開発の連携ということで、開発協力の意義を述べたが、最後にドナー国とし

<sup>8</sup> 同仮説については、Bovenberg and Mooij (1994) 参照。

<sup>9</sup> これまでにおいて途上国を巻き込んだ WTO-GATT の判例としては、タイの「タバコ問題」のみだけであるが、同じく必要最低限の貿易制約基準に見合わないということで、タイの敗訴となっている。

での日本にとって、その ODA 戦略とのかかわり方について触れたい。何事についても、3つの要素を組み合わせるということには、対立する二者間の負の作用を第三者の導入によって中和させ、さらに全体に正の相乗効果をもたらすという意味がある。貿易・環境にかかわる議論においても、南北の差異を示す構造問題として開発を事象的にとらえるのではなく、むしろ開発援助政策・戦略として積極的・行動志向的にとらえることが重要である。日本の ODA 戦略においても、そのような国際開発支援の付加価値を見出して戦略を立てることが大切と考える。

普段、開発協力の実務に接しているわけではないので、不十分な調理でのアイデア提供であり、むしろ開発協力実務にかかわっている皆さんへのオープンエンドな問いかけ、論点提示という意味もある。また実際のところ、特に斬新さがあるわけでもなく、新しいアイデアを提供しているわけでもない、と冷めて見られるかもしれないが、できれば皆さんからの実務に基づく視点から遠慮なく叩いて頂きたい。

まずは、グローバルな開発戦略として、この貿易と環境における開発支援は、日本の ODA 戦略において意義を持つものなのか、また一步退いた形であるが、果たして日本として関心がある分野なのかということである。これについては、それなりの拠り所は「政府開発援助に関する中期政策」のうち、重点項目 3 として記されている「人材育成・知的支援」の中の知的支援に充分見いだせるものである（下記参照）。

### 「政府開発援助に関する中期政策」重点項目 3

人材育成・知的支援(知的支援)市場経済移行国のみならず、経済の急速なグローバル化が進む中で経済発展を進めてきた開発途上国においては、そのような変化に経済・社会体制を適応させるためソフト面での支援の重要性が高まっている。我が国の経済発展の過程において蓄積されてきた経験やノウハウには開発途上国の発展に有効に活用しうるものがある。具体的には、法制度整備を含め各種制度・政策の形成のための支援などが重要であり、我が国の人材を活用した政策アドバイザー等の派遣を含めた取り組みが有効である。なお、こうしたソフト面での支援は、貿易投資分野での相互依存関係の高まりの中で WTO に基づく多角的貿易体制といった世界経済システムを支えるためにも重要となっている。

以上を踏まえ、我が国としては、次のような支援を行う。

以下の分野等に関する法制度整備を含む政策・体制整備への支援を重視する。

- 適切な財政・金融制度、経済制度の構築
- 開発途上国側の政策実施・運営能力の向上
- 市場経済化の促進
- 社会的弱者の保護
- 公害防止・自然環境保全等

経済成長からの貧困層の裨益を促進するための制度構築等に関する知的支援を行う。

政府部門のみならず、大学・シンクタンクを含め広く民間部門の人材の活用を図りつつ、政策アドバイザーの派遣等による支援を行う。

では、その拠り所に従って、日本としてはいかなる ODA 戦略をこの貿易と環境の問題について照らし合わせることができるのだろうか。まずは個別分野におけるマルチラテラルな枠組みとの連携が重要である。日本の ODA 戦略においても、複雑化する多角的貿易体制 (WTO) や環境問題に対する地球的な取り組み(国連、多国間環境協定)といったマルチラテラル、グローバルな機構・枠組みとの連携をより強く生かした政策をとるべきである。また、貿易や環境といった個別分野におけるマルチラテラルな枠組みの運用において、バイラテラルの支援を掛け合わせることにより、蝶番的に有機的に枠組み間をつなぎ合わせ、貿易と環境との接点にあるような分野横断型の問題に対して効果的な対応をすることが可能になる。たとえば、貿易ルールのグリーン化議論に関連して、WTO 新ラウンドでは、貿易措置を条項として含む多国間環境協定と WTO とのルール上の整合性を図ることがマニフェストとされている。法制度の技術的側面で貿易と環境の調整が先行しがちだが、制度の整備といった形式の話に終わるのでなく、条約や行動計画などのマルチ枠組みの下に設置された信託基金などを、マルチ・バイ協力を通じて効果的に活用することにより、意味のある国際制度整備を目指すべきであろう。さらに、そのような具体的な協力事業の成果をフィードバックしていくことにより、枠組みの形成・進化への知的貢献にもつながる。

また、開発協力という文脈で南北の問題として貿易と環境の問題をとらえ、ODA 戦略の一環として融合させることを優先し、途上国のよりよきパートナー、特に将来の経済パートナーを育てるという目的において日本の独自性を活かすことができるのではないだろうか。その際、オールジャパンとして、ODA 政策、通商政策(自由貿易協定戦略、農産物他の輸入政策をも含む)、環境政策にまたがる部分において、日本政府内での長期的な視点に立った政策調整も課題となるであろう。日本の ODA 戦略への意味合いを考える際に、経済パートナーを育てるという ODA の意義に加え、現在支配的な開発援助レジームへの日本独自の参画の切口として考えることも可能かも知れない。自由貿易至上主義への今日的な留保ということで、貿易の自由化に対する包括的な評価として、社会基盤の安定の一部としての環境への影響を主流に据える重要性を説き、実際に日本の二国間援助で実践していく。また、One-size-fits-all ないし shopping list 的な貧困撲滅戦略の概念を、いかに具体化させるのか、その具体化の一例としてもとらえることができるイシューである。自然・地理条件により各国にとり適正な環境政策は、自然と異なってくるわけであり、その意味でテーラーメイド型の PRSP を提示することもできよう。ここで 1 つ素案として提示したい点は、グローバルあるいはアフリカ中心からアプローチする欧州の関心に対して、日本としてはアジア地域からの入り込み、地域の具体的戦略構想に内包させるという可能性である。戦略を具体的にモデル化して、アジア地域で応用すれば、対外的な説明力や広報効果も強くなるだろう。ただし、アジアにおいてテーラーメイドを追求する際に、アジアの経験をアフリカに伝える可能性をも念頭に置き、あくまでもモデルとして、ある程度加工・一般化した形で提示し、部分的であるにしろ転用可能性 (duplicability) を追求することも考える必要があろう。



## 【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. 問題のとらえ方

- (1) 開発と環境の問題はすでに融合していると考えるのが妥当ではないだろうか。そこに貿易を加えてどう考えるかという点が、本件の付加価値であると思う。
- (2) 本件については、極めて概念的な議論に突っ走ってしまいがちで注意しなければならない。しかし、開発協力戦略を考える上で、世界経済を司る構造、制度、システムといったレベルに遠ざかってみて、開発協力戦略を考えるエクササイズもしばし必要であろう。また、ドナー国であると同時に、貿易大国としての日本の立場を併せて考えることも必要である。

### 2. 日本の ODA 戦略として

- (1) 日本とのかかわり方についてコメントしたい。この問題が日本にとって意義があるかという問いについては、意義はあると思う。先日、川口外務大臣がタウンミーティングで行われた ODA に関するプレゼンテーションに、ODA の理由付けが 3 つによくまとめられている。1 つに、世界において貧困に苛む人がいるから支援の手を差し伸べるべきということ。2 点目はグローバルなイシューに対して、日本も適切な国際参加・協力をするという点。そして、最後に日本のよきパートナーを育てるということである。国際貿易体制、各国状況をよくすることにより日本もベネフィットを受けるという意見については、まさに第 3 点目の目的である。また、環境問題ということで、2 番目のグローバルイシューについて先進国が対処しなければならないという意味で、日本のかかわり方も重要である。
- (2) これまでの日本の経済協力の打ち出し方は、貿易分野、環境分野（その他保健分野、IT 分野等）ということで、一定額ないし基本方針を打ち出しつつ、その枠内に入るプロジェクトないしスキームを発表・実施する（そしてその成果を執行額・実施案件数でモニターする）という形に留まっている場合が多いと思う。しかし、この「分野方針とプロジェクト実施のつながり」をもう少し整理するとともに、持続的にフォローアップ・改善していけば、外交効果・開発効果とも更に向上するのではないだろうか。

7 月 31 日の PRSP 関連 BBL で議論が深められたとおり<sup>10</sup>、開発の現場からすれば国別の体制と方針を拡充することが前提条件であろう。しかし、その上で、貿易分野、環境分野等で日本がどのようなアプローチで臨むのかの理論武装と現場の経験・知見を有機的にリンクさせることが重要と考える。日本は貿易分野ではベトナムなど個別国に関する知的な蓄積や現場での経験が

<sup>10</sup> 詳しくは、2002 年 7 月ワシントン DC 開発フォーラム主催ブラウンバックランチにおける緒方健太郎氏発表の「PRSP プロセスの改善に向けて 本フォーラムでの議論を総括する」（当ポリシー・ミニッツ・シリーズ No.13 に収録）をご参照。

あり、また環境についても随分経済協力実績があると承知している。WTO の貿易と環境やキャパシティ・ビルディングを巡る議論のような場で、そのような個別国についての経験・知見をバックにした議論を展開できれば、日本としての貢献も増し存在感も一層高まるであろう。他方で、そのような精緻な思考整理のもとで現場のドナー調整やプロジェクトの案件発掘・実施を行えば、前例踏襲や惰性に流れないメリハリの利いた形で援助を実施し、またメッセージも強力に発信できると思う。

このような、分野方針とプロジェクト実施の有機的なつながりを確保するためには、まずは分野方針の理論を精緻に組み立てる（理論武装する）とともに、経済協力の現場やプロジェクトの担当者との対話を始めることが大事だと思う。今回の BBL プレゼンテーションにおいて、貿易と環境を結び付ける形で、最新の議論をもとに思考枠組みが提示されたわけで、これを単発で終わらせることなく、この種を大きく広げるために、今後持続的に議論を深め、実際の経済協力実施や、さらに WTO 等の議論にまでインパクトを与えられるようになればよいと思う。

### 3. 途上国の環境政策への支援

- (1) 環境は果たして外部経済であるのかという点について、公然とチャレンジしてみてもどうだろうか。公的介入のサステナビリティという点で考えると、外部経済としての問題が極小化すれば公的介入、それに対する外的援助が必要なくなるわけであり、そのようなメカニズムも考えてはどうだろうか。環境は外部経済という前提で議論するのは 21 世紀的ではない。
- (2) どの程度、途上国（特にアフリカ・LDCs）に外部不経済・公的介入でなく環境を製品化し市場化できるかは疑問である。短期的には政府介入は不可避である。しかし同時に double dividend hypothesis に則り、代替型の政府財源としての環境税を導入するなど、リープフロッギングの可能性もあろうか。
- (3) 環境問題と一口にいってもその内容は多様であることから、特に開発途上国との関係で議論する場合には、環境問題をその内容によって分ける必要がある。1 つは、古典的な公害であり、これには、大気汚染、鉍毒公害、食品公害などが含まれ、もっぱらその公害が発生したコミュニティに直接被害が生じる。もう 1 つは、いわゆる地球環境問題で、地球温暖化、稀少動植物の保護などが含まれる。これらは、その名のとおり、環境破壊の被害者がその破壊が行われたコミュニティとは関係なく広く世界中に遍在することになる。もっとも、この間に無数のバリエーションがあるだろうが（たとえば、中国での大気汚染が拡大すると、日本での酸性雨問題のように一種の地球問題化する）、両者を混同して議論するといわずらにわかりにくくなると思う。

前者については、これに対応する環境政策を講ずることは各国政府の自国民に対する当然の義務であり、このような観点からの輸入規制が行われても、

途上国側としてはある程度受け入れざるを得ないものと思われる。もちろんこの義務はそれぞれの政府の自国民に対する義務なので、先進国が途上国に対して人道上の観点などをふりかざして規制強化を迫ることは不適當だろうが、自国民を守る観点から、合理的な輸入規制を行うことはある意味で当然のことと思う。冒頭プレゼンテーションの「環境問題は国内的には社会安全保障政策である」というのは、このタイプの環境問題には妥当だと思う。後者については、ある意味では先進国のエゴであるともいえ、途上国側としての本音では、知ったことじゃないということであろう。一次産業を振興しようとしていると、横合いから「それは天然資源の乱獲であるから中止すべきだ」と先進国の NGO が言っても、途上国にとってみれば大きなお世話と感じても仕方がなかろう。

やや問題を単純化しすぎているきらいがあるが、開発での政策対応を考える際にもこの両者はある意味で質的に異なったものとして取り扱っていくことが適當ではないかと思う。つまり、前者のタイプの環境問題については、それを先進国として支援するかどうかは、あくまで「援助」の観点からどこまでやるかを政策的に判断すればいいだろうが、後者については、それが本当に大事と考えるなら自国の問題として途上国に「やってもらう」というような観点が必要となるのではないだろうか。途上国であっても地球村の一員としての義務があるのだとの見方もあるだろうが、この分野は多分に各国の発展段階に応じたそれぞれの価値観によって政策対応が異なりうる分野なので、fairness の観点からも先進国側が援助を強化すべき分野であると考えられる。

これまでの日本の援助政策においても、このような認識の下に、いわゆる地球環境問題については、途上国側の自発的な政策対応が期待しにくい分野として、円借款の供与条件でも通常の案件に対して優遇するというようなことをしている。また、実際面では、環境案件は見方を変えれば省エネルギー案件でもあることが多いので、日本企業が得意な分野でもあるわけである。つまり、ある意味で「顔の見える援助」にもつながると考えられる。

環境分野への支援をどのようにすれば対外的に魅力的にできるかは、多分にレトリックの問題のような気がするが、ただ、国際的な流れは貧困削減に直接資するような分野への支援、具体的には教育、医療などをありがたがる傾向があるので、大々的に環境重視を打ち出していくということは、多少「我が道を行く」の観があるのはやむを得ないことと思う。もう 1 つ言えば、途上国との関係でみても、地球環境問題はその性格上、途上国の国民にとって切実な問題ではないことが多いので、それに対する支援がどれほど国民から真に喜ばれるかという問題もなくはないと思う。更に言えば、日本の国内的にみても、環境問題がどれほどアピールするかという問題もあるのではないだろうか。確かに、大気汚染や水質汚染のような古典的な公害については、日本国民も実際に痛い目にあったのでその重要性は強く認識していると思うが、最近話題になるような地球環境問題は、勢い欧米の NGO が問題にするよ

うなものが多く、幸か不幸か日本国内での関心は高くないのではないだろうか。

以上のような見方は多分に偏っているのかもしれないが、実際に援助政策を考える際には、純粋な政策目標に加えて、特にそれを魅力的なものとしたいのであれば、誰に対して何をアピールしたいのかをよく考慮する必要がある。端的に言えば、地球環境分野での支援を大々的に掲げることは、ある意味では先進国としての義務を果たすようであり、そのため一見カッコよく見えるが、肝心な所には実はあまりウケないのではないかとも思える。日本国民（企業を除く）、相手国民ともにあまり関心がないのが実態ではないだろうか。逆に古典的な公害防止技術の協力などはある程度相手国に喜ばれるだろうが（それでも他案件に比べてプライオリティーが低い可能性大）、それではプレゼンテーションにあった貿易とのコンテクストにおいて関係が薄くなるかもしれない。

#### 4. ビジネスの参加

- (1) 対アジアの開発援助については、よきパートナーを育てるという観点からのアプローチであろうから、グローバルイシューというより、環境をどうビジネスに組み込めるかという点に着目するのが有益ではないであろうか。
- (2) 民間を巻き込んでインセンティブを与えることは不可欠である。政府関係だけでは動かない。たとえば技術移転の場合、炭素排出権の売買、銀行の環境プロダクツの売買に関するノウハウを、技術移転を通じて行うことは大事である。特に、途上国の環境汚染が進み、先進国との格差が広がることに鑑み、重視すべき問題であろう。
- (3) 環境、民間企業に対するインセンティブについて、IFC は先般「サステナビリティがいかに関係する機会につながるか」というテーマで、実際のビジネスケースを世界中から集め分析した"Developing Value"というレポートを出した<sup>11</sup>。環境や地域貢献といったサステナビリティへの配慮が先進国企業にとってはレピュテーション・ゲインやブランドイメージの向上という点でビジネス上プラスに働くといった分析はよく報告されるが、本レポートでは途上国の中小企業にとってもサステナビリティへの配慮が販売拡大やコスト削減につながっている事例を紹介しており、環境とビジネス・インセンティブをどう結び付けるかという観点から大変興味深いレポートである。
- (4) 環境対策を支援する側においては、環境問題を含めたサステナビリティの分析・評価に十分な時間とリソースを割り当てることができ、その努力・成果がきちっと評価される組織内のシステムを構築することが重要である。たとえばプロジェクトへの融資にあたり、環境関連の審査をもっとしっかりやるべきだと考えるが、経済性の評価にかかる時間・リソースとのトレード・オフ関係

<sup>11</sup> 詳細は<http://www.sustainability.com/developing-value/contents.asp> 参照のこと。

の中で、後者のほうが上司に説明する際の受けもよく、給与にも反映されやすいので、どうしても環境審査をないがしろにしてしまいがち、との Loan Officer の弁をよく耳にする。

- (5) 環境ビジネス振興など、民間セクターに対する支援が重要である点については同意する。しかし、JBIC、IFC 等はファンドを通じ、民間企業に直接エクイティを出せるが、世界銀行、IDB などはソブリン・ローンの難しさとして、民間が環境基準を守っていない場合には、それを是正するためにどのようにプログラムをデザインするかというミクロの観点からの問題がある。規模の経済によるベネフィットもあるが、マルチの機関として大きな企業を直接支援することはできないので、インセンティブをどう形成し、具体的にどのような資金メカニズムにするのかよく考えなくてはいけない。
- (6) 確かにアジア地域における経済協力（よきパートナーを育てる）ということを考える際、特に国際貿易（および投資）を考える際に、民間を巻き込むことは不可欠である。たとえば、国際環境管理基準である ISO14000 シリーズについては、製造工程の国際アウトソーシングが進む中、大手製造者がアウトソーシング先（ないし部品の調達先）を選択する際に、ISO14000 の認定を条件にすることにより、ビジネス・インセンティブを利用した環境基準の国際的拡散（diffusion）が可能になる。似たような関係は、製造と小売の間でも存在する（例：Home Depot と sustainable forestry ラベル付きの角材販売）。しかし、果たしてそれがどの程度途上国側のビジネスを巻き込むことになるのかについては、結局、途上国の民間の足腰の強さ次第であろうか。その際、途上国の産業の寡占化を生まざるを得ない側面もある（例：インドの革産業）。技術移転についても然りである。先進国のいわゆるグリーン産業は相当の大きさ（ある OECD 報告書によれば、米国のグリーン・セクターは年間 GDP の 1%）であり、特にコンサルタント系企業の伸びを反映して、WTO のサービス交渉でも、貿易・環境の win-win の一例としてグリーン・サービスの自由化について欧米は高い関心を持っている。しかし、ビジネス・インセンティブは貿易開発の原動力であるが、途上国の持続可能な開発ニーズに即したインセンティブの働き方をするためには、政策を通じた適切な公的支援が肝要と考える。

## 5. 貿易とキャパシティ・ビルディング

- (1) 貿易・環境・開発の連携を追求する上でのアジアの戦略構想に言及されているが、WTO ドーハ会合では、3カ国が貿易促進のための技術協力のモデルケースとして取り上げられていた。アジアからはカンボジアが紹介されていたが、カンボジアはまさに輸出体制を整えることに成功しつつある。その中には JICA 技術協力が絡んでいるのも事実としてある。アジアといった場合、いまさら新たな日本の援助を行うという話より、まさにカンボジアのような国が輸出をどれだけ伸ばせるのかを示すのが、WTO との関連からも重要なのではないだろうか。

- (2) 貿易と開発については、WTO 交渉で途上国に前向きに対応してもらうことを確保するための対価として貿易キャパシティ・ビルディング支援を行っているという色彩が強く、貿易を通じての途上国の開発実現は必ずしも十分に配慮されていないのではないか。

## 6. 自由貿易主義に対する留保・経済成長主義に対する留保

- (1) 無条件自由貿易主義の今日的留保に関してだが、幼稚産業論についてほとんどの経済学者が肯定し始めている。「市場の失敗」がある限りにおいて幼稚産業保護も許容されるとする論理である。環境問題にしても幼稚産業保護にしても、これが議論される状況においては、ほぼ例外なく適切な資源配分が行われないという市場（特に資本市場）の失敗があるので、市場の外から支援する必要があるというように理論付けするのがよい。その上で、途上国が幼稚産業なり環境なり初期段階で保護することが有効であるものについて、そこを支援することには意義があろう。
- (2) シアトル WTO で環境団体、労働団体は反グローバリゼーションで盛り上がったが、その活動家達は理論的に武装している訳ではなかった。しかし、その後、環境経済学では WTO 中心の自由貿易促進にも異議を唱え、反グローバリゼーションに対してバックボーン的な理論を与えていると聞く。その論拠を例示すると以下のとおり。

経済成長には地球環境の観点から限界があること。全世界の総生産が 5 倍、10 倍と膨れ上がった際に、地球環境はそれを維持できないという問題がある。技術開発が進めば解決されるというのが回答かもしれないが、技術開発には不確実性があり、成功するのかについての保証はない。

貿易の利益を説明する理論である比較生産費理論の前提条件は、資本・労働が移動しないことだが、資本も労働も移動しはじめており、同条件の下では絶対優位を有する国のみ利益が生ずると考えられる。貿易促進派からの比較生産費理論の再構築ができていない。

古典派経済学が指摘する自由経済の弊害である世界企業の独占・寡占の問題については、自動車、航空機等で現実化している。伝統的経済理論に照らしても非効率であり、自由貿易促進の弊害と矛盾が生じていること。

- (3) 無条件自由貿易主義という認識は、これまでのフォーラムの議論の中で言及されたことはあるが、実際には現時点のワシントン DC には存在しないはずである。また、リカード流の古いモデルに依拠するのではなく、実際の国際資本移動の過程で起きる問題を考えなければいけないのではないだろうか。
- (4) 資本が移動することにより産業は移転するわけだが、そのプラントの海外移転により先進国の高い環境基準・技術も国際的に拡散するというポジティブな面もある。世界企業の寡占化について、幼稚産業の育成と同様、規模が大きくなると環境コストはリカバーできず、大きくないと解決できない環境問題もあ

る。特に途上国のように中小企業が中心となって輸出産業を構成している場合、環境コストをリカバーするだけの大きさを持っていないことが問題でもある。成長の限界の問題については、イノベーションを制度的に支援することにより確率の壁を何とか最低限に押えられよう。

## 7. 需要と供給の両サイド

- (1) 途上国の経済が貿易との関係でどうなっているかといえば、先進国は経済規模が大きいので輸出の占める比重は小さいのに対し、途上国の場合は貿易の比重が極めて大きいわけである。途上国の現実の姿は先進国以上に輸出入に依存しており、それも特に伝統的産品に特化した形となっている。そこが、たとえば先進国側の環境基準によって輸出できる、できないにかかわってきており、その経済に与えるインパクトも大きいわけである。他方、先進国側の環境基準は、先進国国内で消費者も巻き込んでのさまざまな議論を踏まえて定められてきている。日本の遺伝子組み替え食品の開発、消費等に関する公聴会が開かれた際の複数の専門家の意見を踏まえて参加者がつくったレポートの中で、「消費者にとって安全と安心は違う」という印象深い指摘が出された。これを輸出側（途上国）としてどう考えていくかが問題である。消費者を無視して輸出はあり得ない。議論としては、消費者を含む広範囲の人のインプットを受けないと身内だけで盛り上がってしまう危険性がある。
- (2) 実際に開発途上国が直面している問題と日本が直面している問題のバランスが重要である。先進国のスタンダードを押しつけるのは障壁を生み、南北問題を複雑化している。日本の問題として、食品の安全性など目に見える問題もあるが、中国の大気汚染など見えにくい問題もある。前者の場合は、いくら途上国でのコストが上がっても、環境コストを価格に上乗せし、先進国の消費者が負担すれば解決できる。他方、大気汚染や水質汚染は先進国側が自分たちの問題として財政負担をかけることに意味があるのかは疑問である。たとえば、メキシコの大気汚染問題を解決させるために、排出権をオークションにより分配した上で市場取引させるという方法がとられている。日本国内の大気汚染に対する環境基準を押しつけて、それにかかわる日本からのビジネス機会を創出することができよう。

## 8. 対WTO戦略

- (1) 貿易ルールのグリーン化については、GATTルールを厳しくしても途上国を苦しめるだけで、インセンティブを与えて環境に好影響をあたえるという点からすれば逆効果とも考えられる。日本は、環境によい製品ということではアドバンテージがあるので、いかにビジネスにつなげていけるか、環境によい製品が利益になるようなインセンティブ構造をどうつくるか、という観点からアジアに取り組みばよい。

- (2) WTO ルールの遵守というより、途上国の市場経済への統合を支援するという観点から、日本が総合的に支援策を打ち出すというアプローチが適当ではないか。
- (3) WTO における貿易と環境の問題において、日本のローキー対応は打破すべし。
- (4) WTO の貿易ルールについて、ルールのグリーン化については真剣に取り組む必要があると考える。世界銀行・IMF に続いて、ようやく WTO が設立され、強制力を持った貿易機関ができたということで、途上国も力をつけるという理想主義が現実化した。これが北の考えを強制するという考えができるとしても、上から押しつけないと途上国が動かないという現実も無視できない。先日ワシントンポストに中近東地域の地下水の推移が毎年 2 メートル下がっているとの報道があったが、世界銀行時代に水の少ない地域を担当していた時、水に対する危機感は少ないと感じていた。イエメンの政府には意識がないし、ガザ、アフガニスタンもそうである。水はどこかから出るという意識である。金がかかる場合には援助をもらえばよい。このような点を考えれば、上から押しつけるのも必要ではないだろうか。実際の強制の例を取ってみると、交渉して、時間をかせいで先進国との摺り合わせをやっていける。グリーン化のルールを確立するのは大事である。ただちに強制力が発動されて途上国に悪影響を与えるわけではない。
- (5) 第二次世界大戦の悲惨な経験からして、国際貿易の失敗は開戦の非常に大きな要素であったと感じる。WTO に対する批判はいくらでもできるが、何らかの制度を育てなければならない。GATT という不規則な形で動いてきたが、なんとか WTO として集大成した。財政的には小規模であるが、これをなんとか育てる方向で考える必要がある。
- (6) WTO というグローバルな枠組みへの、参加できる資格も厳しくなっている。完全な世界を創出すると同時に、それに向けた自助努力を促すメカニズムが必要である。
- (7) WTO での日本の対応はどうでもよいわけではなく、EU もそれなりに支援活動を示してプログラム化している。日本はパッケージとして出していない。WTO で EU とともに声を挙げるよりは、開発という行動で示すのが日本にとって有益ではないだろうか。
- (8) 世界経済への途上国の統合、それに対する国際社会の支援という観点から、WTO が司る多国間貿易ルールのグリーン化については、議論を重ねていく必要を感じる。グローバルな貿易制度・機構への参加条件を、オーソドックスなものに留め、あくまでも「公共財」としての貿易制度として、最低限の共通項にルールをセットすることにより、参加層の裾野を広げ、経済統合を促進すべきか。あるいは、第二次世界大戦以前の国際経済システムの制度としての破綻を思い起こし、システムとしての安定性・有効性を維持するために、多国間貿



易制度の「クラブ財」としての側面を強調し、実際の経済を牛耳る貿易大国のニーズに弾力的に対応しうる制度造りを心掛けるべきか。この2つのアプローチの狭間に落ちる問題としては、環境問題については、労働基準、国内反トラスト制度等が列記されるが、特に環境については、地球環境といったもう一つの地球公共財との関連から、技術発展の国際差異を背景にした責任の国際分担の在り方という派生的問題をも引き起こすものでもあり、真剣に取り組んでいかなければならない問題である。

- (9) ひとつの「フォーミュラ」としては、多国間貿易制度に対するものとして、地域経済統合、二国間自由貿易協定といった FTAs の（戦略的）活用が考えられる。貿易大国（主として先進国）および小規模経済（主として途上国）のグルーピングにより、地域ないし二カ国間関係というクラブ的性格を利用することにより、それぞれのニーズ（経済開発、環境保全促進、人権擁護等）を反映しての経済パートナーシップ関係が築き得る可能性は、少なくとも WTO に比べると高い(decentralized bargaining)。実際に NAFTA においては、WTO 体制に先行する形で、環境協定、投資協定が付随されての貿易協定が結ばれている。将来の経済パートナーを育てるといふ開発協力の一文脈に、有機的に結び付けられまいか？他方、日本国内にファンが多いバグワティ・コロンビア大教授が称するところの「スパゲッティ・ボウル的に複雑に入り組んだ二国間協定」が、WTO 体制を形骸化してしまう危険性も考えなければならない。

#### 【参考文献】

Bhagwati, Jagdish, and T.N. Srinivasan. 1996. Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade?," In *Fair Trade and Harmonization: Prerequisite for Free Trade? Vol. 1: Economic Analysis*, edited by Jagdish Bhagwati and Robert E. Hudec, Cambridge: MIT Press.

Birdsall, Nancy, and David Wheeler. 1993. Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where are the Pollution Havens? *Journal of Environment & Development* 2(1): 137-50.

Bovenberg A. Lans, and Ruud A. Mooij. 1994. Environmental Levies and Distortionary Taxation. *American Economic Review* 84(4): 1085-89.

Easty, Daniel C. 1994. *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*. Washington, D.C.: Institute of International Economics.

Jha, Veena and René Vossenaar. 1999. Breaking the Deadlock: A Positive Agenda on Trade, Environment and Development? United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), mimeo.

Mani, Muthukumara, and David Wheeler. 1999. In Search of Pollution Havens? Dirty Industry in the World Economy 1960-1995. In *Trade, Global Policy, and the Environment*, edited by Per G. Fredriksson. World Bank Discussion Paper 402. Washington, D.C.: The World Bank.

Otsuki, Tsunehiro, John S. Wilson, and Miravat Sewadeh. 2001. *A Race to the Top: A Case Study of Food Safety Standards and African Exports*. The World Bank Working Paper 2563.

Pearson, Charles P. 2000. *Economics and the Global Environment*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). 1999. *Interrelationship between Trade and the Environment in Asia and the Pacific*. New York: United Nations.

Vaughan, Scott. 1994. Trade and Environment: Some North-South Consideration. *Cornell International Law Journal* 27: 591-606.

Wheeler, David, and Paul Martin. 1992. Prices, Policy and the International Diffusion of Clean Technology: The Case of Wood Pulp Production. In *International Trade and the Environment*, edited by Patrick Low. World Bank Discussion Paper 159. Washington, D.C.: The World Bank.

Yoshino, Yutaka, Carolyn Fischer and Sandra Hoffmann. 2002. Trade and Environmental Agreements (Issue Brief 02-21). In *RFF Issue Brief Series on Sustainable Development*, edited by Michael A. Toman. Washington, D.C.: Resources for the Future.

## 国際教育協力の課題と日本の役割

文部科学省大臣官房国際協力政策室長 岡谷 重雄

2002年9月4日

### 【ポイント】

1. 我が国の教育 ODA (ODA 全体の 6.6%) は、留学生受け入れが 53%、施設建設・機材供与等のハードウェアが 25%を占め、ソフトウェア 4分の1以下というのが現状である。今後はソフト支援の拡充が課題であり、我が国の知的資源を全面的に活用した国際開発協力を推進するため、(1)初等・中等教育分野における我が国国際教育協力体制の充実、(2)大学における国際開発協力体制の転換、(3)国内における ODA 戦略研究体制の整備、が重要である。折しも、カナナスミス・サミットの際に、我が国は低所得国に対する教育支援(高等教育を含む)(5年間で 2500 億円以上)および基礎教育分野への支援策(BEGIN)を打ち出した。
2. 初等・中等教育分野では、「ダカール行動枠組み」の 6つの目標に対して日本の教育経験の整理を始めており、理数系分野、教員研修制度、学校経営等で貢献できる。主力分野では教育経験の共有化により協力モデルという「主力商品」を量産し、経験の浅い分野では対話プロセスの強化などを通じて「新規商品」を開拓するため、知的インフラ整備「工場」としての拠点システムを整備していく。
3. 大学による国際協力については、教員個人から大学組織による協力への転換が必要であり、これにより援助機関・大学・我が国 ODA のそれぞれにメリットが生じる。国立大学の契約・任用上の制約は 2004 年の独立行政法人化により解消すると思われるが、大学全般の課題として(1)学内の基盤醸成、(2)援助機関等との関係構築、(3)大学の実務能力向上の必要性等があり、これに対応するためサポート・センターを創設する。併せ、分野別の国際開発協力戦略の形成のために、国際開発戦略センターを作り、ODA 戦略を研究して提言していきたい。

岡谷 重雄(おかや・しげお)

1961 年生まれ、京都出身。京都大学工学部原子核工学科卒、同原子核工学修士課程修了。米国スタンフォード大学ビジネススクール(経営修士(MBA)取得)。1987 年科学技術庁に入庁。原子力局政策課、調査国際協力課、科学技術振興局国際課、原子力局廃棄物政策課を経て、1998 年から在米日本大使館一等書記官(科学、原子力、核不拡散等担当)。2001 年 6 月帰国。7 月から文部科学省大臣官房国際協力政策室長。

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

私は科学技術庁にて科学技術分野を専門にしていたが、科学技術庁と文部省が統合して文部科学省になり、昨年より教育分野における国際協力を担当することとなった。バックグラウンドとしては、日本で原子力工学を学び、その後 1991～93 年にスタンフォード大学のビジネススクールに行ったが、在学中にマイヤー教授のもとで開発学を学んだ。教育分野にはあまり縁がなかったが、文部科学省に配属されてからは、教育のミレニアム開発目標（MDGs）やダカール行動枠組みなどに直面し、日本として何をどう達成すべきか、文部科学省としてどうすべきかを検討してきた。今回は、昨年 10 月から文部科学大臣の私的懇談会である国際教育協力懇談会<sup>1</sup>にて議論されてきた事柄から、主に国際教育協力および日本国内における大学による開発協力をどのように推進すべきかについて話したい。

## 2. 我が国による教育分野 ODA の現状

### (1) 我が国の国際教育協力の概要

日本の二国間 ODA は、総額 137 億 8900 万ドルのうち、6.6%が教育分野に充てられている（1998 年）。これは決して他国と比べて大きいわけではない。直接の比較は難しいが、仏は 13～15%、欧州全体では 15%以上が教育分野に充てられており、こうしてみると日本は比較的少ないということがわかる。教育分野の内訳を見ると、高等教育には 58%、初等・中等教育に 27%となっている（1999 年）。また、MDGs に対応する初等・中等教育レベルに関しては、日本の ODA の実に 86%が学校建設などの施設・機材中心となっている。さらに、高等教育レベルでは、その 92%が留学生の受入れである（1999 年）。両方を合わせてみると、留学生が我が国教育 ODA の 53%、学校をはじめとする施設建設・機材供与等のハードウェアが 25%となっている。つまり、それらを除いたソフトウェアが 4 分の 1 未満というのが現状である。

以上を踏まえた上で、何が必要なかを考えてみた。それは、知的インフラ構築への質的転換である。今まで日本の教育 ODA には学校建設などのハードウェアと留学生受け入れが大部分であったが、これからはソフトウェア・コンポーネントを増やすべきであり、またそのためのシステムが必要である。

そのための、我が国の国際教育協力における重点分野は次の 3 つである。これは、本年 7 月の国際教育協力懇談会の最終報告に盛り込まれている。これにより、我が国の知的資源を全面的に活用した国際開発協力を推進したい。

初等・中等教育分野における我が国の国際教育協力体制の充実

「個別対応」から「体系的対応」へ

（我が国の教育経験と現職教員の活用、協力経験のある分野における開発・協力経験の共有化、協力経験の浅い分野における「対話プロセス」の強化）

初頭中等教育分野の強化のための「拠点システム」の構築

<sup>1</sup> 国際教育協力懇談会のウェブサイト：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kokusai/002/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/002/index.htm)

大学における国際開発協力体制の転換

「教員個人」から「大学組織」による協力へ

( 援助機関・連携機関間の関係構築、国内大学の基盤醸成・実務能力の向上 )

大学における国際開発協力促進のための「サポート・センター」の創設

国内における ODA 戦略研究体制の整備

ODA 戦略研究の強化

( 学問的省察による、時々の政策の妥当性の吟味、国内外の動向を的確にとらえた

ODA 政策の客観的研究 )

ODA 全体の研究機関としての「国際開発戦略研究センター」の創設

## (2) カナナスキス・サミットの機会に公表された我が国の教育支援策

以上の作業と並行して、本年6月のカナナスキス・サミットに際して、我が国は次のような内容の教育支援策を発表した。

低所得国に対する教育分野への支援の強化

向こう5年間で低所得国に対する教育支援を2500億円以上にする。ODA全体が減ってきていることを踏まえ、また今後5年間に経済がもし上向きにならないとすれば、ODA全体に占める教育支援が増すこととなる。

基礎教育分野への支援の強化

成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)を打ち出した。重点分野として、教育の「機会」の確保に対する支援、教育の「質」向上への支援、教育の「マネジメント」の改善の3つを掲げているが、後者2つのコンテンツはソフトウェアであり、そのためのシステム構築が必要となる。ここで、拠点システムの活用が重要となってくる。具体例としては、紛争終結後の国づくりにおける教育支援をアフガニスタンなどでやっている。

## (3) 青年海外協力隊「現職教員特別参加制度」

ソフトウェアの一例として、現職教員の途上国派遣があげられる。そこで、「本当に途上国に出たいか」についてアンケート調査を行った。結果として、公立学校の93万人の現職教員のうち、4.3%が途上国に何らかの形で国際協力に関与したいと思っていることが判明した。つまり、約4万人が何らかの形で貢献することに興味を持っていることになる。

本年度から、JICAとともに新しく作った青年海外協力隊「現職教員特別参加制度」で現職教員の派遣をスタートした。これは、教員が途上国への派遣を終えた後、現職に復帰できる制度であり、派遣期間を日本のスクール・イヤーと一緒にするようにしたものである(通常は派遣前訓練と派遣期間を合わせて2年3カ月のところ、これを2年に短縮した)。

#### (4) ダカール行動枠組みと日本の教育経験

UNESCO を中心に策定・合意されたダカール行動枠組みには目標が6つあるが(就学前、義務教育、成人、識字、ジェンダー、質)、それに対応して日本国内の教育経験を踏まえたコンテンツの分野(幼稚園、障害児、学校施設、職業教育、女性、健康、家庭科、理数科、環境、研修)がどう対応するかを検討した。特に日本の経験を生かす具体案として、以下の3つをあげたい。

##### 理数系分野

実験機材などを現地の先生と一緒につくることなどがあげられる。

##### 教員研修制度

年次、階層ごとにメニューがあり、一番上は校長研修までである。親とどう付き合うのかなどのノウハウもある。日本の教育制度のユニークな点は、先生が自分で研修することである。身分が保障され給料が高いという要因もあるが、研修方法、内容等は、途上国の先生に実際に見てもらって、使えるものがあったらオファーするという形をとれば、ある意味で一緒に分かち合うことが可能だと思う。

##### 学校経営

これは、施設の管理だけでなく教師の管理、生徒の管理も含まれる。日本にあるような生徒による学校の掃除や、教師と親のコミュニケーションのあり方、学校の運営に関するもろもろのことが途上国にはあまりない。途上国の校長先生が来るとびっくりしてやってみようということがある。日本人にはなじみの深いことでも、途上国から見れば知恵が存在する。できれば途上国の教育委員会や校長先生を日本に呼んで手練手管を見てもらって模索してもらうというのが現状である。

### 3. 初等・中等教育分野の協力強化のための「拠点システム」の構築

以上、我が国の教育 ODA の現状について概観したが、これから我が国の国際教育協力における3つの重点分野を順番に取り上げていきたい。まず初等・中等教育分野強化については、次のとおり考えている。

#### (1) 主力分野：協力モデル開発(教育経験の共有化)

ひとつの大きな柱は、主力となる教育協力分野において教育協力の経験を集約・編集して評価していくことである。特に、理数科などにおいて教材化を進め、それを途上国に派遣される現職教員に伝達していく。現職教員の先生は途上国に行ったことがないので失敗することも多々あるが、うまくいったことをマニュアル化して知識を伝達することにより、現職教員を動員した協力ができる。さらに、先生の先生である教育大学を介して教材を伝達し、オンラインでアドバイスすることにより途上国の教育に使おうとする試みである。

## (2) 担い手：現職教員

担い手については、大学の先生、現職教員、NGO 等の市民の 3 つがある。大学の先生は代替が効かないので長期の協力は困難である。公立の小中学校には先生が 93 万人いるばかりではなく、不在期間中に代替する体制が大学に比べ整っており、また現職教員は各種の研修プログラムがあり、このような研修プログラムと同様な位置付けとして送り込むのであれば、地方自治体も送り出しやすい。93 万人いる人を母集団として、JICA を通じて送り込めば、協力の量は確保できる。

## (3) 新たな分野：対話プロセスの強化

協力経験の浅い分野については経験を直接輸出できないので、まず途上国との間で我が国の教育経験の内容について認識を十分に深める必要がある。このために、我が国の教育経験に関するワークショップの開催やインターネットを通じた情報提供などによる対話プロセスの強化を図ることが重要である。

## (4) 総括

以上の流れは、新規商品の開拓と主力製品の量産を担うチェーン店のようなものであり、いわば教育協力のための知的インフラ整備「工場」である。特定の国で環境教育をやって立派な業績をあげている先生もいるが、スケールアップして本当に効果的な協力にするためには、適切なマネジメントを確保すべく助言・指導と組み合わせる必要がある。

## (5) 事例：アフガニスタンにおける国内大学コンソーシアム

アフガニスタンに 5 つの女子大(奈良女子大学、お茶の水女子大学、日本女子大学、東京女子大学、津田塾大学)がコンソーシアムを組んで、アフガニスタンの女性教員を訓練するという動きがある。これら 5 つの女子大学は途上国との協力経験が少ないものの、大変高い関心を持っており、2 月から女子大連合と広島大学の黒田先生、内海先生など教育協力の経験に深い方々と一緒に活動している。また、アドバイザーとして JICA、外務省、NGO などがサポートしている。

これら女子大は途上国支援の経験は乏しいが、むしろ非常に新鮮なアイデアが出てくる。このように、これまで開発をやってこなかった人を巻き込んで、モチベートして国際協力を行うことは、大変新鮮でわくわくする。黒田先生の言い方によれば、これまでの日本の教育協力になかった視点として、「ともに生きよう、ともに学ぼう」という姿勢がある。これら女子大は内部広報としても OG への会報においてアピールをしており、東京女子大の OG 会報ではトップページにアフガン支援活動記事が出ている。お茶の水女子大では、学生 50 数人のうち 20 数人がボランティアであった。また、自分のもとで働いていたインターンの津田塾の学生も仲間を募って協力したいと言い出している。現在、これら女子大間で、学生レベルでもコンソーシアムを作ろうという動きが芽生えつつある。このように協力活動を今までやったことない人をコミュニティに取り込むことにより、新たな教育協力のモードが出てきた。今後どう発展

するか楽しみである。ちょうど今、5つの女子大がアフガニスタンに10日間ほど滞在し、教員養成の打ち合わせをしているところである。

併せて国内外に情報発信をしていくことも重要である。我々はこのようなユニークなプログラムを作ったということについては世界銀行にも話をしており、また小泉総理にも話をした。

#### 4. 大学における国際開発協力体制の転換

##### (1) 現状

本日の出席者の中で、日本の大学で開発協力を携わった人はいるかもしれないが、その資金が世界銀行や他のMDB、JBICやJICAからきたという例は、ほとんどないのが現状である。大学における国際開発協力は、医療・農業・工業などの分野においても、大学の教官が個人として参画している。JICAやJBICも契約ベースで大学を通じて行う国際開発協力は皆無である。このような現行体制の問題は、大学の教授にとっても、たとえば2カ月フィリピンに行くと、その間、教官の不在が大学にとってマイナスとなり、結果として教官が学内で不利な立場になること、援助団体にとっては、教授のスケジュールに左右され協力が不安定になること、大学側としても業務的にも資金的にもメリットがない、ということなどである。

##### (2) 教官個人による協力から大学組織による協力への転換

国際教育協力懇談会は、このような大学の開発協力のあり方を質的に転換することを提言しており、大学がコントラクトベースで調査研究等をまるごと有償・有責任で行うことが望ましいとしている。このようにすれば、成果への責任が発生するとともに、間接費も人件費も拠出されて赤字が出ないようになるので、大学側にとってマイナスではなくなる。アメリカでは、ほとんどこのようなやり方をやっている。

以上のように、ボランティアベースから組織ベース、有償・有責任へ転換することによるメリットは次のとおりである。

援助機関：安定的な協力、裾野の拡大が可能になる。

大学：外部資金導入、大学による社会貢献の促進、実地体験を通じて実践的な人材を輩出できるようになる。

我が国ODA：知的リソースを活用した顔の見える協力というアピール、国際機関への日本人参加の糸口。

##### (3) 我が国の大学による国際開発協力の制約要因と課題

しかし、現行の我が国の大学による国際開発協力には次のような制約要因がある。

###### 国立大学の問題

- ・契約上の問題：世界銀行、JBIC等援助機関が求めている精算払いなどができない。
- ・任用上の制約：教官が協力活動に従事することによる、欠員の発生と教育・研究活



動への影響が問題（しかし、これらは 2004 年に国立大学が独立行政法人化するので解消の方向へ向かうと思われる）。

#### 私立大学も含めた大学全般の課題

- ・学内の基盤醸成：教官が開発協力に携わることに関する評価、外部資金導入努力に関する評価、大学における国際協力の理解増進。
- ・援助機関等との関係構築：国際開発協力プロジェクトに関する情報収集や JICA や JBIC など援助機関との関係構築、国内外の大学やコンサルティング企業等との連携促進。
- ・大学の実務能力向上：企画提案等の英語でのプレゼンテーション能力、英語による契約書作成や経理処理能力、国際機関等との契約や交渉。

#### (4) 大学における国際開発協力を促進するためのサポート・センター

以上の問題を踏まえて考えたのがサポート・センターである。国公私立大学が抱える 3 つの課題である基盤醸成、国際援助機関等との関係構築、実務能力の向上の解決に向け、大学を支援しようとするものである。これと似たようなものとして米国にも ALO (Association Liaison Office for University Cooperation in Development) があり、全く同じ経緯をたどっている。大学は、大きくてスローな文化を持ち、知識 (knowledge) レベルでは能力はあっても実務の面ではまだまだ弱く、また援助機関等との人脈も少ない。それに対応し、われわれは大学に対するコンサルティング、人の斡旋までやろうというようなサポート・センターを準備することとした。

国内大学のデータベースを整備し、たとえば世界銀行に立命館大学の先生を紹介したり、東京農業大学の先生にプロジェクトを紹介したりするなど、援助側と大学側を繋ごうというものである。サポート・センターの 5 つの活動について、簡単に説明したい。

#### 大学における国際開発協力活動の基盤醸成

第一に、大学の経営層にアプローチする。国立大学がこれから法人化していくこともあり、経営層としては大学の特色を出したいもの。「つぶれるかもしれない」という危機感があるので、「国際協力」という分野において個々の大学がどれだけレバレッジがあり、どういうビジネスプランを立てる必要があるかを強調する。第二に、大学には経営マインドが少なく、アドバイスを必要としている。そこで、個々の大学の中身を見てアドバイス、コンサルティングをやっていく。相手は大学の経営層である。第三に、大学の中における「国際開発協力活動」に対する共感を育成する。理解増進が重要であり、経営層がメリットを感じるような環境整備を行う。

#### 国際援助機関との関係構築

援助機関との関係では、人を相互に紹介する。たとえば、東京農大獣医学科など日本の先生がワシントンに出張する際に、世界銀行のタスクマネジャーを紹介したり、世界銀行で長期に亘り働いていた人が日本に帰った時に、大学における研究協力の場所を斡旋したりすることを考えている。

### 国内大学間、コンサルタント企業・海外大学との連携促進

ALO は米国大学を束ねるサポート・センターだが、我々は国内の大学、先進国の大学、途上国の大学の三角協力という体系をつくって、コンソーシアム形成の際の連携に関する課題の研究や助言を行う。また、大学の教員と組織の2種類のデータベースを整備し、マッチングを行う。これは今年度中に実施する予定である。

### 大学の実務能力の向上

日本の海外コンサルティング企業協会である ECFA も、現在コンサルタントの能力向上のための研修事業をやっているが、大学の事務局の職員にもこれらに参加してもらう形で、英文の契約書作成方法や、オーバーヘッドの算定、大学の先生と大学の間での取り決めをどうするかなどについて、サポート・センターで研修実施を支援する。

### 分野別の国際開発協力戦略の形成

国際開発戦略センターを新たに大学内に設置し、ODA 戦略を研究して、サポート・センターとの間で援助機関の人脈等に関する情報交換を行う。また、国内外の機関とのワークショップなどを開催して、コンソーシアムの形成や意見交換を行う。この戦略研究センターの研究業務とサポート・センターの事業は相乗効果があるので、密接な関係が図れるよう設置形態を考える。

## 5. おわりに

以上をまとめていけば、(1)拠点システムを作って日本の国内体制を整備する、(2)大学という眠れる巨人の人材を安心して活用できるよう、国際協力に参加する大学の先生が白い目で見られないような (penalize されないような) 文化を創り、そのお手伝いをするサポート・センターを作る、(3)さらに国際開発戦略研究センターを作って学際的なところから我が国 ODA を省察する、ということである。これをもとに現在予算要求を行っている。

これまでの DC 開発フォーラムの議論を読んで大変参考になっているが、その関連で、特に「日本の声が聞こえる援助」について常日頃思っていることを説明したい。ODA は何のためにあるのかを考えると、「途上国」のためという人と、「日本」のためにはやるといふ人がいるが、「顔が見える援助」というのは後者が動機となっている。しかし、最近はこの「日本」と「国民」(「納税者」ともいえる)が微妙に乖離しはじめており、それが ODA が批判されている要因であると思う。ODA は税金でまかなわれているので、納税者が納得するものであるべきは当然である。これが「途上国のため」「日本の国益のため」という議論の中で忘れられていたのではないだろうか。それ故、ここで改めて「国民のため」の ODA という観点から、ODA を改めて議論することが必要である。面白いことに、「国民」と「途上国」のつながりがある。「国民」のための ODA と「途上国」のための ODA の双方を達成するために、たくさんの国民を巻き込み、共感してもらい、喜んでもらうことである。しかし、これを実現するためには、従来の広報や開発協力のあり方と違った視点も必要と考える。

そこで、国際教育協力はそれができると考えている。国際教育協力には、国民 1

人ひとりの心にある教育経験に響くものがあり、それにきちんとアドレスすることにより、ODAを国民参画という形で多くの日本人を取り込むことができるからである。また、国際教育協力では、政府のODAとNGOの支援がばらばらに行われており、それを統合する必要がある。その中で、日本、国民、途上国の3者を認識することができるが、特に共通のカスタマーは国民である。以上の考えを踏まえて、「日本人の心に見える協力」をキャッチフレーズとして出したい。

最後になるが、開発に取り組んでいる皆さんの声を、たとえば母校の人や親や兄弟など開発に直接関わっていない人に話して、どういう反応が返ってくるのか考えて頂きたい。そのうえで、どうすれば途上国と日本国民の間の共通利益を達成できるか考え、その結果をフィードバックしていくことが重要と考えている。

## 【質疑応答】

### 1. グローバル・スタンダードと日本の支援の関係

(1) 世界銀行の強みは、たとえば教育支援について言えば、世界のどこにその分野のベストプラクティスがあるかを知っていて、それを途上国に伝えることである。世界銀行内で日本人が教育支援を担当していても、彼は日本の経験を伝えるということは、要求されていない。日本のパイの支援が、日本のシステムや経験を教えるのはよいとしても、世界のベストプラクティスがどこにあり、世界銀行等によりどのような支援が行われているか、それとの関係で日本の経験はどのような地位にあるのか、を知った上で支援する必要があるのではないか。日本人が国際的な支援枠組みを踏まえることなく日本の経験を教えると、途上国は、通常世界銀行やUNDPから聞いている内容と全く違うことを押し付けられたと感じることになりかねない。世界の開発の潮流を知った上で支援を行わないと手違いが生じる恐れがある。

(岡谷) グローバル・スタンダードとの距離感は、重要な視点だと思う。また、世界銀行のやっているベストプラクティスの紹介もよく理解できる。実際、本日プレゼンテーションで紹介した「拠点システム」の中に、世界銀行の人達もまじえての情報発信があり、広島大学がやろうとしているセミナーでも、国際機関の参加を得て距離感を見たいと思っている。

しかし、ベストプラクティスのある手法のみに限定するのではなく、むしろさまざまなポートフォリオを提示できた方がよいのではないか。今日ある開発課題に関してグローバル・スタンダードがあるといわれているとしても、それと違うアプローチ手法がポートフォリオのひとつとして存在してもよい。日本の提供する手法が仮に「グローバル・スタンダード」からある程度の差異があっても、それは逆にニッチ・プラクティスといえるのではないか。文部科学省としては、開発援助として何が提供できるのについて、現地にコーディネーターとして常駐している外交官、JICAの人にきっちりと細かくアドレスする必要がある。そこは外務省、JICAと協力してやっていきたい。世界銀行のやり方に対して日本のやり方

があり、援助協調の問題で混乱が発生するのではないかと言われたが、最後は途上国自身がポートフォリオから選択して自分達のものにしていく訳なので、前述のとおり、オプション提示型としてニッチであればいいのではないか。

- (2) プレゼンテーションでは日本のコンソーシウムを組んだ女子大学の名前を 5～6 つあげ、それらの大学がアフガニスタンでの女子教育についてのノウハウを持っているといった印象を受けた。意気込みも結構かと思うが、私は過去に日本の女子大学とジェンダーの件で協力したことがあり、日本の女子大学が開発における女子教育での課題と経験に精通しているとは思えない。実際、日本は国内のジェンダー問題の取り組みで、内容的にも精一杯と思われる。そういう状況で他国(たとえば、アフガニスタン)にサブスタンスのある援助ができるのだろうか。

アフガニスタンを一旦出て、欧米で勉強したアフガニスタンの女性の中にはかなり優秀な人たちがいる。そういった方達は今アフガニスタンへ戻り、女性の為の NGO を作っている。そういう方達(舞戻り組)と日本の女子大学はまず協力したらどうだろうか。

Afghanistan Directory of Expertise<sup>2</sup>を見てもらえば分かるように、海外へ出たアフガニスタンの人たちはかなりのネットワークとさまざまなセクターでのスキルを持っており、故国に即刻にも貢献したいと願っている。この様な背景を知っているので、「アフガニスタン支援は、欧米の力では現在上手くいっていない。日本がやるしかない」といったような意気込みだけの発言には疑問を抱いた。(やる気はおおいに結構だが)日本の「試行錯誤で行く」という方法には不安を持つ。

- (岡谷)ジェンダーに限らず、より幅広い教育というところから取り組みを進めていきたい。日本が遅れているとの指摘があったが、途上国側は必ずしも最先端の議論を消化できるわけではない。日本のアプローチがむしろ有用な場合もあろう。支援活動にも試行錯誤があり、その模索プロセスの中でポートフォリオが提供できれば、日本の色が出せると思う。その中で、どれがベストかは途上国自身が判断することである。

なお、アフガニスタンの教育相は、一部外国の NGO の活動を嫌っていると聞いている(御指摘の海外へ出たアフガニスタン人(舞戻り組)は NGO からの収入が高く、とても行政府として雇用することはできないらしい)。アフガニスタン政府は、教育について NGO 中心で進めるのではなく、国家としての教育システムを確立したいと考えている。日本は内海先生をカヌニ教育相のアドバイザーとして送っている。外国の NGO ドリブンでなくアフガニスタン人によるアフガニスタン教育を行うために提供できることをしていきたい。

日本の NGO にも教育協力をやっている人がいるが、NGO はチャリティドリブンであり、政府は税金を意識しなければならない。決して政府と NGO が対立していくのではなく、お互いに補完できる場所ではシナジーを求めて連携してい

---

<sup>2</sup> Afghanistan Directory of Expertise のウェブサイト : <http://www.worldbank.org/afghandirectory>

くことができると考えている。

- (3) 世界銀行で20年間働き、その後FASIDに来て1年になるが、日本のODAの問題は、世界のトレンドから日本のODAがずれてきているということにあると思う。現在、日本では「ODAは日本のため」という意見が強烈である。他方、最近それだけで本当によいのかという意見も出てきて議論が起こっている。日本としては、英国国際開発庁(DFID)が行っているように、むしろ「途上国のためのODA」ということを国民に率先して宣伝しなければいけないのではないかと。援助に携わる人自身が、「自分たちのため」ということでやるのはよくないと思う。また、日本の大学の先生の開発への参画についても、必ずしも効果が期待できないのではないかと。日本のため、日本の先生のためにはなっても、途上国の開発のためにならないように思う。

(岡谷) 開発援助において「途上国のため」という目標を前面に出すのであれば、それは各人のポケットマネーでやるべきということになる。ODAは国民の税金で行っているのだから、納税者のためという意識が全くなければ、日本国民からODAに対する支持を得ることは難しい。ODAの財源が税金であるかぎり、納税者に対するアカウンタビリティを持たなければならない。即ち、納税者が求めることを探ったり、納税者に納得してもらおうべく努力することを熱心に追求することが必要になる。今は納税者である国民の視点と、開発関係者の視点にずれを感じることもある。アプローチとしていえば、まずは国民を巻き込むことが重要であり、その上で途上国のためになるよう工夫するのがよい。納税者に納得してもらえなければ、開発関係者が国民全体から孤立してしまう。

- (4) グローバルトレンドとの関連で、要請に基づくプロジェクト支援というより、教育政策全体を見たり、貧困削減の中での教育の役割を考慮したりした上で、それにあった教材を作っていければよい。また、日本の援助のスキームとして、学校建設よりも財政支援を含め必要なものを柔軟にできればよいと思う。

(岡谷) ある国の教育政策全体を見ることは重要であり、我が国も教育アドバイザーとして人を多く出している。この場合、ご指摘のとおり、開発全体の中での教育の役割を考えることも必要で、開発経験者も有用だが、他面で昨今感じるのは、教育について十分な経験もなく開発のツールとしてだけ考えてよいかという点であり、もっと教育政策について経験のある人を出していきたいと考えている。また、このような政策と同時に、ツールになるようなコンテンツを作ることが必要である。ツールがないと具体的な支援につながらない。また、学校をつくるのがよいという人がいることも事実である。

## 2. 識字教育・生涯教育

- (1) 世界銀行時代に、構造改革やセクター開発に従事したが、途上国の開発において効果があるのは識字教育だと思った。自分が担当していたアフリカ・中近東は60%、アフガニスタンの女性は80%の人が識字教育を必要としている。これを対

象にしなければ教育開発はできない。確かに日本は識字教育が不要な国だったが、先生の能力が高いので、柔軟に対応できると思う。

(岡谷) 識字教育については、日本政府はユネスコのプログラムに資金を出している。また、日本にユネスコ・アジア文化センターがあり、そこに何人かグローバル・スタンダードの識字教育に長けている識字の専門家がいて、たとえばアフガニスタンでの寺子屋運動のようなものを支援している。なお、識字教育に関する日本の現在の経験としては、北海道で社会教育としてアイヌの人々に対してやっているものである。しかし、手法が違うし文化の差などが大きいので、どれだけ応用できるか疑問である。

- (2) 生涯教育や移動図書館など、日本の教育経験を海外に発信してほしい。ユネスコも取り組んでいるが、世界銀行でも学校外教育の戦略を作りたいと思っている。

(岡谷) 国際教育協力懇談会の報告資料集に、日本の教育経験がどのようなものを全て取りまとめているので是非参考にさせていただきたい。文部科学省の国際教育協力懇談会のウェブサイトをご覧頂きたい(脚注1参照)。

### 3. その他

- (1) 畜産、農業、水などの専門家などを求めて世界銀行が日本の国内大学を回ったことがあるが、言葉の問題が非常に大きい。世界に名の通った論文を書いた人はいるのだが、言葉(英語)ができない。実際にそういう人を外に出すのは難しいのではないか。

(岡谷) 現職教員派遣について言葉の問題は十分認識しており、JICA に語学研修制度があり、採用時のガイダンスとともにそれをより充実させる予定である。大学レベルの協力も含め、言葉の問題があるからといってやらないわけにはいかないので、経験値を上げていこうと思う。農業といえば、東京農業大学は何度も国際機関を通じた協力を申請してきた。まだ成功していないが、いつの日か国際機関から仕事を受注できるものと思われる。

- (2) こちら(米国)の大学院は、USAID などから契約をとって、旧ソ連圏の国などに先生を出して技術協力をやっているが、英米は英語ができる強みを生かして、法律面でも判例主義の法律がはびこり、もともと成分法の国までもが判例主義に侵されている。これは日本の貿易にもインプリケーションがある。

(岡谷) 名古屋大学に法学教育国際協力センターがあり、ベトナムで商法体系整備につき現地慣習を生かしつつ協力している。また、ウズベキスタンとも同様な協力を始めるなど、今後さらに広げていきたいと考えている。

## 開発における ICT とナレッジ・エコノミー - 各ドナーのアプローチから考える -

総務省 総合通信基盤局 電気通信事業部 番号企画室長 田中啓之  
世界銀行 欧州・中央アジア地域産業・金融発展局セクター・マネージャー 泉泰雄

2002年5月29日

### 【ポイント】

1. ICT (Information and Communication Technologies) 関連援助は、ICT 分野の開発のための援助と、開発の手段としての ICT の活用の 2 つに大別され、欧・米・国際機関はそれぞれの問題関心や利益を勘案した援助を行っている。
2. 日本としても、ICT 関連援助には直接的な利益に結びつくものが多いことから、分野ごとのリソースの具体的な配分方針と重点分野を戦略的に定めることが適当である。具体的には、(1) 政府の透明性向上に資する ICT 関連援助の重視、(2) グローバルな ICT 基盤や日本と途上国を結ぶシステムの構築支援、(3) 諸外国との政策・規制の枠組みの共通化推進、(4) 日本での成功事例(技術、政策等)の積極的移植、(5) 開発における ICT の成功事例の収集、情報提供等の推進などが考えられ、その際には、途上国の主体性を重視し、ICT 関連の民間専門家の意見・アイデアを積極的に取り込むことが重要である。
3. ICT は基本的にハードとソフトを中心とした世界であるが、これを経済・社会の各方面に活用することから生まれる世界がナレッジ・エコノミーである。そこでは、知識占有の価値は薄れ、知識共有のもとでの新価値創造に重点が移っている。
4. 途上国におけるナレッジ・エコノミーを推進するため、世界銀行では(1)政策・法的基盤整備、(2)インフラ整備、(3)組織づくり、(4)キャパシティ・ビルディング、(5)新規投資に取り組んでいる。今後、長期的視野での生産性向上の方策やドナー間の棲み分け、協調等が課題である。

田中 啓之(たなか・ひろゆき)

1960年東京生まれ。1983年慶応義塾大学工学部卒業。1985年同修士課程を修了し、郵政省入省。電気通信行政に従事。2001年7月から約1年間、米州開発銀行 ICT 課に出向。現在、総務省総合通信基盤局電気通信事業部番号企画室長。専門は、電気通信行政、技術政策論。

泉 泰雄(いずみ・やすお)

1948年新潟県生まれ、東京育ち。ICU(計量経済学専攻)卒。1972年日本興業銀行入行後、仏でMBA取得。業務経験は国際部門で計20年強。欧州地域戦略・管理・営業が中心。パリ・ロンドンにも勤務。1991年EBRD創設時に応募、旧ユーゴ担当を3年。1998年、興銀退職後は世界銀行で現職(欧州・中央アジア地域産業・金融発展局セクター・マネージャー)にあり、産業・金融部門での市場経済移行支援業務を担当。専門は企業改革、経営環境整備、中小企業育成、金融部門改革、ナレッジ・エコノミー。神戸大学、国際大学、HEC、GWU等で客員教授、講師も。個人HPはwww.Yasuolzumi.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. 開発における ICT〔田中啓之〕

### (1) はじめに

私は総務省（旧郵政省）から米州開発銀行の ICT 課に 1 年間出向していたが、米州開発銀行で自分が担当した調査分析をもとに、現在の ICT 関連援助の動向とその構造はどうなっているか、欧・米・国際機関の ICT 関連援助戦略はどうなっているか、日本の ICT における援助戦略のあり方はいかにあるべきか、という 3 点を問題意識として提起したい。

### (2) ICT 関連援助の動向

ICT 分野は、電気通信を中心に、途上国を含め、独占体制から競争体制への移行がみられ、「ICT 分野の開発のための援助」は、制度構築支援や人材育成支援の重要性が増大している。また、インターネット関連技術を中心に、技術が急激に進歩・低廉化しており、「開発のための手段としての ICT 活用」の重要性が増大している。

このような傾向を背景に、開発援助リソースの最適配分方法はどうあるべきかが課題となっている。配分の視点としては、ICT 分野の開発のための援助か、開発の手段としての ICT の活用か、両者のいずれにも該当しないものか、開発分野（セクター）の種別、または開発援助理念の種別、被援助国の種別、援助形態の種別（ローン、債務保証、グラント、投資）、配分のバリエーション（マルチノバイ、民間との連携、他国や国際機関との連携等）などが考えられる。以下、上記について詳しく見てみたい。

#### ICT 分野の開発のための援助

ICT 分野の開発のための援助には、情報通信インフラの構築支援（光ファイバー敷設等）、ICT 分野の制度整備支援（競争環境やインターネット関連法制整備支援等）、ICT 分野の人材育成支援（ICT リテラシーの向上）、ICT 関連起業家への投資等の産業振興支援などがあげられる。この関連の論点としては、競争の中立性を考慮するなど競争体制下でのインフラ構築支援はどうあるべきか、また、インフラ支援後に競争市場に移行する（した）場合の支援条件はどうあるべきか（後処理方法）、競争導入で取り残される村落(rural)地域の問題にどのように対処すべきか（ユニバーサル基金の導入等）、途上国の電気通信事情を考慮するなどニーズに適した制度とインフラ構築はどうあるべきか（テレ・センター、IP 電話、途上国ニーズのグローバル規制（標準化を含む）への反映）などがあげられる。

#### 開発の手段としての ICT の活用

開発の手段としての ICT の活用には、財政情報管理システムの整備等の制度整備支援、遠隔教育等の人材育成支援、産業支援データベース整備などの産業振興支援、開発援助関係者のネットワーク化など開発のための知識共有等があげられる。この関連の論点としては、途上国への ICT マスタープランの策定働きかけなどを通じて「個別の開発分野の視点」と「ICT の視点」をどのように融合・連携していくべきか、サプライ・ドリブン（トップダウン）とディマンド・ドリブンのいずれを重視すべきか、



経済的エンパワーメントと知的エンパワーメントのいずれを重視すべきか、持続的成長への寄与度が高い ICT 関連援助とはどのようなものなのか、などがあげられる。

### (3) 欧、米、国際機関の ICT 関連の開発援助戦略（中南米諸国を中心に）

#### 欧州委員会

欧州では、欧州委員会 (European Commission) が主導して「情報社会形成」を提唱し、官が積極的役割を果たす形で、包括的協力志向（複数の協力手段の組み合わせ）、具体的アプリケーション開発志向、メディア保護政策重視等の戦略が取られている。特に留意すべきは、欧州型の政策や標準の導入を通じて欧州の知的財産への優先的アクセスを可能にするなど、欧州の外側に「準欧州」をつくり、市場を拡げていく側面があるという点である。なお、欧州各国政府の開発援助では、理念は別として、旧植民地への援助や自国企業の利益に結びつく援助を優先している国が多いようである（南欧など）。

#### 米国

米国では、ICT 分野の競争市場形成、GII (Global Information Infrastructure) の形成、ICT 導入による経済成長や貿易振興の推進、ナレッジ共有のための ICT の活用等が重視されている。USAID はグラント（タイド）援助のみを行っている。特徴としては、強い米国民間部門を背景に、競争市場の形成やデファクト標準採用への働きかけなど米国企業が活躍しやすい環境づくりに資する支援が行われている点があげられる。保護主義の排除、知的財産権（IPR）保護制度の形成支援にも力点が置かれ、米国の不利益になる援助は行っていない。

#### カナダ

電子政府先進国のカナダは特殊であり、2001 年ケベックで開催された米州大陸サミットで「米州内を結びつける (Connecting the Americas)」を提唱するなど、ICT を活用したデモクラシー推進等に主眼を置いている。

#### 米州機構 / 米州電気通信委員会

米州機構 / 米州電気通信委員会は、情報通信分野での規制枠組みの共通化等を推進しており、米州大陸サミットで「米州内を結びつける」が採択されたことを踏まえ、現在アクションプランを策定中である。ただし、米国による ICT 分野での米州機構への肩入れ度合いは若干弱い印象がある。

#### 世界銀行

世界銀行は、グローバル開発ゲートウェイ (Global Development Gateway) をはじめ、途上国の開発に役立つ知識を世界に広く発信・共有するために ICT の活用等、各種先進的な取り組みを実施している。

#### 米州開発銀行

米州開発銀行は、中南米地域における「開発のための ICT」の中核機関となるべく活動を開始したところである。

その他

その他、UNDP、国連（ICT タスクフォース）、ITU（国際電気通信連合）、OECD、G8 ドットフォース（デジタル・オポチュニティー作業部会）、世界経済フォーラム（WEF）などで各種の取り組みが行われている。

#### (4) 日本の直接的利益という観点からみた ICT 関連援助

ICT 関連の援助は、日本の利益に直接的に寄与すると想定されるものが多い。

安全保障の面では、多様な国と絆を強めるためのグローバルな ICT 基盤の構築支援、途上国のセキュリティ技術支援の向上支援がある。

資源確保の面では、資源探査や環境モニタリング等での支援がある。

産業振興の面では、日本の情報通信機器の市場拡大支援（携帯電話やデジタル放送の標準普及、情報通信機器の相互認証制度の拡大）、情報通信産業の海外進出支援、産業用データベースの整備支援、各国の知的財産権（IPR）保護政策の強化支援、外国労働力の遠隔活用に資する支援がある。

日本のプレゼンスの向上（安保理議席の確保等に資する）の面では、途上国のニーズを考慮したグローバルな制度作りへのイニシアティブ、日本の援助実績の積極的 PR がある。

#### (5) 日本の ICT 関連の開発援助戦略（たたき台）

これらを踏まえて、日本の ICT 関連の開発援助戦略のあり方について次の提案を行いたい。

##### 日本のイニシアティブの継続

ICT 支援は九州・沖縄サミット以来の日本のイニシアティブのある分野であり、引き続き重点を置くとともに、日本の ICT 関連援助の一層の透明性向上（採択メルクマールの公開）、実績の PR を一層強化することが重要である。これは、日本の開発援助の柱づくりと外交の一貫性にも資する。

##### ICT 関連援助の具体的なポートフォリオ / 重点分野の戦略的策定

ICT 関連援助の分野ごとのリソースの具体的な配分方針と重点分野を戦略的に定めるべきである。従来の日本の ICT 支援は財政的コミットメント（国際公約）の達成は意識するものの、その執行に際しては戦略性が充分でなく、散発的かつ方向性が定まっていない場合がある。以下、重点分野の例を示したい。

##### (a) 政府の透明性向上に資する ICT 関連援助の重視

政府の情報公開推進、不正ができにくい仕組み（例：処理の機械化、監査の機械化）の構築支援、知的エンパワーメント支援を重視する。援助自体の透明性向上（日本、相手国）も含める。なお、相手国政府には、「電子政府の推進等」の心地よい言葉を使う。これらは、途上国政府の腐敗の存在、日本国民の ODA への不信感等に鑑みても有効である。

(b) グローバルな ICT 基盤や日本と途上国を結ぶシステムの構築支援

世界的なカバレッジ / 共通性を有する ICT システム (例: 地球環境モニタリング (地球温暖化関連)、GIS(Geographical Information System)、ITS(Intelligent Transportation System)、産業基盤 DB、遠隔医療、多言語処理ソフト、文化財 DB)、電子商取引の基盤技術導入支援、日本の ICT 関連アプリケーションシステムの国外への延伸(例: 電子政府システム、研究情報ネットワーク)を推進する。これらは、日本のプレゼンス、産業振興、安全保障、資源確保といった多くの点で有益である。ただし、米国の安全保障、産業競争力確保等の観点からの懸念には注意する必要がある。

(c) 諸外国との政策・規制の枠組みの共通化推進

特にアジア地域を中心に、政策・規制の枠組みの共通化(例: 電子商取引制度、基準認証制度、資格認定制度)の推進に資する援助を重点的に行うとともに、バイやマルチの政策対話を充実させる。途上国ニーズを先進国クラブ(例: ICT 分野の標準化などの場)で積極的に代弁する。これらは、産業振興、日本のプレゼンスからも有益である。

(d) 日本での成功事例(技術、政策等)の積極的移植

途上国に適した無線通信技術(例: ルーラル無線 IP ネットワーク)、農村地域のインフラ構築支援施策(TV 鉄塔、無線鉄塔等の補助)、地域情報化補助施策(情報化における地方自治体等のイニシアティブ)、ICT リテラシーの向上施策(IT 講習会)、霞が関 WAN (Wide Area Network) などの取り組みの移植等を途上国へ行う。また、日本の各種施策の情報発信(英文)も強化する。

(e) 開発における ICT の成功事例の収集、情報提供等の推進

ICT は新しい分野であり、被援助国に、より具体的な情報を提供する必要がある。ICT は手段であることが多いので、開発分野ごとに、成功事例 / 失敗事例、案件形成における注意事項等の情報を、電子的に検索可能なように整備する。これを世界銀行、UNDP 等と連携して推進する。

(f) 開発における ICT の効果に関する実証研究の推進

ICT が経済成長に寄与する度合いについては、米国商務省、OECD、ILO 等が分析結果を発表しているが、途上国や開発援助に関する効果分析は少なく、日本として寄与するとともに、結果を援助方針にフィードバックさせる。

(g) 途上国の主体性の重視

ICT が開発プロジェクトの手段である場合(情報システムの構築など)には、目的を明確にしたシステムデザインが非常に重要であり、途上国の主体性が欠けていると、他の開発案件よりも失敗する可能性が高い。もともと ICT が関連しない案件に、後から ICT 要素を加える方法や、すでに草の根レベルで行われている ICT 関連の取り組みを支援していく方法は、消極的な対応であるようにも思えるが、失敗が少ない傾向にある。米州開発銀行の ICT 関連援助の内訳を見ると、ICT 関連援助が約 10%、そのうち「ICT 分野の開発のための援助」への配分は 5 分の 1 に過ぎない。援助プロジェクトに手段としての ICT を組み合わせることによる援助の効率化に

ついて、より戦略的に取り組んでいく必要がある。

#### (h) ICT 関連の民間専門家の意見・アイデアの積極的な取り込み（土俵の拡大）

ICT は技術進歩の激しい分野であり、開発援助政策の形成、開発援助案件の形成・実施等に、より多くの民間の専門家（開発援助分野での経験者に限らない）に参画してもらうための環境整備や、民間のアイデアに資金を付ける仕組み、パブリックコメント等を充実させることが有効である。

## 2. 開発におけるナレッジ・エコノミー（KE）〔泉泰雄〕

### (1) はじめに

私は世界銀行の欧州・中央アジア局で ナレッジ・エコノミー(Knowledge Economy)（以下 KE）のプロジェクトを始めて約 1 年、ICT と KE の各機関、各国によるとらえ方の違いに気づかされた。まず、ICT と KE の違いを明確に認識することが重要である。ICT は基本的にハードとソフトを中心とした世界である。e-Development はこの ICT を経済・社会の各方面に活用することから生まれる。その結果、出来上がる世界が KE である。

### (2) KE の意味・意義

KE の意味・意義は、「時間と空間の制約を超えて」情報を共有できるところにある。ICT、特にインターネットの発展は、組織、国、社会などの今まで閉じこもった意見を外部に開放し、組織への遠慮があった人や、情報へのアクセス手段のなかった人が、対話ができる環境をつくり出した。また、リアルタイムが常識の世界になりつつあり、かつてあったような『時差は金なり』的な、時間差による情報格差の意味がより希薄になった。

その結果、知識を占有する価値が薄れ、知識を共有しつつ新たな価値の創造に重点が移ってくることとなった（＝ナレッジ・シェアリング）。専門家集団から民間、大学へ、みずからの属さない異なったグループ、さらには組織を越えて、相手と結びつきながら新しい価値が生まれている。こうして生まれた新たな対話・会話のネットワークこそ KE である。

### (3) KE 分野でのリーダー達

KE 分野でよい模範となるリーダーには、先進国では米国、アイルランド、フィンランド、カナダ、韓国など、途上国ではシンガポール、マレーシア、コスタリカなど、国際機関では OECD、UNDP、世界銀行研究所（WBI）、USAID などがあげられる。

#### (4) 世界銀行グループ

##### 世界銀行グループの取り組み

世界銀行グループは、世界銀行研究所（WBI）が主導して、教育・研修分野で知識を共有する GDLN (Global Development Learning Network) の構築に力を注いでいる。また、KE アセスメントを中国、韓国で実施し、EU 加盟予定 10 カ国の準欧州も OECD、世界銀行、EU のサポートにより KE の開発が行われている。世界銀行欧州中央アジア局は、本年 5 月にリトアニアへ KE アセスメント・ミッションを派遣し（自分も参加した）銀行、大学などにおける KE の形成への援助を行っている。

##### KE の視点

世界銀行研究所（WBI）は、KE 成立の条件として、(a) 経済的インセンティブと制度構築、(b) 教育（特に生涯教育）と研修、(c) 情報インフラ、(d) 自己改変システムの 4 つをあげている。たとえば、韓国は産学共同の情報システムを形成することにより、経済の効率化を進めることができた成功事例である。

##### 欧州中央アジア局での取り組み

私の属する欧州中央アジア局では、(a) 政治的合意のもとで政策・法的基盤整備（行政としての枠組みを構築するものであり、部門間の話し合いと統合が必要）、(b) インフラ整備、(c) 組織づくり、(d) KE を支える市民社会、産業、教育界などの能力開発（キャパシティ・ビルディング）、(e) 新規投資、に取り組んでいる。具体的な内容は次のとおり。

- (a) 政策・法的基盤整備 / Policy, Legal and Regulatory Reform
  - ・電子署名法、データセキュリティ法体系整備
  - ・政府部内、市民との対話、産業・金融部門などとの対話・行政効率化
  - ・ICT、KE 教育
- (b) インフラ整備 / Infrastructure
  - ・ICT セクターでの競争環境整備
  - ・ICT の質的向上
- (c) 組織づくり / Institution Building
  - ・政府組織の再整備（通信・放送・内務などを含む各省に関連）
  - ・自治体、NGO、産業団体などとの参加型組織づくり
  - ・計画経済に陥らないような配慮
  - ・大学・研究機関等と、産業・市民とのネットワークづくり
  - ・都市部と農村部、また相互のネットワークづくり
- (d) 能力開発 / Capacity Building
  - ・一般教育から生涯教育までを視野に入れた教育体制の見直し
  - ・特に、科学・技術部門での人材養成は急務
  - ・生涯教育では、特に ICT 化に「乗り遅れた」人たちへの対応がカギ
- (e) 新規投資 / New Investment / Technology Transfer
  - ・ICT に限らず、その他一般産業、また High-Tech だけに目を向けず、Low-Tech、Mid-Tech の活性化が肝要
  - ・Incubator など、マイクロ・中小企業などの起業支援、開発支援にも注目したか

- かわりも KE 化への貢献を目指したものに
- ・ 科学・技術部門の成果をより一層活用できるネットワークづくりへ

## (5) KE の暗部

しかし、以下のような KE の暗部も忘れてはならない。インターネットの普及率は、西ヨーロッパでも国によっては 30 数%、東ヨーロッパでは 10%以下である。これら ICT 途上国では、電話、ファックス、CD-ROM などの異なった媒体のアプローチも必要とされている。

デジタル・ディバイドに対しても、農村地域にテレ・センターをつくるなどの対処を考えなければならない。伝統的日本型ムラ社会とは異なり、あまり他の社会とオープンでない慣習・歴史を持つ、一部のスラブ系、イスラム系、ラテン系、ノルマン、ゲルマン系社会では、情報の占有が起こりやすい。こういった情報のひとりじめから脱却するには、社会観の変容が必要である。

## (6) まとめ

今後の KE を考えるにあたっては、生産性の向上のために、農業と ICT のどちらに力を入れればよいのかという問題が重要となる。また、ICT の活用、基盤整備、教育問題は長期的視野を持った対応が必要である。他のドナーとの棲み分けと協調も考えていかなければならない。

### 【席上および直後に電子メールで出された意見】

#### 1. 腐敗防止と ICT

- (1) 日本の ICT 援助を考えるにあたっては、日本ならではの違った味付けを考えなければならない。なんでも ICT 化することが本当にいいのかどうか警告を発するのは、日本ではないか。たとえば、IMF では途上国政府の腐敗を防ぐために、徴税制度などのシステムをすべてコンピュータ化するプロジェクトがあるが、この方法で本当によいのか。日本のように、税務職員個人に責任を与え、組織として教育し、手仕事を行う方が、腐敗防止には効果的ではないだろうか。
- (2) 社会状況の違いを踏まえた援助方法を選択していかなければならない。しかし、法制度整備等による腐敗防止が容易でない途上国の場合、技術で解決できることは技術で解決していくことが重要である。
- (3) 日本の場合、優秀な官僚の存在と彼等への正当な報酬があったからこそ腐敗を防ぐことができた。発展途上国の低い公務員給与レベルを考慮すると、ICT 化から始めた方がよいのではないか。しかし、当然ながら ICT はツールに過ぎず、プロセスのサポートも同時に行っていかなければならない。いずれにせよ、不正を正す公人が問題である。発展途上国における役人のインセンティブの欠如を考えると、マネー・ロンダリングなどの腐敗があっても不思議ではない。

機械に頼らない部分をつくるには、正当な報酬と環境が必要である。

- (4) 日本の援助戦略を考えるにあたり、世界をひとつで考えない方がよいのではないか。たとえば、裁判官までが腐敗しているラテン・アメリカでの社会的信頼関係のあり方を考えると、税務職員の意識を変えるのは時間がかかる作業である。一方、アジアのいくつかの国では日本の経験を活かすことができるかもしれない。たとえば、チリでは税務情報の 8 割をデジタル化し、うまくいっている。このように、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカなど地域別の細かい戦略が重要である。また、各国におけるハードとソフトの状況の違いも考慮に入れなければならない。また、日本の利益という観点から考えると、情報通信機器の市場拡大などソフトも含めた技術戦略も必要なのではないだろうか。
- (5) 他言語処理システムはフリーウェアのトロン、カーナビは日本のものなど、多様な地域に多様な適用方法があってもよいのではないか。モンゴルへの脱税の防止協力のように、ICT を使わない援助の仕方もある。性悪説による権限の縮小化と ICT の導入は慎重に考えなければならない。それによって、アジアの経験を活かすことができるのではないか。

## 2. ナレッジ・シェアリングと ICT

- (1) ナレッジ・シェアリングにおいて、日本、特に民間会社が援助できるのではないか。たとえば、「教えて答える」OKweb.com では世界の知的資産の保存を行っている。知識の価値を認識し、付加価値を付け、最先端の知識を供給し、途上国の目的に沿った情報を提供することが重要である。たとえば、日本の ODA を使って、ナレッジ・エコノミーのネットワークとプラットフォームづくりを行ってはどうか。ゴミの収集、埋め立て場所の選定など、同じ問題を抱える地方自治体のナレッジ・エコノミーをつくり、解決策を求める市などに情報を提供してはどうか。この際、双方向のナレッジ・シェアリングが重要である。
- (2) モノをつくるための援助の基盤として、プラットフォームづくりは重要である。日本には多くの有益な情報があるが、日本語での伝達の難しさがナレッジ・シェアリングを難しくしている。
- (3) 他言語処理システムの言語処理能力は現在約 70%であり、そのためには人材を配置しなければならない。したがって、ナレッジ・エコノミーを国ごとのネットワークにつなげることも重要である。
- (4) 形態としては、知らない人に対してナレッジ・シェアリングを行う相互交換の形がよいのではないか。マルチ、相互、共有をキーワードに、新たな気づき、発想を与えるようなナレッジ・エコノミーの構築が必要である。

### 3. 途上国のニーズと ICT

- (1) たとえば、世界銀行のグローバル開発ゲートウェイにおける ICT 導入のアプローチの仕方を考えると、アジア的コンテストとの相性が問題となってくる。世界銀行のように専門家の専門性が特化していると、ICT を供給する側の希望の方が反映されがちであるが、ICT を受容する発展途上国に対応した形で提供をすることが重要である。また、発展途上国自身の認知度も考慮に入れなければならない。発展途上国は彼等自身のニーズをすべて把握しているとは限らない。そのような現場での需要にも応えていくことが重要である。
- (2) 生産性向上に重点を置いた ICT の利用も重要ではないか。開発における ICT の利用については、スーダン、ジンバブエ、ケニアなどの事例が参考となる。
- (3) ICT の最貧国における役割も重要である。たとえば、ボリビアでは世界銀行が PRSP の一環としてシグマ計画を行っているが、対象は中央のみで地方政府の ICT 化は進んでいない。しかし、地方政府など末端のコンピュータ化が最も必要である。そういった、まだ誰もやっていない地方を日本がやってはどうか。しかし、すべてを ICT に頼るのではなく、納税が適切に使われるためには市民社会の発展も同時に進めていくことが重要である。
- (4) 最貧国における ICT の活用例としてバングラデシュのグラミン・バンクがよく言及されるが、このような例を多く集め、他の最貧国に紹介し、移植していくという方法がよいのではないか。
- (5) ワシントン DC にいるとマクロな側面から開発援助プログラム・プロジェクト計画を立てがちであるが、ミクロな側面、たとえば ICT 化することで個々の農村社会が本当に改善されるのか、そもそも電気通信が未発達な途上国で ICT 化が可能なのかなど、根本的な問題を考える必要がある。私が以前暮らしていたジンバブエでは、首都ハラレでさえ通信事情がよくなかった。また、独裁政権末期で、最近では政府が思想その他のチェックのため、電子メールの内容をモニタリングしており、ICT インフラが整備されていたとしても十分機能していないと聞く。他方、全人口の 70%以上を占める農村部に行くと、人々は水道も電気もない暮らしをしている。こうした状況を知っている者には、ワシントン DC での議論が空虚なものに感じられる。
- (6) ギニアで幾つかの地方自治体を訪れた際、役職を持つ人のパソコンはきれいにカバーがかかっていてほとんど使われていない状態にあった。ハードとソフトのテクノロジーを別にして援助していくことは重要である。最近ギニアでは、インターネットカフェで就職探しをしている人の数が増えている。ICT に関しては、政府よりも一般の人のニーズの方が大きいように思われる。上と下からの両方の動きが必要であり、そのためには、ICT にかかわる人材の育成が重要である。いろいろなレベルから始めて、長期的にはその国のニーズを満たすことができればよいと思う。セネガルの銀行システム、会計システムにみられるように、官と民の区切りはあまりなく、外からのお金があれば、途上国内の二



ーズはどこにでもある。

- (7) アフリカの現実を考えると、ICT はやはり産業育成の道具である。マーケットの開発とアクセスに ICT を利用することによって、輸出能力を向上させていくことが重要である。また、ハードとソフトのうち、いかにソフトを使っていくかを日本が示してはどうか。たとえば、花を売る場合のインターネットの情報の使い方など情報操作の方法を研修することなどが考えられる。ICT 文化では、倫理と教育面での両方の対応が重要である。それらを途上国と一緒に考えていってはどうか。
- (8) ナレッジ・エコノミーを形成するためにはまずスコープを絞り込むことが大事である。注目を集めることができる問題を提起しなければならない。また、ICT 化それ自体を目的にすると失敗するので、課題がまずあり、それを ICT 化するような方向で始めた方がよい。ICT の枠にとらわれず、それを利用していろいろなことをやっという姿勢が重要である。
- (9) 農村と ICT に関して、成功事例としてウクライナがあげられる。ウクライナでは、井戸端会議の場としてテレ・センターがうまく利用されている。感覚的には、農業協同組合の有線電話でよいのではないかと思う。天気の話、肥料の話から始めて、最終的に市場との情報の共有が可能になればよいと思う。その際、ローテクへの対応が重要事項となる。
- (10) 開発援助における ICT の活用は、性悪説に基づき人を技術で管理するという、形に見える場合もあるが、技術を活用することにより市民に力を与えることが一番基本である。

#### 4. 先進国の状況と ICT

- (1) ICT の難しさは関連分野があまりに多岐にわたっていること。しかし、コンピュータ 2000 年問題 (Y2K) は、通信、エネルギー、交通、金融など多くの分野にわたったにもかかわらず、ICT が効果的に活用され、先進国の経験が後発国 (Y2K へ取り組みが遅れた国) にうまく生かされた成功事例である。成功要因のひとつは、課題が明確であったことである。ICT を開発のツールとして利用するに際して、プロジェクトの内容および ICT の利用目的をより具体化することで、支援国および被支援国のコンタクト・パーソンが明確化され、そのネットワークを通じ、知識共有・知識移転が促進されるのではないか。また、知識共有にあたっては、クリアリング・ハウスの役割を担う者 (機関) を明確にし、情報のクオリティ・コントロールを行うことも大切。
- (2) 組織内の ICT 部門に所属した経験からすると、ICT は万能薬ではない。ユーザー部門 (被支援国) が明確な利用目的を有しない限り、導入によるコスト・ベネフィットは低い。ICT 導入に画一的な方法はない。ユーザー部門 (被支援国) の環境に応じ、ICT 部門 (支援国) が複数の選択肢を用意し、ユーザー部

門（被支援国）との対話を通じて最適なものを選択あるいは修正していくことが重要。ICT 部門（支援国）の押し付けはうまくいかない。ICT 部門（支援国）が複数の選択肢を用意できるようにするためには、同部門内でベスト・プラクティスを集積できる仕組みが必要である。失敗事例も重要であるが、なかなかシステムティックには集めにくく、経験者と当事者の直接対話の中でないとなかなか本音は語られない。ICT 部門（支援国）とユーザー部門（被支援国）との協力関係の中で、経験者と当事者という個人を結びつけるマッチメーカー的な仕組みができるとよい。

- (3) 現在 ICT 化への援助は公から民へ移りつつある。銀行が無料で提供している場合もある。コストの負担を誰が出すか考えていかなければならない。

## 5. 慶應報告書からみる KE に関するいくつかの指摘<sup>1</sup>

- (1) ICT 支援分野においては、「領域の横断性」、「技術革新のスピードの速さ」に伴う「予測の困難性」という特徴のため、政策立案に困難な側面をもたらす。まず、「領域横断性」ゆえに情報が多分野に拡散しており、一元的な情報の収集、管理、分析が困難である。そして、「技術革新のスピードの速さ」が、拡散している各情報の陳腐化のスピードも速め、これまでの情報と全く異なる必要な新たな情報を絶えず生み出し続けている。したがって、必要な情報の断片は「どこかに」存在しているとしても、どのアクターも全体を把握することが難しい。この状況の打開策のひとつとして KE をとらえる必要がある。
- (2) ICT の分野において「時間と空間の制約を超えて」情報共有をする KE の意味するところは、援助国同士、援助国と国際機関という援助側の「横の」ネットワークに加え、援助国と被援助国という「縦の」ネットワーク双方への配慮が必要である。
- (3) 同時に、国内の「政府部門」、「民間部門」、「NGO 部門（含大学）」という主要 3 部門をつなぐネットワークが求められている。
- (4) こうした国内 3 部門間のネットワークは、援助国、被援助国双方に構築される必要があり、上述の「横の」ネットワーク、「縦の」ネットワークも各部門レベルに落としてネットワーク形成を考える必要がある。
- (5) 最終的に政策形成を担い、それぞれの政策の責任を負うのは「政府部門」であったとしても、政策形成の過程において「民間部門」や大学等の研究機関を含む「NGO 部門」が十分にそのメリットを生かしながら参画する必要がある。少なくとも、政府部門の人々は、他の部門から必要な情報・知識・経験を必要に際して十分に引き出すことができる環境を整えることに真剣に取り組む必要

<sup>1</sup> 慶應義塾大学草野厚研究室 2001 年度報告書「日本の ICT 支援政策の現状と課題」の全文は <http://fdr.sfc.KEio.ac.jp/HRC/>に掲載。

がある。

- (6) KEとして確立されるネットワークは、単にICT技術を利用したコンピューター・ネットワークを意味するのみでは不十分であり、人的な交流を含めたヒューマン・ネットワークがより重要な概念となる。なぜなら、情報はネットワーク内のどこかに存在するというのみでは大きな意味をなさず、その情報が利用可能な人間と結びついて初めて意味をなすと考えるためである。
- (7) 中でも重要であるのは、政府部門と大学等の研究機関を含むNGOとの連携・ネットワークである。特に、ヒューマン・ネットワークを通して情報の交換や、人材の相互交流の果たす役割は大きい。研究者志向をもった実務者と実務を理解する研究者との交流が、部門間のネットワークを通して共同作業を行うことで、短期的・中期的・長期的視点から政策のインパクトを総合的に勘案した上での政策立案・実施が展開可能となる。
- (8) 効果的にネットワークを機能させるためには、各組織におけるキーパーソンを定め、組織内にとどまらず、組織外からもその姿が見えるようにする必要がある。ICT分野に関し当該組織の誰にファースト・コンタクトをとるべきか外部の目にも明らかにすることによって、ネットワークへの多くのアクターの参画が可能となる。
- (9) 国際連携に関しては、プロジェクトレベル（実施レベル）とストラテジーレベル（政策レベル）の2段階があることを認識する必要がある。その中で、「目に見える」連携の成功にのみとられず、「目に見えない」連携の成功も評価する姿勢が求められる。（下記の【表】を参照のこと）
- (10) 大学との連携を図ることは、政策立案に際し理論的な検証を行うことが可能となる、大学が援助機関の職員の人材育成、有能な新たな人材供給の場として機能するようになる、ハードからソフトへ重要性の比重が移りつつあるICT分野で、効果的なコンテンツの提供を大学が提供することが可能になる、などの側面から重要である。

【表】 2レベルの連携と2タイプの成功

	目に見える連携の「成功」	目に見えない連携の「成功」
<b>ストラテジー（政策） レベル</b>	相互の理念・戦略を知る プロジェクトにつながる	各ドナーの政策の不一致による 途上国の混乱を回避
	情報共有	情報共有
<b>プロジェクト（実施） レベル</b>	各機関のもっている リソースの最大化	1. 途上国に対する各ドナーのアド バイス・政策が一致していれ ば、より説得力がある 2. プロジェクトの重複を回避 (他がやるなら、別の支援を)