

GRIPS Development Forum Policy Minutes

ODA 大綱を考える

No.17

June 2003

まえがき

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

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

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

2003年6月

ワシントン DC 開発フォーラム
GRIPS 開発フォーラム

開発問題における日本の役割を考える

元外務事務次官・国連常駐代表 小和田 恒

2003年1月29日

【ポイント】

1. 21世紀の国際社会の最大の問題は開発問題である。そして、開発問題は、単なる経済の側面のみならず、社会の側面、政治の側面との接点を念頭に置きながら、国際社会におけるひとつの「社会問題」として考える必要がある。
2. 冷戦構造の下で、開発問題は「南北問題」として「東西問題」の虜となった。また、多くの途上国はソ連型経済発展モデルを推奨すべきモデルとして受け入れることによって、独裁体制強化に利用する結果となった。この結果、開発問題は、真の開発問題を理論化し実践する戦略として成長しないまま、戦略援助を実態とする形で冷戦構造の中で取り込まれることとなった。
3. 冷戦崩壊はこの構造を断ち切る機会を提供した。日本は東京サミットで開発問題を新しいテーマとして提示した。そして、オーナーシップ・パートナーシップおよび包括的アプローチ・個別的アプローチを掲げる新しい開発戦略を構想して、DAC 新開発戦略として先進国間のコンセンサスを作った。これが、国連の場でのミレニアム開発目標(MDGs)、世界銀行での包括的開発枠組み(CDF)として、途上国も含めたグローバルなコンセンサスにつながった。
4. 日本がなぜ開発援助を行うかを考えるに際しては、近視眼的な利益や日本の旗が見えるか否かといった観点ではなく、開発援助それ自体が重要であり、それが日本自身の利益となって跳ね返ってくるという観点で考えるべきものである。その結果、日本の地位や日本への尊敬を高め、日本の言うことに耳を傾けようということになる。国益は、そのような広い枠組みから考えるべきものである。
5. 貧困削減やベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)など、最小限の生活保障を目指す狭い開発論議は真の開発にはつながらない。本当の意味の開発は、開発途上地域の人々をエンパワーして、自分で自分の将来を決める力をつけることによって、社会を豊かにし、世界社会の中に統合(integrate)することに他ならない。

小和田 恒(おわだ・ひさし)

1932年新潟県生まれ。1955年東京大学卒業、外務省に入省。在米日本大使館公使、在ソ連日本大使館特命全権公使、外務省条約局長、官房長、OECD 日本政府代表部常駐代表、外務審議官等を歴任。91年に外務次官。94年に国連日本政府代表部特命全権大使。98年から世銀総裁特別顧問。99年に日本国際問題研究所理事長。2003年より国際司法裁判所判事。

本稿は国際司法裁判所判事就任前に発表者が個人の資格で述べた見解であり、所属先、政策研究大学院大学および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

「開発問題における日本の役割を考える」という本格的な題をいただいたが、私が開発問題に関与し始め、国連でも開発に関する仕事をして、その後ウォルフェンソン世銀総裁の特別顧問として仕事をするようになった背景やその仕事の枠組みについて話をすることにより、間接的に日本の役割を考えていただく材料を提供したい。

2. 国際社会における「社会問題」としての開発問題

外務省では、経済協力局の事務官や課長として開発を担当したことが一度もなかった私が、最初に開発問題への問題意識を持つようになったのは、経済協力開発機構(OECD)大使の時代である。開発援助委員会(DAC)で開発問題を真剣に議論し、身近な問題として考えるようになった。当時はアジア諸国、特に東南アジアの新興経済(NIES)と OECD の関係をどう近づけるかということに中心的な問題意識を持っていたので、東南アジアの開発問題（東南アジアをどのように開発に役立てることができるのかなど）が念頭にあった。1989年に始まった NIES と OECD との対話は、そのような問題意識に基づいて日本が提唱したものであり、その後の韓国、メキシコの加盟につながった。

開発問題について本格的にオペレーショナルな問題として考えるようになったのは、外務審議官から外務次官になった 1990 年から 93 年頃であった。当時、冷戦構造が崩壊して新しい時期が出現した。また、OECD での経験も強く頭に焼きついていて、その中で、「21 世紀の国際社会の最大の問題は開発問題である」という結論に達した。別の言い方をすれば、「国際社会におけるひとつの『社会問題』としての開発問題」を考えるということである。

開発問題に対する従来の日本や世界のアプローチは、経済的アプローチであった。計量経済学、マクロ経済学的なアプローチで開発をどうするかというのが最大の問題意識であった。この問題意識が間違っているとはいわないが、そのように捉えるには開発問題はあまりに複雑で多面的である。基本的には経済原理の適用はあるが、同時に社会の側面、政治の側面との接点を頭に置きながら包括的な開発問題を考える必要があり、そうしないときちんとした対応ができない。これは、先に述べた私の経験に基づくものであるが、今日では私の確信になっている。

3. 冷戦構造の下での開発問題の構図

もちろん、開発問題にはいろいろなアプローチがあり得ると考えており、ロストウの経済理論等も若いときに勉強会で読んだが、特に冷戦構造の後の開発問題を社会問題として捉えるようになった背景として、冷戦構造の下での 2 つの問題（不幸）を説明したい。

第 1 の問題(不幸)は、開発の問題が「南北問題」として取り上げられるようになり、「東

西問題」の人質になってしまったことである。開発問題が人々の注目を浴びたのは 1960 年代からである。1950 年代末から 60 年代初頭にかけて多数のアジア・アフリカの諸国が独立した。これにより、宗主国と植民地との関係で扱われていた問題が、新しく生まれた国がどのように自立するかという問題となった。当初は国家建設(nation building)をどうするかという大きな枠組みの中で、経済発展・離陸(take-off)をどうするかという問題があり、これが開発問題として認識された。

ところが、この本来の開発問題は、冷戦構造が深まる中で「南北問題」という形で東西冷戦の虜となることとなった。即ち、冷戦時代の開発問題は、本当の意味の開発問題でなく、「南北問題」であった。これは、その言葉自体が象徴的に示しているとおり、「東西問題」に重ねあわされた問題として出てきたものである。これは不幸なことであった。なぜ南北問題と東西問題が重ねあわされたかについては、論理的、歴史的に次のとおり説明される。「そもそも開発が問題なのは貧困が存在するからである。この原因は、植民地主義である。それは帝国主義の産物である。そして帝国主義はレーニンのいうとおり資本主義の最高形態である。つまり、資本主義による搾取が行われていることが南北問題のすべての背景である。そのような資本主義世界と戦う社会主義世界がある。資本主義を打破するために、『南』と『東』が、共通の敵である『北』と『西』と戦うことは当然である」。このような理由で、『南』と『東』の自然な同盟が生じ、社会主義の国によりプロパガンダとして活用された。

第 2 の問題(不幸)は、ソ連型経済発展モデルの広まりである。東西対立の中で、第 2 次世界大戦後の急激なソ連の経済発展は、大変な驚異としてみられた。自由主義経済は自由競争のもとでばらばらに経済活動を行っているので能率が悪い。これに対し、ソ連型経済発展モデルでは、独裁体制の下で国が統括的に経済全体を眺め、国家計画により傾斜的に資金や労働力などの資源配分を行うことにより、重工業を中心とする工業化を達成する。それを可能にしているのは、プロレタリア独裁によるソ連型政治体制である。これは、1960 年代初頭に独立した新興諸国の指導者にとって、独裁的政治体制に対する正統性を与えるという意味で、都合のよい理論であった。その結果、多くの国にとって、ソ連型経済発展モデルが、単なる一モデルでなく推奨すべきモデル・手本として受け入れられるようになった。

このように、開発問題が東西対立の文脈で捉えられたことにより、冷戦時代には本来の開発問題について知恵を出し、それを理論化し、更にそれを実践するための戦略として成長しないまま、戦略援助を実態とする形で開発問題への取り組みが進められてきた。この結果、多くの資金が 1960 年から 90 年までの 30 年間に提供されたが、あまり開発の役には立たなかった。それをもって、「開発援助がいかにも無駄であるかは歴史が証明している」と言う人がいるが、これは間違いである。資金が注ぎ込まれたのは事実だが、それをどのように使うかという戦略に関する議論も実践もなかったことが問題であった。

4. 冷戦後の日本による開発問題のイニシアティブ

(1) 東京サミット

以上の問題意識に基づいて、冷戦構造の崩壊がこのように「南北問題」としての開発問題と「東西関係」の悪連鎖を断ち切るよい機会が到来したという立場から、私が外務次官をしていた1993年の東京サミットの際に、「冷戦後の世界における開発問題」を新しいテーマとして日本が提唱した。しかし、この日本の主張に対して、G7の理解は全く得られなかった。当時シェルパ（首脳個人代表）を務めていた松浦外務審議官（経済担当）は、私の直接の指示の下で働きかけを行ったが、実はG7の他の6カ国から袋叩きにあうという有様であった。それは、G7からすれば、冷戦が終わり、ようやく開発問題から免れて悪夢に悩まされなくて済むと思った時に、日本がこれを取り上げようというのはどうかしているというのが理由である。心理的には正にそのような状況にあった。G7における開発とは東西関係の中の開発であり、東西問題がなくなったので開発からは自由になったと感じていた。

しかし、冷戦が終わったからこそ、新しい機会として、また新しい挑戦としての開発がある。これに成功すれば、世界経済は市場を拡大し、需要面でも供給面でも世界経済の規模を大きくしていける機会である。逆に、放っておくと、冷戦構造の対立の下で戦時中の日本のように「欲しがりません」と我慢していた人も、社会的不平等に対する不満が蓄積・表出し、国際社会にとっての不安定要因になる。この意味で、国際社会の将来を決定する社会問題としての新しい開発の戦略を考える必要があるという考え方である。

日本としては、以上のように主張したが、これがものの見事に一蹴された。結局、開発については宣言に言及されたが、ほとんど中身の無いものになった。

(2) DAC 新開発戦略からミレニアム開発目標(MDGs)・包括的開発枠組み(CDF)へ

そこで、日本の手で新しい開発戦略をコンセプトとして作り、1993年秋に開催されたアフリカ開発会議（TICAD）をその実現のための日本のイニシアティブ実行の場としたのである。つまり、日本の新しいアプローチを、アフリカとの関係で実行しようということになった。TICADについては多くの方がご存知と思うので、ここでは新しい開発戦略について説明したい。

この日本の新しいアプローチを理論化し、体系化しようとした努力が、日本の「新開発戦略」である。新開発戦略では、開発の問題はオーナーシップとパートナーシップという2つの原則に基づかなければならない。これは今では誰もが使う言葉になったが、日本が初めて言い出したものである。しかも、これは双方とも必要であって、パートナーシップのみならずオーナーシップがあって初めて開発が地に足のついた形で実行できる。開発の当事国が自らその気になって自らの問題として取り組まなければ、どんなによいアイデアがあっても絶対に成功しない。したがって、コンディショナリティは駄目である。構造調整政策についても、中身はおかしいと思わないが、「これがよい」と先

進国や世銀が勝手に考えて途上国という患者に薬を飲ませても、信頼関係がなければその薬は効かず、飲むことすら拒否されるという点に問題がある。

また、経済学者が考えた経済的な論理だけでは、たとえこれが一番よいという政策であっても、社会へのインパクト、政治的な実現可能性、出てくる歪みや抵抗といったものに対応するのかということを考えなければ、現実の政策として成功しないという点がもう 1 つの問題である。単に頭の中で考えて理想型をつくってやってみてもうまくいかない。1997 年のインドネシアの経済危機の際に IMF が押し付けた政策はそういう考え方の典型であり、総合的な政策という観点からは、今日のインドネシアの混乱を生み出した最大の原因のひとつである。この点は、スティグリッツ氏（元世銀チーフエコノミスト、現コロンビア大学教授）もまったく同じ見解を示している。

しかし、オーナーシップを基本に据えて、その当事国に意思があり決意があっても、それを実行するノウハウや資金的・人的なリソースがないという状況をどうするかという問題があり、そこでパートナーシップが必要になる。これは、国際社会が「途上国に援助する」という考えではなく、世界全体の問題として一緒に考え、一緒に実行するということである。

それではどういう形で実行するのか。このためには、包括的なアプローチということが最も重要になる。従来の冷戦下での開発戦略は、資金を提供するというインプットのみ配慮が払われていた。しかし、インプットが重要なのではなく、どれだけの成果があるかというアウトプットへの視点の転換が重要である。しかも、インプットだけから見ても、冷戦構造が終わり、市場原理に基づく経済体制で統一された世界では、ODA として提供される資金は流入資金のごく一部に過ぎない。桁が違う資金が貿易や直接投資により動いている。したがって、ODA を有効に活用するとともに、（貿易や投資を含む）三者を合わせた包括的な形で開発を実現するための戦略を考えることが必要になる。単なるプロジェクト・ベースの援助により PR 合戦をするという発想では、個別の資金投入が行われてもアウトプットにつながるかは疑問である。

次に、開発は資金のインフローだけの問題ではない。もっと、経済インフラ、社会インフラの面を含めた社会建設の問題として、包括的な開発の戦略をたてる必要がある。社会体制にとって一番重要なのはインフラである。その中にはハードウェアの側面とソフトウェアの側面がある。港湾・鉄道・道路・通信など日本はハードウェアを中心に取組んできたが、それを使うソフトウェアがきちんとしていなければだめである。そこで必要になるのは能力構築(capacity building)、制度構築(institution building)であり、その中でもガバナンス・システムをきちっとすることが最も基本である。このように総合的な戦略を考えて、オーナーシップとパートナーシップで実施に移すことが大事である。

もう 1 つは、個別的なアプローチということである。つまり、各国の状況は違うことから、各国の状況に応じて一番ふさわしいベストミックスを考えることが重要である。以上が日本の提案である。

これをグローバルな規模で実行に移すためには、まず先進国間のコンセンサス作りが

重要であると考えた。そこで、日本の提言を OECD に持ち込んで、先進国内のコンセンサスにしようと努力を重ねた結果、1996 年に OECD のコンセンサスとして DAC 新開発戦略を作り、同年のリヨン・サミットでもこの考えが合意された。

しかし、これはドナー・コミュニティのコンセンサスであり、グローバル・コミュニティのコンセンサスではない。そこで、国連中心の場合、そして世銀中心の場合に持ち込む必要がある。国連において日本は努力し、それが背景となってミレニアム開発目標 (MDGs) が打ち出されたと考えてよい。

私が世銀との関係をもつようになったのは、このような日本の開発戦略の提唱、日本の国連におけるこうした努力が背景にある。もともとは、偶然ニューヨークでウォルフエンソン氏と知り合いになったことがきっかけである。その後 1994 年 7 月、ウォルフエンソン氏が世銀総裁に指名され、その夏休みにワイオミング州のジャクソンホールで 1 週間一緒に過ごした。その機会に、私は以上で述べたとおり日本の開発戦略を中心に仕事をしてきたので、この際ウォルフエンソン世銀総裁にこれを十分理解してもらうことが大事だと思い、彼の一軒家で毎晩 2 人でブレイン・ストーミングをした。それが具体的に実を結んだのが、ウォルフエンソン世銀総裁が 1999 年に出した包括的開発枠組み (CDF) である。それが日本の開発戦略と瓜二つなのはそういう背景からであり、当然のことである (このような背景があって、私は退官後ウォルフエンソン総裁に乞われて世銀総裁上級顧問に就任することとなったわけである)。

5. 日本は何のために開発援助を行うのか

日本では、「開発援助はいったい何のためにやるのか」という哲学論争がある。特に日本国内では、国益につながらない開発援助をやる必要があるのかという議論が強い。私は、国益につながる必要がないとはいわないが、短兵急に、外交の手段として開発援助があるというのは間違いであると考える。

開発問題に限ったことではないが、最近の国益論争は、非常に近視眼的な狭い国益を考え、明日いくらリターンがあるかという次元のものになっている。開発分野でも、日本企業による調達や、日本の旗が見えないといった問題は、近視眼的な議論である。日本の開発援助は、先に述べたようにそれ自体として重要なことなのであり、それが日本自身の利益になって跳ね返ってくるのだと考えるべきものである。そしてその結果、日本の地位や日本への尊敬が高まり、日本が役に立つ立派な国と思われ、国際社会に一目置かれ、日本の言うことに耳を傾けようということになる。国益は、そういう広い枠組みの中で考えるべきものである。

国益という言葉はよく使われているが、「外交の目的は国益を追求することだ」ということは公理みたいなものである。それだけでは当たり前のことを言っているだけで意味はない。国益とは何かをもっときっちりと議論する必要がある。このためには、「国」とはネーションのことなのか、ガバメントのことなのか、「益」とは明日の直接的な物質的利益なのか、タイムフレームを考え、もっと「啓発された自己利益(enlightened

self-interest)」という面で考えるのか、という視点から議論する必要がある。近視眼的に、明日儲かるか、日本の旗が見えるかという観点ではなく、長期的視野から、日本という国が行う事業として意味があるかと考える文化をどうやって日本の中に作るかが課題である。

このようなプロセスの中でアフリカにおける開発を考えると、当然に出てくるのは、社会の安定と紛争とのつながりの問題である。特に、ガバナンス・システムが崩壊しているような破綻国家では、実際に開発をやるうとしても、CDF のアプローチといってもオーナーシップが適用できない。開発の前提として、紛争をいかに予防・解決し、平和構築プロセスを開発といかにつなげるのかが、今後の大きな課題になる。

また、世界の開発論議について、狭い意味での開発を考える傾向が強すぎる。それが今日では「貧困削減(poverty reduction)が開発のすべてだ」というようにクレア・ショート(前英国際開発大臣)的発想となり、今日の開発戦略の主流となっている。かつてベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)が重要といわれたが、私はこれはおかしいと思う。BHN は当然必要なものだが、それは人間として必要最小限は助ける必要があるということであって、これはチャリティの思想に通じる考えである。かわいそうだから BHN だけは満たすという考えには反対である。最近の貧困削減を巡る議論についても、確かに貧困削減は大事だが、それを目標といった途端に狭い開発論議になりやすい。貧困削減自体を目的としているいろいろな取り組みを行うのは本当の意味での開発ではない。社会をエンパワーして、自分で自分をどのようにするかという力をつけることが必要であり、そのための包括的な戦略が必要である。

6. おわりに

私は、「開発問題は、これからの日本が国際社会で生きる上で積極的に関与しなければならない、日本の国益にかかわる問題である」ということをわかってもらうことが必要だと思う。自らなるほどとわかってもらうためには、やはり若い人がどんどん外国に出て行って経験し、それに基づいて物事を考えるような環境が大事である。最近は何かに進んできているが、それを助けていくことが必要である。これからの日本がどうなるかは、若い人達の肩にかかっている。

【席上および事後の電子メールでの意見交換】

1. 日本のさまざまなユニークなイニシアティブは、国際的な開発コミュニティで十分に認知されてきていないように思う。途上国のオーナーシップという点についても、日本が前々から主張してきた事柄であるが、日本がそのように主張してきたということについてさえ国際的に認知されておらず、CDF という枠組みの下で世銀の産物であるということになっている。このような認知の不足について、日本はどう取り組むべきか。

(小和田)国連や OECD では、日本がイニシアティブをとったことについて、歴史的な記憶としては残っている。世銀総裁の「ウォルフェンソン・イニシアティブ」である CDF が日本の新開発戦略を下敷きにしたものであることについては必ずしも十分に認知されていないかもしれないが、私は自ら CDF のパテントを主張することが重要だとは思わない。要は、それが皆の共感を得てコンセンサスとして実行に移されることこそ重要なのではないか。

開発の世界では、「金」と「汗」と「知」の 3 つが必要である。日本は、たしかに「金」の貢献についてはよくやっている。「汗」の貢献については、以前は弱かったが、最近 JICA や NGO が活躍して自覚が生まれてきている。しかし、「知」の貢献については、これまで日本が得意とする分野ではなく、見るべき貢献が不足していたことは否めない。どの分野でも常に外国にパイオニアがいて、それをどう応用していくかということをしてきたからである。また、「新開発戦略」のように日本がよい貢献をした場合についても、人が替わると忘れ去られてしまう。「知」の貢献が日本の貢献という形で残るようにする努力が不足していると思う。継続性が課題である。

2. 包括的アプローチについて、途上国が開発政策の中に貿易・投資・社会政策等を取り入れるのみならず、先進国の側も包括的に取り組む必要がある。私は世銀では特にアフリカの開発問題を重視してきたが、たとえばアフリカの経済成長のためにはいかにして輸出を増やすかを考えることが不可欠であり、先進国の市場アクセスの問題が出てくる。先進国が市場アクセス政策で無税にすれば、ODA 3 年分の効果があるという研究もある。日本として(更にドナー全体として)、通商政策と ODA 政策の双方を一貫した形で整合性をとりながら活用する必要があるのではないか。

また、日本の外交として開発戦略への知的貢献を強化するためには、日本の中でそれなりに意見は持っている人達がいるので、それをいかに一極に集中させて発信するかという点が課題ではないかと思う。

(小和田)開発戦略をまとめるプロセスをどうするかについては、国内の問題とグローバルな問題の 2 つがある。国内の問題については、日本社会、特に戦後の日本社会は、役所同士の間で、また産・官・学の各分野で、皆がバラバラに取り組んでおり、国の政策に高めようという努力はなかなか行われず、行われてもうまくいかないことが多い。政府内だけでも国の政策をまとめる必要があるが、貿易政策をとってみても、関係する省庁でそれぞれ別の政策が行われることもあり、これをどうするかは大きな課題である。さらに、広い意味での外交(対外関係)については、外務省や政府のみならず民間の協力も必要である(たとえば直接投資)。国全体としてのコンセンサスをどのように作り上げ、どのように実行し発信するかを考えることが、米・欧・シンガポール・マレーシア等と比べても劣っているように思う。若い人が仕事をする上で念頭に置いて取り組んでほしい。

グローバルなコンセンサスをどのように作るかという問題は、関係するドナー・コミュニティの間の「調整」という言葉で呼ばれるが、単なる調整以上の統合が重要で

ある。世銀と UNDP が張り合うのは、外務省と財務省が張り合うのと同様であり、権限争いをなくすのは難しいが、何が合理的か、何が説得力があるかについて議論して、皆の意見が大体一致する結論に持っていくプロセスが大事だと思う。中身の議論で相手が正しくても、自分の縄張りについては口を出させず撥ね退けるといったことが、大きな障害となっていると思う。

1995 年の経済社会理事会で開発問題における関係国際機関間の調整が問題になったことがある。UNDP 総裁が、唯一普遍的な国際機関である国連が主導して調整に当たるべきだと主張したのに対して、世銀総裁が、"Everybody is in favour of coordination. But everybody is against being coordinated."と述べたことがあるが、象徴的である。

こういう状況の中で、私はウォルフエンソン総裁に次のとおり言った。国連が主導して調整に当たるとするのは難しいということは判る。しかし、貴方は音楽家だから判ってもらえると思うが、オーケストラにたとえれば、指揮者なしに交響曲をやるのは、難しいが不可能なことではないのではないか。たとえば、モーツァルトやベートーベン初期の交響曲は指揮者なしでも十分やれるし、それを売り物にしているオーケストラもある。指揮者なしでも同じ心で 1 つの音楽を引けば、立派な音楽になる。しかし、共通の楽譜を持つことは絶対不可欠である。開発についてもこれと同じであって、皆が一緒になって共通の楽譜となる共通の開発戦略を具体化することが大切なのではないか。一緒になって共通の楽譜を作り、その中でそれぞれのパートを演奏するという枠組みを皆で相談して作っていくということが大切だと説いたのである。ウォルフエンソン総裁がこれに共鳴して出来たのが CDF である。今、CDF の考え方で大枠として動いているのはよいと思うが、笛、フルートなど誰がどのように分担するかというところまでの調整が十分にされていない。

3. 日本の考えをもとに、CDF という世銀のみならず開発コミュニティで共有されているものが出てきたことは、誇るべきことであると改めて感じた。しかし、現在 CDF・PRSP を国のレベルで実施していく時に日本が主張している方向が、残念ながら全体の流れに棹をさしているようなところがかかなりある。日本国内の議論は、「顔が見える援助」や、非常に狭い矮小な意味での「外交手段としての援助」といった話が多い。ODA 改革についても、どのように顔が見えるようにするかという点につきいろいろなアイデアが出ているが、どうすれば途上国のために開発効果が上がるかという視点がお留守になっているのが非常に残念である。

また、CDF の流れで、パートナーシップについて、調和化や SWAPs、財政支援など、援助モダリティが関係する議論をする際に、援助モダリティによっては問題があるとしても、日本は常に「顔が見える援助」という観点から、世銀との関係でみると全体の流れで逆のことを言っている。

さらに、貿易の問題は非常に重要というコンセンサスになりつつある。しかし、この点での熱意が先進国の中で明らかに劣っているように思える。

日本が開発戦略への貢献としてせっかく蓄積してきた結果として出てきたものに対し、日本の立場としてうまく支持することができない。このように、国内の議論と国際的な議論のギャップをどうしたらよいのか、お考えを伺いたい。

なお、貧困削減について、目標とした途端に狭い開発になるとの点は鋭い指摘だが、現在貧困削減はかなり広い議論になってきている。MDGs を目標とすることについては G8 でも合意があるが、これだけを目指にすると狭いので、狭い開発にいかないようにする必要がある。

(小和田) 貧困削減については、私は「これが開発の目的だ」とする今日の主張には賛成できない。確かに、世銀中心に CDF・PRSP と組み合わせた形で、包括的な戦略の中で推進するといっているのが比較的うまくいっているが、クレア・ショート前英国国際開発大臣が主張し、今日世界の主流になっている考え方はもっと短絡的で単純であり、開発の真の目標が社会の自立にあることを忘れていると思う。また、途上国からすると、貧困削減といえば、「それは簡単だ。もっと先進国が資金を出すことだ」という議論になってしまう。

MDGs も、その 1 つひとつに異論はないが、これを包括的な立場でとらえないと変な方向に行ってしまう。また、目標であるだけに、それ自体が目標になってしまい、全体的な枠組みの中で開発を総合的に進めることが大切なのだという視点が失われがちである。開発資金国際会議のように、開発のための資金をどうするかという見地だけから議論すると、先進国がそのための資金を出せば問題は解決するのだという短絡的議論になる危険がある。もちろん先進国が資金を出す必要はあるが、開発をもっと総合的に考え、資金の流入(inflow)についても ODA、直接投資、貿易(市場開放)、更には途上国自身の国内における資金調達努力を総合的に議論しなければいけない。

今の日本では、日本の顔が見える援助、日本の旗が立っている援助でなければいけないということが強調されすぎていると思う。そんな短絡的なことではないということを知ってもらうことが重要である。そのためには、国会議員や業界を含め、議論に巻き込んで、説得していくしかないと思う。開発関係者が協力しながら成果重視アプローチに取り組み、援助が役に立っていることについて、日本人にわかってもらうことが重要である。

4. 日本が果たすべき役割として、「金」と「汗」と「知」の総量が有限のなかで、飢餓・貧困や国家構築など、どのように配分するか、どの楽器を弾くのが重要である。国民の側に立つと、どういう形で行われているのか分かりにくいので、きちんと国民に説明できる戦略が必要である。

(小和田) 自戒をこめて言えば、明治改革以来、近代国家以来の日本は、政府が中心にとりしきっており、「依らしむべし、知らしむべからず」ではないにせよ、国民を巻き込んで一緒に考えるという努力が不足していると思う。米国のように「政府を信用してはいけない」ということではないとしても、もっと一般の人達にわかってもら

うという努力が足りない。そのような努力をもっと重ねる必要がある。

優先順位づけについては、そういう議論をする中でおのずから出てくると思う。議論の場所は、役所内、国会、そしてメディアを通じてであろう。日本に一番欠けているのは論争精神である。米国はとことんまで議論して、喧嘩と思うくらいにやっているが、終われば人間関係に影響がない。日本では議論を避けて言いたいことも言わないが、納得しているかということそうではない。無理に争う必要はないが、このような文化を壊す必要がある。

5. 知的貢献について、明石康氏、緒方貞子氏、小和田恒氏というような人達が一線から退かれた後には、新しいコンセプトを誰が作れるのか。これからは前より難しい。各国は国益をかけて知的な競争を行っている。日本も知的な競争の仲間に加わらないと、あとで分担金の請求書だけ回ってくる。新しい時代の役割を担う人材をどのように作っていくべきか。

(小和田) 知的貢献とは、よい意味での知的な競争である。皆若い時代から始めて徐々に年を取っていくのであって、それぞれの段階でそれぞれの人々がどのように取り組むかという集積が全体の結果となる。今、早稲田の大学院で教えているが、若い人達の中には、開発問題に対する関心は強くなっている。この関心をどのように持続させるのか、そのような人にどのような機会を与えるのかが課題である。経済状況を反映して内向きになると日本の将来にもかかわるので、この内向きの傾向を正すことが急務である。若い人達の中で、今日がよければいい人と、そんなことしていいのか模索している人と、両極化が起きているような気がする。

6. 徐々に官僚の良心を見た思いがする。ODA は一目置かれる国になるのに必要な保険料で、一番安上がりだと思う。しかし、経済が悪化し、中国が台頭し北朝鮮も出てくる中で、日本国民の多数が偏狭なナショナリズムに陥り、ODA が必要かという素朴な疑問が出てくるのもやむを得ない。これに対しては、本来は政治が説明しないとイケないが、小選挙区制のもとで、政治の議論が矮小化しており困難だと思う。その結果、開発はオタクの間の議論になっており、立派な議論ではあるが一般国民には伝わっていない。

(小和田) 政治については、小選挙区制というような制度・システムを変えればよいのではない。問題は人であり、私は迂遠でも教育を考え直す必要があると思う。子供の時から社会の中での人間の役割を考えさせる教育をすることが大事である。1つの意見を押し付ける必要はなく、考えさせることが重要である。戦前と戦後の教育は、教える徳目の内容は変わっても、アプローチ自体は変わっていないように思う。それを変えていくことが必要である。

7. 今回のお話には大変感銘を受けた。特に、国益は短兵急な経済的見返り・認知とい

った近視眼的な議論にとどまるべきではなく、開発援助それ自体が重要であり、日本自身の利益となって跳ね返ってくるという観点で考えるべきであり、また結果として日本の地位や日本への尊敬を高めることになることには、開発と外交の関係について改めて座標軸を得た思いがした。

席上の論点のうち、なぜ日本の知的貢献が国際社会により認知されないのかという点については、抽象的ではあるが、日本としてこれまで出した理念・方針を途中で忘れ去り、新たなものに移るのではなく、突き詰めて考え更に深掘りすれば、日本の知的貢献がより大きくなり、存在感も増すのではないかと思う。

開発を巡る議論には「ファッション」があり、数年たつと元に戻るという「振り子」とまで言う人もいる。一般受けする時流に乗ることも、幅広い人達の支持を得る上で必要ではあるが、それに流されては成果がなかなかあがらないだろう。最近では教育、水、アフリカなどがホットイシューではあるが、究極のところ開発にとって何が必要なのか、そのために具体的に何を起こすべきなのかについてじっくりと考えて方針を打ち出しつつ、その基本方針の中でホットイシューを「利用」していくという姿勢が重要だと思う。

その基本理念・方針として現在私達の手元にあるのは、おそらく日本が中心になって90年代に理念化し、今回改めて説明のあった、「オーナーシップ、パートナーシップ、総合的アプローチ（ODAのみならず貿易等も）、個別的アプローチ（国別・地域別の事情に応じて）」ということだと思う。この中で、今後特に「オーナーシップ」を軸に据え、それを現実のものとするための理論構築と具体的な方策を展開するという形で、日本がリーダーシップをとって更に深掘り（深化）させていくことが有用だと思う。「オーナーシップ」はすでに開発コミュニティの広範な認知を得た感があり、政府関係者の中にも「日本が今オーナーシップを強調しても『新味がない』といわれて何ら評価されない」と言う人もいる。しかし、現実の援助や開発政策において、ドナー側の国内説明責任とのせめぎあいの中で、オーナーシップが発現できていない事例が極めて多いように思う。

したがって、「オーナーシップ」はまだまだ深掘りできるし、日本はそのためのツールもある。TICAD や IDEA の文脈での南南協力（それも単なるプロジェクト・ベースではなく PRSP 策定等政策立案に際しての協力）、キャパシティ・ビルディング（現在 JICA が研究プロジェクトを推進中）の展開が考えられる。特に、単なる「日本がやります」ではなく、日本以外の多くの開発コミュニティ関係者を巻き込んで、オーナーシップ発現のためのさまざまな方策を整理し、オーナーシップ関連のすべてのイニシアティブのコーディネーター・旗振り役を務めれば、教育ファストトラックや世界エイズ基金など既存の各種イニシアティブの政治的・資金的リソースを動員できる。そして、世界水フォーラムや TICAD、IDEA などこの全体構想の一要素として活用していける。このためには、やはり知的なリーダーシップと日本の具体的な貢献（タネ程度で構わないと思う）の双方が必要だと思う。その際には、根無し草のように新しいアプローチとして提示するのではなく、90年代（更にはそれ以前）の理論と実践の蓄積に言及しつつ、その基盤の上に立ったものとして提示すれば、そこからのエネルギー

ギーを再活用できるだろう。

以上述べたように単純な話ではないかもしれないが、いずれにせよ、開発の世界は確実に、ODAの資金量のみの世界から、それに加えて知識・知恵が必要な世界に移行しており、日本のかかわり方もこれに応じたシフトが求められていると感じている。

「開発問題における日本の役割を考える」に対する意見

2003年5月

在越日本国大使館大使 服部 則夫

本年1月ワシントンで行われた「ワシントン DC 開発フォーラム」で小和田大使の冒頭プレゼンテーション議事録「開発問題における日本の役割を考える」を拝見しました。経済協力局で永年援助行政に携わり、就中、我が国 ODA 伸長期の 80 年代初め及び円熟期の 90 年代半ばに我が国援助にそれなりに情熱を注ぎ込んだ私としては、同フォーラムで開陳された小和田大使の見解に私なりの意見があり、ご参考までに次の通り書き記してみます。

記

1. 「開発問題」とは

- (1) 途上国の開発問題は、単に経済的側面だけではなく、政治的・社会的側面をも包含する複雑なものであることはその通りですが、まず経済発展により、国全体としての富の Volume が増さなければ何事も始まりません。他方、貧富の格差、環境問題、人権、そして最近確立されつつある概念である人間の安全保障面での各種問題等々経済発展に伴い発生する種々の点についても、やはり開発問題として対応しなければ経済開発の成果自体が損なわれるのみならず、当該国の政治的安定すら危うくなる結果ともなりかねません。
- (2) しかし、このような開発問題へのトータルな考え方、アプローチが取られるようになったのは 90 年代以降のことです。それまでの開発援助は、ソ連等、東側世界が行っていた援助はともかく、我が国をはじめとする西側の援助は被援助国の経済的 resilience の強化をほとんど唯一の目的として実施していました。勿論、我が国の場合、80 年代までにおいても医療、教育、家族計画等、いわゆる BHN 分野にもそれなりの ODA 資源配分をしておりましたが、経済インフラ整備が基本的考え方であったことは事実です。
- (3) 60 年代から 80 年代までの 30 年間の援助がどのような成果を生んだかは、90 年代初めに世銀が出した「東アジアの奇跡」でも明らかなように、当時は NIES といわれた東アジアの国々の発展をみれば明らかです。インドネシア、タイ等に代表されるいわゆる「開発独裁」は、貧富の格差、人権、環境等、多くの社会の歪みを生みましたが、経済面で大きな成果を上げたことは疑問の余地がありません。援助とは、はじめに理論があって行うというよりは結果ではないでしょうか。私は経協局審議官時代の 1995 年に、それまでの我が国援助の目に見える効果が知りたいと思い、IDC (国際開発センター) にマレーシア、タイ、インドネシア 3 カ国を取り挙げ、電力、道路、農業等の各セクターへの我が国 ODA 実績が当該国の GNP、成長率等の引き上げにどの

ように貢献したかを計量経済学を駆使して数字を出すよう委託調査を行いました。無論、その時点では計量経済学といっても、初めての試みであり、それなりに乱暴な手法であったかもしれませんが、報告書によれば、非常に大きな役割を果たしたことが裏付けられました。

(4) 「開発独裁」には汚職がつきものであり、問題は多々あった訳ですが、同時に、このような強引な手法無しに急激な経済発展が可能であったかとの疑問も呈されているのではないのでしょうか。

(5) 小和田氏はプレゼンテーションの中で、“「開発問題」は、「南北問題」という形で東西冷戦の虜となった結果、「南」と「東」の同盟が生じ、真の開発問題の解決にはつながらなかった・・・”と述べられていますが、東西冷戦があったからこそ途上国への援助に拍車がかかったと見るべきであり、動機はともかく、結果としては上述のように少なくとも東アジアに関する限りは、援助の成果は出ております。又、一般論として「南」と「東」の自然な同盟が生じていたと見るのは如何でしょうか。

東アジアの一部の国が、いわゆる「開発独裁」体制の下で急速に発展しましたが、途上国がソ連型経済発展モデルを手本にしたというのも如何でしょうか。

2. 日米コモン・アジェンダ

(1) 我が国が環境、ジェンダー問題、人口、麻薬等のいわゆるグローバル・イシューに本格的に取り組みだしたのは90年代半ばに米国との間で行われた日米コモン・アジェンダでありました。1994年末、当時の米国国務省 Timothy Wirth 国務次官が訪日し、当時の平林経協局長と私（審議官）が同次官と朝食を挟みながら何か具体的な日米共同プロジェクトが出来ないかということになり、95年1月、私は平林さんの命を受けワシントンに飛びました。その際、私は、局内のいやがる各課の尻をたたき、5年間に30億ドルを含む日本のGII (Global Issues Initiative) を作り上げ、これを携えました。その後、このGIIに基づき日米がグローバル・イシューについて各種共同プロジェクトを実施したのです。

(2) 私はしかし、このGIIは何も日米だけがやるべきものではなく、欧州各国も是非巻き込みたいと思いました。又、ODA 0.7%目標が現実的には達成不可能であっただけに、例えば人口増加率、非識字率、義務教育普及率等、国の総合力を示すような点については何らかの数値目標を立てて挑戦することが途上国との関係でも必要だと考えました。経済インフラ重視という日本の援助政策に対する批判（やっかみ）は当時益々高まっていましたが、私は日本が上記のようなグローバル・イシューで一大イニシアティブを取ることが必要であり、又、可能と考え、1995年のOECD・DACハイレベル会合に出席する平林局長用に私自身で筆を執り起案したのが、後に「DAC新開発戦略」として実を結びました（その時点での経協局長は畠中氏）。この構想につきDACを通すには、それなりに苦労しました。当時、日米コモン・アジェンダでツーカーの仲にあったUSAIDとまず協議をし、その全面的支持を取り付けた上で、他のDAC主要国に対し、私自身が説いて回りました（蘭のプロンク開発大臣とも話をしました）。

この新戦略採択後、次は被援助国のオーナーシップにより実際に on the ground で新戦略を実現する必要があり、アフリカ、アジア等でいくつかのモデル国（どこか失念しましたが）を選び、作業を始めるところまで私は経協局にりましたが、その後、どうなったかはつまびらかではありません。（つまりフォローアップされていないということですが、今こそ、この「新戦略」に戻るべきであり、今盛んに日本政府内で議論している国別の援助戦略でも、この新戦略に基づくべきではないでしょうか。）

3．援助における「国益」とは

日本企業による調達や日本の顔が見えるといった問題は、近視眼的でしょうか？陰徳型の援助でいいのでしょうか。援助が直ちに日本への利益となって跳ね返ってくるか否かは別として、日本の旗が立たない限り、日本の援助だと誰が気づき、日本に感謝し尊敬するのでしょうか。私は、あくまでも日本の旗を立てるべきだと考えます。援助をしてもらう側も何も一方的にもらっているとは考えてはいません。自分を援助することが日本にとっても有益だからやっているとは割り切っているとは思っています。やる方が遠慮する必要はないのではないのでしょうか。今の日本は陰徳型の援助に徹する程、国民の理解、国力、何れからも余裕があるとは思えません。

4．今後の日本の援助の在り方

(1) 日本の ODA は経済インフラ重視をいいながら日本の民間の期待、考え方を十分に踏まえてきたかという点必ずしもそうではありませんでした。途上国の経済開発にとって ODA は、あくまでも呼び水であり、貿易、そして FDI の流入がないと土着の資本、技術だけで発展はあり得ない。就中、90 年代そして 21 世紀に入ってから今後の経済発展は、そのスピードと激しさにおいて、80 年代までのそれとは比較になりません。そして、競争相手である他の途上国との間での比較優位が必要です。従って、ODA は如何にして輸出競争力を高めるか、又、FDI の流入を助けるかの観点が極めて重要です。最近流行の BOT、IPP 等の場合でも ODA の参加は、より一層その viability を高める結果となります。従って、民間資金及び技術と ODA の如何に有機的、合理的 best mix が出来るかでしょう。

(2) 他方、前述のごとく、開発に伴う様々な歪みにも適切に対処していくことが持続的成長には不可欠であります。貧困削減型 ODA がまずありきという考え方は、社会福祉まずありきの北欧型の考え方であり、決して開発問題への有効なアプローチとはいえません。

以上

「開発問題における日本の役割を考える」に対する服部則夫氏の意見への返答

2003年5月

小和田 恒

E-mail 及び fax での貴翰拝読しました。わざわざ小生の未熟なプレゼンテーションを御覧になった上でコメントまでして頂き、恐縮です。コメントはもとより望むところです。かなり独断的な見解 但し、私自身が 90 年代を通じて、個人的なコミットメントを持って取り組んだ経験に基づくものです を開陳したわけですから、反論、批判があることは当然です。正面からコメントを頂いたことを感謝します。

一般的な感想をいえば、貴見の中で、一、二小生が意見を異にする点ではありますが、大筋において貴兄が述べておられることと小生が述べたこととの間に本質的な対立があるわけではないと思います。その上で気付きの点だけ申し述べます。

1. ワシントンでの小生のプレゼンテーションでは、十分に説明しなかったため舌足らずになった点があったかも知れません。例えば、東西対立の中で開発問題が歪められていった一般的状況に対して、東アジアだけは 冷戦対立が激しかった朝鮮半島、インドシナ半島を別にすれば 例外でした。それはこの地域が、小生が述べたような冷戦対立の影響から比較的フリーであったこと、かつ日本が開発援助の主役を担って、イデオロギー的でない地に足のついた国造り中心の援助政策を実行したことが背景にあったからです。むしろ、その経験を下敷きにして、90 年代初めの日本の「新開発戦略」を構想したといってもよいでしょう。
2. 貴兄が直接携わった 90 年代後半の日本の「新開発戦略」実施の時代は、小生のプレゼンテーションで述べたような 90 年代初めの時代 小生の外審、次官時代を中心とする“開発戦略”の構想・策定の時代 を受けて、それが具体化に移されていった時代です。その結果、小生のプレゼンテーションと貴兄の印象との間の若干のタイムギャップに起因するある種のパーセプションのずれが生まれていることは十分あり得ることです。小生は貴兄の経協局時代の仕事に繋がっていくその前のことに焦点を当てて話をしたわけです。
3. いずれにしても、貴兄自身が関与された OECD における DAC 新開発戦略の採択や、それを日米間での Common Agenda に Global Issues として盛り込んだ努力については貴兄の多大な貢献があったことは小生も充分承知し、高く評価しています。そのことはワシントンでのプレゼンテーションでも 貴兄の名前は出していないにせよ言及しているとおりです。他方、貴兄が触れられていない点につき付言しておきたいと思います。

(1) そもそも Common Agenda のアイデアは、1993 年に、小生が宮沢総理の個人代表として日米包括協議を行った際に、日本側の強い主張として入れさせたものです。その際小生としては、本件が日米共同イニシアチブの形を取りつつ、今後 EC を含めた trilateral な枠組みに発展すべきものだという考えをはっきりさせた経緯があります。米側はこの日本側提案を、日本が日米間の経済摩擦の具体案件を dilute するために提起した Red herring ではないかとの猜疑心を持ち、難色を示しました。それを何とか説得して入ったものがその後貴兄の言及された努力に繋がったことはそのとおりです。

(2) OECD において DAC 新開発戦略として結実したものは、実は小生がワシントンでのプレゼンテーションで述べたとおりの背景の中で、小生が国連大使として赴任した前後から、限られたハイレベルの関係者の間で協議を始めたことに端を発します。我々としては、1993 年の東京サミットの経験を踏まえて、冷戦後の新しい開発戦略が必要であること、そしてそのために日本が知的リーダーシップを取らなければならないことが問題意識の基本にありました。この協議のプロセスとして、1995 年、ECOSOC 総会の機会に、小生が音頭を取って本省から平林経協局長にジュネーブに来て頂き、遠藤ジュネーブ大使、黒河内スイス大使 アフリカ問題の専門家として などに参加して頂いて、関係者の間で日本の「新開発戦略」の枠組み具体化の作業を丸一日費やして行いました。その結果纏まったものを平林局長が持ち帰って肉付けしたものが、DAC に持ち込まれることになったと小生は理解しています。このオペレーションは二段階から成っています。第一段階では、まず OECD で donor community としてのコンセンサスの形で実現するという考え方でした。そして、第二段階としては、これを受けて OECD での donor community consensus をより広い global consensus として国連の場で総会決議の形で認知してもらおうということが考えられていました。小生はこれを国連の場で日本の努力として推進したわけです。そしてそれが国連における新たな開発問題についての動きの高まりに繋がって行ったのです。このことはワシントンのペーパーにあるとおりです。

4 . “ 旗の立っている援助 ” の問題については、残念ながら小生は貴見とは意見を異にします。勿論、小生の主張しているようなことが日本の政治の現状からいって、すんなりと国民の理解を得にくいものであることは百も承知しています。しかし、そういう狭い量見を変えていくことこそ、日本を変えていくために我々がやっていかなければならないことだと小生は考えています。他方小生は何も「陰徳こそ美德だ」などということを行っているではありません。国際社会においては、主張すべきことは積極的に主張することが必要です。「黙っていてもいずれ判るはずだ」という日本式美德が、国際社会で通用しないことぐらいは小生も十分承知しています。問題は、その主張の内容が、客観的に説得力があり、世界の共感を得られるものかどうかということです。“ 日本がやっている ” ということを判らせるように努力すること 例えば対中援助のケース は勿論必要です。他方そのことと無理筋の主張、筋の通らない主張を金の力に任せて押し付けようとするとは全く別次元の問題です。例えば、紐付きを日本の企業のために頑張るとか、これ見よがしに日本の旗を立てさせるとかというようなことは、国際的に見て開発の哲学に合致しない、世界の国々に眉をひそめさせるやり方だと小生は考えます。そもそも戦後の日本の生き方が “ エコノミック・

アニマル”だとか、“Japan Inc”だとか、更には“日本式 Mercantilism”だとかいって批判されて来たのは、そういう短絡した「国益中心主義」から来ていると小生は考えます。この問題については、議論は多分平行線をたどるのですが、戦後の日本の生き方、日本という国の在り方にかかわる問題だと小生は考えています。

以上、取り急ぎ思いつくままに若干の感想を書き連ねました。更にゆっくり忌憚のない意見交換をする機会があることを願っています。ご健闘を祈ります。

以上

ODA 大綱はいかにあるべきか DC 開発フォーラムからの貢献

在米日本大使館一等書記官 経済協力担当 紀谷昌彦

2003年4月9日

【ポイント】

1. ODA は多くの政策のための手段であり、また各政策にとって ODA は一手段にすぎない。したがって、ODA に着目して整理した ODA 大綱は、政策の根本として位置づけるよりも、説明責任・メッセージ性を重視して考えるべきではないか。
2. 普遍的価値と国益の関係については、まず開発実現という普遍的価値自体、日本の国益に資することを十分認識すべきである。その上で、短期的な個別利益という意味での国益は対外的に強調しない方が得策である。ただし、地域協力や環境等の概念を媒介にすれば、国益という国内的要請と普遍的価値という対外的なメッセージの双方を満たすよう工夫ができるのではないか。
3. ODA 大綱の「基本理念」と「原則」は、日本の「国のかたち」を表明するものとして、途上国や国際社会全体が持つべき価値、途上国の開発実現のために必要な基本姿勢を示すことが望ましい。憲法前文の精神を盛り込んだり、自助努力を原則に位置づけて強調したりすることも一案である。
4. 重点地域は、まず外交政策・開発政策を十分に詰めた上で、その結論を踏まえて説明・メッセージを考える必要がある。重点分野は、途上国のニーズと日本の強みを双方勘案すべきだが、特に日本が国際的に強く主張し自ら実行できる分野（平和構築、人間の安全保障等）を盛り込むのがよい。ミレニアム開発目標（MDGs）には、日本の援助が役立つというのみならず、その深化・改善に向けて関与すべきである。
5. 政策立案・実施体制は、大綱の文言というよりマネジメントの問題であり、ナレッジマネジメントや関係者の動機づけ等に取り組むことが望ましい。

紀谷 昌彦（きや・まさひこ）

1964年函館市生まれ。1987年東京大学法学部卒。外務省入省。ケンブリッジ大学歴史学部国際関係論修士号および同大学法学部国際法修士号取得。在ナイジェリア日本大使館、防衛庁、外務省欧亜局・大臣官房・経済局を経て、現在、在米日本大使館一等書記官（経済協力担当）。

最近の寄稿は、国際開発ジャーナル 2003年5月号「途上国の政策・制度に援助を合わせるために調和化ハイレベルフォーラム報告」、IDCJ FORUM 23号(2003)「ワシントンから見える援助協調の現在と未来 開発援助のグローバルゼーションの中で日本がとるべき道」。

メールアドレスは kiya@kiya.net

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

1. はじめに

2003年3月14日に政府は対外経済関係閣僚会議を開催し、「政府開発援助大綱見直しについて」を了承した。その別紙には、「ODA大綱見直しの基本方針」¹が示されている。今後、関係省庁との調整、関係者からのヒアリング、パブリックコメント等、幅広い国民的議論を十分に尽くし、2003年中頃を目途に最終的な結論を得るとされている。

本フォーラム参加者の中には、当地ワシントン DC をはじめとするマルチやバイのドナー所在地や途上国の現場、そして日本において、グローバルな開発問題への取り組みや、その日本との関わりの中で仕事をされている方々が多い。したがって、特にそのような観点から、ODA大綱策定プロセスに付加価値のあるインプットができれば望ましいと考えた。外務本省に照会したところ、本フォーラムからのインプットは大歓迎とのことであったので、今回本テーマを取り上げることとなった。

以下、日本の政策体系におけるODA大綱の位置づけ、普遍的価値と国益の関係、「基本理念」「原則」として示すべき内容、重点地域・重点分野の扱い、ミレニアム開発目標(MDGs)の位置づけ、政策立案・実施体制とその運用について、私見を述べて問題提起とし、フォーラム参加者の意見を伺いたい。

2. 日本の政策において「ODA大綱」をどのように位置づけるか

(1) 政策体系の中でのODA

ODAが国民の税金を使ったひとまとまりの活動である以上、その目的や実施方針について、国民との関係で包括的な説明が必要なことは言うまでもない。しかし、ODAという「手段」に着目してその理念・目的を整理し、それに基づき政策を実施しようとしても、政策体系という観点からは若干無理があるように感じている。

日本の政策体系の頂点に位置するのは、おそらく「国のかたち」がいかにあるべきかという観点からの「国家戦略」であろう。そのもとでのひとつの分け方は、「国内政策」と「対外政策」であるが、その両者は相互に重なり合っている。別の分け方として、分野別に、「外交政策」「開発政策」「国際金融政策」「文化政策」等が考えられ、これらも相互に重なり合っているというイメージを持っている。さらに、「外交政策」のもとで、各分野（安全保障・政治・経済等/世界貿易システムなど更に細分化できる）や各地域（アジア・アフリカ・中南米等/東アジア政策、対中政策など更に細分化できる）等の政策・戦略がある。ODAは以上の外交やその他の政策・戦略の実現のための手段であろう。

「国家戦略」をわかりやすい形で、かつ敷衍してまとめた一例としては、小淵内閣のもと「21世紀日本の戦略」懇談会が2001年1月に発表した最終報告「日本のフロンテ

¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/t_minaoshi/030314.html 参照。

ィアは日本の中にある」²を挙げたい。

また、「外交政策」ないし「外交戦略」のあり方を中長期的観点から提示したものと
しては、2002年11月28日に総理官邸の対外関係タスクフォースが発表した「21世紀
日本外交の基本戦略 新たな時代、新たなビジョン、新たな外交」³がある。「ODA
とは何か」から考え始めるよりも、たとえばこの報告書の各項目について、それぞれ ODA
をどのように活用できるかという発想の方が自然だと思う。

そして、ODA は各政策にとって唯一の政策手段ではないという点も、当然のことであ
るが改めて強調したい。たとえば、日本として、（国際社会の社会問題としての）開発
問題にどのように取り組むべきかという「開発政策」ないし「開発戦略」を考えた場合
には、ODA 以外にも、貿易・投資、人の移動に関する政策等のさまざまな手段がある。
政策・戦略の実現のためには、これらの政策手段を可能な限り整合的かつ効果的に動員
する必要がある。また、開発問題の実態に鑑みれば、個別の国・地域ごとの状況に応じ
ての細かな議論という面が大きく、総論より各論が重要な場合が多いという点も念頭に
置いた方がよいと考える。

以上、ODA が多くの政策のための手段であり、また各政策にとって ODA は一手段に
すぎないという観点からすれば、ODA のみに着目し、自己完結的に政策の立案と実施を
しようとしても、十分な政策効果をあげることは難しいのではないか。政策の立案と実
施という観点からは、むしろ ODA にとらわれず、世界の中で日本は何をすべきかという
観点から政策体系を考えていくべきではないか。

これは、「ODA 大綱不要論」を述べているのではない。国内的に、そして国際的に、
ODA という観点から整理した場合に日本の政策はどのように捉えられるのかを明確に示
すことは極めて重要である。ただし、ODA 大綱をすべての政策の根本として捉えるより
も、上記のような限界を十分に認識した上で、オペレーショナルな枠組みというより説
明責任やメッセージ性を重視して考えるべきではないかと考える。

（２）「開発」と「外交」の関係

政策体系の中の ODA を考える上で、特に「外交」と「開発」の関係をどう捉えるかが
重要な問題となる。この点については、ちょうど 1 年前に本フォーラムで「日本の『開
発外交』は如何にあるべきか ワシントン DC の視点」⁴として議論が行われた。これ
は外交の定義づけにもよるが、「外交」と「開発」は、「相互に下位概念でも上位概念
でもない概念」として捉えるのが、オペレーショナルな観点からは適切だと思う。

外交は全ての政策分野に関係するが、一般的に言えば、各政策分野の自律性を活かし
つつ、比較的高次の外交政策の観点から政策形成に関与するのが適当だと思う。「外交

² <http://www.kantei.go.jp/jp/21century/> ご参照。

³ <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html> ご参照。

⁴ <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf01/PM7.pdf> あるいは当ポリシー・ミニッツ No.7 をご参照。

帝国主義」をとり、マイクロマネジメントを始めると、限られたリソースの中で、本来の外交が疎かになってしまう。その時々で外交的に重要な問題については細目まで関与する場合があったとしても、常にあらゆる分野でこれを行うことは、不適切であるのみならず、そもそも不可能である。

ODA についても、「開発」戦略の側面が大きいことからその自律性を生かしつつ、「外交」戦略の観点から（開発・ODA が総体として、また国別・地域別に持っている外交的意味合いを勘案して）政策に関与していくべきだと思う。

3. 「ODA 大綱」において普遍的価値と国益をどのように位置づけるべきか

（1）普遍的価値は日本にとっていかなる意味で重要か

ODA 大綱見直しの基本方針の「基本理念」の部分で、「『普遍的価値』と共に我が国にとっての安全と繁栄等を加えて ODA の基本理念を明確に示す」とされている。いわゆる「国益」をどのように扱うかという論点である。この点については、すでに国内でも議論が尽くされていると思われ、DC 開発フォーラムで付加価値のある議論が示せるかは必ずしも自信がないが、いくつかの問題提起をしたい。

まず、日本にとって、開発問題の解決に向けての取り組みは、タテマエでなくホンネとして大事な問題である。2003 年 1 月に本フォーラムで小和田恒氏が指摘したように、開発問題は 21 世紀の国際社会の最大の問題、国際社会にとっての「社会問題」であり、日本も含む国際社会がこの問題にきちんと取り組むことは、日本にとっても中長期的な「啓発された自己利益」の観点から極めて重要であるという点を十分に認識すべきだと思う。この点については議事録に敷衍して説明されているので参照願いたい⁵。

（2）普遍的価値と短期的な「個別利益」の関係

その上で、この開発問題の解決という普遍的価値と国益をどう位置づけるかを考える。これは国益をどのように定義づけ、何を指すものとして使うかによるが、もし短期的な「個別利益」を確保すべきという意味での国益を考えるのであれば、それを対外的に表明するか否かという切り口から、次のマトリックスを考えるのが有益と思う。

- A 短期的な「個別利益」を考えるが、普遍的価値のみ対外的に表明する。
- B 短期的な「個別利益」を考えずに、普遍的価値のみ対外的に表明する。
- C 短期的な「個別利益」を考え、短期的な「個別利益」も対外的に表明する。

普遍的価値のみならず短期的な「個別利益」を考えるにせよ、それをあえて対外的にも標榜し強調するかは別の問題である。たとえば英国では対外援助を議論する上で「国益」を強調していないと聞いている。

⁵ 詳しくは、本冊子 P.1-13 に収録されている小和田恒氏発表の「開発問題における日本の役割を考える」をご参照。

結局のところ、短期的な「個別利益」はある程度考えるにせよ、少なくとも対外的なメッセージという観点からは、むき出しの「日本自身の利益のため」という概念設定はなるべく避けた方が、せつかく使う税金の外交的効果を減殺しないという意味でも得策ではないかと思う。

それでも、国内向けにはある程度「日本自身の利益になりますよ」というメッセージを出す必要はあることから、それと対外的な「世界の平和と繁栄のためになりますよ」というメッセージの中間に位置する具体的な概念フォーミュラをいろいろ工夫することで、一見難しいこの衝突を乗り越えられるのではないか。たとえば、「アジアの安定と繁栄を達成するために ODA を重点的に使用する」という定式化は、日本の政治・安全保障や経済活動の観点から国内向けにアピールでき、また対外的には「結局は皆協力・分担して開発問題に取り組まなければならないので、日本はアジアでまず責任を十二分に果たし、またそれを他の地域にも南南協力など独自の付加価値をもって裨益させる」などのプレゼンテーションを行うことも可能かもしれない。国民からも理解・支持されるような定式化を行うことで、対外的にも日本のコミットメントに対する安心感と説得力を与えるという利点があると思う。

大事なことは、開発問題がこれだけ大きなグローバルな課題となっている中で、日本の役割をその中で然るべく位置づけるよう配慮しつつ、なぜ日本がその国益の観点からもそれを実現したいと考えているかを、内外にわかりやすく説明することであろう。

そして、実際に ODA 大綱を作った後、普遍的価値と短期的な「個別利益」の双方にどのように配慮するかということが、個別の事例で問題となってくる。それに際してどのような政策決定を行うかということが、ODA 大綱にどのように書き込むかということと同様に重要である。

最後に、普遍的価値を真剣に追求しないと、日本の言動に対する国際的な認知と支持が得られず、短期的な「個別利益」の確保もままならなくなるという点についても注意を喚起したい。

4. 「基本理念」「原則」として何を示すか

ODA 大綱の「基本理念」と「原則」は、外交・開発という観点から、日本として、(イ) 途上国、さらには国際社会全体が、どのような価値を重視し、どのような姿となっていくべきと考えるか、(ロ) 途上国の開発はいかにして達成されると考えるか、というメッセージを打ち出す核の部分だと思う。

これは、日本の「国のかたち」が表明される根幹であり、国としての叡智や品格が問われるところであろう。ODA 大綱見直しの基本方針の「原則」の部分では、「要請主義」の見直しと、従来の「原則」の役割・機能のレビューについて言及されているが、このような観点から、もう一度日本のあり方を根本から捉えなおし、それを表明するのがよいと思う。

しかし、その要素は10年前から大きく変わるものではなく、考えられるものとしては、(1) 自助努力(長く一緒につきあいながら総合的に考えること)、(2) 軍事支出の抑制、軍事的用途への使用の回避(平和国家として)、(3) 環境と開発の両立(環境汚染の経験等から)、(4) ガバナンス・市場経済の重視等がある。

個人的には、昨今幅広く議論されている selectivity(援助の選択的供与)に関する議論をこの機会に深めることが望ましいと思う。「自助努力」は、従来の ODA 大綱では「基本理念」の項目に盛り込まれているが、自助努力をする国をまず支援する、というメッセージを、日本としてこのような「原則」の中で言及することが大事ではないかと思う(当然ながら、自助努力すら十分にできない国を支援することも重要であり、別途の配慮が必要であろう)。

なお、「要請主義」について政策対話の強化等を図ることにより見直すとの指摘は有益だと思う。形式上「要請」があっても不透明な形で日本側がお膳立てするのであれば、その趣旨は滅却されるからである。ただし、援助協調が進んでいる国では、政策対話は単なるパイで行うのではなく、他のドナーとも一緒に対話を行うという視点が重要であろう。また、アフリカを中心とした最貧国では、パートナーシップが進む中で、実質的な自立・オーナーシップの確保が大きな課題であり、そのような観点から要請主義の概念構成自体を見直すことが大事だと思う。

5. 重点地域をどうするか

重点地域の問題は、正に外交政策と開発政策の交差点にある。それぞれの観点からあるべき政策を詰め、相互に調整して実質的な方向性を決めた上で、それをどのように整理・説明するかというアプローチが特に必要なように思う。最初から、アジア重視というべきだ、いやアフリカの方が貧困が深刻なのでそれは問題だ、という表現振りを議論しても、問題意識がかみ合わないのではないか。

その上で、説明・メッセージとしては、やはりアジア重視という言い方になるのだと思うが、その際にも、身の回りから成果を上げ、地域の安定と繁栄を図ることについて、普遍的な意義を説明することが大事だと思う。また、南アジアの扱いなど、アジアの定義を明確化に考えた上で書き込むことも重要である。アジア重視については、大野健一 GRIPS 教授が「ODA 二分論」として興味深い議論を展開しており、GRIPS 開発フォーラムのウェブサイトに関連論文が掲載されている⁶。

また、アフリカの扱いは、国際社会の「社会問題」に日本が今後とも真剣に取り組むか否かの試金石になると思う。

⁶ <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf01/nibunron.pdf> ご参照。

6. 重点分野をどうするか

途上国にニーズがある分野、日本に強みがある分野の双方を睨んで示すのが適当と考える。実際には、各分野ないし分野横断的な問題について、国際的に随分専門的な議論が行われているので、大綱で特定分野に数行触れることよりも、それに続くフォローアップをどれだけ精力的に行えるかが鍵になると思う。

ただし、国際的にも日本が比較的大きな声で主張し、自ら実行できる分野を強調することはメッセージ性等の観点から大事である。現在の「基本方針」にあるとおり、平和構築、人間の安全保障は言及すべきであろう。この分野については、今後の理論構築と実践が特に要請される。

7. ミレニアム開発目標 (MDGs) をどのように位置づけるか

現在の「基本方針」では、「重点事項」の中の「重点分野」の中で踏まえるべき諸点のひとつとして、「国際的な開発目標 (貧困削減等) 」が言及されている。しかし、このODA大綱の検討の一環として、MDGsについて日本がどのようなスタンスを取るのか、骨太かつきちんとフォローアップされる方針を打ち出すことは大変重要だと思う。

日本政府のMDGsに対するスタンスは、2002年10月の古田外務省経済協力局長講演で示された⁷。これは、基本的には、日本の経済協力はMDGs達成に役立っている、という説明振りである。しかし、DAC新開発戦略からの経緯や、MDGsに関する現在の国際的コンセンサスを踏まえれば、日本として一層前向きに「担ぐ」に値する概念であると考えられる。

MDGsは、貧困削減を掲げる英国等のドナーが強く支持・推進していることで、日本として「担ぐ」べき概念ではないというように受け取られている向きがあると思う。しかし、そもそもDACの場で国際開発目標 (IDT) を打ち出し始めたのは日本であり、日本自体が経済成長を重視する中で「貧困」を目標に加えたという経緯を忘れるべきではない。このような国際的なアドボカシーの中に入って積極的に取り組み、中から日本としての考えを反映させていくことが重要だと思う。

ただし、MDGsには「目標の一人歩きの危険性」や「欠如している視点」などの問題点がある。日本として、MDGs達成に向けて個別具体的な形で成果・貢献を示すとともに、これらのMDGsの問題点につき、それを補完する形で取り組みを深めている (平和構築の観点、キャパシティ・ビルディングの観点等) といった打ち出し方にできれば望ましいと思う。

以上のとおり、MDGsに関与し知見を示して「世界と同じ言葉」を話していくことは、グローバルな開発問題への取り組みを日本がリードしていく上で極めて重要と考える。

⁷ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_2/sei_2f.html 参照。

なお、MDGsについては、2002年6月のBBL議事録⁸、そして2002年11月の国際開発ジャーナル・DC開発フォーラム・リレー連載⁹で取り上げられている。

8. 政策立案・実施体制とその運用をどうするか

この点は、大綱に盛り込む文言よりも、その実施に真剣に取り組むこと、「マネジメント」を強化することが鍵だと思う。

10年前のODA大綱に盛り込まれている文言が、その後の2度にわたるODA改革懇談会や最近のODA総合戦略会議、各方面からのODA改革の提言に改めて盛り込まれている事実を見るにつけ、ODA大綱にどのように書くかという作業にとどまらず、過去これらの問題について十分な対処がなされていなかったとすれば、それはなぜか、という根本的な見直しをすることが大事だと思う。そして、それは現在のODA改革の中で正に取り組まれていることでもある。

取り上げるべき問題が多いので、ここではすべて触れられないが、まず第一に、「ナレッジマネジメント」的思考が重要ではないかと思う。これは、現地の役割・体制強化にも関係するが、現地の状況を十分に把握し、相手国政府やドナー、そして日本の関係者の持っているさまざまな情報を活用しつつ、迅速に調整・実行につなげられるようにすることが重要である。また、相手国政府や他のドナーに対する情報伝達もスケールアップに際しては重要になる。

昨今の企業経営等を見るにつけ、関係省庁や実施機関との調整、そして現地との連絡といった複雑なプロセスを経ては、特に援助協調が進んでいるような国ではとても対応できないように思う。実質的にナレッジと権限を持つ（片方だけではダメ）カンントリーディレクター（可能な限り現地駐在）を明確化し、その司令塔のもとで迅速に動けるようにするにはどうすればよいか、という観点から議論を構築する必要があるのではないだろうか。国際開発センターの佐々木亮氏は、本部において統一政策を策定する一方、現地管理者がこの政策の「解釈権」を持つという形での権限委譲のあり方を提示している（IDCJ FORUM 23号（2003年）「特集・援助協調を超えて」所収論文）¹⁰。

第二に、「制度」と「人」は車の両輪のようなものだと思う。いかなる実施体制・スキームを作ったとしても、それを現実に生かそうとする人がいなければ、「仏作って魂入れず」となってしまう。立派なODA大綱を作り、そのモニタリング体制を緻密に整えても、それが本当にODA政策に体现されるかは保証できない。新ODA大綱に掲げられるような理念・原則・政策について、開発関係者や広く国民がオーナーシップを持ち、それを各人が現実化しようという気持ちを持つようになって、初めて意味のあるODA大

⁸ <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf02/pm13.pdf> あるいは当ポリシー・ミニッツ No.13（戸田隆夫氏の発表「日本はミレニアム開発目標(MDGs)に対して如何に取り組むべきか」）をご参照。

⁹ <http://www.developmentforum.org/idi0211.htm> ご参照。

¹⁰ http://www.idcj.or.jp/4Publications/43forum_list.htm ご参照。

綱になると感じている。ODA 大綱の実施のための方策を考える際には、体制作りとあわせて「魂」対策（？）が大事ではないだろうか。

9. おわりに

私も含め、多くの実務者や研究者は、日々の実務や研究をする中で、ODA 大綱で取り上げているような大所高所の話を変えて議論する機会がないように思う。

以前、外務省で小淵外務大臣（当時）は「オプチ賞」を創設し、「大臣にもの申す」提案を募ったことがあったが、当時、そのような考えを巡らせていなかったことに改めて気づかされ、剛速球を受けたように感じた。（そこで、一所懸命提案を書いて提出したが、当然ながら「にわか提案」は日の目を見なかった。しかし、当時いろいろ考えて提出したのは有意義だったと思っている。）

今回の ODA 大綱に関するヒアリングやパブリックコメントのプロセスは、ODA に実務や研究を通して関わっている多くの人達に対して、このような正面からの問いを投げかけている機会ではないだろうか。ODA 改革が行われ、ODA 大綱がとりまとめられようとしているこの時期に、（採用されるか否かは別として）胸に手を当てて自らの考えをぶつけるプロセス自体に意味があるように思う。

この機会に、フォーラムに参加する皆様から、是非ご意見を伺いたい。

【参考】

ODA 大綱の見直し（従来の大綱と新たな基本方針等を掲載）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/t_minaoshi/index.html

ODA 総合戦略会議（ODA 大綱見直し等が議論され、議事録や席上資料を掲載）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/senryaku/index.html

GRIPS 開発フォーラム・ODA 政策（ODA 改革の諸提言のリンク集を掲載）

<http://www.grips.ac.jp/forum/oda.htm>

【事前の電子メールによる意見交換（プレゼンテーション素案に対して）】

1. ODA 総合戦略会議でも ODA 大綱は毎回議論されている。ただし十分な時間・内容とはまだいえない。

最近は次のような問題がある。新 ODA 大綱では開発に加えて「平和構築」「人間の安全保障」が前面に出てくるのが確実である。紛争・難民等に対して ODA を＜事後的に＞どしどし使っていこうというわけである。しかし＜事前的に＞それらの発生を防ぐことが重要なのはいうまでもない。こちらの方の議論がまだ弱いと思う。

そこで、イラク問題をどう考えるか。日本政府があのような形で初めからほとんど無条件で米英支持表明することは、短期的に外交レバレッジを喪失するばかりか、長期的にもテロ・紛争・独裁・反米の抑制に貢献しないと思う。外交にはもう少し複雑な思慮が必要である。イラク戦争の後始末に ODA を使う話だけでなく、外交と ODA をつなげるもう少し高度な議論が必要なのではないだろうか。

こうした大きな話はまだ私の頭の中でも整理されていないが、イラク問題に全く無関心では新しい ODA 政策の話はできないと思う。ただし、私の関心は眼前のイラク問題というよりも、「平和構築」「人間の安全保障」を打ち出す際の基本的考え方そのものである。ご意見があればお聞きしたい。

2. JICA の独立行政法人化に伴い、設立根拠となる法令（個別）の目的規定には、「復興」の二文字が新たに入った。検討初期の段階では、「平和」あるいは「平和構築」という文言を挿入すべきであり、武力紛争の予防を含め平和に対するより包括的な取り組み資する志を宣明すべきである、という議論も援助実務者において強かった。しかし、政府部内の検討の過程で「復興」に落ち着いた。しかも、この文言に関しては新しい目的を付加することを意味するのではなく、従来から目的に含まれていたものを新たに括り出す、という解釈が施された。

他方、人間の安全保障委員会では、「開発」と「平和」が重なり合う部分についての取り組みをより一層重視すべしという立場と、これに対して、それぞれの領域における expertise を重視すべし、という立場の双方から議論が行われたと仄聞している。開発実務の立場からは、明らかに前者の議論が現場感覚に則している。ちなみに、緒方貞子氏も累次の機会に指摘されているとおり¹¹、貧困と武力紛争のリスクは、地理的に重なりあう部分で顕在化している。援助の現場においては、「開発」と「平和」の2つの価値を実現に同時に資する活動は、implicit か explicit か、という問題はあるものの、これまでも嘗々続けられてきており、今後はますます積極的に行われるだろう。それは、単に時代の流れに則する、ということではなく、むしろ「開発」の問題を現場で捉え、あるいは「貧困」や人間の生存の問題を現実的な思考から厳しくつきつめてい

¹¹ <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf02/pm16.pdf> あるいは当ポリシー・ミニッツ No.16（緒方貞子氏の発表「人間の安全保障と日本の国際協力を考える」）をご参照。

くことによって得られる自然な帰結であると私は考えている。

また、紛争を予防することを目的とした場合、その成果をどのようにして図るのか、あるいは、紛争予防のためのリソース配分をどのようなかたちで正当化するのか、紛争に対する resilience の強化にも資する効果的な開発援助は可能か、等々の議論も、これからますます盛んになってくるだろう。世銀でも、LICUS¹² 議論を発展させるかたちと、戦後復興を拡充するかたちの双方向から、この領域に議論が及んできている。90年代後半において世銀等で展開された援助効率/効果を巡る議論における視野狭窄は次第に過去のものとなりつつある。

日本の開発人材に目を向けると、私の知る限りでも、JICA 関係者のみならず、素晴らしい可能性を持った日本の若者が、今、「開発」と「平和」の重なりあう領域に関心を持ち、各所で研鑽を重ねているが、これらの蓄積は、何らかの求心力をもった実践の枠組みを得ることで、日本の開発営為のみならず世界の開発営為において、この先5年、10年で大きな資産となり、花開く可能性を秘めていると思う。

新しいODA大綱を検討するプロセスでは、これらの援助現場の状況を単に「追認」するのみならず、より先を見越し、そして「開発」の問題をラディカルにつきつめる思考から、さらに、新しい時代を創生する志をかたちにしたメッセージを打ち出すための検討がなされることを強く期待している。

(紀谷) 開発を真剣に考え、途上国の現状を見た場合に、紛争の問題との連関に直面することが多いと思う。さらに、環境も加えて3つの相関を考慮するということも考えられる。JICA 米国事務所の戸田隆夫氏の「環境、平和と開発の相関を踏まえた国際協力のパラダイム構築」修士論文および寄稿はウェブサイトに掲載されている¹³。

「平和と繁栄」が並置され、「安全保障と経済」が並置されるという概念整理でいけば、途上国の直面する(グローバルな)課題という文脈で「平和と開発」を並置するのは自然だと思う。そして、手段たるODAは「開発」のみならず「平和」にも向けて意識的に使っていくという発想も同様に自然なように思う。

最近、日本政府として「平和の定着」を強調しているが、平和構築、紛争と開発、そして人間の安全保障といったさまざまな概念・アプローチとの相互関係をアカデミックな批判に耐えられる形で明確にしつつ、それを大綱に盛り込んでいくことが重要だと思う。私自身、まだ整理できていないが、「人間の安全保障」最終報告書¹⁴なども読みつつ考えたいと思っている。

¹² Low Income Country Under Stress の略。

¹³ <http://www.developmentforum.org/toda.htm> (修士論文)、<http://www.developmentforum.org/Articles/toda.doc> (寄稿)ご参照。

¹⁴ <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html> ご参照。

3. ODA 大綱再考に関しては、開発援助実務者としてきっちりとした意見と述べる事が当然の義務と認識している。私が最も申し上げたい点として、「開発」と「外交」一点に限り、とりあえずその要諦につき皆さんの議論の叩き台として報告したい。

「特に、開発途上国と呼ばれている地域において顕著に現れている問題、就中、貧困、武力紛争、環境破壊、人権の抑圧等が重複し、輻輳しつつ、人々を苦しめている問題、当該地域に生きる人類の 8 割強を占める同胞の生き死にに関わる問題を、どのように理解するか、そしてそのうえで、日本という国は、これに対してどのように取り組むべきか？」という基本的な問い、ODA に取り組む者であれば、常に意識していなければならないこの問いに対して突き詰めた議論を行うことから大綱再考の作業は出発し、かつ常にそこに立ち返ることが必要であると考えます。

そのために千万言を費やせと言っているのではない。少なくとも、「外交政策の重要な手段としての ODA」というような矮小化された議論から出発することは、問題の本質を見誤る。上述の問題の前半分を仮に「開発」と一括りにするとすれば、この「開発」の問題は、小和田恒氏も本フォーラムで指摘されたとおり、「21 世紀における国際社会が抱える最も重要な問題」であり、この見解に更に付言すれば、「開発」の問題は、日本国一国の外交などといった問題とは本来的に異なる問題（少なくとも下位概念でも上位概念でもない問題）として捉えられるべき問題であると考えます。

ODA は、「開発」と「外交」という 2 つのイシューの接点における営為として捉えられるべきものである。「外交」(diplomacy)あるいは、より広く「対外政策」(foreign policy)を追求するために ODA はいかにあるべきか、という議論のみでは不十分であり、「開発」にとって ODA はいかにあるべきか、という議論が同時並行してなされる必要がある。しかし、後者の問いに答えるためには、(若干表現を変えて繰り返すが)そもそも、「開発の問題をどのように認識し、そしてそれに取り組むために日本という国が (ODA を含みつつも ODA に限らず全体として) 何をすべきか」という、より基本的な問いに答えなければならない。

ちなみに、米国では政府からのメッセージにおいて、「外交」(diplomacy)と「対外政策」(foreign policy)は使い分けて用いられることがあり、たとえば、対外政策の下位概念として、外交、国防、国際協力(あるいは開発援助)を位置づける、というような整理がなされることがある。

新しい ODA 大綱では、現行憲法前文その他、日本国の基本的な「かたち」や精神を謳っている根拠と ODA という営為との繋がりが明示されるべきである。また、これまで日本が歩んできた歴史とそしてこれから日本が国際社会との協調を通じて創り出そうとしている「未来」に言及し、「開発」についての「日本ならではの」ビジョンを提示することが求められる。そしてそれらに立脚しつつ、日本の ODA にあり方を明示すべきである。私は、そのような記述が簡潔になされているものこそ「大綱」と呼ぶにふさわしいものであると考えます。新しい大綱では、ODA などとは縁もゆかりもなかった賢者の箴言にも耳を傾けつつ、また、ODA に対して根本的に懐疑的な者に対しても、ロゴス、パトス共に納得がいく記述がなされることを目指すべきである。他方、

蛇足ながら、要請主義云々といった technical な議論は、大綱の類にて深掘せず、援助のプロにお任せ下さい、と申し上げたいところである。

(紀谷) 開発と外交の関係は、国際金融と外交、文化と外交の関係と並べ合わせて考えれば理解が深まるように思う。個人的には「下位概念でも上位概念でもない問題」という表現が理解しやすい。

対外政策や外交をどのように定義するかにもよるが、自国の国益を増進する、あるいはより広く世界秩序を管理するという意味の「外交」的問題意識から見れば、開発、国際金融、文化(イスラムとの相互理解など)はいずれも「外交」の要素がある。しかし、すべてが「外交」に還元できるかという点、必ずしもそうでないように思う。

開発、国際金融、文化など各分野の営みを、外交的観点から整合性・一貫性を持った政策運営をするよう確保する、というのが外交の意味合いであり、それを担うのが外務省(ないし対外政策統括を司る政府内の部局)だと思う。そのような観点から、ODA 大綱では、自国の国益を増進する、あるいはより広く世界秩序を管理するという意味の「外交」を超えて、もう少し広い日本の国のあり方、日本の国の価値観を示すものが提示できればよいと思う。

それは、ご提案のように憲法への言及かもしれないし、あるいは新たな価値観かもしれない。個人的には、小淵内閣時の「21世紀日本の構想」懇談会の、「日本のフロンティアは今、日本の中にある」という言葉に感動している(このような知的営みが、報告書をまとめた後、議論が継続しないのを残念に思っている)。

繰り返しになるが、いわゆる外交を超えて「この国のかたち」を考えるとところから議論を始めることが大事と考える。即座に結論が出ないにせよ「この国のかたち」を常に考え、議論し、それを深めようとする姿勢なしに立派な外交はできず、開発にも力が入らないように思う。その営みの中から、ODA 大綱の理念や原則が出てくるものだろう。書生論過ぎるだろうか。

4. 今般の問題提起に対し、下記の「途上国開発問題に関するポスト南北アプローチの構想」を提案させていただきたい。

(1) 途上国開発問題に対応するための費用は誰が払うのか?

国連の人口推計(中位ケース)によると、下記に見る如く、先進地域は今後長期にわたり約12億で推移するのに対し、発展途上地域は10年間ごとに約7億ずつ増加する見込みである。このうちアフリカだけを見ても2020年には約12億と、先進地域の人口とほぼ同規模になるとみられる。

	先進地域	発展途上地域	アフリカ
2000年	12	48	8
2010年	12	55	10
2020年	12	62	12 (単位 億人)

先進国が途上国を救済するという従来の南北問題的アプローチに実施可能性があるといえるであろうか？もしあるとすれば、そのこと自体に構造上の問題があることにならないか？

(2) 途上国の何が問題か？

途上国の極度の貧困は人権擁護の観点からも、それ自体改善されなければならない問題である。しかしながら、その貧困問題が根底にあるとはいえ、目下の直接的問題は何かといえば、エイズ等の疾病、不法移民、難民、犯罪、地球環境問題、テロ、紛争等である。貧困削減が時間のかかる根治療法だとすれば、これらの問題には別途、即効性のある対応が必要といえる。

さらにこれらの問題が、近年のグローバリゼーションによって地域内に封印されずに国際社会全体に流出、拡散することが現代社会の特徴的な問題である（ローカル・イシューのグローバル・イシュー化）。

(3) 途上国開発問題対処のために必要なアプローチ

途上国の開発問題は、もはや先進国が富者の義務として貧者の途上国を救済してあげるといって従来の南北問題的アプローチで対処できる問題ではなく、先進国を含む国際社会全体の安全と発展のために必要な国際管理上の問題として捉えるべき問題と思われる。以前、国際関係の主軸は東西問題と南北問題であったが、このうち東西問題はもはやほとんど存在せず、ポスト冷戦時代といわれて久しい。途上国開発問題も上記のような観点から、南北問題の概念から脱してポスト南北時代の新思考が求められていると言えよう。

現在言われている「自助努力」、「オーナーシップ」、「パートナーシップ」も、援助する国とされる国の構造を前提としていると思われるが、この概念自体時代遅れといえるのではないか。

ポスト南北時代の新思考の骨子として以下の点があげられる。

援助の出し手と受け手という思考を脱し、全ての国が国力に応じて国際管理に参画するという意識の変化を行う。

したがって、先進国だけがODAとして資金を負担するのではなく、原則全ての国が、いわば課税所得水準を引き下げるといような形で国力に応じて資金負担を行う。

上記のような問題に安全保障問題も加えた形での国際管理総合政策のようなものを構想し、途上国の経済開発問題もそのひとつに位置づける。また、開発問題に対処する手段もODAだけでなく、国際金融、投資、貿易、地球温暖化ガス削減策等の総合的

手段を有機的な関係において構想する必要がある。その中で各国が得意分野にそれぞれの国益も加味して貢献するかたちに持ち込めれば、いわゆる国際益と国益の問題も整合的に調和され得るのではないか。

現在縦割りになっている国連の各機構を上記の構想に従い再編する。

(紀谷) 開発問題について、先進国と途上国の相互関係の問題から、国際社会全体の国際管理上の問題として発想を転換すべきであり、国際管理総合政策の立案・実施と国連再編を含む改革をすべきとの問題提起をいただいた。

このような長期のビジョンについての議論は重要だと思う。大所高所から議論する研究者と、日々の業務を行う実務者の間の距離が大きく、インターアクションが少ないことが大きな問題であり、この橋渡しをする「政策研究」の拡充により、長期のビジョンと短期の具体的行動が接合し、研究と実務の双方とも質が向上することが多いのではないかと思う。

実務者としての観点からは、開発でも安全保障でも共通だが、ご提案のように「国際管理総合政策」を作るとしても、誰が決定権を持つのかという点(意思決定方式)が難題だと思う。現在の国際システムを前提に、リソースの提供者(多くの場合は国)のインセンティブを活用する形でその試行錯誤を積み重ねながら、よりよい仕組みを一步一步構築していくというプロセスが有効なように思う。

5. 全く断片的な感想だが、以下、提示された論点のうち2点について述べたい。

(1) 「原則」として何を示すか

日本と欧米の文化の違いを見たとき、high-context / low-context という対比概念がある。ODAのような話とレベルが全く違ってふさわしくないかもしれないが、アメリカ人と接していると思うのは、スタイルを気にせず、より時間をかけずに即 "get to the business" が好まれる文化だと感じている(たとえば、初対面からファーストネームで呼ぶなどもそうである)。これに対し、日本の文化はより時間をかけてじっくり人間(国家間)関係を醸成するほうではないだろうか。

このような二分論は議論のあるところかとも思うが、日本はこの high-context な文化に表されるような、プロセス重視のアプローチをより前面に押し出しているのではないかと考える。たとえばコンディショナリティに関して、ODA大綱の考え方では、相手国の状況に問題が生じたら即時に容赦なく援助停止とするのではなく、あくまで相手国の合意を得るべく地道に粘り強く説得するというスタンスであり、これはまさにプロセス重視の価値観に根ざすものと考えられる。結果を犠牲にしてもということではないが、こうした過程アプローチによってこそ日本はメッセージ発信力を高め、ひいてはこれが、この「プロセス」の中で、相手国の「自助努力」を支援することにつながるのではないかと思う。

(2) 政策立案・実施体制とその運用をどうするか

(これはプロジェクトレベルの話になるので直接には大綱に盛り込むものではないと思うが) USAID や世銀等国際機関で使われているログフレームの考え方は役に立つのではないかと個人的に感じている。つまり、一連の政策の中でインプットとアウトプット(さらにその上位にあるアウトカム、そしてインパクト)を整合的かつ効果的に結びつけるというものである。このアイデアを利用して、政策立案から実施、さらに評価まで一貫性をもって、かつ関係省庁・機関で認識を共有することが可能になるのではないかと考える。

紛争予防・平和構築が盛り込まれる点についても、時間軸をどう考えるかが重要になってくる。もう言い尽くされていることではあるが、「ポスト」コンフリクト支援とはいえ、援助を考えるのはもちろん紛争が終わってからだけでないわけであり、いわゆる continuum をどう形にするかという議論が必要と思う。

(紀谷) 政策の立案・実施・評価について、インプットとアウトプットを整合的かつ効果的に結びつけることの重要性について指摘をいただいた。

政策評価について、マネジメントのための評価と、アカウンタビリティのための評価という2種類があるように思う。ODA 評価については、かつては(今もそうかもしれないが)、各種の問題事案を背景に、ODA が不正に使われていないか、何か隠していないか、という観点から後者の評価が重視されていたように感じている。このような評価のためには、外部評価が有効だろう。

他方、政策立案・実施・評価プロセスの一環として、結果を評価して今後の政策にフィードバックする作業は実は極めて重要であり、最近国際的に議論されている成果重視マネジメント(result-based management)はこのような発想に基づいているように思う。このためには、内部評価が有効だろう。

この両者の評価の違いを十分に理解し、かつそれぞれを積極的に活用する姿勢が大事だと思う。現在の ODA 大綱でも、また今般の見直しの「基本方針」(4.(2)(ト) ODA 評価の強化)にも、その点までは明示されていないが、ODA 大綱には最終的に然るべき形で反映されることが望ましいと考える。専門家のご意見を是非伺いたい。

6. われわれ、ODA に従事するものとして、現在の局面は非常に重大な意味を持っており、1人でも多くの関係者が声を上げるべきと考えている。

(1) 「ODA 大綱」という枠組みをどう考えるか

言うなれば、大綱は憲法に喩えられるのかも知れない。再軍備という touchy な 이슈を抱えるが故に政治的なタブーとして扱われ、半世紀以上にわたってその改正イニシアティブが発動されないという異常な状態が、護憲論者の意図とは裏腹に憲法そ

のものの著しい風化を招いてきたのが実態である。大綱を同じような状態に陥らせないためには、見直し作業を行うことは不可欠である（実際、大綱の精神を 99 年の第 5 次中期政策と比較すると、両者の間のギャップに驚かされる）。

しかし、「きれいごと」と「現実のドロドロ」をはっきりと区分し、前者を「タテマエ」として割り切り、一切の行動指針にはしないことは、日本人特有の弱点である。これは ODA のような Moral High Ground から国際的評価が加えられる事業においては致命的なものだろう。ODA 草創期に制定された現大綱は、確かに時代にそぐわない側面があるが、まだ「現実のドロドロ」にまみれていなかった分、守るべきものが多いある。

紀谷氏の問題提起に即して言えば、大綱の本質的意義は「外交」と ODA の領域区分をはっきりさせることにあるように思える。もともと、戦後の日本は敗戦により外交レバレッジを豊富に持てない立場にずっと置かれていた。そのため経済力がつくにつれ、外交における ODA への依存が過多になってしまったのが、現状の問題点ではないだろうか。顰蹙を恐れずあえて言えば、財政の破綻的現状を考えると、このような戦略的思考はもはや先が見えている。ODA 以外の領域において多くの外交的イニシアティブを開発するためにも、外交と ODA のそれぞれについて守るべき領域区分を明確にすることが急務である。大綱の新しい位置づけはそこに見出されると思う。

(2) 普遍的な価値と国益の関係をどう提示するか

我が師のひとりである絵所秀紀先生は、最近お願いした講演会において、「大綱の見直しにおいて国益重視を盛り込むことは、JICA などが 30 年間にわたり営々と築いてきた成果を灰燼に帰しかねないものだ」と述べられた。私もこの懸念を共有するものである。

ODA における国際的な Rule of Game は、自国の Moral Position を強化することによって、軍事力以外の手段による政治力強化を図ることである。つまり、ODA とは定義自体からして国益に沿ったものである。これは、我が国以外のドナーならほとんど自明のこととして受け入れている。我が国で議論する「国益」とは、そのほとんどが Moral Position 強化に逆行するものばかりである。つまり、explicit な国益追求は implicit な国益を損なうということが理解されていない。このトレードオフ関係を全く理解していないところに、国内での議論の不毛さがある。Rule を承知していても Game に必ず勝てるとは限らないが、Rule を知らずして Game に勝つことは有り得ない。

紀谷氏のフレーズに照らして言えば、「アジアの安定と繁栄を達成するために ODA を重点的に使用する」という命題のおかしな点は、なぜ「アジアの安定と繁栄」のために、とりわけ ODA が必要なのかという、国際社会から当然に想定される疑問に答える用意がないことである。カンボジア・ラオス・ミャンマー・ベトナム(CLMV)やバングラを例外としたほとんどのアジア諸国は、過去 20 年にわたる日系企業投資の恩恵を受け、ODA に対する切迫した需要はもはや希薄となっている。これらの国に対する経済的交流は、民間経済活動を制度的に支援する形に移行すべきである。昨年飛びだし

た「日本の ODA にタイ国としてはもはや全く関心がない」というタクシン発言は、われわれとしてもこれを受け入れるべきものだ。私は過去 20 年以上の間、東アジアとの関わりで仕事をしてきた元硬派アジア族のひとりとして、以上のことを述べている。

やや話がわき道にそれたが、私の主張は「普遍的価値」と「国益」をトレードオフにおいてとらえるアプローチそのものに異議を持つものである。前者が国際社会に共有されているものならば、これとトレードオフにあるような「国益」など真の国益とは言えない。

(3) 原則として何を示すか

私が現大綱でとりわけ愛惜の念を持つのが、軍事支出を ODA 供与のコンディショナリティとしている一項である。兵器禁輸原則を持つ我が国として、これは国際社会に対して、自らを優位に立たせ得るポテンシャルを持つものである。また、LDC の紛争予防が国際的アジェンダの上位に取り上げられている現状では、その効果もかなりのものとなる可能性を秘めている。残念ながら、現実の ODA 配分においてはこの原則は空文化しており、改正によって削除される可能性が高いと思うが、極めて残念な事である。

Selectivity も同様だろう。我が国の ODA 関係者の多くは、Selectivity が DAC 主導で進められることに反撥を示すが、大綱の自助努力原則と同じ精神であることに気づいていないようだ。大綱によって遙かに昔から Selectivity を先取りしていたことを発信すべきだろう。

(4) 重点地域をどうするか

紀谷氏のフレーズに即してまた言えば、「アジアを重視することがグローバルにも裨益することを示す」というのは多分有り得ないと思う。もちろん、どのドナーでも「エゴとしての国益」は現実に ODA 配分において多少なりとも見られる。しかし、これを根本原則として世界に発信できるだろうか。厚顔無恥に思える。

現実の妥協策として「二分論」は有効だろう。その場合、外に対して重点的にアピールすべきなのは、国際的アジェンダに沿った部分であることは言うまでもない。

(5) 重点分野をどうするか

我が国の比較優位がある分野に特化すべきとの主張が根強いが、小職は反対である。AIDS、紛争等の pressing なイシューに対して、我が国のみならず、大半のドナーはさしたる比較優位を持っていないが、我が国がこれに手をこまねいて国際的な評価が得られるだろうか？そもそも、開発援助とは「双方向の学習プロセス」であるという当たり前の命題に立ち帰るべきであろう。

これに関連して、あえて顰蹙を恐れず言えば、いわゆる「日本の経験」に対する拘

泥は捨てるべきだろう。すでに「失われた 10 年」から「失われた 20 年」に入りつつある我が国としては、これに拘泥することは開発援助の機会をどんどん狭める結果となる。もちろん、「日本の経験」が全くゼロ価値とは思わないが、謙虚にその有効性を考えるべき時期にすでにわれわれは到達していることを認識すべきである。

(6) MDGs をどう位置づけるか

本フォーラムでの戸田隆夫氏の MDGs ペーパーおよび紀谷氏のまとめのとおりだと思う。MDGs はそれがたとえ未達に終わるとしても、そのために国際社会が長期間連帯することが重要である。The Economist 誌風に言えば、「たとえ世界の貧困が半減ではなく 25% 減に止まったとしてもこんな素晴らしいことはない」と思う。

(紀谷) 普遍的価値を強調すべきと考える点につき、現時点での個人的な考えとしては大変共感する。しかし、ODA 大綱を国民的なコンセンサスと支持を得た文書にしていくことを考えると、もう少し議論を深める必要があるように感じている。

「顔が見えるのか」「具体的な見返りがあるのか」「他国の立ち回りと比べて損はしていないのか」といった議論に対して、これを一刀両断に切り捨てることもまた問題があるように思う。このような議論に対してきちんと反論し、正面から説得力のある議論を展開してこそ、初めて日本として幅広い支持に裏付けられた、強靱な政策を取ることができると考える。また、「世の常識」に単に流されるのはいけないにせよ、「世の常識」の中には知恵や真理も含まれているように思う。

2003 年 1 月の「開発問題における日本の役割を考える」の BBL の際に、メディアの方から、開発の議論はオタクの議論になっており、本来は政治家が国民に説得しないとイケないとの意見があった。政治が一層難しい状況になっている中で、開発関係者、外交関係者が、単なるオタクといわれぬように、広く国民との対話を自ら行うつもりで臨む必要があると思う。

これまでのメーリングリスト上の議論では、私も含め「普遍的価値」派が多いように思うが、皆同じように考える group thinking になると、議論が深まらず、弱い立論のままになってしまう。是非ゴリゴリの「国益」派の方のご意見を伺いたい。

7. 大綱の現在の見直し作業は、「何を変えるか」という視点が主流だが、私の視点では、現存の大綱には、重要な「守らなくてはならないもの」も多く含まれていると思う。したがって、「変えること」は他の識者に任せることとして、ここでは逆に「何を残すか」そして発展させるかという視点で、思いつくことを連ねてみたいと思う。

基本理念について

(1) (私の主張) 「従来の大綱の『普遍的な価値(人道的見地、相互依存、平和国家、環境保全等)』を改訂後も高いプレゼンスで残すべき」

「見直し基本方針」では、「普遍的価値」と「国益」を相対立する概念で議論している。それでは「国益」とはいったい何だろうか？昨今の議論を俯瞰すると、国益は「経済的国益」と「政治・外交的国益」から主に構成される概念と思われるが、結局は、「自国の国民が満足すること」なのではないだろうか。このような広い概念とすると、上記の二者の国益の要素に加えて、「人道的国益」の要素を加えて国益を 3 要素からなるものとするのが妥当である。すなわち「普遍的価値」と「国益」を相対立する概念ではなく、「普遍的価値」は「国益」の一部と捉えるというのが「仮説」である。

私を見ると、「なぜ援助をするか」は、8割方は人道的国益で説明できてしまうと思う。一見ナイーブだが、フォスターペアレンツのポスターがなぜあれほどまでにインパクトがあるのかを想起してみれば自明ではないだろうか。国民の殆どが、人道的国益のために援助をやることに「正当性」を感じるのではないだろうか。私の隣のおばあさんに、人道的な視点、たとえば「僕はケニアに病院を作っているんだよ」というと「いいことしてるねえ」と納得するのだろうが、経済的・外交的国益のために援助をやっていると言っても何のことやらわからないだろう。

国益 3 要素に対応する主たる受益者（満足する人）は、経済的国益は企業、政治・外交的国益は政治家や省庁（外務省など）、人道的国益は一般国民である。前二者の声が大きく、一般国民の声は聞こえない。これはまさしく「ODA の政治経済学」であり、「Voice of the poor」を地でいくがごとく、人数的にはメジャーだが powerless の一般国民の声は政策決定者には聞こえないのである。しかし、ODA は税金なので、当然受益者の意向を「忠実に」反映させる必要がある。すなわち、ODA 大綱の見直しでは、「メジャーな声」である「普遍的価値」を基本理念でコアとして残し、経済・政治的国益（「安全と繁栄」）の視点のトーンを極めて低くするべきである。

これまでの日本の歴史的経緯や、平和国家である現在の国際政治上の位置づけからしても、平和構築、貧困削減などの「普遍的価値」に焦点を合わせることが妥当であると考えられる。

（２）（私の主張）「『キャパシティ・ビルディング』の視点を強く主張すべき」

現在の大綱では、援助によって「人造り、国内の諸制度の整備」が謳われているが、国際機関・ドナーなどがさまざまな援助のあり方を言う中で、わが国はこのキャパビルを従来以上に強調して強調し過ぎることはないと思う。ドナー間の「差別化」に繋がることでもある。

PRSP レジームの中、すでに論点百出で新たな論点を今更わが国が出せる予定は少なく（人間の安全保障などは例外かもしれないが）、我が国の問題はいかにフィロソフィーや戦略を「整理」するかにある。その点で、キャパビルは過去の援助実績と今後の展開の可能性の高さからいってもコアとするに足る概念と思われる。キャパビルについては、周知のことなのでここでは詳細は割愛する。

ODA 政策の立案および実施

- (3) (私の主張)「スキームをなくすべし」(これは「何を残すか」の視点からのコメントではないが)

日本の ODA の非効率性を醸成する最大の問題のひとつは、スキームの乱立である。本来予算は金なので流動的であるはずなのだが、スキームという色をつけられることから、極めて硬直的な使い勝手になっている。技協はかなりスキームの壁が取り払われているが、特に無償と技協の壁は大きな問題である。目的から手段が選ばれるのではなく、手段(スキーム)から目的が選ばれるような本末転倒なことが起きている。

すなわち、何かの援助を行おうと思っても、まずは開発調査でやろうか、無償でやろうかという発想が起こる。然るに、われわれの行っている援助活動は、専門家派遣、研究員受入、機材供与・購入、調査団派遣、施設建設・設置の 5 つ程度で、日本ベースか、現地ベースか、第三国ベースかでバリエーションができる程度のものである。目的に合わせて、投入要素を柔軟に組み合わせるという「簡単」なことができるだけで効率性は飛躍的に向上し、また関係者の発想も改善・改革する。

これは、企業の視点からは全く考えられない制度である。Program based approach では、資金供与と技協を組み合わせる援助実施するものだが、スキームの壁さえなければ、今のプログラム対プロジェクトといった「不毛」な議論はもともと発生さえしなかつたろう。

(紀谷) スキームのメリットは、アカウントビリティの確保を定型化するところにあると思われ、なくすところまでいかないにせよ、ニーズに合わせて常に柔軟に進化させることは極めて大事だと思う。その際、現地体制の強化がその基盤になると思う。

8. 分野は限定されているが、ODA の一部を業務とする実務畑にいる者として一言コメントしたい。紀谷氏の「この国のかたち」を考えていかなければならないという意見に賛成である。これが根本的なところだと思う。

私の関わっている外国人研修制度・実習制度についていえば、国際貢献という趣旨を尊重しつつ、少子高齢化を迎えつつある日本における外国人労働の問題、入国管理政策、外国人との共生などを横目で見つつ日々業務をこなしている。「この国のかたち」、今後日本国民がどういう社会を迎えたいのかなど活発な意見交換を行って、期限をある程度明確にして国民的コンセンサスと政府の方針を提示することが、効果的な制度の運用に不可欠だと実感している。世論と政策と実務の相互の相乗効果が期待できる。

ただし、「この国のかたち」を考え、議論を深めていくということが広大で雲をつかむようなもどかしさもあり、また時節柄、人的資源のわりには業務過多という現状で、組織の中でも大所高所の意見を詰めていく余裕がない無念さがある。

(紀谷) 外国人研修制度・実習制度は外国人労働者問題や入国管理政策とも関連しており、より広い国としての政策、「国のかたち」について国民的コンセンサスが必要とのご指摘だが、このような問題は、誰が考えるのだろうか。政治家・政党だろうか。政府部内では、どの部局が考えている(考えるべき)のだろうか。メディアや大学、シンクタンクはどのような形で取り組んでいるのだろうか。ともすれば、このような分野横断的な問題は、自分の庭先だけきれいにするという「庭先症候群」のなかでポテンヒットになってしまうことが多いので、気づいた人が積極的に問題提起をすることが大事だと思う(そうすると、仕事が増えたり、難しい調整の責任を負わされるようになったりという負のインセンティブがあることが問題だが、それを乗り越えさせるような組織文化・社会文化やリーダーが必要だと思う)。

9. 自称英国援助ウォッチャーとして、お得意の英国との比較をさせていただきたい。私はロンドンに赴任してちょうど2年になるが、その間200人を超える英国援助関係者(DFID、NGO、シンクタンク、学者など)と話をした。

しかし、不思議なことに彼らの口から国益(National Interest)という言葉を一度も聞いたことがない。イギリス人たるものが国益を考えない訳がないのに、なぜか貧困削減という言葉しか聞こえてこない。私が「体」で感じるイギリスの国益とは、英連邦と中心とした「大英帝國的なもの」の維持であると思う。でもこのことをどんなに彼らに聞いても答えない。パブで相当飲んだ後でもである。

よく、DFIDの人に、英国の援助の受け取り上位10カ国は確かに貧しい国だが、その前に英連邦加盟国ばかりじゃないかと言うとすごくいやな顔をする。痛いところをつかれたという感じだ。現に英連邦事務局はロンドン中心部のチャールズ皇太子の宮殿の横のビルにあり、大家はエリザベス女王であり、イギリスなどが500人もの国際スタッフを養っている。

話はそれだが、なぜイギリス人が援助を言う場合、国益論を出さないかという理由を私なりに2つ考えた。

- (1) イギリス人は根っから狡猾で(失礼!)戦略的な国民なので、そういうことはあえて言わなくても皆体にしみこんでいる。
- (2) 援助の国益論を言うと世論が割れ、收拾がつかないので、国民の7割が賛成している貧困削減という援助の目的(ターゲット論)にすりかえている。

皆さんはどちらと考えるだろうか。私は両方あるような気がする。

ところで(2)を日本のコンテキストで考えてみよう。おそらく不況下の今の日本でODA国益論をいうと議論がいろいろな方向に行っても收拾がつかないだろう(国際協調論からアジア重視論まで)。むしろこんな時は、イギリス人のように本音の国益の部分は隠しておいて、人道主義とか平和主義とか環境保全など美しい言葉で国民の支持

を集めた方が得策ではないかと思う。日本人には貧困削減だけではピンと来ないが、イラク戦争の後では平和や人道は受けると思う（そういう意味では平成 4 年の政府開発援助大綱は悪くないと思う）。

二国間の政治的な思惑や国際舞台での駆け引きはプロの外交官や政治家に任せて、われわれのような援助機関の人間はひたすら美しいスローガンを掲げたほうが納税者にも納得してもらえらると思う。だから、ガラス張りの中で ODA 国益論を議論してもどうかと思うのである。

これはイギリス人の知恵から学ぶところなのだが . . .

（紀谷）ご参考まで、米国の場合、援助機関である USAID のナツィオス長官は、2003 年 4 月上旬に議会に対して 2004 年度予算説明を行っている中で、「対外援助と USAID は、米国の国家安全保障手段(national security apparatus)の不可欠な要素である」との点を第一に強調している¹⁵。英国以外の各国の事情を見ることも有益だと思う。

10. 皆様の意見を踏まえて、今このようなことを考えている。

- (1) 新大綱の冒頭に、日本としての援助理念を盛り込め。これは抽象的に平和と共存に言及するというより、もう一步踏み込んで、グローバルイゼーション、米国一極集中、東アジアの開発経験などを背景とした、いかにも日本らしいものを書き込む。どのような価値を掲げ、どのような貢献を望み、どのような地位を占めたいのか。
- (2) 国益とグローバル貢献の議論が盛んになっており、後者だけでいきたいという方も多いようだが、私はやはり二分論で行きたいと思う。かなり定義上の議論の混乱があるようだ。誰も「日本企業の受注のために ODA を使う」と書けとは言っておらず、万一言ってもつぶされると思う。「国益」という言葉を使うかどうかは決まっておらず、おそらく使わないと思う。国益とグローバル貢献が対立概念ではなく、一致すべきものということも、90%の人が賛成するところである。私はこの問題は、ひとえに作文力にかかるものだと思う。えげつない文章を想定して批判しあうのもひとつだが、ある時点で私的草案を作って比較しあうことも大事ではないだろうか。
- (3) アジア重視 vs グローバル重視の問題についても、作文力によってかなり結果が変わってくるものと思う。
- (4) 日本（あるいは東アジア）の経験についても、これもいつものことだが言葉上の問題があるように思う。「今どき日本の経験を途上国に持っていけというのは時代遅れ」というときに想定されている日本の経験は、かなり狭い歴史的 policy 事例のことが多いのではないだろうか。そのような発想の人は、いないとは言えないがほとんど絶滅種と思う。私が日本的開発ビジョンというときには、コンディショナリティ・マト

¹⁵ http://www.usaid.gov/press/spe_test/testimony/2003/ty030410.html ご参照。

リックス主義ではなく、その国と長く一緒に付き合いながら実物部門を重視して総合的に考える、ということに尽きると思う。このアプローチが途上国にそぐわないというのなら私は論戦をせざるを得ないが、そのような人はあまりいないことを期待している。

(5) 現行大綱を守れ、大綱改定には反対、という人もいる。これは普遍的価値や軍事・武器・民主主義などに留意することをはずされることに警戒しているのだろう。また狭い国益を書き込まれることにも反対なのだと思う（実際そういう主張をする人たちもいるのだろう）。私はこれらの現大綱の原理は維持すべきと思う（ただしもう少し上手に書く必要はあり）。ただし、それだけでは日本の積極的貢献の形が明確に見えてこない。同時に(1)で述べたような、どのように日本が貢献したいかのイメージをもう少しはっきり書き込むべしということは両立すると思う。改定反対が、そういう作業まで否定するのでは困る。

(6) 現在政府で作業中のものが、一部の方々が警戒するような中身になる可能性がどれほどあるのかまだわからないが、「政府開発援助大綱見直しの基本方針」等を見る限り、それほどその可能性は高くないように思える。ただし私は楽観的すぎるのかもしれない。むしろせつかくの理念・原則が下手な官僚的文章になってしまわないか、私は作文の方を気にしている。細かいことの羅列ではなく、引用して誇れるような文章で書いてほしいと思っている。

11. 私は普段は対ドナー関係を担当しており、大体日本がどのようなことを発表すればどんな反応がドナー・コミュニティから返ってくるかについて、ある程度の予想がつく立場にいるかと思う。そういう観点から、3点に絞って申し上げたい。

(1) 国益重視について

今日本の国内で不況が長引き、ODAにまつわる色々の問題が取りざたされる中で、国益重視をODA大綱に盛り込むべしとの圧力が強いという事情はよく分かる。問題は、その国益が短期的な利益なのか、途上国の発展を実現することから来る中長期的な利益かということである。私は、ここでナイーブな理想論をぶとうとしているのではない。逆に日本の国益を更に冷徹に計算したらどちらが得かを考える必要があると言っているのである。ODAをめぐる議論のゲームは、あえて誤解を恐れずに言えば偽善的なところがある。「真に途上国のためを思っているのは誰か」を競うのが暗黙のゲームのルールなのだ。たとえば、財政支援推進派は、プロジェクト擁護派より、途上国の貧困削減に役立つ道徳的に倫理的に一段高いところにいるとして攻めてくる。こういう偽善的大前提に「けしからん」とフラストレーションを募らせるのもひとつのやり方だが、当面こうしたゲームのルールは崩れそうにないと判断して、その中で冷徹に国益を計算するのが大人の闘いではないだろうか。国益重視をODA大綱に盛り込むことが、こうした外国の偽善的な人たちに塩を送り、「日本の援助は日本企業の利益のために行う不純なものだ」というステレオタイプを定着させる結果にならないよう注意すべきだと切に思う。

もうひとつ、ODAの評判が悪い中で、アフガニスタンやスリランカ等に対する紛争後の復興支援に国民の支持があるという事実は、日本国民の間で「貧しい人々や、困っている人々を助けてあげたい」という援助の原点ともいうべき善意が消えていないことの証左ではないかと思う。ODA批判は、それをめぐる汚職や疑惑に対する怒りの表れであって、国民の間から援助の原点である善意が消えたことを意味しないと考えるべきだ。たとえば、日本のODAがピークに達したのは99年であり、年間100億ドルを超えるようになったのは、バブル崩壊後の90年代であることを想起すべきである。「長期不況だから国益重視」というつながりは、国民の実感と必ずしも一致していないのではないだろうか。むしろ、「不正や疑惑の入る余地を徹底的に排する」ことこそが、国民が求めていることなのではないだろうか。

(2) アジア重視について

多くの人がすでに指摘しているように、欧州のドナー諸国の頭の中には、「アジアはすでに発展を遂げており、あとは民間セクターから資金は自然に流れる」という観念がある。他方、現実にはアジアは多様であり、世界最大の貧困人口を抱えている。したがって、アジアとはいずれの地理的範囲を指すのかをきめ細かく論じなければ議論がかみ合わなくなる怖れがある。アジア重視を宣言することが、「日本が自国の利益につながる援助ばかりやっている」という上記のステレオタイプの補強につながるよう、気をつける必要がある。欧州のドナー諸国の間では、今援助を集中すべきはサブサハラ・アフリカとの意識があり、その命題の是非はさておき、アフリカについて何らかの形で言及することは不可欠だと思われる。なお、アジア重視という問題とは別途、対中援助をめぐる種々の議論があり、この2つを一緒くたにすると話がますます混乱してしまうので切り離して論じる必要がある。

アジアへのODAは日本の政治的経済的利益のためにやるのだと割り切ってその旨宣言してしまうという方策があり得るが、これについても注意が必要である。たとえば、アメリカ（特に財務省）は、インフラ整備を念頭においた中進国以上の国々に対する円借款は、基本的に民間部門からビジネス機会を奪うものであるとみて、いつか止めさせてやろうと虎視眈々とねらっている。財政支援一辺倒への反対においては連合が組めるアメリカでも、この点については日本とは相容れない立場なのである。こうした動きの具体的な表れが、OECD輸出信用作業部会において円借款への規制を強めようとの米財務省の動きであり、DACでも提案されている「借款の割引率10%」（現行のODAの定義）を引き下げようという動きである。つまり、「日本の対アジア円借款は日本の政治的経済的利益のためにやるものです」とあからさまに宣言したとたん、「前々から怪しいと思っていたがやっぱりそうだったか」ということになりかねず、「そういうことならODAの定義を変えてしまおう」ないし「中進国はDACリストから卒業させてしまおう（対中進国援助はODAカウントされなくなるようにしよう）」という議論にも塩を送る結果になる。

(3) マルチの調整

過去10年の援助現場における最大の変化は、他のドナーとの調整が必須になってい

ることだろう。財政支援やコモンバスケットに加わるか否かにかかわらず、日本が成長重視、インフラ重視、人作り重視といった主張を通していくためには、それを PRSP（貧困削減戦略文書）に反映させ、被援助国の国家開発戦略に則ったものであるとの形をつくって主張していくことが必要になってくる。援助の現場で必要とされる能力に、マルチの場における他のドナーとの調整が加わってきているわけである。この点、現場の担当者の方々はよく頑張っているとの印象をもっている。しかし、援助調整や援助調和化に熱心なドナー諸国自身でさえ、スタッフの援助調整能力の強化のための研修を行っていることを考えると、日本勢が今でも相当頑張っている（かなり無理をして頑張っているのが実情ではないかと思うが）というだけで、満足してはられない。研修を充実させること、そして何より日本が新たな情勢に対応できる援助モダリティのタマを用意し、かつ理論武装のためのタマの供給も国内の調査・研究の成果を踏まえて前線部隊に供給されるべきである。

日本の ODA を批判的に書いた近刊を最近読んだが、種々参考にすべきところはあるとはいえ、現場におけるドナー間調整という視点は全く欠落していた。たとえば、要請主義を改めるために、「日本の政策を相手に徹底すべく政策協議を更に頻繁に重ねるべし」との主張も書いてあった。政策協議それ自体はよいことだが、各ドナーがより頻繁な個別の協議を被援助国に要求したら、被援助国はパンクしてしまうという点が、調和化の原点であったと思う。

12. 2003 年 4 月 8 日に「アジアダイナミズム研究会」で発表した「ODA と国益」のメモ¹⁶を、DC 開発フォーラムのウェブサイトに載せてもらったので、「新しい ODA 大綱」に関連して、そこに書いてないことで気づいた点だけ簡単に述べたい。

(1) 「国益」という言葉を使うや否や

いろんな人がいるから、「新しい ODA 大綱」で「国益」という言葉を使わずに、「実質的に」同じことを書けばいいという意見があったが、これはひとつの見識だと思う。私としては、「実質」が問題で、「国益」と書くだけで短期的な日本企業の利益を想起する人がいるなら、「国益」を使わない方がいいと思う。

「ODA と国益」のメモにも書いたように、日本の ODA は、世界あるいは地域の安定的発展に資するべく活用すべきだと思っている。「世界あるいは地域の安定的発展」は、今の日本の平和・物質的豊かさの必要条件なのである。

「世界あるいは地域の安定的発展」の実現・維持は win-win game なので、アメリカもヨーロッパも反対はないだろう。

(2) 「真に途上国のためを思っているのは誰か」を競うのが暗黙のゲームのルールなのだ、との指摘があったが、納税者の過半は「年金も危ないのに、健康保険の自己負

¹⁶ <http://www.developmentforum.org/Articles/oda&ni.pdf> ご参照。

担も高くなったのに、なぜ 1 兆円もあげたり貸したりするの」と思っているのではないだろうか。

- (3) 途上国の貧困削減は昔から開発の大目標で、新しいことでも何でもないと思う。要は、貧困削減をどうやって達成するかであって、Growth is good for the poor なら、どういう発展が望ましいか、その中で ODA で何ができるかを考えるべきだと思っている。
- (4) 「アメリカ（特に財務省）は、インフラ整備を念頭においた中進国以上の国々に対する円借款は、基本的に民間部門からビジネス機会を奪うものであるとみて、いつか止めさせてやろうと虎視眈々とねらっている」との話があったが、アメリカはどのようなロジックなのだろうか。中進国の定義が分からないが、資本市場の未発達、情報の不完全性によって、公的資金によってインフラ整備をすることが経済合理的な場合、それによって投資環境が改善されれば、その国の民間企業も、日本の企業も、アメリカその他の国の企業も投資機会が増え、期待収益率が上昇するのではないだろうか。
- (5) ドナー調整についてかなり無理して頑張っているとの話があったが、国によって時代によっては、「日本はトップドナーだからドナー会合なんて出ない」という実情もあったように思う。1990 年代末から 2000 年代初めにかけて、ある国（日本がトップドナー）では毎月ドナー会合が開かれていた。EU の大使はほぼ毎月出席していたが、日本は大使はおろか経済協力担当の一等書記官も出席せず、JICA 職員が代わりに出たという話もある。

13. 現在のところ「ODA における国益」が議論のひとつの焦点となっていると思われるところ、日本以外の欧米の援助供与国の現行の援助基本方針において明示的に「国益」とか「重点地域」を掲げている国があるかどうかを承知したい。

私の知り得る限りにおいては、日本の「ODA 大綱」に該当するような援助基本方針においては、たとえば「民主主義の確立」、「人道主義」、「貧困削減」、「環境保全」等のいわば普遍的理念を掲げるのみで、「国益」とか「重点地域」という事さえ表示していないと理解しているが、事実関係はどうだろうか？

なお、「貧困削減」とは、下記の事実からみても、実質「アフリカ支援」とほぼ同義であることを指摘させていただきたいと思う。

「1 日 1 ドル以下で生活する人の人口割合」		1998 年	
サブサハラ	46%	南アジア	40%
ラテンアメリカ	16%	東アジア	15% (国連資料)

【席上のプレゼンテーションを受けての意見交換】

14. そもそも大綱という文書の性格や拘束性が明確ではないように思う。大綱は誰の責任で作り、誰を拘束し、守られなかった場合にどのような制裁があるのか。外務省、政府全体、立法府にどのような政策的意味合いがあるのか。まずなすべきことは、現在のODA大綱というアプローチが本当によかったのか、政策レベル・実施レベルでどのような成果と問題点があったのか、きちんとレビューすべきである。もし拘束力が十分になかったから結果が出なかったということであれば、形式自体を変えるべきではないか。

国際潮流が変わったので見直したいという気持ちは理解できるが、現在の作業のやり方は、全てについてリセットボタンを押して全面的に最初から見直すと言っているようである。現在のODA大綱の議論を見ると、理念と実施の2つの部分に分けられる。理念について、何がよかったのか悪かったのかがはっきりせず、実施についても、10年間で達成できたものとできなかったものが評価されないと今後につながらない。なぜ日本が打ち出した新開発戦略が消えてしまったのか、MDGs は日本にとってどのような意味を持っていたのか、過去10年間のレビューがないままに進んでいくとすれば問題である。

(紀谷) 米国は、国家安全保障戦略の一項目として開発問題が取り上げられ、そのもとで国務省・USAID、財務省など関係部局がそれぞれ実施している(その他、行政組織に従った行政評価体系もある)。英国は、現在は国際開発省という組織の目標を作り、組織の評価を行うという形で進めていると承知している。日本の取り組みを考える場合に、米国や英国など他国の例を見れば、日本として問題の構造を理解し検討する上で参考になると思う(他国を真似ればよいという意味ではない)。

15. 世銀に勤務し、日本を含む多くのドナーと共に教育関連の開発事業を実施しているが、日本人である自分にとってすら日本のODAの考え方や仕組みが見えにくく、コンプレックスを感じている。外務省、文部科学省、JICA、JBIC等が関係しているが、各問題について中心となる組織・部局が異なり、必ずしも相互によく噛み合っていないような印象を受けている。たとえば万人のための教育・ファストトラックイニシアティブ(EFA-FTI)は外務省が主導しているが、最近JICAに出来た教育のネットワークの議論を十分に反映しているのか。また、EFA-FTIの各途上国レベルでのレビュー作業は教育専門家でない大使館員が担当している場合があると承知している。専門性を十分に活用し、効率的・効果的にODAを実施していくためには、抜本的な組織改革が必要ではないか。

(紀谷) 仮に援助庁ができたとしても、トップに明確なビジョンがあるか、あるいは世論・メディアがそのような明確なビジョンをどの程度支持するかという点こそが問題であり、組織いじりだけでは成功しない。私達として、まず確実に効果が上げられることは、私達開発関係者が自らをエンパワーすることである。これは、組織を巡る議論如何にかかわらず実行できる。

16. 現在の ODA 大綱は、膨大な議論を経て集約されたものではあるが、10 年を経て、われわれは全く違った状況に直面している。日本の ODA に何が起きているのかを踏まえて検討すべきであり、その結果として、援助庁という話もあり得る。

日本の援助は 10 年前より非常に難しい状況になっている。第一に、今後長期にわたり、多額の ODA を供与できる状況にない。第二に、昨今の経済状況を受けて、日本に対する尊敬が一般に低くなっている。日本政府から習うことがあるのかといった議論である。第三に、この 10 年間にさまざまな新しいコンセプトが出てきているが、このような世界の議論と日本国内の議論のギャップが大きくなっている。第四に、リスクマネジメントが重要になっており、融資するだけで喜んでもらえる時代ではなくなっている。これらの変化を踏まえ、日本が援助をすることにより、最終的に尊敬され評価されるためにはどうすればよいのか、考えなければならない。

17. 国益の捉え方として、国民は自分の所得が伸びて幸せな生活をしたいと考えている面が大きい。したがって、援助は総体として、企業の海外での活動増進も含め、相互の経済発展につながっていくようにすることが重要である。中国との関係も相互に依存する関係で伸びていく。このように、援助と経済活動のリンクがあるからこそ、(特にアジアにおいて)援助は有効に機能し、また評価されてきた。

基本的には、ビジネスが成り立つのは双方とも儲け、共存共栄となっているからである。これは、自らの国益のみならず相手の国益にもなっている。多国籍企業の活動の場合など、双方の利益が均衡しない場合があり、ODA は再分配の機能を果たしている。

そのような経済活動とのリンク、相互依存関係と切り離れた形で、人道的観点、紛争解決という観点から行う援助は別物であり、そのような援助をどう考えるかについて、議論を深めることが大事である。

このような観点からアフリカを考えると、欧州にとっては資源供給地としても市場としても、相互依存関係が深い重要なテリトリーであるが、日本にとっての位置づけはどうかを考える必要がある。

アフリカ諸国からは、お金は欲しいが日本のノウハウを使わないといけないのか？と質問される。日本のノウハウが不可欠と言ってくれる人はとても少ない。緊密な経済関係のないアフリカのような地域では、お金がなくなったら日本は必要ないといわれるのではないかと。

あえて普遍的価値ではなく国益を強調したのは、普遍的価値だけを信じ追求する人がたくさんいるからである。なお、国際機関には、普遍的価値を掲げているようでいて、本当は個人利益を追求しているのかなと感じられる人も多い。これは、国際機関のガバナンスに問題があるからではないかと思う。

- 18．ODA 大綱の中に国益を明示しようと主張する人が日本国内に多いのは、そもそも政府が国益を十分追求していないのではないか、他国に遅れをとっているのではないかというフラストレーションが国民の中に存在するからかもしれない。本来であれば、ODA 大綱には普遍的利益のみを掲げ、狭義の国益は陰で追求・確保するのが一番効果的のはずであるが、政府が狭義の国益をきちんと追求・確保していないという不満があるので、「国益」を標榜しろという議論が出てくるように思う。したがって、政府として、広義と狭義の層を含む国益をしっかりと考え、きちんと仕事をして、信頼を回復することが大事だと思う。
- 19．ODA 大綱見直しは、何年先を見越して見直そうとしているのかを明確にしていくべきではないか。また、ODA 大綱は誰のものなのか。援助を受ける国に対するものか、それとも国内向けか。自分としては、双方に向けたものと考えている。
- 20．ODA 大綱は、閣議決定文書であり、10 年振りのものなので、今後 5 年くらいは有効なものを作りたいと考えているのではないか。ODA 大綱の意味については、対外的に英語で説明し、何万回も引用されるので対外的な効果があるほか、国内的にも予算や定員に多大な影響を与え、各省庁にとっては死活問題にもなり得る。NGO 等にも影響が出る。多元性のある文書なので一義的には何のためとはいえない。
- 21．ODA 大綱は、そもそも説明体系という形で捉えるのがよいと思う。また、ODA 大綱やODA 中期政策をいくらかじっくりと読んでもその下での国別政策が出てくるわけではない。個別の国別政策に最新の情報と知見を盛り込むことがまず第一の作業であり、それを大綱や中期政策と照らし合わせるのが次の作業である。現時点では、この第一の作業が十分に行われていないことが問題である。
- 22．過去に大綱を作った時は国内で作ったのだと思うが、今回は、ODA を受け入れる途上国の声はどこまで反映されるのか。日本側としてよいものが出来たと思っても、途上国のニーズとは違ったものを用意してしまう可能性がある。
- 23．新大綱では、要請主義の見直しに言及されている。この大綱見直しプロセス自体にも途上国側の参加が必要なのではないか。
- 24．ODA 大綱見直しに際して途上国の意見を聞き始めると、意見に応えられないところが出てくる。たとえば、TICAD について途上国に意見を聞くと、重点分野になぜ債務削減を入れないかと強く言われる。むしろ日本の側から、このような国には援助し、このような国には援助しないということを、はっきり言っていないことの方が問題だと思う。

25. 現状を言えば、ODA 大綱見直しの基本方針は、政府として英語に訳していないと思う。基本的には、日本の政策として日本国内の意見を集約しようという発想であり、また日本としてどうすれば途上国に役立つか、また広く対外的にどう説明するかという点も当然考える。しかし、国外の意見を直接取り込もうとすると、一部の途上国や他のドナーからのコメントの内容によっては、「日本の税金の使い方について、そんなことまで言われる筋合いはあるのか」という反応が日本国内から（政府内外とも）あり得るため、そこまでは踏み込んでいないという感じがする。

ODA 大綱は、自らを律する行動規範のようなものであり（外務省も川口大臣のもとで行動規範を策定している）、これ自体は、むしろ日本自身の信念と叡智を盛り込むという発想でよいのではないか。途上国や他のドナーのコメントを得ることが有益であるとすれば、それは分野別・国別の開発戦略といった具体的インパクトに直接関連する文書の段階であり、日本としては、そのような文書のたたき台を次々と作り、途上国や他のドナーのコメントを集約していくといった作業を行うのがよいと思う。

26. 援助モダリティのあり方については、もう少し真剣に議論することが望ましい。たとえば、有償資金協力（ローン）と無償資金協力（グラント）という概念に分かれているが、財政破綻国に対してローンを帳消しにするグラントをどう位置づけるか、ローンもリスク・テキングの方法が多様化しており、従来の低利長期融資が有効なのかなど、今日の状況に応じてモダリティの見直しを行うべきである。

重点分野について、従来の日本の ODA のイメージは「土木 ODA」であるが、最近 10 年間に成長してきた分野を考える必要がある。平和のために日本は何ができるのかを考えると、結構難しいと思う。「平和構築」も、単なる修辞上の象徴的なものではなく、具体的に考える必要がある。

重点地域については、アジアとアフリカといった大まかな分け方だけではなく、たとえばインドはどう位置づけられるのか、中国と一緒に考えてよいのかという問題もあり、アジアの中でも国により状況が違っている。具体的に考えていくべきである。

27. ODA 大綱見直しに際しては、国民の参加がもっとあって然るべきである。政府部内で ODA がこうあるべきだということではなく、国民が ODA に対してどのような意義を認めているかという点から議論を始めなければいけない。政府から対国民、対外国という発想ではなく、もっと国民からの意見形成の活動を引き出すようになればよいと思う。従来から感じていることだが、現在の「ODA への理解と支持を得る方法」はあまりにトップダウンである。もっと市民レベルから ODA に対する意見を引き出す、吸い取るというメカニズムを ODA 大綱見直しプロセスに盛り込んでいくべきである。

【事後の電子メールによる意見交換】

28. 私からは、以下の4点に絞って述べたい。

(1) 日本の援助理念

これは観念的な側面と、一步踏み込んだ、より具体的でもう少し分かり易い言葉なりコンセプトを打ち出す側面との、両面への配慮が必要な問題と考える。

観念的な側面 としては、21世紀に入り、ますますグローバル化が進む中で、未だ貧困諸国が多い現実の下で、「実は、日本人が意識している以上に国際的には今も巨大な経済規模を有する」経済大国の日本が、当面、援助額の縮減を継続せざるを得ないにしても、世界の一員として「他の諸国から信頼と尊敬を受けるような」国家としての政治面、経済面の双方での行動を行う「決意」を打ち出すことが必要であり、その行動の一環として「ODA」があるとの位置づけを明確にする必要がある。即ち、世界の誰が見ても、日本が「凛々しさと品格のある国民と国家」であると認識するような行動や活動をすることを、理念として掲げることがまず必要だと考える。つまり、日本の次の世代の人達が、ODAの規模の多寡は兎も角として、誇りを持って将来もODAを継続していけるような基本的な理念を決意として打ち出すことが必要と考える。

一步踏み込んだ、より具体的で分かり易い表現 としては、「グローバリゼーション、米国一極集中、東アジアの開発経験などを背景とした、いかにも日本らしいものを書き込む」という案が提示された。私は今後将来的に日本の経済規模がどのようなトレンドで推移するにしても、あくまでも「先進国、途上国の別なく、世界の安定的な発展こそが、資源と市場の多くを他国に依存する我が国の基本的利益につながる」との日本国民へのメッセージをまず述べ、次に、それが故に「世界の主要先進国の1つである我が国として、『常に応分の規模で質の高いODAを供与して』、世界の安定的な発展に貢献することを目指す」という表現を一案として提示したい。また、「地球温暖化をはじめ、さまざまな危機的な問題を解決するためにも、また人類が今後も物質的のみならず精神的、文化的に更に質の高い生活を享受するためにも、途上国の人達にもその才能を開花する機会を提示して、人類全体として持てる才能をより強化するため、教育へのアクセスを含めた『機会の平等』を途上国の人達にも与える環境作りへの努力が、21世紀の豊かな世界を実現する上で必要」という案も提示したいと考える。

以上の案により、どのような価値を掲げ、どのような貢献を望み、どのような地位を占めたいのか という問題提起に対し、最初の理念の項目としても、それなりに答えることができるのではないかと考えるがどうだろうか。

(2) 国益

私は、前々から「国益」の定義や中身について、これまで地に足のついたまともな議論ができず、ひとつに集約するのは危険であるにせよ、国民の多数が納得できる 3

～4つの定義すら形成できていないのは、G8の中で日本だけではないかと残念に思ってきた1人である。冷戦終了後10年以上も経過した今も、恐らくこの議論を始めると、残念ながら、「新ODA大綱」の議論は混乱するだけで、徒労に終わるだけであろうと考える。ただし、別途この議論を継続する価値は充分にあると考えるが・・・。

狭隘で短期的視点からだけの議論から、高邁で懐の深い長期的視点に基づく議論まで、永田町や霞ヶ関、マスコミ等を含めて、「失われた10年」が今も続く日本の現状では、なかなか然るべき論点に収束しそうにはないと危惧せざるを得ない。したがって、あえて今回の大綱の議論では「国益」は前面に掲げるのは避けるのが得策と考える。上記(1)で述べたような表現を掲げる方が、多くの心ある「サイレント・マジョリティ」の人達の理解と支持を得ることになるのではないだろうか。

(3) アジア重視 vs グローバル重視

作文力の問題だという指摘に同意する。ただし、現実問題として、我が国でのアフリカ問題に関するマスコミ報道が、余りにもアフリカの「ホープレスな側面」ばかりに焦点をあてた内容であることに影響を受けて、我が国の心あるサイレント・マジョリティの人達の多くも基本的に、貧困アフリカへの援助は「砂漠に水」との認識が強過ぎるという問題が大きいと考える。我が国ODA関係者の努力もあって、漸く「成長ファクターの重要性」を踏まえたPRSPが叫ばれるようになってきている。そうした中で、3月下旬にベニンが拡大HIPCの下でコンプライション・ポイント(CP)に到達し、これで計8カ国がCPに到達し、そのうち南米のボリビア以外は全てアフリカで7カ国となった訳である。CP到達はいわば、入院中の重病患者が、「退院の見込みがあると医者からの診断を受けた」ことであり、そこに至るまで大変な努力をして、マクロ経済の安定性、民主政治の浸透と政治的安定性、政策決定の透明性、政策決定への住民参加等の各側面でドナー側の高い評価を得たという訳である。

そういう先行きの希望が出てきた国が、あのサブサハラで7カ国も出てきたことを、我が国のマスコミはもっと正面から取り上げて、高く評価すべきだと思う。ODAと同じで、自分達が築いた国民のイメージに合わないようなニュースは、アフリカについても各社のデスクは取り上げないのだろうか？しかし、現実には厳しいものがある。先日でも或る年配の国際派の方で、常日頃からそのバランス感覚のある発言に前々から敬服していた方が、「日本の悲惨な経済状況から考えて『砂漠に水』の対アフリカ支援はグラントも含めて如何なものか、多いに見直すべきではないか」との発言をされた。彼のような数少ない国際派でもこういう発言が出るくらいなので、永田町を含めてますますドメスティック派が圧倒的に優勢な現在の我が国では、「アフリカの貧困削減をターゲットにおく」最近の「グローバル重視」の国際的な議論は、新ODA大綱でまともに取り上げると逆効果となる可能性もあると危惧するほどである。その意味で、「作文力によってかなり結果が変わってくるものと思う」との発言に期待する。

(4) 日本(あるいは東アジア)の経験

昨夏よりサブサハラ諸国を訪問するようになって、そのファインディング結果に基

づき、 PRSP の成果で高い評価を受けている諸国 については、即ち、少なくとも退院の見込みがあると診断された諸国については、次のとおり対応すべきだと国際会議等の場で主張している。

- (イ) ドナー機関&諸国は、援助の考え方を従来の国別アプローチから「複数国に跨る地域的アプローチ」に変更する。
- (ロ) 内陸国についても、ドナー機関&諸国は、成長ファクターを重視した「地域的運輸インフラの整備」により外資導入を容易にする環境を整備して雇用機会創出に努める。
- (ハ) その場合は、たとえば、西アフリカであればニジェール河のような国際河川について、浚渫や護岸工事のような採算性の低い仕事は ODA でやり、同河川沿いの各国ごとの港湾荷役施設は相対的に収益性が認められるので施設完成後の運営を含めて民間投資に任せ、各国政府は各港の税関施設の運営に当たるとい、いわゆる PPP (Public-Private Partnership) を推奨する。
- (ニ) これを可能とするべく、資金動員のためエスクロウ勘定の設置や、アフリカ開発銀の保証機能の強化などを積極的に検討・実施する。
- (ホ) この考えと動きを具体化させるためにも、NEPAD の事務当局のキャパシティ・ビルディング強化を、ドナー機関&諸国が具体的に促進強化する。

この主張の底流にあるのは、先に指摘のあった 我が国の、コンディショナリティ・マトリックス主義ではなく、その国と長く一緒に付き合いながら実物部門を重視して総合的に考える基本的考え方 である。

また、その流れで、2003 年 2 月に訪問したマリやブルキナ・ファソが、CP に到達しながら PRSP の下で教育と医療セクターに予算配分が優先され、地方農村インフラに配分される予算額が限られている現状や、両国で砂漠化の進展への対応に苦慮している現状を知った。したがって、70 年代後半から 80 年代半ばにかけて当時の東北タイ（雨量の極めて少ない乾燥地帯で貧困の象徴的地域でもあった）にて円借款で実施した各個別事業が「シンプル規格」かつ「低予算」の、しかも今で言う「住民参加型」で実施した「小規模灌漑プログラム」やいわゆる「Farm-to-Market Roads」、さらには 90 年代初期にインドで実施して成功し、今やインドで全国的に展開している「住民参加型」の「社会植林事業」を、「日本の ODA の経験 & アジアの事業実施経験」として説明して回った。マリやブルキナの政府関係者のみならず、世銀の現地事務所でも是非参考にしたいとのことであったので、近くこの「日本の ODA の経験 & アジアの事業実施経験」を、もう少し詳しいデータと共に披露・説明するセミナー開催を検討中である。こういうアフリカの現地の事情を踏まえて、それにも適応できるアジアでの日本の ODA の経験を、円借款のみならず技協、無償資金協力についても、「知的協力」として従来以上に積極的に実施して行くべきだと考えている。

こういう「知的協力」の重要性についても、ODA 予算縮減の折でもあり、新 ODA 大綱では反映して頂きたいと思う。

29. ODA 大綱の見直しについて、いずれも難題とは思いますが 4 点述べたい。

- (1) そろそろ政府開発援助関係省庁をまとめて念願の国際援助省? の検討を始める
- (2) 被援助国が何を日本から求めているかということを反映させる。以心伝心で日本の国益にもなる。
- (3) この 10 年間に東南アジアは急速に発展した。欧米諸国ならびに中国、韓国と共同で援助計画を練る。たとえばアフリカ支援について日本はアジアの Leader となり得る。
- (4) 国際化、国際援助の Basic Language は英語なので、新しい大綱(Fundamental Principles Governing Japan's Official Development Assistance)は日本語と同時に英語で著わして広く世界に PR する。

30. 政策の立案は、つまるところ「構想力」の問題ではないかと感じる。

「アフリカ開発」は「地域」を超えた「上位概念」もしくは「錦の御旗」としての「貧困削減」という「概念」を構想することにより、「特定国」からだけでなく「国際社会全体」から資金等の資源を動員する「仕掛け」を作ること成功しつつあるような気がする。

これに対して「アジア開発」の方はどうだろうか? 日本が援助の供与にあたり、「アジア重視」を表明する趣旨は、「アジア」が日本にとって重要な地域であるということのほか、他の援助供与者が「アジア」離れをするなかで、日本だけはともかく「アジア」を引き続き重視するという意図を明確にしておきたいということではないかと思われる。

これはこれで、切実な事情であると思うが、「アジア」という概念だけでは現在の「国際社会全体」からの資源導入を誘引することは難しいのではないかと思う。「アジア」という「地域」の「上位にある概念」もしくは「錦の御旗」を構想し、それにより日本だけでなく「国際社会全体」からの資源もしくは共感を日本のイニシアティブで呼び込むことができれば、それが日本が真の意味でアジアを重視していることの証になり、それにより日本がアジアの地域での尊敬されるリーダーたり得る条件になるのではないかと思う。

この「上位概念」としては、たとえば「環境保全」(ちなみに、円借の約 5 割、無償・技協の約 4 分の 1 は環境案件であり、その太宗はアジア向けといわれる)あるいは「地域連帯の促進」(一般的なリージョナリズム促進策のなかで日本は近隣の「アジア」との連帯を重視するとか)など国際社会の共感を得られる「錦の御旗」を立てることができるかどうか「戦略的」思考ということのような気がする。

「作文力」のなかに含まれているのかもしれないが、より明示的にいえば、問われているのは「構想力」ではないかと思われる。

31. ODA 大綱および理念について考え続けている。本フォーラムでは普遍価値派が多いのに気がついた。ODA を一生の仕事として情熱を傾けてやっている方々には、ある意

味で当然のことだと思う。私もそれには負けないつもりである。

しかし、ゴリゴリの国益派もたくさんいる。ODA 総合戦略会議でも、普遍価値派から、「そりゃあ国益でしょう、安全保障でしょう」という見方まで、さまざまな意見がある。別の研究会では「現在の経済情勢下、国民の 9 割は日本に直接利益がないような ODA は認めないでしょう、東アジアだけでいいんです、アフリカなどやめましょう」という強い発言があった。到底相容れない両極端の議論を聞くにつれ、理念としてはやはり両者が理解できる線で行くしかないと思う。また単なる妥協の手段としてのみならず、私は個人的に国益追求・国際貢献の二分論が積極的によいものと固く信じている。言うまでもなく、この際の国益とは企業の受注とか日本だけの利益とかいう小さい国益の話ではない（しかし、そういう国益を押し人さえいる）。

また新 ODA 大綱で決着をつけようとせず、両論がこれからもその時々々にせめぎあって進んでいくのもいいのではないだろうか。これは一挙に結論を出すべき性質の問題ではないと思う。

今少し別のことを考えている。成長・貧困といった開発課題に加え、人間の安全保障・平和構築が間違いなく新大綱でフィーチャーされるわけであるが、ここに問題がある。開発方面では、これまで日本の理念を明快に對外発信できず、世銀等の後追いと理念の欠如をカネの量で補ってきたところがあるが、平和についても同じことが起こる可能性がある。米国主導・国際統合化の世界で、紛争・テロをどう減らすのか、どのような世界が望ましいのかを十分議論せず、紛争のあと事後的に金とヒトをさっさと出すことに専念するのはいかにもけちな政策である。平和への貢献という大きな目標が達成できないばかりか、貢献したのにイラクにも中東にも感謝・評価されないというようなことが起こりかねないと思う。それでは開発方面の二の舞である。やはり日本の平和外交のあり方をしっかり議論しなければならない。仏独口のようにあからさまに反対しなくても、親米国は親米国なりに、アメリカに対する必要な批判・牽制をしていくことはできると思う。日本経済の現状は、ビジョンなしにこれ以上カネをたくさん出すことを許さない。

これは献立を考えずに市場に行くようなものだと思う。ODA の個別プログラムをいくら丁寧に吟味しても、それだけではよい食事は作れず、大きな目標からみて無駄遣いばかり重ねることになる。しかも世界にはコック（援助国）がたくさんいて、各自かなり勝手に料理を作っている。皆の皿を集めたとき、全体として効果的な援助になっていなければならない。そのためにはやはり、日本の比較優位と他国の準備している皿を途上国のニーズとひきくらべて、すべきことを見定めた上で積極的貢献をなさねばならないと思う。これが真の援助協調である。こうした大きなビジョンがなくては、ODA を開発・平和のいずれに使うにせよ、効果が期待できないところまでわれわれは来ている。

大きなビジョンのために、個々人が自分の担当している具体的方面において努力を重ねればいいのではないだろうか。

(紀谷) 最近、ODA は開発のみならず平和に役立つという側面が強調されている。ただし、平和構築・紛争予防のための方策は ODA のみならず多岐にわたるものであり、これは 2002 年の「国際平和協力懇談会」¹⁷でも詳細に検討されている。

日本は、「平和国家」として「経済協力」を通じて国際貢献を行う、というのが従来の一般的な発想だったように思う。しかし、高度成長が一段落し、また経済協力だけでは開発・紛争・環境の連関といった複雑な問題に対応できないという認識が深まる中で、日本として現実的にどのような役割を果たしていくべきか、真剣な検討が求められていると思う。これは、日本の自信の回復にもつながり得るものだが、同時に、自らの力を大幅に超えたり、あるいは国民の支持から離れた形でのコミットメントを行って却って問題を生じさせることのないよう注意する必要があるだろう。

また、最近の時流を踏まえて平和のための ODA を出したものの、結局平和の達成は困難であった、という事態になることを極力回避すべく、ODA 供与に際しては、新たなフロンティアなりに十分な知的リソースを投入する必要があると思う。

本問題については、ODA 大綱という範囲を超えて、より広い観点から今後議論が深められることを期待している。

32. 私が知る限り、JBIC や JICA に勤務している若い人たちは「国益」を超えた場で仕事がしたいと思っている人たちが圧倒的に多いと思う。私自身もはるか昔、できれば国際機関で働きたい、でも大変そうだし、それなら日本の対外経済協力機関を通じて頑張ってみるかという気持ちで職場を選んだ。私の理想は ODA を通じて日本国憲法前文に書かれている「国際社会において名誉ある地位」を占めることにある。一昨年まで約 3 年のワシントンでの勤務を終えて東京に復帰した私が実感したことは、ODA に対する国民の厳しい評価であった。かつての ODA 批判はそのほとんどがプロジェクトに対する批判に根ざすものだったが、帰国してから現在に至るまで、ODA そのものをやめろ、やるなら日本企業に案件を取らせろ、外交上の武器に使う日本利益(国益?)を実現させろといった批判の方が多いように思う。そしてこれらの批判が緒方貞子さんのいう「内向き志向を高める日本」と重なっているように思える。

(紀谷) 国内の雰囲気の説明頂き、対応を考えさせられた。日本が全体として内向きになっている時代には、単に「外に向け」と唱えるのみならず、内向きの人の内在的な関心に訴え、元気づけて閉塞感を打破するような工夫が大事だと思う。そのためには、日本(そして個々の日本人)が、外との積極的・建設的な関わりを通じて、自らの存在意義を感じ、強くなり、自己実現できるという認識を広めていくことが大事だと考える。

その意味で、繰り返しになるが、「日本のフロンティアは今、日本の中にある」という発想で、日本の存在意義を問い直すことから始めるのがよいと思う。

¹⁷ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/index.html> ご参照。

具体的には、表現振りはともかくとして、明治以来の日本の発展（と浮き沈み）、さらにはそれ以前からの匠の伝統や、アジアとの関わりの経験なども含め、日本の持っている知恵とエネルギーの総体を、この開発問題という世界的な課題の解決のために傾注していくという noblesse oblige、世界史的使命を日本は負っているのだ！！というメッセージはどうだろうか。

先に「コンディショナリティ・マトリックス主義ではなく、その国と長く一緒に付き合いながら実物部門を重視して総合的に考える」という定式化が示されたが、まさにこのような姿勢は日本として自信を持って誇るべきアプローチだろう。日本はこの点で優れているんだ、という要素について、狭義の援助関係者の世界にとどまらず、文化・経済・政治行政制度（交番や母子手帳などがよい例）など、幅広い国民各層の知恵と善意を掘り起こして、元気づけ勇気づけながら、それを途上国の開発のために振り向けていこうという方向性が大事だと思う。要するに、開発問題という外への貢献を契機にして、日本社会が自らを振り返り、自信を回復して、その自信を起爆剤として、日本の活性化に向けてポジティブ・フィードバックを実現していこうという考えである（楽観的すぎるだろうか？）。いずれにせよ、今の対外政策（および国内政策）の主要な目的のひとつは、日本の自信を回復することではないかと思っている。

もちろん、単なる「日本流」の押し付けは途上国にとって迷惑なことも多く、援助コミュニティや途上国自身とのコミュニケーションがきちんと行われるよう支援するのは開発のプロフェッショナルの役割である。言い換えれば、開発のプロフェッショナルは、このような国内の知恵とエネルギーをいかに「プロデュース」するかということが重要な仕事のひとつだと思う（まずは、開発のプロフェッショナル自身の知恵とエネルギーをきちんと「プロデュース」することからぼちぼち始めなければならないが・・・）。

33. 先に「ODA 大綱は、あとは作文の問題でしょう」と申し上げ、また別の寄稿では「新 ODA 大綱の冒頭で日本の援助理念を格調高い文章で謳いあげるべき」と書いた。そこで、その冒頭部分（現行では「1. 基本理念」）にあたる文章の私案をつくった¹⁸。そのうち広く配布して関係者の意見を聞きたいと考えているが、まず皆さんに叩いていただきたいと思う。

34.（「新 ODA 大綱私案」について）ポイントとして例示された 10 点のうち、「（4）上位の外交があって、ODA はその下に位置づける」という点に関し、これに対する反論ではないものの、これに触発されて意見を述べたい。

私の主張は、「開発の問題は、21 世紀の国際社会が取り組むべき最も重要な問題の

¹⁸ 私案の中身は、本冊子の末尾に収録されている「新 ODA 大綱 私案」あるいは GRIPS 開発フォーラムのウェブサイト：
http://www.grips.ac.jp/forum/oda_pri.htm（基本理念）、http://www.grips.ac.jp/forum/oda_pri2.htm（留意事項・重点地域）をご参照。

ひとつである」という認識を、新しい大綱の基本理念の部分において、ODA 自体や ODA と外交（対外政策）の関係について論じる前に明らかにしておく必要があるというものである。理由は 3 つある。（1）その認識が正しいと思うからであり、しかし、（2）そのような認識が日本の国内で必ずしも広く共有されていないからであり、そして、（3）そのような認識が日本国内でも広く共有されることが、ODA 等を通じた日本人の国際貢献の質の向上に対して、極めてよい影響を与えるからである。

- （1）「開発の問題は、21 世紀の国際社会が取り組むべき最も重要な問題のひとつである」という認識は正しい。

これに関し、「開発の問題」とは何かを明らかにしておかなければならない。大野健一案の修辞を拝借し、若干加筆すると、「人類全体の 8 割以上の人々が住む開発途上地域では、多数の人々が自由・安全・繁栄を享受できず、自らの責任に帰せられない危険、貧困、傷病、欠乏にさらされている」という状態をいかに改善するか、ということ、開発の問題に取り組むことと意味づけたいと思う。私個人は、この問題を小和田恒氏と同様に、「国際社会の」「最も重要な問題」であると考えてきた。開発途上地域にいる人々すべてとは限らないが、その多くの人々、すなわち人類の大半が本来享受すべき機会を与えられずして死んでいく、という現実の問題に優る問題は、私たち人類にとって他に無いように思う。しかし、そこは人それぞれの価値観があると考え、「最も重要な問題のひとつ」とあえて修文した。

- （2）しかし、そのような認識が日本の国内で必ずしも広く共有されていない。

「開発の問題」が今日の日本においてさえ、依然として周縁化され、いかに不当に軽視されているか、という点を訴えたいと思う。その点で、あくまでもひとつの側面に過ぎないが、開発に携わる者に対して、日本国内では、正当な社会的認知やステータスが与えられていないという状況がある。これに関して、この業界の人々（私のような援助実務者に限らず広い意味で。開発コンサルタント、開発 NGO に従事する方々を含む）がこれまで日本社会においてどのように扱われてきたか、あるいは、日本社会の位階制の中でどのように位置づけられてきたか、ということ語り出すと際限がないので省略する。官僚の世界でも、国際協力に永らく携わった人が各省庁のトップにまで登りつめた事例は決して多くない（この点では今後変わってくるものと期待するが・・・）。数多の日本の政治家の中で、開発の問題についてしっかりとした見識をもっている人は依然として極めて少数だ。医学、経済学、教育、あるいは各種の学問分野あるいは技術分野、あるいは種々の業界で凌ぎを削っている人たちの間において、開発の問題に長期に携わることは、例外を除き多くの場合、第一線からの脱落を意味してきた。それぞれの分野のトップが同時に当該分野における開発の問題についての権威である、という当地米国やその他の多くの地域における状況と、日本における状況は好対照である。以上は、開発の問題自体の周縁化というよりは、開発に携わる人々の周縁化という問題に過ぎない。このほかに、国会、メディア、学会等のそれぞれのアリーナにおいて開発の問題が語られる機会の多寡とその質、等々についても日本と日本以外との対比において本来ならつづさに論証していく必要がある。

(3) そのような認識が日本国内でも広く共有されることが、ODA 等を通じた日本人の国際貢献の質の向上に対して、極めてよい影響を与える。

新しい大綱に対して私たちが何を求めるべきであるのか、という点についてはすでにこのフォーラムでも累次議論されてきたことだが、いくつか想定される大綱の効用の中で、私は、新しい大綱に接した人々のうち、1人でも多くの人が、開発の問題、そしてその小宇宙にある開発援助の問題、そしてさらにその中の小宇宙にある ODA の問題を含め、これが大切なことなんだということを知り、そしてそのために是非何かをしたい、という気持ちになるということが重視されるべきであると考えている。そしてそのためには当然の事ながら、ODA や ODA と外交の関係を論じる前に、まず、開発の問題がいかに大切であるかということについて、そのような認識を持っていない読み手にも語りかけ、訴えていくことが不可欠である。

その結果、長い目で見ると、より多くの日本人が、開発の問題に対してより真剣な目を向け、より多様な立場から、より多くを考え、より多様なかたちでこの問題に関わり始めることになるはずである。

若干蛇足ながら、このような文脈における議論、すなわち、開発の問題の重要性から紐解いて ODA の意義を説くという議論をすることなくして、「外交の手段としての ODA」という議論のみが提示された場合に、そのメッセージ全体が及ぼすかもしれない悪影響を私は恐れている。(別の機会に申し上げたが)「外交」と「開発」の両者は、相互に他の下位概念でも上位概念でもないはずである。

大野健一案において、そのような考慮が欠けているという指摘ではない。文才のない私にはうまく表現できないが、恐らく、大野氏が提示された論点の 2 点目「(2) グローバルな課題と普遍的価値をめざす」を体現している箇所、すなわち第 1 パラグラフにおいて僅かに加筆をするだけで済むことなのかもしれない。

新しい大綱が、これまで開発の問題など考えてもみなかったような市井の人の心にも、これまでと違った灯をともしることになることを祈っている。

(紀谷) 先日、「なぜ日本がアフリカに援助をするのか」について議論する機会があったのでご紹介したい。その際に言われたことは、「日本人はなかなか美しい理念だけでは動かない。特に経済が厳しい時に、『日本もこんなに苦しいんだからアジアだけでいいよね』という意見が強い。かといって貿易で儲かる場所でもない。原油輸入先の多角化といっても西アフリカはかなり遠い。結局国連での安保理選挙目当てだけかともいわれかねない。アフリカへの援助について、国民を説得するのはなかなか難しい。」というものであった。

このような意見に対して、どのように対応していくべきだろうか(皆様はどう反論するだろうか)。私としては、まず第一に、人道的見地に訴えることだと思う。アフリカのように人々が苦しんでいるところが自立できるまで支援することは、日本人の倫理観からして重要という気持ちを引き出していくことである。これは、開発教育や

NGO との対話・連携といった側面が強いように思う。また、日本の長所を世界（アフリカを含む）の問題解決に生かそう！という自然な気持ちに訴えることも、この範疇に入るであろう。

第二は、大所高所からの相互依存関係に訴えることである。貧困・紛争地域の存在は国際社会の不安定要因であり、国際秩序の安定、ひいては日本自身の安全や繁栄にも悪影響を及ぼしかねないということを理解してもらうことだ。これは中長期的な安全保障的思考だろうか。

第三は、個別具体的な相互依存関係に着目することである。たとえば、アフリカは貿易・投資市場として本当は潜在的に有望であるなど、より実感できる相互利益を見出していくことだ。この関連で、昨日の IDB 総会の BBL の文脈で出た議論だが、アフリカから得られる利益は小さいが、追加的な「投資」に対する限界効用から考えるとアジアを相手にするより利益が大きい、といった議論が成り立つ部分を探せば、アフリカとの相互依存関係強化に対する支持が得られるかもしれない。

普遍的価値と国益、人道と相互依存といった概念がいろいろと議論されており、分析的に考えることが重要との問題提起もあったが、相互に重なり合っているところをどう整理するかが課題だろう。特に上記の第三のような相互依存関係は、多くの国民の実感としての狭義の国益に即しながら、普遍的価値という側面もあるように思う。

アフリカへの援助に対する支持を強めるには、上記の 3 つの作業を並行して進めることだと思う。（1）日本人の倫理観や自己実現の気持ちに訴え、（2）理性的に抽象度の高い国益を考え、（3）また具体的な国益を掘り出しつつそれが普遍的価値の実現とも重なるように工夫することが必要だろう。ODA 大綱見直しの議論のプロセスで、その全ての努力がよい形で読み込めるような整理ができれば望ましいのではないかと感じている。

35. アフリカを考える際に、やはり長期的かつグローバルという、複数の次元において幅広い視野に立って考える必要があるのだと信じている。ODA 政策として考える際に、日本のビジネス・インタレストを促進する観点が重要であるということは納得しているが、それでも政策立案者としては、それを総体（経済）として、長期的な視野から考慮すべきであり、日本の個々の企業が個々の視点から儲かる、儲からないという言葉で左右されてしまえば、本来の政策担当者としての役割を果たしていないとも考えてしまう。

長期的かつグローバルな視点に立つということは、日本と地球社会との関係の中で、いかに地球益を向上させ、そのパイの一部としての日本の国益を大きくするかという観点である。道義的視点から入った地球（人類）の安全保障ということだけでなく、経済的な活動においてもアフリカの経済発展を地球の経済成長の問題として考え、いかにそれが日本経済に裨益するものであるのかという観点で議論することが必要だと感じている。その意味で地球益の追及と国益の追求は、長期的な意味で合致すべきで

あり、それは政治、社会、経済といったさまざまな分野でいえることだと思う。つまり、紀谷氏の議論では、第三で言われている問題も、第二と同じ次元から考え始める必要があるということを目指したい。

民間企業が通常のビジネス活動でそのような次元で考えることはできない。しかし、政策として考える際は、ODAの経済効果という点においても、長期的な地球戦略にてODAをツールとして考える必要があるのではないだろうか。そしてその際に、アフリカはrelevantというテーゼは成り立つと信じている。この辺りは、私よりも上手く説明できる方々もいると思うが、いかにダイナミック・アジアという駒を日・アフリカの経済関係の間におくかということを考える意味はあるのではと思っている。この辺は、第三の背景にある意図とも通じる部分もあるかも知れないが、私個人としては、日・アジアの地域的な経済成長戦略との連続性の中で、いかにアフリカを捉え得るのだろうかという仮説に関心がある。

36. 自分の表現力自体の問題もあるが、やはりこの分野における内外の認識ギャップは大きなものがあり、なかなか意を伝えられないもどかしさがある。今回のテーマに即して、再度敷衍したいと思う。私の議論は、普遍的価値に則った理想主義的主張ではない。ある意味きわめて現実主義的である。つまり、国益とは長期にわたり我が国の政治的・経済的立場を保障・向上させるものでなければならないという当たり前の命題に即している。ところが、わが国のいわゆる「国益重視論者」の唱える「国益」とは、ODAに短期的な政治的・経済的見返りを求めるだけのものだ。これは国益の名に値しない「集団的エゴ」に過ぎない。しかも、このような集団的エゴは長期的な国益とトレードオフ関係にあるというのが現実である。これを理解しない限り、国益とODAの関係はいつまでたっても生産的なものとはならないような気がする。

したがって、議論のポイントは長期的国益を促進する上での、ODAの在り方を求める方向に整理すべきである。そのひとつの場が、アフリカ援助だと私は考えている。なぜ、アフリカを援助すべきか？きわめて簡単なことだ。ODA本来の使命に照らし、国際社会が最重要アジェンダとしてこれを取り上げることにコンセンサスが形成されているからだ。この決定には理念としてのきちんとした裏付けがある。我が国には、冷静に現実を洞察するならばほかに選択肢はない。

もちろん「これに同調しないかわりに国際社会におけるわが国の立場を失う自由」は残されているが、「国益」の名のもとにこの選択を行うことは狂気の沙汰である。

37. アフリカ支援についてご指摘があった(1)人道的見地に訴える、(2)大所高所からの相互依存関係に訴える、(3)具体的な相互依存関係に訴える、という日本国民説明・説得方策はいずれも的を射た意見だと思う。しかし、どのような観点から説明するか、ということだけでなく、どのように効果的に国民にその意思を伝えるか、という次のステップも同等かそれ以上に大切なように思う。いかに開発援助の理念や活動を国民の生活に近づけ、肌で理解してもらうようにするかが鍵だと思う。

また、(1) 長期的かつグローバルな視点で考えるべき、(2) 政策担当者は個々の企業の要望に左右されてはいけない、(3) 日本の国益を地球益の一部としてとらえるべき、との意見にも賛同するが、「民間企業は通常のビジネス活動でグローバル、長期の次元の視点を持ち得ない」とは思わない。また、個々の企業の要望に左右されてはならないものの、個々の企業も多くの部分が理解・納得できるような説明が必要だと思う。

「国益」という言葉には多様な意味合いがあり、使う人によって随分違うように思う。ただ、「日本のいわゆる国益重視論者は短期的な見返りを求めるだけで、集团的エゴに過ぎない」という見方が出されたが、私は社益最優先でエゴ丸出しの人はごくごくわずかで、中間的な人、すなわち立場上社益（短期利益）を追求しつつも、開発援助（長期利益あるいは長期的視点にたった必要経費）の必要性や意義も理解し賛同するタイプの人の方がはるかに多いと思っている。実際に私は、途上国国民への日本の貢献について高い志を持った民間企業人をたくさん知っている。

以上の点も踏まえて、私が普段感じていることを何点か述べたい。

(1) 開発援助活動（あるいは広く行政一般）に民間企業的なセンスを取り入れるべき

官、民はお互いに学ぶべき点が多いと思う。開発援助の組織および運営・管理に民間企業経営のセンスを取り入れるべきと考える。無論、官と民はその役割が違い、官が金銭的利益を追求するものではないが、以下の理由により、開発援助活動に民間的センスは役に立つし、私はよく民間企業に照らし合わせて考える。

- ・競争環境下で追求された効率性とサービスの質の高さが参考になる
- ・多くの国民が民間企業に勤めており、企業活動はいわば国民間での「共通言語」であり分かりやすい
- ・供給側の論理だけでは生きていけないことを身をもって理解している

そこで、開発援助を企業に照らし合わせて以下のような見方をするのが分かりやすいと思う。

- ・顧客：途上国政府
- ・顧客の顧客（究極の顧客）：途上国国民
- ・株主：日本国民（配当やキャピタルゲインを強く要求しない日本的株主）
- ・従業員：外務省、JICA、JBIC を始めとした援助関係者
- ・経営者：上記援助関係機関の上層部

以下、これを念頭に、開発援助に参考となる企業経営のキーワードを述べる。

(2) 中長期利益（普遍的利益）と短期的利益は相反するものではない

企業は当然、目に見える形での短期利益を追求する。しかし同時に中長期的利益も常に追求している。中長期的利益として最も分かりやすいのが R&D である。また、企業が長期的に繁栄するために重要な経営課題はブランドの形成・維持・向上だ。この

「ブランドと R&D」に成功した企業が長く繁栄していることは皆様よくご承知のとおりである。Walt Disney、GE、SONY、TOYOTA はその最たる例であろう。

すなわち中長期的利益と短期的利益の両方を追求するのは当然の話であって、お互いに相反するものではなく、多くの日本国民はこれをよく理解していると思う。

しかし一方で、短期利益が出なくなり資金繰りが悪化すると企業が倒産してしまうわけで、そうなってしまっただけでは中長期利益の追求は意味を持たないわけなので、現在の厳しい日本の経済状況下において「短期利益の優先」が目立っているのは自然なことだと思う。また、一部の援助国では ODA をあからさまに自国の民間企業への利益誘導に使っているという事実に鑑みて、株主（日本国民：納税者）が「なぜ日本はそれをできないのか？」という気持ちになるのも自然であろうと思う。

多様な立場、考え方の人たちに（賛同とまでいなくても）納得してもらうためのひとつの方策は、長期的・普遍的国益（アフリカ支援を含む）と短期的国益を明確に分け、長期的国益は日本が国として存在するための基礎経費を位置づけ、ここには短期的国益論者に口を挟ませず、一方の短期的国益の部分は日本の国民・企業の意味を最大限反映できるような「選択と集中」を行うことのように思う。経済状況が厳しい今、（資金的、人的）資源が限られているからである。

(3) 「選択と集中」を、時流に柔軟に合わせながらも大胆に実行すべき

苦しい経営状況のときに企業が活路を見出すためには「選択と集中」が不可欠である。限られた経営資源の配分の仕方を間違えると企業の生死に関わる。開発援助も、経営状況の厳しい企業に照らし合わせるなら、大胆な選択と集中が必要ではないかと思う。ただし民間企業経営と大きく違うのは、国としての歴史上のつながり、政治のつながり、人命にかかわる、などの理由により、「赤字だからこの部門から完全撤退する」という選択肢がない場合もある点だろう。この点については、基礎経費（住民税のようなイメージ）として考え、Cap を設けて最初に取り分け、その後で選択と集中を議論すればよいと考える。

では「何を選択するか」という難題については、私などが言うまでもなく「日本が得意な地域、国、分野。今度伸びそうな分野」ということになるのだろう。この議論を始めると大変なので、皆様の今後の議論に任せたい。「選択」プロセスで重要なのは、顧客（途上国国民、政府）および株主（日本国民）の声をよく聞き理解することと、自社の得意分野（産業）と経営環境（世界の動き、国際機関の動き）を勘案して決めるということではないだろうか。

(4) 「顔の見える援助」「声の伝わる援助」という供給側の発想から、「声を聞く援助」という需要側の発想に大きく転換すべき

「顔の見える援助」の必要性は、これだけお金を出しているのに感謝されない事実と、お金を出すだけでなく汗をかけ、という周囲からのプレッシャーが発端かと思う。開発援助分野の改革としていずれも重要であると思う。しかしこれは Renovation であ

って、Innovation ではないと思う。これらの開発援助に求められるのは徹底的に顧客(被援助国)側の要望を聞く、すなわち供給側から需要側への 180 度の発想の転換(Innovation)ではないかと思う(これまで声を聞いてこなかった、と言っているわけではない。関係者がこの点についてもっともっと意識を高め、重視すべきという意味である)。

過去多くの商品が供給側の知恵で開発され、需要が喚起されたが、あくまでもニーズやヒントは常に需要側にあったことを忘れてはならないと思う。最近では、どこまで顧客の声を聞き、それを商品やサービスに活かすかが企業の勝敗の分かれ目になってきている。

先般からの議論で、ODA 大綱の作成・制定プロセスにおいて被援助国の声が入ってきていないことを知り、予想はしていたもののショックを受けた。日本側が自分たちのお金の使い道を自身の責任で決める、まず自分たちの方針を自身で決める、というのは当然かつ好ましいやり方だと思うが、その前にまず被援助国側のニーズと考えがあつてのことではないだろうか。

もし、「これまでも被援助国側の要望は聞いてきたし、それに基づいて援助をしてきた」という反論があるならば、(決してそれを否定するわけではないが)「では、なぜマルチとバイの援助が錯綜する中で、調整が十分取れないまま援助側同士のオーバーラップやコンフリクトが生じるのか?」「被援助国側の要望とは援助国側によってアレンジされたものでは?」といった疑問が頭をよぎる。

もし、「被援助国側が自分たちに必要なものがよくわかっていない(あるいは何でも頂戴と言ってくる)から彼らの要望や意見を聞いてもあまり解決にならない」という意見があるならば、もっともっと彼らの意見を聞き、彼らに考えてもらい、そして自分たち(援助国側)も考えるべきではないだろうか。企業活動でいうなら、顧客の多種多様なニーズを知って、理解して、考えて初めて輝くアイデアが出てくるわけであり、さらには「顧客のわがままを聞くことが企業活動そのもの」と言っても過言ではないからである。

(5) 経営方針や経営成績を顧客、株主、従業員に分かりやすい言葉で伝えないと意味がない

アフリカ援助の必要性についても ODA 大綱についても、伝えたい人に伝わらないと意味がないと思う。

企業では、対象者ごとの多様な目標、管理指標等がある。企業が顧客に対して社内事情を説明しても意味がない。株主に対して各部門の抱える課題を丁寧に説明しても意味がない。社長が工場の製造ラインの人に対して「わが社の目標は ROE 10%、ROA 5%だからその目標に向けてがんばりましょう!」と言ったら「何だか知らないけど会社の偉い人が来て外国語を話していった」と無視されるだけだろう。経営者は経営者用の管理指標を持っている。

開発フォーラムの方々にこのようなアホな質問をすると怒られそうだが、ODA 大綱とは誰のための文章なのだろうか (Targeted Audience は誰か)? 全てのステークホルダー (顧客、株主、従業員、経営者) だとすると欲張りすぎではないか? 顧客 (被援助国) あるいは株主 (日本国民) だとすると、その人たちは大綱の存在や内容を知っているのだろうか?

やはり素晴らしいもの (新 ODA 大綱やアフリカ支援の意義づけ) を作った後は、それを各ステークホルダーにいかに伝えるかではないだろうか。

38. これまでの皆様の意見を受けて、今後の「大綱」作成に際し、特に次の 3 点を要望させていただきたいと思う。

(1) 地域軸 (重点地域) およびセクター軸 (重点分野) に加え、時間軸 (長・短期政策) の観点の導入

現在、ODA の分野で最重要課題となっている「貧困削減」は諸問題の根源であるとはいえ、改善に長期間を要する問題といえる。一方、エイズ等疾病、麻薬、国際犯罪、不法移民、難民、紛争、テロ、復興、地球環境等の問題は貧困に根ざすとはいえ、即時的対応を要する問題である。これらは又、「人間の安全保障」や「平和構築」にも深く係わる問題でもある。

したがって、長期政策として「貧困削減」を掲げると同時に、上記のような現に直面する「国際的な社会問題」に即応するための短期政策も同時に織り込んでおく必要があると思われる。

(2) 参加型 ODA の一層の促進

ODA の実施にあたっては、政府および実施機関による直接的関与のほかに NGO、地方公共団体、企業、大学、研究機関等を積極的に活用するとともに、それらの主体が自ら有する資源を動員するための触媒になるような ODA の実施体制を構築していただきたい。

現在、日本では財政難のため ODA 予算の確保が難しくなりつつあると思うが、ODA の実施を一層国民参加型、いわばオール・ジャパン型にし、ODA への共感を増やすことができれば予算の確保にも繋がると思う。

(3) ポスト南北時代に向けた意識改革

これまでの世界の ODA は北の南に対する援助という形で進められて来た。これは第 2 次大戦以前の歴史的経緯も踏まえてのものであり、今直ちにこの構造を変えることは難しいといえる。しかしながら、与える者と与えられる者の関係は一種の権力関係であり、一歩間違えると与える者に驕慢、与えられる者に卑屈と反発を生む関係である

ともいえる。現実問題としても、今後先進国の人口は停滞する一方、途上国の人口は更に急拡大する見込みであり、開発問題のコストを先進国のみが負担するという構造は、今後行き詰まって来る可能性があると思う。

今後の方向としては、「開発問題」を北と南の二極関係としてではなく「国際社会における社会問題の管理」とし、国際社会全体が担うべき問題ととらえていく意識改革が必要ではないかと思われる。このような観点から「ODA 大綱」の趣旨作成にあっては、声高な声明ではなく、現在および近い将来予測される国際関係の冷徹な認識に基づき、日本の開発問題に対する真剣で誠実な対応が滲み出て、途上国側にも静かな共感が広がるようなメッセージになることを期待する。

（紀谷）先の意見の中で、「ODA 大綱とは誰のための文章なのだろうか（Targeted Audience は誰か）？全てのステークホルダー（顧客、株主、従業員、経営者）だとすると欲張りすぎではないか？」との問題提起があった。正当な指摘であり、今後、新 ODA 大綱の文言を具体的に詰めていく過程では、それぞれのステークホルダーのバランスを考える必要が出てくると思う。また、以前の意見で英国の例を引きつつ問題提起があったように、「美しいスローガン」と「ODA 国益論（政治的な思惑や国際舞台での駆け引き）」を「ガラス張り」の大綱の中でどう扱うべきかも考えなければならないだろう。

しかし、今回新 ODA 大綱が結局どのような文言に収まるかという結論如何にかかわらず、日本人全体、特に開発関係者にとって、「日本は何故開発問題に取り組み、ODA を供与するのか。そして、何をどのように行うべきなのか」との問いは、常に立ち返って考える必要がある問題ではないかと思う。特に、さまざまな考慮により ODA 大綱の文言に盛り込まれない要素についても、忘れず、捨て去らずに心に留めておく必要がある。今回の一連の議論を ODA 大綱見直しで一段落させることなく、本フォーラムでのさまざまな議論の根底になる論点・検討課題として、今後更に深めることができれば大変嬉しく思う。

新 ODA 大綱 私案 (冒頭部分)

2003 年 4 月 25 日
大野 健一*

基本理念

開発途上国では、多数の人々が自由・安全・繁栄を享受できず、自らの責任に帰せられない危険、貧困、傷病、欠乏にさらされている。われわれは、これらの不条理な苦痛を軽減する努力が人類全体の責務であることを固く信じ、平和を愛する我が国が国際社会の連携の中でその実現に貢献することを強く望む。

国際統合が進む世界においては、従来に増して開発途上国の安定と繁栄が世界全体の安定と繁栄にとり不可欠である。われわれはこの相互依存の深まりを認識し、日本の利益を世界の利益に重ねる努力に基づく対外政策のもとで、政府開発援助を上記の貢献を行なうための重要な手段として用いることを決意する。

我が国は最初に先進国の仲間入りをした非西洋国家として、過去 1 世紀半の工業化・近代化の成果を誇りに思い、また同時にその道程での失敗を深く反省し、人類普遍の知恵および我が国・東アジアの歴史的経験を貴重な糧として、世界に残された開発課題に取り組みたいと願う。

開発政策は、各国民の自助努力と自発性に基づき、将来における援助依存脱却をめざして遂行されるべきである。我が国は、各途上国社会の尊厳と固有性を尊重し、途上国の政府・国民との対話および他援助国・国際援助機関・各種非政府団体との連携を継続的に行ないながら、途上国のニーズに合致した援助国としての我が国の特性を活かした内容と方法を通じて、経済成長と貧困削減への支援を積極的に行なう。また状況変化に応じて制度改革を機動的に実施し、我が国の政府開発援助の効果を高める努力を続ける。日本国民は開発協力を通じ、すべての途上国の人々と相互敬愛に基づく永遠の友好関係を深めていきたいと祈念する。

* 大野健一：政策研究大学院大学教授。専門は開発経済学、国際金融学。

現在、政府は「政府開発援助大綱」（1992年6月30日閣議決定）を、2003年半ばを目途に改定作業中です。その過程では、ODA 総合戦略会議、有識者、実施機関、NGO、経済界、自民党、一般国民からの意見聴取が行なわれています。また政府自身も「政府開発援助大綱見直しについて」（2003年3月14日対外経済協力関係閣僚会議）でその方針を示しています。

ODA 大綱の冒頭には数パラグラフからなる「基本理念」があり、これは我が国の ODA 政策の根幹を謳いあげる重要な文章ですが、上記「・・・見直しについて」はこれについて次のように書いています。

- (1) 現行の政府開発援助大綱（ODA 大綱）は、人道的見地、国際社会の相互依存関係、環境の保全及び平和国家としての使命等を掲げるとともに、自助努力支援を基本とした、開発途上国における資源配分の効率と公正や「よい統治」の確保を図り、健全な経済発展を実現するよう努めること等を基本理念としている。
- (2) ODA 大綱の見直しにおいては、上記の要素を含めた「普遍的価値」とともに我が国にとっての安全と繁栄等を加えて ODA の基本理念を明確に示す。

すなわち政府は、「現大綱はグローバル課題のみを挙げているが新大綱では国益も加えた二分論で行く」という方針と思われる。私は生粋の ODA 二分論者ではありませんが、大綱の冒頭に「国益と普遍価値の二本立てでいく」というような露骨な表現は必要ないように思います。二分論は大綱全体からにじみ出ているので、冒頭はあくまで美しいものでよく、また現大綱にあるような、「インフラストラクチャー」「良い統治」「環境保全」といった具体的分野を指摘することも、基本理念としては細かすぎる気がします。

そこで私がイメージする新大綱を具体的に示すべく「基本理念」私案を上に出稿しました。これは日本国憲法前文、現大綱、および諸々の議論を参考にしたうえで、以下のポイントをすべて盛り込んだものです。

- (1) 格調高い文章
- (2) グローバルな課題と普遍的価値をめざす
- (3) 相互連帯、相互依存、日本の利益と世界の利益を重ねる努力
- (4) 上位の外交があって、ODA はその下に位置づける
- (5) 日本・東アジアの経験を糧とする
- (6) 途上国の自助努力、自発性、援助依存脱却、尊厳、固有性
- (7) 途上国、他ドナー、NGO との継続的連携
- (8) 日本の特性を活かした援助の内容・方法
- (9) 状況変化に対しては機動的な制度変革
- (10) 究極的には人と人との友好関係が大事

開発と援助を真剣に考えておられる皆様に提示いたします。議論のきっかけになれば幸いです。

原則的留意事項

政府開発援助の実施においては、以下の諸点に留意する。

- (1) 政府開発援助は上位の外交目的を達成する一つ的手段であり、評価もこの目的に照らして総合的に行なう。
- (2) 各途上国政府との継続的な政策対話に基づき、当該国のニーズおよび我が国の基本理念にふさわしい援助内容・方法を決定する。
- (3) 我が国の国民・各種非政府団体の参加、および国際機関や他国の援助機関・援助団体との連携を重視する。
- (4) 各国の経済社会の多様性に配慮し、開発援助を通じて導入される構造物・政策・制度がその国の発展に悪影響を及ぼさないよう留意する。
- (5) 援助受入国の軍事支出、武器の開発・製造・輸出入の動向に十分注意を払うとともに、開発援助の軍事的用途への転用や国際紛争の助長を回避する。
- (6) 援助受入国の民主化、基本的人権・自由の保障の状況に十分注意を払う。
- (7) 援助受入国の市場経済化・対外開放努力、および開発過程における社会・環境面への配慮に十分注意を払う。

重点地域

我が国の政府開発援助の重点地域を、我が国と歴史的、地理的、政治的および経済的に密接な関係をもつ東アジアにおく。同地域は世界の中でも活力あふれる地域であり、その安定と繁栄の持続は我が国のそれにとり不可欠であるとともに、東アジアの途上国にとっても我が国は政治的・経済的にきわめて重要な国である。同地域への政府開発援助は、経済ダイナミズムの維持・促進、地域的経済連携、発展段階格差の縮小、および地域・地球規模問題への対処のために、外交・通商・文化・人的交流などの他政策と連携しながら実施する。

同時に、東アジア以外の途上国地域に対しても、経済成長に基づく貧困削減を実現するために、我が国の基本理念と国力にふさわしい開発協力を選択的に行なっていく。

上記は、現大綱では「基本理念」に続く部分ですが、「原則」を「原則的留意事項」と言い換え、「重点事項、(1)地域」を「重点地域」と言い換えました。

原則的留意事項においては、現在の4原則を(5)～(7)で再編成のうえ踏襲するとともに、(1)～(4)を追加しました。現在の4原則は積極的な原則というよりネガティブチェックリストであることに鑑み、後方へ下げました。

重点地域においては、「アジア重視、他地域も行なう」点では現大綱と同じですが、アジア重視の理由と同地域への援助のあり方・目的を、ここ数年来の議論を集約する形でまとめました。他地域については、我が国の国力のみならず基本理念にふさわしい援助を「選択的に」することとしました。現大綱の「特に、LLDCへ配慮する」の一節は削除しました。

以上のように、ODA二分論の考え方は「基本理念」ではなく「重点地域」の部分で表現しました。