

GRIPS 開発フォーラム主催 意見交換会
「英国援助の最新動向と 2008 年に向けた日本の戦略」
議事録

日時：2007 年 3 月 28 日（水）15 時～17 時

場所：政策研究大学院大学 4 階 研究会室 4 A

参加者： 内閣官房、外務省、財務省、経済産業省、JICA、JBIC、UNIDO、NGO、コンサルタント、及び GRIPS から計 19 名

当方（英国出張者）： 大野健一、大野泉、島村真澄、尾和潤美

1. 冒頭発言（大野健一・大野泉より）

（1）本意見交換会の趣旨

- ・ GRIPS 開発フォーラムは英国の開発援助関係者や研究者とのネットワーク構築を目的として、2 月中旬に英国出張を実施した。具体的には、これまで取り組んできた東アジアの開発援助経験に焦点をあてた研究の成果、及び日本の ODA 改革の動向について英国の開発援助関係者及び研究者に対してセミナーや各種交流を通じて発信・紹介すると同時に、英国における開発援助戦略・援助研究の重点分野と援助アプローチ、先方の関心事と問題意識を聴取した。
- ・ 今回出張を通じて、英国側から日本の東アジアにおける開発援助経験や支援アプローチ、日本にとっての「開発の年」2008 年に向けた取り組みに対して、日英の連携可能性を含めて強い関心が示されたところ、当方からの出張報告を材料として、日本の開発援助関係者と 2008 年戦略についてブレーストーミングするひとつの機会を作りたいと考えた次第。

（2）英国出張の概要（詳細は出張報告を参照）

- ・ DFID の最近の援助動向として、成長回帰とガバナンス重視があげられる。これは、2006 年に DFID が公表した白書（Making governance work for the poor）にも顕著である。成長回帰については、当方から主に東アジアにおける工業化戦略やグローバル化の中の政府の役割、開発行政制度の構築・強化の経験について説明したが、英国の「主流派」はガバナンス強化を成長促進策の中心に据えるなど、成長促進を支援するアプローチは日英で異なっている。ガバナンス重視については、未だ多くの国が新家産制国家であるというアフリカの現実を受け止め、英国では、世銀が打ち出しているガバナンス指標とは異なった‘good enough governance’を提唱したいとの問題意識のもと、独自の指標を策定したり、インフォーマルな制度の機能のあり方にも目を向ける必要性を唱えている。
- ・ 日本の ODA 改革については、制度・組織面の変化の方向性が明らかになりつつある中、2008 年に向けた日本の ODA 政策の中身に対して強い関心が示された。また、中国の対アフリカ援助についても多くの質問が寄せられた。
- ・ 同時に、様々な機関との面談を通じて、当方と共通する問題意識をもつ研究者が少なからずおり、英国 = DFID ではない点も改めて確認した。

- ・ 英国は枠組志向、日本は個別具体的に課題解決を目指すアプローチが得意といった「多様性」があるからこそ、日英は互いに「補完性」を保ちながらパートナーシップを組める可能性を秘めている（‘diversity’ and ‘complementarities’を尊重したパートナーシップ）。双方の比較優位を尊重しつつ、途上国の開発を共に支援していくというメッセージを日英で発信していく意義が大きいのではないか。これは、財政支援 vs. プロジェクト、成長促進 vs. 貧困削減、といった二者択一的な考え方を超えようというメッセージにもなるのではないか。
- ・ 英国側の 2008 年に向けた日本への期待は大きい。特に、開発関連のイベントが盛りだくさんの 2008 年までの間に、英国が 2005 年に打ち出したアジェンダを着実にフォローし主流化させるためにも日本への働きかけを強化しようという感がある。（島村より補足）

（3）GRIPS 開発フォーラムとしての今後の予定

- ・ 2008 年春頃までに、当フォーラムの編纂による、日・英の研究者による ODA 政策の共同レポートを作成する（英国側には未打診）。これを 2008 年の日本の開発関連イベントへのインプットとすると同時に、日本の関心をもとに日英の複数の研究者・関係者の知的貢献を 1 つの冊子にまとめるという、日本主導の国際交流の道具としたい。

2. 意見交換（出席者より）

（1）日英パートナーシップのレトリック

- ・ 英国は自国の枠組みの中に日本を含めたいという願望が強いので、GRIPS チームが示した「補完性」と「多様性」を尊重したパートナーシップという考えは重要。実際に、ドナーが一枚岩になってドナー側の都合を押し付けることを警戒する途上国は少なくないし、最近、訪日した某国首脳も、ガバナンス強化といっても短期的には当該国のシステムを活用していく方策を考えざるを得ないと話していた。
- ・ 今年 2 月に SPA 会合が実施されたが、今やアフリカ開発という文脈においても成長戦略が議論される時代となった。これからは、「成長」に関してドナー間で知的貢献の競争が始まるのではないか。また、世銀は世界開発報告（WDR2006 年）で Equity をテーマにとりあげたが、成長過程で社会公正を確保することは重要であり、こういった視点も重要。
- ・ 「開発のための援助」という GRIPS チームの提案に賛同。政府内でも概ね共有されている考えではあるが、必ずしも、概念をきちんと整理せずに使っていたので、本日の説明は参考になった。

（2）日本側も改善の余地あり

- ・ 現場重視という日本型アプローチのよさ、「補完性」に基づく英国とのパートナーシップ等、GRIPS チームの指摘は有難いが、2008 年の新 JICA 誕生をひかえて、日本唯一の ODA 実施機関として果たして従来どおりのアプローチを続けていてよいのか、を自問する必要がある。国際援助社会の競争に晒される中、日本の強みを活かせるシステムを作っていく緊急性は大きい。現場主義はよいが、成功モデルを単独の事例で終わらせ

るのではなく、制度・政策レベルに働きかけていくアプローチがあってこそ、開発援助の持続可能性が高まるのではないか。

- ・ 英国側は、個別具体的な経験を持つ日本を活用して、英国のコンセプトを実証させようという意図をもっているのではないか？日本として、根本のシステムづくりをしっかりと行うことが重要。また、その大前提となる理念や戦略もきちんと考えることが不可欠。
(当方より)日本の援助実施体制に改善の余地がある点は十分認識している。同時に、日本型アプローチを世界に打ち出す際に、どういったメッセージを出せばよいか、誰に働きかければよいか、といった発想で取り組むことも重要。実際には(ガバナンス重視を打ち出したものの)英国ももがいており、「多様性」と「補完性」を尊重しあう方向で日英連携を強化することを提案したい。また、他ドナーにできないこと、比較優位という点から、日本が「卒業のための支援」を打ち出す意義はあると考える。(日本が東アジアで取り組んできた経済成長のためのきめの細かい支援(人材・インフラ・産業貿易投資、成長をもたらす歪みの解消等)はまさに「卒業のための支援」であり、これを日本の援助の基本方針として確立し、対外発信していくことが重要。)

(3) 日本にとっての2008年の意義、G8サミットで打ち出すべきメッセージとは

- ・ 2008年は、前半にTICAD IVからG8日本サミットへという流れの中で、舵取りをよく考える必要あり。
- ・ 2008年のG8日本サミットのテーマは未確定だが、エネルギー安全保障、環境、気候変動といった課題に焦点があたってくる可能性が高い。また、TICAD IVからG8サミットという流れの中で、開発やアフリカについても議論される可能性がある。
- ・ 安倍総理、麻生外務大臣とも、外交において「普遍的価値」の実現を重視しており、「自由と繁栄の弧」という考えは、普遍的価値を基礎とする豊かで安定した社会を形成していくことを目的としている。普遍的価値の実現という外交方針の下で、如何に援助政策を位置づけていくか見直していく必要あり。
- ・ 「普遍的価値」を打ち出すことは、対外的な発信という観点からは意味があるかもしれないが、実際のODAオペレーションは大幅には変わらないのではないか？(例えば、支援対象国が大きく変わるわけではない。)実際には、従来の援助方針の中で意識的に明確にしてこなかったことを今後は明示し、対外的に打ち出していくことになるだろう。
- ・ 2005年のグレンイーグルズ・サミットの時に、日本の市民社会もGCAP(Global Call to Action Against Poverty)のキャンペーンを展開し、ホワイトバンドの販売等、成功を収めた。ただし、英国から直輸入したメッセージ(債務救済等)を国内で発信したため、必ずしも日本発の中身があったわけではない、という反省はある。省エネや環境といった、日本独自のメッセージをどう打ち出していくかを思案中。なお、「2008年G8サミットNGOフォーラム」が去る2月に結成されたが、同フォーラムに対して既にDFIDから資金協力の申し出が届いている。また、日本の若者や消費者に行動を促すような活動を展開したい。そのためには民間と連携し、政策とビジネス、そして消費行動にインパクトを与えていくことが重要になっている。

(4) 対アフリカ支援、TICAD IVにどう取り組むか

- ・ 日本として、アフリカをどうとらえるかは大きな課題。対アフリカ支援は 2005 年のグレンイーグルズ・サミットで大きな議論となり、対アフリカ援助の量を増やせという欧州の要求に対し、日本は厳しい立場に立たされた。来年の日本サミットでアフリカを取り上げる場合、如何なる形で取り上げるのかについてはよく考える必要がある。
- ・ (政府外の関係者として)TICAD IV について心配している。日本側は一枚岩ではなく、TICAD IV で深めるべき本当のイシューは何か、まだ詰まっていない印象。4 回目の会議を迎え、これ以上、総花的な議論を続けては通用しない。問題は、日本において「何故アフリカに援助するのか」という議論がし尽くされていないこと。個人的には、「アフリカをないがしろにする国に未来はない」と思っているが、先ずは、日本として対アフリカ支援の意義を考えることが必要。一方、中国はアフリカにビジネスの機会を明確に見出しており、日本の対アフリカ支援とは比較にならないほどの勢いがある。食の近代化が進む中国にとって、アフリカは食糧確保の観点からも重要な地域である。
- ・ TICAD IV の課題は、これまでの TICAD における 3 本柱をどのように再構築するかということ。3 本柱の中でも「経済成長を通じた貧困削減」は重要。日本として、良いパフォーマンスを示している(アフリカの)国に対し、成長を「加速」させていく支援を行う意義は大きいのではないか。
- ・ その際、日本らしいアプローチとして、特に「アジアの経験をアフリカに」との観点に立てば、ODA だけでなく、貿易・投資も視野に入れて経済成長を促進していくことが重要。現場主導で課題解決型による具体的な支援が必要ではないか。また、他ドナーを日本側に巻き込んでいく際には、何が日本に不足しているのかを考え、単に日本の経験を事例として出すのではなく、論理的に迫ってくる人たちに対し説得力あるプレゼンテーションを行なっていく必要あり。そういった意味で、本日 GRIPS チームが示した整理は参考になる。
- ・ 外務省、JICA、JBIC といった政府・実施機関だけでなく、日本における関係者と幅広い意見交換を行いながら TICAD IV の準備がなされるべき。また、アフリカ諸国がどのように考えているかという視点も重要。

(5) 成長回帰、英国の援助アプローチ

- ・ DFID が Good Governance から Better Governance へと価値を重視とするとも考えられる概念を使っていることは理解できる。ブレア首相は今年の初め、Foreign Affairs 誌に Battle for Values という論文を寄稿し普遍的価値重視の立場をあらためて明らかにした。普遍的価値の実現は、日本だけでなく、米、加を始め、国際社会において大きな課題として共有されている。こうした流れの中で、価値の外交の立場から言えば、更に進んで”Democratic” Governance の実現を ODA の目的として正面に掲げるといふところまで踏み込むべきである。その際、人間の安全保障との関係を如何に整理するのが検討を要する。
- ・ 英国は 2005 年にインフラ・コンソーシアムの設立を提唱するなど、グレンイーグルズ・サミット以降、成長回帰の傾向は確かにあり、一緒にやっていける基盤はあると思われる。同時に、英国に限らず、他ドナーも巻き込んでいくべきで、TICAD IV はそのためのよい契機である。

- ・ なぜ、今になって成長回帰が顕著になったのか。また、自分が駐在したアフリカの某国はガバナンスは比較的良好だが、経済発展は進んでいない。ガバナンスと経済成長の相関関係についてきちんと分析を行う必要があるのではないか。
 (当方より) 様々な要因があろう。ポスト HIPC 時代においてアフリカ諸国の中にも持続的成長に本格的に取り組める状況になった国があること、ドナー側も成長志向派のエコノミストが主要ポストについたことも何らかの影響があるのではないか(DFID 前チーフエコノミストで、世銀でアジアを担当した経験もある Adrian Wood 氏、世銀アフリカ地域のチーフエコノミストで「東アジアの奇跡」報告書に関わった John Page 氏、等)。
- ・ DFID はマルチ機関に食い込み、上手く活用している。世銀やアフリカ開発銀行の理事会の議論の前に事前にスタッフと議論しているほか、人事交流にも積極的で、主要ポストにスタッフを送り込むなど、根回しが巧みである。Vertical Funds についても、運用時に自らの方針が反映されるよう、立ち上げの当初から世銀等の事務局に食い込んでいる。
- ・ アフリカ支援策については、成長重視か貧困削減重視かの考え方の違いがあると思うが、最近では世銀も成長重視で、民間セクター育成やインフラの重要性をよく認識しているように感じる。
- ・ 特に近年は、援助する側のアクターや資金源が多様化しているので、イシューごとにドナー間の連携 (alliance) を進めて、「組める分野は組む」というのが現実路線ではないだろうか。

(6) GRIPS 開発フォーラムへの要望、提案

- ・ 欧米の開発援助政策は学問的体系に裏打ちされているが、新古典派の代表であるワシントン・コンセンサスの終焉後、それに代わるポスト・ワシントン・コンセンサスが出てきていないのが現状。GRIPS 開発フォーラムが日・英共同研究に取り組む際には、ポスト・ワシントン・コンセンサスになるような新しいモデルの形成への貢献も意識してほしい。
 (当方より) ポスト・ワシントン・コンセンサスは、普遍性ある理論、枠組みに基づくものが想定されていると理解する。ご指摘の趣旨はよく分かるが、日本型アプローチの重要な特徴は個別具体性であり、普遍的なモデルを提示できないという矛盾がある。
- ・ 日・英のみならず、アフリカの学者と日本の学者との間で 2008 年に向けた新たなプラットフォームを構築していくことが必要ではないか。例えば、エチオピアのメレス首相は最近、韓国や台湾をモデルとして、“Democratic Developmental States”という概念で論文を発表している。
 (当方より) ‘Democratic’ Developmental States はありうるのか、といった問いは興味深い。かつての東アジアの権威主義開発体制は様々な要素に分解できるが、例えば、人権を尊重しながらも、資源動員を機動的に行える仕組みを導入する可能性を模索する意義はあろう。

以上