

## 「21 世紀の ODA を考える」

上智大学比較文化学部教授・

比較文化研究所長

市川 博也

どうもご丁寧なご紹介をいただきまして、ありがとうございます。市川でございます。私は、外務省の ODA 改革懇談会メンバーの一員というご紹介をいただきましたが、本日は懇談会を代表してお話をするという立場ではございません。むしろ、私の個人的な見解を申し上げたいと思います。

### 1970 年代の ODA と産業界

まず、ODA の方向性を考える時に、ODA を取り巻くその時々の政治、経済、社会的情勢、あるいは時代背景といったものが重要であることに触れてみたいと思います。私が直接関わった経験から、1970 年代の ODA に対する理解が産業界ではこのようなものであったということを、まずお話ししたいと思います。

先程、小浜先生と木村さんから、非常に興味深いお話がありました。特に、木村さんはいろいろなご経験をされていて、「人生を計画も立てずにいろいろなところに行っておられた」というようなことを言われたのですが、実は私も、どちらかというと同じような感じで、若い頃は、慶応大学の修士課程を終えた後、南太平洋の小島でのんびりと 3 年ほど過ごしました。ニュージーランドは、とても美しい国で、当時、一人当たりの GDP では世界 1～2 位の福祉国家でもありました。今から思うと、クオリティ・オブ・ライフというものを満喫できた国でした。私がニュージーランドに行った時は、日本は高度成長の華やかな頃で、銀座のネオンなど、そういった物質的なものが人間の豊かさを示すものだと、ずっと思っていました。ニュージーランドに行きまして、「これが世界で生活水準の高い国だ」という実感は、1 年目では感じるできませんでした。高度経済成長に影響された価値観が、私の中で圧倒していたからです。そのうちに段々とニュージーランドの生活に親しみを覚えるようになり、留学生生活を 3 年ほどして帰ってきました。

あるきっかけで経団連に就職することになりました。ご年配の方はご存知かもしれませんが、当時、経済界には大変影響力のある方がおられ、その中の一人に土光敏夫という方が副会長でおられました。私が経団連に入りましてすぐに、何回も土光さんと海外旅行をするような機会に恵まれたわけです。当時、日本の産業界のリーダーは、戦後の復興に一所懸命努力なさっており、資源のない日本の状況を考え、世界中から日本の必要とする資源を確保しようと、本気で考えておられました。これは、当時の通産省の政策にも強く表れております。土光さんは日本興業銀行の頭取・中山素平さんなどと頻繁に「朝飯会」を開催して、資源確保のための日本経済界の戦略を検討しておりました。確かに小浜先生が言われるように、当時、戦後賠償の時期が終わったあと、経済界も意識的に ODA という道具立てを活用していこう、という意識が強くありました。特に、資金協力、技術協力の面で政府と一体になって開発に取り組んでいくという考えが、当時、産業界、官界、政界では当たり前の「パラダイム」のようでもありました。私も、経団連の国際開発関係分野の駆け出しのスタッフとして、ブラジルのアマゾンの資

源開発プロジェクトなど、壮大な国家プロジェクトに関わりました。これは、土光さん、中山素平さんなどが音頭をとり、後に外務大臣にもなられた大来先生なども参謀として参加した、国家プロジェクトでした。1972年に、経団連の当時の主要なリーダーがおよそ20人ほど、ブラジルに使節団として訪れます。この中には、後に経団連の会長になられた豊田正一郎さんも、まだ若手の企業人という資格で参加されていました。経団連使節団は、ブラジル政府から破格のもてなしを受けます。アマゾンには、ブラジルの大統領機で視察に行くほどのもてなしです。過大な対米依存を嫌ったブラジルは、新たな資金、技術協力を日本に求める政策を打ち出したのは、この頃からなのです。日本からすると、世界一の鉄鉱石鉱山カラジャスを開発するとか、電力コストの高い日本では採算の合わないアルミの精錬工場をアマゾンに設置する構想、アマゾンの東西南北に走るアマゾニア・ハイウェイの実現構想など、数多くの壮大なプロジェクトへの協力を魅了されていました。

地球環境問題に対する意識が高くなった現在の視点からすると、これらのプロジェクトの多くは、極めて環境破壊的である、という批判を受けることになります。他方、当時のブラジル政府関係者は、アマゾンは広大であるから、工業化による僅かの公害は全く配慮するに足りない小さな問題である、という説明を日本の関係者にしていた時代です。アマゾンの地にジェット機が着陸したのは、多分、我々経団連使節団が最初だと思います。日本の鉄鋼、非鉄関係者は、鉄鉱石やアルミ鉱石に関心がありましたし、あるいは新聞紙の原料になるパルプについては、製紙業界がブラジルに関心を強く持っていました。また、「土光大豆」と呼ばれる農業プロジェクトも、当時の日本の協力プロジェクトでした。経団連に身を置いた私は、毎日の日常的な業務として、産業界と通産省、大蔵省、外務省、経済企画庁、輸銀、JICAなどとの連携を緊密にとり、官民一体の「経済協力」をどう組み立てていくか、といったことにほとんどの時間を費やしたように思います。ここで申しあげようとしていることは、当時の私を取り巻く環境は、あるいは「ODAに関するパラダイム」というようなものが、その時の日本の置かれた様々な状況を反映していた、ということです。当時は、政策形成の過程にNPOなどの入り込む余地は、ほとんどなかったような気がいたします。この点は、これからのODAの方向性を考えるときに、考慮しなければならない重要なポイントである、と思います。一国のODA政策は、時代と共に変遷するのが当然で、1970年代の日本とこれからの日本では、ODAを取り巻く諸条件が変化していることを意識する必要があります。

### ODA 理念の変遷について

経済界の中に身を置いて経済協力に関わる日常的な仕事を通じて、私自身は何となく、経済協力の推進体制といったものに疑問を感じることが何度かありました。たまたま上智大学に6年ぐらい前に移り、産業界の人間から大学人に転向したわけですが、現在では、少し気楽に人前でも政府の悪口を言えるようになりました。そこで、今日は少し率直なところ、どんな感じを持っているかということをお願いしたい、と思っております。

先程、小浜先生からは、その時々によって国の国益というものが変わるので、それに応じてODAが展開されていくのには、それはそれなりの理由があるのではないかと、というお話がありました。私もそうだと思います。ただ、賠償の時期を終えてから、戦後、日本のODAの予算が拡大化していくというプロセスを検証して見ることは、意味があると思います。ODAの予算の伸びを見ると、ある時期までは非常に量的な拡大をしていきましたが、必ず防衛費の伸び率よりも少し上回るような形で拡大していく仕組みができていた、という感じがあります。

ある時期までは、日本の防衛費の拡大を考えると、国際的な配慮が必要であり、防衛費の拡大が突出するのは賢明ではない、という基本的な考え方があったように思います。そこで、平和志向の日本としては、ODA の予算をともかく防衛費よりも少し高めにもっていくという考え方が、ODA 予算の拡大につながっていったのではないかと、ということです。この観察は、極めて単純で直感的なものです。私にはかなり納得がいくという感じがするのです。というのは、ODA の予算の量的な拡大はしたのですが、日本がこの拡大した予算で、つまりアディショナル・リソースで、一体何をしようとしていたか、の具体的な政策論は後回しであったように思います。むしろ、明確な援助理念の下に ODA 予算を拡大していった、ということを実証的に証明するのは難しいような気がするのです。乱暴な言い方ですが、ともかく量的に拡大をただけであります。途上国の平和や経済的な安定の実現に協力するというのが平和国家としての一つの日本の生きざまであるということで、ODA を外交の道具にしていたわけですから。従って、ODA の効率的実施などの議論は、開発経済学者が唱える議論ではあっても、ODA の当局は、これとは全く異なる次元で物事を考えていたような気がいたします。ところが、ベルリンの壁が崩れて、その後、防衛費もそんなに伸ばさなくていいということになると、もちろん財政面での問題もありますけれども、やはり、ODA 予算は下降気味になっていきます。

今日のフォーラムは、新しい世紀での ODA のあり方を議論する場の一つではないか、という期待感を持っております。国民参加型というか、大学あるいは地方の地域も含めて、ODA とは日本人にとって一体何なのか、というようなことを議論することの意義を、私は強調したいと思います。こうした場での議論から、現実味を含めた政策提言が始まることに期待しています。私は経団連にいるときは経済協力部長などの役職を務めまして、政府の ODA の体制の不整合な点などにつき、非常に批判的な意見書を作っておりました。ここにおられる皆さんも、すでにいろいろな形で経済協力、というか、途上国の問題に関わりをされていると思いますが、多くの方は、これまで官主導の形で進められてきた経済協力に対して、さまざまな問題意識をお持ちの方がおられるのではないかと思います。

私は、たまたま産業界で、とても好都合なところにおりました。外務省や通産省や大蔵省、経済企画庁、輸銀、JICA など、職場を通じて、いろいろなところの方とおつきあひする機会に恵まれました。しかし、一般的に言って、日本の ODA の体制は極めて複雑で、役所ごとの縦割りになっております。したがって、ODA 体制の様々な側面をしっかりと理解することがとても難しい、という実体があります。たとえば、JICA のある分野のことは知っているが、無償の方はどうかというと、これはまた違うことになる。それから、資金協力の方に行くと、かつては OECF や輸銀が別々に機能していました。この OECF と輸銀とのつきあひは、大手の商社の人たちが朝から晩まで役所に詰めていないと、どのように話を進めていいか、案件をどうやって形成したらいいかわからない。非常に特殊なプロ集団の分野です。そこにさらに、ODA と企業の関係で貿易や投資というものを考えますと、貿易保険など、リスクをとるところが入ってきます。貿易保険などは、日本では大商社の一部の専門家しかわからず、しかも、情報を開示しないで運営していくようなところがありました。ですから、経済協力全般、日本の体制を見渡してコーディネートして戦略性をもってやっていこうということが、ともかく今までのやり方ではとても無理で、そういう人材が出てきようのない国なのではないかなと、つくづく感じておりました。

### JAIDO という民間の開発投資会社について

そのような問題意識の中で、JAIDO という投資会社について、お話をしてみたいと思います。

JAIDO という会社の立ち上げに、私自身が構想段階から関わったこともあり、歴史的なエピソードのひとつとして、どこかに当事者の記憶を記録しておきたい、という気持ちがあるものです。これは、今から考えると、未完成の構想の失敗話でもあります。このエピソードは、日本の ODA 体制が、官庁ごとの縦割りで本来の機能を十分に果たしていないと感じていた、日本の企業のフラストレーションを物語るものです。1970 年代の高度経済成長とその後の慢性的な国際収支における黒字の拡大が、特に、日米関係をギクシャクさせる時代が続きました。欧米諸国から、日本は途上国問題などについて、眼の見える形での「国際貢献」をするべきである、という合唱が高まります。あまりにも経済的に成功した日本の悩みは、国際的な評判をどうやって高めていくか、ということでありました。当時、途上国の累積債務問題は、国際金融を揺るがす大きな問題でありました。日本の銀行界も、日本経済の国際化の進展とともに、国際的なプレーヤーとしての位置を高めつつあった時代です。多くの企業が、海外に直接投資を積極的に行ないました。しかしながら、貧困や累積債務に悩む途上国への日本企業の直接投資は全くない、という状況です。当時、中曽根総理大臣がウイリアムスバーグで開催された先進国サミットで、「黒字還流計画」の構想を語り、日本の国際貢献という政策が推進されようとしておりました。当時、私は、経団連の経済協力委員会の委員長をされていた春名丸紅会長と永山経団連副会長（昭和シェル会長）とワシントンを訪れ、米国財務省の高官との非公式な懇談に加わりました。そこでわれわれが驚いたことは、日本の新聞紙上で好意的に取上げられている黒字還流政策が、米国政府内部では、「全く噴飯ものである」という評価を受けていることを知ったのです。

帰国後、調べてみてわかったことは、黒字還流計画構想は、当初、大蔵省の高官の一部が中曽根総理にアドバイスをしたものであって、外務省、通産省はほとんど蚊帳の外に置かれていた、ということです。この当時の黒字還流計画は全く不整合な政策であって、それがその後どのように展開され、やがてどのように解消されていったかを研究されると、面白いと思います。この例からでも、日本の ODA をめぐる政策決定過程が、いかに不透明で、かつ官庁の縄張り合戦の延長線上でのものであり、国民の関与はほとんど不可能な形のものであるか、がわかります。

経団連は国際的な不信を解消し、積極的に日本の産業界が貧困や累積債務問題解消の一助に資するための、国際開発投資会社を設立することになります。考えて見ますと、大変お人好しの株式会社を作ったものであります。この構想は、ODA と民間の企業が協力して途上国を助けるためのもので、「日本国際開発機構（株）；JAIDO (Japan International Development Organization, Ltd.)」という名前の会社です。この会社は、開発途上にある国々の累積債務問題の解消に役立つ投資プロジェクトを策定し、開発投資案件として推進していこう、というものでした。当時の経済協力基金（OECD）は、法律上、出資機能を持っていましたが、当時の大蔵省と通産省との対立で、OECD の持っている出資を必要とする開発案件の推進機能がほとんど停止していました。他方、大蔵省の配下にある日本輸出入銀行が、途上国に対する資金協力を影響力を持っていました。日本の企業は、途上国での開発投資案件には出来れば OECD の出資を仰いでいきたい、と考えていたのですが、官庁の縄張り争いで、この可能性は遮断されておりました。経団連の設立した JAIDO は、こうした日本の ODA 体制の硬直的な部分にメスをいれて、効果的な援助を促進すべきである、と考えたところに特徴があります。つまり、中曽根総理の打ち出した黒字還流構想は、究極的には日本企業が累積債務国に直接投資を拡大する形で、日本が国際貢献をしていくというものでありながら、実際、民間企業が投資をするには、縦割りの官庁の対立がこの構想の目的を達成するうえでの障害になっていた、ということなのです。しかし、この会社は設立後、関係官庁の様々な関与から、当初の機能を十分に発揮せぬ

ままに、2002年に解散に追い込まれていきます。この組織が、株式会社ではなくNPOの性格を持っていたならば、今日でも面白い活動が出来たであろうと、私は個人的には考えています。

JAIDOは、経済協力基金(OECF)から30億円出資してもらい、大企業100~120社ぐらいから民間の資金を集めました。「ODA、特にOECFなどが有効な援助ができていない。民間企業はビジネス感覚を持った人たちがOECFの資金を活用して、開発案件を効率的にマネージすることが出来る。最貧国が外貨を獲得するための投資案件を策定してあげて、そこでローカルの人材を育成して、出来た製品を日本の産業界が輸入する」などが、当時の経団連のレトリックでありました。つまり、投資、開発、人材育成、そして、外貨獲得ならびに輸入をしてあげる、というようなことです。

### 東西の冷戦構造の解消と援助理念の変遷

私が勝手に考えることなのですが、東西の対立、冷戦構造がなくなってから、援助の世界が、少なくともDACの世界の中では、大きく変わってきたのではないのでしょうか。戦略援助などをアメリカがしていますけれども、援助の目的が変化しています。かなりの専門家を有している米国の援助庁の悩みは、議会が個別の案件に口出しをするようになって、USAID予算を削減する方向にあることです。そして、USAIDで働いていた人たちが、NGOやコンサルタントになって日本のODA予算を活用できないかということで、かなり日本にもくるようになります。

そういう意味で、イデオロギーの対立の終焉ということと同時に、援助の世界の関心が変わりました。大型のインフラプロジェクトへの援助が疑問視され、人道主義的というか、あるいは人間中心的な援助が必要だ、といった考えが力を持ってきます。これは特に、国連の機関を中心にそのような声が出てきて、ノーベル賞をとったアマルティヤ・セン教授のような人たちが、そういう理論体系を作っていくわけです。そういう意味では、「人間中心の開発」や、国連の「社会開発サミット」、日本では外務省を中心にして「人間の安全保障」、というような概念が打ち出されてきます。最近では、個人の生命や尊厳への脅威の除去をすることが日本の国家のODAの役割だ、というような議論までが聞かれるようになりました。

国際感覚のある外務省などが、一つの理論体系を作りながら国際社会に働きかけているということは、それなりに重要な意味があると思うのですが、ただ問題は、普通の国民の立場からすると、「いつから」「だれが」「どうして」そういう政策転換をしていったか、ということがよくわかりませせん。賠償の時代はある程度はしょうがないのですが、ODAの予算がだんだん肥大化してきて、ともかく使わなければいけないという中で、中期目標や中期計画、あるいは資金還流計画、総合安全保障のコンセプトなど、いろいろなものが出てきます。しかし、何となく我々一般国民にはぴんとこないというような実感は、今でもあるのではないかと思います。

私のいる上智大学の比較文化学部は、英語で講義をする学部なのですが、途上国や先進国からの学生が200人くらい常時おりますけれども、日本の援助の話をする時、未だに、「日本は企業のためにODAを使っている」「紐付きだ」と、どこかで覚えてきたような意見を述べるので、その誤解を解くための説明をするのに相当時間がかかります。対外的には日本のODAは、現場を知っている途上国では評価してくれていますけれども、どうも一般的には、「日本は何か紐付きでやっているらしい」、それは「自分のためにやっているのではないか」ということも言われて、我々も感情的な議論をしていくことになってしまいます。これなどは、日本の援助理念が国際的にも良く理解されていないことから来るもので、さらに、新たに打ち出された理念が国民的な支持を得ながら変遷していないことから来るものではないか、と私は考えます。

### 影響力を高めるNGOの活動

外務省のODA改革懇談会の今回のメンバーは、渡辺先生という開発経済学のリーダーが座長になられて、大学の関係者、NGO、それから産業界の代表がお一人ぐらいおられます。どちらかというと、従来ありがちな、各省の権限を代表するような形のメンバーではなく、私も含めて“粒が小さい”といいますか（そうではない方もおられますけれども）、もっとNGOの声を代表するようなメンバーが比較的目標立ちます。しかし精力的に、週に1回ぐらいの割合で、すでに今年に入って11回ほど議論を行っております。この中でキーワード的なことがあるのですが、少し私の観察のようなことを先に申し上げたいと思います。

1994年か95年ぐらいの「フォーリン・アフェアーズ誌」で、ジョンズ・ホプキンス大学の学者でレスター・サラモンという方が論文を書いております。これは日本では中央公論社から翻訳が出ていて、日本語訳は確か「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」というものでした。このレスター・サラモンが指摘していることは、私は非常に面白いと思うのですが、すでに90年代の半ばで「福祉国家のほとんどが失敗し、それから社会主義国家も失敗し、至るところで世界中にNGOがマッシュルームのように台頭している」と書いています。

世界的に見ると、19世紀に「State」というか、新しい国家群が台頭してくるわけですが、NGOの台頭は、それに匹敵するような事件ではないかと思えます。つまり、国家という単位ではなくて、先程の木村さんのお話でも触れられていましたけれども、通称NGOと言われる人たちがいろいろなところ、国際機関、世界銀行やIMFやWTOや環境など、あらゆるものに声を出すようになってきました。これは今後、21世紀のいろいろな世界を長い目で見るときに無視できないことであるということで、彼はAssociational Revolutionという言葉を使っています。日本語で何と訳せば良いのでしょうか。中央公論の訳書では「連帯革命」などと訳していますが、要するにNGOが連携プレーをして影響力を高めていく、ということです。どうしてそれが影響力を持つかということ、IT革命のお陰というか、インターネットなどで小さな単位の人々が地球の端と端にいても、たちまちにして情報交換ができ、ある意見を盛り立てていくことができるからです。

最近のいろいろな事件では、テロ組織やアルカイダのような組織の活動があります。これらは、悪いNGOなのでしょうけれども、いろいろな意味でNGOの存在が、正当性（legitimacy）という問題はあるものの、国家も多国籍企業も、それから国際機関も、無視できないような状況になりつつあります。日本でも、環境問題では、資源のリサイクルなどいろいろな動きがあって、特に家庭の主婦などは問題意識が高く、女性の参加も非常に高いと思います。その意味で、今の小泉首相のメールマガジンで一般の国民と交流する、というものは新しい政治的な手法であり、政党単位や既存の1つのグループを単位にしてやっていくだけでは、うまくこなせない時代に入っているのではないかと思います。ODAを考える場合も、同じ問題が起きつつあるのではないかというのが、私の一つの印象です。

完璧なODAの制度はできませんから、いろいろな人が「ここがおかしい」というような議論をしていくことが重要になっていきます。「NGO」あるいは「NPO」、あるいは「シビル・ソサエティ」に対して関心を払わないと、社会的な合意が取り付けられないように、だんだん行っていきます。すでに、そういう時代に入っているのではないのでしょうか。期せずして、外務省のODA改革懇談会の場に提出された、外務省の事務局素案の中に「開かれたODA」、あるいは「国民参加型のODAを目指して」というような言葉が、お役所の書類の中にも、出てきているのです。政府の関係者が心からそう思っているかどうかはよくわかりませんが、これは、やはり時代の流れの一つのキーワードで、無視できない要素として取り上げている、ということです。

### 外務大臣の私的諮問機関：「ODA改革懇談会」での論点

### (1) 議論の透明性、国民の理解促進について

お手元の資料（要旨集）に、ODA 改革懇談会の基本方針が、少し事務的な形で書いてあります。「議論の透明性を高め、ODA に対する国民の理解・関心が深まるよう積極的に情報を公開しよう」という考え方を、一つの基本方針にしよう、ということです。それから、「ODA のあり方に対する国民の意見を幅広く募り、国民参加型の ODA 改革を目指す」とあります。こうは言ってみたのですが、Town Meeting というものを 2 回ほどやりましたが、どうも官制の Town Meeting で終わっています。私も参加したのですが、大体、各省庁の方が普段着で会場におられて、議論をモニターしています。まだ、国民的な盛り上がりには至っていません。しかし、ともかく始めることに意義があるとすれば、それはそれなりに意味があるのでしょうか。壇上には我々のような委員と映画の俳優、女優さんなどが出ておられて、「ODA というのは、今まで一度も聞いたことがないです」というような方と一緒に対話をするようなシナリオになっています。難しいことがわからない方にも参加してもらって ODA についての話をする機会を作っていこう、という姿勢は良いことです。これにもっとモメンタムをつけるにはどうしたらいいのか。これは、これからの 21 世紀の本当の課題ではないかな、という気がします。

### (2) 戦略性に富んだ国益を重視した援助について

議論の方向は、すでに今日のお 2 人のプレゼンにも出ているのですが、一応、次のようなキーワードを中心に議論しよう、ということです。ここに書いてありますが、日本の ODA の「戦略性に富んで国益を重視した援助」とは一体何か、というような議論も懇談会では一度しました。ただ、「戦略性とは何か」、あるいは「選択性 (selectivity)、国益とは何か」という話になると、とても懇談会の場でコンセンサスが得られる状況ではありません。ODA の理念を議論するときには必ず、「国益」「戦略性」という言葉が出てくるのですが、今の段階では、煮詰めた、あるいはご報告できるような結論的なものにはなっていません。性格的にも、この種の議論はとても難しいと思います。これを、国民的な合意形成との関連でどのようにもっていくかは、とても難しいことです。今日、明日のこのオープンフォーラムの中で、是非この問題を議論していただけたらいいな、と思っております。

### (3) 機動的、国際競争力のある援助について

それから、「より機動的、国際競争力のある援助」という議論があります。効率性を考える、という議論です。難民などの素早い緊急援助、といった問題も含みます。しかし、この辺でも幾多の現実的問題があって、難民を救援する日本の NGO の数も限られております。

私も上智大学で、実は緒方先生がおられた関係から、UNHCR と協力して人道的な援助のための学生をつくる大学院をつくらう、というような議論もしたことがあるのですが、UNHCR の専門家に言わせると、日本の難民についての一般的な観念的な理解は、援助の現場で仕事をするには不十分なのだそうです。アフガンやそういうところに行って、「経済難民」なのか「政治的難民」なのか、いろいろ国連活動で常識化しているジャーゴンを全く知らないままに、「哀いそうだから助けてあげよう」といって支援しようとしても、とても現場で役に立たない、と言うのです。ですから、日本で難民援助の NGO 要員を一気に増やすのはしばらく諦めざるをえない、という話でした。難民の問題については、国民の方が同情心を持っていても、手伝いをするうえでの専門性や語学の問題、文化の問題、それから特に、国際機関でどう立ち回りをしたらいいか、ということの訓練なしには、本当に役立つ難民援助は難しい、と思います。

### (4) より開かれた透明な援助について

次に、「より開かれた透明な援助」ということですが、政府の方では外務省を中心に、あるいは JICA で、かなり出版物も解りやすくなっていますけれども、やはり未だわかりにくい。ど

うしても、役所の中で作成する情報と、そうではないところで作成する情報とでは、差が出てくるといふ問題がある、と思うのです。

#### (5) 途上国の人々に届く援助について

それから、「より途上国の人々に届く援助」をしよう、という議論があります。私も ODA の関係で、識者の評価ということで現場に行かせていただいたことがあります。大体、そういうときに行くと（この時は、たまたま中国ですが）、大変ご馳走してくれ、「とてもありがたい」と言ってくれて、帰ってきた後、「みんな喜んでいた」という評価を書かざるをえないわけです。

これは、行く方にも責任があるのですが、やはり、評価するうえでどういうことをチェックしなければいけないかについての、識者が使えるようなマニュアルがあまりありません。ある一部の分野で、援助についていろいろ経験のある方がおられることは知っておりますし、こちらの大学でも農業の分野ではそういう方がおられると思うのですが、援助の評価について、どのようなスタンダードで点数を付けたらいいか、こういう問題も解決しないとイケません。お金はある、いろいろな人がいる、さあフォーラムをしよう、というところまではできるのですが、次の具体性を求めるアクションにいくところが、これから本当の努力がいるのではないか、と思います。

#### (6) 人間の生き様と ODA

90 年代が「失われた 10 年」ということで、バブルの崩壊とともにだんだん日本の元気がなくなってくる、大企業も特殊法人も、いろいろな分野で日本人が自信を無くしてきている。しかし、一方で、我々の生活水準というものは戦後直後に比べれば良くなっていて、こんなに経済全体で債務の問題があるといっても、みんな豊かに生きているわけです。その中には、やはりそれぞれの人間の生き様というものを考えている国民が増えていることは、間違いありません。特に、サラリーマンになりますと、どうしても会社に使われて、疲れていますが、家庭にいる主婦は非常に問題意識が高い。これからだんだん、サラリーマンの中でも、第一線を引いたけれども社会貢献したい、という方がたくさん出てこられると思います。この辺が一つ、日本社会の活性化にもつながりながら途上国問題にもアドレスできるということで、そういうことを議論されている方はたくさんおられます。問題は、有効にそれができるシステムづくりの作業をしていく必要があるのではないか、と思います。

#### (7) 日本の援助と国際機関の援助

国際的な援助機関やいろいろな 2 国間援助、アメリカやヨーロッパの援助機関の考えていることと日本の援助が、どのように重なり合って、どこが違って、どこをコーディネートして、どこを選択してやっていくか、というようなことについて、まだ、十分な議論ができていないような気がするのです。

実は私、経団連にいる時に少し思い立って、当時の世界銀行の総裁にお願いしたことがあります（当時、木村さんが世界銀行におられましたけれども）。それは、「日本の経済界の指導者が、いつまでも紐付きの援助が重要だと考える傾向があるとしたら、私は個人的には、それは問題だと思うので、一度、日本の経済界のトップの方で英語のできる方を 10 人くらい選んでいきますから、世銀で 2 日間ほど、副総裁、あるいは幹部と、自由な政策対話をさせてください」と、お願いしました。当時の総裁はコナブルさんという方ですが、「それはとても良いアイデアだ」ということで、日本の経済界との対話が始まったわけです。その後、その対話の影響を受けて、経団連の意見書の中には、「紐付きはよそう」などという提言も出てくる時期が出てきたのですが、これは日本の援助だけではなく、国際的な援助の実態を良く理解しよう、という動機に基づくものでした（最近の経団連の提言は、これとは異なったものになっています）。



そのときに私が感じたことは、国際機関におられる日本人の方の中で、日本の ODA の仕組みがあまりにも縦割りで難しすぎるため、日本の ODA のことをご存知の方があまりおられない、ということです。ところが他方、日本の ODA の各機関におられる方は、世界の中で ODA がどうなっているか、がよくわからない。専門性のある方の中でも、実はこんな問題があって、私が当時、経済界と人事交流をしようということで、私のスタッフなどを世界銀行に受け入れてもらったことがあるのですが、結果としては、やはり失敗だったなと思っております。

というのは、英語ができるとか、外国で1～2年、少し勉強したからといって、いきなり世銀に行っても、ほとんど役に立たないのです。我々には、世銀や国連にもう少し人を出せば何とか世界を牛耳れるようになるだろう、という思い込みがあるのですが、これは大学の役割なのか解りませんけれども、また我々の中には素晴らしいものもあるのですけれども、国際的に通用できない何かがあるようです。したがって、そういうことに関心のある方が、いろいろな分野の人と経験を交換しながら、問題を克服していかなければならない、と思います。

実は、ODA 改革懇談会の中では、大雑把な分け方をすると、メンバーが2つに分かれます。一部のメンバーは、国際機関、国連や世銀に勤務した経験のある方が日本の大学で教えておられる方であり、他は、全くそういう勤務経験の無い方です。国際機関で相当のレベルまで上がった方たちは、「やはり、国際的にはこのようなことをしているのだから、日本もこれを解ってやらなければいけない」と言います。そうすると、そうではないグループの方たちは、「日本はアジアの奇跡」とか、「こういうものは、日本の ODA では成功例だ」と言います。「日本の（成功例というか）経験を世界に教えることが我々の役割なのであって、新古典派の理論だとか、そのようなことは、IMF や世銀に任せておけばいいことだ。我々の独自のものを理論体系化しなければならない」と言います。両方の議論には、それぞれの真実があると思うのですが、実は、このような問題を深く考えた、詰めた作業が知的に行われていないことも、重要な問題であると思います。私は上智大学でたまたま英語で教える学部に所属するものですから、開発経済学のコースでは、どうしても世銀だとかアングロサクソンの人たちの書いた教科書を使わざるをえません。その合間に、日本のことを説明しようとするのですが、なかなか非力で、とてもできない。誰か日本の方が、それも踏まえて世界に通用するようなテキストでも書いてくださればいいのですが、やはり、これができないということが、日本の一つの悩みではないかな、という気がします。

#### **(8) ODA の司令塔という議論について**

今日どういう話をするか、壇上に立つまで、自分自身も解らなかつたものですから、お手元にはメモ的に、今まで政府や与党が ODA についてどのような意見定義をしてきたか、という一覧を書いてあります。ざっと見ていただきますと、例えば、第1回目の ODA 改革懇談会、これは平成 10 年に大臣に提出していますが、これからおそらく明日の議論でも出てくると思うのですけれども、「いったい日本はどの分野に重点を置いてやっていくべきか、ここをはっきりした方がいい」という議論です。それから、「国民参加をどうしたらいいか」「人材育成をどうしたらいいか」「縦割りの ODA の自治体制をどうしたらいいか」、これらは一つ一つ細かく入っていくと、大量の資料を使っても説明できないような問題になっていくのです。大体、このような問題が、繰り返し、繰り返し、今でも出ていると思います。

先程、小浜先生も触れられたように、「ODA の司令塔を作るべきだ」と第2次懇談会の中間報告では言っています。要するに、「一体、日本はどのような援助をしようとしているのか」ということを、どこかが中心になって、できればいろいろな作業をしながら、コーディネートしながら、評価もしながら、人材の育成なども含めて、今ある状況よりもう少しビジブルな形で、

しかも、そこに国民参加ができる、あるいは大学や地方の行政やいろいろな人たちがインプットできるような仕組みができないか、ということをはんやりと書いた文章が、中間報告で出てきたわけです。

具体的にこれをどのような格好にしよう、とかいうことは全く煮詰まっていないのですが、一部の委員の中からは、例えば「財政金融の関係で竹中大臣がしているような、何か今までとは違う会議を開いて、その会議にはかなり日常的に作業している事務局を設置し、いろいろな分野で活動しておられる人たちとのインターラクティブな対話をしながら、しかも国別や分野における戦略ペーパーなどを作る作業も並行的に行い、できるだけ広い人たちと問題意識を共有しながら目標を作成する」ことが出来ないか、という意見が出されています。目標が途中でうまくいかなかったときには、「評価がどうなっているか」ということも、みんなが見えるような格好で見直していく。そのような、非常に「ロマンティック」というか、「甘い」というか、「大雑把」というか、そのような議論もしています。

今日の演題との関わりで、「21世紀のODAはどうあるべきか」ということについて、私は詳細なブループリントを提示することは出来ませんでした。しかし、大きな問題意識としては、次のようなことを皆さんにお話出来たのではないかと、思っています。要するに、官主導（官が全く無くなると言っているわけではないのですが、今までの官主導的なもの）から、もっと多層の人たちが参加していくような援助体制を構築できないものであろうか、ということです。あるいは、“そういうことは、結局、無理なことであるのか？”という問いに変えても良いと思います。いろいろ考えると、様々な矛盾がたくさん出てくると思います。

#### (9) ODA 大綱の見直しについて

例えば、今までのODAの機関が、正式な一つの組織として、いろいろな援助についてのコーディネーションのルールをしっかり作る。政府が、すでにODA大綱のようなものを作っているのですけれども、私の個人的な意見では、このODA大綱はもう一度、国民というか、大学などいろいろなところに戻して、例えばアフリカの農業をやっておられる方たちが見てそこを書き直してみて、それをみんな上に上げていって整理する、というような作業があるのではないかと、思うのです。

このODA大綱は、無かったときに比べれば、はるかによくなっているのですが、やはり21世紀に入った現時点でもう一度、日本のODAを国民に開かれた形、国民が支持できるような形に改めていくためには、そういう作業が必要でしょう。しかも、それには、NGOの方だけではなく、専門性のある方も入り、さらに官庁のいろいろな予算制約や制度的なものも踏まえた形で、何年後かにもう一度レビューするような、柔軟性を持たせながら、国全体としてレビューし、コーディネートしていく、という仕組みを作るべきではないかと、思います。

その過程の中では、おそらく援助のODAの共通の目標というようなもの、国民が100%シェアしないにしても、大方こういうことで良いのではないかと、というような共通の目標を、絶えず探る作業をしていく必要がある、と思うのです。組織間の従来の権益など、いろいろな問題がありますが、そういう組織間の関係が変わっていても良いように、あるいは変わらざるをえないわけですが、そういうことを促進するような制度設計ができないか、と思います。

この中には、高いレベルでの人材スタッフの異動が、そのプロセスの中で行われていくことも有り得る、と思います。ですから、アフリカでNGOとして経験のある方が、5～6年現地の経験をした後、日本に戻ってきた時に、その方の経験が政策レベルで反映できるような、そういう人材の登用が出来るようなシステムが考えられないか、ということです。あるいは、大学の先生がNGOになったり、官庁に入るなど、専門性のある人たちが自分の人生を設計できて、

私や木村さんのように人生設計をしないでぶらぶらしていたというのではなく（木村さんは設計されていたと思いますけれども）、ある程度開発問題を志したら、いろいろポジションを変えて経験できるような制度ができないかな、ということです。

ただ、こういうことをやりますと、NGOなどもいろいろな利害を持っているわけですから、多くの関係者と情報を共有し、あるいは認識を共有しようということと同時に、いろいろな対立点が出てくるわけです。そういうものをどのような考え方で整理するのか、いろいろ問題があると思います。私には考えられない制度設計なのですが、やはりフィールドをご存知の方がもっと大きな声を出されて、そして一般論的にやっている我々のような人間ともコミュニケーションしながら作業をしていくような形の中で、開かれたODAを実現していけないものかな、と考えております。

ただ、おそらく、このような制度設計はいきなりできるものではなく、10年、20年かけて少しずつ少しずつ、失敗しながら直していくようなものです。あまり理想的に大先生が立派な答案を書いて出来るというのではなく、国民全体が悩みながら「あれでうまくいかなかったから、これではどうだ」といった形で進んでいくのではないかと、という感じを持っております。

思いつきのようなことをここでざっと申し上げましたけれども、もう一回繰り返して申し上げますと、官主導のODAではなく、もう少し普通の国民が関心を持って参加できるような援助大国に移行するための制度設計というものを、もっと具体的にいろいろな人が参加しながら行っていく、そのようなものがこれからのODAの日本での一つのあり方ではないかな、と思っております。

## Q & A

**Q:** JICAの金森と申します。市川先生、21世紀のODA問題について、「官主導から多層の人へ」というお話でしたが、これは多分、先生個人のご感想だけではなくて、ある程度の範囲の方、例えばODA改革懇談会などと言われているのではないかと思います。どのくらいの広がりをもって、このような見方がされているのか、というところを教えてくださいたいと思います。

**A:** ご質問に答える前に、若干、補足的なことを申し上げます。基本的に、この中間報告の視点は、背景として日本の財政危機が一つあって、実際に国会など政治の場でも、自民党の中でも、ODAの予算を一時期は3割くらいカットしてもいい、というようなことを有力な政治家が言っておられる状況を意識していると思います。そういう国内政治の動静には、具体的には、中国への援助についての問題点などが背景にあります。国内的な要因からどうしても、ODAに対する予算の配分が減少せざるをえない、という問題が根底にあるわけです。これに対して、やはりODAに関心のある方々は、できることなら削減は少ない方がいいのではないかと考えます。石先生のように、全くゼロでもいいのではないかと、という議論もありうるわけです。これは、反省を促すという意味で、非常に面白い問いかけだとは思いますが、ただ現場に近い方は、「そうは言っても、そんなに下げられては困る」、というわけです。ODAというものが国民の支援してくれるようなものにならないと、政治のリーダーの方たちにも訴えにくい、ということになります。外務省の中には、このような発想が、この懇談会発足にあたってあった、と思います。ただ、私が少しぼんやり考えているのは、もう少し普通の人が参加できる道が開けてもいいと。そういう風に考えておられる方も確かに増えてはおられるので、その辺が今回のODA懇談会の問題意識には重なっていると思われるので、ですから、NGOがODAを完全にリプレースすればよい、という議論ではなく、むしろ、バランスの問題であります。例えば、アフリカへの支援というものは、実際にどういうものであったのか。石先生のようなお話を、もうちょっといろいろなところで聞けるとか、そういうことになってくると、国民としても判断する材料が出てきます。やはり、それが無いとまずい。明らかに他の援助国では、もう援助疲労というものが出てきているわけですし、すでに我々の日本は、この「援助疲労のクラブ」にもう突入してしまっているわけです。

ただ、この議論の問題は、仮にいろいろなNGOや大学など諸機関がもっと積極的に参入するようになったとしても、大学は大学で大きな問題がある、と思うのです。私も大学に所属してみてもわかったのですが、非常に硬直的で、ビューロクラティックな体質をもっています。ここには文部省の課長がおられますが、文部省のご指導があまりにも官主導で強すぎるのは、驚くべきところだと思います。

「大学には知的資源がある」と課長からは言っていたのですが、フレキシビリティが無いままに「やれ」と言われても、これは出来ません。「失敗してもいいから、もう少し大胆に、創造性を使ってやりなさい」というような制度にしていただかないと、

文部省がせっかくやってくださっても、うまくいかないところがあると思うのです。

私は大学の経営者ではないので、課長がおられてもそんなに怖くはないわけです。ただか1人の雇われ人ですから。ところが、大学の経営者になると、文部省の方はとても怖いのです。とてもこんなところで批判などしてられません。これは現実には、私が大学のリーダーと話しているところ、そういうことを感じるわけです。やはり ODA の中で、大学や NGO に「やれ」と言うときには、あまり今までの「官のやり方」ではないところで、創造性を活かしていただけたらいいな、そういうことに意を尽くしていただかないと、とてもうまくいかないのではないのでしょうか。それがあつた後で、やはり、NGO の活動の成果とか、あるいはアカウントビリティとかが問題になります。今後、「NGO の失敗」もたくさんありうる、と思うのです。ODA にも失敗があるし、企業も失敗する。NGO も失敗することがあって、「それでは、どうやって考えていこう」というようなところまで、国民のレベルの議論が進

## Q & A

**Q:** 財団法人に勤めております大滝と申します。市川先生のお話の中で、日本人は世銀に行っても通用しない、ということをお話されましたが、それはどうしてなのか、という点を、もう少しお話ししていただきたいと思っています。また、もしも何か、そういった日本人に対してご助言があれば、ぜひ聞かせて下さい。以上、2点をお願いいたします。

**A:** UNCRD の木村所長のように、例外的な方はおられるわけです。世銀で木村さんが活躍されたように、いろいろな多国籍軍というか、バックグラウンドが違ういろいろな国の方をうまくリードされている方もおられます。それは間違いないのです。ただ、例えば、アフリカについて、ODA 改革懇談会の中でも、アフリカの専門家からのヒアリングの中で、こんな指摘がありました。

例えば、アフリカに対して、セクターワイドのアプローチがだんだん国際的な潮流になってきました。そこでアフリカの（ここにもたくさんおられると思いますが、）現地専門機関に、あるいは JICA の事務所に行って、活躍をされているわけです。ところが、国際的な流れの中で、ドナー国と現場で話をして、「これでやろう」と言ったときに、どうしても JICA は役所の中で決めていかなければいけませんから、現地で判断をできない。これは日本人の資質や言葉の問題ではなく、一つの制度的な問題で、「国際的なコーディネーション、ドナー国の協調」が一方で必要だという世界の中で、日本がアフリカへの支援について、何かイニシアチブというか、それなりの貢献をしようと思ったときに、それができないような一つの状況が制度的にある、ということです。

ですから、例えば JICA の現地事務所に相当の権限を移して、しかも、そこにおられる方は、相当国際的な潮流のこともわかりながら、予算も持って判断ができる、というようなことまでやらないと、なかなかアフリカで国際的なリーダーにはなれない、という問題があります。石先生のお話だと、ほとんど悲惨な結果しか援助の効果が無い、ということですが、そこに少しでも効果を出そうとしたら、日本の援助側としては、そういう制度面でも直さなければいけないことが1つあるのだと思います。

ただ、もう1つ、文化とか言葉的背景の中で問題があります。私自身も、日本人としては英語をかなり話しているはずなのですが、未だにちゃんとした英語を書けません。学術論文を書こうとしても、やはりちゃんとした人に見てもらわないと、なかなか論文が通らないというような状態で、これはもう切実な問題です。日本人としては英語ができるつもりなのですが、英語の国民の中で英語のできる人と比べたら、話にならないくらい文章を書いてしまう。今日の私も、非常に粗雑なプレゼンテーションしかできませんでしたけれども、やはり、国際的なレベルでのプレゼンテーション、ロジックの組み立てとか、それからスタッフ同士での議論の中で、やはり、議論に勝つための訓練をしなければいけない。今、私の学校で留学生がたくさん来ていて先程も言いましたが、欧米の学生などは私が5〜6分話すと、「ちょっと待て。お前の言っているのはおかしい」などと言って、チャレンジしてきます。ところが、日本の学生は、良くできるのだけれど、発言しない。これは、ですから、いろいろなところで経験のある方が相談して、もう少し日本人の国際化の教育というものを、訓練していかなければいけません。

それから、日本人の問題ををよく知っておられる、ウェルフェンソン総裁という方が、「国際機関の経験が1回限りでは、日本人は国際機関で十分に活躍できない」と言っています。若いときに1〜2年、どこかでジュニアの仕事を経験した後、日本に戻って国内の仕事をし、また他の国際機関に行く、ということをやれば、国際機関で活躍できる人が相当出てくると思います。そういうことができるような仕組み作りも必要だと思います。

## Q & A

**Q:** 神戸大学大学院生の多田と申します。小浜先生と市川先生の両方から、ODA の司令塔づくりということで、今よりビジブルな形での、国別援助戦略のペーパーづくりとか、評価などのお話がありました。今、全部ではなくても、JICA が担っている部分が結構たくさんあると思うのですが、司令塔づくりをした際には、JICA は不要というか、全く別のものを構想しているのか、それとも JICA と並行して、もっと民間の意見を取り入れていくものを作ろうとしているのか、そこがちょっとはっきりわからなかったので、教えていただきたいと思っています。

**A:** 「JICA が無くなるのか」というご質問ですが、例えば、技術協力でも、JICA がやっている技術協力の他に、1府9省庁が別途、技術協力の予算を持っています。技術協力だけ見ても、国全体として、誰がどういう考えで戦略的にこうしようとしているのか、ということが欠けているわけです。ですから、「JICA が無くなるべきだ」という議論ではなくて、当然、JICA のようなものが中心になるべきだと思うのですが、国全体としての全体的な戦略を統合して見ている人、見ている所が無ければいけない、という議論です。JICA が無くなるかどうかという議論ではない、ということだけ申し上げたいと思います。