

「開発分野の政策研究・発信とネットワークの強化に向けて」 - 大野泉・政策研究大学院大学教授との意見交換会 -

2002年2月22日、ワシントンDC・ODA改革ランチ幹事と国際金融情報センター（JCIF）ワシントンDC事務所の企画により、来訪中の大野泉・政策研究大学院大学（GRIPS）教授を招いて、開発分野の政策研究・発信とネットワークの強化に関する意見交換会が開催されたところ、概要は次の通りです。

【ポイント】

「開発フォーラム・プロジェクト」により、国際開発・経済協力分野の実務と政策研究の橋渡しをして、政策の成果やインパクトを重視しつつ、ネットワーキングにより各方面に分散した情報や知見を集約・発信したい。今後1 - 2年が正念場であり、一つでも具体的な成果につなげていきたい。

第一の柱は、国際開発論議を踏まえた政策提言である。最近はPRSP（貧困削減戦略ペーパー）への対応、援助のグラント化、援助の最貧国への集中・中所得国からの撤退といった問題が重要である。我が国としても、共同歩調、補完、能動的関与といったアプローチにつき良く考える必要がある。

第二の柱は、国別開発戦略の掘り下げである。我が国に知見があったり大きな役割を果たしている国については、PRSPに対して具体的にどうすれば良いのかということまで踏み込んで提案・修正することが重要である。

日本の知見を集約すれば良い成果が出ると思うが、世銀等と対話を行って日本の知見を理解させる「知的なボクシング」、「対外試合」が是非とも必要である。

開発問題というと貿易・投資と独立して考えがちであるが、両者の政策一貫性を求める国際的流れがある。こうした開発と貿易・投資の関係に着目した形で政策提言が望まれる。

【本文】

1. 開発分野の政策研究・発信とネットワークの強化に向けて (大野泉・政策研究大学院大学教授)

(1) はじめに

自分は政策研究大学院大学に勤務しているが、それまではJICA、世銀、OECD、JBICに勤務し、本年1月から本大学で「開発フォーラム・プロジェクト」という研究プログラムの立ち上げに取り組んでいる。今回は、財務省と国際金融情報センター（JCIF）のMDBs研究会の活動の一環として、他のメンバーとともに当地を来訪している。

(2) 「開発フォーラム・プロジェクト」

まず、「開発フォーラム・プロジェクト」につき紹介したい。政策研究大学院大学自体は、開発を中心として途上国の官僚や日本の社会人に対する教育活動と研究活動を行っている。具体的には、大学の中の政策研究科において、各種の授業を行い、IMF、ADB、FASIDからのそのための助成を受けている。また、政策研究プロジェクトセンターでは各種の研究活動を行っているが、この中で「開発フォーラムプロジェクト」が本年1月に立ち上げられた。

このプロジェクトは、国際開発・経済協力分野における政策の革新（イノベーションに）を目指し、この分野の実務と政策研究を結ぶブリッジ・ビルディングの役割を果たしたい。すなわち、政策研究を実務に活かし、実務を政策研究に活かすということである。その際、政策の成果やインパクトを重視したい。

方法は、ネットワーキングが大事である。国際開発・経済協力分野に限らないが、日本の最大の課題の一つは、知識、情報、知見といったものが各方面に分散していることである。これは、日本のシステムが縦割りであることによる。この結果、意見のとりまとめや発信に時間がかかる。現在は、変革を行うべき時期であり、我々がやりたいのは、いくつかの特定のテーマを絞って、日本や世界のどこで誰が何を考えているかを整理し発信することである。

その意味で、開発フォーラム・プロジェクトでは、多くの研究部門を揃えるのではなく、数名により構成されるユニットで、既存の大学、研究機関、政府、開発実施機関等、ネットワーキングを中心に情報を集約・発信し、様々なチャネルを使って伝達していくことにより、効果を出していくことを狙っている。

具体的に何をやるかといえば、2002年の研究テーマとして、「ODA改革に関わる政策提言」、「国際開発動向の分析・評価」、「連携・アジアダイナミズム研究会」、「連携・ベトナム貿易産業政策に関する大学間共同研究」の4つを考えている。その他にもやることが多いが今後の課題である。4つの研究テーマにしても、1年で終わるものではなく、長期的観点から取り組んでいきたい。

(3) 2つの柱：国際開発論議を踏まえた政策提言と国別開発戦略の掘り下げ

以上の4つの研究テーマは、2つの大きな柱に整理される。1つは、国際的な開発トレンドを察知しながらそれを踏まえてバイ・マルチの援助につきどう対応するかという、ODA改革に関する政策提言である。もう1つは、個別具体的な国別開発戦略を掘り下げて考えることである。当面はベトナムを対象国として考えている。

(イ) 国際開発論議を踏まえた政策提言

ODA改革に関する問題意識について述べたい。日本のODAは現在難しい転換期にあり、予算削減の中で、どのような形で効率的・効果的な開発援助を実現していくかが至上の課題になっている。組織のあり方や事業の見直しもしている。外務大臣の設置した第2次ODA改革懇談会も近日中に最終報告がまとめられる予定である。今後数年は

いろいろと変わっていくのではないかと考えている。

まさにどう改革していくのかについて、皆で知恵を出して考える必要がある。その際、日本全体の意見・ニーズの集約が大事である。第2次ODA改革懇談会では国民参加やNGO等が中心的に取り上げられており、それ自体重要であるが、中身の問題として国際開発戦略・方向性をどう考えるかも重要である。我が国は、国際開発金融機関(MDB)の大口のシェアホルダーであり、またバイのトップドナーである。国際機関が変わろうとしていく方向性を追うことなしに日本の援助の方向性を考えることはできない。そのような国際動向の中で、最近重要と思うのは、(a) PRSP(貧困削減戦略ペーパー)への対応、(b) 援助のグラント化、(c) 援助の最貧国への集中・中所得国からの撤退につきどう考えるかという3つである。

(a) PRSPへの対応

PRSPプロセスは、約2年前に導入されたが、現在は既にメインストリーム化されている。ワシントンDCでは本年1月にPRSPレビュー国際会議が開催され、3月の世銀・IMF理事会、4月の合同開発委員会では今後の方向性について議論が行われる予定と承知している。PRSPプロセスについて日本の開発関係者の中で議論すると、参加型プロセスとオーナーシップを評価するとの点ではコンセンサスがあるが、根本的な考えに若干の違和感がある。例えば、貧困削減が本当に全てを包括するゴール(overarching goal)なのか。経済成長なくして貧困削減はない。しかし、PRSPでは貧困削減がゴールであり、これが所与の枠組みになっている。また、PRSP自体、当初はアフリカを中心とする拡大HIPC諸国での適用を想定したものであったが、IDAの効率性を担保するためということで70数か国に広がってきている。アジアにおいてもベトナム、カンボジア、バングラデシュ、パキスタン、ネパール、インドネシア等でこの動きが始まりつつある。PRSPは、開発予算の配分・支援のためのツールであり、財政支援、プロジェクト支援、モニタリングの方法などがPRSPプロセスで決まっていく。どのように関与していくか、アジアの場合には我が国のステークが大きく、かなり重要な話になる。特にインドネシアでは我が国に与えるインパクトは大きいと思う。我が国としても取り組みを真剣に考える必要がある。

(b) 援助のグラント化

昨年米国提案(IDA13次増資)に始まった昨今の援助のグラント化を巡る議論は、未だ決着がついていないが、どのように決着するにせよ、一定の社会セクターや、ポストコンフリクト国に対してどのようにグラントを供与していくのかは課題である。日本のODAは3-4割円借款であり、またOOF(ODA以外の公的資金供与)ということでアンタイドローンにより政府ベースの資金供与を行っている。我が国として、どう予算配分していくのか。BHN(ベーシック・ヒューマン・ニーズ)についてはマチュリティ(効果が出るまでの期間)が長いのでグラントにするという議論が通った時、我が国の援助は、社会セクターにシフトするのか、社会セクターはMDB(国際開発金融機関)に任せて、最貧国のインフラをコンセッション・ローンでやるのか等、詰めていく必要がある。

(c) 援助の最貧国への集中・中所得国からの撤退

我が国は、中所得国に対しても、中国・フィリピン・インドネシア・中南米等に多額の支援を行っている。中所得国に対しても、我が国の民間セクターの進出を補完する環境整備であれば融資を強化するのか。ODA改革をどうするかということを議論する中で、このような国際的な開発動向を見ていくのが勝負である。

これらの国際開発論議に対して我が国が取るべきアプローチは3通りあると考える。第一は「共同歩調アプローチ」であり、国際的トレンドとして我が国の援助も同じ方向に進め、それに従って人とカネを配分する。第二は、「補完的アプローチ」であり、国際的トレンドは所与のものとするが、他国に欠けており我が国が優位を持つところについて援助を行っていく。PRSPの中にある農村インフラの支援に重点を置くといった方針はこのアプローチに属すると思う。第三は、「能動的関与アプローチ」である。これは、ゲームのルールの形成自体に関与していくものである。どのアプローチをとるのかはテーマにより異なっており、我が国としてどれか一つだけを選択するというわけではないが、よく考える必要がある。このような視点から開発フォーラムとしても取り組みを進めていきたい。

(ロ) 国別開発戦略の掘り下げ

もう1つは、個別具体的な開発戦略である。CDF、PRSPの取り組みについて具体的に中に入ってやっていきたい。先程言ったように、ある意味で80年代の構造調整融資と同様に、CDF、PRSPといった開発のアプローチが席卷し優勢になっている。これに対する取り組みをどうするか考える必要がある。成長と貧困のバランスをどうするか、実物経済のアプローチがなくて良いのか、といった課題について具体的な形で議論することが必要である。

我が国としても、コメントや意見は、総論としてのプレゼンテーションでコメントや意見を何度も行っているが、それでは具体的にどうすれば良いのかというところまでは踏み込んでいない。我が国の主張については、一般論として、世銀でもDFID(英国国際開発省)もわかったと言っており、コメントとして受け止めている。現在は、それでは何をしたいのかを分かりやすい形で明確に示す段階に到達している。この点は、総論をやる上でも重要である。すべての国を一度にできないとしても、日本にある程度知見があったり、大きな役割を経協で果たしている国については、実際のPRSPプロセスを修正(モディフィケーション)することも重要である。

まずは、ベトナムを取り上げたい。ご承知の通り、ドイモイを始めた当初から、我が国は知的支援として、いわゆる「石川プロジェクト」がベトナムの中長期開発のために3つのフェーズに亘って調査を行ってきており、深いアウトプットがある。共産党幹部とつっこんだ話も行っており、また幾つかのサブセクターについてフォローアップの政策調査がなされている。直接GRIPSで関与しているのは、貿易・産業開発等についてベトナムの研究者、関係省庁とやっているプロジェクトである。その視点を活かして開発戦略へのインプットをしたいと思っている。

具体的な視点としては、ベトナムは2006年にAFTA加盟する予定であり、経済自由化の圧力がある。これと同時に競争力をつけて貿易や直接投資を増やす必要がある。国際的統合のプロセスの中で、非関税障壁を関税化し、更に関税を下げていかなければならない。ベトナムは、2006年の時点でマレーシアやタイと同等に競争することは困難である。全部を一度に開放すると、つぶれる産業もある。例えば、関税の交渉について、どういった方針をASEANで議論するのか。いくつかの産業について投資誘致方法など深く考えられないか。そういった観点から調査研究をしている。このような国は、直接投資、貿易輸出の拡大という基盤がないと、均衡のとれた開発ができない。工業をはじめとする産業開発が課題である。これらの問題について、幅広い基盤を持った戦略ペーパーとして、開発戦略のあり方として提案していけないかと考えている。ベトナム政府自体がオーナーシップを持って取り組んでおり、名前もPRSPもPRGSP (growth を含める) と変えている。GRIPSという研究機関としての提言だが、JICA、JBIC、外務省、財務省、経済産業省等とも協力しつつ、実務的なルートを通じて反映させる可能性があるのかないのかについても相談させていただければありがたい。

(4) 今後の課題

当面は、我々として国際開発論議を踏まえたODA改革の総論と個別の国別の開発戦略に取り組みながら、同じ関心を持つ人とネットワークをつくり、情報、成果をホームページで紹介していきたい。そこを見れば、PRSP、ODA改革の分野の議論がわかるようにしたい。その際、それを踏まえてどうすべきかについての我々の考えも併せ紹介していきたい。お互い情報共有しながら発信研究活動を行っていければよいと思っている。

日本は、いろいろな意味で知識が分散している。研究会を取ってみても、同じ分野についての研究会がいろいろあるのが現状である。ODA改革を取ってみても、第2次ODA改革懇談会が全体の方向性を議論する一方で、財務省・JCIFのMDBs研究会や、内閣府で経済協力の在り方を官民パートナーシップで考える研究会、経済産業省でもアジアとの関係で経済協力の今後のあり方を考える研究会など、色々なところで色々な良い議論がされている。

経済協力にどう取り組むのか。この議論を消化して、折角の良いインプットをもっと効果的に政策に反映させるプロセスがあっても良い。これらについて情報収集し紹介して議論の場をつくるために、「開発フォーラム・プロジェクト」を今般立ち上げた。同じ考えをもつ人と、長期的視野から考えたい。実務レベルで発信するためのどのような機会があるのか、どういった形で作業し、どう役割分担するかを考えたい。このようなハブが複数出てくるのは大いに結構だと思う。また、各ハブは一定の政策指向性を持っていても良い。ハブ同士がお互いに議論すれば、建設的な議論になる。最終方針も決まる。そのためのステップとして考えたい。

今は始めたばかりで抱負を語っているだけである。一緒に仕事を進めるスタッフを集めている段階にあり、時間がかかるのはご了解頂きたい。しかし、今後1 - 2年が正念場であると確信している。一つでも良いのでタンジブルな成果につなげていきたい。

2. 質疑応答で出された意見

ODAは、政策のみならず方法が大事である。実際にどうやるのか、誰がやるのかという実施面が伴わないと絵に描いた餅になる。昨日ジョージタウン大学で中東の某大国の大使と話したが、中東和平の案件についてはメッセージとアセットの双方が大事であり、米国はメッセージは発しているが、どう実行するのかというアセットが伴わないと空虚なメッセージになってしまうと述べていた。ODAにも同じことが言える。商社なのでビジネスという視点からODAを見るが、過去に経験した事例を申し上げたい。

- (1) 中国の三峡ダムの子銀プロジェクトについて、100万人の住民のリロケーションが必要となるためストップしたが、そもそも従来より河の氾濫で数年おきに数百万人規模のリロケーションを余儀なくされており、それを防げるという効果を十分に考えていない。世銀は「リロケーション」という言葉を聞いただけで「ノー」と言うが、これでは思考停止であり、中身を具体的に見て欲しいと中国側の当局者は言っていた。
- (2) インドで1998年に核実験が行われた際、世銀融資も組み込む形の数億ドルの発電所プロジェクトに関与していたが、米国がインドに一方的制裁を加え、世銀融資にも反対したため調印直前に世銀融資がストップした。このような形で政治がからむと企業としてはお手上げである。
- (3) ガイアナの国営砂糖工場について、世銀融資が入札発表寸前にPRSPがからみ、世銀、IMFがPRSPと整合性がないということで融資がとまった。しかし、ガイアナは、自分の国には砂糖産業しかなく、雇用創出・貧困削減のための他の手段がないと嘆いていた。ガイアナのみでは動きが取れず、この問題に対して1年半経った今も答えが出ていない。お題目としての「貧困削減」はよいが、どうするかという点を抽象論でやると、現実の世の中にインパクトがない。

商社はODAの尖兵として活躍してきたと自負しているが、国際開発金融機関の方針が貧困撲滅・構造調整にシフトして、方向性が日本企業から遠くなっていくというのが実感である。途上国で病院を作るのはできるが、健康保険システムの開発や、リーガル・アカウントティング・システムの構築をせよといわれてもできない。これは米国のコンサルタント会社の得意分野だが、日本企業は苦手である。誰がどうするのかを並行して具体的に考えないと、第二の出資大国・日本の国益とは乖離するのではないか。

(大野教授コメント：その通りであり、ルールの形成も純粹ではなく政治的要因がからむところ、それに対して我が国が何を言っていくのか考えたい。ガイアナの砂糖工場についても、砂糖しかない国で砂糖工場ができないと貧困削減にもどのような影響があ

るのか、貧困削減が大事といってもいろいろなやり方があるのではないかと、という問題を提示していく必要がある。他方、個別の国を見つめて十分に知った上でないと提言はできない。援助人材は限られているので、その国を十分に知った上でつきあいながらやっていきたい。イデオロギーだけで方針を決めるのは問題である。いろいろな枠組みが出来て実施に移される中で、単にロジックだけで反論しても説得できず実効性もない。できる範囲の中で、この国、あの国と取り組み、具体的な提案をしていくことが重要である。また、これが総論として跳ね返ってくる。同じ問題意識を持つ人がネットワークになって連携し、それぞれが持っているチャンネルを通じて同様のメッセージを発信することが大事である。)

開発フォーラムは、政策を研究する上で研究者が必要としている「営業マン」的な成果物のマーケティング・セールスに効果的な役割をするものと考えたい。二点コメントしたい。第一点は、開発フォーラムは国際開発議論をフォローし、集約発信することだが、日本の研究組織は海外の研究動向のフォローはやっていたものの、付加価値を付けて知的発信をするところに劣っていた。後者の方にできれば重点を置いていただきたい。これに関連して、知的生産物の一つの形態として学術雑誌での論文があるが、自分の専攻している経済学では論文が出版されるまでワーキングペーパー提出から1年を要する。出版前に、研究者との知的交流を行って、そのプロセスの中から日本らしいアイデアを得たらどうか。プロセスからの参加が重要である。

(大野教授コメント：付加価値の提供、知的発信の強化になるべくリソースを傾注できるようにしたい。発信のやり方について、論文は一つの方法ではあるが、逆にそれ以前のプロセスが大事である。自分は理論的研究者でなく実務家出身であり、アカデミックな深い洞察はない。深い洞察を持った研究者は別途いるので、自分としては、マーケティングのプロセスで、どのような研究が必要か、役に立つかを煮詰めて考えたい。良い知恵を引き出して、実務プロセスでの発信、プレゼンテーションをしたい。最終的に論文や本は出来るが、これはあくまで副産物であり、逆にそのプロセスで政府、実施機関、他の研究者、NGOと一緒にやり、情報や知見を共有するところが大事である。

第二点は、情報を集約する上で、ネットワーク化が大事であると言う点は共感している。その実現のための一つの方法として、個人を各セクターに回ってもらうことが重要ではないか。開発であれば、外務省、財務省、JICA、JBIC、NGO、開発研究団体、民間企業があるが、いろいろなセクターの中を回遊魚のようにぐるぐると回ることでできる人材を、もっとメインストリームにして、知的情報発信のコアメンバーとしてグループ化できないか。出向という制度があるが、単なる「バーター貿易」ではあく、より戦略的に使えないか。また、ワシントンDCにはいろいろな組織からの派遣者、出向者がいるが、当地でグループになって、日本の様々な組織をどう有機的に連関づけられるかまとめるのが良い。

(大野教授コメント：出向の戦略も含め、同感である。単に人数を増やすのみならず、世銀内での各ポジションをどのように考え、活用していくかが課題である。)

日本で知的なものを集めて議論することはすばらしく、良い成果が出ると思う。しかし、それをどのように外の人に理解してもらうかが大きな課題である。世銀は自らを開発分野での「知の宝庫」と信じているが、世銀に対して日本の知見をどうわからせるかという方法について伺いたい。いままでの日本のやり方は、「お金があるから良いもんね。わかってくれなくても良いもんね。」というように思えてしまう。ワシントンDCに来て初めてそれを強く実感した。世銀等とも多少の議論はするが、理解されないと自分の考え通りに進めてしまい、世銀等に理解されなくとも良い、というユニークな思考がある。世銀なりIMFなりの中で知的なボクシングができなければいけない。日本人の中で議論してもダメであり、「対外試合」が必要である。ベトナムの研究は学者が数十回訪問し、ユニークな研究の方法を実践しており、提起している問題点も面白い。しかし、世銀側には産業政策の研究者などおらず、そもそも対話が困難である。そして、日本によるベトナムの研究に対する世銀側の反応は、ベトナムには自由化が必要であるにもかかわらず、日本は順番に自由化をすることを認めているのは、単にベトナムに甘いだけであり、また後でJICAから円借款を付けたいとの下心があるのではないかと受け取られている。研究でも、世銀やIMFと議論すべきである。日本の中で議論することよりも、そちらの方が大事だと思う。

(大野教授コメント：まさに関与していくことが重要であり、日本の関係者の中で議論しているだけではダメである。「石川プロジェクト」自身は、本当に日本の知見を集約していると思う。石川先生ほどの知見はないが、GRIPSとしてもう少し売っていくために貢献できるのではないかと思う。正直なところ、「石川プロジェクト」はかなりお金をかけてやったプロジェクトであり、これをわかりやすくコンパクトにまとめて、世銀やIMFと議論していくことがもっと出来ていれば、ベトナムとの関係はもっと変わっていたのではないかと思う。ベトナムでは、従来日本は最大のドナーなので、独自に自由に援助することができたのかもしれないが、今はIDA対象国としてPRSPプロセスがあるので、そのプロセスが日本による援助に影響を与え得る。日本もこのプロセスに入らなければ困ってしまう。幸い、ベトナムも成長志向に関心を持っている。他のドナーの中でも、EUやUNDPは同様の問題意識を持っているようである。どのような形で議論をすればよいのか、PRSP部会を追加するのか、あるいはRPSPより大きな戦略を考えるのが良いかはわからないが、一番効率的に議論をしていきたい。これがGRIPS開発フォーラムプロジェクトの一つの貢献になると思う。自分自身、3月末にJICAの「石川プロジェクト」フォローアップ調査に連携させて頂く形でベトナムを訪問し、最終報告会・セミナーに参加するので、その機会をとらえて現地の我が方経協関係者のご意見を伺えればと思っている。)

今までの我が国のODAの比較優位は資金量であったが、昨今は一層知識集約的な方向を目指している。「開発フォーラム・プロジェクト」では、日本政府の国際場裏での発信に智恵をつけてほしいと思う。また、日本政府の立場で言いにくいことも含めて、情報発信して頂くことを期待したい。更に、理論的な議論のみならず、開発援助資金の予算配分(パイ・マルチ)や、中進国の扱い、国際開発金融機関(MDB)の扱いをどうすべきか、債務削減をどこまでやるか(IDAオンリー国の扱い等)といった

実際的な問題について、国内の様々な組織のしがらみを離れて自由に議論し、役立つインプットをお願いしたい。

日本の援助コミュニティ内というより、むしろ外向きに、ワシントンDC（世銀・IMF）、パリ（OECD開発援助委員会（DAC））、ニューヨークやジュネーブ（国連）等にいる関係者にとって役立つメッセージを出してほしい。それをテーマにして、開発研究・分析・評価を行ってほしい。

PRSPのアプローチについては、3番目に挙げられた「能動的関与アプローチ」によりゲームのルール自体につき問題提起していくのが適当であると個人的には考える。ルール、スタンダードの扱いについて失敗したのが80年代の構造調整融資である。この問題を住専問題にたとえるなら、案件を形成した世銀が母体行、世銀にのっかって資金供給を行った日本は農林系金融機関に喩えられよう。債務削減により農林系の日本が損失を被り、優先順位を有する母体行が免れ、今度は貧困削減のアプローチの旗を振るのを見るのは、日本では過去の経緯を知る人から見ると忸怩たるものがある。ただ感情論に走っても生産的でないので、知的な形でカウンターオフェンスができる
と良い。

今般、米国も政権が変わって潮目が変わった印象を持っている。クリントン政権、欧州社民党主導政権の中では債務救済推進とアンタイド化など、途上国やNGOにソフトなアプローチが主流だったが、現在の米国はコンパシヨネット・コンサバティズムというか、グラントを出すが被援助国のパフォーマンスをきちんと見るべき、民間資金へのアクセスがある中進国には援助はやめ、民間に任せるべき、とメリハリのきいたスタンスである。今週開発資金会議関連のセミナーに出席したが、オニール米財務長官と北欧閣僚が丁々発止と議論しており、未だ国際的なスタンダードなるものは確立していないと思う。米国政府関係者も、これからの開発関連の国際的プロセス（モンテレイでの開発資金会議からカナナスキスでのG8サミット、ヨハネスブルグでのWSSD）において如何なるトーンセッティングをしていくかに強い関心を抱いており、貧困削減を支持しつつもグリップをもう少し効かせるという方向にシフトしているように思われる。日本としても今後発信していく必要があるが、「開発フォーラム・プロジェクト」でも、こうした国際的流れを念頭におきつつ、政府サイドにインプットをしていくことをお願いしたい。

開発問題というと貿易・投資と独立して考えがちであるが、両者の政策一貫性を求める国際的流れがある。開発の議論において民間セクターの活用が言われる一方、WTOでは途上国のキャパシティ・ビルディングが議論されるなど、日本の外務省の組織でいえば、経済局と経済協力局の相互乗り入れのような動きが見られる。こうした開発と貿易・投資の関係に着目した形で政策提言をしてほしい。先般の上記セミナーではノルウェーは援助資金の増加や政策一貫性を主張していたのに対し、米国は開発のための資金は包括的なものであり、農産物の貿易障壁をなくすのが重要と主張していた。全くの余談だが、欧州に対し「農業補助金を撤廃して途上国農産物を受け入れ、

補助金予算をODA増額に振り向ければ、政策一貫性もとれて良いのでは」と提案するのも面白いと思う（もっとも、こうしたアイデアを政府の立場として主張するのは難しいが）。「開発フォーラム・プロジェクト」では政府として強く主張しにくいような話も含め議論してほしい。

常々米国は、開発協力という枠組みにとらわれず、貿易や私企業の経済活動を含めた国際経済、安全保障、環境という、より大きな枠組みで、ODAその他の国際協力をとらえ、位置づけている。狭義の開発問題を単にその枠組みの中だけで考えることは避けるべきであると考えている。「開発フォーラム」に関して、「開発から」物事を考えることは結構だが、「開発の中だけで」回答を求めるといような自己規制はしない方が良くと思う。

開発は、途上国国内で発現している問題に取り組むものであるが、その原因の多くは先進国にあることを再認識し、途上国の在り方のみならず、先進国の在り方についても考えていく視野の広さが求められる。例えば、先進国の消費者動向（資源、麻薬需要等）、企業動向（小火器、公害の輸出等）が途上国の開発に及ぼす悪影響をなくす方が、ODAよりも遙かに効果がある場合もあり得る。

開発論と外交論、すなわち、開発のために何が必要かという議論と、先進国各国の国益にとって何が最適かという議論を、少なくとも研究の過程でしっかりと弁別すべきである。例えば、ベトナムに関し、貧困削減に集中的に取り組むこと（PRSP）と成長も併せ指向しつつ取り組むこと（PRGSP）と、いずれが、当該国の開発にとって望ましいのか、あるいは、国際経済への露出の速度を制御するのか、露出を急ぐのか、といった議論に関しては、まず日本の国益の観点をはずして、ベトナムにとっての最適解を考え、その正当性を立証していくという思考のプロセスが必要である。その後で、日本の国益論からどのような関わりが望ましいか、という議論が出てくるべきである。もちろん、結果として双方の最適解が重なるということは大いにあり得る。しかし、この二つの次元の議論を混交して進めると、例えば、「日本はまた円借款を出したいだけだ」と受け取られてしまう。このような懐の深さがないと説得力が失われる。日本はこのようなタテマエの議論に弱い。

ODA評価に昨年関わったが、その政策評価が実際の政策の変更に十分フィードバックされるシステムが十分にできていないのではないかと疑問を持っている。これは政策評価を一つの製品として、その製品を入札により売買契約し、購入する発想が大事であろう。これには政策評価産業と市場が出来ることが必要であり、「開発フォーラム・プロジェクト」による政策研究についても、「政策」を生産するに際しては、その「政策」という製品を市場に出すシステムを作ることを考えて欲しい。米国開発援助庁（USAID）は、援助政策を具体化する事業や政策評価を援助ビジネスという市場から調達している。これこれの政策を具体化する事業がほしい、政策評価がほしいとシンクタンクやコンサルタント、NGOに提示し、購入しているのである。政策提言についても、取引するコストの明瞭な製品として市場での競争に出すようにすることで、

初めて本当に有効な、強い政策提言が生まれてくるのではないか。

(大野教授コメント：システムの構築という大きな話になってしまうが、同じトピックについて、政策研究を行うグループがいくつもあって良いと思う。例えば、PRSPについて、グループAでは特定の観点から分析・発信を行い、グループBでは違った観点から同様の活動を行う。重要なのは、それぞれ一定の政策志向を持つ人同士がネットワークを通して議論して意見を煮詰めることである。このように詰めた議論をしていくと、それを踏まえてアイデアや政策提言を日本政府等に売るという「市場」に出すことができるし、「市場」においてどれが現状から見て最も適切かという話になる。議論を煮詰める際には、市場開放を重視するグループと、産業保護を重視するグループが、最初から一緒になってもダメである。それぞれが自らのネットワークで意見を深め、ネットワークとして煮詰まったアイデアを提示し、それを日本政府が集約する形となる。何かから始める必要があり、同じ志を持った人が、ハブになる人・組織を通じて情報を共有して意見交換をしていくことが大事である。時間がかかるかもしれないが、このような営みによって政策論議が深まるであろう。)

「開発フォーラム・プロジェクト」では、限られた人材で短期的成果を上げるために、ベトナムの事例に焦点を当てることは仕方ないと思うが、日本人の集まりではアジアのみ議論されて、アフリカの議論がない。アジア、特にベトナムは優秀であり、アフリカから見れば、何をやってもどう転んでもうまくいくように思う。また、PRSPはそもそも債務救済を効果的に貧困削減に結びつけるための重要なツールとしてHIPIC対象国を対象として始まったが、その後IDA融資対象国（低所得国）に対する援助が貧困削減にフォーカスされる中、PRSPがそれらの国にも導入されるようになった。そうした歴史的経緯を考えると、ベトナムはHIPIC対象国でもなく、典型的な例ではないのではかと思える。大野先生のプレゼンテーションを聞く限り、「開発フォーラム・プロジェクト」がベトナム一国に集中していて、そのプロジェクトが何らかの理由で立ち行かなくなった時の対処はあるのか心配になった。また、どうやってベトナムでの成果を国際的な開発問題の中心課題である貧困に結び付けられるのか疑問に感じた。そもそものPRSPの重点対象であるアフリカ諸国にはどのように焦点を当てるのかについて承知したい。

(大野教授コメント：アフリカについても取り組みたいが、ベトナムですら色々な問題、課題がある。ベトナムについては日本でも調査があり、同国のPRSPについて意味のある役割を果たせなければ、その他の国についても難しいとの認識のもと、まずベトナムから取り組むということである。GRIPSにはベトナムの貿易・産業開発に長く関与している研究者がおり、GRIPSの事業として短期的には効果がある。まずできるところからやりたい。アフリカについては、アフリカに取り組むグループがあってよいと思う。ベトナムの経験がアフリカにもレバントかについては、次のステップとして検討できる。将来的に貢献できればしたい。現在は、自分に加えて数名しか研究者・スタッフがおらず、当面は制約の中で何ができるか考えたい。アフリカを考えるグループや、最貧国（HIPICs）を考えるグループができれば、知見を交換したい。)

「ネットワーキング」について、「ネット」を張っても「ワーキング」には時間がかかる。空の上の議論のみならず、もっと下まで降りて現場に近づくことが必要である。その方法として具体的に2つあると思う。1つがNGOの活用である。NGOとの協力を戦略的に考え、政府が実施できないことや主張できないことも、NGOを通じて可能である。他のドナーのNGO活用方法にこうした側面も見受けられる。もう1つがJICAジュニア専門員・企画調査員および大使館専門調査員の活用である。日本の援助機関の現地事務所にいる人の中では、プロジェクトの企画や実施に一番近いJICAのジュニア専門員・企画調査員と大使館専門調査員が一番PRSPを考えているのではないかと思う。本部が認識している以上に現場は判断を求められているが、有効な主張・貢献をするのはなかなか難しい。具体的な政策作りに際して、こうした現場に一番近い人をうまく使えば有効なネットワークになる。彼らがハブを作っていないのはインセンティブがないからで、それを与えるシステムを作ることが重要である。

(大野教授コメント：フィールドとの関係についても、「開発フォーラム」がすべてのネットワークのハブになることは想定していない。テーマ別等に複数のネットワークのハブがあってよいし、役割分担がある。PRSPにおける産業開発の観点(成長志向)やODA改革に関する提言等を行っていく中で、仕事の関わりが出てくれば、他のテーマについてもネットワークを拡大していきたい。NGOとも、効果が出るところで連携したい。漠然と問題意識を共有しよう、ネットワークを作ろうといっても考えを深めていくことはできない。まずは、同じテーマに関心を持つ人が集まって小さく始め、大きく育てていきたい。)

研究を進めるに際しては、従来は大蔵省の傘下で考えているのか、外務省の傘下で考えているのか、という仕切りがあり、お互いに資金の出所に気兼ねして、意見の交換がうまくできなかったきらいがある。無味無臭の資金の出所があれば、ネットワーキングもうまくいくのではないか。例えば、国際開発研究者会(SRID)というNGOがある。いろいろな所からかなりしっかりした経歴の人が集まっているが、個人会費がかなり高いので、これが拡大を難しくしている面がある。こういうところに無味無臭の資金援助があれば、活動範囲も広がり、またシンポなどの内容も充実して、開発問題ももっと幅広く議論できると思う。

自分はメディアに勤めているが、ODAはオタクの世界である。国民に理解してもらうことを考えていない、各省庁の記者クラブでも様々な優先課題があり、ODAは各省庁が少しずつ出していることから二の次の扱いである。外務省ですら、ODAについては、予算削減や対中経協といった問題以外に関心を広げることは難しいと思った。一行でも長く書こうとしても、記事として採用されずODA関係では商社の不祥事、国会議員の利権といったものが記事になってしまう。自分は、アフリカのブルキナ・ファソに個人で援助してから関心を持っているが、ワシントンに赴任してからも開発関係の国際会議を取材したが、各国の閣僚級が立派な発言をするのを見るにつけ、日

本も同様に出席して発信することが重要と感じた。各省庁の援助セクションを統合すれば存在感・発信力が強化されるのではないか。自分は、国家安全保障上もODAは大事であると考えている。居酒屋で飲む時には、ベトナム支援についても、小泉改革でODAが大幅に削減されたことも議論されないが、国民の関心を向けるためにも、一から既存の発想を変える必要がある。

(以上)

(参考)

GRIPS・政策研究大学院大学 開発フォーラム・プロジェクト(GRIPS Development Forum Project)

政策研究大学院大学(GRIPS)は、1997年10月に創設された、社会科学分野でわが国初の国立大学院大学です。教育・研究・情報発信の3機能を併せもつことにより、政策研究の高度化を図り、ハイレベルの専門家及び研究者を養成します。卓越した研究教育機関(Center of Excellence)として社会、文化の発展に貢献することをめざしています。

「開発フォーラム・プロジェクト」は、2002年1月にGRIPSの研究プロジェクトの一つとして発足しました。数年後に国際開発戦略研究センター(仮称)へと発展的に解消する予定です。現在はその準備期間として、政府開発援助(ODA)・経済協力分野における政策研究・発信活動に着手しています。なお本プロジェクトは、文部科学省・外務省・FASID(国際開発高等教育機構)・JICA(国際協力事業団)・JBIC(国際協力銀行)の協力を得て運営されています。

1. 「開発フォーラム・プロジェクト」の目的:

学際的な政策研究機関としてのGRIPSの比較優位を生かして、国際開発・経済協力分野における戦略的かつ政策志向の研究調査を実施し、また内外に積極的な発信活動を行ないます。

GRIPSが有する幅広い知的ネットワーク(内外の政府機関、大学、研究機関、IMF・世銀・ADB等)を活用して、国際開発・経済協力分野における研究ハブ機能を確認・強化します。

成果の質と政策へのインパクトを重視し、既存の研究方法や組織の枠にとらわれない新たな研究イノベーションをめざします。

2. 背景と問題意識:

政府開発援助(ODA)・経済協力は、日本の国際貢献や外交政策の主要ツールと位置づけられています。しかしながら、情報公開の進展と国民の厳しい眼(効率性・透明性の要求)、「量」から「質」拡充への転換を意識した近年のODA改革の動き、グローバルな課題の重要性(IT、環境、民間セクターの役割拡大、紛争解決など)、貧困問題への世界的取組み、開発協調の流れ、国際金融システム再構築の議論の活発化等といった内外環境の劇的变化により、現在、重要な岐路に直面しています。

このような環境変化に対応し、すでにODA改革懇談会(第1次(1997~98年)、第2

次(2001~02年)と、円借款懇談会(2000年)をはじめとして、官・民・財界・NGOを含む多様な有識者・ステークホルダーにより、今後の日本の開発援助・経済協力のあり方、国際機関の打出した新開発戦略への対応などにつき、活発な議論が展開されています。特に昨今の緊縮財政に伴う ODA 予算削減や行政改革の流れは、これらの課題への緊急な対応を促すとともに、これらの知的努力を踏まえ、抜本的・包括的な政策検討を行なう絶好の機会を提供しています。

3. 2002年度の研究テーマ：

ODA改革に関わる政策提言【新規】

ODA・経済協力のあり方について既存の議論を踏まえ、日本としての戦略的取組み強化の観点から、国別開発戦略、予算配分(重点支援地域・国、重点支援分野に関する考え方)、支援ツール、実施体制等のトピックについて検討し、改善にむけた具体的な提言を行ないます。

国際開発動向の分析・評価【新規】

国際機関の開発戦略(世銀のCDF/PRSPアプローチなど)をめぐる議論をフォロー・評価し、日本のODA・経済協力への教訓を整理するとともに、トップ・ドナーとして国際社会で大きな発言力を有する日本が、国際機関政策に対し積極的に関与すべき方向・内容について具体的な提言を行ないます。

連携・アジアダイナミズム研究会【2001年～、経済産業研究所(RIETI)】

日本・アジア諸国の経済発展、およびそれを支える通商産業政策と統合的な経済協力ビジョンを提示し、ODA改革論議に参加・貢献することを目的とします。

連携・ベトナム貿易産業政策に関する大学間共同研究【1995年～(「石川プロジェクト」からの継続)、国際協力事業団(JICA)】

後発途上国であるベトナムに対し、国際統合下における現実的な産業育成戦略の検討、産業別提案を国民経済大学(ハノイ)との共同研究により行ないます。日本の知的支援のパイロットプロジェクトとして、諸機関のネットワーク構築とベトナム政府への政策インパクトを重視します。

(将来も、GRIPS単独あるいは他機関と連携して、緊急性の高いテーマを追求していく予定です。)

4. 活動・発信方法：

既存の枠組みにとらわれず、研究ニーズを最優先して、研究調査・交流、情報収集・分析、政府や国際機関への働きかけ、講演、セミナー、出版、知的ネットワークづくり、パイロットプログラム実施などの各種ツールを機動的かつ効果的に組合せます。

予定されている出版物等は次のとおりです。

- ・ポリシー・ペーパー(和・英)： 様々な関係者から意見を聴取した上で、政策提言を目的として、「開発フォーラム・プロジェクト」の責任において作成。
- ・ディスカッション・ペーパー(和・英)： 本プロジェクトの趣旨に沿ったテーマに関する研究ペーパー。専門性を重視し、執筆者の責任において作成。
- ・ニューズレター(和・英)： 国際開発・経済協力分野での最新の政策 이슈、論点等をまとめたブリーフ。月1回発行。

- ・ホームページ（和・英）： 本プロジェクトの概要や活動を紹介。常時更新。
- ・商業ベース、その他の書籍。

5 . 連絡先 :

大野泉（政策研究大学院大学教授） E-mail: i-ohno@grips.ac.jp
鈴木明日香（同大学研究事務担当） E-mail: asuka@grips.ac.jp
〒162-8677 東京都新宿区若松町 2-2、TEL: 03-3341-0525、FAX:03-3341-0220