

## ワシントンDC開発フォーラム

[www.developmentforum.org](http://www.developmentforum.org)

### 開発問題における日本の役割を考える

2003年1月29日、ワシントンDCにて、政府、実施機関、世銀グループ・米州開銀・IMF、企業、NGO、シンクタンク・大学、メディア等の経済協力関係者約50名が、開発問題における日本の役割につき個人の資格で意見交換を行ったところ、概要次の通り。

#### 【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、国際社会における一つの「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・パートナーシップ及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。

冒頭プレゼンテーション担当：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。（プレゼンテーション内容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、フォーラムの立場を述べたものではない。）

（2003年4月22日作成）

## 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回もなかった私が、最初が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出来るのか等）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、「国際社会における一つの『社会問題』として開発問題」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、冷戦構造の下での二つの問題（不幸）を説明したい。

第一の問題(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通り、「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、歴史的に次の通り説明される。「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。

第二の問題(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、第二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の国指導者にとって、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、「開発援助が如何に無駄であるかは歴史が証明している」と言う人がいうが、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良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か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、ほとんど中身のないものになった。

##### ( 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二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、どんなに良いアイデアがあっても絶対に成功しない。従って、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、「これが良い」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、経済的な論理だけではこれが一番良いという政策でも、現実の政策として成功するには、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、如何に対応するのかということを考えなければいけないという点がもう一つの問題である。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一つである。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。従って、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組み組んできたが、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。

もう一つは、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、そして世銀中心の場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が、その後、ウォルフエンソン氏が世銀総裁に 1994 年 7 月に指名され、その夏休みにワイオミング州のジャクソンホールで一週間一緒に過ごした。その機会に、私は以上述べた通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、彼の一軒家で毎晩二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。

国益ということば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、ガバナ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、実際に開発をやろうとしても、CDFのアプローチといってもオーナーシップが適用出来ない。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(注：英国国際開発大臣)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。」ということを知っていただく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。最近は徐々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。

### 【席上及び事後の電子メールでの意見交換】

- 1．日本の様々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」のように日本が良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、例えばアフリカの経済成長のためにはどう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、ODA3 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を持っている人達がいるので、それを如何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二つがある。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、貿易政策をとっていても、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。更に、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（例えば直接投資）。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お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、私はウォルフェンソン総裁に次の通り言った。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。例えば、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一つの音楽を引けば、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。ウォルフェ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良いと思うが、笛、フルートなど誰がどのように分担するかということ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、世銀との関係で見ると全体の流れで逆のことをいっている。

更に、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折角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、これだけを目標にすると狭いので、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、その一つ一つに異論はないが、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は出す必要はあるが、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判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) 自戒をこめていえば、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。

優先順位付けについては、そういう議論をする中で自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、喧嘩と思う位にやっているが、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、良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関わるので、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、今日が良ければいい人と、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いけないが、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。一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と思う。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指摘されたことには、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上がらないだろう。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)、個別のアプローチ(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」は既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」という人もいる。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。

従って、「オーナーシップ」はまだまだ深堀りできるし、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様々な方策を整理し、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、日本の関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。

（以上）