

SRID NEWSLETTER

No. 332 JULY 2003 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎

〒102-0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

7月号

「お雇い外国人」と「押しかけ外国人」

帝京大学 和田正武

「日本の新ODA政策に関する構想」

SRID開発分科会幹事 小倉 正城

お知らせ

1. 新入会員 小川 亮 さん

国際協力銀行 〒100-8144 千代田区大手町 1-4-1

TEL 03-5218-3619 E-mail r-ogawa@ibic.co.jp



2. 夏のシンポジウム

日時 2003年8月2日 (土)

場所 一橋大学 学術総合センター

テーマ 紛争と開発・復興—紛争後の復興支援のあり方、紛争予防など

3. 懇談会

日時：7月18日 (金) 18:30-20時過ぎ

発題者：在京米国援助庁 (USAID) 所長 Mr. Charles Aanenson

テーマ：最近の米国の援助政策 (紛争予防を中心に)

場所：国際協力銀行 (JBIC) 開発金融研究所内 大会議室

使用言語：英語 (通訳なし)

「お雇い外国人」と「押しかけ外国人」

帝京大学 和田正武

京阪奈研究学園都市に「国際高等研究所」なる立派な研究施設がある。そこで、南山大学教授（元大阪大学経済学部長）の橋本日出男さんと「現代版お雇い外国人研究会」を昨年の秋から始めている。30年も昔、彼が海外技術者研修協会の職員だった時、当方は通産省の技術協力課の係長をしていて知り合った。その後彼はアメリカに留学、世銀に勤めた。そして世銀からガーナの大蔵省顧問として派遣され3年を過ごし、その後も折りに触れてガーナへの政策助言をおこなっている。当方は5年前ポーランドの経済省にJICAの専門家として赴任、3年間を産業政策のアドバイザーとしてすごした。ある時、彼から連絡があり、政策支援の専門家として長期に海外に赴任した日本人の経験を、かつて日本が海外から招き入れ、日本の近代化に多大の恩恵を受けた「お雇い外国人」と比較しつつ研究をしてみないかとの提案をうけた。そこで仲間を募り、SRIDメンバーからも菊地剛氏、松井和久氏が加わり、現在10名ほどの多彩なメンバーで我々の経験の客観的評価と分析をおこなっている。

我々メンバーは特に長期に任国に滞在し、政策助言をしたことを共通の条件としている。政策助言とは、特定された技術に関する助言にくらべ、仕事の内容が幅広く明確に規定しにくく、また、政治情勢などにも左右され、それだけ専門家は柔軟な対応が求められる。長期滞在に固執するのは、政策といったソフトの支援はその国の特殊事情に大きく左右され、政策の現地化が不可欠であり、短期の専門家ではどうしても机上のアイデアの押しつけになりがちであるという想定にもとづいている。我々は自分たちの経験を通して、政策支援という協力事業の難しさ、問題点を明確にし、今後の望ましい政策支援のあり方を検討することとした。

一方明治のお雇い外国人については文献を読み始めている。我々の経験と照らし合わせると、いろいろと共通点も相違点もあるが、折りに触れ彼等の苦勞が偲ばれ、「ふむふむ。」と思ひ当たることが多い。明治初期には各省庁に500人を数えたと言う「お雇い外国人」だが、第1の相違点といえば、彼等は明治政府により大変な高給で雇われていたということ、そして雇う側（日本側）の管理能力の高さが特筆される。一方明治政府が外国人顧問に期待したのは、人材教育や実務的な細かい規定の作成やその運用、実施にあたっての指導、導入した機械などの操作指導などが多く、政策立案への関与は少なかった。明治のある高官は外国人専門家を「生きた器械」とし、政策は自分で決定するという強い意志を持っていた。ところで、明治政府の外国人顧問に対する管理能力の高さは、そもそも外国人専門家を招聘しようとした人々が実は幕末維新における

数少ない海外渡航経験者であり、日本の早急な近代化のためには外国人に知識と力を借りる必要性と彼等から何を学ぶべきかを良く知っていたということから思い知られる。当時洋行帰りの人々の間には旧幕臣とか薩長と言った派閥を超えた強い連帯意識があり、お互いに助け合って外国人顧問に対応していたことが読み取れる。なお、「生きた器械」と言われた彼等も1年、2年と誠実に仕事をする間に、日本人との間に信頼関係と尊敬の念が芽生え、しだいに重要な政策立案に関しても相談されることとなっていく。そして、彼等のある者は任期がすぎても日本にとどまり、あるいは本国に帰国してもなにかと日本との関係を保ちつつ、日本の良い理解者となり、日本の近代化を助ける例がみられる。一方我々の場合をみると、初めから政策支援が目的で派遣される。しかし、多くの場合TORは明確ではなく場合によっては専門家が現地に入ってから彼等自身によって書かれることさえある。そして自分たちがそれぞれの受入国で何を期待されているかが必ずしもはっきりせず、ある場合は、全く期待されていないようにさえ見える。しかし我々は日本、あるいはIMFや世銀という受け入れ側にとっては強力な組織をバックにしており、専門家の派遣の提案を断ることは得策ではないとの判断が働く。ここでは専門家に対する管理体制は殆ど存在しない。専門家は多くの場合、現地に赴任してから情報の収集、問題の分析と抽出、対策の考案を始める。その過程で自分は何をすべきか、何ができるかを真剣に自問自答している。そして現地で信頼を勝ちとり、いろいろの情報が入り始め、対策の現地化が進むには時間がかかる。

我々は受入国から高給でもって雇われたわけではない。むしろ、相手国の要請という形はとるにしても、日本側あるいは国際機関の費用で赴任しているのであり、ある意味では「押しかけ」てきたのである。そして受け入れ側からは明確な指示がないとすれば、自らのニーズの分析に基づいて仕事を作り出し、そのアイデアをおしつけているかもしれない。我々は彼等にとって「押しかけ、押しつけ外国人」と見られているかもしれない。今日、日本から派遣される長期専門家は年間1,000人を超えるという。彼等の多くはまさに押しかけ外国人として数年の任期をすごすことになる。しかし、我々の経験では押しつけ外国人としてではなく、まず御用聴きに徹し、しだいに相手の事情を理解し、相手の身になってヨロズ相談に応ずることによって、我々の政策支援という任務が果たされているように見える。なんとか数年の任期を終え帰国したのちも、受入国と日本とのあいだの仲立ちの役割が担えるようになれば、押しかけ外国人も、任国にとってそれなりに存在意義があったといえるのではないだろうか。

「日本の新ODA政策に関する構想」

SRID開発分科会幹事 小倉 正城

SRID開発支援分科会では「日本の新ODA政策に関する構想」の第3稿を2002年1月10日付で作成した後、2001年9月11日のアメリカにおける同時多発テロ後の国際情勢を見定めるために続編の作成を見合わせておりましたが、テロ後約2年が経過し、その後の情勢の方向がほぼ見えて来た事と、日本においては外務省が新ODA大綱案を作成し、目下関係方面にコメントを求めていることもあり、同案を外務省に提出することを主目的として、この度添付の案を作成しました。

つきましては、同案を7月中には外務省に提示したいと思っておりますので、お忙しいところ恐縮ですが7月中旬までに会員の皆様から添付の案にコメントいただければ幸いです。

srid-hq@ijinet.or.jp へてにコメントを送信下さい。

いただいたコメントを受け修正の後SRID有志という形で外務省にパブリックコメントとしてメールにて提示したいと思っておりますが、最終案の内容と皆様のご意向も伺いワシントンDCフォーラムやその他のメディアへの寄稿も考えたいと思っております。

また、本案作成に際し、他の主要援助国・機関の9月11日後の援助基本理念や国益に関する方針等の事実関係を把握しておく必要性からSRID学生部に調査を依頼していたところ第1報として添付の調査結果の提示をいただきました。本案作成に際し大いに参考にさせていただきましたので、この機会に学生部の皆さんにお礼申し上げさせていただくと同時にSRID会員の皆様にもご紹介させていただきたいと思っております。同調査はまだ続行中であり最終成果はまたあらためて開示させていただきたいと思っております。

そのような訳で添付の案にコメントいただければと思いますが、私はたまたまですが7月6日から12日の間インドに行っているためその間にいただいたコメントにはご返事できないと思っておりますので予めお詫び申し上げます。7月14日から出社の予定です。

宜しく願いいたします。

2003年7月4日

日本の新ODA政策に関する構想

国際開発研究者協会（SRID）有志

1. 日本の新ODA政策の基本姿勢

2001年9月11日に発生したアメリカにおける同時多発テロ以降2年近くが経た、この間に途上国開発問題については国際的および国内的にそれぞれ一つの傾向が明らかになって来たと言える。国際的には、貧困はテロの直接的原因ではないがテロの温床になるという認識から国際社会において貧困削減に従来にも増して関心が高まり、

特にアメリカでは2002年の初頭に、2006年まで、主として貧困削減のために毎年50億ドルのODAの増額を決定している。また、テロ問題とも関連してアフガニスタンやイラクの戦乱後の復興と開発にODAを使うことも国際社会で受け入れられている。一方、日本国内においてもこの様な動向を反映して紛争後の復興・開発と、それに関連する平和構築や人間の安全保障に対してODAを活用することにコンセンサスが得られつつある。ただもう一点、重要であるがあまり認識されていないと思われる側面がある。それはイラクや北朝鮮の問題との関係で日本国内で急速に高まって来た安全保障体制整備の問題とODAを含む戦後日本の平和国家としての外交努力との関係である。日本の集団的自衛権行使や憲法改正の議論における最大の焦点は日本の過去の歴史問題から日本の防衛力整備に対して内外の多くの方面に慎重な見方があるという点である。これは軽視出来ない見方と言えよう。この観点から重要になって来る事は、戦後60年近くの間日本が平和国家として営々と積み上げて来た実績をどう評価するかという点である。この実績の中でODAは主要な柱であったと言える。従って、過去および将来の日本のODAのあり方を位置付ける際にこの観点、すなわち平和国家としての国際貢献という点は最も基本的な部分と言える。

もちろん、安全保障体制整備の環境作りにODAを使うべきであるということではない。ここで提起される事は、これからの日本において安全保障の問題が避けて通れないとするなら、ODAについては、なお一層国際協調路線の下で国際社会から明確に支持される様な政策を堅持すべきではないかという点である。この方針の下で、日本が“国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思う”（日本国憲法前文）ことが、日本のODAの基本となるべき姿勢と言えよう。

2. 日本の新ODA政策

上記の基本姿勢を踏まえ下記の諸策を提案することとしたい。

(1) 貧困削減

貧困削減は下記参考資料（主要援助国、援助機関の基本理念）でも明らかな如く既に国際社会のコンセンサスであり、もともと、その基本構想は1995年に日本がDACに「新開発戦略」として提案した政策であることも踏まえ、日本としても積極的に推進して行く事としたい。ただその政策課題であるMDGs（Millennium Development Goals）は政策目標に過ぎず、その目標を実現する経路においては、自助努力、インフラ整備、成長政策というこれまで日本が開発援助で実践して来た実績をふまえた政策提言を行うことにより日本としての貢献を行うことが出来ると思われる。

またPRSPの実施段階においても、他の援助国・機関は短期的な成果を期待しがちで

あるが、日本は途上国の実情をよく踏まえた現実性のあるアプローチをとることにより、より良い成果を挙げることに貢献出来よう。

(2) 環境保全

開発と環境の両立はもう一つの国際的コンセンサスである。この分野で日本は主として公害防止技術において先進的な水準にある。CO₂削減に係わる京都議定書の締結推進にも中心的役割をはたしている実績もある。また、現在の日本のODAにおいて環境関連案件は円借の約5割、無償・技協の約4分の1を占めている。これらの点から見て日本は貧困削減と並立する形で環境保全を積極的に推進することで国際社会に貢献する形で日本の利益も実現できると見られる。

(3) 当面する課題への対応

上記の貧困と環境の問題は諸問題の根源であるとは言え改善に長期間を要する課題である。一方、エイズ等の疾病、麻薬取引、国際犯罪、不法移民、難民、テロ、紛争後の復興・開発等の問題は今直ちに対応を要する問題である。これらは、人間の安全保障や平和構築に係わる諸問題にも合致する課題である。長期的課題である貧困削減と環境保全と同時に即時的対応を要するこれらの問題にも対処する必要がある。

(4) 包括的アプローチ

アセアン地域に対しては既に2002年1月に小泉首相がシンガポールにおいて日本アセアン包括的経済連携構想を提唱している。この構想の骨子は、これら地域との経済関係強化に当たってはODAのほかに貿易、投資、金融、情報・通信、物流、中小企業、食料、人材育成などを包含した包括的アプローチをとることである。

この構想は自由貿易協定（FTA）に繋がるものである。これら地域とのFTA締結については主として農業分野での競合関係が問題となっているが、日本の産業構造改革をFTA構想につなげていく努力が必要である。特に、アセアンにおいては中国やアメリカがFTA構想に積極的であり、日本が出遅れば日本の貿易や投資にも大きなマイナスとなる。これら地域へのODAについては包括的アプローチを念頭に入れた政策が必要と言える。

(5) ODAの評価重視

前述した如く日本のODAは、戦後一貫して続けられてきた日本の平和国家としての外交努力の重要な部分を占めて来たといえる。この意味においても、日本の過去および将来のODAの国際社会に対する貢献の内容を内外に明らかにすることは意義のあることと言える。

これまでも個々の案件の評価は実施されてきているが、全体としてのマクロ的評価は方法論が確立していないこともありほとんど手がついていなかったと言えよう。

最近、世銀においても結果重視の観点からマクロ的評価も試験的ではあるが試みられているようであり、これらの成果も踏まえ評価を重視し、その結果を内外のメディアにも積極的に公開していくことが必要である

(6) ODAにおける国益論について

全てのODA供与国にとって、ODAにおいて如何に国益を確保するかということが隠されたテーマである。我々が調べた限り（下記参考資料参照）、ODAの基本理念で国益を明示しているのはアメリカとフランスだけである。しかし、他の供与国が国益を度外視している訳ではなく、むしろ国益を如何に国際化し国際貢献の形で国益を確保するかで知恵を競っていると言える。この観点から言えば、日本も国益確保は当然として、直截に国益と言わずに、それを如何に国際貢献の枠の中に収めていくかが戦略上の焦点と言える。前述した如くそのような形でなければODAを供与する意味が無いといえる。国益確保の具体的な方法としては、先ずODAの国際的枠組み作りに積極的に参加し日本が主要なプレーヤーになれるような枠組みを作ることであり、次にその枠組みの中での具体的なプロジェクト選定に際し日本の企業やコンサルタント、NGO等が主要な役割を果たせるような案件を選定していくということである。

(7) オールジャパン型の実施体制

ODAの実施体制については集中形や分散形など種々議論があるがいずれの形をとるにしても最も重要な事は全体を統括し統一的な政策立案と実施を可能にする司令塔部分の体制確立と人材確保である。また、ODAの実施に当たっては政府および実施機関による直接的関与の他にNGO、地方公共団体、企業、大学、研究機関等を積極的に活用し、更にこれら主体が自ら有する資源を動員出来るような体制にする事が重要である。

この様にODAが国民参加形の、いわばオールジャパン形の体制で推進されれば、ODAに対する国民の共感も広がり、難しくなりつつあるODAの予算確保にもつながっていくと思われる。

3. 今後の方向— ポスト南北時代に向けて—

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にこの構造を変えることは難しいと言える。しかしながら、与える者と与えられる者との関係は一種の権力関係であり、一步間違えると与える者に驕慢、与えられる者に卑屈と反感を生む関係であると言える。現実問題としても、今後先進国の人口が停滞する一方途上国の人口はさら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。この様な状況を踏まえると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て国際社会全体が担うべき問題として捉えていく意識改革が必要といえる。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、環境等、更には安全保障問題も含む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。今後の具体的な課題としては環境税や為替流通税などによる新たな財源確保、現在縦割りになっている国連各機構の再編

などがあげられる。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言われて久しい。途上国開発問題も上記の様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来ると言えよう。

以上

なを、上記意見のとりまとめは、SRID開発支援分科会幹事の小倉正城が行った。

学生部 調査結果

■日本

国益への言及： 無し

出典： ODA大綱

重点分野：

- (1) 地球規模の問題への取り組み
- (2) 基礎生活分野（BHN）等
- (3) 人作り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす協力
- (4) インフラ整備
- (5) 構造調整等

<先進各国の重点分野・国益への言及>

■アメリカ

国益への言及： 明確に有り

出典： Foreign Aid in the National Interest

重点分野：

- (1) 民主的統治の促進
- (2) 経済成長の推進
- (3) 人々の健康の向上
- (4) 紛争の解消
- (5) 人道的援助の増進
- (6) 民間援助との協調

出典： Implementing Millenium Challenge Account

重点分野：

- (1) 農業開発
- (2) 教育
- (3) 企業や民間部門の開発
- (4) ガバナンス
- (5) 健康

(6) 貿易、投資能力の向上

■フランス

国益への言及： 有り

出典：フランス外務省ホームページ

重点分野：

長期

(1) 持続可能な成長

(2) 貧困削減

短期

(1) 保健

(2) 教育

(3) 法の支配

■イギリス

国益への言及： 無し

出典：DfID の HP 内、「政策と優先課題 (Our Policies and Priorities)」の各 TSP (=Target Strategy Paper)

重点分野：

(1) 持続可能な開発（環境問題に注意を払った開発を行う）

(2) 基本的人権の保障（市場、医療、教育へのアクセス確保などを含む）

(3) 女性のエンパワーメント

(4) 紛争の解決（紛争予防、難民支援、人道的支援への軍隊使用などを含む）

(5) 初等教育（非識字率低下の取組みなどを含む）

■ドイツ

国益への言及： 若干あり（貧困削減の推進がドイツの利益になるという文脈において）

出典：「ODA 援助の現実」国際開発ジャーナル社、1998 年、各種スピーチ

* ドイツはテロ以後も特に重点分野は変わっていないため、それ以前のものを用いた

(1) 貧困削減

(2) 自然資源の保護と持続可能な開発

(3) 途上国で人材開発・教育

(4) 女性の役割の強化

- (5) 平和と安全保障
- (6) 紛争予防

■デンマーク

国益への言及： 無し

出典：デンマーク外務省ホームページ(Danish Development Policy)

- (1) 貧困削減
- (2) ジェンダー（女性の役割を重視）
- (3) 環境問題（持続可能な経済開発を目指す）
- (4) 民主主義と人権の尊重
- (5) 保健・医療（特に感染症）と教育への投資
- (6) インフラ構築
- (7) 成長のエンジンとしての民間セクター支援
- (8) デンマークのNGOの支援

<主要援助機関の重点分野>

■世界銀行

出典：年次報告書（2001、2002）、『世界銀行の優先10項目』（2002・9）など

長期

- (1) 貧困削減
- (2) 持続可能な成長

短期

- (1) 教育
- (2) HIV/AIDS 撲滅
- (3) 保健・医療

■IMF

出典：Fact Sheets など

- (1)コンディショナリティ
- (2)サーベイランス
- (3)マクロ経済関連の金融支援
- (4)財政・通貨政策における技術協力

■UNDP

出典：Millenium Development Goals

- (1) 極度の貧困と飢餓の撲滅
- (2) 普遍的初等教育の達成
- (3) ジェンダーの平等の促進と女性の地位向上
- (4) 幼児死亡率の削減
- (5) 妊産婦の健康の改善
- (6) HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止
- (7) 環境の持続可能性の確保
- (8) 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

■EU

出典：様々なスピーチ等

- (1) 貿易と開発
- (2) 地域統合
- (3) マクロ経済への援助と社会的サービスへのアクセス
- (4) 輸送
- (5) 食糧安全保障 (food security) と持続可能な農村開発
- (6) 組織の能力開発とグッドガバナンス

■注意

*この他にも OECD の DAC についても調べたが、重点項目に関しては UNDP の MDGs にしたがっているようであった

*MDGs に言及してある国・機関は多くあり (イギリス・ドイツ・世銀・DAC・EU)、世界的にある程度共通の重点項目になっていることが明らかになった

【調査メンバー】ーSRID学生部所属ー (アイウエオ順)

青柳恵太郎 上智大学外国語学部卒

秋田智司 拓殖大学国際開発学部 4年

岡川真理子 お茶の水女子大学生生活科学部人 1年

大垣菜都子 慶應義塾大学経済学部 3年

大島 美麻 東京女子大学現代文化学部 3年

木村紗矢子 東京外国語大学フランス語科卒

近藤明菜 東京大学法学部 3年
実方鮎美 お茶の水女子大学生生活科学部 1年
塩沢藍子 慶應義塾大学理工学部 4年
島田ゆう 上智大学大学院外国語学研究科修士課程 1年
白程 梓 お茶の水女子大学文教育学部 1年
高原智美 お茶の水女子大学生生活科学部 1年
奈良部健 慶應義塾大学文学部 3年
西張 由希子 お茶の水女子大学文教育学部 4年
野上孝也 東京大学大学院理学系研究科修士課程 2年
林遼太郎 慶應義塾大学経済学部 4年
宮内 理恵 お茶の水女子大学文教育学部 4年
山田 葉子 お茶の水女子大学大学院人間文化研究科修士課程 2年

以上