

# SRID NEWSLETTER

No. 333 AUGUST 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

8月号

天国に一番近い国」の悲劇  
爾

一橋大学 浅沼 信

「円借款ニーズ」に関して  
開発成熟期におけるソフトの仕掛けづくり

中京女子大学 森園 浩一

地域振興整備公団 常磐支部都市計画課 守家 隆

シンポジウム報告

シンポジウム幹事 小森 剛

## お知らせ

1. 新入会員 江口 雄次郎 さん  
環境 NGO アジア環境連帯
- 2.
3. 会員異動  
板谷憲次さん 日本貿易振興会 (JETRO) 技術交流部長
3. 幹事会  
9月26日(金) FASID にて開催予定。

## 「天国に一番近い国」の悲劇<sup>1</sup>

一橋大学 浅沼 信爾

スリランカにおけるシンハラ族とタミル族の抗争は、スリランカの歴史そのものの感があり、実に根深い。インドのマハラバータやラマヤーナの物語はこの民族抗争の歴史的叙事詩ではないかと思えるほどだ。現代史では、スリランカの民族紛争は、1972年の新憲法で、公用語としてシンハラ語を採用し、大学入学者と政府職員採用に人口比をベースにした割当て制度を導入したことに端を発した（1971年には失業と貧困を不満とするシンハラ青年グループの反乱があったのでそれに対する選挙対策として）。人口の20%弱を占めるタミルは、植民地時代から政府官僚としてあるいは商業・産業分野でシンハラをはるかに凌駕する勢力であったから、このようなやり口は民主主義に名を借りた多数派の暴力だとして不満を募らせた。一方、1977年の経済自由化政策は、シンハラにとってはまたまたタミルの経済的跳梁を助長する政策と見なされ、1983年のコロンボにおける反タミル暴動の遠因となった。タミルが多数を占める北部と東部を分離独立させようとするいわゆるタミル・タイガー（LTTE）の武力抗争は、このような歴史的背景で起こった。

多分「9月11日」の世界的影響もあって、2002年2月に政府とタミル・タイガーの間で休戦が成立し、和平交渉が続いている。それ以前にも和平の成立が成功しそうになった時期があった。1987年にタミル・タイガーの分離独立運動に手をやいた政府はインド政府に軍事的介入を依頼し、一時インド軍がスリランカの北部と東部を制圧したことがある。私は当時世銀でスリランカを担当するアジア第1局の局長を勤めていたから、停戦が成立するのを待ってコロンボに飛びジャヤワルデネ政府に対して、平和定着に欠かせない戦後復興計画のための特別援助会議を提案し、夏の数ヶ月を使って戦後復興計画の枠組みを作り、年末にはパリで特別援助会議を開催し、主要援助国と援助機関の好意的なコミットメントを得て、直ちに計画実施に着手した。

しかし、一年も経たないうちに、タミル過激派の自爆テロによってインドのラジブ首相が暗殺され、インド軍がスリランカから撤退すると和平は崩れ、政府とタミル・タイガー間の軍事抗争は以前よりも激しくなった。苦勞して作成した戦後復興計画と数多くの戦後復興プロジェクトは、このようにして幻に終わり、ジャヤワルデネ首相について首相となったプリマダサ首相、ウィジャラトネ国防副大臣（国防相は首相兼任）他の世銀の同僚と共に戦後復興を計画していた政府高官数人もテロに倒れた。これらの知人をこのようにして失

---

<sup>1</sup> 本稿は、2003年SRID夏期シンポジウム『紛争と開発・復興』での発表に手を加えたものである。

ったのは、私の長い世界銀行の経験でもっとも悲しい出来事であった。天国に一番近い国と言われたこの国がこうむった、抗争が始まって依頼の何万人にのぼる人的損害、甚大な経済的コスト、教育機会の喪失等による社会的ロス等々の被害を考えると、心が痛む。そのような犠牲を払ってまで得なければいけない価値があるのだろうか。<sup>2</sup>

その後、紛争解決、平和の定着、紛争後復興に対して国際的支援が必要であり、日本もそのような国際的努力に積極的に参画すべしという議論が起こったのを機会に、私のスリランカにおける経験から得られる教訓は何だったのだろうと思いをめぐらしてきた。それを短く書くのは難しいが、思い切って集約してみると概ね次の三点のようである。

第一に、紛争にはいろいろな種類があるし、その原因結果の関係も一律でなく、実に複雑な現象である。紛争を語るときいつも引用されるトルストイの『アンナ・カレニナ』の冒頭の”Happy families are all alike; every unhappy family is unhappy in its own way”という言葉は、紛争にぴったり当てはまる。紛争が起きるたびに、その原因や構造についての分析がなされる。原因を原始的な（プリモーデルな）民族や部族的感情あるいは剥き出しの権力欲や物欲（グリード）に帰着させる解釈はだいたい右翼系の人々で、左翼系の人たちは主たる原因はたいていの場合経済的な不平等、排斥、貧困等にあると考える、またその中間に属する社会民主主義者たちは、人権と民主主義の欠落で紛争を説明しようとする、というのが一般的らしいが、現実はそのような単純化された思考を許さないくらい複雑である。<sup>3</sup>まさに複雑系の世界だ。紛争の因果関係の複雑さは、なぜ民族紛争がスリランカに起こり、マレーシアには起こらなかったのか、という疑問を考えてみても明白である。

紛争解決には確立された方法論も手段も存在しない。個別のケースにあたって、その都度分析をし、解決の手段を考えていく個別主義（パティキュラリズム）しかないのだという認識が大切である。

第二に、紛争解決のマジック・ビュレットなど存在しないとすると、国際的な紛争解決を動員してみてもどの程度の成功率があるか、ちょっと事前には計り知れない。そういう覚悟なしに、楽観的な見通しに立って国際支援を組織すると失敗の時の反動が心配である。平和定着のための援助活動を評価するためには、他の開発プログラムやプロジェクトの評価とは異なった、独自の論理的基盤に立った評価方法が必要になる。また、紛争予防の方が

---

<sup>2</sup> スリランカ民族抗争の悲惨は、*The English Patient* のスリランカ系カナダ人の作家 Michel Ondaatje, *Anil's Ghost*, 2000, Alfred A. Knopf, New York に実に鮮やかに描かれている。天国に一番近い国での悲惨という印象は、この著書から得られる。

<sup>3</sup> 紛争と国際開発政策についての面白い分析は、Robert J. Muscat, *Investing in Peace: How Development Aid Can Prevent Or Promote Conflict*, 2002, M.E. Sharpe, New York, および Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, 2003, World Bank, Washington, D.C.

紛争解決よりも達成しやすいとは誰しもいうことであるが、ひとたび紛争が起こってしまった後では紛争解決にはある程度の軍事力や警察力による国際社会の介入が必要になる。軍事力を持たない国際機関や日本のような国は、平和の定着に本当に貢献できるのだろうか。果たせる役割は、経済的な領域に限られる制約の多い、不十分なものではなからうか。最近のアフガニスタンの状況もこの問題を提起しているように思われる。

第三に、長期に続く抗争は、その原因や因果関係がどうであれ、抗争の双方の関係が一種のネガティブ・サム・ゲームのような状況に陥っているに違いない。そうでなければ「開発プロセスの逆行 (Development in Reverse)」<sup>4</sup> 現象が起こるはずはない。このような状況において平和の定着は、抗争の両側に対してもう一つのポジティブ・サムの均衡点があるはずだという認識と、その均衡点を具体的に明示することによって達成される。ポジティブ・サムの均衡点を明示するとは、まさに紛争後の復興計画・開発計画を策定してそれが双方にどのような利益をもたらすかを示すことである。紛争後に双方が賭けられる希望の具体化と言ってもいいかもしれない。とすると、これは金額の問題ではなく、どのような平和と開発のブループリントを描くかの問題である。あるいは言葉を換えていうと、新しい社会契約 (ソーシャル・コントラクト) を作ることである。ブループリントといっても、経済計画や経済社会的インフラのための公共投資計画竹ではない。場合によっては、新しい憲法を作成して国の基本的な統治制度 (ガバナンス・ストラクチャー) を設計するひつようも出てくる。この作業は簡単ではない。和平、人道援助、緊急援助、復興・開発援助と継ぎ目なしに国際的な支援をするべきであるといっても、まず平和の確立があり、そして緊急人道援助が、その間に充分の人力と時間を使ってブループリントが作られなければならない。

今年6月はじめに東京でスリランカの援助国会議が開かれ、ウィクレマシンハ首相をはじめとするスリランカのミッションが来日し、和平後の復興・開発計画を援助国グループと討議した。何が問題なのか、タミル・タイガー側からの出席はなかったのが心配だ。今度こそ本当の平和が訪れて、天国に一番近い国が、天国らしくなって欲しい。<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Paul Collier, op.cit.

<sup>5</sup> スリランカの平和定着のヴィジョンは、Government of Sri Lanka, *Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development*, December 2002, Government of Sri Lanka, Colombo に描かれている。

## 「円借款ニーズ」に関して

中京女子大学 森園 浩一

森 園 浩 一 (中京女子大)

SRID 会員でありながら、公私に亘る多忙さにかまけて最近では殆ど「幽霊会員」と化した小生に、事務局三上さんから“名簿順ですから”と寄稿の宿題あり。それでも少し延ばして貰ったことと常日頃のお詫び、お詫び、そしてこの4月にそれまで勤務していた某大学のハチャメチャな大学運営（そういった大学もありますので皆様、ご注意を！）にキッパリと別れを告げて中京女子大学・アジア学科に籍を移したことの皆様へのご報告も兼ねて、本稿をお出しした次第。紙面も限られている様なので、今回は散文風に（それでも少し長くなりました。三上さんごめんなさい）。最近、某コンサル経由で実施した外務省の「円借款ニーズ」に関する委託調査のさわり部分を外務省に了承を得てチラッとご紹介。

### ○ 円借款の減少傾向：当面は止むを得ない？

ご存知、円借款は我が国 ODA の重要な柱。これまで 100 近い途上国へ計 20 兆円を超す資金が供与され、それぞれの国の経済社会の発展に大きく貢献したとされる。その最大のウリは、年 0.75%~2%程度の低金利と、最大で 40 年の長い返済期間、しかも殆どがアンタイド、という極めて寛大な貸付条件。従って、過去、この円借款は増加の一途を辿ってきた。ところがこの円借款が、実は E/N 承諾ベースで 96 年度をピークに、その後年々減少を続け、2002 年度にはとうとうピーク時の半分の水準まで落ち込んでしまった（FY96 年の承諾約 1 兆 3,000 億円に対し、FY02 年は 6,600 億円）。勿論、これには供与側の我が国政府の ODA 予算カットによる意図的減少の影響も。しかし、問題は最近、どうも途上国サイドの援助要請自体が“弱い”のでは、との思いが我が国当局や巷の一部にはある。

援助実績の推移から、先ず、現象的には次のような事が確認された：(i) この 10 年でアジア地域への集中が一層進んでいること（例えば、同地域のシェアは'91~'93 年平均 68% から'99~'01 年平均 81%へ）、(ii) この集中がタイ、ネシア、インドなどの特定国の近年の減少により全体承諾額が大きく影響を受けていること（例えば、この 3 カ国だけで全体への減少寄与率 44%）、(iii) また、世界全体では円借款承諾ピーク時に比べ、例えば、年 100 億円以上を供与する所謂“大口国”の数が減少してきていること（これら大口国数は、96 年 20 カ国だったものが 2001 年には 13 カ国に減少）などである。即ち、意図的ではないにしろ、結果として生じた「選択と集中」（？）が、そうした状況を創り出したということになる。

もっとも、この減少傾向はなにも日本の円借款に限った現象ではない、ということも判っ

た。日本以外の DAC 諸国の 2 国間 ODA 計（借款プラス贈与）と世銀・アジア銀によるローンは共にそれら諸国でも減少。ついでながら、これらアジアの大口国では世界の ODA むしろ円借款より減少度合いがより大きい、グラント分の多い DAC 諸国の ODA が日本の円借款より、より大きな減少をみている点は面白い（但し、核実験への制裁で新規案件への円借款供与をストップしたインドは例外）。しかし、だからと言って、結果としては依然大きな開発ニーズを抱える途上国が、譲許性に富んだ円借款により一層傾斜することにはなっておらず。

次に、ここ 10 年ほどの大口国の中からインド、タイ、フィリピン、それと中国に関して円借款の需要減の背景を点検してみると、次のような興味深い点が幾つか判った。

第 1 に、途上国側による公的資金の量的な受入制限に係わる問題。即ち、近年、急激に進む国際化に対応すべく多くの途上国も大なり小なり国内の制度設計の変更を余儀なくされている。これらの円借款大口国は通貨危機後の修復も含め、例えば財政面で構造改革や財政再建に結構熱心に取組み中（特に、タイやフィリピン）。これらの諸国では、大きな国内投資需要に応じて政府のマイナス貯蓄を補填すればよい、という単純なことにはならず、開発投資を含めた歳出への抑制、財政均衡化への圧力が働く（現に、例えばタイでは対外借入が政府保証も含めて、年 10 億ドルを上限とし、2008 年迄に財政均衡達成の計画。フィリピンやインドも同種の措置を施行）。これではドナー側に提供し得る資金が仮に潤沢にあっても、途上国政府はおいそれとは取り込めないということになる。同様に、対外債務のストック面からも制約が課かる場合もある（タイ、フィリピン、インド）。

第 2 が、円借款そのものの「質」に係わる諸点。その一つが、昨今の国際的な金利水準の低下現象（例えば、ドルの 1 年もの LIBOR 金利は既に 1% 台）。それに近年、それぞれの国の経済パフォーマンス改善で市場の評価が向上し、国内の金融・資本市場も整備が進んでいるため、代替資本が比較的安く市場から調達可能になり、相対的に円借款の魅力がやや色あせてしまったこと。二つ目には規制緩和や自由化、分権化等々で地方政府や公益事業体の実施機関が PFI やその他金融方法で、より機動的かつ自律的にファイナンスを構成し得る様になったこと、等々である。これらはこの低金利時代には容易に想像できる話。しからば期間は、との問いに対しては実は結構簡単に 7 年モノのロールオーバーで上手くやっている。第 3 には、途上国側の借款を含む ODA の受入に、上の第 1 の改革等のために ODA 案件や公共投資に対しても、民活可能性の検討を含めてより慎重かつ厳重な各種手続きが課せられたり、プロセッシングに支障が生じていること等（例えば、政府保証付与や政府の投資承認の手続き上の問題）。即ち、これらはアジアの大口国で円借款の国際競争力にやや陰りが出てきたと言えなくもない環境変化や手続き上の障害といった問題の顕在化である（大なり小なりこれら諸国全て）。

### ○ 投資需要はまだまだ膨大

これまでの世銀、アジア銀のインフラ投資必要額の推計でも、また今や世界中が大合唱の「ミレニアム開発目標」(MDG)へのODA増額キャンペーンでも、共にPublic Sectorが担うべき開発投資額はまだまだ膨大(例えば、アジアのインフラに年1,500~5,000億ドルの資金需要。それに対する援助は一種の寡占状態にある日本、世銀、アジア銀の3者合計で推定で僅か年150億ドルと少なく、話しにならない)。一方で民活は一向に進まず、今やすっかり低調であるため、このギャップを埋めるべくもない(例えば、先端を走っていたインド電力部門でさえ、民間資本は10年経って目標の僅か7%程度)。即ち、膨大な投資需要が有効な開発事業として「形」になりきれていない、と捉えるべきなのか。

### ○ 円借款の比較優位は今後、より強化される?

総じて、円借款は上の様な今日の課題を抱えつつも、途上国側のウケがいい。その動員し得る資金量や規模の確実性や安定性、あるいは国際機関よりは日本からといった側面、円借款の経済インフラ指向やプロジェクト実施中の案件監理に対する真摯で柔軟な対応、さらには昨今のアップストリームに対するより多様な支援、等々——これらは、他のドナーに勝るとの評価がある。円借款を重要なODAの柱としている日本、これからの経済社会開発や成長に必ず大きな支援ツールとなり得る円借款。金融商品と開発援助の2面性を同時持つ円借款の比較優位はかかる環境変化のなかで何処にもとめ、如何に付加価値を高めていくのだろうか。

今日、ODA改革に向けての議論はたけなわである。皆さんは如何お考えだろうか。

## 「開発成熟期におけるソフトの仕掛けづくり」

地域振興整備公団 常磐支部都市計画課 守家 隆志

私は、福島県いわき市にていわきニュータウンの開発・整備に携わっています。

いわゆる地方圏における郊外型大規模住宅地開発の代表例であり、開発構想から約30年、様々な社会経済情勢の変化を経験してきている事業です。

いわき市は、現下進んでいるいわゆる平成の大合併から遡ること約40年弱、昭和41年に平市、磐城市、常磐市など5市4町5村が合併してできた広域多核都市です。広域多核・・・良く言うとそうなのですが、合併の爪跡からいまだに都市としての一体感を模索中といったところでしょうか。まさに言葉の通り、都市の形態としての一体感の欠如とともに、いわゆるソフトのまちづくりにおいても、例えば、商工会については近年ようやく1本化、青年会についてはいまだに市内5組織が統一されていない状況があり、ここでも一体感の欠如が現れています。

このような背景を受け、当時の増加する宅地需要に対応し、いわき市の南北都市軸、東西レクリエーション軸の交点という地理的条件を活用して、各地の散在する都市機能の再編成と連携の強化を目指していわきニュータウン開発整備事業がスタートしました。

いわきニュータウンは、いわゆる計画されたまちの典型事例であり、詳細な道路計画、公園計画、施設計画等に沿って整備が進められ、併せて、地区毎にきめ細かな建築協定・緑地協定等を定めており、その結果、居住者の多くは住環境の良さを感じているようです。一方で、冒頭でもお伝えしましたが、30年の事業期間を経ている息の長い事業であり、また、まちびらきから約20年を経過すると、ニュータウン内においても時代の縮図が見られ、各時代の世相を反映し、課題が発生しております。

なかでも近年の課題として特に重要なポイントは、コミュニティの形成についてがあげられます。ニュータウン、その名の通り新しいまちであるが故に、培われた地の歴史は浅く、まさにイチからのコミュニティの形成が必要とされています。

また、市内・県内からのいわゆる域内移住だけでなく、近年大都市等からの団塊世代の移住も目立ってきており、全く新しい土地でのスタートにはコミュニティの形成は主要課題となっております。当然コミュニティというものは、住民各々が自ら作り出すことが基本ではありますが、そのきっかけづくり、もしくは芽吹いたものに永続性を持たせるためにも、ソフトの仕掛けづくりが、今後ますます開発者・コンサルタントの知恵出し、責務になってくると考えます。

これらの課題、住民ニーズに応えるためのソフトの仕掛けづくりとしては、例えば、住民間の情報のかけ橋となる掲示板、ネット上の情報交流の場の創出といった草の根的なものから、コミュニティビジネス、地域通貨等の地域活動に至るまで多岐に渡ると考えます。いわきニュータウンにおいても、このようなソフトの仕掛けづくりを検討しており、また一部導入に向け動き出しております。

諸国においては我が国のような隣組的な「輪」を基礎とする社会とはそれぞれ状況は異なるかもしれませんが、支援プロジェクトにおけるコミュニティ開発や社会配慮（SRIDNEWSLETTER No.327にてJICA 本田氏も言及）を考える上では、開発影響を評価していく上での重要なファクターとなるものと考えております。

#### 【コミュニティ形成に係る関連サイトの参考紹介】

○「エココミュニティ・ネットワーク」

エコマネー等を推進しているNPO法人のホームページ

<http://www.ecomoney.net/>

○多摩ニュータウンにおけるサイト「多摩人物園（多摩動物園を振っている）」

多摩NTが、序々にスラム化していくのではないかと、という住民の危機感から、住民有志の面々が、地域内交流・活動の活性化を目的に開設

<http://www.tnt-net.co.jp/jinbutsuen/>

## 夏のシンポジウム報告

シンポジウム幹事 小森 剛

梅雨明けし本格的な夏を迎えた8月2日に、一橋大学において平成15年度夏期シンポジウムが開催されました。

近年のアフガニスタンやイラク等に見られる復興という議論、またODA大綱改定案に見られる平和構築といった議論などから、本年度の夏期シンポジウムのテーマには『「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—』が選ばれました。高橋会長から、『開発・紛争・平和構築-激変する国際社会と国際開発-』と題して基調講演を頂きました。参加者は27名で学生部5名で、午前中には高千穂代表幹事のゼミ生のゲスト参加もありました。

高橋会長からは平和構築論を3つの世代に分けて考えた方がよいという議論があり、参加者からは、まずきちんとしたブループリント作りが必要だ、日本の影響力の確保が必要だ、日本の経験（刀狩り等）を伝えることができる、評価の問題、成果の問題、NGOの役割、再発予防、先進国の責任などなど様々な議論がされました。

また、学生部からはスポーツの役割、復興に掛かる住民参加の町作りの必要性、南南協力への日本のリーダーシップの可能性などの発表がありました。

SRIDらしく、これら議論をまとめるということはせず、今回のシンポジウムで学んだことを一人一人が持ち帰り、また議論の種にする・・・そんな夏の日となりました。