

SRID NEWSLETTER

No. 399 March 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

URL: <http://www.sridonline.net>

「スキーと日本」
開発援助の再考
地方から見た開発協力 ～札幌での経験から～

安積発也
今井正幸
野本啓介

お知らせ

◆第 36 回総会

日時：2009 年 4 月 16 日（木）18：00～20：00

会場：JICA 研究所 大会議室

東京都新宿区市谷本村町 10-5

<http://www.jica.go.jp/jica-ri/about/access.html>

◆4 月幹事会

日時：2009 年 4 月 3 日（金）午後 6 時 30 分から 8 時 30 分

会場：UNIDO 東京投資技術移転促進事務所

102-0092 東京都千代田区隼町 2-19 ジョワレ半蔵門 7 階

t e l : 0 3 - 6 8 2 6 - 7 0 1 0

f a x : 0 3 - 3 2 8 8 - 3 3 0 0

地下鉄半蔵門線 半蔵門駅 1 番出口から徒歩 1 分

<http://www.unido.or.jp/jpn1.html>

駐車場ご案内: 近くにホテル「グランドアーク半蔵門」があり、
こちらの駐車場をご利用頂けます。

◆ ニューズレターNo.400 鈴井氏 山下氏

この「何でもいいから」と言うのが、曲者だ。SRID News に何か書けと言われてうっかり安請け合い。そのままスキー旅行にアラスカに出かけてしまった。ゆっくりスキーを一週間楽しんで、70にもなってスキーなんてと悦に入っていたら、メールで中島さんから催促を受け、慌てている。皆さん本当に済みません。SRID のメールを調べてみると、今井氏の「ユーロの評価」が出ている。立派な論文だ。もうこんな論文は、サツとは書けない。仕方がないので、このスキー旅行のことや、日本がアメリカでどう思われているか、少し書きたい。

スキー旅行は世銀・IMF スキークラブのもので、参加者は男女 10 人ずつ合計 20 名と言うこじんまりとしたものであった。一生懸命誘ったのに、家内は私は寒いのは嫌、と言って来ない。

アメリカの景気が極端に悪いので、飛行機は混んでいたものの、アラスカ、アリエスカのスキー場はがらんとしていた。昔は此処は日本人によって所有され、スキーヤーも半分は、日本人だったと言うが、私を見る限り、日本の景気のせいか、日本人は私一人と言う感じであった。雪は快適で、スキー場も広く、一時間に二本の大きなゴンドラで上に上がるだけでも 20 分近くかかる。ゴンドラの終点は山の頂上ではないがかなり高く、しかしまだ海が遠くに見える。流石にジェットラグと標高、緯度共の高さに、何か身体がふらふらする。此処から更にリフトで上に行く。しかし 3 月半ばでも、雪質は上々。ワックスなどいらず、スキーは良く滑る。リフトで一緒になった若い綺麗な女性が、良かったら一緒にスキーしませんかと言う。やや心細かった小生にとっては願ってもないこと。喜んで彼女とスキーをする。凄くスキーが上手いのに、自分は貴方について行きたいと言う。ご自由にといい感じで一日彼女と滑る。彼女の名前は忘れてしまったが、凄く楽しい一日だった。

クラブと言っても、現役の世銀・IMF メンバーは半分ほどしかおらず、後は小生のような引退者である。しかし皆スキーは結構上手い。ヨーハンはオランダ人だが、気取らない男で、スキーはまずまず。話すのが大好きで、彼と居ると僕は大概聞き役だ。チーは、中国系のベトナム人。ベトナムでは勿論スキーは出来なかったろうが、中々熱心な男で朝早くから、夕方まで良くやっていた。チームリーダーのアネットはスウェーデン出身で、これまたヨーロッパ生まれのベテラン、フローナの親友。この二人の中年女性は、美人ではないが中々スキーが上手い。我々と違って朝から晩まで熱心に滑っていたようだ。ルームメートのカールは世銀を引退したばかりのフランス人だが、雪の中で生まれた男で中々スキーが上手い。40 歳そここの美人はオーストラリア人エリザベス。彼女とは一日一緒に二人で滑った。81 歳のお婆さん、その娘（現役の世銀スタッフ）そして孫のマークは中級のスキーヤーだ。後はあまり覚えていない。チーは転んで脳震盪を起こし、一時は自分の名前も覚えていなかった。アラスカはもう半分ほど日本に来た感じで、えらく遠いところだという気がした。アンカレッジはどうってこと

のない普通の街だったが、アリエスカのスキー場は中々良いところだった。ホテルはそのスキー場にあり、ホテルの前からゴンドラに乗れた。ゴンドラの頂上から更にリフトに乗れた。頂上からは遥か下に太平洋が見え、東には沢山の白い山が延々と続いていた。スロープはなだらかな中級のものから、上級の急斜面まで色々あった。アイスバーンも多かったが、日本のスキー場に比べれば、雪質は上々だと思った。

日本と言えば、10年ほど前は新聞でもよく日本の名前を読んだし、テレビでも良く聞いたがこのごろはちっとも名前を聞かない。まるで国が無くなってしまった様な感じである。

何故だろう。ひとつは日本人自身、あまり日本のことを気にしなくなったと思う。国連、アジア銀、世銀に長く働いた小生としてはちっとも悪いことではないという気がする。しかし日本人自身、あまり元気が無いのではないかという気もする。それと日本に帰って気がつくのだが、日本人は良い意味でも悪い意味でも非常に個人的になった。その点アメリカ人に似てきた。私の若かった頃、日本はまだ他の国に比して貧しく、一番食べ盛りの頃、あまり食べるものも無かった。よって西洋人に比べて身体も小さく、いつも一生懸命勉強し、一生懸命働かねばならないという気がした。事実そうしたと思う。

ところが、このごろの若い日本人は身体も大きくなったし、実にゆったりしている。そして少し経済が悪くなると、もうアラスカのスキー場にも来ない。日本の新聞を読んでも、国のことを心配する記事など少なく、個人的なことが多い。我々日本人に比べて、アフリカ人や、中国人、南アジア人などのほうが元気で一生懸命だと思う。日本人は何かフランス人のようになってきた。自分の事だけしっかりやって、あとは冷ややかな眼で見ている感じだ。僕は悲しい事だと思う。

これを読んで、「嫌、そうではない」と言う人が居ると思う。そうであってほしいと思う。そしてそういう人が居たら是非反論を書き寄せてほしいと思う。確かに日本、日本と言うことは無い。しかし第二次大戦で、沢山空爆を受け、イタリア、ドイツが降伏したあとも、一国で頑強に戦った。もともと勝てる大戦ではなく、馬鹿な戦いをしたとは思いますが、あの敗戦のおかげで、日本は本当に民主国家になったと思う。アメリカよりずっと。ところが今の若い日本人はそのことを余り理解していないか、理解していても評価していない気がする。違うだろうか。

時々帰って思うのだが、日本は良い国だ。適当に個人的になったし、とってそれ程利己的ではない。こうしたバランスを、ずっと良くとって行って欲しいと思う。

2000年以降、国際社会での開発援助はそれまでの疲労した姿から再活性化して来た観がある。この潮流の裡で長く懸念を抱いてきた開発の方法や目標について「わが意を得たりとも言える安堵感」を覚えた論評に接したので、いくつかの問題に触れてみたい。これらの論は保守的、ないしは開発の理念に反すると批判する意見もあるだろうが、いずれにせよ開発論についての再考を促す題材にはなるであろう。

1. 重債務国の債務の棚上げと削減

ミレニアム 2000 年の掛け声とともに最貧国・重債務国に対する既存の債務の棚上げを援助国会議で英米が主張し、仏・日・独が承知して債権を放棄または大幅削減した。対象国の殆どがサブ・サハラ諸国であった。この時、英米には対象国への債権は殆ど無く、仏・日・独が多くの債権を保持していた事実までは多少知られているが、80年代から日本に対し「有償 ODA の調達条件をジェネラル・アンタイトにして英米が利用できるようにせよ」と要求し続け、自分達英米がかなりの受注をしてきた事までは殆ど報道されていない。当時、日本でも NGO のいくつかが論陣を張って債権の全面放棄を唱える運動がマスコミの注目を集めた。これに乗って「最貧国にはインフラ建設をも含め今後は全ての援助を無償（グラント）にすべし」（毛利利一「グローバリゼーションと IMF・世界銀行」大月書店）との姿勢で論を展開したものもある。しかし、それらは相当に中高校生的な国際開発の処方箋であるとの印象を拭えなかった。結果的には債権国が折れて債務棚上げと大幅削減は実施されたが、数年の空白の後 2004・5 年頃には日本の対象国への有償援助は再開されたので、あの時点での対応は善しとしよう。ただ問題は、その際この国際間の議論に当って何ら他の選択肢の検討が為された形跡が無いことであった。債務国の中には棚上げを望まない国、例えばガーナなどもあった。他の選択肢は幾つも想定出来たであろう。例えば、その時点の為替レートで債務を氷結させ無利子で 10 年の支払い延期とか、要は債務国の負担を実質的にゼロにし同時に援助継続に支障を来たさないという両サイドに有益な方法の検討である。

ミレニアム 2000 年の人道主義論の鼓吹者には、開発援助が究極に於いて相手国の自立発展を目的とすることを理解し、中長期的なその方法をも検討しているとは思えないものが多かった。最貧国には一定規模のインフラも不要、経済活性化の投資も無理、ただ人道的支援を細々とでも続ければ良いという帰結になる論であった印象が強い。2・3 年の空白期間—この間のダメージは少くないが—の後に日本はアフリカ側の国際金融機関の保証を得て好条件の有償資金協力を再開した。仏の専門誌(注 1)はストレートに『無償は社会セクターに配分されるという援助国間の約束があり量も一定の制限がある』『有償は貧しい国に不要だと言うのは国際社会から逸脱して、開発に不可欠な生産部門への資金供与を取り上げる』ことになるのを勧めているかのようなのである。」とこの人道主義を自称する論を批判している。

2. 良い統治・民主主義国

世界銀行を主唱者として「良い政治・良い統治」という基準を援助のクライテリア、それ以上に援助供与の可否の規範にすべしとの論が流布され、これは開発援助の対象国の選択に相当の影響を与えた。日本でもこれは新しいパラダイムだとして大きく取り上げられたことは記憶に新しい。元来、この良い統治というのは新ビクトリア主義ともいえる「善良な貧しい者」という観念に由来するが、この判断基準は極めて曖昧なままであった。また誰がその判定を行うかとなると、結局世界銀行が良い統治を行っているかと判断すれば対象国として適格であり、各援助国の判断は不要なものとなっていた。しかし、貧しい国とは本来成長の構造にハンディキャップを持つ国であり、低収入と並んで人的資源ほかに多くの欠陥のある国々なのである。短期的にはその国に正常な統治が未成熟な状況にあっても、経済発展に必要な援助が長期的にはその国の社会・政治機構を成熟させる役割を果たすことが期待されても不思議はない。現実的には援助を権力層が私的な利益を図るのに用いるのを防止するためだと言われてきたが、それには別の方策がありうるし、非民主的な国には援助を供与すべきではないという論理には直結しない。その基準は科学的根拠もなく曖昧なままで運営される以上、より厳密に解釈すると「援助対象国が世銀のクライテリアつまりは米国のワシントン・コンセンサスに合致するか、または米国に政治的従順さを示せば良い統治と認定しよう」という縛りになるリスクがより大きかったのではなかったか。全途上国を見た場合、民主的な政治を行える状態まで成熟している国は少ない。そしてこの基準こそ援助国側がダブル・スタンダードで運営するリスクが極めて大きなものである。開発援助が無ければこれらの国は民主化することは期待できない。それらの対象国に援助を止めて貧しさに苦しんでいる民衆をより重く処罰するより、これらの国の政府に援助の意味を示して政策を改良させるとか、または政府を迂回して NGO などの民間の有意な団体に援助を供与するとか道はいくらでもある。内戦を生じた国などは紛糾の再発を防止するためにも援助の継続は大いに効果があるはずだ。対象国の政治状態だけで援助の可否を定める行動はまさに大きな反省を求められる時期に来ている。

3. 効果の無い援助、浪費の防止

「援助の効果とは何か？」と改めて問い直すと実は極めて難しく、恣意的・不均等な回答しか得られないリスクを伴うものである。勿論、その出発時点から援助国間のコンセンサスにより国際機関（DAC）で定義した援助と、それ以降の数多くの経験と専門的研究により援助の効果に関して蓄積された実績による回答はあるだろう。しかし援助の実際的な運営に当って、多くのケースで経験した各国・各プロジェクトでは普遍的な価値基準をまだ見出せないというのが真の姿ではないだろうか。

援助の無駄遣いと批判の対象となった供与側・受益者側双方の援助の構造について勿論改革の必要性はあったが、それ以上にコンディショナリティを相手側に強制する世銀の方策は深く掘り下げて考えると根本的な問題をはらんでいたのではないか。途上国に政策上のコンディショナリティを課すると一般的に自国の政策に責任を感じなくなる。交渉においては援助を受け

入れるために表面的には妥協するが自国に真に必要な政策を取る意思がなくなる。これは途上国が民主化を進めて来た場合にも世銀側はそれだけを評価して実際は相手国の自由裁量の責任を剥奪していく形になった。

欧州委員会はその解決法として世銀が押し付ける政策に代って、結果のコンディショナリティというべき方法を採用するように転換した。これは供与に際しては受益者側が例えば教育水準とか幼児死亡率の改善という目標を提示するとそれに援助を供与し、この結果が良好であればその分野に援助を継続するという方法である。しかし、この方法にも援助国側が着手するには幾つもの困難があるだろう。「援助の供与の決定の際には相手側の言い分をそのまま受け入れるので十分か」「援助の結果まで待てない」等の問題が指摘されているが、受益国の自主性を高める方向としては望ましいものだと思われる。筆者の経験でも、全ての国・あらゆる事業実施者には「金を出す」から政策や方法に条件を付すという姿勢には常に何らかの抵抗があった。要は善意にせよ傲慢からにせよ「押し付け」の援助を行ってその結果について無駄遣いとか失敗とか決め付ける資格は援助側には無いように思える。これらの諸問題について、国際的な会議では援助の必要性と効果については全体的には肯定されたが、方法論については確たる結論を見なかった。

援助とは基本的には援助国と受益国の間に普遍的と言える開発の目的を達成できる平等な機会を作ることである。まず援助国側が途上国側が直面している数多くの障害を自分の意思で対処しようとしていることを忠実に理解すべきことが重要である。開発の方法については先進国や援助実施機関・国際金融機関が、万能で処方箋を知悉しているという知的傲慢や現実感覚の欠如のような弊害に陥らないことである。また援助は一国単位のものではなく世界公共財の形成に各国が参加しているのだという意識改革が求められる。この目的への参加には私企業の活動の効果を改めて認識し、開発援助による途上国の利益が計れる方法を第一義的に考えねばならない。

4. 結論に代えて

現在の国際社会での意見は国際開発援助の潮流が初期に掲げられた目標である途上国の経済開発に回帰している印象さえある。しかし、重要な変化として①開発援助は国単位から世界公共財の形成への参画へと目標が転換したこと、②援助国は開発の実践に際しては受益国側の自主的な政策・方法などを尊重し、自らはその結果についてのアドバイザーへと姿勢を変えること、③相手国の政治的状态を恣意的に判断して援助対象の資格を外すような矛盾した結果を招く政策は中止すること等、新たな援助の方向を打ち出している。

これらの論に接する度に「開発を考え直そう」(注2)の時代が切迫していることを痛感させられる。

注1 : « l'aide au développement revisitée » Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney [Problèmes économiques no 1951, 2008.7.2]

注 2 : « Repenser le développement » Henri Bartoli [Broché 2000]

(筆者に今日まで流布されている援助論に対して批判的な見解を抱く動機を与えて呉れた著書)

地方から見た開発協力 ～札幌での経験から～

北星学園大学准教授／政策研究大学院大学客員研究員

野本啓介

筆者は、2002年より北海道札幌市の中堅私立大学で「開発協力論」を主担当とする教員をしている。本稿では、筆者の経験をもとに地方から見た開発協力について雑感をとりまとめた。SRID 会員のみなさんは、多くが東京や海外に在住で何らかの形で開発協力に直接関わっているものと思う。本稿の内容は、みなさんにとって「遠い」ものであろうが、地方の状況や一般的な開発協力への認識を知る一助になれば幸いである。

はじめに、簡単に筆者の経歴と現在の立場をご紹介させていただく。筆者は、慶應義塾大学法学部政治学科を卒業後、日本興業銀行（当時）に5年間勤務し、退職して慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科に進学した。その後、外務省専門調査員（在ホーチミン総領事館、2年間）、国際協力銀行（当時）専門調査員（開発金融研究所など、3年間）を経て教職に就いた。北星学園大学は、経済、社会福祉、文学の3学部のみの小規模大学で、経済学部には社会科学各分野（経済、政治、法律、経営）の教員が所属する。筆者は、経済学部経済学科に所属し、政治学・国際関係論をベースに開発協力を専門分野とする立場である（ちなみに開発経済は別の教員が担当している）。

こうした環境で開発協力を教えていて感じることは、一言で言ってしまうと学生たちにとって、開発協力や途上国というのはとても「遠い」、「身近には感じられない」ということである。なぜ「遠い」のか。第1に、東京と比べて情報の格差が大きい。これは、量と質（バランス）の問題に分けられる。まず量に関しては、それほど説明を要しないだろう。途上国の人や政治経済事情、文化に触れる機会が少ない、開発協力に携わっている／来た人とふれあう機会が少ない、本学を含めて国際関係や開発協力を柱とする学部や学科がない、などである。質については、たとえば、途上国事情に関して文化紹介やどれほど貧しくて困っているかという情報は多いが、政治や経済についての情報は少ない、NGO に関して小規模で「手作り」の目に見える支援を行なうすばらしいNGOがある一方で、国際NGOの拠点や政策提言型NGOなどは少ない、またはない。この質の問題に関しては、ミクロな視点による情報は多いがマクロな視点による情報が少ない、という言い方ができるだろう。第2に、学生自身にとって自分のこととして捉えにくいということである。一例として、仮に開発協力に興味を持って、関わってみ

たい、職業にしてみたいと思っても JICA への就職は非常に難しい。もちろん、開発協力への関わり方は JICA だけではないし、JICA に就職することが本当にいいのかどうかも疑問ではある。それでも、学生たちにとって、「就職したいと思えばできる（可能性が一定以上ある）」ということと「就職できる可能性がきわめて低い」ということの違いは、非常に大きいようである。もっとも、これは地方の問題というよりは、本学のレベルの問題といった方がより正確ではあるが。

こうした状況を踏まえ、講義やゼミで開発協力を教えるにあたり、次の点に注意している。基本的には、上記の「遠い」理由をカバーする手段を講じているということである。第 1 に、筆者自身の直接、間接の経験を提供したり、これまでの人脈をもとにいろいろな分野のゲストを招いたりすることによって、情報の量と質を上げることを目指している。さらに、正規科目としてスタディ・ツアーを行なう「国際経済協力プロジェクト実習」という科目を担当しているので、意欲と経済力に余裕のある学生には現地ですまざまなものを見せ、経験させている。第 2 に、開発協力をできるだけ一般化、相対化して捉えられるような枠組み、情報を提供するように努めている。筆者自身の経験も踏まえて、研究、援助実施期間、民間企業、NGO の視点、国際関係、政治、経済、金融の視点から開発協力を捉えるとどうなるかを多角的に示している。これによって、一見、開発協力とは全く関係のないような職業に就いたとしても、さまざまな形で開発協力に関わる可能性はあるし、関わるができる、または関わらざるを得ないということを伝え、学生の視野や可能性を広げることを目指している。

最後に、上記との関連で ODA 広報についてごく簡単にコメントしておきたい。筆者の経験から判断する限り、本稿の文脈に沿って考えると ODA 広報の現状は次のようにまとめることができるだろう。ODA 事業全体の中で協力隊についての情報が他に比べて非常に多い、途上国事情を扱う際に文化的要素が非常に多い、小・中・高の生徒を対象とするものが大学生や一般を対象とするものに比べて非常に多い。さらに、比喩的に言えば、教育学部の学生が興味を示すものは多いが、法学部、経済学部、理科系の学部などの学生が興味を示しそうなものは少ない。現在行なわれている広報が悪いとか効果がないということではないが、さまざまなバランスをとることによってより良いものになるのではないだろうか。

開発協力、特に ODA に関しては、現場や第一線で働くみなさんの努力はもちろんであるが、必ずしも開発協力に興味を持っていない多くの「裾野」からの理解や支持が不可欠である。こうした雑感が、会員のみなさんにとって何らかの参考になり、ODA や開発協力への一般の理解、支持を得る方策のための一助となれば幸いである。

(編集後記) 海外会員の数が増えていく中で、海外からのご投稿が増え、その外からの視点に、気づきを与えられることが多い。4 月で、ニューズレターも 400 号を迎えることとなります。4 月から、太田陽子会員が、編集を担当して下さいます。引き続き、よろしくお願いいたします。

(Nakajima)