

GRIPS Development Forum  
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No. 3

**ドナー間調整**

発行:2002年6月

- 技術協力の課題と今後の方向性

窪田博之

- ドナー調整会合 日本より良き開発協力支援のために・世界銀行現場の視点

泉泰雄

- ある JICA 在外事務所員の懺悔録 ドナー調整会合はかくも難しい

山田浩司

## まえがき

ワシントンDCには、多数の日本人の経済協力関係者が、政府、実施機関、世界銀行グループ、米州開発銀行（IDB）、国際通貨基金（IMF）、企業、NGO、シンクタンク、大学、メディア等で実務や研究に携わっています。2001年9月にODA改革を考えるブラウンバッグランチが有志により開始され、その後、2002年3月に発足したワシントンDC開発フォーラムに引き継がれて現在に至っています。そこでは、各人が個人資格で自由かつ率直な議論を行い、開発戦略に関する互いの情報・知見を深めるとともに、政策実施に携わる世界各地の関係者に議事録を発信してきました。

今般、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムとワシントンDC開発フォーラムは協力して、ワシントンDCにおける政策議論をさらに広く紹介することになりました。議事録をトピック別に再整理し、一連の「GRIPSポリシー・ミニッツ（政策議事録）」としてここに発表いたします。これらが多くの関係者の実務や研究に生かされることを願っています。

なお、ワシントンDCフォーラムの詳細についてはウェブページ [www.developmentforum.org](http://www.developmentforum.org) をご参照下さい。

2002年6月

ワシントンDC開発フォーラム  
GRIPS開発フォーラム

## 技術協力の課題と今後の方向性

世界銀行 東アジア大洋州局 東チモール担当 窪田博之

2001年9月28日

### 【ポイント】

1. 国際場裏で技術協力の見直しをする機運があり、ドナー間・対受入国調整、効率性、アンタイド化、途上国の経常経費における扱いなどが論点。守勢に立たされる恐れがあり適切な対応が急務。
2. 大所高所からの議論よりも、実務家間で解決すべき問題は多く、例えば政策助言型専門家の強化（適任者の選定・委託事項の明確化）、専門家の質の確保（競争原理の導入、開発支援の最低限の知識共有）、研修ビジネスの可能性（ニーズへの柔軟な対応、IT化に伴うソフト開発）などについて現状を改善するための取り組みが重要。
3. 「顔を見せたい」ならば、「腹話術」から脱皮し、日本の開発援助に関する政策を十分に議論し、公に主張していくことこそが必要。その際、ODAの相手国、日本国内での認知に加え、他のドナーとの関係も重要視すべき。他方、安全保障、資源の安定供給、海外市場の確保など、現実的な利害として開発援助政策を議論することも重要。
4. 日本の経験が途上国に適用できるとは限らない。戦後の日本には資金は不足していたが、組織と技術はあった。国内向けの宣伝文句とは別に、冷静に途上国と日本のおかれた状況の違いを念頭において技術協力を考えることが重要。

窪田 博之（くぼた・ひろゆき）

1958年札幌市生まれ。1982年北海道大学農学部大学院修士課程(土壌学)修了。青年海外協力隊、JICA 技術協力専門家を経て外務省。1998年より世界銀行出向。農業研究開発支援および東チモール復興支援担当。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

## 1．はじめに

私が開発に関わり始めたのは、80年代前半に、青年海外協力隊（JOCV）に参加してタンザニアに行った時からである。以前より農業開発に関心を持ち、専攻した土壌学で低生産性土壌を扱っていたが、タンザニアは土壌に関心のある者にとっては宝の山で、本業の合間にスコップを担いで各地の土を掘って回った。一方、当時からタンザニアは援助の展示場のようなところだったので、それは同時に、各ドナーの援助事業の実態を見る良い機会になった。

日本が経済協力を長年やっている中で、いろいろな問題が出てくるのは当然のことであり、40年経てば諸々のスキームは制度疲労を起こして摩耗してくる。このような現状や成果物を見ているのは経済協力の実務家であり、そのような人々の間で議論され、彼らにより改善できる機会があれば良いと思う。第2次ODA改革懇談会では、高名な先生方が大所高所から議論しており、それはそれで大事だが、大所高所の議論のみで止めてしまえば、実効性は期待できない。これと並行して、「理念」とか「戦略」とか語る以前の問題として、まず、実務家が、目の前の経済協力の実態を時代にあったものに気軽に改善する作業を可能にすることがより重要であると確信している。

## 2．技術協力の見直しの機運

技術協力の見直しについて、開発コミュニティの中で、今後一層盛り上がっていくと思われる。昔は技術協力は議論の対象にならなかったが、この2～3年それが問題となって顕在化してきている。

例えば、紛争直後（ポスト・コンフリクト）の国に自力で開発を進める能力がない場合には、世界中から研修の枠が提供されるが、例えば特定分野で5人を6ヵ月研修させると、国内に誰も仕事をやる人がいなくなってしまう。また、技術協力は、資金協力と違ってお互いを制約するルールがない。そのため参入しやすく、新興ドナー国は技術協力分野から援助を開始する傾向があり、ブラジル、中国、マレーシアなども技術協力を力を入れている。例えば、東チモールではポルトガル語が使われている関係から、ブラジルから多数の研修員受け入れがオファーされた。しかし、このような場合に研修員をそのまま派遣すると行政がとまってしまう。

そこで、技術協力に関する調整が必要となる。特定のドナーが調整の役割を担うのは適当ではなく、本当は当該国の人、東チモールの場合は東チモール人がやるのが良いが、必ずしもそのための人材がない。

また、技術協力の改善を求める途上国自身の声も強まりつつある。例えば、研修を受けても学位を出してくれなければ戻ってから自国で認められないので、せめて教育制度の中で認められるディプロマを出して欲しいという要望が強い。また先進国に行って研修するのは有り難いが、研修の内容によっては、現地での On-the-job Training のように、帰ってからも継続的にスキルを維持するような仕組みを考えて欲しいとい

った要望も出ている。

それでは技術協力を見直そうということで、「援助議論屋」が取り上げる。「援助議論屋」は OECD・DAC のアンタイド問題が決着して次の議論（メシ）のネタを探しているところなので、技術協力は格好の対象となる。

このような動きを別としても、例えば UNDP と世界銀行の開発研究所（WDI）は共同で、これからの技術協力のあり方をどうすべきかについて電子会議を始めており、技術協力の問題は遅かれ早かれ国際場裏で提起されるであろう。アンタイド問題のように日本が一方的に守勢に立たされるという展開にはならないと思うが、守勢になるのは避けられないと思う。なぜかと言えば、日本の技術協力には、途上国の要望に応じて次々と間口を広げていったので陣容が充実しているという「売り」があるが、その「売り」だけでは対応できない様々な議論が出てくるからである。

想定される論点は、ドナー間および受入国との調整、技術協力の効率性、技術協力のアンタイド化（この点は現在下火になっているが 5 年もすれば蒸し返される）、また、技術協力の途上国の経常経費（リカレントバジェット）における扱いなどが考えられる。最後の論点は、ドナー間の議論の有無に関わらず途上国が実際に直面する問題である。日本の技術協力が途上国の要望に誠実に応えてきたという話とは違う次元の議論がすぐそこに来ている。

### 3 . 日本の経験の汎用性

日本が復興した経験の途上国への汎用性について問題提起したい。昔から綿々と使われる表現は、「日本の戦後復興の経験は途上国のためになる」というものである。途上国への応援歌、日本の経済協力に対する応援歌としては良いと思うし、ある種日本人の心を打つし、使うべき議論と思う。しかし、本当に日本の経験は途上国の役に立つのか、役に立つとすればそれは何か、そのための前提条件は何か、かつての日本と、今の途上国が、どういう同じ前提を持つのか、持たないのか、実際に個別の事例について分析した上での応援歌でなければ、実務の上で問題が生じる恐れすらある。

かつての日本の状況を示す事例を 1 つ申し上げたい。戦後世界銀行から融資を受けて主要なインフラの復興と開発を果たしたことが今の日本の経済基盤を作った。1950 ~ 60 年代、30 数件に約 9 億ドル（現在の価値では大変な額になる）の集中的融資を受けた。ほとんどは道路、鉄道、製鉄、発電などの経済インフラ関連の大型事業だったが、例外が 2 件あった。愛知用水の建設と農業機械化支援プロジェクトである。後者は日本の下北半島（青森県）と北海道の根釧原野、そして道央篠津泥炭地を農地として開発するための機械化を支援するものであり、主として農業機械の輸入代金に充てられた。

1950 年代前半に派遣された世界銀行ミッションの、日本側カウンターパートであった技術者から聞いたところでは、当初、世界銀行ミッションが想定した篠津泥炭地の開拓の目的は畜産と小麦であった。これは、道央の気候や土地の条件だけから考え

れば当然である。これに対し、日本側は米作りへの応援を世界銀行の融資に求めた。当時の国内の食糧需給は、1920年代から農地が減少する長期的傾向があったところへ、戦中・戦後の生産力の低下と600万人位の外地からの引き揚げ者の帰還が重なり、危機的状況となっていた。その背景から緊急に農地開拓が必要となり、この世界銀行融資事業につながった。しかし、入植するほとんどの農民は米作りの経験しかなく、また国民一般も米が食べたいという一念だった。技術者も層が厚いのは米作りの分野であった。世界銀行と日本の技術者の間で何を開拓地のターゲットとするかで意見の相違が続き、最後に世界銀行ミッションの中のアジア人が、ここまで日本人が言うならやらせてみようということで水田開発が可能になった経緯がある、という。

当時の日本の状況は、現在の途上国には必ずしも当てはまらない。当時の日本に欠けていたのは、ある意味で「資金だけ」である。「やる気」も「技術」もあった。ドナーが乗り込んで来たときに、具体的にこれならできる、これはできない、ここを助けて欲しいと言える人達が、この農業分野に限らず存在した。この事例をどこまで普遍化できるかはわからない。しかし、日本の経験はアジアに役立つ、アジアの経験はアフリカに役立つというスローガンを使うにせよ、実際に事業を行う実務家は、何が同じで何が違うか十分に考えて関係者間で共有しなければならない。情緒的な部分を離れて、やっておかなければならない作業がある<sup>1</sup>。

#### 4. 顔が見える技術協力

日本で議論されている「顔が見える援助」にはいくつかの段階があると思われる。第1に、ある事業が日本の援助で行われていることが、相手国に認知されること（日本の関与についての認知）。第2に、その事業が実際に効果を与え、それが日本の援助による事業の効果であると相手国国民に認知されること（効果の認知）。第3に、このように（事業の効果が）相手国に認知されているということが日本国内に認知されること（国内向けの部分）。以上全てが整って、「顔が見える援助」が達成されることになる。しかしながら、この中で、最後の、日本人が頑張っていることについて認知されるという内向きの配慮ばかりが、国内では関心を集めているようである。それに対して、そもそも、地道に援助事業の有効性を確保することこそが不可欠の要素であるという点を強調したい。

また、以上の議論とは別に、「顔が見える援助」を実現するためには、日本としてどのような援助・開発が望ましいか声を出していくことが極めて重要だと考える。その意味では、日本の援助は「要請主義」のもとで、むしろ「顔が見えない」ようにやってきた側面がある。日本はどのような援助をやりたいか、どのセクターを重視すべきかなどについて公の場では議論してこなかった。その代わりとして、これなら支援しても良いと思っている関心や、既存のスキームに合う形で先方政府のハイレベルから要請が出るように、バイの対話を行う中で日本側の考えを伝達してきた。このような「腹話術」的やり方は、先方政府の自主性を尊重しつつ日本の考えを反映させる上

---

<sup>1</sup>世界銀行東京事務所ニュースレター2001年11月号で本件を概説。

で効率的であったと言えるかもしれない。世界銀行の国別援助戦略（CAS）から始まって個々の案件審査、実施など各種の分厚い文書を量産し、そのための対話のプロセスに時間をかけた上で実施するのと、結果的にどちらが効率的であったかと言うと、日本のやり方の方が良かった場合もあったであろう。

しかし、日本として今、「顔が見える援助」を気にするのであれば、上述のような「腹話術」のような方法では「顔を見せないように」努力してきたようなもの、という現状こそ認識し、改める必要があるのではないか。要請主義も、ある程度の「腹話術」も、どのドナーもやっているが、日本のように念の入ったやり方をするドナーもいないのではないかと思う。

途上国の現場で日本の援助が認知されるためには、ステッカーを張るとか、もっと多くの日本人、日本企業の参加、といった外見上の配慮のみならず、公の場で、日本の援助の関心分野や重点事項について、皆に聞こえるように強く主張することが必要である。ドナーや途上国が幅広く参加する援助協調の場はその1つの機会である。先方政府とのバイのやりとりで終わらない分だけ作業は大変になるが、日本の存在感を示すためにも、開発援助の効果のためにも、今となっては避けられない道であり、対応を変えていかざるを得ないであろう。

更に考慮すべき変化として、最近の民主化の進展、市民社会の声が大きくなってきたことがある。途上国の大臣の肝いり案件も住民の反対運動でひっくり返される時代になった。日本が事業を成功裏に進めるためには、先方政府ハイレベルの要所を押さえれば話が済むのではなく、市民社会の意見にも耳を傾け、相手国政府当局と話をする必要があり、そのような積み重ねにより、「顔が見える援助」も推進されるのではないか。

ある意味で、これらのプロセスに関わる部分は全部技術協力と言えるかもしれない。日本人がものを言っている、そして行動していると受け止められる、そういう意味での技術協力は大賛成である。ただし、事業の効果の確保は、「顔が見える援助」という宣伝のためにも、必要最低限の条件であり、そのために、実際には様々な工夫が必要である。

## 5．日本の技術協力を省みると...

日本の技術協力は、拡大・充実の一途をたどってきたが、今般のODA改革論議を機に、更なる改善を図るべき時に来ていると考える。分野別の縦割りの弊害など困難な問題があるのであれば、正に第2次ODA改革懇談会の高名な先生方に検討いただくのが効果的なのであろう。他方、そもそも、実務家の間で片がつく、片をつけるべき作業もたくさんあるはずである。

英国の国際開発庁（DFID）の改革も同じような問題を現場では抱えていると聞いている。クレア・ショート開発大臣の出現により政治主導で大胆な改革が進められているが、DFIDの人の話を聞くと、英国がこれまで重点を置いている個々の国のプロ

グラムでは日本が抱えると同様に、長年の旧弊が澱（おり）のように溜まっていて、その改善には何年もかかる由である。同大臣が続投することで、そのような現場での改革が続けられるので喜ばしい、ということだった。このように、おそらく、どのドナーも同様の問題を抱えている。

ただ日本では、海外、特に途上国における仕事を特別扱いせざるを得なかったという独特の要因があった。例えば、技術協力を開始した当時、途上国に専門家として行ってくれる人が少なく、三顧の礼で送り出していた時代があった。しかし、当時作られた枠組の多くが今日まで継続しながら、一方で技術協力専門家を目指す人材の間に競争が起こらないまま事業が拡大し、しかも人材のプールが物理的に、また人為的に限定されてきた結果、時に現地のニーズとのマッチングや腕の良し悪しの判断以前に、送り出す側の都合で左右される既得権のような事例も生まれている。歴史的には一定の合理性を持っていた仕組みであっても、品質管理のためにも見直しを必要に迫られている典型的な事例といえよう。

この関連で、いくつかの事例について個別の問題提起をしたい。

#### （１）政策助言型専門家の確保と強化

政策助言型専門家の強化が最近重視されているが、適任者を選ぶとともに、委託事項（タームズ・オブ・レファレンス）をはっきりさせることが極めて重要である。コートジボアールの農業省に派遣されていた JICA の政策助言型専門家と会ったことがあるが、幅広い知識をお持ちでたいへん勉強させていただいたし、他のドナーとの関係についても現地の状況を踏まえたご意見をお持ちだった。他方で、そのような意欲や能力に欠ける場合には、政策助言型専門家の派遣の効果は減殺されるどころか、マイナスにすら働くと思う。

そこで特に注意しなければならないのは、現場での役割の明確化であると思う。政策助言型専門家は、あくまで先方政府の立場に立って働くべき人材であり、その活動と、大使館経済協力班や実施機関事務所が主体となる、援助に関する日本政府の政策対話とを混同しないことである。日本の声を公の場で発信する仕事の成否は、あくまで大使館、実施機関の努力にかかっていると考える。

#### （２）専門家の質の確保

専門家の公募が始まったのは画期的なことである。日本の官主導の経済の発展過程では、特に公共事業に関わる各分野の専門家は、各分野の省庁にこそ分厚く存在していたし、開発協力においても、それらの省庁が人材源になるのが当然であった。しかし、日本において特定分野の専門家であることが即、途上国の開発支援の観点から当該分野の専門家として役に立つことを保証しない。従って、各政府機関の専門性を活用するにせよ、他の人材のプールを開拓するにせよ、開発支援のためには最低限の知識を共有してもらう必要がある。今後は、専門家の公募でフィルターにかける際に開発支援のための知識を基準に加えるべきであろう。公募制度によって、JICA は専門家を自ら選定し評価するメカニズムをつくる責任を負うことになるが、これは JICA



としても取り組む価値のある仕事であると考えている。

### (3) 研修ビジネスの可能性

自分が担当する東チモールでは世界銀行現地事務所にビデオ会議の設備を設けたが、現在それを研修目的や遠隔教育のためにも使う議論がある。3年間でメンテ技術を現地に移転して、ハードを寄贈し、後の運営は東チモール側に任せ、行政活動だけではなく、キャパシティ・ビルディングにも活用してもらおうという構想である。ここで維持経費の問題を除けば、最大の問題は、研修ソフトの開発である。世界銀行は自分達だけでソフトウェア(例えば上下水道のメンテナンスの教育パッケージ)を作る考えはなく、その地域や分野を得意とする他のドナーやビジネスとして関心のある大学に大いに参入しハードウェアを活用して欲しいと考えている。例えば、すでにオーストラリア国立大学が、研修コースの売り込みにきている。JICAは遠隔教育に関心があると聞いており、ハードでも、ソフトでも活動の機会は広いと思う。

しかし、同時に、遠隔教育を使って研修を行うということは、自分たちの研修事業の「売り」(これまでの研修事業の主体であった、はるばる日本に招くこと)を転換することになるので、新しいアプローチを考えることにつながる。また、日本では大学や各省庁の研究所が独立法人化してきているが、これらの機関が独自の判断をできるようにになれば、現場のニーズの変化に対応した研修のコースを提供するなど、潜在的により良いパートナーになれるのではないかという気がする。IT化はいろいろな仕事が変わるチャンスである。

#### 【席上出された主な意見】

##### 1. 「顔が見える援助」について

- (1) 世界銀行からの借入れを行ったことなど日本国民全体がどれほど知っているか、ましてや、感謝の気持ちの表明をしたか定かではない。しかし、最近の国内の議論では途上国から感謝されていないといったところが、大きく取り上げられている。借り入れる場合は、将来返済をする訳であるから、借入国側も国内政治的にはサンキューと言いたくないものであり、外交ルートで言ってもらえば良しとすべきでないか。例えば、町内会の活動で皆が1000円出す中で、例えば、ある資産家が3000円出して感謝されないと騒いだら周りは当惑するのではないか。また、「顔が見える援助」が大事という議論には正面切って反対はできないものの、その内容は企業にとっては受注であり、政治家にとっては途上国要人と会った際に感謝を言ってもらうことなど、言う人によって定義が自由に変えられるものである。具体的な概念が定まれば別であるが、そうでなければ個人的には、「顔が見える援助」という議論を早くやめたいと願っている。
- (2) 日本で「顔が見える援助」という議論が行われる際、「感謝されること」が1つの大きな論点になると聞き、とても違和感を覚えた。ドナーの中で感謝という要素が大きな地位を占めているのは、アメリカあるいは開発銀行ではあまり

聞かない。日本では、国民感情のみならず政策決定に関わる者も「国際社会の信頼」(第2次 ODA 改革懇談会中間報告冒頭参照)や「感謝」といった具体的(タンジブル)でないものを重視している。他方で、日本の現実的な利害、例えば安全保障のためにどうするか、資源の安定供給をどうするか、海外の開かれた市場を確保するためにどうするか、といった議論があまりない。国際機関の中で働いていると、各国が交渉に入って最後に自らお金を出す段になると、そのような現実的な利害に収斂してくる。日本の議論を見ても、それが無いのはなぜか疑問に思う。少なくとも政策決定者の間では、そのような現実的な利害の議論をすべきであるし、そのような中で一般国民に向けても議論の機会を提供していけば良い。

- (3) 経済協力への市民参加のコンセプトを変える仕事をした時の経験から言えばワシントン DC で援助の専門知識と経験を持つプロと、日本各地の一般市民との関心事項は全く異なる。地方自治体の参加を促す市役所の人と話したが、市役所は住民サービスが第1であり、国際協力をやることは前提ではないとの反応であった。人々が感動してくれるのは、例えばスリランカからはるばる日本に来て学んでくれるといったことであり、開発効果といった点ではないことが多い。米国であれば、安全保障や市場開拓といった説明で国民を納得させられるので、そのようなコンセプトでマーケティングできるが、日本国内でマーケティングをするには、日本国民の特性をとらえなければならない。これは、援助の効果・効率についてドナー間で行う議論とは次元を分けて考えるべき問題である。
- (4) 政策決定者の間でいかなる国益を達成するのかについて考えをまとめることが必要である。逸話だが、先般 TICAD 関係会合がマレーシアで開催され、アフリカ、アジアの人々に加え、ドナーとして欧州の代表も来ていた。ある欧州の人が、自分を日本人だが日本政府関係者でないと気づき、「いったい日本政府は TICAD についてどのような魂胆があるのか教えて欲しい」と質問してきた。その人はアフリカが自らの植民地という意識があるからか、心配したらしい。自分は中立的な立場から、「日本は純粋に国際社会のメンバーとしてアフリカの開発に貢献したいと考えており、マーケットアクセスの観点からもアフリカの開発が必要と考えているのだろう。強いて言えば、国連でのアフリカ各国の投票権を意識しているのだろう。」と言ったら、「こんなにたくさんのお金を使っているが魂胆がないというのは理解しかねる。」と言った。他の国はそう見る場合があるし、日本は魂胆を持っていても悪くない。なぜ援助を行うか、政策決定者の中で突き詰めて考えるべきである。
- (5) 日本側として、日本の「顔」が誰に見えたら嬉しいのか、十分に考えていないのではないのか。相手国の官僚に見えれば嬉しいのか、相手国の国民に見えれば嬉しいのか。協調融資について言えば、20 万ドル出しても 10 億ドル出しても関係文書では同じ 1 行触れられるのみであり、日本のように多額を出す国の担当者にはフラストレーションがたまることもある。

- (6) 「顔が見える援助」を実現するには、相手国、日本国内に加え、他のドナーとの関係も考えなければならない。自分が以前途上国の大使館で草の根無償資金協力を担当した際、日本は機材、他のドナー（NGO や UNDP など）はソフトを提供することとなったが、それぞれの機関の特性に合わせてドナー間の協調行動が取れるようにするのに苦労した。日本の存在感（「顔が見える」）は、プロジェクトを単独に進めることでなく、ドナー間で有効な協調関係を結べるか否かにかかっているのではない。

## 2. メディアについて

- (1) 日本のメディアは「顔が見える援助」が良いという前提で報道しているが、敢えて一般的に言えば、「顔が見える援助」ほど迷惑であり、「顔が見えない援助」ほど感謝される傾向がある。ジャーナリストの援助に対する見方が浅い場合には害が大きくなる。逆に、バランスのとれた観察をジャーナリストがすれば、援助を行う側にとっても受ける側にとっても公正な情報が伝わる。
- (2) 東チモールに対する援助について扱った雑誌のコピーを見たが、英国は道路援助で手際よく看板を出したが日本は広報が下手であると批判する内容であった。そもそも開発問題について雑誌に載る記事がわずかである上に、折角記事として載ったと思ったら看板の有無のような表面的な「顔が見える / 見えない」の議論に終始してしまう。このようなことを書けば開発について書いたことになる現状を残念に思う。
- (3) 開発関連国際機関の総会などをカバーするメディアの方も、英語や中身を更に勉強してもらえれば、深い記事を書いてもらえると思う。自分の限られた経験では、総会後の記者会見で英語で質問する邦人記者は少なく、開発のことを質問する場合は更に少なかった。

## 3. 専門家派遣・研修員受け入れについて

- (1) ある国で良く働いている政策助言型専門家から、相手政府から日本政府に重要な書簡が来た際、日本政府からその専門家に対し、なぜ事前に書簡がでるといふ情報を流さなかったのかというお叱りがあったと聞いている。専門家がそのような情報の横流しをすると、中立性が失われて、結果として仕事ができなくなってしまう。相手政府の政策決定に近い部分に人を送り込む場合には、公募などで人を送り込むとともに、期待する委任事項と役割を明確化し、彼のアドバイスが相手政府のプラスになることで満足しなければいけない。
- (2) 技術協力はやり方次第で良くも悪くもなる。アフリカでは、当初の世界銀行や欧州の技術協力は途上国側のオーナーシップを伸ばせず成功しなかった。外交官の奥さんが勝手にやる例などもあり、長期の技術協力は基本的に辞める方向で動いていると聞いている。他方で、ガーナに派遣された橋本氏（現大阪大学教授）は、2年ガーナで大蔵省の若い人と仕事をしたおかげで、ガーナの若

い職員が IMF に堂々と反論する素地ができた。相手国の国造りにとってどのようなやり方が良いのか考え、質を徹底的に追求する必要がある。

- ( 3 ) 過去 20 年、30 年行なわれてきた技術協力が成功してきたならば、技術協力の形は時代とともに変化していくべきものである。今までの技術協力の蓄積を踏まえ、次のステップで考える必要がある。例えば、研修員の受け入れについて、帰国後の研修員は各国で同窓会を形成しているが、これを在外公館や JICA、JBIC 事務所の外部支援組織として育成していくことも検討してみてもどうか。帰国研修員同窓会を、( 高度な知識ベースを持った ) 市民団体の 1 つとして、CDF・PRSP プロセスに積極的に関わらせることも検討すべきである。帰国研修員の中には、大臣や事務次官になっている人すらいるので、何らかの方法で活用できないか考えたい。
- ( 4 ) 専門家の派遣について、先方政府からの派遣要請書の取り付けなどに手間がかかり、派遣後のサポートになかなか時間が割けない。現在取り組まれている長期専門家の少数精鋭化や派遣手続き簡略化にも賛成である。単純に比較できないが、JICA 職員が 1300 人弱であるのに対し、世界銀行は 11000 人おり、同じように援助をこなすには、特に現地事務所の体制が弱い。1 人事務所のような少人数の在外事務所で全セクターを見るのは困難であり、派遣専門家の枠を現地事務所のコンサルとして活用できれば効果的であろう。

#### 4 . 国別援助計画について

- ( 1 ) 国別援助計画など議論する中で、世の中の流れの速さについていけないもどかしさを感じている。PRSP ( 貧困削減戦略ペーパー ) について研究するのではなく、PRSP の次に何が来るのかを考えるくらいでなければならない。必ずしも、現行の ODA の存在自体あるいはその基本的な枠組を所与の前提とすることなく、援助のプロとして、我々自身が厳しさを持って仕事に取り組まなければならない。そして、組織の中や世論との関係で詰めた議論を行いながら、自分が変わりたい方向へ成功体験を積み上げることが大事である。
- ( 2 ) 10 年程前に途上国に勤務して ODA を担当した際、相手国の開発ニーズを把握する体制を拡充すれば、我が国の ODA はもっと活かされるのに、という思いを強くした。第 2 次 ODA 改革懇談会中間報告では、国別援助計画の拡充が最重点事項の 1 つとされているところ、是非推進して欲しい。特に、少数の国についての計画を紙の上で作るだけでは駄目である。東京と途上国の現地公館・事務所、外務省、関係他省庁と JICA・JBIC のそれぞれに情報が分散しているので、途上国現地および実施機関への権限委譲を行いつつ情報を共有して人的ネットワークを構築し、活かした国別援助方針を作るようイニシアティブを発揮して欲しい。

## 5 . その他

- ( 1 ) まず、戦後日本に足りないのは金だけだったが途上国に足りないのは何か。次に「顔が見える援助」に関連して日本の ODA の理念は何か、第 3 に今は何をするのが一番良い時代かについて皆で議論してきたい。
- ( 2 ) 日本の経験にはあまり汎用性がないのではないかと思う。日本の経験として世界銀行援助の例が出されたが、日本の戦後当時の状態は、資金がなかった。組織、人材といった要素は、抜きん出ていたのではないか。世界銀行は欧州の復興の後、日本の復興を支援したと言う方が、日本の開発を支援したというより適切ではないか。80 年代、90 年代、日本は世界銀行と構造調整の協調融資を行ってきたが、その際に相手国に課すコンディショナリティは、正に日本政府が現在取り組んでいるのと似たものがある。その意味で、日本は体制移行国的な感がある。日本は出だしが復興で今は構造調整に取り組んでおり、この経験がどの程度途上国にあてはまるかわからない。
- ( 3 ) ODA の理念と戦略を明確に「説得力」がある論理で、かつ相手から共感を受けられるように、わかりやすく示していくことは、途上国現地での援助担当者が効果的に業務を実施する上で必要である。自分が以前現地で援助を担当した際、日本の ODA の戦略と理念について説明しても、なかなか納得・共感してもらえなかった。

## ドナー調整会合 日本のより良き開発協力支援のために・世界銀行現場の視点

世界銀行 欧州・中央アジア地域 産業・金融発展局 セクター・マネージャー 泉泰雄

2002年3月4日

### 【ポイント】

1. ドナー調整会合では、新規や実施中のプログラムについて、非公式ながらかなり実質的な調整が行われている。これは、現地のドナー・コミュニティの動向を理解するとともに、日本の援助方針を示して効果的な実施を確保するための格好の機会である。近時は PRSP ( 貧困削減戦略ペーパー ) プロセスがオープンになっていることから、ドナー調整会合の重要性は一層高まっている。
2. 他方、我が国は、他の主要ドナー国と比較して、ドナー調整会合におけるプレゼンスが格段に低いのが現状である。現地での対応を容易にするための各種の方策が整備されつつあるが、未だ改善の余地は大きい。

泉 泰雄 (いずみ・やすお)

1948年新潟県生まれ。国際基督教大学(計量経済学専攻)卒。1972年日本興業銀行入行後、仏でMBA取得。業務経験は国際部門で計20年強。欧州地域戦略・管理・営業が中心。パリ・ロンドンにも勤務。1991年EBRD創設時に応募、旧ユーゴ担当を3年。1998年、興銀退職後は世銀で現職にあり、産業・金融部門での市場経済移行支援業務を担当。専門は企業改革・経営環境整備・中小企業育成・金融部門改革・ナレッジエコノミー。その間、神戸大学、国際大学、HEC、ジョージワシントン大学などで客員教授、講師も経験。

個人HPは、[www.Yasuolzumi.net](http://www.Yasuolzumi.net)

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

## 1. 今回の視点

私は、世界銀行の中でも欧州・中央アジア地域（ECA）という、中央アジア・旧ソ連・東欧・トルコの 28 カ国を対象にした 1800 人のオペレーション部隊に所属している。ECA には他の地域局同様にカントリー・ユニットとセクター・ユニットがあるが、そのセクター・ユニット（ECA の場合は 5 つ）の 1 つである PSD・FSD（民間セクター・金融）に所属している。ここは、総勢 70 人、コンサルタントを入れると 100 名の小部隊であるが、私はそのセクターマネージャーをやっており、過去 3 年半で対象国の半分程度を訪問した。

今回のテーマであるドナー調整会合については、ワシントンで、現場との調整および他の国際機関などとの調整、そして現地での出席といった実務を行ってきたが、その中で日本がまずどこにも姿がみえないことが多い。一日本人として世界銀行の中で働いている中で、トップドナーかつ世界銀行の大株主である日本が事実上一切現れない現状に素朴な疑問を持ったので、今回この場で私見を述べたい。

自分の話には様々な限界がある。開発課題の中では、貧困・教育・ジェンダー・農業開発などが多く取り上げられるが、民間セクター・金融といった課題はこれらとは、質を異にするものであり、その中での日本のプレゼンスは典型的ではない点もあろう。また、日本から見るとアジア・アフリカとは異なり、開発・援助感覚上からはやや遠い欧州・中央アジアといった国々なので、若干割り引いて考えて良いのだろうとの期待感を持っている。

## 2. ドナーの活動

開発協力について、ドナー各国は当然それぞれ独自の政策を実施している。また、国際機関への出資を通じた、また信託基金（トラスト・ファンド）を通じた開発・協力を実施している。

### （1）調整の必要性

しかし、各国とも支援の実効を上げるようとの観点から、独自の路線からの開発協力も継続しつつ、他のドナーとの調整・協調も盛んに行っている。この中で日本がないのが大変気になる。

支援に際して、どの部分が必要か、何をやるか、どうやるか、何時やるか（通常は支援を表明してから時間がかかり、実施のスピードにもずれがある）、相手国のキャパシティは十分か（ドナーにいくらやる気があっても相手国のキャパシティに制約があり上手くいかないことがよくある）、重複した場合にどちらがやるか、といった調整が、支援の実効を上げる上で必要となる。

そのために、ドナー調整会合が、90%現地ベース、若干ワシントンベースで開催され、意思決定機関ではないものの、原則ドナー同士、時には相手国政府関係機関も入り、支援の効果を上げるための実質的な調整が行われる。

世界銀行は国別支援戦略（Country Assistance Strategy、CAS）を作成しているため、このCASは各ドナーにとっても1つのベンチマークになっている。この結果、世界銀行は多くの場合にドナー間の調整を行う役割を黙示的(implicit)に与えられていると理解している。

## （2）世界銀行CASプロセス

ここで、世界銀行のCASプロセスについて説明したい。世界銀行は、各国政府向けのプログラムについて2~3年毎に中期的な見直しを行い、世界銀行として何を行うのか大筋を示した基本プログラムを決める。

このプロセスは、最近では包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework、CDF）というアプローチもあり、オープンなものとなっている。かつては世界銀行と各国政府だけの密室の議論だったが、最近ではスタート段階から幅広いステークホルダーに声をかけ、NGOも参加する中で進められている。各担当部局で実際にCASを起草しているスタッフは、かなり早い段階からドラフトを主要ドナー国・機関と交換しつつ、各ドナーが何をやりたいかという動向・意向を注視しつつ、必要な調整を行いながらやっている。

## （3）世界銀行の立場の変化

世界銀行が特に最近、このように転換した背景は、端的に言えば、そのアプローチが大規模インフラプロジェクト型から、より構造調整型に、またその過程のなかで大幅な予算・スタッフの削減が行われたことにその一端を求められよう。1980年代後半までは、世界銀行が単独でリードしていればできる時代であった。しかし、世界銀行の中から見ても、今の世界銀行には予算も専門性も十分とは言えず、背に腹は代えられない状況の裏返しとして、このようなドナー調整の意義も当然のことながら増してきたといえる。また、世界銀行ひとりの発想での時代は終わり、むしろ、支援の実効性を上げるために、各種の開発支援を行うドナー諸国・機関、NGOなどステークホルダーと手を携えて行っていくという認識面での大きな変化がある。

## 3．ドナー調整会合

### （1）実施中プログラム調整

それではドナー調整会合はどう行われるか。これは国により異なるが、現地ベースで世界銀行事務局長が黙示的に開催をアレンジする役割を期待されているというのが、現地ドナー・コミュニティの一般的な認識である。少ないところでは年に2回、盛んなところでは2週間に1回は開催され、ワーキングレベルを含めて盛んに議論が行われる。これは意思決定のための会合ではなく、あくまで連絡調整であり、各ドナー国・機関のプログラム・プロジェクトが進行し、また進行していない状況などについて情報交換している。



ここでは、関連する内容を実施している機関同士の調整、特に実施のタイミングの調整が行われる。その際、各ドナー国・機関によって支援のスピードにかなり違いがあることに留意する必要がある。米国（USAID）は極めて早い。あっという間に人が動いて、米国が「やる」と言う時には既に「やった」と思わないとまずいこともしばしばあると言っていいであろう。自分が関係した為替の決裁システムを例にとると、「やる」と言った時には既に実行部隊がいて活動しており、内容を見ると当該国に關与しているドナー・コミュニティ全体の方向性とは全然違うことをやっていたりすることもあった。これに対し、EUは極めて遅く、「やる」と言ってから最低1年ないし1年半はかかるのが実情と言って良いであろう。

## （2）新規プログラム調整

また、CAS 策定の文脈に限らず、各ドナー国・機関の新規プログラム・新規政策についても議論される。例えば、EUからは新規 EU 加盟国に対して法制面の統合を求めているといった議論が紹介され、受入国が EU 加盟のプロセスの中でどこにあるかを説明するが、このような話については世界銀行もドナー各国も知らないことが多い。また、各ドナー国・機関が検討中の新規プログラムについても内々の説明がなされるが、それを通じてお互いに何をやりたいかという思惑が明らかになる。この結果、ドナー調整会合は、世界銀行が CAS を作成するプロセスの中で、ボトムアップのインプットが行われる場ともなっている。

## （3）受入国政府代表

更に、ケースによっては受入国の政府関係者が参加することもある。これは、受入国側の参加を得て、援助の実効性を上げるためである。例えば、ドナー間で議論して複数のオプションに絞り込んだ上で、公式の会合は別途行うとの前提で、受入国政府関係者に検討案を呈示、予め検討する場合がある。逆に、受入国政府関係者より、ドナー側に対して、ほとんど同一内容の重複するような報告義務を課せられているので、ドナー側で調整して欲しいといった注文が出されることもある。

## （4）ECA のケース

それでは、世界銀行の欧州・中央アジア局（ECA）の関係するドナー調整会合にはどのような人が参加するかといえば、もちろん国により、場合により異なるが、一般的には次のとおりである。

- ・世界銀行（所長以下テクニカルスタッフ全員、また出張中のスタッフ、コンサルタントも参加することがある）
- ・USAID（場合により大使館からも）
- ・EU（TACIS）
- ・EBRD
- ・各国代表（英国、ドイツ、スウェーデン、スイスなど主要ドナー国が概ね揃うことが多い）
- ・各国の支援プログラムで契約している一部のコンサルタント
- ・NGO

更に場合により次の参加もある。

- ・受入国政府代表（関連省庁）
- ・世界銀行プログラム PIU / PMU 代表<sup>1</sup>

#### （５）事例１ ECA のケース・調整の実際

ここで、具体例を２つ紹介したい。第１は中小企業支援の事例である。中小企業支援は、ECA 諸国で人気のある産業・金融支援プログラムのひとつで、各ドナー国・機関とも注力分野となっている。

ECA 諸国では、1990 年代に民営化という大きな課題がある程度進捗し、その後一部諸国は EU 加入に向けて動いている。中央アジア諸国を中心に民営化が依然大きな課題として残っているが、その地域も含め中欧・バルカン諸国では、特に中小企業の民営化はほぼ終了したものの、その後の発展が思うように進んでいない。現在、各ドナー国・機関も中小企業支援をどうするか悩んでおり、ドナー調整会合でも検討課題となっている。ある国で、もめたが最終的に棲み分けができた例を説明したい。

米国 (USAID) は、インキュベーターの設置とそのための技術協力を行う。EU は、地方開発プログラムとして各地域にビジネスセンターの設置・運営を行う。英国 (DFID) は、中小企業経営コンサルタントを派遣し、受入国政府の中小企業局囑託として個別経営指導を行う（この分野は日本と重複している）。世界銀行は、工業規格・製品検査・輸出振興政策などの政策実施を担当する。棲み分けをあらかじめ決めた上でという訳ではないが、実際にはそのような形で進められていく。それぞれの得意分野を実施ということであろう。

#### （６）事例２ ECA のケース・調整の実際

第２に、金融セクター支援の事例である。米国 (USAID) は、送金・振替システム構築、資本市場整備に取り組んでいる。私見では性急な資本市場整備は不要と思っているが、いずれにせよ米国として取り組みたい分野がはっきりしている。EU は、金融サービス法制整備、EU の Acquis 調整<sup>2</sup>を行う。英国など各国は、コンサルタントを活用し、世界銀行や USAID と一緒に、個別投資案件をフォローしている。世界銀行は、不良債権処理、担保物権法など法令整備・環境整備を行う。

### ４．見えない日本の存在

#### （１）現地大使館の存在

以上のとおり、ドナー調整会合は、インフォーマルとは言いながらもかなり実質的

<sup>1</sup>PIU: Project Implementation Unit, PMU: Project Management Unit. 世界銀行プログラムを実施するために支援受入各国政府が、その多くは主務官庁の中に設置する、世界銀行プログラム実施ユニットあるいは、プログラム管理ユニットと呼ばれるもの。ここが、通常、世界銀行プログラムの実施窓口となる。

<sup>2</sup>EU 加盟予定国が EU 法制に合わせて国内体制を整えるための調整。

な議論が行われ、誰が何をやるかが明確になるとともに、参加する各ドナー国・機関はそれぞれ上層部に報告し、各自の援助実施に際してのインプットとなっている。しかし日本はと言えば、出張時に数カ国でドナー調整会合に出席した経験から言えば、1回も出席していない。思い余って現地駐在大使に面談を申し入れ、ドナー調整会合の有益性を訴え、大使館職員の参加を示唆したところ、日程上不可能であり、また大使館スタッフの能力がないということを理由に、参加を見送るとの対応であった。そこで日本の実施機関の現地事務所を訪問したが、当地でのドナー調整は大使館主導であり、出席しないとの回答であった。

現地大使館・事務所では、受入国政府とのバイラテラルな議論・交渉に主眼が置かれており、世界銀行とは個別に現地事務所との接触はあるものの、ドナー調整会合には関心が薄い。日本としての政策・方針、あるいは実施状況の伝達・意見交換を行う場として活用しようという意識はまず見られず、参加するとしても、各ドナーが何を発言するかをノートする程度以上のことを考えているようには見えず、仮に参加しても何も言うことはないという認識である。基本的には、本省・本部からの指示待ちというのが大部分である。

## (2) ドナー・コミュニティから見て

当然にして、ドナー・コミュニティは、日本に対して不思議に思っている。日本は最大のドナー国であるにもかかわらず、なぜ姿が見えないのか。世界銀行経由のみならず、各種プログラムを独自に実施しているにも関わらず、現地ドナーとなぜ協議がないのか（開発効果の改善には関心がないのか）、大使レベル同士での接触は時折あるにせよ、なぜワーキングレベルでの接触がないのか。

また、日本の経済発展の良さを活かして、産業・経営・金融面で支援するということをなぜやらないのかという点につき、ドナー調整会合で何人もの人に指摘された。昨今世界銀行においては、保健、教育、貧困などの社会的問題のプライオリティが高くなってきており、産業・金融部門が位置付けが後退してきているのは、個人的には残念ではあるが、自分の経験から見ても、日本は産業・経営・金融面でいろいろと貢献できる部分が多くあると認識している。また、日本はせっかく経済面で、これだけ世界をリードしているのに、また、経営手法としても、世界が注目をしているものを持っているにもかかわらず、なぜこの方面により積極的に支援をしないのかという疑問は、他のドナーからもしばしば提出される質問である。人道支援を第1に日本政府は掲げているのを否定するつもりはないが、産業・金融面でドナー・コミュニティの期待感が高いということを認識してもらいたい。

## 5. 見える日本になるために

### (1) 日本のより積極的な関与を

今後の展望について触れると、もう少しドナー調整会合を上手な活用を図ったら良いのではないかと。ドナー調整会合は、インフォーマルな形での協議機関であり、現地

ベースでのドナー・コミュニティの動向を理解するには、かなり有効な会合である。同時に、日本の政策の方向を、受入国政府を含めた現地の開発コミュニティに正式に示す以前に、非公式に協議し、また他のドナー国・機関との調整にも活用できる格好の機会である。これは、大使館などの政府のみならず、日本の実施機関や NGO にとっても技術的分野での協力・調整のための良い機会である。

## ( 2 ) 支援・援助の最終結果だけでなく、政策検討段階から

顔が見える日本、顔が見える援助というのが、供与物資・施設といった最終結果があるので見えるということだけでなく、政策検討の段階から見え方が良いのではないか。CAS プロセスはオープンになっており、また PRSP プロセスでも当然議論は展開できる。これらは支援プログラムを、包括的にドナーを含めた関係者で議論する良い機会であり、早い段階からの日本の政策表明・協力・コメントを行っていくことが望ましい。

早い段階から積極的に関与することにより、日本自身が持っている開発支援ツールや、世界銀行の PHRD などの信託基金、更には人的支援（日本人職員コンサルタントの増員・活用）などにも幅広く活用でき応用範囲が広がるものと考えられる。

ドナー調整会合への積極的な関与により、現地ドナー・コミュニティでの、日本からの支援内容の重さに見合う認識・信用を確立されることを切望する。また、他のドナー国・機関との現地ベースでの情報収集を、本省・本部サイドでの支援・協力政策立案や、各国間調整にも、より積極的に活用し、より効果のある政策実施を期待したい。

なお、【席上出された意見】については、引き続き行われた山田氏の議事録に併せて掲載（P27 以降をご参照）。

## ある JICA 在外事務所員の懺悔録 ドナー調整会合はかくも難しい

世界銀行 信託基金戦略・ドナー協調ユニット 協調融資担当官 山田浩司

2002 年 3 月 4 日

### 【ポイント】

- 1．構造的な問題として、東京と現地、政府と実施機関、現地における大使館と実施機関事務所との間で、ドナー調整会合への関与についての責任とリソースが分散しているため、誰がイニシアティブをとるべきか必ずしも明確でないとの状況が存在しており、このような体制を早急に改革していくことが必要。他方、それを待たずして、バングラデシュにつき東京と現地の関係者のネットワーク化が進められるなどの前向きの動きが現場から出てきている。
- 2．今後、組織上の改善（役割分担の明確化など）や人員体制の拡充などに向けて努力しつつ、既存の体制のもとでも、実施中の開発援助が少しでも効率的・効果的に使われるよう、東京と現地の双方の国別経協関係者がイニシアティブをとって情報・知見の共有を図り、ドナー調整会合を積極的に活用していくことが望まれる。

山田 浩司（やまだ・こうじ）

1963 年岐阜県生まれ。1987 年上智大学外国語学部卒。1989 年上智大学経済学修士取得。株式会社十六銀行、国際協力事業団（JICA）を経て、現在、世界銀行信託基金戦略・ドナー協調ユニット協調融資担当官。専門は開発計画。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

## 1. プロローグ

自分は現在 JICA からの出向で世界銀行に勤務しているが、1995 年 10 月から 98 年 5 月まで、JICA ネパール事務所で他のドナーから随分苦しめられた辛い経験をした。泉氏は他のドナーから見ての日本の課題を説明したが、自分はなぜ日本ができないのかという言い訳にも言及しつつ、今後どうしたら良いのか建設的な提案も交えて話したい。

JICA に就職して 2 年 6 か月でネパール赴任となった。直前は予算要求が担当で、事業の担当は現場が初めてのスタートであった。自分のネパール離任後、JICA 内で改善の機運が高まり様々な措置がとられたので、これから述べることは、現状を説明するというより、数年前の自分の経験に基づいて、なぜそのようになったのかという構造的な課題を抽出しようというものである。政府を批判するつもりは毛頭ないし、当時から 4 年近くが経過して JICA の中でも様々な改善措置が取られている点は予めお断りしておきたい。

## 2. ネパールでの経験

### (1) ネパール基礎初等教育プロジェクト (BPEP)

ネパールでは教育セクターを担当するように言われた。このセクターでは、基礎初等教育プロジェクト (BPEP) という、教育へのアクセスの改善、教育の質的向上、教育行政運営実施能力の改善、を目標に掲げた国家プロジェクトが動いており、日本は学校施設のコンポーネントを無償資金協力を通じて支援していた。世界銀行は融資により上記の 3 つの柱をカバーする支援を行っていた。その他、デンマーク (DANIDA)、UNICEF も関わっており、後のフェーズでは EC、フィンランド (FINNIDA)、ノルウェー (NORAD) も参加した。このために、大きなドナー調整会合が開催されていた。

日本は、具体的には学校校舎増設のための資機材供与を行っていた。ネパールは山あり谷ありのところなので、全ての資材を校舎現場まで運ぶのは難しく、各郡内に設定された「デポセンター (集配センター)」まで日本が搬送し、そこから先の運搬は住民参加で行われた。このため、バスや山羊のチャーター代や、現場での熟練労働者の賃金・お茶代などの「シードマネー」が、世界銀行の貸付金から 1 校舎毎に定額支給されていた。このように、プロジェクトの実施に際して純粋に日本の資金だけでなく世界銀行の資金も使われていたことについて、JICA 本部では認識がなかったが、スケールアップすればするほど世界銀行との調整が必要になる構造になっていた。

日本の ODA 白書を見ると、1998 年の対ネパール無償資金協力が 1 年空白となっている。これは、1997 年の日本・ネパール政策協議に際し、無償資金協力案件の瑕疵報告書をネパール政府が適切に提出していなかった点が日本側から指摘されたため、日本側の措置により全ての無償資金協力がストップしたことによるものである。その結果、1998 年から始まるはずだった BPEP 第 2 フェーズには日本からの協力がすぐ

に行われなかった。この過程で、日本の支援額がなかなか決まらなかったため、世界銀行で手配するシードマネーの額も決められず、世界銀行側がいらだちを深める結果になった。

## (2) 本部派遣前オリエンテーション

『ドナーとは普段からお付き合いしておきなさい』

以上が基礎初等教育プロジェクトの概要であるが、赴任前から話を始めると、入団2年6か月の職員を赴任させるにあたっての本部での派遣前オリエンテーション(30分程度)では、「ドナーとは普段からお付き合いしておきなさい」、「事務所からなるべく外に出なさい」、「コミットできない場合はどのように上手く言うか」などの援助協調に関する一般的なアドバイスがあった。他方、他のドナーの援助メカニズム・国別援助計画などについては全く説明が無かった。また、ドナー連携案件についても説明もなく、各種スキームの説明のみを受けて、あとは現地において勉強せよと言われた。

## (3) 在外事務所(赴任直後)

『あなたには教育セクターを担当してもらいます』

赴任して初めて、教育セクターを担当せよと言われた。ネパールに行く前に勉強せず、なおかつ教育セクターだけでなく社会林業のプロジェクトも担当することとなった。ドナーとの付き合いをせよと言われていたが、専門家などの人絡みの案件が動く場合には、その案件調整に追われ、ドナーとの対話に時間を割くことは難しかった。

JICA 事務所でのファイリングも、プロジェクト別になっていて、ドナー調整会合やセクター別とはなっておらず、また議事録も見当たらなかったの、出ていなかったケースも多かったらと思う。教育セクターの勉強をしなければいけないと思ってもいったん赴任してしまうと自分で勉強するための適当なツールは現地には無い(現在はeラーニングなどが進んでいるが、当時はそこまでのものは使えなかった)。

## (4) 初めてのドナー会議

『とにかく行けばいいから...』

そして、初めてのドナー会議に出席した。とにかく行けと言われたので、資料はないかと調べたところ、無償資金協力の「基本設計調査」の報告書くらいしかなく、それだけ目を通して出席した。DANIDA はアドバイザーチームを BPEP 事務局に5人入れていたが、当時はそれも含め参加者のバックグラウンドもわからなかった。

初めて出た会議は、施設を整備することが児童と教師の授業態度にどういう影響をもたらすかという評価調査に関するプレゼンであった。最初のうちは、これが BPEP の中間評価で使われるという位置づけすらわからなかった。校舍増設に対する支援は世界銀行と日本が行っていたが、その調査は DANIDA が行っていた。日本の建物は単価が高いと言われていたため、日本としては、それを正当化できるよう、教師と児童

の授業に対する取り組み方に有意な影響があったことを説明する必要があったと思う。その調査を DANIDA がやっていたのは日本として助かったという面もあるが、逆に日本として好ましくない調査結果が出ていたかもしれなかった。最終的には日本方式と世界銀行方式の校舎間での比較評価が行われておらず問題は生じなかった。

#### ( 5 ) 世界銀行 / DANIDA / UNICEF 合同中間評価

『皆の言っていることがさっぱりわからない...』

その後、中間評価についての議論が行われた。出席者には、教育コンサルタントとして雇われたネパールの大学教育学部の教授の他に、他ドナーが派遣してきていた関係者の殆どが教育エキスパートであり、自分は施設の整備のことしかわからず、話の全体像がわからなかった。また、欧米の議論のスタイルとして、全体の枠組から「議論のための議論」のような形で話が説き起こされるが、これにも慣れていなかった。

更に、ネパール内で作成される BPEP についての報告書の分量が膨大であった。1000 頁の文書を 1 週間前に渡されても読む時間はなかった。また、世界銀行の配布したプロジェクトドキュメントに以前から「日本：1500 万ドル」と書かれている一方、中間評価時の世界銀行の試算で、プロジェクト終了期間の 6 か月前に資金が不足する見込みとなっていたので、もしや 1500 万ドルと実際にその時点で日本が拠出していた無償資金協力実施額の差ではないかと思いつつ心配したが、前の関係者も経緯を知らなかった。その後、日本が第 2 次小学校建設計画の基本設計調査を実施することを決め、それに基づいて次の交換公文を締結した際に更に何億円かの数字が載ったので、結果として 1500 万ドルに近い数字になったが、結局のところどのような経緯で数字が記載されたのかよくわからなかった。

更に、世界銀行のミッションとして来る人が「ジャパンファンド」といっていたが、当時は何のことかわからなかった。今は巡り合わせで、世界銀行でこれを扱っている部署に勤務しているので復習する機会を得ているが、当時こうしたファンドの存在について予備知識があれば、世界銀行への接し方も変わっていたのではないかと思う。

#### ( 6 ) JICA 教育専門家

『何かやっているようですね』

このような中で、自分にとって家庭教師的なアドバイスを受けられる人が近くにいれば良かったと思う。JICA では、カリキュラム開発のための教育専門家が派遣されていたが、範囲は中等の理数科教育だけ、ということになっていたため、初等教育については「何かやっているようですね」との反応で、アドバイスを受けるところまでいかなかった。

なお、その専門家の活動と関連付ける形で短期の専門家を派遣してもらおうと思ったが、そのタイミングは JICA の予算に左右される。東京の本部はいったんは年間計画の中でこの短期専門家派遣を採択していたが、年度途中で予算不足に陥ったために結果的には実施されず、次の年には逆に予算に余裕があるからという理由で派遣が行われることになった。しかし、仕掛けた本人の長期専門家は任期終了で帰ってしまっ



ていた。

#### (7) 要望調査

『そんなリソースが日本にあるのか?』

その一方で、初等教育の政策に関わるため、政策アドバイザー型専門家派遣を要望調査で9~10月に仕込もうと思って取り組んだが、上司から「リクルートの当てがあるのか」と言われた。また、BPEPのキーパーソンを日本に研修で派遣しようとした時も、「受け入れ先の当てがあるのか」と言われた。結局、つてのつてで研修先を探したが、このような現場にいる人が探すのはおかしい。

BPEPは教員研修、学校など様々なコンポーネントのあるプロジェクトだが、これについてJICA本部のどこが窓口になって同プロジェクトに対する支援策の検討を進めてもらえるかという問題もあった。当時はスキーム別事業部体制だったので、学校施設整備案件を持っていた無償資金協力事業部を窓口と見なして種々の報告を行わざるを得なかったが、受け取る方は当惑していたということを後で聞いた。無償しか扱っていない部署を通じて技術協力のアレンジを行うのは実際のところ難しい(専門家派遣の関連で派遣事業部はどうだったかという点、上記(6)と同様、専門家派遣が理数科の中等教育について行われていたため、初等教育との関連が薄いという問題があった)。勿論、現在は地域部ができたことで、この点は少し改善されている。

#### (8) ローカルスタッフ

『そんな急に「勉強しろ」と言われても...』

ローカルスタッフは、日本人派遣職員のロジ的バックアップが中心であった。日本人所員10人にローカルスタッフ7人がいたが、仕事の広がりから見ると、10+7=10という感じであった。長く勤務しているローカルスタッフほどロジ(事務手配)が上手くなるが、主体的に動く人はいなかった。

#### (9) ドナーの苛立ち

『JICAはいつになったら(無償資金協力を)コミットするのか?』

ドナーからは、いつになったら第3次無償資金協力をコミットするかを迫られ続けたが、JICAがそれを口にするのは難しい。無償資金協力の意思決定がJICAでなく外務省で行われていることを他ドナーに理解してもらうのは難しかった。日本側のスキームと世界銀行側のスケジュールが合致せず、日本側が建設校舎数を増やすほど調整が必要という構造だったにも関わらず、日本側の資金額がはっきりしなかったため、世界銀行側としてシードマネーはもう出せないというところまで議論が硬直してしまった(DANIDAやUNICEFといった他ドナーは、BPEPという世界銀行のプロジェクトと100%スケジュールを合わせることは難しいにせよ、BPEP第2フェーズの立ち上げにほぼ時期を合わせて資金援助をコミットしてきていた)。

#### ( 1 0 ) 調査団

『それは調査団の責任範囲外だ』

自分のネパール在勤時に教育分野の調査団が 2 回派遣されたが、派遣時期については JICA の都合で、他のドナーのミッションと時期を合わせることは行われなかった。一度、たまたまタイミングが合ってドナー会議の場に同席してもらうことができたが、調査団からは、「調査団の業務内容（TOR）に含まれていないので、自分たちは発言する立場にはない」と言われて、一体何のために調査団が来ているのか不満を持った。また、和文報告書作成まで随分時間がかかり、英文報告書の作成の予算はなかった。

#### ( 1 1 ) 大使館

『私は忙しいから、報告だけして』

大使館の経済協力班は 3 人いたが、当時関心の高かった保健医療分野に時間が割かれていて教育分野は見向きもされず、ドナー調整会合に出席してもらえなかった。また、大使館は JICA 専門家とのつながりはあったが、専門家との関係で、正規の初等教育というよりは、コミュニティに近い識字・女性教育などのミクロの問題に関心が向けられていた。

#### ( 1 2 ) 結局、何をどうすれば良かったのか？

まず、他のドナーの援助メカニズムへの理解があれば、自分も対応が違っていたと思う。また、現地ニーズにあった人材の配置が重要である。専門性もそうだが、派遣間についても、2 年半から 3 年でなくもっと長く見られる人が望ましい。現地事務所員をバックアップする体制も不可欠である。e ラーニングが整備されつつあるが、それ以外も、青年海外協力隊員、JICA 専門家、NGO などと一緒に現地での勉強会を開き、初等教育の問題を関係者全員で検討する場を設ければ良かったと思う。

メリハリのある国別援助戦略も必要である。日本は世界銀行に資金を拠出しているので、難しければ世界銀行にリードしてもらうべきであり、リソースのないところを無理してやるより、ここは自分がやるがここは任せた、というメリハリが大事である。そして、現場での権限委譲、スキームの弾力的運用により、現場で何らかの調査する予算を自由に使えるようにすべきである。更に、案件の有無に関係なく、日本のセクター担当者が誰なのかははっきりさせる必要がある。案件によって日本から出てくる「顔」が毎回違うのではなく、JICA の当該セクター担当者がフレキシブルに出張できるよう確保することが大事である。

それをやった上で、あとは本人の努力である。

### 3 . エピローグ

『あれから 4 年が経過して...』

それ以後、国別事業実施体制、専門家公募制度、在外事務所派遣者の個別研修から国別課題別研修へのシフト、無償資金協力のソフトコンポーネント、PRSP 対応（企

画調査員、政策助言型専門家）セクター開発調査・セクタープログラム無償、在外主導で使える事業予算（開発福祉支援事業）分野別ネットワーク、他の援助機関への職員派遣など、次々と整備が進んでいる。これらの一層の活用を期待したい。

【出席者より席上および直後に電子メールにて出された意見】

1．開発援助の目的について

- (1) この種の議論をしていて感じるのは、日本の存在感、顔、声、意義は何処にあるのかということである。この点につき共通の理解、基盤が必要である。私が一番気に入っているのはサミュエル・ハンチントン教授による喩えだが、世界を1つのマンションに見立てるというものである。日本は最上階に位置しているが、せせこましく家具や内装品も豊かでない。米国が一番広い所で眺望が良い。この喩えで言えば、米国（USAID）の援助は、他の部屋で何が行われようと余り干渉しないが、中で核爆発が起こったり、マンション全体の廊下・柱・構造・水道・下水・空調など全体に影響を与えることが行われると困るので、その範囲で自分の利益になるような関与するというものである。自分としては、そのような具体的（タンジブル）な説明があれば必要性を理解できるが、日本がなぜ ODA の分野で存在感を発揮すべきか、明快な説明が欠けているように思う。政治的なレベルでタンジブルに説明して、日本という部屋にいかなる形で利益があるかを考える必要がある。憲法前文の国際的に名誉ある地位とは、マンションの管理費を払っていれば済むのか、管理組合の会合で積極的に発言する必要があるのか、管理組合の役員として影響力をもつ必要があるのか、また、この地位のために必要な ODA の額と使い方はどのような形態が望ましいのかについて、これまでの議論の枠組にとらわれずに、世論レベルでの議論を深める必要があると思う。
- (2) ODA は、供与・出資国側の国益と無関係にあり得ない。自分は世界銀行でパリクラブを担当しているが、各国担当者の話を聞くと、USAID や英仏の担当官は、それぞれ何が援助政策かを絞っている。米国は「中東和平」、英仏は「歴史的・地域的な結びつき」を重視している。これは、税金が使われているので当然である。日本としても、供与・出資国として国益を考え主張しても許されるものであり、例えばプロジェクト・プログラムを考える際に「東南アジアの平和と政治・経済の安定」と目的・焦点を明確にした上で、マルチもバイも、どの国でどのようなプログラムを組むのが目的達成のため効率的であるかを考えれば良い。なお、日本は縦割りで若干混乱が生じているかもしれないが、マルチとバイは競合すべきものではなく、各国を見てもマルチとバイは補完的に動いているように思える。その部分について改善の余地があると思う。
- (3) 援助受入国の利益に資する土俵の上で、日本の利益をいかに実現すべきか、そのために必要な作業（例えば、日本の既存の社会・経済システムの中で被援助国に貢献できる知的資源を被援助国に理解しやすい形に変換する作業）に支援を集中投資できないかと考えれば良いのではないだろうか。例えば、イギリ

すが PFI やガバナンスの重要性を世界に発信することは、その分野でイギリス国内に蓄積されている知恵、つまりは英国籍コンサルタントが世界で活躍する領域を拡大する上で役に立っている。また、グローバルな共通利益(common interest)に貢献する形で日本が売れるものをしっかりと把握することが重要だと思う。例えば、日本が 1950～70 年代の急激な都市化に対応する過程で蓄積してきた様々な知恵は、欧米が蓄積しておらず、かつ、急激な都市化に直面している被援助国からのニーズの高い分野であり、この分野の知識をわかりやすい形に変換する作業は投資効果の高い分野である。こう考えてくると、グローバルな共通利益の形成過程に積極的に関わることで、できればリードすることが、日本の利益を、グローバルな利益又はグローバルな公共財の一部として組み込んでいく上で如何に重要な作業であるかが見えてくると思う。

- (4) 日本政府は、「ドナー調整」と「顔の見える援助」を対立すると捉えているように感じる。「顔の見える援助」が日本にとって重要な課題である限り、ドナー調整が日本のプレゼンス強化と矛盾しないという点について説得力のある議論と共通の認識が必要である。1つの方向性として、効率的・効果的援助、ひいてはそれによる被援助国の日本に対する評価の向上のためには、日本が比較優位のある分野に特化していく必要があり、それにはドナー調整プロセスが有用と説明していくことと考える。
- (5) 本当に利他的な援助なんてどの援助国でも行っていないではないか、との指摘があったが、「他国がやってないから日本がやる、他国ができないから日本がやる」というのはどうだろうか。それが、日本の援助の「顔」になり得ると思う。
- (6) 大野健一政策研究大学院大学教授は「論座」(2002年2月号)に寄せた論考の中で、我が国は開発援助に対する二正面作戦をとるべきとして、「第1に、日本がリーダーシップを取り得るし、またそれが期待されているアジアにおいて、各国の個性と産業的関心を推進するための諸政策を実施し、生産基地としての地域ダイナミズムを高めるべきである。第2に、貧困や環境といったグローバルな開発課題に取り組むにあたっては、欧米との協調を強化するとともに、従来の受け身の姿勢を脱し、国際機関の政策自体に影響を及ぼすための外交的・研究的努力が強化されなければならない。」と書かれている。私は、氏の指摘は、日本政府、政府機関、そして援助関係者が真摯に受け止めなければいけないことだと思う。第1の指摘、つまり「日本がリーダーシップを取り得る」ことにおいて残された時間は多くはない。また第2の指摘は援助に携わる私たちが逃げてはいけないことだと思う。

## 2. 本省・本部と現地公館・事務所の関係のあり方について

- (1) ドナー調整会合、ひいてはドナー・コミュニティにおける日本のプレゼンスの低さ(日本国内に向かって、recipientから感謝されていますよ、という宣伝は最近一生懸命やっているが)に関しては、様々な要因が複合的に絡み合った、

構造的な問題があると思われる。そのうち、ドナー調整会合への関与について、仮に誰かがやらねばならないと書いていても結果が伴わない理由として、若干厳しい物言いになるが、日本の組織特有の「総無責任体制」のなせる業である、という側面を指摘しておきたい。

以下、現体制を、誇張、単純化、偏見、勝手な想像に基づいて描写すると以下のとおりである。

#### 東京と現地との関係

本省（ここでは外務省と仮定）は、こっちは忙しくていちいち箸の上げ下げまで指示できないのに、現地大使館は指示待ちばかりで、積極的に動いてくれないと不満を持つ。一方、現地大使館は、こっちこそ通常の業務で手一杯なのに、いくつものセッションがある専門的な会合に、裁量が狭いまま、本省から対処方針もないまま手ぶらで出る、とはどういうことかと不満を持つ。これは、多かれ少なかれ、実施機関においても、本部と在外事務所との間でも起こっているのではないか。

#### 役所（ここでは外務省）と実施機関との関係

外務省は、個別のセクターの話までフォローできないので、それぞれ実施機関がオーナーシップを持つことを願い、一方実施機関は、十分な権限委譲もグランド・ストラテジーの提示もないまま、どう対応しろというのかと思う。

#### 現地における大使館と在外事務所との関係

大使館は、多忙な中、個別セクター毎の調整に付き合えず、実施機関事務所に専門性（エキスパティーズ）があるはずだ、と思い、事務所の方は、現地において、他のドナーとの間の調整は、まずは日本側諸機関間の調整が必要で、無償から技協から円借といろいろなスキームがある中、やはり大使館が前面に出ないと困る、と思う。

それぞれの言い分はそれぞれ一理ある。気持ちも分かる。共通して言えるのは、本省も本部も大使館も在外事務所も皆、人員が不足しており、忙しいということ。本省から在外事務所に至るまで、各々バイの援助に関するコア業務が重要課題で、片手間にできるほど、ドナー調整会合への関与は易しいものではない（時間という要素だけでも一目瞭然）。しかし、全体として見渡すと、誰かがやらねばならないとは分かっている、それは自分ではない、と誰も責任をとるようにはなっておらず、あるのは無限に続く責任のなすりつけ合いのみ。厳しいかもしれないが、これを「総無責任体制」と言わずして何と言うか。

このままでは、いつまでたっても活路は見えてこない。そうしているうちに、ドナー・コミュニティの間では、日本は来る、来ないにかかわらず（別に統計がある訳ではないが、よしんば出席しても特段発言もしない場合が多いのでは）、少なくとも、積極的に貢献することもなければコミュニティで

の議論・コンセンサスを邪魔しない存在と認識される。果ては、セクター毎の現地におけるドナー調整会合にとどまらず、ステークホルダー間のコンサルテーションによって形成される「ドナー間の広範な支持」なるものが、日本抜きで行われ、日本は黙認したかのような格好になっていく。この公式により、単に日本のプレゼンスが低くて日本人としてほぞをかむだけでなく、日本として種々の実害が生じてくることが理解されよう。

したがって、かかる体制にも「聖域なき構造改革」が必要である。本省、本部、大使館、在外事務所とアクターを分類すると、現在のピラミッド型の権限構造に鑑みて、この総無責任体制に対する究極的な責任はやはり権限が集中している本省にあると言わざるを得ない。一部心ある大使館ないし在外事務所が奮起して個別のケースで孤軍奮闘したところで、マンデートも中央からのガイダンスも支援もないままで、かつ、中央がそもそも関心を払わないと、正直者が馬鹿を見る、すなわち、かかる努力が報われない、次のステップへと活かされない、という事態を生む。その中央においても、実施機関本部よりも、やはり政策官庁の本省の責任は免れない。

最終的には、本省自身が音頭をとるしかない。本省 - 大使館、本部 - 在外事務所、役所 - 実施機関の間に思い切った権限委譲を行う必要がある。現体制の究極的な問題、つまり、なぜ本省はドナー調整についての司令塔として機能を果たす余裕がないか、という点を単純化して表現すると、本省は大使館や実施機関が本来行うべき部分、また実際行っている部分の重複などを省みず、マイクロ・マネージメントにかまけて、自ら大所高所の戦略を描く余裕を失っている面は否定できないところが指摘できる。かかる部分にメスを入れることが突破口になると思う。

そういった重複・無駄を思い切って取り払い、それぞれのアクターの役割分担を明確にする必要がある。思い切った権限委譲によって、大使館や実施機関に他のドナーと遜色ない程度のマンデートが与えられ、現地レベルでの早急な対応が可能になり、機動性が増した大使館・実施機関は、より積極的にドナー会合に出席できるようになる。

他方、ここで留意しなければいけない点として、2点挙げておきたい。

権限が委譲され、マンデートが増える、ということは、その分(もちろん、個々のアクター内の業務の合理化・ストリームライン化の努力は絶えず行いつつも)責任も、比例して業務も増える。権限の委譲とは、(ある程度の)予算(決定権)の委譲(これが昨今議論されている透明性・説明責任の向上と矛盾しないようにすることが必要)でもあり、また、責任の委譲でもある。現地では、個別内容を本省・本部に調整を行う作業が減る一方、ドナー会合に積極的に出席することが求められる。大きな責任を負う分、現地でやるべきことにはプロの矜持を持って責任を持って完遂する覚悟が必要である。そうでなければ権限委譲を主張する資格はない。これは、役所と実施機関そのものの関係についても言える(勿論、同時に、職員研

修・オリエンテーションの充実などの方途は追求されるべし)。

大使館・実施機関（在外事務所含む）に拡大したマンデートが与えられ、現地ベース・実施機関ベースで判断・回答できる場面が増えることは結構なことだが、逆に、それが国・地域横断的にオールジャパンとして、不整合（結果としての「カラ手形切り」含む）を惹起させてはならない。そういった「暴走」が目立つようになると、それはそれで有害となり、古き良き中央統制の時代を懐かしむ声が出て来るだろう（丁度戦前の軍部・関東軍の「暴走」の結果、戦後「外交一元化」が叫ばれた如く）。権限委譲の推進には賛成であるが、他方、オールジャパンとしてのいい意味での「一元化」は維持すべき。さもないと、「総力戦」たるドナー間のしのぎを削る駆け引き・調整には太刀打ちできないどころか、バイの援助コア業務にも差し障りが出てくる。したがって、個々の局面における判断の権限は委譲した分、本省（および役割分担を明確にした上で実施機関本部）は、グランド・ストラテジーを描く余裕が出てくるはずなので、オールジャパンとして整合的に対応できるガイダンスをしっかりと出先に示し、また示すだけでなく、それをしっかりと浸透させることが求められる（なお、日本としてのグランド・ストラテジーを描くにあたっては、「アパート論」において自らの役割を自認しているからこそ、場合によっては大使館も出てくるアメリカと、我が国とのそもそもの異同などについて、あるべき姿を含めて真剣に議論・決定する必要がある。この点は議論が拡散するのでここではこれ以上触れない）。

ただし、以上の提言の前提として、本当にドナー調整会合への関与は誰がやらねばならないのかが問われる。本当に誰かがやらねばならないのであれば、それは日本自身が、という意味であり、すなわち、それぞれの役割に応じて、それぞれのアクター全てがやらねばならないのである。その結論に至るためには、そもそもオールジャパンで、ドナー間の援助調整に積極的に関与していく必要があるのか、といった点についてのコンセンサスが必要である。これまでどおり個々の援助受入国政府との間の個別の交渉を積み重ねるバイの援助にかかる業務が円滑であればそれでよく、日本の援助投入量の大きい重点国では、日本抜きでは何も決められないはずなので、考えも立場も異なるドナーの one of them となってわざわざ苦労する必要はない（「現地ドナーの総意」となると、「日本の顔」が見えない、少なくとも薄まる、と捉える見方も考えられないことはない）という意見もあろう。仮に、日本として援助調整に巻き込まれる必要なし、との結論に達せば、それはそれでその旨、実施機関・大使館などへ明確に指示を出し、現在の中途半端な体制による余計な（と判断される）苦労を取り除く必要がある。現在散見されるように、仮に参加する場合でも「動向を注視して慎重に対応するべくハイレベルでない者を出席させる」といった、本腰でない対応は、ドナー調整対応・バイのコア業務、いずれに関しても、貴重な精力・リソースの浪費につながり、有害でさえある。積極的関与・没交渉いずれの結論に至るにせよ、効果的・効率的な ODA の追求、という基本問題に行き着く。

- ( 2 ) ドナー調整会合への対応に当たっては、「現地でのニーズや動向の把握」と「東京の本省・本部での支援の検討」を如何に効果的に結びつけるか、如何に円滑なコミュニケーションとナレッジ・マネージメントを実現するかが極めて重要である。更に、各分野につき誰が一番詳しいかを把握し、その人と連絡を取れるようにしておけば、迅速に対応できる。このための良い試みが、東京での「バングラデシュ開発援助ネットワーク」(事務局：JBIC)と、その直後に発足したダッカでの「バングラデシュ開発援助研究会」(幹事：大使館・JICA / JBIC 事務所)である。このような形で関係者がネットワークを形成するための制度的障害はなく、要は関係当事者の意欲の問題と思われる。少なくとも主要な途上国においては、バングラデシュの例を参考にして、誰か勇気のある人が音頭を取って、このようなネットワークを次々と立ち上げ、本省・本部と現地公館・事務所の関係者間の連絡を密にすることにより、ドナー調整会合に効果的に対処して欲しい。

この関連で、日本の援助体制においては、世界銀行でいうところの「カントリー・マネージャー」(その多くは途上国現地の世界銀行事務所長)が不在であるため、円滑なコミュニケーション・意思決定とナレッジ・マネージメントを実質的に行う責任者が制度的に欠如しているのではないと思われる。外務省の組織を見ると、経済協力局国別計画策定室(長)は人員不足で個別の国の全体像を把握することは困難であり、地域局地域課(長)は経協関連の情報・権限が不十分な一方で政務関係業務が多く、大使館経済協力班長も情報・権限が不十分であり、特に小規模公館ではサブというより調査団受け入れのロジ業務が中心というのが実態と思われる。当面は既存の体制を前提とする必要があるため、まずは大使館と JICA・JBIC が連絡を密にしてイニシアティブを取ることが望まれる。

- ( 3 ) ドナー調整会合への対応については、外務本省のキャパシティを越えており、大使館で可能な限り行うというのが現状だと思う。ドナー調整フォーラムの代表的なものとして、世界銀行が主催する支援国会合(CG)があるが、日本の ODA 予算が右肩上がりの時は、円借款の供与など、国内的な検討プロセスの梃子として活用してきた面があった。しかし、最近は予算削減に加えて、環境配慮や国内政治プロセスとの関係で案件あたりの手間暇がかかるようになってきており、外務本省はそれに忙殺されている。アフリカなどでは CG に加え現場のドナー調整会合が急増しているが、無償資金協力、技術協力担当部局は、元々こうした会合のタイミングに合わせた仕事をしておらず、参加するメリットを感じていない一方、円借款担当部局は、アフリカに新規借款が見込めない中で現地での会合をフォローする意味が薄れており、むしろ過去の債務処理(パリクラブ対応など)に追われている。本省の部局が国・地域別でなくスキーム別ということもあり、現地でのドナー調整の動きへの関与には、国毎に無償、技協、有償で分担して調整の受け皿となっているが、必ずしも積極的ではない。従って、こうした現地での動きに対しては、現地大使館の判断で適宜情報収集して相場観を持ってもらい、役に立つ情報があれば報告してもらおう、ということが現在の対応状況である。



- (4) ドナー調整会合とどのように付き合うか、何のために参加するか、現地への権限委譲という点については、情報収集・交換による現地の雰囲気やドナー・コミュニティにおける相場観をつかむという局面と、資金拠出のコミットメントを含む意思決定を行うかどうかという局面とを区別すべき。前者であれば、現地の判断で大いに参加していってもらい、細かく対処方針を東京と詰めずとも、柔軟に発言していけば良いと思う。他方、後者のように、現地公館・事務所に資金拠出の決定権限を委譲することには否定的である。
- (5) 日本の納税者に対して行う資金の適正支出に関する説明責任は本省・本部が負うことになる。また、特に他ドナーとの協調案件は、過去に世界銀行や ADB との協調融資案件で問題となった事例もあるが、責任の所在があいまいになる恐れもあり、特に注意が必要である。資金拠出のコミットといった意思決定は東京の本省・本部で行うという原則を維持しつつも、日本の ODA が現場の相場観とずれたものとならないようにするための情報収集の場として、ドナー調整会合に参加していけば良いのではないかと。
- (6) 在外公館の経済協力担当官は、他省庁からの出向者や専門調査員など契約の人が多いため、外務本省担当官と阿吽の呼吸で仕事をするのは難しい。そうした中、外務本省の求める「ドナー調整にかかる情報収集依頼」は、誰の何のための情報収集であるのか、その背景にどんな戦略があるのかといった 5W1H が明確にないため、どのようにフィードバックしていけば良いのか分からないのが現状である。一方で、ドナー調整会合で文書になっていない情報がありながら、それをどう本省に伝達すれば活かされるのか見当がつかないもどかしさがある(それに対し、むしろ現地・公館から 5W1H につき示唆してもらう必要がある、ドナー調整会合が急増する中で、アイデアは現地からボトムアップで作っていく必要があるとの意見、方向性は東京で提示しないと現地では作業できないとの意見の双方が出された)。
- (7) ODA の戦略について、マンションの喩えを使うと、日本は国際社会の一員としてアパート管理料を払う必要があり、それが ODA を出す目的である、という感じがする。従って、カネを出してしまうと、あとは現地でどうなるかは大きな関心事項とならない。米国のように、自分の部屋に不利益が及ばないことを目的にアパートの管理に口を出すのではなく、分担金であるという認識のため、結果についてフォローする気持ちが出ない。それが問題であり、中長期的には変えていく方向で声を大にして努力していくべきだが、短期的にそう簡単に変わるものでもない。そうであるなら、管理料という発想のもとであっても、多額の ODA が途上国に出ていく現実を踏まえ、その ODA が効率的に使われるように工夫する努力が短期的には大事である。このためには、現地での調整プロセスを踏まえて、現地からの突き上げを行っていく必要がある。本省からの調査訓令に援助戦略が織り込まれることを期待する向きはあると思うが、外から見てみると、外務本省の仕事は完全にキャパシティを越えていて、問題意識を持って在外公館・事務所に照会する能力も時間もないと思う。現地の公館として、このカネについてはこうすれば有効に活用される、こうすると他国と重複するなど無駄が出る、という示唆を本省に対して行い、それを踏

まえて判断させるということが現実的である。

- ( 8 ) 改善策として、本部に例えば PRSP 担当官を置こうという議論になりがちだが、機能しない。現状を見ると、日本政府・実施機関において、ドナー調整、PRSP といった問題について積極的に取り組み、知見があるのは、現場の事務所の人である。結局のところ、現地で自由にやらせてみるという方策が最初に来るべきである。
- ( 9 ) 権限委譲の問題が鍵であると思う。現地事務所の意思決定の幅は相当狭い。また、ローカルスタッフの分野別専門性は焦点が絞られていない。翻って見るに、本省・本部の側で、個別の被援助国の現地事務所、現地スタッフに対して付託事項 ( TOR ) が明確化されていない、またはできないことに問題がある。
- ( 10 ) 個別セクターでのドナー調整について、事務所員が 1 人で抱えるのではなく、その所員を如何にバックアップするのかが重要である。定員・予算が増えないのは理解できるが、その制約のもとでも、前面に立つ事務所員をどうバックアップするかはいろいろ考えられると思う。例えばネパールの教育セクターは大学院で研究テーマとして取り上げている人もおり、そういう内外の人的リソースのマッピングができていれば良かった。日本のみならず他国でも研究している人を知っていれば、その知見を活用して理論武装できた。

### 3 . ドナー調整会合の実態について

- ( 1 ) 自分は東チモール支援に関わった。東チモール現地では、毎月現地ドナー調整会合が開催されたが、JICA 事務所は立ち上がりから進出し、程なく在インドネシア大使館も現地に出張駐在官事務所を作って人を貼り付けた。自分から見ても、随分頑張っていた例だと思うので留意して欲しい。
- ( 2 ) ベトナムは非常に援助調整の活発な国の 1 つである。セクター毎に存在する十数個ある作業部会 ( WG ) の幾つかで日本の機関が議長を務め、ドナー調整のリード役をやっている。このように日本の関与が活発な背景には、日本がベトナムで圧倒的な力を持っているため、世界銀行側からも日本に対して積極的にアプローチしていることや、( 特に JBIC の ) 現地事務所にそのようなマインドが強いことがあると思われる。しかし、このような積極的な関与は、例外的と思われる。本部を含めた組織的なバックアップ体制は整っておらず、このようなことを他国の現地事務所を含めて広範に行うことは、人員などのリソース面で難しいと考えられている。

### 4 . ドナー調整会合への対応姿勢について

- ( 1 ) ドナー調整会合などの会合は、赴任後の最初から全て理解できる性質のものではない。何回も出るうちに慣れてくるという性質のものであるので、とにかく積極的に参加し、国際社会における議論のボクシングの訓練を組むことが大

事と考える。このような会議においては、重要なことが毎回決定されるわけではないので、わからないことがあってもすぐには困ることはない。ただし、逆に継続的に参加していないと、重要な場面で影響力があり意味のある発言ができない。

- ( 2 ) ドナー調整において、自国の強み・比較優位を必ずしも客観的なものとして意識する必要はない。比較優位は誰もが認めるといった性質のものではなく、政治的な配慮が効くものである。また、最初に特定のセクターで支援を始めれば、そのセクターで優位になれることもままある。調整会合に出ていれば、日本として適当な支援案件が見えてくるので、まずバイで手をつけた上で、いくらでも相互調整をやれば良い。現場からは本省レベルの話が見えないことがあるが、逆に本省からは現場レベルの話は見えないので、それを動かす必要がある。
- ( 3 ) やや書生論になるが、ドナー調整会合は受入国のために、受入国のことを考えて議論をしているのだろうか。例えば、教育関係について、ドナー国は自分たちで教師を雇い入れて配置するが、それを必ずしも受入国の大蔵省にきちんと報告し調整していない。援助が続いているうちはともかく、将来ドナー国が引き上げた後、教員予算は受入国自身の財政が負担することになるが、ドナー国が高い水準の賃金で教員を雇い入れたため、それが将来の財政の持続性に影響してくる。ドナー国はそれぞれの援助に国旗を立てたい気持ちはわかるが、受入国の中長期的な成長を視野にいれて、どの分野に援助を注入すべきか優先順位をつけるための調整、議論を行うべきである。そうしたドナー調整会合の在り方を日本から訴えるべきではないか。
- ( 4 ) 「忙しい」ことを援助調整に参加しない言い訳としない 1 つの方策として、職員の業績評価の基準として、いかに円滑な援助調整に貢献したかを加えるという手段があると思う。被援助国側の負担を軽減するための援助調整にいかに積極的に貢献したか、或いは自分の機関の援助の効果を更に高めるために他ドナーの援助をいかに引っ張り込んだかによって、職員の業績が評価されるようなインセンティブ・メカニズムが日本にあれば、責任の押し付け合いではなく、少しは「俺が俺が」という逆の流れになるのではないかと思う。現状では、ドナー調整会合への貢献や、現地市民社会・NGO との対話といった活動は、全く個人の裁量に任されており、やらなかったからといってマイナスの評価を受けることはない。ドナー調整会合への貢献の濃淡は人により差が大きいとの指摘があったが、半ば強制的にそちらに向けさせるには、インセンティブ・メカニズムを導入することが有効ではないか。勿論そのためには、職員全員が同様の基礎情報と目標達成手段を与えられておく必要があるので、組織内のナレッジ・マネージメント、現場への権限委譲を進めるべきであることは言うまでもない。
- ( 5 ) 現地でドナー調整会合に参加していた時、最も感じていたのは、現場の判断で自由になるカネをもっと欲しかったということであった。短期の調査を行ったり、アドバイザー的なローカルコンサルタントを傭上したり、和文報告書を

英文化したり、それができれば、他ドナーにフィードバックできるものが増えるし、1人で、或いは頼りにならないローカルスタッフと一緒にドナー会議に出て感じる孤独感は多少は和らぐと思う。「顔が見える援助」が盛んに言われているが、ドナー間調整の中で存在感を示すのは、何も会議の場で発言することだけではなく、もっと基本的なこととして、自分達の政策、援助プログラム、その成果と評価結果、今後の方向性を、報告書、パンフレット、セミナー、ウェブサイトなどを通じて他ドナーにも公表して、情報を共有していくことだと思う。これは、援助の成果を本部、そして納税者に説明するためにも是非とも必要である。

- (6) メリハリのある国別援助戦略というが、世界銀行の国別援助戦略(CAS)はかなり専門的な知識が盛り込まれており、日本側からインプットするのはなかなか難しいのではないか。国全体と各セクターの理解を踏まえて、大使館や実施機関の事務所で十分なリソースを使って日頃からの情報収集を行うことが前提となる。
- (7) 一国に対して教育支援のみならず、障害者支援、農業支援、医療支援などもやっているが、その全てが必要ないとは言わないまでも、日本として本当に総花的にやらなければいけないのか疑問に思う。実際上は、現地の大使館・事務所で優先順位をつけざるを得ない。今までは予算が右肩上がりだったので手広くやるのが可能だったかもしれないが、今後は分野絞り込みが必要である。北欧などは1受入国2セクターと限定して進めてきている。日本として同様にできないのかと思う。

## 5. 人員体制について

- (1) 日本の在外公館・事務所における経済協力に関わる人員不足が、日本の消極的なドナー調整会合への参加の1つの要因ではないかとの印象を受けたが、そうした日本の援助に関わる人員数と他の援助国の人員数について少し前になかなか興味深い研究がある。ジョージタウンの大学のキャロル・ランカスター教授は、Aid to Africa (1999)という本の中で、援助額に対する正規職員数の割合について、世界のドナーの中でも最低水準にあるため日本内外で懸念を持たれており、1995年の数字で見ると、米国の半分の職員が米国より15%多いバイの支援を行っているとしている。このデータは少し前のものだが、具体的に数字を用いることで「日本の政府援助職員数は他に比べて圧倒的に少ない」という主張に説得力を加えられると思う。

また、海外における政府援助人員の不足の対処策として、日本大使館、JICA・JBIC 事務所におけるインターン制度の充実を図るといえるのはどうだろうか。JICAのインターンシップ・プログラムでは毎年40名ほど海外に派遣しているようだが、こうした制度をもっと幅広く実施することで、正規の駐在職員のバックアップが図れるのではないだろうか。「学生ができることなどタカが知れている」と思われるかもしれないが、USAIDでも充実したインターンシップ・

プログラムを持っているし、米国の学生でもできることをなぜ日本の学生ができないのか、というのが私の信条でもある。学生、特に海外で勉強している学生の「機会費用」などは極めて低いのではないだろうか。

インターン制度のみならず、日本のドナー調整会合への積極的な参加には、日本の援助機関の雇用制度全体の見直しの必要性もある。例えば、「外務省、JICA、JBIC の職員採用試験は日本でしか行わない」などの方針があるとすれば、卒業後の海外実習経験者（例えば米国の Practical Training）や、予算上あまり日本に帰国できない留学生を採用試験から遠ざけているような気がする。よりフレキシブルな雇用制度を登用することで、より多くの人材を日本の援助サークルの中に引き入れることができるのではないだろうか。

- (2) 私がいたネパールでは、ドナー調整にコンサルタントを活用する手法は、北欧のドナーがよく使っていた。コンサルタントは意思決定はできないが、節目の会議になると現地の大使館の公使が出席して、きちんと発言していた。このことは、普段の会議はコンサルタントに任せていても、きちんとファンディングや政策提言に関わる部分では、本国ではなく現地の大使館で対応していたということを示している。勿論、世界銀行と共同でミッションを実施していた DANIDA は毎回母国から本部担当者が来ていたが、フィンランドやノルウェー同様少なくともミッションの主催者ではなくオブザーバーとして参加していた日本は、発言すべき機会にきちんと出席して発言していれば、後はコンサルタントの役務提供を受ける形でも良かったのではないかと今にして思う。そうした予算すら、いちいち 1 件毎に本部に申請しなければいけない体制であったこと、加えて、コンサルタントをこうして活用すること自体が「専門調整員」という予算項目の中でややイレギュラーだったこと、この予算自体が小さかったことなど、使い勝手は良くなかったことを覚えている。