

<基調講演>

大野氏：中山先生、熊谷先生、高倉先生、石井先生、本当にありがとうございます。それから、皆様、お越しくださいますして本当にありがとうございます。政策研究大学院大学の
大野泉と申します。私自身は知財の知の字も知らず、こういった分野の専門家ではありませんけれども、途上国の開発問題に長く携わってきました。はじめは実務者として JICA、それから世界銀行、JBIC を経まして、10 年ぐらい前から政策研究大学院大学で途上国開発を中心に教育や研究をしております。そのような経験を通じて、自分としては開発という分野において、マルチステークホルダー、いろいろな関係者が集まって議論し、どのように日本の国際協力をよくしていこうかという問題意識で産学官での勉強会等を大学でやっております。例えば、民主党政権ができたときには、数年前になりますが ODA の改革・提言についていろいろな関係者と一緒に議論させていただきました。今日はそうした経験も踏まえて「多様化する途上国協力と日本の課題」というテーマでお話させていただき、皆様が議論なされるバックグラウンドを提供できればと思っております。主なポイントでございますが、3 つほどあります。第 1 に、途上国協力をめぐる国際的な環境が、ポスト冷戦期、特に 21 世紀になってからどのように変わってきたか、ということ。第 2 に、そのような変化に対して、援助している側（「ドナー」といいます）である主に欧米先進国、また最近、開発援助を含めて非常に頑張っている韓国、新興国がどのようなかたちで国の政策制度の中で援助政策を位置づけて対応しようとしているのか、ということ。第 3 に、これらを踏まえた日本の途上国協力への示唆、考察をしてみたいと思います。

まず、90 年代以降、冷戦が終わってから国際環境は非常に大きく変わりました。ご承知のことだと思いますけれども、1 つは東西緊張が緩和したものの、逆に局地的な内戦や紛争が増加しています。そして、最も影響力が大きいのはグローバル化の進展です。世界の相互依存が非常に深化し、世界の一体性が大変なスピードで速くなっています。途上国に流れる民間資金のフローも非常に増えておりますし、同時に、NGO を含む市民社会の発言力も拡大しています。その中で、国境を越えた地球的な規模の課題が現われ、迅速な対応を求められるようになりました。感染症、地球環境問題、金融危機、テロリズム等はあっという間に広がり、そのようなリスクが顕在化したのです。同時に、途上国協力のプレイヤー自身も多様化しておりますし、新興国の台頭はいうまでもございません。ただ、同時に途上国の格差の問題はありますし、途上国の中でも中進国と脆弱国とに二極化するよになりました。さらに貧困問題というのが、先進国と途上国だけではなく、途上国の中あるいは中進国の中、先進国の国内でも深刻になり、貧困問題が非常に複雑化するようになりました。また、IT の進展により情報革新が加速化しています。いろいろな情報があっという間に伝わるわけで、IT が持つ社会のインパクトが大きくなったことは、「アラブの春」を通じて皆様もよくご存じだと思います。また、私たち日本人自身が感じたように、東日本大震災を含め、いろいろな災害のリスクに我々はいつもさらされているという脆弱性に対する認識も高まったと思います。

昔は途上国の開発問題・援助というのは、単純な答えがあり、「経済開発をすればいい」、「成長すればいい」、「そのためにインフラが必要だ」、「資本を投下すればいい」と、1950～60年代には考えられていました。しかし、それだけでは貧困の問題は解決できず、社会的な側面を考えなければいけない、制度も考えなければいけない。そして、2000年代にはミレニアム開発目標のもとで国際社会が一致団結して、貧困問題解決のために「みんなで頑張っていこう」というような話へと広がってきたのです。

そして、近年はグローバルな問題が重要になり、開発課題が多様化・広範化、しかもその中で専門化しているという現実があります。同時にそれを担う関係者も多様化しています。先程申しましたように、アジアでは中国・インド、もちろん韓国もそうです。BRICsといわれる新興国が途上国協力の重要な担い手として台頭してきています。彼らはまだ自分たちは途上国といっていますけれども、実は膨大な資金を途上国に供給しています。それから、今日議論になると思いますが、民間企業が活動する領域も新興国・途上国へと広がってきています。もちろん市民社会もそうです。つまり、アクターも多様化しているということです。そのようなことが複雑に絡まって、政治的なパワー、世界システムは多極化しています。今は G7 から G20 へといった時代になっていますし、国際機関においても中国の発言権の拡大、投票権の話もでてきています。

このグラフは、先進国から途上国に流れる資金量を示したのですが、グラフ全体が示すとおり、全資金量はこれだけ大きく増えています。赤紫色は ODA（政府開発援助）で、ステップバイステップで金額は伸びてはいますが、それを上回る金額が水色で示す民間資金です。その上にあるのが民間の財団や NGO の資金です。もはや、途上国に流れる資金の 3分の2以上を民間資金が占めるようになってきているというのが現実です。

この図は援助を担ういろいろなアクター、プレイヤーが、これだけ今は多極化している、ということを示したものです。かつてはピンクで書いた2国間の援助機関、日本でいえば外務省あるいは外務省の下で ODA を担っている JICA 等、そのような2国間機関が中心でした。あとは黄色で示す世界銀行や IMF、国連関係機関でした。最近、広がっているのが、それ以外の水色で示してある NGO、及び民間の財団、民間企業による投資です。緑色は途上国の中国・インドなどの新興国です。例えば、ビル・ゲイツと夫人が運営しているゲイツ財団が1年間に実施する援助が、日本の ODA の3分の1ぐらいにも相当します。それだけの規模があるということです。

この図はアジアの台頭を示すもので、中国が日本を抜いて GNP 総量では世界2番目になり、中国が2030年には世界1位になるだろうと推定されているのはご承知のとおりです。アジアだけではありません。アフリカに流れる民間資金がこれだけ拡大しているのが事実です。また、世界の人口の推移を考えますと、今は中国が圧倒的に大きく、インドも大きいですが、これからはアフリカの人口も伸びてきます。そのような意味では、アフリカは単に資源がある国というだけではなくて、将来のパートナーとして、あるいは市場としても、長期的には非常に重要な相手になってくるということがあると思います。

このように考えますと、私を含めて開発援助をやっている者は ODA だけの世界で生きていたわけですが、今後は「援助」を超えて、「Beyond ODA」という発想でやっていかなければ駄目だというのが事実だと思います。グローバル化によって途上国の問題と国内の問題とは不可分になって、一体性が増しています。これは何を意味するかといいますと、対外的な政策と国内の政策の一貫性が強まり、迅速な対応が非常に必要になってきます。また、地球環境問題が一番いい例だと思いますが、長期的な途上国の開発の問題自体が、世界の繁栄や平和・安定に貢献するということが、まさに重要になってくるわけです。実際に G7 や G8 の議題をみると、70~80 年代と変わって、今は開発問題やアフリカや気候変動が主なトピックになっています。食料安全保障もそうです。つまり、21 世紀型の新しい環境の中で新しいグローバルなポリティックスが出現しており、私たちは、それを考えながら取り組んでいかなければなりません。何度も言いますが、新興国のパワーや、これだけ重層的に、バイ・マルチ・地域とさまざまなレベルでの取組が進んでいること、民間の外交が重要な影響を持つようになってきていることを、しっかり認識する必要があります。そして、アジアは持続的な高成長を遂げている地域としてとりわけ政治・経済的な重要性を持っており、日本はアジアの中にあるわけです。

これから、「Beyond aid」という発想から、4 つほどトピックをご説明したいと思います。1 つ目の例は、グローバル・ヘルスです。これも単に途上国の貧しい人たちの健康や医療だけの問題ではありません。グローバル化によって健康問題は外交問題化している。新型インフルエンザなどは非常に速く伝わりました。日本にも影響がありました。また、まさに知財の分野だと思いますが、エイズの治療薬を典型として、専売特許と知的財産権問題をどうするかという話について、途上国に対しては安い価格で提供すべきではないか、というような議論が行われたわけです。実際に欧米先進国では、グローバル・ヘルスの問題は、単に援助機関が取り組むわけではなくて、外交問題・戦略問題をやっているシンクタンクも含めて取り組み、「こうあるべきだ」という提言をして、それが政策になっています。ブルッキングス研究所やアメリカでも国際戦略研究所 (CSIS) 等は実際にグローバル・ヘルスのための政策提言を NGO 等を含めて考え、議論し、提案しています。もちろん援助機関も入っています。そして、開発援助を担う機関におきましても、昔は WHO がその専門機関でしたが、それ以外のアクターが本当に増えています。

これは、武見敬三先生が、私たちの ODA 改革を議論した勉強会に来てくださりまして、見せてくれた図です。Global Health Initiative Circus とありますが、これだけいろいろな組織がかかわっている、と。水色は国連や国際機関など旧来のところ。濃いブルーのところは 2 国間の援助機関で、伝統的なドナーです。それに加えて民間セクターや NGO が協働するプログラムがあります。誰がどのようなかたちで交渉しているのか、非常に複雑です。もちろん製薬会社も入っています。このような状況の中でどのようにしていくか、ということを考えなければいけません。

2 つ目の例ですけれども、平和構築や脆弱国支援においても「援助を超えて」という動

きがでてきています。昔は援助している者は、軍事関係者とほとんど関係がなかった。と
いいますか、お互いに別々のことと考えて行動していたと思いますが、冷戦が終わって逆
に内戦が勃発するようになり、人道的な目的のためには援助関係者も紛争地に入らなけれ
ばいけないというところで、いろいろな議論が出てきました。もっと最近では 2001 年に同
時多発テロがあり、アフガニスタン、イラクへの支援がはじまり、国際的社会や対米協調
という観点からも開発協力と軍事的な問題が不可分になってきました。また、「アラブの春」
の場合、リビアの例が示すように、先進国を含めて人道援助と軍事が同時平行して入っ
ていったということがあります。日本の場合は、自衛隊をめぐる役割が特殊ですから、欧米
ほどではないかもしれませんが、このような現実をふまえて、国際社会ではどのようにし
て軍事的側面と人道援助が一緒になってやっていくか、という議論が行われているわけ
です。

3 つ目の事例ですけれども、官民連携という意味で「援助」だけではなくて民間、市場
を通じた協力として、例えば、BOP ビジネス (Base of the Economic Pyramid) への取組
みが増えてきています。私自身もかかわっています。ご承知の方もいるかもしれませんが、
このようなピラミッドをご覧になることがあると思います。世界の人口のうちの基盤、ベ
ース (あるいは底辺と言う方もいらっしゃると思いますが) にある、年間所得が 3 千ドル以下の
貧困層が少なくとも 40 億人ぐらいはいるだろう、と推定されています。彼らは今まではど
ちらかという援助の対象としてみられていて、ビジネスの対象としてみられていなかっ
た。ただ、彼らを消費者として、ニーズに合って彼らが欲しい物を買えて届くように、あ
るいは彼らが生産者としてかかわれるように一緒になってやっていけば、ビジネスのいい
パートナーになるのだ、という新しい発想です。つまり、ビジネスの本業として、彼らの、
彼女たちの社会的な課題 (水の供給や栄養食品等いろいろあると思いますが) を一緒にな
って解決することをめざすものです。そのような新しいモデルが「BOP ビジネス」として
今、注目を浴びています。国際社会が合意した開発課題であるミレニアム開発目標、途上
国の貧困問題や水の提供の問題をビジネス的手法で解決していきましょう、ということで、
今、援助関係者とビジネス側は非常に歩み寄っているという状況があります。

これは、事例として、どのようなかたちで開発アジェンダとビジネスが接近してきたか、
ということを示したものです。ご承知のように 1992 年はリオ・サミットがありました。今
年は「リオ+20」がありましたけれども、1992 年ぐらいから地球環境問題が重要視されて
きて、そこと企業の行動ともリンクされるようになってきました。

企業にとっても環境のマネジメントというのが ISO に入ったり、2000 年に国際援助社会
が合意したミレニアム開発目標においても、8 つのターゲットのうちの 1 つが環境の持続
性です。みんながパートナーを組んで民間セクターも政府も途上国も一緒になってやっ
ていきましょう、というパートナーシップもアジェンダに組み込まれています。今年「リ
オ+20」会議で開催されましたが、民間企業も含めたかたちでどうやって将来の持続可
能な開発を実現するか、またミレニアム開発目標自体が 2015 年までの期限ですが、その後

の国際社会がめざすアジェンダはどうあるべきか、というような議論も始まっており、まさに「一緒になってやっぺいこう」というプロセスが始まりつつあります。

4つ目の例ですが、これがまさに今日の地球環境問題ともかかわってくると思いますが、これだけ新興国が台頭し、経済活動が広がってきている中で、環境の問題も一国の中ではなく、ただ公害というだけではなくて、範囲が広く複雑になり、また地球規模になってきています。水、食料、エネルギーの問題は不可分ですし、そのような需要がどんどん増えていくということがあります。このようなことで、今の「生産・消費パターン」が持続するのかどうか。「グリーン経済」へ転換する必要性等、いろいろな議論があると思います。

次のいくつかのスライドはそのようなことを示したものです。環境白書によりますと、2つのことがいえると思います。1つは、70年代と比べて、今エネルギー消費量が2倍に増えているということです。もう1つは、そのほとんどが化石燃料であるということです。オレンジの、赤っぽいところです。もう1つは、これをみますと、エネルギー需要の中で今占めている割合が増えているのは中国やアジアの新興国です。新興国のエネルギー需要が非常に増えています。そのようなことを考えますと、今後どうしていくか、ということは重要なのですが、そこで大変なのが気候変動の交渉です。もちろん新興国も含めて「自分たちは発展する権利がある」と主張しますし、温暖化ガスの削減目標にはなかなか合意できません。そうするのだったら先進国はもっと支援しろ、という話になってくるわけですし、技術も移転してくれ、と。このようなところで知的財産権の保護はどのようになっていくか、企業側のインセンティブということも出てくると思いますが、もちろん日本を含めて先進国もいろいろな意味でODAで環境協力をしているわけですが、今後これだけ民間の企業の活動が新興国、途上国に広がっていくときに、国際的な知財の問題というのも重要になってくるだろうと素人ながら思ったりします。

それでは、このような大きな変化があるという中で、アメリカ、イギリス、ドイツ、韓国を事例に挙げたいと思います。このような主要な援助をしている国は、どのように対応しようとしているのか、について簡単な比較を示しながらご紹介したいと思います。後で各国ごとに事例を示しますが、まずアメリカの特徴は、国家安全保障戦略があることだと思います。国家として何をやるか、というビジョンを政権ごとに決めます。ですから、オバマ政権はオバマ政権なりに決めるわけです。この場合、よくいわれるのは3D、つまり「Defense」、「Diplomacy」、「Development」の関係と開発問題の位置づけです。この3つをどう位置づけるかは、政権ごとに違います。ブッシュ政権のときはdefenseが一番上でした。developmentはそれに従属して、イランやアフガニスタンへの援助が急増したわけです。オバマ政権の場合は、もう少し3つのバランスをとってやっぺいこう、という方針。特にdevelopmentとdiplomacyを結びつけて、「開発外交、経済外交だ」ということで、ハードパワーよりもソフトパワーを強調しながら、それで世界の安定と平和を促進していこう、という方針です。いずれにせよ、国家安全保障戦略の方向性は各政権で決めるわけです。その中で開発問題も位置づけられるわけです。援助の場合は、オバマ政権は3つの

重要課題を特定しています。食料安全保障、グローバル・ヘルス、気候変動です。その 3 つにおいて担当する、コアとなる省庁・組織を決めまして、全政府的に調整しましょう、というのが彼らの意図です。けれども、実際にどうなっているのかは分かりません。

イギリスは、非常に特徴がある国で、イギリスは開発援助を専任とする省があります。国際開発省 (DFID)、ディフィッドといいます。そこは外交・商業的な利益と「開発」を全く切り離して、開発は国際益のためにあることを掲げ、「国際益」を省益とした省です。そこで、国際開発政策を政策と一貫してやります。その意味では、開発政策においては司令塔がはっきりしています。同時に今の保守党・自民党連立政権になってからアメリカのような国家安全保障会議 (NSC) ができました。その中で開発を担当する省 DFID もメンバーになり、先程言いました、リビアを含めた脆弱国の支援や、気候変動の問題や、新興国にどのように対応しようか、という議論に参加します。NSC で大きな方向性が定まり、では開発面ではどうするか、という段階になれば、その中で DFID が役割分担にもとづいてやっていく仕組みがございます。

ドイツの場合は、イギリスほどシステマティックな行政メカニズムはなく、援助を担当している省庁もかなり複雑でたくさんあります。ただ、実施機関であります国際協力公社 (GIZ)、これは JICA のような組織ですけれども、そこが ODA だけではなくて、非 ODA の予算も国際協力であれば動員して実施することができます。ですから、新興国に対しても、あるいは、例えば環境省が中国に対して環境協力をやりたいということになれば、GIZ にお金を流して、GIZ を通じて中国 (ODA は卒業) への協力ができる。そのような意味で、実施レベルで総合調整できるようなメカニズムがあるという特徴があります。

日本の場合は、開発アジェンダがどんどん広がっている中で、ODA 大綱も変えて、「人間の安全保障」を打ち出し平和構築もできるように理念を広げたり、あるいは、一時は首相を議長とする海外経済協力会議ができましたが、今はなくなって機能していないと思います。大震災もありまして、今日本の予算自体が厳しい中で、どうしていこうかと模索している段階だと理解しています。

韓国は非常に元気です。新興ドナーで、OECD に数年前に入りました。まだ援助の量は少ないけれども、数年のうちに 3 倍にするのだ、と非常に元気です。3 倍になったとしても援助量は日本の 10 分の 1 ぐらいです。しかし、自分たちの最近の経験を途上国と共有できるということで、自らの開発経験をソフトパワーにして、それをどんどん発信していこうと、大変な勢いで取り組んでいます。彼らは民主化にも成功した、経済成長にも成功した、農村開発セマウル運動もやった、IMF に金融危機のときに随分やられたけれども自分たちは立ち直った、いろいろな売りがあるわけです。それを途上国と共有していこう、ということで頑張っています。

これは日本の援助の数字です。ODA の各国別の数字です。一番大きいのはアメリカです。分かりますように 2001 年ぐらいから急激に増えています。これは 9.11、2001 年の同時多発テロ以降、ブッシュ政権のときに 3D の中の defense を最重視しましたが、テロの根源は

貧困だということで、イラクやアフガニスタンを含めて援助を増額する方針が打ち出され、大幅に増やしたということがあります。他の国の援助機関も 90 年代は少なかったですが、2000 年代に入り、MDGs 達成をめざし ODA を増やしております。日本は、最近は厳しい財政の折、ODA 予算は減っております、かつての世界 1 位から 5 位になっています。円高ですからまだいいのですが、そうでなければドルベースで日本はもっと低かったと思います。

これらの国について、より詳しく説明します。アメリカのオバマ政権につきましては先程申したとおり、国家安全保障戦略があって、その中で開発がソフトパワーとしてブッシュ政権よりは位置づけが上がった、ということが重要なポイントです。ヒラリー・クリントン国務長官も、「開発外交」に非常に積極的です。オバマ大統領自身が大統領令として国際開発ポリシー (Global Development Policy) をつくりました。その中で、1 つ変えたのは、彼が主宰する国家安全保障会議 (NSC) の中に、国際開発を担う国際開発庁 (USAID) を必要に応じて参加することができるようにしたという意味では、開発関係者が声を出す場ができたといえましょう。また、アメリカは、国際開発庁 (USAID) という組織以外にも、20~30 の機関が援助をやっているのですが、なるべく協働してやろうということで、全政府的なアプローチをとることを打ち出し、3 つの重要なアジェンダ、食料安全保障、グローバル・ヘルス、気候変動と決めまして、それぞれハブとなりコーディネートする組織を決めることが行われていると聞いています。

本当に機能しているかどうか分かりませんが、そのような意図をもってやっていこう、ということがオバマ大統領のときに出てきているわけです。

イギリスですが、先程申したように、非常にユニークで、国際開発省 (DFID) という省がありまして、そこが開発政策の立案と実施をすべて一元的にやっています。しかも、省ですから、省益として「開発が重要だ」ということを言えるわけです。ミレニアム開発目標が目指す貧困削減について、これを最上位の目標として、それを達成することが DFID としての役割と定め、非常に使命感のある組織です。それに基づいて援助も増やしていこうということで、一生懸命国内でもやっています。この厳しい予算の折ですが、ODA は引き続き伸ばそうというのが政府の方針で、保健と援助だけは予算が増えている。ほかは全部一律 1 割カットという厳しい予算状況と聞いています。彼らとしては、途上国の開発においてイギリスがリーダーシップをとっている、あるいは、世界のいろいろなシステムをつくっている、というようなところをアピールすること自体が国民の世論で得られるし、おそらく国内にもパキスタンやインドやアフリカからの移民が多いので、そのようなところの支持も得られる。そのようなことだと思います。これは連立政権になったとしても変わっていません。

このようなかたちで、イギリスの場合は、オレンジが示しますけれども、DFID という省があって、そこが例えば貿易問題であれば貿易を担う経産省や外務省と一緒にあって、協働ユニットをつくって、WTO などについては DFID の場合は途上国の立場から議論してい

く、という体制をとっています。つまり、イギリスのグローバルな課題への対応方法は、首相と財務大臣と国際開発大臣という、主要閣僚が皆、開発問題に対して関心を持っている、というところで、DFID を中心としながらいくつかのトピック、おそらくほかの経済的な問題や脆弱国支援などほかの省庁と関係するところも調整する一つの軸になっているといえると思います。例えば、貿易政策、WTO につきましても、DFID と経済関係の省が一緒になってポリシーユニットをつくって交渉のときもいろいろな議論をしていく。あるいは、脆弱国支援の場合は、DFID と外務省と防衛省 (DOD) が一緒になったユニット (Stabilization Unit・安定化ユニット) というのをつくって、いろいろなお金をプールして支援をしていく体制が敷かれています。また、先程申しましたように、国家安全保障会議がキャメロン政権でできましたので、その中に国際開発をする省も入って、もちろん外務省や防衛省や経済産業省も入っていますが、その中でいくつかの重要な課題について議論し、お互いに役割分担で行動していく、と。例えば「アラブの春」の場合、リビアの場合は軍事作戦があったと思います。その時に人道援助はどのようなタイミングで行くか、ということ、そのようなところで議論するわけです。それを理解した上で、それぞれの省庁が自分たちがやるべきことをやっていく、と。そのようなかたちで動いていたと聞きました。また、イギリスが強いのは、国際的なシステムをつくっていくこと、国際的なルールへの働きかけだと思います。ですから、自分たちだけではなくて、国連機関や世界銀行などに影響力を与えながら、そのルールをつくっていくというところが非常にうまいなと思います。

ドイツの場合は、イギリスほどはフォーマルな枠組みで戦略的に政策調整ができていないわけでは無いのですが、援助実施機関にユニークな取組がみられます。GIZ と書きましたが、これはドイツの国際協力公社です。ドイツも経済協力開発省という政策をするところ、実施は資金協力と技術協力を担う組織は別なのですが、最近、技術協力や人材育成の ODA をするところが 1 つにまとまりまして、国際協力公社 (GIZ) となっています。その中で、先程申したように、ここは国際協力においてたくさん人を抱えていて、1 万人近くいます。すると、ほかの省庁も国際協力をやってもらうときにはこの仕組みをつかったほうがやりやすいということで、援助から卒業した国も出てきていますけれども、ODA 以外の資金もここを通じて流して国際協力をやってもらう、というようなこともやっております。ですから、実務レベルでそのような調整が行われているというようなことだと思います。

イギリスとドイツについてももう少し調べてきたことでもありますのでご紹介いたします。

どのように新興国に対して対応しているか、ということですが、今言ったことと重複するかもしれませんが、イギリスの場合は国家安全保障会議があって、その中でイシューごとに関係省庁が議論をして役割分担をもって取り組んでいく、ということがあります。ドイツの場合はそこまではありませんけれども、今申し上げたように実施レベルでそのようなことを行っているということと比較したものです。

次に韓国について触れてみたいと思います。韓国は OECD 中の開発援助の委員会に加盟したのはつい 2 年前でございますけれども、援助自体は小規模ながら 60 年代からやっていました。ただ、援助機関ができたのは 80 年代の後半ぐらいからで、非常に新しいわけです。韓国の援助の仕組みは日本に似ており、日本をまねたということもあると思います。韓国の韓国国際協力団 (KOICA) は、例えば外務省の関連組織であるということ。外務省がそこを所轄して国連への拠出をしている。また、企画財政部は日本の財政省に相当しますが、そこに韓国輸出入銀行、ここが ODA の借款もやっているのですが、そのようなところが属しています。世界銀行や IMF というような国際金融機関へのお金も出しています。経産省に当たる知識経済部というのは別途 JETRO 的な KOTRA というものをもっていたりします。ただ、おそらくこれは日本をまねたのだと思いますが、ここ数年ですが、2006 年には首相が議長となって省庁間の調整をする国際開発協力委員会ができました。また、国際開発法を 2010 年に制定しました。そのような意味では、ここ数年日本よりもはるかに速いスピードで改革が進んでおり、包括的なアプローチをしよう、という政策的な意図はあるといえると思います。ですから、これをみると分かりますように、省庁や関係機関は分かれています、Working Committee とか国際開発協力委員会のもとで、首相が議長となって関係する省庁の幹部や援助機関や民間の方や NGO の方や研究者が集まって、重点国をいくつにするか (韓国の重点援助国は 26)、グラントとローンの割合はどうしようか、とったことを議論しているということです。韓国は今非常に元気です。これは日本の企業の方も、「なぜサムソンがあんなに元気なんだろうか」といろいろ話題になっていますけれども、やはり援助の世界をみても本当に元気です。つい最近、G20 のサミットで、その時に今までは G20 は金融危機のためのフォローアップというかたちで金融関係の監督関係の議論が多かったのですが、開発のアジェンダを入れるんだ、ということで、「ソウル開発コンセンサス」を合意しました。また、OECD の開発援助委員会の中でも重要な役割を果たして、昨年は援助効果向上を議論する会合の議長を務めたり、あるいは環境 ODA についても Green Growth を国の重点施策として進めていこうではないか、と積極的に取り組んでいます。また、先程申しましたが MDGs、ミレニアム開発目標後の 2015 年以降の世界の開発アジェンダをどうしようか、という議論について、韓国の政府シンクタンクが優秀な人材を配置して、国際社会や研究機関と議論してつくっています。国連の事務総長は、潘基文ですから、その意味では韓国としてはここで頑張っていこうという意欲があるわけです。もう 1 つは、自分たちの開発経験を途上国に紹介していこう、ということで、知的支援のプログラムも始めていて、韓国の経験ベスト 100 を選んで、モジュールをつくらうとしています。輸出振興や開発計画の策定、セマウル農村開発等、みんなが関心のあるテーマに従って英語でモジュールをつくらう、それを元に途上国にみせて、関心のある国と対話を始め、いろいろな技術協力や資金協力をしていく、というように取り組んでいます。非常に戦略的にやろうとしています。なぜこんなに頑張れるんだろうかと私も思っていて、韓国に行ったときに知り合いの研究者と議論してみましたが、おそらくこのようなことでは

ないかと思います。今年、韓国は大統領選挙がありますが、李明博政権ではこうです、という話です。韓国の場合、大統領は 1 期しか務められません。民主化の経験も経ていまして 5 年間だけです。すると、各大統領は自分が政権を担当するときに、少数の、「これだけは自分でやりたい」といったアジェンダを準備して臨みます。

そのアジェンダを実施するために自分が就任したら大統領委員会というのをつくりまします。例えば、「未来とビジョン」とか、「国家競争力」、「国家のブランド力」、「Green Growth」。これらが今の李明博政権の重要なアジェンダです。それを決めたら、大統領委員会の議長となるのは大統領の信頼のおける、例えば元ソウル市長など知識も政治的な力もあるような方になるのですが、大統領委員会を支える事務局をつくって、その政権期間中はずっとあるわけです。事務局に関係省庁の方たちが集まってきて、そのタスクをやります。Green Growth であれば担当する事務局があって、そこにいろいろな省庁の方たちが出向してきて、(何年間いるのか分かりませんが) そこで作業をする。重点施策については大統領委員会で方針を決めて、後は関係する組織に実施してもらう。そのような体制が組まれています。ですから、トップダウンで、ODA の場合も「国家のブランド力」、「Green Growth」といった重点施策にしっかりと組み込まれているわけです。そのような意味で、ODA が国家戦略に位置づけられているのではないかと思います。

最後の 10 分間ほどで日本の取組への示唆を考えてみたいと思います。これは日本の援助政策の変遷を援助の金額と同時に示したものです。これはドル建てなので、今 ODA が減っていますけれどもそれほど表れていないということになります。何を言いたかったかといいますと、昔は、90 年代ぐらいまでは「日本の援助の戦略は何か」ということをあえて議論しなくても、何ために日本が開発協力、開発援助をするのか、ということが政治的なコンセンサスあるいは経済界、国民を含めてあったのではないかと。もともと日本がどうすべきかという日本の目標、目指すところは、経済復興であったりキャッチアップであったり先進国の仲間入りをするなど、それがはつきりしていたわけです。その中で ODA、援助政策自体も暗黙のうちに国の重点施策の中に位置づけられていたわけです。昔は賠償により日本が戦争をした相手の国に対して償っていくところからまず援助が始まったのです。これが日本が援助を開始した時期です。それから今度は自分たちも伸びていくというところで、日本の経済的な発展に合わせて援助が行われた時期で、輸出振興策も念頭に、ODA の倍増計画が次々と打ち出されました。今度は日本が大国になったときにはアメリカとの貿易摩擦が出てきて、黒字を還流するためにも国際貢献をしましょう、と。そのような外圧に対することもあったと思います。トップ・ドナーになったことで、国際貢献すること自体が 1 つの目標になったわけです。こうした理由から、過去数十年にわたり、「なぜ ODA をするのか」ということ自体が、国家何々戦略会議などをつくらなくてもあった時代がありました。ですから、各省庁も ODA といえば予算要求は通った時代だったと思います。今は全く逆だと思いますが、それが、国際環境がガラリと変わり、気がついたら日本の経済力も今難しい段階がある。日本自身が困難になったときに、今度は私たちが何をしたい

のか。世界も変わった、日本も大変だ。その時に再定義するときの仕組みというのが今ないのではないかと思います。それで、今、「どうしようか」ということで、援助関係者、開発関係者を含めていろいろ苦しんで悩んでいるということだと思います。ですから、そのようなことを考えますと、グローバル化によっていろいろ国内外の政策の垣根は低くなりましたけれども、日本自身が外と中がいかにつながっているか、そして、対外的な環境をどうやって国内のことも考えながらやっていくか、ということは、あまり議論をしてこなかったのではないかと。ですから、国民意識も対外的なことに弱体化している。政治家もあまり思っていないというところがあるのではないかと思います。アメリカの場合は国家安全保障戦略、イギリスの場合はとにかく国際益であり、ミレニアム開発目標 (MDGs) を掲げるわけです。そのような軸となるような国家戦略ビジョンが日本の開発協力を考えるときにあるのかだろうか、というところがあると思います。ですから、世界の中の日本とか、何のための ODA なのかを考え、国益と国際貢献をつなぐ戦略、そして国民とこれを共有する場や仕組みが日本は弱いまま、現在にきたのではないかと思います。

特に今は大震災もありまして難しいときでもありますので、そのような中で私たちはこれだけ変わってきている世の中、世界に対して、世界をみながら 21 世紀のグローバル化時代らしい国際協力、開発協力をするための仕組みを考えなければいけません。そのためには組織を超えて戦略性をもったかたちで、みんなで集まって考えていくということが必要で、それが「政策力」ということになるのではないかと思います。

ただ、日本は全くだめなわけではなくて、いくつか興味深い取組もありまして、そのようなことを考えていけば、これを重要な課題に対して着実に実施していけばそう未来は暗くないのではないかと考えています。1つはグローバル・ヘルスです。これは武見敬三先生のチームというのは、政府の関係者あるいは民間の NGO の組織も頑張っていてやっている分野で、民間レベルの外交努力と政府の努力が一緒になって、グローバル・ヘルスについては日本からも政策を策定・発信していきましょう、研究成果も出していきましょう、という仕組みができています。なぜできたのかといいますと、1つは武見先生を中心とする政治家かつ専門家がおられること。彼は、内外ともに強い研究ネットワークをもっています。武見先生は選挙に落選していた時、ハーバードの客員研究員をされて、国際的なネットワークをつくられました。その意味で日本の中で議論をされ、それが日本の政府の関係者ともつながり、政治家ともつながり、国際的にもつながる。それを支えるグループとして、この4月に亡くなられましたけれども、日本国際交流センターの山本 正 氏の組織が、そのような勉強会をいろいろなステークホルダーを招いて議論して、政策文書をつくって、それを外務省や厚生省とも共有することをしました。その結果として、これを「洞爺湖 G8 サミットのときに発信していこうではないか」という気運も出てきましたし、国際保健政策としてかなりの部分が実現されました。岡田前外相もそれを踏まえて医療関係の専門誌に投稿するという動きがありました。これは、前向きな取組の1つの例だと思います。

なぜこれができたか、ということを考えてみますと、国内の省庁間の調整をする動き、

ネットワークがあったからです。これは残念ながら政府がイニシアティブをもってやったというよりは、非営利・民間の山本氏の組織が取組んだといえましょう。そして、国際的なネットワークです。武見先生がもつハーバード大学の研究者たちのネットワークを使い、発信力をもつことができました。このような点が国際的な政策力を発揮していくための 1 つの重要な要素ではないかと思います。

もう 1 つの事例としては、先程紹介しました、BOP ビジネスに期待しています。これはビジネスを本業としながら、途上国の開発の問題、社会的な課題の解決をめざす取り組みです。日本としても 2009 年が「BOP ビジネス元年」といわれますが、日本の特徴は経済産業省が産業政策としてアプローチするものと、外務省、JICA などが国際協力政策としてアプローチするものの両方が組み合わされていることです。ややもすると企業の利益と開発の利益がなかなか合致しない場合もあるのですが、これを一緒にやっという政策的な意図もあって、オールジャパンでやろうという取組が始まっています。その意味で、関係者が全部情報共有できるような「BOP ビジネス支援センター」というホームページを通じた、情報ネットワークがあり、事務局は経産省、JETRO が務め、支援ツールをもつ公的機関や NGO も含めるかたちで情報共有し、参加できて、セミナーでも議論できるフレームワークができました。このような意味で、経済産業省がもつ「BOP ビジネス支援センター」が 1 つの枠組みとなり、NGO 関係や外務省も含めて一緒になって補完していく動きが今始まりつつあります。

そのようなことを考えますと、重要なことは「日本が今何をすべきか」というような、日本の国家のあり方、国家戦略ビジョンを決めることではないでしょうか。その中で、少数の戦略的な課題というのを特定して、これは開発の場合ですけれども、その中で途上国や国際社会のニーズ、これは国際益にあたるものですが、同時に日本の国民にとってもどのような恩恵があるか、という日本の国益的なところ、同時に国際面も含めて日本だからこれが貢献できる、というものを明確にすべきだと思います。

そして、これらが重なる領域を考えていくプロセスをつくる。プロセスをつくることと、方向性を議論し、そのために戦略的な課題別に優秀な人材を官民とわず動員して、オールスターチームを政府が事務局となつてつくり、それに対するシンクタンク機能も作っていいのではないかと提案しています。そのような意味で、政府の中でもいろいろな政策人材の組織間交流も大事だと思いますし、そのようなことができてこそ国際的な政策力の強化ができるのではないかと思います。武見先生たちのグローバル・ヘルスの取組には、そのような要素がありましたけれども、実際に動かし調整したのは山本正氏の民間の非営利組織です。こうしたことをもつとシステミックにできるように考えられないだろうかと思えます。

最後になりますが、私自身本当に素人でございますけれども、今日これから皆さんが議論される知財戦略や制度というものは、これだけいろいろなビジネスの活動が世界に広がり、グローバル化している中で企業の活動がまさに途上国を含めて非常に重要になってい

ます。その中で、私のように途上国の立場を考える側からみれば、技術移転は当然先進国から途上国にすべきだと思ってしまうのですが、企業のインセンティブとして知財がどれだけ保護されるかなど、いろいろなことがあると思います。そのようなことも含めて考えていくこと、あるいは国際的な制度を含めて考えていくことに、日本としても強くかかわっていくということは避けられないのではないかと思います。特に知財戦略というのは、日本は「イノベーション立国」とか「課題解決先進国」を目指しているわけですから、日本の将来あるべき方向と不可欠だと思います。また、省エネや新・再生可能エネルギー、リサイクルといったことは BOP ビジネスを含めて、非常に重要なアジェンダでございますし、日本がまさに比較優位をもつ環境技術だと思います。ですから、このようなことと、今の途上国の開発とを視野に入れながら、どのようなかたちで途上国の支援をしながら日本の企業、日本の成長と両立させていくかを考えていくか。知財の保護と国際的な制度づくりといったことをどう考えていくかは非常に重要になるだろう、と素人ながら思います。ですから、オールスターチーム、オールジャパンでの取組を、これだけ重要な知財戦略、知財制度というところにおいてもやっていく必要があるのではないかと思います。また、開発援助にかかわる者として調べてみたら、JICA、特許庁、WIPO、財務省を含めて、いろいろな支援が知財分野であるわけです。それは全部違う組織がやっていて、それがどこまで日本全体の知的財産というところの制度や保護、ハーモナイゼーション、日本の戦略に合うかたちで途上国の制度を段々底上げしていく、その辺のバランスをとりながら、どのようにやっているのかということを考えたりしています。ですから、これだけ重要な知財戦略において、自分も含めて広いステークホルダーがかかわり、考えていくような仕組みを考える時期にきているのではないかと思います。

これはあくまでも、今後の議論への＝バックグラウンド＝として、至らないところがございますが、皆様にとって何かの参考になればと思っています。また、後半のパネルディスカッションのときの参考になればと思いますけれども、開発を通じて、オールスターチームで、みんなで政策力を強化しましょう、ということも前に議論したこともございまして、そのようなことも含めてまた皆さんと後半考えていければと思っております。どうもありがとうございました（拍手）。