

Discussion Paper Series

**RIEB**

Kobe University

DP2012-J03

体験的 ASEAN 援助論

青山 利勝

2012 年 5 月 23 日

\*この論文は神戸大学経済経営研究所のディスカッション・ペーパーの中の一つである。  
本稿は未定稿のため、筆者の了解無しに引用することを差し控えられたい。



神戸大学 経済経営研究所

〒657-8501 神戸市灘区六甲台町 2-1

# 体験的 ASEAN 援助論

神戸大学経営経済研究所教授

青山 利勝

第1章 ASEAN への日本の協力	1
1. ジャカルタ赴任の顛末	1
2. ASEAN 基金という名の地域国際機関の誕生	3
3. なぜ日本は ASEAN 基金への援助を決めたのか	6
第2章 ASEAN 基金との衝突	7
1. ASEAN 基金理事会の思惑	7
2. 日・ASEAN 連帯基金の運用を巡る解釈の違い	11
3. ASEAN 基金理事会と事務局の緊張関係	15
4. ASEAN 基金事務局の財政難	18
第3章 連帯基金プロジェクトの基礎作り	20
1. どのようにアカウントビリティを確立したか	20
2. どのようにプロジェクトのコンセプトを確立したか	24
3. 優良プロジェクトをどのように見つけるか	27
4. プロジェクトの審査基準を作ることができるのか	29
第4章 最大の難関の到来とプロジェクトの成功	31
1. どのように財務管理の透明性を実現したか	31
2. プロジェクトの発掘と形成までの努力	34
3. 最大の難関の到来と和解のプロセス	36
4. プロジェクトの成功と評価	40
第5章 新たな知的貢献へのニーズ	44

(いささか旧聞に属する話で恐縮であるが、私がジャカルタで体験したASEAN基金プロジェクトの発掘、形成、実施は、日本の技術協力の在り方を検討する上で極めて貴重な体験であったと考えるので、ここに記録として記述することとした。)

## 第1章. ASEANへの日本の協力

### 1. ジャカルタ赴任の顛末

1999年3月にインドネシアの首都ジャカルタに赴任した。主な用務は前年7月にジャカルタに設立されたASEAN基金の活動を補佐することにあつた。私の身分は大使館員ではあるが、同時にASEAN基金のチーフコーディネーション・オフィサーでもある。しかも日本大使館の増員となっており、従って当然のことながら前任者はいない。引継事項も何もない。多少の不安はよぎるが、これからすべて自分で仕事を開拓していかねばならない。

どうしてこのようなイレギュラーな状態でジャカルタに赴任したのかについては、若干の説明を要する。

ASEAN基金事務局がジャカルタに設立される以前に、日本政府はASEAN基金に資金協力することを決めていた。そのため、日本政府はASEAN基金が設立されたばかりの組織であることから、日本人専門家を送り込んで、その活動を支援しようとしていた。最初は民間から開発援助の専門家を選抜して、国際協力機構(JICA)を通じて送り出すことを考えていたようである。

しかし、JICA専門家は基本的には2国間(バイ)協力をベースに活動を行うため、インドネシア政府からの要請に応じて、日本政府がJICAを通じて日本人専門家を派遣する方式を採らねばならない。ところが、ASEAN基金はASEAN首脳の合意に基づいて設立された地域国際機関なので、多国間(マルチ)協力をベースとして活動する組織である。有り体に言えば、JICAは専門家を多数の国が加盟している国連のような組織に派遣することを想定していないのである。基本的には2国間をベースとした開発途上国に派遣するのが常道である。

そこで外務省から手弁当で専門家をASEAN基金に派遣する方法を考えた。それには外務省で民間の開発専門家を臨時に雇用して国家公務員としての資格を与えるのである。その人の給与を外務省が保証して、ASEAN基金事務局に派遣して働いてもらおうというものである。こうした方式は外務省が民間の専門家を在外公館に派遣するために活用している専門調査員制度に倣ったものである。

ところが、この方法についてルイス事務局長に打診したところ、ASEAN基金事務局の職員はASEAN国籍を有していなければいけないとの理由で断られてしまった。本当は顧問とかいった肩書きで働くことは可能であつたと思われる。しかし、ASEANと

いう組織は政治的な利害関係で一体となっているだけで、内部の足並みはあまり揃っていない。従って、対外的には閉鎖的、警戒的である。ASEAN内部では時間をかけて意見調整を行うため、コンセンサス方式を採っている。決して強引な意見調整は行わない。強引な決議を行うと、本来まとまりの悪い組織内に深刻な亀裂が入りかねないことを皆が知っているのである。また、ASEAN加盟国の会議には加盟国外のオブザーバー参加は認めない。内部の意見の相違を外に知られたくないのである。こうした事情からルイス事務局長は、設立されたばかりのASEAN基金事務局に日本人専門家が入り込み、日本の影響力が及ぶのを警戒したのかもしれない。

それよりも何よりも、ASEAN基金に派遣したいと考えられる民間の開発専門家がなかなか見つからなかった。そうこうしているうちにASEAN基金が動き出してしまった。ASEAN基金はASEAN域内の多国間（マルチ）協力を活動目的とする地域国際機関である。その活動は未知数であるものの、ASEAN域内の人材養成や貧困撲滅などをプロジェクトを通じて行っていくことが想定されていた。こうした活動は日本の援助スキームに当てはめると技術協力分野に属するものであろう。しかし同時に、2国間協力をベースとするJICA専門家の専門性をも超えたものである。世銀や国際通貨基金（IMF）は確かに多国間（マルチ）協力の国際組織であり、専門家は多数いるが、専門が金融分野である。多国間協力というと経済協力開発機構（OECD）や国連貿易開発会議（UNCTAD）などの国際会議に出席して開発問題について議論する専門家、いわゆる国際会議のプロを想像しがちである。しかし、国際会議のプロはフィールドワークとしてのプロジェクトの運営管理は行わない。

ASEAN基金をサポートするためには、ASEAN域内の複数国に跨るプロジェクトを作り上げ、実施し、フォローアップする、いわゆるプロジェクトの運営管理ができる専門的知識が必要である。例えば、国連開発計画（UNDP）には数は多くないにしてもこうした専門家はいる。二国間（バイ）及び多国間（マルチ）協力の専門的知識を有する幅広い人材を擁しているのである。残念ながら、日本には技術協力分野で多国間協力の経験をもった専門家は極めて少ない。

ところで、自分はというと過去に国際協力機構（JICA）の実施するプロジェクトを担当する経済協力局技術協力課という所に四年ばかりいたことがある。その後は国連貿易開発会議（UNCTAD）、一次産品共通基金（CFC）や国連開発計画（UNDP）などを担当した。さらに、横浜に本拠がある国際熱帯木材機関（ITTO）などのいわゆる国際商品機関という専門国際機関を担当した。こうした経験は必ずしもASEAN基金を支援する専門性とびったり一致するものではなかった。また、技術協力課では政策レベルでプロジェクトを監督したり、予算要求を担当したりで、フィールド・レベルでのプロジェクトの運営管理とは疎遠な立場にあった。ただし、毎年予算要求資料としてプロジェクトの予算執行状況とフィールド活動の進捗振りについての評価報告が不可欠だったので、そうした報告は良く読んでいた。また、国際機関を担当している時には、主に国際会議に

出席して日本の立場をプレゼンテーションするいわゆる国際会議担当をやっていた。ただし、たまたま一次産品共通基金（CFC）と国際熱帯木材機関（ITTO）がそれぞれの専門分野のプロジェクトを実施しており、CFCでは理事会が、また、ITTOでは審査委員会がプロジェクトの審査を行っていた。自分はそのメンバーを勤めた経験を持っていた。当時はミス・キャストだと思って勤めていたが、技術協力課での予算担当の経験から、各プロジェクトの費用見積もりの概算を見ると、その効率性がある程度見えてくるのである。こうした経験は専門国際機関がプロジェクト実施を決定する際、大口ドナーである日本がどのような立場をとったら良いのか選択する上で大いに役にたった。

国際機関の場合、プロジェクトの質に関係なく政治的判断で実施が決定されることがしばしばある。そうした場合は会議の場で日本としてはしかじかの理由で必ずしも賛成できないが、大勢の意見を尊重して認めることとするなどと発言する。こうして日本のプレゼンスを確保するとともに、大口ドナー国としてプロジェクトをしっかりと監督しているぞ、という姿勢を示すのである。もちろん優良なプロジェクトがあれば積極的に賛意を表明する。

こうした自分の経験を誰が嗅ぎつけたのか、結局ASEAN基金をサポートする職務を担ってジャカルタの日本大使館に派遣されることとなってしまった。前述したようにASEAN基金事務局には直接勤務できないので、日本大使館に腰を卸しつつ繁茂にASEAN基金事務局を訪ねて、ルイス事務局長と事務局スタッフを直接サポートするというイレギュラーな勤務体制となってしまった。

## 2. ASEAN基金という名の地域国際機関の設立

まず、自分がサポートすることとなったASEAN基金という組織について説明しなければならない。この組織は1996年のASEANサミットの中で各国首脳によって、その設立が合意された。そして翌年のASEANサミットの中で、各国外相が「ASEAN基金設立のための覚書（MOU）」に署名して、設立が正式に承認された地域国際機関である。別名で政府間地域組織ともいう。しかしながら、事務局が設立されるまでにはさらに多くの歳月を要した。その最も大きな理由は、1998年7月にタイを契機として発生したアジア経済危機である。その影響で多くのASEANの国々は事務所設立のための資金供出に窮したと考えられる。そもそもASEAN基金の設立構想はインドネシアが昔から持っており、スハルト大統領が言い出しっぺであると聞いていた。特にASEANの国々が事務所の誘致に水面下で動いたという話も聞かなかったのが、事務所はジャカルタに設置することが最初から決まっていたと思われる。

ところがジャカルタにはASEAN中央事務局という地域国際機関が別個に存在する。ASEAN基金事務局と混同しやすいが、こちらの方は伝統的に存在する本家本元である。ASEANは1967年に政治共同体として発足して以来、現在に至っているわけで、A

SEAN中央事務局はこの歴史とともに歩んできていることになる。では、なぜインドネシア政府がこの2つのややこしい地域国際機関の面倒をみることになったのかについては、90年代半ばのカンボジア、ベトナム、ラオス、ミャンマーのASEAN加盟と密接な関係があるらしい。

拡大ASEANとなってASEAN中央事務局の事務量は飛躍的に増大した。また、これらの後発ASEAN加盟国の人材養成も喫緊の課題となった。それまで中央事務局が手がけてきたプロジェクトに加えて、ASEAN域内の経済格差を是正するための貧困撲滅、識字教育の開発などのプロジェクトの必要性が叫ばれるようになった。政策的な課題を議論する会議の数も増加した。他方、職員を増やして対応しようにも、それを補填する財政的な裏付けは、ASEAN各国の分担金増加への消極的な態度からなかなか得られなかった。

こうした状況を打破するためにインドネシア政府が取った裏技は、ASEAN中央事務局の活動を補完する新たな地域国際機関の設立だった。もちろんASEAN基金事務局を設立するための資金を、どのように調達するかは大きな課題であったはずである。新たな地域国際機関をジャカルタに設立できれば、インドネシアのASEAN域内でのプレゼンスは高くなるはずである。そこで前述の1996年のASEANサミットの中でスハルト元大統領がASEAN基金の設立構想を提唱することとなった。当時のASEAN域内の実力者はマハティール首相とスハルト元大統領であったために、この設立構想は二人の実力者の後押しで各国首脳に合意されることとなったと考えられる。

当初自分もASEAN基金は拡大ASEANの業務を一手に引き受けていたASEAN中央事務局を補完する地域国際機関であると考えていた。しかし、ASEAN基金の初代事務局長になったルイス大使（彼はそれ以前には駐日インドネシア大使を勤めた経歴がある）から仄聞したところによると、こうした考え方はインドネシアの表向きの政治的プロパガンダであったようである。

実際にはASEAN中央事務局が設立されて以来、ホスト国であるインドネシアは中央事務局を通じてASEANへの影響力を強めることを目論んでいた。しかし、なかなか影響力を行使することができなかった。その理由はシンガポール、フィリピン、マレーシアなどの実務能力の高い職員が事実上重要な職務を独占することとなり、彼らが本国政府と結びついて実務を遂行するため、インドネシアの影響力を行使しにくい状況があったらしい。こうしたことから、インドネシア外務省内にはASEAN中央事務局は官僚的であり、ASEANの人々の生活向上に資する活動を行っていないといった批判的な意見が出るようになった。こうしてASEANの人々に本当に理解される地域国際機関を設立する必要性が叫ばれるようになった。現職の外務大臣は「ASEANの一般の人々にASEAN中央事務局の名前を挙げても、その存在すら知らない者が大半である。せめて一般の人々が理解し、誰でもが名前を知りうるような活動をする地域国際機関を設立することが喫緊の課題である」と発言するようになった。こうしたインドネシア外務省内のASEAN中

央事務局に対する批判的な態度が、ASEAN基金の設立構想の背景となったと考えられる。

こうした背景もあって、インドネシアが少々強引にASEAN基金の設立構想を進めた形跡がある。それは組織の資金源を見ると少しは理解できる。ASEAN中央事務局の資金源は、加盟国が毎年支払う分担金である。これは各国の経済力に見合った額を過去数年間に遡って算定し、毎年改訂しながら払い込む金でいわば義務的拠出である。これに対してASEAN基金の資金源は、加盟国が一回払い込めば良い任意拠出で拠出額も自らの意志で決めることができる。分担金方式の拠出にしなければ、折角ASEAN基金が設立されても、将来資金繰りが苦しくなることは初めからわかっていたはずである。しかし、それではASEAN各国のコンセンサスによる同意は得られない。ちなみにASEANの意志決定方法はコンセンサス採択方式である。そのためインドネシアは妥協を重ね、実より名を取ってASEAN基金の設立構想を実現したと思われる。

こうして1997年のASEANサミットの場合、前年の各国首脳の合意に従って、各国外相がASEAN基金設立のための覚書(MOU)に署名した。しかし、その後も資金面の問題から、しばらくジャカルタに事務局を設立する見通しが立たなかった。もともとASEAN基金事務局の設立に消極的だった加盟国もあって、任意拠出誓約額もなかなか決まらなかった。また、それ以前に未曾有のアジア経済危機がタイで発生し、それが瞬く間にマレーシア、インドネシア、韓国、フィリピンへ飛び火した。直接被害を受けなかったASEAN各国も間接的にはダメージを被った。こうした状況が各国のASEAN基金への任意拠出を益々遅らせる原因の一つとなっていた。

ようやくジャカルタに事務局設立のめどが立ったのは1998年の春頃だと思われる。なぜかという、ルイス駐日インドネシア大使が大島外務省経済協力局長を訪問して、ASEAN基金事務局の設立が決定したことや自分がインドネシア政府からの要請を受けて初代事務局長に就任することになったと報告したからである。ついでには日本政府からASEAN基金への資金協力を仰ぎたいとの要請もあった。この時点でもまだASEAN各国からの任意拠出誓約額は出そろっておらず、十分な資金の見通しが立っていなかったようである。ルイス大使は在任中、横浜に本拠を置く国際熱帯木材機関(ITTO)の理事会議長を務めていたため、朋友のフリーザイラーITTO事務局長(マレーシア人)も外務省関係局を訪問し、ASEAN基金への資金協力を要請して回っていた。

このように、ASEAN基金事務局の設立は紆余曲折はあったものの、ゆっくりとししかし着々と準備が進められていた。そして1998年7月にはジャカルタで事務局の設立式典が開催された。ルイス大使も秋には駐日インドネシア大使の職を辞して、ASEAN基金事務局長に就任した。そして、ジャカルタに戻って開設されたばかりの事務局で執務を開始していた。しかしながら資金は思うように集まらず、ASEAN各国は漸くにして拠出誓約をしたが、その額は総計5百万ドル。ただし、アジア経済危機の影響から拠出誓約額を一括払いできそうな国はシンガポール、インドネシア(ホスト国としてかなり無理

をしたと思われる) だけで分割払いを要求する国が多かった。そのため、ASEAN基金設立半年以内で誓約額の半分も資金が集まれば良い方だというのが、ルイス事務局長の予想であった。そこで、ASEAN基金事務局はASEAN中央事務局の建物の一部を間借りしてスタートするというややこしい状況になってしまった。

### 3. なぜ日本はASEAN基金への援助を決めたのか

先進国が開発途上国へ経済協力を行う理由については、それぞれの国の歴史的な事情や国際社会で置かれている立場などさまざまなことが考えられる。

国連や国連貿易開発会議(UNCTAD)あるいは環境や開発に関する国際会議が開催される際に、開発途上国が先進国に援助を求める根拠は、概して人道的、道義的な理由や相互依存の認識といったことが挙げられる。人道的、道義的理由とは、開発途上国の食料不足や貧困の増大を考慮して、富める国々は貧しい国々へ援助すべきであるというものである。相互依存の認識とは、20世紀は世界の貿易が飛躍的に発展した結果、相互依存関係は深まり、一国の経済的な問題は他国に波及しやすいことから、国際経済のマイナス要因を取り除くためには、経済的な問題を抱えている開発途上国を援助すべきであるというものである。

また、先進国は開発途上国を援助する個別の理由を抱えている。例えば、フランスやイギリスは、植民地時代に宗主国であったアフリカ諸国やコモンウェルス諸国との共同体意識に基づいて、それらの国々へ援助を実施している。アメリカは伝統的な民主主義の確立を名目にして、安全保障上の理由から援助を実施している。アメリカの援助は戦略性が高いといわれる所以でもある。ドイツはかつて東西冷戦構造が存在した時代には、西側と東側の狭間に立って世界の緊張緩和を名目として援助を実施していた。

日本の場合には、第2次世界大戦後の賠償が援助の出発点となっている。戦後日本が開発途上国への援助を増大させた理由としては、国際社会の中で相応の責任を果たすために、平和国家としてのコストと経済大国としてのコストを支払うといった意味合いがあったと思う。平和国家としてのコストとは、日本は戦後世界の武力紛争に巻き込まれることなく平和国家としての体裁を維持することができた。他方、世界中では絶え間のない紛争で疲弊している多くの開発途上国が存在する。こうした国々へ援助しようというのである。また、経済大国としてのコストとは、戦後日本は経済成長を成し遂げ、人々の生活は飛躍的に向上した。こうして蓄積した富を貧困で苦しむ開発途上国へ分配するため援助をしようというのである。

こうした中で日本政府がなぜASEAN基金への資金協力を決定したかについては次の理由が考えられる。

まず、ASEANは日本にとって歴史的にも深い繋がりがある地域である。1967年にASEANが政治組織体として発足した後、過去の戦争の反省からもASEAN諸国との友好協



力関係の維持は日本の重要課題の一つとなってきた。90年代にカンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマーが加盟して拡大ASEANとなつてからは、中国や韓国などの経済進出も顕著になってきた。他方、国内の経済的不況で日本のASEANへの影響力が低下しつつあることから、日本のプレゼンスを示し、友好協力関係を強化する必要が出てきたのではないかと考えられる。

また、日本の経済協力は国際協力機構を通じた二国間（バイ）協力が中心である。多国間（マルチ）協力は世銀、国際通貨基金（IMF）、国連開発計画（UNDP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの分担金支払いに充てられプロジェクトへの拠出が極めて限定されている。ASEANへのマルチの資金協力についても、日・ASEAN文化交流基金や日・ASEAN学術交流基金（後にASEAN総合交流基金に改称）など、ASEAN中央事務局への資金協力の額はバイの額に比べて芥子粒のごとく小さいものである。他方、ASEANからのマルチの資金協力に対するニーズは大きい。特に、拡大ASEANになってから人材養成や貧困撲滅のような新たな分野でのニーズは大きくなっていった。しかし、それを裏付ける資金は決定的に不足していた。こうした状況を考えて、日本側はASEANへの資金協力を決定することによって、中国や韓国に先んじて一層ASEANへ近づこうとする思惑があつたのかもしれない。

しかしそうは言っても、マルチの資金協力は顔が見えない援助として、国内の景気悪化を背景に予算は毎年減額される傾向にあつた。こうした中で新規のASEAN基金への資金協力はそう簡単には実現できないと思われた。ところがアジア経済危機の影響でASEANへの緊急資金協力のスキームがバイの資金協力の中に作られた。こうした流れに乗って、ASEAN基金への日本政府の資金協力が実現したのである。ASEAN基金事務局の設立がアジア経済危機が原因で遅れたのに対して、同じアジア経済危機が日本の資金協力の糸口を開いたのである。これを怪我の功名とでも言うのだろう。

1998年5月にASEANを歴訪した小渕外相(当時)は、最後の訪問地シンガポールで政策演説を行い、日本政府はASEAN基金に対してASEANの人材養成及び貧困撲滅を目的として「日・ASEAN連帯基金」の名で資金協力をを行うことを公式に表明した。また、同年12月のASEANサミットの間においても、小渕首相(当時)は同様の声明を発表した。こうして日本のASEAN基金への資金協力が実現したのである。

## 第2章. ASEANとの衝突

### 1. ASEAN基金理事会の思惑

さて、自分は1999年3月にジャカルタに赴任したわけであるが、赴任当初から様々な洗礼を受けることとなった。それらは何も自分の仕事上の詰めが甘かつたためではなく、マルチの組織、つまり地域国際機関との関わりをもって仕事をしていく上での種々の通

過儀礼のようなものだったのだろうか。今では冷静にそう思えるのだが、当時はかなり事態の推移に内心動揺していた。

赴任早々、ルイス事務局長に挨拶に行った。その場で3月末にASEAN基金理事会がジャカルタで開催されるので、日本側専門家として出席して欲しいとの要請を受けた。理事会がASEAN基金の最高意志決定機関であることは承知していた。しかし、なぜ理事会が自分の出席を求めているのか漠然とした不安と疑問が残った。理事会は政治的判断を行う機関ではあっても、プロジェクトの執行はルイス事務局長が責任者である。従って、執行機関の長であるルイス事務局長を補佐してプロジェクトの運営管理を行うことが自分の任務であると考えていた。また、日本を出発する前に大島経済協力局長に挨拶に行ったところ、ルイス事務局長を補佐してプロジェクトの運営管理に専心するよう、また、特にインドネシアはスハルト元大統領時代の汚職や縁故主義の横行が問題となっているので、プロジェクトの財務管理は使途不明金が出ないよう徹底し、その透明性を確保するよう強く依頼されていた。

理事会はASEAN各国の駐インドネシア大使や元閣僚（シンガポール、フィリピン）で構成されていた。理事会の窓口はルイス事務局長である。自分はいわばルイス事務局長が責任者となって実施するプロジェクトの運営管理を補佐する黒子的な存在である。そうした自分に理事会がなぜ関心を有するのか判然とせず、茫洋とした不安が心に広がり始めていた。

理事会が開催される前日、ルイス事務局長から再度連絡があつて、理事会の議題の中に日・ASEAN連帯基金の項目があるので、その議論だけに参加して欲しいとの要請があつた。そこで理事会は自分を呼び出して、ASEAN基金に多額の資金協力をした日本政府に対する謝意を表明するのが目的ではないかと考えた。そうなれば、理事会の謝意表明は直ちに日本に電報を出さねばならないだろう。日本とASEANとの友好協力関係の証として。しかし、こうした自分の憶測は、後に自分がいかに脳天気であったか思い知らされることになった。

午後の前半のセッション最後に会議場に呼び出された。それまでサロンでさんざん待たされて、被告が裁判の判決を受ける直前のような気持ちがしていた。緊張して席に就いた自分に対して、まず理事会議長より自分の出席に対する謝意が表明された。しかし、それは日本政府の資金協力に対する謝意ではなかった。次に理事会議長から日・ASEAN連帯基金の成立までの経緯について説明があつた。日・ASEAN連帯基金については、その運用について日本政府とASEAN基金理事会の間でガイドラインを作成していた。ASEAN基金側の代表は理事会議長、交渉の橋渡し役はルイス事務局長であったために、理事会議長がガイドライン作成の経緯を熟知していたのである。そして理事会議長から自己紹介をするよう要請された。そこで自分のこれまでの経済協力との関わり、二国間（バイ）及び多国間（マルチ）の資金協力に関わる経験を話すとともに、プロジェクトの運営管理について自分なりの知見を披瀝した。理事会議長が自分のプレゼンテーションについ

て何か質問があるかと理事会メンバーに照会したが、特に質問は出なかった。理事会メンバーは大使レベルであることからフィールド・ワークとしてプロジェクトの運営管理について経験、知識があるとは思えなかった。最後に理事会議長から日・ASEAN連帯基金の運用について自分の経験、知見を生かして取り組んで欲しいとの希望表明がなされた。日本政府のASEAN基金に対する資金協力への謝意表明を期待して会議に臨んでいたのが何か狐に摘まれたような気分で議場を後にすることになった。辞去する前にコーヒー・ブレイクがセットされていた。大使連中とお茶を飲んで歓談はした。相手は海千山千のシニア外交官なので、会場は和やかなムードに包まれてはいた。しかし、内心どうにも気持ちちは割り切れなかった。

大使館に戻って今日の不愉快な気持ちをどのように整理したらよいか考えてみた。まず、理事会は自分を首実検したように思えた。自分のような小役人は理事会とは縁遠い存在であるはずなのになぜか。理事会が自分に期待しているのは、ルイス事務局長の下で日・ASEAN連帯基金を活用したプロジェクトの円滑な実施をサポートすることにあるはずだ。ならば自分はルイス事務局長の監督下にあるのだから、ルイス事務局長へプロジェクトの運営管理の徹底について要請し、それを理事会決議に盛り込めば良いはずである。これはやはりASEAN基金側の日本政府の資金協力に対する何らかのわだかまりに淵源があるようだった。

日本政府は援助する側である。ASEAN基金は援助される側である。援助する側には当然援助スキームがある。例えば、二国間（バイ）の援助であれば、開発途上国からの研修生受け入れ、日本から開発途上国への専門家の派遣などの人的資源開発に関する援助にはコロンボ・プラン・スキームというのがある。援助する側も援助される側もこの一定の書式に乗っ取って政府間ベース（これをG/Gベースという）の要請と承認手続きを経る必要がある。研修生の受け入れは開発途上国側の派遣要請と日本政府の受入承認、専門家派遣は日本政府の派遣要請と開発途上国側の受入承認に基づいて行われる。機材供与についても同様の書式に基づいて行われる。無償資金協力（グラント）や有償資金協力（ローン）については政府間の口上書の交換によって相互承認がなされる。日本の閣僚が外国訪問、特に開発途上国を訪問した際、ある分野での資金協力に関する交換公文に署名したと報道されるのは、こうした口上書の交換を意味している。署名を了すると日本政府から開発途上国の中央銀行に資金が流れ、開発途上国はプロジェクトを公開入札にかけ、入札を競り落とした企業と随意契約を結ぶのである。こうした経済協力の仕組みの中では、どうしても援助する側が主導になって話が進められていくケースが多い。

援助される側からみると、既存の援助スキームが援助する側の思惑が優先されているように見えるのである。例えば、研修生の受入について、開発途上国の要望に応じて設置される特設コースがあるが、全体としては日本側が予め設置したコース・プログラムにあった研修生受入が優先される。専門家派遣についても、JICA事務所が毎年相手国政府から要望調査を行い派遣する専門家を決定するが、実際の人選は派遣元である各省庁の思

惑が優先され、彼らの人事ローテーションの中で専門家が決定されていく。現場のニーズを最も把握していると考えられる国際協力機構（JICA）は、専門家の派遣手続きを行うだけで専門家の人選には権限がない。また、グラントやローンについても、相手国政府の行う公開入札には外国企業も自由に参加でき、透明性が確保されるようになってはいる。しかし、プロジェクトの発掘は相変わらず日本の商社やコンサルティング会社が主導で行い、政策立案能力の乏しい政府に働きかけて日本政府に要請してくる方式は変わっていない。

それでも二国間（バイ）の援助の場合は、普段双方で十分な意思疎通が図られていれば、日本の援助スキームが相手国政府から批判されることは少ない。日本側と相手国政府の間で毎年年度協議が行われ、先方は前年度以上の技術協力（研修員の受入や専門家派遣）や資金協力を要請し、日本側はそれを部分的に修正し、新旧プロジェクトの組み替えなどを行い、前年度並みの予算額となるように作業を行うのである。

しかし、多国間（地域マルチ）の援助の場合、援助される側は援助する側の援助スキームに対して一層センシティブである。それはそうであろう。ASEANは内部的なまとまりも弱く、意見の相違も大きい政治組織体である。外部からの干渉は極度に嫌うのである。他方、ASEANは開発途上国の中では人材のレベルは高い。そのため、彼らの本音は資金は欲しいが、援助スキームに関係なく自分たちの好きに使わせて欲しいというものである。

ASEAN基金に対する日本政府の資金協力額は桁違いに大きかった。中国と韓国もASEANの対話国として資金協力を表明したが、日本の百分の1の資金規模だった。その代わりASEAN基金にとっては任意に使える資金である。これに対して日本のASEAN基金に対する資金協力は、日・ASEAN連帯基金の名前の下で、その運用についてはガイドラインを設定するというものである。ガイドラインの中では日本の援助スキームに従ってプロジェクトを運営管理することが想定されている。

このガイドラインの解釈については、後述（第2章の2）するように双方で大きな問題となった。ここで日本側の考え方を概括すると、日・ASEAN連帯基金という資金をASEAN基金に拠出するが、その所有権は先方にあるものの、プロジェクトの運営管理は共同で行おうというものである。日本側の考え方の根底にあるのは、日本の援助スキームは援助される側に喜んで受け入れられているという性善説の考え方である。それがしばしば不信を招くとは考えていない。もちろん日本側の考え方にも一理ある。ASEAN基金は設立されたばかりの地域国際機関であるから、プロジェクトの運営管理に関する知識も経験もない。従って、日本から専門家を派遣してサポートしてやる必要がある。資金協力と専門家派遣を同時に行えばASEAN基金側が喜ばないはずがない、といった善意が出発点となっている。

そこでASEAN基金が実施する連帯基金プロジェクトの運営管理に指導、助言を与えるとの任務を負って派遣されたのが自分である。しかしながら理事会の反応は既述の如

きものだった。日本の資金協力と人的協力を本当に感謝していたのはルイス事務局長だけだったかもしれない。理事会メンバーの大使たちは日本が生まれたばかりのASEAN基金に対して当初から影響力を行使するのを警戒していたのではないと思われる。つまり、理事会に必要な以上の警戒心を持たせるほどASEAN基金がか弱い存在であったのであろう。また、ASEAN基金は外国に対して公正中立な立場を維持すべきといった政治的な思惑もあったのかもしれない。あるいはASEAN基金は設立当初から高い能力を有する地域国際機関であるとの誇り高き姿勢を対外的に示す必要があったのかもしれない。ASEAN基金が設立当初から資金面でも人的側面でも、日本政府に頼り切っているというイメージを対外的に与えるのは困るのである。いずれにしてもこうした理事会の思惑を推量すると、自分の派遣は理事会からみてどこかうさんくさくて、煙たい存在であったのであろう。他人の家に勝手に土足で踏み込んできた怪しい奴とまでは思わなかったにしても。

こうして漠然とした不透明な不安を抱きつつ、自分のジャカルタでの援助業務の第一歩が始まった。しかし、後には引けないという確固たる決意があった。

## 2. 日・ASEAN連帯基金の運用を巡る解釈の違い

1999年2月には日・ASEAN連帯基金（以下、連帯基金）は、日本政府からASEAN基金に資金供与されていた。自分のジャカルタ着任の直前である。具体的にはルイス事務局長名の銀行口座を邦系銀行に開設させ、そこに資金を振り込んだのである。ジャカルタでどの銀行を選択するかはルイス事務局長に選択権がある。しかし当時のインドネシアは金融再編中で国立銀行といえどもムーディーズの格付けでトリプルCクラスで外国から見ても投資不的確だった。目に見えない債務を抱え込んでいることが容易に想像できた。こうしたことからルイス事務局長は日本側に配慮したのであろう。お陰で日本大使館としても邦系銀行から口座に関する情報が入手しやすく、プロジェクトを共同で運営管理していく上で大いに助かった。

さて、この連帯基金の運用であるが、自分が赴任する以前に外務省とASEAN基金理事会議長の間で交渉が進められ、連帯基金の運用に関するガイドラインが作成されていた。このガイドラインを付属書として駐インドネシア日本大使とASEAN基金理事会議長の間で口上書を交換することによって、日本政府のASEAN基金に対する連帯基金の資金協力が約束されていた。日本政府は多国間（マルチ）の資金協力を行う際には必ずこのような資金活用に関するガイドラインを国際機関との間で作成しているのである。

なにゆえにかかるガイドラインを作成するのか。その指導原理（プリンシプル）は供与する資金の使途目的を明確にすることにある。二国間（バイ）の無償資金協力（グラント）や有償資金協力（ローン）では口上書や付属書の定型化が進んでいて、その中で資金協力の使途目的や使用方法までが明示されている。また、バイの資金協力で定型化が進んでいるのは供与件数が多いことも理由である。しかし、マルチの資金協力では連帯基金の

ようにプロジェクトの実施を目的とした資金協力は件数が少ないので、ケース・バイ・ケースで知恵を絞ってガイドラインを作成して対応しているというのが実情であろう。連帯基金の場合、ASEAN基金に対する初めての資金協力であることから、前例を踏襲してガイドラインを作成することはできない。新たなガイドラインを作成するには、日本側のプリンシプルを相手側に示して、双方の合意に基づいたものとしなければならない。しかし、案外これが難しく同床異夢になり易いことが、連帯基金の運用に関するガイドラインの内容や解釈を点検してみて良く解った。

日本側でガイドライン作成を相手方に要請する意図は、まず資金の使途について双方で説明責任（アカウンタビリティ）を明確にすることにある。そのためには、資金の使用目的を明確にすることによって、資金の流れを透明にすることが必要である。こうして資金の不正使用を避けようとしているのである。また、実施されるプロジェクトの運営管理を共同で行うことによって、日本の援助スキームに沿った円滑な実施を確保しようとしているのである。自分の経験でもプロジェクトを相手国政府に任せきりにするよりも、現地のJICA事務所を通じて専門家にサポートしてもらう方が遙かに円滑にプロジェクトは実施できると思う。

連帯基金の運用に関するガイドラインの場合には、まず、連帯基金の原資と利子はプロジェクトの実施に使用されることとなっている。そして、プロジェクトの運営、管理に使用する連帯基金のアカウンタビリティを明確にし、その資金の流れを透明化するための方法として、ASEAN基金が実施するプロジェクトの提案及び承認を相互で行うことが規定されている。もう少し解り易く説明すると、日本側もASEAN基金側も連帯基金プロジェクトを提案できる。日本側で提案したプロジェクトは、理事会の承認を得る必要がある。ASEAN基金側で提案したプロジェクトは日本大使館を通じて日本政府の承認を得る必要がある。この相互承認の手続きを終了すれば、ASEAN基金事務局は連帯基金を使ったプロジェクトを実施できるのである。いずれの場合もプロジェクトの実施主体はASEAN基金である。少なくとも日本側ではこうした手続きを想定してガイドラインを作成したのであろう。

さらに、こうした意図とは別に、日本側に次のような思惑があったことも事実であろう。つまり、日本側提案のプロジェクトについては、実施機関は日本国内あるいはASEAN域内の日本の経済協力と関連したNGO、援助関連団体を想定していた。日本の援助スキームを熟知したNGOや援助関連団体がプロジェクトを実施すれば、プロジェクトの円滑な運営管理が実現できるだけでなく、健全な財務管理によって資金の流れを透明にすることができるとの期待があった。また、こうしたプロジェクトが実施できれば、日本とASEANの間の連帯を強化するという名目が成り立つ。まさに、日・ASEAN連帯基金の名前どおりのプロジェクトが実施できるのである。日本国内の実施機関となれば、資金環流も実現できる。上述のNGOや援助関連団体に資金が流れれば、資金額が限られた補助金の補填にもなる。連帯基金を一石二鳥に活用できるのである。

しかし、ここに思わぬ落とし穴があったのである。連帯基金の運用に関するガイドラインには、連帯基金はASEAN基金の設立のための覚書（MOU）の活動目的に照らして活用することが別途規定されていた。そして、このMOUにはASEAN基金がASEANの人材養成と貧困撲滅を活動目的とすることや、ASEAN基金理事会が最高意志決定機関であることが明記されていた。

このため、理事会議長の連帯基金の運用に関するガイドラインの見解は次のようなものであった。第一に、連帯基金はASEAN基金の活動目的に従って使用されるべきである。第二に、プロジェクトの相互承認については日本政府とASEAN基金理事会は対等の立場ではなく、最終承認権は理事会にある。

つまり、先方は連帯基金はMOUの趣旨に沿って、ASEAN域内の人材養成と貧困撲滅を目的としたプロジェクトに使用すべきである。日本側提案のプロジェクトについては、理事会がプロジェクトの最終承認権を持っているので場合によっては認めてやっても良いと言っているに等しいのである。また、ASEAN基金側で提案したプロジェクトを日本側で承認しない場合でも、理事会で承認したものは連帯基金を使って実施できると言っているに等しいのである。

しかし、ASEAN基金理事会の見解を受け入れた場合、既述の日本側の思惑は脆くも崩れ去る。それに日本の援助スキームを知らないNGOや援助関連団体がプロジェクトを実施するケースが増えると、プロジェクトの円滑な運営管理に支障がでる恐れが大いにあった。それにもまして日本側の思うようなプロジェクトの発掘や形成すらできなくなってしまった。

ガイドラインにはそれ以外にも日本側に不利になる事柄があった。派遣される専門家の資格・能力（キャパシティ）について何も規定されていないのである。これは後で自分がプロジェクトの運営管理をASEAN基金事務局スタッフに指導しようとした際に問題になった。そのためになかなか彼らとの信頼関係を築くことができなかった。専門家派遣を想定して連帯基金の資金協力を決定したのだから、当然ガイドラインに盛り込むべきであったと思う。

自分は連帯基金の運用に関するガイドラインがどのように作成されたのか知る立場にない。多分、日本側の交渉者も努力したのであろう。しかし、交渉ごととは高度な知的ゲームの要素が多分にあり、双方が全知全霊を傾けてもどちらにも満足がいく結果が得られるとは限らないのである。相手が戦略的な姿勢で交渉に臨んできた場合には、必勝必敗の可能性が常にあるのである。この際、自分が交渉者であったのならばなどと、仮定の話をする気はない。

しかしながら、自分がASEAN基金をサポートするという任務を遂行する中で後々まで尾を引いたのは、ガイドライン中のプロジェクトの相互提案と相互承認の解釈の違いと専門家のキャパシティの問題であった。特に前者の問題は深刻だった。その解釈の相違について双方の利害が入り乱れて、自分がジャカルタに赴任して1年半近くもの間、プロ

プロジェクトの相互承認を行うことができない事態となってしまったのである。

こうした対立が生じたのはASEAN基金理事会側に、日本側の資金協力に対する理解が不足し、それが故の根元的な警戒感があったのかもしれない。その警戒感がガイドラインの作成や解釈を戦略的にする結果になったのかもしれない。また、ASEAN後発国であるミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムの人材養成や貧困撲滅に連帯基金を少しでも多く使いたい。そのためには、ASEAN先発国のシンガポール、マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、ブルネイのNGOや援助関連団体をできるだけ活用したい。多少強引でも日本側の善意を無視してでも連帯基金を使いたいといった思惑があったのかもしれない。また、いくら連帯基金がまとまった資金でも10ヶ国で分配すれば1ヶ国の取り分は必然的に少なくなる。彼らの中でこうした分配の意識が働いたのかもしれない。

しかし、巨額の資金協力をやり専門家まで派遣してASEAN基金をサポートしようとした日本政府の好意は裏切られつつあった。それは非常に悔しいことのように思われた。日本側でASEANに対する研究不足もあったのかもしれない。プロジェクトの運営管理という自分の任務はこれから先一体どうなってしまうのだろう。しかし、大局的に見て連帯基金は日本とASEANの友好協力の証として日本政府が決断した資金協力である。これが裏目に出てしまっては元も子もない。なんとかリカバリーの方法はないものなのか。日本側の意図を先方に理解してもらう方法はないのだろうか。自分なりに懸命に打開策を考えたのだが、特効薬となりそうな解決方法はなかなか見つからなかった。

ASEAN基金理事会は年二回春と秋に開催される。自分が着任早々理事会から洗礼を受けて後、翌年春の理事会までプロジェクトの相互提案と相互承認問題はもめ続け、容易に解決の糸口を見つけないことができなかった。プロジェクトが漸く動き始めたのは翌年の秋になってからだった。ガイドラインそのものの解釈は日本側に不利なように思われた。ただASEAN基金理事会も自分たちの戦略的な解釈を日本側に強引に押しつけるのには躊躇していた。日本側が折角抛出した連帯基金を引き上げてしまうことを懸念していたのである。他方、日本側はこうした問題が長く続き、連帯基金が日本とASEANの対立の原因になり続けることを憂慮していた。また、この問題が日本政府の外交的失点となりかねないことを非常に心配していた。しかし、これは自分から見ると奇妙なことのように思われた。なぜならこの問題が表沙汰になった場合、ASEAN基金理事会の戦略的なやり方が明白になって、ASEAN諸国への日本のバイの援助にマイナスの影響が出たと思うからである。多くの開発途上国からは、友好関係を前提とした日本の資金協力に対する信頼感が逆に高まるのではないかとさえ思えた。

爾後、自分が連帯基金プロジェクトを形成していく過程で、このガイドラインの解釈を巡る問題は任期途中まで常に足枷となった。しかし、後述するように時間の経過とともに、双方ともこの問題には触れずにプロジェクトを実施せざるをえない状況に追い込まれ、プロジェクトの発掘に傾注するようになっていった。そして、これは長年援助問題に携わ



ってきた自分に貴重な体験を与える契機にもなった。

### 3. ASEAN基金理事会と事務局の緊張関係

国際機関の最高意志決定機関である理事会あるいは総会と執行機関である事務局とは、自分の経験に照らすと対立、緊張関係が生じやすいのが常である。理事会は年1～2回のペースでメンバー国の代表が集まり、組織の活動について大所高所から審議する。事務局長は過去1年間（或いは半年間）の活動を報告し、理事会メンバーはそれをレビューする。問題があれば、その改善策についても議論する。一番大事なものは翌年の予算である。なぜなら加盟国の分担金の額を決めなければならないからである。そのため事務局が前年の予算を効率的に消化したか、不要な支出が生じる事務局運営がなされていないかを議論するのである。従って理事会メンバーは年に何回か国際機関のホスト国に集まるだけなので、概して実務レベルの問題に疎いのが普通である。そのため、多国籍集団である事務局の中に自国籍の職員がいる場合には、彼らから事務局の内情を密かに聴取したりもする。こうしたことから小さな国際機関の場合には、事務局の職員同士の関係がギクシャクしたりしがちである。理事会と事務局の関係も同様で、理事会の議論はともすると事務局の実務レベルを超えて理想論に走りがちになる。事務局長がよほどうまく理事会をコントロールしないと、理事会の決議が事務局の事務負担をいたずらに増大させる結果を招くこともしばしばである。また、事務局運営に問題がある場合には、事務局長の責任が問われるケースが多いのである。

例えば、自分が過去に担当した国際機関で国際熱帯木材機関（ITTO）というのがある。これは横浜に事務局が設立されており、年2回理事会が開催される。年前半の理事会は横浜で開催され、年後半の理事会はメンバー国の持ち回りでアジア、中南米、アフリカの順番でメンバー国内で開催される。加盟国は50数ヶ国で熱帯木材の生産国と消費国で構成されている。ITTOの抱える課題は複雑である。まず、熱帯木材の健全な貿易システムを確立しなければならない。貿易が拡大すれば熱帯木材の伐採量も必然的に拡大し、環境問題に重大な影響を及ぼす。計画的な伐採をしつつ環境にも配慮しなければならない。しかも熱帯木材の資源保有国である開発途上国の輸出所得が増大するような貿易政策を奨励しなければならない。他方、世界貿易機関（WTO）の貿易政策との整合性も取らなくてはならない。

こうした中でいつも問題になったのは生産国側の不法伐採である。消費国側である先進国は、生産国側である開発途上国が不法伐採を取り締まれば輸入を禁止する、あるいは輸入割当制（クォータ制）を実施するぞと脅すのである。しかし良く考えてみれば国内法制度也未発達で、貧しい開発途上国が不法伐採を完全に取り締まるのは不可能に近い。こうした中で、理事会は消費国側の圧力に押されて2000年までに生産国が環境に配慮した計画的な伐採を行うことを目標に掲げる「2千年目標」なるものを決議する。そ

して、これを事務局長がしっかり監督するよう要請するのである。しかし、こうした決議は開発途上国の国内事情を考えると理想論に近くかなりの無理がある。事務局長は林業分野の高名な学者であったから、あらゆるコネクションを利用して専門家を横浜に召集して会合をアレンジする。しかし、結論はなかなか出ない。当然である。開発途上国の国内問題が多分にあるからである。事務局長は国内干渉にならないぎりぎりのところで、ガイドラインやら基準やら指標やらを作ってメンバー国に配布したりする。しかし成果はなかなか出ない。林業の大専門家である事務局長には問題の複雑さが良く見えている。しかし、最高意志決定機関である理事会の権限に引きずられ、膨大な人力と予算をかけて不必要な事務を行わざるをえないのである。

理事会は予算の効率化や事務局の合理化には目を光らせ、厳しく事務局長を追求するが、実はこういった理想論的な理事会決議が事務局の事務量を増大させ予算の肥大化を招いていることには目を瞑るのである。ITTOの場合、こうした決議に関わる予算は加盟国の分担金の枠外とし、関心国で負担することになっていた。しかし、資金が思うように集まらなかった場合には、ホスト国である日本政府が負担することがよくあった。こうした厳しい決議を提案するのは大抵の場合、環境保護団体などをバックにした欧米先進国の消費国グループである。特にアメリカの無理難題ともいえる要求が際立っていたように思う。彼らからこうした決議に賛成するよう事前の根回しがあった場合には、相当な注意をして対応したものだった。

また、アムステルダムに一次産品共通基金（CFC）という国際機関がある。これは国連貿易開発会議（UNCTAD）の決議に基づいて設立された機関である。開発途上国の一次産品分野の開発を促進することを目的としていた。理事会は設立当初は難問山積で年3回アムステルダムで開催されていた。CFCのメンバーは国連加盟国であるので、理事会構成メンバーは50数名だった。それでも相当絞り込んだ結果で、大口抛出国の代表、アフリカ、中南米、中近東、アジア、OECDグループ（先進国グループ）からそれぞれ2ヶ国（理事と理事代理）が代表に指名されていた。大口抛出国はどこを基準にしたのか覚えていないが、日本、中国を始めとしてアメリカを除く（アメリカはCFCに未加入）多くの欧州諸国が指名されおり、各国からそれぞれ理事と理事代理の2名が参加することになっていた。

これだけ多くのメンバーが参加する理事会でそもそも意見が集約し、まともな決議が出されるのは無理な話である。自分の隣にいつも席を占めていたインドの代表（駐ジュネーブ代表部大使）は当時のウルグアイ・ラウンド交渉の専門家であったが、CFCの理事会では意見を集約することを諦めて、専ら哲学的な意見を述べて会議を楽しんでいた。実際、理事会はウィーン会議の如くいつも踊っていた。議論百出で問題の核心がクルクル変わっていた。国連公用語の5ヶ国語が入り乱れ、こうした会議が行われると眠くなるか頭が混乱するかどちらかである。

CFC理事会の奇妙なところは、プロジェクト承認権を持っていたことである。開発

途上国は自国の一次産品分野の製品開発、市場開拓、加工技術の向上などを目的としたプロジェクト案をCFC事務局の作成した書式に従って提出する。そこで、当該開発途上国と事務局の間でプロジェクト案の改訂について何度か協議が行われる。そして、専門家である事務局職員が最終的に優良プロジェクト案であると認めたものが、理事会に提出されるのである。

しかし、理事会のメンバーは大使レベルのジェネラリストである。専門的なプロジェクト案の内容が十分理解できるわけではないのである。そうなるとCFCの原資に照らしてプロジェクト案の規模が大きすぎるとか、過去の国連決議に反する内容を含んでいるとか、紛争多発地域であるとか、プロジェクト案の実効性とおよそ関係ない議論が展開される。疑義がもたれたプロジェクト案は差し戻されるか、廃案とされる。自分の知見に照らして、費用も無駄が無く積算された優良プロジェクト案が政治的な理由で差し戻されたり、廃案となるケースがしばしばあった。逆に箸にも棒にもかからない、失敗するのが目に見えているようなプロジェクトが、メンバー国の事務局への政治的圧力で理事会へ提出され、承認されるケースがあった。プロジェクト案が差し戻されると事務局スタッフが当該開発途上国と協議をし直さなければならない。どうしようもないプロジェクト案が承認されると事務局はそれを実施、監督するために多大の労力を注ぎ込まなければならない。いずれにしても、事務の負担を増大させることでは事務局泣かせなのである。

ASEAN基金についてもご多分に漏れず理事会と事務局長の関係は当初からギクシャクしていた。特に事務局の財政難を巡っては潜在的な意見対立があった。理事会からすればメンバー国は苦しいところをやりくりして拠出金を出している。事務局長はメンバー国以外からの資金獲得にもっと専心すべきであると考えている。ルイス事務局長からみれば、メンバー国からの拠出は遅々として進んでいない。たとえ当初の拠出誓約額が全部集まったとしても、金利が長期的に低下傾向にあるため赤字運営から脱出できそうもない。理事会はメンバー国に対して追加拠出を奨励すべきである。事務局長がいくら呼びかけても経済危機のダメージから抜けきっていない民間部門から浄財を集めることは至難であるということになる。

実際、ルイス事務局長は外交官としてのコネクションを使って公的部門、民間部門、外交使節に対して資金集めに動いた形跡はある。しかし、結果は惨憺たるものだったようである。結局、親日家である彼は大口拠出国である日本に頼るのが最も現実的であると考えたようである。しかし、このアプローチについても理事会からみると事務局長はASEAN域外国に対しては公平なアプローチをとるべきである。日本のASEANへの干渉を極力排除すべきであるということになってしまう。

こうした中で自分の立場はかなり微妙なものになってしまっていた。あまりルイス事務局長に接近すると理事会メンバーの不信を招きかねない。事務局長の立場も悪くなる。だからといって、事務局と距離を置き過ぎると連帯基金の運用が不透明になってしまう。こうしたことから、事務局長から要請があった時にはいち早く馳せ参じて、先方の相談に

のるとともに、日本側との中継ぎ役に徹することにした。また、事務局スタッフに対しては、プロジェクトの発掘や運営管理の作業を通じてできるだけ多く接するようにした。そして、彼らに自分の持っている専門知識をできるだけ賦与するように努力した。一方、プロジェクトの実施機関がある国の大使のところには、こちらから出かけて行ってその中身を説明したり、先方の希望を聞くことなどを心がけた。しかしながら、こうした努力をしたにも関わらず、後述するように自分と事務局あるいは自分と理事会との間で予想外の大きな荒波が何度も押し寄せてくることになった。

#### 4. ASEAN基金事務局の財政難

連帯基金の運用に関する解釈問題を巡る日本政府とASEAN基金理事会の関係は長期戦に突入していた。しかし、執行機関であるASEAN基金事務局は生まれたばかりの組織とはいえ活動を開始しなければならない。1999年3月の理事会では事務局に対してASEAN基金設立のための覚書(MOU)に従って、次回理事会までに行動計画を策定するよう要請が出ていた。そのため、事務局は直ぐに活動を開始しなければならない状況に追い込まれていた。

ルイス事務局長に何度も呼ばれて連帯基金の運用について議論を重ねた。その当時のASEAN基金事務局は陰に隠れた存在だった。ASEAN中央事務局の建物の中にひっそりと間借りしていた。職員は事務局長と事務職員3名、事務局長秘書1名、他にボーイが1名いるだけだった。四階に事務局長の部屋、一階に大部屋の事務所があるだけだった。事務局長の部屋はASEAN中央事務局の局長クラスの部屋の半分程度だった。ひと目で財政難であることが想像できる状況だった。

ルイス事務局長からの当面の要望は次の二点だった。一つは事務局経費の赤字問題への支援。もう一つはASEAN基金活動の橋頭堡を作るための広報活動への支援だった。

事務局は連帯基金の当座預金口座とは別に、基本財産口座と運用資金口座の二つの口座を持っていた。事務局開設以来半年以上が経過していたが、ASEAN各国からの拠出は拠出誓約額の半分にも達していなかった。それもすべて基本財産に繰り入れるイヤーマーク付の資金だった。基本財産の原資は原則として手を付けず、その利子で事務局経費を賄うことになっている。ところが基本財産が思いの外集まっていなかったため、事務局は開設以来毎月経費の半分近くの赤字を経常していたのである。運用資金についてもノン・イヤーマーク付の資金が中国と韓国から提供されただけで、使えば直ちに底を付いてしまいそうだった。

そこでルイス事務局長からの相談は、連帯基金が現在無利子の当座預金口座に入金された状態になっているが、これを利子が付く定期預金口座に移し替えることができないかというものであった。そして、そこで生じた利子を事務局経費の赤字部分に補填できないだろうか。また、ASEAN基金の広報活動の一環としてジャカルタでワークショップを

開催して、プロジェクトの公募を行いたい。についてはワークショップ開催に必要な費用を利子で負担できないだろうかというものだった。

これに対して自分からは次のように説明した。

連帯基金の運用に関するガイドラインでは、連帯基金とその利子をプロジェクトに使用するとなっていることから、連帯基金の当座預金口座を定期預金口座に移し替えることは問題ないと思われる。ただし、ODAは利子が発生しない方法で単年会計年度で支出する原則論があるので日本政府に念のため照会しておく。自分の経験では国際機関（含、地域国際機関）への拠出、特にプロジェクトへの拠出については会計年度に跨るものが多く、日本政府からの拠出時期とプロジェクト実施時期のタイム・ラグから利子が発生することがある。そうした場合には日本側と当該国際機関との間で利子の運用に関するサブ・ガイドラインを作成し、双方の合意に基づいて使用するのが良いと思う。サブ・ガイドラインの素案は自分が作成する。

しかしながら事務局経費が赤字で苦しいからといって、利子を使用することは連帯基金の運用に関するガイドラインの趣旨から考えて難しいと思う。事務局経費はやはりASEAN加盟国からの拠出を奨励することによって切り抜けるしかないのではないか。他方、ワークショップの開催については、これを連帯基金プロジェクトの一つと考えれば問題ない考えるので、理事会の承認を取った上で日本側に承認を求めて欲しい。

事務局経費の問題については、実はこうした対応をするのは非常に心苦しかった。ルイス事務局長はガイドラインの趣旨から連帯基金から生じる利子を事務局経費として活用することができないことは重々承知していたと思われる。また、立場上ASEANの誇りを傷つけるようなことを日本側に要請したくなかったにちがいない。しかし、当時の事務局の財政難は表向きよりかなりひどいものだった。ひよんなことから連帯基金の当座預金口座の開設費用をルイス事務局長が個人負担していることを知ってしまった。そのため、会計担当の職員にそれは事務局経費で支払うべきではないかと照会した。この話の流れでルイス事務局長の給料について、最初は無給で今は一部しか支給されていないことを知ってしまった。しかし、それ以外の職員には給料は支払われているとのことだった。これにはさすがに驚いた。事務局の財政問題はそこまで深刻であるとは思ってもみなかった。こうした状況の中で前述したルイス事務局長の要望を聞いたのである。

事務局の機材も決定的に不足していた。事務局の部屋を見回すとコピー機もパソコンも中古品でメンテナンスが悪ければ故障する危険が常にあった。こうした中で事務を円滑に遂行するには無理があると思った。それにルイス事務局長は曲がりなりにも地域国際機関の長である。国連でいえば事務次長（ASG）に相当するポストである。それなのに専用の車がない。こうした窮状を考えて、連帯基金の利子を活用するためのサブ・ガイドラインには、事務局経費とは別立ての項目として、連帯基金プロジェクトを管理監督するために必要な連絡事務所（事務局が兼務）への機材供与の一項目を入れて、事務局長車、パソコン、コピー機を含めることにした。また、事務局職員がプロジェクトの発掘調査、実

施、フォローアップのために必要なASEAN諸国への出張経費を利子で負担するとの一項目をいれた。連帯基金プロジェクトのプレイアップのための広報活動にも利子が使えるようにし、ワークショップの開催にも適用できるようにした。さらに今後予想できない事態が生じても対応できるように、連帯基金プロジェクトの円滑な実施に必要なその他の措置にも使えるとの一項目を追加した。

こうして事務局の財政難を救う一助として連帯基金の利子が活用できるようになった。その後、ASEAN加盟国からASEAN基金へ徐々に拠出金が集まり、事務局職員の給与はすべて負担できるようになったようである。しかし、インドネシアの経済情勢を反映して利子は変動し、相変わらず事務局の財政難は続いた。インドネシアの銀行の利子率は自分がジャカルタに赴任した当初は概して高かった。インドネシア政府は経済危機を克服するため、世銀、IMFの指導で構造調整融資を受けるとともに、外資の導入を積極的に図ったのである。しかし、金融システムの改革はなかなか効を奏せず経済環境は悪化するばかりだった。こうした中で外資を誘致することは困難だった。高金利政策は国内景気を徐々に圧迫するようになっていった。こうした経済情勢を反映して、銀行の金利は徐々に下がり始めていたのである。

他方、事務局は現在の間借り状態を早晚脱して、独立の事務所を構えなければならない。独立の事務所を構えれば光熱費も格段に高くなる。職員数も増やしていかなければならない。こうした事務局の将来の進捗を考えると、銀行の利子率の低下傾向は頭の痛い問題であったに違いない。ASEAN各国からの拠出金による基本財産の利子だけでは足りないことは間違いなかった。そうした中で理事会はルイス事務局長にASEAN域外からドナーを見つけてくることを期待していた。政府レベルではドナー国のODAは全体として低下傾向にある。民間レベルではアジア経済危機の影響で経済活動は停滞気味で、そう簡単には浄財は集まりそうにない。ルイス事務局長の苦難が察しられた。ゼロから出発した組織の困難は想像を超えたものだったに違いない。駐日インドネシア大使を最後に退職していればこんな困難に直面することはなかっただろう。しかし、ルイス事務局長は事務局の赤字を抱えつつも、粘り腰で職員を徐々に増やし事務局を拡大していった。インドネシアは極端な不況で失業者が増大していたため、安い給与である程度事務能力の高い職員を雇うことができたのである。そして2001年9月、念願の独立事務所を設立するまでに漕ぎ着けた。事務所はインドネシア外務省から無償貸与されたものである。開所式にはハッサン・ウィラジュダ外務大臣、竹内駐インドネシア日本大使も臨席し、祝辞を述べられた。

### 第3章. 連帯基金プロジェクトの基礎作り

#### 1. どのようにアカウンタビリティを確立したか

日本政府がASEAN基金に対してプロジェクトを実施するために連帯基金という資金を拠出したからには、そのための基礎作りをしなければならない。そのためにはASEAN基金事務局がどのような機能を持たねばならないのか。自分が最初に想定したのは二国間（バイ）協力のスキームである。国際協力機構（JICA）が現地事務所を通じて経験と専門性を兼ね備えたプロジェクト実施機関を見つけてそこに資金を流す。あるいは日本の資金協力で新たにセンターを建設し、そこに専門家を派遣してプロジェクトを実施するスキームがある。これはプロジェクト方式技術協力といって、南南協力というスキームにも拡大している。例えば、日本の外務省が無償資金協力（グラント）で建物を建設し、労働省が専門家を派遣している職業訓練センターがジャカルタにあるが、そのセンターに周辺国から研修生を集め職業訓練の研修を行うのである。これは二国間（バイ）の技術協力が多国間（マルチ）のそれに拡大発展したものと考えられることができる。

連帯基金プロジェクトについても、国際協力機構（JICA）の役割をASEAN基金に当て埋めれば良いようである。つまり、ASEAN基金はプロジェクト実施機関に対して資金提供をするとともに、プロジェクトの進捗状況を指導監督する機能を持たせれば良いのである。しかし、そのためには事務局スタッフを充実させねばならない。しかし、前述したように事務局は財政難である。当面、現在のスタッフを教育するしかないが、人手が決定的に足りない。他方、大島経済協力局長からはプロジェクトの資金の流れについては透明性を確保し、財務管理を徹底するよう強い指示が出ていた。少ないスタッフでプロジェクトを管理するためには、それなりの事務の単純化、簡略化が必要である。反面、資金の流れについて透明性を確保するためには多大な人手を必要とするはずである。この二つの業務は二律背反である。

ところで自分が指導する事務局スタッフはと見回すと事務職が僅か3名。フィリピン人の女性一人とインドネシア人男女二名だけである。フィリピン人スタッフは英語が堪能である。インドネシア人男女もアメリカかイギリスに一年程度の留学経験がある。英語については問題ない。しかし、経済協力や開発援助といった分野については全くの素人である。ASEAN基金設立当初から彼らは献身的に仕事をしてくれていた。しかし、事務局の本来業務に加えて、連帯基金の未知の仕事の負担が増えるわけである。しかも自分の指導するプロジェクトは日本の経済協力をベースとしたものである。彼らからすればなぜ日本の経済協力を特化して学ばなければならないのかといった疑問があったに違いない。さらに、日本政府とASEAN基金理事会が合意した連帯基金の運用に関するガイドラインには、日本人専門家のキャパシティに関する規定が何もない。彼らからみれば無資格の調理師が素人に料理を教えるようなものである。ルイス事務局長の指示で自分の彼らに対する指導を始めたが、こうした事情もあって彼らとの信頼関係ができるまでには予想以上に長い時間が必要だった。

彼らに教えるためには、自分なりのプロジェクトに関する基本コンセプトを確立しなければならない。まず、プロジェクトの監督機関であるASEAN基金事務局とプロジェ

クト実施機関との間で説明責任（アカウンタビリティ）を明確にしなければならない。日本政府が国際協力機構（JICA）を通じて無償資金協力を実施する場合には、日本政府と相手国政府との間で口上書を交換することでアカウンタビリティを明確にする。つまり日本政府はしかるべき理由で相手国政府に資金協力を約束し、相手国政府は自国の責任において公平に業者を選択し無駄のないように提供された資金を使うことを約束するのである。連帯基金のアカウンタビリティについては、日・ASEAN連帯基金の運用に関するガイドラインで明確にされている。ついで事務局で実施するプロジェクトのアカウンタビリティを明確にしなければならない。それをどのように確立するかについては、幾つかの方法が考えられた。ジャカルタの世銀事務所スタッフにも相談し協議を重ねたが、国際機関が最も多く活用している方法は、資金を提供する監督機関とプロジェクトを実施する機関との間で契約を締結することだった。

そのため、横浜に本部のある国際熱帯木材機関（ITTO）事務局やアムステルダムに本部のある一次産品共通基金（CFC）事務局の旧知の財務責任者に連絡をとって契約書の雛形を送付してもらった。特にITTOのチャラス財務部長とは電話で何度も議論した。話のポイントは幾つかあったが、最大のポイントは資金供与を一括（全額供与）とするか分割（部分供与）とするかであった。

国際協力機構（JICA）の場合にはプロジェクトに必要な費用を年度ベースで予め積算し、その枠内で支出する方法を取っている。この方式では年度ごとの資金が相手国政府にコミットするという点では、全額供与の方式とほぼ同じである。自分も最初はこの方式を漠然と考えていた。

しかし、チャラス財務部長（ITTO）の話では、全額供与では資金の使い方に無駄が出るというのである。プロジェクト開始前に資金を全額供与すると、実施機関側は立ち上がり資金の多くを投入しがちである。そうした場合には資金は不足しがちとなり、後で追加資金を出すかどうか監督機関と実施機関との間で揉めることが良くあるというのである。このため、プロジェクトを幾つかの段階にフェーズ分けし、その段階毎に資金供与を分割する。各段階毎に実施機関はプロジェクトの進捗について報告書を作成し、予算の執行状況も報告する。監督機関はこれらの報告書をチェックし、プロジェクトが円滑に実施され、予算もフェアに使われていることを確認してから、次の段階の資金供与を行うというのである。ITTOの場合、通常4回に分けて資金供与を行っているとのことであった。

自分からこのやり方では資金の乏しい開発途上国の実施機関から文句が出ないのか質問した。彼の回答は確かに文句が出る。しかし、こうしたやり方を取ると実施機関側は資金の使用に慎重になって節約努力をするため、プロジェクトの予算が当初の見積もりより余るケースがあるという。それに何よりも大事なことは資金の流れについて透明性が確保できることだという。彼に言わせればどんなに事務負担が増しても、プロジェクトの資金の流れが自分なりに把握できており、関連資料が揃っていることほど安心なことはない。いくら事務の合理化を図っても供与した資金が不透明でどのように使われているかわから



ないことほど、財務の監督責任者にとって不安なことはないとのことであった。話を聞いていてなるほど思った。しかし、ASEAN基金事務局の事務負担を考えると躊躇するものがあった。

念のためにシンガポールのAPEC事務局に勤めている同僚にもこの点（資金供与の方法）について聞いてみた。APECでも日本を初め先進国政府の資金供与によるプロジェクトが実施されていたからである。彼の説明もチャラス財務部長の話を裏付けるものだった。APECの場合、先進国の実施機関に対してはプロジェクト開始前の資金供与は原則行わない。プロジェクト終了後、実施機関から提出された財務報告と領収書などの証拠書類を精査した上で必要経費を支出するというのである。従って、APEC事務局が当初認めた予算額と実際に支出された金額は食い違うというのである。実際の支出額が当初予算を上回った場合には、事務局は当初予算額分しか資金供与しない。下回った場合には実際の支出分しか資金供与しない。もちろん疑義のある予算項目、例えば証拠書類がないとか、偽造の可能性がある場合には実施機関と協議はするが大体支払わない。開発途上国の実施機関の場合には資金不足を考慮して、プロジェクトの実施前と実施後に分けて資金供与を行う。その比率は交渉で決める。この場合にはITTOの資金供与のやり方とほぼ同じである。

こうした話を踏まえITTOの契約書の雛形を参考にして、連帯基金プロジェクトの契約書案を作成した。その際、ASEAN基金事務局の体制も考えてなるべく簡素なものとしつつ、監督機関であるASEAN基金事務局と実施機関の間のアカウントビリティが明確になるものを作成するように心がけた。そして、ルイス事務局長のもとを訪問して、契約書案のコンセプトを説明した。資金供与の方法はASEAN各国の実施機関の実状も配慮して、プロジェクト実施前に全額の7割、プロジェクト終了後速やかに財務報告書を証拠書類とともに提出してもらうことを条件として原則3割とした。予算額を上回った場合にはオーバー分を実施機関が負担する。下回った場合には実際の支出分だけ資金供与することとした。

しかし、ルイス事務局長の反応は思わしくなかった。やはりプロジェクト実施前に全額資金供与する方が良いのではないかというのである。彼は連帯基金プロジェクトの資金供与について、日本人専門家の意見に引きずられて事務局が厳しい条件を出すことで、ASEAN域内の資金不足の実施機関から文句が出ることを懸念したようだった。また、ASEAN域内、特にインドネシアのNGO、援助関連団体などの実状を考慮した上で、自分の考え方は厳しすぎると判断したのかもしれない。あるいはASEAN域内からの不満の声が理事会メンバーの耳にも入り、それが原因で理事会と事務局の間に不必要な緊張関係が生じることを懸念したのかもしれない。

しかしながら、資金供与の方法についてはルイス事務局長に自分の意見を譲る気は毛頭なかった。チャラス財務部長（ITTO）が言っていたように資金の流れが不透明になることほど財務責任者にとって不安なことはない。精神衛生上良くない。下手をするとノイロ

一ぜになりかねない。とにかく資金の取り扱いは慎重の上にも慎重を期さねばならない。こうした点をルイス事務局長に縷々説明した。ルイス事務局長は連帯基金の監督責任者ではあるが、実際の資金の流れは当面自分が把握せざるを得ない。事務局スタッフの財務管理に関する教育にも時間がかかるだろうことも付け加えた。

自分はルイス事務局長に対して、事務局スタッフを通じて開発関連のプロジェクトを請け負い実施している民間のコンサルティング会社の財務責任者に見解を聞いてみることを提案した。民間部門でプロジェクトを実施する場合は、ほとんど後払い契約が常識であることを事前に把握していたからである。数日後、ルイス事務局長から自分のやり方で契約書を作成することに同意する旨の返事があった。清廉なルイス事務局長は、事務局の事務負担とプロジェクトのアカウンタビリティの確立を両天秤にかけた上で、自分の意見を尊重してくれた。そして予想される理事会のネガティブな反応をも考慮しつつ自分を信頼してくれたことが何よりも嬉しかった。

## 2. どのようにプロジェクトのコンセプトを確立したか

A S E A N基金事務局が日本政府の拠出した連帯基金をプロジェクト実施機関に資金供与していくためには、事務局自らプロジェクトの良し悪しを判断する能力を持たなければならない。また、どのようなプロジェクトに資金供与するか明確な対象分野を決めなければならない。一口にプロジェクトといっても分野は広範囲である。国際協力機構（J I C A）が実施するプロジェクトなどは、開発途上国のニーズに答えるべく、厚生医療分野、社会福祉分野、職業訓練分野、通信分野、初等高等教育分野等々多岐に亘っている。要するに開発途上国のニーズに答えるためにあらゆる分野で対応しようとする姿勢を取っているのである。こういうやり方を要請主義というのである。

A S E A N基金の場合にはその設立のための覚書（MOU）の中で、事務局の活動目的として人材養成と貧困撲滅を規定している。しかし、人材養成も貧困撲滅も漠然とした概念でどのようにも解釈できる。一見柔軟に解釈できるようなではあるが、連帯基金をなんらの制約もなく使うことも可能なのである。こうした無定見なやり方は避けたかった。駐インドネシア J I C A事務所の専門家にも知恵を借りたが、分野別に分けるともともと分野という概念が曖昧なため、プロジェクトの内容が無定見になりそうだった。組織の規模が大きく資金が潤沢な J I C Aと同じ方式を採ることは土台無理がある。いろいろ考えた挙げ句、プロジェクトを形態別に分類できないかと考えて、J I C Aが実施しているプロジェクトを網羅的に調査することにした。その結果、J I C Aのプロジェクトの大枠は、研修事業、研究調査、人的交流支援、国際会議・ワークショップ開催支援などであることがわかった。こうしたことから人材養成と貧困撲滅に関連した資金供与の対象分野を形態別に分けて、(1)研修、(2)研究調査、(3)国際会議・ワークショップ・フォーラム、(4)人的交流（スカラシップ、フェローシップ、インターンシップ）、(5)前4者の組み合わせ

た事業とすることにした。

ここに至るまでにも駐インドネシア J I C A 事務所、駐ジャカルタ国連開発計画 (U N D P) 事務所、A S E A N 中央事務局などの担当官から情報収集した。この過程で随分と新しい情報を入手して目が開かれた。例えば人材養成と一口に言っても、人材養成の概念や方法論が日本とは随分違うのである。自分は国際協力機構 (J I C A) が国内 10 数ヶ所に擁している研修所で実施している各種研修を人材養成のモデルとして活用できないか漠然と考えていた。ここでは J I C A が開発途上国から研修生を受入れ、分野別に短期・中期・長期の研修を実施している。研修期間はいずれも 1 年以内だが研修内容と成果を考えて期間が設定されている。研修内容によって日本語の習得が必要な場合には期間はどうしても長くなってしまう。J I C A の研修所が受け入れる研修生はトレイニーと呼ばれ、大学 (院) が受け入れる留学生はスカラー、フェローと呼ばれ一応区別されている。経済協力に関連した研修事業と大学の留学生、研究生受入事業は、公的部門では資金の流れに応じて区別されているのである。主管官庁も前者は外務省、経済産業省、後者は教育文化省と権限分けがなされている。近頃相互乗り入れの傾向が出て来てはいるものの、ODA の予算配分の問題もあってまだまだ垣根は高い。

しかし、A S E A N の場合には研修事業は公的部門を中心に行われてはいるものの、大学、研究所などの高等教育機関が研修事業に果たす役割が非常に大きい。大学、研究所などは外国人を受け入れることができる研修施設をもっている。いわば大学、研究所の研究調査と研修事業が相互に補完し合っているのである。ここではトレイニーとスカラー、フェローの区別は通用しない。また、大学、研究所が中心となって国際会議、国際的なワークショップ、フォーラムなどを繁茂に開催している。A S E A N では人材養成に関わる事業というところした活動を念頭に置いている。ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムなどの A S E A N 後発国の人材養成が最優先されていることもあって、こうした国からシンガポール、タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンの大学や研究所への留学生、研究生の受入に対するニーズも非常に高いことがわかった。

こうした A S E A N 域内の状況やニーズを考えて、前述の 5 つの分野を形態別に設定したのである。従って、連帯基金プロジェクトは公的部門の研修機関とともに大学、研究所の活動をも支援できる資金供与を念頭においたものとなった。

また、A S E A N 基金がプロジェクト実施機関からプロジェクト案を受理し、それらを審査して資金供与を決めるためには、プロジェクト案の内容がばらばらでは事務局の負担が増大する。そのため一定の形式を決めなければならない。これについては事務局スタッフと協議しながら、5 分野に共通するような項目として、プロジェクトの提案理由、当該問題のバックグラウンド、政治的絡みの有無、総合的な目的、特化した目的、実施のための方法論、期待される成果、成果の伝搬方法などを考えた。この協議のために国際熱帯木材機関 (I T T O)、一次産品共通基金 (C F C)、国際農業開発公庫 (I F A D)、A P E C などが使用しているプロジェクト案の雛形を取り寄せた。自分の心がけたことは、事

務局の負担を軽減するため、ASEAN基金のプロジェクト案の形式はなるべく簡略化したものとする事であった。そのためプロジェクト案にスケジュール表と予算見積もり案を付属書類として添付することとした。スケジュール表はプロジェクトの進捗振りを一層わかりやすくするために有益であり、予算見積もり案は予算執行の透明性を確保することを目的としたものであった。

これらの作業は前例があったことや特に日本とASEANの間で利害関係が生じる内容ではなかったために、英語のできる事務局スタッフの貢献するところは大きかった。プロジェクトの対象分野を5分野に設定したことについては実は最初あまり自信がなかった。かつて、ラオスに在勤した経験から考えてもASEAN加盟国間の経済格差、人材レベルの格差はあまりにも大きく見えたのである。プロジェクト発掘のためにASEAN10ヶ国を事前調査するにしても、ASEAN後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）でプロジェクトが実施できるのか覚束なかった。ASEAN先発国（シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン、ブルネイ）だけにプロジェクトを集中させればASEAN後発国から不満が出るのではないか。そうした不満は極力避けたい。むしろ貧しい後発国のためにプロジェクトを発掘したかった。しかしこうした懸念は杞憂だった。前述したようにASEAN域内での大学間、研究所間の人的交流（スカラシップ、フェローシップ、インターンシップ）は活発であり、ASEAN後発国から先発国への人材の流れは確立しており、先発国の大学、研究所への資金供与の道が作られれば、後発国の人材養成に資するプロジェクトはある程度円滑に実施できる体制となっていたのである。

このような大学、研究所間の人的交流によって開発援助の専門家を養成しようとする体制は、予想したよりずいぶんと進んでいるのに多少は驚かされた。外務省や国際協力機構は以前から学者グループの支援を得て国別援助計画を作って各国の実状に合った幅のある援助を目指してきている。しかし、大学や研究所などアカデミックなアプローチをする領域と国際協力事業団（JICA）などのフィールド・ワークを実施する領域との連携はまだ十分でない。開発援助には国別研究によるアカデミックなアプローチとフィールド・ワークによる経験的なアプローチの絶妙なコンビネーションが必要である。それら無くしてプロジェクトの円滑な実施、成功はありえないのである。

歴史の古い欧米の開発援助では植民地時代の試行錯誤によるフィールド・ワークの経験が、後に開発学という学問分野として確立している。たとえ最初の援助が植民地政策の一環としてのものであったとしても、プロジェクトを成功に導くためには一国の社会学、文化人類学、自然科学など総合的なアプローチが必要なことは、長い植民地時代の歴史の中で教訓として学んでいる。もちろん初期段階では失敗例の方が多かったであろう。それが長い試行錯誤の歴史の中で経験的に援助の手法を確立していったのではないかと思う。これらの個別の研究領域が最終的には開発学という総合的な学問体系を作り上げたのではないかと思う。フランスでは国際法や国際関係論なども開発学の領域に入っている。開発

学の裾野は広大な学問領域を形成しているのである。こうした中で体系的に開発援助の専門家が養成される仕組みができてきているのである。

これに対して日本の開発援助分野の人材養成は少し遅れているのではないか。開発援助の研究領域として開発経済学という分野があるが、欧米の開発学と比べると狭く専門的な領域である。その正確な理由は自分の知識では知りようもない。しかし、およその見当はつく。第2次世界大戦後の戦後賠償から出発した日本の経済協力は、世界の開発援助の中ではもともと後発である。歴史も浅い。従ってフィールド経験も少ない。それにもかかわらず高度経済成長を成し遂げ、多くの国富を蓄積してしまった。特に1980年代には日本の貿易黒字は急増し、それと共に経済協力も倍増している。こうして蓄積された国富の一部を開発途上国に振り分けるために経済協力が急速に増大した。しかし、欧米諸国の植民地経営の集大成である開発学の知識が、経済協力を堅実に実施するためには不可欠である。それを学ぶためには人材養成が必要である。人材養成には時間がかかる。結局、日本は急速な経済成長の過程で、アカデミックなアプローチや十分なフィールド・ワークの経験を蓄積する時間的な余裕もなく、短兵急な援助を実施してこざるを得なかったのではないかと思うのである。

こうした背景もあって国際協力機構（JICA）から派遣される専門家は、技術系の職員が中心となっている。彼らの専門的な技術が開発途上国から歓迎されていることは事実であろう。しかし、相手国政府の中枢に入って政策の立案に貢献できる専門家となると数は限られてくる。実はこうした開発援助の専門家の貢献が、日本の援助パフォーマンスを高める上で不可欠なのである。日本の援助には顔がないとか、お土産外交の手段であるとかいった批判は、こうした本質的な問題と密接に関係しているのではないかと思う。ただし、中長期的には大学や研究所の地道な人材養成の努力が功を奏して、国際機関や開発途上国で活躍する開発援助の専門家が增えつつあるという事実も忘れてはなるまい。

### 3. 優良プロジェクトをどのように見つけるか

連帯基金プロジェクトの基礎作りとして、アカウントビリティの確立（第3章の1）とプロジェクトのコンセプト（第3章の2）については前述した。次に、どのようにプロジェクトを募集し、審査するかについて考える必要があった。

プロジェクトの募集についてルイス事務局長はワークショップをジャカルタで開催し公募することを考えていた。しかし、自分はワークショップを開催して公募した場合、玉石混交のNGO、援助関連団体が参加して、收拾がつかなくなると思った。自分の経験からみて、優良プロジェクトを見つけるためには予め確認したプロジェクト実施能力のある組織に調査団を派遣し、先方のスタッフとの意見交換を通じて先方の経験、能力、施設などを確認する必要がある。その上で先方の責任者と連帯基金プロジェクトのスキーム（プロジェクトの形態、プロジェクト案の作成方法、契約手続き等）について意見交換を行う

のが最善の方法であると考えていた。

他方、ルイス事務局長は設立されたばかりのASEAN基金事務局の活動をASEAN域内に広く周知するような広報活動をしたかったのであろう。その気持ちは十分理解できたので、ワークショップ開催経費について日本側に通報し承認を取るよう努力をした。

こうして自分がジャカルタに赴任して4ヶ月後の1999年7月にジャカルタの某ホテルでASEAN基金主催のワークショップが大々的に開催された。予想したとおりかなりの数のNGO、援助関連団体が参加し、ワークショップは熱気にあふれるものとなった。ワークショップの中身はASEAN基金の活動紹介と連帯基金プロジェクトのスキーム紹介だった。しかし、気の早い組織は事前にプロジェクト案を用意していて、こちらが苦勞して作ったプロジェクト案の書式は地にまみれてしまった。2日間のワークショップの間に、バラバラな形式で百件以上のプロジェクト案が提出されてしまった。その場で事務局の書式に従ったプロジェクト案に作成し直すように要求すれば良かったのに、少ない事務局スタッフはワークショップの運営に忙殺されてそれどころではなかったようである。彼らはワークショップ終了後、うんざりした顔で大使館を訪れて、自分に参加者が提出したプロジェクト案のコピーを手渡した。ルイス事務局長からこれらの中から優良プロジェクトを選ぶように言われた由である。自分の予想が的中する事態になってしまっていた。とりあえず彼らの事務負担を軽減する方法を考えなければならなかった。他方、どんな団体がどのようなプロジェクト案を提出したかについて、ASEAN域内のプロジェクト実施機関の性格や能力を知る上で大いに興味があった。そのため、彼らに対してはプロジェクト案を一読した上で今後の対策を考えようと答えておいた。

さて、提出されたプロジェクト案を見て興味のあることがいろいろわかった。プロジェクト案を提出したNGOや援助団体のほとんどは資金不足である。また、慈善事業に資金協力をお願いしたいというものが数多くあった。例えば、小中学校レベルで作文コンテストを実施し、優秀者を集め表彰するとともに、彼らの授業料を卒業するまで支援して欲しい。あるいは民間の語学学校のコース運営費をまるごと負担して欲しい。あるいは民間舞踊団がASEAN域内を公演して回る費用を負担して欲しい。あるいは纏まった資金を小口に分けて小規模事業経営者に貸し付け、事業が軌道に乗った場合には利子とともに返却するマイクロ・クレジット事業に資金協力して欲しい、等々であった。作文コンテストに類する教育支援プロジェクトについては、ASEAN後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）の初等中等教育機関が先進国の民間慈善団体と協力して結構多く行われているようだった。マイクロ・クレジット事業については、なるほどこういうODAの使い方もあるのかと考えさせられた。しかし、これでは第2のASEAN基金を作るようなものである。プロジェクトの成果よりもリスクの方が大きいと思った。そして何よりも問題であったのは、大半のプロジェクト案の費用概算が杜撰なことだった。費用総額しか明記していないものが数多くあった。これでは実施機関がプロジェクトの運営管理の経験がないことを露呈しているに等しい。少なくとも過去にプロジェクトの実施経験があれば、

ある程度の積算根拠が示せるはずである。

残念ながら、これらのプロジェクト案の中から実施に移せるものは自分の経験ではほとんどないと思われた。プロジェクト実施機関の経験、能力が全くわからないからである。事務局スタッフに対しては、幾つかものになりそうなプロジェクト案を示して、我々が作ったプロジェクト案の書式に従って作成し直すようにしたらどうかと、とりあえず意見を述べておいた。

しかし、この時点でプロジェクトは自ら出張し実施機関を訪問して責任者と徹底して議論した上で決めなければ、優良プロジェクトを見つけることは難しいとはっきりと自覚した。政府や民間からの補助金を得ている実施機関は資金力もあり、それなりのプロジェクトの運営管理の経験と能力を持っている。人材のレベルも高い。将来ASEANサミットや閣僚レベルの会議で、連帯基金プロジェクトはASEAN域内の人材養成や貧困撲滅に貢献していると認識してもらいたい。そのためにはレベルの高い実施機関を探して、お願いしてでも優良プロジェクトを発掘しなければならない。待っていたのでは優良プロジェクトは集まらないのである。資金不足の慈善団体に連帯基金を流しても砂漠に水を撒くようなもので、幾ら資金があっても足りない上に無駄遣いになってしまうだろう。こうした自分の考え方はルイス事務局長に間接的に伝えたが、結果は芳しいものではなかった。集まったプロジェクト案の中からとりあえずプロジェクト実施の足がかりを作りたい様子だった。事務局スタッフも事務局長に賛成のようだった。そして、自分に事務局がプロジェクト案をスクリーニングする作業をサポートして欲しいようだった。

自分と事務局が対立し始めると自分の立場は弱くなる。なにしろ無資格の調理人が料理を教えているようなものだから。連帯基金の運用に関するガイドラインには自分の資格能力について規定がない。事務局にももの申す資格がないのである。そこでルイス事務局長に対して、自分としてはできるだけ事務局の作業をサポートするつもりではあるが、日本側でも独自のプロジェクトを発掘することに意義があることを説明した。そして、国際協力機構（JICA）などの海外事務所の情報を集めて、脈のありそうな実施機関を訪問し、責任者と意見交換した上で優良プロジェクトを見つけたいとお願いした。これについてルイス事務局長は理解を示してくれた。こうして連帯基金プロジェクトの発掘は事務局側と日本側で別々に行うことになった。

#### 4. プロジェクトの審査基準は作ることができるのか

ASEAN 基金はプロジェクト実施機関からプロジェクト案を受け取り、その内容や質を審査した上で優良プロジェクトかどうかを判断し、資金を供与するかどうかを決定しなければならない。そのためには ASEAN 基金が自らプロジェクトの審査基準を持つ必要がある。

しかし、プロジェクトを運営管理した経験の無い事務局スタッフにとっては、ワーク

ワークショップで提出されたプロジェクト案の内容や質をどのように見分けるか至難であるはずである。とりあえず、脈のありそうなプロジェクト案を選択してこちらで作成したプロジェクト案の書式に従って再作成させるとしても、その後プロジェクト案の内容を検討するためには何らかの審査基準を設ける必要があると思った。しかし、この審査基準を作るといふことについては正直言ってあまり気乗りがしなかった。

というのは自分の経験からすれば、プロジェクトの良し悪しを判断する基準は、実はないに等しいと思うのである。結局、プロジェクトを決定する者の勘が基本であると思う。こういうと誤解が生じる恐れがあるが、プロジェクトを決定するに際しては、長年開発援助に携わってきた者の経験と洞察力が大事だと思うのである。他方、プロジェクト実施機関の責任者が高い能力と経験を持っており、プロジェクトの遂行に強い熱意と使命感を持っていることが大事である。そしてプロジェクトの決定権を持っている者とプロジェクト実施機関の責任者が互いに意気投合すれば、大概のプロジェクトはうまくいくと考えて差し支えない。しかし、そんなことは彼らに言う訳にはいかない。ますます不安になるだろうから。

そこで、ペーパーの上では幾つかの明確な基準を考えた。大きく2つの要素に分けた。一つは一般的基準である。もう一つは技術的基準である。

一般的基準については、プロジェクトの優先性と独自性、政治的背景の有無などである。優先性とは他のプロジェクトと比べてどういう点で重要性が高いのかを意味する。独自性とは他のプロジェクトと比べてどういう点が優れているのかを意味する。政治的背景の有無とはプロジェクトの内容がASEANサミットの首脳宣言で取り上げられたとか、外相会議の議長報告の中で引用されたとか、日・ASEAN首脳会議や外相会議で議題となったとかを意味する。ついでに連帯基金は日・ASEAN間の連帯を目的として拠出された資金であることから、この目的を直接的、間接的に実現するプロジェクトであることが望ましいと付記しておいた。

技術的基準は言うまでもなくプロジェクト実施機関の能力を測るものである。具体的には実施機関スタッフの能力経験、施設設備、過去に同種のプロジェクトを運営した経験があるか、組織運営のための資金繰りがうまくいっているかどうか、などである。そして何よりも大事なことはしっかりした費用見積もりを作成できる能力があるか否かである。スケジュール管理能力も大切である。

しかし、こうして考えたプロジェクトの審査基準がどれほど事務局スタッフの役に立つのかは覚束なかった。実際、彼らはワークショップで提出されたプロジェクト案を、本来のプロジェクト案の書式に訂正させる作業だけでも、実施機関担当者とのやりとりで大変な苦勞をしたようであった。そして、それが彼らの事務負担をかなり増大させたと思われる。日本側に幾つかのプロジェクト案が提出されるまでに、その後一年近くの時間がかかっている。こうした見通しの立たない雲の中を突き進むような作業は彼らにとって苦痛であるばかりでなく、不満を増長させたようである。自分もこのことにもう少し早く気付け



ばよかったのだが、なにしろ日本側のプロジェクト発掘に忙しくなってしまう、彼らをサポートする余裕がなくなってしまう。気が付いた時にはASEAN基金設立当初から働いていたインドネシア人事務職スタッフ2名が退職する事態となってしまう。しかし、その頃のインドネシア経済は悪化の一途を辿っていた。失業者も急増していた。安い給料でも働き場所を求める人材が多くいた。こうした事情から、粘り腰のルイス事務局長は退職した2名の給料分で4名の事務職スタッフを雇用し、事務局の強化を図ったのである。

#### 第4章. 最大の難関の到来とプロジェクトの成功

##### 1. どのように財務管理の透明性を実現したか

プロジェクトの審査基準を考えていた時、当惑したのは財務管理をどのように行うかだった。自分には専門知識が無いものの、財務管理については明確なコンセプトに基づいた書式が不可欠だったからである。それ無しには資金の流れを透明化することは困難である。財務管理の専門家が早急に必要だった。この点については、日本を出発する前に外務省を通じて国際協力機構（JICA）から専門家を派遣してもらうよう予め依頼してあった。

しかし、JICAも日本国内やASEAN域内で連帯基金プロジェクトを実施するという畑の違う話で戸惑ったのか、しばらく人選に時間がかかったようである。自分がジャカルタに赴任してから5ヶ月遅れの7月に、中澤君がジャカルタに赴任してきた。彼は在インドネシアJICA事務所の企画調整員という資格で自分を補佐してくれることになっていた。当時の庵原JICA事務所長の計らいもあって、多忙なJICA事務所の本来業務は後にして、自分の仕事を最優先でサポートしてくれることとなった。中澤君は海外青年協力隊OBで協力隊の訓練所で財務を担当していたという。海外でもタンザニアでJICAのプロジェクト調整員をやっていたという。プロジェクト調整員とはプロジェクト運営のための財務管理責任者とでも考えれば良い。しかし、こうした経験が連帯基金プロジェクトの財務管理にどれほどの役に立つか未知数だった。JICAのプロジェクトは2国間（バイ）のものが中心で多国間（マルチ）のものは経験が浅かったからである。プロジェクト方式技術協力の中に南南協力というスキームがあって、プロジェクトの拠点国を定め近隣国から研修生を集めて研修を実施する方法もある。しかし、JICAのプロジェクトはあくまで国別の拠点主義がベースとなっている。

他方、連帯基金プロジェクトはASEAN域内の実施機関の性格上、実施地域が多国間に亘るような場合が想定されていた。例えば、フィリピンに本部のある女性の権利を保護するNGO団体はインドネシア、タイ、マレーシアなどにも支部を持っている。そのためプロジェクトは本部と支部で持ち回りで実施される可能性がある。こうした場合には、

各国現地通貨の違いから考えてプロジェクトの財務管理が複雑になることが予想された。しかし、この心配が杞憂であったことは、後に彼がプロジェクトの財務管理に達越した能力を発揮したことで証明された。

早速、赴任直後の中澤君に連帯基金プロジェクトの基礎作りに関するこれまでの経過を説明した。特にプロジェクト案の書式で想定した(1)研修、(2)研究調査、(3)国際会議・ワークショップ・フォーラム、(4)人的交流(スカラシップ、フェローシップ、インターンシップ)について、それぞれの形態にあった費用見積もりの書式が作成できないか相談した。また、費用見積もりは単に内容が明確にわかるというだけではなく、プロジェクト開始後の予算執行がやりやすく、プロジェクト終了後の財務報告との整合性がとれるように工夫して欲しいと依頼した。その他にも見積もりはドル建て換算とするか、現地通貨建て換算とするかなどいろいろ議論したが、彼にすべてを一任することにした。

彼はしばらくして非常に明快で誰にでもわかる費用見積もりの書式を作成してくれた。それがあればプロジェクト実施機関が時系列で領収書などの証拠書類を添付していけば一目瞭然で支出が一覧できる。また、プロジェクト終了後の財務報告も費用見積もりの書式に従って容易に作成できるので、素人でも提出された財務報告を審査することができそうだった。

こうして契約書の書式、プロジェクト案の書式、スケジュール表の参考例と費用見積もりの書式が出来上がり、曲がりなりにもプロジェクト実施前の手続き面での基礎作りが完成した。

さらに中澤君の専門知識をフル活用して連帯基金本体の財務管理をどのように行うかを検討した。これには多くの時間と試行錯誤が繰り返された。連帯基金の財務管理はプロジェクトの財務管理と密接に関係している。それまでは連帯基金は原資と原資から生み出される利子で構成されていた。原資は小口にして定期預金口座に、利子は普通預金口座に預け入れられていた。管理責任者はもちろんルイス事務局長である。しかし、プロジェクトが実施に移された場合、定期預金口座から直接実施機関へ外国送金することはできない。なぜなら定期預金を取り崩す場合には口座の解約をしなければならない。その場合、小口の定期預金額とプロジェクトの予算額とは一致しないので余剰金が発生する。この余剰金を別途定期預金に作り直していたのでは大変な手間がかかる。また、プロジェクト数が増えるに比例して小口の定期預金が際限なく増えてしまう恐れがある。他方、単純に利子口座に入金できない。なぜなら利子の活用については前述(第2章の4)したように、サブ・ガイドラインを作成して、プロジェクト費用とは別に使用目的を制限しているからである。

中澤君と議論していて、このまま連帯基金の財務管理を事務局任せにしておくと泥沼にはまり込むと思った。プロジェクトが開始される前にこの問題を解決しておく必要があった。事務局スタッフの事務負担を増大させずに誰にでもわかる財務管理の方法はないものか二人で知恵を絞った。その結果、プロジェクト実施機関へ外国送金するためのトンネル口座を作ることにした。連帯基金原資をプロジェクトの実施に合わせて一定額を解約し、

トンネル口座に移すのである。しかし、中澤君によるとトンネル口座から直接実施機関に送金すると将来必ず混乱が生じるというのである。というのは前述（第3章の1）したように契約上、プロジェクト実施機関への資金供与は実施前に7割、終了後に財務報告の審査を経て最大3割と規定することにしていて、一つの口座で時系列的に異なるプロジェクトの資金を管理すると資金の送金時期が重複して管理が難しくなるというのである。

つまり、プロジェクト数が増えるに連れて、どのプロジェクト実施機関に実施前に資金送金したのか、終了後に資金送金したのかごちゃごちゃになってしまう。さらにもし、プロジェクト実施機関に予算の7割を送金したにも関わらず、やむおえない事情でプロジェクトを中断しなければならなくなり、それまでに予算の7割以下しか使っていないケースが生じた場合、残額は送金手数料を差し引いた分を返却してもらわなければならなくなる。こうしたイレギュラーな収入が重なると一つの口座ではよほど注意しないと管理が難しくなるというのである。中澤君に言わせると会計の専門知識と経験があれば、一つの口座でこうした資金の出し入れを管理することは可能であるという。しかし、あくまで彼が管理すればの話である。自分はこのやり方を事務局スタッフに教えて最終的に彼らに管理を任せるのは難しいと判断した。

そのため、プロジェクトのトンネル口座から、さらにプロジェクト毎に口座を設けることにした。つまり、契約が結ばれてプロジェクトの開始が決定した場合、プロジェクト名の一部を冠したプロジェクト口座を新たに開設し、トンネル口座からプロジェクト予算プラス必要経費（送金手数料、口座保管料等）をプロジェクト口座に移し替える。そして、そこから実施機関へ送金しようというのである。プロジェクトが終了し、第2回目の送金が終われば口座を解約する。これについてはプロジェクト数が増えるにつれて口座数が増えていくわけで、銀行側が当初難色を示したが、邦系銀行ということで特別の計らいをしてもらった。

こうして連帯基金の財務管理は、原資の定期預金口座、利子口座、プロジェクト用のトンネル口座、プロジェクト毎の口座という4種類の口座を運営することとなった。それぞれの口座の資金の出入については、銀行のバランス・シートだけではなく、4種類の資金の出入表を作成し、毎月改訂し事務局から報告させることにした。このやり方は多くの資料を作成しなければならないという点では手間と時間がかかるが、コンセプトが明確であることから無用な混乱は避けられるとの判断があった。また、財務管理は大きなミスが生じれば覆水盆に返らず。元に戻すことができないため、混乱の生じる方法はできるだけ避けたかった。

しかし、この方法でもなかなか事務局スタッフが慣れるまでには時間がかかり、中澤君が苦勞した。彼は実際のプロジェクトが開始されると文字通り手取り足取りで事務局スタッフを指導した。我々がこの連帯基金の財務管理のコンセプトを確立してから、事務局スタッフが満足のいく4種類の口座の出入表をミス無く提出できるようになるまで約多くの歳月を要した。まさに努力と忍耐である。これは事務局スタッフの能力が低いと言って

いるわけではない。相手も多少なりとも会計事務の経験はあるのである。しかし、日本の財務管理システムが複雑化、専門化しており、こうした知識を基礎にどんなにわかりやすいと考えたやり方を導入しようとしても、コンセプトが違ふとまるで通用しないのである。コンセプトが違ふ一例を挙げると、日本の会計処理は時系列を基礎として費目毎に整理していくのに対して、インドネシアでは資金の時系列の処理は銀行がやってくれるので、自分たちは費目の整理だけをやれば良いとの考えのようである。幾つかの費目を費目別に同時並行して管理する場合には、時系列のコンセプトは比較的理解しやすく慣れの問題である。しかし、幾つかの費目を一括して時系列で整理しなければならなくなると混乱が生じやすいのである。また、時系列で整理する習慣がないと、最初の支出と次の支出を違ふ費目に入れてしまう間違いを犯しやすいこともわかった。このように時系列の整理が身につけていない人にそれを教え込むことは意外と時間がかかるのである。こうしたコンセプトの違ひを乗り越えて、事務局スタッフも良く我々の言うこと聞いて努力してくれたと思う。

このやり方が確立してから、これが絶大な威力を発揮した。毎年1回理事会の要請に応じて、事務局はASEAN基金の基本財産、運営資金そして連帯基金の3つの資金を外部会計監査にかけなければならないのである。連帯基金については上述の4種類の口座（原資の定期預金口座、利子口座、プロジェクト用のトンネル口座、プロジェクト毎の口座）の出入表が証拠書類とともに毎月整理されていたので、外部会計監査は容易で費用も安くついた。これが混乱していたら外部会計監査のために多くの資料を容易しなければならず、事務局スタッフの事務量は増大したであろう。ここに至るまで試行錯誤の連続だったが、事務局スタッフの苦勞と忍耐は最後に報われたのである。そして我々も連帯基金の運用の透明性が百パーセント確保することができて安堵することができたのである。

## 2. プロジェクトの発掘と形成までの努力

連帯基金の運用に関するガイドラインの解釈の違ひを巡って、日本側とASEAN基金理事会側で深刻な対立が生じていたことは前述（第2章の2）した。しかし、この問題に拘泥していたのでは連帯基金を使ったプロジェクトがいつまで立っても実施できない。これはASEAN基金理事会と日本政府との問題である。事務局と自分の任務はあくまで連帯基金プロジェクトの発掘と形成にある。この問題は後回しにして、事務局と自分はプロジェクトの発掘と形成に力を注いだ。この時点ではプロジェクトの発掘と形成が順調にいけば、こうした問題は自然に消滅していくのではないかといった楽観的な考え方が頭の片隅にあったことは事実である。

事務局ではワークショップを開催してプロジェクト案を募集しスクリーニングを開始していた。自分の方は中澤君とASEAN各国に出張してレベルの高いプロジェクト実施機関を探すべく活動を開始していた。まず、中澤君を通じて主要なASEAN各国のJICA事務所からプロジェクト実施機関を紹介してもらい、それらを訪ねることにした。ブ

ルネイを除いてほとんどすべてのASEAN各国を訪問した。その結果、シンガポール、タイ、マレーシア、フィリピン、インドネシアなどのASEAN先発国には国際協力機構（JICA）のプロジェクトの実施経験のある政府関係機関やNGO、援助関連団体がかかりあることがわかった。ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムなどのASEAN後発国については、予想したようにプロジェクト実施の拠点とする実施機関を見つけ出すことは難しい気がした。やはり、こうした国々からは先発国の実施機関へ将来性のある優秀な人材を派遣して、利益享受国になってもらう方が良いような気がした。

タイでは農業開発関連の研修に力を入れており、農業省とカセサート大学が経験と実績をもっていた。熱帯医学関連の研修ではマヒドン大学が力を入れていた。シンガポールでは英語力を生かして東南アジア教育閣僚機構（SEAMEO）の地域語学センターでASEANの外交官の語学研修を施していた。シンガポール国立大学ではASEAN後発国からの優秀な奨学生を積極的に受け入れていた。マレーシアでは教育省がASEAN高校生の交流事業を積極的に行っていた。外務省外交外国関係研修所（IDFR）や国土省国立行政研修所（INTAN）ではASEANの外交官や行政官の研修を積極的に実施していた。フィリピンではNGOの活躍がめざましかった。それに国際協力機構（JICA）が無償資金協力（グラント）した技術教育熟練開発局（TESDA）女性センターもユニークな活動を行っていた。インドネシアではSEAMEOの傘下にある遠隔地教育地域センター（SEAMOLEC）などがプロジェクト実施機関として使えそうだった。

こうしたASEAN域内の実施機関以外では、日本の実施機関を使ってASEAN各国からの研修生を受け入れる人材交流事業を行うことは有意義であると考えられた。また、それらは日・ASEAN間の友好協力の強化に繋がると考えられた。そして何よりも質の高いプロジェクトが実施できるのでないかとの期待もあった。人材交流事業の経験のある機関として、アジア生産性機構（APO）、国際問題研究所（IIA）、AFS-ジャパン、日本国際交流センター（JICE）、国際開発高等教育機構（FASID）、日本NGOセンター（JANIC）などを選別してプロジェクト形成の可能性を探ることにした。こうした機関を対象にプロジェクトを形成することは、連帯基金を資金環流することになり、日本のODAの負担者（タックス・ペイヤー）である日本人々にとっても理解が得られやすいのではないかと思う。実施機関がプロジェクトの財務管理もしっかり行うことができるし、連帯基金の無駄使いを避ける意味からも有意義であろう。

ところで、前述（第2章の2）した連帯基金の運用に関するガイドラインの解釈を巡っては、日本政府とASEAN基金理事会は相変わらず対立したままだった。1999年9月にASEAN基金理事会がジャカルタで開催された。この会合でも相互承認問題について議論が行われたが、日本側が理事会の見解を持ち帰り検討することで時間稼ぎをした。その時には事務局も自分もプロジェクトがまだ形成できていなかったために、この問題を先送りにしても深刻な対立が生じることはなかったのである。

特に、事務局は前回の理事会で要請されたアクション・プランの作成や諸規則（財政

規則や職員規則等)の整備などのASEAN基金活動の基礎作りに忙殺されていた。また、事務局スタッフの経験不足もあってプロジェクトのスクリーニングも遅々として進んでいなかった。自分たちはというと何度もASEAN域内に出張し、脈のありそうな実施機関を訪問して、責任者と意見交換を繰り返していた。日本国内の実施機関については、主に外務省を通じてプロジェクトの発掘と形成を行った。また、ルイス事務局長が訪日する機会に同行して、自ら実施機関を訪問して連帯基金プロジェクトのコンセプトを説明して回ったりもした。

半年も経つとこうした努力が徐々に実を結んで、優良なプロジェクト案が手元に集まりだした。ただし、実施機関が当初費用見積もりを作成するとどうしても肥大化する傾向がある。プロジェクトを円滑に実施していくために色々な要因を考慮するとどうしても無駄だと思ふ費用も組み込んでしまいがちで、仕方がない面もある。しかし、自分の立場は連帯基金を有効活用することにあるので、無駄な費用はなるべく削除したいと考えている。こうした中で実施機関にプロジェクトの経験が豊富な責任者がいると、その費用見積もりは合理的に過不足無く積算されていて、なるほどと感心されられたりもした。こうした優良プロジェクトの費用見積もりは、別の実施機関の意見交換の際に大いに活用させてもらった。自分もプロジェクト案の作成について、書式に沿って実施機関を指導したが、逆に学ぶところも大いにあった。自分も中澤君も実施機関との繁茂な意見交換を通じて、プロジェクト形成についての専門知識は飛躍的に増大していった。

### 3. 最大の難関の到来と和解のプロセス

2000年3月にASEAN基金理事会がデンパサールで開催されることになった。自分の手元には10件近くのプロジェクト案が集まっていた。こうしたプロジェクト案は外務省に送付して日本側の承認を求めていた。国内では経済協力局長の下に開発援助の専門家から成るプロジェクト諮問評議会をアドホックに設置して、プロジェクト案のスクリーニングを行っていた。こうしたプロジェクト案はASEAN基金理事会の承認を求めべく来るべき理事会に提出することになった。事務局は相変わらずプロジェクトのスクリーニングに手間取っていたが、数件のプロジェクト案は理事会に提出できそうだった。理事会の承認が得られれば、日本側に承認を求めることになる。こうして、ASEAN基金理事会と日本政府の相互承認ができればプロジェクトは実施に移せるはずだった。

しかし、プロジェクトを実施に移すためには来るべき理事会でプロジェクトの相互承認問題を是非とも解決しなければならない。この問題を避けてプロジェクト案が承認されるとはとても思えなかった。ルイス事務局長もこのことについては随分と心を痛め心配しているようだった。自分は理事会が連帯基金プロジェクトの最終承認権に固執した場合、折角苦勞して実施機関の責任者と共同で作上げたプロジェクト案は無駄になり、海の藻屑となってしまふことを恐れた。そのため対立を避ける方法が無いか知恵を絞った。

事務局は慢性的に財政難に苦しんでおり、ルイス事務局長は管理費の赤字を解消するため、連帯基金の一部を基本財産に融資して欲しいとの希望を持っていた。この状況を考えて、自分はルイス事務局長へ連帯基金の運用に関するガイドラインの補則を作ることを提案した。そして、補則の中に連帯基金の一部をASEAN基金に繋ぎ融資するとの項目と、その見返りに連帯基金プロジェクトは日本側とASEAN基金側で半分を目処に使用できるとの項目を入れてはどうかと示唆した。

日本側が連帯基金の一部を融資することを承認すれば、事務局はその一部を管理費に充てることができ、将来、任意拠出が集まれば低利子で返済することができるはずである。そして、連帯基金を双方で等分して使えることになれば、理事会が最終承認権の問題に固執する意味がなくなるのではないかと考えたのである。もちろん、この場合の日本側が連帯基金の半分を使うというのは、日本側がASEAN基金が実施するプロジェクトの半分以上を提案することができるということを意味する。連帯基金はあくまで日本政府がASEAN基金に拠出した資金であるから、執行機関の責任者であるルイス事務局長の監督下で使用されるべきものである。しかし、連帯基金全体の半分のプロジェクトを日本側で提案することができれば、日本国内のみならず日本の援助スキームを熟知したASEAN域内の実施機関でプロジェクトを実施できることが保証されるのである。そうなれば多くの優良プロジェクトが、ASEAN基金事務局で実施されることになるに違いない。

ルイス事務局長も自分の意見に概ね賛成だった。このため、ガイドラインの補則を作成して外務省に送って日本側の了解を取り付けた。これをどのように来るべき理事会で振り付けるかについては、ルイス事務局長が理事会議長の駐ジャカルタ・タイ大使や理事会メンバーの駐ジャカルタ・ASEAN大使に根回ししてくれることになった。

こうして理事会は予定通り開催された。理事会には日本から外務省経済協力局幹部が代表で出席した。しかし、順調に推移すると思われた連帯基金プロジェクトの相互承認問題は思わぬ展開をみせた。ルイス事務局長からの報告によると理事会の一部メンバーは相互承認問題に固執しており、最終承認権が理事会にあることを確認した後に、ガイドラインの補則の内容を議論すべきであると主張している由であった。この主張の背景には、やはり連帯基金は専ら理事会の監督下で事務局の形成するプロジェクトに使いたいという意志が露骨に見えていた。しかし、事務局は経験不足のスタッフがワークショップで提出されたプロジェクトのスクリーニングで四苦八苦している。彼らのアプローチの仕方では優良なプロジェクトが実施できないことは目に見えていた。自分は一部理事会メンバーとの非公式な会合の場で、事務局スタッフの経験不足やASEAN域内の実施機関の能力格差を考えると、優良プロジェクトは実施できる見込みがないことを訴えた。自分のこの発言はASEANの誇りを傷つけたようである。ことの推移ははっきりしないのだが、自分のこの発言で理事会では日本人専門家（自分）は事務局の仕事に批判的であり、連帯基金プロジェクトの円滑な実施に差し支えると判断したようだった。

結局、その時の理事会は、連帯基金の最終承認権は理事会にあるとの決議を日本側に

一方的に押しつけることになった。また、連帯基金から基本財産への繋ぎ融資については、理事会はタッチせず、事務局長と日本政府で解決すべき問題であるとの決議がなされた。自分が折角苦勞して用意し理事会に提出したプロジェクト案は結局承認されず、プロジェクト予算が概して大きいので見直すことを条件に差し戻された。理事会の日本側への態度はこれまで以上に硬いものだった。双方の対立は抜き差しならぬ所までいってしまった感があった。

デンパサールからジャカルタに帰任後、しばらくして上司から呼び出された。話を聞いてみると当地のASEAN大使（複数筋）から自分がASEAN基金の活動を混乱させる原因になっているとの噂が流れているとのことだった。そして、ジャカルタから転勤する意志がないか打診された。どうも自分の発言が波紋を広げて、日・ASEANの友好関係を阻害する要因となりつつあることを懸念した結果だったようである。ことは自分の想像していた以上に悪い方向に急速に進んでいるようだった。しかし、自分がいなくなったからルイス事務局長も事務局スタッフもプロジェクト形成で困難に陥るであろうことは容易に想像できた。そして、自分の主張の正当性には確たる信念があった。しかし、後から考えると自分の稚拙さも同時に感じる。自分の考えを直接的な表現で伝える以外の方法があったのかも知れない。波風を立てても自分の考えの正しさを主張するのは、状況によってはお互いの関係をギクシャクしたものにする。国益という概念で考えれば、波風を立てない最善の方法を選択すべきだったのだ。自分の主張がどんなに正しいことが後で実証されても、その時の日・ASEAN関係に亀裂を作る原因となったならば、やはり自分の主張よりも日・ASEAN間の友好関係が優先されてしかるべきだった。

しかし、自分の首は繋がった。これについては当時の川上インドネシア大使や飯村経済協力局長、堂道インドネシア公使の判断に感謝したい。その場で波風が吹き荒れたとしても、長期的な視点にたつて自分の仕事がASEAN基金にとって有益になると判断してくれたのであろう。上の方たちから見れば国益を優先して個人を犠牲にしてもやむおえない事態も起こりうるだろう。だから自分の続投は危険な掛けとでもいうべき勇断であったかもしれないのである。野球でも押さえの切り札が任務を果すかどうかは監督の勇氣ある決断である。他方、自分はルイス事務局長とはこれまでの職務を通じて信頼関係が築かれてきたという自信があった。多少の不安を感じつつも、ルイス事務局長に今後の対策について相談に行った。

ルイス事務局長からは自分がもっとASEANとの付き合い方を勉強すべきであると諭された。もっともな指摘であると思った。しかし、自分の言動に対する非難めいた言葉は一言も口にするとはなかった。内心、ルイス事務局長の寛容さに感謝し頭を下げざるをえなかった。宗教、社会、文化の異なる国々の集まりであるASEANが、自分の対応次第で常識では考えられない反応を示すことがあるのは当然のことに思われた。しかし良く考えてみると、自分の発言で理事会側がピリピリ神経質になるのは、それだけ自分の存在を意識しているからでもある。先方に自分の考えが理解されれば、逆に信頼感が



増すことも考えられる。自分と理事会を隔てているのはプロジェクトの運営管理に関する知識経験の有無である。理事会メンバーは大使レベルの高官である。一方、自分はプロジェクトの運営管理の専門家である。いわば政治家と技術屋が同じ土俵で議論するようなもので、共通認識を得ること自体がそもそも無理な話なのである。しかしながら、ASEAN 基金の活動に貢献したいという思いは双方ともに共通であるはずである。

それではどうしたらよいのだろうか。やはり時間の経過が解決の糸口を与えてくれるのではないかと思った。優良なプロジェクトを実施し、ASEANサミットを含む閣僚レベルの会合で連帯基金プロジェクトが話題になれば、理事会も評価せざるをえないのではないかと思った。そのためには、日本側が理事会の最終承認権に目をつぶり、これまで苦勞して作り上げてきたプロジェクト案を理事会に承認してもらう方法を考えるのが先決であると思った。

ルイス事務局長にこの点について相談すると、最終承認権の問題は今後双方で持ち出さない方がよい。また、事務局ではやはりプロジェクト案のスクリーニングに手間取っているので、事務局も日本側で形成したプロジェクト案を優先することに賛成である。従って、前回の理事会でプロジェクト予算の一部縮小を決議されたので、それを遵守してもらえれば事務局長から理事会メンバーに対して書簡で承認を取付けるつもりである。日本側のプロジェクト案の質の高いことは良く解っているので、プロジェクトが実施されれば理事会も日本側に理解を示すようになるだろう。同時に、事務局の財政難を緩和するために連帯基金から基本財産への繋ぎ融資について早めに検討して欲しい等々述べるところがあった。

このためこれまで接触してきた実施機関に対して1割から1割5分程度を目安にプロジェクト予算の縮小を依頼した。しかし、経験豊富な実施機関ほど過不足無く費用見積もりを作成しており、それまでプロジェクト案を作成する過程で費用見積もりについてさんざん議論してきたので、随分申し訳ないことをしたと思った。結局、研修対象者の人数を減らさざるをえず、プロジェクトの成果が軽減せざるをえなくなった。それでもこの作業が終わるまでに3ヶ月余りの日数を必要とした。同時並行して、連帯基金からの繋ぎ融資については、ルイス事務局長に日本を訪問して直接交渉してもらい、その年の6月には飯村経済協力局長との間でガイドラインの補則を締結することができた。これは事務局長の実績となるとともに、理事会メンバーも大いに感謝するところとなった。

同じ年の6月にバンコックで開催されたASEAN拡大外相会議の場で、タイのスリン外相(当時)から連帯基金をASEAN後発国(ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム)の人材養成に活用すべしとの提案があつて、共同コミュニケに盛り込まれたりもした。こうした外からの風が追い風となって、事務局も早期にプロジェクトを実施せざるをえない状況に追い込まれていった。

こうして理事会も日本側提案のプロジェクトを早期に承認して、事務局の下で実施に移す必要性がでてきていた。そして、2000年秋までに日本側のプロジェクト案が書簡

通達で次々と理事会メンバーに承認されていった。その年の末までには、幾つかのプロジェクトについてルイス事務局長と実施機関の責任者の間で契約書が締結され、プロジェクトが少しずつ実施に移されていった。これまでの自分たちの努力も徐々に報われつつあった。

他方、事務局側のプロジェクトも自分や中澤君との協同作業で徐々に形に成り始めていた。また、事務局スタッフは先行した日本側のプロジェクトの実施手続きを実地で学び、徐々に専門知識を蓄積していった。こうしてASEAN基金側提案と日本側提案のプロジェクトが少しずつ実施に移されるにつれて、それらがASEAN地域に裨益するものであることが理事会メンバーにも理解され始めた。そして理事会と日本政府の対立はいつの間にか氷解していったのである。やはり時間が解決のための鍵となったのである。

事務局スタッフと自分との間では、プロジェクトが実施されるまではなかなか信頼関係が築けなかった。彼らがワークショップで提出されたプロジェクト案のスクリーニングで四苦八苦している時に、十分なサポートができなかったのも原因かも知れない。しかし、その間は自分も日本側のプロジェクト形成でASEAN各国に出張して忙しかった。彼らと十分な協議も行えず意志疎通も図れなかったため、彼らは自分の専門知識に懐疑的であったのかも知れない。しかし、プロジェクトが実施に移され、プロジェクト運営管理を行う段階に入って、やはり経験と知識が必要なことが彼らに認識されるようになった。自分の助言が案外的を得ていることが彼らに分かり始めたのである。例えば、自分は彼らに対してプロジェクトがうまくいくかどうか判断する基準の一つとして、プロジェクト関係者の間の人間関係に注意するよう促した。人間関係がうまくいっているかどうか、時々実施機関を訪ねては確認するようアドバイスした。また、予算の執行状況を確認すればプロジェクトの進捗振りが確認できるので会計責任者との意志疎通をしっかりと取るようアドバイスした。そして、時々彼らと一緒にASEAN各国に出張して、実施機関の関係者との意見交換を通じてプロジェクトの運営管理の仕方を直接指導した。こうして事務局スタッフとの間にプロジェクトの運営管理について徐々に一体感が生まれるようになった。気が付くとジャカルタに赴任して2年半の歳月が流れていた。自分にとっては短いとも長いともどちらにも感じられる月日だった。

#### 4. プロジェクトの成功と評価

前述したようにプロジェクトの実施に漕ぎ着けるまでにいろいろな波風が吹き荒れた。しかし、自分が在インドネシア日本大使館に勤務した2002年5月までに、実に42件ものプロジェクトが連帯基金を使って実施に移された。一度歯車が動き出すとプロジェクトの実施のスピードは加速度的に早まった。事務局スタッフも水を得た魚のように忙しく動き回るようになっていた。プロジェクトの実施まで様々な面でサポートしてくれていた中澤君は前年の10月に任務を終了していた。彼は一端帰国した後、ナイロビにあるジョ

モケニヤッタ農工大学にJICA調整員として赴任し、新たな職務を開始していた。連帯基金プロジェクトが軌道に乗った後に、二人三脚でプロジェクトのプレイアップに努めたルイス事務局長も、2001年の12月末に3年半の任期を勤め上げ、翌年の1月から新事務局長（フィリピン人）が執務を開始していた。

プロジェクトが徐々に実施に移されるようになると、自分とルイス事務局長はプロジェクトの開会式に積極的に出席した。そして、ルイス事務局長には式典スピーチの中で当該プロジェクトが日・ASEANの友好協力の証として、日本政府から拠出された連帯基金からの資金協力で実現されたことを必ず披露してもらうようにした。また、同時にASEAN基金活動のプレイアップにも努めた。こうしてASEAN基金と連帯基金の知名度はASEAN域内の人々の間に徐々に浸透していった。連帯基金プロジェクトの成果は何かと聞かれれば、漠然とはしているがまずこうしたASEAN基金活動の知名度の浸透を挙げるのが良いかも知れない。

また、連帯基金はもともとASEAN域内の多国間（マルチ）協力のニーズを満たすために拠出された政治的な配慮に基づく資金だった。従って、やはり連帯基金プロジェクトが、日本やASEANの閣僚級会議の場で話題になることが最大の成果である。

それについて、幾つかのプロジェクトを例に挙げてみたい。

国際高等教育開発機構（FASID）では「共同体を中心としたエイズ・マネージメント・コース」を実施した。これはFASIDのマネージメントの下でASEAN各国のインターン研修生をタイの感染症対策病院に集めて実地研修を行い、修得した技術を研修生の母国で伝搬しようとするものである。このプロジェクトは2000年7月の九州・沖縄サミットの中で日本政府の沖縄感染症対策イニシアティブのフォローアップ・プロジェクトとして取り上げられた。

また、AFS-ジャパンでは2001年から「日・ASEAN高校生交流事業」を開始した。これは日本の高校生70名がインドネシア、フィリピン、マレーシア、タイの受け入れ先に約1ヶ月間ホームステイし、地元の高中生と交流する。そして、ASEAN各国（除、シンガポール）の高校生70名が日本を訪問して地方の高中生と交流する事業である。このプロジェクトは2000年11月のASEANサミットの中で日本政府より表明された。

遡って、1999年11月のASEANプラス3首脳会議の中で、日本政府は「東アジアの人材養成と交流の強化のためのプラン」（小淵プラン）を提唱し、その中に「ASEAN工学系高等教育ネットワーク」プロジェクトと「日・ASEANのNGOのパートナーシップの創造」プロジェクトがあったが、後に連帯基金を活用して実施することができた。

特異な例としては、タイのチュラポン王女が主催するチュラポン研究所が2001年6月から「ASEAN新規加盟国の環境毒物学に関する人材養成」を実施した。これはASEAN後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）からチュラポン研究所

に研修生を受け入れ、環境に悪影響を及ぼす公害因子を分析する手法を教授しようとするものである。このプロジェクトはタイの王室番組で取り上げられ、連帯基金とASEAN基金の名前が王室を尊敬する多くのタイの人々の知るところとなった。ODA広報という視点に立つと、僅かなプロジェクト費用で絶大な広報効果を発揮したわけで、こうしたプロジェクトも印象に残るものとなった。

こうした成果とは別に、連帯基金を使って多くの人材養成関連のプロジェクトを実施した経験から得た反省も大いにある。プロジェクトを実施する以上は、その成果に対する期待は高い。投資をした以上はそれ以上の見返りが欲しいのである。実際、連帯基金プロジェクトは自分が見た限りでは概ねレベルの高い講師によって、質の高い研修が行われていた。しかし、研修生が母国に戻った後、研修成果をどのように伝搬していくかについては、幾つかの問題があるようだった。研修生が官公庁から派遣された公務員の場合には、ある程度研修成果が伝搬されると考えて良いだろう。これが民間からの研修生の場合には、折角修得した知識を基に自身のキャリア・アップの手段に使われることがある。また、折角研修で修得した知識が就職口が無いために生かすことができなくなるといったケースがあった。フィリピンの技術教育熟練開発局（TESDA）女性センターもこうした問題を抱えていた。このセンターは女性のための研修を実施しているユニークな組織である。しかし、ASEAN各国から集まった女性たちが折角ここで技術を身につけても、彼女たちが母国に戻ると女性特有の社会的制約や経済情勢によって就職口や自活の道がなかなか開けないのである。人材養成関連のプロジェクトを実施する場合には、その分野の雇用環境も十分視野に入れなければ、相応の成果が期待できないケースもあるのである。

連帯基金プロジェクトも当初はとにかく質の高い研修や調査研究を実施することに主眼を置いていた。しかし、徐々にその成果を伝搬する方法についても考えるようになっていった。限られた予算でプロジェクトのフォローアップまでカバーすることは大変であったが、実施機関との協議の中で次第にフォローアップに関する作業もプロジェクト運営の重要な要素となった。プロジェクトの成果を最大限追求するならば、レベルの高い豊富な経験をもつ実施機関と継続的な関係を維持してプロジェクトを実施していく必要がある。特に、人材養成関連のプロジェクトでは息の長いプロジェクトが望まれる。しかし、これを費用対効果の面から考えると限られた資金では限界があるのも事実である。こうした場合でもレベルの高い実施機関との連携を強めて、研修成果をどのようにASEAN各国に伝搬するかその手法を開発することも大切である。

インドネシアに遠隔地教育センター（SEMOLC）という研修機関がある。インドネシアのように1万数千の群島（その内8千余りの島に住民が暮らしている）から成っている国では、遠隔地の初等教育をどのように行うかが重要な教育政策になっており、SEMOLCが重要な役割を担っている。遠く離れた群島で暮らす子供たちは小学校もなく十分な教育機会が与えられていない。こうした子供たちに対して都市部の教師が無線ラジオを使って授業を行うのである。こうしたスキルはSEMOLCで開発されており、や

はり群島の多いフィリピンでも開発されている。また、ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムなどのASEAN後発国の僻地教育にも十分応用可能である。SEMOL E Cでは2001年8月に、連帯基金プロジェクトとしてASEAN各国から小学校の教師を招いて遠隔地教育に関するワークショップを開催した。このワークショップではSEMOL E Cが開発した英語教材で講義が行われたが、ワークショップ開催中に参加者が自助努力で教材を母国語に翻訳する作業が行われた。そして参加者は母国に戻って母国語の教材で遠隔地教育を実践したのである。もちろん参加者の母国での遠隔地教育は、それぞれの国の特殊事情を反映して試行錯誤の連続であったけれども、SEMOL E Cから講師が派遣され現場の指導に当たった。このプロジェクトはフォローアップに重点を置いたものであったが、教育現場の教師の熱意に支えられて限られた資金で大きな成果を挙げることができた。

こうしたプロジェクトの成果をどのように評価するかについては、残念ながら自分の任期中に画一的な手法を確立することはできなかった。連帯基金プロジェクトではプロジェクト参加者に対して、一定のフォーマットに従ったアンケート調査を実施した。これでは参加者の多くはプロジェクトに参加できたことに意義を感じており、概ね評価は良である。しかし、これとて参加者の主観的評価であって、プロジェクトの客観的評価とはなりえないのである。

プロジェクトの評価に客観性を持たせるためには、社会・経済・政治・文化分野の横断的な要素を評価の基準や指標に加える必要がある。例えば、人材養成関連のプロジェクトは、開発途上国のキャパシティ・ビルディングを本来の目的としているため、プロジェクトの成果はそれぞれの国の社会経済政策への貢献度といった指標で評価できるのではなからう。

かつて、国連貿易開発会議（UNCTAD）などの場で先進国の経済協力の成果を高めるためには、開発途上国が良い統治（グッドガバナンス）、民主化の促進、汚職追放などを実現する必要性が叫ばれた。開発途上国が援助の吸収能力を高めるためには、グッドガバナンスを実現して、政府の政策立案能力を高めなければならないというのである。民主化の促進についてはアフリカ諸国では多党化が進み、国内政治情勢の不安定化を招く結果となった。しかし、グッドガバナンスや汚職追放については、確かに開発途上国の援助吸収能力を高めるのに役に立ったと思われる。人材養成関連のプロジェクトも、グッドガバナンス、民主化の促進、汚職追放との関連で公的機関の政策立案能力を高めるのにどのような貢献をしたかといった視点で評価が行われることも必要であろう。

また、ASEAN域内のニーズに合致したプロジェクトかどうかを判断する指標として、地域住民の理解と参加をどの程度得たものであったかなどを考える必要がある。地域住民が多数参加できるプロジェクトは、援助の成果が住民の間に浸透しやすく、効率的な援助になると考えられるからである。

日本の援助がこうしたニーズに応える必要性が生じていることも事実である。そのた

めには、アカデミックなアプローチができる専門家を開発途上国の公的部門に派遣することも大事であるが、人材養成関連のプロジェクト実施によるアプローチも忘れてはならない。そうした場合には、実施するプロジェクトはコンピューター・プログラム、ウェブサイトなどの活用によって、どの程度体系的な教材開発や報告書が作成され、それらがどのくらいの汎用性のあるものなのかといった指標で評価できるのではないかと思う。あるいはプロジェクトの成果としての知識を共有する人的ネットワークがどのくらいの規模で構築できたかを指標とすることもできるのではないかと思う。さらに、視点を変えてプロジェクトの財務管理に関する評価手法も確立する必要があるだろう。こうした評価は資金の流れを透明にし、汚職の発生を抑止する効果があるだろう。いずれにしてもASEAN基金の活動が進展し、実施するプロジェクトの質が高まるにつれて、効果的な評価が行えるプロジェクトが増加していくことが期待される。

## 第5章 新たな知的貢献へのニーズ

1999年3月から3年3ヶ月の間、在インドネシア日本大使館員としてASEAN基金の活動を支援してきたが、2002年5月末に在フランス日本大使館へ転勤することとなった。それまでにルイス事務局長を初めとして事務局スタッフとは随分親しくなった。在フランス大使館への転勤が決まってからの1ヶ月余りの間、彼らとは繁茂に会い、時には昼食を共にしつつよく議論をした。お互いに別れを惜しんだわけではない。彼らの方は短い間にできるだけ自分の専門知識やプロジェクトの運営管理についての知見を吸収しておきたかったのだろうと思う。話の内容はもっぱら実施中のプロジェクトのレビューや実施予定のプロジェクトの課題などについて、自分の意見を聞くものだったと思う。

自分としても過去3年3ヶ月の間に、さらにプロジェクトの運営管理に関する専門知識や経験を蓄積したとの感があった。彼らに対しては自信をもって自分の意見を述べることができたと思う。他方、日本の援助とASEANとの関係については考えさせられることが多々あったと思う。つまり、これまで実施してきたプロジェクトが本当にASEANのニーズに合致し、人々の歓迎するところとなっているかどうかについては、まだまだ検討していく必要があることを痛感した。自分はジャカルタに赴任して、ASEANの専門家や有識者の声を直接聞くまでは、援助に対するニーズは短期間にはそれほど大きく変化するものとは考えていなかった。しかし、1997年7月にタイを契機として始まったアジア経済危機後のASEANの援助に対するニーズは、人々の意識の変化とともに大きく変化しつつあることを知った。

近年ASEAN域内では日本の援助に知的貢献を求める声が大きくなっている。これはアジア経済危機の教訓として、ASEAN域外からの経済支援を最小限に押さえ自立的な経済発展を模索し始めた結果だともいえる。そのための第1歩として、ASEAN先発国（タイ、マレーシア、フィリピン、インドネシアなど）では民間部門の経済活動の規制緩和、

金融セクターの法整備、民間活力の導入や中小企業育成による資本市場改革などに力を入れ始めている。ASEAN後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）は先発国の支援を得て、公的部門や民間部門の人材養成、能力開発（キャパシティ・ビルディング）が最重要課題となっている。また、アジア経済危機で発生した貧困層の拡大を食い止めるために貧困戦略を立案することもASEAN共通の重要課題となっている。

このような公的部門の政策立案や法整備能力を高める政策分野の援助は知的支援と呼ばれ、ASEANのニーズが最も高いものとなっている。ASEAN各国では欧米先進国以上に日本からの知的支援に対する期待が高いのである。また、こうした変化は将来の日本の援助を考える上で試金石となるものと思う。

しかし、こうした政策分野の知的支援については、世銀、IMFは日本に先んじてグローバル・スタンダードと呼ぶべく確立した手法を持っているのである。その分析手法はセクター別に参加型貧困分析、公共支出分析、財務管理分析、金融セクター分析など過去の最適事例（ベスト・プラクティス）を参考にして確立されている。これに対して日本の援助は政策分野では、外務省や国際協力機構（JICA）が行ってきた雁行的経済発展を基本とする東アジア・モデルへの貢献、日本の経済発展を参考例とした日本モデルの立案、国別政策研究などが挙げられる。しかし、これらは歴史も浅く、主として日本の援助はフィールド中心で知的貢献とはほど遠い位置にある。

東アジア・モデルや日本モデルについても特殊な発展形態モデルというのが一般的な認識で、ASEAN各国の政策分野へ貢献するためにはさらに研究を進めて客観性の高い分析手法を早期に確立する必要がある。日本がグローバル・スタンダードと呼ぶべき分析手法を確立することができれば、ASEANから歓迎されることは間違いない。日・ASEAN間の関係も一層緊密なものになり、人的交流もますます活発になっていくだろう。しかし、日本は縦割り行政（外務省、財務省、経済産業省、国際協力機構、国際協力銀行などODAに関わる組織同士の横断的な連携協力が無い）や援助後発国であることから人財不足などのハンデを抱えていることもまた事実である。

自分がジャカルタで勤務した経験では、ASEAN各国の中では合理主義精神に基づく欧米先進国からの経済支援は彼らの国民性からすると必ずしも肌合いの良いものになっていない。それに対して、日本の援助への一体感は強い。また、将来の日本の援助に対する期待は大きい。他方、日本からみてもASEANは援助重点地域である。同じアジア人同士としての精神的結びつきは強いのである。実際、自分がジャカルタで勤務してASEAN基金事務局スタッフとの職務上の一体感を強く感じた。一旦彼らから信頼を得ると、以心伝心で職務が遂行できるのである。日本の援助も数々のハンデを克服して、欧米先進国からみてもグローバル・スタンダードと認められるような援助スキームを確立することができれば、ASEANに一層近づくことができるのではないかと思った。

最後に事務局スタッフと食事をした際、彼らがフランスではどのような職務に就くのかしつこく聞いたので、当面は援助とは関係ない仕事になりそうだが、将来機会があれば

欧州経済開発機構（OECD）で開発問題に携わりたいと答えた。彼らからは自分がOECDに勤務することになれば、アジアの視点に立って開発問題を研究して欲しいとの要望が出された。もったもな事だと思った。欧米先進国からみると、ASEANはともすると看過されがちな地域であるからである。また、彼らには欧米先進国の開発途上国への援助には生理的な違和感があるようである。援助する側が優位に立って、援助される側が常に劣位に立たされた押しつけの援助スキームという感じがするのであろう。つまり、欧米先進国中心の援助の在り方に違和感を持っているのである。リビング・ルームでフル・コースの食事をしながら最貧国の飢餓のテレビを見たり、貧困問題を話し合ったりする感覚とでもいおうか。彼らのこうした感覚は一体感を喪失した援助感覚なのであろう。しかしながら、欧米先進国の援助スキームは長い植民地経営の経験から培われた優れたものであることも事実であろう。ASEAN各国のニーズに合致した知的支援の援助スキームも、確かに日本よりかなり先んじている。

他方、同じ目線で仕事ができるフィールド中心の日本の援助の方が彼らにとっては肌が合うのだろう。こうした援助は開発途上国から歓迎され、優れた特質をもつ日本のお家芸的なスキームである。しかし、フィールド中心の手から手への技術援助は、時代の流れの中でASEAN各国のニーズからズレが生じ始めていることも認めねばならない。これからの日本の援助は、ASEANのような人材レベルの高い地域へは、政策分野の知的支援にもっと力をいれていくべきだろう。現在ASEANを最も重視している国は日本、中国、韓国である。この中では日本ははしなくも援助先進国である。日本がASEANのニーズに合ったグローバル・スタンダードを確立するためには、現在の援助スキームを見直して総合的な知的支援システムを作り上げることが必要であろう。ちなみに、日下部元世銀副総裁は、日本の援助が知的支援を実現するための方策として、個別の援助機関の枠を超えて、官庁などの公的部門、大学、研究所などのアカデミック部門、NGO、コンサルティング企業の間で、既存の実証研究、ケース・スタディ、分析手法など多角的な知識の交換を行うとともに、ウェブサイトを通じて知的共有化プラットフォームを構築することを提唱しており、これは一つの試案として示唆に富むものといえる。

2002年5月25日夕刻、自分はジャカルタを出発し、シンガポール経由でエール・フランス機に乗り込みパリへ向かった。機内は早くも西欧の雰囲気と香りに満ち溢れていた。美味しいフランス料理とワインを飲んで眠りに就こうとしたがなかなか寝つけなかった。それまでのジャカルタでの勤務のあれこれが脳裏に浮かんで消えた。西欧的な雰囲気が体全体を包み込み眠りを妨げていた。自分も随分ASEANにどっぷり浸かってしまったものだと思った。（了）