

有識者対談

「日本らしい国際協力とは ～ベトナムへの港湾の技術基準作成支援～」

前外務省駐アイルランド特命全権大使 北野 充  
国土技術政策総合研究所 副所長 高野誠紀

オブザーバー 国際協力機構 東南アジア・大洋州部長 早川友歩  
港湾局 技術企画課 技術監理室長 宮田正史

司 会 国土技術政策総合研究所 港湾・沿岸海洋研究部長 酒井浩二

令和5年7月25日（火） 国土交通省会議室にて

はじめに

【司会】これより北野前大使と高野副所長による対談を始めたいと思います。最初にこの会の趣旨を説明します。国土技術政策総合研究所（以下、国総研と記す）において、今年の広報計画を検討した際に「顔が見える広報」という話がありました。そこで高野副所長に各界の有識者と対談をしていただき、研究所の活動内容を説明するとともに、有識者の方々から今後の研究の示唆をいただければ、と考えました。その第一回の有識者対談を北野前大使にお願いしたものです。

国総研の業務の柱として、我が国における港湾施設の技術基準があります。この技術基準づくりのノウハウを生かして、国際協力としてベトナムの港湾の技術基準づくりを支援しています。

北野前大使は、政府開発援助（ODA）に関わる豊富な現場経験を有しています。国総研の取組にご示唆をいただければと思い、お声をかけさせていただきました。今日は大変恐縮ですが、ざっくばらんな対談にしたいので北野前大使には、「北野さん」との呼称でお呼びしたいと思います。

また、本日の企画を、国際協力機構（JICA）東南アジア・大洋州部早川部長、国土交通省港湾局宮田室長が聞きつけ、「是非、北野さんのお話を直接お聞きしたい。」とのことで、オブザーバーとして同席しています。せっかくですので、対談の流れの中で、お話をお聞きするかもしれません。

北野充氏の略歴

- ・1957年東京都生まれ、80年東京大学卒、同年外務省入省
- ・外務省経済協力局有償資金協力課長、在ベトナム日本国大使館公使、在アメリカ合衆国日本国大使館公使、外務省軍縮不拡散・科学部長、在ウィーン国際機関日本政府代表部全権大使、駐アイルランド特命全権大使を歴任
- ・2022年12月 外務省を退官

**【司会】**北野さんとの事前の打ち合わせにおいて、「対談は、昔話ではなく現在の話を切り口に議論をスタートさせたい」との提案があり、いくつか資料を用意しました。

一つは、本年6月9日に閣議決定された開発協力大綱です。改訂の背景・狙いとして、外交の最重要ツールである ODA、つまり開発協力を、一層、効果的かつ戦略的に活用するため大綱を改定するとあります。見直しの主なポイントは、基本方針と重要施策です。重要施策の中でも、「自由で開かれたインド太平洋実現のための取組推進と明記」とされています。本文を見ていると、「開発途上国との対等なパートナーシップ」、「国づくりは人づくりという考えの下、きめの細かい人づくり、質の高いインフラ整備、法制度の構築等」とあります。また、「強みを活かして相手国の社会課題解決につなげるため、インフラ整備と、制度整備、運営・維持管理への関与、人材育成等による連結性といった、ソフト面での協力を組み合わせることにより」という文言も見られます。

また、国土交通省港湾局における海外展開の資料も用意しました。国土交通省として、インフラシステム海外戦略 2025 がまとめられており、その中でも港湾分野の取り組みが整理されています。開発協力大綱にも記述されている、自由で開かれたインド太平洋の実現のための取組として港湾プロジェクトも位置づけられています。高度経済成長期において、港湾と共に臨海部の開発を行い、その地域の経済発展を助けた事案として鹿島港が挙げられています。こうした自らの経験を踏まえ、ODA で支援をしていこうとする考えが示されています。本日の対談の議論のきっかけでもある、我が国の技術基準や規制等の普及に関するベトナムとの取り組みも記載されています。また、近年、ハード技術だけでなく、ソフト的な協力として、港湾の手続きにおける電子処理などの支援も行っています。また、「海外社会資本事業への我が国事業者の参入の促進に関する法律（海外インフラ展開法）（平成 30 年施行）」により、国際戦略港湾運営会社が、海外における調査や設計等海外業務を行えるようになってきています。このように、港湾の整備において計画・構想の段階から、調査・管理・運営までを一気通貫で支援していくことを目指しています。



対談の様子

## ODA の経験から、ODA における技術基準支援

【北野氏】本日は、貴重な機会をいただきありがとうございます。私も本日の対談から大いに学びたいと思っています。私の話の中で何か役に立つことがあれば幸いです。

私は、外務省で 43 年間、仕事をしてきました。その間、いろいろな種類の仕事をしましたが、開発援助は最も関わりが深かった分野の一つです。私のキャリアにおける ODA、開発援助との関わりの特徴は、本省での勤務、開発現場での勤務、国際機関との関係という、いくつかのフロントで仕事をしてきたことです。



北野氏

外務本省では、経済協力の担当部局に何度か勤務しました。また、開発途上国に  
関係する地域局においても、ODA に関わる仕事をしてきました。

開発現場に関しては、1990 年代前半の中国と、2000 年代前半のベトナムで勤務を  
しました。ODA の世界では国際機関との関わりがあります。ベトナムにおいても、  
国際機関との関係が密にありました。ジュネーブやウィーンで勤務した際には、国  
際機関との関係の中で、開発援助の仕事をしてきました。

こうした中、特に密度が濃かった仕事は、2000 年から 2002 年まで、外務本省経  
済協力局有償資金協力課長を務めて円借款の担当課長として取り組んだことと、そ  
の直後の 2002 年から 2005 年まで、ベトナムの開発援助の最前線で仕事をしたこと  
が挙げられます。

先ほど、つい先日まとめられた開発協力大綱の紹介がありました。今、申し上げ  
た、私が深く関与してきた時代の開発援助と比べると、変化している点はあるもの  
の、共通する点も多くあります。本日は、いろいろな話ができればと思います。よ  
ろしくお願いします。

【高野副所長】本日は、よろしく申し上げます。私の国際協力に関わる最初の業務は、運  
輸省が国土交通省に変わる境目の 2000 年頃、港湾局技術課に在籍していた時のこ  
とです。当時、国際標準である ISO の取り組みを進める時期でもあり、ISO の会議  
に専門家を派遣する業務などに関わりました。それ以来、国際協力に関わる機会  
はあまりありませんでしたが、4 年前に国総研に勤務することになり、ベトナムの国



高野副所長

家港湾基準の策定に取り組んでいることから、その業務を担当させてもらうことになりました。

ベトナムの国家港湾基準の支援は、非常に新しいアプローチだったと捉えています。これまでは、国際社会全体を対象とした ISO や、PIANC と呼ばれる国際航路協会などに日本の基準を反映させていく取り組みを長く続けていました。個別の国にここまで深くコミットしたケースは、初めてでした。この取り組みは、突然、芽が出たものではなく、先輩がたが 1990 年代からベトナムとの関わりを続けてきた結果です。例えば JICA では、途上国の技術者に向けた研修の機会を設け、ベトナムからも来てもらいました。港湾局や JICA の技術者を、現地の大統領に赴任してもらったこともあります。そうした長い付き合いや人のつながりの中で、2013 年、日本の基準をベースにベトナムの国家港湾基準を作る取り組みが始まり、今年で約 10 年になります。

国土交通省とベトナムの交通運輸省との間で結ばれた覚書に基づき、日本の研究機関である国総研と、ITST と呼ばれるベトナム交通科学技術研究所が協力し、一緒に基準を作ってきました。これは非常に斬新な取り組みだったと思います。日本とベトナムでは、港湾がどのような場所に立地するかなど、条件がそれぞれ違うため、日本の考え方をそのまま持ち込むことはできません。特に日本は地震多発国であるため、耐震設計に関する多くの情報を蓄積しています。日本では強震観測などの地震データをきめ細かく取得し、基準に反映させますが、ベトナムでは地震がそれほど多くないため、観測方法も充実していません。日本の基準の考え方からすると、2 世代ほど前の震度法の設計手法が使われていました。そういった現地の状況に合わせて手法をカスタマイズし、基準を作り上げていきました。



本年 3 月、ベトナムにおける先方研究機関（ベトナム交通科学技術研究所（ITST））とのハイレベル会合、高野副所長とテム副所長との署名の様子

これまでの10年間での活動としては、毎年、当方の研究者や大学の先生の他、民間の方も交えたワークショップを開き、共同で基準を書き上げる取り組みを行っています。「係留施設」「防波堤」「地盤改良」など、これまでに10項目の設計基準を作り上げました。この10年で大きな成果が得られたと考えています。

今年の3月、ハノイで顔を合わせての会議が開かれました。最近はコロナ禍で顔を合わせる機会が持てませんでした。久しぶりに現地で会議を開き、これからどうしていくかを相談しました。先方からは、これからも協力関係を続けていきたいとの申し出があり、引き続きこの協力関係は継続していくものと期待しています。

**【北野氏】**ありがとうございます。高野さんの話を聞き、何点かコメントをした上で質問したいと思います。ベトナムとの長い付き合いの中で、基準作りの共同作業に至ったとの話がありました。自分が勤務したベトナム大使館でも、国土交通省からの出向のポストは、港湾局とご縁の深い方に来て頂いていました。当時は日本の対ベトナム ODA 全体の国別の援助計画も作っていましたが、その全体の取りまとめでも、大きな力になっていただき、大変感謝しています。

ベトナムの交通運輸省が相手方だったという話がありました。当時、私もベトナムのいろいろな省庁と付き合いがあった中でも、交通運輸省は特に関わりが深い省庁でした。ODA のさまざまな面で一緒に作業をすることが多かったですね。早川さんも強くうなずいていますね。後ほど補足してください。そういった省庁との信頼関係や人間関係、これまでの協力の積み重ねがあったからこそ、技術基準作りに一緒に取り組むことにつながったのではないかと考えながら、話を伺っていました。

ベトナムが舞台になっていることに関連で質問をします。私も長年、援助の世界に関わってきましたが、日本にとっての最大の被援助国はその時々で変わってきました。あるときは中国やインドネシアが最も大きく、ベトナムやインドが最も大きかったときもあります。現在はバングラデシュが最大の援助国となっています。少し前の時期と比べ、ベトナムへの援助がしづらくなっているという話も聞きます。調達の制度がどうか、あるいは、ベトナム側の日本への期待と、日本側がオファーできるもののマッチングがうまくいっているかなど、いろいろな論点があるとも聞きます。港湾分野でベトナムと実際に接する中で、どのような印象を持っておられますか。港湾分野での付き合いの中で、ベトナムから日本への期待について、どのように感じるかについても教えて頂ければと思います。

**【高野副所長】**お話にあったとおり、ベトナムとの協力の歴史は長いものがあります。そ

の中で求められるものは、その時々で変わってきました。技術基準づくりの協力の目的の一つに、日本の基準を使ってもらうことにより、日本の民間企業がその国のプロジェクトに参入しやすくなるというメリットがあると思います。ただし、現状、それが直接的なインセンティブになっているかという点、必ずしもそこにはつながっていないと思います。今回、ベトナムを訪問した際、現地日本大使館にも行き、意見交換してきましたが、現在は大きな投資の判断をしにくいタイミングでもあるようです。ソフトインフラを輸出すると言ってしまう言葉が違ってしまうかもしれませんが、ハード面ではなく、基準などを提供し、互いに協力して作業を進めることで、次につながっていくはずだと思います。大使館次席公使からも、こうした取り組みをぜひ進めてほしいという話がありました。

今回、現地でベトナム側の実施機関と会議を行いました。10年間をかけて、ある程度の基準ができたことで、この先、我が国が協力することはあるのだろうかとも考えていたのですが、逆に、現地では、我々が常々言っていることをベトナム側から言われました。つまり、基準はできて終わりではなく、適宜、変えていくものであり、実際に使っていくものだということです。10年をかけて作った基準について、見直すべきところは見直していきたい。さらに、最近は気候変動が重要視されていることや、環境に関わる要素も入れていきたいという話がありました。また、ベトナムの港湾施設は非常に古くなってきています。老朽化した施設の維持管理や、それらを改良していくための考え方に関しても、引き続き協力してほしいと言われました。

人と人が長い時間をかけて交流し、研究を続け、成果を上げていくことは、非常に大切なことです。先方からもそうした申し出をいただき、改めてこちらでもぜひ続けていきたいと感じた次第です。

**【北野氏】** 技術基準は作りっ放しにするのではなく、実際に適用する際、どのように使われるかが重要なのでしょうか。もちろん、使い勝手ばかりを優先させてしまうと、基準としての意味が薄れてしまうかもしれません。その中で現実とのフィードバックは必要でしょう。世の中の変化に応じていくことも重要だと思います。

一つ伺いできればと思いますが、日本では通常、どのようなタイミングで技術基準は見直されているのでしょうか。また、インフラ自体が古くなって行くことにどのように対応していくかという課題もあろうかと思いますが、いわゆるインフラの老朽化対策に関して技術基準ではどのように対応されているのでしょうか。

**【高野副所長】** インフラの分野によって違いはありますが、港湾分野では10年を一つのサイクルと捉え、見直しをしています。現在の最新の基準は2018年に作られたもので

す。その前は2007年です。もちろん、その間、何もしないわけではなく、状況に応じて、部分的に小規模な見直しも行っています。

施設そのものは、50年間の使用に耐え得るように造ります。耐用年数と基準のサイクルは、必ずしもリンクしなくてもよいと考えています。基準そのものは、それほど大きくドラスティックに変わるものではありません。例えば、地震や津波などの現象に関する新しい知見が生まれた際に、技術基準を見直していきます。

また、ご質問の維持管理に関する内容が基準に盛り込まれたのは、2007年だったと記憶しています。こうした中、2012年に、笹子トンネルで天井板の崩落事故が起きました。そこで国土交通省では、既存施設のメンテナンスや点検をしっかりと行うべきであるとして、2013年を社会資本メンテナンス元年と位置付けました。その後、港湾だけでなく、道路やさまざまな施設において、5年サイクルで点検の計画を立て、実施してきました。現在までに2サイクルが終わり、これから第3フェーズと呼ばれる、3回目のサイクルに入ります。定期的に状況を観察する中で、劣化が発見されれば、できる限り手当てをし、手当てができなくなれば造り替えます。そういった評価をしながら対応してきています。

**【司会】** 日本では、高度経済成長期に多くの公共施設が造られました。そこから50年近く経ち、施設の劣化が進行しその対策が重要となっています。ベトナムをはじめ、日本より少し遅いタイミングでインフラ投資が行われた国でも、今後、施設の劣化への対策が必要となっていくと考えてよいですか？

**【早川部長】** 旧ロシアが支援したような世界のインフラは、相当、昔のものです。そうした施設には、リハビリテーションのニーズが高いはずです。

**【北野氏】** 高い基準に合わせたものが必要ではあるものの、実際には、新しいものを造るタイミングでなければ対応できないこともあるのではないかと思います。技術基準には、安全性などの求められる要素を入れ、メンテナンスで対応できるものは対応しつつ、新しいものを造る際は基準に合わせるという形でしょうか？

**【高野副所長】** 技術基準を改訂した時に、その新しい基準を既存の施設に遡及適用するのかというご質問かと思えます。人の命に直接すぐに関わるような内容であれば、それは緊急に対応しないとイケないでしょう。他方、インフラそのものを大規模に改

修することは容易ではありません。コストも時間もかかります。そのため、新規の施設整備については、当然、新しい技術基準を適応していきませんが、既存の施設では、その施設を改修するタイミングで新しい技術基準に適応させていきます。

なお、日本の港湾の技術基準づくりは、いろいろな人が関わっています。国土交通省と研究所が主体になりますが、実際に基準を使うのは現場の人であり、民間の設計コンサルタントや建設会社の方々です。彼らが有効的に使えるものを目指し、最近では民間のコンサルタント等の実務者にも議論に参加してもらっています。

技術基準づくりにおいて、技術の伝承、人材育成も重要な要素です。今回、ベトナムでも技術基準の策定を支援しましたが、ベトナムの国の機関だけでなく、民間の方々に使われることを想定しています。そのため、こうした技術基準を普及し、活用していただくことが、今後の技術協力に含まれています。JICAの技術協力プロジェクトも動き出すと聞いています。普及活動や人材育成のメニューの他、技術基準の更新なども、対応していくことになるだろうと考えています。

**【早川部長】**そこが非常に日本的な、良い協力の仕方だと受け止めています。ベトナムの港湾分野においても、国土交通省では、技術基準を作っただけではなく、作る場所から一緒に取り組み、アップデートをしていける人材まで育てられています。次は、その技術基準を JICA で広めていく段階にきています。一般的な援助だと「技術基準を渡して終わり」というイメージがあるかもしれませんが、本件協力では、維持管理をはじめとする、さまざまな考え方や哲学を基準のベースに含めて技術移転をし、人を育てていることも大事だと思っています。日本の典型的な技術協力と感じます。

### 質の高い経済成長が貧困削減につながる(ベトナムにおける PRSP 策定の経験から)

**【司会】**技術基準策定支援、老朽化対策等、インフラ整備について話が進んでいますが、ここで北野さんが在ベトナム日本国大使館の公使時代に、ベトナム政府が作成する貧困削減戦略文書（PRSP）に大規模インフラ整備の重要性が抜けていることを指摘され、世界銀行やベトナム政府関係者と協議を重ね、インフラ整備の重要性が盛り込まれたと承知しています。当時の思い出話があれば、お聞かせください。

**【北野氏】**少し以前の話ではあるものの、現在に通じる部分もあるため、お話ししたいと思います。開発経済学の泰斗の渡辺利夫先生という方がおられますが、私が円借款

の担当課長を務めている頃、渡辺先生は、「日本の経済協力は、アジア、インフラ、円借款の三つのキーワードにまとめられる」とよく言っておられました。アジアの近隣国のインフラに対して、円借款というスキームで援助をすることが、日本の経済協力の重要な部分だという捉え方をされていました。これは人によって、さまざまな見方があります。当然、他の地域、他のセクター、他の援助ツールにも重要なものがあります。渡辺先生の捉え方は、日本の経済協力の、一つの側面を捉えたものだったと認識しています。私は円借款の担当課長を務めていたため、そうした見方をされている制度をきちんと運用していかなければならないという意識で、渡辺先生の言葉を重く受け止めていました。

私が赴任した 2000 年代前半のベトナムは、現在以上に、インフラの開発ニーズと資金需要が盛んでした。ある意味、日本の強みを大いに発揮できる国だったと言えます。当時の援助コミュニティーのバズワードは、貧困削減でした。1999 年の世界銀行・IMF 総会において、PRSP、つまり貧困削減に主眼を置いた取り組みが示されました。その背景には、債務の問題もありました。この債務の問題を念頭に置きながら、貧困削減を進める戦略を立てなければならぬという考え方が、世界銀行が主導した方針です。欧米のドナーのうち、特に大口のイギリスなども、この方針を大いにサポートしていました。

私が有償資金協力課長を務めていた当時、経済協力局長は飯村豊さんという方でした。彼が最近、回想録を書きましたが、そこには、いかに当時のイギリスやオランダなどの援助関係者から、日本の援助の仕方はおかしいと言われていたかが書かれています。当時、日本の援助関係者の多くの者に PRSP や貧困削減に対する戸惑いがあったのではないかと思います。世界の援助の流れが貧困削減に大きく傾いていることに対して、日本としてどのように対応していくか、自問する時期にあったのだろうと考えています。

ベトナムの貧困削減戦略文書は、貧困削減の後に「成長」が入り、「包括的」を冒頭に付けて、包括的貧困削減成長戦略（Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: CPRGS）と呼ばれる文書となりました。この文書は、私がベトナムの現場に赴任した当時、既にできていました。ただ、その中身を見てみると、保健・医療、教育、農業の話はたくさん書かれているものの、大規模インフラについては、ほとんど触れられていませんでした。例えば電力に関する項目は、農村地帯への送電線をどのように引っ張るかが書かれている程度の内容でした。これまで日本がベトナムに行ってきた援助の中の大事な部分、また、ベトナムにとっても大事であるはずの大規模インフラの分野が抜け落ちていたので、これでよいのだろうかという疑問を抱きました。

ベトナムは大規模インフラを重要視していました。しかし、できあがった文書にはその部分が欠けていました。その理由の一端は、文書を参加型で作ったことにあります。さまざまなドナーがセクターごとにサーベイを行い、そのレポートをベースに文書が作られました。そのため、PRSPの作業に大きな関心を持たず、関与の度合いが薄かったドナーや関係省庁の関心事項が取り残される形になりました。文書は出来上がってしまったため仕方ありませんが、修正する余地はあるはずです。修正、補足、拡大など、言葉は何でもよいのですが、大規模インフラの役割は追加すべきだと、ベトナム政府に提案し、プロセス全体を進めてきた世界銀行とも話をしました。

結論として、大規模インフラが貧困削減に果たす役割について、研究調査をした上で、一つの章を追加することになりました。ベトナム側は、自分たちが本当に必要だと思うものが位置付けられたことを喜んでいました。国家の投資計画を通す際、貧困削減計画との関係は必ず議論になります。そこに位置付けられていないものを投資計画に入れることは、容易ではありません。そのため、章が追加されることで、自分たちが本当にしたいことが位置付けられるようになったことを喜んでいました。

大型のインフラを援助してきたのは、日本、世界銀行、アジア開発銀行の3者でした。世界銀行も大規模インフラの重要性は理解していました。また、先ほど飯村局長の話をしてきましたが、援助哲学の観点で日本の対極にいると思われたイギリスなども、懐が深かったことが分かりました。イギリスも大規模インフラの重要性は理解しているという、われわれの作業に加わってくれました。

長い話の締めくくりをします。貧困削減は当然、大事なことです。それを実現するに当たっては、質の高い経済成長が重要だという考えがベースにあります。先ほど言った研究調査は、政策研究大学院大学の野野先生にお願いをしました。野野先生は、『貧困層に役立つ成長 (Pro-poor Growth)』という言葉を使って報告書を書いてくれました。当時、JBICが実施していた、ハイフォン港と国道5号線に関する調査が、非常に有意義なデータを提供してくれました。どのような成長でもよいわけではなく、その中身が問われます。貧困削減につながる経済成長を目指す、それが貧困削減につながっていくというチャンネルが重要だというのが日本の考え方でした。



現在のベトナム・ハイフォン港の様子

写真提供：JICA

欧米は、どちらかというとなアフリカなどでの援助の経験から、経済成長よりも社会セクターを何とかしなければいけない、保健・医療、教育といったセクターに援助を投入して事態を改善しなければならないと考える傾向がありました。一方、日本は、日本が長く付き合ってきたアジアの被援助国の状況にも鑑み、質の高い経済成長を通じて貧困削減を進めるというシナリオが有効であると考えてきました。先般の開発協力大綱の中にも、質の高い経済成長を通じた貧困削減を目指すという旨があり、これは、日本の援助のあり方として、時がたっても変わらない部分であると思えます。何をもちて質の高い経済成長とするかは、その時々で求められるものが変わります。ただ、質の高い経済成長を通じた貧困削減を目指すという基本自体は変わらないと認識しています。

**【高野副所長】** 援助の世界の中で、貧困削減戦略文書は極めて重要なものであり、そこに大規模インフラや質の高い成長という概念を入れられたことは、非常に大きなことです。お話を聞いて、そこには北野さんの力が大きく貢献したのだらうと感じます。一つ、気になったことがあります。ベトナムも世界銀行もイギリスも、皆、同じように考えていたと簡単に言われました。私は、そうではないだらうと想像します。出来上がった文書に新しい章を設けることは、大きな変更であり決断であったはずで、そのことに皆に納得させるだけの熱意を持ち、さまざまなデータを示して説明をされたのだらうと推察します。一度、説明をして、簡単に話が通ったわけではないはずで、その辺りの苦労話があればお聞きしたいと思います。

**【北野氏】** ありがとうございます。最終的にはベトナム政府や各ドナーなど関係者から支持してもらったものの、簡単ではありませんでした。当時の世界の援助潮流は貧困削減を目指す流れにあり、そこに大規模インフラは整合しないと考える人が多くいました。大規模インフラを重視するというのは、貧困削減を目指すのとは逆の方向性であると捉えるドナーもいたと思います。せつかく世の中が保健・医療、教育などの社会セクターに目を向けるようになったにもかかわらず、日本はそれを逆転させようとするのかと感じたドナーもいたはずで、ベトナム政府の中には、そうした社会セクターを担当している省庁もいるわけです。こうした関係者もいる中、反発を受けることのないように、2年ほどの計画で進めました。

ベトナムでは、毎年12月に援助国会議が開かれ、その場が一つの節目となります。最初の年の援助国会議において、章を追加する方針までの合意が取れればと考え、折衝をしていきました。そして、1年目の12月、ベトナムの大臣が会議で総括をする際、日本の提案に賛成し、大規模インフラの位置付けを追加する方向で作業

をしようと発言してくれました。これが1歩目の前進でした。そこから1年をかけて調査を行いました。

ただ、先ほども触れたとおり、欧米ドナーの一部には、その方向性は違うと考えている人も多くいました。当時、盛んに議論されていたことは、各国が勝手に援助資金を供与するのではなく、資金を一カ所にプールし、その使い方をベトナムが決めることが、最も効率的な援助ではないかという考え方でした。これは一つのやり方であり、そうした方法によって対応しなければならない援助ニーズもあります。しかし日本にとって、使途がどうなるか分からないところに多額の資金をプールすることは説明責任などの面で難しいことでした。日本として、そうした援助ニーズにも対応しようとはしたものの、例えば港湾分野のインフラ案件への援助と同規模の金をそうした資金プールに投じることには、非常に難しい面もありました。これは援助哲学の違いであり、援助金額や援助方法の違いでもあります。

1年目で足掛かりをつくり、2年目で大規模インフラについての追加の章を書くところに至りました。実際に出来上がった章は、大野泉先生に作ってもらった調査研究の報告書が大いに活用されたものになり、よかったです。そのプロセスも、非難を浴びないようにオープンに進めました。その2年間は、「なぜ北野はCPRGSの拡大のことばかり言うのか」と人から言われるほど、大規模インフラについての章の追加を主張して取り組みました。簡単ではなかったことは、そのとおりです。早川さんはその様子を横から見ている、どうでしたか。

**【早川部長】** まさに援助哲学の話かと思えます。先ほどの、港湾の基準の話につながる部分もあります。日本の支援は、その時点では出来なくても、いずれは出来るようになり、その国の人たちが自ら成長に向けて動いていくはずだという考えに基づいています。他方で、欧米の援助機関のうち、特に貧困削減などに取り組んできた人たちは、相手は脆弱で力がなく、能力も制約された環境にあるため、何かを与えてあげようという意識を強く持っています。そのため、誰かが作ったもの、基準なら基準を渡し、使ってもらおうという発想がベースにあります。貧困削減戦略文書に成長の要素を入れるべきだという、われわれにとってごく自然な発想が、欧米などの援助機関にとっては普通ではなく驚かれるものだったのはそうした意識の違いによるのだと思います。恐らく、他ドナーに対する日本の主張は、ベトナム人にとっても良い意味で驚きだったでしょう。



JICA 早川部長

彼らの思いは、援助を受け取るに留まるのではなく自ら成長したいというものですから、当時の欧米の援助機関の主張に対してはずっと違和感を覚えていたと思います。その彼らの気持ちを当時の北野公使が代弁してくれたため、助かったと感じた部分も大きかったはずです。

ベトナムにはもともと社会経済開発のための5カ年計画があり、本来は新たに計画を作る必要はありませんでした。そして5カ年計画に合わせた投資計画もありました。にもかかわらず、突然、世界銀行から新たな貧困削減計画を作る話が持ち込まれました。その頃は5カ年計画に比べれば、貧困削減計画は部分集合的なものにすぎないと捉えられていましたので、ベトナム側も貧困削減計画と一緒に作ってもよい、というスタンスでした。ところが、そのうち、今度は、全ての投資やリソースの配分を、部分集合であるはずの貧困削減計画に合わせるべきだと主張する人が現れました。ベトナム側からすれば、貧困削減計画は大きな計画の一部であるにもかかわらず、なぜ全てのリソースをそれに従って投入しなければならないのか、成長へのリソースはどこにいつてしまうのかという話になって当然です。そこで北野さんが成長の重要性を主張したわけです。ベトナム側からすると「日本の主張はまさにそのとおり」という思いであったらろうと感じました。

特にベトナムの交通運輸省はその典型です。大規模インフラの内容が文書から完全に排除されていた中、成長の話が抜けているという指摘が出たことで、助けられた部分は非常に大きかったはずです。問題の陰に隠れていた哲学の違いを、北野さんが指摘してくれました。

## カンボジア・シハヌークビル港における開発協力、援助における大切なこと

**【司会】** 北野さんは、ベトナムでの CPRGS に関わるご経験以外にも、数多くの ODA プロジェクトに関わってこられています。せっかくの機会ですので、ODA の関係で思い出深い業務があれば紹介してください。よろしくお願いいたします。

**【北野氏】** 外務省有償資金協力課長時代の港湾プロジェクトについて話をします。ベトナムの隣国であるカンボジアのシハヌークビルという港湾プロジェクトです。シハヌークビルは、日本の ODA との関係で縁が深く、港湾局にもいろいろなご協力をいただいたプロジェクトでした。円借款でコンテナターミナルを造った後、多目的ターミナルや新コンテナターミナルなど、何度にもわたって協力をしてきました。無償資金協力も行ってきています。

私が有償資金協力課長だった頃、二つの面に対応すべき問題がありました。一つは、大規模工事を行うことで大勢の人が集まり、エイズのまん延の原因をつくっているという批判が一部から出たことです。もう一つは、港湾施設の民営化の可能性が浮上したことへの対応策を考える必要があったことです。この二つの懸案に対応するため、現地に行き、カンボジア側と協議をしました。



現在のカンボジア・シハヌークビル港の様子

写真提供：シハヌークビル港湾公社（PAS）

前者のエイズの問題は、広く捉えれば、プロジェクトを実施するに当たっての、環境社会面での影響を考えることでもありました。当時は、JBICでも環境社会ガイドラインの取り組みを進めているところだったため、そこにどのように対応するかを検討していました。一方で、民営化の問題や、資金協力の対象となるプロジェクトの維持・運営・管理の問題は、シハヌークビルだけでなく、他の所でも多々、起こっていました。特に、対中国 ODA の案件でも、そうした問題が生じた案件もあり、さまざまな批判の声が出ている頃でした。

難しいポイントは、日本が行う援助が資金の供与だったという点です。プロジェクトの主体は向こう側にあります。先方にとって、大事なことは、工事を完成させ、施設を適切に運用していくことであり、日本は、資金源の一つに過ぎません。こちらは、自分たちのプロジェクトとして一生懸命、取り組むものの、相手にとっても自分たちのプロジェクトに他ならないわけです。先方の方で、扱う部署が政府の中でリシャッフルされ、全く違う主体になることもありました。管理をするところが半官半民の組織になったこともあります。こちらは日本のプロジェクトとして日本の旗を立てているつもりでも、向こうは日本の協力に感謝をしつつも、自分たちのプロジェクトであると認識しています。そこが難しい部分でした。民営化されると、ODA の事業がその後どうなっているかが分からなくなり、日本との縁が切れてしまうことにもなります。援助をする際、日本の顔が見えなくてもよいのかという話にもなるため、非常に難しい問題です。簡単な答えはありません。

資金協力の場合、無償資金協力であれば、資金を渡し切りとし、有償資金協力であれば、返済スケジュールに従って、返済をしてもらうこととなります。ただ、それだけの関係となると難しい面もあるため、他の面でも関わりを持っておく必要があります。技術やノウハウの提供、専門家を現地に置くこと、日本企業が参画する

ことなど、資金面以外の関わりが非常に大事です。昔からそうした認識はありましたが、冒頭で酒井さんから紹介があったとおり、わが国の強みを生かした援助については、新しい開発協力大綱の中でも力を入れて、詳しい記述がなされていると認識しています。

本日はせっかくの議論の機会ですので、港湾分野において、どうすればオールジャパンの力を発揮できるかについてお話を伺えればと思います。いろいろな取り組みをされてこられたのではないかと思います。先ほどから紹介していただいている技術基準も、まさにその一つです。港湾分野でオールジャパンの力を発揮するために大事だと思う点があれば、教えてください。

**【高野副所長】** 技術基準づくりの支援は、言わばソフトインフラと言えるもので、長い時間、顔を突き合わせ検討をしてきたものです。これは人間関係の構築でもあり、今後も継続していくべきものだと捉えています。

一方、ハードの整備に係る面では、作った基準を現地の人に適切に使ってもらい、経済成長をしていってもらうことが目的であり、関与しすぎない方がよいと考えていた時期があったのだらうと思います。良く言えば、性善説です。向こうの方々を信用し、出来るはずだ、使ってくれるはずだと信じていました。

ただ、これからは技術基準を作って渡すだけでは、十分とは言えません。長い付き合いの中で、その国が質の高い成長を継続していけるように手伝っていくことが必要だと感じます。これはわが国の事情もあるでしょうし、グローバルな意味でも大事な話です。経済安全保障の観点で、維持・運営に関わっていくことも大事な要素ではないかと思います。

さらに、現在の産業や経済は国際的に水平展開しています。世界の経済産業は、グローバルなサプライチェーンマネジメントや水平分業などで成り立っています。そういった意味では、相手国のインフラは日本にとっても重要なインフラであるという見方も必要です。

このように、一緒に成長していくためには、外国の施設であっても、維持管理に関与していくことが大切です。日頃からそうした関係があれば、日本の顔が見えるはずですが、それを援助と呼べるか、協働と呼ぶかは分かりません。私は、協働しながら共に成長していくスタンスで考えていく必要があると感じます。

施設を造ってあげたり、資金を貸してあげたりする考え方ではなく、互いに質の高い成長をしていくために、一緒に施設を造って運営し、それを経済活動に生かしていくべきです。こうした健全な経済活動の発展が、現地の貧困削減につながっていくという視点が大事だと思います。

**【宮田室長】**少し話をしてよいですか？援助哲学について非常に興味があります。私は10年間、ベトナムの技術基準を一緒に作り上げてきました。国際協力業務に関わって思うことは、日本人は、相手を自立させるためにノウハウを教え、自分たちで基準を改定できるように育てることを本気で目指しているということです。私だけでなく、日本人の8割から9割が、そのような考え方を持っています。ただ、本当にそれでよいのか分からなくなることがあります。



港湾局宮田室長

海外には、詳細な内容やノウハウは一切提供せずに既存のシステムを使わせ、販売し、搾取するような考え方があるように思います。日本人は根本的に優しい。それでよいと信じてはいるものの、技術流出や安全保障の問題などを考えると、日本人のメンタリティーでの取り組みのままでよいのかという疑問も持ちます。他の人たちがどう思っているのかという葛藤もあります。

私自身は、相手に優しくし、自立発展をしてもらいたいと考えています。一方で、商売を重視する人は、ここまで教えてしまっただけでよいのかと考えるかもしれません。そうした葛藤があります。こうした中、援助哲学は重要だと感じます。結論がない話なのかもしれませんが、国際協力業務を始めた頃からの、私の中の悩みの種です。

**【北野氏】**高野副所長のお話、また宮田室長からのお話、よくわかります。ありがとうございます。今の話は非常に深い内容だと感じます。経済協力の関係者が昔から自問自答してきたことは、自分たちが何のために援助をするのかということです。主に二つの観点があります。一つは人道的に、相手の国の状況をより良くすることです。もう一つは、日本とその国との相互関係において、プラスになるということです。この二つの観点があると考えられます。先ほどの援助哲学の話に戻りますが、何かを供与して、経済的な利益を得る、もうかりました、ごちそうさまでしたというスタイルは、その二つの観点で、相手の国を良くすることにはつながっていません。また、相互関係において、コマーシャルな意味での、短期的な利益はあるかもしれませんが、必ずしも中長期的な形のプラスになるとも思えません。その両方の観点を真剣に考えるのが日本です。

後者の相手国との関係には、難しいポイントがあります。良い援助をすればする

ほど、相手国は経済成長をし、援助を卒業していきます。もちろん、援助の力だけではなく、その国がさまざまな努力を払うことで発展のステージが上がっていくわけです。発展のステージが上がっていくと、援助の世界では、使えるツールが少なくなっていくと思います。ある発展段階では、全てのツールが使えるものの、発展段階が向上していくにつれて、使えないツールが徐々に増えていきます。援助に携わってきた者としては、つらい面もあるのですが、それは自然なことであるとも思います。われわれが真剣に考えなければならないことは、良い援助をして、相手国のレベルが上がっても、その国と関わっていけるものとして何があるかです。

先ほどの論点とも重なりますが、両方にとってプラスになる協働をしていく発想が重要ではないかと思えます。どこまでを援助と呼ぶかは分かりませんが、さまざまな形で相手側との関わりがあることが、非常に大事だと考えています。技術基準に関しては、相手にもアップデートをしていってもら必要があります。リーチが長い話を考えれば、日本が現在、直面しているような、インフラの老朽化などの問題には、ベトナムも今後、直面することになるはずです。そうしたところにも対応してあげられる取り組みや、それ以外の基準など、ニーズは多様にあると感じます。その部分を、JICAをはじめ、さまざまな機関に担っていってもらえればと期待しています。

**【司会】** 技術基準支援から ODA や援助の哲学まで、話が次第に大きくなってきました。早川部長は、今までのお話を聞いて、援助の現場の専門家としてどのように感じられますか？

**【早川部長】** 改めて、本日は、このような場に声をかけてもらいありがとうございます。特に、北野さんには当時、本当にお世話になり感謝しています。ODA の円借款業務は 1999 年から 2008 年まで JBIC が実施し、その後同業務は JICA に統合された経緯がありますが、当時 JBIC の駐在員としてベトナム赴任していた時代は私の青春でした。ベトナムでの関係者との調整など様々な思い出がよみがえります。また、日ごろから国土交通省、港湾局、国土技術政策総合研究所の皆さまにも大変お世話になっています。私からは二つ、ベトナムと港湾に関する話をします。

1992 年に ODA を再開した頃、ベトナムの 1 人当たりの GNP は、まだ 200 ドル程度でした。本年 7 月に世界銀行が発表したベトナムの 1 人当たりの国民所得は 4000 ドルを超え、フィリピンを抜きました。あと 2 年もすれば、ベトナムが中進国と呼ばれる領域に入ることも考えられます。北野公使（当時）がいた 2000 年頃からの 20 年でまさに著しい成長を遂げたと言えます。まさに成長の夢が実現しました。タイ

ムマシンがあれば、貧困削減戦略に取り組んでいた頃に戻り、20年後、これほどまでにベトナムが成長していることを伝えたいと思うほどです。この件は私たちの圧勝、大勝利だったと思います。あの頃の議論は無駄ではなく、現在のベトナムの成長への道筋を予測し、その力になったと信じています。北野さんのイニシアチブの成果だと思っています。丁寧に、長期間にわたって一緒に伴走し、能力強化をしていく、日本的な方法が功を奏したと言えます。

先ほども話があったとおり、ベトナムも、これだけの発展を遂げると、一方的に援助する必要はなくなります。ベトナムからも、たくさんの方が日本に来ています。新しい開発協力大綱でも、キーワードの一つになっている共創、つまり、共に創るという領域まで至ったことを実感します。1977年に福田赳夫総理が発表した福田ドクトリンでも、people to people、人と人を結ぶ協力や、平等なパートナーシップが提唱されていました。これは当時、輸出洪水で、日本の評判があまりよくなかった東南アジアにおいて、こうありたいという日本の目標を示したものでした。それから50年弱がたち、まさにそのpeople to peopleや、平等なパートナーシップが現実になっていることを実感します。本日の話を聞き、ベトナムにおいても同様の状況があるように感じました。

二つ目は港湾についてです。私は10月まで、バングラデシュに赴任していました。マタバリ港の開発では、鹿島港の開発をモデルにしていたため、その頃のこととも思い出しながら話を聞いていました。私がいろいろな分野を見てきた中で感じることは、港湾分野に関わる人の面白い部分は、皆、海外を見ているため、担当者に気持ちの開けた人が多いことです。また、海というコントロールしにくいものを相手にしているからか、非常にオープンマインドで実践的で、理屈や文句を言う前に、何かしなければと考える人が多いと感じます。実務を担当する人間として、付き合っていくのが非常に楽しいのですが、そのことを改めて思い出しました。海外やいろいろな国につながっている海を相手にしていることで、日本だけを見ず、シンガポール、ドバイ、欧州など、いろいろな国を意識しながら仕事をしている人もたくさんいます。この分野では、日本の強みを生かし、競争の中を生き抜いていくことが絶えず求められているようにも感じます。

先ほどの基準作りのように、時間をかけて丁寧に取り組むことは、ある意味、お人よしとも言えるかもしれません。ただ、そのお人よしいなアプローチを、時間をかけてできることが日本の強みです。マスタープランなどの大きな調査を、予算をかけてじっくりと実施する国は、日本の他にありません。だからこそ、他国から信じられる、ということは大いにあるはずで、日本は基準で全てを押さえるのではなく、基準を作る過程で信頼を勝ち取っています。それが最も日本の力につながっているのではないかと感じます。本日の話を聞き、そうしたことをあらためて実感

しました。

**【司会】**ありがとうございます。北野さんからシハヌークビル港建設における建設労働者の健康管理の話がありました。早川部長との事前の打ち合わせで、円借款の建設の約款の中に、受注業者がその対応をしなければならないという項目が設けられたと伺いましたが、そのような理解でよろしいですか。

**【早川部長】**当時のシハヌークビル港での議論の後、円借款の事業で大規模なインフラ工事をする際、エイズ対策を行うことが定められました。審査時に相手側と合意し、労働者に感染の可能性がある場合は、例えば人目につかない場所にHIV検査ができるコーナーを設けることや、啓発活動を行うことをシステムとして制度化しました。さらに、世界銀行やアジア開発銀行にもわれわれの活動を紹介したり、円借款で用いる土木工事の契約の中にも、そうした項目を含めることを提案しました。もともと土木工事約款の中には、労働者の安全や健康への配慮の条項がありましたが、そこにHIVやエイズの条項を加えることになったのです。また、2006年8月の国際エイズ会議に向けて、改めて世界銀行と話をし、手分けをして他ドナーに働きかけを行うことにしました。世界銀行はイギリス国際開発省（DFID）やアフリカ開発銀行（AfDB）に話をし、他方で私たちJBIC（当時）はアジア開発銀行（ADB）やドイツ復興金融公庫（KfW）等に提案し、最終的にはこれら機関と合同で、インフラ事業におけるエイズ対策についてジョイントステートメントを作りました。そうした地ならしの甲斐もあり、国際開発金融機関（MDBs）と呼ばれる、世界銀行やアジア開発銀行などを含む、多国間の開発銀行の土木工事契約の共通契約約款の一部には、HIVやエイズの予防条項が含まれています。

かつて北野さんが取り組まれたことが、まさに現在、世界の開発援助の標準につながっていることはお伝えしておきたいです。

## 最後に（援助する意味、援助の関係から次の段階へ）

**【司会】**話は尽きませんが、高野副所長、北野さんから最後にまとめをお願いします。

**【高野副所長】**海外との関わりは大変大事です。こうした中、援助という言い方がいつまで使われるかは疑問でもあります。今日の話の中で共創というワードがあったように、共に創り、共に成長していく観点が重要です。そのためには、対等なパートナ

ーシップ、people to people の関係がさらに求められてくるだろうと考えています。私たちが取り組んでいる技術基準づくりの支援というソフトインフラの面でも同様です。

研究機関は人が比較的、長くいる部署です。最初から関わっている人だけでなく、途中から入った人とも長く付き合うことになります。こうした関係が研究機関の強みです。今回、ベトナムに行った際も4年前に会った人がいました。良い意味での長い付き合いや人の関係を生かしながら、共創をしていくことが大事だと感じます。

また、この対談の冒頭に紹介されたとおり、我が国の事業者の海外展開を推し進めるために、海外インフラ展開法（平成30年施行）により、独立行政法人が海外業務を行うようになり、この中で国際戦略港湾運営会社も海外業務を担えることになり、実際に関わりが生まれています。

このように様々な形で、相手国とは長い付き合い方になっています。こうした関係を生かしながら、顔の見える共創関係や協力関係をつくっていくことが、港湾分野だけでなく、他のインフラの分野でも重要だと思います。

**【北野氏】** 今日の話を一言にまとめるのは難しいですが、大事と思う点にいくつか触れたいと思います。開発援助の仕事は矛盾を含んでいます。仕事が成功すれば、自分の仕事なくなっていく。あるいは、自分が変わっていかねばならない仕事であるとも言えます。私も、中国やタイへの援助に関わってきました。中国への援助は卒業し、そういった関係ではなくなっています。タイにも、かつてのような援助はしていません。援助を通じた関係の代わりに、われわれにとって別の形でのパートナーシップが求められることになります。われわれにとって地理的に、かつ、国として、大事な国との関係をどのように維持していけるか、どうすれば援助という形ではない関係で付き合いをいけるかを考えなければなりません。

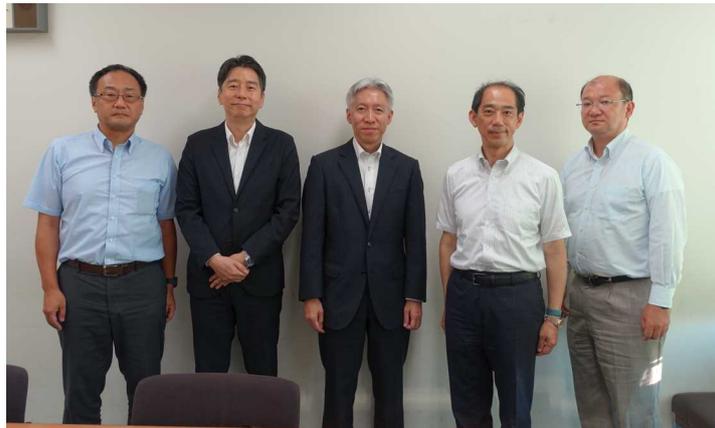
先ほどの渡辺利夫先生の話の中に、アジア、インフラ、円借款というキーワードがありました。なぜアジアが重要かという点、アジアは日本にとって、近くにある大事な地域だからです。物流であれ貿易であれ、近くの国は、やはり大事です。そういった国々が発展していくことは、日本にとっての市場や協力パートナーになり得るという観点で、間違いなく良いことです。ただし、先ほどから議論してきているように、その国と付き合いしていくツールがなくなったり、ツールが変わったりする場合があります。そうした際、そうした国とどのような形で付き合いしていくのかを考える上でも、本日、議論した内容は大事だと思います。

何度も話に出てきた基準や、維持・運営・管理などの面での協力関係が、援助と

いう形で捉えられるか、別の言葉やスキームになるかは別として、日本が今後も世界に開かれ、近くの国ともポジティブな関係を持つ国であるためには、そうした要素が不可欠です。本日、港湾分野でさまざまな取り組みが盛んになされていることを知り、非常にうれしく思うとともに、ぜひその中のベストプラクティスを、他の分野に示してほしいと感じました。港湾分野で他国とのモデルをたくさんつくり、さまざまな形が可能だという刺激を、他の分野にももたらしていただければと思います。そうした事例が、日本がさまざまな国と付き合っていく上でのツールになっていくことを期待しています。

**【司会】**今回、国総研の取組を広く知ってもらおうと企画した対談でしたが、技術基準の支援の話を通じて、日本に期待される国際協力、また、援助という段階から次の段階のパートナーシップという話にもなりました。広報という枠を超えて、現在、国際協力業務に関わっている人やこれから国際協力業務に関わりたいと思っている若い人達にも聞いてもらいたい対談になったのではないかと思います。

本日は大変貴重なお話をありがとうございました。



対談を終えて