

ODAの真価は 物語で伝えよう

慶應義塾大学総合政策学部教授
上山信一

私は大学で「公共政策論」を教えている。公共政策の対象は、介護、保健医療、教育、運輸交通など幅広い。政府開発援助(ODA)もその一つだが、最も奥が深く、かつ教えにくい分野だ。なぜならODAの目的は、あまりにも多義的で、合理と非合理が交錯しているからだ。

ODAのどこが難しいのか。私は国土交通省、総務省、国際協力銀行(JBIC)、JICAなど多数の組織で政策評価に携わってきたが、その経験に照らしても、ODAの政策評価は格段に難しいと思う。

第1にステークホルダー(利害関係人)が多い。現地の人々(直接的受益者や政府)、日本政府、日本国民の他、国際機関、企業、NGOなど多種多様だ。例えば、日本で支持されやすい小学校建設や井戸掘りだが、必ずしも現地のニーズに合っているとは限らない。逆に

現地で人気のプロジェクト(例えばパンの配給)よりも、農地改善や人材育成の方が効果が高いといったことが起き得る。

第2に目的が多義的なため、プロジェクトの中身が分かりにくくなることもある。緊急食料支援が重要でも、外交的配慮や現地政府の能力開発などの狙いから、小学校での給食支援事業になったりする。

第3に先進国と開発途上国の格差拡大である。これは、今さら追い付けるのか疑問である。自立発展のためには、国内の人材と制度の整備、慣習打破など地道な積み重ねが必要だ。ところが昨今はどこにでも海外から機械や資本が入ってきて、一見、何でもできてしまう。道路は良いし、車もきれいだし、銀行ATMから携帯、WiFiまで便利に見える。だがインフラはODA、ビジネス関連は外国資本頼みで内発力は弱い。優秀な労働者は育っても、起業家や経営者は生まれにくい。

何でも外から入ってくる現状は、新たな植民地化現象と言えなくもない。

ODAの評価が難しいもう一つの理由は、そもそもその目的の全てが説明されないという事情にある。公共政策の目的は、普通は明確だ。教育なら学力。鉄道なら輸送安全、利便性、コストだ。ところが、目的があえて不明確にされている公共政策が2つある。公共事業とODAである。プロジェクト自体の目的は分かりやすい。ダムなら洪水を防ぐ、職業訓練なら人材を育てる。だが、それ以外の目的も大きい。公共事業は地域での雇用創出であり、ODAは外交戦略である。

いずれも、真の目的を体系的にきちんと説明することは政治的に難しい。公共事業では、政府が地方の人たちに「おたくの地方は貧しくて気の毒だから生活を支援する」「公共事業の工場の給与は、都会から田舎への形を変

えた仕送りだ」などとあけすけに言えるものではない。

ODAも同じだ。人道的配慮はもちろんあるが、「貴国は我が国のシーレーン(中東石油の輸入路)の維持に重要」とか、「隣の超大国の軍艦が入り出すと、我が国の商船隊が締め出されるリスクがある」といった外交利害が絡む場合もある。だがそういうことは、決して口にしたくないのが外交の本質だ。プレゼントを贈るのに、「もしかしたら将来○○○してもらえるかなと思って」と口に出す人はいないのと同じである。

しかし、個人レベルだと黙っていても済むが、税金を使うとなると説明せよとなる。また、公共事業もODAも与える側と受ける側の政治の舞台で、しばしば批判される。公共事業の場合、「タヌキしか通らない国道だ」と揶揄され、ODAでは「財政難の我が国に他国を援助する余裕はない」と批判される。

だからこそ、ODAでは政策評価が大事なのだ。しかし、それもややもすれば、分かりやすい費用対効果の分析で済まされがちだ。しかし、ODAの多義性という本質に照らせば、とうてい数字だけではその本質は説明できない。

ODAの政策評価は階層別に行く。基本は「1998年度の○○国△△市の浄水場の建設プロジェクトの意義は？」といった個別プロジェクトの評価だが、その上位に「過去10



カリブ諸国では海洋国家である日本のノウハウを生かして漁業分野の協力を展開中(撮影:岡原功祐)



日本企業の進出が増えているベトナムでは、日本の支援により物流の効率化のための港湾整備が行われている(撮影:高橋智史)

年の○○国の公共交通分野での援助の成果は？」といった施策評価がある。そして最上位が「この数十年の我が国の○○国への(あるいは世界の公共交通分野への)ODAの意義」といった抽象度の高い評価になる。しかし、日本では個別プロジェクトの評価、特に費用対効果が注目されがちだ。

最近、数字一辺倒だった経営学の世界で、事業の本質や価値を物語で説明する手法が出てきた。例えば、数年前だがマクドナルドは黒字の店舗を「企業イメージに合わない」という理由で数十も閉鎖した。この事例などは物語として説明しない限り、本質が内外に伝わらない。なぜ企業イメージが大事か、なぜ目先の収益よりも持続可能性なのかは、目先の業績数値だけでは伝えられない。楠木建氏の『ストーリーとしての競争戦略』優れた戦略の条件(東洋経済新報社)が参考になる。企業の事業戦略は、かつては収益一辺倒だった。だが最近では、提携戦略(一種の外交)や能力開拓、持続可能性の追求のために目先の収益を犠牲にする戦略が増えてきた。

そこでストーリーが必要になる。ODAの政策評価や価値の伝達も同じだ。目先の効率性や費用対効果の評価だけでは、真価は伝えられない。現地でも日本でも、奥の深いこの世界の本質を、数字だけでなく物語も駆使しながら説明していくべきだ。

<Profile>

うえやま・しんいち

1957年大阪府出身。京都大学法学部卒、プリンストン大学大学院(公共経営学修士)修了。運輸省、マッキンゼー・アンド・カンパニー(共同経営者)、ジョージタウン大学研究教授などを経て現職。著作に「組織がみるみる変わる 改革力」(朝日新聞出版)、「公共の経済・経営学―市場と組織からのアプローチ」(慶應義塾大学出版会)など多数。