

内部資料

(国総研セミナー・シリーズ)

日本のODAの政策調整

—タイの事例を中心に—

- Policy Adjustments In Japan's official Development Assistances: The Case Study of Thailand -

平成8年3月

JICA LIBRARY



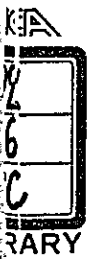
J 1129941 [9]

国際協力事業団
国際協力総合研修所

日本のODAの政策調整 —タイの事例を中心に—

国際協力事業団

国際協力総合研修所



日本のODAの政策調整

—タイの事例を中心に—

— Policy Adjustments in Japan's official Development Assistances: The Case Study of Thailand —

平成8年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所



1129941 [9]

— 「国総研セミナー」とは…… —

国総研セミナーとは国際協力事業団
国際協力総合研修所において行っている
セミナーの略称で、国内外の有識者、
援助関係者により、わが国の国際協力に
かかわる関係者を対象に開発援助の
現状、課題、展望等の情報を提供する
ことを目的としています。

本出版物は、講師の了解を得て講演の
要約をまとめたもので、編集の責任は
国際協力総合研修所にあります。

国総研セミナー

テーマ：日本のODAの政策調整 —タイの事例を中心に—
Policy Adjustments in Japan's Official Development Assistances:
The Case Study of Thailand

日時：平成8年3月28日(木) 14:00～16:00

場所：国際協力総合研修所 2階 201号室

講師：Prasert Chittiwatanapong
タマサート大学政治学部 準教授

講師略歴：1970 チュラ・コーン大学政治学部卒業
1974 早稲田大学大学院修士課程修了
1984- タマサート大学東アジア研究所
エグゼクティブ ボード メンバー
1984-95 タマサート大学日本研究センター
エグゼクティブ ディレクター
1986 ワシントン大学
ヘンリーM. ジャクソン インターナショナル
スタディースルール 客員研究員(シアトル)
1987 アジア経済研究所 客員研究員
1990 国際交流基金 客員研究員
1991-92 ハーバード大学 客員研究員

主な著書：「脱冷戦時代における日本の政治安全保証の役割」
「タイから見た日本の政府開発援助」
「日本の文化交流外交の諸問題」

【司会】 今日、タイのタマサート大学のプラサートさんに、日本の援助政策について、特にタイのケーススタディということでお話いただくことになっています。お手元に資料として英文で書かれたアウトラインと本文、それと参考資料をお配りしてございます。

プラサートさんは、様々な分野で論文等を書かれておられて、日本の援助政策について深い見識を持っておられるということで、本日のこのセミナーにお呼びしました。それではプラサートさん、よろしくお願いいたします。

日本のODAの政策調整-タイの事例を中心に-
Policy Adjustments in Japan ' s Official Development Assistances:
The Case Study of Thailand.

タマサート大学教授 プラサート

私は、3月31日まで、3カ月間滞在いたします。日本のODAの変化について、特に最近80年代の後半から大きな変化があったことを聞いて、ちゃんと調査しなくてはいけないと思って日本にまいりました。

タイは、2、3年前に日本の無償援助卒業国になって、いまどんな国になっているか。この2、3年の間、タイにおける日本のODAのイメージも大きく変わりました。これもこの環境の中で、私のパラダイム、日本のODAの見方も変わってきました。タベ国際交流基金の招きで、NGOの皆さんに最も尊敬されるタイの1人のお医者さんのドクター・プラウエーが、東京タワーの近くのあるお寺で講演されました。それは「持続可能な開発」のお話でしたが、その先生のお話の内容は、パートナーシップはこれからの時代である、タイの経済社会開発、また日本との協力も、パートナーシップの概念で見るとおっしゃって、5つのパートナーシップを説明されました。国と民間、官界、学界、財界、NGOの皆さんと、地方自治体などと一緒ということ。日本との協力も、パートナーシップの中に入ることも可能であるという話で、非常に感銘を受けました。

その先生の来日、またこの講演会はとても象徴的であり、日本のODAのものごとの見方、戦後の日本企業の利益につながる援助時代、また、日本の産業政策を移管したODA時代からの大きな歴史的変化についても、私はいろいろ考えさせられました。これをいいタイミングにして、今日私はこの研究をまとめて、皆さんのご意見、アドバイス、またご指摘などいただければ幸いです。

研究全体は、日本のODAの変化、また政策の変化、ポリシー・アジャストメントという言葉を使いました。日本のODA政策は、徐々に適応する、急な変化よりもそのアジャストメントという言葉のほうがいいと思って使いましたが、この変化、政策

の調整の中で、様々な変化がありました。とて重要なことは、日本のODAのアンタイド努力だと思います。これは日本のODAのイメージの非常に大きな材料となっています。日本国内の批判、60年代、70年代の批判もずっとありましたし、海外にも、他のドナー国、DACの場で、アメリカでもそういう批判がありました。

そして94年になると、日本の円借款は、ほぼ100%アンタイになってきました。そこで、一部結果として、日本の企業の受注率もかなり減ってきて、27%まで減りました。タイにおける日本企業の借款の受注率は4%に低下した時代もありました。ここで日本のODAは、企業からの批判も出始めまして、昨日外務省へ行ってこの点についてご説明をいただきましたが、やはり日本も国際的な約束をしたので、またLDCアンタイドに戻るのももう不可能で、企業がそれぞれ自助努力をしなければいけないという返事でした。

これは大変大きな変化で、ぜひこれを紹介し、また学術的な論文を書きたいと思って、このペーパー（参考資料3）の1チャプターとしましたが、23頁までで注釈もまだ付けてありません。そのアンタイド努力のことを取り上げて説明し、またタイの事例も付け加えて、今回のペーパーを書きました。

もう1つ大きな変化は、NGOを通じた国際開発、また開発援助です。昨日、JVCのオフィスに行って岩崎先生からいろいろ説明を聞いて、またタイでのJVCの活動、外務省、また他の省庁からの援助をもらってJVCもタイでいろいろ活躍しました。タベのお寺での講演会は、曹洞宗ボランティアの秦さんが主催して、お寺で秦さんからも少し資料をいただきました。このように全部手渡してくれましたが、曹洞宗ボランティアがタイで外務省からNGO補助金をもらっている、その活動の報告です。JVC、また曹洞宗ボランティア、ほかのいろいろなNGOを通じて開発援助を行うこと、これも大変インパクトが大きいと私は見えています。その国の最もニーズのある所に援助が届く、また、その地域、コミュニティにアクティベートする、そこで草の根レベルの開発、住民参加、パートナーシップ的な協力、これは大変大きく評価すべきだと思います。

またタイ政府も、NGOに対する支援を長い年月やってきました。国総研で泊った

タイの厚生省のメディカルサイエンス局の局長さんが先週帰国しましたが、その先生から聞いたところでは、タイの厚生省はNGOへの支援は1979年から、当時は年に約5,000万バーツ、いまも毎年5,000万バーツという予算です。79年からほぼ30年近く、毎年5,000万バーツくらいの予算で、タイ国内でもそれを活発にやっていますし、日本の草の根無償援助、またNGO補助金、また他の省庁のNGO支援は、トータルで多分ODA全体の0.5%にすぎない。額は小さいですが、これはインパクトが大きい。また長期的に非常に意味があると見ています。

もう1つの大きな変化は、人権への配慮、「Paying attention to HUMAN-RIGHT」という言葉は、ODA大綱に書いてありますが、人権に配慮する、「ペイイング・アテンション」、こういう方向に行くことも、大事な変化です。難しいところはありませんが、方向性としては、人権への配慮をし、また民主主義、価値、体制なども重視する。いろんな形で技術協力、またいろんな国際交流、その辺も大きく評価ができると思います。

一昨日、元駐タイ大使の岡崎久彦大使にインタビューに行ってきましたが、91年当時タイで軍のクーデターが起こって、92年にまた軍が発砲した。そこで日本は援助を中止するか、どう対応するか。その辺はいろいろ難しいところがありましたが、何とかうまく取り組まなければいけなかった。プラティープというNGO指導者、「スラムの天使」と呼ばれていますが、彼女が立ち上がって、彼女は軍と大衆のデモの3人の指導者の1人ですが、妊娠6カ月で、日本大使公邸で3日間くらい泊まり込みました。岡崎大使はタイの陸軍指令官に了解を得るためにいろいろ説明に行ったということです。

また、当時のタイのチャチャイ首相が逮捕されて、岡崎大使は、「チャチャイ首相を逮捕して監禁するのは人権侵害だからやめてほしい」と、いろいろ説得した結果、翌日に釈放されました。ODA援助を中止にはしませんでした。何とかうまく対応しなければいけない。これは日本にとっての1つの方向性で、ちょっとジレンマになっていますが、この変化も大きいと見ています。

この3つの変化について説明し、またタイのパーспекティブから何が見えるかに

ついて、ペーパーをまとめようと思います。まず最初に、いわゆるヒモ付き援助、円借款のアンタイド努力。これについては4つの側面から批判がありました。1つは、日本は資本主義的開発国家、キャピタリスト・ディベロップメント・ステートで。リブロー・ディベロップメント・ステートと違って、日本は官民が癒着し、国会は国民の代表ですが、あまり機能しない、そこで官民一体、そのような国家構成が明治時代からできていました。そこで日本の援助は、この癒着の中で行われました。その優れた研究は、アメリカの非常に偉い先生でチャーマー・ジョンソン、その弟子のドクター・デビット・アラサーが書いた博士論文、上下2冊、ここで日本の分析枠組みから、日本のODAを分析し、またクリティカルな研究をしました。日本はODAの建て前は開発途上国への援助となっていますが、その本音は、狭い意味の経済協力、通産省の戦略に使われているという分析枠組みで、日本のODA全体を見る。これもアメリカでまだ流行っている分析方法論だと思います。

もう1つの批判は、NGOからで、これは長い間国内で、70年代から80年代、ずっとありまして、これはその1つです。いわゆる「people-plan21」ここで日本の援助のODAの理想的な理念などを書きました。日本のODA大綱は、92年6月にできましたが、PP21の皆さんは、早くも89年にODA大綱を作りました。その理念、原則としては、1番目に、南北問題を是正する。豊かな国と貧しい国を均等化する。それが理想的な援助理念だと。2番目は、ちょっと読ませていただきますが、「ODA shall be intended for economically poorest, and politically and socially most restrained areas and people for example, lowest income nations, lowest income groups primally in habitance, women, children, handicaped people, refugees, unsettled people, etc.」ということで、貧しい所へODAが行くべきだというODA大綱、これを「国民のODA大綱」と名付けましたが、「Peoples chartar ODA」、これは英文も日本文もありました。

89年から、当時のODAの援助の仕方への批判がかなりありました。NGOの皆さんの期待は、89年に、外務省は2つの援助をスタートさせました。1つは、いわゆるNGO、大使館で行われる「草の根無償援助」と、外務省で行うNGO補助金。タイ

の日本大使館で、毎年約6つくらいの案件がピックアップされて、援助を出しています。NGO補助金のほうも、海外でいろいろ活躍するNGOもたくさんあります。タイでは、JVC、曹洞宗ボランティアが非常に目立っています。

もう1つの批判は、いわゆる他国機関、OECDのDAC委員会から日本のODA審査、2、3年間に1回行われてきた日本の援助のあり方をずっとフォローするものです。

もう1つ重要な報告は、いわゆるDAC・チェアマンズリポートで、これも援助国全部をカバーしますが、日本もその中に含まれて、議長報告の形をとるのですが、やはり各国の援助の仕方、特に一般アンタイトにつき努力をしてほしいと、いつも書いてあります。

もう1つの批判は、被援助国から、例えばタイを一例にして、日本のODAは企業促進、産業政策の一環としての道具だという批判、そういうイメージがずっとありました。こういう批判をなくすために、日本の外務省をはじめ、4省庁が円借金を担当する、それは一般アンタイトを努力してきました。これで、4つのクリティシズムは、いまはほとんどなくなったと言っていいと思います。

デビット・アラセ博士の博士論文が去年、本の形で出版されました。この本は『Buying power』という題で、95年に出版されましたが、国総研の図書館にはまだ入っていません。その本は、多分もう時代遅れです。NGOからの批判、例えばこのPP21のこれも、最近あまり批判が聞こえなくなりました。DACの場合、日本のアンタイトの努力を、最近誉めました。タイからは、さっき私が述べましたが、そのイメージの変化があって、パートナーシップ関係で、タイもどんな国になってきたか、クリティシズムはもうほとんど見えていません。この4つのクリティシズムをなくすには、日本のODAの変化、政策の適応性、調整、これはちょっと遅れたのではないかという指摘もありますが、タイから見て、やはり努力はちょっと遅かったとペーパーに書いてあります。

援助のタイトをなくすことはこのくらいで、後ほどまた議論があると思いますが、この辺について私は、皆さんから大いに勉強させていただきました。今日はJICA

の課長も見えていっちゃって、資料をいただいたり、またその辺のことを教えていただきたいと思います。

次に、89年からスタートしたNGOのほうに入りたいと思います。これはタイの事例を申し上げます。いま資料を一生懸命集めていますが、3つの機関に行ってきました。1つは外務省NGO支援室から資料をいただきました。その次に環境庁で、地球環境基金というか、そこは環境援助を対象にして支援しているのですが、タイに関しては2つの案件が載っています。1つは、「クロントイ・エンバイロメント・プロテクション・クラブ」。これはタイの運河がだんだん埋め立てられて、環境破壊が都市化とともに急激に行われました。そのクロントン・エンバイロメント・プロテクション・クラブに、230万円の支援をしました。これは1995年のことです。

もう1つは、「アンタイ・エアポリューション・アンド・エンバイロメント・プロテクション・ファンデーション」で、これは空気汚染のNGO機関です。これは2,200万円程度支援しています。

数は少ないですが、タイで活躍している日本のNGOがありました。「国際マングローブ生体系協会」、「日本国際ボランティアセンター（JVC）」、「日本マングローブ協会」、「日本水環境学会」、「ラムスールセンター」の5つが載っています。

こういう地球環境補助金、これらNGOへの支援、環境問題対策は、やはりコミュニティのNGO、また地方自治体が熱心であるなど、その辺の政治参加がなければ、非常に解決しにくいです。環境の分野のNGO支援は、とても意味があると見ています。昨日JVCへ行ってパンフレットをいただきました。そこでNGO補助金からもらうのは1件、地球環境基金からもらうのは2件、それにもう1つの全部で4つが、タイで活躍しています。国際ボランティア貯金も1つもらっているのかもしれませんが。これからそれを整理して、ペーパーを書きたいと思います。タイでは工業化に伴う環境破壊が非常に深刻な問題です。

もう1件、自治省の国際課の課長さんと会ってきました。自治省は地方公共団体に交付金を出して、たくさんの開発途上国の地方自治体との国際交流、国際協力等の活動を支援しています。タイには、姉妹都市関係を結んで、いろんな国際交流、国際協

力活動をやると、自治省はその交付金を出します。姉妹関係都市は、タイでは少なく、2つだけです。1つはチェンマイ県、もう1つはランブーンのある村で、そこは岐阜県のある村との交流、民芸品に双方とも関心があるようです。民芸品の伝統技術などをエクステンジ、(交換する)村レベルの交流、これは岐阜県のある村とタイのランブーンのある村。もう1つは県レベルでチェンマイと、姉妹都市はこの2つだけですが、そのほかに、日本の地方公共団体はいろんな国々との国際交流、国際協力をやる、その予算が毎年増えています。この辺も非常に意味が大きいと思います。国レベルでもない、NGOレベルでもない、地方自治体、地方公共団体レベルの交流。これは定義としてはODAに入っていないかもしれませんが、しかしこの形の、Local Government間の交流、この意味が非常に大きいと見て、これもペーパーに整理して書きたいと思います。

外務省、自治省、環境庁、4つ目は国際ボランティア貯金で、ここにも行って資料を若干いただきました。主に日本のNGOに支援するのですが、外国のNGOは非常に数が少ないです。しかし、そこは書類などが非常に簡単であるということで、NGOに人気があるようです。その国際ボランティア貯金は、これも日本国民の預金する皆さんの意識、理解、そのサポートをいただいて国際開発をやる。これも非常にユニークなアプローチで、税金ではなくて利子の20%を使わせてもらう。これもだんだん大きくなれば非常にインパクトがあると思います。日本国民の支持、理解だと思います。

NGOは89年にスタートしたのですが、まだ額は少ないです。おそらくODA全体の1%もいかないでしょう。日本のODAは今約150億ドルで、アメリカは70~80億ドルにすぎず、日本の半分で、日本の額は非常に大きいです。NGO支援の予算はODA全体の1%もいかない。この増加率は非常に急ですが、これをもっとレベルアップして、開発途上国ですでにダイナミックに行われている制度、それとNGOレベルのパートナーシップ関係。国とNGOレベルと草の根レベル、この時代がやってくれば、国際協力のあり方がもっとダイナミックになってくると思います。この辺は非常に注目すべきで、私も非常に関心があります。予算の急な増加率、また、工業化

に伴う深刻な社会問題がたくさん出てきて、夕べのドクター・プラウエーの講演の中の「5つのパートナーシップ」のお話をしましたが、官界、財界、学界、NGO、それから地方公共団体、その上に他の色々なレベルの国々。このODAのあり方には、今後いろんな変化がさらに起こるのではないかという気がします。

3番目の大きな変化は、人権への配慮、「ペイニング・アテンション」という非常に曖昧な言葉で、人権を大切にするという意味ですが、まだ強い言葉でコミットはしません。そこで、そのポリシー、イニシアティブとしては、91年4月の海部首相の国会での答弁、ODAの4つの指針、その1つは「人権と民主主義に十分に配慮する」ということです。翌年6月にODA大綱にまとめられました。

日本の人権外交は、西洋諸国から批判され、アジア諸国からも批判されています。中国、インドネシア、タイも含めて、日本は西洋諸国のように人権侵害が行われるとODAをストップしたり、動いているインフラプロジェクトが急に中止されたりする。これは決して望ましくないわけです。中国、インドネシア、タイもすべて反対です。

しかし、日本は人権・民主主義のことを全然無視して、ただODAだけに関心があると西洋諸国からも批判がある。そこでジレンマに直面するのですが、しかし内容を見ると、日本の貢献はこの辺でも少なくありません。いろんな形で、その国の人権、民主主義の発展に貢献してきたと思います。国総研でもいろんなセミナーを6回くらい、もっと多いかもしれませんが、開発途上国の民主主義セミナーを招待して、それから日本の国会なども見学する機会を与えます。これも1つの貢献です。ベトナム、モンゴルなどの国々が、今度市場経済に移行する。その国々のいろんな経済協力支援も、その国の民主主義発展の基盤に貢献すると見ていいと思います。日本はデリケートにこの問題に取り組まなければいけません、できる範囲の努力が次々に見られます。私はまだ十分に研究していませんが、何かいろいろやっているようです。

タイをケーススタディにすると、91年2月にクーデターが起きました。軍がクーデターを起こして、文民政権を倒しました。国会も解散させられ、国会議員は仕事なくなりました。そこで、日本はどう対応するかというジレンマに直面したのですが、アメリカは自動的に援助を中止しました。USAIDは、中止すべきでないというこ

とで賛成しませんでした。法律が国会で作られたので、援助を中止せざるを得なかったのです。翌年5月17日に軍が発砲し多くの人々が殺されました。その日、ちょうど円借款の日本政府ミッションがバンコクに到着しました。タイの大蔵省とのミーティングが計画されましたが、普段はタイの大蔵省のオフィスで会議を開くのですが、そのときは戒厳令でクーデター団は、その日をすべての役人は休日と決めました。国家公務員は全部休日ということにしたのです。そこで、どこかのホテルで、来年の円借款はどういう案件にするか協議しました。

当時、日本政府のミッションの団長は、いまタイにいらっしゃる日本大使館の石橋公使がODA担当公使でしたが、十分な協議ができませんでした。それで東京に帰国して、その後OECDのアプレイザルミッションが派遣されて、やっと交換公文が結ばれました。しかし、タイの予算年度内には交換公文は結ばれませんでした。タイの大蔵省が、予算年度内に早く交換公文をすべきだと不満を伝えましたが、日本からはなかなか返事がきませんでした。結局約3カ月くらい遅れて、12月24日に交換公文が交わされました。

これにはいろんな解釈がありますが、日本は若干のメッセージをタイ政府に送らなければならなかった、ということがあります。これは、CNNが世界に大きく報道していて、日本が平気でビジネスを行っているような態度はとれなかった。何とかメッセージをタイ政府に伝えなければならないということで結局、予算年度を越えたのでしょう。

タイ政府にはどんな影響があったかという、早く実施したい、タイのイカト発電所もちょっと困りました。1つか2つの国営企業がちょっと影響を受けました。それから、タイ政府は、毎年借款のシーリングがあって、翌年の予算年度に入ると、そのシーリングを越えます。閣議での特別な決議がなければいけません。手続などのトラブルがありましたが、そんなに大きくはありませんでした。これは、日本の人権への配慮の仕方の典型的なもので、アメリカに対して若干説明があり、タイ政府にも理解を求めるというやり方です。

面白いのは、12月24日に交換公文が行われて、そのときは記者会見なしで静かに行

われました。タイの大蔵省に日本政府から、記者会見をしないで静かにしてほしいというお願いをされたようです。やはり国際世論、世界の流れなどにも気を払ったことかと思います。これはデリケートな対応の仕方ですが、この辺はODA大綱では、人権への配慮がどれくらい日本国民の支持を得られているかという疑問があります。これは国会で決めた法律ではありませんから、岡崎大使のご意見は、日本の開発援助はあまり政治的なものが入らないで、できるだけニュートラルであるべきである、開発のための援助にしたほうがいいと。

また、人権侵害のいろんな解釈があって、私も驚きましたが、岡崎大使の説明では、クーデターがあって文民政権が倒された。日本に戻ってすぐお書きになった本があり、『クーデターの政治学 政治の天才の国・タイ』というタイトルですが、このタイトルには多くのタイ人はあまり賛成しません。しかし、岡崎大使のユニークな解釈は、このクーデターは、人権が侵されるのはただ1人、チャチャイ首相で、彼は監禁されました。私は「釈放してほしい」と強く要求して、翌日にはもう釈放されました。殺された人はほとんどいません。逮捕された人は1人だけです。このようなクーデターは、人権の侵害と言えるか。

日本はその国の政治のことを判断するのは避けるべきで、いろんな事情があります。5月事件の流血でもいろんな事情がある。当事者は誰と誰か。これもまた複雑です。事情が複雑なので、日本は援助制裁をすべきではないという、強い意見があったのですが、結局ODA大綱は、この人権への配慮、これがどれくらい日本国民の支持を得られるかは1つの疑問ですが、日本は何とか対応しなければならない。これはもう世界の流れです。

この3つのこと、円借款のアンタイトの努力、NGOの支援、それから人権への配慮、この3つの大きな変化のほかにも、いろいろあります。しかしこの3つは非常に目立っていて大きいです。この参考資料について、あと5分ほど時間をください。

これは日本のODAの中で、無償援助はそのシェアがまだ少ない。借款のシェアが非常に大きいということです。グラント・シェアの所は93年には42%、比率としてはグラントがまだ少ない。DACの中で20番目でいちばん低い。借款のほうが非常に大

きいということです。これで、借款のほうは何とかヒモ付きで援助を行っている。その批判はDACの場ですごくありました。

次の頁で、これは借款のアンタイドの努力、70年代からずっといろんな機会、DACの会合で決められたハイレベルミーティングの決議とか、アメリカからの圧力とか、これはその流れを見せています。

参考資料の頁は通産省からいただいた資料です。日本企業の受注率も、だんだん減ってきました。例えば93年には29%に下がって、次の頁の94年には27%に低下しました。アンタイド、努力のスタートは、70年にDAC会議が東京で開かれて、そこで1つの重要な決定がなされたことによります。私のペーパーの中に、それをちょっと引用しましたが、要するに、その70年の決議は、「ヒモ付き援助は、援助の効果が十分に表れない。これは被援助国には望ましくない。また、他のドナー国にも良くない」という指摘でした。70年のDAC東京会合です。

4頁、これは78年のアメリカからの圧力で、牛場大臣とアメリカのシュトラウス通商代表の貿易交渉の話ですが、経済協力のことも含まれています。6頁に、エコノミック・コーポレーション、真ん中の所に、日本が、「Japan would pursue its basic policy of general untieing of its financial assistance.」を約束しました。アメリカのほうは、「Ambassador Strauss welcomed these developments」とこれを歓迎したとなっています。それで78年から、日本の円借款のアンタイドが急に進展しました。

8頁に、日本の借款のTying Statusの1つのターニングポイントは、1977年、78年頃です。78年にはジェネラルアンタイドは9%から51%に急に増えました。これは、牛場-シュトラウスの共同宣言と関係があったと思います。

もう1つの大きなターニングポイントは、10年後の87年に、一般アンタイドは57%から71%に増えたことです。タイドは徐々に減り88年にはゼロになりました。LDCアンタイドは94年には1.6%となっており、このことは非常に重要だと思います。結果としては、その下の表、日本の企業の受注率、94年には27%、LDC、発展途上国は57%、OECDのほうは16%と一般アンタイドと企業の受注率との関係が、はっき

り表れました。円高の影響などもありましたが。

9頁に、一般アンタイドは91年から94年。10頁は、他の国々との比較です。ODA全体のタイと一般アンタイドの比較ですが、ほかの国々は無償援助のシェアが大きいですから、タイド率が高いです。

次の11頁は企業の受注率です。日本は94年には27%に低下しました。OECDのほうは半分以上の57%です。

次の頁はもっと細かく書いてあります。94年には27%で、いつか10%まで低下するかもしれません。円高の影響で、また日本の企業の競争力があまりなくコンサルタントも一般アンタイドになりましたから、非常に厳しい状況です。ドルと円レートの推移は、85年のプラザ合意の頃は1ドル200円で、いまは100円くらいです。この急な円高の影響で、日本の企業の競争力は弱くなりました。非常に努力しないと、この傾向がますます続くのではないかと思います。

次の13頁は、タイの事例です。円借款のプロジェクトのうち、日本企業の受注率は、92年は4%に下がりました。タイの企業はLDCの中でほとんど全部を占めて74%になります。

次に14頁の資料は、日本海外建設協会からいただいた資料ですが、これを公開していいというパーミッションをいただきました。海外建設協会のメンバーにはコンサルタントは入っていませんし、プラント輸出のほうも入っていません。主に土木コントラクターです。ここは、2つに分けます。1つはジャパニーズ・コンストラクション・コントラクターズで、これは日本のコントラクターです。もう1つは、ジャパニーズ・コンストラクション・コントラクターズ・オーバークーズ・サブシディアリーズ、これは子会社です。しかし、その国の現地法人として、例えばタイ大林、タイ竹中、タイ清水、タイ何々ということで、これはいわゆるサブシディアリーです。サブシディアリーのほうは困ってはいません。例えば94年を見ると、アジアでの受注率は、全体の67%。北米は22%、アメリカ経済はあまり良くありませんから、いま市場はアジア諸国のほうになります。これはサブシディアリー、いわゆる子会社の受注率です。

しかし、彼らが受注した仕事は円借款が少ない。主にその国の民間ホテルとか高層ビルとか、日本の合弁会社が造る工場などで、子会社のほうは、あまり困っていません。94年には67%、93年は60%、92年は56%、91年は41%、90年が37%です。アメリカのシェアとアジアのシェアが逆になってきたわけです。

これは日本のコントラクターの子会社が、まだ競争力がある、タイのバンコク一流のホテル、一流のオフィスビルは、多分、大部分がタイ竹中、タイ大林、タイ清水、タイ鹿島にお願いする、いいクオリティ、信頼できる、そのビル全体の始めから終わりまで全部責任を持って土木事業をやってくれるということで、信頼があります。問題は、ジャパニーズコントラクターのほうです。さっきの27%、あれは日本のコントラクターです。清水、鹿島、竹中、大林という日本のコントラクターです。アジアの市場がますます増えてきて、アメリカのほう小さくなりました。

次の15頁を見るとよくわかりますが、借款の仕事は非常に数少ない。ナンバー・オブ・コントラクトは14、コントラクトの金額も少ないです。借款のプロジェクトは、日本企業にとってはあまり関心がない。日本の現地子会社のほうも負けます。タイの場合だと、タイ大林、タイ竹中、タイ鹿島は、現地企業で、特にイタルタイには負けます。借款は、日本の企業にとっても日本の子会社にとっても受注率は低い。

子会社のほうは、あまり困ってはいません。なぜかということ、現地のホテルとか高層ビルとかオフィスビルとか、たくさん仕事を取っています。円借款による仕事は取れませんが、ほかの仕事で手いっぱいです。

最後の16頁は、日経新聞の「日本の援助体制は硬直的すぎないか」という題の社説です。これは日本企業の不平不満を反映する社説だと見ていいと思います。結果としては、日本の企業はもっと努力をし、競争のために何とかしなければならない。日本の援助体制を変えるのは多分難しいです。円借款をもっと多額にする。または無償援助をもっと増やす、これは多分難しいです。この参考資料は、主にいちばん上のアンタイドの政策変化のことで、ほかのNGO支援、また人権、民主主義の参考資料は机の上にたくさん並べてありますが、それを参考資料として作る時間がなくて申しわけありません。1時間以上過ぎましたので、皆さんからのご指摘をお願いします。

質 疑 応 答

【司会】 それでは、いまありましたように、質疑応答、あるいはご意見、コメント等をいただきたいと思います。

【質問】 昨年6月までは、先ほど紹介のありましたDACの援助審査のほうを担当してまして、DACの22カ国、あるいは日本の援助審査も2回ほどやりましたので、今日のお話は非常に興味深く伺いました。

特に今日、優先的にお話をされたアンタイドの問題というのは非常に重要な問題で、問題指摘は非常に的を得ていると思います。ただ、この問題について、多少コメントを言わせていただければ、重要な問題であると同時に、この議論は常に徹底さを欠いていると思います。というのは数点あって、1つはDAC、あるいはOECDにおける援助のアンタイドに対する議論の徹底さを欠く点が3点ほどあります。1つは、DACの中では、特にローン、これは混合借款と呼んでいますが、そうしたものに対するタイド、アンタイドは問題になりますが、先ほども指摘のあったグラントについてはあまり問題になっていませんね。経済論、ないしは貿易論からいえば、少なくとも貿易財についてはアンタイドであるべきであって、非貿易財はタイドであってもいいという理屈でなければならないのですが、そこは政策的な限界があるということです。

もう1つ大きな問題としては、貿易委員会で議論されているもので、そもそもが民間ベース、商業資本でできるプロジェクトに政府資金を出すべきではないというところが、1つの大きな出発点になっています。ただ、ここも議論を欠くのは、LLDCに対してはそうしたものを出してもいいですよ。それはなせぜかという、LLDCに対して民間資本が行かないというところを救済するためだと言われているのですが、そこでもう徹底さを欠くという点です。

それから、タイド、アンタイドの議論については、2つの大きな定義があって、1つはコントラクターのタイド、すなわち日本企業が受注できるか、あるいは企業が外部に開かれているかという点から見る、コントラクター・タイド、アンタ

イドという問題と、プロダクト・タイド、アンタイドという問題があります。例えば日本は日本のコントラクターでなければいけません、第三国製品ないしはOECD各国の、だからIBMのコンピューターを使ってもいいですよという。円借款は、一応コントラクターがアンタイドになっているわけです。グラントについては、コントラクターはタイドになっていますが、製品はアンタイドだという格好で、この辺は議事録にとどめていただかないほうがいいのかもしれませんが、日本政府は、あるときはグラントについては、日本の無償援助についてはアンタイドだと報告をしたり、あるいは昨今では、「円借款はアンタイドですが、グラントはタイドで、皆さんの日本企業の手に残されています」という説明を海外でしたりという格好で、ここも徹底さを欠いています。

最後の点に付言すれば、現在のようにボーダレスと言われていて、企業の国籍とか製品の出生地を限定するのが非常に難しい状況になってきた中で、はたしてタイドであるかアンタイドであるかということが、科学的にあるいは合理的に説明できる尺度があるのかどうかという点についても問題がある。そういう意味で、私は議論の中で徹底を欠いていて、言ってみれば誰もが納得できる議論ないしは結論がなされていない領域だと思います。

ただ、先ほどご指摘があったように、タイド、アンタイドという問題は、援助の質に関係する問題で、援助の質については大きな指標が2つあって、グラントかローンか、タイドかアンタイドかということで、DAC的なノームからすれば、ローンよりはグラントのほうがいいし、タイドよりはアンタイドのほうがいい。ただ、この根拠も必ずしも明確ではないところがあります。

もう1つは、なぜアンタイドがいいと言われるかという経済的な意味は、トレード・ディス・トーションと言いますか、貿易歪曲化効果をもたらさない。ですから、言ってみれば市場原理に基づいて、何ら制約なく入札が行われれば、いちばん最適な財がいちばん経済的な価格で購入されるだろうという、経済的な原則に基づいているわけです。それなら、タイドかアンタイドかという効果は、本来であれば経済的な財が調達されたかどうかということで測らなければいけない

にもかかわらず、いまの議論は日本の企業の受注が減ったか増えたかということ
で測られていますから、それは日本が極めてアンタイ化を進めた動機は、ガット
でも見られたように、市場経済に基づく経済あるいは資源の最適配分をするのは、
そういう規制をかけてはいけないということではなくて、言ってみれば商業主義
とかいう批判を払拭する、そういうためにひたすらアンタイドを狙ってきたとこ
ろに、本来の動機みたいなものがあるわけです。だからよい製品が調達されてい
るということではなくて、日本企業の受注の割合が減ることがアンタイの効果だ
というふうにならなければいけないという、極めておかしい状況になってしまっ
ている。

多少考えればわかるのですが、これは国連の調達の国の指標が数年前に出たこ
とがあるのですが、日本が貿易黒字を持っていて、貿易財であれば品質の高い物
が安ければ売れるわけです。先ほど、タイの日本企業が、まだ受注しているとい
うことは、逆に言うと、これをあまり歪んだ形で追求すると、通常の貿易の中
ではどんどん売れる日本の製品、ないしは日本のサービスが、援助の中では使われ
ていないということになり、一面では経済効果が非常に低くなっているというふ
うに言えないこともないということです。

それから、つい最近もありましたが、インドネシアの円借款でコンピューター
を調達するのに、スペックが合わないということでNECが入ったけれども、
IBMは入らなかった、あるいはヒューイット・パッカー社は入らなかったとい
うことで、アメリカの会計検査院であるジェネラル・カウンティング・オフィス
という所にある企業が訴えて、現地の実情を調べに日本に調査団が来たことがあ
りました。このときも問題になったのは、デジュリのアンタイド、デファクトの
アンタイドということで、仕組みとしてはアンタイドになっているけれども、実
際にはアンタイドではないのではないかと。それは、よくある話が、タイの企業
がやっても、それは日本の子会社だったり関連会社ではないかという議論で
す。これは先ほどいちばん最初に私が申し上げた不徹底さの中で、いまや国籍を
問えないような中で、タイド、アンタイドの議論がどこまで意味を持ち得るのか

というところがあると思うのです。

ですから、これは多分、いま私が申し上げたことが全部包括的にすべての側面を網羅しているわけではありませんが、もう1回、外交関係の人と経済学者と貿易関係者と、商社なども含めて、そういうところを整理してかからないと、なかなかきちんとした結論が出てきません。ただ1つ言えることは、本来タイが望むべき、タイの仕組みにすれば、出てくるべき効果というのが、逆に日本の援助の中では違う側面により重点が上がって、日本企業が受注しないことがタイの効果であるというような格好になってしまっているのが、歪んでいることではないかと私は思います。

【プラサート】 DACのリビジョンのヘッドを長い間勤められて、DACに対して少し批判的な目も持っていらっしゃるようで、感銘を受けました。

2点について今後も続けて考えていきたいと思います。1つは、日本の円借款で、例えばタイでは日本の企業が4%、日本の子会社もほとんど入っていない。3分の4はLDCで、その中にはタイ、ほかの国は韓国、中国も最近かなり進出してきました。日本の円借款で経済協力をして、韓国のコントラクターがそれをやる、中国がやる。バングラディッシュだと、バングラディッシュの企業は理解できませんが、こういう韓国のコントラクター、中国のコントラクター、台湾コントラクターが入ると、これはちょっと。例えばタイの援助の3分の1以上はラオスに行きます。韓国のコントラクターがそれを取ると、やはり変な気持ちになります。

もう1点は、これは非常に不思議な問題で、バンコクの日本の子会社、民間のプロジェクトは非常に受注率が高くて、ホテルとか高層ビルとか、たくさん仕事を取っています。しかし、円借款プロジェクトだとほとんど取れない。円借款は最近土木事業がほとんどです。道路建設、高速道路、こういう仕事は、肉体労働者をたくさん使うので、日本はやはり負けますね。土木関係が非常に多いにもかかわらず円借款はプラントなどが少ないのか。その辺についてはタイ政府が意図的に考えているか、今後調べてみます。

【質問】 いまのコメントの関連で、私も実はタイに対する円借款及びグラントの、

隠れ日系企業の受注というのはかなり多いのではないかと類推していたのですが、今日拝見している資料では、最近はっきりそういう状態は見えないのですね。はたしてこの統計が正しいのかどうか、よくわからないのですが、この13、14、15頁とあるところがタイでの実績だと思います。

コメントの前に確認ですが、14頁は100万円単位でいいのですね。15頁はタイのケースですね。タイの建設業の事業全体ですね。

【ブラサート】 タイではありません。タイの統計は出してくれません。

【質問】 さっきの説明を聞き漏らしましたが、何ですか。

【ブラサート】 14頁のほうは、リージョナルです。15頁のほうはキャタカーリーと言いますか、特にクライエンス・ファイナンスのところです。

【質問】 タイの業界全体ですか。

【ブラサート】 そうです。

【質問】 そうですか、建設業の受注状況ですか。そうすると、タイに関して言えば、ここにいただいているデータでは13頁だけです。

【ブラサート】 そうです。

【質問】 その92年が日本のゼネコンが受けている件数は、純粹の日系企業としては4件で、このLDCアンタイの所に75件というのがあるのですが、この中に、さっき言ったサブシディアリーがかなりあるように想像したのですが、その後の14、15頁の「世界の建設業の実績」から想像すると、あまり日系のサブシディアリーが受けているようには見えないというふうに理解していいでしょうか。

つまり何度も言いますが、日系の建設業は、かなりタイでローカルアンタイのカテゴリーで受けているのではないかというのが1つ。それから、ローンでもグラントでもいいのですが、コントラクトの内容は、建設業だけではなくて、サプライベースもありますね。いまサプライヤーのほうのデータがないので、ちょっとわからないのですが、サプライヤーのほうのデータがあれば、それもかなり日系のサプライヤーつまりサブシディアリーが商い受注をしているケースがあるのではないかと。なぜなら、これは、最近コンサルタントがアンタイドになったわ

けで、そうなると日系でないコンサルタントが仕様書を組むと、基本的には国際入札にあるように、物資調達のうち一番適正な方法を計画します。しかし日本のコンサルタントは、仕様の得手、不得手からいっても、やはり日本のブランドのアクセス、日本の調達、あるいは第三国ないしは現地で調達した日本ブランドの現地製品というケースが多いのです。

ですから、こういうものは言ってみれば「隠れ日系の受注」というふうに、日系以外の国、つまり先進国のポテンシャルなビクターからは見られているわけです。

そういうものが、おそらくDACの中にもだいぶ議論としてあったのではないかと思います。タイのケースの場合、この辺のところはいかがでしょうか。

【プラサート】 難しい質問をいっぱい出してくれましたね。私も専門家ではありませんが、この13頁の、これはタイの事例です。これは、OECDの資料で、OECD contribution to the Kingdom of Thailandという資料で、3、4年に1回作られるものです。90年の4は4%で、金額です。この辺の金額の計算の仕方は、あまり教えてくれません。あるプロジェクトは、ただバンコクの高速度道路を5、6つの企業がジョイントでやるものが非常に多いです。そこで、それぞれの金額が契約の中に書いてあって、それで計算するのか、その辺のことは教えてくれません。多分、契約書の中に金額が出れば、それに基づいて。

【質問】 これは契約金の区別なのでしょう。

【プラサート】 そうです。そして、LDC、特にタイ、74%のうちに、日本の子会社も定義としては入ります。彼らもローカルネーティブ、法人と似ています。しかし、外務省はこの辺を確かめるために調査をしました。そしてタイ、フィリピンなどの4つの国で日本の子会社がほとんど入っていない事実、外務省も驚きました。

【質問】 それが14、15から類推できるのですが、本当なんだろうかという疑問はあるのです。

【プラサート】 ここでこの傾向が出てきたのは、多分つい最近のことですね。前は、

例えば1988年にL L D C、タイは53%で、その中に日本の子会社は、多分半分以上入ったと思います。最近、円高の影響で、競争力がだいぶなくなって。また、子会社の皆さんが、いわゆるローカル・ファイナンス、これは専門用語で、ローカル・ファイナンス、15頁に書いてあるローカル・ファイナンス、これは現地のホテルとか高層ビルとか、また日本の合併企業の工場とか会社とか、ローカル・ファイナンス、これは子会社の皆さんがたくさん仕事を取っています。

もう1つのご指摘の、サプライ・ベース、この辺については知りたいですね。契約ベースではなくて、末端までサプライ・ベースはどこからくるか。しかし、お話によると、円高で高いですから、もう日本のサプライもあまり多くない。イタリーなど、いろんな所からサプライされるのです。この辺についても、どなたか、もし資料があれば教えてください。

最後に、日本コンサルタントは、非常に困っていると聞きました。88年に4省庁の政策決定者が重要な決断をしました。コンサルタントを一般アンタイドにする決議です。メイドイン韓国はすぐ適応する。タイ、フィリピン、パプアニューギニア、中国の4つは2年後に実施します。その他の、インド、パキスタン、スリランカなどは、その後ケース・バイ・ケースで検討する。タイの場合は、90年、本当は91年からコンサルタントが一般アンタイドになりました。そこで、アメリカ、ドイツ、フランスの大きなコンサルタントが入ることができました。

行われたのは、いろんな組合わせで、タイとアメリカとフランスとドイツというろいろで、結果的に日本のコンサルタントもだんだん競争力が弱くなって、この辺も多分、いちばん困っているようです。

【質問】 大変難しい話でしたが、私は建築出身なので、いまのお話と彼の質問には興味を持っております。アンタイド、タイドとは関係なく、ビルディングコストというのがあります。それは例えば、60%はマテリアルで、例えば40%はレイバーとかいろんなもの。その関係が国によって変わるということですね。だから、例えばマテリアルズをシンガポールとかインドネシアとか、最近はおちこちから

持ってくる。昔は、日本のゼネラルコントラクターは、タイで仕事をする場合、全部船で、セメント、スチールバー、パイプから全部、100%がフロム・ジャパンでした。いまはほとんど逆転して、80%くらいがローカルサプライです。タイで手に入らない10%くらいのを日本から船で持って行くということになっています。ですから、マテリアルとレーバーと、あとは土地とかありますが、日本と比べて土地は安いんですね。そういうローカルサプライの比率が、最近はだんだん増えてきた。それが非常に円高差益等の問題と絡んで、ある時期日本のゼネコンは、これはデータに出しません。円高差益ですごく稼いだわけです。

そういう問題は1つありますが、いまおっしゃったサブコン、下請、タイ竹中とかタイ清水、これはローカルの仕事をやっているけれども、しかし、ローンの仕事は取れないとか。私は、いきなりそういう話をする前に、レーバーサプライとマテリアルサプライの比率が変わってくるということが、たとえそれがグラントであれローンであれ、共通して同じように影響が変わってくる。それはなかなか教えてくれなくて、データが得にくい。建設業界ではそれを教えてくれない。それを教えると、日本のゼネコンにしても、それで食っている部分が多いわけです。ですから、要は安い現地のレーバーを使って、ウェルフェアのフィーとかミニマムウェイジにちょっとプラスして、最近だんだん上がってきています。そして、なるだけ現地のレーバーを使って安く上げて、グラントもの、ローンものを仕上げる。そしてその差額がゼネコンに入ってくるわけです。そういうのが日本のゼネコンの稼ぎ方なのです。

【質問】 NGOのことについて伺いたいと思います。それと一緒に、特に第8次のタイの経済社会開発計画の謳い文句について、先生のお考えを伺いたいと思います。私がタイにいましたのは、もう10数年前、開発が最優先という時代だったと思います。ちょうどプレムさんが首相をしていたときです。最近、仕事の関係で、ときどきタイへまいりまして、政府の方とお話することがあります。先ほど先生がご指摘になったように、日本のNGOに対する支援は、まだ微々たるもので、緒についたばかり、始めたばかりです。したがってその辺のところは、今後の日

本の援助の方向として改善をし得る部分だというふうに思っていच्छると思います。

ここから質問で、当たり前のことですが、政府が主導権をとって、タイ国の開発を進めていく。その際にNGOの参加というか、NGOの貢献度というか、それをタイ政府がどう考えているかによって、日本だけではありませんが、ドナーズのNGOに対する取り組み方とか取り扱いぶりは、ある部分変わらざるを得ないというふうに私は思います。日本のNGOの参加を求める姿勢がまだ少ないのは、そのためばかりではないと思いますが、

先生がご覧になって、タイの政府は、日本も含めてドナーズ側のNGO、それからある部分では、タイの中のNGO、タイのNGOの開発に対しての参加、それをどういうふうに見ているのか、とお思いになるかということを知りたいのです。

もう1つは、それとの関係で、そこでスクリーニングが行われるのか、行われないのか。要するに、NGOと名が付けば、ないしはほかの名前でもいいのですが、「Peoples Organizations」でも何でもいいのですが、そういったものを開発に参画させるときに、何らかの実質的な制約条件を付していないのかどうか、その辺はどう思われるかということを知りたいと思います。

それからもう1つは、第8次5カ年計画ですが、この間もNESDBの責任者の方とお話をさせてもらいましたが、英語で「ヒューマン・センタード・ディベロップメント」という言い方をしておられたと思います。これまでの開発一本ではなく、多分、人権も福祉も、底辺に届く開発も含めて、ある種、人間開発というような分野を重点にして、第8次の5カ年計画は作成し、実施していきたいという方向ですというお話がありました。ドラフトについても拝見しましたが、やはり同じような記述がしてあります。

それで、そこに書かれた部分というのは、1つの見方からすると、投資効果の問題からすれば、これはいままでの重点の置き方とは相当程度違うということになります。第7次のときも、第8次のときと同じ傾向がかなり見られてはおりま

したが、今度はかなり正面きって鮮明に、ヒューマンセンタードということを言われています。その辺のところは、本当のところというと、ちょっと聞きにくいのですが、タイの政府はその辺のところについては、どういうコンセプトで、「ヒューマンセンタード・ディベロップメント」というような言い方で表現しているのか。それが先ほどのNGOの活用の問題なのですが、絡めてでも、リレーティッドでも、ロンリーティッドでも結構ですので、プラサートさんがご覧になってどうお考えになっているか、もし差しつかえがなければ教えてください。

非常にチャレンジなご質問だと思います。1つは、タイのいままで7次の経済社会開発計画は、今度が第8次になります。いままでの7次の計画は、経済開発、また工業化、そちらに力を入れてきました。インフラ整備時代からスタートして、それから工業化、輸出促進。工業化によって、経済発展が生まれてくる。そういうパラダイムでやってきました。

しかし、社会問題が非常に多く出てきたことは、皆さんの目の前に見えています。タイのいままでの開発戦略については、タイのNESテレビ経済局長が簡単に述べました。「経済は発展します。しかし社会問題は非常に数多くそれでは持続可能な開発はできない」と結論付けました。社会問題があまりにも多いことは、タイの1つの特徴です。環境破壊、森林伐採、空気の汚染、交通渋滞、売春、所得格差、農村が犠牲になって、コミュニティの崩壊、家族の崩壊。所得の分配を見ると、上の20%のトップと、それ以下の格差は、75年当時で3.5倍、95年には6倍に変わりました。このように格差がだんだん大きくなっていて、経済発展は見えますが、その反面、裏側を見ると、これは開発戦略の転換をせざるを得ない。インテリの間でもコンセンサスがあって、NSDBのエコノミー・プランナーの多くの人々もそう思っています。

それで、今回の第8次経済社会開発計画の重点は、いままでの戦略と違って、住民参加による開発、それから人間中心開発、この人間中心開発では、DACの場で長い間指摘がありました。タイのインテリの間でそういう議論が長い間行われてきました。うちのタマサート大学の3名の教授、サネー・ジャマリックは、

この点を20年来ずっと主張してきました。

そこで、社会問題に対応するには、やはりコンセプトは、「参加型開発・人間中心の開発」ですが、やはりNGOを使います。そこで、今回の第8次経済社会開発5カ年計画は、テクノクラートがつくるのではなくて、各地方を回って、その地方のNGO、知識人、有識経験者などの意見を十分に聞くということにより作られます。この第8次の計画では、テクノクラートの役割が非常に少ないです。ですから、彼らには多分不平不満があると思います。

NGOを使うことについては、政治家からの支持もそんなに得られていません。面白いのは、厚生省の予算として、衆議院の予算委員会で、今年も5,000万パーツとなっており、NGOもリストもたくさんあります。しかし、多くの国会議員は、このNGOはちょっと政治的であり、この前の総選挙において非常に邪魔になると判断しました。名前を挙げてそしてカットを呼びかけました。そして厚生省の事務次官は大幅カットにふみ切り新しい予算案が出ました。

しかし、その前にNGOがその日に国会の前で座り込みに来ました。新聞もそれを報道し始めて、やはり国会議員の皆さんは、これは困るということで、厚生省の事務次官に、古いものをそのままいいと言いました。こういう話を聞くと、やはりいまのNGOの役割はストップできない。タイの場合、日本と違うのは、非常に尊敬される人々がNGOをつくっていることです。大学の偉い先生、事務次官、局長、厚生省の場合は、尊敬される事務次官名が理事会に顧問の形とかでたくさん入っています。それは非常に信頼できるNGOです。日本ではあまり見られず、NGOへの天下りということはあまり聞きませんね。

そこで、日本のNGOのステイタスは社会的にちょっと低いですね。タイでは非常に高いです。事務次官、元大学の学長、偉い先生、尊敬されるお医者さんが多いのです。なぜかという、日本の場合は制度がよくできて、また経済開発が非常に進んで、もうNGOがなくても国が滅びないくらいなわけです。しかしタイの場合は、社会問題、エイズと、非常に問題が多いです。いまエイズに感染した人は100万で、売春も非常に多くて、問題の数が非常に多い。その辺の事情

は、日本と違います。いま国総研が国別報告書を作っているのですが、この点が十分に理解されていないのではないかという気がします。やはりその国の特別な事情を十分に、深いところまで理解し、多分工業化と産業の発展がまだ重要な反面、こういう社会問題をどうするか、これはタイ政府が自分の手で面倒を見るということが正しく、その国が自分で努力すべきことなのです。

しかし、そこでいろんな国のいろんなアプローチの仕方があります。ドイツの場合は自分のユニークなアプローチの仕方を持っています。弱者に対して非常に力を入れています。またユニークな組織をつくって、そこの4つの財団のオフィスのディレクターは、いろんな人々との交流やオフィスの事務に非常に忙しいですが、よく外に出て労働組合員、またいろんな団体の人、大学の先生とかと付き合っています。そういう財団をつくっていて、大使館がやるとなると、やはりいろいろな外交上の制限がありますが、その財団がまたいろんなNGOに対する支援をしています。そこで、日本がいままで主張してきた自助努力をサポートするという援助理念、この日本のアプローチですが、被援助国のほうも、ドナー側の事情の理解、いろんな政権があることも理解しなければいけないと思います。

【司会】 あと1問だけ受けましょうか。

【質問】 非常に興味深いお話をありがとうございます。NGOの点について、3点ほどコメントさせていただきます。まず、我が国のいろんなNGO支援のスキームについて、NGO補助金とか、郵政省のボランティア貯金とか、いろんなことに言及されましたが、そういった国によるスキームだけではなくて、援助実施機関によるNGO支援への取り組みがある。これは、プラサートさんのほうにも私から何回かご指摘したことがあります。例えばJICAの場合では、基本的には、これまで限られてはいるけれども、いくつか特記すべき活動もあるということで、例えばプロジェクト方式技術協力においては、従来から関連の予算はありますが、特に平成7年度でいえば草の根展開支援経費とか、あるいは平成8年度、来年度についてはNGO連携強化費といったような予算が付いてきているということですね。

それから当国総研においても、NGOとか地方自治体を対象とした関係者の国際協力のための研修を実施している。あるいは、研修事業においては、あるNGOに農業研修を委託実施しているといったように、NGOとの連携強化のためのスキーム、あるいは予算というものは、近年特に拡充していきっているという点は押さえていただいたほうがいいのではないかと考えております。

それから2点目ですが、そのようなNGOを支援する側の動きを把握するとともに、支援される側、つまりNGOの側を見ると、その状況がどのようになっているか、一般に日本のNGOはまだ財政基盤その他が弱くて、アカウンタビリティが十分でないという状況がありますが、そういった状況がNGO支援によってどう改善されてきているかというようなところも見られると、さらにこの点について理解が広がるのではないかと思います。

それから、NGOの抱える問題ということで、1つ指摘したいのですが、税金の優遇制度というのが非常に大きい問題になっています。これは何も国際協力におけるNGOではなくても、国内のボランティア活動でも共通のことですが、NPO法案というのですか、これはいまどういう段階かわかりませんが、市民活動促進法案が起草されたりといった動きがある。これはNGO活動の評価という意味でも重要な課題で、そういった法的整備の検討もいま我が国においてなされている最新の動きの1つであるという、この3点をNGOの関連でコメントしておきたいと思います。

【ブラサート】 アメリカはいまタイに対する開発援助は完全に卒業しました。無償援助も技術協力も、もう何もない。オフィスも閉鎖して、リージョナルオフィスに転換しました。お金もなく、人もだいたい帰りました。そこで、ときどき古いアメリカの友人と会ったりして話をしますが、やはりアメリカが残した遺産をタイ政府、タイの人々がどう生かすかというのが課題です。今度タイがどんな国になるか。その制度、施設、開発大学も造りましたし、医科歯科大も造りました。というふうにタイ人に評価され利用され、また隣の国々の研修生を受け入れて、どんな開発援助国の役割をするか。そこで多分、大勢の皆さんがそれを見ていると

思います。

日本も、タイからの円借款も含めて、説明をすると思います。そこで残しておくインスティテューションは、人間、友人、友好及びアイデアだと思うのです。その辺は、あと10年間くらいで課題となりますが、そこを考えると、やはりできるだけ多くの人々に、NGO、コミュニティを含めて、日本が税金を使って施設を理解し利用してもらおう。そこで、コミュニティ、NGO、開発に熱心な市民団体など、できるだけ政府機関ではない多くの人々に、1つのプロセスに入ってもらおう。あと10年間くらいの、こういう計画の中での、NGO連携強化は、非常に重要だと思います。

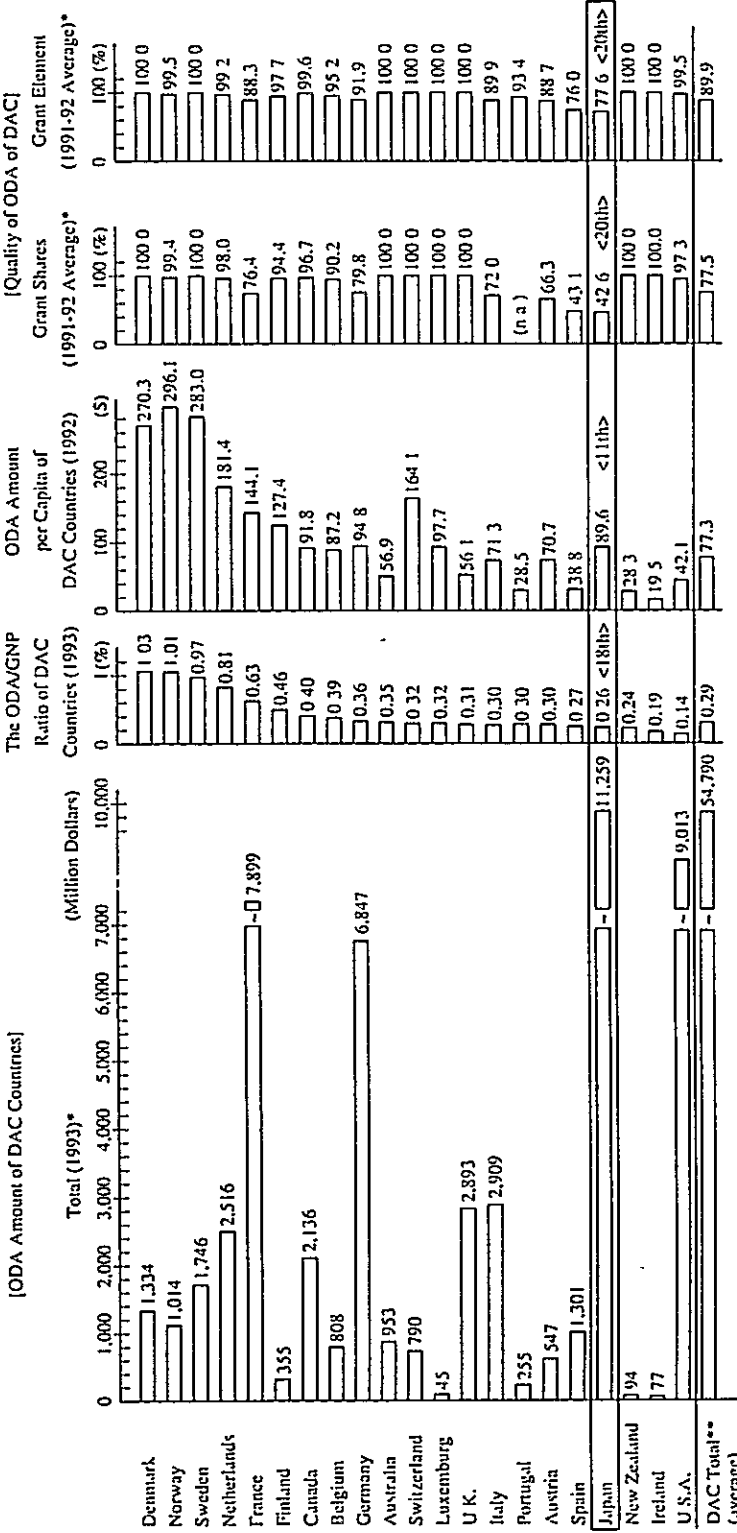
JICAのプロジェクト・タイ・コーポレーション、無償援助技術協力をパッケージでやった、いくつかの施設を見てきたのですが、やはりタイ政府機関とは親密でも、住民との関係は非常に少ない。マスコミ、ローカルコミュニティで、いまはパートナーシップの時代に入っていて、そのプロジェクト・タイ・コーポレーションのパートナーシップをもっと広める。5つのパートナーシップに、国を越えた人の所に手を伸ばしたりする、これは非常に大きな課題だと思います。NGOのアカウンタビリティですが、これはどこのNGOでも非常に自由、フレキシビリティ、またシリアスな、プロカシイに合わない性格がありますから、大きなアカウンタビリティは、多分小さなNGOでは対応できない。外務省のNGO補助金は、1,500万円までですか。それより大きいことをすると、NGOも多分対応できない。その辺でアカウンタビリティの問題が出てきて困る場合もありますが、税金優遇制度について、いまタイは大蔵省を説得する段階です。いろんな財団に優遇制度ができるように、いま大蔵省の説得時期にきています。大蔵大臣の発言によると、協力してくれると聞きました。近いうちに新しい制度ができるかもしれません。

【司会】 本日はこれで終わらせていただきたいと思います。

参 考 资 料

1. 参考資料
2. OUTLINE
3. Japan's Policy Adjustment towards Aid Untying

Chart 12 DAC Countries' ODA (1993)



* Excluding debt relief

* Except Japan, figures of ODA for 1993 are provisional

** DAC Total excludes U.S. military debt forgiveness

Source: DAC Press Release 1994

1994.1	円CIRR低下によりCL35%未満（LLDCについては50%未満）となり、事実上円借款においてYID援助供与不可能となる	98.3	1.7	27	57	16
1994.9	輸出信用プログラム（エクスポート・クレジット）の合意により、円借款のCLが35%超（LLDC50%超）となり、YID援助供与可能となる。					

2. 資金還流措置

① 300億ドル資金還流計画

1987年ベネチア・サミットにおいて、87年から3年間で300億ドルの完全なアンタイド資金を途上国に還流することを表明。主な内容は、1)日本輸出入銀行融資（主に国際金融機関との協調融資）、2)海外経済協力基金融資（円借款）（主に国際機関との協調融資）、3)国際開発金融機関に対する出資・拠出等、である。

② 新資金還流

87年の300億ドル資金還流が2年経過時点で約9割（1989年6月15日現在94.1%）を消化したことから、右措置を「87年から5年間で650億ドル」に延長、拡充することとし、同年アルシュ・サミットで表明した。なお、追加分（350億ドル）についても従来同様完全なアンタイド資金。

3. 開発途上国への資金協力計画

93年から5年間で、ODAアンタイド資金700億ドル程度及び日本輸出入銀行のアンタイド・ローンや貿易保険等ODA以外の500億ドル程度（いずれも約束額ベース）の資金供与により、我が国から公的資金協力をを行う計画。

（主な内訳）

① ODAアンタイド資金	概ね700億ドル程度
┌ アンタイドの円借款等	概ね550億ドル程度
└ 国際開発金融機関への出資・拠出等	概ね150億ドル程度
② 非ODAアンタイド資金	概ね500億ドル程度
┌ 日本輸出入銀行のアンタイド・ローン等	概ね350億ドル程度
└ 貿易保険	概ね100億ドル程度

Joint Statement by Minister Ushiba
and Ambassador Strauss

January 13, 1978

1. On January 12 and 13, 1978, the Governments of Japan and the United States of America, through their representatives, Minister of State for External Economic Affairs, Mr. Nobuhiko Ushiba, and the President's Special Representative for Trade Negotiations, Ambassador Robert S. Strauss, consulted upon a series of policies and measures designed to contribute to global economic expansion and to strengthen their economic relations. The objective of the consultations was to develop common policies which would facilitate constructive adjustment to changing world economic conditions and the economic relationships between Japan and the United States.

2. In particular, Minister Ushiba and Ambassador Strauss agreed that a new course of action, building on the steps outlined below, was necessary to avert increasing unemployment and a worldwide reversion to protectionism.

Increased Economic Growth

3. Both sides agreed to take major steps to achieve high levels of non-inflationary, economic growth. The Government of Japan reiterated its recently adopted real growth target of seven percent for Japan Fiscal Year (JFY) 1978, and stated its intention to take all reasonable and appropriate measures, including those previously announced with respect to public expenditures, in order to achieve this target.

The Government of the United States confirmed its intention to pursue policies aimed at the maintenance of substantial, non-inflationary economic growth, as will soon be detailed by President Carter.

4. Both sides agreed that in the present international economic situation, the accumulation of a large current account surplus was not appropriate.

Accordingly, Japan has undertaken steps aimed at achieving a marked diminution of its current account surplus. The Minister added that in JFY 1978 Japan's current account surplus would be considerably reduced through the expansion of domestic demand, the effect of yen appreciation in recent months, and a series of new measures for improving the access of foreign goods to the Japanese market. In JFY 1979 and thereafter, under present international economic conditions, all reasonable efforts would be continued with a view to further reducing Japan's current account surplus, aiming at equilibrium with deficit accepted if it should occur.

The United States stated its intention to improve its balance of payments position by such measures as reducing its dependence on imported oil and increasing its exports, thereby improving the underlying conditions upon which the value of the dollar fundamentally depends. The Ambassador expressed confidence that in the next ninety days an effective energy program would be enacted by the Congress.

Trade Objectives

5. To preserve and strengthen the open world trading system, both sides fully support the acceleration and early conclusion of the Tokyo Round of the Multilateral Trade Negotiations (MTN), each making substantial contributions in full cooperation with other participants to reduce or eliminate tariff and non-tariff barriers to trade.

6. Both governments agreed that their joint objective in these negotiations is to achieve basic equity in their trading relations by affording to major trading countries substantially equivalent competitive opportunities on a reciprocal basis.

To achieve parity in their trading relations and equivalent openness of their markets, deeper than formula tariff reductions would be utilized.

In this connection, both sides expressed their intent in the course of the MTN to consider favorably taking deeper than formula tariff reductions on items of interest to each other with the aim of seeking to achieve comparable average level of bound tariffs taking into account non-tariff measure at the end of the MTN, taking fully into account the interests of third countries.

7. The Government of Japan intends to take all appropriate steps to increase imports of manufactures. The Government anticipated that the total volume of imports of manufactures, as well as the share of these imports in total Japanese imports, would continue to increase steadily. Both sides agreed to review progress in these matters in the Joint Trade Facilitation Committee or other appropriate forums and to take whatever corrective actions might be necessary.

Trade Measures

8. The Minister stated that Japan is taking the following significant actions to increase imports:

- Advance tariff reduction on \$2 billion of imports effective April 1.
- Removal of quota controls on twelve products.
- As regards high-quality beef, we shall make mutual efforts to exploit demand so that within the hotel and general quotas there will be an increase in importation by 10,000 tons on a global basis beginning in JFY 1978.
- A three-fold increase in orange imports to 45,000 tons.
- A four-fold increase to 4,000 tons in the quota for citrus juice.

—Conducting a sweeping review of its foreign exchange control system and planning a new system based on the principle that all transactions should be free unless specifically prohibited. As a forerunner of the new system, certain immediate measures of liberalization are to be announced soon.

—Formation of an inter-industry citrus group to study the present state and future developments in the citrus situation including juice blending and seasonal quota, to report to their Governments by November 1, 1978.

—Dispatch of a forest products study group to the U.S. Northwest with the objective of expanding and upgrading this trade.

—Dispatch to the United States of a mission to explore the possibility of purchasing electric power plant machinery and equipment including nuclear plant component and equipment.

—Dispatch to the United States of a government-industry buying mission sponsored by the Joint Trade Facilitation Committee.

—A Japanese Cabinet decision to secure for foreign suppliers substantially increased opportunities under government procurement systems.

—Simplification of inspection requirements on imports.

—Expansion of credit for imports into Japan.

—Relaxation of rules for the standard method of settlement.

—Cooperation in international efforts to curb excessive competition in export credits.

Economic Cooperation

9. Referring to official development assistance (ODA), the Minister reaffirmed the intention of the Government of Japan to more than double its aid in five years and noted that, as part of such efforts, the proposed ODA for JFY 1978 had substantially increased, and that the quality of ODA had improved through an increase of grant aid. He added that the Government of Japan would pursue its basic policy of general untying of its financial assistance.

Ambassador Strauss welcomed these developments and noted that the President would seek legislation to increase substantially U.S. bilateral and multilateral aid to developing countries.

Review Procedures

10. In addition, both sides agreed:

—to coordinate closely with each other and their trading partners including the European Communities in multilateral and bilateral forums.

—improve access to Japanese markets, by making every effort to assure the success of the Joint Trade Facilitation Committee in its work to increase imports of manufactures, and resolve concrete problems encountered in trade with Japan including the aim of overcoming non-tariff barriers by applying a liberal approach.

- to continue regular technical exchanges on growth problems and prospects through the Joint Economic Projections Study Group.
- to review global and bilateral economic policy this spring in Washington at the next meeting of the Sub-Cabinet Group.
- to review progress made in all these areas at a meeting between Minister Ushiba and Ambassador Strauss next October.

d. Tying Status (Commitment Basis)

(%)

	Untied			Tied
	General Untied	LDC Untied	Subtotal	
1966.....	—	—	—	100
1967.....	—	—	—	100
1968.....	—	—	—	100
1969.....	—	—	—	100
1970.....	—	—	—	100
1971.....	5.26	—	5.26	94.74
1972.....	—	—	—	100
1973.....	34.14	15.61	49.75	50.25
1974.....	35.37	15.18	50.54	49.46
1975.....	8.82	48.34	57.16	42.84
1976.....	5.16	54.31	59.46	40.54
1977.....	9.96	76.38	86.34	13.66
1978.....	51.93	32.98	84.90	15.10
1979.....	57.86	27.94	85.80	14.20
1980.....	61.70	37.20	98.90	1.10
1981.....	49.06	50.94	100	—
1982.....	67.90	32.02	99.93	0.07
1983.....	57.24	39.37	96.61	3.39
1984.....	53.93	45.06	98.99	1.01
1985.....	52.74	44.78	97.52	2.48
1986.....	52.28	47.72	100	—
1987.....	71.39	28.47	99.87	0.13
1988.....	74.44	24.59	99.03	0.97
1989.....	85.60	14.40	100	—
1990.....	84.45	15.55	100	—
1991.....	90.43	9.57	100	—
1992.....	91.18	8.82	100	—
1993.....	96.81	3.19	100	—
1994.....	98.34	1.66	100	—

N B Excluding rescheduling

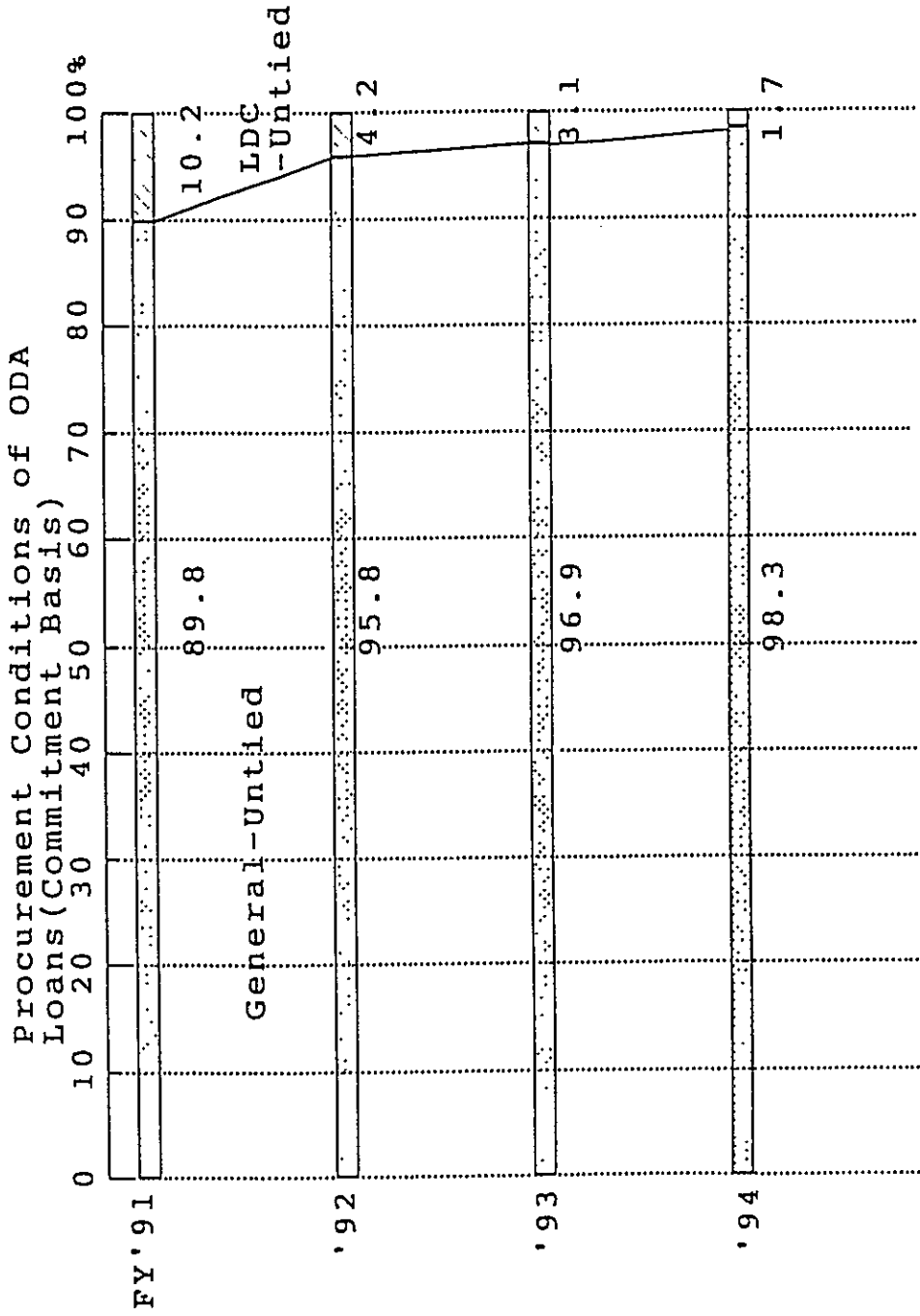
e. Nationalities of Contractors (Contract Basis)

(%)

	Japan	LDC	OECD*	Total
1986.....	67	24	9	100
1987.....	55	35	10	100
1988.....	43	41	16	100
1989.....	38	41	21	100
1990.....	27	52	21	100
1991.....	31	48	21	100
1992.....	35	52	13	100
1993.....	29	53	18	100
1994.....	27	57	16	100

*Other than Japan.

Source : The Overseas Fes-Coopin Fund, Japan Annual Report 1995



Tying Status of ODA by Major DAC Members 1993

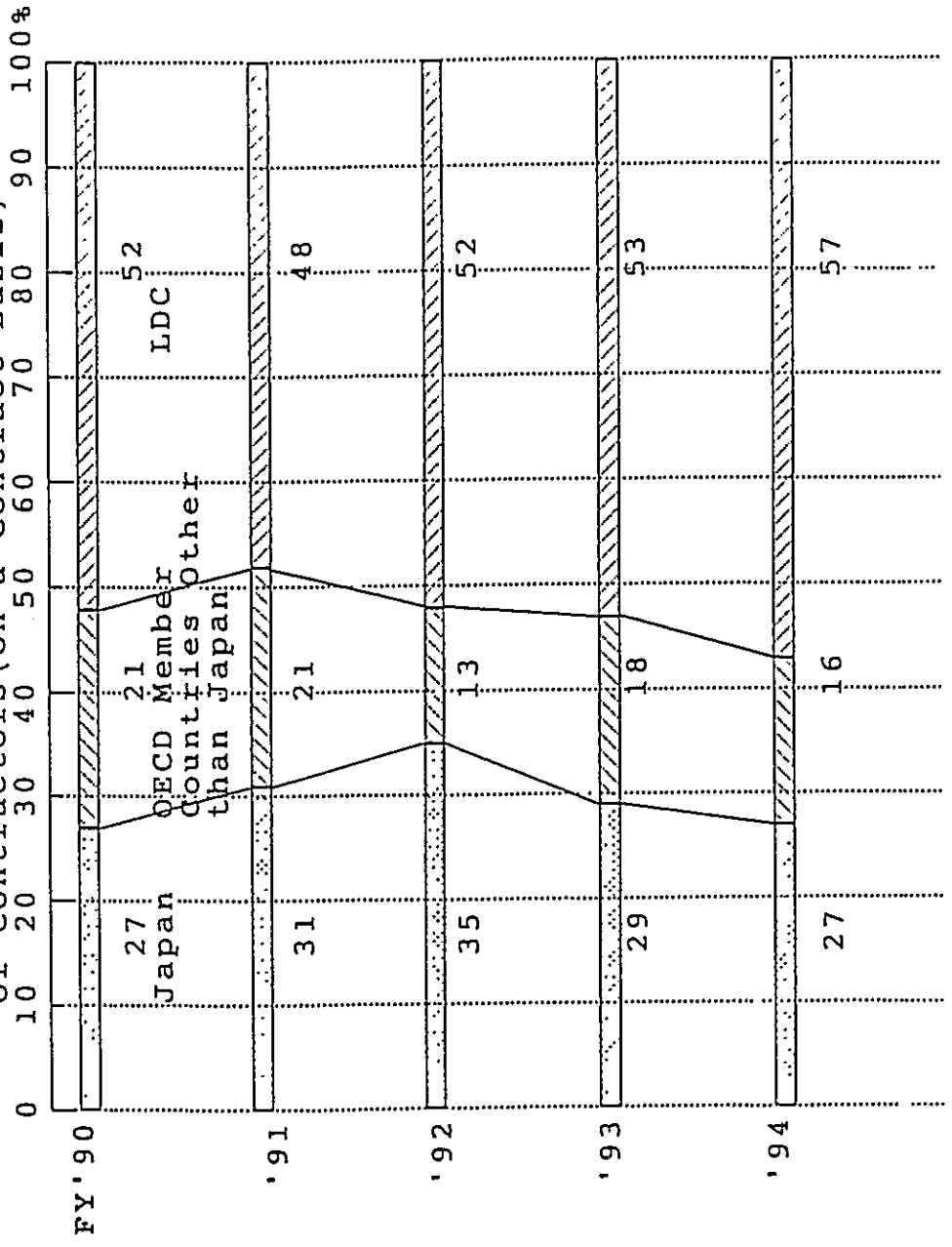
Commitments (excluding administrative costs but
including debt reorganisation)

million US\$

	Bilateral ODA				Share of Total ODA		
	Untied (%)	Par. Untied (%)	Tied (%)	Total (%)	Bilateral (%)	Multilateral (%)	Total ODA (%)
Canada	923	0	507	1,430	1,430	799	2,304
	64.55	0.00	35.45	100.00	62.07	34.68	100.00
France	1,628	753	2,794	5,175	5,175	1,762	6,936
	31.46	14.55	53.99	100.00	74.61	25.40	100.00
Germany	2,736	0	2,980	5,716	5,716	2,567	8,287
	47.87	0.00	52.13	100.00	68.98	30.98	100.00
Italy	686	0	905	1,591	1,591	1,915	3,507
	43.12	0.00	56.88	100.00	45.37	54.61	100.00
Japan	12,194	321	2,027	14,542	14,542	3,127	17,674
	83.85	2.21	13.94	100.00	82.28	17.69	100.00
Sweden	369	701	188	1,258	1,258	461	1,648
	29.33	55.72	14.94	100.00	76.33	27.97	100.00
U. K.	573	1	1,056	1,630	1,630	1,397	3,052
	35.15	0.06	64.79	100.00	53.41	45.77	100.00
U. S.	3,307	1,871	3,670	8,848	8,848	3,925	12,773
	37.38	21.15	41.48	100.00	69.27	30.73	100.00

Totals may not sum exactly due to the lack of data and rounding
Source: Development Cooperation 1995 DAC, OECD

Actual Procurement by Nationalities of Contractors (on a Contract Basis)



円借款の調達条件及び国籍別受注実績の推移

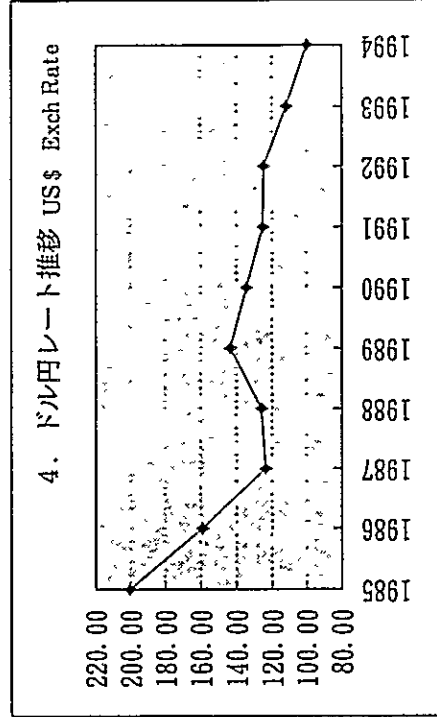
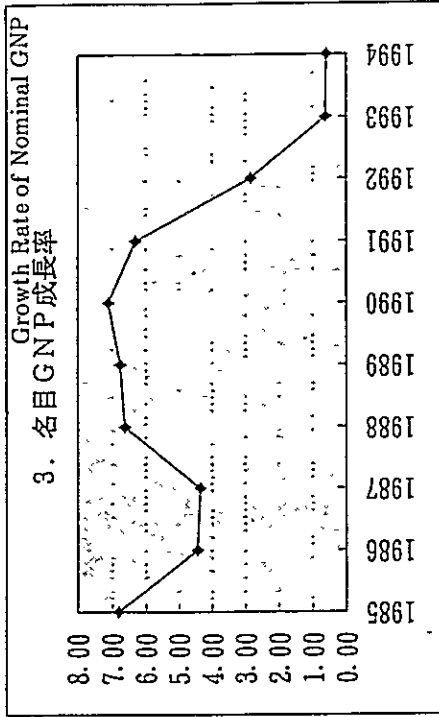
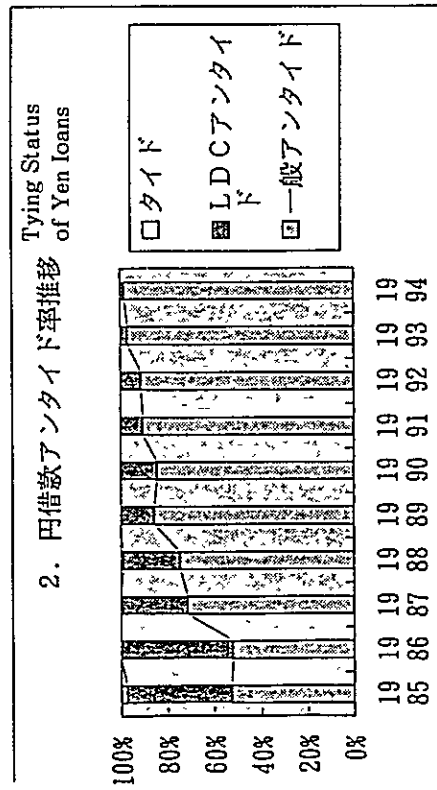
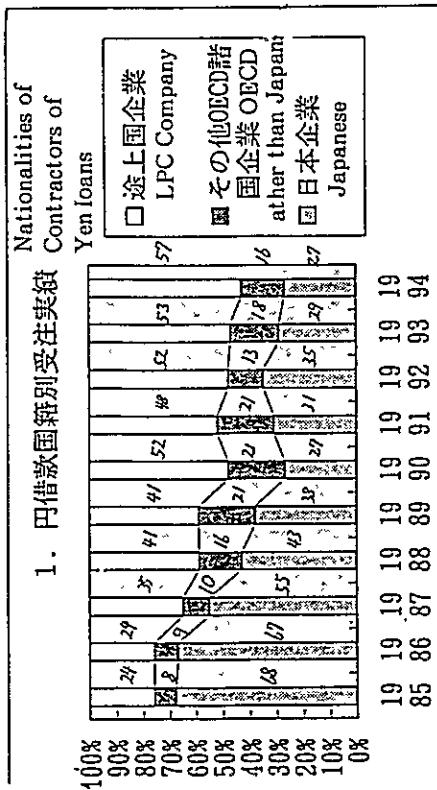


Table 2-3 Nationalities of Contractors under OECF Loans to Thailand (Contract Basis)
(%)

	Japan	LDC (Thailand)	OECD	Total
1988	11	59 (53)	30	100
1989	27	58 (56)	15	100
1990	31	54 (51)	15	100
1991	21	73 (65)	6	100
1992	4	75 (74)	21	100

* Other than Japan

Overseas Construction Contracts Awarded in Latest 5 Years
by Region (FY 1990~FY 1994)

(Million Yen)

Fiscal Year	Region	Japanese Construction Contractors			Japanese Construction Contractors Overseas Subsidiaries			Total		
		Number of Contracts	Contracts	%	Number of Contracts	Contracts	%	Number of Contracts	Contracts	%
1990	Asia	333	270,553	56.31	487	213,562	37.62	820	484,115	46.18
	Middle East	6	3,255	0.68	0	0	0.00	6	3,255	0.31
	Africa	23	12,277	2.55	0	0	0.00	23	12,277	1.17
	North America	85	58,153	12.10	226	231,739	40.82	311	289,892	27.66
	Latin America	13	5,905	1.23	39	3,630	0.64	52	9,535	0.91
	Western Europe	10	5,782	1.20	128	101,706	17.33	138	107,578	10.26
	Eastern Europe	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
	Oceania	66	124,010	25.93	21	16,954	2.99	87	141,584	13.51
Total		536	480,555	100.00	901	567,681	100.00	1,437	1,048,236	100.00
1991	Asia	316	433,166	83.17	523	225,599	41.54	839	658,765	61.91
	Middle East	7	10,353	1.99	0	0	0.00	7	10,353	0.97
	Africa	24	12,879	2.47	0	0	0.00	24	12,879	1.21
	North America	41	22,077	4.41	200	223,600	41.18	331	246,637	23.18
	Latin America	14	5,042	1.14	37	6,144	1.13	51	12,086	1.14
	Western Europe	9	10,927	2.10	157	84,475	15.55	166	85,402	8.07
	Eastern Europe	0	0	0.00	1	104	0.02	1	104	0.01
	Oceania	45	24,564	4.72	10	3,159	0.58	55	27,723	2.61
Total		456	520,808	100.00	1,018	543,141	100.00	1,474	1,063,949	100.00
1992	Asia	345	391,214	77.68	484	198,168	56.71	849	589,382	69.09
	Middle East	0	14,166	2.47	1	19	0.01	10	14,085	1.76
	Africa	16	10,180	2.18	0	0	0.00	16	10,080	1.29
	North America	47	42,104	8.26	321	80,720	25.68	368	131,824	15.45
	Latin America	7	4,052	0.88	49	3,937	1.13	56	8,889	1.04
	Western Europe	4	7,782	1.54	138	52,605	15.06	142	60,387	7.08
	Eastern Europe	0	0	0.00	1	1,263	0.36	1	1,263	0.15
	Oceania	52	31,703	6.29	26	3,652	1.05	78	35,355	4.14
Total		500	503,701	100.00	1,020	349,364	100.00	1,520	853,065	100.00
1993	Asia	287	309,822	78.09	609	215,748	60.06	896	615,570	71.57
	Middle East	9	7,272	1.44	0	0	0.00	9	7,272	0.85
	Africa	23	22,531	4.45	1	109	0.03	24	22,640	2.61
	North America	43	27,299	5.39	287	89,648	25.33	330	116,947	13.60
	Latin America	16	6,840	1.36	34	3,054	0.86	50	9,923	1.15
	Western Europe	15	18,755	3.71	140	42,720	12.07	164	61,475	7.15
	Eastern Europe	1	79	0.02	1	865	0.24	2	944	0.11
	Oceania	62	23,473	4.64	20	1,816	0.51	82	25,289	2.94
Total		456	506,100	100.00	1,101	353,370	100.00	1,557	859,470	100.00
1994	Asia	342	424,020	86.14	737	297,658	67.07	1,079	721,678	77.08
	Middle East	2	2,678	0.54	0	0	0.00	2	2,678	0.29
	Africa	23	18,442	3.75	0	0	0.00	23	18,442	1.97
	North America	40	13,940	2.83	250	99,706	22.47	290	113,646	12.14
	Latin America	25	8,415	1.71	65	7,226	1.63	90	15,641	1.67
	Western Europe	16	2,825	0.57	116	34,669	7.81	132	37,494	4.01
	Eastern Europe	2	239	0.05	0	0	0.00	2	239	0.03
	Oceania	48	21,734	4.41	20	4,527	1.02	68	26,261	2.81
Total		498	492,213	100.00	1,188	441,786	100.00	1,686	936,079	100.00

(Million Yen)

Financing	Japanese Construction Contractors		Japanese Construction Contractors/ Overseas Subsidiaries		Total	
	Number of Contracts	Contracts	Number of Contracts	Contracts	Number of Contracts	Contracts
Grant Aid (Japanese ODA)	64	53,425			64	53,425
Loan Aid (Japanese ODA)	12	26,367	2	111	14	26,478
The Exim Bank of Japan	2	1,350	1	410	3	1,760
World Bank & ADB	5	8,535	1	117	6	8,652
Clients' Financing	371	416,272	1,084	352,229	1,455	768,501
Other	2	151	13	1,093	15	1,244
Total	456	506,100	1,101	353,960	1,557	860,060

(April 1, 1994 ~ March 31, 1995)

(Million Yen)

Financing	Japanese Construction Contractors		Japanese Construction Contractors/ Overseas Subsidiaries		Total	
	Number of Contracts	Contracts	Number of Contracts	Contracts	Number of Contracts	Contracts
Grant Aid (Japanese ODA)	75	59,494			75	59,494
Loan Aid (Japanese ODA)	8	5,636	4	1,744	12	7,380
The Exim Bank of Japan	1	84			1	84
World Bank & ADB	2	2,000	1	267	3	2,267
Clients' Financing	407	399,146	1,181	437,448	1,588	836,594
Other	5	25,933	2	4,327	7	30,260
Total	498	492,293	1,188	443,786	1,686	936,079

(April 1, 1993 ~ March 31, 1994)

OUTLINE

Policy Adjustments in Japan's Official Development Assistance: The Case Study of Thailand

Prasert Chittiwatanapong
Thammasat University

I. Introduction

1. Statement of the Problem: The Issues of Tied Aid, Support for NGOs, and Human Rights

- Criticism from the "Capitalist Developmental State School"
- Criticism from the "Non-government organizations School"
- Criticism from the multi-lateral institutions, OECD Development Assistance Committee
- Criticism from recipient countries, the Case of Thailand

2. Literature Survey

- The Capitalist Developmental State School: Chalmers Johnson, David Arase
- The NGOs School : People Plan 21, Peoples' Forum 2001, Japan, etc.
- OECD DAC: Aid Review Series on Japan, DAC Chairman Report, specific topics reports
- Recipient Countries (The Case of Thailand): Thai Government White Paper on Thai - Japan Economic Cooperation, The campaigns by Thai construction industry

3. Scope and Objectives of the study

- This will be an analytical descriptive study on policy adjustments in 3 areas; tied aid, Government support of NGOs, and paying attention to human rights
- The period of study is from the beginnings of these policy adjustments, taken place mostly at the end of 1980's and early 1990's until the year 1994.
- The study will deal with policy adjustments and the resulted activities
- The study will take Thailand as a case study to show policy adjustments and resulted activities

4. Significance of the Study

- This study attempts to provide a better understanding of Japan's ODA. In terms of academic discipline, this study is expected to make contribution in the field of international relations, particularly in Japan's foreign relations through ODA.

5. Hypothesis of the study are the followings:

- Japan's ODA have, finally, become quite responsive, at a step-by-step gradual basis. These are efforts in 1) untying its loan aid, 2) starting NGOs support programs since late 1980's by several ministers and agencies, and 3) paying attentions to human rights in its foreign aid program.
- The case of Thailand shows that 1) untying efforts were made too slow 2) support for NGOs is relatively small, and 3) human rights issue put Japan in a dilemma

II. Historical Background

1. History of Japan's ODA
2. History of Japan's ODA to Thailand

III. Policy Adjustment towards Aid Untying

1. Changes in Aid Untying
2. The Consequence
3. Perspectives from Thailand
4. Comments

IV. Policy Adjustment towards Development Assistance Through NGOs

1. Policy Initiatives
2. Implementation
3. Perspectives from Thailand
4. Comments

V. Policy Adjustment towards Paying Attention to Human Rights

1. Policy Initiatives
2. Implementation
3. Perspectives from Thailand
4. Comments

VI. Recent Changes

1. Japan: From Top Donor to Leading Donor
2. Thailand: From a Recipient to a Donor
3. New Dimension in Japan-Thailand Aid Relationship: Partnership and South-South Cooperation

VII. Conclusion

Japan's Policy Adjustment towards Aid Untying

Prasert Chittiwatanapong
Thammasat University

1. Introduction

Among various changes in Japan's official development assistance (ODA), the most significant one is the change towards aid untying. This change has implications not only for the improvement in Japan's international image but also for the benefits of Japan's aid recipient countries. There are several writings pointing out this innovation in Japanese ODA program but most of them do not explain why the innovation has taken place. There is much less attention paid to the perspectives from recipient side to this change. Most writings tend to conclude that this important change, along with many other changes in Japan's aid policies and directions, would not have been possible without foreign pressure (gaiatsu) from the West, especially the United States. This is quite the case but we can have a better understanding if we add the perspectives from developing countries into the total picture.

The image of Japanese ODA as "commercial aid"--that Japan provides aid mainly for the purpose of pursuing economic self-interest is extremely popular. A number of Japanese academics pointed out in their works the unfortunate persistence of this negative image despite the fact that Japanese loan aid has been very much untied.

Quite correctly, the image of Japanese ODA as "tied to Japanese purchases" is very deep rooted. In a book published in 1993, Norman D. Levin of the RAND Corporation noted in his section that "While Japanese ODA has risen rapidly, it still constitutes a tiny portion (0.3%) of GNP; it continues to emphasize project aid (much of which continues to be tied to Japanese purchases)..."¹ In his book entitled Japan's New Global Role published in 1993, Edward Lincoln of the Brookings Institution wrote: "...Japan's

foreign aid program in the 1980s and 1990s suggests continuation of a strongly commercial orientation... Policies may not have been as single-mindedly commercial as in the late 1960s, but neither were they as liberal as the Japanese government wanted the world to believe; behind a facade of benign generosity lay a continuing strong economic self-interest."²

At the government level, in 1992, the U.S. Senate asked the State Department to coordinate with other agencies including the Department of Commerce and the U.S. Agency for International Development (USAID) to provide critical information about Japan's ODA program. The report was completed in February 1993 and entitled "Japan's Foreign Aid: Program Trends and U.S. Business Opportunities." The report attempts to find out whether Japan's ODA is genuinely untied and sought to explore the business opportunities for American firms.³ The U.S. Department of Commerce played a leading role by organizing the Tokyo ODA Conference on November 9-11, 1992, which was attended by 101 executives representing as many as 72 leading U.S. firms. The American businessmen listened to lectures on and asked questions about business opportunities in Japan's aid projects in Asia. Business America, a publication of the U.S. Department of Commerce, published a special issue on this conference on January 11, 1993.⁴

Disappointed by the persistence of the old image, several Japanese writers attempted to correct what they thought to be the "misunderstanding". In their book published in 1991, Professors Toshio Watanabe and Atsushi Kusano expressed their disappointment over the misunderstanding and their disagreement with the views that private enterprise should be kept at a distance from Japan's ODA program. In the book they published, Nihon no ODA o do Suru ka? (What should be done with Japan's ODA?) Watanabe and Kusano write:

At any rate, an explanation viewing Japan's ODA today as for the promotion of Japanese enterprises' export, which is widely popular now, is completely based on misunderstandings. ODA, on the contrary, is changing towards the direction of "blocking exports" at a rapid speed. This is the actual current situation.⁵

The United States' criticism of Japan's ODA as tied aid with a view to increase American firms' chances in winning Japanese financed projects in developing countries had been viewed with suspicion in Japan. In his book published in 1995, Atsushi Kusano discussed this issue in one chapter entitled "Nihon no Oda o Nerau Amerika Kigyo" (American Firms Targeting Japan's ODA). Pointing out that American interest in Japan's ODA business opportunities came from both the Administration and the Congress, as shown in the Senate's request for a report on Japan's ODA program, Professor Kusano concluded that "From the evidence, we can say that the American characteristic of uniting together the state and the private sector indicating a strategy to sell products and services by using Japan's ODA is now becoming clear to us."⁶

A number of Japanese writers attempted to explain why the commercial aid image of Japan's ODA has remained very persistent. Akira Nishigaki and Yasutami Shimomura pointed out two reasons. One is that Japan did use aid to promote its own economic interest back in the 1950s and 1960s and another reason is that grant aid, which carries with it tied conditions, constitutes a very big portion in Japan's aid volume. The criticism originated to a large extent from the critical intellectual and civic groups in Japanese society itself. This view was expressed in MITI's white paper on economic cooperation. The 1992 issue points out that "There is criticism, especially from Japan itself, that its ODA is "tied" by restricting assisting agencies to Japanese companies, aiming at the profit of Japan's own corporations." MITI believed this argument was "off the mark".⁷

Given the significance of the problem of tied aid and the inadequacy of the literature to help us understand the whole picture, this study attempts to answer the following questions: What changes have taken place? What caused Japan to untie its aid? Are there some contributing factors to these changes from recipient nations?

The scope of this study will cover up to the year 1994. Since historical perspective is important in the debate of tied aid, this study will attempt to look at the evolution of the untying efforts. Finally, Thailand will be used as a case study to offer perspective from recipient countries.

2. Changes in Grant Aid Conditions

As an international rule, grant aid is in principle tied. Japanese grant aid program follows this practice: only firms of Japanese nationals are qualified to enter the bidding. The bidding usually takes place in Tokyo. It had been common that most of the services and important equipment were procured from Japan rather than locally procured though Japanese government rules do not prohibit such procurement. From the recipient point of view, this often leads to a problem of financial burden when the donated equipment and spare parts are used up. A serious problem can easily arise when the offered grant aid project involves aspects of culture and history. This problem has not occurred in the case of grant aid programs of Western donor since they rarely offer assistance in the form of capital grant for large cultural facilities.

Japan's grant aid conditions have shown signs of generous flexibility in the form of allowing procurement from countries apart from Japan and the recipient countries. This generous practice was stipulated in procurement guidelines published by Japan International Cooperation Agency (JICA), the implementation organization of the Japanese government's grant aid program. The English version of the guideline, Guidelines for Procurement Under the Japanese Grant, published in 1991, laid down the following principle:

2. Eligible Source Countries

To be eligible for procurement under the Grant, products shall be those produced in eligible source countries of which scope is set forth in the E/N.

Procurement from a country other than Japan or recipient country can be made in accordance with the E/N with the prior consent of the Government of Japan.⁹

What is worth mentioning is that procurement from third countries is possible, in addition to procurement from Japan and recipient countries. With this clearly stated rule, the recipient governments and the agencies rendering Japanese grant aid are now aware that the door is open and negotiation can be made with the consent from JICA, not from the Japanese consultants that make the specifications. The Guidelines set things clear and it was sent to all parties concerned. It is also available

to the general public upon request.

The Japanese version, published in April 1991, contains more detailed explanations. Regarding procurement from third countries, the Japanese version mentioned that when a recipient country prefers procurement of goods from a third country, JICA or the Japanese embassy will receive such requests, written in a form with supporting reasons. JICA will consult with the Ministry of Foreign Affairs and if there are no reasons against the request, the permission will be informed through diplomatic channels. This Japanese version explains that reasons for procurement from the third country may include such reasons as difficulties in the maintenance of such products due to the absence of their agent offices and other causes which may reduce the effectiveness of the grant aid project.⁹

The significance of the publication of the Guidelines in 1991 should not be exaggerated but it is significant in the sense that the Japanese consultants assigned by JICA to make the basic design will now have to listen and be receptive to the requests to use products from the third country and from the recipient country. Considering the expensive price of product procured from Japan due to yen appreciation and high maintenance costs, the Guidelines does serve a good purpose. In the past, Japanese consultants tended to make specifications that somehow ended up in favoring the procurement of products from Japan. The single fiscal year system contributed to this tendency since it is much easier and takes much less time to assemble them at the project site in recipient countries.

The background behind the publication of the Guidelines in 1991 remains to be interpreted. The Guidelines seemed to stress more about procurement from third countries. The major input into this decision may come from Western donors' rather than developing countries. The United States wanted to be the "third country" for Japan's rapidly expanding grant aid projects in Central and South America. The United Kingdom and some other former European colonial powers would like to be the same for Japan's grant aid projects in Africa. Geographical distance of Japan from these developing countries was cited to justify their demands.

One can also evaluate that this reflects Japanese receptiveness to demands from the West, particularly the United States and Great Britain. The British Crown Agency has enjoyed a special status in procuring a good amount of goods and services for Japan in JICA grant aid projects in Africa. Ideally, however, local procurement should be a principle spelled out not less emphatically than third country procurement.

For the economy and efficiency of the given grant aid projects, local procurement should have been stressed in the 1991 Guidelines. To the extent that local products are up to certain standard for practical use, there are reasons to argue in favor of local procurement. They are less expensive, less complicated to operate, and easier to find spare parts. It is also easier to buy the new whole set once the donated equipment is out of order or out of its durability use. One of the heavy burdens for executing agencies in developing countries that receive Japanese grant aid projects is how to manage the problems resulting from certain shipped-from-Japan equipment. Not a small number of donated equipment has been left idle or, in the worst cases, disposed of due to high cost and difficulties in procuring the needed parts.

In Thailand, a country that had been a major recipient of Japanese grant aid until its "graduation" in 1993, this problem had not been uncommon. Of course, the major part of the problem rests with the recipient which includes: lack of adequate care in approving the Japanese consultants specifications, desire for high quality made-in-Japan products, lack of required budget and personnel, and change in master plan. But local procurement could have helped alleviate problems. In the 1980's, it was not uncommon to be told by Japanese consultants that the Thai side had to use its own money if it insisted in asking for local procurement of services, equipment, and parts.

As Thailand was 'graduated' from Japan's grant aid program in 1993, there are reflections about the unnecessary loss and sore feelings along with growing recognition and appreciation of the Japanese government development cooperation. Self-review has been part of the process of reflection as Thailand has become more committed as a "donor country" since 1992. To avoid unnecessary loss and sore feelings from the recipient side is a concern for all grant donors, old and new, big and

small.

3. Changes in Loan Aid Conditions

Japan's loan program has more complicated conditions than grant aid. The Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) is the implementing agency of Japan's soft loan defined as ODA. OECF loan conditions are comprised of two parts: conditions for the procurement of civil works and goods, and conditions for procurement of engineering services. Over time, procurement conditions for civil work and goods has been gradually on a step-by-step basis changed from tied to LDC untied, and finally general untied.

Procurement conditions for engineering services has been more slowly changed. It had long been kept LDC untied, allowing only engineering consultants from less developed countries, including the borrowing country, to enter the bidding. Consultants from developed countries such as the United States, Germany, Great Britain, France and Italy have been excluded. Under this condition, Japanese consultants were often the winning bidders, the "lead firms", though they normally shared the work with local consultants or individual engineers. It was widely believed that by steadfastly dominating the engineering consulting works, Japanese contractors and suppliers could enjoy certain advantages over their competitors in bidding for the procurement of civil works and goods.

During the early years of extending loan to developing countries, Japanese loans had been fully tied. The first loan, extended to India in 1955 was of course tied. In 1971, a small portion of Japanese loan was general untied, but it returned to 100% tied in the following year. Since 1973 efforts toward untying had been seen, but the turning point came in 1977. In that year, the tied portion of Japanese loan, including the consultant part, was reduced to 13.66% from the previous year of 40.54%, the portion of general untied rose from 9.96% to 51.93%, while the portion of LDC untied was drastically reduced from 76.38% to 32.98%.¹⁰

Another major turning point came ten years later in 1987. In that year the portion of general untied increased further from 52.28% to 72.39%, while the portion of LDC untied was reduced from 47.72% to 28.47%, and the tied portion was drastically reduced to 0.13%. Since then Japanese loans have been so much untied that, to the surprise of many observers, in 1994 the Japanese loan program was virtually fully untied: 98.34% general untied and 1.66% LDC untied.¹¹

To provide some concrete background about the efforts towards untying in Japan's loan aid program, the first general untied loan was made with respect to loan to Burma in 1971, making Japan's loan program that year 94.7% tied and 5.3% general untied. In 1973, LDC untied was started and the tying status that year was 50.3% tied, 15.6% LDC untied and 34.1% general untied. In 1987, Japan announced a recycling plan at the Venice Summit to provide over 30 billion US dollars within a 3 year period, of which 5.5 billion would be concessional loans and would be general untied. In June 1988, Japan announced the fourth mid-term ODA program (1988-93) stressing its policy of promoting general untied. In July 1989, at the Arche Summit in France, Japan announced another recycling plan to provide over 65 billion US dollars within 5 years (the previous 3-year recycling plan included) of which 12.5 billion dollars would be in concessional loans and would be general untied.¹²

Concrete efforts toward untying were followed by the decline in Japanese contractors winning contracts. In 1987 when the rates of tied, LDC untied, and general untied were 1.6, 36.7, and 61.6 percent respectively, the shares of contracts going to OECD (excluding Japan), LDC and Japan were 10, 35, and 55 percent respectively. In July 1990, Japan announced that the third package of yen loan to China (1990-95) would be all untied, including the engineering consulting services. In that year, the rates of tied, LDC untied, and general untied were 0, 15.6, and 84.4 percent respectively, and the shares of contract winnings for OECD, LDC, and Japan (to the disappointment of Japanese contractors) was 21, 52, and 27 percent respectively.¹³

In June 1993, Japan drew up a plan to provide financial assistance to developing countries called "Funds for Development Initiative." The ODA fund in this plan, for

the 5-year period (1993-97), would be 54 billion US dollars out of the total fund of 90 billion dollars, and would be general untied. In the same year of 1993, Japan provided loans to India to support India's economic reform program, all of which were general untied. In 1994, when the rates of tying were 0, 1.7 and 98.3 percent respectively, the shares of contract winnings were 16, 57, and 27 percent respectively. The LDC contractors have been very successful in winning more than 50% since 1990, while Japanese contractors' winnings continued to be 27%.¹⁴

From the above description, we could observe the continued application of general untied principle, in a series of recycling plans announced every 2-3 years to any funds that were channeled through the OECF, including other channels such as Japan Export-Import Bank and multi-lateral financial institutions. We saw it in the 3-year recycling plan announced in 1987, the five-year recycling plan, announced in 1989, and the "Funds for Development Initiative" announced in 1993. We can conclude here that Japan's commitment to the policy of untying was unshaken as the share of Japanese contractors winning OECF loan projects declined.

One important concrete effort not to be overlooked was the decision to untie loans for engineering services. The important decision made on 28 April 1988 by representatives of the four ministries/agency that supervised loan aid program allowed the untying, with different time frames for different countries. For middle income countries such as Malaysia, the untying status was granted right after the announcement. For Thailand, the Philippines, Papua New Guinea and China, the untying status would be granted two years later. For other countries at the lower level of development, Indonesia, India, Pakistan and Sri Lanka, the untying status would be granted on a case-by-case basis.¹⁵ The decision had a serious impact on Japanese engineering consulting firms which had long been protected.

It was widely believed that by keeping this portion of loan LDC untied, Japanese contractors would have advantages at the state of biddings for the procurement of goods and services. Without participation in the bidding process from more advanced countries' consultants, local consultants found it difficult to compete with Japanese

consultants. Without a tradition of independence from the construction and trading firms, Japanese consultants at that time were not only dependent upon these firms but also thought to make specifications in favor of them. The demands for untying this portion of OECF loan were raised at several DAC meetings and from developing countries, as seen in the case in Thailand.

4. Explaining the Untying Efforts

Japan's efforts in untying its loan aid program have not been adequately explained. Developing countries made complaints but they were not strong enough to constitute a foreign pressure (*gaiatsu*), especially when the complaints lacked support in Japan to constitute a domestic pressure (*naiatsu*). The *gaiatsu* came from the collective demands made by donor countries at the OECD Development Assistance Committee. The United States played an important role since it had enormous means to pressure Japan and it had suffered huge trade deficit with Japan. To the U.S., its trade deficit and Japan's tied aid issue were inseparable. But, it was more the forum of the DAC that allowed the U.S. to successfully assert its pressure together with other donors as a collective force rather than doing it individually.

DAC is the most important source that has long influenced Japan towards the path of untying its loan aid program. In this donor club, until 1994 Japan had been the only member from the non-Caucasian world. Japan had been closely watched by other members for the reason that Japan had the largest share of loan in its bilateral aid program. Statistics revealed that in 1993, the share of loan in Japan's bilateral ODA stood at 44.1%, followed by Italy (29.1%), France (25.8%), and Germany (20.0%). Other DAC members either had very small share in loan or provided 100% grant aid.¹⁶ Anglo-Saxon and Nordic countries had maintained a tradition that when coming to assist poorer peoples, one should not expect the repayment. This charity spirit of the Christian tradition was thought to be behind the policy of providing ODA mainly in grant, an approach quite different from Japan's so-called self-help philosophy.

The Development Assistance Committee is one of more than two dozens

specialized committees under the OECD along with committees on trade, environment, employment, agriculture/fishery, etc.. In 1994, DAC had 21 members, including the EU, Turkey, Greece, Iceland, and Mexico which joined in 1994, were members OECD but not of DAC. Even though Japan had been the top donor among all of the members of DAC, contributing about one-fourth of DAC's total aid each year, the posts of DAC chairman and director of the directorate have never been held by Japan. DAC is divided into several divisions, one of which is the Aid Review Division. The post of the head of this division has recently been occupied by Japanese national.¹⁷

DAC publishes one important report called Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, commonly called "Chairman Report". This report records the promises, intentions, and policies on development assistance of each member country as a kind of gentlemen's agreements among member donors. The second important publication is the Development Cooperation Review Series. Each member country takes turn to be reviewed by DAC about its aid performance, including its untying efforts. Before 1994, The Review Series had not been made known to the public. It has been published in book form and made accessible to the public since 1994. Apart from these two "sensitive" reports, DAC also publishes The Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid, a collection of rules and principles in providing ODA. Another publication is the Development Cooperation Guideline Series dealing with specific aspects and issues of development assistance. One well-known publication of the series is DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, endorsed at DAC's High Level Meeting in Paris on December 13-14, 1993. These publications altogether represent the importance of DAC as a multi-lateral forum that has helped shape aid policy and directions of its member countries.¹⁸

For Japan this multilateral forum is very important. It has applied certain "multilateral gaiatsu" to Japan's aid policy and directions, including the tied aid issue. For Japanese aid policy makers, DAC is a more acceptable gaiatsu than that from individual countries. When the majority of 20 other member countries agree on

certain issues, it is difficult for Japan to resist. More importantly, it is easier for the Ministry of Foreign Affairs, which represents Japan at this forum, to communicate, consult, explain, and convince other concerned agencies in the Japanese government to accept DAC recommendations and "gentlemen's agreements". The strong desire to be internationally recognized and respected has led Japan to become a cooperative member of this international organization.

Since 1970 there has been much talk in the DAC about the need to untie development assistance. The 1970 Review of DAC mentioned that "The untying of development assistance has figured prominently in the international examinations of aid policies which have taken place in 1969, in particular in the Report of the Pearson Commission and in the preparations for the Second United Nations Development Decade." The same review mentioned that "Japanese aid remains tied.." and took note of a Japanese argument that "The Japanese authorities also believe that possible harmful effects of aid tying are considerably attenuated by the fact that most Japanese-financed projects are awarded to Japanese suppliers by recipient countries only as a result of competitive international bidding."¹⁹ Earlier that year, DAC held its meeting in Tokyo and set the direction of the untying of bilateral loans. In that year, Japanese loan aid was 100% tied.

DAC's 1970 Review gave several reasons for the need to make improvement. DAC argued against tied aid that "its value to recipient is in many cases smaller than that of untied aid assistance.. It also runs contrary to the principles of free trade and payments to which all Member countries of the OECD have committed themselves for the developed countries as it often constitutes a disguised subsidy to their non-competitive industries and thus prolongs a misallocation of their resources." The Review listed some important steps taken by DAC member countries on procurement policy, and concluded with the following strong words:

A fair and effective implementation of aid untying is necessary to ensure that competent suppliers from all eligible countries (including non-traditional suppliers) have a fair chance of obtaining aid-financed contracts. This is important for reciprocity among donors and it will, at the same time, enable

developing countries to draw maximum benefit from untying. There is every reason to believe that adequate rules and procedures can be evolved to achieve this. However, untying will only work well if Member countries are determined to apply them to the best of their ability and, in particular, to renounce all informal tying practices. Assistance must be united "de facto" as well as "de jure".²⁰

The second important decision agreed by DAC member countries was in 1974. At the Meeting in June 1974, DAC members approved the document called the "Memorandum of Understanding on Untying of Bilateral Development Loans in Favor of Procurement in Developing Countries." The original participating governments in this understanding were only 8 including Japan, Italy and Germany, but not France and Austria, the two countries that had big shares of loan in their ODA. The 8 governments agreed to change the conditions in their bilateral loans from tied to LDC untied. On the eligible source countries, the Understanding mentioned that "Each Participating Government should in principle open to the Developing Countries procurement under its Development Loans committed after the date on which... it implements this Understanding..."²¹ Actually, one year earlier in 1973, DAC made an important decision at the High-Level Meeting held on 18-19 October 1973, the so-called "Conclusions on Aid Untying." One of the conclusions was about the "LDC untied" issue. It reads as the following:

A majority of DAC countries declared themselves ready to join an agreement on the untying of their bilateral development loans in favor of procurement in developing countries (as listed in DAC statistics) in accordance with agreed rules for determining eligibility to participate in procurement, hoping that other DAC countries would soon adhere to the agreement.²²

The role of the United States in the DAC forum pressuring Japan to untie its loan program was noticeable. But, the U.S. had another reason of its own to pressure Japan very hard. That was the issue of trade deficit with Japan.

The Joint Statement by Minister Ushiba and Ambassador Strauss, signed on 13 January 1978 symbolizes the important role of the United States. Due to the increase in its trade deficit with Japan the United States Trade Representative included

Japanese tied aid as an issue for their trade negotiation. Ushiba and Strauss discussed the wide range of issues including increased economic growth, trade objectives, trade measures, and economic cooperation. On economic cooperation, Japan agreed to untie its loan aid. The joint statement read:

Referring to official development assistance (ODA), the Minister reaffirmed the intention of the Government of Japan to more than double its aid in five years... He added that the Government of Japan would pursue its basic policy of general untying of its financial assistance.²³

Since late 1980's, Japan's efforts towards untying its loan program has been closely watched by DAC through a mechanism of "aid review" which takes place every 2-3 years. DAC held a meeting on 20 January 1987 to review Japan's efforts and policies in its development assistance program. According to the press release, DAC made the following review on Japan:

The Committee encouraged Japan to expand its fully untied aid. This could make possible a helpful expansion of the use of international competitive bidding by middle income countries receiving substantial Japanese assistance; free choice of procurement sources would also facilitate the use of aid for low-income countries with weaker administrative capacity.²⁴

Two years later in 1989, DAC held a meeting on February 16th to examine the development assistance efforts and policies of Japan. The head of the Japanese delegation was Mr. Masaji Takahashi, Deputy Director-General of the Economic Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs, replacing the former head of the delegation 2 years earlier, Mr. Takao Kawakami of the same agency. On the procurement issue, Japan received words of praise for the efforts towards untying of its loans: "The Committee appreciated the progress made by Japan in liberalizing procurement policies." Below is the acknowledgement of Japanese efforts made by DAC:

Approximately two-thirds of ODA loan commitments are untied for world-wide procurement and the remainder is untied for procurement in developing countries. A further significant step towards the untying of aid was taken in 1988

when Japan decided to gradually untie the engineering services component of its ODA loans and to allow foreign consultants to participate in Japanese grant-financed development surveys. About 40 percent of grants are untied.²⁵

In 1991, DAC met on the 20th of June to examine the progress in Japan development assistance efforts and policies. The head of the Japanese delegation was Mr. Atsushi Hatakenaka, Deputy Director-General of the same agency in the Ministry of Foreign Affairs. On untying and procurement, DAC continued to appreciate Japan's efforts noting that "loan commitments in 1989, all of which were untied, with Japan's share in total procurement under loans dropping from 55% in FY 1989 to 27% in FY 1990." While noting that Japan's loan commitments in 1989 were all untied DAC ended its comments with the following comments:

The Committee welcomed progress made in untying and encouraged the Japanese authorities to continue to pursue untying its ODA.²⁶

Since then, DAC Aid Review of Japan has praised Japan's performance on the issue of untying. The Aid Review of 1993, in its press release, did not mention it. In its published report, "Aid Review 1992/93," Japan was praised: "Since it began to untie development loans in 1978, Japan has made considerable progress towards untying... The year 1991 was the fourth in a row during which no fully tied loans were extended."²⁷ The report, however, expressed some reservation about the untying of consultants, noting that "The extent to which progress is being made with respect to untying of the engineering services component of ODA loans, initiated in 1988 is difficult to assess."²⁸ This doubt was cleared in DAC's review report two years later. The Aid Review of 1996 made the following words of praise: "The Committee noted that Japan's loans are now almost completely untied and that the authorities have taken substantial steps to ensure that its procurement systems, both for loans and grants, are more open and transparent."²⁹

Evaluations in Japan have been mixed. There have been complaints from Japanese construction industry circles. Most officials in the Japanese government accept the result but there are some who thought Japanese efforts have gone too

far and have not been matched by those Western donors which maintain relatively high shares of their ODA in loans. We shall now turn our attention to learn more about perspectives from developing countries, taking Thailand as a case study. With this perspective in mind, we shall be in a better position to assess Japan's efforts described above.

5. Perspectives from Thailand

The years 1987-1988 were the time of the peak of the criticism of Japanese ODA in Thailand. The year 1987 was a special occasion since Thailand and Japan celebrated the centennial of their modern diplomatic relations. Prime Minister Yasuhiro Nakasone was invited to visit Thailand by Prime Minister Paem Tinnasulanonda of Thailand to mark the occasion. Criticism against Japanese ODA had threatened to turn the centennial into an anti-Japanese event. The most vocal criticism came from three construction industry groups--the Thai Contractors Association (TCA), the Consulting Engineers Association of Thailand (CEAT), and The Association of Siamese Architects (ASA). The press reported their activities and joined them in criticizing Japanese development assistance.

In its issue of July 1987, the Thai Contractors Association's *Khaochang* (Thai Contractors News) ran an emotion-filled article under the headline, "Four Associations Joined Hands to Resist Aliens," that outlined the industry's views on the issue. The article reported that on June 16, 1987, representatives of the Thai Contractors Association, the Consulting Engineers Association of Thailand, the Association of Siamese Architects and the Royal Engineering Institute of Thailand had met at the latter's headquarters to protest the arrival of alien construction firms who were winning a growing number of construction projects. The associations stated their opposition to conditions of Japanese ODA, which strengthened the position of Japanese construction firms relative to Thai firms.³⁰

The *Khaochang* article was only part of a public relations campaign run in the media by the Thai construction industry. TCA pressed strongly and in 1987 appealed to

the Ministry of Foreign Affairs to raise the issue during negotiations with Tokyo about the framework of the White Paper on the Economic Restructuring between Japan and Thailand. The appeal was adopted. A few months later, TCA appealed to the Thai Chamber of Commerce, which is a member of the Government-Private Consultation Conference, to present the issue to the government at its regular monthly meeting. Further, TCA appealed on December 2, 1987 to the Economic Affairs Committee of the House of Representatives. On February 4-5, 1988, TCA together with the other three associations named above and the National Research Council of Thailand organized a national conference on "The Development of Thai Construction Industry" at the Imperial Hotel in Bangkok. Results of the conference were later submitted to the government for action.³¹

The Consulting Engineers Association of Thailand had earlier sponsored a seminar on May 21-24, 1987 on "The Development of Thai Consultants" at Pattaya Beach near Bangkok. After a follow-up seminar at Chiangrai, it submitted recommendations to the government. On July 27, 1987, the Economic Ministers Cabinet passed a cabinet resolution instructing Thai government agencies receiving foreign loans to give priority to Thai consulting firms and to appoint Thai companies as lead firms except in high-technology projects. The resolution also instructed the finance Ministry, the Ministry of Foreign Affairs, and the Department of Technical Cooperation to negotiate with foreign aid agencies to allow more Thai participation in both loan and grant projects.³²

Thai architects were also dissatisfied with the conditions attached to Japanese grants specifying that design work be done only by Japanese architectural firms. They were particularly incensed over the design (by Japanese architects) of the Cultural Center of Thailand, completed in early 1987 to commemorate the sixtieth anniversary of King Bhumipol. The building displayed no Thai character in either its interior or exterior; it was further flawed by an unusual Japanese pavilion and surrounding Japanese garden which stood inside the central compound without any harmony with other buildings, and in sharp contrast to a nearby Thai pavilion. The main building was dubbed by some the "elephant house" owing to its clumsy appearance.

Dissatisfaction grew in 1987 when the Ayuthaya History Study Center Project was offered by JICA under the same conditions. Thai architects rejected the invitation to participate as "commentators" on blueprint drawings, arguing that they should have been invited to participate from the very initial stage of selecting a site in the 417 year-old capital of Ayuthaya. The protest climaxed on September 26, 1987, when Prime Minister Nakasone canceled a scheduled visit to Ayuthaya to sign an exchange-of-note document out of concern that the issue - to celebrate the centennial of modern Thai-Japanese diplomatic relations -- had become too heated. The Association of Siamese Architects' protest received much press coverage and became an anticlimax to the centennial. After protracted efforts at mediation by the Thai Ministry of Foreign Affairs, an Interior Ministry committee decided to ask the Japanese government that design be done by Thai architects. Japan compromised for the first time ever for a JICA project grant conditions were relaxed to enable such participation. There were Survey of Construction Industry Views.³³

During October 10-30, 1988, the author sent 141 questionnaires to Thai construction firms or contractor members of the Thai Contractors Association seeking their views on how Japanese ODA was impacting their industry. Thai firms selected were wholly Thai firms of medium scale and larger. Fifty-six questionnaires were returned for a return rate of 39.7%. A summary of the results follows.³⁴

Thai contractors pointed to Japanese ODA as a reason that much domestic construction work was going to Japanese contractors or Japanese-Thai joint ventures. OECF yen loans were perceived as disadvantaging the local firms, and 80.0% of the respondents felt that all tenders for engineering consulting went to Japanese consultants, who won "lead firm" positions. Respondents also complained that Japanese contractors could bring in tax-free construction machinery (74.5%), and that Thai government agencies that had received Japanese loans tended to feel under obligation to the Japanese side (72.7%).³⁵

The respondents felt the same about Japanese grant aid projects. They criticized the aid mechanism and generally felt that Tokyo supported the overseas tenders of

Japanese construction firms (87.0%). In the respondents view, the forms of that support were seen a low interest-rate funding (94.4), -the Japanese firms' ability to survive even with extremely low bids (85.2%), and overseas construction experience and other qualifications (70.4%).

Survey respondents made a number of suggestions about how conditions might be improved. For yen-loan projects, Thai engineering consultants should be permitted to participate as lead firms where they are competent to do so (75.5%). In OECF-financed construction projects, genuinely Thai contractors (meaning wholly or nearly wholly Thai-owned firms) should participate in projects to a degree not less than 40% of the construction project's value (73.69%). Thai contractors should be permitted to act as lead firms in Japanese grant-aid projects (61.11%), and Thai architectural firms should participate as lead firms in architectural work (55.6%). Thai firms should participate as joint-venture partners in both construction and architectural design work (55.6%).

The author interviewed members of the Consulting Engineers Association of Thailand CEAT), which in 1986-87 had 18 members.³ They were especially vocal about consulting work for OECF loan projects, and Thai law that foreign engineers may not work in Thailand except on foreign aid projects.

Interviewees questioned the ultimate advantage of Japanese loans (typically at 3% interest) versus higher-cost (7%-8%) loans from the World Bank and ADB, if acceptance of the former entailed other kinds of costs. In particular, World Bank and ADB loans do not bear conditions that would exclude local consultants from significant involvement in projects, whereas Japan's OECF loans are tied in this way. CEAT maintains that OECF loans should be free of conditions relating to consulting. Interviewees also noted that engineering technology and knowhow available in Western countries is superior to that offered by Japan. Further, they preferred to work with Western firms because of absence of a language barrier, their more open-minded attitude than Japanese counterparts, and because Japanese consultants were already too dominant. They cited Pacific Consultants International, Nippon Koei and Sanyu, all of

which had received a steady flow of engineering consultant works in Thailand for more than a decade, and noted that 15 Japanese consulting firms maintained joint-venture offices in Thailand.

CEAT board members were not impressed by OECFs decision to permit Thai engineering consultants to participate to up to 40% of total man/months; 40% of a project's value would be more equitable, they felt. They questioned why, if the capability of Thai engineers was not inferior to that of the Japanese, the Thai engineers should receive only 15% of the value. The board members also noted that relegation to inferior positions under Japanese consultants was not conducive to fostering the ability of Thai engineers or helping them develop higher levels of technology. The local engineers were put in the unseemly position of fighting among themselves for only a small share of projects.

CEAT members wanted Thailand to eschew negotiating with Japan and, instead to unilaterally announce a "lead firm" policy, in which that position should be reserved for wholly Thai-owned firms in foreign-aid projects. CEAT has convinced the government that engineering consulting is a key profession needing further development and argues that Thai engineers should be encouraged to tackle projects like the Rama IX suspension bridge and the Bangkok International Airport that require a moderate level of engineering technology. Where outside experts might be needed Thailand could hire them from Germany, France, Japan or the United States. To meet future demand for experts, Thailand should send them to study abroad. Once Thailand acquired sufficient technological know-how and experience, it could compete for and win projects in neighboring countries and the Middle East, and certainly could manage engineering services associated with another suspension bridge or airport expansion. Basically, CEAT argues that Thailand is shortsighted in taking loans with conditions, particularly given that Japanese engineering technology lags that of North America and Europe.

The author also interviewed members of the executive board of the Association of Siamese Architects (ASA), which has some 3,100 individual members. As noted

earlier, foreign architects are prohibited by law from working in Thailand except on foreign aid projects. The ire of ASA members was therefore mostly directed at JICA projects, where Japanese architects execute the design work. The interviewees spoke of this "cultural infiltration" in emotional and nationalistic terms, and insisted that at least for "cultural" grant projects like the Cultural Center of Thailand and the Ayuthaya History Study Center, only Thai architects can provide the requisite Thai sense of beauty. The Cultural Center should present the "face of Thai people," and is a national shame because Thai architecture is expressed only in a small pavilion, not in the main buildings. The interviewees also suggested that if the foreign architects were of the caliber of a Frank Lloyd Wright they might accept the work. But this was not the case in this instance.

ASA members were also skeptical about the actual construction cost of JICA projects, and suggested that except for the Japanese practice of *dango*, the cost of projects like the Cultural Center and the Japanese Studies Center might be cut in half. What was the necessity, they asked, of importing expensive roof tiles and sanitary ware from Japan? ASA also suggested that law enforcement officers should more carefully watch foreign architects who entered the country, noting their suspicions that Japanese architects were illegally working in Thailand on non-JICA projects (one Japanese architect had been arrested on that charge).³⁷

Among those demands were a call to "review OECF loans for engineering consulting service so that Thai contractors could share more works and that goods produced in Thailand could be more procured."³⁸ Trade negotiations in Tokyo in December 1985 made no headway on this issue, owing to strong resistance from Japanese construction firms operating in Thailand. A letter dated November 7, 1985 to the Japanese Embassy in Bangkok stated the view of the Construction Department (*Kensetsu Bukai*) of the Japan Chamber of Commerce and Industry. The letter argued that string-attached conditions were unavoidable and "natural" for the donor side, and stated that it was only owing to their competitiveness that Japanese firms won so many bids. The letter further noted that it would be unnatural if Japanese firms were disadvantaged by employing third countries' consultants and making the BS standard

the industrial standard.³⁹

The Thai government had sought the views from Thai construction industry-related associations in compiling a list of demands asking the Japanese government to cooperate in improving bilateral economic relations. In June 1985, the Thai government published an comprehensive list of demands in a document called White Paper on the Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan. The White Paper was later submitted to the Japanese government through the channel of the Japanese Embassy in Bangkok.

Bangkok decided to move unilaterally. On July 27, 1987 the Economic Ministers Cabinet passed a cabinet resolution instructing Thai government agencies receiving foreign loans to give priority to Thai consultants, with exceptions in case of high technology projects. The cabinet also instructed the Finance Ministry, the Ministry of Foreign Affairs, and the Department of Technical Cooperation to negotiate with foreign aid agencies to allow more Thai participation in both loan and grant projects.⁴⁰

Tokyo responded with reluctance, reflecting pressure from domestic interests. Ministry of Foreign Affairs officials, were more inclined to accept. The latter view won the day, although implementation could not be effected immediately. In April 1988, Tokyo decided to reduce loan interest rates and to introduce "general untying conditions to the consulting service portion of ODA loans on a step-by-step basis for the middle-income countries and Thailand, the Philippines and Papua New Guinea, including China, to which general untying conditions are applied for the project." Those four countries would not be able to benefit from the decisions until 1990, due to resistances from consultants and other construction-related businesses. Indonesia, the largest OECF loan recipients, was not included in the list of beneficiaries.⁴¹

The untying of engineering consulting services from OECF loans to Thailand in 1990 had little effect on bidding results. In 1991, neither U.S. nor European consultants participated in biddings in Bangkok Perhaps their absence owed to the fact that 1991 was only the first year the process was opened. More likely, the LDC-untied conditions

of 17 years, plus the tied condition of earlier years, were enough to ensure continuity. Japanese consultants have long working relationships with certain Thai consultants who are willing to accept their position as lead firms. They have also developed close personal ties with Thai officials involved in OECF loan projects. Finally, they have strengthened their hand by placing influential Thais in key positions in their joint ventures and branch offices.

The effect of the untying of engineering consulting services on the bidding results of the procurement of civil works and goods was, however, quite big. According to an OECF source, Japanese contractors occupied less and less in the procurements of OECF loan extended to Thailand. The share of contractors of Japanese nationality decreased from 31% in issue to 21% and further down to 4% in 1991 and 1992 respectively. The contracts given to LDC, especially Thailand, increased remarkably from 54% in 1990 to 73% and 75% in 1991 and 1992. The share of the OECD contraction excluding Japan increased from 6% in 1991 to 21% in 1992.

Nationalities of Contractors under OECF Loans to Thailand (Contract Basis)

	Japan	LDC(Thailand)	OECD*	Total
1988	11	59(53)	30	100
1989	27	58(56)	15	100
1990	31	54(51)	15	100
1991	21	73(65)	6	100
1992	4	75(74)	21	100

Note * Other than Japan

Source: The Overseas Economic Cooperation Fund of Japan, Bangkok Office, OECF Contributions to Thailand, March 1994, p. 5

Endnotes

1. Norman D. Levin, "The Strategic Dimensions of Japanese Foreign Policy," in Gerald L. Curtis, ed., Japan's Foreign Policy after the Cold War: Coping With Change, (New York: An East Gate Book, 1993), p. 207.
2. Edward Lincoln, Japan's New Global Role (Washington, D. C. : Institute for International Economics, 1993), p. 111. Quoted in Akira Nishigaki and Yasutami Shimomura, Japan's Aid: Historical Roots, Contemporary Issues and Future Agenda (Tokyo: The Overseas Economic Cooperation Fund, 1996), pp. 18-19.
3. Japan's Foreign Aid: Program Trends and US Business Opportunities, a report prepared by the US Department of State in coordination with other executive branch departments and agencies, in response to a request by the United States Senate February 18, 1993, mimeograph.
4. Business America, the Magazine of International Trade, Publication of the U.S. Department of Commerce, special issue on Tokyo ODA Conference, January 11, 1993.
5. Watanabe Toshio and Kusano Atsushi, Nihon no ODA o do suru ka (What Should Be Done With Japan's ODA) (Tokyo: NHK Books, No.635, 1991), pp.18-19.
6. Kusano Atsushi, Nihon no ronso: Kitoku Keneki no kozai (Debate on Japan: Merit and Demerit in the vested Interests) (Tokyo: Toyo Keizai Shimposha, 1995), p. 117.
7. Japan Economic Cooperation, 1992, Background Information, Tokyo, 1993 p. 17, Industry, 1993), p. 17.
8. Guidelines for Procurement Under the Japanese Grant, 1991, (Tokyo: Japan International Cooperation Agency, 1991), p. 2.

9. Musho shikin kyoryoku chotatsu no gaidorain: honbun kariyaku to setsumeiyoryo (Guidelines for Procurement Under The Japanese Grant: the Text, Unofficial Translation and Explanations) (Tokyo: Kokusai Kyoryoku Jigyodan, Musho Shikin Kyoryoku Gyomubu, April 1991), p. 11.
10. The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan Annual Report 1995 (Tokyo: The Overseas Economic Cooperation Fund, 1995), p. 181.
11. Ibid.
12. Information provided by the Financial Cooperation Office, International Trade Policy Bureau, Ministry of International Trade and Industry. And interview with Mr. Hidehiko Nishiyama, Director of the Office, February 6, 1996.
13. The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan Annual Report, 1995, op. cit.
14. Ibid.
15. Interview with Mr. Tatsuya Kanai, Deputy Director, Development Policy Division International Finance bureau, Ministry of Finance, February 27, 1996.
16. Explanation given by Mr. Nobuyasu Murase of the Multilateral Cooperation Division, Economic Cooperation bureau, based on the Summary of the Survey on Procurement Practices of Major Donor Countries, January 1995.
17. Interview with Mr. Takeshi Nakano, Former Head of DAC Aid Review Division, 1992-1995, currently Director Administration Division, Procurement Department, Japan International Cooperation Agency, February 7, 1996.
18. Ibid.
19. Development Assistance Efforts and Policies of the Members of the Development

Assistance Committee, 1970 Review (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development), p. 56.

20. Ibid., p. 57.

21. "Memorandum of Understanding of Untying of Bilateral Development Loans in Favor of Procurement in Developing Countries", a mimeograph.

22. "Conclusions on the Untying by the DAC High-Level Meeting", a mimeograph.

23. "Joint Statement by Minister Ushiba and Ambassador Strauss", January 13, 1978, a mimeograph.

24. "DAC Aid Review of Japan", Press Release, January 21, 1987, p. 2.

25. "DAC Aid Review of Japan", Press Release, February 17, 1989, p. 2.

26. "DAC Aid Review of Japan", Press Release, June 21, 1991, p. 2.

27. "Aid Review 1992/93, Report by the Secretariat and Questions for the Review of Japan", Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1993, p. 18.

28. Ibid.

29. Ibid.

30. Khao Chang (Thai Contractors News), Thai Contractors Association, Bangkok, July 1987.

31. Khao Chang, March 1988.

32. Government House Newsletter, NO535/2450, Bangkok, July 27, 1987.
33. Some members of the Ministry of Interior's Committee on the Ayuthaya History Study Center Project viewed that the timing of this great decision should have been made at the time of Prime Minister Nakasone's scheduled visit to Ayuthaya on September 26, 1987, expressing the good-will from Japan at the Centennial.
34. According to the Report of TCA Board of Director of 1987-88, TCA has 314 memberships.
35. Nikkenren denied the existence of any compensation fund for those member firms that win contracts with extremely low bids. Such bids are made as part of individual firms' long-term strategies. Interview with Nikkenren officers at Nikkenren Office, Tokyo, May 31, 1988.
36. Interviews with CEAT officers in Bangkok on July 30-31, 1988 and November 9, 1988.
37. Interview with ASA officers in Bangkok on August 7, 11, and 14, 1987.
38. The Subcommittee on the Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan, Government of Thailand, White Paper on the Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan, Bangkok, June 1985, p. 22.
39. Japan Chamber of Commerce and Industry in Thailand, Tai-nichi keizai kankei kozo chosei ni kansuru hakusho (White paper on restructuring of economic relations between Thailand and Japan), Document no. 164, September 1986, p. 83.
40. Government House Newsletter, op. cit.
41. Address by Yoshiyuki Motomura, Director of the Development Cooperation Division, Economic Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs at a seminar

on international project cooperation between Australia and Japan, sponsored by the Australian Embassy in Tokyo, November 1988,. Mimeograph, p. 4.

JICA



LIB