

新時代における日本の国際経済協力

「共生」と「卒業のための支援」をめざして

1



大野 泉 (おおの いずみ)
政策研究大学院大学 教授
外務省「国際協力に関する有識者会議」委員

今、日本の国際経済協力は大きな転機を迎えている。欧米の主要援助国が国連ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けて政府開発援助（ODA）の増額に転じたのと対照的に、緊縮財政の下で日本のODA予算（一般会計）は漸減し、2007年度予算はピーク時の1997年度に比べて38%減になった。経済協力開発機構の開発援助委員会（DAC）の最新報告によれば、2006年の日本のODA実績（支出純額）は英国に抜かれ、24年ぶりに3位へ順位を下げた。経済財政諮問会議「基本方針2006」は、国際公約である事業量ベースでのODA増額達成を掲げると同時に、コスト縮減・効率化、ODAの戦略的重点化を打ち出した。軍事力を持たない日本が、東アジアの経験を糧にして世界に残された開発課題に貢献することは、途上国のニーズに応える意味でも、「ソフトパワー」としても重要であり、予算の削減傾向を反転させていくことは必須である。同時に、予算配分重点化については、中国を含むアジア新興国の台頭や中東情勢の展開など、大きく変貌する国際環境の中で日本自身が直面する課題を真摯に受けとめて、戦略性の中身をより具体的に考えていく必要がある。

「開発の年」2008年を控えた今、途上国や主要援助国は日本政府が打ち出す政策の中身に強い関心を示している。2006年の内閣官房における政府司令塔（海外経済協力会議）の設置、外務省再編と国際協力局の設置、そして2008年10月のODA実施機関の国際協力機構（JICA）への一元化および新しい政策金融機関の誕生をもって、形式上は新しい協力体制が整う。その意味で、2008年春に予定されている第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）、続くG8サミットは日本発のメッセージを世界に発信し、その具体化に向けた中長期のコミットメントを示す絶好の機会になる。

1. 「新時代」における検討課題

2005年末から2006年にかけて、政府系金融機関やODA実施機関の再編をめぐり活発な議論が展開され、その過程で産業界、経済界からも「新時代」を意識した数々の提言が出された²。海外からの

要請に受け身で反応するのではなく、「東アジアで成果を発揮してきた日本の国際協力政策のうち、普遍化できる政策、つまり新たな日本型モデルを再確立して世界に発信することで、改めて発展途上国の貧困削減と経済発展に貢献」し、それを通じて日本の「開かれた国益」を追求していくこと、そのうえで、「これまでの戦略性、機動性、透明性、効率性が不十分であった国際協力の実施体制を根本から見直して、日本型モデルの展開を加速する体制を確立する」必要性に賛同する³。

戦後賠償、続いて戦後復興、高度経済成長を遂げる手段としてODAが位置付けられた歴史背景もあり、アジア重視を含むODAの基本戦略については長年、日本国内で暗黙の了解があった。80年代には先進国として国際社会での地位の確保が目的となり、黒字還流と合わせてODA倍増が推進された結果、日本は90年代に世界のトップドナーになった。この間、増額が続いたため、協力の重点化を考える必要もなかった。そして冷戦終結後、グローバル化と経済連携の進展、東アジアの新興国の台頭、途上国間の格差拡大に見るように国際環境は大きく変化したが、日本はいまだにODAの基本戦略を練り直すことなく緊縮財政時代に突入している。

「新時代」の国際経済協力を考える際に、早急に検討すべき課題として以下を挙げたい。

- ① 多様でダイナミックな東アジア諸国と今後どのような協力関係を築けばよいか
—例えば、援助卒業国に対するODAを超えた国際経済協力の可能性、円借款（有償資金協力）の機能の見直し、後発国支援・域内格差是正における南南協力や広域的アプローチの役割、戦略的パートナーとしての中国との付き合い方について
- ② 対アフリカ支援をどう位置付けるか
—例えば、重点支援国を絞り込む基準、最貧国支援において官民連携に基づく日本型モデルの実現可能性、現場の実施体制の強化、マレーシアやインドを含むアジア・アフリ

カ協力の可能性

- ③ 新JICAの誕生をもって形式上は整うODA政策の立案・実施体制を効果的に運用するにはどうすればよいか

—例えば、司令塔・外務省・新実施機関の役割分担や権限委譲のあり方、重点支援国についての考え方や国別の予算配分の決定方法、国別アプローチの強化や現地ODAタスクフォースのあり方、民間セクターとの連携を強化する視点での実施体制のあり方について

- ④ 国際機関を通じた援助（マルチラテラル）と二国間援助（バイラテラル）をどのように使い分けるか

特に東アジア地域に対しては、日本は円借款も活用して長年、貿易・投資・援助が一体となった協力をを行い、これら諸国を成功裏にダイナミックな生産ネットワークの中に組み込んできた。東アジアでは援助卒業国も現れてきている。このように歴史的・地理的に緊密な経済協力関係を築いてきた東アジア地域との経済連携を深化させていくことは、日本のみならず東アジア諸国にとっても相互に有益であり、国際援助が最貧国に特化する傾向にあっても重要である⁴。その観点からは、ODAを超えた民間資金の動員のあり方を考えること、そして民間セクターが参画しやすい協力体制を築くことは重要である。同時に、国際社会の共通課題であるアフリカの貧困問題の解決、自立的開発に対して日本なりの開発援助哲学を示して知的リーダーシップを発揮することも、重要な国際貢献である⁵。

2. 「共生」「共存」、そして「繁栄」のために

ここで、「何のためのODAか」について確認しておきたい。図1が示すように、そもそも、ODAは「国家戦略」の一部であると同時に、それ自身が途上国の開発への貢献を目的とした「援助戦略」という二重の性格を持つ。ODA実施機関やNGO関係者は「援助戦略」に、政治家や政府関係者は「国家戦略」に重きをおく傾

向があるが、立場によって視点が異なるだけであって、決して二者択一と見るべきではない。また、ODAに期待される「国家戦略」への貢献は、途上国の開発への貢献を通じて実現されることが大前提となる。「国家戦略」としてのODAは、①相互依存の世界で日本の国民の生活を守ること（「国民益」）、そして②日本らしい国際貢献をすること（「国際益」）を追求する手段である。いわば、「ODA二分論」である。「国民益」と「国際益」の比重は対象地域・国、時代環境などによって異なるが、時の政権の「国家戦略」に位置付けられてこそ比重が明確になり、協力の重点化が可能となる。

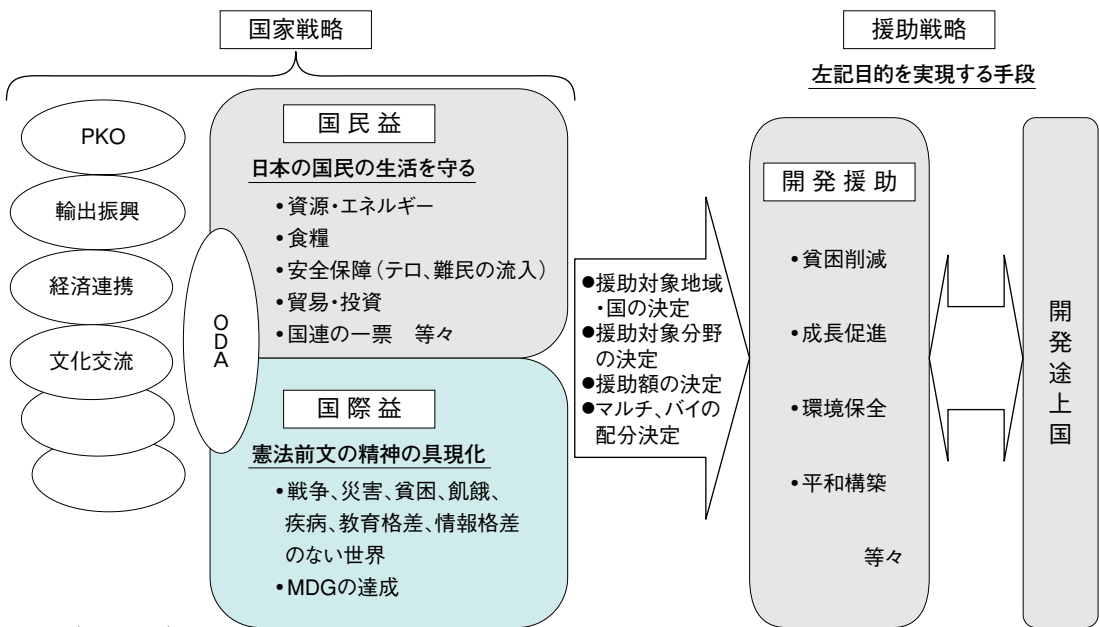
国民の理解と参加を促すためには、ODAの二重性を理解したうえで、「何のためのODAか」を分かりやすく発信することが大切である。キーワードは、世界との「共生」「生存」、そして「繁栄」となろうか⁶（発信メッセージには「ODA

二分論」がにじみ出ていけばよいので、むきだしの表現は必要ないと考える）。グローバル化の時代にあっては、いずれの国も一国だけで安全と繁栄を実現することは不可能である。同時に、世界の貧困問題や地球規模課題の解決に国際貢献することは、地球市民としても重要な責務である。

3. 日本らしい援助は、パートナーをめざした「卒業のための支援」

同時に、「援助戦略」として考えれば、途上国のニーズに合致し、特にバイラテラル援助では、援助国としての日本の特性を活かした内容と方法で支援を行うことが重要である。表1は、日本らしい援助と思われる要素を整理したもので、日本の開発・援助経験に関するもの、比較優位に基づくものに大別している（既存文献や筆者自身の途上国における経験に基づく）。こ

図1 ODAの目的と戦略



〈ポイント〉

- ODAは他の対外政策（PKO等）を含めた国家戦略の一部
- ODAの目的は「国民益」と「国際益」の複合体
- 「開発援助」は右目的を実現するための手段であるが、同時に途上国のニーズに向き合うもの
- A国のODA=A国と日本との関係の度合い〔国民益〕+A国の貧困・開発の度合い〔国際益〕

（出所）「新しい日本のODAを語る会」第8回、配布資料（作成は同会事務局／政策研究大学院大学）
http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/index.htm

表1 日本らしい援助の要素

日本自身の開発・援助経験 ・明治時代からのキャッチアップ→戦後復興→援助からの卒業、自立的な発展 ・平和大国（戦後） ・東アジアの開発の「成功」経験（「東アジアの奇跡」、経済成長を通じた貧困削減）
比較優位、他ドナーと比べた際立った特徴や強み ・官民連携：貿易・投資促進のための触媒としての援助、産業・実物志向 ・技術：環境、省エネルギー、インフラ、防災 ・ツールの多様性：有償資金協力、技術協力、無償資金協力、およびOOF（ODAを除く公的資金）や民間資金との組み合わせ ・アプローチ：自助努力や主体性の尊重、現場主義（ボトムアップ）

（出所）筆者作成

ういった途上国を含む諸外国が持つイメージ、日本への期待、そして実際に有する比較優位を分かりやすいメッセージで内外に発信し、かつ具体的な取り組みとして実践していくことは、「ソフトパワー」として、そして途上国の現場で役立つ貢献という意味でも極めて重要である。

日本が東アジア諸国で実践してきた、官民連携を通じた「ジャパン・ODAモデル」や「日本型国際協力モデル」、そして、長く称されてきた自助努力支援、これを途上国や国際社会を意識した今日的な表現にすると「卒業のための支援—Aid for Graduation」と言うことができよう⁷。東アジアの成功国は、成長策（産業開発、FDI（外国直接投資）促進、農業・農村開発、インフラ整備、人材育成など）を推進するとともに、成長の過程で生じる新たな社会問題やひずみ（環境、格差拡大など）に対する補完的政策も合わせて実施してきた。そして、実際に援助から卒業し、今や日本との経済連携パートナーとなっている。「卒業のための支援」は熾烈な援助競争が展開する途上国の現場で日本が比較優位を發揮できる分野、そして途上国の目線に立った支援へのコミットメントを示すものではないだろうか⁸。

最後に、開発にとって援助は一部であり、経済発展の主体は民間セクターである。国際協力は、官民の総合的事業であることをしっかり認識し、最終的には途上国が援助を必要とせず、自立して「卒業」する支援を日本が知的リーダーシップをとって取り組んでほしい。

（注）1 執筆にあたり、政策研究大学院大学で開催している「新しい日本のODAを語る会」（筆者は小嶋雅彦氏と共同幹事）における議論を参考にさせていただいた（議論の詳細は、http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/index.htmを参照）。なお、国際経済協力は広い概念であるため、本稿は民間セクターの役割を視野に入れつつ、日本政府が政策の主体であるODAを中心に論じている

2 日本貿易会、日本経済団体連合会、経済同友会、海外コンサルティング企業協会など

3 経済同友会が2006年2月に発表した提言書「今後の日本の国際協力について—日本型モデルの提示を—」の基本認識から引用。「開かれた国益」は内閣府「海外経済協力に関する検討会」報告書（2006年2月28日）による

4 例えば、内閣官房が主催するアジア・ゲートウェイ戦略会議による「アジア・ゲートウェイ構想」中間論点整理（2007年3月22日）は、経済を中核として世界の成長を支える「開かれたアジア」を維持・発展し、アジアの活力を取り込んだ地域戦略を造ることを提案している

5 高橋基樹「貧困国に対するODAと援助協調」、第5章、財務省委託『開発援助の新たな課題に関する研究会』報告書、（財）国際金融情報センター、2004年2月

6 国際開発ジャーナル社の荒木光弥主幹の見解を参考にさせていただいた

7 大野健一「開発のための援助」『新しい日本のODA』を語る会 第7回レジメ（2007年3月27日、http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg7/ohno.pdf）

8 この意味では、平和大国は日本国憲法の精神を示す重要な理念だが、バイラテラル援助において日本が平和構築支援に比較優位を持つかどうかは、検討が必要である。マルチラテラル援助の活用戦略と合わせて検討することが望ましい

