

特集 新しい開発協力と 日本の外交戦略

財政難の時代、かつて日本外交の輝ける政策手段だったODAが、国民からの厳しい視線にさらされている。いま、なぜ、ODAが必要なのか。根本に立ち返った議論が求められている。

日本の円借款により、タイ・ノンタブリ県において建設中のチャオブラヤ川に架かる橋梁（2013年6月）。昨年12月に開通した（提供・JICA）





開発協力が生み出す 国力と国益

1980年代前半に日本のODAなどで進められたタイ東部臨海開発事業。写真は漁村から都市へと変貌したレムチャバン市街(29ページまで写真提供・JICA)

世界の開発途上国を支援し、
共に発展を目指してきた日本。
ODAを取り巻く環境が変化していくなかで、
国際社会の繁栄・平和と日本の「国益」の
両立を模索していく必要がある。

国際協力機構(JICA)理事長

田中明彦

たなか あきひこ 一九五四年生まれ。八一年マサチューセッツ工科大学でM.P.P.(政治学)を取得。東京大学教授、同副学長などを経て二〇二二年より現職。著書に『ポスト・クライシスの世界』『アジアのなかの日本』『新しい「中世」』など多数。

戦後七〇年ということで、安倍総理の諮問にこたえるべく「二〇世紀を振り返り二一世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会」（二一世紀構想懇談会）の議論が進んでいる。総理の談話の参考にするという意味で重要な懇談会であるが、それに加えて、世界のなかの今後の日本の役割を構想するという意味で日本国民全体に対しても重大な任務を持つ懇談会だと思う。戦前・戦後の歴史とともに振り返り、しかも現代世界の現状を反映し、今後の数十年を展望する議論を期待したい。

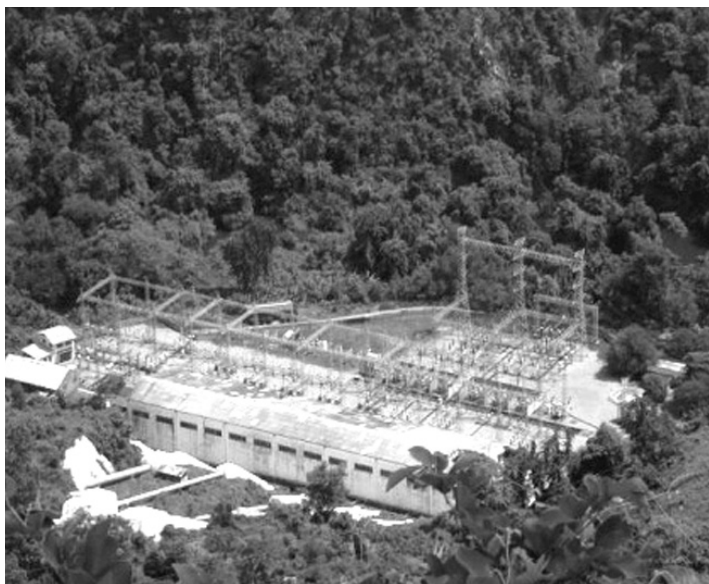
その際、開発協力も重要な政策の柱の一つとなるであろう。本稿では、戦後の日本の対外政策と国際貢献にとって重要な役割を果たしてきた政府開発援助（ODA）の歴史を振り返り、今後の世界における開発協力を取り囲むさまざまな要因を分析し、日本の取り組みべき開発協力の課題やあり方について私見を展開したい。二一世紀構想懇談会を含む幅広い議論の参考になれば幸いである。

近代日本の経験を生かしたODA

戦後日本の七〇年を振り返って、いかなる点が日本の政府開発援助の特色であったのか。いくつかの特色があげられると思う。

第一は、明治以来の日本の近代化の経験を反映し、経済発展におけるインフラの重要性を重視した協力事業が多かったということである。その後のODAにつながる賠償第二号が、ビルマのブルーチャン第二水力発電所であったことは、早くもその特徴を表していた。この発電所は、現在でもミャンマーのきわめて重要な電力源である。賠償から始まってその後何十年にもわたって継続してきたインドネシアのブラントス河流域開発も、大規模なインフラ事業であった。一九八〇年代にタイで行った東部臨海開発事業は、港湾・道路・発電などを含む包括的な工業団地形成事業であって、タイが世界的なサプライ・チェーンのハブになることに貢献した。地域を分断する河川に数多くの橋梁を建設し、各地の港湾や空港建設も行ってきた。

戦後日本のODAの第二の特徴は、受入国政府を中心とした協力事業であったことである。受入国政府の「自助努力」を支援するという考え方は、相手国の要請にもとづくため事業がやりやすくなるという面もあったが、明治以来の日本人の近代化への考え方を反映したものであった。受入国政府がやる気にならない事業は将来的に役に立たないし、持続可能性もない。もちろん「要請主義」には批判もあったし、先方政府が権威主義的政権である場合には、権威主義政権の



1960年に完成したブルーチャン第2水力発電所。現在もミャンマー国内電力の主要な供給元となっている。

維持に役立って人々には役に立っていないのではないかと、などという批判もあった。

しかし、戦後七〇年を振り返ってみると、やはり、相手国政府を重視するというやり方にはメリットがあった。特に人

材育成という面でいえば、政府の行政官や関係機関の能力向上を行ったことは、当該国の開発に役立ったし、権威主義体制からの民主化への移行がなされた場合も、新しい民主主義政権の人材基盤をつくることになった。ブラジルにおいて大豆生産を革命的に向上させたセラード開発は、ブラジルにおける権威主義政権時代に始まったものであったが、民主化後もブラジルでは高く評価されている。このプロジェクト開始時には、貧弱な設備と研究体制しかなかったブラジル農牧研究公社 (EMBRAPA) は、いまや世界的な農業研究機関に成長した。

第三に、日本のODAは、人と人との交流を通じた人材育成が特徴であった。現在、国際協力機構 (JICA) は世界各地で、約六〇〇の技術協力プロジェクトを行っているが、それぞれ日本人専門家が派遣され、現地の担当者や人々と膝をつきあわせて事業を進めている。人材育成のために日本各地で、日本の経験や知見をベースにした研修事業を行ってきた。一九五四年に開始して以来、研修事業には約三三万人が参加し、参加者の中からは開発途上国の首脳や大臣級の人材が輩出している。さらに、六五年に開始した青年海外協力隊は、九〇年に開始したシニアボランティアとともに、草の根レベルでの人と人の交流につながっている。

都市問題や公害にも対応する援助

日本のODAの第四の特徴は、時代環境に合わせて柔軟に適応成長してきたという点である。第一の特徴のインフラ重視という点からすると、日本の国際協力は、なんでもかんでもハードのインフラだけ作っているという印象を持たれるかもしれない。実際には、インフラといっても日本の成功・失敗の両方の経験から、時代と受入国の状況に適合させるような工夫がされてきている。高度成長期の日本の経験のなかでも深刻に反省しなければならなかったのは、都市問題や公害であった。日本は、一九八〇年代から中国や韓国で、都市問題への対処として地下鉄建設の事業に円借款を提供し、また、九〇年代後半からは、インドで地下鉄ネットワーク建設を展開している。この成果の一つは、ニューデリーの「デリー・メトロ」である。現在、開通している総延長は一九〇キロ、一日当たりの利用者二五〇万人。しかも、女性専用車の導入や、バリアフリー化、緊急通報システムの導入など、現在のインド社会の実情に適応したシステムにしている。さらにまた、インフラ建設によって、環境破壊や人権侵害が起きないような細心の注意を払うようになってきている。

日本人にとって防災は人ごとではない。日本での経験を生

かして、世界各地で防災のための協力も行ってきた。バングラデシュでは、小中学校がサイクロンシェルターとしても機能するような高床式の校舎建設を支援してきた。また、災害支援というと、災害発生直後には多数の人道支援が各国から集中するのに対して、その時期が過ぎると復旧・復興支援がとたんに低下するという傾向がある。これに対処するため、JICAでは、「継ぎ目のない支援」ということで、緊急援助隊の支援から、専門家による「よりよい復興」(Build Back Better)のための支援、それを支える無償・有償の資金協力をを行うように努めてきた。二〇一三年のフィリピンを襲った台風ハイエンの災害復興支援で、この方式を展開した。今回のネパールの大地震被害への対応でも同様の「継ぎ目のない支援」を試みている。

二一世紀の段階でみて、東アジア(東南アジアを含む)の経済成長が画期的であったことは否定できない事実である。その原動力は、いうまでもなく東アジア諸国の人々の努力であった。しかしそれに加えて、日本が東アジアで行ってきたODAを中心とした国際協力も重要な貢献をしたと思う。国連が二〇〇〇年に決めたミレニアム開発目標(MDGs)の達成度は、おおむね東アジア地域は他の地域に比べて高く、その面でも日本の貢献は大きかったといえる。

そして、この東アジアにおける日本の国際協力の成功は、日本にとっても良い結果をもたらした。何よりも、東アジアの経済成長によって、日本は近隣に巨大な市場と生産基地を持つことになった。この経済相互依存のネットワークは、この地域の平和を確保するためにも重要な役割を果たしている。つまり、日本の安全保障にも貢献したことになる。戦後日本の国際協力は、日本の国益にも貢献してきたのである。

援助国も被援助国も多様化した世界

それでは、このような特徴を持つ日本のODAが直面する世界とはいかなる世界であろうか。少なくとも以下の特徴が指摘できると思う

第一は、開発途上国のなかからダイナミックに成長をとげる国々が登場する。一方、内戦や国内不安定などのさまざまな要因からきわめて脆弱な状態にとどまる国々が存在していることである。いまや開発途上国すべてを一括して開発問題を語ることはできない。それぞれの国々の置かれた状況に適合した政策が必要になってきている。

第二に、開発問題に貢献しうる主体もまた多様化している。従来、OECD加盟国がもっぱら開発援助を行う主体であった。いまや新興国を中心にさまざまな国々が他の国々の

開発に協力するようになってきている。いわゆる南南協力も増えている。さらに開発に関与するNGOもまたそれぞれ独自の手法で有益な貢献を行っている。都市や地方自治体、大学や研究機関もまた重要な主体である。そしていうまでもなく、民間企業や金融機関の果たす役割はきわめて大きい。したがって、ODAが重要であることは間違いないにしても、ODAのみが日本の開発協力というわけではなくなってきた。

第三に、開発を含む地球的課題に関する世界的な意識の高まりがある。二〇〇〇年にMDGsが設定されたとき、世界的にいえばやや悲観的な見通しもあった。もちろん世界的にみればMDGsの未達成な部分はまだまだ多い。しかし、見事にMDGsのかなりを達成した国も出てきた。そのような成功事例を背景に、今年、国際社会はより普遍的で野心的な目標としての「持続可能な開発目標」(SDGs)の策定と気候変動に関する目標への合意を目指している。現実合意される目標については、さまざまな批判もありえよう。しかし、世界全体に共通する目標について共通の土俵で議論が戦わされていることは重要である。

世界のなかの日本を再認識

このような世界情勢のなかで日本はどういう位置にあるの



カンボジアでの農業技術改善、灌漑設備整備の支援。ぬかるんだ田圃に入って刈り取った稲を見て説明を加える。

か。いくつかのポイントがある。第二に、日本は中国に抜かれたとはいえ世界第三の経済大国であり、科学技術における先進国であり、日本社会にはイノベーションを生み出す内的な

力がまだまだ存在する。また、現代文化を含む日本への評価は世界的にもきわめて高いし、日本がこれまで行ってきた国際協力への評価もきわめて高い。

第二に、世界との結びつきなしに日本の繁栄はありえない。日本が世界各地の資源供給地域へのアクセスに依存していることは過去と変わりはない。また、昨今の経常収支の動向が指し示すように、日本は今や貿易大国であるというよりも、世界中で経済活動（多国籍生産）を行っている投資大国である。つまり日本は、世界の経済成長地域や資源供給地域とのつながりがその繁栄にとって決定的な国家なのである。

第三に、東アジアの平和が日本の安全保障にとって決定的である。その意味で東アジアの平和の基盤を支える日米同盟の重要性は今後も変わりはない。しかし、これに加えて、日本人の活動は世界的であり、日本の繁栄が世界の成長地域や資源供給地域との結びつきに依存している以上、これらの成長地域や資源供給地域の平和や安全保障もまた、日本にとって重要である。

第四に、政治的にいうと、他の国連常任理事国などとは異なり、日本は国際社会における特権的地位をほとんど持たない。日本は、常に数多くの国の支持を頼まなければ、国際政治的な意思を実現することが困難な国である。



ルワンダのルスモ国際橋建設で作業を指導する日本人技師。

地域の安定と発展が日本の安定と発展に直結

上述の世界情勢と世界のなかでの日本の特徴を考慮したとき、開発協力において日本はいかなる方針をとるべきである

うか。

第一に、着目すべきは世界経済の成長地域であろう。成長可能性の高い地域の低所得国を中所得国に、そして中所得国を高所得国に成長させていくことが日本の繁栄につながる。しかし、ただやみくもに成長を求めればよいというものではないのは、日本自身の経験からしても明らかである。成長が生み出しかねない負の側面は避けなければならない。

「中所得国の罟」という言葉がある。投資の量的拡大で成長を実現した国が、持続的な成長軌道に乗りきれずに停滞してしまう現象である。世界における絶対貧困層のかなりは、中所得国の国民であって、この貧困層を減らさなければ持続的成長は実現しない。青年層の失業は、社会不安につながるおそれもある。成長が環境破壊や公害を起こせば人々の生活の質はかえって悪化する。防災の努力なしの成長は、大災害にとつてきわめて脆弱である。その意味で、開発協力大綱が「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅という観点を打ち出したことは、きわめて重要である。「質の高い成長」によって、成長地域の平和と安全保障の基礎がづくり出されるであろう。そして、それは日本の平和と安全保障にもつながっていく。

第二に、内戦や国内不安定などさまざまな要因により平和構築にも経済発展にも困難を抱える脆弱地域への支援を

進めなければならない。これは、人類共同体としての当然の義務であるが、日本の国益という観点からいっても重要な政策課題である。

地理的にみて、世界で最も脆弱な国々は、日本にとつてきわめて重要な成長地域や資源供給地域と重なっているか、あるいは隣接している。アフガニスタン、パキスタン、イエメン、シリア、リビア、ソマリア、南スーダン、中央アフリカ共和国などの脆弱性・不安定性が改善しなければ、南アジア、中東、アフリカの成長地域にきわめて大きい影響を与える。また、一国内でいっても、成長可能性の高いミャンマーは、少数民族との平和を達成し、地方部の貧困や脆弱性の減少という課題を抱えている。これらの脆弱な地域を放置すれば、テロリスト集団が成長地域の平和と繁栄をおびやかす、日本人自身への脅威にもなりうることは、最近のいくつかの事例で明らかである。

援助する側が選ばれる時代

第三に、開発協力に対する新興国を含む多様な主体の出現は、日本の開発協力もまた競争力を強化しなければならぬことを物語っている。これまでの日本の実績に対する世界各国の評価は高いし、すでに述べたような日本型援助の成功

事例は継続的に進める必要がある。しかし、それに安住しているわけにはいかない。特に成長可能性の高い被援助国にとつてみると、援助国や援助機関の増加は、相手を選べる環境が出てきていることを意味する。援助国は、選ばれる側に回るといふ状況になっている。質が高く（コストを含めて）競争力のある事業を生み出していかなければならない。JICAが世界の援助機関のなかでは、有償資金協力、無償資金協力、技術協力のすべてを行う数少ない総合的援助機関であることをさらに活かしていく必要がある。さらに企業との連携の可能性も強化していく。これに加えて、他の援助国、国際機関、NGOなどとの連携も必須である。

第四に、世界的な開発目標や気候変動への対応が議論されるなか、日本の開発目標には、より普遍的・一般的な概念化・理論化が求められている。日本のやり方が良いのだと主張するにしても、なぜ日本の言うようにすることが望ましいのかをより普遍的・一般的な言葉で語ることができなければならぬ。その意味で、開発協力大綱が「人間の安全保障」を指導理念としてはつきり明示したことは重要である。なぜなら「人間の安全保障」は、脆弱国支援にとつてまさにカギとなる概念であるとともに、成長地域の「質の高い成長」を実現する上でも重要な視点を提供しているからである。大災害、感

染症、内戦などさまざまな脅威に対して、個々の人々の生命・生活・尊厳を守っていかなければならないという「人間の安全保障」を日本は重視しているのだということが、これまでの援助の実績への評価に加えて、日本の打ち出す政策提言に力を与えるであろう。

最後に、政治的特権を持たないグローバルパワーとしての日本という観点からいえば、できるだけ数多くの国々に対して日本は開発のパートナーであるという姿勢を示していかなければならない。「選択と集中」といって相手国をしぼるという姿勢は、世界の中の日本という観点からして合理的でない。また、相手国が一人当たり国内所得でみて途上国から「卒業」したとしても、ただちにこれまでの協力関係を断ち切るのも合理的でない。もちろん、開発協力で割ける資源に限界がある以上、量的に多くの事業をすべての国で行うわけにはいかない。費用があまりかからず効果的な事業、さらには日本ブランドといってもよいような特色ある活動を続けていくことによって日本との友好関係の維持に努めるべきであろう。

長期的・環境的に「国益」を捉える

この二月に開発協力大綱が閣議決定されたとき、開発協力の目的の部分に「国益」という言葉が入ったことが注目さ

れた。前二回のODA大綱（一九九二年、二〇〇三年）では使われていない言葉であったため、どういうことかと思われたのかもしれない。開発途上国のために行う事業に自らの利益を直結させるのは問題だという指摘もあった。たしかに開発協力なのであるから、開発途上国の開発に役立たなければ意味がない。他方、ODAが日本国民の税金を使って日本として行う事業であつてみれば、日本国民にも実施してよかったと思えるものでなければならないのは、これまた当然であろう。

問題は、日本国民にも良いと思えるものとは何かを具体的に考えていくことである。抽象的に世界の開発目標と日本の国益のなかに相容れないものがあることを論理的に考えて、だから「国益」という言葉を使うのはよろしくないというのは、非生産的議論である。世界情勢のなかで何をするかが、世界の開発に役立ち、しかも日本人からみても「よかつた」と思えるのかを具体的に考えていけば、かなり多くの分野でそのような取り組みを見出すことができる。

実際に開発協力大綱の述べていることは、近視眼的な短期的利益追求ではない。我が国は「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的貢献することを目的として開発協力を推進する。」そして、こうした協力することに



首都カプールで韓国と合同主催した
職業訓練にて、裁縫を学ぶ女子学生。

よって、「我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高く見通しがつきやすい国際環境の実現、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益」が増進されるといつているのである。

つまり大綱が述べている「国益」は、短期的直接的なもの

というより、長期的環境的なものである。これは、「情けは人のためならず」ということわざや「恩おくり」という言葉に表されるような普遍的な人間関係の常識を反映している。誰かの役に立つことを行えば、いずれ巡りめぐって自分の身にもいいことがくる、というわけである。先に分析したように、戦後七〇年の日本の国際協力は、東アジア地域の繁栄と平和に貢献したことによって、長期的環境的な国益を日本にもたらした。また、東日本大震災の時に世界中から支援を受けたということも「情けは人のためならず」を理解させてくれたと思う。

しかし、このような人間社会であれば当然かつ普遍的な命題に加えて、二一世紀日本の長期的環境的利益のために、とりわけ開発協力が重要であることを、本稿では分析の中心においた。戦後七〇年、現実には日本の開発協力は、東アジアを中心として世界の開発課題の解決に貢献するとともに日本の国益にもつながってきた。また、現下の世界情勢やその中で日本の状況に着目すれば、「人間の安全保障」を指導理念として「質の高い成長」を促進し、貧困削減やさまざまな開発課題の解決に、日本の知識・経験を活かした手法で解決していくことが世界に役立つことである。そして、その努力が日本の「国益」にもつながっていくのである。●