

戦略的な 「開発協力」とは何か

「世界で尊敬され、好意的に受け入れられる国家・国民であり続ける」。

国家安全保障戦略で「国益」と定義された

この国家目標の実現のために、

開発協力は最も適した手段である。

日本の国際協力七〇年の歩みを踏まえ、その功績と可能性を論じる。

フィリピンの首都マニラを流れるパッシング・マリキナ川。国際協力機構（JICA）はフィリピン政府と協力して巨大放水路の建設や護岸工事を進め、洪水の被害を最小化する防災対策を行ってきた（写真提供・JICA）

国際協力機構理事 田中明彦

たなか あきひこ 一九五四年生まれ。東京大学卒、マサチューセッツ工科大学政治学部大学院修了（PhD）。東京大学教授、同副学長を経て二〇一二年～一五年国際協力機構理事。政策研究大学院大学学長を経て、二年から現職。著書に「20世紀の東アジア史」「日本の国際政治学」（共に編著）など。

二〇一三年六月に改定された「開発協力大綱」は、これまでにも増して「人間の安全保障」を指導理念として重視した大綱である。この人間の安全保障の考え方をベースに重点政策として、①新しい時代の「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅、②平和・安全・安定な社会の実現、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化、③複雑化・深刻化する地球規模課題への国際的取り組みの主導を掲げている。

それに加え、開発協力の実施における「戦略性」を重視したところにも大きな特徴がある。今回の大綱には、「外交の最も重要なツールの一つである開発協力」との認識が示され、「戦略性の強化」という一節が特に設けられている。これは、二二年一二月に改定された「国家安全保障戦略」に「ODAを始めとする国際協力の戦略的な活用」との一節があることも軌を一にしている。

開発協力の戦略性

かつて、第二次世界大戦後の日本では、軍事を想起させる概念や用語法は忌避される傾向が強かった。安全保障に関しても、「国防の基本方針」が最上位の政策文書であり、「防衛計画の大綱」に基づいて防衛力整備が行われてきた。安全保障に関する政府文書として「戦略」が登場するのは、二〇一三年一二月の国家安全保障戦略が最初のことであった。防衛計画の大綱が「国家防衛戦略」になったのは二二年一二月の国家安全保障戦略の改定時のことであった。

政府開発援助（ODA）は、一九五四年に研修員の受け入れなどから開始されてきたが、長い間、その政策の指針となる政策文書は存在しなかった。七〇年代に「基本戦略」を作ることを求める提言（湊徹郎衆議院議員の「わが国『対外経済協力』の基本戦略」など）はあったが、政府が取り

上げることはなかった。一九九二年に最初のODA大綱が策定されたが、ODAの基本理念、原則、重点事項は列挙されているものの、「戦略」という用語は登場していない。

ODAに関連して「戦略性」が議論されるようになったのは、二一世紀になってからである。二〇〇三年に改定されたODA大綱は、五つのやや抽象的な基本原則の下、「ODAを一層戦略的に実施する」としていた。さらに、アジアが重点地域であるとしたうえで、「戦略的に分野や対象などの重点化を図る」としていた。ただ、具体的にどのようにより事業を進めるのが「戦略的」なのかについてはほとんど触れていなかった。

「開発協力大綱」と名称も変更された一五年の大綱では、実施上の原則の中に「戦略性の強化」という一節を特に設けて、以下のように記述している。

「我が国の開発協力の効果を最大化するためには、政府・実施機関が一体となり、さまざまな関係主体とも連携しつつ、わが国の有するさまざまな資源を結集して、開発協力の政策立案、実施、評価のサイクルに一貫して取り組むという戦略性を確保することが重要である。

政策立案に際しては、開発協力が刻々と変化する国際

情勢を踏まえた戦略的かつ機動的対応が要求される外交政策の最も重要な手段の一つであることを十分認識する必要がある。」

前段の戦略性は、政策目的の効果的实施という戦略性であり、後段では、外交課題の面から対象国や支援策を重点化すべきであることを語っている。

二〇二三年大綱は、こうした戦略性の重視の流れをさらに拡充した。今回の大綱では「効果的・戦略的開発協力の三つの進化したアプローチ」というテーマの下に、「共創を実現するための連帯」「戦略性の一層の強化」「目的に合致したきめ細やかな制度設計」というアプローチを掲げている。その中でも「戦略性の一層の強化」という節が戦略性の定義を行っている部分である。ここでは、第一に「政策と実施の一貫性の強化」という、二〇一五年大綱にもあった定義を踏襲しているが、これに加えて「我が国の強みを活かした協力」もこの節で取り扱っている。二〇一五年大綱では、「日本の持つ強みを活かした協力」は、戦略性とは別に議論されていたが、今回、政策と実施に一貫性をもたらすという戦略の一般論に加えて、日本の持つ強みを活かすことが戦略的であると定義され直したのである。

この議論の展開によって、「相手国からの要請を待つだけでなく、共創の中で生み出された新たな社会的な価値や解決策も活用しつつ、ODAとOOF等さまざまなスキームを有機的に組みあわせて相乗効果を高め、日本の強みを活かした魅力的なメニューを作り、積極的に提案していくオファー型協力を強化する」という政策が提示されることになった（OOF：政府開発援助資金以外の政府資金）。

ODAで実現されるべき国益とは

戦略が目的達成のための最適な手段の選択と実施だとすると、何を目的としているのが、戦略性にとって最大のポイントとなる。開発協力が外交の最重要の手段だとしても、何が日本外交の目的なのであるか。最も包括的な国家の目標は「国益」と言われることが多い。しかしこの「国益」概念もまた、かつての軍国主義国家の利益を想起させるとの見方から、第二次世界大戦後の日本では長いあいだ使用されない傾向があった。

安全保障の分野では、佐藤栄作内閣のあたりから国会演説でも「国益」という言葉を使うようになったが、なかなかODAの分野で国益に言及することはなかった。一九九二年大綱では一切「国益」という用語は出てこない。

二〇〇三年大綱では「国益」ではなく「国民の利益」という用語が使われている。以後、戦略と同様、国益についてもその使用を忌避しようとする傾向は低下した。したがって、二一世紀に入ってから日本の政策文書は国益をはっきりと明示するようになった。

現在、最も明示的な国益の定義をしている政府文書は、二二年の国家安全保障戦略である。やや長文になるが、以下に引用する。

1 我が国の主権と独立を維持し、領域を保全し、国民の生命・身体・財産の安全を確保する。そして、わが国の豊かな文化と伝統を継承しつつ、自由と民主主義を基調とするわが国の平和と安全を維持し、その存立を全うする。また、わが国と国民は、世界で尊敬され、好意的に受け入れられる国家・国民であり続ける。

2 経済成長を通じて我が国と国民の更なる繁栄を実現する。そのことにより、我が国の平和と安全をより強固なものとする。そして、我が国の経済的な繁栄を主体的に達成しつつ、開かれ安定した国際経済秩序を維持・強化し、我が国と他国が共存共栄できる国際的な環境を

実現する。

3 自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値や国際法に基づく国際秩序を維持・擁護する。特に、わが国が位置するインド太平洋地域において、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させる。

二〇二三年の開発協力大綱の文中で、国益に言及した文を列挙すれば、以下のようになる。

「世界各地のさまざまなリスクがわが国を含む世界全体に直接的な悪影響を及ぼす中、自由で開かれた秩序の下で、平和で安定し、繁栄した国際社会を構築していくことは、我が国の国益に直結している。」

「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下、平和で安定し、繁栄した国際社会を開発途上国とともに築いていくこと、その中で、より多くの国との間で信頼関係を粘り強く構築していくことは、とりもなおさず我が国自身の国益の増進につながる。」

「我が国及び世界にとって望ましい国際環境を創出し、信頼に基づく対外関係の維持・強化を図りつつ、わが国

なくなったという一般的な用語法の変化がある。戦略は、軍事に限らず、より普遍的意味合いで使用されることが多くなった。安全保障領域のみならず、ビジネスなどさまざまな分野で戦略が語られるようになっていく。

しかし、開発協力を取り囲む国内外の状況変化がより重要であろう。第一に重要な変化は日本経済の停滞であった。バブル崩壊後、日本経済は長期の停滞に見舞われ、政府財政も悪化し、一般会計のODA予算は一九九七年に最高を記録したのちほぼ半減した。世論調査でも、経済協力を積極的に進めるべきであるとの意見が二一世紀の初頭に低下した。二〇二三年大綱の「戦略性の一層の強化」の中に「限られた資源を活用しつつ」とあり、別の部分で「開発協力の実施には、国民の理解と支持が不可欠である」との文があるのは、この事情を反映している。徹底的な合理性の追求という戦略性こそが資源制約を乗り越え、国民の支持も得られるという判断となる。

他方、二〇二三年大綱では、このような一般的な戦略性に加えて「我が国の持つ強みを活かした協力」が特に取り上げられたことは上述したとおりである。先ほど、戦略性の強調の背景には資源制約や国民世論の理解の必要性という、いわば開発協力へのネガティブな環境があったと指摘

と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じて更なる繁栄を実現するといった我が国の国益の実現に貢献すること」

国家安全保障戦略の国益の第一項目に「我が国と国民は、世界で尊敬され、好意的に受け入れられる国家・国民であり続ける」とあることを反映して、「信頼関係」とか「信頼に基づく対外関係の維持・強化」が言及されていることが特徴的である。また、二〇二二年国家安全保障戦略で、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）というビジョンの下、「自由で開かれた国際秩序を維持・発展させ、国際社会の共存共栄を実現するためにODAを戦略的に活用していく」とあることにも注目すべきである。つまり、戦略性をもって開発協力が実現すべき最終目標は、平和で繁栄した世界であり、自由で開かれた国際秩序であり、日本と日本人が信頼される世界、そして重視する地域としては、とりわけ「インド太平洋」ということになる。

「強みを活かした協力」とは

なぜ二一世紀になって、戦略性の重視が打ち出されるようになったのか。第一に、この用語へのアレルギーがなくなった。私には、「強みを活かした協力」がここで挙げられた背景には、日本の開発協力の実績とそれに裏打ちされた日本および日本人への信頼感というポジティブな状況があると思う。日本が世界最大のODA拠出国と言われた一九九〇年代と比べて、現在の日本の開発協力の存在感が落ちているとの見方を示されることがあるが、不正確だと思う。金額的にいっても最近の円借款の承諾額は史上最高であり、何よりも、質の面での日本の開発協力の実績は九〇年代を凌駕している。

もちろん、日本が過去七〇年にわたって行ってきた開発協力がすべて成功してきたとは言えない。国際協力機構（JICA）が行う事業評価でも、事後評価でCとなるものもある。しかし、世界の開発協力の歴史を俯瞰して見たとき、日本の実績は高く評価されてしかるべきだと思う。日本の開発協力は役に立ってきた、信頼を強めてきたという認識もまた、開発協力の戦略性を語る議論の背景となっているのである。

一九六〇年代、東アジアや東南アジアの国々の多くは、サブサハラアフリカよりも停滞していると言われていた。

その後状況は一変し、「東アジアの奇跡」が起こった。日本の開発協力のみがこの「奇跡」を起こしたわけではないが、日本の行ったインフラ整備や技術協力は各国の経済成長の基盤となった。今や、インドネシアやフィリピンは、上位中所得国入り間近である。かつて、欧米を中心とする開発協力の議論においては、インフラ支援は援助の本流ではないと言われた。しかし、今やいかなる開発途上国においても、基礎的なインフラを整備することなく持続的経済発展はありえないと見なされるようになっていく。

現在、世界最大規模の都市交通システムとなったインドのデリーメトロは、総事業費の約半分は円借款による支援であるが、単なる融資事業ではない。システムの考え方から運営の仕方まで、日本とインドの関係者の「共創」によって、人々の行動やマインドセットまでが変革される社会現象となった。

依然としてフィリピンの首都マニラの交通渋滞はなかなか解消しないし、さらに悪化している。しかし、多くの人々が気がついていない現象は、ここ何年にもわたってマニラでは大水害が起きていないということである。これは、首都を流れるパシグ・マリキナ川に巨大放水路を建設し護岸工事を着実に進めるなどの防災対策をJICAがフィ

た。かつて開発途上国の省庁には欧米大学出身者が多かったが、今や、かなりの数の日本マフィアが活躍している。現在のモンゴルの大統領は、JICAの青年研修参加者である。

現在、開発途上国に行って多くの関係者に会うと、日本といえばボランティアだと口々に言われる。一九六五年に青年海外協力隊として始まったこの取り組みは、いまや累計約五万六〇〇〇人が、医療、教育、コミュニティ、スポーツなどさまざまな分野で現地の人々と共に課題に挑戦してきた。帰国後も、日本や世界のさまざまな場所で活躍を続けている元隊員が多い。

つまり、七〇年に及ぶ日本の開発協力は、「世界で尊敬され、好意的に受け入れられる国家・国民であり続ける」という国家安全戦略が定義する国益に貢献してきた。この実績の上に、日本が持つ強みを活かした協力をさらに進めていくことができる。

言うまでもないが、戦略的に取り組むべき協力とは、日本がやりたいと思っている事業だけではない。開発協力の指導理念である人間の安全保障を脅かす事態への対応は、これまでの経験の有無にかかわらず行う必要がある。ロシアのウクライナ侵略を阻止することは、現在の国際秩序を

リピン政府と協力して行ってきたからである。

開発途上国にとって農業はますます重要だ。しかも多くの開発途上国の農民は小規模農家が圧倒的多数である。人々の雇用を維持した上で農業による収入を上げることが課題となっている。なかでも、JICAが二〇〇六年頃からケニアで始めた市場指向型農業振興アプローチ（SHEP）という技術協力プロジェクトが注目を集めている。このプロジェクトは、小規模農家の能力向上と市場調査などを組み合わせて、「作って売る」という発想から「売るために作る」という発想に転換を図るプロジェクトである。この技術研修によって確実に農家の収入は向上し、技術協力プロジェクトの終了後は、多くの国で政策に取り入れられて、全国的に展開されることになった。ケニアでの成功を受けて、今ではアフリカ各国で実施されるのみならず、世界の他の地域でも実践されるようになっていく。

人材育成や人間の安全保障で引き続き貢献すべき

人材育成も日本のODAの特色の一つである。二〜三週間の短期の研修から、大学院での学位取得を目指す奨学金の仕組みを整備し、日本で研修を受けたり学位をとった優れた人材を長きにわたり世界中の開発途上国に提供してき

維持する上で決定的に重要な試みであり、しかもウクライナの人々の人間の安全保障を確保するための取り組みである。軍事支援を直接行えない日本は、ウクライナの財政や復興支援を行うことで、国際秩序維持の一環を担わなければならない。現在JICAは、ウクライナのキーウに事務所を開設してウクライナの復旧・復興支援に取り組んでいる。イスラエル・ハマス戦争が休戦に至れば、ガザにおける復旧・復興支援も日程に上ってくる。

以上、開発協力における戦略性について、公式文書に基づいて分析してきた。現在の開発協力大綱は、国家安全保障戦略の国益観に基づき開発協力の戦略性を丁寧に記述している。ただ、国益も戦略性も、さまざまな政策分野でしばしば短絡的に使われる傾向があることに注意しなければならない。極端な場合、自らの好む政策のことを理屈抜きに戦略性があると言ったり、国益に沿っていると主張する。戦略的に追求すべき開発協力は、自由で開かれた国際秩序の維持に貢献するかどうか、日本の経済成長に貢献するかどうか、さらに日本と日本人への信頼を向上させるかどうか、そして最終的に、人間の安全保障を向上させるかどうかを、総合的に判断して進めていかなければならない。