

Official ODA assistance development



外務省国際協力局長

石 兼 公 博

Kimikhiro Ishikane

実施六〇年、着実に成長と信頼をもたらしただ日本のODA

わが国が、一九五四年のロンボプラン加盟をきっかけにODA（政府開発援助）を開始してから、今年で六〇年を迎える。戦後賠償と並行して始まった日本のODAは、その後の国際社会における日本の地位や国際情勢の変化に対応しながら、多様な形で開発途上国の開発を後押ししてきた。そのことが、国際社会における日本への確固たる信頼を築いたことは大きな成果だが、変化の激しい国際社会においては、なお新たな援助のあり方が模索され、また国内的にもODAが乗り越えるべき課題は少なくない。政府がODA大綱の見直しを進める現在、ODAの役割について三回にわたり検証を行いたい。

初回は、ODAの概要と意義について、石兼公博・外務省国際協力局長に解説してもらった。

かつて、ODAの被援助国だった日本

まずは、ODAの仕組みと枠組み、種類等のご解説をお願いいたします。

ODAとは、「Official Development Assistance（政府開発援助）」の略称です。いわゆる開発途上国、すなわち所得の低い国々に対する開発支援のため、政府を中心とする公的機関が提供する支援です。大きく分けて、日本が開発途上国を直接支援する「二国間援助」と、国連児童基金（UNICEF）や国連開発計画（UNDP）などの国際機関を通じて支援する「国際機関への出資・拠出（多国間援助）」の二つの枠組みがあります。

二国間援助は、援助の手法によってさらにいくつかの種類に分かれます。まず、主に貧しい国に対して保健や教育などの分野に必要な資金を贈

与する「無償資金協力」。次いで、農作物のつくりかたや工業生産に必要な技術など、途上国が自立できるように日本の技術を伝える「技術協力」。最後に、開発途上国が将来資金を返済する「有償資金協力（円借款）」です。道路や橋梁、港湾など比較的大規模なインフラを整備するときに、国際的な市場から資金を調達するよりはるかに有利な条件で資金を貸し将来的に返済してもらうというものです。

また近年では、政府だけではなく、民間企業やNGO、地方自治体、大学などにも国際協力の裾野が広がっていることを受け、官民が連携した形で様々なODA事業に取り組んでいます。

では、そもそもなぜODAが必要とされるのでしょうか。様々な理由があるのかと思います。多角的な面から、その意義についてお願い

します。

グローバル化が唱えられて久しい国際社会ではありますが、現在、国連加盟国一九三か国中、いわゆる開発途上国は、約一五〇か国。世界人口約七億人中、開発途上国で暮らす人は八割以上にあたる約五億八千万人にのぼります。そのうち一日約一ドル（二・二五ドル未満）の貧しい生活を送っている人々は約一二億人。われわれ日本人が日常生活でごく普通に享受している安全な水が得られない人々は約七億人。五歳まで生きられない子どもたちは約六六〇万人。読み書きができない人々は約九億人です。このように、グローバル化の恩恵を受けられず、大変な貧困の中で明日への希望をつなぐことさえも困難な状況下にある人が世界中にたくさんいます。

こうした人々に協力の手を差し伸べるのは、一つの国の

あり方だと私は思います。日本国憲法の前文に、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」とある通り、まさにこの精神こそ、日本がこういう国でありたいと思う一つの姿だと思うのです。

O D Aを展開する理由の根底にはこうした理念があると言えるでしょう。

また、われわれが常に想起すべきなのは、実は日本こそ、戦後の灰塵の中から、諸外国のO D Aを受けて成長を遂げた被援助国だったという歴史的事実です。

——日本も、O D Aを受けてきたとは知りませんでした。一九四六年から総額一八億ドル、現在の価値に直すと約一二兆円もの資金援助を米国から受けたほか、世界銀行からの低利の借り入れによって、新幹線や高速道路なども整備されました。こうした歴史は

今の若い人にはなかなか知られていないようですが、日本自身もO D Aのお世話になって発展してきたという、忘れてはならない歴史があります。

安定に基づく経済の好循環形成に向けて

——人道的観点と合わせ、日本の外交ツールとしてとらえた場合、O D Aにはどのような役割があるのでしょうか。

O D Aは、政府開発援助の名が示す通り、政府が国民の税金をもとに実施するものです。政府が実施する以上、日本の外交政策と分かちがたく結びついており、その点が、民間の方々が行うN P O活動やボランティア活動等と性格を異にするところだと思います。では、政府および政府機関がO D Aを実施する最大の目的はなにか。これは、日本の平和と安定、繁栄の実現に貢献する、日本にとって好まし

い国際環境を構築していくことです。そのためにO D Aは非常に重要な役割を担っています。

——これまでの展開において、具体的な例などは。

一九六〇年代、アジアの多くの国々はたいへんな貧困にあえいでいましたが、そこに日本が技術協力の一環として人を派遣することから始め、一方で上下水道や道路、電力などの基礎的なインフラを整備することで、一定の投資環境が形成されました。投資環境が整ったことで、その後、多くの日本企業が東南アジアを中心とするアジアに進出ししました。現地で日本企業が生産活動を行うことで雇用が生まれ、雇用から収入が生まれ、収入から消費が生まれ、消費からマーケットが形成され、マーケットがまた日本企業等からの投資を呼ぶ——、このような好循環が構築されてきた

のです。かつて貧困にあえいでいたアジア各国は成長を遂げ、今や日本にとって大きな市場や投資先となっています。O D Aが、いわば大きなリターンとなって日本に返ってきた好例と言えるでしょう。

もう一つ忘れてはならないのが、この地域が、若干の不確定要素を内包しながらも一定の政治的安定に至ったことです。日本に原油を運ぶ貨物船の八割以上がこの地域の海域を通過するという地理的状況にあって、この地域が政治的・経済的・社会的な安定を比較的保っていることは、わが国の安全保障上、極めて重要です。

このように、アジアの安定と経済的好循環があいまって、日本とアジア、援助国と被援助国とがともに相互良好な状態に高め合う、その実現を図るのが外交ツールとしてのO D Aの役割であり意義なのです。

さらに付け加えれば、援助初期の段階から日本の技術者やボランティアの方々が、現地の人々とともに長年汗をかいてきたことで醸成された信頼関係や友好関係が、その後、有形無形でわが国への支援や協力という形で返ってきています。

あとで詳しくご説明しますが、国際社会における日本への信頼感の高さは統計上も明らかで、とくにA S E A N諸国からの日本に対する信頼が断突で高い。これは非常に重要なことだととらえています。

東日本大震災のときは、O D A対象国を含む多くの国々から、多くの支援が寄せられました。官と民がともに積み重ねてきた支援活動が、いまこうした日本への信頼や謝意となって表れているのだと思います。

「成長を通じた貧困の脱却」を目指す

——経済面での好循環形成、世界の国々との深い信頼関係の構築などがO D Aの成果ですが、日本のO D Aならではの特長は。

援助開始当初は、欧米のモデルを参考にする部分もありましたが、その後の援助には日本独自の理念やスタイルがあるように思われます。

日本のO D Aの基本的な考え方として、現地の自助努力を重視するという点があります。シンブルにたとえますと、困窮している方に魚を提供するのではなく、釣竿を差し上げて魚の釣り方をお教える、ということです。以後その人が自身で継続して魚を釣れるようにする、それが自立への支援であり自助努力を応援することだと考えています。

むろん、飢餓や疾病などで生命の危機に瀕した場合は当座の食料や医薬品を提供すべきですし、そうした援助も行っ

ています。しかし、当面の危機を回避した後は生産活動を持続させ成長につなげていけるよう支援するのが重要だと考えています。同じ目線で相手を見て、ともに汗をかきながら人材を育成していく、これが日本の援助の基本理念です。

もう一つ、経済成長を通じて貧困の脱却に重点を置いている点も特長だと言えるでしょう。国際社会の援助手法も時代に応じて変遷があるのですが、欧米の援助は比較的、貧困の削減に重点を置いています。その点はわれわれも重要だと考えているのですが、貧困の削減を持続的に実現するためにはやはり経済成長が必要だと認識しています。そうした理念のもと、一九六〇年代に日本のO D Aなどでアジアのインフラが整備され、これが契機となって経済発展、そして貧困削減の好循環へとつながりましたので、今後もこ

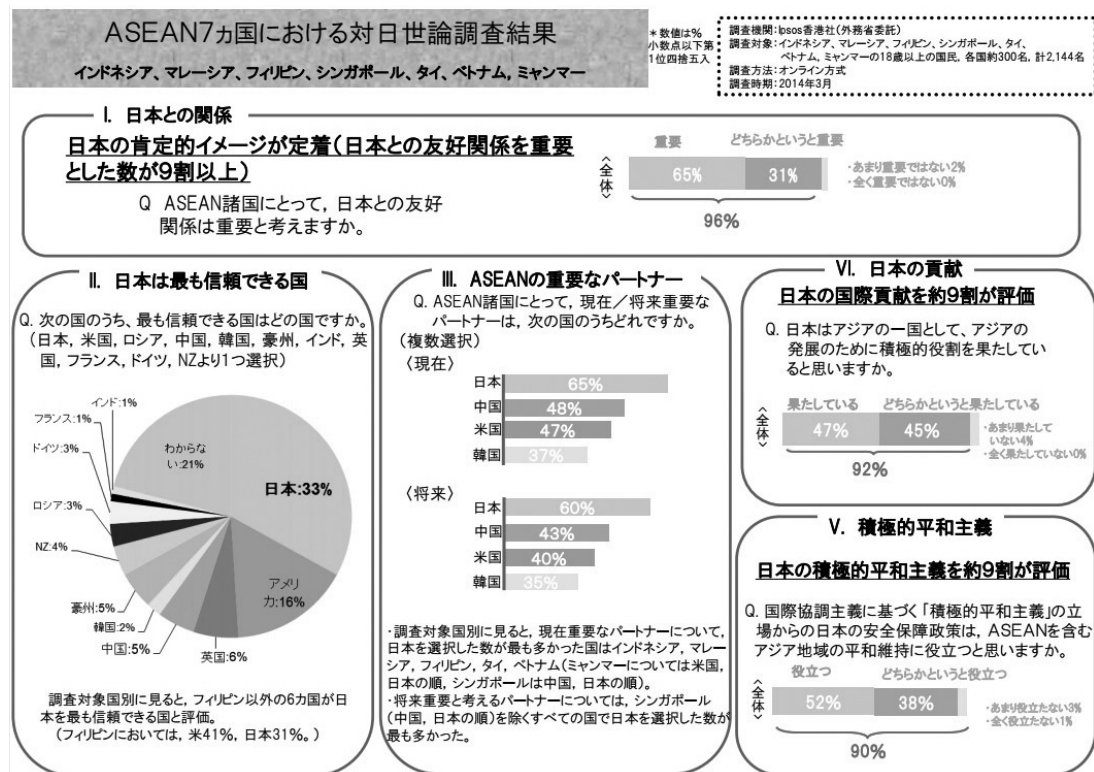
の理念と方式を他の国々も踏襲するべきではないかと考えています。

最後に、日本が掲げている理念が「人間の安全保障」の実

Kimikhiro Ishikane

いしかね きみひろ

昭和33年1月4日生まれ、山口県出身。55年外務公務員採用上級試験合格、56年東京大学法学部第2類卒業、外務省入省。平成11年中近東アフリカ局アフリカ第一課長、13年中東アフリカ局アフリカ第一課長、大臣官房兼内閣事務官福田内閣事務官秘書官事務取扱、15年経済協力局有償資金協力課長、16年在アメリカ合衆国日本国大使館参事官、17年公使、19年国際協力局政策課長、内閣総理大臣秘書官。20年大臣官房総務課長、21年大臣官房参事官兼アジア大洋州局、アジア大洋州局南部アジア部、23年大臣官房審議官兼アジア大洋州局、アジア大洋州局南部アジア部、24年特命全権大使東南アジア諸国連合日本政府代表部在勤、26年1月より国際協力局長。



現です。つまり、マクロ経済的な数字だけをとらえてその国全体の状況を判断するのはなく、被援助国の国民一人ひとりに着目して飢えや災害、犯罪などの恐怖から個人を解放し、その幸福を追求することに主眼を置いてきました。この理念の実践が、前述した日本に対する信頼の構築につながったと自負しています。

——時間をかけて地道に取り組むのが日本のODAの本質のようですね。

これまで九六か国に青年海外協力隊やシニアボランティアなど約四万六〇〇〇人が、また一八〇を超える国と地域に約一三万六五〇〇人の専門家が赴き、現地の人と労苦を共にされてきました。そういった方にお話をうかがってみると、そう簡単にサクセスストーリーにはならないのが現実、とのことでした。やはり、ねばり強く繰り返すこと、その努

力が自立と成長につながる支援の基盤であるようです。

——先ほどの東日本大震災時の支援のように、被援助国からは、多大な感謝が寄せられているのでは。

われわれがよく事例として挙げているのはカンボジアのある橋です。長らく内戦で疲弊していた同国において、無償資金協力でメコン川に架かる橋を建設しました。それまで川を隔てて国土が東西に切断されていましたが、架橋によって首都と地方との間に交通輸送が整備され、カンボジアの社会・経済活動の安定化と、農業生産物の市場経済化が促進されました。現地では、日本語をそのまま使って、橋の名を「きずな橋」と呼び親しんでいて、切手にもなっています。日本がこれまでODAを展開してきた国々において、このような例は枚挙にいとまがありません。

——先ほど、各種統計において、日本に対する各国の信頼や好感度が高いとのこと言葉がありました。

二〇一一年の東日本大震災の後、決して豊かではない国も含めて、世界中から多大な支援が寄せられました。そのとき送られてきた応援メッセージの中には、自分たちが被災したときに日本に助けられたことや、自国の開発を支えてくれた日本への感謝の念に触れるものが数多くありました。こうしたことを、われわれは心に留めておくべきではないかと思っています。



きずな橋

また今年行われたASEAN七か国における対日世論調査では、九割以上の人々が「ASEAN諸国にとって、日本との友好関係が重要」と回答しており、「日本政府の経済・技術協力が役立っている」と答えた人は八九%、日本企業の進出に対しては九五%が「歓迎する」との結果が報告されています。これらの事例は、もちろん政府だけではなく、広い意味で民間の活動も含め、この六〇年間に日本が行ってきた支援が日本への信頼の強化に大きな役割を果たしてきたことの証だと言えるのではないのでしょうか。

世界の潮流——「触媒」としてのODA

——他方、国際社会には絶えず新しい問題が生じ、それに応じたODAのあり方が求められると思います。現在、国際社会が抱える主要な問題は

主にどのような点でしょう。また、こうした課題を踏まえたこれからの援助のあり方についてはいかがですか。

東西冷戦が終結したとき、多くの人々が平和の到来を期待しました。しかし、残念ながら世界ではその後も紛争や内戦が繰り返され、こうしている瞬間もなお中東やアフリカでは深刻な人道危機が発生しています。目の前にある大きな問題に対し、どのような支援を届けるか、これは国際社会が直面する重要な課題となっています。

他方、開発という観点においても新たな課題が浮上しています。先ほど、アジア各国の例を援助に基づく経済成長の成功例と申し上げましたが、つぶさに観察すると、いくつかの課題があると認識しています。南米やアフリカ諸国においても同様ですが、一つの国を取り上げた場合、確かに

マクロ経済の指標は悪くなくても、その数字の下に著しい格差の実態が隠れている場合が少なくありません。しかも、この格差がなかなか正されず、それどころかより広がっているケースもあります。これは、その国・地域の安定性を損なうリスクに発展する可能性があり、長期的な発展を阻害する要因にもなると考えられます。したがって、これらの格差をどう解消していくかが大きな命題です。

加えて、途上国が経済成長の軌道に乗り始めると、急速な発展を遂げることが多く、その過程で環境問題等、様々なひずみが浮上してきます。都市化は経済発展を促進することが多いですが、同時に環境に対して負荷がかかり、各種公害の発生につながることもあります。環境と両立する経済成長、すなわち持続可能な開発をどう実現していくか、実

現に向けた支援はどうあるべきかがこれからクローズアップされると想定されます。

さらに、成長著しいと言われるアジア各国においても、いわゆる「中所得国の罠」をどう打破するかが問われるでしょう。

——「中所得国の罠」、と言いますと。

途上国が経済発展の軌道に乗り始めた当初は、比較的安価な労働力や主に都市部近郊の労働力供給を背景に、活発な投資と新規産業が興ることが多いのですが、成長が一定の段階に到達すると、当然ながら人件費をはじめコストが上昇し、また労働力も無限に供給されるわけではないので、やがて当初の比較優位性が失われて停滞に陥りがちとなります。これが「中所得国の罠」です。そこからもう一段階上にどうステップアップするかが、ある程度の成長を遂げた

途上国が次に直面する課題となります。

こうした国内格差や環境汚染、成長過程における停滞などの問題に加え、やはりその国のガバナンスが適切でないと、所得の正當な分配が困難となり、鬱屈した不満に転じて爆発する恐れがあります。そうすると、結局は政治的安定が失われかねません。これまでに貧困からの脱却・自立をサポートし、経済成長への支援を行ってきたが、これから一定の成長後に生じる新たな課題に対峙する必要も生じてきます。これらの課題の解決が、国際社会が向き合う新たな命題であり、その解決に資する援助が、今後求められる援助のあり方だと言えるでしょう。

——日本もかつて、これらの問題を抱え、乗り越えてきました。

わが国においても格差は重要な問題ですが、それでも他

の国の水準からみると驚くほど均衡性の高い社会です。また、おおよその公害を克服し、省エネ等によるエネルギーの持続的利用でも不断の進展を図ってきました。すなわち、日本は、途上国が直面する各種課題について、解答とは言わないまでも参考にしていただけのような経験・知見をそれなりに有しています。それを提供していくことが今後、日本に求められる援助の一つのあり方だと思えます。

その意味で、日本が世界に先駆けて直面し、やや遅れて東アジアが直面することが現実視されている高齢化の問題にも知見を提供できるのではないのでしょうか。アジアの多くの国は若年層が多く、「人口ボーナス」で経済を押し上げている状態ですが、いずれは高齢化を迎えます。しかも、ある時点から急速に。今わが国が取り組んでいる対策が、や

がてこれらの国々における処方箋になります。課題を克服する、課題に取り組む日本の姿が、途上国における一つのモデルになるのではないのでしょうか。

——そうしますと、国際社会による支援の潮流も、こうした方向に？

経済のグローバル化、途上国のカントリーリスクの低下や資源・一次産品価格の高騰等の背景から、現在、途上国には O D A の約二・五倍もの民間資金が流れるようになっていきます。したがって、いま世界で援助に取り組んでいる方が一様に口をそろえるのは、こうした民間の資金を導入する「触媒」として、O D A を活用したいという点です。どの先進国もみな経済状況は大変厳しいですから、限られた援助予算をどう活用し、民間資金導入の筋道をつけるのかという、O D A の触媒機能に大き

な注目が寄せられています。

こうした流れを受け、最近日本政府は、官民連携による民間投資を途上国の持続的な開発につなげるために、それが人間中心のアプローチで行われるべきであるとの考え方を提唱しています。すなわち、途上国における雇用創出、防災・気候変動・環境問題対策、能力構築などにつながるような「人間中心の投資」を、日本政府としては O D A との連携を通じて推進していく考えです。

途上国のモデルは、日本の地方自治体

——現在、今後の一〇年間を見据えた O D A 大綱の見直しが進められています。現時点でのおおよその柱などはいかがでしょうか。

年内の閣議決定を目指して、鋭意取り組んでいるところです。理念としては、まずは包括性、すなわち経済成長を促し

つつも、その成長の陰で立場

の弱い人々が取り残されないように取り組み、成長の果実をこれらの人々にも等しく享受してもらう必要があります。

次いで持続可能性、地球環境の悪化を認識し、資源の有限性を踏まえ、経済・社会・環境の三つの面で持続可能な開発を実現することが重要です。

三番目は、日本国内においても重要なテーマですが、強靱性です。経済危機や災害、気候変動等、各国が直面する様々な脅威に対して強靱な社会を構築することです。この三つを主要な柱として、国際社会が直面する新たな課題に取り組んでいく所存です。

——手法の面では。

前述した世界の潮流に則り、やはり民間資金導入のための触媒として O D A がどう機能するかが重要になると思います。すなわち、O D A という政策に対し、政府だけでなく

N G O や民間企業をはじめいろいろなプレイヤーが参画する傾向がますます高まっています。現地の状況を熟知した N G O や民間企業の方々と政府が、どのように連携していくかが問われるでしょう。特に近年クローズアップされているのが、地方自治体との連携です。

——なぜ、地方自治体なのでしょう。

前述のとおり、途上国が経済成長する過程で都市化が進み、それに伴い様々なひずみや問題が生じてきます。そして日本は、それらの問題をかなり克服して現在に至りましたが、途上国において問題を解決してきたモデルは、日本という国ではなくむしろ日本の各都市なのです。上下水道の整備、大気汚染や騒音の改善など、現実に都市生活を営む上で地方自治体が蓄積してきた手法は、途上国にとって

非常に貴重なノウハウなのです。政策は確かに中央政府から発せられるものの、それを具体化して住民の生活環境改善に昇華させるのは地方自治体です。

——なるほど、地方自治体には大気や水など個別の分野の解決例が総合的に集約されているということですね。問題を克服した都市のモデルがあると。

近年、注目を集めている事例が北九州モデルです。北九州市は鋳工業生産にともなう煙害に悩んでいましたが、いまでは大気汚染を大幅に改善しました。他の途上国から見ると自分たちが目指すべき格好のモデルになるといわれています。北九州市が実現したプロセスを自分たちの都市に適用したいという途上国のニーズを、日本の O D A がお手伝いするという構図です。私も以前、A S E A N のあるシン

第二位（いずれも二〇一三年）。他方、対GNI比をみると、国際目標である〇・七％には及ばず、〇・二三％（DAC加盟国二三か国中一八位）にとどまっているのが現状です。

しかし、援助の最も基本的なニーズ、すなわち貧困や紛争等で生命の危機に瀕した状態からの脱却という観点に照らしますと、今なお中央アジア、スーダン、ソマリアなどのアフリカ各国、また中東におけるシリア、イラク、パレスチナ地域等々においては文字通り危機が眼前にあるわけです。したがって国際社会の責任ある一員として、これら人道支援は今後もしっかりと実施していく必要があります。

また、二〇一一年に、世界全体が克服すべき問題としてミレニアム開発目標（MDGs）が掲げられ、貧困の削減が求められました。以後、現在まで東アジアでは着実に貧困層が

減少しましたが、南アジアではほとんど変わらず、アフリカではベースとなる人口増の影響もあり残念ながらむしろ増えていきます。今なお、われわれが直面する問題の解決は容易ではないと言わざるを得ません。

ある国が一定の開発水準に達し、ODAの供与が減っていく、ということになればそれはわれわれの援助が成功した証左であると言えます。しかし、それらの国々も、前述のように一定水準に達すればまた新たな難しい課題を抱えることもあります。これらを乗り越えていかないと、われわれが外交上求める安定と良好な国際関係は維持できないかもしれません。これ乗り越えるためには、もちろん資金や知恵も必要ですが、それ以上に、わが国が蓄積してきた経験の共有、人材育成のお手伝いなどが求められ、引き

続き注力していくべき施策といえます。

予算は確かに重要ですが、何よりも施策を通じて得られた成果を、国民の皆さまに身近に感じて頂かないと、やはりODAに対するご理解とご支援は得られません。それを身近に感じていただくためには、われわれが、ODAの意義、役割、成果について今まで以上にしっかりと説明していかねばならないと深く認識しています。現在、ODA六〇周年を記念してロゴマークを作成し、全国から広く国際協力関連のイベントを記念事業として申請していただき、イベントカレンダーに集約するなど、国際協力の輪を広げています。一人でも多くの方に、国際協力、開発援助に関心を持っていただきたいと考えています。

最後に、地方自治体、民間事業者に対するメッセージなどございましたら。

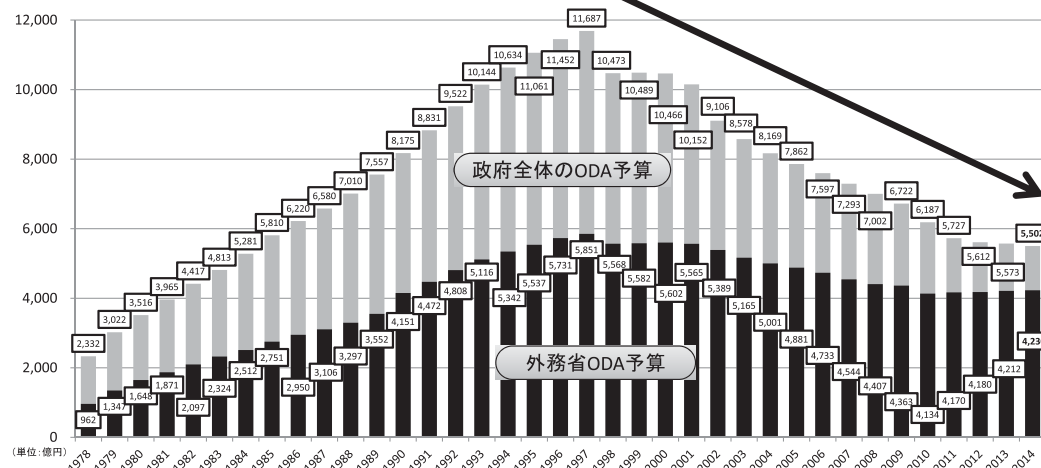
日本の自治体が培ってきた都市環境・生活向上のノウハウ、経験をぜひ、世界で活用していただきたく、われわれもご協力していくつもりです。

また、企業規模を問わず優れた技術を有し、これまで途上国に投資された日本企業は、概して非常に丁寧に現地に溶け込み経済発展の基盤を築いてこられました。こうした日本企業の良き伝統とわれわれ政府の方策とを上手く組み合わせ、今後もより良い援助を実施していきたい。とくに、中小企業が有する優秀できめ細やかな技術力、これは海外においても今後ますます有用になると考えられますので、われわれもこれを支援し、途上国の成長と日本国内の地方及び中小企業活性化の両立を実現していければと思います。

今後の活動に期待しております。本日は有難うございました。

（参考資料）

日本のODA予算（一般会計当初予算）の推移（1978年度-2014年度）



- ODA当初予算は平成9年度(1997年度)をピークに約半減(▲53%)。
平成9年度 1兆1,687億円 → 平成26年度 5,502億円
- 外務省ODA予算は4年連続で微増。
平成23年度 4,170億円
平成24年度 4,180億円
平成25年度 4,212億円
平成26年度 4,230億円(対前年度比 +18億円, +0.4%)

ODAについてさらなる理解を求む

ポジウムに参加したのですが、そのとき北九州市の職員の方が出席して説明されました。一九六〇年代の同市の川と空、そして現在の川と空の写真を対比されたのですが、そのコントラストの明確なこと、これには聴講された方々が一様に刮目していたことが今でも印象に残っています。

基本的な理念を明確化しつつ、様々な連携を強化する等々、こうした取り組みがこれからのODAの一つの指針になると考えられます。また、地方自治体がモデルとして海外進出を図れば、実際に都市環境の改善にノウハウを有する民間企業、高度な技術を有した数多くの中小企業とともに進出するため、途上国の成長に協力しながら地元も元気になることも期待できます。

確かに、財政状況が苦境にある地方自治体においても活性化のために途上国のモデルとなるのはたいへん有効な方策だと思います。とはいえ、財政状況が芳しくないからこそ、対外的なODAの予算を、国内施策に振り向けるべきでは、との声もあります。実際のところ、ODA関連の予算は厳しい財政状況を受けて、漸減傾向にあると聞きました。

大きな流れとして、政府全体のODA予算は、一九九七年度（平成九年度）をピークに約半減しており、平成二十六年予算は政府全体で五五〇二億円。外務省のODA予算は、四二三〇億円で、ここ最近四年連続でわずかながら増加するにとどまっています。国際比較においては予算額ではなく実績額が用いられるのですが、純額ベースでは世界第四位、総額ベースでは世界