

第1章 新たなパートナーシップ



モザンビーク「ナカラ回廊農業開発研究能力向上プロジェクト」農業試験場で、試験栽培中のキャッサバを示す研究所職員。ブラジルの農業技術や知識・経験をアフリカ諸国に移転する目的で、モザンビークに対して日本・ブラジルによる農業開発支援を実施している(写真提供:谷本美加/JICA)

第1節 新興国の台頭とODA

近年、「新興ドナー（援助国）」と呼ばれる国々の影響力がますます大きくなってきています。新興ドナーの中には、中国、インド、ブラジルなど急速な経済成長をとげ、インフラ整備等の経済分野を中心とした支援を「南南協力」（開発途上国同士の協力、26ページ参照）として実施している国、チェコ、ポーランド、ハンガリーなど、EU加盟を機にODA供与国に転じ、OECD開発援助委員会（DAC）^{注1}の活動にも積極的に参加している中東欧諸国、サウジアラビア、クウェート、アラブ首長

国連邦など、豊かなオイルマネーにより援助を行うアラブ諸国等があり、その援助のあり方は様々です。

新興ドナーの台頭は、開発資金の構成にも大きな変化をもたらしています。DACの推計によると、これら新興ドナーの2008年の援助額は120～140億ドルにのぼります。この額は、同年のDAC加盟国のODA総額の9～10パーセントにも相当します。また、新興ドナーの中には、サウジアラビアのように、多くのDAC加盟国よりも大規模な援助を供与している国もあります。

注1： 経済協力開発機構 OECD：Organisation for Economic Co-operation and Development
開発援助委員会 DAC：Development Assistance Committee

図表 II-1 主要非DACメンバー国の援助実績(推定値を含む)

(単位:百万ドル)

	国・地域	援助実績	年	出典
1	ブラジル	437.0	2007	DAC開発協力報告書(ブラジル当局による推定値)
2	中国	3,000.0	2008	D. Brautigamによる推定
3	インド	610.0	2008/9	インド外務省年次報告書
4	ロシア	200.0	2008	ロシア連邦政府の発言(2010年4月のDAC上級会合)
5	南アフリカ	109.0	2008/9	南アフリカ財務省資料による推定
6	チェコ*	249.2	2008	OECD-DAC統計
7	ハンガリー*	106.9	2008	OECD-DAC統計
8	ポーランド*	372.4	2008	OECD-DAC統計
9	ルーマニア	122.9	2008	OECD-DAC統計
10	イスラエル	137.9	2008	OECD-DAC統計
11	トルコ*	780.4	2008	OECD-DAC統計
12	台湾	435.2	2008	OECD-DAC統計
13	タイ	178.5	2008	OECD-DAC統計
14	クウェート	283.2	2008	OECD-DAC統計
15	サウジアラビア	5,564.1	2008	OECD-DAC統計

※OECDメンバー国
DACに報告のあった供与国については、1億ドル以上供与した国のみを記載
中国の推定値は譲許的ローン、債務救済を含む金額
OECD資料”Beyond the DAC-The Welcome Role of Other Providers of Development Co-operation”より

新興ドナーを中心に、開発に携わる国が増えると、被援助国にとっては、開発資金と援助の選択肢の増加や多様化につながります。これは国際社会全体として開発を促進していくためには歓迎すべきことです。日本が被援助国から援助国へ成長した経験を持つように、多くの新興ドナーは、自国の発展の歴史と経験を持っており、それを自ら行う援助に活用していくことに積極的です。

同時に、新興ドナーによる援助がそれぞれ独自のやり方で行われるのではなく、これまで国際社会により、実践されてきた援助実施の手続きやルール等に沿って行われることが、援助を受ける側の途上国に過剰な負担をかけないためにも重要になります。そのため、新興ドナーに対し、協力を働きかけていく必要があります。伝統的ドナーと新興ドナーが自らの知識と経験を共有し、協力して援助を実施していくことが、途上国の開発には不可欠です。今後ミレニアム開発目標(MDGs)をはじめとする国際社会の共通目標の達成に向けて、新興ドナー、市民社会、民間企業等の開発援助における多様な関係者を含んだ幅広い協力関係をつくっていくことが求められています。

現在、様々な国際会議において、新興ドナーとの協力の推進が議論されています。2010年11月に、中国、インド、ブラ

ジル、サウジアラビア等の新興ドナーが参加したG20ソウル・サミット(韓国)で、「共有された成長のためのソウル開発合意」および「開発に関する複数年行動計画」がまとめられました。またDACでは、2011年4月のシニア・レベル会合において「国際開発協力における新たなパートナーシップに関するDACステートメント」が採択されました。2011年11月には、韓国・釜山において「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」が開催されました。このフォーラムにおいて新興ドナーが、国際社会共通の利益や地球規模の課題に取り組むため、新たな協力の枠組みに参加したことは大きな進展です。今後、新興国とも協力して釜山での合意を着実に実施していくことが重要です。(援助効果向上については144ページ参照)



韓国・釜山で行われた「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」にて発言する中野譲外務大臣政務官

新興ドナー（援助国）による援助を途上国の開発に効果的につなげていくためには、政策面および実施面の両方で新興ドナーとの連携を強化することがたいへん重要です。日本は、開発を取り巻く環境の変化を踏まえ、台頭する新興ドナーとの連携強化のため、セミナー、研修、対話等の様々な取組を行っています。

1. ドナーになるための支援

たとえば、2010年に中東欧諸国に対し、東京およびハンガリーでドナーになるための支援を目的としたセミナーを行いました。また、中国の援助関係者に対する研修を日本で実施しました。いずれも、近年新興ドナーとして重要性を増している国々に対し、能力

強化やオーナーシップ（開発途上国の主体的取組）を重視する日本の援助政策や援助体制、援助の効果向上に向けた取組等につき、理解を促す機会となりました。

2. 国際社会における対話

また、日本は援助に関する様々な会合への新興ドナーの参加を促し、対話を進めています。2011年6月には東京で、アジア開発フォーラムを開催し、アジアの経験を踏まえた開発援助のあり方について議論を深めました。同じく6月に東京で開催されたMDGsフォ

ローアップ会合には、中国、インド、ブラジル、南アフリカ等の新興国が参加し、開発に携わるすべての関係国・機関が世界の貧困を削減する手段を持っており、前進のための行動を起こす責任があることを確認しました。

3. 三角協力

新興国がドナーとなるための支援、国際援助協調枠組みへの参加に向けた支援のほか、日本は、これらの新興国が途上国に対し協力を展開すること（南南協力）を、三角協力（26ページ参照）として技術・資金面で支援しています。南南協力自体は比較的歴史の長い協力形態で、1978年9月にブエノスアイレス（アルゼンチン）で国連が開催した南南協力に関する会合の成果文書である「ブエノスアイレス行動計画」にまで遡ります。しかし、日本はそれに先立つ1975年に既にタイとラオス間の協力を支援して以来、多くの協力実績を重ねてきている三角協力の先駆的存在です。

三角協力の意義として、まず社会・経済環境や開発段階の類似性や、文化・言語の親和性を活かして、援助を受ける側に適した開発の選択肢を提示できることが挙げられます。これは援助受入国での援助の効果を高めるためには有効です。

第二に、援助実施国（新興国）にとっては、日本の支援を得ながら第三国に協力を展開することで、支援の知識・経験を吸収しながら援助国としての自立を目指すことができます。これは新興国にとっても助けになります。

第三に、日本にとって役立つ点として、日本の協力成果を第三国に普及できることが挙げられます。特定の国への援助の成果を他国にも拡大できること、また、同じ量の資源投入でより大規模な効果を与える援助を行える等の利点もあります。

このように、新興国との連携、特に三角協力の意義は大きなものです。現在、日本は12か国の南南協力供与国と「パートナーシップ・プログラム」*を締結し、南南協力支援、援助実施能力強化のための協力を包括的に実施しています。

三角協力の最近の事例として、「ザンビア投資促進



アフリカ諸国の中小企業振興のため、マレーシア標準工業研究所と協力して、研修を行う(写真提供:菅原アラセ/JICA)

プロジェクト「トライアングル・オブ・ホープー」、「モザンビーク熱帯サバンナ農業開発協力」が挙げられます。前者では、プロジェクト運営管理等を担当する日本人専門家、マレーシア人のコンサルタント(援助の現場において現地政府や地域住民と協力して援助実施の手助けをする専門家)、ザンビアの現地コンサルタントが協力し、国内外からの直接投資の促進と投資家に好ましい環境整備を目標として、2009年8月から2012年8月まで協力を実施しています。具体的には、ザンビア開発庁職員に対する研修や投資環境改善に関する政策・規制枠組みの改善、12分野で投資を呼び込むための計画策定、そして民間セクターとの関係構築による投資環境の改善などに取り組んでいます。

また後者では、環境保全に配慮した持続可能な農業開発モデルの構築、市場を意識した競争力のある

農業・農村・地域開発の促進を目的に、2009年から協力を開始しました。この事業では、不毛な半砂漠地域と呼ばれたブラジルのセラード地帯を、日本とブラジルとの協力により、大農業地帯に変貌させた1970年代から20年にわたる経験をモザンビークで活かすことを目的としています。具体的にはセラード農業開発を通じて蓄積された土地改良技術や農業の生産性向上に関する技術移転を行っています。

日本はかつて途上国に行った協力の第三国への活用や、開発段階の類似性を活かした効果的な協力の実施、新興国がドナーとなるための支援などを積極的に行ってきました。今後も引き続き、南南協力供与側のオーナーシップの強化や、さらなる開発効果の発現を目指し、新興国との連携を進めていきたいと考えています。

用語解説

* パートナーシップ・プログラム

日本の協力を受けて、ある程度の発展段階に達した国が日本と共同で、より開発程度の低い近隣国や、言語、歴史、文化等が似通った国や地域に対して技術協力を実施する枠組み。1994年にシンガポールとの間で締結した枠組みをはじめ、現在までに12か国(シンガポール、タイ、フィリピン、インドネシア、チリ、ブラジル、アルゼンチン、メキシコ、エジプト、チュニジア、モロッコ、ヨルダン)と締結している。

Keyword 1 南南協力と三角協力

南南協力とは、開発における途上国間の協力のことをいいます。ある分野で開発の進んでいる国が別の途上国の開発を支援することです。開発の進んだ国の多くが北半球にあり、途上国の多くが南半球にあることから、先進国と途上国の間の経済的格差の問題を「南北問題」と呼びますが、南南協力は途上国(南)同士間の協力であることから、このように呼んでいます。

南南協力では、多くの場合、援助する側の途上国に能力上の制約(資金が足りないなど)があります。そうした場合に、先進国から、この協力に対して、技術、資金、援助の経験・知識などを補うことがあります。これが途上国間の協力で先進国(北)も参加する「北・南・南」による「三角協力」と呼ばれるものです。

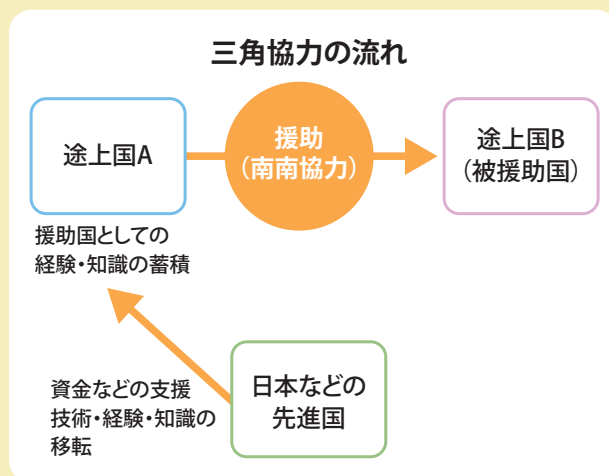
三角協力における国の関係を、たとえば、援助する側の途上国をA国、援助を受ける側の途上国をB国、そしてA国からB国への援助を支援する先進諸国(日本など)により表したものが右の図になります。

具体的には、新たにB国に援助を行おうとする途上国のA国は、自国の資金や人材、A国で培われた技術や経験・知識をB国に援助する際に活用できます。しかし、A国自身もまだ先進国から支援されている立場であり、B国への援助に意欲を持っていても、必ずしも資金や人材、援助の経験が十分ではないことがあります。そこで、三角協力により、新しい援助国であるA国のこうした取組を先進国や国際機関が手助けしようというのです。

近隣にある途上国同士では、一般的に言語や文化、気候などが似通っている点が多くあります。途上国の中に日本などの先進国から移転された技術が現地に適した形で定着している場合(途上国A)、そうした国から類似した別の途上国(途上国B)に南南協力が行われると、現地に適合した技術の移転が円滑に行われることとなります。さらに、このA国からB国への援助を日本などの先進国が支援すると、日本がB国(被援助国)に直接援助する場合に比べて経費を低く抑えることができ、かつ、自国の技術がA国だけでなく、B国にも活かされ、

結果的により多くの途上国の開発に貢献することができます。A国にとっても、南南協力に取り組むことは、これまでの与えられる側から与える側に立つことになり、援助国としての経験、知識、能力、が蓄積するばかりでなく、自国の発展に対して大きな自信を得ることにもつながります。

日本は、戦後、自らが援助を受ける側から主要な援助国へと歩んできた歴史と経験を持っています。そこから得た教訓として、南南協力支援を有効な協力手段と考えており、これに最も積極的に取り組んでいる援助国の一つです。ODA大綱の中でも、日本は「アジアなどにおけるより開発の進んだ途上国と連携して、南南協力を積極的に推進する」と謳っています。



モロッコにおける「三角協力」日本の円借款で道路建設保守管理のための施設が作られ、技術協力でモロッコに指導を行った。現在は周辺アフリカ諸国の技術者を招いて研修を実施している(写真提供:久野真一/JICA)

第3節

重要性を増す開発の新たな担い手

開発途上国の開発ニーズはたいへん大きく、かつ、多様です。これに対応するには、ODAなどの政府の支援だけでは不十分です。NGOや民間企業、民間財団などの開発の新たな担い手の参加を促し、その「人」、「資金」、「知識」等を活用していくことが必要になっています。たとえば、途上国への資金流入に占める民間資金の割合は6～7割に達しているといわれていることから、途上国の開発に政府以外の担い手の占める役割が、大きくなっていることがうかがえます。

こうした開発の新たな担い手の活動を促すことで、より効果的、効率的に開発を進めることが可能となります。そのためには、ODAを活用して新たな担い手の活動の障壁を取り除いたり、ODAによる援助と新たな担い手の活動の連携や補完関係の構築が重要になります。他の担い手との間で、プログラム・アプローチ（39ページ図版参照）等を通じて戦略化を進める政府の援助方針を共有したり、開発に関する有益な知識・経験等を交換できるような、互いに役立つことのできる関係を結ぶことが有効です。日本政府として、様々な担

い手との対話を強化する一方、具体的な連携案件の形成などを通じて、そうした新たな連携を積極的に進めています。

たとえば、日本は円借款を活用し、民間財団であるビル&メリンダ・ゲイツ財団と連携した革新的な形態で、パキスタンのポリオ撲滅を支援しています。この事業は、パキスタンにおけるポリオ撲滅に向けたワクチンやワクチン接種キャンペーンにかかる費用等を円借款で支援するものですが、通常の円借款とは異なり、パキスタン政府による一定の事業成果を達成した際、ビル&メリンダ・ゲイツ財団がパキスタン政府に代わり、円借款債務の返済を行うというものです。長年にわたるパキスタンへのポリオ撲滅支援を通じて蓄積された日本の知識・経験と円借款資金とが呼び水となって、ビル&メリンダ・ゲイツ財団からの新たな資金を同国に動員することが可能となり、国際的な課題であるポリオ撲滅に向けた取組がますます加速するものと見込まれています。（次ページの「民間資金との連携」参照）



パキスタンのポリオ撲滅を支援する目的で、1996年から無償資金協力で、ポリオワクチンおよび接種に必要な資金協力を実施。感染症対策の日本人専門家が子どもに経口ワクチンを投与している（写真提供：JICA）

Keyword 2 民間資金との連携

パキスタンに対する円借款「ポリオ撲滅計画」(2011年8月交換公文署名。49億9,300万円)は、日本のODAと民間財団との連携による画期的な案件です。

パキスタンは、アフガニスタン、ナイジェリアと並ぶポリオ常在流行国(ポリオが過去に一度も撲滅されたことのない国)の一つです。2010年には、洪水被災に伴う大規模な人口移動が一因となって感染が拡大し、症例数は144人に増加しました。これは、2010年の全世界における報告例1,290件の約11.2%を占めます。

パキスタン政府はポリオ根絶のため、定期予防接種活動に加え、ワクチンの全国一斉接種であるポリオ撲滅キャンペーンを実施しています。また、2011年1月には、特にポリオ撲滅に焦点を当てた国家計画を発表しました。

日本は、これまで15年間にわたりUNICEFと連携して無償資金協力によりポリオ対策に必要なワクチンを供与し、また技術協力により定期予防接種活動の拡大を支援するなど、パキスタン政府の努力を支援してきました。しかしながら、前述の洪水等の影響もあってパキスタン政府の取組は難航しています。そこで日本は、同じくポリオ撲滅に取り組んでいるビル&メリнда・ゲイツ財団(マイクロソフト創設者ビル・ゲイツ氏とその配偶者により設立された民間の慈善基金団体(以下ゲイツ財団))と協議を重ね、同財団と連携して円借款を供与することにしました。

パキスタン国内のポリオ撲滅キャンペーンに必要なワクチンの調達およびワクチン投与のための活動費用を約2年間にわたって支援するというものです。

今回の円借款では、高いワクチン接種率などの一定の目標が達成されたことが確認された段階で、円借款の債務全額について、ゲイツ財団がパキスタン政府に代わり日本に返済することになっています。目標が達成されれば、パキスタン政府には返済の必要なくなる仕組みとすることで、パキスタン政府からはポリオ撲滅に向けたより一層大きな努力を引き出すことができます。また、最終的にパキスタン政府に債務負担を課すことなく資金規模の大きな支援を行うことが可能になります。今回の事業は、ゲイツ財団を含め、世界銀行(ポリオ・ワクチン調達のみを支援)との協調融資、UNICEFおよびWHOとのワクチン調達・キャンペーン実施での連携など、多種多様な開発パートナーとの連携により実施される点においても新たな、そして意義深い試みとなっています。

このゲイツ財団との連携のように、日本政府が持つ途上国政府との緊密なネットワークや援助の現場で得た経験・知見と、新たな援助の担い手である民間セクターがもつ高い技術・資金力や政策提言能力を融合することにより、今後、開発に向けた努力が広範囲にわたって効果を現し、展開していくことが強く期待されています。



日米でテレビ会議を通じて行われた調印式での緒方JICA理事長とゲイツ財団共同議長(写真提供:JICA)

また、NGOとの連携の一環として、ラオスでは、ODAとNGO、そして民間企業の三者が協力して、農村部の貧困削減に取り組んでいます。ここでは、日本NGO連携無償資金協力を使って、特定非営利活動法人日本地雷処理を支援する会(JMAS)^{注2}が不発弾探査・除去を行う一方で、株式会社ツムラが不発弾が除去された農地で生薬の栽培を行っています。これらは、農民の安全確保と貧困削減、さらには地域の経済発展に貢献することが期待されています。

加えて、日本は潜在性を持った新たな開発の担い手の参加を促す取組も強化しています。すぐれた技術や知識・経験を持ち、海外展開に関心を持つ民間組織などの開発への参加を促すため、民間からの提案に基づく2種類の協力準備調査を実施しています。官民連携(PPP)^{*注3}インフラの形成に関する協力準備調査では、民間企業の意見をインフラ案件の形成の早期段階から取り上げて、政府では把握し切れない開発ニーズに対応するとともに、官民の最適な役割分担を検討し、途上国政府に提案します。円借款を含むODAによる相手国政府の公共部門への支援を想定したこの調査では、2011年にはインドネシアやベトナム等の8案件を採択しました。PPPによるインフラ整備の推進が望まれています。

さらに、開発途上国の課題解決の新たな手法としてBOPビジネス^{*注4}が最近注目されています。このBOPビジネスへの参加を目指す民間の担い手との連携促進を目的とした協力準備調査では、提案を行った法人(民間企業やNGOなど)のBOPビジネスのモデル策定を支援し、またODAとの連携についての提案を求めることで、日本企業やNGO等の途上国のBOPビジネス分野への参加を後押しするとともに、BOPビジネスにおける民間とODAの連携についても支援を



ラオスでの日本政府、民間企業(ツムラ)、NGO(JMAS)のODA連携案件である不発弾処理事業の開始式典

進めていきます。

また、外務省は、2011年6月に、ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた官民連携を促進するための枠組みとして、「MDGs官民連携ネットワーク」を立ち上げました。同ネットワークでは、途上国の開発ニーズ、MDGs達成に貢献する民間企業の取組、途上国の現場で開発支援を行う際に必要とされる情報の発信などを行っています。

開発の分野は非常に幅広く、また開発の新たな担い手も多種多様です。それぞれの分野において技術や知見を有する担い手と新たな連携を試み、ODAだけでは対応できない開発問題に取り組んでいくためにも、今後も積極的に開発の新たな協力関係の構築に取り組みます。また、援助を行う側だけでなく、ODAの主な受け手となる途上国政府も民間企業をはじめとした公的部門以外の資金などのリソース(資源)を開発に活用することへの関心を高めています。開発の新たな担い手との協力関係の中に、途上国政府も巻き込んでいくことで、さらなる開発の進展を実現することが求められています。

用語解説

***官民連携(PPP)**

官と民が連携して事業を行う新しい官民協力の方法。民間企業の意見を案件形成から取り入れて、基礎インフラはODAで整備し、投資や運営・維持管理を民間で行うといったように、官民で役割分担し、民間の技術や知識・経験、資金を活用し、より効率的・効果的な事業を目指す。協力準備調査の事例：上下水道、空港建設、高速道路、鉄道など。

***BOPビジネス**

途上国の低所得層*を対象にした社会的な課題に役立つことが期待されるビジネス。世界人口の約7割、約40億人を占めるといわれ、潜在的な成長市場として注目されている。低所得者層を消費者、生産者、販売者として、持続可能な、現地における様々な社会的課題の解決に役立つことが期待される。事例：洗剤やシャンプーなどの衛生商品、水質浄化剤、栄養食品、殺虫剤を練り込んだ蚊帳、浄水装置、太陽光発電など。

*低所得層：1人当たりの年間所得が購買力平価で3,000ドル以下の層。購買力平価とは物価水準の差を除去することによって、異なる通貨の購買力を等しくしたもの

注2：日本地雷処理を支援する会 JMAS: Japan Mine Action Service

注3：官民連携 PPP: Public-Private Partnership

注4：開発途上国・地域の低所得層 BOP: Base Of the Pyramid