

# 変わりつつある国際環境の下でのODAの役割



ベトナムで建設中のサイゴン東西ハイウェイのトンネルを眼下に望むホーチミン市街  
(写真：永武ひかる/JICA)

## 第1節 グローバル経済の中の途上国とODA

日本が開発途上国に対する技術協力を開始してから、2014年10月で60周年を迎えます。これまでに日本は169か国、21地域に対する二国間支援に加え、世界銀行やアジア開発銀行(ADB)<sup>〈注1〉</sup>などの国際開発金融機関、国連開発計画(UNDP)<sup>〈注2〉</sup>、国連教育科学文化機関(UNESCO)<sup>〈注3〉</sup>、国連児童基金(UNICEF)<sup>〈注4〉</sup>、世界保健機関(WHO)<sup>〈注5〉</sup>、世界食糧計画(WFP)<sup>〈注6〉</sup>、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)<sup>〈注7〉</sup>などの国連機関に対する拠出を通じた支援を行ってきています。

日本の行ってきたこうした支援は世界から、途上国から、どのように受け止められているのでしょうか。英国の公共放送BBCは毎年「世界に良い影響／悪い影響を与えている国」を調べる世界世論調査を行っていますが、日本は毎年「世界に良い影響を与えている国」の上位を占めています。最近では2008年と2012年に第1位になりました。こうした日本に対する高評価の背景には、日本がこれまで行ってきたODAなどの国際協力が大きく貢献しています。また、日本が多くの

注1 アジア開発銀行 ADB: Asian Development Bank

注2 国連開発計画 UNDP: United Nations Development Programme

注3 国連教育科学文化機関 UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

注4 国連児童基金 UNICEF: United Nations Children's Fund

注5 世界保健機関 WHO: World Health Organization

注6 世界食糧計画 WFP: World Food Programme

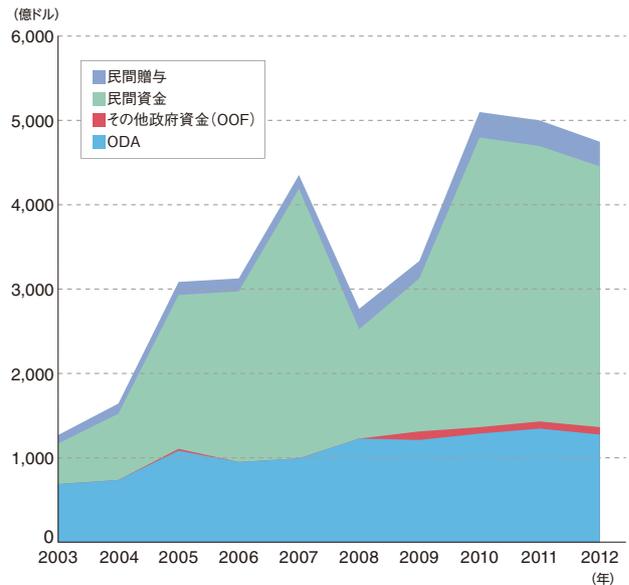
注7 国連難民高等弁務官事務所 UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

ODA を供与してきている ASEAN<sup>アセアン</sup> 主要6か国における 2008 年の対日世論調査では、92% の人たちが日本の ODA が自分たちの国の開発に役立っていると評価し、93% の人が日本を信頼のできる友好国と考えています。2011 年の東日本大震災の後に世界中から送られてきた応援メッセージの中にも、自分たちが被災したときに日本に助けてもらったこと、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。こうしたことは、この 60 年間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証<sup>あか</sup>しといえます。

その一方で、現在および将来の日本の ODA のあり方を考える際には、日本を取り巻く国際環境が近年大きく変化してきていることに留意しなければなりません。一つには、政治安全保障上の環境の変化が挙げられます。世界各地で民主的な体制を求める民衆の声が高まる中で、日本は、自由、民主主義、法の支配といった普遍的価値に基づく国際秩序の形成に向け、一層の戦略的な外交を展開していくことが求められています。ODA はそのための最も重要な手段の一つです。ODA を通じて普遍的価値や戦略的利益を共有する国、民主化・国民和解を進めている国への支援を強めていくことで、そうした好ましい動きを促進、助長することができます。

経済開発面での国際環境の変化も著しいものがあります。2000 年代初頭までは、民間資金の流入が期待できず、自国の開発のほとんどを ODA に依存しなければならぬ国々がアフリカ諸国を中心に多くありました。しかし、その後の世界の政治、経済状況の変化により、このような事情は一変しました。内戦やクーデターが減少し、政治・治安情勢が改善するとともに、経済のグローバル化が進展する中で、資源価格や一次産品価格の高騰等を背景に、多くの途上国が新たな投資先・市場として注目を浴び、これらの国々には ODA を上回る規模の民間資金が集まるようになりました。グラフ「先進国から途上国への資金フロー(名目値)」に示すとおり、2012 年には ODA の約 2.5 倍の民間資金が途上国に流入しています。ODA に加えて民間資金が新たな原動力となって、これら途上国は世界経済を

### 先進国から途上国への資金フロー(名目値)



出典：DAC統計 (DAC Statistics on OECD.STAT)  
名目値：為替・物価変動による調整をしない値

けん引する目覚ましい経済成長を遂げています。これまで貧困に苦しんできたアフリカでも、年5%を超える成長を達成する国々が次々と登場しました。こうした状況を背景に、2013年6月に横浜で開催された第5回アフリカ開発会議(TICAD V)<sup>(注8)</sup>においては、貿易・投資を通じた民間資金主導による成長を国家目標に掲げ、日本企業に自国への投資の増大を求めるアフリカ諸国首脳の声が相次ぎました。

また、中国、インド、ブラジル等のいわゆる新興国が目覚ましい経済成長を遂げ、世界における存在感を増しています。これらの国々では、貿易・投資を通じた経済成長により、国内の貧困が大幅に減少し、ミレニアム開発目標(MDGs)<sup>(注9)</sup>の達成に大きく貢献しました。こうした国々は開発のための資金を供与する立場となり、近年その供与額を飛躍的に増大させています。

そうした状況の一方で、世界の多様化、多極化がますます進行していることにも目を向ける必要があります。MDGsの多くを達成する途上国がある一方で、目標達成に十分な進展が見られない国々も未だ数多くあります。これらは、地域紛争や内戦等の事情により開発が立ち後れ、引き続き ODA に依存せざるを得ない

注8 アフリカ開発会議 TICAD: Tokyo International Conference on African Development  
注9 ミレニアム開発目標 MDGs: Millennium Development Goals

国々です。また、ミャンマーをはじめとして、民主的な国づくりに努力する国もあります。民主化を推し進め、開かれた経済の下で成長を志向するこうした国々では、ODAによる開発協力の大きなニーズが存在するだけでなく、投資環境も急速に改善しており、今後の民間投資の増大を通じた飛躍的な経済成長が期待されています。その一方で、順調な経済成長を遂げている国の中でも、国内格差の拡大により依然として深刻な貧困問題が存在しています。これらの国々が抱える困難にも支援の手を差し伸べることが必要です。

グローバル化の進展は、また、世界経済の一体化と相互依存を加速させています。この点もこれからのODAの役割を考える上でたいへん重要な要素です。世界各地のあらゆるリスクが世界経済全体に大きな影響を与える時代となっています。このことは、リーマンショックや欧州債務危機といった先進国発のリスクに限りません。投資マネーが途上国にも広く波及している現在、地域紛争やテロの脅威といった地政学的リ



エチオピア・ソド コトソフェラケベレの子どもたち (写真：今村健志朗/JICA)

スク、国家信用にかかわるソブリンリスクといった途上国発のリスクも世界経済全体に直ちに波及します。日本および世界全体にとって、世界におけるどんな局所的なリスクも、もはや「対岸の火事」とはいえない状況になっているといっても過言ではありません。

このように変化する国際環境の中で、日本のODAに求められる役割も質的に変化しています。

第一に、開発途上国において持続可能な成長を達成する上で、民間資金の役割が重視されるのに伴い、近年、民間資金を呼び込むための触媒的役割や環境整備のためのODAの役割に期待が高まっています。途上国への直接投資の増加は、途上国への技術・ノウハウの移転、さらに途上国での雇用増加や所得増大につながります。日本としては、途上国の現地企業の活力を引き出すことを通じて、途上国の持続的な経済成長を後押ししたいと考えています。具体的には、途上国のビジネス環境整備につながるインフラ整備、途上国の産業人材の育成、BOPビジネス<sup>(注10)</sup>支援等の官民連携などの取組を一層強化していく考えです。このような成長の側面を重視したODAのあり方は、日本が従来から推し進めてきた途上国への開発協力の理念と軌を一にするものです。

第二に、世界の多様化・多極化に伴い、ODAに求められる役割も多様化しています。民間資金の流入が期待できない国々に対しては、貧困削減により強い焦点を当て、人づくりのための技術協力など、人間の安全保障の理念に基づいた開発協力を展開していくことが、引き続き重要です。こうした国々が抱える課題の多くは、地域紛争や、感染症、気候変動といった地球規模問題など、日本を含む世界全体が影響を被りかねないものでもあります。こうした分野へ日本が積極的に取り組むことは、国際社会における日本への信頼と存在感の強化にもつながります。また、民主的な国づくりに努力する国々をODAで支援することは、自由や民主主義といった普遍的価値に沿った国際秩序形成を促し、自由で豊かな国際社会の実現に大いに貢献することが期待されます。

第三に、世界経済の一体性と相互依存が高まる中、途上国の問題はもはや途上国だけのものではなく、なっています。実際に、途上国発の要因により先進国経済が恩恵を受けたり、逆に負の影響を被ったりする場面

注10 BOPビジネスについては、150-151ページを参照

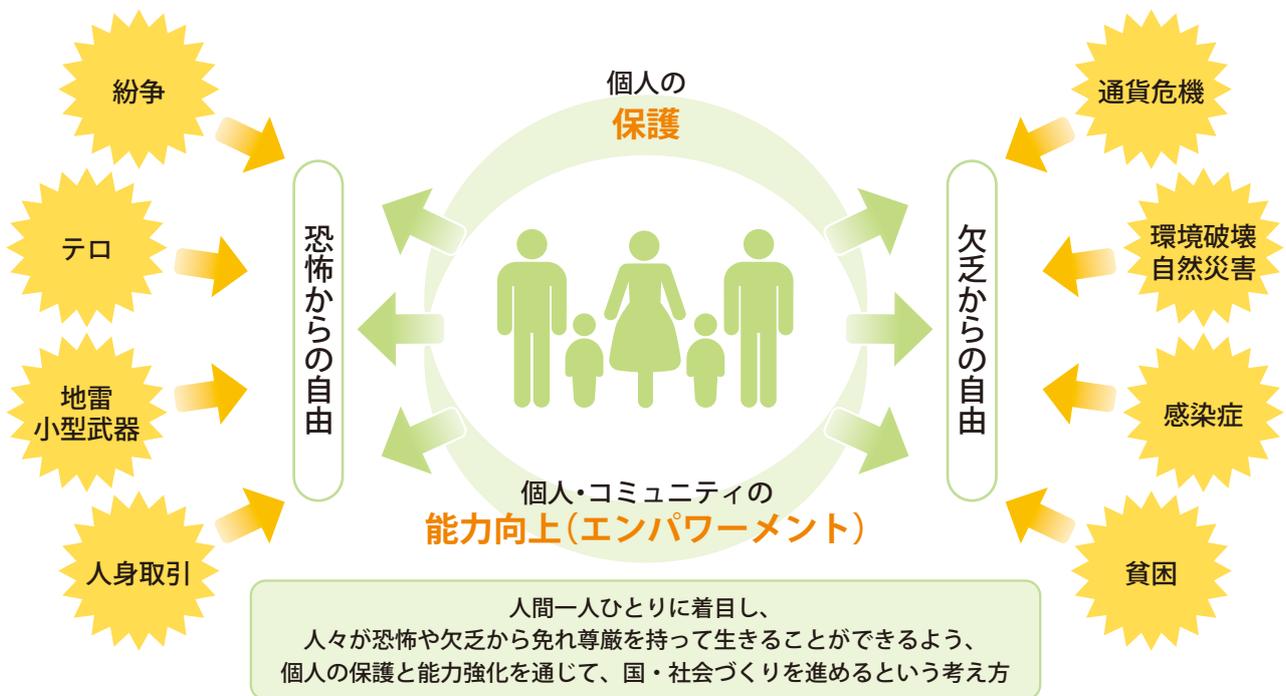
が増えています。先進国経済が伸び悩む中で、途上国の経済成長が今後の世界経済全体の成長の行方を左右する時代に突入しているといわれます。途上国の均衡のとれた持続可能で強靱な世界経済の成長を実現していくことは、日本を含む世界全体の安定的な発展と繁栄を確保する上で必須の条件となっています。こうした中で改めて明らかになってきたのは、ODAを通じた途上国支援は、途上国のためだけではなく、先進国も含めた国際社会全体にとっても利益になるということです。途上国支援のニーズは、経済インフラ支援といった世界経済への短期的効果が期待できるものから貧困削減や平和構築など、長期的な取組が必要な分野まで様々ですが、そうした途上国のニーズに対応することで、世界の経済成長や平和と安定といった形で、その効果が国際社会全体にも還元されるのです。ODAは、10年先、20年先を見据え、途上国が自立、発展していくため、そしてその発展が世界全体にとっての成長の糧となるように行う、大切な「未来への投資」であるということが出来ます。

こうしたODAに対する考え方は、日本にとって、ある意味でなじみ深いものですが、大きな環境の変化を

受けて、他の援助国においても、ODAについて同様の認識が広がってきています。米国の国際開発庁長官も務めたアトウッド前OECD(注11)開発援助委員会議長は2012年の寄稿文の中で「開発援助は未来への投資である」として、ODAの増大を国際社会に訴え、「OECD諸国が成長を求めるならば、途上国を包含したグローバルな視野を持たなければならない」と主張しました。

また、これまで、どちらかといえば、開発援助について自国の利益と国際益を峻別し、開発は後者のためにあるべきとの立場にあった英国でも、キャメロン政権下になって歴代の国際開発大臣が「開発援助予算は、開発途上国と英国のための未来への投資である」として、ODA予算増大の必要性を強く訴えています。途上国のみにとどまらない、国際社会全体のさらなる発展に向けた未来への投資としてODAを捉えることが広く共有されるようになってきたといえるでしょう。日本としては、このような視点に立ち、途上国の発展とともに先進国も含めた国際社会全体の成長と繁栄にも役立つODAを実施していきたいと考えています。

「人間の安全保障」の考え方



注11 経済協力開発機構 OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

近年、途上国の開発における、NGO、民間財団、民間企業等による支援や活動の重要性が増大しています。さらに、地方自治体など、これまで途上国の開発に直接関わることがほとんどなかったアクターが積極的にかかわるようになってきました。企業の関与についても、途上国でビジネスを行う日本企業が社会貢献として開発支援にかかわるものから、ビジネスの重要な一端として取り組むものまで、そのあり方は多様化しています。このように、様々なアクターがそれぞれの得意分野を活かした多様なアプローチで途上国の開発に取り組んでいます。そうした一つ一つをODAがつなぎ、厚みのあるアプローチをとることで、相乗効果を上げることができると考えられます。本節では、そうした開発の新たな担い手と政府が連携してより大きな効果を生み出している具体例をいくつか紹介します。

最初に挙げるのは、企業とNGOがODAと連携するハイチでの事例です。ハイチでは結核が流行しており、早期検査・治療と感染防止が求められています。日本企業の栄研化学株式会社は、独自に開発した高感度で簡易な結核検査法をハイチへ導入し、定着させることにより、同国の結核診断能力の向上を図る取組を2013年1月に独立行政法人国際協力機構（JICA）<sup>注12</sup>と協力して開始しました。具体的には、栄研化学がこの検査法の実施に必要な試薬や消耗品を提供すると

もに、講師を務める医師を現地に派遣し、現地の検査実施機関において地元の検査技師を対象に検査法の研修を行うものです。JICAは、この研修に技術的な支援を行う結核予防会結核研究所の専門家と途上国における知識普及にノウハウを持つNGO、特定非営利活動法人日本リザルツの専門家の派遣費用を負担しています。日本企業の医療分野における社会貢献に、関連するNGOや研究機関の人材をODAを通じて派遣することで、ハイチにおける結核診断能力の向上と、感染拡大の抑制に貢献し、ハイチ国民の福祉向上に大きく寄与した事例です。

次に大学との連携の事例を紹介します。帯広畜産大学は、国立大学としては唯一の獣医農畜産系の大学です。元来、地域の他大学や研究機関との連携を通じた先進的な研究の推進に熱心な大学ですが、国際協力にも積極的です。同大学はJICAとの間に「帯広-JICA協力隊連携事業」合意書を締結しており、青年海外協力隊制度を活用して在学学生・卒業生を南米のパラグアイのイタプア県庁および同県下の3市役所に派遣しています。学生たちは、同県の小規模酪農家が牛乳の生産性向上や品質改善を行うための能力強化プログラムの実施に継続的に協力し、パラグアイの酪農の発展に貢献しています。一方で、参加学生にとっては、派遣活動は大学の履修科目として単位認定されます。学生たち



パラグアイで農家を巡回訪問する帯広畜産大学生の青年海外協力隊員  
(写真：帯広畜産大学)



汚泥脱水装置開発企業の担当者がフィリピン・セブ市公共サービス部門の班員に機材の説明を行っている(写真：アムコン株)

注12 国際協力機構 JICA: Japan International Cooperation Agency



ハイチで結核検査を行う技師 (写真: 栄研化学㈱)

は単なる実習の範囲を越えて途上国の現場を体験できることから、このプロジェクトはグローバル人材育成の観点からも注目されています。

また、日本の複数の大学の協力を得て、アフガニスタンの将来を担う人材を育てるための「アフガニスタン未来への架け橋・中核人材育成プロジェクト」は、農学、工学、社会科学の分野でアフガニスタンの行政官の育成を支援するものです(99ページ「平和構築」の案件紹介欄を参照)。

新たな開発のパートナーとして地方自治体の重要性も増大しています。現在では、様々な自治体がそれぞれの持つ行政サービスに関するノウハウを活用して国際協力に取り組むようになっていますが、ここでは横浜市の例を挙げます。

横浜市は2012年3月、フィリピンのセブ市との間で「持続可能な都市発展に向けた技術協力に関する覚書」を交わしました。上下水道、廃棄物処理、都市計画、環境保全など、横浜市の持つ都市経営・都市づくりに関する様々なノウハウや民間企業の技術を活用し、民間セクターとの連携による技術協力を実施するもので

す。この覚書に基づいて、2012年度に横浜市は、メトロ・セブ(セブ市を含む13の自治体で構成される都市圏)の都市開発ビジョンを検討するための調査を行いました。

横浜市はODAにより行う様々な研修事業や派遣事業にも協力しています。また、横浜市は、100を超える市内関連企業・団体と連携して、上下水道分野全体をカバーする「横浜水ビジネス協議会」を設立し、市と民間企業が協力して新興国などの水環境に関する問題解決に取り組んでいます。たとえば、フィリピンのセブ市では家庭や事務所の浄化槽にたまった汚泥が適切に処理されず、水質汚濁や非衛生な環境の原因となっています。そこで、水ビジネス協議会に所属する企業が汚泥脱水装置の普及によるフィリピンの衛生環境改善を図る提案を行い、これが外務省の平成24年度ODAを活用した中小企業等の海外展開支援委託事業に採択されました。このように日本の地方自治体の国際協力に対する様々な試みが、国や企業との連携を伴って、いろいろな形で途上国の開発に貢献しています。

第1節で述べたとおり、ODAは日本および国際社会全体のための未来への投資であり、このような考え方は、2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略」にも明記されています。たとえば、日本が東アジアで展開してきた成長重視の開発協力は、地域の大きな成長と発展につながりました。これは日本を含む東アジア全体に大きな恩恵をもたらしています。日本のODAがまさに「未来への投資」として効果的に機能し、花開いた好例の一つといえるでしょう。以下では、未来への投資として機能する国際協力の具体例を紹介します。

現在、新興国をはじめとする途上国では、急速な成長を遂げる中で、インフラ需要が急激に膨らんでいます。日本としては、途上国のインフラ開発を支援するに当たり、ODAとインフラシステム輸出の連携を図ることで、相手国の経済発展と日本自身の力強い経済成長の両方を実現させることができると考えています。そのためには、日本企業による機器の輸出のみならず、インフラの設計、建設、運営、管理を含む「システム」としての受注や、事業投資の拡大など多様なビジネス展開が重要になります。インフラシステムの輸出は、受注企業が直接的に利益を享受するのみならず、日本企業の進出拠点整備やサプライチェーン強化など複合的な効果を生み出します。そして、インフラ開発による相手国の成長と同時に、日本の先進的な技術・ノウハウ・制度等の相手国への移転が起ることで、相手国の抱える課題の解決にも役立ちます。特に、環境対策や防災など日本の得意とする分野について、日本の持っている技術、制度は途上国からの評価も高く、多くの国から要望が寄せられています。たとえば、火山噴火、暴風雨など災害の早期警報の技術を導入した国では、それまで課題であった避難の遅れが解決されて犠牲者数の大幅な減少にも貢献しています。このように、インフラシステムの輸出のためのODAの活用は、日本および相手国の双方に利益をもたらすことになる「未来への投資」であるといえるのです。

この考え方に基づき、2013年5月、日本政府は、ODAを含めた取組について「インフラシステム輸出戦略」を策定しました。インフラシステム輸出を増大

させるため、ODAについて、たとえば、次のような施策が実施されています。

- 本邦技術のさらなる活用に資する制度改善(STEPの制度改善)
- 外貨返済型円借款の導入をはじめとする円借款の制度改善
- JICA海外投融資の積極的活用
- 民間セクターと連携したマスタープランの作成
- 地方自治体の海外事業参画(ODAを通じて、地方自治体と開発途上国との関係構築を図り、また地元企業のノウハウの活用により、地方企業の海外展開の基盤とする)
- インフラ海外展開のための法制度等ビジネス環境整備
- グローバル人材の育成および人的ネットワーク構築

インフラのみならず、健康な国民、そして健康な国民が構成する労働力も、国の安定や経済成長に不可欠です。すべての人に対して基本的保健医療サービスへのアクセスを保障し、健康向上を図ること、また医療費の支払いによって貧困に陥らないようにすることが重要です。さらに、健康の確保は人々の就学や就労の機会を増やし、その国の経済発展を促します。このため、保健医療分野の国際協力は、人々の命と健康に直接かかわる基本的な取組であるだけでなく、国づくりへの人的投資、ひいては平和な社会の構築、安定した経済・社会発展への投資、すなわち「未来への投資」といえます。

近年、国際的な努力により、世界の平均寿命や乳幼児死亡率などの保健指標は向上し、途上国の人々の健康は改善されていますが、世界には、劣悪な衛生環境や感染症の蔓延まんえんの中にありながら十分な保健医療サービスを得ることができない状況、つまり健康格差がむしろ拡大している国や地域が少なくありません。また、これらの国々では、保健課題別の支援および保健システム強化へのさらなる支援を必要としています。

日本政府は、2013年5月、「国際保健外交戦略」を策定し、世界が共通に直面する保健課題を外交の重要課題に位置付け、すべての人が予防・治療・リハビリな

どの基礎的な保健医療を必要とときに経済的不安なく受けられることを意味する「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)」に向けて取組を強化する方針を打ち出しました。日本は、国民皆保険制度等を通じて世界の健康長寿社会を実現し高齢化社会に対応してきた実績があり、この経験や高い技術力を活かすことが可能です。2013年9月、安倍晋三総理大臣は国際保健外交戦略について、世界で最も評価が高いとされる医学専門誌「ランセット」に、G8諸国の首脳級としては初めて寄稿し、日本の考え方を詳細に説明しました。世界の疾病状況や保健ニーズが変化し多様化する中、特定の疾病の治療のみならず、各国や地域の実情に応じた政策や支援が不可欠です。日本は、この戦略の下、引き続きMDGsの達成への支援を進めるとともに、人間の安全保障を実現する上で欠かせないUHCの達成に向けて、二国間援助の効果的な実施、グローバルな取組との戦略的連携、国際保健の人材強化を図ります。また、これに連動する形で、保健医療サービスの質向上のため進めているのが日本の成長戦略の一つである医療技術・サービスの国際展開です。日本の先端医療技術の移転、優れた医療機器や医薬品の紹介、国民皆保険を実現した日本の公的医療保険制度の経験、医薬品や医療機器の開発から承認に至るプロセスについての相互理解の促進など、官民一体で世界の保健課題の解決に貢献していきます。

女性に対する投資は、男女平等の推進と女性の社会

進出につながるもので、極めて効果の大きな未来に対する投資といえます。

世界には今なお男女間で就学率の違いが大きい地域が少なからずあります。女性が教育を受けることができれば、自身の健康や生活を改善できるのはもちろんのこと、出産や育児に関する知識を得ることや教育の重要性を認識することにより、その子どもたちの死亡率を低下させ、成長にも良い影響を与えることができます。また、教育を受けた女性は就労機会ひいては収入も得やすくなります。女性は、その収入を子どもたちの教育、栄養、保健衛生などのために使う傾向が高いため、女性が収入を得て、自ら所得を管理できれば、子どもたちがより良い教育を受け、より良い健康状態でいられることにつながります。このような女性の社会進出に資する女性に対する投資は、正に未来を担う子どもたちへの投資ともなるのです。

2013年9月、安倍総理大臣は、国連総会での一般討論演説において、「女性が輝く社会」の実現のために、女性の活躍と能力強化に資するような支援を強化し、今後3年間で30億ドルを超えるODAを実施することを表明しました。日本は、「女性の社会進出推進と能力強化」、「女性の医療アクセス改善や保健医療分野の取組」、「平和と安全保障分野における女性の参画・保護」をこのコミットメントの3つの柱とし、二国間協力および国際機関との連携を通じ、着実に支援を実施していきます。



第68回国連総会で「女性が輝く社会」について述べる安倍晋三総理大臣 (写真: UN Photo/エバン・シュナイダー)