

# 日本の選択

最終回



立命館大学 名誉教授 /  
国際研究インスティテュート(IIS) 代表

唐沢 敬

1935年生まれ。高知県立短期大学、立命館大学、東京国際大学の教授を務めた他、米ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院客員教授・客員研究員やカザフスタン大統領府附置行政学院・同国際ビジネス大学客員教授などを歴任。資源・エネルギー・貿易・通貨・金融問題の分析を中心に世界経済と国際関係を研究。中東産油国や中央アジア諸国への経済政策支援や技術協力にも幅広く参画。著書に『世界経済 危機と発展の構図』（関西学院大学出版会）、「転成期の世界経済』（文眞堂）など

## 質の高い・競争力のある開発協力へ

知見を集積し、政策形成に生かせ

立命館大学の唐沢敬名誉教授が、混迷極める世界において日本がとるべき「選択」を論考する本連載最後のテーマは、「質の高い・競争力のある開発協力」だ。日本は近年、「質の高いインフラ」輸出を推進しているが、途上国支援における民間資金のプレゼンスが増すなど開発協力の環境が大きく変化する中、日本が今後目指すべき新たな開発協力のあり方を示す。

### 変わりゆく開発協力のあり方

今日における日本の開発協力は、2015年2月に閣議決定された「開発協力大綱」を基礎とし、情勢の変化に応じて工夫と努力がなされてきた。同大綱の新しい点は、「日本の援助には哲学がない」など、旧政府開発援助（ODA）大綱をめぐるさまざまな議論や批判を踏まえ、日本の開発協力を国益と安全保障、経済成長、民間セクター重視の方向に転換させた点だ。事実、同大綱には、「我が国の平和と安全の維持、さ

らなる繁栄の実現、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・擁護といった国益の確保に貢献する」との文言が明記され、国益擁護の姿勢もこれまで以上に明確になっている。

また、「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自律的發展に向けた協力」など、新しい方向性も明示された。さらに、「質の高い成長」とそれを通じた「貧困の撲滅」「普遍的価値の共有」「平和

で安全な社会の実現」などを強く押し出した点もそれまでと違っており、「地球規模問題への取り組みを通じた持続可能で強靱な国際社会の構築」という提言も国連が主導する「持続的な開発目標」（SDGs）の達成に合わせたものであった。

しかし、すでに5年が経過して、国際環境も変わり、開発協力の対象地域や当事者（国）も多様化している。何よりも、グローバル化の挫折や亀裂と分断の世界的進行の下で、戦後世界の政治と経済を支えてきた秩序や枠組みが崩れ、



ニューヨーク国連本部＝筆者撮影

経済社会発展のメカニズムが機能不全に陥っている事態は深刻である。米中貿易摩擦の激化を前に世界貿易機関（WTO）はほとんど何もできず、米－イラン対立の激化や北朝鮮の核開発をめぐる国連も役割を果たせないでいる。今日、世界経済と国際関係をめぐって起こっているこうした事態は、世界の平和と安定、繁栄にとって大きな脅威であるばかりでなく、開発協力の内容や方向性を基本的に規制する性質を持っており、開発協力大綱に基づくわが国の国際協力にも多大な悪影響を与える危険な内容を含んでいる。

### 国際協調の旗幟を掲げよ

周知のように、日本の開発協力は平和と安定、繁栄の確保と積極的平和主義に基づく外交を基礎に3点の基本方針によって支えられている。（1）非軍事的協力による平和と繁栄への貢献、（2）人間の安全保障の推進、（3）自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力がそれである。し

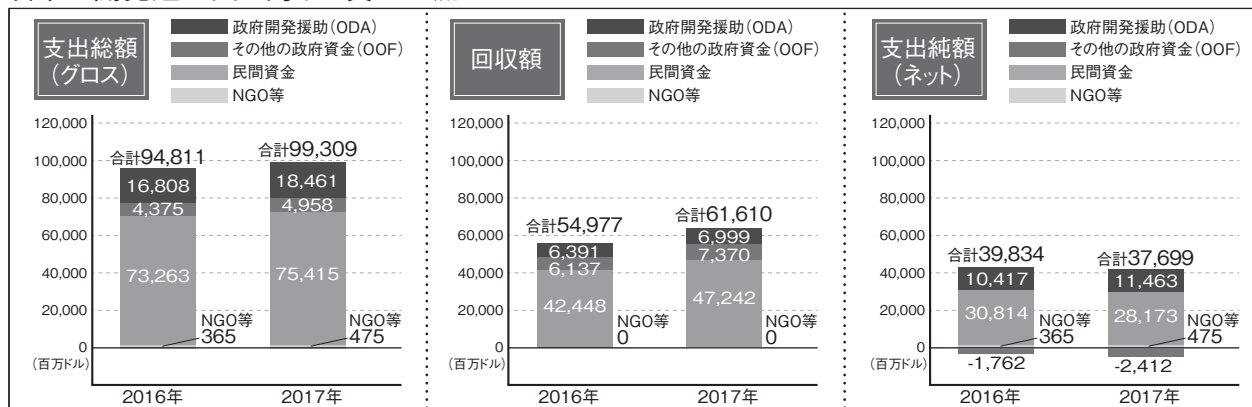
かし、今日、そのいずれもが厳しい試練と制約を受ける事態となっている。米ドナルド・トランプ大統領による「米国第一」主義と保護主義外交の展開、米中貿易紛争、英国のEU離脱と移民・ポピュリズムに揺れる欧州の動揺、中東情勢の混迷、中口による国家主義的戦略の推進などにより安定と協調の枠組みが崩れ、日本による開発協力への勢いも削がれた。

こうした状況を受け、日本の開発協力にも迷いと混乱が出ているかに見える。この状況に対しては第一に、世界的な亀裂と分断、不確実性の高まりに抗し、平和と安定、繁栄、国際協調の旗幟をこれまで以上に掲げることを提言したい。世界で唯一の被ばく国家として非核・核廃絶の旗も降ろさず、それとの結合を軸に、国際協調と開発協力の世界的流れをリードすべきである。非核化、平和、繁栄、社会進歩、自然環境保全は21世紀を生きる人類共通の課題であり、そこには理念と実利がある。日本はこうした方向性を堅持することで核大国や権威主義的国家には負

けない道義と優位性を確保でき、国際社会を大きく味方に引き入れることが可能となる。これを基礎に世界的なガバナンスと統治機構の強化に努め、残された強みのすべてを集め、国際協調と開発協力に動員することが重要だ。

第二に、国連、世銀、国際通貨基金（IMF）などの改革と機能統合による新たなガバナンスの創出、統治能力の強化と関連づけ、日本の開発協力の持つ普遍的意味とその重要性を強調せねばならない。国連改革に関しては、国連ハイレベル委員会による2004年の「より安全な世界、われわれが共有する責任」と題した報告書が発表されて以来、安保理改革総会決議、平和構築のための総合戦略委員会や人事委員会の設置など、幾多の改革案が提示され、国際的な議論に付されてきた。世銀も増資と新興国投票権比率の引き上げ、国際開発委員会（IDA）包括パッケージ案、国際金融公社（IFC）による増資と追加資本注入の約束など、開発途上国を含む世界的な資金需要に応える努力をしてきた。IMFも

## 日本の開発途上国に対する資金の流れ



出典:財務省

出資割当額の増額、新興市場・途上国への割り当て比率の移行、最貧加盟国の出資比率と決議権の維持に努めてきた。こうした新興経済・途上国への配慮を含む国際機関改革との一体的把握の下で、開発協力の高度化・効率化を模索することは日本にとって重要な選択肢の一つである。

### 存在感増す民間資金

財務省発表の「日本の開発途上国に対する資金の流れ」(2017)によれば、わが国から途上国への資金フローは2017年実績(支出総額ベース)で約993億900万ドルであった。このうち民間資金が約754億ドル、ODAが約185億ドルとなっている。暦年で見ると、民間資金は最高額の約869億ドルを記録した2011年には及ばないが、日本の対途上国資金フローは民間資金の経年的増大によって特徴づけられている。ODA自体は総額130~196億ドルの間で推移しているが、分野別で見ると社会インフラ分野や人道支援分野と比較して、経済インフラ分野への

ODA供与が突出している現状だ。ODAが年々減少している中で、こうした経済インフラ分野への供与が増えていることについて、「質の高いインフラ」整備を日本政府の成長戦略との絡みで批判的に捉える意見も海外のNGOなどから出ている。「日本のODAは経済偏重・成長戦略重視」との批判である。経済インフラ重視の戦略を政策面で支える「経済インフラ戦略会議」の設置や官民連携によるインフラ輸出戦略の展開が批判の背景にあることは間違いない。しかし、経済発展への根幹をなすインフラ整備への膨大な需要が途上国側にある以上、経済インフラ強化の政策は間違っていない。中国の「一帯一路」構想やアジアインフラ投資銀行(AIIB)もそうした状況を踏まえて実施されているからである。むしろ、経済インフラと関連させて保健衛生、医療、教育などの社会インフラや水、環境保全、防災といった分野への協力もバランスよく強化し、民間資金も動員の上、経済社会の整合性ある発展に貢献することこそ重

要であろう。

### 「日本的貢献」も一案

一般に、「質の高いインフラ」は「途上国における『質の高い成長』の土台となるインフラ」「包括的かつ持続可能で強靱性を備えた成長に役立つインフラ」などと説明されている。つまり、「質の高いインフラ」の最終目的は途上国の「質の高い経済成長」と持続可能な発展にあり、そうしたインフラの整備は、ハード・ソフトを含むそのための前提条件であり、持続可能な発展への基盤をなすものである。したがって、「質の高いインフラ」整備は「質の高い開発協力」に収斂されねばならない。

ここにいう「質の高い開発協力」とは、「途上国の自立的発展にむけた質の高いインフラ整備を前提に、開発協力における豊富な経験と知見、先端的科学技術、人的資源、市場メカニズムを動員して実施される開発協力」と理解したい。この立場からすると、日本の開発協力にはまだ動員すべき余力や要素が十二分にある。



筆者などが学生を引率し、バブアニューギニアで実施した稲作協力。その成果を国連での人材教育につなげた。こうした開発協力の知見を日本は集約すべきだ＝筆者撮影

第一に経済インフラの強化とつなぎ、保健・衛生、医療、教育、水利用、環境保全を含む社会インフラ整備への協力を抜本的に強化、インフラ整備の統合的・システムの強化を図ることが重要である。

第二に長期的視点で、非インフラ部門、特に教育や知識・経験・技術伝授による人材育成と社会進歩を目指す各種改革への協力を加速させることも必要となる。

第三に、戦後復興や高度経済成長、農村近代化の経験や知見を新興・途上国に提供し、市場経済化・自由化の促進等今日的課題の解決に人的交流を重ね、開発協力の「日本的貢献」に注力することが期待される。

そして第四に、人口減少や生産力低下への対応、地方創生への努力と絡め、わが国経済社会が直面している問題と途上国の開発課題を結合させた双方向における開発協力の強化も今後の課題だ。

以上のことを前提に、日本の開発協力は今後、質の高さだけでなく、“競争力”も持ち合わせていく必要がある。競争力とは、目標

における高い道義性、地球益と国益の結合、知識・経験・知見の集積と政策化、それに基づく多様な行動の組織化が基本的内容となる。

### 散在する知見

開発協力におけるこうした方向性を確認し、効果を最大化するためには、政府の主体的努力は当然として、国民的な知恵と経験、労力、技術の動員が不可欠となる。そのためには、公的機関、大学、企業、非政府組織（NGO）、地方自治体などにある膨大な知識、経験、知見を集積・共有し、統合的な政策研究と政策形成に役立てる努力を本格化させねばならない。戦後のODAを主導してきた外務省・JICAなどには開発協力に関する膨大な情報・資料・経験が蓄積されているはずだ。大学、企業、シンクタンク、NGOなどにも多様で貴重な資料、経験、知見があり、政策形成に役立てる必要がある。

今日、世界的規模で進行する亀裂と分断、危機と混乱の高まりに抗し、「質の高い開発協力」を目指すとするれば、政策の競争力・持

欠力も同時に追求されねばならない。それには、情報や知識、経験、知見を大規模に集積・政策化し、インテリジェンスを高めることが不可欠の条件となる。社会各層・地域で多様な議論を行い、これを横断的な政策研究につなぎ、質が高く、グローバルで歴史的な変化に対応できる政策の形成に努力することが何にも増して重要である。戦後史が大きく書き換えられようとしている今、政策・情報市場の整備や非営利・独立のシンクタンクの育成などもっと真剣に考慮されるべきだ。残念なことに、欧米諸国に比し、日本はこうした分野で圧倒的に立ち遅れている。

国民的な知恵と経験、インテリジェンスを基礎とする政策の高度化と科学技術・人的資源の動員を組み合わせることによって、わが国の開発協力は各段に「質の高い・競争力のある」ものに転化するだろうし、これなくしては国益に應えることもできない。令和の時代、日本の開発協力は理念、質の高さ、競争力の保持で圧倒的であるべきと考える。