# 戦略的かつ競争力ある国際開発協力を

## 日本の知恵を途上国の政策づくりに生かせ

**新型コロナウイルスの感染拡大は、健康・医療危機に経済・社会危機が重なる“複合危機”となって国際社会を直撃し、開発協力に深刻な影響を及ぼしている。本連載ではパラダイムシフトが起こりつつある開発協力の行く末を、立命館大学の唐沢敬名誉教授が三回にわたり解き明かす。最終回となる本稿では、コロナ禍を受けた日本の対開発途上国支援を振り返りつつ、日本による開発協力の新たな方向性を提示する。**

立命館大学 名誉教授／国際研究インスティチュート（IIS）代表　**唐沢 敬**

立命館大学国際関係学部教授、同大学研究部長・国際地域研究所長などを歴任し、資源・エネルギー、貿易・通貨問題を中心に世界経済や国際関係を分析。中東・中央アジア諸国への経済政策・技術協力などにも幅広く参画。著書に『世界経済 危機と発展の構図』、『転成期の世界経済』など

### 経済社会の安定に貢献した日本

2019年末から20年にかけて、パンデミック複合危機が国際社会を襲い、人々の命と生活を未曾有の危機に陥れた。その際、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）の所属国に求められたのは、経済社会の安定化を図るため、世界規模の感染拡大を阻止し、開発途上国への支援を強化することであった。同時に脱炭素化を目指すグリーン成長やインフラ投資など、複合危機後のビジョンや展望も提示し、「誰一人取り残されない」世界に向けた整合性ある発展ビジョンを明示することも期待された。しかし、欧米諸国や日本はパンデミック複合危機への認識不足や体制の不備、政策構築の遅れから初期対応でつまずき、経済停滞と社会不安の拡大を阻止できなかった。

状況が変わったのは、米国が巨額の財政金融政策で景気の落ち込みを最小限に食い止めた20年半ば以降である。日本も「人間の安全保障」を脅かす感染症危機の克服、将来の健康危機への備えにも資する保健・医療システムの強化、健康安全保障に向けた環境整備などを軸に対応を本格化させた。まず保健・医療システムが脆弱な国に対する計1,700億円規模の支援を表明した。二国間支援で見ると、総額480億円の無償資金協力による保健・医療機材の供与や15億円規模に及ぶ人材育成などの能力構築支援を実施した。パンデミック複合危機で打撃を受けた途上国の経済活動を活性化させるため、アジア太平洋地域の国々を念頭に最大5,000億円規模の新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款の枠組みも創設した。

さらに日本は、新型コロナ対策で世界保健機関（WHO）などの国連機関や国際赤十字社・赤新月社などを通じ、１億4,000万ドルに達する支援を実施した。この中には、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（グローバル・ファンド）やGAVIアライアンスなどの多国間基金を通じた医療提供体制の整備支援、世界食糧計画（WFP）への拠出を通じたアフリカ、中東、アジア諸国に対する食糧支援、国連児童基金（UNICEF）がアジア大洋州、アフリカ、中東諸国などの保健従事者や自治体職員を対象に行った感染予防に関する技術支援などが含まれる。加えて、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）を通じては、バングラデシュのミャンマー難民救済医療施設に対する物資供与など、アジア・中東地域17カ国で難民・避難民への支援を実施したほか、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）を通じてはパレスチナ難民が通院する診療所などに対する感染予防対策支援を実施した。

「人間の安全保障」を基軸に据えた日本の途上国支援は、長年の知見や技術供与の経験、現地の実情、国際的な流れを踏まえ、多彩で国際社会の安定化と国際開発協力の発展につながった。

### 日本のODA供与額は増加

パンデミック複合危機下におけ

る日本の対途上国支援で、主要な役割を担ったのは政府開発援助（ODA）である。21年４月に発表されたDAC加盟国による20年のODA供与総額（暫定値）は1,612億ドルだったが、このうち日本は162億6,621ドル（前年比実質1.2％増、外務省発表は4.4％増）を供与し、米国、ドイツ、英国に続き世界４位をキープした。円ベースでは前年比2.2％増の１兆7,366億円であった。

日本のODA供与額が増えたのは、アジア太平洋地域を中心とする経済活動の維持・活性化のため、新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款の供与など、二国間の有償資金協力を増やしたからである。DACは2018年からODA計上方式として贈与相当額計上方式を採用しており、これも見かけ上の金額を押し上げる効果があった。

外務省国際協力局の発表によれば、19年９月末時点で日本が援助した国・地域は約190カ国・地域に上り、援助累計は支出総額ベースで5,316億ドル（約65兆円）、支出純額ベースで3,758億ドル（約48兆円）に達している。また、20年３月末時点で海外駐在の専門家は約19万人、各種ボランティアも５万4,000人に達したほか、約64万9,000人の研修員を国外から受け入れている。20年３月以降は新型コロナの感染拡大で国際協力機構（JICA）海外協力隊、専門家、開発コンサルタント、開発協力に携わる企業・NGO関係者などが一斉に帰国を余儀なくされ、実施中の円借款144件のうち約８割に何らかの影響が出たと指摘されるが、協力そのものは維持されている。

こうした状況を含め、日本が20年にODAを増額した意義は大きく、十分評価されてよい。しかし、日本のODA予算は97年度をピーク（１兆1,687億円）に半減しており、抜本的な改革が必要になっている。外交上、ODAに引き続き重要な役割を担わせるとすれば、為替取引税や国際連帯税の強化を含め、財源の拡大に努めねばならない。国民総所得（GNI）比0.7％の達成、円借款の拡充、無償資金供与や技術協力の改革は当然として、長年培ってきた知恵や経験と民間の活力などを総動員し、戦略的で競争力のある開発協力の実現に注力しなくてはならない。

英国、オーストラリア、カナダに目を向けると、今日の世界経済と政治秩序の変化を踏まえ、各種の機能を駆使して国際開発協力を展開している。わが国としては、ODAを単なる外交ツールとして見る狭い概念の中にとどめることなく、高齢化や潜在成長力の低下など、国内問題の解決と連動させつつ、新しい開発協力の在り方を幅広く模索すべきである。

## 質高インフラ輸出と連動させよ

以上を前提に、パンデミック複合危機後における日本の役割を考えた場合、日本独自の「質の高いインフラ」投資を軸に、国民的知識・経験、制度や技術を組み合わせ、インテリジェンスの水準を引き上げ、「戦略的で競争力ある開発協力」に生かし、世界をリードすることが重要だ。ここに言う「質の高いインフラ」とは、強靭性、包摂性、経済性、開放性、透明性、持続可能性などを軸に、16年５月の第42回先進国首脳会議（G７伊勢志摩サミット）以来、日本が注力してきたものである。

「質の高いインフラ」をここで強調するのは、従来から途上国には膨大なインフラ需要があり、40年までの需給ギャップは約15兆ドルと指摘される一方で、途上国はパンデミック複合危機で深刻なダメージを受け、危機からの回復が喫緊の課題になっていること、そして中国による“債務の罠”への対応を求める声が国際社会で急速に拡大しているためである。21年６月、英国／コーンウォールで開かれたG７サミットも途上国のインフラ構築を支援する新たな枠組みを創設することで合意した。

低所得国などは非開放的で不透明なプロセスであっても、初期投資が安ければ魅力に感じ、手を出してしまう。しかし、価格に見合った価値がなく、経済性にも欠け、挙句の果てには無理な債務返済計画により債務不履行に陥れば本末転倒である。こういった事態を防止するためにも日本の意思と経験が生かす必要がある。

この点に関し、20年12月に日

本政府が決定した「インフラシステム海外展開2025」には特別な意味がある。これは13年に策定された「インフラシステム輸出戦略」を基礎に、今後５年間にわたるインフラシステム海外展開の新戦略としてまとめられたもので、主な柱は「カーボンニュートラル、デジタル変革への対応などを通じた産業競争力の向上による経済成長の実現」「展開国の社会課題の解決・持続可能な開発目標（SDGs）達成への貢献」「質の高いインフラの海外展開の推進を通じた『自由で開かれたインド太平洋』の実現」である。

もちろん、新戦略は国際開発協力を直接の目的にしたものではない。しかしながら、８項目の具体的施策を見ると、「コロナへの対応の集中的推進」や「質高インフラと現地との協創の推進」など、コロナ危機を踏まえたわが国の対途上国支援と目的が重なっている部分が多い。特に新型コロナによる環境変化への対応として、中核医療施設の強化およびネットワーク化により、将来の感染流行も見据えたグローバルな診断・治療体制を構築すべく世界で約100カ所の病院の新増設・拡充を目指すという構想は壮大で、戦略性を感じる。財務省とJICAは「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款」を創設して資金供与の機動化を図るとともに、アジア・大洋州諸国を中心に７カ国へ2,400億円を供与しているが、これに重なって、きめ細かな対応となっている。

日本には過去20年間、感染症対策やユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）、健康危機対策の分野で国際的な議論を主導し、保健システムおよび医療サービス強化への支援を続けてきた実績がある。途上国の健康・医療分野への支援強化はパンデミック複合危機後の日本の戦略になり得る。パンデミック複合危機の教訓を生かし、「質の高いインフラ」投資を健康・医療分野における協力課題と連動させ、総合戦略として実施できれば、戦略的かつ競争力ある開発協力にもつながろう。

## 質の高い経済社会の実現目指せ

もちろん、「質の高いインフラ投資」はそれだけでは完結しない。他の諸要素と重なり合って「質の高い経済社会の実現」につながるものでなくてはならず、そのための条件整備が必要となる。ODAを活用しての産業基盤の整備、中小企業の育成、人材育成などがその先導役を務めるだろうが、これには日本国内の中小企業や大学・シンクタンクなど、民間部門の幅広い参加が不可欠である。

2021年3月、国際協力機構（JICA）がパプアニューギニアと締結した「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款」の署名式の様子＝JICA提供

以上を前提に途上国の貿易・投資環境や産業基盤の整備に言及すると、日本はこれまでODAなどの公的資金を活用して必要な貢献をしてきている。品質・生産性向上運動「カイゼン」もその一つである。しかし、高齢化や新産業の育成を含む日本国内の諸課題と連結させ、有利な機能を引き出す努力が十分でないため、結果につながらないケースが多い。産業基盤の整備や中小企業の育成において、日本は専門家やコンサルタントの派遣による知識・経験の伝授には熱心だが、途上国の政策形成や制度づくりにまで食い込む長期的施策に欠けるとしばしば指摘される。内政干渉の恐れがあるとして、躊躇しているのかもしれない。しかし、制度・政策づくりに「日本の経験や知恵を生かして欲しい」という声は途上国側にもある。直接投資を含む日本の中小企業の現地進出を促し、多様な共同事業を立ち上げ、産業モデルを構築し、これを制度・政策作りにつなげる努力はもっとあっていい。ODA卒業国との関係強化にも役立つ。

途上国の制度・政策づくり、産業基盤整備や中小企業育成を促す上で必要不可欠なのは資金・金融チャンネルの構築である。途上国が税収などを元手に必要な資金を準備できればベストだが、多くはそれができない。それどころかパンデミック複合危機の発生で、途

上国は対外債務を大幅に積み上げている。そのため、20年４月にG20およびDAC諸国は途上国の公的債務支払いを20年末まで猶予する「債務支払い猶予イニシアティブ」（DSSI）を打ち出したほか、同年11月には「DSSI後の債務措置に拘わる共通枠組」も提示している。21年４月にオンラインで開かれたG20財務相・中央銀行総裁会議でも、新型コロナのワクチン普及が遅れている途上国への支援として、債務返済を猶予する措置を21年末まで延長する財政支援策が話し合われた。しかし、最大の貸し手である中国が融資の詳細を明らかにしないため、債務の返済猶予はいまだに実現しないままだ。

日本は専門家の派遣や国際機関への資金拠出にとどまらず、途上国の課題解決を助け、政治、経済、社会にまたがる能力の向上、そのための制度やシステムの構築でさらに貢献すべきである。パンデミック複合危機を境に様変わりの状況にある国際開発協力を考えた場合、日本が途上国の政策や制度づくりに積極的に動くことには特別な意味がある。長年培ってきた豊富な知識、経験、知見を動員し、途上国の制度・システム作りに貢献することで、途上国の「質の高い経済・社会」の実現を促し、ひいては世界経済の安定的発展に大きく貢献できよう。

## 理念的･政策的価値の創造を

冒頭で述べたようにパンデミック複合危機は国際社会を未曾有の危機に陥れ、開発協力の枠組みを崩し、途上国経済に深刻なダメージを与えた。この状況は当分変わらないだろう。21年初頭から、国際社会で政策協調の動きは進んでいるが、複合危機後の制度や政策を定着させるまでには至っていない。こうした状況下、近い将来に日本に求められるのは途上国支援の知識や経験を集約しつつ、民間活力も大規模に動員して、国際協力への新たな枠組みと政策構築に向け主導的動きを強めることである。

本誌７月号で筆者は既存の制度やシステムを改革し、危機対応の精度を上げ、開発協力の幅と質を向上させる新しいメカニズムの構築が必要と説いた。貧困削減、感染症対策、人間の安全保障、気候変動への対応などは便益が全ての人に適用されるものであり、負担の共有や責任などについて、幅広く議論し、政策と行動を一致させる国際的な機能の強化が絶対的に必要だからである。そのためには、途上国支援の実績と力量を引き上げ、新しいビジョンと理念を提示し、卓越した政策形成能力と行動力を示さねばならず、日本はその気概と意思を持たねばならない。

幸い、バイデン米政権の登場以降、多国間主義に基づく国際協調の流れが強まったほか、欧州連合（EU）や英国も同様の動きを見せており、日本の政策展開に有利な条件が生まれている。21年４月の気候サミットや同年６月のG７サミットで確認されたように、今年が多国間主義への転換の年となることは間違いない。問題はこれを政策的統合と制度の確立にまで持っていけるかどうかにある。

世界経済を安定的に回復させるためには、途上国へのワクチン供給も不可欠となろう。この点、G７サミットによる10億回分の供給決定は大きな励みだ。また、グリーン成長には50年までのカーボンニュートラルの達成に向け、さらなる技術開発、これを金融面で支えるサステナブル・ファイナンスの促進、環境性能に優れた技術の国際展開が求められる。デジタル・ガバナンスでは、信頼性に富んだデータの自由な流通とデジタル格差の解消、インフラ投資では質高のインフラ投資に向けた条件整備が必要となろう。

これらはいずれも日本が主導的役割を果たし得る分野だが、カギはこれに理念的・政策的価値を与えられるかどうかにある。英国は「人権･民主主義･ルールに基づく国際システム」「海洋安全保障の強化」への支援を理念化し､ODAの中に位置づけている。日本は「自由で開かれたインド太平洋」にも理念的・政策的価値を与え、成文化し、内外に提示することが必要だが、内容、輪郭共に整理しきれず、まだこれができていない。人類史的なコロナ禍からの復興が求められる今だからこそ、確固たる理念と政策の提示が必要ではないか。日本には先端的な議論と主体的な行動を期待したい。（了）