

第6章 途上国開発をとりまく戦略的環境と日本の開発協力 ——グローバル・シビリアン・パワーをめざして——

大野 泉

はじめに

将来の国際情勢と日本外交を展望する際に、ポスト冷戦期に顕在化した3つの動きに留意する必要がある。第1に、中国やインドをはじめとする新興国が台頭し世界構造が多極化したこと（グローバル・パワー・バランスの変化）。第2に、市民社会や企業を含む民間アクターの台頭により外交アクターが多様化したこと。そして第3に、グローバル化の加速により感染症や気候変動、金融危機など国境を越えて瞬時に伝播する地球規模の課題が深刻化したことである。多極化した世界では当面、新しい世界秩序の模索が続くだろうが、そのプロセスにおいて伝統的な先進諸国と新興国との間でグローバルなルール・メイキングをめぐる緊張が生まれかねない。いかに安定的に新秩序構築を行い、共有できる価値観を醸成するか、そして日本はどのような国として世界でポジショニングを築くのか——これは日本外交が直面する重大な課題である。アクターの多様化は、情報通信ツールの普及とあいまって、官ベースの伝統的な外交だけでなく、民間外交（セカンドトラック）やネットワーク型外交を活発化させている。また、世界の一体性の深化により海外・国内問題の垣根は低くなり、各国政府は政策の一貫性や迅速な課題解決能力を求められている。

多極化の結果、緊張・不安定化が生まれかねない将来の世界で、開発協力はそれ自体、取り残されがちな地域の国造り、貧困削減、そして持続的成長を支援することで世界の平和と安定、繁栄に貢献する主要かつ能動的ツールである。それは友好国を増やし、食料・資源の安定的確保、貿易投資促進、環境保全、感染症予防など、直接・間接的に日本国民を守ることに貢献する。包括的な対外協力戦略のもとで推進されれば、開発協力はソフトパワーの重要な要素になるのである。

日本は最初に先進国の仲間入りを果たした非西洋国家で、被援助国と援助国の二重経験をもつとともに、援助・貿易・投資を通じて東アジア諸国の発展に貢献してきた。ダイナミックな成長を遂げ新興ドナーとなった国々と一緒に、残された地域・諸国の開発にむけて協働することは、アジア的な発想による開発援助観を共有・普及することにもなる。特にアフリカや中近東地域では、日本は歴史的しがらみなしに中立的立場から開発に貢献できる強みをもっており、相手国も日本の協力を大きな期待を寄せている。新興国を巻き込んだ新しい世界秩序づくり、そして他の途上国とのパートナーシップを強固にする意味

でも、日本は開発協力をソフトパワーの重要な要素として位置づけ、国全体の対外戦略に組み込んで取組んでいくべきである。緊縮財政の中、政府開発援助（ODA）は一般会計予算ベースで1997年をピークに減少を続けている。トップ・ドナーであった90年代と現在では日本をとりまく状況は大きく変わっている。日本がめざす戦略的目標に照らしてインパクトを最大化するために公的資金をどの課題に集中して投入するか、国際機関や他の友好国の共感を得て日本以外のリソースも動員するにはどうすべきか、など具体的に考える必要がある。ODAという発想・予算枠を超えて取組み、戦略的課題を絞って、マルチの場でルール・メイキングに関わっていくことが求められている。

こういった基本認識にもとづいて、本稿は次の構成で分析を行う。まず第1節で、ポスト冷戦期に変化が顕著になり、今後20年間は趨勢が続くと思われる途上国開発をとりまく戦略的環境を説明する。第2節では、日本の援助政策の変遷を概観し、直面する課題を示す。そして第3節では、現在の国際社会で発言力をもち主要援助国（ドナー）でもある米国や英国、加えて新興ドナーの韓国に焦点をあて、これら3カ国の国家戦略と開発協力政策の関係を分析する。最後に第4節で、日本がグローバル・シビリアン・パワーをめざすうえで開発協力をどのように取組むべきかを考察し、提言を行いたい。

1. 途上国開発をとりまく状況——戦略的環境の変化

ポスト冷戦期の世界情勢は、途上国開発においても幾つかの重要な環境変化をもたらした。第1に、開発課題の多様化と広範化である。第二次世界大戦直後の開発援助は、経済開発や大規模インフラなど政府による資本移転が中心だったが、市場メカニズムを重視する構造調整プログラム、さらには貧困層への配慮や社会開発、ガバナンスなども重視されるようになった。冷戦後は、グローバル化により途上国に向かう民間資金が増大する一方で、国境を越えた地球規模の諸課題が発生している。東西緊張の緩和は、皮肉にも世界各地で民族・宗教等に根ざした内戦や地域紛争を引き起こした。2001年9月の同時多発テロ（9.11事件）は、米国と同盟して「テロとの闘い」を遂行する意味合いからも、脆弱国家や平和構築支援の重要性を一層引き上げた。

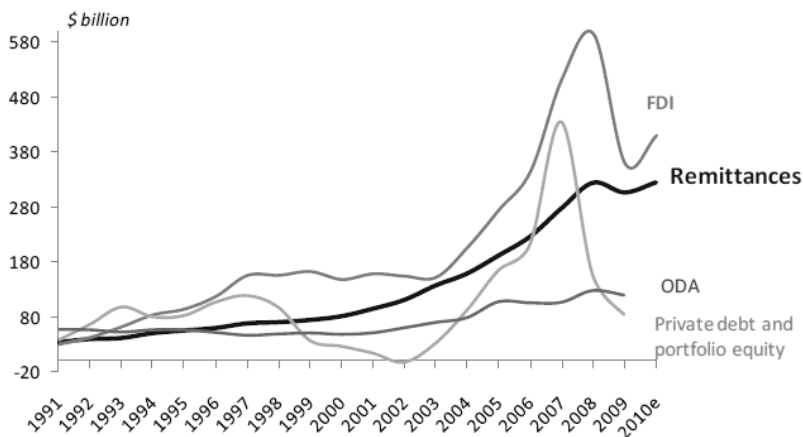
その結果、途上国開発は先進国の国内問題と不可分になり、経済・外交・国家安全保障と密接にリンクするようになった。先進国首脳が集まるG7/G8サミットのアジェンダは開始当初の1975年からしばらくは世界経済が中心だったが、特に90年代に入りアフリカ、環境・気候変動、グローバル・ヘルスなど、関心は途上国の開発問題へ移っている。グローバル・ヘルスを例にとると、その地理的拡大と拡大スピードの加速化（例：新型インフルエンザ）、また政策対象の領域拡大（例：医薬品等の知的所有権問題）にともない、今や健

康問題は外交課題化している。米国や英国では、保健医療の専門機関に限らず、外交問題シンクタンクも重要課題としてグローバル・ヘルスに取り組んでいる¹。

第2に、開発に関わるアクターの多様化、および開発援助システムの複雑化・多極化である。グローバル化が提供した機会を活用して、韓国、中国、インド、ブラジルなどの新興国は持続的成長を遂げ、被援助国から援助国へ飛躍した。内閣府の予測によれば、中国は2010年に世界の国内総生産（GDP）シェアで日本を抜き世界第2位になり、2030年には米国を抜いて第1位になる。インドの台頭も考慮すると、GDPシェアでアジアは2009年の約25%から2030年に約4割に増加、米国は25%から17%に低下する見込みである²。経済力のバランス変化を反映して、第二次世界大戦後、欧米先進国ドナーが築いた伝統的な開発援助システム、それを支配するルールの調整・再構築の動きが始まっている。G20の存在感の高まり、2010年に合意された世界銀行や国際通貨基金（IMF）の投票権改革と増資（中国・インドなどの発言権増大）は、これを象徴している。

さらに、非政府組織（NGO）や市民社会、民間財団、企業といった様々な民間アクターが途上国支援の担い手となり、資金規模でODAを凌駕する存在として影響力を増やしつつある（図表1）。再びグローバル・ヘルスを例にとれば、世界保健機構（WHO）に代表される国際機関や政府機関のアクター以外に、ビル&メリンダ・ゲイツ財団のように膨大な資金力を背景に政策面でも重要な影響力を及ぼすアクターがでてきている。

図表1 先進国から途上国への資金移動の推移



Source: World Development Indicators (September 2010), Global Economic Monitor, and staff estimates.

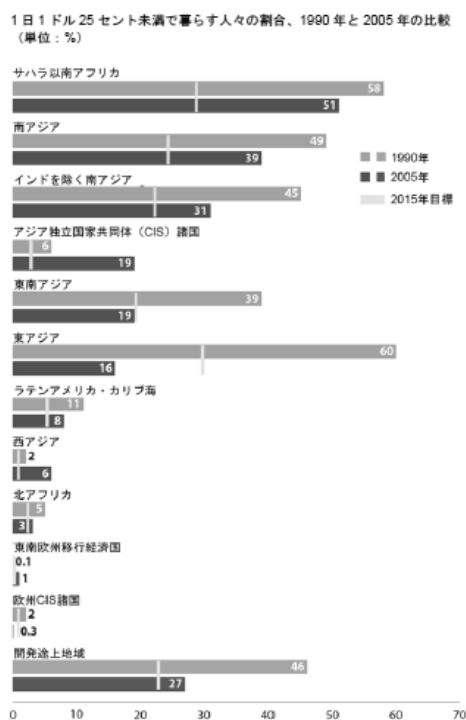
二国間 ODA について言えば、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が加盟国の援助の量と質について定期的に相互レビューを行うなど、援助の効率化・効果向上のための監視役を務めているが、実際には、欧州ドナーを中心にした「先進国クラブ」

の色彩が強い³。2010年1月の韓国加盟までは、DAC加盟国22ヶ国のうち日本が唯一の非西洋国メンバーだった。したがって、韓国加盟はアジアの開発経験や国づくりの視点をDACに主流化する好機であり、韓国政府自身、新興ドナーとして積極的な貢献をめざしている（3.（3）で後述）。DACのメンバー構成の多様化を含め、開発援助システムが複雑化するにつれて、伝統的ドナーが定めた価値観やルール・メイキングの正当性が問われる時代がくる可能性は十分にある。

第3に、新興国のめざましい台頭が注目される一方で、途上国間の格差は広がっている現実がある。アフリカ諸国や脆弱国家では、2015年までに世界の貧困削減を掲げた国連ミレニアム開発目標（MDGs⁴）の達成が危ぶまれている。図表2はMDGs達成にむけた地域別の進捗状況を示すが、「1990年から2015年までに1日1ドル未満で生活する人々の割合を半減させる」という目標は東アジアでは達成済だが、サハラ以南アフリカや南アジアでは大きく遅れている。途上国間格差の一層の拡大は世界の不安定要因にもなりかねない。後発途上国の国造り・持続的開発を支援していくことは、不安定要因を予防し、将来の友好国を増やしていくうえできわめて重要である。

図表2：MDGs 達成にむけた進捗状況

目標1 1990年から2015年までに、1日1ドル未満で生活する人々の割合を半減させる。



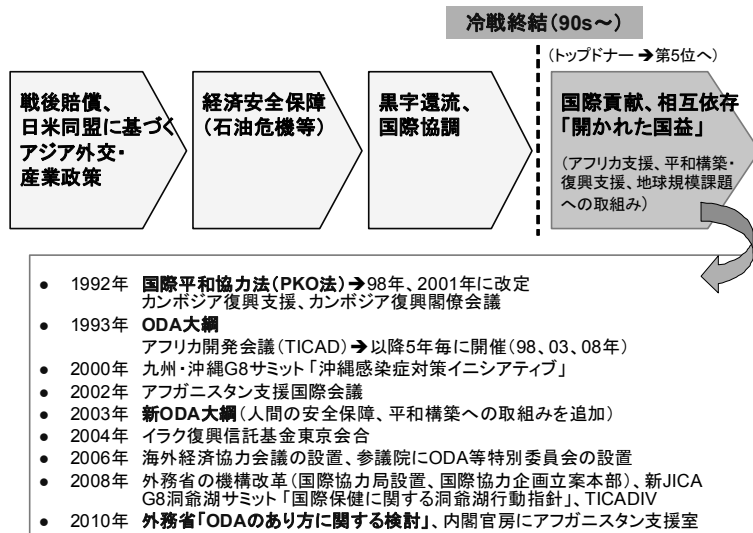
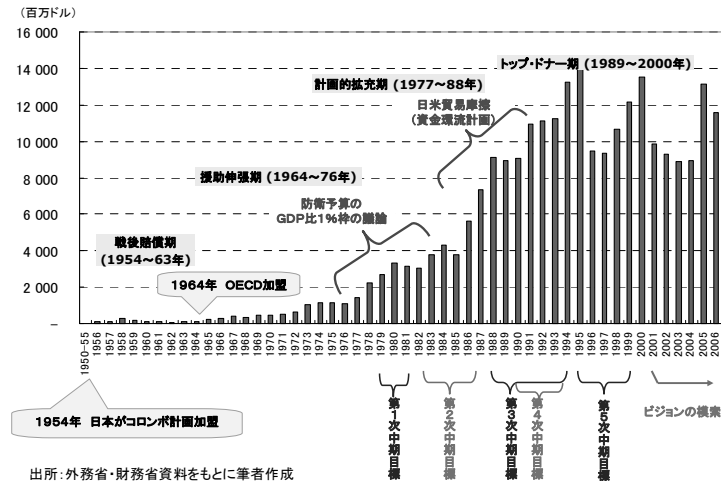
(出所) 国連事務局経済社会局、『国連ミレニアム開発目標報告』2010年6月

2. 日本の援助政策の変遷

日本は第二次世界大戦後、世界銀行、国連機関、米国等から援助をうけて経済社会復興に取り組んだが、まもなく1950年代から戦後賠償の一環として東アジア諸国への対外援助を開始した。1960年代には海外経済協力基金（1961年）や海外技術協力事業団（1962年）など、今日の国際協力機構（JICA）の基礎となる援助機関が発足した。OECDに加盟したのも1961年である。一方で、日本が世界銀行からの借款を完済したのは1990年である。

図表3が示すように、戦後まもない時期の日本の援助は戦後賠償や日米同盟に基づくアジア外交という国家の基本政策の中で位置づけられ、その後、1970年代には輸出促進を含む産業政策、石油危機時には経済安全保障政策と関係づけられた。80年代に入ると日本の対米輸出急増で激しくなった日米貿易摩擦などをふまえて、黒字還流あるいは国際協調策

図表3 日本の援助政策の変遷



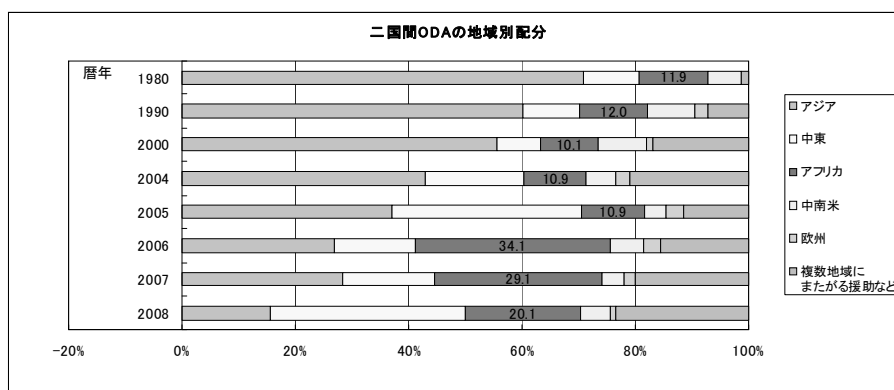
出所：筆者作成

の一環として ODA 拡充が推進された。70 年代末から 90 年代は ODA の「計画的拡充期」といわれ、日本政府は中期目標を次々と打ち出して援助を増額した。その結果、日本は冷戦終結後の 90 年代初に世界のトップ・ドナーになったのである。

冷戦後の戦略的環境の変化をうけて、日本の援助の重点分野や対象地域・国も多様化した。特に大きな転換点となったのが、イラクのクウェート侵攻を契機に、米国が多国籍軍を率いて 91 年に開戦した湾岸戦争である。当時の日本政府は 130 億ドルの資金支援を行ったが、決定に時間を要したこともあり、国際社会の評価は必ずしも高くなかった。日本は、世界の平和や国際社会の共通課題に対して、資金だけでなく人的側面でも協力する必要性に直面した。92 年の国際平和協力法の制定や平和維持活動（PKO）への自衛隊派遣の開始は、こうした反省にもとづくものである。援助政策についても、93 年の ODA 大綱の制定、アフリカ開発会議（TICAD）の開始（以降、5 年毎に開催）など、国内体制の整備や「国際益」貢献にむけた明示的な努力が始まった。

こうして日本は 90 年代以降、それまでのアジア重視、経済インフラや人材育成を中心とした支援に加え、アフリカ支援、感染症対策等の地球規模の課題、平和構築・復興支援に取り組むようになった。2003 年の新 ODA 大綱は、「人間の安全保障」や平和構築への取り組みを明示している。過去 20～30 年間をみると、二国間 ODA の地域配分はアフリカや中近東地域の比率が拡大し（図表 4）、支援分野については経済インフラの比重は引き続き大きいものの、社会インフラサービスや人道支援も増えている。

図表 4 日本の二国間 ODA の地域別配分



（出所）外務省 ODA 白書 1997 年、2008 年、2009 年（地域配分は支出純額ベース）。

多様化する開発課題に取り組む、「国際益」への積極的貢献を打ち出した結果、日本の援助対象は広がった。その一方で、厳しい財政事情により ODA 一般会計予算は 97 年をピークに 13 年連続で減少している。その結果、日本の ODA は 2000 年までは世界第 1 位であっ

たが、2007年以降は第5位になっている（支出純額ベース）。MDGs達成や国際社会の多様なニーズへの対応など ODA 増額への圧力は増すばかりだが、トップ・ドナーの時代と異なり、現在の日本に総花的な援助をする余裕はない。限られたリソースをどう選択と集中させるか、その前提として重点課題や重点地域・国の考え方は何かを示すことがきわめて重要になっている。同時に、これ以上の ODA 予算削減を食い止めるためには、「国際益」に取り組む意義について日本国内で発信し政治家や国民の理解を得ていくことも必要である。

ODA 予算削減が続くなか、2002～03年頃から体制面の改革が進み、「現地 ODA タスクフォース」の設置（途上国で日本大使館、JICA、国際協力銀行（JBIC）、日本貿易振興機構（JETRO）などの現地事務所を主要メンバーとして日本の援助政策の立案や実施体制、他ドナー・関連機関との連携強化をめざす取組み⁵）、国別援助計画や分野別政策の策定、ODA 評価の拡充などが行われた。2006年以降は ODA 実施体制の再編が行われた。2006年4月には総理大臣が主宰する「海外経済協力会議」が設置されたほか（メンバーは外務・財務・経済産業大臣、および内閣官房長官）、同年8月には外務省の企画立案能力の強化をめざし、開発援助に携わる複数部署を統合して国際協力局が設置された。2008年10月には JBIC から円借款部門を、外務省から無償資金協力の大半を JICA に移管し、円借款、無償資金協力、技術協力を一元的に実施する体制が整った。

しかし、90年代以降の日本の援助政策の変化が国家戦略の中に明確に位置づけられ、政治家や経済界、広く国民に浸透していたかどうかは慎重な検討が必要である。海外経済協力会議が期待されたような「司令塔」機能を果たしているかを疑問視する声もある⁶。また、2006年以降の ODA 体制の改革は、確かに既存の援助ツールの包括的運用を容易にしたが、21世紀型の戦略的環境に対応した体制づくりという観点からは不十分であるとの指摘もある⁷。2010年6月には民主党政権のもとで外務省がまとめた「ODA のあり方に関する検討」は「開かれた国益の増進」を掲げ、相互依存の世界の中で日本が国際貢献していく方針を打ち出した⁸。この文書は NGO 支援拡充、民間企業との連携（成長戦略との関係）、外貨建て借款の検討など、具体的な施策を示している点で評価できる。しかし、組織を越えて政策人材を動員する官官協力や官民協力の推進や、重点課題（貧困削減、平和への投資、持続的な経済成長の後押し）の絞込みについては今後、より踏み込んだ取組みが必要と思われる。

冷戦後のビジョンとして、「開かれた国益」を掲げたことは適切と思われるが、「世界の中的日本」を考え「何のために」国際貢献するかについて、国内で議論を喚起し明確に発信する必要があるとある。グローバル化によって対外・国内政策の垣根が低くなる一方、経済低迷・緊縮財政の影響等で国民の内向き志向は強まっており、結果として対外政策へ

の国民意識は弱体化している。次節で述べる米国の国家安全保障戦略、英国の国際開発政策（MDGs 達成）に相当する、日本で開発協力を考える際に軸となる国家戦略・ビジョンは何なのか、が問われている。

3. 主要ドナー国のレスポンス

では、冷戦後の戦略的環境の変化に対し、主要ドナー国はどのように対応しているのだろうか。本節では、援助規模や発言力が大きい米国と英国、および新興ドナーとして ODA を質・量ともに積極的に拡充している韓国に焦点をあてる⁹。以下が示すとおり、それぞれ戦略的な意味合いは異なるが、米国、英国、韓国の3カ国いずれも開発協力をソフトパワーの主要な柱として国家戦略の中で位置づけていることが分かる。

（1）米国

歴史的に、米国の対外政策は国家安全保障戦略に機軸をおき、援助政策は各政権が打ち出す同戦略の枠組みで論じられてきた。ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）前政権の国家安全保障戦略（2002年9月、2006年3月）は9.11事件をふまえ、「テロの温床」である貧困問題を解決する手段として開発を3Ds（Defense, Diplomacy, Development）のひとつに位置づけたが、実際には開発は国防に従属する地位にあった。対外援助予算を大幅に増加したが、増額分はミレニアム挑戦公社（MCC）や大統領エイズ救済緊急計画（PEPFAR）といった新設機関・プログラム、あるいは国防省を通じた援助増大などにあてられ、1961年以来、中核的な援助機関であった米国国際開発庁（USAID）はむしろ弱体化した。ブッシュ政権後半には援助の細分化や軍事化への懸念が高まり、援助改革論議が高まり、超党派議員やシンクタンクが次々と提言を発表した。

2009年1月に発足したバラク・オバマ（Barack Obama）政権が発表した、新しい国家安全保障戦略（2010年5月）は、「テロとの闘い」のためにハードパワーを重視した前政権と異なり、ソフトパワーを組み合わせたスマートパワーを重視するビジョンに基づく。そして、同戦略は開発をソフトパワーの重要な要素と位置づけている。新ビジョンを開発の文脈で具体化するために、オバマ大統領は2009年9月にホワイトハウス主導による調査を指示し、約1年の調査分析・協議・起草プロセスをへて、グローバル開発政策に関する大統領令（PPD¹⁰）を策定した。これは、2010年9月に国連MDGsサミットの中でオバマ大統領自らによって発表された。

PPDはオバマ政権の国際開発政策のビジョンと原則を示すもので、開発に関する米国初の大統領令である。援助でなく開発を中心にすえ、①「広範な経済成長」を最上位目標と

して、②全政府的アプローチの採用、③戦略的課題を設定した「選択と集中」（食料安全保障、グローバル・ヘルス、気候変動）、④様々なパートナーとの協調や援助効果向上の原則への配慮、⑤開発課題の解決にむけた民間資金の動員と革新的技術の活用、などの特徴をもつ。「広範な経済成長」を最上位目標にする理由は、持続可能性を重視し、中長期的に能力ある友好国（capable partners）を増やすことが脆弱国家の予防になり、世界の平和と安全、繁栄、ひいては米国がめざす市場経済と民主主義の普及につながるという考えによる。脆弱国家を生まないために開発を投資として位置づけている点は、前政権が掲げた「テロとの闘い」といった対決姿勢からの大きな転換といえよう。また、必要に応じて USAID 長官の国家安全保障会議（NSC）参加を認めるなど、開発を貿易、投資、国防などを含む国家戦略の観点から位置づけていく意図が伺える。全政府的アプローチをとるために、NSC 開発担当上級部長・大統領特別顧問を議長としたグローバル開発にかかる組織間政策調整委員会が昨年9月末に発足し、大統領令をどのように各組織の政策や実務に反映し、制度化させていくかという観点で検討が始まっている。16の政府関係機関が参加し、週一回程度の会合が開かれている¹¹。

並行して、ヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）国務長官のもとで2009年7月から外交・開発レビュー（QDDR¹²）が始まり、2010年12月に最終報告書「Leading Through Civilian Power」が発表された。これは国務省による最初のQDDRである。オバマ政権の国家安全保障戦略をふまえて、QDDRは開発をシビリアン・パワーの重要な柱と位置づけ、国務省とUSAIDが一体となって「開発外交」を推進する方針を打ち出している。前政権時代に顕著だった国防省による援助増大、USAIDの弱体化という流れを絶ちたい意向である。

しかしオバマ政権の国際開発政策を評価しつつも、その実現可能性を疑問視する関係者は多い¹³。最大の理由は、昨年11月の中間選挙で共和党が下院で過半数を獲得し、オバマ政権の議会運営が困難を増していることだ。共和党は対外援助に懐疑的で援助予算削減となる公算が高いなか、PPDが掲げる「選択と集中」にもとづいて戦略的課題に取り組むことは容易でない。議会のイヤーマークで硬直的になりがちな援助予算をどの程度「選択と集中」の観点から再配分できるか、不確定要素は高い。

（2）英国

米国と異なり、英国は外交・商業的利益と開発を切り離し、「国際益」を前面に打ち出しているのが特徴である。特に1997年に成立した労働党政権は、国際開発に関する政策立案と実施を一元的に担う国際開発省（DFID）を新設した。DFIDの上位目標は貧困削減とMDGs達成であり、これは2002年に制定された国際開発法に明記されている。

英国の行政はニュー・パブリック・マネジメントに基づき、DFID を含む全省庁は3年間の公共サービス協約を財務省と締結する。DFID については、MDGs 達成にむけた進展をもとに業績評価が行われ、予算配分などに影響を与える。このため、DFID は二国間援助の9割を最貧国に配分し、多国間援助を通じて中所得国の貧困問題や地球規模の課題などに取組んでいる。同時に、単独行動をとるのではなく国際援助社会に働きかけ、カタリストとしてドナー全体の集散的・効率的な活動を推進することをめざす。DFID が現場で政策対話・援助協調をリードし、国際援助システムや国際機関の業務戦略に積極関与しているのは、それゆえである。

二大政党制の英国は、1960年代以来、労働党政権下では外務省から独立した援助省が設けられ、保守党政権下では外務省傘下の組織が援助実施を担当する、という歴史を繰り返してきた。しかし、2010年5月に成立した保守・自由民主党連立政権は、保守党が関わった政権で初めて、国際開発政策を外交から独立させることを決めた。「連立合意（The Coalition Agreement）」は、MDGs 達成にむけた支援と ODA 増額の国際約束の遵守（2013年までに ODA/国民総所得（GNI）比を0.7%に拡充）、アンタイド援助の堅持、そして DFID の存続を謳っている。同時に、国際開発政策の中身については、援助の透明性や成果主義の重視、納税者への説明責任の強化、援助だけでなく貿易を通じた途上国開発の推進など、前政権との違いを意識して打ち出している。

伝統的に援助に懐疑的だった保守党が DFID を維持し、緊縮財政下でも ODA 予算を保護する方針を打ち出したことは注目に値する。設立以来、DFID は政策・実施の一貫性や国際的な発信力の強さなどの点で、国際援助社会で高い評価を獲得してきた¹⁴。よって、連立政権も DFID の実績を認め、この分野でグローバルなルール・メイキングを主導することが国際社会における英国の存在感の強化になると考えたのであろう。また、国内にアフリカや南アジア諸国からの移民が多いので、貧困削減や MDGs 達成という「国際益」を前面に出して英国が国際社会のリーダーシップを発揮することで国民の支持を得やすい環境があると思われる。

では、英国はグローバルな課題にどのような体制で対応しているのか。英国では、DFID が国際開発政策を主管する司令塔として他省庁との調整をリードする。省庁横断的な開発課題については、DFID が中心になり課題ごとに関係省庁と協働ユニットを設置する体制を敷いている。例えば、貿易政策であればビジネス・企業・規制改革省と協働で、平和構築支援については外務省や国防省と協働でポストコンフリクト・復興ユニットが設置されている。国際機関への政策的働きかけはもちろん、関心をもつテーマについては DFID のイニシアティブでマルチドナーの枠組みを構築し、賛同する他ドナーにも資金拠出を促す

(例えば、グローバル・ヘルス、民活インフラ、BOP ビジネス支援)。このように米国とは理念や国内体制は異なるが、開発は、英国にとってソフトパワー外交を推進する柱なのである。

(3) 韓国

韓国は2010年1月にOECDのDACに加盟し、11月にはG20サミットをソウルで開催した。2011年11月にはDAC主催の第4回援助効果向上ハイレベルフォーラム(HLF4)をプサンで開催する予定である。韓国はODA予算の量的拡大に努めているが、それだけでなく新興ドナーとして、韓国の開発経験の体系化や途上国との共有を推進し、途上国と伝統的ドナーの「架け橋」となることをめざしている。

現在、韓国のODA額は二国間・多国間援助をあわせて約8億ドル(2008年時点、支出純額ベース)、ODA/GNI比は0.09%である。韓国政府は、2008年を基準に2015年までにODAを3倍に増やし、ODA/GNI比を0.25%に引き上げることをめざしている(日本の2009年のODA/GNI比は0.22%)。李明博大統領みずから、韓国は21世紀に国際協力を通じて途上国の手本(Guiding Light)になる意思を表明している。現政権は、ODAを韓国のソフトパワーとブランド力を高める主要ツールと位置づけ、ソウルG20サミットでは、今までは金融が中心だったG20の議論に開発を含めることに主導的役割を果たした。その結果、「成長の果実の共有をめざした、ソウル開発コンセンサス」と「多年度にわたる開発行動計画」の合意にいたった。

韓国の発展の「奇跡」は、多くの途上国の強い関心と尊敬を集めている。比較的最近の開発経験をもつ強みを活かして、韓国政府は近年「知識共有プログラム(KSP)」を立ち上げ、韓国の開発経験を体系化し、それを途上国との政策対話に積極的に活用していく方針を打ち出している。(3倍増を達成できても)援助額では小ドナーだが、知識共有プログラムによって韓国のブランド力を高め、国際社会に知的貢献をアピールしようという戦略である。日本も多くの途上国に対して様々な形で知的協力を行ってきたが(政策対話、セクターや地域開発計画の策定、共同研究、セミナー、講義、研修・視察など)、各組織やJICAの各部署による努力が中心で、韓国のような国をあげた取組みになっていない。

ODA政策決定メカニズムの強化にむけた努力も始まっている。韓国は2010年1月に「国際開発協力に関わる基本法」を制定し、開発協力の理念・目的・原則を明確にした(同年6月に発効)。韓国の援助体制は日本をモデルとしており、無償資金協力と技術協力は外交通商省(MOFAT)と韓国国際協力団(KOICA)、有償資金協力に企画財政省(MOSF)と輸出入銀行内にある対外経済協力基金(EDCF)が担当する。こうした複数省庁・機関と

の政策調整を円滑にするために、2006年に首相が主宰しODA政策を論じる最上位の会議として国際開発協力委員会が設置された。委員は約25名（6～7名の民間委員に加えて、関係省庁の大臣が参加）で、年2回程度の会合では、重点国や重点分野、譲許的融資と無償援助との比率など、ODA政策の主要な方向について審議を行う。

4. 今後の展望、日本の開発協力への提言

最後に今後、日本がグローバル・シビリアン・パワーをめざすうえで開発協力にどのように取り組むべきか、考察したい。厳しい財政状況をふまえると、限られたリソースで最大限のインパクトをもたらす努力が必要である。開発協力を国家戦略から切り離して考えるのではなく、他の施策とも関係づけて、どのような戦略的課題や地域・国に重点をおいて二国間援助を投入すべきか、国際機関をどう活用していくか、について検討する必要がある。

こういった問題意識にもとづき、以下、4点を提言したい¹⁵。基本的な考え方は、グローバル化が加速する21世紀においては「ODA」という発想から脱皮して、政府だけでなく、企業、NGO、大学等の多様な民間アクターがそれぞれの強みをもって「開発協力」に取り組めるよう、官官協力や官民協力の仕組みをつくる必要性である¹⁶。そして、限られた予算で存在感を発揮していくためには、日本が蓄積した経験や知識を効果的に発信し、グローバルなルール・メイキングに関与していく必要がある。また、アジア新興国と援助を超えた、「次世代の」新しい協力関係をつくることも重要である。

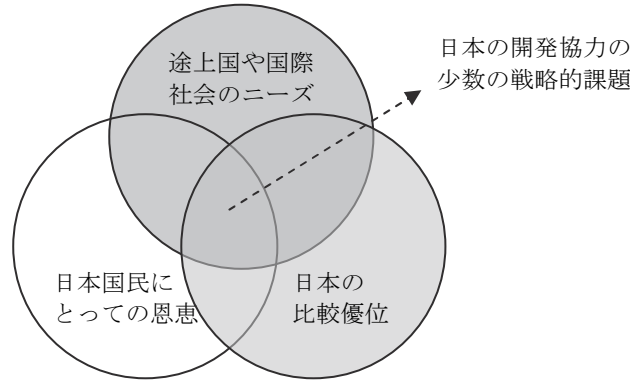
（1）提言

第1に、政府中枢に強力な司令塔を設置し、国家戦略の観点から対外協力戦略を策定し、横断的な視点をもって開発協力を位置づけるべきである。ここで対外協力戦略とは、成長戦略、PKO、経済連携、科学技術政策、文化交流などを含む包括的なもので、開発協力もその中に含まれるべきである。対外協力戦略を策定する仕組みについては、国家安全保障会議の新設（新防衛大綱（2010年12月）で言及）や現行の国家戦略室の活用など、様々な選択肢があろう。この戦略は多様なアクターの共感と信頼に支えられるべきで、民間議員からなる諮問会議を設置して幅広く知見を求めるプロセスも作るべきである。それをふまえて、国際環境・開発課題などとも整合した開発協力の骨太の基本方針をつくり、日本が注力すべき少数の戦略的課題や重点地域・国および国際機関との連携方針を示すことが重要になる。これをもとに、開発協力を担う省庁・実施機関が予算や事業計画を策定する。これは3.（1）で紹介した米国モデルに近いといえよう。

なお、少数の戦略的課題や重点地域・国を決める際には、①途上国や国際社会のニーズ

(しいて言えば「国際益」、②日本の比較優位、③日本国民にとっての恩恵(しいて言えば「国益」)を考慮にいれ、相乗効果の大きな課題を選ぶことを提案したい(図表5)。

図表5 戦略的課題の特定



第2に、少数の戦略的課題ごとに知的ハブとなる組織・機能を設置し、省庁横断的ならびに民間で知見をもつ政策人材を配置し、国際的な政策力を強化していく。政府はこれに必要な予算と事務局を手当てすべきである。21世紀の国際社会が抱えるグローバルな課題や途上国の開発課題の解決に日本が知的リーダーシップをとって貢献するためには、単一の組織による対応は不可能である。知的ハブ組織を中心にネットワーク機能を創出する必要がある。また、民間外交や地域・世界レベルの様々な枠組みによる外交の重層化に対応して、マルチの場でのルール・メイキングをリードしていく能力も求められる。縦割り組織を超えた政策人材の交流、官官協力と官民協力を推進し、課題ごとに国際社会のルール・メイキングに関与していくことが必要である。

第3に、「アジア開発協力フォーラム」を設置し、アジア新興ドナー国との協力関係を深化させていく。日本は被援助国から援助国になった最初の非西洋国家であるが、キャッチアップ経験にもとづく開発援助に対する価値観やアプローチ(自助努力、途上国の主体性の尊重、各国の固有性に配慮した援助、自立のための援助など)は、韓国、中国、東南アジア諸国連合(ASEAN)先行国といった、同様に途上国から新興ドナーになったアジア諸国にも広く共有されている。これは、あるべき姿から論じ、普遍的・画一的な改革政策を唱えがちな欧米ドナー国とは異なる開発援助観である。さらにこれらアジア諸国には過去半世紀にわたる日本のODAで育った人材が多くおり、日本はODAで蓄積した財産を活用して、新興国を担い手とした次世代の開発協力への展開を主導すべきである¹⁷。被援助国としての最近の経験をもつアジアの新興国をパートナーとして、後発ASEAN諸国やア

フリカを含む途上地域・国を支援する協力メカニズムを作り、また開発援助に関する価値観を共有・発信していくことは、ソフトパワーの重要な要素になる。「アジア開発協力フォーラム」を新興ドナーの活力と日本の経験を共有し、緩やかで柔軟な情報交換と政策連携の場にできないか。さらに、本フォーラムを、上記のアジア新興国の人材・組織を動員する知的ネットワークや協力メカニズムとして活用できないか。このメカニズムは、南南協力や第三国研修といった現行の枠組みを超えたものでなければならない。

「アジア開発協力フォーラム」のもうひとつの意図は、中国に対して経済力に見合った貢献や国際ルールへの協調を促すことである。アジアの開発援助の経験や価値観を共有するというポジティブな側面とあわせて、人権や環境配慮などの点を含め、国際社会において責任ある行動を中国に促すことができれば、日本は（欧米）先進国と新興国をつなぎ、アジア新興ドナーのリードコーディネーターとして国際社会で存在感を発揮することができよう。

第4に、開発教育支援の量的・質的拡大をはかるべきである。国民・市民ひとりひとりが世界の一体性や相互依存を理解し、「世界の中の日本」を考え、日本のおかれている状況、開発協力の必要性等を考える機会を拡充する必要がある。草の根レベルの取組みを行っている NGO や地方自治体は全国にあり、既存の取組みに対する資金協力・支援体制を整備することは重要である。より根本的には、文部科学省、環境省、外務省・JICA それぞれが異なる概念のもとで国際理解教育、環境教育・持続可能な開発のための教育、ODA 広報を行っている現状を改め、開発教育全体の方針を策定する必要がある¹⁸。

（3）提言の具体化にむけて——先駆的取組みとしてのグローバル・ヘルス政策

上述した、官官協力・官民協力にもとづく戦略的課題別の政策決定機能や知的ハブ組織づくり（2番目の提言）の先駆例として、グローバル・ヘルスの取組みを紹介したい。これは民間イニシアティブで始まったが、政府・実施機関の支持を得て定着しつつある。（本稿では詳述しないが、BOP ビジネス支援やパッケージ型インフラ海外展開においても、組織を超えた官官協力や官民協力の動きの萌芽があり、注目される。）

グローバル・ヘルスは 21 世紀型の地球規模の課題であり、かつ国民を守るためにも迅速な対応が必要な課題である。またコミュニティと行政をつなぐ保健システム強化、母子保健など、日本の過去の経験が活かせる課題でもある。日本はこの分野において、TICAD IV と北海道洞爺湖 G8 サミットを主催した 2008 年にむけて、官民あげた政策発信を行った。具体的には、①高村正彦外務大臣（当時）の国際シンポジウムにおける政策演説（2007 年 11 月）、②G8 保健専門家会合（政府レベル）の立ち上げ、国内外の官民関係者の連携へ

と発展、③G8 洞爺湖サミットで「国際保健に関する洞爺湖行動指針」のとりまとめ・発信（2008年7月）、④G8 サミット・フォローアップのための国際会議の開催（2008年11月、世界銀行・WHO・ビル&メリнда・ゲイツ財団と共催）、続く「保健システム強化に向けたグローバル・アクション：G8 への提言」のとりまとめと日本政府への提出（2009年1月）、などである。④の最終提言書は日本政府からイタリア政府へ手交され、2009年ラクイラG8サミットのアジェンダとして引き継がれた。また、昨年9月に岡田克也外務大臣（当時）が発表した「我が国の新国際保健政策（2011-15年）」も、こういった知的活動をふまえている。

一連の過程において、関連省庁だけでなく、民間やNGO、研究者等の立場の異なるステークホルダーが参加し、G8サミットにむけた提言がとりまとめられた。とりわけ重要だったのが民間レベルの知的発信努力で、「グローバル・ヘルスの課題と日本の貢献」研究会（主査は武見敬三・前参議院議員）、以下、「武見研究会」と略す）が国際会議のアジェンダ設定、政策発信の実現を知的側面から支えた¹⁹。

グローバル・ヘルスには複数の省庁や研究機関、NGO等が関わっており、日本の縦割りの政府組織で政策プロセスを始めることは容易でない。「武見研究会」の重要な貢献は、民間財団（財団法人日本国際交流センター（JCIE））が事務局を務め、政治力と専門的知見を備えた民間人の主査のもとでオールジャパン、全員参加型のアプローチがとられた点である。厚生労働省、外務省、財務省、JICA、JBIC（当時）、国立医療センター、NGO、研究者等が研究会に参加し、2008年のG8洞爺湖サミットにむけた知的インプットを行い、最終的にはサミットのアジェンダ設定、日本政府の「国際保健に関する洞爺湖行動指針」の発信が実現した。その際に、JCIEが事務局となり研究・対話プロジェクトを立ち上げ、縦割り型の組織を越えて自由闊達な意見交換を行う環境を提供した意義は大きい。組織をこえて政策の中身を議論する場が生まれ、政府関係機関もその意義を認識するようになった。図表6は、こういった取組みが可能になった要因を「武見研究会」が果たした役割に注目して整理したものである。

図表6 「グローバル・ヘルスの課題と日本の貢献」研究会が果たした役割

国内省庁間調整	国内省庁間調整や有識者、民間など異なるステークホルダーが「参加」できる場を提供し、オール・ジャパン体制を構築した。
国際的ネットワーク	国内外の財団、研究所、企業や市民社会を含む国際的ネットワークを構築し、グローバルな視点に立った専門的知見の活用を図った。
国際発信力	世界的に権威のある医学雑誌「ランセット」への論文掲載および国際的な会合への参加による国際社会への情報発信を行った。

出所：（財）家族計画国際協力財団、（特活）HANDS「日本の国際保健政策に関する調査—新保健政策策定にむけて」、平成22年3月

むすび

今後 20 年を展望すると、中国をはじめとする新興国の台頭は、世界のパワー・バランスの変化に影響を与えるだろう。しかし、経済力が全てではない。国際社会の課題に能動的に貢献する、グローバルなルール・メイキングに関わっていくなど、日本の存在感を高めていく手段は様々ある。また 2030 年になっても、日本は GDP シェアで世界第 3 位（中国、米国、日本）の経済大国であることに変わりはない。

防衛力の行使に一定の制約がある日本は、新世界秩序の構築プロセスにグローバル・シビリアン・パワーとして積極関与すべきである。とりわけ開発協力は日本が国際社会を支えるために自らの手でなしうる数少ない事業である²⁰。援助相手国の発展を通して、国際経済がいつそう活発となり、同時に友好関係が進展することを期待する開かれた国益観にたち、開発協力を通じて、日本が伝統的な先進国、新興国、そして途上国をつなぐ役割を發揮することを期待したい。そのためには、日本が普及したい価値観について、国内のコンセンサスづくりが不可欠である。アジア新興国との開発援助観の共有・発信はとりわけ重要になる。外交・安全保障を含む国家戦略の中に横断的に開発協力を位置づけて議論する仕組みが必要である。そのためには、世界の一体化、途上国と日本の関係、国際開発に対する諸外国の取組みなどについて、政治家や国民の問題意識を喚起することも重要である。長期的には、開発教育の推進が必要な点は言うまでもない。

参考文献

- 外務省『開かれた国益の増進—世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる—ODA のあり方に関する検討・最終とりまとめ』2010年6月。
- 国際協力機構（JICA）、財団法人国際開発センター、株式会社国際開発ジャーナル社『アジア地域東南アジア人づくり戦略策定に向けた情報収集・確認調査』最終報告書、2010年2月。
- 国際連合事務局経済社会局『国連ミレニアム開発目標報告』2010年6月。
- （財）家族計画国際協力財団、（特活）HANDS『日本の国際保健政策に関する調査—新保健政策策定にむけて』平成21年度外務省委託調査、2010年3月。
- 武見敬三「21世紀型のパワーポリティックスとわが国のヘルス・ディプロマシー」、『外交』Vol. 5、時事通信社、36-47頁、2011年1月。
- 内閣府『世界経済の潮流 2010年I—アジアがけん引する景気回復とギリシャ財政危機のコンテキスト』2010年5月。
- 「21世紀日本の構想」懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—』「21世紀日本の構想」懇談会報告書、2000年1月。
- 日本のODAを変える会『ODA改革：5つの提言—21世紀型の「開発協力（DC）」へ脱皮せよ—』2010年6月。
- 保健システム強化に向けたグローバル・アクション・タスクフォース『保健システム強化に向けたグローバル・アクション—G8への提言—』（財）日本国際交流センター訳・編、2009年1月。
- Organisation for Economic Co-operation and Development, The United Kingdom: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review, 2010.

—注—

- ¹ 米国では外交問題評議会（CFR）、国際戦略研究所（CSIS）、ブルッキングス研究所など、英国では英国王立国際問題研究所（チャタム・ハウス）などもグローバル・ヘルスに取り組んでいる。
- ² 内閣府「世界経済の潮流 2010 年 I—アジアがけん引する景気回復とギリシャ財政危機のコンテイジョン」平成 22 年 5 月 18 日。
- ³ 1960 年 1 月に米国の提唱により開発援助グループ（DAG）として発足、61 年 9 月の OECD 設立に伴って、「開発援助委員会（DAC）」として傘下の委員会になった。DAG の原加盟国は、米国、英国、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、ポルトガル、カナダ、及び EC 委員会。日本も直ちに招待され、OECD 加盟に先立って DAG に加盟した。
- ⁴ MDGs とは、2000 年 9 月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と、1990 年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通枠組みとしてまとめたもの。2015 年までに達成すべき 8 つの目標として、極度の貧困及び飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成などを具体的数値とともに掲げている。
- ⁵ 現地 ODA タスクフォースは 2003 年 3 月に始まり、2010 年 9 月時点までに 80 カ国に設置されている。
- ⁶ 海外経済協力会議は自民党政権下では 2006 年 5 月～2009 年 7 月までに 23 回開催されたが、民主党政権下では 2009 年 12 月に 1 回開催されたのみである。
- ⁷ 「日本の ODA を変える会・第 3 回（2010 年 4 月 22 日）」議事録を参照、東海大学教授の武見敬三氏の発表。
<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/3rd/ODAMinutesfinal.pdf>
- ⁸ 本とりまとめは最後に、「今回の見直しを踏まえ、新たな理念・基本方針を反映するために、ODA 大綱の改定に向け、政府内で協議を始めたい」と述べている。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata.html>
- ⁹ 2009 年の ODA 額（支出純額ベース）は米国が第 1 位、英国が第 4 位、日本は第 5 位であった。
- ¹⁰ Presidential Policy Directive on Global Development Policy の略、概要は以下のホワイトハウスのウェブサイトを参照されたい。
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policyPPD>
- ¹¹ 筆者が 2010 年 12 月行った NSC 開発担当部長とのインタビューによる。
- ¹² Quadrennial Diplomacy and Development Review の略、報告書および関連情報は次を参照されたい。
<http://www.usaid.gov/qddr/>
- ¹³ 筆者が 2010 年 12 月に行ったワシントン DC のシンクタンク関係者とのインタビューによる。
- ¹⁴ DAC は加盟国による援助の相互監視（Peer Review）を定期的に行っているが、2010 年の英国援助に対するレビューは、「UK is a recognized international leader in development.」と高い評価を与えている。
http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_34603_45518819_1_1_1_1.00.html
- ¹⁵ 筆者も発起人の一員としてとりまとめにあたった、「ODA 改革：5 つの提言」（日本の ODA を変える会、2010 年 6 月）を参照しつつ、本稿の趣旨から特に強調したい論点をあげたものである。
- ¹⁶ 外務省「ODA のあり方に関する検討・最終とりまとめ」（2010 年 6 月）も、ODA 以外の公的資金や非公的部門（企業、NGO、市民）による活動も含めた「開発協力」の概念を示している。ただし、同文書は ODA を開発協力の中核をなすものとして位置づけている。
- ¹⁷ JICA、財団法人国際開発センター、株式会社国際開発ジャーナル社「アジア地域東南アジア人造り戦略策定に向けた情報収集・確認調査」最終報告書、2010 年 2 月。
- ¹⁸ 「日本の ODA を変える会・第 4 回（2010 年 5 月 12 日）」議事録を参照、（特活）開発教育協会（DEAR）事務局長の中村絵乃氏の発言。
<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/4th/minutesrevised.pdf>
- ¹⁹ この取組みの詳細については、武見敬三「21 世紀型のパワーポリティックスとわが国のヘルス・ディプロマシー」、『外交』Vol. 5、2011 年 1 月を参照されたい。なお、「グローバル・ヘルスの課題と日本の貢献」研究会（2007 年 6 月～2009 年 7 月）は現在、「グローバル・ヘルスと人間の安全保障」運営委員会（委員長・武見敬三氏、幹事・JCIE 山本正氏を含む 20 名の政府・研究者・NGO・企業関係者が委員）として改編された。
- ²⁰ 「21 世紀日本の構想報告書」（2000 年 1 月）、第 6 章・世界に生きる日本。本報告書は、故・小淵恵三首相の委嘱で、河合隼雄氏を座長とした有識者懇談会により作成された。

