

## ODA 再構築 戦略明確に

国別チーム常設を 成長策への貢献で独自色

大野健一（政策研究大学院大学教授）

日本の政府開発援助(ODA)は再構築が必要だ。途上国の経済成長政策への貢献などで独自性を打ち出すべきであり、そのために国別の開発戦略チームを設置、長期的に関与することを提案する。

### 援助理念をまず明確に

困難の中にこそ次なる飛躍のチャンスがある。現在、日本の ODA は、批判の矢面に立たされている。経済協力外交を立て直すには、制度改革に加えて、中身においても内外に誇れる政策を打ち出すことが肝要である。

まず日本がなぜ援助をするのかについて再確認しなければならない。援助理念には、人類と地球に貢献する理想主義と、国益を追求する現実主義が併存してよいし、またそうあるべきである。前者は紛争・貧困・環境といった問題への積極的貢献を要請し、後者は自国の経済発展や国際影響力の強化を目的とする。

両課題は必ずしも独立ではなく、重複する部分も多い。筆者はグローバルな貢献と東アジア経済の活性化を二つの柱とする「経済協力二分論」を提起している。これは新機軸というよりも、これまでの日本の援助の姿を描写したものである。ただこの二重性をはっきり意識し肯定しておくことは無意味ではない。それは、日本が自信と誇りをもって国際貢献を行うための前提条件となる。

近年、日本の ODA 予算は減少してきたが、いま欧米は貧困削減やテロ対策のための大幅な援助増に燃えており、開発における日本の立場は苦しくなった。日本は長らく ODA の最大供与国だったが、昨年その座をアメリカに明け渡した。むろん不況にあえぐ日本が、最大供与国の榮譽にしがみつ়必要はないかもしれない。だが援助を量的に減らすならば、質的な向上がない限り、国際的影響力の低下は覚悟しなければならない。

親日的な途上国は多いが、彼らの友好が日本文化や日本製品の魅力だけに依存しているわけではない。とくに政府レベルで、ODA がどれほど多くの親日国をつくってきたかを冷静に振り返る必要がある。これは国連の票確保のためだけではない。事件や対立の発生時に、日本人や日本政府に便宜と支援を与えてくれる国々は貴重である。

緊縮財政や腐敗糾弾も重要だが、国内支出とは異なり、ODA の場合には同時に外交利益を考慮しなければならない。外交能力の向上なしに、国内論理だけで ODA 攻撃に走ってはならない。そ

れでは、軍事に制約のある日本にとって ODA がきわめて重要な外交手段であると唱えてみても、すこぶる危ういといわざるをえない。ODA を評価するにあたり、ダムや学校などの個別案件が不正なく施工され、きちんと利用されているかを調べるだけでは不十分である。ODA は、日本の外交全体の中に位置づけられなければならない。その国・地域に対して何を働きかけるのかがまず先であり、そのために、人的交流、貿易投資、文化政策、外交努力などと並んで ODA という手段があるのである。日本の経済協力は ODA の内的論理に縛られすぎている。大きな目的のために ODA が適切な手段ならば使うという発想が必要だ。

そのためには各途上国への知的関与を強化しなければならない。国際協力事業団はベトナム、モンゴル、ラオス、ミャンマーなどに総合政策支援を実施しており、また特定国を調査するための国別援助研究会をもつ。

ただし、これらの研究には時限的かつ様々な制約があり、政策インパクトが弱い。筆者は「開発戦略チーム」を途上国ごとに常設することを提案する。その任務は調査研究に加え、途上国との政策対話、現地の国際機関・他援助国・非政府組織(NGO)との協力、日本の政策担当者へのインプットである。

深い知見を有する専門家を動員し、現地に長期滞在、かつ頻繁に日本と往復させ、また「国別援助計画」を定期的に改定して、その国に関する情報拠点の役割を果たす。日本政府は彼らに必要な権限と地位を与え、予算・制度面でも強力にサポートすべきである。

このようなチームを設置するための最大の障害は人材不足である。まずは日本にとって重要かつ研究実績のある少数の途上国(ベトナム、インドネシアなど)から始めるのがよい。限られた人材を分散させるよりも、一国でもよいから卓越した協力モデルの構築を優先すべきだ。

## 個別策ではなく長期総体的に

日本は、欧米各国や国際機関が数年ごとに打ち出す新開発戦略に振り回され、無視、反発、追従のいずれかを仕方なく選択することが多かった。この受動性を打破し、世界の開発潮流に積極関与しつつ、日本らしい視点から貢献していくというモードに転換しなければならない。

過去 3 年間の世界の開発潮流は貧困削減一色であった。国連は 2015 年までの複数の数値目標からなる「ミレニアム開発目標」を掲げた。世界銀行はすべての低所得国に「貧困削減戦略書」の作成を義務づけ、彼らの予算や公共投資を縛っている。とりわけ今年が開発資金国際会議(3 月)、G8 サミット(6 月)に続き、今月下旬からのヨハネスブルク・サミットと、開発をテーマとする国際会議が続く。

国際機関が打ち出す戦略が完ぺきなわけでは決してない。貧困削減は崇高な理念だが、問題は具体的な中身だ。現在の貧困への関心は、ODA 予算獲得やテロ対策のために欧米が政治主導で盛り上げたものだ。トップダウンの目標設定ゆえに、貧困解決の新地平が開かれたわけでもなく、途上国ごとの戦略もあとまわしになっている。

しかも貧困をめぐる政治的熱狂はすでにピークを過ぎたように思われる。日本はこうした動きに対して、知的にも資金的にも貢献できない傍観者であった。おそらく一般国民は、その事実さえ知らないのではないかと。日本らしい知的貢献とは、日本の過去の政策を世界に広めることではない。各国

の状況はすべて異なるから、日本の政策を移植してもうまくいかないのは当然である。日本の貢献はそうした個別政策ではなく、「相手国の個性を尊重しながら開発課題に総体的・長期的にコミットし、多様な協力ツールを駆使して、よいとき悪いときを通じ、常に付き合っていくやり方」ということにしたい。

このアプローチは、短期契約・成果主義・共通枠組みを志向する国際機関を補完しうるものであり、現在の戦略に欠けている重要な要素でもある。開発に携わるわが国の専門家や担当官の多くがこうした姿勢を貫こうとしている。国際機関の後追いでない、知的貢献の源泉はここにあるのではないか。上記チーム設置の提言も、これを実現するためのものである。

## **貿易と投資を通じた成長を**

日本および東アジアからとくに発信すべきメッセージとして、国際統合をテコとする成長戦略をあげたい。貧困削減には保健・教育・環境などの施策も必要だが、それにもまして経済成長の持続的達成が不可欠である。

東アジアでは、発展段階の異なる国々が、地域に広がる生産ネットワークへの参加を通じて成長を遂げてきた。そこには貿易・投資を媒介とし、先進国を主たる市場とする、明確な序列と構造をもった国際分業が存在している。このいわゆる雁行(がんこう)形態的發展により、工業化の地理的拡大と各国の産業構造の高度化が同時進行した。経済協力は、この民間ダイナミズムを補完し支援すべきである。

国際機関が突きつける政策要求をこなしていただくだけの途上国が多い中で、このように自発的で躍動的な発展の道があることを世界にまず提示することが大切である。ただし前述した通り、東アジアの経験をアフリカなど他地域にそのまま導入しても、条件が違うから機能しない。重要なことは、東アジアに固執することなく、その国に最もふさわしい成長戦略の発見と実施に協力することである。

たとえばある国の農産物加工について、市場・流通・組織・人材・生産などを総合的に考察し、支援することなどが考えられる。いま開発をめぐる世界の議論は、貧困削減から貿易を通じた成長へとシフトしつつあるように思われる。ただし現在の国際機関には個別産業への関心や知識はほとんどないから、日本がそのような支援に成功すれば、開発政策の重要な柱となるであろう。また世界の動きを単に予測するだけでなく、日本が積極的にそれを形成していく意気込みがほしい。