

コロナ危機(COVID-19)に考える

日本の長期的な援助戦略をレビューする

神田道男
SRID 会長

はじめに

コロナ禍はグローバルな課題であるが、その対策には国家機能の活用が基本となる事が改めて明らかになった。人と人の接触を避けた経済・社会活動を行うこと、感染の広がりを知るうえで IT 技術の活用が有用であることも明らかになりつつある。さらに、コロナの拡大する過程を通じて米中摩擦が貿易から IT 技術へさらに WHO という国際機関の運営にまで拡大したといった点があげられる。改めて長期的に見た開発援助の意義が問われているように思う。これまでの SRID での議論などを踏まえ、今後の展望を試みた。

1 長期的な観点からのレビュー

ODA 白書による援助の時代区分

戦後の経済復興に始まった援助の仕組みは、東西冷戦、平和構築、テロ対策などの政治的問題を背景に、南北問題への対応から中進国の出現、環境問題への対応、貧困解消を主題に課題解決型の SDGs 実現を目指すものへと変化を遂げている。

外務省発行の 2004 年の政府開発援助報告書 (ODA 白書) は、ODA 50 年をテーマとして、50 年を、I 期：「体制整備期：1954-1976」、II 期：「計画的拡充期：1977-1991」、III 期：「政策・理念充実期：1992-2002 (旧 ODA 大綱期)」、IV 期：「新たな時代への対応：2003 - 現在 (2004 年当時)：新 ODA 大綱期」の 4 期に時代区分している。2020 年の現在からみると、「新たな時代への対応」のうち、2003-2014 年の「新 ODA 大綱期」は、「政策・理念拡充期」に含め、IV 期の「新たな時代への対応：2015 年 - 現在 (開発援助大綱期)」と整理することが出来る。

援助政策の視点からの区分

政府開発援助を考える際、外交政策や援助政策のようなマクロな視点とプロジェクトやプログラムのようなミクロな視点がある。マクロな視点から開発援助の時代区分すると、「第二次大戦後の国際社会復帰の段階」と「経済協力推進の段階」、「新たな段階への模索」、「グローバル化への対応」の 4 段階に区分される。上記の ODA 50 年の区分との関連では、国際社会復帰は「体制整備期」に、経済協力の推進は「計画的拡充期」に、新たな段階への模索は「政策・理念充実期」に、グローバル化への対応は、「新たな時代への対応」にそれぞれ対応するように思われる。開発援助の効果や効率は、ミクロな視点で議論されることが多いが、外交選択枝の限られた日本の開発援助を考えるうえで、マクロな視点からのレビューが必要と思われる。

2 マクロな視点からのレビュー

国際社会復帰の段階

1951年のサンフランシスコ平和条約（講和条約）から、条約の第14条に定める賠償業務が終了した1976年までが、この段階に含まれる。1951年から1964年のOECD加盟までの狭い意味の国際社会復帰以降、冷戦の続いたこの段階では、東南アジア戦略と豪州、NZを含む太平洋戦略がそれぞれに検討された。また、1965年に日韓基本条約、1972年日中共同声明が調印され、講和条約の補完を果たした。1966年4月に東南アジア開発閣僚会議が開始され、1966年12月にアジア開発銀行が設立されている。

経済協力の推進

1975年のベトナム戦争終結後の1977年、福田首相はアセアン諸国を訪問し、フィリピンのマニラにおいて、後に「福田ドクトリン：軍事大国にならない。東南アジアの安定化を支援、心と心のふれあい」と呼ばれる日本の東南アジア政策を発表した。この考え方を基礎に、ODA中期目標の設定、三位一体型協力（援助、民間投資、貿易）によって、1990年代後半まで、ODA実績の世界1位を続けた。この間、歴代首相は、就任後、アセアン諸国を訪問し、新たな援助方策を発表し、いくつかの具体的プロジェクトにコミットすることが常態化した。福田首相の「アセアン工業化プロジェクト」、鈴木首相の「アセアン人づくり協力」、中曽根首相の「アセアン科学技術協力、アセアン青年招聘」、橋本首相の「アセアン高等教育」などが代表的なものである。

新たな段階への模索

1989年の東西冷戦の終結を契機に、欧州諸国の東欧統合への支援が強化され、欧州諸国のアフリカなどの開発途上国への支援が十分行えない状況で、TICADの開催など日本の援助の地域的な多様化が進展した。その後、1997年のアジアの経済危機を契機に、地域協力の必要性が高まり、それまでのWTOを中心とした貿易交渉を基本とする戦略から、新たにEPA戦略（経済連携協定による二国間ベースの経済関係拡大戦略）が提起され、ODAもこの戦略を支援するものとして方向付けられた。

福田ドクトリンを継承しつつも、2001年、アセアンを訪問した小泉首相がシンガポールで行った演説「EPA戦略、国境を越える課題への対応」がこうした方向性を示した。この後、首相のアセアン諸国訪問は不定期となり、アセアン首脳会議など、アセアンの主要会議でのアセアン諸国首脳との協議形式へと変化した。また2003年にはODA大綱の改訂がおこなわれ「人間の安全保障」の概念が導入された。主要援助目標として、MDGsへの対応（アフリカ、アセアンの地域格差是正）、気候変動への対応、平和構築支援（アフガニスタン、ミンダナオ、スーダン等）が取り組まれている。

グローバル化への対応

2015年10月、国連におけるMDGsの次の目標として、SDGsが採択された。MDGsが途上国を対象に、8項目の支援目標を定めていたのに対し、MDGsは国連加盟のすべ

ての国を対象に、17 項目 169 目標を 2030 年までに実現すべく目標を定めている。MDGs のミクロな「成果重視（効果的、効率的の援助論）」に加えて、「インクルーシブな（包摂性）開発」、「誰一人取り残さない開発」を提唱している。JICA 研究所の議論では、インクルーシブには、「地方開発、弱者（ジェンダー、少数民族等）、貧困問題」が含まれ、また、レジリエンスには「経済危機、気候変動、自然災害、武力紛争」への対応力が含まれている。SDGs のようなミクロな視点と援助政策のようなマクロな視点の整合性をいかに実現するか難しい問題である。

3 SRID における 1970 年代の議論

高瀬国雄の議論

マクロな視点からの援助戦略の分析したものとして、1977 年の SRID シンポジウムで、当時 SRID の代表幹事であった高瀬国雄が、今後の日本の進むべき道として「東西南北問題における日本の座標とその進路」と題した発表を行っている。

この論文は、東西冷戦下にかかれ、高瀬は「援助問題は南北問題だけでなく、東西問題にも研究領域を広げることが必要となった」と述べ、縦軸（南北軸）を GNP でとり、横軸（東西軸）は『東西勢力の戦後の変遷調査研究報告書（1977 年 5 月）：衛藤藩吉委員長』の成果を活用して指標としている。¹

東西南北の座標軸により 4 区分された座標を、北西部：I（西側先進国：44 ヶ国（9 億人）、北東部：II（東側先進国：10 ヶ国（4 億人）、南西部：III（西側途上国：80 ヶ国（17 億人）、南東部 IV（東側途上国：10 ヶ国（9 億人））となっている。

次いで、データのある程度揃う 17 ヶ国を選んで、1950 年代（50-54）、1960 年代（60-64）、1970 年代（70-74）の期間の座標での変化を追っている。所得の向上（南から北方向への変化）が最も大きく、西から東への移行という全体的傾向も伺えて、スリランカ、ビルマ、パキスタン、イラクを例示している。逆の動き（東から西）もあって、イラン、ドミニカ、ユーゴを示している。この論文は、1974 年のデータももとに分析されており、第一次オイルショック（1973 年）後、東西冷戦のもとで、途上国からの経済支援の要求が高まった時期であった。高瀬論文で東西方向の動きを示した国と例示された国は、ドミニカを除いて、いずれも冷戦終結後、内戦を経験するなど現在も政治的に不安定な状況にある。

¹ 冷戦時代を反映して、この指標は、資本主義的性格の 4 要素として、「土地所有の自由、金融株式市場の普及、私企業設立・営業の自由、資本主義政党の政治勢力」を取り、共産主義的性格の 4 要素として、「土地の国有化、国営企業の集権化の度合、農業集団化、共産党の政治勢力」を取り上げ、それぞれを +3 点から、-3 点で採点すると、すべての国が、+8 から -8 のどこかにプロットされることになる。

4 最近の議論

田中明彦の議論

高瀬の議論からおおよそ 25 年経って、2020 年 1 月の JICA 研究所において、田中明彦 JICA 前理事長は、「21 世紀の世界システムと日本」と題して講演を行っている。この講演で、田中は「平成時代は日本では停滞の時代と考えられているが、世界的にみると、この時代はアジア諸国を中心に高度成長時代と位置づけられ、HDI（国連）で見ても、全体では指標が上がっている。MDGs の期間、貧困人口は半減（1990 年 20 億人→2015 年 8.4 億人）し、MDGs は達成したと認識されている。超長期に 21 世紀をみて、世界人口と一人当たり GNP はいずれも指数関数的に増加している。」と述べ、果たしてこれが持続可能なのかという問題意識のもと、高瀬氏と似たようなアプローチをとって、冷戦後の「1995 年時」と「2017 年時」を比較している。

縦軸に Freedom House のデータを活用して政治的な自由度、横軸に生活水準をとり世界の国をプロットすると、右上に Liberal=自由主義圏（新自由圏：政治的自由度が高く所得水準も高い国々）、左下に、混沌=脆弱国（政治的自由度が低く、所得水準も低い国々）、が示される。その他の国は中間的な国々として Realist=現実主義の国（近代圏）と分類し、これを 3 圏域モデルとする。東西冷戦を挟んだ戦後（1972-2016 年）の期間を見ると、「not free の国」が「free の国」を上回っていたが、1990 年頃から「free の国」が上回るようになった。しかし、民主化が停滞し、2012 年頃から「not free の国」が若干増加の傾向にあることを指摘している。冷戦期の状況は高瀬論文と整合的に見える。このモデルを冷戦後の 1995 年のデータと 2017 年のデータで比較を行っている。1995 年のデータで見ると、自由な国になるにしたがって豊かな国になる傾向が見られる。ところが、2017 年のデータで見ると自由による豊かさの実現に加え、権威主義体制による豊かさの実現が見られ、二分化の傾向が見られる」と説明されている。「権威主義の方向を示すがパフォーマンスが良い国」として中国があることを指摘している。

中国と開発モデル

田中は、中国など過去 10 年で、権威主義的傾向を強めつつ、経済成長していることを指摘し、所得向上とともに民主化（複数政党制と自由な選挙等）が実現していくとの考え方と反する傾向を示す国があることを指摘している。

石川滋（2006）は、「国際経済開発支援研究」において、国際経済開発支援研究の構成要素として、「開発モデル」と「国際援助システム」を対象とすることを提案している。開発モデルに関し、政治分野、経済分野（市場の発達状況）と経済分野（生産能力）に分け、3つの分野からなるモデルを構成している。政治分野では、家産制国家から近代的民主国家へ、経済（市場の発達）分野では、孤立的慣習経済から市場化経済へ、経済（生産諸力）では、自給自足的家族経済から近代的工業化社会へ段階的に移行していくこと想定している。石川は家産制国家は政治的支配者がその支配権の一部を従属者に移

譲し、治安や徴税などの行政サービスの代行と交換に役得を与える制度とし、また、中国の家産制体制の歴史は古く、秦代に遡るが家産制政治は内戦と社会主義革命により基本的には崩壊したとしている。しかしその遺制が残り、部門所有制、地方主義の形で国有企業の改革の進展を阻んでいると付記している。中国の権威主義的な制度が家産制国家の遺制とどのように関わっているかは定かでない。石川は、アフリカの援助に対する欧米の学者の議論から、政治面における家産制の重要性を認識したとしており、アフリカの政治と中国の政治の親和性が感じられる。

5 これからの課題

コロナ禍によって明らかになったこと

以上述べたように、日本は時代のニーズの変化に対応しつつ、援助戦略を構築してきた。2020年に突然発生した未曾有のコロナ危機は、全世界を巻き込んで社会経済の混乱を引き起こしている。先に、今回のコロナ禍によって、感染症対策が国家単位で取り組まれていること、対策としてIT技術の活用が有効であることを述べた。さらに、グローバル化によって世界中に広がった民間企業のサプライチェーンにより、どこかの国で生産が止まるとたちまち影響が世界に広がるのが浮かび上がった。人々の移動が制限され、航空業界や観光業界に大きな影響を与えている。貿易や情報通信技術問題で対立していた米中関係は、コロナによって、より悪化しているように見える。コロナはWHOのマネジメントの課題を明らかにし、中国による国際機関への影響力拡大戦略をあらわにした。第二次世界大戦後の国際協力の枠組みを、途上国の立場で有効に活用した中国が、アフリカ諸国の票を基礎に国際機関への支配力を強めようとしていると見える。

日本の対応

日本はどのように対応していくのか、国家としての所得の向上が、民主化を促すという一元論が成立するのか。超長期ではそうであっても短期的には二元的に進行するのではないか、二元的に進むことを前提にした戦略の必要性を感じさせる。国際協力の選択肢の少ない日本は、上述のようにこれまで様々に援助戦略をとりながら、世界情勢に対応してきた。十分な分析をできないが、今後の日本の援助戦略を考える上で、以下の諸点が重要になると考えられる。

第一にグローバル化したサプライチェーン（世界貿易）を前提として、改めて国家の役割を認識し、世界から孤立することなしに、「新たな対応の段階」で提起したFTA戦略であるTPPやRCEPなどの懸案にあたること。第二に、人間の安全保障の概念などと整合性を取りながら国際的共通目標となっているSDGsの目標の達成に向けて、例えば、TICADで推進されている食糧の安全保障や基礎教育の拡充に貢献すること。また、このために、脆弱な途上国に対するコロナワクチンや治療薬の支援も重要である。第三に、おそらく現在ある唯一の戦略である「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」戦略は、コネクティビティーの強化という観点から、「高度なインフラ支援」として展開さ

れているように見える。日本の持つ財政面、技術面の制約も踏まえ、環境の側面なども加えて、また、民間のサプライチェーンや投資も加味し、関係国と連携して、より具体的に戦略性を高めていくことが重要なのであろう。また国際機関への関与のありかたについてもより戦略的な対応が必要であろう。

参考資料

- ・高瀬国雄（1977）：「東西南北問題における日本の座標とその進路」、SRID シンポジウム
- ・神田道男（2013）：「政策と開発協力ー政府開発援助の拡大期とともに」、SRID シンポジウム
- ・田中明彦（2020）：「21 世紀の世界システムと日本」。JICA 研究所ナレッジフォーラム（第 5 回）
- ・石川滋（2006）：「国際開発政策研究」東洋経済新報社、322pp