

第6号(発行: 2014年1月)
論説 Editorial

新しい時代の日本の開発協力
～「連携型協力」のすすめ～
Japan's Development Cooperation in New Era
～Promoting “Collaborative Partnerships”～

大野 泉
政策研究大学院大学教授
OHNO, Izumi
Professor, National Graduate Institute for Policy Studies

Abstract

This article examines how Japan's development cooperation must adapt to a transformed global landscape in which development challenges, actors, and financial flows have become increasingly diversified. It argues that traditional official- assistance-centered approaches are no longer sufficient, as private investment, emerging Asian donors, and business activities now shape development outcomes alongside official assistance. Drawing on Japan's experience in East Asia, the paper highlights the strategic value of partnerships that connect public institutions, private enterprises, and human networks cultivated through long-term cooperation. Such arrangements would enable development efforts to complement market dynamics while maintaining a focus on capacity building and local ownership. The article concludes that Japan's comparative advantage lies in orchestrating these multi-layered relationships, allowing development cooperation to remain effective, relevant, and strategically grounded in an interconnected global economy.

要約

本論考は、グローバル化の進展により国際開発を取り巻く環境が大きく変容する中で、日本の開発協力の新たな方向性を検討する。民間資金の拡大や新興ドナーの台頭により、開発はもはや公的援助のみで完結せず、企業活動や投資行動と密接に交錯する領域となっている。筆者は、東アジアで培われた日本の経験を踏まえ、官民や人材・組織を結びつける連携型の協力が、持続的成長と能力構築を両立させる鍵であると論じる。こうした多層的な関係性を束ねる調整力こそが、日本の比較優位であり、相互依存が深まる国際社会において開発協力の戦略性を高める基盤となることを示唆している。

【多重連鎖危機◎、多元協働型地政学◎】

第6号

論説

新しい時代の日本の開発協力 ～「連携型協力」のすすめ～

大野 泉

政策研究大学院大学教授

1. はじめに

グローバル化が加速する 21 世紀。開発課題はより広範に、協力の担い手はより多様になり、国際開発をめぐる様相は今世紀初頭に国連総会でミレニアム開発目標 (MDGs) が合意された状況から大きな変貌を遂げている。MDGs 達成期限の 2015 年を目前に控え、近年、その後 (いわゆるポスト MDGs) の国際開発目標について活発な議論が展開されている。とりわけ注目すべき変化が、途上国に流れる民間資金の飛躍的な増加、及び韓国・中国・インドなどのアジア新興ドナーの存在感の増大である。貧困削減にむけた取組みの重要性は変わらないものの、新興国による活発な貿易投資や資源ブームの影響をうけて、経済成長を遂げる途上国が増え、特にリーマンショック後は、低迷する先進国経済をよそ目に新興国や途上国が「成長センター」として世界経済を牽引している。こうした中、先進国企業は新興国や途上国でビジネスを拡大しており、企業活動と開発の現場との接点が大きくなっている。さらに 2000 年初までは貧困削減至上の立場をとっていた欧州ドナーも、最近は経済ビジネス外交の展開や民間連携に積極的に取組むようになってきている¹。まさに国際開発協力は、新しい時代に突入したといえる。

この間、日本国内の環境も大きく変化した。日本は 90 年代にトップドナーとなったが、その後バブル崩壊などにより経済・財政状況が悪化し、ODA は「冬の時代」を迎えた。ODA 一般会計の当初予算は過去 14 年連続で減少 (ピーク時の 1997 年と比べると、2013 年度は 52% 減)、2007 年から DAC 加盟国中で第 5 位に下がった。経済協力の積極的な支持層は、日本国内の経済状態や財政状況がよくないことを理由に 2002～2004 年に激減するなど、国民の内向き志向が強まった (内閣府「外交に関する世論調査」2002 年、03 年、04 年)。さらに 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は甚大な被害をもたらし、被災地の復興、復興財源の確保を含め、日本は重い課題を背負うことになった。しかし、困難ばかりではない。21 世紀最初の 10 年は、積極的に考えれ

¹ 英国国際開発省 (DFID) は貧困削減至上主義で知られていたが、2007～08 年頃から成長志向がみられるようになり、最近は英国の経済界との連携も強めている。例えば、グリーンング DFID 大臣が 2013 年 11 月にタンザニアを訪問した時は経済界が同行し、タンザニア政府と Prosperity Partnership の構築を通じた貿易・投資・経済開発の促進を謳った。カナダ政府は 2013 年 3 月の省庁再編でカナダ国際開発庁 (CIDA、1968 年に途上国の貧困削減に対する援助実施機関として設立) と外務貿易省を統合し、外務貿易開発省 (DFATD) を設立した。経済ビジネス外交と開発の接点をより意識した組織体制を敷く方針と思われる。

ば、将来の開発協力の糧となる経験を積み、日本にとって蓄えの時代になったといえる。厳しい財政状況を反映して当時、政府ワイドに取組まれた行財政改革に伴い ODA の透明性・効率性の強化、さらには国際的な援助協調の動きに途上国の現場で迅速に対応できるための体制構築などのために、一連の ODA 改革が進められた²。特に 2000 年代初に外務大臣の私的懇談会の位置づけで「第 2 次 ODA 改革懇談会」（座長・渡辺利夫氏）が開催され、その提言をうけて外務省内に国民各層の代表から成る「ODA 総合戦略会議」が設置され、戦略をもった重点的・効果的な ODA 具体化のために様々な検討や施策が導入された。その後も「国際協力に関する有識者会議」（ともに座長は渡辺利夫氏）が開催された。まだまだ改善の余地はあるものの、この時期は、現地権限委譲、ODA タスクフォースの結成、ODA 評価システムの確立、新 JICA の誕生や外務省国際協力局の再編（スキーム別の課から国・地域別の課の編成など）、参議院内に ODA 特別委員会の設置など、重要な体制改革が実施されたのである。

そして、東日本大震災の惨事は全国民を突き動かし、市民・NGO と企業、自衛隊などの多様な関係者が全員参加型で復興支援に関わり、ソーシャルビジネスや社会的投資といった新しい動きが国内でもみられる。貧しい国を含め世界中から寄せられた日本への応援や支援は、被援助国としての立場を再確認し、90 年代から 2000 年代初にかけてややもすると希薄化した国際協力の意義と価値について多くの市民が認識を新たにする機会になった。実際に 2011 年 10 月に行われた世論調査において、経済協力の積極支持層は、最低値だった 2000 年代初から回復し、その理由として、東日本大震災で世界中から寄せられた厚意をあげる声が多い³。この経験は、将来の日本の開発協力において重要な糧になるはずだ。日本にとっても新しい時代が到来したのだ。

こうした問題意識のもと、以下、新しい時代の日本の開発協力について、2 つの観点から考察する。第 1 は、「民間連携」である。近年、開発とビジネスとの接点が増え、ODA においても民間連携促進事業が広がっているが、これはどのような意味をもつか。従来型の「官民連携」とは違うのか。第 2 は、アジア新興ドナーとの「協力」と「競争」である。アジア新興ドナーの台頭は、アジア的な開発思想を国際社会に発信する絶好の機会を提供している。一方で、これは日本にとって、比較優位を明確に発信する必要性がでてきたことを意味する。韓国や中国と比べた日本の開発協力のきわだった特徴は何だろうか。

² 「21 世紀に向けての ODA 改革懇談会」（1997 年 4 月～98 年 1 月）、「円借款制度に関する懇談会」（2000 年 1 月～8 月）、「第 2 次 ODA 改革懇談会」（2001 年 6 月～02 年 3 月）、「ODA 総合戦略会議」（2002 年 6 月～06 年 6 月）、「国際協力に関する有識者会議」（2007 年 3 月～09 年 2 月）など、外務省経済協力局／国際協力局が事務局となり、各界のステークホルダーで構成される有識者会議がほぼ切れ目なく開催され、ODA のあり方について議論・提言が行われた。

³ 2011 年 10 月に内閣府が実施した「外交に関する世論調査」では、積極的な支持者は 27.4% で、1993 年時（41.4%）に及ばないものの、2004 年時点（18.7%）に比べると大きく回復している。積極支持層があげた上位 3 つの理由は、「東日本大震災に際して得られた各国からの支援に応えるためにも引き続き協力すべきだから」（60.8%）、「経済協力は日本の外交政策を進める上での重要な手段だから」（50.3%）、「開発途上国の環境問題などの解決のため、日本の技術と経験を生かすべきだから」（48.6%）となっている。

2. 開発協力における民間連携

リーマンショック後に加速した日本企業の海外展開をうけて、2011 年頃から、ODA 事業においても途上国で活動する日本企業を主な対象とした民間連携を強化している。民間連携は、従来から経済産業省や日本貿易振興機構（JETRO）、海外産業人材育成協会（HIDA）⁴などの経済協力機関がコア業務として取組んできた。今回、注目すべきは、今まで一社支援に慎重で個別企業からの提案事業にほとんど関わらなかった外務省や JICA においても、ODA 予算を充当した新事業が次々と立ち上がっていることである。さらに経済産業省や関係機関においても、BOP（Base of the Pyramid）ビジネスと呼ばれる⁵、途上国や新興国の貧困層が直面する社会的課題の解決にビジネス本業で貢献する事業に対する支援メニューが創設されたことも、開発との接点の広がりという意味で注目される。

このうち中小企業の海外展開支援については、国内産業の空洞化への懸念から、今まで政府や地方自治体は慎重な姿勢をとっていた。しかし、後述する「国際化」の新たな波の中で、海外に活路を求めて自社の経営判断やリスクで海外進出する中小企業が増加した現実に呼応し、政府は 2010 年頃から「守り」から「積極支援」へと政策転換を図るにいたった（中小企業庁 2010）⁶。また、BOP ビジネスが企業の注目を集めるようになった背景には、リーマンショック後、先進国市場が低迷する一方で、新興国や途上国が「成長センター」として伸び、「次なる中間層」たる将来の市場として関心が高まったこと、企業の社会性・倫理性に対する意識が高まったことなどがある（菅原・大野・槌屋 2011）。

そして、外務省や JICA が ODA を活用した民間連携を推進する背景には、途上国の持続的成長と貧困削減における民間資金の重要性が増加したこと、環境・気候変動、感染症、食料、エネルギーなど、グローバルな課題解決のために日本企業をはじめとする民間セクターの技術やノウハウ、革新的アイデアの活用が役立ち、しかも途上国と日本の双方に恩恵が及ぶことが強く認識されるようになったことなどがある⁷。こうした考えは、民主党政権時代に外務省（当時、岡田克也外務大臣）がまとめた「ODA のあり方に関する検討」（2010 年 6 月、外務省）が示した「開かれた国益」という理念、野田政権が発表した「日本再生戦略」（国家戦略室、2012 年 7 月閣議決定）に既に伺える。さらに、2012 年末に発足した自民党の安倍政権は、「新たな成長戦略（日本再興戦略）」（日本経済再生本部、2013 年 6 月閣議決定）を発表、実現のための 3 つのア

⁴ HIDA は、経済産業省の関係機関である、海外技術者研修協会（AOTS）と海外貿易開発協会（JODC）を統合して 2012 年 4 月に発足した。

⁵ 世界には年間 3,000 ドル未満で暮らしている貧困層（BOP 層）が約 40 億人いるといわれており、近年、こうした人々をビジネスの対象ととらえ、事業を展開する民間企業が増えつつある。

⁶ 『中小企業白書 2010 年版』は、中小企業の更なる発展の方策として、「世界経済の発展を自らの成長に取り込（み）」「厳しい現実をも念頭に置きつつ、積極的に国際化を行っていく」必要性を謳い、大きな転換点となった。

⁷ 外務省の ODA 関連 HP、及び JICA の民間連携に関する HP を参照。

クシヨンプランのひとつに国際展開戦略を掲げ、インフラ輸出や中堅・中小企業の海外展開などにおいて具体的な数値目標を設定し、「経済協力の戦略的な活用」を含め、積極的に取組む姿勢を打ち出している。

表 1 は、近年導入された ODA を活用した民間連携支援メニューである。言うまでもなく、経済産業省や中小企業基盤整備機構（通称、中小機構）といった従来から日本企業・中小企業のビジネス活動全般を推進している省庁や JETRO、HIDA などの経済協力機関も海外展開支援のための新しい施策を打ち出している（特に中小企業向けのワンストップ窓口相談の強化、海外展開のための F/S 調査、ハンズオン支援など）。

表 1 ODA を活用した民間連携支援メニュー

民間企業全般（中小企業を含む）		
情報収集・調査	PPP インフラ事業協力準備調査：2009 年度～	円借款や海外投融資の支援を想定した PPP インフラ事業の形成を支援
	BOP ビジネス連携促進協力準備調査：2010 年度～	貧困層向けビジネスの開発・展開を支援
普及活動	開発途上国の社会・経済開発のための民間技術普及促進事業：2013 年度～	自社製品・技術・システムの導入、普及を支援
資金協力	海外投融資：2012 年度に本格再開（2010 年度からパイロットアプローチ）	途上国の開発に資する民間企業等が行う事業に対して、実現可能性を高めるための融資・出資
人材育成	民間連携ボランティア	民間企業の人材をボランティアとして派遣、グローバル人材育成を支援
	日本センター（海外 6 カ国に所在）	現地ビジネス人材の育成
中小企業のみ対象		
情報収集・調査	外務省委託費事業（ニーズ調査・案件化調査）：2012 年度～	自社製品・技術のニーズを検証
	中小企業連携促進基礎調査：2012 年度～	現地進出に向けた情報収集や事業計画の作成を支援
普及活動	民間提案型普及・実証事業：2012 年度～	自社製品・技術の有効性を実証・普及を支援

（出所）JICA ホームページの情報をもとに筆者作成。他にも研修事業、草の根技術協力、途上国現地ベースでの様々な連携活動があり、全てを網羅しているわけではない。

＜新しい「国際化」の波＞

それでは、新しい「国際化」の波はどのような特徴をもつのか。日本の製造業企業の海外直接投資は、大別すると、①1970年代～1980年代前半、②1980年代後半、③1990年代以降、の3つの段階を経てきたが（久保田 2012）、2009年9月のリーマンショック以降、新しい国際化の時代が到来したといえる（大野 2013）⁸。

1970年代～1980年代前半は、日米間・日欧間の貿易摩擦が日系企業の海外直接投資の主要因となり、日系企業は欧米諸国が設けた関税・非関税障壁を回避するために、輸出代替として、欧米諸国に生産拠点を移した（「貿易障壁回避型」）。また東南アジア諸国が採用した輸出志向型の工業化政策をうけて、輸出加工区への進出が始まった。1980年代後半は、プラザ合意後（1985年）の円高で日本国内の賃金や他の生産費が欧米やアジア諸国と比べて急上昇した結果、東南アジアに労働集約的な生産工程を移転する輸出拠点構築が進んだ（「低コスト追求型」）。1990年代以降は、中国の改革開放の進展が要因となり、世界中から同国への進出ラッシュが起こった。さらに現在進行中の二国間や地域の貿易自由化の進展は、各企業にグローバルあるいはリージョナルな観点からの生産拠点や輸出拠点の再編を促している。

これら3つの段階の日系企業の海外直接投資は、要因や対象地域に違いはあるものの、いずれも製造業大企業が主役であった。下請け関係にある中小企業は、大企業の要請により、追随して海外進出する場合が多かった。進出先では日系企業による日系企業のための部材生産網が形成され、日本国内の顧客関係や生産協力は海外でも維持された。また、現地企業を裾野産業として日本型生産モデルに組み込む努力もなされた。大企業との長期関係を持たずに世界市場で事業展開するものづくり中小企業も存在したが、その数は少なかった。

これに対してリーマンショック以降、日本式生産モデルのフルセット型の海外移転が崩れ、自らの経営判断で海外進出する中小企業が増えている。進出理由も、表2のとおり、安価な労働力等の「低コスト追求型」から工業中間財の「販路追求型」へと変化している。販路追求には従来の下請関係を海外で維持する場合もあるが、海外の新しい顧客開拓（日系・非日系企業を問わず）がより重要になっている。技術オンリーの町工場でさえも海外進出を考えざるをえなくなった点において、これは新時代の幕開けを意味するものである。加えて、最近では、チャイナ・リスク回避のために東南アジアへの進出が増えている。今までは海外生産拠点として中国が圧倒的にトップであったが、2012年に実施された各種調査によれば、今後、進出を計画している国としてタイが急増、ベトナムとインドネシアが続いている（商工中金 2013、近畿経済産業局 2013 ほか）。

⁸ より詳細は右論文を参照。大野健一「ものづくり中小企業の海外進出——政策論」第1章、『日本型ものづくりのアジア展開：ベトナムを事例とする戦略と提言』（財）アジア太平洋研究所、2013年3月。

表 2 日本の製造業の海外直接投資の動向

時期	FDIの主な動き	影響を与えた要因	為替相場
1970年代～ 80年代前半	・北米・欧州向けFDIが急増 ・アジアNIES向けのFDI増加	・貿易摩擦(日米、日欧間)、関税・非関税障壁を回避するために現地生産 ・アジアNIESの輸出加工区・経済特区への進出	・変動相場制移行(73年)に伴う円高・ドル安
1980年代後半	・アジアNIESからASEANへ徐々にシフト	・低賃金労働の活用、労働集約的な生産工程の移転	・プラザ合意(85年)に伴う円高・ドル安
1990年代～ 2000年代初頭	・中国向けFDIの急増 ・98-99年はアジア向けの割合は低下するが、2000年以降は増加	・中国の改革開放の進展、中国市場の拡大(2001年:中国WTO加盟) ・アジア地域の企業の能力向上、産業集積	・アジア通貨危機(97年)
2010年頃以降	・ASEAN向けFDIの増加 ・インドやミャンマーへの関心 ・中小企業の海外進出(大企業追従でなく、自らの経営判断で)	・グローバル化、ASEAN経済統合による生産拠点や輸出拠点の再編 ・チャイナ＋1	・リーマンショック(08年)後の円高

(出所)久保田典男「第2章:中小企業の海外生産展開」p.33、図表2-2(『中小企業の国際化戦略』額田・山本編著、同友館、2012年に収録)を参考にして筆者作成。

<従来型の官民連携と何が違うか>

日本は長年、東アジア地域で貿易・投資・援助が一体となった協力を行い、これら諸国をダイナミックな生産ネットワークに組み込むことに成功し、「東アジアの奇跡」とも呼ばれる今日のアジアの発展に貢献してきた。経済産業省は、これを「ジャパン ODA モデル」と謳っている(経済産業省 2005)。日本の ODA は、産業インフラ整備の支援(円借款)、市場経済の機能を強化する制度インフラ構築や人材育成支援(技術協力)を通じて、民間企業導入の「触媒効果」として機能し、日本をはじめとする民間企業の直接投資の促進、原材料・最終製品の輸出入による貿易の振興、そして相手国の開発に貢献してきた(渡辺・三浦 2003) ⁹。

ただし、ODA が開発効果をもたらした触媒メカニズムは、上述のとおり、製造業大企業の海外進出を軸とした日本式生産関係の中でのものだった。近年加速している新しいタイプの企業進出は、新興国や途上国を生産拠点にとどまらず消費市場としても重視し、大企業とその系列企業だけでなく独立系の中小企業も巻き込んだ広範なものである。アジアがグローバルな生産・販売拠点となった新時代には、企業にとっても、現地の人材・組織を組み込んだネットワーク構築が一層、重要になってくる。それゆえ、従来型の官民連携を超えた、新しい意味での民間連携が必要になっているのだ。

⁹渡辺利夫氏(拓殖大学学長)が座長を務めた外務省「国際協力に関する有識者会議」中間報告、2008年1月も参照されたい。本会議は外務大臣の諮問をうけ、国際協力の基本政策について幅広い視点から討議・提言を行い、戦略性と効率性を重視した国際協力を促進するために開催されたもの(2007年3月～09年2月)。

典型例が、BOP ビジネスである。企業は、貧困層が直面する「BOP ペナルティ」(Access、Affordability、Availability) を克服して人々のニーズに合った製品やサービスを提供しなければならない。そのためには、研究開発、設計、流通販売などを含む「現地化」は不可欠だ。中小企業の海外進出においても然りである。一般的に、日本の町工場は卓越した技術力をもっているが、経営戦略や営業・マーケティング能力・外国語などにおいて大きな制約に直面している。したがって、ものづくり中小企業が大企業に頼らずに海外進出しようとする場合は、不足するリソースを現地の人材・組織などで補完し、町工場がグローバル企業に発展していく方策を考えることが重要になる（大野 2013）。ここでいう民間連携は、日本が実践してきた投資・貿易・援助を組み合わせた取組よりも広く深く、現地の人材、仕組み、関係構築を必要とするものなのだ。

3. アジア新興ドナーとの「協力」と「競争」

日本の援助の特徴としてよく挙げられるのが、相手国の自助努力支援（持続的成長の重視、慈善事業ではない）、オーナーシップの尊重（政治的コンディショナリティには慎重）、経済協力を通じた相互互惠（Win-Win）である。これらは韓国や中国を始めとするアジア新興ドナーの援助と共通する点でもある。日本・韓国・中国は被援助国の時代から、欧米へのキャッチアップや外交・経済上の様々な事情から援助を開始した経緯がある（中国は今なお、被援助国・南の国という立場を貫いている）。ASEAN 先行国のシンガポール、マレーシア、タイ、そしてインドも援助を始めている。被援助国・援助供与国という「二重性」の経験は、援助を「富める国から貧しい国への」慈善事業ととらえがちな欧米ドナーとは異なる、アジア的開発思想を形作るものといえよう¹⁰。根底に流れるのは、被援助国の政策オーナーシップを尊重し、援助からの卒業に向けた能力の強化をめざすという自助努力の発想である。

日本は OECD 加盟（1964 年）に先立ち、1961 年に開発援助委員会（DAC）の前身である開発援助グループ（DAG）に加盟し、以来、2010 年の韓国の DAC 加盟までは、DAC で唯一のアジアのドナーであった。そのため、日本は欧米ドナーからみれば「異質」な存在であり、日本も欧米主導で進む議論に違和感を覚えることが少なからずあった¹¹。最近になり、韓国は DAC 加盟を契機として、自らの開発経験をふまえた国際発信に国を挙げて取組んでおり、2010 年の G20 ソウル・サミットにおける「ソウル開発コンセンサス」、2011 年の第 4 回援助効果向上ハイレベルフォーラムの開催（ブサン HLF）からも、その意気込みが伺われる。中国（DAC 未加盟）については、2000 年に始まった「中国アフリカ協力フォーラム（FOCAC）」が象徴する、政治的イデオ

¹⁰ 東中欧諸国も新興ドナーだが、上述したアジア的開発思想は必ずしも顕著でない。EU 加盟のプロセスで先進欧州諸国の価値基準への統合が要求された点と無関係ではないと考えられる。

¹¹ 世界銀行・IMF が 90 年代末に導入した当時の貧困削減戦略（PRSP）は社会開発に偏重しており、インフラ整備を軽視するものだった。日本は DAC の場を含め、経済成長を通じた貧困削減の重要性、インフラ整備が貧困層に恩恵をもたらす経路や事例について主張してきた。

ロギーから商業・経済利益を重視した援助への転換は、欧米諸国に強い関心と警戒心を呼び起こした。こうした事情から、ここ最近、アジア・ドナーと欧米ドナーが異なる開発思想や援助アプローチをもつことについて、国際社会で認識が定着してきた感がある¹²。さらに、中国が実践している貿易・投資と援助を関連づけ、また途上国の経済的自立を重視する開発戦略そのものが、戦後、欧米・国際機関から援助を受けながらアジア途上国に援助を開始した日本に起源があるという認識も広がり始めた (King 2007、Brautigam 2009、China-DAC Study Group 2009)。

この流れは、今まで DAC を含む国際援助社会で孤立しがちだった日本にとって、歓迎すべきことだが、一方で、アジア・ドナーの中で日本の存在感が希薄化しないよう留意する必要もある。中国の経済協力の規模（特にアフリカ）とスピードは日本を凌駕する勢いである。韓国は ODA 額はまだ小さいが（2012 年で日本の 7 分の 1、支出純額ベース）、大統領の号令のもと（李明博大統領時代）、自らの開発経験を体系化し多数の途上国に伝える知的支援（Knowledge Sharing Program）に国を挙げて取り組んでいる。アジア・ドナーが協力してアジアの開発思想を国際社会に発信していく意義は大きいが、同時に、日本は自らの比較優位をしっかりとアピールしていく必要がある。以下、開発協力と企業活動における日本のきわだった特徴を考えたい。

<国際比較にもとづく知的支援>

日本は、韓国や中国よりも「成熟したドナー」である。日本の圧倒的強みは、自らの開発経験に限らず、東アジアの先行諸国のベストプラクティスについて国際比較分析を行える経験の蓄積があること、そして相手国との共同作業を通じた知識共創プロセスを作る能力と経験（度量）があることだろう。内部・外部環境は国によって、時代によって異なるため、日本自身の開発経験をそのまま今日の途上国に適用することは難しい。これは、セマウル運動や輸出振興、五カ年計画策定に象徴される韓国の経験、また経済特区を始めとする中国の経験でも同じである。韓国の国際発信力は目をみはるものがあるが、あくまでも自国の経験をテーマ別にモジュール化し、関心ある国に伝えることに重点をおいている。ましてや中国は、自国以外の国の開発経験を途上国に伝授する段階には至っていない。この点、日本は長年、東アジア諸国の開発を支援してきた成熟したドナーとして、他国の開発経験を含めて国際比較を交えた知的支援や政策対話を行うことができ、後述するように、特に ASEAN 諸国においてはこれまでの ODA を通じて育成・構築した人材・組織ネットワークを動員した協力を実施できる蓄積をもっている。

¹² Saidi and Wolf (2011)は、経済協力の要素が強いアジア・ドナーの援助を「国際開発投資」として、西欧型の「国際開発援助」（人道ニーズに焦点）と区別して論じている。また、「伝統的ドナー vs. 新興ドナー」よりも「西欧ドナー vs. アジア・ドナー」という構図で比較する方が妥当という議論も始まっている（International Symposium: Styles of Foreign Assistance, May 27-28, 2011, Seoul (organized by KAIDEC, KOICA, and Ewha Womans University) での議論、Sato & Shimomura (2012) など）。

＜ネットワーク型協力＞

そこで重要になるのが、「ネットワーク型協力」である¹³。アジアでは中国や韓国に加え、シンガポール、マレーシア、タイといった、かつて日本から援助を受けていた国が援助から卒業し、他国を支援する立場に変わっている。国策として自国の開発経験を積極的に発信している韓国や中国からみれば、日本とあえて組む必要はないかもしれないが、日本からみれば、ODAを通じて長年蓄積されてきた知見や人的ネットワークを活用して、特に ASEAN 先行国とネットワーク型協力を推進していくことは重要である。たとえば、JICA はシンガポールに対し、リー・クワン・ユー元首相の要請で 1980 年代に 8 年間の生産性向上プロジェクトを実施したが、これによって多くの官民の専門家が同国に育ち、いま近隣諸国やアフリカへの国際協力で活躍している。また JICA はザンビアの投資環境整備のために、マハティール時代の工業開発庁副長官をマレーシア人専門家として同国に派遣し、具体的な政策提言やマレーシアからの投資誘致を実施した。JICA と政策研究大学院大学（GRIPS）が取組んでいるエチオピアとの産業政策対話においても、日本は、マレーシアやタイの第一線の実務家をエチオピアに招聘し、投資促進や輸出振興について両国の経験を共有するとともに、エチオピア工業省や投資庁の政策担当者・実務者をマレーシアに派遣し、同国の工業開発の経験について実践面を含め具体的に学習する機会を作った。この結果、エチオピアの投資法改訂作業の加速にも貢献することになった¹⁴。こうした個々の実績を制度化し、これまでの「無から有」を生む協力から、日本をハブとし新興国を担い手として「有からさらなる有」を生むという、次世代の協力展開を主導していくべきである。日本は、ASEAN 先行国をパートナーとして、ミャンマー、ラオス、カンボジアなどの後発アジア諸国やアフリカ、さらには他の途上地域への知的開発支援に積極的に取り組める立場にあるのだ。

＜企業活動における質的リーダーとしての地位＞

アジア新興国の台頭により、世界市場をめぐる競争は日本企業にとって一層熾烈になった。日本企業は慎重に検討すぎて投資決定の判断が遅い、という定評がある。確かに、中国や韓国企業と比べると事実かもしれない。しかし、これは日本企業のビジネスモデルに起因する部分も少なくない。表 3 が示すように、短期的利益の追求や柔軟なパートナーの組換えを基本とする世界の常識からすれば、日本企業の海外進出は幾

¹³ 「ネットワーク型協力」の発想については、国際開発ジャーナル社・主幹の荒木光弥氏の「新時代の国際協力」に向けた提言に負うところが大きい。詳細は以下を参照されたい。

[http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/1st/handout2\(Mr.Araki\).pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/1st/handout2(Mr.Araki).pdf)

¹⁴ 詳細は、エチオピア産業政策対話の第 15 回出張報告（2013 年 8 月）、及びエチオピア政府と合同で行ったマレーシア出張報告（2013 年 7 月）を参照されたい。

[http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support_ethiopia/document/2013.07_ET/201308_Report_web_f](http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support_ethiopia/document/2013.07_ET/201308_Report_web_final.pdf)

[inal.pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support_ethiopia/document/2013.06_KL/KLReport_130716_HP.pdf)
[http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support_ethiopia/document/2013.06_KL/KLReport_130716_HP](http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support_ethiopia/document/2013.06_KL/KLReport_130716_HP.pdf)

つかの点で特異である¹⁵。日本は製造業に強く、日本企業は原材料部材の調達、生産工程、製品販売後のアフターケアにおいても、高い品質管理水準（QCD）を要求することから、進出先の現地における裾野産業育成、産業人材育成、技術移転は必須になる。だから一度進出すると、多くの企業は長期にわたりその国に滞在し、事業を続けるのである。

表 3 日本企業の海外進出の特徴

製造業志向	不動産・商業・鉱業よりも製造業の比率が高い。
ものづくり精神	製造現場に誇りをもち、品質や顧客満足に強い執着がある。
長期志向	フロンティア国への参入は遅いが、いったん進出すると少々の困難があっても退出しない。
支援の提供	現地企業・人材の教育訓練に努力する企業が多い。
コンプライアンス	他国企業に比べて、労働・税制・環境などの現地法令をよく守る。

（出所）大野健一「ビジネス・ものづくりパートナーとしてのエチピア：二国間政策対話からみたポテンシャル」、2013 年 6 月。

こうした特異なビジネスモデルであるがゆえ、日本企業の投資決定は遅くなりがちだが、これは、ある意味で強みにもなるのではないか。実際に、日本企業の特徴をよく理解する途上国首脳・政府関係者はいる。エチオピアのハイレマリアム首相は TICAD V で来日時に、「製造業を含む日本の企業に是非、来ていただきたい。日本からの投資は『量』よりも『質』を期待する。特に、日本企業に期待するのは、価値観、勤労倫理、品質（カイゼン）である。」と発言された。ベトナムのある地方政府の幹部は、「多くの国は直接投資を受け入れたが、利益追求とともに我々の能力を高めてくれるのは日本だけである。わが省は日本企業を対象として投資誘致を加速したい。」と述べている。

日本企業は、進出規模・スピードといった量的競争、価格面の競争のみに邁進するのではなく、自らのビジネスモデルの特徴をよく認識し、むしろ世界のものづくりの質的リーダーとしての地位を確保すべきである。その意味においても、途上国の開発現場、すなわち生産管理システム、人材などに深く入り込んだ取組みは益々重要になろう。

4. 最後に ～連携型の開発協力のすすめ～

世界の一体性の深化により、海外・国内問題の垣根が低くなった。また新興国や途上国における企業活動の拡大は、開発とビジネスの接近をもたらしている。一方で、日本が長年支援してきたアジア諸国には ODA や経済協力で培った人材・組織ネットワークが育ち、日本との信頼関係をベースに新しい協力の担い手となってきている。

¹⁵ TICAD V 時の 2013 年 6 月 3 日に開催された「エチオピアビジネス投資セミナー」（JETRO・駐日エチオピア連邦民主共和国大使館の共催）における大野健一の発表資料、以下参照。
http://www.grips.ac.jp/forum/pdf13/Etiopia_seminar@JETRO/policydialog_J.pdf

新興国や途上国におけるビジネス展開が加速するなか、日本企業の「現地化」は必須である。ODA を通じて構築した現地の人材・組織ネットワークとの連携は、日本企業にとっても有用なはずである。新しい時代の開発協力において、日本は「連携型協力」で強みを発揮すべきである。ここで言う連携とは、民間企業との連携、ODA を通じてアジアに構築した人材・組織ネットワーク、さらにはアジアのネットワークを動員したアフリカ開発支援、といった様々な切り口で考えられる。また、このプロセスにおいて、中小企業を支援する地方自治体、NGO など、さらに連携を広げる余地があろう。こうした動きは、グローバル化が進んだ今日の文脈において、国の基本政策の中に日本の開発協力を位置づけ、その戦略性を高めることにも貢献するのではないだろうか。

参考文献

<和文>

大野泉（2013）、「ものづくり中小企業の海外進出——支援策、事例、提言」第 2 章、『日本型ものづくりのアジア展開：ベトナムを事例とする戦略と提言』、(財) アジア太平洋研究所、2013 年 3 月。

大野健一（2013）、「ものづくり中小企業の海外進出——政策論」『日本型ものづくりのアジア展開：ベトナムを事例とする戦略と提言』第 1 章、(財) アジア太平洋研究所、2013 年 3 月。

外務省（2010）、「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。

近畿経済産業局（2013）、「平成 24 年度中小企業の海外展開支援に向けた、関西とアジア新興国の地域間における戦略的経済交流促進のための調査研究」、平成 25 年 2 月。

久保田典男（2012）、「中小企業の海外生産展開」、額田春華・山本聡編著『中小企業の国際化戦略』、第 2 章、同友館。

経済産業省（2005）、「我が国経済協力の成功経験を踏まえた『ジャパン・ODA モデル』の推進」産業構造審議会貿易経済協力分科会経済協力小委員会中間取りまとめ、2005 年 7 月。

商工中金（2013）、「中小企業の経営改善策に関する調査」2013 年 1 月調査。

菅原秀幸・大野泉・槌屋詩野（2011）、『BOP ビジネス入門：パートナーシップで世界の貧困に挑む』、中央経済社。

中小企業庁（2010）、『中小企業白書 2010 年度版』平成 22 年 4 月。

渡辺利夫・三浦有史（2003）、『ODA（政府開発援助）：日本に何ができるか』中公新書。

<English>

Brautigam, Deborah (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* Oxford: Oxford University Press.

China-DAC Study Group (2009), "Development Partnerships for Growth and Poverty Reduction," conference report held in Beijing, China, on October 28-29, 2009.

King, Kenneth (2007), "China's Aid to Africa: A View from China and Japan", mimeo.

Saidi, Myriam Dahman and Cristina Wolf (2011), "Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?" *OECD Development Centre Working Paper*, no. 302.

Sato, Jin and Yasutami Shimomura eds. (2012), *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*, Routledge-GRIPS Development Forum Studies.