

開発協力大綱によるラテンアメリカへのインプリケーション

塚本 剛志

はじめに

1992年（平成4年）に閣議決定され、2003年（平成15年）に改定された政府開発援助大綱（ODA大綱）は、2015年2月10日の閣議にて、日本の開発協力の新たな指針として開発協力大綱（以下、新大綱）として生まれ変わった。本稿では、新大綱が示す方向性について概観した上で、今後、想定されるラテンアメリカ及びカリブ地域への開発協力の展開について述べたい（以下、ラテンアメリカ及びカリブ地域については「中南米」とする。文中かぎ括弧（「」）部分は新大綱からの引用）。

新大綱の背景と新たな方向性

新大綱策定の背景には、現在の国際社会が「大きな変化のただ中にある」との認識がある。新興国のプレゼンス拡大、先進国の相対的な影響力の低下は顕著であり、開発途上国の開発活動には新興国がドナーとして参加し、世界のODAの約2.5～3倍の民間資金が開発途上国に流れている。ODAドナーのみならず、民間企業、地方自治体、NGO等が対等なパートナーとして携わり、開発課題の解決に取り組んでいる。また喫緊の課題として、経済発展によって新興国における国内格差や、不安定なガバナンスによる諸課題等も顕在化し、テロや自然災害の影響が国境を越えて広がっている。それら状況を踏まえ、日本はODAを中核としつつも、その他のツールも結集して、国際社会における開発課題に対処していく必要に迫られている。このような状況下で策定された新大綱の下、日本の国際協力は何が変わるのか。

(1) ODA大綱から開発協力大綱へ

ODAは開発途上国の貧困削減等を主目的とする一方で、新大綱は開発協力を「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」とし、ODA以外のツールもその視野に入れて

いる。「多様な主体がますます重要な役割を果たすようになっていることを踏まえ」、ODAを多様なツールを動員するための触媒として機能させることを目指している。例えば「開発途上国への民間資金の流入が公的資金を大きく凌いでいる現状を踏まえ、民間部門の活動が開発途上国の経済成長を促す大きな原動力」であることを考慮する必要性を明記するなど民間資金との連携を重視している。

(2) 初めて明記された「国益の確保」

ODAを通じた国益増進の視点は新しいものではないが、新大綱は「世界が抱える課題の解決に取り組んでいくことは我が国の国益の確保にとって不可欠」とし、初めて国益の確保を大綱に記した。ODAを中核とした開発協力を通じ開発協力とは異なる他分野、例えば日本企業の海外進出や資源の確保が促進されたり、国際社会において日本が評価されることは日本の国益である。新大綱はその視点をより一層明確化したと言えよう。

(3) 地域別重点方針の策定

従来のODAは、国別・課題別方針に基づき、主として相手国との二国間関係を前提に実施されてきた。他方、開発途上地域では、地域統合等の地域レベルの取組が進展し、自然災害や感染症、テロ等国境を越えた課題への取組の重要性が認識されている。新大綱下では、従来の二国間ODAに加え、地域別重点方針を掲げ、「世界各地域に対し、その必要性和特性に応じた協力を行っていく」としている。

(4) 所得が相対的に高い国への支援の可能性

従来のODAでは、相手国の所得水準等を基準に支援供与国、適用可能なスキームが選択されてきたが、新大綱では、既にODA卒業国とみなされる所得水準が相対的に高い国に対しても「単純な所得水準のみで

は計ることのできない開発課題が表面化している」とする。自然災害に脆弱なカリブ諸国や廃棄物処理等の課題を抱える中東諸国がその潜在的な対象国であると考えられる。それら国々との関係では、国連改革やエネルギー安全保障といった日本の外交戦略、国益確保の観点も踏まえつつ、開発協力が実施されることとなろう。

(5) 非軍事目的に限った軍の活動支援

新大綱は、「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」との原則を維持した上で、「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力が相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、実質的意義に着目して個別具体的に検討する」としている。開発途上国では軍にリソースが集中する傾向にあり、例えば自然災害後の復旧・復興では軍が中心的な役割を果たすことが多い。新大綱はそれら軍のリソースを開発協力のための手段と捉え、開発目的の達成のために活用する方針を示している。

対中南米開発協力へのインプリケーション

開発協力のパートナーとしての中南米を描写すれば、総人口6億人及び域内総生産約6兆ドルの巨大市場、鉱物、エネルギー及び食料資源の供給地、相対的に大きな国内経済格差、豊かな自然と自然災害への脆弱性等があげられよう。日本はこれら特徴を有する中南米に対し、国／サブリージョンごとの相違はあるにせよ、主として、インフラ、資源エネルギー、防災等の分野を中心にODAを実施し、評価されてきた（図参照）。今後もそれら分野への協力は継続されると予想されるが、新大綱を踏まえ下記のようなアプローチも展開されよう。

(1) 官民連携の促進

昨今日・中南米関係において最も重要な分野は、インフラや資源エネルギーを含む経済関係であろう。中南米諸国は、着実な経済成長、豊富な資源といった魅力を持ち、政治的にも概ね安定しており、海外投資受入れのための環境整備に取組む国も多い。日本企業としても同地域に生産拠点を設け、また輸出市場としても高い関心を有している。新大綱が掲げる民間資金を含む多様なツールを動員する触媒としてODAを活用する方針は、自国の経済発展に資する民間活力の導入を求める中南米諸国の意向に合致するものであり、

中南米は新大綱が念頭におく官民連携によるアプローチが成果を上げる潜在性を有していると言えよう。

例えば、インフラやエネルギー事業に民間資金の導入を促す官民連携パートナーシップ（PPP）が機能するためには、当該国において適切な制度が構築され、当該国政府と参入する民間企業の間で適切なリスクシェアが行われることが極めて重要であるが、中南米ではPPP導入に積極的且つ経験のある国が多い。日本のODAによる支援としては、それら国々が円借款を受け入れる意向を示せば、PPP促進につながる円借款スキームの活用もあり得よう。

(2) 地域の特徴を踏まえた開発協力

新大綱は、中南米に対する地域別重点方針として「貿易・投資等を通じた経済発展を一層促進していくための環境整備を支援するとともに、大きな発展を遂げている国においても国内格差が存在すること等を踏まえ、必要な協力を行う。また日系社会の存在が我が国との強い絆となっていることに留意する」と明記している。新大綱は、所得水準が相対的に高い国々に対しても、固有の開発課題を解決すべく、また日本の国益も勘案しつつ、何らかの協力を行う可能性を示している。

カリブ諸国に関しては、大洋州とともに「小島嶼国の特殊性を勘案し、開発ニーズに即した支援を行う」とされており、固有のニーズを踏まえた協力が実施される道が開かれている。カリブ諸国は、国際社会ではカリブ共同体（カリコム）として統一した立場を示す



中南米地域における日本の国際協力の方針

出典：2014年版 政府開発援助（ODA）白書 135 ページ

ことが多く、日本が開発協力等を通じてカリブ諸国と緊密な関係を構築することは、国際社会におけるルール作り、日本の外交政策の実現の観点から望ましい。

従来の ODA でも、複数国を面と捉え複数国に同様の支援を行う広域支援が行われており、例えば、中米地域に対するシャーガス病対策や防災分野の技術協力、またペルーとエクアドルの国境地域開発に対する無償協力等が実施されてきた。新大綱下でも、中南米のサブリージョンが直面する開発課題に対応する地域別重点方針が掲げられ、引き続き広域支援が実施されることが期待される。

さらに中南米開発協力の特徴として、域内先進国であるブラジル、メキシコ、チリ、アルゼンチンとそれぞれ枠組みを締結した南南協力／三角協力がある。日本はそれら域内先進国が近隣の低開発国に対して実施する協力活動を支援してきたが、新大綱の下でも中南米における地域別開発協力のアプローチとして実施されることが期待される。

(3) 自然災害への対応に対する支援

中南米における自然災害に対する脆弱性に対し、日本の防災の知見を共有することは、日本が果たし得る重要な役割の一つと言える。従来の ODA でも災害発生直後の緊急援助、中長期的な視点からコミュニティレベルの防災能力の向上のための技術協力等が実施されてきた。新大綱下でも引き続き自然災害への対応や防災支援が重要課題として位置づけられよう。また各国では、自然災害発生直後の緊急支援において軍が果たす役割は小さくないが、新大綱は災害支援の文脈で軍への支援を検討し得る旨明記していることから、災害直後の現状を精査した上で、軍事的用途への使用の回避原則を遵守しつつ、効率的なアプローチが可能となろう。

おわりに

経済発展が進んだ中南米に対する ODA は、年々その供与額が低下する傾向にある一方で（2013 年は日本の ODA 供与額のうち 2.0% が中南米に向けられた）、新大綱に基づく中南米への開発協力の可能性は、地域固有の特徴を踏まえ、従来よりも多様なアプローチを実施し得る道が開かれたと言えるのではないか。新大綱は、日本の対中南米開発協力にとっては、総じて追い風と評価し得るのではないか。

もっとも実務の観点からいえば、新大綱が掲げるよ

うな ODA を中核としつつも多様なツール及びアクターとの連携を通じて開発協力を進めることは、これまでとは異なるプラクティス、アイデア、視点が求められる。開発協力に関わる各者が、それぞれの立場から具体的な取組を再検討する必要があるだろう。

（本稿の内容は筆者個人のものであり、筆者の属する組織の見解を反映ないし代表するものではない。）

（つかもと ごうし 外務省国際協力局国別開発協力第一課 /
横浜国立大学大学院 都市イノベーション学府非常勤講師）