

## 政府開発援助

# ASEAN統合を促す インフラ支援に注力を

渡辺利夫・拓殖大学学長に聞く

民主党政権が見直しを進める政府開発援助(ODA)政策。国際社会における日本のプレゼンス低下が指摘され、ODAに対して世論の厳しい目が向けられる中、わが国の外交・援助政策をどう考えるべきか。開発経済学の第一人者で、安全保障問題にも詳しい渡辺利夫・拓殖大学学長に聞いた。

※発言内容は鳩山由紀夫首相退陣(6月2日)前の事実関係に基づく

(聞き手：本誌編集部・中坪央暁)



### 外交に無関心な民主党

——民主党政権のこれまでをどう評価しますか。

**渡辺** 友愛外交を掲げる民主党は本来、ODAと相性がいいはずだ。外交の重要な要素としてODA政策を打ち出せば、ODAのリバイバル（再活性化）につながるのではないかと期待したが、現実には外交問題にほとんど関心のない政党だということが分かってきた。沖縄の米軍基地移転の迷走は誠にぶざまだ。国家外交の基本が揺らいでいる。外交の方針が定まっていない。事業仕分けにしても、外交を国内事業と同じ感覚で判断しているようだ。対外的に友好関係を築きたいと言いながら、現実の個別案件には無関心で、切りやすいところを切るだけ。ODAを「復元」しようという姿勢はまるで見られない。ODAに関わってきた者として、絶望的な印象を持っている。

ODA予算（一般会計）が減り続けて、マクロ的にはピーク時の半分、受け取り国別に見ると半分以下になっている国が相当数に及んでいる。「金の切れ目が縁の切れ目」というが、長年にわ

たって蓄積してきた信頼関係が一気に失われてしまう感じだ。対アフリカ援助の比重が高くなってきたのはいいが、中国が援助かビジネスか分からぬ形でどんどん資金を注入している。日中のプレゼンスが逆転すると、貧しい国にとっては「日本はダメだ。中国にいい顔をしよう」という気分になっていくのは避けられない。国際社会では、日本が援助コミュニティーから降りたのかという感じを持たれ始めている。日本の外交そのものがなくなってしまう。

——日本は非常に危機的な状況にあると。  
**渡辺** その通りだ。ミレニアム開発目標(MDGs)の数値目標設定など、日本はせっかく熱心にやってきたのに、プレゼンスが急低下し、援助コミュニティーに対する発信力が非常に弱まっている。マルチな拠出金は費用対効果が高い支出であるが、国際機関でも日本人職員の数が少ないうえに金額まで減ってきた。これまで一生懸命に築いてきた資産を、ここ2～3年で食いつぶしてしまうのではないか。実にもつたいない話だ。ODA以外に日本が国際貢献できるオプションがあれば話は別だが、平和維持活動(PKO)は振るわず、

インド洋での給油・給水活動からは撤退し、北朝鮮船舶に対する臨検法案もようやく動き出したという次第だ。アフガニスタンでは後方支援を止めて民生支援にシフトすると言うが、日本が優位性を持つプロジェクトは少ない。地域研究も十分なされていない場所では、日本のODAも生かされにくい。全体として日本外交の水位が下がり、「ジャパン・パッシング」が加速する恐れがある。逆にアジアやアフリカにおける中国の膨張ぶりを見ると、荒っぽいけれど相手国が欲することに迅速に対応するいかにも中国らしい戦略があって、これにはとても敵わないという気持ちになる。

### 失われる援助の資産

——民主党はODAと親和性がある政党という期待がありますが…。

**渡辺** 仕分けなどを見ていると、それほど立派なデザインを持っているとは思えない。国内案件と海外案件を同列に扱って切っていけば、ODAに勝ち目はない。パフォーマンスで外交案件を扱われては大変なことになる。相手国の要請ベースに基づいて2～3年か

けてやっとスタートするというような地道な援助を半世紀にわたって続けてきたのだが、これがいとも簡単に切り捨てられていく。日本が国際社会やアジアの中で、どういう立ち位置を作るかの戦略的な設計がない。まったくの無思想だ。もうひとつ、ODAは「玄人の世界」であり、ただおカネを渡すというものではなく、ODAコミュニティー相互間での微細な調整の上に成り立っている。そうした複雑な仕組みが理解できていない。素人政治ではないか。自民党政権において援助の「三層構造」を作り上げたが、政権交代後、第一層の海外経済協力会議は機能していない。前政権の時代に積み上げた資産がまったく引き継がれていない。

——民主党の援助見直しの特徴として、「官から民」「新しい公共」の流れを背景にしたNGOの役割の拡大があります。

**渡辺** 平和主義的な幻想なのだろう。民主党は日本のNGOをよく知らないのではないか。ODA全体の中で体系付けられたNGOの位置は、日本では非常に低い。例えばアメリカでは、国際競争力を持ったNGOが政府の資金と指示を受けて、実戦部隊として現場で非常にアクティブに活動している。そういう構図を自ら描くこともせずに、官がダメだから民、政府がダメだからNGOにやらせるというのは、ずいぶん幼児的な発想だと思う。日本のNGOの中で、政府の方針に従い、かつ政府にはできないグラスルーツでの活動が展開できる実力を備えたNGOは、なお極めて少ないのが現実だ。

## インフラにこそ優位性

——では、日本の優位性はどこにありますか。

**渡辺** 少々保守的に過ぎるかも知れないが、日本のODAの比較優位は從来

「ハコモノ」とネガティブに呼ばれてきた円借款によるハードインフラの建設にこそある。いよいよ少なくなったODA予算を効率的に展開するためには、そこに戻るしかない。アジアなどの新興国では、こうしたニーズが強まっている。高速道路や鉄道整備など巨大プロジェクトの時代に入り、資金需要・技術需要も高まっている。日本はそこに限られた資金を集中する必要がある。そうすると、民間企業がもっとODAに入ってきた。私自身、ODA改革懇談会（外務省）などを長く経験して強く感じるのは、ここ数年、民間企業がODAへの関心を失って「ODA離れ」が進んでいることだ。経団連や企業の担当者と話していく中で、熱意を感じられない。ODAがこれだけ下火になると、要するにODAはビジネスにならない。いくらODAと言っても、フロントで働くのは民間企業であり、彼らが熱意を失えば日本のODAはダメになる。ODAが外交の一手段であることを考えると、目に見える一番の成果は、何と言っても円借款によるインフラ建設だ。そこに重点をシフトすべきだと思う。ODAに対する民間の気分をかつてのようにアクティブに変えていかないと、日本のODAは消えてしまう。

## 中国の膨張に警戒感

——アジアでは中国、インドが台頭するとともに、東南アジア諸国連合（ASEAN）でも中進国・新興国が登場しています。日本が主導権を握れる時代ではありません。

**渡辺** これは大変なテーマだ。私が一番恐れているのは、中国による東南アジアの「フィンランド化」（隣接する大国の影響下に置かれること）だ。つまり中国の圧力を受けて、東南アジア諸国は中国に異を唱えられない状況

が進んでいる。だからこそ、日本が東アジア・サミットにインド、オーストラリア、ニュージーランドを入れようとすると、シンガポールもインドネシアも支持してくれるわけだ。そこにはじくも現れているように、ASEAN諸国が中国から受けている圧力は相当なもので、私は強い危機意識を持っている。ミャンマーやラオス、カンボジア、東ティモールといったマージナルな地域で、日本のODAのプレゼンスが低下していることは危険だ。新興国ではなく、こういうマージナルなところで、日中の逆転がはっきり現れると思う。そして、ここでは日本はもう負けている。日本も涙ぐましい努力をしているが、関心が得られない。例えば東ティモールでは、中国企業と中国人が現地進出することで、海底の石油・天然ガス資源への布石打つとともに、インドネシア領と接する一角に中国の政治勢力を植え付けるという戦略を念頭に動いているようだ。

——日本にとって重要なメコン地域でも、中国が急速に浸透しています。

**渡辺** 昨年、メコン東西回廊を走ってみたが、ラオスの村の食堂に入っていても人民元が通用する。雲南省あたりを通じて人民元がオーバーフローしている。これに加えて、中国政府は周辺国を「保護国化」しようとする戦略をとっている。東西・南北回廊と道路網が完成すれば、日本にとってもタイなどを通じてビジネスチャンスが広がるという正のインパクトはあるが、中国が「南進」して日本のプレゼンスは相対的に縮小していかざるを得ない。軍事専門家によると、中国はすでに南シナ海の制海権を確保している。日本周辺の東シナ海に盛んに進出して来る余力も、すでに十分ある。南シナ海を押さえられると外洋に出られなくなる国もある。こうした国々も本音では「日本がもう少し何とかし

## どちらがどうする？政府開発援助

てくれないか」との思いを持っている。ASEANプラス3にインド、オーストラリア、ニュージーランドを加える日本の戦略は、どこまで有効かはともかく、ASEAN諸国を安心させるためには、この構図の定着が必要だ。逆に日本が動かないと判断されれば、この地域のフィンランド化が進んで、貿易・投資、ODA、安全保障などがセットになって日本のプレゼンスを下げていく。話を戻すと、長年の援助の蓄積によって日本を信頼してくれていたASEANの支持を失うと、日本はアジアにあって外堀を埋められてしまう。

### 東アジア共同体の幻想

——その点、必ずしも目新しくありませんが、鳩山政権が掲げた「東アジア共同体構想」をどう見ますか。

**渡辺** 東アジアがやっかいな政治構造を持っていることは鳩山氏も知っているだろうが、彼の論文を読むと、「二国間で解消できないテーマがアジアにはたくさんある。それは二国間だからできないのであって、多国間の枠組みの中でやれば氷解する」という趣旨のことを述べている。欧州連合(EU)ならば分かるが、アジアでは不可能だ。例えば、北朝鮮をめぐる6カ国協議は何の役にも立っていない。鳩山氏は平和主義的な地域秩序をイメージしていたのだろうが、現実感がまるでない。アジアはそれぞれが小さいながらも国民国家を一生懸命造ってきて、いくつかの国は新興国と呼ばれるまでになったが、それは国家という前提があったからだ。これを共同体として国家間の壁を下げれば、強大国が弱小国を支配する非対称的なシステムができあがり、地域覇権を掌握しやすくなる。それこそが中国の狙いである。東アジア共同体構想は、実はもともと中国が発信し



日本の支援で建設されたタイ・ラオスの第2メコン友好橋(後方)=久野真一／JICA

たテーマだ。だから日本が新たに共同体構想を提案すれば、中国が乗ってくると思っていたのだろうが、実際にフタを開けてみると、表面的に賛同して見せても、具体的なロードマップを作ろうという話には一切ならない。たとえ同じ構想であっても、日本の主導で実現させようとすれば中国が乗るわけがない。東アジア共同体構想は幻想であり、ほどなく消えるだろう。

——鳩山政権は米国と距離を置きたがる一方、親的な傾向があるのか、「日米中は正三角形の関係」などという発言も聞かれました。

**渡辺** 日本の外交・安保の基軸は日米同盟であって、正三角形では全くあり得ない。そんなことを言って困るのは日本自身だ。ASEANの国々もとんでもないことだと思っているが、中国の圧力が強くて公然と異を唱えられない。台湾で昨年、民主党政権登場とアジア情勢について講演したが、大変な危機感を持って聞いてくれた。沖縄の基地問題も心配していて、日本人より日米同盟の危機をよく知っていた。ASEAN

諸国をはじめ、長い付き合いと信頼関係を持ってきた地域と連携して、中国をけん制するような骨太な理論武装をしないと、日本に対する信頼感は崩れしていくと思う。

### リンク型援助を模索

——それでは、ASEANに対する外交・援助政策として何が考えられますか。

**渡辺** ひとつは、交通運輸体系のインフラ整備に官民が連携して積極的に出て行くことだ。「ASEAN地域統合を促進するためのODA」というスローガンを打ち出して、地域結合度を高めるためのハードインフラ整備に力を尽くすことを表明してはどうか。陸路の回廊は既存のものがあるので、円借款を活用して、日本の技術で港湾を整備し、密度の濃い中型輸送ネットワークを造る新構想などが考えられる。東アジアの貿易結合度はEUほどではないが、北美自由貿易協定(NAFTA)を超えており、アジアの結び付きを促す手段は自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)と、それをサポートするインフラだ。

限られたODA資源から考えるとそれしかない。

もうひとつは、現地の人材をもっと活用すること。私はかねて「リンクエージ型援助」と呼んでいるが、例えばタイの優秀な技術・技能・人材を使って、インドシナ開発に当たる。あるいは、日韓が協力して資金や技術を提供し、第三国でODAを展開する。タイはインドシナで森林保全を支援しているので、日本が資金を出して協力することもできる。以前に在京アフガニスタン大使から「日本が協力して、タイで実施されている麻薬撲滅プロジェクトをアフガニスタンでやってくれないか」と相談されたこともある。他にも熱帯医療や農業技術を日本が出し、適切なパートナーを選んで、連携型援助としてこれを第三国で展開するアイデアもある。

——中進国とのリンクエージですね。

**渡辺** 中進国の人材とエネルギーを活用できるかどうかは、制度設計の問

題だと思う。これはひとつの日本型モデルになるのではないか。日本人は現地の人々と平等感を持って何かをやっているというセントラルメントが、欧米諸国の人々よりも強い。彼らが持っている技術のワンステップ上を狙う形で互いに知恵を出し合うことができる。

小水力発電を研究している本学の大学院生が山梨県内で調べたところ、水流で羽根が回るだけのシンプルなものを含めて、30種類くらいの小水力発電のパターンがあった。明治時代からあるという。例えばラオスあたりでこれをやれば面白い。円借款による巨大プロジェクトの一方で、現地の人に喜ばれる安価でいいものはないかと考える発想が大切で、この辺はグラスルーツのNGOが活躍できる分野もある。

### 若い力を引き出せ

——若い世代の「内向き志向」が指摘されますが、大学教育の現場で可能性

を感じることはありますか。

**渡辺** 本学の学生を見ていると、新しいアイデアを持って何かやりたいと考えている者は結構いる。私も限られた経費を使って学生たちを途上国に連れて行き、現地NGOや姉妹校と組んでコミュニティ・ディベロップメントをやったり、植林活動をしたり、いろいろ試みさせている。参加した学生たちは確実に成長して、また何か前向きなことをやりたいと思うようになる。ODAは若い専門家や青年海外協力隊をはじめ、日本人を立派にトレーニングしてきた。国際協力機構（JICA）の皆さんも、より新鮮な感覚を持って、熱意のある若い世代にアトラクティブなテーマを提案してほしい。日本のODAを活性化させるには、そういう若者が持っている力を活用しなければならない。JICAは大学とも連携して、そうしたムーブメントの中心になってほしい。アイデアはいくらでもあるはずだ。

## 国際協力プラザなど「廃止」――事業仕分け

公益法人などを対象にした事業仕分け第2弾は5月24日、外務省所管の（財）国際協力推進協会（APIC）の国際協力プラザ事業について「事業の廃止／ODA広報の全体的見直し（この夏までに一定の結論）と判定した。（財）日本国際協力センター（JICE）の研修監理業務・専門家等派遣業務は「実施機関を競争的に決定（事業規模は縮減）／年度内に

見直しを行うべき」、（財）国際開発高等教育機構（FASID）の政府開発援助経済開発計画実施設計等委託費は「事業の廃止」と判定された。

国際協力プラザ事業の審査では、仕分け人はODA広報自体の必要性を確認したうえで、「ODA広報戦略全体の見直しが必要」「JICAと一体化して集中と重点化を図るべきだ」などの意見が相次いだ。

## MDGs達成など重点に 外務省が国際協力方針

外務省は5月31日、2010年度の国際協力重点方針を発表した。ODA目標額は無償資金協力や技術協力を減らして、円借款を増額した。重点事項は次の通り。

①ミレニアム開発目標（MDGs）に関する国連首脳会合をも見据え、アフリカを始めとする途上国のMDGsの達成に向けた取組を支援し、もって人間の安全保障を推進する。

②「鳩山イニシアチブ」の下、排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国及び気候変動の悪影響に対して脆弱な途上国に対し、国際交渉の進展を注視しつつ、支援を実施する。

③「東アジア共同体」構想の下、世界の成長センターであるアジアの発展を促進し、域内の連結性強化や格差是正のための取組を支援する。また、日本企業の途上国での活動の環境整備を促進し、我が国の成長にも貢献する。

④「テロの脅威に対処するための新戦略」に基づき、国際社会と協調し、アフガニスタンの復興とパキスタンの安定を目的とする支援を実施する。

⑤「新しい公共」の担い手であるNGOの諸活動及び基盤強化を柔軟に支援するとともに、連携を強化する。