

### 途上国への開発協力（南北問題など）

7 月末現在、新型コロナ感染症（COVID-19）の日本における状況は、第 7 波の感染拡大が起きて医療体制もひっ迫しつつありますが、これまでの対策とは異なり、国民への行動制限は求めず、感染対策は徹底して行いつつも経済活動は停滞させないという難しい舵取りを進めていく模様です。感染者数についての世界的比較では、これまで日本の感染者数は他の先進国に比べれば低い水準を保ってきましたが、今回の変異種であるオミクロン株 BA.5 では爆発的な感染拡大で、過去 28 日間に限ってみれば感染者数は約 469 万人と世界的に見ても 2 位の米国を 120 万人以上も引き離して最も感染者が多い極めて深刻な状況です（8 月 10 日現在、ジョンズ・ホプキンス大学統計より）。この高い水準の感染者数のままでは、これまで通りの経済活動を維持していくのであれば、各個人にはより徹底した感染対策が求められると思います。

COVID-19 の感染拡大を防ぐ有効な対策の一つがワクチンですが、世界的規模で見ると先進国と途上国ではワクチン接種状況に格差が生じています。WHO（世界保健機構）等研究機関の情報を総合すると、多くの先進国では約 70%が 2 回の接種に加えて 3 度目の追加接種を完了しているのに対し、途上国では 1 回目の接種を完了しているのが 37～8%に留まっているとのことで、いわゆる南北格差が生じています。この格差を解消するため、WHO 等が主導する COVAX ファシリティが途上国へのワクチン接種を加速化させる活動をしています。途上国に広くワクチンが行き届くまでには、まだまだ時間がかかりそうです。この格差は、先進国と途上国の経済力（国民所得）の格差でもありますが、感染症は国境を越えて先進国、途上国を問わず拡大します。南北格差の壁を乗り越えて、できる限り早期にワクチンが途上国に供給されることが望まれます。

### 南北問題

南北問題とは、先進資本主義諸国と発展途上国の経済格差を指す概念であり、1960 年代に初めて指摘されたものです。当時は、ソ連を中心とする東側ブロックと西側先進資本主義国のイデオロギー対立が際立つ東西冷戦の時代でしたが、それとは別の概念として、地球上の北半球に多く集まっている先進資本主義諸国と南半球に多く集まっている

開発途上国との経済格差に着目したのが南北問題です。上述の、途上国のワクチン接種状況の低さなどは、南北問題の典型的なケースと言えます。

戦後、最初に設立された途上国援助のための国際機関は、アジア太平洋地域の途上国援助のために1950年に設立されたコロンボプランで、戦後の復興途上にあった日本も1954年に加盟し、翌年から途上国に対する技術協力を開始しています。その後、南北問題が世界的に注目を集める課題となり、南北問題解消のための国際的な枠組みとして、1962年に国連貿易開発会議（UNCTAD）が設立されました。また、国際経済全般について協議するための機関として1961年に設立された経済協力開発機構（OECD、日本は1964年に加盟）の中に、途上国援助のための委員会として開発援助委員会（DAC）が設置され、援助のための国際協調やルール作りなども進められるようになりました。さらに、戦後復興のため1946年に国際通貨基金（IMF）とともに設立された国際復興開発銀行（IBRD）が他のいくつかの組織を核にして出来上がった世界銀行は、途上国向けに低利で融資をする開発機関としての役割を果たしています。因みに、日本は1952年に世界銀行に加盟しましたが、戦後復興のインフラ整備のために世界銀行から資金の融資を受けており、その資金は東海道新幹線や名神高速道路建設等のために活用されました。

以上のとおり、戦後、途上国援助のための機関がいくつも設立されましたが、それと軌を一にして先進各国ではそれぞれ自国の援助機関を設立しています。例を上げると、米国の国際開発庁（USAID）、カナダの国際開発庁（CIDA）、フランスの対外協力省（現在は開発庁：AFD）、英国の海外開発省（ODM：後の国際開発省 DFID）等の機関が設立され、日本でも円借款の実施機関である海外経済協力基金（OFCE）や海外技術協力事業団（OTCA）が設立されています。

南北問題という言葉は、最近でこそ援助用語としては若干古びてあまり使用されなくなったように感じますが、筆者がこの言葉を初めて耳にしたのは、外務省に入省して経済協力局に配属された頃です。今でこそ、世界に冠たる援助大国の日本ですが（2021年の暫定値で米国、ドイツに次ぐ第3位）、当時は1976年に第2次大戦の戦後賠償の支払いが終了したばかりで（戦後賠償は1976年にフィリピンへの支払いを最後に終了）、日本の本格的な途上国援助はこれからという時期だったと記憶しています。

戦後、日本の途上国に対する経済協力は、上記のコロンボプランに加盟したことにより始まり、1962年に設立された海外技術協力事業団（OTCA）が研修員受け入れや専門家派遣等政府ベースの途上国に対する技術協力の実施機関として事業を担うこととなります。その後、1965年には青年海外協力隊（JOCV）が発足してボランティア派遣事業がスタート（OTCAの実施事業）、1974年にはOTCA及び海外移住事業団（JEMIS）他の組織が統合され、現在の国際協力機構（JICA）の前身となる特殊法人の国際協力事業団（英語の名称は現在と同じJICA）が政府の技術協力事業を実施する機関として発足しました。筆者が外務省に入省したのは、JICAが発足してから数年ほど経った頃の

ことでした。

## 入省して開発協力の部署に配属される

外務省に入省して初めて配属されたのは、経済協力局経済協力第2課という名称の、途上国に対する無償資金協力を実施している部署でした。配属されてすぐに、直属の上司から渡されたのが南北問題や途上国への開発協力、経済協力開発機構（OECD）、開発援助委員会（DAC）などについての説明が書かれた30ページほどの資料。最初の1週間は、ただひたすら資料を読むだけの毎日だったように記憶しています。外務省入省直前までは、途上国の知識などほとんどなく、漠然と米国や欧州などに関係する部署で仕事をするのを勝手に描いていたほどに、極めて幼稚な想像力しか持ち合わせていませんでしたので、配属後に渡された資料はその当時の自分にとっては難解な読み物でしたが、時間が経つにつれて先進国と途上国の格差の状況、途上国援助の重要性などについて認識することになりました。もちろん、入省して間もない新人でしたから、1年目の仕事の大半は担当官（当時の無償資金協力の対象国は30カ国程度で、これを10名ほどの担当官が分担）から申しつけられる雑用と所属課の資料作りが中心でした。とはいえ、日々目に触れる書類は全て途上国への援助に関することでしたから、後になって振り返れば、知らぬ間に援助に関する知識が身についていたように思います。

無償資金協力とは、開発途上国に対し返済を求めることなく無償で供与（贈与）する資金のことで、通常は所得水準の低い国（年間1人当たり国民所得2,000ドル前後までを対象）に対して行われる援助形態です。因みに、途上国援助の形態は無償資金協力の他に、専門家の途上国への派遣や研修員の日本への受け入れを通じて途上国人材の能力向上を目指す技術協力、途上国の社会基盤整備のために低利・長期といった緩やかな条件で資金を貸し付ける有償資金協力があります。上述したOECDの援助機関であるDACでは、開発途上国を所得水準別に、低い方から順に①後発開発途上国、②低所得国、③低中所得国、④高中所得国とグループ分け（DACリストと呼称）が行われており、日本はDACリストに基づいて無償資金協力、技術協力、有償資金協力等などのうちから、途上国の所得に応じて可能な形態の援助を行うことを基本にしています。

日本の無償資金協力事業の仕組みをザックリと述べれば、①援助対象国（相手国）からの案件実施要請、②日本側による案件の実施決定、③相手国と交換公文（条約に類する国際約束）の締結、④案件の実施（相手国と本邦業者による契約の締結）、⑤資金の支払い（日本政府が相手国政府の開設した本邦銀行口座に資金を振り込み、相手国政府が業者に支払い）、というのが基本的な流れになります。日本政府の役割については、現在は外務省とJICAで役割分担を明確にして実施されており、国際約束（交換公文等）締結までは外務省、その後の実施はJICAが実施主体となって仕事をするようになっていきます。右に対し、筆者が入省した当時は、国際協力事業団の活動を規定する国際協力事業団法（JICA法）の中には無償資金協力へのJICAの関与は規定されておらず、全

での業務のプロセスは外務省の担当課（経済協力第2課）で完結する仕組みでした。例えば、A国から「病院の建設と医療資器材の供与をお願いしたい」という要請があった場合に案件が決定・実施されるプロセスとして、まずは事前調査団をA国に派遣して病院建設や資器材の必要性等を総合的に勘案して案件の実施が可能か否かを確認、その後基本設計を実施して予算額を決定、予算額が決まったら交換公文の案文を相手国との間で調整、その後に案件の実施を閣議にかけて決定、相手国との間で交換公文への署名を経て事業実施（実施設計、建設、資器材の調達等）に着手、という一連の流れになります。これらの業務を、経済協力第2課の担当官が現地の日本大使館などとも協力しながら実施していました。今になってみれば、よくもこのような複雑な業務を限られた人数しかいない外務省の担当課だけで実施できたものだと思いますが、筆者が入省した当時の無償資金協力予算は現在の10分の1以下、案件の実施件数も限られていたので可能だったのだと思います。しかし、その後は日本の経済力の伸長にしたがって、国際社会から日本に対する国際貢献への期待が高まり、1970年代末期から80年代にかけては倍々ゲームのように無償資金協力予算が伸びていきます。同時に、その実施体制も強化されることになり、1978年にはJICA法が改正され、これによってJICAが無償資金協力の実施促進業務を担うことになりました。この流れが現在に繋がっており、今日では交換公文が締結された後の無償資金協力業務は全面的にJICAが担っており、実施するに当たっての細かなガイドラインも作成される等、実施体制の充実が図られるようになりました。

経済協力第2課での仕事は、イスラエルに赴任するまでの約2年間続きました。その後の海外勤務地（イスラエル、アンカレッジ、モントリオール）は途上国援助とは縁のないものですが、モントリオールから帰国後には同じ経済協力局の技術協力課という部署に配属されてJICAが実施する技術協力事業に4年間携わることになり、その間には20回弱の海外出張をこなすことになりました。また、在南アフリカ大使館では経済班の書記官として、外務省の担当官とは別の立場で開発協力全般を3年半にわたり担当しました。その後、ギリシャ勤務を挟んで帰国後は国際協力局（経済協力局から改組）において無償資金協力及び技術協力を3年間関わりましたので、本省勤務のほとんどの期間を開発協力の分野に従事したことになります。結局は、外務省に入省して初めて配属された途上国援助の部署で2年間勤務したことで、開発協力に関するマインドが醸成され、後のキャリアのレールが敷かれたことを考えると、貴重な2年間であったと思っています。

次回も、開発協力についてお話しします。

つづく

(公財) 栃木県国際交流協会 参与 石塚勇人 (略歴)

1977年外務省入省。外務本省では主に経済協力局、国際協力局で途上国の開発協力を担当。海外勤務歴は、在イスラエル大使館に始まり、在アンカレッジ総領事館、在モントリオール総領事館、在連合王国(英国)大使館、在南アフリカ大使館、在ギリシャ大使館、在ドイツ大使館、在インド大使館、在ニューヨーク総領事館の9公館で計29年間。ギリシャ、ドイツ、インドの各大使館で領事班長を歴任。在ニューヨーク総領事館領事部長を最後に2019年3月退官。同年5月より現職。