

開発協力大綱の意義と課題

— ODA60年の歴史から探る新たな開発協力の姿 —

第一特別調査室 和喜多 裕一

1. はじめに

21世紀の国際開発協力は国連ミレニアム開発目標(MDGs)を中心に展開されてきたと言える。これまで我が国はMDGsの達成に向けた議論や取組において積極的な役割を果たしてきた。そのMDGsの達成期限が2015(平成27)年に到来することから、ここ数年間、国際社会は、同年以降の開発アジェンダ(ポストMDGs)について、同年秋の国連総会での決定に向け、精力的な議論を行ってきた¹。また、民間資金など多様な主体が途上国の開発において存在感を増すなど、国際開発協力を取り巻く内外の環境は急速にかつ大きく変化している。その結果、ODAの役割に変化が求められるようになった。

このような国際社会の動きなども踏まえつつ、2014(平成26)年3月、我が国は、2003(平成15)年8月に決定した「政府開発援助大綱」(以下「2003年大綱」という。)の見直しを発表した。1992(平成4)年に最初の大綱が策定されて以来、大綱は我が国ODA政策の根幹を規定する文書として重要な役割を果たしてきた。今回の見直しは、国際社会によるポストMDGsの決定を待たず、我が国の今後の開発協力の基本方針を決定し、公表しようとするものである。その姿勢は国際場裡で議論を積極的にリードしようとするものであり、評価してよいだろう²。

政府開発援助大綱は、名称を「開発協力大綱」(以下「新大綱」という。)と改めることとされ、本稿執筆時点³において、閣議決定に向けた手続が最終段階に差し掛かっている。新大綱策定に向けた議論が行われた2014(平成26)年には、エボラ出血熱、ISIL⁴問題などが国際社会の深刻な脅威と認識された。これらの脅威への対応は開発協力の在り方と密接に関連する課題と言えらるとともに、容易に国境を越えるものである。特にエボラ出血熱の問題では、我が国国民一人ひとりが、開発課題との距離の近さを実感させられたと思われる。新大綱は、多様化、広域化する開発課題に対し、我が国の開発協力を効果的なものへ導く羅針盤となり得るのか。本稿では、まず、我が国ODAの歴史を振り返り、大綱誕生の経緯や果たしてきた役割を確認した上で、新大綱の概要、その可能性や課題について考えていきたい。

¹ ポストMDGsをめぐる議論は、2013年5月に国連事務総長が設置したハイレベルパネル報告書の提出を一つの契機として本格化した。また、2012年6月の国連持続可能な開発会議(リオ+20)における合意を踏まえ、持続可能な開発目標(SDGs)の考え方をポストMDGsに統合する方向で議論が進められている。

² 一方で、今後決定されるポストMDGsとの整合性の確保が課題となる。外務省は、これまでの議論を踏まえており整合性は確保されていると説明しているが、引き続き、国際場裡での積極的な取組が求められる。

³ 2015(平成27)年1月22日現在。

⁴ Islamic State of Iraq and the Levant(イラク・レバントのイスラム国)、いわゆる「イスラム国」を指す。

2. 我が国ODAの歴史

我が国に限らず、当該国が行う援助の在り方は、程度の差こそあれ、歴史的な背景によって一定程度規定される。新大綱は、我が国がこれまで行ってきたODAの成果と教訓の集大成である。そこで、まず、外務省の示した時期区分⁵を手掛かりに、ODA60年の歴史⁶と大綱がどのようにつながっていくのかを見ていきたい。

(1) 体制整備期 (1954～1976年頃)

無償資金協力、有償資金協力(円借款)、技術協力という、我が国の開発協力の基本的な枠組みは、この時期に順次整えられている。1954(昭和29)年に加盟したコロンボ・プランの下で行った技術協力は、我が国開発協力の原点とされる。また、無償資金協力は、戦後賠償と並行して行われた経済協力にその起源を見ることができる⁷。円借款は、1958(昭和33)年のインドへの供与に始まる。円借款は、欧米伝統ドナー国との比較において、我が国ODAの大きな特色となっている⁸。我が国は1966(昭和41)年まで世界銀行から借款を受け入れていた。援助国と被援助国の双方の立場を経験したことが、借款の活用に見られる自助努力の重視など、その後の我が国ODAの在り方に大きな影響を与えたとされる⁹。円借款は譲許的な条件ではあるものの、当時は戦後復興のための輸出振興を図る観点から日本タイドとされたため、商業利益を国家が支援する形態の資金協力という意味合いも持っていたと指摘される¹⁰。その後、このような我が国の姿勢は、高度経済成長に伴う輸出の増加とも相まって、欧米ドナー国から批判を受けるようになった。1969(昭和44)年には、OECDの経済協力委員会(DAC)¹¹からタイド援助の撤廃勧告を受けたこともあり、円借款のアンタイド化が進められた。

なお、この時期の我が国ODAには、極東での冷戦の深刻化も大きな影響を与えた。米国のアジア反共防衛戦線構築への協力という側面からも、我が国は東南アジア諸国等へ貿易、投資、経済協力という「三位一体」により経済協力を進めていった¹²。

以上のように、この時期の我が国ODAは、主として国際政治と経済復興の要請に規定され、開発協力としての観点から具体的な指針が作成されることはなかった。

⁵ 外務省『ODA 政府開発援助白書』(2004年度版) 29頁

⁶ 1954(昭和29)年10月6日、我が国は、アジア・太平洋地域諸国の経済社会開発を促進するための地域機構であるコロンボ・プランに加盟し、その下で技術協力を開始している。実際に技術協力を開始したのは翌年であるが、政府はコロンボ・プラン加盟の年を我が国ODAの起点ととらえている。

⁷ 賠償協定は1954(昭和29)年11月のビルマ連邦(現ミャンマー)を皮切りに、フィリピン(1956(昭和31)年)、インドネシア(1958(昭和33)年)、ベトナム共和国(南ベトナム)(1959(昭和34)年)との間で署名された。なお、賠償協定等の経緯や当時の国会議論については、高塚年明「国会から見た経済協力・ODA(1)～(11)」『立法と調査』(No.256、261、269、272、274、276、279、281、286、289、290)が詳しい。

⁸ 主要ドナー国の援助支出総額(2012年、グロスベース)に占める有償資金協力の割合を見ると、我が国は53%であるのに対し、米国0%、ドイツ19%、英国5%、フランス39%となっている。

⁹ 外務省前掲白書32頁

¹⁰ 佐藤秀雄『新ODAの世界』(青山社 2006年) 261頁

¹¹ 1960年3月、我が国はDACの前身である開発援助グループ(DAG)に参加しており、翌年、DAGがDACに改組されると、発足と同時に加盟している。

¹² 荒木光弥『途上国援助 歴史の証言 2000年代』(国際開発ジャーナル社 2012年) 47頁

(2) 計画的拡充期 (1977~1991 年頃)

DACからの批判や高度経済成長などを経て、1970年代に入ると我が国ODAから貿易振興の側面が徐々に後退していく¹³。一方で、貿易黒字の増大は経済摩擦を深刻化させ、東南アジアでは、経済協力と一体となり進められた我が国企業の活発な進出が民衆の間の反日感情を高め、反日運動が頻発した¹⁴。

このような状況を受け、我が国では、真に途上国の立場に立った経済協力の推進が主張された。また、米国を中心に貿易黒字国としての責任論も主張されていた。これらの要請に応え、我が国は、1977(昭和52)年、ODAに関する「5年間倍增計画」を発表、翌年にはこれを3年間倍增に改定した第1次「中期目標」を策定し、具体的な数値を伴った計画的なODAの量的拡大への取組を開始する。途上国の累積債務問題等に対処するための「資金還流措置」¹⁵の実施も相まって、1989(平成元)年、我が国は米国を抜き、初めて世界最大の援助供与国となった¹⁶。

なお、我が国ODAは、この時期、量的な拡大だけでなく、質的な面でも大きな変化を遂げている。BHN援助や人づくり援助の拡大である。この背景として、経済成長優先の援助から基礎生活分野(BHN¹⁷)の充足を目的とする援助の重視へ転換した国際的な援助潮流の変化を挙げることができる。

以上のように、この時期の我が国ODAは、アジア政策や国際的な援助要請への対応などもあり、ODAが量的に拡大を続けたため、国民の理解を得る必要性が高まり、我が国の援助理念の体系化が模索された¹⁸。その際、ODAを行う理由としては、「人道的考慮」と国際社会の「相互依存性」が挙げられたが、「あまりに普遍的すぎる」などと指摘され、十分な評価は得られなかった¹⁹。また、1986(昭和61)年3月のいわゆるマルコス疑惑の発覚などもあり、国会でもODAに対し監視、関与を行う必要性について認識が高まった。1989(平成元)年には参議院総合安全保障調査会が調査報告書の中で7項目の合意事項を示したほか、同年6月には参議院本会議において決議なども行われた。議員立法により国際開発協力の基本法もしばしば提出されたが、審議未了、廃案となっていた²⁰。

¹³ 1969(昭和44)年のDAC勧告を受け、我が国は1972(昭和47)年に円借款のアンタイド化を閣議決定した。順次アンタイド化が進められ、調達先を日本又は全ての途上国とする部分アンタイド(LDCアンタイド)も含めれば、アンタイドは1980年代以降ほぼ100%に達した。

¹⁴ 特に、1974(昭和49)年1月に田中角栄総理がインドネシアを訪問した際に発生した大規模な反日デモは、我が国に大きな衝撃を与え、東南アジア外交やODAの在り方に影響を与えた。

¹⁵ 1987(昭和62)年に300億ドル、1989(平成元)年には350億ドルが追加され、5年間で650億ドル以上を実施した。

¹⁶ 1989(平成元)年のODA支出純額は89億7,000万ドルであった。

¹⁷ Basic Human Needs の略称。具体的には、社会インフラ(教育、保健、水と衛生など)、農林漁業、食糧援助、人道支援の各分野への支援が該当する。

¹⁸ 1978(昭和53)年の外務省経済協力局長編による文書「経済協力の現況と展望—南北問題と開発援助」、1980(昭和55)年の外務省実務者から成る経済協力研究会による「経済協力の理念—政府開発援助をなぜ行うのか」、同年の大平総理の政策研究会による報告書などが例として挙げられる。

¹⁹ 西垣昭、下村恭民『開発援助の経済学』(有斐閣 1993年) 137頁

²⁰ この経緯については、以下が詳しい。櫻川明巧「ODA外交の民主的コントロール」金沢工業大学国際学研究所『日本外交と国際関係』(内外出版 2009年)

(3) 政策・理念拡充期（1992～2002年頃）

「政府開発援助大綱」（以下「1992年大綱」という。）は、このような流れの中で、1992（平成4）年6月に閣議決定された。一方、国会では、法的拘束力のない大綱による規律のみでは不十分であると認識から、1998（平成10）年6月には、参議院国際問題に関する調査会が調査報告書の中で、ODA基本法の骨子の提起を含む提言も行っている。なお、外務省は、ODAが外交の重要な手段であり、迅速かつ柔軟に供与する必要があるとの立場から法制化に反対した。

1992年大綱の策定には、冷戦の終結と関連する国際環境の変化も大きな影響を与えた。特に、1990年の湾岸戦争に際して我が国が行った合計130億ドルの拠出をめぐる議論や国際的な評価は一つの契機となった。また、冷戦の終結は、自陣営への取り込みを図るために目をつぶってきた被援助国の民主化、人権、軍事支出、武器輸出等と援助との関係問い直すこととなった。こうした流れを受け、我が国は、1991（平成3）年、ODA4方針²¹を決定している。この4方針も取り込み、中長期的な援助政策の在り方を包括的に取りまとめたものが1992年大綱である。

1992年大綱は、援助の基本理念として、①人道的配慮、②相互依存関係の認識、③環境の保全、④開発途上国の離陸に向けた自助努力支援の四つを掲げた。2003年大綱以降、議論となる「国益」との関連は明示的ではなく、「国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である」との記述がなされた。対象地域としてはアジアに重点を置くことを明記し、重点項目では、地球規模問題への取組、BHN支援、人づくり、インフラ整備、構造調整などを挙げている。その他に、効果の実施のための方策や内外の理解と支持を得る方法、実施体制などについて規定している。

この1992年大綱の策定を受け、アフリカやメコン地域など、地域別の政策対応が強化された。また、国別の政策対応でも、1998（平成10）年に国別援助政策を策定することが打ち出された。これらに加え、我が国は、各種の分野別イニシアティブを発表し²²、地球規模課題等への積極的に取り組む姿勢を示している。

我が国は、この期間の大半において、世界のトップドナーの地位にあり²³、ODA政策の充実が図られたが、1990年代後半に入り、我が国の経済の低迷と財政悪化により、1998（平成10）年度一般会計予算（当初）以降、ODA予算は減少傾向に転じる²⁴。我が国ODAには一層の質の向上と効率化が求められることとなり、5年程度を念頭に置いた政策文書である「政府開発援助に関する中期政策」（ODA中期政策）の作成²⁵や一連のODA

²¹ ODAの実施に当たり、相手国の①軍事支出、②大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、③武器の輸出入等の動向、④民主化の促進、市場指向型経済導入の努力、基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払うこと。

²² 例として、「途上国の女性支援（WID）イニシアティブ」（1995年）、「21世紀に向けた環境開発支援構想（ISD）」（1997年）、「沖縄感染症対策イニシアティブ（IDI）」（2000年）、「日本水協力イニシアティブ（2003年）」などを挙げることができる。

²³ 我が国は、1991（平成3）年から2000（平成12）年までの10年間、世界一の援助供与国であった。当時、我が国はDAC諸国全体のODA供給量の約20%を担っていた。

²⁴ その結果、ODA実績（純計ベース）で、2001（平成13）年にトップドナーの座を米国に譲り、2007（平成19）年には米、独、仏、英に次ぐ世界第5位にまで後退した。なお、2013（平成25）年は第4位となっている。

²⁵ 中期政策では、途上国のオーナーシップとパートナーシップ、各機関と民間などの役割分担と連携、人間中心の開発、「顔の見える援助」などの考え方を示された。また、従来以上に、貧困対策や社会開発、人材育成や

改革の取組²⁶を進めることとなった。ODA改革の一環である2002(平成14)年3月の「第2次ODA改革懇談会最終報告書」は、「透明性の確保」、「効率性の向上」と並び、「国民参加」をキーワードとするものであった。こうした提言も受け、NGOや地方自治体、大学など多様な援助主体との連携が強化されていった。

1992年大綱について、外務省は、「冷戦の終焉という時代の変化を認識しつつ、40年近い途上国援助の実績と経験を基礎に、(中略)ODA大綱という形で自国の援助方針を外に向かって積極的に提示したことは、日本の援助の歴史において非常に大きな意義を有する」との評価を示している²⁷。一方、有識者からは、「多数の雑多な事項が「基本理念」「原則」「重点事項」として並べられている。(中略)日本の開発理念は、整理されないまま、何でもありの「大綱」として内外に発表された」²⁸、「日本のスピリットを骨抜きにされた内容に近い。(中略)日本人の伝統的な価値観に立ち、日本人が自信を持って対応できるところに的を絞って書き込むべき」²⁹といった指摘もなされている。

(4) 新たな時代への対応 (2003年以降)

BHN支援などの貧困削減を重視する国際的な援助潮流の帰結として、国際社会共通の開発目標であるMDGsが策定された。MDGsはその後の各国の援助の在り方を大きく規定していく。また、冷戦期に行われた東西両陣営による「戦略援助」の終了は、国際社会のパンドラの箱を開く結果となった。多くの途上国の強権的な政権は後ろ盾を失い、押さえ込まれてきた民族、宗教、歴史等に根ざした対立が噴出する状況が生じた。1990年代後半から2000年代初頭にかけて、地域紛争や国内紛争が多発し、途上国の開発を進める上で、平和構築分野の重要性が認識されるようになる。我が国もこれらの新たな開発課題に適切に対処するため、2003(平成15)年8月に1992年大綱を改定した。

2003年大綱は、1992年大綱の理念や原則を受け継ぎつつ、「重点課題」の一つに「平和の構築」を挙げた。また、ODAの戦略性、機動性、透明性及び効率性の向上、国民参加の拡大、我が国ODAに対する内外の理解促進などに関する記述が充実された。戦略性の観点から、ODAの目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」としたことが、国益との関係をめぐって議論を呼んだ。

理念の面では、「基本方針」の項目の一つとして、「人間の安全保障³⁰」の視点を取り入れられた。これは、国連開発計画(UNDP)の「人間開発報告書」(1994年版)が取り

制度、政策などのソフト面での協力重視を打ち出している。

²⁶ 1998年の中央省庁等改革基本法により、外務省がODAの企画に関する一元的な調整の中核としての機能を担うこととされた。実施機関では、1999年に日本輸出入銀行と海外経済協力基金(OECF)が統合され、円借款とOOF(その他の政府資金)を一元的に実施する国際協力銀行(JBIC)が設置された。

²⁷ 外務省前掲白書47頁

²⁸ 恒川恵市「7 開発援助—対外戦略と国際貢献」井上寿一ほか4名編『日本の外交』(第5巻 対外政策 課題編)(岩波書店 2013年)181頁

²⁹ 荒木前掲書31頁

³⁰ 紛争等により国の基本的な枠組みの破壊、政府の統治能力の弱体化が生じた場合、伝統的な国家安全保障のみによって住民の生存、生活、尊厳を守ることは困難である。そこで、人間一人ひとりの視点に立ち、それらに対する脅威から人々を守り、人間の豊かな可能性を実現しようとする考え方が人間の安全保障である。協力を実施するに当たっては個人の保護と能力強化の側面を重視する。

上げたことで注目を浴びるようになった概念である。人間の安全保障は「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」との二つを構成要素としている。この二つは日本国憲法の前文でも言及され、憲法の本質にも通じるものであることから、我が国は人間の安全保障を外交の柱に据え、その普及と実践に努めてきた³¹。

2003年大綱の実践としては、MDGsの達成や平和構築のための支援などが積極的に行われた。MDGs関連では、BHN分野を中心とした様々なイニシアティブに基づく取組³²のほか、TICADプロセス³³を中心としたアフリカ支援が例として挙げられる。この時期のTICADでは、我が国のアジアにおける開発協力経験や近年のアフリカの経済成長などを踏まえ、官民一体となった支援の強化を打ち出している³⁴。また、平和構築関連では、特に湾岸戦争やイラク戦争に伴う、アフガニスタンやイラクの復興支援などに取り組んでいる。我が国を始めとする国際社会の懸命の努力にもかかわらず、両国ではタリバンやISILなどの中央政府を脅かす集団が台頭し、広範な地域を支配している。彼らによるテロ行為や非人道的支配により、住民の生命、生活、尊厳は危機に瀕しており、人間の安全保障の確保が容易ではないことを浮き彫りにしている。

冷戦の終結はグローバル化の加速をもたらし、感染症、気候変動、国際テロといった地球規模課題への対応の重要性が高まった。相互依存の深化により、途上国の開発問題は、先進国を含む国際社会全体の平和と繁栄に直結する度合いを高めている³⁵。また、世界経済システムの複雑化や気候変動などにより、現代の開発が常にダウンサイド・リスクにもさらされている³⁶。外務省調べによれば、2011（平成23）年に発生した東日本大震災に関連し、多くの途上国を含む163の国や地域から我が国に対して支援の申し出がなされた。このことは、我が国ODAが生み出した一つの成果と評価され³⁷、これ以上のODA削減は好ましくないとの議論も提起された。また、国際協力が「先進国から途上国への援助」という枠組みのみでは語れないことを意識させられた出来事でもあった。

³¹ 代表的な取組として、人間の安全保障を促進する目的で国際機関の実施するプロジェクトを支援するため、国連へ「人間の安全保障基金」を設置したことが挙げられる。我が国は同基金に対し、2013年度までに累計で約428億円を拠出している。

³² 「国際保健政策2011-2015」に基づく、母子保健、三大感染症（HIV/エイズ、結核、マラリア）対策、公衆衛生上の緊急事態への対応などに対する5年間で50億ドルの支援や、「日本の教育協力政策2011-2015」に基づく、基礎教育、ポスト基礎教育、紛争や災害の影響を受けた脆弱国における教育などに対する5年間で35億ドルの支援の表明などが具体例として挙げられる。

³³ 冷戦の終結直後、主要ドナー国に「援助疲れ」が見られ、アフリカ支援が停滞する中、我が国は援助継続の必要性を訴え、1993（平成3）年にアフリカ開発会議（TICAD）を開催した。以後、5年おきに同会議を開催し、アフリカ支援の国際潮流に影響を与えてきた。なお、安倍総理大臣は、2014（平成26）年9月24日の第2回日・アフリカ地域経済共同体（RECs）議長国首脳会合において、次回の会議を初めてアフリカで開催することに言及している。

³⁴ 2013（平成25）年に開催されたTICADVでは、我が国は、今後5年間でODA140億ドルを含む、最大320億ドルの官民の取組でアフリカの成長を支援することを表明している。アフリカを「ビジネスパートナー」と位置付け、官民連携により貿易・投資を促進し、アフリカの成長を支えていくとの認識を共有したことがTICADVの意義とされている（外務省『ODA政府開発援助白書』（2012年版）26、27頁）。

³⁵ 若者を中心に欧米先進国から多くの人々が戦闘員等としてISILに参加している事実やエボラ出血熱患者の入国や処置をめぐる対応などは記憶に新しい。

³⁶ ダウンサイド・リスクが顕在化した例としては、開発が順調に進んでいたアジア諸国で1997年に生じた通貨危機に伴う混乱などが挙げられる。

³⁷ 外務省『ODA政府開発援助白書』（2001年版）6頁

以上概観してきたように、国際社会への早期復帰と戦後復興を目指して始まった我が国 ODA は、60 年の歴史の中で大きな進展を遂げてきた。我が国は、二つの大綱の作成を通じ、国際的一般理念と日本独自の立場との接点を模索してきた。その際、「人間の安全保障」などの理念が導入されてきた一方で、日本の経験を踏まえた独自の援助理論の形成にはまだ至っておらず、今後の課題であるとの指摘もなされていた³⁸。

3. 新大綱策定の背景とプロセス

新大綱は、2014（平成 26）年 3 月末の発表以降、有識者懇談会による議論と報告書の提出、広く国民から意見を聴取するための意見交換会の開催等を経て、案文が作成、公開された。案文を踏まえて、パブリックコメントが実施されるとともに、全国 4 か所で公聴会が開催された。これらの結果等を踏まえ、必要な修正が行われ、閣議決定に向けた新大綱の案文が策定された。以下、新大綱策定の背景と閣議決定までのプロセスについて、ポイントをまとめておきたい。

（1）策定の背景

2014（平成 26）年 3 月 28 日、岸田外務大臣は、日本記者クラブで行った ODA 政策スピーチの中で、同年中を目途とした大綱見直しについて言及した³⁹。岸田大臣は、我が国を取り巻く環境の変化を踏まえ、ODA が更なる進化を遂げる必要があるとの認識を示した。その進化の方向性としては、①国際社会の議論をリードする ODA、②開発の土台としての平和、安定、安全、③様々な主体との連携の強化の三つを挙げた。

また、新大綱策定の背景として、外務省は、①国家安全保障戦略や日本再興戦略などを踏まえた ODA に求められる役割の多様化、②ポスト MDG s を始めとする国際社会の開発に関する議論の変化⁴⁰、③開発における民間資金等の重要性の高まりを受けた非 ODA 資金との連携強化の必要性、④シームレスな支援を実現するための PKO 等との連携など国際平和協力における要請の四つを挙げている。

（2）ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会

ア 懇談会の設置と報告書の概要

岸田大臣は先のスピーチで、大綱見直し作業に当たり、「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会」（以下「有識者懇」という。）の設置を明らかにした。有識者懇は計 4 回の会合を行い、2014（平成 26）年 6 月 26 日、報告書を岸田大臣に提出している⁴¹。

報告書は、新たな時代の特長に触れた上で、新大綱の方向性として、新大綱のスコープを ODA 以外の協力にも拡大すべきとし、「開発協力における理念」、「開発協力にお

³⁸ 佐藤前掲書 252 頁

³⁹ スピーチ全文は以下を参照。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html〉。なお、2014（平成 26）年 12 月 14 日に衆議院議員総選挙が行われたこともあり、閣議決定は翌年にずれ込むこととなった。

⁴⁰ MDG s では貧困撲滅を中心的な課題としてきたが、加えて、持続可能な開発、格差是正、防災といった視点も重視されるようになってきている。

⁴¹ 報告書の全文は以下を参照。

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/yusikisya_report.pdf〉

ける重点政策」、「ODA実施に関連する事項」から成る具体的な構成案について提言を行った。理念に関しては、①非軍事的手段による平和の希求、②自助努力支援と対話・協同による協創、③人間の安全保障と基本的人権の推進による人間中心のアプローチ、④日本の経験と知見の共有の四つを提案している。また、重点政策では、重点課題として、①質の高い成長⁴²とそれを通じた貧困撲滅、②発展の前提となる基盤の強化—グッドガバナンス・法の支配の確保、平和・安定・安全の強化等—、③地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築の三つを挙げている。その他、ODA実施に関連する事項では、実施上の指針や持続的なODAのための実施基盤に関して言及している。

イ 報告書に対する反応

有識者懇報告書の論点は多岐にわたるが、新聞各紙では、報告書が基本方針の一つに挙げた「非軍事的手段による平和の希求」の中で、「民生目的、災害救助等の非軍事目的の支援であれば、軍が関係しているがゆえに一律に排除すべきではなく」との記述を置いたことが議論を呼んだ。また、「質の高い成長」を支援する際に期待される官民連携についても、その在り方をめぐって対立が見られた。

また、2014（平成26）年6月30日、日本最大級の国際協力NGOのネットワーク組織である特定非営利活動法人国際協力NGOセンター⁴³は声明を発表した⁴⁴。そこでは、おおむね平和主義を堅持する方向で日本の国際協力の指針としてまとめた点で有識者懇報告書を評価し、ODA額の低迷への警鐘などの新たな視点が付与されたことを歓迎している。一方で、看過できない懸念点として、①援助の裨益者、②援助の目的、③名称変更の問題点、④ODAと軍事の間のグレーゾーンの拡大への懸念、⑤「持続可能性」をめぐる基本的認識の相違の五つを挙げている。

（3）開発援助大綱（案）の公表

ア 開発協力大綱（案）の概要

外務省は、有識者懇の報告書も参考に、開発協力大綱（案）（以下「新大綱案」という。）を作成し、各省協議を経て、2014（平成26）年10月29日、ウェブサイト上で公開した。その上で、約1か月間にわたりパブリックコメントを実施するとともに、全国4か所（東京、京都、福岡、仙台）で公聴会を開催した。

新大綱案は、まず、Iの「理念」では、開発協力の目的について、「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献すること」を挙げ、そうした協力が、我が国の平和と安全の維持、安定性及び透明性が高く見通しがつきやすい国際環境の実現などの国益の確保に貢献するとした。2003年大綱も目的の部分で実質的に国益に言及していたが、新大綱案では、大綱としては初めて「国益」の文字が使用された。文章構成

⁴² 誰一人取り残さない「包摂性」、環境との調和への配慮や経済社会の持続的成長・地球温暖化対策の観点を含んだ「持続可能性」、自然災害を含む様々なショックへの耐性に富む「強靱性」の三つを兼ね備えた成長をいう。

⁴³ 同団体のウェブサイトによれば、正加盟団体数は、2014年12月現在、101団体となっており、名簿には我が国の主要な国際協力NGOの多くが名を連ねている。

⁴⁴ 声明の全文は以下を参照。〈http://www.janic.org/mt/pdf/pressrelease_odataiko.pdf〉

も開発の目的として前記のような記述で一旦文を切り、「そうした協力を通じて」と新たな文で国益との関係を記述する形に変更された。また、基本方針としては、①非軍事的協力による平和と繁栄への貢献、②人間の安全保障の推進、③自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力の三つを挙げている。

Ⅱの「重点政策」では、重点課題を①「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅、②普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現、③地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築の三つを取り上げた。地域別重点方針では、地域統合や地域横断的な連結性強化を重視した。

Ⅲの「実施」は、おおむね 2003 年大綱の「Ⅱ. 援助実施の原則」及び「Ⅲ. 援助政策の立案及び実施」の項目を整理し、記述内容を充実したものとなった。「(1) 実施上の原則」の「ア 効果的・効率的な開発協力推進のための原則」の一つとして「(ア) 戦略性の強化」が項目として設けられた。また、「イ 開発協力の適正性確保のための原則」の「(イ) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」は、2003 年大綱の「Ⅱ.」の(2)を踏襲した上で、「民生目的、災害救助等非軍事的目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する。」との文章が追加された。

イ 新大綱案に対する反応

大綱案に関しては公聴会が開催されていることから、ここではその場で行われた主な議論を中心に、新大綱案への反応を見ていきたい。

外務省が公開した議事録によれば⁴⁵、公聴会では合計 38 名から意見表明がなされた。会場によって、関心事項に偏りは見られるものの、指摘が多かった内容を整理すると、①非軍事目的での軍等に対する支援、②開発協力の目的と国益、③女性支援などを含む人間の安全保障、④インフラ整備支援の負の教訓、⑤官民連携などが挙げられる。

①では、歯止めの必要性等の指摘を受け、外務省は、軍事的用途等への使用回避の原則は明らかにしてある、二重三重の歯止めに掛けて慎重に個別具体的な検討の上で実施する、これまでも軍が設置したセネガルの病院を支援した例がある旨の回答を行った。②では、開発協力の目的は第一義的には途上国支援におかれるべき等の指摘に対し、外務省は、主たる目的は国際社会の平和と安定及び繁栄に一層貢献することであり、それを通じて日本のためにもなると説明した、あえて国益を書かないという議論もあるが、説明責任として明記し、批判や意見も踏まえ、決定していく旨回答した。③では、女性支援などの記述が不十分、後退した等の指摘があり、外務省は、引き続きあらゆる分野でジェンダーの視点を反映するジェンダーの主流化に取り組んでいる、書きぶりについては検討する旨の回答を行った。④では、環境破壊、強制移住など過去の負の教訓に対する反省の欠如等の指摘に、外務省は、PDCAサイクルや第三者の審査など、常に改革、改善を行っている、ガイドラインも策定している旨回答した。⑤では、開発協力における企業連携の適正確保の在り方等が問われ、外務省は、「包摂性」、「持続可能性」、

⁴⁵ 議事録は以下を参照。

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/index.html)

「強靱性」を兼ね備えた「質の高い成長」につながるものを支援する、ODAを触媒としてそこへ誘導していく旨を回答した。

その他、大綱改定プロセス、国家安全保障戦略との関係、大綱の Scope、貧困削減支援の重視、相手国オーナーシップの尊重、日本の強み、市民社会との連携、国際場裡での議論との関連、国民参加と開発教育、情報公開、震災の教訓、ODA予算の確保などについて意見表明が行われた。

新大綱案の公表を受け、新聞各紙では、非軍事的目的での軍等に対する支援の是非などが中心に、おおむね有識者懇報告書の公開時と同様の論戦が展開された⁴⁶。

また、先の国際NGOセンターと世界の貧困問題に取り組むNGOのネットワーク組織である「動く→動かす」⁴⁷は、2014年10月31日、連名で緊急声明を公表した⁴⁸。声明は、大綱案が開発協力の目的を「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献すること」と定義したことや脆弱な立場に置かれやすい層に焦点を当てた点なので大綱案を評価する一方、内容変更を求める点として、非軍事的協力による平和と繁栄への貢献、自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力、質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅など、6項目を挙げた。

経済界からも意見表明がなされた。日本経済団体連合会は、新大綱案をおおむね評価できるとした上で、成長戦略の視点、官民連携、資源・エネルギー安全保障など11項目にわたる修正の方向性についてコメントしている⁴⁹。また、経済同友会は、国益への貢献、主体性・戦略性の発揮、開発における経済成長の重要性などの点から新大綱を高く評価している。その上で、実施体制に関して、民間を巻き込んだ省庁横断的な司令塔的メカニズムを整備し、実効ある官民連携の推進と、一元的な協力の実施と運用の担保の検討を求めるパブリックコメントを公表している⁵⁰。

(4) 新大綱をめぐる国会論議

新大綱をめぐることは、2003年大綱を見直す方針が公表されて以降、国会論議でもしばしば取り上げられてきた。ここでは、特に有識者懇報告書が提出され、新大綱の概略が明らかになって以降の議論から、若干の議論を紹介したい。

大綱見直しに当たり、非軍事的手段による貢献という基本方針を堅持すべきとの指摘に対し、安倍総理大臣は、「非軍事的手段による貢献という基本的方針を堅持しつつ、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、人間の安全保障や途上国の自立的発展等への支援にしっかり取り組んでいく」旨の答弁を行っている⁵¹。次に、ODA予算の増額について問われ、岸田外務大臣は、「ODAの量についても拡大をしっかり考えていかなければならない。我が国外交にとって大切なツールであるODAは、質においても、量において

⁴⁶ 『読売新聞』社説(平26.10.30)、『朝日新聞』社説(平26.11.5)など。

⁴⁷ 同団体のウェブサイトによれば、2014(平成26)年12月13日現在、加盟団体数は74となっている。

⁴⁸ 声明の全文は以下を参照。(http://www.janic.org/mt/pdf/statement_kaihatsutaiko.pdf)

⁴⁹ 詳細は以下を参照。(https://www.keidanren.or.jp/policy/2014/103.html)

⁵⁰ 詳細は以下を参照。(http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2014/pdf/141125a.pdf)

⁵¹ 第187回国会参議院本会議録第3号6頁(平26.10.2)

もししっかりと見直し、あるべき姿を追求していかなければいけない」旨の答弁を行った⁵²。また、外交的観点から一人当たり所得にとらわれない援助の必要性を指摘する意見に対し、岸田大臣は、「一人当たりの所得水準だけにとらわれることなく、各国の開発ニーズの実態や負担能力に応じて、ODAの各種スキームをしっかりと活用しなければならない。あわせて、ODAのみならず、JBICのローン等、ODA以外の手法についても検討し、それぞれのツールを連携させながら必要な支援を考えていかなければいけない」旨を答弁している⁵³。さらに、開発協力大綱と名称を改める趣旨について、岸田外務大臣は、「ODA卒業国への協力を含め協力の範囲を広げる、官民連携を始め、オール・ジャパンの協力を目指す、開発途上国との対等なパートナーシップに基づく協力関係の強化を目指す、こういったことを端的に示す、という考え方に基いて、名称の変更も今検討している」旨の答弁を行った⁵⁴。また、新大綱の下でのミャンマー支援の在り方を問われ、岸田大臣は、「新大綱の政府案は、民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に関する状況に十分注意を払うことを実施上の原則の中に定めている。ミャンマーについては、2011年以降の民主化、国民和解、持続的発展に向けて急速に進む改革努力を後押しするべく、2012年4月に経済協力方針を変更し、改革努力の進捗を見守りつつ、支援を実施しており、引き続き、この方針で支援を行っていききたい」旨答弁している⁵⁵。

（５）閣議決定に向けた修正案の作成

2015（平成27）年1月8日、外務省は、公聴会やパブリックコメントで出された意見などを踏まえ、新大綱の修正案を作成、提示した。修正案においては、10か所ほどの修正が行われた。以下、主な修正内容について説明する⁵⁶。

前文では、社会の多様な関係者の参画を確保することが重要な課題となっている旨の一文が挿入された。次に、「I 理念」では、冒頭で、「「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」である」との開発協力を説明するための文言が追加された。「II 重点政策」では、「ア 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅」の項目に、脆弱性からの脱却を実現するための支援の重要性に関する記述が追加された。あわせて、人間開発、社会開発の重要性や女性の能力強化についても言及された。「III 実施」では、（1）の「イ 開発協力の適正性確保のための原則」の一つとして、「（カ）女性の参画の促進」の項目が新規に追加された。同じく（2）の「イ 連携の強化」のうち、「（ア）官民連携、自治体連携」の項目で、地方自治体が有する独自の経験や知見が重要な役割を果たすようになっている旨の一文が追加された。「（オ）市民社会との連携」の項目では、NGO／CSOへの支援、国民に対する情報提供と国民からの意見の扱いに関する記述が追加された。同じく（2）の「ウ 実施基盤の強化」では、「（ア）」の項目名に「情報公開」の文言を追加するとともに、開発教育に関する部分の記述を充実した上で「（イ）」

⁵² 第187回国会衆議院外務委員会議録第2号4頁（平26.10.15）

⁵³ 第187回国会衆議院外務委員会議録第2号4頁（平26.10.15）

⁵⁴ 第187回国会衆議院外務委員会議録第5号10頁（平26.11.5）

⁵⁵ 第187回国会衆議院外務委員会議録第6号11頁（平26.11.12）

⁵⁶ 本稿の内容は、2015（平成27）年1月22日現在で入手可能な情報に基づき記述している。

開発教育の推進」として分離し、新規項目を設けた。

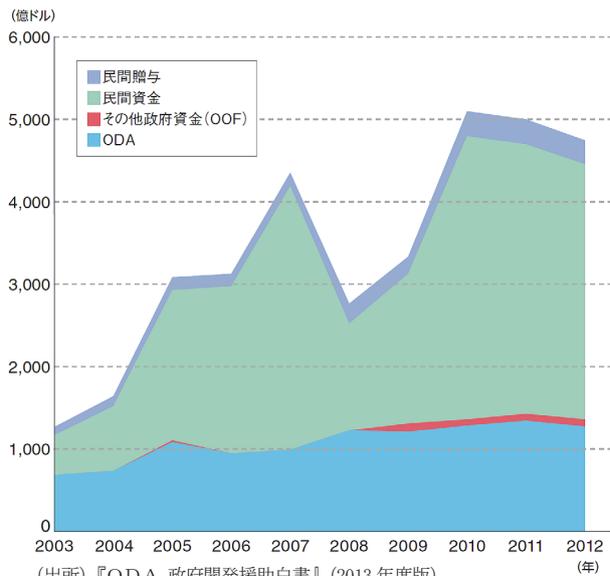
なお、公聴会などで強い懸念が示された「I 理念」の「(1) 開発協力の目的」や、「III 実施」(1)イの「(イ) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」に関する記述については修正がなされなかった。

以上のような内容の修正案を基に、閣議決定に向けた手続が進められている。

4. 新大綱の可能性と課題

最後に、新大綱の可能性と課題について触れ、本稿をまとめることとしたい。我が国ODAの歴史は、国際援助潮流とアジアなどでの独自の開発協力経験との調和の追求であったと言える。ODAによる経済インフラ整備や貿易・投資と一体となって我が国が進めた経済成長支援は、過去、DAC諸国の激しい批判にさらされた。しかし、今日では、DACでもその有効性を認識する方向に転じている⁵⁷。現在、途上国への資金の流れを見ると、民間資金がODAの2.5倍にも達している。民間資金を開発につなげることが大きな課題となっており、新大綱が示したODAを触媒とする官民連

図表1 先進国から途上国への資金フロー (名目値)



携の強化は、今後の開発協力の在り方を考える一つの鍵である。そこでは、新大綱が示した「質の高い成長」を実現する必要がある。国家安全保障戦略や日本再興戦略において、ODAの戦略的な活用が明記される中、大綱の理念を体現した官民連携を進めるためには、内閣官房長官の下に置かれている「経協インフラ戦略会議」の目的を開発協力の観点からより包括的なものとし、開発協力の司令塔として再編することも一案ではないだろうか。

関連して、新大綱は名称を「政府開発援助大綱」から「開発協力大綱」へ改めた。その背景の一つには、こうした民間資金等との連携も挙げられていた。一方、新大綱自身は「開発協力」を「政府及び政府関係機関による国際協力活動」と限定的に定義した。対象を限定したことにより、新大綱と2003年大綱とのスコープの差は見えにくいものとなった。11年振りの見直しを考えれば、オール・ジャパンでの開発協力の指針として、より包括的な内容に踏み込む必要はなかったのか、今後の運用が問われてくるだろう。

いくら「質の高い成長」を志向しても、それだけでは途上国の開発問題は解決できない。成長を見通せない脆弱国や脆弱な立場に置かれた人々の存在を忘れてはならない。新大綱は、基本方針の一つとして「人間の安全保障の推進」を掲げ、人間の安全保障の考え方を我が国の開発協力の根本にある指導原理と明記している。人間の安全保障は多様な側面が

⁵⁷ 次のDAC議長に対するインタビュー記事は、現在のDACの認識を知る上での手掛かりとなる。変貌する途上国援助『朝日新聞』(平27.1.14)

統合された概念であり、全体像を正確に理解するのは容易ではないが⁵⁸、その対象は「恐怖から自由」と「欠乏からの自由」の二つとされる。これまで我が国は主として後者の側面を重視し⁵⁹、開発協力の分野で積極的にこの概念を推進してきた。そのような中で、安倍政権は「国家安全保障戦略」の中で、積極的平和主義とODAの戦略的活用を打ち出している。このことが、我が国外交における人間の安全保障の位置付けにどのような影響を与えていくのか、注視していく必要があるだろう。

歴史に根ざした我が国開発協力の特色である経済インフラ整備支援は、しばしば貧困削減と対立的に描かれる。我が国開発協力への内外の理解を深めるためにも、人間の安全保障の概念の下、貧困削減を長期的な開発につなげる上で経済インフラ整備を体系的に位置付けていくことが不可欠である⁶⁰。新大綱では、知的基盤の強化と開発協力に関する国際的な議論への積極的な貢献が明記された。知的発信力の強化に向け、外務省を中心に更なる努力が期待される。

5. おわりに

ODA60年の歴史の中で、過去に策定された大綱は、様々な時代の要請に応えつつ、適切な開発協力政策を展開するために大きな役割を果たしてきた。歴史からも分かるように、大綱の下で、我が国の開発協力は着実に進化してきた。一方で、対中国援助などに対しては、民主化や軍事費などの動向から問題点を指摘する声は根強い。大綱という形式には政策的コミットメントの信頼性、運用における不透明性といった問題点が付いて回る。新大綱に非軍事目的での軍等への支援の検討が明記される中、そうした懸念に留意しておく必要性が増している。また、新大綱では官民連携の強化も打ち出されている。「質の高い成長」をもたらす適切な連携を担保し、不正や腐敗防止にもしっかりと応えていくことが求められている。こうした意味からも、これまでの大綱の下での教訓を踏まえつつ、「国際開発協力基本法」のような法律を制定することは、内外に対する積極的なメッセージになると思われる。その必要性を改めて議論していくためにも、新大綱に基づく今後の具体的な取組を注視していく必要があるだろう。

(わきた ゆういち)

⁵⁸ 前掲注 48 の経団連コメントは、人口に膾炙しておらず、途上国の誤解も招いており、平易な言葉に言い換えるべきとしている。また、有識者懇委員でもある荒木光弥氏はその著書で「この思想を発想した人は非凡なれど、それを政策化する人びとが凡人なるがゆえに国民の理解を得損なっている」と皮肉る。荒木前掲書 167 頁

⁵⁹ 一方、「恐怖からの自由」を重視した国として、「保護する責任」を主導したカナダが挙げられる。

⁶⁰ 井上ほか前掲書 191～194 頁