

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	開発協力の政策課題 －大綱改定の歴史を踏まえた今後の課題－
著者 / 所属	和喜多裕一 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	454号
刊行日	2023-2-22
頁	189-203
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

開発協力の政策課題

— 大綱改定の歴史を踏まえた今後の課題 —

和喜多 裕一

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 過去のODA大綱等の策定経緯と特徴
 - (1) 旧ODA大綱
 - (2) 改定ODA大綱
 - (3) 開発協力大綱
3. 新大綱策定の背景と方向性
 - (1) 外務省の認識
 - (2) 国家安全保障戦略の改定
 - (3) 有識者懇談会報告書
 - (4) 経済界、市民社会からの提言
4. 新大綱の下での開発協力の課題
 - (1) 外交のツールとしての開発協力
 - (2) 国際開発潮流としてのSDGs
 - (3) 我が国の強みをいかした開発協力
5. おわりに

1. はじめに

2022年9月、政府は我が国の開発協力政策の基本方針を示す「開発協力大綱」(2015年2月10日閣議決定)を改定する方針を打ち出し、本年前半を目途に¹、現在、作業が進められている。同大綱は、我が国で初めて「国家安全保障戦略」(2013年12月17日閣議決定)が策定されたことも受け、同戦略を踏まえつつ、2003年に閣議決定された「政府開発援助大綱」を改定する形で策定されたものである。今回改定される新たな開発協力大綱(以下「新大

¹ 第211回国会参議院本会議録第1号(2023.1.23)

綱」という。)についても、先だって改定された「国家安全保障戦略」(2022年12月16日閣議決定)と整合的なものになると思われる²。本稿では、過去の政府開発援助大綱及び開発協力大綱の策定経緯や当時の開発協力に関する国際潮流等を確認した上で³、新大綱が対応することを求められる開発協力に関する政策課題のうち、幾つかについて考えていく⁴。

2. 過去のODA大綱等の策定経緯と特徴

(1) 旧ODA大綱

我が国の開発協力の歴史は1954年のコロンボ・プランへの参加に始まるとされる。我が国は、輸出主導により戦後復興から高度経済成長を成し遂げたことにより高まった国際的な黒字還元論への対応の一環としてODAの規模を拡大していった結果、1989年には米国を抜き世界のトップドナーとなり、1991年から10年間、その地位を維持した。そうした中で、我が国が初めてODAの理念や原則を政策文書の形で取りまとめたものが1992年6月30日に閣議決定された「政府開発援助大綱」(以下「旧ODA大綱」という。)である⁵。

旧ODA大綱が策定された当時の国際的な援助潮流としては、冷戦の終結に伴い、途上国を自陣営につなぎ止める必要がなくなった西側の各ドナー国において、援助予算の削減が見られた。そうした中で、援助に対する納税者の理解を得るべく、新たな開発課題として、人間開発や持続可能な開発が唱えられるようになり、アプローチとしては、グッドガバナンスや民主化、人権などを実現していくため、援助供与に政治的コンディショナリティが用いられるようになった⁶。1990年のG7ヒューストン・サミットの政治宣言では、20世紀最後の10年を『民主主義の10年』となるべき時期」とする認識が示された上で、民主主義の強化等へのコミットメントが表明されていたほか、1990年のOECD-DAC(経済協力開発機構・開発援助委員会、以下「DAC」という。)上級会合では、民主的な政治体制、人権、市場経済と貧困緩和の間の関係がより明確に指摘されていた⁷。

このような時代背景の下、我が国が旧ODA大綱を策定した要因として、①「援助理念の明確化」への要請の高まり、②「国際貢献」への傾斜、③国際環境の変化、の三つが指摘されている⁸。経済大国でトップドナーである我が国が担うべき役割と基本理念を明示しなければならないとの使命感、国際貢献の姿勢を打ち出したいという発信意欲といった政策決定者の内発的動因と、外部ステークホルダーによるDACの新たな国際開発規範への

² 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号3頁(2022.5.17)

³ 本稿は開発協力大綱の改定を見据え、新大綱の下で想定される政策課題を考えるものであることから、その後の論述に関連する範囲で経緯等を紹介しており、必ずしも網羅的になっていない。

⁴ 開発協力の政策課題に関しては、安藤範行「令和5年度政府開発援助(O DA)予算—O DA予算の拡充と戦略的活用—」『立法と調査』No.453(2023.2.8)も併せて参照されたい。

⁵ 全文は以下参照。〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html〉(以下URLの最終アクセス日は全て2023年2月3日。)

⁶ 渡邊松男「変化する環境と日本の援助政策—二つの政府開発大綱の策定から—」(2019.3)5頁〈https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg00000wgho9-att/background_paper_No.4.pdf〉

⁷ 下村恭民『最大ドナー日本の登場とその後 政策史2・1990年代』(東京大学出版会、2022年)33~34頁

⁸ 前掲注7 21~26頁

同調を求める働きかけという外発的動因との相互作用が重要な役割を果たしたとされる⁹。また、大綱は、基本法ではなく閣議決定の形式が採られたことから、野党の政治介入を回避して行政の裁量を確保することが企図されたこと、あるいは、ODAに対する理念や規律を求める世論・メディアへの対応であることも踏まえれば、主に標的とした読者は国内の利害関係者であるといった見方もある¹⁰。

旧ODA大綱は、策定の前年に国会答弁の形で示された「ODA 4 指針」¹¹、それまで国内で議論が積み重ねられていた人道と相互依存関係、我が国開発協力の特色ともされる自助努力支援などのほか、主権尊重や環境保全などの考え方を取り込む形で策定された¹²。その特徴としては、①政治的コンディショナリティの導入、②時代思潮の同調圧力、③「狭い国益」から距離を置く姿勢、などが挙げられる¹³。①については、特定の政治的価値や文化的価値の普及、特定の経済政策の押し付けを図ることはむしろ控えてきた、それまでの開発協力政策の根本的な転換を意味すると指摘される。また、②については、冷戦が終結し、東側世界が消滅したことに伴い、DACや世界銀行などが開発協力の供給者の地位を独占した結果、これを中心とする国際開発社会が正統的思潮への同調圧力を強めやすいという、特異な状況があったことが指摘される。③については、次の2003年の大綱改定の際に大きな議論となった点であるが、この時点では、経済団体連合会（現日本経済団体連合会：経団連）を始め、民間企業も我が国の直接の政治的・経済的利益である「狭い国益」の追求を抑制する姿勢を共有していた点が指摘されている。

この時代の我が国は、「国際社会の正統的な価値」を共有し、その価値に沿った「途上国のあるべき姿」の実現のために主導的役割を追求するとともに、国力に見合った安全保障面での貢献として国際平和協力や平和構築への取組を行うこととなったが、それに加えて、世界銀行に強く働きかけて実現した「東アジアの奇跡」研究プロジェクトに見られるように、トップドナーとして、国際的に正統とされる開発思潮に対する代替案の提示を試みてきたと指摘されている¹⁴。

（２）改定ODA大綱

21世紀への変わり目に、我が国の開発協力政策は大きな転換点を迎えた。バブル崩壊後、経済が長期低迷に陥り、財政悪化を踏まえ、1997年にはODAの量から質への転換を図ることが閣議決定された。そして、1998年からはODA予算（一般会計当初ベース）の減額

⁹ 前掲注7 30頁

¹⁰ 前掲注6 1、17頁

¹¹ 政治的コンディショナリティとも言えるもので、ODA実施に当たって留意すべき点として、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、④民主化・市場志向型経済・基本的人権、の4点を挙げた（第120回国会参議院予算委員会会議録第18号10頁（1991.4.10））。

¹² 「ODA 4 指針」の策定は、1989年6月4日に発生した天安門事件を契機に停止されていた対中円借款を他の西側諸国に先駆けて再開したことや、湾岸危機・戦争への対応に対する批判がある中で、西側諸国の協調に主眼を置いたものであったが、相互依存関係や人道を柱にした国内での議論の積み重ねや、腐敗した途上国政権に対する援助疑惑への批判を展開していたメディア、基本法案の原則として主権尊重、自助努力支援、環境保全などを主張していた野党への対応のため、大綱が策定されたとの見方がある（前掲注6 8頁）。

¹³ 続く①～③に関するコメントも含め、前掲注7 22～24頁参照。

¹⁴ 前掲注7 2～7頁

が始まり、2001年にはトップドナーの地位を米国に明け渡したばかりか、2007年には世界第5位にまで後退する。そのような状況の中、二度にわたりODA改革懇談会が設置され（1997年4月、2001年5月）¹⁵、ODA改革の議論が進められ、2003年8月29日に旧ODA大綱を改定した新たな大綱が閣議決定された（改定ODA大綱）¹⁶。

当時の国際情勢を振り返ると、新自由主義的政策の拡大を含む経済のグローバル化の進展に伴い、貧困と格差の拡大への危機感が強まっていた。途上国は1980年代の構造調整政策の負の遺産に苦しむ中、冷戦終結に伴う「平和の配当」は期待ほどには得られず、開発協力のための新たなエンジンが模索された。また、ドナー国側でも、特に欧州では新自由主義への反発から社会民主主義政党が躍進し、社会福祉重視の政策が復調していた。こうした諸政党には国内で追求する重要な政策や視点を世界で公平に実現しようとする傾向があるとされる中¹⁷、1990年前後に国連機関などが「人間開発」や「人間の安全保障」の概念を提唱するなど、貧困削減に関する様々な提案を行っていたことも相まって、「貧困の主流化」とも呼ばれる国際潮流が生み出された¹⁸。1996年にはDACが「新開発戦略」¹⁹を策定し、貧困削減戦略（PRS）が開発戦略の中心に位置付けられるようになり、2000年の国連によるミレニアム開発目標（MDGs）の策定につながっていく。

このような背景の下で策定された改定ODA大綱の特徴としては、まず、『人間の安全保障』の視点が五つの基本方針の一つとされたことが挙げられる。外務省が初めて「人間の安全保障」に言及した政策文書は、1999年策定の「政府開発援助に関する中期政策」とされるが、それに先立つ1998年5月、小淵恵三外務大臣（当時）がシンガポールでの演説²⁰において言及したのが、我が国の援助理念としての「人間の安全保障」の歴史上の最初の一步とされる²¹。小淵氏は内閣総理大臣就任後も演説等で積極的に「人間の安全保障」を取り上げ、国連への「人間の安全保障基金」設立も表明している。同概念が我が国の開発協力の中核的理念として位置付けられたのは、小淵氏によって急速かつ精力的に進められた政治主導の結果であり、かつ、特段の外圧なしに行われた政治主導という点で、我が国の開発政策の決定プロセスとしては特異と指摘されている²²。一方、こうした政策決定が行われた要因としては、小淵氏の人間性のほかに、理念重視型トップドナー像の追求、ODA予算削減時代への対応といった時代状況の影響が挙げられている²³。

¹⁵ 正式名称は1997年が「21世紀に向けてのODA改革懇談会」、2001年が「第2次ODA改革懇談会」である。

¹⁶ 全文は以下参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/pdfs/taiko.pdf>〉

¹⁷ 笹岡雄一「貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy）の今日的意味」（2019.10）6頁〈https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg0000wgho9-att/background_paper_No.7.pdf〉

¹⁸ 前掲注7 79～83頁

¹⁹ DACが1996年5月の第34回上級会合で採択した「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」と題された報告書で、広く「DAC新開発戦略」と呼ばれている。この提案から合意に至るまで、我が国が主導的役割を果たしたとされる。また、新戦略はMDGsの基となった。前掲注6 9頁。

²⁰ 全文は以下参照。〈https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11865637/www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eo_0504.html〉

²¹ 柳原透『『人間の安全保障』に見る日本の援助の特色—外務省・JICA文書のレビューより』（2019.9）5頁〈https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg0000wgho9-att/background_paper_No.6.pdf〉

²² 前掲注7 306、316頁

²³ 前掲注7 316～319頁

また、改定ODA大綱では、策定過程で「国益」を明記するか否かが大きな争点となり、論争の末、直接的な表現は避けつつ、「(ODAの積極的な活用は)我が国自身にも様々な形で利益をもたらす」等の間接的な表現で言及がなされた。自国に焦点を当てた「国益」(「狭い国益」)とは距離を置いていた旧ODA大綱からの転換が図られた背景としては、長期の経済停滞と中国の台頭を要因としたODAに対する国民の支持の低下が指摘されている²⁴。内閣府(旧総理府)の「外交に関する世論調査」によれば、旧ODA大綱が制定された1992年には、経済協力に対する肯定的な評価(積極的に進めるべき)が35.2%、否定的な評価(なるべく少なくすべき+やめるべき)が13.2%であったものが、改定ODA大綱が制定された2003年には、肯定的評価が19.0%とほぼ半減した一方、否定的評価が28.9%と倍増し、評価が逆転している²⁵。こうした国民の支持低下に関しては、核実験や軍事費の拡大を進める中国に対するODAへの批判がODA全体に波及したとの見方もある。また、旧ODA大綱制定時には「狭い国益」に慎重であった経済界も、我が国が比較優位にある技術・ノウハウの移転を推進し得る特別円借款制度のような日本企業タイトの円借款の確保等を求める提言²⁶を行うなど、立場に変化が見られ、2002年7月には円借款に本邦技術活用条件(STEP)の制度が導入された。こうした動きは、それまで我が国がDACの方針に沿って進めてきた援助のアンタイド化への逆行とも取られかねないものだが、バブル崩壊前に見られたような我が国のODAに対する激しい商業主義批判は起こらず、いわば黙認された。この背景としては、我が国の長期の経済低迷により、欧米との経済・貿易摩擦が沈静化し、もはや脅威とは見なされなくなったことが指摘されている²⁷。

以上のように、改定ODA大綱の下での我が国の開発協力は、DACにおける援助協調の要請の下での「貧困の主流化」への取組や、「人間の安全保障」の推進など、国際開発規範の実施への献身的な貢献と、経済が低迷する中でのODAに対する国内的な理解を確保するための「国益」の追求とを並行して行ってきたと言えるだろう。

(3) 開発協力大綱

冷戦終結により加速された経済のグローバル化は、国際情勢や開発協力に大きな影響をもたらすこととなった。その代表と言えるのが、改革開放政策により驚異的な経済成長を続け、2010年には名目の国内総生産(GDP)が我が国を抜いて世界第2位の経済大国となった中国の台頭である。中国は2009年7月に新たな外交方針として「堅持韜光養晦、積極有所作為」を打ち出し²⁸、海洋強国の建設を目指して海軍力等の強化や積極的な海洋進出

²⁴ 前掲注7 337頁

²⁵ 1992年の調査は<<https://survey.gov-online.go.jp/h04/H04-10-04-10.html>>、2003年の調査は<<https://survey.gov-online.go.jp/h15/h15-gaikou/2-2.html>>を参照。なお、両年とも最も多数を占めた回答は「現在程度でよい」(1992年:45.1%、2003年:43.5%)であった。

²⁶ 社団法人経済団体連合会「ODA改革に関する提言」(2001.10.16)<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2001/049.html>>

²⁷ 前掲注7 339~340頁

²⁸ 鄧小平時代、中国では経済建設が最優先とされ、そのために必要とする平和的な国際環境を実現するために、「韜光養晦、有所作為」(能力を隠して、少しばかりを行う)が外交方針とされ、継続されてきたが、胡錦濤国家主席はこれをより積極的なものに転換するとともに、「国家の主権と安全、発展の利益の擁護」を外交の最優先課題とした。清水美和「中国外交の09年転換とその背景」<<https://www.ide.go.jp/library/Japanese>>

を進め、その結果、近隣諸国との軋轢が強まり、我が国との間でも尖閣諸島をめぐる情勢が先鋭化した。また、開発協力においては、中国以外でもインド、ブラジル、トルコといったDAC非加盟の新興国の援助規模が拡大するに伴い、国際規範形成面でDACの主導性が揺らぐ状況が生じてきた。こうした中、我が国は安全保障環境の変化に対応するため、2013年12月に初めて「国家安全保障戦略」を決定し²⁹、改定ODA大綱も同戦略を踏まえつつ見直され、名称を「開発協力大綱」と改めた上で、2015年2月10日に閣議決定された³⁰。

開発協力大綱策定当時の開発協力をめぐる国際潮流を見ると、先にも述べた新興国の存在感の高まりと規範形成面でのDACの影響力低下が重要である。開発協力の分野では、DACによって、特に2000年以降、援助の質の向上や効果を高める観点から、手続の共通・単純化、有効な役割分担等を目指したドナー間の「援助の調和化」（援助協調）が進められてきた。援助協調をめぐる議論の到達点の一つとも評価される2005年3月の第2回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムで合意された「援助効果に係るパリ宣言」では、柱として「オーナーシップ（途上国の主体性）」「アラインメント（途上国の戦略・制度・手続に基づく実施）」「調和化（ドナー間の手続の共通化、分業等）」等について被援助国やドナーが採るべきアクションや数値目標が明記された。一方、2011年12月に第4回ハイレベル・フォーラムでまとめられた「効果的な開発協力のための釜山パートナーシップ」では、ドナー間の援助協調の側面は後景に引き、「南南協力・三角協力」「民間セクター」「気候変動資金」などの広範なアジェンダを含むものとなった。

こうした変化の背景には、伝統的なDACドナーを中心に援助効果や援助協調を議論しても実効性に限界があるとの認識が広まってきていたことが指摘されている³¹。多様なステークホルダーの関与の必要性は、MDGsの後継として2015年9月に国連で合意された持続可能な開発目標（SDGs）でも重要であり、これに先立つ7月に国連が開催した第3回開発資金会議で合意されたアディスアベバ行動目標では、民間企業の開発における重要性に言及する一方で、ODAなど国際公的資金は途上国における国内資金動員努力を補完するものと位置付けられた³²。

以上のような背景も踏まえつつ、開発協力大綱の特徴を見てみると、目的、基本方針、重点課題など、大枠としては旧ODA大綱以来の基本的考え方が踏襲されている一方で、国家安全保障戦略を踏まえたと思われる考え方も導入された。大綱改定の際の議論での論点の一つとして、2003年の改定時にも議論があった「国益」の明記があるが、開発協力大綱の「I.（1）」の中に見られる「我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、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、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益の確保」との文言は、国家安全保障戦略の「II 2」における国

e/Publish/Reports/Seisaku/pdf/1109_shimizu.pdf>

²⁹ 全文は以下参照。<<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>>

³⁰ 全文は以下参照。<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>>

³¹ 林薫「援助協調の潮流と日本の対応」（2021.3）14頁<https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg0000wgho9-att/background_paper_No11.pdf>

³² 外務省「第3回開発資金会議（F f D）（アディスアベバ行動目標：骨子）」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000091207.pdf>>

益の定義を要約したものとなっている。また、開発協力大綱では、従来のODA大綱でも取り上げられていた「自由」「民主主義」「基本的人権」に、新たに「法の支配」が加えられ、これらを「普遍的価値」と記述するようになったが、これも国家安全保障戦略の「II 1」に沿う形になっている。

ODAの戦略性強化の議論は、既に2003年の改定時にも見られ、改定ODA大綱でも戦略性の考え方は明記されているが、記述ぶりを踏まえれば、途上国や国際機関の開発戦略との整合性確保や、被援助国側の多様性やニーズに留意した戦略的な分野や対象の重点化といった被援助国側における受益に焦点が当てられていたと思われる。一方、開発協力大綱では、「III（1）ア（ア）」に「戦略性の強化」を柱の一つとして設けた上で、「我が国にとっての戦略的重要性を十分踏まえ、必要な重点化を図りつつ、我が国の外交政策に基づいた戦略的かつ効果的な開発協力方針の策定・目標設定を行う」との記述がなされ、開発協力が外交政策の手段であることを強調している。また、「II（2）」では、戦略的な協力の一環として、一人当たり所得が一定水準にあっても、特別な脆弱性を抱えている国々等に対し、各国の開発ニーズの実態や負担能力に応じて必要な協力を行うとし、いわゆる「卒業国」³³への支援も念頭に置かれた。

民間企業、NGOなどとの連携は、旧ODA大綱の時代から継続して取り上げられている内容であるが、開発協力大綱では、現在の国際社会において、途上国への多額の民間資金の流入や多様な主体の活動が見られる中で、ODAのみならず、様々な力を結集して開発課題に対処する必要性が強調され、大綱の名称変更の一つの背景にもなった。「触媒としてのODA」の考え方の下で、大綱の重点課題の一つである、包摂性、持続可能性、強靱性を兼ね備えた「質の高い成長」を通じた貧困削減に資する「質の高いインフラ」輸出や、中小企業の海外展開への支援なども行われた。

ODA 4指針以来の歴史を有する「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」の原則について、「民生目的、災害救助等非軍事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」との文言が追加された点に関し、非軍事的協力による貢献の基本方針に照らして、軍事転用を防止するための方策等が議論となった³⁴。この追加が行われた理由としては、途上国における感染症対策や災害救助等で軍や軍籍を有する者が重要な役割を果たしており、こうした協力が必要になる場面が増えている中で、方針を明確化した旨説明された³⁵。

3. 新大綱策定の背景と方向性

（1）外務省の認識

外務省は、開発協力大綱を改定する理由について、策定時からの大きな情勢変化を踏まえ、時代に即した形で開発協力の在り方をアップデートし、一層効果的・戦略的に実施す

³³ DACはODA受取国リストを定め、3年ごとに見直しているが、その際、一人当たりGNI（国民総所得）が直近3年間連続で世界銀行が定める高所得国の水準を超えた国をリストから除外しており、当該国が「卒業国」と呼ばれる。

³⁴ 第192回国会参議院本会議録第14号11～12頁（2016.11.28）等

³⁵ 第190回国会参議院決算委員会会議録第10号40頁（2016.5.9）

るためとしている。具体的な情勢変化としては、①SDGsの採択や気候変動に関するパリ協定の発効など国際的な協力を通じた地球規模課題に取り組む動きの進展、②ロシアのウクライナ侵略など普遍的価値に基づく国際秩序に対する厳しい挑戦、③サプライチェーンの分断やサイバーセキュリティなど経済と安全保障の直結化、④途上国における貧困、保健、気候変動・環境問題の深刻化、世界中での難民・避難民の発生と食料・エネルギー危機による人道状況の悪化、⑤開発協力をめぐる官民の役割分担の変化を挙げている。こうした情勢変化に対応し、国際社会の期待と信頼に応え、普遍的価値を守り抜き、国益を確保していくには「外交力」の更なる強化が不可欠であるとし、外交の最も重要なツールの一つであるODAの更なる活用を図る必要があるとしている。改定に当たっては、ODAの今日的役割を明確化した上で、開発協力の新たな方向性の提示が必要であるとし、①平和の土台・普遍的価値を再構築、次の時代の新しい国際秩序作りへの貢献として、普遍的価値に基づく国際秩序を守り、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の理念を更に推進する協力の強化、②世界と日本が共に繁栄する環境をつくるとして、日本の経済安全保障に資する開発協力及び日本企業の海外展開支援の推進、③新たな時代の「人間の安全保障」の推進として、地球規模課題の国際的取組の主導などを例示している³⁶。

（２）国家安全保障戦略の改定

前述のとおり、2022年12月16日、国家安全保障戦略が改定され³⁷、新大綱も同戦略と整合性が図られることから、同戦略のうち、開発協力と関連すると思われる部分を概観する。

まず、現行の開発協力大綱では、前述のように、国益に関して、改定前の国家安全保障戦略（以下「旧戦略」という。）の定義を踏まえた記述が行われている。新たな戦略では、国益を定義する「Ⅲ」の「3」において、国際法に基づく国際秩序の維持・擁護に関し、「特に、インド太平洋地域において、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させる」ことが追加されている。この背景には、新たな戦略の「Ⅳ 1（1）」並びに「2の前文及び（1）」で示されている、グローバルなパワーの中心が、我が国も位置するインド太平洋地域に移り、かつ、同地域で安全保障上の環境や課題が深刻化する可能性を踏まえ、FOIPというビジョンの下、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の実現、地域の平和と安定の確保が我が国の安全保障にとって死活的に重要との認識があると思われる。

また、旧戦略では、「Ⅳ 4（4）及び5」の中でODAを明示して戦略的活用等に係る記述がなされていたが、新たな戦略では、「Ⅳ 2（1）キ」において、「ODAを始めとする国際協力の戦略的な活用」が柱として立てられ、「FOIPというビジョンの下、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させ、国際社会の共存共栄を実現するためにODAを戦略的に活用していく」と記述された。具体的な支援としては、質の高いインフラ、人材育成等による連結性、海洋安全保障、法の支配、経済安全保障等の強化が挙げられている。また、同柱では、人間の安全保障の考え方の下、貧困削減、保健、気候変動等の地球規模課題の解決のための取組を行うに当たり、我が国企業の海外展開の支援や、ODAとOD

³⁶ 外務省国際協力局政策課「開発協力大綱の改定について（改定の方向性）」（2022.9.9）

³⁷ 全文は以下参照。〈<https://www.cas.go.jp/jp/siryuu/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>〉

A以外の公的資金との連携、国際機関やNGOを始めとする多様なステークホルダーとの連携の強化も記述された。なお、ODAとは別に、同志国の安全保障上の能力・抑止力の向上を目的として、同志国に対して、装備品・物資の提供やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな枠組みを設けるとされた。

(3) 有識者懇談会報告書

開発協力大綱の改定に向けた検討を進めるため、2022年9月16日、外務省は「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」を設置し、4回の会合を経て、同年12月9日、報告書がとりまとめられた³⁸。

報告書の内容を概観すると、現行の開発協力大綱制定以降の情勢変化や開発協力の方向性については、開発のあらゆる側面に通底する基本理念として「人間の安全保障」を掲げることが記述されたほか、各懇談会委員の専門分野からの観点と思われる記述の充実が図られているが、大枠としては3.(1)で触れた外務省の認識に沿った内容となっている。それを踏まえた上で、総括的なもののほか、ODAの戦略性の強化、ODAの実施上の原則、ODAの実施基盤に関する提言が行われている。

総括的な提言としては、内容面に係る①開発途上地域の開発を含む人類的課題の解決と我が国の国益の双方の実現の追求、②SDGsの取組の加速化及びポストSDGsの議論のリード、③ODAを戦略的に活用するための質・量の拡充、ODA以外の資金や政府以外の国内外のパートナーとの連携の一層の推進のほか、形式面に係る④基本方針を内外に明示するという大綱本来の目的を踏まえた文書の明確化・簡潔化の四つが示された。

論点別の提言に目を移すと、戦略性の強化に関しては、①ODAと国内外のパートナーとの連携強化、②支援方法の更なる柔軟化・効率化、③日本の強みを活かした開発協力の更なる魅力向上を述べている。また、実施上の原則については、①現行大綱の同原則の整理、明確化、②軍事利用及び国際紛争助長の回避及び③民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況への十分な注意については文言を維持した上で、運用面での改善、④軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出等の状況への十分な注意については、内容や位置付けの見直し、⑤ジェンダー平等・主流化、インクルーシブな社会等の記述が提言された。さらに、実施基盤については、①資金的・人的資源の拡充、②開発協力の成果・効果（アウトカム）、③広報、説明責任を取り上げている。

報告書の内容を全体として見ると、全く新規の視点というよりは、現行大綱にも言及されている内容を改善し、一層充実させる性格のものが多い。そうした中で、特徴的な点を指摘すれば、FOIPや同志国との連携、経済安全保障といった国家安全保障戦略で重視されている概念が導入されている。相互依存や資源・エネルギー確保の観点はODA大綱の時代から見られるが、開発協力においてもサプライチェーンの分断やサイバーセキュリティなど、より広範な問題への対応が求められるようになった結果と思われる。また、ジェンダー平等・主流化等についても、ODA大綱以来、女性の開発への参加、受益、権

³⁸ 報告書全文は以下参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100432179.pdf>〉

利、能力強化など、様々な形で内容が充実されてきているが、SDGsにおける位置付けなどを踏まえ、盛り込むことが提言された。実施基盤では、資金面に関し、現行大綱が初めて言及した「対国民総所得（GNI）比でODAの量を0.7%とする国際的目標を念頭に置く」との表現を不十分とした上で、達成年限や中間目標を設定するなど、具体的な筋道を示すべきと提言しているが、これは近年0.3%前後であるODA実績に照らせば野心的なものであり、今後のプロセスでの取扱いが注目される。

（４）経済界、市民社会からの提言

近年の開発協力においては、政府以外の多様なステークホルダーの役割や重要性が高まっており、連携強化が進められている中で、大綱改定に向けて、民間企業と市民社会の問題認識を確認するため、関連する提言や要請書も見ておくことにする。

まず、経団連が2022年12月13日に公表した意見³⁹では、気候変動などの地球規模課題の深刻化や格差の拡大、安全保障環境の深刻化と経済活動への波及といった現下の状況に対処するには、SDGsに掲げられるような社会課題を解決する人間中心の社会（Society 5.0 for SDGs）を共創するほか、防衛力のみならず、外交、経済の面でも国力を向上させ、自由で開かれた国際秩序の維持・強化への貢献、経済安全保障確保の努力が不可欠であるとする。そのため、大綱改定では誰一人として取り残さないことを基本に持続可能な社会を目指すことをまず重視すべきであり、特に環境分野でのサステナビリティの確保、カーボンニュートラルの実現に向けた途上国等の取組を後押しするため、開発協力上も高い優先度が与えられるべきとしたほか、デジタル技術の途上国等における社会実装、データの利活用の推進も重要な課題とした。その上で、開発協力を外交の最重要ツールに位置付け、外交力を強化し、世界の分断回避、我が国の国際的存在感の向上、経済安全保障の確保が必要なほか、公的資金を触媒として活用した民間資金との連携促進により、新たな市場を開拓・創造するなど我が国の経済力強化につなげることが期待されるとしている。一方で、我が国の開発協力の現状について、新興国との競争の激化により、質の高い製品・サービスといった優位性が失われつつあるほか、案件の形成・実施が必ずしも外交力・経済力の強化につながっていないとの認識も示している。

以上のような現状認識や考え方を踏まえ、改革の方向性として、ODA予算を対GNI比0.7%に近づけるとともに、現行大綱の柱に沿って、重点課題では、①「ホスト国・地域の社会課題の解決を通じた持続可能な発展」という観点からの再整理、②我が国の外交力・経済力の強化という視点への留意について、地域別重点方針では、FOIPの理念の具体化とグローバルサウスなどへの支援、同志国と連携したODAを通じた関係強化について、実施上の原則では、①開発協力のアウトカムの明確化、②人材育成やガバナンス支援などソフト・インフラの整備、③ホスト国・地域に真に必要とされる持続可能な開発協力の推進、④平和で安全な社会の実現及び有事への対応について、実施体制では、①官民連携による提案型のアプローチ、②国際標準化等の推進などについて提言を行った。

³⁹ 一般社団法人日本経済団体連合会「開発協力大綱の改定に関する意見」（2022.12.13）〈<https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/103.html>〉

次に、市民社会の立場については、NGO・外務省定期協議会におけるNGO側関係者から2022年10月19日に外務大臣宛に出された要請書⁴⁰を見ると、①開発の定義が「開発途上地域の開発を主な目的とする『公共的な』国際協力活動」であることの明確化、②軍事的用途及び国際紛争・国内紛争助長への使用回避原則の堅持、③環境、人権アプローチを開発協力の中心に据えた当事者の意見を反映する仕組みの明示、④CSO（NGO）の位置付けの抜本的見直し・連携強化、⑤開発協力におけるジェンダー主流化の明示、⑥深刻な人権侵害等が発生している国に対する援助の緊急停止・見直しの明示、の6点が挙げられている。なお、同関係者からは、同年10月8日、大綱改定のプロセスに関連し、①有識者懇談会の各会合の透明性・公開性の確保に関して、議事録における発言者の明記・逐語化等、②同懇談会の構成・プロセスに関して、1名となっているNGO・市民社会出身者の増員、提言第一ドラフト作成への修正・加筆を行える期間の確保、4回とされている開催回数が必要に応じた追加等の提案も行われている⁴¹。

また、有識者懇談会報告書の提出を受けて、2022年12月9日、同懇談会でNGOを代表する委員らは、同報告書に対し、開発協力の外交の道具化、非軍事原則を緩和した軍・軍関係者への支援強化との認識を示し、脆弱な立場にある人々の命を救うという、開発協力本来の目的が果たせなくなると指摘するとともに、NGOを通じたODAの実施がOECD加盟国平均を大きく下回る中、NGO・市民社会への具体的な支援強化策の書き込み等を求めるプレスリリースを発表している⁴²。

4. 新大綱の下での開発協力の課題

我が国におけるODA・開発協力大綱の歴史を振り返ると、その背景には、国際政治・経済情勢、開発協力における潮流といった国際的要因のほか、時の政治指導者のリーダーシップ、長期にわたる経済的低迷や不祥事などに起因するODAに対する国民理解の低下といった国内的要因も見られ、これらの相互作用により各大綱の方向性が決まってきたと考えられる。一方、開発協力として取り組むべき内容や我が国の協力の特色は旧ODA大綱以来、大枠では変わっておらず、改定に当たっては、開発協力の実効性を高めるための多様な主体との連携強化や評価の充実改善といった手続的な部分と、戦略性の強化に代表される外交のツールとしての側面が強調されるようになってきている。「3.」で確認した外務省、国家安全保障戦略、有識者懇談会等の認識を見ると、現在検討が進んでいる新大綱についても、こうしたトレンドが強化されることが見込まれ、外交のツール化などに対してはNGO・市民社会から懸念の声が上がっている。そこで、本稿をまとめるに当たり、これまでの考察を踏まえた上で、新大綱の下で取り組むべき開発協力の課題の幾つかにつ

⁴⁰ 『開発協力大綱』改定に対するNGO要請書 開発協力の理念と原則：非軍事的手段で人間の安全保障の実現を目指すべき及び市民社会との連携強化（2022. 10. 19）〈<https://www.hurights.or.jp/archives/news-inbrief-ja/section4/1ccaa810e88335d601fa11ef9e751ea1a353cda1.pdf>〉

⁴¹ 『開発協力大綱』改定のプロセスに関する提案（2022. 10. 8）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100450534.pdf>〉

⁴² 『人間の安全保障』の理念を真に体现した大綱を！（2022. 12. 9）〈<https://www.ngo-jvc.net/data/media/posts/202212/pressrelease20221209NGO.pdf>〉

いて検討しておくこととしたい。

(1) 外交のツールとしての開発協力

大綱上、初めて「戦略」の文言が使われたのは改定ODA大綱であったが、よりODAを戦略的に活用するという観点が強調されるようになったのは開発協力大綱からである。このようなODAの外交ツール化の流れは、我が国の経済低迷の長期化、中国の台頭に伴う国際社会のパワーバランスの変化と軌を一にしていると言える。

純粋な開発協力の分野を見れば、DACに加盟しない中国は、豊富な資金力と内政不可侵を背景に被援助国のニーズに答えている一方で、開発協力に関する既存の国際規範に必ずしも従わないため、今日では「債務の罟」⁴³のような問題も懸念されている。また、国際情勢全般に目を移せば、中国は、東・南シナ海などで力による一方的な現状変更の試みを繰り返しているほか、明確な国際法違反であるロシアによるウクライナ侵略に対しても擁護するような立場や行動をとっている。途上国の中にも、こうした国家に追随する国が見られるなど、既存の国際秩序は深刻な挑戦に直面している。

現在、国際社会では、国際秩序の在り方をめぐる大国間のせめぎ合いが、同盟国・同志国、更には途上国も巻き込む形で激しさを増しており、冷戦期を思い起こさせる。仮に、そのような認識に立つとすれば、今日の開発協力の外交ツール化の是非を議論する場合、冷戦期、開発協力がこうした抗争においていかなる役割を果たしたのかについて、検証することは有意義であろう。

冷戦後、DACが国際規範形成力をほぼ独占していた時代、開発協力は民主化やガバナンスといった政治的コンディショナリティを伴うことが一般化した。冷戦期には、途上国を自らの陣営にとどめるため、権威主義的で抑圧的な政権に対しても協力が行われてきたという歴史がある。「人間の安全保障」の重要性が以前に増して高まっている今日において、こうした協力の妥当性は厳しく問われるだろう。それでは、このようにまでして行った冷戦期の開発協力は、どれほどの効果を上げたのか。冷戦の視点からグローバル開発史を研究したサラ・ロレンツィーニは、援助は政治的にも学問的にも20世紀で最も大きな失望をもたらしたものの一つであり、期待した多様な目的の全てを達成することなどできず、同盟関係維持の手段としても期待したほど各国政府を思いどおりに動かすことはできなかった旨指摘している⁴⁴。

今日の国際社会においては、冷戦期以上に、グローバルサウスとも呼ばれるようになった新興国・途上国の動向が重要性を増している。冷戦期においても、途上国グループは国連等の場で開発の在り方として「新国際経済秩序」(NIEO)を訴えるなど、東西両陣営の間で独自の存在感を発揮し、時に大国を翻弄しながら協力を勝ち取ってきた。この本質は今日でも変わらないと考えられるが、途上国から見て、冷戦期の両陣営の盟主は共に先

⁴³ 二国間の融資で国際援助を受けた国が債権国から政策や外交などで圧力を受ける事態に陥ることとされる。『日本経済新聞電子版』(2021.6.10) <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0CA102V30Q1A510C2000000/>>

⁴⁴ サラ・ロレンツィーニ(三須拓也、山本健訳)『グローバル開発史 もう一つの冷戦』(名古屋大学出版会、2022年)240頁

進国であったのに対し、現在の挑戦者たる中国は、国連の場で「G77+中国」として連携するパートナーである点がどのように影響するか注視していく必要がある。

自由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値に支えられた既存の国際秩序は、我が国の国益のみならず、国際公益と言ってもよく、途上国の開発にも資することが期待されている。そうした点からすれば、開発協力を外交ツールとして活用し、そうした秩序の実現に貢献することは理にかなっていると言える。一方、民主主義やガバナンスなどの開発への寄与については議論もある⁴⁵。いずれにしても、外交のツールとして開発協力を活用する際には、本来的な開発効果のほか、その限界も認識した上での取組が求められるだろう。特に、その取組が、法の支配に基づく既存の国際秩序の擁護を目的とする場合には、現行秩序の維持から最も大きな利益を得て、それゆえ法の道義的拘束性を最も強く主張する人々が、国際法や条約拘束性への敬意というものを説教しても大して効果はないだろうとの歴史家E・H・カーの指摘⁴⁶もあり、途上国に利益の共有を実感してもらえよう取組が求められるだろう。

(2) 国際開発潮流としてのSDGs

開発協力の国際潮流を考えた場合、2015年に国連で合意された開発目標の集大成とも言えるSDGsの達成に向けた着実な取組とともに、コロナ禍において進捗が遅れが懸念されている中で、期限とされている2030年以降の開発の方向性を決めるポストSDGsに向けた議論が大きな課題となるであろう。

SDGsについては、開発問題にとどまらず、行為主体の多様化といった国際社会の今日的な特徴を踏まえた、新たなグローバル・ガバナンスの在り方として注目されている⁴⁷。その特色としては、達成に向けた具体的な仕組みや法的拘束力を伴わず、各国がグッドプラクティスを学びつつ、それぞれのやり方でゴールを目指す「目標ベースのガバナンス」が挙げられるが、ここでは、策定プロセスにおける途上国の関与に注目したい。

SDGsの前身に当たるMDGsは、DACの新開発戦略などを下敷きにドナーと国連事務局主導で策定されたものであり、プロセスへの関与に関して途上国から不満が出ていた。一方、SDGsは、途上国の発言力が強かった持続可能な開発をめぐる議論との統合が図られた結果、経済開発に係る目標も盛り込まれるなど、途上国にとっても当事者意識を持ちやすいものとなっている。

SDGsには、「目標ベースのガバナンス」の実効性など、多くの課題があるものの、こうした策定プロセスを経て、広範な内容にわたる合意を実現したものであることから、途上国の影響力が高まっている今日のグローバル・ガバナンスの在り方を考える上で、特筆すべきものであると考える。

また、SDGsは2030年を達成期限としているものの、究極の目的である持続可能な社

⁴⁵ 小林誉明『『ガバナンスを通じた貧困削減』の現実的妥当性—MDGsに内在するトレードオフ』『国際開発研究』第23巻第1号(2014年)67頁、前掲注7 34~35頁など。

⁴⁶ E・H・カー(原彬久訳)『危機の二十年 理想と現実』(岩波書店、2011年)365頁

⁴⁷ グローバル・ガバナンスとしてのSDGsについては、拙稿「SDGsの実効性確保に向けた課題—『目標ベースのガバナンス』をいかすために—」『立法と調査』No.451(2022.11.1)も参照されたい。

会に向けた変革は、2030年を越えて取り組む必要がある壮大な課題であり、今後、ポストSDGsを議論していくことが想定される。その際には、SDGs策定の際と同様に、途上国の関与と意向反映の在り方が課題となると思われる。

ポストSDGsの内容面に関しては、今後の各目標の進捗評価を踏まえたものになると思われるが、ロシアのウクライナ侵略により、戦争が途上国の開発に大きな影響を与えることが顕在化したことも鑑み、平和と公正に関する目標16の充実が期待される。目標16は策定交渉で最も紛糾したものの一つとされ、先進国が推進派であったのに対し、開発問題に政治問題が入り込むとして特にロシアが強く反対していた経緯もある⁴⁸。国連では安全保障理事会の機能不全が指摘される中で、総会の役割が注目されており、途上国の理解も得つつ、国連の信頼強化のためにも目標16をいかに充実していくかが課題となる⁴⁹。

また、同様に紛糾した気候変動に関する目標13も、気候変動枠組条約のプロセスでパリ協定をめぐる議論が並行して進んでいた関係もあり、踏み込み不足になっているが、パリ協定やその後の議論を踏まえ、補完や整合性確保の在り方、更には両者の統合の是非が課題となる。その際、ポストSDGsにおいても膨大な開発資金が必要となることが見込まれる中、2022年11月のCOP27では途上国の強い要求を受けて新たに「ロス&ダメージ基金」(仮称)の設置が決まったことが、ポストSDGsにおける開発資金の問題にどういった影響を与えるのか注目される。

SDGsが理念として掲げる「誰一人取り残さない」世界は、我が国が開発協力の指導理念と位置付ける「人間の安全保障」の理念に通底するものであり、新大綱の下でも着実に取組を進めつつ、ポストSDGsの議論を主導することが期待される。

(3) 我が国の強みをいかした開発協力

開発協力において我が国の強みをいかすとの観点からは、開発協力大綱で初めて実施上の原則の一つとして明文化されたが、考え方自体は、環境問題など限られた分野ではあったものの、既に旧ODA大綱においても見られる。中国を始めとする新興国との各方面での競争が激化するに伴い、こうした考え方が強調されるようになってきたと思われる。

我が国固有又は優位性を持つ技術のほか、運営管理や人づくりなどのソフト面の特色も活用した開発協力は、これらの強みを有する企業などの海外展開にも資する。こうした取組には、相手国の開発への寄与のほか、我が国に対する理解や企業の海外展開といった国益にもつながる側面がある。近年、ODAへの国民理解は回復傾向にはあるものの、0.7%目標の達成に向けてODA予算を大幅拡充するのであれば、なお支持は力不足と言える⁵⁰。しっかりと途上国の開発への貢献を確保しつつ、こうした協力を進めていくことができれば、ODAに対する理解促進にもつながるとともにODAの戦略的活用においても意義が

⁴⁸ 南博、稲場雅紀『SDGs－危機の時代の羅針盤』(岩波書店、2020年) 51頁

⁴⁹ 高橋一生「MDGsからSDGsへ：その過程の検証とポストSDGsの課題」日本国際連合学会編『持続可能な開発目標と国連』(国際書院、2021年) 45頁

⁵⁰ 内閣府の「外交に関する世論調査」によれば、開発協力について、「積極的に進めるべき」が2004年10月調査の18.7%を底に、2021年9月調査では33.2%に回復しているが、最も多いのは「現在程度でよい」の54.2%となっている。

ある。

我が国の開発協力では、しばしば、こうした強みが半ば当然の事実、所与の前提のように語られるが、先の経団連の意見が指摘するように、新興国の追い上げにより、優位性を失うことが懸念されている。加えて、長引く経済的苦境等を背景としたコストカット圧力や人手不足などもあってか、2017年12月に発生した新幹線台車亀裂事故や、近年、我が国を代表する製造業企業において品質管理・検査での不祥事が多発するなど、ジャパン・クオリティが危機に直面している。また、科学技術に関しても、国際特許出願件数や研究開発費、論文引用数など、様々な指標で順位を落としており、科学技術大国としての今後に影響を落としている。国家安全保障戦略が外交力・防衛力・経済力・技術力・情報力を含む総合的な国力の活用を指摘しているように、我が国が今後も自らの強みをいかした開発協力を進めていくのであれば、単にODAを増額するにとどまらず、産業や科学技術の振興も含めた、開発協力を支える基盤を強化するための総合的な取組が不可欠となるであろう。

開発協力の国際潮流との関係では、ドナー間の協調から多様な主体との連携や協力という新しいパートナーシップが論じられるようになったが、我が国は主に東南アジアでの開発協力において、他のDACドナーに比べ、新興ドナーや民間企業との連携の経験を有しており、こうした経験を知識化し、国際社会に還元することで国際潮流を主導していくことが期待される。また、中国やその他の新興ドナーの台頭により、成長とそのため経済インフラを重視する開発協力への関心が高まっているが、被援助国の発展のほか、FOIPを始めとする自由で開かれた国際秩序にも資することから、我が国がこれまで行ってきたように支援インフラの開放性を確保することが重要である。その意味で、2019年6月のG20大阪サミットにおいて、中国も含む形で「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が承認されたことは第一歩であり、こうした開発協力の先駆者として、我が国は同原則の国際標準化に向けて、引き続きリーダーシップを発揮することが求められるであろう。

5. おわりに

開発協力大綱については、既に内容が包括的であり、文書を改定するよりも具体的政策に取り組み、予算を付ける方が重要で効果がある旨の指摘もある⁵¹。現場で実効性ある開発協力を行うという意味では現行の大綱でも支障はないと見ることもできる中、政府は大綱改定によって何を目指しているのか。今後の議論の動向に注目したい。

(わきた ゆういち)

⁵¹ 第208回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第4号15頁(2022.4.6)。北岡伸一氏は東京大学名誉教授の肩書きで発言しているが、直前の3月末まで独立行政法人国際協力機構の理事長であった。