

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	開発協力大綱のあゆみと 2023 年の改定 －目的として明記された「国益」、創設された O S A との関係－
著者 / 所属	金子 七絵 / 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	460 号
刊行日	2023-9-28
頁	82-97
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230928.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230928.html</a>

※ 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))。

## 開発協力大綱のあゆみと2023年の改定

### — 目的として明記された「国益」、創設されたOSAとの関係 —

金子 七絵

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 開発協力大綱のあゆみ
  - (1) 初のODA大綱策定（1992年）：日本の援助理念の表明
  - (2) ODA大綱の改定（2003年）：量的拡充から質の向上へ
  - (3) 開発協力大綱の策定（2015年）：開発協力を求められる役割の多様化
3. 開発協力大綱の改定（2023年）のポイントと国会論議
  - (1) 開発協力の目的の一つとしての「国益」
  - (2) オファー型協力の導入
  - (3) 強化された経済安全保障
  - (4) 債務の持続可能性の明記
  - (5) 政府安全保障能力強化支援（OSA）との関係
4. おわりに

### 1. はじめに

2023年6月9日、日本の開発協力政策の基本方針を示す開発協力大綱が改定された。日本は、政府開発援助（ODA）開始の端緒とされる1954年のコロombo・プラン<sup>1</sup>への加盟の後、高度経済成長を遂げ、トップドナーとして世界の開発援助において主要な地位を占めるに至り、1992年には初めてODA大綱を策定した。冷戦後、東西両陣営による勢力圏争いを背景とした途上国支援のインセンティブが低下する中、2001年に発生した米国同時多発テロは、国際社会の平和と安定を実現する上での開発援助の重要性を再認識させると同時に、日本に平和構築分野におけるODAの役割を問いかけた。一方、バブル崩壊後の経

<sup>1</sup> 正式名称は「アジア及び太平洋の共同的経済社会開発のためのコロombo・プラン」。主に技術協力を通じて、アジア太平洋地域の国々の経済・社会開発を促進し、その生活水準を向上させることを目的として1950年に合意された地域協力機構。

済停滞に苦しむ日本の傍らでは、中国が急速な経済発展を遂げて台頭し、援助を通じて途上国への影響力を拡大してきた。こうした時代の変化を踏まえつつ、ODA大綱及び2015年に名称変更された開発協力大綱は、約10年のスパンで見直され、我が国開発協力の理念や基本方針を示してきた。本稿では、これまでのODA大綱・開発協力大綱のあゆみを概観するとともに、今回の改定のポイントを、国会論議を交えながら紹介する。

## 2. 開発協力大綱のあゆみ

まず、1992年に日本が初のODA大綱を策定することとなった背景と、その後行われた2003年及び2015年の見直しのポイントについて、時代背景を掘り起こしながら振り返りたい<sup>2</sup>。

### (1) 初のODA大綱策定(1992年)：日本の援助理念の表明

日本がコロンボ・プランに加盟した1954年頃、戦後復興に取り組む日本にとって、国際社会での地位の回復は悲願であった。池田勇人総理大臣(当時。以下同様。)は、「国民所得倍増計画」(1960年12月27日閣議決定)を打ち出し、高度経済成長を通じて日本経済を繁栄させることによって国際的地位の向上を目指した。「国民所得倍増計画」の中心的課題の一つとして「貿易と国際経済協力の促進」が掲げられ、これに基づき経済協力の規模を10年間で20倍以上に拡大する目標(GNPの2.9%)が設定された。1964年4月に日本はOECD加盟を果たし、先進国としての地位を確立した。1977年、福田赳夫総理大臣は、ODAを今後5年間に倍増以上に拡大する方針を打ち出し、その後の円高の影響等を踏まえ、翌1978年7月に3年間での倍増を目指す第1次中期目標を策定した。以後、5次にわたり中期目標が策定され、ODAの量的拡充が行われた<sup>3</sup>。こうして日本は高度経済成長を遂げるとともに、1989年には世界最大のODA供与国となった。

日本のODAの特徴として、途上国側の支援ニーズに応えることを基本とする姿勢が挙げられる。欧米ドナー国では、人道・人権、貧困削減、格差是正、民主化・グッドガバナンス、市場経済など実現すべき理念に基づき援助が実施されるのに対し、日本の場合、途上国政府の要請に基づき、相手国の自助努力を支援する形で援助が供与された。これには、戦後日本の経済協力が戦後賠償と並行して行われたことに起因するとの見方もある<sup>4</sup>。途上国政府のイニシアティブを重視する日本の援助手法は、相手国の自主性を尊重していると評価される一方、主体性を欠き、理念がないとの批判も受けた<sup>5</sup>。

また、賠償と並行して行われた円借款の供与は、日本の輸出市場の拡大、重要原材料の輸入の確保という目的を持ち、日本経済への裨益効果が期待されていた<sup>6</sup>。そのため、援助プロジェクトで必要となる物資等の調達先を日本企業に限定したタイド援助の割合は、

<sup>2</sup> 2015年の開発協力大綱策定までの流れについては、和喜多裕一「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—」『立法と調査』No. 361(2015.2.2)も参照されたい。

<sup>3</sup> 外務省『ODA白書(2004年版)』40頁

<sup>4</sup> 下村恭民『日本型開発協力の形成』(東京大学出版会、2020)200頁

<sup>5</sup> 前掲注4 198~199頁

<sup>6</sup> 前掲注3 33~35頁

1960年代末までほぼ100%であり、こうした日本の援助姿勢は自己利益の追求であるとの厳しい批判を受けた<sup>7</sup>。

さらに、日本がトップドナーとなった時期に、ミャンマーでは国軍によるクーデター（1988年9月）、中国では天安門事件（1989年6月）が発生し、両国の最大ドナーであった日本としては、もはや内政不干渉を理由にこれらの事態を看過することはできず、新規援助を停止するとともに、今後、ODAを実施するに当たっての考え方や基本方針を明確化する必要に迫られた。

こうした中、1991年4月、海部俊樹総理大臣は「ODA 4 指針」、すなわち①被援助国における軍事支出の動向を検討するとともに、②被援助国における核兵器等の大量破壊兵器及びミサイルの開発製造等の動向、③被援助国の武器輸出入の動向、④被援助国の民主化の促進及び市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況といった諸点に対し十分注意を払う旨を明らかにした<sup>8</sup>。そして、同年12月の第三次臨時行政改革推進審議会の答申においてODAの基本理念、考え方等を盛り込んだ開発援助の大綱をつくるべきとの意見が出されたことを受けて、1992年6月30日、宮澤喜一内閣において初のODA大綱が閣議決定され、上記の指針はODA大綱の原則に盛り込まれた（図表参照）。

## （2）ODA大綱の改定（2003年）：量的拡充から質の向上へ

初のODA大綱策定から10年が経過するまでの間、国内ではバブル崩壊後の経済停滞で財政状況が厳しくなる中、従来の量的拡充から質的改善の重視へ方向転換が図られるとともに、戦略的視点に基づく援助の在り方が議論されるようになった。国際面においては、現在では日本の開発協力の指導理念と位置付けられる「人間の安全保障」（後述）の概念が広がり、国連総会においてミレニアム開発目標（MDGs）<sup>9</sup>が採択されたほか、2001年に発生した米国同時多発テロ等を受け、新たな開発課題として平和構築支援が注目された。

### ア 量的拡充から質の向上へ

1990年代を通してトップドナーとしての地位を保持した日本であったが、バブル崩壊等の景気後退を受け、財政が危機的な状況に陥ったことから、橋本龍太郎総理大臣は「一切の聖域なしに」行財政改革を行うこととし、1997年6月3日、「財政構造改革の推進について」が閣議決定された。その中で、ODAについては「量的拡充から質の向上へと転換を図るものとする」との方針が示され、翌1998年度のODA予算は対前年度比10%削減された。1999年度に微増したものの、以降2015年度までODA予算は削減が続いた（当初予算ベース）。

### イ 対中ODA政策の転換

1997年度をピークにODA予算が削減される中、いかに効果的・効率的にODAを実

<sup>7</sup> 1969年、OECDの経済協力委員会（DAC）の対日年次審査でタイド援助の撤廃勧告を受け、日本は1972年に円借款のアンタイド化を決定した。その後、円借款のアンタイド化が進み、1980年以降はほぼ100%のアンタイド化を実現した（外務省『ODA白書（2004年版）』38頁）。

<sup>8</sup> 第120回国会参議院予算委員会会議録第18号10頁（1991.4.10）

<sup>9</sup> MDGsは2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された「国連ミレニアム宣言」を基にまとめられたものであり、開発分野において2015年までに達成すべき8の目標が掲げられた。

図表 ODA大綱・開発協力大綱における原則一覧

大綱名 (閣議決定)	政府開発援助大綱 (1992年6月30日)	政府開発援助大綱 (2003年8月29日)	開発協力大綱 (2015年2月10日)	開発協力大綱 (2023年6月9日)
(原則の標題)	2. 原則	II. 援助実施の原則	III 実施 (1) 実施上の原則 イ 開発協力の適正性確保のための原則	III 実施 2. 開発協力の適正性確保のための実施原則
原則	(1) 環境と開発を両立させる。	(1) 環境と開発を両立させる。	(エ) 開発に伴う環境・気候変動への影響 環境と開発を両立させ、持続可能な開発を実現するため、開発に伴う様々な環境への影響や気候変動対策に十分注意を払い、環境に十分配慮した開発協力を行う。	(4) 開発に伴う環境・気候変動への影響 環境と開発を両立させ、脱炭素化の促進を含め、持続可能な開発を実現するため、開発に伴う様々な環境への影響や気候変動対策に十分注意を払う。
	(2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。	(2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。	(イ) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避 開発協力の実施に当たっては、軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。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、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する。	(2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避 開発協力の実施に当たっては、軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。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、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する。
	(3) 国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。	(3) テロや大量破壊兵器の拡散を防止するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。	(ウ) 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況 テロや大量破壊兵器の拡散を防止する等、国際社会の平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、当該国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。	(3) 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況 テロや大量破壊兵器の拡散を防止する等、国際社会の平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、当該国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。
	(4) 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。	(4) 開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。	(ア) 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 開発途上国の民主化の定着、法の支配及び基本的人権の尊重を促進する観点から、当該国における民主化、法の支配及び基本的人権の保障をめぐる状況に十分注意を払う。	(1) 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 開発途上国の民主化の定着、法の支配及び基本的人権の尊重を促進する観点から、当該国における民主化、法の支配及び基本的人権の保障をめぐる状況に十分注意を払う。
	※「原則」以外の箇所に次の記載あり。		(オ) 公正性の確保・社会的弱者への配慮 格差是正、子ども、障害者、高齢者、少数民族・先住民族等の社会的弱者への配慮等の観点から、社会面への影響に十分注意を払い、あらゆる場面における多様な関係者の参画に努めつつ、公正性の確保に十分配慮した開発協力をを行う。	(6) ジェンダー主流化を含むインクルーシブな社会の促進・公正性の確保 開発協力のあらゆる段階においてジェンダー主流化を通じたジェンダー平等及び女性のエンパワーメントを推進する。同時に、子ども、障害者、高齢者、少数民族・先住民族等の社会的に脆弱な立場に置かれている人々を含め、全ての人が開発に参画でき、恩恵を享受できる多様なインクルーシブな社会を促進すべく、公正性の確保に十分配慮した開発協力をを行う。
	4. 政府開発援助の効果的実施のための方策 (12) 開発への女性の積極的参加及び開発からの女性の受益の確保について十分配慮する。 (13) 子供、障害者、高齢者等社会的弱者に十分配慮する。 (14) 開発途上国における貧富の格差及び地域格差の是正に配慮する。	I. 理念、2. 基本方針 (3) 公平性の確保 ODA政策の立案及び実施に当たっては、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODAの実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響などに十分注意を払い、公平性の確保を図る。特に男女共同参画の視点は重要であり、開発への積極的参加及び開発からの受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上に一層取り組む。	(カ) 女性の参画の促進 男女平等、開発の担い手としての女性の活躍推進等の観点から、女性がさらされやすい脆弱性と女性特有のニーズに配慮しつつ、開発協力のあらゆる段階における女性の参画を促進し、また、女性が公正に開発の恩恵を受けられるよう、一層積極的に取り組む。	(7) 不正腐敗の防止 開発協力の実施においては、不正腐敗を防止することが必要である。受注企業の法令遵守体制構築に資する措置を講じつつ、相手国と連携し、相手国のガバナンス強化を含め、不正腐敗を防止するための環境を共に醸成していく。この観点からも、案件実施に当たっては、適正手続を確保し、実施プロセスにおける透明性の確保に努める。
(15) 我が国の政府開発援助を巡って不正や腐敗を惹起しないよう十分配慮する。	III. 援助政策の立案及び実施 3. 効果的実施のために必要な事項 (3) 不正、腐敗の防止 案件の選定及び実施プロセスの透明性を確保し、不正、腐敗及び目的外使用を防止するための適切な措置をとる。また、外部監査の導入など監査の充実を通じて適正な執行の確保に努める。	(キ) 不正腐敗の防止 開発協力の実施においては、不正腐敗を防止することが必要である。受注企業の法令遵守体制構築に資する措置を講じつつ、相手国と連携し、相手国のガバナンス強化を含め、不正腐敗を防止するための環境を共に醸成していく。この観点からも、案件実施に当たっては、適正手続を確保し、実施プロセスにおける透明性の確保に努める。	(8) 開発協力関係者の安全配慮 開発協りに携わる人員の安全を確保する観点から、安全管理能力強化、治安情報の収集及び安全対策の実施、工事施工時の関係者の安全確保に十分注意を払う。特に、平和構築など、政情・治安が不安定な地域での協力を際しては、平素から十分な安全対策や体制整備を行い、危機発生時は、関係者の迅速な退避や現場での緊急的な支援活動等に際し、関係者の安全確保に万全を尽くす。	
(注) <span style="background-color: #d9ead3; border: 1px solid black; padding: 2px;">2015年大綱で追加された文言(下線部)</span> <span style="background-color: #fce4d6; border: 1px solid black; padding: 2px;">2023年大綱で新たに盛り込まれた原則</span>				(5) 債務の持続可能性 開発途上国の経済社会開発を中長期的に持続可能なものとするよう、当該国の債務の持続可能性に十分配慮し、これを強化すべく、開発協力をを行う。

(出所)これまでのODA大綱・開発協力大綱を基に筆者作成

施していくかについて議論が活発に行われ、その際、「戦略的」「顔の見える」「国益」が主要なキーワードとなった<sup>10</sup>。背景の一つには、日本の経済停滞とは対照的に、急速に経済発展して存在感を高め、核実験の実施や軍事費の増大を進める中国に対する非難や反発があったと考えられる。外務省経済協力局長の下に設置された「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」（宮崎勇座長）においては、「我が国の国益に合致した対中ODAのあり方を見出す」との問題意識に基づき、2000年12月、今後対中ODAを進めるに当たって基本とすべき考え方を含む提言が示された<sup>11</sup>。また、小泉純一郎総理大臣の下に設置された「対外関係タスクフォース」（岡本行夫座長）が2002年11月に公表した「21世紀日本外交の基本戦略」<sup>12</sup>は、中国に対するODA供与を見直すべきとの提言を行った。

### ウ 国益をめぐる論争

外務大臣の下に設置された「21世紀に向けてのODA改革懇談会」（河合三良座長）は、1998年1月に公表した最終報告書において、「ODAの諸目的を実現することは、広い意味での国益の実現である。国際社会全体の利益のために行動することが、日本の長期的な開かれた国益につながる」との基本認識を示した<sup>13</sup>。また、1999年7月、自由民主党政務調査会対外経済協力特別委員会は、「21世紀に向けた戦略的な経済協力の実現を：わが国経済協力の新たな方向性について」を公表し、戦略的視点を持って顔の見える援助、国益をしっかりと確保していくべき旨の提言を行った<sup>14</sup>。さらに、前述「対外関係タスクフォース」（岡本行夫座長）は、2002年7月に「わが国のODA戦略について」を発表し、「ODAは単なる『人助け』ではない。わが国にとって安定した国際環境を確保するためにとり得る最も重要な政策手段である」とした上で、ODAを①国益に直結した援助、②国益に直結するとは言い難いものの国際社会の一員として引き受けるべき応分の負担、とに大別して、それぞれにおいて取り組むべき事項を提言した<sup>15</sup>。

こうしたODAと国益をめぐる議論、特に国際公益と対比される直接的な国益を重視すべきとの主張は、1992年のODA大綱策定時には見られなかった特徴である<sup>16</sup>。ただ

<sup>10</sup> 下村恭民『最大ドナー日本の登場とその後』（東京大学出版会、2022年）329頁

<sup>11</sup> 今後の対中ODAを進めるに当たっての考え方として述べられた事項は次のとおり。①我が国国民が納得し、支持できるような援助をより効率的に実施する。②中国が自ら実施できることは自ら実施する（中・長期的には中国自らの国内資金や海外からの民間資金調達により大きな役割を担っていくべき）。③ODAのみならず、その他の公的資金、さらには民間資金とも連携を図る。④我が国の国益は、中国が国際経済社会の中に一体化され、政治的にも国際社会の責任ある一員となることであるとの認識を踏まえ、市場経済化などに向けた努力を促していくようなODAを実施することが重要である。⑤我が国の対中ODAが軍事力強化に結びつくことなど、「ODA大綱」の「原則」にそぐわないことのないよう注意を払っていく。（「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」提言（2000年12月）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei\\_1\\_13\\_4.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei_1_13_4.html)〉以下、URLの最終アクセス日は全て2023年8月31日。）

<sup>12</sup> 「21世紀日本外交の基本戦略－新たな時代、新たなビジョン、新たな外交－」（2002年11月28日）〈<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.pdf>〉

<sup>13</sup> 外務省「21世紀に向けてのODA改革懇談会」（1998年1月）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei\\_1\\_9.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei_1_9.html)〉

<sup>14</sup> 第145回国会閉会後参議院決算委員会会議録第4号2頁（1999.9.30）

<sup>15</sup> 「21世紀日本外交の基本戦略－新たな時代、新たなビジョン、新たな外交－」（2002年11月28日）35～39頁〈<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.pdf>〉

<sup>16</sup> 前掲注10 23頁

し、2003年8月に改定されたODA大綱においては、最終的に「国益」との文言は明記されず、ODAの目的が「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である」とともに、ODAの積極的な活用が「我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである」と記載されるにとどまった。これに関し、外務省は、国益という言葉そのものは使っていないものの、ODAが国際社会に寄与し、それを通じて我が国自身のプラスになっていくとの考え方を示していると説明した<sup>17</sup>。

「国益」の明記を避けた理由として、大綱改定に伴って開催された公聴会やタウンミーティングなど様々な意見聴取の機会において、NGOを始めとする関係者から国益重視への強い反対意見があったことが指摘されている<sup>18</sup>。

## エ 「人間の安全保障」の明記

現在、日本の開発協力における指導理念の一つと位置付けられる人間の安全保障の概念が、国際社会で広く知られるきっかけになったのは、1994年の国連開発計画（UNDP）<sup>19</sup>による「人間開発報告書」<sup>20</sup>であった。人間の安全保障は、国家の安全保障と異なり、個々の人間のレベルにおいて安全保障を考える概念であり、同報告書ではその主要な構成要素として「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が示された。小渕恵三総理大臣は人間の安全保障の考え方を重視し、21世紀の外交では国家を構成する一人一人の個人にも焦点を当てることが求められるとして、人権を尊重し、自由の基礎となる民主主義を守り、貧困の撲滅や人間の安全保障の確保に直結するような開発途上国への援助に力を注いでいく方針を示した<sup>21</sup>。2001年6月には、日本の呼びかけで「人間の安全保障委員会」（共同議長：緒方貞子国連難民高等弁務官、アマルティア・セン・ケンブリッジ大学トリニティ・カレッジ学長）が設置され、同委員会は2003年に最終報告書をコフィ・アナン国連事務総長に提出した<sup>22</sup>。同年8月に改定されたODA大綱には、「基本方針」において新たに「人間の安全保障」の視点が盛り込まれた<sup>23</sup>。

## オ 平和構築におけるODAの新たな役割

2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ（9・11）は、冷戦後において国家間戦争以外にも内戦、地域紛争、テロなどが平和を破壊する脅威であることを再認識させた。

<sup>17</sup> 第159回国会参議院行政監視委員会会議録第3号9頁（2004.4.12）

<sup>18</sup> 前掲注10 332～333頁

<sup>19</sup> 国連における技術協力活動の中核的資金供与機関であり、国連決議に基づき1966年1月に設立された。

<sup>20</sup> 「人間開発報告書」は、UNDPが1990年より毎年刊行している刊行物。人間開発の観点から、各国の進捗を測る尺度として、「人間開発指数」を毎年算出し、国別順位を発表している。

<sup>21</sup> 第147回国会参議院本会議録第2号3頁（2000.1.28）

<sup>22</sup> 同報告書は、人間の安全保障について、①人間中心であること（国家よりも個人や社会に焦点をあてていること）、②国家の安全に対する脅威とは必ずしも考えられてこなかった要因を人々の安全への脅威に含めること、③国家のみならず多様な担い手がかかわってくること、④その実現のためには、保護を越えて、人々が自らを守るための能力強化が必要であること、という四つの観点から、国家の安全保障の概念を補完し、人権の幅を広げるとともに人間開発を促進するものとしている。

<sup>23</sup> UNDPの2022年特別報告書は、「人間の安全保障委員会」による2003年最終報告書で示された、人間の安全保障の実現に不可欠な「保護」と「能力強化」に加え、新たに「連帯」を追加することを提言した（UNDP, 2022 Special Report, "NEW THREATS TO HUMAN SECURITY IN THE ANTHROPOCENE: Demanding greater solidarity"）。これを踏まえ、2023年の開発協力大綱には、基本方針の一つである「新しい時代の人間の安全保障」において、「多様な主体が共通の目標のため連帯して取組を進めることが不可欠である」との文言が盛り込まれた。

従来、ODAは平時での活動を前提に計画・実施されてきたが、こうした紛争の予防、紛争の早期終結、紛争後の緊急人道援助、復興支援においてもより積極的な役割を果たすべきとの議論がなされるようになった<sup>24</sup>。

小泉総理大臣は、2002年5月にオーストラリア・シドニーで行った政策演説において、紛争に苦しむ国々に対して、我が国としても平和の定着や国づくりのための協力を強化し、国際協力の柱とするために必要な検討を行う旨述べ、国際平和協力の理念、我が国の役割、必要な体制の整備及び施策等について幅広く検討を行うため、「国際平和協力懇談会」（明石康座長）を設置した。同懇談会が同年12月に公表した最終報告書では、国際平和協力分野においてODAを一層活用することが提言された<sup>25</sup>。翌2003年8月に改定されたODA大綱には、我が国が重点的に取り組むべき「重点課題」の一つとして「平和の構築」を新たに位置付け、「予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う」とした<sup>26</sup>。

### （3）開発協力大綱の策定（2015年）：開発協力を求められる役割の多様化

ODA60周年を迎えようとする2014年3月、岸田文雄外務大臣は日本記者クラブでODAに関する政策演説<sup>27</sup>を行い、ODA大綱を見直す考えを明らかにした。見直しの背景として、国家安全保障戦略や日本再興戦略においてODAの戦略的活用が明記されるなどODAに求められる役割が多様化していること、国際社会の開発に関する議論が変化していること、途上国の開発にとってODA以外の資金が果たす役割が大きくなっていること、国際平和協力におけるODAに対する要請が示された<sup>28</sup>。

#### ア ODAから開発協力へ

岸田外務大臣の下に設置された「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会」（薬師寺泰蔵座長）が2014年6月に提出した報告書において、「開発課題が多様化・複雑化・広範化し、また民間資金や様々な主体の活動の重要性が増す中で、開発課題への対処を従来のODAのみで考えることはできなくなっている」との見解が示され、「多様な主体が途上国の開発を共通の目的として、それぞれの強みを活かし、対等なパートナーとして協働していくという新しい時代の協力のあり方を明確化するため」、大綱の名称を「開発協力大綱」とすべきとの提案が行われた<sup>29</sup>。これを受けて、2015年2月10日、狭義の「開発」

<sup>24</sup> 「国際平和協力懇談会」報告書（2002年12月18日）13頁<<https://dl.ndl.go.jp/pid/3531369/1/1>>

<sup>25</sup> 前掲注24 42頁

<sup>26</sup> 具体的には、ODAを活用し、「和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う」としている。

<sup>27</sup> 岸田外務大臣ODA政策演説「進化するODA 世界と日本の未来のために」（2014年3月28日）<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap\\_m/page3\\_000726.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html)>

<sup>28</sup> 外務省「政府開発援助（ODA）大綱の見直しについて」（2014年3月）<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071299.pdf>>

<sup>29</sup> 「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」（2014年6月）5頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gai>>



のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め、「開発」を広く捉えるとの観点から<sup>30</sup>、名称変更された開発協力大綱が閣議決定された。

日本はODAを開始した当初から開発における民間部門の役割の重要性を認識してきたところであるが<sup>31</sup>、開発途上国への民間資金の流入がODAの約2.5倍になっている状況を踏まえ、同大綱においては「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となっていることを十分考慮する必要がある」と記載されるとともに、「民間」への言及箇所が4か所（2003年大綱）から16か所へと急増した。

## イ 国益の明記

2013年6月、安倍晋三総理大臣が打ち出した「日本再興戦略」の中で「経済分野での国際展開の支援、好ましい国際環境の構築及び人間の安全保障の推進の3本柱を踏まえた戦略的ODAを展開する」と明記され<sup>32</sup>、途上国の開発に貢献すると同時にその成長を取り込むことで日本経済の活性化にもつなげるべく、経済分野での国際展開支援にODAを積極的・戦略的に活用することとされた。さらに、同年12月、初となる「国家安全保障戦略」が閣議決定され、同戦略は、ODAを国家安全保障に関連する分野の一つとして、その政策に指針を与えるものであるとした上で<sup>33</sup>、積極的平和主義に基づき、普遍的価値の共有や人間の安全保障の実現、開発課題や地球規模課題の解決、国際平和協力等のためにODAを積極的・戦略的に活用するとした。

このように、国家安全保障戦略や日本再興戦略の中にODAの役割が位置付けられることにより、大綱改定において、ODAは日本の国民の税金を使うので、日本の利益に資するものでなくてはならない旨<sup>34</sup>の考え方がより鮮明に映し出されることになった。2003年のODA大綱改定時には「国益」の明記が見送られたものの、2015年の開発協力大綱においては、「我が国は、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目的として開発協力を推進する」としつつ、こうした協力を通じて、「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に貢献する」と明記された。

## ウ 軍又は軍籍を有する者へのODA供与

上述の「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」（2014年6月）では、ODAの軍事的用途及び国際紛争の助長への使用を回避するのは当然であるとしつつ、「現代

---

ko/oda/files/000071302.pdf>

<sup>30</sup> 「開発協力大綱について」（2017年2月10日閣議決定）1頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>>

<sup>31</sup> 1992年のODA大綱は、「ODAと直接投資、貿易が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める」とした上で、「民間経済協力との連携強化を図るとともに、民間経済協力の促進を図る」としていた。また、2003年のODA大綱は、「民間の活力や資金を十分活用しつつ、民間経済協力の推進を図る」としていた。

<sup>32</sup> 「日本再興戦略 JAPAN is BACK」（2013年6月14日閣議決定）90頁<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)>

<sup>33</sup> 「国家安全保障戦略について」（2013年12月17日閣議決定）1頁<<https://www.cas.go.jp/jp/siryu/131217/anzenhoshou/nss-j.pdf>>

<sup>34</sup> 前掲注27

では軍隊の非戦闘分野での活動も広がっており、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、その実質的意義に着目しつつ、効果・影響等につき十分慎重な検討を行い、実施を判断すべき」との新たな提言が行われた<sup>35</sup>。これを受けて、2015年の開発協力大綱は、「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」において、従来の「開発協力の実施に当たっては、軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」に続いて、「民生目的、災害救助等非軍事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」との文言が追加された（図表参照）。

この点をめぐって、ODA大綱見直しに関する各地の意見交換会や、NGO・市民団体とのODA政策協議会において繰り返し疑念が呈され、ODAの軍事利用の可能性を懸念する意見が多数示された<sup>36</sup>。岸田外務大臣は国会答弁において、軍事目的にODAを用いないというこれまでの原則を変えるものではないとしつつ、その原則を守りながら、我が国として、現実、より効果的な、そしてより評価される国際開発協力を行うためにはどうあるべきなのか、こういった観点から様々な努力をしていく視点は重要である旨の考え方を示した<sup>37</sup>。

### 3. 開発協力大綱の改定（2023年）のポイントと国会論議

2022年9月9日、林芳正外務大臣は記者会見で開発協力大綱を見直すことを発表し、同大臣の下に「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」（中西寛座長）を設置した。大綱はこれまで約10年ごとに見直されてきたが、若干早い8年で見直されることとなった。その背景として、同大臣は、2015年以降の国際情勢の大きな変化、すなわちSDGs採択など地球規模課題をめぐる動きの進展、ロシアのウクライナ侵略等による国際秩序の根幹の動揺、新型コロナウイルス感染拡大によるサプライチェーンの分断、デジタル化に伴うサイバーセキュリティなど経済安全保障上の課題の顕在化等を踏まえ、外交の最も重要なツールの一つであるODAのより一層の戦略的活用を図ろうとするものである旨説明している<sup>38</sup>。その後、同懇談会からの報告書提出や意見交換会を経て、政府案が作成され、パブリックコメントを実施した後、2023年6月9日に新たな開発協力大綱が閣議決定された。国会においては、大綱見直しの背景となった国際情勢の危機等を踏まえながらも、改めて約70年に及ぶ日本の開発協力が築いてきた財産を問い直す議論が行われ、参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会では「我が国の開発協力と開発協力大綱の在り方に関する決議」（2023年6月19日）<sup>39</sup>が行われた。

<sup>35</sup> 前掲注29 6頁

<sup>36</sup> ODA大綱の見直しに関する意見交換会、開発協力大綱案に関する公聴会等、各回議事要旨及び議事録。〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_minaoshi/index.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/index.html)〉

<sup>37</sup> 第189回国会参議院決算委員会会議録第6号12頁（2015.4.20）

<sup>38</sup> 第210回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号2頁（2022.12.7）

<sup>39</sup> その柱は、①人間の安全保障の理念に基づく開発協力の推進、②多国間主義と共創の精神に基づく開発協力の推進、③非軍事原則の確保、④投資を呼び込む開発協力、⑤2030年以降の国際開発目標を見据えた議論の主導、⑥国民に理解される開発協力。決議の全文については次参照。〈<https://www.sangiin.go.jp/japanes>〉

以下、今回の開発協力大綱の改定のポイントについて、国会論議を交えながら紹介する。

### （１）開発協力の目的の一つとしての「国益」

2. で見てきたように、ODA大綱・開発協力大綱への「国益」の記載をめぐっては、様々な議論が行われてきた。1992年のODA大綱には「国益」との記述は見られなかったが、2003年のODA大綱では、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である」とし、「国益」という文言は明記されなかったものの、その考え方が盛り込まれた。2015年の開発協力大綱では、開発協力の目的は「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」であるとしつつ、そうした協力を通じて我が国の「国益の確保に貢献する」と記載された。今回改定された開発協力大綱は、開発協力の目的を「平和で安定し、繁栄した国際社会の形成に一層積極的に貢献すること」と同時に「我が国と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じて更なる繁栄を実現するといった我が国の国益の実現に貢献すること」であるとし、初めて明示的に「国益の実現」が開発協力の目的の一つであることを示した。

これは、林外務大臣が2022年9月9日の記者会見で述べたように、今回の大綱見直しが「外交の最も重要なツールの一つであるODAのより一層の戦略的活用を図ろうとする」ことの帰結とも言える。2013年の国家安全保障戦略においてODAの戦略的活用が位置付けられ、2022年に改定された同戦略では、我が国の安全保障にとって死活的に重要であるとされた自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の理念の実現のためにも、ODAの戦略的活用を一層進めることとされており、国益を実現するための外交ツールとして、ODAに対する期待はこれまでに高く高まっている。林外務大臣は、参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会で述べた所信において、国際社会の多数を占める開発途上国は、複雑化する国際情勢と地球規模課題の深刻化の中で、安定的な発展を見通すことが困難な状況に陥っているとし、最も重要な外交ツールの一つであるODAの実施により、平和で安定した国際環境を構築し、日本自身の国益を増進することは、日本外交にとって不可欠であるとの考えを示した<sup>40</sup>。

開発協力を外交戦略の手段として活用していく方針に関し、市民社会団体から、脆弱な立場にある人々の命を救うという開発協力の本来の目的を追求すべきであるといった批判が出されていること<sup>41</sup>への受け止めを問われたのに対し、林外務大臣は、グローバルな利益への一方的貢献だけではなく、我が国自身の平和と繁栄といった国益の確保にもつながるという意味で、国際社会への貢献と日本の国益の実現という双方を追求していくことは矛盾をしない旨説明した<sup>42</sup>。同大臣は、関連して、新たな大綱ではこれまでの自助努力支援や

---

e/aramashi/ayumi/pdf/oda2306zenbun.pdf>

<sup>40</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第2号1頁（2023.3.8）

<sup>41</sup> 開発協力大綱改定：NGOプレスリリース『『人間の安全保障』の理念を真に体現した大綱を！』（2022年12月9日）<<https://www.kansaingo.net/user/media/kansaingo/page/project/advocacy/pressrelease20221209NGO.pdf>>

<sup>42</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号4頁（2023.3.16）

対話と協働の伝統を生かした共創により、途上国と日本が一緒になって新たな価値を生み出していくことを目指しており、新たな社会価値を環流させて日本の成長にもつなげていくということは、我が国の国益にも資する旨の考えを示した<sup>43</sup>。

また、開発協力はそれ自身が価値があるもので、外交ツールを強調すると、日本の外交に従属したODAに限定されることにならないかとの質問に対し、林外務大臣は、これまでの大綱においても、国際社会への貢献を通じて我が国の平和と繁栄を確保する旨が記載されており、今回の改定によりODAの性格を変質させるものではない旨述べた<sup>44</sup>。

## （２）オファー型協力の導入

日本はODA実施に当たって、従前より相手からの要望を受けて支援する要請主義をとっており、これは、被援助国の立場から援助国に発展してきた我が国自身の歴史に鑑み、被援助国の自主性を最大限尊重しつつ相手国の自主努力に対する協力を進めるとの考えに基づくとされる<sup>45</sup>。1992年のODA大綱には「２．原則」の中で「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施する」と記載され、以降も要請主義は維持されてきた<sup>46</sup>。他方、以前から要請主義の弊害を指摘する声があったことや<sup>47</sup>、より積極的に戦略的に実施していくべきとの意見もあり<sup>48</sup>、2003年のODA大綱では「開発途上国から要請を受ける前から政策協議を活発に行う」との文言が、2015年の開発協力大綱では「相手国からの要請を待つだけでなく、相手国の開発政策や開発計画、制度を十分踏まえた上で我が国から積極的に提案を行う」との文言が盛り込まれた。

2023年の開発協力大綱においては、要請主義を維持しつつも、相手国からの要請を待つだけでなく、日本の強みを活かした魅力的なメニューを作り、積極的に提案していくオファー型協力を強化する旨が初めて記載された。外務省は、オファー型協力とは、対象国との対話・協働の場において、外交政策上、戦略的に取り組むべき分野の開発協力目標とそれを実現するための開発シナリオと協力メニューを、我が国の強みを活かし、かつ、相手国にとっても魅力的な形で積極的に提案し、案件形成を行っていくものとしている<sup>49</sup>。

オファー型協力を初めて大綱に盛り込んだ問題意識を問われたことに対し、林外務大臣は、我が国の外交の最も重要なツールの一つである開発協力を一層戦略的に活用するために、我が国の強みを生かした能動的な協力を展開するための取組として盛り込んだと説明した<sup>50</sup>。従来の要請主義との関係性をどう整理するか問われたことに対して、武井俊輔外務副大臣は、要請主義は維持しつつも、ODAとOOF（ODA以外の公的資金）等の様々

<sup>43</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号（2023.6.19）

<sup>44</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号21頁（2023.4.7）

<sup>45</sup> 第104回国会衆議院対フィリピン経済援助に関する調査特別委員会会議録第2号39頁（1986.4.23）

<sup>46</sup> ただし、「要請」という文言は、2003年ODA大綱においては「援助需要」に、2015年及び2023年開発協力大綱においては「開発需要」に置き換わっている。

<sup>47</sup> 第104回国会参議院外交・総合安全保障に関する調査特別委員会会議録第3号16頁（1986.5.14）等

<sup>48</sup> 第147回国会衆議院予算委員会会議録第2号14頁（2000.2.3）等

<sup>49</sup> 実施に当たっては、我が国の外交政策を踏まえて、資源と人材を集中的に投下し、戦略的に取り組む分野を選定し、戦略文書を策定して公表することとしている。（外務省「オファー型協力について」（2023年6月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514696.pdf>〉）

<sup>50</sup> 第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号13頁（2023.4.20）

なスキームを有機的に組み合わせ相乗効果を高めるとともに、日本の強みを生かし、協力メニューを積極的に提示する旨の説明を行った<sup>51</sup>。また、手続の迅速化を図る観点から、今回のオファー型協力は、要請書を取り付ける手続を含めた改正を念頭に置いているのか問われ、林外務大臣は、国民の税金を原資とするODAの供与である以上、先方政府の最終的な意向を確認するために正式な要請を取り付けるという手続自体は維持する必要があるとの考えを示した<sup>52</sup>。

### (3) 強化された経済安全保障

2022年9月に外務省が開発協力大綱の改定の方向性を示した資料において、新たな方向性の例として日本の経済安全保障に資する開発協力の推進や日本企業の海外展開支援の推進が挙げられた<sup>53</sup>。「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」(2022年12月)においては、経済安全保障の観点も踏まえ、同志国<sup>54</sup>と連携しながら、サプライチェーンの強靱化や開発途上国の経済的自律性の向上などに取り組んでいく旨の提言が盛り込まれた<sup>55</sup>。これを受けて、今回改定された開発協力大綱においては、重点政策の中で、食料・エネルギー安全保障など経済社会の自律性・強靱性の強化が謳われ、特に、サプライチェーンの強靱化・多様化や重要鉱物資源の持続可能な開発、食料の安定供給・確保は、開発途上国の持続的成長のみならず、我が国にとっても重要である旨の文言が盛り込まれた。

また、同大綱では、上述のオファー型協りに当たって「ODAとOOF等様々なスキームを有機的に組み合わせて相乗効果を高める」<sup>56</sup>とともに、民間企業を巻き込み開発途上国の開発課題と結び付けるための協力を推進するに当たって「公的資金の戦略的活用等を行う」<sup>57</sup>とするなど、ODA以外の公的資金や民間資金との連携の強化を謳っている。これに関連し、第211回国会において、株式会社国際協力銀行(JBIC)法(平成23年法律第39号)が改正され、レアメタルなどの戦略物資の確保を含むサプライチェーン強靱化の観点により、日本企業のサプライチェーンに組み込まれた外国企業に対してJBICの融資が可能となった<sup>58</sup>。岸田文雄総理大臣は、2023年3月にインドで行った政策演説の中で、新たに打ち出したFOIPの「4つの柱」をODAの戦略的活用等を通じて実施するとともに、

<sup>51</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号6頁(2023.4.7)

<sup>52</sup> 第211回国会衆議院外務委員会会議録第6号14頁(2023.4.12)

<sup>53</sup> 外務省「開発協力大綱の改定について(改定の方向性)」(2022年9月9日)2頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100390705.pdf>>

<sup>54</sup> 「同志国」との文言については、2023年5月8日にパブリックコメントにかけられた開発協力大綱の改定案(外務省「開発協力大綱案」(2023年5月8日付)<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100487296.pdf>>)において、連帯を強化していきべきパートナーの一つとして初めて盛り込まれていたが、最終的に閣議決定された開発協力大綱においては「他ドナー」との文言に改められた。

<sup>55</sup> 「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」(2022年12月)7頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100432179.pdf>>

<sup>56</sup> 「開発協力大綱～自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献～」(2023年6月9日閣議決定)11頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>>

<sup>57</sup> 前掲注56 8頁

<sup>58</sup> 具体的に想定される例として、林信光JBIC総裁は、電子廃棄物からレアメタルを回収する技術を有する外国企業に対してJBICが増産に必要な資金を融資することで、レアメタルのユーザーである日本企業のサプライチェーンの強靱化に貢献することが期待されると述べた。(第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号18頁(2023.4.7))

J B I C法改正に関して、経済安全保障を確保しつつ、デジタル、脱炭素など成長分野における民間企業の展開を後押しするものとの考えを示している<sup>59</sup>。

#### （４）債務の持続可能性の明記

中国は、一帯一路を始め途上国に対するインフラ投資等を進めており、一部のプロジェクトにおいて、債務の持続可能性等の課題が指摘されているが<sup>60</sup>、世界第二位の経済大国として、地域及び国際社会の諸課題にふさわしい貢献を行うことが求められる。2019年6月のG20大阪サミットにおいて、開放性、透明性、ライフサイクルコストから見た経済性、債務持続可能性等を含む「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が策定され、日本は新興国を含む各国が遵守すべき国際スタンダードであるとしてこれを推進している<sup>61</sup>。

今回改定された開発協力大綱においては、「債務持続可能性への配慮が十分でない借款供与等により一部の開発途上国で債務問題が発生する等、開発途上国の自立的・持続的成長につながらない支援も見られている」との問題意識を示した上で、「開発協力の適正性確保のための実施原則」として「債務の持続可能性」が初めて盛り込まれた（図表参照）。

中国からの借入れによる債務問題に苦しむ新興国や途上国に対する日本としてのアプローチの仕方を問われ、林外務大臣は、途上国の債務持続可能性に大きく影響を与え得るインフラ投資は世界で膨大な需要があり、効果的に支援をしていくことが重要であるとの考えを示すとともに、日本は質の高いインフラ投資に関するG20原則に沿って国際ルール等を遵守した透明で公正な形で実施してきており、途上国の債務管理能力を強化して財政の健全化に資することを目的として、債務管理に必要な知識や業務の定着も支援している旨説明した<sup>62</sup>。

#### （５）政府安全保障能力強化支援（OSA）との関係

2022年12月16日、我が国の安全保障に関する基本的な原則を定める国家安全保障戦略が改定された。そこでは、パワーバランスの歴史的変化と地政学的競争の激化に伴い、国際秩序が重大な挑戦に晒されている中、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中にあるとの認識が示され、対立と協力が複雑に絡み合う国際関係全体を俯瞰し、外交力・防衛力・経済力を含む、総合的な国力を最大限に活用し、国益を守る方針が示された<sup>63</sup>。そ

---

<sup>59</sup> 岸田総理大臣のインド世界問題評議会（ICWA）における総理政策スピーチ（2023年3月20日）「インド太平洋の未来～「自由で開かれたインド太平洋」のための日本の新たなプラン～ “必要不可欠なパートナーであるインドと共に”」9頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477774.pdf>>

<sup>60</sup> 中国による開発途上国への公的資金供与は、融資条件は商業借款に近い厳しい内容である一方、規模が大きい（多額）という特徴がある。また、中国の援助の融資契約には、債務返済が滞った場合に援助受入国の担保物権を貸手である中国政府が差し押さえる旨の条項が入っており、パキスタン・グアダル港（2015年）、スリランカ・ハンバントタ港（2017年）などで実際に差し押さえられた（山形辰史『入門 開発経済学』（中公新書、2023年）197～211頁）。

<sup>61</sup> 外務省「質の高いインフラ投資に関するG20原則（仮訳）」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osa/ka19/pdf/documents/jp/annex\\_01.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osa/ka19/pdf/documents/jp/annex_01.pdf)>

<sup>62</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号16頁（2023.4.7）

<sup>63</sup> 「国家安全保障戦略」（2022年12月16日閣議決定）4～5頁<<https://www.cas.go.jp/jp/siryu/221216anze/nhoshou/nss-j.pdf>>

して、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協力の枠組みを設けることとされた<sup>64</sup>。この新たな枠組みは「政府安全保障能力強化支援（OSA：Official Security Assistance）」と名付けられ、2023年4月5日、国家安全保障会議において「OSAの実施方針」が決定された<sup>65</sup>。

新たな開発協力大綱案に係るパブリックコメントにおいて、新設されたOSAがODAの非軍事原則から逸脱したものにならないように両者の線引きを明確にする旨を開発協力大綱に明記すべき旨の意見が多く寄せられたことに対する見解を問われた。これに対し、林外務大臣は、OSAは、開発途上国の経済社会開発を主たる目的とするODAと別に、同志国の安全保障能力、抑止力の強化を目的とする新規の支援枠組みであって、ODAとは全く異なるものであるとし、開発協力大綱は開発協力に係る基本的な方向性を定める政策文書であるので、OSAについて言及していない旨説明した<sup>66</sup>。

いずれの国が同志国に当たるかとの質問に対し、林外務大臣は、日本と目的を共にするかという観点から個別に判断すると述べるとともに、支援の内容に関しては、法の支配に基づく平和、安定、安全の確保のための能力向上に資する活動、人道目的の活動、国際平和協力活動等の国際紛争との直接の関連が想定し難く本支援の目的の達成にとって意義のある分野に限定して、資機材の供与、インフラ整備等の支援を行う考えを示した<sup>67</sup>。

平和国家としての日本の国際貢献の在り方としては真っ向から反するのではないかとの指摘に対して、岸田総理大臣は、開発途上国の経済社会開発を目的とするODAに関する実施上の原則である軍事的用途への使用の回避原則は今後も堅持していくとの考えを示した<sup>68</sup>。また、OSAをどのように平和国家としての日本の歩みにそごがないような形で進めていくのかとの質問に対し、武井外務副大臣は、実施方針において、供与する資機材が防衛装備に当たるか否かを問わず、防衛装備移転三原則<sup>69</sup>及び同運用指針の枠内で支援を行うこと、国際紛争との直接の関連が想定し難く、本支援の目的の達成にとって意義ある分野に限定して支援を実施すること、国連憲章の目的及び原則との整合性の確保等について定めていると答弁した<sup>70</sup>。今後防衛装備移転三原則が改定された場合、OSAは新しい原則の中で運用されるのかとの質問に対して、外務省は、防衛装備移転三原則及び同運用指針が仮に改定された場合には、防衛装備移転三原則及び同運用指針に基づく制限はそれに

<sup>64</sup> 前掲注63 16頁

<sup>65</sup> 同実施方針は、我が国との安全保障協力関係の強化、我が国にとって望ましい安全保障環境の創出及び国際的な平和と安全の維持・強化に寄与することを目的として、軍等が裨益者となる資機材供与やインフラ整備等を行うOSAを実施することとしている。（国家安全保障会議「政府安全保障能力強化支援（OSA）の実施方針」（2023年4月5日）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf>〉）

<sup>66</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号（2023.6.19）

<sup>67</sup> 第211回国会参議院予算委員会会議録第14号20頁（2023.3.24）

<sup>68</sup> 第211回国会参議院予算委員会会議録第14号20頁（2023.3.24）

<sup>69</sup> 「国家安全保障戦略」（2013年12月）に基づき、防衛装備の海外移転に関して、武器輸出三原則等に代わる新たな原則として、「防衛装備移転三原則」（2014年4月1日）が策定された。その主な内容は、①移転を禁止する場合の明確化（第一原則）、②移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開（第二原則）、③目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保（第三原則）。（内閣官房「防衛装備移転三原則について」〈<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/bouei.html>〉）

<sup>70</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号7頁（2023.4.7）

のっとなって変更されていく旨答弁した<sup>71</sup>。

ODAは非軍事といいながら、もう一方でOSAによる軍事支援を行うとなれば、途上国などからODAの非軍事原則が形骸化したと受け取られるのではないかとの質問がなされた。これに対し、林外務大臣は、軍事的用途への使用の回避原則は開発途上国の経済社会開発を目的とするODAに関する実施上の原則であり、今後も堅持していくとし、OSAは、我が国の平和国家としての歩みを引き続き堅持しつつ、同志国の安全保障上のニーズに答えていくということの大前提に、そのために実施方針で防衛装備移転三原則及び同運用指針の枠内で支援を行うこと、国際紛争との直接の関連が想定し難い分野に限定して支援を実施すること、国連憲章の目的及び原則との整合性を確保すること等を定めたと答弁した<sup>72</sup>。

#### 4. おわりに

以上見てきたように、時代の要請に応じてODA・開発協力の役割は様々に変化し、その基本方針を示す大綱も見直しが重ねられてきた。

2023年の改定においては、パワーバランスの変化がもたらす地政学的競争の激化や、ロシアによるウクライナ侵略が浮き彫りにした国際秩序に対する重大な挑戦などを背景に、外交手段としての開発協力を一層戦略的に活用する方向性が強調された形となった。特に、開発協力の目的の一つとして「国益」が位置付けられ、相互依存と人道的な見地にに基づき開発途上国の経済発展の実現を目的とするODAを謳った1992年大綱から、2003年大綱、2015年大綱での議論を経て、日本の開発協力は大きく変貌を遂げたと言えるだろう。

ただ、開発協力をを行う目的は、第一義的には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であるが、「グローバルな利益への一方的な貢献ではなく、我が国自身の平和と繁栄といった国益の確保にもつながる」との考え<sup>73</sup>は、ODA大綱が策定される以前<sup>74</sup>、さらには日本がコロombo・プランに加盟する以前から行っていたアジア地域に対する経済協力においても示されていた認識<sup>75</sup>であり、国際公益と国益という開発協力の二つの目的は、常に潜在的に併存していたとも考えられる。

他方、国家安全保障における一つの要素としてODAが位置付けられ、FOIPのビジョンの下でODAを戦略的に活用していくこととしている中、同志国の安全保障上の能力・抑止力の向上を目的とした新たな協力枠組みであるOSAとの関係に注目が集まった。OSAはあくまで「ODAとは別」であるとして、今回改定された開発協力大綱において全く言及がないが、それぞれの実施を進める中で、重なる部分が生じてくる可能性がある。

<sup>71</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号8頁（2023. 4. 7）

<sup>72</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号21頁（2023. 4. 7）

<sup>73</sup> 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号4頁（2023. 3. 16）  
林芳正外務大臣答弁

<sup>74</sup> 「経済協力を通じて開発途上国の発展が図られることは、当該地域ひいては世界の平和と安定に貢献するものであり、我が国の長期的な国益にもかなうものである。」（第98回国会衆議院本会議録第2号18頁（1983. 1. 24）安倍晋太郎外務大臣外交演説）

<sup>75</sup> 「経済協力は相手国の利益もはかるが、同時に、結局のところは、日本にも利益になるという観点に立つものである」（第16回国会衆議院外務委員会会議録第31号3～4頁（1953. 10. 19）岡崎勝男外務大臣答弁）



例えば、「OSAの実施方針」は、支援分野の一つとして国際平和協力活動を挙げ、「各国の軍等が、国際平和協力活動を効果的に実施できるようその能力を向上させるための支援」を行うとしている。一方、今回改定された開発協力大綱では、重点政策の中で、切れ目のない平和構築支援を行うに当たって「状況に応じ、国際連合平和維持活動（PKO）等の国際平和協力活動とも連携する」としている。OSAの様相は今後実施される中で明らかになってくると思われ、ODAとの関連性、適用される原則とその原則の担保の在り方などが問われることとなるだろう。

（かねこ ななえ）