

日本の政府開発援助（ODA）の目的と国益： ODA大綱を軸とした政策と実施の変遷から

折田, 朋美 / ORITA, Tomomi

(発行年 / Year)

2022-09-15

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第552号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2022-09-15

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00025868>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	折田 朋美
学位の種類	博士(公共政策学)
学位記番号	第805号
学位授与の日付	2022年 9月15日
学位授与の要件	本学学位規則第5条第1項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 土山 希美枝 副査 教授 廣瀬 克哉 副査 教授 藤倉 良

日本の政府開発援助(ODA)の目的と国益
—ODA大綱を軸とした政策と実施の変遷から—

本審査小委員会は、博士学位申請者折田朋美氏からの博士(公共政策学)学位請求論文「日本の政府開発援助(ODA)の目的と国益 — ODA大綱を軸とした政策と実施の変遷から—」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、日本の政府開発援助(ODA)において、近年、日本の国益が強く前面に出ることによって、得られるはずの本質的な日本の国益が損ねられているのではないか、という問題意識を立脚点とし、ODA大綱が最初に制定された1992年から2度の大綱改定を経て現在に至るまでの時期において、日本のODAの政策と実施がどのように展開してきたかを検証する論文である。2015年に改訂された「開発協力大綱」において、政策面での日本の国益の前景化が示されており、その実体的な実施の内容にもそれが反映されていることを確認するとともに、そのようなODAにおける国益の前景化によって、(1)開発成果が所期の目的通り発現していない、(2)開発事業において、目的達成の価値を上回る負の影響が生じている、(3)別のより重要な開発を選択できないという機会損失が起きている、(4)ドナー国側の政策目標である別の国益を大きく毀損している、という事象が発生していないかどうかを検証している。

この検証のため、本論文では、個別案件に関するODA評価の結果、OECD DACによる対日ピア・レビューの評価、JICAが公開している事後評価のうち外部有識者が参画し4段階評価を行ったもの等を用いて、総合的に検討を行っている。その上で、国益の前景化によって長期

的な国益が毀損しないために求められる条件について考察している。

論文の構成は、以下の目次に示される通りである。

序章 問題意識と研究の概要：国際開発コミュニティの憂い

1. 中心命題：国益が前景化するとODAに歪みを生じるのではないか
2. 先行研究と本研究の意義：国際開発コミュニティの議論はなぜ外界とかみあわないのか
3. 分析方法と構成
4. 研究の対象としてのODA：概要と用語の整理
5. 研究の前提：ODAの政策目的と国益の分類

第一章 ODAの成り立ちと定義にみる目的と国益の関係

1. ODAの発明：第二次世界大戦後からDAC定義まで
2. ODAの国際的な定義とその目的を規定するもの
3. 日本の政策実施としてのODA：日本のODAが拠るもの

第二章 政策と実施における国益前景化とその構造

1. 国益の前景化はODA大綱にいかに関与しているか
2. ODAをとりまく政策の動き：経済関連政策と安全保障関連政策
3. 意思決定構造にみる政策と実施の一致
4. 実施状況にみる国益前景化：案件配分と制度の創設

第三章 国益前景化はODAを歪めたのか

1. ODAの歪みを何にみるか
2. マクロレベルでみる国益前景化と開発評価：DAC対日審査を中心に
3. 個別案件評価からみる開発成果評価
4. 個別事例から考える国益と開発成果：他山の石として

結章 ODAと国益の今の関係、そしてあるべき姿

1. 分析結果の考察：国益前景化ODAは歪みを生じているのか
2. 分析手法にかかる課題
3. 今後の発展的課題：政策提言に向けて

2 本論文の要旨

序章においては、まず、ODAが途上国・ドナー・国際社会のそれぞれにとっての公共政策であり、課題の解決には幅広い領域の知見を必要とすることと、その複雑性や歴史的な経緯によって、閉じられた国際協力コミュニティの専門集団により真摯で理想主義的な議論がなされてきたことを確認し、それを踏まえた上で、日本の公共政策としてODAをとらえる視点からの考察を行っている。専門集団での議論を踏まえて、ODAの政策目的を大きく10に分類し、それを被援助国の便益により主眼があるもの、ドナー国側の短期的、直接的利益に資するもの、ドナー国側の長期的な国益に資するものに分類して整理し、それをもとに、ODAにおける「国益の前景化」による歪みのリスクについて以下の章で検討がなされていく。

第一章では、第二次大戦後から、冷戦という国際政治の構造のもとで対外援助が開始されてきた経緯を確認し、ODAがその成り立ちから極めて政治的なものであったことを確認し、しかし、だからこそ政治性を排除した国際規範としてのODAの定義・明文化が必要とされたこと、そして、それについて成立した各国による合意では、ODAの目的にドナー国側の国益が含まれる記述がないことを確認している。また、日本のODAについても、戦後賠償を始まりに持つことから、アジアが中心であることや、軍事支援が行えない中で経済が中心となっていること、内政干渉を回避するため要請主義を原則とすること、円借款が相対的に大きいことなどの、日本のODAの特徴の形成を確認している。そして、1992年に策定されたODA大綱において、途上国益の確保を第一義として、それを通じて日本の平和と安定、繁栄に資するというシーケンスが定められていることを確認した。

第二章ではODA大綱を中心に、日本のODAに関する明文化された政策文書の推移を追って、国益の前景化がどのように強まってきたかについて検証される。また、ODAの実施体制において、ODA大綱の策定を受けて設置された対外経済協力関係閣僚会議を始めとして、海外経済協力会議、パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合、経済協力インフラ戦略会議と改組を経ながら、ODAの意思決定構造において内閣レベルの司令塔の関与が強められ、政策と実施の一致のための構造が整えられてきたことが確認されている。大綱に表現された政策レベルでの国益の前景化が、ODA事業にどのような影響を与えているのかを、この章ではタイド案件の比率、日本企業受注率、ローンとグラントの比率、セクターの比率、地域比率等の変遷をとおして確認している。因果関係の証明は困難だが、一般的に国益が前景化すれば増えると想定されている傾向が、実際に生じていることが確認された。

第三章では、国益の前景化がODAを歪めるのかについて考察する。国益の前景化によって生じ得る問題を分解して(1)開発成果が所期の目的通り発現していない、(2)開発事業において、目的達成の価値を上回る負の影響が生じている、(3)別のより重要な開発を選択できないという機会損失が起きている、(4)ドナー国側の政策目標である別の国益を大きく毀損している、の4つの可能性について検討している。これらについて、近年の日本のODA事業に対する事後的なマクロ、ミクロの評価結果を考察することによって検証されている。マクロな評価としては、OECD DACによって過去数次にわたって行われてきた対日ピア・レビューを

取りあげ、その指摘事項の推移を検討している。マイクロ評価については、JICAが公開しているODA事業の事後評価のうち、外部有識者が参画し4段階レーティングを付した技術協力・無償資金協力・有償資金協力の1247件を取りあげ、国益が前景化すれば生じうる傾向性の表れている案件と、そうでない案件の評価結果を比較検証している。この作業を通して、マクロには、日本国内の政策と援助政策の政策一貫性の確保についての指摘が継続しており、またアンタイドについての指摘は強められてきていることが確認された。その一方、マイクロには個々の事業の成果が確認されており、国益前景化案件がそれ以外に比して開発成果を減じているような傾向は見られないことが確認されている。

結章では、政策レベルでの国益の前景化が、これまでのところ個々の事業レベルにおいて、タイド、日本企業受注率、ローン比率などに影響を与えており、ODA専門家コミュニティからのマクロな評価では厳しい指摘を受けている一方で、マイクロな事後評価においては開発成果が損なわれている傾向が見られないことを確認した上で、マイクロレベルの評価制度や、マクロには途上国益の実現を通して長期的な日本の国益を確保するというシークエンスが維持されていることの影響が考察される。最後に、それを受けて、政策提言的な課題の指摘が行われ、本論文は閉じられている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、以上の要約に示すように、日本のODAにおいて近年みられる国益の前景化が、途上国側の開発益を損ない、ひいては得られるはずの本質的な日本の国益が損なわれていないかを検証するものである。時期的には、戦後期全般にわたる政策の展開を押さえた上で、1990年代以降の変化を広く取り扱っている。その上で、国際協力コミュニティの専門家集団に基礎を置くマクロな評価結果と、個々の開発援助事業単位で行われる事後評価結果に立脚して、規範的な問題意識に立脚した課題設定に対して、公開された信頼度の高い情報にもとづいて、マクロな検証を行っている。その成果については、以下のような評価すべき点を挙げることができる。

第1に、前史からの記述としては戦後早い段階から、日本政府によるODA政策方針が大綱として明文化されて以降に限定しても、1990年代初期から現在までの約30年という比較的長いタイムスパンで、日本のODA政策の全体の変容を、ODA大綱などの政策方針の変化と国全体としての司令塔の制度化に関連付けながら、千件を超える多数の事業の事後評価を概観することによって、具体的な事業レベルにおける変化をとらえ、国益の前景化という観点で実証的に跡づけていることである。タイド案件の比率、日本企業受注率、ローンとグラントの比率、セクターの比率、地域比率等については、政策文書レベルでの国益の前景化が進められた時期に、直接的短期的な国益を重視する方向へ着実に変化していることが確認され、それによって、個別事業レベルでの批判的検証の範囲をこえて、日本のODAの方向性における大きな転換を全体としてとらえることに成功している。そして、近年の日本のODAの変化

の方向性が、国際的な援助専門家コミュニティが冷戦期から長年かけて形成してきた国際的なODA規範から乖離する方向にあり、そのことが国際ピア・レビューにおいて繰り返し厳しく指摘され続けていることが示されている。

第2に、日本のODAにおける国益の前景化にともない、事業の属性や援助事業領域の変化、援助対象地域の選定の変化が生じており、ODAの国際規範からの乖離について厳しい指摘を受けていることが、実際の事業レベルでの開発成果を損なっているか否かについて、援助事業の事後評価を用いて検証していることである。その分析結果によると、直接測定することが比較的可能な項目については、開発成果を損なっている傾向が確認されるわけではないが、その他に短期的に実証性のある把握が困難な重要な観点も残るということである。ただし、今後もこの状態が継続すると確信できる根拠はないこと、事業レベルでの開発成果が確保され続けるとしても、国際的なODA規範からの乖離が長期的な国益にとってマイナス要素であることは否定できない。この論文の基本的な問題意識である「日本のODAにおける近年の国益の前景化が、日本の長期的な国益を損なっているのではないか」という問いに対して、短期的にはそれには至っていないが、将来もそれが続く保証がないことを示唆する分析結果となっている。

第3に、日本のODA政策において、「被援助国の開発益を確保することを通して、援助国である日本側の長期的、本質的な国益の実現を図る」という《シーケンス》の存在を指摘し、それが事業レベルで果たし得る効果を指摘していることである。この《シーケンス》は、従来ともすれば、ODAの必要性を国民に説明するための理念的なタテマエとして理解されがちであり、また、日本のODAの特徴としてしばしば指摘される要請主義とも深く関わるものだが、本論文では、個別事業の実施レベルにおける《シーケンス》の効果という観点からも考察されている。禁欲的な論述に徹している本論文では、明示的に主張しているわけではないが、《シーケンス》の堅持が、国益前景化状況におけるODAの歪みへの防波堤となっていることを示唆する分析となっており、重要な指摘である。

このように高く評価できる特長をもった論文ではあるが、本研究には著者自ら課題として記述している点に加えて、一定の弱点をかかえていることも否定できない。

まず、この論文における分析、考察は、政策レベルでの国益の前景化や、それと並行して整備されてきた内閣レベルでのODAの司令塔の制度の創設と展開を事実として記述しつつ、同時期に行われたODA事業の事実に基づいた検証を行うことによってなされている。政策や政策を実施に接続する制度の整備と、それがなされた時期の事業レベルでのODAの実態がどのような因果関係によってつながっているのかには、この論文は立ち入っていない。そのようなスタンスをとった理由の一端は、政策文書や制度、開発援助事業の事後評価報告書等、もっぱら公表された事実のみに依拠して分析を行っていることにある。著者の折田氏は国際援助業務に仕事上携わる立場にある実務家でもあるが、業務上知り得た情報を研究に直接使うことを避けるための配慮もあつての、分析方法の選択であろうと推察されるが、その配慮を行った上でも、もう一步踏み込むことは不可能ではなかったのではないかと推察される。特に政策

レベルの方針の設定や変更が、内閣レベルの司令塔の作用によってどのように個々の援助事業に反映されていくのかについて、制度面での記述からでも、もう一步踏み込む方法はあり得たように思われる。

次に、本論文ではもっぱら日本のODAに分析の焦点が合わされており、国際比較の観点は薄い。日本のODAに関する比較的長期にわたる変化の、マクロとミクロの両面に着目した分析を主眼とする論文であるため、国際比較そのものが本論文の主たるテーマとならないことは理解できる。しかしながら、以下のようないくつかの観点から、国際的な比較によって日本のODAの特徴を浮かび上がらせる必要性があったのではないだろうか。まず、日本の法制度上のODAの位置づけの特徴、たとえば、日本には議会が立法するODA基本法がなく、内閣（行政）の策定する大綱にもとづいてODAの政策方針が規定されていることが、援助事業にどのような影響を与えているのかを明らかにするためには、国際比較の必要があろう。ODAの司令塔の在り方や機能についても同様である。また、ODAによって確保することが期待される長期的な国益として「国家イメージの向上」「普遍的価値の共有」などが挙げられるとすれば、それらは日本単独で存在するわけではなく、他の援助国による援助の在り方との相対的な関係によって規定される面がある。他の援助国の多くも国益を極めて前景化している状況下と、他の援助国のほとんどがODAの国際規範に忠実である状況下とでは、長期的な国益の確保のために必要とされる政策水準に違いが生じることが想定される。例えば、中国による中国の国益を前景化した援助事業の拡大状況下では、日本にとって（あるいはまた他の多くの援助国にとって）それ以前よりもある程度国益を前景化しやすくなるといったことが想定できる。本論文が取り扱った時期については、その要素が決して小さくはなかったはずである。

もう1つは、政策の変化と事業実施の変化の間にあるタイムラグの、分析上の扱いが必ずしも明確ではないことが指摘できる。大綱レベルの政策の変化が、援助事業の採択を左右し、事業が実施された上で事後評価の結果が出るまでには相当な時間の経過を要する。大綱レベルの政策の変化は、1992年、2003年、2015年の3回あり、少なくともこの3つ目の変更が事業の事後評価に反映されるには、まだ時期が少し早すぎるのではないかと思われる。1992年の最初のODA大綱の策定、2003年の改定が、援助事業の事後評価に反映されるまでには、おおそどの程度の年数を必要としたのかを検討することによって、2015年改定のインパクトが、この論文の執筆時点で、どの程度事後評価に反映されるに至っているのかを推察することはある程度可能だったのではないか。2015年改定の影響は、まだほとんど事後評価に反映されていないと推察されるのか、すでにある程度事後評価にもインパクトが表れているのか。前者であれば本論文は2015年改定のインパクトまでは、まだ検証できていないことになる。この点は、この論文の有効性の範囲を規定するものであり、一定の言及が必要だったのではないか。

以上のように、いくつかの課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、折田朋美氏の研究者としての能力

を実証するに十分な業績であると評価でき、博士（公共政策学）の学位を授与するに値するものと認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2022年7月16日に折田朋美氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士（公共政策学）の学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、折田朋美氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上