

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>

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 —

Mission and National Interest of Japan's ODA
～Changes seen in the consecutive ODA Charters,
in terms of policy and its implementation～

折田 朋美
Tomomi ORITA

近年、日本の政府開発援助(ODA)において、日本の国益が強くなることによって、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。本論文はそんな問題意識に端を発している。

ODA は、開発途上国の経済発展と福祉の向上のために、公的資金をもって政府もしくはその実施機関が行う協力である。その定義が示すとおり、開発途上国側の開発を第一義的目的として実施されるものだが、原資は各国の公的資金であるため、被援助国側の便益と同時に、ドナーと呼ばれる援助国側の便益—国益の確保も求められる。ODA における国益への意識やその確保の度合いは、ODA に係る国際的潮流や、ドナー国側政権の方針と当該途上国に対する外交政策等によって左右され、時代によって変化をみせる。

日本の ODA は、1950 年代、戦後賠償とあわせ開始されたことを源流とし、東西冷戦も背景に、平和国家として、また経済大国としての責務を果たすとして順調に発展した。1970 年の経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)におけるアンタイド(プロジェクトに必要な財やサービスの調達先を限定しない)原則の議論を皮切りに、国内外でおきた「理念のない援助」「護送船団方式」などの批判を踏まえ、1980 年代には途上国側の便益と国際益を前面に出す方向へと洗練されながら拡大し、1991 年には援助額世界一位を誇った。

しかし、東西冷戦が終了し、急速なグローバル化やそれに伴う海外への民間資金投資の活発化なども背景に、1990 年代後半、世界における ODA の役割は、経済面はもとより人を介した情報・技術の伝達面などでも、相対的に縮小し変化してきた。また、日本の ODA が、日本国内の長引く不況を受け 1997 年から減少に転じた一方、2001 年のアメリカ同時多発テロを受け、アメリカはじめ欧米諸国は再び ODA の増額に転じ、日本は 10 年に及ぶ ODA 供与国第一位の地位をアメリカに明け渡した。

その後、他ドナー国の流れに倣わず日本の ODA 額は 2015 年まで減額を続けることになり、その協力の内容については、徐々に国益を前面にみせたものになっていく。2013 年 3 月に官邸に設置された経協インフラ戦略会議の議論や、同年 12 月に策定された国家安全保障戦略とも関連し

ながら、2015年11月に改定されたODA大綱は国益を強く打ち出したものとなり、日本のODAの歴史において大きな転換点となった。2021年11月現在も、日本のODAは日本経済の活性化や安全保障の文脈による国益をより強く意識した方向に伸展を続けているといえるだろう。

本論文は、ODA大綱が制定された1992年以降から現在までを中心に、日本のODAの政策と実施において国益がいかにより再び前景化しているのか、前景化によって開発協力の本来の目的が損なわれていないかを中心命題として据えている。

序章においては、ODAが3つの公共政策、つまり途上国・ドナー国・国際社会のそれぞれにとっての公共政策が組み合わされたものであり、課題の解決には幅広い領域の知見を必要とすること、その複雑性や歴史的経緯から、閉じられた国際開発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に触れる。本論文においては、それら国際開発学や国際公共政策学の議論を踏まえたうえで、改めて日本の公共政策としての視点からの考察を行っている。

最初に先行論文を概観したのち、ODAの政策目的を大きく10項目に分類した。それを利他的な見地がより前景しているもの、つまり途上国側の便益により主眼があるものと、利己的な見地がより前景しているもの、つまりドナー国側の国益により資するものに総別し、さらに後者については、長期的・間接的な広義の国益と短期的・直接的な狭義の国益で分類した。

例えば、途上国側の便益により主眼がある政策目的は「人道／貧困削減／人間の安全保障」「質の高い成長／安定した国際環境確保」とした。日本の長期的・間接的な国益に資する政策目標を「国家イメージの向上」「歴史／文化／社会関係の維持」「普遍的価値の共有」「伝統的安全保障」などとし、日本の短期的・直接的な国益に資する政策目標を「国際場裡における発言権・交渉力」「国内問題対策」「貿易・投資促進」「エネルギー・資源・食料等の安全保障」としている。

その上で、ODAによる途上国の便益とドナー国側の国益のあり方を考えるにあたり、ODAの成り立ちと定義、政策及び実施の傾向とその構造、マクロと個別案件の側面から国益前景化によるODAの歪みについて、3章にわたって考察した。

第一章では、まず、第二次世界大戦後から1960年頃までに焦点をあて、ODAの成り立ちを振り返るとともに、その後国際社会により形成された規範たるODAの定義を確認した。第二次世界大戦後、経済的混乱回避や東西対立など国際政治の中から、OECD DAC、IDA、コロンボ・プラン設立に至り、世界各国による対外援助が開始されてきた。ODAはその成り立ちから極めて政治的なものであったが、だからこそ、各国毎の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、各国により合意されており、その目的にドナー国側の国益が含まれる記述はないことを概観した。

また、日本のODAの黎明期も振り返り、戦後賠償に始まりをもつことからアジアが中心であること、軍事支援を行わない中で経済支援が中心となっていること、内政干渉を回避する要請主義を原則とすること、財政状況も踏まえ円借款が相対的に大きいことなど、日本のODAの特徴の原点も確認している。

国益は、それ単体で取り上げれば長期・短期にかかわらず当該国—ODA の文脈ではドナー国側—にとっての「益」である。歴史と成り立ちを考へても、各国の政策実施としての ODA に国益の確保が含まれるのは当然である。第一章では続けて、日本の行政活動としての ODA を方向づけるもの・規定するものを概観した。国際的な規範としての OECD DAC による ODA 定義の一方で、日本にとって国家財政を使って行う政策の実施、すなわち国益確保が暗黙かつ所与の目的である ODA が、国際規範と国内の要請の間でどのように制度に落とし込まれてきたかを確認した。

日本では、法的拘束力をもって ODA を定めた基本法に相当するものは存在していない。他方、1992 年には ODA 大綱が策定されている。これは閣議決定であるため法律よりも可変性が高いものだが、憲法を除けば、現在 ODA の理念を示す最上位の基本文書である。右文書においては、途上国の便益の確保を第一義としており、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点について改めて確認した。

第二章においては、1990 年の東西冷戦の終結と、グローバリゼーションの伸展、湾岸戦争など、国際情勢が大きく変化した 1990 年代以降を取り上げ、日本国内の規範としての ODA 大綱と、それをとりまく政策を軸として、明文化された日本の政策関連文書の中にどのように国益の前景化が見られるかを追った。

ODA 大綱は、1992 年の策定時から 2003 年、2015 年と改定を重ねるにつれて、規範から政策の性格を強めていく。1992 年の ODA 大綱は国際社会からの要請に応え、平和国家として、また経済大国としての責務を果たすという決意を表すものであった。2003 年の ODA 大綱は、相互依存の認識や人間の安全保障の概念を示す一方で、湾岸戦争を背景に ODA の戦略的活用が提唱されるという、二つの流れを反映したものになっていた。2015 年の ODA 大綱は、国際情勢・日本国内状況を受け、安全保障戦略、防衛大綱、日本再興戦略・未来戦略・成長戦略、インフラ輸出戦略など、日本政府の関連政策において ODA が言及され、あるいは取り込まれていった動きを反映したものとなっている。ODA 大綱のみならず ODA 関連政策文書においても国益の前景化が進んだことが窺えた。他方で、いずれの ODA 大綱においても、第一義的な目的が途上国の経済・社会発展にあり、日本の国益が結果として確保されるものというシーケンスが変わっていない点もあわせて確認している。

ODA の実施体制については、1992 年の ODA 大綱策定にあわせ 1993 年から司令塔として対外経済協力関係閣僚会議が新たに設立され、2006 年から海外経済協力会議、民主党政権下の 2010 年パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合、2013 年経済協力インフラ戦略会議と形を変えながら、意思決定構造において司令塔の関与が強められ、日本にとっての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わかった。

ODA 政策における国益前景化にあわせ、日本の ODA の実施内容も変わったのかについて、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、地域比率など実績

による推移を確認した。因果関係を証明することは困難だが、これらの一般的に国益が前景化すれば増えると考えられる傾向については実績として現れていることが確認された。

第三章においては、国益が前景化すれば、ODA を歪めるのかについて考察した。まず、ODA において国益が前景化した開発事業により発生し得る問題を以下の通り分解し検討を試みている。

- (1) 開発成果が初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的である別の国益を大きく毀損している。

これらの事象は単独で起きているとは限らず、それぞれが複合的に関わりあっている。(1)については、個別案件で長年にわたる評価システムが確立していることから、これを活用して定量的に検証を試みた。(2)については、①公正な自由貿易に対する負の影響、②環境や人権を含む社会面への負の影響、③途上国側の過剰な対外債務、④軍事利用の懸念—などが考えられるが、それぞれに対するチェックシステムが存在しており、一定程度の予防と把握の試みがなされている状況と考えられる。(3)の機会損失の問題は、案件形成過程における極めて大きなリスクだが、案件採択までのプロセスは、必ずしも決まった手順やチェックシステムが公にされていない。これまで見てきたシーケンスを適切に確保すること、すなわち現場を重視し、途上国のニーズを第一義とした政策対話や案件形成の議論を確保することがもっとも重要な解決策であると考えられる。最後に(4)の、短期的国益が出ることにより長期的国益が毀損される可能性については、そもそも国外に対して長期・短期を問わず日本の国益をつまびらかにすることが難しい、もしくは不適切である場合も考えられ、極めて重要な視点でありつつも、具体的な検証が困難である。

以上を踏まえ、第三章では、まずマクロ的な視点については、DAC による対日ピア・レビューの評価を追うことにより、先進国コミュニティから日本がどう見られているかを確認した。対日ピア・レビューでは、日本国内の諸政策と途上国開発のための政策一貫性の確保について継続的に指摘されており、また、アンタイドについてはその実績に符合するかたちでレビューでの指摘が強められてきた。

一方、ミクロ的視点も含めて個別案件については、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・有償資金協力の全1247件を対象に簡単な定量分析を試みた。スキーム別、タイド・アンタイド別、地域別、セクター別等で、第二章と同様に一般的に国益が前景化すれば増えると考えられる傾向の案件カテゴリと、それ以外の案件との間で、成果の差が存在するか比較検討した。全般としては目覚ましい差はなかったが、円借款のタイド案件とアンタイド案件では、タイド案件のA評価が17ポイントも多いとの傾向が見られた。案件評価の視点・要素は多様であり、因果関係については特定が極めて難しい前提

のもとではあるが、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、これまでのところは、シーケンスの確保が適切になされてきたことの証左ではないかとの考察を行っている。また、他山の石として他国のケースを紹介し、援助する側の国益が過度に出た場合は、信頼や尊敬につながるべき本質的な国益を毀損し得るという開発協力のリスクや、ODA の資源配分が果たしうるメッセージが国益を毀損する可能性がある点について触れている。

結章においては、ODA 大綱を軸にそれに関連する政策の流れと ODA の実績を追うことにより、政策及びその実施の両面において、国益が前景化している側面が見られるとしている。他方で、過去の案件評価を定量的に分析することで、現時点では、それら側面が見られる案件においても ODA の第一義的目的である開発成果は減じておらず、また、本質的な国益を毀損しているとは考えにくいと結論づけた。

本稿においては、一貫して途上国側便益を第一義とした「シーケンス」確保の重要性に着眼している。ODA 関連政策において、また案件の採択段階や計画・実施段階全てにおいて、現場を重視し途上国ニーズを出発点とする、シーケンスを確保した政策対話や調査が重要であると指摘している。これが、開発成果を適切に発現させるため、また、途上国政府が「より重要な開発を選択できないという機会損失」を被らないため、ひいては、日本が自身の長期的な国益を毀損しないことために肝要との見解を示した。加えて、個別案件が適切に開発成果を得ていても、国益が確保されるセクター・地域の案件の選好によって、資源配分にさらに顕著に変化が現れる可能性があり、それらは、戦略性を高めるという側面とあわせ、日本の援助姿勢の一定のメッセージとなって他国に伝わる側面も有することを認識する必要があるとした。

最後に、政策提言につながる発展的課題をあげている。相互依存世界における国際協調主義へのコミットメントとしての DAC ルールの継続や、国益について国外と国内で見せ方を工夫すべき点、長期の国益を評価する試みの提案、国益の定量化の検討、ODA と外交と防衛の関係と距離、ODA 基本法にかかる議論などについて、今後考察が望まれる課題として提起している。

以上