

## 論説

### 新開発協力大綱にみる連続性と新規性

大野 泉  
政策研究大学院大学 教授

#### 1. はじめに

2023年6月9日、日本の開発協力の政策指針となる新たな「開発協力大綱」が閣議決定された。8年ぶりの改定だ。新大綱は、「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」を副題とする<sup>1</sup>。起草作業を担った外務省によれば、改定の背景には①国際社会が歴史的転換点にあり、複合的危機に直面していること、②債務持続可能性の重視を含め、透明かつ公正なルールにもとづく協調的な協力を進めていく必要性、③開発途上国への民間資金の流入が政府開発援助（ODA）を凌駕する時代に、民間企業や市民社会等の多様なアクターとの連携や新たな資金動員にむけて取り組む必要性、がある<sup>2</sup>。

新大綱は2015年大綱の枠組を引き継いでおり、非軍事的協力や「人間の安全保障」を指導理念とし、人類課題の解決と国益の重なりを強調している。その意味では新旧大綱には連続性がある。一方で、「自由で開かれた国際秩序」にもとづく国際環境の創出、新興国・途上国との対等なパートナーシップによる「共創」の重視、民間資金動員型 ODA の手法やオファー型協力を打ち出している点は新しい。また、開発協力大綱そのものではないが、先行して改定された「国家安全保障戦略」（2022年12月16日閣議決定）<sup>3</sup>が、ODA とは別枠で、軍・軍関係者を対象とした政府安全保障能力強化支援（OSA）の新設を謳っている点は注目される。例えば、2015年前後は、持続可能な開発目標（SDGs）策定やパリ協定合意に象徴されるように、国際協調のムードが高まった時期だった。残念ながら、その後の世界は分断化に向かっており、開発協力においても安全保障との接点を従来以上に念頭におくことが求められる時代になった。

2022年2月に始まったロシアによるウクライナ侵攻は、2つの意味で今日の開発協力を取り巻く環境に大きな影響を及ぼしている。第1に、戦争に端を発したエネルギーや食料価格の高騰、サプライチェーンの混乱、インフレ、公的債務増大は、既にコロナ禍や気候変動などで脆弱だった途上国を複合危機に陥れていること<sup>4</sup>。第2に、対ロシア経済制裁に向けた協調を重視する西側先進国陣営と、ロシアや中国が、それぞれの陣営で新興国・途上国を「取り込む」動きを加速しており、開発問題がこの対立構図のもとで議論されるようになったことである。加えて、リーマン・ショック後、特にここ10年強において BRICS に象徴される新興ドナーが様々な協力を途上国に拡大しており<sup>5</sup>、魅力的な開発資金の提供者たらんと、ドナー間の競争が熾烈化している現実がある。新開発協力大綱や国家安全保障戦略が、開発協力の戦略的活用、戦略性の強化を打ち出し

ているゆえんである。

内外情勢が大きく変化するなか、日本の開発協力が協調的な役割を通じて、世界の平和と安定、繁栄に貢献するにはどうすればよいか。本稿では、5点を提起している。

○開発協力の戦略性の強化を、外交・国家戦略の視点、および開発協力の効果を高める戦略性の視点、という2つのレベルで考えること。

○開発協力と安全保障協力の関係を明確にし、透明性と説明責任ある形で両者の役割分担や総合的な実施調整メカニズムをつくること。

○オファー型協力については、日本と現地の様々な関係者と協働・共創を含めた「開発プラットフォーム」の形成・活用と表裏一体で考えること。

○開発協力の担い手である国内・海外人材の確保と育成について多角的に検討し、具体的な戦略をつくること。

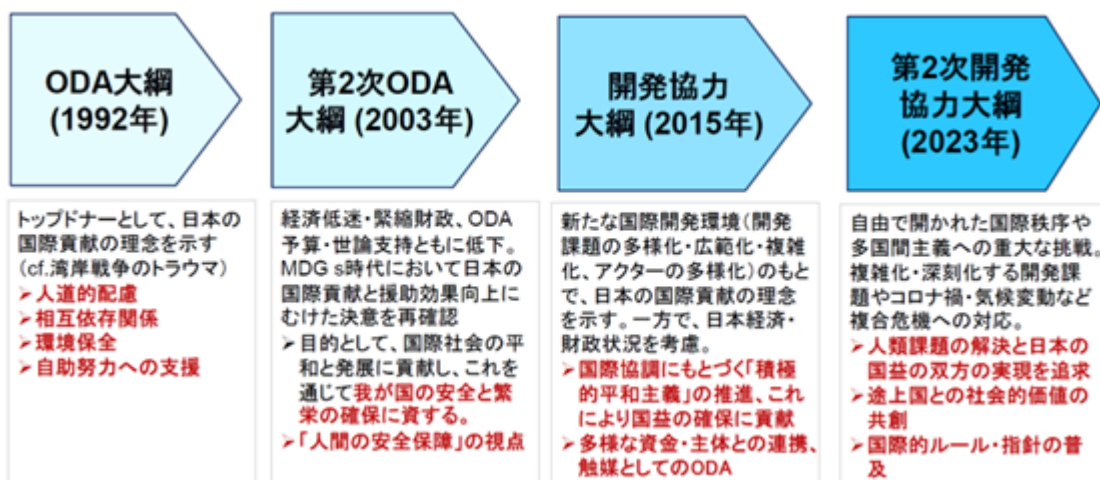
○開発協力大綱の観点から実施状況をモニタリング・評価し、改善点があれば機動的に対応する仕組みをつくること。

以下では、まず近年の日本の開発協力を振り返り、前大綱の期間に明らかになり新大綱につながる特徴を述べる。そのうえで新大綱に焦点をあて、前大綱からの連続性と新規性を考える。最後に、今後、新大綱のもとで日本が開発協力を効果的に実施するために重視すべきことや課題を考察する<sup>6</sup>。

## 2. 前大綱期における日本の開発協力の実施状況

日本政府は10年程度の節目で、内外環境の変化をふまえてODA／開発協力大綱を策定してきた（図1）。

図1. ODA／開発協力大綱の背景・目的



（出所）既存文献にもとづき筆者作成

特に2015年の開発協力大綱（2015年2月10日閣議決定）は、グローバル化の進展に伴う課題やリスクの増大、ミレニアム開発目標（MDGs）からSDGsに向かう国際潮流を視野に置いて、開発課題が多様化・広範化・複雑化するなかで、特に2008年のリーマン・ショック後に顕在化した開発協力の担い手として存在感を増した新興国、途上国に流入する民間資金の拡大などの新たな国際環境を考慮して策定された。

2015年大綱は、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、基本的人権の保障、③自助努力支援、日本の経験と知見をふまえた対話・協働による自立的発展に向けた協力を示し、国際社会の平和と安定および繁栄への積極的貢献、を打ち出した。これらは過去の大綱から引き継がれている点である。

同時に、今般の新大綱につながる新しい視点もあった。5点をあげる。第1に、「ODA」から「開発協力」大綱への名称変更。ODAは公的資金による先進国から途上国への援助であるのに対し、民間資金や新興国が台頭した時代に多様な主体が途上国開発を共通目的として協働していくという趣旨を明確にし、開発協力という表現が採用された。第2に、国家安全保障戦略（2013年12月に初めて策定）と日本再興戦略（2013年6月策定）の両方にODAの積極的・戦略的活用が明記され、「国益」という表現が初めて大綱に盛り込まれたこと。第3に、スコープの拡大。特に、①開発課題の多様化・広範化・複雑化（狭義の「開発」のみならず、平和構築や人道支援等）、②アクターや資金ソースの多様化（NGOや市民社会はもちろん、企業や地方自治体、新興国/OOF（Other Official Flow）、民間資金等）、③支援対象国の広範化（気候変動の影響を受けやすい島嶼国、「中所得国の罿」の回避・克服の観点から中進国を含むなど）、といった観点が考慮された。第4に、「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」として、成長か貧困削減か、といった二極対立でとらえず、両者の関連性を重視したこと。「人間の安全保障」を上位の基本方針として、一人ひとりの生存、生活、尊厳を守るという人間中心のアプローチを推進しつつ<sup>8</sup>、「自立的な発展に向けた協力」として、重点課題に「質の高い成長」を示した。第5に、実施上の原則において、相手国の軍・軍関係者との連携（いわゆる民軍連携）を条件つきで認めたこと<sup>9</sup>。しかし、ODAの軍事的利用への強い懸念が様々な関係者から示され、2015年大綱は非軍事的協力を基本方針に、「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」を実施原則に明記したうえで、「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。」（下線は筆者）と規定した。

この時期の開発協力の実施状況を量・質面でみてみよう。量的には、支出実績ベース（贈与相当額）で2020年以降、米国とドイツにつぐ第3位の規模を維持している。ODA/GNI比は0.2%（2015年）から0.39%（2022年）へ、開発援助委員会（DAC）における順位は19位から15位に向上したが、国際目標の0.7%からは依然として低い。支出額の大半を占めるのが有償資金協力（円借款）で、特に2015年を境にして、承諾額はそれ以前より高水準で推移し、また支出総額も増えている（図2・3）。主な要因は「質の

高いインフラ」支援（後述）、コロナ禍に対応した財政支援（緊急円借款）、そして近年のウクライナ支援である。地域配分は引き続きアジア中心だが、東アジアから南アジア（インド、バングラデシュなど）へシフトしている。これは質の高いインフラ等の大型の円借款案件の供与先とおおむね対応している。

図 2. 円借款の承諾額の推移  
(交換公文ベース、年度、単位: 億円)

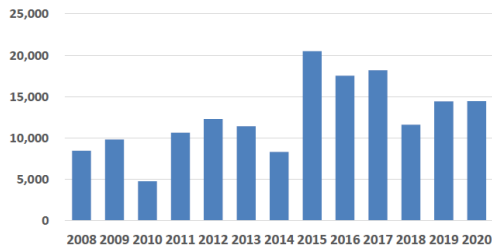
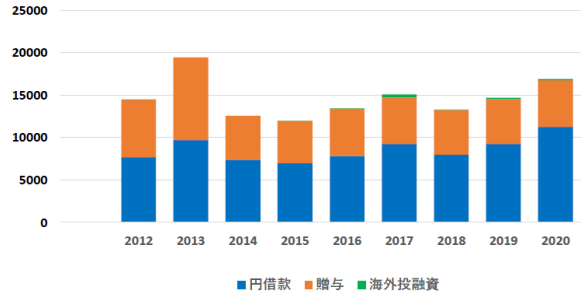


図 3. 日本の ODA 形態別の支出額推移  
(支出総額、暦年、単位: 100 万ドル)

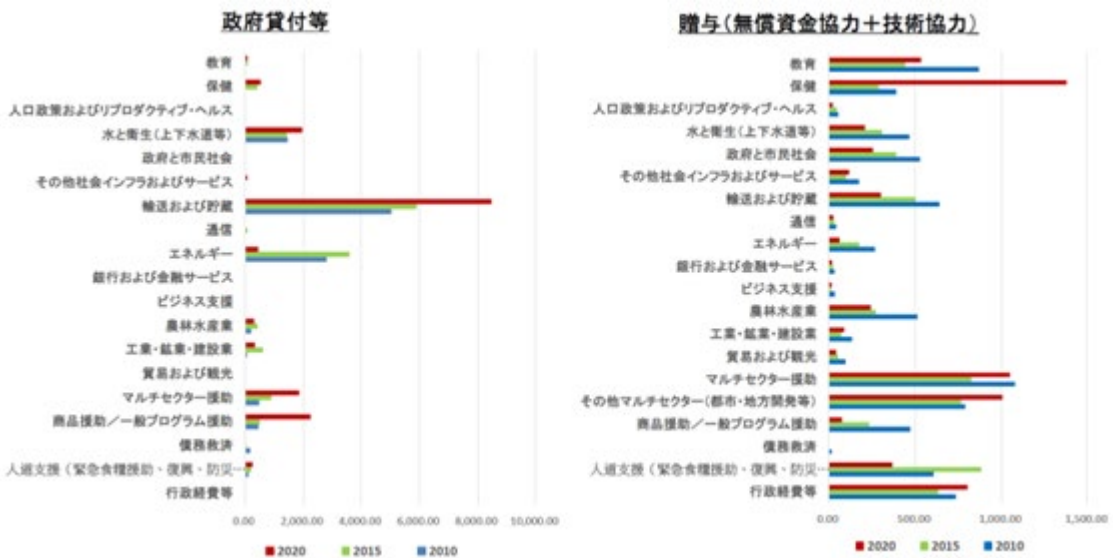


(出所) OECD/DAC の CRS データをもとに筆者作成

(出所) 外務省「開発協力白書」をもとに筆者作成

(注) 贈与は技術協力、国際機関向けを含む

図 4. 二国間 ODA の分野別配分の推移  
(約束額ベース、暦年、単位: 100 万ドル)



(出所) 令和 4 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件 (2015~2021 年度) のレビュー」報告書、図 2-4 (p.14) にもとづく。

ODA 一般会計予算（当初配分）は 2016 年度以降、微増に転じたが、緊縮財政は続いている。その中で近年、技術協力や無償資金協力においてコロナ対応やウクライナ支援のために大型補正予算が組まれて実施された。2020 年以降、コロナ禍により人的交流をベースとする技術協力は特に大きな影響をうけたが、長年にわたる協力関係がある現地カウンターパート機関（典型例としてガーナの野口記念医学研究所、ベトナム北・中・南部の拠点病院）、国際機関や NPO 等との連携により様々な方法で途上国への医療・保健分野への協力が実施された（図 4）。

質的には、5 点が特筆される。第 1 に新たな点として、開発協力が「自由で開かれたインド太平洋」（Free and Open Indo Pacific: FOIP）という外交ビジョンに位置づけられるようになったこと。FOIP は、自由で開かれたインド太平洋地域を国際公共財として発展させる構想で、2016 年 8 月にケニアで開催された TICAD VI で安倍総理が基調演説で初めて言及した<sup>10</sup>。FOIP の三本柱は①法の支配の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保で、開発協力においては表 1 に示す取組が推進されている。

表 1. 自由で開かれたインド太平洋と開発協力

法の支配の普及・定着	・法制度整備支援や司法改革支援
経済的繁栄の追求	・連結性の実現に向け、国際スタンダードに基づく「質の高い」インフラ整備（空港、港湾、鉄道、回廊・橋梁整備等）
平和と安定の確保に向けた取組	・海上法執行能力の構築支援（巡視船の供与、海上保安能力向上のための研修や機材供与等） ・海洋安全保障能力構築（国際航空法、国際海洋法、艦船整備、飛行安全等の研修等） ・防災・災害対策テロ・治安対策（機材供与やインフラ整備、研修等）

（出所）外務省 HP をもとに筆者作成<sup>11</sup>

第 2 に、「人間の安全保障」概念の現代化である。人間の安全保障は、日本が国連と共同で国際社会に提唱した理念で、2003 年に続き、2015 年大綱でも基本方針の一つになっている。これは SDGs がかかげる「誰一人取り残さない」世界をめざす根底にある考え方だが、グローバル化の一層の進展で新たな脅威が顕在化し、今日的な文脈においても重要性が増している。特に新型コロナ・ウイルス感染症の世界的まん延、各地で起こる紛争、デジタル化、気候変動などがもたらす負の側面への対応は、人間中心のアプローチの必要性を改めて喚起している<sup>12</sup>。

第 3 に、「質の高い」インフラ整備の推進と、その手段として本邦技術活用型の円借款（STEP）案件の増加である<sup>13</sup>。これは安倍政権が日本再興戦略の一環で打ち出した「インフラシステム海外展開」と関係しており、2015 年大綱前に始まった取組である。その後、FOIP（連結性の強化）にも関係づけられ、現在に至るまで積極的に推進されて

いる<sup>14</sup>。また2019年のG20大阪サミットにおいて、日本が重視する、安心・安全・快適・環境配慮等の原則を含め「G20・質の高いインフラパートナーシップ」という国際的な規範の合意形成が図られた。

インフラシステム海外展開はODAだけでなく、OOFを含む公的資金や官民連携で推進されているが、ODA（円借款）案件に焦点をあてたEndo & Murashikin論文によれば、2010～2019年の期間に日本企業によるインフラ案件の受注額は増え、特に2015年以降に大きく伸びている<sup>15</sup>。多くがSTEP案件や高度な技術が必要とするアンタイトの大型案件である。この期間、フィリピン、ベトナム、インドの3カ国が上位供与先となっており、STEP案件の約6割を占めている。

第4に、途上国の社会課題解決のための民間連携の推進である。2010年頃から、ODAを活用して、Base of the Pyramid (BOP)ビジネスや中小企業の海外展開支援といった、民間企業の技術やノウハウを活かして途上国の課題を解決する取組が始まった。当初は外務省からJICAに対する小規模の委託事業だったが、その後、JICAの民間連携事業として本格展開している。特に中小企業の海外展開支援には、国内の地方創生や地域活性化への貢献も期待されている。これは途上国開発において民間資金や企業活動が益々重要になった、SDGs時代の国際潮流と合致するものである。JICAの中小企業・SDGsビジネス支援事業は、2010年から2022年5月までの累積採択数は1,389件にのぼり、うち中小企業支援型が1,065件と大半を占める<sup>16</sup>。この他、JICAは海外投融資事業を通じて民間企業の途上国ビジネスへの支援も行っており、承諾件数は2015年度の4件から2021年度は13件、2022年度は10件と増えている。

第5に、非軍事目的で軍関係者と連携したプロジェクト数が増加した<sup>17</sup>。巡視艇の供与や海上安全保安庁（文民警察機関）との連携は2006年に遡り、必ずしも新しくない<sup>18</sup>。しかしFOIPのもとで海上法執行能力構築や海洋安全保障能力構築、防災・災害対策やテロ・治安対策などの取組が強化され、結果として、非軍事目的での軍・治安関係者と連携する事例が増えたと考えられる。なお、民軍連携については、2015年大綱策定時にODAの軍事利用回避原則の観点から慎重論が多くでたことをふまえ、外務省は2016年から毎年4月に、開発協力実施適正会議（産官学や市民社会の委員で構成）において、軍関係者が関わった事業の検討や実施中案件のモニタリング結果の報告を行っている<sup>19</sup>。さらに、ウクライナ支援を通じて、平和構築や人道支援における非軍事目的のODAと非ODAの組み合わせについて新たな経験が得られつつある<sup>20</sup>。

### 3. 新開発協力大綱の特徴、前大綱からの連続性と新規性

外務省は2022年9月に2015年大綱を改定する方針を発表した。そして、直後に設置された有識者会議における集中議論と報告書とりまとめ<sup>21</sup>、ステークホルダーとの意見交換、原案へのパブリック・コメント聴取等をへて、新開発協力大綱が2023年6月9日に閣議決定された。新大綱の特徴を理解するために、表2のとおり、新旧大綱の主要項目の比較を試みた。赤字は新たに強調されている点を示す。

表 2. 新旧開発協力大綱の比較

	開発協力大綱 (2015 年)	新・開発協力大綱 (2023 年)
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により積極的に貢献</li> <li>・国益の確保(我が国の平和と安定の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高い国際環境の実現、国際秩序の維持・擁護)</li> <li>・多様な資金・主体と連携しつつ、様々な力を動員するための触媒、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に資する様々な取組を推進するための原動力としての役割</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・途上国との対等なパートナーシップに基づき、開発課題や人類共通の地球規模課題の解決に共に対処。法の支配に基づく <b>自由で開かれた国際秩序</b>の下、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</li> <li>・我が国及び世界にとって <b>望ましい国際環境を整備</b>し、信頼に基づく対外関係の維持・強化を図りつつ、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国益の実現に貢献</li> </ul>
基本方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非軍事的協力による平和と繁栄への貢献</li> <li>・人間の安全保障の推進</li> <li>・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努力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平和と繁栄への貢献(非軍事的協力の堅持)</li> <li>・<b>新しい時代の「人間の安全保障」</b>(指導的理念としての位置づけ、「人への投資」、様々な主体間の<b>連帯</b>を強化)</li> <li>・途上国との対話と協働を通じた<b>社会的価値の共創(対等なパートナーシップ)</b>、日本への<b>還流</b></li> <li>・<b>包摂性、透明性、公正性に基づく国際的ルール・指針の普及と実践の主導</b></li> </ul>
重点政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減</li> <li>・普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現</li> <li>・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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>新しい時代の「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅(デジタル、食料・エネルギー安全保障、質の高いインフラ)</b></li> <li>・平和・安全・安定した社会の実現、<b>法の支配</b>に基づく<b>自由で開かれた国際秩序の維持・強化(FOIP ビジョン)</b></li> <li>・複雑化・深刻化する地球規模課題への国際的取組の<b>主導(SDGs/ポストSDGs)</b></li> </ul>

<p>実施</p>	<p><u>効果的・効率的な開発協力推進のための原則</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・戦略性の強化(外交の視点からの評価を含む)</li> <li>・日本の持つ強みを活かした協力</li> <li>・国際的な議論への積極的貢献</li> </ul> <p><u>開発協力の適正性確保のための原則</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避(軍や軍籍を有するものに対する非軍事目的の開発協力に関する方針を明確化)</li> <li>・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</li> <li>・開発に伴う環境・気候変動への影響</li> <li>・公正性の確保・社会的弱者への配慮</li> <li>・女性の参画の促進</li> <li>・不正腐敗の防止</li> <li>・開発協力関係者の安全配慮</li> </ul> <p><u>連携の強化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・官民連携・自治体連携</li> <li>・緊急人道支援、国際平和協力における連携</li> <li>・国際機関、地域機関等との連携</li> <li>・他ドナー・新興国との連携</li> <li>・市民社会との連携</li> </ul> <p><u>実施基盤の強化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・情報公開、国民及び国際社会の理解促進</li> <li>・開発教育の推進</li> <li>・開発協力人材・知的基盤の強化</li> </ul>	<p><u>効果的・戦略的な開発協力のための3つの進化したアプローチ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>共創のための連帯</b>(民間、公的金融機関、国際機関、他ドナー、市民社会、地方自治体、大学・研究機関、<b>知日派・親日派人材、日系人等／民間資金動員型ODA、開発のプラットフォーム形成・活用等</b>)</li> <li>・戦略性の一層の強化(<b>オファー型協力</b>、PDCA サイクルにおける戦略的一貫性確保)</li> <li>・きめ細やかな制度設計、<b>不断の制度改善</b>(中所得国支援、緊急人道支援の改善、<b>迅速な意思決定等</b>)</li> </ul> <p><u>開発協力の適正性確保のための実施原則</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民主化、法の支配及び基本的人権、非軍事、環境保全との両立、不正防止、安全配慮</li> <li>・<b>債務持続可能性の原則</b></li> <li>・ジェンダー主流化を含むインクルーシブな社会促進・公正性の確保</li> </ul> <p><u>実施体制・基盤の強化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・GNI比0.7%目標を念頭、様々な形でODA拡充</li> <li>・政策と実施の一貫性強化(外務省・JICAの連携強化)</li> <li>・人的・知的基盤(<b>DX・GX・ファイナンス等を含む専門人材の確保・育成</b>、内外の研究機関等の中で政策研究やネットワーク形成を促進)</li> <li>・社会的基盤(情報公開、海外広報及び開発教育)</li> </ul>
-----------	---	--

(出所) 2015年大綱と2023年大綱にもとづき筆者作成。2023年大綱で新たに強調された箇所を赤字で示す。2015年大綱については「過去のODA評価案件のレビュー」報告書(pp.9-10)を参照している。



まず、変わらない点だが、枠組については、新大綱は2015年大綱を継承しており、目的、基本方針、重点政策、実施にかかる諸原則という構成に大きな変更はない。（ただし、地域別重点方針は別途、地域別・国別開発協力方針で定めるとされた。）内容面においても、基本方針で「非軍事的協力を通じた平和と繁栄への貢献」や（今日的な文脈で）新しい時代の「人間の安全保障」を指導理念に掲げ、重点政策として「質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅」を謳っており、前大綱の延長線上にある。

国家戦略との関係性についても、新国家安全保障戦略（2022年12月改定）と成長戦略（「新しい資本主義」、2022年6月策定）をふまえている点は前と同様だ。既述のとおり、開発協力大綱が国家安全保障戦略と関係づけられたのは2015年大綱からである。ただし、ウクライナ危機やインド太平洋地域の安全保障環境の変化により、日本でも総合的な防衛力強化の必要性が議論されるようになり、新国家安全保障戦略は「危機を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出し、自由で開かれた国際秩序を強化するための外交を中心とした取組」（下線は筆者）の一つとして、ODAを始めとする国際協力の戦略的な活用を提唱している。また「新しい資本主義」のフォローアップ・アクション文書は、スタートアップを含む日本企業の海外進出、アフリカのビジネス環境整備や産業人材育成、インフラ海外展開などの観点からODAの積極的な役割に言及している<sup>22</sup>。

新しい点として、5つあげる。第1に、大綱の目的として「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序、日本にとって望ましい国際環境の整備」を示し（下線は筆者）、基本方針に「包摂性、透明性、公正性に基づく国際的ルール・指針の普及と実践の主導」を加えたこと。対応して、FOIPビジョンを重点政策の一つとして明記している。また開発協力の適正性確保のための実施原則として、債務持続可能性の原則が新たに加わった。

第2に、途上国との対話と協働を通じた社会的価値の「共創」を基本方針の一つに掲げたこと。実施原則においても「共創のための連帯」を強調し、（地方自治体、知日派・親日派人材、日系人を含め）前大綱より広範囲なアクターとの連携を述べている。そして、共創を通じた社会課題解決型の取組を強化するために、様々な主体を巻き込んだ「開発のプラットフォーム」の形成・活用や、ESG投資やインパクト投資など民間投資を呼び込む、民間資金動員型ODAの推進を提唱している。これには幾つかの理由がある。例えば、デジタル化など技術革新が進む時代には、既知の経験から導かれる解だけでなく、途上国発のイノベーションにより新たな解決策や社会的価値を共に創りあげることが重要になる。その際、鍵となるのは民間資金や企業の役割だ。また少子高齢化が進む日本では、海外から活力や創造力を取り込み、日本社会に還流して経済成長につなげることも期待されている。今や、日本と途上国の関係は援助する側・される側ではなく、対等なパートナーであり、むしろ日本が途上国に依存する部分が大きくなっている。

第3に、戦略性の一層の強化の観点から、オファー型協力の導入を明記したこと。実施原則では、「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高め、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」と述べて

いる<sup>23</sup>。オファー型協力の詳細はまだ公表されていないが、重要資源のサプライチェーン構築、都市開発、保健医療、DX（デジタル）やGX（グリーン）トランスフォーメーションなど、日本の強みを活かせる分野を念頭において、今年度は数カ国で試行する方向で検討されているようだ。

第4に、実施体制・基盤の強化において、人的・知的基盤（DX・GX・ファイナンス等を含む専門人材の確保・育成）を重視していること。民間資金動員型ODAを推進するためには、JICAや開発コンサルタントにおいても、国際協力や技術面の専門家だけでなく、企業活動やESG投資を含む金融を理解し、同じ土俵で対話できる人材を確保することが重要である。またサプライチェーンにおける人権保護や環境配慮など、企業と市民社会・NGOが対話と協働を重ねることも益々重要になっている。

第5点として、開発協力大綱そのものではないが、途上国の軍・軍関係者を対象としたOSA (Official Security Assistance)という非ODA枠の無償資金協力が新設されたことである。新国家安全保障戦略は、「開発途上国の経済社会開発等を目的とした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協力の枠組みを設ける」（下線は筆者）ことを明記している。OSAを担当するのは外務省総合外交政策局であり、ODAを所掌する国際協力局ではない<sup>24</sup>。2023年度は20億円の予算でフィリピン、マレーシア、フィジー、バングラデシュへの協力が予定されている<sup>25</sup>。

#### 4. 新大綱の効果的な実施に向けて、課題と提言

以上、新大綱の特徴、および前大綱からの連続性と新規性について筆者なりの解釈を述べた。本稿の最後に、新大綱の効果的な実施に向けて考慮すべきこととして、5点を提起したい。大綱は開発協力の「憲法」といってよく、今後はこれをどのように実施していくかが、きわめて重要になる。

第1に、開発協力の戦略性の強化を2つの視点で考える必要性である。視点の一つは外交・国家戦略からみた開発協力の戦略性であり、既述のとおり、近年の国際情勢の変化をうけて、新大綱で一段と強調されている点である。もう一つの重要な視点は、開発協力の効果を高めるための戦略性である。包摂性や持続性、強靱性を考慮した協力なくしては、開発課題の解決への貢献や、相手国や諸外国の関係者との信頼関係の構築は難しい。日本の協力の強みは何か、限られたリソースをどの分野に選択と集中し、国際機関や他ドナー等と連携するかを考え、注力する分野において現場から政策まで対話と協働を重ねることが重要である<sup>26</sup>。これなくして、開発協力が外交・国家戦略上で期待される目的を果たすことはできない。同様に、多様な関係者との連携方針についても、外交・国家戦略の視点から組むパートナーと、開発協力の効果的な実施のために（現地の関係者を含めて）協働するパートナーとは、異なる次元で考える必要がある。開発協力は外交の最重要ツールの一つとされるが、筆者はそれ以上の役割があり、むしろ外交の基盤と位置付けるべきと考えている。

第2に、開発協力と安全保障協力の関係を明確にし、透明性と説明責任ある形で両者の役割分担や総合的な実施調整を行うメカニズムをつくる必要性である。OSAは同志国とみなされる途上国の軍・軍関係者に対する機材供与やインフラ整備で、非ODA枠組による外務省の無償資金協力である。2015年大綱はODAで相手国の軍・軍関係者に対して災害復興支援、平和構築、人道支援など民生目的のための物品・装備の供与を限定的に認めた。今般のOSA新設により、新大綱下でODAによる協力範囲は変わるのだろうか。加えて、防衛省・自衛隊による軍・軍関係者を対象とした能力構築支援（研修や専門家派遣が中心）<sup>27</sup>とOSAの効果的な組み合わせを考えることも必要ではないか。外務省はOSA実施において国家安全保障局や防衛省等と連携し、さらに政府が有する他の国際協力の枠組とも連携を図ると述べているが<sup>28</sup>、詳細はこれからだ。一方、市民社会からは、OSA実施における透明性や説明責任、「防衛装備移転三原則」運用指針のあり方を含め、OSAが開発協力の実施環境に悪影響を与える可能性への懸念が寄せられている<sup>29</sup>。戦後、日本は非軍事原則にもとづく開発協力の実施を徹底することで、アジアをはじめ世界各国と信頼関係を築いてきた。こうした評価を損なわないよう、開発協力と安全保障協力の差別化を図りながら、両者の接点のあり方を目的別に具体的に考えていくことが必要と思われる<sup>30</sup>。

第3に、オファー型協力については、新大綱が示している「開発のプラットフォーム形成・活用」と表裏一体で考えることを提案する。日本の開発協力では、両国の関係者による協力案件にかかる様々なアイデアの相互提案や対話の積み重ねをへて、相手国政府から要請が出されるのが通常である。その意味では、提案型は必ずしも新しいものではない。したがって、今回、オファー型という名称が独り歩きして、日本からの一方的な協力の提案になることは慎むべきである。ハイテク技術の押し付けになってしまうと相手側の組織や人々に持続的に活用されず、維持管理も困難になる。相手国の実情にあった適正技術、現地発の事業アイデアを吸い上げることが肝要で、オール・ジャパンの産官学にとどまらず、相手国・現地の様々な関係者と対話・連携した取組が不可欠と思われる。また、相手側も日本以外に様々なパートナーと関係をもっているのが普通だ。オファー型協力を企画・実施していくうえで、現地の様々な関係者と協働・共創を含めた開発のプラットフォームをつくり、社会的課題の解決に協働・共創して取り組むことが重要になる。同時に、プロセスの一層の迅速化に努める必要はある。

第4に、開発協力の担い手である国内・海外人材の確保と育成について多角的に検討し、具体的な戦略をつくることを提案する。新大綱が述べるとおり、民間資金や企業と連携して途上国の社会課題解決に取り組むには、国際協力やODA事業の運営ノウハウのみならず、ESG投資を含む金融やビジネス、デジタル等の知識・経験をもつ人材が重要になる。さらに、人材の課題はこれら新分野にとどまるものではない。インフラ事業を担う工学系の若手人材の不足、開発協力事業に関心をもつ若い世代の減少も懸念事項である<sup>31</sup>。少子高齢化の日本、様々な方法で途上国と交流できる時代において、開発協力の担い手をJICAや開発コンサルタント、NGO、NPOなどで確保するためには、仕事の魅力を積極的に伝えることはもちろん、給与・待遇を含む各種インセンティブ、

異業種の人材の交流促進、人材が還流する仕組みづくりなど、労働市場の流動性を前提とした組織のあり方を考える必要がある。国際機関職員との人事交流、国際機関勤務経験者が日本で活躍する場の提供も推進すべきだ。また、新大綱は長年の開発協力や交流で培われた知日・親日人材、日系人とのパートナーシップ強化を謳っている。現地のニーズを掘り起こし、日本と相手国を橋渡しできる知日・親日人材の活用・育成・支援を通じて次世代の開発協力を展開することを真剣に考える時期がきている。

第5に、開発協力大綱の観点から実施状況をモニタリング・評価する必要性である。筆者が過去のODA評価案件のレビューを担当して気づいたのは、前大綱期における新たな取組が事後評価のテーマとして十分に取り上げられていない点である。大綱が開発協力の「憲法」であるならば、今後はODA評価の戦略性を高め、開発協力大綱の視点から成果や課題を洗い出すことをルーティン化すべきである。重点政策や新機軸（例えば、オファー型協力、開発のプラットフォームの形成・活用、知日人材との連携）について実施状況をモニタリングし、改善点があれば機動的に対応する仕組みを作ることは重要である。また、前大綱の新機軸の多くが新大綱に引き継がれているところ（例えば、質の高いインフラ、民軍連携、法制度や民主化支援など普遍的な価値の推進）、これらについても評価を行い、新大綱の効果的な実施に活かすべきだ。さらに、実施上の原則に抵触する事態、例えば民主化の状況や、人権の問題などが出てきた時に対応を議論する場、仕組みを決めておくことも重要と考える。

- 
- 1 2015年大綱の副題は「平和、繁栄、そして一人ひとりのより良き未来のために」であった。
  - 2 外務省「開発協力大綱の概要」2023年6月。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100514349.pdf>
  - 3 「国家安全保障戦略」とともに、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」（いわゆる安全保障三文書）が2022年12月16日に改定された（閣議決定）。
  - 4 湊直信「世界の経済秩序の不安定化と危機」、SRID Journal 論説（2022年1月、第24号）は、新興国・途上国が直面する複合危機について詳しく解説している。
  - 5 World Bank Group “A Changing Landscape: Trends in official financial flows and the aid architecture,” November 2021によれば、2010-2019年の期間、途上国への二国間借款の半分以上が BRICS 諸国（特に中国、ロシア）から供与された。
  - 6 筆者は2015年大綱の策定プロセスに有識者会議委員として関わったほか、今般の新大綱策定で平行して実施された、外務省ODA評価「過去のODA評価案件（2015～2021年度）のレビュー（第三者評価）」（以下、「過去のODA評価案件のレビュー」）の評価主任を務めた。本稿はこれらの経験をふまえて、あくまでも筆者の個人的見解を述べたものである。
  - 7 「過去のODA評価案件のレビュー」報告書、pp.56-62。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100427645.pdf>
  - 8 人間の安全保障は、1994年の国連開発計画（UNDP）「人間開発報告書」で初めて取り上げられた。後に JICA 理事長を務めた緒方貞子氏は、アマルティア・セン教授とともに国連の人間安全保障委員会の共同議長を務め、国際社会がとるべき行動指針を提言した報告書を2003年に国連事務総長に提出した。
  - 9 安倍首相は国際協調主義にもとづく「積極的平和主義」を唱え、2014年7月に安全保障法制の整備にかかる閣議決定、2015年9月に平和安全法制の制定がなされた。この背景には災

- 
- 害援助や平和構築・復興支援の一層の重要性に加え、北朝鮮の核開発やミサイル発射、中国の拡張主義的な動き（2010年前後から顕在化した東・南シナ海への海洋進出）などがある。
- 10 「日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの合流点を、武力や強制によらない自由と法の支配、市場経済を重んじる場所に育て、繁栄させる責任を負っている」という、ナイロビでの安倍首相演説が FOIP の端緒とされる。
  - 11 外務省 HP 「自由で開かれたインド太平洋の基本的考え方の概要資料」、「自由で開かれたインド太平洋に向けた日本の取組」を参照。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100056238.pdf>
  - 12 JICA は 2019 年に「新時代の人間の安全保障：JICA の取組」冊子を刊行し、今なぜ、改めて「人間の安全保障」なのか、その実現にむけた今日的な視点について整理した。JICA 緒方貞子平和開発研究所も 2022 年に「今日の人間の安全保障」レポートを刊行した。
  - 13 STEP (Special Terms for Economic Partnership) は円借款のスキームの一つで、日本の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて「顔が見える援助」を促進するため、2002 年に導入された。
  - 14 インフラシステム海外展開は、海外の膨大なインフラ需要を日本経済に取り込むことを意図している。「インフラシステム輸出戦略」（2013 年 5 月）はインフラシステム受注額を約 10 兆円（2010 年）から約 30 兆円（2020 年）へ拡大することを目標とした。「インフラシステム海外展開戦略 2025」（2020 年 12 月）は、2025 年に 34 兆円の受注を目指している。
  - 15 Kei Endo & Nikolay Murashikin “Japan’s infrastructure export and development cooperation: the role of ODA loan projects in the 2010s”, *Australian Journal of International Affairs* (April 27, 2022).
  - 16 JICA 民間連携事業部 「中小企業・SDGs ビジネス支援事業試行的改編概要説明会資料」  
[https://www.jica.go.jp/priv\\_partner/information/sdgs/2022/uurjcd000000fkcq-att/uurjcd000000fkggy.pdf](https://www.jica.go.jp/priv_partner/information/sdgs/2022/uurjcd000000fkcq-att/uurjcd000000fkggy.pdf)
  - 17 Hiroyuki Hoshiro “Japan’s Foreign Aid Policy: Has It Changed? Thirty Years of ODA Charters”, *Social Science Japan Journal*, (Vol. 25, Issue 2, Summer 2022) を参照（特に pp.26-29）。
  - 18 2006 年度に新設されたテロ対策等治安無償を活用した、インドネシアへの巡視船供与が最初の例である。本件は ODA で武器輸出三原則の例外化を行った初めてのケースでもある。詳細は、外務省 HP の無償資金協力実施適正会議（平成 18 年度第 3 回会合）議事録を参照。[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/sochi/3\\_komoku/3\\_27kai.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/sochi/3_komoku/3_27kai.html)
  - 19 「過去の ODA 評価案件のレビュー」報告書、p.38。
  - 20 例えば、ODA では国連機関を通じた緊急無償資金援助による地雷・不発弾の処理・対応やがれき除去、JICA による（人道的地雷・爆発物対策を担う政府機関である）内務省傘下の非常事態庁をカウンターパートとする「ウクライナ向け人道的地雷・不発弾対策能力強化プロジェクト」が始まっている。非 ODA では自衛隊の装備品輸送（防弾チョッキ、ヘルメット、防護マスク・防護衣、ドローン等）が行われている。
  - 21 中西寛京都大学教授を座長とする有識者会議は、2022 年 9 月～11 月にかけて集中討議を行い、12 月に外務大臣に報告書を提出した。報告書は、開発協力の目的として「人類課題の解決と日本の国益の双方の実現を追求すること」を示し、日本がポスト SDGs の議論をリードし、ODA の戦略的活用のために質・量の拡充とともに、パートナーとの連携を一層進めること、そのために、今後 10 年間で GNI 比 0.7% 達成等、目標年限を明示して ODA 予算の拡充を提言した。なお、委員 8 名のうち、座長を含む 2 名が国際政治学者、3 名が民間出身者（ESG 投資やスタートアップを含む）であった。詳細は外務省 HP を参照。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_kaitei.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_kaitei.html)
  - 22 内閣官房 HP、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画・フォローアップ」（2022 年）。[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/fu2022.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/fu2022.pdf)

- 
- 23 ただし、オファー型協力を展開する場合でも、二国間協力として実施するので相手国政府の合意が前提となるため、要請が不要になるわけではないようである。
- 24 2023年7月12日付、日本経済新聞によれば、林外務大臣は7月11日に外務省総合外交政策局の安全保障政策課に、防衛装備支援を担当する「安全保障協力室」の新設を発表した。
- 25 2023年4月5日付、産経新聞「同志国の軍支援へ、新制度 OSA フィリピンなど4カ国へ」。
- 26 「過去の ODA 評価案件のレビュー」報告書は、国別・課題別の開発協力政策や個々の開発協力案件を実施する際に、開発効果を高めるために強化すべき戦略性として、選択と集中、日本の強み、既存の優れた取組の継続・進化、出口戦略などを指摘している。また、日本の強みとして、人材育成の重視、債務持続性への考慮、インフラ運用面への支援、自助努力支援などを述べている。
- 27 防衛省・自衛隊の能力構築支援は、他国の軍・軍関係機関を対象として、人道支援・災害救援、地雷・不発弾処理、防衛医学、海上安全保障、国連平和維持活動等の分野で人材育成や組織能力強化を行うものである。民主党政権下の「防衛計画の大綱」(2010年12月)で初めて明文化され、2011年に事業化、2012年に開始された。詳細は防衛省 HP を参照。  
[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap\\_build/](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap_build/)
- 28 政府安全保障能力強化支援 (OSA: Official Security Assistance) の概要と実施方針については、外務省 HP を参照。[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page4\\_005828.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page4_005828.html)  
国際協力に関する省庁横断的な調整機能として、かつては関係閣僚がメンバーの海外経済協力会議があったが (2006年4月設置、議長は首相)、近年はインフラ海外展開に特化した閣僚レベルの経協インフラ戦略会議 (2013年3月設置、議長は内閣官房長官) に代わっている。
- 29 開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワーク「多主体間の連帯に基づき、複合的危機を克服する新たな国際協力の構築のために＝新「開発協力大綱」への市民社会の応答＝」(2023年6月12日)を参照。
- 30 安全保障協力と開発協力については、松本勝男「日本型開発協力：途上国支援はなぜ必要なのか」ちくま新書 (筑摩書房、2023年) の考察が一考に値する (特に pp.274-284)。
- 31 「第 211 回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」(2023年4月28日)で佐藤仁東京大学東洋文化研究所教授 (参考人) は、国際協力の担い手の育成のために、開発教育のみならず大学教育を通じて、関心をもつ若い世代を増やす必要性を述べている。