

インサイト

開発協力大綱（案）にコメントしてみた

～自助努力支援を中心に～

福田幸正

グローバル・グループ 21 ジャパン

開発協力大綱（案）¹〔以下、大綱（案）〕に関するパブリック・コメントの募集に応じた。

既に何人かの識者や NGO などから大綱（案）に関する見解が公開されているので、重複を避ける意味でも大綱（案）の詳細な分析などはそれらに譲ることとし、途上国への開発協力を携わる一実務者の視点から、以下に私見を述べさせていただきたい。なお、焦点は、ODA (Official Development Assistance) が国家安全保障戦略のツールとして位置づけられることがより鮮明になった新大綱にどう向き合っていくといいのか、ということが開発に携わる者一人一人に問われていることだと思うが、それについては文末で触れたい。したがって、まずはそれ以外の私見から始めたい。

大綱（案）は 14 ページ。前回の 2015 年の大綱は 11 ページ、その前の 2003 年では 6 ページと、毎回ボリュームを増やしている。内容はどうかというと、一言でいうと、漏れのない網羅的なものではあるが、大綱が Charter²と英訳されているのであれば、それに相応しい何かが足りない。大綱なるものには、そもそもそのようなことを期待してはいけないのかもしれないが、多くの納税者の関心でもある「なぜ途上国を援助するのか」という根本的な問いに対して明快に答えきれていないので、物足りなさを感じさせるのだろう。

結論から言うと、大綱（案）の中で、我が国の開発協力の良き伝統と位置づけられている「自助努力に対する支援」³の前提について短文を加筆すれば、よりメリハリがつくと考える。自助努力に対する支援の前提とはすなわち「開発途上国の発展のオーナーシ

¹ 開発協力大綱（案） <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100487296.pdf>

² 「大綱」とは、総合的な施策について、その目標や施策の根本となる方針を定めるものであり、guidelines や outline と英訳されることが多い(防衛大綱: national defense program guidelines、税制改正大綱: tax reform outline)。一方、「憲章」(charter) は、重要なことを多くの場合、理想的な立場から定めたもの、とされている。

³ 「自助努力の重視は、欧米でも日本でも近代中国でも見出すことができる。その意味で普遍的な性格を持つ理念といえる。ただ、主要な援助供与国の中でこれを援助アプローチの中心にしているのは日本だけであり、その点は日本の独自性といえるであろう。」(出典: 下村恭民、2020、『日本型開発協力の形成』、東京大学出版会、181 頁。)

ップ⁴（主体性）は、あくまでも開発途上国自身にある」ということである。まとめて平易に言えば、援助とは、不羈独立⁵を志すやる気のある途上国を対象とし、そのやる気を守り立てることを旨とするものである。そのような途上国が物心両面から支援を受けて一層奮励努力した結果、自立に向けた軌道に乗ることができれば援助は目的を達成し、終わる。つまり援助はいつまでも続くものではない、ということである。裏を返せば、自助努力が援助供与の条件であれば、自助努力しない、やる気のない途上国には援助しないということになる。しかし、現実には、援助する側から見て自助努力が不十分な途上国は存在するので⁶、そのような国や、援助慣れして自助努力しているふりが上手になったような国に対する注意喚起、牽制の意味も込めて「自助努力の重視」を言い続けることは重要だ。このような説明があれば、納税者に一応納得してもらえらるだろう。以上を踏まえて、以下のコメントを外務省に提出した（提出したコメントには脚注 7、8、9 は入れていない）。

「開発協力大綱案」に関する意見

本大綱案は、我が国の ODA の基本的考え方、直面する課題、方向などが漏れなくカバーされているものと看取しました。

そのうえで、以下のような追加文を提案します。

P.4 （3）ア⁷を「開発途上国の発展のオーナーシップ（主体性）は開発途上国自身にあるという基本を踏まえ、」ではじめる。

⁴ 「オーナーシップ」という用語は、2003 年の ODA 大綱でも用いられている（「開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重し、その開発戦略を重視する。」〔2.基本方針（1）開発途上国の自助努力支援〕）。

⁵ 不羈独立（ふきどくりつ）：『「羈（き）」とは馬具のたづな、おもがいのことであり、「不羈」とは「制御に従わぬこと」「束縛されないこと」である。一方、「独立」は本来、「ただひとり立っている」という意味である。明治の「不羈独立」とは「ある主体が他の主体から拘束・干渉を受けることなく自主性・主体性を保ち、自己決定権を十分に行使出来ること、またはそのような状態」のことである。単純化すれば「自分のことは自分で決められる状態」である。ちなみに「ある主体」「自分」には、国家・民族、党派・集団、個人・家など様々なレベルの政治的・社会的単位があてはまる。』（出典：佐々木隆、2010、「序章 不羈独立を求めて」『明治人の力量』、講談社学術文庫、9～10 頁。）

⁶ 自助努力が不十分な途上国に対する援助に関しては、例えば、佐藤栄作記念国連協賛財団 2014 年第 30 回「佐藤栄作賞論文」を参照いただきたい（テーマ「自助努力が十分でない国を継続的に援助することの功罪を論じ、併せて、そうした国に自助努力を促す方策についても考察を加えよ」）。<https://satoeisaku.com/ronbun/satoeisaku-ronbun-30/>

⁷ （3） 開発途上国との対話と協働を通じた社会的価値の共創

ア 開発途上国の自助努力に対する支援を通じた自立的発展を目指し、現場主義に基づいた対話と協働により相手国に合ったものを共に粘り強く作り上げていく精神、及びその中で対等に学び合う双方向の関係を築いていく姿勢は、我が国の開発協力の良き伝統である。

(理由) 開発途上国の自助努力を支援することは、我が国の開発協力が誇る良き伝統であればこそ、自助努力支援の本質について丁寧に説明することは、開発途上国に対して、また、日本国民に対しても重要と考えます。そうすることによって、開発途上国には、日本は開発途上国の経済的自立を真剣に考えているということや、援助依存体質に陥ってはならないことが再認識され、また、日本国民には、開発途上国が将来援助なしで自立できるようになるために今援助することへの理解が進むことが期待できると思えます。殊に昨今では、ODA に対する国民の目には厳しいものがあり、国民の理解と支持あつての ODA という視点がこれまで以上に求められていると考えます。

「開発協力大綱案のなかで、自助努力（自立）が呪文のように繰り返されている」⁸との批判も聞きますが、開発途上国の人々の声なき声は、これまでの日本を含めた外国からの援助には感謝しつつも、いつの日か援助に頼らず、自らの足で堂々と立てる国になりたい、という切なる願いです⁹。困難な国づくりの経験を有する日本人であればこそ、

⁸ 佐藤仁東大教授（参考人）による参議院での公聴会「我が国の開発協力をめぐる諸課題と開発協力大綱の在り方に関する件」（2023年4月28日）における同様の発言を念頭に置いたもの。なお、引き続き佐藤教授曰く「自立とは、全部自分でなんでもできるようになる、というよりは、必要な時に頼れる先がある、というのが本来の意味での自立。開発協力というのは、自分でなんでもできるように手助けをするというよりは、より良い依存関係を作っていく、必要な時にお互い助け合える世界の仲間を作っていくための触媒と考えるべきではないか。実は日本自身がこれまでの発展経験の中で、色々な国に助けをもらいながらここまで来たという国であります。・・・日本は援助をされる経験をたっぷり持っている国な訳ですから、そういったことを活かしてより良い依存関係はどうやって作っていくのか、持ちつ持たれつ関係を作るために ODA をどう活かせるのか、という観点でこれからの政策を作っていくべきではないか・・・」。
（開会日：2023年4月28日 会議名：政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会 <https://www.webtv.sangiin.go.jp/webtv/index.php> [0:25:12~0:26:51]

上記の佐藤教授の主張に関して、あくまでも途上国への開発協力を携わる一実務者の立場から以下に私見を述べさせていただきます。

自分も、諸国民の公正と信義に信頼して、持ちつ持たれつ関係が育まれて行くことに越したことはないと思うが、将来日本が弱くなった時に途上国から助けをもらうことを期待して開発協力を行っている訳ではない。また、ドナー間の「援助協調」が叫ばれて久しいが、援助の現場は最近では中国も加わったドナー同士の油断ならない「援助競争」の場でもある。ODA を「必要な時にお互い助け合える世界の仲間を作っていくための触媒と考える」こと自体は更に追究すべき課題かもしれないが、これを「援助競争」激しい現場で不用意に喧伝などすれば、「いよいよ日本も落ち目になったか」と途上国や他ドナーから足元を見透かされることになり、肝心の開発協力の妨げになりかねない。「より良い相互依存関係を作るために ODA をどう活かせるのか」という点に関しては、これまで通り日本人の誠実さをもって相手と共に具体的な個々の課題に取り組んでいく、ということに尽きる。そして、それがどう評価されるかは、相手が決めることだ。なお、これまで多くの途上国で日本に対する良好なイメージを形作ってきたのは、ODA というよりは、Made in Japan を冠した高品質の工業製品であり、また、現地で黙々と働く商社、ゼネコン、プラント・エンジニアリングといった民間の実業の人たちの姿にあった。ただここに来て、「日本人の誠実さ」自体が怪しくなってきたことが心配だ。

⁹ 著者の現場経験（1985年）より（[バングラデシュ電力庁チーフ・エンジニアが吐露するところ]「バングラデシュは貧しい国だ。・・・いつかバングラデシュが経済発展をとげて、ドナー側に対してこれまでの援助有難うございました、これからは自分の足で歩いて行くのもう援助は要りません、ときっぱり言える日が来ればいいな〜と）。（福田幸正、2023、「一開発コンサルタントのささやかな喜び」、SRID ジャーナル第 24 号。

<https://www.sridonline.org/j/doc/j202301s04a01.pdf#zoom=100>

そのような声を聴くことができる感受性がありますし、そうであればこそ開発途上国の自助努力を支援することは、我が国の開発協力が誇る良き伝統と呼ぶに相応しい理念にまで昇華されていると考えます。

(以上、提出したコメント)

自助努力支援という基本理念さえ明快であれば、その下に約 10 年ごとに大綱が改定されるその時々政府の優先課題を連ねればよい。今回の大綱(案)に対して厳しい内容の批判が散見されるが、誤解してならないのは、開発協力大綱なるものは、閣議決定に付される政府文書であるということ。政府とは大きく異なる立場をとるのであれば、「開発協力のための市民憲章」を起草するくらいの気概があってもよい。「憲章」とまではいかずとも、「原則」あるいは「指針」でもいいたらう。

それでは、開発協力に取り組む際の普遍的な原則、指針とは、どのようなものが考えられるだろうか？ そこで参考として、コフィ・アナン国連事務総長(2006年当時)の国連平和構築委員会発足に当たっての所見(2006年6月23日)を挙げたい¹⁰。21世紀に入り、冷戦の終結と同時に多くの途上国で紛争が頻発し、アナンはそのような紛争国への国連と国際社会の介入を主導した¹¹。アナンの言葉は大変短いものだが、国連事務総長としての自らの苦渋に満ちた紛争国への介入経験から滲み出た金言¹²といえる。なお、アナンの言葉の中の「平和構築」は「国づくり」と、また「紛争経験国」は「途上国」と読み替えることができよう。

— . — . — . — . — . —

コフィ・アナン国連事務総長の国連平和構築委員会発足に当たっての所見
(2006年6月23日)(抄訳の抜粋)

・ オーナーシップ

援助量の増加、援助調整の改善だけでは、平和は長続きしない。平和構築には国の主体性(オーナーシップ)が必須であり、内発的なものであるべきである。外部者は、いかに良心的であろうとも、紛争経験国の人々の知見と意志にとって代わることはできない。紛争経験国の人々こそ、彼らの歴史、文化、政治的背景を熟知している。したがって、

¹⁰ コフィ・アナン国連事務総長の国連平和構築委員会発足に当たっての所見(2006年6月23日) <https://press.un.org/en/2006/sgsm10533.doc.htm>

¹¹ ソマリア、ルワンダ、ボスニア、コソボ、スーダン(ダルフル)、東チモール、ケニア、アフガニスタン、イラク(参考文献:コフィ・アナン、ネイダー・ムザヴィザドゥ〔白戸純・訳〕、2016、『介入のとき コフィ・アナン回顧録 上、下』、岩波書店。)

¹² コフィ・アナンの所見は、SRID ジャーナル第 22 号でも紹介した。
<https://www.sridonline.org/j/doc/j202201s03a03.pdf#zoom=100>

彼らの判断の結果責任は、彼ら自身が負うべきものである。そして、彼ら自身が平和構築の成果を実感できてはじめて、なんとか平和が続くという希望がもてるのである。

・制度づくり

平和構築とは、戦闘の再発を防ぎ、物理的な復旧を確保すること以上のことが求められる。それは、憲法の枠組みと法の支配の下での効果的な公的制度を構築することが核心的な任務である。紛争で被害を被った人々は、紛争が終われば、新しくそしてより公正なガバナンスの仕組みが現れることに期待を膨らませる。しかし大抵は、これまでの排他的な社会、経済、政治制度は手付かずのままにされ、あるいは固定化され、あるいはいつのまにか強固なものになっていることに気づかされるのである。国家制度に対する市民の信頼を回復させることが必須である。平和構築は、国家が市民に対する義務を果たし、同時に市民は自らの運命の主人公として政治に参加する権利を行使するという、国家と市民の社会契約の強化を促すことができる。

・介入の政治性

平和構築は本質的に政治的な営みであることも忘れてはならない。国際社会は時として、平和構築を知識や資源を伴う技術的な作業として捉えてきた。国際社会は、現地のパワー・ダイナミクスを理解するだけでなく、自らが政治的環境に分け入る政治的アクターとなることを認識しなければならない。

— —

アナンの言葉には、前述の自助努力の趣旨も「オーナーシップ」の中に含まれており、このままでも「国際社会による開発協力のための取り組み原則」として通用する。そして、開発協力を携わる者、殊に紛争経験国のような困難な状況にある途上国の開発に携わる者は、随時このアナンの言葉に立ち返り、その都度 心機一転すればよい。なお、「原則」がこのように座右の銘のようなものであれば、大綱（案）の様に 14 ページも要らない。開発協力は、実施されてこそ意味がある。

1992 年に最初の ODA 大綱が出たとき、それまで日本の援助関係者の中で広く共有されてきた理念¹³が、初めてまとまった形で明文化されたことに誇らしく思ったことを憶えている。その後の ODA 大綱も、まがりなりにも途上国の発展を第一とする開発援助の精神が引き継がれ、また、ある種の独立性が保たれてきた。ところが今回の大綱では、ODA は国家安全保障戦略のツールとしての位置づけがより鮮明になった。すなわち、「FOIP (Free and Open Indo-Pacific) 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。具体的には、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のための支援を行う。そのことにより、開発途上国等との信頼・

¹³ 人道的配慮、相互依存関係、環境保全、自助努力への支援

協力関係を強化する。また、FOIP というビジョンに賛同する幅広い国際社会のパートナーとの協力を進める」¹⁴。そしてそれも踏まえ「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効果的・戦略的に活用する」¹⁵というのだ。これは多分に中国を意識したものであり、かつての東西冷戦下の援助競争を彷彿とさせる。このような新大綱にどう向き合ったらよいのか、率直なところ困惑している。したがって、この点に関しては、パブリック・コメントとして提出するに足る明快な言葉が見当たらなかった。新大綱は出たばかりであり、実務レベルでは直接的な影響はまだ感じられないが、ODA がどのように戦略的に活用されていくのか、当面は成り行きを注視したい。

このような時は、初心にかえてみるのがよいだろう。

最初の ODA 大綱ができたのは 1992 年だが、その 47 年前の終戦以来、平和国家として再出発した日本は国際社会において名誉ある地位を占めたい、と強く願っていたはずだ。同時に、先の大戦で戦場となったアジア諸国に、そして全ての途上国に、開発協力を通して平和と繁栄をもたらす手助けをすることを使命として自覚していたはずだ。またそれがプライドでもあったはずだ。その初心を忘れていたことを、意外にもこの新大綱は思い出させてくれた。

最初の ODA 大綱が閣議決定されたのは 1992 年。当時を振り返るとバブル崩壊直後とはいえ、右肩上がりの慣性はまだ効いていた。それから比べると、30 年を経た今の日本は、もはやかつて途上国が仰ぎ見た国ではなくなってしまった¹⁶。ところが、そのような危機感は大綱（案）からは感じられない。しかし、そんな状況にあっても、今の日本にはまだまだ援助を行う資力も能力もやる気も残っている。ただ、10 年後はわからない。これが最後の大綱になるかもしれない、との一抹の不安を払いつつ、また、とりとめなく思いが広がったが、とりあえず焦点を自助努力支援の一点に絞って、コメントしてみた¹⁷。

¹⁴ 国家安全保障戦略（2022 年 12 月 16 日 閣議決定）より抜粋

¹⁵ 開発協力大綱（2023 年 6 月 9 日 閣議決定）より抜粋

¹⁶ 日本の衰退に関して、日本自身の開発の歴史との視点から論じた一例として、北野収教授（獨協大学）の論考からの抜粋を以下に紹介させていただきたい（2022、「訳者解題 ポスト開発の先にある多元世界の展望」、アルトゥーロ・エスコバル〔北野収 訳・解題〕、『開発との遭遇 第三世界の発見と解体』、新評論。）。

「・・・将来世代の目からすれば、日本近代の開発は、「短期的（十九～二〇世紀）」には括弧つきの成功、中長期的に（二一世紀～）には明らかな失敗」という歴史判定となるかもしれない。実際、開発＝経済成長、開発＝貧困減少という最狭義の意味においてすら、「失敗だった」という現実がすでに眼前に迫っている。もちろん私自身、先の仮説的結論（日本社会の内発性・相対的自律性の喪失）が将来的には過去のものとなることを願ってはいる。」（482 頁）

「日本は一九九七年以降、一人当たり実質所得が一貫して減少し続けている。二〇一八年の経済協力開発機構（OECD）統計では、一人当たり GDP で日本は韓国に抜かれた。旧植民地が旧宗主国を経済指標で追い抜いた例として、約一七〇年かけて（第二次大戦後になって）イギリスを抜いたアメリカを挙げることができるが、韓国の場合は七〇年で日本を追い抜いた。」（脚注 100 483 頁）

¹⁷ 山形辰史教授（立命館アジア太平洋大学）は、近著『入門 開発経済学』（2023 年 3 月 25 日

くしくもこの短文の第一稿を書き終えた 2023 年 6 月 9 日、開発協力大綱の改定は閣議決定された¹⁸。自分のコメントは採用されていなかったが、SRID の仲間たちが提出したコメントの幾つかは反映されていた。この点、外務省の対応を多としたい。

発行、中公新書)の中で、大綱(案)の内容(「日本経済の安全保障」や『外交の視点という語にこめられた国益』への方向転換)や改定の仕方に対する危惧を示しつつ(234~235頁)、次の文で締めくくっている。

「最後に、現在国際協力に携わっている方々、そして過去に携わっていた方々には、これから国際協力に携わることを目指す人たちに対して、異国や多文化環境で物事を進める困難さだけでなく、心の底にある理想や志についても語ってほしい。それは照れるべきことではなく、また『話さなくても分かる』自明のことでもない。本書もその取り組みの一つとして執筆している。」(240頁)

自分はこのメッセージに突き動かされてパブリック・コメントの募集に応じた。そして SRID の仲間やむかしの同僚にも募集に応じるよう呼びかけた。

¹⁸ 外務省報道発表開発協力大綱の改定に関する閣議決定 令和 5 年 6 月 9 日

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press7_000038.html