

第 25 号(発行: 2023 年 7 月)  
巻頭エッセイ Opening Essay

「イヤな時代」の到来と新 ODA 大綱  
Arrival of “Unpleasant Era” and New ODA Charter

浅沼 信爾  
元一橋大学国際・公共政策大学院教授  
ASANUMA, Shinji  
Former Professor, School of International and Public Policy  
Hitotsubashi University

Abstract

This essay examines Japan's revised Official Development Assistance (ODA) Charter against the backdrop of a deteriorating global environment marked by pandemics, geopolitical rivalry, climate change, and economic instability. The author argues that development cooperation is increasingly shaped by security considerations, as reflected in the stronger alignment of ODA with national security strategies. While acknowledging the necessity of adapting aid policies to a complex and polarized world, the essay warns that subordinating development cooperation to geopolitical objectives risks undermining its core mission as a global public good. Particular attention is paid to how countries in the Global South seek strategic autonomy amid great-power competition and resist economic fragmentation. The essay concludes that Japan's ODA should preserve its independent development mission while engaging pragmatically with strategic realities, ensuring that aid contributes to stability and prosperity without becoming an instrument of geopolitical rivalry.

要約

本稿は、パンデミック、ウクライナ戦争、米中対立、気候変動といった複合危機の下で改定された新 Official Development Assistance (ODA)大綱を、国際政治経済の構造変化と結び付けて検討する。筆者は、新大綱が国家安全保障戦略との連動を強め、開発協力を地政学的文脈の中で位置づけ直している点を指摘する。一方で、グローバル・サウス諸国は大国間競争の中でも戦略的自主性を維持し、多角的で開放的な国際経済秩序を志向している。こうした現実を踏まえ、筆者は、ODA を国家戦略に従属させるのではなく、国際公共財としての独立した開発ミッションを基軸に据えつつ、現実的な政策調整を行うことが、日本の開発協力の信頼性と持続性を確保する鍵であると示唆している。

【多重連鎖危機○、多元協働型地政学◎、多形態的共同体○】

## 「イヤな時代」が到来した

2020年代に入って「イヤな時代」が到来したという印象が強くなっている。

第一は、コロナ・ウイルスが世界中を襲ったパンデミックだ。世界中で 6 億人以上という人が罹り、6 百万人以上の人人が死んだ。パンデミックが厄介だったのは、その伝染を抑えるために国境閉鎖や都市封鎖をしなくてはならず、経済活動が滞り、多くの企業が破産に追い込まれ、失業者が増えたことだ。もちろん、政府はパンデミック対策だけでなく、不況対策として拡張的な財政政策をとったから、負の遺産の一つとして累積債務を増やすこととなった。債務の持続可能性維持に苦しむ途上国は数多い。

第二は、ウクライナ戦争だ。ロシアの数年前のクリミア侵略と併合に続く 2022 年から始まったウクライナ侵攻は、戦場がウクライナに限られる局地戦だが、その影響はウクライナからの難民やウクライナからの食糧輸出の激減、対ロシア牽制のために採られたロシア原産の石油・天然ガスの禁輸を通じて、アフリカの食糧事情や世界の石油・天然ガス市場の逼迫を招いている。戦場はウクライナだが、今やアメリカをはじめとする NATO 加盟国グループとロシアの代理戦争の様相を呈している。ウクライナ戦争は地域的な広がりだけでなく、冷戦の敗者であるロシアを戦後体制にどう組み入れるかという歴史的な冷戦の戦後処理が果たしてヨーロッパの恒久平和のために正しかったかどうかという疑問さえ今や提起している。

第三は、ますます激化するアメリカと中国のヘゲモニー闘争だ。21 世紀になって中国はまず世界の経済大国となり、その勢いをかりて軍事大国になり、冷戦終結後世界にヘゲモンとして君臨していたアメリカに対峙するようになった。中国は「一带一路」構想や中国発案のアジアインフラ投資銀行等の設立や経済関係を梃にした「威圧政策」を通してその勢力圏を拡大しようとしているのに対して、アメリカは個人に対する制裁や貿易・投資規制など「経済政策の武器化(Weaponization of economic policies)」によって中国の（軍事的に使用される可能性のある）技術進歩や「威圧政策」に対抗して中国の勢力拡大を抑えようとしている。その地政学的競争があちこちで紛争を引き起こしたり、あるいは国際政治的緊張を高めることになり、世界の平和を脅かし、世界の分断を招いている。

第四は、産業革命以来の経済発展が引き起こしている地球の気候変動は 21 世紀半ばにはポイント・オブ・ノーリターン（回復不能点）に達する蓋然性が高く、即急な政策対応が求められる。しかし、それはこれから工業化を進め、産業構造を高度化し、経済発展を実現しようとしている途上国、あるいは資源開発を梃に経済成長を追求している途上国にとって、並大抵のことではない。地球温暖化ガスの排出を削減することは、例えば石炭や石油資源が無価値になり、ニッケルやレア・アースに数倍の価値が生じるような従来の経済的価値体系を根本からひっくり返す変化を意味する。長期的なエネルギー供給計画を急旋回させる必要があるし、資源開発計画も転換しなければならない。グリーン・トランسفォーメーションが経済成長に抑制的に働くことは十分予測されるし、さらにまた気候変動によって引き起こされる環境変化に適応するための防潮堤の建設や住民移住等のインフラ投資も同時並行的に進められなければならない。

ない。いずれにしても、途上国経済に大きな負荷をかける。

上記の四点の今ここにある危機のほかにも、長期的にじわじわと押し寄せており危機（の可能性を秘めたもの）として、世界の人口趨勢があげられる。19世紀の産業革命の世界的な広がりを契機に、世界の人口は飛躍的に伸びた。しかし、人口増加のカーブはピークに達し、これからは人口減少の時代がやってくると予想される。人口減少に伴い、経済成長が減速するだろうというのが、大方の予測だ。

### 新しいODA大綱の本質

このように、世界の政治経済は、第二次世界大戦後の最大のポリクライシス（複合危機）に直面しているのかも知れない。そのようなときに、日本のODA大綱を見直すのは大いに意義あることだと思う。いや、それ以上に必須と言っても良いかも知れない。

2022年6月に閣議決定された「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」と題された新しい「開発協力大綱」は、改訂前の2015年版「国際協力大綱」と比較すると、いくつかの点が目に付く<sup>1</sup>。最初に目に付くのは、国益のためのODA、日本の戦略的目的に資するODAが強調されていることだ。もちろんODA大綱で国益という言葉が出てくるのは新ODA大綱が最初ではない。すでに2003年に改訂されたODA大綱には、「日本のODAは日本の国益のため」という言葉が出てくるが、途上国の平和と繁栄が日本の安定と繁栄の礎（の一つ）であるという文脈で使われている。すなわち、途上国の安定と繁栄は国際公共財と解釈できるし、日本は国際社会の一員として国際公共財の提供に貢献すべきという考え方だった。

新ODA大綱に盛られている国益は、同じ国益でもニュアンスが違うようだ。まずODAに関わる国益といった場合に意識されるのは、経済的な国益だ。狭い意味では、その副次的な利益として、ODAが日本の途上国における企業活動の支援になるかどうかだ。より広くは、ODAにより途上国の経済が発展し、投資環境が良好化することによって、日本の貿易、投資、金融活動を間接的に活性化することだ。もちろん日本のODAは常に「日本外交の強力なツール」と称されてきたから、国際政治的な意味合いも含まれるが経済的な意味合いが強かったことは明らかだ。

今回のODA大綱の改定では、国益の意味内容に大きな変化があるようと思われる。地政学的な考慮が表面に現れてきたのがその変化だ。国益重視と同時に、「ODAの戦略的活用」が言及されている。では、新ODA大綱の中の「国益」と「戦略」の中身は

---

<sup>1</sup> 1992年に初めて発せられた「政府開発援助大綱（ODA大綱）」は、その後2003年と2015年に改定されている。国際政治経済とODA政策のアジェンダの変化に従つて政府のODA政策を新たにするための改定だった。2015年の第3次改定にあたっては、名称を「国際協力大綱」と改めて、ODAの役割をOOF(Other Official Flows、ODA以外の公的資金)をはじめ民間海外投資や国際金融市场と連携させて考えている。ここでは、ODA大綱の歴史的な流れを強調する意味で、国際協力大綱もODA大綱と呼称することにする。

何だろう。ODA 大綱の改定事由に「2022 年 12 月に策定された国家安全保障戦略（令和 4 年 12 月 16 日閣議決定）も踏まえ、2015 年の開発協力大綱を改定し、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」と書き込まれているのを見ても、この新 ODA 大綱が国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画（すべて 2022 年 12 月に閣議決定）といった国家安全保障戦略・政策策定の一環として発出されたことが解る<sup>2</sup>。

すなわちここで言う国益と戦略は、国際経済的というよりは地政学的な意味合いが強い。さらにまた、新 ODA 大綱の中で、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）のビジョン」、「債務の罠や経済的威圧」、「質の高いインフラ」などの言葉で、明確に国名を挙げることはせずに中国の「一带一路」イニシアティブや中国が経済的な関係の密な国々に対してとってきた貿易・投資を通じた経済的威圧政策を批判している。冒頭にあげた今日の危機の一つへの対抗的な戦略・政策だ。

新 ODA 大綱の新しい点として、このほかに「オファー型支援」の構想がある。ここに提案されている ODA 実施方法は、額面通りに採ると従来の途上国政府自体による「要請に基づく支援」とは別種の支援方法と思われるが、何を目的に考えられたのかについての具体的な説明や背景はない。多分この提案は、ドナーが提示する支援のメニューから受け入れ国が他のドナーの支援メニューと見比べて「つまみ喰い」をするのを防ぎ、ODA とその他の国際開発のアクター（例えば民間海外投資、NGO、OOF 等）の支援をセットにして、オール・ジャパンの開発プログラムやプランを推進しようとする、いわば「ミックスト・クレジット（ODA と OOF を組み合わせたプロジェクト支援）」の拡大版だと思われる。グリーン・トランസフｫーメーションや気候変動に対する適応プロジェクト（例えば、大規模防潮堤の建設）のような大型プロジェクトを事前調査から建設、あるいは運営に至るまで一貫して実施するタイプのプロジェクトを考えられる。しかし、新 ODA 大綱においてはいかにも突飛に提案された「ブラック・ボックス」で、どう評価すればよいのかわからない。

### なぜ違和感を持つか

たしかに新大綱に書かれた通り、「国際社会は歴史的な転換期にあり、複合的危機に直面している」から、従来の ODA 大綱を改定すべき時期であることは間違いない。しかし、こうして改定された新 ODA 大綱を、われわれ国際開発コミュニティのメンバーは、賛同し今後の国際開発活動のガイドラインとして受け入れるべきなのだろうか。

もちろん、ODA の望ましい理念や政策志向が数多く書きこまれているから、全面的な反対はありえない。しかし同時に全面的に賛成かと問われると、新大綱に対するある種の違和感を表明せざるを得ない。その違和感の源は、ODA に対する根本的な考え方にあるように思われる。今回の ODA 大綱の改定のイニシアティブや有識者懇談会の議論や改定のプロセスを見ると、「日本の ODA は国家安全保障戦略・政策の一環」

<sup>2</sup> 政府は ODA とは別個に OSA（政府安全保障能力強化支援）と称する特定国に対する軍事支援も企画している。

という考え方が日本の ODA を考える出発点になっているようだ<sup>3</sup>。わたくしは、そうではなくて、日本の ODA は独立したミッションをもっており、出発点は途上国世界の安定と繁栄に貢献するのがそれであると考えている。もちろん、日本の ODA であるからには、すべての国のバイラテラルの開発援助・支援・協力と同じく、国益や地政学的配慮が入ってくることは至極当然だ。しかし、望ましいのは、日本の ODA 方針を決めるときに「国益を損なわない方法で」とか「国益と共に立てるよう」とかあるいはまた「国益も同時に増進できる戦略で」とか、国際公共財としての ODA ミッションの独立性を認めたうえで、それに国益に関する条件付けをすることだ。ODA 政策を国家安全保障政策に従属させないことだ。

出発点を ODA 独自のミッションに置くと、まず検討されなければならないのは、グローバル・サウスは現在進行中のポリクライシス（複合的危機）の中で、どのようにして自らの政治経済社会の安定と繁栄を推進しようとしているかだ<sup>4</sup>。これは難しい問題だ。なぜなら、グローバル・サウスと一口に言うが、一体的なグループがあるわけではなく、それぞれが独自の「地理と歴史」を背負って開発の道をたどっている集合名詞だ。しかし、多様な国別の答えの中に共通項を探して言えることは、上に挙げた現在の危機の内で、ウクライナ戦争の危機とアメリカ与中国のヘゲモニー闘争に対して、できるだけ戦略的な自主性（strategic autonomy）を保ちたい、完全な自主性は望むべくもなくとも、自主的な戦略と政策のスペースを最大限に保っておきたいという考え方ではないかと思う。これは、ウクライナ戦争、あるいは米中間関係の問題に関しての国連での議論や投票行動によく現れている。

ただそれは、グローバル・サウスが国際政治経済から離れたい、孤立したい、アウタルキーを追求したいと考えていることを意味しない。むしろその逆だ。わたくしは、1990 年代の初頭からリーマン危機を通り越して 2010 年代半ばまでの四半世紀は、グローバル・サウス全般にとって「ゴールデン・イヤーズ（黄金の歳月）」だったと思う。冷戦が終結して世界的な平和が訪れ、人・モノ・カネ・技術が国境を越えて動くグローバリゼーションが進行し、先進国の一特にアメリカの一拡大し続ける大衆消費市場を中心に、途上国にそのための生産・輸出のためのサプライ・チェインが張り巡らされ、グローバル・マーケットが世界の多数国を覆う世界が出現した。グローバル・サウスにとって意義深かったのは、そのような国際環境のもとで経済成長が進み、1990 年代当初 40%にも達していた貧困率（総人口に占める貧困層人口の割合）は、2010 年代には 10%程度にまで急激に減少していることだ。いろいろな条件付きながら、グローバル・サウスの経済発展と貧困削減が大きな成果を上げたのがこの時代だ。そしてそれを支えたのは、WTO、IMF、世銀グループ等々の国際経済体制で、制度の運営は（もちろん多くの条件付きの）多角的かつ無差別な開放体系としての国際市場の精神と原則に支えられてきた。

グローバル・サウスが現在のポリクライシスの時代に強く求めるものは、まさにその

---

<sup>3</sup> 外務省『開発協力大綱の改正に関する有識者懇談会報告書』（令和 4 年 12 月）

<sup>4</sup> 本稿では「グローバル・サウス」を定義せず、途上国世界とほぼ同義に使っている。

ような多角的・無差別・開放的な国際経済体制の存続で、自分たちの自主性を制約するような世界経済の分断や囲い込みを意味するデ・グローバリゼーションやフラグメントーションではない。アメリカと中国の間の覇権争いの中で、グローバル・サウスにとってのゴールデン・イヤーズを支えてきた国際経済体制に勝る国際秩序の新しい提案が現れていない。中東からシナ海に至るシーレーンに面する南アジア・東南アジア諸国にとって「われらの海（マーレ・ノストラム）」をめぐって勢力争いを繰り広げるアメリカと中国の囲い込みは何とかして回避し、地政学的、経済的な自主性を保持したい。したがって、「一带一路」にしても「開かれたインド太平洋」イニシアティブにしても、それが自由で開かれたアイデアである間は自国の利益になる限りにおいて賛成するだろうが、それがどちらかの陣営への囲い込みの意味合いを持ち始めると、反対に回らざるを得ない。また、中国やロシアに対する経済制裁等の国際経済活動の「武器化」に対しては、それが国際市場を棄損する可能性がある限り、賛成に回りにくい。国際的ヘゲモンの勢力争いでは、グローバル・サウスはどちらかの陣営に就くように外交圧力をかけられることが多い。そのような圧力はグローバル・サウスの個々の国の自主性を制約するだけでなく、ともすれば自らの国内にも二つの陣営を作り出し、国の分裂さえ起こす危険がある。

国家安全保障戦略の一環としての新ODA大綱で気がかりなのは、国家安全保障戦略と国際開発ミッションという「二人のボス」の間の政治的ダイナミックスの結果、日本のODA予算の地域別・国別・あるいはセクター別配分が国際開発を第一義的に考えた際の理想的な配分から大きく乖離するおそれがあることである。過去にも、アフガニスタンやイラクが日本のODA支援の上位受け入れ国に浮上して全体の予算配分バランスを崩したことがあった。将来的には、「一带一路」の対抗策としての交通インフラや（工業団地のような）産業インフラの比重が増えて、例えば他のグリーン・トランスポーメーションや気候変動適応のためのインフラ投資に対する支援配分が低くなる可能性は否定できない。このようなセクター別の予算配分は、当然に地域別・国別配分に影響てくる。南アジア・東南アジアが重点地域になるのか、あるいは人間の安全保障を中心に考えた場合のサブサハラ・アフリカが重点地域になるかのバランスの問題だ。もちろん、ODA大綱は援助配分まで踏み込んだ政策計画の文書ではないから、この大綱のもとで日本のODAがどのように展開・変貌・発展してゆくかは、結果を見てみなければわからない。

### ODAの王道から外れないように

新ODA大綱ではグローバル・サウスの平和と繁栄への貢献も語られている。言ってみれば、新ODA大綱は、旧来のグローバル・サウスの平和と繁栄を第一義的ミッションとする「ODA大綱」という木に、新しい「安全保障戦略：ODAチャプター」を接ぎ木したものだ。最終的に日本のODAがどのように展開されるか—接ぎ木の比喩を使えば、どんな枝ぶりになるか、どんな葉っぱが現れるか—は、現実舞台における運用に関わっている。新ODA大綱が実施に入った段階で、「安全保障戦略の顔」が実質的に日本の国際開発コミュニティの対グローバル・サウス活動に影響を与える、むしろ日本のODA予算を増やすような効果があったとすれば、問題はない。

要するに実施上の運用の問題ということになる。新 ODA 大綱に、実施体制について「外務省をはじめとする政府が政策を示し、JICA 等実施機関はその政策に沿った案件を実施することで、政策と実施の一貫性を一層強化する」という文言が現れる。わたくしには、この文言の真意がどこにあるのかはわからない。政策と実施の間にどう線引きをするかは難しい問題だが、ODA 政策の作成と実施の間には、たえざる対話 — それも政策担当者と実施者との間だけでなく、ODA の場合には途上国政府や国際開発コミュニティの間の一がなければならない。こうした政策と実施の双方向の対話を通じて、政策形成がなされ実施され、その結果は再び政策に反映されるべきだ。新 ODA 大綱の政府の政策から実施機関の実施という一方通行の政策展開が、ODA 政策の作成と実施における柔軟性を奪うようなことがあってはならない。何しろ ODA 活動のアクターの中で最も重要なのはグローバル・サウスの政府であり国民だからだ。

結論として言えることは、この度閣議決定された新 ODA 大綱は、それが日本の安全保障戦略にほとんど直接的に結びついているがために、気懸りな点がある。しかし、それが現実の日本の ODA 活動にどのような影響を与えるかについては、今後のより詳しい政策策定と展開、そしてその実施段階にならないとはつきりしない。したがって、今われわれが国際開発コミュニティの一員としてできることは、今後の日本の ODA 政策の展開を注意深く監視することではなかろうか。そして、テクノクラートは歴史的な、あるいは政治的な真空地帯で仕事をしているのではないことは十分自覚したうえで、日本の ODA が国際開発ミッションの王道から外れるようなことがあれば、躊躇せずに声を上げることでなかろうか<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 本稿は、山形辰史氏の「国際開発コミュニティに属する者は、もっと国際協力の理想や志について語るべきだ」という発言に啓発されたことを付記しておきたい。山形辰史『入門 開発経済学：グローバルな貧困削減と途上国が起こすイノベーション』（2023 年、中公新書）、「終わりに」。