

2024年11月23日

ODA（政府開発援助）とはなにか
～ODAに代わる途上国への連帯システムを

コアネット：石橋 和彦

はじめに

- 1 「国際協力」とODA
- 2 ODAの役割
- 3 OSAの新設
- 4 新たな連帯システムの検討

はじめに

- ・「援助」に関連する用語は、ODAをはじめ「国際協力」、「開発援助」、「開発協力」、「経済協力」、「外国援助」、「国際協調」、「国際貢献」、「国際交流」など多くある。
- ・「援助」や「協力」という言葉は善い行いの意味を強く含むだけに、その実態を見えなくすることも出てくる。また、上に挙げた用語は内容と範囲において違いがあり、それらを見れば無視すると同床異夢の状態を生じかねない。
- ・たとえば、先進国も対象に入る「外国援助」には軍事目的が含まれるが、途上国を対象にする「開発援助」では軍事目的が除外される（『国際協力用語集 第3版』国際開発ジャーナル社、2004年）。
- ・ODAと「国際協力」あるいは「経済協力」を同一視する議論があるので、これらの意味合いを整理しながらODAの問題点と代替システムに言及する。

1 「国際協力」とODA

1-1 「国際協力」

- ・「国際協力」は、大学の学部・学科や政府関連組織（国際協力銀行、国際協力機構）でも使われているように、良いイメージを持つ用語である。協力の内容に対等性や善い行いが含まれているからだろう。
- ・「国際協力」が国境を越えて行われる協力活動とする今日的な意味で使われるようになったのは、1970年代なかごろである。JICA（国際協力事業団、現在は国際協力機構）の設立に当たって自民党幹部が作った用語との指摘もされている。
注：JICA設立（1974年）以前の刊行物でタイトルに国際協力を含んだものはない。
- ・「国際協力」が持つ意味を考えよう。定義は確定していないが、国家を主たる単位としてさまざまな分野での合意形成と合意実現を協力し合う政治プロセスである。一義的には国家事業であり、NGOなど市民団体の自発的な活動は二次的なものとされる。

- ・1970年代なかごろに日本は先進国入りを目指しており、これを背景に「国際協力」が浮上していく。「経済協力」とODAがそのための手段とされたため、「日本にとり、国際協力は国益そのもの」（加藤浩三『通商国家の開発協力政策』木鐸社、1998年）でもあったといえよう。
- ・問題はさらに深まる。自衛隊法改正時（2006年）に自衛隊の任務を定めた第3条に2項2号が加えられ、「国際協力」が自衛隊の任務となったからだ。

注：第3条2項2号＝国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動
- ・「国際協力」が政治そのものになっていることに留意をすべきであり、定義がいまいなので文脈から使用されている意味を読み取らなければならない。
- ・「国際協力」とODAの関係は以下の通り。なお、国際協力が非軍事的貢献とされているが、自衛隊法改正のように現実には軍事と密接になっている。



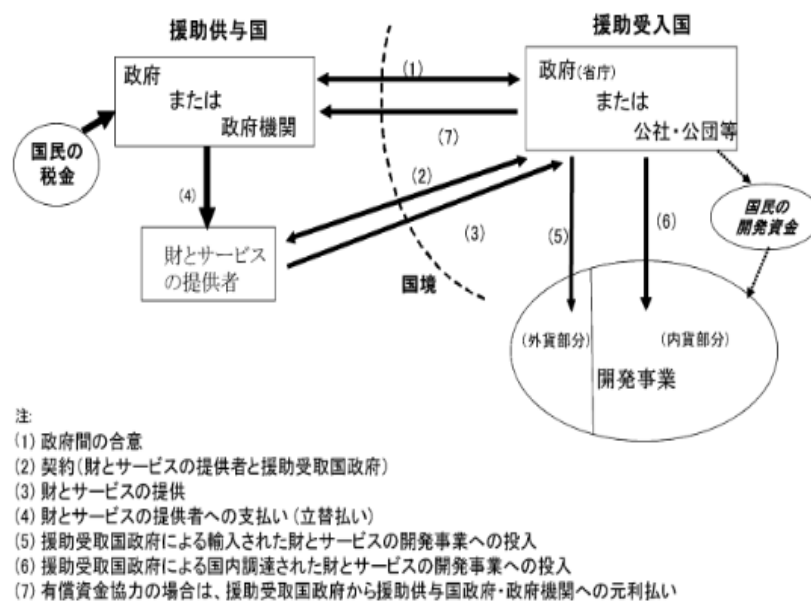
1-2 ODAとはなにか

- ODAは、Official Development Assistance の頭文字をとったものであり、政府開発援助と訳される。
- ODAの国際的な定義は、OECD/DAC（経済協力開発機構／開発援助委員会）で定められている。なお、軍事目的の援助は除外となっている。
 - 〈1〉公的機関によって供与されるもの。
 - 〈2〉途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的とする。
 - 〈3〉有償資金協力は、その供与条件が緩和された条件のもの。
- 外務省は、「開発協力」のための公的資金をODAという。「開発協力」について、「『開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動』を指すものとし、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含む広い概念として扱う」（2023年『開発協力大綱』）と解説している。
- 外務省は、「開発協力」と「国際協力」をほぼ同じものとして扱っている。自衛隊が「国際協力」を任務に含むようになり、「開発協力」が平和構築やガバナンスなど安全保障分野も含んでおり、ともに軍事と安全保障への傾斜を強めている。

1-3 ODAの問題点

- ODA資金そのものは途上国に行かない（災害時の緊急支援、外貨不足を補填する国際収支支援の場合は除外）。途上国に届けられるのは、有償資金協力や無償資金協力による建物の材料と機材、それに付随する技術、そして技術協力における調査団や専門家・海外青年協力隊員の人材とサービスである。

ODAの流れ（模式図）



出所) 谷本寿男「ODA再論 幾つかの錯誤 その一」『恵泉女学園大学紀要 第23号』
(2011年)

- ・DACの定義には途上国政府の役割について記述がない。現実には、ODAの受け手や使用者が途上国政府と途上国政府機関になっている。これは、ODAが途上国の不足する開発予算を補填することにもなる。
- ・インフラ整備などにその資金を使って経済成長すれば恩恵が広がっていくとするトリクルダウン仮説が採用されている。この仮説は現実には成立せず、否定されている。
- ・ODAには不正汚職がつきものとなっている。過去には独裁者（フィリピンのマルコスやインドネシアのスハルトなど）の蓄財手段となっていた。最近でも日本企業の不正請求や途上国政府高官への贈賄事件が起こっており、外務省が不正腐敗の防止窓口を設置しているほどだ。したがって、途上国の国民、特に弱者に裨益しているとはいいがたい。

注：「途上国で仕事をした日本人の多くはこう思うはずである。なぜ地方自治体ではコネ人事ばかりなのか。教育や保健医療、福祉へのさらなる投資が明らかに必要な国で、なぜ政府はインフラ事業ばかり進めるのか。なぜ舗装されている道路はすぐ穴ぼこだらけになるのか。途上国では税率が低い理由はなぜか。不正で処罰された公務員がなぜ役所で平然と働いているのか。上級公務員の多くはなぜ豪邸に住めるのか。これら『なぜ』の背景には汚職・腐敗が深く関係している」

（小山田英治『開発と汚職 開発途上国の汚職・腐敗との闘いにおける新たな挑戦』明石書店、2019年）。

- ・以上の問題点から“ODAが必要とされるのはなぜか”との疑問が生じる。

2 ODAの役割

2-1 戦略性

- ・「国家安全保障戦略」（2022年）は外交および防衛政策の最上位の戦略文書に当たり、ODA政策にも戦略的な指針を与えている。そして、「ODAを始めとする国際協力の戦略的な活用」と題した項で以下のように展開する。

「（インド太平洋地域で）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」

「我が国企業の海外展開の支援や、ODAとODA以外の公的資金との連携等を強化する。さらに、国際機関・NGOを始めとする多様なステークホルダーとの連携を引き続き強化する」

- ・外交および軍事のためにODAが組み込まれてしまい、ODAの目的である「途上国の経済開発や福祉の向上に寄与」は背景に置かれている。
- ・アベノミクスの成長戦略として2013年6月、「日本再興戦略」が閣議決定された。その中で「経済分野での国際展開の支援、好ましい国際環境の構築及び人間の安全保障の推進の3本柱を踏まえた戦略的ODAを展開する」と明記された。経済

分野でも戦略性が強調されている。

2-2 「国益」重視

- ODAは、開始当初から「国益」を求めている。ODA前史にあたる戦後賠償について吉田茂元首相が「賠償は投資」と語ったように、「経済協力」と抱き合わせで賠償協定が決められた。

注：「経済協力」は「開発協力」とほぼ同じ捉え方と内容を持つものでありつつ、日本独特の意味合いを含んでいる。「経済協力は原則として民間の創意で行い、政府は必要な補助を与える」とする民間主導型の経済協力の伝統をそのなかに色濃く反映させているからだ（『国際協力用語集 第3版』国際開発ジャーナル社、2004年）。

- 1970年代までは、アジア中心、経済インフラ中心、ひも付き援助、円借款の割合大という特徴を持っていた。ここには、商品輸出の呼び水、資本輸出の呼び水、資源開発投資という役割があった。
- 1970年代後半からODA額が急増し、1991年から10年間に世界一位の供与国だった。そのため「援助の理念」を明確にする動きが強まる。一方で、1981年の日米共同声明で「総合安全保障」の一環にODAを位置付けて「戦略援助」を進めることが決められた。
- 「援助の理念」に「人道的・道義的考慮」と「相互依存」を基本として「環境保全」も加え、1992年に「ODA大綱」が閣議決定された。そこにはODA基本法制定をめぐる議論内容も反映していた。
- たしかに、1992年の「ODA大綱」には一定の前向き面が見える。「国益」が前面に出ているものではない。だが、1991年の湾岸戦争以降、政治的要素を「援助」の条件とする外交政策が進められており、ODAの政治的活用は強まった。そして、基本理念には、「国力に相応しい役割を果たす」ことが盛り込まれた。
- 2003年に「ODA大綱」が改定される。この改定前には「国益」をめぐる議論が高まり、2002年の対外関係タスクフォース（小泉純一郎総理の私的諮問機関）は、「ODAは単なる『人助け』ではない」とする報告書を発表した。2003年「ODA大綱」では、「我が国の安全と繁栄の確保に資する」ことが目的とされた。実質的な「国益」の明示である。ちなみに、「2003年版ODA白書」は、「途上国の開発に対する支援は、…日本の国益にも沿ったもの」と書いている。
- 2015年に「開発協力大綱」が閣議決定された。これまでの「ODA大綱」から「開発協力大綱」へと名称が変更されるとともに、「国益」が明記された。
- 名称変更には、「ODA卒業国への協力を含め協力のスコープを広げる、官民連携を始め、オール・ジャパンの協力を目指す、開発途上国との対等なパートナーシップに基づく協力関係の強化を目指す」（岸田文雄外相（当時））意図がある。
- 2023年に「開発協力大綱」が改定された。林芳正外相（当時）はこの改定に当たり、「最も重要な外交ツールの一つであるODAの実施により、平和で安定した国際環境を構築し、日本自身の国益を増進することは、日本外交にとって不可欠で

あるとの考えを示した」（金子七絵「開発協力大綱のあゆみと 2023 年の改定」『立法と調査 460 号』2023 年）。

- ・2023 年の「開発協力大綱」も「国益」を明記している。なお、政府の見解は、国際社会への貢献と日本の国益実現という双方を追求することとするものだ。これに対応する用語として「共創」や「オファー型」なる新語が使われている。
- ・外務省が「国際公益」と「国益」の両立を唱えるのは、ODA 予算削減の阻止と予算確保をするためであろう。世論調査の中で、外国に援助するより自国のために税金を使えとする意見が増えており、これへの対応策も含む。
- ・政府による「国益」の定義は、2013 年の「国家安全保障戦略」で提示された。

注：a 「我が国の国益とは、まず、我が国自身の主権・独立を維持し、領域を保全し、我が国国民の生命・身体・財産の安全を確保することであり、豊かな文化と伝統を継承しつつ、自由と民主主義を基調とする我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うすることである。／また、経済発展を通じて我が国と我が国国民の更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとする。そのためには、海洋国家として、特にアジア太平洋地域において、自由な交易と競争を通じて経済発展を実現する自由貿易体制を強化し、安定性及び透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境を実現していくことが不可欠である。／さらに、自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護することも、同様に我が国にとっての国益である」（2013 年「国家安全保障戦略」）

b 2023 年の「国家安全保障戦略」でも、「我が国が守り、発展させるべき国益を以下に示す。1 我が国の主権と独立を維持し、領域を保全し、国民の生命・身体・財産の安全を確保する。そして、我が国の豊かな文化と伝統を継承しつつ、自由と民主主義を基調とする我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うする。また、我が国と国民は、世界で尊敬され、好意的に受け入れられる国家・国民であり続ける。2 経済成長を通じて我が国と国民の更なる繁栄を実現する。そのことにより、我が国の平和と安全をより強固なものとする。そして、我が国の経済的な繁栄を主体的に達成しつつ、開かれ安定した国際経済秩序を維持・強化し、我が国と他国が共存共栄できる国際的な環境を実現する。3 自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値や国際法に基づく国際秩序を維持・擁護する。特に、我が国が位置するインド太平洋地域において、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させる」

c 経済同友会が 2013 年 4 月に発表した「『実行可能』な安全保障の再構築」によれば、「国益」とは「①狭義の『国益』（領土、国民の安全・財産、経済基盤、独立国としての尊厳）②広義の『国益』（在外

における資産、人の安全) ③日本の繁栄と安定の基盤を為す地域と国際社会の秩序(民主主義、人権の尊重、法治、自由主義、ルールに則った自由貿易)」とされている。

- ・政府と財界の「国益」定義がほぼ共通した内容を持っている。政府のものには、アジア太平洋地域・インド太平洋地域と特定の地域名が明記されるなど政治的で戦略的な意味合いが色濃くあることを見ておきたい。

3 OSAの新設

- ・「政府安全保障能力強化支援(OSA: Official Security Assistance)」という新しい枠組みが作られ、国家安全保障会議で2023年4月に実施方針が決定された。
- ・OSAは、「開発途上国の経済社会開発を目的とする政府開発援助(ODA)とは別に、同志国の安全保障上のニーズに応え、資機材の供与やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな無償による資金協力の枠組み」(外務省)であり、防衛体制強化のため資金援助である。
- ・安全保障と軍事への傾斜を強めているODAであっても直接的な軍事援助ができない。そこに「対外援助スキームの穴」が生じていた。この穴をふさぐためにOSAが作られた。
- ・OSAとODAは別のシステムと説明されるものの、穴をふさげば切れ目のない状態となる。非軍事の「援助」とされるODAが軍事援助と一体化する危険性を持つ。ODA定義の「途上国の経済開発と福祉の向上を主たる目的」がさらに後景に退くことは明らかだろう。

4 新たな連帯システムの検討

- ・私たちは、ODAという「援助」システムを廃止すべきと提唱している。「援助」がそれを必要としている人びとに届くためには新しいシステムを作るしかない。
- ・そのための根拠を「援助とはなにか」「開発とはなにか」「自立とはなにか」にまでさかのぼって議論を行いながら深める必要がある。

注：開発は、英語の Development に当たる。Development には自動詞と他動詞があり、自動詞では自ら変化していく意なので発展と訳したほうがいい。他動詞では何かに働きかけることの意から開発と訳す方がいい。

- ・当座、検討すべきことは、政府対政府の資金の流れを断ち切ることである。この流れが戦略性と「国益」重視のODAの実体を作り出したからだ。そのために国会でのチェックを行うこと、法的規制を行うことなどである。
- ・これらを徹底させればODAの問題点がさらに鮮明になり、新たな連帯システムの必要性が課題となる。その内実を一言で表現すれば、平等互惠の関係づくりである。

以上