

FASID 第 255 回 BBL セミナー（要旨）

テーマ：	開発協力大綱の改定 ～ODA を取り巻く現状と新たな方向性～
日時：	2023 年 8 月 1 日（火）12:30-14:00
場所：	オンライン（Zoom）
講師：	上田 肇 氏／外務省国際協力局 政策課長
コメンテーター：	山形 辰史 氏／立命館アジア太平洋大学アジア太平洋学部 教授
出席者：	72 名

1. 発表要旨

- 2023 年 6 月 9 日、開発協力大綱を 8 年ぶりに改定した。前回の 2015 年改定から比較的短期間で改定した背景には、気候問題や感染症等の課題の深刻化、ウクライナ危機をはじめとする国際秩序の危機、これらに端を発する途上国における人道危機など様々な危機が複合的に生じていることが挙げられる。途上国への関与強化が必要な情勢である。
- 新興ドナーが「債務の罠」と称される債務問題を発生させており、新興ドナーを律するような透明で公正な国際ルールの必要性が高まっている。なお、中国は、2010 年代は途上国へ莫大な金額の貸付けを行っていたが、国内事情から貸付けが減少していると言われており、国際ルールをより意識する兆しもある。
- 途上国の開発においては、民間資金の流入が公的資金の流入をしのご、多くのアクターが ESG 投資を含め役割を果たしている中、日本の ODA にとっては、これらのアクターとの更なる連携強化や資金動員の努力が必要。
- こうした歴史的変化の中、新大綱は、外交の最重要ツールである ODA の方向性を示す。

● 今回見直された点

基本方針

- ▶ 新たな時代の「人間の安全保障」：2003 年大綱以降、「人間の安全保障」は一貫して大綱の基本方針。新大綱においても日本の開発協力の指導理念と位置づけた。その上で、現下の複合的危機に対処しながら人間の安全保障を実現すべく、一人ひとりの「保護」と「能力強化」に加えて、目線を少し高くして、政府、国際機関や地域社会と言った様々な主体の間の「連帯」という要素を追加した。
- ▶ 開発途上国との共創：従来の親子・兄弟という関係ではなく対等な開発途上国との関係の中で、日本にとっても開発途上国にとっても明確な解が見つかっていない課題について、社会的価値を共創していく。一例として、日本のベンチャー企業による妊婦モバイルケアの機器を、JICA の支援によって東南アジアの地域医療に役立てると共に、日本での製造認証のための実証実験を実施したプロジェクトがある。
- ▶ 国際的ルールの普及・実践：前述の債務問題等を踏まえ、包摂性、透明性と公正性といったルール等の普及と実践を主導。

重点政策

- 新しい時代の「質の高い成長」と貧困撲滅：ここで言う「質の高い」とは、脆弱層も含めた包摂性、気候変動や債務の観点からの持続可能性、経済多角化による強靱性などを指す。食料・エネルギー安全保障やデジタル分野の開発協力を益々力を入れていく。
- 自由で開かれた国際秩序の維持・強化：治安あってこそその成長であり、人道支援、平和構築、海洋保安などの重要性が相対的に高まっているため、重点的に取り組んでいく。
- 地球規模課題への国際的取組の主導：遅れが見られる SDGs 達成に向けた取り組みを加速化させる。日本の強みを生かした支援で 2030 年以降の国際的な議論への貢献を目指す。

実施面での進化

- 「民間資金動員型」ODA の促進：

途上国とともに開発に資するようなインパクト投資のためのファンドを創設することにより、起業家精神をサポートし、官民の相乗効果を生み出すような無償資金協力を新たに行う。

- オファー型協力：

相手国との対話・協働の場において、ODA と OOF 等様々なスキームを有機的に組み合わせることによって相乗効果を高め、GX や DX、経済強靱性といった分野で日本の強みを活かした相手国にとって魅力的なメニューを作り、積極的にオファーしていく。もちろん、要請主義は維持し、共創の観点から対話を深め、相手国からの適切な要請に基づいて協力を進めていく。先進的な取り組みであり、ODA の全てではなく、まずは一部について導入していく。

- ODA 制度改善の例：

1. JICA 海外投融資のさらなる活用
2. 人道危機への対応の柔軟化・効率化、国際緊急援助の強化・改善
3. 我が国の地方創生や多文化共生にも資する人材育成のための制度改善

● これからの日本の開発協力

開発協力が、開発途上国の経済社会開発を主たる目的としていることには変わらない。同時に、国際秩序を維持し、平和で繁栄した国際社会を途上国と共に築くことは、日本の国益の実現にもつながる。こうした理解が広がるよう発信し、ODA 支持の裾野を広げていきたい。開発協力の担い手は、ますます多様化している。その裾野を広げ、様々な主体が相互に連携し、開発効果をできるだけ大きくしていく努力が一層求められている。

2. 山形教授によるコメント

- 新大綱案が公表された際、朝日新聞デジタルへ懸念点について寄稿し、パブリックコメントとしても外務省へ提出している。上田課長も外務省も、国際協力に携わる同志だと考えており、その一員として自身の意見を述べたい。

- 新大綱には日本側の事情が現れていると思うが、改定の趣旨やポイントが途上国側に理解してもらえるかという観点で不安を覚えている。改定した理由は複合的危機（地球規模課題と安全保障）と説明されている。日本側の安全保障の問題意識に基づいているように思われるが、これが援助受け入れ国の途上国に響くのが第一の懸念である。
- 以下、今回の主な改定ポイントについての批判を述べる。
 - 人間の安全保障：2003年大綱、2015年大綱にも言及されているため、決して新しい概念ではない。
 - オファー型協力：以前は途上国側からの要請主義であった。オファー型は日本の提案を途上国が了承するという形になる。
 - 共創：これまで単創だったということなのか。それは途上国のみが創った、と想定しているのか、それとも日本のみが創っていたと想定しているのか。後者はあり得ないので、前者だとすると、共創とは途上国のイニシアチブに日本の利益を上乗せするに過ぎない。途上国の提案に対して日本側からも意見を述べることは、これまでも行われてきたことなので、共創という概念も途上国側からは新しい概念として受け取られないと思われる。
- 要するに、人間の安全保障は日本の看板政策で、オファー型協力は日本の考えがより強く入ることだと思われる。共創は途上国の考えに日本の提案も入れるということになる。総合的にみると、日本側の事情（国益）が強調される方針だと途上国側に理解されるのではないかと懸念される。
- そのような理解をすると、第二の懸念として、外務省やJICAで働きたいという若者が減るのではないかとことが挙げられる。経済産業省へは日本経済を元気にしたいという想いで入りたいと志す若者がいるだろう。しかし外務省へは、日本のみならず世界も共に豊かで平和にしたいという想いで目指す人が多かったのではないだろうか。例えて言うなら、今回の改定によって、外務省が経済産業省のようになり、JICAがJETRO化するというような懸念がある。理想に燃える若手が、外務省やJICAを目指すことが減るのではないかと懸念され、これは国家公務員全体の志望者の減少も相まって、より大きな問題になり得ると考えられる。
- いずれにせよ、新開発協力大綱の下、国際協力を進めていくなかで、どう行動していくべきか考えなければならない。これまでODAから距離のあった日本の機関が案件をオファーしてくることになると思うが、途上国側のニーズに合わないオファーは外務省、大使館、JICA等でスクリーン・アウトしていかなければならない。ただし、途上国に受け入れられる協力をしていくということは、これまでもこれからも同じであろう。途上国の人々、日本の政府機関、企業、市民社会、国際機関等が協働して、良い結果を途上国に生み出すために活動していくことが国際協力である。本セミナーに参加されている若手の方々には、理想や志を失わずに国際協力を目指してほしい。

3. 上田課長による総括

- 新大綱が途上国に響いていないのではないかと指摘だが、途上国からは直面する新たな課題への取り組みを含め、ポジティブな反応を得ている。国益の扱いだが、世界と日本は繋がっており、開発課題が深刻化する中で、日本と途上国の双方にとって明確な解決策が見つかっていな

い課題に対しては、様々な主体が強みを活かしながら連携して社会的価値を作り出す共創のプロセスが必須。オファー型協力も、一方的な押しつけではなく共創を通じて行っていく。

- 開発課題が膨大な一方、我々はひともお金も欲しいが足りないという難しい時代に生きている。従って、より効果的かつ戦略的な取り組みが必要。日本が課題解決の先進国として、新大綱の重点政策に掲げているような分野での協力を進めていきたい。また、国際秩序が揺らぎ、分断のリスクもある時代であればこそ、日本が新大綱の下で、日本の強みを活かしながら、ガバナンス強化、人道支援等を行い、SDGsの達成に向け力を入れていくということは、国際社会に対するポジティブなメッセージになっている。
- 旧大綱との比較では、新大綱には、変えることなく維持した部分と、時代の変化に合わせた改善点や変更点が現れている部分があると捉えてほしい。来年、ODAは70周年を迎えるが、日本の開発協力は、日本の強みを活かした人づくりなど一貫性がある。同時に、複雑化し、かつ山積する開発課題に対処するためには、これまでODAとは距離のあった機関を含め様々な主体と手を携えて、知恵を絞って工夫することが必要だという時代に入ってきている。
- 本日は、様々な立場の方々がセミナーに参加されていると思うが、みなで手を携えて工夫し、夢を実現するような開発のプラットフォームを形作っていくことが益々大切だと思う。

4. 質疑応答

Q. (山形先生のコメントに対し) 今回の大綱改定は経済産業省に外務省の考えを持ってもらえる契機になり、ポジティブな改定だと思う。

A. (山形教授) 自分は政策の取れる範囲(スペース)は広い方が良いと考えている。例えば、産業政策と国際協力政策を別々に二つ持っていれば、二つの政策目標に対してそれぞれが応えられる。日本の発展のために産業政策があり、世界の平和と繁栄のために国際協力政策がある。今回の改定で二つの政策を近づけてしまい、政策のスペース(政策の選択肢)が狭まってしまうのではないかと懸念があり、これが戦略論として弱いのではないかと思っている。

Q. オファー型協力のオファーの中身が、プロジェクトレベルではなく、より大きな政策レベルということだが、それは途上国政府がオーナーシップをもって自分で立案すべきことではないか? 開発のシナリオを書くのは、日本政府ということか?

A. (上田課長) 最終的にオーナーシップを持ってシナリオを描くのは途上国政府だが、日本との対話や共創の過程を踏まえ、途上国が自らにとって最適の選択をしてほしい。

Q. ODAの「GNI比0.7%目標達成を念頭に置き」は、全体額の増額を目指していると思うが、

①どの程度の増額を目指すのか。すべてをオファー型にするわけではないとのことだが、

②要請型とオファー型の割合をどの程度で想定しているのか。現時点の想定があれば教えていただきたい。

A. (上田課長) 新大綱にあるように、様々な形でODAを拡充していく。具体的には財政当局を含め政府内で調整していく。去年はウクライナ危機などの影響で、補正予算・予備費を含めるとこれまでにない多額のODA予算を確保。毎年、様々な要因によりODA額は決まるので、拡充にシッ

り取り組んでいく。オファー型も要請に基づくものであり、ODA をオファー型と要請型に二分することは不適切。ODA に占めるオファー型の割合については、相手国のニーズを踏まえて検討していく。新大綱に掲げられた重点分野については、特に積極的に取り組んでいきたい。

Q. 民主化支援と ODA の関わりについて教えていただきたい。価値観にまつわる外交は抑えがちであるため、かつてより民主化へのイメージは低くなっているのか？

A. (上田課長) 新大綱の実施原則にも民主化原則は維持しており、総合的に判断していく。例えば、現在、対ミャンマーODA に関し、国軍が主導する体制との関係で新規 ODA は実施しないことにしている。同時に、ミャンマー国民に直接裨益する国際機関や NGO を経由した人道支援は引き続き積極的に行っている。以前は、新規 ODA についてはあえて曖昧な姿勢をとり、レバレッジとして活用する考えであった。民主化が難しくなっている国との付き合い方については、個々のケースに応じて、さまざまな方策を組み合わせながら取り組みたい。

Q. オファー型協力について、プラットフォームを作り、共創を目指すには、リーダーシップと推進力、ロジスティックなまとめ方等、すごく力が必要なものかと思った。この点、リードエージェントは誰なのか、という観点も含め現在のプラットフォームの考え方、動くだろうメカニズムについて、お考えがあればご教示いただきたい。

A. (上田課長) 東京であったり、対象国の首都であったり、さまざま。リードエージェントは大使館であり外務省である。

Q. 今回「教育」が重点分野に含まれた背景についてお伺いしたい。今まで日本の教育分野の ODA は 2 国間援助が多くを占めているが、世界銀行の基金がサポートしている途上国における政策対話のプラットフォーム等を活用し、よりニーズとオファーをマッチさせていくのが効率的なので御検討頂きたい。

A. (上田課長) 人を作ることは、開発の基礎であると認識している。今後、ECW¹、GPE²など様々な教育分野の国際的イニシアチブとどのように協力できるのか考えていく。同時に、二国間協力だからこそできるような強力も引き続き行っていく。

Q. 現状でも、プロジェクトレベルでは相互の対話を通じてプロジェクトフォーミュレーションを行い、最終的に「公式要請」を途上国から受け取ることを「要請主義」としており、あまり変わらないと思うが、そういう意味では本質的な違いがあるのか？

A. (上田課長) 要請主義は変わらない。しかし、その過程における対話と協調をより実質的なものにする。特に日本の経験と強みを明確に伝えて議論を行う。公表しているオファー型協力についての説明文書を基に、さまざまなアイデアを持った方々と議論し、玉石混交の中から良いものを見つけ磨いていく努力をしていきたい。

以上

¹ ECW : Education Cannot Wait (教育を後回しにはできない)』。緊急事態下の教育に力をいれるための教育基金。2016 年にイスタンブールで開催された「世界人道サミット」で立ち上げられた。

² GPE : 「Global Partnership for Education (教育のためのグローバルパートナーシップ)」。2002 年に世界銀行が主導して設立された教育問題に特化した国際基金。