

「開発協力大綱」改定と「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)

2023年4月29日

コアネット・石橋 和彦

1 「開発協力大綱」改定案の内容について

- ・副題を「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」としている。
- ・「基本的考え方」での構成
 - －「策定の趣旨・背景」、「開発協力の目的」、「基本方針」の項目で展開。
 - －「策定の趣旨・背景」でのポイントは、「国際社会は歴史的な転換期にあり、複合的危機に直面」、「自由で開かれた秩序の下で、平和で安定し、繁栄した国際社会を構築していくことは、我が国の国益に直結」とする状況認識を示し、平和構築やガバナンスなどを含む広い概念として国際協力の重要性を語っている。
 - －「開発協力の目的」では、開発途上国との対等なパートナーシップと二つ「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下、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」と「我が国の国益の実現に貢献」を掲げている。
 - －「基本方針」では、「平和と繁栄の貢献」、「新しい時代の『人間の安全保障』」、「開発途上国との対話と協働を通じた社会的価値の共創」、「包摂性、透明性及び公平性に基づく国際的なルール・指針の普及と実践の主導」に言及。
- ・「重点政策」での構成
 - －「新しい時代の『質の高い成長』とそれを通じた貧困撲滅」、「平和・安全・安定な社会の実現、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化」、「複雑化・深刻化する地球規模課題への国際的取組の主導」で展開している。
 - －「質の高い成長」とは、包摂性・持続可能性・強靱性を兼ね備えた成長のことであり、食料・エネルギー安全保障やDX、質の高いインフラを内包している。
 - －「平和・安全・安定な社会の実現、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化」を「質の高い成長」を実現する上での前提と捉え、そのためにPKOとの連携、海上安全保障、自由で開かれたインド太平洋(FOIP)を強調している。
 - －「複雑化・深刻化する地球規模課題への国際的取組の主導」では、遅れているSDGs達成を目指し、気候変動・環境、保健、防災、教育での取組を進める、としている。
- ・「実施」での構成
 - －「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」では、「共創を実現するための連帯」、「戦略性の一層の強化」、「目的に合致したきめ細

やかな制度設計」のなかで具体的な内容を示す。「共創」という用語が登場しており、それは「対話と協働によって解決策を共に作り出していく」ことを意味する。パートナーとして民間企業、公的金融機関、同志国、国際機関・地域機関、市民社会、地方自治体、大学・研究機関、知日派・親日派人材と在外日系人を挙げている。同志国¹について、南南協力・三角協力など多層的な多国間協力の推進に言及している。

- －「戦略性の一層の強化」では、「我が国の強みを活かした協力」のなかで「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オファー型協力を強化」を謳う。
- －「開発協力の適正性確保のための実施原則」を8項目に整理する。そのなかで「軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避」を掲げつつ、相手国の軍などが関係する場合に「その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」道を残している。
- －「実施体制・基盤の強化」では、GNI比0.7%の国際目標を掲げている。

2 改定案の変更点

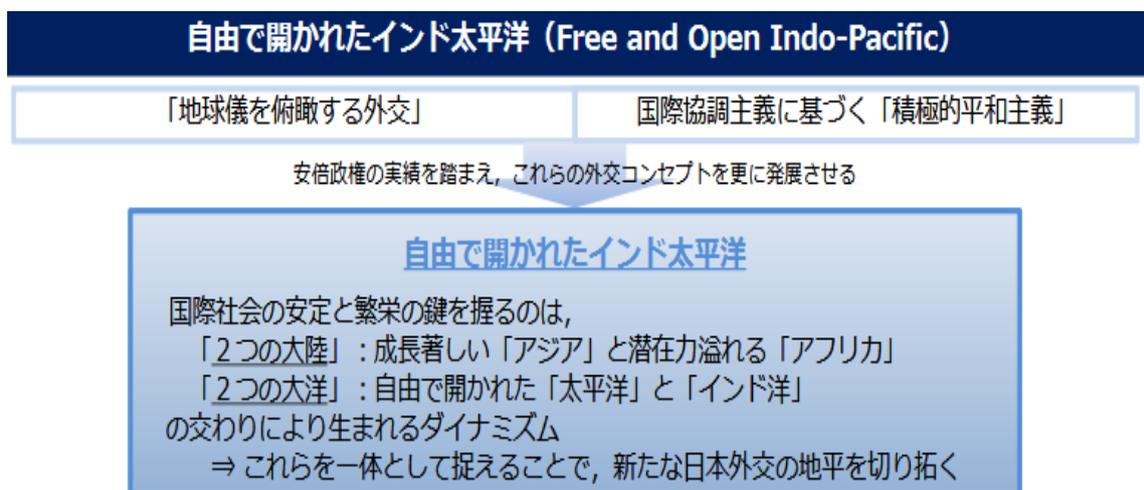
・どこが改定されようとしているのか

- －副題が変わる。「平和、繁栄、そして、一人ひとりのより良き未来のために」から「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」へ。
 - 「自由で開かれた世界」との表現は特に中国とロシアを意識した発想から出てくるものであり、PKOとの連携やFOIPの強調、さらには同志国との連携が本文で言及されていることを考慮すれば、軍事に傾斜した安全保障に絡み取られたものとなっている。
- －改定前の大綱にあった前文が改定案にはなく、そのまま本文に入っている。なお、「策定の趣旨・背景」のなかで前文的な内容が示されている。
- －改定前大綱では「大きな変化のただ中にある」とする状況認識を語っていた。ここで「相互依存の深化」を大きな変化の一つに挙げていた。改定案では「歴史的な転換期にあり、複合的な危機に直面」として、さらに踏み込んだ認識を示している。同時に、「グローバリゼーションと相互依存が国際社会の平和と発展につながるという考えの限界がますます明らかになった」と言及した。
 - 相互依存が深くなったため矛盾を生じたといたいのか、あるいは相互依存そのものに限界があるとの認識に立ったのだろうか。²

¹ 同志国に関する政府説明（日本と目的を共にするなど）はあいまいである。軍事同盟に近いものが想定されている。

² 「外交青書2023年」が「もはや国際社会が一つの価値観や主義の下に収れんすることが困難な時代に入っている」との認識を述べている。

- －「歴史的な転換期」³という割にその解説はあいまいなものとなっている。
ウクライナ問題を背景に「自由で開かれた国際秩序及び多国間主義は重大な挑戦にさらされ、国際社会の分断のリスクは深刻化」という。この部分を指すようだ。
→これは「歴史的」であることの説明になっても、「転換期」の説明にならない。
- －改定前大綱で重視されていた表現のいくつかが削除されている。「普遍的価値」、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」、「触媒」がそれに当たる。
→これらの用語は重要なものとして活用されていたものである。代わるものが見当たらない。
→「普遍的価値」について外務省は、自由・民主主義・基本的人権・法の支配・市場経済を内容として解説している。
→「国際協調主義に基づく積極的平和主義」は、2013年の「国家安全保障戦略」では国家安全保障の基本理念に位置付けられた。
→「触媒」について「開発協力大綱」は、「ODAは、開発に資する様々な活動の中核として、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」と述べている。
- －有識者懇報告書と経団連提言で明言されていたGNI比0.7%の達成年限の設定については見送られている。
- －改定案で重視されているのが「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)である。その概要は、外務省によれば下図の通り。



- －岸田首相の政策スピーチでは、「FOIPが持つ考え方を再度明確化して、

³ 「外交青書2023年」は、「国際社会は歴史の転換期にある」から書き始めている。また3月20日、インドでの政策スピーチで岸田首相は、「国際社会が歴史的転換期にある今」と語っている。

放置すれば分断と対立に向かいかねない国際社会が共有すべき考え方を提供したい」、「平和、そして地球規模の国際公共財に関わる諸課題への対処という新たな要素をFOIPに取り込んでいく考えです」、「従来FOIPが焦点を当ててきた連結性や海洋の自由という分野でも新たな取組を始めたい」として4つの柱について説明している。

－FOIPを提案型・オファー型の協力と重ねると、要請主義から提案型への変更が持つ狙いを明らかにできる。

－なおFOIPを語る場合、対中国への「競争戦略」だけでなく「協力戦略」も兼ね備えていることが見てとれる。「開かれた包摂的なコンセプトであり、いかなる国も排除しない」（外務省）としているからだ。

3 「開発協力大綱」の政府側による位置づけ

- ・「ODA大綱」から「開発協力大綱」への名称変更について、「背景には、ODAを開発協力と呼ぶことで、『DAC統計作成基準としてのODA』と『政策としてのODA』を明確に分けていこうとする意図」があった。
- ・「開発協力大綱」を作成した担当課長は、『「開発協力」という言葉を使ったのは、ODAという国際的定義にとらわれず、日本として必要だと考える協力は行うし、必要と思わない協力は行わないという観点から、日本自身が自らの考えで『開発協力』の範囲を設定することで、今回、名前を変えたという面があります』⁴と語っている。
- ・こうした意図を反映したものが提案型であり、「開発協力大綱」では「我が国から積極的に提案を行う」、「民間部門を始め様々な主体からの提案を積極的に取り入れる」と明記された。そして、改定案では「ODAは途上国の要請を待たず日本からオファーする『提案型』を導入」（「日本経済新聞」4月5日）することになる。
- ・外務省官僚（元外務省経済協力局調査計画課長、元駐タイ大使）は、「1991年4月のいわゆる『海部4指針』から、1992年6月の『政府開発援助大綱』（第1次大綱）及び2003年8月の『政府開発援助大綱』（第2次大綱）を経て、今回の『開発協力大綱』（第3次大綱）に至る過程を、規範としての性格が強かった文書が政策としての性格の強い文書へと変化していく過程」と捉えている。つまり、理念と原則が主となっている文書から政策の実施に重点を移した文書への移行となっている。
- ・こうした変化の直接的な契機は、上位の戦略的文書に当たる「国家安全保障戦略」（2013年）と「日本再興戦略」がODAに言及したことにある。そして、今回の改定も「国家安全保障戦略」（2022年）とのつながりから行われる。

⁴ 小島誠二「開発協力大綱を読む―規範文書としてのODA大綱、政策文書としての開発協力大綱―」（一般社団法人霞関会「論壇」）。

4 対案について

- ・DAC定義による「援助」が「開発協力大綱」から消えてしまい、有識者懇報告書でも改定案でも「援助」への言及がない。
- ・ODAは当初から軍事力に代わる重要な外交手段として位置付けられ、経済的な進出によって途上国の資源と資産を収奪することを目的としてきた。「開発協力大綱」が国益重視（資本の利益）を前面に出しているのは、この本質を隠さなくなったことを表す。
- ・さまざまな問題を抱えているODAは廃止すべきであるが、「援助」そのものは実行しなければならない。
- ・一方で、税を「援助」に使うことに人びとの合意を得る必要がある。とりわけ、先進国にもグローバル化による負の影響を受けている人びとが存在しており、彼らの理解も欠かせない。
- ・「援助」の必要と目的、そのための実施策を検討すべきだ。その一つとして「基本法」策定が考えられる。ここにはODAを実質的に廃止させる内容を盛り込み、平等互惠の関係づくり（グローバルサウスの自立促進）を謳う。
- ・過去の「基本法」策定の動きについてみると、1992年の「ODA大綱」には各政党などから提起された基本法案の内容がほぼ取り込まれ、「国際開発協力計画」の国会による事前承認と援助庁の設立⁵が残された課題となっていた。今後の世論形成によって基本法策定の可能性がある。

5 その他

- ・OSA（政府安全保障能力強化支援）に関連すること
 - －「国家安全保障戦略」（2022年）がODAとは別枠で軍支援の新たな協力の枠組みを明言したことに起因する。法的根拠は、外務省設置法のみである。
 - －「防衛装備移転三原則」及びこの運用指針の枠内での実施とされる。
 - －10年ほど前に軍事版ODAの創設が防衛省で検討された。2014年に「武器輸出三原則」を改悪して「防衛装備移転三原則」を作ったものの、その規制さえもクリアできずに軍事版ODAはとん挫した。
 - －三原則の制限を緩和するため自民党と公明党は、4月25日に運用指針の見直し協議を行った。結論は未定である。
 - －「防衛産業基盤強化法案」が衆院委員会審議入りしている。この法案は、国内防衛産業の救済策であるとともに、海外への武器輸出と「戦後初の装備品の生産設備の国有化」を可能とする内容を持つ。

以上

⁵ 自民党の若手による政策マニフェスト（2003年）が基本法制定や援助庁設立を掲げていた。（後藤一美・大野泉・渡辺利夫編著『日本の国際開発協力』日本評論社、2005年、52－55ページ）