

27

## 日本の対外援助政策

---

西田 一平太

## はじめに

2023年6月、日本政府は新たな開発協力大綱を策定した。先に改定された国家安全保障戦略を踏まえ、開発協力は「外交の最も重要なツールの一つ」として位置付けられた。日本の政府開発援助（ODA）には、従来、国際社会からの要請に応えつつ、経済的利益の追求や安全保障への寄与が求められてきたが、新大綱ではより戦略的な役割が期待されることになった。また、2023年4月にはODAとは別個に安全保障面での支援枠組みが立ち上げられている。防衛省による能力構築支援も定着した今日、従来は躊躇してきた軍事的な側面を含め、日本が行う対外援助の政策手段は多様化している。

これらのことを踏まえ、本稿では、日本の外交・安全保障政策を理解するにあたり、ODAを中心とした対外援助手段について概観する。特に、変動する国際社会において援助の戦略性が重視されてきた点に着目し、近年発展しつつあるODA以外の取組みについても検討する。

## これまでの経緯

### (1) 日本の対外援助の概要

#### 基本的立場と特徴

2023年の開発協力大綱では、開発協力の目的として、(ア)法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下での平和で、安定し、繁栄した国際社会の形成への更なる貢献と並んで、(イ)望ましい国際環境の創出と日本の国益実現への貢献が示されている。また、非軍事的協力、人間の安全保障、途上国との対等なパートナー

シップを通じた価値創造、包摂性・透明性・公正性といった国際規範の普及と実践を基本方針として掲げ、「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」に示される3つの重点政策に沿った協力を行うとしている。

日本は1961年から経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）に加盟している。2019年のDAC統計をみると、日本は約155億8,800万ドルを支出し、ODA供与額では世界第四位の供与国となる。他方、国民1人当たりの負担額では第16位、対国民総所得（GNI）比では国際目標とされる0.7%の半分に至らない0.29%に留まる。このうち、約1/4が国際機関向けの拠出であり、残りが二国間ODAに充てられている。二国間援助のうち技術協力を含む贈与は約45%であり、有償資金協力の割合が約55%と多い。地域配分では近接し歴史的な関係のあるアジアが約61.1%と多く、地域内でのトップドナーの地位を占める。分野別では経済インフラへの配分が約52.1%（DAC諸国平均16.9%）と最も高く、緊急援助（人道支援など）は約3.6%と最も低い（DAC諸国平均14.9%）。

#### 対外援助の受け手からトップドナーとなるまで

1945年に第二次世界大戦で敗戦を迎えた直後から1952年に主権を回復するまでの7年間、日本は米国による占領地域救済・経済復興基金による援助を受けた。また、独立後は世界銀行のプロジェクト融資を受け、これらは戦後復興期における民生

の向上と工業発展の基礎を築いた。この経験は相手国の自立的発展を支援するという日本の援助思想の土台を形成している。

戦後日本の対外援助は1954年に始まる。当初の目的は、戦後賠償を通じたアジア各国との関係改善と国際社会における自国の地位回復にあった。次いで、冷戦下において、開発協力を通じてアジアでの共産主義の拡大を阻止することが求められた。また、自国の経済的繁栄のため、紐付き援助を通じた輸出振興が積極的に行われた。

1960年代から1970年代にかけての高度経済成長期には援助体制が整備され、戦後賠償も徐々に資金協力を置き換わった。日本は1968年に世界第二位の経済規模を誇るようになり、国際的な存在感と影響力は大きくなったが、日本の旺盛な経済進出は戦前の記憶と相まって東南アジアで対日不信を招いた。また、経済大国としての責任も問われるようになり、これらは日本のODAの在り方そのものについての見直しを促し、その結果、紐付き援助の割合を低下させ、基礎生活分野への支援など、相手国に寄り添った援助の在り方が検討されるようになった。

他方、1970年代の石油危機を経て、日本は資源やエネルギーの安定調達を強く意識するようになり、アジア中心だった開発協力は中東やアフリカ・中南米にも向けられるようになった。この後、日本は援助供給量を計画的に増加させ、1991年には世界最大の援助供与国として、現在のほぼ2倍近い額の開発援助を提供するようになったのである。

## 体制

日本の開発協力予算は1府12省庁（防衛省は含まず）が計上している。その中核となる外務省では、国際協力局が援助政策の企画・立案や省庁横断的な調整を担う。また、政策実施機関として、技術協力、有償資金協力および無償資金協力を一元的に行うことができる国際協力機構（JICA）がある。援助対象国においては「現地ODAタスクフォース」が設置され、在外公館と現地JICA事務所を中心にしたチームが情報収集や案件形成を行っている。

国際的な緊急人道援助については、二通りの体制が敷かれている。紛争起因の災害については内閣府国際平和協力本部事務局が管轄し、国際平和協力法（PKO法）に基づき自衛隊部隊および要員の派遣や物資協力を行う。大規模自然災害や紛争以外の人為的災害に対しては、国際緊急援助隊法（JDR法）に基づき、JICAの国際緊急援助隊事務局において省庁横断的な国際緊急援助隊が組織・派遣され、援助物資が供与される。また、災害の性質を問わず、被災者支援、難民・避難民に対する救援活動のため、外務省に緊急無償資金のスキームが設けられている。

この他、防衛省には米国以外の国や国際機関などとの協力を調整する国際政策課があり、能力構築支援など対外的な軍事支援案件は同課を中心に企画調整されている。また、2023年4月には、外務省総合政策局の所管業務として非ODAの経済援助スキーム「政府安全保障能力強化支援（OSA）」が発足した。これは、途上国の防衛当局を対象に、装備品の提供やインフラ整備を支援する無償資金協力の枠組みである。

## (2) 冷戦後の開発協力と 国際平和活動との連携

### ODAの拡大、そして量から質へ

冷戦の終結は日本の対外援助に2つの大きな変化を促した。その一つはODAの対象地域の拡大である。政治的・経済的にかかわりが弱かった隣国のロシア、そして中央アジアや中東欧の旧共産圏の国々に対しては、地域の安定と市場経済への円滑な移行に向けた支援が提供された。懸念された大量破壊兵器の拡散については、余剰核兵器の廃棄・処理にかかわる資金・技術協力を提供した。また、1993年にはアフリカ開発会議（TICAD）を開始している。日本は1980年代後半には既にODA総額の10%程度を対アフリカ支援に充てていたが、冷戦後の「援助疲れ」を背景に低迷した欧米諸国の支援を代替するように関与を強めていった。

今一つは、援助の量から質への転換である。先述のとおり、日本は1991年の時点で世界最大の援助供与国となった（その地位には2000年まで留まることになる）。これにより、援助コミュニティと国内有権者の双方に対して日本の援助理念や方針を明確に提示することが必要とされ、1992年には初となる「政府開発援助大綱（ODA大綱）」が策定された。しかしながら、同時期の景気悪化に伴い、90年代末になると財政再建のためにODA予算も削減されるようになり、国民への説明責任の向上やより効果的な援助政策など、日本のODAは量から質への転換を必要とした。その一つは経済的な実力と政治的な自信をつけつつあった中国に対するODAの見直しであり、対中円借款は2007年度をもって新規供与を終了している。

### 平和構築の取組み

冷戦後の国際秩序の綻び、そして不安定化への対応として、日本は平和構築にも着手した。それは当時の国際社会の潮流でもあったが、日本には独自の理由もあった。湾岸戦争では、日本は憲法の制約から軍事的支援を行うことができず、米軍を中心とした多国籍軍に計130億ドルを拠出した。しかしながら、国際社会からは正当な評価が得られず、このことは「湾岸ショック」としていまも政策関係者に記憶される。この後、日本は法的条件を整えて国連の平和維持活動などへの自衛隊の派遣を開始し、2000年代からは開発援助においても、平和構築を国際協力の柱に据えて紛争経験国や脆弱国を支援するようになった。例えば、対米協力という要素の強かったアフガニスタンの復興支援に対しては、日本は現地政府の治安維持能力強化のためなどに総額57.91億ドルにのぼる支援を行っている。また、イラクでは「車の両輪」のように自衛隊による復興支援活動と補完し合う形でODAによる民生支援が展開され、その後に「オールジャパン」と呼称される外務・防衛・開発の現場での連携の原型が形づくられた。

### より戦略的な援助への転換～安倍政権での 対外援助政策

2012年12月から2020年9月までの約7年8か月という歴代最長となった第二次安倍政権において、日本の開発協力は2つの点で転機を迎えた。その一点目は、アジアの成長を日本経済に「取り込む」ためのインフラシステムの輸出である。ODAには民間の投資を促し案件を受注する役割が課せられたが、対外的には相手国の経済的自立性を尊重し、透明性の高いプロセスを通じてガバナンス能力の向上を図

るものとして正当化された。「質の高いインフラ投資」は中国による不透明な援助手法との差別化を図るうえでも重視され、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想にも組み込まれるとともに、G7やG20を通じて国際規範化が図られた。

今一つは、開発協力と安全保障政策との関係が明示されるようになった点である。2013年に策定された国家安全保障戦略（NSS）は、それまで安全保障とは別個に扱われていたODAに対し「指針を与えるもの」とされ、相手国の軍に対する支援実施体制の整備が盛り込まれた。このことなどを踏まえ、ODA大綱は2015年に開発協力大綱として刷新され、国際社会の平和と安定が日本の国益につながる事が強調された。軍事との関係においては従来通りODAの軍事的利用や紛争助長を回避するといった原則を掲げつつ、「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力が相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」と適用要件が緩和された。

## 現状および課題

### （1）新たな脅威への対応

安倍首相の退陣後は、同じ自由民主党ではあるが短期政権となった菅義偉首相、そして2021年10月に発足した岸田政権へとつながる。感染症対策を含む国際保健分野は伝統的に日本が得意とするところではあったが、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応では、国内への対応に追われ対外政策面での初動が遅

れた。他方、中国の「ワクチン外交」に対抗するように、日米豪印（QUAD）ではインド太平洋諸国に対するワクチン供与の枠組みを立ち上げるなど、安全保障面でのパートナー国との人道・開発分野での協力を進展させた。また、日本はCOVAXファシリティを通じた途上国への支援に加え、国内余剰分のワクチン約340万回分を台湾に提供した。これは台湾が当時必要としていた量の3分の1以上に相当し、中国製ワクチンに依存せざるを得ない状況を回避させた。2022年2月に勃発したロシアによるウクライナ侵攻への対応では、日本は従来の対ロシア政策を転換し、平和条約交渉を棚上げするとともに、安倍政権時に合意したエネルギーや極東開発に対する3,000億円にのぼる日本側の投融資を約束する日ロ経済協力プランを凍結した。また、欧米に準じた制裁措置を導入し、ウクライナに対しては人道支援のほか、非殺傷性の軍事装備品供与を行っている。

岸田政権は、中国などによる国際秩序への挑戦が安全保障環境を著しく厳しいものにしていくとの認識に基づき、2022年末に新たな国家安全保障戦略（NSS）などの政策文書を策定した。新NSSは外交・防衛・経済・技術・情報の各分野を横断した総合的な国力を用いることを要請し、ODAなど対外援助は自由で開かれた国際秩序の維持・発展に向けて用いられることが示された。また、新NSSでは「同志国に対して、装備品・物資の提供やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな協力の枠組みを設ける」方針が明記され、2023年4月にはOSAが発足している。また、岸田政権はインド太平洋地域の安定に向けて開発協力を強化していく姿勢も見せている。2022年5月



のQUAD首脳会合では、その後5年間でインフラ分野で500億ドル以上の拠出をする方針が表明され、「人道支援・災害救援(HADR) パートナーシップ」の立ち上げや非伝統的安全保障分野における支援強化が示された。続く6月に行われたアジア安全保障会議(シャングリラ会合)では、岸田首相は今後のFOIPの展開や安全保障の強化などから成る「平和のための岸田ビジョン」を表明し、FOIPの強化に向けてODAを拡充する意向を示している。

## (2) 今後の課題

このように、政策手段として戦略的価値を高めつつある日本の対外援助であるが、今後はODAの予算と軍事援助の体制整備が課題となる。

まず、ODAの拡充については、実際にはどの程度の予算増加が見込まれるのかは不明だ。既に政府は防衛予算の大幅拡充を予定しており、その規模は今後5年間で2倍ともいわれている。ウクライナ危機によるエネルギー価格の上昇や円安は日本経済を直撃しており、歳出への圧力は高まる一方である。他方、日本の債務残高はGDPの2倍に達しており、先進国で最悪の水準にある。そのような状況でのODA拡充は、新型コロナウイルス禍での財政悪化を原因として、GNI比0.7%だったODA支出を削減する方針を早々に打ち出した英国とは対比的な思考である。2022年の内閣府の世論調査によると、日本のODAについて「現在程度でよい」と回答した者は54.3%と半数を超える。政府にとっても国益との繋がりが見えにくい援助の増大について、どの程度国民の理解が得られるのかは不明である。

次に体制整備の課題である。国内でも未だ正しく認知されていないが、日本は能力構築支援の名目で2012年より対外的な軍事援助を行っている。それまでも海外の軍人を防衛大学校などの教育機関に学生として受け入れてきたが、途上国の軍に対して人材育成や技術支援を直接行う能力構築支援事業は各国との連携を深める重要な手段として認識されている。2021年度中には東南アジア・中央アジアの国々を主な対象として計15か国・1機関(ASEAN)に対して47事業が実施されている。その内容は非戦闘分野に限られるが、人道支援や国際航空法といったものから潜水医学まで幅広く、中国を意識して戦略的に実施されている。また、用途廃止扱いとされた自衛隊の装備品については、「防衛装備移転三原則」に基づく物資協力を行うことができるようになった。昨今のフィリピンに対する海上自衛隊の練習機の無償提供や、ウクライナに対する防衛装備品の供与はこの原則を根拠としている。

他方、日本は新規の防衛装備品を外国政府に供与する手段を有しておらず、この点が日本の「対外援助スキームの穴」であった。この課題を克服しようとするのが前述のOSAであるが、初年度となる2023年度の当初予算は20億円に留まり、想定されている案件もフィリピンなど4か国に対する通信システムなど小規模なものである。今後、実績に応じて徐々に拡大するにしても、有償資金協力や購入補助のような使い勝手の良さを伴うものでもない。実施においては「防衛装備移転三原則」およびその運用指針に準じるとされており、用途も限定的である。制度的には整いつつあるが、軍事援助の領域は日本にとって新しく、国民の理解を前提に体制を整えていくことが求められている。

## おわりに

これまで概観してきたように、開発協力を中心とした日本の対外援助政策は、経済的利益の追求、国際社会からの要請、安全保障への寄与という3つの動機を背景に推移してきた。近年では、中国を念頭に特に安全保障の側面がより意識されており、この流れにおいて、以下の4点を指摘して本稿を終えることにしたい。

第一に、新たな政策指針に基づく戦略的な対外援助の実施である。ODAには二国間外交を超えて地域の安定や国際規範の維持といった戦略的な役割が課せられ、能力構築支援とOSAには発展途上国の政治において未だ強い影響力を持つ防衛当局への直接的な関与手段としての役割が期待されている。これらには中国やロシアが行う国際秩序の変更の試みに対抗する狙いが込められており、今後は米国や豪州など、同志国との連携のもとに行われる例も増えてくるだろう。それらを通じて、対外援助には今後も新たな役割や機能が付与される可能性がある。

第二に、日本のODAに対する国際社会のイメージである。2011年3月の東日本大震災の際には、日本は世界163の国と地域および43国際機関から支援を受けた。その中には途上国も多く含まれており、日本政府は長年にわたる現地目線での協力により得られた「信頼と感謝の気持ち」がそこにはあるとしている。今後、安全保障をより前面に打ち出し、直接的な国益を重視した援助が展開されるとした場合、日本のODAに対する印象および評価はどう変わるのだろうか。また、最も支援を必要とする後発開発途上国向けの援助はさらに少なくなる可能性がある

り、国際的な要請と反することになるのかもしれない。

第三に、いわゆる「グローバルサウス」と呼称される国々との連携の難しさである。米中大国間競争にあって、東南アジア諸国など多くの途上国は片方の陣営に組み込まれることを懸念している。インドはQUADの一員でありながら西側の対ロシア制裁には加わらず独自の外交を展開しており、その他の中進国も多極化する国際関係において柔軟に立ち回り、自国の地位と影響力の向上を図ろうとしている。経済成長の途上にあるこれらの国々では、国内に流入する資金のうち対外援助が占める割合は低下しており、中国をはじめとした新たな援助提供者の台頭は需要者側に有利な競争環境を形成している。外交的にも実利的な関係が重視されつつあるなか、従来のような開発援助を通じた外交や影響力の保持を期待できなくなっている点については、今一度再考する必要があるだろう。内政への干渉と捉えられかねない関与を嫌がる国も多く、基本的人権など国際規範との間で慎重な舵取りが求められる。

最後にOSAである。安全保障支援の枠組みをODAと分離したことは、日本の対外援助に対するレピュテーションリスクを回避するにあたり有用だった。他方、OSAが準拠する「防衛装備移転三原則」は、殺傷能力のある装備品の移転可否といった争点も含め国会での与党協議が始まっており、今後の展開が見逃せない。また、インフラ支援については、今後東南アジアなどでのHADR活動を展開するための広域物資拠点や活動基盤の整備に自衛隊を活用することも考えられる。そのようなことが可能になれば、日本は

地域への恒常的な軍事アクセスを確保し、地域情勢の情報収集や同志国との連携を促進させ、さらには力による現状変更を試みる中国に対する抑止に寄与することが期待される。今後は、日本の地域関与が不当な批判を招かないよう注意を払いながら、地域の安定に寄与する国としての地位を高めることが肝要だと思われる。

## 参考文献

- 内閣府 (2022) 「令和3年度 外交に関する世論調査」
- 内閣官房 (2022) 「国家安全保障戦略について」
- 外務省 (2022) 「2022年版外交青書」
- 外務省 (2021) 「2020年版国際協力白書」
- 外務省 (2022) 「2021年版国際協力白書」
- 外務省 (2005) 「2004年版政府開発援助白書」
- 外務省 (2007) 「2006年版政府開発援助白書」
- 外務省 (2015) 「開発協力大綱 (2015年6月10日付け)」
- 外務省 (2023) 「開発協力大綱 (2023年6月9日付け)」
- 外務省 (2023) 「政府安全保障能力強化支援」
- 防衛省 (2016) 「防衛省・自衛隊による能力構築支援」
- 国際協力機構 (2019) 「国際協力機構史 1999～2018」
- OECD (2020), “OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020”
- Cabinet Secretariat (2022), “National Security Strategy 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Diplomatic Bluebook 2023”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “White Paper on Development Cooperation 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2004), “Japan’s ODA White Paper 2004”
- Ministry of Foreign Affairs (2006), “Japan’s ODA White Paper 2006”
- Ministry of Foreign Affairs (2015), “Development Cooperation Charter 2015”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Development Cooperation Charter 2023”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Official Security Assistance (OSA)”
- Ministry of Defense, “Security Cooperation”
- OECD (2020), “OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020”



Hiroshi Nakanishi (2011), “The Gulf War and Japanese Diplomacy,” *nippon.com*, [https://www.nippon.com/en/features/c00202/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/features/c00202/?cx_recs_click=true)

## 西田 一平太 (にしだ・いっぺいた)

笹川平和財団上席研究員



ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）開発学修士課程修了。国境なき医師団アドミニストレータ、内閣府国際平和協力本部事務局研究員、東京財団研究員などを経て、現在、笹川平和財団上席研究員。専門は対外援助および安全保障協力政策、国際平和活動。防衛省能力構築支援に関する有識者会議座長、外務省開発協力適正会議委員、法政大学客員講師を兼任。

著作に『防衛外交とは何か—平時における軍事力の役割』（勁草書房、2021年、共編著）、『開発協力大綱の改定が示す日本の課題—ODAと安全保障』（笹川平和財団、2022年）など。