

〔論 文〕

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

——変わらぬ本質と開発協力大綱の登場——

段 家 誠

抄 録

本論文では、日本の政府開発援助 (Official Development Assistance, ODA)¹⁾ がこれまでのような問題を抱えてきたかを考察する。バブル経済期から2000年まで援助総額で世界第一位を維持してきた日本だが、その後ODA予算は削減されてきた。「失われた10年」とその後の民主党政権交代の政治混乱の中で日本の援助戦略は迷走し、東日本大震災後の再度の政権交代を経て、自民党第2次安倍政権成立後はアベノミクスと安全保障政策の抜本的転換を推進してきた。日米同盟の深化ともいえる安保法制案が通過した2015年9月からさかのぼることおよそ1年半前、安倍政権は先に政府開発援助大綱 (ODA大綱) を新たに「開発協力大綱」として策定を進めた。開発協力大綱は、従来の政府開発援助大綱を変更し、官民連携の強化、ODAによる民生目的や災害救助に限っての他国軍への支援などを可能にし、国益重視の姿勢が明確なものとなっている。

本稿では、これまで論じられた日本の援助の量と質、理念、談合等に関するODAの問題点と安倍政権が新たに改定した開発協力大綱とそれを取り巻く状況を概観する。そして、その改善を求めてきたアドボカシー NGO (非政府組織, Non-governmental Organization) の抱える今日の問題を明らかにすることによって、日本の国際協力のあり方を展望する。

目 次

はじめに

I 日本のODA問題

1. 日本のODA
2. ODAのあり方
3. ODA問題

II 転換期を迎えた日本のODA

1. 鳩山・菅民主党政権 - 不明瞭な外交戦略と原発輸出
2. 第2次安倍政権の登場 - 特定秘密保護法, 開発協力大綱, 安全保障法制

III 日本のNGOと市民社会の課題

1. 日本のアドボカシー NGO
2. ODAをめぐる環境と社会問題
3. 圧力団体としての能力が低下しているアドボカシー NGO

結び

表1 ODA関連年表
主要参考文献

はじめに

日本経済は2000年代に入ってからしばらく「失われた20年」に突入したといわれた。経済が低迷するなか、政治の混乱も長く90年代に入ってから首相は、海部から安倍まで16名を数える。政治の混乱が経済問題への対応を遅らせている面も否めない。日本は国際的には経済大国としての地位を維持しておきたいものの、世界的な変動への対応は後手になりがちである。経済と軍事大国としての中国の台頭を前にし

て、安倍政権はアベノミクスを推進し、TPP交渉への参加をすすめてきた。軍事では日米の結びつきを強化している。

日本のODAはかつて1990年代に金額世界一を記録した。国民総生産(GDP)に比べれば、欧米の値より低いものの、まさに量的には世界最大規模であった。日本の敗戦後の混乱をみれば、その復興後の繁栄は長く東アジアの奇跡として、とりわけ東南アジアの開発途上国から羨望のまなざしを受け、目標となってきたといえよう。一方で、国内の少子高齢化と新興国の経済成長等の理由から、日本経済が相対的に縮小するなかで、ODAは財政事情から増額が期待できない状況である。以下、日本のODA政策を、これまでの歴史と問題を振り返りつつ、非政府組織(NGO)・市民社会の役割と関連させて考察を進めたい²⁾。

I 日本のODA問題

1. 日本のODA

1) 戦後賠償から「世界一」の援助大国へ

日本のODAは、第2次世界大戦の戦後賠償として、1954年に署名された日本とビルマ間の賠償協定を初めとして始まった。それから1954年10月6日のコロンボ・プランに加盟し技術協力を開始した。

1960年代半ばから70年代半ばの高度経済成長期に日本は、世界銀行の借款を得て黒部第四ダム、東海道新幹線、東名高速道路等を完成させていく。同時期の1964年に日本は経済協力開発機構(OECD)に加入し、経済面で「先進国」の仲間入りを果たした。この時期、国際社会では旧植民地から独立した新興国が国連加盟した時期でもあり、日本のODAは1964年の1億1600万ドルから1976年の11億100万ドルへと約10倍に増額した。政府は、二国間援助機関として無償資金協力を主に行う国際協力事業団(JICA, 1974年)と有償資金協力をを行う海外経済協力基金(OECF, 1961年)を設立した³⁾。

戦後賠償が終了した1976年以降、日本は

1977年から援助額を増大させていく。いわゆるODAの「計画的拡充期」である。1978年7月、日本は、「ODA第1次中期目標」として「3カ年倍增計画」を進めていく。以後、1981年1月の「第2次中期目標」、1985年9月の「第3次中期目標」、1988年6月の「第4次中期目標」、1993年6月の「第5次中期目標」を策定し、ODAの実績総額を着実に伸ばしていった⁴⁾。

1989年に支出純額ベースが89億6500万ドルだった日本のODAは、その後増加し続け1995年には過去最高の144億8900万ドルに到達した。しかし翌年には94億3900万ドルに減少する。その額が同水準の135億800万ドルに戻るのには2000年まで待たねばならなかった。この時期、1989年には日本のODA実績は世界一となり、以後1990年を除き2000年まで世界一となった。しかし、2001年には第2の下降線を再びたどり98億4700万ドルになる。それが131億2600万ドルに回復するのは2005年だった⁵⁾。

輸出による黒字を国際的な援助資金として還流させるという意図もあり、日本の援助は、開発途上国のインフラ整備に非常に重宝された。また、実質的に日本企業が落札にかかわる場合は、現地の政治家や官僚、受益者層が恩恵を受ける以外に、日本側にも受益者が生まれた。

しかし、2009年4月には、2000年代に入って減り続けたODA予算は、ついに世界第四位から五位までに落ちた⁶⁾。すでに、小泉政権では、2006年7月に閣議決定された「経済財政改革と構造改革に関する基本方針2006について」で、2007年から5年間の歳出改革の概要が示され、そこでODAは2%から4%の削減が示されていた⁷⁾。これが以後のODA削減の方向性をすでに表していた。

2) 援助の量と質

ともすれば金額の大小が注目されがちな国際援助であるが、ODAについてはこれまで援助の量と質の議論が絶えず付きまとってきた。そのなかで、もっとも知られる数値は、DAC諸国におけるODA実績の「国民一人当たりの負担

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

額」と「対国民総所得 (GNI 比)」である。外務省『2014年版政府開発援助(ODA)白書』の30頁図表によれば、2013年に日本人は一人当たり90.8ドル負担している。これはDAC諸国で19番目である。第一位のノルウェーの1105.2ドル、第二位のルクセンブルク825.6ドルに比べるとはるかに低い金額である。人口の多い国はどうしても国民一人当たり負担額で不利になるが、経済力から見れば北欧のノルウェー、スウェーデンのようにもっと多く出せるはずであるというのがDACや国連の見方である。後者の対国民総所得 (GNI) 比で見れば、2013年、日本はポルトガルと並んで0.23%であった。国連のミレニアム開発目標での数値目標は0.7%で、これは1970年代からの数値目標とほぼ変わらず、日本にとっては金額的に3倍以上支出しなければ到底達成できない数値である。

日本政府がこの数値目標を達成するには、政府の外交政策が劇的に変わるような国際政治状況に直面するか、かつ国内の経済状況がそれを許容するようになるほど好転するか、そして国際援助に対する国民の理解が今以上に得られるまで困難であろう。いずれにしても、健全な財政がその実施の前提となる。

しかし、仮に現行の3倍以上のODA金額が達成されたとしてもそれ以上の課題が残っている。それは援助の質である。すなわち金額が増えたとしても、援助組織の人員等の実施体制が金額の増加に伴っていなければ、相手のニーズにあったきめ細やかな援助はできないし、プロジェクトの計画・実施と支出の適正をチェックする体制が伴わなければこれまで批判されたODA問題が3倍増で繰り返される危険性がある。

それでは、過去ODAに対してはどのような政策が提案され、また問題が指摘されたであろうか。

2. ODAのあり方

1) ODA戦略

2002年11月28日、小泉政権は「対外関係タスクフォース」を立ち上げ、『21世紀日本外交の

基本戦略』を作成した⁸⁾。そこでは、日本を取り巻く国際関係を地域ごとに概観し、それぞれについてODAとの関係で付言している。特に注目すべきは、日本のODAの位置づけで、アジアの政治的安全が日本の安全に寄与してきた点を最大の意義とみている。それと同時に、ODAは貿易と投資の流れを増やし、日本の経済的利益につながるものとしている。またマルチの分野では、2000年9月に国連総会で採択された「ミレニアム開発目標」を念頭に、ODAの減額については慎重な姿勢を示している。タスクフォースは、財政的事情を考慮しつつ、ODAの効率化を進めるために、地域と分野の重点化を図ることを提案している。重点地域としては、アジア諸国との経済連携を促進するなどの観点から、とくにインドネシア、ベトナム、カンボジア、ミャンマー、モンゴル等のASEANおよび東アジア諸国を挙げている。重点分野には、東アジアの経済統合と成長支援のための基盤整備、環境・エネルギー問題対策、貧困の除去、選挙監視・ガバナンス支援などの平和構築、文化・学術交流など対日理解を増進するための援助を重視している。一方、同報告書の特徴として、日本の国際的役割として、紛争予防や平和構築重視のために、治安維持や非軍事化活動への支援など、従来の開発協力の枠組みでは対応できない協力へODAを活用すべきだと提言している⁹⁾。

こうした動きは、従来、1990年代から日本の国際貢献の2本柱となったODAと国連平和維持活動 (Peacekeeping Operation, PKO) との関係で、ODAをPKOに連関させて活用させようという、80年代にはみられなかった発想である。それはある意味で、経済開発に使われてきたODAを、治安維持や平和構築の活動に積極的に使おうというもので、将来ODAが軍事関係で使われる道に開かれる可能性を秘めていた¹⁰⁾。

タスクフォースの提言でもうひとつ特徴的なのは、「ODAの基本的考え方や課題についての基本戦略は、内閣を中心に策定すべき」だとし

ている点である¹¹⁾。従来ODAは、外務省を窓口として、有償資金協力は国際協力銀行(JBIC)、無償資金協力はJICAが担当してきた。そのプロセスに、マルチの分野では、世銀やアジア開発銀行については、財務省が関与し、その他の分野については案件ごとに関係省庁が携わる複雑な仕組みとなってきた。ODAの一元化は、カナダ等の諸外国政府の例を参考にすべきだと言われて久しかったが、省庁間の縦割り行政とODA予算が既得権益とつながっていることから、実現は困難を極めてきた。

2006年4月、日本のODA実施体制は大きく変化した。いわゆる「三層構造」をなし、最上層には戦略部分を担うべく、総理大臣の下、閣僚レベル(官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣)の「海外経済協力会議」が設置された。中間層には、政策の企画立案のため、従来の国際社会協力部の開発部分と経済協力局が新たに「国際協力局」となった。これによって、二国間援助(バイ)と国際機関を通じた援助(マルチ)の「有機的な連携」と「相互補完的」かつ「相乗的効果」の実現を企図した。そして、最下層は実施を担うべく、従来はJBICが担っていた国際金融と円借款のうち、円借款部分を抽出し、次に、技術協力を担っていたJICA、無償を担当した外務省の機能を、すべて新しく国際協力機構(新JICA)に一元的に実施できるよう統合した¹²⁾。

2) 参議院「ODAのあり方」提言

日本の国会は、政府のODAに関係する政策決定について、予算審議、決算審査、質疑等を通じて、国民に代わり監視し提言する役割を担っている。これまでのODAに関する国会論議は野党議員がODAの問題について政府を追及し、政府は適宜ODA政策の修正と変更を行ってきた¹³⁾。

参議院政府開発援助等に関する特別委員会では、2006年1月の国会召集から約一年半にわたり国際援助・協力に関する諸問題について調査し、それらを2007年6月にまとめた¹⁴⁾。そこで

の特徴を抽出すると以下ようになる。まず、日本の国際社会における存在感の希薄化を憂慮し、10年間で約4割削減されたとするODA予算のODA削減に歯止めをかけ、純増による量的確保を行うべきとした。その手段として、「ODA事業量の100億ドル積み増し」と「アフリカ向けODAの倍増」を掲げた。そして、「わが国の援助資源の総合的活用と途上国との『互恵』関係」をうたい、そのために「民間部門の活動基盤づくりのため、NGOへの税制優遇措置の拡大と民間投資促進のためのODAの活用」を提言した。加えて、「平和構築」のためより早い段階から主体的・積極的な関与を求めた。さらに、「アフリカの貧困削減と支援理由の明確化」、そして「参議院による援助政策への積極的関与」であった。この提言が出されるまで、参議院では第166回国会で参考人質疑が全5回開かれた。その特徴は、一部NGO代表を除けば、ODAに肯定的な意見を持つ、政府・外務省と関係のよい学者、元援助関係者等が招かれている¹⁵⁾。

「ODA純増」、「アフリカ支援」、「民間投資促進のためのODA活用」等、これら根底にみられる発想は、ODAを不況下の国内経済であえぐ日本企業のために活用しようというものである。ODAは、民間の商取引に比べて商社、ゼネコンにとってリスクが少ないビジネスである。他方、提言でみられるNGOと市民社会の連携やNGO関係者の国会参考人招致は、これまでたびたび見られたいわばお決まりの姿勢である。

翌年2008年5月に参議院は、目前の第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)と7月のG8北海道洞爺湖サミットとに向けた日本の国際援助のあり方などに関する決議を採択した。ODA削減が憂慮されるなか、アフリカ開発支援は、日本の国連安全保障理事会改革に伴う常任理事国入り議論に次ぐODA増大のチャンスであった。あわせて、日本のアフリカでの資源外交を裏付ける意味で、ODA増額は不可欠であった。決議は、日本の援助政策に、アフリカの実情に

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

応じた「援助分野の優先付け」および「援助対象国の重点化」、感染症対策等の保健衛生分野および教育分野における支援重視を呼びかけた¹⁶⁾。横浜で開かれたTICAD IVはこれまでの日本政府主催の同会議のなかで最も国内の関心を集めた会議だったが、会議終了後は多くの国際会議と同じく、アフリカへの関心はメディアから徐々に減っていった。

それから5年後の2013年に開かれたTICAD Vでは、経済成長を続けるアフリカをビジネスのターゲットとして位置づけ、いかにして日本の成長につなげるかの主張がいたるところでみられた。そこには経済大国としてのゆとりはなく、中国の対アフリカ資源外交と開発援助がいかにして対応するか、日本のあせりが垣間見られた¹⁷⁾。

3) 政府開発援助 (ODA) 大綱

バブル期に金額として世界第一位の援助大国となった日本であったが、国内ではODA問題についてたびたび批判されていた。その主たるもののひとつに「理念なき援助外交」があげられよう。1970年代から1980年代まで通産省や外務省のODA関連資料では、援助理念として「相互依存」と「人道主義」が掲げられていたものの、それらの具体的な意味は曖昧なものであった。ひとつの変化がみられるようになったのは、1990年代からである。1991年4月の参院予算委員会で海部総理大臣の答弁で「ODA 4指針」が示された。これは被援助国での①軍事支出、②大量破壊兵器等、③武器輸出入の動向および④民主化・市場経済化および基本的人権・自由の保障状況に十分注意を払う、というものである。この4指針は、1992年6月30日に「政府開発援助 (ODA) 大綱」として制定された。さらにODA大綱は2003年8月に改定された。そこでの理念は、ODAの目的を、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」としている¹⁸⁾。

援助実施の原則では、環境と開発の両立、ODAの軍事的利用の禁止、開発途上国にお

る民主化の促進等に注意を払い援助するとしている。これら原則が誕生した背景には、その当時問題となったいくつかの事例がある。例えば環境と開発問題に関しては、インドのナルマダ・ダム問題、インドネシアのコトパンジャン・ダム問題等が知られている¹⁹⁾。

ODA大綱改定は、旧ODA大綱に、その後の国際開発のトレンドである「人間の安全保障」概念をより明確に反映させた点とNGOならびに民間との連携を強調した点が特徴的であるが、その改定の根底には、それまで繰り返してきたODAをめぐる不正事件や外務省そのものの公金流用事件等により、国民の税金に対する使い道への眼がこれまで以上に厳しくなったことも理由にある²⁰⁾。

3. ODA問題

1) ODAをめぐる収賄・入札談合事件

ODAをめぐるのは、その受注に際して商社やコンサルタント等による賄賂が常態化していると言われて久しい。しかし、その証拠は途上国政府側の内政問題、日本政府側の守秘義務等の壁もあり、なかなか表に出てこない。ODAによる不正があると一般にみられた例としては、かつて長期独裁政権としてフィリピンに君臨したマルコス大統領やインドネシアのスハルト大統領の例が挙げられるが、いずれも具体的な証拠が明らかになることはまれであった。そのようななかで、2008年8月、日本の大手コンサルタント会社であるパシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル (PCI) が、ベトナムでのODA事業である高速道路事業を約31億円で受注した見返りに、ベトナム・ホーチミン市の公務員 (元局長) に計82万ドル (約9000万円) の賄賂を提供した事件が発覚した。収賄側の官僚がベトナムで逮捕され、国内でも関係者が逮捕された。この事件がこれまでのODA汚職事件と異なり注目を浴びたのは、ODA事業をめぐる不正競争防止法の贈賄容疑で初めて立件されたからである²¹⁾。2009年3月、日本ではPCI元役員の執行猶予付の有罪判決が確定し

た。ベトナムでは収賄側のホーチミン市のフィン・ゴック・シー元局長に対して、2010年10月に終身刑が言い渡されたが、2011年9月に同市裁判所は、一審の終身刑を禁固20年に減刑した²²⁾。

援助に際しては、近年、その必要性、合理性、透明性、公正性の確保が求められている²³⁾。近年、記憶に残る大きなODA談合事件は、2002年8月に発覚した総合商社である三井物産の入札談合事件である。ODAによるモンゴルへの旧ソ連製発電機の老朽化に伴い、約170村落に500キロワット以下の日本製小型発電機を供与する事業をめぐる、三井物産は、入札に際して予定価格の99%を超えて落札していたことが判明した。事業規模は全体で約41億円であった²⁴⁾。

外務省やJICAは、これまでたびたびODAに関係する不正疑惑が発生するたびに、適正な事業発注ができるようにガイドラインの改訂を重ね不正防止に努めてきたといわれるが、ODAの現場では、コンサルタント業者や商社等と相手国政府の関係者等との水面下の交渉にまで、監視を行ったり介入したりすることは不可能に近いとされる²⁵⁾。

その後、三井物産は、国後島の不正入札事件で社員3名の逮捕者が出たことと、モンゴルでの事件を受けて、社長と会長が辞任する事態となった。企業イメージがこれまで以上に悪化した同社は、事態の打開を図るため、社内で今後のODA事業への取り組みを議論した。その結果、贈与によるヒモ付き援助である無償ODA事業では、今後も不正が起きる可能性を排除できないとして、当面自粛の方針を打ち出した²⁶⁾。三井物産の受注活動の自粛は6年後の2008年5月まで続いた²⁷⁾。

ODA不正はそれでもやまなかった。2014年3月には、鉄道建設コンサルタント会社の「日本交通技術(JTC)」がベトナム、インドネシア、ウズベキスタンの政府関係者にODA事業を受注する見返りに、合計約1億6450万円のリベートを支払った事件が発覚した。本件では、ODA

によるベトナムの「ハノイ市都市鉄道建設事業」に絡んで、ベトナム鉄道庁の鉄道部長やベトナム国鉄副総裁ら5人が計6600万円を受領したとして逮捕された。この事件を受けて、日本政府はベトナム政府に対して、ODA事業の新規案件の採択を一時停止する旨を通告した²⁸⁾。

繰り返されるODA不正を防ぐ抜本的な仕組みは未だ存在せず、供与国と受入国関係者双方の違法意識と倫理に任されているのが現状である。

2) 「ODA評価有識者会議」と外務省の問題

ODAの改革が何度となく叫ばれるなか、政府はこれまで多くの委員会、有識者会議等を開いてきた。しかし、2009年12月、その信頼を揺るがしかねない問題が発覚した。ODAの効率的実施のため外務省が発注する調査事業をめぐる「ODA評価有識者会議」の座長である牟田博光東京工業大学副学長(当時)が関係する財団法人国際開発センターに多額受注させる実態が明らかになった。受注額は、2005年度から2009年度までの5年間で計11件約2億3500万円であった。発注時の業者選定に影響力を持つ有識者会議の座長が、受注先の国際開発センターの無報酬の非常勤理事を務めていた。この座長は、同じく外務省が所管する国際協力機構(JICA)に設置されている「外部有識者事業評価委員会」の委員長も務めており、その技術協力2次評価事業も、座長が無報酬の副会長を務める「日本評価学会」が独占受注していた²⁹⁾。そのため、外務省は、不明朗な癒着との批判に応えるように、同会議を2010年3月末で廃止した。その後、岡田外務大臣は「長年にわたり状況を放置した」として、佐渡島志郎国際協力局長ら5人を口頭で厳重注意した³⁰⁾。

ODAの度重なる不祥事には、ODA運用を最大の省益とする外務省の抱える本質的な問題が背景にある。1990年代末までは、一部の研究者や専門家、NGOスタッフ等を除き、外務省³¹⁾の抱える問題は社会全体には認識されていなかったが、その後の職員による公金横領事件と2億

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

円超の裏金プール事件(2001年)やアフガニスタン復興支援会議へのNGO「ピースウィンズ・ジャパン(PWJ)」参加拒否問題とその対応をめぐる田中真紀子外相(当時)と外務省幹部との確執(2002年)、瀋陽総領事館への北朝鮮脱北者への対応をめぐる問題(2002年)等から国民の同省への視線は厳しいものとなった。こうした問題に共通の要因は、外交官が特権的な存在として、国民からその姿や活動がみえにくい海外や本省の密室で、対外政策や問題を処理している外交の性質や、外交官自身がそもそも公僕としての身分を忘れたことが本質にあると思われる。

II 転換期を迎えた日本のODA

1. 鳩山・菅民主党政権—不明瞭な外交戦略と原発輸出

2009年9月、鳩山政権を生み出した民主党の2009年のマニフェストでは、ODAについての文言がなく、外交政策についての重点は「緊密で対等な日米関係を築く」、「アジア外交の強化」、「北朝鮮の核保有を認めない」、「世界の平和と繁栄を実現する」、「核兵器廃絶の先頭に立ち、テロの脅威を除去する」であった。付言すれば、環境外交と資源外交、そして「NGOとの連携」、「人道復興支援」、「貧困の根絶」、「国家の再建」にODAの活用を読み取れるが明確なものではない³²⁾。

民主党鳩山政権の当初の目玉は、自民党時代からの負の遺産である無駄な予算削減を行う「事業仕分け」で、外交・ODA関連予算についてもその影響がみられた³³⁾。また、民主党政権の外交で特徴的かつ目立った成果は、官民挙げてのベトナムへの原発と新幹線の売り込みであった。そのうち原発については、2010年10月31日、菅直人首相とベトナムのズン首相の会談で、ベトナム南東部で計画中の2基の原発建設について日本に発注することで合意した³⁴⁾。民主党は、2010年7月の参議院選挙に向けて作成したマニフェストで「強い経済」を実現するた

めに「総理、閣僚のトップセールスによるインフラ輸出」を掲げており、そのなかで「政府のリーダーシップの下で官民一体となって、高速鉄道、原発、上下水道の敷設・運営・海水淡水化などの水インフラシステムを国際的に展開。国際協力銀行、貿易保険、ODAなどの戦略的な活用やファンド創設などを検討」と明言していた³⁵⁾。

国民の自民党政権への不信と不満が2009年9月に民主党政権を生み出したものの、鳩山由紀夫総理大臣(当時)と小沢一郎幹事長(当時)の政治とカネ問題等によって、その期待は裏切られた。対米外交は沖縄の普天間基地移転問題で停滞した。2010年6月に新たに誕生した菅内閣では、9月に中国との間で尖閣諸島問題が浮上し、日中関係で新たな緊張が生まれた。それら難題に直面して、菅政権は大きな外交戦略のデザインを描ききれないまま、2011年3月11日の東日本大震災を迎え、巨大地震と津波、原発災害への対応に追われた。後続の野田政権では、尖閣諸島の国有化により中国との関係はさらに悪化した。

2. 第2次安倍政権の登場—特定秘密保護法、開発協力大綱、安全保障法制

1) 特定秘密保護法

再度、登場した第2次安倍政権は、アベノミクスを掲げ日本経済の再生を目指した。消費税率と株価の上昇はみられたものの、政権の本質は憲法改正や安全保障に力が置かれていることに多くの国民が気づくのはしばらく後であった。2013年12月、特定秘密保護法が成立し翌年12月10日施行された。特定秘密保護法の第1の特徴は「特定秘密の指定」で、行政機関の長は「①別表に該当する事項に関する情報であって、②公になっていないもののうち、③その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与える恐れがあるため、特に秘匿することが必要であるものを特定秘密として指定する。」というものである³⁶⁾。

特定秘密保護法とODA、とくに2国間援助

と多国間援助に関連があると思われる箇所は、別表の「第2号(外交に関する事項)」,「イ 外国の政府又は国際機関との交渉又は協力の方針又は内容のうち、国民の生命及び身体の保護、領域の保全その他の安全保障に関する重要なもの」である。

日本政府と援助受入国における、2国間援助に関する交渉やすでに供与が開始された円借款等による開発プロジェクトが、当該国の現地で人権侵害や環境破壊を引き起こした際、NGOやメディア、研究者らがそれら被害住民の支援に乗り出した際、その過程でそれらプロジェクトの情報が必要になる場合がある。仮に、それらプロジェクトの関連情報、事前調査報告書(フィージビリティ・スタディ)や外務省の情報が特定秘密に指定された場合、研究者やNGO、ジャーナリスト等の活動は著しく制約される恐れがある。また、多国間援助分野では、国際機関である世界銀行やアジア開発銀行等の開発プロジェクトの情報が、安全保障に関する重要な特定秘密になる可能性がある。後述するインドのナルマダ・ダム・プロジェクト問題では、1990年4月から6月の国会質疑で野党議員が情報提供を求めた際には、相手国政府との関係からプロジェクトの基本的な資料の公開が拒まれた例がすでに生じている³⁷⁾。

2) 開発協力大綱

2015年2月10日、安倍内閣は政府開発援助大綱に代わる「開発協力大綱」を閣議決定した。長年使ってきた「政府開発援助」を「開発協力」と置き換えたことには、開発協力を「狭義の『開発』のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等を含め、『開発』を広くとらえることとする。」との狙いがある³⁸⁾。その上で、ODA以外のOOF(Other Official Flows, その他公的資金の流れ)、PKO等や「開発を目的とする又は開発に資する民間の資金・活動(企業や地方自治体、NGOを始めとする多様な主体による資金・活動)との連携を強化し、開発のための相乗効果を高めることが求められる。」³⁹⁾

と謳う。

それゆえ、開発協力大綱はメディアや企業、NGO等からは賛否さまざまな意見が噴出した。例えば、開発協力大綱の「基本方針」にある「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」については、「国際貢献」のために、「開発協力の軍事的用途や国際紛争助長への使用を回避する原則を順守しつつ、国際社会の平和と安定、繁栄の確保に積極的に貢献する。」と明示したことに、ODAによる他国軍への支援が解禁されたとして、ODAが軍事転用される懸念がもたれた⁴⁰⁾。大綱のこの点については明らかに安倍政権の「積極的平和主義」の考え方が反映されているといえる。

開発協力大綱では、「3. 実施 (1) 実施上の原則」「イ 開発協力の適正性確保のための原則」で「(イ) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」に「非軍事目的の開発協力を軍又は軍籍を有するものが関係する場合には、実質的意義に着目し、個別具体的に検討。」⁴¹⁾とあるものの、その運用にはどれほどの法的拘束力があるか不明である。また、外交上、相手国との安全保障上の問題が絡んだ場合、その情報が特定秘密に指定され、理由や決定過程が公開されない恐れがある。そもそも安倍政権では憲法解釈の閣議決定により集団的自衛権の行使が容認されるようになったことから、開発協力大綱の閣議決定の法的拘束力はそれ以下とみるのが妥当で、将来恣意的な運用が多分にされる可能性がある。

さらに、国連平和維持活動(PKO)との関連では、「(イ) 緊急人道支援、国際平和協力における連携」で「緊急人道支援のための国際機関やNGO等との連携、PKOとの連携推進に引き続き取り組む。」⁴²⁾とある。これは従来以上に、ODAとPKOを連携させることによりその相互作用を期待する一方で、当該紛争地でODAに携わるNGOやODA受注企業の民間人が、国連PKOやそれに参加する自衛隊と一体化したものとして、敵対勢力や武装勢力等に認識され、攻撃対象となる危険性がある。邦人やNGOに

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

対しては、2015年9月に成立した安保関連法で自衛隊の駆けつけ警護が可能となったが、日本人や日本のODAに関わる援助関係者の安全は今後より不安定なものになる恐れがある。

開発協力大綱では、国益重視、中小企業の海外進出支援等の考えも明確なものとなっている⁴³⁾。「(2) 実施体制」における「連携の強化」では「(ア) 官民連携、自治体連携」で「民間部門や地方自治体の資源の取り込み、民間部門主導の成長促進により、開発途上国の経済発展を一層力強く、効果的に推進。日本自身の力強い成長にもつなげる。」⁴⁴⁾(下線は筆者)とあるように、援助をこれまでより国益に直結したものになるようにしていることから日本に経済的なゆとりがなくなっていることが推察できる。

開発協力大綱は、2014年3月に岸田外務大臣が政府開発援助大綱の「見直し」を発表後、2015年2月の閣議決定を経て策定された。本来は2014年12月には閣議決定されるはずであったが、11月21日に衆議院が解散され、12月14日に総選挙が行われたため、スケジュールが先送りとなった。「見直し」は「政府開発援助(ODA)大綱見直しに関する有識者懇談会」が「月1回程度、計4回程度開催」のスケジュール通り、同年3月31日より第1回会合が開かれ、同年6月13日に第4回会合を終え、報告書を取りまとめた⁴⁵⁾。この間、5月から9月にかけて、「ODA大綱見直しに関する意見交換会」が名古屋、北海道、関西、東京でそれぞれ開催された。その後、外務省は大綱の骨子案が固まった段階で「開発協力大綱に関する公聴会」を同年11月に、東京、京都、福岡、仙台で開催した⁴⁶⁾。

いかにも拙速なODA大綱の「見直し」に見られるが、その伏線はその数年前からすでに練られていた。2007年10月、「『新しい日本のODA』を語る会」が「『新しい日本のODA』マニフェスト ―国際協力を変える30の提言」をまとめている。そのメンバーには、政界、マスコミ、産業界、NGO、学界、大手広告代理店、開発コンサルタント等が入っていた⁴⁷⁾。その基本的な考え方は「国家戦略としてのODAは、『国民益

と『国際益』を追求する手段であり、これらの複合体としてのODA政策が決定されるべき。」とされている。またその担い手として「民間セクター(企業、NGO)」を重視している点など、軍事やPKOとの連関はみられないものの、大本の骨格の一部とみなせる⁴⁸⁾。「『新しい日本のODA』を語る会」はこの時期、活発に活動しており、自民党から民主党への政権交代がなければ、ODA大綱の「見直し」はさらに加速されたかもしれない。

3) 安全保障法制

2014年7月、安倍政権は集団的自衛権の行使容認を閣議決定した。その1年後、国会では安全保障関連法案が一括審議されていた。4カ月近くにわたる野党の抵抗と国会外でのデモ、憲法学者や知識人らの反対をよそに、2015年9月19日未明、法案は成立した。

長期にわたる経済低迷と中国などの台頭による国際社会における経済的地位の相対的低下、財政事情の悪化等により、日本のODAは削減された。その削減を嘆く援助実施機関、既得権に絡む外務省等の官僚、政治家、経済界、学界、専門家等は、ODAの量的な回復を願った。この20年間に何度となく繰り返された委員会設置と会合は、いずれも援助について大筋で政府・外務省の意向に沿う座長や学者が選ばれ、毎度似たような無難な改善案や曖昧な提言が出されたように思われる。会議に彩りを加えるようにNGO関係者が呼ばれるものの、彼らの意向は政策変更と戦略の大筋を導くものではない。繰り返されるODAの不祥事と環境と開発問題を生む構造には大きな変更がみられないままである。さらにその傾向に加えて、国益重視と企業利益誘導、非軍事といわれながらも他国軍に供与ができる開発協力大綱が決定された。ODAは、ここに国家と援助業界「援助村」のエゴイズムの頂点へと向かうひとつの転換点を迎えたといえよう。

他方、日本は中国との経済的相互依存を深めつつも、安全保障の面では米国に依存し、その同

盟関係をますます強化してきた。自衛隊の米軍との連携強化や海外での国連平和維持活動でのさらなる活用は、日本を容易に米国の戦争に参加させることになりかねない。その結果、日本社会と日本企業、援助関係者、日本人を反欧米テロ等の危険に今以上に巻き込む恐れがある。

Ⅲ 日本のNGOと市民社会の課題

1. 日本のアドボカシー NGO

それでは、日本のNGOと市民社会には何が期待できるであろうか。日本のNGOは1960年代に登場後、徐々に数を増やしていき、1980年代には海外の環境保護団体と関係あるNGOがアドボカシーの分野に登場した。バブル経済期には、社会の価値観が複雑多様化するなか、エコロジーや国際協力に関心を持ち、社会に対して自ら行動することに生き甲斐を見出す人々が散見されるようになった。その活動は当初東京で多く見られたが、関西では阪神淡路大震災を契機にボランティア活動が本格化し、NGOやNPO(非営利組織)への市民の理解が進んだ。日本のNGOは、活動資金規模、会員数等では欧米と比べると貧弱であり、有給の専従スタッフを複数配置できるNGOも多くはない。

ここでは、ODAとの関係で日本のNGOについて、とくに政策提言と世論やマスメディアへの啓発活動を行うアドボカシー(Advocacy)NGOについてみたい。1980年代以降今日まで、日本のODAの改善を主に担ってきたのは、マスメディア、大学教員、NGO、そしてその趣旨に賛同する国会議員等であった。メディアは海外での取材や情報を基に、日本のODAのさまざまな点、不正や腐敗について紙面やテレビを通じて報じてきた。一方、開発途上国をフィールドとする大学教員にはかねてから援助に対する疑問点や問題点を知る機会が多くあり、海外のNGOと連絡を取ることもみられた。日本のNGOは現地のNGOと相互に連絡を取り、ODAで行われる強制移住や環境破壊、現地での不正行為について情報を入手し、それらをODA

の窓口である外務省や野党の国会議員に伝える形で改善を促した。国会議員は、場合に応じて、国会で現地住民代表へ記者会見の場を設けたり、関係省庁に情報確認を取らせたり、国会で質問を行ったりして、政府に圧力をかけた。1990年にインドのナルマダ・ダム問題が日本で広く知られると、日本のNGOである地球の友と熱帯林行動ネットワーク(JATAN)は、現地から住民代表を呼び寄せ、外務省、海外経済協力基金(OECF)への陳情、国会議員との面会を行った。これが日本のODA問題に関連して、海外から現地住民が陳情に訪れた最初の間だったとされる⁴⁹⁾。

2. ODAをめぐる環境と社会問題

1) インドのナルマダ・ダム問題

インド北西部を流れるナルマダ川に建設中のサルダル・サロバル・ダム(The Sardar Sarovar Dam, 通称ナルマダ・ダム)は、当初、世界銀行の融資に日本のODAが協調融資として出された計画だった。1985年の融資後、20万人規模の移住や環境問題が発生する等で、現地では反対運動が発生し、世界各国のNGOは世銀にこのダムへの融資を中止するよう要請した。日本政府は、1990年6月、国会での質疑等を経た後、環境と移住問題への懸念が払拭できないことから追加融資を見合わせる決定をした。これは日本のODAが環境と社会問題で途中停止した最初の事例であった。翌年には、世銀は独立調査団を現地に派遣、1992年10月、世銀理事会で異例の審議が行われたのち、1993年3月、インド政府の意向もあり世銀はこのプロジェクトを中止した⁵⁰⁾。

ナルマダ・ダムの中止は、世界的なダム開発とその問題について議論を巻き起こした。とくに、世銀と日本政府は、ネパールのアルン3ダム計画に融資の意欲を見せていたが、それを中止した。また、中国の三峡ダムについても、環境への影響が甚大で、100万人を超えると見積もられていた移住問題のため、世銀と日本政府は融資を行わなかった。

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

ナルマダ・ダム問題に対する国内外のNGOの取り組みは、その後の対世銀キャンペーン他におけるNGOの一つのモデルとなった。

2) コトパンジャン・ダム問題と外務省等による「ODA論争」

日本のNGOとともにナルマダ・ダムの反対運動を行っていた鷺見一夫(横浜市立大学教授、のちに新潟大学教授)および村井吉敬(上智大学教授、のちに早稲田大学教授)らは、他のODA問題プロジェクトについても、外務省とOECDへの追求を引き続き行った。その一つがインドネシアのコトパンジャン・ダムであった。程なくして、外務省とOECDは、ODAに肯定的な渡辺利夫(東京工業大学教授、のちに拓殖大学教授)、草野厚(慶応義塾大学教授)らとともに、ODA批判の問題点について反論を繰り広げた。およそ1991年から1993年まで展開されたこの「ODA論争」は、ODAの問題を扱うジャーナリズムおよび学者に対する外務省側の反攻とみられた。外務省はODA凍結となったナルマダ・ダムへの融資再開に最も精力を注いだ。世銀が本体プロジェクトへの融資から撤退したため、それ以後、同ダム問題への反論はほとんどみられなくなった。一方で、インドネシアのコトパンジャン・ダムは、移転補償問題と野生動物への影響が懸念されたが完成された。

それから、32年にわたるスハルト独裁政権が1998年に終焉し、インドネシア国民に政治的自由が訪れた後の2002年9月と2003年3月、インドネシアの住民8396人は、日本政府や国際協力銀行を相手に、420億円の損害賠償を求める民事訴訟を起こした⁵¹⁾。訴えには、ダムの撤去を含む原状回復等も含まれていた。ODAを受け取った側の住民が、供与国の政府と援助実施機関を相手取って起こした裁判は、世界的に例を見ず関心を集めた。しかし、民主党政権への交代を6日後に控えた2009年9月10日、東京地方裁判所は、「住民の移住は借り入れ側政府の内政問題だ」と住民側の請求を全面的に却下

した⁵²⁾。

3. 圧力団体としての能力が低下しているアドボカシーNGO

日本のODAの改善に関して、NGOの役割を評価する際、近年懸念されるのがNGOの圧力団体としての影響力の低下である。確かに、社会的にはNGOとNPOの種類と数は増大し、理解と認知は1990年代よりはるかに進み、もはや国際協力、国内での環境保護や福祉、街づくり、教育等で、これら民間団体の必要性について議論の余地はない。その一方で、NGOやNPOが政府や地方自治体等の行政にとって、都合よく使われる例も多く見られるようになった。政府等の主催する各種会議や審議会、懇談会でNGOが呼ばれるが、それらの意見や主張がどのように議論に影響を与えたか評価が難しい。結果的に、NGOはその議論に市民社会の代表として参加したというお墨付きを与える存在となっている。また、専門性を高めたスタッフを擁立するNGOが増えた一方で、政府と専門家との間のジャーゴン(専門語、職業用語)による応答が頻繁になり、かえって一般社会との接点が失われたようにも思われる。

ナルマダ問題以降、地球の友等のNGOは、コトパンジャン・ダムやインドのシングローリー開発問題で、外務省とOECD等を批判・追求する。しかしその後、NGOサイドのメンバーが入れ替わると、世銀やアジア開発銀行を管轄する大蔵省(現・財務省)がアメリカをモデルに、1997年に、NGOとの定期協議会合を開始し、JICA、JBICも次々に定期協議を持つようになった。ナルマダやコトパンジャン・ダム問題等では、NGO等は、問題のあるごとにそれぞれの関係機関を回り、個別に意見交換を行うことがあったが、定期協議は、そうした問題を、参加するいくつかのNGOのなかで一部のNGOの関心事項として相対的に小さくする効果を持つ。定期協議は、一見すると省庁、実施機関担当者とのプラットフォームが増えたように喜ばしいと思われるが、実際はNGOへの意見聴取

による「ガス抜き」の効用を持つ。

もともと限られた少ない人員で業務をこなしているNGOがたびたび定期協議に参加するのはそれだけに労力を割くことになりかねず、財政と人材・人員面で、基盤のしっかりしている政府と対峙する際に、長期的に見てNGO側の消耗が大きい。また、定期協議や懇談会、研究会にたびたび呼ばれるうち、関係者と懇意になり、代表としてよい待遇を受けるうちに批判力がなくなるように思われる。これら問題は、NGOによって問題のあるODA事業への円借款等が停止したかを判断基準とした場合、2000年の中国への世銀プロジェクトである西部貧困削減プロジェクトが中止となって以来、近年ではほとんどのプロジェクトに中止の結果が見られないことから明らかである。NGOサイドにはもちろん定期協議を通じて問題改善が促されたと反論する向きがあるかもしれないが、ほぼそうしたNGOの意見は、過去のナルマダ問題他とODA論争について知らないスタッフの場合が多い。

世界的には1990年代に世銀・IMFへのアカウンタビリティ（説明責任）を求める運動が欧米のNGOで起こり、実際、世銀・IMFの自己改革と情報公開に貢献した。他方、反作用としてNGO側にもアカウンタビリティを求める意見もみられるようになった。すなわち、NGOはどの民意を代表しているのか、NGOの意思決定過程はどうなっているのか、その正統性はどこにあるのか、という根源的な問いがなされた場合、単純にNGO＝市民社会の代弁者という構図が成り立たなくなることが経験則からも知られるようになった。それは日本のNGOについても例外ではない。

結び

日本のODAはかつての世界最大規模を誇った90年代の時期から、その後の長引く不況と財政悪化と経済規模縮小等の中で援助金額の縮減傾向が見られた。そのなかで、ODA増額を求め

る国会議員、経済団体、外務官僚、援助関係者と有識者が出てきた。2010年には「日本のODAを変える会」等が主宰され、積極的にODAの目的転換をはかろうとする動きが見られた⁵³⁾。とりわけ当時、経済団体は、対アフリカ援助やベトナムへの原産輸出などに絡んで、ODAに際して日本企業の優先受注を求めようとした。過去みられたヒモ付きODAに比べて異なることは、企業関係者がODAによる日本企業の利益還元をなりふり構わず求めていたことである。それらの動きは、やがて安倍政権の再登場とともに、前述した開発協力大綱策定へと結実していった。

一方、かつてODA批判とその問題是正を行ってきたメディアやNGOについては、とくに政策提言型のアドボカシーNGOの弱体化が進んでいる。NGO側の資金と会員、活動規模の発展が進まないこともあり、スタッフの相対的負担が増える中、政府機関、援助機関側によるNGOの取り込みが進んだように思われる。結果的に、この20年でNGOの批判力は低下し、1990年代初頭のナルマダ・ダム問題等でみられたアドボカシー活動の歴史を知らないNGOスタッフ世代は、官僚や援助機関、企業サイドからみて対処しやすい存在となった。

21世紀に入り、国際環境が変動し、中国が経済大国として台頭してきた。他方で、これまで世界経済をリードしてきたアメリカは、アフガンとイラク戦争で躓き、覇権を低下させている。先進国の経済牽引力としての中国依存はますます増大する中で、中国はアフリカ、東南アジアや太平洋地域の島嶼国へODAを積極的に供与し影響力を拡大している。

さらに2015年に中国は、アジアインフラ投資銀行(AIIB)の設立を進めた。欧米先進国が事実上支配する既存のブレトンウッズ体制への挑戦と受け止められたAIIB設立は、アメリカの抑制にもかかわらず、同年3月の英国の加盟決定を皮切りに独仏伊韓オーストラリア等が加盟に走った⁵⁴⁾。アメリカと日本等は参加しなかったもののチャイナ・マネーを必要とする諸

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

国は多く、今後は実働した AIIB による開発プロジェクトがアジア各地で展開されることとなり、それに伴い途上国において様々な環境や開発、人権問題が浮き彫りになることが予想される。

日本の ODA の環境や開発に関する条件が厳しくなるにつれて、開発途上国側では、特別こうした条件をつけない中国の ODA は非常に都合がよく、また政治的影響力を及ぼしたい中国にとっても好都合である。しかし、中国国内の情勢に目を転じると、世銀と NGOs 関係に見られたような AIIB を抑制する NGOs は、AIIB 本部のある中国国内では多く見られない。加えて、外国 NGO が中国国内で活動するに際しては新たに制定された「境外非政府組織管理法」が影響して、外国 NGO のアドボカシー活動が制約を受ける恐れがある⁵⁵⁾。中国政府は外国 NGO がもたらす自由、民主主義、人権等の思想信条が、国内で波及することによって中国共産党による支配体制が崩壊することを警戒してい

る。この点で中国政府は、世銀と IMF、ADB や日本の ODA がどのような抗議運動をこれまで受けてきたかを少なからず検討していたことが窺える。

中国の経済大国化と世界を席卷するチャイナ・マネー、軍事強化、南シナ海での摩擦、AIIB 創設等、中国のこのような影響力拡大のなかで、日本は過去 15 年、国連重視のミレニアム開発目標などを重視するという看板は掲げながらも、外交上実質的には戦略的な大局観を打ち出せずにいた。政府も NGO も大きな対外戦略を見出せないなか、いたずらに ODA 予算増大と単純な国益重視、企業利益重視の政策提言が繰り返されてきた。そんななかで、安倍政権が打ち出した対抗策は、安保関連法による日米軍事同盟等の拡大強化と環太平洋経済連携協定 (TPP) への大筋妥結であった。

転換期を迎えた日本の ODA、それは日本の民主主義と市民社会の岐路でもある。

表 1 ODA 関連年表

年月日	日本の ODA 関連	その他
1951 年 9 月		サンフランシスコ講和条約調印
1952 年		日本、国際復興開発銀行 (IBRD) 加盟
1954 年 10 月	コロンボ・プランに加盟	
1961 年	海外経済協力基金 (OECF) 設立	
1964 年		東京で世銀・IMF 年次総会開催
1964 年	日本、経済協力開発機構 (OECD) に加入	
1974 年	国際協力事業団 (JICA) 設立	
1978 年 7 月	ODA 第 1 次中期目標「3 カ年倍増計画」	
1981 年 1 月	ODA 第 2 次中期目標	
1984 年		日本、世銀第 2 位の出資国となる
1985 年 9 月	ODA 第 3 次中期目標	
1988 年 6 月	ODA 第 4 次中期目標	
1989 年	日本の ODA 実績世界一に	
1990 年 6 月	日本政府インドのナルマダ・ダム追加融資凍結	
1991 年 4 月	海部総理「ODA4 指針」	
1992 年 6 月	政府開発援助 (ODA) 大綱閣議決定	
1993 年 3 月		世銀、インドのナルマダ・ダムへの貸付中止へ
1993 年 6 月	ODA 第 5 次中期目標	
1993 年 10 月	東京アフリカ開発会議 (TICAD I)	
1997 年	大蔵省・NGO 定期協議開始	アジア通貨危機
1998 年 5 月		インドネシア・スハルト政権退陣
2000 年 9 月		国連総会「ミレニアム開発」

2001年	外務省職員らによる公金横領事件, 裏金プール事件発覚	
2001年9月		アメリカ同時多発テロ事件発生
2002年1月	アフガニスタン復興支援会議 NGO (PWJ) 参加拒否問題	
2002年8月	三井物産入札談合事件発覚	
2002年9月	インドネシア・コトパンジャンダム住民訴訟①	
2002年11月	小泉政権「対外関係タスクフォース」『21世紀日本外交の基本戦略』	
2003年3月	インドネシア・コトパンジャンダム住民訴訟②	イラク戦争開始
2003年8月	政府開発援助大綱改定	
2007年10月	『「新しい日本のODA」を語る会』が『「新しい日本のODA」マニフェスト ―国際協力を変える30の提言』を作成	
2008年5月	第4回アフリカ開発会議 (TICAD IV) 横浜で開催	
2008年8月	ベトナムでPCI贈収賄事件発覚	
2008年9月		リーマンショック
2009年4月	ODA 予算世界第5位に下落	
2009年9月	インドネシア・コトパンジャンダム住民訴訟, 東京地裁住民請求全面却下	
2009年9月	民主党鳩山政権登場	
2009年12月	「ODA 評価有識者会議」座長が関係する財団法人国際開発センターに多額受注させる事件発覚	
2010年3月	岡田外務大臣「ODA 評価有識者会議」を廃止	
2011年3月		東日本大震災
2012年10月		東京で2回目の世銀・IMF年次総会開催
2012年12月	第2次安倍内閣	
2013年6月	第5回アフリカ開発会議 (TICAD V) 横浜で開催	
2013年12月	特定秘密保護法成立	
2014年3月	日本交通技術がベトナム, インドネシア, ウズベキスタンでODAめぐり1億円リベート支払事件発覚	
2014年7月	安倍政権, 集団的自衛権の行使容認を閣議決定	
2015年2月	「開発協力大綱」閣議決定	
2015年6月		中国, AIIB設立署名式
2015年9月	安保関連法成立	

出所) 本文の脚注における文献, 主要参考文献等, 各種資料を基に筆者作成。

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

【付 記】

本稿は、2010年11月25日に台湾国立師範大学で開かれた「第一届全国大学院校、日本研究中心連合年会、2010東亜区域発展国際学術検討会」での筆者報告「転換期を迎える日本の政府開発援助(ODA)と非政府組織(NGO)」を元に、その後の国内外の政治社会状況を反映させて加筆修正したものである。本稿は、文部科学省科学研究費補助金「世界銀行の査閲(インスペクション)パネルとグローバル・ガバナンス」(基盤研究(C)研究課題番号:22530171)による研究成果の一部、ならびに2015年度阪南大学産業経済研究所助成研究の成果報告の一部である。記して感謝したい。

注

- 1) ここでいう ODA の定義とは「OECD (経済協力開発機構) の DAC (開発援助委員会) が作成する援助受取国・地域のリストに掲載された開発途上国・地域に対し、主に経済開発や福祉の向上に寄与することを目的として公的機関によって供与される贈与および条件の緩やかな貸付のこと」である。詳しくは、日本政府外務省『2009年版政府開発援助(ODA)白書 日本の国際協力』外務省、2009年、ii ページを参照。
- 2) 日本の ODA については今日までに多くの文献が出ているが、さし当たって以下の文献を参照。鷲見一夫『ODA 援助の現実』岩波書店、1989年。村井吉敬・ODA 調査研究会編『無責任援助 — ODA 大国ニッポン』JICC 出版局、1989年。ODA 研究会(主査:横田洋三中央大学法科大学院教授)『参議院外交防衛委員会調査室委託調査(政府開発援助等に関する特別委員会担当調査室) 主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』政府開発援助等に関する特別委員会担当調査室、2008年3月。
- 3) 日本の ODA の歴史的記述と特徴の分析については、以下の文献を参照した。横田洋三「本調査の概要 日本の政府開発援助の歴史的展開と特徴」、ODA 研究会(主査:横田洋三中央大学法科大学院教授)、前掲書、2-9 ページ。
- 4) 外務省「ODA50年の歩み」を参照、〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/oda_50/ayumi2.html〉(2010年10月30日採録)。
- 5) 外務省『2009年版政府開発援助(ODA)白書 日本の国際協力』27ページ。2013年の日本の ODA 支出純額は、ODA 全体で約115億8,159万ドルである。外務省『2014年版政府開発援助(ODA)白書』26ページ。
- 6) 2008年実績では、支出純額ベース95億7900万ドル(対前年比24.7%増)で同じく第五位、支出総額ベースでは174億5300万ドル(対前年比28.6%増)となり第二位であった。外務省、前掲書(2009年)、176-177 ページ。
- 7) 表に1行のみ ODA の方向性がみられる。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(2006年7月7日閣議決定)、〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707honebuto.pdf〉(2010年11月1日採録)。翌年の「基本方針2007」では ODA の文字そのものが見当たらなくなり総合的な外交力として「戦略的な援助の充実」とだけ記された。
- 8) メンバーは、岡本行夫(座長、外交評論家[内閣官房参与])、小此木政夫(慶応義塾大学教授)、北岡伸一(東京大学教授)、田波耕治(国際協力銀行副総裁)、谷野作太郎(前中国大使)、張富士夫(トヨタ自動車社長)、西原正(防衛大学校長)、山内昌之(東京大学教授)、渡辺修(ジェトロ理事長)。肩書きは当時のもの。
- 9) 対外関係タスクフォース『21世紀日本外交の基本戦略 — 新たな時代、新たなビジョン、新たな外交 —』、2002年11月28日。同報告書は、首相官邸のホームページから閲覧できる。〈http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html〉(2010年10月28日採録)。なお、同報告書では、日中関係のみならず、日台関係についての強化策についても付言している。
- 10) 治安維持については、米国や英国では、アフガンやイラクで民間軍事会社を使って治安維持や要人警護等を行っており、それら要員の不適切な武器使用が問題を引き起こしている。
- 11) 対外関係タスクフォース、前掲書「3. ODA の基本戦略の策定とプロセスの透明化」を参照。
- 12) 外務省『政府開発援助(ODA)白書 2006年版』、2006年、本文、第I部第3章第1節と図表I-1「ODA改革、外務省機構改革の考え方」を参照。
- 13) 国会とくに参院の ODA に関する取組については、柴崎敦史(参議院外交防衛委員会調査室[ODA等特別委員会担当])「ODAに関する参議院の取組」、2010年4月22日、「日本の ODA を変える会」配布資料を参照。〈http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/3rd/handout-shibazaki.pdf〉(2010年11月1日採録)。参議院は任期が6年間あり、衆議院に比べて長期的・総合的な観点から調査できる利点がある。
- 14) 以下を参照。参議院政府開発援助に関する特別委員会『政府開発援助等に関する調査報告(中間報告)』、2007年6月。同『提言 — 新たな国際援助の在り方に向けて —』2007年6月、別紙1および1-6 ページ。
- 15) たとえば、元外務省職員で外交コンサルタントである岡本行夫、外務省「ODA 総合戦略会議」元委員の草野厚慶(慶応義塾大学教授、海外経済協力基金

- 元職員の下村恭民法政大学教授等。参議院政府開発援助に関する特別委員会『政府開発援助等に関する調査報告(中間報告)』, 2007年6月。
- 16) 参議院政府開発援助等に関する特別委員会『G8北海道洞爺湖サミット及び第四回アフリカ開発会議(TICAD IV)に向けた我が国の国際援助の在り方等に関する決議』, 2008年5月16日。
- 17) 「アフリカ支援中国追う日本」『朝日新聞』2013年6月2日朝刊, 2ページ。
- 18) 改定版ODA大綱の基本方針と課題については、外務省、『2009年版政府開発援助(ODA)白書 日本の国際協力』, 2009年, 30ページを参照。
- 19) 当時のODA問題の状況について詳しくは、鷲見一夫『ノー・モアODAばらまき援助』JICC出版局, 1992年を参照。
- 20) 「外務省自身について言えば、やはりスキャンダルではないですかね。主務官庁と言われているところで横領事件などを起こして、お前ちゃんと物が言えるのかという批判が出た。」佐渡島志郎(外務省経済協力局参事官兼国際協力部参事官)「INTERVIEW: ODAは日本外交の土台・経済協力50年を振り返って」『外交』117号: 国際協力50周年特集号INTERVIEWより。(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/annai/50/kiji_2.html> (2010年10月26日採録)。
- 21) 「PCI前社長ら逮捕 ベトナム・ホーチミン市高官に贈賄容疑 ODA受注の見返り」『朝日新聞』2008年8月5日朝刊, 1ページ。
- 22) 詳しくは以下の記事を参照。「PCIベトナムODA贈賄: 元社長ら4人に有罪判決 贈賄や詐欺」『毎日新聞』2009年3月24日夕刊, 10ページ。「ホーチミン市の元局長に終身刑 ベトナムのPCI汚職」『朝日新聞』2010年10月18日夕刊, 11ページ。「PCIベトナムODA贈賄: 責任者に終身刑——ホーチミン市裁判所」『毎日新聞』2010年10月19日東京朝刊, 26ページ。「ホーチミン市元幹部に禁固20年 ベトナムPCI汚職」『朝日新聞』2011年9月2日朝刊, 37ページ。
- 23) 参議院政府開発援助等に関する特別委員会『G8北海道洞爺湖サミット及び第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)に向けた我が国の国際援助の在り方等に関する決議』2008年5月16日, 4ページ。
- 24) 「三井物産, 99%の高率落札 東京地検, 談合との見方 ODA疑惑」『朝日新聞』2002年8月28日夕刊, 15ページ。
- 25) 前掲記事, 『朝日新聞』2002年8月28日夕刊, 15ページ。
- 26) 「三井物産, 無償ODA撤退へ 円借款は継続 不祥事清算狙う」『朝日新聞』2002年10月4日夕刊, 1ページ。「三井物産, 無償ODAを当面自粛 中国での贈賄, 約1800万円」『朝日新聞』2002年10月9日朝刊, 13ページ。
- 27) 「無償ODA自粛解除, 国後不正入札事件から6年, 三井物産, 受注再開へ」『日本経済新聞』2008年5月21日朝刊, 11ページ。
- 28) 「ODAリベート1億円 鉄道コンサル, 3カ国で事業」『朝日新聞』2014年3月20日夕刊, 21ページ。「ODAリベート『組織的』 鉄道コンサル第三者委, 1.6億円認定」『朝日新聞』2014年4月26日朝刊, 38ページ。「ODAリベート, 鉄道部長逮捕 ベトナムで5人目」『朝日新聞』2014年5月9日夕刊, 2ページ。「ベトナムODA, 新規採択を停止 政府, リベート事件で」『朝日新聞』2014年6月3日朝刊, 4ページ。
- 29) 「座長の関係法人が多額受注 ODA調査, 2億3千万円」『47NEWS』共同通信, 2009年12月21日, (<<http://www.47news.jp/CN/200912/CN2009122001000394.html>> (2010年11月1日採録)。
- 2003年10月, 経済協力局長(現国際協力局長)の懇談会として設置された「ODA評価有識者会議」のメンバーは、牟田博光(東京工業大学副学長, 座長), 池上清子(国連人口基金[UNFPA]東京事務所長), 今里義和(東京新聞前論説委員), 大野泉(政策研究大学院大学教授), 田中弥生(独立行政法人大学評価・学位授与機構准教授), 野田真里(名古屋NGOセンター理事・中部大学准教授), 橋本ヒロ子(十文字学園女子大学社会情報学部教授), 望月克哉(アジア経済研究所新領域研究センター参事), 山形辰史(アジア経済研究所開発スクール[IDEAS]教授), 肩書きはいずれも当時のもの。(<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/yushikisha.html>> (2010年11月1日採録)。
- 30) 「国際協力局長らを嚴重注意 岡田外相, ODA評価兼職問題」『47NEWS』共同通信, 2010年4月12日, (<<http://www.47news.jp/CN/201004/CN2010041201000849.html>> (2010年11月1日採録)。「外務省: ODA評価会議を廃し 座長が役員の財団受注」『毎日新聞』2010年4月13日東京朝刊, 1面。
- 31) このうち公金横領事件については外務省の以下の調査報告書が詳しい。外務省大臣官房調査委員会『松尾前要人外国訪問支援室長による公金横領疑惑に関する調査報告書』, 2001年1月25日。(<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/0101chosa.html>> (2015年11月13日採録)。
- 32) 民主党『民主党の政権政策マニフェスト Manifesto 国民の生活が第一。民主党』, 2009年, (<<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/txt/manifesto2009.txt>> (2010年11月1日採録)。

Mar. 2016

転換期を迎えた日本の政府開発援助 (ODA)

- 33) 詳細は、芝崎敦史「平成22年度政府開発援助予算 ～「曲がり角」を迎えた我が国のODA～」『立法と調査』301号の加筆版を参照、〈<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/3rd/handout-shibazaki2.pdf>〉(2010年11月1日採録)。
- 34) 「レアアース共同開発合意 日本・ベトナム原発建設も」『朝日新聞』2010年11月1日朝刊, 1ページ。
- 35) 『民主党の政権政策 Manifesto2010』, 4ページ, 〈<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2010/data/manifesto2010.pdf>〉(2010年10月31日採録)。
- 36) 以下の首相官邸サイト「特定秘密保護法について」の「特定秘密の保護に関する法律説明資料」を参照。〈http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2013/headline/houritu_gaiyou_j.pdf〉(2015年11月3日採録)。
- 37) 段家誠「秘密保護法案 ODAにも影」『朝日新聞』2013年11月24日朝刊, 大阪, オピニオン, 8ページ。いわゆる「ナルマダ国会」については、以下を参照。「6 資料提出を拒否する日本政府」, 鷺見一夫編『きらわれる援助 世銀・日本の援助と ナルマダ・ダム』(築地書館, 1990年), 120-124ページ, ならびに第118回国会, 参議院外務委員会会議録第5号, 1990年6月1日, 12ページを参照。例えば次の発言等を参照。「今委員から御指摘のあった点でございますが, 基金が有している資料といえますのは, そのほとんどが借入れ国, 政府あるいは関係者の資料, これに基づく情報, こういうものでございます。したがって委員も御承知だと思いますが, 金融機関としての守秘義務, それから対外関係上の配慮もありまして, 相手側との信頼関係を維持するためにも情報の提供等にある程度の制約があることは, これは残念ながら事実でございます。」(OECD 小宅庸夫理事の答弁)。1990年のナルマダ・ダム問題での国会質疑での米国議会下院のもたらす情報等について, 段家誠『世界銀行とNGOs ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシー NGO の影響力』築地書館, 2006年, 48-49ページ。同書脚注(111), 第118回国会, 参議院外務委員会会議録第2号, 1990年4月17日, 8ページを参照。
- 38) 以下の文書を参照。外務省『開発協力大綱について』2015年2月10日閣議決定, 1ページ。〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf>〉(2015年11月8日採録)。同文書では開発協力を「『開発協力』とは『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』を指すものとする。」としている。
- 39) 外務省, 前掲書。
- 40) 「軍事転用の懸念潜む 防止基準, 盛られず 中国に対抗, 加速へ 変わるODA」『朝日新聞』2015年2月11日朝刊, 2ページ。
- 41) 外務省国際協力局『開発協力大綱の決定』2015年2月, 4ページ。〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067687.pdf>〉(2015年11月11日採録)。
- 42) 外務省国際協力局, 同上書, 4ページ。
- 43) 「ODA政策転換 非軍事限り軍支援 『国益を重視』鮮明 新大綱閣議決定」『朝日新聞』2015年2月11日朝刊, 1ページ。「開発協力大綱(新ODA大綱)の要旨」『日本経済新聞』2015年2月11日朝刊, 4ページ。
- 44) 外務省国際協力局『開発協力大綱の決定』2015年2月, 4ページ。〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067687.pdf>〉(2015年11月11日採録)。
- 45) 経緯と報告書については外務省の以下のサイトを参照。「政府開発援助(ODA)大綱の見直し」〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/〉(2015年11月11日採録)。
- 46) 筆者はそのうちの2014年6月1日に関西で開かれた「ODA大綱見直しに関する意見交換会」と11月16日に京都で開かれた「開発協力大綱に関する公聴会」で意見を述べた。いずれも, 意見聴取はされるものの, 開発協力大綱の骨子はすでに完成されており, その後の内容に大きな変化はなかった。議事録についても過去のODAプロジェクトの名称などについて音声をおこしたまま修正をしておらず, 誤りがみられた。
- 47) このうち「ODA大綱見直し有識者懇談会」と重複するメンバーは, 大野泉政策研究大学院大学教授(幹事)と荒木光弥国際開発ジャーナル社主幹である。なお, 「マスコミ」には朝日新聞論説委員脇坂紀行と東京新聞論説委員今里義和が入っていた。先に述べた, 経済協力局長(現国際協力局長)の懇談会として設置された「ODA評価有識者会議」のメンバーとの重複は, 今里義和と大野泉である。
- 48) 『新しい日本のODA』を語る会『「新しい日本のODA」マニフェスト 一国際協力を変える30の提言』, 2007年10月。〈http://www.grips.ac.jp/forum/newpage2008/oda_salon/index.htm〉(2015年11月11日採録)。
- 49) ナルマダ・ダム問題については, 以下の文献を参照。鷺見一夫編著『きらわれる援助: 世銀・日本の援助とナルマダ・ダム』築地書館, 1990年。段家誠『世界銀行とNGOs—ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシーNGOの影響力』築地書館, 2006年。
- 50) 詳しくは, 段家誠, 同上書。
- 51) 「インドネシア・ODAダム訴訟 豊かな暮らしへ転」『毎日新聞』2003年9月8日東京朝刊, 9ページ。
- 52) 「インドネシア住民が前面敗訴, 日本のODA

で初の司法判断』『ブルームバーグ』2009年9月10日、http://www.bloomberg.co.jp/apps/news?pid=90003011&sid=amZHY_XdMQ.w&refer=jp_asia (2010年11月1日採録)。「ODAダム訴訟棄却」『朝日新聞』2009年9月11日朝刊、38ページ。

- 53) 「日本のODAを変える会」については、以下のリンクを参照、<http://www.grips.ac.jp/forum/odal.htm> (2010年11月1日採録)。このサイトは、政策研究大学院大学に設けられている。
- 54) 「誤算 不参加ありき甘い分析 G7『雪崩』読み切れず 検証 AIBショック」『朝日新聞』2015年4月12日朝刊、2ページ。
- 55) 以下の記事を参照。記事によれば、正確な統計ではないものの、中国では1000前後の外国NGOが長期に活動しており、短期間の協力活動を含めると4000-6000近くに達するとされ、そのうち数百のNGOが「政治的」背景を持つとされる。「中国立法管理境外NGO 二審稿放宽開設分支禁令 一審稿規定、境外非政府組織、及其代表機構、不得在中國境內設立分支機構。」『南華早報中文網』2015年4月21日。
<http://www.nanzao.com/tc/national/14cda4b2f3dc8e9/zhong-guo-li-fa-guan-li-jing-wai-ngo-shen-gao-fang-kuan-kai-she-fen-zhi-jin-ling> (2015年11月6日採録)

主要参考文献

- ODA研究会(主査:横田洋三中央大学法科大学院教授)『参議院外交防衛委員会調査室委託調査(政府開発援助等に関する特別委員会担当調査室) 主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』政府開発援助等に関する特別委員会担当調査室、2008年3月。
- 外務省『2009年版政府開発援助(ODA)白書 日本の国際協力』2009年。
- 佐渡島志郎(外務省経済協力局参事官兼国際協力部参

事官)「INTERVIEW: ODAは日本外交の土台・経済協力50年を振り返って」『外交』117号、国際協力50周年特集号INTERVIEWより。

- 参議院政府開発援助に関する特別委員会『政府開発援助等に関する調査報告(中間報告)』2007年6月。
- 芝崎敦史「平成22年度政府開発援助予算 ～「曲がり角」を迎えた我が国のODA～」『立法と調査』301号の加筆版、<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/3rd/handout-shibazaki2.pdf> (2010年11月1日採録)。
- 柴崎敦史(参議院外交防衛委員会調査室〔ODA等特別委員会担当〕)「ODAに関する参議院の取組」2010年4月22日、「日本のODAを変える会」配布資料。
- 鷺見一夫『ODA 援助の現実』岩波書店、1989年。
- 鷺見一夫編著『さらわれる援助: 世銀・日本の援助とナルマダ・ダム』築地書館、1990年。
- 対外関係タスクフォース『21世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交—』2002年11月28日。
- 段家誠『世界銀行とNGOs—ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシーNGOの影響力』築地書館、2006年。
- 段家誠「グローバルイシューズとしての貧困問題—ODA・世界銀行と開発問題」大芝亮編『国際政治学入門』ミネルヴァ書房、2008年、所収第6章。
- 段家誠「世界銀行の開発援助レジームの形成と変容—ナルマダ・ダム・プロジェクト中止過程とインスペクション・パネル設立を事例にして—」『阪南論集』第51巻第1号〔社会科学編〕、2015年10月。
- 民主党『民主党の政権政策マニフェスト Manifesto 国民の生活が第一。民主党』2009年。
- 民主党『民主党の政権政策Manifesto2010』2010年。
- 村井吉敬・ODA調査研究会編『無責任援助—ODA 大国ニッポン』JICC出版局、1989年。

(2015年11月20日掲載決定)