

今こそ日本らしいODAを

大綱改定を機に考える、 開発協力と安全保障協力のネクサス

米中対立やウクライナ戦争が激化し世界の安全保障環境が変動する中、日本では新しい開発協力大綱が今年発表される予定だ。新大綱を巡る議論で特に注目されているのは安全保障と開発協力の関連性である。現大綱の改定プロセスにおいて有識者懇談会に参加した本誌論説委員の大野泉氏が、当時の議論を振り返りつつ、他国の事例も挙げながら、「日本らしい」政府開発援助（ODA）を推進する意義を論じる。

安全保障化には懸念の声も

現在、2015年に策定された開発協力大綱の改定作業が進んでいる。前大綱期が12年間だったのとは比べると、より短いインターバルでの改定だ。背景には、米中対立やロシア・ウクライナ戦争が象徴する安全保障環境の大きな変化がある。先行して、国家安全保障戦略や国家防衛戦略（現・防衛大綱）などの改定も進んでおり、安全保障環境の改善に果たす開発協力の役割に関心が高まっている。

開発協力は日本の外交戦略の重要な手段で、その基盤とさえ言うてよい。近年、米欧vsロシアの構図において、中立を維持する新興国・途上国の存在感が増している。これらグローバル・サウスの国々の開発課題の解決に向けて協働し、信頼関係の構築と、友好国の裾野を広げていくことは、日本の国益にとって極めて重要である。その際、開発協力の効果は長い時間軸でみる必要がある。どのような中身と方法で安全保障環境の改善に貢献すべきか、多様な角度からの検討と、開かれた議論が望まれる。特に日本は非軍事的協力を基本

方針としてきた。ODA予算の過度なセキュライゼーション（安全保障化）は、戦後、日本が築いてきた平和国家のアイデンティティを損なわないか危惧する声もある。

筆者が参加した2014年の大綱見直しの有識者懇談会でも、開発協力における「相手国の軍又は軍籍を有する者」との関係性は重要な論点だった。当時はちょうど、集団的自衛権など、安全保障法制を巡る論争が展開されていた。最終的に、民生向上や災害救助などの非軍事目的の開発協力に限り、「その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」との条件づきで認められた。これを受けて外務省は、海上保安実務者の研修や海洋巡視艇の供与など、軍関係者が関わる可能性がある事業については、採択前に開発協力実施適正会議での議論を含め、透明性ある形で検討し情報共有に努めている。

3Dを重視する米国

最近の地政学的環境を考えると、今回改定される大綱では、開発協力と安全保障協力が重なる領域（ネクサス）が拡大する可能性は

十分ある。他の主要ドナーはどのように対応しているのだろうか。

まず米国は、歴代政権が定める国家安全保障戦略のもとで、3D（Defense・Diplomacy・Development）の連携を重視している。国務省が所管する「外交・対外事業予算（SFOPS）」のうち、グローバルヘルス、開発支援、人道支援は主にODA予算で、国際開発庁（USAID）が主要な実施機関となっている（グローバルヘルスは国務省がコーディネート）。しかし、政治・安全保障上で重要な国を対象とした「戦略的援助」、麻薬・人身売買・犯罪撲滅、法の執行、国連平和維持活動（PKO）などが含まれる「国際安全保障支援」、そして武器供与、教育訓練などが該当する「軍事援助」は非ODA予算だ。

米国ではさまざまな組織がSFOPSの実施に携わっている。たとえば、国防省は軍事援助のみならず、ODA予算の一部も執行する。USAIDも国務省の方針の下、戦略的援助の実施も担う。つまり、開発協力と安全保障協力は予算費目では分かれているが、担い手はオーバーラップしている。

英国の省庁横断的アプローチ

英国は、2020年に国際開発省（DFID）を外務連邦省（FCO）に統合し、外務連邦開発省（FCDO）を組織するなど、国際開発政策と外交・安全保障政策の連携を強化している。

それまでも、2010年に国家安全保障会議（NSC）を設置し、2015年にはNSCが関わる省庁横断的な仕組みとして、紛争・安全保障・安定化基金（CSSF）を設けた。なお、この基金の前身は、FCO・DFID・防衛省が共管する脆弱国支援のプールファンドだ。

CSSFの財源はODAと非ODA予算をほぼ同率で組み合わせたもので、直近の実績は年間約13億ポンドと、日本のODA総額に相当する規模である。対象国・地域やテーマはNSCが承認し、個別事業は関係省庁から成る委員会で決定される。近年の実績では、基金の約7割がFCDO関連事業に支出され、防衛省がそれに続く。また、FCDOが2022年5月に策定した国際開発戦略では、脆弱国支援における3Dの連携を謳っている。すなわち、英国は省庁横断的アプローチで開発協力と安全保障協力に取り組んでいる。

独は初国家安全保障戦略を策定

3Dを重視する米英に対し、ドイツは日本同様、これまでのところ、3D連携に抑制的だ。ODA予算を所管する連邦経済協力開発省（BMZ）が2020年6月に発表

した改革戦略「BMZ2030」は質の高いパートナーシップを謳っている。その中で二国間協力のパートナー国を①国別協力量針に基づく「Bilateral Partners」、②地球規模課題の解決に向けて協働する「Global Partners」（中国を含む新興国）、③平和構築や人道支援を中心とする「Nexus and Peace Partners」（脆弱国）に分類。③では難民・避難民への特別イニシアチブや国際機関を通じた支援を重視しているが、3Dへの言及はない。

なお、ドイツ政府は2022年2月、ウクライナへの武器供与を決めた。しかし、それまでは殺傷能力のある武器の海外提供に極めて慎重だった。昨今の地政学的環境の変化を受け、現在、初の国家安全保障戦略を策定中である。

このように、ODAと安全保障協力の予算や実施体制は多様だ。同時に、3カ国とも難民を積極的に受入れ、開発援助委員会（DAC）の基準をふまえ、国内受入れ費用（の一部）をODA予算から充当している。

「非ODA経済協力」の検討も

では、日本はどうすべきか。現大綱で「国益」という言葉が初めて明記された。ここでいう国益は、長期的な視点からみた「国民にとっての利益」と考える。であれば、諸外国の取り組みも参照しつつ、開発協力と安全保障協力のネクサスの在り方について広く議論し、コンセンサスをつくるプロセスが



政策研究大学院大学(GRIPS) 教授

大野 泉

津田塾大学国際関係学科卒業。国際協力事業団（現・国際協力機構）に入団。1987年に米プリンストン大学で修士号を取得後、世界銀行、国際協力銀行などで勤務。2002年よりGRIPS教授、18年10月～20年9月までJICA緒方貞子平和開発研究所長を務める。

あってよい。

海洋の安全保障を含め、世界の平和と安定を確保する環境の整備はどの国にとっても重要である。一方で、こうした分野で軍関係者が活動に関わるグレイゾーンの開発協力案件が増える場合、予算や実施体制はどうしたらよいか。

（公財）笹川平和財団（SPF）の西田一平太氏は別枠で「非ODA経済協力」の仕組みをつくるべきと提案している（同財団ホームページ参照）。筆者も賛同する。ODA予算を活用して、難民・避難民受入れに積極的に取り組むことも検討すべきだ。これも社会的コンセンサスが必要になろう。

平和国家をアイデンティティに“日本らしい”開発協力、すなわち、相手国に寄り添い、人材育成やインフラ支援、知的支援などに包括的に取り組むことでその国の自立の基盤を作る協力の高度化は、ひいては日本の安全保障環境の改善にも貢献するだろう。開発協力大綱の見直しを機に、開かれた議論が行われることを強く望む。