第Ⅰ部

世界の平和と繁栄のための日本の政府開発援助

元気よく手をあげて質問に答えようとする児童たち（エチオピア）
（写真提供：JICA）

水田で作業する女性（タンザニア）
（写真提供：JICA/大渕喜隆）

第Ⅰ部
Summary

第Ⅰ部では、日本の政府開発援助(ODA)が辿ってきた歴史を振り返るとともに、近年、国際環境の変化に伴って日本のODAに新たな使命が求められており、ODA改革を進めながらこのような使命を果たそうとしていることを、具体例を挙げて特集しています。

第１章では、ODAの歴史を振り返ります。1954年に開始されたODAは当初、アジア諸国との友好関係を再構築し、冷戦構造下の自由主義陣営を強化するとともに、日本の輸出を振興する役割を担いました。その後、高度経済成長期を迎えて、ODAは量的に拡大し、広汎な分野・地域をカバーするようになりました。1970年代の石油危機に際しては、構造調整融資が世界の潮流となる中、敢えてプロジェクト支援を並行して継続し、「東アジアの奇跡」と呼ばれるめざましい経済発展に貢献しました。1990年代に入ると、冷戦構造が崩壊するとともに、環境等の地球規模の課題に焦点が当たるようになり、このような状況を背景として、1992年６月にODA大綱が策定されました。

21世紀に入ると、厳しい財政状況の下でODA予算が縮小し、一方で新興国の経済的台頭、地球規模の課題の深刻化などが進行し、国際社会では「人間の安全保障」の考え方が提唱され、2000年には「ミレニアム開発目標」がまとめられました。2001年、米国の同時多発テロ事件を機に、テロの温床である貧困の削減が極めて重要な課題となりました。こうした状況を受けて、2003年８月、ODA大綱の改定が行われ、ODAの目的として、国際社会への貢献のみならず、日本自身の安全と繁栄に寄与することが明記されました。さらに今後は、民間経済活動の促進や、資源・エネルギーの確保といった目的のためにODAを戦略的に活用することが期待されています。

こうした使命を果たすことができるよう、2006年には抜本的なODA改革が行われ、官邸に海外経済協力会議、外務省に国際協力局がそれぞれ設置され、JICAをODAの３つの手法の一元的な実施機関とするための法整備が行われました。

第２章では、ODAが直面する課題として、友好関係の強化と対日理解の促進、開発における貿易・投資の重要性とODAの役割、地球温暖化と環境協力、農業開発、感染症、海の安全確保及び平和の構築を取り上げ、近年のODAの展開を、具体的事例とともに概観しています。

第３章では、最近行われた一連のODA改革について、2006年2月の「海外経済協力に関する検討会」報告書、同年４月の海外経済協力会議の設置、８月の外務省国際協力局の新設等についてまとめています。また、2005年以来行われてきたODA改革の努力について、戦略性の強化、現地機能の強化、効率性の向上、スキーム間連携の強化、他ドナー・NGOとの連携強化、コスト削減、不正防止への取組強化等のポイントに分けて説明しています。

第1章

ODAの役割の変遷

南西アジアのハブ港となっているコロンボ港。日本はコロンボ港拡張整備のために円借款等様々な支援を行った。
（スリランカ）

Point

- ODA開始当初は、アジア諸国との友好関係の再構築、自由主義陣営の強化、輸出振興といった役割を担った。
- 高度経済成長を経て質・量ともに拡大したODAは、石油危機後のプロジェクト支援等を通じて「東アジアの奇跡」に貢献。
- 冷戦終結後、地球規模の課題の出現等を背景として、ODA大綱を策定。
- 21世紀に入り、ODA予算の縮小、新興国の台頭などを背景として、ODA大綱を改定。拡大するODAの使命を果たすため、ODA改革が進展。

日本は政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）を、1954年の開始以来50年以上にわたって、日本の外交政策の一環として、開発途上国の自助努力を支援するために実施してきました。日本のODAは、開発途上国の発展、生活の向上に大きく貢献しており、被援助国や広く国際社会からも高く評価されています。一方、ODAは単に援助を受けた開発途上国にのみ利益をもたらすわけではありません。ODAを通じて開発途上国の安定と発展を支援し、国際社会の平和と安定に寄与することは、結局は日本自身の安全と繁栄にも資することになります。第Ⅰ部では、ODAが開発途上国の安定と発展にいかに貢献してきたか、そして日本自身にとってもいかに意味があるものなのかを紹介します。

第1節　日本のODA草創期－1950年代－

ODAを通じて取り組むべき課題は年々変化しています。50数年にわたって世界185の国・地域に対して供与されてきた日本のODAは、世界情勢の改善に寄与し、時代とともに変化する課題に対応してきました。以下では、これまで日本が実施してきたODAのその時々の目的や、役割について紹介します。（なお、ODA50年の歴史についての詳細は、2004年版ODA白書をご参照ください。）

1946年に公布された日本国憲法では、国際協調と平和主義という理念の下、日本は武力以外の平和的な手段で、国際社会の平和と発展に向けて積極的な役割を担っていくことを明らかにしています。ODAを通じて開発途上国の福祉を増進し、各国の安定と発展に寄与することは、まさに日本国憲法の基本理念にふさわしい国際貢献の重要な手段です。

サンフランシスコ講和条約の調印。サンフランシスコのオペラハウスで行われた調印では、日本全権の吉田茂首相が最後に署名（アメリカ・サンフランシスコ）　（写真提供：時事通信）

日本は1951年に調印したサンフランシスコ平和条約により、国際社会への復帰を果たしました。終戦から間もない当時、日本にとっては戦後復興を早期に成し遂げるとともに、アジアを中心とする各国との友好関係を回復し、国際社会における地位を向上させることが重要な課題となっていました。こうした状況の下で、始まったばかりの日本のODAには一般的に２つの大きな役割がありました。第一に当初の資金協力は、アジア諸国、具体的には賠償協定を締結したビルマ連邦（現ミャンマー）、フィリピン、インドネシア、ベトナム共和国（現ベトナム社会主義共和国）等に対する戦後処理としての賠償支払いとそれに並行する経済協力として開始されました。その後は、本格的な資金協力も開始され、これらのODAはアジア諸国の経済の回復および発展に寄与することによって日本とアジア諸国との友好関係を再構築するとともに、冷戦構造の下でこれら諸国を自由主義陣営に引き入れるという意義がありました。第二に中長期的には、ODAがアジア地域の発展に寄与することにより、日本の輸出振興政策にも役立っていました。また、賠償とそれに並行する経済協力は、調達される物資、役務の対象を日本のものに限定しており、日本の輸出に直接つながっていました。

羽田空港を出発する青年海外協力隊第Ｉ期生
（写真提供：JICA/青年海外協力隊）

モンクット王ラカバン工科大学。1960年に日本のODAによって設立された電気通信訓練センターを前身とし、現在ではタイ有数の工学系総合大学となった。

第2節 拡大・変化するODA

時代が下るとともに、日本のODA、そしてODAを取り巻く状況は大きく変化していきました。日本は1960年代から1970年代の高度経済成長期を経て、国民総生産（GNP：Gross National Product）が米国に次いで2位となり、また、先進国首脳会議（サミット）には1975年の立ち上げ時から参加するなど、国際的に大きな影響力をもつに至りました。これとともに、日本のODAは量的な拡大、援助形態の多様化を進め、ODAの対象分野や対象地域も広汎なものとなっていきました。

この間、国際的な援助潮流として、1970年代には基礎生活分野（BHN：Basic Human Needs）に対する援助が重視されるようになり、日本はこれと歩調を合わせ、BHN分野への支援を増加していきました。

1980年代に入ると、1973年、1979年に発生した石油危機及び一次産品価格の下落を要因として、開発途上国の国際収支が悪化し、自国の経済状態に照らし、維持できないほどの債務を抱えることになった国が多数生じました。このため、開発途上国の経済構造の改善を目的とする構造調整融資が世界銀行を中心に援助の主流を占めるようになり、小さな政府と経済の自由化を基礎にした経済改革支援が行われるようになりました。日本は世界銀行の構造調整融資等への協調融資も行いつつも、その一方で、経済発展における政府の役割も重要であり、引き続きプロジェクトを中心とした援助も必要だとの独自の考え方に基づいた支援を行い、東アジアにおいて目覚ましい経済発展に貢献しました。これは、1993年に世界銀行が「東アジアの奇跡（East Asian Miracle）」と題した報告書を公表するなど、国際的な援助の認識に影響を与えました。

1990年代には、冷戦構造が崩壊し、欧米諸国が「援助疲れ」でODAの量を減らす中、日本は1991年から2000年までの10年間、世界最大の援助供与国となりました。また、冷戦が終結しグローバル化が進展する中、紛争、麻薬、環境問題、感染症、男女の格差などの地球規模の課題や貧富の格差といった課題に焦点が当てられるようになりました。さらに、1990年に勃発した湾岸戦争を契機に、冷戦終結後の国際環境における日本の国際貢献のあり方が議論されました。その後、民族問題等を原因とする紛争が各地で頻発したことは、紛争予防から、平和の定着と国づくり、本格的な復興開発支援に至るまでの包括的かつ継ぎ目のない支援の重要性を浮き彫りにしました。このことは、これまでの開発を目的とした協力を超えて、被援助国の民主化や人権、良い統治、さらには、人材育成、制度構築といった課題にODAがどう取り組んでいるかという観点からODAを見直す契機となりました。

このような状況を踏まえて日本は1991年にODA4指針＊1を策定しました。続く1992年6月には、日本のODA政策の基本文書である政府開発援助大綱（以下、ODA大綱）を策定しました。大綱は、ODA4指針や国際潮流等を踏まえ、日本独自かつ積極的な援助理念として、従来の①人道的考慮、②相互依存関係の認識に加え、③環境の保全、④開発途上国の離陸に向けての自助努力の支援、の原則を掲げました。また、重点地域としてアジアが、重点項目として環境問題をはじめとする地球規模課題への対応などが取り上げられています。相手国との政策対話の強化や、女性や子どもなど社会的弱者への配慮、貧富の差の是正、不正・腐敗の防止、情報公開の促進なども明示されました。

以後、日本はこのODA大綱にのっとり、多様化する援助需要に的確に応じられるよう実施してきています。また、その運用においては、大綱の原則に照らして開発途上国に好ましい動きがあれば、援助を通じてそれを積極的に推進し、逆に好ましくない場合は相手国に事態の改善を求め、状況に応じて援助を見直すなどの対策を講じてきました。

第2ボスボラス橋

＊1：ODA4指針
ODAの実施にあたって、途上国の①軍事支出、②大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、③武器の輸出入等の動向、及び、④民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権の保障状況に十分注意を払うこととしたもの。

第3節　求められる新たなODAの使命

1990年代後半から世紀をまたいで、日本および国際社会は新たな課題に直面しています。第一に、国内的には、「失われた10年」といわれる経済的な停滞に伴う厳しい財政状況の中で、ODAの予算規模も縮小しました。2006年度一般会計予算におけるODA額は7,597億円（前年度比3.4%減）となっており、過去9年間で35%も削減されています。こうした状況も背景にして、ODAの実施にあたり、より戦略性、効率性を追求し、重点化を進めることが一層必要になりました。第二に、より多くの新興国が経済的に台頭し、国際市場の競争が激しくなりました。これにより、先進国と開発途上国の経済的な格差が一層深刻となり、経済発展に取り残されたアフリカ等の貧しい開発途上国の問題に焦点が当てられるようになりました。第三に、環境・感染症など地球規模の課題はより一層の脅威と深刻性を増し、緊密な相互依存関係の下、日本を含む国際社会全体にとって切実な問題となっています。

このような状況の中で、一人ひとりの人間を中心に据えて、脅威にさらされる、或いは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全う出来るような社会づくりを目指す「人間の安全保障」の考え方が提唱され、その重要性が認識されるようになりました。日本も2000年の国連ミレニアム・サミットにおいて、「人間の安全保障」を外交の柱に据え、国際社会における理念の普及とともに、その実現に向けて取り組む姿勢を明らかにしました。さらに、2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言（注1）と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、国際社会における共通の開発課題としてミレニアム開発目標（MDGs：Millennium Development Goals）（注2）がまとめられました。また、2001年9月11日の米国同時多発テロを契機に、テロとの闘いや平和構築の重要性も認識されました。特に、開発途上国における貧困はテロの温床とされ、開発途上国の貧困削減に対する取組は最優先で取り組むべき課題となりました。

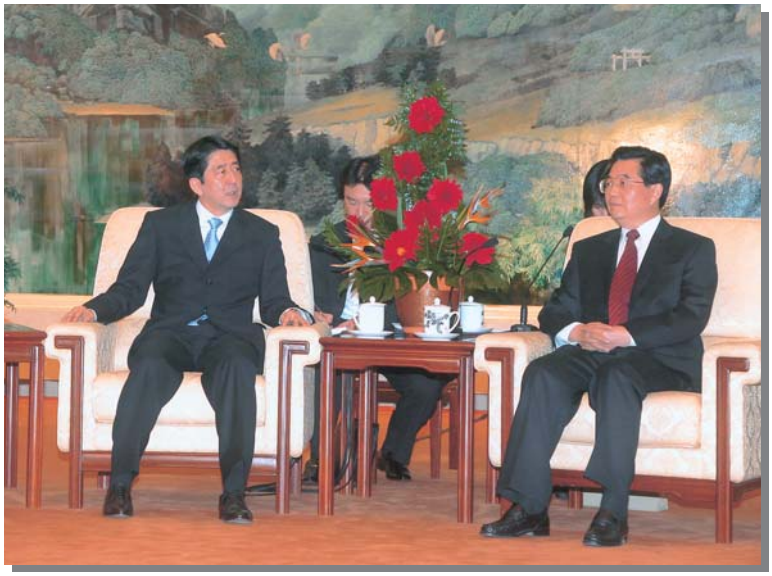
人間の安全保障最終報告書を渡している写真　（写真提供：本田理）

開発途上国においてはこうした多様な課題に対処する能力が限られており、世界各国の相互依存関係がこれまで以上に極めて緊密になっている状況の下では、開発途上国の問題は容易に拡大・波及し、日本自身にとっても大きな脅威となりえます。また、日本が世界の主要国の一つとなった現在、ODAを通じて、ミレニアム開発目標の達成に向けた支援や国際社会の抱える課題に取り組むことは世界各国からも当然の責務として期待されています。

このような背景の中、2003年8月に、国民の幅広い意見を聴取しながらODA大綱の改定が行われました。新ODA大綱は、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」と規定しています。また、基本方針の中で、紛争・災害や感染症など人間に対する直接的な脅威に対処するには、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考える事が重要であることを新たに強調し、ODAの実施にあたっても「人間の安全保障」の視点に基づき、その実現に向けて協力していくこと

注1：2000年9月ニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットに参加した147の国家元首を含む189の加盟国により、21世紀の国際社会の目標として採択されたもの。ミレニアム宣言は、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス（良い統治）、アフリカの特別なニーズなどを課題として掲げ、21世紀の国連の役割に関する明確な方向性を提示している。

注2：MDGsは、貧困削減、基礎教育、ジェンダー、保健医療、環境など8つの目標から成り、それぞれの目標について量的な削減基準と達成期限を定めている。



胡錦濤（こきんとう）国家主席と会談する安倍総理大臣　（写真提供：内閣広報室）

としています。そして、ODAで取り組むべき重点課題として貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取組、平和の構築を掲げ「我が国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意」の下、国際社会の一員としての責務を果たすことを明記しました。

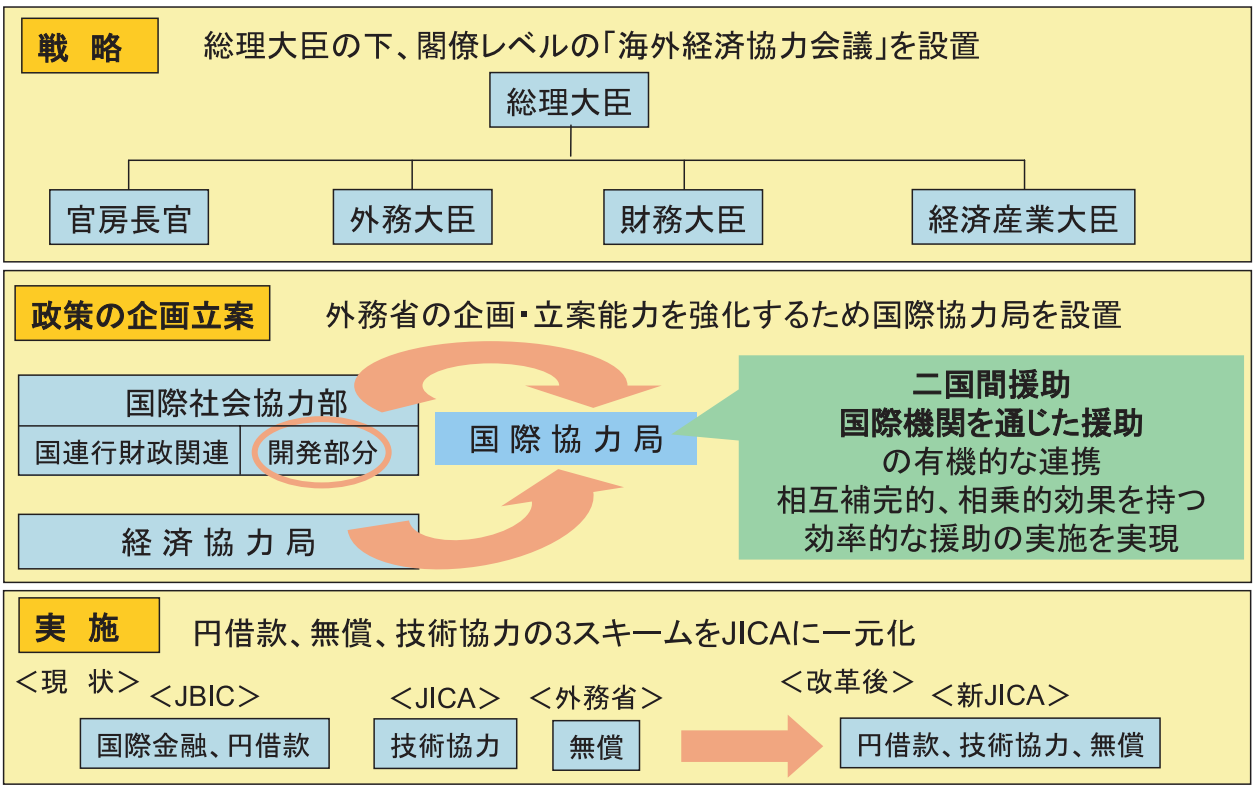
開発途上国への支援は、国際社会への貢献のみならず、日本自身の安全と繁栄のためにも様々な意義があります。第一に、ODAを通じて日本の技術・ノウハウを伝え、相手国の経済成長に貢献することは、国際社会における日本の影響力の確保や信頼の獲得につながっています。第二に、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に貢献することは、国際貿易の恩恵を享受し、資源、エネルギー、食料などを海外に大きく依存する日本にとって、これら物資の安定的な供給確保の観点から重要な意義があります。第三に、地球規模の環境問題や鳥・新型インフルエンザやSARS（Severe Acute Respiratory Syndrome：重症急性呼吸器症候群）などの感染症は、国際社会の共通課題であり、ミレニアム開発目標の達成に向けて、国際機関の積極的活用も含め、ODAを通じて開発途上国の対策を支援することは、日本にとっても重要な意味があります。

さらに今後はブラジル、ロシア、インド、中国等（注）が台頭する新しい国際環境の中で、ODAには新たな使命が求められています。特に、アジアでは、中国、インド、タイ等の国々が一層経済的に力をつけたことにより、市場が拡大・発展し、各国の相互依存関係が一層深まっています。こうした中で、経済協力を通じて、日本を含めた民間経済活動を促進し、連携を進めることは非常に重要です。具体的には、市場経済に基づいた産業・物流インフラ整備、知的財産権保護・通関等の制度整備やEPA（Economic Partnership Agreement：経済連携協定）促進のための支援、後発国の格差是正のための人材育成支援といった新たな役割を担うことが期待されています。また、資源・エネルギーの確保のためにODAにより資源国との関係強化や資源開発のための環境整備を図ること、また省エネルギー・代替エネルギー開発に積極的に協力していくことも、日本の経済的繁栄を維持していくという観点から大きな課題となります。

こうした新たなODAの使命を果たすことが出来るよう、国内ではODAの改革について、様々な議論がなされました。その結果、ODAに関する重要事項を機動的かつ実質的に審議し、戦略的な海外経済協力を行うための司令塔として海外経済協力会議が設置（2006年４月）されました。その下でODAの企画・立案に関する調整の中核を担う外務省に国際協力局を設置し（同年８月）、ODA実施のための企画・立案の機能を高めるとともに、二国間援助と国際機関を通じた多国間援助との一層の連携を進めるための機構改革を行いました。ま

注：ブラジル（Brazil）、ロシア（Russia）、インド（India）、中国（China）等、近年経済発展が著しい国々については、各国の頭文字をとってBRICsと呼ばれる。

図表Ⅰ-1　ODA改革、外務省機構改革の考え方



た、2008年10月には有償資金協力、技術協力及び無償資金協力といった各援助手法間連携強化を通じた援助効果向上のため、国際協力機構（JICA：Japan International Cooperation Agency）と国際協力銀行（JBIC：Japan Bank for International Cooperation）の円借款部門を統合し、JICAがこの３つの援助手法を一元的に実施することとなっています（詳細については、第３章を参照してください）。

このように、憲法上戦争を放棄し、強大な軍事力を持たない日本が、平和的な手段で世界の平和安定と繁栄に貢献し、また、日本自身にとり好ましい国際環境を形成していくためにも、ODAは日本にとって必要不可欠な政策手段です。また、世界における人間の安全保障の実現は日本にとっての利益です。次章からは、日本のODAが持つこのような重要な意義を、具体的な事例を紹介し、説明します。