

国際協力と国民的合意形成

International Cooperation and National Consensus Building

日本の政府開発援助（ODA）予算額は1997年をピークに下降の一途をたどっており、2010年度の予算額は1997年度に比べ2分の1近くにまで削減され、各国比較でもかつて世界一だった日本のODAの実績額は5位に転落した。この背景には厳しい財政事情もあるが、国民の支持が十分に得られていないという要因もあると言われており、国民意識調査によるとODAへの積極的支持は長期トレンドでは減少傾向にある。政府は2003年に定めたODA大綱に示される政策に沿ってより効果の高い援助を目指し、ODAの広報活動にも力を入れ、国民の理解と支持を高めるべく取り組んでいる。

一方、ODA予算が増額基調にある英国においては、途上国の貧困削減を開発援助の最重要課題と位置づけ、国際開発省（DFID）が政府との間で結ぶ公共サービス協定（PSA）によって、国民に対するODAの成果の説明責任を明確にしている。英国のODAに関する国民意識調査では「途上国の貧困問題に関心がある」人たちの割合は70%を超えているが、途上国における汚職や援助の無駄についても問題意識は高い。

さらに、他の主要援助国であるフランス、ドイツ、米国のODA政策とも比較すると、ODAの政策目的には「国益」と「途上国開発」という2つの軸が見られ、国民の理解と支持に密接に関連していることが窺える。日本と英国の国際協力をめぐる国内事情や国民の意識の違いもあり、単純に比較することはできないが、日本のODAに対する国民的合意形成のあり方について、英国との比較を通じて考察する。



Japan's official development assistance (ODA) budget has been showing a declining trend after reaching a peak in 1997, when Japan was the top donor (number 1). The budget for FY2010 is close to half of the FY1997 level, and Japan's ranking is now fifth among donor countries in terms of the amount of ODA implementation. One of the background reasons for this decline is the country's constrained fiscal situation. In addition, public opinion surveys in Japan have revealed that there is insufficient public support for ODA. According to these surveys, the number of people who strongly support ODA shows a long-term declining trend. Following the Japanese ODA Charter of 2003, the government has been pursuing more effective assistance and taking measures to raise the level of public support by strengthening public relation activities regarding ODA.

In comparison, the United Kingdom, whose budget for ODA is showing an increasing trend, regards poverty reduction in developing countries as a major important subject in development assistance and is enhancing the accountability for ODA performance through Public Service Agreements (PSAs) between the Department for International Development (DFID) and the government. According to a public opinion survey conducted on the UK's ODA, more than 70% of respondents in the UK indicated interest in poverty reduction in developing countries, while there were also concerns about negative issues surrounding ODA, such as corruption and inefficiency in ODA implementation.

A comparison with other major donor countries (France, Germany, and the United States) found out that the objectives of ODA policies have two main elements—"national interest of the donor" and "development benefit of the recipient"—which are closely related to public understanding and support for ODA. Although there are differences between the UK and Japan in terms of the domestic situation and public awareness surrounding international cooperation, this paper examines national consensus building in Japan regarding ODA through a comparison with the case of the UK.

1 | 日本のODAの背景と国民的理解

(1) 日本のODAの背景

第二次世界大戦後、日本は米国¹や世界銀行²などの国際社会からの援助を受け戦後の復興と国土の再建を進める一方、戦後賠償の一環として、東南アジアの戦争被害を受けた各国に対する戦後賠償および補償事業を行った。これらの戦後賠償・補償事業はサンフランシスコ平和条約に基づき日本国の責務として実施したものであるが、当時の日本の財政事情から賠償金の支払い以外にも生産物（製品）あるいは技術協力等の役務による提供³が多く行われ、相手国のインフラ整備や留学生の受け入れ等も行われた。このことが、その後の日本の政府開発援助（ODA）において、タイド⁴援助が主流となった背景と見ることができる。

日本のODAは1954年に国際的な技術協力の協定であるコロンボプラン⁵への加盟によって技術協力からスタートし、1958年には初の円借款をインドに対して供与し、資金協力も開始した。当時の援助は戦後賠償の方式を継続するかたちで実施され、タイド条件により日本の輸出促進政策にも貢献するように展開され、結果として日本企業の進出をサポートすることとなった。この点は後に「ひも付き援助」との批判を受けることになった。

1960年代に入ると日本は高度経済成長期を迎え、経済的プレゼンスを高めるとともに国際的地位も向上し、ODAの量的拡大と援助形態の多様化も進み、現在のJICA（国際協力機構）の前身組織である海外技術協力事業団（1962年）、海外経済協力基金（1961年）が設立され、ODAの実施体制も整った。1976年に戦後賠償支払が完了すると、その経済力に応じた援助国として援助額の増額とともに地域的にもアジアから中東、アフリカ、中南米等へ援助事業は拡大された。1980年代に入ると、日本の対外貿易黒字の累積から黒字還流という名目で国際機関への拠出を含むODAの増額やアンタイド化⁶が進められ、1989年以降、米ソの冷戦構造が終結し、米国がODAの戦略的意義低下を理由にODAを削減して行く

一方、日本は旧ソ連圏の市場経済移行国の一部をODAの対象とし始めたことにもより、1991年から2000年までの10年間、世界のトップドナーとなった。

ここまでODAは拡大の一途を続けてきたが、戦後の賠償事業は国が義務として行ったものであり、その後展開されたODAも、経済大国としての責務に鑑み、実績を高めるべく拡大してきたものである。こうした中、ODAは何のために行うのか、その意義を改めて整理する必要性から、1992年、「政府開発援助（ODA）大綱」が閣議決定によって制定された。

(2) ODA大綱

1992年に制定された（旧）ODA大綱は、①人道的見地、②相互依存関係の認識、③自助努力、④環境保全の4点を基本理念とし、また「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係などを総合的に判断」することを原則としている。また、重点事項としては、①地球規模問題への取り組み、②基礎生活分野、③インフラストラクチャー整備、④構造調整等が挙げられている。これらの内容はほぼこれまでのODAの活動内容を追認したようなものとなっていた。

ODA大綱は2003年に改定された。国際情勢の変化、平和構築等新たな開発課題への対応、他の援助国および途上国との相互連携の必要性がその改定主旨として示され、「わが国としては、日本国憲法の精神にのっとり、国力にふさわしい責任を果たし、国際社会の信頼を得る」必要があり、そのためにも「ODAに対する国民的理解を得ることが重要であり、幅広い国民参加を促進し、ODAに対する内外の理解を深めるため大綱を改定する。」としている⁷。

ODA大綱の「理念—目的、方針、重点」に記述されているODAの目的としては、①国際社会の平和と発展への貢献を通じて、わが国の安全と平和を確保すること、②貧困、感染症等の人道的問題や環境等の地球規模の問題、平和構築、民主化、人権保障への取り組みによる主要国としての責任を果たすこと、③わが国の安全と繁栄の確保、国民の利益の増進、④アジア諸国との連携・交流の

図表1 ODA大綱の基本方針

1. 開発途上国の自助努力支援	良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、人づくり、法制度構築や経済社会基盤の整理に協力する。
2. 「人間の安全保障」の視点	紛争・災害や感染症等、人間に対する直接的な脅威に対処するための協力をを行う。
3. 公平性の確保	開発途上国内における社会的弱者、貧富の格差、地域格差、女性の地位向上に配慮し、環境や社会への影響に配慮し公平性を図る。
4. わが国の経験と知見の活用	日本の経済社会発展や経済協力の経験を途上国の開発に役立てるとともに、日本の技術、知見、人材および制度を活用する。
5. 国際社会における協調と連携	国際社会における開発目標や開発戦略の共有化に配慮し、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業等との連携を進める。

出所：外務省ホームページの情報をもとに筆者作成

図表2 ODA大綱における国民参加の拡大

1. 国民各層の広範な参加	国民各層による援助活動への参加や開発途上国との交流を促進するため、十分な情報提供を行い、国民の意見に耳を傾け参加を促す。
2. 人材育成と開発研究	専門性を持った人材を育成するとともに、国内外での活躍の機会の拡大を図る。また、開発途上国に関する研究を活発にする。
3. 開発教育	学校教育の場等を通じて、開発問題に関する教育の普及を図り、将来の国際協力の担い手を確保する。
4. 情報公開と広報	ODAの政策、実施、評価に関する情報を幅広く、迅速に公開し、十分な透明性を確保するとともに積極的に広報する。

出所：外務省ホームページの情報をもとに筆者作成

活発化を促進すること、⑤平和を希求する日本にとって、ODAが国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策であること、の5項目が挙げられている。

また、ODA実施の基本方針としては、図表1に示す5点が挙げられており、重点課題としては、①貧困削減、②持続的成長、③地球規模問題への取り組み、④平和の構築、の4点が掲げられている。

さらに、ODA大綱における「援助政策の立案及び実施」の項では、「国民参加の拡大」が4項目に関して示されている。（図表2参照）

このように旧ODA大綱と現在のODA大綱を比べてみると、「国民の利益」「幅広い国民参加の促進」といった表現に示されるとおり、「国民」という表現が目立ち、国民の支持を得て実施するODA、国民の（長期的な）利益につながるODAという方向性を志向していることが窺える。

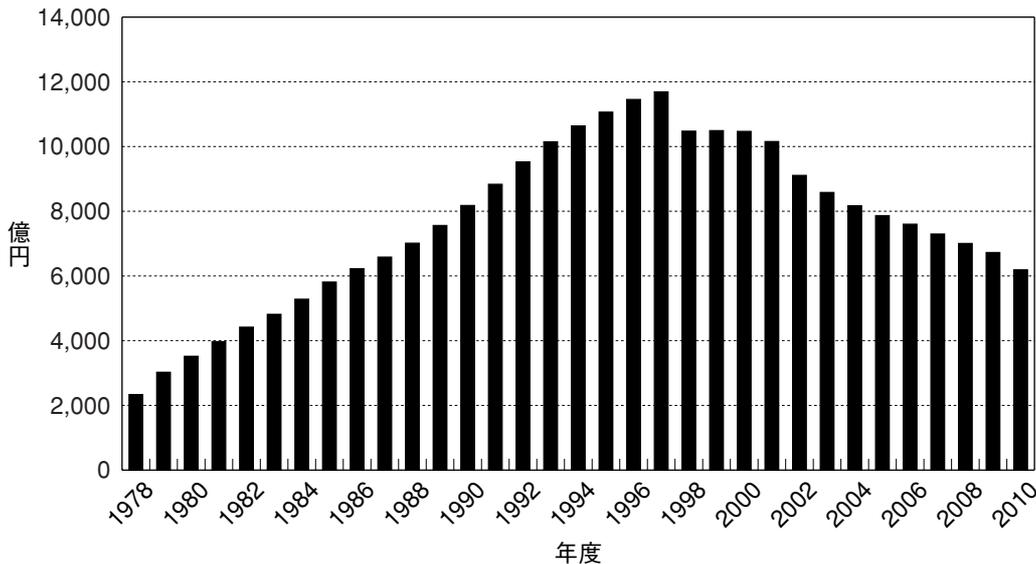
（3）最近のODAをめぐる話題

日本のODA予算は1997年をピークに減少の一途をた

どっており、2010年度予算額は1997年度予算額の53%に相当するところまで削減され、かつて世界一だった実績においても2009年には世界第5位に転落した（図表3および図表4参照）。この背景には国内の厳しい財政事情もあるが、国民の理解と支持が十分得られていない結果と見ることもできる。

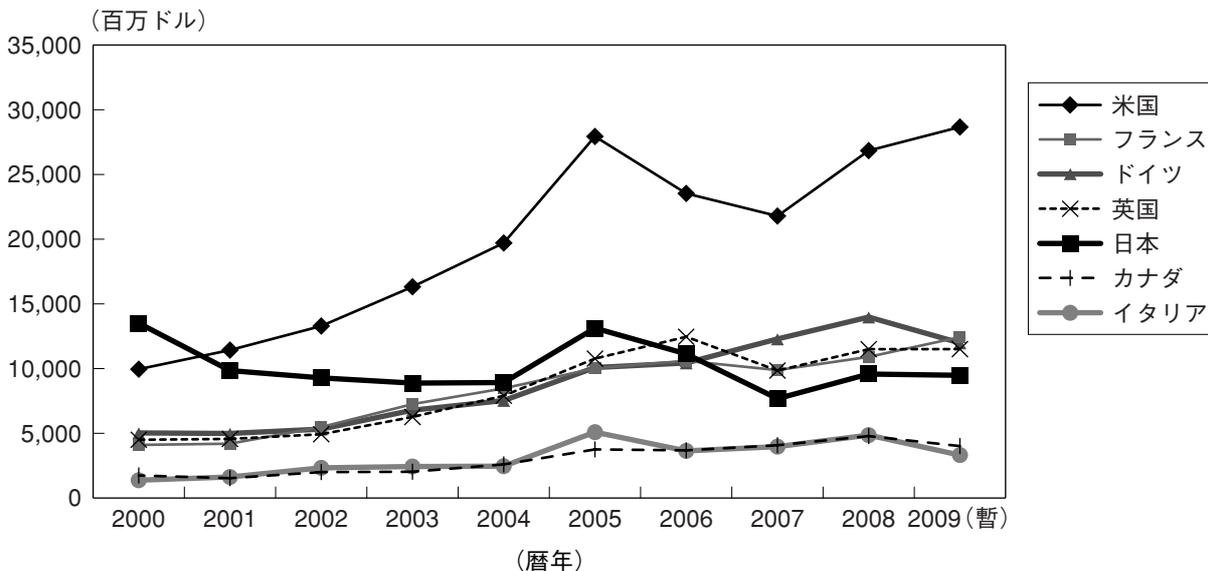
途上国援助をめぐる国際社会における合意としては、貧困削減を主眼に置いたミレニアム開発目標^①（MDG）の達成、各ドナー間の協調を図る調和化、途上国の主体性を重視する姿勢等の理念がOECDの開発援助委員会（DAC）のメンバー国^②を中心に合意され、合意事項の実施へと展開しつつある。これらの国際的援助潮流には効率性の観点から援助のアンタイト化が含まれており、また援助国の貿易促進のための政策と援助政策を切り離す考えが主流となりつつある。これらの展開はかつて日本が戦後賠償の延長で行ったタイト援助、大型経済インフラの建設による民間セクターの貿易投資促進といった特徴とは相容れないものである。しかし、現在の日本の

図表3 一般会計のODA当初予算額の推移



出所：外務省ホームページ

図表4 主要国のODA実績の推移 (支出純額ベース)



出所：外務省ホームページ

ODAがODA大綱に示されるように国際社会との協調を志向する方向性と目的を持っているものの、経済界には依然として直接的な国益を重視し、産業界への裨益を重要視する伝統的考え方も根強い¹⁰。

日本のODAは国内の財政事情の厳しさもあり、国民的支持が得られないまま予算削減が毎年進められているというのが現状であるが、ODAを巡る「国民的合意形成」という観点からも、考え方の整理と見直しの時期に来て

いると見ることができる。次章では、国民的合意形成の手がかりとなる国民意識調査の結果を紹介する。

2 | 日本におけるODAに関する国民意識調査

外務省では「ODAに関する意識調査」¹¹を2009年1月に実施しており、図表5に示す9つのテーマに沿った設問についての解答結果をまとめている。

この中で、設問5（今後の途上国援助）についての回

図表5 外務省によるODAに関する意識調査の結果

	テーマ	設問と主な回答の割合
1	ODAの認知	あなたは、ODA（政府開発援助）という言葉を知っていますか…… 「知っている」が63%、「知らない」が35%。
2	ODAの協力方式の認知	ODAの具体的な協力方式として、あなたをご存知のものがありますか…… 「青年海外協力隊」が59%、次いで「技術協力」(44%)、「円借款」(29%)。
3	ODA予算削減の認知	ODA予算は、1997年をピークに11年間で4割削減されていますが、あなたは予算が毎年減っていることを知っていましたか…… 「知らなかった」が73%、「知っていた」(20%)。
4	日本のODA援助額順位	あなたは、2007年ODA実績における日本の援助額は、世界で何位だと思いますか…… 「わからない」が44%、「1位」(15%)、「5位以下」(13%)。
5	今後の途上国援助	あなたは、日本はこれからも途上国に対する援助を積極的に進めるべきだと思いますか…… 「現在と同程度でよい」が43%、「より積極的に」が25%。
6	日本のODAに対する要望	あなたは、わが国のODAに対してどのようなことを望みますか…… 「もっとわかりやすい情報を与えて欲しい」が47%。
7	ODAのページの閲覧経験	あなたは、外務省のホームページ内にあるODAのページをご覧になったことがありますか…… 「見たことがない」が95%。
8	ODAのページのわかりやすさ	あなたは、外務省のホームページ内にあるODAのページはわかりやすいと思えましたか…… 「どちらかといえばわかりにくかった」が32%。
9	ODAのページに載せてほしい情報	あなたは、外務省のホームページ内にあるODAのページに、どのような情報を載せて欲しいと思いますか…… 「援助の成果」が35%。

出所：外務省ホームページ

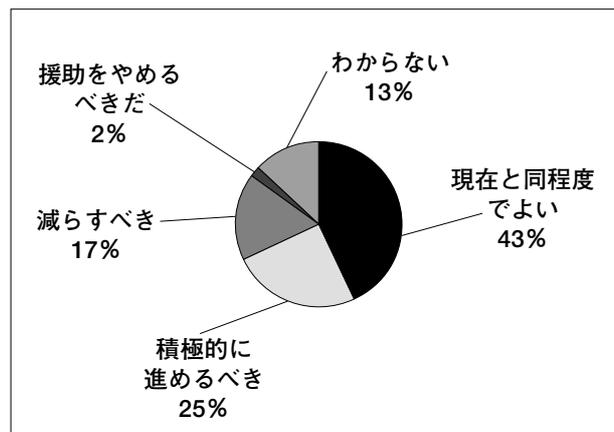
答を詳しく見ると、43%が「現状維持」であるが、25%は「積極的に進めるべき」と答えている一方、「減らすべき」「やめるべき」という回答は合計19%になっている。外務省のホームページでは、これらに示された積極派と現状維持派の合計が6割を超えていることから、ODAは引き続き多くの国民の支持を得ている、としている（図表6参照）。

一方、内閣府による「外交に関する世論調査」では、1977年以降における、これらの設問に対する回答のトレンドが示されている。それによると、「なるべく少なくすべきだ」という消極派が1990年代は10%台であったが、2000年以降、20%を超える年が2006年まで続いていた（図表7参照）。

また、「積極的に進めるべきだ」という積極派は1977年以降40%を超えることが多かったが、1990年代に急激に下降し、2002年から2005年にかけては18～19%となり、前出の消極派を下回った。内閣府の世論調査では、消極派に対してその理由を訊いており、次のような理由が挙げられている。

これらの回答から国民のODAに対する意識は、半数近

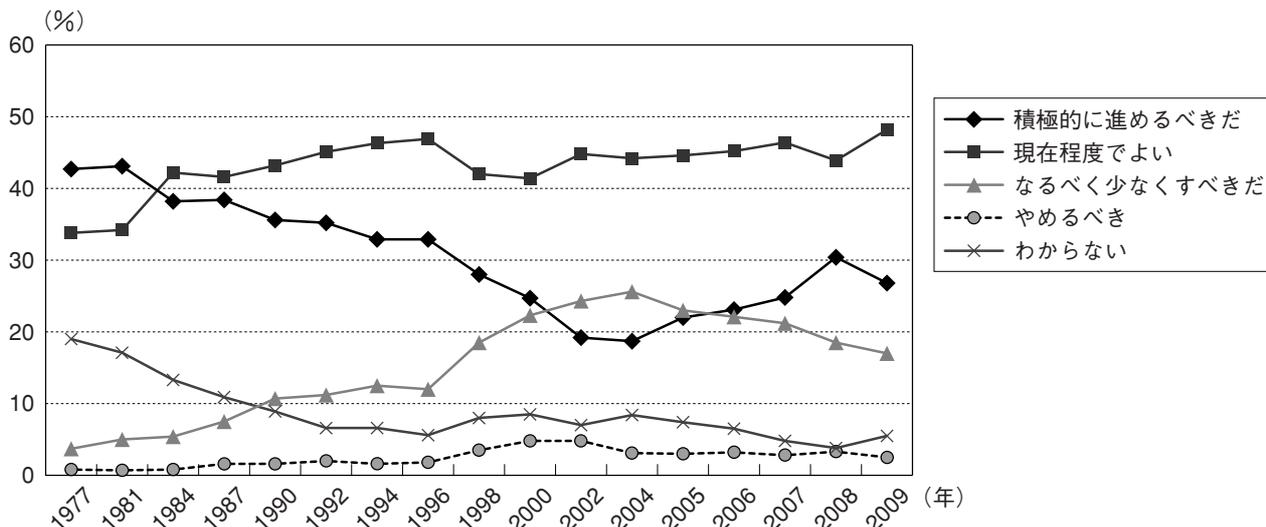
図表6 今後の途上国援助について（設問5）



出所：外務省「ODAに関する意識調査」より筆者作成

くが「現状のままで良い」としているものの、ODA予算が年々削減されていく1998年以降も「現状で良い」の割合が大きく変わらないことから、現状維持支持層はODAに高い関心を持たず行政任せと見られることもできる。他方、関心を持つ層は積極派と消極派に分かれ、1980年代は圧倒的に多かった積極派は2000年代に入って減少し、一時は消極派が積極派を上回る時期もあった。しかし最近では積極派の回復と消極派の減少が見られる。これは予算削減への反応とも考えられるが、消極派あるい

図表7 今後の経済協力のあり方について



出所：内閣府「外交に関する世論調査」より筆者作成

図表8 ODAに消極的な意見を持つ理由（内閣府によるODAに関する意識調査）¹²

日本国内の経済状況が良くないから	74.7%
日本の財政状態が良くないから	44.8%
具体的にどのような経済協力が行われているか不透明だから	37.5%
現在の経済協力には、現地の状況やニーズへの配慮不足などにより、必ずしも十分な成果をあげていないところが多いから	34.8%

出所：外務省ホームページ

は否定派の主な理由は国内の経済状況によるものがODAの内容よりも多く、消極的否定が主たる理由と見られる（図表8参照）。

3 英国のODAの背景の国民の支持

英国のODAは、英国の植民地から独立した各国への支援を目的に開始されたが、ここでは英国の影響力の維持と権益を守ることも兼ねていたと考えられる。1980年に海外開発協力が制定されたが、同法では援助に関して英国製品や英国の役務の使用を義務付けており、当時は英国においてもタイド援助が主流で英国の企業・サービスの海外展開との結びつきも強かった。しかし、1997年に労働党政権が誕生するとこのような援助の政策は大きく変化した。労働党政権は援助の目的を貧困削減に絞り、援助形態を無償と技術協力に限定しアンタイ

ドで援助する政策に転換した。

こうした背景には保守党政権時代に起きたタイド援助および英国企業への輸出補助金にまつわる不祥事があり、マスコミや国内世論がタイド援助よりアンタイド援助をサポートしたことが挙げられる。このような援助と自国企業の商業的活動とを切り離す考え方はOECDにおいても主流となり、OECDの輸出信用ガイドラインにおいては、低利のODA借款によるタイド援助を禁止している。よって借款による援助を行っている主要国である日本、ドイツ、フランスにとっては自国企業の参加を援助借款案件において有利に進めることが難しくなっている。

英国では国際開発法（ODA基本法）が2002年1月より発効し、援助の目的を「持続的な開発の促進」と「人々の福祉改善を通じた貧困削減」に絞っている。また、金額的にもODAの対GNI比を2013年には0.7%に引き

上げることが目標に掲げている。英国においては、マスコミを含めた国民の間でODAを巡る議論が活発であり、NGOによる援助活動およびODAを監視する活動も盛んで、選挙においてもODA政策が投票に影響するほど国民の関心は高い¹³。

上記の背景から、英国のODA政策の実施を担当する省である国際開発省¹⁴（DFID）はODA事業の実施に関して政府との間で公共サービス合意¹⁵（PSA）を締結し、実施事業が所期の成果を達成したかどうかを報告する仕組みにより、国民に対する説明責任を果たす体制をとっている。現行のDFIDのPSA（2008-2011）では以下の3項目が掲げられている¹⁶。

- ①ミレニアム開発目標（MDG）の達成を図るべく、より貧しい国々における貧困の削減を実現する
- ②地球規模の気候変動の悪影響の回避（エネルギー・気候変動省へ協力）
- ③英国および国際社会の協調により、紛争による影響の緩和を図る

また、DFIDの活動を評価する上位組織として、2007年に独立アドバイザー委員会¹⁷（IACDI）が国際開発大臣に勧告を行う組織として設置され、DFIDが実施する事業と評価の公正性を確保することを図っている。とりわけ、DFIDによる援助事業の評価に関しては、評価部門の事業実施部門からの独立性について厳しい条件を示しており、国民に対する説明責任と透明性の確保をより高く求めている。

このように、英国においては援助行政組織を監視する仕組みが上位機関として設置されている。この背景には、英国における援助は難民や移民の流入といった問題として英国人の日常生活に関わっており、国民の関心は高く、2006年に実施された世論調査によれば国民の7割以上が途上国の貧困問題に懸念を示している¹⁸。また、英国には130を超えるNGOが存在し、市民社会と密接に関連してNGOへの寄付による援助活動にも国民の関心は高く、よって有権者のODA政策のあり方への支持が票に結びつく事情もあり、政権は国民の援助に対する意識を政

策に反映させることを重視していると言えよう。

英国はその歴史的経緯から多くの旧植民地に対して現在でも影響力を維持しており、とりわけアフリカの旧植民地に対して重点的に援助を供与している。これらの援助活動を通じて国際的地位を維持することも、結果としては英国の国益に沿う、という事情がある。この傾向は次章で紹介する国民意識調査にも表れている。

4 | 英国のODAに関する国民意識調査

英国のODAを所掌する国際開発省（DFID）では毎年、英国国民のODAに関する意識調査を実施している。直近の調査結果は2009年11月にDFIDより公表されている。この調査では英国全土の16歳以上の市民2081名の抽出されたサンプルに対して、25項目にわたる質問への回答を報告書¹⁹にまとめている。本調査の目的は次の4点としている。

- ①英国一般市民について下記の点についての意識を把握する。
 - ・開発途上国の貧困問題への関心のレベル
 - ・開発問題に関する知識と英国国民の生活との関連
 - ・途上国の貧困問題に対する英国政府の取り組み
 - ・途上国の貧困問題に対する個人的行動
 - ・DFIDの活動およびUKAid（英国のODAロゴ）への認識
 - ・コミュニケーション手段の選好
- ②上記の国民意識のトレンドと分析
- ③意識の異なる回答者のグループ化を図り、効果的コミュニケーションへの考察を行う
- ④国民のODAに対する意識を高めるためのDFIDが取りうる対策についての提案

以下に本調査の結果から見られる英国国民の援助に対する意識を示す。

（1）援助に対する国民のサポートのレベル

まず、「開発上国の貧困問題についてどの程度の関心をもっているか」を5段階評価で回答を求めたところ、「高い関心がある」が21%、「ある程度関心がある」が52%

を占め、70%以上が貧困問題に関心があることが示された（図表9参照）。しかし、2007年の調査では「高い関心がある」が27%を占めており、「ある程度の関心」とあわせた合計は79%に達していたことから、貧困への関心は2007年に比べ減少した。

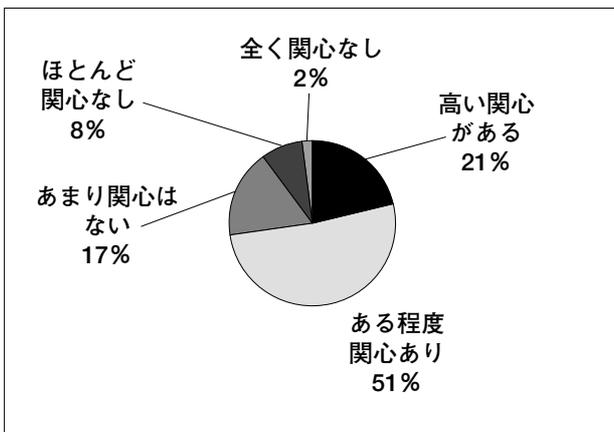
次に国際問題に対する政府支出の優先度の質問に対しては、16項目の選択回答のうち最も回答の多かった5項目を抽出すると、国際犯罪と途上国の貧困問題が同レベルで約50%の比較的高い関心事であるものの、テロ、麻薬、経済問題などへの関心も相対的に高いことが明らかとなり、ODAが複数の関心事項のひとつであることが示された。（図表10参照）

他方、国内政策を含む政府の支出の優先度の高い項目

の間では、保健サービス（23%）、教育、学校（21%）、治安・警察（17%）、国防・軍事支出（12%）、が途上国支援（11%）を上回っている。（図表11参照）

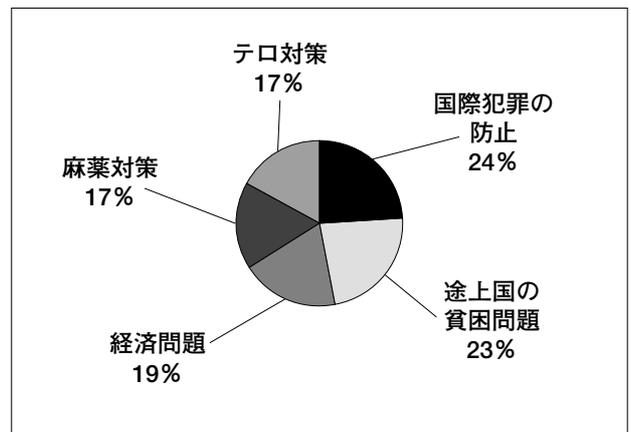
政府のODA（貧困削減のためのODAという前提）予算の増額に関しては、「より多く援助すべき」（15%）、と「もう少し多く援助するべき」（30%）という増額をサポートする意見が45%を占め、また39%は「現状で良い」としており、全体にサポートされていると見ることができる。ただし、2007年の調査では「より多く」の意見が23%を占めており、「もう少し多く援助」も27%で増額派は50%あったので、これも2007年に比べ減少した（図表12参照）。

図表9 貧困問題への関心



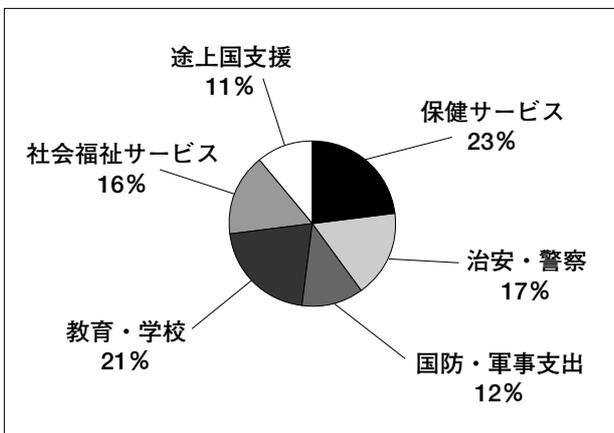
出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

図表10 国際問題への政府支出の優先度（複数回答）



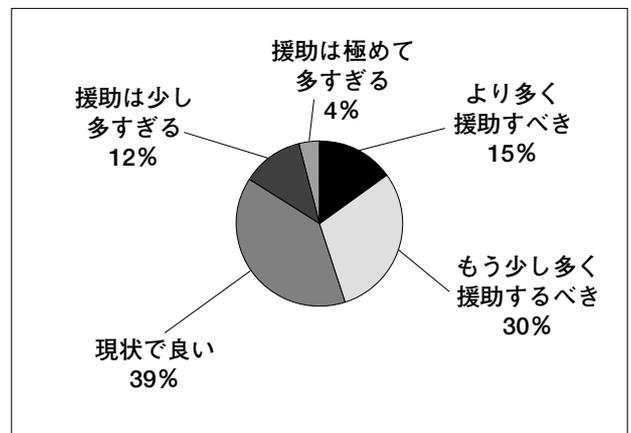
出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

図表11 国内政策を含む政府支出の優先度（複数回答）



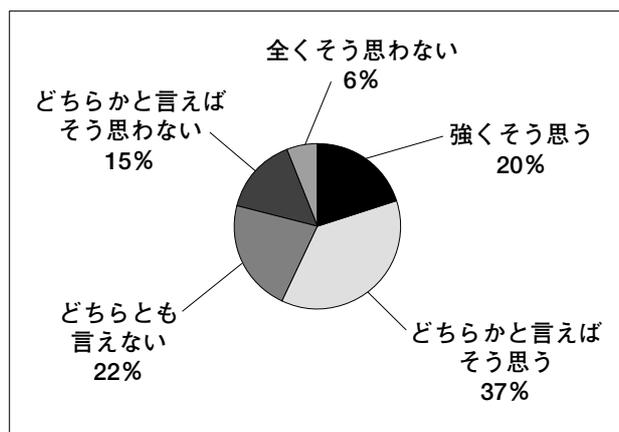
出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

図表12 貧困削減のためのODA増額に対する意見



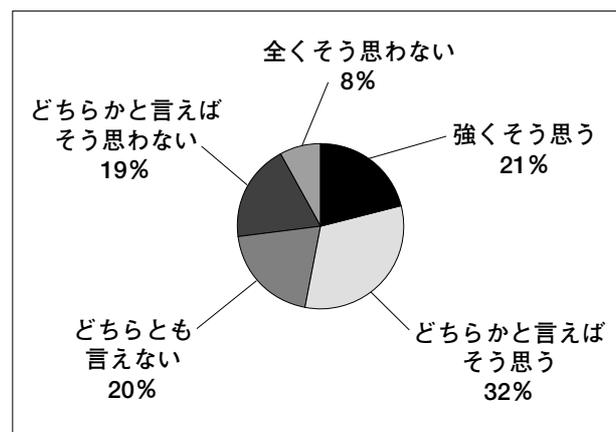
出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

図表13 援助は無駄だと思いませんか



出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

図表14 汚職のためODAは意味がないと思いませんか



出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

(2) 援助に対する批判的意見

次に、援助に関する批判的な意見についての意識を個別問題への設問によって明らかにしている。まず、「援助は無駄だと思いませんか？」という質問に対しては、20%が「強くそう思う」と回答し、37%が「どちらかというところそう思う」と回答し、これら否定的（批判に肯定的）意見が半数以上の57%を占めた（図表13参照）。

これらの否定的な見解に対して、さらに「どのような理由でそう思うか？」という質問に対しては下記の理由に多くの回答が集中した。

- ・途上国政府内の汚職のため（59%）
- ・援助を必要としている貧困層に届いていないため（29%）
- ・援助は途上国の政府上層部の個人を潤わせているため（24%）
- ・途上国の管理能力の不足のため（18%）

さらに、上記の設問で最も問題とされた汚職について「汚職のためODAは意味がないと思いませんか」と訊いたところ、21%が「強くそう思う」と答え、32%が「どちらかと言えばそう思う」と回答し、これら否定的意見は53%に達した（図表14参照）。

(3) 英国ODAの認識、NGO支援

英国のODAがどの程度認識されているかを計るための設問として、途上国の貧困削減活動を実施している国際機関、NGOについての認識を質問したところ、英国のNGOであるOxfamが最も良く知られており、ついで赤十字。キリスト教援助、UNICEFと続き、英国政府、DFIDあるいはUKaid（英国ODAのロゴ）の認知度は10%以下であった（図表15参照）。

さらに、回答者が途上国援助を含むNGO等への寄付をこの6カ月の間に行ったかについては、72%は「何もしていない」との回答であったが、寄付行為の対象では子

図表15 貧困削減活動を行っている組織の認識（%）

オックスファム	37	赤十字	30
クリスチャン・エイド	18	国連児童基金（UNICEF）	17
セーブ・ザ・チルドレン	17	コミック・リリーフ	16
国際連合（UN）	13	英国政府	9
フェア・トレード	8	アクション・エイド	7
DFID	4	UKaid（英国ODAのロゴ）	1

出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

供、医療、途上国の貧困、動物、障害者、国内の貧困、傷痍軍人、災害被害者などが挙げられており、途上国支援関連が必ずしも主な寄付先ではないことも示されている

（図表16参照）。

（４）回答傾向によるグループ化と今後の理解促進戦略

本調査では回答者の属性と回答傾向から、国民を6つ

図表16 過去6ヵ月間の寄付行為（％）

子供支援関連	30	医療研究関連	18
途上国の貧困支援	17	動物保護関連	17
障害者支援	16	英国内の貧困支援	13
宗教関連	7	環境保護関連	4

出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

図表17 回答者のグループ分けと各グループの特徴

グループ	特徴
1 積極的熱心層 (Active Enthusiasts) 16%	途上国の貧困問題に高い関心と熱意を持ち、何か自分でできることがあると考える。自身あるいは身内に途上国での生活経験者があり、途上国問題に関心があり情報を共有している。個人レベルでの寄付行為も行っており、税金が援助に活用されることに賛同し、そのための増税も受け入れる。政府はもっと途上国の貧困問題に積極的に取り組むべきだと考えており、保健・教育分野に高い関心を持つ。 今後のDFIDの対策としては、ウェブ・サイトを通じた適切なコミュニケーション・チャンネルにより強力なサポーターとなる。
2 共感的関心主流層 (Interested Mainstream) 22%	途上国の貧困問題に共感的関心を持ち、自分に何ができるか知りたいと考えている。政府はもっと積極的に援助をすべきだと考えているが、途上国の汚職問題や援助の効果にも関心を持つ。「積極的熱心層」ほど個人的途上国経験はなく、個人レベルでのコミットなしに支援をしたいと考えている。 今後のDFIDの対策としては、より多くの情報（とりわけ汚職問題対策、貧困層への援助の恩恵について）を提供することによりサポートは強化される。
3 「家族第一」同情層 (Family First Sympathisers) 15%	途上国の貧困問題に同情する一方、個人的な寄付行為やODAのための増税には否定的であり、援助の無駄や途上国の汚職問題には批判的な考えを持つ。しかし政府は援助をより効果的に行うべきだと考えており、現状の財源配分には肯定的である。 インターネットによる情報よりも、地域、友人、学校などの影響を受けやすく、そのようなネットワークによるODAへのサポートを図る必要がある。
4 無関心層 (Distracted Individuals) 16%	途上国問題に全く関心がないわけではないが、自身の問題のほうが重要であり、途上国だけでなく他人への援助に関心がない。マスメディアが主たる援助関連の情報ソースであるが、貧困の現状などの報道には関心を持たない。政府がより積極的な援助活動を行うことに反対ではなく、税負担が同じであれば容認する。 DFIDのアプローチは広報などマスメディアを通じた方法によるインパクトを考慮する必要がある。
5 孤立的懐疑者 (Insular Sceptics) 20%	自分自身の問題で手一杯で、他者への支援を行う余裕がない。一方、援助によって貧困問題が改善するとは思わず、援助は汚職等の問題のため無駄だと考えている。政府が援助を行うことを否定はしないが、支出は現状維持か少し削減すべきと考えている。 DFIDのアプローチはマスメディアによる広報による。社会やコミュニティの影響は期待できない。
6 積極否定層 (Disapproving Rejectors) 8%	途上国の貧困問題に関心がない。他方、英国内の貧困問題には関心があり、途上国を援助する前に国内の貧困層を支援するべきだと考えている。また途上国の汚職などの問題により援助資金は無駄であり、援助の効果はないと信じている。基本的には自身の身近な問題がより重要である。 DFIDのアプローチとしては、マスメディアが主体にならざるを得ないが、PR対象層としての優先度は低い。

注：パーセンテージは2009年の調査結果の構成比（合計は97%になるが、分類不可が3%あったと考えられる）

出所：“Public Attitude Towards Development”より筆者作成

のグループに分類し、各グループに対して今後DFIDがODAへの支持を高めるための提言を示している（図表17参照）。

上述の英国国民のODA意識調査には興味深い点がいくつかある。ひとつは英国国民の多くが途上国問題に関心を持ち、貧困削減に対して多くの支持をしている点であり、これが現在のODA予算の増額基調を後押ししていると思われる。また、この背景として英国の市民社会にあるNGOの活動もあり、途上国援助に限らず弱者救済の思想と（アンケートにはないが）英国人の誇りのようなものが感じられる。

次に、ODAに対する否定的意見として汚職が第一位に挙げられている点で、途上国援助に内在する問題として国民の多くが認識している点である。このためもあり、援助についての懐疑層と積極的否定層も存在する。

最後は、意識調査の結果を分析し、回答者の属性のグループ分けが試みられ、それぞれのグループに対するDFIDの広報戦略を提言している点である。

5 | 他国の事例

英国の場合はODAと国民的合意の関係が、1997年の政権交代にともなう法律の改正（2002年国際開発法）、行政府の予算執行に係るPSA（公共サービス協定）、さらにODAに関する独立アドバイザリー委員会（IACDI）の設置によって確保する方法を採っていると見ることができる。他の主要援助国であるフランス、ドイツ、そして米国の場合はどうであろうか。以下に概略を紹介する。

（1）フランス

フランスでは伝統的に旧フランス植民地（仏語圏）を中心としたアフリカおよび一部のアジアの国々に援助の重点が置かれ、これら重点援助対象国を「優先連帯地域」（ZSP²⁰）と位置づけ、現在は54カ国が対象となり、このうちサブサハラ・アフリカが40カ国、アジアでは旧仏領インドシナのベトナム、ラオス、カンボジアが対象となっている。

フランスの場合、英国のように開発援助について定め

た基本法はなく、ODA政策を所掌している下記の3つの省がそれぞれの担当分野における援助政策に沿った方針を定め、個別のODA事業の実施はフランス開発庁（AFD²¹）が一括して実施している。

- ・外務省：開発政策全般
- ・経済・財政・雇用省：借款、国際機関への拠出、債務免除
- ・移民・統合・国家アイデンティティー省：移民政策との連携

上記の3省によるODA政策を統括する上位組織として、2009年に首相が主宰する「省庁間国際協力・開発委員会」（CICID²²）が設立され、国家としてのODAに関する政策を議論する場として機能している。CICID設立の背景には、2008年のOECD-DAC²³による援助審査の際に「包括的な援助指針を示す文書がない」との指摘を受け、設立されたと言われている²⁴。CICIDは開発の諸問題に関係する12名の大臣が委員となり、大統領の代理人も審議に参加するものであり、CICIDの存在によって、行政組織の上に国としてのODAの統括組織が存在することになる。直近のCICIDの会合（2009年6月）では、フランスのODAを2015年までに0.7%に引き上げる、援助予算の60%をサブサハラ・アフリカに配分する、国民の参加を促すなどの方針を示している。

CICIDという上位組織はあるものの、個別の援助政策を担当する省レベルでは、経済・財政・雇用省では借款による援助を所掌し、フランス企業を優遇するタイド性の資金スキームも持っており、ZSP以外の国へのフランス企業の進出を支援している。他方、移民・統合・国家アイデンティティー省は移民（主にアフリカからの移民の流入）を所掌する関係からアフリカ諸国を援助することにより、過度の移民を抑制するという側面もあり、省によってODAの位置づけの違いがあることが分かる。

本論の主題である「国民的合意形成」との関係では、上述のアフリカからの移民が国民の身近な問題であることもあり、歴史的経緯もあるが、フランスの地理的な状況から国民のODA、とりわけ対アフリカ支援に対する関

心は高く、市民社会の代表、特にNGOにはGNIの0.7%の目標を達成すべきであるという声もあり、世論調査ではODAに対する前向きな意見が大半であると報告されている²⁵。

(2) ドイツ

ドイツでは、2001年に援助政策の基本方針として「貧困削減のための2015年行動計画」(Programme of Action 2015)が閣議決定されている。同文書では世界の貧困削減を援助政策の最重点目標として掲げ、ミレニアム開発目標の達成を全面に打ち出している。ドイツの援助政策は連邦経済協力開発省(BMZ)が所掌し、国際機関への拠出と二国間援助政策の両方を見ている。

BMZによる援助政策では、①貧困の削減、民主主義の実現、平和の構築および環境の保全、②公平な形で世界のグローバル化を進める、③援助を通じて国民と世界が共通の認識を得ることによる意識の向上を図ること、とされている²⁶。ドイツでは二国間援助にODA予算の3分の2、国際機関拠出に3分の1という配分を維持しており、二国間援助は資金協力機関、技術協力機関等複数の実施機関によって実施されている。

国民のODAに対する理解では、ドイツではキリスト教団体が世論形成に影響力を持っており、キリスト教団体を母体とするNGOが援助のための寄付金を集める等、途上国援助に前向きな考えを持っていることが挙げられる。EUが2004年に実施した国民意識調査ではドイツの回答者の90%はドイツ政府による途上国援助を支持しており、調査対象のEUメンバー25カ国中で最も支持率が高かった²⁷。他方、ドイツが重点としている環境分野は、地球環境の悪化により先進国も被害を受けることを防ぐという実利的な面もあるとしている。ドイツのODAは、1982年には(当時は西ドイツ)GNIの0.5%だったが、東西ドイツの統一にともなう財政事情から一時は0.26%にまで下がり、2010年には0.5%レベルに回復することを目標としている²⁸。

(3) 米国

米国の海外援助は1961年に制定された「海外援助法」

(The Foreign Assistance Act)が基本となっている。その特徴は、海外援助が外交政策の一部であると位置づけ、国益に重点を置いていることである。これは米国の援助機関である米国援助庁(USAID)が国務省の中に入り、海外でも米国大使館の一部に配置されていること、また、米ソ冷戦時代の米国援助が旧共産圏と国境を接する国等に戦略的に活用されていたことから窺い知れるところであり、現在もアフガン、パキスタン等への援助が集中していることに示される通り、外交戦略の延長上にあると見ることができる。

また、米国の海外援助はOECDで定義されるODAよりも広い概念で、麻薬対策、核拡散防止、PKO、外国軍への教育等を含んでおり、対象は開発途上国とは限らないという点で大きく異なる。これら米国の海外援助の目的は、援助を通じて自由主義経済や民主主義国家の拡大を目指すというもので、これは冷戦期から同様である²⁹。

このような米国のODAの傾向は前出の欧州諸国とは異なり、欧州の援助国が英国のリーダーシップによる貧困削減、アンタイド化、援助の調和化といった流れに対して、必ずしも同調せず、独自の援助方針を展開している。一方、米国は2001年の同時多発テロを受けて、貧困がテロの温床であるとの考えに基づき、途上国への開発援助を大幅に増額することとし、この増額分の実施組織として新たにミレニアム・チャレンジ公社(MCC³⁰)を2004年に設立し、貧困削減に主眼を置いた機動的な援助を各地で展開している。

同時多発テロ後の2002年4月の世論調査によると、国民の53%が当時のブッシュ大統領による援助予算の増加を支持し、援助対象分野では保健、教育、貧困削減等の分野への援助の支持が強い。他方、国民の80%強が外国より国内の貧困対策をより重視しているという結果も出ている³¹。オバマ政権では、2015年までに対外援助予算を倍増して500億ドルにすると表明しており、国際協調路線を展開しようとしている。米国においては、国防関連費が国家予算の20%を超えており³²、ODAは外交政策・対外戦略の一環として位置づけられている。

6 | 国際協力への国民的合意形成に向けて

国際協力への国民的合意形成はどうあるべきであろうか？

他国のODAの背景と政策を概観して見えてきたことの一つとして、ODAの政策目的としてはいずれの国においても大きく分けて2つの軸があることである³³。ひとつは自国の利益（国益）の軸ともうひとつは途上国の開発（貧困削減）の軸である。前者を前面に出したケースが米国の政策であり、後者を前面に出したケースが英国である。英国の考えには多くの欧州ドナーも賛同し、OECD-DACの場においてまとめられているODAのあるべき方向性には、英国の影響が色濃く現れている。日本は、これらの中間に位置すると見ることができる。日本のODA大綱では、途上国の開発が強く出されてはいるものの、国益の観点も垣間見られる。欧州でもフランスはフランスの国益を主張するなど日本に近い印象もある。

次に国民のODAの考えの政策への反映の仕方であるが、ひとつの見方は議会の関与の度合いであり、直接的な国民の意見の反映手段としては、意識調査、マスコミ、NGO等市民運動を経由することもある。英国と米国の場合は援助に関する法律が制定され、議会による総意の確認がなされているが、フランス・ドイツの場合は法律の制定はなされていない。英国の場合、1997年の労働党政権の誕生を機にODAの方針が転換し、それが結果として国民の意識の反映にもつながったという例ではあるが、ODA政策のあり方が選挙で主題となるということは日本では考えにくい。英国の事例からは、ODA担当行政機関

であるDFIDの活動を監視する独立アドバイザリー委員会の設置やDFIDの評価部門の独立性の強化など、国民に対する説明責任と透明性の確保への強化策が見られる。フランスにおいてもCICIDが設置され、ODAを担当する3つの省によるODAの政策を国の立場でまとめる役割を負っている。

日本の場合、ODA大綱が閣議決定を経ているものの、英米のように法律で定められているわけではなく、毎年の予算審議において議会の承認を得ている以外は政策官庁である外務省はじめとする各省に委ねられ、実施の大きな部分は独立行政法人に任せられている。日本のODAは戦後賠償を原型にスタートしたこともあり、国家の責務として捉えられがちである。また、英仏のようにアフリカからの難民や移民の存在という意味では、途上国の貧困問題は身近ではなく、国民の関心が高くないため、行政任せになっていると見することもできる。よって、現在のODA予算の削減についても、国民の反応は冷ややかであり、仮に日本のODAの実績が世界の5位からさらに下がったとしても政治問題になることはないかも知れない。

日本のODAは国の外交政策と密接に関連し、相手国政府の要請と協議に基づいて援助内容が決められ、しかも受益者は経済社会環境も言葉も違う途上国の国民であるという点で、国民にとって身近に感じられないという特徴がある。このためODA政策及び援助事業の決定は政府および政府関係機関あるいは独立行政法人によって専管的に行われてきた。しかし、この仕組みが結果として国民の意識との間のズレを生んで来たと見することもできる。

図表18 引用したODAに関する意識調査の有効回答数

調査実施機関	タイトル	実施年月	有効回答数
外務省	ODAに関する意識調査	2009年1月	1,320
内閣府	外交に関する世論調査	2009年10月	1,850
英国国際開発省 (DFID)	Public Awareness Towards Development	2009年11月	2,081
欧州委員会 (EC)	Attitudes Towards Development Aid	2005年2月	24,999 (EU25ヵ国) (うちドイツ: 1,533)

出所：各報告書より筆者作成

本論では、国民意識調査等の結果を国民の生の意見の拠り所として紹介した。これら参照した意識調査の有効回答数はそれぞれ図表18のとおりであり、いずれも1,000人以上の規模で実施され、年齢、地域など偏りのない階層からの無作為抽出を行っており、国民意識の反映を補完する回路³⁴として活用し得るものである。

日本がその途上国援助において国民的合意を得るには、国民が共有できる価値観に根ざす必要がある。共有し得る価値観は共通の経験から発するものであるとすれば、日本の戦後復興、経済の高度成長を経て被援助国から援助国へと転じた経験であり、資源の乏しいアジアの国が人材と技術で高度な工業化を果たした経験であろう。これらの概念はすでにODA大綱に示されており、日本の援助の基本的考え方である「自助努力」「人づくり」「インフラ整備」の重視に現れている。しかし、残念ながら、これら日本の援助哲学に沿った事業の実施段階において、汚職や不正が発生したことがあり、マスコミによってたびたび、援助に対する批判的な報道がなされたこともある。これは日本のODAがその崇高な理念に反して、実施の仕方においてまだ課題を残しているということでもあ

ろう。

ODAの実施機関である国際協力機構（JICA）については、2010年4月の「事業仕分け」でも話題となったが、この「事業仕分け」を傍聴したODA業界誌の幹部は「国民の意識との距離感を感じた」との感想を述べている³⁵。戦後の賠償事業に端を発した技術協力、無償資金協力、そして円借款による有償資金協力といった日本のODAのモダリティについても、開始から50年以上が経過し、現在の途上国のニーズに合わせて見直す必要があると言われている。また、実施組織である独立行政法人という形態が、援助の実施機関として適切であるのか、環境変化に対応した政策の反映、議会における議論の反映、情報公開と国民の意識との距離感の問題などの課題が内在していると思われる。

欧州ドナーが国際社会での援助の理念のリーダーシップをとり、援助の潮流がより調和化に向かうなか、日本のODAが欧州主導の理念に過度に流されることなく、日本らしさを残しながら効果の高い援助を実施し得るならば、国民の合意形成もより納得のいく形でなされることも可能であろう。

【注】

¹ 日本は米国による占領地域救済政府基金（ガリオア）および占領地域経済復興基金（エロア）により合計18億ドルの供与を受けた。（外務省）

² 日本は1953年より世界銀行の借款受け入れを開始し、1966年までに34件、8.6億ドルの借款契約を締結し、東海道新幹線、名神高速道路、愛知用水、黒四ダムなどの経済インフラを建設した。（外務省）

³ サンフランシスコ平和条約において、戦後の日本がまだ経済的に疲弊しており、金銭による過剰な賠償は日本の国家としての存続を危うくする恐れがあるという配慮から現物や役務による賠償が許された。（賠償によるダム建設など建設事業も含まれた）

⁴ タイド（tied）：物品や役務の調達先の国籍を限定する援助、ひも付きともいわれる。

⁵ アジア太平洋地域の25ヶ国が加盟し、主として技術協力を促進する国際機関

⁶ アンタイド（untied）：調達先の国籍を限定しない援助、タイドと対をなす概念。

⁷ ODA大綱より一部引用

⁸ Millennium Development Goal：2000年9月に21世紀の国際社会の目標として採択された国連ミレニアム宣言で、「極度の貧困と飢餓の撲滅」など8項目のゴールを掲げている。（国連開発計画および外務省ホームページ）

⁹ 欧米先進国と日本、韓国等計24ヶ国（OECD-DACホームページ）

¹⁰ 「今後の国際協力のあり方について 戦略的視点の重視と官民連携の強化」2008年4月15日、（社）日本経済団体連合会（同会ホームページ）

¹¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/chosa/yoron/chosa_oda.html

¹² http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/03_hakusho/ODA2003/html

¹³ 参議院調査報告書（www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chosa/h18/pdf/44.pdf）

¹⁴ Department for International Development

¹⁵ Public Service Agreement

¹⁶ DFIDウェブサイト（www.dfid.gov.uk）

¹⁷ Independent Advisory Committee for Development Impact

¹⁸ 第5回参議院ODA調査団報告書（2008）

- ¹⁹ Public Attitude Towards Development: TNS Report prepared for COI on behalf of the Department for International Development, November 2009
- ²⁰ La Zone de Solidarite Prioritaire
- ²¹ Agence Francaise de Developpement
- ²² Comite Interministerriel de la Cooperation Internationale et du Developpement
- ²³ 開発援助委員会 (Development Aid Committee)
- ²⁴ 第6回参議院ODA調査団派遣報告書 (2009)
- ²⁵ 第6回参議院ODA調査団派遣報告書 (2009)
- ²⁶ 第5回参議院ODA調査団派遣報告書 (2008)
- ²⁷ “Attitudes towards Development Aid”, European Commission, February 2005
- ²⁸ 同報告書
- ²⁹ 第6回参議院ODA調査団派遣報告書 (2009)
- ³⁰ Millennium Challenge Corporation
- ³¹ 「米国の二国間援助政策」開発金融研究所報、2005年3月、国際協力銀行
- ³² 2011年予算案(歳出:38340億ドル)における国防関連費(8950億ドル)は23%。(2011年度米国予算教書)
- ³³ 平成18年度経済協力評価事業報告書、経済産業省
- ³⁴ 「無作為抽出を活用した討議民主主義の可能性」坂野達郎、計画行政(2010年8月)、日本計画行政学会
- ³⁵ 国際開発ジャーナル2010年6月号

【参考文献】

- ・外務省「ODAに関する意識調査」、2009年4月：www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/chosa/yoron/chosa_oda.html
- ・内閣府「外交に関する世論調査」、2009年10月：www8.cao.go.jp/survey/h21/h21-gaiko/index.html
- ・平成18年度経済協力評価事業(経済協力の推進に係る政策評価)調査報告書、平成19年3月、経済産業省、委託先 三菱総合研究所：www.meti.go.jp/report/data/g70524aj.html
- ・参議院政府開発援助(OA)調査派遣報告書(平成20年度および平成21年度)：www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h21/h21oda-houkoku.html
- ・“Public Attitude Towards Development” TNS Report prepared for COI on behalf of the Department for International Development, November 2009
- ・“Attitudes towards Development Aid”, February 2005, European Commission
- ・「主要国援助機関評価の機能に関する比較調査」報告書、2010年3月、三菱UFJリサーチ&コンサルティング