

GRIPS Discussion Paper 11-30

**開発援助の展望：国民の支持と日本の貢献**  
**Prospect of Development Assistance:**  
**Japan's Opinion Poll and Burden Sharing**

**安藤 直樹**  
**Naoki Ando**

2012年3月



**GRIPS**

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE  
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies  
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,  
Tokyo, Japan 106-8677

## 開発援助の展望: 国民の支持と日本の貢献

### Prospect of Development Assistance: Japan's Opinion Poll and Burden Sharing

2012年3月26日

安藤直樹

政策研究大学院大学特任教授

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

e-mail: n-ando@grips.ac.jp

#### 要旨

バブル崩壊後に低下を続けてきた経済協力への国民の支持は、2005年以降に回復傾向に転じ、途上国との相互依存の重要性や外交手段としての価値が認知されるようになってきている。東日本大震災で注目された「世界との絆」によっても、開発援助の重要性が再認識されている。

このような最近の国民世論の支持回復にも関わらず、政府開発援助（以下、「ODA」）の予算の削減は1997年以来15年間にわたり今も続き、一般会計予算はピークだった1997年の半額以下にまで低下している。1人当たりのODA支出純額はDAC諸国の中でも最低レベルまで減少している。

財政再建は現在の日本の最重要課題であるが、ODA予算のこれ以上の削減が正当性を持つわけではない。他のOECD/DAC諸国も財政赤字に苦しむが、ODA予算を増加させてきた。ODA予算の規模と国際社会における意義を踏まえれば、財政健全化の手段としてODA予算を削減する合理性は乏しい。またODA予算は「平和国家」という国家像を支える上で不可欠であるが、これ以上の削減をすると自ら掲げる国家像から逸脱する水準にある。ODAが将来の国益確保の重大な機会であることも踏まえれば、財政再建のためにODA予算を削減する正当性は乏しい。

#### Abstract:

The time-series data of national opinion poll shows increasing support for economic cooperation since 2005. However, the general account budget for official development assistance has been continuously decreased. It is now below half of its peak in 1997. Although Japan's public debt has amounted to over 200% of GDP, the ODA budget cut cannot be justified. The ODA budget is just less than 1% of GDP and its cut has little impact on debt reduction in any OECD countries, which are also suffering public debt. The general account budget on ODA in Japan is now only 0.12%. The budget cut also damages Japan's diplomatic vision of "A Nation Striving for Peace". Japan is supposed to allocate more budget for international peaceful development in the balance of military expenditure.

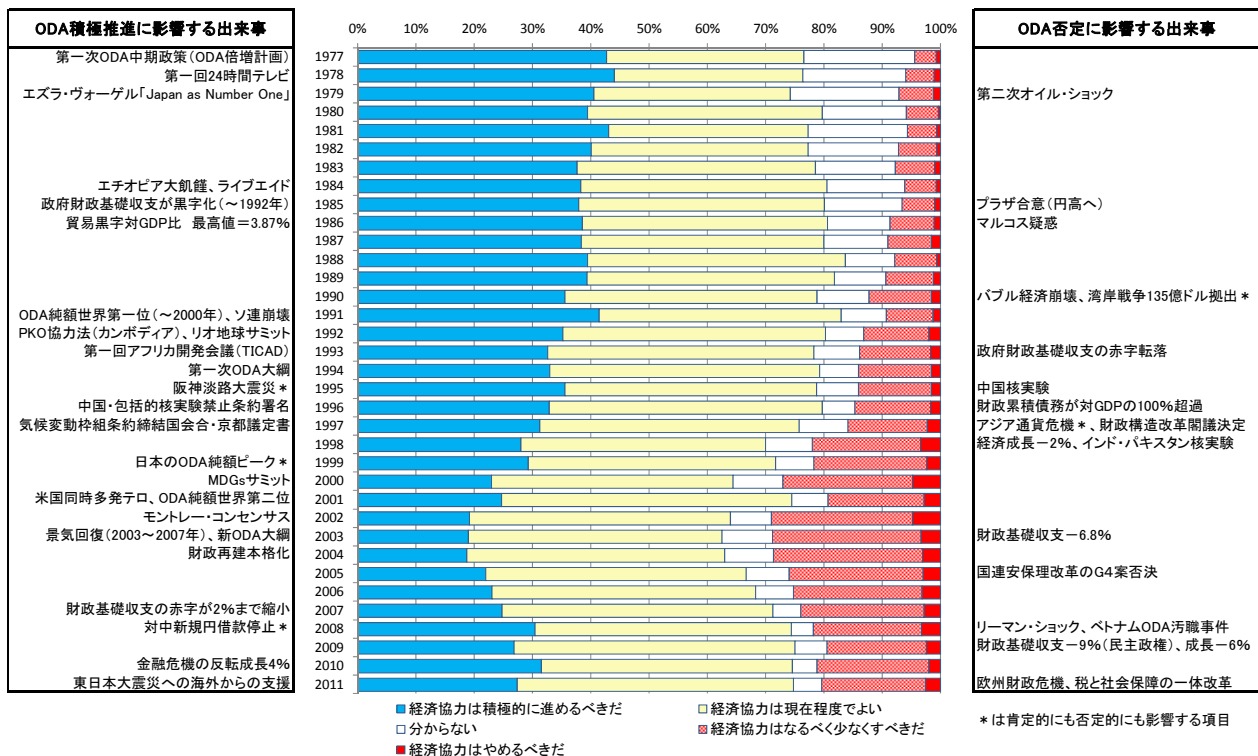
## はじめに

自国民の将来の社会保障を持続させるための増税・社会保障見直しですら大きな議論となる最近の社会情勢において、外国のために税金を投入する開発援助に支持を取り付けることは容易なことではない。開発援助を行う動機には、善意による発意、国益の追求、そして国際社会の一員としての役割の履行がある。善意による発意や国益の追求は自分の都合で取り止めることもできるが、日本の国力や国際社会での立場に見合った役割を果たさないことは許されない。財政再建のためには、ODA 予算の削減も止むを得ないと考える空気が支配的であるが、国民の開発援助に対する世論の動向分析、ODA や安全保障に係る予算・支出額の国際比較により、ODA 予算削減の正当性について客観的な判断材料の提供を試みる。

## 1. 開発援助に対する世論の転換

ODA への国民の視線は厳しい。ODA における不正や無駄に対する批判はもちろんのこと、財政事情が悪化している中で対外的な援助をしている場合ではないという意見も多い<sup>1</sup>。しかし、内閣府が統計的手法で毎年 10 月に実施している「外交に関する世論調査」の結果(図 1)を見ると、2011 年には「経済協力を減らすべきだ」と考えている国民は 2 割に留まる。非効率な援助、現地の住

図 1. 内閣府外交に関する世論調査(経済協力への支持)の経年変化



出所：内閣府（1997-2011）外交に係る世論調査。ODA に肯定的・否定的に影響する出来事については筆者作成。

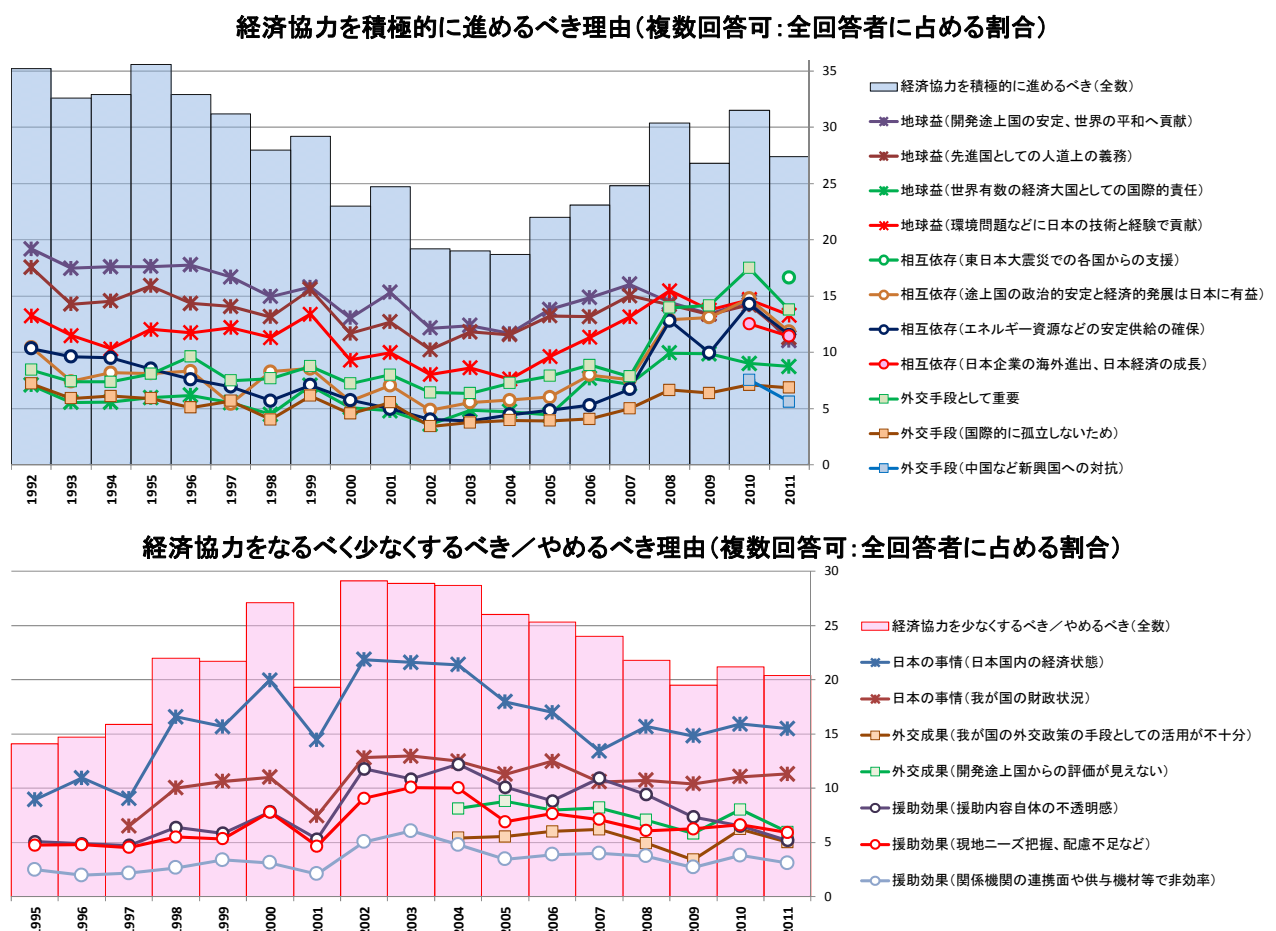
<sup>1</sup> 財政支出の中で削るべきものを選択肢から複数回答で問われ、63%の人が「ODA など外国への経済援助（公務員給与に次ぐ2位）」と回答したという報道もあった（2010年、東洋経済）。

民に届かない援助は厳しい批判にさらされるが、我が国が開発援助をすること自体には国民からある程度の理解が得られていると考えるべきである。

この世論調査の1977年以降の経年変化を見ると、これまでに開発援助についての国民意識の動向には3回の転換点があったと考えられる。第一は1990年のバブル経済の崩壊であり、この時期を境に1980年代を通じて維持された高い支持率の低下が始まった。第二は2002年から2005年頃で、それまで15年続いた支持率の低下傾向が反転、向上した。そして第三の転換点は日本社会への大きな衝撃となったリーマンショックと東日本大震災という出来事であり、2008年から2011年はその後の世論の動向の節目になるであろうと考えられる。

世論の変化は何によって動かされているのだろうか。経済協力の支持・不支持に影響しそうな出来事との関係を見ると(図1)、世界史的な出来事であったソ連崩壊や米国同時多発テロの発生は、短期的には影響が観察されるものの、中長期の世論の方向付けへの影響は確認できない。国連安全保障理事会改革案の否決(2005年)の際には、これまでの開発援助の「外交成果」を疑問視する意見も一部に聞かれたがその影響も顕著ではない。

図2. 内閣府外交に関する世論調査(経済協力を支持・不支持する理由)

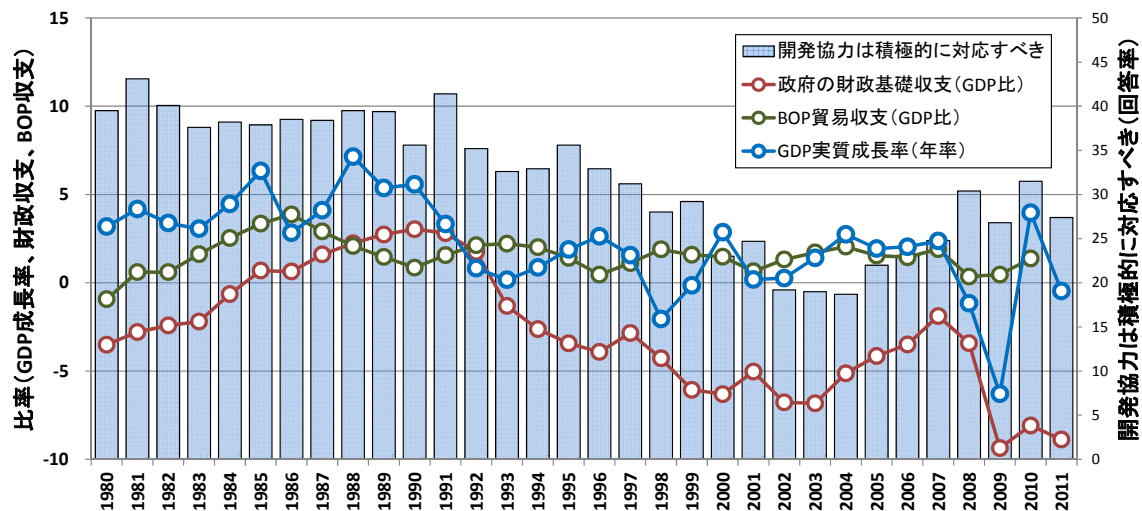


出所：内閣府 「外交に係る世論調査」

注：理由の分類（地球益、相互依存、外交手段、日本の事情、外交成果、援助効果）は筆者による。全回答者に占める割合は、経済協力を支持又は不支持と回答した者の比率と、その中での理由選択率との積により計算。

しかし、内閣府世論調査の「経済協力を支持する・支持しない理由」についての回答（図2）を見ると、手掛かりを得ることができる。支持する理由では全期間を通じて「先進国としての人道上の義務」など地球益が上位を維持しているが、それに加えて2005年以降の支持率上昇期には「エネルギー資源の安定供給」などの相互依存や「外交手段として重要」という意見が急増している。これらは、日本の存在感の低下への危機感とソフトパワーによる外交の必要性への認識が広まってきたためと解釈できそうである。また、支持しない理由では全期間を通じて「日本国内の経済状況」や「我が国の財政事情」という理由が上位に並ぶ。経済・財政状況の指標を経済協力の支持率と比較（図3）すると、とくに経済成長率が低迷すると支持率が低下する傾向が観察される。以上を要約すれば、経済協力を行う伝統的な理由の一つである地球益を基盤とした上で、その時の経済・財政状況に影響を受けつつ、新たに相互依存や外交手段を重視する価値観が広がりとつあると考えられる。

図3. 世論調査における経済協力への支持と経済指標の経年変化



出所：内閣府（2011）、経済指標はIMF（2011）、World Economic Outlook Database, April 2011

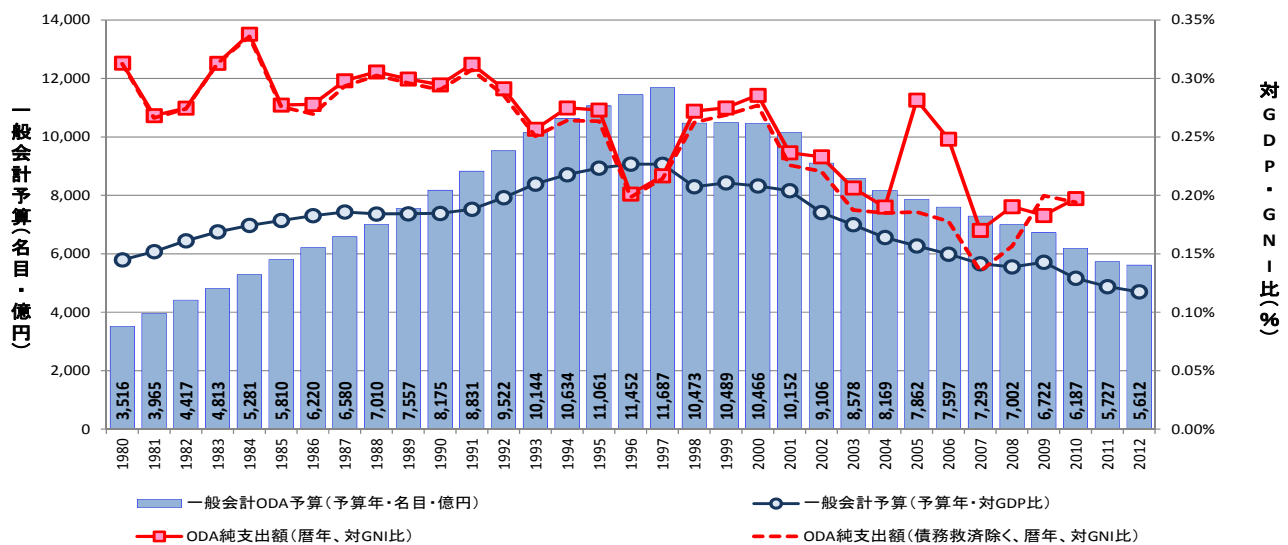
注：2010年以降の経済データはIMFの見込み値

震災の約半年後に実施された2011年調査では、「東日本大震災での海外からの支援に応えるため」が、経済協力を支持する理由の最多回答となった（図2）。震災復興費用、欧州債務危機、税と社会保障の一体改革というかつてない厳しい経済・財政事情の下で、経済協力への支持・不支持の態度が2010年と大きく変わらなかったことは特筆すべきことであろう。震災時の「世界との絆」の経験を日本人がどう社会規範に組み入れるのか、深刻化が予想される財政問題や社会保障問題をどう乗り越えるのか、この数年高まりつつある外交手段や相互依存を発展させる手段としての価値認識は定着するのか。第三の転換点は不確定要素が多く、未だに方向性が定まっていなが、決して否定的な方向に向かってはいるわけではない。国民への客観的な情報提供と成熟した議論を通じて、今後の経済協力のあるべき姿を模索していくべき時である。

## 2. 日本の国際貢献と負担

2005年以降、世論は経済協力を支持する方向に変化しているにも拘わらず、予算の削減は続きODA一般会計予算はピークだった1997年度の1兆1,687億円から、2012年度政府原案では半額以下の5,612億円まで低下してしまった(図4)。この削減は1997年の閣議決定(財政構造改革の推進)におけるODA予算の抑制方針<sup>2</sup>に始まる。当初は財政構造改革の集中期間である3年間の予算抑制の決定だったが、その後もODA予算の削減は止まらず15年間も続いている。円借款や債務救済などによりODA純支出が半減する事態は避けられているが、OECD/DACの対日援助審査(2010)でも日本のODA予算削減に強い懸念が示されている。

図4. ODA一般会計予算と純支出額の推移



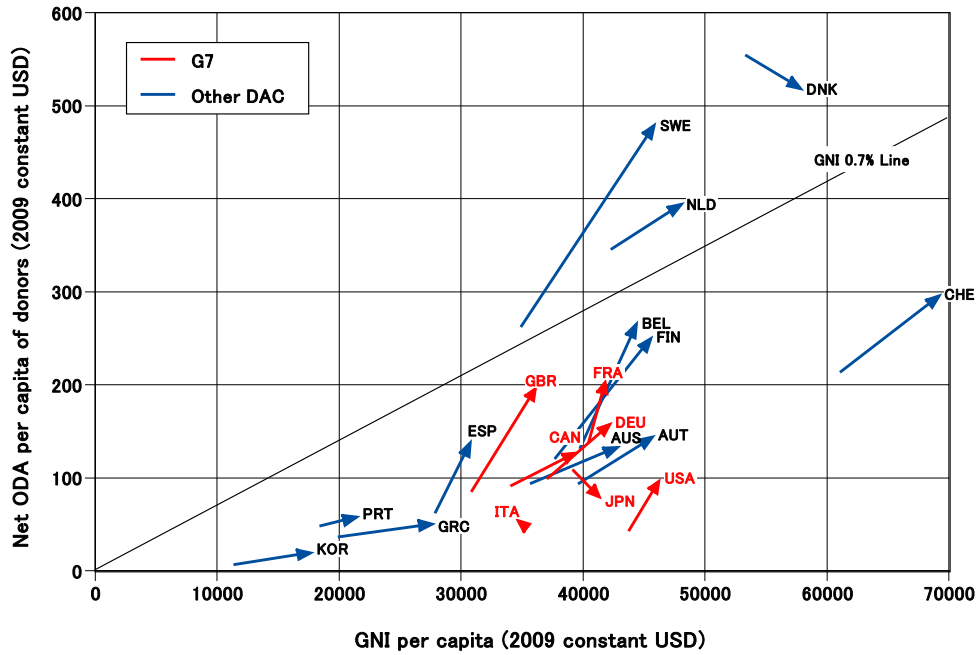
出所：一般会計予算：外務省（2012）、予算年度別GDP：IMF（2011）、ODA純支出額：OECD/DAC（2012）

この様な日本の姿は国際社会から見て、消極的を通り過ぎて常識的なラインをさえ逸脱していないだろうか。まず政府開発援助の純支出額について諸外国と比較してみよう。日本の政府開発援助の準支出額の総額は1991年から2000年までの10年間世界第1位であったが、その後他の援助国に抜かれ第5位まで順位を下げている。総額で5位であれば応分の貢献を果たしているという意見もあるが、開発援助の負担を示す指標（OECD/DAC, Burden Sharing Indicators）の一つである国民一人あたりの純支出額は79米ドル（2009/10年平均）であり、DAC諸国平均129米ドルの6割しか負担していない(図5)。2000年以降ミレニアム開発目標の達成に向けてOECD/DAC諸国が揃って開発援助を急増（多くが経済成長率以上に援助を増加）させている中で、国際公約の

<sup>2</sup> 財政構造改革の集中改革期間（3年間）のODA予算の抑制に加え、それまで設定されていたODAの量的目標（5年間で倍増等）の設定の廃止とODAの「量から質へ」の転換を図ることも併せて決定された。この判断の背景には、ODA総額世界1位が10年近く続いたことと他の先進国が90年代に援助量を減らしていたことがあったと考えられる。

<sup>3</sup> 純支出額（Net ODA）では過去の円借款の返済額が相殺されてしまうため、日本の貢献が適切に反映されていないという意見があるが、無償相当額（Grant Equivalent：借款はgrant要素分だけ計上）でも日本は、対GNI比0.29%とDAC諸国の中で18位と低迷している。

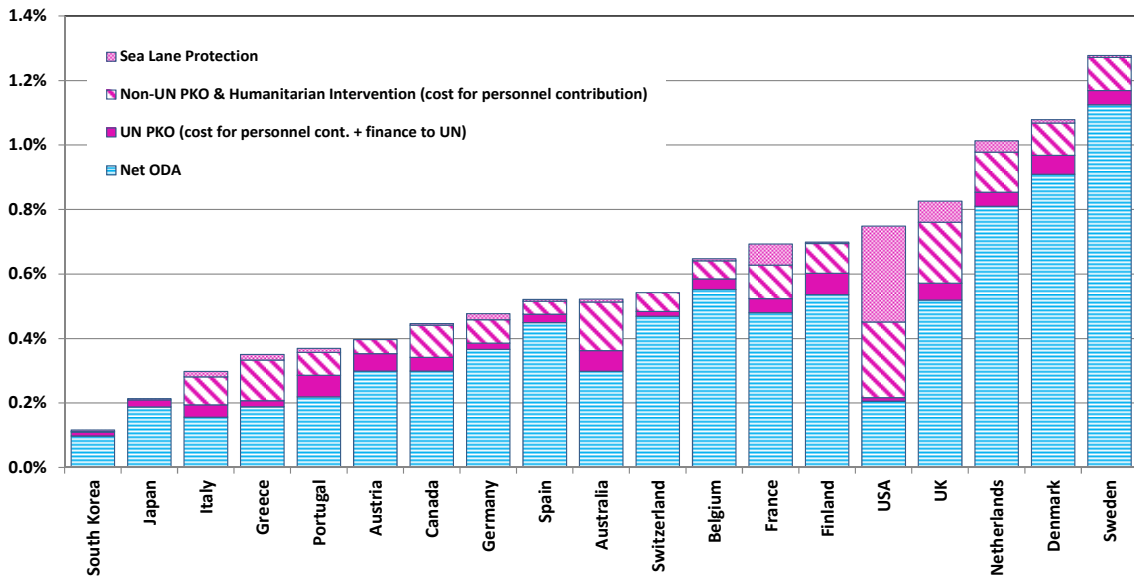
図5. DAC諸国の一人当たり ODA 純支出額 (1999/00 から 2009/10 への変化)



出所：OECD/DAC Statistics on Resource Flows to Developing Countries (December 2011 version)

注：人口小国のルクセンブルク、ニュージーランド、アイルランド、ノルウェーは除く。

図6. 安全保障貢献及び政府開発援助の支出額 [2009年実績・対GDP比]<sup>4</sup>



出所：Center for Global Development (2011), OECD/DAC (2012), World Bank (2012)のデータを使用。

注：OECD諸国のうち、人口小国のルクセンブルク、ニュージーランド、アイルランド、ノルウェーは除く。

<sup>4</sup> 安全保障貢献のデータはCenter for Global DevelopmentのContribution Development Indexの2009年データを使用した。同指標の平和維持活動は、国連への財政的拠出に加えて国連と非国連の両者の経費が計上され、部隊投入や待機部隊に係る経費なども計上されるなど包括的である。待機部隊の経費計上は、実投入より過大になることを意味し、また各国共通単価や大胆な仮定による想定額である(例えば、Sea Lane Protectionは、船種に関係なく投入艦船数と保有主要艦船数との比を海軍予算に掛け合わせて計算)ことに留意が必要である。Sea Lane Protectionは、出典先では開発への貢献であるため世界貿易に占める途上国貿易の比率で割り引いているが、本稿では割り引いていない。GDP比の計算には、世銀WDIの2009年の名目GDPを統一的使用したため、出典先と計算結果が異なる。

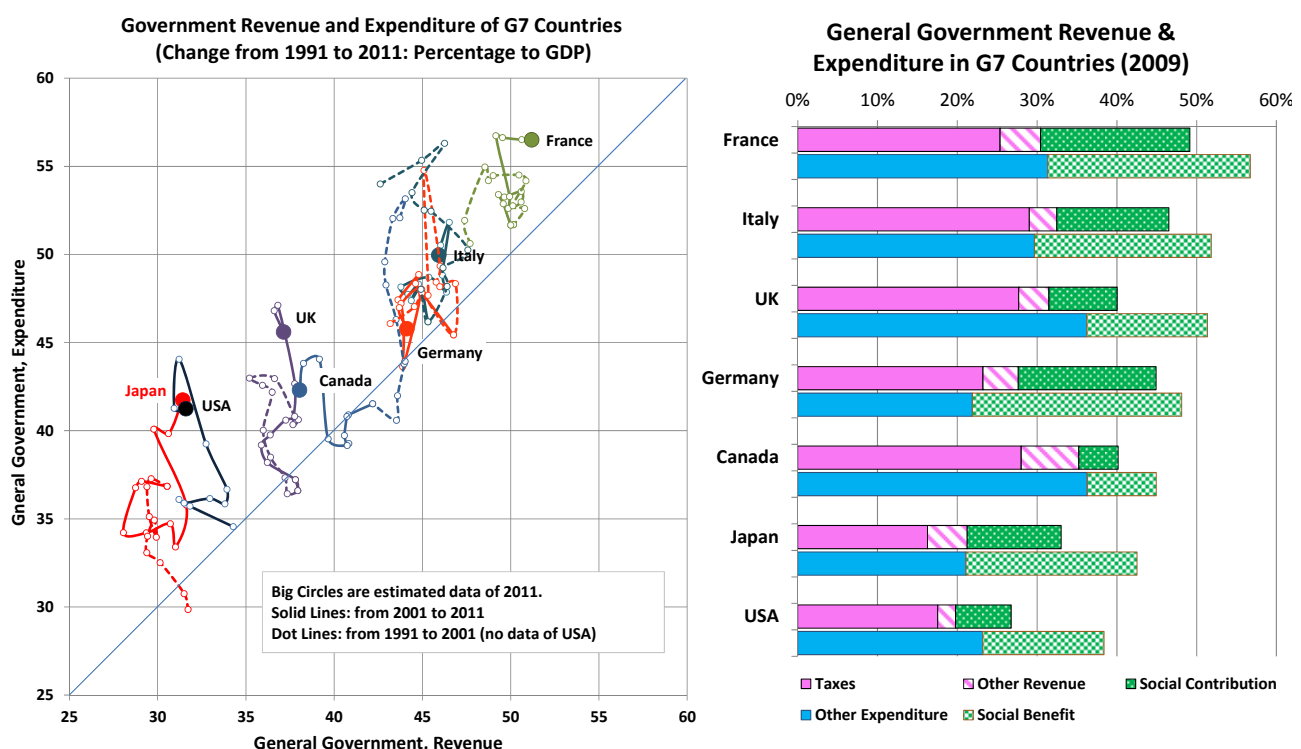
GNI 比 0.7%を下回る国で減額しているのは日本だけという不名誉な孤立路線を歩んでいる。

政府開発援助以外にも国際貢献には様々な方法があるが、冷戦後の国際社会の安定に資する重要なものとしては国連平和維持活動（UN-PKO）を始めとする安全保障への貢献が挙げられる。日本は国連への UN-PKO 分担金では米国に次ぐ世界 2 位の貢献をし、また近年はハイチや南スーダンの UN-PKO への参加、ソマリア沖への護衛艦派遣等この分野での貢献を強化している。しかし、各国は UN-PKO 分担金に加えて、UN-PKO 及び非国連の平和維持活動への要員派遣やシーレーン防衛でも大きな貢献を行っている（図 6）。日本の安全保障貢献は今後も積極的に進めていく必要があるが、UN-PKO 以外の活動に限界がある日本は、ODA の増加がなくては十分な国際貢献の水準を満たすことは難しい。

### 3. 財政危機による ODA 予算削減の正当性に対する検証

我が国の財政状況は厳しく、政府累積債務は対 GDP の 200%を超え、早急に財政再建に取り組まなければならないことに疑問の余地はない。国内には、財政再建に目途がつくまではあらゆる歳出削減を行う必要があり、従って ODA 予算も削減が続くのはやむを得ないのだという空気さえある。しかしここで問うべきは、ODA 削減が本当に正当化されるものかどうかである。ODA 削減が正当化されるためには、開発援助予算の削減が財政危機の回避に不可欠な行動であること、国際社会における自らの国家像から逸脱しないこと、そして国益を損なわないことの 3 つの条件を満たす必要があると考える。

図 7. G 7 諸国の歳入と歳出の比較



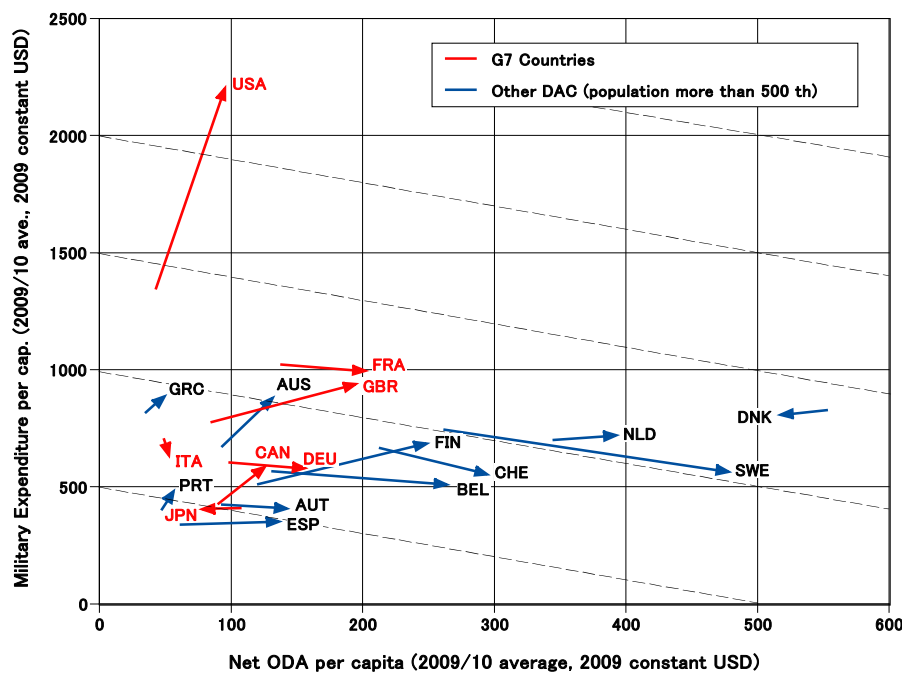
出所：左図 IMF (2011)、右図 IMF (2012) から作成



まず、ODA 予算の削減が財政危機の回避に不可欠な行動であろうか。日本の財政収支<sup>5</sup>の赤字は対 GDP 比で約 10%に達するため（図 7）、GDP 比 0.12%の ODA 一般会計予算（図 4）が多少増減をしたところでほとんど効果は見込めない。本稿の目的を超えるが、他国と比較から示唆される財政赤字の理由は少ない税収と大きい社会保障支出にあり、これらを含む歳入歳出のバランスを回復しなければ事態の打開は困難である。リーマンショック後、英国と米国の年間の財政赤字水準も増大し日本と同程度となっているが、これらの 2 国は ODA 支出を維持・増加させている<sup>6</sup>。歳出に占める ODA 予算の割合はもともと大きくないため、いずれの国においても、財政再建のために ODA 予算を削減するという選択は合理的ではない。

つぎに、自ら目指す国家像から逸脱しないかである。日本は戦後を通じて「平和国家」として歩む中で、軍事的には専守防衛を堅持し、防衛費の増加を抑えて GDP 比 1%程度を維持するとともに、経済協力によって開発途上国の経済発展を促進し、国際社会の平和と発展に貢献してきた（外務省、2006）。また、米国の軍事力の傘に守られて「経済立国」として発展してきたという現実がある。この国家像に照らせば、日本は、軍事的支出に大きな予算を割かない分も余計に、経済協力等のソフトな国際貢献へ予算を充実させるべき立場にある。しかし、軍事的支出（平和目的に限らない）と ODA 純支出を併せて見ると、軍事費支出が少ない分だけ ODA 支出が多いという

図 8. DAC 諸国の一人あたり軍事的支出と ODA 純支出額（1999/00 から 2009/10 への変化）



出所：SPRI Military Expenditure Database, OECD/DAC Resource Flows to Developing Countries

注：データの無い韓国、人口小国のルクセンブルク、ニュージーランド、アイルランド、ノルウェーは除く。

グラフの中の斜めの点線は軍事費と ODA 純額の合計の等価線。

<sup>5</sup> 一般政府（General Government）：中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの。

<sup>6</sup> ODA 純支出対 GNI 比で、英国は 0.52%（2008）から 0.57%（2010）へ、米国は 0.18%（2008）から 0.21%（2010）へ増額させている。

訳ではない。これらの合計支出額（2009/10年平均）は486米ドル（GNI比1.2%）とOECD諸国の中で最低であり<sup>7</sup>、また両者のバランスから見てもODAが少ない部類に入る（図8）。ODA予算の削減を継続するという政策判断は、自ら掲げる国家像と実際の行動が乖離することを意味し、国際社会における日本に対する信頼を傷つけるものである。

最後に、開発援助は将来の国益のための投資、それも効率的な投資である。所得水準・物価水準の違いから、先進国住民のささやかな負担が途上国住民にとっては大きな意味を持つことも多い。発展段階における支援や交流はその国の将来に大きな影響を持ち、やがてこれらの国の将来の歴史に刻まれ、次世代の世界における日本の評価につながっていく。また日本の開発援助が、日本と途上国の民間経済活動や交流を促進する効果があることも実証されている（澤田・戸堂2010）。ODA予算を削減すれば、これらの国益の機会が失われることを軽視すべきではない。

#### 4. 結論

東日本大震災、財政債務の増大、少子・高齢化、経済の長期停滞という厳しい社会経済情勢の中で、日本が国際社会において如何なる国であろうとしているのかが問われている。国民の世論は、決して経済協力に否定的な方向に振れてはおらず、むしろ途上国との相互依存関係の重要性への認識が高まっている。財政再建は現在の日本の最大の政策課題ではあるが、ODA予算は「平和国家」という国家像を支える上で不可欠であり、これ以上の削減は避けるべきである。かつての様にODAを急増させることが無理であったとしても、ODA予算の削減から増加に転ずる一步を踏み出すことが重要である。震災後の苦しい状況を世界中が知っている今だからこそ、その政策転換は国内外への価値あるメッセージとなる。

#### 引用・参考文献

Center for Global Development (2011), *Global Contribution Index 2011*

IMF (2011), *World Economic Outlook Database* (September 2011 version)

IMF (2012), *International Financial Statistics*, Downloaded on 11 February 2012

OECD/DAC (2010), *DAC Peer Review of Japan*

OECD/DAC (2011), *Statistics on Resource Flows to Developing Countries* (Dec. 2011 version)

OECD/DAC (2012), *Development Aid Statistics*, Downloaded on 20 February 2012

Stockholm International Peace Research Institute, *Military Expenditure Database*, downloaded on 16 February 2012

World Bank (2012), *World Development Indicators*, downloaded on 16 February 2012

<sup>7</sup> G7諸国では、米国2,296米ドル（GNI比5.0%）、フランス1,194米ドル（同2.9%）、英国1,131米ドル（同3.1%）、ドイツ733米ドル（同1.7%）、カナダ708米ドル（同1.8%）、イタリア686米ドル（同2.0%）であり、他国に比べて日本の負担は極めて小さい。

- 外務省 (2006) 外交青書 2006 「第 1 章 戦後 60 年 平和国家としての取り組み」
- 外務省 (2010) 「開かれた国益の増進 : ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」
- 外務省 (2012) ODA 予算 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html>
- 首相官邸 (1997) 「財政構造改革の推進について (平成 9 年 6 月 3 日閣議決定)」
- 澤田康幸、戸堂康之 (2010) 「途上国の貧困削減における政府開発援助の役割」 RIETI Policy Discussion Paper Series 10-P-021
- 高坂正堯 (1965) 「海洋国家日本の構想」 中央公論新社
- 内閣府 (1997-2011) 外交に関する国民世論調査 (平成 23 年 10 月)
- 内閣府 (2012) 国民経済計算 2010 年度確報 HP  
[http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kakuhou/kekka/h22\\_kaku/h22\\_kaku\\_top.html](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kakuhou/kekka/h22_kaku/h22_kaku_top.html)
- 東洋経済 (2010) 「東洋経済 1000 人調査」