

多国間主義による平和への道 ～設立80周年の節目を迎える国連の軌みに改革への期待が集まる～

(特活)国際協力NGOセンター理事/THINK Lobby所長 若林 秀樹

国際平和への闘いに終わりはない。人類の歴史を振り返れば、常に戦争の惨禍を繰り返してきたが、それでも我々は平和への希求をあきらめず、様々な取り組みを経て今日に至っている。現在、国際平和に向けたメインの舞台は、勿論、2025年に設立80周年の節目を迎える国際連合である。

現在、国際社会を取り巻く環境は複合危機に直面し、歴史的な転換期にあるといえよう。気候変動とそれに伴う自然災害、感染症、生物多様性の減少、化学物質の拡散を始めとする地球規模課題は深刻化している。また、多くの開発途上国は経済成長の減速や国内外の経済格差に苦しむと同時に、気候変動等に関する先進国の対応への不満を膨らませている。この結果、グローバルサウスの存在感が高まり、G7とロシアや中国を中心とする地政学的な分断リスクは深刻化している。1989年にベルリンの壁が崩壊し冷戦が終結して以降、グローバリゼーションと相互依存が国際社会の平和と発展を支える新しい秩序となると期待されてきたが、ロシアのウクライナ侵攻は、その考えの限界をますます浮き彫りにした。

国際連合は、1945年に国連憲章を採択し、加盟国51カ国でスタートした。その精神は、各国の主権は維持しつつも、国際平和と安全、基本的人権の保障を目的とした、多国間主義に基づく国際的な協力を推進することであった。しかし、加盟国が193カ国に増えた現在、我々は国連憲章に謳われている精神と行動基準に沿った活動をしていると言えるのか。その答えはノーである。世界が混迷を深めている今、我々には未来を見据えてどう行動すべきかが問われている。国連憲章や国際法を無視した自国中心の行動を黙認し、世界戦争への道を再度歩むのか。それとも、国連のもとで再び結束し、多国間主義に立ち戻り、2015年に採択した「持続可能な開発目標 (SDGs)」等の国際的な合意の達成に向けて再び力強く歩むのか。我々はその深刻な選択の瀬戸際に立たされている。

こうした国際情勢の中、2024年9月に開かれた「国連未来サミット (Summit of the Future)」では、まさにこれらの問題を踏まえ、国際社会の将来と若者に焦点を当て、半年間に及ぶ政府間交渉を経て、多国間主義に基づくアクション中心の「未来のための協定 (Pact for the Future)」がコンセンサスで採択された。ここでは、現在の課題として、「持続可能な開発と資金調達」、「国際の平和と安全」、「科学・技術・イノベーション (STI)、そしてデジタル協力」、「若者たち」、「グローバル・ガバナンスの変革」の5つに焦点を当てた意欲的な取り組みが示されている。しかし、どんなに素晴らしい内容でも、それが実現されるかどうかは、加盟国の政治的意思に委ねられている。約束を実行するために、多国間主義に基づく国際的な協力を強固に推進できるかどうか。加盟国と国連の真価が改めて問われる重要な年になる。

今の混迷した世界情勢の最大の原因は、国連におけるグローバル・ガバナンスが機能していないことにある。「未来のための協定」では、第5章「グローバル・ガバナンスの変革」が改稿を経て全体的に強化され、非常に意欲的な内容になったものの、現実的にはこれまで同様の改革が進まず、またしても夢物語で終わる可能性は否定できない。

筆者も「国連未来サミット」に参加し、国連改革、とりわけ「安全保障理事会」の改革を争点と捉え、関連セッションに出席した。その中で、長年国連改革に携わってきたアフリカの、ある大使の言葉が印象的だった。それは、国連が民主的な運営を基本とするにも拘わらず、安全保障理事会常任理事国の5カ国のみが相変わらず拒否権 (Veto) を持ち、それを加盟国のためではなく、自国の利益追求のために行使する現状は、国連の価値観に相反し非民主的 (Undemocratic) であるという指摘であった。

「未来への協定」では、国連総会、経済社会理事会の機能強化に加え、ゼロドラフト（草案）では示されなかった安全保障理事会の改革についても、アフリカ問題を歴史的な不正義の事例として取り上げ、改革の緊急性、途上国を含む広範な代表制、透明性、説明責任、拒否権の是非等を指摘していることは評価したい。

現在の常任理事国は、第二次世界大戦における主要戦勝国5カ国で構成されている。設立当初51カ国だった国連加盟国は、今や4倍近い193カ国に増大しているにもかかわらず、その構造は80年経った今も変わっていない。日本も1990年代から常任理事国入りを目指してきたが、その努力は実っていない。現在は、特にアフリカから2カ国を常任理事国に加えるべきとの声も高まっている。

安保理改革はこれまでも議論されてきたが、今後も棚上げにされるのではないかという危惧がある。しかし、未来サミットに出席した加盟国からは、一方的にウクライナ侵攻を行ったロシアを名指して批判するとともに、国連改革、とりわけ安保理改革をこれ以上先送りにはしてはならない、それほど世界は危機的な状況にあるのだとの声が多く聞かれた。国連改革の機運はかつてないほどに高まっている。

出席したセッションの締めくくりで引用された、南アフリカの元大統領ネルソン・マンデラ氏の名言に、筆者も深く共感した。不可能と思われる安保理改革が進むことを心から願う。

「何事も成功するまでは不可能に思えるものである（It always seems impossible until it's done!）」

（了）

今日の多国間主義の諸問題と各セクターの役割



大橋 正明（特定非営利活動法人国際協力NGOセンター〈JANIC〉顧問）
SDGs市民社会ネットワーク共同代表理事、アジア太平洋資料センター（PARC）共同代表、アユス仏教国協力ネットワーク理事、シャプラニール＝市民による海外協力の会シニア・アドバイザー。
恵泉女学園大学名誉教授、聖心女子大学グローバル共生研究所招聘研究員、放送大学客員教授。



安藤 重実（外務省国際協力局地球規模課題総括課長）
1999年、外務省入省。外務省南部アジア部南東アジア第一課首席事務官（メコン地域担当）、在インドネシア共和国日本国大使館経済担当参事官、在アメリカ合衆国日本国大使館経済担当参事官等を経て、2021年に外務省総合外交政策局国連企画調整課長、2023年に外務省総合外交政策局国連政策課長。2024年10月から現職。



市原 麻衣子（一橋大学大学院法学研究科および国際・公共政策大学院教授）
East Asia Democracy Forum 運営委員長。World Movement for Democracy および日本ファクトチェックセンターの運営委員も務める。専門は国際政治学、民主化支援、日本外交、影響力工作。米ジョージ・ワシントン大学大学院政治学研究科博士課程修了（Ph.D.）。最近の著作に、“How to Tackle Disinformation in Japan: Lessons from the Russia-Ukraine War,” in Jessica Brandt, et al., *Impact of Disinformation on Democracy in Asia* (Brookings Institution, 2022); “Japanese Democracy After Shinzo Abe,” *Journal of Democracy* 32-1 (2021); and *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis* (New York and London: Routledge, 2017) などがある。



鬼丸 昌也（JANIC 理事長、
認定NPO法人テラ・ルネッサンス創設者・理事）
大学在学中に「全ての生命が安心して生活できる社会の実現」を目的に、「テラ・ルネッサンス」設立。同団体では、カンボジア・ラオスでの地雷や不発弾処理支援、地雷埋設地域の生活再建支援、ウガンダ・コンゴ・ブルンジでの元子ども兵や紛争被害者の自立に必要な支援を実施。また、地雷、子ども兵や平和問題を伝える講演を続け、これまでに約23万人に届けた。2022年、JANIC 理事長。



根本 かおる（国連広報センター所長）

東京大学法学部卒。テレビ朝日を経て、米国コロンビア大学大学院より国際関係論修士号を取得。1996年から2011年末まで国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）にて、アジア、アフリカなどで難民支援活動に従事。ジュネーブ本部では政策立案、民間部門からの活動資金調達のコーディネートを担当。WFP国連世界食糧計画広報官、国連UNHCR協会事務局長も歴任。フリー・ジャーナリストを経て2013年8月より現職。2016年より日本政府が開催する「持続可能な開発目標（SDGs）推進円卓会議」の構成員を2024年6月まで務めた。2015年以来、SDGsの重要性を訴え続けたことが評価され、2021年度日本PR大賞「パーソン・オブ・ザ・イヤー」を受賞。

2024年9月に国連本部で開かれた「未来サミット（Summit of the Future）」は、現在の国連、あるいはこの世界が直面している「国連を中心とした多国間主義」の大きな揺らぎに対して、世界各国が一致して立ち向かっていけるかどうかの試金石だった。新型コロナのパンデミックによって貧困や格差の解消に向かってきた「持続可能な開発目標（SDGs）」は後退し、続いて起きたロシアによるウクライナ軍事侵攻や、イスラム勢力ハマスの奇襲に端を発したイスラエルによるガザ地区の攻撃やその拡大などによってグローバルな安全保障体制は大きく動揺した。その中で多国間主義の揺らぎは顕在化し、ますます増幅している。途上国の多くが再び債務に苦しみ、気候危機に対応する資金を確保できないことを背景とした、国際金融アーキテクチャーに対する不満などとしても表れた。

今回の「未来サミット」では、多国間主義に基づく国際システムに対する各国の強いコミットメントを求めた「未来のための協定（Pact for the Future）」が採択された。こうしたグローバルな課題に向けた現在の動きをどう見るか。国連、日本社会、市民社会、有識者の立場から意見を聞いた。

（モデレーター：大橋正明〈JANIC政策アドバイザー、恵泉女学園大学名誉教授〉）

※2024年10月4日に行われた座談会およびその後の意見交換を再構成しました。肩書や国際情勢などはその当時のものです。発言者は敬称略。

◆『未来のための協定』は多国間主義を救うための野心的な取り組み」（根本）

大橋：今年（2024年）9月の国連総会では、グテーレス事務総長の呼びかけで「未来サミット（Summit of the Future）」が開かれた。その背景には、国連を中心とした多国間主義の揺らぎがある。グテーレス事務総

長は2021年9月、「私たちの共通の課題（Our Common Agenda）」（https://www.unic.or.jp/news_press/info/42716/）と題したビジョンを発表し、「第二次世界大戦以来最大の共通の試練において、人類はブレイクダウン（崩壊）かブレイクスルー（突破）かという厳しい緊急の選択を迫られている」と述べた。その後、ロシアによるウクライナへの軍事侵攻があり、パレスチナ自治区ガザで始まったイスラエル軍とイスラム組織ハマスの戦闘が、現在ではまさに中東全体に拡大するのではないかと緊張した状態になっている。平和主義、そして人々の生活を良くしていく貧困削減という二つのグローバルな流れが危機に直面している。

こうしたグローバルな危機の状況を踏まえて開かれた「未来サミット」では、一部の加盟国の反対などがあり、緊張感が高まっていたが、紆余曲折を経て「未来のための協定（Pact for the Future）」（https://www.unic.or.jp/news_press/info/50928/）が採択された。皆さんは、それをどうとらえているか、ご感想をお聞きたい。まずは根本さんから。

根本：厳しい国際環境と深まる分断、激しさを増す戦争の拡大という中であって交渉は難航したが、それでも「未来のための協定」がまとまったことは、危機に陥っている多国間主義を崖っぷちから救うためにとても重要なことだった。また、広範な分野にわたる野心的な協定をまとめるということは、困難な挑戦でもあった。

私たちとしては、これで完結ではなく、実施をしていく出発点に立ったと思っている。グテーレス事務総長がこだわったのは、まず安全保障理事会の改革だ。「私たちの祖父母の世代に作られた制度で、これからの孫の世代の課題に対処することはできない」と繰り返し述べている。国連が発足した当時は加盟国は51カ国だったが、今はほぼ4倍の193カ国。アジア、アフリカ諸国の独立や、グローバルサウスといわれる新興国の発言力が強く

なってきた中で、創設当時のままの制度に対して不公平感が広がっている。この新たな状況を反映した安保理にしないといけない。

安保理改革に加えて、国際金融アーキテクチャーの改革も事務総長が力を入れた点であり、重要だ。持続可能な開発目標（SDGs）が新型コロナウイルスの感染拡大、気候危機、ロシアによるウクライナ侵攻を引き金とした物価高というトリプルパンチで大きく後退している中で、SDGsや気候変動対策に振り分けられる資金をどのように確保するのか、途上国が代表性を持っていない、あるいは代表性が少ない国際金融アーキテクチャーを改革する必要がある。

さらに今回の未来サミットでは、暴走して社会にネガティブな影響をもたらす可能性のある、生成AIを中心とした新しい技術のグローバルなガバナンスについて、国際科学パネルの創設と人工知能（AI）に関するグローバル政策対話を含むロードマップについて合意できたのも大きな成果といえる。

大橋：日本政府はどのようにみているか、安藤さんにお聞きしたい。

安藤：最後まではらはらした局面もあり、「未来への協定」が無事採択されてほっとした。現在は、多国間主義にとって非常に難しい時代。2023年まで国連総会議長を務めたハンガリーのチャバ・クルシ氏は、「分水嶺」という言葉を使って現状を表現した。いろいろなものがどこへ向かうのかは、現在の取り組みにかかっていると感じる。

日本は一貫して多国間主義の強いサポーターとして、国連や多国間主義への信頼を取り戻すべく努力しているが、途上国、新興国の現行システムへの不信感、不満は大きい。私は「パクト＝協定」の交渉において、安保理改革部分を担当したので、そこを中心に話したい。

安保理についての途上国・新興国の不満の中で大きいのは5カ国が拒否権という特権を独占していること。「いざ何かが起きると拒否権を行使して動きをつぶしてしまう」「普段は法の支配と言っているのに、二重基準、偽善ではないか」といった批判。国際システムに対する根源的な不満、問題意識でもあり、そうした不満に対応するために、安保理改革を進めることは極めて重要。今回の「パクト」の安保理改革部分は画期的な成果。2005年、2010年の国連の首脳級会議においても安保理改革が議論されたが、その成果文書はいずれも抽象的な内容だった。「パクト」の書きぶりはかなり具体的になった。

◆「自由権の重要性に言及がない協定、補完が必要だ」 （市原）

大橋：市原さんはアカデミア（研究者）の立場で今回の協定をどのようにごらんになっているか。

市原：私はSDGs全体をみているのではなく、自由、人権をテーマとしている。従って、そういう方向にフォーカスして話したい。

国連という場を機能させることが難しいのは今に始まったことではない。冷戦期もそれ以降も同様だった。近年ではアメリカのトランプ政権第1期目が国連をはじめとする国際組織から撤退し、それが呼び水になって国際組織における中国の影響工作が活発になった。大国同士の地政学的な対立が国連にますます反映されるようになってしまった。そういう中で、SDGsに対するコミットメントが改めて協定に示されたことは、非常に心強いことだ。

ただ自由権に関して関心のある私からすると、国連の限界を感じた部分があった。

私自身が大切にしたいと思うものの見方の方向性は、アマルティア・センの考え方にある「経済開発のためにも人間開発のためにも、個々人が自己決定できること」である。

「未来のための協定」は、基本的な自由（fundamental freedoms）には以下のようなものが含まれると、行動7の26項（a）に記載している。“the right to development, promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal justice for all and develop good governance at all levels and transparent, inclusive, effective and accountable institutions at all levels”である。これは二つの側面を重視していると思う。一つは社会権である。開発権、公平性を政府のような主体に、どのように保たせるかということを重視している。もう一つはグッドガバナンス。透明性や説明責任等だ。

この観点から抜け落ちているのは自由権である。言論、報道、集会結社、宗教などの自由。自由権は政府の力が強い途上国は裏書を躊躇しがちで、権威主義の大国にとっても容認が難しいだろう。他方で、中国やロシアを中心に、法の支配、民主主義、人権、選挙という、自由主義国において根幹となる中心概念が恣意的に利用されているという現実がある。その中において国連が自由権の重要性に言及できないことは、中露によるこれら概念理解の恣意的な歪曲に歯止めを掛けられないこととなり、限界を感じざるを得ない。ほかの形での補完が必要だと思う。

大橋：次に市民社会の重要な一画をなしているJANICとしては今回の動きをどのように理解しているか、ということをお願ひしたい。

鬼丸：JANICとしてではなく、個人としての意見を中心に述べたい。まず、これだけ野心的な内容をよく合意できたな、と心から思う。「あらゆる改革は正当な危機感の共有から始まる」ということを教えてもらったことがある。まさに今回、国連事務総長が未来サミットの開会式で「多国間主義を崖っぷちから引き戻すのだ」という強烈な一言を述べられたというのは、その危機感の表明だっただろう。

考えたことは三つある。一つは、安保理改革においてアフリカのプレゼンスをどう高めていくのかということが、述べられているということ。二つ目は、若者世代に関して注視しているということ。そして、付属文書として「グローバルデジタルコンパクト」が採択されたということ。10代、20代の若者は、劇的にテクノロジーが変化する中で生きている。ということは、若者たちが主人公となる将来において、もう我々の既成概念や枠組みは役に立たないはずだ。その先の世界において主人公となる若者たちの意見や考え、不安、課題意識をちゃんと国際社会の真ん中に据えていくという視点を得たことはとても歓迎すべきことだと思う。そしてそれを担保するためのデジタルをどう取り扱っていくかについて、具体的な協定を今回採択することができたのはとても喜ばしいことだったと思う。

ただし、これに実効性をどう持たせるかということに結局かかっている。その点において、市民社会としてどうかかわることができるかをこれからも考えていきたいと思った。

◆「安保理改革、代表権のないアフリカの声を反映させることを最優先に」(鬼丸)

大橋：私は71歳になったが、自分の時代をみても、子どものころは公衆電話しかなかったのが、小学生のころ自宅に電話が入ってきて、今や携帯電話となって手元にある。だからといってそのような進歩の分だけ世界が平和になっているかという、逆に紛争の数は増えている。根本さんがおっしゃったようにこの協定をどのように実施していくかということが、実は一番重要なことなのだろうと思う。

SDGsの実現も容易ではないが、この協定もきちんと取り組んでいくにはさまざまな努力が必要なのだろう。そしてその中心は、まさに何人かがおっしゃったように、安保理の改革なのだろうと思った。安保理では作ら

れた当初から、「拒否権」をどう評価するかが問題だった。

拒否権は民主主義の破壊なのか、あるいは民主主義の保障なのか、いろいろな捉え方がある。安保理の常任理事の数を増やすことで、この時に拒否権は伴うのか伴わないのか、という議論があるだろうし、そもそも増やしたらうまくいくのかどうか、拒否権を弱めたりなくしたらどうなるのか、といったことも重要な問いになるだろう。

今回、どう改革するかということが具体的に決まったわけではないが、今後どうなっていくと思うか、ご意見を伺いたい。

鬼丸：安保理改革は長く、そして大きなテーマ。一つは拒否権の問題で、拒否権が安保理を時に機能不全に陥らせる、もしくは先ほど二重基準という話があったが、途上国を中心とした国際社会の、国連への不信感を増大させることにつながっていると考え。とはいえ、拒否権全廃がいいのかというと、それが拒否権を持つ大国、核保有国の国連に対する信頼や関心の低下を招くことになると、また非常に難しい問題になる。当面の改革として、今回の協定の中にもあるが、代表権が不足している地域の声を安保理に反映させるということがまず優先されるべきことだと思う。特にアフリカが歴史的に不公正な立場に置かれたとして優先的に対応することが議論されたことはこの協定において歓迎すべきことだと思う。

安保理が改革されて、機能が強化され、あらゆる加盟国にとってそれが是とされる状態というのをどう模索していくかというのは正直、私の中にもまだ答えがない。それを市民社会の立場でさらにどう考えていくかとなるとさらに答えがないので模索をしていかなければならない。また、市民組織の中でこういったグローバルガバナンスの改革や変革に関心をもっている団体が一定数に限られていることも、私自身は大きな課題だと思う。すべての団体がグローバルガバナンスの変革に関心を持つべきだとまでは言わないが、我々が個別具体的に扱っている開発途上国と、発展途上国の課題にかかわっていく平和と安全を含めた問題なので、そこをどう喚起していくかということも考えている。

大橋：SDGsの中に平和の項目がそんなにないということが意味で象徴的だと思う。

市原：安保理改革はすごく難しい問題だと思う。第二次世界大戦後、加盟国が水平的な関係を持つ総会と、垂

直的な関係を持つ小規模の安全保障理事会という二つをもって国連が動いてきたのだが、垂直的な関係というのは、権利を大国に与えることで妥協をさせたものであった。その権利を拡大するのか、縮小するのか、変更するかについて既存の常任理事国が賛成することは難しいだろうと考える。

また、日本自身も常任理事国入りを求める方向で議論を推進してきたが、実際に常任理事国入りするのであれば、安全保障上の役割を日本自身が担えなければ意味がない。日本は本当に何らかの安全保障上の役割を担えるのか、また既存の先進民主主義国と異なる役割を担えるのかということも含めて考えなければならぬ。非常にハードルが高いと思う。

これに加え、議論のねじれのようなものが政治的に生じさせられているところもある。例えば中国とロシアが安保理の中で少数派として意見を述べ、反対をするという構図の中で、国連の民主化を求めるということをやっと言ってきた。中国やロシアはグローバルサウスに対して、いかに国連を一部の民主主義国による専制から引きはがすか、という訴えかけをしている。これは実は垂直的な関係の中で権力を与えられた中国とロシアが、水平的な関係性を形成するべきだという議論をしているということで、彼らは垂直的な権利を放棄しないまま、修正をしていこうとする可能性が高い。安保理改革を実際に行うのであれば、こうした試みを踏まえ、特定の国にとって有利な構造ができないようにしなければならない。

政治性についても気を付けながら安保理改革を行うというのは、ほとんど無理に近いのではないかと私は見ている。安保理改革の議論は続けるにしても、そこに高いプライオリティを置くことは現実的ではないだろう。多国間主義を重視して国連での議論を続けるとともに、ミラテラルな多国間の枠組みも補完的に用いて国際関係を動かしていく必要があるのではないかと思う。

◆「安保理、議論の4割はアフリカ。ニュースにはならないミッションも」(安藤)

大橋：大変刺激的な論点を指摘していただいた。それでは安藤さんをお願いしたいが、日本は今話にも出たように安保理の常任理事国入りを狙っているという風にいわれる一方で、ロシアには「日本はいらない」と言われたりしている。外務省としては、安保理改革はどのように進んでいくとみているのか。またその時の日本はどのようなポジショニングだと考えているのか、ということをお聞かせいただきたい。

安藤：日本は2023年1月から安保理の非常任理事国を務めており、その中で感じたことを踏まえながら話したい。最初の論点として、安保理が機能不全に陥っているという批判がある。一面正しく、一面間違っているというのが実感。日本でニュースを見ると、ガザとかウクライナに関する決議案について、ロシアやアメリカが拒否権を行使しているところが報道される。が、実は安保理の議論のかなりの部分がアフリカ諸国であったり、アフガニスタンであったりする。安保理で取り上げられる地域の議題の約4割がアフリカの問題。ニュースにならないが、失敗すると本当に内戦・大惨事が起きかねない状況の中で国連が役割を果たしている面もある。

その上で、何ゆえ安保理改革を進めるべきと考えるか、次にどう進めるべきか、最後に拡大した安保理は機能するのかという疑問への答えについて話したい。

国際システムをきちんと動かしていくうえで、そのシステムに対する信頼性はすごく大事。現在の途上国・新興国の強い不満・不信感の所在を鑑みると、常任理事国拡大/拒否権の問題は避けて通ることはできない。正面から取り組むことがとても大事。安保理改革を進めていく上で主な対立点である常任理事国を増やすのかどうかについては、日本は「増やす」立場。一つには途上国、特にアフリカの強い声。アフリカには自分たちが常任理事国議席を持たないのはおかしいという強い訴えがある。安保理の10の非常任理事国のうち、アフリカの議席は三つ。安保理がアフリカの議論をこれだけ一生懸命やっており、様々なミッションがアフリカで活動している。アフリカの常任議席がなく、安保理できちんと代表されていない現状は正当なのかどうか。アフリカが適切に代表されるべき。政治的な現実としても、アフリカは54カ国あり、国連加盟国の四分の一を占める。彼らが「うん」と言わない国連改革は実現不可能。もう一つは、安保理に入ると実に多様かつ複雑な議論を扱う。そうした問題に継続的に関与し、問題解決に貢献できる「外交的な体力」を持つ国を安保理で増やすことが、安保理を機能させていく上で重要。

次の論点として、ではどのように改革を実現していくのかという問題がある。安保理の常任理事国拡大に一番強い声を上げているアフリカとの連携がカギになる。しかしアフリカ諸国との議論はなかなか難しい。アフリカの連帯を大切にする彼らにとって、自分たちの中で常任理事国を選ぶのはおそらく簡単ではない話。「自国は常任理事国になれないけど別の国になるのは嫌だ」とか、「他国の競争に巻き込まれるのが嫌だ」という意見もあるかもしれない。外部の国から「政治的に利用されるのではないか」という疑問もあるかもしれない。アフリカ

諸国にどう寄り添い、安保理改革に本気で一緒に取り組んでもらえるようにするか、を考える必要がある。

三つ目の論点は、拒否権を持つ常任理事国を増やし、安保理が今よりも機能するのだろうか、という懐疑的な声を聞く。今は常任理事国だけではコンセンサスを作ることはできず、残り10カ国の非常任理事国の意見を無視できなくなっている。そうすると拒否権を持っていても、簡単には使えなくなる。拒否権を持っている国が増えたから機能しないかということ、そんな単純なことでもないだろうと思う。ロシアは拒否権を躊躇なく使っているが、イギリスやフランスは1989年から使っていない。拒否権というのは、使った分のコストもあるのでそんなに簡単には使えるものではない。

根本：事務総長が「21世紀型のニーズに対応するために、祖父母の時代にできた制度を、孫の世代のニーズに対応できるように改革しなくてはならない」と指摘する、その第一の対象は安保理。私にとっては隔世の感があるのが、グテーレス事務総長の前の潘基文・前事務総長の時代まで、事務総長が安保理改革を公然と口にすることはなかった。国連事務総長は、国連加盟国主導のプロセスからは距離を取り、発言もしなかった。それが2020年代に入ってから、グテーレス事務総長は非常に強い口調で安保理改革を言うようになった。その一番の課題は、アフリカが代表されていない、アフリカにとっての不平等なこの現状を変えなくてはならないということだ。

安保理改革は、困難を伴ういばらの道ではあると思うが、今ほどモメンタムが高まっている状況はない。それ以外にもいろいろと改革をする方法はあるわけで、例えば総会の平和と安全にかかわる役割の強化。これも今回の「未来のための協定」に含まれている。ウクライナ侵攻以降、安保理のデッドロックが目立つようになったが、その過程で、ヨーロッパの小国リヒテンシュタインが主導した決議が通って、拒否権を発動した国は、国連総会で拒否権行使の理由について説明しなくてはならない、という説明責任が求められるようになった。十分な説明をしているかどうかは別として、総会の場で説明するようになった。安保理の拡大以外にも、運用面での改善に関するアクションが「未来のための協定」で言及されている。焦点は安保理の議席に関する改革だが、運用面での改善もセットで見えていく必要があると思っている。

◆「なぜ政府が国際社会にコミットするのか。ネガティブな人にご丁寧な説明を」(安藤)

大橋：次の論点に移りたい。今回の協定の中で、重要な論点となっていたのは、SDGsが進んでいかない、特に気候変動危機に対して「各国のODA 供与の目標である「対国民総所得 (GNI) 比0.7%」はどこへ行ったのか。一方で途上国は、スリランカやパキスタンが代表的だが債務危機に直面している。債務危機に陥った途上国は、1990年代のようにまたIMFの言うことを聞かなくてはいけないのか、社会開発や気候変動をどう進めればいいのか、という悩みを抱えている。IMFや世界銀行といったマルチナショナルな金融機関が途上国の自分たちの思うようには資金を提供してこない、という意識が途上国側には強くあり、安保理の改革議論と同時に国際金融の在り方についての議論が俎上に乗っている。今後、国際金融機関がどういう方向で改革されていくべきなのか、どう理解をしていけばいいのか。焦点や着目点を教えてほしい。

根本：国際金融アーキテクチャーの改革は、一義的にはワシントンDCの世界銀行グループやIMFで主導的に話すべき内容だが、それがニューヨークの国連のサミットレベルでの合意文書に盛り込まれたことは、初めてのことで、非常に大きな一歩だったと思う。9月23日には、すでに国連と開発金融システムの間での会合も行われている。来年6月には、スペインで国際開発資金会議が開かれる。モメンタムをずっと持続させて、中身のある改革案を作っていくことが必要だ。

SDGsについては、最新の国連のSDGs報告書によると、全体のターゲットのうち、17%しか順調に進んでいない。2割を切っている。これだけの窮地にあるということだ。これを反転させるためには、ネックとなっている資金不足をどうにかしなくてはならない。世界の最も貧しい75カ国のうち、3分の1が5年前のコロナ禍前よりも貧しくなっている。逆に世界の最も豊かな5人は同じ期間に、資産を倍に増やしている。こういう不公平感というものが、国際システムへの信頼、信用を失墜させていることを強調したい。

大橋：根本さんが指摘した不公平感の話、私たちNGOの世界ではオックスファム・インターナショナルがよく言っている。日本政府や西側政府、いわゆる金を持っている政府にとっては、もっと金を出せという話をされている厳しい話。私は個人的には世界の軍事費を抑えてもっとどうにかしろよと、もっと大事なことはあるし、戦争やめると言いたい。これは理想主義としては言

えるが、現実的には難しい。そうはいつでも、気候変動を含めて、開発課題に資金がまわってこないという事態をどのように改善するか。日本政府としてもこのへんはいろいろお考えではないか。

安藤：政府として答えるオフィシャルなラインはあるが、個人的な考えを踏まえて話したい。やはり開発の世界だと、日本は豊かな先進国なので、資金を出してくれると期待される側になる。ODAとか国際機関拠出金の予算、ここのところ非常に厳しい状況が続いているというのはご承知の通り。

私が2021年夏に日本に戻ってきて驚いたのは、MDGs、SDGsがすごい勢いで日本社会に普及していたことだった。その一方で、先進国横並びにみると、日本の社会は国連に対する支持、好感が低い。非常に矛盾している現象が起きている。なぜか。日本社会の中でも意見の分断・対立があるのではないか。「国際社会にコミットメントすべきだ」という人もいれば、「いや、もっと身の回りの課題、国内に課題がある」として国連への関与に懐疑的な人もいる。後者のネガティブな人たちにどうアプローチしていくかが大きな課題だとずっと考えてきた。

そうした人たちとの関係において、一つ大きな売りは、安保理改革だと思っている。あとは市原さんがご指摘になったことだが、国際社会で二つの正当性——我々が支持してきている民主主義とか法の支配に基づく正統性——それに対してチャレンジする側との闘いがあり、国連がその場となっている。だからそこにちゃんとテコ入れしないとイケない。日本の財政が厳しい中で、何ゆえ日本としてこれだけお金を出すのかということは、ネガティブな人にこそ政府としてきちんと説明をしなくてはいけないと思う。

国際金融機関について国際金融機関と他の国際機関の大きな違いは、私の理解では、歳入の性格の違い。他の国際機関のように加盟国の分担金が主たる歳入になっているのではなく、IMFや世界銀行は本質的に銀行であり、貸し出しの金利収入に頼って運営されている。主に借り手側となる途上国には今のシステムへの強い不満があると理解している。銀行業と呼ぶかどうかは別として、「顧客」の声にこたえないと事業に持続可能性はないので、こたえなくてはいけない。同時に、機関の性質もあるので、途上国の声にもこたえつつ、ワシントンの本部の意思決定で、しかるべきことをしていくことが大事だろう。

国連本部のあるニューヨークからは見えにくいかもしれないが、中国は、IMFや世界銀行では特権的な地位に

ある。特別引出権（SDR）を構成する五つの通貨には、米ドル、ユーロ、ポンド、円に加え2015年から人民元が加わった。IMF、世銀の中では特権的な地位にしながら、国連での議論になると、G77+という途上国の枠組みの代表みたいな顔、途上国の顔をする。国連での議論をそのままワシントンに本部があるIMF・世銀に持ち込むのがいいかどうかという面もあると思うので、途上国の意見は真摯に踏まえつつ、ワシントンのしかるべきところでしっかり議論するのがいいかと思う。

◆「ポピュリズムと一国主義が国際支援拡大の妨げに」 (市原)

市原：大国間対立が強まるなか、各種援助の政治化が顕著だ。中国やアメリカのみならず、いろいろな国が援助を政治的に使う。その国との関係を強化することに旨味があるのかどうか、ということを中心に資金がまわっていく。だからこそ、IMFや世銀の多国間枠組みが、途上国の財政状況をささえていく重要性はさらに高まっている。グローバルな課題を解決するためにも大切だし、中立性があるからこそ、センシティブなところにも入っていける。

障害の一つは、各国でみられるポピュリズムの流れだ。ポピュリズムがどの国でもかなり進行していて、他国への支援拡大を国民が嫌がる傾向が各国でみられ、「一国主義化」が顕著である。その背景としては、社会の中での分断とか格差というもの大きい。

フランシス・フクヤマの『IDENTITY（アイデンティティ）尊厳の欲求と憤りの政治』（2019年、朝日新聞出版）の議論を踏まえると、経済格差がポピュリズムの背景にある一方で、アイデンティティの政治も利用されてしまっている。自分と他者との差異がSNSの時代になって強調されるようになってしまったところに問題がある。大橋さんが言及された南アジアが典型例だが、マイノリティのイスラム教徒を敵視することでインド人民党にヒンズー教徒の支持を動員する、というような形でアイデンティティを利用した政治が行われている。こうした政治的なアイデンティティの分断やポピュリズムを克服していくことが大事。政治的なプロフィールやスペックで他人を見るのではなく、対面での接触を増やし、考え方の違う人たちがお互いに許容できるよう人々の信頼関係をどれだけ増やすことができるかが結果的にはODAの増額などにもつながっていくのではないかと思う。

それから、支援を政治化しないことの重要性を議論する必要がある。コロナ下にはワクチン外交が話題になった。中国、アメリカのワクチン外交など、「マッチョな

外交」は目につきやすく、人々が興奮気味にみることもある。それに対して、日本がこの期間に実施したコールドチェーンの支援は、地味だが重要だったと思う。特定の、政治的に近い国に対してだけワクチンを提供するのではなく、世界的に困っているところに対して、非常に幅広くコールドチェーン支援をしていた。こういうものこそが、本来あるべき支援だ。

大橋：鬼丸さんが指摘されたように、コミュニケーションのレベルが高まっていった全体が国際化していき、グローバル化で人と人がつながっていった。しかし逆に、市原さんがおっしゃったように、ポピュリズムとかナショナリズムとかそういうものがあり、だからこそ人と人のつながりが深まっていくというちょっと逆説的な傾向がある。一方で途上国の債務の危機、深刻化する気候変動に対する資金不足、SDGsが達成されないこの問題を市民社会としてどうとりあげていくのか、非常に深刻な問題だと思う。鬼丸さんはどう考えるか。

鬼丸：まずSDGsの達成のために資金も関心もあらゆる資源を総動員しなければならないと思っている。その時の一番大きな関心事が資金であるとするならば、今回の金融アーキテクチャー改革は非常に大きな柱になるだろうと思う。特に、従来ワシントンDCで決めるべきそのような事項を、この国連のプロセスの中で取り組むというのは、すごく大胆で野心的で面白いことだと思う。これをどう実効性を持たせるか、市民社会が注視し、声を上げ続けなければならない、と今日の議論を聞きながら思った。

同時に私が理事を務める「テラ・ルネッサンス」では、アフリカ地域で活動をしているが、こんなに援助資金が入っているのに全部溶けているような感じがしてしまう。途上国のガバナンスを含め、大量の資金の受け手がどうそれを使って活用していくのかというところで透明性を高めていくことなども市民社会としては適切なアプローチをしていかなくてはならないと思う。出し手と受け手がきちんと改善されていくことによって、この資金を、より適切に人々のために使うことができる。そこは我々現場に近い人たちが声を上げ、関心を持ち続ける必要があるだろうと思った。

最後に、この改革で実はさりげないけれど重要なのが「アクション53」のような気がしている（編集部注：アクション53は、「持続可能な開発の進捗状況を測る枠組みを開発し、国内総生産（GDP）を補完し、それを超えるものとする」）。人類と地球のウェルビーイングと持続性をとらえるための新しい進歩の測定方法を検討する。

GDPという概念だけではもう人類の幸福や持続性ははかれないよ、というところに関して合意に至ったわけで、さきほど大橋さんが言ったように、資金がさらに格差を生み出したり、一部の富裕層の富を増大させるようなことではなく、その不公平を是正したり、いわゆる全体の幸福のために活用されるかどうかということは非常に重要だが、そのための指標はこの世界に一つもない。それに着手しようということが、私としては個人的には大きい。

◆「多様化する市民社会、国際社会での役割や連帯のありかたに議論が必要」（鬼丸）

大橋：私たちがまだ十分に議論できていないのは、いわゆる途上国社会での市民社会の役割ということ。これを重要な視点として上げていかなくてはならないと思っている。市民社会が力を持つことによって、開発援助の不適切な量やその分配および使途の歯止めになるのではないか。ただそれは国連の議論の中ではどうしても希薄になっていく。国同士、政府同士の議論なので。そういうところを私たち市民社会組織（CSO）がやっていかなくてはならないのではと思っている。

今回の未来サミットでは、若者やCSOが重視された。それは悪いことではないけれど、若者や市民社会組織というのは理想主義であり、国連内部の声がまとまりにくい時に国連として、あるいは事務総長として、若者やCSOの助けを借りようとしたのではないかと、うがった見方もできなくもない。それが本当かどうかを尋ねているのではなく、鬼丸さんが言ったように、私をもっとCSOが大きな役割を果たしていかなくちゃいけないと思っている。このままでは、さまざまな問題が「国の問題」として処理されていく。しかし、たとえば不適切や不平等という問題。国と国との問題として処理されていくけれど、実は人と人との関係であることは明白なわけで、その人々の声を代表するCSOがもっと大きな役割を果たしていくべきじゃないかと思う。

ただ一方で、国連から見ると世界的に市民社会のスペースというのは縮まっていると言われる。ということは、市民社会は国連の抱えている危機など救えないのではないかと、という問題になってくる。改革をするには、市民社会の役割が重視される必要があるのではないかと私は思っているのだが、そのあたりはどうお考えになるか、最後にお聞きしたい。

鬼丸：国連が理想主義的な若者や市民社会組織を頼ろうとしたと見えるかどうかという問いがあるとしたら、それは明確にノーと答えなくてはならないと思う。ここ

にいる我々が唯一闘わなくてはならないのは、現実を承認することが知的であるというニヒリズム。それと断固としてたたかなくてはならない時に危機を突破することができるのは、きれいごとかもしれないが、理想主義だと思う。人類の普遍的な価値を信頼すること、国際社会の協調や連帯の力を信頼すること、命や暮らしに根差した人々のその感性を信頼するというを世界的に担保していくことが、ますます重要だと考える。その時に、手前味噌かもしれないが、人々の暮らしと命に一番寄り添う市民社会がその責務をしっかり果たすようにしなければならないし、その可能性が大きいと思っている。

それと同時に、市民社会そのものも変わっていかねばならない。特に日本の。なぜかという我々の市民社会は、どんどん年齢が高くなっていく。支援者も含めてどんどん高齢化していく。としたときに、10年後、20年後、どんどん内向きになっていく。それを打破するためにも私たち自身が、国際社会に関心をもって、国際社会をダイナミックに変えていく動きを日本社会にしっかり伝えていくことや、そのすばらしさや可能性を若者と連帯しながら紡いでいく運動をしなくてはならないと思っている。

市民社会の成り立ちも多様化している。例えば社会的企業を支援する「株式会社ボーダーレス・ジャパン」のように、企業セクターであっても市民社会以上に市民の側に立って新しい社会起業家を連続的に生み出しているような仕組みがある。こうした新しい動きと、我々がどう連帯していくかというの問われているのではないかと、ということをも自分自身への戒めも含めて反省をした。

市原：若者やCSOへの言及があったということをも単純に歓迎しているのかというと、気をつけなければならないことはあると私も思っている。ポーズの可能性ということもあるが、加えて、若者とそうでない人たちの対立構図がそれによって構築されてはいけない。また、若者ではない人間が本来持つべき主体性を、若者に押し付けてはいけないということも同様だ。CSOとの連携は非常に重要だと思う。特に私のように自由や人権に関心がある人間にとっては、圧倒的な重要性がある。地政学的な対立が高まった現在においてますます重要だ。

最近、民主主義という言葉がやたらと持ち出されるようになって、それによって民主主義という用語がイデオロギー的にみられる側面が強くなった。他方で、安保協力をする国に対しては国内の人権や自由の侵害のような問題に関してもなかなか批判的なコメントがしにくいという状況が増えている。例えばインドを含む日米豪との

協力枠組み「QUAD（クアッド）」に関して、その連携が強まれば強まるほど、日本のみならずアメリカとかオーストラリアもインドにおける人権侵害に関して口を閉ざしていつている。もちろんインドだけではないが、インド国内ではNGOが弾圧され、ジャーナリストが抑圧されて、インドの新聞で政府批判をきちんとできているものは、ほほない状態になっている。民主主義親連携という言葉と、その実態としての民主主義や人権、自由の弱体化の間の齟齬があまりにも明白だ。

地政学的な対立がこのまま高まっているということを見込んでとらえた時に、我々にとって必要なものは、政府と民間の分業だと思っている。他国の人権状況に関して、実態を暴く点では民間のアクターが力を発揮する。そして民間のアクターが国境を越えて相互扶助するようなことも必要であり、それに対して資金面やビザの発給などの面で政府が支えていくというような分業がいいのではないかと思う。私自身、命を狙われた民主活動家を救うためのアジアの研究者のネットワークを立ち上げた。こういうものがいいかと思っている。

最後に国連主導で市民社会や若者とつながるということは非常に重要だと思う。国家・政府が若者や市民社会とつながるということも一つの重要な側面だが、実はそれだけでは不足がある。例えば、偽情報対策を民間のアクターが政府と一緒にやってやった時に、民間のアクターは政府のプロパガンダ要員とみられてしまう危険性がある。そのため、例えばアメリカ政府とアメリカの市民社会の連携というのはあまり進んでいないが、それに対して欧州連合（EU）は超国家的な組織なので、市民社会とつながりやすい。従って欧州では、偽情報対策とか影響力工作の対策というものが、アメリカにくらべてだいぶ進んでいる。そういうことを考えると、国連のような多国間組織が、積極的に市民社会とつながることができることは望ましい。

◆「世代間の分断を埋めるインタージェネレーションの対話が重要」（根本）

大橋：情報やお金は自由に行き来することができるようになってきているが、人間は相変わらず自由には行き来できない。そういう中で、政府がビザと言う形で人間の行き来を制御しているし、NGO間の資金の動きも規制されているという中で、大きな問題を抱えているという視点は非常に重要だと思った。

日本政府も市民社会に対する認識を変えてきていると思うが、どんな考え方をしているのかを教えていただければと思う。

安藤：日本政府としてではなく、個人として話をしたい。鬼丸さんがブルンジの援助資金が溶けてしまったというような話をされた時に、昔先輩から聞いた話を思い出した。貧しい国に資金を入れた時には、そのお金を政府が独占し、どんどん政府が強くなってしまわないように気を付けないといけない、ということだった。一つの国の中で政府だけが強くなるのは良いことではない。ビジネス・セクターであったり、NGOの方々であったり、いろいろなアクターが活発に活動することが、その国の民主化やバランスのとれた発展を支えるのではないか。

国連におけるNGOの役割については、我々の立場からいうと、「べき論」の世界ではなく、ファクトとしても市民社会の影響力がとても強くなっている。タチアナ・カラヤンニスという人が、第三の国連“Third United Nations”という本で、市民社会の影響力は、加盟国や事務局と並ぶぐらい、国連の中ですでに確立していると述べている。それをそのまま是とするかどうかは別として、すでに国連の中でNGOは確固たる地位を築いている。その一方、国家主権にもものすごくこだわる国が結構あって、「決めるのは加盟国、主権国家なのだから部外者がどうこう言うな」という声がある。途上国といってもさまざまな国があるので、個別のアプローチをしていかないといけない。

大橋：最後に根本さん。市民社会が国際社会の中でのような立場になっていくか、日本に限らず世界全体に視座を置いて教えていただきたい。

根本：この議論をうかがっていて、国連憲章の前文の書き出し“WE THE PEOPLES”（われら人民は）を思い浮かべた。国連は政府間機関であって主役は加盟国政府だが、その根源に一人ひとりの人民がいる。その人民によりそっている市民社会は、切っても切れない私たちのパートナーだと思っている。国連広報センターが所属するグローバルコミュニケーション局は今年5月、ナイロビで「国連市民社会会議」を開いた。「未来のための協定」をまとめるプロセスにおいて、市民社会の声をもち

と強く押し出したい、という要望があり、この会議を未来サミットをサポートするための会議と位置付けてナイロビで開いたという経緯がある。これは同会議としては初めてのアフリカ開催だった。若者の意味ある参加が、未来サミットのプロセス全体を通じて大きなテーマだった。リップサービスを超えて、質をともなった若者の意味ある参加というものを、国連のグローバルなレベルでも、国のレベルでも、お題目だけではなく実施していかなければならない。

市原さんが指摘された、若者ではない層との分断を埋めるためのインタージェネレーション・ダイアログがとて重要になってくるという点について。年を重ねた人からは知見やアドバイスの提供があるだろう。日本の核兵器廃絶の運動は世代間対話のいい例だ。被爆者は今や平均年齢が86歳近くだが、被爆者と若者とが一緒になって核兵器のない世界へどのようにステップを踏んでいったらいいかと考え、実践するこの運動は、インタージェネレーション・ダイアログの好事例だと思う。今回、国連本部でのイベントでは、被爆者たちからのバトンを受け継いで日本の核廃絶のために運動している若者と国連ユース・オフィスのトップである事務次長補との対話の場をもうけ、世界に発信する機会を持つことができた。

日本においては若者世代が将来に関して非常に悲観している。自分に世の中を変える力がないと思っている。様々な国際比較調査を見ると、他国とくらべて段差ができるほど低い自己肯定感しか持っていない。これは、私たち現役世代が、いろいろな機会を活用して、日本の若者の自分を信じる力を作っていく活動をしなくてはならないと思っている。

大橋：力強いメッセージをいただいた。「未来のための協定」を実施にうつしていくことが非常に重要だが、未来サミットも含めて、日本社会の中ではまだ十分に理解されていない。みなさんの力で伝えていただき、危機を良い方向へと変えていくことが大事だろうと思う。

「国連未来サミット」は、国際社会の未来への懸け橋になりうるか ～多国間主義に基づく国際協力のさらなる推進に向けて～

若林 秀樹

(特活)国際協力NGOセンター、THINK Lobby



写真：国連未来サミットAction Days期間中の国連総会ホールの様子（筆者撮影）

はじめに

2024年9月22～23日、ニューヨークの国連本部で、「国連未来サミット (Summit of the Future、以下「未来サミット」)」が開催された。未来サミットの初日には、成果文書として56のアクションを含む「未来のための協定 (Pact for the Future¹⁾、以下「協定」)」と、附属文書である「グローバル・デジタル・コンパクト (Global Digital Compact)」および「将来世代に関する宣言 (Declaration on Future Generations)」が併せてコンセンサスで採択された。また、直前の9月20～21日には、NGOを含む多様なステークホルダーによる「Action Days²⁾」と称する

サイドイベントが国連建物内外で開催され、幅広い課題について議論が展開された。筆者は国際的なNGO連合であるForusのタスクフォースメンバーとして、また日本の市民社会グループ「SDGsジャパン未来サミットチーム+有志³⁾」の一員⁴⁾として、市民社会の声を未来サミットに反映させるべく、半年以上にわたり議論を重ね取り組んできた。その立場から、本稿では未来サミットについて解説を試みたい。

1. 「国連未来サミット」開催の背景

未来サミットの開催は、2020年に新型コロナウイルス

ス感染症が世界的に蔓延し、様々な社会課題が顕在化したことに端を発する。国連設立75周年を機に、加盟国が現在および未来の課題に対処する提言を国連事務総長に求めたところ、事務総長は「私たちの共通の課題（Our Common agenda⁵⁾）」という報告書を発表し、その中で、「一世代に一度の機会（A once-in-a generation opportunity）」を合言葉に、未来サミットの開催を提案した。

近年、多国間主義による国際協力や国連のガバナンスが十分に機能していない現状が浮き彫りになっている。持続可能な開発目標（以下「SDGs」）をはじめ、気候変動に関するパリ協定等の国際的な合意がなされているものの、取り組みは必ずしも計画通りに進展していない。2030年までに達成が見込まれるSDGsのゴールは全体のわずか17%程度にとどまると報告されている⁶⁾。グローバルサウスの存在感が増す中で、ワクチンの知的財産権や気候変動への対応等における南北間の対立はさらに深まっている。またロシアによるウクライナ軍事侵攻やガザ紛争が起り、地政学的な分断がさらに進んだ。国連安全保障理事会ではウクライナやガザをめぐる対応でも常任理事国による拒否権行使が相次いだように、国連のガバナンス体制は、その多くが1945年の国連設立時に構築されたまま国際環境の変化に対応しきれていないという認識が広く共有されてきた。

これらの課題を踏まえ、未来サミットの最大の焦点は、国連を中心とする多国間主義による国際協力を強化し、SDGsなどの国際目標達成を促進しつつ、国連に対する信頼を回復できるかどうかだった。その成果文書である協定は、ゼロドラフト⁷⁾が2024年1月に発表され、それに対し日本の市民社会も国連への直接的な意見提出

や外務省を通じた提言を行い、その後5回の改訂を経て、市民社会の声が一定程度反映された。ロシアなど一部の国の反対があったものの、大半の国が賛成し、意欲的な行動を中心とした内容になった。今後の実現には加盟国の政治的意思と実行力が問われるが、市民社会もその実現に向けて取り組む必要があることは言うまでもない。

II. 「未来のための協定」とは何か

協定は、前文と5つの要素に分類される56の行動で構成されている。

以下、56の行動（筆者による和訳文⁸⁾）を示すとともに、要素ごとに筆者による解説を加えたい。

1. 持続可能な開発と資金調達

(Sustainable Development and Financing for Development)



図 「未来のための協定」表紙

- 行動1. 我々は、大胆で野心的、加速的、公正かつ変革的な行動を取り、2030アジェンダを実行し、**持続可能な開発目標（SDGs）を達成し、誰一人取り残さないようにする**
- 行動2. 我々は、2030アジェンダを達成するために、**貧困削減に**、最大の取組の重きを置く
- 行動3. 我々は**飢餓**を終わらせ、食料不安とすべての形態の**栄養不良**を解消する
- 行動4. 我々は、開発途上国における持続可能な開発目標（SDGs）の**資金ギャップ**を解消する
- 行動5. 我々は、**多国間貿易体制**が引き続き持続可能な開発の推進力であることを確実にする
- 行動6. 我々は、人々に投資し、貧困を終わらせ、**信頼と社会的結束**を強化する
- 行動7. 我々は、あらゆるレベルで効果的で説明責任があり包括的な制度を構築し、**人権と基本的自由**を守る
- 行動8. 我々は、すべての**女性と女兒のエンパワーメントとジェンダー平等**を達成し、すべての持続可能な開発目標とターゲットにおける進展に重要な貢献をする
- 行動9. 我々は、**気候変動に対応する行動**を強化する
- 行動10. 我々は、**環境の回復、保護、保存**、そして持続可能な共存に向けた取り組みを加速させる
- 行動11. 我々は、**文化とスポーツ**を持続可能な開発の重要な要素として保護し、促進する
- 行動12. 我々は、未来に向け、**2030年アジェンダの完全な実施**を加速するための協力を強化する

SDGsの達成は危機に瀕しており、多くの目標の進捗は遅すぎるか、2015年の基準値を下回る状況である。貧困、飢餓、不平等は増加し、人権が脅かされている。また、気候変動、生物多様性の損失、砂漠化、砂塵嵐、汚染といった環境問題が、持続可能な開発の見通しに深刻なリスクをもたらしている。行動1～12には、SDGsの完全達成を目指すための具体的な取り組みが含まれている。これには、貧困の削減、資金ギャップの解消、人権と基本的自由の保障、ジェンダー平等の実現、気候変動への対応の強化、さらには国際的な協力のさらなる推進が含まれる。

2. 国際の平和と安全

(International Peace and Security)

国連の設立目的は、国際平和と安全の維持である。現

在、世界で起きている戦争や紛争、地域衝突などの主な背景には、貧困、差別、不正義、環境破壊、女性への暴力、表現の自由の制限などの基本的人権の侵害や、市民社会スペースの縮小などがある。その意味において、「平和なくしては持続可能な開発はあり得ず、持続可能な開発なくして平和もあり得ない」とする2030アジェンダの理念を改めて想起し、SDGsを含む国際合意の達成に向けて、すべてのセクターが取り組みを強化すべきである。特に、核なき世界という目標については、ドラフトの改訂を重ねるごとにその内容が補強されてきた。被爆国である日本は、この「核なき世界」の推進を世界でリードすべきである。ここでは、平和維持活動の強化、女性や若者への対応の強化、国際的な犯罪組織や違法な資金の流れへの対策など、他の重要な取り組みについても示されている。

- 行動13. 我々は、平和で包摂的かつ公正な社会を築き維持するために、努力を倍増させ、**紛争の根本的な原因に取り組む**
- 行動14. 我々は、武力紛争において**民間人を保護**する
- 行動15. 我々は、**人道的危機の影響**を受けた人々が**必要な支援**を受けられるようにする
- 行動16. 我々は、加盟国間の協力と理解を促進し、緊張を緩和し、**平和的な紛争解決**を目指す
- 行動17. 我々は、**国際司法裁判所の決定**に従い、我々の国が当事者であるいかなる事件においても、その権限を尊重する義務を果たす
- 行動18. 我々は、**平和を構築、維持**する
- 行動19. 我々は、**女性、平和、安全**に関するコミットメントの実施を加速する
- 行動20. 我々は、**若者、平和、安全**に関するコミットメントの実施を加速する
- 行動21. 我々は、**平和維持活動**を既存の課題や新たな現実によりよく対応していけるようにする
- 行動22. 我々は、**海上の安全保障と安全**に対する深刻な脅威に対処する
- 行動23. 我々は、**テロのない未来**を追求する
- 行動24. 我々は、**国際的な組織犯罪**とそれに関連する**違法な資金の流れ**を防止し、対処する
- 行動25. 我々は、**核なき世界**という目標を推進する
- 行動26. 我々は、**軍備管理**に関する義務とコミットメントを遵守する
- 行動27. 我々は、**新たな技術や新興技術**に関連し、それらの悪用によって生じる**潜在的なリスク**に対処する

3. 科学・技術・イノベーション<STI>、デジタル協力 (Science, technology and innovation and digital cooperation)

科学、技術、イノベーションの発展は国連の目標実現にとって重要であり、とりわけ先進国と発展途上国の格差を埋めるための国際協力が不可欠である。現在、数十億人が重要な技術にアクセスできていない状況下で、「誰一人取り残さない」ためには、「知的財産権保護」の障壁を下げ、各国間で技術などを共有・協力することが

必要である。また、持続可能な開発のためのイノベーションにはすべての人がアクセス可能であるべきだが、一方で、技術がもたらすリスク、特に不平等を助長する可能性にも留意しなければならない。我々は、国際金融機関や民間セクターとの連携を深め、包摂的で公平な社会を目指すと共に、デジタル技術や人工知能を活用しつつ、そのリスクを適切に管理し、持続可能なデジタル未来の実現を推進すべきである。

行動28. 我々は、**科学、技術、イノベーション**が人々と地球に利益をもたらす機会を捉える
 行動29. 我々は、途上国の科学、技術、イノベーションの**能力を強化**するために、実施手段を拡充する
 行動30. 我々は、科学、技術、イノベーションがすべての人々の**人権の実現**に寄与することを確保する
 行動31. 我々は、科学、技術、イノベーションが**ジェンダー平等を改善**し、すべての女性と女兒の生活を向上させることを確保する
 行動32. 我々は、**先住民族、伝統的および地域の知識**を保護し、それを発展させ、補完する
 行動33. 我々は、国連事務総長をサポートし、科学、技術、イノベーションにおける**国際協力を支える国連の役割を強化**する

4. 若者たち (Youth and Future Generations)

今回の未来サミットの特徴として、若者に焦点を当て、若者への対応や若者の「意味のある参画」が重点的に議論された。実際に、多くの若者がイベント自体の企画にも携わり、自ら登壇する機会が設けられた。現在の子どもと若者の世代の人数は歴史上最大であり、その多くが開発途上国に住んでいる。世代内の多様性を認識したうえで、子ども・若者・将来世代が安全で主体的かつ民主的な形で「意味のある参画」ができるようにするこ

とが重要である。現代世代と将来世代の双方のニーズが満たされ、「誰一人取り残さない」持続可能な社会の実現は、保障されるべき権利である。ただし、まだ生まれていない人々を指す「将来世代」と、子ども世代、若者世代を一括りに考えるのではなく、それぞれの異なる、また時には重複する権利とニーズを多角的に考慮する必要がある。また、若者の権利と参画を保障するとともに、世代間交流を進め、世代間の対立が先鋭化しないよう取り組みべきである。

行動34. 我々は、子どもとユース若者の社会的・経済的發展に投資し、彼らとその可能性を最大限に発揮できるようにする
 行動35. 我々は、すべてのユース若者の**人権を促進、保護、尊重**し、社会的包摂と統合を促進する
 行動36. 我々は、国家レベルでの**意味のある若者ユースの参画**を強化する。また我々は、核兵器のない世界という目標を推進する。
 行動37. 我々は、**国際レベルでの意味のある参画**を強化する

5. グローバルガバナンスの変革 (Transforming Global Governance)

グローバルガバナンスの根幹は、国連を中心とした多国間協調による取り組みであることが再確認された。特に安全保障に関しては、重要な方針決定機関である安全保障理事会が十分に機能しておらず、その改革が喫緊の課題として位置づけられている。これには、常任理事国の拡大や拒否権のあり方が大きな鍵となる。安保理の改革と併せて、国連総会の権限強化も含めた議論が求められている。また、SDGsの達成に向け、追加資金の動員

が必要である。開発途上国のニーズに応え、最も必要とする人々に資金を直接届けるため、国際金融枠組みの改革を進める必要がある。さらに、国連は加盟国政府だけのものではなく、広く市民にも開かれた組織へと改革されるべきである。加えて、人権を扱う「人権理事会」などの権限を強化し、国連から加盟国への勧告に実質的な拘束力を持たせ、市民の参画が法針決定に一定の影響を与えるようにするなど、グローバルガバナンスに関する多岐に渡る国連改革が求められている。

行動38. 我々は、**グローバルガバナンスを変革**し、今日的課題と将来の課題に取り組み、**多国間システムを再活性化**する
 行動39. 我々は、**安全保障理事会を改革**し、より代表的で包括的、透明で効率的、効果的、民主的かつ説明責任を果たす必要性を認識する
 行動40. 我々は、安全保障理事会改革に関する**政府間交渉を最優先事項**として取り組んでいく
 行動41. 我々は、国際平和と安全の維持に向けた安全保障理事会の対応を強化し、**国連総会との関係を強化**する
 行動42. 我々は、**国連総会の再活性化**にさらに努力する
 行動43. 我々は、持続可能な開発を加速させるために**経済社会理事会を強化**する
 行動44. 我々は、**平和構築委員会を強化**する
 行動45. 我々は、**国連システムを強化**する
 行動46. 我々は、すべての人がすべての**人権を効果的に享受**できるよう、新たな課題や挑戦に対応する

- 行動47. 我々は、今日的課題と将来課題に対応するために**国際金融の枠組みの改革**を加速させる
- 行動48. 我々は、**途上国の声を吸い上げ、代表性を強化**するために、国際金融の枠組みの改革を加速させる
- 行動49. 我々は、持続可能な開発目標のための**追加資金を動員**し、発展途上国のニーズに応え、最も必要としている人々に資金を直接届けるために、**国際金融の枠組みの改革**を加速させる
- 行動50. 我々は、**加盟国が持続可能に借り入れ、長期的な発展に投資**できるように、国際金融の枠組みの改革を加速させる
- 行動51. 我々は、途上国をより効果的かつ公平に支援できるよう、国際金融の枠組みの改革を加速させ、**システムミックショックの際に金融システムをより安定させるための能力を強化**する
- 行動52. 我々は、**気候変動という緊急の課題**に対応できるよう、国際金融の枠組みの改革を加速させる
- 行動53. 我々は、国内総生産（GDP）を補完すると共に、**持続可能な開発の進捗を測るための枠組みを開発**する
- 行動54. 我々は、**複雑なグローバルショック**に対する国際的な対応を強化する
- 行動55. 我々は、既存のコミットメントを実現し、新たな課題や出現する挑戦に対処するために、**パートナーシップを強化**する
- 行動56. 我々は、平和的で、全人類の利益のために、**宇宙の探査と利用に関する国際協力を強化**する

III. 「未来サミット」における成果と課題

今回の未来サミットの最大の成果は、56の意欲的な行動を含む協定が143カ国の賛成で承認されたことである。この文書自体に法的拘束力はないものの、グローバルな課題解決に向けた大きなステップであることは間違いない。今後は、政府のみならず、市民社会を含む国際社会全体で、この協定の実現に向けた取り組みが求められる。筆者が関わったForusのタスクフォース等による未来サミットへの評価は主に以下の通りである。

1. 全般

協定は、平和、安全、人権の実現といった課題に対応する上で、国際協力の重要性を再認識し、持続可能な開発目標、パリ協定、北京宣言などの国際合意を改めて確認したこと、それを文書で合意した点で大変意義深い。また、貧困削減や不平等の問題に関し、コミットメントと実現度合のギャップにも焦点を当てた。しかし、これらのコミットメントを実現するための十分な説明責任を果たすメカニズムが欠けていた。

2. 安全保障理事会

協定は、安全保障理事会の改革について、より包摂性、代表制、説明責任を果たす必要性を指摘した。特に、アフリカの歴史的背景を考慮し、常任理事国を2議席増やすべきとの提案があった。ただし、改革に関する具体的な内容やタイムラインは示されなかった。また、拒否権の取り扱いも、今後の改革においても大きな課題になる。さらに、アフリカのみならず、ラテンアメリカ・カリブ諸国（LAC）、日本を含むアジア、中東・北アフリカ、太平洋地域からの代表も必要との指摘が含まれた。日本はこれまでも常任理事国入りを模索してきたが、その具

体的な貢献のビジョンは必ずしも明確ではない。現在の地政学的な分断も、近い将来の大胆な改革にはブレーキになる。

3. 普遍的な人権

協定では、人権の普遍性、相互依存性、不可分性、相互関連性が確認された。また、法の支配、司法へのアクセス、透明性が高く説明責任を果たせる組織の重要性が認識された。さらに、平和で公正かつ人間の尊厳を守り、差別のない包摂的な社会の必要性も強調された。女性のエンパワーメントやジェンダー平等が持続可能な開発に不可欠であることも再確認された。しかしながら、性的マイノリティやLGBTIQ+の権利についての言及は全くなかった。加えて、グローバルな人権の実現において、現在直面している紛争、差別問題、市民社会スペースへの規制などの課題については、具体的な解決策の提示が乏しく、引き続き大きな課題として残されている。

4. 金融アーキテクチャ改革

協定は、持続可能な開発を進める上で、グローバルな金融システムの改革が不可欠であることを強調し、特にSDGsにおける4兆ドルの資金ギャップが、気候変動や人道的課題への対応において非常に重要であると指摘した。また、グローバルな金融体制改革の必要性を訴えるとともに、第4回開発資金国際会議（FFd4）とCOPでの議論の基盤を築くものとなった。さらに、GDPを補完し、持続可能性や公正性を担保する新たな指標づくりについても言及された。しかしながら、金融改革について具体的な内容や実施のタイムラインは示されておらず、先進国からはシステムチックな改革に対して消極的な声が聞かれた。また、公的債務、資金の動員、特別引出権（SDRs）、税制改革、システムチックなリスクへの対応

といった課題は、引き続き残されたままである。

5. 科学・技術・イノベーション：包摂的なSTI

協定では、デジタル格差を解消し、2030年までにすべての人がデジタルアクセスを享受できるようにすることを目指している。グローバル・デジタル・コンパクトには、プライバシー、セキュリティ、公平性に重点を置いたデジタル技術の管理に関する提案が含まれた。デジタル格差への対処については、特に女性、若者、先住民などの社会的な脆弱層に対し、デジタルリテラシーとインフラ整備を優先することが盛り込まれた。倫理的な技術利用については、AIや新興技術の使用において透明性と説明責任を促進することの重要性、また、能力強化については、低資源環境でのイノベーション支援のため、技術移転と教育への投資に重点を置くべきことが盛り込まれた。しかし、資金の問題に関しては、デジタル公平性の取り組みがどのように担保され、実施されるかに関して依然として不確実性が残った。さらに、デジタル権利の保護はまだ限られており、新技術に対する国際的な規制が不足している。また、サイバーセキュリティ対策については、サイバー攻撃や技術の悪用に対処するための強力な仕組みが欠けている。

おわりに：多国間主義に基づく国際協力の進展に変化は見られるのか

協定に含まれる6割の行動は、「国際平和と安全」と「グローバルガバナンス」に集中している。それだけ、国連の第一の役割である「国際の平和と安全の維持」が喫緊の課題となっており、それを支えるガバナンスが機能していない表れとも言える。その意味において、今回の未来サミットでの大きな焦点の一つは、平和と安全に関する方針を決定するグローバルガバナンス、とりわけ「安全保障理事会」の改革であったと言える。

1945年に国連が創立されて以来、そのガバナンス体制は変わっていない。当初51カ国であった加盟国は現在193カ国となり、約4倍に増えたにもかかわらず、例

えば安全保障理事会は、拒否権を持つ常任理事国の代表構造が変わっていない。これまでも安保理の改革は議論されてきたが、なかなか難しく、進展はなかった。しかし、現在のウクライナへの軍事侵攻やガザでの戦闘などの問題に対して、国連が有効に機能しているとは思えず、それに対する不満の声は従来になく大きくなっている。協定には、安保理改革に関して従来にない具体的なアクションが含まれており、国連憲章をはじめとするグローバルガバナンスに関する政府間交渉を通じて改革が進展することを期待したい。

また、もう一つの争点であるSDGs達成への取り組みの遅れ、気候変動への対応、開発資金のギャップや国際金融アーキテクチャの問題などにも焦点が当てられた。まさに、多国間主義に基づく国際協力の推進力を高める必要がある。今後のSDGsのハイレベル政治フォーラム、気候変動枠組条約締約国会議（COP）、第4回開発資金会議、世界銀行・IMF総会、第2回社会開発サミット、そしてひいてはポスト2030アジェンダの発展的な議論につながることを期待したい。

最後に、市民社会の役割と取り組みに触れておきたい。そもそも国連は、国際社会の平和と安全と共に、地球上に住むすべての人々の人権の実現と基本的自由の確保を目的としている。今回の未来サミットでは、世界で起きている「市民社会スペースの狭まり」や「基本的自由の保障」について、踏み込んだ議論はなかった。協定策定のプロセスにおいては、様々なコンサルテーションの機会が設けられ、従来以上に市民の意見が取り入れられた。しかし、途上国や市民一般から見れば、国連はまだまだ遠い存在だと言える。そのためにも、我々日本の市民社会は、まずは国内レベルでの議論を活発化させ、日本政府へ働きかけることが重要である。今回の未来サミットが、日本の市民社会がアジアや世界の市民社会とつながり、議論を深めていくことの重要性を改めて実感できた場であったことは間違いなく、今後のモデルとなり得る取り組みであったと言える。

(了)

- 1) 国連未来サミット成果文書：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf
- 2) Action Days <https://summitofthefutureun.org/action-days>
- 3) (一社)SDGs市民社会ネットワーク(略称:SDGsジャパン)のユニット幹事団体を母体として生まれたSDGsジャパン国連未来サミットチームと、複数の有志団体/個人からな

るグループ。国内外のステークホルダーとの連携や提言作成、外務省との対話を進めた。

- 4) ForusタスクフォースおよびSDGsジャパンの「国連未来サミットチーム」に参加し、全体として団体内で掲載された内容を一部引用、参考にした。筆者はSDGsジャパンの中では主に「国際平和と安全」、「グローバルガバナンス」を

担当、執筆した。

https://www.sdgs-japan.net/single-post/1stproposal_futuresummit
https://d7b557ca-e496-4292-be6d-a6bfb1e38152.usrfiles.com/ugd/d7b557_a3d807e20c3849e59c5e771d3cf6a5bc.pdf

- 5) Our Common Agenda, United Nations. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/217/01/pdf/n2121701.pdf?OpenElement> (2024年10月30日閲覧)
- 6) The Sustainable Development Goals Report 2024, United Nations. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/> (2024年10月30日閲覧)

国際連合広報センターHP「持続可能な開発目標SDGs報告2024」https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/sdgs_report/sdgs_report_2024/ (2024年10月30日閲覧)

- 7) 未来への協定ゼロドラフト (Pact for the Future: zero draft): https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/soft-co-facilitators-zero-draft_pact-for-the-future.pdf
- 8) 原文は英語。 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/soft-pact_for_the_future_adopted.pdf

TICADと「多国間主義」

＝30年の歴史を誇る多国間フォーラムがアフリカの将来に向けて果たしうる役割とは

(特活)アフリカ日本協議会 稲場 雅紀

1. アフリカと世界の結びつきを変える「二者間サミット」

2024年6月4日、韓国・ソウル郊外のキンテックス国際展示場に、25人の首脳を含むアフリカ48カ国の代表団が集合した¹⁾。2日間の日程で開催されたこの「韓国・アフリカサミット」では、ユン・ソンニョル大統領の出席のもと、2030年までの対アフリカODA100億ドル拠出が表明され、共同宣言が採択されて閉幕した。それから2カ月半が経過した8月24日、東京のホテル・ニューオータニには、30人以上の閣僚を含むアフリカ47カ国の代表団が集合し、「TICAD閣僚会合」が開催された²⁾。25日、上川陽子外相は1年後に横浜で開催される第9回アフリカ開発会議（TICAD9）に向けた「共同コミュニケ」の採択を宣言した。その約1週間後の9月4日には、50人以上のアフリカの首脳が中国・北京の人民大会堂に集合、習近平国家主席の出席のもと「中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）サミット」が開催。中国は今後3年間でODAや民間投資など510億ドルのアフリカへの資金移転を誓約し、「中国とアフリカの全天候型コミュニティの共同建設のための北京宣言」を採択して閉幕した³⁾。わずか3カ月の間に、アフリカの首脳や重要閣僚が3回もアフリカと東アジアを往復したことになる。韓国・日本・中国という隣接した東アジア3カ国は、同じアフリカ大陸の国々を相手にしたこれらの会議を、それぞれ全く別個に開催し、それぞれの会議の間には協力や連携はおろか、調整すら目に見える形では行われなかった。

アフリカと他地域の主要国を結ぶ、このような「二者間（Bilateral）サミット」は、東アジアのみならず、世界各国とアフリカの間で頻繁に行われている。今年（2024年）1月には、G7議長国イタリアとアフリカの間のサミットが開催され、イタリアは50年代の石油王エンリコ・マッテイの名を冠したアフリカ支援枠組み「マッテイ・プラン」を発表⁴⁾。ロシア・アフリカサミットは2023年7月に、「米国・アフリカ指導者サミット」は2022年12月に開催されている。トルコやインドなども、同様のサミットを開催している。一方、欧州連合と

アフリカ連合は、定期的に「EU-AUサミット」を開催し、2つの地域連合の協力を加速している。これらの二者間サミットの歴史は、第1回FOCACやEU-AUサミットが開催された2000年に遡り、新興国とアフリカ経済がともに上向いた2010年代以降、その数が急速に拡大した。一方、新興国とアフリカの結びつきに懸念を抱いた米国などの先進国勢も、この時期以降、同様のサミットを開催するようになっている。

2. 「二者間」と「多国間」二つの性格を併せ持つTICAD

これら多くの「二者間サミット」は、アフリカ諸国の首脳が多く参加し、主催国首脳のリーダーシップの下、主要国からアフリカへの資金や技術提供のイニシアティブが表明され、何らかの宣言の採択と共に終了するという形式をとっている。「二者間サミット」より10年近く前の1993年に開始された日本とアフリカの「アフリカ開発会議」（TICAD）も、日本とアフリカの「二者間」のサミットであり、多数の首脳を招待し、誓約と宣言を成果物とするという意味では、「二者間サミット」の性格を有する。

しかし、TICADは単なる「二者間サミット」とは性格が異なる。まず、TICADはホスト国である日本以外に、国連（事務総長アフリカ特別顧問事務所：UNOSAA）、国連開発計画（UNDP）、世界銀行、2013年以降はアフリカ連合委員会（AUC）を共催団体として開催されている。また、アフリカ諸国のみならず、ECOWAS（西アフリカ経済共同体）やSADC（南部アフリカ地域開発共同体）といった地域開発共同体（RECs）、多様な国連機関やその他の国際機関、また、市民社会や民間企業など、アフリカ開発に関わる様々なステークホルダーも招聘されている。討議内容も、日本・アフリカの外交・経済関係のみならず、より幅広い「アフリカ開発の在り方」である。この点で、TICADは「二者間サミット」の性格と「（日本が主導する）アフリカ開発のための多国間フォーラム」としての性格を併せ持つフォーラムであるということが出来る。1993年に始まる30余年のTICAD

の歴史は、この2つの性格がアフリカと日本を取り巻く時代の局面に応じて、せめぎあいながら形成されてきたのである。

3. 90年代 TICAD にみる 多国間主義の「誇るべき歴史」

TICAD が、他の「二者間サミット」と異なり、多国間の開発政策プラットフォームとしての性格をより強く有することになったのはなぜか。その主な理由は、その発足時期にある。TICAD が発足したのは1993年で、この時期、アフリカ諸国の多くは多額の債務を抱え、民営化と緊縮財政を強制するIMF・世銀の構造調整政策の圧政下におかれていた。さらに、冷戦が終結してソ連をはじめとする「東側陣営」が消滅したこともあり、これまで親西側の立場をとるアフリカ諸国を対象に多額の援助を投入していた欧米はそのインセンティブを失い、アフリカの90年代は、停滞と内戦に彩られる「停滞の10年」となっていた。当時、米国を抜いて世界最大のドナー国として君臨していた日本が、1993年、アフリカの開発の方向性を多国間で包括的に検討するための多国間フォーラムとして、最初のTICADを開催したのは、この時期であった。この時、TICADを共催したのは、国連およびGCA（アフリカのためのグローバル連合、Global Coalition for Africa）⁵⁾であった⁶⁾。

日本がこの時点でTICADを開催した主な理由の1つとして挙げられるのが、国連常任理事国化という「隠れたアジェンダ」である。冷戦からグローバル化への歴史的転換期は、もともと第2次大戦の戦勝国を中心とする機構として作られた国連の再編の大きな機会でもあった。この「悲願」の成就にあたっては、多数の国連加盟国を有するアフリカ全体の支持が不可欠であった。TICADの主要な意図が「国連常任理事国入り」にあるならば、TICADが「二者間フォーラム」でなく、多国間の枠組みとして組織されるのは当然である。しかし、「アフリカ開発のための多国間フォーラム」としてのTICADは、1998年のTICAD IIに向けて、当初の意図を超えて大きな役割を果たすことになる。この時期までに、殆どのアフリカ諸国で、IMF・世銀が強制した構造調整政策が無残な失敗を遂げ、多くの国々が貧困化し、教育・保健など社会開発の成果も大きく後退してしまった。また、1997年にはアジア経済危機が生じ、日本の政権与党においても、緊縮財政と民営化を強制するIMF・世銀の「ワシントン・コンセンサス」路線の是非を問う声が顕在化し、これが21世紀に向けて「人間の安全保障」を日本のODAの基本路線とする方向性に発展していくことになる。もともと、構造調整政策の負の影響を懸念

し、社会開発を重点化するオルタナティブな方向性を示していた国連やユニセフなどの専門機関は、人々を苦しめ、社会開発を阻害する債務の免除と、国の基盤を再構築する社会開発の主流化に向けて、保健・教育・環境・ジェンダーといった主要な社会開発課題について、これらを主流化し、目標、ターゲット、指標を設けて定量的な評価を可能とする「国際開発目標」(IDGs)の構想を紡いでいた⁷⁾。1998年のTICAD IIは、タイミングの良さもあって、その構想を本格的に討議する多国間フォーラムとして機能した。結果として、採択された「21世紀に向けたアフリカ開発 東京行動計画」は、2000年の国連ミレニアム宣言、2001年の「ミレニアム開発目標」(MDGs)の原型となるに至ったのである⁸⁾。いま、TICADを語るとき、TICAD IIがミレニアム開発目標と21世紀のグローバルな開発政策の揺籃をなしたという経緯に触れる人は少ないが、これは本来、TICADの誇るべき歴史というべきである。

4. もう一つの「誇るべき歴史」としての市民社会参画

21世紀に入ると、「構造調整政策」の歴史は、国連や世銀、当時主流であった英国・欧州のリベラル左派政権等が構築した、社会開発を主流化するMDGs、累積債務の免除を前提とするHIPC（重債務貧困国）イニシアティブ、途上国の開発をドナー国・機関が集合的に支援する「援助効果」などの潮流によって乗り越えられることになったが、この方向性の前提となった、政策・プログラムのレベルで資金を出して支援する欧州勢の「プログラム援助」に対して、これまでの援助の在り方や、会計制度などの問題からプログラム・ベースの援助にこだわった日本は、この潮流に乗り損ねた。結果として、2003年のTICAD IIIはTICAD IIと異なり、時代を画する成果を挙げるができなかった。そうこうするうち、アフリカ諸国の多くは90年代に失われた国家基盤を一定再建し、2008年のTICAD IVまでには、一部の国では一定の経済成長が実現するようになる。結果、TICAD IV以降は、「成長するアフリカと共に」という路線が追求されるようになり、国連常任理事国化の挫折も相まって、FOCACをはじめとする域外新興国とアフリカの「二者間サミット」と類似したものとなってくる。実際、藪中三十二・外務事務次官（当時）はTICAD IVについて「日アフリカサミット」⁹⁾と名称を変えるべきと主張。また、当時ジンバブウェのステュアート・コンバーバツハ大使のもとで政策提言能力を飛躍的に強化していた在京アフリカ外交団（アフリカの在京大使の連合体）も、FOCAC等を例に、「いまやアジアとアフリカのサミットはTICADだけではない」との提言書を作成し¹⁰⁾、

TICADの性格を、アフリカ経済への日本の貢献の強化を旨とする「二者間サミット」に変えていくべきとの主張を強化した。こうした流れも相まって、TICADはアフリカ開発のための多国間フォーラムとしての性格を弱め、日本とアフリカの経済関係の強化を旨とする「二者間サミット」としての位置づけを強めていくことになる。

一方、TICADはこの時期、世銀や国連機関との共催という枠組みや、国連機関・国際機関の大量招聘といった、以前からの「多国間フォーラム」としての特色に加えて、FOCACなど新興国とアフリカ諸国の「二者間サミット」にはない、もう1つの特色を備えていく。それが、「日本とアフリカのNGOをはじめとする市民社会の参画」である。

90年代のTICADは、国連や、アフリカの現職および元政治家等で構成される民間団体であったGCAと日本政府の共催で開かれ、「多国間フォーラム」としての体裁を備えていたが、会議のモダリティは「政府間会議」であり、特にTICAD Iでは、市民社会はアフリカ・日本とも参加が認められなかった。しかし、現実には、農村開発や教育、保健を始め、アフリカの現場ではNGOが開発の主体として機能しており、「アフリカ開発のための多国間フォーラム」にNGOが参加できないとなれば、何のための会議かという状態であった。また、国連は90年代に入って、環境や開発に関する国際会議を頻繁に開催することになったが、特に92年の「リオ環境開発サミット」で採択された「アジェンダ21」は、持続可能な開発に関する国連の会議への市民社会の参画を、9つの「メジャーグループ」の枠組みによって保障することとなり、国際会議における市民社会の参画が急速に主流化されることとなった。

これを踏まえ、1993年のTICAD Iでは、アフリカと日本のNGOが「アフリカ・シンポジウム」を開催、採択した提言書をTICADに提出した¹¹⁾。この提言書は、TICAD Iで議長を務めた黒河内康大使（ナイジェリア大使・タンザニア大使を歴任）の判断により、会議で配布されることとなった。この実行委員会をもとに、1994年にNGO、アフリカ日本協議会（AJF）が発足する。このAJFをベースに、98年のTICAD IIに向けてはAction Civile pour TICAD（ACT）、2003年のTICAD IIIに向けてはACT 2003が市民社会としてキャンペーンを担うこととなった。TICAD IIIに向けては、8月3日に、様々な分野に取り組むアフリカのNGOが来日し、国連大学で

シンポジウム「アフリカのNGOがやってくる！」¹²⁾が開催された。また、本会議でも、各分野にまたがるアフリカのNGOの代表が共催団体の招聘により来日し、NGOの参画に関する非公式のセッションが、GCAのフレネ・ジンワラ氏（元南ア国民議会議長）を司会役に開催される¹³⁾など、市民社会の参画自体が急速に進んだ。

2008年のTICAD IVに向けては、アフリカ側市民社会の組織化という点で、大きな進展があった。TICAD IIIの総括過程で、アフリカ市民社会から日本の市民社会に対して、TICADに向けた枠組みを恒常的なものとして作るべきとする強い要望が出され、これに応える形でTICAD市民社会フォーラム（TCSF）が設立。同フォーラムは2007年、ケニアで開かれた「世界社会フォーラム」の会場で、TICADに向けたアフリカ側の市民社会のネットワークの組織化を呼びかけ、これに応えたアフリカの市民社会が、アフリカ市民協議会（Civic Commission for Africa: CCfA）を設立、TICAD IVにおけるアフリカ市民社会の参画の核となった¹⁴⁾。

2008年のTICAD IVでは、TICADで約束されたアフリカ開発のための資金誓約や事業実施に関してモニタリングを行う「TICADフォローアップ・メカニズム」が設置され¹⁵⁾、2009年から、TICAD Vが開催された2013年までの間は、毎年アフリカでTICAD閣僚会議が開催されることとなった。市民社会は、日本側はアフリカ日本協議会、アフリカ側はCCfAが取りまとめる形で、開催国となったボツワナ（2009年）、タンザニア（2010年）、セネガル（2011年）、モロッコ（2012年）の市民社会と連携して、共催者の招聘ですべての閣僚会議に参加し、市民社会として声明をまとめ、会議での発表も行った。また、閣僚会議の成果文書である「議長サマリー」に市民社会が直接意見を表明する機会も確保されることになった。ここにおいて、TICADへの市民社会の参画の形態が確立することになる。

2013年のTICAD V以降、アフリカ連合委員会がアフリカ側を代表して共催団体の一翼を担うこととなり¹⁶⁾、その後、TICADは5年に1回日本で開催するスタイルから、3年に1回、アフリカと日本が交代で開催するスタイルへと変化する。他方、TICADフォローアップ・メカニズムは、閣僚会議の頻度が下がるなど若干、後退する形となった。2022年のTICAD8は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）パンデミックのさなかに行われ、アフリカ諸国政府と共催者のみの参加となり、市民社会

の参画はかなり後退している。

アフリカ諸国と域外主要国の「二者間サミット」の多くは、TICADと異なり、政府間会議ということで市民社会の参画を認めていないものが多かった。しかし、冒頭で紹介した「韓国・アフリカサミット」は、本会議への市民社会の参加は認められなかったものの、韓国・アフリカの市民社会の求めに応じて、開催1か月前に、外務副大臣出席のもと、「市民社会提言受領式」が開催されるなど、部分的に市民社会の参画を認める形をとった¹⁷⁾。欧州連合とアフリカ連合の連携・協力のプラットフォームである「EU-AUサミット」は、以前からアフリカと欧州の市民社会の参画を保障しており、欧州側は欧州のNGOのネットワークであるCONCORD（欧州NGO総評議会）、アフリカ側はAUの非国家主体・市民社会の公式諮問機関である「経済・社会・文化評議会」（AU-ECOSOCC）が共同して、公式の市民社会参画枠組みの設置に取り組んでいる¹⁸⁾。一方、FOCACは、独立した市民社会の参画は認めないものの、AU-ECOSOCCをカウンターパートに、いわゆる「諸人民間の交流」（People-to-People Exchange）をプログラムの中に設けている¹⁹⁾。これらに鑑みると、EU-AUサミットを筆頭にしつつ、新興国とアフリカ諸国の「二者間サミット」でも市民社会の一定の参画は図られつつある状況となっている。TICADにおける市民社会の参画は、TICADを他の二者間サミットと画する「アフリカ開発のための多国間フォーラム」として意義付ける重要なものでありつつも、他のフォーラムでの市民社会の参画の拡大に鑑みれば、市民社会の参画をユニークなものとして位置づけ、より積極化していく必要があると考えられる。

5. 多国間主義のパイオニアとしてのTICADに向けて

2008年に始まるリーマンショックと世界金融危機は、アフリカ諸国にとっては、先進国、新興国、民間セクターなどから多額・多様な資金を得て経済開発を進める重要な機会となった。ところが、2020年の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）パンデミックで様相は一変した。コロナ対策や、パンデミック下での経済維持のための巨額出費、「コロナ明け」のインフレ、これを管理するための利上げ等により、アフリカ諸国の財政はいずれも危機に瀕し、ガーナ、ザンビア、エチオピア、チャドなどは債務不履行となっている。一方、サヘル地域では、イスラーム聖戦主義勢力が猛威を振るい、各国の脆弱な軍事力では対処できない状況となっている。アフリカ諸国は圧倒的に若者が多い人口構成となっているが、これらの若者に職を保障できるだけの産業育成ができておら

ず、デジタル化とSNSの発達も相まって、各国で「若者たちの叛乱」が秒読みとなりつつある。来年8月に開催されるTICAD9は、主要テーマに「アフリカと共に革新的な解決策を共創する」を掲げているが、この会議で問われているのは、アフリカを取り巻くこのような厳しい現実に、30年の歴史を誇る、「日本主導のアフリカ開発のための多国間プラットフォーム」たるTICADがどう答えを導き出せるか、ということなのである。

前章までに見た通り、TICADには、2000年以降に始まったアフリカと域外主要国の「二者間サミット」とは異なる「日本が主導するアフリカ開発のための多国間プラットフォーム」という性格がある。この性格によって、TICADは90年代末に、構造調整に対するオルタナティブな開発政策としてのMDGsを形成する「ゆりかご」となり、2000年以降は、市民社会をはじめとするマルチ・ステークホルダーの参画において、他の二者間サミットにモデルを提供するなど、他の「二者間サミット」とは異なる成果を生み出してきた。ここ数回のTICADでは、日本企業のアフリカ進出促進や、日本とアフリカの経済関係の強化が重点化されているが、アフリカが直面する複合的危機に出口が見いだせなければ、日本企業のアフリカ進出も限定的なものとならざるを得ない。この点で、来年のTICAD9という局面では、TICADはその役割を、ある程度「アフリカ開発のための多国間フォーラム」の方にリバランスする必要がある。アフリカをはじめ、世界が複合的危機にあえぎ、危機からの出口と新たなパラダイムを見出そうと懸命に努力を続けている現在、TICADはその「多国間フォーラム」としての性格を発揮することで、アフリカと世界に道を示すことができるはずである。

このヒントになるのが、複合的危機にあたって2022年に日本の包括的支援のもと、UNDPが打ち出した「人新世の時代の『人間の安全保障』」²⁰⁾と、2020年の米国の「ブラック・ライブズ・マター」運動以降、世界の1つの潮流となりつつある「脱植民地化」（デコロナイゼーション）である。前者は、国家による保護（プロテクション）と個人・コミュニティのエンパワーメントによる人間の能力の全面開花を核とする旧来の「人間の安全保障」が複合的危機によってその基盤を脅かされている現状において、この「保護とエンパワーメント」の面的基盤を再建するための概念である「連帯」（ソリダリティ）と、人間の安全保障を推進する力を生み出す「行為主体性」（エージェンシー）という概念の2つを導入することで、「人間の安全保障」を現代に再定義したものであ

る。複合的危機とSNSのエコーチェンバーによって、ともすれば、分断と対立の「遠心力」が働きがちなところ、これを反転し、多国間の連携と協調に向けた「求心力」を作り出していく上で、「人新世の人間の安全保障」の理念と、それに基づいた政策の主流化は必須である。

一方、先に述べたように、アフリカの人口の最大部分は、21世紀になってから生まれた若者たちである。特に、高いレベルの教育を受け、SNSを駆使する都市部の若者たちにとって、旧世代が形成し、ポスト・コロナの危機で行き詰ったアフリカの現状は耐え難い。一方で、若者たちが自ら、現状を脱却して新たなアフリカを作っていくための道筋は見えない。もちろん、現状の危機を管理し、社会・経済を運営していくための諸手段は、現在のアフリカ諸国政府や主要国、世銀・IMFや国際機関等が提供している。しかし、そこにアフリカの若者たちの主体的な参加の余地はなく、彼らはオーナーシップを発揮しえない。その中で、多くの若者たちが、急進的な政治変革を志向する状況が生じてきている。彼らの場所はそこにあるからである。しかし、21世紀以降のアフリカの急進的な政治変革は、「変革の後」になにも用意され

ていないがゆえに、失敗と反動に帰結してきたのが現実である。本当に必要なのは、彼らがオーナーシップとともに、アフリカの国家、社会、経済の変革に建設的に関与できる言説と行動の空間である。

戦後の日本外交は伝統的に「脱植民地化」といった言説を嫌い、TICADにおいても、脱植民地化の旗振り役を果たしてきた南アフリカ共和国やアフリカ連合といった存在を煙たがる傾向もあった。しかし、TICADが本当にアフリカの若者たちに光を当て、課題解決のためのイノベーションの共創を目指すのであれば、アフリカの若者たちに何をもって「出口」を提供するのか、真摯に検討しなければならない。現代のアフリカの若者たちが信奉する「脱植民地化」というスローガンに、若者たちを社会的・経済的・文化的に包摂する漸進的な改革という形を与えることが必要なのである。「アフリカ開発のための多国間フォーラム」として30年の歴史を積み重ねてきたTICADは、こうしたトレンドを準備するためのプラットフォームとして、独自かつ不可欠な役割を果たすことができるはずである。

- Ovigue Eguegu, "South Korea-Africa Summit: A Disappointing Outcome?", *The Diplomat*, 2024年6月12日, <https://thediplomat.com/2024/06/south-korea-africa-summit-a-disappointing-outcome/>, 2024年12月2日
- 外務省, "2024年 TICAD 閣僚会合", 外務省ホームページ, 2024年10月6日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/pagew_000001_00583.html, 2024年12月2日
- Linda Calabrese, et al., "FOCAC 2024: a revival of China-Africa relationship", 2024年9月25日, ODI Global, <https://odi.org/en/insights/focac-2024-a-revival-of-china-africa-relations/>, 2024年12月2日
- Danielle Fattibene, "The Mattei Plan for Africa: A Turning Point for Italy's Development Cooperation Policy?", *Institut Affari Internazionali*, 2024年3月11日, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/mattei-plan-africa-turning-point-italys-development-cooperation-policy>, 2024年12月2日
- GCAは、アフリカの経験ある政治指導者、政策決定者やその関連団体等で組織する民間団体で、アフリカの開発などについての議論を深めることを目的としていた。2007年に解散。ウェブサイト：<https://gcacma.org/WhatistheGCA.htm>
- UNDP 駐日代表事務所, "TICAD ヒストリー", UNDP, 更新日付不明, <https://www.undp.org/ja/japan/ticadhisutori>, 2024年12月2日
- UNECA, "Measuring progress towards the international development goals", 1998年4月, <https://repository.uneca.org/handle/10855/39421?show=full>, 2024年12月2日
- 外務省, "TICAD II 21世紀に向けたアフリカ開発東京行動計画", 外務省ホームページ, 1998年, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/index_k.html, 2024年12月2日
- 毎日新聞, "外務省：TICAD4を名称変更、日アフリカサミットに", *ARSVI.com*, 2008年4月28日, <http://www.arsvi.com/i/2-ticad2008.htm>, 2024年12月2日
- 国際連合大学, "スチュワート・コンバーバツハ大使によるプレゼンテーション", 国際連合大学ウェブサイト, 2007年5月25日, https://archive.unu.edu/africa/africaday/files/2007/AfricaDay_2007_Comberbach_jp.pdf, 2024年12月2日 ※スチュワート・コンバーバツハ氏は2002年から11年まで駐日ジンバブウェ共和国大使、2003年から11年まで在京アフリカ外交団団長を務めた。なお、同氏は1997年から2001年までジンバブウェ産業貿易省の常任長官 (Permanent Secretary) を務めたほか、2014年には同国大統領・内閣府の事務総長、2018年には同国のムナンガグワ政権の外務・国際貿易大臣の特別顧問となっている。上記講演はTICAD IVに向けた外交団の提言書そのものではないが、その内容を紹介するものとなっている。
- アフリカ日本協議会, "ネットワーク調査の背景、目的と概要", アフリカ日本協議会ウェブサイト, 1998年6月15日, <https://ajf.gr.jp/wp-content/uploads/2023/06/africanow38s.pdf>, 2024年12月2日
- 外務省, "「NGO国際シンポジウム」(2003年8月)の概要", 外務省ウェブサイト, 2003年, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc3_ngo_s.html, 2024年12月2日

- 13) 外務省、“TICAD III 議長サマリー”、外務省ウェブサイト、2003年、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/pdfs/3_g_summery.pdf、2024年12月2日
- 14) 山田真理子、“TICAD IVに向けた国内外の市民社会連携に関する調査”、外務省ウェブサイト、2008年、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/senmon20/pdfs/20_09.pdf、2024年12月2日
- 15) 外務省、“TICADフォローアップ・メカニズム”、外務省ウェブサイト、2008年、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/ticad_fum.html、2024年12月2日
- 16) アフリカ連合日本政府代表部、“アフリカ連合”、アフリカ連合日本政府代表部ウェブサイト、2024年、<https://www.au-mission.emb-japan.go.jp/files/100674424.pdf>、2024年12月2日。アフリカ連合委員会がTICADの共催団体となったのは2011年のタンザニアでの閣僚会合からであるが、TICADサミットに関しては2013年のTICAD Vからとなる。
- 17) Africa Insight, “On-site Sketch of the Korea-Africa Summit Civil Society Policy Recommendation Delivery Ceremony”, Africa Insight, 2024年5月13日, <https://m.blog.naver.com/hubafrica/223455825143>, 2024年12月2日
- 18) CONCORD, “Statement: African and European CSOs on key issues in the AU-EU Partnership”, CONCORD Website, 2004年5月28日, <https://concordeurope.org/2024/03/28/statement-african-and-european-csos-on-key-issues-in-in-the-au-eu-partnership/>, 2024年12月2日
- 19) Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China, “The Ministry of Foreign Affairs Holds A Briefing for Chinese and Foreign Media on President Xi Jinping’s Attendance at the Opening Ceremony of the 2024 Summit of the Forum on China-Africa Cooperation”, 2024年8月23日, The Ministry of Foreign Affairs Holds A Briefing for Chinese and Foreign Media on President Xi Jinping’s Attendance at the Opening Ceremony of the 2024 Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, 2024年12月2日
- 20) UNDP, “2022年特別報告書 人新世の脅威と人間の安全保障～さらなる連帯で立ち向かうとき～」日本語全訳 出版”, UNDP, 2022年12月6日, <https://www.undp.org/ja/japan/press-releases/human-security-report-japanese-edition>, 2024年12月2日

2023年開発協力大綱： 経済安全保障と国際的責任のバランスの模索

林 明 仁

上智大学

1. はじめに

2023年、開発協力大綱が改訂された。改訂にあたっては、過去の改訂時と同様に開発協力の関係者の間で多様な議論が交わされた。中でも、多くの論者が焦点を当てたのは「国益」の扱いである。国益という言葉は、2015年の改訂時に初めて大綱に記載された。そして、2023年の改訂においては、国益を追求するという姿勢がさらに明確化されているという指摘が多い。

今回の開発協力大綱の改訂により、開発協力は国益を重視する新たな段階に入ったという指摘がある¹⁾。国益重視の協力とは、例えば、日本にとって好ましい国際的な環境を創出するために、外交戦略と一体化してODAを戦略的かつ積極的に利用することを指すものであり、中でも伝統的な国家安全保障、すなわち国家の安全確保に向けた取組みに焦点が当てられることが多い。

他方で、2023年の開発協力大綱では、従来の国家安全保障の枠組みにおけるODAの活用だけでなく、経済的な安全保障の確保や、経済的利益の実現も厚く盛り込まれた。重点政策の一環として打ち出された「食料・エネルギー安全保障」など、経済社会の自律性・強靱性の強化は、ひとつの特徴といえる。特に、サプライチェーンの強靱化・多様化、重要鉱物資源の持続可能な開発、食料の安定供給・確保などが重要視されており、これらの取組みが開発途上国の持続的成長だけでなく、日本の経済的利益にとっても不可欠であるとの記述は、大綱が実現すべき国益の幅を広げていることを示している。

このような大きな変化の中で、開発協力大綱に経済安全保障の確保や経済的利益の側面が反映されていることは、従来の開発協力政策が国際情勢の変化に対応し、新たな方向性を模索していることを意味している。一方で、大綱がこのような変化に至った背景やその影響に関する研究の広がりには薄い。今回の大綱の改訂に至った文脈を読み解き、大綱に期待される役割や改訂後の国際協力の展開における課題を検討しておく意味で、大綱の改

訂に至る背景や大綱が目指す新たな方向性を分析する意義は大きい。

本稿では、このような問題意識に基づき、経済安全保障の確保や経済的利益の実現の視点から2023年の開発協力大綱とそれに関連する文書を分析する。政府が発表する戦略や政策文書を取り上げ、開発協力大綱が改訂される前の議論と、改訂後の政策の展開に焦点を当て、経済的な国益の視点がどのように新大綱に反映されるに至ったか、またその後どのような展開をみせているかを明らかにする。これにより、今回の改訂が日本の開発協力政策において新たな転換点となっていること、具体的には、国際的な環境の変化の中で日本の経済的な安全保障と経済的利益の確保をこれまでより踏み込んだ形で実現するという新たな役割が開発協力政策に課されていることを指摘する。

2. ODAと国益を巡る議論

ODAと国益を巡る議論には長い歴史がある。ここでは、ODAと国益に関するこれまでの議論を振り返ることで、ODA政策と国益が近年接近してきた過程を確認する。国益が大綱の中で初めて明記されたのは、2015年の開発協力大綱である。2013年6月、安倍政権下で策定された「日本再興戦略」において、ODAを経済分野での国際展開支援や、人間の安全保障の推進に積極的かつ戦略的に活用する方針が示された²⁾。また、同年12月に策定された「国家安全保障戦略」では、ODAを国家安全保障政策の一部と位置付け、普遍的価値の共有や地球規模課題の解決に活用することが明記された³⁾。これにより、ODAが日本の利益に資するべき政策手段であるとの考えが明確化され、2015年の開発協力大綱では、日本の平和と繁栄、国益の確保に貢献することが開発協力の政策として公式に位置づけられた。

2015年以前の大綱の中で、国益という言葉は必ずしも明示的に用いられてはいたわけではない。しかし、ODA

と国益の関係についての議論は以前から多く存在していた。佐藤は、ODAが制度化される以前、経済協力政策がアジア諸国を対象に戦略的に展開されたことを指摘している。当時、経済協力は輸出振興や国内で不足する資源の確保を目的としていた。しかし、その後ODAが発展的に制度化されるにつれ、途上国の社会経済的開発を支援するという目的へと性格を変えていった。佐藤の指摘は、ODAの前身となる経済協力が戦略的な性格を持っており、経済協力政策を国内の事情と関連付けることで直接的な国益を実現しようとしていたことを浮き彫りにしている⁴⁾。

1970～80年代のODAは、日本企業への利益還元のために用いられているという批判を受けつつも、日本がODA大国として国際的責任を果たす手段として重要な役割を果たしていた。しかし、1990年代後半になると状況は変化する。「21世紀に向けてのODA改革懇談会」がまとめた最終報告書では、「ODAの諸目的を実現することは、広い意味での国益の実現である。国際社会全体の利益のために行動することが、日本の長期的な開かれた国益につながる」と指摘され、長期的な国益の実現を見据えたODAの必要性が強調された⁵⁾。また、日本の外交戦略について議論した「対外関係タスクフォース」は、「ODAは単なる『人助け』ではない。わが国にとって安定した国際環境を確保するためにとり得る最も重要な政策手段である」とし、より直接的な国益に資するようなODAの活用の方向性を提案した⁶⁾。

1990年代後半から2000年代初頭にかけて、ODAにおける国益重視の傾向はより顕著となった。この点について大山は、ODA政策を支える社会規範が「利他」から「利己」へと変化した過程を跡付けている⁷⁾。大山によると、80年代、日本のODAは国際社会での責任を果たすための手段として「利他」的な性格が強かったが、1990年代の経済不況や財政難を背景に、国益に焦点を当てた「利己」的性格が徐々に前景化してきた。このことにより、援助の戦略的活用や「顔の見える援助」が強調され、ODAが日本の外交政策の一環として利益促進の手段とみなされるようになったとされる。

このような社会的な規範の変化に加え、国益を重視する政策も近年さらに強化されていることが指摘されている。志賀は、2023年に改訂された開発協力大綱をODAの安全保障化の観点から分析し、ODAが軍事的抑止や勢力均衡に資する手段として位置づけられ、より直接的な国益に貢献することが期待されていると述べている⁸⁾。そのことにより、日本の開発協力が従来の「理想主義のソフト・ロー」としての役割から、近年の国際情勢の変化や自国の国家安全保障の観点から「リアリズム

の戦略」へと移行しつつあると指摘し、リアリズムの視点からODAの活用が進むことによる国際社会の分断を懸念している。

また、高橋は「『政治主導』『官邸主導』により、援助専門部署である外務省国際協力局の業務も、援助を外交の一環というだけでなく、近視眼的な国益追求の手段として位置付ける傾向を強めているようにも見える」と述べ、政府の統治のあり方がこれまでの開発協力に関わる行政に影響を与え、ODAが自国の利益を図るための手段に変化しつつあることを指摘している⁹⁾。さらに、山形は、開発協力に関する政策が、他分野の政策と一体的に運用されることでODAが国益を実現するツールになりつつある現状を懸念し、開発協力に関する政策と安全保障や産業政策などの他分野の政策は明確に区別され、運用されるべきだと主張している¹⁰⁾。岡島も、近年のODAの改定で「国益論 2.0」の時代に入ったとし、オファー型協力や政府安全保障能力強化支援（OSA：Official Security Assistance）導入といった新たな支援形態の導入により、国益重視が加速していると述べている¹¹⁾。

一方大野は、開発協力を外交の中で積極的に位置づけるべきとの立場をとっている¹²⁾。大野は、開発協力は外交の重要ツールの一つであるが、それ以上の役割を果たすべきであり、外交の基盤と位置づける必要性を強調している。また、ウクライナ・ロシア間の戦争やサプライチェーンの混乱といった近年の国際情勢を背景に、国益を重視する開発協力戦略のさらなる強化が不可欠であると述べている。

このように、多くの識者が国益とODA、あるいは開発協力大綱の関係について多角的に議論しており、日本の開発協力政策における国益の位置付けが、外交戦略、安全保障といった方面に広がっていることが明らかになっている。本稿では、こうした議論を踏まえつつ、特に開発協力大綱の経済的側面に焦点を当てて考察する。

近年、さまざまな分野の政策が統合され、総合的な戦略の一部として相互に関連付けられる傾向が強まっている。この中で、特定の分野の政策が他分野の政策目標を達成するために活用されるケースが増えている。開発協力分野も例外ではない。ODAは、他分野の政策目標を支援するためのツールとして活用され、国家的な大戦略の構成要素の一つとなりつつある。つまり、ODAに本来期待されていた「途上国の開発支援」という役割を超えた責務が課される状況が生じているのである。

以下では、まず2023年の開発協力大綱の内容を概観する。その後、過去10年ほどの間に発表された特に経済分野における政府のさまざまな戦略や政策文書の中

で、ODAがどのように触れられているか検討する。このことにより、近年政府が発表する戦略や政策文書の方向性が、新大綱のそれと合致していることを確認しつつ、経済的な国益の観点が大綱に取り込まれた流れを明らかにする。また、開発協力大綱が改訂されて以降に政府が策定したODAに関連する政策文書を検討することで、ODAが日本の経済的な安全保障を確保と経済的利益を実現するツールとして政府の大戦略の一部を形成し、その役割を拡大しつつあることを指摘する。

3. 2023年開発協力大綱

2023年、8年ぶりに開発協力大綱が改訂された。この改訂の背景には、2015年以降の国際情勢の大きな変化がある。例えば、SDGsに関連した地球規模課題の進展、ロシアによるウクライナ侵略などによる国際秩序の動揺、新型コロナウイルス感染拡大によるサプライチェーンの分断、デジタル化に伴うサイバーセキュリティなど、経済安全保障上の課題が顕在化したことなどが指摘されている¹³⁾。これら世界の状況の変化を背景に、外交の最も重要なツールの一つであるODAをより戦略的に活用していく必要性を鑑みて、開発協力大綱の改訂作業が進められた。

改訂された開発協力大綱では、外交のツールとしてのODAの性格がより強められるとともに、「我が国と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じて更なる繁栄を実現する」といった我が国の国益の実現に貢献すること」といった表現で、国益の実現が開発協力の目的として明示された。中でも、経済的側面を重視する姿勢が強まっている。改訂当時の林外務大臣は、参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会の中で、ODAの戦略的活用を通じた経済安全保障の推進にたびたび言及している。例えば、2023年3月16日の委員会では「経済安全保障の推進に当たっても、ODAを活用していく」と述べ¹⁴⁾、2022年4月27日の委員会では、ODAの活用の議論の流れの中で、経済安全保障における戦略的不可欠性と戦略的自律性を高める外交の重要性に言及している¹⁵⁾。

新大綱における経済安全保障の視点は、大綱の重点政策である「質の高い成長」の記述にも反映されている。2015年の大綱でも質の高い成長は掲げられていたが、2023年版では取組みを強化すべき分野として「食料・エネルギー安全保障など経済社会の自律性・強靭性の強化」「デジタル」「質の高いインフラ」をあげ、さらに食料・エネルギーについては、「サプライチェーンの強靭化・多様化や重要鉱物資源の持続可能な開発、食料

の安定供給・確保は、開発途上国の持続的成長のみならず、我が国にとっても重要であり、供給先の多角化」を図るとしている。このように、自国の経済的な安全保障に直結する形で支援を展開する点は、2015年の大綱にはない特徴的な記述であり、国益の実現が具体的に想定されているといえる。

加えて、民間企業やその資金の活用と役割の拡大も、2023年大綱のひとつの焦点である。例えば、質の高いインフラの項目では、途上国における膨大なインフラ需要に対し、民間企業の事業展開を支援することが明記されている。これにより、民間企業の役割が拡大されるだけでなく、経済成長を通じた日本企業への還元を意識した政策が打ち出されている。さらに、民間企業を開発の主体として重視する姿勢は「共創を実現するための連帯」という項目においても明示的である。サステナブルファイナンスを含む民間資金の活用が国際的な潮流であることを踏まえ、日本企業の海外進出を支援するプラットフォームを形成し、公的資金と民間資金を協調させることが重視されている。2023年の新大綱では、民間資金の活用に関する記述が、より具体的かつ実践的に進化しているといえる。

さらに、実施方法の具体化という点では、オファー型協力の導入が今回の改訂の焦点といえる。2023年の開発協力大綱においては、要請主義を維持しつつも、相手国からの要請を待つだけでなく、日本の強みを活かしたメニューを作り、積極的に提案していく仕組みが初めて記載された。外務省は、オファー型協力を対象国との対話・協働を通じて、戦略的に取組むべき分野の開発目標とそれを実現するためのシナリオおよび協力メニューを提示し、案件形成を行っていくものとしている。外務省は要請主義を堅持するとしているが、相手国側への案件形成の枠組みを制度化し、積極的に活用していくアプローチはこれまでの大綱での記述から踏み込んだものとなっている。

開発協力大綱の改訂後、外務省は「オファー型協力を通じて戦略的に取組む分野と協力の進め方」と題する文書を発表した¹⁶⁾。この文書には、オファー型協力の対象となる分野と具体的な進め方が定められている。対象分野は、1) 気候変動への対応・GX（グリーン・トランスフォーメーション）、2) 経済強靭化（サプライチェーン強靭化、重要鉱物資源に対する公平なアクセスの確保、産業多角化のための産業育成等）、3) デジタル化の促進・DX（デジタル・トランスフォーメーション）の3分野である。中でも経済強靭化については、「重要資源の国際供給網や産業の多角化への支援等を通じ、（中略）我が国経済への裨益につながる好循環を確保する」とし

ており、ここでも経済安全保障や経済的な利益の還流を意識した記述がみられる¹⁷⁾。

4. 各種戦略・政策と開発協力の統合

2023年の開発協力大綱は、ODAの実施を通じた経済安全保障の確保や民間資金の活用と連動した経済的な利益の確保という方向性を示したが、これらの接近自体は新しいものではない。それまでも経済安全保障という言葉こそ使われていないものの、経済安全保障を意識したODAの活用の議論は以前からさまざまな形で始まっていた。特に、第二次安倍政権が発足した直後の2013年以降、政府内に多くの会議が設立されると、それにとともに安全保障や経済に関する戦略や政策が次々と発表されるようになった。それらの戦略や政策の中でODAは安全保障や経済と密接に結びつけられるようになっていった。本節では、これらの会議や戦略、政策におけるODAの議論や記述を見ることでODAと経済安全保障や民間資金との接近の過程を明らかにする。

1) 転機の2013年：多様な戦略と接近するODA

経済安全保障や民間資金とODAの接近について振り返ると、その起点の多くは2013年に発表された戦略や文書に遡ることができる。この年に設置された会議において策定された戦略や政策文書がODAに一定の方向性を与える役割を果たした。

まず、近年の開発協力政策やODAに大きな影響を与えた文書が、2013年12月に発表された「国家安全保障戦略」である。国家安全保障戦略は、ODAを国家安全保障に関連する分野の一つとして、その政策に指針を与えるものであるとした上で、積極的平和主義に基づき、普遍的価値の共有や人間の安全保障の実現、開発課題や地球規模課題の解決、国際平和協力等のためにODAを積極的・戦略的に活用するとした¹⁸⁾。この文書は、ODAを外交ツールとして戦略的に活用していく方向性を明確にしたといえる。

経済分野でODAを戦略的に活用していく方向性を強く打ち出したのは、国家安全保障戦略発表の半年前、2013年6月に発表された「日本再興戦略 JAPAN is BACK」である。この文書の中で政府は、「インフラ輸出・資源確保」に関して、経済協力を戦略的に活用しつつ、「経済分野での国際展開の支援、好ましい国際環境の構築及び人間の安全保障の推進の3本柱を踏まえた戦略的ODAを展開する」と明記し、「日本企業や自治体によるインフラ等の輸出を拡大するため、広域開発プロジェクトの早期段階から技術協力や無償資金協力も活用

しながら相手国政府と連携し、円借款・海外投融資等を戦略的に活用する」方針を示した¹⁹⁾。さらに、中小企業の海外展開についてもODAを活用しながら支援する方針を掲げた²⁰⁾。

経済財政諮問会議にて毎年策定する「経済財政運営と改革の基本方針」もODAと経済政策の接近を示す重要な文書である。経済財政諮問会議が小泉政権下で発足した当初、ODAはこの基本方針の中ではほとんど扱われないか、扱われても最小限の言及にとどまっていた。2002年の方針の「ODAについては、(中略)我が国の国際的責任の十全かつ適切な遂行に務め」という記述にみられるように、この時期のODAには、日本が国際社会における大国としての責任を果たすために実施するものという認識が垣間見える²¹⁾。

しかし、2013年以降になるとODAに関する記述はより経済を意識した書きぶりに変化する。2013年の方針では、「資源・エネルギーの経済安全保障の確立、戦略的外交の推進等」という項目の中で、日本の経済的な安全を確保するために資源やエネルギーの安定的確保が重要であるとし、ODAを活用しつつ国際的なルール・枠組み作りや途上国における各種制度の設計に関与していくとの表現が盛り込まれた。また、「国益を守る、主張する外交」を戦略的に展開するために、経済連携の推進や戦略的国際協力の推進を強化していく旨も記載された²²⁾。2015年の方針では、「我が国企業のグローバル市場開拓を促進するため、官民連携によりODA等も活用したインフラシステムの輸出」を支援するとともに、「ODAが民間部門の経済活動を拡大するための触媒としての機能を果たすよう努める」との記述もみられる²³⁾。その後も、年によって表現に変化はありつつも、経済安全保障の確立や本邦企業の経済活動の拡大のためにODAを活用しつつ戦略的外交を進めていくという方向性は一貫して維持されている。

さらに、近年のODAの方向性を強化したと考えられる戦略が「インフラシステム輸出戦略」である。この戦略は、第二次安倍政権発足直後の2013年に設置された経協インフラ戦略会議が、インフラシステムの海外展開を支援するために策定したものである。本戦略会議は、「我が国企業によるインフラ・システムの海外展開や、エネルギー・鉱物資源の海外権益確保を支援するとともに、我が国の海外経済協力(経協)に関する重要事項を議論し、戦略的かつ効率的な実施を図るため」に設置された²⁴⁾。

2013年にまとめられた戦略では、総論として「インフラ輸出、経済協力、資源確保の一体的推進」を進めるために、「新興国等におけるインフラ開発を支援するに

当たり、政府開発援助（ODA）や公的金融機関による支援を最大限活用することで、相手国の経済発展と我が国企業の発展を両立させるWin-Winの構図を実現することが可能であるため、経済協力とインフラシステム輸出の緊密な連携を図る必要がある」と述べ、ODAを活用した途上国のインフラ開発により相手国と日本企業の発展を目指す方針を打ち出している²⁵⁾。さらに、具体的施策として、経済協力の戦略的展開や官民連携体制の強化、インフラの海外展開を担う人材の育成、国際標準の獲得や医療・農業などの新たなインフラ分野への進出、資源の確保の推進などをあげ、これらを実現する手段としてODAに言及している。

2014年以降もこの戦略は毎年更新されつつ、基本的な方向性は維持されてきた。そして、2020年12月に新戦略として「インフラシステム海外展開戦略2025」が発表された。この新戦略は、国際情勢の複雑化や新興国企業との競争の激化を背景に内容を一新したものであり、同時に2025年までに達成すべき目標を定めている。新戦略の目的には「カーボンニュートラル、デジタル変革への対応等を通じた、産業競争力の向上による経済成長の実現」が一つ目に掲げられている。さらに、ソリューションの提案もこの戦略を実現する手段として強調されている。例えば、「ODAの戦略的な活用」のあり方として、ODAの優位性を活かした取組みを充実させるとともに、日本企業や金融機関の技術力や資金力を組み合わせることで、魅力的なパッケージを提案していくとしている²⁶⁾。

このようにみると各種の戦略や政策の中でODAの位置づけが強化されており、2023年の大綱で記載された方向性が先取りされていることがわかる。特に、「インフラシステム海外展開戦略2025」と2023年の開発協力大綱には重なる部分が多い。2023年の開発協力大綱で示されたオファー型協力の重点分野は、1) 気候変動への対応・GX、2) 経済強靱化、3) デジタル化の促進・DXであり、インフラシステム海外展開戦略2025の目的と重複している。また、日本がもつソリューションを提案していくというアプローチは、オファー型の理念と通じるものである。経済安全保障あるいは経済的な利益の確保を実現するための「インフラシステム海外展開戦略2025」の主要な要素が開発協力大綱に反映されていることは、開発協力政策と経済戦略の一体化がさらに進展していることを示している。このことは、単に政策間の連携強化にとどまらず、開発協力そのものの役割や目的が再定義されつつあることを意味する。

2) 自民党提言・経団連提言と開発協力大綱の親和性

政府が発表するさまざまな戦略や政策がODAとの連携強化を謳う中で、自由民主党（自民党）や日本経済団体連合会（経団連）といった政党や団体も開発協力やODAに関係する提言を公表し、政府への働きかけを続けてきた。これらの提言内容は新しい大綱と多くの共通点を持っていることから、提言が大綱の形成に与えた影響は小さくないと考えられる。ここでは、大綱や各種戦略・政策の方向性に影響を与えたと思われるこれらの提言について概観することで、大綱の改訂の背景を立体的に浮かび上がらせたい。

自民党の国際協力調査会は、2022年5月14日に「転換期にあって健全な国際社会の発展と国益を守るための新しい日本の国際協力に向けて」と題する提言を発表した。この中で、ODAの戦略的取組みを進めるために開発協力大綱の改訂を求めるとともに「経済安全保障（特に資源確保）」と「日本企業の海外進出」などによる日本の経済社会への貢献を求めた²⁷⁾。さらに特筆すべきは、この提言の中で先方政府へ積極的に支援の可能性を提案していく必要性が言及されていることである。提言に盛り込まれた「各種プログラムを整理して被援助国に対するメニューを用意し、外交・国際協力関係者で共有する」アプローチは、新大綱で新たに示されたオファー型協力と通じるものである。自民党の国際協力調査会は、翌年の2023年3月7日にも2度目の提言を発表し、経済安全保障の視点を新大綱に反映すべきだと改めて主張した²⁸⁾。提言は、2023年の開発協力大綱の改訂作業が始まる前と改訂作業中に発表されており、新大綱との親和性を考えると、これらの提言が改訂プロセスや内容に反映された可能性は高いといえよう。

経団連もまた、2022年12月に「開発協力大綱の改定に関する意見」を発表した²⁹⁾。この中で、現状認識として「安全保障の裾野は経済活動にも広がっている」とし、地球規模課題の深刻化や、経済社会のデジタル化の進展を環境の変化として指摘している。その上で、優先順位の高い課題として、カーボンニュートラルの実現と途上国におけるデジタル技術の社会実装およびデータの利活用の推進をあげている。さらに経団連は、インフラシステム海外展開についても提言を発表している³⁰⁾。この提言では、インフラシステムの海外展開を推進するために、ODAの制度面、運用面の改善を求めるとともに、今後さらに注力すべき分野として、脱炭素化を目的としたグリーン戦略の推進、途上国でのデジタル技術の活用をあげている。経団連として、日本企業が優位性を持つこれらの分野で事業を展開することで、日本企業への還元が期待できると考えていることが想定される。経団連

の提言は、新大綱でオファー型協力の重点分野とされた気候変動への対応やデジタル化の促進といった方向性と合致するものであり、提言が新大綱の形成に寄与したことがうかがえる。

自民党の提言は、経済安全保障確保のための戦略的ODAの推進や、提案型支援の必要性を強調し、経団連の提言は気候変動やデジタル化の分野を優先事項としてあげている。大綱で掲げられた方針や重点分野とこれらの提言の内容が重複していることが示すように、政府、与党、経済団体の間でODAをめぐる方向性について一定の合意が形成されていることがうかがえる。

5. 拡大する開発協力政策の役割

前節では、2023年に改訂された開発協力大綱は、それまでに策定された複数の戦略や政策の方向性を反映した内容となっていることを指摘した。同様に、新大綱改訂後に策定された新たな戦略や政策には、新大綱の方針が反映されている。さまざまな戦略や政策と新大綱の間には、相互に影響を及ぼす循環的な関係が見られ、開発協力大綱が他の戦略や政策と密接に連動しながら策定・運用されている様子が浮かび上がる。さらに、開発協力大綱と各種戦略・政策が循環的に関係づけられる中で、ODAは戦略や政策に貢献するツールとしてその役割を徐々に拡大してきている。本節では、新大綱改訂後に策定された関連文書を検討することで、大綱の方針がそれらの文書にどのように反映されているかを明らかにするとともに、拡大していくODAの役割について考察する。

1) 新たに策定された戦略にみるODAの役割

岸田内閣は、「成長と分配の好循環」と「コロナ後の新しい社会の開拓」をコンセプトとした新しい資本主義を実現するために、「新しい資本主義実現会議」を発足させた。この会議が策定した2024年版の「新しい資本主義のグランドデザイン」の中で、ODAには日本の経済成長あるいは経済外交を推進するという役割が与えられている。例えば、国際協力分野における民間資金の拡大を受け、企業が途上国で投資活動を行う際のリスクの手当てをODAがすることや、インパクト投資などの民間資金が活用される環境をつくること、また日本企業にも新たな投資機会を創出するためにODAを「触媒」として活用することが掲げられている³¹⁾。さらに、対外経済連携の推進に関しては、世界が直面する諸課題に対応していくため、グローバルサウスと呼ばれる国・地域に対する関与を強化し、特にODAについて、オファー型

協力に基づく具体的案件の形成を推進し、開発途上国と日本双方の経済成長を実現するとしている³²⁾。つまり、ODAを呼び水に、日本企業の海外展開を図るだけでなく、オファー型協力と組み合わせる具体的なプロジェクトを提案し、双方向の利益を創出する戦略を描いている。この戦略は、ODAを単なる援助手段としてではなく、経済成長や国際連携を促進する触媒として位置付けるものであり、日本の経済外交の柱としてのODAの役割を強調している。新しい大綱の方向性を踏まえつつ、より具現的な方針を示す内容になっているといえる。

「経済財政運営と改革の基本方針」においても、新大綱の方針が確認できる。2024年の基本方針では、日本企業の海外展開を政府一体で促進するために、国際開発金融機関との連携や2030年を見据えたインフラシステム海外展開戦略の見直しなどに取組むとともに、グローバルサウスとの面的な連結性の向上を目指し、オファー型協力を活用した日本企業の進出支援に取組むとしている³³⁾。また、国際協力の新しい仕組みを構築する中でODAを触媒とする民間資金動員を図ることも掲げられている³⁴⁾。上記グランドデザインと同様に、新しい大綱の方針を踏まえながら、動きを具体化する内容となっている。

さらに、経協インフラ戦略会議が2024年6月6日に発表した「2030年を見据えた新戦略骨子」も新しい大綱と連動した方向性を示している³⁵⁾。既存の戦略が2025年までの目標設定だったことを踏まえ、世界のインフラ市場の構造の変化に対応すべく、同会議は新たな戦略の策定に向けて動いており、その方向性を示した文書がこの骨子である。この文書の中では、新戦略の骨子として、1) 日本の国際競争力を高めて世界の経済的反映につなげること、2) グローバルサウスと連携してサプライチェーンの強靱化や経済安全保障を確保すること、3) グリーンやデジタル変革といった社会変革の機会を捉えることの三点をあげている。その上で、ODAについては、オファー型協力を通じて積極的な提案をしていくこと、経済安全保障を確保するために重要なインフラへ積極的に関与しODAなどの公的資金と民間資金を組み合わせることで支援していくことを方針として掲げている。これらは、新しい大綱の方針と合致するものであり、国益の確保に向けたODAの戦略的な活用が一層明確化されていると言える。

加えて、新しい動きとして岸田政権下で2023年10月に発足した「グローバルサウス諸国との連携強化推進会議」にも触れておく必要がある。この推進会議は、日本とグローバルサウス諸国との連携を強化し、日本経済の振興を図るための連携強化策を検討するために設置され

た。推進会議は「グローバルサウス諸国との新たな連携強化に向けた方針」を2024年6月に発表しており、この中でも新しい開発協力大綱の要素を強く反映した方針が示されている³⁶⁾。具体的には、グローバルサウス諸国との連携強化は日本の国益増進につながるものであるという認識のもと、相互の経済成長の実現を追求するとともに、重要鉱物・物資等のサプライチェーン構築による経済強靱性の強化を実現していく、というものである。そして戦略的な開発協力を実施するために、ODAを拡充して社会的価値を共創するオファー型協力を一層推進すること、ODAなどの公的資金を通じた企業の経済活動の環境整備を強化し、これらを「触媒」として民間資金をさらに動員することなどをあげている。また、支援を強化する分野としてはAI、GX、気候変動、エネルギー、DXなどが定められている。これらの方針は、日本とグローバルサウス諸国の相互利益を追求する中で、開発協力大綱で示した枠組みをさらに具体化するものとなっている。

2023年の開発協力大綱改訂以降に策定された経済に関わる戦略や政策は、新大綱の方針を踏襲して描かれている。そこでは、国益増進や経済安全保障の確保を軸に、戦略的なODAの活用の強化が想定されている。岸田内閣の「新しい資本主義」やグローバルサウス諸国との連携強化推進会議を含む新たな取組みは、ODAを経済安全保障を確保するためのツール、あるいは日本企業の国際競争力を強化し、海外展開を支援する触媒として位置付けている。オファー型協力や民間資金の動員を強調している点は、それを裏付けるものといえる。開発協力大綱とそれ以降の政策文書は、これまで以上の役割をODAに求め始めている。

2) 戦略を方向づける提言

開発協力大綱が改訂された後も、自民党や経団連などの団体は提言を発表し、特にグローバルサウスと呼ばれる途上国に対する政治・経済的な政策の議論を牽引しようとしてきた。以下でみるように、これらの団体の提言と政府が発表する政策は親和性が高く、密な対話を踏まえた形で政策が形成されていることがうかがえる。

自由民主党政務調査会の「日・グローバルサウス連携本部」は、政府がグローバルサウスとの連携方針を発表する直前に提言を発表した³⁷⁾。この提言の中で自民党は、日本の国益を確保するためにグローバルサウス諸国との関係強化の重要性が増しているという認識を示した上で、グローバルサウス諸国の社会課題解決を通じた成長市場の取り込みと、経済安全保障を強化するために具体的な施策を進めていく必要性を強調している。その際

に、外交の最重要ツールの一つであるODAを戦略的に活用し、オファー型協力を含めたODAの拡充と高度化を図るべきであるとしている。ODAの高度化とは、企業のビジネス展開を支援する「新しい仕組み」を構築することであり、民間企業が負担できないリスクを公的資金が担うためのブレンデッドファイナンスのような仕組みを想定したものである。経済安全保障の確保や企業の海外展開といった日本の国益に直結する動きを、ODAを含めた官民の資金を動員して実現することを求める提言となっている。

経団連も2024年4月16日に「グローバルサウスとの連携強化に関する提言」を発表した³⁸⁾。提言の中では、食料・資源・エネルギーの安定的な確保、すなわち国益確保の観点からグローバルサウスとの連携は不可欠であるという認識が示されている。そのうえで連携強化のツールとして、ファイナンスの拡充が掲げられており、ODAなどの公的資金を柔軟に活用できるような方策を求めている。具体的には、グローバルサウスの国では事業を行うにあたり民間企業では背負いきれないリスクが存在するため、案件の初期段階ではODAを活用して企業のリスク対応能力を支えたとともに、その後の段階では、他の公的資金などを柔軟に活用できるようなファイナンスのあり方を求めている。また、官民連携の方策としてオファー型協力の必要性にも触れられている。この提言には、開発協力大綱で示された公的資金と民間資金の有機的な協調について、より具体的な記述がなされ、その後発表された政府の方針と親和性の高い内容が確認できる。

これらの提言に加えて、今後のODAの方向性を検討するうえで重要な提言を行っているのが、「開発のための新しい資金動員に関する有識者会議」による提言である³⁹⁾。この有識者会議は、政府の下に設置された会議であるため、組織としての性格が自民党や経団連とは異なるが、内容的に上述の提言と重なる部分が多い。この提言では、途上国への民間資金の流入がODAを上回る水準である現状を背景に、開発課題の解決に向けて民間資金をさらに動員するために、ODAがリスクを取りつつ、双方で連携して資金量を増大させていくことを提案している。キーワードは、触媒としてのODAであり、ODAが呼び水となって民間資金が開発課題の解決に取組むことになることが想定されている。このような新しい資金動員のあり方は、新大綱でも概要が示されていたものの、この提言はより詳しい方策を提示しており、新大綱を具現化する中で実態として政策と実施の中に取り込まれていくことが予想される。

自民党や経団連をはじめとする団体の提言や、政府の

有識者会議による提言は、いずれも開発協力大綱で示されたODAの戦略的活用方針を具体化し、実行に移すための手段を提案している。特に、オファー型協力を積極的に活用することや、ODAを「触媒」として民間資金を動員し、日本の経済安全保障や企業の海外展開を支える新しい具体的な仕組みを提案している点で共通している。これらの提言内容は、新大綱改訂後の戦略・政策形成に反映されており、その具体化に貢献している。新しい大綱と各種の戦略や政策、そして提言は循環的に相互に影響を与え合い、補強し合いながら、ODAの役割を一層拡大させる方向に道筋をつけているといえる。

おわりに

2023年の開発協力大綱改訂は、本稿でみてきたように日本の開発協力政策が経済的利益の実現をより具体的に図り始めた点で、新たな段階に入ったことを示している。この改訂は、従来の「開発支援」という枠組みを超え、経済安全保障の確保や日本企業の国際競争力強化といった戦略的な目標をODAに付与するものである。特に、オファー型協力の導入は、相手国の要請を待つだけでなく、日本の技術や知見を積極的に提供する姿勢を示しており、これまでのODAの枠組みを超えた取組みといえる。このような方針転換は、ODAが支援のツールという位置づけだけでなく、日本の外交政策や経済政策と一体化した国益を実現するための戦略資源として位置づけられていることを象徴している。

一方で、この方向性はいくつかの課題も浮き彫りにし

ている。ODAが国益に傾斜していくことにより、従来の途上国支援としての役割とのバランスを取る必要性が一層強まっている。日本がODAを外交政策や経済政策と一体化しつつ運用しながら、地球規模課題の解決や持続可能な開発目標（SDGs）の達成にどう貢献するのかが問われている。途上国側は日本がさまざまな意図を持ちながらODAを展開していることを理解している。そのような認識の上で、これまでと同様の日本に対する信頼性を確保していかなければならない。

さらに、今回の改訂で掲げられた新たな取組みを実効性あるものとするには、制度設計の強化が不可欠である。特に、オファー型協力に関しては、一方的にならない形で相手国のニーズを的確に把握する仕組みの構築が求められる。また、官民連携による資金調達の仕事みやプロジェクト実施の効率化を図る中で、開発途上国における長期的な成長を支援する視点を忘れてはならない。ODAの「触媒」としての役割を強化する一方、その効果を客観的に評価する仕組みの整備も重要である。

2023年の大綱改訂は、経済安全保障、外交戦略、民間企業支援といった多様な要素をこれまで以上にODAに統合しながら、開発協力政策を日本の国益を推進するための重要な柱と位置づけるものである。そのことはODAに関わる関係者の多様化と複雑な利害の衝突を生み出す可能性がある。複雑化する世界の中で、相手国との協調を深めつつ、国内外のODAに対する期待を調整するという困難な舵取りが開発協力政策に求められている。

-
- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) 若林秀樹、上田肇、岡島克樹、堀江由美子、MOHAN Jyotsna (2024) 2) 日本経済再生本部 (2013)、90頁 3) 国家安全保障会議 (2013) 4) 佐藤仁 (2016) 5) 外務省 (1998) 6) 対外関係タスクフォース (2002) 7) 大山貴稔 (2021) 8) 志賀裕朗 (2024) 9) 高橋 (2018)、240頁 10) 山形 (2023)、267-268頁 11) 若林秀樹・上田肇・岡島克樹・堀江由美子・MOHAN Jyotsna (2024) 12) 大野泉 (2023)、10項 13) 第210回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号 14) 第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号 | <ol style="list-style-type: none"> 15) 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号 16) 外務省 (2023) 17) 外務省 (2024) 18) 国家安全保障会議 (2013) 19) 日本経済再生本部 (2013)、90頁 20) 同上、92頁 21) 経済財政諮問会議 (2002)、39頁 22) 経済財政諮問会議 (2013)、21-22項 23) 経済財政諮問会議 (2015)、40頁 24) 首相官邸ホームページ参照<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/index.html> (2024年11月20日) 25) 経協インフラ戦略会議 (2013) 26) 経協インフラ戦略会議 (2020)、28頁 27) 自由民主党政務調査会 (2022) 28) 自由民主党政務調査会 (2023) 29) 日本経済団体連合会 (2022a) 30) 日本経済団体連合会 (2022b) |
|---|--|

- 31) 新しい資本主義実現会議（2024）、61頁
- 32) 同上、63頁
- 33) 経済財政諮問会議（2024）、21頁
- 34) 同上、32頁
- 35) 経協インフラ戦略会議（2024）
- 36) グローバルサウス諸国との連携強化推進会議（2024）
- 37) 自由民主党政務調査会（2024）
- 38) 日本経済団体連合会（2024）
- 39) 開発のための新しい資金動員に関する有識者会議提言（2024）

参考文献

- 新しい資本主義実現会議（2024）「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2024年改訂版」
- 大野泉（2023）「新開発協力大綱にみる連続性と新規性」SRID Journal 第25号 <<http://www.sridonline.org/j/doc/j202307s03a01.pdf>>（2024年11月20日）
- 大山貴稔（2021）「〈利他〉から〈利己〉へ —日本の開発協力政策を枠づける社会規範の転換過程—」国際開発研究第30巻第1号、33-47頁
- 開発のための新しい資金動員に関する有識者会議提言（2024）「サステナブルな未来への貢献と成長の好循環の創造に向けて」
- 外務省
- （1998）「21世紀に向けてのODA改革懇談会」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei_1_9.html>（2024年11月20日）
 - （2023）「オファー型協力を通じて戦略的に取り組む分野と協力の進め方『パートナーとの共創のためのオファー型協力』」
 - （2024）「『オファー型協力』について」
- グローバルサウス諸国との連携強化推進会議（2024）「グローバルサウス諸国との新たな連携強化に向けた方針」
- 経協インフラ戦略会議
- （2013）「インフラシステム輸出戦略」
 - （2020）「インフラシステム海外展開戦略 2025」
 - （2024）「2030年を見据えた新戦略骨子」
- 経済財政諮問会議
- （2002）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」

- （2013）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針～脱デフレ・経済再生～」
 - （2024）「経済財政運営と改革の基本方針2024～賃上げと投資がけん引する成長型経済の実現～」
- 国家安全保障会議（2013）「国家安全保障戦略」
- 佐藤仁（2016）『野蛮から生存の開発論—越境する援助のデザイン』ミネルヴァ書房
- 志賀裕朗（2024）「『ODAの安全保障化 ver.2』のもとでの2023年開発協力大綱—『理想主義のソフト・ロー』から『リアリズムの戦略』へ—」国際開発研究第33巻第1号、9-23頁
- 自由民主党政務調査会
- （2022）「国際協力調査会提言（第一次提言）転換期にあって健全な国際社会の発展と国益を守るための新しい日本の国際協力に向けて」
 - （2023）「国際協力調査会提言（第二次提言）転換期にあって健全な国際社会の発展と国益を守るための新たな開発協力大綱に向けて」
 - （2024）「日・グローバルサウス連携本部提言～パートナーとして選ばれる国へ～」
- 対外関係タスクフォース（2002）「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—」35-39頁 <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.pdf>>（2024年11月20日）
- 高橋基樹（2018）「日本の援助の進化と退化：国際公共善への貢献を規定するもの」経済志林85巻4号、197-246頁
- 日本経済再生本部（2013）「日本再興戦略 JAPAN is BACK」
- 日本経済団体連合会
- （2022a）「開発協力大綱の改定に関する意見」
 - （2022b）「戦略的なインフラシステムの海外展開に向けて」
 - （2024）「グローバルサウスとの連携強化に関する提言」
- 山形辰史（2023）『入門開発経済学——グローバルな貧困削減と途上国が起こすイノベーション』中公新書
- 若林秀樹、上田肇、岡島克樹、堀江由美子、MOHAN Jyotsna（2024）「日本の開発協力の未来を探る 開発協力大綱改定は我々に何を示唆するのか」『THINK Lobby ジャーナル』第2号、3-12頁 <https://www.jstage.jst.go.jp/browse/thinklobbyjournal/2/0/_contents/-char/ja>（2024年11月14日）

Japan's 2023 Development Charter: Balancing Economic Security and Global Responsibility

HAYASHI Akihito

Sophia University

Abstract The 2023 revision of Japan's Development Cooperation Charter marks a pivotal shift in its development aid strategy, aligning it closely with national interests, including economic security and strategic diplomacy. Historically, Japan's ODA emphasized altruistic goals such as human security and global challenges. However, the latest revision emphasizes integrating ODA with broader policies to secure Japan's economic and geopolitical standing. Notably, the new charter explicitly prioritizes economic security, addressing critical areas such as supply chain resilience, energy security, and the development of digital and green technologies.

The introduction of "Co-creation for common agenda initiative" represents a significant innovation, enabling Japan to proactively propose development initiatives that leverage its strengths rather than receiving partner countries' requests. This approach, coupled with greater collaboration with private enterprises, highlights a shift toward using ODA as a catalyst for mutual economic benefits. It also underscores Japan's aim to enhance its international competitiveness while addressing global challenges.

Despite these advancements, concerns about the growing emphasis on national interests over traditional development goals remain. The integration of ODA with Japan's economic and diplomatic strategies raises questions about maintaining trust and balancing global responsibilities with self-interest. Effective implementation of the new charter requires robust systems to assess partner country needs, transparent evaluation mechanisms, and sustainable collaborations.

Overall, the 2023 charter underscores the evolving role of Japan's ODA as a tool for economic diplomacy, navigating complex global dynamics to ensure both Japan's prosperity and contributions to international development. While these changes position Japan as a leader in strategic development cooperation, they also call for careful navigation to uphold its credibility and commitment to global progress.

ヨーロッパの極右政党の台頭と国際開発協力

高柳 彰 夫

フェリス女学院大学国際交流学部

はじめに

最近西ヨーロッパ諸国では極右政党が台頭し、いくつかの諸国では連立政権に加わったり、閣外協力で政権に深く関与したりしている。あるいは、政権にかかわってなくても極右政党が支持を伸ばしている。極右政党の台頭の背景には、移民問題や反EU（ヨーロッパ連合）感情があるといわれる。極右政党の政権関与や支持拡大は、ヨーロッパ諸国のODA（政府開発援助）を中心とした国際開発協力の政策にも大きな影響を与えてきた。¹⁾ ODA額の減額、ODAの政策枠組みの開発・人道の観点からは好ましくない改定、CSOとのパートナーシップ政策の変更など、極右政党が台頭するヨーロッパ諸国で起きている。本稿は2024年12月の時点でのヨーロッパ諸国のODAやCSOとのパートナーシップをめぐる動向を整理したものである。

本稿でとりあげる近年の西ヨーロッパ諸国で極右政党が政権にかかわる国として紹介される国は以下の通りである。

- ・イタリア：2022年9月25日の総選挙の結果、極右政党の「イタリアの同胞（FDI）」を中心とする右派連合が勝利し、党首のメローニ（Giorgia Meloni）を首相とする政権が成立した。
- ・オランダ：2023年11月22日の総選挙でウィルダース（Geert Wilders）が率いる自由党（PVV）が第1党となった。総選挙後、2024年7月になって官僚であるスクーフ（Dick Schoof）を首相とするPVV他4党の連立政権が成立した。政権協議の経緯もあり、ウィルダースは内閣に参加しなかったが、政権に対する強い影響力を保持している。
- ・スウェーデン：2022年9月11日の総選挙の後、翌10月に穏健党など3つの保守政党の連立と極右政党のスウェーデン民主党が閣外協力するクリステション（Ulf Kristersson）政権が成立した。スウェーデン民主党は4党の中で最大の議席数を持つため、閣外協力とはいえ、大きな影響力を持っている。

- ・フィンランド：2023年4月2日の総選挙の結果、保守政党の国民連合党のオルポ（Petteri Orpo）を首相とし、極右政党のフィン人党も参加する保守政権が誕生した。

この他に、本稿執筆時点では政権に参加していないものの、フランスでは国民連合、ドイツではドイツのための選択肢（AfD）が支持を伸ばしている。いずれも極右政党とみなされている。フランスでは2024年6月30日と7月7日に総選挙が行われて以降、少数与党政権が続く状況となり、ドイツでは2024年12月16日に下院でショルツ（Olaf Scholz）社会民主党政権の信任案が否決された。2025年2月に総選挙の実施が予定され、本稿が出版される頃には結果が出ていることになる。

なお、本稿は、2018年以来制度化されているOECDのDAC（開発援助委員会）とCSOとの定期協議のためのCSOの国際ネットワークDAC-CSO Reference Groupにおける議論もベースにしている。しかしながら、多くの会議がチャットムハウス・ルール²⁾により行われているため、本稿は主催者の要約で書かれていることのみを紹介することをお断りしておきたい。³⁾

1. ODA予算の削減

今ヨーロッパのOECDのDAC（開発援助委員会）メンバーの間で見られる傾向の一つは、ODA予算の削減を進める国が増えていることである。極右政党が政権に関わっている諸国だけでなく、極右政党が政権に関わっていないものの支持を伸ばしている諸国でも起きている。

(1) ヨーロッパDACメンバーのODA

前提としてヨーロッパのDAC加盟国のODA（図1）と対GNI比（図2）について、2023年の暫定値（2024年4月発表）⁴⁾をもとに確認しておこう。

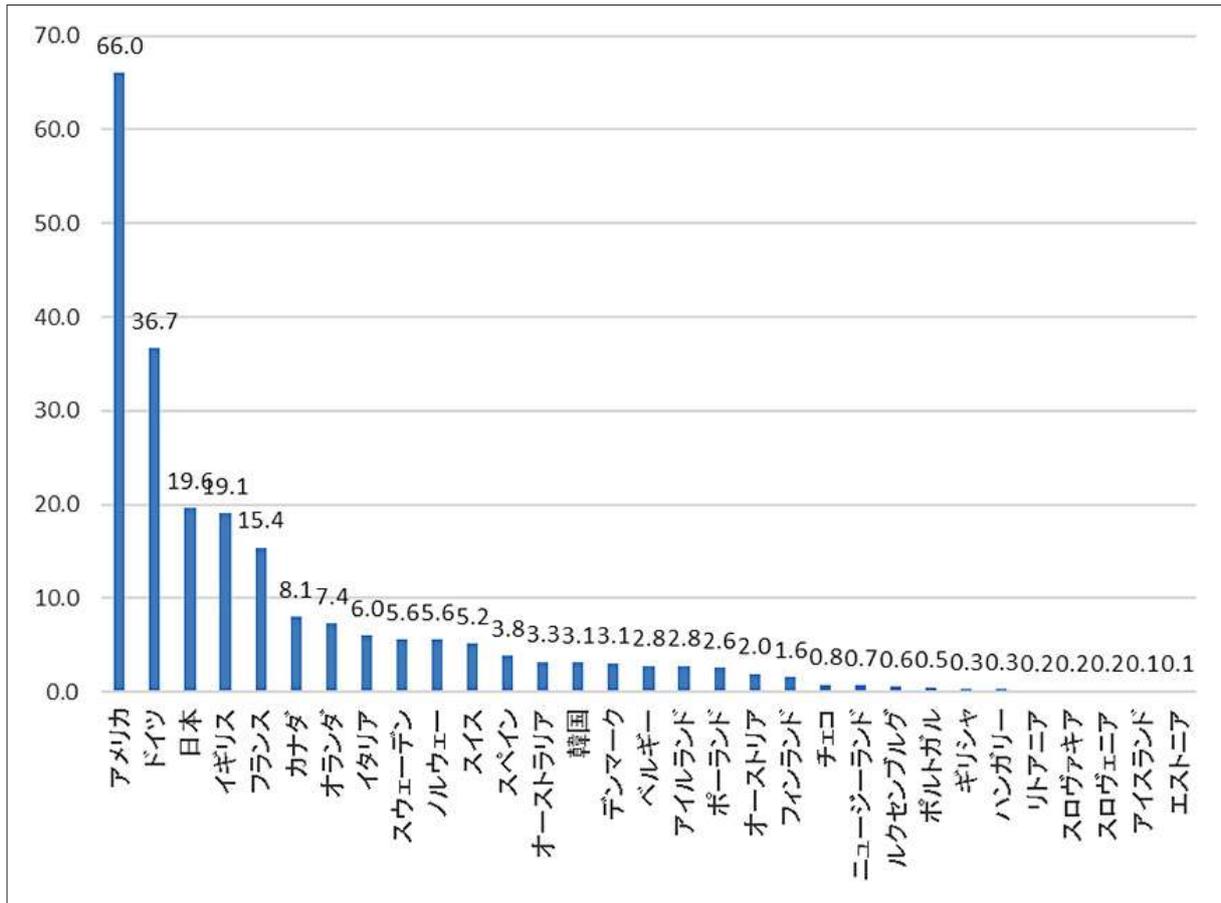


図1：DACメンバーのODA（2023年、10億ドル）

（出典）OECD, “ODA Levels in 2023: preliminary data: Detailed summary note,” OECD Press Release, 11 April 2024.

ドイツはアメリカに次ぎDACメンバー第2位のドナーであることが多く、フランスはイギリス・日本ともお

おむね3-5位にある。

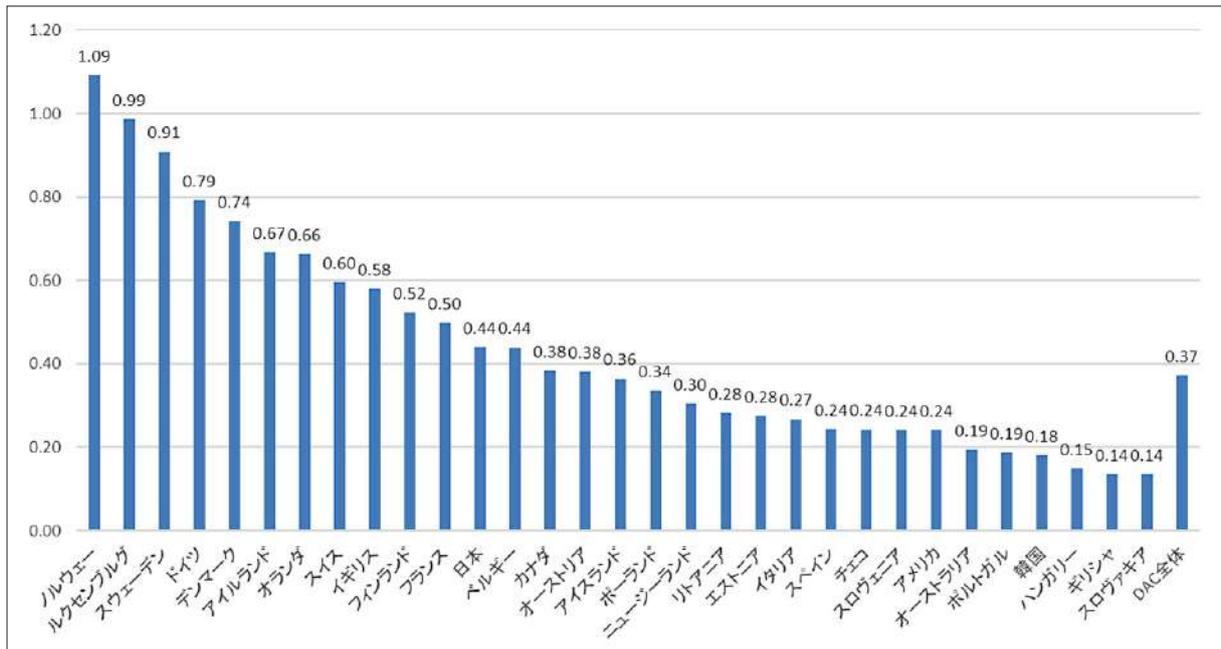


図2：DAC諸国のODAの対GNI比（2023年、%）

（出典）図1と同

対GNI比のトップ10はすべてヨーロッパ諸国であり、特に5か国は0.7%の国際目標を満たしている。

(2) ヨーロッパDACメンバーにおけるODAの削減

1970年代以来、先進諸国のODAの対GNI比0.7%が目標であるが、スウェーデンは1.0%を目標としてきた。しかしながら、2022年に誕生した保守連合政権は、対GNI比1.0%の目標を破棄し、2023年から2026年までの間、ODA予算を560億クロナ⁵⁾に固定することを方針とした。2023年のODAの対GNI比は0.91%であり、対GNI比は今後も下落していくことが推定できる。

オランダの連立政権発足にあたる合意(2024年5月)によると、オランダはODAを2025年に3億ユーロ、2026年に5億ユーロ、2027年に27億ユーロ⁶⁾削減する。2023年0.66%であったオランダのODAの対GNI比は2027年には0.46%程度に下落するとみられる。PVVは反移民を標榜することで人気を集めてきたが、選挙戦では「対外援助を終わらせる」と公約していた。⁷⁾

フィンランドは現議会議員の任期(4年間)にODA予算を10億ユーロ削減することを発表している。⁸⁾

ドイツは前述したように2023年までアメリカに次いでDAC諸国で第2位のODA供与国であった。しかし2024年に開発援助が10億ユーロ、人道援助が5億ユーロ削減され、⁹⁾さらに2025年には開発援助が9億ユーロ削減されて103億ユーロに、人道援助は50%以上減の12億ユーロ削減され、10億ユーロとなる予定である。¹⁰⁾

フランスは2024年2月にODA予算を13%(7.4億ユーロ)削減し、¹¹⁾2024年9月に発表された2025年予算ではさらに10億ユーロ削減する。こうした減額は2021年に議会で採択された国際連帯法で2025年までにフランスのODAの対GNI比0.7%を達成することが記されているにもかかわらず行われてきた。¹²⁾

メローニ政権下のイタリアでは、2023年のODA実績は減少したが、2024-25年のODA予算減額の動きは出ていない。

EUは2023年には263億ドルのODAを供与し、DACのメンバーとしてはアメリカ・ドイツに次ぐ3位のドナーとなっていた。¹³⁾しかし2021-27年のODA予算から20億ユーロを削減することとなった。¹⁴⁾

このように極右政権が政権に関わっている国だけではなく、本稿執筆時点では政権に極右政党が参加していないが、DAC2位・5位の二国間ODA供与国であるドイツとフランスもODA予算の削減を打ち出している。

なお、本稿で紹介したのはODA予算の削減であり、これがどのようにODA実績に反映されるのかは、OECDにより実績が発表されないとわからない。理由として、

第一に本稿で紹介したODA予算の削減額はユーロや各国の自国通貨によるものであるが、OECDのデータは米ドル換算であり、毎年の為替レートの変化にも影響されるためである。第二に、ODA実績には、各国のODA予算には必ずしも含まれず、各国予算では別費目になりうる難民受け入れ費用(各国が途上国から受け入れた難民の1年目の費用はODAとして報告できる)や奨学金なども含まれるからである。ただ、削減幅が大きい国もあり、2025年4月に発表されるDACメンバーの2024年ODA実績の暫定値からはじまり、毎年発表されるODA実績のデータが注目される。

またODA予算の削減は極右政党の台頭は一つの要因であるが他の要因として、EU設立時のマーストリヒト条約(1993年)で財政規律について共通基準があること、ウクライナ危機を踏まえ各国が軍事費を増加させていることも影響している。極右政党台頭と同時進行していることとしては、各国が移民管理強化にもより多くの予算を当てていることがある。

2. ODA政策の見直し

ヨーロッパの中でODA政策枠組みの見直しが行われたのはスウェーデンである。この他についてはODAの実際の配分に関する動きを紹介していこう。

(1) スウェーデンのODA政策枠組みの変化

スウェーデン政府は2023年12月14日に新しいODA政策枠組み「新しい時代の開発援助-自由・エンパワーメント・持続的成長」(スウェーデン外務省のウェブサイト英語版における英文題名“Development Assistance in the New Era: Freedom, Empowerment and Sustainable Growth”)を発表した。¹⁵⁾最初にスウェーデンの開発政策、対外政策、貿易政策、安全保障政策、気候変動政策、移民政策の関連性を強化し、特に貿易政策とのシナジーを強化させることを述べた後、以下の優先項目をあげている。

- ① 雇用創出・貿易・教育を通じた貧困との闘い
- ② もっとも脆弱な人々の保健の向上
- ③ 自由を促進し抑圧と闘う
- ④ 気候変動関連援助の拡大と効果向上
- ⑤ 女性と女の子の自由の強化とエンパワーメント
- ⑥ 開発援助と移民政策のシナジーの強化
- ⑦ 命を守り、苦しみを減らすための人道援助の強化

2016年の「スウェーデンの開発協力・人道援助の政策枠組み」¹⁶⁾が多次元的な貧困への取り組みを強調し、人権・民主主義・法の支配やグローバルなジェンダー平

等を優先事項にしていたのに比べると、貧困や人権のとらえ方が弱まる一方で、自国の貿易との結びつきを強調されている。移民問題は2016年・2023年の双方の政策枠組みで触れられている。ジェンダーについても、2023年政策枠組みでは言及されているものの、見出しからは消え、教育や経済的エンパワーメントに強調が移っている。2016年のものは移民が送り出し国にネガティブな影響を与えないことや、移民を決断した人々の安全で秩序だった移民、送り出し国の移民管理政策の強化を述べるのに対して、2023年には不法移民対策がより強調され、関係国との対話や移民送還受け入れを援助の条件の1つにすることも述べられ、大きく取り上げ方が変わっている。これは閣外協力するスウェーデン民主党の意向を反映したものといわれている。

(2) 他のヨーロッパ諸国でのODA配分の変更

①フィンランド：ODAにおける安全保障の重視？

フィンランドではフィン人党から出ている国際貿易・開発大臣が、2023年8月にフィンランドのODA配分においてウクライナ危機でロシアを支持しない国に焦点を当てることを発表した。¹⁷⁾ また2024年1月にアフガニスタン・ケニア・モザンビーク・ミャンマーへの二国間援助の終了を発表した。¹⁸⁾

フィンランドのCSO関係者によると、国際貿易・開発大臣がフィン人党から出ているが、外務大臣は国民連合党から出ている、よりリベラルな価値観に立っている。そのためODA政策の方向性は変わらないと表明される一方で、貿易・安全保障の視点が強くなるという矛盾した状態が起きている。¹⁹⁾

②オランダ

オランダ政府の現在のODA政策枠組みは2022年10月に策定されたもので、女性・女の子の平等な権利、途上国におけるセクシュアル／リプロダクティブ・ヘルス／ライツ（SRHR）、食料安全保障・持続可能な農業と水の管理、安全保障と法の支配、緊急援助・人道外交、難民・移民、気候変動と途上国、途上国における民間セクター開発を優先事項としている。²⁰⁾ 現政権発足時に食料安全保障と水の管理については引き続き重視することに合意され、SRHRについては意見がわかれ、移民の引き取りと結びつけることで合意されたといわれる。²¹⁾ なお、ODAを貿易と結びつけることは2022年の政策枠組みから言われていることである。

③イタリア

メローニ政権下で、「アフリカ・パートナーシップ」を発表し、アフリカへの支援強化を唱えた。²²⁾ ただし、経済関係の強化や移民問題も動機にある。²³⁾

3. CSOパートナーシップの見直し

2021年7月にDAC市民社会勧告（正式名称は“DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance”）²⁴⁾ を採択するなど、DACは市民社会とのパートナーシップの拡充と共通の基準づくりを進めてきた。ヨーロッパ諸国の中にはODA機関とCSOパートナーシップが進んできた国も多い。現在最新のデータがある2022年には、スペイン、スウェーデン、ルクセンブルグ、デンマーク、スイス、ベルギー、ノルウェー、オランダでODAの20%以上がCSOを通じたものである（DACメンバー平均で11.6%、日本はわずか1.2%）。²⁵⁾ しかし、近年CSOとのパートナーシップをODA機関の側が見直し、CSOに否定的な影響を与える例も出ている。ここではCSO支援の主要なスキームの1つを廃止するスウェーデンと、大幅な減額を進めるオランダ・ドイツの例を紹介しよう。

(1) スウェーデンにおける戦略的パートナー団体支援の廃止

スウェーデン国際開発庁（Sida）はCSO支援の特徴として、実績のある主要な団体を戦略的パートナー団体（Strategic Partner Organisations：SPO。以前は長いことFramework Organisationsといわれた）との間で5年程度の長期契約を結び、長期計画にもとづいて南のCSOやスウェーデン国内の中小CSOの対する支援をSPOが行うというスキームを持ってきた。現時点でのSPOは17団体で、国際CSOのスウェーデンの団体も含まれる。

2024年3月15日にSidaはSPO支援を、2024年12月31日限りで打ち切ることを関係団体に通告した。これは1月に政府からCSO支援を抜本的に見直すように指示されていたことにもとづくものであった。SPOスキームでは、世界90か国の約1,750のCSOが支援を受けていた。スウェーデン政府のこの措置はスウェーデンのSPOだけでなく、多数の世界中のCSOに影響を与えることとなった。²⁶⁾

世界のCSOネットワークの間では、このプロセスがDAC市民社会勧告の中で示されたCSOとのパートナーシップ政策におけるCSOとの協議などのプロセスを経ずに、政府から一方的に通告されたことなどを批判する書簡が作成されて、世界で約350のCSOが賛同した。²⁷⁾ 一方で南北のパートナーシップの再検討などに取り組んできたRingo Projectからは南のCSOに対する直接支援の可能性を開くとして歓迎する趣旨の書簡が出され、²⁸⁾ CSOの反応はわかれた。

その後、2024年5月にSidaから新しいCSOスキームに

関する世界のCSOに対する公開公募が行われた。2,728件の応募があり、6月と10月に選考対象から漏れたCSOに対する通知が行われ、最終的な選考結果は2025年2月にわかることになる。²⁹⁾

2024年9月には、外務省から2025-29年の市民社会支援に関する戦略が発表された。³⁰⁾ 途上国の市民社会のキャパシティ強化、途上国で市民社会アクターが活動する条件の2つを柱にしている。市民社会支援は以下の3つのパートからなる。

- ・パート1：スウェーデンその他の先進国のCSOを通じたもの。その90%をスウェーデンのCSOを対象とする。
- ・パート2：政策研究などの国内活動を対象としたもの（8%以内）
- ・パート3：途上国（DACによりODA受け取り国とされている諸国）のCSOを対象としたもの（8%以内）

一時は途上国のCSOに対する直接支援の拡大の期待があったが、その割合は限られるものとなった。

(2) オランダ・ドイツのCSO支援の縮小

オランダ政府は2024年11月11日に、前述したODA全体の削減の一環として、2026年から5年間のCSOに対する支援を2025年までの5年間の14億ユーロから、3.9億ユーロから5.6億ユーロの間の金額に削減することを発表した。目的の一つはCSOのODA資金への依存率を下げることで現行は自己資金が25%でよいところを50%にするということである。³¹⁾

なお、現在のCSOとの2025年末との契約は維持される。

またドイツもODA予算の削減の一環として、CSOの対する支援を2024年の10.4億ユーロから2025年は6.45億ユーロに削減する。³²⁾

おわりに

本稿では、極右政党が台頭するヨーロッパにおいて、国際開発協力がどのようなことが起こっているのか、予算、ODA政策枠組み、CSO支援の3つについてまとめてみた。極右政党が政権にかかわる、あるいは支持を拡大する中で、これまでヨーロッパの中で有力なドナー

であった諸国でODA予算の減額とそれに伴うCSO支援の大幅な縮小、政策枠組みの変更などが生じている。特にスウェーデンとオランダの変化が与える影響は深刻である。DACメンバーの中で金額ではオランダは7位とスウェーデンは9位であり、対GNI比ではスウェーデンは国際目標0.7%を上回り、オランダもそれに近い水準の国である。また、ODA額が2位と5位のドイツ・フランスのODA予算の大きな削減は、DACメンバー全体のODA実績にも大きな影響を与えうる。

極右政党の台頭の背景といわれる移民問題などによる社会の分裂が進んでいる。極右政党の支持者たちは国際開発協力をはじめグローバルな諸課題に積極的に対応をすることを支持するのだろうか。実際PVVのようにODA廃止を唱える極右政党もある中で、極右政党の支持拡大は社会の国際開発協力やグローバルな諸課題における国際協力への支持減少を意味するかもしれない。

自国の経済との結びつきを強めるために貿易とのつながりを強化する動きもみられる。またウクライナ危機などの文脈の中で安全保障とのつながりも一つの傾向である。特に予算との関係でいえば、EUの財政規律に関するルールも影響を与えている。イタリアのメローニ政権の例のように、ODA政策が大きく変わる方向にない例もある。また極右政党が政権に関わるといっても、今のところは保守連立政権の一員としてである。フィンランドの例は連立政権内の穏健な保守政党が、極右政党が目指すODA政策の変更の歯止めになる可能性があることを示唆する。

CSOとODA機関のパートナーシップでも、ODA機関によるCSO支援の金額の削減や支援方法の変更が生じている。この点でもスウェーデンとオランダはDACメンバーの中でCSOとのパートナーシップで先駆的な存在であった。

CSOの側では、ODA機関からの支援の減少がCSO全体の財政に与える影響が懸念される。また極右政党の台頭の背景にある世論の内向き指向がCSOの社会の支持減少につながる危険性もある。CSOは一般的に「非党派的」であると理解されている。しかし、極右政党の持つ多文化主義否定や自国中心主義と闘い、国際協力の価値を守り推進していくのが大きなチャレンジとなっているといえよう。

1) ヨーロッパにおけるODA政策の2024年の動向をまとめたものとして、“A look back at European aid's slash-and-burn year,” *Devex*, 3 January 2025.

2) Chatham House Rule. より自由な議論を行うため、発言者

や発言内容を発言者や発言内容を公開しないことを約束して会議を開催するルールで、イギリスの公立国際問題研究所により考案された。

3) 特に本稿で参照するのは、DAC-CSO Reference Group,

- Working Group on the DAC Recommendation on Enabling Civil Society, “CSO Development Cooperation in the Context of the Rise of the European Far Right: Highlights of a Webinar,” September 13, 2024.
- 4) OECD, “ODA Levels in 2023: preliminary data: Detailed summary note,” OECD Press Release, 11 April 2024.
 - 5) 本稿執筆（2024年12月下旬）時点での為替レートは、1クローナ = 14.3円である。
 - 6) 2024年は1ユーロ160円前後で推移した。
 - 7) “The Netherlands is cutting billions from aid. What happens next?,” *Devex*, 7 June, 2024.
 - 8) YLE News, 18 January 2024. (<https://yle.fi/a/74-20070185>, accessed 28 December 2024)
 - 9) “How Germany is cutting billions from foreign aid,” *Devex*, 19 February 2024.
 - 10) “Germany plans billions in cuts to development, humanitarian aid,” *Devex*, 10 September 2024.
 - 11) “France’s aid cuts stir controversy,” *Devex*, 8 May 2024.
 - 12) “France slashes €1B more from aid budget,” *Devex*, 27 September 2024.
 - 13) OECD, “ODA Levels in 2023: preliminary data: Detailed summary note,” op.cit.
 - 14) “Scoop: The EU aid cuts revealed,” *Devex*, 26 September 2024.
 - 15) Government of Sweden, Ministry of Foreign Affairs, *Development Assistance in the New Era: Freedom, Empowerment and Sustainable Growth*, 2023 (<https://www.government.se/contentassets/b4067f9e566b4e4e8c621087f2225a0b/development-assistance-for-a-new-era--freedom-empowerment-and-sustainable-growth-accessible.pdf>, accessed 4 January 2024)
 - 16) Government of Sweden, *Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance*, 2016. (https://www.government.se/contentassets/43972c7f81c34d51a82e6a7502860895/skr-60-engelsk-version_web.pdf, accessed 4 January 2024)
 - 17) “Finland to cut off development aid for countries that support Russia,” *Brussels Signal*, 21 August 2023.
 - 18) YLE News, 18 January 2024.
 - 19) DAC-CSO Reference Group, op.cit.
 - 20) Government of the Netherlands, “Dutch Development Policy,” (<https://www.government.nl/topics/development/the-development-policy-of-the-netherlands>, accessed 5 January 2025)
 - 21) “The Netherlands is cutting billions from aid. What happens next?,” op.cit.
 - 22) “Italy’s Meloni pledges new partnership with Africa, funds limited,” Reuters, 30 January 2024.
 - 23) DAC-CSO Reference Group, op.cit.
 - 24) OECD, *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*, OECD/LEGAL/5021, 2021.
 - 25) OECD, *Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members’ reporting to the Creditor Reporting System database (CRS)*, 2021-2022, OECD.
 - 26) この時点でスウェーデンの外務省やSidaから公式の発表はなく、筆者もこの情報は最初CSOのネットワークを通じて知ることとなった。また “Why Sweden tore up its funding agreements with its NGO partners,” *Devex*, 5 April 2024を通じてこのことは広く知られることとなった。
 - 27) 内容については、高柳彰夫「スウェーデン政府がCSO支援策を大幅に変更 – 市民社会は共同書簡を発表」2024年 (https://thinklobby.org/20240425_cso_statement_on_swedish_aid_policy/ アクセス：2025年1月5日)を参照。
 - 28) Ringo Project, “Untying Aid: An Open Letter to SIDA,” (<https://rightscolab.org/untying-aid-an-open-letter-to-sida/>, accessed 5 January 2024)
 - 29) Sida, “The selection of CSO partners for Sida,” (<https://www.sida.se/en/for-partners/civil-society-organisations/selection-cso-partners-sida>, accessed 5 January 2024)
 - 30) Government of Sweden, “Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med det civila samhället 2025-2029,” (<https://www.regeringen.se/strategier-for-internationellt-bistand/2024/09/strategi-for-sveriges-utvecklingssamarbete-med-det-civila-samhallet-20252029/>) 本稿執筆時点で英語版は作成されていないため、本稿ではさまざまな国際会議で用いられている英語非公式版をもとにしている。
 - 31) Government of the Netherlands, “First development budget cuts announced: overhaul of grants for NGOs,” 11 November 2024. (<https://www.government.nl/topics/development/news/2024/11/11/first-development-budget-cuts-announced-overhaul-of-grants-for-ngos>, accessed 5 January 2024)
 - 32) “Germany plans billions in cuts to development, humanitarian aid,” op.cit.

International Development Cooperation of the European DAC Members in the Context of the Rise of the Far-Right Parties

TAKAYANAGI Akio

Ferris University

Abstract This paper examines how the rise of the Far-Right Parties has affected the aid policies of the OECD/DAC members in Europe. Countries like the Netherlands, Sweden, Finland, Germany and France have or have announced cuts in aid budgets. Sweden announced its new aid policy framework, strengthening linkages between aid, trade and migration policies. The Swedish government also announced that it will terminate its major funding scheme for Swedish CSOs. The Dutch and German governments will significantly cut funding for CSOs. The paper warns that aid budget cuts and policy changes in large donors such as Germany and traditionally like-minded donors such as the Netherlands and Sweden may change the whole aid landscape. The paper also addresses restoring support for international cooperation and solidarity as a vital challenge for CSOs.