

外務大臣 茂木敏充 殿

国家戦略としての
ODAの活用に関する提言

令和8年7月3日



外交部会

部会長 青柳 仁士

副部会長 横田 光弘



国家戦略としての ODA の活用に関する提言

第 I 背景と基本認識

(ハイブリッド戦争と総合的国力競争の時代)

ロシアによるウクライナ侵略以降、国際社会において「ハイブリッド戦争」の概念が急速に定着した。安全保障は、従来の軍事力中心の概念から、経済、技術、情報、通信、インフラ、サプライチェーン、宇宙、サイバー、認知空間などを含む「総合的国力競争」の時代へと大きく変化している。

現在の国家間競争は、単なる軍事衝突ではなく、経済圏形成、技術標準、ルール形成、情報空間、世論形成、人的ネットワーク、供給網支配などをめぐる包括的競争となっている。中国による「一带一路」構想やデジタルインフラ輸出、ロシアによる情報戦・認知戦などは、非軍事分野を通じた影響力拡大の典型例であり、従来型の安全保障概念のみでは十分に対応できない時代に入っている。

(拡大する安全保障概念と ODA の再評価)

我が国においても、経済安全保障推進法の制定や国家安全保障戦略を含む戦略三文書の改訂を通じ、安全保障政策の対象領域は大きく広がっている。しかしその中で改めて認識すべきは、日本の ODA（政府開発援助）が、長年にわたり、途上国の発展支援と信頼関係構築を通じて、結果として日本の平和と繁栄にも大きく貢献してきたという事実である。

例えば、海上保安能力支援、港湾・空港整備、海底ケーブル整備、通信インフラ構築、エネルギーインフラ支援、インド産業回廊をはじめとする経済圏形成、防災・宇宙・サイバー分野での能力構築支援などは、相手国の発展に寄与すると同時に、日本の経済・外交・安全保障基盤の強化にも繋がってきた。

(認知空間・人的ネットワークを巡る競争)

また、国際機関への拠出を通じた国際ルール形成への関与や、文化外交、日本語教育、留学生受け入れ、人的交流なども、認知空間をめぐる競争が激化する中で重要性を増している。将来的に各国の政府、産業界、研究機関を担う人材との信頼関係を構築することは、日本外交、経済、安全保障の長期的基盤形成そのものである。

(ODA と成長戦略・産業政策)

さらに、AI、宇宙、半導体、防災、情報通信等の戦略分野においても、ODA は既に重要な役割を果たしている。海外投融資、円借款、技術協力、無償資金協力、人材育

成などを通じ、日本企業の海外展開、日本型技術・制度の定着、市場形成、国際標準化を後押ししており、ODAは実態として日本の成長戦略の一翼を担っている。

(援助政策から国家戦略へ)

第二次世界大戦後、賠償や国際社会での名誉回復の側面を持ちながら始まった日本のODAは、時代とともにその機能を変化させてきた。そして現在、ODAは単なる援助政策にとどまらず、相手国の発展、日本への信頼形成、日本自身の経済成長と国際競争力強化を同時に支える、戦略的な国家政策手段へと進化している。

第2 現在のODAが抱える課題

■ ODAが依然として「国際協力」中心の制度設計にとどまっている

ODAは依然として国際協力・開発援助を中心とした制度設計となっており、経済安全保障、成長戦略、外交戦略等との一体的運用が進んでいない。ODAを戦略的な国家政策手段として位置づけ直す必要がある。

■ 防衛政策とODA政策が連動していない

海上保安、重要インフラ、供給網強靱化、国際ルール形成等は安全保障上重要な役割を担っているが、防衛、ODA、OSA、経済安全保障等の政策は依然として縦割りで運用されている。総合的な安全保障の観点から戦略的一体性を高める必要がある。

■ 成長戦略とODA戦略が連動していない

ODAは市場形成や人材育成を通じて日本企業の海外展開を支える重要な政策手段である。しかし、外交、ODA、経済安全保障、成長戦略、産業政策が縦割りで運用されており、日本全体としての相乗効果を発揮できていない。

■ 非軍事領域における安全保障上の価値が認識されていない

現在の国際競争は軍事分野にとどまらず、インフラ、デジタル、ルール形成、人材育成等を含む非軍事分野にも広がっている。日本型ODAは高い信頼を得ているものの、その安全保障上・戦略上の価値は政府全体で明確に整理されていない。

■ ODAの評価指標が戦略的成果を測るものになっていない

現在のODA評価は支援額や開発効果を中心であり、安全保障、経済成長、国際的影響力といった戦略的成果が評価体系に反映されていない。ODAの戦略的リターンを可視化する評価体系への転換が必要である。

第3 提言

I ODAを総合安全保障投資と位置づけ、予算・戦略・運用を再構築すべき

ODAを、従来の国際協力政策の延長線上ではなく、日本の平和の基盤としての総合的な安全保障への投資として再定義すべきである。その上で、予算、戦略、運用の各面から以下の通り制度全体を再構築する必要がある。

- 予算面では、安全保障に係る予算編成を行う際には、防衛費のみを積み上げる従来の議論から転換し、ODA、OSA、海上保安、経済安全保障、デュアルユース研究開発等をまとめて「総合安全保障投資」とし、一体的に予算措置を講ずるべきである。その際、これまでのODAとは別枠として「安全保障ODA」という予算カテゴリを設け、ODA予算を大幅に増額すべきである。
- 戦略面では、防衛、ODA、OSA、海上保安、経済安全保障、デュアルユース研究開発等を「総合安全保障」と位置づけ、国家戦略として統合して検討すべきである。自由で開かれたインド太平洋（FOIP）を戦略の中核に据えながら、世界全体とともに、インド太平洋、ASEAN、太平洋島嶼国、南アジア、アフリカ等について、中長期的な国別・地域別戦略を明確化すべきである。
- 運用面では、外務省、JICA、防衛省、海上保安庁、経済産業省等の縦割りを超え、総合安全保障の観点から外交・安全保障・経済協力・インフラ支援・人材育成・情報発信を一体的に展開できる体制へ移行すべきである。

また、総合安全保障投資としてのODAは、以下の4分野に重点的に取り組むべきである。

1) 経済安全保障

経済安全保障は、ODAが大きな成果を上げてきた分野の一つである。今後は、FOIPの実現も見据え、重要インフラ、海底ケーブル、デジタル、エネルギー、資源分野への支援を強化し、経済安全保障の観点からODAをより戦略的に活用すべきである。

2) 認知戦対応

偽情報や情報操作が国際社会に大きな影響を与える中、ODAを通じた人材育成、人的交流、文化・技術協力等を、日本への信頼形成や親日的人的ネットワーク構築のた

めの戦略的取組として位置づけるべきである。また、外交、ODA、文化外交、デジタル発信等を連携させ、中長期的な国際世論形成につなげる必要がある。

3) インテリジェンス強化

ODAは開発協力のみならず、日本にとって重要な情報・人的ネットワーク基盤としての役割も担っている。ODA事業に従事するJICA職員や専門家、協力事業関係者等は、各国政府、行政機関、経済界、研究機関等との幅広い関係を有しており、現地情勢や政策動向に関する貴重な知見を蓄積している。今後は、こうしたODAネットワークを外交・安全保障政策にも活かし、関係省庁との連携強化や情報共有を進めることで、日本の情報収集・分析能力の向上につなげるべきである。

4) 和平調停

和平調停や紛争予防は、近年重要性が高まる安全保障分野である。日本はODAや国際協力を通じて築いてきた信頼関係や人的ネットワークを活用し、紛争予防、対話仲介、和平構築を強化するとともに、復興支援や人材育成を含む包括的な和平支援に取り組むべきである。

2 ODAを日本の成長戦略の中核的要素として位置づけるべき

ODAは単なる援助ではなく、日本経済の成長基盤を海外に構築するための国策的な投資でもある。AI、宇宙、半導体、防災、海洋、情報通信、エネルギーなどの戦略分野において、ODAは市場形成、人材育成、制度構築、インフラ整備を通じ、日本企業の海外展開を支えてきた。

高市総理が推進する17分野の成長投資戦略においても、グローバルサウスを中心とする海外市場、国際標準、サプライチェーン、人的ネットワークの形成は、日本の国際競争力を大きく左右する要素である。その意味で、ODAは日本企業や日本型技術・制度の海外展開を後押しし、中長期的な市場形成やルール形成を支える重要な政策手段となっている。

今後は、成長戦略、産業政策、経済安全保障政策、外交政策、ODA政策を一体的に設計し、国家戦略の観点からODAを活用すべきである。そのためにも、従来の開発協力を目的とするODAとは別に、日本の成長力強化や国際競争力向上に資する「成長戦略ODA」という追加の予算枠を創設すべきである。

3 国家戦略としての ODA の成果を可視化する新たな評価制度を導入すべき

現在の ODA 評価は、支援額、案件数、開発効果等を中心としており、「開発協力」としての成果把握に重点が置かれている。一方、前述の通り、ODA は相手国の発展支援にとどまらず、「総合的な安全保障」や「日本の成長戦略」を支える重要な政策手段でもある。現状ではこうした戦略的成果が十分に可視化されておらず、ODA が日本にどのような利益や価値をもたらしているのかが国民に十分共有されているとは言い難い。

今後は、従来の開発効果に加え、総合的な安全保障や日本の成長戦略の観点から ODA の戦略的成果を評価する新たな指標を導入すべきである。また、長期的に見た日本への信頼形成、法の支配や透明性といった価値の浸透、長期的な外交基盤の形成なども評価対象とする必要がある。

さらに、外務省、JICA、経済産業省、防衛省、海上保安庁等が連携し、外交・安全保障・経済安全保障・成長戦略との整合性を踏まえた政府横断的な評価体系を構築するとともに、政策評価、事業評価、機関評価など既存の評価制度のそれぞれに戦略的成果の視点を組み込んでいくべきである。

4 国家戦略実現のための ODA を含む海外投資体制及び独立基金を創るべき

現在、JICA、JBIC、NEXI、JOIN 等の海外投資支援を担う政府系機関は、それぞれ異なる制度目的や所管の下で運用されており、日本全体としての戦略的一体性が十分とは言えない。今後は、ODA、開発金融、輸出信用、民間投資、技術協力、人材育成等を組み合わせ、官民一体で国家戦略を実現する投資体制を構築すべきである。

しかし、日本企業は海外投資や新興国市場への進出に慎重であり、制度や融資枠の拡充だけでは十分な投資拡大は期待できない。さらに、政府系機関も個別の収益性や事業実績による評価を受けるため、国益上重要であっても採算性の低い案件への投資が不足しがちである。

このため、経済安全保障、重要インフラ整備、資源確保、サプライチェーン強靱化等の国策上重要な案件については、各実施機関の中に通常の事業評価とは切り離して戦略投資を担う独立した基金を創設すべきである。各機関が案件形成・執行を担い、投資リスクや政策責任は国が負う仕組みとすることで、個別機関の収益性評価に左右されることなく、国家戦略上必要な投資を着実に実行できる体制を構築すべきである。

5 JICA をグローバルサウスの戦略プラットフォームとして機能強化すべき

今後は、ODA を単なる援助ではなく、日本と相手国が共に価値を創造する共同価値創造型へ進化させるべきである。JICA は長年にわたり、世界各国で ODA 事業を展開する中で、現地政府、産業界、研究機関、市民社会との信頼関係や人的ネットワークを構築するとともに、政治、経済、産業、人材、制度等に関する豊富な知見を蓄積してきた。これらは日本政府全体にとって重要な戦略資産である。

しかし現在、こうした知見やネットワークは主として ODA 事業の実施に活用されており、日本全体の対グローバルサウス戦略や経済安全保障政策、成長戦略との連携は十分とは言えない。

今後は、JICA を単なる ODA 実施機関としてではなく、政府、企業、大学、研究機関、自治体、スタートアップ等を結ぶグローバルサウスの戦略プラットフォームとして機能強化すべきである。また、ODA 政策や国別・地域別戦略の策定においても、JICA が有する現場知見やネットワークを積極的に活用し、政府横断的な戦略形成との連携を強化すべきである。

6 民間セクターの社会課題解決の潮流と連動し、開発効果を最大化すべき

ODA の安全保障及び経済成長上の重要性は前述のとおりである。一方で、世界の持続可能な発展や人間の安全保障の基盤としての従来の ODA の役割も引き続き重要である。今後は、相手国の発展と日本の国益を両立させる相互利益型の ODA を更に発展させると同時に、その分限られた ODA 資源によってより大きな開発効果を実現する視点が一層求められる。

現在、世界では ESG 投資やサステナビリティ経営の拡大により、社会課題の解決と経済的価値の創出を両立する企業や投資に、人材・技術・資金が集まっている。ODA もこうした潮流と連動し、民間企業、金融機関、大学、研究機関等が持つ資金力、技術力、実行力、そしてそれらを統合してイノベーションを興す力をさらに積極的に活用すべきである。

ODA は単独で成果を追求するのではなく、世界のサステナビリティの潮流等を基盤とした民間企業による社会課題解決の力と連動することで、開発効果を最大化するモデルを標準化していくべきである。

以上