

GRIPS Discussion Paper 19-23

外交世論調査における開発協力への支持の変遷
Foreign Policy Opinion Poll in Japan on Development Cooperation

安藤 直樹
Naoki Ando

November 2019



GRIPS

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE
FOR POLICY STUDIES

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

外交世論調査における開発協力への支持の変遷

Foreign Policy Opinion Poll in Japan on Development Cooperation

2019年11月

安藤直樹

国際協力機構 財務部長¹

Ando.Naoki@jica.go.jp

要旨

内閣府が実施している外交世論調査における「開発協力の今後のあり方」の結果は、国際社会の変化や日本の経済情勢などによってダイナミックに変遷している。1977年から1989年の間は開発協力について世論の高い支持が続いていたが、1990年から2004年までは世論の支持が低下・低迷し、2005年以降は世論の支持が回復基調にある。

この世論の変化を、日本経済、対中国関係、日本の国際貢献の3つの軸から分析すると、開発協力への世論の支持が低下・低迷した1990年から2004年までは、バブル経済崩壊以降の経済停滞と財政事情の悪化、および天安門事件以降の対中国感情の悪化の2つが要因になっていたと考えられる。しかし2005年以降は、リーマンショック（2008）や東日本大震災（2011）などにも関わらず、開発協力に対する世論は回復基調が続いている。2007年に対中国新規資金協力を終了したことも世論回復の一つの理由として考えられるが、より重要なこととして、国際貢献に対する国民の期待の増大が大きな要因であることが分析から示唆される。

2005年以降、国際社会での日本の存在感（相対的な経済力）が低下する中で、国際貢献による日本のソフトパワーの強化が国民から強く期待されるようになってきている。開発協力に対する国民の期待は、単に人道上の目的や先進国としての責務としてだけでなく、広い意味での「国益」のために実施されることである。すなわち国際社会における日本への信頼の醸成、日本が途上国とともに繁栄すること、エネルギー資源の安定供給などが開発協力の目的として期待されており、それが開発協力への世論の支持につながっている。経済情勢や財政事情の厳しさを理由としたODA予算の抑制が20年以上にわたって続けられてきたが、成熟した国民世論の動向からはこの政策は正当性を失いつつあるのである。

¹ 元政策研究大学院大学特任教授（2011年1月から2012年3月まで）

Foreign Policy Opinion Poll in Japan on Development Cooperation

Naoki ANDO

Director General, Treasury, Finance and Accounting Department
Japan International Cooperation Agency (JICA)

Ando.Naoki@jica.go.jp

Abstract:

Foreign Policy Opinion Poll in Japan, which has been conducted by Japanese government since 1977, shows that the public support for "Development Cooperation" (or Official Development Assistance) has dynamically reflected series of historical events under three socioeconomic dimensions. The three dimensions are (i) Japanese economy, (ii) Japan-China relationship (China was one of the largest recipients of Japanese ODA), and (iii) international contribution by Japan.

Since 1990 until 2004, "Development Cooperation" has lost support from citizens because of (i) economic recession and growing public debt after burst of bubble economy in 1991, and (ii) negative Japanese sentiment toward China after Tiananmen Square Incident. However, the public support toward "Development Cooperation" has been recovered since 2005 up to now although Japanese economy was hit by Lehman's shock in 2008 and pulled down by the huge earthquake in 2011. Why this recovery of the public support happened and has been sustained? Termination of new financial ODA to China in 2007 might be one answer. However, this paper suggests that this recovery can be explained mainly by rising expectation of Japanese citizens toward international contribution from Japan.

After 2005, Japanese citizens began to expect that the soft power of Japan should be strengthened through its international contribution, while they noticed comparative decline of economic power of Japan. "Development Cooperation" is expected to be implemented not merely based upon humanitarian purpose nor obligation as developed countries, but more importantly should be conducted based upon "national interests" in a broad sense, such as fostering international trust to Japan, achieving mutual prosperity of Japan and the developing countries, securing access to energy and natural resources, and so on. The continuous cut of ODA budget for more than two decades is no longer justified under the matured public opinion.

1. はじめに

開発協力の直接的な裨益者は開発途上国の住民であるが、税金を使う以上、納税者である日本国民の期待に十分に答えるものでなければならない。2015年に改定された開発協力大綱（以前のものは政府開発援助大綱）においても、広義の国益²が開発協力の目的として明記されている。日本国民から開発協力への期待がどのようなものであるか、変化を含めて客観視することは重要である。

本稿は2012年3月にGRIPS Discussion Paper 11-30「開発援助の展望：国民の支持と日本の貢献」として寄稿した論文（以下、2012年論文）の7年ぶりの更新である。2012年論文においては、内閣府外交世論調査における開発協力への支持が、我が国の経済・財政事情や国際社会における出来事に応じて変化し、1991年のバブル経済崩壊後に下落・低迷したものの2005年以降は回復傾向に転じていることを示した。そして2012年の直前に発生したリーマンショックや東日本大震災などの大事件を経て、この回復傾向が継続するの否かを注目すべきとした。また厳しい財政事情から削減が続くODA予算については、「平和国家」としての国家像を追求するうえで増額が必要であることを論じた。本稿では2012年論文の前半の外交世論調査に絞りその後の世論調査結果も加えて分析を行い、後半のODA予算額についての議論は別の機会に譲ることとする。

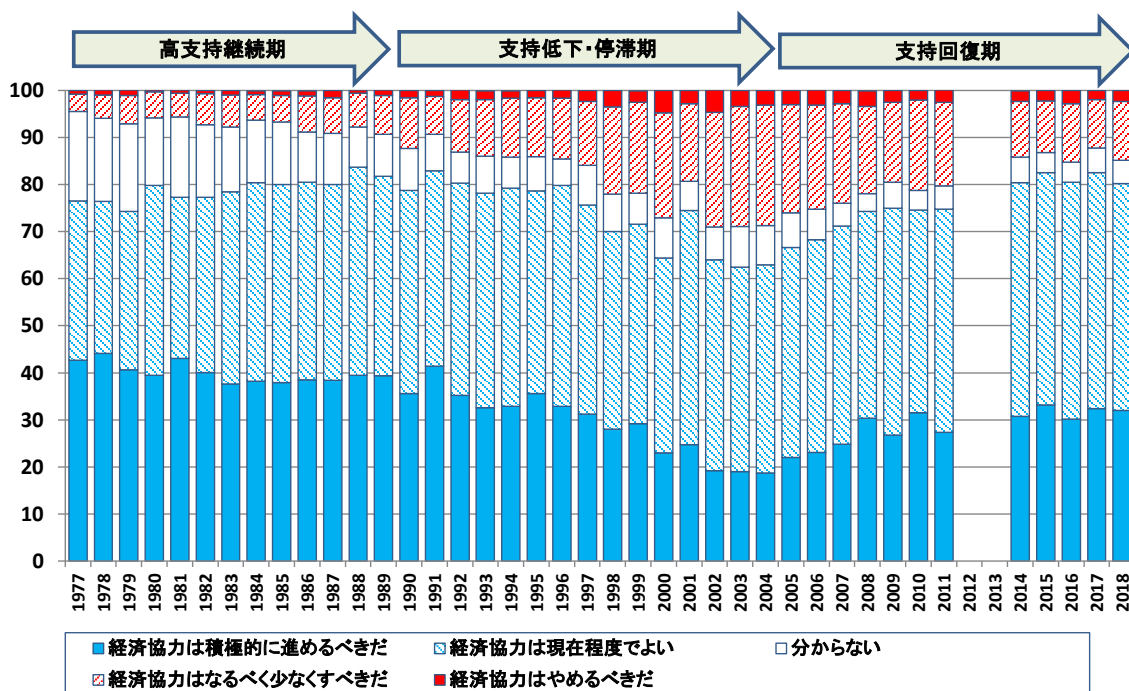
本稿の構成は以下の通りとする。第一に、内閣府が実施している「外交に関する世論調査」での「開発協力の今後のあり方（積極的に行うべきか否か）」について、1970年代後半から現在までの42年間の推移を、我が国と国際社会における出来事を踏まえて考察する。特に開発協力を支持する世論が低下・低迷した1990年から2004年にかけて、そして2005年以降の回復期において、世論に影響すると考えられる日本経済、日本の国際貢献、対中国関係の3つの視点から考察する。第二に、世論調査の二つ目の設問である「開発協力はどのような観点から実施すべきか」について、第一設問への回答の推移との関係も含めて分析し、開発協力への国民の期待を掘り下げて分析する。これら2つの分析を通して、国民の期待する開発協力のあり方について考察する。

² 開発協力の目的の中で、「我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高く見通しがつきやすい国際環境の実現、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益の確保に貢献する」という広義の国益が明記されている。

2. 「開発協力³の今後のあり方」に対する世論の変遷と歴史的出来事

開発協力への国民の視線は厳しいと言われている。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ある。しかし、内閣府が毎年10月頃に継続して実施している「外交に関する世論調査」（以下、外交世論調査）での結果を見ると、「開発協力は止めるべき」と「開発協力を減らすべき」を合算した否定的な意見の国民は、近年では2割に達しない。むしろ「積極的に進めるべきだ」とする意見が3割を超え、「現状程度で良い」と回答した約5割を加えると8割を占める状況にある。2015年9月にJapan Institute for Global Healthが実施した世論調査⁴によれば、ODA予算は政府歳出予算全体の1%未満⁵に過ぎないにも関わらず、回答者の64%がODA予算は政府予算全体の3%以上を占めていると回答し、さらに回答者の24%が予算の6%以上を占めていると回答した。国民の多くが現実よりも大きなODA予算を日本が負担していると認識していることが示唆される。内閣府世論調査において、回答の3割超を占める「開発協力は積極的に進めるべきだ」に加えて、約5割を占める「現状程度で良い」のうち一部の回答者は、現状のODA予算が認識よりも少額であることを知れば、開発協力をより積極的に行うべきだと考える可能性がある。

図1. 内閣府外交に関する世論調査(開発協力の今後のあり方)の経年変化



出所：内閣府（1977-2018）「外交に関する世論調査」から作成。

³ 内閣府世論調査においては同じ趣旨の設問が1977年から行われているが、「開発協力」という用語は2014年の調査から使用されているものであり、1977年から2011年までは「経済協力」が使用されていた。世論調査の設問では「先進国は途上国に対して資金協力や技術協力などの開発（経済）協力を実施している」ことを冒頭で説明しており、開発（経済）協力が政府開発援助（ODA）を中心とした協力であることは回答者に明らかである。本稿においては「開発協力」に用語を統一する。

⁴ JIGH（2016）、「日本における政府開発援助（ODA）に係る世論調査結果」

⁵ 2018年度のODA予算は一般会計当初予算全体の0.57%、補正予算を加えたベースで0.69%。

内閣府世論調査の開発協力への支持・不支持について、1977年以降現在までの42年間の経年変化⁶を概観すると、3つの時期に大別することができる。第一の時期は1970年代から1989年までで、開発協力への世論の高い支持が継続した時期である。第二の時期は1990年から2004年までで、世論の支持が低下・停滞した時期である。第三の時期は2005年以降から現在までで、開発協力への支持が回復した時期である（図1）。

それぞれの時期において開発協力への世論に影響を与えてきたと考えられる国内外の出来事を抽出し、3つのカテゴリーに分類した（図2）。第一のカテゴリーは日本経済に関する出来事である。開発協力の原資が税金である以上、納税者の景況感や財政事情への認識は開発協力への支持に影響すると考えられる。第二のカテゴリーは国際貢献に関する出来事である。開発協力の目的から最も重要なカテゴリーである。第三のカテゴリーは対中国関係である。中国はODA実績において長きにわたり主要な供与先の一つであり、同時に国家体制、歴史問題、領土を巡る対立などによって国民感情が大きく振れてきた国でもある。これらの3つの視点から国内外の出来事を概観し、国民からの開発協力への支持の変遷を分析する。

2.1 高支持継続期(1970年代後半～1989年)

この期間は高度成長と貿易黒字に代表される強い経済を背景とした時期であり、国民の開発協力への支持は安定して高い水準が継続した。「積極的に進めるべき」が約4割、「現状程度で良い」を加えると約8割に達した。否定的な意見は1割に満たない水準が続いた。

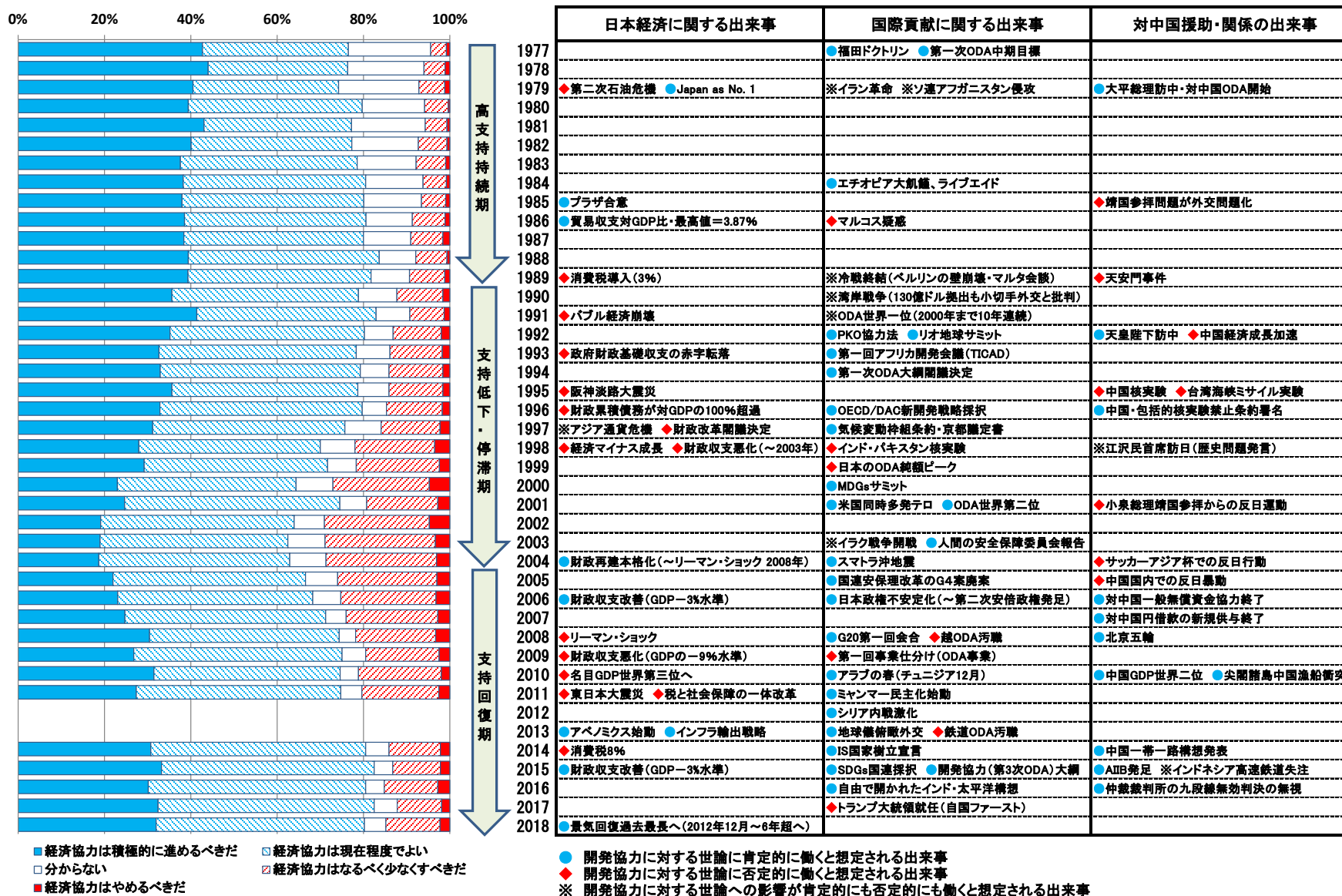
この期間の経済パフォーマンスの高さは改めて繰り返す必要はないが、それが日本国民に自国への自信を与えた時期であった。第二次オイルショック（1979）によって経済が減速することもあったが、高い貿易収支に裏打ちされた好調な経済は基本的にバブル経済崩壊まで続いた。経済成長率は4%以上を維持し、財政収支も概ね健全であった。加えて、エズラ・ヴォーゲル著「Japan as Number One (1979)」や世界銀行政策研究報告書「The East Asian Miracle (1993)」で取り上げられた日本の社会・経済モデルの高い評価などは、貿易黒字などの経済指標と相まって日本人の自国（経済）への自信を高めた。この自信が、開発協力への支持が安定して高かった大きな要因であったと考えられる。

この期間の国際貢献に関する出来事としては、福田ドクトリン（1977）が重要である。日本の開発協力はそもそもアジア諸国に対する戦後賠償から始まったが、終戦後30年という時間の経過と高度経済成長によって戦後意識が薄れる中、田中総理大臣のアジア歴訪時（1974年）に起きた反日暴動は日本社会に大きな衝撃を与えた。かかる事件を受けて、福田総理大臣はマニラで行った政策演説の中で、日本は経済大国となっても軍事大国とならず、アジア諸国の人々との心と心のふれ合いを重視する外交姿勢を採ることを表明した⁷。その後、3年間から5年間でODAを倍増させる中期的な計画が1996年まで累次進められ、この期間を通じて日本はODA大国の地位を確立

⁶ 2012年と13年の外交世論調査においては、開発協力に対する調査は実施されなかった。

⁷ 田中明彦（2007）「アジアのなかの日本」

図2. 国民世論(開発協力の今後のあり方)に影響を与えた出来事

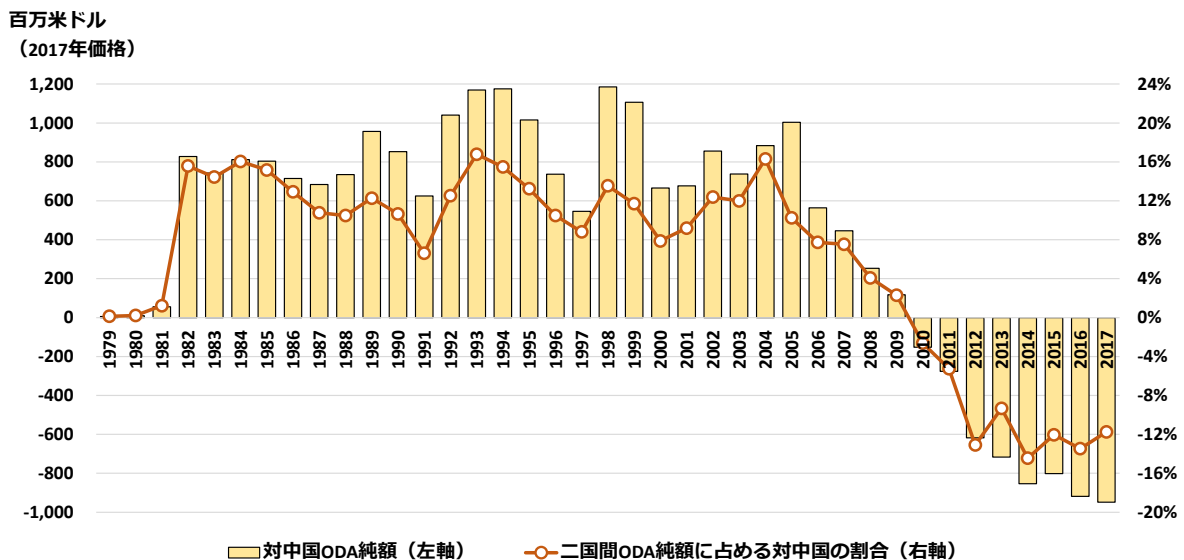


データ出所: 世論データは内閣府(1997-2018)外交に関する世論調査。世論に影響する出来事は筆者作成。

していった。マルコス疑惑（1986）などによって ODA 批判が高まることもあったが、数年単位の傾向で見れば開発協力への支持が揺らぐことはなかった。

対中国関係においては、1972 年に日中国交正常化後、対中国開発協力は 1979 年の大平総理大臣訪中を契機に開始された。開発協力がひとたび開始されると良好な両国関係を背景に 1982 年には二国間 ODA 全体に占める対中国 ODA が 16%に達し、新規円借款が停止された 2007 年ごろまで概ね 15%程度の水準が継続した（図 3）。ODA 全盛期の四半世紀の間、中国は常に日本の ODA の受け取り国として主要な地位を占め続けた。なお後述するとおり、この時期の中国に対する日本人の感情は良好であったため、対中国 ODA の量が問題視されることはなかった。

図3. 対中国 ODA 純額及び二国間 ODA に占める割合の推移



出所：DAC, OECD Development Statistics Table 2A

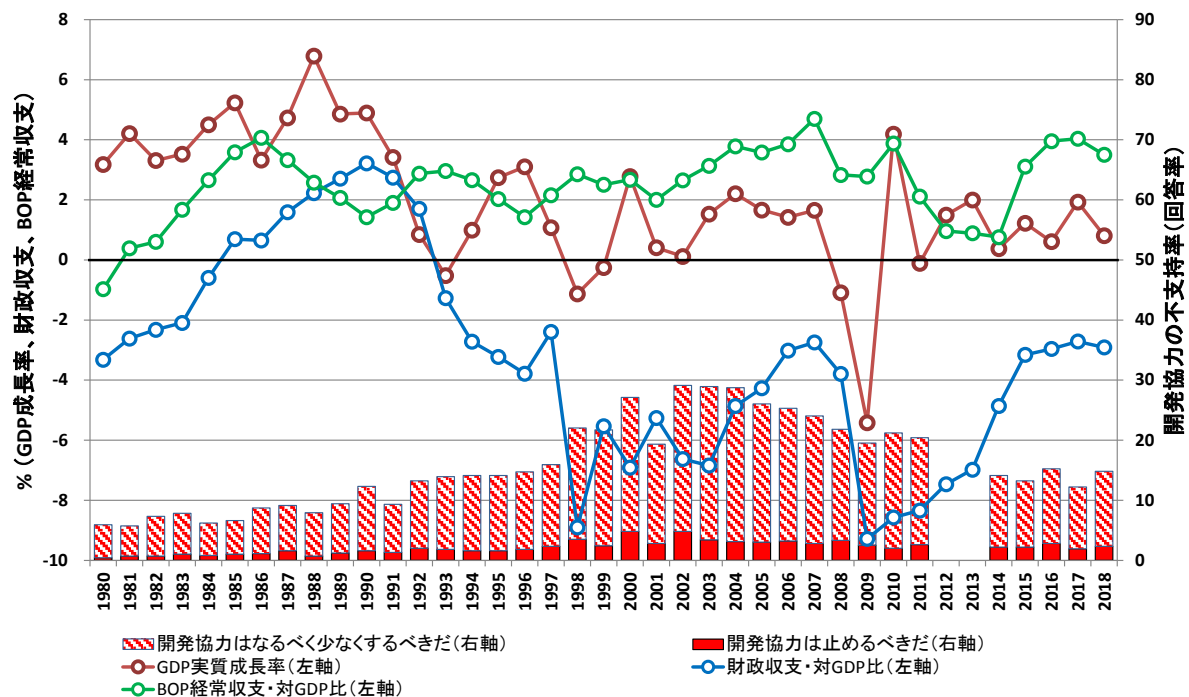
2.2 支持低下・低迷期(1990年～2004年)

1990年前後は、開発協力に対する国民からの安定した支持を揺るがす出来事が立て続けに起きた。日本経済に関してはバブル経済が崩壊し(1991)、その後の経済の低迷と財政の悪化を招いた。対中国関係では天安門事件(1989)が起き、中国への国民感情が大きく悪化した。国際社会においては冷戦終結(1989)により世界秩序が大きく変化し、応分の国際貢献が求められるようになった。これらの出来事はその後の日本社会に長く影響を与え続け、開発協力に対する国民世論に反映されていくことになった。

それぞれの分野について少し詳しく見ていく。まずバブル経済の崩壊は、経済の長期低迷を招き、大規模な経済対策により財政状況も急速に悪化した。また超高齢化社会の到来によって将来の社会保障の給付水準の低下がより現実味を帯びて議論されるようになった。開発協力が「途上国の貧しい人たちを助ける」という目的であるとの認識に立てば、自国経済が大変な時には開発

協力を減らしたいと考える人が増えることは当然の帰結でもある⁸。実際に経済成長率、財政収支、経常収支の指標と開発協力に対する世論とを比較すると相関が観察される(図4)。バブル経済崩壊後(1991~94年)とアジア通貨危機後(1998~2002年)において、経済成長率が低下し財政収支も大きく悪化した。それに合わせて開発協力を支持しない世論が優勢となった。1997年の橋本内閣で財政構造改革法が制定された際、ODAについては量から質への転換が謳われ、70年代後半から続いたODA倍増計画も終わりを迎えた。翌1998年には金融機関再生やアジア通貨危機に伴う経済対策のために緊縮財政は一旦棚上げされたが、ODA予算の削減方向は変わることがなかった。財政再建のためには国際貢献を犠牲にすることもやむを得ないという空気は、国民にも政策決定者の間にも広がっていた結果と考えられる。

図4. 開発協力に対する世論(不支持率)と経済指標の経年変化



出所: 内閣府外交世論調査(2018)、経済指標はIMF World Economic Outlook (April 2019)から引用。財政収支は2018年が見込み値、それ以外は実績値。

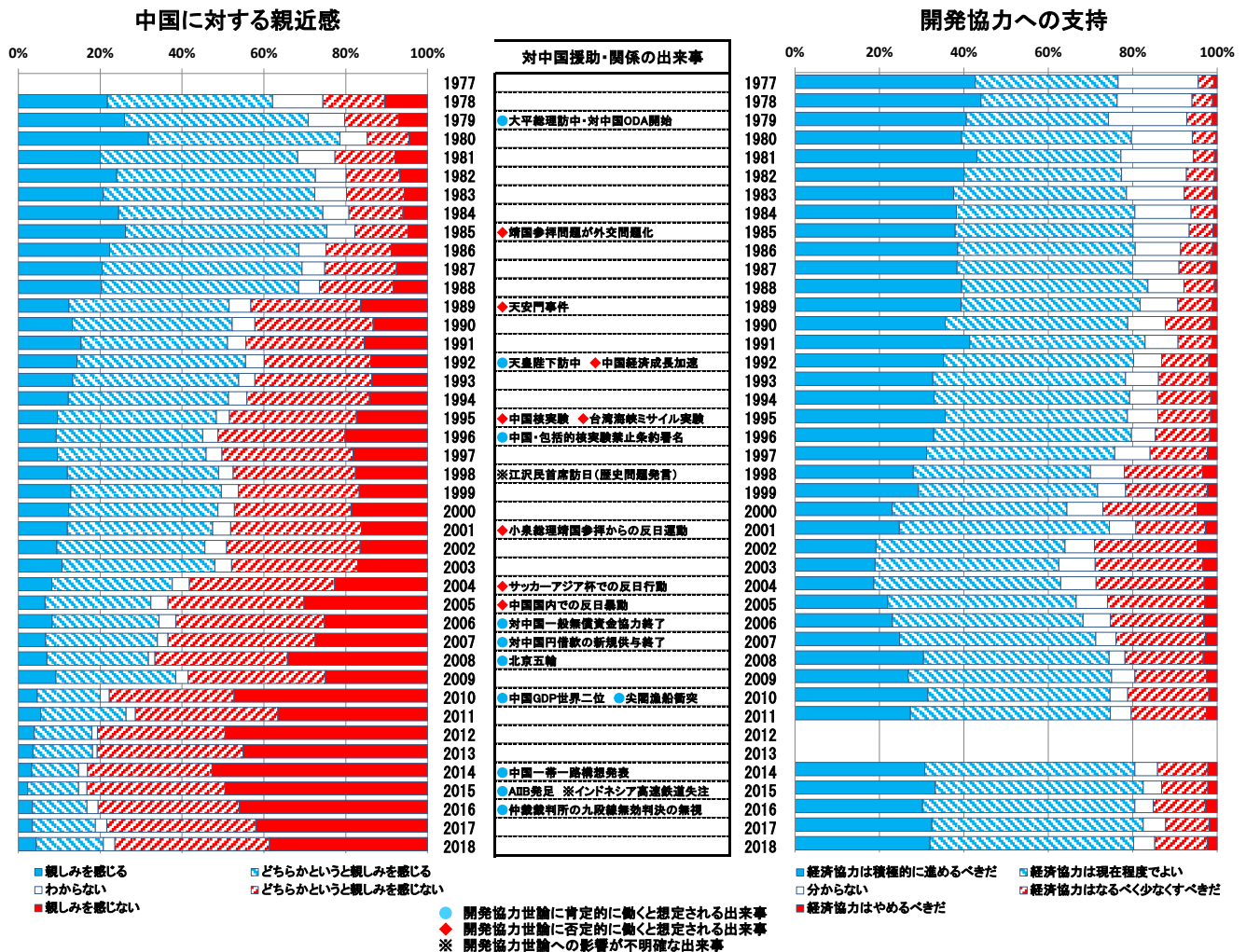
対中国関係については、日本人の中国に対する感情の劇的な変化と合わせて議論したい。外交世論調査における「中国に対する親近感」の推移をみると、対中感情の変化の起点は天安門事件(1989)であることが分かる(図5)。それまでは7割を超える国民が中国に対して好意を抱いていたが、天安門事件後は親近感を感じるという回答は5割にまで落ち込み、その後回復することはなかった。中国人や中国文化に対しては好意を持ちつつも、民主化運動を武力によって弾圧した中国政府に対してはぬぐい難い不信感が広がったと考えられる。さらに天安門事件は愛国主義教育を強化するきっかけにもなったと言われている⁹。天安門事件から15年の月日を経て、2004年

⁸ 2011年までの内閣府世論調査では、「開発協力を支持しない(もっと少なくすべき、止めるべき)」との回答者に対してその理由を問う設問があった。1997年から2011年までほぼ一貫して、上位2つは「日本国内の経済状態が良くないから」と「我が国の財政状況が良くないから」であった。

⁹ 日本経済新聞(2014年6月4日)、国会図書館 Issue Brief No. 468(2005)など

に中国で開催されたサッカー・アジア杯での一部の中国人観客から示された反日的な行為、さらには2005年の中国各地に拡大した反日運動は日本人に大きな衝撃を与えた。核実験（1995）や靖国神社参拝を巡る外交的なやり取りのもたらした中国への親近感に対する悪影響は限定的であったのに対し、反日運動への日本国民の反応は大きく不可逆的なものとなり、この時期以降、中国に親近感を感じると回答した国民は3~4割にまで減少した。このように1990年から2004年までの15年間は、中国に対する親近感が劇的に低下した時期であった。そしてこの時期の中国に対する親近感の推移と開発協力のあり方に対する世論の推移を比較すると、中国への親近感の低下と開発協力への支持の低下は概ね同じ傾向で推移していたことが観察できる（図5）。前述のとおり中国はODAの主要受取国ではあったが、全体の中では一部（15%程度）に過ぎなかった（図3）。にもかかわらず対中国援助は中国への国民感情を背景に政治問題化し、対中国援助の是非が国会やメディアで議論される中で、開発協力全般への世論にも反映されていくこととなったと考えられる。

図5. 世論調査の経年変化(中国に対する親近感と開発協力への支持)



出所：内閣府（1977-2018）「外交に関する世論調査」から作成。

経済・財政状況と対中国感情の悪化によって開発協力への国民世論が否定的な方向に振れる一方で、この時期の日本の国際貢献は活発であった。湾岸戦争において 130 億ドルもの資金拠出が小切手外交と批判された（1990）ことは、日本政府のその後の国際貢献のあり方を見直す契機となった。人的貢献を含めた質の高い貢献を迅速に行うことが国際社会からの評価に不可欠であることを学んだ矢先に、冷戦終結によってそれまで封じ込められてきた民族対立や内戦などが世界中で噴出した。これらの国際社会の課題に対応するため、日本政府は 1992 年に PKO 協力を法を成立させ、カンボジアなどでの自衛隊派遣を伴う平和構築活動が始まった。また、平和構築以外の開発援助や環境保全の分野においても、この時期、日本は他の先進諸国をリードするような存在になっていった。1991 年に ODA 総額で一位に立つと 2000 年までの 10 年間その地位を守り、各途上国の援助現場で大きな役割を担った。1993 年の東京アフリカ開発会議（TICAD）開催では、冷戦終結と成果の乏しさを理由とした欧米諸国に蔓延していた「援助疲れ」の時代にアフリカ開発にコミットし、国際社会の関心をアフリカ問題に呼び戻す大きな役割を果たした。さらに日本は開発成果を重視する DAC 新開発戦略の策定（1996）をリードし、その後の MDGs（そして現在の SDGs）の策定につながる大きな貢献をした。また 1997 年には気候変動枠組条約・京都議定書を議長国としてとりまとめるなど、環境分野でもリーダーとして大きな役割を果たした。

このように国際社会で日本政府関係者が努力し高い評価を得ていた時期に、日本国内の政策においては、財政再建のために ODA 予算を抑制する政策が採られた。2012 年論文でも論じたとおり、財政赤字の規模に対し ODA 支出の抑制が持つ効果は限定的であり、PKO 活動やシーレーン防衛での貢献に限られる我が国にとって ODA 予算は貴重な国際貢献チャンネルである。しかるに当時の国際貢献の成果は国民や政策決定者に響くことはなく、むしろ「ODA 支出額世界一」との認識から対中国関係と財政再建の政策議論において ODA 予算は格好の削減対象になり、国際貢献の価値が正当に評価されなかったと言えるのではないだろうか。

2.3 支持回復期(2005年～現在)

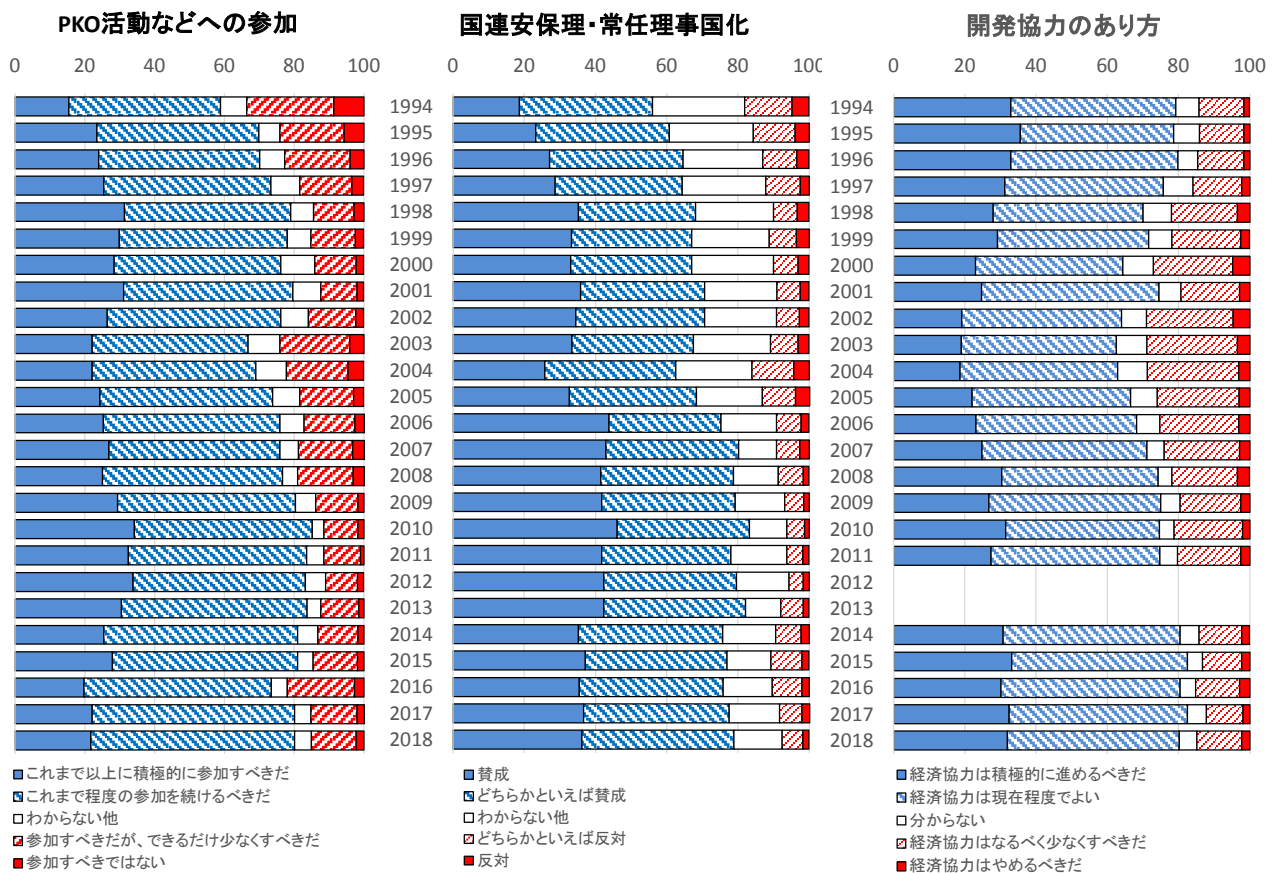
日本経済は 2005 年以降も厳しい状況が続いた。リーマンショック（2008）と東日本大震災（2011）は日本社会にとって大きな打撃となり、バブル経済崩壊やアジア通貨危機後にも増して厳しい状況となった。にもかかわらず、国民世論の開発協力への支持は、2005 年以降 10 年以上にわたって回復を続けている（図 4）。2004 年までの分析で想定された「経済指標の悪化が開発協力への支持の低下に結びつく」ことが 2005 年以降は当てはまらないというのは大きな注目点である。また 2015 年以降はアベノミクスの効果が発現し、財政規律もある程度改善している（ストックの債務残高は依然として高いがフローの財政収支は改善）。「日本経済が苦しいときに開発協力をしている場合ではない」という図式は過去のものになりつつある。

2005 年以降も対中国感情は悪化を続けた。北京オリンピック（2008）を経て名目 GDP では日本を抜いて世界第二位（2010）になろうとしていた中国を脅威と感じていた日本国民も多かったところへ、尖閣諸島沖日本領海への中国漁船の度重なる侵入と日本海上保安庁の巡視船との接触事故（2010）が発生した。これを境に中国に親近感をもつ国民は 3～4 割から 2 割へとさらに低下した（図 5）。しかし中国に対する一般無償資金協力の終了（2006）、新規円借款供与の終了（2007）

によって、対中国感情の悪化は開発協力への支持低下に直結しなくなっている。むしろ途上国進出を推し進める中国への対抗のために、それらの途上国への開発協力を支持する国民も一部にいる。対中国 ODA の終了は 2005 年以降の支持回復の消極的な要因の一つにはなったと考えられる。

筆者は開発協力への支持が回復している最も重要な理由は、国際貢献に対する世論の成熟にあると考える。国際貢献の目的は、国際社会における存在感を高めること、さらに日本国憲法前文の「国際社会において名誉ある地位を占める」ことによって、国際社会の中で日本が繁栄を得ることである。国際社会における一国の存在感は、軍事力、経済力に加えて、国内外の政策や文化的魅力などのソフトパワーによって形成されるが、第二次世界大戦後、日本の国際的な存在感はもっぱら経済力に頼ってきた。そして周知のとおり、バブル経済崩壊後の日本経済の停滞と新興国の経済成長によって世界における日本の相対的な存在感は低下した。そのような状況において日本の常任理事国化が期待された国連安保理改革案の廃案（2005）、新興国が力をつけた象徴となった第一回G20の開催（2008）、不安定な国内政治（2006年から12年までの6年間半に6名の総理大臣交代）による国際政治での存在感の低下などにより、日本国民は経済力に代わるソフトパワーを熱望するに至ったのではないだろうか。スマトラ沖大地震（2004）、ミャンマー支援拡大（2012）、アラブの春（2010-）後の中東情勢混乱とテロとの戦い、SDGs国連採択（2015）など国際貢献の機会となる出来事も立て続けに起きた。国際貢献の代表格であるPKO活動への参加、国連安保理改

図6. 国際貢献(PKO 活動、国連安保理)と開発協力に対する世論調査結果の推移



出所：内閣府（1994-2018）「外交に関する世論調査」から作成。

革による日本の常任理事国化、そして開発協力の推進の3つの政策に対する外交世論調査の結果を併せて見ると、2005年前後以降それぞれの政策に対する支持は概ね高水準で推移しており（図6）、国民の国際貢献への期待の大きさが表れている。

以上の通り、日本経済の停滞や対中国関係が開発協力に対する国民世論に与える影響は、2005年以降は減少していることが示唆される一方で、国際貢献によるソフトパワーの強化を通して日本の存在感を確保することへの国民の期待は大きくなっており、それが開発協力を支持する世論を形成していると考えられる。この仮説を次章において、国民世論調査の第二設問「開発協力はどのような観点から実施すべきか」の調査結果を見ながら検証したい。

3. 世論調査「開発協力を実施する際の観点」からの考察

外交世論調査の第二設問「開発協力はどのような観点から実施すべきか」への回答は、開発協力への国民の期待を明らかにするものとして注目される。特に2005年以降の開発協力を支持する世論が回復する過程で、どのような変化があったのかに注目したい。なお冒頭で言及した通り、その調査手法が2011年までの調査と2014年度以降の調査との間で大きく変更された。調査手法の変更については以下に説明をするが、詳細を知る必要のない読者は、「1）調査手法の変更内容」を読まずに直接「2）調査結果」を読むことも可能である。

3.1 調査手法の変更内容

調査手法は2つの点で変更となっている。第一に回答対象者と質問が変更されている。2011年までの調査においては、「開発協力を積極的に実施すべき」と回答した者にのみ「その理由」を問うていた¹⁰のに対し、2014年以降の調査においては「開発協力を積極的に実施すべき」、「開発協力は現在程度で良い」、「開発協力はなるべく少なくすべき」のいずれかと回答した者に、「どのような観点から実施すべきか」を問うものとなった。対象者が開発協りに否定的な者も含む形で拡大されたため、回答結果を評価するに際してはその点を加味する必要がある。

第二の変更点は選択肢である。選択肢は同設問が開始された1992年以降、選択数に制限のない複数回答方式が採られている。2011年調査までは選択肢は11を数えたが、2014年調査からは統廃合によって7つの選択肢へ整理された（5減1増）。2011年までの調査と2014年以降の調査を比較し、同一の意図の選択肢と見なすことができるものを整理し、文言の変更についてまとめたものが図7である。また筆者により選択肢を3つのカテゴリー、すなわち「外交手段としての観点」、「相互依存としての観点」、「人道・国際的責務としての観点」とに分け、個々の選択肢から大まかな傾向を概観する。

¹⁰ 正確には平成13年（2001年）調査から平成23年（2011年）の調査においてこの対象者と質問が採用された。平成4年（1992年）から平成12年（2000年）までは、「開発協力を積極的に実施すべき」と「開発協力は現在程度で良い」との両回答を対象に「その理由」を問うていた。図8を見る限り、対象者が変わった2000年から2001年にかけて回答に大きな変化は観察されていない。

図7. 世論調査「開発協力はどのような観点から実施すべきか」における選択肢の変化

選択肢の分類 (分析者作成)	選択肢(略式表現) = 図8での凡例 (分析者作成)	2011年度までの選択肢 (緑色文字 は2014年度以降に削除された表現)	2014年度以降の選択肢 (赤色文字 は2014年度以降に加筆された表現)
外交手段としての観点	(戦略的)外交政策を進める上での重要な手段	経済協力は日本の外交政策を進める上での重要な手段だから	開発協力は日本の 戦略的 外交政策を進める上での重要な手段だから
	日本への信頼を高める必要性	なし	国際社会での日本への信頼を高める必要があるから
	国際的な孤立の回避	日本だけが経済協力をやらないと国際的に孤立してしまうから	なし
	中国などの途上国進出への対抗	中国など 新興国 の開発途上国への進出が著しく、日本の存在感を確保する必要があるから	中国などによる開発途上国への進出が著しく、日本の存在感を確保する必要があるから
相互依存としての観点	東日本大震災での各国支援に応える	東日本大震災に際して得られた各国からの支援に応えるためにも引き続き協力すべきだから	東日本大震災に際して得られた各国からの支援に応えるためにも引き続き協力すべきだから
	途上国の安定と発展は日本にも有益	開発途上国の 政治的安定と経済的発展なしに日本の経済的発展はないから	なし
	エネルギー資源の安定供給の確保	開発途上国に対する 経済援助はエネルギー資源などの安定供給の確保に資するから	エネルギー資源などの安定供給の確保に資するから
	日本企業などの海外展開は日本経済に有益	日本企業の 海外進出を含め、日本経済の成長に資するから	中小企業を含む日本企業や地方自治体の海外展開など、日本の経済に役立つから
人道・国際的責務としての観点	途上国の環境問題に日本の技術を生かす	開発途上国の 環境問題などの解決のため、日本の技術と経験を生かすべきだから	なし
	途上国の安定と世界の平和へ貢献	開発途上国の 安定に貢献し、世界の平和に役立つから	なし
	先進国としての人道上の義務(国際的責任)	先進国として 開発途上国を助けるのは人道上の義務だから	先進国として 開発途上国を助けるのは人道上の義務 又は 国際的責任 だから
	経済大国としての国際的責任	世界有数の経済大国である日本には、累積債務等に苦しむ開発途上国を助ける国際的責任がある	

出所:内閣府(1992-2018)「外交に関する世論調査」の質問票から作成

注記:「2011年度までの選択肢」は、1992年に同設問が開始されたのちに追加・修正された選択肢もあるが、2011年調査の選択肢を記載

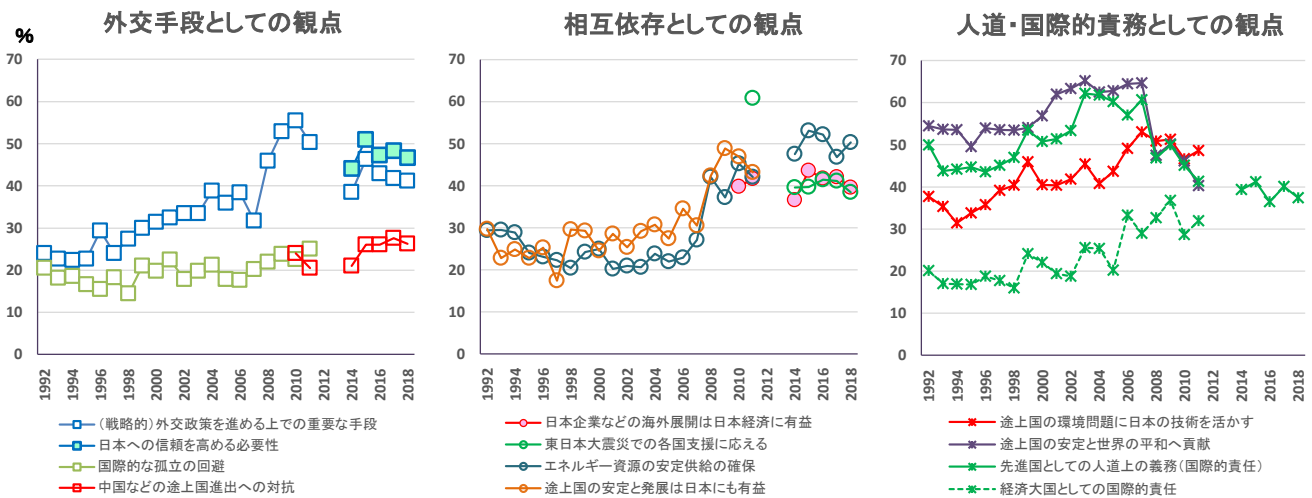
3.2 調査結果

以上のような設問方法や選択肢の変化を認識した上で、1992年から2018年までの全期間の調査結果の傾向を分析する。まず経年変化として目立つのは、「2005年以降の支持回復期」に入っただけの2007年から2009年にかけて、調査結果に大きな変化が観察されることである¹¹。選択率を大きく下げたのは「人道・国際的責務としての観点」のカテゴリーのなかの「途上国の安定と世界の平和への貢献」と「先進国としての人道上の義務」の2つである。代わって選択率が上昇したのは、「相互依存としての観点」のカテゴリーのなかの「途上国の発展は日本にとっても有益である」と「エネルギー資源の安定供給の確保」、そして「外交手段としての観点」のカテゴリーのなかの「外交政策を進める上で重要な手段だから」である。すなわち途上国の発展は引き続き大切と認識されるが、それを行う理由付けは変化をしている。義務・責任だからやらざるを得ないのではなく、日本の国益のために積極的に行うべきという理由にシフトをしていることが示唆される。

調査手法(対象者・質問・選択肢)が大きく変わった2014年以降の調査でも、2011年以前の調査結果から傾向は引き継がれている。「先進国としての人道上の義務又は国際的責任だから」という回答は再上昇することなく、広義の国益を意識した「相互依存としての観点」や「外交手段としての観点」のカテゴリーの選択肢が高い水準を維持している。特に「外交手段としての観点」のカテゴリーにおいて、新しく導入された選択肢である「国際社会での日本への信頼を高める必要があるから」が全選択肢の中でも最上位を争っている点、「中国などの途上国進出への対抗」が比較的低位に留まっている点にも注目したい。開発協力への期待は前向きかつ開放的である。

¹¹ この期間、調査方法や選択肢には変更がなかったことから、この大きな変化は注目される。

図8. 世論調査「開発協力はどのような観点から実施すべきか」の経年変化



出所：内閣府(1992-2018)「外交に関する世論調査」から作成。

4. 結論：国際貢献に対する世論の成熟

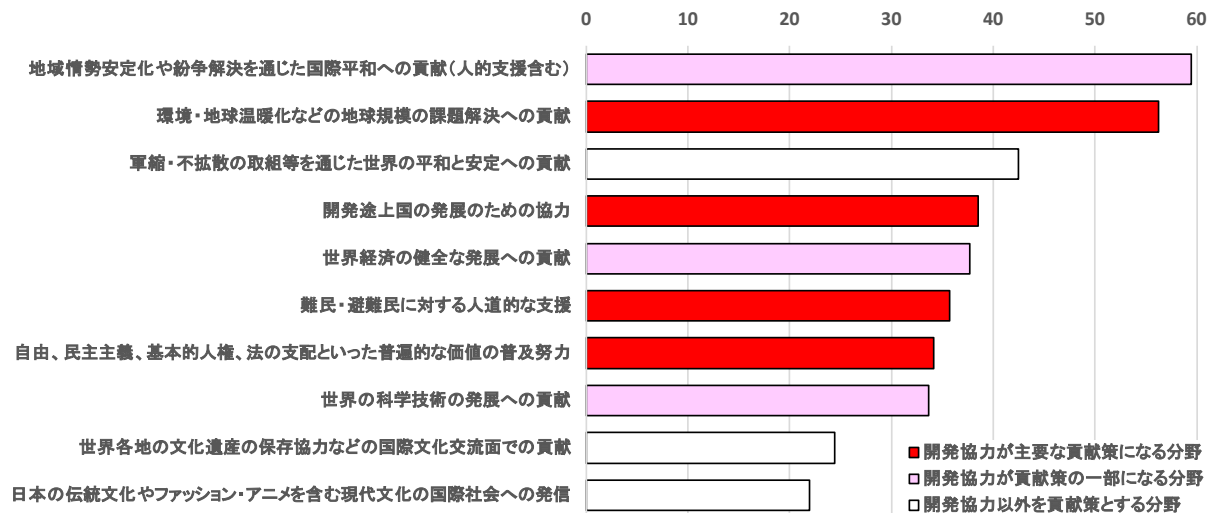
第一章と第二章の分析結果と合わせて考えると、第一章の最後に提示した仮説、すなわち「2005年以降、国際貢献によるソフトパワーの強化に対する国民の期待が増大し、開発協力を支持する世論を形成している」は正しいことが示唆される。開発協力実施の観点を「人道上の義務や国際的な責務」と捉えれば、自分たちの経済や財政が芳しくないときには支持が低下してしまう恐れがある。しかしその観点を「国際社会における日本への信頼」、「重要な外交手段」、「途上国の発展は日本にも有益」、「エネルギー資源の安定供給」と捉えれば、経済力が落ちているからこそ日本のソフトパワーが重要となり、それを強めるものとして開発協力が支持されるという構造が浮かび上がる。国際貢献による日本の存在感の増強は、一部の学識者だけの見解ではなく、国民の世論としてその重要性が認識される時代がきている。「平和国家」を標榜してきた日本は、大きな軍事力を持たず経済力をプライドの源泉として国際社会を歩んできた。その経済力に陰りが見えた際、新たな日本の拠り所としてソフトパワーの重要性への認識が高まっており、こうした成熟した世論に開発協力は支持されていると考えられる。経済情勢や財政事情の厳しさを理由としたODA予算の抑制は、国民世論の動向からは正当性を失いつつある。

日本政府による開発協力の実施機関である国際協力機構(JICA)は、2016年、新ビジョンとして「信頼で世界をつなぐ(Leading the world with trust)」を表明した。この信頼を、援助実施機関であるJICAへの信頼と狭くとらえることも、世界中の国々への信頼と広くとらえることも可能であるが、国民の求めるものは「日本国に対する信頼」であることは明らかである。その観点からJICAは事業を真摯に展開しなければならない。

最後に、外交世論調査全体の最終質問である「国際社会で日本が果たすべき役割」の結果を見てみたい。国際貢献として考えられる選択肢の中から複数回答(2009年以降は選択数に制限なし)

で実施されている調査である。調査結果を見ると、地域情勢安定化と紛争解決を通じた国際平和への貢献、環境・地球温暖化など地球規模課題の解決のための貢献の2つが大きな支持を得ている（図9）。開発協力は途上国の発展を一義的な目的としているが、発展の基礎となる平和構築や社会の安定化にも取り組んでおり、また環境保全・管理も途上国の主要な開発課題である。果たすべき役割の中位に選ばれた開発途上国の発展、難民・避難民への支援、自由・民主主義・人権・法の支配も開発協力の主戦場である。開発協力が担うべき役割は広くそして重い。

図9. 日本が国際社会で果たすべき役割(2009～18年平均)



出所：内閣府外交世論調査(2009～2018)

注記：開発協力が貢献策であるかの分類は筆者による。

<引用・参考文献>

安藤直樹(2011) 「開発援助の展望：国民の支持と日本の貢献」 GRIPS Discussion Paper 11-30
<http://www.grips.ac.jp/r-center/wp-content/uploads/11-30.pdf>

内閣府 (1977-2018) 「外交に関する世論調査」

IMF (2019), World Economic Outlook Database (April 2019 version)

Japan Institute for Global Health (2016), 「日本における政府開発援助 (ODA) に関する世論調査結果」

<http://jigh.org/wp/wp-content/uploads/2015/12/435f296fd2f1a1e5f63cdec760de53b.pdf>

北岡伸一 (2019) 「世界地図を読み直す：協力と均衡の地政学」 新潮社

五百旗頭真他 (2008) 「岡本行夫 現場主義を貫いた外交官」(朝日新聞出版 90年代の証言)

田中明彦 (2007) 「アジアのなかの日本」 NTT 出版

茂木敏充 (2003) 「日本外交の構想力」 徳間書店

内閣府 (2019) 「データで見るアベノミクス (2019年9月版)」

外務省 (2018) 「対中 ODA 概要 (平成 30 年 11 月 9 日)」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china.html>

外務省 (2015) 「開発協力大綱」

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」

国会図書館 (2005) 「対中国 ODA 見直し議論」 Issue Brief No. 468

国際協力事業団 (2003) 「援助の潮流がわかる本」

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)」