

第12回「新しい日本のODAを語る会」議事録

日時： 2007年10月3日(水) 18時40分～21時10分
場所： GRIPS4階 研究会室4A

【ポイント】

【幹事からマニフェスト最終案の概要を説明】

- 今般作成したマニフェスト最終案は、昨年(2006年)7月に立ち上げた本会合で議論してきた意見と提言をまとめたもの。多数意見を集約したもので、第11回会合(2007年7月開催)後に、事務局が作成した原案をマニフェストとりまとめチームに集中的に検討いただき、今般、最終案として取りまとめるに至った。最終案は9月20日に皆様に送付したが、事前に多くのコメントを頂戴しており心から感謝したい。いただいたコメントは事務局にて整理し本日の配布資料に加えているところ(別添2)、議論の際に参照願いたい。
- 本日も議論いただいた後、速やかにファイナライズし、本会合の緩やかな意味での「マニフェスト」として公表したい。今後、発表会や政治・メディアへの働きかけを含めて、幅広く紹介し、また志を同じくする人たちと幾つかの提言の具体化にむけて協働していきたい。

【10つの課題、30の提言ごとに意見交換】

- 意見交換の詳細、最終案への具体的なコメントについては議事録本文を参照。

【今後の進め方(幹事より)】

- 本日も指摘があったように、日本が国際協力やODAに取り組む「理念」の中身そのものについて今まで突っ込んだ議論はしてこなかったが、この点については、今般のマニフェスト作成作業を通じて、こういった議論を各界と一緒に進めていくことの重要性、そのための「場」を作っていくことの重要性が共有されたと考える。本作業が次のステップにつながることを期待したい。
- マニフェスト本文と各提言をつなぐ説明が若干、言葉足らずだった点は、本日の議論を通じて理解。本日の会合でだされたコメントや事前にメールなどで頂いたコメントを総合的に検討して、事務局にて修文作業を行う。そのうえで、マニフェスト取りまとめチームに再度諮ったうえで、「最終版」として公表させて頂くこととしたい。(全員了承)
- 今まで1年以上にわたりご協力頂いたことに心から感謝。今後、マニフェストの具体化にむけても協働させて頂きたく、引き続き宜しくお願いしたい。

【議事録】

- 司会者より本日の進行説明、マニフェスト最終案の説明。その後、10の課題、30の提言ごとに意見交換。

課題1 「理念と戦略を明確にする」

- マニフェストについて基本的に賛同するが、明確でない部分があることを指摘したい。マニフェストは「ODA」という枠組みから「国際協力」政策へと発想の転換を訴えているが、現代国際関係の視点から分析した場合、三つの行動規範「国際協調主義」、「主権国家主義」、「地球統治主義」のどこに軸足を置いているのか明確でない。新しい理念と戦略を明確にすべきと謳いながら、マニフェストの中でそれを明記していないのはなぜか？
- 「国際益」「国民益」と二項対立にさせているが、政治学の中では「国際益」という定義はない。「国際

- 益」を「Global Interests」と直訳した場合、何を指すのか定かでない。
- (幹事)ご指摘のあった「理念」の中身を明確にする意義は十分理解。本マニフェストは具体的な行動につながる改革を提言することをめざしたもの。むしろ、そういった「理念」について国民各層そして政治が関わって議論する場、仕組みを作るべきという提案を行った。確かに戦後賠償として始まった日本の援助をその後の国際環境の変化、世界における日本の役割の変化などをふまえて、今、国家戦略の中で日本の国際協力をどう位置づけるべきか、といった視点を交えた踏み込んだ議論をすることは重要。しかし、「理念」について明確な合意がまだなく、また合意形成することは容易でない現状では、本マニフェストにおいて結論を書く段階にないと考える。今とるべき行動を提案することで、今後、日本が国際協力や ODA に取り組む「理念」についての議論を喚起させるきっかけになればと願っている。
- 国民の認識の中に「理念」や「戦略」といった意識がそれほど浸透していない現状で、「地球統治主義」などの高邁な議論や崇高な理念を掲げれば掲げるほど、ODA はますます現実離れしていく。そうした現状を認識する必要がある。
 - 戦略は合意形成のうえに成立する。日本としての対外戦略、外交理念について国民合意は形成することは、現実にはとても難しい。この会合で議論することには無理があるだろう。
 - 「国際益」とはいえ最終的には日本のため(ある意味で国益)になるものと理解。
- (幹事)ご指摘のとおり、マニフェストでいう「国際益」は、日本国民は直接的な裨益者でないかもしれないが、最終的には日本国民のためになるという理解。また、日々の生活になるべく近づけ、わかりやすい言葉で国際協力への取り組みをどう改善すべきかを提案するという趣旨から、読み手がマニフェストに距離を置かないで理解できるよう工夫したつもり。
- 「国際益」の言わんとしていることは、個人の私益でなく公益ということ推察。同時に、もう少し的確な表現がないか考えてみては如何。
 - 「国際益」「国民益」という二つの概念を示したことは、議論を喚起するうえで建設的なものと評価したい。他の主要ドナーは、「国際益」を追求する姿勢を国際社会にアピールすることで国益につなげようとしている節もあるが、日本はそこまで熟練した戦略を持っていないのが現状。したがって、「国際益」、「国民益」という概念整理から始めるのはいい事だ。同時に、「国際益」に関連して、日本は先進国 G8 の 1 カ国であるという自覚をもって、グローバル・ガバナンスの構築に責任をもって取り組んでほしい。
 - 本マニフェストを英訳して、対外的に示す可能性も念頭において言い回しを熟慮してもいいと思う。必ずしも利益を *Interests* と訳する必要はなく、*Benefits* という捉え方をするのも一案か。「利益」などの概念用語は、途上国、先進国など国により意味するところが異なるので、別の言い回しを模索すべき。
 - 「国民益」「国際益」という表現で導きたい本来の意図は、ODA 政策は両者の複合体として決められるべきで、二つの「掛け算」が重要ということ。「国益」とすると政治色が濃く、真意を誤解されかねないので、本マニフェストが示す「国民益」の方が分かりやすい。また、「国際益」は「*International Interests*」ではない。かといって、「*Global Interests*」といってしまうと、環境問題やエイズ問題に焦点があたりすぎてしまう。国家が集まる国際社会の中で調和を維持していくことが、日本の利益になる。直訳はなじまない。
- (幹事)「国際益」、「国民益」を対立軸でとらえず、両者のバランスで ODA の理念や戦略性を考えていこうというのが、今まで ODA サロンで議論してきた方向と理解。ささやかな概念整理を試みたものとしてご理解頂き、今後さらなる議論の出発点になれば幸い。
- 国益議論は日本に特殊なもので英国や仏では不要だが、日本としての信念を打ち出すためには必要。なお、「国際益」は「地球益」とも言えるだろうが、個人的には「地球益」と「国民益」の両立は難しいと考える。ACP 諸国との経済連携協定(EPA)締結をめざす EC は、最近、EPA を受け入れなければ援助を半減すると述べるなど、「国民益」を「地球益」より優先させる姿勢を示している。両者の対立は今後もありえる。
 - 理念と戦略について、本文(p.2、最後の四行)と提言の間に論理の飛躍がある。なぜ、司令塔の諮問機関として「国際協力戦略会議」を作るべきなのか、について説明不足。

- 国会の関与についても、なぜ政治の関わりが必要か、もう少し説明が必要。提言するのはよいが、本文との文章上のつながりをよくすべき。
 - 国会における専門委員会や司令塔に対する諮問機関の設置など、気合の入った文章。「四層構造」による国際協力をめざしたものと理解するが、そこへ通じるロジックの説明が足りないので、結果としてトップダウン的な提言という印象をうける。司令塔という表現には、下から積み上げていくという色彩が薄く、諮問機関が国民の声をすいあげる役割を果たすのかどうか疑問。トップダウンとボトムアップのバランスを考えることが重要ではないか。
- (幹事)この提言のポイントは、戦略づくりの過程に民間の声をいれ、政治の関与を強めることがポイント。なお、本文と提言のつながりがよくなるように修文する。
- 概念図(p.v)がトップダウン的な印象をあたえる。各層がどう絡み合うのかが伝わるようにしては如何。
 - Vertical でなく、Horizontal に見たときに、Policy Coherence をどう確保するのか。これは別の次元の議論になるかもしれないが、横断的な政策の一貫性を考えることも重要。
 - 今の日本の援助はトップがないのが問題。我々はそれを懸念している。「ぜひ、上をしっかりとください」という意味をこめて、トップダウン的に示していると理解。外務省だけではできないし、ならば国会がしっかりとしてほしい。

課題2 「途上国のニーズに応え、現地体制を強化する」

- 現地 ODA タスクフォースは、必要性からつくられた調整メカニズムなので、それ自体が法的権限をもつ組織体ではない。タスクフォースのメンバーは、それぞれが所属する東京の組織の権限の範囲で動くので、タスクフォースの権限を強くするのは親元(東京)の権限を明確にするよりも難しい。「権限」よりも「役割」という表現の方が適切ではないか。また、ODA タスクフォースの事務局機能については、現地の体制にバラツキがあるので、一律 JICA が担うと決める必要はなく、できるところがやればよいと思う。
- (幹事)法的「権限」を意味した表現ではない。属人的要素に支配されやすい ODA タスクフォースの現状を打破し、また現場の声をより反映する仕組みをつくるべきという趣旨。
- 現場で大使館の声をきくことは大切だが、外務省の人事が頻繁に変わるのは援助の現場にとって問題。この提言が意味するところは、ODA 実務に長く携わってきている人たちが事務局を務めればよい、ということと理解。
 - 現地で相手国の関係者と話をし意思決定できることが重要。東京主導ではなく、現場主義を明確に打ち出すべき。
 - 現地 ODA タスクフォースに関し、現場を熟知している地域・国の研究者、企業で長年滞在している人たちを巻き込んで知見を吸い上げていく機能を期待したい。すなわち、開かれたオールジャパンの体制をつくる必要がある。
 - 現地 ODA タスクフォースの成果を紹介し、ベスト・プラクティスやそれに貢献した人たちを励ます仕組みをつくることも必要。

課題3 「世界の援助潮流をリードする」

- 「世界の援助潮流をリードする」とは高邁すぎないか。
- (幹事)日本だけに閉じこもるのではなく、国際社会に発信し、国際開発政策にも影響を及ぼしていくよう活動すべきという意味をこめている。そのためにもシンクタンクの役割は重要。
- NGO が発信してもよく、シンクタンクである必要はないのではないか。
 - シンクタンク設立を提言する背景には、現実には、外務省や新 JICA には期待できないという仮定があるのではないか。
 - シンクタンク構想は、実現可能性はあるのだろうか。誰が何をするのかを具体的に考えないと、机上

の空論になってしまう。

- 日本の経験すら体系化・理論化していないのが現状。アジアの経験をアフリカに説明できるように整理できていない。シンクタンク構想には、まずはその辺から責任をもって発信していこうという意味合いがある。
- (幹事)シンクタンク構想は、米国の CGD や英国の ODI のように、国際社会への発信とともに当該国の政策や政治への働きかけができる組織、仕掛けをつくるべきという問題意識にもとづく。事前にいただいたコメントでは、シンクタンク設置に強い関心が示された。さきほど、実現可能性について質問があったが、必要という合意があれば、どうすれば実現できるかを真剣に考えていけばよい。米国では企業(篤志家)が CGD の資金をだし、英国では DFID が戦略性をもっているのが ODI の活躍の場がある。残念ながら日本では自然発生的にシンクタンクが生まれにくいのが、全ての問題が解決されるのを待つのではなく、むしろ積極的に取り組み方法を考えるべき。
- 現実の問題として、JICA がこういった提言をしようとすると外務省に却下されてきた。その結果、無味乾燥な技術的なものしか出せなくなった。実施機関は実施にかかわる事項だけをすればよい、という考えはおかしい。JICA が蓄積してきた経験を活かすためにも、今の体制を変革していくべき。
 - 外務省の中ですら政策と実施のリンクが弱い。様々なイニシアティブが打ち出されても現場との関係が希薄で、政策と実施とが一つのラインとしてつながっていない。考えたことが応用できる仕組みをつくるべきで、シンクタンクを増やす努力をしてほしい。例えば、人間の安全保障について言えば、高邁な理念すぎて現場まで落ちなかった。
 - シンクタンクをつくるのは良いアイデアだが、民間ベースにして、NGO や民間の意見を反映する場を考えるべき。
 - シンクタンクをつくって英語でしっかり発信できれば、現場でも活用できる。これは知見を蓄積・発信する基盤固めとなり、ジワジワと(body blow のように)効いてくるはず。
 - 「卒業のための援助」は当たり前のことのようだが、違和感がある。日本が援助した国が全て卒業しているわけではない。援助漬けになった国を援助している場合もあるのではないかと。こういったメッセージを掲げると、長期にわたる支援が必要な国への援助が減ることを危惧する。さらにいえば、人生にたとえると卒業しても失業や病気になることもある。インド、ブラジル、中国などが台頭して世界システムが転換する中で、日本自身も今後どう歩んでいくかを考える必要がある。皆、相互依存しており、どこかで助けてもらう時がくるかもしれない。脆弱性は誰にでもどこにでも内在していることを認識し、国民に援助のもつ意味を示していくべきではないか。
 - 「卒業のための援助」はいいと思う。
- (幹事)自助努力支援、自立化のための支援という日本のメッセージを打ち出すための表現。なお、脆弱な国への支援を含め、バイとマルチの援助をどう組み合わせるかも考える余地あり。
- ODA にはバイとマルチがあるが、マルチ援助について議論が十分でなかったという印象あり。「国際益」を議論したときにグローバル・ガバナンスについて言及があった。日本は国連を含む国際社会の一員であり、途上国政府が機能しない際は日本も責任をもって「国際益」の実現にむけて取り組んでいくべきで、マルチ援助を活用する意義は大きいと考える。また、世界の援助潮流についても、国際機関への働きかけを通じて日本のリーダーシップを発揮していくことは、現実的はアプローチである。
 - 日本のビジビリティを高めるためにも、国連を含めてマルチとバイの援助を展開していけば、日本の貢献も多様化できる。マルチ援助の視点をもっと強化してよい。
- (幹事)マルチ援助については、国際発信のみならず、援助の配分、国際機関との人材交流といった視点を含めて考えることは重要。ご指摘の点は検討したい。

課題 4 「国民の理解と参加を促進する」

- 今の国民はヒューマン・ストーリーでお金(ODA 予算)を出そう、とは考えない。多くの国民は明日の希望をもてないでいる。ヒューマン・ファクターに感動しない人もいる。日本も国際社会の中で生きており、緊急時には助けてもらわなければならない。リスク面も打ち出して、国民が危機感をもつ表現を

考えては如何。

課題 5 「実施体制を再構築、強化する」

課題 6 「各種制度を改革、強化する」

- 新しい援助の実施機関がどのような役割を果たすべきか、言及が少ない。今まで培ってきた開発援助のプロとしての経験を新 JICA がどう活かしていくかについても、議論してほしい。

課題 7 「ODA 予算を増加し、財源面の制度改革を行う」

- ODA 予算で「環境枠」を設ける提言があるが(提言 20)、日本では GNI の 0.7% という国際的な増額目標が達成されていない現状で、気候変動のための適応資金を ODA 予算と一緒に扱うべきでないとする。国内世論対策的な意図もあるかと思うが、本来達成すべき ODA 増額目標が果たされない中、援助のための資金が気候変動にすり替わるのは望ましくない。これは国際的に通用する議論だろうか？ グローバル・ガバナンスに対する日本のビジョンが見えなくなることを懸念。
 - ODA 予算の増額を訴える趣旨は賛同。他方、贈与と借款を対立的に書く必要はあるだろうか(提言 18)。借款は十分なほど減っている。国ごとの多様なニーズ、そして新 JICA が 3 スキームを担当することを考えると、贈与と借款のベストミックスをめざすべき。一般会計以外の新たな財源を考えるべきという提案は賛同だが、借款の予算源である出資金を贈与向けに振り替えることには慎重であるべき(提言 19)。ODA 予算費目の付け替えにすぎず、増額の保証はない。また、本文でも十分な説明がない。
 - 予算編成の段階で、借款と贈与の比率があらかじめ決まっているわけでない(提言 18)。英国を始めとする欧米ドナーは贈与が中心だが、日本にとって円借款は重要なツールであり、贈与と借款のどちらが優位という議論はおかしい。贈与を卒業した国が借款に移行するのは健全だし、「卒業のための援助」というメッセージを掲げながら、贈与だけを増やすのは論理的矛盾がある。仮に一般会計の円借款向け出資金を贈与に振り替えても、(円借款予算を所管している)財務省はその分を外務省にまわすはずがなく、せいぜい国際開発金融機関に付け替える形で贈与を増やすことになるのではないか。借款分の予算を減らして贈与を増やすべきという表現には慎重であるべき。
 - ODA 予算を増やしてほしいという援助関係者の気持ちは理解するが、誰にこの提言をわかってもらうかを考えた書きぶりにすべき。無駄のない効率的な ODA を実施し、相手国政府に透明性ある援助資金の活用を求めていく決意を示さないと、政治家や国民にとって、説得力はもたない。
 - 事業予算だけでなく、一般会計における経常経費も確保しないと駄目。ODA 予算が減っているのに、人員も減らしてよいという雰囲気になっては困る。
 - 過去を反省し、無駄をなくす努力をする必要あり。サクセスストーリーだけでなく、負の部分も書き込んでおくべき。日本は 90 年代にトップドナーを 10 年間経験したが、予算が増えても人員を増やす努力はせず、ODA 増額にみあう対応をきちんとしてこなかった。ODA を美化しすぎた書きぶりでは、予算増への支持・信頼は得られない。
 - 贈与向け ODA 予算は増やすべき。贈与分の予算は今まで減らされすぎたし、MDGs 達成など、贈与でないと対応できない課題がある。
 - ODA 予算全体が増える中で贈与が増えるのであればよい。
- (幹事)JBIC は出資金の積み立てで 7 兆円の資産があり、利潤もだしている。他方、無償や技術協力予算は毎年削減の一途をたどっており、出資金分の予算を贈与に回してもよい、という考え方もありえる。既存の資産を使えば、円借款は現行の事業量を確保できるのではないか。
- 円借款は平成 8 年まで赤字構造だった。また環境案件は優遇金利で借款をだしており、利子をほとんどとれない状況。将来的に調達金利が上昇すれば、赤字構造が再び顕在化する。したがって、ODA 予算の内訳を議論するのではなく、予算全体の増額に焦点をあてた提言をしてほしい。贈与をふやすこと自体には異論なし。

- ODA 予算全体を増やす方向で考えるべきとの意見に賛成。
- 円借款は規模が大きいのので、ADB や世銀とわたりあっている。無償、技術協力は規模が小さい。
- 借款より贈与がよいとの意見は英国で強く、これはアフリカの現状を踏まえたもの。ただし、最近、アジアの NGO で集まって ODA について議論した時も、借款を返済する債務負担が社会サービスのための予算を圧迫しているという声があった点を指摘しておきたい。
- エイズ感染率が高く、保健システムも未整備な脆弱な国に対し借款で支援せよとはいえない。危機に瀕している国に対して、主要ドナーである日本が借款手当するのは如何なものか。贈与が必要なのに贈与向けの ODA 予算を十分に手当てできないと、グローバル・ガバナンスの構築に日本は貢献できなくなる。これは憂慮すべき。
- 円借款が増えない理由のひとつは、供与対象国が限られていること(毎年約 20 カ国)。援助から卒業した後は商業ローンを借りるのが一般であり、中所得国向けの融資など現行の円借款制度をより柔軟化することも検討しては如何。

課題 8 「キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する」

- 人材育成については(提言 22)、例えば、数値目標や具体的な制度設計を示すとか、もう一步踏み込んだ提言をしては如何。抽象的・一般的な提言は、過去にも多くあった。
- 日本の開発人材を鍛えるためには、国際機関で経験をつむことが必要。内外の大学院などで育った人材が国際協力の分野で就職する場を求めており、国際機関を含め、予算や人材交流の仕組みづくりをする必要がある。
- 「人材育成センター」(提言 21)は、犬塚議員から前に問題提起のあった「ピアソンセンター」や「人間の安全保障センター(仮称)」からヒントを得たものと理解するが、これは主に平和構築支援のための人材育成を念頭においたもの。就職機会をつくるというより、自衛官や文民警察のキャリアパスの保障をすべきという趣旨が強い。開発人材育成という視点にたてば、人材の流動性を高めるシステムづくりが重要になる。
- 開発人材の就職の場として、民間企業を含めるべき。一般的に、就職先の大半は政府機関ではなくて民間。したがって、課題 8(キャリアパスの確立、人材育成)は、課題 9(民間セクターとの連携、官民同盟)と一緒に考えるべき。
- 政策を担う外務省と、NGO を含めて現場実施を担う人材との交流を増やすべき。現状は、例えば、保健分野の専門知識をもたない行政官が「第二層」で政策文書や支援方針を作文している。「第三層」「第四層」で活躍している人材と「第二層」が相互に交流すべき。これは外務省の能力強化にもなるはず。
- 組織間の交流は促進すべきだが、公的機関では定員管理が制約要因になっている。定員管理の制度を柔軟化しないと、人事交流も掛け声で終わってしまう。

課題 9 「民間セクターとの連携を強化し、官民同盟を構築する」

- より適切な表現への修文を提案したい。民間の資金やノウハウを「包括的に取り込む」のではなく、「効果的に発現するための」制度設計を行う(提言 26)。「商社の ODA は汚い」というより「営利を目的とする大手企業の行う ODA は汚い」へ(本文、p.8)。
- 日本の国際協力の対象は低所得国だけに限らないはず。アジアで中所得国になっていく国がでてきている中で、ODA だけを通じた関係でなく、経済協力、すなわちプラスアルファを含む制度設計づくりを進めていく必要がある。ADB もこういった方針であると理解。

課題 10 「メリハリの利いたアフリカ支援を行う」

- アフリカには、借款で支援できる国もある。アフリカ支援は全て贈与といった、ステレオタイプの発想はすべきではない。

- アフリカの多様性も理解すべき。
 - 対アフリカ支援を増やす提言をしながら、対象国のセレクトイビティ(選択基準)について言及がない。例えば、一定のガバナンス能力は必要ではないか。
 - アジアの経験をアフリカと共有せよという論調は、例えば、アジアの経験を参考にすべきといった程度にトーンをおととしては如何。アフリカでアジアの経験への関心が高まっている点は理解できるが、難しい課題。
 - アフリカ・リスクを緩和し、民間投資を促進するための制度設計について、対象は日本企業に限る必要はない。
- (幹事) 対象国について詳述はしていないが、「卒業のための援助」を具体化するという観点でどのような国を念頭においているかは本文で示したつもり。ただし、どこまでテクニカルな内容をこのマニフェストで書くのかは、読み手も考慮しながら、考えて書いてきたつもり。アジアの経験については、日本がかつてベトナムで実施した「石川プロジェクト」のような包括的な開発政策支援を含めて、アフリカでの展開を考えるべきという意識はある。
- もちろん、開発援助のプロフェッショナルとしての議論はプロ同士で十分尽くすべきだが、マニフェストの読み手、訴えたい相手はプロとは限らないのではないか。

【最後に】

- 幹事から、今までの協力に対する感謝の意を述べるとともに、マニフェスト本文と各提言をつなぐ説明の補足をはじめとして、本日の会合でだされたコメントや事前にメールなどで頂いたコメントを総合的に検討して、事務局にて修文作業を行う。そのうえで、マニフェスト取りまとめチームに再度諮ったうえで、「最終版」として公表していく方向を提案。参加者全員で了承された。
- マニフェスト「最終版」ができた段階で、各界への働きかけや、提言の具体化についても引き続き、一緒に考えていければ幸い。

以上