

## 第6回 「新しい日本のODAを語る会」議事録

日時： 2007年3月5日(月) 18時30分～20時20分

場所： GRIPS 4階 研究会室4A

### ポイント

【冒頭発言 阿部正俊参議院議員(自由民主党)、 犬塚参議院議員(民主党)】

#### <阿部議員>

##### 国際協力の両輪としてのODAと非ODA

- ・ 国際協力を支えるのは民間(企業、市民等)ベースの協力である、非ODA。非ODAは個人の善意や企業活動にもとづくもので、二国間友好関係の底流をなす。
- ・ 「政府開発援助」である限り、ODAに国の意思があつて当然であり、政権によるブレや変化は否めない。したがって、国際協力のチャネル拡大は重要であり、非ODAの活力を高める税制等の仕組みを要検討。

##### 何をねらいにするか、ODAの役割

- ・ ODAであるからには、国益追求やタイド援助も肯定されるべき側面もある。
- ・ ODAを重層的な関係の強化に使うべきであり(例えば、経済的交流、人的バンテージ、二国間の関係効果など)、多面的な判断、問題意識をもってODAを企画・提供・評価すべし(「貧しいからODA」では必要十分条件にならない)。

##### ODAに対する国民の理解、ODA予算

- ・ わが国唯一の外交手段であること、国際社会でそれなりの役割を果たすこと(「旦那衆のふるまい」)を考えると、国際目標になっている対GNI比0.7%までODA予算を増やしてよい。現行水準の3～4倍の、3兆円の財源確保が不可欠。
- ・ 国民に対して理解・共感を求めたうえで、消費税のうち1%をODA財源に充当するなど、思い切った決断が必要。

#### <犬塚議員>

##### ODAに対する国民の理解

- ・ 地元選挙区における経験から、ODAや国際協力の意義に賛同を得ることは困難。国民の理解を得るためには、「困っている人が途上国にいるからお金を出す」という理由だけでは不十分。

##### 国際協力においてキャリア形成できる環境を(平和構築分野を例として)

- ・ 国際貢献がキャリアとして定着する社会を確立することは、ODAに対する国民の理解を得るためにも必要。日本も、平和構築分野を含めて、能力があればキャリア形成できる人材育成制度を整備してほしい。これはひいては、「顔の見える援助」になる。
- ・ こういった体制づくりに取り組んでいる国もある(例：カナダのピアソン・センター、ドイツの文民警察官のPKO派遣、DFIDのポスト・コンフリクト復興ユニット)。

##### 新しい方向性

- ・ 日本版ピアソン・センターの設置
- ・ 国内と海外をつなぐ国際協力人材プールづくり。具体的には、NGO、JICA、外務省、防衛省、文民警察、地方自治体など、幅広い分野から個人参加による協力体制の構築が求められている(給与体系、社会保障、保険制度の整備を含む)。

## 【意見交換・質疑応答】

### ODA と非 ODA (民間、市民 / NGO ベースの協力)

- ・ NGO も非 ODA のアクターとして、自ら活動資金を稼ぎ出すよう意識改革が必要。同時に、日本の NGO は組織として脆弱であることも事実であり、現実的には ODA を通じた経済的バック・アップは必要。
- ・ 日本は他国に比べて非 ODA の規模が小さすぎる。これでよいのか、市民社会の成熟度が問われている。(阿部議員)
- ・ 政府は、地方でよい活動をしている NGO を支援すべき(例えば、日本 NGO 支援無償)。地元との関係強化にも貢献する。
- ・ ODA に特化して国民にアピールしても不十分。企業の投資や NGO による国際協力、地方自治体を中心とした国際交流、自衛隊との関係等、多様な非 ODA チャネルを拡大する必要あり。
- ・ ODA は、人のために役立つというより、日本の立場を維持・強固にしていくために使うべき。(阿部議員)

### 国際協力における人材育成

- ・ 国際機関における日本人数の割合が少ないのは、日本人が国際協力におけるキャリアを形成できない、ポストが少ないという問題があるため。人材育成のためにも ODA 予算増は必要。
- ・ 国際協力における日本の人材育成は重要な課題。(犬塚議員、阿部議員)

### ODA、政治、国民 ODA が票となるには何が変わるべきか？

- ・ まず国民が変わること。(阿部議員)
- ・ 内政と外交をつなぐ必要あり。日本は海外に依存しており、ODA は国益に直結していると選挙民に訴えているが、地元選挙区での関心は高くない。(犬塚議員)
- ・ 政治家の ODA への理解は大きくない。外務省を中心にやっているもの、という程度の理解。(他の出席議員)
- ・ ODA に興味をもってもらうためには、国民生活の身近な部分に関連させた説明が必要。
- ・ 外から学び、日本を変えるという発想も必要。ODA は日本が途上国に供与するだけでなく、外における良い取り組みを日本の国内問題解決のために活用していく機会ともすべき。(例：グラミン銀行、クリントン元大統領はマイクロ・ファイナンスをアーカンソー州で実践)。

### ODA 予算の削減 「危険水域」か？

- ・ 本当に「危険水域」なのか。もしそうであれば、外務省は本腰を入れて民間ベースの国際協力を活性化するために努力すべき。(阿部議員)
- ・ 予算だけでなく、人材育成の面でも「危険水域」にある。(犬塚議員)
- ・ 「危険水域」とは何を意味するのか、見えてこない。ODA 予算が減少し続けても、国民から困るという声はでていない。(他の出席議員)

### アフリカ支援の戦略性？

- ・ 日本はどこまでアフリカ支援をするのか。関心をもつ国民がそれほど多いとは思わない。アフリカの開発課題は膨大で、日本の ODA だけでは限界あり。まず、民間企業や国民に取り組もうという気運があるべき。経済界がいずれ進出する際の先導役になるための対アフリカ ODA であれば、国民にも説得力あり。(阿部議員)

### 国際協力基本法

- ・ 政治コミットメントを強化する方策として、立法府による国際協力( ODA では狭い)基本法の制定も一案か。
- ・ 基本法は概念が広すぎ、何をすればよいか、必要性とともに不明。日本国憲法に基本原則は示されている。(阿部議員)

- ・ 日本説得力ある実績をもっており(バラックからの経済成長、米国以外への武器輸出を慎んできた実績)、もし基本法をつくるならば、これらの原則を取り入れることは可能。(犬塚議員)

#### その他

- ・ 海外経済協力会議(司令塔)は、今までのところインパクトがない。公開・非公開ということより、国民に対して課題を発信していないことが問題。(阿部議員)
- ・ 「顔が見える援助」とは、ODA ステッカーのレベルの問題ではない。長期的な視野から、役に立つ二国間関係構築に貢献する援助を行うこと。(阿部議員)
- ・ 国際機関経由の ODA を通じて国際社会における日本の影響力(インパクト)を大きくすることも、「顔の見える援助」につながる。

## 【議事録】

### 1. 冒頭発言(1) 阿部正俊氏

#### 自己紹介

- ・ 自分は、ODA 特別委員会の筆頭理事として、同僚議員や事務局のメンバーと共に、悩みながらではあるが ODA について考えている。本日は、大学からの招待でこのような場を設けて頂いたことに感謝しており、自分の ODA に対する問題意識や体験的感覚を皆さんにお伝えしたい。

#### 国際協力の両輪としての ODA と非 ODA

- ・ 国際協力を支えるのは民間(企業、市民等)ベースのいわば非 ODA である。日本では政府が実施する ODA が議論の中心を占めているが、非 ODA は個人の善意や企業活動にもとづくもので、友好関係の底流をなす。
- ・ ODA は「政府開発援助」であるので、国の意思や国益追求があって当然。時の政権の意思によって左右され、ブレや変化があることは仕方がない。また、ODA は日本外交の最大の武器。
- ・ 国際協力を長期的に継続させるためには、そのチャネルを拡張して、非 ODA を担う民間企業、NGO、市民が主体となる協力の推進が重要。非 ODA の活力を高めるよう税制を含む様々な仕組みづくりが必要である。

#### 何をねらいにするか、ODA の役割

- ・ 人道支援は、基本的には民間ベースでやるべきもの。特に野党からは「ODA を日本タイドにすることは、日本企業に恩恵を与えているだけで、もっと人道的な観点からの支援に徹するべき」という批判をうけるが、「政府開発援助」である限り、国益追求、タイド援助は肯定されるべき側面もある。
- ・ 日本の ODA は「戦後賠償」にその起源を発しているとはいえ、現在問われているのは ODA が日本にとって正しく使われたか、役にたったのか、という点である。例えば、日本の円借款によって建設されたカザフスタンの空港は、トルコ企業が受注して建設・施工を実施したために、日本の水準からみると品質が低くなっている。日本企業の利益になるか、ならないかといった単純な話ではなく、日本式のシステムを展開させて現地で支援できるかどうかの方が重要なのである。他の例として、途上国に日本製の救急車を供与することを契機として、日本式の救命救急システムの展開を支援する、といった協力もあろう。救急医療システムがない国で救急車を数台供与しても、その国における緊急医療の根本的な解決にはならず、効果が限定されてしまうからである。
- ・ ODA は、経済的交流、人的バンテージ、二国間の関係強化など重層的な関係の強化に使う

べきである。「貧しいから ODA」ではなく、多面的な判断や問題意識をもって ODA を企画・提供・評価することが望まれる。「貧しい」は足がかり(きっかけ)にすぎない。例えば、援助の「卒業」国となったから ODA をストップするという単純な発想ではなく、「卒業」後の日本との経済関係構築を含めて、より長期的・戦略的な視野をもって協力のあり方を考えることが必要。

- ・ また、日本の常任理事国入りの失敗から学べるように、戦略もなく ODA を供与するのではなく、長期的な視野に基づいて真の意味での二国間の関係(いざという時に助けてくれる関係)の構築が必要。

#### **ODA に対する国民の理解、ODA 予算**

- ・ ODA 予算を対 GNI 比 0.7% に増額することが国際目標となっているが、日本はその数値目標に追いついていない。現在の ODA 予算規模の 3~4 倍にあたる 3 兆円の財源確保が不可欠。
- ・ ODA はわが国唯一の外交手段である。「旦那衆のふるまい」として、国際社会でそれなりの役割を果たし責任を担うために重要な手段である。また、日本は、「世界の中の日本」でしか生きる道はない。
- ・ したがって、ODA に対する国民の理解・共感を求めた上で、消費税のうち 1% を ODA の財源に充当するなど、思い切った決断が必要となる。

## **2. 冒頭発言(2) 犬塚直史氏**

### **ODA に対する国民の理解**

- ・ 日頃から国際協力の重要性を訴えているが、自分の選挙区において、ODA に対する国民の理解を得ることは困難。地元で「税金の一部を国際公約である ODA に使用しよう」という内容の話をする、有権者からは「自分たちも苦しいのに、何故 ODA か」との叱責を受ける。
- ・ 自分の経験からは、「困っている人が途上国にいるからお金を出す」という単純な理由では国民の理解を得られないと感じている。

### **国際協力におけるキャリア形成(平和構築分野を例として)**

- ・ 阿部議員が話されたとおり、人的バンテージを強化することは重要。ODA に対する国民の理解を得るために必要なことの一つは、国際貢献が日本人にとってキャリアとして定着する社会を確立することである。いろいろな分野の人達、そして若い人達がキャリアを伸ばしていけるような環境をつくる必要がある。
- ・ 昨年 8 月、「世界の医療団」という NGO の一員としてスーダン(ダルフル)を訪問したが、現地で働く平和構築分野の専門家は、組織の枠を超えて様々な紛争国での経験を基に長期的なキャリア形成に成功している。
- ・ このように、日本にも、能力があれば国際協力の分野で専門家としてのキャリア形成が可能となる方法があってほしい。これが、ひいては「顔の見える援助」につながる。

### **新しい方向性**

- ・ スーダンに見られるように、「国家」が破綻している国は国際社会が守る義務があり、日本も平和構築分野において積極的に活動しなければならない。日本としても「紛争予防」と「紛争後の復興」支援に貢献できるように、諸外国から平和構築支援の方法を学ぶことは重要である。
- ・ 具体的な例として、ドイツにおける自治体レベルでの文民警察官の PKO 派遣(自治体において文民警察官の PKO 派遣を行うが、復職を保障してキャリア形成の一環を担う)、カナダによるピアソン・センターの成功例(PKO に携わる人材に対して平和構築に関するトレーニングを実施する)、英国 DFID によるポスト・コンフリクト復興ユニット(Post Conflict Reconstruction Unit)への援助資金の投入等が挙げられる。
- ・ 日本版ピアソン・センターを設置して平和構築に関するトレーニングを実施すること、国際協力人材プールの設置等による人材育成努力を通じて、NGO、JICA、外務省、防衛省、文民警察

や地方自治体などの幅広い層が国際協力に参加できる体制(給与体系、社会保障、保険制度)を整備することが必要である。

### 3. 参加者

出席者リストを参照

[http://www.grips.ac.jp/forum/oda\\_salon/mtg6/participants.pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg6/participants.pdf)

### 4. 意見交換・質疑応答

#### ODA と非 ODA (民間、市民 / NGO)

- ・ 自分が活動している NGO は、リサイクル事業で生んだ収益(市民から寄付された不用品をリサイクルショップで販売)を使って途上国支援を行なっている。この活動は事業収益からくる自立した財源で賄われているが、日本では少なからずの NGO は活動資金を政府 (ODA) に依存しているのが実情。ODA と NGO の連携・協働は現場でそれぞれの強みを生かした支援を補完的に行うという意味で重要だと思うが、実際には、ODA による NGO 支援という資金面の連携を期待する NGO は少なくない。NGO が活動の財源を国民の税金である ODA 資金に依存するのは望ましくなく、自ら資金を稼ぎ出すよう意識改革が必要。他方、日本では NGO が組織として未熟という現状があるため、ODA による経済的バック・アップは必要 (NGO 人材育成のための支援を含むなど)。英国の Oxfam でさえも、ODA 増額の一部を NGO に回してほしいと主張しているくらいだ。
- ・ (阿部議員) 日本は諸外国に比べて、非 ODA の規模が小さすぎる。非 ODA 部門が主体性をもって途上国で活動できていない。ODA が依拠する基盤が脆弱であることを意味しており、これでよいのか。市民社会の成熟度が問われている。
- ・ 山形県では、外国人妻に対する日本語教育、カンボジアの女性に対する支援、モンゴルにおける日本語・高等学校建設等の活動を実施している国際協力 NGO がある。このような地方で活動する NGO は地元との関係強化にもつながる。政府は日本 NGO 支援無償等を通じて、地方の NGO を育てる努力をしてほしい。
- ・ ODA に特化して国民にアピールしても不十分である。企業の投資や NGO による国際協力、地方自治体を中心とした国際交流、自衛隊との関係 (PKO を含む)、ODA 以外の多様なチャネルを拡充する必要がある。こういった視点から、ODA と非 ODA との連携を考えていくべき。
- ・ (阿部議員) ODA は、人のために役立つというより、日本の立場を維持・強固にしていくために使うべき。他方、日本の ODA には、民間ベースの国際協力をどのように活性化するか、といった視点が欠けており、これは致命的。人材育成や税制のあり方を含めて、外務省はしっかり考えてほしい。
- ・ 外務省としても、JETRO との連携や海外日本企業の支援等を通じて官民協力に向けた努力を行ってきており、今後とも充実していく予定である。

#### 国際協力における人材育成

- ・ 国際貢献の仕事は意義が大きいものの、ポストの数が限定されており、国際協力の分野で一貫して就職することは非常に困難。外務省も ODA 予算削減の中で限られた予算を人材育成に支出する余裕がないのが現状。しかしながら、長期的な視野で ODA を良くするためには人材育成が不可欠であり、日本の「エンパワーメント」のためにも、ODA 予算増に向けた政治力に

期待。

- ・ (犬塚議員) 国連で活躍する日本人の数が少ないことが問題になっているが、この背景には、日本人が国際社会でキャリア形成できる道が限られていることにある。
- ・ (阿部議員) 国際協力における日本の人材育成は重要な課題。例えば、国立国際医療センターの登録制度を作って医者が途上国で勤務した後に日本で復職できるようにするなど、民間との連携を工夫する必要がある。

#### ODA、政治、国民 ODA が票となるには何が変わるべきか？

- ・ (阿部議員) まず、国民の意識が変わることが必要。国民が「ODA は必要である」という意識を持たなければ、ODA が国会議員にとって票に繋がることはない。そのためには、NGO の活性化を図り国民の意識が変わることを期待したい。
- ・ (犬塚議員) 日本は原材料・エネルギーの大半と食糧の約 6 割を海外に依存している事実があり、世界の平和と安全は日本の国益に直結している点を国民に理解してもらう努力が必要。自分は地元選挙区でこの点を強調しているが、関心はあまり高くない。一方、地方では過疎化が進んでおり深刻な国内問題になっている。このような状況の中で「内政」と「外交」を繋げて考えることが、ODA を国民の票に繋げることに貢献するのではないかと。
- ・ (他の出席議員) 国民の側からすると「自分たちも困っているのに、ODA や FTA を通じて安い農産品輸入が増やし、国内農家の生計を苦しめるのか」という声もある。したがって、国民に納得してもらえるような説明が必要。
- ・ (他の出席議員) 政治家のODA に対する理解は決して大きくない。外務省を中心にして実施しているもの、という程度の認識。外務省は責任をもって、「ODA は何のためにおこなうのか」という根本的な問いへの答えを国民に対して説明・発信していく必要がある。
- ・ リサイクル事業を通じて国民の声を直接聞く機会が多いが、国民は「自分のお金が使われる」という身近な感覚がある場合には ODA に興味を示す傾向がある。したがって、国民の意識を変えるためには、ODA を国民の身近な生活に近づけて説明すること、そして、そのための教育が重要。
- ・ ODA を票に繋げるためには、途上国における良い取り組みを日本の国内問題解決のために活用するという視点も重要。ODA は日本が途上国に供与するものという発想をこえて、外のシステムに学び、良い例があれば取り入れていく機会としても活用すべき。例えば、昨年ノーベル平和賞を受賞したグラミン銀行のマイクロ・ファイナンス制度を日本にも導入して、日本のニートや貧困問題の解決に役立てては如何。ビル・クリントン前大統領はアーカンソー州でマイクロ・ファイナンスを取り入れて成功した。また、途上国支援という一つの目標を達成するプロセスを通じて、離反していた日本のコミュニティが一致団結するという例もある。

#### ODA 予算の削減 「危険水域」か？

- ・ (阿部議員) 確かに ODA 予算は削減されているが、本当に危険水域だろうか？ そうであるならば、外務省は本腰を入れて民間ベースの協力を活性化すべく努力しなければならない。
- ・ (犬塚議員) 予算だけでなく、人材育成すなわち国際協力のキャリア形成の面でも「危険水域」にあると思う。
- ・ (他の出席議員) ODA 特別委員会は、政府の決算委員会から独立して成立した決算以外の事項を議論する会議である。したがって、本委員会では決算事項を超えた中身の議論をしていきたい。「ODA 予算が危険水域にあるから増額しなければならない」という単純な論理は成立しない。危険水域とは何を意味するのか、よく見えない。ODA 予算は減少し続けているが、今のところ国民から困るという声はない。政治家が国民に説明できる材料を議論しなければ、これまでのように、国際社会に対してお金だけ出す日本、という程度の国民の理解に留まってしまう

可能性がある。

- ・ 国民が考える危険水域と、援助専門家が考えるそれとは認識ギャップがあるのかもしれない。

#### 「顔が見える援助」とは？

- ・ (阿部議員)顔が見える援助の「顔」とは何かを明確にする必要がある。ODA ステッカーを供与資機材に貼付するというレベルの話ではない。これは援助する側の自己満足にすぎないのではないか。長期的な視野にたつて、相手国や国民との良好な関係を築き、次のステップに繋がる援助こそ大切である。
- ・ 日本人の思いや考えを効果的に国際社会に伝えるためには、国際機関経由のODA 等のマルチのプラットフォームを活用して、国際社会に対するインパクトを大きくすることが重要。マルチ機関の活用を通じて、日本独自の援助を実施するよりも、より顔が見える結果となり得る。

#### アフリカ支援の戦略性？

- ・ (犬塚議員)ODA 特別委員会は参議院にしかない委員会なので、2008 年は千載一遇のチャンスとして、TICADIV、G8 サミット及び新 JICA 設立に向けて具体的な提案を行いたい。
- ・ (阿部議員)自分は外務副大臣を務めていた当時から、日本がアフリカに対して本格的に何ができるのか疑問を持っていた。どこまで日本がアフリカ支援をするのか。関心をもつ国民がそれほど多いとは思わない。また、アフリカの開発課題は膨大で、日本の ODA だけでは到底解決できない。したがって、民間企業や国民の側にまず取り組もうという気運があるべきである。経済界がいずれ進出する際の先導役として日本がアフリカ支援をするというのであれば、国民に対しても説得力がある。
- ・ (犬塚議員)国際社会は、2015 年までのミレニアム開発目標(MDGs)の達成に向けた努力を行っている。日本も国際社会の一員として、日本の強みを活かした発信をすべき。
- ・ ODA は日本の唯一の外交手段だと考えるが、アフリカとの関係ひとつをとってみても戦略・政策が明確でなく、根幹となる考え方が分らない。アフリカに関しては、目下、中国が国益をベースにして支援範囲を広げている。ODA を日本国民に身近な問題として認識してもらうためには、資源・エネルギーの確保をアフリカ支援の目的の一つとして掲げるなど、明確な方向性をうちだすことが重要ではないか。

#### 海外経済協力会議の評価？

- ・ (阿部議員)今までのところ、インパクトはない。議論の中身が見えない不透明な会議になってしまっている。そもそもの問題は公開・非公開ということより、国民に対して課題を発信する力が欠如している点にある。

#### 国際協力基本法設置の可能性は？

- ・ かつて ODA 基本法の制定の是非が国会で議論された。もはや、「ODA」は狭い概念で「国際協力」という方が適切と考えるが、政治コミットメントを強化する方策として、国際協力基本法を立法することも一案ではないか。
- ・ (阿部議員)基本法は概念が広すぎ、それを構成する内容や必要性ともに明確でない。国際協力の原則は、日本国憲法に示されている。
- ・ (犬塚議員)日本は戦後武器輸出を慎んできた G8 の中でも珍しい国。国際社会で DDR(武装解除、動員解除及び社会復帰)や Weapon for Development(開発のための武器放棄)といったイニシアティブが進む中、日本でないといけないことを基本法に取り入れることは可能だろう。

以上