

07年3月27日

第7回「新しい日本のODA」を語る会

日本のODAに対する いくつかの提言

慶應義塾大学 総合政策学部 教授
草野 厚

目次

- 国際社会の動向 3
- 日本の国際公約 8
- 国内の動向 9
- 今後のODAを考える際のポイント 12
- 考察と提言 21
- お断り 31

- 図表: 日本のODA予算の推移(一般会計) 4
- 図表: 各国の援助実績(DACデータ/支出純額) 5
- 図表: 日本の国際協力 14
- 図表: 所得別援助の配分と分野例 32

国際社会の動向(1)

途上国の貧困改善せず

とりわけアフリカ

途上国からの援助国への期待強し

冷戦後内向きだった援助国(予算削減)

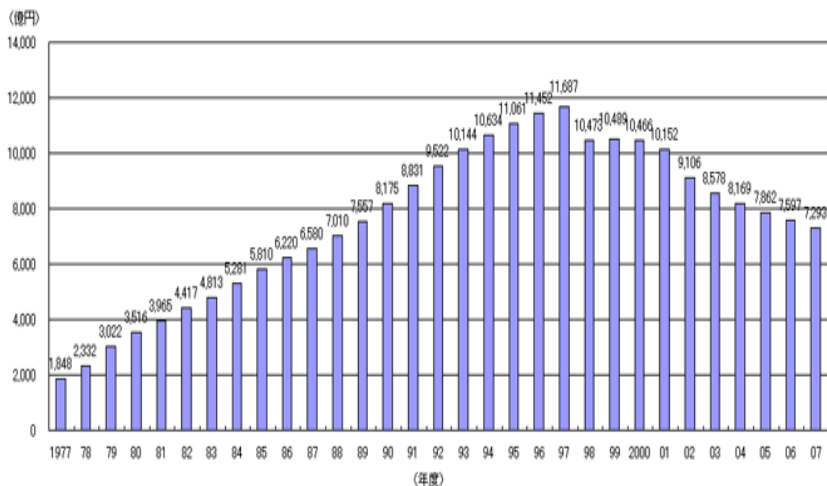
9.11同時多発テロ以降積極姿勢に

日本内向き

ピーク時の約40%減(一般会計)

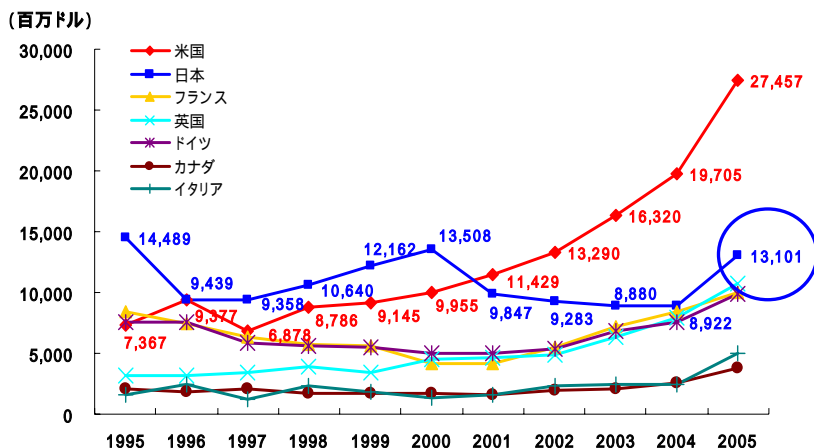
3

日本のODA予算の推移(一般会計)



4

各国の援助実績(DACデータ/支出純額)



5

誤解されやすい援助実績

ある参議院議員のコメント

(民主党 前川 清成 氏 2006年ODAレポート 8月17日)

2005年、日本は年間131億ドルと、世界で2番目の多額の税金をこのODAで費やしています。ところが、無駄使いが多い、現地のニーズに応えていない、非効率といった問題がありますし、ムネオハウスのように利権と結びついているという批判も絶えません。また、日本の財政状況が厳しい中、2005年のODA供与額131億ドルは、2004年のODA供与額89億555万ドルと比べ、約47%も増加しています。

前掲グラフの 印(05年)は増加している。06年も同様の傾向 05年はイラク向け、06年はナイジェリア向け債権放棄によるもの

6

国際社会の動向(2)

パリ宣言(05年2月)

援助効果向上の具体策とりまとめ

国連事務総長の発言(05年3月)

国連常任理事国入り目指す 国は、GNI比0.7%達成を

ミレニアム開発目標[MDGs](05年3月)

レビュー会合

7

日本の国際公約

アジア・アフリカ会議(05年4月)

「今後3年間でアフリカ向けODAを倍増し、引き続きその中心を贈与とする」

グレンイーグルズ・サミット(05年7月)

「今後5年間のODA総事業量について、04年度実績(89億ドル)をベースとする額と比較して、100億ドルの積み増しを目指す」

8

国内の動向

国民の多数は経済協力を支持 68.3%
積極的に進めるべき(23.1%) 現在程度でよい(45.2%) 【06年内閣府世論調査】

財政健全化を理由に予算約4割削減
ピーク時(97年度)と比較して

ODAの点検と改善
より質の高いODAを目指して(1回目:05年12月)(2回目:06年12月)

引き続き厳しい政府の方針
骨太の方針(06年7月)の目標
ODAについて言及(次頁)

9

骨太の方針とODA(06年7月)

「今後5年間のODA事業量について100億ドルの積み増しを目指す」との国際公約を着実に実施する。このため円借款を積極的に活用する。また、現地の実施体制の抜本的強化を図る。同時に、無償・技術協力を中心に、少なくとも公共事業について行なわれたような事業コスト削減目標(例えば2010年までに15%縮減)を援助の内容等に応じ設定し、コスト削減の行程表を策定する。海外経済協力会議において、「グローバル戦略」を踏まえた新たな基本方針を早急に策定する。

10

骨太の方針とODA(06年7月)

ODA予算については、コスト削減や予算の厳選・重点化を通じ、国内と同様、これまでの改革努力を継続しつつ、ODA事業量は必要量を確保する。

ただし、我が国外交の戦略的・効果的な展開のためには、これにより難しい場合も考えられる。そうした場合、これまでの改革努力の継続を基本としつつ、我が国経済や国際情勢の変化を勘案しながら、そのペースを半減する範囲内で対応できるよう、予算の効率化・重点化に努めるものとする。

11

今後のODAを考える際のポイント(1)

日本の置かれた立場

世界第2位の経済大国

ノーブレス・オブリージュ(Noblesse Oblige)

日本は資源小国・貿易立国

日本の豊かさは途上国の「協力」のおかげ

映画『ダーウィンの悪夢』

軍事力による協力は困難

12

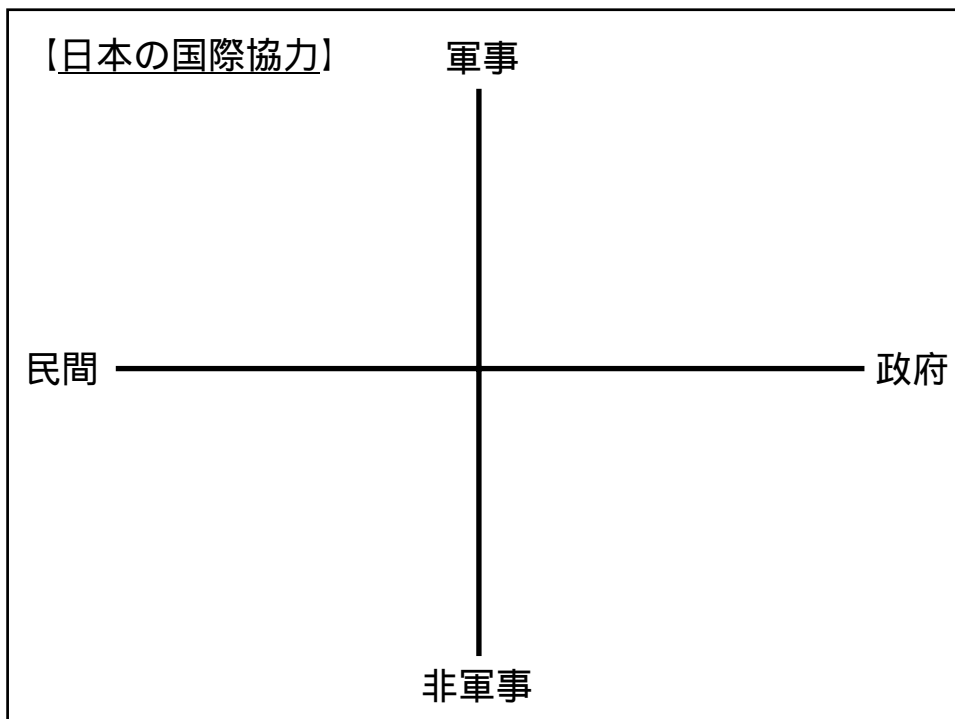
今後のODAを考える際のポイント(2)

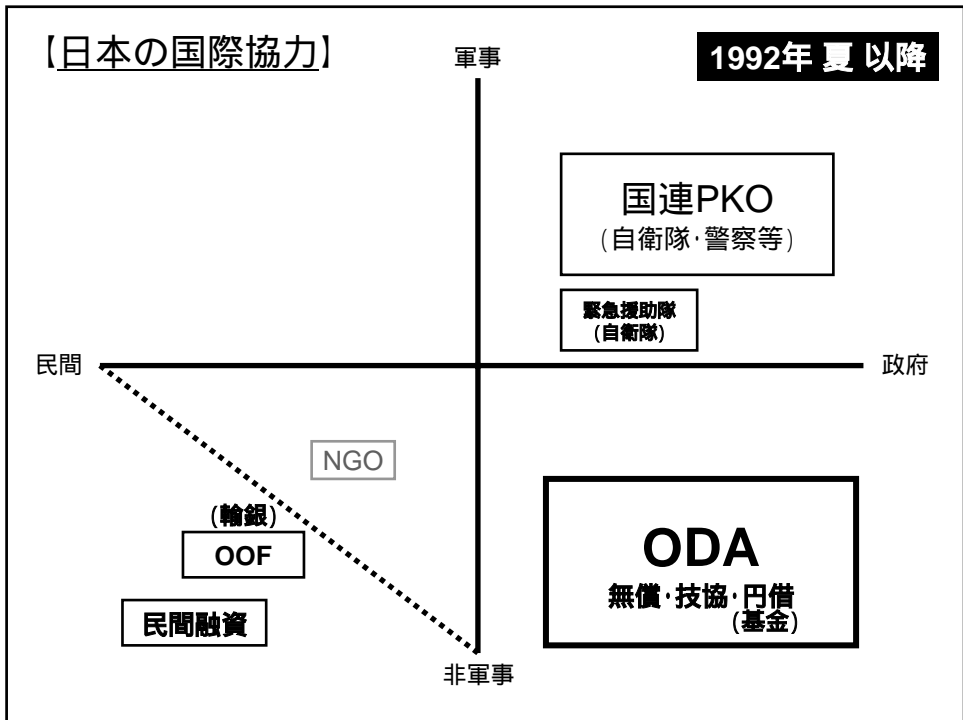
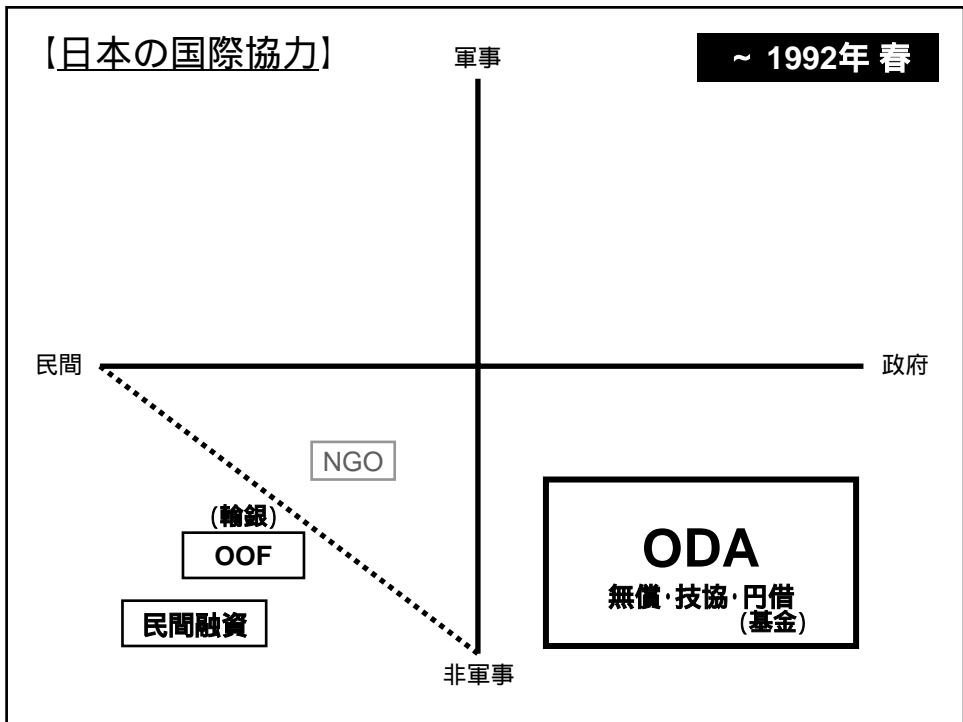
行財政改革の視点

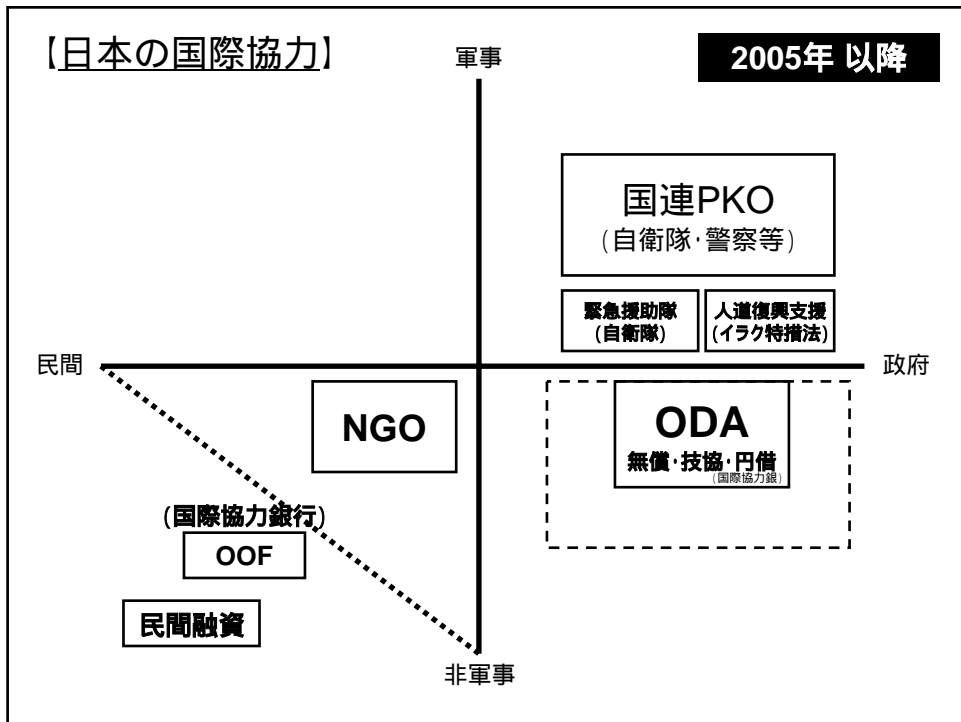
透明性、情報公開、国民参加等改革は進んでいるが、さらなる努力が必要

ただし、ODAは文化、言語、政府の統括能力等が異なる途上国で行われる。政策過程における国内部分は別にして、途上国で行われる部分については、国内における公共事業と同じ尺度で議論すべきではない。

13







今後のODAを考える際のポイント(3)

良好な対日感情醸成に関連する諸例

- イラク・サマワの中央病院と人道復興支援
- ゴラン高原PKOに参加した自衛隊員の話
- 国連安保理非常任理事国とモンゴル、パ
プアニューギニア
- ラオスの紙幣

今後のODAを考える際のポイント(4)

ODAは日本外交の基盤

ODAは日本の発言権確保、影響力維持という点で日本外交の基盤を整備してきたが、今後もその役割を担わなければならない。そのためには、量的削減に歯止めをかけることが何よりである。

国際社会で日本不信を招く

長期に渡り、途上国に対して他国に優るODAを供与してきた日本が、他の援助国とは異なり、右肩下がりに予算を漸減させていることは、国際社会に誤ったメッセージを送る。短期的には、来年日本で開かれる、サミットの議長国として、途上国問題、地球規模問題が議題にあがった時に、このような状況では、首相がリーダーシップを発揮し、他の首脳を説得することができるであろうか。

19

今後のODAを考える際のポイント(6)

直接的には見えにくいODA全体の効果

ODA全体の効果は、残念ながら直接的には見えにくい。外交上の成果は、ODA以外の要素も関係しているものであり、ODAの投入量と、外交の成果を結びつけることは、適当ではない。とはいえ、DACのミレニアム開発目標作成過程において、数値目標の導入を積極的に主張し、採択されたことなど、日本のODAの実績と無関係ではないだろう。

それに対して、河川に橋をかけ通行が容易になり、物流の効率化が実現するなど個別のODA案件の効果は、比較的短期間に明らかになる。ODA全体の効果はそれとは異なる。ODAは外交の手段ではなく、外交の基盤というのは、その意味においてである。

20

考察と提言(1)

- **政府はODAが日本の「安全と繁栄」を確保するために必要なことを、繰り返し国民に説明すべきである。**

島国であるためか、国民の多くが、資源の大半を途上国等諸外国に依存していることは忘れがちだ。他方、年間1,600万人を越える国民が海外に出国し、一部の日本人は、大量のブランド品を購入し、欧米人を驚かせている。こうした日本が、ODA予算を削減し続けていることは、早晩、国際社会の「笑いもの」の種となるであろう。他方、日本の国民が、貧困に直面する途上国の人々の現状を直接知り、自らの生活状況を相対化することは困難である。

21

考察と提言(2)

- **ODA実績の中身を注視し、従来の発想を超えて、無償、技協、円借款を増やす努力をすべきだ。**

既に述べたように日本の一般会計ODA予算は減少し続けている(ピーク時から40%減)。一方、DACによる日本の支出実績の増加は、対イラク債権(簡易貿易等非ODA)放棄によるものである。したがって、債権放棄が終れば、実績は大幅に減少する。また、今後増加する円借款の返済は実績を減らす。無償、技術協力は言うまでもないが、財政的負担が相対的に軽い円借款を、これまでの趨勢にとらわれず、アフリカ向けを含め、増加させる努力を重ねるべきである。大使館の数を増やしても、中身がなければ効果は半減する。

22

考察と提言(3) - 1

- 予算増加には、納税者の理解と支持が得られるような不断の改革努力が不可欠である。近年、国内の体制整備などこれまでにない努力を行ってきたが、さらなる実効を伴うためには透明性、効率性(評価)の観点から、残された課題は多い。

(透明性)

海外経済協力会議

戦略性の確保との観点から司令塔として、設置された経済協力会議は、内部的には一定の評価があるものの、対国民との関係では、結論だけが説明され、対外問題という点を考慮しても、透明性が欠落している。情報が公開されないので、報道の十分な対象にもなっていない。戦略性という点からすれば、予算の増減が日本外交に与える影響など、含めるべき論点は多い。

23

考察と提言(3) - 2

(透明性)(効率性)

外務、財務及び各省庁

骨太の方針05年を受けた、外務省を中心とする「ODAの点検と改善」(05年11月)は、従来になく包括的な改革努力であり評価できる。とはいえ、情報公開や評価体制等JICA、JBIC(円借款部門)両実施機関の方が、これまでの経緯もあり改革は先行している。円借款では従来から行われてきた事後評価の無償資金協力への一部適用などの導入が一例。ODAで中心的役割を果たす外務省はなお一層の努力が必要である。

(縦割りの弊害)

インドネシアでの経験 発電目的のダムは経産省(コタパンジャン)、発電利水、治水目的のダムは国土交通省担当スタッフ 情報共有不十分

24

考察と提言(3) - 3 - 1

(透明性)(効率性)

外務省、財務省及び各省庁

外務、財務両省等による国際機関には、公的資金を支出しているが、国連機関の増加、予算の増加等義務的な分担金が増える一方、国際的に評価される任意の拠出金は減少している点は留意すべき。他方、国際開発機関等への一般会計を原資とする拠出については、事実上の「無償資金協力」であり、用途を含め不明な点が多い。日本国内のODAについては、高度の透明性が求められ、他方、国際機関向けが不透明では、国民の理解は得られない。

考察と提言(3) - 3 - 2

各省の独自の技術協力については、JICAの技術協力との重複事例、透明性の欠如など指摘されてきたが、案件概要ですらWEB上で検索できない省庁もあり、評価体制も不十分。940億円弱と06年度一般会計予算の12%程度(文科省留学生費を除くと6%)だが、ODA予算全体の減少を考えれば、現状について精査する必要がある。

考察と提言(3) - 4

(効率性)

外務省および実施機関

外務省の「ODAの点検と改善」(5年11月)において、PDCAサイクルが導入されたことは前進だが、具体的にどのように改善につなげていくかをより明確にする必要がある。

外務省がより政策的な分野で貢献するためにも、技術協力の専門家の派遣の決定及び実施にかかわる権限は、一層JICAに移管されるべきである。

業務の効率化に必要な、現地の言語を習得した職員が実施機関において絶対的に不足している。プロジェクト費を削減してでも、有能な職員の育成に努めるべきである。

27

考察と提言(3) - 5

(効率性)

外務省および実施機関

ODAの効率性を確保するために設けられた相手国側日本大使館のODAタスクフォース(大使館、実施機関、NGO等がメンバー)をよりよく機能させるためには以下のような点に留意する必要がある。

しばしば、ミニ霞ヶ関状態である大使館内を調整できる、ODAに精通した、総合的な視野を持った有能な職員がタスクフォースの長であるべきである。仮に、現在、議論されているように、途上国における日本の大使館を増やしても、途上国が日本に関心を持つODAに精通した職員がいなければ、大使館を増設する意味は半減するといっても過言ではない。

28

考察と提言(4)

- 限られた予算のなか、選択と集中という観点から、配分を行うべきである。

日本の国民のチェックが入りにくいという意味で、透明性の低い国際機関向けよりも、日本の顔が見える二国間援助を重視すべきである。

右肩あがりに予算が増加した90年代前半期のような、総花的な案件形成とは決別し、重点地域、重点分野に集中的に予算を投入する勇気があってもよい。その観点から、国別援助計画の見直しも必要かもしれない。

考察と提言(5)

- 国際協力銀行円借款部門と国際協力機構(JICA)は08年10月に統合し、新JICAとして発足する。新JICA法も既に成立している。無償資金協力、有償資金協力、技術協力を一元化したという意味で画期的といわれる援助組織として、三者の連携と融合が図られるべきである。単に別個の組織が一つ屋根の下に存在すると批判されないように、また、巨大な官僚組織との批判を招かないような改革努力が必要である。

考察と提言(6)

- **短期的、直接的な国益を強調しすぎることなく、国際社会の平和と発展に貢献し、日本の「安全と繁栄」を確保することを考えるべきである。**

資源確保等を目的とした中国の援助に、日本も同様の立場から対抗すべきとの議論は短絡的であり、日本も批判の対象になることを念頭に置くべき。

エネルギー効率が著しく劣る中国への環境分野での円借款供与は地球環境保全の点からも意味があり、卒業後も例外扱いすべき。

日中共同のODA案件の形成等、中国を徒に敵視することなく、国際援助社会に取り込む努力を行うべき。

31

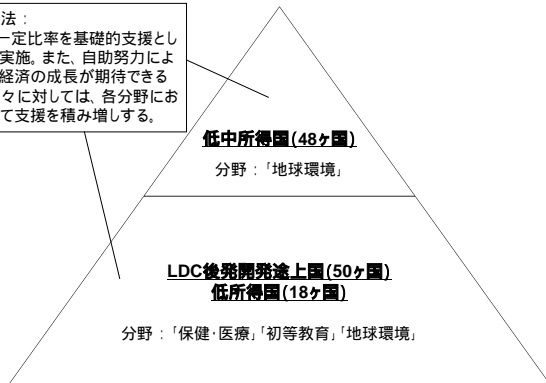
お断り

- ODAの実務に携わる現場の皆さんのご苦勞をよそに、勝手なことを述べましたが、日本の援助の現場視察や、関係者の方々との意見交換などをもとにしています。事実関係の誤りなどありましたら、ご指摘くだされば幸いです。
- なお、ODAに関する不正行為に関する防止策、NGOとの連携強化などについては、敢えてその重要さは当然という視点から触れていません。

32

付録 所得別援助の配分と分野例

方法：
一定比率を基礎的支援として実施。また、自助努力による経済の成長が期待できる国々に対しては、各分野において支援を積み増しする。



その他

後発開発途上国(LDC)、低所得国、低中所得国に加え、高所得国であっても、戦略的に重要である場合には、支援する。

分野：
ただし、重点分野は「地球環境」とする。

方法：
無償・技術協力のみならず「有償(円借款)」も積極的に活用する。

・後発開発途上国(1人あたりGNI平均750ドル以下) ・低所得国(同825ドル以下)
・低中所得国(同826ドル以上、3,255ドル以下) ・高所得国(3,256ドル以上、10,065ドル以下)