

第7回 「新しい日本の ODA を語る会」議事録

日時： 2007年3月27日(火) 18時30分～20時30分

場所： GRIPS 4階 研究会室4A

ポイント

【冒頭発言(草野厚慶応義塾大学教授、大野健一政策研究大学院大学教授)】

<草野厚氏>

国際社会の動向と日本の援助

- ・ 援助効果向上を目標とするパリ宣言や、ODA の GNI 比 0.7%達成、にミレニアム開発目標 (MDGs)のレビュー会合など、援助の質・量の向上にむけて国際社会は動いている。
- ・ 日本は、今後3年間でアフリカ向け ODA を倍増(その中心を贈与)、更に、今後5年間で ODA 総事業量(04年度実績比)の100億ドル積み増しを国際公約として掲げている。一方で、肝心の援助予算はピーク時の約40%減となっており、途上国の貧困改善(特にアフリカ)に向けた国際社会の期待に応えることができていない。

日本の ODA を考える際のポイント

- ・ 日本の置かれた立場(世界第2位の経済大国、資源小国・貿易立国、途上国の「協力・犠牲」があるからこそ日本の豊かさ、軍事力による協力が困難)を考慮すべき。また、これまで ODA は良好な対日感情醸成に貢献してきており、発言力確保、影響力維持という点で ODA が日本外交の(ツール・手段というよりも)「基盤」を整備してきたといえよう。ODA の量的削減を止めなければ国際社会における日本不信を招くことになりかねない。
- ・ 行財政改革(透明性、情報公開、国民参加の更なる努力)を進めるべき。
- ・ 日本の国際協力は特に2005年以降、PKO や NGO 等の非 ODA の存在が大きくなり ODA が占める役割が小さくなってきているが、非 ODA と ODA はトレード・オフの関係ではないので、ODA の質・量の向上が必要であることには変わらない。

考察と提言

- ・ 政府は、ODA が日本の「安全と繁栄」を確保するために必要であることを国民に繰り返し説明すべき。
- ・ ODA 実績の中身を注視し、無償、技術協力は言うまでもなく、円借款もアフリカ向けを含め増加すべき。
- ・ ODA(予算増)に対して納税者の理解と支持が得られるよう、特に透明性、効率性(評価)の観点から改革努力を継続して行うべき。
- ・ 外務省、実施機関における ODA 効率性を高めるべき。(実施機関への権限委譲、有能な職員の育成等)
- ・ 限られた予算を、「選択と集中」という観点から、配分すべき。
- ・ 新 JICA 発足に向けて、無償資金協力、有償資金協力及び技術協力の連携と融合が必要。
- ・ 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」を確保すべき。
- ・ 国民に対するメッセージという観点からは、日本の技術を生かせる「地球環境」に関する 이슈を重点とすべき。

<大野健一氏>

「貧困救済」と「成長(開発)支援」

- ・日本の目標は、「貧困救済」と「成長支援」の両方を前提とすべき。
- ・現在の「救済」(紛争、難民、政府・国づくり、民族対立、最低限の食料・サービスの提供)と将来の「開発」(開発意志とリーダー、開発戦略、インフラ、人材、制度)は必要なマインド・経験・技術がまったく異なるため、これらを混ぜないで区別・分業することが重要。
- ・東アジアでは、開発政策(産業、インフラ、人材育成、FDI、FTA など)と成長が引き起こす新たな社会問題(不平等、犯罪、環境汚染など)への適切な対処(「補完政策」)の2つをうまく実施した国にのみ安定的な経済発展が可能となった。この2政策を維持することにより、数十年後には経済的に豊かで民主的な社会として卒業できる。

日本は現場に密着した具体的支援を続けよ

- ・一般的に、欧米諸国は理論枠組志向で、日本は具体的経験を重視する。この違いは援助にも反映されており、英国でのガバナンス論争(ガバナンス一般指標の策定)やアジアにおける日本の工業化支援(個別工場診断等)に顕著に現れている。
- ・日本の開発支援は、成長のための人材・インフラに見られるように、長期一貫性があるが無口。

開発にとり、援助は部分的でオプションな手段

- ・援助は、途上国が動員せねばならない多くの開発政策(指導者、民間企業、政治安定、インフラ等)の一部にすぎず、他要素がないときに ODA だけを流入しても、援助依存症、腐敗汚職、消化不良を招く結果となる。逆に援助が開発政策を支配している例がアフリカであろう。

日本の比較優位

- ・日本の比較優位は、「卒業のための支援(Aid for Graduation)」と「天災の予防・救援・復興」であるべき。「卒業のための支援」は「成長支援」と「成長が生み出す新問題の解消」とともに含む。

【意見交換・質疑応答】

日本としての ODA の位置づけ

- ・「ODA を日本外交の基盤(ツール・手段を超えて)」との考えに賛同。
- ・外交を前面に出すとかえって国民の理解を得られない懸念もあるのではないか。
- ・「個別案件と ODA 全体の効果は区別すべき」との考えに賛同。南米等に進出している日本企業は、ODA で儲けるというより、相手国との良好なビジネス環境維持を期待している。

国民、国際社会に訴えかけるメッセージとは何か

- ・「地球環境」(草野氏)、「卒業への支援」(大野氏)、ともに日本発のメッセージとして有力。
- ・一つのわかりやすいアピールが必要であり、対外的な発信メッセージ(国民、途上国、国際社会)と、ODA の位置付けや戦略性に関する内輪の議論とは分けて考えた方が良い。(大野)
- ・メディアの役割は非常に重要。メディアが正確に事実を伝えることが重要であると共に、実務者の側も常時メディアの報道を注視して、小さなミスの積み重ねが国民に対する大きな ODA の不信につながる点を心得るべき。(草野)
- ・現在の国際社会は 19 世紀型の「Nation States」に基づいているが、相手国政府の指導者が汚職で腐敗していたり、中東地域に見られるように国家が崩壊しつつある国に対して、政府を基本とした「要請主義」に基づく ODA 外交を展開するのかどうか。Nation States という政府の枠組みを超え

た別の観点(国を支える middle class(中間層)を重視した支援等)からメッセージを出すことが必要かもしれない。

日本の比較優位、「選択と集中」を考える視点とは

- ・ 現状では、日本の援助は「援助の百貨店」となっており、選択と集中が必要。
- ・ 大気汚染などに対応する日本の省エネ分野は、民間ビジネスとの連携も含めて世界的に比較優位を有する分野である。
- ・ 日本は、JICA の技術協力専門家や青年海外協力隊が培った歴史の長い現場に密着した経験を有しており、これらを日本の比較優位として発信すべき。(草野)

国際機関、国際ルールとどう付き合うか

- ・ 「DAC の定義にこだわる必要はない」といっても、実務や現場では他ドナーとの連携は不可避。また、国際社会におけるゲームに参加することが、国益につながることもなる。
- ・ 自分を捨てず、DAC や国際機関を利用していく姿勢で臨むべき。受動的であってはならない。これはイギリスから学ぶべし。(大野)

【議事録】

1. 冒頭発言(1) 草野厚教授

日本の援助実績

- ・ 日本の援助予算(一般会計)は、ピーク時の約 40%減となっており、途上国の貧困改善(特にアフリカ)に向けた国際社会の期待に応えることができていない。
- ・ 一方、ある衆議院議員による ODA レポート(2006 年 8 月 17 日)では、援助実績額(支出純額)のみを引用して「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。」と記載されているが、この増額分はイラク向け債権放棄額(2005 年)及びナイジェリア向け債権放棄額(2006 年)の計上による増額である。これに見られるように、詳細な説明をせず国民に対して ODA の発信を行うことは、国民による正しい ODA の理解を阻害してしまう可能性が高く、注意を要する。

国際社会および日本援助政策の動向

- ・ 援助効果向上を目標とするパリ宣言が 2005 年 2 月に署名され、翌月には国連事務総長が「国連常任理事国入りを目指す国は、ODA の GNI 比 0.7%達成を」と発言、更に同月にミレニアム開発目標(MDGs)のレビュー会合が開催されるなど、援助の質・量の拡充に向けて国際社会は動いている。
- ・ 一方、日本は、今後 3 年間でアフリカ向け ODA を倍増(その中心を贈与)、更に、今後 5 年間で ODA 総事業量(04 年度実績比)の 100 億ドル積み増しを国際公約として掲げている。
- ・ 国内動向としては、国民の多数が経済協力を支持する(06 年内閣府世論調査)一方で、ODA 予算は削減傾向にある。政府の方針としては、「ODA の点検と改善」や「骨太の方針」に見られるように、ODA のコスト削減や質の向上を図る努力を継続している。

日本の ODA を考える際のポイント

- ・ 日本の置かれた立場(世界第 2 位の経済大国、資源小国・貿易立国、途上国の「協力・犠牲」が

あるからこそその日本の豊かさ、軍事力による協力が困難)を考慮すべき。

- ・ 行財政改革(透明性、情報公開、国民参加の更なる努力)を進めるべき。
- ・ 日本の ODA を含む国際協力を歴史的に見た場合、2005 年までは非軍事分野の政府が主体となる ODA が大きな比率を占めてきたが、1992 年に軍事分野で政府が主体となる国連 PKO(自衛隊、警察等)と緊急援助隊が新たに開始した。2005 年以降は、ODA の比率が小さくなっている一方で、非軍事及び民間分野の NGO の役割が大きくなるとともに、イラク特措法による人道復興支援が新たな国際協力の要素となっている。このように、国際協力を占める ODA 部門が縮小してはいるものの、非 ODA と ODA はトレード・オフの関係ではないので、ODA の質・量の向上が必要であることには変わらない。
- ・ ODA は、良好な対日感情醸成に貢献している。(イラク・サマワ中央病院、ゴラン高原 PKO、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、ラオスの紙幣の例)
- ・ ODA は、発言力確保、影響力維持という点で日本外交の基盤であり、量的削減に歯止めをかけなければ国際社会における日本不信を招く。
- ・ ODA の個別案件の効果は見えやすいが、外交の基盤である ODA 全体の効果は直接的には見えにくい。

考察と提言

- ・ 政府は、ODA が日本の「安全と繁栄」を確保するために必要であることを国民に繰り返し説明すべき。
- ・ ODA 実績の中身を注視し、無償、技術協力は言うまでもなく、円借款もアフリカ向けも含め増加すべき(DAC の ODA 支出実績には債権放棄額が含まれているが、債権放棄が終われば実績は大幅に減少することになる)。
- ・ ODA(予算増)に対して納税者の理解と支持が得られるよう、特に透明性、効率性(評価)の観点から改革努力を継続して行うべき。具体的な改善すべき事例は、国民に対する透明性を欠いた海外経済協力会議、大使館における経済協力業務の縦割り担当(館内での情報共有が不十分)、一般会計を原資とする国際開発機関等への拠出資金の用途が不透明であること、各省庁が実施している技術協力の JICA 事業との重複や不透明性など。
- ・ 外務省、実施機関における ODA 効率性を高めるべき。具体的には、外務省が導入した PDCA サイクルが具体的にどのような改善につながるかを明確にすべき、技術協力の専門家派遣の決定及び実施に関しては JICA に権限委譲すべき、プロジェクト費を削減してでも有能な職員を育成すべき(実施機関における現地の言語を習得した職員を増加すべき)、ODA タスクフォースの効率化のために調整力と ODA の知見を有する総合的な視野を持った有能な職員をタスクフォースの長とすべき。
- ・ 限られた予算を、「選択と集中」という観点から、配分すべき。具体的には、二国間援助を重視し、予算の観点からも地域、分野の重点化を図り、国別援助計画の見直しを実施する。
- ・ 新 JICA 発足に向けて、無償資金協力、有償資金協力及び技術協力の連携と融合が必要。
- ・ 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」を確保すべき。資源確保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ることは日本も批判の対象となりかねず、日本は中国を敵視することなく、国際社会に取り込む努力をすべき。
- ・ 国民に対するメッセージという観点からは、日本の技術を生かせる地球環境に関する 이슈を重点とすべき。なお、予算制約のもとで「選択と集中」を行なう試論として、地球環境を重視し

たうえて、後発途上国や低所得国に一定比率を基礎支援として配分(地球環境に加えて、保健医療、初等教育等)、自助努力による経済成長が期待できる国には、かかる分野での支援を積み増しすることを提案。

2. 冒頭発言(2) 大野健一教授

自己紹介

- ・ 自分は12年前からベトナムで仕事をしており、現在は、二輪車のマスタープランをベトナム工業省と共に策定している。また、ベトナム人の若手研究者をオン・ザ・ジョブ・トレーニング的に育成している。
- ・ 本日はODAの目的・ビジョンに限って話す、ベトナムでの経験から学んだ点は、開発にとってODAはオプションな道具であり、使い勝手が悪い時には他の手段を使う場合があるということ。

日本の開発援助はツートラックが大前提であるべき

- ・ 日本の目標は、「貧困救済」と「成長支援」の両方であるべきで、この比率は人・機関によりことなっており、私の場合は「貧困救済」が2割、「成長支援」が8割でやっている。
- ・ ベトナムで個人的にストリート・チルドレンを助けているが、彼らを見ていて気づくことは、「現在の欠乏(貧困)」があっても「将来的な投資(勉強)」を渴望する子供は、学ぶ機会を与えられれば伸びていく。ベトナムのNGOの大半が支援対象としているのは、このタイプのストリート・チルドレンだ。一方、「将来的な投資(勉強)」への意欲がない子供は、衣食住や学ぶ機会を与えられても伸びないという問題がある。これは一国の開発にも適用できる話であり、相手により「貧困救済」と「成長支援」の両方のバランスをとりつつ組み合わせることが重要。日本の目標は両方であるべき。

「救済」と「開発」は別問題

- ・ 現在の「救済」(紛争、難民、政府・国づくり、民族対立、最低限の食料・サービスの提供)と将来の「開発」(開発意志とリーダー、開発戦略、インフラ、人材、制度)は必要なマインド・経験・技術がまったく異なるため、これらを混ぜないで区別・分業することが重要。
- ・ 例えば、イラク、アフガニスタン、カンボジア、東チモール、スリランカ等の紛争国で「復興から成長へとシームレスにつなげる」ことはまず不可能。多くの途上国は救済と開発の狭間にとどまっているといえる。

開発支援の基本は、「成長支援」と「新たなひずみの解消」の2本立て

- ・ 一国の開発過程は、開発政策(産業、インフラ、人材育成、FDI、FTAなど)を通じて経済成長を促進すると同時に、新たな社会的問題(不平等、犯罪、環境汚染など)が発生するので、これらを解決する補完的政策が必要となる。補完的政策を実施することで政治的安定が継続するが、この一連のサイクルを繰り返すことで数十年後には経済的に豊かで民主的な社会として卒業できる。この成功例が韓国、台湾であり、成功しつつある国がマレーシア、シンガポール、タイなどだ。
- ・ 卒業までの過程を支援するには、「ともに上昇する喜びとそれを支援する喜び」を共有する人生哲学のようなものが重要。
- ・ また、途上国を支援した後の自国に対するブーメラン効果を恐れないために、日本でも国内政策におけるビジョン・衰退産業への具体的措置が必要。

日本は現場に密着した具体的支援を続けよ

- ・ 一般的に、欧米諸国は理論枠組志向で、アジアの諸国は具体的経験を重視する。この違いは認識論に深く根ざしており、援助にもあらわれている。英国でのガバナンス論争(ガバナンス一般指標の策定)に対して、アジアにおける日本の工業化支援(個別企業診断)など。
- ・ 日本の開発支援は、成長のための人材・インフラに見られるように、長期一貫性があるが無口。日本は、他の主要ドナーと真剣に付き合うべきだが、ついていけない、圧倒されない、自分を捨てないことが重要。

開発にとり、援助は部分的でオプションな手段

- ・ 援助は、一国における多くの開発政策(指導者、民間企業、政治安定、インフラ等)の一部であって、他要素がないときに ODA だけを流入しても、援助依存症、腐敗汚職、消化不良を招く結果となる。逆に援助が開発政策を支配している例がアフリカであろう。
- ・ 日本は、DAC の定義・基準にこだわる必要はなく、日本の目的に即した新枠組・基準を作り上げるべき。

日本の比較優位

- ・ 日本の比較優位は、「卒業のための支援(Aid for Graduation)」と「天災の予防・救援・復興」であるべき。「卒業のための支援」は「成長支援」と「成長が生み出す新問題の解消」を含む。
- ・ 上記を日本援助の基本方針として確立し、国民と世界に宣言すべき。更に、軸足を donor bureaucracy & politics から真の開発問題にシフトし、抽象的議論ではなく現場における具体的方策の地道な積み重ねを重視すべき。

3. 参加者

出席者リストを参照

http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg7/participants.pdf

4. 意見交換・質疑応答

日本としての ODA の位置づけ

- ・ 「ODA は日本外交の基盤」との考えに賛同する。通常、ODA は外交のツールと言われる場合が多いが、その場合、最終的に ODA が目指す目標が明確でないというジレンマがあった。
- ・ ODA は外交とは直接的に関係なく、両者を結びつけることに限界がある。国民に対する ODA の発信のために外務省が使用しているだけという印象がある。外交を前面に出すと、かえって国民の理解を得られない懸念がある。
- ・ 「個別案件と ODA 全体の効果は区別すべき」との考えに賛同する。他地域と比較して ODA が増加する傾向がない南米において、日本がそれでも ODA を継続しているという事実は、日本政府の南米国民に対するメッセージとなっており、これは日系企業が現地で活動するに際しても良好なビジネス環境の維持という観点から重要なサポートとなっている。

国民、国際社会に訴えかけるメッセージとは何か

- ・ 誰に対するマニフェストかという点を考えると、一つのわかりやすいアピールが必要であり、対外的な発信と、ODA の位置付けや戦略性に関する内輪の議論とは分けて考えた方が良い。(大野)

- ・ 先般、ボリビアの大統領が訪日したが、敢えて他国ではなく日本を訪問したという事実は、大統領が日本の「開発のための ODA」に共感していることを表している。日本が広い意味での開発を、継続的に応援することは意義があり、重要。
- ・ 対外的に訴えるメッセージや国民へのメッセージを考える際、現場におけるインパクト、すなわち現場で成果をだしていくことと如何に両立させていくかが鍵。その意味でも、国際機関との連携は重要。
- ・ 普遍的な価値(例えば、外務大臣が発信している「自由と繁栄の弧」、民主化支援)を ODA 実務を通じて具体化することは可能か。
- ・ 現在の国際社会は 19 世紀型の「Nation States」に基づいているが、相手国政府の指導者が汚職で腐敗していたり、中東地域に見られるように国家が崩壊しつつある国に対して、政府を基本とした「要請主義」に基づく ODA 外交を展開するのか、これからの ODA がどうあるべきか考える必要がある。Nation States という政府の枠組みを超えた別の観点(国を支える middle class(中間層)を重視した支援等)から ODA を考えることが必要かもしれない。
- ・ 中間層が不在の国もあるので、その場合、対外発信メッセージとしては如何なものか。国際潮流である貧困削減と対立的に理解される可能性もある。(大野)
- ・ 現在の国際社会において Nation States は細分化されたが、強化もされている。特に冷戦終焉後、状況はより複雑になっており、中国とロシアに見られるようにレジームの並存が進んでおり、むしろ政府の役割が強まっている傾向にあると言える。これは冷戦後、特に複雑になっている。Nation States を基盤とした政府、国家単位で ODA を考えることは依然として重要ではないか。(草野)
- ・ 国民への説明という観点からは、メディアの役割は非常に重要。従って、メディアが正確に事実を伝えることが重要であると共に、実務者の側も常時メディアの報道を注視して、小さなミス積み重ねが国民に対する大きな ODA の不信につながる点を心得るべき。(草野)
- ・ インドネシアのコタパンジャン・ダムに見られるように、日本の援助が悪いという風潮で報道されても実際はそうではない場合もあるため、メディアの報道を鵜呑みにせず、批判的に見ることも重要。

日本の比較優位、「選択と集中」を考える視点とは

- ・ 現状では、日本の援助は「援助の百貨店」となっており、「選択と集中」が必要。
- ・ 日本は、JICA の技術協力専門家や青年海外協力隊が培った歴史の長い地元に密着した経験を有しており、これらを日本の比較優位として発信すべき。(草野)
- ・ 昨今、地球環境が話題となっているが、大気汚染などに対応する日本の省エネ技術は世界的に比較優位を有するものであり、ODA 以外でのビジネスに目を向けることも重要。

国際機関、国際ルールとどう付き合うか

- ・ 「DAC の定義にこだわる必要はない」という点に関し、実務は現場では他ドナーとの連携は不可避である。現実の諸制約の中で現場の関係者は、日本が比較優位を有するインフラや経済成長を打ち出していくために、日々努力している。また、DAC の Guiding Principles を一から策定していくプロセス等、国際社会のゲームに参加することが、国益につながることもなる。
- ・ 自分を捨てず、DAC や国際機関を利用していく姿勢で臨むべき。受動的であってはならない。これはイギリスから学ぶべし。(大野)
- ・ 「自分を捨てず、追従せずに相手を利用せよ」と言われても、現実には、国際社会に対して日本の良さを十分に発信できていない。現在の日本にとって、主要ドナーや国際社会とどう付き合う

かという課題に対する優先順位は低く、如何に付き合うかということを議論するレベルに未だ達していないのが現状。

その他

- ・ 途上国に支援をした後の「ブーメラン効果」への対応は、実務者ではなくアカデミアの世界からどうすべきかをアドバイスして欲しい。
- ・ 国際協力に占める民間融資部分が大きくなってきており、ODA は公共政策に集中させ、民間ができる分野については、ODA は撤退すべき。
- ・ 「シームレスな支援は不可能」という点に関し、国によって事情は異なり、可能性がある国も存在するのではないか。例えば、スリランカでは政治と経済のアジェンダが重層的に重なり合っているため、シームレスな支援を行える可能性はある。

以上