

ODA政策を再編 「官から民」に重点

藤田幸久・民主党国際局長に聞く

昨年誕生した民主党政権は、国際貢献や政府開発援助(ODA)に積極的な姿勢を示すとともに、「東アジア共同体構想」を掲げて独自のアジア外交を打ち出す一方で、同党肝いりの事業仕分けでは援助関連予算に対して厳しい裁定が下った。新政権が見直しを進める新たな援助政策、ODA新戦略とは何か。NGOや党の活動を通じて豊富な国際経験を持つ民主党国際局長、藤田幸久・参議院議員に、その方向性を聞いた。

(聞き手:本誌編集部・中村大暁)



ODAを外交の柱に

—日本のODAは、世界1位だった1990年代のピーク時からほぼ半減し、5位に転落しています。そのうえ、昨年11月の事業仕分けでは、外務省、国際協力機構(JICA)に対しても厳しい判断が示されました。援助・ODA政策の基本的な考え方をお示ください。

藤田 私はODAとは国の外交のツールだと思うが、今までは外交を主にした従属的な扱い、主食に対する副食のような扱いだった。アメリカはオバマ政権になって、安全保障の概念を貧困、環境対策への援助、つまりソフト面を含んだものに拡大するとともに、平和維持活動(PKO)などを含めた国連活動や他国と連携する協調路線に転換した。日本も民主党政権に代わって、ODAを含めた広い意味でのソフト外交が、柱のひとつになるべきだと考えている。

先の事業仕分けは、財務省主計局が後ろにいて、その手法や視点に問題もあったと思うが、要はODA政策を形成するにあたって、ODA、海外援助の中身をきちんと整理・再編することによ

って、外交の柱としての役割を果たしていくべきではないかということだ。対外的に軍事力行使しない日本が、他の国の立場に立って支援を行う姿勢こそが、日本らしい外交の柱になるという点を強調したい。仕分けで指摘されたムダを正すことは重要だが、それと同時に、従来どちらかというとハード面あるいはハコモノを中心に、相手国よりも日本側の意図・思惑で進んでいたODAを転換していくことによって、逆にODAに対する信頼度が増すと思う。「今までODAをこれだけ出していたから維持するべきだ」というのではなく、やはり少なからずムダがあったことは確かなので、それはしっかり仕分けして、ODAを生まれ変わらせ、信頼性を高めたい。積極的に展開していくべきではないか。

それも「官」中心のODAから「民」が主導するODAに変えていく必要がある。しばらく前、知り合いの外国人に「日本のODAは日本語でいうと『おカネ(O)だけ(D)あげる(A)』でしょう」とからかわれたことがある。今はかなり改善されたが、やはり依然とし

て「おカネだけあげる」「ハコモノだけ造る」という感覚が残っているように思う。従って、ひとつには戦略性を高めて、特に予防外交、紛争解決などソフト部分を拡充する。それから国際機関を経由する「マルチ」方式よりも、直接の「バイ」を広げて、その受け皿も相手国の政府機関ではなく、民なり地域なりに目に見える形で提供するよう再編していく。

NGOの役割広げる

—ご自身もNGO出身ですが、「官から民」ではNGOの役割が大きくなるのでしょうか。

藤田 まずは大きくなるということだ。そのためには、まずは税制を変える必要がある。特定非営利活動促進法(NPO法)が1998年に施行されたが、実際には余りにもハードルが高いため、税制上の優遇措置、許認可の面も他の先進国並みに変えなければならない。それから、NGOの見解を援助政策にもっと反映させること。現在も協議会形式で定期的な交流が行われているが、実際には政策に反映されるというよりも、

ラバースタンプ(十分検討せずに形式的に承認する)と言うか、アリバイ的にやっている面もあるので、政策決定に本当にはつながっていない。外務省はある程度やっているが、他の省庁も関わった形で、政策につながるようなNGOの参画の方法を考えなければならない。

私も出席した「ODA改革パブリックフォーラム」(昨年11月28日)のテーマのひとつは、いわゆる「国際協力省」構想だった。私は「基本的に賛成だけれども、きちんと仕分けしたうえでなければ従来と同じことになってしまう」と申し上げ、他のパネリストの方からもご賛同いただいた。

—事業仕分けを受けて、岡田克也外相は今夏をめどに外務省・JICA、民間の関係者を集めて新たな援助政策をまとめ、2011年度の予算要求に反映させるとの考えを示しています。議論の方向性は見えていますか。

藤田 現時点で党としての明確な政策はない。ただし、ODAとNGOの関係について言えば、コソボ紛争のNATO軍空爆(1999年3~6月)直後、私は岡田さんと現地に入ったことがある。外務省が「危険だから行くな」と言うのを振り切り、日本のNGOのサポートで現地入りした。それで目覚めたといっただけで、岡田さんはその後、スーダン、アフガニスタン、パレスチナにも行って、「民主党NGO海外活動推進議員連盟」を立ち上げて会長を務めていた。議連がNGOのヒアリングを実施して、すでにかかなりの蓄積があるので、その延長線上で検討していくことになると思う。

政策面でのNGOの参画は、欧米に先例がある。例えば、カナダ政府は対人

地雷禁止の「オタワ条約」(97年)のプロセスに、ノーベル平和賞のジョディ・ウィリアムズさんを起用した。平和外交を掲げるノルウェーは、外務省にNGOの人材を入れている。政策のテーマごとに人を入れてもいいし、NGOグループと綿密な政策協議をやることも必要だ。日本でもわずかながら人的交流があるが、それをもっと増やして、NGOが実質的に政策立案・運営、あるいは執行するまで持っていくべきだろう。岡田さんはそういう点には前向きだと思うし、鳩山由紀夫首相も積極的だ。鳩山さんもアフガニスタンやインド洋大津波直後のスマトラ島に行ったことがある。国際援助やNGOに対して、こんなに理解を示してくれる首相と外相が揃っていることは、今まで日本でなかったのではないかと。

—改革が進んだ時に、援助機関であるJICAをどう位置付けますか。

藤田 基本的には存続すればいいと思う。緒方貞子理事長が就任されてからのJICAは、だいぶ変わってきたと聞いているが、諸外国の援助機関の方々と交流して思うのは、JICA全体がいろいろな意味で官僚化しているのではないかと。まず、当事者能力に乏しく、他が決めることに引っ張られている面がある。2点目は、現場重視と言っても、まだ十分に現場主義になっていない。3点目は、非常に細かいセクショナリズムに陥っている。それから、未だにハコモノ的な発想から抜け出せないように見える。実際には難しいと思うし、政治的視点に立ったODA戦略、戦略性のある援助というのは政治家の役割かもしれないが、そういう観点をもっと必要だという気がする。戦略性という意味では、紛争

解決に対してODA予算の何%を充てるのか、年間事業の中で重点項目として割り振るなどの方法がある。JICAもそれに近いことをすでに始めているが、それをさらに政策的に進めてはどうかと考える。

評価高いアフガン支援

—岡田外相がアフガニスタンを電撃訪問(昨年10月)するなど、現政権はインド洋給油活動中止と引き換えのような形で、アフガン民生支援を強化する方針を打ち出しています。

藤田 アフガン民生支援に関しては、私が昨年8月にアメリカに行った時に米側に具体案を示して地ならしした経緯がある。9月に政権が代わって、鳩山首相が国連総会やオバマ米大統領との会見の際に、職業訓練や農業支援を表明し、それを踏まえて岡田外相、緒方理事長のカブール訪問につながった。

元タリバン兵の職業訓練は、まさに先程述べた戦略性のある紛争解決の視点によるものだ。単に援助額を増やすのではなく、「武装解除・動員解除・社会復帰」(DDR)の社会復帰の部分で、これまで不十分だったところを強化するのがポイントだ。これは元ジャーナリストの東大作氏が提案したもので、アメリカも了解して、今度は彼自身が「国連アフガニスタン支援ミッション」(UNAMA)の担当者として実行することになっている。

アフガンには、JICAの人たちが数十人入っていて、激重な警備を受けて仕事をしている。鳩山さんと04年に訪問した時も、防弾車両で視察に回ったが、おそらくJICAを含めた日本の民間人が行っている国の中で、一番危険な場所で活動しており、私はたいへん尊敬し、

高く評価したいと思う。カブールを拠点に“遠隔操作”でプロジェクトを運営しているが、皆さんギリギリのところでもモチベーションを維持している。そうした要員を増やす場合、政府が考えているのは、部分的に他国の専門家に請け負ってもらう案、イスラム諸国で警察官訓練を実施する案などがある。そうすることで、日本人が現地でも直接活動するわけではなくても、カネやモノを供与するだけではない支援を増やすことができる。

——大きな政治論争になりましたが、給油活動は中止して民生支援にシフトする日本の姿勢は、国際的に評価されると考えますか。

藤田 福山哲郎副外相がカルザイ大統領の就任式（昨年11月）に出席した際、クリントン米国務長官はじめ各国外相級が来ていたが、給油活動停止に対する言及は全くなかったと聞いている。もともとアフガンにとって、日本の給油活動などそれほど重要ではなかったのではないかと。むしろ、アメリカにとっては意味があったかもしれないが、それから先に述べた通り、オバマ政権になって安全保障の概念が広がり、全体的な協力関係の中で、日本が広い意味での安全保障に関する役割分担を担えば、十分に貢献として認識してもらえる。それは、給油中止とパートナーで貢献するという意味ではない。

——アメリカに関しては、沖縄の基地移転をめぐる日米関係がぎくしゃくする最中、民主党は12月に大規模な中国訪問団を派遣しました。日本が米中2大国とどう付き合っていくかは、アジア戦略にも関わる問題ですが、どう考えますか。

藤田 私も訪中団に加わったが、中

国に行ったのは、何もアメリカと距離を置いたからではない（笑）。胡錦濤国家主席と小沢一郎幹事長の会談で示されたように、一種の正三角形を作るというイメージが一番近いと思う。日米・日中・米中のどの一辺が長すぎても短すぎても、バランスが良くない。それぞれ等距離であるというか、日中関係が安定するということは、日米関係にとっても非常に重要ということだ。アメリカにとっては、日本が中国を含めてアジアの信頼を得ている国であるという事実が重要なのだと思う。

アジアの要は日中関係

——今の話と関連して、民主党政権が掲げる「東アジア共同体構想」とは、具体的にどういう姿をイメージしているのか分かりにくいとの声があります。

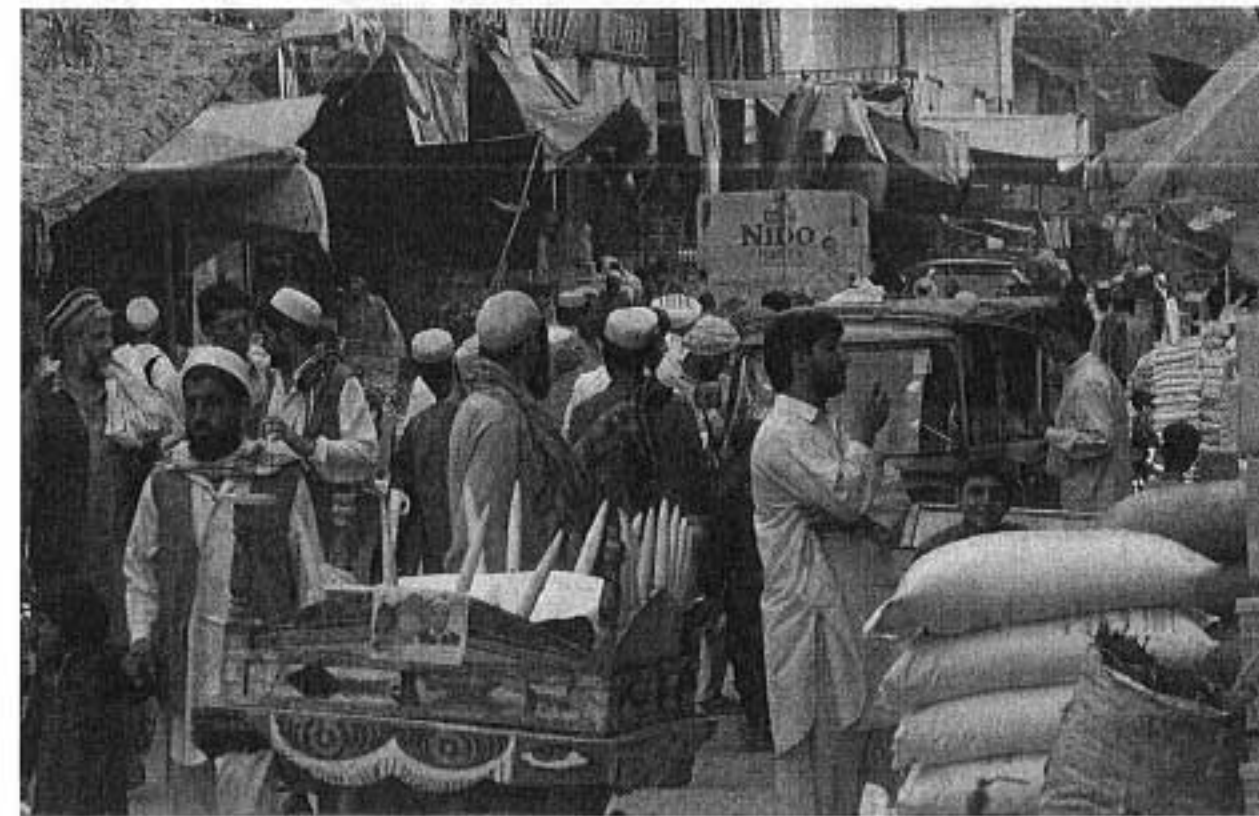
藤田 訪中の一環として、民主党と上海国際問題研究院との共同シンポジウムが開かれ、そこでのテーマのひとつが東アジア共同体構想だった。同研究院は楊外相の実弟である楊潔勉氏が院長を務めている。東アジア共同体の具体像は、鳩山さん自身も形成過程だと思うが、シンポジウムで日本側が主張した論点のひとつは、鳩山さんが「欧州連合（EU）に学ぶ」と言っていることだ。EUの母体のひとつが「欧州共同体」（EC）だが、実は私がかつと関係していたMRA（道徳再武装運動）という紛争解決NGOは、ドイツとフランスの和解に寄与したNGOである。私はシンポジウムで「ECの基本は、ドイツとフランスが鉄と石炭の争奪で大きな戦争を繰り返した経験で踏まえて、1950年代に設立された鉄と石炭を共同管理する『欧州石炭鉄鋼共同体』が原点だった。東アジア共同体も北朝鮮を

含めた北東アジアの紛争解決の視点を出発点とすべきではないか」と申し上げた。EUは「不戦共同体」とも称され、経済や文化の関係が進んでお互いの信頼が深まれば「戦争をしては損だ」というふうになる。これを朝鮮半島に当てはめるのが入り口だろうと思う。

2点目は、共同体は進化することだ。欧州石炭鉄鋼共同体からEC、EUと進み、89年の「ベルリンの壁」崩壊以降は、旧東側諸国も加盟している。さらに、より機能的な共同体にするために通貨統合や欧州憲法、EU大統領が生まれたのを見れば、初めから枠組みやゴールを決めるべきではない。

3点目は、オバマ大統領が「アメリカは太平洋国家としてアジアにコミットする」という趣旨のことを言ったが、第二次大戦後の欧州復興計画「マーシャル・プラン」に際して、マーシャル米国務長官は、欧州諸国がまとまることで復興援助の条件であるとして、独仏和解を後押しした。アメリカは「大西洋国家」として共同体に加わることはせず、あえて後方支援によって素早く欧州諸国をまとめ上げた。東アジア共同体でも、米側に対して「アメリカが直接入る・入らないという問題よりも、東アジア共同体が進化すること自体がアメリカにとっても国益になるので、外から後方支援をしてくれないか」と理解を求めべきだ。従って、初めから「ASEAN（東南アジア諸国連合）+3」とか「ASEAN+6」とか、アメリカを入れるかどうかという出口の話ではなく、将来的に進化していけばいいという考え方が必要だ。

——東アジア共同体を語る時、民主党政権がEUをイメージしていることには異論もあります。アジアの多様性や歴



アフガニスタン東部ナンガルハール州ジャララバード市街のにぎわい。同国の国家再建に向けて、日本は民生支援強化を打ち出している

史的背景は、EUと同じではありません。

藤田 鳩山首相のシンガポールでのアジア政策演説（11月）で、まさに「EUに学び、独仏に学ぶ」という言い方をしている。先程のMRAの会議に、鳩山さんも何度か参加しており、そのことが念頭にあるのかもしれない。もちろんEUとアジアでは差異があるが、基本的な意味において共同体を構築し、経済交流を進め、紛争解決による安全保障を模索する点では同じだ。もうひとつは、紛争解決として朝鮮半島の安定化に視点を置くならば、まずはASEANよりも日中韓、特に日中の安定した関係が重要だと思う。ヨーロッパの真ん中でケンカしていたドイツとフランスが一緒になったということが、EUの要になったように、東アジア共同体は日中、さらに韓国が核になって「ASEAN+3」ではなく、「日中あるいは日中韓+ASEAN」として推進したほうがいい。こうした考え方は、先の上海でのシンポジウムで、米中関係の専門家である楊

院長から提案された。

環境技術で優位性維持

——日本はさまざまな分野で中国をはじめ新興国に抜かれて、すでに優位性は失われているという悲観論が目立ちます。「援助どころではない」という論調もある中、日本が国際社会に貢献し、存在感を維持するためにどうすればいいと考えますか。

藤田 確かに中国は国内総生産（GDP）で日本を抜きかけているが、日本にはまだまだ技術面などで優位性がある。楊院長は経済力が逆転したとしても「米中G2という考え方は支持しない」と話していた。中国の経済成長は目覚ましいが、08年の北京オリンピック、今年の上海万博が終わった後にどうなるか。日本も東京オリンピック（1964年）、大阪万博（70年）をやった後で苦勞したが、たぶん中国もそういう時期に差し掛かってきている。そうした時に、日本が先行していたゆえに直面した問題に対する経験が生か

させるだろうと思う。例えば環境問題がそうだ。他にも、いろいろな意味で経済・産業などの成熟度が比較優位性として残っているのが、環境技術を含めて、政府がビジョンを示して戦略的に対応していけば、まだまだ優位性は維持できると考えている。

——確かに環境技術などは、中国に対する円借款が終了して「ポストODA」を模索する時に、日中関係のひとつの柱になるイメージがあります。その環境問題では、「国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議」（COP15）が12月にデンマークで開かれましたが、先に民主党政権が表明した温室効果ガスの25%削減は、国内外を驚かせました。産業界からの反発もあり、実現は容易ではありませんが、日本が主導的に数値目標を示した点は評価された部分もあると思います。

藤田 私は一種の「アフターマティブ・アクション」（差別是正措置）的なやり方だと受け止めている。アフターマティブ・アクションは、最初に決断ありきであり、さまざまなステークホルダーの調整を積み上げてはできないことであって、そういう意味では、日本の政治が初めてこうした方針を打ち出したことが、一番重要な意味を持っている。しかも、恐らく日本はそれに順応できる総合的な力を備えていると思う。例えば、かつてアメリカの排気ガス規制で日本の自動車業界が苦勞したけれども、いわば災い転じて福となす形で、産業界を含めて知恵を絞り、工夫を重ねて対応してきた。環境対策、環境技術は「日本が生き残る道は環境にあった」と歴史的に振り返られるようになるのではないかと、期待も込めて考えている。