

第3回 日本のODAを変える会 議事録
国際協力政策の形成にむけて、政治の役割

日時：2010年4月22日(木)18時30分～21時

場所：GRIPS 1階 研究会室1A・B

冒頭発言者：柴崎敦史氏 参議院外交防衛委員会調査室調査員
武見敬三氏 東海大学教授、(財)日本国際交流センター
シニア・フェロー(自民党前参議院議員)

ポイント

- 21世紀は、グローバルな課題の解決能力を基盤とする、新たなパワー・ポリティクスが台頭。21世紀型の課題解決に日本が知的リーダーシップをとるには、「政策力」を抜本的に強化して、マルチの場でルールメイキングに関与することが必要。
- 「政策力」強化のためには、既存の枠組みにとらわれない未来志向の発想で、目的志向・課題別の政策決定機能の強化(官官協力・官民協力、組織文化の刷新)、国際場裏の議論に通用する専門性を備えた政策人材を育成すべき。
- このための政治レベルの決断・関与が重要。
- 従来の国会と行政府の在り方を見直し、お互いが協力できる体制の構築が必要。国会はODAに関し、「追求型関与」と「政策提言型関与」のベストミックスをめざすべき。
- 政治の場で議論を喚起することと、国民へのアドボカシーを行うことは表裏一体。

1. 今までの議論と本日の趣旨説明(大野泉)

- ・ 第2回会合以降は、第1回「新しい時代のODAを考える視点」で各界からの問題提起で浮き彫りになったキーワードを掘り下げる形でテーマを設定し、具体的な議論を行ってきた。第2回は「『民』主導の国際協力——多様な関係者との連携」をテーマに、市民社会やBOPビジネスの観点から議論した(会合のポイントは、配布した議事録をご参照)。
- ・ 今回は、「国際協力政策の形成にむけて、政治の役割」をテーマにして、国会の関与、政策調整メカニズムのあり方、マルチとバイをどうつなぐか、などを含めて議論していきたい。
- ・ なお、事務局作成資料(他国のODA政策形成過程の比較)も適宜、参照ありたい。米国・英国・ドイツでは、国際協力を専管する省庁がある、and/or は国会に専任委員会がある。

2. 冒頭発言(1) 柴崎敦史氏——ODAに関する参議院の取組

- 参議院改革の一環として、「追求型」のODA関与から始まる
- ・ 外交権は行政府に属しているが、国会はODAに係る政策決定に対し、予算・決算審査、調査等を通じ監視・提言してきた。例えば、ODA不正等に対する「追求型」の関与である。これらを受け、政府は政策の修正を行ってきた。その後、後述する「政策提言型」の関与へと活動が広がっていくが、これまでODAに関して立法府と行政府が協力することは少なかった。
- ・ 参議院は、より安定的な地位に基づく長期的観点に立った関与が可能であることから、ODAを重視してきた。例えば、平成元年の調査会報告書にもとづき参議院で、国際開発協力に関する本会議決議が行われた。同決議はODA供与4方針やODA大綱の検討にも影響を与えたといえる。
- ・ その後、参議院改革協議会報告(平成15年、平成17年)等をうけて、参議院の独自性を活かして、予算ではなく、決算審査を重視する方針のもと、ODAの活動状況を確認するための

海外調査団の派遣や ODA 特委の設置などを行ってきた。いずれも、当初のねらいは「追求・監視型」の関与が中心であった。

- ・ 議会事務局は内容面・運営面で参議院議員を補佐する黒子の役割であり、会議運営部門、調査部門等からなる。

●参議院 ODA 等特別委員会の設置に伴い、「政策提言型」の活動も始まる

- ・ ODA 等特別委員会(以下、ODA 等特委)は平成 18 年 1 月に設置された。当時は小泉政権で「骨太の方針」において毎年 4%削減が決まるなど、ODA 予算が減少する時期であったことから、質の重視に加え、量についても危機感を持って活動してきた。
- ・ ODA 等特委において、各省の ODA 予算をまとめて議論・審査することや、有識者を招き援助課題について意見を聴くこと、各国首脳クラスによるスピーチを受けること、6 年間で 101 名の議員を調査団として派遣し報告を受けることなどの調査を通じ、次第に議員の関心も「追求型関与」から「政策提言型関与」へと転換していった。
- ・ この結果、参議院 ODA 等特委は、ODA にかかわる個別の問題点の指摘といった「追求型関与」に留まらず、外交戦略、ODA の在り方を考える機会を提供するようになってきた。これは、有る意味で広義の(議員に対する)ODA 広報の結果ともいえる。
- ・ 近年では、2007 年の提言「新しい国際援助に在り方に向けて」や 2008 年の G8 洞爺湖サミットおよび TICAD IV に向けた提言などを通じて意見を発信してきた。また、2009 年の政権交代以降は、新政権の援助政策や ODA の在り方の検討状況について、有識者、及び外務大臣や JICA 理事長から意見聴取等を行って調査中であり、今後調査結果を集約していきたいと思っている。

●めざす方向として、「追求型」と「政策提言型」のベスト・ミックスを

- ・ 私見として、今後の国会の ODA 政策への関与の在り方については、「追求型」と「政策提言型」を組み合わせていくことが重要と考える。
- ・ 国会による関与のメリットとして、以下が考えられる。ただし、どう行政が動くか、という点が重要で、かつ、行政の活動を阻害することがあってはいけない。
 - ① 司令塔、省庁の縦割りを排除(ただし内閣府など、行政府が司令塔となる可能性もある)
 - ② 国民目線にたった(議員による)議論
 - ③ 国民の関心を喚起する役割
- ・ 前に「新しい日本の ODA を語る会」が策定した ODA マニフェストにおいて「第一層」としての政治の関与強化が提言されているが、今回の「日本の ODA を変える会」においてもこの議論をぜひ深めてほしい。
- ・ 議員の関心や力量は概して、国民のそれを反映している。残念ながら、日本では ODA に関する国民の関心は高くない。その中で単に国会の ODA 政策への関与強化を図っても、実質が伴うかわからない。この点、議員に海外の現場に行ってもらい関心を持ってもらい、議員を通じ国民の関心も喚起することが重要である。また、国会が ODA 政策への関与を強める場合には、国会を支える調査室の力量・マンパワーも強化する必要がある。

冒頭発言(2) 武見敬三氏—グローバル・ヘルスと人間の安全保障

- 「ツール」中心だった 2008 年の ODA 改革

- ODA は外交政策を実施するためのツールのひとつだが、より効果的なツールとして活用するための政府・国会のあり方について、過去 3 年にわたるグローバル・ヘルスへの取組経験を事例に話したい。
- 2008 年の ODA 改革は、各省庁にまたがる ODA 体制を見直す、「ツール」の改革だった。予算配分が多く省庁に分散するなど、縦割り行政の中で分割した政策決定プロセスをいかに統合するか、どのように 3 つの援助形態を統合してダイナミックに活用していくか、ということが新 JICA 設立を含む 2008 年の ODA 改革の問題意識だったと認識。

● グローバル・ヘルスをめぐる国際潮流の変化、21 世紀型のパワー・ポリティックスの台頭

- 国際場裏は、21 世紀に入って、新しいパワー・ポリティックスが始まった。国境を越えた共通課題を解決する能力の蓄積が新たな国際影響力の基盤になる。これは、20 世紀型の地政学的な条件に基づかない、新たな能力が、国際社会での影響力拡大に重要なことを意味する。残念ながら、日本は 21 世紀型のパワー・ポリティックスに対応できる体制・ツールを備えていない。
- 「人間の安全保障」は、人間にとっての生活・生存・尊厳を確保することであり、日本が掲げる平和主義を 21 世紀型に強靱に再構築する重要な概念。これらの 3 要素に脅威を与えるもののひとつが健康(疾病、障害)である。いかにこれらの脅威を阻止していくかが、人間の安全保障アプローチといえる。日本は戦後、トップダウンとボトムアップの効率的な組み合わせにより、乳幼児死亡率の削減に成功した。日本の取組はひとつのモデルとして他国に活用できる。
- 保健問題はグローバル化している(=グローバル・ヘルス)。これは、地理的な拡大(地球規模)と拡大スピードの加速化の両方においていえる。また、ドメイン(領域)として捉えたとき、グローバル・ヘルスは保健医療の狭い分野にとどまらず、国際社会においても広く外交課題になっている。
- グローバル・ヘルスが外交課題になった背景には 5 つのアプローチがある。
 - ① 現実主義的アプローチ： 例えば、医薬品の知的所有権問題が先進国と途上国間で公平性の問題になっている。知的所有権は WTO だけでなく、WHO でも議論。
 - ② 道徳的アプローチ： 人間の安全保障アプローチなど
 - ③ 法律的方法アプローチ： 基本的人権として、健康を保障するという考え方
 - ④ 理論的方法アプローチ： 健康の社会的要因に着目した WHO 委員会報告
 - ⑤ 政治的方法アプローチ： パワー・ポリティックスの一環としての課題化。保健問題については国際会議等で UK とノルウェーがリードして、影響力を広げつつある。
- 欧米では、様々なシンクタンクが研究を行っている。アジアではシンガポールが熱心で、ナンヤン工科大学、リークアンユー公共政策大学院などが活動を始めている。
- 現在のグローバル・ヘルスの潮流は、アクターが多く、混迷した状態。どこもイニシアティブをとれていない。これまでの垂直的な疾患別アプローチは限界がきており、水平的なシステムアプローチが重要性を増している。
- 健康に関する構造が途上国でも変わってきた。先進国では、慢性疾患などの非感染症の死因が多いのが特徴であるが、途上国でも慢性疾患の死亡率が高くなってきている。途上国も半分以上が非感染症による死亡である。また、グローバル・エイジングも新たな特徴。2030 年にはアフリカ以外が高齢化社会に突入する。途上国における新たな医療ニーズが想定される。
- 日本にはこれまで国内で培ってきた経験があり、保健分野での国際貢献に比較優位をもちえる。

- **マルチの場のルールメイキングに知的貢献するには、政策決定機能の強化と政策人材の育成が鍵(G8 洞爺湖サミットの政策提言プロセスで顕在化した課題)**
 - ・ 2008年のG8洞爺湖サミットにおいて、グローバル・ヘルスを取り上げる政策形成過程に携わったが、日本は縦割り構造のため、国境を越えた共通課題に対して政策関与する体制が全く整っていないことを痛感した。
 - ・ G8サミットは外務省の所管だが、外務省に保健の専門家はいない。厚労省の国際課も人材が限られている。JICAにはプロジェクトベースの知見しか蓄積されていない。専門家が在籍する国際医療センターは、JICAの下請けとなっている。その他の研究所も疾患や課題ごとに個々別々の対応をしている。
 - ・ 本来であれば、これらを整理統合してODA政策と組み合わせることで、効果的な政策提言が行えるはずだが、それができていなかった。
 - ・ 洞爺湖サミットの時には、国内でコンセプトペーパーを書ける人材がいなかったため、国外のリソースに頼らざるを得なかった。また日本には革新的な活動に資金提供するメカニズムがなく、ゲイツ財団から資金協力を得た。役所の外に事務局を置くことで、全員参加型のアプローチをとることが可能となり、調整がうまく機能した。また、自民政権下だったため、自分も各省庁の大臣に協力依頼をするなど、根回しもうまくいった。
 - ・ このとき明らかになった課題は、既存組織間の連携と人材育成を強化する必要性である。JICAはプロジェクトベースで関与するだけで、政策人材がいらない。フィールドの知見を政策に活かす仕組みを官民の中に作るのが急務。また、各省庁の縦割り行政を克服する官官協力とNGOとのネットワーク(官民協力)を一体的に進めるための制度作りも必要。
 - ・ JICAはプロジェクトベースでは地に足の着いた協力をしているが、パイの関係の中だけであり、すでに限界を迎えている。マルチの中でのルールメイキングを含めて議論をリードしていく必要があり、JICAはプロジェクトベースからプログラムベースに、さらにマルチでルールメイクできるように機能強化すべき。一方で、フィールドを知るNGOの役割が広がってきている。プロジェクトは一定程度をNGOに任せることも必要。NGOのキャパシティを育てながら、その役割を広げていく。また国際的NGOとも連携していく、そのための予算スキームを変えていく。
 - ・ 専門家人材の育成については、既存の枠組みを壊し、役所を横断した、キャリアパスの形成が必要。保健分野の例として、厚労省内に国際保健担当審議官を創設したことが挙げられる。また、国際会議等で他国の専門家と議論できる人材を育てることも必要。
- **「ツール」だけでは不十分、「目的志向・課題別」の政策決定機能づくりが必要**
 - ・ G8プロセスの反省をふまえて、どのような外交目標を設定し、必要な政策決定機能を的確にデザインし、実現していくのか。あるいは、そのための機能をどのように再構築していくのかについて、未来志向の政策論的観点から行政改革を論じる必要がある。
 - ・ ODA改革に関しても、「ツール」について抽象的に議論するだけでは不十分。繰り返しになるが、具体的な政策課題を決定し、それを遂行するための機能とアーキテクチャーについて議論することが重要である。現行の縦割り行政下では、政治的リーダーシップが求められている。

3. 質疑応答

● 国会および政治の関与の在り方について

- ・ 改革にはトップダウンでやるべき部分もあると思うが、具体的に誰にどのように働きかけ、どう動かしていけばいいのか。
- ・ 政治のトップダウンの必要性に関連して、政治と議会の関係でも新しいアーキテクチャーが必要。他国のように議会で国際協力委員会と開発大臣が議論するような形ができないか。また、政治がリーダーシップを発揮するためにはどうしたらいいのか。
- ・ 日本の予算は援助形態別になっており、国別・セクター別の戦略が分からない。外務省は、外交の機動性を担保するために、議会での議論を望んでいないのではないのか。

→(武見氏)

- ・ 入り口部分の決断はトップダウンで行うべきだが、詳細まではトップダウンではできない。トップに全てを求めるべきではない。
- ・ 議会の中で政治家を政策人材に育てることも重要。参議院の ODA 等特委は当初は「追求型」が念頭にあったが、徐々に「政策提言型」に変わってきた。ODA 等特委のように、政治家が継続して活動できる場を設けることは重要。

→(柴崎氏)

- ・ 開発委員会は常設されるべき。ただし、国会議員は国民の縮図であり、現状の議員の ODA に対する認識は、国民以上でも以下でもない。日本国民が ODA にどれだけ興味を持っているのか。各党のマニフェストで ODA に言及しているのは 5 党のうち 1 党 (公明党) だけである。英国では保守党も労働党も自由民主党もマニフェストに数字を出して ODA を議論している。国会議員は国民の代表であり、国民の関心が低いことを考えれば、議員に議論を期待するのは難しい。まずこの点について議論する必要がある。

● 21 世紀型のグローバルな課題への対応について

- ・ 本日はグローバル・ヘルスを事例とした話であったが、グローバルな課題については、どの分野でも同じようなアプローチで解決能力を強化すべきという提案と理解してよいか。

→(武見氏)

- ・ グローバル・ヘルス以外の分野でも同じことが言える。グローバルな危機が起こってくるのが 21 世紀の特徴。その中で、日本がどのような比較優位を持っているかを特定化していくことが重要。比較優位のある分野にプライオリティを置きながら体制を整備していく、そのような目的志向による問題の整理が必要。例えば、日本は保健分野で大きな比較優位をもつ。国際的に知的リーダーシップを発揮するポテンシャルを有するにもかかわらず、国内で動機付けやそれを支える仕組みがないことが問題。

● 政策決定機能・組織の強化(官官協力と官民協力)、政策人材の育成について

- ・ 課題別に連携・調整する対象(ユニット)が異なるので、機動的・柔軟に対応していくことが重要。結局は、ヒトの問題につきる。一人一人のインセンティブが必要である。アップストリームのルール形成の重要性は政界でも国民にも理解されていない。地道な啓蒙活動も必要だが、志ある個人(エリート)による活動も重要ではないか。従来から多くの意思決定過程は、組織間の交渉というよりは、各組織の志ある人がそれぞれの機関・ステークホルダーを説得していく過程だった。インセンティブさえあれば日本はまだ戦える。

- ・ 個人のモチベーションについては、気づいた人が率先してやるしかない。国民に対するアドボカシーも重要。航空賃などに対する連帯税 (Solidarity Tax) がなぜ欧州で受け入れられるか。このような国際連帯意識を国民に植え付けていく啓蒙が必要。国民は必ずついてきてくれる。
- ・ 外務省は ODA の見直しを行っているが、現状では、ヒトやカネの流れを変えることにまで踏み込んだ本質的な議論がなされていない点を危惧。外務省国際協力局の地球規模課題総括課は作文をするだけで、ヒトとカネの流れには携わっていない。ヒトとカネの流れを変える第一歩として、何を提案すればいいのか。例えば、二国間 ODA の一定比率を BHN 分野に配分するといった数値ターゲット設定をすることで、本質的に変わっていくことは可能か。
- ・ NGO や民間との接点を増やすべきという点は理解するが、対立関係が主になりがちである。協力関係を築くためにはどうすればよいか。
- ・ 新しい未来志向の行政改革を行い、課題別の政策決定能力を高めていく際に、JICA がプラットフォームの役割を果たせるのではないか。

→(武見氏)

- ・ ものごとを変える時にはトップダウンが必要だが、トップが知的リーダーシップを持っていることが必要。組織を変えるだけではいけない。垣根を越えて連携する職場環境を作る仕組みとルールが必要で、その意味で人事交流・人事制度は重要。スペシャリストでもあるジェネラリストが育たない。職場文化を変えていく必要がある。
- ・ 数値設定は、ひとつの手法として分かりやすい。ただし、設定方法や根拠をどう設定するかは簡単でない。誰がどういう責任で設定するかを考える必要がある。
- ・ NGO との関係構築は、NGO に大幅に財源を委ねることで可能になる。JICA が税金を免除して民間から資金を調達するルールを作り、その資金を NGO が使えるようにしてはどうか。NGO は JICA が資金集めをすることを躊躇すべきではない。これにより、NGO も個々に活動するのではなく、大きな戦略の中で活動できるようになる。その際、財務省は、民間から調達した財源分を ODA 本予算から削減しないことを事前に確認すべきである。
- ・ 新 JICA を作る時に強調したのは、(統合ではなく)新しい援助機関を作る、ということ。新しい職場意識をどこまで作れたか。

● マルチの場でのルールメイキングへの関与について

- ・ マルチの場でのルールメイキングは欧米主導で進むことが多いが、欧州と日本とは世界観の違いから分かり合えない部分があると思う。他方、シンガポールなどのアジアは日本と考え方も近い。したがって、日本はアジアを取り込んでルールメイキングに参加しては如何。日本人の顔を出すことにこだわらずとも、日本の主張を出していければよい。
- ・ 省庁に限らず、JICA 内も異動が頻繁にあり、職員は「万年素人」である。これでは、国際会議で知的なリーダーシップを取ることはできない。
- ・ ザンビアで援助効果・調和化の会議に参加した際に、財政支援の声が強くなっていく中、欧州ドナーに対しては日本のプロジェクト型の協力を「守り」つつ、日本側には財政支援の必要性を説得するのに苦労した。日本の考え方を国際社会に取り入れていくことは重要。また、国際会議で議論できる人材育成の重要性に賛同する。

→(武見氏)

- ・ 欧米との違いは感じるが、欧米が正しい場合もある。それを受け入れるだけの度量が必要。いずれにせよ、個人的な人間関係を作っていないとルールメイキングに入れにくい。しかし、それでもアジアは心強いパートナーになる可能性が高い。
- ・ 知的リーダーシップが必要な点は賛成。国際会議では、欧米からは知的なリーダーシップを備えた専門家が出てくる。政策を実行する時には、信念を持って通す迫力と気概が必要。
- ・ JICA の人材も多様。マルチの発想をもつ人もいるが、多くはバイのプロジェクトのマネジメントで手一杯で、ルールメイキングまで手が回っていない。どのようにこの組織文化を変えるか。従来の考え方を改める必要がある。
- ・ 財政支援に弊害ありとの指摘に賛成。Result-oriented な評価は難しく、中央省庁の独占となりがちで、コミュニティレベルの裨益という観点が抜けがち。地に足の着いた政策提言をするためには、政策と現場双方を理解できる人材を育てることが重要。そのためには、JICA は本省課長クラスに人を出し、民間から人を受け入れるなど、流動的でダイナミックなキャリアパスを官民横断型で作るべき。JICA は JICA の職員の独占物であってはいけない。

→(柴崎氏)

- ・ 役所の異動が早すぎるという意見が今回も示されているが、私も外務省に出向した際に国際会議等に出たが、ようやく会議の議論に慣れ、人脈もできてきたころに参議院に戻ったという経験がある。加えて、枢要ポストにいる人が忙しすぎ、戦略的な思考や知識の蓄積をしにくい環境があると感じた。人数を絞りすぎているのではないか。また、外務省と国内官庁のパートナーシップを築く体制が不十分だと感じた。
- ・ 国民に対するアドボカシーとともに、政治家への啓蒙活動も重要。

● その他

- ・ 東アジア共同体構想について。アジアに貢献する前に、日本を国際化する必要があると思う。まずは日本をアジアに開き、アジアから学ぶことが重要。現在、政府は留学生受入れを推進しているが、日本から海外への国費留学生を増やすなど、日本人も積極的に海外に出ることを考えるべき。

→(武見氏)

- ・ 東アジア共同体構想はあって然るべき。ただし、グローバルなレベル、リージョナルなレベル、バイのレベルと国内など、4～5層に分けて考える必要がある。この多層構造の中で、リージョナルなレベルの戦略を考えないといけない。アジアは、経済ポテンシャルは高い一方、まとまりのない地域である。国内政治が不安定な国、21世紀型の戦略を持っている国など様々である。この中で日本は、20世紀型の安全保障を堅持しつつ、21世紀型の枠組みでもリーダーシップを作る必要がある。METI の FTA に対する戦略は評価するが、グローバルなレベルも念頭において考える必要がある。
- ・ 同構想の取りまとめと推進は、本来的には難しい仕事。よほど政権が安定して、大きな視点から考えられる環境がないとまとめられない。過去の政権では、大平内閣が新しく総合安全保障の概念という実績を作った。同じレベルのことをやらないといけない。政権交代のいい面もあるが、現状はあまりにも政治が不安定すぎる。したがって、あまり大きな目的を設定せず、これだけは国民に確実にやって欲しいという目玉を入れてその後の政治の局面でも活かさせるような構想を作って欲しい。

5. 幹事による総括と次回予定(大野)

- ・ 次回以降は、残る課題、「市民の参加と協力」(第4回)、「アジアとの協力戦略」(第5回)を議論していく。これらの議論をふまえて、発起人で提言を提案させていただく。また、可能であれば、外務省の政務三役のどなたかと提言について意見交換する機会をもちたいと考えている。
- ・ 第4回は「市民の参加と理解—開かれた国際協力」をテーマに5月12日に開催予定。犬塚直史議員(民主党参議院、ODA等特委理事)、中村絵乃氏((特活)開発教育協会)、伊佐治健氏(日本テレビ報道局)にキックオフをお願いする予定。