

# 鳩山政権の対外援助政策

## ～第174回国会におけるODA論議～

外交防衛委員会調査室 しばざき あつし  
柴崎 敦史

### 1. はじめに

鳩山総理は、平成22年1月の施政方針演説で「いのちを守りたい」と繰り返した中で、「世界のいのち」についても言及し、鳩山政権では、自身の掲げる「友愛精神」の下、対外援助政策を重視する姿勢を示した。特に、「世界中の子供たちが、飢餓や感染症、紛争や地雷によっていのちを奪われることのない社会をつかっていこう」、「だれもが衛生的な水を飲むことができ、差別や偏見とは無縁に、人権が守られ基礎的な教育が受けられる、そんな暮らしを国際社会の責任としてすべての子供たちに保障していかなければならない」との基本的な考え方を述べた上で、「アフリカを始めとする発展途上国で飢餓や貧困にあえぐ人々、イラクやアフガニスタンで故郷に戻れない生活を余儀なくされる難民の人々、国際的テロで犠牲になった人々、自然災害で住む家を失った人々、こうした人々のいのちを救うために、日本に何ができるのか、そして何が求められているのか」と問いかけ、ハイチ大地震の緊急・復興支援を含め、貧困や紛争、災害からいのちを守る支援への決意を表明した<sup>1</sup>。

また、これに対する代表質問で我が国の援助政策の理念の一つである「人間の安全保障」について問われた鳩山総理は、「外交面におけるいのちを守る政治を体現するものであって、今後ますます強化をしてまいりたい」と述べ<sup>2</sup>、鳩山政権における対外援助政策の重視を強調した。

実際、鳩山総理は平成21年9月の国連演説においてアフリカ支援の継続・強化を表明したほか、アフガニスタン・パキスタン支援やメコン地域向け支援、気候変動問題解決のための支援などの国際公約を矢継ぎ早に打ち出すなど、就任当初から対外援助に関する積極的な取組を見せていた。

しかしながら、鳩山政権として初めて編成した平成22年度予算では、一般会計政府開発援助（ODA）予算が過去3番目に大きい減少幅で削減されたほか、政治主導で行われた行政刷新会議の事業仕分けではODA事業・独立行政法人国際協力機構（JICA）を対象として大なたが振るわれたなど、対外援助に対する厳しい姿勢も示された。

こうした中、岡田外相は、外交演説において、「同じ人間としての共感を持って、人間の安全保障の実現に向け支援していく」としつつ、「現在のODAについて国民の共感が十分には得られていないとの認識の下、国民の理解と支持を得たODAとするべく、ODA

<sup>1</sup> 第174回国会衆議院本会議録第4号1頁、5頁（平22.1.29）

<sup>2</sup> 第174回国会衆議院本会議録第6号6頁（平22.2.2）

の在り方について基本的見直しを行う」意向を示し<sup>3</sup>、平成 22 年 2 月、ODA をより戦略的かつ効果的に実施していくための「ODA のあり方に関する検討」を外務省内において開始させた。

本稿では、主に第 174 回国会における ODA 論議を紹介し、鳩山政権における対外援助政策を概観する。

## 2. 鳩山総理の国連演説～アフリカ支援、鳩山イニシアチブの提唱

鳩山総理は、平成 21 年 9 月の国連総会一般討論演説において、アフリカ支援に関し、我が国のこれまでの「T I C A D プロセス」<sup>4</sup>の継続・強化を表明したほか、国連気候変動首脳会合において、気候変動問題の解決へ向けた途上国支援を含む「鳩山イニシアチブ」を表明した。また、12 月の気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（C O P 15）首脳級会合では、平成 24 年末までの約 3 年間に公的資金で 110 億ドル、官民合わせて約 150 億ドル規模の途上国支援を実施する意向を示した。

国会においては、こうした国際公約について議論が行われ、まず、アフリカ支援については、平成 20 年に開催された第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D I V）において我が国が表明したアフリカ支援倍増等の国際公約への取組状況が問われた。これに対し岡田外相は、T I C A D I V で打ち出した支援策は現在着実に実施中であり、公約を着実に進める決意を持って T I C A D フォローアップ会合にも臨んでいきたいとし、鳩山政権としてもミレニアム開発目標（M D G s）<sup>5</sup>達成に向けた重要な柱と言えるアフリカ支援を前政権と変わらない姿勢で進めていく考えであることを表明した<sup>6</sup>。

<sup>3</sup> 第 174 回国会衆議院本会議録第 4 号 7 頁（平 22. 1. 29）

<sup>4</sup> T I C A D とは、アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development）の略。T I C A D はアフリカ開発をテーマとする政策フォーラムであり、平成 5 年以降、日本が主導し、国連、国連開発計画（UNDP）、世界銀行等と共催し、5 年に 1 回首脳級会議を開催している。平成 20 年 5 月に横浜で開催された第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D I V）では、アフリカ 51 か国（40 名の国家元首・首脳級）、34 か国の先進国及びアジア諸国、77 の地域・国際機関等が参加し、①成長の加速化、②M D G s（注 5 参照）の達成、③平和の定着・グッドガバナンスの促進、④環境・気候変動問題への対処を重点事項に議論が展開された。我が国は、平成 24 年までに①対アフリカ ODA 倍増（9 億ドル→18 億ドル）、最大 40 億ドルの円借款の実施、②民間投資倍増（17 億ドル→34 億ドル）支援（J B I C 融資 25 億ドル等）を含む多数のアフリカ開発支援策を表明した。平成 22 年 5 月タンザニアで開催された T I C A D 閣僚級フォローアップ会合では、我が国が T I C A D I V で表明した公約の履行状況と今後の課題について議論が行われた。

<sup>5</sup> M D G s とは、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の略。M D G s は平成 12 年 9 月の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム宣言」とそれまでに開催されたサミット、国際会議等で採択された国際開発目標を統合したものであり、平成 27 年までに国際社会が達成すべき目標として、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②普遍的初等教育の達成、③ジェンダー平等の推進と女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥H I V エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦持続可能な環境の確保、⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進の 8 つを提示し、それぞれについて以下のような具体的指標を掲げている。

- ・ 貧困：1 日 1 ドル未満で生活する人々の割合を半減
- ・ 教育：初等教育の完全履修を達成
- ・ 保健：5 歳未満乳幼児死亡率を 3 分の 1 に削減、妊婦死亡率を 4 分の 1 に削減、H I V エイズ、マラリア等の感染症の罹患を削減
- ・ 環境：安全な飲料水のない人々の割合を半減
- ・ ドナー諸国の国民総所得（G N I）に対する ODA 支出純額の割合を 0.7%にする

<sup>6</sup> 第 174 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 5 号 7 頁（平 22. 3. 23）

また、鳩山イニシアチブに基づく途上国支援の具体化について岡田外相は、「国家存続の危機に直面している太平洋の島国やアフリカの国々など、気候変動の悪影響にぜい弱な途上国」を支援の対象としつつも、それらの国々の今後の気候変動問題に関する国際交渉への積極的な参加を促すため、「こうした途上国や排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国を広く対象とし、コペンハーゲン合意<sup>7</sup>への対応を含む相手国の交渉姿勢を十分に踏まえながら」実施していくとし、一定の政策的配慮を加えつつ支援を行っていく考えを示した<sup>8</sup>。

### 3. アフガニスタン、パキスタン支援～対テロ新戦略の発表

鳩山政権は、平成 21 年 11 月にアフガニスタン・パキスタン支援について「テロの脅威に対処するための新戦略」を打ち出し、アフガニスタンに、平成 21 年からおおむね 5 年間で最大約 50 億ドル程度までの支援を、パキスタンには、2 年間で最大 10 億ドルの支援を迅速に実施することを表明した。そして同月 13 日、オバマ米大統領の初訪日を受けて行われた日米首脳会談で鳩山総理は、民生支援を通じた国際協力への決意を表明した。

国会においては、アフガニスタン支援について、鳩山政権として打ち切ったインド洋における補給支援活動に負けないだけの民生支援を示す必要性や、最大約 50 億ドルとした根拠とその内訳、巨額な支援をいかに透明性を保持しつつ効率的・効果的に実施していくかについて議論が行われた。

補給支援活動終了について岡田外相は、タリバン政権の崩壊など活動開始当時と状況が変わったこと、現地に軍を派遣しないことが日本に対する国民感情の上で望ましいと言える旨述べた上で、民生支援について、「これまでも結構やっているが、さらにアクセルを踏んでしっかりやっていく、旧タリバン兵士の社会復帰もかみ合わせながらやっていく」とし、「この予算が無駄にならないよう、しっかり、アフガニスタンの国民の皆さんの役に立つよう、知恵を出しながら頑張っていきたい」と述べた<sup>9</sup>。

また、最大約 50 億ドルとした根拠について岡田外相は、個々に積み上げて編成したものではなく、その意味では 50 億ドルでなく 45 億ドルでは駄目だったのかと問われると答えることは難しいと認めつつも、アフガニスタン問題への世界全体での取組の必要性が増している中、これまでの我が国の 20 億ドルに上る支援実績を考えた上で、「5 年間で 50 億ドル程度は日本として最低限やるべきだと考え提案した」と説明した。50 億ドルの内訳については、①アフガニスタン自身の治安能力向上、②元タリバン末端兵士の再統合・職業訓練、③アフガニスタンの持続的・自立的発展の 3 つの分野に重点を置いて実施していくとした<sup>10</sup>。加えて、福山外務副大臣は、課題の一つであるアフガニスタンにおける雇用問題については、小規模な開発プログラムや農業・農村開発、インフラ整備等を通じて創

<sup>7</sup> 平成 21 年 12 月、デンマークで開催された気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（COP10）全体会合で「留意」することが決定された政治的な合意。京都議定書に続く平成 25 年以降の新たな地球温暖化対策の枠組み（ポスト京都）を定める。世界全体の長期目標として産業化以前からの気温上昇を 2 度以内に抑えるため温室効果ガスの排出量を大幅に削減する必要性を同意した上で、開発途上国への支援等が盛り込まれた。一方、具体的な削減目標は盛り込まれず、先進国は中期目標を、途上国は削減行動を、それぞれ条約事務局に提出することとされた。

<sup>8</sup> 第 174 回国会衆議院本会議録第 24 号 9 頁（平 22. 4. 20）

<sup>9</sup> 第 174 回国会衆議院外務委員会議録第 3 号 28 頁（平 22. 3. 10）

<sup>10</sup> 第 173 回国会参議院外交防衛委員会議録第 3 号 6 頁（平 21. 11. 19）

出を図る旨の考え方を示した<sup>11</sup>。

さらに、実際の執行における透明性や日本人の直接の関与の必要性については、「現在のアフガニスタン政権も、いろんなことが批判されているが、しっかり本当にアフガニスタンの国民のために役に立つ使い方をしてもらわないと困ると、常にアフガニスタン側に伝えている」との考え方を示した。その上で、現在も日本の外務省職員4名が地域復興支援チーム（PRT）に参加しており高い評価を得ているが、「アフガニスタンの中でも治安状況はかなり温度差があるので、出す以上はきちんと安全確保できることが前提になる」として、邦人援助要員のアフガニスタン派遣拡大には慎重な姿勢を示した<sup>12</sup>。

#### 4. ハイチ大地震とその支援～問われた緊急援助体制

平成22年1月13日に発生したハイチ大地震は、首都直下型の地震によって開発途上国の行政機能が崩壊したこともあり、未曾有の被害・復興上の課題が生じた。国際社会は地震発生直後より緊急援助を実施したが、我が国の対応に遅れがあったのではないかとの指摘もなされた<sup>13</sup>。

我が国は対外援助の実施に当たり、途上国の自助努力を促すとの観点から、途上国政府の要請があって初めてODAを供与するという「要請主義」の立場を取っている。今回のハイチ大地震では、もともとぜい弱であったハイチの行政機能が地震により完全に崩壊したほか、我が国の在ハイチ大使館も被災したこともあり、ハイチ政府からの要請が伝わりにくい状況であった。

この点、緊急援助については、その性格上、我が国として要請主義の例外として迅速に実施できる仕組みを作るべきではないかとの指摘に対して岡田外相は、なかなか難しい問題であるが、隊員の安全確保の観点からも今回救助チームの派遣を見送った判断は間違いではなかったとしつつ、今後同じようなことが起きた場合、現地の要請がないときの対応は検討課題であるとした<sup>14</sup>。

また、医療チームにおいて国内法上の制約から全身麻酔薬を持ち出せなかったとの指摘について武正外務副大臣は、「指摘を踏まえ、携行が必要な場合、最も迅速な手続が取れるように厚労省と協議を進めている」とし、国会での議論を踏まえ改善しつつある旨答弁した<sup>15</sup>。

さらに、今後のハイチ復興に向けた我が国の支援方針について問われた鳩山総理は、国際会議において復興支援に向けた日本の姿を示し、「中長期的なことをしっかりと行う。もう一つは、政府が崩壊してしまうようなとき最も活用されるのはNGOだと思っている」とし、NGOとの協力の下、我が国として積極的に支援をしていく考えを示した<sup>16</sup>。

なお、鳩山総理は自衛艦にNGOを含む援助要員を乗船させ緊急援助に当たらせる「友愛ボート」構想も披露した<sup>17</sup>。

<sup>11</sup> 第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号8頁（平22.3.19）

<sup>12</sup> 第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号4頁（平22.3.16）

<sup>13</sup> 第174回国会参議院決算委員会会議録第5号6頁（平22.4.12）

<sup>14</sup> 第174回国会参議院予算委員会会議録第5号38頁（平22.3.4）

<sup>15</sup> 第174回国会衆議院外務委員会会議録第12号9頁（平22.4.14）

<sup>16</sup> 第174回国会参議院予算委員会会議録第5号39頁（平22.3.4）

<sup>17</sup> 第174回国会参議院予算委員会会議録第1号35頁（平22.1.26）

## 5. 平成 22 年度 ODA 予算～一般会計 ODA 予算は 7.9%削減

平成 22 年度 ODA 予算は、鳩山総理が力を入れる環境関連途上国支援や NGO 支援などが重点化されたものの、政府全体の一般会計 ODA 予算の総額は前年度比 7.9%減（534 億円減）の 6,187 億円と、当初予算ベースで 11 年連続の減額となった<sup>18</sup>。

これは、鳩山政権が掲げた政治主導の予算編成の流れの中で実施された行政刷新会議の事業仕分けの結果が大きく反映されたことにより、いわゆる「ハコモノ」無償資金協力の縮減（160 億円減）や JICA の調査研究費、人件費・旅費などの削減（50 億円減）、世界銀行等国際開発金融機関への拠出金の廃止等（11 億円減）が行われた結果である。

鳩山政権では、対外援助政策を重視する一方、それを実施するための予算は削減されており、国会においては、こうした対応の矛盾について議論が行われた。

まず、施政方針演説での「世界のいのちを守りたい」との発言と一般会計 ODA 予算の削減との整合性について問われ、鳩山総理は、「厳しい財政の中で、私が理念的に申し上げたことがすべて満たされているとは必ずしも思えない予算である」と認めつつ、政権として重要な課題とするアフガニスタンやアフリカ、気候変動問題などについて重視した予算を編成しているとした<sup>19</sup>。さらに鳩山総理は、「ODA 予算は残念ながら減らさなければならない環境の中で、メリハリをつけて、選択と集中で予算付けを行っている」と説明した。なお、菅財務相は、鳩山政権として様々な ODA 国際公約を表明していることと一般会計 ODA 予算の削減との整合性については、平成 22 年度当初予算に平成 21 年度第二次補正予算で計上された ODA 予算を加味すれば、実質的に大きく切り下げたわけではないと釈明した<sup>20</sup>。

このほか、鳩山政権が掲げる「コンクリートから人へ」の観点から事業仕分けが行われたことについて、開発途上国への ODA には妥当しないのではという指摘に対し岡田外相は、「事業仕分けで指摘いただいたのは、特に無償資金協力についてハコモノを減らし、むしろ人に対して投資すべきであるというものである。その指摘はかなり当たっていると思う」とした上で、外務省において ODA の在り方に関する検討を行い、考え方を整理した上で、平成 23 年度予算に反映させていきたいと述べた<sup>21</sup>。

こうした議論を踏まえ、岡田外相は、「今回予算が減ったことは、事業仕分けの結果であるが、いろいろな意味で見直しを必要とするところがある。見直しをしっかりと、質を高めた上で、量的に減っている状態に早く歯止めをかけて増やしていきたい」と言及し、中身を見直した上で、ODA 予算の質・量共に増やしていきたいとの認識を示した<sup>22</sup>。なお、岡田外相は当初予算を削減している分を補正予算で取り返すのは健全な姿ではないとし、今後の ODA 予算改革の必要性についても述べた<sup>23</sup>。

<sup>18</sup> 平成 22 年度 ODA 予算の詳細については本誌 301 号掲載の拙稿「平成 22 年度政府開発援助予算～『曲がり角』を迎えた我が国 ODA～」を参照されたい。

<sup>19</sup> 第 174 回国会衆議院予算委員会議録第 8 号 44 頁（平 22. 2. 9）

<sup>20</sup> 第 174 回国会参議院予算委員会議録第 16 号 12 頁（平 22. 3. 24）

<sup>21</sup> 第 174 回国会衆議院予算委員会議録第 13 号 12 頁（平 22. 2. 17）

<sup>22</sup> 第 174 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会議録第 6 号 11 頁（平 22. 4. 14）

<sup>23</sup> 第 174 回国会衆議院外務委員会議録第 14 号 3 頁（平 22. 4. 28）

## 6. ODAの在り方に関する検討～国民の理解と支持を得るために

### (1) 岡田外相によるODAの在り方の見直しの動き

岡田外相は、現在のODAについて国民の共感が十分には得られていないとの認識の下、ODAに対する国民の理解と支持を得るための見直しを行い、これによってODAをより戦略的かつ効果的に実施していきたいとの考えに基づき、平成22年2月、「ODAのあり方に関する検討」を開始させた。見直しに当たりODAの現状認識を問われた岡田外相は、「理念的なものから始まり現実の制度まで様々な検討課題がある」としつつ、ODAの見直しの提案は、ODAをこれから増やしていくためにも国民になぜODAが必要なのか理解される必要があるとの問題意識からである旨説明した<sup>24</sup>。

その後、外務省内のタスクフォースにおいて、①国際協力に関する理念、基本方針、②国民の理解・支持の促進等、③多様な関係者との連携、④援助の効果的・効率的な実施、⑤JICAの5項目について議論が重ねられた結果、同年6月29日、検討結果が取りまとめられた。

### (2) 国会における議論

国会においては、「ODAのあり方に関する検討」の最終取りまとめに先立つ4月14日、参議院ODA等特別委員会において検討状況とその方向性について岡田外相、緒方JICA理事長より説明を聴取し、質疑が行われた。

ここで見直しの方向性について問われた岡田外相は、NGO、経済界、有識者等との意見交換や参議院ODA等特別委員会での議論、提言も踏まえつつ取りまとめていきたいとした上で、国民の理解と支援が得られるための更なる施策に加え、「本当にODAがしっかりと役割を果たしているという実態の部分と伝わり方の部分といずれも更なる工夫を要する」とし、ODA広報の在り方を含め検討している旨説明した。さらに、途上国支援のための追加的財源としての革新的資金調達メカニズム導入の必要性について問われた岡田外相は、ODAの在り方に関する検討の場を含め、政府として議論を進めていく旨述べた<sup>25</sup>。

### (3) 最終取りまとめの概要

第174回国会閉会後の6月29日に発表された「ODAのあり方に関する検討の最終とりまとめ」では、我が国の国際協力の理念を「開かれた国益の増進」と再定義し、なぜ我が国が途上国を支援するのかを国民に示すとした上で、開発協力の重点分野を①貧困削減(MDGs達成)、②平和への投資、③持続的経済成長の後押しの3本柱に集約するとされた。また、限られた予算の中で戦略的・効果的な援助を行うため、①NGO等関係者との連携・対話の強化、②援助の選択と集中、③援助手法・プロセスの改善、④開発人材の育成、⑤企画立案機能やJICAを始めとした援助実施体制の強化などの方策をとることとされた。

一方、国民の理解と支持を得たODAとするべく、①情報開示の強化、②国民の参加促進、③ODA広報の効率化を通じ、ODAへの「参加」と「見える化」を促進することと

<sup>24</sup> 第174回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第5号8頁(平22.3.23)

<sup>25</sup> 第174回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第6号2頁、3頁(平22.4.14)、第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号1頁(平22.3.16)

された。

加えて、ODAの財源確保のため、ODAの拡充に努めるだけでなく、追加的財源として国際開発連帯税<sup>26</sup>の促進等、革新的資金調達メカニズムの導入についても言及がなされた。また、近年ODAが減少傾向にある中、ODA予算の編成に当たり、当初予算のみならず補正予算によるODAも合わせてODA事業量を確保してきた点について、できる限り当初予算で計上するよう努力する旨も明記された<sup>27</sup>。

## 7. おわりに

鳩山総理の退陣により菅新政権が6月8日に発足し、岡田外相は留任することとなった。

菅新総理は6月11日の所信表明演説において、対外援助政策について「アフガニスタンの復興支援、TICAD IVの公約を踏まえたアフリカ支援を継続するほか、ミレニアム開発目標の達成に向け最大限努力をしていく」と述べた<sup>28</sup>。

今後、平成23年度ODA予算案の編成に向け、鳩山政権が打ち出した意欲的な援助公約や、岡田外相の指示を受けて取りまとめられたODAの在り方の基本的見直しについて、菅新政権がいかにかこれを受け継ぎ、国民の理解と支持を得た戦略的かつ効果的・効率的な対外援助政策を実現していくかが注目される。

---

<sup>26</sup> 国際開発連帯税は、為替取引や航空券の購入といった国境を越えた経済活動等に課税し、莫大な費用が必要とされ従来のODAだけでは賅いきれない世界の開発需要への対策資金を創出する革新的資金調達メカニズムのひとつ。外務省は平成21年10月、「平成22年度税制改正要望の見直しにおける要望の再提出」において、国際開発連帯税の我が国への導入を財務省に提出している。

<sup>27</sup> 外務省HP「ODAのあり方に関する検討」参照

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata.html>>

<sup>28</sup> 第174回国会参議院本会議録第27号5頁（平22.6.11）