

IV. 派遣議員団としての所見

はじめに

今般、参議院政府開発援助（ODA）調査派遣団第3班として、ドイツ連邦共和国及びスウェーデン王国の援助機関等を訪問し、両国の政府開発援助政策の動向等について調査を行った。

これまで参議院のODA調査派遣は、原則として、途上国における我が国の援助案件の視察を中心として行われてきた。

今回の調査は、新たな試みとして、主要先進国の援助関係者との意見交換を中心に、援助政策及びその実施の動向等について調査を行ったものである。

調査を終えて得た印象としては、ドイツ及びスウェーデンが、他の主要先進国と同様、「ミレニアム開発目標（MDGs）」の目標年である2015年を見据えて、貧困の削減や地球環境問題の解決、感染症対策、平和の構築などの国際益の実現に向けて、ODA予算額を着実に増やしつつ、援助政策のみならずその実施の手法等も含めて大胆な見直しに踏み出している現状であった。

と同時に、両国が共に自らの国益、例えばドイツにおいては資源の確保や中国等の新興国でのビジネスの獲得、スウェーデンにおいては国際援助の場でのイニシアティブの確立と外交力の強化などを貪欲なまで追求する有効な手段として、ODAのみならず自国の持つ援助資源を戦略的・効果的に活用している姿であった。

一方、こうした国際的な援助潮流の大きな変化の中であって、我が国は、ODA予算の削減はもとより、援助における戦略性を十分描ききれていないなどの理由から、国際援助の場における存在感は薄れつつあるとの指摘もある。

しかし、今回の調査を通じて得た印象としては、世界最大規模の二国間援助実施機関となる新JICA発足に対する関心は高く、また、ドイツ及びスウェーデン両国から将来にわたる我が国との援助協力について強い要望がなされるなど、国際援助における日本への期待感はいまだ大きいと言える。

参議院においては、ODAへの取組を参議院改革の柱の一つに据えて活発な議論が行われている。

今回、援助政策を所管する機関のみならず、これまで議員派遣調査では対象とはならなかった援助実施機関における詳細な調査も敢行した。

そこでの相手方との意見交換においては、今後の我が国ODAの効果的・効率的な実施に向けた多くの教訓と示唆を得ることができた。

今般のドイツ及びスウェーデンにおける調査の成果が、参議院でのODA議論の一層の充実に寄与するものとなり、政府の援助政策に対し国会の議論が大きく反映される機会ともなることを望みつつ、以下、今回の調査に関する派遣議員団としての所見を述べる。

1. 援助対象国及び援助分野の重点化

今回の調査では、ドイツ及びスウェーデン両国がMDGsや「援助効果向上に関するパリ宣言（パリ宣言）」等の国際合意を踏まえつつ、援助額を着実に増額しつつある一方で、援助の成果に重点を置きその効率性を向上させるため、自国の援助政策の見直しに積極的に取り組んでいる姿に強い印象を受けた。

特に、両国が共に援助対象国を絞り込むとともに、自国の比較優位性をいかした援助分野の重点化を進めている現状に対しては大きな関心を抱かざるを得なかった。

各国ごとの調査報告で述べたように、現在ドイツは援助対象国の重点化政策を強力に推進しており、援助国数を従来の93か国から58か国に絞り込んでいる。また同時に、これら被援助国で実施する援助分野も1か国について最大3分野に限定し、併せて、地域ごとの援助政策も課題ごとに集約を行っている。

スウェーデンでも同様に、2007年8月に「対象国限定アプローチ」が新政権により決定され、援助対象国の重点化が進められている。この政策により、援助対象国は33か国に限定されるとともに、援助効果の少ない国については二国間援助から段階的に撤退するという大幅な政策の変更が行われている。

もちろん両国共に容易に重点化施策が決定、実施されたわけではない。重点化に当たっては、その重点化の基準づくりの作業を始め、例えばドイツでは援助対象国を絞り込むことによる外交上の影響などから外交当局との間で論争が行われたようであり、また途上国からも援助取り止めに対する懸念の声が伝えられたようでもある。

現在、我が国の二国間援助の対象国は167か国・地域に及んでいる（2006年援助実績）。言うまでもなくドイツ及びスウェーデンと我が国との政治・経済・安全保障をめぐる環境の違いもあり、両国の重点化施策をそのままの形で導入することには課題も多いと言えよう。

しかしながら、我が国のODA予算の大幅な増額が難しい中で、援助の効率化を向上し、かつ、我が国の国際援助でのプレゼンスを高めるためには、援助の戦略性の検討も含め援助対象国の重点化の議論を進めることはむしろ必要である。

と同時に、援助対象国の重点化はもとより、援助の展開に当たっては、その援助がいかに関我が国の外交や経済の活性化を目指す上で有益な手段であるかについて、国民各層の理解を深めることが重要であると言える。

よって、援助対象国の重点化と援助と国益との兼ね合いについては、両国の重点化施策の実施状況や国際社会の反応をフォローしつつ、我が国の今後の援助論議の大きな課題の一つとして検討を行うべきものと考えられる。

2. 現地援助体制の強化と権限の移譲

昨今の国際援助においては、援助国間の援助協調の度合いが増すとともに、援助の形態も個々の開発事業を対象とするプロジェクト支援のみならず、教育、医療、衛生、食糧などセクター全体を対象とするプログラム支援の比率が高まっている。

特にスウェーデンではプログラム支援が着実に増加し、このうち予算援助による一般財政支援の割合も増えている。また、従来、日本と同様、プロジェクト支援指向の高いドイツにおいても、対アフリカ支援を中心にプログラム支援指向の傾向が強まっている。

このような援助形態の変化に伴い、援助国は、従来にも増して被援助国のニーズの的確な把握や開発戦略を含めた被援助国との政策対話の強化、他のドナー国や国際機関との迅速な調整を行うことが必要となり、そのための現地重視の発想が求められている。

今回の調査では、両国が共に現地での援助実施体制を強化し、権限の移譲を進めていることについて認識を深めた。例えば、ドイツ技術協力公社（G T Z）では、現地事務所を組織の分権化と質の高い援助の実現のための重要要素と位置付け、G T Zの表現を借りるならば、「現地事務所は小さな企業であり、事務所長が事業の実施から評価に至るまで全責任をもって遂行する」組織であるとの考えが述べられた。

また、スウェーデンにおいては、二国間援助の柱とも言える国別援助戦略の策定に関し、被援助国において援助業務に携わるスウェーデン国際開発協力庁（S i d a）の職員が中心となって素案が作成・立案されるなど、現地の実施機関が援助政策について大きなイニシアティブを発揮している。

現在、我が国においても、大使館と実施機関を主要メンバーとする現地ODAタスクフォースが設置されるなど現地重視の動きはあるものの、今回の調査では、日本の援助に関し、現地での責任の所在が明確でなく決定に時間がかかることや被援助国との政策対話に向けた権限の移譲の必要性が指摘された。

本年（2008年）10月1日に新J I C Aが発足したが、これにより新J I C Aは、現地において、技術協力、有償資金協力及び無償資金協力の3つの援助を一元的に実施・統括する窓口としての機能を持つこととなる。今後は、その権限ともなる地域・国・課題別の援助実施方針を作成する過程において、現地体制の強化と権限の移譲が行われ、援助が効率的・効果的に運営されることに期待したい。

3. 適正な援助水準の確保

我が国のODA予算は過去11年間に於いて約4割削減され、経済協力開発機構・開発援助委員会（O E C D / D A C）が公表した2007年の国別援助実績（暫定値）では、我が国のODA供与額は世界で第5位に順位を下げるとともに、対国民総所得（G N I）比ではD A C加盟22か国中第20位に後退した。

一方、ドイツ及びスウェーデンは、近年ODA供与額を着実に増額しており、既にスウェーデンにおいてはM D G sで定める対G N I比0.7%は達成され、対G N I比1%を維持する高水準となっている。

また、ドイツは東西ドイツ統一に伴う財政コスト等により一時はODAの減少を余儀なくされたが、今日では2010年の対GNI比0.51%（中間目標）実現に向けて援助規模を増やしており、その達成には十分な手応えを得ている現状にある。

更にドイツは、MDGs目標年である2015年の対GNI比0.7%達成については、現在のODA資金の増額だけでは困難であるため、排出権取引の収益の一部を援助財源に充てるなど革新的な資金調達を導入も一部開始している。

ODAの増額については、他の主要援助国においても同様の傾向にあるため、日本の置かれた立場は厳しい現状にある。今回の調査を通じて、日本の援助供与額の低下について直接的な指摘はなかったものの、日本のODA減少によってOECDやG8の枠組み全体の援助が後退したとの印象を途上国を始め国際社会に対して与えてしまった状況は残念とする発言がなされたことは、派遣議員団としても重く受け止めざるを得ない。

今回の調査を通じて、ドイツ及びスウェーデンが様々な国内問題を抱えつつも、ODA増額に向けた取組を強化している姿を見ると、本年（2008年）5月の参議院政府開発援助等特別委員会の委員会決議で示されたように、我が国はODAの削減傾向を反転させ具体的な数値目標を示した増額に向けた取組姿勢を打ち出すべき時機にあるものと考えられる。

4. 官民連携の推進

近年、主要援助国は、途上国援助に当たって民間部門との連携による民間の資金、ノウハウ、技術等の活用策を積極的に講じている。ドイツでは、既に1999年より援助分野において官民連携（PPP；Public-Private Partnership）による手法が導入、実施されている。PPPには様々な形態があるが、今回調査を行ったPPPは、民間企業が途上国において実施するコア・ビジネス（企業の中核事業）を超えた活動に対して技術支援等を行う事業である。

これまでGTZは、環境、保健衛生、貿易、エネルギー等の広範な分野においてPPPを実施し、90か国以上において771件の事業を展開してきた。

PPPの導入の背景には、調査時の説明においては、今後、ODA（政府資金）だけではMDGsの達成が困難であることや途上国でのODA単独での社会、経済、環境に対する支援には限界があること、また、企業側にも官側から途上国の実情に通じた専門的サポートを得ることができること、投資環境の整備が図られること、将来のビジネス・チャンスに繋がることなどの要因があることが指摘された。

GTZによれば公的資金1ユーロの投入により1.8ユーロの事業効果が発生するとのことであるが、PPPが官民双方の持つ強みを援助分野で効果的にいかす試みとして評価したい。

しかし、PPPが特定の企業に対する支援に終わらず、途上国の経済開発や生活環境の改善などの援助効果を生み出すためには、まずは官側に事業案件を発掘する能力があるか否かが極めて重要な条件であるとの印象を強く受けた。

ここでは途上国側の援助ニーズや技術の受入れ能力などの問題はもちろんのこと、企業側の技術の途上国での適用可能性や企業にとっていかなるビジネス上の利益を生み出すかなど様々な視点からの企画・分析能力が試される。

今回の調査では、GTZがこれまでの援助実績の中で培った途上国政府、官公署、現地NGO等との良好な関係や、スタッフの持つ専門性、マネジメント能力の存在、そしてPPPの専門部署の設置など充実したスタッフ体制の整備など、高度な援助能力がPPPの成功に繋がっていることに対して深い感銘を覚えた。

また、PPPが国際援助のみならず、国内の中小企業の振興策の一手法として活用され得る実態についても認識を深めることができた。官民連携といった場合、我が国では連携先の多くは大企業である場合が通常想定されている。しかし、今回訪問したコンプ・ウェア・メディカル社での調査では（現在同社はGTZと連携してインドにおいて麻薬中毒者に対する代替治療を実施中）、「中小企業が海外進出することは極めて困難であるがGTZの協力が得られることにより企業として新しいチャンスを得た」との評価も聞かれるなど、PPPが中小企業の海外進出を後押しし育成する手段としても活用されている現状を知ることができた。

現在、我が国でも官民連携の検討、導入については議論が開始され、新JICAにおいても新たに「民間連携室」が設置されるなど、その推進が図られようとしているが、まずは官側のPPP事業の発掘能力、そのための人材の育成、現地支援体制の強化などが課題と言えよう。

5. 平和構築と援助人材の育成

平和の構築は、我が国の政府開発援助大綱（ODA大綱）において重点課題の一つに掲げられており、これまで紛争後の難民支援や復興支援、またアフガニスタンでのDDR（元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰）など、様々な支援を行っている。

今回、平和構築の人材育成に関し、スウェーデンのフォルケ・ベルナドッテ・アカデミー（FBA）を訪問し、研修の実情等について調査を行った。

FBAはカナダのピアソン平和維持センターと並ぶ世界有数の平和構築の研修機関であり、文民を対象として、紛争予防や紛争後の平和構築、紛争時の危機管理、軍民協力など様々な研修プログラムやセミナーを開催している。

また、FBAは、我が国で実施されている「平和構築分野の人材育成のためのパイロット事業（外務省委託事業）」に対し講師を派遣し、同事業の研修修了者にはFBAとの共同修了証書も授与されている。

FBAは、現在、平和構築活動へ派遣される文民のロスター管理（平和構築活動の派遣候補者の登録リスト管理）を一元的に開始、実施している。FBAでは、1年に

2回人材募集を行い、現地に派遣できる要員をリスト・アップし人材をプールしているが、一般市民からも多数の応募がなされ、今後もその数は増大するとのことであった。

スウェーデンでは、国連への派遣で帰国した者については元の職場に復帰できる権利が保障されているとのことであり、派遣議員団としては、スウェーデンそのものが持つ国際協力に関わる人材の層の厚さに加え、スウェーデンが平和構築など国際協力の分野でイニシアティブを保持する背景には、そのための社会制度の整備など様々な制度上の手当が充実されていることに対し理解を深めた。

こうした制度そのものを我が国に直接導入することには困難な面もあるが、今後我が国が平和構築の人材を育成していくに当たっては、現在実施されている平和構築人材育成事業を一層充実することはもちろんのこと、育児休業なども含め休職した者が再就職できるシステムそのものが日常的に整備され機能するなど、社会全体の仕組みを変えていくことが必要であることも痛感した。

また、言うまでもなく、官民間の人事交流やNGOなど国際協力活動の経験者のキャリア・パスの形成、更には援助人材のプールづくりなどについて、スウェーデンでの実例等も参考にしながら一層の検討を進めるべきであるとの認識を得た。

FBAを訪問し、スウェーデンが平和を希求するだけではなく、その実現に向けて平和の構築や国際協力に国を挙げて専心する背景には、歴史の中で育まれた平和への強い信念が存在していることに強い感銘を覚えた。

すなわち、今一つの訪問先であったベルリンでは戦前の街並みはほとんど戦火で消失し大聖堂も悲惨な跡として残っている姿を見た。一方、200年近く戦争を回避したスウェーデンでは古く伝統的な街並みが今日も残存し大聖堂も美しい姿を残していた。

このような街並みを見ることにより、なぜスウェーデンが国際協力の分野に力を入れているかを再認識することができた。併せて、唯一の被爆国として甚大な被害を受けた我が国がいかに、平和の構築のため自国にふさわしい貢献をなし得るかについて今後とも真摯に国民各層において議論を高めるべきであることに心を新たにした。

6. 国民の理解とODA広報の充実

ODAを進めるに当たって国民の理解と支持を得ることは必要不可欠であり、そのためのODA広報の充実は重要な課題である。ドイツ及びスウェーデンにおいては、既に述べたように援助額を着実に増額しているが、国民のODAに対する認識の実際はいかなるものか、また、国民に対する広報の在り方について、特にドイツを中心に率直な意見交換を行った。

ドイツでは、キリスト教会を中心とした伝統的な市民社会が存在し、これらの組織が積極的に援助を行っていることがODAに対する世論形成に多大の影響を与えているとのことである。

しかし、こうしたキリスト教会を始めとする市民社会の影響はあるものの、既に述

べたように、ドイツ統一による財政負担などの事情から一時はODAは対GNI比で0.26%まで落ち込んだ経緯もある。

現在においては、宗教的要素に加え、例えば地球環境問題など援助国側も被害を受けるとの認識から援助に対する理解が高まっているという面が強いとの指摘もあった。

こうしたことから、連邦経済協力開発省（BMZ）は国内広報にも力を入れており、これまで内輪の範囲で収まっていた広報活動を見直し、テレビ局との協力で開発途上国を舞台に、その国の社会問題をテーマにした現場感覚に富んだTVドラマの企画・制作やワールドカップ等のイベントを利用した子供達への啓発活動を実施したとの事例も紹介された。

今後、我が国もNGO、企業等の市民社会との連携・協力による国民各層へのメッセージの発信、メディアを活用した途上国援助の理解の促進など一層取り組むべき課題はいまだ多いと言える。また、既に実施されてはいるが、学校教育や自治体の場において、新JICA等を活用した現場経験を反映した開発教育の促進にも力を入れるべきである。

7. 対アフリカ支援

対アフリカ支援については、ドイツ及びスウェーデン両国共に貧困の削減を援助戦略の中心に置いていることから、積極的に支援に取り組んでいる。ドイツでは、BMZの援助予算で見ると、2009年にはアフリカ地域への支援は地域別援助額の約50%を占めることとなり、ドイツの対アフリカ援助額が10億ユーロを超える見通しとなり、アフリカ支援重視の傾向は強まっている。

また、スウェーデンは本年（2008年）、「新アフリカ政策」を策定し、二国間援助においてアフリカに重点を置くことを明記するとともに、アフリカとの外交、安全保障政策、貿易政策、開発援助政策の関連を強化した総合的な政策を進めることとしている。

一方で両国共に対アフリカ支援については、自国の比較優位性をいかしつつ、援助の対象国、対象分野の重点化を進めるとともに、援助の形態においてもプログラム支援へのシフトを強めるなど、成果主義にのっとり援助の効率化を推進している。

我が国の対アフリカ支援については、本年5月に開催された第4回アフリカ開発会議（TICADIV）において対アフリカODA倍増が発表されるなどアフリカ重視が明示され、本調査の意見交換においても同会議に対する評価の声も聞かれた。

今後、対アフリカ支援を進める上では、国民の理解と支持を得るためにも、資源の確保など我が国国益との関係や、東アジアでの援助経験がアフリカにおいても適用が可能であるか否かについて更なる検証を行うとともに、両国と同様に援助対象国及び分野の重点化を進めつつ国際機関との連携も強化するなど、メリハリのある援助の実施に注意を払うべきである。

おわりに

以上、今回のODA調査派遣を通じて得た派遣議員団の所見を述べた。調査の詳細については、各国ごとの調査報告を参照されたい。

今回の調査は、参議院ODA派遣において初めて、先進援助国のみを訪問し、その援助政策の動向等について調査を実施したものである。その調査の訪問先は援助政策を所管する中央官庁のみならず、その実施機関や民間企業、NGOをも調査対象とする広範な内容のものとなった。その理由は、当派遣議員団として、その国の援助そのものを知るためには実施部門の組織の在り方や考え方、人材や技術の能力などを含めた全体の姿を把握することが必要であると判断したからである。また、本年10月の新JICA発足を見据えたものでもあった。

当初、派遣議員団としては、この新たな試みにおいていかなる成果を得ることができるか、我が国の援助政策に果たして参考となるのかなどについては不安な点もあった。しかしながら、訪問先の諸機関・団体との間では忌憚のない率直かつ実り多い意見交換を行うことができた。

特に、援助の実施機関であるドイツ技術協力公社（GTZ）、ドイツ復興金融公庫（KfW）開発銀行及びスウェーデン国際開発協力庁（Sida）においては、日本の国会議員による実施部門への訪問が初めてであったことから驚きと歓待をもって迎えられた。また、意見交換の内容についても実務的、技術的レベルにまで至る濃密な議論を交わすことにより、調査といった公的な関係だけではなく、良好な人間関係をも築くことができた。そして、このような関係を通じた本音の議論の中から、両国がその援助戦略に基づいて、いかに国益にかなった援助を展開しているかについて理解を深めることができた。

派遣議員団としては、冒頭で述べたように、今回の調査で得られた成果が参議院でのODA議論に寄与することを切に願うとともに、国際的な援助潮流が激しく変化し、かつ、国際援助の場が正に各国の援助力による国益を掛けた大競争の時代に突入しつつある今日、援助国の動向に目を向けて学び、我が国の援助政策に対し参議院が意見の発信を続けていくため、次回以降の調査派遣においても先進援助国での調査を引き続き実施されんことを心より希望する次第である。

最後に、ご多忙の折り、ドイツ及びスウェーデン両国での派遣議員団による調査を快くお受けいただいた訪問先の方々に対し、心からの感謝を申し上げたい。

また、訪問先とのアPOINTはもちろんのこと、本派遣議員団の現地調査に当たって、きめ細かいご便宜、ご配慮を頂いた、ドイツ及びスウェーデン日本国大使館並びにフランクフルト日本国総領事館の大使、公使、総領事を始めとする職員の方々、そして、外務本省の関係職員の方々、旧国際協力銀行及び同フランクフルト事務所の関係の方々に対し、深甚なる謝意を表する次第である。