

VI. 派遣議員団としての所見

ODA調査第1班は、フィリピン及びインドネシアにおける我が国ODAの実施状況について視察及び意見交換を行うとともに、援助実施国となっているシンガポール及び国際金融機関であるアジア開発銀行の援助政策、援助動向などを調査した。また、現地では、青年海外協力隊やNGOの方々等からも様々な意見をお伺いし、ODAの在り方について多角的な調査を行うことができたと考えている。

本調査を通じて得るに至った議員団の所見は、以下のとおりである。

1. フィリピンが抱える食料問題と対フィリピンODA

フィリピンでは、同国が直面する食料問題を中心に調査を行い、国連世界食糧計画(WFP) フィリピン事務所、フィリピン稲研究所、フィリピン政府に勤務する日本人農業専門家から、相次いで意見を聴取した。また、ODAの取りまとめの役割を担っている国家経済開発庁から、我が国ODAの活用状況及び開発計画の現状等について意見聴取を行った。

今般の派遣を通じて、フィリピンが抱える食料問題、貧困問題が深刻な状況にあることを改めて強く認識させられた。

農業支援は我が国ODAの主要分野の1つであり、国連世界食糧計画への拠出は世界第3位。対フィリピンODAを見ても、農業分野への支援がインフラ整備や地方開発と並んで主要分野の1つとなっている。

しかし、国連世界食糧計画フィリピン事務所からは、フィリピンでは飢餓が深刻であること、特に、紛争激化により多くの難民が発生しているミンダナオ島や、台風被害を受けたルソン島中部地域において飢餓が深刻な状況となっていることが強調された。毎年20回程度にも及ぶ台風襲来が貧困の要因となっていること等から、緊急時のための食料備蓄が課題であるとの説明も受けた。フィリピン政府に派遣されている日本人専門家からは、農地改革が不十分なこと等の説明が、また、我が国がODAを長年供与してきた稲研究所からは、フィリピンは世界一のコメの輸入国であり、食料増産や貧困削減の観点から、稲作技術の向上が大変重要な課題となっていること、一方で、米の栽培面積は増えておらず、むしろ優良農地が減る傾向にあること等の説明があり、フィリピンの人口増加率の高さを考えると、今後食料問題は一層深刻化していくことが懸念された。

食料安全保障の問題は、世界各国の首脳が知恵を出しあっても見通しが立つに至らないほど難しい問題である。将来の食料需給は厳しくなると予測されているにもかかわらず、現在でも紛争や自然災害、貧困を要因とする飢餓が拡大している。このような深刻な事態が集中的に現れているのがフィリピンの現状であると言えよう。

我が国としては、国連世界食糧計画への拠出や、対フィリピンODAとしてこれまで顕著な成果を挙げている稲研究所に対する稲作技術支援など、農業分野の支援に引き続き努める必要がある。加えて、紛争や自然災害を要因とした飢餓が発生した場合など、緊急時のための食料備蓄を実現する方策として、例えば、我が国に輸入が義務付けられているミニマムアクセス米を、公正な貿易の確保に配慮しつつ、人道的・緊急的な観点から何らかの形でアジア地域に一定量備蓄するような方策の検討を進めるべきではないかと考える。

2. 気候変動対策プログラム・ローンを中心とした対インドネシアODA

インドネシアでは、ODAの取りまとめの役割を担っている国家開発企画庁を訪問し、円借款による「気候変動対策プログラム・ローン」の活用状況等を中心に意見を聴取した。また、このほか、我が国ODAを活用した「障害児童向け学校修復計画」、「警察改革支援」、「国立史跡公園建設事業及び遺跡群修復事業支援」等の事業を視察した。

今般意見聴取した「気候変動対策プログラム・ローン」は、2008年8月、「クールアース・パートナーシップ」に基づく円借款の第一弾として、インドネシア政府に対し、総額約308億円の供与を行ったものである。この円借款は、インドネシア政府が進める気候変動対策を支援するための、ODAによる初めての試みであり、この取組の成否は、今後のODAの在り方にも大きな影響を及ぼすものと考えられる。

インドネシアはCOP13のホスト国であったこともあり、大統領自身が気候変動に取り組むために閣僚を含むグループを立ち上げ、また、気候変動対策プログラムを成功させるために中期開発計画を策定している等、その真摯な取組姿勢は評価できるものであった。しかし一方で、この円借款は個別のプロジェクトに対応した融資ではなく、資金の流れとしては、結果的にインドネシアの財政赤字の補てんに使われるという側面もある。本件が所期の成果をあげるためにも、気候変動対策の取組状況に対する監視と評価の役割が一層重要になる。

しかし、外務省ホームページに掲載されている本件プログラム・ローンのその後のモニタリングの状況等に関するプレスリリースの情報量は、わずかなものにとどまっている。気候変動対策プログラム・ローンの重要性や、今後同様の気候変動対策プログラム・ローンが多くで実施されていく可能性、そもそもODAが国民の税金から支出されておりその実施状況、成果等を広く国民に理解してもらう必要があること等を考慮すると、途上国の気候変動対策の取組状況に対する監視と評価の状況を、国民が詳細に知ることができるよう工夫するべきである。

なお、2009年12月、「鳩山イニシアティブ」の初の具体的案件として、「第二次気候変動対策プログラム・ローン」がインドネシアに供与されたが、本件に関しても、

今後のインドネシア側の取組状況に対する監視と評価の状況を詳細に公表するよう、政府の検討を強く求めたい。

この他にも、多様なODA事業を視察した。

「障害児童向け学校修復計画」は、草の根・人間の安全保障無償資金協力により、老朽化した校舎の修復工事を支援したもので、障害者に対する受け皿の整備が不十分な中、事業規模は小さいながらも現地の切実なニーズに即した有益なものであった。

「警察改革支援」では、技術協力、無償資金協力により、現場鑑識など科学的な捜査手法の指導や、日本の交番制度の導入による地域に根ざした警察活動が進められており、治安の改善に寄与することが期待されていた。また、「国立史跡公園建設事業及び遺跡群修復事業支援」は、円借款や草の根文化無償資金協力により世界文化遺産に登録された寺院の保全を行うとともに、史跡公園の整備等の事業が進められ、観光資源としての価値が一層高まることが期待されていた。

これらの事業はODAとしての規模は小さいが、現地のニーズを良く踏まえた良質の案件であり、改めて、ODAは援助額の大きさもさることながら、援助の「質」の重要性を実感した。

3. シンガポールの援助体制と我が国の協力の在り方

シンガポールでは、外務省を訪問し、援助実施国としての援助政策、援助動向等について意見を聴取した。また、このほか、アジア海賊対策地域協力協定に基づく情報共有センターを訪問した。

現在、シンガポールは被援助国から卒業し、途上国に援助を行う側となっている。その援助は、「人に魚を一匹与えれば、その人は一日だけ生きられる。しかし、魚の捕り方を教えれば、その人は一生生きられる」との理念に基づき、ほとんどが研修生受入れ等による技術協力となっている。

1992年に策定された「シンガポール協力プログラム」の中には、援助の種類として(1)シンガポールが途上国に対し単独で行うもののほか、(2)30以上の国及び機関とシンガポールが協力して途上国を支援するもの等があり、我が国は、「21世紀のための日本・シンガポール・パートナーシップ・プログラム(JSP21)」に基づき、一部の研修等に係る費用を両国で折半して負担している。

アジア、中近東、アフリカなど世界中から研修生をシンガポールへ招聘し、シンガポールの当該分野の機関で研修を行う仕組みに対して我が国が協力することに異論はない。今般の訪問においても、シンガポール政府側から我が国の協力に対して強い感謝の念も示されている。しかし、世界中から来る研修生等にとっては、シンガポール政府による研修と受け取られかねず、我が国が資金協力していることが見えにくいという側面は否めない。

こうしたいわゆる「南南協力」への支援は、現在シンガポールも含めて世界 12 か国で実施されているが、我が国の協力が見えにくいとの同様の問題があるものと推察される。

本件支援額は、ODAの額としては決して大きいものではない。また、JICA等においても、必要に応じた日本人講師の派遣、各コースにおける開閉講式への大使等関係者の出席等、我が国の存在感を示す努力をしているとも伺っている。しかし、我が国の厳しい財政下で実施されるODAを、日本の国益にかなうものとするためには、本件支援を、より「顔」の見える援助とするような工夫を行うことについて、政府の一層の検討を求めたい。

また、シンガポールにおいては、アジア海賊対策地域協力協定に基づく情報共有センターを訪問し、海賊問題の取組等についても説明を聴取した。

同センターは、2006年に発効したアジア海賊対策地域協力協定に基づき発足した組織であり、海賊情報の共有や、関係機関との連携強化などに取り組んでいた。

海賊事案は、最近では全体的に減少傾向にあるものの、金融危機から約1年が経過する中、貧困層となった者が海賊行為をはたらくようになるとの懸念もあり、自由で安全な貿易を確保する観点からも、同センターの役割は、引き続き重要であると考えられる。

4. アジア開発銀行（ADB）の援助政策、援助動向

フィリピンでは、マニラに本部があるアジア開発銀行（ADB）も訪問し、開発援助政策等について意見交換を行った。ADBは、日本が米国と並び最大の出資国となっており、歴代総裁には日本人が就任している。

ADBでは、市場から調達した資金を貸し付ける「通常資本財源」による業務のほかに、ODA的な業務である「アジア開発基金」による低所得国支援が行われており、2008年の融資規模は、「通常資本財源」が約68.9億ドル（約6,200億円）、「アジア開発基金」が約24.9億ドル（約2,240億円）に達しているとのことである。

最近の援助動向としては、2008年秋以降顕著になった世界金融危機に対応するために、2009～2010年の2年間で100億ドル（約9,000億円）の追加支援が決定されており、現在アジア経済は、全体として2009年を底としてV字型の回復過程にあるとみているとの説明がなされた。

また、金融危機克服後の長期的な展望として、アジア地域には1日1.25ドル未満の収入しかない貧困者が依然として約9億人おり、こうした貧困の削減のため、ADBでは、民間セクターの育成、公的セクターのガバナンスの改善、女性の地位向上などへの資金面での対応に加え、知的支援にも力を入れ、他の援助国やNGOとの連携も強化していくとの方針も示されている。

ADBは、従来から、我が国のJICAとも連携し事業を実施しているところであるが、日本の影響力が最も大きい国際機関の1つとして、ADBへの支援と連携を一層強化していく必要があると考える。

5. 全般的所見

最後に、上記3か国の訪問を通じて得た全般的な所見について述べておきたい。

(1) 人類が直面する課題への対応

今回の派遣を通じ、人類が直面する最大の課題として、気候変動問題への対応と、食料の安全保障の重要性を再認識した。今後、我が国のODAを考えていく上で、この点を念頭において協議を進めていくことが重要である。

特に、気候変動問題に関して、我が国政府は、90年基準で25%の温室効果ガスの削減を打ち出している。この点について、ODAの分野でも途上国に対する資金協力が必要になるだけでなく、例えば、森林投資に我が国が資金協力した場合に、それが当該国のCO₂削減になるとともに、資金協力した我が国に対しても、何らかの形でカウントされるような仕組み作りを考える必要がある。具体的には、排出権を優先的に購入できるクリーン開発メカニズム(CDM)を更に進めて我が国のCO₂削減に直接つながるような仕組み作りを、困難な課題ではあるが、被援助国の理解を得つつ目指す必要があると考える。

(2) 重点地域としてのアジア、特に東・東南アジア地域の重要性の再認識

近年、アジアに対するODAのシェアが低下傾向にある。

二国間ODAに占めるアジアのシェアは、1980年に70.5%であったものが、2000年には54.8%、2005年には36.7%、直近の2007年には28.0%と低下し、29.1%を占めるアフリカと逆転している。特に近年、ODAの絶対額が減少傾向にある中で、このようなアジアのシェアの低下は見過ごすべきでないと考ええる。

実際、円借款の純支出額(貸付実行額と回収額の差額)を見ても、訪問したフィリピンでは2007年以降マイナスとなり、また、インドネシアでは2004年に初めてマイナスとなった後2006年以降再びマイナスとなり、毎年の円借款貸付額よりも回収額の方が大きい状況となっている。

一方、アジア地域における援助の需要は依然大きい。1日1.25ドル未満の収入しかない貧困者が約9億人(アフリカは約4億人)に達していることは、前述したとおりである。

東・東南アジア地域と我が国の歴史的・経済的結び付きの強さは改めて説明する要もないだろう。今後も経済的相互依存関係の深まりが予想され、21世紀のグローバル社会の中で、我が国が立脚していく中心地域が東・東南アジアで有り続けるとすれば、さらに、東・東南アジア地域における中国の影響力が高まりつつある中で我が国のプ

レゼンスを維持していくとの考えであれば、同地域に対するODAは、単に一人当たりGNP等をものさしとして対応するのではなく、戦略的な重点地域としての位置付けを再認識した対応を検討する必要があると考える。

(3) 円借款における日本企業の受注

現地において、「円借款の受注に際し、外国企業が多くを落札し、日本企業が入り込む余地が少ない」との指摘があった。

アンタイドである以上、日本が受注できなくても止むを得ない面もあるが、ODAに対する国民の理解を得る観点からは、大使館等と現地企業側との情報交換をこれまで以上に密にするとともに、例えば、環境技術を活用したステップローン（日本タイドとなる）を一層活用するなど、何らかの工夫の必要性について、改めて議論を行う余地があるのではないかと思われる。

(4) 青年海外協力隊及びNGOへの支援

青年海外協力隊については、近年、志願者が減少しているとの指摘もあるが、派遣議員団が意見交換を行った隊員たちは、いずれも極めて優秀であるとの印象が強かった。このような優れた人材は、日本に帰国した後も、様々な分野で活躍されることが期待される場所であり、隊員たちに対する帰国後の一層の支援が必要であると考えられる。

援助人材の育成については、キャリア・パスの確立など、これまでも参議院ODA特別委員会の提言「新たな国際援助の在り方に向けて」（平成19年6月）や、累次のODA派遣団の派遣報告書で再三その必要性が言及されているが、我が国の厳しい雇用情勢等もあって、残念ながら顕著な改善が見られていない状況にある。

政府は、青年海外協力隊員等のキャリア・パス確立に向け、一層の取組を行うべきである。

また、NGOの方々からも、途上国における貧困者支援や公衆衛生の向上などの活動状況を伺うとともに意見交換を行った。限られた予算の中で、頭の下がるような素晴らしい活動をされているとの印象を持った。

ODAの効果的、効率的活用を図るためにも、政府はNGOの一層の活用を検討する余地があろう。NGOの財政面での充実支援等の強化も含めて、NGOとの関係強化を、更に進めるべきである。

以上が第1班の調査の概要と所見である。

最後に、調査に御協力をいただいたフィリピン、シンガポール及びインドネシアにおける訪問先の方々、並びに内外の関係各機関の方々に対し、心からの感謝を申し上げる次第である。