

VI. 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2班として、米国及びカナダ両国の援助関係機関等並びに世界銀行及び国連を訪問し、両国及び国際機関の援助政策の動向等について調査を行った。

これまでの参議院の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に行われてきたが、前回の派遣では、新たな試みとして、経済協力開発機構（OECD）・開発援助委員会（DAC）の加盟国である欧州のドイツとスウェーデンに調査団を派遣し、両国の援助政策及びその実施の動向等を中心に調査が行われ、我が国の援助政策の在り方を考えるに当たって多くの示唆を得ることができた。

そこで今回も引き続き主要先進国の援助動向等に関する調査を行うこととし、欧州とは異なる援助理念や援助手法を持ち、近年、ODAの額を大幅に増やしてきている北米の米国及びカナダを調査することとした。また、世界銀行、国連といった国際機関がこうした主要援助国とともに世界における援助潮流の形成の上で大きな役割を果たしていることにかんがみ、これらの調査も併せて行うこととした。

米国においては、特にオバマ政権発足後の政府、議会等における様々な援助改革の議論に留意しつつ、その援助政策の動向等について、上院議員、国務省及び米国際開発庁（USAID）の幹部、さらには大学やシンクタンクの研究者等、様々な分野の方々と意見交換を行うことができた。

カナダにおいては、その援助政策の動向等について、下院議員及びカナダ国際開発庁（CIDA）の長官・幹部と意見交換を行ったほか、特に平和構築分野の取組について集中的な調査を行い、アフガニスタン等の脆弱国家支援における全政府的アプローチについてカナダ外務国際貿易省の複数の担当者から詳細な説明を受けるとともに、平和構築活動に従事する人材の教育・訓練についてピアソン平和維持センターから、人材の登録・派遣制度についてNGOから、それぞれ説明を聴取することもできた。

さらに、国連開発計画（UNDP）の総裁及び世界銀行の副総裁と国際機関の開発援助政策の動向等について議論するとともに、国連機関で働く邦人職員の方々とも様々な課題について意見交換を行った。

以上の調査活動の結果、米加両国及び国際機関の開発援助政策の動向等について、様々なことを把握し、多くの教訓や示唆を得ることができたが、以下、それらの中で、特に、我が国としてODAに関する諸課題を克服し、戦略的かつ効果的・効率的な援助を行う上で参考になると思われる点を中心に派遣議員団としての所見を述べることとする。

1. 開発援助の戦略的活用

今回の米国及びカナダの訪問を通じて、最も強く印象に残ったのは、両国が開発援助を対外政策の重要な柱の一つと位置付け、外交政策と連携する形で戦略的に活用していこうとしていることであった。

(1) 米国のQDDRについて

現在、米国では、政府、議会等において、援助政策及び実施体制の見直しの議論が様々な形で行われている。国家安全保障会議（NSC）は、「大統領調査令」に基づき、政府全体の開発援助政策の見直し作業を進めており、一方、国務省においても、クリントン長官が「4年毎の外交・開発政策の見直し（QDDR）」を策定することを表明し、そのための検討作業が行われている。また、議会においても、上下両院にそれぞれ異なった内容の対外援助改革の法案が提出されているなど、米国の援助改革の動向については、その最終的な姿はいまだ見えていないのが現状である。

こうした動きの中で、今回の米国訪問では、特に国務省のQDDR担当上級部長から、QDDRの目的や現在の検討状況について詳細な説明を聴くことができた。国務省では、「テロとの闘い」などの直面する諸課題に対応するため、これまで以上に開発援助を外交政策の中に取り込んでいく必要があると認識しており、こうした観点から、外交、開発援助、さらには安全保障をも含んだ諸政策を統合した形で対外政策に関する戦略文書を策定しようとしている。

翻って、我が国のODAについて考えると、政府開発援助大綱（ODA大綱）や中期政策が策定されているものの、対外政策全般の中でODAの位置付けを明確に示した政策文書は策定されていない。そのため、外交と開発援助の関係が必ずしも明確になっておらず、その結果、二国間、多国間外交においてODAが戦略的かつ効果的に活用されていないとの指摘もある。また、FTA交渉等の経済外交についても、その他の外交政策や開発援助と連携した形での戦略的な対応が行われているのか疑問に感じることもある。

こうした状況を踏まえれば、米国における援助改革の動きも十分に見据えた上で、我が国において、外交、開発援助、さらにはFTA等の国際経済分野の諸政策を統合する形で対外政策に関する戦略文書の策定を検討してみる価値は十分にある。

なお、米国における援助改革の議論については、政府のみならず、議会においても活発であり、議員や外部の専門家から成る諮問委員会を設置して報告書を提出するとともに、上述のとおり、現在も上下両院にそれぞれ援助改革に関する法案が提出され、審議が行われている。ODAの問題を専門的に扱う参議院政府開発援助等特別委員会においても、こうした米議会の活動を参考とし、我が国のODAの在り方等について、外部有識者の知見を活用するなどして積極的な調査が行われることを期待したい。

（２）カナダの全政府的アプローチについて

カナダにおいては、アフガニスタン等の脆弱国家支援について、治安から復興開発に至る平和構築の多面的プロセスを関係省庁が一体となって取り組む「全政府的アプローチ」が採られている。

アフガニスタン復興支援については、関係閣僚から成る「アフガニスタンに関する閣内委員会」が司令塔となり、３Ｄ（外交・開発・軍事）と要員の安全に関する政策決定を行っている。また、外務国際貿易省やＣＩＤＡには「アフガニスタン・タスクフォース」が設置されており、閣内委員会が決定した政策について、関係省庁間の連携・調整を図りつつ、効果的な実施に努める体制となっている。

さらに、紛争や自然災害等の国際的な危機への迅速で調和のとれた対応を実施するための組織として、外務国際貿易省内に「安定化復興タスクフォース（ＳＴＡＲＴ）」が置かれている。ＳＴＡＲＴは、脆弱国家への支援等について、関係省庁と戦略レベルでの調整を行った上で、ＣＩＤＡが行う中長期的な観点からの開発と連携しつつ、即応性・外交的観点を重視した支援を実施していくこととなる。

一方、我が国では、ＯＤＡに１２府省庁が関与しているが、援助政策の決定過程及び実施体制について、戦略性に欠けた援助となっており、また、効果的・効率的な援助の実施が十分にできていないとの指摘もある。さらに、今後、我が国がアフガニスタンやパキスタンへの支援を強化して行くに当たっては、外交、開発援助等の諸政策について、関係省庁が十分に連携し、政府一体となった取組が必要となってくることは明らかである。

こうした状況を考えれば、カナダ政府の取組については、今後の我が国の外交、開発援助等に関する政策の立案・実施に当たり、参考とすべき点が多々あるものと感じられた。

２．適切な援助水準の確保

我が国のＯＤＡ予算は、一般会計予算ベースにおいて、１９９７年度をピークに年々減少し、２００９年度予算までの１２年間に於いて４割以上削減されてきている。また、ＯＥＣＤ／ＤＡＣが公表した２００８年の国別援助実績（暫定値）では、我が国のＯＤＡ供与額は第５位、対国民総所得（ＧＮＩ）比では第２１位となっている。

一方、他の先進主要国は、２０００年９月の「国連ミレニアム宣言」採択を踏まえ策定されたミレニアム開発目標（ＭＤＧｓ）や２００１年９月の米国同時多発テロを契機として、ＯＤＡを大幅に増額してきており、こうした動きは、今回訪問した米国及びカナダでも同様である。

米国では、同時多発テロを契機に、自国の安全保障政策の一環として開発援助を重視する方向に転換し、過去１０年間で３倍近くまでＯＤＡを増やした。

さらに、現オバマ政権は、厳しい経済・財政事情にもかかわらず、米国の国際社会におけるリーダーシップを確保するため、2015年までにODAを倍増することを目指している。

また、カナダにおいても、国際援助予算を毎年8%増額し、2010年度末までに2001年度基準で倍増することを公約しており、近年、そのODAの額は堅実な伸びを続けている。

我が国におけるODA予算の現状については、主要国の中で最も悪化している財政事情を考えればやむを得ないとの意見がある一方、国際社会の一員として我が国が国際的な開発課題に対し負っている責務を果たせなくなり、さらには国際社会における我が国の影響力を弱め国益に反することとなるとの指摘もなされている。

今回の調査を通じて、米国及びカナダが様々な問題を抱えつつも、ODA増額に向けた取組を強化している姿を見ると、2008年5月の参議院政府開発援助等特別委員会の決議で示されたように、我が国はODAの減少傾向を反転させ、具体的数値目標を示した増額に向けた取組姿勢を打ち出す時機にあるのではないかと考えられる。

3. 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、食料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。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、他の援助国や国際機関との迅速な調整を行うことが必要となっており、そのため現地重視の発想が求められている。

今回の調査では、米国及びカナダとも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。USAIDからは、迅速かつ効果的に援助を行うため、現場主義の立場をとり、現地への権限委譲を進めているとの説明を受け、同じくCIDAからも、2007年6月に大規模な組織改革に着手し、本部から現場への人的・物的資源の再配分及び権限移譲を進めているとの説明を受けた。また、前回、参議院ODA調査団が訪問した欧州のドイツ及びスウェーデンにおいても、同様の動きを進めていることが明らかになっている。

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取組がなされていることは承知しているが、現地での責任の所在が明確ではなく決定に時間がかかるとの指摘も一部ではなされている。そのため、諸外国の取組も参考としつつ、更なる現地体制の強化と権限委譲が行われ、援助が効率的・効果的に運営さ

れることを期待したい。

4. 援助対象国の重点化

カナダ政府は、2009年2月、援助効果を高める観点から、カナダの援助の大半を占める二国間援助について、その80%を重点対象国20か国に集中させることを発表した。こうした動きはカナダにとどまるものではなく、前回、ODA調査団が訪問した欧州のドイツ及びスウェーデンでも、同様に援助対象国の重点化が進められていた。

現在、我が国の二国間援助の対象国は160か国・地域を超えている。言うまでもなく、カナダ、ドイツ、スウェーデンといった国々と我が国では、政治・経済・安全保障をめぐる環境に違いがあり、外交関係に与える影響も考慮すれば、各国の重点化施策をそのままの形で我が国に導入することには課題が多いと言えよう。

しかし、我が国のODA予算の大幅な増加が困難な中で、援助をより効果的に実施するとともに、それを我が国の国際社会におけるプレゼンスの向上とリーダーシップの発揮に結び付けるためには、援助の戦略性の検討も含め、援助対象国の重点化について議論を深めていくべきであろう。

5. 民間企業やNGOとの連携強化

近年、主要援助国は、途上国援助における民間企業やNGOとの連携による資金、ノウハウ、技術等の活用策を積極的に講じている。

米国では、1960年代には、途上国への資本・資金等の流れの71%はODA等の公共部門によるものだったが、現在ではその割合は大幅に下がっており（2005年実績で17%）、その分、非政府部門の活動が活発化してきている。こうした状況を踏まえ、USAIDでは、近年、援助分野における官民連携（PPP；Public-Private Partnership）に本格的に取り組んでおり、「グローバル開発同盟（GDA；Global Development Alliance）」という担当部署を設け、民間が提案する事業をマッチングファンドで支援するなどの取組を積極的に行っている。

また、カナダにおいては、開発援助の事業実施の主体は、NGO、大学等の市民社会組織（事業実施の約90%を占める）や民間企業、財団等であり、CIDAが直接実施に携わることは稀である。カナダには約350の援助関係NGOが存在するとも言われており、資金や物資の供与、人材派遣、緊急支援等幅広い活動を行うとされている。

他方、我が国においても、2008年4月に民間企業との連携強化のための「成長加速のための官民パートナーシップ」が発表されたほか、NGOとの連携強化の様々な取組も行われている。ODAを効果的・効率的に活用するとの観点から、米国やカナダの状況・取組も参考としつつ、民間企業やNG

Ｏとの連携を更に強化していくことが期待されるものである。

6. 国民の理解とODA広報の充実

今日の厳しい経済・財政事情の下において、ODAを実施するに当たっては、国民の理解と支持を得ることは必要不可欠であり、ODA広報の充実は重要な課題となっている。

この点について、米国及びカナダの取組は大いに参考となるものであった。いずれも、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、メディアを利用した途上国援助の理解の促進の取組に力を入れている。特に、カナダにおいて、NGOなどは、途上国でのプロジェクト実施等のためにCIDAから提供される資金について、その10%をカナダ国内向けの活動に使うことが認められているとのことである。

我が国においても、こうした米国、カナダ等の諸外国の取組を参考としつつ、ODAに対する国民の理解と支持を得るためのODA広報の在り方を検討していくべきであり、更なる工夫の余地があると感じた。

また、既に行っていることではあるが、学校教育や自治体の場において、JICA等を活用して現場経験を伝えられるような形で開発教育を行っていくことも、国民のODAに対する理解と支持を得るためには有効であり、一層の促進に力を入れるべきであろう。

7. 平和構築分野での取組強化

平和の構築は、我が国の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、平和構築分野の取組について、米国ではUSAIDから説明を聴取したほか、特にカナダにおいては集中的な調査を行い、脆弱国家支援等におけるアフガニスタン・タスクフォースやSTARTの活動、ピアソン平和維持センターによる平和構築分野の人材育成、CANADEM（NGO）による人材の登録・派遣制度等について多くの知見を得ることができた。

今後、我が国はアフガニスタンやパキスタンへの支援を強化していくに当たり、平和構築分野での取組を更に強化していく必要があるが、今回の調査を通じて、特に重要と思われた事項を以下に列挙する。

- ・ 「1. 開発援助の戦略的活用」で述べたように、アフガニスタン復興支援等においては、平和構築の多面的プロセスに対応するため、外交政策と開発援助の連携を強化し、関係省庁が一体となって取り組む必要が出てくる。こうした点で米国やカナダの取組は参考となる部分が多い。

- ・ 平和構築の現場（特にアフガニスタン）では司法・警察分野への支援のニーズが高い。こうした分野での取組を強化できるように体制を整備すべきである。その際、我が国の警察の平和構築活動へのより積極的な参加が期待される。
- ・ 平和構築への文民への参加においては、事前の訓練、活動中の安全確保及び事後の社会復帰への支援が極めて重要であり、これらを適切に行えるかどうかは成果に大きな影響を与える。米国では、紛争国における文民の支援能力向上を目的として、U S A I D内に文民復興対応部隊が設置され、教育・訓練等のための訓練センターも作られた。また、カナダにおいては、アフガニスタンに派遣される文民の援助要員に対して、外務省やC I D Aのタスクフォースが中心となって事前訓練を徹底的に行うとともに、現地及び帰国後のケアにも細心の注意を払っている。現在、我が国では、平和構築活動に参加する文民への支援体制は十分とは言えず、早急にその体制強化を図るべきである。
- ・ ピアソン平和維持センターの訓練（軍人、警官、文民職員の統合訓練が主流）を参考にした場合、自衛官と文民職員は、平和構築の現場に近い形を想定して合同で訓練を行う機会を増やしていくべきである。また、自衛隊の訓練施設への文民の訓練参加も積極的に認めるべきである。
- ・ カナダのC A N A D E Mのような平和構築・援助分野の人材バンク（非営利・独立組織）を政府が資金を出して創設することも検討すべきではないか。C A N A D E Mからは、人材登録を政府機関ではなくN G Oが行うことのメリットとして、低コストで迅速かつ弾力的な対応が可能であることなどの説明を受けた。

8. 国際機関を通じた援助の推進

我が国の国際機関への拠出金は大幅に減少してきている。例えば、U N D Pへの通常資金（コア資金）への拠出金は、2000年に1億ドルであったものが、2008年には約7,300万ドルと27%減少し、第1位から第6位に順位を下げるとともに、事実上の常任の執行理事国の地位も失っている。

こうした状況については、我が国から国際機関への拠出金が縮小するのと軌を一にして国際機関の意思決定に影響力を持つ幹部ポストに就く日本人の数も減少するなど、国連を始めとする国際機関における日本の影響力が大幅に低下し、国益を損ねているとの指摘もある。

他方、米国は、オバマ政権になり、それまで滞納していた国連分担金を支

払うなど、国連・国際機関との連携強化を目指しており、今後、更に国際機関を通じた援助を増やすことが見込まれている。

こうした国際的な動向も踏まえつつ、我が国としては、国際機関への拠出金の意義や国際機関を通じた援助の長所・短所というものを改めて確認した上で、国際機関を有効に活用していくべきであると考えます。

例えば、我が国があまり知識・経験のない地域・分野で援助活動を行う必要が出てきた場合などは、そうした地域・分野の知識・経験・人的ネットワーク等を持っている国際機関と連携して援助を行うことは我が国にとっても大きなメリットがあるものと考えられる。

9. 国際機関における日本人職員の増強

今回の米国訪問では、UNDP 総裁、世界銀行副総裁との会談において、それぞれの機関における日本人職員の積極的採用・活用について要請を行うとともに、そのための課題について議論した。

さらに、実際に国連機関で働く日本人職員の方々と意見交換を行う機会があり、日本人職員の増強策について様々な御意見・御提言を頂いたが、まさに現場の声ということで、どれも貴重で大いに参考となるものであった。

以上を踏まえ、国際機関における日本人職員の増強策について、派遣議員団として、特に重要であると思われる点を以下に列挙する。

- ・ 国際機関の日本人職員を増やすことについてのビジョンと戦略を明確化し、外務省のみならず日本政府全体として取り組んでいく必要がある。現在、外務省に国際機関の選挙等のための対策委員会が設けられているが、政府全体で取り組むより強力な体制に改革すべきである。
- ・ 外務省職員に国際機関の日本人職員増強を本来業務の一環として認識させ、より一層大幅な努力を促す必要がある。この点については、政治レベルでのトップダウンの指導力が必要である。
- ・ 外交政策のサブスタンスと国際機関の人事を組み合わせで考えるべきである。例えば、鍵となる国への支援に併せて国際機関の日本人職員（JPO も含む）を当該国に派遣するように働きかけるなど、戦略的な取組を考えるべきである。
- ・ 国際機関の幹部の選挙対策だけでなく中堅若手支援をしっかりと行うべきである。中堅若手を育てられなければ 10 年後、20 年後の幹部人事で成果を挙げられないことに十分留意する必要がある。

- ・ J P O制度については、国連日本人職員の方々から、需要と供給がもはや必ずしもマッチしておらず、見直しを行う必要があるとの指摘があった。そうした声も踏まえ、J P O制度の見直しについて真剣に検討すべきである。その際、派遣期間を現行の2年から3年に延長し（特にフィールドと本部の双方を経験させて人的ネットワークを広げさせる）、現行のP 2レベル（専門職レベル1～3の第2レベル）だけでなくP 3レベルでの派遣も行うことを検討すべきである。
- ・ 我が国の国家・地方公務員の国際機関への派遣を拡充すべきである。同時に、国際機関で働く日本人職員が一時我が国の公的機関などで働き、国際機関での経験等を共有できるような機会を増やすことも必要である。
- ・ 外務省の平和構築人材育成事業については、国連日本人職員の方から、同事業修了生に国連への就職を支援することとなっているが、ほとんどがよくてJ P O採用又は国連ボランティアでの採用どまりで、国連の正規職員としての就職を斡旋するという意味では効果的な出口戦略を欠いているとの指摘があった。そうした指摘も踏まえ、国際機関への就職支援の在り方やJ P O制度との関係について、改めて検討する必要があると考える。
- ・ 国際的に活躍できる優れた人材を育成するため、海外への大学院留学生を増やすとともに、小中学校から国際社会に貢献できるような人材の育成に意識的に取り組んでいくべきである。

10. O D A基本法の制定

今回訪問した米国及びカナダでは、いずれも対外援助の在り方を規定する法律が存在しており、特に、我が国と同じ議院内閣制をとるカナダにおいて、議員立法として議会に提出されていたO D A説明責任法案が、2008年5月、与野党双方の議員の賛成によって成立したという事実は、非常に興味深いものである。同法では、O D Aの貧困削減への重点化、援助関係機関との協議義務、議会への報告内容の充実等が規定されており、O D Aの透明性と説明責任の向上を政府に義務付けるものとなっている。

現在、我が国のO D Aは、O D A大綱や中期政策に基づいて実施されているが、O D Aは国民の税金等が原資となっており、その予算規模の大きさも考えれば、本来、国会が制定する法律に基づいて実施されるとともに、国会に対して詳細な報告が行われるべきものと考ええる。

実は、参議院では、過去にO D A基本法の制定に向けて検討を進めていた時期があり、1998年6月に国際問題に関する調査会が議長に提出した報告書の中ではO D A基本法案の骨子が示されている。

以上を踏まえ、ODAに対する民主的な統制を確保するとともに、国民の理解と支持の下にODAを実施するという観点から、我が国においても、カナダのODA説明責任法などの諸外国の立法例も参考としつつ、ODA基本法の制定に向けて本格的な検討を開始し、合意できる事項については早急に立法化を図るべきであると考えている。

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。派遣議員団としては、今回の調査で得られた成果が参議院でのODA論議に寄与することを切に願うものである。

なお、国際的な援助潮流は激しく変化しており、先進各国においても様々な援助改革の取組が続けられている。参議院においては、そうした動向を的確に把握しつつ、我が国のODAの在り方についての議論を行っていく必要があり、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希望する次第である。

最後に、ご多忙の折り、米国及びカナダ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、きめ細かい御便宜、御配慮を頂いた、米国及びカナダ日本国大使館並びに国連日本政府代表部の大使、公使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、JICA及び同米国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。