

VI. 派遣議員団としての所見

ODA調査第1班は、平成22年12月6日から18日までの13日間、ガーナ共和国、ルワンダ共和国及びチュニジア共和国を訪問し、これら3か国における我が国ODAの実施状況について現地調査を実施したほか、首脳等を始め各国の援助関係の政府要人との意見交換を鋭意行った。

また、国際開発金融機関でありアフリカ諸国の経済・社会開発を進める上で大きな役割を果たしているアフリカ開発銀行を訪問し、カベルカ総裁ほか主要役員と意見交換を行うとともに、アフリカ開発銀行の組織及び機能、援助動向や今後の開発課題などについて調査した。

さらに、現地では青年海外協力隊や日本企業、他のドナーや国際援助機関の方々などからも様々な意見を伺い、多角的視点から充実した調査を行うことができたものと考えている。

なお、帰国後、アフリカ大使会議のため帰国中の10か国の在アフリカ日本国大使との懇談の機会を持ち、赴任国の政治経済事情、経済協力の現況等について説明を聴取した後、意見交換を行った。

以下、本調査を通じて認識を深めた点、特に日本の対アフリカ支援の在り方、さらには日本の援助そのもののあるべき姿や課題について、派遣議員団としての所見を述べる。

1. 日本の援助の原点と課題

今般の調査を通じて受けた最大の印象は、日本の援助の原点は、やはり資金に人と技術を重ねながら、現場第一主義に基づき、地域の住民の自立性を呼び起こしつつ、人と人との「絆」を大切にしたい息の長い事業、つまり日本の援助が終わった後も現地に根を下ろし得る事業を着実に成し遂げる、この一点に集約されるとの認識を強く得た。

(1) 天水稲作持続的開発プロジェクト（ガーナ）

今回ガーナで視察した「天水稲作持続的開発プロジェクト」は、小さな溪谷や谷あい、低地など水がたまりやすい地の利を活用して、雨水だけで稲作を行うものであり、現在、ガーナ国内で14か所のモデル地区で事業が進められている。本派遣団が視察したのは、ガーナの第二の都市クマシから車で1時間程行ったアシャンティ州のンパサティア村であったが、ちょうど稲の刈り入れの時季でもあり、本派遣団も参加して農民やJICAから派遣された専門家、地元政府の職員の方々と一緒に長靴に履き替えて稲刈りを行った。

本プロジェクトの優れている点は、比較的少ない経費で高度の技術も必要のない、習熟さえすれば誰にでも稲作ができるといった技術をコメ農家に指導する事業であり、

農民達にとっても持続可能なプロジェクトであること、また、事業当初は二の足を踏んでいた農民に事業のメリットを十分に説明し、結果的には農民自身の自発性、やる気を引き出したこと、そして、現場の農家の能力以上に事業を拡大せず着実に事業を進め、技術の普及を行っている点である。

この村では、従来は、粃の直まきによる稲作であったが、農民自ら自発的に鋤であぜを作り、日本人専門家も一緒に泥まみれになり、雨水を流し入れて水田を作ったとのことであった。専門家の現地の説明では直まきでは1ヘクタール1トン程度の収穫が1ヘクタール3.5トン程度に増産されるとのことであった。

コメはガーナの第二の穀物であるが、国産米の生産が間に合わず、輸入米に年約2億ドルの外貨を支出している。現在、農村部の約6割以上が1日1ドル以下の暮らしを送っているが、事業が本格化し品質も上がれば大きな現金収入に繋がるとの農民の声もあり、貧困削減に貢献する事業でもある。

(2) 東部県地方開発プログラム (ルワンダ)

現場主義を基礎に人と技術を投入し、きめ細かな援助を行う点においては、ルワンダで視察した安全な水の給水事業を柱とする「東部県地方開発プログラム」も同様の事業であった。

ルワンダは、内戦、そして1994年の大虐殺以降、現在においては復興から開発段階へと移行しているが、難民の帰還や除隊兵士の急増に伴い、集団定住化政策が進められており、この中で安全な水へのアクセス改善が課題となっている。

日本は、当プログラムを通じて、無償資金協力、技術協力、そして青年海外協力隊などのボランティア派遣による複数のスキームを組み合わせ、給水施設の維持管理の能力が地元に着するまで、住民に近いレベルできめ細かな指導を実施している。

この給水事業は、湧水をポンプで汲み上げて農業用水に利用するほか、丘陵の住民居住地区の給水施設まで配管を通じて更に汲み上げて配水するものである。

当初はジェネレーターにより汲み上げを行っていたが、燃料費が掛かるとの理由から、政府の支援に加え、住民の発意で自ら費用を出し合い電力に切り替えたとのことであった。また、給水施設の維持管理も住民から成る水利用組合が行っており、2012年には裨益者は約9万8,000人に至る予定である。

現地での説明では、同様の事業はルワンダの北部・西部県や南部でも他のドナーによって実施されており、裨益者の数は日本の事業と比較すると4倍から5倍と数は多いものの、施設の維持管理について住民に対するフォローアップがないため施設が適切に維持管理されていないことも多いとのことであった。

また、日本の支援では、専門家やボランティアが現場に入りJICA事務所との間で現地情報の交換を密に行っていることからトラブルが生じた場合にあっては現実的な対応が可能であるが、他のドナーの場合には現場の情報を吸い上げて政策提案を行う仕組みがなく問題が生じているとのことであり、日本の援助の強みが発揮されているとの印象を強く受けた。

(3) 日本型援助の課題

以上のような援助の分野や手法は、文字どおり日本が比較優位を持つものであるが、こうした事業を引き続き進める上で、若干の課題があることも認識した。

第一には、こうした事業は手間も人も掛かり、費用も相応に掛かるということである。専門家やボランティアの派遣はもとより、現地大使館、JICAの強化も必要であり、特に現地タスクフォースの体制及び運用の強化も強く求められる。また、アフリカでは複数のドナーが競合しつつドナー間の協調が進む中であって、プロジェクト型中心の日本の援助の優位性を対外的に主張しプレゼンスを確保するためには、特に現地において、援助経験や専門知識を備えた人材の配置が必要である。

第二には、途上国内における政府、国民に対する現地広報の強化である。例えばルワンダの給水事業にあっては、事業が実施されている東部県において直接裨益を受けている住民の評判は高いが、同国北部・西部県や南部県等において同様の事業を実施している他のドナーの事業と比較して、国全体で日本の援助の優位性が周知され、評価が広がっているか、そのための工夫を行っているかと言えば、疑問なしとは言えない状況であった。特に、日本の協力は他のドナーとの比較において、一般に調査から実施まで時間が掛かる傾向にあることから、他のドナーにより同様の事業が国内で実施されている場合、施設の耐久性や現場主義に立脚したアフターケア体制等の優位性が周知されないことにより、事業の遅れのみが目立つ結果となる懸念がある。

第三には、以上述べた日本の強みや優位性を打ち出した援助を無償資金協力等により二国間の関係で進めるためには、特に一般会計を中心に相応の財源の確保が必要であることが指摘できる。本派遣団においても、援助予算は増やすべきであるとの認識を持っており、特に一般会計のODA予算が平成9年のピーク時と比較して半減している現状には問題があると考え、他方で現下の深刻な財政状況においてODA予算が大幅に反転することは困難と思われる。

そうであれば、日本の援助もアフリカ大陸全土に展開できるかと言えばむしろ無理な話であり、今後は援助の対象分野を、例えば農業や水・保健衛生、高等教育などに特化する、対象国もできる限り絞り込むといったメリハリを付けた援助を進めることも検討する必要がある。

2. アフリカ開発銀行との連携強化とそのための課題

対アフリカ開発支援を進めるに当たっては、農業・農村開発や水・保健衛生などに加え、インフラ支援、それも国境をまたがる道路網、電力網などの広域インフラ整備は、アフリカの成長基盤を強化する上で必要であり、こうした分野での日本のイニシアティブをいかに発揮し得るかは大きな課題である。

このためにはアフリカの国際開発金融機関との連携も強化すべきとの視点から、今回の調査において日本の国会議員として初めてチュニジアの首都チュニスにあるアフリカ開発銀行を訪問した。

現在、我が国は、アフリカ開発銀行の出資国としては世界第三位、域外国では第二位であるが、一般に国際機関経由の支援は日本の「顔の見える援助」に繋がらないとの懸念もある。他方、アフリカ開発銀行については、アフリカ地域に幅広い知見を持ち、現場レベルのニーズについても的確な情報を多く有していることから、そのノウハウを活用し連携を強化することにより、日本の持ち味、優位性を発信できる効果的・効率的援助が実施できるのではないかとこの観点で、同行のドナルド・カベルカ総裁ほか主要役員の方々と意見交換を行った。

(1) アフリカ開発銀行の邦人職員の増強

現在、我が国は、JICAの円借款を活用した、アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ「エプサ」(EPSA for Africa)を通じて、アフリカ開発銀行との連携を進めている。総裁を始め役員の方々からは、エプサの枠組みによる、①アフリカ開発銀行とJICAの円借款とで連携して実施している、道路、港湾、電力、灌漑などの案件での政府向け協調融資(ソブリン協調融資)と、②中小企業など民間セクター向けの融資(ノンソブリン融資)について高い評価が述べられた。

特に、経済成長のメイン・エンジンは企業活動であり、地元の零細中小企業の育成に関し、他国に先駆けて日本が民間セクター向け融資に資金を供与したことについては謝意が表された。

しかし、日本の資金面での貢献を援助の現場において日本の強みや日本のプレゼンスとして繋げるためには、邦人職員の積極的採用と重要ポストへの積極的登用が必要であり、本派遣団はその旨をカベルカ総裁に要望した。

現在、アフリカ開発銀行の職員総数は1,457名であるが、プロパーの日本人職員は2011年1月末時点でわずか5名であり、これでは世界第三位の多額の出資をしても、日本の持ち味を発揮するにはほど遠いというのが現実である。

また、アフリカ開発銀行への出資金の原資は税金でもあり、その有効かつ効率的な活用と的確な開発効果への反映を担保するためには、業務の効率化等に向けた不断の見直しが必要であり、この観点からも日本の人的プレゼンスの増強が必要である。

(2) アフリカ開発銀行の東京事務所の早期開設

本派遣団の訪問時、アフリカ開発銀行では東京やワシントンなど域外国での事務所開設が議論されており、この機会を捉えて当方より東京事務所開設の早期実現を要請した。これに対してカベルカ総裁からは、「2011年予算が理事会で承認されさえすれば、東京事務所は2011年に開設する」旨の発言がなされた。

帰国後の問い合わせでは、事務所開設経費を盛り込んだ2011年予算が承認され、約束どおり2011年に東京事務所は開設見込みとの回答を得たところである。

我が国にとっては、東京事務所の設置は、JICAやJBIC、個々の日本企業等にとり、情報収集やアフリカ開発銀行との協調による援助案件の形成に役立つなどのメリットがある。同時に、アフリカ開発銀行にとっても資金調達や人材確保などの点で大きな

メリットもあることから、日本及びアフリカ開発銀行双方にとって対アフリカ支援の大きな前進となるものであり、政府においてもできる限り早期の開設に向けて後押しを行うよう要望する。

(3) アフリカ開発銀行との連携による対アフリカ支援

JICAとアフリカ開発銀行との協調融資である「エプサ」は2010年末で終了し、現在「エプサ」Ⅱに向けて協議を進めているとのことである。アフリカにおける投資基盤整備事業に対するニーズは引き続き高いことから、まずは新たな枠組みを早々に実現することが必要であると考えられる。加えて、運用に当たってはできる限り日本企業が比較優位を持って実施し得るアフリカ開発に資するプロジェクトであり、同時に日本企業の受注が促進できるような案件形成、例えば橋梁建設プロジェクトなどの形成を進めるなどの工夫が必要と思われる。

なお、アフリカ開発銀行によれば、開発銀行グループ融資案件に係る日本企業の調達実績は極めて低調であり、首位の中国が3割のシェアを持つのに対し、日本企業はわずか5パーセント未満である。アフリカ開発銀行に限らず、一般の円借款にしても、受注する企業は価格競争となると中国など新興国の企業に太刀打ちができないのが現状であることから、官民連携、特に官側のイニシアティブを強化し、日本企業のアフリカ進出をサポートするシステム作りの拡充強化が求められる。

3. 日本の資源外交における議員外交の役割

アフリカ開発銀行における説明聴取では、アフリカへの資源関連投資についても議論が及んだが、欧米からの投資が依然として強いものの、最近の鉱物資源の大型案件は軒並み中国とブラジルが権益を取得するなど、新興国の投資が急増しているとのことであった。資源外交については、政府においても取組を進めているが、本派遣団としては、我々国会議員も相応の協力を行うべきであることを提案したい。

今般、本派遣団のガーナ訪問がガーナでの石油の商業生産開始に随伴して持ち上がったガスプロジェクトの最終選定の時期と重なり、日本のコンソーシアムが選定されるかどうか待ったなしの決定段階にあった。このため、急遽、ミルズ大統領、アジェイ・エネルギー大臣などとの懇談の際には日本コンソーシアム選定がガーナの発展に寄与するとの考えを申し上げた。現時点では、決定が延期されいまだ予断を許さない状況とのことであるが、途上国においては我々が考える以上に、参議院ODA調査派遣は相手国政府にそれなりのインパクトを持って迎えられている。

資源外交は、国会議員も含めたオールジャパンで取り組む必要もあることから、政府と国会が情報を共有し、派遣時に必要とあれば、我々国会議員も相応の貢献を行うとの発想を共有することも検討すべきと考える。

4. 青年海外協力隊員の帰国後の処遇改善と活用の在り方

(1) 帰国後の再就職問題とグローバル人材としての可能性

今般の調査に当たっては、本派遣団は、訪問した3か国いずれにおいても青年海外協力隊の隊員と率直な意見交換を行ったほか、活動現場も訪れた。いずれの隊員も劣悪な生活環境の中でもへこたれずに笑顔で現地に溶け込んで支援を行っており、その活動を目の当たりにして強く心を動かされた。

結論から言えば、こうした活動を帰国後きちんと正当に評価し、再就職について政府、自治体、そして企業がいま少し熱心に取り組むべきであること、また我々国会議員も議論を深め、具体的施策へと一歩でも反映され、実現されるよう汗をかくべきであることを強く認識した次第である。

ルワンダで訪問したフィデスコ養護センターでは、大虐殺やエイズ、貧困等で家庭での居場所を失った子供達のケアをしているが、ここで活動する女性の青年海外協力隊員、内藤久美子さんは、厳しい生活条件の中で寝起きを共にし、現地語を習得して子供達に基礎教育や心のケアを行い厚い信頼を得ていた。子供達の心には日本人の女性の愛情が深く心に刻まれることとなる。こうした活動が制度創設の1965年以来、約3万4,000人の若者によって途上国で行われてきたこと自体が驚きでもあり、日本の財産でもある。

しかし、JICAの説明では、復職や再就職の問題から、説明会の参加者や応募者もピーク時の約半分以下に落ち込んでおり、一旦隊員に決定しても家庭や職場の事情から辞退する方も少なからず出るとのことである。帰国後の再就職も正規雇用は少なく、企業側の認識も終身雇用といった壁を越えられないのが現状である。

他方、最近では、新興国の経済成長を受け、途上国経験を持つ青年海外協力隊員を即戦力となるグローバル人材として採用したいとの問い合わせが企業から増えているとのことであり、青年海外協力隊制度を取り巻く国内環境も大きく動きつつあるとも言える。そこで以下、具体的な提言を行う。

(2) 処遇改善のための具体的提言

第一に、今回の派遣で支援を受けた大使館、JICA事務所の館員、職員の方々の中には協力隊出身の方もいたが、援助人材の育成の観点からキャリアパスとして青年海外協力隊を評価し、外務省、JICAなども中途採用も含め積極的に受け入れるべきであると考え。同様の趣旨は、参議院ODA等特別委員会の平成19年6月の中間報告等でも指摘されており、政府は具体的成果で応えるべきであると考え。

第二に、政府が中心となり、成長戦略の視点から青年海外協力隊をグローバル人材として位置付けて協力隊経験者の採用を検討するよう、企業側に様々な方法で呼び掛けるべきである。

第三に、国家公務員や地方公務員が青年海外協力隊に現職で参加できる環境整備を図るべきである。また、現職教員特別参加制度については、教員自らの経験の場所として、また帰国後の開発教育、さらには子供達に異文化や途上国への理解や関心と呼

び起こす大きな契機となることから、政府は本制度の一層の活用を図るべく地方自治体に働き掛けるべきである。

第四に、帰国隊員は外務大臣より感謝状を受けるとのことであるが、社会人採用時には青年海外協力隊の経験を社会経験として評価できるよう、何らかの顕彰制度の整備も検討すべきである。

(3) 青年海外協力隊制度における広報等の改善策

青年海外協力隊の途上国での活動は J I C A ホームページでも紹介されているが、協力隊の社会的評価を高める上でも、その活動が生のメッセージとともに日本国民に伝わるための工夫が必要であると考ええる。具体的には、You Tube の利用なども含め動画を活用した現地報告を導入することにより、国民や企業などがリアル感をもって活動を認識、評価し得る方法を検討すべきである。

また、青年海外協力隊の活動をより効果的に実施するため、活動中の協力隊員のネットワーク化を図るべきである。これにより、例えば教育分野など社会経験が必要な分野では、シニアボランティアを含め隊員相互の活動報告や問題解決の相談、情報提供などのためのコミュニケーションの場として活用することも可能である。

なお、今般の調査では、J I C A 事務所相互の横のネットワーク化も進んでいない印象を受けた。対アフリカ支援においては、国境をまたがった広域の支援も強化される状況にあり、また現地レベルの情報の共有は効率的・効果的援助を進める上で有用であることから、その改善も検討すべきと考ええる。

以上が第 1 班の所見であるが、特に青年海外協力隊の帰国後の処遇改善については、参議院 ODA 等特別委員会で議論を深め、具体的施策に反映されるよう政府に強く働き掛けを行うよう要望する。

同様に、平成 16 年度から参議院 ODA 海外調査派遣が開始され、これまで 101 名の参議院議員が 52 か国を訪問した。今回の派遣を加えれば 115 名の参議院議員が派遣されたこととなるが、これまでの派遣議員団の報告や所見について分類、評価などのレビューを実施し、調査派遣が何らかの形で我が国の援助政策に反映されるよう、議論、検討を行うよう要望する。

なお、本派遣団の帰国直後よりチュニジア政情が急変し、23 年間に及ぶ長期政権が崩壊した。1 日も早い国内の安定が求められるが、日本にとってチュニジアがアフリカ諸国及び中東アラブ諸国との接点であるという地政学的、戦略的重要性にかんがみ、従来の二国間援助や南南協力を通じて培った関係を基礎に、政情の安定化を見据えつつ、欧州諸国等に遅れることなく、新政権との対話の強化を図るべきと考ええる。

最後に、今回の調査にご協力をいただいたガーナ、ルワンダ及びチュニジアにおける視察先の方々、外務本省及び在外公館、J I C A 本部及び海外事務所など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。