

VI. 派遣議員団としての所見

2000年9月の国連ミレニアム宣言をベースにまとめられたMDGsは、その後の国際開発協力において大きな推進力となり、貧困削減などに一定の成果を上げた。しかし、世界銀行によれば、国際社会では今なお約12億人が極度の貧困状態に置かれているほか、開発が進みつつある途上国では格差問題が顕在化するなど、新たな挑戦が求められている。また、世界経済の一体化が強まる中で、途上国にはODAの約2.5倍の民間資金が流入しており、これをいかに途上国の開発につなげていくかも大きな課題となっている。これらの課題に対応するため、国際社会はMDGs後を見据えた2015年以降の新たな開発アジェンダの設定に取り組んでいる。

このような中で、ODA60周年を迎えた我が国においても、新たな開発協力の潮流を踏まえたODA大綱の改定作業が進んでいる。そこでは、日本再興戦略や国家安全保障戦略を踏まえた、我が国の国益に資するODAの戦略的な活用が議論されている。今後の我が国ODAの在り方を考える上でも、これまでの取組と課題について、しっかりと検討することを忘れてはならない。

かかる問題意識の下、当派遣団はまず、ヨルダン・ハシェミット王国、イラク共和国及びモロッコ王国のアフリカ・中東地域3か国で調査を行った。これらの国々は、所得階層で見ると中進国や中所得国に分類されており、統計の上ではODA卒業に向けて着実に歩を進めていると評価されている。しかし、その実情を細かく見ると、高い失業率や地域間格差、近隣国や国内での紛争に伴う難民問題など、国家の安定を揺るがしかねない潜在的要因を数多く抱えており、その解決に向けた包摂的な開発を実現するため、現在もなお支援を必要としていることが今回の調査において確認された。

また、派遣団は、今後の国際開発協力の潮流を見定める観点から、MDGsのとりまとめなどで指導力を発揮してきた英国を訪問し、国際開発省など開発協力政策の立案に携わる関係者等と意見交換を行った。そこでは、我が国が従来から力を入れてきた開発協力における経済成長支援について、英国も重視するようになってきていることが確認された。その一方で、開発協力の目的は貧困削減であるという基本は堅持し、全ての開発協力をその理念に収斂させて説明しようとする一貫性や、二国間協力における「選択と集中」、対GNI比0.7%以上の国際目標を達成するODAリソースの確保など、新たな国際開発協力の潮流に対応する中で、英国が行っているこれらの取組は、我が国がODA大綱の見直しやその後の具体的取組を考える上で参考となる点を数多く含んでいる。

こうした基本認識を踏まえ、以下、4か国において行った今般の調査から得られた我が国が取り組むべき課題を派遣団の所見として取りまとめることとする。

1. スマートなODA戦略を構築する必要性

まず、ODA大綱の見直し作業が進められている中で、今回の調査から得られた総

括的な所見として、我が国から国際社会に対する明確なメッセージとなるスマートなODA戦略を構築する必要性を指摘したい。

「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」は、我が国の開発協力の理念を示す基本文書であるODA大綱について、各項目の整理が必ずしも十分でない指摘している。仮に個々の理念は素晴らしいものであっても、適切に整理がなされなければ、全体としてのメッセージ性は弱められてしまう。これと対照的なのが英国の開発協力政策である。英国は開発協力の目的を貧困削減と定め、その明確な理念との関連の下に具体的な取組を説明するため一貫性があり、分かりやすい。このことが強い説得力を生んでいるように思われる。

今般の大綱見直しの背景には、国際貢献と国益とを両立する観点から、安全保障や経済成長の分野へODAを積極的・戦略的に活用するなど、ODAに期待される役割が多様化していることが挙げられている。そのような中で、我が国ODAの姿を正しく伝えるためには、これまで以上に理念の体系を精緻化する必要がある。その際、国際社会が共感し得る価値観を中核に据えることができれば、新たな国際開発潮流の中での我が国のプレゼンスを高めることも可能になると思われる。その意味で、「人間の安全保障」は有意義な理念と考えられるが、いずれにしても、新たな大綱では、対外的にも共感を呼ぶような理念の下に、国益と開発協力とを調和させたスマートなODA戦略を構築することが必要であると思料する。

また、素晴らしい理念の体系も行動が伴って初めて説得力を持つ。我が国では、一般会計当初予算ベースのODA予算が15年連続でマイナスとなるなど、ODAに対する期待とリソースとのギャップの拡大が懸念される。一方、英国は昨年、ODA実績を対GNI比0.7%以上とする国際目標をG8諸国で初めて達成するなど、リソースの確保に努めると同時に、二国間協力の対象国を28か国に重点化し、選択と集中をも進めている。多様なスキームを活用し、世界の幅広い地域・国に対して支援を行っていることは我が国ODAの強みではあるが、持続可能性や実効性を考慮すれば、リソースの確保や対象国の重点化について、政治の側がしっかりと議論を行い、明確な意思を示していく必要があると思料する。

2. 紛争に伴う難民及び受入国に対する支援の強化

次に、前項との関連で、「人間の安全保障」を実現するための具体的な取組として、紛争に伴う難民及びその受入国に対する支援を強化する必要性について指摘したい。

派遣団が調査を行った中東地域では、紛争に起因する人道危機が頻発し、難民の人間としての尊厳を守るための取組が求められている。同時に、受入国では難民の増加に伴い、財政負担や地域コミュニティとの軋轢が増大しており、国家の安定が損なわれることも懸念されている。

今回訪問したヨルダン、イラクでは、現在、近隣国や国内で生じている紛争により、多数の難民の発生や流入が継続的に生じている状況にあり、当該国政府のみでは対応困難であることから、国際社会が支援を行っている。中東地域の安定は、我が国のエ

エネルギー安全保障は言うに及ばず、国際社会の平和にとって不可欠な最重要課題の一つであることから、当該地域における難民及びその受入国に対する支援は、「人間の安全保障」という理念と我が国の国益との調和という観点からも望ましい協力である。

ヨルダン、イラクにおける難民等への支援に関しては、シリア危機や「イスラム国」を名乗るテロ組織への対応との関係で事態が複雑化、長期化しており、緊急人道支援のほか、持続的な支援体制の構築も必要になっている。そのような観点から、派遣団の帰国後、情勢悪化と「イスラム国」に対抗する国際社会の対応も踏まえ、我が国が難民や国内避難民、受入国に対する追加的な支援として、2,550万ドルの追加支援を決定したことは評価できるものであり、引き続き諸情勢を勘案しつつ、積極的に取り組むべきであると思料する。

また、我が国の難民支援の多くは国際機関経由で行われているが、難民受入国政府からの要望も踏まえつつ、ODAの戦略的活用の観点から、中進国・中所得国であっても必要な無償資金協力の実施を検討していく必要があると思料する。

さらに、イラクでは、クルディスタン地域政府（KRG）が難民支援において中心的な役割を果たしているが、国内の政治プロセス上、中央政府との間で緊張関係にあることから、KRG向け予算の執行停止なども受け、調査時点では財政が困窮状態にあった。我が国のイラク支援は、基本的に中央政府や国際機関経由で行われているが、「イスラム国」の脅威が増大する中で、国際社会では資金や武器の供与などでKRGを直接支援する国も少なくない。我が国も同国政治プロセスの進展や国際社会の対応も踏まえつつ、イラクの安定にKRGが果たし得る役割や今後の関係強化も視野に、直接支援の可能性を含め、支援強化の在り方を検討していく必要があると思料する。

3. 女性や子供に焦点を当てた支援の強化

次に、途上国においては、女性や子供などの社会的弱者がしばしば脆弱な立場に置かれることから、その環境改善や能力強化に焦点を当てた支援が、「人間の安全保障」を推進する上でも鍵となることを指摘したい。

今回訪問したアフリカ・中東は、経済、文化、宗教など様々な理由により、他の地域以上に女性や子供が持てる力を発揮し、自らの生き方を切り開いていくことが困難な地域であり、重点的に支援を行うべきである。特に、難民キャンプのような劣悪な環境では、女性の立場は非常に脆弱であり、常に性暴力やDVなどの脅威にさらされている。途上国の女性が人間としての尊厳を持った生活を送り、自己実現を図ることができるように、我が国は更なる支援の手を差し伸べる必要がある。

イラクで視察した「カワルゴスク・キャンプ」では、UNHCRがNGOと連携して女性の権利の啓蒙や保護に関する活動を行っているが、難民支援が長期化する中で、継続的な支援が必要となっていることから、我が国としても必要な支援を行っていくことが望まれる。

また、モロッコで視察した「ハッサン2世病院」の産科病棟に対しては、無償資金協力による施設や機材の供与、青年海外協力隊による妊産婦に対する産後教室の実施

などが行われているが、これらの支援は地方都市における出産環境の改善に大きく貢献しており、評価したい。一方、同病棟では、医師不足のため、供与した機材の一部が活用できていないことや、小児科医療との連携に課題があることなど、今後の保健・医療分野での支援をより良いものにしていく上での課題も確認された。同じく「女性と子供のための社会センター」については、草の根レベルの現地NGOと連携し、地域におけるニーズに応じた職業訓練を行っているが、このような女性の雇用拡大を通じた自己実現に対する支援は、同国が持続可能で包摂的な経済成長を実現して行く上でも有意義であり、今後の具体的な成果を注視していきたい。

「女性の輝く社会」を築き上げるための支援は、女性だけでなく、次世代を担う子供たちの健やかな成長にも大きく貢献するものと思料する。我が国はこのような地道な支援を今後も続けていく必要がある。

4. 相手国の強みを活かした自立的発展に資する支援の重要性

次に、援助に依存しない自立的な発展を可能にするために、相手国の強みを活かした産業の振興を支援することの重要性を指摘したい。

アフリカ、中東地域では、エネルギーなど天然資源に恵まれ、それを原動力に国家開発を進めようとする国が多数見られる。イラクはそのような国の一例である。一方で、ヨルダンやモロッコのような天然資源に乏しい国では、自立的な発展を可能とするため、その国の強みを活かした産業を強化することが不可欠である。

ヨルダンは、ペトラ遺跡に代表される文化遺産や死海のような特色ある自然など、豊富な観光資源を有しており、観光業の開発は外貨の獲得など、自立的な経済発展のための基盤づくりに資する大きな可能性を有している。

派遣団が調査を行ったサルト市における観光開発に対する支援では、街全体で歴史遺産の現地保存を行い、来訪者が見て歩くという「エコミュージアム」構想の下で、特色ある都市景観や、イスラム教とキリスト教が共存する文化など、埋もれていた観光資源に光を当てており、意義深いものであると評価できる一方で、周辺街路にはゴミの散乱や悪臭が目立つ区画もあり、観光開発は道半ばであると感じられた。これまでの支援を結実させるためには、地域住民を巻き込み、意識を高めていく取組を一層強化する必要であると思料する。

死海パノラマコンプレックスは、中東情勢の不安定化等により、近年、来場者数が若干減少しているものの、年間4万人弱の観光客が同施設を訪れており、その約半数は外国人であるなど、観光スポットの一つとして認知されていることがうかがえる。我が国の支援の成果が現れたものと評価できるが、今後は、更なる集客と雇用創出を図っていくため、展示の定期的な更新や魅力的なイベントの開催など、ヨルダン側の一層の努力を期待したい。

モロッコでは、水産物が重要な輸出品となっており、漁業が雇用の確保や外貨獲得に大きな役割を果たしている。我が国は、今回視察を行った「国立漁業研究所中央研究所」の建設を始め、漁業調査船の供与、資源調査に関する技術協力など、長期にわ

たり水産協力を続けており、同国の強みを活かす産業である漁業の振興に貢献してきている。これらの協力はモロッコ側にも高く評価されており、同国の排他的経済水域内で操業する日本漁船の入漁料への配慮や、円借款による漁業調査船の調達について、通常はタイド援助に消極的な同国がSTEP（本邦技術活用条件）の適用を要請する方針を示すなど、我が国の国益にも寄与していることが確認された。開発協力と国益との両立を実現している同国に対する水産協力は、今後のODAの戦略的活用の在り方を考える上でも示唆に富むものであると思料する。

5. 日本企業の海外展開支援の強化

次に、世界的な傾向と同様に、我が国でも途上国に流入する民間資金の拡大が見られる中で、日本企業の海外展開を途上国の開発につなげていくために、ODAを戦略的に活用し、支援していくことの重要性を指摘したい。

今回の調査では、訪問国の多くの要人から、我が国ODAに対する感謝と並んで、我が国企業の持つ高い技術に対する評価と直接的な投資への期待が述べられた。今回の訪問国を始め、中東地域では伝統的に我が国に対して好印象を持つ国が多く、我が国の技術に対する信頼も依然として高いものがある。例えば、イラクでは、現在は日本企業のプレゼンスは低いものの、1970、80年代の実績から日本ブランドに対する信頼は今なお健在であることが、KRG要人等との意見交換などで確認された。また、モロッコは欧州諸国などと積極的なFTA戦略を展開していることから、日本企業が同国に進出することにより、FTA締結先への輸出を有利に展開することができるなど、海外展開先として魅力を有している。同国要人からは、JETRO事務所の開設を機に日本からの投資が一層進むことへの期待も表明されている。これらの有利な条件を活用できるように支援を行っていくべきであると思料する。

その際、支援対象を精査するに当たり、既に現地で活動している商社など日本企業や海外青年協力隊などJICAボランティアは貴重な情報源であり、彼らと意思の疎通を深め、CSR活動などとも連携し、進出先の国の開発に資する、効果的な支援としていくこと肝要である。なお、今回の調査における日本企業関係者との意見交換では、韓国や中国などとの厳しい競争を勝ち抜くため、強力なトップセールスの展開、相手国政府の法整備や運用改善に対する支援を行うことや、日本企業の進出と連携したODAによるインフラ整備などを求める声が聞かれた。

途上国、特にアフリカ・中東は、政変や地域情勢の急変など、企業のみでは解決困難な問題が生じるリスクが高い地域である。そうした地域への企業進出を後押しし、開発への貢献を促すためには、ODAを戦略的に活用することに加え、相手国政府への粘り強い働きかけ、ソフトパワーを活用した日本ブランドの浸透、治安等の情報収集及び提供など、包括的な支援が必要であることも忘れてはならない。

6. 国際協力に関わる人材の育成・確保

次に、我が国ODAの強みというべき人を通じた協力を強化するため、国際協力に

関わる人材を育成・確保していく必要性について指摘したい。

人を通じた協力は、モノの提供では不可能な我が国と相手国との「心の紐帯」を育み、我が国のソフトパワーの強化にもつながるものである。派遣団は、各国において青年海外協力隊など我が国の援助関係者の真摯な取組に対する高い評価に接し、そのことを実感した。東日本大震災を始め、近年、国内で災害が多発し、国民の視線も国内に向きがちな今日、国際協力に関わる人材を確保する上で、海外における国際協力の意義、やりがいについて、協力隊OB・OG等が行う発信の取組を強化する必要があると思料する。同時に、その前提として、今回の訪問先での意見交換では深刻な問題を指摘する声は聞かれなかったが、相手国との綿密な事前調整、安全の確保、帰国後の再就職支援など、協力隊員等が安心して活動できるサポート体制をしっかりと構築していくことも肝要である。

また、近年、我が国はバイの援助への重点化を進めているが、国際機関を通じたマルチの援助には、高い専門性や組織力、長年培ったノウハウの活用など、バイの援助を補うメリットがあり、適切に連携していくことが重要である。その一方で、マルチの援助に対しては、「我が国の顔が見えない」との指摘もあることから、国際機関への資金拠出について、国民の理解を深めるためにも国際機関の意思決定に関与できる日本人職員を増やしていく必要があると思料する。外務省もJPO派遣制度などにより地道に底上げを図っているが、今回、意見交換を行った国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）の清田保健局長からは、職員採用に一定の影響力を行使できる幹部職員ポストを確保することの重要性が指摘された。そのほか、資金拠出についても、限られた予算の中で日本のプレゼンスを示すためには、可能なものはイヤーマークを付し、日本のカラーを出すことも一つの方法として有効であるとの示唆もあり、これらの取組もあわせて強化していく必要があると思料する。

7. 開発協力における国際潮流形成への積極的な関与

最後に、今年から来年にかけて、2015年以降の開発アジェンダの決定を始め、今後の国際開発の潮流を決定づける様々な国際枠組みが決定される重要な時期が到来していることを踏まえ、開発協力における新たな潮流の形成に我が国が積極的に関与し、議論を主導していく重要性について指摘したい。

先の所見の中でも指摘してきたように、現在の開発協力の国際潮流においては、包摂的な経済成長を通じた貧困削減、そのための民間資金との連携が大きな課題となっている。これらの問題を考えていく上で、我が国がアジア諸国に対して行ってきた開発協力は示唆に富んでいる。インフラなどの経済基盤整備と人材育成支援、その資産の上に進められた企業の海外展開とそれに伴う技術移転など、我が国の開発支援はアジアの発展に大きな貢献をなしたと考えられる。我が国はこのアジアでの経験をアフリカなど、現在開発が必要とされている地域へ応用していくため、積極的な貢献を行うことが求められていると思料する。

これまでの国際開発協力の潮流は、英国などが主導した貧困削減重視がメインスト

リームとなり、経済成長を重視した我が国の開発支援の手法は、アジアで成果を挙げているにもかかわらず、DACなどの場では必ずしも十分な評価を得てこなかったように思われる。その要因としては、先に触れた開発協力の理念が十分に整理されていない点のほか、理念と成果をつなげる説得力ある分析と発信が十分でなかったことが考えられる。一方、英国では開発協力政策の立案において、シンクタンクであるODIが大きな役割を果たしていると聞く。そうした中で、国際開発協力の潮流が我が国の理念に近づきつつある今日、我が国の立場を理論的に支えていくため、JICA研究所の体制強化や国際開発に関する研究者等との連携を強化していくことが必要であると思料する。

一方、これまで貧困削減を主導してきた英国においても、「経済開発を通じた貧困削減」という考え方が重視されてきており、我が国と立場が接近している。英国は国際開発のアジェンダ設定において強みを有しており、同国との連携を強化することは我が国の経験を新たな国際開発の潮流の中で活用していく上で有効であると思料する。

以上が、第1班の調査から得られた所見である。これらの調査結果が、今後の我が国ODAの在り方に関する国会論議や今年末のODA大綱の見直し、さらにはそれらを踏まえた開発協力政策の実施に活かされることを強く祈念するものである。

最後になったが、今回の派遣に当たり尽力いただいた外務省及び在外公館、JICA及び青年海外協力隊・シニア海外ボランティア、日本企業関係者等の在留邦人、各視察・訪問先関係者に対し厚く感謝申し上げます、第1班の報告を終える。