

# 政府開発援助等に関する調査報告 (中間報告)

平成19年6月

参議院

政府開発援助等に関する特別委員会

# はじめに

参議院政府開発援助等に関する特別委員会は、第164回国会召集日の平成18年1月20日に設置された後、これまで約1年半にわたり、政府開発援助（ODA）を始めとする国際援助・協力に関する諸問題について積極的に調査に取り組んでまいりました。

この間、決算審査の充実等の観点から、効果的、効率的な援助が行われるよう、ODA評価も含めた調査を進めるとともに、ODAの透明性の向上、国益や外交戦略との関係、ODA実施体制の見直しなどの諸課題について議論を深めてまいりました。

特に、現在、13府省庁に別々に計上されているODA予算を横断的に一括して審査するなど、従来の制度ではなし得なかった幾つかの新しい試みも実施しました。

また、パプアニューギニアのソマレ首相を始め、被援助国の首脳の出席を得て、日本の援助の在り方について、直接、委員との間で意見交換を行うなど、これまでも例のない調査にも取り組み、多くの実績を重ねてまいりました。

第166回国会では、ODAと外交、平和構築、対アフリカ支援などの諸課題について、内外の研究者、実務者等、外部識者との意見交換を集中的に行いました。

これを踏まえ、今回、これまでの調査の集大成として、新たな国際援助の在り方に向けての7項目から成る提言を取りまとめるとともに、提言に至るまでの議論や外部識者の方々の意見なども収めて、中間報告書として提出することとしました。

ODAを始めとする日本の援助は、いまやその在るべき姿が根本から問われていると言っても過言ではありません。特に、来年のG8サミットやアフリカ開発会議に向けて、今後、国会はもとより、国内での議論も一層活発化することと思われまます。

本報告書が今後の援助をめぐる議論に活用されることを期待するとともに、途上国において我が国の援助を支えている関係者の方々、そして、国際協力に熱い眼差しを向ける、将来の我が国の援助を担う若い世代の諸君の参考となれば望外の幸せです。

平成19年6月

参議院政府開発援助等に関する特別委員長

山崎正昭

# 目 次

## はじめに

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| 提 言 - 新たな国際援助の在り方に向けて - ..... | 1 |
|-------------------------------|---|

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 特別委員会の活動経過（第 164 回国会～第 166 回国会） ..... | 7 |
|---------------------------------------|---|

## 参考人質疑（第 166 回国会）

|  |    |
|--|----|
| 1 . 第 1 回（平成 19 年 2 月 13 日） .....  | 17 |
| 「外交政策手段として ODA を活用する場合の基本戦略と援助方策（総論）」<br>参考人 岡本アソシエイツ代表 岡本 行夫君<br>慶應義塾大学総合政策学部教授（政治学）草野 厚君         |    |
| 2 . 第 2 回（平成 19 年 2 月 22 日） .....  | 36 |
| 「成長と経済統合を続ける東アジアと我が国 ODA の今後の在り方」<br>参考人 法政大学人間環境学部教授 下村 恭民君<br>日本総合研究所調査部環太平洋戦略研究センター主任研究員 三浦 有史君 |    |
| 3 . 第 3 回（平成 19 年 2 月 27 日） .....  | 54 |
| 「平和構築における我が国 ODA の果たすべき役割と課題」<br>参考人 広島大学平和科学研究センター助教授 篠田 英朗君<br>国際連合大学上級副学長 ラメッシュ・タクール君           |    |
| 4 . 第 4 回（平成 19 年 3 月 14 日） .....  | 72 |
| 「外交戦略の視点から見たアフリカ支援と貧困削減」<br>参考人 神戸大学大学院国際協力研究科長 高橋 基樹君<br>国連人口基金東京事務所長 池上 清子君                      |    |
| 5 . 第 5 回（平成 19 年 5 月 16 日） .....  | 89 |
| 「NGO 及び企業活動の視点から見た我が国の援助政策」<br>参考人 日本国際ボランティアセンター代表理事 谷山 博史君<br>日本貿易振興機構総務部長 山田 康博君                |    |

## 関係資料等

|  |     |
|--|-----|
| 1 . 政府開発援助大綱（平成 15 年 8 月 29 日閣議決定） .....   | 111 |
| 2 . ミレニアム開発目標 .....                        | 119 |
| 3 . 参議院政府開発援助（ODA）調査の実績（第 1 回～第 3 回） ..... | 121 |
| 4 . パプアニューギニア独立国マイケル・トーマス・ソマレ首相意見表明 .....  | 124 |
| 5 . ルワンダ共和国ポール・カガメ大統領意見表明 .....            | 129 |
| 6 . ラオス人民民主共和国ブアソン・ブッパーヴァン首相意見表明 .....     | 131 |

# 提 言

## - 新たな国際援助の在り方に向けて -

参議院政府開発援助等に関する特別委員会は、第 164 回国会召集日の平成 18 年 1 月 20 日に設置された後、約 1 年半にわたり、政府開発援助（ODA）を始めとする国際援助・協力に関する諸問題について積極的に調査に取り組んできた。

特に第 166 回国会においては、我が国の国際援助が抱える諸課題をテーマに、集中的に内外の識者を招き意見を聴取し、委員による質疑及び意見表明を行った。

今般、本委員会は、参考人質疑を踏まえ、我が国の新たな国際援助の在り方に向けて、以下 7 項目から成る提言を取りまとめた。

### 1. 援助ビジョンについての明確な国民へのメッセージ

#### (1) 適正な援助水準に向けた事業量の確保

ODA は、我が国が国際社会において外交を進めるための基盤であり、我が国の安全や経済的繁栄、資源の確保など国民生活に直結する国益を実現するための最も重要な外交手段の一つである。

同時に、ODA は、「人間の安全保障」を踏まえ、グローバル化の進展の中で拡大する途上国の貧困問題や地球環境、感染症等の地球規模問題への対処、省資源対策など国際益に貢献するものであり、このことは我が国の国益にも資するものである。

しかしながら、我が国のODA 予算はこの 10 年間で約 4 割削減され、一方で他の先進諸国は援助額を増加させていることから、我が国の国際社会における存在感は薄れつつある。

我が国が引き続き、国際社会において重きをなし信頼を得ていくためには、ODA 事業量の削減に歯止めをかけるとともに、適正な援助水準に向けて純増による量的確保を行うべきである。

このため、当面、「ODA 事業量の 100 億ドル積み増し」、「アフリカ向け ODA の倍増」を始めとする我が国がこれまで表明してきた国際公約を誠実に履行することが不可欠である。加えて、「人間の安全保障」の観点から、貧困や感染症対策等の分野に予算を重点配分すべきである。

なお、事業量の確保に当たっては、一層援助の質を高めるとともに、被援助国・拠出先国際機関に対する継続的なモニタリングを行うなど、援助効果について徹底した評価を実施し、正すべきことは正し、これまで以上に国民の支持と理解を得る努力が必要である。

## (2) 「選択と集中」による援助戦略と「地域戦略方針」の策定

これまでの政府のODA改革の努力にもかかわらず、「なぜ援助を行うのか」という国民の疑問に明確な説明がなされたとは言い難い。

今後、「海外経済協力会議」において、今までの我が国の援助において他の主要援助国に対し比較優位を有した開発、環境、省資源技術など、被援助国の自立にとってより有益な分野への徹底した「選択と集中」を行うなど、我が国の援助戦略を議論し、その内容を原則公開するとともに、国民への明確なメッセージとして発信すべきである。

現在、我が国の援助政策は、ODA大綱及び国別援助計画による枠組みにより実施されているが、国別援助計画については援助対象が総花的との指摘もなされている。今後、途上国の援助ニーズに十分配慮しながらも、計画の策定に当たっては、政策対話を通じて援助の供与分野について「選択と集中」を行うべきである。

さらに、援助の戦略性を高めるため、ODA大綱と国別援助計画に加え、「海外経済協力会議」における議論を踏まえ、我が国の比較優位に基づいた地域ごとの援助方針や援助戦略、援助の重点分野などを明示する「地域戦略方針」の策定も検討すべきである。

## 2. 我が国の援助資源の総合的活用と途上国との「互惠」関係

これまで我が国の国際援助はODAを中心に実施され、途上国の「卒業(自立)」を援助理念とし、その自助努力を促すことによって多くの成果を挙げてきた。

しかし、途上国への協力は政府だけで成り立つものではない。途上国の自立のためには、投資の拡大など民間部門の役割が不可欠である。途上国側においても、我が国の民間企業による投資や技術移転への関心は強く、加えてNGOはもとより企業による援助の活発化など民間部門の活動が拡大しつつある。ODAは、これら民間部門の活動の基盤を作り、活動しやすい環境の整備にも重点を置くべきである。

そのため今後は、政府・自治体、民間企業、NGO、市民社会などの連携を強化し、我が国の援助資源を総合的に活用するための枠組みを構築する必要がある。

例えば、欧米諸国においては、対外援助に占める民間資金の割合が極めて高い。我が国においても民間部門の一層の活用を図るため、援助に携わるNGOに対する寄附についての税

制上の優遇を始めとした支援措置の拡大等、国内制度の改善に取り組むべきである。

加えて、途上国への民間投資を促すための投資環境整備に対するODAの活用を始め、途上国の潜在力を活かした投資イニシアティブなど政策対話の促進、租税・投資協定の早期交渉等の外交努力を講じ、より強固な政治的・経済的関係を結ぶことが求められる。

さらには、NGOや市民社会の活躍など草の根の交流を通じて、文化交流の一層の促進を図り、途上国との「互惠」関係を築き上げるとともに、地域や国際社会の安定と成長、貧困や環境問題の克服に貢献することが我が国の援助理念であることを確認すべきである。

### 3. 日本型援助の知見を活かした「平和構築」の推進

平和構築はODA大綱においても重点課題の一つとして明記されている。我が国の援助が日本国憲法の精神を踏まえ、非軍事・平和主義という特色をもって実施されてきたこと、また、国際的にも平和構築に対する我が国の役割が期待されていることにかんがみ、今後とも平和構築に向けた協力を積極的に取り組むことが求められる。

特に、戦後の復興経験はもとより、開発援助の実績や法制度整備などのガバナンス支援、環境対策等の技術協力等、我が国が有する比較優位を積極的に活用しつつ、紛争の予防や紛争後の復興、紛争の再発防止などに重点を置いた施策を推進すべきである。

また、「平和国家日本」のイメージを基礎とし、我が国は、和平合意など平和構築の枠組みにより早い段階から主体的・積極的に関与し、現地社会の主体性を尊重しつつ紛争当事者に働きかけるなど、我が国の援助経験による知見を活かしつつも、更に一歩進んだ日本的アプローチによる貢献を展開すべきである。

### 4. 「援助量」大国から「援助人材」大国へ

#### (1) 「人間の安全保障センター（仮称）」の創設

援助分野における人材の育成は、当委員会が最も重要視する課題である。この分野について、我が国は援助予算を飛躍的に拡充すべきである。

特に、戦略的な視点からの援助案件の創造・発掘を推進するための人材や平和構築分野において活躍できる人材の育成・確保は喫緊の課題である。

例えば、平和構築の人材育成においては、平和構築のプロセスが緊急人道支援、開発援助、ガバナンス支援、平和維持活動（PKO）など広範囲に及び、多様な活動を含むことから、これら活動が統合された研修プログラムを構築し、援助専門家の大幅な増員を目指すべきで

ある。

人材の育成・研修に関しては、既に「国際平和協力懇談会」報告書（平成 14 年 12 月）において提言がなされており、また、外務省より平和構築を担う人材育成のための「寺子屋構想」が提唱され、防衛省では国際平和協力活動に係る研修センターの設置が検討されている。

このような人材育成に向けた取組は評価できるが、政府、国際協力機構（JICA）等による研修体制は、省庁間の縦割りに陥ることなく、開発援助、平和構築、PKOなど各分野に応じた合理的な分化と適切な相互交流・調整が図られなければならない。

これらの実績を踏まえつつ、将来においては、国内外の実務者、研究者の参加によるアジアでのハブ的機能を有する「人間の安全保障センター（仮称）」の創設を視野に入れ、総合的な研修体制の整備・強化が推進されるべきである。

## （２）国際援助活動におけるキャリア・パスの確立

現在、我が国は、援助の現場での経験を持つ人材が正当に評価・活用されておらず、その人的蓄積も行われていない状況にある。また、援助の現場から戻った後の職の確保や収入の問題などがあり、現実として国際援助活動に参加し難い仕組みとなっている。

人材育成に当たり、育成された人材を有効に活用する場が伴わなければ、資源の浪費となってしまう。したがって、自らの経験を活かしながら継続的に援助に携わることのできるキャリア・パスの確立が早急かつ確実になされなければならない。

具体的には、NGOや大学院等の研究機関、民間企業などからの外務省・在外公館等への継続的な登用を含む政府と民間双方向の人事交流、国連など国際機関における邦人職員ポストの確保と我が国援助関係者の派遣、NGOによる援助プロジェクトの促進によるポスト形成などの施策を強力に推進すべきである。

また、将来においては、「人間の安全保障センター（仮称）」における援助関係の人材登録制度の創設や同センターを中心としたネットワークの形成、大学院等の教育機関との連携等をとることで、全国の援助関係者のキャリア・パスの場とし、若年層からシニア世代、自治体職員・ボランティア等の知見・技術を活かすべきである。

## （３）新JICA発足に伴う「援助力」の強化

新JICAの発足は、我が国の援助の実施部門の統合に留まらない、新たな援助機関が誕生する意味を持つ。その意味で、新JICAは我が国の援助外交を代表して実施する機関であるとの自覚と責任を持たねばならない。

特に、グローバル化が進展する中で途上国の抱える政策課題は複雑化・高度化し、一方で

援助国・国際組織間の援助の質をめぐる競争も激しさを増している。

今後更に、新 J I C A は単なる援助実施機関に甘んじることなく、途上国の政策課題に迅速、的確に対応し、他の援助国等との関係において援助の質の差別化を図るなど、その援助力の向上に努めるべきである。

また、新 J I C A は、現地 O D A タスクフォースにおける案件形成に当たり、より主体性を持って積極的に関与していくべきである。

## 5．東アジアの成長と統合に向けた我が国援助の役割

我が国の東アジア諸国への援助は、各国の社会資本の蓄積と経済的自立を促し、アジア地域の経済発展に大きな役割を果たした。

東アジアは、地政学上我が国との関係が深く、今後とも我が国の援助における最大の重点地域であるとともに、この地域が政治的・経済的に安定し、まとまりがあることが我が国の国益にとって最も期待される場所である。

したがって、東アジア諸国の自立や持続的発展を支えるためにも、我が国は今後もこの地域の発展に積極的に関与すべきである。

東アジア諸国は経済の発展段階が多様であることから、諸国間の経済的相互依存が安定的かつ着実に深化するよう、経済連携協定の締結などにより統合への取組を促進する一方で、経済連携協定から取り残される国・地域が生じないように、援助による地域内の格差是正に取り組むことが最優先の課題となる。

今後、我が国は特に、東アジア地域の核となる東南アジア諸国連合（A S E A N）との対話を進め、A S E A N 諸国内の成長と統合がバランスをもって持続されるための援助の枠組みを形成する必要がある。このため、我が国のみならず、特にタイなど A S E A N の中で援助から卒業間近である国や、新興援助国である韓国などとの援助政策の連携も検討すべきである。

中国の対外援助については、援助に関する国際ルールに従い、透明性を持った形で行われるよう対話を行い、中国に対して国際的な基準にのっとった援助政策を採るよう促すべきである。また、日中間において、援助プロジェクトの共同策定を試みるなど、我が国による援助の枠組みに取り込み、協働していく工夫も必要である。

## 6．アフリカの貧困削減と支援理由の明確化

アフリカの貧困問題は国際社会における最も重要な課題の一つであり、国連、G 8 主要国



首脳会議などにおいても主要議題とされている。我が国も、過去3回に及ぶ「アフリカ開発会議」の開催を通じてアフリカ支援を積極的に進め、アフリカ向けODAの倍増を国際公約し、来年には「第4回アフリカ開発会議」が開催される。

しかし、国民の間には、アフリカ支援の拡大については疑問の声もあり、今後、支援に当たっては、人道的理由のみならず、国益の観点から十分納得の得られる説明がなされなければならない。

今後は、アフリカの絶対的貧困に係る人道的支援、特に「ミレニアム開発目標(MDGs)」において求められる保健・医療分野などへの支援は継続しつつも、各国の政治・行政、経済状況を踏まえた上で、援助効果を勘案しつつ、援助分野のみならず援助対象国の優先度をつけた上で、めりはりのある援助政策を採るべきである。

また、我が国の東アジアでの援助経験と知見を活用し、アフリカ諸国のニーズと援助の受け入れ能力に十分配慮しつつ、「貧困削減と経済成長との好循環」を生み出すべく、開発援助を中心に環境や教育支援等、アフリカの持つ可能性を実現できるような援助に重点を置くべきである。

あわせて、我が国単独の援助にとどまらず、アフリカという世界最大の援助課題に対し、欧米等主要な援助国や国際機関との協調を図り、効率的な分業体制の下での援助を一層拡大し、世界の中の日本として期待される役割を果たさなければならない。

## 7. 参議院による援助政策への積極的関与

参議院改革の柱である「決算審査の充実」を踏まえ、引き続き本院はODA等の国際援助・協力に関し、専門的に調査を進めるべきであり、次国会以降も特別委員会の設置等により、継続的な調査の実施と委嘱審査によるODA予算の一元的審査を行っていくべきである。

ODAの効率的・効果的实施のため、政府においては援助における現地機能の強化と現地への権限委譲を一層促進しつつ、目標達成度に応じた評価や、現地ニーズを踏まえた援助案件の形成を行うことが求められるが、本院においては我が国の援助の在るべき方向性を示すべく、政府に対し一層の評価情報の開示を要請するとともに、事後評価に基づく費用対効果の評価を進めると同時に、政策に対する評価についても重点を置くべきである。

また、引き続き、海外派遣調査を実施するなど調査の一層の充実を図り、その成果を踏まえて政府との意見交換を進めることにより、援助予算の大枠の在り方を始め、政府の援助政策について積極的に関与すべきである。

(以上)

# 特別委員会の活動経過

(第 164 回国会～第 166 回国会)



# 特別委員会の活動経過

## (第164回国会～第166回国会)

### 1. 特別委員会の設置

参議院では、二院制の下における参議院の独自性を高めるため、決算審査の充実等の観点から、政府開発援助（ODA）予算の適正な執行を始めODAをめぐる諸問題等の調査に積極的に取り組んできており、特に、平成16年からは、ODA経費の効率的運用に資するため、毎年、議員団を海外に派遣し、我が国のODA案件の調査を実施している。

このような経緯を踏まえ、参議院改革協議会の合意を経て、第164回国会召集日の平成18年1月20日、ODAを始めとする国際援助・協力に関する諸問題を調査することを目的として「政府開発援助等に関する特別委員会」が設置された。

### 2. 活動経過

本委員会は、「政府開発援助等に関する調査」を調査件名とし、政府質疑のみならず、参考人質疑、本院のODA調査派遣団の参加議員との意見交換、来日中の被援助国首脳からの意見聴取等の調査を精力的に行ってきたほか、予算の委嘱審査において13府省庁に別々に計上されているODA関係経費の横断的審査も実施した。

特に第166回国会においては、我が国の国際援助が抱える諸課題をテーマに集中的に内外の識者を参考人招致して意見を聴取し、委員による質疑及び意見表明を行った。それらを踏まえ、平成19年6月13日、我が国の新たな国際援助の在り方に向けての提言を取りまとめ、提言に至るまでの議論等も収録して、中間報告として議長に提出することとなった。

以下、本委員会の活動経過の概要について記述する。

#### (1) 第164回国会

第164回国会においては、「海外経済協力に関する検討会」(内閣官房長官の私的諮問機関)による報告書の提出を受け、まず、平成18年3月8日、同検討会座長原田明夫君を参考人に招いて意見を聴取し、ODAに対する国民の理解、ODA実施体制、検討会における国益をめぐる論議等について質疑した後、鈴木内閣官房副長官、金田外務副大臣等に対し、検討会報告、援助専門家の育成等について質疑を行った。

次いで、3月23日、平成18年度予算のODA関係経費に係る委嘱審査を行い、麻生外務大臣等に質疑を行った。

続いて、4月12日には、本院の平成17年度ODA調査派遣団の参加議員から意見を聴き、調査の所見を踏まえ、外交戦略とODAの在り方、我が国ODAに対する相手国国民の理解、ODAに対する国会の関与等について意見交換を行った。

また、5月24日には、被援助国の立場から見た我が国のODAについて参考とするため、第4回太平洋・島サミット参加のため来日したパプアニューギニア独立国のソマレ首相の出席を得て、同首相から太平洋島嶼国との経済協力等について意見を聴取した後、委員会を休憩し、委員との間で意見交換を行った。

さらに、5月31日には、安倍内閣官房長官、麻生外務大臣等に対し、ODA関係予算、ODAに対する評価と会計検査、海外経済協力会議の設置を始めとするODA実施体制の見直し、顔の見えるODAとODAに対する国会の関与等について質疑を行った。

このほか、5月16日には、モンゴル国国家大会議議員団一行と委員との懇談を、また、6月14日には、アフガニスタン・イスラム共和国国民議会副議長一行と委員長及び理事との懇談を行った。

## (2) 第165回国会

第165回国会においては、10月25日、本院の平成18年度ODA調査派遣団の参加議員から意見を聴き、調査の所見を踏まえ、国民のODAに対する見方を背景とするODAの在り方、欧州諸国と我が国の援助理念の相違、戦略的なODAの在り方、NGO関係者等の帰国後における再就職支援等について意見交換を行った。

次いで、11月7日、我が国の招待により来日中のルワンダ共和国のカガメ大統領の出席を得て、同大統領からアフリカ諸国との経済協力等について意見を聴取した後、委員会を休憩し、委員との間で意見交換を行った。

続いて、11月27日には、麻生外務大臣、浅野外務副大臣等に対し、我が国の国益に資するODAの在り方、ODAの評価システム、国際協力機構(JICA)の予算執行の効率化、ODAの情報開示等について質疑を行った。

## (3) 第166回国会

第166回国会においては、我が国の国際援助が抱える諸課題をテーマに集中的に内外の識者を参考人招致して意見を聴取することとし、まず、平成19年2月13日、「外交政策手段と

してODAを活用する場合の基本戦略と援助方策(総論)」について岡本アソシエイツ代表岡本行夫君及び慶應義塾大学総合政策学部教授(政治学)草野厚君から意見を聴取した後、委員による質疑及び意見表明を行った。

その後、2月22日には「成長と経済統合を続ける東アジアと我が国ODAの今後の在り方」について法政大学人間環境学部教授下村恭民君及び日本総合研究所調査部環太平洋戦略研究センター主任研究員三浦有史君から、2月27日には「平和構築における我が国ODAの果たすべき役割と課題」について広島大学平和科学研究センター助教授篠田英朗君及び国際連合大学上級副学長ラメッシュ・タクール君から、3月14日には「外交戦略の視点から見たアフリカ支援と貧困削減」について神戸大学大学院国際協力研究科長高橋基樹君及び国連人口基金東京事務所長池上清子君から、5月16日には「NGO及び企業活動の視点から見た我が国の援助政策」について日本国際ボランティアセンター代表理事谷山博史君及び日本貿易振興機構総務部長山田康博君から、それぞれ意見を聴取した後、委員による質疑及び意見表明を行った。

また、3月22日、平成19年度予算のODA関係経費に係る委嘱審査を行い、麻生外務大臣等に質疑を行った。

さらに、5月16日、我が国の招待により来日中のラオス人民民主共和国のブアソーン首相の出席を得て、同首相から東南アジア諸国との経済協力等について意見を聴取した後、委員会を休憩し、委員との間で意見交換を行った。

以上の審議を踏まえ、6月13日、我が国の新たな国際援助の在り方に向けての提言を取りまとめ、提言に至るまでの議論等も収録して、中間報告として議長に提出することに決定した。また、同日、中間報告を踏まえ、安倍内閣総理大臣、麻生外務大臣及びJICA理事長緒方貞子君に対し質疑を行った。

### 3 . 委員名簿

#### 第 164 回国会 (平成 18 年 1 月 20 日現在)

|     |         |               |
|-----|---------|---------------|
| 委員長 | 山 崎 正 昭 | (自由民主党)       |
| 理事  | 阿 部 正 俊 | (自由民主党)       |
| 理事  | 岩 井 國 臣 | (自由民主党)       |
| 理事  | 小 泉 昭 男 | (自由民主党)       |
| 理事  | 加 藤 敏 幸 | (民主党・新緑風会)    |
| 理事  | 松 井 孝 治 | (民主党・新緑風会)    |
| 理事  | 谷 合 正 明 | (公明党)         |
|     | 太 田 豊 秋 | (自由民主党)       |
|     | 柏 村 武 昭 | (自由民主党)       |
|     | 岸 信 夫   | (自由民主党)       |
|     | 坂 本 由紀子 | (自由民主党)       |
|     | 田 村 耕太郎 | (自由民主党)       |
|     | 武 見 敬 三 | (自由民主党)       |
|     | 中 川 雅 治 | (自由民主党)       |
|     | 福 島 啓史郎 | (自由民主党)       |
|     | 山 内 俊 夫 | (自由民主党)       |
|     | 山 本 一 太 | (自由民主党)       |
|     | 犬 塚 直 史 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 尾 立 源 幸 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 大 江 康 弘 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 黒 岩 宇 洋 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 津 田 弥太郎 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 富 岡 由紀夫 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 白 眞 勲   | (民主党・新緑風会)    |
|     | 藤 末 健 三 | (民主党・新緑風会)    |
|     | 荒 木 清 寛 | (公明党)         |
|     | 高 野 博 師 | (公明党)         |
|     | 大 門 実紀史 | (日本共産党)       |
|     | 近 藤 正 道 | (社会民主党・護憲連合)  |
|     | 亀 井 郁 夫 | (国民新党・新党日本の会) |

第165回国会（平成18年10月25日現在）

第166回国会（平成19年1月25日現在）

|     |           |              |
|-----|-----------|--------------|
| 委員長 | 山崎正昭      | （自由民主党）      |
| 理事  | 阿部正俊      | （自由民主党）      |
| 理事  | 小泉昭男      | （自由民主党）      |
| 理事  | 山下英利      | （自由民主党）      |
| 理事  | 犬塚直史      | （民主党・新緑風会）   |
| 理事  | 富岡由紀夫     | （民主党・新緑風会）   |
| 理事  | 浮島とも子     | （公明党）        |
|     | 岩城光英      | （自由民主党）      |
|     | 太田豊秋      | （自由民主党）      |
|     | 岡田  広     | （自由民主党）      |
|     | 神取  忍     | （自由民主党）      |
|     | 岸  信夫     | （自由民主党）      |
|     | 坂本由紀子     | （自由民主党）      |
|     | 中川雅治      | （自由民主党）      |
|     | 中島真人      | （自由民主党）      |
|     | 中村博彦      | （自由民主党）      |
|     | 野上浩太郎     | （自由民主党）      |
|     | 朝日俊弘      | （民主党・新緑風会）   |
|     | 江田五月      | （民主党・新緑風会）   |
|     | 小川敏夫      | （民主党・新緑風会）   |
|     | 大久保  勉    | （民主党・新緑風会）   |
|     | 加藤敏幸      | （民主党・新緑風会）   |
|     | ツルネン マルティ | （民主党・新緑風会）   |
|     | 藤末健三      | （民主党・新緑風会）   |
|     | 若林秀樹      | （民主党・新緑風会）   |
|     | 高野博師      | （公明党）        |
|     | 松  あきら    | （公明党）        |
|     | 大門実紀史     | （日本共産党）      |
|     | 近藤正道      | （社会民主党・護憲連合） |
|     | 亀井郁夫      | （国民新党）       |





# 参 考 人 質 疑

( 第 166 回国会 )



## 第1回

# 「外交政策手段としてODAを活用する場合の基本戦略 と援助方策（総論）」

（平成19年2月13日）

### 【出席参考人】

岡本行夫君（岡本アソシエイツ代表）

草野厚君（慶應義塾大学総合政策学部教授（政治学））

## 1．岡本行夫君の意見陳述

### 存在感薄れる日本

本日はお招きくださりましてありがとうございました。いささか、政府の方針とは違うかも存じませんが、私の思っているところを率直にお話しさせていただきたいと思っております。

いろいろな国を仕事柄回っておりますけれども、大変残念ながら日本の影が薄くなっていると、これはもう否定しようのない事実でございます。特に、最近数年間、その兆候が著しいと感じております。今までは、世界じゅうどこへ行っても、おまえは日本人かとまず聞かれるわけですが、今はどこへ行っても、まずおまえは中国人かと、こういう話から始まる。日本の影の薄さというのは中国の圧倒的な存在感の増大と反比例しているわけでございます。

去年も、言わば欧州の首都でありますブラッセルへ行きましたところが、日本の特派員は6、7名、それに対して中国は60名と聞きました。私は、いろいろな国で日本のことをPRすべく講演をしまいいりますけれども、その際にどうしても日中関係にも触れざるを得ません。そういたしますと、大体観客の中からは、その話はもうこの間中国の人が来てあなたとちょうど反対の話をしていたよと聞くような有様でございます。

中国の影響力の増大、存在感の増大というのは、単に物理的な彼らの大きさだけではありません。それは中国という国が挙げて自分たちの外交的な影響力の増大を図っている、そういう明確な戦略の下にあるからだと思います。

先般も北京で中国・アフリカ協力フォーラムというのが開かれましたけれども、これにアフリカから48か国が参加しているわけですね。中国1か国に対してアフリカが48か国。同じように中国・アラブ対話フォ

ーラムというのをごさいますけれども、これは中国1か国に対してアラブが22か国。とても日本にはそんなまねはできないわけをごさいます。

中国の特にアフリカに対する攻勢には目をみはるものをごさいます。彼らは御承知のとおりDACにも加盟しておりませんので、援助の実態はよく分かりません。ただ、この間、胡錦濤が演説をしたところから判断しても、彼らはアフリカ開発基金というものを50億ドル、6,000億円規模で設立をしたと、あるいはバイヤーズクレジットを20億ドル付けたとか、アフリカに対する優遇的な借款を30億ドル付けたとか、とにかくけた違いの金をアフリカに入れているわけをごさいます。そして、これからアフリカの専門家を1万5千人養成すると、こういう構想も打ち出しております。

胡錦濤主席は、これまでアフリカを14か国訪問しております。温家宝首相は8か国、合わせて中国首脳のアフリカ訪問は延べ22か国に、重複している部分もごさいますが、わたるわけをごさいます。日本の首相がアフリカを訪れたのは、ここ5、6年で南アとガーナとエチオピアとわずか3か国であります。

### 中国による戦略的な資源外交

彼らのアフリカに対する直接投資というのは、香港を除きますアジア全体に対する直接投資に迫るぐらいの大きな額になってきていると。アフリカじゅう中国プロジェクトがあるわけをごさいますね。

申し上げたいのは、アフリカが中国に取られるぞと、こう申し上げているのではなくて、彼らが何のためにそれをやっているかと。それはもう明らかに資源を確保するというその強い国家戦略に支えられているわけをごさいます。そのために、彼らは国際援助規律から反するような形で平気で援助を文字どおりばらまいていると。そしてこれは度々国際的に批判されるところでありますけれども、その国のガバナンスとか人権とか、そういったことにはお構いなしに中国は援助をするわけをごさいます。

スーダンのダルフルでは何十万人という人々の大量虐殺が報告されておりますけれども、ダルフルを国連の安保理に付託するという国際的な意見に対しては中国が拒否権を発動する構えを見せて反対しているため、いまだに実現に至っていない。

中国が静かな国際環境を必要として専ら国内経済建設だけに専念していたときは、中国が国連の安保理拒否権を持っていてもそう目立たない状況だったわけですがけれども、今のように中国はむき出しで国益を出してきて、そして資源獲得のためであれば国際的な規範を逸脱した国に対してでも自分たちの拒否権を利用して擁護すると。私は、明らかに今の国連の制度というのはだんだんと制約が多くなってきている、限界に近づきつつあると思います。

中国の資源獲得の方針というのは一朝一夕の話ではありません。彼らは膨大な資源を必要としているわけをごさいます。鉄鉱石の30%、銅の22%、石炭の37%、綿花の40%、セメントに至っては何と全世界の消費量の47%を中国が消費しているわけをごさいます。この中国が大規模な援助攻勢を掛けて今までの国際秩序とは離れた格好の新しい枠組みを作りつつあるということは、やはり日本は考えなければいけない。

今、主要金属について申し上げましたけれども、例えば金属の中にはレアメタル、あるいはレアメタルの一部にレアアースという元素をごさいます。ネオジウムとかイットリウムとか、余り我々になじみのない金属でありますけれども、しかし、それがなければ携帯電話も自動車もエレクトロニクス製品も作れないという、ほんの少ししか必要ないけれども必ずそれが必要だという種類の金属をごさいますね。鄧小平は、既に

1992年の南方巡話の際に、中東に石油あり、中国に希土、希土というのはレアアースでございますね、レアアースありと、これを中国の経済的な競争力に転換しなければいけないということを宣明している。江沢民も同じことを言っております。つまり、国家元首のレベルでそこまで立ち入って彼らは資源確保ということを行っている。

我々はそれに対して、いかにも善意でありますけれども、今の中国を始めとする国々の資源獲得競争、あるいは第三国への勢力の扶植をしようとする大きな流れの中で、やはりペースが少しのろいのではないかと。アジア・ゲートウエー構想は結構であります、アジア諸国と欧米諸国間の懸け橋に日本がなるんだというのは、いささか今のこの世界が大転換している時代にはそぐわない善意の構想ではないかという気がいたします。それよりは、国益のために、どうやって日本の影響力を必要な国に、必要な分野へ伸長していくのか、そこを獲得していくのかということが大事だと思います。

### ODAの削減と外交力の地盤沈下

その大きな具となるのは、普通は政治的な働き掛け、そして政治的な影響力の行使、それからODAでございます。もう一つ、もちろんPKOを始めとする国際平和維持活動も重要でございますけれども、しかし今まで伝統的に日本はその政治的な影響力、対話、それとODAという二つの車輪で来た。ところが、その政治的な対話の方が、日本が、拉致と靖国という日本にとっては重要ではありますけれども、このとうとうたる世界の流れでは遺憾ながらやはり中心的な問題ではない、その課題に日本の外交資源のほとんどを使って国内論議あるいは国際的な働き掛けをしている間に、どうも世界の陣取りの構図がだんだん日本がいなくて固まりつつあるのではないかと、いささか極端な悲観論かもしれませんが、そのような気さえいたします。

その結果、どうしても国連の安保理常任理事国選挙のことを申し上げなければいけませんけれども、国連憲章改正のための共同提案国を各国は、日本とインドとドイツとブラジルと求めたわけでございますね。欧州ではドイツのために11か国が共同提案国として名のりを上げてくれたと。幾つの国がアジアから日本のために名のりを上げてくれたか。わずか3か国であります。ブータンとモルディブとアフガニスタン。しかも、ブータンとモルディブはインドの隣国でありますから、インドへの義理立ての部分が多いんでございましょう。日本が最も支持を必要としているときに、共同提案国として積極的に立ち上がってくれた国というのがほとんどいなかったと。

直接的な原因は、中国がアジアで言わばゼロサムといいますが、日本の安保理に猛反対するキャンペーンを張ったからでありますけれども、やはりアジア諸国が日本ではなくて中国の言うことを聞いてしまったということは我々真剣に考える必要があると思います。もちろん、今後とも日本が国連の安保理常任理事国入りを目指すのは当然のことではありますが、その際に我々がもう一度考え直さなければいけないこと多々あると思います。

日本のODAは、これは後で草野先生が非常に的確かつ詳細に話して下さるでしょうから私は制度の一端に立ち入りませんが、しかし、1997年でございますが、ピークのときに比べてODAの額が4割減っているということが大きな影響を及ぼさないわけがありません。もちろん、中国に対する円借がなくなりつつあるということで、4割その分が純減ということではほかの国との関係ではありませんけれども、しかし、

日本がやがてフランスやドイツ、イギリスにさえ抜かれる状況にあると。90年代、我々は、EU対日本という、こういう枠、仕組みで考えていたんですけども、そうではなくて、EUの構成国それぞれに抜かれ始めておると。

特に無償協力は、これはいろんなところで言われることでありますけれども、過去7、8年のうちに日本が、60か国近くの国に対する無償協力が50%以上減っていると、こういう状況でございますね。もちろん財政の規律は分かりますが、ただ、ODAというのは一般予算のわずか1.6%であります。そこに骨太の方針の財政規律を全く例外なしに当てはめることによって日本がやはり地盤沈下してきていると私は思います。今日からあした、あしたからあさって、じゃ日本が沈没したかと、そんなことはありません。その影響は本当に徐々にしか現れてきませんけれども、まるでボディープローを食らうように私はやはり日本の立場というのが弱くなってきてしまっておるという気がしてなりません。

### 戦略に基づくODAの展開

これから日本はどう対応していくのか。私はやはりODAに太い絵筆でかいた戦略というものが必要だと思います。ただ単に人に喜ばれるためのODAではない。やはり日本側政府関係者には喜ばれたいシンδροームがありまして、いや、これは良かった良かったと相手の喜ぶ姿を見て我々も、我々というか日本側も喜ぶわけでありまして、それで一体何を実現しておるのかということが一番重要であります。

例えば、中国には毎年、御承知のとおり、2,000億円ぐらいの円借まで出してきた。しかし、その結果、中国の抗日記念館でございますね、全国至る所に日本の戦時中の残虐行為を示す、そういうものが最近も建て続けられているわけでございますね。そういうのは当然、経済協力とリンクしてやめさせる努力をしなければいけないけれども、やっぱりそれは相手が顔をしかめて嫌がる話。そういうところは置いたまま、とにかく喜ばれる経済協力だけをやったこなかったかと。

国連の分担金にしても、今は16.6%にまで下がりましたが、一時期は19.5%、ついこの間まではそのような法外な分担金を払って、国連でみんなから喜ばれることがほとんど自己目的になっていて、それでは旧敵国条項の削除あるいは安保理の常任理事国入りに何か役に立ったか、残念ながらそうではない。

私は、日本のODAというのは、少なくとももうこれ以上は絶対に減らしていただきたくないと思いますし、また、骨太の方針で毎年2から4%ずつ削減していく。私は、やはり国際的に日本がどのような立場に置かれているか、特に中国のこの猛烈な伸長がなければよろしいんですが、私はその中できちっと日本が自分の立場を確保していく、そのためにODAはどうしても大事でございます。

最近のODAの運営というのは大変に成熟してきていると思います。単にプロジェクトを与えるというよりは、その国の経済構造の骨格の部分に日本が関与して運営する。インドネシアしかり、ベトナムしかり、カンボジアもそういう試みがございますけれども、いわゆる制度づくり支援、法整備の支援、ガバナンスの支援、そういったところに日本は主導権を持ってやっていけるかどうかということだと思っておりますね。

私は、アジアで中国とゼロサム競争をすることには無理があると思います。中国の方が有利であります。彼らは軍事支援も含めていろいろな日本にない政策ツールも持っております。日本が有利に中国との主導権争いを運営していけるとは思いませんが、しかし、ODAが非常に重要な日本の国益を増大させるツールであると。これを単純に財政の論理だけで規定しないでいただきたいというのが私のお願いでございます。

## 2 . 草野厚君の意見陳述

### 日本及び国際社会のODAに関する動向

今、岡本さんから今までの御経験に基づく大変奥行きのあるお話を頂戴したところでございます。私はそのような経験もありませんので、どちらかというと、アカデミックとは言いませんが、そもそもの議論を展開させていただきたいと思っております。もう既に皆さんにとってはなじみの深い議論もあるかと存じますけれども、20分という短い時間でございまして、お聞きいただければと思っております。

国際社会のこのODAに関する動向でございますが、途上国の貧困の改善というのは引き続き非常に暗い状況だということでございます。1日1ドル以下で生活するこういう人々が地球人口60億人のうち10億人ぐらいいるということは御存じのとおりでございます。とりわけアフリカということでございます。

そういう国々、アフリカあるいは西アジアを含めて、途上国からの援助国への期待、DACの加盟国に対する期待というのは極めて強いです。もちろんDACだけではございません、DACに加盟していない中国への期待も強いということでございます。

さて、DAC加盟の20数か国のこの援助国の予算でございますが、これは冷戦の後、日本以外内向きになりまして、どんどんこの予算というのは削減されてまいりました。ところが、2001年の9・11同時多発テロ以降、これは各国ともODA予算を増加いたしました。

他方、日本は御存じのように減らしていると。日本だけが内向きでございます。ピーク時の約40%、これ38%減でございます、一般会計予算で。その点、次のグラフで確認をさせていただきたいと思っております。

このような形で一般会計予算減っております。

さて、他の国と比較を実績ベースで、これはDACに報告された各国の支出純額ベース、これをグラフにしたのを見ますと、このブルーですね、青が日本でございます。1995年から2005年まで、皆さん、これはおやというふうに思われるかもしれません。ここのところは大変重要でございますので御確認をいただきたいんですが、丸が書いております。2005年の実績ベース、2004年よりも増えているじゃないかと、大変結構だと、減っているというのはいささかじゃないかと、こういうお話しされる方もいらっしゃると思っております。実は、2006年、引き続きこれ増えます。ところが、これは真水ではございません。イラクに対するキャンセル、それから、ナイジェリアに対するキャンセル、債務の帳消し。これは、民間の投資等をこれは肩代わりしたものでございます。ですから、真水ではこの実績ベースではこれ減っているということを確認させていただきたいと思っております。後ほど、この点は極めて重要ですので、戻ってまいります。

国際社会の動向。国際社会、いろんなこのODAに関する取決めというものをしておりますけれども、05年の2月以降を整理してみますとこのようなものがございまして。とりわけ重要なのは、国連の前の事務総長が、常任理事国入りを目指す国はGNI比0.7%達成をという、こういうようなことを言いましたけれども、現在のところ日本は0.2%ぐらいであるという、こういうことでございます。

それから、この2000年には、アフリカを中心としたこの貧困状況を改善するために、援助国はミレニアム開発目標、MDGというものを設定いたしました。8項目でございます。初等教育であるとかジェンダー、つまり女性がODAの政策過程に参加する比率であるとか、あるいは環境であるとか、貧困、飢餓であると



か、8項目ございました。そのレビュー会合が05年の3月に開かれました。どのくらい05年の3月の時点でこれ進捗しているかということ、なかなかこれは期待したとおりにはおりません。まあ、進捗状況、よくいって25%ぐらいでございます。とりわけ、後ほどの議論と関係ありますので先取りいたしますと、環境、地球環境というものが非常に後れております。

日本の国際公約、こういった国際的な取決めに対して日本は当然のことながら反応をしているわけでございます。先ほど岡本さん、日本の存在がないというふうなことを体験から御説明いただきましたけれども、実務レベルあるいはODAの世界では情報発信といいますが、存在感がないというわけではございませんで、こんなことを言っています。05年の4月には、これアジア・アフリカ会議で当時の小泉さんが、内閣総理大臣が、今後3年間でアフリカ向けODAを倍増し、引き続きその中心を贈与とすると、こういうふうにございます。

それから、その年の7月にはグレンイーグルズのサミットで、今後5年間のODA総事業量について、04年度実績をベースとする額と比較して100億ドルの積み増しを目指す、これ国際公約になっております。さて、このことも非常に重要なポイントでございますので、後ほどまた戻ってまいります。

国内の動向でございます。これは皆さんは国民の代表ということになるわけですが、国民の多数は総論賛成各論反対の世界でございます。68.3%が、これ一番最新の調査でございます、昨年10月に明らかになったものでございますが、積極的に進めるべきが23.1%、それに対して現在程度でよいが45.2%でございます。景気回復を反映して、少々この数字増えております。

さて、先ほど来御指摘がありましたように、財政健全化を理由に、ピーク時に比べて38%、一般会計予算は減っております。もちろん、外務当局を始め日本政府というのはこういった指摘に対して何もなかったというわけではございません。05年の12月には当時の骨太の方針を受けてODAの点検と改善、これ三つの柱から成っておりますが、一つは戦略性、それから効率性、そして評価、この三つの柱でこのODAをより良くするという、こういうことを明らかにして、それを実施に移しております。2回目が去年の12月に発表されております。ただし、小泉内閣の最後の骨太の方針、これ詳しく振り返りたいと思いますけれども、この中身というのは大変厳しいものでございます。

この骨太の方針、昨年7月でございますが、今後5年間のODA事業量について、先ほど申し上げました100億ドルの積み増しを目指すという国際公約、これは着実に実施すると、このため円借入を積極的に活用すると、こういうふうになっております。また、現地の実施体制の抜本的強化を図ると。同時に、無償・技術協力を中心に、少なくとも公共事業について行われたような事業コストの削減目標を援助の内容等に応じ設定し、コスト削減の工程表を策定すると。それから、海外経済協力会議、内閣に置かれたこの会議においてグローバル戦略を踏まえた新たな基本方針を早急に策定すると。まだ作られておりません。

### **今後のODAを考える際のポイント**

今後のODAを考える際の御参考になればと思ってこういうようなことを書きました。一体、日本の置かれた立場というのはどういうものであろうと。これ、改めて申し上げるまでもございません。大変財政は厳しいわけですが、世界第2位の経済大国、それにふさわしい振る舞いとということで、ノーブレスオブリージュというこのフランス語をここに書いておきました。高貴な人、日本が高貴かどうか分かりません

けれども、それにふさわしいやはり振る舞いをしなければいけない。日本は資源小国です。99.9%、途上国を含めてこの依存をしている。貿易立国でもあるということも考えなければいけない。

実は、先ほどのノーブレスオブリージュと関係があるんですが、是非皆さんに見ていただきたいドキュメンタリー映画を御紹介したいと思います。「ダーウィンの悪夢」、これまだ日本全国でやっておりますので、このドキュメンタリー映画、是非見ていただきたい。実は日本の豊かさというのは途上国の協力の上に成り立っているということがよく分かります。途上国の協力と書きましたけれども、本当は犠牲と書きたかったんですね。というのは、このドキュメンタリー映画というのはタンザニアのビクトリア湖、世界第2位の大きさを誇るビクトリア湖に生息するナイルパーチというこの魚を中心とした話なんですけれども、それは元々生態系と関係のない魚でございました。これが放流されて、そしてその言ってみれば切り身というものがヨーロッパに大量に輸出されているわけですね。そして、実は我々もそれを食べているわけです。皆さん、マクドナルドいらっしゃると思いますけれども、あのフィレオフィッシュだとか、あるいはスーパーで売っている白身魚の大半はこのナイルパーチでございます。ところが、これを捕っている途上国の人々はどんな生活をしているかということがこのドキュメンタリー映画で明らかになるわけです。ウジがわいた骨だけの魚をいわゆるすり身にしたりあるいは干物にしてそれを食べているという現状がございます。そしてまた、そういう魚を買うお金がない子供たちは学校にも行けないという、こういう状況でございます。

私は、必ずしもこのODAというものを余り感情的に考えるべきではないというふうには思っておりますが、そういう立場からしても、グローバル化の負の部分にはやはり援助国というのはきちんと目を向ける必要があるんじゃないかと、こんなふうにした次第でございます。是非ごらんいただきたいと思えます。

それから、先ほどの中国との比較でいえば、軍事力による協力は困難だということも念頭に置く必要があるだろうと思えます。さて、ポイントの2に参ります。

もちろん、行財政改革の視点というのは重要でございまして、透明性、情報公開、国民参加等、改革は他の、これは強調しておきたいと思えますけれども、日本の国内の事業、私はODAだけじゃなくて日本の行財政改革にも関心があって、国鉄の分割・民営化等々を含めて研究書も書いておりますけれども、そういった国内の事業に比ばまして透明性、情報公開というのは進んでおります。進んでおりますが、しかし、まだやるべきことはある。ただし、これも考えていただきたい。ODAは、文化、言語、政府の統治能力等々、これは日本とはかなり違うということですね。政策過程における日本の国内の部分については別として、途上国で行われる部分については国内における公共事業と同じ尺度で議論すべきではないと、こんなふう思うわけでありまして。

実は、ODAというのは比較優位がございまして、これはどういうことかという、50年以上の歴史と地域的広がりがございまして、量的蓄積もございまして、実は、先ほど中国のお話が大分出ましたけれども、中国のODAというのを私、現場でも、アフリカでも見ましたし、ラオスでも見ましたけれども、いろんなところで見ました。確かに活発にやっているんですけども、全部丸抱えです。雇用の創出はしておりません。一説によれば、中国は囚人を途上国に送って労働をさせていると。まるでその途上国に開かれてはいない。そういう点では、日本の援助とは明らかに違うということは強調しておきたいと思えます。

それから、もちろん国連PKO、イラク人道復興支援の自衛隊、警察の協力、それからNGOの協力、民

間の経済協力、重要です。しかしながら、これはトレードオフの関係ではないんですね。ODAあってこそ、この後すぐ御紹介をいたしますけれども、関係ではないと思います。トレードオフの関係ではないということ強調したい。

それから、実は日本のODA、特に技術協力は現場主義なんですね。これは、実際にバングラデシュでも聞きましたし、いろんなところで聞きましたけれども、かんがいの技術協力なども、専門家が実際にかんがい施設を造る現場まで行って、これ、日本の感覚だとかごく当たり前なんですけれども、ヨーロッパの感覚、アメリカの感覚ですと、現場には専門家というのは入らないと。そういう点で、途上国と同じ目線だということで大変に喜ばれていると。これは他の援助国に比べると非常に比較優位がある点だろうと思います。

ここから若干イメージで、先ほど申し上げました日本の国際協力、自衛隊、それからNGO、そしてODAを比較してみたいと思います。縦軸が軍事、非軍事、それから横軸が民間で行う協力、政府で行う協力。

1992年の春、これを思い起こせば、湾岸戦争が起きた年でございますが、この年までは日本は自衛隊の協力というのは行われておりませんでした。ですからODAと、こういうことになるわけです。

国際平和協力法というものができまして、カンボジアに1,600人の自衛隊あるいは警察が出掛けたということがございまして、それ以来現在までということになるわけですが、実はこの国連PKOも日本は、まあ簡単に言えば余り実績がないんですね。今回、イラク人道復興支援ということで特別措置法に基づいて出掛けましたけれども、国連のPKOという点ではようやく警察が2名東チモールに派遣されることになりましたけれども、それ以外は、これはシリアとイスラエルの間に展開しているゴラン高原だけ、1か所です。

さて、それに対して、また中国ですが、中国はけしからぬというふうにおっしゃるかもしれませんが、国際協力を非常に熱心にやっています。始まりは同じです、カンボジアです。ところが、それ以来、現在まで中国は国連のPKOに何か所出しているのでしょうか。日本は1か所。それに対してかの国は11か所出しています。オペレーション全体16ですけれども、11か所出している。お隣の韓国は5か所出しているんですね。そんなことも考えますと、やはり日本というのは国際協力全体に不熱心だなと、こんなふう思うわけです。

2004年、これは9・11以降、イラクが問題になりまして、人道復興支援ということでイラク特別措置法ができて出掛けてまいりました。ですから、自衛隊の協力というのは、つまりこの第一象限における協力というのが2004年以降の日本の国際協力ということになるわけです。同時にODAも行われています。

イメージですから、最後にこんなふうな座標を見ていただきたいと思います。

このODAはボリューム的にシュリンクしているという、こういうことですね。こういうことで果たしてよろしいんでしょうかと。繰り返しになりますけれども、このODAがしっかりしてこそ、国連PKOの協力もイラク人道復興支援の協力もNGOの協力も、これは意味があるんだろうと思います。もう少しその点について申し上げます。

さて、今後のODAを考える際のポイント4でございしますが、実は余り恥じることはないだろうと思うんですね。確かに、日本のODAが直接国連安全保障理事会の常任理事国入りに寄与するということはなかったかもしれません。しかしながら、それ以外の、実はこれは政治的力学というのは相当働いていたというのが私の理解でございます。ODAは余り悪者にははいれないのかなというふうに思います。

実は、人道復興支援、イラクの人道復興支援、自衛隊の方にもつい最近お聞きしましたけれども、過去に

において、イラクに対して82年から84年にかけて、イラク中央病院、これ機材供与を13の病院に対して行っております。このことが非常にサマワでの協力にプラスになったと、感謝をされているということでございました。それから、ゴラン高原のPKOに参加した自衛隊員に直接私聞きましたけれども、シリアにおけるODA、やっぱり日本というのはよくやってくれているねということを聞いたと言って自衛隊員が感謝しております。それから、案外忘れられておりますけれども、現在、国連安全保障理事会の非常任理事国でございます。これは実はモンゴルに譲っていただいたんですね。そして、その前の2年間というのはパプアニューギニアに譲っていただいております、これは正にODAの力でございます。それから、これは幾つもあるんですけども、感謝という意味で一つだけ例挙げておきますと、ラオスの紙幣には日本のODAの橋といったものが描かれております。

## ODAは日本外交のインフラ

さて、もう時間がなくなりましたので最後のまとめに入りたいと思いますが、ODAは日本の外交のインフラだと思います、インフラ。どういうことか。ODAは日本の発言権確保、影響力維持という点で日本外交の基盤を整備してきた、今後もその役割を担わなければならない。そのためには量的削減に歯止めを掛けることが何よりであると。

実は、国際社会でこれ以上削減すると日本不信、もう先ほどの岡本さんのプレゼンでお分かりのように、日本不信を招くというふうに思います。長期にわたり途上国に対して他国に勝るODAを供与してきた日本が他の援助国とは異なり右肩下がりに予算を削減させていることは国際社会に誤ったメッセージを送ると。短期的には、来年日本で開かれるサミットの議長国として、途上国問題、地球規模問題が議題に上がったときに、このような状況では首相がリーダーシップを発揮し、他の首脳を説得することができるであろうか、こういうことでございます。

実は、このODA全体の効果というのは直接的には見えにくいんですね。先ほど申し上げましたように、現実の外交というのはODA以外の要素も関係しているわけですね。ただ、DACの、先ほど申し上げましたミレニアム開発目標の作成過程で数値目標を設定するというを国際社会において受け入れさせたのは日本の成果なんですね。そういうような地道な努力というのは行われているし、成果もあるということは忘れてはならない。

もう一つ、同様に申し上げたいのは、川に橋を架けて、人々の通行が容易になって、物流の効率が実現するというような意味において、つまり個別の案件と同じように日本のODA全体の効果というのはなかなかすぐには見えにくい。ですからこそ、私はODAは外交の手段というよりは外交の基盤であるというふうに思うわけです。

さて、具体的に整理しますと、量的削減に対する歯止め、債務削減等ではなく真水による量的確保。ここで先ほどのグラフを思い出していただきたいんですが、いや、2005年増えているじゃないか、2006年も増えると、こういうふうな話でございましたけれども、実は債務帳消しというのはもう底がついちゃうんですね、2005年、2006年で、100億ドル積み増しというふうに言いましたけれども、昨年、2005年は40億ドル。そして、多分2006年もそれに近いぐらいの積み増しができるだろうと言われております。そうすると、100マイナス仮に去年も40だとして80、残る3年間で20達成すればいいだろうと、こういうふうに思われるかも

しれませんけれども、実は7、8、9の3年間ではマイナスになる可能性が十分あるという、こういうことでございます、これは。ですから、黄色信号、赤信号がともっております。

言語、文化を始め途上国に精通した人材の育成というものを強調したい。換言すれば、後方支援部門の強化というものを申し上げたい。

それから同時に、国内の改革努力というものは、これは引き続き進めなければいけないと。

以上は一般的に考えられる事柄です。最後にこんなようなことを申し上げたいというふうに思います。

## いくつかの提言

具体的にこの提言をこんなふうにまとめてみました。

実は、DACの援助受取国というのは所得別にこんなふうに四つになっております。後発の開発途上国、この中にはアフガンだとかカンボジア等50か国ございます。低所得国というのはベトナムだとか、実は北朝鮮もですが、18か国ございます。それから、低中所得国というのが、インドネシアだとかパレスチナ含まれております。高中所得国というのがトルコだとかマレーシア等で、この四つに分類されているわけですが、これを念頭に、これからの日本の援助、こんなふうにしたらどうかというふうに僭越ながら思っております。

DACリストのこの一番貧しい50か国と次の18か国に対しては、保健医療、初等教育、地球環境の3分野は一定比率を基礎的支援、何やら年金みたいなんですけれども、一階部分として基礎的支援として行う。それから、GNI820ドル以上の低中所得国48か国に対しては、地球環境分野のODAを一定比率基礎的支援として行う。もちろん、以上三つのグループに分けられる国々のうち、自助努力の結果、経済の成長が更に期待できる国々に対しては、3分野以外の農業であるとかITであるとか各分野において支援を行い、3分野についても積み増しもあり得ると。

これらの三つのグループに加え、もっと所得が高いところがあります。そういうところに対しても戦略的に重要である場合には支援をします。しかし、その場合も重点分野は地球環境とするという、こういうことでございます。

支援の方法は、すべての所得国に対して円借款を積極的に活用すると。もっとも、これら支援に際しては、ODA4原則、開発と環境の両立であるとか、軍事的な予算を増やしているところには行わないとか、4原則に照らし、精査し、見合わせることはあり得ると。

こんなふうな、何でこんなふうな最後に言ってみれば青写真、青臭いわけですけども私論を展開したかという、日本のODAというのは結構、国別援助計画を含めて、いいことをたくさんやっている。しかし、これは納税者に対してきちんと説明できるようなスキームになってないんですね。やっぱり納税者に対してこれだけ援助の支援を、応援を求めらるであれば、やはりこんなふうな原則をきちんと日本国は持っているということを説明できるようにしなければいけない。その意味では、現在行われている援助の中身を別の角度から整理したという言い方になるかもしれませんが、こんなふうなスキームを大いに活用していただければいいのかなというふうに思って、私案として提示をいたしました。

### 3. 主な質疑応答・委員からの意見表明

#### 二国間関係の強化がODAの最終目的（阿部正俊君）

メッセージとしては（ODAを）増やしていくということだと思うが、今の財政状況ではどうにもならない。例えば、消費税の1%はODAに充てるといったことを打ち出すことも国民向けには意味があると思う。日本の姿としてのODAは、被援助国の経済構造をしっかりとした基盤にして、日本との強い経済協力関係を作るところに最終的目標がある。例えば租税協定、貿易保険、投資なども先取りして基盤整備を早め、リスクを取りながらも民間投資を進めるなど大転換が要るのではないか。

国民のODAに対する認識は総論賛成各論反対の典型と思う。大転換がないと本当の意味で力になる日本外交の基盤としてのODAはできない。このため海外経済協力会議については国民にメッセージを与えられるような会議の持ち方という発想が必要ではないか。

#### （岡本参考人）

国家にとり最も重要なのは安全保障であり、国内の諸施策もそこが確保された上での話である。安全保障のためには一般予算の中で防衛関係予算が10.2%、ODAはわずか1.6%である。これを増やすのは、政治決断の問題だと思う。

2点目の租税条約や関税条約等、全くそのとおりだと思う。大事なものは、高度な専門的知識を有した開発プロフェッショナルとでも言うべき人々を育成すること。現場の話を聞くと、援助体制を当該国で主導権を持って把握していくため、ほかの援助国とのせめぎ合いは大変なものがあると聞く。日本の関係者は与えられた制約の中で非常に頑張っていると思うが、なお、そういう人材を増やすための施策が教育の段階から必要と思う。

#### （草野参考人）

日本は自由貿易を標榜している。「ダーウィンの悪夢」を紹介したが、この漁民の生活に悲惨な部分はもちろんあるが雇用が創出されているという点はやはり認めなければいけない。いかにバランスを取るかだと思う。同時に、地球環境の問題、森林伐採を含め地球環境の問題を日本のODAの主要なターゲットにするということを申し上げたが、その中にこのバランスを取らなければいけないという思いを込めている。

2番目の質問であるが、日本国民は、もっと自分たちの生活を60億人の地球人口の中で相対化すべきと思う。学校教育で途上国の生活がいかに悲惨かをもう少し勉強すべきと思う。国会議員も、途上国がいかに悲惨かを是非御説明をいただければと思う。

### 民による援助の重要性（阿部正俊君）

日本のNGOは本当にNではない。外国は自主財源のNGOが先にあり、その上で手法を尊重する形でODAにも使うという格好だ。欧米では日本の数倍の民間資金が動いているが、そういった発想は日本ではほとんどなかった。官から民へというならば、民の海外援助を日本は考えねばならない。政府開発援助に対する民間資金の割合はアメリカは3割、日本は2%、あとカナダは26%とのことだが、その辺の御意見を伺いたい。

### （岡本参考人）

御指摘のように日本のNGOコミュニティは未発達な部分もあるが、私は幾つかの国で日本のNGOのすばらしい働きを見てきた。例えば北部イラク、アフガニスタン、危険にさらされるかもしれない状況で、政府職員が全くいないところでNGOが本当に地に足の付いた、住民に喜ばれる仕事をしている。私は、その機動性、使命感、日本人特有の温かさ、意欲、そういったものを考えれば、NGOはこれから政府としても育成していくべきであり、NGOの側もそれに十分こたえらると思う。

### （草野参考人）

もっと強化しなければいけない。どうすべきかと言えば、NGOに対する寄附行為に対する税制の控除だとか、もっとNGOを育てる環境を政府で用意しないとなかなかNGO自身大きくなれないと思う。

例えば、200万円とか300万円の年間の給与では結婚もできない、そういう声も聞く。すばらしいNGO、身銭を切ったという方もいるが、もっと大きくするためには環境を整える必要がある。

### 中国の援助への対応（岸信夫君）

減少している援助額については、国内財政事情、政治的な判断もあるのが実情。ただ、国際社会の中の日本の在り方を考えていくに際し、これから増やしていかなければならず、いかに国民にしっかりと説明をしていくかが大切。援助について、結果として日本のためになるんだよといった間接的なメリットしか説明がなされてこなかった。その中で、我が国の経済状況によって、ODAに対する風当たりも強くなってきたと思う。

我が国が国連の大きな枠組みの中でODAを進めていく一方で、中国が傍若無人な形で直接的な国益の見返りを求めて援助を進めていく。そうすると、我が国の品の良い援助の進め方では相手国への訴え、相手からいかにバックを取るかという部分では大きな差が出てしまっている。

この中国のやり方に対して日本がどういうふうに対応していったらいいのか、あるいは中国自体を大きな意味での国際社会の中での支援、ODAの体制の中に組み入れていくか、このことも大切だと思う。

### （岡本参考人）

1997年からの10年間でODAが4割削減されたが、その間に一般予算は7%増えている。明らかにODAを削減するという政策意思が働いた。ここは是非直していただきたい。

中国の今の動きは誠に戦略的かつ大胆かつ機動的。アフリカへの参加でも、サウジアラビアとまず緊密な関係を築き、その力を借りてアフリカの諸国へ入っていくといった大変に壮大な外交戦略を持っている。

私は、まず何よりも日本が、中国がどういう戦略を構築しているのかを分析する必要があると思う。そして、それに対して日本が対応できる場所は対応していくということだと思う。しかし基本は、やはり日中首脳間で、経済協力について相当率直な対話ができるような土壌が必要である。

### 中国の援助への対応（岸信夫君）

中国がODAを武器に国際的に関係を強めていく中で我々が少し不安になるのは、経済的な部分のみならず、安全保障の面。アフリカ支援も必要だろうが、地理的なことを考えると、東アジア、ASEANプラス6への戦略的な支援を考えねばいけぬ。

インドシナの東西幹線道路が昨年12月に開通し、ラオス、タイの国境のメコン川に架かる第二メコン架橋が日本の円借款でできた。タイ、ラオスから記念切手が発行されており、ラオスの切手には日の丸が付いているがタイの切手には付いていない。その辺は日本としてももっと相手国に求めていかなければいけない。求めるというのは、感謝をしてくれる気持ちは大切だが、それをいかに、被援助国の国民に知らしめてもらい、結果として、日本との外交関係において、もっと日本を支持をしたらという世論にもつながると思う。そういう点で日本は上品にやり過ぎた、もっとその辺積極的にすべきと思う。

### （草野参考人）

中国の援助は確かに問題がたくさんあるが解決策は国際社会の仲間に組み入れること。つまり、OECDに加盟させるよう道筋を付ける、その前提として、これは安倍内閣でも議論をされているようだが、日中共同のプロジェクトを仕立て、お互いに勉強させてもらう、こういう機会を早急に作るのが良いと思っている。

御質問の点については、特に納税者の代表として国会に来られている皆さん方はそういう気持ちになるのはよく分かるが、他方、日本は世界銀行から、新幹線、愛知用水、いろんな援助を受けこれだけの発展をしたが、世界銀行に対して感謝したかを考えると、余りそこは強調するのはいかなものかなと思う。

### 資源保有国への援助の在り方（岸信夫君）

我が国のODA、特に地理的なことを考え、資源保有国にODAを供与する場合にどう戦略的につなげていくか。一歩進んで連携ということを見ると、今我が国が進めているEPA、FTAの交渉、これも見据えた上でODAの在り方がもっと考えられても良い。例えば、インドも、去年総理が訪問された中央アジアの国もそうだと思う。こういったところとの経済連携とODAが果たして戦略的に結び付けて考えられているのか、あるいは将来的にどうあるべきかということをお話しいただきたい。

### （岡本参考人）

その国に対し日本が戦略的に何を求めるかがまず先にあるべきだと思う。中央アジア、インド、いずれも



エネルギー資源、非常に重要な国である。確かにODAは外交基盤であるべきだが、私は外交の手段でもあるべきと思う。したがって、その国に戦略的に何を日本が求めるかをいったん確定した後は、EPAも含めた総合的な手段をすべて動員して日本のために必要なものを獲得する、私はこういう考えでいくべきだと思う。

### 持続的成長とODA（加藤敏幸君）

今日の地球環境の問題、資源の限界が地球規模で見えてきた状況で、ODA大綱の中にも持続的成長が言われている。加えて、グローバルイゼーションが、非常に途上国自体を世界の経済に組み込んでしまう中でマイナス面も多々ある、人類の歴史から見て非常に大きな問題が起こっている。ODAを通じ、この問題解決に何とかならないかが新しい論点だと思う。

### （岡本参考人）

中国はここ数年、10%を超える経済成長率で、8%はこれからも続くだろう。複利計算をしてみれば、8%成長が続けば、10年でGDPは2倍、50年では40数倍になる。インドも経済成長率が6%、7%で来ている。人口が11億人、そのうち18億人になって中国を抜くと言われている。

明らかにこれは地球が包摂し得る資源消費力を超えている。我々が生きている間に限界まで来るのではないかと。中国との体制の違いよりも、中国のあの圧倒的な大きな規模ということをして我々がどうするか、それは今から考えるべきだと思う。

### （草野参考人）

提言をお示ししたが、その中で1階の部分、2階、3階の部分も基礎的支援は地球環境とすると強調した。その心は、今加藤議員の言われたことと全く同じ。

具体的に申せば、中国の経済発展が今後の地球環境に影響を与えるか、例えば経済発展、今まで鳥肉しか食べてなかった人が牛肉を盛んに食べるようになった、これは飼料が必要だ、水が必要だとなり、その行く末は大変に暗いものになる。その意味で、日本のODAは、これからは地球環境を基本にするというぐらいの覚悟が必要。

### ODA削減により生じる問題（大久保勉君）

ODA予算が4割下がり日本に対する不信感が生じている一方で中国等がODAの予算を戦略的に使っており、日本として非常に脅威である。しかし、日本の財政は世界で最も悪いという状況で、現実的にどう考え決断するか、戦略的にどうするかが必要だと思う。

端的な質問として、ODAの予算が現在の半分になった場合、どのような外交上の問題が生ずるのか、また、ODAの予算が現在の半分だったら何ができるのか、教えてほしい。

**(岡本参考人)**

既に4割減ったことで、日本にボディーブローのような効果が現れている。日本が不信感を買っているというよりも、現実には相手国に対する梃子がなくなっていることが大きい。

日本のODAが半分になったらどうだと。それは、日本国家はそういう国として生きていくより仕方がなく、今のような国際的な地位はあきらめなければいけない。かつて日本はUNDPで最大の拠出国であったため、執行理事会の有力メンバーとして運営に携わってきた。UNDPは途上国の経済発展の元締のようなところだが、今、6位に落ち、そのため日本は常に執行理事国として選ばれることがなくなった。

さらに半分になれば日本の姿はますます見えなくなる。その間に中国を始めとする戦略的な支援をする国々が、日本の必要とする資源を大量に持っている国々を完全に掌握するようになっていく。事は日本の安全保障の問題である。

**(草野参考人)**

ODAが半分になったなら、国連安全保障理事会の常任理事国入りの議論はもとより、非常任理事国の席を譲っていただくこともあり得ないだろう。

ただ、いろいろ工夫の余地はある。技術的な話になるが、財政融資から出ている円借款の部分を例えば無償資金協力で中心にやってきた人道的な援助の部分に活用するとか。

もう一つ、UNDPは別として、国際開発機関、世界銀行等々に対する出資金、拠出金はまだ削れるのではないか。日本の国益が世界銀行等々には反映されていないという批判もあり、まだ知恵と工夫の余地はある。ただ、誤解のないように重ねて申し上げるが、これ以上減ることは絶対あってはならないと思っている。

**我が国の持つべき視点 (大久保勉君)**

日本は環境先進国であり、技術がある。さらには非軍事の経済大国である。こういったことも利用しながら考え、事実上ODAの予算、使える額を増やしていったらどうか。一つは、軍事予算とODAの予算をパッケージにし、総合的な外交戦略ということで事実上はODAの予算を伸ばす余地を作る。もう一つは、国内の環境予算とODAをパッケージにし、京都議定書に対する貢献とかというのも考えていく。さらには、民間が持つ環境技術、生産管理技術、これを積極的に中国、BRICS諸国に供与し、環境問題に貢献していく。その中で総合的なODAの協調をしていくとかいろいろなことが考えられると思う。

また、日本のODAが、相手国にとってどうかという視点も必要と思う。物価水準が日本の10分の1あるいは100分の1のところ、不必要に高いものを供給し援助しているケースもある。現地で必要な、かゆいところに手が届くものが必要と思う。その場合、民間の団体を使ってリサーチをしていくことも必要じゃないかと思い、ODAの質を高めるためにどういうことができるのか、御意見を伺いたい。

**(岡本参考人)**

ODAの大宗を占めてきたのが円借である。円借は、大体今は7,000億円ぐらいが出ていき6,000億円ぐらいが返ってきている。負担は日本にとってずっと少なくなってきており、そのうち返ってくる金額の方が増えてくる可能性も十分ある。従って、円借については、それほど厳しい予算査定が必要なのかと思っている。

**(草野参考人)**

円借を活用するのが一つ。しかし、無償資金協力も重要である。

地球環境、特に先ほどの中国との関連で言うと、エネルギー効率が非常に中国は悪い。他方、日本は環境の技術があるのだから、対中円借款も来年の3月をもって新規は停止ということだが、地球環境の問題に関しては、中国にとっても、日本にとっても良いのだから、納税者の理解も得られるのではないか。

少ない予算で効率性を問われると、やはり今まで日本がやってきた得意な分野に特化した方がいいんだろう。ソフトな支援というのはなかなか日本は不得意である。ソフトが重要だと、援助の世界の流れだというふうに言われつつも、効率よくという点でいけば、割と旧来型の日本の援助というのを大事にした方が良くということも言えるのではないかなと。比較優位があるところに集中するという意味で。

**新JICAの課題及び援助における人的交流の重要性 (浮島とも子君)**

今後JIBC円借款部門及び外務省の無償資金援助部門の大部分がJICAに統合されるが、有償、無償、技術協力の支援プロジェクトを有効かつ戦略的に実施していく上で、この新JICAの直面する最も重要な課題は何かを伺いたい。

また、草野教授は最近著作等でJIBCの改革の重要性を指摘しつつ、特に、官僚たちが国会議員や国民の知らないところで改革を骨抜きにしているという可能性を強調されている。私ども、ODA改革に力を入れてきた参議院ODA特別委員会として、具体的な御意見や御要望などお聞かせ願いたい。

岡本参考人が座長をお務めになった対外関係タスクフォースの報告書で、日本の国益の一つとして、「学術文化教育を始めとする国民間の交流の積極化と人間育成」が挙げられていた。このような人的な交流を促進していくことについて、長期的にどのようなメリットを我が国にもたらすことができるのか、人的交流を援助政策の中にどのように組み込んでいくべきかということを伺いたい。

**(草野参考人)**

2008年10月に、無償、有償、技術協力という3つのスキームを持った大きな援助機関になる新JICAがうまく機能するにはどうしたらいいか。何よりも、3つの案件を組み合わせた、より大きな案件を幾つも発掘し、スタートさせることだろうと思う。今まで個々ばらばらに行われていた案件を有機的に連携させた案件が一つの組織の中で幾つもつくられていくということになれば、効率性も担保されるだろうと期待している。統合する部門がお互いの良いところを学び合っとうまくやっていただきたいと強く期待している。

2番目については、新しい政策金融機関の中に包摂されることになった国際金融部門、つまり旧日本輸出入銀行の部分、ここは、官から民への流れという小泉内閣の改革の精神の原点に戻って、できるだけ民の仕事を奪わないことが必要である。

**(岡本参考人)**

およそすべての経済協力は、最終的に相手国の国民を日本の友人になってもらう、その国が日本の目的とするところをうまく出してくれるように持っていくためである。したがって文化・学術交流を通じた国民との交流は最も直接的な効果がある。手間暇は掛かるが、これは日本としてこれから力を入れていくべきだと

思う。

例えばアメリカのラジオ番組で日本のことを紹介すると、視聴者がわっと電話を掛けてくる。日本の悪口を言う人たちもいる。それに対して、日本は大変立派な国だよと弁護してくれるのは、日本にいた人々である。「南京」という映画が公開されるが、これは見る者ほとんどを日本嫌いにさせる映画である。そういうときにも、日本に直接的な体験を持っている人たちは弁護してくれると思う。私はこの点は大変に大事な点だと思っている。

### 援助と国益との関係（大門実紀史君）

ODAの議論は抽象的な話になりがちである。国益は何かということもきちっとした定義のないまま議論がされていると思う。お二人にお聞きしたいのは、具体的に、例えば東アジアの途上国で、ある国のどの分野にこういう形の援助をやれば日本の国益にも沿う、具体的にこういう国益があると、そういう具体的なところで事例があればお聞きしたい。

#### （岡本参考人）

東アジア諸国にどういった支援が必要か。やはり相手国の制度づくり、人材育成、法整備支援、そして環境、省エネ、そういったところだと思う。これはASEAN諸国すべてに対して妥当するところだと思う。

#### （草野参考人）

ODA総体として国益と直結して議論をするのはなかなか難しい。つまり、橋を架けてという話をしたが、個別具体的にある国に対する援助がそのまま日本の国益にどう反映されたかを検証するのは、いろんな変数があり難しい。

ただ、今、最も分かりやすいのはやはり地球環境なのかな、あるいはソフトの支援でいえば人材育成と、これはその国の人々にとっても一番理解できる場所だろうと思う。

### 国連常任理事国入り問題とODA（近藤正道君）

昨年の国連の常任理事国入り、日本はアジアに対しODAを長い年月掛けてやっているにもかかわらず3か国からしか支持がなかった。このアジアに対するODAの在り方と、今回の常任理事国入りとのかかわりについて、私自身は、ODAに問題があったわけではないのではないかと考えているが。

#### （岡本参考人）

戦略を欠いた失敗だったと思う。ODAには罪はない。むしろ、ODAは増やすべき。

#### （草野参考人）

アジアは靖国の問題も関係があっただろう。アフリカは、中国が台湾支持派のアフリカの諸国を中国側に付けるために随分援助を梃子として使ってきた経緯があるので、アフリカで日本がプレゼンスを示すのはそれなりの時間も掛かる感じがする。

### めりはりのあるODA大綱の必要性（近藤正道君）

ODAは、人道支援、貧困、地球環境という非常に一般的、普遍的な問題が土台にあり、その上に2階部分として戦略的なものが領域としてあるのではないかと。基礎はあくまでも国際益、人道、地球環境といった問題になるんだろう。余り戦略的国益と言うと、その辺の1階と2階の関係が基本的におかしくなりはしないかなと。その辺のところを基本的にどう整理したらいいのか。

もう一つ、そのことを整理した上で、ODA大綱、これは非常に抽象的で、もう少し今の1階、2階を踏まえた、めりはりのあるODA大綱に変えたら良いと思っている。

#### （岡本参考人）

私は1階部分、2階部分というふうには分けて考えていない。やはり一体不可分のものと思う。確かにミニマムの部分はあると思う。地球環境に必ずこの部分を使わなければいけないと。ただ、日本が、いやこれは我々崇高な人類愛に基づいてやっているのだから、安保理で日本を支持してくれようとかくれまいといいたいんだということにはならないと思う。私は、やはり国益をきちっと踏まえることが基本だと思う。ODA大綱にも当然その骨が入っているべきだと思う。

#### （草野参考人）

短期的な国益と中長期的な国益とあるが、国際益も回り回って中長期的な国益と一致すると私は考えたい。

そういう意味で、近藤議員の言われたように、地球環境だとか、これだけ予算が削減されている中では、きちんとここだけは確保しておくというメッセージが必要。ただ、ODA大綱を変える必要があるかという点と必ずしもそうではなく、国別援助計画が今非常に総花的になっているので、その中に反映させることでよいのではないかなと思っている。

### 対中援助の問題（亀井郁夫君）

ODAの中で一番問題は対中援助だと思う。日本の場合、第二次大戦でいろいろ中国に迷惑を掛けた。損害賠償を請求しないけれども、ODAの過程でそういう気持ちがあった。それで、もらう方も当然だというような顔をしてきた。そして、国連の安保理常任理事国問題がうまくいかなかったのは中国ではないかという話もあったが、対中国問題について、これからどうしたらいいかお聞きしたい。

#### （岡本参考人）

中国に対しては、日本政府自身の努力も十分でなかったと思うが、国民の間に日本がいかに大きな貢献を中国に対してしてきたかという意識が十分根付いてないと思う。日本からの援助は大部分が円借だから、借りた金だ、返しているんだから文句はなからうという話だが、円借といっても、グラントエレメント60%ということは、そのうちの6割は中国に無償で供与したという意味であり、そういうところをもっと言わなければいけない。そして、特に華国鋒時代、財政が底をついていたときに、日本が供与し続けた経済協力が中

国のインフラを整備し、そして外資を呼び込むことになってきたと。現在の中国の発展は、日本の経済協力なしでは考えられない。もう少し日中関係が落ち着けば彼らも日本の言うことを聞く耳を持つと思うが、中国に対し感謝しろということではなくても、少なくとも日本がやってきたことの規模をこれからも言い続けるべきだと思っている。

中国と日本との関係は共存共栄であるので、日本も一方的に経済協力を打ち切るのではなく、例えば草の根無償支援など残すべき経済協力は中国に対し今後とも残すべきだと考える。

#### **(草野参考人)**

御指摘のような意見が日本の中でも強かったということもあり、最近では、中国政府を中心にして日本の援助に感謝をするという発言あるいは記事が結構載っている。それが中国全体に波及するまでには時間が掛かるが、局面は随分変わりつつあると認識をしている。

他方、余りその点を強調することはいかなものかと思う。世界の工場としての中国、マーケットとしての中国に、日本の援助の結果で成長をし、日本の企業がたくさん出ていっている。いろいろ失敗もあるかもしれないが、WTOにも加盟した、OECDに加盟する道もそう遠くはないだろうということを考えると、日本は相当良いことをやったと思っている。

他方、中国との関連でODAだけを批判するというのはやや的外れ。というのは、旧日本輸出入銀行が、細川内閣のときに核実験でODAを止めたにもかかわらず、国際金融部門、旧輸銀の融資はたくさん出た。ブレーキとアクセルを同時に踏むというような日本政府の矛盾した政策というようなことも歴史的にはあったんだということも思い起こし、余り円借款悪者論にくみをしないようお願いをしたい。

## 第2回

# 「成長と経済統合を続ける東アジアと我が国ODAの今後の在り方」

(平成19年2月22日)

### 【出席参考人】

下村恭民君 (法政大学人間環境学部教授)

三浦有史君 (日本総合研究所調査部環太平洋戦略研究センター主任研究員)

## 1. 下村恭民君の意見陳述

### インキュベーターとしての東アジア

まず、今回の目的でございますが、日本のODAの経験をレビューしながら、東アジアに対する今後の援助の取組方を考えたいと思います。その際、東アジアと一口に言っても、非常に多様な地域であるということを入念に入れながら進めたいと思います。

日本のODAにとっての東アジアというものはいろんな意味がございます。幾つかの意味についてお話をすることで、これまでの日本の東アジアに対する援助の経験について全体像が浮かび上がることを期待してお話ししたいと思います。

まず、量的な側面ですけれども、これにつきましては改めて申し上げることはございませんけれども、東アジアは日本にとって最大の援助供与先ですし、日本は一貫して東アジアにとって最大のドナーの地位を占めてまいりました。

もう一つ、余り日ごろ考えることが少ないと思いますけれども、日本のODAの源流を考えると、東アジアというのは非常に大きな役割を持っていたというふうに考えられます。日本のODAの、最近の言葉ですとインキュベーターというんでしょうけれども、ふ卵器、生まれ育つ段階で賠償というものが非常に大きな役割を果たしました。もちろん、日本のODAの原点は、1954年のコロンボ・プランの加盟による技術協力の開始でございますが、その後のODAの影響という意味では、この賠償、準賠償がより重要な意味を持ったと思います。

これは、日本の侵略の償いの一部として実施されたわけですが、この仕組みが非常にその後の日本のODAの仕組みと共通しておりまして、レジユメの図の1、これが1955年以降の日本の賠償の中心であった債務賠償の基本的な仕組みでございます。これは、インドネシアのホテル・インドネシア

建設の事例ですけれども、日本政府がインドネシア政府にお金を移転して賠償したということではなくて、財とサービスを納入したということで、それを納入した日本企業に日本政府が代金を支払ったという形です。これは無償資金協力と基本的に同じ仕組みで、これを通じて日本企業は、輸出市場と海外経験の場を提供され、また日本政府はこういうものを通じて資金協力の準備をいたしました。

申し上げるまでもなく、賠償、準賠償のほとんどが中国を除く東アジアに対するものでありました。したがって、日本の経済協力のまだ始まる前の揺籃期にインキュベーターとしての東アジアというのは非常に大きな意味を持ったと思います。

## 卒業という日本の援助理念

次は、理念の点から考えてみたいと思います。日本のODAはいろいろ問題ございますけれども、独特の理念を持ったアプローチだということとは言えると思います。それは卒業というものがキーワードになっておりますけれども、しかし、その前に日本に援助理念などあるのかという非常に自然な疑問があると思います。

日本には、援助理念がないという主張は内外で広く行われてまいりました。理念なきばらまきとか、日本企業の利益に直結しているだけであるとか、あるいは途上国側から要請されて受け身で援助しているにすぎないというような主張がございました。これらはそれぞれ一定の妥当性を持っていると思います。ただ同時に、これまでの日本の経済協力あるいはその中の援助の営みをつぶさに見ますと、やはりほかの国にない独特の要素があると思います。それがキーワードとしての卒業でございまして、卒業というのはここでは援助に依存しない高度な自立の達成ということを考えておりますけれども、そこまでの長い道程、道のりを支援していくということでございます。

それで、再び別刷りの図2の卒業へのプロセスというのをごらんいただきたいと思いますけれども、二つの大きな要素がありまして、一つはインフラの整備、もう一つが農村開発を中心とした貧困緩和でございまして、インフラ整備によって投資環境を改善して輸出能力を強化すると。それから、農村開発、貧困緩和によって社会的な安定を回復して、それによって投資環境を改善して輸出能力を強化するというので、輸出能力の強化、輸出振興というのがキーワードになっております。輸出が伸びていきますと、それによって生活条件の改善をファイナンスする能力が高まりまして、それによって政治的、経済的自立の度合いが高まって卒業に向かうと、こういうシナリオになっております。

一方でインフラ整備、一方で農村開発と、この二つを複線型で実施するというのが卒業へのプロセスですけれども、これをオーソドックスな西欧の援助理念と比較いたしますとこういうことになると思います。西欧の場合、理念の根底には慈善とか富める者あるいは力のある者、恵まれた者の責務であるノーブレスオブリージュというのがあるわけですけれども、この場合、支援する相手が将来どうなるのか、どういう姿になっていくのかという、その将来の姿は余り明確に見えておりません。

それに対して、卒業への道を支援するという日本型の理念の場合は、途上国が自助努力を通じて最後はドナーと同じレベルになるということを信じて、長い道のりを支援していくということで、非常に大きな違いがあるかと思えます。

卒業の考え方、卒業へのプロセス、あるいは日本の援助の仕方、考え方というのは二つの足を持って、



二つの車輪を持っておりまして、一つはインフラ建設による輸出振興、輸出能力の強化、もう一つは農村開発あるいは貧困緩和による社会的安定の確保を通じた投資誘致能力の強化、輸出能力の強化ということになりますが、この複線型の開発路線というのは東アジアの多くの国々の意思でもありました。したがって、日本の援助理念を実施するのに非常に良い環境が東アジアにあったということは言えるかと思えます。

実際に多くの卒業の例や、卒業に近づきつつある例が出ておりまして、OECDでは卒業というものについて具体的な、数量的な基準を設けておりますけれども、それに合致して卒業していった国としてはシンガポールと韓国がございまして、そのほかにまだこの基準には達しておりませんが、マレーシアとかタイとか中国はそれぞれの意味で、それぞれの状況で高度の自立あるいは卒業に向かっているということが言えるかと思えます。50年経過してこういうところまで来たということがあります。

一言で言いますと、東アジアは、もちろん国によっていろんな違いはありますけれども、日本のODAをうまく活用してくれたということだと思えます。これも申し上げるまでもなく、日本のODAには多くの失敗例もありますし、非効率な面も数多くございます。いろんな社会問題、例えば住民移転のトラブルとか、あるいは環境破壊とかいうものも副作用としてなかったとは言えません。しかし、総体として東アジアにおいては貧困緩和と高度な自立に一定の成果を上げてきたということは言えると思えます。これがもちろん日本の援助だけの結果でこういうものが起きたということではないわけですが、それに一定の貢献をしたということは言えるかと思えます。

最後に、東アジアの意味ということで援助資金の回収について申し上げたいと思えますけれども、2005年の政府の貸付けのデータを見ますと、貸付け100に対して返済が64になっております。つまり、実質ネットで貸付けをするアウトフローは36でいいということになっております。非常に政府貸付け、円借款の返済の金額が大きくなってございますけれども、東アジアはこの返済の中で非常に高い比重を占めております。中国だけで元利合わせて1,000億円を超える返済を毎年、今行っておりまして、こういう意味で東アジアは非常に、現在の日本の援助関係の資金繰りに大きな貢献をしてくれていると言えるかと思えます。

日本のODAにとっての東アジアの意味ということを経済的に総括いたしますと、我々は50年以上ODAをやってきて、東アジアといういいパートナーがあったために日本のODAは非常に助けられたということがあるかと思えます。

## 東アジアにおける日本のODAの今後の在り方

これから今後の問題になりますけれども、今後の在り方、二つの面で御説明をしたいと思えます。

一つは、東アジアといっても非常に多様なので、三つの国、グループに分けてそれぞれについて考える必要があるかなと思えます。特に、域内に取り残された低所得国と卒業に向かう国々に対してはそれなりのメニューが必要だと思います。取り残された低所得国、まあミャンマーは特殊な状況でございまして、ラオス、カンボジアですけれども、これにつきましては非常に潜在能力が低いので苦労するところですが、結局、インドシナ半島ということで面で開発して、物とか金とか人の移動を加速して、それによって雇用機会をつくり出していくという、面で対応するしかないのかなと考えており

ます。

それから卒業ですけれども、卒業につきましては、マレーシア、タイ、中国といった卒業にだんだん近づきつつある相手国にどういうふうに対応したらいいのかということを常に明示的に計画を作っていく必要があると思います。その場合のキーワードは環境と先端技術で、これを合わせて環境保全の先端技術というのが卒業の最後の過程のポイントになると思います。

次に、ちょっと見方を変えまして、東アジアに援助を通じて向かい合う上で、やはり東アジアの共通のリスクに注目する必要があると思います。共通のリスクがありますから、それを軽減するというところをお互いみんなで考えれば、それが共通のメリットになって協力が進みやすいかなと思います。

ここで、三浦さんなんかと一緒に研究した研究会の中で、この三つの、A、B、C、三つのリスクを取り上げたわけですけれども、ドル急落のリスクや中国という巨大なリスクをどうやって軟着陸させるか。このAとBにつきましては、援助、ODAでできることというのは非常に限られていると思いますけれども、3番目の経済の活性化が加速する中で深刻化する環境破壊にどうやって貢献していくかということにつきましては、ODAが貢献できる領域でもありますし、また日本が優位を持つ領域ですので、環境ODAへの取組を集中的に考えて、そこで、これまでは各国あるいは各プロジェクトという、点で考えられていた面が非常に多いわけですけれども、もっと広げて、地域的に広げて全体的な計画を作り、それをシラミつぶしに実行していくということを考えることが重要なかなと思います。これがまた日本らしい形のイニシアティブではないかというふうに思っております。

### **実施段階における制度的な制約条件の緩和**

これまで東アジアに対してどういうことをやっていったらいいのかということを考えてきたわけですけれども、やはり成果を上げるためには前提条件の整備が必要だと思います。

東アジアと我が国のODAという大きなテーマになりますと、どうしても理念とか戦略とか組織の体制とか、そういう大きな問題に関心が集まりますけれども、やはり実施段階で、まだ非常にたくさんある制度的な制約条件をどうやって緩和したらいいのかということを考える必要があります。それがないと実効性につながらないということが言えると思います。

ここで三つ主要な課題を挙げておりますが、一つは、これが最も重要だと思いますけれども、権限委譲を更に加速する必要があると。官庁から実施機関への権限委譲。実施機関の中で東京から現場への権限委譲。随分改善は進んでおりますけれども、まだ業務面の具体的な意思決定に官庁が関与する、これをマイクロマネジメントと言いますけれども、この例がまだかなり残っております。こういう例を詳細に洗い出しをして権限委譲を加速していくということが必要ではないかと思っております。

二つ目の問題は人の問題です。現場は人手不足ですけれども、人材にとっては職場不足という状況がずっと続いております。その結果、多数の期限付の職員、3年限度の職員があちこち転々とするということになっております。これは組織にとっても人材にとっても非常に無駄なことでありますので、実施機関の定員を増やすことは難しいですけれども、この人手をどうやって安定的に使って能力開発を進めていき、知識を蓄積していくかということを考える必要があると思います。

最後に、新JICAは、独立行政法人になるわけですけれども、独立行政法人の運営というのはどう

しても縮小型、つまり、交付金、予算、事務の方の予算ですと毎年減らしていくというような縮小型の運営を求められることが多いので、やはりもっと未来志向で、必要なところには必要な資源を配分するという形の運営が求められると。それが制約条件の打破になるのではないかと考えております。

私からのお話はこれで終わりたいと思います。

## 2．三浦有史君の意見陳述

### 民間投資を触発する呼び水としてのODA

今日私がお話ししようと思っているテーマは、主に4点であります。最初は、東アジアと日本のODA、2点目は、東アジアにおける経済統合。3点目が、そうした経済統合が進む東アジアに我が国日本としてどういう視点を持ってこれに臨むべきかということ、そこに書いてあります4点で整理をしてみました。最後に、この4点を受けて若干の提言を申し上げたいというふうに思います。

最初に、東アジアと日本のODAでございますが、よくこの円借款、経済インフラ、東アジア、これが日本のODAの特徴というふうに言われます。例えば、一番上の円借款中心というところを見ても、日本とDACの平均値を意味しますが、94年から95年で日本は援助のうちの借款部分が3割、DACが9%でした。これが2005年に、日本は随分減りましたが9%で、DACは返済が多くて新規が出ていないということでマイナスになっている。以下も同じような見方で見ていただくと、日本のODAの特徴がお分かりいただけると思います。

このODAがすぎ込まれた東アジアの経済発展をODAとの関係も含めて見ますと、1点目に、世界の開発途上国をアジア、アフリカとか中南米とかそういう形で地域別に特徴を出してみますと、東アジアの特徴の一つとして、ODA依存症からの脱却、先ほどもおっしゃいました卒業ということが言えると思います。

これは、1人当たりGDPの高まるのに伴い、ODAのもらう額、経済と比べたときの相対的な額がどんどん落ちていっていると、成長とともにODAの額は減っている。あるいは、ODAをもらってもそれが政府の消費支出、これは公務員の給料とか借金の返済に充てられるお金ですけれども、そういうのが増えていない。逆に言うと、一部の地域では、ODAをもらうことによって政府の消費支出が増えるということが起きているわけです。東アジアはそういうことはなかったということです。

ODAと離れて見ますと、開放的な経済体制をつくってきたということです。世界経済に占める東アジアのシェアの拡大というのは改めて言うまでもありません。

この上の二つを可能にしたのは民間資金による開発であると、つまりODAではないというふうに見るべきであろうと思います。やはり雇用、貿易、イノベーションを促進し、経済を活性化させるのは民間資金であります。政府は、この民間資金を活性化させるために、自らがこぎ手となるのではなくて、市場経済をうまく機能させるかじ取りとなっていくというのが東アジアの経済発展のポイントであろうと思います。

これを具体的に見たのが図表の1でございます。青いドットが東アジアでございますが、東アジアの民間投資を中心に投資がなされてきたということがお分かりいただけようかと思えます。

それで、ODAの役割ですが、民間投資とODAの関係を見ますと、東アジアではODAは民間投資を触発するあるいは促進する呼び水としての機能が合ったというふうに評価できていると思っております。

## 東アジアにおける経済統合

2点目は、経済統合についての簡単なおさらいです。経済統合にはいろんな段階がございます。左から右がいわゆる統合の形として深化をしていっているということになります。例えば日本が今目指しており、アジアと2国間で結んでいるEPAはFTAプラスと位置付けることができるかと思えます。つまり、FTAに労働力の移動とか、あるいは制度の協調化を含んでいる点でプラスであると。ASEANが目指しておりますところはコモンマーケットマイナス、ここから幾つかの要素を取り除いたところが当面の目標であるというようなことをASEANの人は言っております。御承知のように、EUは一番進んだ経済統合に行っておるわけでございます。

世界のそのFTAの数と、地域別にそれがどういうふうに進んでいるかというのを見たのが図表3と4でございます。FTAがどんどん世界的にいろんなところでなされてきており、それに参加しないことは著しく国益を損なうということになって、FTAが次なるまたFTA、あるいはその参加国の拡大を招くという循環が90年代に入って、世界で顕在化してきて、WTOの交渉の挫折もありますが、日本もそれに乗り遅れまいということになったと思えます。

東アジアにおけますFTAの構図は、ここに転写してきたとおりでございます。

## 東アジアにおける経済統合への視点

### (経済統合は誰が主導するのか)

次に、経済統合にいかなる視点で取り組むべきかということを考えるときに、地球上で展開されてます大きな経済統合を目指す組織といえますがエリアとして、東アジアだけではなく、ヨーロッパにはEU、アメリカ、中南米を含むFTAというのがあります。それを三つ比較して見てみたいと思えます。

この三つをよくよく見比べて言えることが幾つかあります。

一つは、東アジアにおいて経済統合は一体だれが主導するんだという問題が出てきます。つまり、経済規模が大きいからその地域をリードするのか、あるいは成長率と人口規模を掛け合わせたものが大きければその国をリードするのかと。政治力の話を除くと大ざっぱに言って二つの考え方があるわけですが、この二つで考えると、東アジアにおいては日本と中国が出てきてしまい、ヨーロッパのドイツ、フランス、あるいは米州におけるアメリカのような明確なリーダーシップが存在しないということです。

東アジアのもう一つの特徴は、東アジアの中には既にFTAで先行して共同体を目指しているASEANが存在すると。この東アジアの経済統合はASEANが実際にはキャスティングボートを握るだろうと。これは、ASEANプラス3の枠組みがどうやってできたかを見てもそういうことが言えようと思えます。

ASEANは、キャスティングボートを握ることによって、右手に中国、左手に日本を置いて両てんび

んに掛けてより有利な条件を引き出すということが出来るわけです。ここで紹介した以外にもASEANは各国独自にいろんな国とFTAを結んでおります。そうやってそのFTAが重層的に重なることによってASEANは相対化をしてしまう危険性があります。この危険性をなくすためにはASEAN自体が東アジアで最も進んだ統合体であるということを示さなければなりませんので、統合のスピードアップを図らなければいけないと、しかしそれが本当にできるんだろうかというASEANの問題が浮上いたします。

日本はASEANのこの全方位外交に揺さぶられることになるわけですが、それよりもより深刻な問題としては、ASEANがスピードアップを図ることによって統合の質が逆に低下をし、東アジアにおけるASEANの求心力が低下して、ひいては日・ASEAN連携が弱体化していくというシナリオもあり得るのではないかと懸念をしておる次第です。

もう一つは、ASEANは開発途上国が域内に非常に多く、しかも経済格差が大きいので、ODAに対する需要が強いと言えます。その一方、ASEANは経済協力の枠組みを持っておりませんので、この地域でODAが重要だということになりますと、当然日本がその役割を担わざるを得ないわけです。

日本にとっての課題は、一つの地域でマーケットメカニズムによる競争、FTAは基本的にそういう性格を持つものですが、それとODA、財政資金を通じてその開発を支援するという行為のバランスをどうやって保つのかと。両方がうまく補完的に動けばいいのですが、場合によっては、その原加盟国、ASEANのオリジナルメンバーがASEAN内で競争を促進するが支援はできないので、ASEAN内で不協和音が高まり、日本にどうぞお願いしますということになりかねない。あるいは、新規加盟国はそうした構造に不信感を高めて、弱い者同士で集まって弱者連合を結成して、日本、ASEANの原加盟国あるいはアメリカ、中国も視野に入れて揺さぶりを掛けようとする。これは、ASEANにとっても、あるいは日本にとっても好ましくない方向であろうというふうに思っております。

我が国のODAは、そこに挙げてあります信頼関係の醸成、ASEANの求心力の維持、あるいは各国の自助努力をいかに誘発するかという問題が課せられておまして、これを要約すれば、ASEANの経済統合の一層の深化を促す、それによって日・ASEAN標準を東アジアのスタンダードにしてそれをその他の地域に広げるということをODAの一つの目標にする必要があると思っております。

### **(開発課題の多様化への対応)**

2点目は、開発課題の多様化の問題であります。これは東アジアに限ったことではありませんが、グローバル化に伴って、社会不安が拡大する現象がいろんなところで起きております。グローバル化はマーケットでの対外依存を必然的に高めますので経済発展のチャンスを得ることはできるんですが、それに伴うリスクも高まると。ミクロレベルで見ても、所得格差が拡大して、貧困層はよりそのショックに対して脆弱になるというような傾向が見られます。開放的な経済体制、例えばWTOに加盟すれば無条件で経済発展をするかということ、そういうことでも当然ないわけでありまして。

東アジアにおける幾つかの事例ということで紹介をしておりますが、直近のタイのクーデターだけをここで取り上げてお話しします。いろんな見方があるとは思いますが、タクシン政権下での市場経済ののった成長重視への揺り戻しが今回のクーデターととらえることはできないかと思っております。

東アジアで起きておりますいろんな摩擦、揺り戻しは、いろんな要因があるかと思っておりますが、やは

り共通点として、グローバル化によって所得格差が拡大し、貧困層の脆弱性が高まり、それによってナショナリズムが高揚するというメカニズムが働いているというふうには思えてならないわけです。

一方で、一橋大学の南先生という方が、第二次大戦前の我が国における著しい不平等が軍部の台頭を招いたという著書で指摘をなされておりますが、この指摘は、東アジアにおけるナショナリズムの高揚とか、あるいは、それが市場統合に与える影響を考える上で重要な示唆を与えるというふうには思うわけでありませぬ。

開発課題の多様化として、もう一つ、グローバル化に伴い、標準モデル、つまり、こうすればこの問題は解決できますよという課題が非常に増えてきたということをお願いしたいと思います。

アジア通貨危機の後に、企業統治、あるいは、資本の自由化はどうあるべきだという議論は盛んに行われましたが、マニュアルが完成したわけではありません。あるいは、アジアで進む高齢化に今後どう備えるべきかという問題も正解のない問題であります。

我が国のODAの課題としまして、さっきも述べました問題を受けると、開放経済体制及び社会変動に伴うリスクをいかに最小限にし、その成長の持続性を高めるかと、そのための政策はどうあるべきか、あるいはその政策をつくる能力をどう支援するかという、より高度な課題にODAは取り組まなければならないのではないかと。要約しますれば、従来、基本的には相手国の要請に基づいて我が国ができることを選択して援助してきたわけですが、開発国のニーズを見据えてすべきことに迅速に対応すると、そういう体制が我が国のODAに求められているのではなからうかというふうには思っております。

#### **(国際的援助潮流の変化への対応)**

3点目でございますが、視点の3点目は、国際的な援助潮流の変化にどう対応するかであります。

国際的と申しますのは、ここに挙げているのは特に北欧諸国を中心とする援助潮流ですが、重視される点は、社会セクターを中心に無償援助で、サブサハラアフリカを中心に、相手国のガバナンスを見ながら援助ドナーが協調してこれに当たりましょうということでありませぬ。

この援助協調というのは、実態上は、最も進んでいる地域では、相手国の長期開発計画と援助計画を整合させて各ドナーが協調して開発に取り組むと。その結果として、援助の目的、手続、手法の共通化が現場で進み、更に進みますと、相手国の法制度も援助国のワンボイスの下に変わっていくということが起きます。

これは、金額が大きいからといってドナーコミュニティあるいは受取国における援助国の存在価値が規定されないということです。協調は実質的には競争になっており、競争に敗れるあるいは参加しないことは我が国のプレゼンスの低下を招くということでありませぬ。

課題としては、受取国及び他のドナーの支援を得られる包括的、効果的な援助戦略を出し、その成果を積極的に示していくということが今まで以上に必要になってくるというふうには思います。

#### **(民間投資の促進とODAの役割)**

4点目は、民間投資とODAの関係でございます。

ODA大綱には国益ではなく国民益と書いてありますので国民益というふうには言いますが、直接投資を促進することもODAの役割の一つであると書かれてあります。実際、ベトナム、インドネシアでは、そこに書いてありますようなイニシアティブ、行動計画が立ち上がって、進出日系企業から投資上の問

題点を聞き、それを二国間政府の首相同士の合意の下で解決していくという新しい動きがあります。これは、日系企業も高く評価をしているし、現地の政府からも高く評価されているというふうに思います。

しかし、これはどこでも通用するやり方かという、そういうわけでもありません。企業の要望に基づくものですから、近視眼的で対象範囲も限定されがちですし、相手国政府と企業との対話の枠組みができれば、日本の政府がいつまでもとどまる必要はなくて退出をしていくというシナリオが妥当であろうと思います。

課題の四つ目として、日本の政府がODAをどう活用すればいいんだろうということで、市場経済の主役である民に聞く、企業に聞くということは非常に重要であります。しかし、官の本当の役割はそこにとどまらず、より幅広い国民益を反映してプロジェクトを作ることはなかるうかというふうに思うわけです。

## 課題と提言

以上、課題を今3点挙げましたが、1点目の課題、ASEANの経済統合の深化、日・ASEAN標準を広げることについて具体的に何をしたらいいかということですが、ODA云々を語る前に、ASEANとの質の高いEPAをまず締結すべきだということを申し上げたいと思います。

2点目は、韓国、タイとか、ODAを卒業したあるいは今後卒業する国とどう連携を組むかが重要になってきます。かつ、これらの国との政策対話、相互モニタリングを機能させながら、小泉首相がおっしゃった、ともに進み、ともに歩むパートナーであるということを実現化していくことが必要なのであると思います。

課題の2と3で指摘した点につきましては、新生JICAが誕生しますが、その頭脳部分を拡充して、日本以外のリソースも日本の援助戦略に取り込むような頭脳の拡充が必要であると。ODAの関係組織として海外経済協力会議、ODA戦略会議、各省庁いろんな組織がありますが、その一方で、日本・ASEAN行動計画とか政府内でいろんなイニシアティブ、構想が発表されております。それをきちんと整理して、新JICAをそこにどう位置付けるんだという議論も必要ではないかと思っております。

そして、やはり新JICAは巨大な組織になるわけです。そこで生まれたノウハウを蓄積して発信する能力を高めるのが一番合理的だと思いますので、現地機能を強化するとともに、日本においてそれを支援し、評価体制もきっちりつくっていくことが必要であろうと思います。

海外の日本の援助機関においてコア業務、つまり予算を遅滞なく執行するという基本的な業務の全体業務に占める割合は非常に小さくなっております。つまり、それだけ周辺業務が大きくなって、先ほど申し上げた課題にとっても対応できる体制になっていないと。ゆえに、その部分を拡充をしていくことが重要であると申し上げたいと思います。

4点目の提言は、幅広い国民益を想定したプロジェクトの創造ということでございますが、既存の取組としてはもう既に発表されております。しかし、それ以外にも、アジアバロメーターとか、東アジアの少子高齢化、あるいは環境にどう向き合うかというようなことについても我が国のODAを活用する範囲があろうと。できること、我が国はこの分野に比較優位があるからこれをやりますということではなくて、相手側のニーズに立って知の蓄積と統合を図ることが重要なのであると思っております。

### 3. 主な質疑応答・委員からの意見表明

#### 東アジア関係国と連携した援助（岡田広君）

今日の我が国の厳しい財政状況を踏まえ、骨太の方針どおり、ODA予算も削減するという考え方があ  
る中で、これからは単独で援助を行うのではなく、関係国と連携しながら効果的な支援を行っていき  
べきとの考え方に賛同する。ASEAN統合によって利益を得る韓国や台湾と連携し、ASEAN新規加盟国  
への援助を行うという考え方は大変興味深い。

更に、中国との連携をしっかりと考えるべきではないかと思う。日中韓の東アジアにおける包括的な地  
域援助の在り方について戦略対話を行ってはと考えているが、これについての御意見を伺いたい。

#### （下村参考人）

中国との援助連携は非常に重要な視点であり、私もアイデアについては賛成である。これが実現できれば、  
いろんな意味でいい成果が出ると思っている。同時に、援助について、これは中国だけではないが、複数の  
ドナーが連携するのは非常に実務的には難しい問題を生じ、事務量も非常に高まる。特に、中国の場合はO  
ECDの開発援助委員会、DACのメンバーでなく、ゲームのルールの違うところで援助しているわけであ  
るから、日本、中国、あるいは韓国のルールが調整される過程では大変な時間と労力が掛かると思う。とい  
うことは、それだけのマンパワーを確保する措置が併せて行われる必要があるが、同時に、中国に限らずタイ  
のようなニュードナーとの連携を通じて技術移転をしていくことは、日本のこれからの重要な仕事になる。

#### （三浦参考人）

もし実現すればそれは大変望ましいことだと思うが、一方で、現実には中国がどういう考えでどういう地域  
に援助しているのかという問題を見ると、かなり悲観的にならざるを得ない。連携はコアの部分を作って、  
それを徐々に広げ、中国がそこに入るようにしむけるという考え方もできるので、最初からみんな集まらな  
いとスタートしないのではなく、やれるところからやっていくと。その意味では、韓国、タイなど日本がか  
つて援助をしていた相手側が今、援助をする側にあることから、非常に共有できる部分がある。そういうと  
ころをコアにして始めてみるのが重要と思う。

#### 地域援助戦略の策定（岡田広君）

現在の我が国のODA政策の基本的な枠組みは、ODA大綱、そしてODA中期政策、国別援助計画、  
個別案件という流れになっているが、ASEAN地域全体をどのような戦略で支援していくのかといった  
視点の枠組みが欠けているように感じる。

そこで、この中期政策と国別援助計画の間に地域戦略というようなものを策定すべきではないかと考え  
るが、この点につき両参考人の御意見を伺いたい。



### (下村参考人)

非常に適切な考えだと思う。ASEANに限らず、いろいろな地域でそういうものが必要になると思う。しかしASEANについては、卒業に非常に近づきつつある国と低所得で取り残されている国があり、しかもタイやベトナムとかがカンボジアやラオスに支援をしているという関係があり、いわゆる南南協力も進んでいる。これは援助戦略というよりも、むしろ、ドナーと援助受入れ側のレシピエントが一体となって、地域という面の意味でどうやったら貧困緩和できるかを考えている。そこで、例えば日本だとドナーだけであるが、タイだったらドナーの面と援助受入れの面がある。ベトナムも圧倒的に援助受入れの方が多いと思うが、技術、資金の供与を周辺のところに行く機能が少しずつ大きくなっており、重層的に連携をしていくことになるのかなと思う。

### (三浦参考人)

地域戦略というのは非常に重要であると思う。ないよりはあった方がもちろん望ましいが、それをだれが作り、どういう位置付けになるのかについては慎重に考えた方がいいと思う。つまり、いろんな援助の関係組織があり、一方でいろんな構想、イニシアチブがあり、文書だけがたくさん並んでいる印象を受けなくもない。それが1点と、もう一つは、地域戦略でアジア、ASEANについて書こうとすると、どうしても対中安全保障という観点が必要になると思うが、それを文書にしてODA大綱や中期戦略のようにオープンにすることがどこまでなじむのかという問題がある。

### 教育支援の拡充 (岡田広君)

教育分野の支援についてお尋ねをしたい。2015年に向け国際社会が目指すべき目標を示したミレニアム開発目標の8項目の目標の中に、初等教育の完全普及の達成が掲げられている。アジアであれば、カンボジアやラオスなどASEAN新規加盟国に対する初等教育分野への支援を行っており、ASEAN内の格差縮小を図る上で底上げ的な効果を持つと思うが、今後は、今までの支援の経過を踏まえ、アフリカ諸国等も含めた支援の一層の拡充を行うことが大変大事と思う。また、ほかの支援国にも働き掛けをしていくべきではないかと思う。

### (下村参考人)

今の対象地域は東アジアだが、例えば、ラオスの田舎の小学校とアフリカの砂漠周辺の学校とでは全く様子が違う。東アジアはどんな貧困なところでも、小学校に子供たちがたくさん来て非常に目を輝かしている。これは貧困緩和、格差縮小をする上での大きな資産だと思う。初等教育を考えると非常に重要なのは、途中のドロップアウト、脱落率を下げることだと思う。脱落は、結局親が学校に通わせることができなくなるという、貧困と非常に密接に関係しているので、初等教育を根付かせるためには、一定の範囲で生活が成り立つための貧困緩和の支援を組み合わせると同じ地域でやらないと持続しないと思う。

### (三浦参考人)

東アジアに限れば、ベトナムはもう自力で整備が可能な水準にあると思う。日本の資金で学校というハードを作ることはできるが、ちゃんとトレーニングされた先生を置き、その先生の給料をずっと払い続けるこ

とは当然、ODAではできない。初等教育の普及を世界が目標として掲げていることは誠に正しいが、いかに達成するかを考えると、ODAでする部分と、貧困をなくすために親に雇用機会を与え就業所得を得るといふ、民間セクターなりの投資が起こって可能になる部分と、そのバランスを常に考えないといけない。

### 国益からみたODAの費用対効果の明示（藤末健三君）

昨年内閣府が行った外交に関する世論調査では、ODAに否定的な立場を取る理由として、どのようなODA、経済協力が行われているかが不透明であるというのが49.1%、我が国の財政状態が良くない中でODA、途上国の支援をやる必要があるのかという意見が57.0%ある。今の財政状況で、明確なODAの効果、国益の観点からの費用対効果を国民に示すことが重要だと思うがその点について伺いたい。

また、ODAに肯定的な意見として、途上国の安定に貢献し、世界平和に役立つというのが何と67.2%もある。下村参考人が日経の記事で、我が国は兵器の輸出をしていない国としてODAを打ち出すべきと書かれていたが、私も同様に、日本国憲法前文にあるように、日本のODAの理念に平和を打ち出してはどうかと思う。

### （下村参考人）

世論調査については少し視点を変えて工夫してみる必要があるのではないかと考えている。経済協力、ODA、援助という言葉は、相当ダーティーイメージとして受け取られている。それが国際貢献、国際協力という言葉を使って質問すると恐らく相当違った反応があるだろうと思う。

費用対効果を明示的に示すことを政府の広報でやっても説得力は非常に薄く、やはりモニターのような形で現地に行って、見ていただくというのが一番反応が良いようである。広報の在り方も含め、どういう媒体に触れ、そこからどういうイメージを得ているのかが、費用対効果の正しい姿や実態を示す上で重要だと思っている。マスメディアは否定的な報道が比較的多いように思うが、一般の人たちが更に否定的なイメージを受けるのがNGOのウェブサイトであるという感じもするので、その辺の情報源への適切な、バランスの取れた提示も地道にやっていく必要がある。

平和構築という言葉は非常に今、旬の用語になっているが、平和構築を熱心にやりながら途上国に兵器を売っている国が大きなドナーの中にたくさんある。途上国の軍事予算が多いということを批判するだけでなく、何らかの形で売る方に網がかぶせられないか。それが今見逃されている平和構築のポイントかと思う。

### 広い視野での外交戦略（藤末健三君）

経済連携協定とODAの関係、またエネルギー安全保障、食料の共同備蓄といったことをどうすれば進めることができるか、ODAのみならず、もっと広い視野での外交戦略をつくるにはどうすればいいかについてアイデアをいただければと思う。

来年度の予算要求の中で、東アジアの国が集まり、OECD的な研究機関をつくらうという話があり、それが機能していけば動くのではないかと思う。

### (三浦参考人)

アジア版OECDについては、アジア開発銀行や政府系のJICA、JBIC、外務省の研究所で、少なからずそういう考えをお持ちの方がいる。アジア版OECDの考えを政府のウェブサイトを見て、屋上屋を重ねるようなことになりはしないかという懸念を持っている。少なくとも予算を運営資金とする団体については、それぞれの業務で何を指すべきかもう1回整理をした方がいいのではないかと。

### 政治主導によるODAの運用 (藤末健三君)

政治の主導によるODAの運用が非常に重要だと私は感じている。我々は今ODA委員会で議論をしているが、アメリカの開発援助庁(USAID)の活動をだれが規定しているかを調べてみると、対外援助法という法律があり、ODAのいろんな大きな枠組み、方針を議会が議論している。ODAと議会との関係ということについて伺いたい。

また、ODAの委員会で議論した内容を報告書かレポートにまとめて政府にぶつけるようなことをすべきと思う。

### (下村参考人)

議会の役割は大変重要で大きいという点は全く同感である。2点申し上げたいと思うが、いわゆる基本法的なものを持っている重要なドナーと、持っていない重要なドナーの二つがあり、アメリカは持っているが、持っていないドイツ、フランスのような国もある。どちらが良いかというよりも、議会がどのように機能しているかが鍵だと思う。

特にパフォーマンスについて中途段階のモニタリングと、パフォーマンスの事後評価について正確な情報を得て今後の改善に結び付けていくかに特に力を入れていただく。事後評価も外部の人も入れてたくさん行われており、その情報を国会で包括的に把握し、それについて次々に問題提起を出していただくことが一番重要な点だと思う。

(委員会の報告については)大変結構なことだが、できれば大所高所の総論と合わせて、そのときそのときの少なくとも一つの具体的な、極めて実質的なポイントを入れていただくと有り難いと思う。

### (三浦参考人)

御指摘の点は、日本の関係者の間では少なからず前から問題意識がある点であり、アメリカ型にすべきだという人もいるが、日本の外交やODAが担う役割とマッチしているかを考えると、議会がチェックしていくやり方は日本にはなじみにくいのかなという印象を持っている。

議会の役割については下村先生の意見に全く賛成である。投入部分は外務省や新生JICAの頭脳部分を大きくすべきで、そこに権限を与え、あるいはもっと現場に権限を与えたら良いと思う。その代わりに、権限を与えた分、しっかり評価し、国民の前にきちんと出すと。費用対効果、ODAはどうしてもその部分がいまいになりがちで、数字できれいに企業の売上げや費用対効果に出せない部分が相当ある。その辺を議会の判断を含め国民の前にきちんと出していく役割は、議会として積極的にやっていただきたいと思う。

## EPAとODAとの連携の可能性（高野博師君）

東アジア共同体が形成される方向にあり、中国との主導権争い等の政治的な側面もあるが、その中で、FTA、EPAとODAとの関係、連携をどうしたら良いか。経済のグローバル化、市場経済化の中で、格差、テロというような問題も起きており、その中で東アジアの国の間、あるいは国内的にも格差が大きくなっている。

EPA、FTAとの連携の中で、どういう案件を発掘するかということは非常に重要だと思うが、そういう分野でかなり限界があるのかなと思う。例えば農業協力をある国でやり、相当その農業が発展したが、EPAを結ぶ段階になって今度は農産物が自由に入ると日本の農業が影響を受けることになる、これは全く連携が取れていないことになると思う。この点についてどうお考えか。

### （下村参考人）

戦略について、ODAの話をしていると、戦略とか国益とか援助を出す側の視点が非常に濃厚になってしまふ。援助の受け手と出し手はパートナーであるから両方の視点が同じぐらいのウエートを持って考えられる必要がある。その意味で、最近西欧型のドナーの発想に非常に近づいて、援助を出す側の戦略が非常に重視されるようになったのはやや危ないという感じを持っている。やはり援助を受け入れる側の立場に立ち、できるだけその強みを生かす、彼らの主体性を生かすこともバランスを取って行われる必要があると思う。

格差について、ASEANの国々、特にタイ、インドネシア、マレーシアが1970年代、80年代に経済発展したころは指導者が非常に所得格差、地域格差について気配りをしていたが、中国とインドはそれと全く違い、まず成長してから分配するという感じに近くなり、かなり危ういと思う。これは時代の流れだが、それだけに格差補正が援助を行う上での重要なテーマになると思う。

地域協力とODAの関係について2国間のFTAが広がっていくと、はじき出されるのが結局、東アジアでいうラオス、カンボジアのような国々である。魅力がないから2国間の枠内に入ってこないわけだが、そういうところに参加資格を与えられるようにするには結局援助しかない。FTA、EPAについては、ODAよりも民間の役割が圧倒的に大きい、それに参加できるようにすることがODAの役目になると思う。

### （三浦参考人）

農業支援の後に日本に輸出した農産物を日本は受け入れてくれるのかという御指摘は全くそのとおりである。順序としては、やはり質の高いEPAを結ぶということがまずある。人の受入れと農業をどうするかについて日本の覚悟を示さないで援助するのは、一方でブレーキを踏んで一方でアクセルを踏む、開発途上国の側から見ると非常に矛盾した行動に映ると思う。

プロジェクトの創造について、この部分は霞が関や国会で議論していても現場のニーズを把握することは非常に難しいので、やはり現地の権限を大きくすると。新JICAはそのいいきっかけになると思う。是非とも頭脳部分を拡大させ、その部分を担ってほしいし、逆に言われたことを実行するだけの援助機関になってはいけないと思う。

EPAとODAの関係だが、EPAとODAがうまくいっているかいないかの判断基準の一つは、ASEANの後発加盟国の意識がどうなっているのか、つまり、競争に参加するのはつらいので、できるだけOD

Aをたくさんいただかないとやっていけないということを言い出すような状況はEPAとODAの良い関係が構築できていない。ODAは必要だが、その域内格差を解消するのはODAではなく、経済が民間投資を中心に活性化していくことによって格差が縮まり、その過程で必要であればODAで支援を求めるなら、ODAとEPAが非常に良い補完関係を築いていると言えると思う。

### ODA実施機関への権限委譲（大門実紀史君）

FTAとODAを余り結び付けて考えると後で混乱すると思うが、御意見を伺う。

また、下村参考人の陳述の中の制度的制約条件の克服で権限委譲の加速というところがある。官庁から実施機関へ、実施機関の本部から現場へと御提案されているが、この現場とはどこのことか。現場に権限委譲すればどうして効率化が図れるのかを具体的に教えていただきたい。

### （下村参考人）

権限の委譲であるが、中央官庁から実施機関にまだまだ委譲ができると思う。例えば、無償資金協力も約6割が委譲されるが、それを詳細に洗い出せばもっと委譲できるだろうし、技術協力の国際間の約束の仕方も工夫すれば更に仕事が減ると。要するに、権限委譲することで仕事が減り、限られたマンパワーを本来の仕事に振り向けられるようにするということが、それと併せて、できるだけ適当な場合は権限を現地に移すべき。東京から途上国の事務所、事務所から更にそのプロジェクトの現場、現場にいる人たちが状況を見ているので、その人たちができるだけ意思決定できる範囲を高めることが、結局適切な判断をし、迅速に判断できるということにつながる。やはり組織と組織の間の情報のやり取り、受渡しが一番時間を食うので、できるだけ当事者が意思決定できるようにすべき。御懸念のあるように、それで暴走されたり稚拙な判断をされるのも困るが、それは事後的にチェックし、組織的に改めるべき部分は改め、個人の属人的な意味で問題があればその人は仕事から外すことで整理をしていけばいいと思う。

### （三浦参考人）

日本は今、EPAをいろんなところと交渉しているが、人の受入れや、農産物の受入れで、必ずしも相手国側の期待に沿うような条件は出していない。これは外交交渉であるので、できるだけ手のうちを見せないで相手から有利な条件を引き出すのが交渉の常套手段であろうと思うが、日本が中国の存在を踏まえた上で東アジアの経済統合においてリーダーシップを発揮するという意思を持つのであれば、このようなスタンスはいささか間違っていないだろうか。そういう意思を明確に持つのであれば思い切った踏み込みを行い、農業、人の受入れをどうするんだという長期的なロードマップをしっかりと作るべきであり、それがあって初めてODAとEPA、FTAの関係が成り立つだろう。その関係があいまいなので、FTAとODAの関係もどうしてもあいまいもことしたものにならざるを得ないのではないか。

## ODAの理念（近藤正道君）

ODAには1階部分と2階部分があり、1階部分は普遍的な領域として飢餓と貧困に対する人道的、地球環境的援助、地球市民としての義務の履行。そしてその上に2階があり、2階は日本独自の外交戦略と密接不離に結び付いて展開するODA、国益という立場を前面に出してやるべき領域。そういう2層構造になっているのではないかと常に思っている。どちらのODAかを識別した上で国民の前に出したら良いのではないかと。

### （下村参考人）

その考えには非常に感銘を受け、そういう考えは成り立つと思うが、途上国の飢餓と貧困を見捨てておけないので、それに対して支援するのが、慈善とか富める者の義務だとすると西欧と同じである。そうではなく、そこをくぐり抜けた後、生活条件が改善することを自分でファイナンスできるようにし、輸出の方法や外貨を稼ぐ方法を一緒に考え、最後は自立に持っていくと。そこが日本独自のということだろうと思う。

2階の方の国益であるが、国益が余りにも強調されると、援助の出し手の方の都合だけが先行する。リー・クアンユーは、ODAについて日本がやろうとしていることが、日本自身ではなく、むしろアジア諸国にとって大きな利益があるという点をきちんと説明し、納得させ、それによってアジア各国の信頼を勝ち取ることが必要でしよう、日本はまだそれができていないと言っているが、まだできていない国が国益を過剰にかざすと、非常に長期的な意味の国益を損ねるのではないかと今危惧している。

## 対東アジアODAと戦後賠償（亀井郁夫君）

賠償の問題は、特にアジア地域、東アジアについては避けて通れない。賠償か、賠償じゃなくて富める国として援助するのかをはっきりしないままにやっていたというのが実態ではないかと思う。特に中国については、よその国を援助するようになったんだから、その国まで援助するのはおかしいじゃないかという単純な疑問もある。賠償問題をはっきりさせないままODAを続けることは問題があると思う。

### （下村参考人）

中国の場合歴史で非常に複雑な経緯があるのであいまいな部分を多く含めながら、国交回復以後、巨額の援助が出たということだと思う。その意味で御指摘はそのとおりだと思う。非常に残念なことだが、中国に対する援助、個別の事業については、よく調べてみると効果を上げている部分が多いと思うが、それが先方の評価を得られず、また日本側の反発を生むというような悪循環に陥ったことも事実である。良く事実関係を調べ、いつもあいまいにしないまま、引き続きお互いに意見を交わしていくことが重要だろう。

### （三浦参考人）

ODAの歴史について深遠な知識は持ち合わせていないので申し上げることはないが、開発教育と言っているが、高校、中学の教科書で取り上げられ、教育課程を終わったときに日本の繁栄はアジアの繁栄なくしてあり得ないという意識を若い人が持ってくれるようになれば良いと思う。

### 対中援助の在り方（中村博彦君）

ODA 4原則があるが、特に中国に対してはその4原則に反しているところが大変多い。低開発国が東アジアでも多くあり、国の選別、事業選別が重要だと思う。そういうような意味合いで、対中援助をどのようにお考えになるか。

また、(ODAは)国民総生産、GNPの0.7%が妥当と国連ではしているが、我が国の適正範囲をどのようにお考えか。

### （下村参考人）

0.7%も含め、予算の規模やそれが増減どちらの方向に向かっているかだと思うが、これは、日本が国際社会にどんなメッセージを発信するかということでもあり、日本はこういうメッセージを発信しているんだという意思を持って予算を決めていただきたい。

中国については、御指摘のとおりと思うが、同時に、中国だけでなく、パキスタンやインドに対して最近巨額な援助が出ている。4原則は政治的な条件付けだがこの運用は非常に矛盾に満ちた形でやらざるを得ない。4原則を掲げるのは非常に難しいことだということを十分認識し、機械的な運用、適用は避けた方がよい。この大綱にも総合的に判断の上実施するとある。総合的に判断することは国会の役目だと思うので、パキスタン、インドも視野に入れ、総合的に御議論いただくということで妥当な運用ができるかなと思う。

### （三浦参考人）

日本の中国へのODA案件の大部分が既に環境案件に移行している。一方で、中国に対するODAが妥当であるのかという議論は少なからずあり、原則を掲げ、アメリカのように白黒付けたODAをすべきだと主張なさる方がいるが、私はその考え方に懐疑的である。つまり、アメリカのように世界のリーダーたる自覚と、他国の意識がそれを認めるという意識のない日本がアメリカと同じように立ち振る舞えるかという、資源もなくほかの国との相互依存関係の中で繁栄している日本はそういう立ち振る舞いはできないだろう。好むと好まざるとにかかわらず、総合的に判断するという言葉がそこに入っているんだろうと思う。

0.7%の目標であるが、これは予算幾らという投入ベースの話である。できれば投入ベースの議論から成果ベースの議論に移行していくべきだと思う。投入をしたから必ず成果があるとは限らないので、こういう成果を出すという意味を示してそこにどう貢献するか。金額はもちろん重要だが、金額以外の貢献もたくさんあり、日本がより強いメッセージを出すことで金額がほかの国より劣ったとしてもカバーできる余地はあるのではなかろうかと思っている。

## NGOのかかわりの在り方（江田五月君）

（ODAは）国際社会の中で人の交流ができて、基本的人権や民主主義が根付いてゆく長いプロセスであり、その意味でODAの実施過程でNGOがどれだけかかわっているかということを重要に考えていくべきではないか。

### （下村参考人）

指摘は全くそのとおりだと思う。ODAはあくまでも相手国政府をパートナーにして進めていくわけだが、それには大きな限界がある。もう一つ、NGOというパートナーを見つけて先方の参加を促す形で、二つのパートナーを巧みに使ってその長所を生かしながら援助を進められれば少し良くなるかなと思う。NGOだけではやはり先方の行政、政府機能が育たないということになるので、やはりパートナーは二つあって、それが両立をしながらいくということが難しいことであるが、目標だと思う。

### （三浦参考人）

ベトナムとかの状況を見ると、ベトナム政府、世界銀行、ADB、日本政府、その他の欧米ドナー、NGO、現地の関係者団体も入っているんな会議が催されている。一部の地域ではかなり動いているので、それを一つのモデルケースとして世界に広げていき、それがどうしたらうまく動くかを日本が世界に説明していくということも重要だと思う。



## 第3回

# 「平和構築における我が国ODAの果たすべき役割と課題」

(平成19年2月27日)

### 【出席参考人】

篠田英朗君（広島大学平和科学研究センター助教授）

ラメッシュ・タクール君（国際連合大学上級副学長）

## 1. 篠田英朗君の意見陳述

### 永続的平和を支える社会的基盤の創造

本日は、まず、平和構築もODAもそれぞれが別個の独自の問題領域と考えておりますので、平和構築とは何か、そういったところから平和構築にまつわる性格そして問題を簡単に述べさせていただき、その後、それを踏まえて私なりの意見を付け加えさせていただきたいと考えております。

平和構築でございますが、これは正に平和をつくる活動であり、平和をつくる活動は基本的にすべて平和を構築する活動ですが、一般に我々が平和構築活動と言っているものはもう少し踏み込んだものかと思えます。つまり、あした戦争がない状態をつくるとか、来年戦争がなければいいというものではなく、より長期的で持続的な平和を目指していく、さらに、そのような永続的平和を支えていける社会の基盤をつくっていく活動が平和構築というものかと思えます。したがって、この平和構築のすそ野は大変に広く、また長期的な視野が必要となるということになるかと思えます。

一般に我々は地域紛争が蔓延している世界に生きておりますので、この平和構築活動は多くの場合、紛争が起こった社会に永続的な平和の社会的基盤をつくっていく活動を指すものと理解されておりますので、人によっては紛争後の復興という言葉を好んで用いている場合もありますが、両者はかなりの程度に一致点があるということかと思えます。

ただ、紛争が和平合意によって停止し、それを維持することを目的とする平和維持活動、あるいは紛争を調停によって止めていくための平和創造活動、そういったものと平和構築はカテゴリーとして区別され、より長期的で、社会的基盤を目指していくものとして理解されていることとなります。近年では、国際平和活動などがこれらもろもろのカテゴリーを含む一般名称として理解されていると思えます。

日本も平和構築分野に関して様々な活動を行ってきている次第です。湾岸戦争後、国際貢献の必要性が叫ばれる中、国際平和協力が強くなつたわけて、これは平和構築よりも大きな概念であろうと思いますが、平和構築に関連する問題も含み込むものであったかと思えます。アフガニスタンの復興支援の際には、平和の定着が大きな政策的な見取図として提示された次第です。そして、平和の構築という言葉自体もODA大綱、中期政策に入れられ、JICAさん、JBICさんもこうした用語で事業の評価や立案を行っている。そして、近年では麻生外務大臣が、いわゆる平和構築の担い手を育成するということで、寺子屋構想を出していることはよく御存じのとおりです。

## 平和構築の重要性

そこで、このように広く議論されて問題だと認識されている平和構築がそもそもなぜ重要なのかを少し振り返ってみて、その後の意見表明につなげていきたいと考えています。

まず、現代世界にとって平和構築がなぜ重大な問題なのか。端的に言いまして、現実の問題として世界じゅうに地域紛争が蔓延しているという事実があるわけ。他方、国際社会全体は、冷戦が終結して以降、構造的には分裂していない。もし関心と意思があれば地域紛争の解決に乗り出すことができる。したがって、地域紛争が起こるたびにどのような対処をするかが道徳的に問われる、それが一般化したこととなります。さらに、近年、21世紀に入ってから、対テロ戦争というものがこの平和構築の状況に更に一層複雑な様相を与えていることは皆さんよく御存じのとおりです。

グラフは、これは1946年から2005年までの武力紛争と言われるものの数を示したのですが、一目見て数が近年になって増えてきているということが分かりますが、特にこの緑色で示されていますものは国内紛争と言われているもの、ある国の内部で起こっている武力紛争、この数が非常に多くなっていて、ほとんどの武力紛争が現代では内戦ということになっている次第です。

この内戦がどこで起こっているか、主にアフリカ、アジアといった地域で起こっています。その原因には何があるのか、領土問題、統治の問題がございます。領土問題は、この場合、ある国の中でのある地域が一つの独立国としてみなされるべきかどうかといった問題も含まれますが、統治上の問題といえますと、政治の正統性の問題、ある政府が本当に正統性を持っているのかどうかといった問題をめぐって内戦が起こるといことが非常に頻繁に起こっている次第です。

結果として、冷戦後の時代だけで、例えばアフリカを取ってみますと、140もの紛争当事者が出てきている。国の数のほぼ3倍近い数の紛争当事者が戦争をしている。しかも、極めて印象的なことに、アフリカ、アジアも相当程度にそうですが、戦争が起こった場合、反政府側の勢力が勝利を収めることの方が確率としては多くなっている。つまり、反政府側にとってみると、武力紛争を起こすインセンティブがあると。

私が申し上げたいことは、戦争が起こっている、大変に頻繁に地域紛争が起こっているその背景には、こうした地域的な事情、原因を見ていると、アフリカ、アジアという地域における国家機構が大変に脆弱であるという問題が潜んでいるということでありませう。

アフリカ、アジアというのは言うまでもなく20世紀後半に脱植民地化の流れの中で新興、独立した諸国であり、ある意味でこれらの諸国が国家基盤が弱いことはそれほど不思議なことではない。そうし

た脆弱性が色々な情勢の中で武力紛争の頻発という現象としても現れている事情がある次第です。

したがって、こういった背景がございますがゆえに、地域紛争といえますのはその総体としてグローバルイシューである、世界大の問題であると言われる次第です。つまり、新しい国々が国家機構が脆弱なまま存続している、これが武力紛争という形で問題を見せているわけですが、この脆弱性を解決しないと現代国際社会秩序全体が不安定化すると。

次に、国際社会の側の事情を少しだけ見ていきたいわけですが、武力紛争の中で和平合意に達した武力紛争はどれくらいあるかといいますと、3分の1強ほどあります。これは、武力紛争の数の推移とともに大体同じような比率で動いております。このことが示しますのは、国際社会の努力、和平合意を結ばせるための努力、そういったものに限界があり制約があると同時に、一方で、目に見えた差異、違いというものも生み出している。限界もあり、不足もありますけれども、やればそれなりの効果はあるということが分かるわけで、努力の余地があれば努力をする価値はあるということになります。

こうした経緯により、例えば国連PKOのようなものを分かりやすく示しますと、現在、PKO、国連のPKO局の管轄になっているもので18ぐらい展開しております、要員数にして8万、文民職員、ボランティアも入れますとまあ10万弱程度が展開していると。日本がゴラン高原の数十人のみであるということは皆さんもよく御存じのことでございます。それから、政治ミッションと言われる比較的小規模に平和構築を目指していくようなミッションも幾つもあるということでございます。

更に突き詰めまして、なぜ日本にとって平和構築が重要であるのかということですが、非常に端的に、これだけのグローバルイシューでございますので、世界第2位の経済大国としての地位と責任から発生する重要性というものが当然ある。更に突き詰めて考えてみますには、第二次世界大戦以後、日本は平和国家としてアイデンティティーを確立し、さらに、それを精神的な基盤として法制度、社会的な制度を構築していった。そのような国家である日本が平和の問題について他国より大きな関心を抱いたとしても、それは決して不思議なことではないという事情があるかと思えます。

さらに、平和構築というのは、実は様々な場面で、天然資源の問題やテロの問題と絡みまして、実は大きな安全保障上の問題、政治的な意義を持っている場合が多々あります。

さらに、平和を求めることは、基本的にはだれもが否定し得ない大変に公益度の高い目標である。しかも、平和を構築する作業は大変に知的に高いレベルの作業と一般にみなされている。この分野に関心を持つ国家が関心に見合った能力を示すことは、国家の威信に直結する事項であろうと考えられます。

更に突き詰めまして、特にODAにとってなぜ平和構築が重要なのか。

既に申し上げてきましたが、平和構築は、様々な分野において様々なやり方で平和、長期的な平和を目指して活動していくものでございます。経済分野、開発援助であるから平和は関心がないことは許されないというのが平和構築の物の見方。開発援助の側からの平和への貢献とは何かということが常に問われる。そうした包括的な見取図、包括的戦略が必要とされるものである。これが第一にあります。

さらに、平和構築は1年、2年で達成されるものではございませんので、5年、10年、場合によっては更に数十年の単位で物事を見て支援を考えていく必要がある。そのときに、長期的にODAを通じてどのように支援をしていくのかということが大変に大きな問題になるわけです。

また、平和構築においては資金が必要になります。資金だけがすべてを解決するわけではございませ

んが、資金がなければ決して実施し得ないような性格の活動も大変に多く存在していることは事実です。

さらに、ODAの問題は資金の問題だけではなく技術協力の問題でもあります。先ほど申し上げましたように、平和構築あるいは武力紛争の問題の背景には国家基盤の脆弱性という問題があります。国家基盤を安定化させるためにまず第一に必要なのは、その国家の基盤を担う人間を育てることです。その人間を育てるためには、ODAを通じた技術的協力というものが大変に重要な意味を持つことは自明のことです。

### **平和構築に本来的に存在する問題**

このような性格を持つ平和構築に本来的に存在する問題というものがございませう。

まず第一に、平和自体の目標のあいまい性、各地域の事情に応じた平和というものを考えなければならぬ。そして、そのあいまいさは多分に政治的な性格に由来するものであるということだ。

さらに、多様な活動の分野がございませうので、それらを包括的に統制していくような見取図、戦略的な視点というものが必要になる。これは大変に困難な作業ですが、無視することはできない作業だ。

さらにもう少し、違う次元になりますが、多岐にわたる活動分野があるということは、非常に異なった性格を持った組織が平和構築に関与してくる。全く異なる組織文化、習慣、価値観を持った組織がかかわってくる。非常に分かりやすく言いますと、人道援助の分野での女性比率というものは、例えば軍事部隊では全く異なるといった事情があります。それらの団体の独自性、どうしてそのような違いがあるのかということ十二分に理解した上で、その調整を図っていくという作業が必ず必要になるという難しさがあります。

さらに、地域で戦争が起こっている以上、国際社会の関与が必要であるということだ。国際的な平和構築活動が行われるわけですが、国際社会の努力だけで持続的な平和が達成し得ないことは当然であります。しかしながら、そもそも紛争が起こった社会には、そのような持続的な平和を維持する能力が欠落している場合が多いがゆえに平和構築が行われるので、いたずらに、単純に現地社会の主導性だけを唱えていてすべてが解決するわけではない。これは、それぞれの限界とバランスをどう取っていくかということが常に平和構築に内在する大きな問題ということになります。

こうした問題、性格を踏まえながら日本のODAでもかなり明確に平和構築の意義がうたわれて、その平和構築の目的にどのように到達していくかということが記されているわけですが、最後に、私なりの私見といひますような意見を幾つか述べさせていただきたいと思ひます。

### **日本の平和構築アプローチ**

ODAを通じた平和構築の課題ですが、平和構築にはいろいろな段階があつて、紛争中、紛争直後、そして安定期に入った段階、いろいろな段階があると思ひますが、一般に紛争直後は安全保障上あるいは軍事的な問題の度合いが高く、安定化してくると開発援助の役割が高まると言われております。そのこと自体は決して間違いではありませんが、すべての段階を貫く政治的な問題が存在するということの認識が実は非常に重要であります。

開発援助の専門家の方々は大変精緻な評価基準、計画立案の方法というものを持っております。それ

らの数値化されたような指標というものは時に平和構築の分野では必ずしも十二分に発揮されないことがあります。開発援助の専門家の方々には時に政治的な理由でこういうこともやらなければいけないといったようなことを言いますが、それはちょっと違う話でございまして、平和構築の分野では純粋な開発援助の指標に基づいて評価しなければならない問題と、その政治的な効果のゆえに非常に意義が高いということ認めなければならない分野の問題があるということでございます。これらの問題を適切に評価し、政策判断をこなしていくためには、一言で言えば政治的なリーダーシップというものが必要になるのではないかと思います。

さらに、異分野の専門家、組織が一つの平和という目標に向かって異なる方向からアプローチしてきますので、これらの連携をどうやって取っていくかが課題になりますが、ここでもやはり政治的なリーダーシップというものがどれだけ発揮できるかということが問われてくるのであろうと思います。

さらに、平和構築の場面におきましては、現場にいる要員だけが感じる事情、雰囲気、要請といったものがございまして、現場主義というものを非常に尊重しなければならない。しかし、現場主義を尊重するためには現場の外にいる者が、あるいは制度が支援しなければならないことというものも大変に多くなっている。その非常に分かりやすい例は安全対策のような分野でございますけれども、このような分野がまだまだいろいろと改善の余地があるという印象はございます。

さらに、平和構築の分野におきましては、包括的、統一的な戦略の作成が必要である、重要であると申し上げましたが、そのような戦略的な見取図は、例えば包括的な和平合意が結ばれたときにある程度立案されたりするといったような進み方がよく見られます。日本の援助もそのような大きな枠組みを最大限に意識することがまず必要ですが、できれば主体的にその枠組みの作成に加わり、独自の知見を用いて貢献していくということをもっと積極的にできるようになると、更に実施部分での充実度も高まるであろうということが考えられると思います。そのようなことをするためには、国内において常日ごろから政策研究のレベルを高めておく必要がありますし、政策意思の強化、その必要性というものを強く認識していくことが必要であろうと思いますし、それを更に支える一般国民の意識の喚起といった問題も大変に重要であろうかと思います。

さらに、私は戦略的な見取図というものを強調してまいりましたが、そういった政策的な見取図は必ずしも従来の既存の援助スキームと符合するわけではありません。スキームはスキームとしての存在価値があることは認めつつ、いかにしてそれを戦略的な視点に基づいて柔軟に運用していくか、これはやはり政治的なリーダーシップが問われる事項であろうかと思います。

さらに、人材育成、活用、特に現代では若い世代において平和構築に関心を持つ者が増えております。そうした方々に適正な評価、ポストを与えていく、そういったことはいわゆる純粋な育成と併せて大変に重要になってこようかと思います。

さらに、平和構築においては現地社会とのパートナーシップをどう取っていくかが大変に重要になりますので、そのパートナーシップ形成能力、それ自体を高めておくことが大変重要です。そして、その上で平和構築の政策をその問題を抱える社会の長期的な能力強化の方向性の中でどのように位置付け、長期的な政策の中で消化していくかといったことを考えていく必要があると思います。

これらのことを総合的に私なりの言葉で申しますと、日本の平和構築アプローチというものを更に一

層思想的、方法論的に精緻化、体系化して確立していくことが必要であろうと。そして、その中でODAの政策あるいは実施方法というものもおのずと精緻化されていくであろうと考えられます。

最後に、日本は平和主義を掲げている国家ですので、平和主義というアイデンティティをストレートに伸ばしていく、その方向性の中に平和構築の政策の精緻化をより明確に位置付けていくことがODA政策の充実にとって大変重要な視点ではないかということが私の私見であります。

## 2. ラメッシュ・タクール君の意見陳述

### 援助議論の3本柱

まず、五つの暫定的なコメントを申し上げます。

第一、国連大学は常に我々が持っているノウハウを国民、国会そして皆様に提供することを、排他的ではない形で皆様に提供することをうれしく思っております。すべての国家に我々が持っている知識を提供したいと思っておりますが、その多くの国家、加盟国の中でも日本が最も重要なパートナー国ですので、いつも協力をさせていただくことを感謝いたします。

国際公務員として、私が日本のODAあるいはほかの国のODAの個別の政策に関しましてコメントをすることは差し控えなければなりませんので、一般的な話になります。

第三ですけれども、これを冒頭に申し上げておいた方がよいかもかもしれません。ODAという話をした場合には、人道緊急援助は含めておりません。例えば、津波がインド洋で起こった場合のような緊急支援は入れておりません。

第四ですが、ODAという話をした場合には一般原則があります。どのようなODAの側面を話すにしても、平和構築を含めるという原則があります。量か質か、絶対的な金額かあるいはGDPのパーセントか、あるいはグラントか円借款か、あるいはタイドかアンタイドか、援助については受入れ国のニーズに応じて提供すべきか、あるいは提供者から見た上で最も効果が高く実績が高いと思うものを提供すべきか、内容は絞るべきか幅広いものを提供するか、これは平和構築、ODA、すべてに当てはまる原則です。

第五の暫定的な最初のコメントですが、援助といった場合には議論の3本柱があると思います。

まず第一、そして最も幅の広い考え方としましては、道義的に援助をしなければいけないという理由があります。みんな人類の仲間であるから寛大に提供すべきであるというのが道義的だと思います。

その対極にある第二の議論なんですけれども、これは商業的な、自国のためです。ODAは提供するけれども、これはタイドとして、我が国産業のかかわりが原則となるという場合です。その場合には、隠れみのであって、実は助成であるかもしれません。国内の競争力のない産業の保護につながるかもしれません。

そして第三、なぜODAをするかといいますと、これは啓蒙された上での自国のことを考えた判断であるということです。ODAを提供して、例えばインフラをインドのような国で整備することになった

場合には、その結果、インドのあるいはその受入れ国の経済成長が速くなることとなります。その経済が成長すれば、日本の企業にとって輸出先になる可能性があります。となると、結局は日本経済のためになるという考え方があり得ます。同様に、環境保全でODAを提供するとすれば、これは集団としての自国の利益にもなりますし、かつ経済成長、環境保全、双方に援助を提供すると、経済並びに環境難民を抑えることができます。

このような考え方が啓蒙を受けた上で自国のことを考えてODAを出していくことで、平和構築にも同じ考えが当てはまると思います。平和構築に貢献を行いますと、最終的には紛争のスピルオーバー、国外への波及を抑止することができますし、難民が流出してくることを予防することができます。

### **紛争予防のための平和構築と紛争後の平和構築**

そして、中身に入っていきますけれども、平和構築を考えていきますと、これはどういうことかといえますと、既存の平和的な状態を強化することも含むでしょうし、あるいは紛争後の平和を新たにつくすることも含みます。つまり、紛争をまずは発生させないようにして、その発生しない状態が続くようにするという、あるいはその紛争が止まった後、再発しないようにすることを含みます。

これを広く予防あるいは紛争後の復興に分けることができます。予防するのか、あるいは紛争後の対処に分けることができます。何よりも、悲惨な紛争国家を予防するということは国家主権の責任であり、その国家の中の機構の責任です。国家としてすべての市民に対して公正な取扱いと公平な機会を提供しておくことこそが紛争予防の重要な基盤です。説明責任、善き統治、法の支配、人権の保護、社会経済発展の促進、また必要なところに資源が公正に分配されるようにしておくことは国の第一義的な責任です。

しかし、紛争予防は、だからといって国内問題、現地の問題だけではありません。しばしば国際社会の強い支援が必要である、場合によっては国際支援が不可欠なこともあります。構造立った予防は多くのやり方があると思います。例えば開発援助という形態があるのかもしれませんが、それ以外の方法で紛争の根本的な原因に対応する可能性があります。あるいは、地域のイニシアティブがあれば、善き統治、人権の保護、法の支配を促進するための援助を提供することがありますし、ミッションを派遣したり調停を行ったり、あるいは対話、和解を促すほかの努力の形態があると思います。場合によっては、予防のための国際支援は動機付け、誘因という形を取るものがあるかもしれません。あるいは、罰則的、懲罰的なものさえ含むかもしれません。

紛争予防に提供されているという資源は、実はそれ以外の努力に比べると小さいもので、戦争の準備あるいは実際の戦争あるいは強制的な介入、紛争後の人道支援あるいはPKOで使われているお金の方が予防に比べて大変大きいわけです。悲劇的な紛争予防のためのカーネギー委員会の推計によりますと、国際社会は2,000億ドルを紛争管理に、7回の介入で使ったということです。本来であれば、1,300億ドル掛けていればより効果的な予防を行ったはずなんです。しかし、言葉と実際の資金援助、政治的な支援の間には大きなギャップが残っております。特に、かなりの問題が開発援助にはあります。国際社会は以前に比べて開発援助の使い方が上手になっておりまして、紛争予防はできるようにはなっているんですけども、しかし、全世界的にはこの開発援助の水準は縮小しております。

武力紛争を理解するためには、貧困、政治的な抑圧、制度の脆弱性あるいは資源の分配の不平等といった問題を理解しなければなりませんし、問題を解決することができません。症状だけに対症療法的にしていたのでは問題解決にはなりません。とりわけ、その原因に取り組むためには開発援助、ODAは大変重要な役割を果たす余地を持っています。

それでは、紛争が起きてしまった後の平和構築に関してですけれども、実は紛争の中できっちりと完全に終結するというものは少ないということを忘れてはいけません。紛争後の平和構築といった概念は、大変複雑な変化のプロセスがつながっています。政治変化、社会変化、経済関係の変化が複雑に絡み合った状態です。全く直線的に滑らかに進むものではなく、ぎざぎざした進行の仕方です。物事が進まない、あるいは逆行することさえあります。

これは意外なことではないと思いますけれども、国連は初期の安定化、初期のインフラ復興、初期の地元の統治制度の復興はできたかもしれませんが、なかなかその先に行きません。本当にその国家が持続的に自ら経済開発を促し、社会の変革を起こしていくことができるというその後の段階までにはなかなか国連は力を発揮することができていません。

そもそも平和構築というのは、紛争の再発の可能性を抑えるということ、また復興、和解、回復に適した環境をつくり出すことなんですけど、まだ実験的な段階であって、プロジェクトとして完結しておらず、まだ仕掛かりの途中であると言わざるを得ません。現実を見ていきますと、国家間、地域間、あるいは内戦が継続しているのが事実です。あるいは、和平の合意はしばしば破綻いたします。また、対立集団はしばしば紛争に逆戻りします。一方で全く新しい紛争も常に発生するものです。政策よりも実践が先行しています。

### **安全保障と開発をつなぐ概念の橋架け**

国連の活動も、以前はただ単に戦争から平和へという一直線の移行を求めていましたけれども、今では統合的なアプローチをしており、紛争の予防、紛争管理、平和構築に取り組んでおります。平和構築といった場合には、国連の二つの規範的なミッション、すなわち安全保障と開発とをつなぐ概念の橋架けとなります。

何よりも緊急で重要な、戦禍を被った地域、紛争後の社会で行うべきことは治安の安定化です。第二に必要なのが国内地域、そしてその国際地域の正統性の復興です。第三にしなければいけないのは国内インフラの復興です。最終目標は国づくり、国家づくり、そして経済開発です。ODAはこの四つの段階の三段階で役割を果たすことができます。つまり、正統性の復興以外の三つで役に立つことができます。

この四段階の中で、背景には戦略的な視点が必要であり、効果的、効率的、正統な公的な制度で、かつその国民が必要としている物とサービスを提供することができ、治安と秩序を維持することができるための復興と開発をする必要があります。武力の行使については正統な機関が独占するべきであり、グループ間の調停をできる存在でなければいけません。バルカン半島、東チモール、アフガニスタン、イラク、いずれも長期化してしまった紛争を経験した国々です。その結果、その国々の国民は深いトラウマに残されておりまして、経済は破綻状態であり、インフラはずたずたになっています。政治制度も大変無理



が掛かっておりまして、場合によっては地元の人たちは深く分断されてしまっています。

国際ミッションが派遣されていますけれども、それを見ても、そもそも復興と国家づくりのためには現地の人たちの能力が不可欠であるにもかかわらず、その人材を活用する、人材を育成するというに関する企画、資金援助、実施能力に大きなギャップがあるところが出ております。現地の人材を育成しなければ必要な復興はできません。

統計によりまして、和平合意の後5年以内に暴力が再発する国々が半分に達しております。したがって、平和構築に関する新しい委員会を構築することが2005年の国連総会の首脳会議で決定されまして、平和構築委員会ができました。新しい平和構築のオフィスが国連の中にできたということでもあります。

その目標といたしましては、様々な国において活動し、そしてまた国際社会に関しまして優先順位を決めることになりました。国際当局に対しまして十分なサポートを提供するという、そしてまた国内の現実に関しまして全体的な優先順位を提案する。また、経済回復、そして持続的な制度あるいは経済成長、開発、回復力などを動員していかなければなりません。また、コーディネーションなどをタブするフォーラムを提供し、優先順位、戦略などに関しましてのそごなどを克服しなければなりません。そして、武装解除、動員解除、社会復帰を促していかなければなりません。統合された戦略を進めていかなければならないということで、そしてまた持続可能な開発を目指していかなければなりません。

## ODAの果たす役割

最近の研究、ポール・コーリア先生、オックスフォードの経済学者で世銀で活躍していらっしゃる方の意見が出ています。この分野で非常に重要な取組を行っています。その中でも長期的な持続可能な支援、援助を国際社会が提供することを呼び掛け、紛争後の社会復興のために重要だと主張しています。

私は、先ほど日本のODAについてはコメントしないということを申し上げましたが、一般的なコメントをさせていただきたいと思います。

関心のある、そしてまた外部のアウトサイダーといたしましては、いわゆる文民の人的、国際的な役割を果たしていただきたいと思います。その中に平和構築、紛争の予防、そしてまた紛争後の復興も含まれます。インフラの開発、環境管理、環境に関しましての戦略で役に立てると思いますし、軍縮においても役割を果たしていただけると思います。

すべての国の運命は他国と絡み合っている、そういうグローバルな世界であります。そして、環境の持続可能性に関してもそうでありまして、アメリカだけではなく日本やインドもそうであります。国際経済、国際安全保障、グローバルな環境の中にあるわけです。ここでこそODAは果たし得る役割があります。啓蒙された自己利益のためにも役割を果たせると思います。ODAは平和構築、紛争前、そして紛争後において大きな役割を果たし得ると思います。

### 3 . 主な質疑応答・委員からの意見表明

#### 平和構築に係る人材育成の在り方（神取忍君）

紛争によって一番初めに被害に遭うのは子供や女性。平和構築活動は非常に重要だと思う。篠田参考人は平和構築分野で活躍する人材の育成と確保の取組強化を提言しているが、現在我が国の平和構築分野の人材育成、確保の取組の問題点や拡充策、あわせて、平和構築の中の「寺子屋構想」に対する考えや要望について伺いたい。

#### （篠田参考人）

人材育成は大変に重要であり、制度的にできることは何でもした方がいいとは思いますが、平和構築は非常に複雑なプロセスを経て一步一步平和に近づいていくものであり、一方的に知識を与えたり、答えが用意されているような研修は害になりうることを留意すべき。

カナダのピアソン・ピースキーピング・センターの研修を広島でやっていただいた。問題解決型の研修を主力にして、答えを自分で作っていく、どうしたら良いかを肌で感じ取る研修が必要であり、そのためには、現場での経験が必須であろうと思う。

更に重要なのは、人材育成に関して真っ白な人間を研修によって使える人材にするというイメージではなく、既に関心を持ったりいろいろな経験を持っている層、既に日本の社会には若い世代を中心に相当数いるが、この方々に適正、正当な評価を与え、活躍できるポストを与えていく。ポストさえあれば、更に1年、2年能力を発揮して次のステップに行ける方が、ポストがないがゆえに、日々の生活のポストに甘んじなければならない。また、適正な能力評価の仕組み、人事制度も、必要ではないかと考える。

今言ったことはすべて寺子屋事業の話にもかかわることと理解している。寺子屋の趣旨として、日本国内の人材育成、さらにアジアの人材育成をうたっており、これは大変重要なことだが、その際に抜け落ちるアフリカ問題、さらには平和構築の基盤となる現地社会の人材育成、そのために日本の人材がどんな貢献ができるのかといった観点を積極的に注入することが、日本の人材育成にとっても大変重要なことではないか。

#### （タクール参考人）

二つか三つの方法で日本は今の人材資源を拡張する方法を考えることが可能だと思う。まず第一に、日本はPKOに関して最良な方法、より長い経験を持っている国々と情報交換を行うことができると思う。実際、そのような演習活動を行ったことがあり、日本、インドの方たちに話をしていただいた。PKOで相互補完の関係があるためである。

第二、今日の現実を見てみると、このような動きを行う場合には、軍事、文民あるいは民間産業がある。政府あるいは政府間、NGO、人道支援活動家、今申し上げたようなありとあらゆる当事者が現場にいる。皆さんが一緒になってミッションを行うことになっているが、実は研修が適用しておらず、研修はまだ分断されたままになっている。そこで、集中的な短い研修で構わないので、統合的なプログラムが必要であり、異なる参加者が一緒に勉強し、経験を交流し、新世代の育成に貢献できる場をつくることが重要だと思う。

そこでこそ日本は重要な役割を果たす余地があるのではないか。日本国民と他国の育成にもつながると思う。

### 人材育成に係る政府への要望（神取忍君）

開発教育等の充実の必要性について、現在の我が国の大学、大学院における国際開発、国際協力分野での人材育成教育の課題や政府への要望、御意見をお聞かせ願いたい。あわせて、小、中、高等学校の段階での国際理解教育や開発教育の更なる充実が必要ではないかと考えるが、この点も御意見を伺いたい。

#### （篠田参考人）

まずは教員の自覚、努力が大変に必要であると申し上げなければならない。さらに、制度的に必要だと思うのは、教員の行政負担の軽減とかポスト数の柔軟な配分の仕組み、外部の実務家層の教員採用の柔軟性、そういった目的に照らして柔軟にできるところは最大限柔軟化していただくと大分違いが出ると思う。

さらに、これは大学側の取組になるが、今できることでやっていないこととして、ポストの確保がある。例えば、国際機関で経験を積んだ、上級の方は大分事情は異なるが、中堅層の、少なくとも期間限定的なポストの確保、そういった努力を大学側が必ずしもしているとは言えない。現在、私は、例えば特別経費連携融合でそういったポストの確保に努めてはいるが、更に努力の余地はあると考えている。

#### （タケール参考人）

国連大学のような機関をリソースとして活用していただき、やり取り、対話などをもたらすことができればと思う。国際的な奨学金なども含め日本の国民、また学生などに貢献させていただきたい。興味、関心のある日本の市民などと経験などを共有し、また、研究などの成果を共有できればと思う。

### 紛争の再発予防に向けた我が国の役割（神取忍君）

紛争が終結した国に紛争を再発させず、経済的に自立した民主主義国家へと発展してもらうために国際社会にどのような対応が求められているのか。特に、我が国が果たす役割やそのための課題を中心に御意見をお聞きしたい。

#### （篠田参考人）

国づくりの面で日本ができることはたくさんあり、ほとんどの領域において日本は有力な支援者であるので、あらゆる分野において日本の貢献が期待されている。しかし、今後更に一層の発展が期待されるのは、政治、法的分野である。軍事的な分野において憲法上の制約があるが、それとは本来基本的には切り離されるべき政治的、法的分野での支援が従来必ずしも十分になされていないと思う。憲法問題に触れない範囲内でできる政治的、法的支援をより一層考え、それを国家の安定性につながる基盤につなげていくという見取図が必要だと思う。

#### （タケール参考人）

日本は、援助を平和構築に関して行った場合に、隠れた理由があるのではという疑惑を持たれない強みが

ある。その意味で、もっと焦点を絞った政策研究ができると思う。それには、研究機関や国連大学などを活用していただければと思う。それによって、技術的な援助、人材育成、経済的な援助を提供することが可能であるし、その場合にはマルチ、あるいは2か国間の制度両方を活用できると思う。それから、その条件に、状態が本当に安定化するまで長期的にかかわりを持ち続ける必要があり、短期的な注目だけでは問題が残ってしまう。長く関与を続け、焦点を乱さず、余り早くあきらめないことが肝要だと思う。

#### **援助理念の持ち方（犬塚直史君）**

ミレニアム開発目標、2015年までにG N Pの0.7%を先進諸国が拠出するというゴールが前面に出てこない。ODAは選挙にプラスにならない話である。世界のほかの国では選挙民との関係でどのようなブレークスルーがあるのか、あるいは国連としてはどのようなプロモーションの仕方を有効と考えているのかについてお伺いしたい。

#### **（篠田参考人）**

基本的には全世界共通の問題であろうと思うが、例えばイギリスでは、こうした問題について一般レベルでの認知度が高い。それは、一つには植民地化の歴史があると思う。紛争地帯を取り上げてみても、脱植民地化の過程の負の遺産として現在の脆弱性があり、旧宗主国がこの状況について一層の関心を抱くのは実は大変によく分かる話である。ただ、そういったことを含め、基本的にはマスコミとか社会一般の分野における問題喚起能力が高い。例えば、世界の貧困問題やエイズ問題に大変熱心に取り組む人気のあるロックスターは欧米ではかなりいるが、日本では必ずしも多くない。そういう状況はなかなか簡単には変えられないと思うが、少しでも良い方向に見だしていくためには、なぜこれが必要なのか、どのような利益が日本にあるのかを分かりやすく説明していく以外に方法はない。

#### **（タケール参考人）**

国連の代表として、すべての関連あるドナー国にG N P0.7%の目標を達成していただきたいと望んでいる。学者としては、人道的な緊急支援が必要なときの道義的理由は市民、納税者によって理解され、どの国においてもそうだが、この道義的な理由は、啓蒙された自己利益という論拠を申し上げたい。

もちろん、マーケットとして日本の経済成長にとって重要なのは先進国であるが、先進国はおおむね成熟市場であり、これから成長するのは新興市場である。平均的な所得レベルを中国、インド、そしてアフリカにおいて考えると、何十億人であり、その所得レベルがO E C D諸国の半分に到達すれば、大きな経済的効果が先進国に対してもたらされ、これは今後の経済繁栄を日本に約束する道のりだと思う。

平和構築について言うと、現在の紛争の多くはアフリカで起きており、サハラ以南のアフリカの1人当たりの所得は、世界で最も低い。そして、紛争の打撃を受ける限りは、経済的な発展、成長は望めない。したがって、アフリカの平和構築に対し支援を提供するのは、アフリカにおいての経済成長の必要条件であり、9億人の所得レベルが上昇することになれば日本も含めて様々な国からの輸入を考える。したがって、日本の長期的な経済成長のためにも、アフリカの経済復興、発展が必要であり、そのような論拠が必要だと思う。

### 援助関係者のキャリア・パス（犬塚直史君）

日本の人材育成について、その人たちが活躍するポストや、キャリアとして将来的にも働ける社会制度の整備、適正な能力評価が必要だ。それを行うに当たってどういふところを政治がお手伝いしていけば良いか。また、国連の果たす役割、特に国連ボランティア計画（UNV）などで日本人ボランティアが採用される機会が少ない。どこが問題で日本人の国連職員が少ないのか、特にUNVに関連して伺いたい。

### （篠田参考人）

寺子屋事業に関して、平和構築を技術論でとらえる研修機関ならば、それは失敗に終わると思う。真っ白な人間に何らかの技術を投入していけば平和構築のプロフェッショナルができるかのような考え方は幻想にすぎず、平和構築は日々答えがない状況で自分で答えをつくり出すための努力が繰り返されている。そういったことを進んで行く意欲と気概、困難に立ち向かうことができる人間的な能力が平和構築では最も求められる。さらに、人材育成といったとき、平和構築の本質は、現地社会の平和を維持する能力を作り出すことを国際社会が支援することであり、国内的な技術論に走ると現地社会への視点も失われる可能性がある。

日本国内において、若い世代には平和構築や人道援助に関心を持ち、多少不利な状況があってもその領域で頑張ろうとする人たちがいる。ODAの増額が非常に大きな政策テーマであっても、関心がない人を説得するより今、既に関心がある階層に日本国内で力を持ってもらい、声を出してもらうことが建設的であり、大変に重要なことだと思う。

### （タクール参考人）

なかなか国連の制度の中で日本人職員が増えていない。間違いなく、私どもは国連制度の中で、UNVだけではなく、働く日本人が増えてほしいと思っているが、なぜ日本人の比率が少ないかは詳細に調べていないので具体的な理由は分からない。しかし、高等教育の状況について私の印象を申し上げると、同等の先進国に比べ国際化がそれほど進んでいない。学生、教員、カリキュラムの国際化、そして国際キャンパスを持つという意味での国際化に当てはまらなと思う。住んでいるのはグローバルな社会であり、高等教育自体も世界的、普遍的に運営されている現実が日本の大学では余り反映されていないかもしれない。それが国際的なジョブを持つことができるかにつながっているのだと思う。日本政府も認識していることは分かっているが、英語能力を高めていく必要がある。結局、世界の言語は英語であり、これも理由の一つかもしれない。これを解決するには時間が掛かるが、国会議員の先生方がこの事態を意識しておられることがまず大事だと思う。

### 統治の正統性（犬塚直史君）

統治の正統性について、軍事と民事の協力関係が本当に可能かについて問題点を御指摘いただきたい。また、タクール教授は「保護する責任」という歴史的な文書を書かれた著者の1人でもあるが、統治の正統性にかかわる5原則を安保理で今採択させるといふ方向でカナダが努力していると聞いているが、そうした経緯を少しお知らせいただきたい。

### (篠田参考人)

PRTについて、軍事的な領域と文民の領域との接合点の摩擦の問題については、近年の国際平和活動の拡大と質的な多様化に伴って発生した事態であり、これを一気に解決する手段は基本的にはないと思う。したがって、協力関係が可能か不可能かと言われると、協力はしなければいけないのでしているが、本当の意味での協力が可能であるとは思えない。しかし、両者が共有する目的、例えば非常に抽象的に言えば平和だが、それがある以上その目的に照らして協力をしていく。その際の留意点としては、それぞれの組織が持っている文化、支持基盤、伝統、価値観、習慣といったものをお互いが知ることが重要だが、知ることによって何が根本的に異なっているかをわきまえて協力関係を結ぶ。本来、違う目的を持ち、違う伝統を持っていることが必要だと思われるがゆえに違う組織ができているので、この両者を単にいたずらに融合させることは意味のあることではない。

### (タクール参考人)

市民、議員、私のような人間を保護する責任は一義的には日本政府にあり、どの国においてもそうである。ほとんどの市民はその国の国民であり、責任は政府に委ねられているので一義的な保護する責任はそれぞれ当事国の政府である。

しかし、その能力がない政府や、特定のセグメントに対し十分保護する関心のないところ、殺りくを許し、また、政府自体が殺りくを行使するような政府がある。

このような無能力、意思がない、あるいは様々な理由から保護をしない場合、その保護する責任は政府から国際コミュニティに移譲され、原則に基づいて国連の安全保障理事会に委ねられることになる。これは最後の手段でなければならないし、成功の可能性がなければならない。また、作業が終わるまで残らなければならないし、最小限の武力を行使しなければならないし、そして、ほかの手段が使い果たされた後であると、様々な理由があって、正統性が確立される。

しかし、この議論においてより強調すべきポイントは、介入を通しての保護する責任はそのほかの責任も伴うことである。起きる前に予防する責任もある。ODAを通しての支援もその一つである。そして、次の責任は復興であり、紛争後の復興の責任も伴う。したがって、保護する責任の三つのうちの二つは平和構築にかかわるものである。

ODAは非常に重要な役割を果たすが、様々な歴史的経緯や微妙な意味合いから軍隊としての役割は想定されていない。予防、復興、平和構築においてこの二つが日本にとって重要である。

### 日本の存在感を出すための戦略 (松あきら君)

日本のODAは、戦略性が欠け、顔が見えてこない中で、私も昨年インドに伺ったが、例えばデリーの高速輸送システムは1,758億円が日本の円借款で供与されているが、残念なことに客車部分は韓国製と書いてありインドの方は韓国がやってくれたと思う。こういう対策も取っていかなくちゃいけないと思う。

それから、先ほど篠田先生が言われた数値化、体系化は確かに大事だと思うが、統計化することでODAの優先順位というのが見えてくるのか伺いたい。

また、私は是非クラスター爆弾禁止の条約に賛成すべきだと思うがこの点を伺いたい。

### (篠田参考人)

ODA実施に当たって目に見える日本の存在感を出すための戦略ということで、紛争後地域で例えばボスニア・ヘルツェゴビナに行くと、日の丸を付けたバス等が走っており、援助額より効果がある地域もあるという印象は高い。昨年アフガニスタンに行きODAの調査をしたが、一般の方々は草の根での学校のことはよく知っており、目に見えた効果も出ているが、実際のエネルギーはDDRと言われる政治的分野に注がれていたこともあり、成功しているところと失敗しているところと両方あると思う。

評価の数値化、指標とこの問題とを絡めて言うと、やはり政治的なリーダーシップで、ODAが、どのような哲学、価値観に基づいて行われ、その価値に基づく評価はこうなんだということを示していただくことで戦略立案の精緻化も高まると思う。実務家層の、必ずしも数値化できない問題を評価してくれるかという不安に対し、不安に思うことはないという政治的意思表明がされれば、実務家層は不安に感じないと思う。

クラスター爆弾は、御指摘のように、参加したが署名しなかったという、どちらかという中途半端な対応であった。ICCの問題とか似たような対応は多々あるが、一般論として中途半端は良くない印象を外部に与えると思う。したがって、本気で人道というものを考えるのであれば、それに基づいた政策決定をしかるべき最も早い段階で下すのが当然であり、会議に出ながら考えるのはどうかと思う。

### (タケール参考人)

国連の立場から言うと、日本の拠出を19.5%から16%に下げることが決まったが、16%の方が今の日本の経済規模の比率に合致していると思うし、また、我々は全員、日本の国連に対する拠出金について心から感謝している。

次に、これも国連職員の立場として申し上げたいが、国民の一般認識とは違い、武力紛争は過去15年間減ってきている。それは、国連活動や加盟国が様々な形で援助したためである。90年代始めから半ばまで、40%武力紛争の件数は減った。平均してそれぞれの紛争で亡くなる方も減ってきている。これは説得力があり、国民に有効な話だと思う。一般の方たちが新聞で受ける印象とは違うと思うが、本当に大幅に減らすことができた。これは念頭に置くべきグッドニュースだと思う。

今度はインド人として回答したいと思う。できるだけ強調して申し上げたいが、インド人の日本人に対する善意の気持ちは、インド人のほかの国々の人に対する気持ちよりももっと強い。これは大変政治的に大きな資源だと思うし、日本は、いかにしてこのような親しみを活用するかを考えていただきたい。歴史的にも日本に関するいい印象が広くあるし、日本の暮らしに関するいい印象がある。

インド経済が成長していく中でより深い関心が生まれ、車だけではなく、新幹線など日本のようなものがインドでできればと思う。日本の新幹線が今では世界基準となっており、あれが高速鉄道の世界の模範となっている。かつ環境にも大変優しく、インドで車を使うよりも新幹線が必要である。その際には、日本からのものであると、韓国の名前が出ないように留意をする必要があるかもしれないが、国連職員ではなく、個人の気持ちとして今申し上げた。私もクラスター爆弾に関する動きは期待している。

## 貧困削減に向けた取組（小林美恵子君）

貧困削減、いわゆる国連ミレニアム開発目標が掲げたものは極めて大事だと思うが、日本がその目標達成に向けてどうかかわるべきか。また、いわゆる紛争後の復興支援とODAの在り方、とりわけイラクの関係でお聞きしたい。日本がイラク戦争を支持して自衛隊を派遣し、一方でODAで復興支援を行った。戦争で平和を崩しながら一方でODAで復興するというのは少々疑問だが、この点の御意見を伺いたい。

### （篠田参考人）

貧困削減は、大変に大きな問題であり、世界各国それぞれの事情がある。日本の援助、開発、経済発展の知見を生かした支援、そういった日本の色の付いた支援をもう少し考えていく必要があるかと考えている。

現在、世界中では、いろいろな目標や貧困削減のストラテジーペーパーといったものが国際機関主導で進んでいる。日本の実務家層はそれに従いつつ、必ずしも100%それに満足しているわけではないのも実態だと感じている。その違いを日本が主体的に反省し、より積極的に貢献できるものにして表現していく、日本的なアプローチを作り出していくといった努力がもう少し求められるのではないかと。

### （タクール参考人）

ODA、援助、支援は重要な役割を果たし得る。経済成長や開発、貧困軽減において重要だが、ODAだけで十分ではなく、そのほかの政策ツールも必要である。

イラクについて国際機関の職員として答えることは難しいが、まず国連は確かに合意して始めたわけではなく、一部のメンバーが行った行為に関して100%賛同していたわけではない。そして、警戒したことに関して、振り返って間違っていなかったということだと思う。しかし、現実に今被害を受け、苦しんでいるのはイラク国民であり、また、当該地域のほかの市民である。だからこそ、安全保障や世界各国の福祉のための復興支援が必要であり、我々にはその支援をする権益がある。状況を安定化していかなければならないと思う。また、平和と繁栄、正義の中で当該地域に定着することを望んでいる。

国連には、一国、あるいはその同盟国の手段よりも優位性、正統性があり、チャンネルも確立しているし、専門知識や普遍性もある。したがって、国連をもっと活用していただきたい、公に批判されたり、過小評価されることがないようにしていただきたい。批判はしかるべき形で受けるが、しかし故意的に悪意のあるものもある。皆さんの評価以上のことを国連はできると思う。



## 平和国家日本の援助に係る優位性（近藤正道君）

平和国家であるがゆえに手段の点でたくさんの制約を抱えている日本は、平和構築で一体どういう役割を果たすことができるか。一定期間の内戦状態が続いている状況で、日本の優位性、ODAにおける優位性があれば、是非お聞かせをいただきたい。

次に、とりわけ長期の内戦状況が続く場合、ODAで入ると、一方に加担しているのではないかと見られることが多いと思う。その場合、国際社会の中の多数意見に従って行動することや紛争当事者の合意に基づくODAを行うのが極めて重要だと思う。

### （篠田参考人）

日本が優位な点は、戦後60年の歴史の中で培われてきた平和国家としてのイメージ、そして、冷戦時代を通じて比較的中立性を保って行動してきたという実態としての歴史、これは一朝一夕では培えない財産として日本に存在している。例えば日本が大々的に平和構築分野の支援を行ったアフガニスタンで強く聞かれた問題であり、日本はDDRという武装解除の領域における主導国になったが、そのときに武装している各種集団との交渉の陣頭に立つのがアメリカ人であるのと日本人であるのとでは相手が受ける印象は根本的に異なった。基本的には、この場合日本の与える印象は良い。不足点もあるが、ゆえに優位になっているものも大抵の場合あり、優位になっている部分は国際社会が期待している領域だと認識して育てていくという視点が重要な点だと考えている。

紛争当事者云々ということだが、非常に技術論的、能力的に紛争当事者のことを理解してコミュニケーションができる、そして彼らの利益の調和点を見だしていくのは、知識と経験、人間性等、あらゆる意味での総合力が問われることだと思う。国家の姿勢として重要なのは、交渉者なり平和構築支援の前線に立っている者を制度的にサポートしている国家が何を信じ、何を譲らないものと考え、どのような理由で関心を持ってそこに存在しているのか、そして、どれぐらい真剣に考えて、どの程度の資源を投入する構えがあるのかといったことだと思う。それが、交渉を成功させたり平和構築に骨を与える大きな要素であろうと思う。

### （タクール参考人）

あらゆる課題は機会にもなる。日本の憲法の特有性として制約があるかもしれない。ある分野では壁かもしれないが、別の分野ではそれこそがメリットとなる。それを識別し活用ができるかに懸かってくると思う。

紛争当事者が複数いて、一方は賛同していない、一方は賛成しているという場合にODAをどうするか。すべての状況に対する一つの答えはなく、あくまでもケース・バイ・ケースで考える必要があると思う。その際一番参考になるのは国連の平和活動に関して2000年に発出されたブラヒミ報告である。過去においては平等性を強調し過ぎたがために中立性になってしまい、被害者とその犯罪行為者との中立に至ってしまったということである。被害者がいるのに中立を主張したら、悪意の行為者の味方をするようになってしまう。例えば、アフガニスタンのタリバン、カンボジアのクメールルージュがいたが、あのような存在がいた場合に、その人たちが賛成していないのであれば、それは無視してもいい。その場合には、国際社会と同じ立場を取り、反対している立場について理解をしなければいけない。しかし、同じように正統な立場である人たちが異なる意見を持っている場合には、国際社会や各機関の加盟国がその内紛には立ち入るべきではなく、

その場合には我々は中立な立場を取らなければいけない。これが指針になると思う。

### 平和構築に係る日本ODAの特徴（亀井郁夫君）

平和構築といっても、狭義に考えるか広義に考えるかで随分違って来る。狭義に考えた場合、日本のODAは何割くらい使われていると評価されているのか。また、日本のODAについての特色、特徴があれば伺いたい。

#### （篠田参考人）

狭義、広義の定義付けによると思うが、狭義を平和構築の中核部分のようなものととらえるならば、余り使われていないという印象はある。

いろいろな理由があるが、憲法上の制約と政治的、法的支援を多分に誤解する嫌いがあり、全く軍事ではない分野で政治的、法的に踏み込める部分に余り踏み込んでいないという経緯があると思う。さらに、平和構築についてのドクトリンの発展度がまだ必ずしも体系化されていないということがあると思う。

日本のODAの特徴で、平和構築分野で幾つか問題になるのは、伝統的なアジア重視からアフリカの問題へどう発展していくかという問題、また、人道支援、インフラ整備に重点を置いていたものを平和構築で必要とされるソフト部分での支援にどう発展させていくかといった問題があると思う。さらに、要請主義の問題は難しい問題であり、だれを信頼して要請を受け取るのかに大変疑問が残る。現地社会のオーナーシップの尊重が日本支援の特色と言われているが、実態として形式的要請主義に終わっているという嫌いもある。

平和構築分野でこれまでの日本のODAの特色と言われている要請主義や現地オーナーシップの尊重といったものをより豊かなものに解釈し、現地社会は単なる政府の紙ではないことをどのように日本が主体的、積極的に責任を持って平和構築の中で再解釈していくかが今後また問われていくと考える。

### 日本の平和構築のアプローチ（高野博師君）

日本の平和構築のアプローチについて、思想的、方法論的な確立が必要だということだが、どういう思想、方法論を確立すべきだとお考えか。

#### （篠田参考人）

価値の外交でODAを体系化すると、非常に選別をするかのような印象がある。何らかの望ましい価値の方向に特定の対象国を導いていくという視点も時には非常に有益であろうと思うが、価値の外交というのは欧米諸国がやっていることに近いもので、より日本的なアプローチというと、従来ODAの特徴と思われるものを更に発展拡大をさせるという視点であろうと思う。つまり、ODAの評価に当たっての現地社会との対話の重要性、それから要請主義といったときの政府の正統性の考え方、また、政府に取り込まれない、社会に存在する声、力を取り込んでいく方法論をどのように明確にし、実践していくかが今までのODAの伝統を生かしつつ更に発展させて、日本独自のものであると言うにはばかられないものとする方向性ではないかと考えている。

## 第4回

# 「外交戦略の視点から見たアフリカ支援と貧困削減」

(平成19年3月14日)

### 【出席参考人】

高橋基樹君（神戸大学大学院国際協力研究科長）

池上清子君（国連人口基金東京事務所長）

## 1. 高橋基樹君の意見陳述

### アフリカ支援の中心となる二つの課題

私自身は、アフリカの政治経済というのを経済開発研究の立場から研究をしております。それと併せて、アフリカの現場において援助の形が様々に変わってきている。そういうことにつきまして論文も幾つか書いてまいりました。

アフリカの援助の現場は、アジアの少し豊かな国とは大きく違ってしております。援助の最前線に立っている日本人の方々の悩みとか戸惑いというのは大変大きなものがございまして、その中には私の教え子もおりまして、彼らを含め現場の方々と多くの議論を交わしてまいりました。この機会に是非、私なりに理解をした現場の声というのをこちらにお届けしたいというふうに思っております。

アフリカの地図でございますけれども、アフリカの国境というのは、アフリカ人自身が選び取ったものではありません。ヨーロッパ列強の植民地分割によって骨格ができたものであるということは御案内のとおりでございます。それは、アフリカ諸国の起源が多分に外からの押し付けであって、国の歴史がまだまだ浅いということを意味しております。

本日は、アフリカ支援において中心となる二つの課題、3番目の開発のパートナーシップ、それから4番目の東京アフリカ開発会議（TICAD）のことについて特にお話をしたいと思っておりますが、その前提として、第一に、日本にとって戦略的価値の低いアフリカをなぜ援助しなければならないのか。第二に、そもそも援助なぞ何のためにするのかということ議論させていただきたいと思っております。そして、援助には、余り国内で議論されない、されないからこそ援助の議論を混迷させている点があると思われまので、そのこともお伝えしたいというふうに思います。

まず、なぜアフリカかというところですが、先生方が御関心をお持ちのミレニアム開発目標（MDG

s) 最初のターゲットは、1日1ドル以下で暮らす人々のそれぞれの地域の全人口に占める割合、これを半分にするということであり、アフリカについては2015年に、90年に比べて半分に減らす。そうしますと22.3%になりますけれども、しかしながら、アフリカでは半分近くがその貧困層に当たり、かつ90年から2000年にかけては逆に増えているという状況がございます。このことに象徴されるように、MDGsの達成において最も困難な状況にあるのがアフリカ諸国であります。

アフリカという大陸は、およそ人類の抱えるあらゆる負の課題、貧困、飢餓、紛争その他、そういうものに苦しめられてまいりました。その背景としてアフリカで最も憂慮すべき問題は、農村・農業の低迷、そして広範な貧困と教育の遅れ、感染症の蔓延であろうと言えます。そして、さらにその背後には、脆弱な国家、うまく国民のためにサービスを提供できず、また国民をうまく包摂することのできない国家行政機構の問題が横たわっております。

### 日本が援助をすべき理由

さて、ODAに関してよくなされるのは、アフリカみたいに関係のないところになぜ貴重な税金を捨てに行くのかといった議論であります。私たちは、こうした国民の一部にある冷たい視線に向かい合い、できる限りそれを解きほぐしていくことを考えていかなければならないと日ごろ思っております。

そこで、まず問われなければならないのは、アフリカが日本と無縁の土地であるという理解がいかかなものかということであります。世界経済は、グローバル化の中で互いに緊密に結び合わされつつあります。アフリカで起こること、特に貧困の深刻化もまた日本に直接、間接に影響を及ぼしております。

さて、そもそもアフリカのように貧困な地域や国というのは、経済的な取引相手としては現時点では価値が低いものです。ですから、貧困や飢餓ということに深くかかわるべき援助を経済的、戦略的な国益と絡めて議論すること自体、矛盾をはらんだものだと考えます。こうした議論を整理するために、一度援助を、その原点に立ち返り、かつ世界の変容を見詰めながら定義し直す必要があると思えます。

ここで、日本が援助をすべき理由付けとして歴史的に掲げてきた二つのことに注目したいと思えます。すなわち、人道的配慮、それから国際的な相互依存の認識の二つであります。これらはどうも、それぞれ取り出して並列させますと、どうも不明瞭で、何でわざわざ援助なんかやらなきゃいけないのかという疑問に受け身で言い訳をしているような消極さを感じます。

そうではなくて、援助について少なくとも一部の国民の思いにはもっと積極的側面があるのではないかと、そのように私は思います。貧しい国々で人々が苦しんでいることを見聞きするたびに、若い人を始めとして多くの方が、何かできるのであればしたいと思っている、そうした思いの根っこにあるのは同じ人間としての共感であって、それ以上でも以下でもないというふうに思います。

何だか偉そうな日常聞くことのない人道主義でも、また援助との関係をのみ込みにくい相互依存の認識でもなく、人と人との共感というものが重要なのだろうというふうに思います。そして、それはグローバル化の下でますます相互交流が進み、脱国境化と言われる現象が生じて利害関係の共有や対立が生じている世界では、もっと強調されてよいことではないかと考えます。

もちろん、そのほかの外交上の目的が無用だと言っているわけではありません。資源外交ですとか狭義の安全保障の考慮、すべてが重要であります。しかし、援助はそのすべてについて万能の薬になり得

るわけではありません。むしろ、援助にすべての目的を期待して何でもかんでも背負わせる、そのために議論が混乱し、国民や国際社会から見て日本の援助は分かりにくいということになっているのではないかと思います。

相互関係が世界を網の目のように結び付けつつある中で、多くの問題が新しく生じております。というのは、グローバル化はまずもって自己利益を多くの方がより自由に追求する中で起こっていることでありまして、それを補う形での国際公共行動といったものが十分に編成されていないと思うのです。地球環境問題への対応は良い例です。環境問題はそれだけで存在しているのではなく、野方図な営利追求活動や貧困、格差、そのほかの問題と密接にかかわっていることが銘記される必要があります。

こうした中で、日本人という集団がほかの人々の問題にどれだけ深い理解を持ち、近視眼的な利害を超えて心を寄せるのが問われているのだと思います。それは、単に第二の経済大国としての責任というだけではなくて、日本人の品位、知性、そして感受性の問題だと思います。そうした形でほかの人々と共感を持って行動することが日本人自身の広い意味での安全保障になる、私はそのように確信をしております。ただ、だからといって日本人があたかもアフリカ人にとって代わって何でもかんでもやってしまうということにはならない。それは決して自立的なアフリカの国づくりには結び付きません。

## 開発のパートナーシップ

ただ、重要なことは、アフリカにはアフリカの自助努力というものが確かにあるということでありませす。しかし、アフリカに自助努力があるというのなら、なぜアフリカへの援助は役立ってこなかったのか。しかも、総体的に見ると大変に巨額の援助がアフリカに注ぎ込まれてきたわけです。そこで、振り返っていただきたい点があります。それは、援助という行為の本質論にかかわるものであります。

政府開発援助は、ある国の行政機関、例えば JICA とか JBIC が他の主権国家の国内で行政行為を行うという、歴史の中でも現代の国際秩序の中でも極めて例外的な行為であります。そして、いかなる援助も受入れ側の社会によって吸収されなくては、少なくとも建前上の援助の目的である持続的な開発、貧困削減には結び付くことはないということでありませす。

更に重要なことは、援助を吸収しようとしても、必ず援助受入れ側が何らかのリソースを負担しなければなりません。分かりやすい例は、日本が建設した小、中学校の校舎であります。それを使ってもらう場合、受入れ側は先生方を育成しなければなりません。あるいは給料を払わなければなりません。そして、アフリカの貧しい国々の場合、政府がそこに十分な対応ができない場合が往々にしてあるということでありませす。

さて、アフリカで貧困が解決しないことは、この援助吸収能力にかかわっております。言い換えれば、アジア、アフリカ、中南米ほか、それぞれの地域に多種多様な国があり、受入れ側の社会経済状況が異なっていて、それに応じて吸収能力も異なります。受入れ側の吸収能力に配慮した賢明で柔軟な援助の供与の仕方が必要となります。だからこそ援助の現地への権限移譲が必要なのだ、そのように考えませす。

確かに、途上国には資金、人材、知識などが不足しております。特にアフリカの脆弱国家ではそれらが欠乏していると言ってもよい状態だと思います。しかし、一方的に資金を供給すればいいわけではありませす。援助は誤って供与されると無駄になるだけではありません。援助への過度の依存を引き起こ

すことが注意されなければならないと思います。アフリカの貧困な経済規模の小さい国では、しばしば援助が財政全体の数 10%に及んでおります。そうした状況ゆえに、幾つか困った状況が起こります。

一つは、余りにも多くの援助国、機関が交通整理されないままに集まり過ぎて、受入れ側の管理能力を超えた多数の援助案件が作られるという事態です。また、よく言われる例ですが、日本のプロジェクトは、日本人が従事している間は美しくすばらしく運営されるけれども、その外には効果が及ばない、日本人専門家が帰ってしまうと効果が目に見えて落ちてしまう。これは、援助が成功しても開発に失敗しているという典型的な例であります。この場合は、途上国側の政府が、特に政府が援助だけにリソースの投入を期待して、開発効果が持続するためのコストを自分たちで負担しない場合に発生します。

さて、アフリカ問題というのは、到底日本だけで担い切れる課題ではありません。日本とアフリカ及び国際社会のスクラムが求められます。具体的には、様々な関係者との連携と協調が援助の現場で必要となっており、幾つかの営為が実際に行われています。例えば、一般財政支援、セクター・プログラム、貧困削減戦略への我々の活動の連結、そして援助の調和化といったことです。これらのことは、途上国の政府の立て直しを図って援助のはんらんを防ぐ、そういう効果を持っていますが、すべてが日本の今までの援助の在り方に大きな見直しを迫るものであります。

さて、このことにかかわって指摘されてきましたのは、こうしたことに首を突っ込むと、ほかのドナーとの協調の中で日本の顔の見えない援助になってしまう、ほかのドナーの引き回しに遭ってしまう、だから日本は日本だけで孤高を保ってでも自分だけのプロジェクトをやっていればよいという議論であります。こうした議論への反論の中で二つだけ御紹介したいと思います。

第一に、現在進んでいる協調は、各ドナーの様々な思惑はもちろんあります。しかし、本来、主役となるべきはアフリカ途上国の政府と国民であります。行われるべきは、ドナー協調でも括弧付きの援助協調でもありません。アフリカの政府と国民を中心とした開発のためのパートナーシップであります。

もう一つの反論といいますのは、顔の見える援助が、あたかも日本の企業が出掛けていって日の丸の付いた建物を建てることであるかのように語られていることです。もっとましで意義の高いプレゼンスの発揮の仕方があるということに想像力が及んでないように思われます。物とハードだけにこだわる顔の援助から、理念、知恵、創意工夫を分かち合う志と知の援助を目指すべきだと考えます。

また、協調するとほかのドナーの引き回しに遭うという議論も必ずしも正しくありません。むしろ現場では、余りにも手間が大変でありますので、ヨーロッパのドナーが皆リードを取りたがらないということも生じています。ともあれ、品位と知性ある志の高いドナーであるならば、ほかのドナーと足の引っ張り合いではなく、生産的、効率的な分業と、開発、貧困削減に役立つアイデアをめぐる創造的競争を行うべきであろうと思います。

#### **第4回東京アフリカ開発会議（TICAD）に向けて**

さて最後に、主要先進国サミット、来年、日本で行われますが、それと前後して開かれますTICADの第4回について私なりの意見を述べさせていただきます。

第3回までにまとまってきたTICADの主要なアジェンダは、平和の問題を除くと、恐らく3点に絞られていると思います。一つは人間中心の開発、もう一つがアジアの経験のアフリカへの移転、三番

目に経済成長を通じた貧困削減、この3点であります。

第一点の人間中心の開発に関してですが、ここから言えることは、アフリカの人々とその代表を中心に据えるということです。アフリカを単なる救済の対象として見るのではなく、アフリカ自体の自助努力を見詰めることが重要であると考えます。

ただ、肝心な点は、アフリカでは開発の成果は後退することがあるという事実です。紛争による荒廃もそうですが、HIV/エイズの感染、その拡大に伴う平均余命の短縮もその典型的な事実です。単に前向きな開発を語るだけではなく、後退を食い止める人間の安全保障の発想が必要となります。

次に、アジアの経験のアフリカへの移転についてでありますけれども、我が国のように、欧米とは異なる条件で異なる道筋を通して経済的に発展した国がこうしてあるよと、そこにはこんな試行錯誤があったと伝えることは、新しい知見と選択肢を提供することになると思います。

ただ、経験の移転ということになると話は簡単ではございません。まず問われなければならないのは、だれのためのだれによる移転かということです。そして、アジアとアフリカの共通点と相違点に異なる点を重々認識しなければなりません。そして、三つの点に配慮することが重要だと思えます。第一に、アフリカのニーズにこたえるということです。第二に、アフリカにとって吸収が可能であることが必要です。第三に、できればアフリカを最もよく知る人々によってアジアの経験の取捨選択や移転や摂取が行われるべきであります。それはアフリカ人の研究者自身であります。

三番目に、経済成長を通じた貧困削減ということが言われます。これは、我が国らしさをにじませたアジェンダであったというふうに思います。

確かに、持続的な経済成長というのは貧困削減の必要条件であろうと思えますし、MDGsの達成のためにも成長は必要であろうと思えます。ただし、他方で、広く分かち合えた経済成長を実現するためには、国民一人一人の能力と機会を増進することが大切であります。貧困削減を広く伴わない成長というのは政治的、社会的に長続きしない、そういう意味では経済成長が貧困削減を必要とします。つくり出すべきは、経済成長と貧困削減の好循環ということだろうと思えます。同時に、援助だけではなく、貿易面での我が国の市場開放等々の問題が避けられないということでもあります。

さて、アフリカの問題を解くには、欧米やアジアの経験もちろん結構ですけれども、まずはアフリカ人自身の経験に学ぶ必要があると思えます。アフリカは駄目だ、アフリカは問題だらけだと決め付けてしまうことによってアフリカ人自身がアフリカに誇りと自信を失って、互いに学び合うことを妨げているのではないか。ここにノーベル賞をお取りになった3人の方のお名前を掲げておりますけれども、こういう偉業だけではなくて、草の根にいきますと、自ら生き抜いて、子供を育て、弱者を守り抜こうとする様々な努力があります。多くの女性の方々がエイズの孤児、そういう子供たちを守るために孤児院を開いておられます。そういうことに注目する必要があるというふうに思います。

アフリカというのはずっと、哀れむべきアフリカというふうに語られてきましたけれども、もうそろそろそれをやめて、第4回のTICADからは、世界に貢献するアフリカ、いつまでもアフリカが周辺化して駄目だと、溝からすくい上げてやろうとすると、援助漬けにして、援助依存の泥沼の中にまた陥れてしまうという気がいたします。やっぱり頑張れアフリカという、これは我々の仲間が言っているスローガンなんですけれども、そういう心が必要ではないかというふうに思います。

最後に、アフリカを理解し、アフリカに知恵を出せる内外の人材の輩出が必要だと思うんですが、我々大学院の責務は非常に大きいと思います。輩出すべき人材は日本に限る必要はないと思います。留学生でもよい。そういう優れた人材を輩出して、アイデアの提供を通じてアフリカの開発、貧困削減に貢献している日本のすばらしい中身のある援助をする。そして、得られる尊敬や信頼こそが援助によって実現されるべき唯一最大の国益である、私はそのように思います。

## 2 . 池上清子君の意見陳述

### アフリカの人口問題

私は、開発途上国にかかわって 30 年になります。アフリカを始めとして開発途上国、アジア、中南米にもかかわってまいりましたけれども、そういったところを、開発途上国の現場を NGO として、そして国連機関の職員として見てまいりました。その現場を見たことを中心に今日はお話をさせていただきたいと思っております。特に、アフリカの人口の問題、ミレニアム開発目標のうち特に保健医療の分野での問題、そして最後に幾つか提案をさせていただきたいと思えます。

まず、世界人口の推移ですけれども、つい今朝、国連本部の方で 2006 年度の中位推計というのが発表されたばかりです。それによりますと、2007 年は、年央で 67 億人に、そして 2050 年には 92 億人になるであろうという新しい推計が発表されたばかりです。

問題は何かと申しますと、1 年間に 7,600 万人が今でも毎年毎年増加しているということなんです。そして、その 7,600 万人の 96% が開発途上国で起きているというところで、開発途上の問題というのと、その人口の問題というのが明らかになると思えます。

合計特殊出生率を見ますと、どうしてアフリカがこれだけ人口爆発的に増えているのかというのがお分かりいただけだと思います。ほかの地域と比べて、アフリカはこの合計特殊出生率が下がるのが約 20 年ほど遅れています。

そして、何が特に問題になってくるかと申しますと、この 67 億人の世界人口の中で半分に当たる人口が 25 歳未満の人口、つまり、若い人口が世界の人口の半分を占めているということになります。

これをアフリカと引き付けて考えてみますと幾つかの点が申し上げます。

最初は、人口ボーナスという考え方です。それは何かと申しますと、扶養人口が非常に少なく、そして働き手である労働人口が非常に多いという、こういう時期というのは一つの国で人口転換の中では 1 回だけ起こります。これは産業化、近代化の牽引力となります。60 年代の日本が、そしてアジアのミラクルと呼ばれている国々がこの人口ボーナスをうまく使ってその国の成長を遂げてまいりました。

アフリカに考えを及ぼしてみますと、人口ボーナスというのが使い切れていない、又は使えるような環境になっていないということが言えると思えます。若い人口は非常に多いということです。若い人口が多いと、今度は職の問題、つまり雇用の機会が人口が増加するほどには増えていない、失業率が高くなっているということ。そして、アフリカでは HIV / エイズの問題、望まれない妊娠の問題という



のがありますけれども、こういったことを予防する保健医療のサービスに恩恵に浴せない人たちというのが増えてきます。そして、ここが特に若い人たちが多いということです。教育の問題を見ますと、やはりまだ70数%しか初等教育が受けられていないということが問題としては挙げられると思います。

人口問題というのは、ややもしますと忘れられがちなものなんですけれども、二つ大きな側面が開発との関係ではあると思います。

一つは、国家の安全保障との関連です。急激な人口の増加や減少というのは、その国の安全保障を脅かすものにもなります。人口が急激に増えれば、人口圧力というものが増してきて、都市化の問題、そして国際人口移動という形が起きてきますし、また、急激な減少ということになりますと、少子化の問題ですとか社会保障の難しさというふうなことで安全保障との関連が出てきます。

そして、もう少し申し上げますと、開発を進めていく、貧困を削減するというときには基本的なデータというものが必要になります。人口の数を知ることというのは、開発を進めていく上で、例えばどの地域に5歳児の子供が何人いるから学校を幾つ建てなければいけないというような開発計画を立てていく上で重要な資料となります。そういう意味でも人口問題というのが重要になると思います。

### **保健医療分野を中心としたミレニアム開発目標**

貧困削減を中心に課題として取り上げたものが、先ほどから申し上げられているようなミレニアム開発目標です。どういった目標が八つあるのかというところを申し上げますと、1日1ドルの話は先ほどもうなさいましたけれども、現在でも11億人の人間が貧困人口としてはいると。特にサブサハラ・アフリカ地域だけで貧困人口が増加しているということです。こうなりますと、この目標の1というのは、2015年という目標達成年度までに達成が難しいのではないかとされている目標の一つです。

二つ目は、普遍的な初等教育、少なくとも5年、6年の初等教育は皆さんが受けられるようなことをしたい。

目標の3というのはジェンダーの平等と女性の地位の向上です。これは、開発を進める上で今まで女性がなかなか発言をする機会がなかったというふうなことで、人口の半分を占める女性たちの力と意見を反映していこうということです。

ここから、目標の4、これは子供の健康の問題、目標の5はお母さんの健康の問題、目標の6というのは感染症の問題ということで、目標4、5、6は保健医療の関連の問題です。

目標7は環境の問題なんですけれども、この中にも、安全な水というところで保健医療との関連というのがございます。

目標の8というのは、ただ単に開発を進めるというところでは、ODAだけではなくて、市民社会や私企業といったところ全員でパートナーシップを組んで進めていきたいと思いますという話がされています。

このミレニアム開発目標というのは、基本的な理念というのが人権に基づくものであることと、そして成果主義、どのくらいのインプットがあってどのくらいのアウトプット、結果が出たのかというところが問われるというところが新しいと思います。単なるキャッチフレーズ、キャンペーンというふうなとらえ方ではなくて、見直しを5年ごとにして、その成果がどのくらい達成できているのかというところを見ていくという点です。

もう一つは、先ほど申し上げましたような保健医療の分野というのが三つ以上入っているというところ。これを受けまして、少し乳児死亡率など保健医療の指数を取ってみたいと思います。

ミレニアム開発目標では、1990年のデータと比べるということで、それからどのくらい達成ができたのかということを見ていくわけですが、まず乳児死亡率について、バングラデシュでも90年と比べますと半減しているということに比べて、タンザニアや南アフリカ、南アフリカは多少減っていますが、タンザニアでは増えているというのが現状です。同じことが妊産婦死亡率にも言えます。アフリカでなぜこういう傾向があるかと申しますれば、やはりHIV/エイズの問題を抜きに語れないと思います。

こういった死亡率が高くなるということ踏まえて、平均寿命、出生時の平均余命は減ってきています。アフリカの一つの国、ザンビアでは平均寿命が39歳というところまで下がってきています。これは、10年ほど前までは46歳だったというところを考えると、かなり寿命が減っていると言えます。

これ最新のHIV/エイズのことについてのデータですが、HIVの感染者は4,000万弱、推計ですから全く正しいというわけではないかもしれませんが、その中でサハラ以南のアフリカというところが非常に大きい数字を占めている。一方、女性のHIV感染者というのを見ますと、世界では48%なんですけれども、サハラ以南のアフリカでは59%が女性になっています。このように、貧困というものが社会的な弱者に最も影響を与えるということがHIV/エイズでも言えると思います。

こういうことを踏まえまして、実は2004年ですけれども、MDGsの保健分野に日本がどういうふうな貢献をしているかという評価がございました。外務省の有識者評価というものだったんですけれども、私もその一員として評価に参加させていただいています。そのときに、すべての一般無償に関してのプロジェクトを2001年から2003年までの3年間のものを検証いたしました。その結果を見ていただきますと二つの特色が見えます。一つは、目標の5、お母さんの健康についての支援がまだほかと比べると少ないのではないかと。そして二つ目は、その他のところ、一般病棟など、リハビリなどというところで、つまりスペシフィックに子供、お母さん、感染症というところの支援ではなくて公衆衛生全般を上げるような、そういった支援がまだ多いということが言えると思います。

もう一つ保健分野で言えることは水なんですけれども、水のところについて、アフリカで、セネガルとカメルーンで見てきたときのお話をさせていただきたいと思います。

セネガルで共同水資源というのを造っているわけですが、これは技術協力と無償資金協力がが一体になって組み合わさって実施されるという大変効果的なものだったと思います。無償資金でハードの施設が造られ、技術協力で運営管理という体制をつくっていくということになります。

アフリカでは、特に安全な水というのは重要で、世界的に見ても、6人に1人が安全な水が手に入らないという状況の中で、やはり保健医療の推進をする、保健医療のレベルを上げるという場合には、水、安全な水をなくして生活の改善というのはあり得ないということが言えると思います。

もちろん、この成果として、病気や流産が減っているとか、水くみから解放されているので学校に行けるようになったとかということがありますが、非常に重要だったと私が思いますのは、こういった施設を造るのはできるんですけれども、その後の運営管理、維持管理というのが非常に難しいとい

うところす。これはガバナンスの問題等も含めてなんですけれども、それを、住民の人たちが水の管理組合というのをつくって、自分たちで料金を徴収したり、それから維持管理をしているということが新しかったと思います。

同じことがカメルーンでも、住民参加型で水管理組合というのができ上がっています。一つの非常に簡単な仕組みの井戸で、この村では2,000人の人たちが安全な水を飲めるようになったということが言われています。

## NGOとの連携

最後に、幾つか提案とお話をさせていただきたいと思います。

国際協力、特に開発援助について、人口、保健、医療という面で世界的な動きとアフリカの状況を概観してきましたけれども、ここで重要なことというのは、感染症、国境を越えた人の移動、環境保全、気候変動といった問題は、日本だけは関係ないという形で他人事では済まされない地球規模の問題ということです。日本の安全保障にもつながってまいります。こういう点で、ODAによる支援というものが非常に重要になってくるのではないかと思います。

これから少し具体的な提案をさせていただきたいと思います。

貧困削減の担い手、プレーヤーと書きましたけれども、というのはもちろん開発途上国の政府であり、その国の人たちではあります。しかし、ここにドナー国やNGO、企業、国連を始めとする国際機関などといったプレーヤーの間での協調というのが必要になってきます。特にNGOとの連携というのがこれからは求められるのではないかと思います。先ほど住民組織による水管理というところでお話ししたとおりですけれども、こういったNGO、住民組織の力ということはこれからの持続可能性との問題では重要になります。

もう一つ事例を御紹介したいと思います。

津波が起きたときに、日本政府からUNFPAは550万ドルの拠出金をいただき、Tシャツ、普通の履物、下着類、女性用の生理用のナプキン、シャンプーや歯磨きなどの個人用のキットを23万キット、インドネシアで配らせていただきました。このときも、フラワー・アチェという、アチェ州に根拠地を置くNGOと一緒にこのキットを作ったわけですけれども、何が必要なのかということの洗い出し、そしてほかのドナーから何が来ているからダブらないようにするにはどうしたらいいかというふうなこと、そして配付から漏れている人がいないかどうかというふうなことも含めて、配付をきちんとNGOの方と一緒にさせていただいたということがあります。

## G8サミット、TICAD に向けた提案

また、来年、G8サミットやTICADが日本で開かれますが、このときにどういうことがあるのかと、支援として可能性があるのかということを経験リストをしてみました。

最初は、前の首相がアフリカに対しての支援を倍増するというふうなコミットをおっしゃってます。ですので、一度こういった日本がコミットされたことについては是非履行をしていただきたい、そうでないとなかなか日本の信頼にもかかわってくるのではないかと思います。

次の問題ですけれども、これは戦略的なODAを考える上で一つ二つ今抜けている点があるのではないかと思います。これは、ODA大綱という非常に大きな枠組みを示すものはできました。そして、それぞれの国に関しては国別援助計画というものもできています。ただ、そこをつなぐものというのがないんですね、中間のところを。できればイニシアティブというふうな形で中期的な戦略を示すような、そういったものを新しく打ち上げることができるのではないかなと思います。

よく目に見えるODA支援というふうなことが言われますが、見える援助というのは、そこに本当に目で見えて、ステッカーが張ってあるということも重要だとは思いますが、日本の援助が分かりやすいということ、これも見える援助としては大切だと思います。重要な分野を示すこと、5年くらいの時間的な枠組みを持って継続した支援をしていくこと、そして、コミットした予算を明示できるというふうなことを通して日本の援助の方向性というのを明確にできると思います。明確にすれば日本の支援、援助というのがはっきりと見えてくるのではないかなと思います。

3番目の点というのは時間の枠組みというところですが、これは、どちらかというにあえて申し上げるといふ形になるんですけれども、単年度予算というのに対するチャレンジというふうに、一言で申し上げればそういうことなんです。

例えば、一つのことを実施するというときに、特にアフリカなどでは、時間設定した内容と時間設定の枠組みの中でできちんと実行ができればいいんですけれども、アフリカではなかなかそういったことが今はできていないというふうなことも踏まえて、また開発援助というのは1年では解決ができないことが多い、継続性が非常に重要だということがありますので、もし、使い切れなかった又は正当な理由があって使えないというふうなことについては、その正当な理由をよく吟味した上で次の年度に送るといふようなことが可能なかどうかということなんです。

下に書きました迅速性というところに関しましては、現場で見ていると、日本の援助は、よく耳にすることはこういうことなんです、日本の援助というのは決めれば着実にやってもらえる、ただ、決まるまでに時間が掛かり過ぎるという指摘がございます。こういう点からも、草の根無償というふうに大使館レベルで決められるものというのが非常に早い、時間的にも早い対応をしているというところで住民の方にはかなり喜ばれているのではないかなと思います。この意味では、途上国にある日本大使館の裁量の範囲というのがもう少し広がるといいのかなというふうな感じを持っております。

アフリカ支援に向けて具体的なところというのは、やはり中小企業の振興ですとかマイクロファイナンスといったところによる雇用の創出ということだと思います。これは高橋参考人が先ほどもおっしゃっていたのでこれ以上申し上げませんが、アフリカの1人当たりの所得というのは1960年当時よりも現在の方が低いということが言われています。

5番目の点については、日本が比較優位性を持っていると言われている経済インフラの支援というのがあるんですけれども、そこにやはり必ず社会開発の視点を組み合わせてもらいたいということなんです。経済的な成長を促すという意味で、例えば高速道路なり主要幹線道路を建設するということは重要だと思います。しかし、その大きな道路に生活道路、例えば学校に行く道ですとか保健所や病院に行く道を一緒に整備をする、高速道路に組み合わさっている部分ということだと思いますけれども、そういったことの組合せを是非考えていただきたいということがお願いとしてあります。

やはり、アフリカの支援というのは人を育てるところ、これも先ほど来言われているので申し上げませんが、若い人が人口の数としても多い、ここにどうにか能力開発をしていかない限り、どんなに人口ボーナスがあったとしても経済的なテークオフというのは難しいのではないかというふうに思います。国際社会の一員として貧困削減というものに貢献をし、途上国の人たちの生活の質が改善されるようなODAというのが日本に求められていると思います。

### 3 . 主な質疑応答・委員からの意見表明

#### 我が国の対アフリカ支援の在り方（小泉昭男君）

アフリカで憂慮すべきは平均寿命が低いことであり、その原因は貧困と飢餓と感染症の問題である。アフリカにはレアメタルなどかなりの資源がある。能力開発の見地からは、食料、水、医療関係に加え、こういう見地からの指導も必要ではないかという気がした。

あわせて、アフリカ向けODA倍増や100億ドル積み増しという国際公約の実現の見通し、また、アフリカの53か国は1国1票国連の投票権利を持っており、日本の常任理事国入りの実現といった見地からも重要ではないかと思うが、お考えをお伺いしたい。それと、世界のエイズ感染者数約3,860万人のうち60%がアフリカ諸国に発生しているとされるが、このエイズ対策を含めて考えられることをお伺いしたい。

アフリカの問題をトータルとして考えると、ODA実績の対GDP比0.7%という目標に向けて日本は努力しなければならないと思う。日本の戦後復興では、アメリカ等の経済援助があった。現在日本企業は世界で活躍している。ここからももっと日本の努力が必要ではないか。

また、世界全体で見ると、これから水と食料とエネルギーの争奪戦に入ってくると思うが、すべての人類が平和と一般的な生活を享受できるような枠組みのために、ODAを通じて国際的な役割を日本も果たしていくべきではないか。

#### （高橋参考人）

資源確保やいろんな場面でODAということになるが、そういうノウハウというのは大体において民間の方が持っているので、もっと日本の民間企業をアフリカに進出しやすくする、あるいはアフリカとの関係を強化するという働き掛けが必要だと思う。

100億ドルの積み増しと倍増という国際公約を満たさないと日本は恥をかくことになる。日本としては国際的な名声が一つリスクがあるところに来ている。

常任理事国入りに向けてアフリカの理解を得るために必要なのは、日本が常任理事国入りを果たすことによって、どのように国際秩序が改善されるのかということをはっきりアフリカにメッセージとして送ること。ただODAをばらまいてお金で票を買うということでは、アフリカの心は得られないと思う。

エイズ対策において非常に重要なことは、エイズの治療をするには大変なお金が掛かるということ。ここに一つかかわってくるのが知的財産権との関係。WTOでも議論されているが、日本としても熱い関心を持ってもらいたい。もう一つエイズにとって重要なことはケアであり、この点についても国際社会の知恵による支援がとても重要である。

今、日本の食料輸入世界一の地位を脅かしつつあるのはアフリカ大陸である。アフリカでは、生産力の低さと人口増のためにそのギャップを自分で埋められず、食料輸入をどんどん増やしており、将来的には国際市場への依存度が高い日本の食料市場に対する攪乱要因になる可能性がある。日本は、アフリカの食料自給能力を高めることに協力すべきである。

アフリカではまだまだ水が無駄にされているが、水を大事に使ってきた日本人として、もちろん環境が全く違うが、知恵を編み出して協力していくことには価値があると思う。

#### (池上参考人)

100億ドルの積み増しについては、できるかできないかの問題よりもその中身をしっかりと見ていくことが重要と思う。それは、真水の100億ドルなのかそうでないのかということ。いろいろ既にあるものを集めて100億ドルにするということをアフリカは期待していないと思う。

HIV/エイズについて、今アフリカでやらなければならないことは、費用対効果を考えたときに、予防教育だと思う。

日本の協力の具体的な事例としてマラリア対策としてベッドネットというのがあるが、日本の技術というのはかなり進んでいるので、日本の企業が持っているノウハウ、技術を伝えていくことが重要かと思う。

#### 対アフリカ支援の必要性と国民の理解(富岡由紀夫君)

アフリカの非常に苦しんでいる人たちを救うのは人道的観点から必要な部分があると思う。ただ、日本の国家予算も厳しいのが現状であり、国民の理解をどう得るかが重要なテーマだと思うが、どういうことを更に取り組んだら良いか伺いたい。

貧困をなくして経済的自立を開発途上国が遂げるためには、まず農業基盤が確立しないといけないと思うが、なかなかそれができない。先進国は輸出補助金を付けたたり自国の農産業に補助金を出したりして、結果的には安い農産物がアフリカ諸国に入っているといった報道もあった。また、経済の自由化を先進国が迫っているという報道もある。アフリカの自立に当たって、経済の自由化が本当にうまく機能できるのか。開発途上国は、世界のグローバル化したマーケットの中で競争をさせられるというのは最初から無理であり、そういった点をどう考慮したらいいのかといったところもお伺いしたい。

#### (高橋参考人)

国民の意識を変えるとするのは大変おこがましい言い方だが、国民の中には、自分の生活で大変苦しく、目先のことで政府が助けてくれたらと思うところもあれば、同時に海の向こうの非常に気の毒なことに思いを致す、そういう両面を持っているのが普通の方々ではないかと思う。

アフリカの抱えている問題の難しさを理解してもらうためには、非常にショッキングなことを知らせることも重要であるが、同時にアフリカの問題をもっと立体的に構造的に知らせていくことが中学や小学校辺りからの教育で重要であり、日々のメディアの報道で必要だと思う。

アフリカの今後の発展のためにはまず農業を浮上させなければいけない。この中で、先進国からの食料援助は非常に役に立っているように見えて、援助された食料が市場で売られることで、アフリカのそれぞれの国の国内市場で食料の値段が低下し、アフリカの生産者のインセンティブが阻害されてしまうという面がある。今、援助の最先端で取り組まれているのは、先進国から食料を運ぶのであれば、同じお金を現金で困っている人に渡し、国内の生産者から食料を買うという回路が開くこと。

もう一つ、日本として、アフリカから少しずつ出てきている有望な輸出製品をほかの先進国と同じように

扱うのではなく優遇して扱い、アフリカの生産者に機会を与えてもらいたいと思う。これは既にクリントン政権下のアメリカやEUがやってきた政策。

#### (池上参考人)

確かに今ODAに対しての、例えば(私の)娘のような世代の理解というのはないと言った方がいいのかもしれない。若い人たちは、途上国や自分の国以外の国に対する理解というのが余りにも、又は想像力が乏しいのかなという気がした。この点については、イギリスのギャップイヤーというのが一つの方策だと思う。

次に、日本国内の問題を考えると、少子高齢化で、好む好まざるにかかわらず海外からの労働力に依存しなければいけない社会がそこまで来ていると思うが、日本の受入れ体制は全然できていない。共存するという形の理解が欠けているという気もするので、1人1人の意識をどう変えていくかということも重要ではないかと思う。アフリカの場合、市場経済に乗ることによってマイナスということも多々あるが、その対応策としてマイクロファイナンスを通じた支援があると思う。

#### ガバナンスの問題と戦略的援助(富岡由紀夫君)

ODAの一義的な窓口である相手国政府が本当に機能しているかどうかはアフリカの場合よく見極めなければならない。政府が機能していない場合、政府を通さずに直接草の根のいろんな支援をやるという方法もあるのかどうか、日本の行政としてどのように対応したらいいのか伺いたい。

また、人道的観点から支援は必要という話をしたが、外交戦略という位置付けでやってきている国もあると思う。中国も今盛んにアフリカに支援をしているが、そういった国と人道的な観点でやっている国との調整がどうやったらできるのか伺いたい。

#### (高橋参考人)

草の根などの末端に届く援助というのは非常に重要だが、やはりODAというのは最終的には相手国政府が中心になって自分の国の地域社会、草の根のことを自分で面倒を見れるような体制をつくっていかねばいけない。多くの場合は、援助機関が政府行政機構をバイパスして直接に相手の草の根の面倒を見てしまうと、その国の政府行政機構の怠慢を招くことになる。長期的な形としては、やはり相手の国の組織のキャパシティーをつくっていくという発想が重要になると思う。

外交戦略については、ODAだけではアフリカとは付き合えないということを最初に申し上げて、中国との関係について述べたいと思う。ヨーロッパで疑念があるのは、中国がワシントンやパリでつくられている現先進国の中のコンセンサスを崩すことをねらいとしてアフリカにチャレンジしているのではないかということだが、多分そこまで中国は非常に大きなデザインでもってアフリカを今後どうするかというようなことを考えているとは思わない。中国と西側の国々をつなぐ微妙な位置にある日本としては、それぞれの現場において、あるいは国際場裏において中国を国際的なコンセンサスの中うまく入ってきてもらうように呼び掛ける、微妙なスタンスを生かすことこそ日本の外交的利益になるように思う。

#### (池上参考人)

政府の機能について、日本のODAで何ができると考えを進めてみると、世界的に見ても高い地方自治



の能力を活かすことが可能だと思う。ただ、行政能力が弱いというのは貧困の問題と関連してくると思うので、グッドガバナンスだけどうこうと言うのはちょっと難しいという気も一方です。

NGOとの連携をしてほしいと申し上げた。政府をバイパスしてNGOに直接お金を出した場合、NGOのところではかなりノウハウが積み重なっていくが、行政と同じことはできない。広く浅くという行政と非常に深くというNGO、その両方の組合せができるような援助をやっていくのがいいと思う。

中国やインドの情報開示というのが非常に遅れているために、何をしているのかが分からず、開発にとって非常にマイナスになってきているのが現状だと思う。何ができるかという、国際的な情報交換の場にインドや中国が参加できるような外交努力をしていただく、国連機関などを通してもそういうことをなるべく伝えていくということかと思う。

### **アフリカの文化、風土に合った援助（浮島とも子君）**

今後のアフリカのODAを考えていく際に、アフリカの文化や風土に合ったODAを進めていくべきと考えている。また、リプロダクティブヘルス分野で日本が貢献していくのに当たって、アフリカの社会制度、文化をどのような形で考慮をしながら支援を進めていくべきか伺いたい。

#### **（高橋参考人）**

援助は、我々は金を出しているためにそれをよく簡単に見過ごしてしまうが、おっしゃったように文化や風土に合った支援というのをしていく必要がある。その鍵は、できる限りアフリカの人々自身によって技術や知識の移転をしていただくということ。

#### **（池上参考人）**

文化と風土とは、開発を進める上で非常に難しいもの。特に、宗教が絡んできて宗教的な価値観が入ると、もっとややこしい問題にもなる。風習かどうか、文化なのか、その村に住んでいる1人1人の健康にとってプラスなのか、教育レベルにとってプラスなのか、そういう新しい見方を持ってきて、そこで兼ね合いをすることが重要と思う。

リプロダクティブヘルスの問題も、宗教の価値観と関連がある。ある宗教では産婦人科系統の病気は女性でないと診ることができない。助産師さんや産婦人科の医者が女性でないと病気が診られないという状況になるので、日本の援助としては、途上国で女性の助産師さんを養成し、その方たちが更に助産師さんを養成していくという形ができるかと思う。

### **アフリカのニーズを踏まえた援助（近藤正道君）**

援助とは相手の国のためにやるのが本質であり、そういう意味では自立・内発型の援助であるべきと思う。そして、こちらの立場よりも相手の立場に立ってニーズを掘り起こすことが筋だと思う。日本のアフリカ援助が効果を上げていないのはその本質的なところに問題があるのではないかと思うが、御見解を伺いたい。また、ミレニアム開発目標の目標それぞれについてコメントをいただきたい。

**(高橋参考人)**

例えばタンザニアには恐らく 40、50 の ODA ドナーがいる。言ってしまうと、すべてのドナーが成功していない。日本だけが失敗しているわけではない。むしろ日本は、日本人がその場所にいる間はすばらしく運営される。しかし、問題は、それをタンザニアに渡したときにどうなるのか。結構日本も中国や韓国のことを言えないところがあって、自分のことだけしか考えていないということはないだろうか。自分のプロジェクトの成功だけではない、タンザニアのために何をしなければいけないかという発想の転換が必要だと思う。

もう一つは、援助にも小さな政府というのが及んで、公館や JICA 事務所に、極めて人が少ない。その中で、五つの重点事項とかいってやるわけで、専門家のお世話から伝票書き、すべての相手の国との折衝、全部やる。これできめの細かい援助ができるはずはないと思う。重要なことは、五つの重点事項ではなく、一つ二つということに絞っていく。そして、優秀な公館の職員や JICA の事務所の方が一つ二つのセクターを何人もで面倒を見ていく。そこから内容のある援助が出てくると思う。

**(池上参考人)**

ミレニアム開発目標について、2015 年までの達成目標、数値目標というのは決まっているが、5 年ごとに見直しをして、2005 年で見直しをした。しかし、もう既に難しいのではないかとされている目標が目標の 1 と目標の 5。貧困人口を半減するというのもう難しいと言われており、妊産婦の死亡率を 4 分の 3 削減するのも、ほぼ不可能と言われている。ミレニアム開発目標がすべてではないが、もしこの線に沿って援助があるということであれば、目標の 1 と 5 のところは見た方がいいと思う。

また、目標の 8 で、民間との連携を明確に打ち出している。貿易の問題や知的所有権も入っている。今まで余り開発の中で主流になってこなかったようなところが目標の 8 で取り上げられているので、ここも非常に重要なところだと思う。

**対アフリカ ODA の在り方 (亀井郁夫君)**

これからの対アフリカ ODA の在り方と、アフリカの 1 人当たりの所得が 1960 年当時より低いということとはなぜかということを知りたい。

**(高橋参考人)**

日本の限られたリソースを考えると、アフリカの問題すべてに付き合うことはできない。そのときに重要なことはアフリカ全体の見取図。この国では食料安全保障、ボツワナやザンビアといった平均余命が 20 歳ぐらい縮んでしまっている国では保健に集中する等。それぞれの国にみんな百貨店のように付き合ってきたのが日本の援助だとすれば、そういう時代はもう過ぎているのではないか。

アフリカの問題は、人口の増加に生産所得の伸びが追い付いてこなかった、これが非常に重要なポイントかと思う。

**(池上参考人)**

人口が急激に増えた割には経済成長が伴っていないこと、また、ガバナンスの問題があることが、所得が減った理由と思う。

### アフリカ援助の人材育成（藤末健三君）

アフリカに行かれている日本人の方々、専門的な教育を受けていない方が割と多い。そんな中、神戸大学の国際協力研究科が活躍されているという新聞を読み、今日お話を聴かせていただき本当に有り難く思う。国際協力研究科が発展するために、当ODA特別委員会への要望があれば伺いたい。

#### （高橋参考人）

国際協力で頑張る優秀な人間が必要だという議論であれば、彼らの待遇をきちっと考えていただきたい。国際協力のキャリアの作り方の中で魔の30代という言葉がある。もうちょっと計画的に待遇を与えて、40代になったら、アフリカのエリートの指導者や、あるいは草の根の方々や優秀なドナーの人たちと丁々発止とやれるような人を作るためにどういうキャリアパスを作るか、そういう発想が国として必要と思う。

#### （池上参考人）

大学なり大学院でどういう人と出会えるか、どういう話を聞けるのかは、将来のキャリアを作っていく上で基本になると思う。最近、日本の大学は、私のような実務家を呼んで、国連でどういう問題があるのかとかどういう仕事をしているのかということをお話するチャンスを与えてくれている。こういった機会があればいろいろな方がいろいろな接触し話をする機会が増え、大きなプラスになると思う。

### 共感を持たれるアフリカ援助（江田五月君）

もうけをアフリカにまで探していくという姿勢でなく、アフリカの皆さんが一生懸命努力している、これとの共感が一番大切だというのは本当にそうだと思う。言わば人類の進歩としての人権とか民主主義とか法の支配とか、そういうものと日本がどれだけ共鳴板をしっかりと持つかが大切だと思うが、その点やや欠けるところがあるという気がする。

例えば、AUでは独立国だということで西サハラを受け入れたが、モロッコがこれに気に食わぬということで飛び出していく。これはアフリカがアフリカの中で解決をしていただければと思うが、例えば西サハラの沖合で取れる漁業資源をモロッコから輸入をするというようなことを日本がやっているのかどうかというような問題があると思うが、何か意見あれば伺いたい。

#### （高橋参考人）

重要なことだと思う。西サハラの住民の意思がどこにあるかについて、日本政府としてきちっとした確認をしていただきたいと思う。同時に、人権についての話があったが、日本は政経分離の発想で援助をしているとの意見がある。ODAは非常に政治的な意味を持ってることがあり、少なくとも一部の批判を浴びることがある。そのときに、中国がそういう基準を余り考えずに援助していることで、余りばたばたと慌てふためく必要はない。私どもは、人類のグローバルスタンダードを守りながら、それを増進するために援助をしているという発想、ODA 4原則というものをしっかり持っているのだからもっと胸を張るべきだと思う。

## 第5回

# 「NGO及び企業活動の視点から見た我が国の援助政策」

(平成19年5月16日)

### 【出席参考人】

谷山博史君（日本国際ボランティアセンター代表理事）

山田康博君（日本貿易振興機構総務部長）

## 1．谷山博史君の意見陳述

### 援助におけるNGOの立場

本日は貴重な時間をいただきまして、招待いただきまして、誠にありがとうございました。今日私は、NGOの立場からODAをどう見るかということでお話をさせていただきたいと思います。

まず、私たちNGOの立場ですけれども、この辺で理解の食い違いがあると話がなかなか進みませんので少し明らかにしたいと思っておりますけれども、これはNGOの連合体であるJANICの行動指針から取ってきたワードです。ここには幾つかNGOの立場を説明する重要な項目がありますけれども、これは当然、政府の立場でもない、利潤追求の立場でもない、中立性と独立性ということをおっしゃっています。

同時に、NGOが出発するきっかけとして、多くの場合は途上国で困難な状況に置かれている人たちとの出会いというのがあります。それがきっかけになっているケースが多いということもあるんですが、立場として最も弱い立場の人たちの視点で人間の尊厳を重視するということも行動指針の中に明確に示されています。

現地の人たちとの出会いという中で、対等な関係をつくる、パートナーシップをつくるという、これは当然、外から考え方や文化を持ち込むのではなくて、双方が尊重し合うというそういう協力関係を示しています。

そして、次に大事なことですけれども、国際理解教育あるいは開発教育と言われますけれども、途上国等々で起こっているもろもろの問題が私たちの暮らしの在り方、経済と密接にかかわっているという関係を自覚するということを述べております。ですから、その関連性、問題に私たちも当事者としてかかわっているんだと、それを私たちも自覚し、かつ、教育の中で市民に対しても伝えていくというそういう立場ですね。

もう一つは、ただ単に直接相手を支援するだけではなく、人々が困難に陥っているその構造を理解し、そ

の構造を変えるためにいろいろなところに働き掛ける、現地の政府の場合もありますし、日本の政府などのODA機関の場合もあります。これをアドボカシーと呼んでいます。

### グローバリゼーションによる新たな貧困 - ラオスの事例

こういう立場から私たちが問題をとらえる場合に一つの重要なポイントとして、資源をどう見るか、自然資源を始めとした地域の資源をどう見るかというそういう観点があります。

グローバリゼーション、今の社会の自由競争が加速しているわけですが、その中で起こっている新たな貧困、あるいはその中で生まれてくるいろんな相克ですね、これを静かな戦争という象徴的な呼び方をさせていただいていますけれども、ここで言う新たな貧困というのは、これまで自然の資源に依拠して暮らしていた人たちがそこから切り離されることによって、あるいは、これまで自然を一つのキーにしながら守られてきた社会のシステム、コミュニティの中での安全保障のシステムが崩れていくことによって生まれる新たな困難、これを新たな貧困という言い方をしています。

これがグローバリゼーションの中でかなり起こってきているわけですが、一つの事例としてラオスを挙げました。ラオスの中でも商業植林というのをここで挙げさせていただいていますけれども、商業植林によって多様ないろんな国からの投資が入って、住民がこれまで活用していた資源が切られていく、そういう現象が起こっているわけですが、その中で村人が、その様々な自然資源あるいは生活を支えるシステムが奪われていくという状況があります。

同時に、逆に言うと、これらこれまで伝統的に村人が持っていた自然管理のシステム、持続的に利用するという中で村人の責任において使われてきたわけですが、これを評価していかにボトムアップするかがということが貧困を削減するあるいは回避するための一つの重要な視点になっております。

次に、ちょっと写真を見ていただきたいんですが、これはラオスの森の様子ですが、資源をどうとらえるかということが私たちにとってとても重要な問題で、貧困というのは、ただ単に外から入ってくる資源が少ない、あるいは地元で資源がないということだけではなくて、多くの場合は、元々ある地元の資源が有効に活用されていない、あるいはそれが奪われるということですね。それを有効に活用している場合には十分生活が保障されているけれども、崩れた場合に貧困になるということです。

例えば、ラオスは、60%以上のエネルギーと栄養源が森から採取されているといわれています。いろんな有用な使い方がされているという例ですね。ここで、ラオスの農民は、自然あるいは森林がたくさんあるから自分たちは飢えることもなく豊かに生活できるんだという発言をしています。

そんな中で、ラオスの森林戦略 2020 というのがありますけれども、商業植林を進めていこうという計画があります。2020 年まで 50 万ヘクタールを商業植林で開発するということですが、様々な国から投資が入っているわけです。

こんな中で、いろんなケースがありますから一概には言えませんが、見えないところで、ココナツ植林と言いながら、有用な、本来であれば保護林とされるべき、あるいは村人が使っていた森が伐採されると。伐採した後に植林されているというケースもありますし、こうした伐採によって木材が切り出されるとい事例があります。

元々は、ラオスの政府は、こうした村人がこれまで森を管理、そして利用していたということを認めてい

ます。そして法律でも認めていますので、森の管理の仕方をコミュニティにゆだねると。ここに書いてあるのが土地森林委議政策です。村人が自分たちで森の使い方を決める、ルールを決めると、そして政府に登録するという形で資源を守り、村人の生活も支えていこうという方針がありました。それが、急激なグローバル化によって相克が起こっているという現象です。

例えば、ラオスの法律では、森林法では、プランテーション、商業植林は荒廃林か農地しか対象にしてはいけないという定めがありますけれども、実際に荒廃林というのはだれが決めるのか、その定めがないと。そして、荒廃林だということであったとしても、実を言うと、村人はそこからいろんなものを使っているという、そういう事実もあります。

実を言いますと、つい最近、先ほどラオスの首相がいらっしゃったと聞きましたけれども、この商業植林によって有用な木材が不正に伐採されているケース、あるいは村人の本来持っている登録した森林共有権というものが不当に侵害されているケースも起こってきているということ踏まえながら、一時的な中止を発表しています。これはピエンチャン・ポストに発表されておりました。これは一つの英断だと思います。そして、森林戦略に関して、そういう問題が起こらないように見直すということを発表していらっしゃいました。

元々そこにある資源を現地の人たちが有用に使い、かつ持続的に使うという一つの形として村落共有林、社会林業という考え方がありますが、これはJVC、日本国際ボランティアセンターが行っている村の共有林づくりの事例であります。これですね。これは法律にのっとってやっておりますけれども、手続として、村人がいかに、自分たちがこれまで使っていた森の有用性を改めて理解し、かつ持続的に管理できるような法律を作る、森のいろんな利用の仕方自分たちで区分して決めると。そして、これ、村の入口に森林区分の地図を自分たちで出すと。それによって一応権利を政府に保障してもらおうということです。

## 復興支援 - カンボジアの成功例と負の遺産

復興の過程で様々な投資、ODAが入るわけですが、カンボジアがその復興がうまくいっていると言われている一つの例です。和平合意がなされて以来、もう15年たちますけれども、その中で、ここ4、5年は急激な経済成長が進んでいます。特にプノンペンなどは、もう経済が活況を呈しているのを目にすることが出来ますけれども。

ただ、その中で、負の現象というのが出てきてまして、これを私たちはしっかりと見る必要があります。土地の高騰あるいは投機ですね、それから政府による強制立ち退き。これまで貧しいといえば貧しかったけれども、すべての人が土地を保障されていたという中からどんどん格差が生まれてきているという現象です。

例えば、JVCが、私たちですね、活動しているカンダール県オンスノール郡では、24の村を対象にして調査したんですが、7割の共有林が売却され、6割の農地及び灌木林がやはり売却されるということが起こっています。

それから、特に先住民の生活の保障であった森林あるいは共有地というものもかなり切り崩されているという現象があります。しかし、法律としては土地法さらには森林法というとてもいい法律があるわけです。そして、先住民の土地の共有も認められているし、森林の共有あるいは持続的な利用というものも認められているわけですが、問題は、それが実際には執行されていないということが指摘されています。それ

は、行政のガバナンスの問題になってくるかと思えますけれども、例えば司法と行政が独立していないと。村人が土地を奪われたときに訴えるわけだけでも、それが正当な手続で認められないというようなことは報告されています。

そして、一番下に書いてありますけれども、経済開発が人権尊重、民主化進展、良い統治、市民社会の成熟などと連携しない場合には弱い立場の人々の状況がますます悪くなるということが言えると思えます。

### **経済成長に伴う問題の深刻化 - タイの事例**

様々な問題が起こっているということの事例です。

このような状況になってきますと、経済成長を進めるだけでは問題が解決できない、あるいは経済成長一本やりで進めることによって問題がますます深刻になるということのケースです。

ここにはタイの事例が簡単に書いてありますけれども、これは一つの事例であります。タイの農民、特に独立小農民ですね、これまで土地を持って耕作していた人たちの状況が悪化しているということの例ですけれども、タイは95年にWTOに加盟し、その後、二国間の自由貿易協定、FTAなどを進めているわけですけれども、その中で、農地がどんどん企業買収される、あるいは農産物価格がますます下がることによって借入に農業収入が追いついていかないというような現象もあるようです。

ここで見ますと、土地なしの農家の数が、90年代、ここでいうと95年に80万戸であったものが2005年には150万戸に増大している。それから、一方で、農作物の輸出というのは、95年の時点で4,130億バツであったのが、ここでいうと、年度でいうと2001年には6,850億バツに上がっている。だから、輸出価格、輸出量というのはどんどん増えているわけですけれども、では農民はどうかというと、所得は下にありますように減っているわけです。さらに、借入が増えているということが見て取ることができると思えます。

この現象に対して、まずは、自然資源の見方ということを先ほど言いましたけれども、これがまずは、様々な社会保障、公的な社会保障が満たされていないところでは住民にとっては最も有効な生活の安全保障になっているということですね。

そして、自然資源の利用あるいは管理のメカニズムをいかにこれまでの住民主体のものを政府がくみ上げていって公的なシステムにしていくかという課題が出てくると思えます。

そして、これはただ単に自然資源というだけではなくて、自然資源を守るために、これまで成立していた社会の助け合いの仕組み、あるいは資源の地域循環の、経済ですね、そういったものも認めながら、いかにそれを、その輪を、経済の輪をボトムアップで広げていくかという視点が逆転の発想で必要になってくるのではないかというふうにNGOは思っています。

同時に、そのような地域資源、住民が依拠していた地域資源が失われた場合はこれはどうするか。当然、それに拘泥するだけではますます状況が悪くなっている中で立ち行かないわけですけれども、そのときに当然公的な意味での社会開発の支援が必要になってくる。これはODAの社会開発面における重要性の指摘であります。

この地域資源の問題と紛争の問題の関係についてもまだ十分に研究なされ尽くしていませんけれども、私たちにとって重要な観点です。研究者の間では豊かな資源ののろいというような表現がされているといいますが、資源が豊かであるがために逆に国民生活は貧しいという統計的なデータがあるそうですけれども

も、これは一つにはガバナンス、資源がだれのために使われて、いかに公正な透明性のある使われ方をしているかということの証左でもありますし、同時に、それが公正に使われていない、あるいは分配が十分に底辺に行き届かない場合には、紛争の種になるということの表れでもあります。

## ODAの効用と課題

これらのことを考えながら、ODAに関して三つの効用というものをここでは定義いたしました。

一つには、ODAは将来の地球の保証であると。地球社会において人あるいは自然、生命体が共存できるためのODAという考え方。そしてもう一つには、国境を越えた保障ですね。実際には、そうはいいながら生命も維持できないような状況に陥っている人たちもいます。その人たちに対する福祉支援としてのODAです。そしてさらには、このグローバリゼーションの進展、さらに日本のように資源を海外に依存している、そういう状況の国においては当然それによって起こる問題に補償をすると、国境を越えて補償するという、そういう観点も必要になってくるのではないかというふうに思います。

そして、ODAを考える上での課題ということで幾つか定義させていただきました。

一つは、ODAの戦略性です。先ほど言いましたように、相手国政府のガバナンスをどれだけODAを支援する側が関与できるのか、介入できるのかという問題です。その場合には、ポジティブリンケージ、介入することによって資源の利用が公平にされるように働き掛けていく方法もあれば、ある場合には、それが見込まれない場合にはネガティブリンケージでストップするという、そういう両構えの介入の仕方、考え方があります。これは支援する側の責任でもあるわけですね。それを戦略性と言うわけです。これは、ODAのいわゆる財政に対する直接支援にも関係してくる課題だと思います。

もう一方で、OOF、アザー・オフィシャル・フローとのすみ分け。基本的にODAは経済というよりも相手国の福祉あるいは貧困削減といったものに使われるべきだというふうに思いますけれども、OOFとはまた別のすみ分けがあるのではないかということをはっきりさせたいということがありますけれども、しかし、当然、海外での経済活動に関与する企業への支援だとすれば、理念においては人間の安全保障という意味において整合性がなされるべきだろうというふうに思います。

そして、パフォーマンスですけれども、これら現場レベルでこうした地元にある資源を有効活用し公正さを保つ、ガバナンスにも関与していくとなると、大変な時間と労力が必要となってくる、そして専門性が求められる、そして現場レベルでの連携が必要とされる。そうしたときに、なるべく実施機関の権限を現場に落としていくことが必要だということになります。そして同時に、特定の分野ごとの縦割りのODAではなくて、地域の総合的なニーズにこたえるという意味での現場主義、そして現場でのマルチのプログラムというものが求められるわけですが、これが新しいJICAにおいてどこまで実践されるか、これがとても重要なポイントだというふうに思います。

プロセスにおいては、御存じのように、OECDのパリ宣言に表れたようなモニタリングの指標、これをどう公開して、それを日本においても国民に説明し、あるいは指標に満たされていないランク付けがされた場合に、十分に上位にならなかった場合でも、改善の視点を示しながら改善をしていけばいい。そこに、公開性において信頼を獲得していくことが必要だろうと。それは、相手国に対してガバナンスを求める以上、こちら側もガバナンス、そして透明性を求められるということの表れです。



そしてもう一つは、問題が起こってから解決するのはとても大変です。それに対して、プロセスにおいて様々なアセスメントのガイドライン等々をしっかりと作る、そしてそれも公開していく、そのプロセスにおいて住民なり関連するNGOの参加、協議を重視するということを書かれております。

### **平和国家としての資源を生かした国際協力 - アフガニスタンの事例**

次に、ちょっと視点が変わりますけれども、平和国家としての資源を生かした国際協力ということ、非軍事の視点に立つNGOとしては是非進めていただきたいというふうに思っています。

これは、理念として日本国憲法の前文に示されたものを実際にODAが実現していくことによって、国際平和協力の分野で日本が独自性を発揮するという、そこに期待をNGOはしております。

そのときに、対テロ戦争、9・11以降、重視されるようになりましたグローバルセキュリティー、ここにODAが使われるようになった場合に、人間の安全保障と相入れないケースも出てくるのではないかと、それを懸念するわけですが、それを回避するような仕組みをつくる必要がある、十分にそのガイドラインを示す必要があると思います。

原則としてドゥー・ノー・ハームですね。してはいけないことをしないということから自分たちをチェックする必要があります。技術論としては、紛争影響評価をしっかりと実施機関もつくる。これは、ODAだけではなく、NGOも当然です。やってはいけないことをやることによって、現地の紛争、亀裂、対立、緊張を高めてしまうというケースが復興直後の復興支援開発にはよく起こることです。実施体制としての現場主義がこれに関係してきます。

次に、非軍事の支援の強化によって軍事支援の国際的なプレッシャーを超克すると書いてありますけれども、いろんな意味で軍事的な支援に日本が求められるところがあると思いますけれども、いかに別の平和支援によって超克するかということを私はここで指摘したいというふうに思います。

この関係においても一つ触れておきたいと思いますのは、アフガニスタンにおける地方復興チーム、PRTの問題です。

これは、一つのアフガニスタンにおける事例ではありますが、この軍による人道復興支援、しかも民間との連携による人道復興支援というのはアフガニスタンで始められたものです。それがイラクでも行われるようになり、ほかの地域でも進められていく可能性があります。そのときに、アフガニスタンの事例、起こっていること、結果を慎重に分析して、今後の日本の対応を考えていただきたいというふうに思います。

一つには、軍事作戦と人道復興支援が混同する、そのことによって人道支援のスペースがどんどん狭められるというのが現地で活動しているNGOの心配、懸念です。そして、NGOの声明では、このようなことを指摘する声明が幾多も出されております。

もう一つは、ODAを軍事的な目的に使うことへの批判というもの、現地で活動しているイギリスやヨーロッパのNGOの連合体が共同声明を出しております。これは、現地の状況で、いかに軍による活動が人道復興支援と言いながらも、どうしても軍事的な作戦と切り離せないと、そういう実情をしっかりと理解する必要から出てきているわけです。

### **政府とNGOはどう連携していくべきか**

その中で、これらの課題、NGOが考えている課題の中で、政府とNGOはどう連携していくかということをお話しいたします。

一つには、政府との協力といった場合に、政府との連携、そして政府によるNGO支援ということがありますがけれども、これにはいろいろなスキームがこれまで考え出され、実施され、そして今は、新たなNGOとの戦略的な提携、活用に向けた5か年計画というのが外務省によって出されております。ここで一つ指摘しておきたいのは、これが政府の事業の担い手としてのNGOの位置付けを明確化すると、そういう前提に立っている戦略になっていることですね。これに対してNGO側は、NGOというものの自主性、独立性をいかに発揮しながら政府と連携するかということをお考えた場合に、ただ単に補完の位置付けになってしまうのではないかという不安があることがあります。

一方で、様々なスキームが多様になり、そして柔軟化することによって、それぞれの状況に応じてNGO側が選び取りをし、自分たちの組織においても現地の活動においても負担が少ない有効に使えるものが、選択肢が増えるのではないかという期待もあります。

一方で、NGOを支援するということとNGOを活用するということは別だということを、政府側と、NGO自身も明確に区別して理解する必要があるということがあります。

今、NGOの中で指摘されているのは、NGOの組織支援としては、コアファンドといって、特定のプロジェクトではなくて、組織に対して3年なら3年支援を付けて、それを評価するシステムを3年後に活用して、継続して支援するかしないかを定める組織支援の形態があります。これは特に日本のNGOの中で、ネットワークNGO、重要な役割を持っていながら弱い部分ですけれども、これに対する支援としては一つのモデルになるのではないかと、研究の課題になるかというふうに思っております。

一方で、重要なのはNGO側と政府、ODA実施機関等が、いかにその組織文化を相互に理解し合って信頼性を高めていくかという課題です。これに関しては、先行的にインターンシッププログラムが進められていますけれども、この成果の上に、より長期的、より包括的なインターンシップ、交流を積み重ねていく、その中で、当然NGOの経験者が政府の中で実際の職を得る、逆に政府の経験者がNGOの中に職を得る、そういう相互の交流が進んでいくというふうに考えています。

最後に、NGOと政府とのこれまでの対話の経験ですけれども、様々な対話をこれまで実践してきました。外務省との定期協議、その中には連携協議部会もあれば、政策における連携あるいは協議をする部会もあります。あるいは財務省との定期協議、JICAとの定期協議、JBICとの定期協議なども積み重ねられてきました。これはとてもいいことだと思いますし、この成果を十分に発揮しながら次に行く必要があります。それ以外の形の協力、連携においては、例えばODAの戦略会議、あるいは今行われている有識者会議などにNGO側からの専門家が参加する仕組みができています。この両方の会議にJVCの職員も代表として参加しておりました。

あるいは、もう少し個別的になりますけれども、各国の国別援助戦略を作るに当たって、大使館、在外公館から日本の本部での双方におけるNGOと外務省側との協議が事例としては進められています。

そしてもう一つ、例えば地雷廃絶キャンペーンのように、国際キャンペーンにおいて海外の政府とNGO側が整合して、地雷廃絶条約を実現するというようなケースがあります。これは、今はクラスター爆弾においてNGOと政府のイニシアティブがどう連携できるかということが求められていまして、日本でも地雷廃

絶キャンペーン日本委員会がクラスター爆弾において政府に申入れ、あるいは議員の方たちとの協力を進めようとしています。

最後です。この対話の課題ということですが、NGO側は政府と様々な分野で対話をしていきたいと思っています。その場合に、NGOはODAの影響を受ける現地の市民の代弁者の立場に立っているわけです。しかし、本当に代弁者の立場に立てるかどうかが重要です。この場合に、それを保障するためには、協議の場が透明でなければいけないということですね。ここに書いてありますのはFPIC、フリー・アンド・プライアー・インフォームド・コンサルテーション、事前に情報が公開されていて自由に議論ができる場がなければ私たちは密室で協議をすることになって、それは現地の人たちからの理解が得られないということです。

協議、様々なケースがありますけれども、それが形式的なものに陥らないためには、例えば外務省との定期協議においても評価を行う、あるいは、すべての回とは言いませんけれども1年に一回は議員の人たちとの共同の場を設ける、あるいは外務省とは別に議会とのNGOとの定期協議などの場も設けるといった様々な課題が考えられると思います。以上です。

## 2．山田康博君の意見陳述

### これまでの対ベトナム援助

本日はお招きいただきまして、大変光栄に存じております。私は、ジェットロへ入りましてからちょうど34年になりますけれども、最初の10年、調査畑で主としてベトナムと中国をフォローしておりました。78年にはベトナムに参り、非常に貧しい現状を目にいたしました。

その後、いろんな部署を回りましたが、三度目の駐在、ジェットロはこれが最後の駐在でございますが、希望がなしまして03年の3月にジェットロのハノイの所長として赴任いたしました。そこで日本商工会の投資促進事業環境委員長を務め、また後で御説明いたしますけれども、日越共同イニシアティブという政府間協議の枠組みの委員を務め、ちょうどそのころ行われておりました、大使館で行われておりました国別援助計画の現地案作り、こういったものにも参画をさせていただきました。

04年に日本に帰ってまいりましたが、帰りましてから、こういった「ベトナム投資ビジネス必携」というものをジェットロから出しまして、ベトナムの将来性、ポテンシャルに着目いたしまして、日本の産業界に私なりのメッセージをお伝えしているところでございます。

それでは、本論の企業活動の視点から見たODA、これにつきまして御説明を申し上げたいと思います。もう皆様十分ベトナムのことは御存じだと思いますけれども、ざっとおさらいということでお話を申し上げたいと思います。

ベトナムというのはこういった国でございます。ちょうど今、人口8,400万人でございますけれども、このままいきますと2020年ぐらいには1億人に達するのではないかと ASEANの中の大国でございます。政治体制は共産党の指導する社会主義国、今この4名の指導者による集団指導、ベトナムは安定が一番

でございますので、こういった4人のリーダーの指導の下に国づくりに励んでいるというところでございます。

最近の動きを、これもおさらいさせていただきますと、皆さん御案内のとおりでございますが、89年にカンボジアから撤回いたしました。その後、ここに書いてありますように、徐々に国際社会に参加し、今年1月にはWTOに加入したところでございます。日本との関係では、92年に援助が再開、それから日越投資協定が04年に発効しております。そして今現在、日越EPA交渉、これも交渉中と聞いております。

こういった国際社会への参入に応じて、ベトナムに対する援助はこのように増えてきております。これはベトナムに対するドナーの支援国会合での表明額をベトナム側が整理した数字でございます。06年は約45億ドル弱のところに来ております。

こういったODA、90年代以降のODAの主眼は、何といたしましても戦争で傷んだ基幹インフラ、これを復興する、これは至上命令でございました、橋とか電力とかですね。そういった産業インフラが復興してまいりまして、それに依りて投資環境も進み、FDI（海外直接投資）もこのように拡大してきたというところでございます。06年の数字は113億ドルでございますが、ちなみにタイが70億ドルでございます。今ではベトナムはタイを上回る対内投資の受入れ国になったということでございます。

このFDI、外資の企業の存在を若干申し上げますと、今現在、約68万人の雇用、それから工業生産の38%、輸出に占めるシェアが57%、GDP全体では15.9%という、そういうベトナム経済の中に重要な役割を果たすに至っておるわけでございます。その結果、このグラフのように力強い経済成長が90年代から続いてきているということでございます。去年が8.2%、今年は8.5%が目標とされております。条件が整備されていけば中国のように二けた成長もあるのではないかという見方も最近出ておるわけでございます。

## ベトナムのこれからの国家目標と日本からのODA

そして、ベトナムがこれから目指す国家の目標は、2020年までに基本的に工業国の仲間入りするというのが、これが国のスローガンでございます。これは95年の党大会で出されたわけでございますが、その当時は夢物語のような受け止め方をされたものであります。今現在になりますと、これもあながち夢物語ではないというような状況になってきております。

その前段の06年から2010年までの目標がこちらに書いてあるとおりでございます。今、先ほど申し上げました、現在のベトナム指導部はこの目標達成に注力しているというところでございます。

本論の本論に入りますけれども、日本からのODAでございます。ベトナムに対するODAの額、これもベトナム側の数字、ほぼ日本側の数字と同じでございますけれども、このように約8億ドル前後のところまで推移をしております。

注目していただきたいのは、その下のグラフでございます。折れ線グラフですね。これで見ますと、90年代は日本が35あるいは40を超えるシェアといえますか割合であったわけでありまして、昨今、いろんなドナーがベトナムの将来性等々に着目し増えてきております。中国でありますとかアメリカ、アメリカも1998年から援助を再開をしておるところでございます。そうしますと、徐々に日本のシェアが下がってきていると、こういうのが今の現状でございます。

日本からのまず円借款の方をごらんいただきますと、もう皆さんこれは御存じのとおりかと思えますけれ

ども、先ほど私申し上げましたように、92年から2005年までの分野別で見ますと、やはり輸送関係、橋、道路とかいった運輸ですね、これが4割。電力、ガス、これが、ガスはありませんが、電力ですけれども、33%。こういったような形になっております。日本の援助も主として産業インフラの復興にこれまで力が入ってきたということでございます。

主なプロジェクトを下に幾つか書いてきております。

最初の、一番目のハノイ - ハイフォンの国道五号線の改良工事、これはちょうどハノイからハイフォンまで、まあ東京から横浜みたいなものですが、100キロをそれまで5、6時間掛かっていたのが、日本のODAで拡張工事等をしましたところ、今約2時間で行けるようになりました。これによりまして、ハノイ近郊にあります日系企業の製品が積出し港のハイフォンまで運ぶのに大変便利になったということでございます。

中部のハイバン・トンネル、これはフエとダナンの間にあります難所でございます。国道一号線の難所でありますけれども、ここに6.3キロのトンネルを掘りまして、それまで1時間以上掛かっていたものを約10分で通過するというように大変便利になったところでございます。

こういったハードのインフラから徐々にソフトのインフラも円借款が使われるようになりまして、投資環境の整備のために、地域を限定して、そこに円借款で整備支援をします。

これは、ビンフック省という、ハノイから約50キロ北西に行った農村部の省でございますけれども、ここに下水道とか道路の拡張とか、そういったような支援をするというプロジェクトもこれから始まると聞いております。

それから、ITの人材育成。日本からITのアウトソーシングがベトナムにもどんどん増えております。したがって、そういったニーズにこたえて、ITの人材、具体的には、ハノイ工科大学の優秀な学生を毎年20名、円借款で日本に連れてきて勉強していただくと、こういうプロジェクトも始まっているところでございます。

幾つか写真で御紹介いたしますと、ファーライ発電所。皆様、ベトナムに行かれた方でハノイからハロン湾へ行かれれば左側に見えてまいりますのがこのファーライ発電所でございます。ソ連が元々造ったのでございますけれども、日本がその隣にこういった近代的な発電所を建設しております。

それから、その下が、先ほど申し上げましたが、ハノイの北部のインフラ整備。今も、現在もこうした立体交差を造っております。この辺りには日本企業がたくさん出ております。したがって、こういった道路整備がされると、そういった工場からハイフォン港あるいはカイラン港へのアクセスが非常に便利になる、あるいは工場の従業員がバス等で通えるようになるということで喜ばれているところでございます。

この右側でございますけれども、これが情報処理、ITの技術者の試験制度。日本と同じ制度をこちらに持ち込んで、そして、日本企業が採用する場合にどの程度到達しているかということをつかきやすい制度構築をするという、こういうプロジェクトでございます。韓国も同じようなことをやり掛けておりますので、日本企業としては、是非こういった日本の基準に即した制度構築というものが望まれているところでございます。

先ほどは円借款を御紹介いたしましたが、そのほか、JICAさんのプロジェクト、それからジェットロのプロジェクト、こちらに書いております。一々は御説明いたしませんけれども、こういったようなプロジェ

クトも投資の環境改善につながるソフト支援として御紹介をさせていただきます。

この中で、例えば四番目、JICAさんの中小企業技術支援センター。ベトナムの中小企業は、まだまだ規模が小さくて計測機械等を十分持っておりません。しかし、日系企業からしますと、百分の一ミリ程度の精度できちっと仕上げを求めると、そういうケースもあるわけでございます。そういった場合に、ベトナムの企業がこの支援センターを利用して自分たちの製品の納入のレベルを高める。

こういったようにレベルが上がりますと、右側のジェット口の六番目の進出日系企業部品調達支援というプロジェクト、これで日本企業に、この間のつなぎ、ビジネスマッチングをやるということで、JICA、ジェット口の間で連携を取りながらやっているところでございます。

もう一点、特に御紹介したいのは、JICAプロジェクトの一番下、ハノイ工科短期大学の機械技術者養成でございます。

私も、ハノイに赴任しましてこちらにお邪魔して本当に驚いたんですけれども、日本の労働省からおいでになった方が機械の加工技術を教えておられるわけですけれども、単に教えるだけでなく、こういったものをこう作れば日本企業に売れるんだよということを知らせるために、近在の日本の工業団地にあります企業を回られまして、いろんな下請の仕事注文取りに行かれたんです。そして、こういうものを作れと教えて作る。作ったものを持っていく。そうすると、企業の方も安くできて喜ばれる。学生も、ああ、こうすれば売れるんだということが分かるという、そういうところまで手を広げられたプロジェクトということで、非常に画期的であったんじゃないかというふうに私は思っております。今現在この大学はハノイ産業大学と名を変えまして、その後、周辺の日本企業に対する技術者の供給先というふうになっていると聞いております。

### **日越共同イニシアティブ - ODAとFDIとの連携**

ベトナムにおきまして特筆すべきプロジェクトとして御紹介申し上げなくちゃいけないのが、日越共同イニシアティブのことでございます。

このコンセプトは、この真ん中に書いてあるとおりでございます。要は、ODAでもって進出企業の要望実現の後押しをしているというところでございます。元々は服部現大使が提唱されて、2003年の4月に当時の両国首相の会談で合意されましてスタートしたものでございます。基本は、これからベトナムがWTOとか国際社会に入っていく、しかしながらよちよち歩きのベトナムの産業界は競争力を高めないとやっていけない、そのために日本がいろいろ助言をして、そしてアドバイスをしてやっていこうではないか、ODAでも支援するよと、こういうことでございます。

中身は、こちらに書いてありますようなこういったようなことを挙げまして、お互いに行動計画を作って、お互いにモニターしたと、ここが特徴でございます。すそ野産業の育成、誘致、活用というテーマで、じゃ、ベトナムはこうしますと、日本側はこう援助しますと、その結果どうしますというアクションプランを作りまして、それをモニターしたという、そういう仕組みでございます。

ごらんになって分かりますように、税の問題とか主権にかかわるような問題までここで取り上げたわけでございます。私も現場にいましたが、こういった会議の場でベトナム側と議論しておりましたが、なかなか激しいやり取りもあり、最終的にベトナム側も理解をいたしまして、ほぼ85%が第一フェーズにおきまし

ては達成できたということでございます。今現在も第二フェーズを進行中でございますが、既に75%程度は達成しているというふうに聞いておるところでございます。

こういったODAなりの環境整備に、釣られるようにと言いますと、ちょっと語弊ありますけれども、日本からのFDIも伸びてきております。90年代の半ばにぐっと伸びておりますけれども、これは、さあこれからベトナムだというムードで行った部分がかなりございます。その後、いろんな経験があり、失速したわけでございますが、ただ、今現在になってみますと、90年代半ばに出られて大変に苦勞された人たちがその苦勞の倍も10倍もリターンを得ておられると、こういう状況でございます。今現在は、このグラフにありますように、第二次ブームでございますが、既に進出されている方々の投資からブームが始まったというのが特徴でございます。これは、実際に向こうにいらっしゃる方がベトナムの投資環境がこんなに改善したということを感じてきて、それで今の第二次ブームにつながってきているということだろうと思います。

これが、こういう企業さんが、今現在向こうに出られているということでございます。合計、ハノイ、ホーチミン、メンバー数は約600社でございます。これ以外に100社、200社おられますから、800社ぐらいは今ベトナムに日本企業が行っているんじゃないかというふうに思います。

写真で御紹介しますと、これがホンダさん、ホンダのこれバイクと、それから右側はシビックの工場ラインでございます。去年からシビックの四輪の生産も始められました。下の左側は、これはショウガの皮むきをしているところでございます。ハノイから2時間ばかり山を北西へ参りますと、ホアビン省という山間部の省がございます。そこに日本の企業が行きまして、漬物の原料でありますとか、こういうショウガ、ガリのようなものをこちらで作っております。この省は、人口の半分ぐらいが少数民族でございますので、ここで働いている約500名の従業員の半分は少数民族ということで、日本のFDIが雇用に貢献しているという一例でございます。

これらをざっとおさらいいたしますと、私は、ベトナムにおきましては、ODAとFDIの好リネージュができていくということを申し上げていいんじゃないかというふうに思います。

日本がODAでインフラの整備をし、そして企業活動支援にも目配りし、その結果、日本企業の進出が増えまして、工業生産、雇用、輸出、技術移転、こういったところに貢献をいたしまして、その結果、先ほどの数字でござらんになりましたように成長が促進され、そして貧困削減、冒頭の数字に書いておりますけれども、現在貧困の世帯率はベトナムでは22%でございます。これも徐々に、着実に減ってきているところでございます。貧困の世帯と申しますと、都市部では一人26万ドン、2,000円でございます。農村部で、円換算しますと1,600円以下の収入の人たちを貧困世帯と呼んでおりますけれども、22%まで下がってきているということでございます。

こうなりますと、政治社会が安定し、ベトナム政府も日本に対してウイン・ウインであるという高い評価をし、それが日本の外交力の強化にもなる、日本企業は利益が上がってきておりますので、これが本社経由で法人税としてまた納税される、こういう好循環がベトナムでは起きているのではないかと申し上げたいと思います。

## 企業活動の視点から求められるODA

これをベースにして、今後のODAにつきまして、進出日系企業の立場からいたしますと、やはりここに

書いてあります1、2、3、4、この辺りを中心にやっていただくと。これは日本企業のためというよりも、まずベトナムの国民それからベトナムの産業界、それから日本のみならずそのほかのFDIにも裨益する事業でございます。

さらに、ここは私の最後の私見でございますけれども、日本とベトナムは戦略的なパートナーシップということで結ばれております。これはもう先生方御承知のとおりでございますけれども。聞いた話でございますけれども、ベトナムが二国間関係におきまして戦略的パートナーシップという言葉を使うのは、共産党の政治局の許可が要るんだそうでございます。今現在この言葉を使っておりますのはロシア、これは旧ソ連との関係でシンボリックに使っているそうでございますけれども、そのほかでは日本に対してのみこの言葉を使っている。それだけ日本に対する期待も高いし、日本をそういうふうにみなしているということでございます。

こういうことを前提といたしまして、引き続き、まだまだ足りない電力、道路、港湾等ハードのインフラを、少なくとも06年から10年の間は重要ではないかと。加えて、ソフト支援、特に今後、もう御案内のとおり、日本の高齢化社会におきまして物づくり、IT産業の現場で若い人は少なくなってまいります。そういつたときにどうするのかといったときに、やはりベトナムというのは着目しているのではないかとというふうに考えております。

それから、今後のODAの展開といたしまして、ベトナムも、いつまでも借金を海外から重ねる形での援助から、できるだけ民間事業資金を入れたいという、そういう考えを持っております。

例えば、フーミー火力発電所。第一期は日本のODAで造りました。第二期の半分はベトナムが自前で電力公社が造りました。その後、日本の企業がBOTで二つの発電所を造って、今ベトナム最大の発電所となっておりますけれども、そういったようにODAが先行して日本の事業資金が入っていくという形が今後拡大していくべきではないかというふうに思います。

ここで、カイレップ港コンテナターミナルも書いておりますけれども、これはサイゴン川の出先の方にあります港でございますけれども、この港を日本のODAで整備いたしました。コンテナターミナルを3か所造ったのでありますけれども、その二つは既に欧米系のコンテナターミナル運営会社が運営することになっております。最後残ったところ、これは是非、日本企業に取ってもらいたいというのは周辺の日系企業の要望でございますが、そこも、これから日本政府の後押しもあっていいんじゃないかというふうに思います。

最後に、ズン首相がこの間、昨年日本にいられて、三つの案件を日本政府に援助要請をされております。御案内のとおりと思いますが、高速鉄道、高速道路、ホアラック・ハイテクパークでございます。特に、高速鉄道は大変な金額が掛かると思います。したがって、これをどうするかというのはもう政治判断になるかと思えます。これまでの、先ほどの年間8億ドル、9億ドルのODAの規模では賄えないと思いますので、今後はどういうふうにしていくかというのをいろんなところで御議論されていくのではないかとというふうに思います。



### 3 . 主な質疑応答・委員からの意見表明

#### NGOの財政基盤強化のための方策（岡田広君）

日本の国際協力の担い手も今後はNGO等民間にシフトしていくべきと考えるが、そのためには日本のNGOの自立が必要である。財政的・組織的な基盤を強化するため、認定NPO法人に対する寄附にかかる税制上の優遇措置の一層の拡大などの方策が必要と考えるが、いかがか。

#### （谷山参考人）

NGOの基盤は、基本的には市民が支えるというところになくはNGOの自立性は確保できない。その上で政府と対等なパートナーシップを結び、連携し、相互に補完するということもあるかもしれない。場合によっては、補完ではなくて是々非々で政府に対して物申すこともあるかもしれない。そのときに、自分たちの自己財源、市民に支えられているという基盤がなければそれはできない。

例えば、補助金もあるし、NGO支援無償という、委託に近いスキームもある。しかし同時に、広く市民社会からの助成金や募金あるいは事業活動による収益などにも財政基盤はある。万が一政府と相入れないときにもやはり言うべきことを言い通すためには基盤がなければいけない。

一番の問題は、日本市民の側にNGOを自分たちの代理として国際協力をしてもらうという意識がまだまだ育っていないこと。どうしても国際協力というのは政府がやるものだという意識がまだ強い。これが変わらない限り、私たちが市民に支えられることはない。ただ、新しいNPO法人制度、特定非営利活動法人制度によって初めてNGOが法的ステータスを取ることができるようになったことは大きな進歩であり、かつそれに認定NGO法人として認めて税の優遇措置が取れるような法律になったこともとても進歩である。

ただ、まだその認定の制度で、税の控除がされる事業収入とかあるいは法人税とかが制約が大きい。個々の場面でいろいろな改善の余地があると思う。国会議員の方たちの関与によって、シーズというNGOが改善の方法をどんどん提案している。そして、議員との対話の中で政府に対しても訴えていっているが、その取組を是非議員の方たちにも支えていただきたいと思う。

そして、外務省によるNGOの支援の在り方に関しては、NGOの基盤整備ということと連携で補完的に活用するということは違うんだということ認識してほしいと思う。場合によっては、事業のプロジェクトの現場にかかわるお金しか出ないわけだが、それをNGOが受け入れてしまうことによって、実際にはその背景にある管理費だとか日本の側でのスタッフ等々の人件費等が賄えなくなる。本来NGOがやろうとしていたプロジェクトだったら良いが、お金が欲しいから外務省のプロジェクトの資金をもらうというだけでは、それ以外に様々な管理費等の負担が掛かって、基盤が整備されるということにはならない。そういう意味での支援と連携との区別というのは必要かと思う。

## NGOのキャリアパスの在り方（岡田広君）

キャリアパスについて、魔の30代問題、具体的には、20代のときには海外で汗水流してやってきて30代になり自分の将来の生活やこれからの職・収入の問題が生じ、援助の世界から身を引いてしまう。現実問題として国際協力活動に参加しにくい仕組みとなってしまう、なかなか優秀な人材が育ちにくいという結果も招いている。例えばNGOから国際機関の職員に派遣するなど、キャリアパスについての考え方についてお尋ねしたい。

### （谷山参考人）

欧米に比べて、NGOと他の機関との人材の交流やキャリアにおける行き来が日本の場合はとても少ない。現場、現地で会うNGOのスタッフは、何年かたってみたら政府機関の特定のポジションに就いていたり、EUの機関でNGOとしてのアドバイザーになったり、国連に行ったり、その行き来はとても活発である。

かつて、NGOとJICA、お互いに信頼感がほとんどなく、現場で共同することももちろんなく、NGO側はJICAのプロジェクトで起こる現地での問題、立ち退きの問題等々、それをとにかく批判的にぶつけ、言いつ放しの批判で終わってしまったことがあったが、それらも協議の場で話せるような雰囲気ができ、共同プロジェクトなどのスキームもできということが積み重なり、今ではNGOとJICAのスタッフの行き来はとても活発になってきている。

ただ、外務省とNGOについては甚だ心もとない。やはり知らないものに対しては、受け入れない、不信があるというのは当然である。お互いが知ることによって、お互い違うセクターから来る人を受け入れる組織文化が少しずつ育ってくるわけで、これは人材交流を進めていく中で解消していくしかないと思う。

実際に、経験を積んだ人たちがどう評価されるかということだが、NGO側が行ったプロジェクトの評価を公開し、実際にかかわった人たちが客観的に見てもどれほど優秀であるかを示していくしかない。NGOにいたから頑張っただけというだけではなく、実際のそのプロジェクトの成果を公平に政府側、国連機関も含めて見ていながらNGOからの人材が生かされていくという、そういう仕組みはできていくと思う。

## 投資環境整備の在り方（岡田広君）

投資環境について、タンザニア大統領のインタビュー記事で「私たちは無償ODAは要りません。ほしいのは企業の元気な活動です。政府支出ではなく民間投資こそが経済の活力を生むのです」と書かれてあった。ODAというと無償資金協力が一番と思われるわけだが、こういう声があることで大変感動した。

ベトナムで山田参考人がジェトロの事務局長をしていた際、開発とビジネスとの連携の視点から日本とベトナム間の投資環境整備のイニシアティブを策定し、ODAと組み合わせることによって大きな成果を収めたと聞いている。発展途上国に、被援助国から市場としてのパートナーになってもらう。我が国企業が安心して投資できるような環境づくりが、発展途上国にとって、我が国の国益のためにも必要と思う。法制度の整備とか租税条約、投資協定の締結とか、こういう投資環境の整備についてお尋ねしたい。

### (山田参考人)

ベトナムも、無償援助も良いけれども、国の将来を考えると技術移転、人材育成が伴う外国からの民間投資が本当に欲しいというのが切実な指導部の認識。ただ企業は利益が出ないと出ていけない。御案内のとおり、今はメガコンペティション、一円でも安く作る場所に出て、企業が国を選ぶ時代になっている。

したがって、日本のODAが結果として投資環境の整備につながる、橋や港湾に注力をし、そしてそれをFDI、外資が裨益をして利益を上げる、この構図はベトナムのみならずタンザニアでも適用できる基本的な原則ではないかと思う。

ただ、ベトナムで上手くいったのは、やはり現地政府サイドの高い意欲と能力、それから大使館のリーダーシップ、それに日系企業が呼応したと、こういうことがあるかと思う。今後こういったパッケージで日本のODAが世界に拡大し、そして日系企業もそれで裨益し、そしてその国の経済発展、貧困削減に貢献していくという形が広がっていくのが望ましいのではないかと思う。

### 迅速な援助実施のための方策 (岡田広君)

迅速な援助の実施のためには現地の在外公館のより広範な裁量の付与というのが必要になってくる。NGOがより円滑に現地で活動するためにも、この在外公館等を始めとして政府にどんな取組を望むのか。

### (谷山参考人)

日本のNGOだけを見ていると、数が限られているし、同時に規模も限りがある。ただ、NGOの強みはネットワーク。現地レベルでも、大使館が日本のNGOを通して様々な分野の現地のNGOを紹介することができる。

ODAの場合、日本の旗を立てるというわけではないとNGOは考えている。公的な社会福祉が十分でないところ、アフリカといえども、現地の経験豊かなNGOの活動は活発である。それをどれだけの確に、どういうNGOがあってどういう活動をしているかを判断するために日本のNGOはパイプになれる。日本レベルでもアフリカのNGOとのネットワークがある。逆に言えばNGO側も機会があれば日本のODAを活用して現地に有効に使うということは十分考えられるわけで、ネットワークというところを是非御理解いただきたい。

### 日本の平和協力への被援助国の理解 (藤末健三君)

谷山参考人の資料に平和国家としての資源を生かした国際協力ということがあり、憲法前文及び人間の安全保障の原則に基づき我が国は平和協力をやっはどうかということを言われている。

しかし、この我が国の憲法前文や人間の安全保障といった考え方は、余り他国の方々に国際的には理解されていないのではないかと思う。また、理解されていないとした場合、どのような取組をすれば我が国のこの考えが国際的に理解していただけるのか伺いたい。

### (谷山参考人)

私は、日本のODAが平和協力という特色を持っているということを現地の人々が理解していないとは思わない。特に今、中東や南アジアのイスラム国で日本のODAが評価されていないことは考えられない。なぜ評価されるか。それは非軍事だから。PRT、軍の人道復興支援であるが、今現実にアフガニスタンの状況の中で、軍が行う活動が人道支援と軍事活動と分けて現地にとらえられるわけではない。その中で日本は明確なメッセージを取り続けてきたと思う。政治的な介入、軍事的な介入ではないという意味でのODAは、アフガニスタンの人たちにとても理解され、アフガニスタンは日本の援助を評価していると私は強く思う。

イラクでもパレスチナでも、非常に緊張感が高まって軍事的に難しいところでは、そこから超克した中立な立場での平和協力というのは大きなメッセージを持つ。それは外交の一つの資源である。私たちNGOは外交ということまで、どこまで考えるかということはあるが、外交の資源を生かしたODAを是非続けていきたいというのが私の現場からの観点である。

### 直接投資呼び込みのための支援策 (藤末健三君)

海外の直接投資を呼び込むためには、ODAが政策ツールではないような気がする。例えば、日本は投資協定をベトナムを始め14か国としか結んでいない。そういう制度的な枠組み、例えば今後はEPAとか、知財の保護協定とか、そういう制度的な枠組みから入るのが正しいのではないかと。

### (山田参考人)

ベトナムのような国であれば、まずハードのインフラ整備がないと日本企業は行かないと思う。その後日本企業が行って、いろんな事業展開の上で頭をぶつける。知財であれば似たようなホンダのオートバイが出回っているとか。オペレーションが立ち上がるプロセスや、その後ぐらいに、今御指摘の制度整備支援、ルールあるいはエンフォースメント、こういったことを力添えするというのが望ましいのではないかと。

### NGOの信頼性確保策 (高野博師君)

NGOの独立性、中立性、主体性、これを保つ行動指針、人間の尊厳を重視する行動指針に私は大賛成であり、現地の代弁者というNGOの役割も非常に重要であり、多様化しているNGOの役割はますます大きくなっていると思う。NGOは税制上の優遇も受けている、これから篤志家などから寄附をもらってくる、企業からの寄附もあると思うが、信頼性をどう確保していくのかについて伺いたい。

### (谷山参考人)

これはODAの議論と全く同じで、いかに情報を公開し、かつ個々の活動を選んだ理由を説明できるかというアカウンタビリティ、それをどれだけ分かりやすい形で公開するかということが求められ、当然、財政についての透明性も求められる。JANICの国際協力NGOセンターの指針でも財政の透明性がうたわれている。

同時に、活動の評価をちゃんと出しているかということ。良いことをやったでは済まない。現場レベルで

はそんな簡単に物事がうまくいかない。どれほど適正に資金を運用しているかというのは信頼関係だけでは担保できない場面もある。

例えば、私の経験からいうと、アフガニスタンでは、私たち自身が外部監査を受け、自分たちの資金を透明にし、あらゆるエビデンスをそろえている。それによって、現地のNGOにもそれを求めることができ、現地の市民によって信頼してもらえる。さもないと、NGOの信頼性が損なわれ、復興資金が復興に役立っていないのはNGOがどこか不正に使っているのではないかというような噂が広がり、そうすると、NGOは非常に危険な状態になってくる。

そうした地道な努力が必要で、それを一般の人たちがどれだけアクセスできるか、ホームページかもしれないが、まずNGO側の覚悟が必要である。

### ODAにおける文化面での協力（高野博師君）

日本のODAは、当然インフラの整備もあるし、投資環境の整備というところにも使っていく必要があると思う。これからは企業進出するなら中国よりもベトナムだというような声も強くなっており、ベトナムの文化、食文化も含め日本人には非常になじみやすいということがある。

ハードからソフトという中で、もう少し文化面でのODAの余地があるのではないかと思う。ハノイには安南都護府というのがあり、かつて阿倍仲麻呂が安南都護使として赴任をしていた。文化的なODAとしてそういう遺跡の発掘を行った方が文化に対する誇り高いベトナム人も評価するのではないかと思う。

### （山田参考人）

文化面でも協力を進めていくべきということに大変賛成である。何も経済関係だけの二国間関係ではなくて、幅広い国民レベルの連携こそが二国間関係を強化すると思う。安南都護府の遺跡の開発も日本の協力で進んでいると理解をしており、そうすることで日本との昔からのつながりがベトナム人も分かってくる。

文化面で言えば、ここ2、3年、国際交流基金による日本語教育がベトナムで大変人気が高い。歌手の杉良太郎さんがボランティアで日本語学校を造られており、ハノイに1,300人の定員でやっている。ここにどんどん押し掛けて、断るのが大変なんだそうである。授業料は決して安くないが、勉強して日系企業や日本との関係の仕事に就きたいという人たちが非常に多いが受皿が十分ではない。また、早稲田大学の白石先生が提唱しているが日本文化センターを造って、いろんな文化的なつながりも強化すべきではないかと思う。

### 援助の現場での不正の排除（大門実紀史君）

谷山参考人のレジュメの法令遵守に、途上国と政策対話を行うには、ドナーの側の徹底した不正の排除が必要と書かれているが、具体的にどういう点が教えて頂きたい。

### （谷山参考人）

ODAを実施する上でのアカウントビリティは、公的な資金の活用であることからとても求められるが、いろんな段階、部門がある。

一番重要なのが、法令遵守の部分である。実際の現場レベルでのお金の使い方がクリアにならないと、そのODAは信用されない。逆にマイナス価値を生んでしまう。特にコンサルなどの水増し請求などの不正がこれまであったが、指名停止で終わってしまっている。どのようにして再発防止するか、それが厳しく問われるべきであり、刑事罰は今のところないが、それをしていけないと難しいと思う。

NGO側も、どれだけそういう不正を防げるかということが大事である。さもなければ、現地政府に対してガバナンスを要求することはできない。

### グローバリゼーションによる格差拡大（大門実紀史君）

企業が進出をしてグローバル化が進むと、新たな貧富の差が拡大するが、そういうときに進出した企業が何をすべきかということもまた問われていると思う。

国連開発計画でマイクロファイナンスがあり、これに企業も協力するというスキームができていますが、実際には自分たちの生産を担ってくれるような小企業に対してやるとか、あくまで自分たちの企業活動に関連して協力しているようなところがある。私は、そうではなく、企業利益を離れたいろんな協力をしていくべきではないかと思うが、進出企業の貢献の仕方について伺いたい。

### （山田参考人）

貧富の格差の問題、ベトナムでもこれから考えるべき側面がある。進出日系企業との関係でどう見たら良いのかについては、地方に工場進出して雇用する。これが最大の格差是正策と思う。ベトナム人は非常に家族を大事にする。都会へ出て働くよりも一緒に生活したいという意欲が非常に強いので、地方に進出する。

ベトナム政府も地方進出にインセンティブを与えている。法人税優遇措置などいろんな税制がある。私は日系企業の方に、これからは、ハノイ、ホーチミン、そういったところでなくて地方に出てくださいと言っている。苦勞も多いかもしいないが、税制の恩典もあり、いろんな意味で必ずリターンがある。パイオニアとして出ていけば本当に大事にされる。人間レベルのつながりもできるので、そういうことが可能になる国であるということから、我々も、地方への進出で進出企業も幾ばくかの貢献ができるのではないかと考える。

### ODA事業決定等における行政とNGOの協力（近藤正道君）

ODAの事業決定に際し、行政側のレポートとセットでNGOがカウンターレポートを出し、両方を見ながら政策決定が行われることは非常に意味があると思う。そういうことがシステムとして確立し、理念どおりに行われているか、税金の無駄が行われていないか、そこできちんとした役割を果たせば、NGOに対する評価も国民から出てくると思うが、そういう観点でどう見ておられるのか、お聞きしたい。

また、インドネシアのコトパンジャン・ダムや、フィリピンの政治的テロなどを指摘し、現地政府に対してガバナンスを整えるよう言うべきだといった質問をしてきた。ODAの実施過程での様々な問題点をODA大綱とのかかわりで厳しく問題提起することもNGOに期待したい役割だが、この点も伺いたい。

### (谷山参考人)

これまで外務省とNGOが共同評価をするということがあった。ただ、これは事業評価であり、これをODAの政策の中に活かすという包括的な共同評価というのではない。十分全体のODA政策には活かされていないと思っている。

もう一つ、現場主義はとても大事であり、想像以上に現場では見えるものが違う。現場レベルでは、機関は違っても現実は同じであるため、それを基にした連携あるいは理解ができる。例えば、JICAのラオスの森林保全活動や現地の資源を活かした開発プロジェクトは、視点としてとてもNGO的である。それをいかに政策に反映するかという意味において、JICAは農林省の森林局にアドバイザーを派遣している。政策レベルでも、現場で起こっていること、現場でのオルタナティブな取組が反映する。そういう様々なレベルでNGOとの連携がある。これをどう本部レベルのJICAは活かすかということ、これも包括的な評価の上ではとても大事なことになってくると思う。

### NGO、民間企業から見た我が国ODA (亀井郁夫君)

これまでのいろいろな経験の中で、日本のODAに対して不満を持たれたことはあるか。また、日本のODAについて要望事項があればお話し願いたい。

### (谷山参考人)

今一番緊急に考えなければならないのはイラクでのODAの使い方だと思う。政治的な配慮からか、膨大な額、50億ドルのODAが使われている。ODAを投入することによっていかに資源環境を管理することが有効に行われるか。石油なら石油、あるいは木材資源なら資源、特にイラクの場合石油があるが、それがODAによって本当に公正に使われるかということが一番問われる。

しかし、今イラクは大変な状態である。危機的な状況の中でODAを今何に一番使わなければいけないかということに関してとても強い不満を持っている。

### (山田参考人)

一つは、迅速な決定。ベトナムのようなスピードの速い国では、2、3年掛かったのではちょっと掛かり過ぎるので、基本的な手順があるとは思いますが、導入までに迅速にできるような仕組みができないものかというところはお願いしたいと思う。

もう一点付け加えると、ODAでいろんなことをやったときに、やはり住民移転とかネガティブなインパクトを受ける場合がある、そういう辺りもよく目を光らせ、本当に地域の住民に喜ばれるODAになるように気を付けていくことも必要かと思う。

# 關係資料等





## 政府開発援助大綱（平成 15 年 8 月 29 日 閣議決定）

### 1. 理念 目的、方針、重点

#### 1. 目的

我が国 ODA の目的は、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することである。

これまで我が国は、アジアにおいて最初の先進国となった経験をいかし、ODA により経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた。その結果、東アジア諸国をはじめとする開発途上国の経済社会の発展に大きく貢献してきた。

一方、冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している。

特に、極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球的規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である。これらの問題は、国境を超えて個々の人間にとっても大きな脅威となっている。

また、最近、多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守ることは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている。

我が国は、世界の主要国の一つとして、ODA を積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である。こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである。

さらに、相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODA を通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。特に我が国と密接な関係を有するアジア諸国との経済的な連携、様々な交流の活発化を図ることは不可欠である。

平和を希求する我が国にとって、ODA を通じてこれらの取組を積極的に展開し、我が国の姿勢を内外に示していくことは、国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策であり、ODA は今後とも大きな役割を担っていくべきである。

#### 2. 基本方針

このような目的を達成するため、我が国は以下の基本方針の下、ODA を一層戦略的に実施する。

#### (1) 開発途上国の自助努力支援

良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国 ODA の最も重要な考え方である。このため、開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重し、その開発戦略を重視する。

その際、平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する。

#### (2) 「人間の安全保障」の視点

紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である。このため、我が国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた ODA を実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う。

#### (3) 公平性の確保

ODA 政策の立案及び実施に当たっては、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODA の実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響などに十分注意を払い、公平性の確保を図る。

特に男女共同参画の視点は重要であり、開発への積極的参加及び開発からの受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上に一層取り組む。

#### (4) 我が国の経験と知見の活用

開発途上国の政策や援助需要を踏まえつつ、我が国の経済社会発展や経済協力の経験を途上国の開発に役立てるとともに、我が国が有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用する。

さらに、ODA の実施に当たっては、我が国の経済・社会との関連に配慮しつつ、我が国の重要な政策との連携を図り、政策全般の整合性を確保する。

#### (5) 国際社会における協調と連携

国際社会においては、国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進める。特に、専門的知見や政治的中立性を有する国際機関と我が国の ODA との連携を強化するとともに、これらの国際機関の運営

にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める。

さらに、我が国は、アジアなどにおけるより開発の進んだ途上国と連携して南南協力を積極的に推進する。また、地域協力の枠組みとの連携強化を図るとともに、複数国にまたがる広域的な協力を支援する。

### 3. 重点課題

以上の目的及び基本方針に基づき、我が国は以下の課題に重点的に取り組む。

#### (1) 貧困削減

貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要である。そのため、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。同時に、貧困削減を達成するためには、開発途上国の経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善されることが不可欠であり、そのための協力も重視する。

#### (2) 持続的成長

開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力も重視する。このような協力には、知的財産権の適切な保護や標準化を含む貿易・投資分野の協力、情報通信技術（ICT）の分野における協力、留学生の受入れ、研究協力なども含まれる。

また、我が国の ODA と途上国の開発に大きな影響を有する貿易や投資が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める。このため、我が国の ODA と貿易保険や輸出入金融など ODA 以外の資金の流れとの連携の強化にも努めるとともに、民間の活力や資金を十分活用しつつ、民間経済協力の推進を図る。

#### (3) 地球的規模の問題への取組

地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題は、国際社会が直ちに協調して対応を強化しなければならない問題であり、我が国も ODA を通じてこれらの問題に取り組むとともに、国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす。

#### (4) 平和の構築

開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組の一環として、上記のような貧困削減や格差の是

正のための ODA を実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。

具体的には、ODA を活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う。

#### 4. 重点地域

上記の目的に照らせば、日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である。ただし、アジア諸国の経済社会状況の多様性、援助需要の変化に十分留意しつつ、戦略的に分野や対象などの重点化を図る。特に、ASEAN などの東アジア地域については、近年、経済的相互依存関係が拡大・深化する中、経済成長を維持しつつ統合を強化することにより地域的競争力を高める努力を行っている。我が国としては、こうした東アジア地域との経済連携の強化などを十分に考慮し、ODA を活用して、同地域との関係強化や域内格差の是正に努める。

また、南アジア地域における大きな貧困人口の存在に十分配慮するとともに、中央アジア地域については、コーカサス地域も視野に入れつつ、民主化や市場経済化への取組を支援する。

その他の地域についても、この大綱の目的、基本方針及び重点課題を踏まえて、各地域の援助需要、発展状況に留意しつつ、重点化を図る。

具体的には、アフリカは、多くの後発開発途上国が存在し、紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化しており、このために必要な支援を行う。

中東は、エネルギー供給の観点や国際社会の平和と安定の観点から重要な地域であるが、中東和平問題をはじめ不安定要因を抱えており、社会的安定と平和の定着に向けた支援を行う。

中南米は、比較的開発の進んだ国がある一方、脆弱な島嶼国を抱え、域内及び国内の格差が生じていることに配慮しつつ、必要な協力を行う。

大洋州は、脆弱な島嶼国が多いことを踏まえて協力を行う。

## II. 援助実施の原則

上記の理念にのっとり、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等及び内政不干渉）及び以下の諸点を踏まえ、開発途上国の援助需要、経済社会状況、二国間関係などを総合的に判断の上、ODA を実施するものとする。

- (1) 環境と開発を両立させる。
- (2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- (3) テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。
- (4) 開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

## **・援助政策の立案及び実施**

### 1. 援助政策の立案及び実施体制

#### (1) 一貫性のある援助政策の立案

この大綱の下に、政府全体として一体性と一貫性をもって ODA を効率的・効果的に実施するため、基本方針で述べたような国際社会における協調と連携も視野に入れつつ、中期政策や国別援助計画を作成し、これらにのっとった ODA 政策の立案及び実施を図る。特に国別援助計画については、主要な被援助国について作成し、我が国の援助政策を踏まえ、被援助国にとって真に必要な援助需要を反映した、重点が明確なものとする。

これらの中期政策や国別援助計画に従い、有償・無償の資金協力及び技術協力の各援助手法については、その特性を最大限生かし、ソフト、ハード両面のバランスに留意しつつ、これらの有機的な連携を図るとともに、適切な見直しに努める。

#### (2) 関係府省間の連携

政府全体として一体性と一貫性のある政策を立案し、実施するため、対外経済協力関係閣僚会議の下で、外務省を調整の中核として関係府省の知見を活用しつつ関係府省間の人事交流を含む幅広い連携を強化する。そのために政府開発援助関係省庁連絡協議会などの協議の場を積極的に活用する。

#### (3) 政府と実施機関の連携

政府と実施機関(国際協力機構<sup>1</sup>、国際協力銀行)の役割、責任分担を明確にしつつ、政策と実施の有機的な連携を確保すべく、人事交流を含む両者の連携を強化する。また、実施機関相互の連携を強化する。

#### (4) 政策協議の強化

ODA 政策の立案及び実施に当たっては、開発途上国から要請を受ける前から政策協議を活発に行うことにより、その開発政策や援助需要を十分把握することが不可欠である。同時に、対話を通じて我が国の援助方針を開発途上国に示し、途上国の開発戦略の中で我が国の援助が十分いかされるよう、途上国の開発政策と我が国の援助政策の調整を図る。また、開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援するとともに、そのような努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する。

#### (5) 政策の決定過程・実施における現地機能の強化

援助政策の決定過程・実施において在外公館及び実施機関現地事務所などが一体となって主導的な役割を果たすよう、その機能を強化する。特に、外部人材の活用を含め体制を強化するための枠組みの整備に努める。また、現地を中心として、開発途上国の開発政策や援助需要を総合的かつ的確に把握するよう努める。その際、現地関係者を通じて、現地の経済社会状況などを十分把握する。

#### (6) 内外の援助関係者との連携

国内の NGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体などの関係者が ODA に参加し、その技術や知見をいかすことができるよう連携を強化する。また、開発途上国をはじめとして、海外における同様の関係者とも連携を図る。さらに、ODA の実施に当たっては我が国の民間企業の持つ技術や知見を適切に活用していく。

## 2. 国民参加の拡大

#### (1) 国民各層の広範な参加

国民各層による援助活動への参加や開発途上国との交流を促進するため、十分な情報を提供するとともに、国民からの意見に耳を傾け、開発事業に関する提案の募集やボランティア活動への協力などを行う。

#### (2) 人材育成と開発研究

専門性をもった人材を育成するとともに、このような人材が国内外において活躍できる機会の拡大に努める。同時に、海外での豊かな経験や優れた知識を有する者などの質の高い人材を幅広く求めて ODA に活用する。

また、開発途上国に関する地域研究、開発政策研究を活発化し、我が国の開発に関する知的資産の蓄積を図る。

### (3) 開発教育

開発教育は、ODA を含む国際協力への理解を促進するとともに、将来の国際協力の担い手を確保するためにも重要である。このような観点から、学校教育などの場を通じて、開発途上国が抱える問題、開発途上国と我が国の関わり、開発援助が果たすべき役割など、開発問題に関する教育の普及を図り、その際に必要とされる教材の提供や指導者の育成などを行う。

### (4) 情報公開と広報

ODA の政策、実施、評価に関する情報を、幅広く、迅速に公開し、十分な透明性を確保するとともに積極的に広報することが重要である。このため、様々な手段を活用して、分かり易い形で情報提供を行うとともに、国民が我が国の ODA 案件に接する機会を作る。

また、開発途上国、他の援助国など広く国際社会に対して我が国の ODA に関する情報発信を強化する。

## 3. 効果的実施のために必要な事項

### (1) 評価の充実

事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する。また、ODA の成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させるとともに政府自身による政策評価を実施する。さらに、評価結果をその後の ODA 政策の立案及び効率的・効果的な実施に反映させる。

### (2) 適正な手続きの確保

ODA の実施に当たっては、環境や社会面への影響に十分配慮する手続きをとるとともに、質や価格面において適正かつ効率的な調達が行われるよう努める。同時に、これらを確保しつつ、手続きの簡素化や迅速化を図る。

### (3) 不正、腐敗の防止

案件の選定及び実施プロセスの透明性を確保し、不正、腐敗及び目的外使用を防止するための適切な措置をとる。また、外部監査の導入など監査の充実を通じて適正な執行の確保に努める。



#### (4) 援助関係者の安全確保

援助関係者の生命及び身体の安全の確保は、ODA 実施の前提条件であり、安全関連情報を十分に把握し、適切な対応に努める。

#### **IV. ODA 大綱の実施状況に関する報告**

ODA 大綱の実施状況については、毎年閣議報告される「政府開発援助 (ODA) 白書」において明らかにする。

---

<sup>1</sup> 2003 年 10 月 1 日、国際協力事業団は独立行政法人国際協力機構に改組される予定。

## ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)

(2000年9月)

### 目標1．極度の貧困と飢餓の撲滅

(ターゲット1) 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。

(ターゲット2) 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。

### 目標2．初等教育の完全普及の達成

(ターゲット3) 2015年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。

### 目標3．ジェンダー平等推進と女性の地位向上

(ターゲット4) 可能な限り2005年までに、初等・中等教育における男女格差を解消し、2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する。

### 目標4．乳幼児死亡率の削減

(ターゲット5) 2015年までに5歳児未満の死亡率を1990年の水準の3分の1に削減する。

### 目標5．妊産婦の健康の改善

(ターゲット6) 2015年までに妊産婦の死亡率を1990年の水準の4分の1に削減する。

### 目標6．HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止

(ターゲット7) HIV/AIDSの蔓延を2015年までに食い止め、その後減少させる。

(ターゲット8) マラリア及びその他の主要な疾病の発生を2015年までに食い止め、その後発生率を減少させる。

## 目標 7 . 環境の持続可能性確保

- (ターゲット 9) 持続可能な開発の原則を国家政策及びプログラムに反映させ、環境資源の損失を減少させる。
- (ターゲット 10) 2015 年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。
- (ターゲット 11) 2020 年までに、少なくとも 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。

## 目標 8 . 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

- (ターゲット 12) さらに開放的で、ルールに基づく、予測可能でかつ差別的でない貿易及び金融システムを構築する。  
(良い統治、開発及び貧困削減を国内的及び国際的に公約することを含む。)
- (ターゲット 13) 後発開発途上国の特別なニーズに取り組む。  
((1) 後発開発途上国からの輸入品に対する無税・無枠、(2) 重債務貧困国 (HIPC) に対する債務救済及び二国間債務の帳消しのための拡大プログラム、(3) 貧困削減にコミットしている国に対するより寛大な ODA の供与を含む。)
- (ターゲット 14) 内陸開発途上国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。  
(バルバドス・プログラム及び第 22 回国連総会特別会合の規定に基づき)
- (ターゲット 15) 債務を長期的に持続可能なものとするために、国内及び国際的措置を通じて開発途上国の債務問題に包括的に取り組む。
- (ターゲット 16) 開発途上国と協力し、適切で生産的な仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する。
- (ターゲット 17) 製薬会社と協力して、開発途上国において人々が安価で必要不可欠な医薬品を入手できるようにする。
- (ターゲット 18) 民間部門と協力して、特に情報・通信における新技術による利益が得られるようにする。

## 参議院政府開発援助(ODA)調査の実績 (第1回～第3回)

### 第1回(平成16年度)

#### 第1班(中華人民共和国、フィリピン共和国)

|        |   |
|--------|---|
| 期 間    | 平成16年8月17日～平成16年8月25日   |
| 派遣団の構成 | 団長 鴻池 祥肇(自由民主党)<br>松山 政司(自由民主党)<br>三浦 一水(自由民主党)<br>木俣 佳丈(民主党・新緑風会)<br>和田 ひろ子(民主党・新緑風会)<br>大門 実紀史(日本共産党) |

#### 第2班(タイ王国、インドネシア共和国)

|        |  |
|--------|--|
| 期 間    | 平成16年8月17日～平成16年8月26日  |
| 派遣団の構成 | 団長 岩井 國臣(自由民主党)<br>愛知 治郎(自由民主党)<br>段本 幸男(自由民主党)<br>松下 新平(民主党・新緑風会)<br>山本 孝史(民主党・新緑風会)<br>遠山 清彦(公明党)<br>又市 征治(社会民主党・護憲連合) |

#### 第3班(メキシコ合衆国、ブラジル連邦共和国)

|        |   |
|--------|---|
| 期 間    | 平成16年8月17日～平成16年8月27日   |
| 派遣団の構成 | 団長 保坂 三蔵(自由民主党)<br>松村 龍二(自由民主党)<br>後藤 博子(自由民主党)<br>広野 ただし(民主党・新緑風会)<br>木庭 健太郎(公明党)<br>小林 美恵子(日本共産党) |

## 第2回（平成17年度）

### 第1班（エジプト・アラブ共和国、タンザニア連合共和国）

|        |   |
|--------|---|
| 期 間    | 平成17年11月20日～平成17年11月29日   |
| 派遣団の構成 | 団長 伊 達 忠 一（自由民主党）<br>西 銘 順 志 郎（自由民主党）<br>藤 井 基 之（自由民主党）<br>尾 立 源 幸（民主党・新緑風会）<br>藤 末 健 三（民主党・新緑風会）<br>浮 島 と も 子（公明党） |

### 第2班（ベトナム社会主義共和国、カンボジア王国）

|        |  |
|--------|--|
| 期 間    | 平成17年11月30日～平成17年12月8日   |
| 派遣団の構成 | 団長 小 泉 顕 雄（自由民主党）<br>椎 名 一 保（自由民主党）<br>関 口 昌 一（自由民主党）<br>加 藤 敏 幸（民主党・新緑風会）<br>津 田 弥 太 郎（民主党・新緑風会）<br>西 田 実 仁（公明党）<br>淵 上 貞 雄（社会民主党・護憲連合） |

### 第3班（インド）

|        |   |
|--------|---|
| 期 間    | 平成17年12月4日～平成17年12月12日  |
| 派遣団の構成 | 団長 山 下 英 利（自由民主党）<br>田 村 耕 太 郎（自由民主党）<br>福 島 啓 史 郎（自由民主党）<br>大 久 保 勉（民主党・新緑風会）<br>富 岡 由 紀 夫（民主党・新緑風会）<br>大 門 実 紀 史（日本共産党） |

### 第3回（平成18年度）

#### 第1班（モンゴル国、中華人民共和国）

|        |   |
|--------|---|
| 期 間    | 平成18年8月6日～平成18年8月11日  |
| 派遣団の構成 | 団長 小 泉 昭 男（自由民主党）<br>田 村 耕 太 郎（自由民主党）<br>中 川 雅 治（自由民主党）<br>足 立 信 也（民主党・新緑風会）<br>那 谷 屋 正 義（民主党・新緑風会）<br>鰐 淵 洋 子（公明党） |

#### 第2班（タイ王国、インドネシア共和国、シンガポール共和国）

|        |   |
|--------|---|
| 期 間    | 平成18年8月17日～平成18年8月25日   |
| 派遣団の構成 | 団長 鶴 保 庸 介（自由民主党）<br>柏 村 武 昭（自由民主党）<br>白 眞 勲（民主党・新緑風会）<br>前 川 清 成（民主党・新緑風会）<br>大 門 実 紀 史（日本共産党） |

#### 第3班（ウズベキスタン共和国、カザフスタン共和国）

|        |  |
|--------|--|
| 期 間    | 平成18年8月16日～平成18年8月25日  |
| 派遣団の構成 | 団長 阿 部 正 俊（自由民主党）<br>岸 信 夫（自由民主党）<br>津 田 弥 太 郎（民主党・新緑風会）<br>松 井 孝 治（民主党・新緑風会）<br>谷 合 正 明（公明党）<br>近 藤 正 道（社会民主党・護憲連合） |

#### 第4班（ケニア共和国、セネガル共和国）

|        |  |
|--------|--|
| 期 間    | 平成18年7月18日～平成18年7月28日                                    |
| 派遣団の構成 | 団長 田 村 公 平（自由民主党）<br>山 内 俊 夫（自由民主党）<br>松 下 新 平（民主党・新緑風会） |

## パプアニューギニア独立国マイケル・トーマス・ソマレ首相意見表明 (平成 18 年 5 月 24 日)

山崎委員長、御紹介ありがとうございました。

本日はこのような機会をくださりまして、どうもありがとうございました。私及び私の同僚、パプアニューギニア政府を代表する議員とともに参加できることを大変光栄に思います。

ネビル議員はミルンベイ州を代表しています。また、私の右にいますのがマウエ駐日大使でございます。また、私の右におりますのがジミを代表する議員、クナイ議員でございます。

御列席の皆様、ODA 特別委員会の理事並びに委員の皆様、本日はパプアニューギニアから日本の国民の皆様へのメッセージを申し上げたいと思います。特に、日本とパプアニューギニアの ODA を通しての関係についてお話し申し上げたいと思います。

委員長並びに委員会のメンバーの皆様、まず、本日、ODA 特別委員会でお話しする機会をいただけるということでお礼申し上げたいと思います。議会の中というのは聖域であり、その議会のために選出された議員のみがその神聖な場で話をする機会を許されると理解しております。私は、このような寛大な御招待をいただいたということで、身に余る思いでございます。また、パプアニューギニアに対する日本の ODA に関しまして、私どもの考えをお話できることを大変うれしく思います。

まず、パプアニューギニアに対する日本の ODA は、貿易、投資、政治、文化及び人と人との交流を網羅するもっと幅広い二国間関係の一環であるということをお願いいたします。長い間この協力関係は強化され、2 か国間の相互のためになるような形で発展してまいりました。

パプアニューギニアに対する日本の ODA は大変大きく、太平洋島嶼国に対する日本 ODA の約 28% を占めております。実際、パプアニューギニアに対する援助供与国としては、日本はオーストラリアに続いて第 2 位の規模であります。私どもはそれに大変感謝しております。我が国に対する、また我が国の国民に対する皆様の御支援に感謝しております。

1971 年から 2004 年の間、日本の ODA は無償資金協力、技術協力そして有償資金協力から成りますけれども、我が国に対する ODA は総額で 1,131 億 2,000 万円に上りました。

さらに、この二国間援助計画に加えてもう 1 つ申し上げなければなりません。日本は国際的、地域的及び小地域的な組織の多国間計画を通して、様々な資金供与を我が国に提供して下さっていらっしゃいます。日本の国民は、国民によって選出された代表の方々を通し、開発援助の重点や範囲、提供そしてその実施にかかわる重要な項目の助言を受けられるというのは、全く的を射ていることだと思います。

御列席の皆様、ODA 委員会の皆様、日本のパプアニューギニアに対する ODA の具体的な項目についてお話をいたします前に、我が国がその開発政策のアプローチをどのように決定しているのかということをお願いしたいと思います。そうすることで、日本の ODA がどのように、なぜ、そしてどこに提供されているのかということについての御理解を深めていただけるかと思えます。また、我が国に対する ODA が日本の改定 ODA 大綱、そして ODA 中期政策で設定されている政策目標に一致しているかどうかということをお願いしたいと思います。

我が国の開発目標は中期開発戦略の中に盛り込まれております。これは 5 か年の戦略でありまして、3 つの主要な目標を掲げております。予算で設定されている政府の歳出計画の指導的な枠組みを提供するという、また復興開発計画を実現するための条件を確立するためのより幅広い政策的な枠組みを設定するという、そしてパプアニューギニアの歳出管理制度を強化することで財政の統治、財政のガバナンスを向上させることでもあります。

2003 年から 2007 年にかけての中核開発戦略というのは、輸出主導型の成長、農村開発そして貧困の削減を目指しております。これは e ガバナンスを通して環境面で持続可能な農業、林業、漁業の推進を中心としております。2003 年から 2007 年にかけての歳出優先項目というのは、この開発戦略に基づいております。パプアニューギニアの開発のプロセスを実行するための力を与えることに重点を置いております。

また、これはセクター別の歳出優先項目で補完されております。輸送インフラの復興と維持管理、基礎教育、基礎医療、法と秩序、そして収入機会の向上、特に農村地域に力を入れて、このような項目を重点項目としております。中期開発戦略の基本となっている考えを注意深く分析いたしますと、日本の ODA 大綱、そして ODA 中期政策で掲げられている原則と有効な相乗効果が明らかになると思えます。

もう 1 つ、パプアニューギニアが資源の配分を決定する際によりどころとしている開発政策がミレニアム開発目標であります。パプアニューギニアや日本を含めた諸国が 2015 年までに 8 つの開発目標を達成することを目指しております。すなわち、貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV / エイズ、マラリアその他疾病の蔓延の防止、環境の持続可能性の確保、そして開発のためのグローバルパートナーシップの推進であります。

御列席の皆様、先ほど申しましたように、パプアニューギニアに対する日本の ODA は大きなものであります。我が国に対する単一の供与国としては日本は第 2 位の規模であります。1,131 億 2,000 万円が 1971 年から 2004 年の間、ODA として提供されておりますけれども、無償資金協力が 300 億円、技術協力が 210 億円、そして有償資金協力が 620 億円となっております。

パプアニューギニアに対する日本の ODA は、年間のニーズアセスメント調査によっ



て決定されております。これは、財務省や国家計画モニタリング、そしてポートモレスビーにおける日本大使館と JICA のオフィスによって合意されて決められております。この調査を通して州や国の省庁からのプロジェクトの要請が評価され、中期開発戦略の資金に基づいて優先順位が決められております。選択されたプロジェクトは外交チャンネルを通して東京に提出され、検討され、承認されるわけでありまして。

長年、日本の ODA は、優先項目であります保健、教育、農業、輸送インフラ、そしてクリーンエネルギープロジェクトなどといったパプアニューギニア政府が特定している分野に提供されてまいりました。私どもはその恩恵を享受しております。

プロジェクトの例を御紹介いたしますと、例えばハイランド橋梁改修に対する無償資金協力、またラバウル、トクア空港の建設、ゴロカ大学教育機材整備、そして国営放送会社の放送設備の更新などを挙げることができます。無償資金協力では、文化無償協力、研究援助や人気のある草の根無償の形で行われています。技術協力の分野では、日本政府は、パプアニューギニアの研修医や専門家、ボランティアに対する資金協力、研修協力の形で行われています。加えて、小規模米作農家支援プロジェクトを通じても技術協力が行われています。借款では、ポートモレスビー国際空港やヨンキー水力発電所の建設、構造調整プログラムなどの主要プロジェクトがあります。

尊敬する ODA 委員会所属の議員の皆様、今お話をさせていただいたのは、日本の開発援助がどのように活用されているのかを示すほんの一例にすぎません。パプアニューギニアの地理的な範囲でいえば、日本の ODA は我が国の 4 つの地域全部に提供されているものです。これによってパプアニューギニアの国民の生活に大きな改善をもたらしているわけでありまして。

先ほど述べた草の根無償資金協力は非常に人気のあるプログラムで、日本の援助をパプアニューギニアのへき地に届け、人口の 80% から 85% が暮らす農村地域に基本サービスを提供するのに役立っています。私個人的に考えましても、この点について更に強化をする必要があると考えているものであります。

尊敬する ODA 委員会所属の議員の皆様、議長、さて、日本の援助がどのような分野に向けられているのかについて御紹介をしましたが、では、ここから、どのように、どこに向かうのかについてお話をしたいと思っております。開発援助の有効性と効果をどのようにして更に強化していくことができるのかという点です。

この点について、貴国政府は 1992 年の ODA 大綱を改正をし、と同時に、政府開発援助に関する中期政策を策定をいたしました。これによって、ODA 政策をより日本の政策目的と整合性の取れるようにしたわけでありまして。加えまして、ODA タスクフォースの作業の強化を図ってこられました。

議長、こうした方向性は、我が国政府として外国の開発援助を効率的に活用しながら自国のリソースを使ってその価値を高めていく考え方と一致するものです。こうした合理化努力は中期開発戦略や公共投資プログラム、バルバドス行動計画に関する国別評価

報告、そしてミレニアム開発目標の中に組み込まれてまいりました。ODA が今後とも有効なものであり続けるためには、援助が今述べた各種文書の中で優先課題や政策課題として一致する形で提供されていかなければなりません。パプアニューギニアは、引き続き日本と協力しながら、現場レベルにおいて ODA が効率的、効果的に実施されていくことをここでお約束をさせていただきます。

貴国政府が海外の日本大使館、国際協力機構の在外事務所、国際協力銀行などから成る ODA タスクフォースを支援し、それによってタスクフォースが国別支援計画などの開発援助政策を策定し、検討するとともに、ODA 案件の策定と選択に積極的な役割を果たしていることに私たちは励まされてまいりました。

議長、こうした形で現地の能力を強化を図っていくことは、私たちにとって非常に重要なことでもあります。このことは、貴国が地元の状況を理解しようと努力していることを示しているからであります。加えて、日本から ODA の有効性を向上させようと、合同年次ニーズ評価サーベイの実施について両国間で合意をし、実施を見ていることは、両国の開発パートナーシップと協力関係を実証するものであります。

議長、パプアニューギニアはグローバルな経済的、財政的な困難にもかかわらず、日本が引き続き必要とされる開発援助を途上国に提供しているものと理解しております。私どもは、こうした寛大な対応に対して感謝を申し上げたいと思います。我が国は、これまで、現在もまた幾つかのプロジェクトについて日本の援助の活用を要請してきましたし、またしてきているところであります。

そのようなプロジェクトとしては、農村部の道路及び橋梁改良工事、農村開発銀行信用制度、PNG・オーストラリア合弁ガスパイプラインプロジェクトへの資金協力、メタノール・DME 工場、南北を結ぶ国土縦断道路、ポートモレスビー下水改良プロジェクト、トクア空港拡張プロジェクト、ポポンダタ病院建設、それに構造調整プログラムなどがあります。

議長、是非これらのプロジェクトについて、貴国の ODA プログラムの枠組みの中で積極的に御検討いただくことを心より要請をさせていただきます。

日本は世界第 2 の開発援助国です。と同時に、ODA 総額を今後 5 年間で 100 億ドルに増額する意思を表明しております。我が国はこうした動きを歓迎するものであります。同時に、こうした ODA の増加の恩恵を我が国が更に受けることができるようにすることを期待したいのであります。御理解いただきたいことは、我が国地域の受け取っている ODA は日本の ODA 全体の 0.7% にすぎないことであります。

結論として、議長、皆様、パプアニューギニアと日本の利益というものは相互補完的なものであります。両国の経済、貿易上の利害は相互補完的なものでもあります。安全保障上の利害も、今日、利害も共通しており、相互協力を推進していくことによって更にその利害を増進させることができます。

日本がパプアニューギニアに供与している ODA は国際平和、国際社会の平和と発展

に寄与し、もって日本の安全と繁栄の確保に役立っているのであります。

最後に、皆様、このメッセージを日本政府並びに日本国民の皆様に残したいと思いません。

是非、御安心をください。貴国から我が国への政府開発援助は適切に活用されています。我が国の経済成長や国民の社会的条件の改善に貢献する分野の発展をサポートしています。私たちはこれまでの援助に感謝を申し上げます。

パプアニューギニアは、引き続き貴国政府と協力をしながら、開発援助の実施と供与に当たって、日本の ODA 大綱と開発援助に関する中期政策にしっかりと従い、とりわけ戦略的価値を強化し、柔軟性と透明性を確保し、そして幅広く国民参加を促すように心掛けていきたいと思えます。

議長、そして御臨席の皆様、ありがとうございました。

## ルワンダ共和国ポール・カガメ大統領意見表明 (平成 18 年 11 月 7 日)

山崎正昭特別委員会委員長、また参議院の皆様、また御参会の皆様、本日は心より御礼を申し上げたいと思います。

この重要な課題であります政府開発援助、ODA について参議院議員の皆様と意見交換をする機会を与えられましたこと、大変うれしく思っております。

ODA は、国家のポリシーあるいはプログラムを支援するものであります。単なる単独のことではなく、単独の、個別の支援ではなく、国の優先順位として統合的に提供されなければなりません。しかし、アフリカでは必ずしもそれが実現されておられません。ルワンダでも同様であります。それには幾つかの要因がございます。ドナー及び受入れ国のそれぞれの状況に関連した理由によるものであります。

レシピエント国に関しては、ODA の受入れ国に関しては、主要な役者、アクター、すなわちアフリカの国々の政府は、特に 1970 年代、1980 年代、一般的に確かに非効率でありました。政策の展開において非効率でありました。その環境においてはアフリカ政府は、すなわち開発の支援をそのまま受け入れ、どのような形であれそのまま受け入れていたのであります。すなわち、助けたいという意味はあったにもかかわらず、場合によっては援助は十分ではなく、自助努力をしたいという意味はあったにもかかわらず、それは不十分であったということが言えると思います。

また、ドナーの側から見ますと、開発援助には様々な目的がありました。冷戦の時期におきましては、ODA はアフリカのクライアントと、すなわちアフリカの諸国と西洋の、あるいは西側の、東側のブロックとをつなぐ道具であったのであります。

この自助努力の問題は冷戦後に解決されたことであります。すなわち、この ODA のドナーの好みを反映する中でアフリカ諸国の能力というものが制限されてしまったのであります。

例えば、過去におきましては、アフリカの諸国は民主化を進める努力をしてまいりました。その環境の変化の中で、異なるアプローチを開発援助に対して取らなければならないという状況が生まれてきました。パートナーシップという精神、これは国の政策決定者の意向を反映していかなければなりません。2 か国開発援助がこのような形で起き始めています。直接的な予算のサポートを通してそれが実現している、すなわち受入れ国はそれを国家の政策と統合をすることが可能になってきております。

2 か国開発支援は、また近年更に変貌を遂げています。世界銀行は 2004 年に、また IMF は 2005 年に大きく変貌を遂げています。すなわちコンディショナリティーという方針からポリシーレンディングに移行しています。新しいアプローチでは国の自助努力を強調しております。さらに、G8 諸国においては、アフリカに対する支援をミレニアム開発目標に照らし合わせて拡大をしようという動きが見られています。

特に、日本は2006年の10月にアフリカに対するODAを、パートナーシップをベースとして行うアフリカのオーナーシップ、あるいは自助努力をベースとしてODAを提供していくことを発表されたことを喜ばしく思っております。ルワンダでは、当然私どもの国家の目的を達成するためのサポートを歓迎いたしております。一方、我が国を最低限の生活をベースにする生活から近代的な農業、サービス、観光、また知識産業、テクノロジーに基づいた産業を達成する国への変換へとサポートして下さるということを感謝しております。

人材開発は非常に重要であると考えます。私どもは、国民に対して、彼らのビジネス、そして想像力を駆使して、そして技能を向上させ、そして近代的な国家にふさわしい人材になるように努力をしております。日本と同じように、ルワンダの資源というものは、あるいは資源ベースというのは、石油とか、あるいは木材、鉱物資源などではないわけでありまして、正に人こそ財産、資源というふうに考えております。お国と同じだと思います。

ということで、御参会の皆様方、結論でありますけれども、再度、皆様方のお国の取られた開発援助に対するアプローチを歓迎したいと思っております。つまり、パートナーシップと、そのデザインにおいても、そして実行においてもパートナーシップを土台としたものを歓迎したいと思っております。

しかし、問題、課題というのは、本当に真実の意味でこれを採用する、そして実現していく、これをどうするかということでもあります。それに当たっては、ドナー国、そして受入れ側両方のパートナーシップがなければなりません。

ということで、是非ここで、私どもが、この二国間の関係にそして友好関係に期待が大きいということを申し上げたいと思っております。日本の国、そして日本の国民の方々に十分期待をしております。このパートナーシップを是非私どもの開発のために、今後ともよろしくお願ひしたいと思っております。

ありがとうございました。

## ラオス人民民主共和国ブアソン・ブッパーヴァン首相意見表明 (平成 19 年 5 月 16 日)

皆様、本日は、栄光たる日本国会参議院で、参議院議員及び参議院政府開発援助等に関する特別委員会の皆様にラオス政府に対する日本政府開発援助について意見を述べる機会をいただいたことは、誠に光栄であり、大変うれしく存じます。この場をおかりして、皆様からの名誉のある温かい歓迎に対し、心より御礼を申し上げます。

敬愛なる皆様、初めにラオス国内の事情について次のように御報告を申し上げます。

ラオス人民民主共和国の政府は、1986 年以来、新改革政策を実施してまいりました。そして、その改革政策がラオス国内の総合的な力を発掘する条件及び機会を整えてくれました。開発の面における国際社会の力のおかげもあって、ラオスの経済は活気にあふれ、経済成長率も 6.2% のペースで成長を続けてまいりました。国民の生活も、物質的にも精神的にも徐々に改善されてまいりました。そして、人口の一人当たりの国内総生産は、1955 年に 200 米ドルだったのが、2006 年にはほぼ 500 米ドルまで増加してまいりました。昨 2005 年 - 2006 年度でも経済は引き続き成長を見せており、国内総生産は 7.4% も増加しました。インフレ率も抑制できるレベルまで下がりました。

また、全国あへん栽培撲滅が宣言されるとともに、国民の貧困問題の解決も以前よりも効果を現すようになってまいりました。昨年度の国内外投資額は 27 億米ドルとなり、その中で水力発電事業及び鉱山事業が大半を占めております。観光事業も積極的に推進され、教育及び保健衛生の質も改善されてまいりました。

これらの成果は、主にラオス政府が正しい政策を実施し、ラオスの国民がそれを支持し参画すると同時に、国際社会の友好国の仲間、特に日本政府及び国民の皆様からの御協力、御支援があったからこそ得られたものと存じます。

敬愛なる皆様、ラオス国と日本とは、1955 年 3 月 5 日に外交関係が樹立いたしました。2005 年度には、ラオス人民民主共和国及び日本国の両国政府が、外交関係樹立 50 周年を有意義かつ盛大に祝賀し、絶え間なく成長し続けるラオス・日本友好関係、協力関係を示す重要な節目となりました。

ラオス政府及び国民は、この 50 年間余りのラオス・日本友好関係及び協力関係が絶え間なく促進されてきたことを高く評価し、誇りに思っております。また、国際舞台や地域レベルでラオス、日本両国がお互いを支持し続けていることは大変光栄に存じます。昨日、安倍首相閣下との首脳会談の中でも再確認することができました。

ラオス人民民主共和国は、一貫して日本の国連常任安全保障理事会及び非常任安全保障理事会入りを支持してまいりました。そして、国際捕鯨委員会にも参加しております。また、A S E A N、日本の関係を深めるために、会議開催国の役割を努めてまいりました。

経済及び財政面で困難に直面した時期でも、日本政府及び国民の皆様は、私たちのラオス人民民主共和国に対する御援助を続けてくださいました。そして、その額は外国からの

援助総額の 26% を占め、対ラオス最大援助国となっております。

特に、2006 年 11 月に、首都ビエンチャンで行われた第 9 回ラウンドテーブル会議の中で、各外国からの援助を促進するために、駐ラオス日本大使閣下は、今後もラオスに対する日本政府開発援助額を維持し、数年後での増額も検討することを積極的な姿勢で強調されたことにより、ほかの援助国もラオスに対する援助額拡大に踏み切りました。大使閣下の御尽力で、外国及び国際機関からの援助は、第 8 回ラウンドテーブル会議より増加いたしました。

2006 年、2007 年度においてラオス・日本協力関係の最も顕著に表れた成果としては、ラオスのサバナケット県とタイのムクダハン県を結ぶメコン第二国際架橋事業の竣工及び 2006 年 12 月 20 日に行われた開通式、ビエンチャン 1 号線整備事業及びビエンチャン市上水道施設拡張事業、メコン地域電力ネットワーク事業内のラオス南部パクサンから中部サバナケットまでの 115 キロボルト送電線の建設、ビエンチャン県内の小学校建設事業計 35 校、ノンプロジェクト無償資金協力事業、毎年 25 枠の修士課程を含む長期人材育成奨学事業及び一部の技術協力事業などが計画どおりに進められていることが挙げられます。そのほかに、これから行われる一部の両国調印済みの事業、特に郡の病院改善事業計 10 か所、ヒンフープ橋建設事業、第二次貧困削減支援オペレーション事業、食料援助事業などがございます。

これらの援助協力の中で私たちラオス政府の見解といたしましては、日本国際協力銀行を通じた有償資金協力事業が最も促進すべき協力の在り方だと考えております。なぜなら、それは最も効果的だと理解しているからでございます。例えば、ラオスのサバナケット県とタイのムクダハン県を結ぶメコン第二国際架橋事業及び世界銀行共同出資の第二次貧困削減支援オペレーション事業などがございます。

同時に、日本政府開発援助の各事業は、ラオス政府及び国民の需要にこたえるものだけではなく、私たちの社会経済開発計画を実施する取組においても、より実現可能性をもたらしてくれる重要な要素でございます。主に教育、保健衛生、所得増大及び環境保護を含むラオス政府の各最優先事業である食料生産分野、社会経済基盤整備分野、人材育成分野、地方開発分野などがございます。総合的に申し上げますと、ラオス国に対する日本政府開発援助のすべては、ラオスが持続的な経済成長を実現するために重要な役割を果たしております。

さらに、日本政府開発援助は、ラオス政府の最優先事業計画に合致していることを改めて強調させていただきます。なぜなら、日本からの援助協力事業は、すべて両政府が話し合って合意した中期協力戦略に基づき作成されたからでございます。つまり、すべての事業は、相互に、ともに協議、検討してから承認されるようになっております。

それは、次のようにうかがうことができます。

毎年、ラオス政府は、駐ラオス日本国大使館及び日本国際協力機構ラオス事務所の皆様と連携を取りながら、日本政府の開発援助を要請するための調査及び要請項目集を作成し

ております。この過程を通して、ラオス政府の社会経済開発計画内の各優先事業が、ラオス、日本両国間の中期協力戦略及びミレニアム目標に合致するようになっております。私たちラオス政府は、駐ラオス日本国大使館及び日本国際協力機構ラオス事務所とのこれまでの良好な協力関係を高く評価しております。特に、各プロジェクトに対して月ごとの評価会が行われ、それによってラオス側の職員が日本の皆様から経験及び知識を学ぶことができます。

皆様にもう一つ申し上げたいのは、日本からの開発援助事業と世界銀行やアジア開発銀行などの国際金融機関からの融資事業との連携もうまく進んでおり、私たちラオス政府の各事業を実施する機会及び可能性を与えてくれることとなります。例えば、技術協力事業、無償資金協力事業及び日本国際協力銀行を通じた社会基盤整備事業などが挙げられます。

敬愛なる皆様、ラオス国での日本政府のODA事業の取組においては改善しなければいけない問題が一部あることも十分に存じております。それは特に私たちラオス側に原因がございます。例えば、協力要請のために行われる調査、情報収集及びプロジェクト計画案作成などの質を高めること、日本側とのプロジェクトに対する理解を一致させるための連携、協議などに自主性を高めること、事業の有効利用、維持管理及びその他の問題がございます。これらの問題を解決するために、私たちはこれからも努力してまいります。

敬愛なる皆様、私たちのラオスは、現在、改革方針及び国際協力、開放政策に基づき国づくりを取り組んでいる時期に置かれております。今後の数年間は、2006年から2010年までの期間に第6回社会経済開発計画に取り組み、実現させていきたいと考えております。特に、数字目標である経済成長率あるいはGDP増加率、年度7.5%以上を維持し、国民の貧困問題を根本的に解決し、2020年までに最貧困国からの脱却を図りたいと存じます。必要な物質及び技術の基盤をつくり、工業化及び近代化した国づくりを目指してまいりたいと思います。その中で、私たちは人材育成を最重要課題とし、経済発展を軸にして天然資源及び地理的な能力を有効に使ってまいりたいと存じます。また、国の美しい文化や自然保護にも取り組んでまいりたいと思っております。

その取組の中で、私たちは自分たちの力及び潜在能力を発掘することに専念いたしますが、しかしながら、私たちは、まだ日本政府及び国民の皆様からの援助を始め国際社会の友好国の仲間からの支援、援助を必要としております。したがって、この場をおかりして、日本国参議院議員の皆様、私たちが日本政府に要請した2007年度の最優先事業について御検討、御支援のほどよろしくお願い申し上げます。

特に、ノンプロジェクト無償資金協力の枠組みを御検討いただきたいと存じます。なぜなら、この事業は、私たちラオス国の貧困問題解決、人材育成及びマクロ的な均衡維持などに重要な役割を果たしてくれることになるからでございます。また、食料援助事業及び農業道具などの援助による農業効率向上事業にも、参議院議員の皆様から引き続き御理解、御支援をお願い申し上げます。なぜなら、これらの事業はラオス農家の貧困問題解決及び農作物商品化促進に直接つながるからでございます。さらに、日本国際協力銀行を通じた



有償資金協力の拡大にも皆様からの御理解、御支持をいただきたいと存じます。同時に、東西経済回廊、南北経済回廊、シンガポールと中国の昆明を結ぶ鉄道及びベトナムに抜ける鉄道などを軸にした陸路連結国を目指したラオスの事業にも御理解、御支援をお願い申し上げます。

敬愛なる皆様、最後に、ラオス政府及び国民を代表し、参議院議員の皆様を始め日本政府及び国民の皆様からの、これまでの私たちラオス人民民主共和国に対する絶大なる御支援、御援助の恩恵を胸に、ここでもう一度心より御礼を申し上げます。これからも、日本政府及び国民の皆様が、ラオス政府及び国民に対して、引き続きODAを始めとする御支援、御援助を続けてくださることを強く希望いたします。

ラオス政府及び国民に対する日本政府及び国民の皆様からの御援助の功績は重要な意味を持ち、ラオス通貨紙幣の一万キップに第一メコン国際架橋、記念切手に第二メコン国際架橋の絵のように、いつもラオスの記憶と記録に永遠に残ることでしょう。

この機会をおかりして、御参列の日本国会参議院議員の皆様のお健康と御健勝を祈念して終わりとさせていただきます。

どうもありがとうございました。