

参議院政府開発援助等特別委員会の発足とODA改革論議

外交防衛委員会調査室 やじま さだのり
矢嶋 定則

1. 参議院政府開発援助等に関する特別委員会の設置と委員会審議の概要

(1) 参議院政府開発援助等特別委員会の設置

参議院では、二院制の下における参議院の特性を活かすべく、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をめぐる諸問題について積極的に取り組んできている。平成16年からは議員団を海外に派遣し、わが国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ため、政府開発援助等に関する特別委員会が設置された。

ODA特別委員会は、「わが国外交政策の重要な手段の1つであるODAの着実な実施のためには国民の理解と支持が必要であり、効果的効率的な援助が行われるよう評価を含めた審査を進め…」¹（山崎特別委員長）ものである。参議院のODA海外調査について麻生外相は「査察官等とは別の視点から見て頂くことはたいへん参考になる。派遣報告書を活用させて頂きたい」²との姿勢を示し、ODA特別委員会の設置について金田外務副大臣は「国会におけるチェックがODAを実りあるものにしていく」³と答えている。

(2) 政府開発援助等特別委員会における審議の概要

第164回国会におけるODA特別委員会では、「海外経済協力に関する検討会」（安倍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、3月8日、検討会の原田座長を参考人として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した。

次いで、3月23日、平成18年度総予算のODA関係経費に係る委嘱審査を行い、麻生外相等に質疑を行った。外務、財務、文部科学省等13の府省庁に計上されているODA関係経費についての横断的な審査は、ODA特別委員会の特色を活かしたものと言える。

続いて、4月12日には、平成17年度参議院ODA海外調査議員団の派遣議員から意見を聴き、調査の所見を踏まえ、外交戦略とODAのあり方、わが国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委員間の意見交換を行った。

また、5月24日には、被援助国の立場から見たわが国の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のソマレ首相の出席を得て、「日本のODAは国際社会の平和と発展に寄与し、日本の安全と繁栄の確保に役立っている。パプアニューギニアへのODAは適切に活用されている」⁴旨の意見を聴取した後、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、安倍官房長官、麻生外相等政府側に対し、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、モンゴル国家大会議議員団と委員との懇談を、また、6月14日には、アフガニスタン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. ODA改革をめぐる論議

平成17年、小泉総理は今後5年間で100億ドルのODA事業量増額、対アフリカODAの3年間倍増を表明した。他方、深刻な財政事情、国民の切実な生活感を背景に、ODAに対する世論には厳しいものがあり、安保理常任理事国入り問題で示されたODAの効用に対する冷めた見方がある。政府系金融機関再編問題を契機に、平成17年12月、「海外経済協力に関する検討会」が設置され、ODA改革をめぐる動きが本格化した。平成18年2月末には検討会の報告書が提出され、4月には報告書を受けた政府の「海外経済協力会議」が発足した。このようなODA改革の動きをめぐり活発な論議が行われた。

(1) ODAの基本理念、現状と課題

ODAの基本理念、現状と課題について政府は「わが国ODAの基本理念は、国際社会の平和と発展に貢献し、わが国の安全と繁栄を図っていくことである。平和を希求するわが国にとって、ODAは最も重要な外交手段の1つであり、憲法にうたわれている平和主義と国際協調主義の趣旨にもものつとったものである」⁵、「わが国ODAは50年以上にわたりアジア諸国を中心に経済のインフラ整備、人材育成に向けられてきた結果、各国の民間部門の活力を引き出すなど経済成長を通じた貧困の削減に大きく貢献し、日本に対する国際的信頼、評価を高めることができた。一方、わが国ODAは、戦略性の問題、コスト意識が不足しているのではないかと批判が多い。ここ数年、ODA大綱の改定、ODA中期政策の策定、国別援助計画の一層の充実、監査・評価の充実、国民参加・情報公開の推進、対外対内の広報強化という改革に取り組んできた」⁶との認識を示している。

(2) ODAに対する国民世論とODA改革

ODAに対する国民世論を踏まえ、与野党を問わず、「ODAが顔の見える援助という点から実績に見合うだけの評価を受けているとは思えない。被援助国がわが国の重要な国策に反する対応をとった場合、ODAを削減する形でメッセージを送るという毅然とした態度が必要ではないか。民意を代表する政治家、国会が何らかの形で責任を持てるような仕組みをつくるのが肝要ではないか」⁷（自民党）、「厳しい財政状況下、ODAは国民の血税で賄われるものであり、より効果的効率的な執行が大切である。ODAはできる限りわが国の国益に資するよう実施すべきではないか」⁸（民主党）との意見が相次いだ。

これに対し小泉総理は「国際社会におけるわが国の高い信頼と評価は、わが国のODAを通じた貢献が大きな基礎となっている。中長期的観点で総合的に見れば、ODAがわが国の外交にとって重要な財産となっている。顔の見える援助は重要であり、ODAの意義と重要性が国内外で一層理解されるよう努力していきたい。ODA供与のあり方に係る指

摘については、ODA供与の検討に当たり、従来以上にめり張りの利いた戦略的思考が必要ではないかとの示唆と受け止めていきたい。コスト削減による効率化、チェック体制の強化、NGO（非政府組織）の一層の活用等を通じて効果的な援助が肝要ではないかとの指摘については同感である。その方向でODA改革に取り組む⁹との姿勢を示した。

（3）ODAと国益・外交戦略、ODA基本法等

ODA特別委員会では、ODAと国益・外交戦略をめぐる論議が交わされた。

ODAと国益について問われた原田検討会座長は「国益が国際益につながっていくとき、日本の存在が世界の中で受け入れられるというのが（検討会の）共通の理解である」¹⁰との考えを表明した。委員からは、「（日本には）外交戦略がないからODA戦略もないのではないか」¹¹、「評価が分散した中、ODAを議論するのは難しい。戦略性と人道と2つの要素がある。経済的な離陸、地域の安定のために国民生活を向上させる意図等で行われている範囲では、その国の政治体制の評価とは超えたところでODAを支持していく要素はある」¹²との意見が示された。

ODA基本法の制定について、いずれも公明党議員からの質疑に対し、塩崎外務副大臣は「ODAの機動性と柔軟性を損なわないようなものを念頭に、引き続き議論していくべきではないか」¹³と答えるにとどまったが、麻生外相は「基本法というのは、基本的にODAに関してきちんとしたものをつくった方がより効果が大きいと思う」¹⁴と答弁した。ODA特別委員会では、民主党委員から、「国際貢献基本法」の提案がなされた¹⁵。

平成18年6月、わが国はインドネシアとの間で巡視艇3隻を供与する無償資金協力に係る交換公文を締結した。この援助と武器輸出3原則との関係について質された麻生外相は「テロ、海賊の取締、防止支援の一環としてODAによる支援を決定した。一定の要件の下、武器輸出3原則によらないこととして官房長官談話で公表した」¹⁶と応じた。

（4）ODA実施体制の見直し

「海外経済協力に関する検討会」の報告書を受け、平成18年4月政府は、海外経済協力に関する内閣としての司令塔的な機能を強化するため、総理、官房長官、外相、財務相及び経済産業相を常設メンバーとする「海外経済協力会議」を設置した。今後、円借款、無償資金協力、技術協力の実施機能を国際協力機構（JICA）に一元化すること等を基本とするODA実施体制の見直しが進められる運びとなっている。

ODA実施体制の見直しについて安倍官房長官は「海外経済協力会議において、わが国の国益を踏まえた戦略的な海外経済協力を効果的に実施するための基本方針を審議し、本方針の下、引き続き外務省を中核として具体的な企画立案、調整を行う。実施機関については、援助の効率的実施及び顔の見える援助の観点から、円借款、技術協力及び無償資金協力の連携を更に強化するため、実施機関を統合し、JICAが一元的に実施するとの方針に沿って取り組む。海外経済協力会議は、外交関係上微妙な問題も含むことにもなり、基本的に非公開とする」¹⁷との認識を明らかにした。

円借款部門のJICAへの統合について政府は「新JICAは外務省が所管する。円借款は外務省が所管し財務、経済産業省と相談する3省体制は基本的に変わらない。実施機関に任せるところは任せ、司令塔が明確な方向性を示し、小さな政府の流れに沿った改革

を行い国民の納得できるODAを実施していく」¹⁸、「JICAの所管をめぐり財務、外務両省の裏合意というようなものはない」¹⁹と説明した。また、無償資金協力について政府は「JICAの知見を踏まえ、他の援助手法との連携を強化した効果的効率的な無償資金協力をJICAに移行する。一方、無償資金協力は外交政策上重要な手段であり、機動性、緊急性、柔軟性が求められるもの、危険地域に供与するために実施機関に委ねることが困難なものについては外務省が自ら適切に実施していく」²⁰と答弁した。

現地ODAタスクフォースの機能強化を求める意見に対し政府は「現地ODAタスクフォースは69か国に設置したが、積み重ねがまだ少なく、現地で必要な援助の専門知識、能力を持った人員が的確に配置されているかという問題を認識している。改革の中で在外公館における経済協力担当の配置体制を、量的にも質的にも強化したい。NGO関係者、援助専門家を委嘱調査員、援助調整員といった形で参加してもらおうなど、人員体制の強化に努め、現地ODAタスクフォースの強化を推進したい」²¹との意欲を示した。

(5) ODAに係る国際目標、国際的な表明への対応等

国連は、貧困削減等のミレニアム開発目標の達成に向けてODAの増額を求めている。これに応じて平成17年、小泉総理は今後5年間で100億ドルのODA事業量増額等の表明を行った。しかし、厳しい財政事情を背景に、近年、ODA予算の減額が続く中、円借款の活用、債務削減の実施等で対応している状況にある。

ODAに係る国際目標について政府は「わが国としても、国際社会の責任ある一員としてミレニアム開発目標に寄与するため、ODAの対国民総所得、GNI比0.7%目標の達成に向けて引き続き努力していきたい」²²との姿勢を示している。また、小泉総理の表明について麻生外相は「債務救済のみならず、贈与、円借款あらゆる手段で取り組んでいく」²³と答弁し、安倍官房長官は「100億ドルの積み増しが安保理常任理事国入りの数字合わせであるということでは決してない。厳しい財政状況を踏まえ、国際公約を果たすべく努力していきたい」²⁴との認識を表明した。

平成17年度の対中円借款は年度内の交換公文の締結が見送られ、6月に至り締結された。このような背景の下、対中ODAのあり方について質疑が相次いだ。これに対し政府は「2005年の対中円借款は、現下の日中関係を取り巻く諸情勢を検討し政府部内の調整に時間をかける必要があり、年度内の供与決定を見送った。2008年の北京オリンピックまでに新規供与は終了するとの政府方針に変更はない。ODAについて中国内での広報を強化する」²⁵、「現時点では対中無償は日本に影響する環境、感染症等、日中共通の課題解決に資する分野、相互理解・交流の増進に資する分野に絞り込んで実施する。この方向は中国の経済発展、日本の国益を考えながら対応していきたい」²⁶との考えを示した。

(6) ODAの透明性向上と国会の関与

ODA予算の適正な執行、ODAの透明性の向上を求める観点から、政府の対応を追及する質疑が繰り返された。具体的には、ベトナム交通運輸省の汚職事件とわが国ODA案件²⁷、インドネシアにおけるスマトラ沖地震に係る緊急無償援助²⁸、イラン南東部地震に係る緊急無償援助²⁹、フィリピンにおけるアグノ川かんがい事業円借款案件³⁰の事例が取り上げられた。これに対し安倍官房長官は「スマトラ沖地震の際の援助について、もし反

省すべき点があればしっかりと反省し、教訓を生かしていきたい」³¹と答弁した。また、ODA案件に係る予定価格と落札価格の比率について指摘された政府は「一般プロジェクト無償の落札率は、海外の案件ということもあり応札業者が限定的になり結果として高くなる。入札参加者の拡大、入札期間の延長、入札関連情報の拡充等を通じ競争性を向上させる不断の努力をしている」³²と答弁した。このような論議をも踏まえ、参議院決算委員会は、無償資金協力及び技術協力における契約入札手続に関し、契約の競争性・透明性の向上に向けた取組、落札率の状況について会計検査院に対し検査要請を行っている³³。

また、ODAに関し第三者によるチェック機関を設置すべきとの意見に対し安倍官房長官は「効果的なODAの実施のため、事業実施後の評価を適切に行い、改善につなげていくことが重要である。外務省では、学識経験者やNGO出身者等から構成されるODA評価有識者会議が評価を実施しており、第三者の目が入るといったことではないか」³⁴と応じた。さらに、ODA案件について現地住民、NGOからの異議申し立てのシステムを整備すべきとの指摘に対し安倍官房長官は「持続可能な開発の観点から、実施機関において環境社会配慮のためのガイドラインを策定し、環境、地域社会に及ぼす負の効果をできるだけ回避するよう努めている。ガイドラインに抵触した場合には異議申立て制度も導入されている。手続については情報公開が定められており、情報は政府とも共有される。第三者の視点を入れる評価を行っているところであり、このような取組を進め、ODAの適正かつ効果的な実施を図りたい」³⁵との姿勢を示した。

ODA特別委員会では、ODAに対する国会の関与について論議が深められた。

海外調査派遣議員からは「毎年、政府が作成公表しているODA白書の概要を参議院本会議において報告し、これに対し各党が質疑し、日本のODAの現状と課題について国民の理解に資することができたならば意義深い」³⁶との提起があり、委員からは「国民のODAに対する評価に分裂、分散がある。そのことをきちんと統合していくのは国会における議論であり、かつ国会が高い関心を持つことがわが国ODAの執行に大きな道筋を開くのではないか」³⁷との意見があった。

委員からは「『顔の見える』は2つある。1つは、日本の援助をどう（相手国国民に）認識してもらうかという顔の見えるODA。一方で、日本国民向けにODAの必要性を認識してもらうという顔の見えるODAをどうつくっていくかは、（国民との間で）相当まだ距離感があり、国民の理解の促進が大切である。政府から国会に対し、定例的にODAについての方針、評価について報告し、これを審議し、国民にアピールしていくことも考えられるのではないか」³⁸との見解が表明された。これに対し金田外務副大臣は「ODAは税金を原資とするものであり、その実施に当たり、わが国国民の理解は不可欠である。白書の閣議報告を始め、ODAの政策実施、評価に関する情報等について、様々な形で公開しODA政策の周知に努めてきている。今後とも、国会審議の場を含め、ODAについて国民に説明する努力を積極的に行う」³⁹との認識を表明した。

¹ 第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第5号1頁（平18.5.24）

² 第164回国会参議院予算委員会会議録第6号5頁（平18.3.7）

³ 第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第2号9頁（平18.3.8）

⁴ 第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第5号2～3頁（平18.5.24）

- 5 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 20 ～ 21 頁 (平 18. 3. 8)
- 6 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 9 頁 (平 18. 3. 8)
- 7 第 164 回国会参議院本会議録第 2 号 10 頁 (平 18. 1. 24)
- 8 第 164 回国会参議院本会議録第 3 号 16 頁 (平 18. 1. 25)
- 9 第 164 回国会参議院本会議録第 2 号 12 頁 (平 18. 1. 24)
- 10 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 8 頁 (平 18. 3. 8)
- 11 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 4 号 12 頁 (平 18. 4. 12)
- 12 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 4 号 12 頁 (平 18. 4. 12)
- 13 第 164 回国会衆議院外務委員会議録第 10 号 11 ～ 12 頁 (平 18. 4. 12)
- 14 第 164 回国会参議院決算委員会会議録第 4 号 37 頁 (平 18. 3. 3)
- 15 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 17 頁 (平 18. 3. 8)
- 16 第 164 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 22 号 7 ～ 8 頁 (平 18. 6. 13)
- 17 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 16 頁 (平 18. 5. 31)
- 18 第 164 回国会衆議院外務委員会議録第 10 号 11 頁 (平 18. 4. 12)
- 19 第 164 回国会衆議院外務委員会議録第 2 号 13 頁 (平 18. 2. 24)
- 20 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 22 頁 (平 18. 3. 8)
- 21 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 12 頁 (平 18. 3. 8)
- 22 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 3 号 1 ～ 2 頁 (平 18. 3. 23)
- 23 第 164 回国会参議院決算委員会会議録第 11 号 11 頁 (平 18. 5. 29)
- 24 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 16 ～ 17 頁 (平 18. 5. 31)
- 25 第 164 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 5 号 29 ～ 30 頁 (平 18. 3. 28)
- 26 第 164 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 11 号 8 頁 (平 18. 4. 18)
- 27 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 5 頁 (平 18. 5. 31) 等
- 28 第 164 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 5 号 24 ～ 26 頁 (平 18. 3. 28) 等
- 29 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 2 号 17 ～ 19 頁 (平 18. 3. 8) 等
- 30 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 14 ～ 15 頁 (平 18. 5. 31)
- 31 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 7 頁 (平 18. 5. 31)
- 32 第 164 回国会参議院決算委員会会議録第 5 号 11 頁 (平 18. 4. 5)
- 33 第 164 回国会参議院決算委員会会議録第 12 号 24、28 頁 (平 18. 6. 7)
- 34 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 10 頁 (平 18. 5. 31)
- 35 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 15 頁 (平 18. 5. 31)
- 36 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 4 号 1 ～ 2 頁 (平 18. 4. 12)
- 37 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 4 号 15 頁 (平 18. 4. 12)
- 38 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 18、20 頁 (平 18. 5. 31)
- 39 第 164 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第 6 号 20 ～ 21 頁 (平 18. 5. 31)