

# 新たな国際援助・協力の在り方に向けた7つの提言

～ 第 166 回国会(常会)ODA特別委員会の論議と調査報告書の概要～

外交防衛委員会調査室 しばざき あつし  
柴崎 敦史

## はじめに - ODA特別委員会の設置とこれまでの活動経過

参議院では、二院制の下で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をめぐる諸問題の調査に積極的に取り組んできた。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、ODAに関する専門の議員調査団を海外に派遣し、これまで延べ 20 か国において我が国のODA案件の現地調査を実施している。

このような経緯を踏まえ、第 164 回国会召集日の平成 18 年 1 月 20 日、「政府開発援助等に関する特別委員会」（ODA特別委員会）が設置され、ODAと国益、外交戦略との関係やODA実施体制の見直し、透明性の向上などの諸課題について調査を行ってきた。

特に、平成 18 年度の総予算委嘱審査より、これまで 13 府省庁に別々に計上されその所管委員会ごとに審査されていたODA関係予算を横断的に一括して審査しているほか、被援助国の首脳の出席を得て、我が国のODAの効果や問題点等につき忌憚のない意見交換を実施するなど、国会でのODA論議を深めるための新たな試みも行った<sup>1</sup>。

以上の委員会の活動を踏まえ、我が国の新たな国際援助・協力の在り方について参考人質疑等を集中的に実施し、その取りまとめを通じて国会の考え方を発信し援助政策に反映すべき旨の合意が平成 18 年末に行われた。これを受けて第 166 回国会において計 5 回にわたり 10 名の国内外の研究者、実務者を招き参考人質疑を行った。

委員会では、来年の第 4 回アフリカ開発会議（TICAD）及び主要国首脳会議（サミット）の日本開催や新生国際協力機構（新JICA）誕生を見据えつつ、ODAと外交戦略、東アジア援助、平和構築、アフリカ支援など、我が国の援助が直面する諸課題をテーマに議論を進めた。これら調査の成果を踏まえ、本年 6 月 13 日、7 項目からなる提言「新たな国際援助の在り方に向けて」を柱とする調査報告書（中間報告）を取りまとめ、扇参議院議長（当時）に提出した。提言では、ODAの適正な事業量の確保や、平和構築への積極的関与、国際協力の人材育成のための一元的な研修センターの設置などが盛り込まれた（提言の概要については次頁の表参照）。

また同日、提言を踏まえ、安倍内閣総理大臣、麻生外務大臣（当時）及び緒方国際協力機構（JICA）理事長に対する質疑を行うとともに、同月 15 日には本会議において山崎正昭特別委員長（当時）よりこれまでの委員会の議論を総括した中間報告が行われた。

本稿では、7 項目の提言について、それぞれ第 166 回国会における参考人質疑及び委員による意見表明、そして対政府質疑における主な議論を紹介するとともに、特に委員会において取り上げられた今後の課題等について述べてみたい。

## 「提言 - 新たな国際援助の在り方に向けて」(ポイント)

### 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は外交の基盤。国益のため、ODA削減に歯止めをかけ、純増による量的確保を行うべき  
加えて、国際社会での信頼確保のためにも、援助にかかる我が国国際公約の誠実な履行をすべき

#### (2) 「選択と集中」による援助戦略と「地域戦略方針」の策定

「海外経済協力会議」で我が国援助戦略の議論をし、内容の原則公開による国民への発信をすべき  
ODA大綱と国別援助計画の中継ぎとして「地域戦略方針」の策定も検討すべき

### 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

民間部門の活動の基盤づくりのため、NGOへの税制優遇措置の拡大、民間投資促進のためODAを活用すべき

### 3. 日本型援助の知見を活かした「平和構築」の推進

「平和国家日本」のイメージを基礎とし、より早い段階から平和構築に主体的・積極的な関与をすべき

### 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

アジアのハブ機能を有する「人間の安全保障センター(仮称)」の創設も視野に入れ、国際援助研修体制の整備・強化をすべき

#### (2) 国際援助活動におけるキャリア・パスの確立

育成した人材を無駄にしないため、官民双方向の人事交流、国際機関への人材派遣の推進をすべき

#### (3) 新JICA発足に伴う「援助力」の強化

新JICAは援助にかかる日本代表であることを自覚し、援助課題に対し迅速・的確に対応するなど援助力の向上を図るべき

### 5. 東アジアの成長と統合に向けた我が国援助の役割

東アジアのバランスある成長のため、経済連携協定の締結等を進めるとともに、援助による地域内の格差是正の取組をすべき

### 6. アフリカの貧困削減と支援理由の明確化

アフリカは世界最大の援助課題である。「貧困削減と経済成長との好循環」をもたらすため、環境・教育支援といった、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

### 7. 参議院による援助政策への積極的関与

ODAの効率的・効果的実施のため、引き続き参議院は国際援助につき専門的な調査を進めるべき  
特別委員会等での調査を通じ、我が国援助の方向性・援助予算の大枠の在り方について、積極的な関与をすべき

## 1. 援助ビジョンについての明確な国民へのメッセージ(提言1)

- ・我が国が引き続き、国際社会で重きをなし信頼を得ていくため、ODA事業量の削減に歯止めをかけ、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。
- ・そのため、これまで我が国が表明してきたODAに関する国際公約を誠実に履行すべきである。また、貧困や感染症対策等の分野に予算を重点的に配分すべきである。
- ・ODAに対する国民の理解と支持を得るため、海外経済協力会議は、我が国の援助戦略を議論し、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。
- ・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、地域毎の援助方針や戦略、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。

ODAは、我が国が国際社会において外交を進めるための重要な基盤であり、かつ外交手段であることは論を俟たないが、厳しい財政状況の中、ODA関係予算はこの10年間に約4割削減され、かつてODA実績では世界第1位を誇った我が国は、今や第2位の地位さえも英国に取って代わられた状況にある。参考人質疑では参考人から一様に、今後の

ODAの先細りと外交力への影響についての懸念が示され、これまで我が国が表明してきた援助に関する国際公約の達成やODA事業量の量的確保の必要性が強調された。

#### (1) ODA事業量の確保と国際公約の誠実な履行に関する議論

参考人からは、「ODAは重要な日本の国益を増大させるツール。単純に財政の論理だけで規定すべきでない」、「財政は厳しいが、世界第2位の経済大国にふさわしい振る舞いをすべき。資源小国・貿易立国であることも考えなければならない」<sup>2</sup>など、我が国の国際社会における地位に応じた責務や、資源の大半を輸入に頼り、かつ貿易立国である我が国の特性から、ODAの必要性が述べられた。

ODA削減による弊害としては、「現実に相手国に対する梃子がなくなっている」、「国際的な地位はあきらめなければならなくなる。かつてUNDP（国連開発計画）で最大の拠出国であり執行理事国の有力メンバーであった日本は、今や6位に落ち、執行理事国として常に選ばれることがなくなった」など、二国間外交・多国間外交両面において弊害が生じていることが述べられた。さらに、「日本の姿がますます見えなくなる間に中国など戦略的な支援をする国が、日本が必要とする資源を大量に持っている国々を完全に把握することは日本の安全保障の問題である」といった危機感が改めて表明され、ODAの戦略的活用が強く求められた<sup>3</sup>。

また、来年のサミット開催に向け、日本だけが内向きで右肩下がり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し、「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時に、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か疑問」<sup>4</sup>との懸念も表明された。

委員からは、「減少している援助額は国内財政事情、政治判断もあるのが実情。ただ、国際社会の中での日本の在り方を考えるに際し、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」<sup>5</sup>であると、国民の理解を得つつODA予算を拡充していくべきであるとの意見が表明された。

ODA予算減少の歯止め・拡充の必要性が指摘される中で注目されたのが、我が国がこれまで表明してきた国際公約である。2005年に小泉総理（当時）が表明した今後3年間でアフリカ向けODAを倍増しその中心を贈与とする、今後5年間のODA総事業量について2004年度実績をベースに100億ドルの積み増しを目指すといった国際公約について、参考人からは「一度コミットしたことについては是非履行していただきたい。でないと日本の信頼にも関わってくる」、「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」と、公約達成の必要性が述べられたほか、達成に当たっては、「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真水の100億ドルかそうでないかなど、中身をしっかりと見ていくことが重要。既にあるものを集めて100億ドルにすることをアフリカは期待していない」などの指摘がなされた<sup>6</sup>。

#### (2) 対政府質疑と今後の課題

提言を受けて行われた対政府質疑において安倍総理は、「ODA事業量の100億ドルの

積み増しの国際公約達成を念頭に、来年は北海道洞爺湖でサミットが開催されることが決まっていることも踏まえ、我が国にふさわしい事業量の確保に努めたい」との基本方針を述べた上で、「同時に、ODAの質の改善に引き続き努めるとともに、環境、気候変動問題を始めとする国際社会の諸課題の解決や我が国の国益確保のためODAを戦略的に活用していく。ODAは国民の理解がなければ実施できない」として、国民の理解を得ながらODAを実施していく決意が示された<sup>7</sup>。

また、その他の国際公約の実施見通しについて、麻生外相より、「アフリカのODA倍増については、厳しい財政状況にあるが、『基本方針 2006（骨太の方針 2006）』において明記されており、責任ある国際社会の一員として、ほぼ達成できる見込みで鋭意努力をしている」、「世界エイズ・結核・マラリア対策基金への拠出を当面5億ドル行うとの公約については、今年度中に達成できる予定」との現状認識が示された<sup>8</sup>。

他方、「100億ドル積み増しの公約は中身が問題であって、債務救済を公約達成の手段として算入している状況は好ましくない」との指摘に対して麻生外相は、「債務救済の算入は制度として認められているが、債務救済と新たな真水の積み増しとは意味が違う」との認識を示した上で、平成19年度ODA予算について「一般会計当初予算では対前年度比マイナス4%になっているが、円借款の事業規模は7,700億円で最大限の活用をすることにしており、また平成18年度補正予算と合わせると、（一般会計予算の規模も前年度比プラスとなるので、全体としては）ODAの事業の押し上げにつながっている」と説明した<sup>9</sup>。

提言でも示されたODA事業量削減への歯止め、純増による量的確保は、「量を増やしていただきたいというのは第一にお願いすること。100億ドル増といった公約をきちっと実施していただきたい。日本は経済的には第2位の大国である。それが（ODA事業量において）5番目、6番目になっていくというのは非常に情けない。それなりの国の力に応じた貢献をするべき」<sup>10</sup>との緒方JICA理事長の発言のとおり、来年のTICAD・サミットの開催に向け、国際社会からも注目されている中、国会での議論はもとより、来年度予算の編成に向けて大きな焦点となることが予想される。

## 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（提言2）

- ・途上国の自立のためには民間部門の役割が不可欠であることから、民間部門の一層の活用を図るべきである。
- ・そのため、援助に携わるNGOに対する寄附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などにより、途上国との「互惠」関係を構築すべきである。

我が国の国際援助では、ODAが圧倒的な比重を占めるのに比べ、欧米諸国ではODAはその一部にすぎず、むしろ国際援助に占める民間資金の割合が極めて大きい。今後、我

が国のODA予算の大幅な増加が見込めない状況にある中、NGOや民間企業など、我が国が有する民間部門の援助資源を活用することが求められる。また、途上国の自立を図り我が国との強固な関係を形成する上で、援助と相まって投資の拡大が不可欠である。

このため提言では、NGOへの税制優遇措置の拡充や、民間投資促進のための投資環境整備に対するODAの活用が盛り込まれた。

#### (1) NGO活動の基盤整備に関する議論

委員会では参考人や委員から、「日本のNGOは本当にNではない」<sup>11</sup>、「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おらず、国際協力は政府がやるものだ」という意識がまだ強い<sup>12</sup>など、欧米に比べ民間部門による援助や、NGOの活動を十分に行える環境にないとの指摘が相次いだ。

また、NGOの活動を促進する環境作りのため、NGOに対する寄附に係る税制上の優遇措置の一層の拡大が必要との指摘があり、谷山博史参考人（日本国際ボランティアセンター代表理事）からも、特定NPO法人制度導入によりNGOへの税の優遇措置が認められたことは進歩ではあるがまだ制約が大きいとして、NGOの自主性確保のため一層の基盤整備を求める声が寄せられた<sup>13</sup>。

さらに、今後は政府とNGOとの一層の協働関係の拡大の必要性も指摘されたが<sup>14</sup>、政府の事業の担い手としてNGOを位置付けてしまうと、ただ単に補完の役割になってしまうとして、行政の下請になることへの不安も示された。このためNGOと政府が相互の理解を深め信頼を高めるため、「より包括的なインターンシップや交流を積み重ねていく」こと、外務省のODA戦略会議や有識者会議、各国の国別援助計画作成へのNGOの参加など、行政とNGOが対等なパートナーとして活動できる仕組みを設けるべきであるとの意見が出された<sup>15</sup>。

#### (2) 民間投資促進に関する議論

我が国ODAの目標として、「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」<sup>16</sup>、「直接投資を促進することもODAの役割の一つである。イニシアティブ、行動計画が立ち上がり、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、高く評価されている」<sup>17</sup>との指摘があったほか、ODAだけでなく、「直接投資を呼び込むため、投資協定のような制度的な枠組み、EPA（経済連携協定）、知的財産の保護協定など制度的な枠組みから入るべき」<sup>18</sup>との指摘もあった。

特にベトナムでの取組を紹介した山田康博参考人（日本貿易機構総務部長）からは、ODAによる投資環境整備を受け、日本からのFDI（外国直接投資）も伸びてきていることで、「政治社会が安定し、ベトナム政府も日本に対してウィン・ウィ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り本社経由で納

税される。こういう好循環がベトナムでは起きている」との説明がなされた。その上で、被援助国側も、「無償援助も良いけれども、国の将来を考えると技術移転、人材育成を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」であり、「日本のODAは橋や港湾に注力し、投資環境の整備につなげ、外資が裨益して利益を上げるのが基本的な原則」だとして、途上国への民間投資を促すODAの必要性を強調した<sup>19</sup>。

### (3) 対政府質疑と今後の課題

NGOの活動促進について麻生外相は、「政府、NGO、民間企業との協力によって、日本の持っている資源を総合的に活用するというのは正しい方向」であるとの基本姿勢を示した上で、NGOへの支援策として、「NGOに対する資金協力・能力支援を行っているが、今年度からは国際機関等への実務研修を始め、NGOの能力開発事業やNGOが参加できるODA事業を拡充する」と述べた<sup>20</sup>。

また、民間投資の促進に関しては、「民間資金の促進のため、ODAを通じ途上国のインフラ整備、制度整備、特に人材育成等を積極的に支援してきた」、「投資協定やEPAの締結など今後とも積極的に行っていきたい」として、「経済交流の促進が結果としてその地域の経済発展にもつながっていくという考え方」に立っている旨の見解を述べた<sup>21</sup>。

このほか参考人質疑では、「議員との共同の場や、外務省とは別に議会とNGOとの定期協議などの場も設けるべき」<sup>22</sup>として、政治・立法府の関与を求める意見も示された。今後、行政府の行うNGO支援、意見交換とは別に、ODA特別委員会などの場を利用した立法府とNGOとの意見交換を行い、NGOの声を聴いた上で、それを対政府質疑等の場で行政に示し改善を促すことも期待されていると言える。

## 3. 日本型援助の知見を活かした「平和構築」の推進（提言3）

- ・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等にかんがみ、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。
- ・そのため、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、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。

平和国家としての日本の信頼を高めるためにも、平和構築への積極的な取組が必要である。我が国は本年6月、国連平和構築委員会の議長国となり、来年にはTICAD・サミットを開催する。その中で平和構築の分野については、我が国としてカンボジア等での経験を踏まえ、今後一層貢献していく必要があると言えよう。

### (1) 平和構築における日本の優位性に関する議論

参考人からは、「日本は平和主義を掲げている国家であり、平和主義というアイデンテ

ィティー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」だとして、「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ことから、憲法問題に触れない範囲内で行える政治的、法的支援をより一層考え、それを国家の安定性の基盤につなげていく」べきとの指摘があった<sup>23</sup>。

また、「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のイメージと、冷戦時代を通じて比較的中立性を保って行動してきた歴史、これは一朝一夕では培えない財産であり、この場合日本の与える印象は良い」<sup>24</sup>として、我が国による平和構築支援の可能性が示された。

## (2) 平和構築者の寺子屋構想と今後の課題

昨年8月、麻生外相より、平和構築の担い手を育成する寺子屋構想が表明され、本年9月より平和構築分野の人材育成パイロット事業が開始されることとなった。我が国の平和構築に対する積極的な取組は、委員会においても示された「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を通じて実現することにより、国際平和協力の分野で日本が独自性を発揮すべき」<sup>25</sup>との要請に応えるものと言え、評価できよう。

平和構築の取組を進めるに当たっては、「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をより豊かなものに解釈し、現地社会の実情を踏まえ、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」<sup>26</sup>が課題とされる。

## 4. 「援助量」大国から「援助人材」大国へ（提言4）

- ・ 援助分野における人材の育成について予算を飛躍的に拡充すべきである。特に、戦略的な援助案件を実施するための人材・平和構築分野の人材の育成・確保を行うべきである。
- ・ そのため、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。
- ・ また、人材育成に当たっては、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、政府と民間双方向の人事交流、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。
- ・ 新JICAは、途上国の政策課題に迅速・的確に対応し、他の援助国等と援助の質の差別化を図るなど、援助力の向上に努めるべきである。また、現地ODA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。

これまで我が国のODAは、量をもって誇ってきた面があった。しかしながらODA予算の大幅な増加が見込めない現在、我が国の援助は、量のみを誇る援助から人材をも誇る援助へと大きくシフトすることが求められていると言えよう。

このため提言では、人材育成分野への予算拡充を求め、将来的には、国際協力の人材育成のための一元的な研修センターを設置することを提言した。

さらに、援助に携わる人材のキャリア・パスの確立の必要性も強調した。現在、我が国は、援助の現場で経験を持つ人材が正当に評価・活用されず、継続的に援助活動に取り組むことが困難な状況にあり、その結果人材の蓄積がなされにくい状況にあることから、官民の人事交流等を通じて、優秀な人材の育成・蓄積と活用を強力に推進し、「援助人材」大国としての地位を築き上げるべきとした。

#### (1) 人材育成に関する議論

高度な専門知識を有し途上国に精通した開発専門家の育成については、多くの参考人が我が国の援助の課題として言及した。

我が国が抱える問題点としては、人材育成に当たっての研修制度の不備、育成した人材を活かすポストの不足が挙げられよう。

この点参考人からは、「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」<sup>27</sup>、「現場は人手不足だが、人材にとっては職場不足という状況がずっと続いている。その結果、多数の期限付の職員があちこち転々としており、組織にとっても人材にとっても非常に無駄なこと」<sup>28</sup>との指摘があった。

また、篠田英朗参考人（広島大学平和科学研究センター助教授）からは、「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いる。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」<sup>29</sup>との指摘があった。

#### (2) キャリア・パスの確立に関する議論

人材育成に当たり、育成された人材を蓄積し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ふ。人材のキャリア・パス確立について高橋基樹参考人（神戸大学大学院国際協力研究科長）は、「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るべき。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、40代になったら、アフリカのエリート指導者や、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」<sup>30</sup>であると述べた。委員からも、キャリア・パスの不備は、「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い、なかなか優秀な人材が育ちにくい」<sup>31</sup>として、例えばNGOから国際機関の職員に派遣する制度づくりの必要性が指摘された。

#### (3) 対政府質疑と今後の課題

これらの指摘を踏まえODA特別委員会が提言した一元的な研修センターの創設について安倍総理は、「援助分野における人材の育成については、今後とも我が国がODA実施体制の強化を図る上で極めて重要であると考えている。その中で、御指摘のような機関を設置する可能性については、今後の検討課題だが、国際社会共通の課題に対処をしていく

ため、国内外の関係諸機関とも連携をしながら、政府全体として幅広い分野で人材の育成、交流を進めていきたいと思っており、既に存在する機関等も考慮に入れながら、御趣旨に合うためにどうすべきかについてよく検討をしていきたい」との認識を述べた。

また、キャリア・パスの確立について麻生外相は、「青年海外協力隊が始まってこの方、その点が一番の問題」であるとした上で、「国の費用で国際機関に出す訓練をした上で出す。行く意欲はあるが、つてがない人に対しては、こういった資格が要るといった組織的な対応をしている」、「帰ってきた人の情報を我々から（企業等に）提供するネットワークが大事だと思い、普及に努めている」と政府の取組を紹介した<sup>32</sup>。

委員会では、来年 10 月に発足する新 JICA についての議論も行われた。新 JICA に期待することとして、「無償、有償、技術協力という 3 つのスキームを組み合わせ、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」<sup>33</sup> ことにより、より効果的・効率的な援助が実施されることが挙げられた。そのためには、「現地機能を強化するとともに、日本（本国）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」であり、「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」<sup>34</sup> との指摘もなされた。

緒方 JICA 理事長は、世界第 2 位の援助実施機関となる新 JICA においては、「資金協力と技術協力を一体的に実施することにより、相乗効果を高め、従来にも増して迅速でかつ効果的な援助を実施する。現場主義の徹底など、これまで進めてきた改革を更に進め、また我が国の今までの経験を生かして日本らしい援助を実施していきたい」<sup>35</sup> と抱負を語った。

援助を支える人材の育成・処遇は、労働市場で依然終身雇用が主流を占める我が国において、今後とも課題であり続けるものと思われる。

我が国においても援助人材の育成・蓄積が適切に行われ、我が国の志の高い人材を活かすことができるよう、諸外国の人材育成の現状を参考にしつつ、今後も人材育成について議論を深めていくことが求められよう。

## 5 . 東アジアの成長と統合に向けた我が国援助の役割（提言 5）

- ・ 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。
- ・ そのため、東アジア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、援助による地域内の格差是正に取り組むべきである。
- ・ 中国の対外援助については、国際ルールに従った透明性のある援助政策を採るよう対話を行い、日中共同プロジェクトを試みるなど、協働していくべきである。

我が国の援助は、東アジア諸国の発展に大きく寄与してきた。我が国の援助理念は、「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」<sup>36</sup> という「卒業」に向けた支援であり、この点、東アジアは我が国援助の成功例と言えよう。他方、東アジアにおいては、地域統合に向けた動きが活発化する中で、地域間の経済較差も広がっている。我

が国の援助によりこの問題をいかに解決するかが、委員会の議論の的となった。

#### (1) 今後の対東アジアODAの在り方に関する議論

参考人からは、今後の我が国の東アジアへの取組について、「信頼関係の醸成、ASEAN(東南アジア諸国連合)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いる。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」とする意見が出された<sup>37</sup>。

また、経済統合が進む中で拡大する地域間格差の問題については、「地域協力とODAの関係について2国間のFTA(自由貿易協定)が広がっていくと、はじき出されるのが、東アジアでいうとラオス、カンボジアのような国々である。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」<sup>38</sup>として、域内で取り残された国々への援助の重要性が述べられた。

#### (2) 中国の対外援助に関する議論

委員会ではこのほか、中国の対外援助についての議論も多くなされた。

中国が、資源確保といった国家戦略の下、積極的に援助活動を行っている一方で、人権状況に問題のある国に対する援助など国際的なルールを逸脱した援助を行っているとされる問題については、「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に対し国際的なコンセンサスの中に入るよう呼び掛ける、微妙なスタンスを活かすことこそ日本の外交的利益になる」<sup>39</sup>ことから、我が国から中国に働きかけ、国際基準に引き入れていくべきであるとの意見が出された。

#### (3) 対政府質疑と今後の課題

対政府質疑において安倍総理は、「アジア諸国については、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ということも踏まえ、ODA供与の重点国としている。特に円借款を積極的に活用しながら、インフラや法制度の整備を通じた貿易・投資環境の整備、域内の安全確保、気候変動、環境問題対応、エネルギー安全保障等の国境を越える問題への対応等への協力を行っていかなければならないと考えている」<sup>40</sup>と述べ、今後の基本方針を示した。

また、中国の対外援助について問われた安倍総理は、「4月に来日した温家宝総理に対し、中国のスーダンを含めたアフリカへの支援の在り方について、透明性、国際社会の規範に沿った形で支援を行っていくように要請をした。今般のG8サミットでも、アフリカ支援に当たり、ガバナンスの重要性を十分認識しながら支援をしていくべきという議論があった。今後とも中国に対し、透明性のある、国際規範に沿った支援を行うように求めてまいりたい」<sup>41</sup>と答弁した。

我が国とASEANとのEPAの署名が本年中にも見込まれる中、我が国と東アジア諸国との結びつきは新しい段階に入っていくこととなる。我が国としてはEPA締結による民間レベルでの交流の拡大・深化とともに、ASEAN諸国内での較差を是正するため、ODAを一層活用する必要性が生じてくるものと言える。

また、援助に係る中国の問題と言えば、従来は我が国の対中援助の問題が主であり、ODA特別委員会でも多く議論されてきたが、今後は、新興援助大国・資源消費大国として中国を捉え、その影響力の増大にいかに対応していくのが焦点となろう。

## 6. アフリカの貧困削減と支援理由の明確化（提言6）

- ・国際社会における重要課題であるアフリカ貧困問題の解決のため、我が国は来年のアフリカ開発会議に向け、これまでの実績を踏まえ、支援を拡大すべきであるが、同時に、国民の理解を得るために、十分納得のいく説明をしていくべきである。
- ・そのため、今後のアフリカ支援においては、絶対的貧困に係る人道的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、めりはりのある援助政策を採り、「貧困削減と経済成長との好循環」を生み出せるような援助を行っていくべきである。

我が国は平成7年よりアフリカ開発会議を開催し、アフリカへの支援を積極的に行ってきた。開発の遅れ、感染症の蔓延などの問題を抱えるアフリカは、依然世界最大の援助課題である。

他方、近年の我が国のアフリカ向けODAは、ODA予算の削減や欧米諸国のアフリカ向けODAの急増に伴い、存在感が低下しつつある。来年のTICAD・サミットを控え、我が国のアフリカ援助の在り方が問われている。

### （1）今後の対アフリカ援助の在り方に関する議論

アフリカには莫大な援助が注ぎ込まれてきたが、この点高橋参考人は、「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」<sup>42</sup> であり、援助の効果が発揮できていないとし、めりはりのある援助を行うべきであると主張した。

具体的には、「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」<sup>43</sup> と述べ、日本のアフリカ向け援助手法の転換を求めた。

また、アフリカの経済成長に向けた「アジアの経験をアフリカに」というモットーについては、「アジアとアフリカの共通点と相違点を重々認識すべき」であるとした。さらに、持続可能な成長のため、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、「国民一人一人の能力と機会を増進し、貧困削減を伴った経済成

長との好循環を生み出す人間中心の援助を行うべき」と主張した<sup>44</sup>。

## (2) 対政府質疑と今後の課題

対アフリカ援助について安倍総理は、「アフリカの問題の解決なくして世界の平和と繁栄はないという考え方の下、取り組んでいきたい。そして、今回ハイリゲンダムで議論されたことを基に、来年の洞爺湖サミットにおいても主要な議題として議論をしていきたい」として、来年のサミットの主要議題として取り組んでいく旨決意を述べた。

特に対アフリカ援助における「良い統治」の重要性を強調し、「アジアにおける成功例をアフリカでいかにつくっていくか。良い統治により国を安定化させていけば国は発展していく。ただ援助をしていくということは最悪の場合は腐敗にもつながり、より混乱を招く可能性がある。そういう意味でも、ODAは透明性と国際的な規範の下で行われる必要がある」との考え方を示した<sup>45</sup>。

## 7. 参議院による援助政策への積極的関与（提言7）

- ・参議院は、引き続きODA等の国際援助・協力に関し、専門的に調査を進め、我が国の援助の在るべき方向性を示すべきである。
- ・そのため、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。

ODAに対する国会の役割については、参考人より特に国会におけるODA評価の在り方について多くの注文がなされた。例えば、「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する」などの提案がなされた。また、「外務省や新生JICAの頭脳部分を大きくし、あるいはもっと現場に権限を与えたら良いと思う。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。(ODAについては)費用対効果があいまいになりがちで、数字できれいに企業の売上げのように出ない部分がある。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」ことが求められた<sup>46</sup>。

ODA特別委員会の提言を受け麻生外相は、「このたびの参院の調査報告、非常に参考になるところを御指摘いただいているので、引き続きODAを改善し、より質の高いODAを実施すべく努力してまいりたい」<sup>47</sup>と答弁しており、今後、政府においてもこの提言の趣旨を踏まえた施策を採ることが期待される。

来年は、日本においてT I C A D ・サミットが開催されるなど、我が国の援助の在り方が世界の注目を集める年となる。その中で、参議院においてもODA等をめぐる諸問題について今後も積極的な議論を行い、その成果を我が国の国際援助に反映させるべく、政府等に対し発信を行うことが期待される。

そのため、参議院においては、今回の提言を踏まえ、人材の育成や援助における民間部門の活用等に関し、他の先進国の現状を参考としつつ、提言の実践に向けて一層の調査を行っていかなければならない。

また、T I C A D ・サミットに向けては、現在行われているODA海外派遣調査の活用や、被援助国首脳との意見交換などを通じて、現地のニーズを把握し、立法府として在るべき援助政策を示すことも期待される。

さらに、従来、ODAについては決算重視の観点から、個別のODAプロジェクトの無駄を排する点を重視した国会審議が多く行われてきた。効率の高い効果的な援助を進める点で、今後もこのような視点からの国会の関与は必要であろうが、それにとどまらず、国際公約達成を含めたODAの量的確保の在り方や、国益を踏まえた戦略的援助の実施のため、援助予算の大枠の在り方など、援助政策そのものへの立法府による積極的な関与が求められている。

- 1 特別委員会設置の経緯やこれまでの調査の経過、内容については、矢嶋定則「参議院政府開発援助等特別委員会の発足とODA改革論議」『立法と調査』259号(31～36頁)を参照。なお、委員会に出席した外国要人は、ソマレ・パプアニューギニア首相、カガメ・ルワンダ大統領、プアソーン・ラオス首相。
- 2 第166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3頁～4頁(平19.2.13)(慶應義塾大学総合政策学部教授(政治学) 草野厚参考人)
- 3 第166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10頁(平19.2.13)(岡本アソシエイツ代表 岡本行夫参考人)
- 4 第166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5頁(平19.2.13)(草野参考人)
- 5 第166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19.2.13)
- 6 第166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6頁、8頁(平19.3.14)(国連人口基金東京事務所長 池上清子参考人)
- 7 第166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8号2頁(平19.6.13)
- 8 第166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8号7頁(平19.6.13)
- 9 第166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8号7頁(平19.6.13)
- 10 第166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8号14頁(平19.6.13)
- 11 第166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7頁(平19.2.13)
- 12 第166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7号10頁(平19.5.16)(日本国際ボランティアセンター代表理事 谷山博史参考人)
- 13 第166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7号10頁(平19.5.16)
- 14 第166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12頁(平19.3.14)(池上参考人)
- 15 第166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7号6頁(平19.5.16)(谷山参考人)
- 16 第166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6頁(平19.2.13)
- 17 第166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5頁(平19.2.22)(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 三浦有史参考人)
- 18 第166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7号12頁(平19.5.16)
- 19 第166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7号8頁、第11頁(平19.5.16)
- 20 第166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8号2頁(平19.6.13)
- 21 第166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8号2頁(平19.6.13)

- 22 第 166 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 7 号 6 頁 (平 19.5.16)(谷山参考人)
- 23 第 166 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 4 頁、7 頁 (平 19.2.27)(広島大学平和科学研究センター助教授 篠田英朗参考人)
- 24 第 166 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 19.2.27)(篠田参考人)
- 25 第 166 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 7 号 5 頁 (平 19.5.16)(谷山参考人)
- 26 第 166 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 13 頁 (平 19.2.27)(篠田参考人)
- 27 第 166 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 6 頁 (平 19.2.27)(国際連合大学上級副学長 ラメッシュ・タクール参考人)
- 28 第 166 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 3 頁 (平 19.2.22)(法政大学人間環境学部教授 下村恭民参考人)
- 29 第 166 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 3 頁 ~ 4 頁 (平 19.2.27)
- 30 第 166 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 15 頁 (平 19.3.14)
- 31 第 166 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 7 号 10 頁 (平 19.5.16)
- 32 第 166 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 8 号 7 頁、9 頁 (平 19.6.13)
- 33 第 166 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 19.2.13)(草野参考人)
- 34 第 166 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 5 頁 (平 19.2.22)(三浦参考人)
- 35 第 166 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 8 号 4 頁 (平 19.6.13)
- 36 第 166 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 2 頁 (平 19.2.22)(下村参考人)
- 37 第 166 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 4 頁 (平 19.2.22)(三浦参考人)
- 38 第 166 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 10 頁 (平 19.2.22)(下村参考人)
- 39 第 166 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 12 頁 (平 19.3.14)(神戸大学大学院国際協力研究科長 高橋基樹参考人)
- 40 第 166 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 8 号 13 頁 (平 19.6.13)
- 41 第 166 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 8 号 5 頁 (平 19.6.13)
- 42 第 166 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 3 頁 (平 19.3.14)
- 43 第 166 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 14 頁 (平 19.3.14)
- 44 第 166 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 3 頁 ~ 4 頁 (平 19.3.14)
- 45 第 166 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 8 号 8 頁、13 頁 ~ 14 頁 (平 19.6.13)
- 46 第 166 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 9 頁 (平 19.2.22)(下村参考人、三浦参考人)
- 47 第 166 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 8 号 4 頁 (平 19.6.13)