

Ⅲ. 参議院におけるODAに関する論議

ODA 問題に関する論議や質疑は、以前からさまざま形で行われているが、ここでは最近における本会議、委員会での決議及び調査会の報告書等並びに最近の国会ごとにおける質疑の中で、議員の見解が示されているものを中心に紹介することとする。

第1 本会議、委員会における決議及び調査会の報告書

1986年(昭和61年)7月に設置された外交・総合安全保障に関する調査会は、「世界の中の日本の役割」についての調査を主眼に活動をし、外交・軍縮問題、安全保障問題、国際経済・国際社会問題に関する3小委員会を主な舞台として調査を行った。その結果、今後さらに討議を続ける必要がある課題及び国政に反映されるべき提言等を取りまとめた報告書を1989年6月21日に議長に提出した。報告書の中では、我が国の国際開発協力の在り方について、国際開発の理念・目的及び諸原則(項目(1)及び(2))を示した上で、(3)ODAの量的拡充及び質的改善、(4)国際開発協力行政及び実施体制、(5)国会と行政府との関係、(6)国民の理解と協力、(7)立法化の検討という7項目の合意事項が掲げられている。

なお、同調査会は、この合意を受け、さらに協議検討を重ねた結果、同会長外9名のメンバーによる「国際開発協力に関する決議案」が発議され、6月22日の本会議において、全会一致で議決された。

同決議の中では、「平成元年6月21日、本院外交・総合安全保障に関する調査会において、国際開発協力について合意をみた、国際開発協力の理念・目的と諸原則に基づき行うこと、ODAの量的拡充及び質的改善を図ること、国際開発協力行政及び実施体制等の充実を期すること、国会と行政府との関係を強めること、国民の理解と協力を得るよう適切な措置を講ずること」の各事項に基づき、政府が適正かつ効率的な施策の推進に最善の努力を払うことを求めている。

次に、1992年(平成4年)8月に設置された国際問題に関する調査会では、「21世紀に向けた日本の責務—アジア太平洋地域の平和と繁栄に向けて—」をテーマに調査を行った。調査の結果は、その中心となった3つの分野について、9の課題と18の提言に取りまとめられ、1995年6月8日に議長に提出された。3分野の1つである「国民の理解、支持、参加を得た経済協力を進めるために」においては、ODAの在り方や経済協力に関する基本法の立法化について、委員間の意見交換を中心に調査が進められたが、「引き続き検討が深められるべきである」との集約となっている。また、同分野における提言として、(1)地球規模問題に対する援助の充実、(2)人造り援助、社会開発に関する援助の拡充、(3)NGOに対する支援の拡充、地方自治体との連携強化、(4)ODAに関する情報公開の推進、広報活動の強化、開発教育の振興、(5)援助実施要

員の拡充、援助関係省庁、実施機関の連携強化、(6)国際的な責務を果たすための計画的な人材養成、(7)国会の ODA に対する関与の強化、(8)援助評価活動の充実の 8 項目が挙げられている。

次に、1995 年（平成 7 年）8 月に設置された国際問題に関する調査会では、「アジア太平洋地域の安定と日本の役割」をテーマとして、安全保障、経済・経済協力の分野を中心に調査を行った。特に、経済協力については、ODA が大きな転換期にあることから、「対外経済協力に関する小委員会」を設置し、21 世紀に向けた我が国の経済協力の在り方について調査を行っている。調査の結果は、3 本の柱の下に、30 項目にわたる提言にまとめられ、1998 年 6 月 3 日に議長に提出された。柱の 1 つである「21 世紀に向けた我が国の経済協力の在り方」においては、ODA の理念、ODA の在り方、国会と ODA の関わりを中心に議論が行われ、20 項目にわたる提言が行われている。その内容は、(1)ODA 大綱原則の運用の透明性の向上、(2)ODA 大綱見直し、(3)援助基準の多様化、(4)ODA の量の確保への配慮、(5)ODA の質の向上、人材育成・知的支援の推進と関連体制の整備、(6)有償・無償資金協力・技術協力の連携の強化、多国間援助と二国間援助とのバランスへの配慮、(7)環境 ODA の重視と人材の確保、(8)社会開発分野の重視、(9)国別援助方針の充実による国別援助計画の策定と関連体制の整備、(10)ODA 中期政策の策定の検討、(11)援助実施体制の見直し、現地機関への権限委譲の促進、援助要員の確保、(12)援助供与国・国際機関の比較優位性を生かした援助システムの構築、(13)国民参加型援助の推進、(14)NGO との連携の強化、(15)援助評価活動の充実、(16)情報公開及び広報活動の充実、(17)開発教育の推進、(18)開発協力を携わる人材の育成・確保・活用、開発研究機関の拡充、(19)国会の ODA に対する恒常的な関与の拡充強化、(20)ODA 基本法案の骨子の提起というものであった。

なお、2001 年（平成 13 年）8 月に設置された国際問題に関する調査会において、前述の最終報告の ODA に関する提言とその後の政府施策の現状について、政府から報告を聴取し、質疑を行うなど調査会提言のフォローアップが行われている。

また、行政監視委員会においては、第 145 回国会において、長期テーマとして「特殊法人及び公益法人等の問題」を設定し、特に、国際協力事業団、海外経済協力基金、日本輸出入銀行を通して ODA について取り上げ、集中的に調査を行っている。その結果、ODA 基本法の制定、同委員会による ODA への監視強化のほか、なお取り組むべき問題があるとの意見で一致し、1999 年（平成 11 年）8 月 2 日、政府に対して、「政府開発援助に関する決議」を全会一致で行っている。

決議では、前文の中で、「ODA の理念及び目的を明らかにするとともに、国民監視の下で援助が行われるよう、情報公開、評価制度などを盛り込んだ ODA 基本法を制定すべきであること、本委員会としても、自ら現地調査を行い、結果を今後の援助に反映させるなど、ODA の在り方についてなお一層監視を強化する必要があること、また、ODA については、政府において一定の改善の努力が見られるものの、なお取

り組むべき問題があることで意見の一致をみた。」との同委員会の基本的認識を記述した上で、(1)被援助国の実情に即した国別援助計画の作成、(2)事業の重点化と事業間の連携強化、(3)評価制度の充実、(4)情報公開・広報の積極的な推進、(5)NGO との一層の連携、(6)環境問題への取組の強化、(7)被援助国の人材育成に関する援助の充実、(8)開発援助の専門家の確保、(9)ODA の不正防止、(10)重債務貧困国に対する債務救済について、速やかな実施を求めている。

さらに同委員会は第 147 回国会開会中の 2000 年（平成 12 年）3 月 27 日、国会法第 105 条に基づき、会計検査院に対し、同委員会が第 145 回国会において行った「政府開発援助に関する決議」のうち、(1)被援助国の実情に即した国別援助計画の作成、(2)事業の重点化と事業間の連携強化、(3)評価制度の充実、(4)ODA の不正防止、(5)重債務貧困国に対する債務救済の 5 項目の実施状況に関し、外務省、国際協力銀行及び国際協力事業団に対する会計検査及びその結果の報告を求める要請の議決を全会一致で行った。

このような経緯から、会計検査院は 11 月 10 日、『政府開発援助に関する決議』の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書』を参議院議長に提出し、同月 20 日には同委員会で会計検査院長がその内容の説明を行っている。

決算委員会においては、第 104 回国会での「昭和 58 年度決算」の審査に関し、「内閣に対する警告」（決議）が 1986 年 5 月 16 日に行われているが、全 6 項目中の第 2 番目に、「わが国の政府開発援助は、年々増加し、その額は膨大なものとなっているが、援助の目的が十分に達せられていないとの指摘が決算審査の過程において行われたことは遺憾である。政府は、政府開発援助の原資が国民の税金等であることにかんがみ、同援助が相手国国民の生活向上と民生安定に資するため、適正かつ有効に使用されるように援助の実施手続及び評価体制の改善を図るべきである。」とされている。なお、本内容は、5 月 22 日の本会議でも議決されている。

次に、第 156 回国会での「平成 13 年度決算」の審査に関し、「内閣に対する警告」（決議）が 2003 年 6 月 16 日に行われているが、全 8 項目中の第 3 番目に、「政府開発援助は、開発途上国の持続可能な開発、貧困削減に資するとともに、国際社会における我が国への信頼や評価を高める重要な施策であるにもかかわらず、その成果が十分に発現されていない状況が見受けられることは、遺憾である。政府は、現下の厳しい財政事情にかんがみ、政府開発援助の選定・実施過程の透明性を確保し、会計検査院の現地調査を含め、その効率的かつ効果的な実施を図り、併せて国民の理解の促進に努めるべきである。」とされている。なお、本内容は、6 月 16 日の本会議でも議決されている。

また、第 159 回国会での「平成 14 年度決算」の審査において、2004 年 5 月 31 日、内閣に対し 6 項目の要請決議が行われているが、その第 3 項目で、「政府開発援助については、政府開発援助大綱を改正し、貧困削減、開発途上国の持続的成長などに重

点的に取り組むとともに、関係省庁間の連携強化、第三者による評価の充実など、選定・実施過程における透明性の確保が図られてきているが、一部の援助事業で効果が十分発現していない事態が見られる。政府は、政府開発援助を適正かつ効率的に実施するため、国際協力活動に取り組む非政府組織との連携・支援・対話を拡充し、その育成・強化を図るとともに、会計検査に係る技術協力を促進し、及び会計検査院による現地調査の充実に協力すべきである。また、政府開発援助経費の効率的運用に資するため、本院が行う政府開発援助に関する調査団派遣に際しては、情報提供等特段の協力を行うものとする」とされている。

第2 最近の国会において質疑等の中で示された議員の主な見解

(注)文中の()内は、委員会等の略称と会議録号数を示している。

○ 153 回国会 (2001 年 9 月 27 日～12 月 7 日)

ODA の意義に関して、「情けは人のためならず」という言葉を引用した上で、国際協調の中に我が国の生きる道があるのではないかとする意見 (外交防衛 12 号) があつた。

ODA の実施に関して、要請主義を見直し日本の主体的な判断を踏まえた提案型の援助といった戦略的な視点を取り入れるべきであるとする意見 (本会議 4 号) や NGO との連携が被援助国の国民が援助の効果を直接裨益するために必要であるとする意見 (本会議 4 号)、NGO と連携し現地のニーズと合致した援助を行うべきであるとする意見 (国際問題 2 号)、ODA 基本法や JBIC・JICA といったものの一元化の必要性を説く意見 (決算 1 号) があつた。また、IT 支援の取り組みを明確にし、人材育成をしていくべきという意見 (国際問題 2 号) があつた。

○ 154 回国会 (2002 年 1 月 21 日～7 月 31 日)

ODA の予算に関して、貧困撲滅に果たす ODA の重要性や途上国の女性支援の障害になるおそれがあること等から ODA 予算の減額に懸念を示す意見 (決算閉 1 号、内閣 15 号) があつた。同時に、ODA 予算を確保し、我が国の国際的な責務を果たすためには、より一層国民に分かりやすく ODA の理念や目的を説明していく必要があるという意見 (行政監視 3 号) があつた。また、アフガニスタンや東チモールへの ODA の増額に対応して、援助が減額されることをおそれているアジア、アフリカの国々が存在していることを指摘した上で、ODA 予算は一律にカットするのではなく、めりはりをつけることでこれらの国々の不安を招かないようにしなければならないとする意見 (本会議 6 号) があつた。

ODA の実施体制に関して、ODA に 13 省庁が関与している現状に対し、援助庁や援助省のように ODA を一元的に所管する機関を設置すべきという意見 (外交防衛

3号、外交防衛11号、外交防衛12号、行政監視7号)やODAに関しては外務省が一元的に担うものとして、それに対応できる省内体制を整えていくべきではないかという意見(行政監視7号)があった。また、実施機関であるJICAやJBICの一層の協力の必要性を説く意見(外交防衛11号)や経済協力の責任者について、外務省の中で経験を培った人よりも、外の能力、見識の優れた人を据えるということも一つの在り方ではないかという意見(外交防衛27号)があった。

また、ODAの公正・効率的な運用の実現に関して、ODAに「時のアセスメント」という発想を取り入れるべきであるとする意見(外交防衛3号)、年次供与の在り方を精査しなければならないという意見(外交防衛28号)、公平性・効率性・合理性を担保するための異議申し立て機関の必要性を説く意見(外交防衛27号)、会計検査院による検査の充実を求める意見(本会議22号、決算3号)、ODAに係る資金の流れについて監視を強化し、使途が透明になるようにする必要があるという意見(決算閉7号)があった。

ODAの実施に関しては、現在のODA大綱をODA基本法の制定も視野に入れ、抜本的に見直していく必要があるのではないかという意見(外交防衛27号)、ODAによりNGOの活躍を効果的に進めるために、人件費や一般管理費といったものにも使途を認めていくことも考えていかなければならないのではないかという意見(外交防衛28号)、ODAによって太陽電池の需要拡大を推進するべきではないかという意見(本会議27号)があった。

国別のODA政策に関しては、中国に対するODAにつき、我が国の経済・財政状況、中国の経済発展や軍事費の増大、第三国への経済協力を理由に見直す必要があるとする意見(外交防衛7号、外交防衛8号、外交防衛25号、予算14号、予算20号、決算閉7号)があった。また、中東諸国に対するODAのシェアが低下している点に関して、これを増やしていくべきではないかとする意見(国際問題7号)や、台湾に対する技術協力の打ち切りに関して、日台関係の希薄化に拍車がかかるような結果にならないか懸念しているとする意見(決算閉7号)があった。

個別のODA案件に関しては、タイの地下鉄建設事業や新国際空港建設事業で日本の企業が受注できなかった問題(行政監視3号)やフィリピンのサンロケ・ダムの問題(決算3号)が取り上げられた。

○ 155回国会(2002年10月18日～12月13日)

ODAの予算に関して、草の根支援、ベーシック・ヒューマン・ニーズに係る支援の予算を増やすべきであるという意見(外交防衛7号)、予算の単年度主義という原則がODAの効率的な活用の障害になる場合があるとして、ODAの特殊性を踏まえて、予算面での制度的な工夫を望む意見(外交防衛7号)があった。

ODAの実施に関して、要請主義の見直しを求める意見(外交防衛3号)、ODAと

FTAをリンクさせるような外交政策を打ち出すべきであるという意見(国際問題2号、外交防衛2号)があった。また、我が国の外交手段としてのODAの重要性に対する認識を示した上で、国民の理解と協力が得られるような情報開示やPRの必要性を強調する意見(外交防衛7号、決算1号)や、JICAがこれまでに蓄積してきたノウハウを案件形成、発掘の段階において活用できるようにするため、外務省と実施機関の間の一層の連携を求める意見(外交防衛7号)があった。

国別のODA政策に関しては、中国に対するODAの検討を求める意見(外交防衛7号)があった。

○ 156回国会(2003年1月20日～7月28日)

ODA大綱の改定の動きに関連して、単なる開発援助ではなく、平和の定着や人間の安全保障を基軸に据えるべきだという意見(予算7号)、環境への配慮を求める意見(環境2号)、ダムや高速道路といったハードインフラよりも、アジアの人たちに対する人道的な視点からの援助を重視すべきという意見(財政金融5号)、長期的な意味での国益をODAの目的に据えていくべきとする意見(決算10号)、要請主義の見直しを求める意見(国際問題5号)があった。また、ODA大綱の運用に対するチェック機能の必要性及びその機能を国会が担うべきではないかという意見(予算14号)があった。

ODAの予算に関して、まず削減すべきはODAよりも国連分担金ではないかという意見(武力事態7号)、積極的な予算措置を求める意見(外交防衛4号)があった。

この他、国際協力銀行が途上国に貸し付けている9,000億円の債権放棄について説明を求める意見(財政金融6号)や日本のIT技術を世界に広めるためにODAを活用すべきではないかという意見(決算10号、国際問題5号)があった。

国別ODA政策に関しては、ホンジュラスに対するODAについて、相手国の人権状況を考慮する必要があるのではないかという意見(外交防衛13号)、ミャンマーに対するODAに関して、軍事政権側とアウン・サン・スーチー女史双方との会談を踏まえた上で、女性を中心とする貧しい人たちに対する援助の増加があってもいいのではないかとする意見(財政金融5号)があった。中国に対するODAに関しては、中国が第三国に対して援助を行っていること等を取り上げた上で、毎年25%削減するというのではなく、ゼロベースで見直すべきではないかという意見(決算10号)や抜本的な見直し及び削減を支持する意見(財政金融5号)、中国の経済発展を踏まえて、我が国と中国とは対等の関係でいけばいいのであって、ODA予算を削減して環境や人道主義的なものだけに絞るべきであるという意見(経済産業5号)があった。また、パレスチナに対するODAについて、我が国の援助が誤解を招かないよう、援助の必要性についてより一層説明する必要があるのではないかという意見(外交防衛3号)が出されている。

個別の ODA 案件では、インドネシアのコタパンジャン・ダム事業に関する問題（行政監視 4 号）、トンガにおける農産物加工案件に関する問題（決算 8 号）が取り上げられた。

○ 157 回国会（2003 年 9 月 26 日～10 月 10 日）

ODA の予算に関して、一概に減らせばいいというものではないという意見（テロ特 3 号）や ODA 予算に占める NGO 支援の割合の拡充を求める意見（テロ特 5 号）があった。

ODA の実施に関しては、ODA 基本法制定に係る政府の見解を問う意見（外交防衛 4 号）や ODA 大綱における「援助実施の原則」に関して、ODA 予算を軍事的用途に用いてはならないという点に係る解釈として、DDR（旧戦闘員の非武装化・動員解除・再統合）がここでいう軍事的用途に含まれるのかという質疑（テロ特 5 号）がなされた。

国別の ODA 政策に関しては、中国に対する ODA につき、日中の関係は対等な立場であるべきで、ODA はアメリカやイギリスのように人道支援や地球環境保全関係のみに限定すべきだとする意見（本会議 2 号）があった。

個別の ODA 案件としては、ドミニカ共和国における日本・ドミニカ友の会に対する草の根無償援助の問題点が指摘されている（予算 2 号）。

○ 159 回国会（2004 年 1 月 19 日～6 月 16 日）

ODA の予算に関して、ODA における国益重視や財政難を理由とする ODA 予算の減額は、哲学のない我が国外交を国際社会にさらすことになり、得策ではないという意見（本会議 7 号）や ODA が削減されていることに懸念を示す意見（憲法 5 号）があった。

ODA の実施に関しては、ODA は国民の血税を使っている以上、顔の見える支援でなければならないのではないかという意見（決算 3 号）や青年海外協力隊を拡充するべきではないかという意見（決算 4 号、憲法 5 号）、児童兵の問題やそのような問題を抱える国のガバナンスのボトムアップやキャパシティ・ビルディングに ODA を活用できないかという意見（外交防衛 13 号）、ODA 供与に関して女性の生活環境を重視するべきではないかという意見（決算 13 号）、大人に対する開発教育の充実を求める意見（決算 13 号）があった。また、被援助国が日本の弱いところに戦略的に投資をして技術開発なり産業育成をしてしまうと、いたずらに我が国の国益を害することになるので、ODA の援助の在り方を考え直さなければならないのではないかとしていわゆるブーメラン効果の問題を指摘する意見（国際問題 5 号）や日本の ODA を用いて育成した人材が FTA の締結などによって先進国に流出するような事態の問題を指摘した上で、ODA による協力をしている分野については被援助国の FTA 締結にお

いて配慮を求めるべきではないかという意見（予算 10 号）があった。

ODA の実施体制に関しては、ODA が多省庁によって実施されていることの問題点とその対策や予算面での統合を実現した場合の効果などについての議論がなされた（決算 4 号）。

また、ODA の評価等に関して、ODA の評価を行う第三者機関が必要なのではないかという意見（決算 4 号）や途上国の会計検査院等と連携して有効なチェック体制を作ることができないかという意見（決算 4 号）があった。また、会計検査院による検査について、相手国の主権との関係による制約に配慮を示した上で、日本国内並みの検査を持ち込むことが適正な予算執行につながるのではないかという意見（決算 4 号）があった。

国別の ODA 政策に関しては、中国に対する ODA につき、今後の日中の架け橋となるような人材を育成するといった面からその意義を認めた上で、批判を乗り越えて対中 ODA を実施するための長期的な戦略や理論構築が必要であるとする意見（予算 12 号）、人道援助と環境関係の援助に絞ってやるべきであって、規模は減らしてもいいのではないかという意見（経済産業 2 号）、援助の縮小がなされているが、国内の格差があることを考慮すれば、質の転換を図ることが必要なのではないかという意見（決算 9 号）、中国に対する ODA はもうやめるべきではないかという意見（外交防衛 16 号）があった。また、アジアからの繊維製品の輸入によって我が国の繊維産業が打撃を受けていることに関連して、日本の 10 倍に達するポリエステル生産能力を有している中国に対してポリエステル生産設備のための ODA を供与している点を問題とする意見（経済産業 10 号）があった。この他、シリアに対する ODA につき、円借款再開の検討の有無を問う質疑（外交防衛 19 号）があった。

個別の ODA 案件に関しては、マレーシアにおけるパパン・セラゴール導水事業計画（決算 3 号、行政監視 3 号）、フィリピンにおけるミンダナオ石炭火力発電所（行政監視 3 号）、バングラデシュにおける水揚げ・貯蔵施設建設事業及びチェッタゴン苛性ソーダ工場修復事業（行政監視 3 号）、ベトナムにおけるファーライ発電所（環境 12 号）、タイにおける首都高速事業（外交防衛 21 号）、フィリピンにおける国鉄南線活性化事業（外交防衛 21 号）、ブルガリアのソフィア市における浄水施設計画（外交防衛 21 号）、ブラジルにおける廃棄物処理施設（外交防衛 21 号）、メキシコにおけるメキシコ首都圏大気汚染対策関連事業（外交防衛 21 号）、インドネシアにおけるコトパンジャン・ダム建設事業（決算 14 号）の問題が取り上げられた。