

Ⅶ. 議員団としての所見

第1 総合的所見

1. 援助理念／国家戦略上のODAの位置付けと国民のコンセンサス

わが国は平成15年に「ODA大綱」を改定し、その中でODAと「国益」との関係に言及した。しかし、そもそも援助の理念ないし目的について国内のコンセンサスが必ずしも十分ではない面がある。国民の税金が原資である以上、援助理念及びODAの国家戦略上の位置付けについて国民的コンセンサスを得た上で明確にすべきと考える。

因みに英国は外交政策と援助政策の分離を明確に行い、そのことが英国に対する信頼向上の面で効果を上げていると説明している。英国の真意、援助政策の本当の姿はわからない面もあるが、こうした諸外国の枠組みを参考にすることも必要である。

2. ODA額の増額の可能性の検討

2001年以降先進諸国はODAを増額しているが、これは開発をめぐる国際社会の共通の目標であるMDGsの実現に向けた各国の決意の現れであると考えられる。この中でわが国は逆にODAを削減している。2005年のわが国のODA実績は米国に次いで世界第2位の規模であったが、2006年には英国に抜かれ、第3位となった。さらに、DAC（Development Assistance Committee：開発援助委員会）の最新統計によれば、2007年には第5位にまで順位を下げている。また、1975年の国連総会決議は「先進国はGDPの0.7%をODAに振り向ける」としているが、2007年のわが国の数値は0.17%であり、目標の実現についてはほど遠い状態である。

ODAの国家戦略上の位置付け、理念・目的に関する国民的コンセンサスが明確になるのであれば、ODAの規模の増額についても一考の余地があると考えられる。

厳しい財政状況の中でODAを増額する場合、有償資金協力を増額することが議論の俎上に上がることが考えられるが、重債務貧困国が多いアフリカ地域に対しては国情に応じて無償資金協力を増加することも検討すべきである。債務免除という事態を招いた過去の教訓に思いを致し、議論を行う必要がある。

第2 アフリカ援助についての所見

1. アフリカ援助の基本方針

ODAの理念、国家戦略上の位置付けを明確にした上で、さらになぜアフリカに援

助を行うのか、何を目的としているのか、基本的な考えを明確にする必要がある。英国は、外交政策と援助政策を切り離し、一貫して援助は貧困削減のためであると明言している。実際がどうであるかは別にして、対外的には首尾一貫して基本方針を明確にしている。一方、中国は、ビジネスの一環、資源確保の布石と割り切っている。また、中国は大規模建築案件をタイドローンを活用して廉価で手がけ、建設作業員を本国から投入した上で竣工後も作業員を当該国にとどまらせ、チャイナタウンをアフリカ各国に根付かせるという展開を戦略的に採用しているようにも推察できる。最近急速にアフリカ援助をテコ入れしている米国は、表向きは貧困削減による民主化支援であるが、資源覇権の強化を狙っていると言われている。

翻って、日本はT I C A Dという国際会議まで催しつつ、何をアフリカ援助の目的、目標としているのか、他のドナー国に比べると相対的に不明確な面がある。中国もT I C A Dと同様の会議を日本以上の規模でスタートさせており、言わば、アフリカ援助は他国と競い合うのか、あるいは差別化して独自の道を歩むのかという、基本的な立ち位置が問われている局面にあるという印象を持っている。日本の外務省筋からは国連における票田としてのアフリカ、53票を持つ地域としての重要性を指摘する声も聞かれる。どれかひとつに目標、目的を絞り込む必要はないものの、少なくとも、日本のアフリカ援助関係者が、わが国の基本方針について認識を共有することは必要である。

わが国のアフリカ支援は「平和の構築」「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困削減」を柱とするとともに、人間の安全保障の視点や南南協力を重視するとの方針であるが、基本的な立ち位置が明確でないために、援助規模に比べてアフリカでの日本のプレゼンスが低いという現状につながっていると感じた次第である。ことに英国外務省との意見交換の際、北海道洞爺湖サミットにおいて「開発・アフリカ」を議題の一つとしたことの原因を問われたことは、アフリカ諸国に対してのみならず、他のドナーとの関係でもわが国のアフリカ支援の基本方針が理解されていないのではないか、との危惧を抱かせるのに十分なものであった。

アフリカに対するODAの基本方針について考える際に特に重視すべきは「援助分野の優先付け」と「対象国の絞り込み」である。

一 援助分野の優先付け

援助の対象分野は、貧困対策、医療などの保健衛生、教育、産業・経済対策、社会資本整備の5つが大きな柱だと考える。日本の援助と聞けば、アフリカ各国のみならず、世界各国が何を、どのような分野を連想するかという点が重要であ

る。その印象は、言わば日本の国際的なアイデンティティであり、日本外交そのものとも言える。

その際の方策としては、①各国のニーズに絞った重点的な援助、②わが国の優位性のある分野を一階部分として各国に対して実施する援助、③特定分野の専門家を集めて、一つの国ないし複数の国に重点的に投入する方法、等が考えられる。今回視察で得た僅かな知見に基づけば、教育や保健衛生分野での「顔の見える援助」が、日本の援助の特性に合致し、かつ援助規模の割に効率的にプレゼンスを高めるのではないかという印象である。

一 対象国の絞り込み

先ほど述べたとおり、ODAの増額は重要な検討課題であるが、これが実現された場合であっても、また実現されない場合はなおさらのこと、限られた援助予算を効率的かつ効果的に用いる必要がある。特にアフリカ大陸 53 か国中 46 か国を占めるサブサハラ・アフリカ諸国への援助を検討するに際しては、わが国が重点的に援助を行う対象国を絞り込んでいくことも重要なポイントである。英国は世界で 25 か国の援助重点国に対し 90%の援助予算を投入している（16 か国がアフリカ地域、9 か国がアジア地域）。これに完全に倣う必要はないが、アフリカ諸国の訪問を通じ、地域における相手国のプレゼンス等を加味しながら集中的な援助を行う必要がある対象国を絞り込むことの重要性を体感したものである。

国によって多少は援助分野のニーズも異なる。しかし、相手のニーズに合わせるのか、日本のODAの特性に合致したニーズを表明した先を対象にするのか。つまり、受動的なODAを行うのか、能動的なODAを行うのか、方向性を明らかにする必要がある。繰り返しになるが、教育や保健衛生分野での顔の見える援助が、日本の援助の特性に合致し、かつ援助規模の割に効率的にプレゼンスを高めると考える。

2. アフリカ援助をめぐる国際的な動向とわが国の対応（援助協調への対応）

アフリカ諸国では、ドナー国及び国際開発金融機関が協力して援助を行う「援助協調」が広がりつつある。積極的に主張しているのは欧州諸国で、とくに英国が目立っている。MDGsの達成のための「貧困削減レジーム」の下、貧困削減のプログラムに日本の参加が打診された場合、これを拒否し難い面があるのは事実である。「援助協調」は時流としては不可避の流れと言える。「援助協調」はドナーの資金を効率的に使うことを可能にするものであるが、同時に真に効率的に実施されれば、アフリカで地域的なプロジェクトを推進していくことにも資するものである。

そうした中で、わが国自身が「援助協調」を積極的に推進し他のドナー国を引き込む、あるいはリードするということを念頭に置くべきではなかろうか。そのためにも、確固たる基本方針を確立し、その中で重点分野及び方向性を確立しなければならない。また、被援助国及びドナー・コミュニティに対してわが国のスタンスを明確に示していくために、ODAの担当組織を対外的に分かりやすく整備し、オールジャパンで取り組むことのできる、組織的、人的配慮が必要である。

「援助協調」が更に進化したスキームは「一般財政支援」、つまり被援助国の予算に直接資金援助するものである。「一般財政支援」の利点は相手国政府が資金を効果的・効率的に運用する力を付けることを可能とする点にある。同時に援助国側にとっては他国や被援助国の自前の資金との相乗効果によって、実際の援助以上のインパクトを与えることも可能になる。しかしながら、日本の援助の埋没という事態も生じかねないことから、対応の適否については十分な検討が必要である。また、「一般財政支援」による協力を積極的に進めるのであれば、国民に対するアカウンタビリティを確保するための手法を確立する必要がある。

3. 人的貢献の重要性

訪問国においてJICAの専門家、青年海外協力隊、シニアボランティアの活動を視察し意見交換を行う中で、人的貢献の重要性を改めて再認識した。「顔の見える援助」であり、またアフリカにおける過去の植民地支配と無縁である日本の人的貢献は現地で快く受け入れられており、他のドナー国との差別化、日本のプレゼンス向上の観点からは、これを強化することが必要である。なお、各国政府・当局との関係強化や他のドナー国との競合という面においては規模や援助の内容が問われることを付言しておく。

人的貢献を拡大していくためには人材確保が必要である。そして、人材確保のためには、そうした方々の帰国後の処遇なども含めた、言わばアフターケアの配慮も考えなくてはならない。

また、シニアボランティアを確保する上で、プロジェクト単位での人材募集というスキームの導入が有益であると考えられる。例えば、エチオピアでは大手自動車メーカーのある技術者が、早期退職制度で退職の後、現地で技術指導を行っていた。同様の意欲を持っておられる方は少なくないと思われるものの、ひとりでアフリカに行くことはなかなか決断できないとの声も聞く。したがって、例えば自動車整備の技術指導チームを編成し、一定規模のプロジェクトとして派遣するという事ならば是非参加したいというリタイア世代も多いのではなかろうか。わが国で団塊世代が退職時期を迎えている中、プロジェクト単位での援助を検討するなど、人的貢献の拡大に向けた工

夫が必要と考える。

訪問国において協力隊員から、青年海外協力隊の制度自体が任地以外の地域では全く理解されていないことから、米国のピース・コープのように広く認知されるための広報活動が必要であり、このことがわが国のプレゼンスの強化につながるとの意見が出された。傾聴に値する考え方であり、その実現方を検討すべきである。

また、日本国内において青年海外協力隊についての理解を深めるため、帰国隊員が任地の事情、活動内容についての講演会を行い、あるいは小中学校で体験談を披露することで人的貢献の裾野が広がっていくものとする。

4. T I C A D I V及びサミットへの対応

(1) リーダーシップと明確な基本方針

T I C A D I Vではアフリカ援助について如何に日本の基本方針を示すか、各国との個別対応を含めアフリカ諸国とドナーの間で有益な合意と方向性を見出すか、そしてサミットにおいては、「援助協調」の問題も含め、いかに日本がリーダーシップを發揮し、開発の主役であるアフリカ諸国から見た日本のプレゼンスを高めるかということが重要と考える。

わが国は2005年にアフリカ援助を3年間で倍増する方針を打ち出し、2007年度中にこれを達成したと思われるが、T I C A D I V及びサミットでは単に次の数値目標を示すということではなく、ここまで申し述べたような基本方針を明確に打ち出すことがより重要と考える。

(2) 環境と開発

T I C A D I V及びサミットにおいては、気候変動がテーマの一つである。訪問先においては、アフリカ人自身は環境の汚染者ではなく、地球温暖化がもたらす負の影響に責任を持つのは汚染者であるとの声が聴かれた。アフリカ諸国をはじめとする途上国の開発への望みを捨てさせることは出来ず、炭素排出を増やさない開発の仕組みを考えていく必要がある。

(3) アフリカのオーナーシップとT I C A Dプロセス

T I C A D IIIにおいては、NEPADとT I C A Dが車の両輪であるとの認識が示された。また、NEPADがAUに統合される動きがある中で、わが国は、T I C A Dを開催した当初からアフリカ諸国のオーナーシップとドナー・コミュニティのパートナーシップを重視していることから、NEPAD及びAUを支援することは極めて重要である。訪問先においては、アフリカのリーダーのみがアフリカの課題を強く

啓蒙できるとの認識が示されたが、T I C A DプロセスにAUを真のパートナーとして、より強力にT I C A Dプロセスに関与させていく必要がある。

5. アフリカ諸国が部族社会であるということに関連した留意点

現地での懇談や視察の中で、アフリカ諸国が過去の植民地支配の影響によって国家としてのアイデンティティがやや希薄であること、多くの部族によって社会が形成されているために国家としての制御機能がやや不十分であることなどを感じた。そのため、その時々への援助が特定の集団や地域に集中する傾向があるのではないかと、国民全体として諸外国の援助を有効活用して国全体を発展させたいという意識が希薄ではないかという心象を抱いたことも事実である。

アフリカの自立・発展のためには、そうした懸念に対応する教育や価値観形成が必要ではないかと感じた次第である。また、そのことは、AU及びNEPADなど、アフリカ諸国自らの自助努力の成否と表裏一体の問題と考える。単なるドナー国依存からの脱却をサポートできるような援助でなければならない。そして、より中長期的な視点からアフリカの開発についての将来ビジョンを描くべきであると考えている。

第3 訪問国に対する援助についての所見

1. カメルーン

カメルーン政府からは初等教育に対して継続して支援を行うことを求められたとともに、今後は農業及び農産物を産業として自立させるために必要な道路を始めとするインフラ整備に対する支援の希望が出された。経済成長のポイントとしては「インフラ整備」と「人材育成、技術移転、技術の内生化」を挙げることができるが、両者のバランスをとることが必要であり、わが国の援助も開発ニーズを的確に把握しつつバランスをとったものとしていくことが必要である。

また、カメルーン政府からは同国は拡大H I P Cイニシアティブによる債務免除を受けたものの、経済成長がなされず、この状況を改善するためにもインフラを整備することが必要であると指摘された。債務免除は当該国に対する債務を帳消しにする以上の何者でもなく、その後の経済・財政運営のみならず国家運営全般が経済成長を左右することは明らかである。わが国がカメルーンに対する支援を強化するためにはガバナンス及び健全な財政運営が行われることが必要であり、わが国から政策アドバイザーを派遣することも検討される必要がある。

案件視察について、第一次から第三次まで実施されている「小学校建設計画（無償資金協力）」は「日本の小学校」として現地でも有名であるが、援助が十分に活かさ

れていると考える。今なお3つの州では小学校建設が順調でないことから、今後さらに要請があればこれを実施していくことが重要である。また、平成18年の青年海外協力隊の派遣開始に伴い、小学校への協力隊員の配置が行われるようになったが、派遣対象小学校を拡大することが望まれる。なお、訪問した小学校においては小学校が日本の援助で建設されたことは知っているものの、日本がどこにあるかを知らない児童がほとんどであった。学校建設の案件を供与するに際しては当該国と日本の相対的な位置関係を記した地図を教室の備品として提供する等、わが国のプレゼンスを草の根レベルで高めていく方策を検討すべきである。

「零細漁業センター整備計画（水産無償資金協力）」については、小規模漁業者が多く、競争が週1回行われているだけであるという点はあるものの、センター本来の機能は果たしていると見受けられた。もっとも、センターに配属されている協力隊員からは、経営能力の向上が課題であるとの指摘がなされ、協力隊員の派遣を継続的に進め能力向上を図ることが不可欠と感じられた。

「ボジョング村感染症・エイズ予防医療センター（草の根・人間の安全保障無償資金協力）」は地域の21,000人を超える住民が利用するセンターで、地域住民に裨益する重要な機関であり、援助を実施した意義は大きいと考える。センターには現在フランス人のスタッフがおり、今後ベルギーからも派遣されることになっている由であるが、わが国のプレゼンスという観点からはわが国も協力隊員を派遣する等、建物の建設のみならず人的貢献を抱き合わせた協力を行うことが必要であると考えられる。

2. エチオピア

エチオピア政府からは、インフラへの投資、教育・保健・水分野等への支援を求められた。わが国は、同国に対し「食糧安全保障」の確立を軸とする貧困削減を支援しているが、策定の最終段階にある「国別援助計画」においても「食糧安全保障」を最重要分野としており、継続して強力で支援すべきである。

エチオピアに対しては英国、世界銀行等によるPBSが実施されているが、本プログラムは水を含む基礎的なサービスの提供を内容とすることから住民が直接裨益するものである。同国における「援助協調」における象徴的なプログラムでもあり、わが国も参加を検討すべきである。

また、エチオピア政府からは貿易及び投資への期待が述べられたが、まずはエチオピア政府による環境整備を行うとともに、その過程でわが国が必要なキャパシティー・ビルディングを行うための技術協力を実施していくことが必要と考える。

視察案件である「農業支援体制強化計画（技術協力プロジェクト）」及び「地下水開発・水供給計画フェーズ2（同）」はわが国の援助重点分野の具体化であり、いず

れも適切に運営されており引き続き支援を続けていくことが必要である。特に後者についてはエチオピア国内のみならず広くアフリカ諸国の研修生に技術を提供するとともに、P B Sとの連携の申し出がなされており、極めてわが国の優位性が高い案件であるとする。また、両者とも専門家の派遣を継続して実施する必要性が高い案件である。

3. 南アフリカ

南アフリカは、サブサハラ・アフリカのG D Pの40%を占め、同地域の牽引車としての役割を担っているのみならず、政治・安全保障面における地域の安定に大きく寄与している。南アフリカに対する支援は地域全体に影響することが大きいことから積極的な支援が必要である。

援助分野についてはプライオリティを付けて絞り込みを行っていく必要があるが、南アフリカにおいては公的部門及び民間部門の双方において人材の育成が急務となっていることから、この分野での協力を積極的に進めるべきである。特に教育、電力分野での人材育成が急務であるとする。また南アフリカにおける人材の育成は周辺国も裨益することから、南南協力の観点からも積極的にこれを行うべきである。

アフリカ援助をめぐる国際環境は激変している。先に述べた「援助協調」の進展のみならず、中国を始めとする新興援助国が従来の援助のルールにとらわれない援助を行っており、様々な課題をわが国に突きつけていると言える。わが国もその動向を的確に把握し、誤りなき援助政策を推進していく必要がある。

このためには、まずは政治的リーダーシップをもって援助政策を推進することが必要であり、政府開発援助等に関する特別委員会を始めとする本院における議論の重要性を強調してもしすぎることはない。また、ODAの実施には国民の理解が不可欠であり、援助理念、基本方針の構築から実施に至るすべての過程で国民に対して十分な情報提供を行い、国民のコンセンサスを得たODAとしていくことが肝要である。