

ODA のトリニティー

= 戦略・ニーズ・サポートの三位一体 =

はじめに

日本の政府開発援助額（ODA 総額）は、世界のトップでありその状態は 10 年続いている（図表 1）。その援助内訳を見てみると、被援助国はアジアが約 6 割を占め（図表 2）、とりわけ他国に比べ円借款の比率が高く（図表 3）、援助内容は経済・社会のインフラ整備が中心である（図表 4）。これらの援助については、主体的戦略がない、被援助国のニーズを反映していない、利権がらみの商業主義に陥っている、援助国としての日本の顔が見えないなど、批判の声も一部には聞かれる。

このような現状の下、平成 14 年度一般会計予算においては、ODA が 10%削減され 1 兆円を切ることが、ほぼ決定的になった。現下の厳しい財政状況を鑑みれば、国家予算は厳格に編成すべきであり、ODA についても見直しの対象とし、無駄を徹底的に省くべきであることは、論を俟たない。

しかしながら、グローバルな経済発展が進む中、いまだ開発の恩恵に浴さない貧しい人々が多数存在し、経済発展の歪みとして環境問題などが地球規模の課題として取り上げられ、計画経済から市場経済への転換に取り組む国々が続出するなど、ODA の重要性和日本の役割は増すばかりである。また、ODA は軍事力を持たない日本が、独自の国際貢献を果たし、世界の平和と安定の実現に寄与するための、極めて重要な行為であることも事実である。

金額を削減する一方で、援助の質を高めることにより、目的を従来以上に達成することは十分可能であると考ええる。財政の厳しい今こそ、国益という観点から日本にとっての ODA の意義を再認識し、被援助国の真のニーズに基づいた効率的援助が実施され、また ODA に対する幅広い国民の支持が得られるよう、下記のごとく提言を行うものである。

*トリニティー：Trinity（三位一体）・・・三つの要素が結びついて、本質においては一つであること。

戦略、ニーズ、サポートの三つの要素が揃った ODA であるべきとの考えを反映。

提言 ．戦略に基づいた ODA

提言 - 1：省庁横断・民間参加型「ODA 総合戦略会議」を実現し、国家戦略に基づく ODA を

- ・「日本からの援助を受ける一方で余裕資金を軍事力増強に使っているのではないか？」という疑問を耳にすることが多い。これは、Fungibility（代替可能性）という言葉で表わされる概念である。現実の、援助の仕組みの中での資金の支払いは、プロジェクトの進行に応じて施工業者などに対し直接行なわれるので、ODA 資金を軍事費そのものに転用することは不可能であるが、算術的には、余裕資金が発生することになるので、そういう見方もあながち否定できない面がある。
- ・また、「多額の援助をしているにも拘らず、相手国国民には援助の事実があまり知らされず、相手国政府からの十分な感謝の意も表わされていない」といった意見もある。その有名な例が上海の空港や北京の地下鉄である。
- ・感謝されるか否かは別として、最低限、日本の国際貢献に対する正当な評価をされたいと思うのは当然である。しかし、相手国の国家予算の使い方や、日本に対する感謝の度合いもさることながら、**日本が ODA を主体的な戦略に基づいて行っているか否かというポイントこそが問われるべきである。**
- ・中国の場合を例にとると、それは 20 年前に「中国が、従来の閉ざされた国家から、国際的に開かれた近代国家になる過程で、外国の資本・技術・市場を有効に活用して中国経済の発展を図る、という政策上の大転換を行おうとするのを、日本国として支援する」というものであった。この点について、日本の中国向け ODA は、十分にその目的を達成してきたと言えよう。
- ・国家戦略の ODA への反映については、主務官庁である外務省に、より一層の努力を期待したい。また、その際、省庁縦割りによる重複業務、増分主義による予算配分硬直化などの弊害をなくすべく省庁間の調整を行うべきである。そのためには、今回「第 2 次 ODA 改革懇談会」の中間報告で提案された「ODA 総合戦略会議」のような、省庁横断型の統括機能を実現させ、自治体、NGO、民間など社会の幅広い層からの参画も得た上で速やかに活用するべきである。

**提言 — 2 : 既存のODA 供与基準に縛られず、主体的判断に基づく国別
援助計画の策定を**

- ・ 国別援助計画の策定にあたっては、既存の供与基準のみでなく、相手国の発展の現状を総合的に調査・研究し、相手国の特殊要因も援助供与の一つの基準として勘案するなど、日本としての戦略的主体性の下に、より一層充実したものにすべきである。
- ・ 「一人あたりの GDP」は現在、DAC 諸国^(注1)が採用している最も一般的な被援助国認定の指標であるが、その他にも GDP の総額や経済成長率、対外直接投資額、貿易収支、外貨準備高、軍事費など多様な指標を総合的に勘案すべきである。さらに各国の持つ特殊要因も考慮しなければならない。
- ・ 例えば中国の場合、特殊要因は人口の多さであり、沿海部と内陸部の貧富の差である。中国の一人あたりの GDP は、わずか 800 ドル前後であり、援助対象国^(注2)レベルに相当するが、人口が多いため国全体の GDP は 1 兆ドルを超え、世界で 7 番目の規模となる。沿海部は援助対象国の水準を大きく超えるほどの発展ぶりであるのに対し、内陸部は開発が遅れており、まだまだインフラ整備をはじめとする各種の援助を必要としている。
- ・ 日本と中国には、お互いにアジアの大国として、地域さらに世界の安定と繁栄を保つという国際的責務がある。そのための、両国の友好関係維持は欠かせない。経済的にも、両国はお互いに非常に深く依存しあう関係、いわば共存共栄の関係にある。対中援助の内容については、深くかつ精緻な戦略に基づいた判断がなされるべきである。

(注1) DAC : Development Assistance Committee (開発援助委員会)・・・経済協力開発

機構 (OECD) の下部機関として 1961 年設立。2000 年末現在の加盟国は、22 カ国。

(注2) 援助対象国

- | | |
|---|-------|
| ・ 後発開発途上国(一人あたり GDP\$699 以下) | 48 カ国 |
| ・ 低所得国(一人あたり GDP \$ 760 以下) | 24 カ国 |
| ・ 中所得国(一人あたり GDP \$ 761 ~ \$ 3,030 以下) | 46 カ国 |
| ・ 高中所得国 (一人あたり GDP \$ 3,031 ~ 9,360 以下) | 37 カ国 |

出典：2000 年 DAC 議長報告。GDP 値は 1998 年の数値。

提言 — 3 : 援助内容は、資金援助を中心とした援助（ハード中心）から人の交流や相互理解につながる援助（ソフト重視）に転換すべき

- ・ 日本の ODA の特徴は、借款の比率が高いことである。そして、日本からの円借款はインフラ建設に向けられることが多い。国の発展の或る段階においては、インフラは確かに必要である。しかし次第に、経験やノウハウの移転、技術援助といったソフト面の援助のニーズも高まってくる。
- ・ 中国の場合を例にとってみよう。現在までの日本からの ODA は、沿海部のインフラ建設のための円借款が中心であり、それは中国の近代化を推し進めるうえで大いに役立ち、結果として中国は、強大な生産力を持つ大国になった。現在の中国は、世界全体の経済成長が急速に鈍化する中、年率 7 % 前後の経済成長を続けている。もはや、ODA に頼らずとも、必要ならば、国際金融市場や直接投資を通じて自力で資金を集められる状況にある。
- ・ 一方、中国は、その経済的発展の反面、様々な国内問題を抱えている。沿海部と内陸部の貧富差の拡大という問題、経済運営や法制度の運用が国際常識に則していないという問題、急激な開発による大気汚染や酸性雨・森林乱伐による砂漠化などの環境保全に関する問題などである。
- ・ 特に、大気汚染や砂漠化の問題は、このまま放っておくと隣接する日本にも直接的に重大な影響を及ぼしかねないものであり、見過ごすことはできない。また、沿海部と内陸部の貧富差の問題も、社会的不均衡、政治的不安定につながれば、日本はじめ周辺国にも影響を及ぼす危険性をはらんでいる。
- ・ これらの諸問題解決のために、今後の対中援助の方向性は、地域によっては、インフラ建設のためのハード面の援助ではなく、技術、経験、ノウハウの移転といったソフト面の援助へ重点をシフトすべきである。
- ・ インフラ建設では、援助主体者としての日本ならびに日本人の姿がなかなか見えにくいのが、経験やノウハウを、人的協力を通じて提供し、諸問題の解決に寄与することは、援助国、被援助国両国民の間に理解と信頼をもたらし、さらに意味のある ODA になるはずである。

**提言 — 4 : 開発途上国の人材育成支援、とりわけ日本での研修を
一層強化せよ**

- ・ 開発途上国の自立を促し、将来にわたって発展を継続させるためには、人材の育成こそが最重要課題である。1999 年の場合、人材育成関連予算は全 ODA 予算の 8.7%だが、ODA 予算総額を削減しても人材育成に關しての予算は、大幅に増やすべきである。
- ・ 特に、日本の経験を活かし、開発途上国の人づくりを支援するための援助プログラムについては、日本での研修、現地研修、遠隔研修を問わず、より一層力を注ぎ、充実した内容とすべきである。
- ・ 中でも、海外からの研修生が、日本に対する理解を増すのに、最も直接的な効果がある日本での研修は、より一層強化されるべきである。JICA（国際協力事業団）の場合、現在、研修センターが全国に 14 箇所あり、1999 年には全国で 17,903 人の研修生を世界 115 の国から受け入れている。また、JICA 以外の研修機関（PREX^(注 3)など）や研修体制を持つ民間企業との連携も推進すべきである。これらの研修生に、帰国後、研修成果を十分活かしてもらうことにより、それぞれの国に対するわが国の ODA 事業全体の質も向上することになる。
- ・ 当会でも「上海幹部研修」を 1997 年から行っており、毎年上海市政府から派遣された研修生を受け入れ、市場経済下の行政と経営、WTO 加盟後の中国国内の行政改革・公営企業改革などをテーマに研修を行っている。その成果は、上海市と関西の相互信頼関係の醸成、将来的には日中の緊密な関係への発展が期待されている。
- ・ このように人と人の交流を通じて、人的なネットワークが形成され、お互いの理解が深まるなど、波及効果も大きい。

(注 3) PREX : Pacific Resource Exchange Center (財団法人 太平洋人材交流センター)

提言 — 5 : 日本は、各国がそれぞれ行なっている援助プロジェクトを総合的・効率的に推進するための調整を進めるべき

- ・ 日本はこれまで、アジア諸国を中心に積極的に援助を行って来た。長年の精力的な支援の結果、アジアの国々は世界の成長センターとして、世界経済成長の原動力になってきた。欧州が熱心に資金を投じて来たアフリカ諸国とは比べものにならない。その意味で、日本の ODA は、様々な批判はあるが、世界に類を見ない ODA のサクセス・ストーリーであるとの評価を得ている。
- ・ 日本は、従来から多種多様な援助を行ってきた。援助供与国として、被援助国に対する支援の仕方において、長年の経験とノウハウを持つ日本には、一日の長がある。一方、南南協力という言葉に代表されるように、文化・言語・人種・気候などあらゆる面で、また距離的にも被援助国に近い国々の方が援助を効率的に行なえるという現実もある。
- ・ かつての日本がそうであったように、アジアには、援助を受ける側から与える側へ着々と発展し、既に被援助国を卒業したシンガポールや、卒業間近のマレーシア、韓国などの国々がある。これらの国々と連携して、アジアへの ODA を総合的、効率的に推進するための調整をすすめることを提案したい。
- ・ 日本がこれらの国々との連携を強め、それぞれの国が自らの得意分野を活かした援助を、組織だっけ行うことは、「ASEAN + 3」といった緩やかな枠組みの効果を高め、アジア地域としての結束も強めるはずである。
- ・ 国際社会の中で、特にアジア地域の安寧は、日本にとって重要である。日本はアジアの隣人達と、過去の歴史を乗り越えて友好関係を強化していく必要がある。開発援助に関する国際協力を通じて、政治的、経済的、また文化的にも、理解と信頼の太いパイプを地域全体に張り巡らすことに、日本はリーダーシップを発揮すべきである。
- ・ このようなリーダーシップを日本が発揮するにあたり、国際援助機関などでも十分通用し活躍できるような人材の育成が欠かせない。そのためにも、大学教育の場などで、開発援助に関する学科や講座を設けるなどの施策を通じ、援助のプロを育成するなど、開発に関する専門教育体制の充実を図ることが必要である。環境改善、伝染病対策といった世界規模の問題を解決するために、今後日本が国際援助機関と連携する必要性は高まりつつある。日本が多額の資金負担をしている国際援助機関で、出資額に見合う発言と活動をすることができる人材の育成が必須である。

提言 ． 真のニーズに基づいたODA

提言 — 1 ． プロジェクトの選定・推進・評価のプロセスは明確かつ効率的に実施されるべき

- ・ 援助プロジェクトの選定は、相手国国民の真のニーズを反映したものでなければならない。また、その推進や評価のプロセスは、公明正大かつ効率的に実施されるべきであり、評価結果のフィードバックやフォローアップについても、国民に対して十分に情報開示がなされるべきである。
- ・ プロジェクトの選定にあたっては、基本的には相手国政府の要請内容に基づくものの、日本の経験に照らして、アイデアを提出するなど、援助供与に付随する責任感をベースに、政府はじめ各セクター一体となった、立案段階からの積極的な参画を望みたい。
- ・ 一方、プロジェクトの一部を担う現地側工事に、予定されていた予算がつかなかった結果、未完の現地側工事がボトルネックとなり、プロジェクト全体の成否を台無しにすることがある。安易な追加支援につながらないよう十分な注意を要するが、これらのケースは放置せず、翌年の国別援助計画策定時に、他のプロジェクトに予算をつけるまえに、既存プロジェクトの未完工事分に予算を振り向けたり、国際機関からの支援を得たりして、プロジェクトが着実に完成することを優先すべきである。
- ・ また、年次供与による多額の援助を、当然の既得権としてあてにしている国があるが、既得権化は日本の外交戦略としても有効性を減じるものであるし、日本の納税者も納得しない。情性的な年次供与プロジェクトは止め、年次毎に援助が真のニーズに基づいたものになっているか否かを厳しく審査、選定すべきである。

提言 — 2 . ODA に NGO や地方自治体の力を活用すべき

- ・ 多様化する開発途上国の真のニーズをしっかりと掴むために、それらの開発途上国で活動している NGO を選別し活用すべきである。
- ・ 一方、日本側においては、最近活発な援助を展開している地方自治体の力を活かすべきである。関西の各自治体は、既に各々の特長を活かした援助活動を活発に行っている（資料 1）。また、既に世界的にも認知され、数々の国際的な賞を受賞した北九州市による大連市への環境改善に関する援助の例などもある（資料 2）。
- ・ また、近年は、住民の生活向上を直接支援する住民参加型の社会開発や、教育、保健・衛生など地域住民の行政サービスの向上がニーズとして高い。このような、援助の対象分野の拡大に伴い、内容が益々複雑化する中では、NGO や地方自治体あるいは民間企業の着想や創意工夫を活用して、プロジェクトの形成にあたるのも推進すべき良案と思われる。
- ・ 円借款においては、NGO や民間企業が調査計画を提案する「案件形成調査（提案型 SAF）」（注 4）が、また、JICA においても「民間提案型プロジェクト形成調査」（注 5）の仕組みが、最近採用されはじめている。より幅広い社会セクターのやる気と特長を活用し、多層的な援助を実現する方法として今後も一層の推進が望まれる。
- ・ また、比較的小規模かつ貧しい人々に最も近いところで行われる援助に効果を表わす、草の根無償を充実すべきである。草の根無償は要請から決裁までの期間も短く、きめこまかい援助が可能で、真のニーズに基づく援助を実現することが出来る点も高く評価されている。

（注 4）案件形成調査（提案型 SAF）：円借款事業の案件形成、もしくは従来の円借款事業のさらなる効果発現に資する提言を目的とした調査を、案件形成段階から参加型開発の促進を目指して公募により行い、円借款業務への国民参加を促す目的で行われる。公募の対象団体は、日本に主たる拠点を有し国際経験のある NGO、日本の大学、地方自治体、財団法人、民間企業など。S A F =Special Assistance Facility

（注 5）民間提案型プロジェクト形成調査：多様化する途上国のニーズに応えるため、また、現地住民参加型の社会開発を実現するため、日本の民間企業や NGO から着想や創意工夫を募集し、案件形成に活かそうというもの。調査の費用については、委託事業として JICA が負担。

提言 — 3 . ODA に民間の活力と発想を生かせ

- ・ 円借款で建設した施設の運営を、コンセッション契約などの形で民間企業が受託運営しているケースがあること、また、世銀等でも、開発途上国の開発における諸プロセスの民活民営化が次第に受け容れられ始めていることなどを踏まえ、**ODA にも PFI などの民活民営化手法活用をさらに推進すべきである**。その際、ODA を使った援助で建設された施設が、一部当事者の利益追求に使用されることのないよう、枠組みを整備する必要がある。
- ・ ODA とは別に、**一般の企業が、現地のニーズにあった開発事業を、自発的に実施している例も存在する**。そのような事業の貢献度の基準を、政府側で作成した上で、一定の基準を満たし、かつその国に対する国別援助計画に沿った内容のものであれば、**ODA 事業として認定し、例えば税制面の優遇措置などのインセンティブを与えると**いった方法で、民間の活力を利用すべきである。
- ・ 定年その他の理由で、折角培った立派な経験や技術を活かせていない民間人が多くいる。そういう人材に、ODA の現場で活躍してもらうことを政府は検討すべきである。援助に関わる専門家や技術者の慢性的な不足の解消にも役立ち、また、資金面だけでなく、人的側面での貢献も示すことができる。

提言 ．国民のサポートに基づいたODA

財政が厳しい中、なぜ、援助を行うのかという点は国民の大多数が持つ疑問であり、政府が、このような国民の素直な疑問に誠実に答えていくことが重要である。資源に恵まれず、軍事力も持たない日本が、国際社会の中で生きていくとはどういうことなのかという点に、国民各層が高い関心を寄せ、日本のODAのあるべき姿についての議論を行い、積極的な参画意識を持つような国民的運動を形成していくべきである。

ODA について、国民は多くがその存在と意義を知らない。従来から、「透明性の向上」や「情報の開示」などが叫ばれており、政府も、ホームページの拡充や広報誌の発行、イベントの実施、広報センターの設立などを通じて、広報の質を向上させる努力をしている。ODA 民間モニター制度は、今年で3年目になり、ODA に関するタウンミーティングも開催され、少しずつではあるが国民との直接対話の工夫もなされ始めている。しかし、まだ ODA に関する国民の理解と支持が十分に得られているとは言えないし、国民的議論の形成には至っていない。国民の理解を得、その意志を反映した力強いODA にするためには、まず、ODA の何たるかを、国民によくわかるように知らせるのが第一ステップである。そのために次のような具体的な提言をしたい。

提言 — 1 ．援助現場の感動を映画やテレビで提供せよ

- ・ ODA の援助現場が、遠い海外の開発途上国にあり、また、一般の観光コースから離れて存在することから、国民の心情的理解を促進するためには、映像メディアを積極的に活用すべきである。
- ・ ODA に関するテレビ報道は、一部行なわれているものの、散発的でそのインパクトにも限りがある。例えば、青年海外協力隊などの実話を、映画化やテレビドラマ化するなどして、一挙に国民の興味を引きつけるような工夫をすべきである。
- ・ その場合、制作、興行を商業ベースで行う映画会社もしくは放送局などに対しては、ストーリーづくりのための素材提供をするまでに留めるべきである。その方が、制作費の一部を負担するために、ODA 広報予算を助成金として支出し、その結果政府広報的な色合いを出すよりも、むしろ感動を呼ぶ作品が出来、大きな効果が期待できる。

提言 — 2 . ODA の語り部を学校や地域社会に

- ・ JICA では、青年海外協力隊、シニア海外ボランティアなど、海外の援助現場に接してきた人達の中から、現在 30 名弱の人達が、ODA の語り部として全国各地で啓蒙活動を行っている。
- ・ また、JICA は、中・高等学校と協力し、総合学習などの授業の場で途上国からの研修生と生徒達との直接交流を図ったり、ディスカッションをしたりするといった取り組みをすすめている。開発途上国のために役立つことの素晴らしさを、若い頃から感じ取れるような教育は、ODA に対する国民の真の理解とサポートを生む助けになる。
- ・ 体験に裏打ちされた援助の実態を、直接聞く機会は、国民にとっても貴重であるので、このような仕組みは一層拡充すべきである。援助に対する理解が深まり、その結果として、援助に関わる人達の社会的地位も、向上することになる。財政事情が厳しい中、納税者である国民の理解とサポートを得ることは、重要である。

提言 — 3 . テレビ討論会などでわかりやすい ODA 議論を

- ・ 今までの広報は、ODA に対する強い関心を持ち、積極的に関連情報入手しようという、ごく一部の人向けのものと言わざるを得ない。ホームページや広報誌から入手し得る情報量は豊富だが、より幅広い層の国民が自然に興味を持つような、分かりやすい内容にはなっていない。
- ・ 「開発途上国の発展に寄与したい」という純粋な気持ちは、国民誰しも持っている。双方向の活発な国民的議論を起こすことにより、この気持ちを大いに発揚するよう努めるべきである。
- ・ ODA をテーマにした、テレビ討論会や弁論大会、紙上討論会などを積極的に実施するべきである。そうすれば、ODA の社会的認知を高めることが出来るとともに、国民が意見を述べ得るプロセスを確保することが出来る。ODA 議論が、分かりやすい形で、国民各層で行われることは ODA に対する幅広い理解を得るための第一歩である。

提言 — 4 . 成功例から失敗例まですべてを国民に知ってもらおう

- ・ 政府の広報内容は、成功例を中心に光があてられているという印象をぬぐえない。数多くの ODA の中には、いくつかの失敗例もあるはずである。そういった失敗の中から学び、後のプロジェクトに役立てることが出来たという例も多いはずである。それらの諸例をすべて示すことが、国民の信頼を得ることにもつながる。
- ・ また、限られた情報をベースに作られた一部の報道で、国民の ODA 観が誤ったまま固定化される傾向がある。それらの報道に間違いがあるなら、政府は毅然として反論すべきである。沈静化を待ち、反論をせずに沈黙を守るのは、その種の報道があながち嘘ではないというメッセージを送ることになる。異文化の中、悪条件のもとで、身をなげうって援助活動に専念している人達のためにも、誤った報道は訂正してほしい。
- ・ 広報に関しては、公平性や信憑性を増すためにも、第三者の目から見た評価や意見も採り入れる仕組みを、積極的に検討すべきである。

終わりに

21 世紀の初頭にあたり、日本が国際社会で生きていくためには、世界の均衡ある発展と安寧が重要であることを改めて認識し、開発途上国の真のニーズに基づく効率的な援助が実施され、広く国民に支持される ODA とするために、今般、「ODA のトリニティー＝戦略・ニーズ・サポートの三位一体＝」を納税者としての立場から提言した。

世界人口 60 億人のうち、生活費 1 日 1 ドル以下の極貧状態に置かれた人々がまだ 12 億人もいる。日本はじめ先進国の ODA に対して、開発途上国の期待はまだまだ高い。

一方、我が国は、戦後の荒廃から立ち直り、世界に類を見ない経済発展を遂げ、今日の繁栄を謳歌するに至った。しかしながら、バブル崩壊後の積極的な財政政策により財政赤字が累増するところとなり、今ふたたび、より効率的な経済社会を実現するため、“聖域なき構造改革”に取り組もうとしている。当然ながら、ODA 予算も見直しの例外とはしないものである。

内外にわたり、日本が果たすべき役割も、自ら克服すべき課題も、依然として大きい。さらなる国民の叡智と努力で、国づくりと国際貢献に邁進し、“国際社会において、名誉ある地位を占めたい”ものである。

本提言が、さらなる国民的議論を巻き起こす端緒になれば幸いである。