

トップ・ドナーからスマート・ドナーへ

民主党政権のODA政策に対する提言

山形辰史・高橋基樹

■民主党政権のODA政策

二〇〇九年九月に民主党が政権を取って以来、新政権の国際協力政策は長らく示されなかった。岡田外務大臣（当時）は、「三〇〇日プラン」においてODA（政府開発援助）の見直しを挙げてはいたが、その具体的道筋は示されないまま、今年六月八日に首相は鳩山由紀夫から菅直人に交替した。こうした中、七月二日の参議院選挙を控えた六月二十九日に、外務省の報告書『開かれた国益の増進』（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikou/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu_honbun.pdf）が発表された。その後、民主党代表選挙で菅首相が再選された後もこれに代わる国際協力政策方針は公表されておらず、この報告書が現在の民主党政権の国際協力政策をまとめていると考えられる。そこで、その内容を検討し、今後の日本のODAのあり方について、筆者らの意見を述べたい。

■外務省報告書『開かれた国益の増進』

報告書『開かれた国益の増進』

の特色は、そのタイトルの通り、ODAの持つ二面性を正面から踏まえ、途上国の人々の生活水準の向上に効果的に寄与するべきであるという「外に開かれた」側面と、それが遠回りであれ、日本国民に対する敬意や友好も含め、広い意味での日本の国益に資するべきであるという側面とを併せ持っていることである。援助の本旨から言えば、前者の側面がより強調されてしかるべきであるが、近年、長引く不況や財政ひっ迫のため後者の側面を強調した議論がより目立っている。この報告書のタイトルには、現実的な観点から両側面のバランスを取り、国際協力に対する国民の理解と支持を得たいという意図が表れている。

報告書の内容は、国際協力の理念・基本方針の明確化、援助の効果的・効率的実施、多様な関係者との連携、国民の理解・支持の促進、企画立案機能と実施体制（特に国際協力機構・JICA）の強化が中心となっている。より具体的には、政府の実施するODAに民間企業

やNGOの力も加えて実施する「開発協力」という新しい概念を打ち出し、民間部門やNGOの活動を促進し、これらと協調して国際協力を進める姿勢を明確にした。さらには開発協力を効果的に推し進めるために、ひっ迫している国の財政からではなく、債券発行等を通じた革新的資金調達（ワクチン債等）を試みることや、国際開発連帯税（航空運賃や金融取引への課税）の導入が提案されている。このほか円借金を活用した開発途上国のインフラ整備支援の重視や、援助効果の増大のための成果主義に基づく評価や援助対象国の開発計画の包括的な尊重が目立った内容である。

本報告書の提言の多くは、これまでの国際協力に対する真摯な反省に基づいており、この種の報告書の中では異例と思われるほど、胸に響く表現に溢れている。したがって筆者らは提言の多くに賛成なのであるが、しかしここでは、筆者らの意見と異なる部分のみを抽出してコメントしたい。

■他ドナーの動向にも高い意識を

本報告書に対して筆者らが抱く最も大きな違和感は、他ドナー（援助国・援助機関）との関わりに十分な言及がないことにある。「国際社会のパートナーとの連携」という節で触れているものの、包括的な観点から高い開発効果を上げるためには他ドナーとの関係が鍵となることについての十分な認識が感じられない。

このことが重要であるのは、国際協力における日本の地位が大きく変化しているからである。既に日本は援助額では一九九〇年代のトップ・ドナーから、先進国中五位に後退している。また、援助に加え、最貧国との貿易・投資・技術移転、難民・移民の受け入れや平和維持活動への協力を勘案した開発貢献度指数では、先進二三方國中、日本は二位にランクされている（二位は韓国）。今年九月の国連ミレニアム開発目標サミットで菅首相は、保健と教育の分野で二〇一五年までに約七二〇〇億円を拠出する方針を発表した。これによって日本のODAは年額で二割程度膨らむことにな

るが、他の先進国も支援の拡大を約束している。日本の地位向上は期待できない。さらに先進国が合意した援助額の目標が国民総所得の〇・七%であるのに対して、現在の日本の比率は〇・一八%と遠く及ばない。北欧諸国はこの目標を既に達成しており、イギリスは二〇一三年に、そしてフランス、ドイツは二〇一五年に達成すると公約している。

財政ひっ迫の状況を考えると、日本がすぐさま国際貢献を二倍三倍に増やすのは現実的ではないだろう。であれば、トップ・ドナーだった頃の単騎独行型の姿勢を改め、ドナーのひとつとして、他ドナーと戦略的協調関係を築いたり、互いの長所を組み合わせ、無駄な競争を減らすなどの努力が必要となる。

■トップ・ドナーからスマート・ドナーへ

このようにドナー間で援助の重複を避け、むしろ相乗効果を生み出そうという「援助協調」は先進国間で既に合意され、制度的に実施されている。しかし日本はこれまでに援助協調に消極的だった。それは援助協調に積極的なヨーロッパ諸国との距離や言葉の壁もあるだろうが、そもそも大ドナーであった日本は他ドナーとの協調の必要を感じなかった。トップ・ドナー＝横綱は相手が誰であろうと、作戦を

変える必要はないが、もはや横綱相撲は通じない。海外に進出し始めた時代の日本企業のように、顧客（被援助国）のニーズを的確に把握しつつ、同業他社（他ドナー）の動向にも敏感になって、状況に応じて同業他社と戦略的協力関係を築くべきだろう。こうした賢さ（スマートさ）が外務省（霞ヶ関）や開発途上国の日本大使館、JICA事務所に求められる。しかし報告書には、他ドナーとの関係への強い意識が感じられない。援助が相手国と日本だけの関係で完結しているかのように記述されている。

■日本の強み—投資的分野

今ひとつ筆者らの意見と相違するのは、日本の援助の長所の戦略的アピールについてである。日本は、人材開発、インフラ建設といった成果が出るのに時間のかかる投資的な分野を得意としている。また日本は、開発途上国側との協同のプロセスを重視してきた。多くのドナーが、成果が出にくく方向転換のしにくい投資的分野への支援を避け、短期で成果の上がる分野に傾いている中、多額の資金を手当てでき、長期の成果を追求する借款と技術の移転を目指す技術協力を日本が得意としていることは、日本の国際協力の強みとなり得る。

しかし、このように長期的視野

でプロセス重視の日本の援助の成果は、単純な指標では測りにくい。国際的に広まった成果主義は、やりつつ放しの援助を防ぐにはよいが、短期に成果の出る案件や、数値目標が掲げやすい案件への偏りを生む危険性があり、中国など新興援助国の台頭を背景に援助投入の質よりも額の拡大が重視される昨今の風潮と相まって、既に歪みが見られていく。

そのような状況下で外務省の報告書は、今後日本の援助に成果重視の姿勢を求めている。しかしこれを単純に適用すれば、懐妊期間の長い投資への腰の据わった支援は敬遠され、効果が小さくとも結果が早くもたらされる援助が好まれる。その結果、「長期的視点に立ち、相手国との協同プロセスを重視する」という日本の援助の長所をそぐことになりかねない。むしろ日本は、成果主義がその短所を意識せずに用いられている現状を批判し、等閑視されている投資的要素の強い援助、プロセス重視の援助の重要性を主張すべきである。

他方、一般会計でのODA予算が削減されるなか、援助増額の各種の国際公約を果たすために、財源に余裕のある円借款の投入が、アフリカなどの貧困国支援などでも拡大される傾向がある。しかし、これらの国々は債務の管理と返済に失敗し、

つい最近大規模な救済を受けたことを忘れてはならない。借款への依存の増大は、その轍を踏むことになりかねない。賢明に借款を使いこなすことが求められているのである。

■スマートに援助競争を

援助の主要な舞台であるアフリカなどの貧困国では、中国などの新興援助国が華々しく、援助増加を展開している。だが、それにつられて同様に規模で勝負しようとするのは成熟したドナーの対応ではないだろう。

もはや金額の大小で自らの貢献を誇る時代は去った。今後は、カネ・モノよりも人材や知恵の身こそを競うべき時代であり、それに応じて限られたリソースを大きく配分し直すべきであろう。中国等を加えて熾烈さを増す援助競争の中に、日本の「スマートさ」を武器にして、再び飛び込んでいくことが求められている。そこで問われているのは、世界の困難な課題に取り組む日本政府の覚悟と国民の支持である。複雑な現実を解きほぐすしなやかな賢明さは、強い決意からしか生まれない。

（やまがた たつふみ／アジア経済研究所貧困削減・社会開発研究グループ・たかはし もととき／神戸大学大学院国際協力研究科教授）