

第8回 国際政治・外交論文コンテスト

自由民主党 総裁賞

日本は政府開発援助(ODA)を減らすべきか？

北島 義人

【はじめに】

戦後、日本は国際社会の平和と繁栄に貢献することによって、自らの繁栄を実現してきた。軍事的な国際貢献が難しいこともあって、ODAは軍事力に代わる国際貢献の手段としてきわめて有効であった。事実、日本のODAは東アジアの安定と繁栄に大きく貢献している。また、途上国のインフラ整備を進めることは、日本企業の海外進出を促進するうえでも大きなメリットがあった。だが、近年、ODAをめぐる環境は大きく変化している。その一つは、人、モノ、カネの流動化が世界規模で進み、環境問題や感染症、犯罪などが地球規模の課題となってきたことである。このため、ODAの適用範囲も従来の東アジア中心から、中東、アフリカなどを含む広いエリアに拡大することになった。また、途上国への支援は今までは先進国によるものが中心であったが、最近では新興国による開発援助なども増大しており、結果として先進国のODAが占める比重が低下しつつある。加えて国内ではデフレ不況に伴う企業の業績低迷、消費の減退などで税収も落ち込み、財政的にも厳しい状況が続いている。このところ世論にもODA拡大には批判的な意見が多い。

ODAを取り巻く内外情勢は全体的に厳しいものになりつつあるが、国際平和と繁栄に貢献することは先進国の一角を担う日本の義務でもある。また、ODAによる途上国援助は日本の国際的地位を高め、国際社会での発言力拡大にも繋がる。さらに、国際的な資源、市場獲得競争が激化しつつある昨今、ODAを有効に活用することは日本の国益にも直結する。これらの視点からODAのあり方を今一度見直し、国益を見据えたより戦略的な開発援助について考察することとしたい。

1. ODAの現状と問題点

(1) 金額の妥当性等をめぐる不透明感

世界的な不況下とはいえ、日本のODAは、実績ベースでなお約1兆円の規模だ。財政赤字が拡大し、国の負債が900兆円を超えている現況では、ODAも見直しの対象となってしかるべきである。国際貢献の意義は別として、金額や実施の目的、内容の妥当性については十分な精査、議論が必要だろう。また、個々の案件についても、現状では現地国のニーズに十分合致したのか、正常なコスト意識をもって金額が設定されているのか等を判断することが難しい。OD

Aをめぐる費用や内容については従来の決定プロセスを見直し、透明性を高めることが必要である。

(2) 評価、効果検証のしくみの必要性

さらにODAの実施後、完成したプロジェクトについて十分な評価、効果の検証を行うためのしくみも必要だ。ODAによる建造物は多く存在するが、現地国民からはあまり認識されず、完成後きちんとした評価や効果検証が行われず、十分なメンテナンスも行われぬまま放置されてしまう、といったケースは多い。日本国民の目には単なる税金のムダ遣いと映り、ODA不要論が高まることになる。設備の建設にどれだけ巨額の費用を投じて、現地住民に正しく認識され、最終的に日本の評価に繋がらなければ意味がない。ODA実施後、当事国の政府や国民との意見交換、要望聴取などを通じて援助の成果を正しく評価、検証し、今後活かしていくしくみの整備もまた重要であろう。

(3) 求められる戦略性

最近資源、エネルギーの獲得競争が世界規模で激化しており、ODAは国家戦略上重要である。日本の国益に今後影響を与える可能性が大きい国や地域については、ODAリソースの重点投入を行うなど、所謂「選択と集中」にもとづいた戦略的な施策が必要だろう。たとえば韓国は、2012年までにアフリカに対するODAを08年度比の2倍以上増やす方針を固め、09年11月、アフリカ連合(加盟15カ国)との間で開かれた「第二回韓国・アフリカフォーラム」でこの内容を骨子とする「ソウル宣言2009」を採択した。08年末時点の韓国の対アフリカ開発援助規模は、無償援助が7,400万ドル、有償援助が3,400万ドルで総額1億800万ドルであり、12年にはこれが大幅に増額されることになる。今後は韓国も明確な国家戦略のもと、アフリカの資源・エネルギーをめぐる競争に本格的に参入してくることは明らかである。韓国はアフリカ農業の生産性向上をめざし、農業インフラ構築や農業技術近代化を集中的に支援する模様だが、日本としてもODAを明確に国家戦略の一環と位置づけ、国益にかなったアフリカ諸国への支援策を積極的に打ち出していくべきである。

2. 具体的施策

ODAに関する主な問題点は前述のとおりであるが、次にこれらを解決する具体的施策について述べることにしたい。

(1) 効果的なODAの実現

a 金額等の透明性の確保

従来の予算策定プロセスを見直し、前年度実績にとらわれない新しい方式を導入すべきである。具体的には現地情勢に詳しいJICAやNGO等からの意見や情報、国別の援助計画等をもとに、まず外務省が重要度、優先度の高い案件からベースとなる予算案を作成し、JICA、NGOなども交えて改めて検討を行い、予算規模や対象案件を決定する。この方式を採用することで予算の適正化が実現できるとともに、金額の妥当性、透明性が確保できる。また、最近援助金を

めぐる現地での不正行為が国際的な問題となっており、コンプライアンス重視の観点からも金額の妥当性、透明性の確保は重要と考える。

b 評価、効果検証のしくみづくり

案件選定から、援助の実施、評価・効果検証、改善という一連のPDCAサイクルに則ったプロセスを外務省、JICA、企業、NGOなどの関連機関・組織が明確な役割分担と責任体制のもと、連携をとって進める体制を構築し、効果的なODAの実現に注力すべきである。とくに、評価・効果検証はODAの成否を決定づける大きな影響力をもち、中立性、客観性が求められる重要なプロセスである。

(a) 案件の選定

案件の選定にさいしては、まず現地ニーズの反映に重点を置くべきである。現地大使館、JICAやNGOなどが当事国政府や国民との意見交換などを経て要望内容を取り纏め、現地ニーズに沿った案件選定に繋げていく。

(b) 評価・効果検証

前述のとおり、このプロセスで重要なのは評価の中立性、客観性の確保である。現在、ODAの評価は外務省の「評価・広報室」が担当しているが、同室は、ODA政策を行う「国際協力局」に所属しており、必ずしも評価の中立性が保証されているとはいいがたい。評価部門を政策部門から切り離し、中立的な立場で評価を行えるような体制の整備が必要だ。また、評価の客観性をどのように担保するのか、という問題もある。援助によってはいろいろな側面があり、単独の評価組織では判断が難しいケースもあるだろう。方策としては、たとえば経済、政治・外交、生活・文化、環境など複数の観点で、それぞれ専門性をもつ機関、組織が多面的に評価、効果検証を行い、これをもとに独立した評価組織が総合的に判断する、といった方法が考えられる。

(c) 評価、検証結果にもとづく改善とフィードバック

中間レビューも含めた評価、効果検証の結果、問題があればその解決策を検討し、改善する。こうして得た知見、ノウハウを次のプロジェクトに活かしていく。評価、検証の結果は、インターネットや刊行物を介して、できるだけわかりやすい形で国民にもフィードバックし、ODAに対する理解・認識の向上に役立てる。

c コストの削減

ODAによる支援効果を確実に実現し、企業の事業参加を促進すべく、一定の案件規模を確保する。また、類似案件については設備の仕様や要件を共通化、標準化し、業務の効率化、コスト

の削減を図る。

(2) 戦略的な援助の実施

近年、ODAの対象地域が広範囲化したことを踏まえ、今後は援助の対象国、援助内容やその効果を分析したうえで援助の方針を決定し、戦略的な援助を行うべきである。今までのODAは東アジア、東南アジア向けのものが多かったが、今後はアフリカ諸国を対象とする援助の比重を拡大し、資源・エネルギーや市場の確保を視野に入れた、戦略性の高いものにしていくべきと考える。最近では世界的な人口増加に伴って食糧ニーズが高まっており、中国や韓国、インドなどがアフリカをはじめ、世界各地で農地獲得に乗り出しているが、化学肥料や農薬の大量投入、森林の伐採などで自然環境の破壊が懸念されている。また、海外資本に土地を奪われた農民が、低賃金労働者として農作業に従事しているなど、貧困の解消には繋がっていないケースも多い。その点、効率経営と高い生産性を誇る日本農業は世界中から注目されており、中には日本の進出を期待している国もある。日本で開発された栽培技術や品種を特許登録して海外でも生産できるようにすれば、日本の農業技術で世界規模の食糧生産が可能になる。ODAで農業インフラの整備やアフリカからの研修生受入れ、農業技術者の派遣などを行えば、アフリカの貧困抑制に貢献でき、日本の国益にも適った援助が実現できるのではないだろうか？

【まとめ】

以上、ODAのあるべき姿について申し上げた。厳しい財政状況が続く現在、ODAの規模を今のまま維持することは困難である。やはり見直しが必要だろう。肝心なのは、ODAが最終的にコストに見合う十分な成果をあげられたかどうかだ。成果には経済的な費用対効果のみならず、政治・外交、社会・文化、環境などの観点も含まれるが、当事国に評価され、日本の地位向上に繋がるものでなければ意味がない。成果あるODAの実現には、その成果を正しく評価、検証し、これを将来に繋げていくしくみも合わせて整備が必要だ。また、今後の資源・エネルギー確保や市場開拓の観点から、ODAは日本の国益にも沿ったものでなければならない。金額全体の妥当性を予算策定のプロセスから今一度見直し、透明性の確保に努めるとともに、適正な評価、効果の検証を経て、日本の国益にかなう開発援助の実現をめざすべきと考える。

以上