

ODA大綱見直しに関する有識者懇談会 (第1回会合 議事要旨)

3月31日(月) 14:30~16:00, 外務省において, ODA大綱見直しに関する有識者懇談会第1回会合が行われたところ, 議事概要以下のとおり。

1. 懇談会の進め方

【ポイント】

- 全4回の会合を実施。最初の3回で, 現ODA大綱の構成に沿って, 項目毎に議論を行い, 4回目で全体のとりまとめを実施。(各会合のテーマは別添①のとおり)
- 各会合の開催については, 事前に対外発表を行う。各会合の議論の概要については, 座長の責任で議事要旨を取りまとめ, 外務省ホームページ上で公表。

【委員から提起された意見】

- 本会合の記録の公開を含め, 透明性を確保する必要がある。

2. 新大綱の対象範囲

【ポイント】

- 様々な協力の重要性が増す中で, 新大綱の対象範囲を広げることに賛成。他方で, あくまでもODAを中心としたものとし, その位置づけを明確にすべき。
- 名称については, 「国際協力大綱」(広すぎる懸念もあるので注意), 「開発協力大綱」(平和構築や企業の活動等が含まれないという印象もあるので注意), その中間の用語等の案が出された。

【委員から提起された意見】

新大綱の対象範囲

- 貿易投資, 非ODA公的資金, 民間資金等, 途上国に流れる資金が多様化し, ODAの比重が下がっている中で, 新大綱のスコープを広げるという趣旨に賛同。
- ODAという言葉自体, 予算上, DAC統計上の用語であり, 理念を表したものではない。様々なプレイヤーが国際協力, 開発協力に参加している中, 新大綱ではスコープを広げ, 名称を変更すべき。DACでも, ODAと開発資金を区別する議論が行われている。
- スコープの拡大, 名称の変更に賛成。欧米は, 政治的・経済的・文化的, 様々な要素を含んだ支援を行っており, それを「Foreign Aid」と一言で括っている。今後, 我が国の国益を反映した協力を行っていく必要も出てくる中で, あまり特定の言葉を用いて範囲が狭まるのは得策ではないので, なるべく包括的な用語を用いるべき。
- 新大綱のスコープを広げるという趣旨に賛同する。他方で, LDCではODAの

役割が引き続き大きい中で、ODAの果たす役割はどのように強調されるのか。また、民間資金等のODA以外の資金やNGO、企業のCSR等様々な活動がどこにどのように位置づけられるかということをはっきりさせないと、器を拡げても中身は変わらないということになりかねない。

- ODAというのは狭すぎるので、スコープを広げるという議論に賛成。他方、民間企業のCSRは、単なる社会奉仕ではなく、本業で社会にどう貢献するかということであり、事業に連なる形での社会貢献が中心であるべき。民間資金の流れの大部分は、投資とリターン。ただし、単なる金儲けや収奪のための投資ではなく、社会に貢献し、役立つからこそ、その対価としてリターンを得ていると考えている。そのような企業の行動を促進するODAになって欲しい。

新大綱の名称

(国際協力大綱)

- 国際協力大綱がよいと思う。1つには、日本の貿易、投資、援助は三位一体で進めてきたが、これは日本の特徴的な点であり、そこを生かすべきだと思うから。もう1つには、アジアを中心に憧れを持たれている日本の音楽やスポーツ等ソフト面での協力をもっと行うべきだと思うから。他方で、集団的自衛権を含む安全保障分野、PKO等にODAを使うということにならないようにすべき。「積極的平和主義」は、「平和という手段により平和を達成する」という平和学的平和主義(pacifism)から決別し、平和を達成するために軍事的手段を用いることもあるという方針への転換と理解。ODAについては、「非軍事主義」という理念を堅持し、あくまでも非軍事主義の外交ツールであるということが守られるのであれば、「国際協力大綱」でよいと思う。
- 国際協力とすると広すぎるという懸念もあるので、目的や基本方針をしっかりと定める必要がある。いずれも、国際協力とODAの二段構えになるのではないか。

(開発協力大綱)

- 国際協力大綱となると、PKOを含めあらゆる協力を指すので、中間の開発協力という言葉を用い、さらに「開発協力大綱—ODAを中心に—」と限定すべき。総論では様々な協力に言及しつつ、様々な協力の中でのODAの位置づけをはっきりさせた上で、中身はODAを中心とすべきとの趣旨。
- 途上国の持続的開発のためにあらゆるプレイヤーが一緒になって全員参加型で協力していく趣旨を示すため、「開発協力」を前面に打ち出すことが適当。国際協力とするとあまりにも分野が広がってしまうので、目的をはっきりさせるため「開発協力大綱」がいいと思う。他のドナーの政策文書を見ても、global developmentやinternational development policyという言葉が使われている。
- 「開発協力」とすると、今後ますます重要になる政治的安定、平和の問題等が含

まれなくなってしまうので、なるべく広い概念の用語を使うべき。

- 開発協力という少し狭すぎる気がする。平和構築や病気の撲滅等、開発協力に含まれないものもあるのではないか。
- 平和構築も、その国の国づくりを行い、その後の持続的な開発の基盤を作るもの。また、企業の活動も、本業を通じて、人材育成、雇用、技術移転等、その国がキャッチアップするプロセスに協力するものであり、まさに開発といえる。「開発的な」というところが日本らしいメッセージであると思う。また、それは日本の来た道をいいことも悪いことも含めて共有していくといった方向性であり、それこそが日本らしいメッセージであり、「開発」という言葉の表すものであると思う。

(その他)

- 開発協力と国際協力の間くらいの言葉があればよい。例えば、平和開発協力というようなもの。ODAを中心とした議論を行い、その議論を反映して最終的に名称を決めるというのがいいのではないか。また、英語でどのように表現するかについても留意すべき。
- 国益の議論については、最初のODA大綱策定時から続いてきた。前回の大綱改定の際は、世界の流れに従うのではなく、日本が主体性をもって援助を行うべきとの議論がなされた。今般の見直しでは、さらに主体性をもった方向にしたい。ODAは、国家政策を海外展開していく上での手段だが、これまでしっかりとした国家政策がなかった。しかし、現在は、しっかりとした国家政策が出されているので、ODAは政策遂行のための手段であることを明記すべき。

3. 目的

【ポイント】

- グローバル化の中で、国際益か国益かという議論は意味をなさない。国際益と国益はつながっているというメッセージを出すべき。
- 日本の経験を踏まえた日本らしい援助政策という視点を明確に盛り込むべき。(自助努力支援、日本の経験の共有等)

【委員から提起された意見】

- 仮に、新大綱の名称を「開発協力」大綱とする場合、新大綱における「目的」については、まず「開発協力」の目的から始めるべき。その上で、ODAに具体的に踏み込んだ目的を述べるべき。表題と次の基本方針等とをつなぐものとすべき。
- ODA大綱は政権毎に変えるべきものではないので、日本の精神を表した、長期的に維持できるものにすべき。

国益と国際益

- 国益と国際益は、基本的に同じもの。もっと長期的な国益をしっかりと打ち出す必

要がある。

- グローバル化が進み、世界が一体化していく中で、国際益か国益かという議論は意味を持たなくなってきた。国際社会の安定と持続的な開発発展は国益につながっており、国際益と国益はつながっているというメッセージを出すべき。本年のODA白書では「未来への投資」という言葉が使われていたが、そのような考えを盛り込むべき。
- 現ODA大綱の文言は、最初のODA大綱が策定された時から踏襲されている文言。この文言にまさに国際益と国益の関係が表されている。これまでの大綱作成時にも、「国益」という言葉を入れるかどうかでもめ、「国益」とは国家の利益か、国民の利益か等、様々な議論があった。今の書きぶりは十分に調整された言葉。

日本らしさ、世界から見た日本

- 「失われた20年」と言われ、「ジャパン・パッシング」も起きていた中で、「日本再興戦略」によって日本は再び世界の注目を浴びている。東日本大震災の時も世界からの支援が寄せられたが、日本は自信を持って再興してほしい、自分たちも日本のような国になりたいという考えの表されたもの。そうした中で、現在、日本が求められていることは、色々な意味で世界をよりよくするためのエンジンになること。よって、目的には、日本の経験を踏まえた日本らしい援助政策という視点を明確に盛り込むべき。
- 食べ物があり、きちんと人間らしい生活を送るには、額に汗して働くことが重要だという自助努力の考えが日本の思想であり、ODAはそうした自助努力をサポートするためのツール。また、そのためにはODAだけでは十分でなく、民間資金を呼び込むためのODAも必要になってくる。
- 良い経験、苦い経験含めて、日本がアジアの発展に貢献してきた経験を世界に共有していく責務がある。日本は世界に先立って様々な課題に直面する課題先進国でもある。日本が何故国際社会に協力するのかという動機付けを打ち出すべき。
- 米国に追いつき追い越せの時代は過ぎ、今や人口もピークアウトしているにも拘わらず、日本への好感度は今が最も高い。特に東南アジアにおいては、今が日本に対する好感度が最も高く、日本には敬意が抱かれている。今後プレゼンスが小さくなったとしても、日本への尊敬をつなぎ、拡大していくことが日本の地位確保につながる。日本への信頼感や安心感を諸外国に与え続けるということが重要。

その他

- ODAを軸とした開発協力は、戦後の日本が行ってきた最もポジティブな具体的実行である。個別の政権にあまり沿った形にすることの適否はあるが、「積極的平和主義」という言葉自体は、外交の1つのスローガンとして悪くない。そのよう

な日本のポジティブなメッセージは、外交全般にとって必要なもの。それを踏まえて理念付けを行っていくべき。

4. 基本方針

【ポイント】

- 現在の基本方針には、援助哲学、実施上の方針、重点課題等が混在しており、改めて整理すべき。基本方針は、援助哲学であるべきで、もっと絞り込むべき。
- 自助努力支援、人間の安全保障、日本らしい支援等を基本方針に残すべき。

【委員から提起された意見】

- 前回の大纲改定の際、基本方針については、援助哲学を記述するのか、方針を記述するのか等の議論があり、結局、哲学的なものの方針的なものが混在したままとなった。今回は改めて整理し直すべき。自分は、自助努力支援と人間の安全保障は日本の哲学だと思う。
- 現在の大綱には、「基本方針」、「重点課題」、「援助実施上の原則」があり、それらすべてを視野に入れて議論することが必要。
- 「基本方針」と「重点課題」、「援助実施の原則」に重なりがある。また、「重点課題」自体も整理が悪い。よって、これらをあわせて議論し、改めて事務局にて整理し直すべき。まずは基本的な哲学。そして、それを踏まえた具体的な重点課題とするべき。基本的哲学はもっと少なくてもよく、自助努力支援、人間の安全保障、日本の経験や知見の活用を含め、日本が主体的に考え、支援を進めるという方針等。国際社会との協調についても、ポストMDGsを念頭に、連携を考えるべき。基本的な哲学を絞り込み、残りは重点課題に移すという手法がいいのではないか。
- 基本方針の中に哲学と実務レベルより少し高次元な横断的・基本原則を入れてもよいのではないか。「国際社会における協調と連携」は、もう少し実務的な話であり、援助実施の原則に入れてもよい。他方で、民間企業やNGO、さらに新興ドナー国にまで発展してきている途上国等、新たなプレーヤーも含めて、全員参加型でやっていくということは、理念として位置づけてもよい。
- 現在の「基本方針」には色々なものが含まれているが、理念的なものを3つ程度の柱で書くのが良いのではないか。まずは自助努力。もう1つは人権・民主化の促進。3つ目は人間の安全保障のような概念。「公平性の確保」「我が国の経験と知見の活用」「国際社会における協調と連携」は重要なポイントだが、方法論なので、実施上の原則とともに整理し直すのがよい。
- 基本方針ではPhilosophyを論じるべき。その上で日本らしい理念は、まず自助努力、次に人間の安全保障、そして、「援助実施の原則」の中の第2、第3原則、つまり理念としての非軍事主義。経験と知見の活用はその3つに織り込まれている。

自助努力支援

- 自助努力をしていない国があるのか、また自助努力をどのように認定するのか。日本の経験が全てという考え方は、反発を招く。
- 自助努力は、汗水垂らして働き、自分達で頑張っ豊かになろうとしてきた日本自身のプロセス。日本の援助の理念として入れるべき。
- 自助努力、win-win という考えは、日本らしいアプローチ。欧米は施しと啓蒙主義だが、施しはずっと続けると常に人に依存することとなりかねず、啓蒙主義も行き過ぎると dictate になる。対等性に基づく日本の援助姿勢は、大綱に盛り込まれるべき。

人間の安全保障

- 日本国憲法の前文はまさに現在の日本の国際協力のベースになっているものであり、かつ人間の安全保障の概念と一致する。これは日本にとって普遍的な哲学と言えると思う。
- 人間の安全保障の中に人権の推進の視点を取り込むことが適当。人間の安全保障と人権の双方を取り込んで欲しい。
- 「人間の安全保障」の概念は重要。安全保障と開発や生活の安定が一体、相互補強的であるということを使うべき。女性や子供等の社会的弱者の支援、防災といったことも入れるべき。

日本らしいアプローチ

- 相手国の固有性を非常に尊重し、一対一で付き合い、現場主義で対応しながら協力していくという日本らしい援助の仕方というものがある。こうした日本らしい協力のやり方を入れるべき。日本の経験や知見の活用だけではなく、このような日本らしいアプローチ、日本らしい対話の仕方を入れるべき。
- 人権や民主化は別の項目として立てるべき。日本の特徴は、平和的手段で、ローカルな社会と調和を図った形で進めていくところ。普遍的価値観を尊重し、促進を図るが、多様な社会が持つ価値観と両立する形で進めていくということを入れるとよい。

その他

- 先進国が途上国に協力するという考え方ではなく、どの国でも比較優位があると考えるべき。一方的に援助するのではなく、アジアをはじめとする新興国・途上国とともに成長する、win-win の関係を作っていく、おかげさまでという考えが重要。

(了)