

トレンド 2011 震災後のODA戦略 対GNI比0.1%で世界を変える

外務省前国際協力局政策課長
植野篤志

うえの あつし

日本のODA額は減少傾向にある。
世界の平和と繁栄のなかに生きる日本の責務とは何か。
「身の丈にあつた」国際協力を超える
メッセージを考えるヒントがここにある。

一九八七年東京大学卒業、外務省入省
九〇年コロンビア大学修士。地球規模課
題審議官組織地球規模課題総括課長、
国際協力局政策課長を経て、二〇一
一年九月より大臣官房在外公館課長。

東日本大震災がもたらした数々の悲劇と苦難は、発生から半年を経た今もわれわれの記憶に生々しいが、絶望的な状況の中、せめてもの救いの一つは、震災後に海外から寄せられた多くの支援や激励だった。海外からの支援の申し出は、九月一日現在、公的なものだけでも一六三の国・地域と四三の国際機関に及び、それ以外にも企業、NGO、個人から多数の支援や励ましが寄せられた。これにより、われわれは日本という国がいかに国際社会の中で信頼され、感謝されているか改めて気付かされたわけだが、この信頼を築く上で日本がこれまで取り組んできた国際協力、特に政府開発援助（ODA）が果たした役割には大きなものがあったと考える。アフガニスタンやエチオピアなどの

最貧国の国民からも支援が寄せられたこと、「日本は自分たちが大変な時に援助して助けてくれたので、今度はわれわれが恩返ししたい」との声が数多く届けられたことがそれを裏打ちしている。

しかし、ODAの成果がこれまでにないほど明確な形で示されたまさにそのタイミングで、政府は平成二三年度第一次補正予算の財源を捻出するため、ODA関連予算を約一割（五〇一億円）削減するという苦渋の決断を迫られることにもなった。

このように、東日本大震災は、日本にとってのODAの意味を改めて問い直す契機ともなった。本稿では、ODAの意義、ODAを取り巻く環境の変化、東日本大震災後の

ODAのあり方等につき考えてみたい。

今を生きるわれわれの責務

日本は第二次世界大戦後、「国際社会の平和と繁栄に貢献することこそが自らの平和と繁栄をもたらす」ということを外交の基本理念として掲げた。ODAを通じた国際協力はまさにこの外交理念を体现するものであり、資源や軍事力を持たない日本にとって、ODAは外交上の最重要ツールの一つでもある。

また、グローバル化が進み、国境の垣根が低くなった現代の国際社会にあつては、一国の平和と繁栄はその国のみで実現することはできず、国際社会全体の平和と繁栄が確保されて初めて実現できるものである。したがって、ODAは日本に余裕がある時だけ行えばよいというものではなく、むしろ今という時代を生きるわれわれの共通の責務と捉えるべきものである。「途上国への援助は、決して先進国から途上国への『慈善活動』ではなく、日本を含む世界の共同利益追求のための『手段』である」ともいえよう。

日本のODAは東アジアの安定と成長に見られるように、開発途上国・地域の発展に貢献したとして高く評価されてきた。また、日本はかつてカネは出すが人や知恵は出

さないと批判されたが、実際にはODAによる人的貢献は大きく、これまで派遣した青年海外協力隊員だけでも三万人以上に上る。知恵の面でも、「カイゼン」運動の普及やアフリカにおけるコメの栽培指導など、日本発の貢献は枚挙にいとまがない。

こうしたカネ、人、知恵が一体となったODAを地道に続けたことにより、日本はさまざまな問題の解決に当たって国際社会から頼りにされ、憲法前文に謳われた「国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ」との願いをまさに現実のものとしてきたのである。

しかし、ODAを取り巻く環境は国内的にも国際的にも大きく変わりつつある。

日本は一九九〇年代の一〇年間、世界のナンバーワン・ドナーであつたが、国内では、長引く経済の低迷と財政状況の悪化を受け、ODA予算は一九九七年度をピークとして右肩下がりに減少を続けており、二〇一一年度の予算額は第一次補正のための削減前の数字で見てもピーク時の半分以上（五一％減）となっている。その結果、ドナーとしての実績も今では米、英、仏、独に次いで第五位である。さらに深刻なのは、日本全体が内向き志向になり、海外の出来事への関心が低下している点である。途上国の貧困問

題や日本の国際貢献の必要性などが、以前に比べて国内、特に若い世代の共感を得にくくなっている。

国際的には、グローバル化の進展によりテロや感染症対策、気候変動といった地球規模の課題が増える一方で、開発途上国に流入する資金の流れの中で先進国によるODAの占める比重が相対的に減少してきている。これに代わって増えているのが企業の投資や民間の財団・NGOによる支援、そして中国をはじめとする新興国による援助である。他方で、そうした中であって、実は日本以外の主要先進国は今世紀に入ってから途上国援助をむしろ増加させている。これは9・11同時多発テロに象徴されるように、グローバル化の「負」の側面がもたらした問題が深刻化しており、その解決のためには途上国の貧困対策が不可欠だとの認識に基づく。先進国も新興国も開発援助に力を入れる中、日本だけがODAを減らしているのである。

われわれがこうした状況に強い危機感を抱いていた二〇〇九年末、当時の岡田外務大臣から、「ODA強化のためには国民の理解と支持が不可欠であり、そのためにODAのあり方を根本的に見直すべし」との指示を受けた。この大臣の指示はまさに「渡りに船」であり、われわれは約半年にわたり、経済界、駐日国際機関、有識者、NGO

等の関係者も交えて、ODAのあり方につき徹底的に議論を交わし、その結果を「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」として一〇年六月に公表した。「最終とりまとめ」の全文は外務省ホームページに掲載しており、ここでは詳細に立ち入らないが、①ODAに関する理念の明確化と重点分野の絞り込み、②企業やNGOなども含めた「オール・ジャパン」の人・知恵・資金・技術の結集とそのための連携強化、③「プログラム・アプローチ」への転換をはじめとするODAの戦略かつ効果的な実施、④国民の理解と支持の拡大に向けた方策、特に情報開示の強化などが主なポイントである。

東日本大震災で問い直されるもの

東日本大震災はこの「ODAのあり方検討」をフォローアップする中で発生した。われわれは震災発生直後から、「あり方検討」のフォローアップの議論に加えて、東日本大震災を受けてのODAのあり方につき政務三役を含めた関係者の間でかなり集中的に議論を行った。その結論は以下の三点に集約される。

第一に、東日本大震災からの復興のためODAも最大限に活用すべきという点であり、具体的には被災地で活動してい

る国際協力NGOや青年海外協力隊のOB・OGの支援やODAの調達における被災地産品の活用を行っていくことである。

第二に、真の復興のためには日本経済全体の活性化が不可欠との観点から、インフラの海外展開や資源・エネルギーの安定供給確保、日本の優れた環境技術の海外普及、さらには日本企業による貿易・投資環境の整備のためにODAを活用していくことである。

そして第三に、今回の震災で示された海外からの信頼と感謝に応えるためにも、日本がこれまで表明した国際的なコミットメントを誠実に履行するとともに、国際社会の平和と繁栄のために日本が積極的に貢献していくとの姿勢は不変であることを示すことである。具体的には、アフガニスタンやアフリカに対する支援、国連ミレニアム開発目標(MDGs)実現に向けた貢献を継続することに加え、中東・北アフリカ地域の改革支援や気候変動問題への対処といった国際社会共通の課題への積極的な取り組みを進めていく。端的に言えば、これら三点に沿った支援を、上述の「あり方検討」で打ち出した項目を着実に実施しながら行っていくことが、二〇一〇年代のODA戦略であり、これからのあるべき姿ということになる。

しかし、実はODAをめぐる本当の課題は、もう少し別

の、より深いところにあるのではないかと思う。それはODA自体のあり方や戦略ではなく、これからの日本の国際社会との関わり方そのものについてである。

今さら言うまでもないが、日本では人口の減少が続いており、それに伴って相対的な経済力も低下している。国家財政の状況もきわめて深刻である。それに輪をかけるように東日本大震災からの復興や急激な円高対策が喫緊の課題となっている。こうした状況を前にして、国際社会との関わり方についても、いわば「身の丈に合った」「ほどほど」の付き合いにとどめるべきだという発想が出てきても不思議ではない。ODA予算が減り続けているのも、一面ではこうした考え方の反映だといえよう。

一方で、日本が外国との貿易により生き延びなくてはならない状況に変わりはなく、人口やGDPといった「基礎体力」が低下している時だからこそ国際貢献に努力することにより諸外国の信頼をつなぎ止め、国際社会でのプレゼンスを確保すべきとの考え方もあり得る。

ODAのあり方も、本来はこうした国家の基本的方向性を論じる中で決められるべき問題であるが、その際に留意すべきなのは、ODAの多寡というのは、単にドナーとしての順位が何番目かといった目に見える部分の違いだけで

はなく、現実にはさまざまな意味での外交力、もつと言えば、国対国の関係にとどまらない日本全体・日本人全体に対する国際社会の対応の差となつて表れてくるものだという点である。筆者は日本のODAに一番勢いがあつた一九九〇年代前半にも経済協力局（当時）で勤務した経験があるが、その時と今とを比較すると、日本にもたらされる情報量や国際会議での発言力、さらには開発途上国における日本に対する認知度に格段の差があることを肌身で感じている。「どうして一番じゃなきゃダメなんですか？」という有名な問いかけは、ことODAに関しては、「一番じゃなきゃダメだ」という必然性はないが、二番や三番ならともかく、順位が五番ともなると国際社会が日本のことを気にかけてくれなくなるから」と回答できる。

「身の丈」対「積極」の対立を超えて

しかし、ODAに勢いがあつた一九九〇年代と今とを比較した時、ODA（事業量）の対国民総所得（GNI）比は実はわずか〇・一％程度しか変化していないのである。ODAの対GNI比は直近の二〇一〇年で〇・二〇％だが、これが当時最高の一九九一年でさえその数値は〇・三二％だった。つまり、上述の「身の丈に合った国際貢献」路線

と「積極的国際貢献」路線の差は、ODAの対GNI比で言うと〇・一％の違いでしかないのである（なお、国際的にはODAの対GNI比を〇・七％とすることが目標とされている）。もちろん、財政状況が厳しい折、GNI比〇・一％分の予算の使い道を変更することがいかに大変か、実務を担当している筆者も重々承知している。しかし、もしこの〇・一％分で日本の安全保障環境や国際ビジネス環境を大きく変えられるとしたら、その使い道を真剣に議論し、検討するだけの価値はあるはずである。ちなみに、日本と同様に財政再建に取り組んでいる英国では、キャメロン首相が政府の大幅な財政支出削減の中でも対外援助費については例外扱いとし、さらにODAの対GNI比〇・七％という国際目標を達成すべく法制化を進める方針を表明している。

もとより、こうした国の進路に関わる大きな問題に答えを出すのはわれわれ実務担当者の役割ではなく、広く国民的な議論を経た上で結論を下すべきである。今が国の財政について真剣に議論すべき時であり、震災からの復興のあり方も含め、日本の将来を改めて問い直すべき時だからこそ、日本と国際社会との関わり方およびその中のODAのあり方について、多くの国民の皆さんに真剣に考えていただきたいと切に願う次第である。■