

10月1日新JICAの誕生：地球益＝地域益＝国益を わが国外交政策の基本としたODAに徹底せよ。

1. はじめに

2007年12月公表された外務省の「ODA：政府開発援助白書2007」によると、2006年の日本のODAは111億870万ドル、米国、英国について第3位である。フランス、ドイツ、オランダがその後に並ぶ。わが国は、1991年から2000年まで世界で最大の援助国を誇ってきたが、2001年9月11日の米国への同時多発テロ攻撃を契機に、米国のODAは飛躍的に増大した。英国、フランス、ドイツ、オランダ等EU諸国も、米国に追従してそのODAを急速に拡大した。わが国だけは、国内的要因、主にバブル崩壊に伴う国民経済の低迷と膨大な財政赤字、さらに部分的には国民の間に見られる「ODA疲労感」によって、毎年減少の一途を辿った。

この減少過程では、わが国におけるODA議論の中心は「量から質へ」の転換であり、1990年代中ごろまで30年間にわたって支配的であった「量的拡大」という主張は影を潜めていった。そこでは、外務省、援助実施機関である国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）に関係なく、プロジェクト評価は勿論のこと、部門別評価、国別評価、さらに近年では環境、貧困削減、ジェンダーとかというような特定政策課題別ODA評価も、すべて「質の改善」が基準であり、評価対象の所与の目的に合致したものであるかどうか重視されるようになった。すなわち、所与のODA政策の下でのODA実施過程・体制・成果についての評価であり、ODA政策そのものに対する疑問や評価は殆どなされてこなかった。

僅かになされたODA政策評価も、援助供与国のODAのGDP比率とか、人口一人当たりのODA絶対額とか、ひも付き援助比率とか、贈与比率とか、譲許水準の度合いとか、対最貧国ODA比率等、いわゆるOECD/DACの合意にどの程度合致しているかどうかにとどまった。いずれのODA供与国でもODAはその外交政策の一環であり、その有効な一手段として供与されるべきという国民的合意が出来ている。にも拘らず、わが国では従来何故途上国のほとんどすべてへODAが供与されてきたのか、ODA供与

の国別・部門別・課題別配分とその変化がわが国の外交政策と果たして整合していたのかどうか、さらにわが国の同盟国や友好国の外交政策の方向性や国際社会の合意と合致していたのかどうか等の問いかけは、殆ど皆無であった。ODAの戦略性についての一般的議論は時々なされてきたが、こうして、外交政策との関係でのODA戦略性についての厳密な研究や報告はなかった。この問いかけは、僅かにわが国の外交政策について解説している毎年の外交青書に、限定的に触れられているに過ぎなかった。

このような状況が故に、筆者は2001年に、日本の過去50年間におけるODA政策の変化を吟味し、その成果を総合評価して、一試論を提示した。(注1)しかし、そこでも所与のODA理念、目的、政策の変遷と実施過程・体制・成果についての評価と今後の展望・提言が中心であり、わが国がおかれた国際政治・経済・社会環境の中で当然生まれてきたと考えられる外交政策の一環としてのODA政策に関する評価は十分なされてこなかった。僅かに、外務省がわが国のODA実施50年を振り返り、「政府開発援助白書2004」で、ようやくODA政策評価にも部分的に言及したに過ぎなかった。しかし、2004年以降のODA白書では、世界の主要援助国や国際機関のODAの理念、目標、優先分野の変遷と共に、わが国のODA政策の変遷についても言及し始めたことは特記に値する。

そこで筆者も、戦後50年間のわが国の外交政策の変遷に基づくODA政策の変遷に関して、「国際問題」2005年11月号に「日本の外交政策とODA：半世紀の経験と将来への展望」なる論文を発表した(注2)。この論文は、戦後50年間実施してきたわが国のODAは、国際情勢の変化に時代時代に対応してきたわが国の外交政策の手段として機能してきたのだろうかという問いかけに応えた自問自答の論文であり、そこでは戦後日本が展開してきた外交政策の基軸を設定して、わが国ODA政策がその基軸と照らし合わせて、如何なる成果を挙げたかを検証した。

本稿では、本年10月1日の新JICAの誕生を契機として、今後福田後の新しい政権がとるべき望ましい外交政策とODAのあり方についての若干の政策提言をしたい。その理由付けになる背景説明は長くなるので省く。基本的な方向としては、一方ではわが国が長年にわたって営々と築き上げ、国際的に受け入れられてきたといえる外交政策・政策目標(例えば、国際・国内紛争の平和的解決、段階的軍備縮小、核不拡散・核実験禁止と究極的な核兵器廃絶、南北間格差の縮小、地球温暖化防止を含めた地球環境保護・保全等)やODA目標・計画(途上国の自立的発展、貧困削減、人間の安全保

障、持続可能な開発のための教育、良い統治、HIV/AIDSや感染症の抑制・絶滅、熱帯雨林の保護等)を今後も堅持・拡充することが急務である。と同時に、他方ではわが国の従来外交姿勢やODA体制で、21世紀の国内的・国際的要請にそぐわないものとは潔く決別することが肝要である。10月1日に発足する新JICAは、そのようなODA政策の具体的立案・実施機関として、わが国のODA事業の目的妥当性の維持と最大限の成果の確保のために、効率性、透明性と負託責任制(わが国では通常「説明責任」といわれている)を重視して、そのもてる全能力を発揮して欲しい。

21世紀のODA供与は、最早先進国から途上国への資金・技術・知的協力という伝統的な側面よりも、国際社会を構成する途上国を含めた全ての国々が、それぞれの比較優位に基づき、世界平和、世界の持続可能な発展、災害予防、地球温暖化防止、HIV/AIDSを初めとする感染症の根絶等の地球益こそ国益であるという視点に立って、その目標をより効率的に達成しようとする、「地球公共財の国際的共同構築行為」である側面が強くなって行くのが妥当であろう。

なお、昨年からの原油・食糧価格の急騰と米国に端を発したサブプライム・ローン問題で世界経済の景気後退と不確実性が増す中で、今年5月に横浜にて第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)が開催され、わが国は対アフリカODAと民間投資の倍増を表明した。さらに、7月にはG8首脳会議が北海道洞爺湖で開催され、わが国も世界的な地球温暖化防止基金の設立と気候変動適応基金の増額に合意した。これらの合意を反映して、国際社会では、わが国のODAの減少傾向には歯止めがかけられ、来年からは上昇するという希望ももたれている。外務省は、DAC諸国が2001~2006年の間に524億ドルから1035億1900万ドルへと倍増した事実を重く受けとめており、自民党外交委員会も10月の国際協力機構(JICA)と国際協力銀行(JBIC)の一部の統合を目前に控えて、ODAの増額を骨子とする提言を先々月に発表した。財務省は2011年までに財政のプライマリ・バランスの達成という数年前の経済財政諮問会議の決定に従って、増額を認めない方向で考えているが、増額決定如何は、次の総理を議長とする「海外経済協力会議」がいかなる政治的判断をするかにかかっている。

2. 提言

1) わが国の外交政策は、わが国の国際的地位、国際社会がわが国に期待する役割の変化と国民の総意に基づいて形成すべきであり、その外交政策の

基本に基づいた外交手段の一つとしてODA政策・戦略を樹立することが不可欠である。

従来、わが国の外交政策は、日米同盟という戦後枠組みの下で、米国の外交政策との連携を重視してきた嫌いがある。今年11月には米国の大統領選挙があるが、いずれの政党が勝利しようとも、今後のわが国の外交政策は、米国を初めとするG7諸国やEU諸国、アジア・アフリカ地域等の途上国、特に中国、インド、ブラジル、メキシコ、南アフリカ等新興国の対外政策、対日政策を十分に勘案しなければならない。特に、わが国国民の目からのみならず、諸外国の政府、国民から見ても「自主的」と評価されるような外交政策を樹立し、諸外国との緊密な協議に基づいて、かかる政策を着実に実行し、国会の場で検証していくことが不可欠である。わが国のODA政策は、このような国際社会と連携した自主的外交政策達成手段の一環であり、他の政策手段（貿易政策、国際投資政策、国際技術移転政策、国際金融政策、環境協力政策、文化交流政策、難民受け入れ政策、安全保障政策等）との整合性を担保して、その期待されている機能を効果的に発揮することが肝要である。

2) 人口問題の解決、地球環境の保護・保全、HIV/AIDS等感染症の抑制・絶滅、貧困の撲滅、人権の尊重と人間の尊厳の確保、国内紛争の解決、世界平和の維持・回復等、一般に地球的課題と呼ばれている課題の解決、すなわち地球益の追求・達成は、今後もわが国の自主的外交政策の最優先目標としなければならない。これらの地球的課題の解決＝地球益の増進こそ、経済大国、政治大国、人道大国、平和協力国家としてのわが国の国益に資するものであり、わが国の国際的責務であると考えらる。

1998年以来わが国は、1994年の「人間開発報告」で国連開発計画（UNDP）が世界的に訴えた「人間の安全保障」（Human Security）の確保をわが国の外交政策の基本的目標の一つとして、二国間、多国間の場で位置づけてきた。国内的には、1992年制定の国連平和維持活動（PKO）協力法、1992年に閣議決定した政府開発援助大綱（いわゆるODA大綱）と2003年の「新ODA大綱」や、JICAやJBICも、従来この「人間の安全保障」プログラムの充実に努めており、国際的には国際連合事務局に「人間の安全保障基金」を1999年に設立し、国際機関を通じたその活用が世界的に広がってきており、多大な成果を挙げている。（注3）

1990年代に矢継ぎ早に発表してきた日本の地球的課題に対する数

多くのイニシャティブ（92年の地球環境イニシャティブ、93年の中米支援民主開発パートナーシップ・イニシャティブ、94年の人口・エイズ・イニシャティブ、95年の途上国の女性支援イニシャティブ、97年の地球温暖化対策途上国支援イニシャティブ、98年の国際寄生虫対策イニシャティブ、2000年の沖縄感染症対策イニシャティブ）に加えて、2000年代にも多くのイニシャティブ（2002年成長の為の基礎教育イニシャティブ、東アジア開発イニシャティブと持続可能な開発のための環境保全イニシャティブ、2003年の日本水協力イニシャティブと対アフリカ協力イニシャティブ等）、2005年の5年間（2005～09）100億ドル積み増し計画、同年の対アフリカ3年間（2005～07）倍増計画、防災・災害復興5年間（2005～09）25億ドル以上支援計画、3年間（2006～08）100億ドル開発イニシャティブ、2007年の21世紀東アジア青少年大交流計画、エネルギー協力イニシャティブ、2008年の100億ドル地球温暖化防止福田イニシャティブ）を公約してきた。さらに、地球環境ファシリテイ（GEF）への資金的・人的貢献、世界エイズ・結核・マラリア対策基金への資金拠出、さらに多くの国際機関への自発的拠出・人的貢献、国際平和協力法に基づく世界各地域への限定的な自衛隊派遣も、わが国外交政策の基本的目標である「人間の安全保障」、平和協力推進施策の一環である。

3) わが国は、従来のように国連総会で合意された新世紀開発目標（MDGs）の達成、米国や他の有志連合の主導の下で国際的に合意されたアフガンにおける反テロリズム体制の強化等を、その外交政策の一環として受容することは当然である。しかし、**自国の指導力を発揮して、アジア地域での平和・安全保障枠組みの構築、エネルギー・食糧安全保障体制の確立、地球温暖化・自然災害防止協定の導入等わが国の自主的外交政策目標が国際社会で歓迎され、世界的に合意され、かつまたアジア・アフリカ等の地域益に合致した政策目標になるよう今後一層努力することが必要である。**そうすることが国際社会においてわが国が名誉ある地位の確保（例えば、安全保障理事会の常任理事国となる）にも貢献することになるであろう。

同様に、途上国における人間の安全保障の確立、域内協力の強化を通じたアフリカ諸国の自立的経済発展・輸出の拡大、砂漠化の防止、生物多様性の確保等わが国のODA政策目標が国際社会で受け入れられ、世界のODA政策目標となるように常日頃国際社会に働きかけなければならない。そのためには、一方で小切手外交では、わが国の外交政策目標の世界化はおろか、

ODA目標の世界化も達成出来ず、人権の尊重や国際連帯意識の強化、地球環境の保全等に優先順位を持った明確な理念に基づいた外交政策が不可欠である。他方では二国間外交・ODAだけは不十分であり、多国間外交・ODAを欧米諸国と同様に強化することが不可欠である。そのための多国間交渉能力をもった人づくりとそのための国内体制の強化が急務である。

さらに、従来からわが国は国際紛争や途上国における国内紛争も、当事国や当事者勢力が相互の協議を通じて解決すべきであるという基本的姿勢を堅持してきた。武力による解決は最終的な解決にならないのみならず、再び紛争をもたらす要因ともなりうるとの信念で、国際連合を通じ、あるいは有志連合を通じて、当事国や当事者勢力に働きかけてきた。武力的解決よりも外交的解決ないし当事者間の協議による紛争解決を重視してきたこの日本の外交努力が常に成功したとはいえないが、多くの国々では、日本のこの外交姿勢は高い評価を受けている。このような紛争の外交的解決に必要な知的貢献、資金供与、人的貢献は、わが国のODA政策の一環として今後も一層充実させる必要がある。核実験の包括的禁止条約、核・生物・化学等大量殺戮兵器の禁止条約の制定を通じた「核戦力なき世界」の構築は、世界で唯一の原爆被爆国としてのわが国国民の戦後一貫した外交目標であり、その堅持が期待される。この点、先週発表されたNPT条約に加盟していないインドに対して、核燃料・物質・技術の移転を例外的に認めた核物質供給国の決定は極めて遺憾である。福田内閣の「大局に立った」政治的決定には疑念を持たざるを得ない。かつて核実験をした時、歴代内閣は中国、インド、パキスタンに対して、ODAの供与を停止したが、今後もこの政策を堅持すべきである。

4) わが国のODA政策では、一方で貧困削減、HIV/AIDS撲滅、環境保全、紛争予防のための良い統治の導入、食糧増産の観点等地球的課題への対処で、他のODA供与諸国と協力することが不可欠であるが、同時に二国間ODA政策では、その歴史的、経済的、文化的交流、さらに安全保障の重要性から、中国、韓国、インド、シンガポール、マレーシア、タイ王国等この地域のODA供与国と協議しつつ、アセアン諸国、南アジア諸国を含めた近隣アジア諸国との関係の安定化、緊密化が最優先されるべきであり、ODA政策もこれらアジア諸国の地域益への支援を重視することが望ましい。

しかし、対サハラ砂漠以南のアフリカ諸国(SSA)の地域益支援の強化は、わが国が主導して1993年から98年、2003年、2008年

と4回にわたって共催してきた「アフリカ開発東京国際会議」(TICAD)の具体的実績を、わが国の貢献として世界に提示するためにも不可欠である。さらに、対SSA支援の強化は、一昨年のグレンイーグルズG8首脳会議での「対アフリカ支援合意」に沿ったものであり、TICADIIIでの小泉元総理イニシャティブと今回のTICADIVでの福田総理のイニシャティブを具体化するためにも必要であろう。

日本を含めた先進諸国は、「新世紀開発目標」(MDGs)にみるように、国際的に合意された援助目標の達成にむけたODA政策を共有している。しかし、これらの国際合意目標以外にも、あるいはその目標を達成する場合でも、自主的外交政策の下で優先されるODA政策目標を樹立・実行していくのは当然である。例えば、地域的優先度からすると、英国、フランス、ベルギー、オランダ等EU諸国が過去の宗主国として、伝統的にアフリカ地域やアジア地域の旧植民地支援を優先したり、その経済・文化交流関係、あるいは自国の安全保障上の理由から米国が中南米諸国への支援を重視したり、オーストラリアが南太平洋諸国への支援を、さらに日本が近隣のアジア諸国への支援を優先するのは当然であろう。しかし、アジア諸国の中でも、経済発展水準や技術水準、所得・消費水準にも大きな格差が存在しており、また政治体制も多様である。このことを考慮すると、被援助国との協議は勿論のこと、他の主要援助国や国際機関との協議に基づく国別援助計画の作成とパートナーシップによる実施体制の強化、恒常的なモニタリングによる援助調整が不可欠となる。(注4)

5) わが国の対アジア地域政策は、ODA政策をその一環とする、中国、韓国を含めたアジア諸国との貿易・投資・環境・政治・文化・安全保障協力の拡大・緊密化を目標としたものであり、もってアジア地域の「持続可能な開発」と「平和の海」の構築という地域益に貢献するものでなくてはならない。このいずれもが、一国ないし二カ国だけで達成できるものではないが故に、わが国の対アジア地域ODA政策は、従来のような二国間協力重視から他の先進アジア諸国の協力の下に多国間協力をも重視したものへ急速に転換することが不可欠である。さらに、経済交流の促進から文化交流の促進を、また長期的には開かれた「東アジア共同体」の結成をも念頭に置くことが肝要である。

1990年以降は、1997-98年のアジア通貨・経済危機にも拘らず、東アジア諸国の域内貿易・直接投資量は飛躍的に拡大した。また東ア

南アジア諸国連合（ASEAN）を中心とする東アジア諸国間の経済協力政策が進展し、国際収支危機に直面した加盟国に対する中央銀行間の外貨救済支援制度も導入された。さらに、チェンマイ・イニシャティブに見るように、アジア債券共同市場の確立によるより容易かつ比較的低コストの長期資金の調達も可能になった。二国間自由貿易協定が一方で日本、韓国と他方ではアセアン諸国間で締結されたり、アセアンと中国、アセアンと日本という形で地域的経済連携協定も締結されている。2006年以降には、オーストラリア、ニュージーランド、インドを含めた東アジア首脳会議が、それまでのアセアン10カ国と日本、中国、韓国との間でアセアン・プラス・スリー（APT）首脳会議と共に開催されたりしている。その上、7年先のアセアン経済・社会・安全保障共同体の設立、12年ないし17年先の開かれた「東アジア共同体」設立構想にもみられるように、最早ODA政策を遥かに超えた地域協力構想がみられる。また最近では、エネルギー価格の急騰と地球温暖化の急速化に伴い、インドを含めた東アジア諸国間でのエネルギー効率の向上のための技術移転・開発、環境に優しい代替エネルギーの共同開発等が地域協力・協議に上がってきている。（注5）

このようなアジア地域における域内経済協力の進展は、単に一層のモノ、技術、カネの交流を強化するのみでなく、ヒトの交流や移住を増大させており、その結果一方で長期的には人々の国際的相互理解を増進し、知識、経験、価値観、地域益の共有に貢献している。他方では長年の間伝統的・閉鎖的社会に安住していた人々と新住民の間では、異なった価値観、宗教的信条、世界観に基づく誤解や軋轢ももたらしている。さらに、自国の経済発展水準や所得水準が未だに低く、人種間の経済格差が顕著な場合には、この軋轢は時には人種間対立にまで発展し、社会的不安をもたらすこともある。このことがアジア地域では、いずれの国でも国民の間に海外からの移民労働者に対する違和感ないし偏見を醸成し、各国政府は外国人労働者の流入に対する職業的ないし時間的規制措置を設けている場合が多い。わが国は、アジア地域に「繁栄と平和の海」を定着させる為にも、域内の経済交流だけでなく、文化交流を推進し、率先してアジアからの留学生の計画的増大と段階的定着をはかり、知的・技術的・職業的労働者の流入制限措置を緩和し、他のアジア諸国に模範を提示することが望まれる。このことはまた、わが国が少子化によって長期的に直面せざるを得ない国内労働力不足の緩和にも役立つことになる。

6) 今後のアジア諸国の経済発展、生活水準の向上を考慮に入れると、わが国の対アジア地域外交政策の基本は、この地域全体の社会的・政治的安定や環境に優しい社会の構築と一部後発アセアン諸国と南アジア諸国の持続的な経済成長と良い統治の促進に焦点を絞ることであろう。その結果わが国のODA政策も、従来のように、その大半が途上国の経済開発、工業化、農業生産性向上、中小企業の育成、技術者・技能者養成という経済分野に限定されたものだけではなく、広く環境・社会分野、安全保障分野をも対象としたものにすることが望ましい。

今後のわが国のODA対象分野は、環境保護・保全、都市・農村地域開発、所得・富の格差是正と公正な分配、貧困の撲滅、社会保障計画の強化、汚職の廃絶、民主化と良い統治、人権の擁護、感染症の抑制・絶滅、マクロ経済政策の調整、空・海の安全航行、麻薬取引・マネーロンダリングの監視と摘発、テロ対策の強化、安全保障上の協力等多岐に及ぶものになるであろう。そのような広範な地域協力目標の効率的な達成に資するODA供与を実現する為には、国会の透明な審議と強力な支持の下でわが国の縦割り行政を排除して、官邸主導の支援体制の強化、技術・管理能力のみならず国際交渉能力をもった支援人材の早急な育成が不可欠である。この効率的な政策形成・実施のためにも、官僚のみならず、広く民間企業、大学、研究所、NGO等の人材の協力が得られるような国内支援・協力体制の整備が不可欠である。

官邸主導型の横断的かつ戦略的な対途上国政策の具体的提案として、以下の2つの提案の早急な審議、結論が重要と考える。

ア) 安倍晋太郎氏はかつて外務大臣として活躍なされていた当時、「緑の平和部隊」構想を発表していたが、この構想こそ早急に実現すべきである。この構想は、高校卒業2月と大学入学4月の間の1ヶ月間ないし9月入学までの内数ヶ月間、開発途上国へ赴き、森林保全、環境教育に専念することを、国全体を挙げて支援することである。「緑の平和部隊」は、単にアジア、アフリカ、中南米地域、ひいては地球全体の森林保全と地球環境保全に役立ち、世界の人々から日本人及び日本政府の貢献に多大の尊敬と感謝を得るのみならず、わが国若人の心身鍛錬に役たち、将来に対する大きな社会的貢献と希望と喜びを実感させることになると信じる。このことは、すでに30年間以上に及んで60カ国以上の途上国で活躍してきた「海外青年協力隊」に対する途上国のみならず、世界の人々の尊敬と信頼で立証されている。

イ) 2006年の国連総会でブッシュ大統領は国際連合の下に、世界的な

「民主化基金」の創設を提案した。これは、ドイツ、フランス、英国、米国、北欧諸国を初めと殆どすべての先進諸国が、1970年代ないし80年代から、自国内に「民主化基金」を創設し、NGOを通じた途上国の民主化促進を助成してきたという歴史的経験に裏付けられた提案である。途上国の良い統治（ガバナンス）は、当事国の政治的安定に役立つのみならず、長期的な経済発展の基礎を形成し、国際的に事業展開しているわが国産業界にとっても必要条件であることに疑いはない。このことは、長年にわたる経済同友会の特別会員としての小生の経験からも確信をもっていうことができる。しかし大変残念ながら、わが国は先進国で唯一、かかる「民主化基金」を持たない国である。国内での「民主化基金」の早急な導入と世界的な「民主化基金」への拠出増額を提案する。（注6）

7) 国際社会と日本国民が納得するODA政策の樹立のためには、官邸・国会主導による国民各層が参加できる体制の導入が急務である。地方自治体、大学、研究機関、民間企業、市民社会、NGO等あらゆる主体が個別ODAプロジェクトの実施段階で参加するだけでなく、ODA政策・施策決定・監視・評価のあらゆる段階で参加できることが望ましい。さらに情報公開を徹底し、国民各層に透明性高い、「国民とともに歩むODA」の重視は今後も一層強化したい。そのためには、国際経済・政治・社会・環境問題、途上国全体や個別途上国が直面している緊急、中長期的な主要開発課題、さらには主要援助供与国・国際援助体制についての客観的分析に基づいたわが国のODA政策のあり方についての研究調査が不可欠である。新JICAには、ODA政策の具体的立案・実施機関として、国際開発・協力の日本モデルの早急な構築が求められる。もちろん、このようなモデルの構築と適用を効率的に実施し、成果の極大化を図るためには縦割り行政の排除が不可欠である。

8) ODAは、援助供与国政府対受入国政府との間の取り決めということもあり、わが国では長年の間、大半の資金の流れは実施機関であるJICAとJBICがそれぞれのスタッフと大学を含めた外部専門家、コンサルタントとの委託契約で実施してきたが、1990年代に入ると、NGOや地方自治体との契約に基づいてODAを実施したり、途上国のNGOとの連携で実施する「草の根無償援助」も拡大し、主に社会開発、環境、人づくりの面での協力も増大しつつある。単にODAプロジェクトの実施だけでなく、外務省、

財務省、環境省とのODA政策形成・評価等の協議にも参加するようになってきた。しかし、わが国ではNGOや地方自治体が主体となっているODA供与は量的にも非常に限られており、他の主要援助国や国際機関に対比すると、余りにも小規模である。しかし、先に述べたように、わが国の今後のODAの重点分野を考慮に入れると、NGOや地方自治体を通じた対途上国支援を一層拡大することが望ましい。

9) 途上国における紛争予防、平和維持・構築、復旧・復興活動に対するわが国への参加要請が高まるに従い、それに効果的に応える国内体制の整備を急がねばならない。この場合最も重要な課題は、従来見逃されてきたわが国ODAと国連PKO/PBO活動と自衛隊の連携を強化することである。この連携を阻害しているあらゆる法的・制度的制約条件は迅速かつ効果的に除去することが不可欠である。平和憲法を遵守しつつ、第9条の部分的修正が望ましい。(注7)

その一環として、諸々の選択肢が考えられるが、自衛隊の一部に平和維持・構築に不可欠な技術的・文化的・言語的能力をもった部門を設置し、当該国へのODA供与機関と国連組織や他国の平和維持・構築部隊との連携活動を強化することが望ましい。さらに、自衛隊のこのような組織改革と共に、新JICA等わが国のODA供与機関に、紛争予防、平和維持・構築、復旧・復興に不可欠な技術的・文化的・言語的能力をもった専門部門を設置することが不可避である。さらに、内閣府にある国際平和協力室の調整機能を強化しなければならない。このような新JICA、PKO/PBO担当機関、自衛隊における組織改革と必要人材の養成は、平和維持・構築から復旧・復興へと縫い目のない援助活動を可能にして、この国際協力分野におけるわが国の援助活動の一体化と一層の効率化に貢献することになる。

10) 新JICAの誕生を契機に、従来のようにわが国のODA政策形成、実施計画が無償資金協力、技術協力、円借款という形でそれぞれ個別に樹立・供与されるのではなく、国別・地域別援助計画という中で統合的に計画・実施されることは望ましい。そうすることによって、従来のような援助供与形態別の縦割り体制からくる不透明性、非効率性を排除でき、わが国と被援助国両者における無駄な援助要請・検討手続きを初めとする行政上の取引費用を削減できる。

1983年に外務省が設置した「経済協力評価検討会」の指導の下で、

援助効果の改善のために無償資金協力、技術協力、円借款の有機的連携を強化する諸々の方策が講じられてきたが、1990年代初頭に始まった国別援助調査研究プロジェクトの勧告に基づき、また主要援助国、国際機関に習って、90年代後半以降には国別援助計画の策定が進んできた。現在では、わが国の主要な被援助国については既に第一次、第二次援助計画が策定されている。

被援助途上国側には、主要援助国や国際機関に対する不満が多々あるが、その最大の苦言の一つは援助国・機関間における援助申請手続きの多様性と複雑性である。近年OECD/DACで合意されたパリ宣言を中心に申請手続きの調和化がハノイ、ガーナでも議論されてきているが、同じ途上国の不満はわが国へのODA申請手続きについても投げかけられている。無償資金、技術協力、円借款はその資金源泉や実施期間、用途から、それぞれ異なった申請手続きがあり、この簡素化ないし共通化に対する途上国の要請は頻繁である。特に、弱小途上国の場合には、国家公務員の数や質も限られており、申請手続きの多様性、複雑性は、大きな「行政費用」、「取引費用」である。わが国の援助実施機関は、被援助国の対日担当官に対する援助行政手続研修を通じて、この問題に対応しているが、苦情は後を絶えない。新JICAの発足と共に、かかる援助申請・認可手続きの一体化が、国内外で進展することを強く期待したい。

11) わが国もプロジェクト評価、部門別評価、課題別評価、国別評価の国際的潮流である成果主義を2003年以来導入し始めたが、その一層の進展を期待したい。さらに、国際協力機構が米国開発援助庁(USAID)やUNDP等の機構改革から学び、遅ればせながら打ち出した海外事務所への権限委譲や海外事務所専門家・スタッフ等の現地化も、わが国ODAの質的改善、効率化のために今後一層徹底させる必要がある。

日本に限らず、世界の主要援助国や国際機関は長い間、ODA評価基準をOECD/DACで合意した5つの基準に求めてきた。すなわち、案件が援助目的に対して合致しているかどうかをみる妥当性、投入した援助量に見合った算出高がでたかどうかをみる効率性、援助目標・目的を達成したかどうかをみる目的達成度、完了した案件が、期待した成果があったかどうかをみる効果性、完了した案件が今後も相手国・機関によって引き継がれていっているのかをみる持続可能性である。従来は成果の評価を投入高(INPUT)によって測定していたが、近年では案件の最

終局的効果（OUTCOME）によって測定する、いわゆるRESULTS-BASED評価が支配的となっており、新JICAでも、この傾向は当然ながら進展すると期待してよいであろう。

さらに、そのような意味での最終的効果をあげるためには、案件の開発から形成、実施、監視、評価すべての段階で現地事務所が、現地スタッフを活用した方がよいという理由から、現地事務所の権限・能力強化とスタッフの現地化を今後も一層推進していくことが急務である。

12) 最後に、わが国としては今後、一部欧米諸国のように、自国の民主化モデルの押し付けるのではなく、開発途上国それぞれの国・地域の歴史、文化、宗教等に合致した形で、地域住民、国民が政治的意思決定に参加できる民主的ガバナンス体制の構築を、途上国と共に推進することが緊急事であろう。新JICAでは、この方向を一層強化していき、開発途上国から素直に受け入れられ、国内はもちろん国際社会からも真に尊敬される人類普遍の価値観の共有と日本の良き伝統・文化に基づいたODA政策が展開されることを願っている。これこそ、世界のリーディング・ドナーとして、「南北間の架橋」「東西間の架け橋」となることを自任する21世紀世界におけるわが国の責務でもあると考える。

注記

(注1) 廣野良吉「わが国ODA政策の展開：半世紀の総合評価の一試論」都市問題研究2001年10月号。

(注2) 廣野良吉「日本の外交政策とODA：半世紀の経験と将来への展望」, 国際問題2005年11月号。

(注3) 廣野良吉(主査)(2006), 「人間の安全保障基金」の評価制度の構築カンボジアを事例として, 国際問題研究所。

(注4) 廣野良吉(1999), 「世界経済のグローバル化と人間の安全保障」、廣野良吉編(1999)、持続可能な人間開発：明日の技術協力に向けて、世界経営協議会を参照。

(注5) 廣野良吉(2005), 「エネルギー分野における対途上国協力に関する調査について」。国際フォーラム。

(注6) 廣野良吉(2004), 「国際社会の民主化支援とわが国の課題」世界と議会、2004年11月号およびHirono, Ryokichi (ed.), (2004), ENHANCING DEMOCRATIC GOVERNANCE IN EAST ASIA: EMPOWERING PEOPLE AND INSTITUTIONS FOR BUILDING

SUSTAINABLE SOCIETY ; Hirono, Ryokichi (ed.), (2004), PROMOTING DEMOCRATIC GOVERNANCE IN CAMBODIA ; Hirono, Ryokichi (ed.), (2004), PROMOTING DEMOCRACY AND CIVIL SOCIETY IN MONGOLIA ; Hirono, Ryokichi (ed.), (2006), PROMOTING HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY IN THAILAND を参照。

(注7) 廣野良吉(2000)、「平和憲法と国際平和協力」参議院憲法調査会議事録。

おわり