



JF-PR-16-J

政策提言

「発展途上国支援の新方向を探る」

起 案 者

草野 厚、杉下恒夫、小沢一彦、福嶋輝彦

署 名 者

金森久雄、伊藤憲一ほか日本国際フォーラム政策委員85名

1998年3月

財団法人 日本国際フォーラム

第 16 政策提言

「発展途上国支援の新方向を探る」



政策委員会における審議(1997年12月19日)

1998年3月
日本国際フォーラム政策委員会
第16政策提

目次

趣旨

要約と本文

- 1 財政の危機的状況と財政構造改革の緊急性を直視し、ODAの抜本的改革を目指す
- 2 日本型ODAの成果を正当に評価する
- 3 ODAの理念、原則を再定義する
- 4 途上国の現状を直視し、より積極的かつ効果的な援助を展開する
- 5 国際経済システムの発展にODAが寄与している事実を確認する
- 6 国益を確保するために積極的にODAを用いる
- 7 ODAを外交的、戦略的に運用する
- 8 既得権益を見直し、整理する
- 9 国別の本格的な開発援助計画を早急に整備する
- 10 援助メニューを絞り込む
- 11 日本型ODAをアジア諸国と協調して世界に広める
- 12 ODA基本法の制定を前向きに考える
- 13 援助庁を組織し、透明性の高いODA体制を構築する
- 14 ODA実施に必要な人材確保と国民の理解促進を図る

巻末資料

- 1 本政策提言署名政策委員名簿
- 2 本政策提言の起案と採択の過程
- 3 本政策提言関係クロノロジー
- 4 政策委員長よりの謝辞

趣 旨

日本の政府開発援助（ODA）は現在大きな転機にさしかかっている。

第1は橋本内閣が財政赤字削減のために、例外なき歳出カットを方針とし、1998年度のODA予算の前年比10%削減を決めたことである。少子高齢社会を迎え、1980年代以降続いできたODA予算の順調な伸びは今後は期待出来ない。他方、国民はODAを一般的に「よいこと」として支持してはきたが、決して現在の生活レベルを落としてまでもという強い支持ではない。多くのメディア報道の影響もあり、一部には日本のODAに対する根強い不信もある。10%削減に対してもしたがって、冷ややかな雰囲気を感じられる。

第2は日本のODA支出は、1996年は円安や国際開発機関への支払いが年内に終了しなかった（先方の事情）にもかかわらず、かろうじて世界一を維持したが、予算削減が決まった来年以降は、他の諸国に1位の座を譲る可能性もある（もっとも、この点については他の援助国の動向によるところが大きいし、量より質という議論も当然ありうる）。

第3は日本を含めた援助国が内向き傾向を強め、ODA予算を削減する状況のなか、開発途上国の貧困状況はますます悪化していることである。地球人口57億人のうち8割が開発途上国に居住し、10億人は明日の生活にも困る絶対貧困に直面している。

第4は経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は、前記状況をも踏まえて1996年「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」を発表し、開発の目標を「全てのひとびとの生活の向上」とし、2015年までに乳幼児死亡率を3分の1に削減するなどの数値目標をたてたことである。日本政府はこの提言に積極的に取り組んできた経緯がある。

つまりODAを量的にこれまで以上に開発途上国は必要とする状況に留め置かれ、他方日本が典型的であるように財政の均衡を目指す各援助国政府は、短期間に直接に国民の利益にはならないODA予算を削減しようとしているのである。

こうした状況のもとで、日本は開発途上国の貧困に目をつぶり、国内の福祉、経済発展を第一に考え、ODA予算を削減すべきなのであろうか。あるいは、どのような内閣が登場しても、主要な政策課題であるはずの財政構造改革に取り組もうとせず、外交上の観点からODAの必要性のみを訴えて、予算を確保することに腐心すべきであろうか。

答えはそのどちらでもないはずである。40年以上の歴史を経た日本のODAは国連平和維持活動（PKO）への参加と並んで、他に代え難い主要な外交手段である。他方、順調な予算の伸びに恵まれてきたために、一旦立ち止まり、何をしどのような成果をあげてきたかを全面的に精査する機会を得ることなく今日に至っている。その意味では、予算削減という関係者にとってはかつてない逆風は、考えようによっては過去を振り返り、将来を考えるまたとない機会であろう。財政がこれ以上悪化した場合、極端に言えばODAを行う原資さえ確保が困難となるかもしれない。高齢社会の到来も考えねばならない。したがって財政構造改革の観点からこの問題を考えることは避けることはできない問題と言えよう。もっ

とも、現在の状況をいたずらに悲観する必要はない。予算が減少しても、これまで以上に日本の ODA が成果をあげ、途上国をはじめ世界各国から評価され、顔の見える日本外交に資する道は必ずやあるはずである。たとえば円借款をはじめ日本の援助の寄与もあり経済的離陸を実現したアジア諸国と、これまで以上の積極的な協力がありうる。日本とアジア諸国が他の途上国に対して、日本からの援助で培った経験を生かして援助を行うことを枠組みとして制度化してもよい。さほど財政的負担なしに新たな道を切り開く 1 つの方法であろう。

そのような観点から以下では 14 の提言を行った。

1998 年 3 月 5 日

タスクフォース主査 草野 厚

タスクフォース・メンバー

小沢 一彦* 杉下 恒夫* 福嶋 輝彦*

政策委員長 金森 久雄

副政策委員長 伊藤 憲一

政策委員 愛知 和男 秋野 豊 飯田 経夫 生田 豊朗
石井公一郎 市川伊三夫 伊藤 英成 伊藤 達二
井上 秀一 猪口 邦子 猪口 孝 今井 敬
今川 瑛一 岩田 一政 歌田 勝弘 内田 忠男
鶴野 公郎 大木 浩 太田 宏次 大場 智満
大宅 映子 小笠原敏晶 小此木政夫 小山内高行
加藤 寛 加藤 博久 蒲島 郁夫 上坂 冬子
神谷 不二 北岡 伸一 木村 明生 草柳 大蔵
功刀 達朗 公文 俊平 小島 朋之 近衛 忠輝
坂井 隆憲 阪中 友久 坂本 正弘 佐瀬 昌盛
佐々 淳行 佐藤誠三郎 澤 英武 椎名 素夫
志方 俊之 島田 晴雄 関本 忠弘 瀬崎 克己
末次 一郎 鈴木 幸夫 鈴木 淑夫 高市 早苗
高瀬 保 田久保忠衛 竹中 一雄 多田 公熙

田中 俊郎	田中 靖政	田原総一郎	内藤 正久
中内 功	永野 茂門	那須 翔	新堀 聰
西尾 哲	西尾 幹二	野田英二郎	橋本 俊作
花井 等	樋口廣太郎	平泉 渉	弘中 喜捷
藤村 正哉	船田 元	古川 昌彦	細田 博之
真野 輝彦	村田 良平	森井 敏晴	矢吹 晋
山内 昌之	屋山 太郎	吉田 春樹	吉田 康彦
渡邊 昭夫			

(アイウエオ順)

(* 非政策委員)

要約と本文

1. [財政の危機的状況と財政構造改革の緊急性を直視し、ODA の抜本的改革を目指す]

橋本内閣は 1997 年 4 月、財政構造改革の観点から ODA は 1998 年度予算で前年比 10% 削減、それ以降財政再建期間中の 2 年間は、前年度を上回らないことを閣議決定した（それをもとにした財政構造改革法案は 11 月に成立）。無駄の多いと言われる公共事業予算は 7%削減に留まっており、ODA には特に厳しいと言ってよい。他方、日本の ODA は急速に進んだ円安などのために 1996 年（暦年）には 94.4 億ドルにまで減少した。かろうじて世界一を維持したが、予算削減が決まった来年以降は、他の諸国に 1 位の座を譲る可能性もある（もっとも、この点については他の援助国の動向によるところが大きいし、量より質との議論も当然ありうる）。しかし、他の費目を含め緊縮予算を組まなければならなかったことは、このまま放置すれば将来さらに ODA 予算がカットされる可能性を示している。その意味では現在の状況から逃避することなく、積極的に ODA の構造改革を進めることこそ重要であろう。ともすれば防衛費と並んで例外的に認められてきた予算増を背景に、メニューの多角化を進めたために、効率性の追求や業務の見直しには必ずしも十分な考慮が払われてこなかった。日本にとり ODA は外交上どのような意味を持つか、どのような理念に基づいて行すべきかについて、納税者の立場に立ち再確認するよい機会でもある。国別 ODA を一時停止し、全体を総点検するぐらいの気概をもってこの逆風を乗り越えるべきである。

橋本内閣は 1997 年 4 月、財政構造改革の視点から ODA をはじめ全ての歳出費目について厳しい抑制策をとることを明らかにした。ODA については 1998 年度予算で前年比 10% 削減、それ以降財政再建期間中の 2 年間は、前年度を上回らないことを閣議決定した（この閣議決定をもとに臨時国会に提出された財政構造改革法案は与党 3 党の賛成多数で 11 月末成立した）。無駄の多いと言われる 10 兆円（1997 年度一般会計）あまりの公共事業予算は 7%削減に留まっており、ODA には特に厳しいと言ってよい。

これは中央と地方合わせた政府の財政赤字が 500 兆円を越え先進国中最悪であることを踏まえた措置だが、今後、65 歳以上人口が 20%以上になると予測される高齢社会を考えれば、再び ODA 予算が 1980 年代から 1990 年代半までのように順調な伸びを示すことは困難であろう。もっとも次の点は指摘しておく必要がある。ODA が 10%削減と公共事業よりもより大きく削減されたのはなぜかということである。根拠が必ずしも明確ではない。もし他の政策費目に比べ ODA が納税者に直ちに目に見える利益を提供できないからというのであれば、あまりに国益を短期的視点でとらえすぎている。

他方、日本の 1996 年（暦年）の ODA 実績（純支出額）は、国際経済機関への出資金支払いが先方の事情で遅れたこと、急速に進んだ円安などのために 94.4 億ドルにまで減少した。予算削減を考慮すれば連続 5 年間日本が占めてきたトップドナー（支出純額ベース）

の座は、他の援助国の支出がどの程度になるかにもよるが、1997年以降ゆらく可能性はある。もとより世界一に固執する意味はあまりなく、量より質との指摘もありうる。だが同時に、世界一であることの外交的意味合いは決して小さくはなかった。

しかし内閣が全体として緊縮予算を組まなければならなかったことは、このまま放置しておけば財政赤字が膨らみ、将来さらにODA予算がカットされる可能性を示している。その意味では現在の状況から逃避することなく、ODAの構造改革を積極的に進め、納税者の支持を得ることこそ重要であろう。既に財政構造改革法案が国会を通過しており、削減が決定しているという点も考慮しなければならない。ともすればODA予算は1980年代から現在まで防衛費と並び国際貢献、あるいは経常黒字の途上国への環流の手段を理由に例外的に増加されてきた。その間の円高の進行は、ドルベースの伸びを著しく拡大させた。

こうした予算増を背景に、政府はメニューの多角化を進めたために、業務の効率性の追求や無駄の見直しには必ずしも十分な考慮が払われなかった。考慮せずとも予算が増加したために、新規の需要にも応えることができたのである。したがって予算が削減される今こそ、これまでのODAの業績を振り返り、抜本的に構造を改革するよい機会であろう。それはまた、ODAは外交上どのような意味があるのか、どのような理念に基づいて行うべきなのかを納税者の立場に立ち再確認する機会でもある。政府の説明責任（accountability）と言ってもよい。各途上国へのODAを一時停止するぐらいの勇気と気概をもって総点検し、財政構造改革のモデルと言える改革を行うべきであろう。

2. [日本型 ODA の成果を正当に評価する]

日本のODAは、これまで全体として見れば相当な成果をあげてきた。確かに総花的との批判はありうるし、失敗案件もあったが、有償資金協力、無償資金協力、技術協力など多彩なメニューの組み合わせで、アジアを中心とする途上国の経済発展、福祉の向上を実現してきた。そのことは、日本及び途上国政府の発言のみならず、マクロ経済的な統計調査からも明らかとなっている。日本のODAのヒットプログラムである、機材供与と技術協力をセットにしたプロジェクト方式技術協力や、途上国の上下水道や、電化、灌漑などに日本の円借款がどの程度利用されてきたかを見るだけでも、その成果は明らかである。途上国の自助努力の支援を強調して円借款を継続し、他の大半の援助国のように贈与に特化しないという日本型ODAにこだわったこともよかった。アジアの国ではとりわけ日本のODAの寄与もあり、経済成長が中間所得層を増やし、教育機会の増加を促した。改めて日本のODAの成果を正当に評価すべきである。

日本のODAは、これまで全体として見れば相当な成果をあげてきた。確かに総花的でメリハリに欠けていたとの批判はありうる。また、失敗案件もあり、さらに一部の失敗をあたかも全体がそうであるかのように多くのメディアが報じたために、国民の間に日本の

ODA についてややもすればネガティブなイメージを植え付けてしまうケースさえあった。しかし、こうして木を見て森を見ずという姿勢は、事実と反するばかりか、途上国の自立支援という、現在の世界における最重要の課題から、国民の目をそらすおそれがあるという意味では、有害でさえある。実際最近の新聞投稿などでも、日本の ODA を「お人好し外交」と称して、財政危機の折に援助を停止せよという極端な意見さえ出されているほどである。

したがって日本の ODA が誇りうる成果を残してきた事実を正当に評価することが急務である。たとえば日本の ODA は有償資金協力（円借款）に比べて無償資金協力（贈与）が少ないためにグラント・エレメント（援助条件の途上国に対する緩やかさを示す指標）が低く、そのことは援助として不適切なのではないかという短絡的な印象を国民に与えてしまうことがある。しかし、有償資金協力、無償資金協力、技術協力など、多彩なメニューを組み合わせている点こそ、欧米諸国とは異なる日本型 ODA の特徴なのである。

この日本の支援が、アジアを中心とする途上国の経済発展と福祉の向上を実現してきたことは、途上国政府要人が高い評価を与えていることに加え、マクロ経済的な統計調査からも明らかとなっている。他の援助国のメニューにはない円借款は、被供与国にとっては二国間援助では日本ならではの支援として高く評価されており、途上国の上下水道や、電化、灌漑など社会に不可欠なインフラの整備に大きな役割を果たしてきた。機材供与と技術協力をセットにしたプロジェクト方式技術協力は、日本の ODA のヒットとなっているし、日本が力を入れている「南南協力」も、途上国のニーズにより適した援助として好評である。円借款を継続し、他の大半の援助国のようには贈与に特化しなかったのも、途上国の自助努力の支援を重視したためである。

実際日本の ODA が集中的に投下されたアジア諸国では、経済成長が軌道に乗り、その結果中間所得層が増え、国民の教育機会の増加を促すという好ましい方向性が見えてきている。逆に西欧諸国が贈与主体の援助を展開してきたアフリカでは、依然として貧困に悩む国が多いのが現状である。日本の ODA が国際的に高く評価されていることは、日本が国連安全保障理事会の非常任理事国に、他の候補国と大差で選出されていることから窺われよう。中国政府などは、日本の円借款が経済運営上一定の役割を果たしていることを、公式文書の中でわざわざ明記しているほどである。改めて日本の ODA の成果を正当に評価すべきである。

3. [ODA の理念、原則を再定義する]

日本の ODA が全体として相当の成果を収めたのは、少人数体制による関係者の努力もさることながら、予算規模の順調な発展があり、新規のニーズにもおおよそ応えることができる幸運に恵まれたところが大きい。財政事情の厳しさを考えれば、今後は理念と原則を改めて確認し、政策判断に基づき優先順位もより入念に、大胆に決める必要があ

る。既に 1992 年に制定された ODA 大綱があり、その中身、すなわち人道的見地、開発途上国の安定と発展、地球環境の重要性を指摘し、日本が途上国の自助努力や「良い統治」を前提として ODA を行うとした基本理念は現在でも有効性を失っていない。この理念に基づき ODA を行うことで、国際社会で日本は信頼を勝ち得ることができる。しかし ODA4 原則のうち、大量破壊兵器などの開発・製造、武器の輸出入等の動向、途上国における人権、民主化への注意等は、一般的留意事項以上のものであるべきではない。日本は ODA をより外交的、戦略的観点から行う必要があり、これらの原則を各国に一律に適用すれば、外交上の機動性を奪うことになる。大綱は「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施する」と書き、現に政府は人権問題を抱える中国やカンボジアに対し欧米とは一線を画した援助方針をとってきた。一步踏み込んで「日本と当該国との二国間関係重視」を原則の冒頭に明記すべきであろう。同時に、納税者の立場を考慮して、原則の 1 つに、ODA が途上国の政府関係者などに流用されたりすることのないように「汚職など ODA を利用した政治的腐敗の動向に注意を払う」との 1 項を加えるように提案する。

日本の ODA が全体として相当の成果を収めたのは、少人数体制による関係者の努力もさることながら、予算規模の順調な発展があり、アフリカやパレスチナ、旧ソ連の中央アジア諸国など、新規のニーズにもおおよそ応えることができる幸運に恵まれたことも大きい。しかし、財政事情の厳しさを考えれば、今後は理念と原則を改めて確認し、政策判断に基づいて優先順位もより入念に、大胆に決める必要がある。

その点、日本では 1992 年に ODA 大綱が制定されており、その中で謳われている基本理念、すなわち、人道的見地、世界の平和と繁栄には開発途上国の安定と発展が不可欠、地球環境保全の重要性、国際社会の繁栄確保のための国力に相応しい役割、それらを踏まえたうえで途上国の自助努力を基本としつつ、「良い統治」を確保しながら経済発展を目指す、とのガイドラインは、現在でも有効性を失っていない。ただし、第 2 の理念、すなわち世界の平和と繁栄には開発途上国の安定と発展が不可欠との記述は一般国民に理解しにくいので、「国際社会の相互依存関係のもとでは、一国の貧困や社会不安といった問題の影響が容易に他国にまで及ぶので、開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄に不可欠であることを認識しなければならない」と、より直接的な表現に改めることを提案する。

これらの理念に基づいて ODA を提供していくことによって、国際社会で日本は信頼と尊敬を勝ち取っていくことができる。しかし、ODA には公的資金を投入するのであるから、その効果が国民の目に見えやすい形で現れるよう配慮することが重要である。すなわち、日本は ODA を供与する際に、外交的、戦略的観点を重視する必要がある。大綱の中で提示されている ODA4 原則、すなわち軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避、大量破壊兵器などの開発・製造、武器の輸出入等の動向への注意、途上国における民主化と基本的人権への注意等は一般的留意事項以上のものであるべきではない。

これらの原則を、政治、経済、社会情勢などあらゆる点できわめて多様な途上国に対して、各国一律に適用するのであれば、外交上の機動性を奪うおそれもある。それどころか、途上国の最貧困層に与えられようとしていた援助が停止されるという好ましくない事態も起こりかねず、またせっかく動き出したプロジェクトが途中で打ち切りになり、それまで投入した資金や物資、関係者の努力の全てが水泡に帰し、排除されるべき無駄を増幅しかねない。それに、借款、贈与、技術協力の 3 者の組み合わせの濃淡を調整することで被供与国をこれらの原則に沿った好ましい方向性に導くことも可能であり、一律適用となれば、こうした日本型 ODA の利点も半減してしまう。大綱は「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施する」と書いてあるが、現に日本政府は、人権問題を抱える中国やカンボジア、ミャンマーに対し、欧米諸国とは一線を画した援助方針をとってきており、それが外交の梃子として働いているだけでなく、相手国政府を望ましい方向に進むよう説得するうえでの大きな交渉材料となっている。むしろ、大綱の表現を一步踏み込んで「日本と当該国との二国間関係重視」を原則の冒頭に明記すべきであろう。同時に、納税者の立場を考慮して、原則の 1 つに、ODA が途上国の政府関係者などに流用されたりすることのないように「汚職など ODA を利用した政治的腐敗の動向に注意を払う」との 1 項を加えるように提案する。

4. [途上国の現状を直視し、より積極的かつ効果的な援助を展開する]

日本の国民のいったいどれだけが、以下の事実を知っているだろうか。地球人口 57 億人のうち、10 億人以上の人々が明日の生活にも困る状況が続いており、そればかりか、最富裕層と最貧困層の所得の割合は過去 30 年間におよそ 30 : 1 から 60 : 1 までに拡大した。この状況のもと、OECD の DAC は 1996 年 5 月、新しい開発援助戦略「21 世紀に向けて」を発表し、2015 年までに極貧人口を 2 分の 1 とするなどの数値目標を掲げた。これは、財政面を含む、これまで以上の援助国の努力を求めることを意味する。他方、冷戦後、世界の先進国は日本より先に援助予算を横這いしないし削減する方向を打ち出し、現在に至っている。たしかに財政構造改革は急務であるものの、途上国の経済開発、福祉向上には一定の資金規模が必要であり、急速な減少には歯止めがかけられねばならない。それを実現するには援助の必要性を単に強調し量的拡大を求めるだけでなく、途上国側の一層の自助努力など、ODA が同じ資金規模でより効果のあがる方法を模索すべきである。

先進国では 1 人当たりの国民総生産 (GNP) が 2-3 万ドルに達しており、「次はレジャー消費の時代である」などとの声も聞こえる。これとは逆に、この地球上では 57 億の人口のうち、10 億を越す人々が明日の生存すらおぼつかない状況に置かれている。ここ 30 年の間で、最富裕層と最貧困層の所得格差は、およそ 30 : 1 から 60 : 1 にまで拡大している。特

にサブサハラ地域について見ると、いわゆる貧困者数は 1985 年には 1 億 8,400 万人であったものが、1990 年には 2 億 1,600 万人、そして、2000 年の見積もりでは 3 億 400 万人にまで増加すると予想されている。平均寿命は依然として 51 歳程度で、1 人当たり GNP もわずか 500 ドルほどに留まっている。不幸にもこれに拍車をかけているのがエイズの蔓延である。サブサハラ・アフリカ地域だけでも 1,500 万人近い人々が感染または発病して、生産人口構成に深刻な影響を与え始めている。

こうした悲惨な状況を考慮して、OECD の DAC は 1996 年 5 月に新しい開発援助戦略「21 世紀に向けて」を発表し、2015 年までに極貧人口を 2 分の 1 に半減させる、乳幼児死亡率を 1990 年水準の 3 分の 1、妊産婦死亡率を 4 分の 1 に減らすなどの数値目標を掲げた。これは、財政面を含むこれまで以上の努力を援助国に求めることを意味している。後発開発途上国 (LLDCs) などでは国家予算そのものも不安定で、国民の最低ニーズすら整備することのできないところも多い。水道設備や灌漑施設、教育施設や病院、医療施設など、基礎生活分野 (BHN) 関連のインフラもまだまだ不十分である。こうした人道的援助も含め、民間ではなく政府、公的金融機関の果たしうる役割は大きい。

ところが、米ソの冷戦が終焉し先進諸国が巨額の財政赤字や貿易赤字に苦しむなかで、国内政策優先の動きが目立ち始めた。アメリカやヨーロッパ諸国でも、いわゆる「援助疲れ」から ODA 予算を削減する傾向が強まっている。アメリカは 1992 年以降予算を削減、フランス、ドイツ、イギリス、カナダなども 1992 年以降の ODA 実績の伸びが停滞している。もっとも、援助をつぎ込んでも発展しない途上国の現状や頻発する民族紛争、軍事政権の腐敗に、援助国の納税者が愛想を尽かしているのも事実である。

しかし、だからといって開発援助を全て停止すれば問題は解決するという単純なものではない。これら諸国の経済開発、福祉向上、国内の政治的混乱の防止のためには一定の資金規模による援助が不可欠であり、援助予算の急激な減少には歯止めがかけられねばならない。一切の経済援助を停止したとすれば、次に考えられるのはアフリカや南アジアでの貧困の拡大、政情不安、民族・部族紛争の激化、難民の急増、イスラム原理主義の拡大など、世界システム自体の持続的発展を脅かすより大きな災禍である。

もちろん、先進国側にも体力の限界は存在する。援助の有用性を指摘し、量的拡大を単に求めればよいというわけではない。他の項目でも繰り返し指摘するように、納税者の立場に立ち、限られた ODA 予算をいかに効率的に運用していくべきかが今問われているのである。

5. [国際経済システムの発展に ODA が寄与している事実を確認する]

途上国の経済発展に先進国、日本が協力することは人道的、道義的に当然のことであり、機動的な緊急人道支援もいっそう充実させる必要がある。より重要なのは自由で開放的な国際経済システムの維持発展に ODA は必要、不可欠なことであろう。第 2 次世界大戦

後の冷戦のもと、日本はアメリカからの大量の援助を受け復興を果たし、さらに世界銀行の借款で東名高速道路、黒部第4ダムなどのインフラを整備し経済発展を遂げ、自由貿易体制に参加する条件を整備した。先進国が途上国の経済的離陸を促し、経済的相互依存のメリットをわかちあうには、民間の貿易、投資に加えて、その呼び水となる公的資金の投入によるインフラ整備や人材の育成が最もと言ってよいほど重要である。それは結果的に自由で開放的な国際経済システムの安定化につながり、地球全体の福祉向上に役立つ。資源小国日本にとり、自由貿易体制の安定的な発展が重要なことを改めて再確認すべきである。

途上国の経済発展に先進国である日本が協力することは、人道的、道義的に当然のことだが、より重要なことは、自由で開放的な国際経済システムの維持と発展に、ODAが必要不可欠なことであろう。忘れてならないのは、戦後初期には日本も正真正銘の発展途上国だったことであり、その日本が高度成長を遂げ、今日経済大国に成長することができたのも、日本が海外から不可欠な資源、原料、食糧などを、しかも良質なものを最も安価なルートで調達し、日本の製品を、自由に海外市場に輸出するというように、自由貿易体制の恩恵に預かることができたからである。

しかし、自由で開放的な国際経済システムを放置したままでは弱者は永遠に弱者の地位に止まらざるをえないという、重大な問題がつきまとう。とは言え自由主義経済システムに代わる他のオプションが存在しないことは、計画経済を旨とするソ連と東欧共産主義体制の破綻が物語っており、中国やベトナムなどアジアの社会主義諸国も、今日ではこのシステムへの参入を目指している。そこで、自由貿易体制の陥穽を補うための役割を期待されているのがODAである。

ODAが途上国の経済的離陸に必要なことは、日本の戦後史が証明している。戦後日本が戦災からまだ立ち直れないでいた時に、アメリカはガリオア資金を通じて多額の無償援助を供与し、食糧難に喘ぐ国民を救った。世界各国から送られたララ物資は、寒さに震える子供たちを救った。こうした援助で一息をつき、国民の自助努力のかいもあって復興を果たすと、さらに世界銀行の借款を通じて、東名高速道路、黒部第4ダムなど、離陸への障害とされていたインフラを整備し経済発展を遂げ、自由貿易体制に本格的に参入する条件を整えることができた。今日の豊かな生活条件がこうした援助の上に成立していることを忘れるべきではない。

このように、途上国が経済発展を達成し、自由で開放的な経済システムのもとでの相互依存のメリットをわかちあうには、民間の貿易・投資の前提として、その呼び水となる公的資金の投入による社会経済インフラの整備や人材の育成、技術の移転が不可欠である。それは結果的に自由貿易体制を柱とした国際経済システムの発展を促し、地球全体の福祉の向上に大きく寄与しよう。それだけでなく、今日グローバル化が進む世界では、途上国の貧困やそれに伴う社会不安は、環境破壊の進行、伝染病の流行、麻薬の流行といった形

で、当該国のみならず先進国を含む地球全体に悪影響を及ぼす。さらに、資源小国日本にとっては、自由で開放的な経済システムの恩恵を享受するための最大の条件、すなわち国際社会の安定が維持されていることは、死活的意味あいを持つ。もし、途上国の社会政情不安により、日本のシーレーンの一部が閉鎖されれば、国民経済が計り知れない打撃を被ることは、第1次石油危機で実証済みである。こうした社会政情不安が国内の貧困に起因することが多く、また貧困の克服がこうした政治的不安定を未然に防ぐ効果を持つことも、歴史が教えるところでもある。ODAを通じた国際公共財とも言うべき国際経済システムの維持努力は、経済大国日本の責務であると同時に、結局自らの福利となって戻ってくる点が重要である。今こそ「情けは人の為ならず」という言葉の真の意味を改めて認識すべきである。

6. [国益を確保するために積極的に ODA を用いる]

日本が ODA を通じて途上国の経済発展、福祉の向上に寄与しているのは、市場の確保もさることながら、日本が資源小国として石油など天然資源の多くをアジア、中東、アフリカ、ラテンアメリカなど途上国に依存しているからである。それらの地域と良好な関係を保ち、エネルギーなどを安定的に確保するには、外交上の視点も踏まえたうえでの援助が欠かせない。海上輸送路の安全確保という観点からも同様のことが言える。また日本が温暖化・フロンなどの環境、エイズ、麻薬などの地球規模問題（グローバル・イシュー）を重視しながら ODA を行い、ともすれば経済発展を優先させがちな途上国にこうした問題にも目を向けるよう働きかけることは、地球規模利益に適うと同時に、国益にも適う。その典型的な例は中国の石炭を使った火力発電により発生する酸性雨対策であろう。このように ODA の現場である途上国と日本国民の生活は密接に関係していることを改めて確認すべきである。

日本が ODA を通じて途上国の経済発展、国際福祉の向上に寄与しているのは、市場の確保もさることながら、日本が資源小国として石油や天然ガスなど天然資源の多くをアジア、中東、アフリカなどの途上国に依存しているからである。資源を輸入してそれを加工、付加価値をつけて製品を輸出して外貨を稼ぐという貿易パターンによって日本は経済発展を遂げてきた。

わが国がいかに自由貿易の恩恵を受けているかについて、いくつかの指標を検証してみよう。まず、市場に関しては日本の総輸出に占める開発途上国の割合は約 45%、また総輸入では 49%（1993 年）を占め、アメリカや域内貿易の大きい EU に比べて日本の依存度の高さが目立つ。日本の資源、エネルギー輸入に占める途上国の割合を見ても、天然ゴムやバナナ、うなぎの 100%をはじめ、石油の 98%、液化天然ガスの 85%、銅鉱石の 64%、鉄鋼石の 50%と極めて依存度は高い。こうした海外からの輸入が停止されれば、脆弱な日

本経済はたちどころに破綻してしまう。したがって、これらの地域と良好な関係を維持し資源エネルギーを安定的に確保していくためには、外交戦略上の視点も踏まえた ODA は欠かせない。

既に触れたようにシーレーン、すなわち海上輸送路の安全確保という観点からも ODA の重要性は高い。米国のように、国益確保のために（ひいては同盟諸国の利益を保障しているが）原子力空母を中心とする地球規模の軍事力がバランスよく配備できれば問題はないが、国内的制約や諸外国の反応を考慮すれば日本が同様の方法をとることは不可能である。だからといって、国益を安定的に確保するための体制が無防備で脆弱なままであってよいわけではない。せめて、マラッカ海峡やロンボク海峡、ホルムズ海峡などの主要資源の日本への輸送ルート周辺国に対しては、有事に備えた戦略的援助の視点が不可欠だろう。

たとえば、何らかの理由でロンボク海峡の自由航行が阻害されれば、日本が輸入の約 40% を依存するオーストラリアからの鉄鋼石輸入は重大な損害を被る。石油ショックの時と同様、運搬船はマラッカ海峡またはオーストラリア東部を迂回させられ輸送コストは大幅に増大し、日本経済に与える影響も大きい。こうした最悪のシナリオを回避するためにも ODA は活用されるべきである。

中長期的に見たエネルギー需要に備え、資源を安定的に確保するためには供給源の多角化が急務である。今後はシベリア地域やシナ海周辺地域に重点的に ODA を供与し、積極的に資源開発に参加できる環境整備を行っていく必要がある。ユーラシア大陸は市場としてのみならず、天然資源の宝庫としても非常に有望であり、シナ海周辺の海底資源も共同開発に値する貴重なものである。さらに言えば、エネルギーや食糧資源の制約が強くなった場合、日本がアメリカに対して過度に依存し続けることは価格や供給面で危険を伴う可能性が大ということである。リスク・ヘッジのためにも、シベリアやシナ海周辺国に対して ODA を戦略的に用いることは有効である。

また日本が温暖化・フロンなどの環境、エイズ、麻薬などの地球規模問題（グローバル・イシュー）を重視しながら ODA を行い、ともすれば経済発展を優先させがちな途上国にこうした問題にも目を向けるよう働きかけることは、地球規模利益に適うと同時に、国益にも適う。その典型的な例は中国の石炭を使った火力発電により発生する酸性雨対策であろう。中国の人々にも、また日本を含めた周辺諸国の人々にも着実に及ぶ被害をくい止めるべく ODA は用いられようとしているのである。このように ODA の現場である途上国と日本国民の生活は密接に関係していることを改めて確認すべきである。

7. [ODA を外交的、戦略的に運用する]

日本が外交的に利用しうる手段は少なく、ODA は PKO と並び最も有力な手段である。しかし総花的なメニューを整理するという観点からも、経済自立支援という立場を堅持しつつ、より外交的、戦略的観点からの運用が求められる。外交政策を ODA に反映させ

るには政策自体もさることながら、それを可能とする政策実施の基盤整備が重要であろう。現在、無償資金協力、有償資金協力など機能別になっている外務省の経済協力局は、地域別に再編すべきである。また日本の外交上、必要な時に、ある程度の資金規模で、特定の国や環境、エイズなど地球規模問題に弾力的に対応できる予算を別途設け機動的に対処できるようにすることが必要であろう（もっとも予算を設けても、政治の意志が明白でなければ、全く意味をなさない）。こうしたカテゴリーの援助は安全保障を含めたより大きな国益、地球規模の利益に適うという前提で行われなければならない。二国間の30-40%を外交的観点で行うアメリカと同様である必要はないが、外交的観点に基づくメリハリの効いた援助が実施できれば、現在よりも積極的な国民の支持を得ることができるであろう。

日本が外交的に国益の維持拡大のために利用しうる手段は少ないが、その中で ODA は PKO と並ぶ最も重要な柱であり、両者に積極的に取り組む必要がある。しかし国連 PKO への日本の本格的参加は、湾岸戦争の際の 130 億ドルにのぼる多国籍軍への財政支援が国際社会の評価を受けず、漸く人的貢献の必要性から国際平和協力を 1992 年に成立させて以降のことである。歴史が浅く、貢献ぶりも後方支援に限定されるなど国際標準を満たしているとは言い難い。その点で純支出ベースで世界の座を 1996 年（暦年）まで 5 年にわたり保ち、円借款、無償資金協力、技術協力と豊富なメニューを揃えた日本の ODA は、独自の世界を築き上げており、援助の世界をリードしてきたと言ってよい。しかし、構造的な改革という点でなすべきことは多く、とりわけ総花的なメニューの整理という点からも、経済自立支援という立場を堅持しつつ、より外交的、戦略的運用が求められる。

これまでも戦略的観点から ODA を実施してこなかったわけではない。冷戦期に、アフガニスタンへのソ連の侵攻に対抗するために、隣国パキスタンへの ODA を増加したり、アメリカの肩代わりとして中南米諸国への援助を積み増したことがあった。しかし、いずれも日本政府独自の政策判断というよりアメリカの要請によるものであった。また、1995 年から 1996 年にかけて、中国が地下核実験を行ったことに対して日本政府は遺憾の意を表したものの、中国との政治、経済など二国間関係を重視して、無償資金協力はポリオ対策など人道支援を除き停止する一方、円借款は継続した。これは外交的配慮の結果と言ってよいであろうが、残念ながら説明不足の点もあり、納税者に対して必ずしも日本政府の意図が明確に伝わったとは言い難い。

しかし、ここで強調したいのは外交的、戦略的援助を実施するには、そうした観点からの援助を可能とする政策実施の基盤整備が重要という点である。つまり外交的、戦略的援助には、まず当該国、当該地域に対する日本外交のあるべき姿がなければならないことは勿論だが（果たしてそれがどうかどうか問題だが、その点に関する議論は本提言の範囲を越える）、加えてそうした政策を ODA の決定、実施に反映させるためのメカニズムが必要なのである。その意味では、外務省の経済協力局がアジア局、中近東アフリカ局など地

域局とより一層の連携を深めると同時に、現在、無償資金協力課、有償資金協力課、技術協力課など機能別に設置されている経済協力局の組織を地域別に再構成する必要があるだろう。

また政府が独自の判断で外交上、必要な時に、ある程度の資金規模で、特定の国や環境、エイズなど地球規模問題に弾力的に対応できる予算を別途設け機動的に対処できるようにすることも必要である（もっとも予算を設けても、政治の意志が明白でなければ、全く意味をなさない）。これは過去において、有力政治家が当該国を訪問した際に自己 PR も兼ねて、事務方の想定以上のモニュメント的なハコモノ援助を行ってきたこととは全く次元が異なる。安全保障を含めたより大きな国益、地球規模の利益に適うという前提で行われなければならない。二国間の 30-40% を外交的観点で行うアメリカと同様である必要はないが、外交的観点に基づくメリハリの効いた援助が実施できれば、現在よりも積極的な国民の支持を得ることができるであろう。

8. [既得権益を見直し、整理する]

日本の ODA 予算も国内の公共事業と同様の配分比率の固定化傾向が窺える。1981 年度以降の ODA 予算を子細に検討すると、技術協力費、無償資金協力費、国際機関への出資金などの配分比率は、ほとんど変化がなく政策判断を十分に伴ってはいないように思われる。各省庁に途上国への派遣専門家の人選を依存しているため、農水、建設など縦割りの組織となっている JICA の事業予算の配分にも同様のことが指摘できる。今後は、省庁横断的に予算配分を行い、外務省の政策判断に基づいた優先順位に従い最適に配分できるようにすべきである。JICA 以外が有している各省庁の技術協力予算は技術協力予算全体の約 50% にのぼり、外務省の管轄外にあり、既得権益化している。途上国側にも既得権益構造が見られる。アジアのフィリピン、インドネシアなどは継続して 50 億円から 150 億円以上もの無償資金協力を得てきた。外交的配慮の結果との反論はありうるが、日本から ODA が毎年相当額来るということになると、自助努力の精神を失わせ、ODA の「有り難み」も薄れる。無償資金協力は必ずしも継続して同一国には行わない等の工夫が必要となる。

ODA の構造を見直し、既得権益構造にメスを入れることができれば、他の政策分野における構造改革を側面から支援することになり、政府全体の財政構造改革にも資することになるだろう。

日本の ODA と既得権益と言った時、大半の人々が思い浮かべるのは、一部メディアが指摘してきた途上国の政治家や官僚と、日本企業の ODA 案件をめぐる緊密な関係であろう。こうした事例はあってはならないことだし、過去において全くなかったとは言えない。しかし現在では、日本の納税者の厳しい目もあり、そうした試みを行うことの政治的リスクは大きいと言ってよい。それより重視すべき点はこれまであまり注目されなかった次のよ

うな点である。

それは、ODA 予算の配分の硬直化、すなわち配分比率の固定化傾向であり、しばしば批判されてきた国内の公共事業の道路、漁村、農村整備の予算と全く同様である。1981 年度以降の ODA 予算を子細に検討すると、技術協力費、無償資金協力費、国際機関への出資金などの配分比率は、ほとんど変化がない。たとえば国際協力事業団（JICA）の予算比率は 1981 年度の 15.31%から 1991 年度に 16.14%に変化したに過ぎない。もちろん、この間、予算の規模は大きく伸びていることは事実であるにしても、16 年間に僅か 0.83%の変化は、ODA について政府が十分に政策判断を行ったとはとても言えない。

JICA が各省庁に途上国への派遣専門家の人選を依存しているため、農水、建設など縦割りの組織となっている事業予算の配分にも同様な配分比率の固定化傾向が指摘できる。JICA 以外の各省庁が独自にもつ技術協力予算は技術協力予算全体の約 50%にのぼり、外務省の管轄外にあり既得権益化している。こうした状況は情報公開が進んでいないために不透明であるとの問題に加え、複数の省庁にまたがる環境などの案件形成に非効率さをもたらしている。外交的、戦略的運用を可能にするためにも、以上のような現状は早急には正されなければならない。今後は、省庁横断的に予算配分を行い、政策判断に基づいた優先順位に従い最適に配分できるようにすべきである。それを可能にするには、ODA 体制に外務省以外の他省庁をどのように制度的に取り込むかが同時に解決されなければならない。

途上国の側にも既得権益構造が見られる。アジアのフィリピン、インドネシアなどは継続して 50 億円から 150 億円以上もの無償資金協力を得てきた。外交的配慮の結果との反論はありうるが、日本から ODA が毎年相当額来るということになると、自助努力の精神を失わせ、ODA の「有り難み」も少なくなる。人道的な支援を除外することは当然としても、無償によるいわゆるハコモノや高価な資機材などの協力は必ずしも継続して同一国には行わない等の工夫を必要としよう。

円借款はこれまでアジアを中心に供与されてきたが、無償資金協力同様に中国、インドネシアなど一部の諸国に集中している。この場合、外交的、政治的配慮の結果と見られるが、今後も同様な政策をとり続けるとするならば、明確に納税者に対して、その意義、効用が説明されなければならない。

ODA の構造を見直し、既得権益構造にメスを入れることができれば、他の政策分野における構造改革を側面から支援することになり、政府全体の財政構造改革にも資することになるろう。

9. [国別の本格的な開発援助計画を早急に整備する]

より明確な政策判断のもとに ODA を行うには、全 ODA を overview し既得権益構造を明らかにしたうえで、当該国、当該地域に対する経済、社会、政治などの視点を含んだ総合的な開発計画を作成する必要がある。これは民間企業による投資や、NGO の活動

も視野に入れたものであり、ODA 関係者や学者に限らず、民間人や当該国の関係者、外国人専門家などにより作成され、定期的に見直し作業を行う。既に、ベトナムについては外務省の作業が終了している。JICA や OECF も独自に国別援助計画を作成しているが、有償、無償、技術協力の有機的連携、さらには民間の活動も視野に入れた総合性を有した本格的な国別開発援助計画が緊急の課題である。このような本格的な国別の開発援助計画があれば、民間を含めた他の機関が援助を行う場合にも、重複を避けうるなどのメリットがあろう。従来、形の残るプロジェクトに比べ、援助計画立案などソフトに対する予算は十分とは言えなかった。中長期的な ODA の成功には、こうした後方支援の努力が不可欠である。

より明確な政策判断のもとに ODA を行うには、全 ODA を overview し既得権益構造を明らかにしたうえで、当該国、当該地域に対する経済、社会、政治などの視点を含んだ総合的な開発計画を作成する必要がある。そもそも 150 カ国以上にも及ぶ開発途上国の人々の経済開発、福祉の向上を目指す ODA 事業を「後発開発途上国」、「低所得国」、「低中所得国」、「高所得国」(DAC 分類) など 5 から 6 のカテゴリーに分類し、その範囲内で基本的には一律の援助を行おうとするこれまでの援助形態自身に問題がある。質の高い援助を、効率よく実施するには、極端に言えば 150 カ国に対して 150 の個別の援助政策が必要であろう。

また、国別の総合開発計画は ODA の案件形成、決定、執行に役立てるという機能のみならず、民間企業による投資や、非政府組織 (NGO) の活動支援も視野に入れたものであるべきであろう。したがって、作成に当たっては、ODA 関係者や学者に限らず、民間人や当該国の関係者、外国人専門家などの積極的参加を求め、計画自体定期的に見直し作業を行う必要がある。

既に、ベトナムについては前述の必要事項を含んだ本格的な計画が外務省内で終了しており、その他いくつかの国についても同様の試みがなされていると聞く。しかし、インドネシア、タイ、中国、フィリピン、マレーシア、モンゴルなど公表されている 21 カ国の国別援助方針は、内容そのものに誤りがあるとは言えないものの、それに基づき、具体的な案件策定に取り掛かれるといった情報や分析は提供されていない。改めて強調するが、被援助国の既得権益構造、伝統的な政治、経済、社会システムがもつ、構造的な開発への弊害などを正確に把握していなければ、被援助国による要請を精査することは不可能である。これまでこうした計画案が十分には作成されてこなかったのは、基本的に日本の ODA が途上国の要請をもとに行われてきたからでもあろう。たしかに要請主義は、援助国の価値観を押しつけないなど利点も大いにあったが、他方、日本側から見てその国へどこまで整合性のある援助が行われてきたかという点で疑問を生んできた。予算の削減が現実のものとなり、今後も大幅な伸びが期待できない以上は、日本側が積極的に中長期的な観点から被援助国の開発計画を立案すべきであろう。

もっとも計画を作成したあとにも課題は残されている。ひとつは集めた情報をどのように有効に活用するかである。折角の情報が死蔵されたままになっているというのが、これまでの日本に見られたデータ管理の欠点でもあったが、今後は ODA に関心をもつ誰もが、自由に容易にアクセスできるシステム作りが急務となろう。同時に、国別援助計画の定期的な再調査による情報の蓄積は、相手国の最新の事情を得るためにも不可欠である。このような本格的な国別の開発援助計画があれば、民間を含めた他の機関が援助を行う場合にも、重複を避けうるなどのメリットもある。従来こうした ODA の国内における後方支援作業には、予算配分権を握る大蔵省は極めて冷淡であったと言ってよい。目に見えない、形に残らないこうした作業が、日本の ODA の成功を左右するという事実に変更を求めたい。

10. [援助メニューを絞り込む]

予算の削減、国際的なニーズとの協調が必要となれば、当然既存のメニューを整理する必要がある。その場合、民間で十分行いうる分野からは撤退すること、及び国別の援助計画が作成されることが前提となるが、一般論としては次の点が指摘できる。途上国の最大の問題である人材の不足に対応するための技術協力を中心とし、いわゆるハコモノの無償資金協力は教育、医療、環境等を除き極力行わない。技術協力は、農業、建設など従来型よりは、法律、経済、金融、交通安全システムなどソフト面に力を入れ、途上国が国際システムに参入し易い環境づくりを支援する。円借款はアジアではベトナムなどインドシナ半島諸国やラテンアメリカを重点とし、経済的離陸を遂げたタイ、フィリピン、インドネシア等へは、発展の遅れた地方、環境案件、あるいは民間では対応の不可能な分野に限定する。アフリカなど後発開発途上地域、旧ソ連圏など市場経済移行国に対してはモデル国を作り、条件緩和（無利子借款など）の工夫をしながら、経済インフラ整備にも供与する。世界銀行、アジア開発銀行など国際経済開発機関を通じた ODA よりも二国間援助を優先させる。さらには NGO との協力強化などである。

ODA 予算の厳しい現状を前に、地球環境をはじめ国際的な援助ニーズにも応えらば、当然既存のメニューを整理する必要がある。高齢社会への急速な移行に伴う国民負担率の上昇など、財政的制約はますます強くなることは周知の通りである。これまでの経済の右肩上がり時代のように、世界全体を視野に広くばらまくような悠長な援助方式はもはや許されない。他方、欧米流の人道援助を最貧国中心に実施するとなれば、アジアにおいて大いに成果をあげた円借款、無償資金協力、技術協力による日本型援助のよさを否定することにもなりかねない。

こうした予算制約のなかで、最も有効な ODA を実施するには、第 1 に民間で実施可能な分野は極力民間に任せ、政府は民間の補完に徹することが必要であろう。たしかに、個々

の案件を精査すれば、民間で対応可能なものもある。もっとも、全て民間に委ねれば、利益の確保できる案件が優先され、その結果、地方や民間の関心の薄い分野の基盤整備は遅れてしまう。その意味では、引き続き、政府による開発援助のニーズは高いと言ってよい。たとえば、発電所の建設は民間で可能であっても、利益に直接結びつかない配電網の整備などは ODA の出番である。

第 2 に、以上のような役割分担を明らかにするためにも、国別援助計画がデータベースとして整備されていることが不可欠なのである。以上のような一般論を前提にすれば、援助の効率をより高めるためには、日本の ODA のメニューは次のように絞り込まれるべきであろう。

- (1) 途上国の経済発展の離陸を支える最大の要素である有能な人材育成のための技術協力を重点をおく。
- (2) 「ハコモノ」建設中心の無償資金協力は教育、医療、環境等の分野を除き削減する。
- (3) 技術協力は農業、建設などの従来型よりは、法律、経済、金融、交通安全システムなどソフト面を重視し、途上国の国際システム参加への環境づくりをする。
- (4) 円借款はアジア地域ではベトナム、カンボジアなどのインドシナ半島諸国、ラテンアメリカを重点とし、経済的離陸を遂げたインドネシア、タイ、フィリピン等へは地方、環境など特定な分野を除いては極力削減する。
- (5) 世界銀行、アジア開発銀行など国際経済開発機構を通じた ODA を削減し、日本と相手国の二国間援助を優先する。
- (6) アジア 新興工業国・地域（NIEs）や東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国などとアフリカ諸国などとの南南協力を日本が財政面や技術協力等で側面支援していく。
- (7) NGO や非営利組織（NPO）、地方自治体などと協力関係を深め、小回りのきく援助方式を多様化する。
- (8) アフリカなど後発開発途上地域や旧ソ連圏などの市場経済移行国に対しては、モデル国をつくり無利子借款などの条件緩和の措置を講じながら、経済インフラ整備に対しても供与していく。

モデル国を特定して援助を行うことは、周辺諸国の自助努力を間接的に促し、当該地域の経済発展、福祉向上につながる効果をもたらす。たとえばローリングス政権のもとで複数政党制や議会選挙の実施を行ってきたガーナは、軍事政権から民主的政権への移行成功事例として日本をはじめ西側援助国の評価は高く、援助重点国として相対的に潤沢な援助額を受け取ってきた。このガーナの成功を見た近隣諸国のナイジェリアも、現在は軍事政権ではあるが西側援助の拡大を期待してガーナを見倣った民主化に取り掛かろうとしている。このように、援助の成功例があれば周辺国にもそれは波及し、長期的に見て ODA の目的を達成する条件が自発的に用意されることになるのである。

11. [日本型 ODA をアジア諸国と協調して世界に広める]

日本の ODA の究極の目的は、途上国が先進国の援助を必要としない状況、日本が援助国として卒業する日である。その日は未だ遠いが、アジア地域では、韓国、シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシアなど国別の格差は大きいとは言え一応の経済的離陸を遂げた国が多い。円借款、無償資金協力、技術協力の 3 本柱からなる日本型 ODA のうち、技術協力については、その成果を被援助国が他の途上国に対して供与するメカニズムが南南協力という形で既に定着している。他のメニューを含め南南協力を日本型 ODA の長所をどのように反映させるか、どのような点を改良すればよりよい成果が期待できるかなど、日本とアジア諸国が、そのノウハウを持ち寄り、共同してアジアに留まらない将来の途上国援助のあり方について定期的に協議する時期に来ている。日本が会議開催を積極的に各国に働きかけ、指導力を発揮すべきであろう。欧米主導の ODA とは異なる、途上国からの経済的離陸を実現したアジアの体験をもとにした ODA の道が明らかとなるかもしれない。

ODA の究極の目的は、世界の発展途上国が経済成長を遂げ、人々が生存を確保し、理性、感性、行動能力など人々の能力を十分に発揮できる環境を整えることができた時に達成される。その日は未だ遠いが、アジア地域については既に韓国、シンガポール、マレーシア、タイ、そしてインドネシアなどと、国別の格差はあるにせよ一応の経済成長を遂げた国の数が相対的に多い。その発展を支えたのは、被援助国側の自助努力もさることながら、ODA 大綱に謳われる日本型援助の基本的姿勢、すなわち開発途上国の自助努力支援である。安易に贈与に依存させるのではなく、援助をテコにして自力で発展できる基礎をつくる受益国の努力を促進しようという考え方は、伝統ある欧米流の援助には希薄であり、OECD の DAC でも、漸く日本の説得もあり 1996 年 5 月の「21 世紀に向けて」で、自助努力の重要性を確認したほどである。

日本の ODA は、円借款（有償）、無償資金協力、そして技術協力という 3 本柱からなっているが、そのどれかが欠けたとしても、これまでの成果は得られなかったであろう。円借款がアジア諸国の経済発展に如何に寄与したかは、既に述べたようにインドネシアやタイの灌漑、上下水道、電化などの案件を思い起こすだけで十分だが、ここで強調したいのは欧米の援助国はこうした経済インフラの整備に ODA を使用してこなかった点である。

また技術協力にも誇るべき日本独自のスキームがある。「南南協力」（連携型援助）と呼ばれるメニューが、それである。これは、韓国やインドネシア、マレーシアなどのパートナー国に日本が援助した成果を、さらにアジア、アフリカなどの後発開発途上国に移転するというものである。このスキームが重要なのは第 1 の途上国を経由して、日本の独自の技術や制度が、場合によっては付加価値をつけて第 2、第 3 の途上国に移転していく点である。たとえば日本では馴染みの深い保健所制度は、プライマリー・ヘルス・ケアという観点から重要だが、欧米には存在しない。しかしアジア諸国には、1980 年代に技術協力を行

ったタイを経由して（タイでは日本に倣った保健所制度が整備されている）、そのよさがインドネシア、フィリピン、ミャンマー、ベトナムなどに伝えられている。発展度が近接している諸国からの後発開発途上国への技術移転のほうが、日本から直接行う技術移転よりもスムーズに行えるという利点も南南協力にはある。

南南協力など他のメニューを含め日本型援助の長所をどのように反映させるのか、どのような点を改良すればさらなる成果が期待できるのかなど、日本とアジアのパートナー諸国が共同してアジア地域に留まらない途上国援助のあり方について定期的に協議する時期が来たように思われる。アジアには韓国、シンガポール、インドネシア、マレーシア、タイなど援助潜在国が多く、そのいくつかの国々はアフリカを中心に援助を開始している。既存の枠組みであるアジア・太平洋経済共同体（APEC）でも地域間の協力の観点から援助の重要性について議論がなされているが、アジア諸国で支持されている日本型援助を、この地域の潜在的な援助国と協力して進めることこそ、日本のプレゼンスを示すよい機会でもある。日本が経済援助協力会議の開催を積極的に働きかけ、この分野での指導力を発揮すべきであろう。こうした作業を通じて、「贈与比率を改善し、BHN 分野を贈やすべきだ」といった OECD の DAC をはじめ欧米主導の ODA 理念・方式とは異なる、途上国からの経済的離陸を実現したアジアの体験をもとにした新たな ODA の方途が明確にされるはずである。

12. [ODA 基本法の制定を前向きに考える]

援助基本法の制定については、これまで国会が ODA の実施に過度に関与することは ODA の政策立案、執行を妨げるおそれがあるなどの理由で否定的な見方も多かった。引き続きそのような懸念はある。しかし、国民参加型の ODA が求められ、広い国民の理解が今後の ODA の進展に欠かせない現在、国民の代表機関である国会の関与を求める声を無視することは、却って ODA に対する不信を招くおそれがある。緩やかな内容という条件付きだが、今や基本法を制定し国会での ODA をめぐる活発な議論を促し、日本の ODA に対する正確な知識を有した議員を増やすべき時である。その方が中長期的な国益にも適う。

基本法には日本の ODA の大きな方向付けをする基本的戦略が書かれていれば十分であり、援助の年次計画など細部の承認にまで立ち入る内容である必要はない。現在、ODA に対して国会は予算の審議、議決などを通じて関与しているが、援助機関の実施のあり方など枝葉末節の問題に論議が集中しがちで、日本の援助政策をどうすべきかといった根幹をなす議論は不足している。緩やかな援助基本法を制定することで、建設的な議論と透明度の向上を促進していかなければならない。同時に国会が事後の報告の審査、評価を行政府と並びより積極的に行うべきであろう。

援助基本法の制定については、これまでも多方面から議論されてきた。過去の議論にお

いては国会が ODA の実施に過度に関与することは、かつて連邦議会が米国国際開発庁 (USAID) の実務に立ち入り過ぎ、機能をまひさせたなどの例をあげて否定的な声も多かった。また ODA のもつ外交的、戦略的観点から援助政策の決定、実施は機動的、弾力的でなければならず、細部にわたり国会の承認を得なければならない基本法の制定は、外交の機能低下につながることも制定反対派の論拠だった。その点については引き続き同様の懸念を持つ。

しかし、国民参加型の ODA が求められ、広い国民の理解が今後の ODA の進展に欠かせない状況となっている今、国民の代表機関である国会の関与を、決定、実施の透明性向上の要求とも相俟って無視することはできない。却って緩やかな内容の基本法の制定にすら反対の姿勢を貫けば、ODA に対する無用の疑心を国会議員、ひいては国民の間に巻き起こさないとも限らない。また財政構造改革に伴い、橋本内閣は ODA 予算の 10% 削減を行ったが、事前に政府、与党で削減の根拠を含め明確な政策論議を行わなかったことを思い起こす必要がある。国会が制度的に関与する機会がなく、密室で政策決定が行われたからこそ大幅な削減が実現してしまったとの見方も可能である。

他方、最近の橋本内閣の外交方針においても、先の行政改革会議の最終報告においても、ODA が日本外交の主要な柱であるという点では一致している。そうした点を総合的に考えれば、基本法の制定自体に消極姿勢をとるよりは、その内容により強い関心を持つべきであろう。国会での活発な議論を促し、日本の ODA に対する正確な知識を有する議員を増やす努力を行ったほうが中長期的な国益にも適う。

現在、ODA に対して国会は予算の審議、議決などを通じて関与している。だが、国会で論議の基点となるものがなく、審議の場では援助機関の実施状況など枝葉末節に論議が集中しがちで、日本の援助政策のあるべき姿といった骨太の議論は見られない。援助基本法を制定することで、日本の援助政策、ひいては外交政策が建設的に議論される基盤が整備されることになる。また政府も、そうした機会を得て、率直に日本の ODA の成果や困難さを国民に示すことができる。基本法の制定によって ODA 政策の一本化の必要性を指摘する声があがることも結果として予想される。

但し、援助基本法は、あくまで緩やかな内容でなければならず、その意味から以下の点に留意したい。

基本法の中身はあくまで日本の ODA の大きな方向付けをする基本的戦略に留め、援助の年次計画など細部の承認にまで立ち入り、政策の立案機関、実施機関の業務を意図的に妨げる機会を提供するものであるべきではない。日本が 21 世紀の国際社会の中でどのような国になるかを明確にし、その目的実現のために ODA を使うということがはっきり規定されていればよい。詳細な規定がなされ、行政の執行を事前にチェックするような基本法の制定は、現在の国会の現状からして事前の審議は立法府による過剰な行政への介入を招き、ODA の進捗を妨げ、JICA や OECF が USAID の二の舞になるおそれもある。

基本法に加え、国会による ODA の監視強化策として、基本法に基づく国会議員による事

後評価の実施が重要である。事後の審査は事前評価に比べ、ODA の執行を停滞させる弊害がなく、そのうえ、議員の目で厳しい事後評価が行われることにより、案件全体のサイクルを監視できる利点がある。

13. [援助庁を組織し、透明性の高い ODA 体制を構築する]

日本の ODA に対しては、多くの国民がその必要性を認めつつも、複雑なメカニズムのせいもあり、不透明な感じを抱いていると言えよう。円借款は、外務、大蔵、通産、経企の 4 省庁体制に実施機関の OECF、無償資金協力は外務省、技術協力は外務省と JICA、さらに人材の供給先である各省庁と、政策決定・実施機関だけでも多数にのぼる。ある程度の効率性を保ちながら業務を行ってはいるが、外からは複雑過ぎてわかりづらい。政策決定過程の透明化を図るには、既存の組織を大幅に再編するのが前提だが、政策立案組織を一元化すること及び情報公開の徹底が最良の方法であろう。先の行政改革会議の最終報告は、省庁を 1 府 12 省庁に半減する最終案を出したが、省庁の再編は ODA の政策決定を一元化するまたとない機会である。省庁再編により、現行の「4 省庁、19 省庁体制」は自然に崩れるが、その後には外務省の外局としての国際援助庁を設置することを提案する。こうして 19 省庁にまたがっていた ODA 事業は外務省のもとに一元化され、外交的、戦略的観点からの援助が実施し易くなるだけでなく、結果的に政策決定の透明性も高まることになる。

あまり知られていないが、ODA の情報公開は他の公共政策に比較してはるかに進んでおり、国会にも受注企業を含め定期的に報告している。しかし相手国との外交関係に影響を与えるおそれがあるという理由で、政策過程、実施過程についてはほとんど公表されていない。1998 年通常国会には情報公開法が内閣により提出されることになっており、納税者からはより積極的な透明性確保の声があがるであろう。相手国との関係を考慮しつつ最大限、国民のニーズに応えることが望ましい。

日本の ODA に対しては、多くの国民がその必要性を認めつつも不透明な感じを抱いている。いくつかの理由が考えられるが、特に 2 つの点が重要であろう。第 1 は国内の政策決定システムと実施システムの複雑さであり、第 2 に海外で相手国の事業として行われる案件に自分たちが直接、触れてみるができないことからくる「もどかしさ」である。

どちらも大きな問題だが、2 点のうち日本側の努力次第で改めることが可能なのは、政策決定システムなど前者の改善であろう。日本の経済協力は円借款、無償資金協力、技術協力など他の援助国に比べてメニューが豊富なため、援助の実施方法が複雑になっている。それだけではなく、円借款には外務、大蔵、通産、経企の 4 省庁、技術協力に至っては 19 もの省庁が関係しているため、政策決定過程も複雑なものになっている。多数の省庁が人材を参加させている技術協力は、近年、技術協力の実施機関である JICA が実施する技術協

力より、関係省庁が直接行う案件の方が多くなっている。中には技術協力の現場で働く専門家など、各省庁の人事ローテーションのポストと化した状況も見られ、どこでどのような意思決定がなされているのか、非常にわかりにくい。

政策決定メカニズムの複雑さを排除するには、既存の組織を大幅に再編するという前提だが、政策立案組織を一元化すること及び徹底した情報公開が最良の方法であろう。先の行政改革会議の最終報告は、省庁を1府12省庁に半減する最終案を出したが、省庁の再編はODAの政策決定を一元化するまたとない機会である。省庁再編により、現行の「4省庁、19省庁体制」は自然に崩れるが、その後には外務省の外局としての国際援助庁を設置するのである。こうして19省庁にまたがっていたODA事業は外務省のもとに一元化され、外交的、戦略的観点からの援助が実施し易くなるだけでなく、結果的に政策決定の透明性も高まることになる。

日本の出資金及び拠出金などの使途が見えにくいとされる世界銀行、アジア開発銀行など国際機関を通じた援助についても一貫した日本の援助政策を貫くために、他省庁枠を削減してもそれぞれの機関本部などに外務省からより多くの職員を派遣する必要がある。

一元化が求められる政策決定に対し、援助の実施に当たっては、逆に人材の所属先の多様性を高めることが透明性の拡大につながる。JICA、OECDの組織も複雑になっており、組織の簡素化も急務だが、組織の簡素化とは別に現場で働く人材をNGO、民間企業出身者など広く各方面から集めることで、JICA、OECDと縦割りの組織内で運営されてきた援助現場の内部が外部に晒されることになる。

これまで外部からの人材登用は技術専門家など一部の部門に限られていたが、NGOなどを現地事務所のマネジメント部門に配置し協力を得れば、ODAは密室内で運営されているという国民の疑惑は解消する。但し、各方面からの人材と言えども、人事は外務省が一元化して実施するのが望ましい。

問題はどうすれば「もどかしさ」を解消できるかだが、「ODAは政府間の援助」という従来のODAの定義にこだわり過ぎると海外で展開される事業だけに不透明感は永久に消えない。不審な点があれば内政に踏み込むぐらいの覚悟で相手国政府に言うべきことは言う、求めるものは求めるという姿勢をとることが重要であろう。その意味では、要請主義は案件形成段階での過程が見えにくく、今後は本格的な国別援助計画をもとに、日本側から積極的に提案する方向に転じるべきであろう。

あまり知られていないが、ODAの情報公開は他の公共政策に比較してはるかに公開度が高く、国会にも受注企業を含め定期的に報告している。しかし相手国との外交関係に影響を与えるおそれがあるという理由で、政策過程、実施過程についてはほとんど公表されていない。1998年通常国会には情報公開法が内閣により提出されることになっており、納税者からはより積極的な透明性確保の声があがるであろう。相手国との関係を考慮しつつ最大限、国民のニーズに応えることが望ましい。

14. [ODA 実施に必要な人材確保と国民の理解促進を図る]

予算が削減されても、途上国援助に熱意のある、専門的知識を有し、なおかつ外交を含めた幅広い関心と視野をもった人材が豊富であれば、日本の ODA はより効果的な、顔の見えるものとなるであろう。開発教育による人材養成は勿論のこと、派遣専門家として途上国で技術指導にあたる人材の育成も急務である。民間企業の現職、OB など積極的に登用する制度を構築すべきであろう。「開発のプロ」としての人材を擁する NGO への期待も大きい。政府は未だ十分とは言えない NGO 活動のための財政、税制を含めた基盤整備を早急に整備しなければならない。こうした地道な努力は国民の NGO 活動への参加を促し、ひいては途上国の惨状により深い理解を示す人々を増やすことになる。また正確な事実認識を必ずしも有していない国会議員、官僚に対する情報提供、意見交換も活発化する必要がある。中学、高校レベルで途上国全体への関心を高め、ODA の重要性を理解してもらう仕組みも考えなければならない。ODA 理解におけるメディアの役割の大きさを考えれば、報道機関との相互交流も重要である。しかし、いずれも地道な努力とマンパワーを必要とする提案であり、内閣が ODA を日本外交の主要な柱と考え、より無駄の多い歳出費目を削減する勇気があるかどうかにかかっている。

一定の予算の制約のもとで、日本の ODA をいっそうきめ細かく効果的で顔の見えるものにしていくためには、途上国援助に熱意があり、専門的知識を有し、かつ外交を含めた幅広い関心と視野をもった人材を、豊富に揃えることが決定的に重要である。開発教育によって途上国の深刻な現状とその原因となる諸問題を深く理解し、その打開に向けて行動を起こそうとする人材の育成は勿論のこと、派遣専門家として途上国に赴き、現地の実状に沿った技術指導に熱い心をもって携わることができるような人材を、さらに養成していくことが急務である。現在まで、政府ないし政府関係諸機関から必ずしも適材とは言えない専門家を派遣してきた例が見られなかったわけではなく、そのために、被援助国側から不満の声があがるといったこともあった。

このような現状を打開していくには、民間企業の現職、民間企業退職者などを積極的に専門家として登用していく制度を構築していく一方で、NGO との連携をいっそう密接にし、彼らの活動を積極的に支援していく基盤を整備していくことが有効である。その意味でも、NPO 法案の早期成立が強く望まれる。もっとも、政府の役割と NGO のそれとは、基本的に異なるという点は確認しておく必要がある。

日本の NGO は欧米に比べてまだまだ歴史と経験が浅く、財政基盤も不安定なものが多いが、中には、現地のニーズに合う支援体制を整え、精力的に活動している団体も出てきている。こうした「開発のプロ」としての NGO を多く育てれば、日本のプレゼンスを現地の人々に理解してもらえるだけでなく、彼らの福祉の向上に大きく寄与することができよう。さらに、NGO 活動に多くの一般国民が参加するようになれば、途上国の実状に理解を示し、情熱をもって問題の打開に取り組もうとする人々が増えるはずである。自立心旺盛で、フ

ネットワークの軽い人材をコミュニティが多く抱えていれば、高齢者の介護や災害時の救援活動などに役立つこともある。結果的に地方自治体レベルでの途上国支援への参加も高まるだろう。

また、現在のところ、ODA と途上国の問題は日本にとって重要であるにもかかわらず、国民の間に正しい理解が行き届いているとは言えない。したがって、正確な事実認識を必ずしも有していない国会議員や官僚に対する、情報提供と意見交換を活発化する必要がある。さらに、ODA に対する納税者の意識、関心が高まる今日、中学、高校レベルで途上国全体への関心を高め、次代を担う若者たちに ODA の重要性を理解してもらうだけでなく、彼らが問題の打開に向けて積極的な行動を起こしうるような仕組みを整備していくことが、今まで以上に重要となろう。国民の理解という点ではメディアの影響は大きく、ODA と途上国の現状を客観的に報道し、国民的議論を喚起していくうえでも、報道関係者と ODA 担当者との相互交流も重要な鍵となるであろう。

戦後の多大な困難を乗り越え、現在の繁栄を築き上げた国民である。国内で様々な問題点が噴出してきている今日でさえ、こうした途上国の開発に取り組む人材という点での潜在性は相当に高いと期待できる。しかし、いずれも地道な努力とマンパワーを必要とする提案であり、その実現に向けては、政治家が ODA を日本外交の主要な柱と考え、より無駄の多い歳出費目を削減するだけの勇気とリーダーシップを持っているかどうかにかかってこよう。

巻末資料

1. 本提言署名政策委員名簿

[起案者 (タスクフォース)]

主 査

草野 厚 慶應義塾大学教授

メンバー

杉下 恒夫* 読売新聞社解説部次長

小沢 一彦* 桜美林短期大学助教授

福嶋 輝彦* 桜美林大学助教授

[署名者 (政策委員)]

政策委員長

金森 久雄 日本経済研究センター顧問

副政策委員長

伊藤 憲一 日本国際フォーラム理事長

政策委員

愛知 和男 衆議院議員

秋野 豊 筑波大学助教授

飯田 経夫 国際日本文化研究センター教授

生田 豊朗 日本エネルギー経済研究所理事長

石井公一郎 石井事務所代表

市川伊三夫 ニコン常勤顧問

伊藤 英成 衆議院議員

伊藤 達二 三菱地所相談役

井上 秀一 日本電信電話副社長

猪口 邦子 上智大学教授

猪口 孝	東京大学教授
今井 敬	新日本製鐵社長
今川 瑛一	創価大学教授
岩田 一政	東京大学教授
歌田 勝弘	味の素相談役
内田 忠男	ニュースキャスター
鶴野 公郎	慶應義塾大学教授・総合政策学部長
大木 浩	参議院議員
太田 宏次	中部電力社長
大場 智満	国際金融情報センター理事長
大宅 映子	評論家
小笠原敏晶	ジャパンタイムズ会長兼社長 / ニフコ社長
小此木政夫	慶應義塾大学教授
小山内高行	外交評論家
加藤 寛	千葉商科大学学長
加藤 博久	読売新聞社大阪本社社長
蒲島 郁夫	東京大学教授
上坂 冬子	評論家
神谷 不二	日本防衛学会会長
北岡 伸一	東京大学教授
木村 明生	青山学院大学教授
草柳 大蔵	著述業
功刀 達朗	国際基督教大学教授
公文 俊平	国際大学グローコム所長
小島 朋之	慶應義塾大学教授
近衛 忠輝	日本赤十字社副社長
坂井 隆憲	衆議院議員
阪中 友久	青山学院大学教授
坂本 正弘	中央大学教授・政策文化総合研究所長
佐瀬 昌盛	防衛大学校教授
佐々 淳行	元内閣安全保障室長
佐藤誠三郎	世界平和研究所研究主幹
澤 英武	評論家
椎名 素夫	参議院議員
志方 俊之	帝京大学教授
島田 晴雄	慶應義塾大学教授

関本 忠弘	日本電気会長
瀬崎 克己	日本国際フォーラム専務理事
末次 一郎	安全保障問題研究会代表
鈴木 幸夫	麗澤大学教授・国際経済学部長
鈴木 淑夫	衆議院議員
高市 早苗	衆議院議員
高瀬 保	東海大学教授
田久保忠衛	杏林大学社会科学部長
竹中 一雄	国民経済研究協会顧問
多田 公熙	中国電力会長
田中 俊郎	慶應義塾大学教授
田中 靖政	学習院大学教授
田原総一郎	評論家
内藤 正久	伊藤忠商事専務取締役
中内 功	ダイエー会長兼社長
永野 茂門	参議院議員
那須 翔	東京電力会長
新堀 聰	日本大学教授
西尾 哲	日商岩井相談役
西尾 幹二	電気通信大学教授
野田英二郎	東洋エンジニアリング顧問
橋本 俊作	さくら銀行相談役
花井 等	筑波大学教授
樋口廣太郎	アサヒビール会長
平泉 渉	鹿島平和研究所会長
弘中 喜捷	三井物産貿易経済研究所社長
藤村 正哉	三菱マテリアル会長
船田 元	衆議院議員
古川 昌彦	三菱化学会長
細田 博之	衆議院議員
真野 輝彦	東京三菱銀行参与
村田 良平	三和銀行特別顧問
森井 敏晴	天理教愛知教区長
矢吹 晋	横浜市立大学教授
山内 昌之	東京大学教授
屋山 太郎	政治評論家

吉田 春樹	和光経済研究所社長
吉田 康彦	埼玉大学教授
渡邊 昭夫	青山学院大学教授

(アイウエオ順)

(*非政策委員)

2. 本政策提言の起案と採択の過程

1995年6月30日の運営委員会の発議により、政策委員会は1995年7月5日の会合で1996-97年度の政策研究テーマを「発展途上国支援の新方向を探る」と決定し、以後1997年1月23日の第1回政策委員会を皮切りに政策研究活動を続けてきた。

1997年1月から12月までの間に4回の政策委員会が開かれた。政策委員会は、第1回の会合でタスクフォースの基本的考え方について草野厚タスクフォース主査から、第2回の会合でODAを実施する側からの考え方について西田恒夫外務省経済協力局審議官から、それぞれ報告を聞いた。各回とも報告に続いて、政策委員間で熱心な討議が行われた。

政策委員会の会合に先立ち、政策委員会の「政策提言」作成作業を補佐する目的で、政策委員会タスクフォースが組織された。タスクフォースの主査およびメンバーは、以下のとおりであった。

主査	
草野 厚	慶應義塾大学教授

メンバー

杉下 恒夫	読売新聞社解説部次長
小沢 一彦	桜美林短期大学助教授
福嶋 輝彦	桜美林大学助教授

1996年2月から1997年11月までの間に6回のタスクフォース会合が開かれた。タスクフォースは、政策委員会における論議を下敷にして「政策提言中間案」を起案した。小沢一彦タスクフォース・メンバーと福嶋輝彦タスクフォース・メンバーは、1996年3月にアフリカ、9月に中央アジアをそれぞれ訪問し、この問題に関心を有する現地専門家との意見交換および視察を行った。1997年10月29日の第3回政策委員会において、小沢、福嶋両タスクフォース・メンバーよりアフリカ、中央アジアにおける現地調査の結果について、また草野タスクフォース主査か

ら「政策提言中間案」の内容について、それぞれ報告が行われた。第3回政策委員会における審議の結果を受けて、タスクフォースは、「政策提言最終案」を作成すべく「政策提言中間案」の改訂作業に入った。「政策提言最終案」は、1997年12月19日の第4回政策委員会に提出され、審議のあと採択された。

第4回政策委員会は、「政策提言最終案」を採択するにあたり、同委員会で提起された修正意見をその内容に反映させるため、「政策提言最終案」の一部を一定の限度内で修正する権限を金森久雄政策委員長に付与した。その後、政策委員の一人ひとりに対して、この「政策提言」を支持し、それに署名するかどうかの文書による意思確認が行われた。

3. 本政策提言関係クロノロジー

- 1995年 6月30日 第7回運営委員会にて、1996 - 97年度の政策委員会の研究テーマとして「発展途上国支援の新方向を探る」を提案すること、および上記テーマに関するタスクフォース主査として草野厚慶應義塾大学教授を推薦することを決定（当フォーラム分室）
- 7月5日 政策委員会にて、政策研究テーマとその担当主査に関する第7回運営委員会の提案を承認（ホテルオークラ）
- 1996年 2月21日 第1回タスクフォース会合（当フォーラム分室）
- 4月3日 第2回タスクフォース会合（当フォーラム分室）
- 5月27日 第3回タスクフォース会合（当フォーラム分室）
- 7月1日 第4回タスクフォース会合（当フォーラム分室）
- 1997年 1月23日 第1回政策委員会にて、草野厚タスクフォース主査より基調報告を聴取し、意見交換（ホテルオークラ）
- 3月19日 小沢一彦タスクフォース・メンバー、ジンバブエ、ケニア、エチオ
~27日 ピア、ガーナを訪問し、日本のODA 供与の現場を視察
- 7月15日 第5回タスクフォース会合（当フォーラム分室）
- 7月17日 第2回政策委員会にて、西田恒夫外務省経済協力局審議官より基調報告を聴取し、意見交換（東京全日空ホテル）
- 9月28日 福嶋輝彦タスクフォース・メンバー、カザフスタン、ウズベキスタ
~10月5日 ンを訪問し、日本のODA 供与の現場を視察
- 10月29日 第3回政策委員会にて、小沢一彦タスクフォース・メンバー、福嶋輝彦タスクフォース・メンバーのアフリカ、中央アジア調査報告、および草野厚タスクフォース主査の「政策提言中間案」説明を聴取のあと、意見交換（東京全日空ホテル）

- 11月10日 第6回タスクフォース会合（当フォーラム分室）
- 12月19日 第4回政策委員会にて、草野厚タスクフォース主査の「政策提言最終案」説明を聴取のあと、出席政策委員の審議を経て、同「最終案」を採択（東京全日空ホテル）
- 1998年 3月5日 金森久雄政策委員長、草野厚タスクフォース主査、伊藤憲一理事長、「政策提言」を橋本龍太郎内閣総理大臣に提出するとともに、記者会見を行い、正式発表（東京全日空ホテル）
-

4. 政策委員長よりの謝辞

当フォーラム政策委員会の第16番目の「政策提言」（JF-J-II-A-0016）をほぼ2年におよぶ審議のあと、このたび発表することができたが、この間において当政策委員会は多数の部外の方々のご支援とご協力をいただいた。改めて厚く謝意を表したい。

とくに、第2回政策委員会でわが国の発展途上国支援の理念・政策の現状とそのあり方について報告していただいた外務省経済協力局審議官の西田恒夫氏には、深甚の謝意を表したい。

また、当政策委員会の審議には、政策委員会参与として、外務、大蔵、通産、郵政、経企、防衛の6省庁の関係者に個人の資格でご参加いただき、政策の審議および研究上の有意義なご助言をいただいた。改めて深甚な謝意を表したい。なお、本「政策提言」の内容に対して責任を有するのは、この「政策提言」に署名した政策委員のみであって、政策委員会参与を含む部外の助言者および署名しなかった当フォーラムの役員、会員等は、その内容に対していかなる責任を負うものでもないことを、改めてお断りする。