

第7回 考えよう！ニッポンの国際協力

パナソニック提供龍谷講座 in 大阪
～今、あなたに知ってほしい世界の現実～
2010年度 社会貢献・国際協力入門講座

日時 7月7日(水)午後7時～8時30分
会場 龍谷大学大阪梅田キャンパス研修室
講師 大林 稔 龍谷大学 経済学部教授

今回の講師は、龍谷大学経済学部 大林稔教授です。

ODA(政府開発援助)とは何か？ 日本の援助の現状とは？ 日本のアフリカ政策を事例に学びながら、日本の国際協力について考えました。



日本のODA(公的開発援助)の現状とは？

豊かな国から貧しい国へ、お金は国境を越えて流れていきます。流れるお金の中には、政府機関からの公的資金、投資・貿易・金融などの民間資金、NGOの送金などがあります。とりわけ最近目立つのは、個人送金です。外国に収穫に行ったり移民した人々が故国に送金しており、ODAを大幅に上回る規模となっています。

このようなお金の内、*1DACの定義に沿ったものがODAに分類されます。この定義のうちもっとも重要なのは「発展途上国の経済発展や福祉の向上に寄与することを目的とする」というものです。これに該当しない援助のひとつは軍事援助です。日本の外交や企業支援の援助も、厳密にはODAとはいえないことになります。

さて、日本は援助大国だと思いがちですが、実は**援助小国**なのです。つまり国民一人当たりの援助額もNGOへの寄付額も、援助国の中で最下位に近いのです。たしかに日本の援助総額は世界一だった時期がありましたが、これはGDPが大きかったからです。しかし、その援助総額でさえ、今では世界で第5位に転落して、日本より小さな国々がより多くのODAを支出しています。

日本のODAは構成面では*2**円借款**と呼ばれる貸し付けが多いことが特徴です。ほとんどの国が無償で援助をしている中で、約半分が貸し付けです。これは、かつて援助で公共工事や大型プラント輸出を補助していたことの名残と思われる。近年は円借款への需要が激減している一方で、財政難から無償援助を増やすことが難しいのが大きな問題となっています。現在、日本のODAの支出先は全体の約半分がアジア、次いで中東が約20パーセント、アフリカが約10パーセントです(支払い総額ベース)。

援助のムダは「目的」次第

昨今は財政状況が厳しい中で財政のムダを減らすことに関心が集まっています。わたしはODAはもっと増やすべきだと考えていますが、今日は援助に削れるムダがあるかを考えてみましょう。さて、なにがムダかは援助する目的がなにかによって変わります。国連常任理事国の票をえるのが目的なら、小国を中心に、政府高官がよるこぶ援助を行うのが効率的であり、大きな国で貧困者向けの目立たない支援をするのはムダです。逆に貧困者支援を目的とするなら、今述べたような援助はムダ使いです。「ムダのない援助」を追求するなら、まず援助の目的をよく考えることが大切なのです。

日本の援助のムダはどこにあるか？

援助の最大のムダは**民意と実際の政策のずれ**から生じています。世論調査から、「援助は基本的には貧困対策や緊急援助が中心だが、外交や資源確保といった視点も重要」というのが大体の国民の意見だということがわかっています。しかし日本のODAを分析すると、貧困度を考慮して配分されておらず、貿易や外交上の利益のほうがはるかに重視されていることがわかります。国民からみればバランスを欠いており、ムダが多いといえます。

ちょっと脱線しますが、なぜ民意と政策がずれているのか考えてみましょう。その理由の一つは「ロビイング」(*3 ロビー活動)です。ロビイングは民主主義最大の欠陥だといわれています。なぜなら、政治を動かすためにお金や時間を費やせば、少数者が政策を動かすことができるからです。援助は一般の政策より、ロビイングが大きな力をふるいます。なぜならわたしたちは ODA の負担者ですが、ODA の使い道の情報はなかなか得られません。そのため、情報が手に入る国内の政策に比べて、ODA のことを忘れがちです。その結果 ODA を商売に利用しようとする大企業のロビイングが政策を左右することになるのです。二つ目の理由は、「制度のミスマッチ」です。国民の大多数が「まず人道的な支援をすべきだ」と考えているのに、政策担当の官庁は外務省です。これがずれを生んでいるのです。というのも、外務省は国益を最大限にする為に働く役所です。日本の ODA が外交の道具となりがちなのは、その外務省が政策を決定することの当然の帰結です。

貧困者支援を主な目的と考えると、次に重大なムダは、ODA の仕組みそのものから生み出されています。奇妙なことに、ODA は間接援助で、貧困者に届くかどうかもわからない、ムダの多い仕組みなのです。たとえば ODA の大半を占めるのはハコモノ、それも大型のハコモノです。たとえば幹線道路を建設した場合、多くの貧困者は幹線から遠くに住んでいたり、道路を所得に結びつける手段がないことから、直接に利益を得ることができません。公共事業の恩恵が及ぶには、時間と「運」が求められるのです。

モノではなく技術を伝える技術協力は、より役にたつと思われがちです。しかし技術協力も、間接援助であてにならないことに変わりありません。たとえば農業技術の指導対象は農民ではなく農業普及員です。農業普及組織をはじめ行政組織が機能不全に陥っている国では、貧困者に技術が伝わらないことは珍しくないのです。こうした傾向は貧しい国や紛争国、つまり住民が援助を必要としている国ほど顕著になります。「ODA は国造りを支援するものだ」と主張する人もいますが、貧困者からみれば、届くかどうかもわからない、ムダの多い仕組みなのです。

加えて官僚主義もムダを助長しています。日本の役所も民間より効率が低いのですが、貧しい国の行政効率は非常に低いのです。ODA は両者の共同事業であるため、ムダの相乗作用が生まれてしまいます。

受益者と負担者の不一致を乗り越えて

このような援助のムダをなくすには、**受益者と負担者の不一致**を克服しなければなりません。受益者と負担者の不一致とは、援助特有の根深い問題です。受益者である現地の人たちは ODA が効率的に使われているか、改善点は何かを知っていますが、それを改善する術がありません。他方、負担者、つまりわたしたちは政府に ODA の改善を迫る力がありますが、ODA の現状を知りません。そして残念なことに両者の間には接点がないのです。

ですから ODA をよくするためには、受益者と負担者が情報を共有することが大前提です。受益者を置き去りにして日本人だけで援助の改善方法を考えても正しい答えは見つかりません。たとえば、双方の国民同士が話し合う**円卓会議**をつくれればすばらしいと思います。援助に関心を持つ市民、NGO や専門家、議員などが集まって「なにを援助の主な目的とするか」「貧困削減と経済成長支援に援助をどのように配分するのか」など援助の一番大事なことについて話し合います。会議の結論をもとに、日本と受益国政府が具体的な計画を作って進めればよいでしょう。またその成果を翌年の円卓会議で明らかにし、両国国民の審査を仰ぐようにすれば、援助の効率化が進むはずで

す。また、ODA を民意にそったものにし、制度的ミスマッチを無くすには、「人道援助省」を創設するべきでしょう。職員が貧困をなくすために励む役所ですから、多くの有意の人材が殺到するはずで

す。外交や企業と結びついた ODA は、それぞれ担当省庁に振り分けられればよいでしょう。最後に、官僚主義の弊害を減らすには、ODA の自由化、つまり政府による ODA の独占を排し、NGO や企業の参入を認めればよいと

・リンク：2009 年度版 ODA 白書

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/09_hakusho_pdf/index.html)

* 1 DAC, Development Assistance Committee, 開発援助委員会。OCED(経済協力開発機構)の組織で、援助開発等についての主要援助国のフォーラム。

* 2 円借款 日本政府が開発途上国に対し、低利かつ長期の緩やかな条件で開発資金を貸し付けるもの。円建てで貸し付けが行われることから「円借款」と呼ばれる。円建てのため為替リスクは受取り国が負担する。

(http://www.jica.go.jp/publication/pamph/coordination/pdf/jbic07_p17-p18.pdf)

* 3 ロビー活動 政治的決定に影響を及ぼそうとして、議員・官僚・政党などにはたらきかける院外活動。

(大辞林 第二版より引用)