

## REPORT III

# ODAとは何か

## - 「聖域なき」構造改革下における意義と効用 -

社会研究部門 米澤 慶一

### 1. はじめに

本年4月に小泉内閣が発足して以来、「聖域なき改革」という台詞がどれほどメディアを賑わしたことだろう。つまるところ90年代初めのバブル崩壊よりこのかた、棚ざらし・後回しにされてきた「第2の敗戦」の戦後処理をこの際徹底的に、いかなる分野といえど例外なく行なおうという考えらしい。多少具体的に言えば、不良債権、そして増える一方の赤字国債を、時価金額を明らかにした上で速やかに処理し、同時にそうした民・官双方の「不良」債権債務を生じ、かつこれまでの改善努力を妨げた元凶＝既得権益にとらわれた人々の責任を問い、罪状由々しき者、改革後の日本の政・財・官に相応しからざる面々にはご退去いただき、制度・組織を叩き直す、という方針であると解釈する。この総論に反論しようという者は先ず居るまい。だからこそ小泉首相は就任以降80%強というとんでもない支持率を得ているのだし、彼の政敵（たぶん自民党内の方が多いのだろうが）にしても、これほど強い相手に正面からケンカをふっかけて得は何一つないと踏んでいるに違いない。

ただし問題は各論である。実際過去の政権に

しても、「不良債権問題について私は何もしませんよ」と公言した首相はいない。目的格をばかして副詞をやたら強調する語法で、「不退転の決意で」とか「政治生命を賭して」とかの所信表明は述べていたのだ。しかしひとたび具体的な処方となると途端に歯切れが悪くなり、各金融機関の持つ不良債権残高算出の規準すらいまだに共通化されておらず、「腐れ政治家やビジネスマンや官僚に頼んでも、わしらが自分達で評価・整理しちやるわい！」と国民諸氏が意気込んだところで、企業・官公庁における情報開示が質量両面でまったく不十分という状況にある。

まあこうした現状に業を煮やした国民が、少なくとも明快に「聖域なき構造改革」断行を公約する小泉首相の登場に快哉を叫んでいる訳なのだが、具体的にどう実績を残すかは今後の課題であり、すべては「お手並み拝見」と、今のところは評価を留保せざるを得ない。

前振りが長くなって恐縮だが、今回取り上げる各論は「ODA（政府開発援助）」である。

「何故ODAを語るのにいま現在の日本の政治についての話から始めるのか？」という疑問も当然あろうが、それは単純至極、ODAがその本来の性質上、きわめて政策的・政治的な産

物であるからである。ODAの財源は当然ながら国家予算であり、その原資となる税収が長引く不況のあおりによって伸び悩み、さらには継続的に投入される公共投資も思うほどの成果を上げていない現状にあっては、非効率的とみなされる歳出を先ずカットせねばならないのは自明の理。そうしてバブル崩壊以降、この前の自民党総裁選直前の亀井静香元政調会長による「30%削減」等を代表として、何度となく主張されてきたのがODA削減論である。

しかしここでまた当然ながら問題となるのは「ODAは真に非効率的か?」、「日本政府が期待した所期の効果を上げていないのか?」、「一体どの程度のODAが量的に望ましいのか?」という点であり、ODAが投資に見合った、あるいは予想以上の効果を残しているのであれば、それを削減すること自体が間違った処方であるということになる。以下においては、「ODAは日本にとってどのような価値があるのか?」そしてその「ODAをどう評価するか」といった問題を取り上げてみたい。

## 2. ODAとその効用

昨年9月下旬、韓国の金大中大統領が訪日した際、渋谷の交差点で信号待ちをしていた際に街宣車の右翼が次のように怒鳴っているのを耳にした：「いまわが国がっ！不良債権やら何やらで紛糾をきわめて居る時に、何でよその国の支援などに血道を上げねばならんのかっ！」。どうやら途上国や経済的に困難を抱えた国の首脳が日本を訪れる度に持たされる「おみやげ」について一言したいらしい（韓国はOECDにも加盟している立派な先進国だが、97年の金融危機以来たしかに経済運営上は大変な状態が続いている）。

もとよりまともに立ち止まって聴いている人など居なかったのだが、よく考えればこの問いは鋭くODAの急所を衝いている。そう、わが国の経済運営も明らかに大変で、本来よそのことなど構っている余裕はないのである。それでもなお「必要である」と言うからには、それなりの説得力ある理由が必要というものである。

とは言ってもこれもよく考えれば当然の理で、一言で言えば「日本は独りでは生きていけない」からである。人口と技能以外これといった資源もなく、海外に食糧・エネルギー・その他自然資源を依存し、かつ輸入した原材料を加工・輸出することで生存を果たすという宿命を背負っている資源小国・貿易立国。膨大な貿易黒字をそれは本来勤勉と知恵の所産であるのだから、人様から後ろ指を差される類のもでは全くないのだが 米国などを相手に二国間交渉である程度コントロールしようという発想も、つまるところ「顧客あつての商売」という相互扶助の精神に基づいている。

しからば主要「顧客」であるところの米国や欧州諸国や中東産油国に対してのみ気遣いすればよいのかと言えばそうでもなく、市場を形成するプレーヤーとしては他にも卸売業者や下請業者もいる訳である。また仮に先進国の購買力だけで日本の輸出がすべてまかなえたとしても、他地域の経済が壊滅的状况に陥ったとしたら、世界経済全体が遅かれ早かれ深刻な打撃を受けるのは火を見るより明らかである。多少失礼ながら分かり易いたとえを挙げるならば、中国経済が北朝鮮と同じ状況になった場合を想像してみるとよい。10億の民の何割が危急の飢餓状態に陥るかは分からぬが、その圧倒的な数の窮民が自暴自棄状態で東シナ海を難民船に乗って日本に殺到してくるさまを思い浮かべれば、

そうならないために世界市場を管理可能なレベルにおいて安穏な状態に保つ努力の必要性が分かるというものである。ODAは明らかにそうした努力の一形態である。

無論ODAを実施する根拠はわが国の国際経済的利得にのみ準拠する訳ではない。そこには当然人道的動機も存在する。外務省は「政府開発援助（ODA）はなぜ必要か」と題して、以下の理由を挙げている。

- 多くの開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は人道的見地からこれを看過することは出来ない。
- 環境、人口、食料等地球規模の問題は、先進国と開発途上地域が共同で取り組むべき全人類的な課題であり、我が国もこうした取り組みを主導すべき先進国の一員としての役割を担うことが必要である。
- 開発途上国への支援や地球規模問題への貢献は、我が国と他の諸国、特に開発途上国との友好関係を増進し、国際社会における我が国の評価を高め、我が国の立場及び我が国国民に対する幅広い理解と支持・協力の確保に繋がることを期待されている。また、我が国自身の安全と繁栄の確保にとり重要な意義を有し、平和の維持を含む広い意味での我が国の国益の増進に資する。
- 貿易・投資を通ずる世界経済の相互作用が深まる中、資源・エネルギー、食料等の供給を海外、特に開発途上国に依存する我が国にとって、経済協力を通じた途上国の経済開発の促進は、我が国の経済的利益にも資する。

（外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 - ODA白書 - 』上巻扉より（1999））

多少冗長ではあるが、「なぜ必要か」という問いには答えている。全部で4つの項目のうち、

最初が人道、2番目が「先進国の一員としての」横並び意識、残り2つが日本の国益（「...我が国の国益の増進...」、「...我が国の経済的利益...」）の実現を説いている。啓蒙臭さを感じさせるものの、中央官庁が「先ず予算編成ありき」で「依らしむべし、知らしむべからず」であった時代に較べれば遙かに、国民に理解を求めるための広報活動に本腰を入れているさまが伝わってくるというものである。

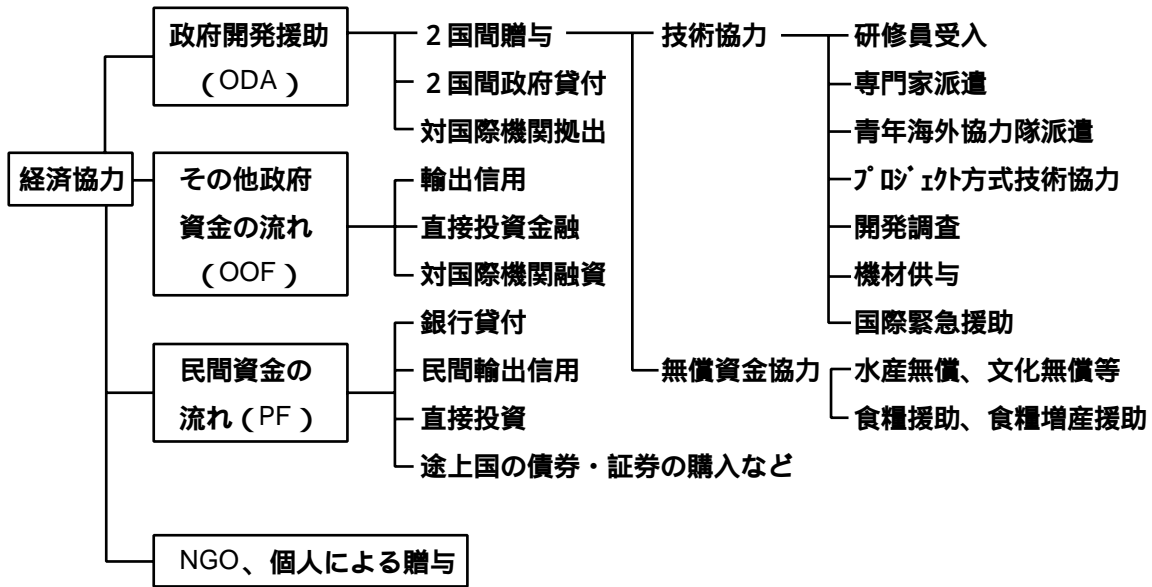
人道的見地を最初に持ってきたのは、聞こえの良さもあるだろうが、当然それがODAの実施理由の主たる構成要件であることを示している。ただし、人道的理由を前面に打ち出すことによってある種の誤解が生じ、日本におけるODAの抱える問題点の一部を惹起することにもつながっているのである。次項ではその点を詳しく取り上げたい。

### 3. わが国ODAの問題点と課題

#### （1）国民的理解の拡充

「ODA予算といえど聖域に非ず」という表現は、ここ数年新聞報道などに意外に多く見られる。最近のものに限っても、「小泉内閣は財政面を聖域なく見直すことにしておりODA予算も見直しが求められる」（杉浦正健副外相の発言として伝えられる。毎日新聞2001年5月23日付）、「ODAも聖域ではないとの認識が強まっている」（同5月31日付）、「政府の途上国援助（ODA）にも、小泉内閣の『聖域なき改革』の照準が合い始めた」（朝日新聞2001年5月21日付）など、枚挙にいとまがない。これは逆に言えば、これまでODA予算は「聖域」と見られていたことの反証である。では何故ODAは「聖域」扱いされてきたのかと言え、その重要性が鑑みられたと言うよりも、ひとえに「聞

図表 - 1 開発援助（経済協力）の諸類型



（資料）経済産業省『経済協力の現状と問題点』平成12年度版、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 - ODA白書 - 』（2000）等より抜粋

こえが良く、国民にも納得してもらえる」からに他ならない。つまりは「貧しくて可哀相な国々への善意の寄付」が「何であれ認められてしかるべきもの」として、国民の間でぼんやりとした合意のイメージを形成したという訳である。

こうした「いつのまにやら」のなし崩し的合意形成は、日本の文化的所産とも言うべき得意技で、ODAに限らずよく見られる社会現象なのであるが、ここでの一番の問題は、「正確な理解もないままに、結構大規模な物事が無批判に実施されたり先送りされたりすること」にある。

先にも見たように、ODAは単なる善意の施しではない。国民の血税を以てする国際公共投資事業でもある以上、その対投資効果を厳密にチェックする必要がある性質のものである。

その定義上の詳細は上掲図表 - 1 に譲るが、ODAは途上国に対する開発援助（日本国政府はこれを「経済協力」という用語に限定してい

る）のうちの一部に過ぎない。例えば上掲図の一番下に記載した「NGO、個人による贈与」であるならば、それは純粹に人道的寄付や、極端な話、自己満足の浪費であっても構わない。しかし、1兆円を超える予算金額を（たとえそれが対GNP比0.3%を割り、その比率において全先進援助国中下位に位置するものであったとしても<sup>（注1）</sup>無目的に費消してよい訳はどこにもないのである。誤解して欲しくないのは、「ODAは人道目的で行なってはならない」と主張しているのではないということである。先にも述べた通り、人道支援はODA実施動機的主要素の一つである。また、国際開発援助にたずさわる、いわゆる「業界のプロ」にも、「飢餓や貧困に恒常的に苛まれることのない、恵まれた環境下に生まれついた先進諸国の人々は、その恩恵を当然視するのではなく、恵まれぬ環境下にある人々への手助けの義務、いわゆるnoblesse obligeを負っていることを当然とすべきであり、『施しをくれてやって居るのだ』とふれ回

るような行為は厳に戒むべきである」と主張する人は多い。しかしながらそのこと自体は、思考停止状態でいかなるODAであれ是とする社会的心理を擁護するものではない。ODA予算全体、そして個々の援助案件が合目的に効率良く運営されたかを厳密に問わなければならない点に変わりはないのである。そしてそのチェックを行なうためには、ODAについて国民に広く正確な理解を促し、かつそれを可能にする情報提供を粘り強く進める必要がある。

現在の日本国民のODAに対する理解の度合いを示す一例を挙げよう。TBSで毎週日曜深夜に放送される「スポラブ」というスポーツ番組がある。その先の放送分(2001年7月2日午前0時35分～1時5分。東京地域)で、「MLB(米国大リーグ野球)がオールスターファン投票に際し、日本向けに500万票を分与した結果、イチローや佐々木投手のいるシアトル・マリナーズに票が片寄り、『他のメジャーリーグ・チームについて全く無知な日本人に投票を認めること自体が間違っているのだ』という批判が全米で巻き起こっている。この批判は正当か否か?」という問いに対して、スポーツライターの二宮清純氏が、「たとえば途上国にODAを供与した場合、それを差上げた以上は相手国がどう使おうが、援助側が云々すべきではない」という比喻を用いて否定的見解を述べていた。この発言は非常に興味深いものであるが、結論から言えば、彼のODA理解は全くの誤解である。

二宮氏の言うODA供与は、前掲の図表-1で言えば、ODA分類の中の一番上、「二国間贈与」に当たる。しかしいやしくも国民の血税による支出行為を、何のチェックもなしに相手の裁量に任せることはあり得ない。チェック上のミスが皆無とは言わないが<sup>(注2)</sup>、受取国の目

的は奈辺にあるか、受入能力は充分であるか、そして何よりも軍事目的への転用はあり得るかについての審査は殊の外厳しいものがある。またこれは二国間贈与に限ったことではなく、二国間政府貸付(いわゆる円借款)や対国際機関拠出においても審査や評価はついて回る(言い換えれば国際公益に資する公共機関といえど手放しに信用している訳ではない)のである。

別にここでは二宮氏の発言をあげつらって批判しようという意図はない。彼はむしろわが国でも知識人層に属し、筋道立った議論を展開する能力を有し、ジャーナリストでもある故に幅広い知識の持主である。その彼にしてODAの実際に関する知識は精密とは言えないのだから、国民全体の理解のレベルは推して知るべしであり、外務省はもとよりODA関係者はその責任を肝に銘じた上で、より広汎で綿密な広報活動と情報公開に励む必要がある。

## (2) 人的貢献の増大

湾岸戦争の折に、クウェートの感謝広告からわが国の名が除去されていたことは記憶に新しい。135億ドルを拠出しようが、血と汗を流さない国際貢献は評価を勝ち得ないのである。ODAについても同様、1991年に実績総額が1兆円を超えて以来、量的には世界最大の援助供与国であるわが国も、実施の現場にたずさわるNGOや公務員の人員、国際機関における実務者の数等において、拠出資金額に見合わないプレゼンス過少(under-represented)の状態が続いている。以降、わが国は各種PKO関連法案の整備やODA事業における平和構築支援の導入可能性の検討等を通じて人的貢献の方途を探ってきた。

しかしながら、今後十分な人的貢献を果たすためには、クリアしなければならない制約条件

がいくつか存在する。その最たるものが、わが国人件費の高コスト構造、そして 国際開発援助に係る日本人の意識構造である。

日本社会の高コスト構造はかねてより指摘されており、その理由の一端は人件費の高さに求められている。押しなべて教育水準が高く、また累進性の高い税制によって所得の再配分が先進諸国中でも稀なほどに進んでいることがその原因となっている。わが国におけるODA実績値世界一や国防費世界第2位<sup>(注3)</sup>という数字は、かなりの部分、高人件費と表裏一体のものである。

現在、財務省主導による税制の直間比率見直しによって、所得再配分の過剰な平等性 (= 「機会の平等」ではなく「結果の平等」) は修正されつつあるが、これは本来直接税中心主義による税収の伸びの限界を見越したものであり、日本の貧富構造の再編を狙いとしたものではない。また、比較的貧困に位置する層を作り、その低賃金を当て込んだ産業政策を採用することの是非 - 現在の政府が真剣に検討しているとは考え難い - も論じられてはならず、人的資源コスト低下を政策的に誘導することは容易でないとわざわざを得ない(実際のところ、今後構造改革が進められるに従い、特定業種に大量失業が発生する結果として、デフレ・スパイラルがなし崩しに進行し、人件費もそれに応じて低下することは考えられるが、それは必ずしも政府の意図するところではなく、まして国民にとっての幸福とは言い難い)

次に、日本人の国際社会貢献に係る意識構造であるが、これは人命に関わる微妙な議論に抵触すると同時に歴史的・文化的に根深い側面もあり、一朝一夕には片付かない問題である。例えば紛争時緊急支援や紛争後復興支援への民間人参加において「先進国」と言われるカナダで

は、仮にボランティアの不慮の死が生じたとしても、その事実が大々的に報道されたり、国内でボランティア参加そのものの是非に関する議論が白熱することは考えられない。せいぜい当人の地元の地方紙が数行の死亡広告に近い記事を掲載する位のものである。当然ながらこれはカナダ人の非人情や不感症によるものではない。援助という仕事によっては人命を賭して行なわれるものであること、そしてカナダという国が国際社会において応分の地位を占め、さらに自身が世界市民として他の困窮する人々を扶助することによって自らの魂も救済するためにはそれだけの犠牲を必要とすることが社会常識となっていることを意味するものである。

かつて停戦後のカンボジア総選挙の際、文民警察官および国連ボランティアとして現地赴任していた高田晴行、中田厚仁両氏が殺害された報に触れ、筆者の知人である中堅官僚の一人は、個人的見解と前置きしつつ、「両氏およびその御遺族には気の毒ではあるが、日本国としては『織り込み済み』の死であるに相違ない」と述べた。当時はいささか「余りに冷徹な国家至上主義ではないか」と憤ったものだが、現在では - 他国のボランティアないし公務員が、己れの信条あるいは忠誠心のために自己犠牲を払っているさまを数多く目撃するにつれ - 、一国が国際政治の舞台において影響力を行使しようとする場合、ある程度の危険や犠牲を伴う人的貢献は不可欠なのではないかという考えを否定することができない。無論すべての人がこの意見に従う必要はなく、自己犠牲はあくまで本人の自由意志に基づくものでなくてはならない(また、それに対する補償制度を充実させることは言うまでもなく肝要である)。先に例として挙げたカナダにしても、「個人の人命は国家

利害より重い」という考えを持ち、危険地へのボランティア等援助関係者の派遣を禁ずべきだと主張する人はいるであろう。しかしながら、もし日本が今後国際政治において、世界平和と秩序に関し説得力ある価値を提示し、何らかの影響力を及ぼすことを望むのであれば、その実現は範を行動によって示すことを措いて他になく、その際には先に述べた「危険と犠牲を承知の上」の冷厳な覚悟が、多数国民の合意として明示的に形成されている必要がある。そのためには広く徹底した議論が今以上にたたかわされ、継続されていくことも必須の要件である。

#### 4. おわりに

ODAは外交の一形態であり、国益実現のための有力な用具である。「軍事手段を持たない日本にとって、ODAは重要な外交手段である」との言質は、わが国外交に関わる人々によって巷間よく唱えられるところであるが、その立論の正否は措くとして、少なくとも国民の間で今後こうした考えが広く検討され、国際援助に係るわが国のあり方という総論、さらに人員の派遣とそのシステムという各論に関し、概念と規準を自らの血肉と化するまでに納得して腹に収める作業が不可欠である。それは日本という国家の利害確保であると同時に、国民みずからが自国の方向性を決定し、自身の生活をより向上させるための条件でもある。生活の向上は単に経済的利得のみによって保証されるものではない。国内・国外の社会および政治への参加意識によっても担保されるところのものである。戦後日本の社会意識は経済的繁栄に重点を置くあまり、社会参加・政治参加の重要性を軽視し過ぎたきらいがある（例えば国際開発援助にもその傾向は認められ、日本国政府は「開発援助

(development assistance)」を「経済協力」という言葉によって代替している。外務省におけるODA担当部局もあくまで「経済協力局」であり、そこには「日本における対外援助はあくまで経済分野に限定されており、他国への政治的関与は一切行なわない」とする伝統的な政策的含意 (political implication) が存在する。対して英米などでは政治、社会等も開発の対象であり、「political development (政治開発)」、「social development (社会開発)」といった概念も厳然と存在し、時に応じて途上国への開発支援の主題ともなる。米国が人権外交を標榜し、他国への内政干渉とも受け取られる政治的要求を頻繁に行なうのは、単に米国人のお節介や民主主義原理主義とも言うべき気質によるとだけ解釈するのではなく、「政治思想や体制は発展・進歩するものであり、その意味において開発可能である - そしてその窮極の理想形態は自由民主主義であるに他ならない - 」とする一種の進歩史観が、彼らの思想的背景として強固に存在することを理解しておく必要がある。

最近では日本にも「social development (社会開発)」の概念は輸入され、この分野における開発援助案件も数多く形成・実施されているが、いまだに大卒の管理組織名称は「経済協力局」のみである。

冷戦の終結は旧東西両陣営をして「援助による途上国の自陣営へのつなぎ止め」を不要にしたという点において、以後の国際開発援助の方向性を大いに変化させる契機となった。米国を代表として、対外援助は内政の許容範囲においてのみ許されるという傾向が定着し、総量としてのODAが抑制される方向に向かう。その結果として編み出されたスローガンが「援助の効率化」であり、より少ない原資によってより多くの開発効果を創出するための手立てを考える

ことが緊急の課題となった。その背景にはまた各国の財政的逼迫があり、軍部を中心とした圧力団体からの抵抗が予想される軍事費削減 - 冷戦終結による当然の論理的帰結ではあるが - よりも迅速に実施し得る国際開発援助予算削減が実現されたのである。

先進各国のこうした事情の下にあって、日本は1991年以降いわば世界的開発援助の金庫としての役割を果たしてきたが、周知の通りその財政面での制約から、従前のような「気前の良い」援助のあり方は継続し得ない。今後のわが国ODA総額がいくらであるべきかは直ぐに明示することは難しいが、少なくとも適正金額について - 財政上の制約条件は当然考慮に入れた上で -、広く公けに議論を喚起して、国益実現のためにODA予算はどれだけの規模が必要であるかを検討することが求められる。ODA予算は不良債権でもなく、赤字国債でもない。従って、「今年度のODA予算は一般会計で前年度比3%減（総額1兆152億円）となったが、なお1兆円を超えている。このため塩川正十郎財務相もODAを歳出削減の対象とする考えを表明し...」（毎日新聞、2001年5月31日付）といった、単純に削減すれば良いといった議論は本来倒錯していると言わざるを得ない。他の支出項目、公共投資対象との比較優位を厳密に論じて初めてその削減ないしは増加が決定されるべきものである。

そのためにはこれまでに繰り返し述べた通り、国民自身が政策決定と監視への参加意識をより強烈に持って取り組み、かつそれを可能にするODA関連情報のより一層の公開が不可欠である。

本稿において取り扱わなかった - しかし本件に重要に関連している - ODAの構造的問題は

他にもある。例えばODA評価の問題である。現在ODA評価は外務省経済協力局評価室等によって執り行なわれているが、ODAの政策立案や案件形成・実施を担当する組織による、言わば内部監査のみで充分であるかについては、かねてより疑問が呈せられており、第三者機関によるチェックの必要性も論じられている。こうした問題点については、別の機会に改めて取り上げることとしたい。

- 
- (注1) 1998年度実績でOECD-DAC（開発援助委員会）加盟21ヶ国中第12位。
  - (注2) 予算と人員の不足から、危機的状況を呈している部分もあり、これはまた別種の問題として理解されるべきである。
  - (注3) The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2000/2001*による。