

## 第8回 国際政治・外交論文コンテスト

### 自由民主党 幹事長賞

#### 日本は政府開発援助(ODA)を減らすべきか？

蔵元 左近

##### 一 はじめに——本稿の問題意識

政府開発援助(ODA)とは、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)が作成する援助受取国・地域のリストに掲載された開発途上国・地域に対し、主に経済開発や福祉の向上に寄与することを目的として、公的機関によって供与される贈与及び条件の緩やかな貸付を指す【※1】。我が国は、DAC諸国のODAの支出純額ベースで五位、支出総額ベースでは二位を占めており【※2】、世界トップクラスのODA拠出国である。

しかし、かかる多額の拠出額に見合った評価を、これまでの我が国のODAに対して与えられるかについては、大いに疑問である。歴史的に、我が国のODAは、第一義的には国際的理想主義に立脚し、国際的・道徳的義務の遂行、国際的地位の向上、外交的利益の増進等のややもすれば抽象的かつ漠然とした目的の下、行われてきたという経緯を有する。その為、我が国のODAの実施に際しては、具体的な政策的効果についての事前の検討・分析が必ずしも十分に行われず、結果として、安易で野放図な拠出がなされた例が少なからずあった事は否定し得ない。

幸いにも、我が国が右肩上がりの経済成長を続け、税収を拡大して財政にも余裕があり、国際的地位が向上し続けた時代においては、ODAにおけるこのような問題点が顕在化する事はなかった。しかしながら、我が国を取り巻く内外の状況が劇的に変化した現在、今までのようにODAを安易な形で拠出していく事は、最早許されない状況となっている。すなわち、内にあるのは経済の低迷と税収の減少に伴う財政の逼迫、外にあるのは中国の強大化、新興諸国の台頭、国際社会の多極化・不安定化というように、我が国の内外には様々な国家的・外交的課題が山積しており、対外面・対内面における具体的な政策的効果についての事前の検討・分析を十分に行わないままに安易にODAを拠出する事は、到底許されない状況になっているのである。更に加えて言えば、雇用環境が悪化し所得が低迷する現在の国民生活下において、血税を原資とするODAへの国民の視線は厳しく、これを安易に拠出し続ける事についての国民の支持は到底得られなくなっている。

そもそもその本質的意義に遡れば、政策とは、国民から納付された税金を原資として国益の増進を図る、権力的要素を備えた政治的方策ないし手段と言える。そしてこれを経済的に言い換えれば、政策とは、国民から受託した資産を基に国益の増進(=最大化)を図る、投資的活動と言い得る。とすれば、政治家は、国民(=投資家)から負託を受け、国民から受託した納税(=

資産)を最も効率的に運用する事によって投資に見合った利益・リターンを国民に還元しなければならない投資運用者類似の責任を負っていると言うべきである【※3】。

そうすると、我が国において、これまでのように、事前に具体的な利益・リターンの検討ないし分析をせず、ODAを安易に拠出し続ける事は、論理的にも到底妥当とは言えない事になる。

## 二 本論——具体的検討

それではこのように妥当ではないとして、我が国は、今後ODAをどのように拠出していくべきであろうか。

我が国は、特に外交に係わる問題となると極端に理想主義的・道徳主義的になりがちであり、ともすれば外国に対し、自国のイメージが悪化する事を恐れて、自国の利益を優先している印象を与える事を回避する傾向にある。かかる傾向は、我が国の歴史的経緯や地理的要因を背景とした(外国に特に遠慮しがちな)国民性に裏打ちされているとも思われるが、当該傾向は、国家間の激しい競争が行われている現実の国際社会においては往々にして、我が国の国益を害する結果を引き起こす事になる。

国力・経済力の低落傾向が懸念される中、我が国は今後、新興諸国を含めた諸外国との間で、レアアースを含めた鉱物資源や食料の確保等に関してより厳しい国際競争に入る事が確実な情勢となっている。また、グローバル経済下において、日本企業は生き残りを懸け、経営の合理化や海外進出に懸命である。とすれば、我が国は今後の国際情勢についての認識を厳しいものとし、国益の具体的な増進を図るべく、資源・食料の確保や日本企業の経済的利益の確保【※4】に直接資するODAを拠出していく必要があると考える。なお、この点に関連して、いわゆるタイド援助は、日本企業の経済的利益に直接資するという特性から、肯定的に評価し得る。よって、今後のODAの拠出においては、透明化・適正化を図りつつタイド援助を積極的に活用すべきと考える【※5】。更に、戦略的思考の下、我が国の死活的な外交的利益に直結する国に対しては、より選択的・集中的にODAを拠出して、友好関係の維持・強化を図る事が必要と考える。

このような私見に対しては、中国が現在行っている対外援助と同質的であるという評価・批判がなされるかもしれない。確かに、中国は現在、資源獲得、中国製品及び中国人労働者の輸出の拡大、被援助国への政治的影響力の拡大等の自国の利益の増進を第一の目的として、アフリカ諸国等に対し戦略的に対外援助を行っている。そしてこれにより、中国の国益の著しい増大が図られている事は否定し得ない。

しかしながら、自国の利益の増進のみを第一義的に考えて相手国の利益を二の次とするような中国の対外援助は、相手国との互惠関係を目指すものではなく、相手国からの心からの感謝と信頼を得る事は難しい【※6】。長期的に見れば、相手国は経済力の向上に伴い、感謝と信頼を基礎にしたウィン・ウィンの関係ではない中国との経済的関係の希薄化を目指す事になろう。そうすると、長期的に見れば、中国のような対外援助では、結局は国益の増進を十分には実現出来ないと考える。

ゆえに、我が国は、具体的な国益の増進に資する前述の諸目的を基礎としつつも、相手国の利益の増進も等しく重視した、互惠的なODAを拠出していく必要があると考える【※7】。実際、自国の利益のみを優先して援助・外交政策を繰り広げる中国に対し、我が国がアジア及び全世

界において自国及び相手国の互惠を図るODAの拠出を行う事で、中国と比較して遥かに信頼に足る国であるという国際的評価を維持し得ると考える。

なお、ODAにおける基本戦略は、歴史的・世界的状況を踏まえ、今後の我が国の国家戦略ないし外交戦略と不可分一体のものとして立案されるべきであるから、経済財政諮問会議ないし国家戦略局等の首相直属の機関において、公開での十分な議論を経て決定される必要がある。また、ODAの戦略的・効率的な実施を図るべく、ODAに関する政府の機能を集約した、国際援助庁(仮称)の創設も検討すべきと考える。

### 三 おわりに

以上のように、本稿では我が国のODAにおける改革案を検討してきたが、「日本は政府開発援助(ODA)を減らすべきか？」という本稿の問いに対しては、必ずしも削減ありきという答えにはならないと考える。

しかしながら前述のように、我が国の国益上、拠出額以上の現実的・具体的リターンが得られるODAであるかについて戦略的かつ綿密な検討・分析を事前に行い、かかるリターンが得られるという合理的な予測が可能な場合にのみ、各々のODAを実施すべきである。また、実施後にかかるリターンが低下するような変化が生じた場合には、内容の修正や廃止を直ちに行うべきである。

よって、現状のODAは抜本的に見直す必要があるから、結果としては削減という結論になる蓋然性が極めて高いと考える。なお、繰り返しになるが、政策の基礎には常に国民の支持がなければならず、かかる国民の支持を得る為には、個々のODAが国益を具体的に増進することが国民にとって明確でなければならない事は言うまでもない。

本稿が、今後のODA改革の議論にとって少しでも資するものとなれば、望外の喜びである。

以上

【※1】 外務省「二〇〇九年版 政府開発援助(ODA)白書」。

【※2】 上ODA白書

【※3】 これを法理論的に言えば、信託法における善管注意義務類似の責任を負っているとも言えよう。

【※4】 具体的には、日本製のインフラ・システム・製品・技術・日本人の要員等の供給ないし援助をセットにしたODAを拠出する事により、将来に向けて日本企業・日本人向けの海外市場の創出・拡大を計画的に図っていく事が必要である。

【※5】 OECDルールを遵守する事は当然であるが、それにしても我が国のアンタイド率は二〇〇七年で95.1パーセントに上っており、DAC平均と比較しても、我が国のODAにおいてタイド率の増加を検討する余地は十分ある(上ODA白書)。

【※6】 実際、中国企業における利益優先の姿勢に伴うアフリカ人労働者の労働環境の劣悪さから、暴動が発生しているという報道が数多くなされている。

【※7】 その為には、相手国政府、現地住民、NPO等との間で十分な議論及び事前調査を行い、ODAの内容が相手国の利益に資するものとなるよう努める必要がある。