

イラク支援、理念を明確に

「平和」にどう活用 ODA 大綱改定の試金石

大野健一（政策研究大学院大学教授）

「平和構築」「人間の安全保障」を目的に追加する政府開発援助(ODA)大綱の改定が進んでいるが、戦後イラクの復興支援がその試金石となる。平和構築に貢献するには、後始末型ではない援助の理念を明確にし、長期開発戦略などで日本らしいビジョンを示すべきである。

援助の目的議論が不足

政府開発援助(ODA)大綱の改定が進んでいる。現在の ODA 大綱は一九九二年に閣議決定されたが、その後の内外の情勢変化を踏まえ、政府は今年中ごろまでに見直す予定である。新大綱では成長・貧困などの開発問題に加え、平和構築・人間の安全保障を前面に打ち出すことが確実だ。日本はすでにカンボジア、東ティモール、アフガニスタンなどで ODA を平和のために使用しているが、この貢献の形を明文化し、将来も積極的に実施していくことを謳(うた)うことになる。

これまで日本は、自国の支援理念を対外的に明示できず、カネは出すが開発戦略においては国際機関や他の援助国の後塵(こうじん)を拝することが多かった。つまり、援助でどのような世界をめざすのかをきちんと議論してこなかった。個別援助案件の手続きや評価をいくら改善しても、日本の援助が全体として途上国に役立っているかどうかを測る基準があいまいであった。ODA の活動範囲を開発から平和へと広げるにあたり、現状のままではこの不備を繰り返す可能性が高い。

根本方針が不明確なまま援助をするのは、献立を考えずに市場へ行くようなものである。いかに厳しい目で個々の商品を吟味しても、買い物全体に整合性がなければ栄養のあるおいしい食事はつくれず、無駄遣いを重ねるだけだ。しかも世界にはコック(援助国・国際機関)がたくさんおり、各自かなり勝手に料理をしている。彼らが皿を持ち寄ったとき、テーブルに並ぶ援助全体が効果的でなければならない。日本は自国の比較優位を生かしてどのような皿を提供するのか。これは ODA を開発・平和のいずれに用いる場合も不可欠な問いである。

援助はその内部で完結するものでなく、それが経済外交・平和外交のツールとして位置づけられてはじめて意味をもつ。その外交とは自国利益のみの追求ではなく、世界の安定と繁栄を日本の国益に重ねる努力を伴わなければならない。いまや上位レベルの外交が改善されない限り、ODA も効果をもちえないところまできているのである。

通常の援助国は知恵をしぼることにより、自国民の税負担を最小に抑えながら最大の援助効果をねらう。逆に日本はアイデアの欠如を金額で補ってきた、きわめて非効率な援助大国である。

昨今の厳しい財政事情にかんがみて、このような非効率の継続は許されない。

日本らしい開発ビジョンを示せ

この観点からして、イラクをめぐる日本外交はどうか。日本の対外政策は対米関係重視と国連中心主義を大きな柱としてきたが、今回のように両者が真っ向からぶつかれば窮地に陥る。小泉純一郎政権は早くから無条件に近い米英支持を決断し、戦後復興・周辺国支援にもその枠組みが固まる前から積極的な姿勢を表明した。ここに十二年前の湾岸危機支援の出遅れへの痛恨があることは容易に理解できる。

様子見でなく立場を明りょうにした点、北朝鮮の脅威に備えて対米連携を保った点を評価する人もいる。だが、多くの国民は米英の軍事行動にもわが政府の対応にも、なんとなく不安で割り切れない感情を抱いているのではないか。サダム・フセインは極悪だがブッシュのやり方も強引ではないかというきわめて常識的な声が各地で巻き起こっている。これを平和ボケとか外交音痴といった言葉で片付けることはできないように思う。

米英が軍事的勝利を収めることも、その結果として中東が安定ではなくむしろ混迷に向かうリスクも、初めからほぼ予想されていた。戦争が終わって何が解決したわけでもない。紛争後にさっとカネと人を出さねばまずい、という強迫観念は米欧を強く意識したものだが、外交としてはビジョンを欠く。イラク自身や周辺諸国の観点はどれほど分析されているか。反米テロ・反米国家をつくりだす世界システムについてはどう考えるのか。戦争を支持してもあとで多額の援助をすれば中東の人々に喜ばれるという単純な話ではない。

日本が真に平和構築に貢献したいなら、場当たりのなポストコンフリクト(紛争後)支援だけでは不十分である。紛争を生み出すメカニズムに踏み込まないような後始末型援助は際限がないし、人類の悲慘を減らすこともできない。知恵の不足で税負担がまた増えるようでは、国民も納得しない。イラク支援をするならば最低限日本らしいビジョンを携えて国づくりに参画すべきである。

現在米国が抱いている思惑は非現実的で不安定を助長する。まずそれをイラクの人々・周辺諸国・国際社会に受け入れられる「ロードマップ」に置き換えなければならない。経済については当面の復興や人道支援以外にも、政治安定の目途がつけばというかなり厳しい条件付きだが、新政権・他援助国との対話を通じた長期開発戦略策定に着手すべきだ。

産油国イラクには、外貨収入が確実に国庫に入る仕組み、国際市況から身を守る経済運営、成長を担保する予算や公共投資が導入されなければならない。また現実的な産業育成戦略が立案されなければならない。人材育成や制度改革も、目標があればこそ優先度が決まり効果を発揮する。国連と米国のいずれが復興を主導すべきかの枠組み闘争も重要だが、長期的により大切なのはビジョンの中身である。

多様性の中の共存策提示を

平和構築について、二つの提言を追加したい。

第一に、新 ODA 大綱の冒頭で日本の援助理念を格調高い文章で謳いあげるべきである。平和・

繁栄といった字句を並べるだけでは不足である。グローバリゼーション、米国一極集中と反米感情・テロの高まり、東アジアの開発経験、貧困削減をめざす最近の国際援助動向などの現実を踏まえた上で、今まさに日本が世界に提示したい価値、行いたい貢献、占めたい地位を書き込むことが望まれる。

第二に、日本が世界に提示すべき価値の一つとして、多様性の中の共存を挙げておきたい。冷戦終了後の紛争やテロの多くは、外からの強烈な変革要求にうまく対処できない途上国社会の不満の蓄積に端を発しており、彼らの困難の裏には米国のユニラテラリズム(一国主義)がある。

米国型の民主主義と市場経済はたしかに立派な手本だが、それは絶対視され強制されるべきものではない。それを受容する国を善、拒否する国を悪として後者には先制攻撃も辞さない、国連も無視して構わないと豪語する超大国に対し、世界はその暴走を食い止めなければならない。ここには二十一世紀を破滅から救うために真剣に討議されるべき基本原則がある。

情報技術革命の下では多様な文化は摩擦をおこしがちだが、それを一刀両断に切り捨てて思考停止に陥るのではなく、むしろ矛盾を許容し、あるいは積極的に肯定して、異文化間摩擦が生み出す活劇に永遠に対処していく覚悟と忍耐こそが必要なのだ。その第一歩として日本には対米関係の高度化が要求される。

仏独露のように正面から米国に反対しなくてもよいのである。日本は米国を支持してよいが、親米国には親米国なりのけん制の仕方がある。あらかじめ支援を条件付きと明言した上で国連主導、イラクのための石油権益保全、新政権の選び方、治安維持、文化財保護、債務削減方法など日本が関心を寄せる点につき米欧と協議を重ねるべきだ。イラクをめぐる激しい駆け引きが続く中で自国の支援を早々と一方的に宣言してしまえば、外交上の選択や交渉力を大きく喪失してしまう。外交には大きな構想力がなければならないし、目的を達するにはもっとしたたかであればならない。

さらに前向きな関与として、抑圧されてきた人々に援助漬けではない、自立と成長の希望を与えるような開発戦略をいずれ提示できないか。こうした営為とセットとなっではじめて紛争直後の緊急支援は意味をもってくる。平和構築や人間の安全保障は誰にも受け入れられやすい理念だが、それを ODA 政策の根幹に据えるためには相当の政策準備が必要である。日本はまだそれを終えたといえる段階ではない。