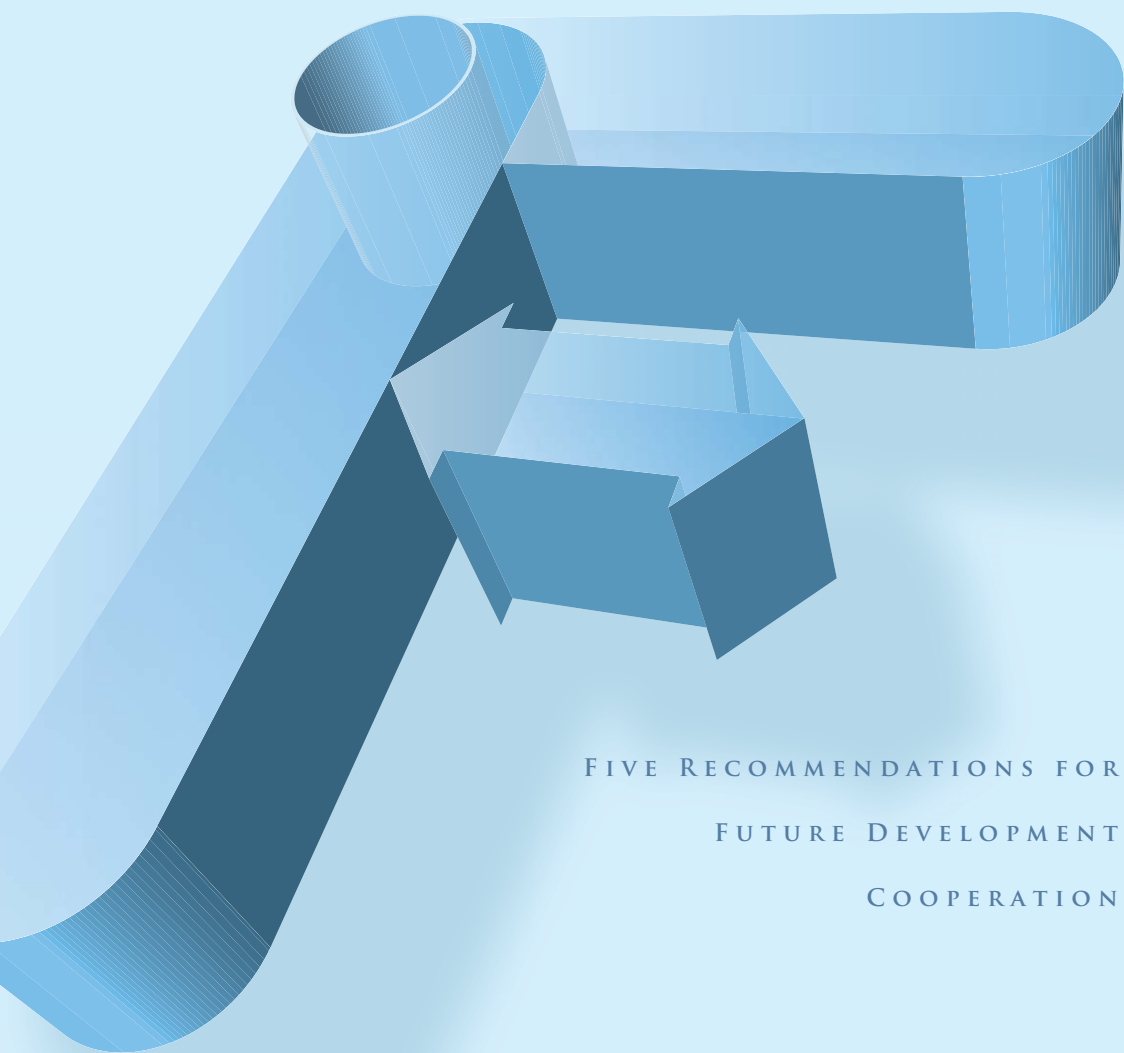


ODA改革：5つの提言

— 21世紀型の「開発協力(DC)」へ脱皮せよ —

日本のODAを変える会

2010年6月



FIVE RECOMMENDATIONS FOR
FUTURE DEVELOPMENT
COOPERATION

ODA改革：5つの提言

— 21世紀型の「開発協力(DC)」へ脱皮せよ —

「日本のODAを変える会」とは

はじめに(歴史認識と問題の所在)

提言1 「ODA」から「開発協力(DC)」へ

提言2 国際的な「政策力」の強化

提言3 多様なアクターとの連携：全体のパイの拡大へ

提言4 新しいアジア戦略の構築：「ソフト・ネットワーク型協力」へ

提言5 「ODA広報」から「開発教育支援」へ

「日本のODAを変える会」とは

私たちは、新時代の日本のODAを考えようと、所属する組織の利害を越えて集まった有志です。ODAにかかわる様々なステークホルダー（政界、マスコミ、NGO、産業界、コンサルタント、学界、官界、援助実施機関等）がお互いの問題意識や情報を交換し、日本のODAが抱える問題を共有し、今後どのように変革していくのかを議論しようと集まった集団です。

私たちは、2006-2007年に同様の勉強会（サロン）を開催し、「開発の年 2008年」（TICAD IV、洞爺湖G8サミット、JICAとJBICの統合等）にむけた提言として「ODAMニフェスト」を作成しました。この提言の幾つかは具体化しましたが、全般的に言えばまだまだ大きな課題を残している状況です。

このような中、昨年9月の民主党政権の誕生により、ODAのあり方を抜本的に見直す好機が生まれました。岡田外務大臣の指示のもと、外務省は2010年初から「ODAのあり方に関する検討」を始めました。この見直しの動きには大いに期待しているところですが、会合の議論は、むしろ既存の法的枠組み・組織を越えて、日本全体の対外協力戦略やそのために必要な仕組みに集中しました。

今般とりまとめた「ODA:5つの提言」は、2010年2月から6月にかけて行った5回の会合の議論をふまえたものです（延べ約300名が参加、テーマと話題提供者は巻末を参照）。参加者からは様々な意見やアイデアが出され、発起人それぞれの関心も多様でしたが、特に上記の観点に立って、真に日本のODAを変え、「21世紀型の開発協力」に脱皮させるために今、何から着手すべきかに絞って提言をまとめました。

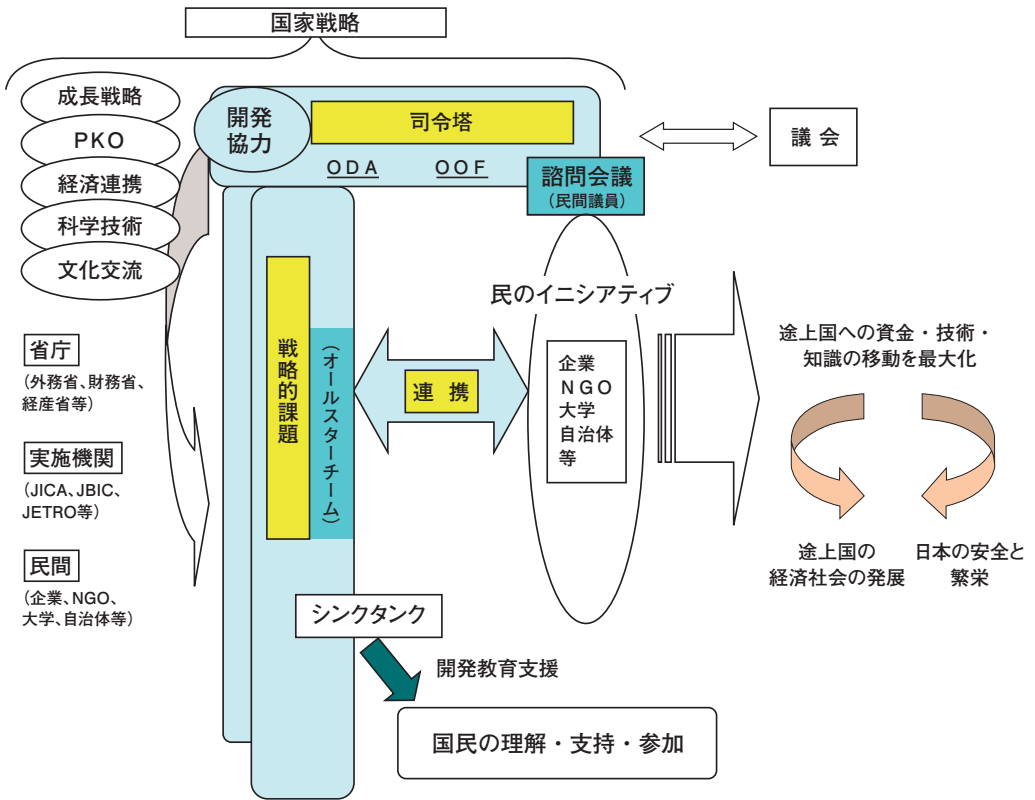
「日本のODAを変える会」 発起人一同

5つの提言

FIVE RECOMMENDATIONS FOR FUTURE DEVELOPMENT COOPERATION

<p>提言1 「ODA」から「開発協力(DC)」へ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 名称の変更 • 強力な司令塔の設置 • 議会(衆議院)に開発協力委員会を設置
<p>提言2 国際的な「政策力」の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 戦略的課題別の「オールスターチーム」の設置 • シンクタンク機能の創設 • 政策人材の組織間交流
<p>提言3 多様なアクターとの連携： 全体のパイの拡大へ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「民」の活動基盤を整備 • 民間イニシアティブを支援するマッチング・ファンドの創設
<p>提言4 新しいアジア戦略の構築： 「ソフト・ネットワーク型協力」へ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • アジア地域全体の公共財(ソフト分野)支援にシフト • 新興国等の専門家を大量動員する知的ネットワークと協力メカニズムの構築 • 「アジア開発協力フォーラム」の設立
<p>提言5 「ODA広報」から 「開発教育支援」へ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「ODA広報」予算・人員の「開発教育支援」への振り替え • 「開発教育」に関する基本方針の策定

“F”構造の開発協力



ODA : Official Development Assistance (政府開発援助)
OOF : Other Official Flows (ODA以外の政府資金)

はじめに(歴史認識と問題の所在)

第二次大戦後に始まった政府開発援助(ODA)は、すでに半世紀の歴史を有するが、冷戦の終結・グローバル化の進展等に伴い、その取り巻く環境は劇的に変化した。東西陣営の対立構造のもとでのODAは過去のものとなったが、その一方で、グローバル化の浸透や新興国の台頭により世界は多極化・多様化し、旧来の南北問題という構図だけではとらえきれなくなっている。

特にグローバル化は、ヒト・カネ・モノ・情報の自由な動きを加速し、新しい産業と雇用を生むというポジティブな側面がある一方、格差の拡大や地球規模の課題(金融危機、感染症、気候変動等)を引き起こしている。グローバル化の負の影響は、アフリカをはじめとする貧困国の脆弱層に特に深刻に襲いかかっている。こういった状況のもと、貧困削減に対する世界的な取組みが強化され、持続的な成長の重要性が再確認されるようになった。また、冷戦後は地域紛争や民族間の内戦が多発し、平和構築・復興支援も開発援助の重要な仕事になった。

課題の変化と共に、開発援助の担い手(アクター)も変化している。従来からの伝統的なドナーに加えて、中国、インド、ブラジル等の新興国が台頭するとともに、NGOや企業等の役割が大きくなってきた。途上国の海外出稼ぎ労働者の送金も増加傾向にある。いまや途上国にむかう民間資金の流れは、ODAを凌駕する規模になっている。この傾向は今後も続くであろう。

この半世紀を振り返れば、日本は被援助国であり援助国であるという経験をもとに、特に援助・貿易・投資活動を通じてアジア諸国の自立・開発に重要な貢献をしてきた。東アジアは世界の成長センターとなったが、これはアジア諸国が日本の貢献を梃子に成し遂げた「成功物語」と誇ってよいだろう。

しかし、1990年から10年間、世界のトップドナーの地位を誇った我が国のODAも、その規模においていまや5位に転落した(支出純額ベース)。国民所得に対する割合は0.18%であり、OECD加盟国の中でも最低位にある。これは日本の厳しい財政状況によるものだが、同様の財政事情を抱えつつも、ミレニアム開発目標(MDGs)を契機とした貧困削減への取組み強化に呼応してODA増額を続けているドナー国もある。

日本にとってより深刻な問題は、上述したグローバル化と多極化・多様化という国際環境の劇的な変化にもかかわらず、ODAの役割を国家戦略の観点から再定義する努力を怠ってきたこと、その結果、明確な戦略・方針がないまま、過去の構造や体質を踏襲し続けていることである。従来の日本のODAの枠組みは、もはや国際的にも国内的にも通用しなくなっている。

確かにこの数年、首相が主宰し関係閣僚が参加する海外経済協力会議の設置、無償資金協力、技術協力、円借款の3つの「ツール」の包括的な運用をめざした新JICAの設立等、様々な改革の試みはあった。しかし残念ながら、海外経済協力会議は司令塔としての機能を果たしておらず、ODAの基本戦略や方向性についての国民的コンセンサスは未だない。実施体制や運営方法、世界への発信力等についても、引き続き多くの課題が残っている。

現在の日本のODAが直面する問題は、以下の5点に集約できよう。

- ①日本全体の国家戦略との接合の欠如、そのための体制不備と機能不全
- ②国際競争力の低下、世界のパワーポリティクスでの敗北
- ③企業、NGO等の多様なアクターの連携不全
- ④変貌するアジアに対する方針(日本の成長戦略との接合)の欠如
- ⑤国民の理解・支持の低迷

援助の理念や動機をめぐる「国際益 vs. 国益」という議論があるが、世界の一体性・相互依存は強まっており、これらは二項対立する概念ではない。日本の平和と繁栄は、途上国の平和と繁栄のうえに成り立っており、途上国の開発に裨益することは、日本のため、世界のためでもある。途上国開発への支援は、日本にとっての未来への投資と位置づける必要がある。途上国(の人々)による主体的な問題解決や持続的な開発への取組みに協力することなくしては、途上国のため、日本のため、世界のためという目標は達成できないことを忘れてはならない。

地球規模でおこっているダイナミックな変化を念頭におきながら、日本のODAを未来志向の視点から見直す必要がある。グローバル化とともに開発課題や援助の担い手が多様化し、スピード感と発信力ある対応が求められるようになった。また、21世紀は新しいパワーポリティクスが台頭し、国際協調の中でのソフト・パワーの重要性が増大している。今日、国際社会で日本が意味ある貢献をするためには、旧来のODAの概念、予算、政策策定から実施・連携方法を21世紀型の協力にみあった内容や制度に抜本的に再編する必要がある。今までのODAで蓄積された財産を基盤として、日本にとっても世界にとっても「Win-Win」の関係を作ること、このことが我々に課された課題である。

提言1 「ODA」から「開発協力(DC)」へ

先進国政府(Official)が、途上国の経済開発(Development)を支援(Assistance)するという、従来の「ODA」の概念は過去のものになった。グローバル化が加速する21世紀は、政府、企業、NGO、大学等の多様なアクターが、平和構築や気候変動を含む多様な国際開発の課題に対して、途上国政府や国際機関と協力(Cooperation)する時代である。また、台頭してきた新興国が被援助国としての最近の経験を糧に、パートナーとして次世代の協力を参画する時代が到来した。

「ODA」という発想から脱皮し、21世紀にふさわしい「開発協力」を創りだす必要がある。新しい時代の「開発協力」は、多様なアクターが途上国の開発を共通の目標として、それぞれの強みをもとに、対等なパートナーとして協力していくものである。「開発協力」は、民のイニシアティブを官が支援するというパートナーシップの発想にもとづく。これを具体化するためには、まず国家戦略の観点にたつて、多様なアクターの共感と信頼に支えられる対外協力戦略を策定し、その中で横断的な視点をもって「開発協力」を位置づけていく必要がある。そのためには、政府の中枢に強力な司令塔を設置することが不可欠である。そして、これは議会の場で、国民を代表する政治家によっても審議されるべきである。2006年以降の参議院「ODA等に関する特別委員会」の活動を評価しつつ、今後は衆議院を含む議会全体による取組みを期待したい。

●名称の変更

新たに「開発協力」(DC : Development Cooperation)と名称を統一し、多様なアクターが途上国の開発のためのパートナーとして協力するという意味を明確にする。「ODA」という用語は使わない(DC大綱、DC予算等への転換)。

●強力な司令塔機能の設置

内閣に、国家戦略の観点からODA、OOF等を含めた対外協力全体を総括する司令塔機能を設置する。司令塔は、政府の対外協力戦略(成長戦略、PKO、経済連携、科学技術政策等)の中での「開発協力」の位置づけを明確にさせると共に、国際環境・開発課題等と整合した骨太の基本方針を決定する。その基本方針のもとで「開発協力」の重点課題や重点地域および国際協調に関する戦略を策定し、具体的な予算や事業を司令(指示・監督)する。この司令塔機能を実質的に機能させるため、司令塔に国内問題や国際関係に知見をもつ民間議員からなる諮問会議および強力な事務局を設置する。

●議会(衆議院)に開発協力委員会を設置

政府に対する議会(国民)のチェック機能を強化するために、衆議院に開発協力委員会を設置し、年度ごとに開発協力の方針・予算等(地域別・課題別等)を審議する。従来のスキーム別予算は、課題別・地域別予算に再編する。

提言2 国際的な「政策力」の強化

グローバル化が進む世界では、国際社会の課題が複雑に関連しあい、国際協調を通じた包括的かつスピード感ある対応および国際的な発信力が求められている。この「国際舞台での政策力」が21世紀のパワーポリティックスの重要な要素である。一方、途上国においては、貧困削減、平和構築、持続的な成長等、各国が直面する課題にどのように取り組むかという「途上国の課題に対する政策力」が求められている。

21世紀の国際社会が抱えるグローバルな課題や途上国が抱える課題の解決に日本が知的リーダーシップをとって貢献するためには、国際的な「政策力」を抜本的に強化する必要がある。そしてその際には、日本がもつ強みを活かして国際潮流に能動関与していくことが重要である。国際的な「政策力」を強化するためには、縦割りの組織、個別のプロジェクトや援助「ツール」を中心とした現行の協力を越えて、課題ごとに国際社会のルールメイキングやポリシーメイキングに関与していくことが不可欠である。目的志向で課題別の政策決定機能、それを支える人材・英知、政策資金を結集するプラットフォームを作ることが急務である。

●戦略的課題別の「オールスターチーム」の設置

日本が注力すべき少数の戦略的課題(司令塔で特定)ごとに、知的ハブとなる組織・機能を設置し(省庁、大学、民間等を含めたオールジャパンのコンソーシアム)、国際開発政策への能動関与と知的発信を担うオールスターチームを編成する。政府は、これに必要な予算と事務局を手当てする。

●シンクタンク機能の創設

戦略的課題別の「オールスターチーム」に対する知的支援を行うとともに、JICA研究所を含む既存の開発研究機関を基盤として、より長期的視点に立った国際開発政策を立案・発信するシンクタンクもしくは知的ネットワーク・システムを構築する。公的・民間資金を動員した政策資金のプラットフォームを作り、シンクタンク機能を支える。海外からの資金動員や、国際機関や他国の研究機関との知的連携にも積極的に取り組む。

●政策人材の組織間交流

民間で専門知見をもつ人材(上記「オールスターチーム」のメンバー)を政府の政策決定ポストに配置する。国際社会の議論に知的リーダーシップをとり、能動関与していく専門性を備えた政策人材の配置・育成をめざす。

提言3 多様なアクターとの連携：全体のパイの拡大へ

国際開発には、政府以外にも、民間企業、NGO、大学、地方自治体等の様々なアクターが関与している。これまでもこれらアクター間で、対話や連携の場が頻繁に設けられてきたが、基本的には「ODAの枠組みに他のアクターが参加する機会の増大」が中心で、ODAという減少しつつある「パイの取り合い」の感があったことは否めない。途上国の開発という基本目的を達成するためには、途上国への資金・技術・知識の移動を最大化することが重要である。「パイの取り合い」ではなく、日本から途上国にむかう様々な人的・資金的リソースの増大による「パイ全体の拡大」、そのための開発協力の方針の共有をめざすべきである。

PPP(Public-Private Partnership)の進展、BOP(Base of Pyramid)ビジネスやソーシャルビジネスの勃興、民間財団による巨額の資金拠出やNGOの活動など、民間アクターによる開発支援は、資金規模とスピードを背景に大きな影響力をもつようになった。NGOは草の根レベルでの教育や保健、農村開発等の協力を強みを持ち、市民との結節点になっている。一方、企業活動は成長と雇用を生み、途上国の持続的な開発に不可欠である。官・民の仕切りを抜本的に見直し、多様な民間アクターがそれぞれの強みをもって開発協力に取り組むための基盤を整備する必要がある。

●「民」の活動基盤を整備

民間企業の途上国への事業展開を促進するために、アフリカを含むリスクが高い地域・国に対する投融資事業を早期に再開するとともに、BOPビジネス支援策の導入を行う。

●民間イニシアティブを支援するマッチング・ファンドの創設

戦略的な開発課題に取り組む民間アクター(NGO、大学、地方自治体、企業等)に対して、マッチング・ファンドを創設するなどの革新的な方法で支援を行う。旧来の業務委託の発想でなく対等なパートナーシップのもとに、民間アクターが英知をもち寄って、それぞれの得意な分野と手法において途上国の開発という共通目標を達成することを支援する。

提言4 新しいアジア戦略の構築：「ソフト・ネットワーク型協力」へ

目ざましい成長を遂げた結果、アジア諸国の開発課題は複雑化・高度化している。ODAによるインフラ整備と人材育成が民間投資と貿易の触媒となったという伝統的な協力戦略は、もはや過去のものとなった。過去半世紀の変化をふまえ、日本はアジアとの協力戦略を再考する必要がある。また新興国においては、モノ、カネの協力は民間やそれを補完するOOFによる協力が主流になりつつあるが、その一方で、政策・制度構築や人材育成のように市場原理だけでは十分に対応できない領域では、開発協力の役割が引き続き重要である。アジアにおける開発協力は、今まで以上に政策や制度構築への支援をめざすべきである。単体事業としてのインフラ支援から、インフラを含めた総合システムや政策・制度構築支援へとシフトし、そのための知的ネットワークを整備すべきである。そして、これは長期的にみれば、日本の成長戦略にとって最大の武器となる。

また、援助を活用して途上国から新興国へと成長を遂げたアジア諸国(ASEAN先行国、中国、韓国等)と連携して、これら諸国の専門家を動員したネットワーク型の協力を推進すべきである。日本はODAで蓄積した財産を活用して、今までの「無から有」を生む協力から、新興国を担い手として「有からさらなる有」を生むという、次世代の開発協力への展開を主導すべきである。被援助国としての最近の経験をもつアジアの新興国をパートナーとして、後発ASEAN諸国やアフリカを含む途上地域・国を支援する協力メカニズムを作る必要がある。これは、南南協力や第三国研修といった現行の枠組みを越えたものでなければならない。

●アジア地域全体の国際公共財(ソフト分野)支援にシフト

単体事業としてのインフラ整備から、「総合システム」、「運営管理」、「政策」、「制度構築」支援へシフトする。日本の成長戦略との接合を視野に入れた「国別協力計画」をオールジャパンで策定する。

●新興国等の専門家を大量動員する知的ネットワークと協力メカニズムの構築

日本人・日本企業にこだわらず、アジアをはじめとする新興国の専門家を他の途上国支援のために大量動員するネットワークと協力メカニズムを構築する。その一歩として、日本がアジアで行った支援で蓄積した財産を基盤にして、知的人脈形成や、新興国の開発援助経験についての英語出版等を行う。さらに、課題別にアジア新興国の人材・組織を動員する資金メカニズムを作る(下記、「アジア開発協力フォーラム」に拠出)。

●「アジア開発協力フォーラム」の設立

新興ドナーの活力と日本の経験を共有するため、ASEAN+3をメンバーにした緩やかで柔軟な開発協力フォーラム(情報交換と政策連携の場)を日本政府が主導して立ち上げる。さらに、本フォーラムを、上記のアジア新興国の人材・組織を動員する知的ネットワークや協力メカニズムとして、活用していく。



提言5 「ODA広報」から「開発教育支援」へ

国民目線に立てば、今必要とされているのは、短期的なODAの宣伝・広報ではなくて、世界の一体性や相互依存を理解し、「世界の中の日本」を考えるための機会の提供である。国民・市民一人ひとりが、日本のおかれている状況、開発協力の必要性等をボトムアップで考える機会を拡充する必要がある。従来のODA広報は、透明性や説明責任の観点から、協力事業の評価の結果をわかりやすく紹介することに重点をおくこととし、今後は開発教育支援により多くの予算や人材を充当すべきである。

長期的な観点に立って、開発協力を支援し、自らその担い手になる国民・市民を育てる「開発教育」の質的・量的拡大が不可欠になっている。市民主体の開発教育、全国各地ですすでに行われている草の根レベルの取組みに対する資金協力・支援体制を作る必要がある。また、文部科学省、環境省、外務省・JICAそれぞれが異なる概念のもとで国際理解教育、環境教育・持続可能な開発のための教育、ODA広報を行っている現状を改め、開発教育全体の方針を策定することが必要である。

●「ODA広報」予算・人員の「開発教育支援」への振り替え

市民主体の開発教育を推進するために、ODA広報関連予算と人員を「開発教育支援」を重視した予算と人員に振り替える。

●「開発教育」に関する基本方針の策定

関連省庁、実施機関、NGO等が参加する場を設け、開発教育に関する基本方針と行動計画を制定する。



テーマと話題提供者 (当時の肩書きによる)

第1回 「新しい時代のODAを考える視点」(2010年2月24日)

首藤信彦 民主党衆議院議員
 荒木光弥 国際開発ジャーナル主幹
 稲場雅紀 「動く→動かす」事務局長

第2回 「『民』主導の国際協力——多様な関係者との連携にむけた提言」(2010年3月30日)

藤田幸久 民主党国際局長／参議院議員
 佐藤寛 日本貿易振興機構(JETRO)貿易開発部 上席主任調査研究員

第3回 「国際協力政策のあり方、政治の役割」(2010年4月22日)

柴崎敦史 参議院外交防衛委員会調査室 調査員
 武見敬三 東海大学教授／(財)日本国際交流センター シニア・フェロー

第4回 「市民の参加と理解——開かれた国際協力をめざして」(2010年5月12日)

犬塚直史 民主党参議院議員
 中村絵乃 (特活)開発教育協会(DEAR)事務局長
 伊佐治健 日本テレビ報道局ニュース編集部(NEWS ZEROチーフプロデューサー)

第5回 「アジアとの協力戦略」(2010年6月8日)

田嶋要 民主党衆議院議員
 大野健一 政策研究大学院大学教授

「日本のODAを変える会」発起人一同

浅沼信爾 一橋大学客員教授
 荒木光弥 国際開発ジャーナル主幹
 稲場雅紀 「動く→動かす」事務局長
 大崎麻子 開発政策・ジェンダー専門家
 福井龍 世界銀行東京開発ラーニングセンター マネージャー
 山田太雲 (特活)オックスファム・ジャパン アドボカシー・マネージャー
 小嶋雅彦 国際協力機構上席秘書官
 大野泉 政策研究大学院大学教授

「日本のODAを変える会」事務局 政策研究大学院大学(GRIPS)開発フォーラム

「日本のODAを変える会」の各会合での議論や配布資料は、GRIPS開発フォーラムの以下のウェブサイトからご覧頂けます。

<http://www.grips.ac.jp/forum/2010/ODAMT10/oda2.htm>

