

平成 19 年 10 月 3 日

幹事（小嶋・大野）

「新しい日本の ODA」を語る会（第 12 回会合）

1. 「新しい日本の ODA」 マニフェスト最終案

- ・ 前提： 多数意見を集約した緩やかな意味での「新しい日本の ODA を語る会のマニフェスト」、個人の資格で参加
- ・ ODA マニフェスト最終案の作成にいたる経緯 【別添 1】
- ・ 最終案に寄せられたコメントの紹介 【別添 2】

2. 変革は可能！？（英国の経験から）

- ・ ODA 低迷期（1980 年代～90 年代半ば）から現在の全盛期へと大変貌
- ・ 鍵は政治的リーダーシップ →「国際開発政策」として確立（1997 年以降の労働党政権、今は保守党も支持）
- ・ NGO とメディアの協働、目標の共有（例えば、債務救済、MDGs、2005 年）
- ・ 国内の行政改革とリンク →行政府主導により中期目標のもとで予算編成（財務省と各省庁の間で 3 年間の Public Service Agreement 締結）、明確なビジョン（MDGs 達成）にもとづいて予算配分を重点化（バイ援助では 9：1 で低所得国と中所得国、マルチ援助政策）、本部と現地事務所で役割分担
- ・ 議会は援助の質・援助効果を中心に議論、また量的コミットメントを法的に義務付けて進捗監視も（下院の国際開発委員会）

3. 今後のフォローアップ（例示）

- ・ 印刷物として刊行（本文と参考資料、2 分冊）
- ・ 発表会の企画（単独の発表会に加え、同様に提言活動に取り組んでいる他グループと共同発表する可能性も検討？）
- ・ 政治への働きかけ
- ・ メディア、市民社会との協働
- ・ 「30 の提言」の具体化にむけた活動を展開（例えば、各個人および組織による行動案を募り、志を同じくする有志で提言ごとにプロジェクトを企画・実施？）

以上

「新しい日本の ODA」 マニフェスト 最終案の作成にいたる経緯

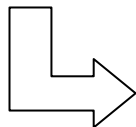
2006 年						2007 年									
7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月

< 幹事、事務局の作業 >

- 7/12 (問題提起) →現状認識と 10 の課題マッピング
- 4/25 (中間総括) →各界からの提言の整理、マニフェスト総表案の作成
- (原案) ----- ○10/3 (最終案) →マニフェスト案の作成 (10 の課題、「30 の提言」)

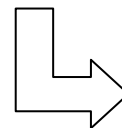
< 各界からの提言、マニフェスト集中討論期 >

- 9/11 ○10/25 ○11/29 ○1/11 ○3/5 ○3/27
- ・遠山清彦氏 (当時、外務政務官)
 - ・林寛爾氏、吉村隆氏、三科一郎氏 (産業界、コンサルタント)
 - ・高橋清貴氏、中島正明氏 (NGO)
 - ・脇阪紀行氏、今里義和氏 (メディア)
 - ・阿部正俊氏、犬塚直史氏 (国会議員)
 - ・草野厚氏、大野健一氏 (学界)



< 特定イシュー討論、提言期 >

- 4/25 ○5/23 ○6/23 ○7/11
- ・中間総括、理念と目的 (幹事)
 - ・実施体制 (荒木光弥氏)
 - ・アフリカ支援 (宮司正毅氏)
 - ・国民の参加と理解 (田中辰夫氏 / 岡本岳大氏)



< マニフェスト取り纏め期 >

- 8/3 ○8/29
- ・取り纏め委員会による原案の検討・改訂 (浅沼信爾氏、荒木光弥氏、大崎麻子氏、福井龍氏、及び事務局)



< マニフェスト最終案の説明 >

○10/3

- ◎ 個人の資格で総勢 120 名余が参加 (政界 15 名、マスコミ 11 名、産業界 5 名、NGO12 名、学界 14 名、官界 28 名、実施機関 35 名)
- ◎ ウェブサイトで随時、議論を公開
http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/index.htm
- ◎ ワシントン DC 開発フォーラムを通じて配信、議論

フォローアップ

最終案に寄せられたコメント（→事務局の説明）

1. 理念と戦略を明確にする

- 「国民益」と「国際益」の両立は可能か。また、どのドナーからも重視されない国「Donor Orphans」のニーズにどのように応えるかも考慮すべし。（→基本的には「国民益」と「国際益」の両立をめざすべきだが、公的資金を使う ODA である限り、両者のバランス、重点地域・国、重点 이슈の決定においては政治の判断が重要。「Donor Orphans」への支援については、バイ援助とマルチ援助の役割分担を含めた検討が必要。そのためには開かれた議論をすべきで、それゆえに司令塔の諮問会議として官民から成る「国際協力戦略会議」の付設や「国際協力戦略シンクタンク」の設立を提案。同時に、供与が決まったら、開発ニーズにあった援助を実施すべし。）
- 司令塔の最も重要な機能は、ODA の戦略的資源配分のあり方を決定し、ODA 推進の国際的なリーダーとして日本の開発援助理念を打ち出していくこと。国別・地域別予算は、司令塔の戦略にもとづいて外務省が作成すべし。
- 政治の関与を強め、また民間との接点を多様化・強化することは極めて重要。
- 海外経済協力会議に政治の関与がないとの誤解を招かないように、本文に「国家戦略と援助戦略の明確化について国会に専門委員会を設置して議論すべき」という趣旨を明記しては如何。
- 海外経済協力会議が「国家戦略」に立脚しながら「援助戦略」としての ODA 戦略を専門的見地から検討していくためには、同会議のメンバーに新 JICA 理事長を加えては如何。（→「援助戦略」を論じるメンバーを含める意義は理解。）
- 現行の海外経済協力会議は外部機関に諮問する権限はないので、「国際協力戦略会議」を設置するフィージビリティに疑問あり。司令塔事務局に民間からインプットすることが緊要ではないか。（→改革案として提言しているもの。）
- 「何のための ODA かを明快に訴えるメッセージ」の中身について、明瞭な答えがほしい。何のための援助の維持・増額なのか、「新しい日本の ODA」は何をめざすのか、歴史観を内包した「骨太の方針」が中心にあつてこそ、技術的な提言が生きてくるのではないか。（→だからこそ、「国家戦略」としての ODA の位置づけを議論する場、明確化する仕組みをつくる必要性を強調したい。）

2. 途上国のニーズに応え、現地体制を強化する

- 現地 ODA タスクフォースを大使館と新 JICA（+国によっては JETRO）に限定せず、現地に進出している日本企業や NGO にかかれたものとし、相手国の多様な関係者と対話を行って現地ニーズを吸い上げる機能を強化しては如何。
- 現地 ODA タスクフォースを真に強化するためには、大使館・新 JICA スタッフの増加だけでは解決策にならない。技術的な専門家を柔軟に雇用、タイムリーに派遣できる制度も必要。
- 現地 ODA タスクフォースへの民間参加は、特定業界の利益や商業利益を助長すること

への慎重論、国益のみを追求しないという議論もふまえて考えを整理すべき。(→課題 9 で後述のとおり、開発支援のための官民同盟を推進する一貫として位置づけている。)

- 相手国政府の開発計画との整合性、援助効果向上等については、パートナー国政府の意向を十分に聞く必要あり。
- 「途上国のニーズに応え」という表題は不要ではないか。開発ニーズの特定は途上国側の状況にも左右されるので、日本側の実施体制論に特化した提案をすべきではないか。(→有効な援助をするためには、途上国側のニーズを汲み取る努力は必要。)

3. 世界の援助潮流をリードする

- 「国際協力戦略シンクタンク」は援助問題のみならず広く開発戦略を磨くべきではないか。また、新 JICA 研究所と異なる存在意義をもって、国家戦略と援助戦略の両方に効果的に提言するために政治・行政から独立した中立的な立場を堅持するよう明記しては如何。今後、財源を含めたより具体的な検討を期待。(→「開発政策の一貫性」という視点を含め、同シンクタンクは政治・行政から中立的な組織であるべき。民間セクターの参加を想定。)
- 民主導のシンクタンクの意味をよく考えるべし。過去の経験から、財団法人は必ずしもよい形態ではない。国際的な職員構成とし、司令塔に意見具申できる存在として、大学との協力や独立の研究機関の設置を模索すべし。
- シンクタンク機能の設立・強化は必要。ローカル NGO とのネットワークを含め、NGO の知見をシンクタンクに反映させることは有用。同時に、新 JICA は実施機能を若干縮小させて、NGO が活動する余地を広げては如何。(→上述のとおり、シンクタンクは新 JICA 研究所とは別に提案。NGO の知見を反映していくことは大前提。)
- シンクタンクの創設は疑問。日本の学界がすべきことは、日本の援助政策を支援し、日本の援助関係者を勇気づける体系化・理論化と国際的な発信・浸透である。(→シンクタンクに期待される役割がより広範囲であることは、上述のとおり。)
- 「日本らしい援助」や「日本が考える正しい道」が supply driven に陥ることを防ぐために、相手国の歴史・社会・文化等も含めた知見の蓄積を通じた「日本の中にある知恵」の適用が重要である点をより強く打ち出しては如何。
- 「卒業のための援助」は、「援助すれば卒業できる」という単線的な発展史観にもとづくものではないか。東アジアと異なり、そうでない地域・国もあるのではないか。また、「卒業」という言葉は、日本が被援助国を生徒扱いしている印象を与える可能性あり。(→日本が実践してきた自助努力の涵養、自立のための支援を、国際社会に分かりやすく打ち出すためにメッセージ化したもの。なお、一時的に経済成長を遂げる国は多々あっても、それを持続し、援助から卒業して自立するためには、政治的・社会的安定の維持や長期的な取り組みが必要で、当然ながら社会格差の是正や環境配慮も重要になる。)

4. 国民の理解と参加を促進する

- ODA は会計用語というより、(DAC) 統計上または予算上の用語ではないか。また、広報用として「ODA」ではなく「国際協力」を前面にだすなら、防衛省・自衛隊による国際協力との関係にも留意すべきではないか。(→後者について、提言 8~10 は政府や JICA

を前面にだす現在の ODA 広報を変えることが主目的。あえて国際協力の定義を論じる必要はないと考える。)

- 広報にあたっては、「現場で活躍する日本人」だけでなく、現場で裨益する住民や人々の生活改善・エンパワメントにも焦点をあてるべきではないか。
- 市民社会にとって政府機関からの独立性は重要で、キャンペーンやアドボカシー活動を通じて政府に働きかける。したがって、「市民社会との協同発信」はすなわち政府と市民社会が協同行動をとることを意味するものではない。(→提言 9 は広報に限定したもの。また国際協力への理解・参加促進という共通目標にむけて、政府機関と市民社会がそれぞれの比較優位を活かして協同することを想定している。)
- ODA や国際協力に対する納税者の理解と支持が得られないのは、日本側だけでなく途上国側にも原因あり。ODA 広報は途上国側こそ頑張ってもらいたい。(→日本側の課題も少なくなく、できるだけの改善努力をするというのが趣旨。)

5. 実施体制を再構築、強化する

- 司令塔は国家戦略の観点から ODA 全体の規模、重点地域・国・イシューの骨格を決定、外務省は外交の観点から地域別・国別援助戦略の肉付けと国別予算配分を決定、新 JICA は援助実務の観点から、候補案件のローリングプランを含む地域別・国別援助実施方針と重点イシュー方針を決定するという役割分担が合理的ではないか。(→「・・・戦略」「・・・方針」「・・・実施計画」等の表現ぶりを整理する必要はあるが、趣旨は理解。)
- 「四層構造」において NGO を実施機関として捉えているのではないか。(→「司令塔」の諮問会議への参加、広報や実施面での連携を含め幅広い官民同盟を意図している。)
- 「四層構造」の提案は、「三層構造」より優れているが、民間・国民を最下層に位置づけているとの誤解、各層の相互関係が限定的な印象を与える可能性あり。(→冒頭に挿入した図は、あくまでも政策の流れという観点から整理したもの。他方、この図は分かりやすいとのコメントもあった。)

6. 各種制度を改革、強化する

- 国際約束を包括的に締結する方向は賛成だが、将来的には国単位で供与上限額を中期的に合意する方向が望ましい。(→本文は、過度にテクニカルな表現を抑えている。)

7. ODA 予算を増加し、財政面の制度改革を行う

- 消費税の 1% を ODA 財源とすることは、国民の意識を高めることになり効果的。
- 円借款の出資金を削減して目先の贈与を増やす目的に充当する提案に対しては、慎重かつ責任ある議論をすべき。出資金は、超低利・超長期の貸付に起因する市場リスクや途上国の信用リスクに晒されている円借款の脆弱な財務基盤を補うために必要不可欠。出資金を減らしても贈与予算が増える保証はなく、仮に贈与予算が増えても同じ ODA 予算内の付け替えに過ぎないので、ODA 予算自体の増額にならない。(→円借款の供与先の構造変化やアフリカ支援の拡充を考えると、将来的には贈与比率を増やし、その実施の効率性を高める制度改革が必要。提言 19 は、贈与向け予算を増やすために円借款の財源を見直す可能性を提案するもの。)

- 贈与を増やすべきとの主張に異論ないが、日本タイドが可能など、借款よりも贈与を強調する理由づけを明確にしては如何。(→供与先の変化という構造的理由が重要。)
- 気候変動は重要な課題ではあるが、適応資金は ODA と別扱いにして追加資金を求めるべき(途上国は被害者、ODA 増額において対 GNI 比 0.7%目標が全く果たされていない等の理由から)。(→特別予算枠(環境、アフリカ等)は、ODA 予算増額の必要性を分かりやすく訴え、実現する方法として考えたもの。その意味で追加的資金となることを要望。)

8. キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する

- 人材育成において、組織を超えた人事交流は他流試合を経験する意味でも有益であり賛同。ただし、民間企業、NGO、研究機関から政府、実施機関への一方通行ではなく、双方向の交流を図るべきではないか。
- 現状は ODA マーケットが小さすぎ、育成した人材を吸収できない。新たな人材育成より、既存の人材を ODA 事業で有効活用する方策を検討することが緊急課題ではないか。
- 国際競争力をもった援助人材の抜本的育成戦略を考える必要がある。特に、援助政策や援助戦略部門の人材は絶対的に不足している。「人材育成センター」は雇用制度とのリンクを切実に考えるべし。
- 国際協力要員が継続的・定期的・安定的に就任するポストを政府、実施機関、企業、NGO、大学で用意すべき。

9. 民間セクターとの連携強化、官民同盟を構築する

- 「援助実施者協議会」を、「国際協力戦略会議」と区別するためにも、実務的な議論の場とすべし。全体会合よりもテーマに応じて柔軟かつ機動的に開催する専門会合を重視しては如何。(→提言 28 にあるアフリカ専門部会の提言は、こういった方向性を念頭においたもの。)
- 「・・・協議会」といった組織の新設よりも、国際協力要員が官民を超えて継続的・定期的・安定的に就任できるポストを用意すべき。
- 「アフリカ・リスク」を意識したリスク緩和措置はアジアでも必要。アフリカの項目で例示されている機能(CSR 支援、ODA による投融資機能、PPP における部分的な保証機能)を本項目に移しては如何。(→提言 30 は、TICAD IV や G8 を念頭において、アフリカ支援から先行的に改革することを提案したもの。)

10. メリハリの利いたアフリカ支援をする

- 成長支援が中心で、アフリカが直面する基礎社会サービスの欠如という問題への認識が弱いのではないか。(→アフリカ諸国の成長関心の高まり、日本の比較優位に照らして、バイ援助の対アフリカ ODA の増額を成長支援に重点配分することを提案。従来からの基礎社会サービス、人間の安全保障確立への支援を軽視するものではない。また、NGO との連携、バイ援助とマルチ援助の役割分担も十分に考慮する必要あり。)
- 予算制約を考えると、アフリカ全般ではなく、重点国を選別して「選択と集中」すべし。さもなければインパクトある援助を行なうことは困難。特にアジアで培った中小工業開発の経験・ノウハウをアフリカで活かし、工業化支援を行うべし。(→提言 27~30 の問題

意識と合致。)

- アフリカ支援において贈与が中心であることは変わらないが、世銀等が借款で対応している国（債務持続可能性ありと判断される国）に対しては、円借款供与も積極的に検討していくべきではないか。（→これは既に現行制度のもとでJBICが取り組んでおり、織り込み済。贈与の拡充は、日本が中長期的にアフリカ支援を増加していくうえで必要。）
- 特にアフリカについては、日本企業が既に進出している国・地域について日本の ODA で周辺環境整備を行うことを検討すべき。これはリスクの高い国・地域に進出する企業にインセンティブを与え、アジアで発揮された ODA と民間企業との相乗効果発現のために重要であり、「ODA による特定企業支援」ではなく、アフリカ諸国の開発支援の観点からとらえるべき。（→アフリカ・リスク緩和のための制度設計の一例として検討の余地あり。提言 28 で、援助実施者協議会の中にアフリカ支援に特化した専門部会を提案しているのも、官民同盟の精神のもと、具体的な施策を協議する場が必要と考えるから。）

（その他、全般に関する事項）

- 今回の提言は「総論」を中心に纏めたものと理解。本質的な改善につなげるには、引き続き「各論」に踏み込んだ検討が必要。
- 現下の日本において ODA 改革を議論する場合、優先順位を考慮して発信することも重要。メッセージの浸透力を考えると優先課題を 3 点に絞り、課題 7（ODA 予算）、課題 5（実施体制／なお課題 2 と 9 も統合）、課題 4（国民の理解と参加の促進）とし、残る 5 つの課題はその他の課題として記述しては如何。（→10 の課題は相互に関連しており、今までの議論にもとづいて総体として示したい。同時に、今後、発信相手によってメッセージの出し方を工夫する意義は理解。）

以上