

第2回 「新しい日本のODA」を語る会 議事録

日時: 2006年9月11日(月)18時30分~20時30分

場所: GRIPS 研究会室 4A

ポイント

【冒頭発言】

遠山清彦外務大臣政務官

進捗するODA改革(特に外務省の取組み)

ODA 批判に対する反省 (戦略不足、コスト意識不足、説明責任不足)を踏まえて、外務省では国別援助計画の拡充、有償・無償・技協の援助手法間連携、現地 ODA タスクフォースによるレビュー強化、無償における事後評価の導入・拡充等、各種改革を実施中である。

「三層構造」(=司令塔、外務省、新 JICA)を機能させるために、外務省国際協力局が政府全体の調整機能を果たすことが重要である。その一環としてバイとマルチの援助の有機的連携、13 省にまたがっている国際協力にかかるデータの一元的把握等の取り組みを進めている。

NGO との連携・能力強化支援策として NGO が参加できる ODA 関連スキームの拡充、援助現場での政府機関と NGO の連携、 NGO への委託業務拡大、 NGO のキャパシティ・ビルディングを応援、等を検討している。

今後の課題

日本の国際公約の着実な実施(2004年に比べて5年間でODAの総事業量を100億ドル積み増し)が必要。

2008年は TICAD 、 新生 JICA 発足、 G8 サミット(日本議長国)があり、直近10年の中で新たな国際社会における日本の貢献が問われる重要な年となる。

日本がめざすべきは途上国のオーナーシップを重視した自立のための ODA、「お恵み ODA」でなく貧困からの脱却を支援すること(アジアの経験)。

ODA は日本が国際社会で地位を確立し、安全保障を担保する上でレバレッジである。

ODA は日本の国益とリンクした最大の武器と考える。以前より若干コンパクトになっても、切れ味の鋭い武器にしたい。

【意見交換、質疑応答】

ODAの戦略性

三層構造を含む改革努力は理解するが、肝心の戦略性(何のための ODA か)は依然として弱い印象。外務省の「目下のODA戦略」はいわば「幕の内弁当」(総花的・現状対応型)で、開発という長期的視点からの戦略性が不足している。

「目下の ODA 戦略」は国民の当座の関心事への反応となりがち。戦略の中身を外交課題と照らして検討する際に、長期の視点と国民が(短期に求める)ODA とのバランスのとり方は課題。

根本的問題は、外交は票にならないという認識ではないか。打開策を考える必要があるが、政治システムの問題もあり政治家は短期志向におちいりがち(例えば、衆議院の選挙サイクルが短い)。

「三層構造」を機能させるために

司令塔(海外経済協力会議)での議論の透明性を高め、メディアも活用して分かりやすくメッセージを打ち出すことも必要ではないか。

外務省と実施機関の業務上の重複をなくすべき。外務省は政府内の企画調整をしっかりとやってほしい。実施機関からみれば、複数省庁と何度も調整することは非効率。

三層構造においては、上 下だけでなく、下 上の流れもあるべき。

開発支援における ODA と民間資金の関係

ODA は開発ファイナンスの一部にすぎない。日本は PPP 支援を強化し、脱 ODA を進めてよいのではないか。

ODA、OOF や民間資金とは透明性や国民への説明責任の観点から異なるので、脱 ODA 論には異議あり。

PPP はアジアや卒業国では有用だが、市場原理が機能しない途上国やガバナンス支援では ODA は重要。米国は PPP 推進派だが、ODA も増額している。

NGO との連携、人権問題

連携の掛け声のもとで、NGO を下請け先と位置づけることには躊躇。NGO の比較優位を生かしたパートナーシップのあり方を考えてほしい。

人道援助の重視は外務省の最近の取組みから理解できるが、人権の視点はまだ不十分。

新興ドナーとの付き合い方

中国を始めとする DAC ルール外で行動する新興ドナーとどう付き合うべきか。

ASEAN+3、EAS といった地域レベルの経済協力枠組みを通じた行動基準作りを進めること(豪州、NZ、インドなどを巻き込む)も検討すべき。

中国を敵視するのではなく、日中共同プロジェクトを形成するなど相手と一緒に作業することも要検討。その際に、中国の目下の関心事である 2008～2010 年(オリンピック、万博)後をみすえて長期の視点から取り組むべき。

議事録

1. 本会の開催にあたって

冒頭、大野より第二回会合の趣旨を説明し、引き続き小嶋から第一回会合の総括及び今後の進め方について報告。今後の進め方については異議なし。

【問題意識】

何のための ODA か
その観点から何をすべきか
改革のためのアクション・チャンネルは何か

【今後の進め方】

第一回目：現状認識
2007 年前半：「私の ODA マニフェスト」、「私の ODA 改革提言」集中討論期
2007 年後半：特定イシュー討論期
2008 年初頭：論点整理・提言期

2. 冒頭発言

配布資料に沿って遠山清彦外務大臣政務官が発表

(1) 進捗する ODA 改革

- ・ 戦略的・総合的・機動的な ODA
ODA 批判に対する反省 戦略不足、コスト意識不足、説明責任不足をもとに「ODA の点検と改善」による 10 の新たな改善措置(昨年 12 月から)を進めている。具体的には、戦略性の強化(選択と集中)として、国別援助計画の拡充、有償・無償・技協の援助手法間連携、現地 ODA タスクフォースによるレビュー強化等、効率性の向上、チェック機能としては、無償における事後評価の導入・拡充等が挙げられる。
- ・ 三層構造を機能させるための外務省の取り組み
「三層構造」を機能させるためには、外務省国際協力局が十分に機能するかがポイントとなる。バイとマルチの援助の有機的連携も強化する。また、局内の各課室が所掌を超えて積極的に相互乗り入れすることを奨励している。同局は国際協力分野における政府全体の調整機関の中核としての地位を名実ともに確立し、政府一体となった取り組みを目指す。具体的には今年 4 月から他 13 省にまたがっている国際協力にかかるデータを国際協力局で把握するなど取り組みを進めている。
- ・ NGO との連携促進
具体的な施策として、制度面として、NGO が参加できる ODA 関連スキームの拡充、援助現場での政府機関と NGO の連携、NGO への委託業務拡大(企画を NGO からあげてもらおう等)、NGO のキャパシティ・ビルディングを応援(NGO スタッフを対象とした海外研修の充実等)を検討している。

- ・ 効率性の観点から、現地仕様の設計・現地業者を積極的に活用し、新スキームとして「コミュニティ開発支援無償」を導入した。予算規模は今年度 40 億円(来年度 50 億円予定)、人命や安全な生活への脅威に立ち向かうコミュニティに対し、住宅・水・教育・保健・農村開発等の包括的支援が可能。

(2) 今後の課題

- ・ 日本として、昨年のグレンイーグルズ・サミットでの国際約束の着実な実施が必要。ODA 総事業量としては、今後 5 年間で 100 億ドルを積み増す予定であるが(2004 年比)、2005 年はかなり達成率が高いものの、5 年間で見ると達成できない可能性がある。外務省としては、国際公約を守るために 2009 年度までに関係者と協力しながら、総事業量ベースで ODA 増額の公約を達成する必要がある。
- ・ 外交課題(地域ネットワークの支援、テロ防止、エネルギー・資源の確保等)と連携した戦略的 ODA の実施が必要である。
- ・ 情報公開については、外務省直轄の無償では努力がみえるが、日本政府が世銀や ADB に拠出しているファンド及び旧輸銀業務はさらなる改善が必要。
- ・ 日本が目指すべきは途上国のオーナーシップを重視した自立のための ODA、「お恵み ODA」でなく貧困からの脱却を支援すること(アジアの経験のアフリカへの伝播)。
- ・ 2008 年は TICAD、新生 JICA 発足、G8 サミット(日本議長国)があり、直近 10 年の中で新たな国際社会における日本の貢献が問われる重要な年となる。「小さな政府」を進める中で ODA 一般会計予算は縮小傾向にならざるを得ないが、エネルギー資源を有せず貿易立国である我が国においては、ODA は日本が国際社会で地位を確立し、安全保障を担保する上でレバレッジである。ODA は日本の国益とリンクした最大の武器と考える。以前より若干コンパクトになっても、切れ味の鋭い武器にしたい。

3. 参加者

出席者リストを参照

http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg2/participants.pdf

4. 参加者から出された意見

【開発支援における ODA と国際金融・民間資金】

脱 ODA をはかる時期ではないか。経済産業省のアジア PPP 研究にあるように、ODA は開発ファイナンスの一部に過ぎない。民間ファイナンスを活用した途上国支援を強化する必要がある。

OOF や民間投資は、透明性と説明責任の観点から明らかに ODA と性格が異なるので、このような脱 ODA の流れに危機感をもっている。また「海外経済協力のための検討会」でも「ODA のみならず OOF、OOF に関連する民間資金の活用も含めた広い概念」と定義されているが、旧輸銀や民間資金と ODA とを一緒に議論すべきではないと考えている。資源開発等の国益論があまりに強調されていることを憂慮する。

(遠山政務官) PPP 推進は、アジアにおける卒業国では可能と思われるが、市場原理が機能しない

途上国や分野(環境、ガバナンス等)も存在する。途上国のパブリック・セクターに対して意見を言えるのは ODA を供与し、政府間ベースでしか話せない事項もあるため。PPP でより先進的な英国・米国が ODA を増やしている現実を考えるべきである。脱 ODA と言い切るには時期尚早と考える。

【何のための ODA か(O DA の戦略性)】

「目下の ODA 戦略」(配布資料スライド 5)はたまたまの状況展開への対応にすぎず、また寄せ集め、「幕の内弁当」式ではないか。開発、紛争・平和構築といった長期的観点から ODA を議論すべきではないか。そもそも ODA 戦略は、外務省レベルではなく首相・外相レベルで議論すべきものの。

「目下の ODA 戦略」には、いくつかの重点課題が記載されているが、戦略の中身を外交課題と照らして検討する際に、長期の視点と国民が(短期に求める)ODA とのバランスをどうとればよいか。例えば、ODA の戦略として、様々な課題に対処する総花的なものにすべきものか、あるいは中国や北朝鮮対応などある一定の事項に選択・集中すべきものか、等の問題設定が必要であろう。

(遠山政務官)「何のための ODA か」を望ましくない ODA という消去法で説明すると、お恵みの ODA、不正を助長する ODA、となる。どのような ODA が望ましいかという観点からは、貧困からの脱却を支援、オーナーシップを重視し、相手国が自立するアプローチを支援(アジアでの経験)、国際社会のルール作りに貢献し、日本が一定の立場を確保するためのツールとして日本国民を守る外交上の武器となるもの。しかし、日本国民の意識の中には「外交問題」はあまり大きな位置を占めないと言われ、「外交は票にならない」という認識がある。このような中、国民への説明責任を更に強める必要がある。

「目下の ODA 戦略」は国民の世論・当座の関心事への反応になりがちである。世論が盛り上がった際に、当座の関心事における ODA の関与(貢献/悪用)が問われる。世論は短期志向で、マスコミに誘導されやすい。他方、総花的かと問われると、国際社会の変化に応じて対応できるように、一定の機動性と柔軟性は必要と考える。ただし、現在の戦略には、長期的視点(10 年後の絵図)が欠けている。これは ODA 戦略だけではなく、日本の政治全般の欠点と言える。なぜなら(小泉政権を除いては最近の)首相の在任期間は短いためである。長期的戦略をもつには安定した政権が必要。

【日本発の ODA コンセプト】

日本の ODA はお恵みでなく貧困からの脱却を支援すべき、とのご発言に賛同。ただし、日本国内の貧困問題すら撲滅できていない状況で、いかにアフリカの貧困削減を図るのか。

(遠山政務官) 平均値の半分以下の所得者の比率(貧困率)は日本でも高いことは事実。しかしながら、安全な水へのアクセス、最低限の栄養水準の確保等、BHN を満たされていない国々をどうするかという問題はある。大切な点は、例えば、数十年にわたって小麦を支給するのではなく、途上国の人々が自分たちで小麦を栽培できる技術・能力・意思をもつアプローチを支援することである。実際に、英国 DFID は日本のアジア支援のアプローチを学び、アフリカ・中東に活かしたいと表明している。日本の地道な ODA アプローチはアジア地域の貧困削減に一定の成果を挙げてきたといえるのではないか。

【外交・ODA における国民の意識向上】

「外交は票にならない」といわれるが、外交的な努力が評価されるにはどうしたらよいのかを考える必要がある。ODAの重要性を訴える知恵が必要であり、日本国内で産業界、学会、NGO 等を取り込み、ODA の応援団を作るべきである。今後は、平和構築を軸とし、外交で何ができるのか、その中で ODA はどのように活用できるのか等の視点をもって検討するのも一案だと考える。

(遠山政務官) 国会改革が必要ではないかと考える。衆議院は参議院に比べ、選挙サイクルが不安定であるため、政治家は選挙区に張り付く傾向が強い。一方、参議院は 6 年間安定し、落ち着いて長いスパンで政策を考えることができる。よって長期的視点が必要な決算・外交・防衛・教育などは参議院が中心になってやるべきではないか。このような国会改革が国民の ODA・外交への意識を高めるきっかけになるのではないか。

【NGO との連携】

政府が NGO との連携を進めようとする姿勢は喜ばしい。しかし、委託業務が増加すれば、政府機関が形成した案件・業務に対し、NGO はコンサルタントの役割、あるいは下請けになってしまうことを懸念する。NGO の比較優位を生かしたパートナーシップのあり方を考えてほしい。例えば、他援助機関(USAID, UNHCR, ユニセフ)などは Cooperation Agreement を締結している。ODA に関しても、国別援助計画に基づき、「形成」プロセスへの参加が必要である。

(遠山政務官) NGO に形成段階から参加いただくスキームを拡充している。一方、NGO 側も予算計画や工程表の作り方の改善を含め、能力強化を図る余地がある。NGO も、ODA は税金を使った事業であることを意識し、高いプロフェッショナリズムをもって参加することが必要。

【アジアの新興ドナー、ODA と人権】

アジアでは中国や韓国などが新興ドナー化している。特に中国が DAC 非加盟でルール外で行動する中で、日本がアジア地域のリーダーとして地位を確保するための方策は如何。また、ODA の中で「人権」をメインストリーミングする方針については如何。

中国とは敵対関係ではなく、日中共同プロジェクトを形成するなど相手と一緒に作業することを検討すべき。

(遠山政務官) 日本はアジア地域において、APEC、ASEAN + 3、EAS 等を通し、地域ネットワークの強化のため、行動基準作り等に取り組んでいる。中国の DAC 加盟は説得を続けるしかないが、例えば、日本として、市場経済に基づく民主主義国家である NZ、豪州、インドや他の東アジア諸国と連携を強化していくことも有用たりえる。現在、中国は 2008 年北京オリンピックと 2010 年上海万博に強い政治的モチベーションをもっており、この後、中国の外交姿勢は局面を迎えるのではないか。2010 年以降(あるいはもう少し後)をみすえて、日中共同で開発援助に取り組める時代を作るべく努力していきたい。

また、人権に関しては、欧米では、テロとの闘いの中で ODA 予算を増やしている。貧困がテロの温床となっているとの考えによる。米国では 9.11 以降、人権をやや抑制してもテロ対策 ODA を重視する傾向にあるといえる。

【ODA 改革における三層構造】

「海外経済協力会議」(司令塔)での議論の透明性を高める必要がある。先日、貿易投資にかかる会議の要約が日本経済新聞の小さな記事で掲載されていたが、メッセージの打ち出しが足りないように思われる。国民に対し、より PR すべきではないか。外務省の国際協力企画立案本部は三層構造の中で、どのような役割を果たそうとしているのか、また具体的にどのようなアウトプットを目指そうとしているのか。

(遠山政務官) 「海外経済協力会議」は官僚が作成したペーパーに抛らず大臣/政治家として参加するので、各人の資質が問われる会である。オフレコで実施するためフランクに意見交換できるのは利点の一つであるが、何らかのスポークスマンが必要。説明責任の観点からも、今後、与党の一員として自民党との政策協議の場で話したい。外務省が司令塔にどのように働きかけていくかについては大きな課題であり、新政権の成立後に本格稼働すると思われる。

実施機関は、現在、より複雑で多くの業務への対応が求められている。例えば、国際社会の中で存在を示すために他ドナー、相手国機関との議論により多くの時間をかける必要が増えていること、透明性・説明責任のために会計監査にも十分対応する必要があること、NGO との連携により多くの時間をかけてお互いを理解する必要があること、また評価もますます重視される中、これまで以上のエネルギーと時間が必要になっていること、等。一方、人員や時間は限られており、効率化は必須である。ポイントは、次の 2 点である。外務省と実施機関間の業務の重複を避けること。形式的に必要なものか、実質的に必要なものかを見直す。外務省が政府内の企画調整を行い(窓口を一本化し)、実施機関が複数省庁と何度も調整する等の非効率を見直してほしい。

(遠山政務官) 外務省と実施機関との業務重複に関連して、現在の「三層構造」の中で上から下へのダウン・ストリームだけでなく、実施機関からのアップ・ストリームも必要と考える。具体的には人事交流の拡大を検討しており、例えば外務省で決定権限のあるセクションの中核に実施機関の出向者を入れるなど。外務省における一元化(例えば各省技術協力等)はやや中長期的な課題と考える。関係者の意見を聞きつつ、取り組んで行きたい。実務的な手続きの簡略化は推進すべきである。個人的な意見としては、効率の良い外交・ODA を展開する上で、現在の人員は少ない。数百人あるいは数千人単位での増員が望まれる。

以上