

## 第3回 「新しい日本のODA」を語る会 議事録

日時: 2006年10月25日(水) 18時30分～20時30分

場所: GRIPS 研究会室4A

### ポイント

#### 【冒頭発言】

経団連(アジアグループ・国際協力グループの林寛爾氏、吉村隆氏)とECFA(三科一郎氏)から、新しいODA 実施体制に関して提言。両者に共通していたのは以下の3点。

日本の援助理念・戦略として、経済成長支援と人道支援の両軸を追及(特に前者については、アジアでの成功体験をふまえた「ジャパン・モデル」の構築を含む)

新 JICA が実施機関として機能するための制度設計の重要性(3スキームの一体的活用、政府と実施機関との機能分離、現場ニーズの変化に対応できる実施体制など)

ODA 実施の重要な担い手である民間企業との連携強化の重要性(「三層構造」でなく、担い手としての企業を含めた「四層構造」が重要)

---

#### 【意見交換、質疑応答】

##### 権限委譲のあり方

権限委譲は 政府と実施機関、 東京と現地、 現地(ODA タスクフォースを含む)における大使館と実施機関という3レベルで具体的に考える必要あり。

「権限」と「責任」は表裏一体。新しい実施機関は、結果への「責任」をより一層求められる。(政府と実施機関との関係も、事前チェックから事後の「成果」ベースでの評価へ)。

国際社会において魅力ある個人として存在感を示せる人間をいかに作り上げるかが重要。人材育成という観点からも、責任と権限を与えていくことが重要。

権限委譲はバイ援助の話。そもそもマルチ・バイ援助の使い分けについて、明確な戦略性が必要。現行体制は、それが弱い。

##### 現地体制の強化

現地への権限委譲は途上国ニーズへの対応、政策対話・援助協調の最前線という意味で重要だが、そのためには現地体制の抜本的な強化が必要。

現地 ODA タスクフォースの機能は国によりバラツキがある。現状は大使館の人員体制を含め、属人的要素が左右。ODA タスクフォース方式は、現行体制のもとで改善をめざした「過渡期」のシステムであり、今後見直しが必要であろう。

大使館か、実施機関かという前に、現場で政策対話を主導できる人材層が薄いなか、All Japan で組織間の垣根をこえて適材適所に人材配置していくことを優先すべし。

### 「日本らしい ODA」とは？ それを発揮するために何が必要か

新 JICA にはミニ・マルチ機関でなく、バイの援助機関としての強みを発揮してほしい。そのためのビジネスモデルを構築すべし。

日本企業もつ技術力(例えば、環境、省エネ)は、「日本らしさ」の構成要素。

アジアでの成功例に基づく「ジャパン・モデル」による成長支援、及び日本企業の技術力は重要だが、それ以外にも「日本らしさ」を求めてよいのでは。平和構築、地球規模問題への取組みでも貢献できるはず。

商品開発能力と対外発信能力を強化する必要がある、そのためには新 JICA を研究機能の強化が必要。

3 つのスキーム(無償・技協・有償)の案件採択・実施方法などの手続き上の違いが、「日本らしい」ODA の実現を含め、より良い開発援助政策を展開するうえでボトルネックにならないよう制度設計で十分留意すべし。

プロジェクトマネージャーの集団なのか、専門家集団・実施部隊なのかを含め、新 JICA が求める人材像を明確にすべし(例えば、世銀は前者)。

### 「四層構造」を機能させる前提としての規律的側面

企業は重要な担い手だが、ODA に対する国民の信頼回復のためには不正を未然にチェックする仕組みづくりが必要。

日本企業の技術力に期待するが、過去、企業の短期的利益のために ODA が実施されて成果があがっていない事例がある点は企業側も認識して、今後取り組むべし。

## **【議事録】**

### 1. 第二回会合の総括と本日のテーマについて

- ・ 冒頭大野より、前回会合の報告を行ったのち、ODA マニフェスト討論期として来春を目処に各界から話を聞きつつ、添付資料の「ODA 課題マッピング表」(第一回会合での議論に基づく)にある論点を深化させ、具体的なアクションにつながるようまとめていきたい旨改めて確認。その後、これら課題全体を見ながら必要に応じイシューを特化して、2008 年初までを念頭に議論していきたい旨説明。
- ・ 続けて小嶋より、配布資料に基づいて JICA/JBIC 統合への期待について次のとおり簡単に説明した。
  - (1) 今回の統合の最大の目標といわれているシナジー効果をいかに確保するかについて、ベトナム出張をふまえて考察。現場への一層の権限委譲、政府(外務省等)との役割分担の明確化、日本モデルの構築・発信の3点がポイント。
  - (2) 具体的には円借款・技術協力・無償資金協力の一体的運用のための4つのビジネスモデルを考察したところ、本日の議論の参考としてほしい。

## 2. 冒頭発言(1):日本経済団体連合会

< 林寛爾氏より、以下のとおり発言 >

### 経済成長と貧困削減について

- ・ 4年ぶりに国際協力グループに戻ってきたが、援助潮流が変化し貧困削減の比重が大きくなっているのに驚いているところ。経済成長を通じて貧困削減達成を目指すのは当たり前であり、「経済成長を通じ」の部分は確立されたものと理解していたので、昨今の欧米の議論はおかしいと感じている。
- ・ 一方、グレンイーグルス以来、振り子が戻りつつあるのは安心材料。アジアにおける「ジャパン・モデル」の成功体験をよりインプレッションにするためには、近くて重要、かつ EPA 締結の必要がある等の背景のあるインドネシアやフィリピンにさらに力を入れる必要がある。
- ・ アフリカの開発について、人道支援と経済支援が両輪という基本は理解しているが、援助が役にたっているか、効果はあがっているか、国民が納得する援助ができるのかについて、疑問なしとしない。広い意味での国益ではアフリカ援助も必要だが、狭くて深い国益の観点でどうあるべきかについては自分でも悩んでいるところ、各位のご意見伺いたい。

### ドナーコミュニティにおける日本

- ・ 他援助機関に DAC の場などでいいようにやられていないか不安がある。貧困削減を最重視する潮流をはじめ、必要性はわかっているが、どのように取り組むかについて日本から問題提起できなかった点は悔しい。DAC にも外務省から優秀な人間が出ているとは思いますが、開発援助を知っている人間でないと、空理空論になる可能性あり。また、DAC の統計は純額ベース(ネット)であるため、事業が行われ借款がきちんと返済されているという、本来は「好循環」があるにも関わらず、日本の援助の数字は実態の貢献より小さくなっている状況。その事情説明の冊子をつくるなど、がんばっていただきたい。

### 新 JICA への期待

- ・ 新 JICA はやっとできたとの感があり、大変期待している。これからの詳細設計でうまくやってほしい。希望は三点。第一に、企業との連携を強化してほしい。ODA は政府開発援助と訳されるが、本当は民間も担い手として一体となって実施しているもの。かつて輸銀、OECD、JICA の順で民間とのつながりが薄い印象をもっていた。新 JICA には、民間の役割をもう少し重視していただきたい。
- ・ 第二に、効率化と迅速化。時間がかかると本当に国益に反する。コスト算定後に実施が遅れば事業が難しくなり、追加コストがかかる。一般論として、人事も金も滞留すると腐るものである。
- ・ 第三に、3つのメニューができれば、インドネシア、フィリピンなどの担当部署は JICA の中で大きな組織になるはず。例えば、インドネシア部長はバペナスの長官と同じような存在ともいえるかもしれない。内部規律、CSR に気をつけてやっていただきたい。

< 続いて吉村隆氏より、以下のとおり発言 >

#### 経済成長と貧困削減

- ・ これまで ODA 大綱、中期政策策定のプロセス等を見てきたが、国益にかかる健全な議論ができる土壌が醸成されつつあるのを感じ、歓迎する。DAC の対日審査の際は、経団連の考える国益は短期的企業利益ではないか、などといわれ反論してきた経緯がある。
- ・ 国際援助潮流はふまつつも、経済成長に取り組むべきと理解。貧困削減に取り組むことは否定しないが、経済成長に資する支援は続けるべきであり、両軸を基本としながらも経済成長支援に比重があるとの理解でいる。

#### 予算削減への懸念

- ・ 財政逼迫の状況下、「選択と集中」が重要なのは理解しつつ、一方で ODA 予算の削減を懸念している。対象国、分野の絞り込みは国益の議論と密接な関わりあり、いわゆる「キャラがたつ」、日本の高い技術を使う、日本の印象があるなど、日本であることがわかる援助であるべき。また、援助の担い手として企業があり、実施機関が本当に実施を担当しているのかは疑問。民間企業が持続的に参加できるような制度にしなければ、結果的には予算も増えないと理解。

#### NGO との関係

- ・ 企業としては、NGO とどうつきあうかは難しいと感じている。経団連はジャパンプラットフォームやノン・クラブなどで NGO との触媒的な役割を果たしている。グローバルな企業は CSR 等の関連で、必ずしも ODA でないところでも国際協力への関心が高まりつつある。NGO との関係は、お互いに本当に理解しあえるかはわからないが、是々非々で協力してゆくものと理解。

わが国国際協力の実施体制について(以下配布資料に沿って説明。2.については割愛。)

- ・ 海外経済協力会議については「司令塔」設置を評価する一方で、空洞化を懸念、ある程度の情報公開により外部からのチェックができることが必要。また、民間からの意見聴取の機会を設けていただきたい。
- ・ 新 JICA については、3つのメニューを有する援助機関としての相乗効果を期待、無償資金協力も極力、新 JICA に。一方で、必ずしも世銀のようにする必要はない(「ミニ・マルチ機関」なら不要)。バイの協力の意味を考えてほしい。

### 3. 冒頭発言(2):海外コンサルティング企業協会

< 三科一郎氏より、配布資料に沿って以下のとおり発言 >

#### 国益に資する援助事業戦略

- ・ ODA 大綱を踏まえ、人道的支援と経済成長支援が援助戦略の両軸であることを認識。一方、東アジアだけで約5兆円の資金ギャップがある状況下で、経済成長による貧困削減をめざすべき。また、ODA による経済基盤整備と投資・貿易の拡大促進が東アジアの成功要因であり、我が国の成功モデルとして認識することが重要。

- ・ 事業量に関し、現在円借款のデイスパースは年間 6500 億円程度、貸付国からの返済が 5000 億円、つまりネットでは 1500 億円程度となっており、増額してゆく必要あり。円借款を軸として事業量を確保し、技術協力と無償資金協力の一体的活用を図り援助効果を高める必要がある。

#### 実施機関への権限委譲

- ・ 実施機関と行政機関のそれぞれの役割を明確にし、機能分離をすることが重要。「個別案件に関与することこそが政策である」という某官庁の課長の発言で大いに驚いたことがあるが、かかる考えが多重管理を生み非効率的な業務執行の要因となっている。なお、外務省は「三層構造」といっているが、事業の実施は企業が行っていることを考えれば本当は「四層構造」である。
- ・ 現場ニーズの変化に対応する実施体制の構築が重要。例をあげれば、円借款はフィージビリティスタディから要請・E/N 締結・事業実施までに5年、事業期間は最低5年、計10年という長期間を必要とするものであり、予備費の使用、円借款・無償の協力期限延長については実施機関の権限と責任で行える体制が望ましい。また、国際約束を個別案件ごとに行うことは事業実施上の迅速性・柔軟性確保への阻害要因となっている。

#### 有償・技協・無償の一体的活用

- ・ 実施機関の権限と責任により、有償・無償・技協の援助スキームを上限金額の範囲内で適宜使用(ベストミックス&タイムリー)できる制度への改革が不可欠。
- ・ 新 JICA は事業企画機能が必要、プロジェクトからプログラムへの転換、地域別組織による戦略的事業実施を念頭に。援助事業は2、3年の単位で行うものではないのでプロが担うべきで、特に事業の企画・立案こそプロパーが行うべきである。調査研究機能については長期戦略策定能力と商品開発能力を強化して、司令塔、行政機能を補完していくことが重要。国際約束の制約からの解放が必要な点は述べたとおり。

#### 4. 参加者

- ・ 出席者リストを参照。  
[http://www.grips.ac.jp/forum/oda\\_salon/mtg3/participants.pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg3/participants.pdf)

#### 5. 参加者から出された意見

権限委譲、現地 ODA タスク、日本の強み、ODA の信頼等に関し、出席者から以下の意見・質問が呈された。

##### 【権限委譲、現地 ODA タスクフォースのあり方、現地体制の強化】

- ・ 3 メニューの一体的運用の必要性に加え、重要なのは霞ヶ関から援助機関へ、及び本部から現地への権限委譲と理解。ただし、責任を伴う権限委譲であるべき。例えば世銀においても事前は自由度を与え、事後評価をしっかりと行い結果についてペナルティー等を与えるなどの方法で管理。
- ・ ODA の現場を何度も訪れたが、大使館と現地機関がうまく連携しているところもあれば、大使館がある意味ボトルネックになっている国もなきにしもあらず。東京で大上段にかまえると難しいこともあるか

もしれないが、現地においては、新機関が国全体を代表する権限をもって会議に出て行くことができるなど、大使館と実施機関の関係が柔軟になることが望ましい。

権限委譲等の議論はバイ援助の話であり、その前に日本としてマルチ・バイ援助をどう使い分けるかについて明確な戦略をもつ必要がある。現行体制は、この意味の戦略的機能が弱い。世銀とバイ援助の基本的な差は何かを念頭において、世銀と比較すべき。4点述べたい。

世銀では東アジア、アフリカで各地域で1000人以上のスタッフがいる。新 JICA と世銀の双方の事業金額と人的投入を比較したうえで、重点分野について建設的に議論すべき。世銀ですら、マイクロクレジットを始めとする社会開発や無償資金のマネジメントに大変手がかかり人海戦術でないといけない点を認識している。従って、日本の取り組みとして、人数を変えるのか、戦略を変えるのかをよく考える必要あり。

世銀のタスクマネジャーは、専門性は外部から買うという姿勢でプロジェクトマネジャーに徹している。基本的に自前でやろうとする JICA とは相違があろう。新 JICA は世銀のようになるのか、専門家集団・実施部隊になるのか。

「ミニ・マルチ機関」なら不要との指摘、また、4つのビジネスモデルについての発言は興味深い。日本の強みを生かさないと意味がないが、一方で、ハイテクを含む日本の技術だけに終始していればいいものができるかは疑問。日本に蓄積された技術だけでは手詰まりのあるケースあり。他国、特にアジアと協力していくことで新たな地平も開けるはず。

発信力の問題。現場における各種のよいパイロット事業・モデルが国内、国際に発信されていない。国際機関を使う程度の気構えで発信に取り組んでいただきたい。また、ゲームの土俵づくり、ルール設定にもより積極的に関わってほしい。

途上国のニーズをくみ上げプログラム、プロジェクトを選定するのは現地が最も適切だが、「現地化」は金・人・手間のコストがかかるものであり、現地体制の抜本的強化なくしては困難。ODA タスクも「過渡期」のシステムと考えており、見直すべきという点には同意、ただし大使館にも JICA にも優秀な人材とそうでない人材がいるので、大使館か実施機関かといった話ではない。現地関係者を全部集めた際に、政策対話を行いドナーに対し日本の立場を語る人間がどれだけいるかが問題であり、All Japan で組織の垣根を越えて適切な人材配置をすることこそ重要。

3つのスキームのシナジー効果は言うが易いが、要望調査の方法や業務フロー等の違いが、政策を機動的に実施する際のボトルネックにならないよう、新しい実施機関の制度設計を行なってほしい。

国際社会において魅力ある個人として、存在感を示せる人間をいかに作り上げるかが重要。それにあたっては責任と権限が大きなポイント。霞ヶ関と実施機関の関係については、予算や国会等の面で最終的に責任を負えないものが権限を負えるのか、という議論もあるが、部分的にでも、また多少の失敗が出ることも覚悟で権限を実施機関に渡していくことが重要。権限を与えられ、魅力ある人間が現場から出て、国際社会に存在感を示していくべき。

【日本らしい ODA とは何か？ それを発揮するために何が必要か】

ボリビアの現地 ODA タスクフォースのメンバーだった経験をふまえ、日本が経済成長支援を掲げる場合、「誰がやるのか」の視点が抜けていたという印象。例えば、コンセプトとして経済成長を柱に立てても、リスクとリターンを考えながら実際にどう取り組むかを知っている人がほとんどいない。民間から ODA タスクフォースにファシリテーターのような方を派遣していただけないか。

「日本らしさ」の議論については、過去の成功体験に偏りすぎている感もある。成長支援に加えて、平和構築、人間の安全保障、地球規模問題、環境なども、日本が示す姿勢として重要と理解。

【四層構造を機能させるための前提としての規律的側面】

- ・ ODA に対する国民の信頼をいかに回復するか、を考え続けてきた。政策・プログラム・パフォーマンス・規則など多くの要素があるが、ODA 実施の重要な担い手であるコンサルタントに対する信頼が一度落ちると、その回復は難しい。環境ガイドラインがあるように、不正を未然に防ぐための仕組みはできないものか、いかにチェック機能を働かせるか。経団連や ECFA には、このためのメカニズムを提言してほしい。例えば CSR レポートを積極的に提出させ、出てこないところは厳しく対応するなど。
- ・ 重要な担い手としての日本企業の高い技術力、献身的な努力による貢献については敬意をはらっているが、プラスの面に加え、マイナスの面も話していくべき。日本企業のために ODA が行われてきたという側面、成果があがっていない事業もある側面も否定できないのではないかと。談合の話もきりがない。経団連も過去を総括し、歴史認識をふまえたうえで今後の役割を話していただく必要がある。
- ・ これまでの JICA の制度はどちらかといえば、企業に対して性善説に基づいたものだったが、今後の制度設計では性悪説にたたないといけないだろう。同時に、現行契約制度は JICA とコンサル業界双方に不要な負担を強い、かつ途上国の調査事業を行うには不適切で、調査事業の非効率の要因にもなっている。不祥事再発防止の観点に加え効率的実施を担保できる契約制度への抜本的な改革が必要。

<これら質問・意見に対し、冒頭発言者より以下のとおりコメントがなされた。>

林： 日本の「売り」となる技術は、ハイテクである必要はない。官が独占している仕事を民に解放するというプラクティスを10年行えば、十分やっていると理解、ただし国内で一定程度やらないと海外には出られないのは当然。

吉村： 世銀の強み、日本の強みを考えて、両者で「選択と集中」や振り分けを行なうことが望ましいのではないかと。また、世銀も巻き込んで対外発信をしてほしい。

日本企業がもつ技術力、例えば、環境・省エネ技術は「売り」であり、日本らしい ODA の構成要素となろう。日本企業のために ODA が行われてきたという指摘については、今や時代が変わっている点は認識。不況になったから経済対策として ODA を増額してほしいという話は今後ありえない。ただし、別の懸念から増やすべし、という考えはあると思う。(ボリビアでの経済成長支援のファシリテーターに関しては)一般論として民間企業はメリットを感じれば人を出すものであり、例えば経済連携協定に関する部署等では実績あり。現地 TF については企業の認知度も低く、未知数。

現地における大使館と実施機関の関係については、大使館によって事情が異なるだろうが、実施機関への権限委譲を前向きに検討してほしい。

三科： 権限と責任は表裏一体との考え方に同意、内部統制、牽制機能をどこかで働かせる必要あり。主務官庁は当然監督責任を果たすべきだが、政策との整合性、成果をあげているかについては外部の評価機関に依頼するべき。

現場での権限委譲については、現地 ODA タスクの成功は一部にすぎず、属人的な要素が成功要因と理解。縦割り行政の弊害で、大使館では出身省庁の権益を背負っての発言もある。従って、政策の部分は大使館が、個別案件の協議は新 JICA が行うように見直しては如何。

政策提言機能について、人員数では世銀にはかなわないが、日本なりの政策提言は可能なはず。現在の JBIC の研究所と JICA の国総研を統合し機能を強化してほしい。

新 JICA を実施機関と呼ぶことに疑念あり、求められる人材像に関わるはず。プロジェクトマネジメントに特化した人材が求められていると理解するが、ともすれば JICA は専門家あるいは現場

の実施部隊になることを是とする傾向がある。これでは人がどれだけいても足りない。

発信については、誰がその部分にお金をかけるかをもっと考える必要あり。例えば、(日本工営では)東部インドネシアの小規模灌漑スキームを十数年続け、成果を出している好例がある。これは援助はハイテクだけが「売り」ではなく、現場で情熱をもってやり続ける人材を持つことが強みになっていくことを示すもの。

業界の不正については深刻に受け止めている。ECFA はコンプライアンス委員会や相談窓口をもち、内部通報制度を持っている。大手は社内にそれらの機能があるが、小さいところはできないので、ECFA で受けている。一度不正を行ったところが一定期間後に復活していくことについては、程度に応じた当局の判断と理解。

#### 6. 次回以降について

小嶋より、次回は11月下旬に NGO 界からの発表を予定している旨、また、新政権下における方針や考え方などについて発表いただける方がおいでなら是非お願いしたい旨伝達。

以上