

第9回「新しい日本のODAを語る会」議事録

日時： 2007年5月23日(水) 18時30分～20時30分

場所： GRIPS 4階 研究会室4A

【ポイント】

【冒頭発言：荒木光彌氏 国際開発ジャーナル社主幹】

「国際協力実施体制の再構築・強化に向けて」

- ・ 新実施体制を「ODA」を中心とした「三層構造」で捉えるのではなく、「国際協力」という発想で、企業、NGO、コンサルタント、研究者、国民を含む「四層構造」の視点で再構築・強化すべし。特に、司令塔と第四層の役割が重要。
- ・ 二層と三層（政府と実施機関）のみ変革しても、国民参加、戦略性強化の課題は解決しない。援助原理主義では通用せず、「新時代」は国民意識との関りを強化する仕掛けづくりが必要。
- ・ 仕掛けの提案として、第一層の司令塔へのハイレベルアドバイザーの設置（賢人を集約）、第四層では援助実施者協議会の設置。なお、ODA事業では広く民間が参加し、官民の同盟／アライアンスを構築。
- ・ 例えば、気候変動や環境関連のODAといっても、各省ばらばらに立案しているのが実態。「重点イシュー」方針を司令塔が決定し、方針に基づいて第二層で省庁間を調整し、新JICAが「重点イシュー実施計画」を作るといふ仕掛けが必要。

【意見交換のポイント、論点】

- 民間の知見をどう活かすか(全ての層に関連)
 - ・ 第四層の重要性、民間の知見を活かすべきとの荒木氏の提案に、多数の賛同あり。
 - ・ 官民連携、All Japan体制については皆、総論賛成だが、企業と援助関係者との間で認識共有が不足しており、実際はそう簡単でない。官民が胸襟を開いて話し合い、新しい体制を支えていく仕組みが必要。
 - ・ 「商社のODAは汚い」というイメージがあるようだが、それは誤解。輸出振興や黒字還流が国策だった時代と現在は大きく異なる。今は、各社ともコンプライアンスが徹底しており、ODA不祥事発生による企業リスクは大きい。企業におけるODAの位置付けも変化している。ODA案件形成の懐妊期間は長く、ODAで利益を得ようという企業は少なく、それでもODAに取り組むのは、顧客である途上国との良好な関係構築や個人的な強い思い入れからである。
 - ・ コンサルタント業界には、スキームの矛盾を含め、日本の実施体制のしわ寄せが来ている。若い人材をひきつけるのに苦労しており、人材の高齢化が進み、強い危機感あり。
 - ・ ODAと企業の関係は、個別案件の入札・応札を通じた関係から、投資環境整備や制度作りへの支援、それをめざした協働へと性格が変わりつつある。
 - ・ 現地ODAタスクフォースに民間企業やNGOが参加する方向は、特定企業に利益を誘導しない範囲であれば進めるべし。
 - ・ 現地ODAタスクフォースでも、バングラデシュの例など、企業、NGO、コンサルタント、研究者と一緒に勉強会をしている取り組みもある。
- 戦略性をどう強化するか(第一層)

荒木氏より、「司令塔」を国家安全保障会議(NSC)との関係で位置づけ、政策シンクタンクを設けよとの提案があり、以下、議論。

 - ・ 日本版NSCは必要、国際協力政策もこれに位置づけるべし。
 - ・ 経済財政諮問会議には民間議員もいるので、既存の枠組みを活用することも一案。
 - ・ 現行のNSCは各省庁の寄せ集め、事務局も20人程度であり実際に有効に機能しているか疑問。過度な期待はしない方がよい？

- NSCは狭い国益しか考えられない可能性を危惧、むしろ距離をおいた方がよい。グローバル化時代は、国際的な知的競争の時代。知恵で勝負し、他機関・ドナーの資金を使う意識が必要。また、安全保障や資源獲得といったハードな国益追及だけでは消耗感があり、国民はヒューマンな部分(人道支援、開発)も求めているのではないか。
 - 国益に基づいて政策判断をしても、国際潮流で相反する可能性もある(例:OECDでのタイド、アンタイドをめぐる議論)。世界の援助潮流とどう付き合い、国際レジームを形成していくという発想が必要。
 - 国会とどう向き合うかも、考慮すべし。
 - (荒木氏)「司令塔」は、国際潮流を考慮にいて日本のあるべき方向を打ち出すべきで(短期と長期の国益のバランス)、その意味で政策シンクタンクの役割は重要。例えば、環境ODAのあり方は省庁を超えて包括的に考えるべし。根本的には、政策を生み出せる人材の集約が必要。賢人を集める仕組みづくりについて、斬新なアイデアが求められている。
- ODA行政改革(第二、第三層)

荒木氏より、縦割り行政・予算の一元化、予算編成改革、調達制度改革といったODA行政改革の提案があり、以下、議論。

 - 予算制度に裁量や柔軟性をもたせる必要性は認めるが、この実現可能性は、中長期的な資源投入の方向性をどの程度作れるかに依拠する。
 - 円借款の財政投融资依存型から脱却せよ、との荒木氏の提案は理解するが、譲許性ある支援を行なう新JICAが市場で債権を発行する能力を見極める必要あり。
 - 新JICAでは有償・無償の比率を含めた見直しが必要。
 - (荒木氏)円借款が財源を財政投融资に依存していたのは、戦後、日本が資金調達に困っていた時代の話。今とは時代背景が異なる。無償・有償の比率を含め、そろそろ見直しが必要。
 - 効果重視の調達制度づくりにおいて、個別案件の決定プロセスにおける透明性が必要。民間からの提案型を増やすなどの工夫をすべき。
 - 日本が国際援助潮流に能動的に関与し、アジアの経験、成長、インフラ、技術協力を通じた人材育成等、日本の援助のよい部分を一人よがりにならないで発揮していくことが必要。ただし、そのためには現場の体制が重要。現場への権限委譲を進め、縛りをなくし、柔軟に対応できる仕組みが必要。
- 国際協力庁?、JICAの「スーパー独法」化?(第二層、第三層)
 - 荒木氏の国際協力庁の可能性の提案に関し、新組織を作るより、外務省に蓄積されている地域・国別の専門家の知見を援助政策に反映させる方が効果的ではないか。外務省は、国益・外交・開発をつなぐネットワーク、調整機能を果たす役割を担うべき。また、国益との関係では、ODAは外交ツールというより、長期的視野から外交の基盤(インフラ)となる(第7回会合における、草野先生の発言)。
 - (荒木氏)国際協力庁は、経験の蓄積を確保する方策として近未来的に提案したもの。そうでなければ、外務省として内部の組織改革をすべし。国際協力局と地域局との連携強化、地域の専門性を活かした人事異動等。
 - 独立行政法人のもと、新JICAが一律、予算削減されることの是非を問うべき。「スーパー独法」という位置づけを付与することも考慮に価するのではないか。ただし、JICAの高コスト体質やコンサルタント関連の手続きの改善等、課題に取り組むことも同時に必要。
 - (荒木氏)経済財政諮問会議でODA予算を他の予算と横並びに一律カットしたり、JICAに関し「スーパー独法」化の可能性を議論することもなく、他の独立行政法人と同じルールを適用するなど、国際協力の位置づけを考慮した議論が政府ワイドでなされていない。それゆえ賢人を集めた政策シンクタンクや政治を絡める仕掛けが必要。

【議事録】

1. 冒頭発言(1) 幹事より

(1) 前回(第8回)における議論の整理

- 今後のスケジュールとしては、6月から8月まで個別イシューについて議論を行い、最終的に可能な限り参加者の意見を踏んだ形でマニフェスト作成を行いたい。具体的には、マニフェスト作成委員会を設置し(可能な限り各界から参加いただく方向で今後検討)、最終的なとりまとめ作業を行う。作成委員会で検討した最終案を本会合で提示し、参加者に再度議論いただきたい。一言一句について全員の合意を得ることは難しいかもしれないが、会としてある程度メリハリがあるマニフェスト作成を目指したい。また、マニフェスト作成にいたる議論(既に、回ごとに議事録や資料をウェブで公開)を別途冊子にして刊行する可能性等も考えたい。
- 「世界の援助潮流、国際環境をリードする」という課題においては、内外発信のメッセージとして、既に提案させて頂いた「卒業のための支援」に加えて、地球市民を彷彿させるような日本らしいメッセージを考えてはどうかと思う。同時に、「日本らしさ」が独りよがりにならないためには、実施体制や知的発信体制の改善とセットで考えるべき。また、環境など国民の理解を得やすい分野については、例えば「環境枠」のように、予算の特別枠を考えてはどうかとも思う。この点については、継続して検討したい。課題の「国際環境に因應する」は「国際環境をリードする」に変更し、内容も頂いたコメントをふまえて改定した。

(2) ODAの実施体制としての「三層構造」のあり方(「第1回会合配布資料」参照)

- 形として「三層構造」はできたものの、各機関の役割分担が明確でない点は、最近発表された経団連の報告書でも指摘されている。理想としては、大きな方針を海外経済協力会議にて決定し、外務省・国際協力局は予算配分を含む国別・課題別協力方針を策定し、新JICAは国別協力プログラムの策定・実施を担当するという役割分担。これを機能させるためには、仕掛け(例えば、司令塔レベルで民間人を含めた諮問会議の設置、権限委譲としてODAタスクフォースの事務局を新JICAに移管、国別課題別予算を国会に報告)が必要。現行の実施体制のもとでは現場の様々な開発ニーズをうまく吸い上げられず、二重分解してしまう、また、政策決定がスムーズに現場に届かないという問題がある。

2. 冒頭発言(2) 荒木光彌氏(配布資料「国際協力実施体制の再構築・強化に向けて」参照)

- 本日は、ODAの実施体制について、①「三層構造」ではなく「四層構造」という視点、②近未来まで視野にいたった実現可能な提言、③行政改革という視点、④「ODA」から「国際協力」へ発想転換、という問題意識のもとで冒頭発言したい。
- 「ODA」から「国際協力」へ： APIC(国際協力推進協会)がインターネット上で一万人を対象に実施した調査によれば、イメージの良い言葉は「国際協力」、「国際貢献」であることが判明した。ODAはDAC統計上の用語であり、より人間味のある温かい言葉として「国際協力」を提案したい。
- **第一層目(ODA 司令塔)**： 海外経済協力会議と国家安全保障会議(NSC)との関係は不明・未定のようなのだが、流れとしては関連して議論する方向にある。司令塔は、日本全体の外交力、政策、国益との整合性を考えて政治的マニフェストとして政策決定を行なうべきで、与党の対外経済協力特別委員会・外交部会がこれを補佐する形が理想。例えば、G8サミットを控えて気候変動や環境ODAへの関心が高まっているが、各省ばらばらに政策立案しているのが現状。政策として上(司令塔)から下(省庁)へ指示する体制が必要である。また、より高度な制度設計として「政策シンクタンク」も必要。例えば、衆参両院や国会図書館における調査機能の強化、ハイレベル・アドバイザー機能を有するODA戦略会議の設置等を通じて、現政権に対して政策提言・アドバイスできるような人材育成、資金投入の仕掛けを作らなければならない。行政部門が政策立案・決定を独占して、各省間の利害調整に時

間をかけるのではなく、政治を絡め、賢人を集める仕掛けが必要。例えばアメリカでは政策シンクタンクが数多くあり、ブルッキングス研究所、国際戦略問題研究所(CSIS)、さらに連邦国会図書館にも調査機関が存在する。

- **第二層目(政府)及び第三層目(実施機関)**: 援助の世界では経験の蓄積が重要だが、役所は2~3年で人事異動を行うため、日本では過去の経験が蓄積されないという問題がある。当面は、現在の体制の中で各省庁間の連絡体制を充実させる等の改善を行い、それでも困難な場合は長期的に国際協力庁の設置という話になるだろう。国別援助計画等を通じて国別の政策は出てきているが、国を横断する重点 이슈 についても議論すべき。「日本の顔が見える援助」という意味でも、例えば、環境や教育といった横断的 이슈 の観点にたった予算配分も重視すべき。また、現地 ODA タスクフォースには NGO や企業を含む民間も入るべき。予算に関しては、新 JICA が口を出す度量を持ってほしい。
- **第四層目(援助実施者協議会及び連携の組み合わせ)**: 四層目を敢えて付け加えたのは、援助の現場では、企業のエンジニアや専門家、コンサルタント、青年海外協力隊の皆さんは、技術者の職人気質や日本人の誇りをもって取り組んでいるにも関わらず、実施体制の中で彼らの位置づけが不明瞭であるからである。こういった方々が現場で援助を担っているわけで、国民参加のもとで実施されていることを示す必要がある。麻生外務大臣は「民間に知恵を借りなければならない」とおっしゃったが、まさにそのとおり。インフラ整備における PPP(Public Private Partnership)を超えた幅広い官民連携、市民グループ、学界等との連携を促し、民間に蓄積されている知恵を活用すべきである。例えば、山形の NGO はカンボジアでは非常に困難な組合組織の形成を上手く支援したり、アフリカで農業支援をしている笹川グローバル(SG)2000 という NGO は過去ハンセン病対策支援で様々なプレーヤーと連携した結果、成功を収めている。アメリカでは官民共同でマラリアの予防薬に投資し、製品化している。つまり、経済界、学界が出す知恵に対し、政府が資金面で協力するようなマッチング制度を作るべき。官民の「同盟」のあり方をよく考える必要がある。
- **第一層と第四層の重要性**: 今までの ODA は第二層と第三層が中心だったが、ここだけ変革しても国民参加、戦略性強化の課題は解決しない。援助原理主義では井の中の蛙で通用しない。「新時代」では国民意識との関りを強化する必要があり、その意味で、国の政策を動かすメカニズムとしては、第四層(国民)→第一層(政治家)→第二、第三層(政府と実施機関)という流れが重要になってくる。第四層は政治家にとって票田であり、第一層とつながることが最も重要。これからの援助は予算増の面からも慈善活動的なものではなく、日本全体としての国益を打ち出して実施していくべき。
- **ODA 実施体制改革**: オールジャパン体制を実現するには縦割り行政の一本化と予算の一元化を実施すべき。現行予算制度については、「選択と集中」を進める意味でスキーム別から 이슈 重視型への予算編成改革、財政投融资依存型を改革して円借款のあり方を再検討すること、交付金型から国会議決型への改革を提案したい(国会で決定された後は財務省による関与をなくして実施機関に裁量を与えるべき)。調達制度改革として、効果重視の調達制度を設置すべき(JICA における原課(調達課)優先主義をなくし、計画・立案する課へ調達の責任を委譲すべき)。
- **重点 이슈 としての地球環境問題**: 現状から鑑みて、芸能人も含めて国民は地球環境の重要性に賛成しており、新たに税金を使っても良いと思っている。

3. 参加者

出席者リストを参照

http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg9/participants.pdf

4. 質疑応答

民間の知見をどう活かすか(全ての層に関連)

- 過去 ODA に「三層構造」を導入した際には四層目は missing piece だったので、四層目を実施体制に入れよとの提案に賛成(複数意見)。
- ODA タスクフォースへの NGO や企業の参加は、一部の国では既に実施されているが(例えば、バングラデシュにおける開発援助勉強会)、より広範に実施されるべき。一方、問題点としては、一企業のために利益を誘導するという論点はあるものの、個別の案件を議論するのではなく政策レベルで民間の知見を共有してもらうのであればよいのではないか。
- 官民連携、All Japan 体制については皆、総論賛成だが、企業と援助関係者との間で認識共有が不足しており、実際はそう簡単ではない。未だに、商社が実施する ODA は汚いというイメージがあるようだが、誤解を解きたい。最近では各社ともコンプライアンスが徹底しており、個人はコンプライアンス規定に印鑑を押して会社に提出することになっている。これまでは会社が負っていたリスクを個人が負う体制になっており、ODA 不祥事発生によるリスクは企業のみならず個人レベルでも大きい。また、ODA 案件は懐妊期間が長いので魅力は少なく、従って ODA で利益を得ようという企業は多くない。同時に経営陣からも時間とコスト削減の指示を受けており、その結果が入札不調として反映されている。それでも商社を含めて ODA に取り組むのは、顧客である途上国との良好な関係構築や個人的な強い思い入れからである。
- コンサルタントの人材は高齢化しており、且つ、腰が引けているのが現状。その理由は援助の業界に魅力がないからであり、根本的には ODA 実施体制の矛盾点(スキーム、予算)のしわ寄せがきている。強い危機感をもっている。
- ODA と企業との関係は、個別案件の入札・応札を通じた関係から、投資環境整備や制度作りへの支援、それをめざした協働へと性格が変わりつつある。民間と ODA との関係については、日本企業が海外で事業展開する中で、ODA がどのような貢献できるかといった視点に変えるべき。

戦略性をどう強化するか(第一層)

- 日本版の国家安全保障会議(NSC)は必要であり、国際協力政策もこれに位置づけるべしという提案に賛成。
- 海外経済協力会議に対して民間の知恵をフィードバックし戦略性を強化させる方法について、官民共同による新たな諮問機関を設置するのもいいが、例えば、既存の仕組みを使って、学者や経団連が民間議員として参加している経済財政諮問会議の活用を考慮するのも一案か。
- 現行の国家安全保障会議は、内閣官房長官のもとで統括機能を有する事務局が 20 名程度で運営されており、実際に有効に機能しているか疑問。過度な期待はしない方がよいのではないか。なお、援助に国家安全保障の観点が入ることは重要であり、その意味では環境は国民益にも国際益にもなる重要な 이슈。本会のマニフェスト案では、環境が軽視されていると思う。
- 司令塔と国家安全保障会議との関係を強めると、狭い国益しか考えなくなる可能性を危惧。国際援助潮流はグローバル化の 1 つの象徴であり、今は国際的な知的競争の時代。知恵で勝負し、他機関・ドナーの資金を使う意識が必要である。また、過去に開発・援助で国益を追求してきた場合でも必ずしも結果がでていない。安全保障や資源獲得といったハードな国益追及だけでは消耗感があり、国民は緊急・人道支援、開発といった、よりヒューマンな部分を求めているのではないか。
- 国益と世界の援助潮流との兼ね合いにおいて、仮に、日本の顔を見せるために国益に基づいた政策決定をしても援助潮流の中でそれを実施できるのかという問題がある。OECD・DAC におけるタイド議論に関し、日本のタイド借款は OECD 中 30%、アンタイド借款は同 95%だが、アンタイド借款についても規制が強くなっている。また、資源確保のための援助

をこの援助潮流の中で実施できるのか？日本の優れた知見を集めて国益に基づく政策決定を行った際にそれを堂々と実行できるように、国際レジームも変えていくべき。国際的な論客が必要である。

- ODA は国家戦略の一部として位置づけられが、それ自体の最終目的は開発である。開発を目的としない場合には、援助ではなく他のツールで実施すべきであり、この点は今までの議論で既に合意されているはず。
- (荒木氏)援助潮流はルール、決め事であり、司令塔は国際協調や MDGs といった援助潮流も勘案して日本の政策を打ち出すべきである。狭い国益のみに基づいて政策決定することは望ましくない。国益と国際益のバランス・調整を間違えると外交力を落とし、国際的な評価を落とす結果になる。なお、環境 ODA については、省庁を超えて包括的に考えるべきである。根本的には、政策を生み出せる人材の集約が必要。賢人を集める仕組みづくりについて、斬新なアイデアが求められている。
- 国益を重視した援助が失敗してきたという点については、ODA は外交のツールではなく「基盤」であるので、長期的な国益に資する基盤を提供していると考えの方が重要ではないか(第7回会合における、草野厚教授の発言に賛同)。
- (荒木氏)これまで ODA は相手国から感謝され、経済外交がスムーズに行われる等、日本との信頼・友情関係を構築するための基盤となってきたと理解。
- 行政と国民を考える場合、国会にどう向き合うかという観点も重要。

ODA 行政改革(第二、第三層)

- スキーム別予算の編成という提案は賛成だが、一般の ODA 案件は懐妊期間が長く、政策決定から予算執行までに長期間を要する。また、交付金型から国会議決型への移行は、懐妊期間が長い案件はより慎重な対応が必要で難しい。従って、予算制度に裁量や柔軟性を増やせるかどうかは、中長期的な資源投入の方向性をどの程度明確に打ち出せるかに依拠するのではないか。
 - 新 JICA 予算(円借款)の財政投融资依存型からの脱却という提案は、債券を発行して市場で資金調達をすることを意味するのか？JICA は利益を生むことが期待されている組織ではないので、その実現可能性は如何に。
- (荒木氏)もちろん JICA は利益を求めてはいけませんが、財政投融资依存型の援助では柔軟性に乏しく、限界がある。財政投融资に基づく円借款は、日本の税基盤がまだ不十分な時代の資金調達方法とし考案された方法であり、今とは時代背景が異なる。そろそろ、有償資金協力と無償資金協力の比率のあり方を見直す時期に来ているのではないか。
- JICA の調達制度に関しては、地域課が調達も担当すべき。また、個別案件の決定においては、現行の要請主義では案件決定プロセスがガラス張りになっておらず不透明。従って、提案型と発掘型を重視し、民間からの提案案件を採択するなど、よりニーズに対して日本が積極的に関与すべきではないか。
- (荒木氏)案件決定プロセスについては、過去には商社が相手国政府のトップと対話をしながら発掘していた時代もあったが、現在は国別援助計画に基づいてロングリスト方式で政策対話を行ってニーズを吸い上げるようになってきており、透明性は高まっていると理解。
- 国際援助潮流に能動的に関与し、日本自身が潮流を作っていかなければ、日本がこれまで誇りをもって実施してきたアジアでの開発援助の経験、成長支援やインフラ支援、技術協力も国際社会で十分に理解されず不利になってしまい、逆効果。日本の援助のよい部分を一人よがりにならないで発揮していくためには現場への権限委譲を進め、縛りをなくし、柔軟に対応できる仕組みが必要。また、援助は現場で動いているので、現場における現地機能強化と共に東京での政策決定も現場に合ったものでなければならない。
 - 権限委譲はいいが、例えば PKO のオペレーションを現場の判断で実施するのは現場も困

るだろう。具体的な方向性や戦略をどこの層で実際に策定できるかがポイント。

→(荒木氏)90年代の日本のODAは「量の配分」に重点を置いてきたが、今後は「知恵の配分」をしなければならない。知恵を生み出し、人材ネットワークを築くことは国益であり、最終的に国家安全保障につながる。政策シンクタンクを設置し、人材に投資することが重要という点を政治家は理解すべき。また、OECD・DAC等の国際会議においても他国に太刀打ちするためには、斬新なアイデアを提案できる専門家集団をシンクタンクが温存すべき。

国際協力庁？、JICAの「スーパー独法」化？(第二、第三層)

- 国際協力庁の議論に関しては、異論あり。既に外務省に蓄積されている地域及び国別の知見を援助政策の立案・実施に活かすべきであり、新たな庁を設置することは資源や資金の無駄につながりかねない点を危惧。確かに現状では外務省内にある知見(40数ヶ国語にわたる語学の専門家、地域の専門家及び援助の専門家)が有効に活用されていないが、今後は既存の知見を如何に活用するかを考えないといけない。
- (荒木氏)国際協力庁については、経験の蓄積を確保する方策として近未来的な可能性として提案したもの。そうでなければ、国際協力局と地域局との連携強化、地域の専門性を活かした人事異動等、外務省(幹部)が率先して内部の組織改革をすべきである。現状は、対アフリカ支援を含め、政策立案における各局の間の連携が不十分である。
- 国際潮流を鑑みた場合、日本のODA予算はこれ以上、削減すべきでない。しかし、独立行政法人(独法)としてのJICAは、毎年、一定比率で予算削減を強いられている。予算の削減と業務の効率化が必ずしも連動していない。JICAを「スーパー独法」化して、他の独立行政法人の枠組みから外すことを提案したい。
 - JICAの予算を増額するためには多大な説明性・根拠が必要。来年10月にJBICと統合して新JICAができれば、有償資金協力と無償資金協力の比率の中における有償資金協力の運営費が高いという批判は免れないであろう。
- (荒木氏)JICAの独立行政法人化については矛盾が出てきており、マニフェストの中で改革案を考えるべき。一方、JICA自身も高コスト体質やコンサルタントいじめをなくして、自ら業務改善・改革に取り組む必要がある。また、ODA予算の減少傾向に歯止めをかける必要がある。経済財政諮問会議でODA予算を他の予算と横並びに一律カットしたり、JICAを「スーパー独法」化する可能性を議論することもなく、他の独立行政法人と同じルールを適用するなど、国際協力の位置づけを考慮した議論が政府ワイドでなされていない。それゆえ賢人を集めた政策シンクタンクや政治を絡める仕掛けが必要になっている。

以上