

「国際協力に関する有識者会議」中間報告

平成20年1月

「国際協力に関する有識者会議」中間報告

第1章 戦略性：選択と集中

第1節 国益と国際益

2003年8月に閣議決定された「政府開発援助大綱」の冒頭は「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄に資する」であり、この一文に日本のODAの理念が集約的に示されている。貧しき国々、虐げられし人々、弱い立場の人間に助力の手を差し伸べ、それによって生まれる国際社会の日本に対する信頼と尊敬があって初めて日本の安全と繁栄が確保されるのだという、日本のODAがめざすべき理念がこのセンテンスに込められている。

日本のODA外交がいかに大きな重要性をもつかは、今後10年ほどの間に生じるであろう日本の安全保障環境のことに少しでも想像力を働かせてみれば明らかであろう。国際テロリズムとの闘いは恒常化する危険性が高い。中国やインドなどの経済的膨張が、石油を中心とした資源の国際的争奪戦を招来する可能性は一段と大きい。海外での武力行使を禁じ、武器取引にもみずからを厳格に律する一方、エネルギーや食糧を開発途上国に圧倒的に依存する日本が、自国の生存をまっとうするための手段は「外交力」以外にはない。

ODAは日本の外交力の重要な源泉である。しかしODAがめざすものは、開発途上国の貧困、飢餓、難民、災害、気候変動、感染症、テロリズムなどの困難な諸課題への対処である。これら人道的ならびに地球的規模の問題を日本が正しく見据え、開発途上国の「人間の安全保障」に努め、日本の国力に相応したODAを効果的に供与し運営することにより日本に対する信頼と尊敬が生まれ、その結果として日本の外交力が真の外交力として発揮される。

日本の外交力の源泉であるという意味でODAは「国益」であるが、ODAを外交力に転じるためには開発途上国の人道的ならびに地球的規模の諸問題への効率的対応がなされねばならず、その意味でODAは「国際益」を追求する行為でなければならない。「国際益」の中に「国益」を埋め込み、「国益」の中に「国際益」を埋め込んで、そうしてODAが持続可能となるのである。

第2節 選択と集中

開発途上国が抱える人道的ならびに地球的規模の問題の解消に要するODA資源は膨大であり、日本がそれらのすべてに対応することはもとより不可能である。ODAにおける日本の「比較優位」を正しく認識し、比較優位にもとづいて日本のODA資源をいかなる国・地域で、さらにはいかなる対象分野で展開すべきかを深く考慮する、一言でいえば「戦略性」と「メッセージ性」をもったODAが強く要請される。経済・財政的苦境の中にあつて縮小をつづける日本のODAであつてみれば、「戦略性」と「メッセージ性」はますますその

重要性を増しているといわねばならない。

ミレニアム開発目標（MDGs）の達成が現下の最重要課題としてわれわれの眼前に横たわっている。貧困撲滅、初等教育普及、乳児死亡率や妊産婦死亡率の減少、環境の持続可能性等の諸目標から成るMDGsの策定や定量的目標の設定などに、日本は主導的な役割を演じてきた。2015年までの目標達成に大いなる努力を傾注しなければならない。MDGsの達成はサブサハラ・アフリカに位置する最貧国の動向いかに係っている。日本のODAがアフリカにどう対応すべきかは第2章で展開される。

日本のODAの「戦略性」と「メッセージ性」を強化するための制度が1つの体系として完成しつつあることは心強い。日本のODAは賠償支払に始まり、その時々日本の必要性、他の供与国からの圧力に応じて全体としての整合性を顧慮することなく拡大してきたといっても過言ではない。ここしばらくの各界の努力により、「戦略」は内閣に設置された5閣僚から成る「海外経済協力会議」、「企画・立案」は調整機能をもつ外務省、「実施」はJICA、JBICが担い、これにさらに民間企業やNGOなどを含めた4層から成る有機的な体系が成立することとなった。

基本的戦略が具体的なODA案件として企画・立案され、これが無償資金協力、技術協力、借款等々の多様な手段を統合して実施され、その実施に民間企業やNGOなどの積極的な参加を誘うシステムの形成であり、このようなODAの「システム化」は日本のODA史における画期というべきであろう。この点についての議論は改めて第4章で記述される。

第3節 「日本型」のODA

日本のODAにはきわだった「比較優位」がある。一言でいえば、日本のODAは借款の供与により東アジアの産業発展をインフラ建設によって支えることを主目的に供与されてきた。この「日本型ODA」は東アジアの発展に大きなインパクトを与えた。

一国の発展にとってインフラの建設は、これを欠かすことはできない。インフラは、その建設過程に多くの民間企業を招き入れることによって直接的に、さらに完成後は民間企業の効率的な展開、したがってその生産コストを引き下げることによって重要な間接的効果をもつ。

「東アジアの奇跡」を可能にしたのは民間企業の活力に他ならない。国内企業にとどまらない。日欧米企業ならびに東アジア自身の外国企業が東アジアに積極的な直接投資を展開してきた。実際、東アジアは世界の中でも有数の海外直接投資の受け入れ地域である。中国の「経済大国化」も、外資系企業によるIT（情報通信）産業や自動車産業への大規模投資によって可能となった。

内外の民間企業の効率的な事業活動を可能にしたものが、東アジアの整備された産業インフラである。その整備に日本のODAは多大の貢献をなしてきた。日本型ODAの理念は「自助努力支援」である。借款は、当然ながら元本と利子の返済を要する。借款の返済コストを上回る経済的ベネフィットを求めて、

東アジア諸国は懸命の努力をつづけた。その意味では、日本のODAは自助努力をその「コンディショナリティ」（貸付条件）としてきたということもできる。東アジア諸国は、このコンディショナリティに存分に答えて経済発展を実現したのである。

しかし、東アジア諸国はその発展の結果として、インフラ建設のための資金や技術を豊富に身につけるようになった。それがゆえに、日本のODAは、東アジアがみずからの力で建設可能な分野からは次第に身を引き、彼らの自助努力のみでは容易に解決できない分野、例えば、環境保全や人づくり協力などに重心を移していくことになるだろう。そして東アジア諸国は日本と「協働」してサブサハラ・アフリカなどの開発に当たるといふ新しい道を探らねばならない。

サブサハラ・アフリカ諸国などに自助努力を求めるのは簡単ではないかも知れない。しかし受け入れ国の自助努力の発揚につながるような供与の在り方はないものかと思いをめぐらす、そういう姿勢が日本のODAの供与理念でなければならない。

第4節 民間活力導入の「触媒」としてのODA

市場経済の主役は民間企業である。逆にODAそれ自体がもつ開発効果は、量的にも質的にもそれほど大きいものではない。中心は海外直接投資である。ODAは進出民間企業の活力と結びついて、初めてみるべき開発効果を生むのである。

外国民間企業は、直接投資を通じて資本、技術はもとより、企業者の職能をも含む、要するに企業経営能力の全体をいわば「パッケージ」として受入れ国にもち込む。グローバル・メガコンペティションの今日においては、海外直接投資が開発途上国の開発にとって死活的な重要性をもつという認識がますます重要である。

すなわち、ODAは民間企業導入の「触媒効果」によって初めて強力な開発効果をもたらす。ともするとわれわれはODAそれ自体の開発効果を論じる傾きがあるが、それでは議論は不十分である。ODAが民間企業の開発効果を発揚させるメカニズムについての分析が不可欠である。

ODAが民間企業の開発効果を発揚させるには、まず産業インフラが重要であることは既述したが、インフラは物的インフラに限られない。「制度インフラ」の整備も無視されてはならない。ODAの触媒効果を高めるには、制度インフラを構築して市場経済の機能を強化することが必要である。経済成長には市場が必要であり、市場が成長するためには市場を効果的に展開させるための制度が必要であり、さらにこの制度を優れたものにするには制度を構築する政府の能力を高めることが重要である。

制度構築を支援するには、ODAにおける「知的支援」の比重を高めなければならない。日本の知的支援は専門家派遣、研修生の受け入れなどの方法で行われてきた。例えば、①法制度、行政制度などを紹介し制度形成のための研修を行うこと、②市場経済の運営・行政管理の分野で研修生を受け入れること、

③政策助言のための専門家を派遣すること、④政策の開発や研究について助言すること、などである。しかし、日本は知的支援には産業インフラ整備ほどには熱心に取り組んできたとはいえない。知的支援が日本の今後のODAのフロンティアになっていくことが期待される。「官民連携」については第3章で問題提起がなされる。

第5節 気候変動問題への対処

今世紀の地球社会における最大の問題の1つは気候変動を中心とした地球環境問題であろう。2007年2月に開かれた「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」の評価報告書は、人間の諸活動によって生まれる温室効果ガスが地球温暖化の原因であるとほぼ断定し、関係者に衝撃を与えた。

海面水位の上昇、旱魃、洪水、動植物棲息地域の高緯・高地移動、媒介生物による感染症発生などがすでに各地で頻発しており、その他現時点では予測不能な負の影響が今後多発してくる危険性があるという。

特に多くの開発途上国においては、現在の気象条件に対しても十分な対応ができていない状態であり、近い将来、気候変動の悪影響を受ける可能性が高まっている。また、同一の国の中でも、自然災害に対して脆弱な土地に居住し、自然資源に依存した生活を形成している社会的弱者は、地球温暖化に伴う環境の変化の影響を最も受けやすいと考えられる。

一方で、開発途上国においては、資金、技術および知見の不足あるいは経済成長鈍化を懸念して、気候変動対策への取組みが遅れがちであり、これがミレニアム開発目標の達成および開発途上国の持続可能な発展にとって大きな障害となろう。したがって、先進国の資金、技術および知見の活用により、気候変動の影響に脆弱な開発途上国の気候変動対策を支援することが重要である。

日本は公害やオイルショックに機敏に対応し、環境対策、省エネルギー対策を推進し、優秀な環境・省エネの技術や人材を蓄積してきた。エネルギー効率の向上などでは世界でも抜群の能力を備えており、この面での積極的なODAの展開が望まれる。

2013年以降の温暖化対策の枠組み構築に向け、日本は安倍前総理が昨年5月に発表した具体的枠組の設計のための「3原則」にもとづき、一層のリーダーシップを発揮しなければならない。そのためにも、日本の提案に応じて、温室効果ガスの排出削減と経済発展を両立しようとする開発途上国に対し、気候変動対策を積極的に支援していくことが重要である。

第6節 量の問題について

平和主義を標榜する経済大国の日本に最も似つかわしい貢献はODAである。事実、1990年代において日本は世界最大のODA供与国としての地位を誇った。しかし同年代後半からの減少は激しい。1997年に1兆1687億円だった一般会計ODA予算は、2007年には7293億円にまで減少し、この間、38%の減少であった。対照的に、アメリカ、EU（欧州連合）諸国は

米同時多発テロ事件以降、ODA予算の拡大に転じた。日本のODAはアメリカの半分となり、イギリスに抜かれ、ほどなくしてドイツ、フランスの後塵を拝することになる。

1998年から2005年までの間に、日本の無償援助を50%以上削減された国の数は、供与対象国142カ国中59カ国を数える。国際機関に対する日本の分担金・拠出金の予算は概ね横ばいだが、国連分担金を含めた義務的経費の急増もあって任意拠出金は減少している。例えば、2000年から2006年の間に、国連開発計画（UNDP）では第1位から第6位へ、国連人口基金（UNFPA）では第2位から第5位へ、国連児童基金（UNICEF）では第5位から第7位へ、といった次第である。これでは「外交力」発揮は困難である。

現下の厳しい財政状況のことを考えれば、ODA予算の多少の減少は致し方ない。とはいえ、1997年からのODA予算の減少率38%は公共事業関係費予算の減少率19%の2倍であり、予算項目中最大である。長期的な国益を見据えて高い志でことに臨まねばなるまい。

第2章 アフリカ支援

第1節 日本の支援の意義

サブサハラ・アフリカの極度の貧困人口は2000年に比べて改善傾向にあるが、2015年までに貧困率半減を達成することは難しい状況にある。乳幼児死亡率、エイズ（HIV/AIDS）や結核の感染率なども他地域に比べて高い。

国際社会の共通課題であるアフリカ開発に対し、多くの援助国・機関がODAを拡充している。対照的に日本では、地理的な遠さ、歴史的・政治経済的な関わりが希薄なこともあり、「何のためにアフリカを支援するのか」という根幹の考え方について明確な合意がなく、国民各層による議論も不十分である。

日本のODA総額に占める対アフリカ支援額の比率は約10%と安定しているが、支出純額で見れば10年間で半減している。日本政府は2005年のアジア・アフリカ首脳会議において、今後3年間で対アフリカ支援を倍増することを公約した。しかし、2008年以降の日本の対アフリカODAの予算規模やODA全体における対アフリカ支援額の配分についてのビジョンは示されていない。さらに、アフリカでは援助協調が活発に展開しているが、他の供与国に比べて日本の現地の体制・人員は見劣りがする。日本のODAが抱える問題点が凝縮された形で現れているのが、対アフリカ支援だといえよう。

ODAが開発途上国の開発、貧困問題の解決への貢献を目的とするものである以上、世界で最も貧困人口比率の高いアフリカに対して日本が積極的に取り組むことは国際社会の一員としての責務である。同時に、各国の個性を尊重して開発ニーズに応じたODAを供与し、日本がアフリカ諸国と長期的な信頼関係を構築し、これを強化することは、資源・食糧確保の観点のみならず、広い意味で日本国民にさまざまな恩恵をもたらす。第1章で指摘したように、「国際益」と「国益」が不可分であることを強く認識し、アフリカ支援に対する国民の大いなる理解を得る必要がある。

欧米諸国などとは異なり、日本はアフリカに中立的に関われる立場にある。日本がその中立性を優位性に転じて、「アジア・アフリカ協力」の推進などを通じて、アフリカ開発のファシリテーターとなることを強く希望する。アフリカ諸国は1950年代には東アジアとほぼ同じ経済水準であったが、その後、大きく立ち遅れてしまった。日本は東アジア地域で貿易・投資・援助が一体となった協力をを行い、これら諸国をダイナミックな生産ネットワークに組み込むことに成功した。官民の包括的なプロジェクト群が「東アジアの奇跡」をもたらしたのである。アフリカ諸国はこのような東アジアの開発援助経験に強い関心を示している。

しかしながら、アフリカ各国における日本のODAの存在感は、東アジアに比べて非常に小さい。以下に提案するようなアプローチの革新が必要である。

第2節 アフリカ支援にメリハリを

アフリカ諸国のおかれた状況は多様であり、日本としては平和構築、貧困削減、成長の加速など、国ごとの開発ニーズに応じて差別化された支援アプローチを取る

ことが重要である。また感染症や気候変動などのグローバルな負の影響を緩和するための支援も同じく重要である。

各国固有の事情に対応した支援を行うことが基本である。さらに、近年、アフリカ地域で動き始めている経済ダイナミズムや「東アジアの奇跡」への強い関心を好機と捉え、アジアの開発援助経験をもつ日本のユニークな貢献として新成長支援のイニシアティブを提案する。成長の重要性は広く認知されている。そのイメージは（個別産業を含む）具体的中身を重視する日本と、一般的枠組みを志向する欧米ではかなり違っている。成長支援において、日本は比較優位をもつインフラ整備と人材育成を核として産業や農業などの生産セクターで主導的な供与者となるべきである。かつては貧困削減一辺倒であった欧米諸国も近年では成長の重要性を再認識し始めており、それゆえ、日本がこの面でのイニシアティブを取ることができれば、世界の注目が集まるアフリカ支援においてその存在感を高めるのに貢献しよう。

アフリカ諸国の中には、ようやく危機対応から脱し、長期展望をもって発展シナリオを描ける段階に到達した国が現われている。しかし、近年の経済ダイナミズムは債務削減と世界的な資源ブームに支えられたものが多く、これらの国々が一次産品依存を脱し、持続的な経済成長と貧困削減を達成できるかどうかは今後の開発政策により大きく左右される。現在のアフリカは、歴史的転換点に位置しているとみていいであろう。

具体的には、いくつかの国に対してインフラ整備、人材育成、制度・政策、流通・市場などをパッケージとした生産セクター振興のための包括的な支援を実施し、ODA増額分をここに充当する。アフリカの資源賦存を生かし、持続的で広範な貧困削減を実現するためには（アグロビジネスを含む）農業が重要であろう。このパッケージには、政策対話・開発政策策定支援を通じて開発途上国政府の能力を高めること、援助協調スキームを通じての供与国間の人的・資金的資源を活用すること、ODA以外のツールの動員も含まれる。成功例をつくり、周辺地域の広域インフラ整備などと合わせ、先行発展する国が「成長の極」となるメカニズムづくりを支援すべきである。政策対話・開発政策策定支援に際しては、成長に伴って生じる可能性がある社会的問題（格差、環境等）への対応も視野に入れ、成長の加速化と貧困削減の好循環が生まれるよう配慮することが重要である。

この新イニシアティブの候補国は、マクロ経済や政治的安定を達成した貧困国で、かつトップリーダーが強い意志をもち、最低限の政策実行能力を備えていることが条件となろう。加えて日本が一定の現地体制や支援実績があることも重要である。援助協調が活発なアフリカで効果的な援助を実施するために、日本は人材と資源を集中特化できる現地体制を早急に作り上げる必要がある。地域の専門家、NGO、民間企業、現地の人材等を含む知見の総動員が求められている。

近年の環インド洋地域におけるダイナミックな民間の経済交流、そして日本が取り組んできた「アジア・アフリカ協力」は、上述した新成長支援イニシアティブの展開を可能にする要因となっている。官民連携によるかつての東アジアの開発援助経験を、環インド洋の経済ダイナミズムの中で具体化するという発想が重要である。すでに日本はマレーシア・ザンビア間の協力（投資促進）、インドネシア・マダガ

スカル間の協力（農業）で具体的な実績を上げている。またベトナム・モザンビークの政府関係者（工業団地、広域インフラ）の相互訪問支援も始まっている。こういった「アジア・アフリカ協力」の経験を新成長支援につなげていくことが期待される。

第3節 マルチ・ステークホルダーによるアフリカ支援を

日本政府は、2008年5月末に、国連や世界銀行との共催で第4回アフリカ開発会議を開催する。この会議を単なる5年ごとの国際会議にとどめず、アフリカ開発に日本が長期的に関わるプロセスへと転換していく契機とすべきである。そのためにはマルチ・ステークホルダー間でアフリカ支援戦略や、その実施促進の方策について協議する場を創出することを提案する。アフリカが直面している課題の解決に貢献するために、ODAが民間企業、NGO、研究者等とどのように連携するか、二国間ODAと多国間ODAをどう組み合わせるか、活発な援助協調のもとで実施体制をいかに強化していくか——こういった問題を具体的に検討し、実行に移し、進捗をモニタリングしていく必要がある。また国際社会による過去の対アフリカ援助について失敗例を含めて分析し、その教訓を踏まえて援助手法を改善する必要がある。そして、この場を通じて、「何のためにアフリカを支援するのか」について国民各層を巻き込んだ開かれた議論がなされ、アフリカに対する国民の理解を深めることが期待される。

経済成長の主役は民間部門であり、ODAの役割はあくまでも補助的なものであることは第一章でも述べた。ODAにとどまらず、貿易・投資、国際金融を含めた包括的な協力をも視野に入れる必要がある。アフリカにおける事業は官民ともに制約やリスクが大きく、民間投資が自然発生的には起こりにくい。そのために対アフリカODAの場合には、リスクを緩和し、ODAを活用して民間セクター開発を側面的に支援するための特別の制度設計が必要である。企業の社会的責任（CSR）支援のためのNGOとのマッチングファンドの設立、草の根無償、青年海外協力隊制度の活用、ODAにおける投融资機能の必要性の検討、官民パートナーシップ（PPP）における部分的な保証機能など検討すべきテーマは多様である。

以上、第2章で記述された主張から導かれる提言として次の4つを改めて強調したい。

- (1) アフリカ支援戦略の協議・実施促進を目的とした、マルチ・ステークホルダーから構成される恒常的なフォーラムをつくり、事務局を設置する。
- (2) 予算・財源面の制度改革を断行して、2008年以降も対アフリカODAの事業量を拡充する。特に債務負担を必要以上に増やさないためにも贈与を拡充し、一般会計でアフリカ支援のODA予算を増やす。
- (3) 「選択と集中」により、少数国を対象とした新成長支援にODA増額分を充当し、現地体制・機能を強化する。
- (4) ODAとそれ以外のツールを含めた全体的なアフリカ戦略をつくる。特に貿易・投資、国際金融、ODAを活用して民間セクター開発を側面支援する特別の制度設計などの面での戦略が重要である。

第3章 官民連携

第1節 連携から同盟へ

近年、日本でも国際協力の担い手としての民間企業の重要性が再認識されるようになり、「官民連携」という概念に注目が集まっている。しかしながら、日本の国際協力分野における官民連携は総論の域を出ておらず、具体化が進んでいない。東アジア成功の事例で明らかのように、開発途上国は実体経済のパイを大きくすることにより成長を遂げてきたが、その過程においては官民間の強い連携があった。

翻ってイギリスやアメリカにおいては官民の「連携」はすでに常識であり、今やその進化型ともいえる官民の「同盟 (Alliance)」という言葉が使われるようになっている。「連携」そして「同盟」とは、対等の立場でお互いの英知を持ち寄り、それぞれの得意とする分野と手法を用いて共通目標の達成をめざすものである。

国際協力の世界において民の力を官と対等のパートナーとして活用することが必要であり、このことは必然的に従来「官業」であったODAの世界に市場経済原理やNGO、財団等の行動原理を導入することになる。導入に際しては、従来の官業の論理や行動様式との摩擦・軋轢が生じる可能性がある。これを乗り越えるには、新たな論理構成やルールづくり、各種の制度・手続きの新設や変更、何より官側の意識改革が必要となる。

政府および関係機関がそうした変革に恐れることなく取り組み、日本の国際協力分野における健全なる「官民連携」「官民同盟」が真に意味あるものとなることを強く希望する。

第2節 官民連携が期待される事業

官民連携がいかなる事業で展開されるべきかについて、以下列記する。

(1) 民間投資の周辺インフラ（ハードならびにソフト）整備

民間企業が投資事業を立ち上げるに際し、港湾、道路、送配電等の建設は不可欠である。さらに周辺地域の医療や教育・人材育成も合わせて支援する必要がある。こうした各種の周辺インフラ整備を公的資金でカバーし、事業性と持続性を高めることにより開発途上国の発展に寄与できる民間ビジネスを促進すべきである。

(2) 官民パートナーシップ（PPP）による具体的案件の実施

これまで官の領域とみられてきた公共サービスの分野において、官民の適切な責任と役割分担の下で民間の事業参画を促すPPPは、資金が潤沢ではない開発途上国の各種インフラの整備に寄与できる。例えば、上下水サービス、電力、地下鉄を初めとする公共交通機関等に対し、投資事業ベースでの事業展開が考慮されるべきである。これまでの官民による研究の実績を踏まえ、今後は具体的案件の実施を図らねばならない。

(3) 政策対話等による貿易投資環境の整備

民間投資の促進には、投資環境整備の必要性を開発途上国政府に理解させ、諸

制度の改善を促すことが重要であるが、民間のみの力ではこれには限界がある。日本政府は、EPA（経済連携協定）交渉、日越共同イニシアティブのような事例に照らし、さらに民間ニーズを考慮した具体的な投資環境改善策を政策対話等の場で提示し、政府間ベースでその状況推移をモニターし確実な履行を求めるべきである。

（４）新たな開発協力としての投融資機能の創設

J B I C 海外経済協力業務のメニューの一つである海外投融資業務は、2001年12月の閣議決定で既往案件と継続性を有するものに限定されたという経緯がある。しかし、現行 J B I C 法を初め新 J I C A 法では「事業の遂行のため特に必要があるときは出資をする」旨が規定されている。特にアフリカ、資源開発、環境、気候変動対応、PPPによるインフラ整備といった、日本として官民での総合的な取り組み強化を要し国際的にもメッセージ性の強い分野については、J B I C がこれまで蓄積してきた知見・人材を基礎としつつ、出資や民間への融資機能の活用によって政府側もリスクを負って取り組むことが必要である。こうした投融資は、開発途上国の経済・社会開発に寄与する民間事業をODAがバックアップするという基本的な考え方を背景に、従来の制度にこだわらず、新しい時代の要請に応える制度として実施されねばならない。こうした観点から、投融資の対象案件の範囲についても、民間企業単体のみでなく、民間企業とNGO、財団等との連携案件にまで拡大することも検討に値する。

（５）民間企業の参画意欲を高める制度的枠組みの検討

民間の知見を具体的に活用すべく、民間企業による案件の提案を「官民連携案件」として一定の基準の下で積極的に取り上げることができるような制度的枠組みの形成を検討すべきである。こうした枠組みは、民間企業の開発途上国への投資やODA事業への参画の意欲を高め、ひいては開発途上国における開発効果の向上に資する。

（６）市場志向にもとづく官民連携

日本のODA案件には、その支援がプロジェクト単位で民間との連携が薄いがために面的な広がりをもたないものが散見される。例えばODAで農業技術支援を展開し、民間スーパーマーケットで生産物を引き取るとともに品質管理向上や「売れるもの」をつくるための指導を行い、市場サイクルの中で開発途上国の自立的発展に寄与するといった、官民をまたいだ市場志向の総合的支援が検討されるべきである。

（７）CSR活動との協業

グローバルに事業を展開している民間企業にとっては、CSRの充実が企業の競争力をも左右する重要事項となっている。こうした潮流を踏まえ、ODA実施機関においては、すでに進出済の企業のCSR活動への支援や、新規進出企業のCSR活動のニーズにマッチしたNGOなどをタイムリーに紹介できるようにすべきである。

（８）企業人材・ODA人材の相互乗り入れ

日本の民間企業には、海外でのビジネス経験の豊かな人材が多数蓄積されてい

る。例えば、国際社会貢献センター（A B I C）には、海外経験が豊富な人材がプールされており、こうした人材を国際協力の現場で大いに活用すべきである。人材をODA案件の組成のための専門家として、あるいは「経営協力隊」ともいべき経営マネジメントを教えるための専門家として、公的スキームに乗せて開発途上国に派遣することなどが検討されるべきである。

また、青年海外協力隊のようなODA事業で開発途上国での経験のある人材を企業側も積極的に採用し、これら人材の知見を企業活動に活かす道も開かれねばならない。

第3節 具体的な推進体制

これら官民連携諸事業を展開するためには、以下のような推進体制が必要である。

(1) 官民対話の枠組み構築

ODA関係省庁・実施機関と大学研究機関あるいはNGOの間には公式に制度化された対話チャンネルがあるが、民間経済界との間には類似のチャンネルは存在しない。今後は、官民合同での勉強会を通じて情報の共有を図るなど、民間経済界との間に具体的な対話チャンネルを形成するための協議を早急に開始すべきである。

(2) 官民連携による特定案件支援のための仕組みづくり

民間の投資案件と連携したODA案件が、外交や開発に関する課題の解決という上位目標の達成にあたって必要不可欠と判断される場合には、これを積極的に推進すべきである。ただし、こうした案件の採択に当たっては透明性の確保が不可欠であり、官民が参加する仕組みを設ける必要がある。

(3) 現地ODAタスクフォースへの民間企業の参画

開発途上国に存在する日本政府職員すべてがODAに精通しているわけではない。現地ODAタスクフォースに現地商工会議所等を正式メンバーとして参加させ、企業に蓄積されている情報やノウハウをODAの場でも積極的に活用すべきである。

(4) アウトリーチ活動展開のための専門部署の設置

官民連携の推進に当たっては、企業との相談を日常的に受け付けるのみならず、自らが積極的に企業に提案を行うといったアウトリーチ活動を展開する「官民連携推進室」ともいべき組織をODA実施機関に設置すべきである。

(5) 連携型広報の拡充

国際協力の推進には内外の理解が不可欠である。国際協力を支える国民の理解を得ることがとりわけ重要な課題である。国民の合意形成に大きな影響力をもつメディアと官民が連携して、国民の利益に立脚した全国レベルの広報連携を行う必要がある。例えば、さまざまな分野で活躍する著名な民間人を「国際協力親善大使」に任命し、ODAモニターともどもにODAの現場に足を運んでもらい、その模様を内外に発信することなどは一案であろう。

第4節 NGOとの連携

ODAにおけるNGOの役割についても、以下4つの提言を試みたい。

(1) NGO特定援助プログラム／プロジェクト支援

NGOおよび財団などが単独、あるいはCSR、大学などと共同実施している自主的なプログラムやプロジェクトが、援助受取り国での社会的効果、貢献が期待されると想定される場合には、ODAはこれと連携し、さらには当該援助プログラムやプロジェクトを小さな点から面へ拡大することが積極的に考慮すべきである。

(2) NGOベースの研修支援

NGOは開発途上国でカウンターパート、あるいは現地NGOリーダーを育成している。分野は農村、保健衛生、教育などに広がっている。開発途上国の貧困からの脱出という点で、NGOベースの人材の育成が重視されねばならない。例えば、ODA事業の企画・立案、実施においてNGO人材の登用を図れば、実践的なNGO人材の育成を加速させることができよう。

(3) 青年海外協力隊へのNGOの人材の積極的採用

NGO人材育成という視点からいえば、NGO所属のスタッフに実践的な海外経験を積ませるために、彼等を青年海外協力隊に積極的に採用することも一案である。青年海外協力隊にとっても、新しい社会的要請に応えるという点で意義深いことであろう。

(4) NGO、CSR、ODAの三位一体の協力

NGOがCSR活動と共同で開発途上国での社会貢献事業を展開する場合、これとマッチングする形でODAも参画できるルールを定めるべきである。

第4章 ODA案件の形成と実施上の課題

第1節 ODA供与体系の形成

日本のODA体制は2008年10月の新JICA発足にみられるように、大きな変革期を迎えている。2006年8月には、外務省の経済協力局が国際協力局に衣替えし、2006年4月には内閣に海外経済協力会議が設置された。この間、外務省では2005年12月、2007年2月と、ODAの実施上の改善策を講じるべく、点検と改善を二度にわたり取りまとめた。こうした組織の再編や改善の試みは、いうまでもなく日本政府が近年直面している内外の課題に応えようとするものであった。第1の課題は、厳しい財政状況の下、極力無駄を省きODAの形成と実施の効率性を高めること。第2は、新興のODA供与国の積極果敢な政策を含めた国際社会全体のODAの動向を踏まえ、日本がより戦略的なODAを展開すること。第3は、行政全体への納税者からの要求である透明性の確保と説明責任である。とりわけ、第3の点はODAに関連する企業の不祥事がつづいてきたことを考えると重要である。

以下では、そうした改革と改善の前提となる内外の動向を踏まえて、これまでの改革努力が、より細部にわたり具体的な成果を上げるよう現在のODA体制を見直し、課題を抽出する。

ODAの体制は、戦略は海外経済協力会議、企画・立案は調整機能をもつ外務省、実施はJICA、JBICの三層構造に、民間の企業、NGOを加えた四層構造とみなす。当然のことながら、官が民の優位にあるというような階層秩序を想定しているわけではない。すでに外務省が「戦略、企画・立案、実施の三層構造」として実施体制を説明しており、ここではそれをベースに民間企業、NGOを加えて四層構造とする。これらの体制は、あくまで開発途上国の経済成長、開発途上国の人々の民生と福祉の向上に資するためのものであることは論をまたない。

第2節 第四層について

「海外経済協力のための検討会」（2006年3月）の報告を受け2006年4月に発足した海外経済協力会議は、首相、外相、経産相、財務相、官房長官の5名の閣僚が、経済協力について、個別テーマにもとづき議論を行うこととしている。これまでも対外経済協力関係閣僚会議が設置されてはいたが、海外経済協力会議のように、少人数で個別テーマについて議論する場ではなかった。しかも、テーマはODAにとどまらずに、国際協力銀行の国際金融部門の扱う融資(OOF)、さらには民間投資までを扱う。経済協力に関係の深い少人数の閣僚による会議の定期的開催(2007年12月までに12回開催)は、政府における経済協力の重要性を内外に知らしめるという意味でも、また多面的な角度から議論を行う場が生まれたという意味でもその意義は大きい。今後も活発な議論が継続されなければならない。

もっとも、経済協力の基本戦略や方向性について、会議はこれまで司令塔の機能を果たしてはいないのではないかと批判がある。各省にまたがる特定の議題が多いことからすれば、過大な指示機能を会議に期待するのは現実的ではない。しかし、

かかる会議が敢えて設置された目的が的確に実現されるよう関係者の努力が求められる。対中円借款の凍結解除（2006年6月6日、第2回会議）やアフガニスタンへの経済協力（2007年11月1日、第11回会議）のように、これまでも戦略的な角度から議論され明示的な決定が行われたテーマもあることは指摘しておきたい。

会議がよりよい成果を生み出すためには、2つ改善すべき点がある。第1は、過去12回で取り上げられなかったより大きなテーマを討論対象にすることである。一例は、ODA予算の減少傾向がつづいた場合、日本外交にどのようなマイナスの影響があるのかなど、政治家でなければ議論できない大きなテーマについての議論である。第2は、納税者に対する説明責任、透明性の確保である。外交上制約がある点はやむを得ないとしても、「……について一致した」という結論だけでなく、そこにいたる議論のポイントなどが極力公開されることが望ましい。

もっとも、海外経済協力会議は発足してまだ日が浅い。現時点でその不十分さを憂うよりは、少数の閣僚による議論の積み重ねを見守り、より望ましい会議のあり方を将来、検討することが必要であろう。

第3節 第三層について

外務省は、過去5年の間に、ODA大綱の改定、中期政策、国別援助計画策定、現地タスクフォース設立などODAに関する体制づくりに取り組み、一定の成果を上げてきた。しかし新JICAの発足を2008年10月に控え、四層構造で位置づけられた外務省本来の役割、すなわち企画・立案機能に特化し強化することが望まれる。つまり外務省は海外経済協力会議の議論を踏まえ、地域、国別の外交政策全体と経済協力の関係について検討し、政策を立案する。そうした外交政策的配慮にもとづき外務省はODA予算の地域、国別配分機能を積極的に担う。この結果は第四層の海外経済協力会議に報告される。

こうした外務省の政策判断にもとづき、新JICA（第二層）は個別案件の形成、実施に取り組む。それに伴い、外務省が策定してきた国別援助計画の内容は、新JICAの行う個別の案件形成に資する、当該国・地域の政治、経済情勢、日本と当該国・地域との関係などの政策判断および協力分野の優先順位に力点をおくものとする。具体的案件は含まない。他方、新JICAは外務省による国別援助計画にもとづき、個別案件の形成、実施に関する詳細計画を自らの責任において策定する。こうした、外務省と実施機関の役割分担の明確化は、ともすれば曖昧になりがちだった両者の関係を確定する上でも避けてはならない。なお、新JICAによる個別案件の形成に際しては、国際機関や他の援助国の連携をより強化する必要もあろう。他方、開発途上国の日本大使館におかれている、現地タスクフォースが本来の機能を果たしていないとの指摘が多い。ベトナムのような成功例もあるが、成否の鍵は「人」の要素である。「人」の要素がなくとも、制度的に現地タスクフォースがよりよく機能する方法を、権限の明確化などを含めて考えるべきであろう。

経済協力については外務省のみならず各省の協力が不可欠であるが、外務省の調整機能がさらに強く発揮されることが望ましい。他省庁の技術協力予算の規模は縮

小したものの、JICA経由の技術協力との重複も依然として残されており、決定、実施、評価の透明性も不十分である。また無償資金・技術協力課は各省からの応援で成り立っていることによるメリットとデメリットをよく精査し、オールジャパンとしての協力がさらに確実なものになるようにしなければならない。無償・技術協力、有償とスキーム課とは別に、数年前に国別開発協力第一課、第二課を設けた効果が十分に発揮されることがきわめて重要である。この外務省と各省との関係についての指摘は、本省レベルのみならず開発途上国の日本大使館レベルにも当てはまる。日本大使館の経済協力業務は、多くの場合、各省からの協力を得て行われている。各職員が真剣に業務に励んでいることは確かであるが、時として、日本全体の利益よりも出身官庁の利益を優先させる傾向がまだ残っていることは指摘しておかざるを得ない。

第4節 第二層について

外務省の政策判断を受け、経済協力の実施を担う新JICAは、2008年10月の発足を前に体制整備について協議中である。実施レベルで3スキームが1つの組織におかれることによる統合効果が最大限発揮されるよう制度設計がなされなければならない。これまでのところ、円借款のJBICと無償、技術協力のJICAが、当初の目的通りの統合のメリットを発揮できる仕組みづくりがなされつつある。

地域別の部を、東アジア、東南アジア・太平洋、南西アジア、アフリカ、中東、中南米と7つおき、ここで3スキームについて総合的な観点から案件の形成、審査を行い、実施は課題部が行う。これが機能すれば、3スキームの有機的な連携はより円滑に進むことになる。その際、協力の目的はあくまで開発途上国の経済発展、民生・福祉の向上であって、日本国内の関連機関の事情を当該開発途上国全体の利益に優先させることがあってはならない。ODAを効果的に展開するに必要な調査、研究をJICA、JBICが一体となって行い得るような体制整備が重要であり、その成果が期待される。これまで実施促進しか担ってこなかった無償資金協力のうち、一般プロジェクト無償についてはこれをJICAが実施段階まで担当するならば、3スキームの連携は一段と促進されることになろう。しかしこれらはまだ設計図の段階であり、どのように実現するか、職員の意識の問題を含めて課題は残されている。こうした課題の解決に向けての努力は、独立行政法人全体についての国民の改革要請にも応えることになる。そのためにも、2008年10月の新JICA発足前に、そして発足後の適当な機会に、本会議（国際協力に関する有識者会議）は、JBICおよびJICA（統合後は新JICA）に対して改革の進捗状況につきヒアリングを行うものとする。

従来から調査、プロジェクトの監理などでJICAと協力関係にある一部コンサルタント企業の不祥事は、コンサルタント業界全体への納税者の不信感を招いている。新JICA発足に向け、改めて再発防止策などの検討が求められる。

また、新JICAは、OOFを担当する日本政策金融公庫や日本貿易保険等、ODA以外の政府資金とも連絡を密にし、連携を図ることが求められる。これはオー

ルジャパンの体制で経済協力を行うという意味からも重要である。

他方、従来から指摘されている以下のような課題がある。円借款、無償資金協力、技術協力各スキームの簡素化、要望調査の通年化、国際約束の包括化、個別案件の審査・監理における政府と実施機関との役割の重複、無償資金協力における予備費の必要性などである。さらには新たな課題もある。例えば、円借款では無償資金協力との協業案件や、外貨建ての融資など開発途上国にとって為替リスク減殺につながるような工夫などである。これらは、「点検と改善」などの場を通じて効率化、ならびにより質の高いODAの促進の観点から早急に結論を下す必要がある。

第5節 第一層について

経済協力を実質的に支える民間企業やNGO等がこの層に位置する。ODAというと政府レベルの援助という印象が強いが、民間企業やNGOの協力なしにODAは存在し得ない。次の点も重要である。開発途上国の経済発展、人々の民生・福祉向上が経済協力の最終目的であるとすれば、ODAの役割は限定的である。開発途上国への資金の流れの約75%は民間資金であるという事実がその点を証している。他方、民間企業が日本のODAにより整備された経済インフラを用いて投資をし、経済発展を遂げた地域が東アジアであるとすれば、ODAが開発途上国の福祉向上、経済発展の呼び水として果たしてきた役割は大きいといわねばならない。

政府と民間企業の関係強化は、世界的な潮流である開発途上国の開発におけるインフラ整備を初め、官民パートナーシップの観点からも重要である。PPPの促進により政府は民間の活力を導入できる一方、民間企業はリスクを軽減できる。

NGOの果たしてきた役割の大きさについては多言を要しないであろう。開発途上国の住民の最も近くで活動するNGOは、情報量、活動の迅速性という点で政府の力を凌ぐ場合もある。ODA予算が大きく減少する中で、NGO関連の予算だけは引きつづき増加しており、このことはこれまでのNGOに対する高い評価や期待を示している。NGOが果たす役割も現在以上に拡大する余地はあり、具体的には国別援助計画作成や案件評価への関与が考えられる。

NGOと政府やJICA、JBICとの関係はコミュニケーション・チャネルの制度化などを通じ整備されているが、他方、政府と民間企業との関係は制度化の面では不十分であった。日本のODAの予算規模が縮小し、近い将来、劇的な増額が期待できない以上、選択と集中、効率性の追求には、NGOのみならず民間企業との緊密なコミュニケーション、ネットワーク構築が不可欠である。

第3章で述べられたように、民間企業（商工会議所）が現地タスクフォースのメンバーに加わることによって、案件を含めた情報を大使館初め関係者が共有することが可能となる。また、新JICAと民間企業が定期的な情報交換会をNGOと同様に開くことが望ましい。案件形成についても、民間企業の知恵と工夫を活用した新たな方式の導入が必要であろう。民間企業がODAの案件を提案し、採否を第三者機関の審査に委ねるという方式である。これは民間企業ではなくNGOによる提案であってもよい。開発途上国に関して蓄積された民間企業やNGOの情報を、開発途上国の経済発展と人々の民生と福祉の向上のために、政府の情報とともに有

効に活用することはオールジャパンの利益にも適う。もっとも、提案が民間企業の利益にとどまらず、案件周辺地域の公益が確保されることは大前提であり、審査における公正、公平さを担保するための工夫が必要なこともいうまでもない。

以上のような提案は第四層から第一層へと、つまり海外経済協力会議の戦略的議論にもとづく経済協力事業の企画・立案・調整、さらに新JICAによる個別事業の実施、実施主体の多元化という、“上流から下流”への一貫性に注目したものである。しかし、このメカニズムが効果的に展開していくためには、第一層で生まれた問題点などが、的確な評価結果のフィードバックとも相まって第二層、第三層を経て、第四層にまで届くような風通しのよい、四層関係とするような取組みが必要である。政府、実施機関、民間企業、NGOの関係諸機関は、四層構造内での活動の実態を透明性をもって納税者に説明できるよう行動することが必要であろう。会計検査院や国会から指摘を受けることがあってはならない。

第5章 人材育成

1997年をピークに日本のODA予算は厳しい制約の中におかれており、日本が国際社会でリーダーシップを発揮していくためには、国際的に活躍できる開発人材の育成がきわめて重要となっている。

国際協力の現場で活躍する日本人、ならびに国際機関で働く日本人は、日本の財政的貢献度に比して少ない。現状では国際協力人材の量も質も十分とはいえない。こうした状況を考慮すれば、総合的なODA戦略を構築しうる高度な能力を有する専門家を養成することは今日の日本にとって必須の要請であるといわねばならない。

また、民間においても国際協力への従事を希望する者の受け皿となる機会が少なく、休職制度など制度上の担保も薄く、民間の知見や人材がODAに十分に活用されていないのが現状である。

さらに開発途上国へのODAにより国民が直接的な利益を享受できないこと、メディアにおける否定的なODA関連報道などにより、国際協力は国益に適うというコンセンサスが国民レベルで成立しているとはいえない。政府機関、NGOはそれぞれ開発教育の推進に取り組んではいるものの、国際協力に対する国民の意識はいまだ高いとはいえず、理解を深める努力が積極的になされねばならない。

このような認識に立つならば、以下のような取組みを総合的に検討・実施することが重要である。

(1) 人事交流の促進・キャリアパスの確立

国際協力人材の量と質の向上のためには、人材育成制度と雇用制度を直結させ、能力や経験がキャリア向上に反映される人材育成制度の整備が欠かせない。具体的には、新JICAを含めた政府、地方自治体、NGO、民間企業、メディア、学術機関、国際機関等の中で広い人事交流を行うことを可能とする体制整備。さらに、国際協力分野での人材育成・就職機会拡大のため、国際社会貢献センター（ABIC）やJICA国際協力人材センター等と連携し、民間企業の現職や退職者等の人材をプールして政府機関、国際機関、在外公館等に派遣したり、日本センターなどのプロジェクトに専門家等として派遣するなど、人材を有効活用する体制の整備などである。

(2) 教育の充実・普及

ODA人材育成のため官民連携の下で設立された(財)国際開発高等教育機構(FASID)の他、国際開発に関連する学科や講座を設けている大学等高等教育機関の一層の充実が必要である。また、国連大学で行っている国際開発に関する講座や国連機関でのインターンシップが各大学の単位として認定されるよう、文部科学省等の関係機関や国連機関等との連携推進も考慮されねばならない。

加えて、学生が早くから開発の現場等で実地経験を積めるような制度の推進（海外でのボランティアやインターンシップを各大学が履修カリキュラムに組み込む等）。文部科学省やNGO等関係機関と協力しながら、学校教育における開発教育等国際的な感覚を養うカリキュラムの導入、外務省が実施する「ODA出前講座」

やJICA国内機関等を通じての地域における取組み促進など、開発教育を推進する取組みも強化されねばならない。

(以上)