

D A C 援助審査

日 本

開発援助委員会(DAC)

OECD

経済協力開発機構

## 経済協力開発機構

経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)は、1960年12月14日パリで締結され、1961年9月30日に発効したOECD条約の第一条に基づき、次の政策を推進する。

- 加盟国内の持続可能な経済成長と雇用を可能な限り高め、生活水準を向上させる一方、財政の安定を維持し、これによって世界経済の発展に貢献する、
- 加盟国に限らず、非加盟国においても、健全な経済的拡大に貢献する。
- 国際的義務に従って多角的かつ無差別的な世界貿易の拡大に寄与すること。

OECDの当初の加盟国は、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国であった。次の国々は、付記の日付で加入した。

日本(1964年4月28日)、フィンランド(1969年1月28日)、オーストラリア(1971年6月7日)、ニュージーランド(1973年5月29日)、メキシコ(1994年5月18日)、チェコ共和国(1995年12月21日)、ハンガリー(1996年5月7日)、ポーランド(1996年11月22日)、韓国(1996年12月12日)、スロバキア共和国(2000年12月14日)。また、欧州委員会もOECDの活動に参加している(OECD条約第十三条)。

OECDは上記の目的達成のために、数多くの特別の委員会を設置している。開発援助委員会(DAC)はそのひとつであり、その加盟国は、開発途上国に供与する財源の総額を拡大していくことと、その効果を強化させることに同意している。このために、DAC加盟国は定期的に二国間及び多国間援助に対する貢献額と内容を審査し、開発援助政策に関連するその他のあらゆる問題についてもお互いに協議する。

開発援助委員会の加盟国はオーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルグ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国、欧州委員会である。

「DAC援助審査 日本」の原本は、OECDがDACジャーナル2004, Volume 5, No.2として英語及びフランス語で発行した「DAC Peer Review of Japan/Examen du CAD par les pairs : Japon」である。  
著作権 (c) 2004年 経済協力開発機構 (OECD)

日本語版

著作権 (c) 2004 外務省 パリのOECDとの調整により発行  
日本語への翻訳及び原本との整合性の責任は外務省にある。

---

本文書（原本）の一部を非営利的な目的または授業での利用のために複製する許可は、米国以外の各国については、Centre francais d'exploitation du droit de copie(CFC)(20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel.(33-1)44 07 47 70, Fax (33-1)46 34 67 19)を通じて取得しなければならない。米国においては、許可はCopyright Clearance Center, Customer Service,(508)750-8400、22 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>.を通じて取得しなければならない。本文書の全部もしくは一部を複製、翻訳許可に関するその他のすべての申請はOECD印刷局、2,rue Andre-Pascal,75775 Paris Cedex16,Franceに宛てること。

---

## D A C 対日 援助 審査

2 0 0 3 年 1 2 月 1 2 日

要約：本援助審査報告書は、D A C の主要な結論及び勧告と事務局の報告書から構成されている。本報告書は、2 0 0 3 年 1 2 月 1 2 日に行われた援助審査会合のために審査国である米国及び欧州委員会が準備したものである。援助審査で扱われた主な内容は、開発援助、特に貧困削減への政府全体でのアプローチの構築、政府開発援助が引き続き成長することへの幅広い国民の支持の形成、O D A 大綱の重点課題に沿った予算策定への努力、開発のための政策一貫性に関する政策の表明及び政策一貫性の問題を分析する政府の能力強化、援助スキーム別の体制から現地への権限委譲を含めた国別アプローチに基づく体制への移行、開発協力要員の人数の増加と質の強化、さらなるアンタイド化の具体的施策の特定である。本報告書は O E C D 事務総長の承認を得て発行される。

謝辞：本報告書は、開発協力局審査・評価課の Kaori Miyamoto、Sean Conlin、James Hradsky により準備され、Shiho Baba、Sayoko Uesu、Naomichi Murooka、Chihiro Fujita、Ruriko Minami、Sayuri Shirai、Lyndsay McLean-Hilker の助力を得た。開発協力局統計・モニタリング課も支援した。コメントや質問は [dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org) で受け付ける。

## 援助審査過程

DAC では、各 DAC 加盟国の開発協力活動の定期的な審査を実施する。各加盟国は、約 4 年に 1 回の割合でその政策及び活動に対する厳しい審査を受ける。毎年 5 ないし 6 カ国が審査を受けている。OECD の開発協力局(DCD)が分析にかかわる支援を提供し、概念的な枠組みの作成、維持を担当しており、この枠組みに基づき各国の援助審査が実施される。

援助審査は、事務局の代表と「審査国」として任命される DAC 加盟国 2 カ国の政府関係者がチームを組み、準備する。まず審査の対象となる国は自らの援助政策及び活動の主な進展状況を説明したメモランダムを提出する。次いで、事務局及び審査国は審査対象国の首都を訪問し、同国がの開発協力活動で直面している課題を直接把握するために政府、国会議員、市民団体及び非政府組織(NGO)の代表と面談を行う。現地調査においては、加盟国が如何に DAC の主な政策、原則、課題を実施しているかが評価の対象となり、被援助国における事業運営が調査される。この調査にあたっては、特に貧困削減、持続可能性、ジェンダー平等及び参加型開発や現地における援助協調などに重点が置かれる。最近採用された手法としては、複数の加盟国の活動が一つのフィールドミッションで評価される「合同評価」がある。

次に、事務局は OECD で行われる DAC 審査会合の基礎資料となる審査対象国の開発協力報告書案を作成する。この審査会合では、審査対象国の幹部が審査国となっている DAC 加盟国の質問に答える。これらの質問は事務局が審査国と共同でまとめたものである。

本審査報告書は開発援助委員会の「主要な結論及び勧告」と事務局の報告書から構成されている。

## 略語表

ADB	アジア開発銀行
AMS	助成合計量
APEC	アジア太平洋経済協力会議
APIC	国際協力推進協会
ASEAN	東南アジア諸国連合
BSS	基礎社会サービス
CAP	国別援助計画
CPRGS	包括的貧困削減成長戦略
DAC	開発援助委員会
EC	欧州委員会
ECB	外務省経済協力局
FDI	海外直接投資
FTA	自由貿易協定
GNP	国民総生産
GSP	一般特惠制度
HIPCs	重債務貧困国
HLM	(DAC の)ハイレベル会合
IDS	国際開発戦略
IFIs	国際金融機関
IMF	国際通貨基金
JANIC	国際 NGO 協力センター

JATAN	熱帯林行動ネットワーク
JBIC	国際協力銀行
JCCI	日本商工会議所
JETRO	日本貿易振興機構
JEXIM	日本輸出入銀行
JICA	国際協力機構
LDCs	後発開発途上国
MAFF	農林水産省
MDBs	国際開発金融機関
METI	経済産業省
MDGs	ミレニアム開発目標
MOF	財務省
MOFA	外務省
NEXI	独立行政法人日本貿易保険
NGOs	非政府組織
ODA	政府開発援助
OECD	海外経済協力基金
OECS	海外経済協力業務
OOF	その他政府資金
PRSPs	貧困削減戦略文書
PSE	生産者支援相当量
TICAD	アフリカ開発会議
UN	国連
USAID	米国国際開発庁
UNCTAD	国連貿易開発会議
UNDP	国連開発計画

UNESCO	国連教育科学文化機構(ユネスコ)
UNHCR	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	国連児童基金(ユニセフ)
UNIDO	国連工業開発機関
WFP	国連世界食糧計画
WHO	世界保健機関
WIPO	世界知的所有権機関
WSSD	持続可能な開発に関する世界首脳会議
WTO	世界貿易機関

為替相場（1ドルあたりの日本円）は以下のとおり

1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
113.9円	107.8円	121.5円	125.2円	120円

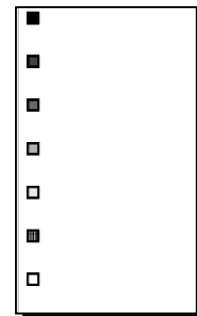
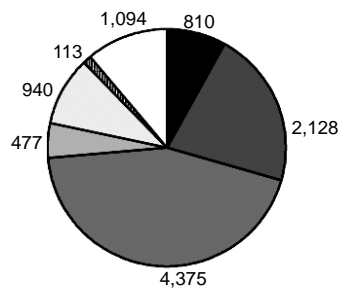
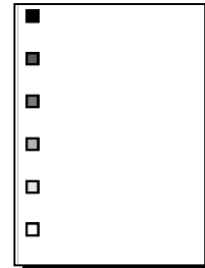
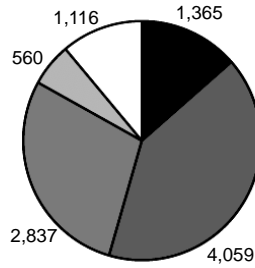
本書に使用された記号は下記を意味する。

- () 事務局の全体または部分的推定
- なし
- 0.0 極く僅か
- .. 不明
- ... 合計には含まれているが、個別には不明
- n. a 適用外
- p 暫定

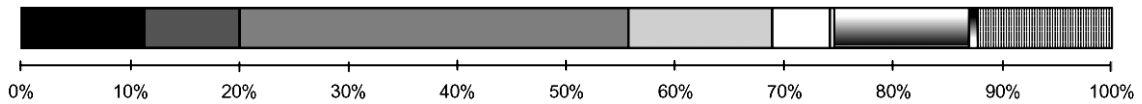
合計値の若干の差異は四捨五入による。

二国間ODA 総額 特段の表示がない限り 2001 - 2002 年の平均値

ODA	2001	2002	2001 / 2002
2001	9,847	9,283	-5.7%
	9,847	9,732	-1.2%
ODA 10	1,196	1,162	-2.9%
	0.23%	0.23%	
	76%	72%	
<b>OA</b>			
	84	99	17.8



ODA/OA	10
1	1,202
2	841
3	758
4	748
5	666
6	429
7	309
8	256
9	244
10	171



OECD

## 目次

DACの主要な結論及び勧告 .....	14
第1章 .....	21
新しい展開 .....	21
全般的な援助行政構造 .....	22
新ODA大綱 .....	23
国会及びその他の諮問機関 .....	25
世論 .....	26
開発広報及び教育 .....	27
今後の検討課題 .....	28
第2章 .....	30
政府開発援助量及び経済状況 .....	30
二国間援助 .....	31
借款 .....	31
債務救済 .....	32
地域別及び所得グループ別配分 .....	35
分野別配分 .....	37
多国間援助 .....	38
今後の検討課題 .....	39
第3章 .....	41
分野別重点課題 .....	41
貧困削減に対する日本のアプローチ .....	44
日本の開発援助モデルの適用 .....	46
インフラ整備における日本の比較優位性 — 海外直接投資(FDI)モデル .....	47
経常経費、機会費用、債務の持続可能性 .....	48
インフラ整備、経済成長、アジア危機で学んだ教訓 .....	49
農業開発を通じた経済成長の代替的モデル .....	50
今後の検討課題 .....	51
第4章 .....	52
開発援助政策一貫性促進の必要性 .....	52
日本の開発援助政策一貫性の例 .....	52
海外直接投資(FDI) .....	52
日本の食糧、農業政策と開発途上国からの輸入 .....	57

開発援助政策一貫性改善の課題と機会 .....	61
政策 .....	61
調整 .....	61
分析 .....	62
広範な関与 .....	62
今後の検討課題 .....	63
第5章 .....	64
改革の使命 .....	64
開発協力機関のネットワーク .....	65
変わりゆく管理体制 .....	69
体制の柔軟性の問題 .....	69
戦略的な管理体制 .....	74
評価体制 .....	75
人事管理 .....	77
今後の検討課題 .....	79
第6章 .....	80
国別戦略と組織 .....	80
地域の差と国別戦略 .....	80
国別援助計画（CAP） .....	81
現地組織と職員の配置 .....	83
国別実施:新しいアプローチのめばえ .....	84
PRSPのコンテキストにおける調整の権限委譲 .....	85
援助計画実施の手法(モダリティ) .....	85
モニタリングと評価への現場のアプローチ .....	86
現場から見た調和化と援助の効果 .....	86
今後の検討課題 .....	88
附属資料I .....	90
附属資料II .....	92
附属書類III .....	101
附属資料 V .....	111
開発援助委員会（DAC）議長プレスリリース .....	112
重要用語解説 .....	113

## 表

表 1.	主な開発協力実施機関.....	65
表 2.	省庁間の連携 .....	71
表 3.	日本のODA担当職員数の推移（推定） .....	77
表Ⅲ-1	全資金フロー .....	101
表Ⅲ-2	援助形態別ODA実績 .....	102
表Ⅲ-3	二国間ODAの地域別及び所得グループ別配分 .....	103
表Ⅲ-4	二国間ODAの主な供与先.....	104
表Ⅲ-5	分野別二国間ODA .....	105
表Ⅲ-6	各国の援助実績比較.....	106

\_Toc96318276

## 図

図 1.	日本の援助体制 .....	22
図 2.	機構図－外務省経済協力局 .....	67
図表Ⅲ-1	DAC 諸国の ODA 支出純額（2002 年） .....	107

## 機構図

機構図Ⅳ.1.	外務省.....	108
機構図Ⅳ.2.	JICA 機構図.....	109
機構図Ⅳ.3.	財務省.....	110

## 囲み記事

囲み記事 1	APICの世論調査.....	27
囲み記事 2	日本の最近のイニシアティブ及び会議.....	36
囲み記事 3	二つの重要なイニシアティブ .....	41
囲み記事 4	国際協力機構（JICA） — 貧困削減ガイドライン .....	44
囲み記事 5	国際協力銀行によるベトナム交通インフラ整備事業の効果測定 .....	50
囲み記事 6	日本の林業投資の環境規制強化 .....	56
囲み記事 7	後発開発途上国産農産物に対する日本の特惠関税 .....	59
囲み記事 8	ベトナム現地ODAタスクフォース.....	73
囲み記事 9	国別予算配分 .....	75

囲み記事 10.	ベトナムへの現場訪問 -日本のODAの将来のモデルとなる可能性....	81
囲み記事 11.	タンザニア現場訪問 -異なるアフリカの状況 .....	83
囲み記事 12.	ベトナムにおける借款分野の調和化: 「5-bankイニシアティブ」 ....	87
囲み記事 13.	日本の契約者と無償資金協力のアンタイド化という特別な問題 .....	88

## DAC の主要な結論及び勧告

### 新しい展開、全般的な戦略及び国民

日本の開発援助プログラムは前回の 1999 年の援助審査以降、大きな改革と重要な再編成を経ている。最も重要なことは、国内及び海外での状況の変化を反映させるために ODA 大綱が改定されたことである。更に、2003 年に旧国際協力事業団 (JICA) は独立行政法人国際協力機構 (JICA) となり、法的な地位の変更に伴い、同機構は一層の自立性を得ることになった。以前の海外経済協力基金(OECF)と日本輸出入銀行(JEXIM)は 1999 年に統合されて、国際協力銀行(JBIC)になった。また、外務省が各種 ODA 実施機関の法律上の調整機関になった。国際舞台では、日本は開発問題に関する新しいイニシアティブを複数発揮し、また主要な会議を主催するなど指導的な役割を果たしている。

1992 年に策定された旧大綱を改定した 2003 年の新 ODA 大綱は日本の開発協力の政策的な基礎を成している。同大綱は、ODA の究極的な目的を「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の確保に資する」こととしている。DAC の他の加盟国と同じく、日本にとっても ODA はその外交政策の不可分の一部である。したがってより狭義の国益が ODA の主要な開発目的を損なわないことが重要である。

貧困削減は新大綱において ODA の 4 つの重点課題のひとつとされている。貧困削減は様々な分野で取り組まれているが、実際のところ、日本は、開発協力制度全体にわたり、貧困削減及びその他の横断的な問題を更に主流化する必要がある。過去に経済成長を重視する中で、貧困削減の側面を必ずしも十分に考慮してきたとは言えず、日本は、自己の経験をもって、経済成長と貧困削減の関係をよりよく示すことに有益な貢献ができよう。新 ODA 大綱は国際社会の共通の開発目標を認識しているが、戦略を表明する際に、ミレニアム開発目標の達成について更に詳しく述べることができよう。

日本の国民の間に明らかに援助疲れの兆候がある。低迷する日本の経済状況の影響もあり、日本国民は援助事業の効果について批判的になっており、経済界は、より協力的でなくなっている。同時に、国民は人道的な取組を支持し、危機に反応するようになってきている。政府は ODA に関する情報を普及させるために相当な努力をしているが、その国民への効果は僅かである。一般的に ODA の問題は国民にとって馴染みのあるものではなく、二国

間の援助については誤った認識もある。その意味では学校のカリキュラムで開発教育を取り上げるという最近の決定は、ODA に対する支持を広げる方策として希望の持てるものである。教育の初期の段階から開発問題に対する理解を向上させることで、学生たちは将来日本と国際社会の開発協力活動の支持者・参加者になることが期待される。

## 勸告

- \* ODA 大綱の実施にあたり、日本は、ODA の第一の目的が援助受入国の開発であることを強調すべきであり、より狭い国益が、この目的に優先しないことを確保すべきである。
- \* 日本は、横断的イシュー、特にミレニアム開発目標(MDGs)を達成する一環としての貧困削減について、個別セクターとして扱うのではなく、これらを主流化させる政府全体のアプローチを形成するべきである。

## 援助量及び配分

2002年の日本の政府開発援助(ODA)支出純額は93億ドルで、DAC諸国中二番目だった。2001年、日本は10年間保持し続けてきた世界最大の二国間援助供与国の座を米国に譲った。しかしながら、国民総所得に対するODAの割合は僅か0.23%であった。長引く景気低迷の影響でODA資金は通減傾向にある。2002年のモンテレイ会議で、日本はODA水準の維持あるいは拡大を確約できなかった数少ないDAC諸国のひとつであった。開発途上国の借款返済が着実に増加する中で、日本としては現在の援助資金の支出純額を維持するためにはODA予算を増大させなければならなくなるであろう。

日本の二国間援助の顕著な特徴は、借款が大きな割合を占めていることである。2002年においては二国間援助総額の55%を占めている。これはDAC諸国の中でも借款の割合が最も大きいケースである。日本が借款を中心にする理由は主に、戦後の復興のために世界銀行から借款を得た日本自身の経験である。借款は、最近のアジア経済危機で影響を受けた諸国を支援するための短期のタイド性の特別円借款(1999年-2002年)を除き、基本的にはアンタイトである。多額の借款を供与している結果、日本は、後発開発途上国を含む開発途上国に対する最大の二国間債権国になっている。「重債務貧困国イニシティブ」及びその他の国際的な努力に応える形で、債務救済に対する日本の関与は拡大している。日本が引き続き借款を低所得重債務国に供与していく際には、債務の持続可能性の問題に一

層の関心を払う必要がある。

日本は明白な政策としてアジアに ODA を重点的に配分している。二国間 ODA の約 74% がアジア地域向けである。2001 年・2002 年の日本の ODA 被援助国上位 10 カ国は中国、インド、タイ、インドネシア、フィリピン、ベトナム、バングラデシュ、パキスタン、スリランカ、ブラジルである。このうち 6 カ国が低所得国であり、世界で大多数の絶対的貧困者を擁する 5 カ国が含まれている。更に、日本はいくつかのアフリカの国に対し最大の援助供与国になっている。その意味では、今後日本がどのようにして貧困国及び被援助国内の貧困層に対して焦点をあてていく意向であるのか、その点に関して日本が自己の政策を明確にすることが有益であろう。

分野別の配分に関しては、社会分野に対する日本の援助において基礎社会サービス (BSS) に充当されている割合は非常に僅かである。1999 年の援助審査において指摘されたように、社会分野に対する日本の政府開発援助の配分額は、大学、研究機関、都市上下水道システムあるいは病院のような、第三次レベルにふり向けられる傾向がある。

#### 勧告

- \* 日本は、幅広い国民の支持を形成し、経済状況の改善に伴い ODA 量を増加させるよう最大限の努力を払うべきである。
- \* 債務貧困国へのローンの供与が結果として多額の債務救済を招いた経験から得られた教訓は、今後の貸し付け政策に生かすべきである。
- \* 日本は、貧困国または（途上国国内の）貧困層にいかに焦点を当てていくのかについてのより明確な政策を形成するべきである。
- \* 日本は、貧困削減のために基礎的保健・教育サービスに対する投入を増やすことにより、新 ODA 大綱の方向性に従った、よりバランスのとれた分野別ポートフォリオの達成に努めるべきである。

#### 政策一貫性

2002 年の OECD 閣僚理事会において OECD 加盟国閣僚は、開発途上国に影響を与える

広範な政策分野にわたって一層の一貫性を達成する必要性を認識した。WTO における交渉についてドーハ開発アジェンダが採択された結果、こうした政策の中でも貿易及び農業政策問題が最も緊急性を帯びたものになっている。開発の主たる推進力は経済成長であるという見解に基づいて、日本はアジア地域に対する海外直接投資を推進してきた。日本政府は、ODA 及び ODA 以外の資金供与を利用して、海外直接投資における民間セクターの役割を促進してきた。日本政府は目下、地域経済連携協定及び自由貿易協定の交渉を進めている。こうした協定は日本及び相手国双方にとって互恵的なものになるものと期待される。日本は特に APEC 地域において能力開発（キャパシティ・ビルディング）活動を行っている。更に、JBIC は最近、借款あるいは輸出信用の利用者に対して適用される環境ガイドラインを作成した。これは二つのスキームの間の一貫性を推進するものである。他方で、日本としては、社会、環境及びガバナンスの問題をはじめとする、民間セクターによる行動規範の遵守を監視する制度の確立を必要としている。

日本は食糧の 60%（カロリー換算）を輸入し、開発途上国からの最大の食糧純輸入国である。日本は農産品について輸出補助金を供与していない。日本の農業政策は農村開発の推進、農村風景の保存、日本の食糧供給の確保を通じて（「農業の多面的機能」といわれる）日本農業の衰退に対処しようとするものである。農産品の輸入に対しては、コメに対する高関税、加工食料品に対する傾斜関税、衛生及び植物衛生上の手続などのその他の制限、ならびに一定の農産物の国家管理などをはじめとする輸入障壁がまだ残っている。「OECD 各国の農業政策：監視及び評価」（OECD, 2002 年）によると、日本の農業支持は OECD 加盟国の中でも依然として最高レベルであり、最も生産・貿易歪曲的な性格をもつ措置がその殆どを占めるという。こうした障壁及び制限は開発途上国及びその他の国の日本市場に対するアクセスを難しいものにしてしている。しかしながら、日本は、後発開発途上国の問題に対処すべく一般特惠関税制度を拡大するイニシアティブを提案している。これは後発開発途上国 47 カ国からの 2,287 品目（436 品目の農林水産品目を含む）の産品を無税無枠の対象としている。同時に、特にコメや砂糖といった一部の品目は除外されており、市場アクセスの上で重要な課題として残っている。

ODA 大綱及び ODA 関係機関の間の制度上の調整は、政策一貫性を向上させる機会を提供してはいるが、国民の問題意識を高めるためには、開発に関する政策一貫性について政府全体として明確なステートメント（政策声明）が必要である。政府関係者が開発途上国の開発を犠牲にする形で国内の権益を推進していく場合には、一貫性が失われるリスクが生じる。日本は開発問題の政策的に一貫性に関する分析作業を行うということが比較的少な

いように見受けられる(顕著な例外は東アジアに関する OECD との共同研究である)ため、この問題に対して関心を払う必要がある。この点に関しては、外務省は、ODA の調整役を与えられていることに鑑み、日本の体制が政策一貫性の問題の分析能力を向上させるために、リーダーシップを発揮すべきである。特定の利害を推進するのではなく、外務省は、日本の消費者及び納税者、開発途上国にとっての長期的な相互利益をはじめとする、開発政策の一貫性に関する議論を喚起することができよう。

## 勸告

- \* 日本は途上国開発のための(政策)一貫性に関する政策表明を行なうとともに、この問題について国民を啓蒙する方法を模索すべきである。
- \* 日本は、適切な政策決定を行う能力を向上するために、開発のための政策一貫性に関する分析能力を高めるべきである。
- \* 日本は、海外直接投資及び地域経済協力協定における、環境、社会、ガバナンスの側面をモニターする体制を整備すべきである。

## 援助管理及び実施

2002 年に ODA 事業の改革に関する重要な措置が開始され、ベトナム及びタンザニアにおける現地レベルのパイロット事業をはじめとして、将来の日本の開発協力にとって様々な新しい選択肢が示された。現在の日本の ODA 運営体制は、現地レベルで調整された個々の ODA 機関のネットワークの形をとっている。外務省は現在、ODA 関係組織の階層秩序の中で中核的な役割を担っており、2001 年には同省に対して、政策形成及び無償資金協力の供与に加えて、法律上の調整責任が与えられている。二つの実施機関の内、JICA は日本の技術協力の約半分を担っている。もうひとつの機関は旧 OECF と旧 JEXIM が合併して 1999 年に設置された JBIC である。JBIC は借款と輸出信用という二つの機能を行政上峻別し、各行政単位は別個の責任体系に従いながら、異なった手続きを維持している。財務省も ODA 機能を有している。その役割は主として、JBIC に対する資金の移管及び国際金融機関との連絡業務を通じて実施されている。更に、約 10 の省庁が ODA を実施しているが、その多くは技術協力である。

外務省内では、経済協力局が ODA の政策立案、各省庁間の調整、及び無償資金協力の運営を所管している。経済協力局の事業は国別というよりもむしろ主にスキーム（無償資金協力の実施、有償資金協力及び技術協力の監督）を中心にして組織されており、このことは省内各地域局、実施機関、現地との関係をどのようにとっていくかについて問題を惹起している。日本は現在、国別援助計画及び国別チーム手法を整備中であるが、これは外務省として今後より急速に、より分権的な運営システムに移行していくのに役立つことであろう。日本の ODA 運営上の将来の効率性について特に注目すべき点は、無償資金協力と技術協力の間の区分である。両者は運営上非常に相互に関係しているため、両者の区分は、往々にして人為的な観がある。運営上、外務省の無償資金協力と JICA の技術協力が別々に運営されているため、開発パートナーの間の混乱は言うに及ばず、戦略と実施の間のつながりを維持する際に取引費用と困難を生じせしめる可能性がある。システム上の補完性と相乗効果を向上させるためには、無償資金協力と技術協力の両方のプロジェクト・プランニングから実施までの一連の業務を JICA のような経験のある開発機関に移譲することもできよう。そのような措置を講ずることによって、外務省は ODA 実施の役割を返上し、その限られた資源を制度上の調整及び戦略・政策の立案という任務に優先的に再配分していくことができるという利点がある。

本報告書の執筆されている現時点において、日本は全世界において総額 90 億ドルの経済協力案件を運営するスタッフとして合計 2,097 名の経済協力要員を有しており、そのうちの推定 668 名は現地に配置されている。日本は引き続き、DAC 加盟国の中ではその組織における人員配置がより手薄な国の 1 つである。日本の全体的な人的資源能力を更に削いでいるのは、外務省の経済協力関係職員及び他省庁からの出向者が、経済協力分野の任務を短期間で離れて転任していくという事実である。研修に関していえば、経済協力分野で働く外務省の職員には、特別な経験あるいは十分な研修が必要とされているわけではない。外務省に懲遷されるのは、戦略的な調整及び政策における外務省の現在の任務遂行に必要とされる高度なスタッフを惹きつけ、維持するために、「開発」分野におけるキャリア・パスを設けることである。

日本の高度に中央集権化された行政構造と各種の ODA 機関の特殊権益が、ODA 実施の分権化にとっての官僚主義的な障害となっている。ただし日本は新しい「ODA タスクフォース」チームの概念を通じて一層の分権化に向かって徐々に進んでもいる。「ODA タスクフォース」は、オール・ジャパンな調整の機構であり、共通のビジョンに沿って内部調整を進め、無償資金協力、技術協力、及び有償資金協力を担当する各機関の間の相互作用を

促進することがその役割である。日本は現在試験的に、ベトナムとタンザニアにおいてこのような ODA 現地チームを利用し、PRSP のような地域主体のアプローチと一貫した形での国別援助計画の設計を行わせている。しかしながら、現在日本にはその仕事をより効率的で援助パートナーに理解しやすいものにするであろう国別の予算手法が欠けている。緊急的ニーズに対応する現在の柔軟性を維持することは重要である。日本は引き続きプロジェクト型にプログラムを組織しているが、セクター・プログラムをふくめ、どのような援助モダリティーが最適かという点については、オープンな態度を取っている。

調和化政策に関しては、日本は全世界的に他のパートナーとの実施手続きの調和化を支持している。日本はベトナムその他における借款調和化パイロット事業に主導的な役割を果たし、「DAC 援助効果作業部会」の副議長を務めている。しかしながら、日本には、日本以外の国の下請け業者を広く使用しているとはいえ、ODA 贈与の主契約者を日本法人に指定してタイド化する慣行があり、2001 年の DAC の LDC 向け ODA アンタイド化勧告との関連において引き続き議論の対象になっている。

## 勧告

- \* 日本は、援助スキーム別の体制から、より国別アプローチに基づく体制や国別予算の設定に移行することを検討すべきである。日本は、ベトナムやタンザニアで行われているような権限委譲の試みを、被援助国における日本の援助関係者タスクフォースと戦略的アプローチの効果的利用に特に重点を置きつつ、拡大すべきである。
- \* 外務省は無償資金協力の運営の多くの部分を JICA に委譲し、自らは戦略・政策の立案、組織調整に専念すべきである。
- \* 特に、(現場への) 権限委譲を成功させるためには、より多くの開発協力要員が全体的に必要である。開発要員の能力水準と技能に関する計画・分析を含む、統合された ODA 人事政策を構築すべきである。
- \* LDC 諸国向け ODA のアンタイド化勧告の精神に則り、日本は、主契約者を限定している無償資金協力を漸次アンタイド化するための具体的施策の特定に関し、DAC と共に作業を行うべきである。

## 第 1 章 新しい展開と全体像

### 新しい展開

日本の開発援助プログラムは 1999 年の前回の援助審査（附属資料 I 参照）以降、大きな改革と重要な再編成を経験している。おそらく最も重要なことは、内外の状況の変化を反映させるために ODA 大綱が改定されたことである（附属資料 II 参照）。更に、2003 年に技術協力の実施機関である JICA の法的な地位が変更されて、同機関は一層の自立性を得ることになった。借款を管理運営する旧海外経済協力基金(OECF)と旧輸出入銀行(JEXIM)は 1999 年に統合されて、国際協力銀行(JBIC)となった。その他の改革としては、外務省に各種の ODA 実施諸機関の調整を行う法律上の権限を持たせたこと、その他の調整メカニズムを強化すること、分権化を確立すること、国民及び NGO の参加の促進を通じて透明性を増大させること、がある（第 5 章及び第 6 章を参照）。

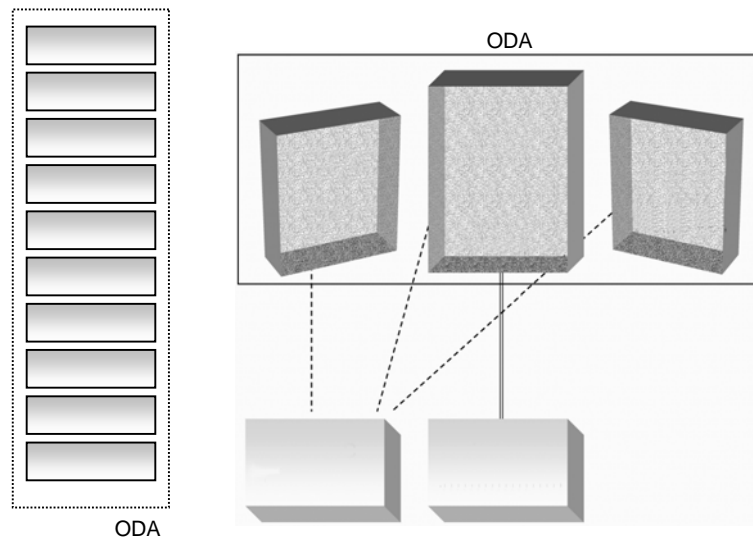
1999 年以降、日本は国際舞台において、「人間の安全保障」及び「平和の定着」（第 3 章参照）を含む分野におけるイニシアティブの発揮や、「東アジア開発イニシアティブ」（IDEA）、「アフリカ開発会議」（TICAD）（第 2 章参照）をはじめとした開発問題に関する主要な会議の主催を通じて、指導的な役割を果たしている。こうしたフォーラムの開催を通じた日本の積極性は DAC の全加盟国の歓迎するところであった。

日本の援助改革、特に ODA 大綱の改定は、一部は援助の効率的かつ効果的な使用に関する世論の懸念（特に、伝えられる外務省の資金不正使用との関連において）の増大、経済不況、財政赤字の規模及び失業の増大を反映している。こうした要因はすべて ODA に対する国民の支持の低下ならびに ODA 予算の具体的な削減を生むにいたっている。その結果、2001 年には 1992 年以来初めて、日本は量的に最大の二国間援助供与国としての地位を失った。現在は米国に次ぐ二番目の援助供与国である。日本はまた 2002 年のモンテレイ開発資金国際会議において ODA の維持ないし増加を約束しなかった数少ない DAC 加盟国のひとつであった。他方、間接的ではあるが、タイド化された特別円借款（第 2 章参照）のために、海外直接投資、特に東アジアに対する海外直接投資は拡大している。

### 全般的な援助行政構造

日本のODA行政の全体的な構造は前回の援助審査以降ほとんど変化していない。<sup>1</sup> 現在、外務省は法律上も事実上も調整役の責任を負う。もっとも同省は ODA の有償資金協力については財務省及び経済産業省と協議を行う。外務省は引き続き JICA の監督官庁であり、ODA 関連事業を実施する少なくとも 10 の省庁の ODA 関連事業を調整している（図表 I 参照）。この点から、日本の援助体制は DAC 加盟国の中でも最も分散的かつ複雑なもののひとつであり、これが調整を困難なものにしている。また、日本は ODA の無償資金協力、有償資金協力及び技術協力について別個のプログラムを有している。本報告書においては、ODA 構造内での役割の再検討に関するいくつかの選択肢についても検証されている（第 3 章及び第 5 章を参照）。

図1. 日本の援助体制



OECD

<sup>1</sup> 経済企画庁が新しい内閣府に併合されたという変化はあった。

## 新 ODA 大綱

2003 年 8 月、日本は 1992 年版の ODA 大綱を改定した。同大綱は国会の承認を得たものではなく、法律的効力はないが、閣議決定されているので、日本の ODA 政策の基礎を成している。改定の目的は新しい開発課題に対処すること、ODA に対する支持を強化すること、ODA を一層戦略的で、効率的で透明なものにすることである。1 年にも及ぶ改定作業は各援助機関、学界、市民団体、一般市民が関与した参加型、協議型のものだった。「ODA 総合戦略会議」<sup>2</sup>が設立され、正式な意見が自民党、日本経団連、NGO 諸団体から提出された。

大綱では ODA の目的を「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の確保に資することである」と述べている。ODA の供与を通じて得られるその他の日本の利益として言及されているのは、「我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進すること」、「各国との友好関係や人の交流の増進」、「国際場裡における我が国の立場の強化」、「国際社会の共感を得られる」である。DAC の他の加盟国の場合と同様、日本にとっても ODA は、外交政策と一体を成すものである。アジアは「日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得る」ことから引き続きその優先対象地域である。「国益」という用語は大綱の中では使われていないが、この概念はこれまで日本の援助プログラムにおいて顕著な意味合いをもってきた。それは必ずしも直接的な経済利益という意味だけではなく、日本の経験と専門知識を分かち合うことにより、日本の存在感を高める（「日本の顔を見せること」）、自国の環境保護と安全保障を確保するという意味でもある。

日本は開発援助を開発に直接関係するもの以外の種々の目的のためにも時々利用してきたという一つの見方が存在する。これは日本も同意している DAC の ODA の定義に照らして考えられるべきである。DAC の定義は ODA の主な目的は被援助国の開発でなければならないと規定している。更に、日本のために利益を得ることは、ODA を開発途上国の利益のためにあると考える日本国民の一般的な感情を反映していないように思われる（囲み記事 1 参照）。日本を含むすべての DAC 加盟国は、より狭い意味での国益を被援助国の開発という目的に優先させることがないように注意すべきである。

環境保全に対する配慮、ODA の非軍事的な利用、被援助国の軍事活動や民主主義と人権

---

<sup>2</sup> 2002 年 6 月設立。会議の任務は関係府省の間の調整を行うに際しての外務省の役割の強化、ODA 事業における一層の透明性の確保である。18 名のメンバーで構成され、議長は外務大臣、17 名の委員は学界、NGO、報道界、開発機関及び金融界の出代表である。

に注意を払うことを含む大綱の ODA 実施原則は基本的には 1992 年版と同じである。同時に、旧大綱はインド、パキスタンのような核兵器保有国に対する援助（両国が核兵器実験を行った 1998 年に停止）、中国やベトナムのような一党支配体制の国家及びミャンマーのような軍事政権に対しても援助を供与すること（ミャンマーの人権状況に鑑みて、日本は 2003 年 5 月には同国における新規 ODA プロジェクトに対する資金供与を停止したものと了解されているものの）を可能にするような形で解釈されてきた。2001 年-2002 年、二国間 ODA 総額の三分の一以上はこうした国に対して支出されている。新大綱がこうした国に対する資金供与の水準に与える影響については、今後の推移を見守る必要がある。

新大綱の基本方針は、個人の保護と能力強化に焦点を当てる「人間の安全保障」、ジェンダー問題及び貧富の格差の問題に対応するための「公平性」など新しい概念も導入している。これまで日本は援助プログラムにこうした概念を適用することについては比較的控えめだった。これらの概念が今後如何に主流化されていくかに関心がもたれる。また、新大綱は国際機関、その他のドナー、NGO、及び民間セクターをはじめとする国際社会との協調と連携に一層の意欲を示している。要請主義を通じた自助努力と自主性(オーナーシップ)を重視する日本の立場には変化がない。しかし、新大綱は開発途上国から案件申請書が提出される前の政策協議をより重視する必要があると述べている。この点に関連して、圧倒的に被援助国の要請に基づいてプロジェクトの採否が決定されていく現在の手法に若干の変化が起きることになるかもしれない（第 3 章参照）。

また、新大綱は政策協議の積極的な実施、現地機能の強化、市民団体及び国民の一層の参加、開発専門知識基盤の強化、開発における知的資産の蓄積、開発教育の向上、透明性を要求している。こうした要素は日本の援助の質的向上に大きく寄与する前向きなものである。新大綱は援助体制の中の相乗効果と協働（「一貫性」という用語が使われている）の向上を語るが、ここでいう「一貫性」は非援助政策の「開発のための政策一貫性」を意味しない。開発のための政策一貫性に関する明確な政策声明、一貫性に関する分析能力を向上させるシステムの確立、FDI における環境、社会、及びガバナンスに関するガイドライン遵守を監視するメカニズムの設定など、日本はこの分野でより改善の余地がある（第 4 章参照）。

新大綱では、貧困削減が四つの重点課題の一つに挙げられている。他の三つは持続的成長、地球的規模の問題、平和の構築である。新大綱の中では貧困削減が横断的な課題として明確に述べられていないが、この問題は主に教育、保健、上下水道、衛生、農業といっ

た分野における直接的な介入を通じて取り組まれているようである。新大綱は持続的経済成長が貧困削減の達成にとって不可欠であると述べつつも、大綱は持続的成長自体を、必ずしも貧困削減という目的につながるものとしてではなく、ひとつの独立した重点課題として取り扱っている。

実際には、貧困削減の取り扱いは三つの主要な援助実施機関によって大きく異なり（第3章参照）、これらの機関の間では意見交換も行われているが、日本としては開発協力において貧困削減を主流化していくシステムを開発していく必要がある。日本の政府関係者は経済成長が貧困削減のための重要な手段であると述べている。しかし、過去の経済成長重視路線は貧困削減の側面を必ずしも十分に考慮してきたとはいえない。日本は、経済成長と貧困削減の関係をより明確な形で表現することを通じて有益な貢献を行うことができよう。国際的な議論において日本が経済成長を強調していることは重要ではあるが、経済成長の貧困削減との関係性については更に明確化される必要がある。ODA 大綱は国際社会の共通の開発目標というものを認めている。しかし、政策声明の形でミレミアム開発目標の達成について更に詳細に述べる必要がある。

#### 国会及びその他の諮問機関

法律上、援助問題に対する日本の国会の影響力は基本的に ODA 一般予算の承認に限定されている。しかし、国会の ODA 問題に対する政治的な関与は拡大してきている。外務官僚と一部の政治家による資金の不正使用が暴露されて以来、国会での問題提起は増えている。日本の中国に対する大幅な援助についても、特に中国の経済発展と日本の各業界に対する中国経済の影響から、国会は一段と批判の色彩を強めている。更に、国会は財務省に対しても、国際開発金融機関(MDBs)への拠出などの問題について協議を要求している。多分に形式的なものではあるが、内閣も数ヶ月ごとに ODA プロジェクトのリストを承認することとなっている。

より個別的に述べると、ODA 問題を取り扱う国会の外交防衛委員会も、例えば NGO を通じたクルド人避難民に対する医療品の供与や、人道援助目的の自衛隊のイラク派遣を推進してきた。自民党の ODA 改革ワーキングチームは新大綱の内容が最終的に固まる前に独自の案を提出している。一部の政治家は自らが訪問する国や好きな国や分野のプロジェクトの採用を外務省に圧力をかけ、介入することもある。建設業界などの特定の圧力団体が自己の利益のために国会議員に働きかける場合もある。

日本はODA問題について助言を得るために援助機関、学界、マスメディア、NGO、民間セクターなど広く各界を代表する人物から構成されるいくつかのアドホックなグループを結成してきた。例として、「第二次ODA改革懇談会」<sup>3</sup>及び「ODA総合戦略会議」がある。その他の専門的諮問グループとしては、国別援助計画に関するものや、無償資金協力に関するものなどがあるが、前者は日本の国別援助計画を検討し、後者は内閣に提出される前に全ての無償資金協力案件の検討を行っている。広範な参加を得、透明性を確保しようとすることにより、ODAに関して広く国民の理解を得ることができ、説明責任が拡大されるなど、多くのプラス面がある。マイナス面としては、既に人手が薄い状態にある援助関係機関（第5章参照）の業務負担が協議プロセスの運営を通じてさらに過重されるという面も無視できない。広範な代表が参加して行われる議論の結果、「建設的曖昧さ」を残す傾向もある。

## 世論

日本国民の間には明らかに援助疲れの兆候がある。1977年以来毎年実施されている内閣府の世論調査によると、ODAを増大すべきだとする人々の割合の顕著な低下（1991年の41%から2002年の19%へ低下）が見られる一方、ODAを削減すべきだとする人々の割合の明確な上昇（8%から24%へ上昇）、ODAを廃止すべきだとする人々の割合の明確な上昇（1%から5%へ上昇）が見られる。「現在のODA水準を維持すべきだ」と回答した人々の割合は約45%と比較的一定している。しかし、2つの極端な変化には懸念すべきものがある。2001年にはODAに対する支持に若干の上昇があった。これは9月11日の同時多発テロの影響によるものである。しかし、それは2002年まで持続しなかった。

ODAの削減ないし廃止を希望した人々のうち、75%が日本の経済状況の悪化を、<sup>4</sup> 44%が財政赤字をその理由として挙げている。いずれも2001年と比べると僅かに上昇している。しかしながら、透明性の欠如（2001年の27%から2002年の41%へと上昇）、不満足な成果（同24%から31%へと上昇）、非効率（同11%から17%へと上昇）を挙げる人々の割合の大幅な上昇があった。これは、国民は援助プログラムの効果について失望し、批判

---

<sup>3</sup> 第一次ODA改革懇談会による議論の後を受けて、外務省は外部の委員からなる懇談会を設立。同懇談会では、有識者が、限られた資源の有効利用のために必要なODA改革を議論。懇談会は学者、ジャーナリスト、金融専門家などから構成。

<sup>4</sup> 回答書は複数の回答を選択することができた。

的になっていることを示唆している。経済界の援助に対する支持の程度もより低下している。その一方で他の調査は、国民は人道的な努力や危機への対応を支持していることを示している（囲み記事 1 を参照）。このことはODA大綱が現実と乖離している可能性をも示している。農林水産省の調査も、環境問題に対する国民の関心の増大が示唆している。

#### 囲み記事1 APICの世論調査

国際協力推進協会が 2002 年に実施した ODA に関する世論調査によると、日本の国民は人道問題に対する関心が強く、これに対して国益に対する関心は弱いように思われる。ODA について前向きな考えを示した人々のうち僅か 15%（脚注 4 参照）が、ODA は開発途上国との友好の強化、開発途上国による日本理解の増大、食糧エネルギーの確保など、日本の利益のためであるべきであると答えたにすぎない。人道的な理由を挙げた人は 56%を超え、開発途上国の経済発展の支援と答えた人が 50%、31%が世界平和のため、15%が経済的大国の義務を理由として、ODA が必要だと考えている。地域的優先度については、43%がアジア、24%がアフリカと回答している。ちなみに、二国間援助の実際の支出は 75%がアジア向け、10%がアフリカ向けである。アフリカに対する選好は多分に人道的理由によるものであろう。

また、調査は、開発広報努力が広く行き渡っていないのではないかと示唆している。回答者の 55%が ODA について良く知らないと答えたのに対し、知っているとは 44%であった。知っているとは答えた人も ODA のほとんどは青年海外協力隊、NGO に対する支援、基礎的な保健、教育分野の活動（これは日本の援助プログラムの小さな部分である）のことであるという誤まった認識を抱いていた。一般に国民は ODA に関する情報をマスメディア、特にテレビ番組と新聞から得ている。

#### 開発広報及び教育

公的援助機関の多くは引き続き開発教育の面で相当な努力を行っている。外務省の補助金を得ている APIC は情報センターを運営して、東京において、また全国の 40 の地方事務所と協力しながら、開発協力に関する情報を提供している。また、外務省の発行する ODA 白書は引き続き DAC 加盟国諸国の資料の中でも最も包括的な内容のものとなっている。<sup>5</sup>

<sup>5</sup>同白書は最も優れた実務報告書のひとつで、ODA 一般予算、援助資金の支出の詳細、地域別・国別・分野別の事業内容、その年の出来事の時系列順の記録、DAC の各種データ、他の DAC メンバー諸国の

一方APICの調査は、国民が全般的にODA問題について良く知らないこと、二国間の援助問題について誤まった認識をもっていること、開発問題に関する情報をこうした公の資料から得ていないことを示している（囲み記事 1 参照）。日本としては国民のODAに対する支持と理解を向上させるために開発分野における広報活動について包括的な評価を実施することが慫慂される。

日本には、民間による人道的あるいは慈善的な外国に対する援助の長い歴史がない（50年にわたるODAの歴史と比較した場合）。日本のNGOはその歴史が浅く小規模である（第5章参照）。ODAの強力な支持者はこれまで主として経済界であったが、それも1980年代に日本が援助をアンタイド化していくにつれて衰退していった。それ以降、政府は経済界からの支持に代わるものとしてODAに対する国民の広い支持を得ることができていないという批判もある。<sup>6</sup>

他方、1990年代には大学の学部及び大学院において開発協力課程が設置されている。この動きは一部には1970年代から1990年代の比較的裕福な時代に育ち、自分たちより恵まれない世界の地域に視野を広げるようになった日本の若者世代の開発問題に対する関心の高まりに対応したのもであった。1995年の阪神淡路大震災も、危機に陥り援助を必要とする他者を支援しようとする若者世代の関心を高めたといわれている。日本の決定における大きな進歩は、第二次ODA改革懇談会の勧告により小中学校のカリキュラムの中に開発教育を取り入れたことである。初等教育段階から開発及び地球規模問題に対する理解を向上させることで、学生たちが日本及び国際社会の開発協力活動の将来の支持者、参加者になることが期待される。

#### 今後の検討課題

\* ODA 大綱の実施にあたり、日本は、ODA の第一の目的が援助受入国の開発であることを強調すべきであり、より狭い国益が、この目的に優先しないことを確保すべきである。

\* 日本は、特に援助効果の向上という利益に鑑みて、日本国民に新 ODA 大綱の政策

---

ODA の概要など、広範囲のデータとテーマ内容を含んでいる。JICA と JBIC もそれぞれ各種の報告書と情報資料を発行している。

<sup>6</sup> 荒木光弥著「ODA の応援歌を歌ってくれるのは誰か-将来に向けての ODA 支持基盤を考える」（原文は日本語。OECD によるタイトル翻訳）、国際開発ジャーナル（2003 年 2 月号）6-7 ページ

的観点及び実施の観点からの意味合いについて情報提供を行う計画を作成することが推奨される。

\*日本は ODA に対する国民の支持と正しい理解を向上させるために開発広報活動を再評価すべきである。

## 第2章 援助量、チャンネル及び配分

### 政府開発援助の量及び経済状況

2002年、日本のODA支出純額は93億ドルで、DAC加盟国22カ国中第二位であった。前回の援助審査以降、日本は2001年に、1992年以来保持してきた世界最大の二国間援助供与国の地位を米国に明け渡している。日本のODA支出純額は、2000年にはDAC諸国全体のODA量の25%（最大量を記録）を占めていた。しかし、現在の割合は16%にまで低下している。日本のODA/GNI比率（国民総所得に対するODAの割合）は0.23%で、DAC加盟国の間では五番目に低い数字である（図表Ⅲ-1参照）。しかしながら、一人当たりのODA拠出量は97ドルで、日本は第七位であり、2000-2001年についていえば、日本はG7諸国中最高だった。

1990年のバブル崩壊後の引き続く景気低迷により、ODA予算及びODA支出純額は低減する傾向にある。困難な経済状況は必然的に、行政費、人員配置、分権化といった組織上の資源にも課題を投げかけている。この低下傾向の例外をなしたのは、1997年から2000年までの時期であり、このとき日本はアジア危機の問題に対応する形で、ODAを増額させている（グラフⅢ-1参照）。しかしながら、この短期的な上昇も、アジア開発銀行が、日本が1999年以降に拠出していた未使用の特別基金<sup>7</sup>約30億ドルを日本に返却したため、これが数字の上でODAフローを削減することとなり、2001年には若干減殺された形になった。

日本は1970年にODA/GNI比率0.7%という国連の目標をコミットしたが、その後長らくこの課題は横にとって置かれた状態となっている。以後、日本が達成した最高の比率は1984年の0.34%である。日本は2002年のモンテレイ会議においてODA支出額及びODA/GNI比率の維持または増額を約束しなかった数少ないDAC加盟国のひとつだった。開発途上国からの借款返済が2002年には29億ドルに達する等、着実に増加していく中において、日本として現在のODA支出純額の水準を維持するためには、ODA予算の一層の増額を図る必要があるだろう。現在のところ、ODA予算において開発途上国から期待される返済額を考慮に入れていることを示唆する証拠はなく、政府もかかる返済予測を国民に開示していない。2006年の日本のODAに関する外務省の予測によると、日本のODA/GNI比率は、

---

<sup>7</sup> アジア通貨危機支援

0.14%から0.21%の間の数字にまで低下すると考えられ、ODA支出額における日本の順位はDAC加盟国の第四位あるいは第五位になる可能性がある。<sup>8</sup> 上記のAPIC世論調査（囲み記事1参照）によると、国民は現在のODA/GNI比率と順位は妥当なものと考えており、日本が米国や一部の欧州諸国のように指導的な援助供与国である必要はないとしている。

9

日本経済は未だ深刻なデフレ状態にあり、回復も輸出と在庫調整に依存している状態である。労働市場は引き続き脆弱であり、それが消費の伸びを抑えている。しかしながら、2002年末までには経済はマイナス成長から回復した。市場の見方が一致しているのは、2003年については成長率が2%に達するということである。2000年度から2002年度の期間については、現在の大幅な財政赤字を縮小するために予算の4.4%削減が行われたが、2003年度の予算は2002年度と同じ水準にとどまった。したがって、現在の経済及び財政の状況に鑑みると、少なくとも現在のODA水準の維持は可能であるように思われる。

## 二国間援助

### 借款

日本の二国間援助の顕著な特徴は借款が大きな割合を占めていることである。借款は譲許的な条件でJBICを通じて供与されている。2002年については、二国間のODAの配分は、55%が借款、<sup>10</sup>(表III-2参照。ただし、この表におけるパーセンテージは、二国間援助ではなくODA全体のものである) 19%が技術協力、27%が技術協力以外の贈与である。日本のODAの中の借款の割合はDAC加盟国のうちで最大であり群を抜いている。DAC加盟国全体のODAの中の借款の割合は19%であり、日本を除く場合には、8%になる。前回の援助審査(1998年には56%)以降、日本については借款の割合に目立った減少はなかったが、長期的に見ると、1975年の82%のピークからは減少している。借款を受ける被援助国の

<sup>8</sup> (a)増加ないもしくは減少、(b)年間5%減少、(c)年間10%の減少の各シナリオの下で、2006年のODA/GNI比率は(a)0.21%、(b)0.17%、(c)0.14%になる可能性がある。その他のDACメンバー国が各種のフォーラムで行ったODA増加のコミットメントを遵守するものと仮定して、ODA支出額における日本の順位はシナリオ(a)及び(b)ではDACメンバー国中の第四位、シナリオ(c)では第五位になると外務省は予測している。出典：ODA総合戦略会議に提出された外務省文書。

<sup>9</sup> 2001年の日本のODA/GNI比率が0.23%であること、及び日本が22カ国の先進援助供与国中18位であることをどう思うかという質問に対し、48%が妥当であると回答し、19%が低すぎる、10%がもっと低くあるべきである、23%がわからない、であった。ODA支出額の順位では日本はどんなランキングであるべきかという質問に対しては、31%が第4位と回答し、17%が第三位、12%が第一位、35%がわからない、という答えだった。

<sup>10</sup> 「非無償二国間ODA」と呼ばれる。

数も、ピークだった 1989 年の 62 カ国から 2002 年の 52 カ国に減少している。二国間 ODA 中の借款の割合は地域によっても異なる。例えば、2001 年についてはアジア向け ODA に占める借款の割合は 71% だったが、サブ・サハラ・アフリカにおいては僅か 10% だった。サブ・サハラ・アフリカでは以前の借款の割合は現在より高く、ピーク時の 1975 年には二国間 ODA の 81% だった。借款の供与は所得水準によっても異なっている。2001 年には、二国間 ODA のうち借款の割合は「その他の低所得国」については 75%、「中所得国」については 57%、「後発開発途上国」については 10%、「高所得国」については 0% であった。JBIC は 1997 年以降、アフリカの後発開発途上国に対する借款の提供をやめている。

日本が借款を重視している理由は主に、第二次大戦後の復興のために世界銀行から借款を得た自身の経験によるものである。借款は返済義務のない贈与と異なり、被援助国の自主性(オーナーシップ)をより重視して「自助努力」を促すと日本は考えている。借款はまた、贈与では正当化されないような大規模なインフラ案件を融資の対象にできる。更に、借款は大幅に譲許的(70%以上のグラント・エレメントを有している)ではあるが、日本の納税者に対する負担はより少ないものになる。また借款プロジェクトは、より慎重に選択されるので、傾向として被援助国政府の優先順位に則ったものとなる傾向がある。例えば、インドネシアでは借款は贈与と異なり議会の承認の対象になる。

通常、借款はアンタイドである。アンタイドの援助は一般的に、より高い費用対効果を有し、相手国に一層の自主性と援助供与国の手続きとの調和化を許容すると考えられるため、この点は推奨されるべきである。しかしながら、1999 年から 2002 年にかけて、日本はアジア危機の影響を受けた諸国の支援と同時に不調に苦しむ日本経済の支援を兼ねて、短期のタイド性の特別円借款制度を設けた。これらは主として以下の三つの優先分野に使用された。すなわち、商品のフローを向上させるためのインフラ整備(道路、港湾、空港、橋梁、鉄道)、生産基盤強化(電力、灌漑、天然ガス・パイプライン、水供給)、大規模災害対策である。その結果、タイド化されたあるいは一部タイド化された借款の比率は、1999 年が 27%、2000 年が 34%、2001 年が 41% となった。2002 年には約束額ベースで 4% にまで低下した。<sup>11</sup>

## 債務救済

2002 年末まで多額の借款を供与してきた結果、全開発途上国が日本に対して負う ODA

---

<sup>11</sup> 出典：外務省

債務総額は 970 億ドル（後発開発途上国に対する 80 億ドルを含む）に上った。この額は第二位の ODA 債権国であるドイツの 220 億ドルの 4 倍以上である。一般的に、日本の政府関係者は、借款の債務国は日本が世銀に対して行ったように期限どおりに借款を返済するものと期待しており、無条件の債務救済は「モラル・ハザード(道徳的危険)」をもたらすと考えている。借款の大部分は ODA の一般予算とは別の財源、すなわち、財政投融资から発生しており、その財源は主として郵便貯金預金勘定である。これもまた、債務のリスケジュールに替わる措置を採るために必要な行政上、会計法上の複雑な問題のために債務救済を若干困難なものにしている。それにもかかわらず、重債務貧困国(HIPCs)イニシアティブ及びその他の国際的な努力に応ずる形で、日本は貧困国に対する債務帳消しの約束を実施してきている。

日本の債務救済への関与は拡大している。2001 年-2002 年には、この金額は 13 億ドル、あるいは二国間 ODA の 13% に達し 1991 年-1992 年の 4% から上昇している(表 III-5 参照)。1999 年から 2002 年にかけて、日本は 37 カ国に対して債務救済（債務繰り延べを含む）を約束している。特に以下の国に対して以下の金額の債務救済を約束している。インドネシア（13 億ドル）、パキスタン（10 億ドル）、バングラデシュ（6 億 6 千万ドル）、タンザニア（4 億 5 百万ドル）、ボリビア（3 億 3 千 4 百万ドル）。同じ時期に日本は引き続き下記の金額の借款をこれらの国の大部分に供与している。インドネシア（41 億ドル）、パキスタン（8 億 4 百万ドル）、バングラデシュ（4 億 3 千 5 百万ドル）、ボリビア（2 千百万ドル）。

日本は債務国が「拡大 HIPCs イニシアティブ」における「完了時点」に達したときに重債務貧困国に対する請求権を全て放棄することを約束している。日本はまた世界銀行の HIPCs 信託基金に 2 億 5 千 6 百万ドルを拠出している。重債務貧困国は日本に対して ODA 債務のほかに、商業債権も含む「その他政府資金」(OOF)に分類される債務も負っている。HIPCs イニシアティブに基づいて、近年日本はこうした商業債権も放棄している。日本は ODA 債権の放棄と OOF 債権放棄の区別を DAC に報告してはいないが、例えば、債権放棄額はタンザニアでは 2000 年及び 2001 年に 3 億 6 千万ドルに達している。これらは 1980 年代中頃から 1990 年代初頭に供与され経済産業省により保証（現在は独立行政法人日本貿易保険：NEXI）された日本の商業借款に対するものである（第 4 章及び第 6 章参照）。経済産業省により保証された原契約は主に日本の商社がタンザニア政府あるいは国営企業に自動車、鉄鋼、各種機械類を輸出するためであった。こうした契約は商業的なものであるが、債務救済には納税者の資金が使用され、ODA として計上されている。新 ODA 大綱

は一層の透明性を要求しているが、日本政府は商業上の守秘義務を理由に契約者に関する詳細情報を開示していない。日本が貧困国に対して非 ODA の借款、及び信用を供与し、債務救済のために公的資金が使われることとなったことからの教訓を活かすことが懲罰される。

一部の政府援助関係者は貧困国の債務の持続性に、より注意を払うことが重要であることを認識している。日本の貸し付けは自己の戦後復興の経験に基づいているが、日本の戦後の債務輸出比率は 4% を超えることはなかった。<sup>12</sup>一部のその他 DAC 加盟国においても、この数字は低い<sup>13</sup>。対照的に日本は、債務返済比率が 8% から 27% である国々（例えばベトナム 8%、バングラデシュ 9%、スリランカ 10%、インド 13%、フィリピン 14%、タイ 16%、インドネシア 25%、ウズベキスタン 26%、パキスタン 27%）<sup>14</sup>に対して資金を貸し続けている。債務返済問題に直面していないと日本が判断する開発途上国に借款を供与する、そして債務返済困難が発生したときにパリ・クラブの枠組みの中で債務救済措置を実施するというのが日本の立場である。

前回の援助審査において述べられていたように、重債務貧困国(HIPCs)及び一部の受益資格のある貧困国に関して、日本は債務国に対し、まず期限の来ている債務を返済させ、次に同額を贈与として供与する方法によって債務救済を行っていた。これは被援助国が国家としての面目を保ち、モラル・ハザードを最小化する試みであった。しかしながら、被援助国にとっては煩雑な手続き、特に最終的には財政上同価値となる外貨準備が必要となることに対して批判があった。これに懲えて、日本は、2003 年 4 月以降は他の DAC 加盟国と同様、直接的な債権放棄に方法を変更することを決めた。日本の政府関係者及び日本国民は、政治的不安定、民族紛争、一次産品の価格低迷、自然災害の影響を認識し、多くの開発途上国が返済する能力と決意において必ずしも日本と同じ能力を有していないという事実を受け入れることとなった。一般的に、JBIC は IMF の債務持続可能性分析を適用しているものの、貧困国に対する借款供与から教訓を学ぶことが日本の開発協力における将来の借款政策を決定する上で不可欠であるようだ。

---

<sup>12</sup> OECD の推計。本項のその他のデータは外務省のもの。

<sup>13</sup> 第二次大戦後の 1951 年にドイツは輸出収益の 10% を債務返済に充てるように要求されたが、ドイツはこの比率は持続可能なものでないとして拒絶している。最終的に、連合国は輸出収益の 3.5% の返済に同意。第二次大戦後の英国の対米債務返済は 4% を上限としていた。出典：Jubilee Research, <http://www.jubilee2000uk.org/opinion/archive/ghana.htm>

<sup>14</sup> 世銀、「世界開発報告書（2002 年）」

## 地域別及び所得グループ別配分

援助内容については、日本は地域的な視野を有しており、最近ではアフリカとアジアのためにいくつかのイニシアティブを実施している（囲み記事 2 参照）。量的には、地域別及び所得水準別の日本の二国間の支出は前回の援助審査以降も概ね変化がない。ODA 大綱で示唆されているように、大半はアジア向けでその割合は 2001 年は 70%（DAC 全体は 39%）、アメリカ向け 11%（DAC 全体は 15%）、アフリカ向け 14%（DAC 全体は 33%）である。アフリカ向けのうち 10%がサブ・サハラ・アフリカ向けである（DAC 全体は 26%）。2002 年、アジア向け支出は 74%に上昇、その大部分は東アジア・東南アジア向けである（表Ⅲ-3 参照）。しかしながら、長期的には 1976 年の 83%に比べて減少している。アジア向け援助は約 67 億ドルで、DAC 全体の援助額の約半分を占めている日本は群を抜いて同地域に対する最大の援助供与国である。サブ・サハラ・アフリカに対する配分比率は実質額では比較的小さく、アフリカ開発会議(TICAD)にもかかわらず増えていないが、2001 年の総援助額は 7 億 2 千 2 百万ドルで、日本はこの地域において 4 番目に大きい二国間援助供与国だった。

2001 年の DAC ハイレベル会合の声明では、「低所得国を優先する。大きな貧困者人口を抱えたその他の国に対しても一定の目標を定めた援助を行う」と述べられている。日本は、地理的、経済的、歴史的及び文化的な理由から、アジアに焦点を当てるという明確な政策を有しているが、日本としては貧困国、あるいは特に貧困人口に関する政策をいまだ策定していない。2001 年は、日本の二国間 ODA のうち 16%が後発開発途上国(LDC)向け（DAC 全体は 26%）、45%がその他の低所得国(LIC)向け（DAC 全体は 33%）、34%が低中所得国(LMIC)向け（DAC 全体は 35%）であった。日本の二国間 ODA 中の LDC 向けの支出は、DAC 加盟国中、四番目に低かった。2001 年-2002 年の日本の ODA の受取国上位 10 カ国は、中国、インド、タイ、インドネシア、フィリピン、ベトナム、バングラデシュ、パキスタン、スリランカ及びブラジルである（表Ⅲ - 4 参照）。この中ではバングラデシュのみが LDC 国であった。しかしながら、6 カ国は低所得国であり、絶対的貧困層の数で世界上位 5 カ国が含まれている。更に、日本は 54 カ国において最大の援助供与国、27 カ国で第二番目の援助供与国であった。アフリカ諸国の中では、日本は 7 カ国で最大の援助供与国であった。日本としては貧困国あるいは被援助国の貧困層に対してどのように焦点をあてていく意向であるのか、政策を明確にすることができよう。

## 囲み記事2 日本の最近のイニシアティブ及び会議

### TICAD

日本は第一回の会議から10年が経った2003年9月に第三回アフリカ開発会議(TICADⅢ)を主催した。TICAD I は多くの援助供与国が冷戦終焉後の東欧に援助をシフトしている中でアフリカ開発問題に対して関心を高めるという点で貢献した。TICAD II はアフリカの自主性(オーナーシップ)と国際的なパートナーシップを基礎にした総合的な戦略「東京行動計画」を採択した。同計画は(i)社会開発(例えば、教育、保健)と貧困削減、(ii)経済開発(例えば、農業及び民間部門)、(iii)良いガバナンスと紛争後の開発、といった分野を網羅している。TICADⅢは TICAD I 及び TICAD II の成果のストックテイキングを行いつつ「アフリカ開発のための新パートナーシップ」(NEPAD)を支援する具体的な措置を検討した。TICAD プロセスにおいて日本は特にアジアとアフリカの両地域の間のつながりと知識の共有を推進するための「アジア・アフリカ協力」を推進してきた。

### IDEA(東アジア開発イニシアティブ)

2002年、日本は東アジア諸国の経済成長を通じて蓄積された経験と知識を定着させるための新しいイニシアティブを開始し、アセアン10カ国と中国、韓国の外務・開発担当大臣の参加する会議を東京で開催した。この会議ではODAを投資及び貿易を推進する起爆剤として認識する旨の閣僚共同声明が発表された。特に有益とみなされたのは、南々協力やマクロ経済援助のような各種のODAスキームの適切な組み合わせと順序づけ(sequencing)である。「アジア・アフリカ協力」を推進する目的でIDEAとTICADの間の相互作用が現在探求されている。近く第二回IDEA会議が開催される予定である。

2001年-2002年に日本が関与する被援助国は合計144カ国であり、これは1991年-1992年の152カ国より僅かに減少している。上位5カ国<sup>15</sup>は過去10年間変化しておらず、合計で二国間ODAの半分近くを受け取っているが、このことは、日本の国別の援助配分は比較的集中していて安定していることを意味している。2000年には、支出純額では、日本は54カ国(アジア20カ国、中南米15カ国、アフリカ7カ国、中東6カ国、大洋州5カ国、欧州1カ国)への最大の援助供与国だった。この意味では、援助受取国が更に集中することは日本にとって必ずしも適切ではないかもしれないが、運営面からは(特に職員の過小配置)(第5章参照)、低水準のODAしか供与されていない国における日本のプレゼンスの必要性については再検討するということもあり得よう。

15 中国、インド、タイ、インドネシア、フィリピン

2001年-2002年には中国に対する ODA だけで 12 億ドル、配分可能な ODA の 14%に達している。第 1 章で述べたように、中国の急速な経済成長により中国に対する援助への批判が増えている。特に、日本の一部の産業は中国との競争に苦しんでおり、国民はしばしばそれが国内の不況悪化のひとつの要因であると考えている。その結果、2001年には政府は、2002 年度については対中援助を約 25%削減するとともに、援助の重点を沿岸地域からより貧困な内陸部にシフトすることを発表している。なお、後者の点については 1999 年の援助審査においても言及されている（1999 年審査の中国報告を参照）。

### 分野別配分

分野別配分の、日本の二国間 ODA の一貫した顕著な特徴は経済インフラに対する援助の比率が相対的に高い点であり、2001年-2002年には 37%に達している（主に借款による）。他方、2001年の DAC 全体でのこの分野の割合は 15%（表Ⅲ - 5 参照）で、非加重平均では 8%である。この差は日本を除いた DAC 全体の 10%、非加重平均での 7%と比べると、さらに顕著である。特に、道路部門、次いでエネルギー部門が大きな割合を占めている。

二番目に配分が大きい分野は社会インフラ・サービスで 21%となっている（DAC 全体では 33%）。このうち、教育（主に高等教育）が最高の 8%を占める。2001年-2002年の「基礎社会サービス」（BSS）は 7%で、DAC 加盟国の中で四番目に低かった（DAC 全体の平均は 15%）。この点は、「持続可能な開発に関する世界サミット」（WSSD）の目標水準の 20%とも対照的である。貧困削減のためには貧困層に配慮した経済成長が必要である一方で、BSS への効果的な対応とミレニアム開発目標の中の六つの目標の達成の間には強い繋がりがあり、このためには一定の資源配分が必要となる。

日本は、実際には社会分野向けの資源の僅か一部が WSSD20/20 イニシアティブの適用対象である BSS<sup>16</sup> に配分されているにすぎない事実を再考するべきであろう。

前回の援助審査で述べられたように、社会分野における日本の援助は大学、研究機関などの高等教育、都市上下水道システム、病院などの第三次部門に配分される傾向がある。持続可能な開発は貧困層の保健、教育、給水及び衛生サービスへの十分なアクセスなしには不可能である。外務省は、コペンハーゲン 20/20 イニシアティブに対して日本が公約した

---

<sup>16</sup> 2002 年 ODA 年次報告（日本語）の 228 ページ。ここでは日本は 1993 年から 1998 年の間に 20/20 イニシアティブを達成済みと述べられているが、これは日本が DAC に提出したデータと矛盾しているかもしれない。

立場を再考して、日本の援助プログラムの内容を一層バランスのとれたものにする 것을検討すべきであろう。特に、日本は確固たる国家の基礎教育と保健システムを有しており、こうした分野のソフト面に一層関与する動機付けとなるように思われる。

## 多国間援助

ODA大綱の中には若干の言及があるものの、日本は、多国間援助に関する政府の総合的な政策の策定を行っていない。しかし国際機関に対する主要な拠出国として、特にこれらの機関の効率性の向上と財政基盤の強化において一層のイニシアティブをとり、これらの機関の運営に対して日本の基本政策と同じ方向性となるように影響力を行使しようと努力している。また日本は、日本が手を差し伸べるのが困難な国への援助など、これらの機関が特に経験豊かで比較優位をもつ分野において協力、協働している。国際機関に対する予算の配分は、絶対的なものではないものの、次の基準に従って決定されていると外務省は述べている。すなわち、これらの機関の効率的運営、その機関が果たしている役割と日本の顔が見えること、これらの機関の戦略に日本の政策が反映されていること、これらの国際機関における日本人職員の増員努力、<sup>17</sup> 日本の拠出金が効果的に利用されることである。

日本は世界で二番目に大きい多国間援助の供与国であり、2002年には様々な機関に27億ドルの拠出を行った。同時に日本のODA支出総額における多国間援助の比率は一般的に、DAC全体の平均より低くなっており、実際、2001年には、DACの非加重平均は34%だったが、日本の割合は19%でDAC加盟国中、最も低い国の一つであった。

国連機関については、日本は次のような機関に比較的高水準の支援を行っている。すなわち、世界知的所有権機関(WIPO)、国連開発計画(UNDP)、国連難民高等弁務官事務所(UHCR)、国連児童基金(UNICEF)、世界食糧計画(WFP)、世界保健機関(WHO)である。また、2001年には、日本は国連教育科学文化機関(UNESCO)、国連大学、WIPO、国連工業開発機関(UNIDO)に対する最大の拠出国であった。UNESCOのトップは日本人であり、国連大学は東京にある。日本の産業界にとってきわめて重要な開発途上国へ知的所有権の尊重について援助を行っていることからWIPOは日本にとって重要な機関である。工業セクター、民間セクターの発展、技術移転ならびに海外直接投資を促進する機関であるUNIDOも日本にとって重要な機関である。

---

<sup>17</sup> 資金拠出水準に比較した場合、日本は国際機関において自国籍職員がもっと少ない国のひとつである。

国際金融機関(IFIs)に関しては、日本はこれらの機関が豊富な経験、技術的知識及び政治的中立性を基礎にして援助供与国間の調整と政策助言の分野において利点を有していると見ている。日本はこれらの機関の活動に積極的に貢献し、その政策協議と援助調整機能を自己の二国間援助プログラムにおいて利用し、日本の ODA 政策と開発哲学をこれらの機関の事業に反映させようと努力している。協力の例としてはアジア金融危機やアフガニスタン復興への支援、そして「東アジアの奇跡」に関する報告書などがある。地域開発銀行に関しては、日本は、アジア開発銀行を明らかに選好しているが、アフリカ開発銀行、米州開発銀行にも貢献している（日本の拠出割合はアジア開発銀行が 15.8%、欧州復興開発銀行 8.5%、アフリカ開発銀行 5.5%、米州開発銀行 5.0%である）。

多国間援助にかかわる国内の調整は改善されつつある。国際金融機関についての担当官庁である財務省は理事会で取るべき立場について外務省と調整を行っている。財務省はまた、例えば国際開発金融機関の政策とプロジェクトに関する日本の方針とその他のマクロ経済問題について討議するために NGO との定期的な会合も行っている。国際開発金融機関の理事室には、外務省と国際協力銀行(JBIC)の職員が財務省から派遣されている理事を補佐するために出向している。多国間援助分野におけるその他の DAC 加盟国との調整に関していえば、日本は独立した立場を取る傾向があるため、若干の改善余地があろう。日本としては意見を同じくする他の諸国と協力し、経済成長、インフラ開発及び民間部門の振興といった問題に関する議論をまとめるための寄与を行うことができよう。

## 今後の検討課題

- \* 日本は、幅広い国民の支持を形成し、経済状況の改善に伴い ODA 量を増加させるよう最大限の努力を払うべきである。
- \* 債務貧困国へのローンの供与が結果として多額の債務救済を招いた経験から得られた教訓は、今後の貸し付け政策に活かすべきである。
- \* 日本は貧困国または（途上国国内の）貧困層にいかに関心を当てていくのかについてのより明確な政策を形成するべきである。
- \* 日本は、社会セクターを支援するにあたって、日本の支援の圧倒的なシェアを占める第三次産業や都市レベルのセクターではなく、基礎保健、基礎教育及び貧困に焦

点を絞った水システムを含める形で、基礎社会サービスの定義及び実践を見直すべきである。

## 第3章

### 分野別重点課題と貧困削減

#### 分野別重点課題

日本の分野別重点課題を決める上で一番の大枠となるのはODA（政府開発援助）大綱である。この大綱の下に、中期政策、国別援助計画、分野別イニシアティブ、そして個別プログラムが構築されている（第5章参照）。大綱はこれからの日本が目指すべき新しい分野別重点課題を次のように定めている。

- \* 貧困削減（教育、健康、水と衛生、農業）
- \* 持続的成長（社会基盤、貿易と投資）
- \* 地球規模の問題（環境問題、感染症、人口、食糧、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪）
- \* 平和構築（紛争予防、緊急支援）

これとは対照的に、ODAに関する現行の中期政策（1999-2004）は、貧困緩和から債務救済の幅広い七つのテーマの下で、重点課題を立てていた。日本は近年性質上複数の分野にまたがる地球規模の課題や国内的な関心事項に対処するためODAをより柔軟に運用しようと試みてきた。「持続可能な開発に関する小泉構想」、「平和の定着」や「人間の安全保障（囲み記事3参照）」の各イニシアティブ、「沖縄感染症対策イニシアティブ」、「持続可能な開発援助のための環境保全イニシアティブ」、「日本水協カイニシアティブ」「国際的なデジタル・デバイド対策のための日本の包括的協力パッケージ」などがその具体例である。一方、分野別のテーマや、日本が主催するイニシアティブも多いため、ODAに関わる省庁や政府機関の活動がより分散するという副作用も生じた。

#### 囲み記事3 二つの重要なイニシアティブ

##### 「人間の安全保障」

人間の生存、生活及び尊厳に対する様々な脅威を取り除き、個人が自由に創造的な人生を送れる

ようにすることを要請するのがこの「人間の安全保障」の考え方である。日本は1998年以来、この「人間の安全保障」を開発協力のひとつの柱に掲げ、貧困、健康、難民問題、環境問題、平和構築の分野を特に重視しながら推し進めてきた。2001年には「人間の安全保障委員会」の設立にあたり主導的役割を果たした。またこの分野での国連各組織の活動にあてる「人間の安全保障基金」を立ち上げ、1億7千万ドルを拠出した。戦略的に見てこの「人間の安全保障」構想は、相互に関連し合った分野やテーマを包含し、日本が現在掲げている重点課題とかなりの部分重なり合っている。日本政府は二国間 ODA の枠内でこの構想を柱にした具体案をまだ策定していない。

### 「平和の定着」

2002年5月、小泉首相は「紛争に苦しむ国々に対して平和の定着や国づくりのための協力に力を入れる」と日本の意向を述べた。以来この政策は開発協力の新しい柱となり、東ティモール、アフガニスタン、スリランカ、アチェ（インドネシア）、ミンダナオ（フィリピン）、イラクでの治安維持、人道支援、復興援助としてすでに成果をあげている。2002年東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議後に日本は同国に対し4億5千万ドルの拠出を決めたが、これはこの平和構想への日本の積極姿勢をあらわす一例である。このアフガニスタン基金は社会基盤整備に主眼を置いたものだが、武装解除、元兵士の社会復帰、教育、水の供給、避難民の再定住、ジェンダーなどに関する活動の支援も行う。また日本の各非政府組織（NGO）は政府から総額で約4千万ドルの供与を受け、緊急人道支援活動を行っている。このほか日本はスリランカ復興開発に関する東京会議のホスト役を務めた。2003年7月、日本の国会は人道復興支援特別措置法を通し、イラク再建支援を目的として自衛隊を現地に派遣した。同措置法は国内世論及び日本の段階的再軍備化を懸念するアジア諸国旧植民地から強い反発を浴びた。

第1章で触れたように、日本の国会では ODA について優先事項を見直すべきだという声がこのところ高まってきている。新 ODA 大綱は将来の日本の ODA のあるべき姿として1992年時点よりさらに戦略的な道筋を示し、ODA の効率化を狙っているが、中期政策から国別の戦略、分野別、及びプロジェクト別の具体案に至るまで、より明確で一貫性のある分野別優先事項の策定が必要であろう。また、この新たな道筋に沿って進んでいくため、日本は ODA 予算の支出についてその優先事項を見直す必要があるかもしれない。現在は経済基盤整備や、大綱の定めた優先事項の構想には合わないと思われる援助活動にかなりの割合が投入されている（第1章、第2章参照）。

実際問題として、これまで日本は貧困削減、ジェンダー、環境問題、エイズなどの問題を分野横断的というよりも個別の分野として取り扱ってきた。国際協力機構（JICA）

はこの例外で、そうした貧困削減などの課題を組織内で横断的に取り扱っていくための運用指針をいくつか策定している（囲み記事4参照）。国際協力銀行（JBIC）は上記の問題をむしろ個別分野として取り扱っている。<sup>18</sup> 贈与を管理している外務省は、選択肢（特別作業チームや各種の指針）を模索している段階である。言い換えれば、これから日本はこうした複数分野にまたがる諸問題（特に貧困削減）を主流化するため、援助システムの全体を通じて省庁横断型のモニタリング体制を作りあげなければならない。一般的に見て日本は、第5章で述べられているような省庁横断型の新たな協調体制を打ち立てることによって、複数分野にまたがる上記のような問題によりうまく対処できるはずである。このためODAの調整役を務める外務省は、ODAに関わるすべての機関が一定の規律のもとに互いに連携できるようにしていくための主要な責任を担っている。

貧困削減のほか特に重要なのが分野横断的問題としてのエイズ問題である。たしかに日本は「人口、エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」（7年間で30億ドル）と「沖縄感染症対策イニシアティブ」（5年間で30億ドル）という積極的な関与を表明しているが、この問題を、調査活動、機材供与、カウンセリング、教材開発など健康分野に関わる資金援助という個別の開発課題として依然捉えている。言い換えれば、日本は今後、エイズ問題を、農業、農村開発、教育、行政、観光、営業活動などの分野における問題として、分野横断的な開発援助課題として体系的に扱っていくべきである。特に道路・交通建設を多く手がけている日本としては、プロジェクト設計の初期段階から、状況を分析しエイズ問題の及ぼす影響を評価し、病気の蔓延を抑えるための様々な方策をプロジェクトに盛り込むことが重要である。JBICはベトナムでの橋梁建設事業においてエイズの危険を緩和するガイドライン策定に協力している。該当するすべてのプロジェクトにこうした措置が体

---

<sup>18</sup> 資金量から見たJBICの最優先事項は経済成長のためのインフラ整備であるが、他にも貧困削減・環境問題・地球的規模問題・人材育成・IT・地域開発援助などの項目もある。JBICは、a) 援助対象となるグループの貧困層の割合がその国の貧困層の割合を上回っている場合、または、b) 対象となるグループの半数以上が貧困層に属する場合に、援助活動が直接に貧困削減を対象とすると定義している。2002年に大規模援助を行ったプロジェクトの13%（約束額ベース）がこの区分に属する。昨今JBICは『社会的側面に関するハンドブック（Handbook on Social Dimensions）』を発行し貧困削減・健康・社会環境・ジェンダーなどの問題を論じているが、ここにある指針の順守は任意とされている。単にこうしたハンドブックを発行するだけでなく、JBICの借款プログラム全体の中で上記の諸問題をいかに中心的に位置づけていくかということが細かく具体的に示されなければならないはずである。つい最近、JBICはその方針において最貧困層・女性・少数民族など社会的弱者に対して今後前向きな姿勢を取っていくということが発表された。

系的に取られるようにすべきである。分野横断的課題としてのエイズ問題にまたがる問題に対して省庁の枠組みを超えた取り組みができるよう体制を整備することが強く望まれる。

#### 囲み記事4 国際協力機構（JICA） — 貧困削減ガイドライン

貧困をさらに大幅に削減しようという世界の動向に従い、国際協力機構(JICA)は貧困削減のための直接的活動に一層の力を注いできた。DAC貧困削減ガイドラインに基づき同機構は2002年に貧困削減のための基本的アプローチを詳述したガイドラインを定めた（2002年以前にはマニュアルが存在した）。これには貧困に関連する事実や用語の定義、貧困削減の諸原則や戦略をはじめ、貧困削減の活動を行うにあたっての取り組み手順や留意点などが記されている。

同ガイドラインにおいては、昨今の国際的議論を踏まえ、貧困の多面性が説明されている。援助活動の種類は、貧困層を直接援助するマイクロレベル、地方を援助する中間レベル、そして特定の政策に関与することで貧困削減を図るマクロレベルの3つに分類されている。また、経済インフラ整備のみならず、教育、保健、政治的・社会的安定といった面から援助を行うことの重要性に触れられている他、貧困削減戦略文書（PRSP）作成に積極的にに関わり、その戦略に一貫性をもって臨むことが明示されており、援助の実施にあたり所得格差を削減することの重要性も述べられている。さらに現場におけるプロジェクト・サイクルや、エイズ、ジェンダー、環境問題や地方と都市部それぞれにおける貧困への対処法等にあわせた現場での詳細な方法論が記述されている。

#### 貧困削減に対する日本のアプローチ

2001年のDACハイレベル会合において、日本を含むDACの加盟国は「開発協力において、特に国レベルで、持続可能な貧困削減を中心とすることを確保すること」を決めた。日本は「21世紀に向けたDAC新開発戦略」の推進国のひとつで、ミレニアム開発目標（MDGs）にも公式にコミットを表明している。しかし貧困削減はいまだに日本の国際援助活動の中心課題として扱われておらず、またミレニアム開発目標は度々言及されるものの、実際のプロジェクトと同目標の間に相互関係がほとんど見られない。旧ODA大綱では、貧困の問題が開発途上国の課題として触れられてはいたが、貧困削減は明確な目標でも優先事項でも扱われていなかった。しかし今回の新たな大綱では貧困削減は4つの優先

事項のうちのひとつに挙げられている。

外務省関係者の中には、貧困削減とMDGsは開発協力の唯一の課題ではないという人もいる。外務省は開発途上国（平和的状況下の）にとって他に何が重要か、日本が貧困削減とミレニアム開発目標の達成にコミットすることは何を意味するのかを明らかにすべきであろう。また、開発援助の意味、評価方法を定義し、貧困層、病人、教育を受けていない人が大多数存在する場合、如何に開発が持続可能になるかを明らかにすべきである。また外務省は国々は「卒業」する必要があると言及するが、日本は依然、ブルネイ、香港、マカオ、シンガポール、そして特に韓国などのODA「卒業」国または地域に対し、相当額を供与しており、これらの国に対する供与額は2000年から2002年の間、2億6百万ドルであったことにも鑑み、「卒業」が何を意味するのか詳細に説明すべきであろう。

外務省はこれまで貧困削減よりも「経済成長」と「開発」を強調してきた。日本政府関係者は、アジアの成長に貢献してきたことを誇りに思うと述べるが、貧困削減に貢献したかどうかについてはほとんど言及しない。「DAC 貧困削減ガイドライン」によれば、経済成長はたしかに重要ではあるが、「それだけでは不十分で」、「貧困削減に資する成長」や「成長の質、その持続可能性、構成、配分も同じく重要である」。これは経済成長は必要条件であるが、十分条件ではなく、貧困削減の目標を現実達成するためには、補完的措置や前提条件が必要であることを意味する。一部の外務省関係者、特に国際協力銀行(JBIC)や国際協力機構(JICA)の関係者は経済成長を通じた貧困削減について言及し始めているので、この概念を明確に定義し、主流化させるべきであろう。日本はDACの貧困削減ネットワーク(POVNET)の副議長を務めているので、他のDAC加盟国とともにこの概念を積極的に追求することも可能であろう。

DACとパートナー国は貧困削減における経済成長の重要性を次第に認識しつつあり、ゆえに、日本の主張は国際的な論議に大きく貢献している。たとえばタンザニア政府とベトナム政府はともに経済成長の必要性を認め、それは両国の貧困削減戦略に反映されている。成長をより明確に貧困削減と関連づけること、貧困層に配慮した経済成長の定義、概念、戦略を明らかにすること、より実証的な分析の実施、アジアにおける長期にわたる経験から得た教訓の普及、何が役立ち何が役立たないかの明確化により、外務省は開発協力の議論をより本質的に前進させるべきであろう。特に日本の援助実施機関、学界、調査機関の間ではこういった論議や研究が増加しており、外務省がこれらを情報源として活用することも可能であろう。国際援助コミュニティにおいて、積極的な役割を果たしていくことを

日本が目指すのであれば、また新 ODA 大綱で述べられているように「国際場裡における日本の立場を強化する」にあたり知的リーダーシップをより発揮することで日本の影響力を強化することが可能であろう。以下に貧困削減と経済成長の論議を追求するために、日本が検討するのに役立ち得る項目をいくつかあげる。

#### 日本の開発援助モデルの適用

前回の援助審査でも言及されたように、外務省の開発援助の哲学は第二次世界大戦後の日本の自らの経験に基づいている。外務省は一般的に日本は世界銀行から借款を受けそれを懸命に返済し、インフラを整備して急速に発展したという発言を行っている。従って日本は類似の原則を、特にアジア諸国に対する援助プログラムに適用し、大半は借款を通してインフラ整備を支援し、海外直接投資（FDI）の促進<sup>19</sup>を行っている。しかし戦後の日本と同じような状況に置かれているアジアの国は今日それほど多くない。<sup>20</sup> これを示す事実の一つは、第 2 章で触れたように、日本では戦後の対輸出債務返済比率は 4%を超えることはなかったが、日本の借款を受ける国の上位に位置する国の中には、借款の債務返済比率が 27%にまで達する国がいくつかある。また日本は資本及び他の国内資源を保有していたので海外直接投資（FDI）に依存することはなかった。日本の戦後復興の経験を他国に適用するにあたっては、借款を受ける被援助国に如何なる前提条件が必要なのか、またその前提条件が満たされない場合には如何なる手法をとるべきかについて、より明確な基準が望まれる。

援助内容の提案は、日本は被援助国に強要するのではなく、被援助国主導で決めるというプロジェクト提案の要請主義をとっているが、この原則は被援助国の主権と自主性（オーナーシップ）を尊重する点で賞賛に値するものである。前回の援助審査報告で述べたように、この原則もまた日本の戦後復興の経験に一部基づいたものである。欠点は、多くの途上国において良い統治（good governance）が主な障害となっていることである。被援助国の個々

---

<sup>19</sup> 日本の ODA 年次報告において頻繁に言及されている。

<sup>20</sup> 第二次大戦後、日本には比較的教育水準の高い国民がいた。行政の組織や体制も強固で、国内の民間セクターは急成長していた。特に官僚機構は自国を再生させるために何が必要かを明確に見極める能力を十分に備えていた。さらに米国の占領政策の下で農地改革が行われたため小作農が土地を手に入れることができ、これが貧困層を減らす直接原因となった。

の省庁から提出されたプロジェクト提案は、日本の商社、製造業者、技術協力顧問や政治家の影響を受けており、そうした第三者の目的は被援助国の優先事項と必ずしも一致していなかったり、持続性の観点かも限られており、孤立（stand-alone）プロジェクトにつながる可能性があるると多くの専門家が指摘している。さらなる努力が望まれる一方で、被援助国の自主性やパートナーシップを促し、上記のような状況を避けるために、日本は新ODA大綱で強化するとしているパートナー国との政策協議を行っている。

前回の援助審査では、日本は要請主義を見直していると述べられた。新大綱ではこれを確認する格好で、日本は「開発途上国から要請を受ける前から政策協議を活発に行う」としており、今後は対話を通じて援助政策を立案していくことになる。また具体的援助政策や援助体制を改善するための取り組みを日本は後押しすべきだとも述べている。新大綱では「開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援する」とし、かつ、「そのような努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する」と述べている。こうした積極姿勢は貧困削減のためのプロジェクト選択がより適切に行われる可能性がある一方で、外務省は被援助国の自主性、国益、貧困削減の目標のそれぞれをいかに均衡させていくのか、はっきりと示していくべきであろう。

#### インフラ整備における日本の比較優位性 — 海外直接投資(FDI)モデル

国内的には、建設一般に対する国民一人当たりの投資額は、先進国の中では突出しており最上位である。<sup>21</sup> このことは日本の開発援助におけるインフラの役割に対する姿勢及び日本のODAがインフラ支援に使われる割合に影響しているようである。また、ODA量の上での主要援助国として、日本はインフラへの投資を有意義に支援できる財政的余地を持っている。二国間ODAでこの目的に配分された高い割合（37%）を考えると、開発途上国においてインフラ整備を進めるにあたっての日本の比較優位性は非常に重要である。開発途上国でのインフラ整備の究極的な成功は、優れたハードウェアや技術のみならず、ソフト面や原価回収、経常経費及びメンテナンス費用のための資金調達、貧困層優遇料金などの財務的側面同様に、再定住化、環境の影響、キャパシティ・ビルディングなどが適正に保たれているかどうか、社会及び環境の諸基準の順守も必要となってくる。現在、開発援助におけるインフラの役割について新たに認識されているので、こうした様々な要件を日本が如何にインフラ分野に取り込んでいくかは、援助効果を評価する上で重要であり、他の

---

<sup>21</sup> 1998年の日本の国民一人当たりの投資額は4,975ドルであった。これに対しドイツは3,838ドル、米国は2,411ドルとなっている。

援助供与国にとっても教訓及び好事例としても重要である。

大規模なインフラ整備事業は目につきやすいこともあり、問題が生じた際、自然と批判の対象になる危険性が高い。ODA 借款により資金援助されている水力発電所建設事業に関し、日本政府は現在、コタパンジャン（インドネシア）の地域住民から訴えられている。しかし国際協力銀行(JBIC)は先ごろ、環境及び社会配慮問題に関するガイドラインを改定し、これは DAC 加盟国のガイドラインの中で最も厳しいもののひとつとされている。このガイドラインはまた JBIC の輸出信用部門にも適用されており、これは政策一貫性を示す好例である（第 4 章参照）。海外直接投資(FDI)に関しては、東南アジアの多くの企業でカンバン方式のような日本企業の経営手法がモデルとして取り入れられている。このガイドライン手法を更に取り入れることは可能であろう。たとえば児童就労、先住民族、性差別、安全基準や健康基準、汚職防止などへの配慮を謳った倫理基準が民間部門に如何に適用されるかについて、外務省は、より明確にすることは可能であろう。インフラの海外直接投資(FDI) モデルを進めるにあたり、こうした問題を踏まえた上で、日本が先例となり比較優位性を持っている領域について、外務省は詳述することは可能であろう。

#### 経常経費、機会費用、債務の持続可能性

経済インフラの供与が贈与、譲許的借款のいずれによるものであっても、パートナー諸国（注：被援助国）には関連費用が発生する。被援助国は、システムを管理する人材とともに経常経費及び維持・管理費の資金手当を行わなければならない。貧困国はこうした要件を満たすことが困難なことが多い。ベトナムでは、国際協力銀行(JBIC)が、世界銀行やアジア開発銀行とともに維持管理能力の確立やこれに伴う予算に関するメカニズム作りを支援している。資金は色がない（流用可能な）ため、インフラのためにパートナー諸国が要求されることは、他の重要分野への支出に比して高い機会費用を要する。従ってこのような費用が正当化されるためには、インフラ整備がもたらす経済、財政、社会上のリターンが十分に大きい必要がある。<sup>22</sup> インフラ目的も含め、大規模な借款が行われる場合は、債務持続可能性について十分な分析を行う必要がある（第 2 章参照）。ブレトン・ウッズ各機関との緊密な協力は JBIC 職員によりすでに行われているが、外務省も一層経済分析能力を高めていくことが可能であろう。日本は現在、HIPC s を含む多くの国々に対し、膨大な債務救済の実施に直面しているが、外務省は債務救済に帰結した過去の借款事業か

---

<sup>22</sup> 国際協力銀行は借款事業で見込まれる利益を事前に評価する手法を導入しており、その手法は一般に公開されている。

ら学んだ教訓について、また今後貧困国での重債務負担の発生防止や経常経費及び維持管理費用の資金不足を防止するための計画について精緻化していくことが可能であろう。

#### インフラ整備、経済成長、アジア危機で学んだ教訓

インフラ整備を通じて成長を促す援助は 1960 年代以来 DAC 加盟国の中で、主流の活動となってきた。これは貧困削減のために経済成長が果たす中心的役割についての日本の再三の主張と一致する。しかしながら、一般的な経済成長は必ずしも効果的な貧困削減にはつながらずとは限らない。この点で外務省はたとえばバンコクの地下鉄（16 億ドル）や空港（2 億 7 千 7 百万ドル）の建設事業、インドネシアの鉄道の新電化事業（3 億 3 千 8 百万ドル）、トルコ西部の高速道路修復事業（2 億 4 千 3 百万ドル）のための国際協力銀行（JBIC）による規模の大きい有償資金協力が、貧困削減やミレニアム開発目標の達成に如何に効果的に貢献し得るが、順を追って説明することが可能であろう。他方、JBIC は先ごろ、インフラ事業の貧困削減への効果を測る試みを行った（囲み記事 5 参照）。また JBIC はアジア開発銀行（ADB）や世界銀行とともに、とりわけ経済成長と貧困削減におけるインフラ整備事業の重要性についての共同研究を始めた。さらに日本は経済成長と貧困削減に関する DAC の新しい活動、特にインフラ分野で指導的な役割を果たしている。

アジアの経済成長は著しいものがあるが、貧困削減に対処するための今後の活動方針を如何に進めるかという問題に、日本のリーダーシップが反映されることが可能であろう。急速な経済成長は多くの新しい問題を生み出し、それらは巨大都市化、汚染、交通渋滞、スラム街の拡大、環境悪化や衛生悪化などアジア諸国の大都市において現在特に深刻化している。日本は都市環境及び交通整備事業を通してこうした新しい問題に対処するための活動を行ってきたが、こうした活動が貧困の根本原因に対処できるものかどうか分析することも有益だろう。1992 年の旧 ODA 大綱は「開発途上国における貧富の格差及び地域格差の是正に配慮する」という方向性を示している。日本の学識者<sup>23</sup>の中には、援助資金の供与にあたって日本はこうした格差の問題をより重点的に考えるべきだと述べている者もいる。<sup>24</sup> 新 ODA 大綱は日本の現在の開発協力における重要課題として「公平性の確保」を再

---

<sup>23</sup> 根本 博、開発金融研究所報 16 号（2003 年 6 月）

<sup>24</sup> 1996 年から 2002 年にかけて、ラオス、タイ、カンボジア、シンガポール、インドネシア、ベトナム、フィリピン、マレーシアのうち、カンボジアを除くすべての国で国内総生産（GDP）が低下している。国民一人当たりの国内総生産では、ベトナムを除くすべての国で低下している。（世界銀行、国際通貨基金、アジア開発銀行）

度主張している。日本は現在、この分野で得た教訓を取りまとめるという課題に直面している。日本はOECD事務局と協力し、東アジア地域における政策一貫性の問題を評価する作業を支援している。この評価作業は、経済成長の成功例と失敗例、成長の決定要因、援助の役割、アジア危機の要因及びそうした危機を最小化する方法、及び貧困削減に資する成長により直接的に取り組む方法のより詳細な分析、貧困削減と両立する経済成長に必要な直接措置とは何か、環境の持続可能性などの問題について得られた教訓に示唆を与えてくれるであろう。海外直接投資(FDI)の世界的に不安定な情態に照らして、援助への依存に対して海外直接投資(FDI) 依存の危険性も調査することが可能であろう。

#### 囲み記事5 国際協力銀行によるベトナム交通インフラ整備事業の効果測定

プロジェクトの効果の評価を行うことは極めて難しいが、国際協力銀行(JBIC)は独自の方法で事後的な外部評価を試みている。その対象はベトナムにおける2つの交通インフラ整備事業である。これには貧困削減効果の測定も含まれている。事業の概要は以下の通り。a) ハノイとハイ・フォンを結ぶ国道改修事業(1994~2002年、総費用1億7千5百万ドル)、b) ハイ・フォン港改修事業(1994~2000年、第一段階終了、総費用3千3百万ドル)。基本的にこの評価では10年前と比較した船荷量、地域総生産成長率の事業対象地域と非対象地域の比較、海外直接投資(FDI)の増加を比較、雇用創出の数値を比較等、長期的・分野横断的な比較が行われている。貧困削減への効果に関しては、ベトナム政府の統計に基づき1998年から2000年間の貧困世帯の減少率が比較された。これによれば、特にハノイ市と省(province)で国道に沿って減少が見られた。また世帯調査も行われ、居住地域別に一人当たりの家計収入増加と収入源の多様化が見られた。加えて、海外投資法の改正、農業におけるドイ・モイ(刷新政策)、農事相談事業貸付金の拡大などの事業成果に貢献したベトナム政府の取り組みについても分析が行われた。

JBICによれば、こうした事業評価手法の課題は大きいですが、今回の試みは有意義であり、今後も続けていく価値があり、特に貧困削減への効果にさらに焦点を絞って続けていく価値があると見ている。

#### 農業開発を通じた経済成長の代替的モデル

ミレニアム開発目標(MDGs)の主要な特徴のひとつは、その個々の対象に期限が設定されていることである。これにより援助国と被援助国の双方が、たとえば貧困層を半減させる

といった目標の実現に向けて、迅速かつ持続的に、行動を起こさなければならない。外務省はインフラ-FDI モデルを特にアジアで推進しているが、アジアにおいても途上国の貧困層の大多数は地方農民であるにもかかわらず、農業の発展による経済成長に関してはあまり語られていない。日本の農林水産省は、途上国援助として適切であり、かつその活動が国内の農業界の利益と衝突しない援助活動の選定に関与している。アフリカ開発会議(TICAD)の東京行動計画に述べられているように、アフリカに関しても日本は農業開発を通じた経済成長を促進することとなっているが、農業への二国間 ODA の割合は経済インフラへの援助の割合よりも少ない。ただし、農業分野への援助の割合は、DAC加盟国の間では最大である。

一方で日本は農業で重要な活動を行っており、農業分野への日本の援助額は、DAC 加盟国の中で最も高い。たとえばタンザニアでは、国際協力機構(JICA)が灌漑水田農業の能力開発(キャパシティ・ビルディング)を行っており、また西アフリカではこの地方の環境に適したネリカ米(NERICA=新アフリカ米)の開発を奨励している。JBIC は、農業を経済発展の原動力と見なし、この分野にかなりの支援を行っている。さらにまた、日本は後発開発途上国からの食品、農作物などに対し市場を広く開き、アフリカの多くの国の利益となる可能性もある農業、漁業、林業などの436品目がこの対象となっている。外務省が貧困層に配慮した経済成長の考え方を推進するのであれば、政策一貫性の問題に対処していくことも含め、貧困削減を支援する有効な手段として農業分野でのさらなる可能性も模索することが可能であろう。

#### 今後の検討課題

- \* 日本は分野横断的問題を個別の分野としてに分断して取り扱うのではなく、MDGs 達成の一部として特に貧困削減について分野横断的問題を主流化するために政府全体としての取り組みを行っていくべきである。
- \* 日本は経済成長と貧困削減の戦略を具体的に明らかにすること、これまで以上に実証的な分析を行うこと、過去の事例で学んだ知識を広めること、役立つことと役立つでないことを明確にすることにより、援助プログラムの中で貧困削減を中心課題として位置づけ、国際社会における影響力を強めていくべきである。

## 第4章

### 政策一貫性

#### 開発援助政策一貫性促進の必要性

DAC各文書の強調するところによれば、先進国の政策が開発努力を補完する、または阻害する分野は多くあり<sup>25</sup>、OECDのハイレベルでの議論においても、多様な政策分野に一貫性を持たせるという考え方への支持が高まっている。<sup>26</sup>2002年の閣僚理事会においても、途上国に影響を及ぼす幅広い政策にさらなる一貫性を持たせる必要性が認識された。これらの政策は、貿易、投資、農業、保健、環境、漁業、安全保障等である。中でも世界貿易機関（WTO）のドーハ開発アジェンダ交渉により、農業政策と貿易政策は喫緊の問題となっているが、カンクンにおいて、先進国と途上国間の利益の衝突により対話が失敗したことは、こうした問題の難しさを示している。課題は、開発に良い影響をもたらすためにこれらの政策の相互的強化を促進するアプローチを特定し実行することである。同時にOECD加盟国政府はアプローチが各国ごとに必然的に異なることを認めている。「すべてに合う共通サイズはない」。

#### 日本の開発援助政策一貫性の例

##### 海外直接投資(FDI)

OECDは海外直接投資(FDI)を開発の主要な原動力と見なし、先進国はODAを用いて投資を促進することにより、その効果の促進に貢献することが可能であると考えている。OECDはまた、開発途上国への市場開放の促進や「OECD多国籍企業ガイドライン」<sup>27</sup>を推進することにより、全体的な開発援助に関する政策一貫性をより一般的なものとして提唱している。日本はアジアにおいて海外直接投資(FDI)を推進しており、貿易と投資政策と開発協力を結びつけることにより経済成長を後押ししていく独自のモデルを作り上げている。このモデルの中心にあるのは、経済成長を開発の原動力とする日本の信念である。またこの日本独特のモデルにはその他に、日本の産業界の慣行から引き出された諸原則があり、たとえば長期的な信頼関係、サプライヤーの地域的な連合、研究開発と品質改善、自助と相

<sup>25</sup> 『21世紀に向けて』（OECD/DAC、1996年、18頁）

<sup>26</sup> 『DACガイドライン：貧困削減』（2001年）

<sup>27</sup> 開発援助に関する海外直接投資(FDI)：利益の最小化、コストの最小化（OECD、2002年）

互利益などが強調される。

海外直接投資(FDI)の原動力は日本の民間企業であるが、日本政府も ODA 資金と非 ODA 資金の両方を用いて投資拡大に重要な役割を果たしている。経済産業省の統括の下で複数の政府機関がその推進にあたっている。たとえば日本貿易振興機構 (JETRO) は日本と他国との貿易と経済協力を推進している。途上国への具体的な取り組みとしては、特定の国々、特にアジア国々での産業化の推進が挙げられるが、その目的は部品の供給を行う「裾野産業」の育成、供給元を求める日本企業に現地企業を紹介する展示会の開催、人材の育成などである。日本貿易保険 (NEXI) は日本の貿易・投資保険を取り扱い、ODA 及び非 ODA 投資を保証する。これにより海外に投資する日本企業のリスクは軽減され、多様でグローバルな資金ニーズに応えることができる。

こうした海外への海外直接投資(FDI)は地域の経済成長に効果があるため、アジアの途上国に有益であると日本政府は考えている。OECDと日本による調査は、財政的制限の撤廃による雇用創出、多国籍企業の企業内貿易による日本その他の市場へのアクセスの拡大、国内・地域の市場競争と企業育成への直接効果、受け入れ国経済に対する技術・競争力の波及効果などが、そうした効果をあげていることを示している。また日本の研究者たちはパートナー国の経済発展が一定水準に達し「卒業」することによって、バリューチェーンが形成されていくと指摘する。<sup>28</sup>

相互利益の考え方は、ここ数年の東アジアにおける日本の貿易及び投資政策の成功の中心をなしてきた。相互利益の重要性は 1998 年にも再確認された。この年、日本政府は ODA 削減政策を取っていたにもかかわらず、自国経済は東アジアの地域経済と密接に関係しているとの認識のもと、アジア危機により影響を受けた国々への緊急援助パッケージを承認した。このパッケージには、部分的には該当地域への日本からの海外直接投資(FDI)を奨励するために、タイドの特別円借款も含まれた (第 2 章参照)。このパッケージの承認後、関連性は間接的ではあったが、アジアへの海外直接投資は回復した。しかしながら新大綱が「国益」を狭義で捉える方向で進むならば、この相互利益の考え方が損なわれる大きな危険性がある。

---

<sup>28</sup> 参考文献:開発金融研究所 (2002 年)「海外直接投資(FDI)と開発援助:その現状」、(報告書 15)、朽木昭文 (2003 年)「Changing Industrialization Policy of East Asia under globalization(グローバリゼーションのもとで変わりゆく東アジア産業化政策)」名古屋大学 Discussion Paper 113 号、加賀美充洋/辻正次 (2003 年)「Industrial Agglomeration: Facts and Lessons for Developing Countries (産業集積・発展途上国の現状と教訓)」日本貿易振興機構アジア経済研究所、大野健一 (2002 年)「Development with Alternative Strategic Options (戦略的代替案による開発)」

日本にとって東アジア諸国はいまだ主要な貿易パートナーであるが、現在そうした国々の単純平均関税率は高い（中国 10%、マレーシア 15%、韓国 16%、フィリピン及びタイ 26%、インドネシア 38%）。日本政府は民間部門の支持を得て二国間及び地域自由貿易協定（FTA）に取り組んでいる。日本政府の優先事項は ASEAN 地域との包括的経済連携の推進である。これらの協定は貿易政策全体を扱い、日本とパートナー諸国双方に利益をもたらすことが期待されている。自由貿易協定による市場競争の活発化から得られる利益は国内産業へのマイナスの影響を上回り、また、そうした影響は経済改革により緩和することができる。日本政府は見ている。ここで対中国の場合との対比に注目することは興味深い。相互利益という概念は ASEAN 諸国との関係では明らかであるが、日本は中国の経済成長により日本は挑戦を受けている。

国際的な研究者の中には、地域経済連携協定と世界貿易機関（WTO）の方針の両立を疑問視するものもある。日本は WTO との整合性の必要性は十分認識していると主張している。日本は WTO 協定及び交渉を広く支持しており、多国間取引においては非農業生産物の貿易関税をさらに引き下げていきたいと考えている。カンクン会議では、日本は他国と並んでこの考えを推進した。この多国間協議の決裂についてその最終評価を下すにはまだ時間が必要である。二国間地域経済連携協定及び自由貿易協定（FTA）をさらに強く追求するかどうかという点に関する日本の現在の立場を説明することは可能であろう。

近年、いくつかの国連の会議（ミレニアム・サミット、ドーハ、モンテレイ、ヨハネスブルク）は、開発推進において貿易を重視するよう呼びかけてきた。これに関し、多角的貿易体制に統合する際に途上国が直面する規制上、制度上の困難に対処するための技術的支援が不十分であると先進国は批判を受けた。特にドーハ開発アジェンダはこの批判の上に成り立っており、カンクン閣僚会議の決裂がそれに拍車をかけた。2002年、日本は貿易政策と貿易規則を中心とした貿易関連技術支援（TRTA）及び途上国の能力開発（キャパシティ・ビルディング）のため1千6百万ドルを供与した。この目的は途上国がドーハ開発アジェンダにおける新しい問題（投資、競争、貿易円滑化、政府調達の透明性、貧困削減戦略文書における貿易主流化など）に対処することへの援助である。この援助により、この問題に対する日本の援助資金額はDAC加盟国中第3位となった。<sup>29</sup> この日本の援助額

---

<sup>29</sup> TRTA/CBには貿易開発援助も含まれ、日本はこれに3千5百万ドルを投じている。この分野の技術支援により日本は援助額タームで6番目の二国間援助供与国となっている。貿易開発援助（技術支援または能力構築）に関する日本の後発開発途上国への援助供与額は2百万ドルである。

のうち、後発開発途上国（LDC）の貿易政策及び貿易規則関連（ドーハ）に 40 万ドルが割り当てられた。日本はまたドーハ開発アジェンダ・グローバル・トラスト・ファンドに 150 万スイスフラン、「後発開発途上国向け統合フレームワーク」に 50 万ドルがそれぞれ拠出した。

外務省によれば、途上国の中にはWTO協定で定められた義務の履行が困難な国がいくつかあるとされている<sup>30</sup>。このような状況下、日本はAPEC諸国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイなど）が多国間貿易体制の恩恵を得られるよう、WTO協定の円滑な履行を目的としたキャパシティ・ビルディング支援のための「開発戦略」を立ち上げた。たとえばタイ政府は、民間部門を促進するための法制度の構築においてを大きな制約に直面している。日本は国際協力機構(JICA)やその他の組織を通じ、貿易とキャパシティ・ビルディングのための援助を行っており、2000年度から5年間で約4500人を対象としている。この援助はJETROが行っている途上国の人材育成活動と補完的な関係にある。これと同時に、経済産業省は、JETROを通じて、第一に途上国の開発援助政策及び貧困削減戦略において貿易を主軸にするような支援を強め、第二に製品基準の向上など途上国の供給サイドの制約に対処する活動を強化するなど、能力開発（キャパシティ・ビルディング）を補完する活動を積極的に実施している。

日本は東アジアでの自国の経験を検証し、日本の海外直接投資(FDI)モデルを他の地域に適用するにあたっては様々な課題があることを認識しながら、種々の国際会議において日本の経験は別地域にも役立つと述べている。外務省は、国際協力銀行、財務省、経済産業省とともに、この分野で日本の経験から得た教訓を分析、検証し、別地域に適用するために他のDAC加盟国と協力することが奨励される。その際特に考慮すべきは途上国による海外直接投資(FDI)依存の危険性である。

海外直接投資(FDI)の研究では一般的地域的な経済協力協定では考慮されていない（日・シンガポール新時代経済連携協定は例外）<sup>31</sup>環境や社会的影響も考慮すべきである。日本の非政府組織（NGO）の中には林業投資は悪影響を及ぼしていると主張するものもあるが、日本はこの問題に対処するためいくつかの措置を講じている（囲み記事6）。環境面

---

<sup>30</sup> <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2002/policy-f.html> 参照

<sup>31</sup> この問題は 2003 年 9 月に OECD で浦田秀次郎氏が行ったプレゼンテーション「New Partnership Agreements and Development Strategy in East Asia(東アジアにおける新たなパートナーシップ協定と開発援助戦略)」の中で取り上げられている。

や社会面で海外直接投資(FDI)による悪影響がないかどうかについて、OECD諸国に本拠地を置く企業が、環境基準の低い国あるいは中核的労働基準の保護が弱い国に生産拠点を移していないかどうかについて、国際協力銀行(JBIC)は調査を行った。そうした事実は実際には見られなかったと結論づけながらも、同銀行は先ごろ「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」を作成した。これは借款受取国が有償資金協力を申請する際または企業が輸出信用を求める際に、借り手に適用されるものであり、これにより2つの援助形態に一貫性を奨励することとなる。同時に、有償資金の借り手やその関係者は、同銀行がガイドラインの適用をモニタリングする上で必要な情報を提供する。JBICは部外者や審査部による異議申立ての手続きを設けた。また必要な場合には自ら調査にもあたる。援助活動上の問題が発生すれば、将来の有償資金協力や輸出信用の申請も影響が出るが、それ以上に厳格なモニタリング体制が求められる。

#### 囲み記事6 日本の林業投資の環境規制強化

日本は木材、パルプ、紙製品の世界一の輸入国である。1999年、丸太、挽き立て材、合板など(丸材として計算した場合)、日本の熱帯材輸入は世界貿易量全体の25%に達した。日本の熱帯材の80%以上はマレーシアとインドネシアから来ている。

過去、日本の材木会社や商社だけではなく、マレーシア、インドネシアなどの国々で植林地の開拓やパルプ工場建設にODAを供与したとして、国際協力銀行(JBIC)や国際協力機構(JICA)に対しても苦情の申し立てが多く寄せられていた。熱帯林行動ネットワーク(JATAN)、グリーンピース・ジャパン、地球の友ジャパンなどによっても、森林破壊や違法伐採、環境汚染や地域住民の生活の場の喪失などとの関連性が指摘されている。JATANの検証によれば、1950年代より、森林資源の枯渇や伐採を禁ずる規制措置があるたび、日本は森林資源の調達先を移してきている。

2002年、日本政府は国際熱帯木材機関(ITTO)を通じての木材生産国認定の支持を表明した。熱帯雨林材の輸入業者、商社、利用企業もまた森林保護認定に関心を示した。たとえば三菱グループ(及びその他の大企業)は森林管理の実態を監査し、「適正に管理されている」森林地帯を認証する森林管理協議会の認証制度に加入している。2003年6月には、日本政府はインドネシア政府とともに違法伐採及び違法に伐採された木材と木製品の国際貿易に取り組むための協力に関する共同発表に署名した。日本はまたエビアンのG8首脳会議などでも違法伐採の問題に取り組むための国際的な努力を推進している。

OECD加盟国全てにとって海外直接投資におけるもうひとつの懸念事項はガバナンスの問題である。日本は「国際商取引における外国公務員への贈賄の防止に関する条約」に署名している。この条約では、各政府は外国公務員への贈賄を刑事犯罪と規定する法律を制定し、同時にそうした犯罪の摘発、制裁、法の執行を十分に行うための措置を講じることを規定している。一方で、外務省と経済産業省は輸出信用運用面におけるガバナンスの問題に関するガイドラインを持たず、この分野は民間部門による自主規制の分野のように見える<sup>32</sup>。この点に関し日本経団連は環境問題、社会問題、ガバナンス問題を重視する「企業行動憲章」を設けている。民間部門はそうした問題を憂慮している。なぜならそうした問題は日本企業の評判に影響を与え、今後の活動における問題も孕んでいるからである。ガバナンスは地域経済連携協定ではしばしば強調されるが、通常パートナー国のガバナンスという文脈で言及される。

こうした環境問題、社会問題、ガバナンス問題に対し OECD は、責任ある企業行動の規範を示した「多国籍企業ガイドライン」を推奨している。従って日本は自国の地域経済連携協定においてこれらの問題を検討することを奨励される。とりわけプロジェクトの選定と実施段階においては、社会、環境、ガバナンスの問題を網羅する行動規範の順守を監視するしかるべき体制を日本が構築することを、DAC は奨励する。こうした監視体制は実施機関と日本企業が協力して整備されるべきであり、違反行為があった場合に適用される制裁枠組みを明らかにすべきである。

#### 日本の食糧、農業政策と開発途上国からの輸入

最近のDAC援助審査では、DAC加盟国が自国の農家に輸出補助金を出していることを途上国の農業に悪影響を及ぼすとして批判している。日本の農業生産物への輸出補助金がなく、そうした措置を講ずる予定もない。<sup>33</sup>しかし、日本も他のDAC加盟国同様、国内農業

---

<sup>32</sup> 有償資金協力での適正なガバナンスを保証するため、国際協力銀行(JBIC)は「Implementation Rules for Sanctions Against a Party Engaged in Corrupt or Fraudulent Practices under a Contract funded by JBIC ODA Loans (国際協力銀行の ODA 有償資金協力による契約の下で汚職あるいは不正行為を犯した者への制裁に関する実行規則)」を設けている。

<sup>33</sup> 食糧援助を除いて、通常日本は食糧輸出を行わない。世界食糧計画(WFP)など国際機関の要請に応じた食糧援助には一部の輸入米と国内米をあてている。加工食品も輸出しているが、それもごく僅かに過ぎない。

市場の保護主義は存在し、統制価格や国の買い上げなどによる貿易保護や生産制限が発生している。この保護主義は途上国からの輸入に様々な影響を与えるものである。

日本の農業政策は地方開発、景観保護、食糧供給の確保を通じて国内農業の衰退に対処してきた。日本はこうした取り組みを「農業の多面的機能」という表現で特徴づけている。また、国内の食糧政策は、安定供給や安全性、情報表示による食品選択の利便強化などに重点を置いている。食糧安定供給確保のための枠組みを提供する「食料、農業、農村基本法（1999）」は2010年までに総カロリー摂取量の45%を生産するという目標をかかげて国内の食糧生産及び食糧輸入を管理するものである。日本の農業支援は大部分が買い支えと統制価格によって行われており、食糧の輸入規制や供給管理体制により強調されている。とはいえ、統制価格の対象となる農産物の数は減少傾向にあり、現行の統制価格も2002年以来、低下または凍結のいずれかの状況にある。

日本は食糧の60%（カロリー摂取量で）を輸入に頼っている。1999年には、輸入農水産物の45%は途上国からで、1990年の40%から増加している。日本は1999年の時点で途上国からの世界最大の食糧純輸入国（150億ドル）で<sup>34</sup>、これは国民一人当たり135ドルに相当する。途上国からの輸入品目中、水産物が最大の割合を占めている。一方でコメ、小麦、砂糖などの主要産品は主に先進国から輸入されている。しかし、日本の農業市場の自由化により主に恩恵を受けるのは高所得国であるが、一部のアジア開発途上国及び地域、特に中国、インド、インドネシア、フィリピン、台湾、タイ、ベトナムなどに恩恵をもたらすだろう。南アフリカ、南米、太平洋諸国は現行の貿易体制により利益を得るが、その他の国々の場合も、改善された市場アクセスによって商業機会が増えるため、それに刺激を受けて農水産物の生産も増加するため恩恵を受けるだろう。

1999年の援助審査では、コメに対する高い関税率、加工食品への傾斜関税、動植物検疫法などの規制、コメ、乳製品、生乳など特定農産物の統制管理等が農産物への輸入障壁が論じられた。こうした輸入障壁や規制は現在も重要農産物などに適用されている。一つの結果として、日本の消費者産品、特にコメに高い値段を払っている。

近年、世界貿易機関（WTO）において農業交渉に備えた政策展開の動きがある。日本は関税に移行したためコメの輸入割当は撤廃された。関税水準にはミニマム・アクセス（輸入

---

<sup>34</sup> 欧州連合（EU）は340億ドル、米国は210億ドルとそれぞれ総輸入高が他国より大きい。開発途上国への輸出も相当量行っている。

割当量)に適用される非常に低い関税率と、最少量を超える輸入量に適用されるより高い関税率の 2 種類ある。日本は国内でコメの生産調整を行うため、世界貿易機関の規定に基づいてコメのミニマム・アクセスを導入した。コメの輸入量はミニマム・アクセスを辛うじて上回る程度であるが、これは高関税が事実上の輸入障壁になっていることを示している。農業自由化についての世界貿易機関 (WTO) 規定に関して自国の政策を擁護するなかで、日本は途上国と消費者の利益に関わる諸問題を踏まえながら農業の多面的機能と食糧安全保障が検討されるべきであると主張している。

後発開発途上国 (LDCs) の問題に対処するため日本は、一般特惠関税制度 (GSP) の枠組みを強化するイニシアティブを打ち出している。後発開発途上国の日本市場へのアクセスをさらに改善することをめざして、日本は 2003 年 4 月から、後発開発途上国産品に無税無枠の適用範囲を拡大した (囲み記事 7 参照)。同種の制度は欧州連合 (EU) が行っている「武器以外全て (EBA : Everything but Arms)」や米国の「アフリカ成長機会法 (AGOA)」にも見られるが、日本によるこうした途上国援助の取り組みも等しく歓迎される。同時に、他のスキームと同様、この措置から除外される品目、特にコメと砂糖についての市場アクセス上の重要な課題が残っている。こうした適用外措置は農業における低所得雇用割合の高い途上国に悪影響をもたらす。また、緊急停止や特定国から特定品目を除外する条項が、この GSP の枠組みを予測不可能なものにしている。近年、食品安全性の見地からこの条項が発動されているが、日本はこれらの条項を保護主義的な理由で使っているとの批判を避けることが重要である。そのためにも GSP の枠組みにある例外条項を見直し、途上国の潜在能力を最大に引き出す方法を構築することが慫慂される。(日本の基準を満たす生産、マーケティングのための能力開発、適正な環境、社会、安全規制の推進など)。

35

#### 囲み記事7 後発開発途上国産農産物に対する日本の特惠関税

2003 年 4 月から日本は後発開発途上国に対する一般特惠関税制度 (GSP) の条項を強化した。これは 47 カ国の後発開発途上国を対象とし、2,287 品目のうち 436 品目の農林水産物に適用される。ここには後発開発途上国産輸入品目 (野菜、油脂、動物性生産品、水産物など) の無税無枠市場アクセスが含まれている。日本は後発開発途上国産の農産物、工業製品を併せた全輸入品の金額の 93% がこの枠組みの対象となる (これまでの 83% から拡大) と見込んでおり、特に農林水産物に関して

<sup>35</sup> OECD は長期的に見て後発開発途上国の援助のためには一般特惠制度 (GSP) よりも貿易の完全自由化の方が有効であると見て後者を奨励している。

は、後発開発途上国産輸入品への適用率は83%まで上がると見積もっている（これまでの56%から拡大）。このうちコメ、特定の林産物、砂糖、豆類、牛肉は適用除外となっている。これらの除外は「  
」ことがあり得るからである。<sup>36</sup>

WTOの農業に関する協定では日本は国内助成合計量（AMS）を1986～88年水準に対して20%削減することとなった。当初一定の削減努力を行った後、重要品目に関する助成は1999年までに1986年以前の水準まで逆戻りした（コメ88%、小麦88%、砂糖67%）。1999年には農業雑収入の65%が政策に基づく助成金に由来している。<sup>37</sup>OECDの見積もりでは、2001年の日本による農業助成金は590億ドルである（国内総生産の1.4%、農業生産高の59%に相当）<sup>38</sup>。OECDはまた「日本の助成はOECD加盟国の中でも上位を占め続けており、その大部分が生産や貿易を歪曲する措置である」と結論づけている。OECDの以前の報告によれば、日本の農業の全体としての生産者支持推定量（PSE）<sup>39</sup>は1998年から2000年の間で63%とされ、生産者価格は、統制価格が下げられているものの、2000年時点の世界の物価の3倍となっている。一方で日本は牛肉生産助成金と関税保護障壁を大幅に削減しており、2000年までに、牛肉の関税等価は約39%となった（1993年の50%より下落）。この結果、消費者物価は下がり、消費が大幅に増加した。現在日本は輸入の急増に対応して牛肉の緊急輸入制限を行っており、このため譲許税率50%まで関税率が上がっている。この輸入制限は2004年の3月まで続いた。しかし牛肉の輸入は主に米国とオーストラリアからであり、開発途上国からではない。

日本政府は、国内市場の全面的な自由化は途上国よりむしろおもに先進諸国を助けるものであると述べている。途上国の中で市場競争の勝者となる可能性が高い国は中国であり、他の途上国は競争の助けとなる貿易特惠措置を失うことになってしまうだろうと、日本は主張している。日本経済が必要とするものを供給する能力に欠けるために、自由化は後発開発途上国にほとんど利するところがないだろう。この他、自由化の障壁としては、日本

<sup>36</sup> 農林水産省（2000年）、「食料・農業・農村基本法」第18条（農産物の輸出入に関する措置）

<sup>37</sup> OECD加盟国の平均割合は40%。

<sup>38</sup> 2001年の統計値で比較できるのは米国の950億ドル（国内総生産の0.9%、農業生産高の21%）、欧州連合（EU）加盟国の1,060億ドル（積算国内総生産の1.4%、農業生産高の35%）。出展：OECD（2002年）、OECD加盟国の農業政策：監視と評価

<sup>39</sup> 生産者支持推定（PSE）はその性格や影響に関わらず生産者への支援水準を計るもので、世界貿易機関（WTO）の国内助成合計量（AMS）より包括的な指標である。AMSには最も貿易歪曲的であるとされた援助形態しか含まれていない。

の食糧輸入依存度の高さへの懸念があり、また農業の多面的機能維持への国内的要請がある。日本政府はこの分野での政策への支持として世論も挙げている。たとえば、世論は途上国の中には農薬が自由に使われている国もありそのため環境破壊が行われていることを懸念し、食品の品質と鮮度を維持したいと望んでいるといった声がある。こうした問題をさらに詳しく分析し、妥当な場合には、途上国と日本の消費者及び農村の相互に有益な代替案を見つける努力が日本に求められている。

## 開発援助政策一貫性改善の課題と機会

### 政策

DAC 加盟国の中には自国の内政及び外交政策が開発に与える影響を認識し、開発協力政策を他の広範な政策の中に位置づける政策綱領の策定を開始した国がいくつかある。またそうした国々は、開発政策一貫性の問題を取り扱う制度的な調整も始めている。これとは対照的に、日本は、開発政策一貫性について政府全体を網羅する明確な綱領を持たない。また新 ODA 大綱でも開発のための政策一貫性は明確に書かれていない。(第 1 章参照)。さらに、日本では開発政策一貫性の考え方を国民に広く浸透させようという努力が見られず、国民は ODA に懐疑的でこの問題に対する認識がないように思われる。しかしながら、日本の ODA 大綱は自国の経済成長、環境衛生、安全保障が地球規模の出来事や地域的发展に左右されるため、開発には幅広い側面がある点を認識しており、この認識は国民にも広く行きわたっている。日本は貧困層に配慮した経済成長、社会問題や環境問題を含む開発の多面性とこのような幅広い概念の原理と相互利益を重視しながら開発協力と外交及び内政の諸政策とを明確に連携させていくべきである。

### 調整

中国や ASEAN 諸国などの途上国に日本の貿易や投資を呼び込もうとする活動には多くの政府機関、民間団体、非営利団体関わっている。2000 年以来、こうした団体からなる委員会が官房長官の下で会合を重ねている。また新 ODA 大綱は政府開発援助関係省庁連絡協議会などの協議の場を利用して ODA 関係省庁の連携の強化を目指している。従って ODA 関係機関同士の調整をはかるこのような制度は、政策一貫性を改善する機会となっている。特にこれは外務省、経済産業省、農林水産省の 3 省が関わっている。ODA 関係機関の調整には外務省が中心的役割を果たすことになっているが、貿易及び投資についての政策形成で主導的役割を果たすことにより経済産業省も日本の経済協力体制の中で重要な役割も担っている。一方、国内の食糧、農業政策を扱う農林水産省は多くの ODA 関係機

関のひとつとして開発援助活動のために専門家を派遣することができる。農林水産省は内政政策に重点を置きつつ、開発プロジェクトと内政政策の連携について協議を受ける。農林水産省の担当者が開発援助を犠牲にして国内利益を優先するようなことになれば、開発援助政策一貫性を阻害することになりかねない。外務省が途上国の声を代弁するなど、この危険性を管理する制度に注意が払われるべきである。

## 分析

欧州連合（EU）や米国の市場への開発途上国のアクセスに関する情報は豊富だが、日本では、自国の市場開放と国内農業の自由化による開発途上国及び自国の消費者への影響について分析がほとんど行われていないようである（東アジアについてのOECDとの共同調査は顕著な例外）。この問題についての理解不足は、政治的意思の欠如と同様に開発援助の政策一貫性への障害であるかもしれない。連絡協議会でも開発援助の政策一貫性の問題を扱うことは可能であるが、そこでは情報収集や分析はほとんど行われず、また、その協議会の開催はまれである。日本政府は、開発問題に関する政策一貫性についての分析力を養い、こういった問題を体制全体に普及させることの必要性に一刻も早く注意を払うべきである。また、省庁間にネットワークを作り、開発援助政策の非一貫性についての分析能力を高めることも可能であろう。他のDAC加盟国では政策一貫性について専門に分析する課を設置し、こういった制度上の難問への対処法を模索している。調整の役割を担う外務省は、他国の経験から学び日本独自の体制作りを進めるため、そうした加盟国と問題解決の方法論や経験を議論することが可能であろう。<sup>40</sup>

## 広範な関与

開発援助の政策一貫性分野の改善は政治的リーダーシップが日本への利益を見いだすか否かに左右される。民間部門の利益の中には、国益を広い意味で解釈していることを明確に示すものがある。このような場合、日本にとり途上国がより良好な貿易相手国となるようパートナー国の貿易能力を高める政策を支持する。たとえばスーパーマーケットは輸入によって食品コストを下げることを望み、実際すでに日本国内の食品産業は構造改革された。消費者は食品の安全性や品質、値段に関心を払っている。これらの声は各々違った影響を各省庁に及ぼす。日本政府は特定の利害関係者の声に反応するよりも、問題についての世論を積極的に導くような姿勢を貫くべきである。日本政府は開発援助の政策一貫性の

---

<sup>40</sup> 財務省は、アジアの開発途上国に対する OECD 加盟国の政策の影響と一貫性について地域的な事例調査を実施し、OECD との共同研究を支援している。

問題について国民を啓蒙し、また、途上国の貧困削減が日本の長期的な利益に収斂する方法に関する議論をもち立てる道を模索すべきである。

### 今後の検討課題

- \* 日本は途上国開発のための（政策）一貫性に関する政策表明を行なうとともに、この問題について国民を啓蒙する方法を模索すべきである。
- \* 日本は、適切な政策決定を行う能力を向上するために、開発のための政策一貫性に関する分析能力を高めるべきである。
- \* 日本政府は環境、社会、統治の面から海外直接投資(FDI) や地域経済連携協定を監視するためのシステムを構築するために、民間部門や市民団体と連携すべきである。
- \* 日本は後発開発途上国（LDCs）に関する一般特惠関税制度（GSP）の枠組みの例外条項を見直し、貿易関連の能力開発を通じて後発開発途上国が日本の安全基準や品質基準を満たすことができるよう推進すべきである。

## 第5章

### 組織と管理体制

#### 改革の使命

1998年、日本政府は中央省庁の再編を開始し、その一環として外務省がODA関係機関を全体的に調整する権限を改めて定めた2001年の法律が存在する。また国際協力機構（JICA）を「独立行政法人」とした。行政改革に関する国会の議論は、ODAの管理体制は、システムというよりも、各関係機関を大まかにまとめたネットワークであることを浮き彫りにした。またそうした議論は、別々のODA管理組織によって、借款、贈与、技術協力という異なるODA機能が果たされているという、昔からの縦割り手法に留意した。ODA活動をひとつの行政組織に収斂させるという意見も出されたが、これは運営上不都合があると考えられ、現状では政治的に非現実的と考えられた。しかし国会では、ODA全関係機関間の調整を大幅に改善する必要があるとの主張もあり、その「体制」としての相乗効果を早急に確保することを外務省に要求した。国会議員の中には、行政府全体の強力な横断的連携はODAの効果を向上させると考える議員もいる（たとえば共通の戦略的視点、より時宜を得た、かつ調整された投入、削減されたコストでの共通のオペレーティング・システムなど）。

前回の援助審査以来、ODA活動の改革に関して最も重要な提案が2002年3月の第二次ODA改革懇談会でなされた。懇談会からの報告書<sup>41</sup>は国益のためODAを有効に活用することの重要性を強調し、あわせて人材のより有効な活用、より明確なODA戦略策定、及びより効果的なODA実施体制に関するODA運営上の提言を行った。この提案に従い、外務省は国民参加、透明性、効率性を踏まえた改革作業に直ちに取りかかることを表明した。この作業は（i）監査、（ii）評価、（iii）NGOとの連携、（iv）人材、（v）情報公開の五項目について開始された。この過程の一部として参加型の取組が始まり、これがODA大綱の改定につながった。

---

<sup>41</sup> 第1懇談会、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」はこの4年前（1998年）にその最初の報告書で同じような結論を提出している。

## 開発協力機関のネットワーク

開発協力では、政府内の機関(省庁及び実施機関)とそれ以外の組織(NGO、民間組織、学術研究機関)が責任を分かち合う。表1に主要協力機関のそれぞれの役割の概要を示す。主要な中央省庁は外務省、財務省、経済産業省の3省で、各機関調整の中核を担うのが外務省である。国際協力機構(JICA)と国際協力銀行(JBIC)の二つが援助活動の実施において重要な役割を果たす。JICAを除き、これらの政府機関は開発協力以外の分野でも主要な責任を負っている。こうした政府機関内でODA事業を担当する管理部門を附属IVに示す。

表1. 主な開発協力実施機関

政実施機関	ODAの役割	規模
外務省(MOFA) (基本的に経済協力局)	ODA政策と省庁間調整の主導、大半の無償資金の運用管理、JICAとJBIC/海外経済協力業務(OECO)の監督、国連活動の調整。	ODAの33%(うち19%を外務省が運用管理、10%をJICAに5%を国連に拠出)開発関連担当職員435名。
国際協力機構(JICA)	技術協力活動の実施、外務省無償資金協力の大部分の「実施促進」、JBICのプロジェクトの一部の計画立案支援。	ODAの10%(外務省からの交付)、1200名の開発援助職員、90箇所の海外事務所。
国際協力銀行(JBIC) (基本的に海外経済協力業務-OECO)	借款、民間部門投融资、調査研究の実施。	ODAの51%(うち14%が外務省からの移管、37%が財務省財政投融资計画(FILP)からの特別借款。
財務省(MOF)	JBICへのパス・スルー資金の管理、国際金融機関(IFI)運用の調整、専門的な分析。	ODAの59%(うち11%をIFIへ移管、1%をその他へ移管47%をJBICへの移管。)
経済産業省(METI)	貿易と投資、日・アジア経済関係、エネルギーと環境、日本貿易振興機構(JETRO)と日本貿易保険(NEXI)を管轄。	ODAの3%。

その他の主要省庁 (a) 文部科学省(MECSST) その他 厚生労働省(MHLW)、農林水産省(MAFF)、国土交通省(MLIT)、総務省(MPMHPT)、法務省(MOJ)、環境省(MOE)、警察庁、金融庁、内閣府	(a) 海外からの研修生及び海外との交換留学 (b) 技術協力	ODA の 5%
<b>非公的機関</b> (a) 非政府組織(NGO) (b) 民間部門 (c) 学術機関	(a) 政策の提唱と討議、計画事業実施 (b) 政策ロビー、実施契約 (c) 調査、政策提唱	0.4%の ODA を公的財源から獲得、開発援助分野で 250 の NGO、大半の活動予算範囲が 50-250,000 ドル。

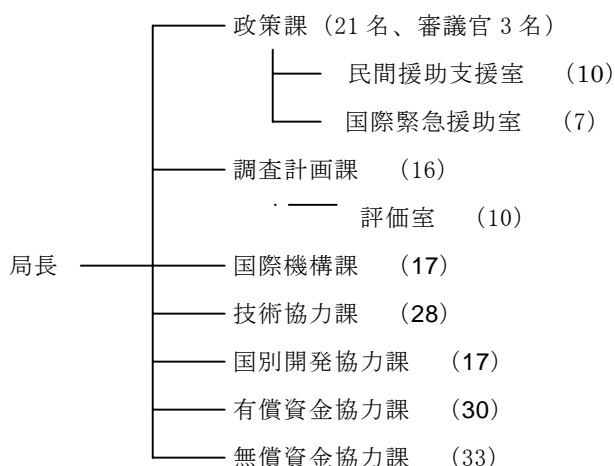
出展： OECD、日本の行政機関（附属資料 V、図表 V 参照）

日本の ODA では外務省が調整作業の中核を担っている。活動領域の異なる 10 の部局にはそれぞれ担当部局長が配置され（附属資料 IV 機構図参照）、それらの局の活動を外務大臣が統括している。無償資金協力や国連の ODA 活動など開発援助活動には、まず経済協力局が責任を負い、その他にも、その程度は経済協力局ほどではないものの、国際社会協力部（人道支援、国連難民高等弁務官事務所(UNCHR)や国連児童基金(UNICEF)等の国際機関担当）、経済局（世界貿易機関(WTO)のような国際機関担当）、地域別の担当局（アフリカ開発会議等の地域開発会議）などがある。ODA 予算作業を含め ODA 政策の策定や省庁間の調整を主導するのは経済協力局である。体制として見た場合、ODA 活動に関わるその他の省庁や実施機関と外務省との前面に立って機能するのがこの経済協力局である。

外務省の中に開発協力を担う経済協力局があること、開発協力は外務省全体の数ある優先事項の一部ではあるものの、多様な日本の外交政策の側面の中で政策一貫性を実現する機会を与えている。1999 年の援助審査でも指摘されたように、経済協力局の人員配置は十分ではなく多くの職員は出向者で、任期が過ぎれば出身省庁へ戻る。経済協力局は（従って経済協力は）内閣において経済協力に関する意見を代表するの外務大臣の関心を得るために他の 9 局の局長と競合する。現在進行中の外務省改革は、依然として人員不足の問題は残るであろうが、経済協力関連各省庁に対する経済協力局の調整能力を強化する意図で行われている。経済協力局の活動は主に援助手段別に組織されているが（無償資金協力課、技術協力課、有償資金協力課、開発協力課など）、同局の筆頭課である政策課（図 2 経済協力局機構図参照）と国別開発協力課は、国ごとの戦略的調整をより重視するようになってきている。こうした国別アプローチを強調することは、外務省の他の地域局や実施機関、そして現場との連携を如何に図るべきか実施に移す上での問題を提示している。たとえば、地域局のアフリカ担当の課は ODA 手段を持たずしてアフリカ開発会議(TICAD)を担当

してきている。国際協力機構（JICA）と国際協力銀行（JBIC）の担当窓口は国別に組織されているが、その仕事の相手先である経済協力局の担当は国別になっていない。多くの DAC 加盟国は、同じような本部と現場の調整の問題と取り組んできている。日本はこうした他国の経験に学んで、より効果的な国別の活動体制により迅速に移行するべきである。

図2. 機構図－外務省経済協力局



出展: OECD

日本の開発援助の二つの「実施機関」のうち、国際協力機構（JICA）は、職員数は最大、そして開発援助に特化した唯一の援助実施機関である。JICAは日本の行う技術協力の約半分の実施、外務省の無償資金協力の支援（「実施促進」）、<sup>42</sup> 一部のJBICプロジェクトの計画立案支援のほか、研修事業から青年海外協力隊の運営管理まで、多方面にわたる事業を担っている。

2003年10月、JICAは「独立行政法人」となり、組織としての業績評価を受け、様々な情報開示義務を負うことを条件に、人事管理や組織管理を含め、運営はより自律的で柔軟となった。JICAは外務省が定める中期（3年から5年）目標に沿って活動する。JICAはこの目標に従い中期計画、続いて年度計画を策定する。JICAの最初の中期計画は、効率化（「今後3年間で主要な投入に係る単位あたり経費を平均10%削減する」と業務の質の向上（た

<sup>42</sup> この「実施促進」は、日本の無償資金援助の適正な実行を支援することと定義される。

たとえば現場主導への転換、プロジェクト形成の強化、平和構築活動の実施、国民参加の推進、非政府人材の動員など）に主眼を置いている。国際協力機構の業績評価は外務省の独立行政法人評価委員会が行う。

独立行政法人化により JICA は複数年の計画立案など多くの課題に取り組むことになる。しかし、新しい位置づけにより、効率性、透明性、説明責任が向上することが予想される。外務大臣の指名により前国連難民高等弁務官が JICA の新理事長に就任したことは、新しい JICA を象徴するといえるかもしれない。

第 2 のやや小規模の実施機関は国際協力銀行(JBIC)である（しかしその資金援助に占める役割は小規模ではない）。JBIC は海外経済協力基金（OEFC）と日本輸出入銀行（JEXIM）が統合して 1999 年に発足した。この統合により二つの事業体が共通システムを使用するようになり、ODA と海外直接投資(FDI)の関連付けで緊密な協力体制を取れるようになったことで運営コストが削減できたと JBIC は考えている。1999 年の援助審査では、非常に異なる開発援助事業と商業活動の職務機能の境界が曖昧になると懸念された。JBIC はその二つの領域に運営管理上の仕切りを設け、この懸念に対処し、結果として海外経済協力業務（OEFC）グループと国際金融等業務（IFO）グループからなる二極構造の経営組織が形成された。OEFC の役割（借款、民間部門投資助成、研究活動）は基本的に ODA 資金によって賄われているが、後者の事業活動には ODA 資金は使われていない。それぞれの異なる業務を遂行するため両グループは管理上それぞれ別の監督省（OEFC グループは外務省、IFO グループは財務省）に報告を行い、業務手順もそれぞれかなり異なっている。国際開発銀行の資金の約 3 分の 1 が OEFC に割り当てられ、その職員も約 3 分の 1 が OEFC 担当である。JBIC は 27 の現地事務所を構え、そのほとんどが何らかの OEFC 機能を果たしている。

財務省は、日本の ODA の 59%<sup>43</sup> を動かし、FILP:財政投融资計画を含め<sup>44</sup> そのほとんどが JBIC と国際金融機関(IFI)への通過資金（パス・スルー・ファンド）であるが、IFI への主要連絡窓口となっており、経済協力の役割を担っている。同省は専門的な分析能力（分野別戦略、債務問題、マクロ経済）をもち、その能力は今後 ODA ネットワークの連携が強

---

<sup>43</sup> しかし日本の担当の話によれば、一般会計 ODA 予算の 29%に過ぎないということも付言している（附属資料 V 参照）。

<sup>44</sup> 財政投融资（FILP）は政府金融機関から資金を集める（特に郵便貯金）制度で、規模も大きく各省庁に跨っている。その目的は政府の行う公共事業への投融资である。JBIC は ODA 有償資金協力の約 3 分の 2 にあたる資金をこの制度を使って集めている。（同様に附属資料 V を参照）。

まるにつれ、他省庁の分析支援に補完的役割を果たしていこう。外務省同様、財務省も国内業務を多岐にわたって管轄している。財務省で開発援助を受け持つのは国際局である。67名ほどの担当者がODA関連の問題を担当している。財務省は国際通貨基金（IMF）、世界銀行、そして地域開発銀行が関わる開発援助の問題を取り扱っている。

政府 ODA の枠組み外に、様々な非政府組織（NGO）、民間部門、学術研究機関が政府機関と緊密に連携しながら開発援助を進めている。そうした組織は、国会の政治的決定に影響を及ぼすなど、重要な役割を果たしているが、開発援助業務に占める量は小さい。特に日本の NGO 活動は現在は規模が小さいながらも重要な統括組織の出現と共に拡大している。2002 年の ODA 資金総額のうち、NGO への資金はわずかに 1%（二国間 ODA 総額の 2%、無償資金協力の 3%）であったが、1999 年以来増え続けている。1999 年の援助審査で指摘されているとおり、日本の開発援助関連 NGO の大多数は、他の DAC 加盟国の同様の組織に比べると、資金と職員数は十分ではない。

国際 NGO 協力センターによれば、政府と国連機関からの助成金及び契約によって得られる NGO の資金は全体のわずか 19%に過ぎず、活動資金の約 66%は寄付、会費、資金創出活動から来ている。主要 ODA 機関はこのところ NGO への活動支援や、研究グループ、共同評価など共同プロジェクトの立ち上げに高い関心を寄せるようになってきている。政府機関と NGO の関係は友好的であると説明されたが、未だ非常に複雑で遅々としている。NGO の組織発展のため助成金を改革する、あるいは NGO の比較優位性をよりよく理解し、NGO に対する連携、資金援助を強化することにより、DAC の他の加盟国での経験から言うと、日本政府はより積極的に NGO を支えるべきであろう。

## 変わりゆく管理体制

### 体制の柔軟性の問題

日本の ODA 管理体制には今後の改革課題の中心と思われる特徴が少なくとも三つある。それは (i) 制度的専門化、(ii) 調整、(iii) 分権化である。

### 制度的専門化

日本は現在も注意深く援助協力の活動手段を(i)無償資金協力、(ii) 技術協力、(iii) 借款の三つに分けている。これらの手段をそれぞれ外務省（無償資金協力）、JICA（技術協力）、JBIC（借款）が管轄している。今後の日本の ODA 管理体制の効率化において、特に注目

すべきは、互いに密接に関連しその区分は形式的と見える無償資金協力と技術協力の分野である。外務省と JICA の行政組織の分離は、JICA が無償資金協力活動の一環で技術協力を実行する際に外務省の経理処理上のスケジュールを順守しなければならない場合、あるいは逆に、無償資金協力が JICA の中期事業計画（数年単位）の中に突然入るような場合に、取引費用を増やすばかりでなく様々な問題を生じさせる。たとえばこの資金援助と技術協力の分離によって、日本側の窓口を容易に特定できない等開発援助パートナーとの調整においても混乱を生じさせる。

外務省の視点からは、開発援助は戦略的関心事項であり、無償資金協力を外務省が管轄している第一の理由は、日本の外交及び国益の拡大における役割にある。実際、無償資金協力の用途を特定した後、外務省はその実施上の多くの権限を JICA に与えている。この手順は政治的には一貫性をもっているが、実際の運用上非効率であり、援助の戦略と実施を分離する傾向がある。

DAC は、まず被援助国のニーズ、そして援助実施の効率性と実効性を優先事項とするよう加盟国に働きかけている。セクターアプローチや現地主導の戦略など、援助プログラムに現地主義が広く受容されていることは、ドナー国に対し従来の管理体制や開発援助の新たな方向性に制限を課すような複雑さに疑問を投げかけている。日本は現地で他の援助パートナーのセクターアプローチを補完するため柔軟なセクターアプローチを試行しようとしている。これは日本が無償資金協力と技術協力を分けていることの背後にある政治的利益や官僚的思惑を、ODA の透明性、効率性、実効性という並行し、時には互いに衝突する政策目標との関係の中で慎重に検討するべきであるということを示している。これらの二つの援助手段が補完的に相乗効果をもたらす運用体制について関心が払われるべきである。外務省が戦略面で主導権を維持する範囲で、援助プロジェクトの計画から実施にいたる全過程を JICA のような経験ある組織に移行させることもできよう。おそらく比較的議論を喚起しない方法として、プロジェクト・サイクル、すなわちプロジェクト選定、計画策定、実施、モニタリングと評価の無償資金協力の主導権と資金供与権限を JICA に委譲する方法が考えられる。こうした権限の移譲によって外務省は援助予算などの管理から解放され、その任にあっていた人材を体制内の調整、戦略策定、政策策定などの優先項目に再配置することができるだろう。

## 広範な連携

日本の開発援助体制のなかの多くの省庁を調整するために、広範な体制を整備している。

東京の中央省庁のレベルでは、調整の手段がほとんどすべての管理レベルで設けられた。全省庁横断的なこの新しく意欲的な調整枠組み（表2参照）は、局、課レベルでの連絡組織体制を中心に整備されつつある。外務省もまた ODA に関わる他省との連携を強化している。

表2. 省庁間の連携

名称	役割	参加者	備考
対外経済協力関係閣僚会議	経済開発基本政策	内閣官房長官が議長を務める 全経済協力関連省（8）の大臣	-2000年12月(再)発足 -必要に応じ開催
政府開発援助関係省庁連絡協議会(局長級)	重要 ODA 問題討議	ODA 関係局 局長、内閣外務省が議長	-2000年3月発足 -必要に応じ開催
政府開発援助関係省庁連絡協議会幹事会(課長級)	省庁間会議への ODA 提案交渉	全 ODA 関連部門（12）課長、外務省が議長	-省局長レベル会議よりも頻繁に開催
技術協力関係府省連絡会議(課長級)	意見交換と関連案件に関する共同作業	全技術協力関係課（12）課長 内閣	-1997年4月発足
ODA 評価連絡会議(課長級)	評価に関する指針策定 検討、評価結果	全評価関連課（12）課長、オブザーバーとして 学識経験者、専門家、 非政府組織代表	-2001年7月発足
資金協力連絡会議(課長級)	無償資金協力、借款、 その他政府資金（OOF）、 貿易信用について 協議、調整	外務省、財務省、 経済産業省、国際協力 機構、国際協力銀行、 日本貿易保険の金融 協力課課長	-2002年11月発足
ODA 総合戦略会議	ODA 戦略の諸問題に 関する外務省の 公的諮問機関	副大臣及び市民団体 から広範な参加、 議長は外務大臣	-2002年6月発足 -今後の ODA 援助 対象国の決定

出展： 日本政府と OECD

在外公館レベルで見ると、現在、経済協力案件を持つすべての大使館は「現地 ODA タスクフォース」を設置することとされている。このタスクフォースは相互連携を目的に各機関が定期的集まるものである。タスクフォースはまた、専門家、NGO、財団、及びその他の現地に知見のある日本人などのネットワーク作りもめざしている。現地 ODA タス

クフォースは情報収集、戦略策定、現地政府との交渉、他の現地ドナーとの連携を行うことが役割として正式に与えられている。JICA や JBIC など類似の役割を担う機関は現在、現地活動において緊密な連携をもって活動している。機関間の調整は具体的活動につき議論でき、実施上の効率性が省庁間の管轄問題より優先される実施レベルでは比較的行いやすい。現在注目されている現地への権限委譲の流れに沿って、日本が調整過程の一部を分権化することの有用性を示すものであろう。他のパートナー国との連携については、地域戦略に関する国際会議（たとえばアフリカ開発会議（TICAD）や東アジア開発イニシアティブ（IDEA）など）における協力、あるいは特定ドナー国との分野別連携（たとえばエイズに関する米国との協力）、あるいは DAC のような国際組織とのより広範囲にわたる協議を通じて、日本はパートナー国と相互に受け入れ可能な開発援助の方法を模索している。現地調査の示すところでは、日本は、貧困削減戦略文書（PRSP）あるいは支援国会合や分野別協力グループにみられるような現地主導の連携活動に積極的に関わっていくことに高い関心を寄せている。（第 6 章参照）

主要パートナー国と実施面でこうした共同作業を行っていくことは全体として DAC のガイドライン及び世界的な援助効果向上の関心に合致するものである。しかし一方で調査過程で多くの関係者から示されたのは、日本社会はコンセンサスを基礎とした社会であり、現在整備されつつある制度の複雑さは、取引コストが高いものとなるであろうということであった。こうした制度は新しく、それ故、その価値と今後の最良の方向を決めるためには定期的に高いレベルの評価を行う必要がある。

#### 分権化の新しいかたちに向けて

国会やODA大綱、そしてODA改革と戦略に関する外部の委員会からの要請に触発され、<sup>45</sup> 日本もまた特に国別戦略及び新しい現地ODAタスクフォースの考え方を通じて、現地レベルへの実施の権限委譲の方向にゆっくりと進んでいる。ODA実施とその意思決定の権限委譲拡大について法律上の障壁は存在しないが、長年にわたり定着している中央集権的な行政形態とさまざまなODA機関の持つ利権が官僚的な障壁を形成している。縦割りに整備された日本のODA体制のために実施の分権化の進捗状況は組織によって異なってくる。たとえば、JICAはすでに現地強化の計画に着手している。JBICはその本拠を大部分東京に

---

<sup>45</sup> 権限委譲に関する DAC ガイドラインの注記。「被援助国側が定める開発の各戦略や目標は、援助を受ける地元当局が市民団体や外国支援機関と協力しながら開かれた対話を行い、互いの共通目標や役割分担を見極めるかたちで決定されるべきである。個々のドナーの支援計画やそれに基づく活動はこの対話の枠組みに従い、被援助国側の強い積極姿勢、活動参加、能力構築、自主性を尊重し、それらを後押ししていくものとする。」

残しながらも、実施面での権限は現地事務所に移譲している。外務省はベトナムなどの国々で試みた分権化の当初の成果を検証しているところである（囲み記事 8、10 及び第 6 章参照）。ここでは、日本政府が最終的にどこまでの権限を現地に移譲し、必要な分権化体制を作る意志があるかである。さらに具体的かつ重大な組織上の問題は大使の担う具体的役割や、大使館や実施機関ごとに異なる要請や利益を如何に管理するのか等の問題に対処しなければならないだろう。また、現在進行中の行政府全体の縮小化と ODA 予算の削減によって、その最終構想がより明確にされた時、分権化された体制での人員配備が困難になることも明かである。

#### 囲み記事8 ベトナム現地 ODA タスクフォース

2003 年 3 月、ベトナムに ODA タスクフォースが発足した。それに先立ち、外務省からの ODA 活動に関わるすべての大使館に向けて、そのような部会を整備するよう指示があった。ベトナムのタスクフォースは、大使館公使が取りまとめ役となり大使館、JBIC、JICA、JETRO それぞれの開発援助担当者により、週一回タスクフォース会合が開かれている。日本の NGO や他のパートナーたちとの特別会合も開かれている。このタスクフォースは優先事項のひとつであるため、公使も積極的に取り組んでいる。議論は実務主体で、現在は国別援助計画（CAP）が中心的な課題となっている。専門分野には分科会を設けることもできる（たとえば教育分野戦略の起草）。このチーム構想がより進展すれば、さらに多くの実務上の課題が取り扱えるだろう（戦略を活動計画の策定、政策一貫性、ODA 関係機関やパートナーとの連携の問題などにつなげること）。この場合、現在以上に専門性の高い実施体制と人材が必要となるかもしれない。

他のいくつかのドナーと同様、日本も従来から契約ベースの職員やコンサルタントを援助活動に多数活用し、それによって正規職員数や組織規模を比較的小さく抑えてきた。この措置は一方で、民間企業や研究機関を商業的または学術的関心を十分満足させるものである。契約職員は援助サイクルの各段階に従事する。計画立案の段階では、援助実施機関がその策定にあたって（特に日本の）契約職員やコンサルタントと下請け契約を結び、自らは監督にあたる。計画実施やモニタリング、評価の段階においても、外国人を含め契約職員が多用される。こうした契約職員は被援助国の援助窓口機関の中に入り、相手国担当者と緊密に連携しながら仕事を進める。こうした契約職員はたしかに技術能力は高いかもしれないが、通常は日本語でのみ仕事をする彼らは言語能力に劣るため、しばしば日本の内外で批判の対象となる。参加型のアプローチにおいて現地のパートナーと協議し、現場

で他の関係者との調整を行えることが非常に重要で、その重要性はますます高まっている。日本は契約職員の採用にあたって行政府全体にわたる基準を設け、被援助国の状況に合った最小限の言語能力を誰もが持っているようにすべきであろう。

#### 戦略的な管理体制

より戦略的、よりよい連携、ODA のより効率的配分の支援において被援助国に対する国別援助計画（CAP）は日本政府が最も重要なツールの一つとみている。CAP の期間は通常 5 年が一サイクルとなっている。これまでわずか 15 の CAP が承認されたが、主要な被援助国すべてに個別の CAP を策定することを日本政府は目指している。国別援助計画にこうした機械的なアプローチを取ることは ODA の戦略的配分における DAC の経験とも 1999 年の援助審査の勧告事項とも一致している。

2003 年以来、日本の ODA タスクフォースは現地の開発援助パートナーと協力しながら新たな国別援助計画を策定しており、その策定にあたっては計画が貧困削減戦略文書（PRSP）のような国家開発戦略との整合性をもつことを目指している。これは DAC 内で多数に受け入れられるようになってきた戦略原則にも合致している。同時にまた各国を個別に捉えるこの手法は、現在の ODA 運営管理体制のいくつかの側面に疑問を投げかけている。たとえば予算面において日本は援助をより効果的にし、パートナー諸国にとってより理解が容易となる国別の予算配分を行っていない（囲み記事 9 参照）。日本政府が「要請主義」の開発援助のアプローチからプログラムかへ移行しつつあることを考えると、予算を CAP を中心に組み立てていくことは、主要な政策課題についての現地との協議をより容易なものにしていくだろう。

## 囲み記事9 国別予算配分

日本は国別の予算構成を行っていない。予算制度は大部分は開発援助の形態（借款、技術協力、無償資金協力）や担当組織（外務省、JBIC、JICA など）が基礎になっている。多くの途上国にとり日本は最大のドナー国のひとつであることを考えると、これは被援助国側及びパートナー国側にとっても問題となる。それはパートナー国への資金援助の予測ができないからである。またこの方法は何か問題が発生した場合、分野内で資金の移動ができず柔軟性に欠ける。国別予算配分を行えば、プロジェクトや対象国の状況変化により柔軟に対処することが可能となろう。この柔軟性の欠如は、とりわけ高まりつつある分野別援助協力の流れに逆らうものである。分野別援助協力においては、それぞれの援助手段は決められた予算と活動の枠組みの中で互いに補完しあう。開発援助担当の中には、被援助国との政策協議や交渉を行っていく上で、これをマイナス要因と見なすものもいる。

### 評価体制

前回の援助審査以来、日本は ODA 評価体制の改善に積極的に取り組んでいる。この改革の推進力となっているのは ODA 体制を透明性、説明責任、効率性を柱に改革していこうと訴える国民や政治家の声である。ただ ODA の業績評価に関する具体的な役割と責任は機関によって異なる。外務省（その他の関連省庁）、JICA、JBIC は各々の活動内容を評価する。外務省（経済協力局の評価室）は政策（ODA 大綱、中期政策、国別援助計画、特別政策課題）とプログラム（分野別）の評価を行う。JICA と JBIC はプロジェクトレベルの評価に重点を置く。そうした評価情報は ODA 担当組織の枠組みの中で垂直的に伝播する傾向があるが、現在は各機関や省庁の間で評価結果を共有し相互学習の流れを作る努力が行われている。外務省は ODA 評価情報の合同会議を多数発足させ（ODA 評価内部フィードバック連絡会議）、また各省庁間の意見交換も行っている（ODA 評価連絡会議）。

評価実施のレベルでは JICA と JBIC の協調関係がめざましく、合同評価など情報共有の取り組みなども数々行われるようになった。また日本は被援助国が自ら評価を行うことの重要性を強調し、共同セミナー（ODA 評価東京ワークショップ、2001 年、2002 年）やその他の機会を捉えてそうした意見を広めている。日本は被援助国の現場の ODA プログラムの一部として被援助国の評価能力開発の支援を行っている。

日本の政府レベルでは ODA 業績評価の透明性と信頼性の確保が大きな関心事となっている。外務省、JICA、JBIC のいずれを問わず、作成されたすべての評価報告は公開され、

ほとんどが電子化されウェブサイトで閲覧することができる。またODA実施機関はそれぞれ外部専門家からなる評価委員会を設けており、ここで評価についての個々の質や手法が検討される。国会議員には個別に上記3組織による年次評価報告書が参考資料として送付される。会計検査院ではODA予算の支出を追跡調査<sup>46</sup>する特別管理部を設けており、外部監査の対象は開発援助のすべての枠組み（有償資金協力、無償資金協力、技術協力）に及んでいる。しかしながら、こうした様々な努力に加えて、教訓を将来のプログラムに生かすために評価結果や提言についてフォローアップする定期的なシステムが導入されるには至っていない。たとえば、被援助国は経常経費や維持経費を確保する手立てに困っていることは何年にもわたり多くの評価によって指摘されているが、新しいプロジェクトもこの問題には適切に対処していないように思われる。こうした評価報告を、最終的にこれを行うこと自体が目標となってしまうような、単なるデータ収集活動と見なされないことが重要である。

日本はより実践的な「結果重視マネージメント（RBM）」アプローチを立ち上げる初期段階にある。これまでの取り組みは各機関によって異なる。JBICは個々のプロジェクトや組織のレベルではこの結果重視マネージメント（RBM）体制をすでに導入しているが、国別計画のレベルではまだ導入されていない。同銀行の開発事業評価室は、同銀行の行った案件結果をミレニアム開発目標につなげていこうとしている。JICAでは、個々のプロジェクトのロジカル・フレームワークを内部の結果重視体制の整備に用いている。またJICAはミレニアム開発目標への取り組みの方法として中期的な計画目標を用いることを計画している。JICA職員によれば、後発開発途上国においては、往々にして有効な評価基準データを導くことが困難であるという。日本の専門家の中には、結果重視の手法に重点を置きすぎると実際に必要とされている開発業務を行う日本の援助の能力が限られてしまうと懸念する者もいる。

より透明性があり、より効率的であることという現在の政治的期待と一致して、日本が制度改革を継続すれば、ODA組織の縦割り構造は緩和されるであろう。これにより、DACで指摘されて流れであるすべての機関間での結果重視のモニタリング・評価報告体制がさらに共通化される方向に向かう可能性をもたらすこととなろう。第2に、DACで注目されている長期的傾向は、プロジェクトよりも、政策あるいはプログラムをより重視するドナー国の姿勢である。今後日本のODA組織とその評価体制が発展するにつれ、評価活動は

---

<sup>46</sup> しかし一般の意見・提言に広く耳を傾ける会計検査院の役割は注目に値する。この援助審査報告書に関してタンザニアとベトナムの情報提供を求めたが、情報を得ることはできなかった。

計画策定とともに、ODAに関わるすべての組織がひとつの一貫性のある国としての開発計画を形成できるようになるべきである。そのためには日本のODAの評価関連課、特に経済協力局の担当課は、異なる各組織がより大きな相乗効果を創出できるよう、さらに技術上及び運営管理上の能力を強化しなければならない。

### 人事管理

日本政府の統計資料は開発援助の職務にあるすべての担当官を把握できるように構成されていない。現在日本には統合的なODA人事政策も、各省庁間で横断的に担当官を活用する機関も存在しない。表3に過去数年間のODA担当官人事のほとんど全ての種類の推移をまとめてみた。

表3. 日本のODA担当職員数の推移（推定）

管轄	1977	1982	1987	1992	1997	1998	2003	
外務省(a)	151	205	270	371	442	430	435	
うち 海外(b)	54	97	146	218	269	258	245	
他の省庁(a)(c)	98	99	100	107	110	108	120	推定
JICA	579	741	867	1023	1173	1180	1213	
うち 海外	57	111	156	254	324	329	369	
JBIC(d)	180	235	252	297	333	332	329	推定
うち 海外	15	22	33	49	54	54	54	推定
合計	1008	1280	1489	1798	2058	2050	2097	推定
うち 海外 (e)	126	230	335	521	647	641	668	推定
ODA総額/職員（単位:百万ドル）	1.6	2.6	5.5	7.3	6.1	6.2	6.1	

出展: 外務省、OECD

- (a) 各省庁のODA予算に直接関係する職員のみを含む。他局も随時ODA事業関連業務を行う。
- (b) 他省庁から外務省出先機関へ出向している職員も外務省の職員として計算している。
- (c) 財務省、経済産業省、経済企画庁の援助関連職員を含む。
- (d) 2003年の合計は1999年のJBIC統合時の元海外経済協力基金の担当者数である。
- (e) 契約採用された専門家やボランティアは含まない。

全世界に1,213名の開発援助職員を擁しうち396名ほどを海外の現場に配属しているJICAは職員数では最大のODA機関である。その職員たちは技術分野の専門技能からより一般的な管理能力（契約、財務管理、調達など）まで広範な開発協力関連の職能を提供している。これに次ぐのが外務省で、推定435名がODA活動に携わっており、うち245名ほどが現地に配属されている。JBICは1999年の統合時、推定329名の開発援助担当を抱え、うち54名が現地配属となっていた。JBICでは現在、開発援助担当職員と国際金融担

当職員の区別を廃止しているが、全体として職員の数も統合時より減少している。以上から言えば、現在の日本の世界規模での ODA 体制は、総予算 90 億ドルの ODA 事業を管理する開発援助専門担当官が総計で 2,097 名、うち推定 668 名が現地に勤務という構成である。ODA 体制や前回の援助審査の指摘にも見られるように、日本は引き続き DAC 加盟国中で ODA 担当人員がもっとも少ない国のひとつである。外務省の開発援助担当官や他省からの出向担当官が、人事異動により短期間で開発援助を離れるため、全体としての人材資源能力はさらに低下し、ODA 体制にとって人的資源の損失を意味する。

人材の不足は分権化の主な阻害要因としてしばしば言及されている。日本が分権化を実施する決意を強化する程度に応じて、各関係機関は共同して人事戦略を見直し、すでに述べた組織、管理面での省庁再編に合った方策が今後必要となるだろう。そうした見直しに際し、分権化を推進するような方策としては、(i)現地の専門家あるいは契約職員の登用を拡大する (ii)いくつかの機能を現地に移行し、現地の利益となるよう中央省庁の特定領域の人員を減らす。ただし、必要経費その他の事項の調査を行う必要がある。(iii) 省庁間の縦割り主義を縮小しながら、現地に配置されている人材をより有効活用する。この点については、現在すべての ODA に関連する在外事務所に求められている ODA タスクフォースによる新たなチーム構想は、現地職員間相互の相乗効果を奨励する措置として前途有望である。もちろん包括的な見直しを完全なものとするには、他の組織的な特徴を全体として理解する必要があるだろう。例えば、(iv)小国への援助活動の必要性の再検討、すなわち被援助国を選択する際、より思いきった優先順位をつける。(v) 国際機関や非政府組織 (NGO) により大きな予算運用の権限を移譲する。

現在、海外勤務する外務省の ODA 担当官は実務経験を問われることもなく、また開発援助に関する十分な専門的研修も受けない。現地着任に先立ち赴任者は、研修所で開発協力の問題について 2、3 日の一般的なオリエンテーションを受けるのみである。他省からの出向の場合は、開発援助について 2、3 ヶ月の研修が実施される。専門的な経験を積んだ幹部候補を維持するためにも、外務省は「開発」分野での昇進の道を用意することを検討すべきであろう。そうすることで、外務省が現在もっている戦略的調整及び政策における責任を実行するために必要な高いレベルの人材を、ひきつけ、また維持することができよう。また、分権化の方策がいかなる形で進められようと、担当者には一定水準の専門スキル（技術、交渉、外国語など）が求められる。したがって現地での相手先や協力組織との共同作業において徐々に主導権を握り、矛盾なく柔軟に案件を動かしていきける ODA チームを作るためにも、担当官の能力を高めていくことが今後重要になってくるだろう。

## 今後の検討課題

- \* 日本は、援助スキーム別の体制から、より国別アプローチに基づく体制や国別予算の設定に移行することを検討すべきである。
- \* 外務省は無償資金協力の運営の多くの部分を JICA に委譲し、自らは戦略・政策の立案、組織調整に専念すべきである。
- \* 日本はより統合された ODA 評価体制の構築を目指すべきであり、評価結果や勧告をフォローアップする明確な仕組みを構築すべきである。
- \* 特に、(現場への) 権限委譲を成功させるためには、より多くの開発協力要員が全体的に必要な。開発要員の能力水準と技能に関する計画・分析を含む、統合された ODA 人事政策を構築すべきである。

## 第6章 国別の事業の実施

### 国別戦略と組織

#### 地域の差と国別戦略<sup>47</sup>

ベトナムとタンザニアに対する日本の戦略は、日本の経済協力に関して、地域ごとに異なる視点を示す代表的な例として挙げられる。ベトナムはアジアに対する日本の取り組みの中心的存在である(囲み記事10を参照)。ベトナムでのプログラムは日本のベトナムに対する、強い地理的、商業的、安全保障上の関心に基づき正当化されるが、明らかに、ベトナムの貧困の程度と、ベトナムが自国の開発を積極的に進めていることにも注目している。ベトナムは日本のODAの第6位の被援助国であり、この国での援助活動は現在、新しい組織改革のパイロット的な活動と位置づけられている。対ベトナム国別援助計画(CAP)は経済成長戦略に焦点を当てており、特にインフラストラクチャー、政策対話、組織の能力開発(キャパシティ・ビルディング)が、国の社会経済開発と貧困削減の双方にとり重要であると考えられている。CAPでは借款の活用を重視しており(現在開発援助額の65%)、その結果JBICが重要な組織的役割を果たしている。これと対照的に、アフリカの文化的、経済的に異なる状況にあわせて、日本はタンザニアに対してはより慎重なアプローチを取っている。アジア型の経済成長モデルは、タンザニアではそれほど成功しておらず、日本は特に他の援助パートナーと協力しながら、知見の共有・蓄積に慎重に重点を移行しつつある。タンザニアの開発水準が低いことと、過去において借款の返済が不能になったことがあるため(現在タンザニアの開発援助額の80%が債務救済である)、タンザニアへの資金拠出は現在、すべて無償資金協力の形で行われており、このためJICAが重要な組織的役割を果たしている。

---

<sup>47</sup>本章はDACの援助審査チームが行ったベトナム(2003年7月7-11日)とタンザニア(2003年3月3-13日)への現場視察から、広く情報を得ている。

## 国別援助計画（CAP）

特定の国における日本の開発協力について、国別援助計画は論理的根拠と戦略的枠組みを非常に明確に定めている。ベトナムでは、2000年に策定された当初のCAPは現在、これをベトナム政府の貧困削減と経済成長の戦略に明確に一致したものにするため、現地ODAタスクフォースにより改定が行われている（囲み記事8を参照）。ベトナム政府と市民社会、日本のNGOとその他のドナーなどのパートナーとの協議が定期的に行われており、主な討議に関する文書が英語で作成されている。ベトナムの現地レベルで戦略的な調整及び統合を促進しようという日本のパイロット的な活動は、他の地域でのDACがこれまでに行ってきた活動と一致するものであり、日本のリーダーシップはこの活動に注目し支持すべきである。（農業分野でのワーキンググループなどの）現地の戦略的プロセスや、その他の分野別レベルとの連携を強めることで、この活動は将来さらに発展する可能性がある。ベトナムは、経済成長、特にインフラ整備活動を通して貧困削減に如何に対処することができるのか、日本やその他の国が分析及び解明努力を行う理想的な場になるかもしれない（第3章を参照）。DACは、ベトナムにおける経験から得られる、より明確で説得力のある分析と情報を興味深いものと認めるところであり、同時に日本が大規模な現地ポートフォリオの改善を目指し、その改善の重要性を他者に知らせる場合にも、この分析と情報は有益であろう。

### 囲み記事 10. ベトナムへの現場訪問 - 日本のODAの将来のモデルとなる可能性

豊かな自然に恵まれているにもかかわらず、8,000万人のベトナム国民の多くが貧困の中で暮らしている。ベトナムの1人当たりGDPは441ドルであり、3分の1の世帯は貧困層に相当する。ベトナムの貧困率は1993年から2000年の間に58%から32%に減少したと推定されている。現在では大部分の貧困世帯は、僻地の農村地域で生活している。特に1986年にドイモイ（「革新」）政策が採用されて以来、ベトナムは経済成長を続けており、1990年代にはGDPが年率6%以上で成長した。この成長の推進力となったのが、市場メカニズムの導入、輸出と対外投資の増加であった。

ベトナムは1990年代初期にドイモイ政策の下で、新たなパートナーを探し始めることになったが、この要求に真っ先に、どの国よりも積極的に反応したのは日本であった。日本からベトナムへの最初の円借款は、1992年に商品借款の形で供与された。日本は第1回対ベトナム支援国会合（1993）を世界銀行と共催し、会合において、日本のベトナムに対する基本的な考え方を示すとともに、特にインフラストラクチャーを中心とした多額の二国間資金供与を発表した。この10年間に日本のベトナムへのODAは継続的に増加し、今日ではベトナムへのODA全体の40%を供与する最大の援助国（年間8億5千万ドル）になっている。ベトナムにおける多くのドナーの調整を進めるため、「包括的貧困削減・成長戦略」（CPRGS）が策定された。これはベトナムのパートナーに対し、公平性の保たれた成長に向けての共通の戦略的ビジョンを提供する、革新的なPRSP文書である。さらには、この文書の作成をきっかけに、ベトナムの主要な開発課題ごとにドナー間調整を目的としたセクター別会合が立ち上げられた。年2回開催される「支援国会合（CG）」のプロセスも、この1つとして位置づけられる。

日本は、大規模な援助を実施していること、援助を実施しやすい環境が整っていること、日越間の二国間関係が比較的緊密であることから、将来、東京から現地への権限委譲をはかるODA実施体制改革のパイロッ

ト国としてベトナムを位置づけている。そのために、先ず「現地 ODA タスクフォース」が 2003 年に設立され、大使館の公使の下、日本政府の ODA 関係機関間の連携強化が進められている。現在、このタスクフォースは、(i) 経済成長の促進、(ii) 社会生活条件の改善、(iii) 制度作りという CPRGS の 3 本柱を中心にして、ベトナム国別援助計画の改定作業を共同で行っている。この国別援助計画は、関係機関間の調整と各分野に関する知見の共有を進めていく上での枠組みになりうる。国別援助計画における援助重点分野は、CPRGS に盛り込まれている開発重点分野と合致しているため、各セクターにおける他ドナーとの協調を図る上でのベースにもなる。このようにすっきりとした形で、かつ一貫性があり、権限委譲を伴った援助実施体制の構築が可能であるならば、東京サイドと在ハノイの関係機関間の役割分担があらためて評価されることを期待したい。

タンザニア（囲み記事 11を参照）も、ODAの新しい原則と組織をテストするためのパイロット国とみなされている。ベトナム同様、主にPRSPプロセスを中心として戦略上、実施上の調整のための組織を確立するにあたり、タンザニア政府は指導力を発揮して円滑化に努めた。現在のCAPはPRSPより先に作成されたため、CAPにはPRSPについての言及はなく、タンザニア政府も現地の市民社会もCAPの作成においては重要な役割を果たさなかった。日本はこういった弱点を認識しており、次のCAPを作成するにあたり、これらの問題点に取り組んでいくことにしている。日本は、より協調的なかたちでの開発協力を行うという難しい課題に取り組んでおり、過去の開発援助アプローチから離れ、「各開発対象のための包括的な活動」という戦略的な概念に基づいたアプローチに移行することに関心があると、公言している。<sup>48</sup> 現行の対タンザニアCAPを徹底的に評価した結果、日本はパートナーとの協調の分野における創造的思考、分野別アプローチの重視、持続可能性の重視などの新しいテーマを研究することになった。

---

<sup>48</sup> 「The Country Program Evaluation Study on JICA's Cooperation in Tanzania」（国際開発センター、2001年3月）を参照。

## 囲み記事 11. タンザニア現場訪問 – 異なるアフリカの状況

2001年においてタンザニアが日本から受けた、ODA支出総額は2億6000万ドルで、この数字は日本のODA被援助国として世界で第9位、アフリカでは最大である。この総額から債務救済（殆どが商業融資）に充てられた2億ドルを差し引いても、日本はタンザニアの第4位の援助国であった。日本はタンザニアが独立してからこの国への協力を続けており、ドナー間の強調を促進するためのパイロット国の一つとしてタンザニアを指定している。日本大使館とJICAは、この目的のため職員を増員した。

日本が2000年に作成した対タンザニアCAPでは、次の5つが重要項目とされている。すなわち、1) 農業と小規模産業の促進、2) 基礎的教育、3) HIV/AIDSの防止を含む基礎的な保健、4) 都市部のインフラストラクチャー、5) 森林の保全、である。CAPはタンザニアのPRSPより前に作成されたが、日本が作成したCAPでは都市部のインフラストラクチャーを重視している一方、タンザニアのPRSPではインフラストラクチャーとして地方の道路を重視していることを除けば、日本の戦略的方向性はPRSPに示されている方向性と一致している。

如何なる活動を促進するのが最適かが不明であることに加え、タンザニアの援助吸収能力と管理の環境が良好でなかったため、日本は借款による援助を重視していた過去の方針から徐々に離れ、無償資金協力を重視するようになった。さらに大規模なインフラストラクチャーを重視することを控えたり、共同作業により計画された戦略とプロジェクトを重視し、新しいアプローチを進んで試すようにもなった。日本の努力は実を結びつつあり、タンザニア政府も他のドナーも、日本が共同して援助実施に取り組むことことを高く評価している。特に日本は農業セクターでのドナーの調整を率先して行う事務局を設立した。そのほかにも、PRSPの貧困モニタリング活動で重要な役割を果たしたり、債務旧債務無償により「貧困削減財政支援」に資金を拠出した。日本が直接財政支援を行ったのは、これが初めてだった。

「自助努力」か「コストシェアリング」のいずれの原則を重視するにしろ、現地における日本のODAのリーダーシップは、被援助国主導のもとでの責任の共有という意味合いにおいて開発協力プログラムを捉えるようになってきている。しかしながら、政策レベルで自主性(オーナーシップ)を重視するということは何通りにも定義できる。ベトナムの場合、日本は戦略的協力を積極的に重視しているが、タンザニアでのアプローチでは、より実践的な需要優先型のプロジェクトを重視し、これは個々の省庁の関心と優先順位を反映していると思われる。本援助審査で特に注目するのは、被援助国のオーナーシップに基づく現地ニーズと、新ODA大綱で強調されたの国益との間で、日本の開発協力制度内部で長期的に緊張が生じる可能性があることである。現地ODAタスクフォースにとっては、対立が予想されるこれら双方の利害の間で妥協点を見出すことが継続的な課題となることは間違いない。

### 現地組織と職員の配置

ベトナムとタンザニアにあるODAの現地体制は、日本政府（東京）の指令系統を個別に持つ縦割りの機関の集まりのようだ。このような縦割り主義的やり方は様々な取引コストを生じさせるという点に日本政府は注目し、分析する価値があるだろう。特に日本の経済協力担当部局が権限委譲を検討しているならばこれは必要である。ベトナムや他の国で現在、活動が活発化し

ている現地ODAタスクフォースの概念は、この意味で重要な改革になるかもしれない。このチームとしての協力を重視したアプローチにより、共通の視点に基づいて日本国内での調整が促進されれば、諸機関の間に相乗効果が生じ、(無償資金協力、技術協力、借款の有機的な連携、東京(本国)と現場の連携など)効果的な組織改革の基礎となり得るだろう。

ベトナムとタンザニアにおける日本のODA関連職員は、働き過ぎであるにもかかわらず、組織化され、職務熱心である。現在ベトナムでは47人の日本人と現地人専門職員が、現地ODAタスクフォースに関わる様々な機関に携わっている(大使館11名、JICA28名、JBIC8名)。タンザニアでは20人の専門職員が働いている(大使館の5名、JICAの10名に加え、企画調査員等が5名)。しかしながら、現在のシステムでは日本政府(東京)が重要な政策決定を行っているため、専門職として働いている現場職員、特に現地職員と日本の各関連省庁から派遣されている職員には、開発関連の広いスキルや経験を持たない者が多い。政府全体で人員が不足している現状において、現場の開発担当職員を増やすことが困難であるとの不満が、日本政府の間でよく聞かれた。ベトナムでは合計47名の日本人専門職員が、8億5千万ドルの年間の国別プログラムに従事しているが、ベトナムにおける他のドナーに比較すると少ない人数であるようだ。<sup>49</sup>タンザニアでは2億6千万ドル規模のプログラムの実施を、合計20名の専門職員に依存しなければならなかったが、このうち約2億ドル相当のプログラムは債務救済関連で運営管理の人員が手薄な領域であった。現在の専門職員を増員し、職員のスキルのレベルを向上させる必要があるというのが、現場の日本人幹部の間で聞かれた一般的な意見であった。おそらくより重要なことは、現在日本のODA職員はチーム管理という概念ではなく、各関連省庁や機関中心に組織されているため、諸機関が横断的に協力して計画を実施するようになれば、効率性がかなり向上し、その結果相乗効果を増大させることが可能であろう。機関によっては、現場の職員が果たす役割が一般的な調整や管理サポートに偏る傾向がある(例えば東京の省庁から派遣された職員で主に構成されている大使館の経済協力担当職員は分野別における経済協力全般を担当し、被援助国の省庁に配属された多数の技術協力専門家についてはJICAが全般的なサポートの責任を果たしている、円借款に関しては、継続案件の選択的なモニタリングと政策決定、研究活動と情報収集などは、JBICの実施担当職員が行う)。タンザニアの場合、ドナーの知見の共有・蓄積プロセスとの連携を促進する必要があるため、大使館とJICAの現地事務所の職員が多少増員された。ベトナムでは高い知見・経験を有する現地の専門職員が存在することから、現地契約スタッフをより活用することが可能であろう。

### 国別実施:新しいアプローチのめばえ

第5章で見たように、組織の新しい方向性と管理運営の変化とともに、ベトナムとタンザニアで実施されている新しいアプローチ(すべて実施の初期段階にある)が注目された。これら二国における被援助国政府の刷新的なリーダーシップを受け、より広い観点から日本とその

---

<sup>49</sup> 厳密な比較ができるわけではないが、これとは対照的に、世界銀行の現地の事務所では、7億5千万ドルの規模のポートフォリオに対し、95名の専門職員が雇用されている。アジア開発銀行では、マニラ本部の技術サポートに大きく依存しながら、2億ドルを少し超える規模のポートフォリオに対し12名の専門職員を雇用している。

他のパートナーは、開発協力を重要な教訓の蓄積を構築し始めた。

### PRSP のコンテキストにおける調整の権限委譲

ベトナムとタンザニアではPRSPのプロセスが進んでおり、これは日本が戦略と援助実施の効率的な連携に役立った。いずれの場合にも、日本は資金援助と技術支援の双方から、PRSPのプロセスを支援した。ベトナムでは戦略レベルでパートナー間の調整を慎重に行ったことが、被援助国の自主性を効果的に引き出すのに役立ったようだ。ベトナムとタンザニアのいずれの場合にも、日本（及びその他のドナー）のプログラムとその実施は、PRSP分野別作業委員会を通じて漸次的にうまく調整されることになるだろう。

PRSPの枠組みは、現地ODAタスクフォースを通じた現地援助関係者の連携向上を含め、日本の援助ポートフォリオの発展に新しい機会を提供している。ベトナムではCPRGSのセクター調整グループとの明確な連携を図ることにより、同グループの相互の知識共有プロセスと共通の政策対話のプロセスとの連携が向上し、日本のシステムはいっそう効率的に機能するようになる。さらには、これにより日本が自ら望む範囲内で、現地ドナーコミュニティの中でより強いリーダーシップを発揮する機会が生まれるだろう。

### 援助計画実施の手法(モダリティ)

日本は現在でも主にプロジェクトベースで自国のプログラムの実施を行っている。しかしながら原則的には、セクター別プログラムを含め、現地の実状を考慮した場合に最も合理的なモダリティとはどのようなものであるかについて、オープンな姿勢を示している。タンザニアでは、現地の分野別作業グループを通じて、日本の援助が調整されることが多くなっている。特に日本は農業分野のプログラムでリーディング・ドナーである。ベトナムでは、現地のCPRGSと整合性のある分野別方針に明確に沿う形で、新しいCAPが策定されており、新しいCAPの実施においても、CPRGSとの整合性を確保する方向で、この方式で実施しつつ、積極的に連携が図られることになるだろう。

日本の経済協力のシステムの中で、財政支援について活発に議論されている。財政支援の実施に法律的な制約はない。さらには、日本は財政支援の実施に否定的だという見方もあるが、日本は過去40年間に、主に国際収支支援というかたちで、多額のノンプロジェクト無償資金協力やセクタープログラム向け借款、商品借款、構造調整融資などを提供していることに留意することは重要である。どちらを選好するかという問題としては、大きな問題として、開発途上国では公共財政管理が適切に行われていないことや、汚職の問題が頻発することに鑑み、日本は他のドナー同様に、説明責任の点から納税者の資金を使用することに懸念を抱いている。日本は被援助国政府の経常経費の負担を避けたいとも考えており、現地で発生するコストの大部分を被援助国が負担することを要求している。（バスケット・ファンド、結果ベースの一般財政支援など）一部のDACの加盟国が試みている新しい形態の財政支援は適切であるかどうか、ドナー間で現在議論が進められているが、日本はこの議論に今後も積極的に参加するべきである。さらに、現地の状況から適当であると判断される場合、これらのスキームに適宜参加する権限は、日本のパイロット事業の実施のオーナーシップを取っている部門に与えられるべきである。

先に述べたように、多くのドナーが財政支援に参加しているタンザニアでは、日本は貧困削減に資する施策をターゲットにした財政支援に資金を提供しており、農業セクターのバスケット・ファンドへの参加も検討していた(囲み記事12を参照)。

#### モニタリングと評価への現場のアプローチ

モニタリング及び評価への現在の現場のアプローチは、第5章で説明した全体的なフィードバックシステムにより主に行われている。特に技術協力と無償資金協力の場合、技術協力のために雇われている契約者が、プロジェクトレベルで諸機関にわたる現場のモニタリングを担当している。このモニタリングで得られた情報は被援助国と直接共有され、その後日本のODA担当者とも共有しているが、日本のODA担当者は、契約者との契約が成立した後は、計画実施の指示であまり大きな役割を果たしていないようだ。借款については、現地で雇用された職員と外部専門家を含むJBICの現場スタッフがプロジェクトのモニタリングを行っている。一方、評価は主に日本政府(東京)が行っており、日本政府(東京)は専門家との契約や、内部主導的な活動を通じて、フィールドワークを組織することがある。時には被援助国政府と協力してフィールドワークを組織することもある。ミレニアム目標(MDGs)に関する報告については、ベトナムとタンザニアの両国においてリーダーシップを取っている在外チームは、各国家のPRSPレベルでこの情報を得ることが合理的であると考えている。日本は両国において、ドナーの援助計画が地域に与える影響を測るためのPRSPの権限の強化を支援している。同時に、モニタリングと評価はいまだに援助スキームと組織的な問題によって適切な連携が取られておらず、国別プログラム全体を見渡せる包括的な視点が欠けている。権限委譲という考え方が今後進展していくのに従って、日本政府(東京)はこの点を見直し、再考するべきである。

もう一つ日本が取り組むべき問題は、現場での国際機関の業績を評価して、そこで得られた情報を体系的に統合し、当該国際機関の理事会での日本の立場に反映させるというシステムを確立することである。在タンザニア日本大使館など日本大使館の中には、国際機関の活動内容を日本政府に報告しているところがあるが、業績を積極的に評価する段階には至っていない。対照的に米国は1980年代以来、世界規模の「早期警告システム」を確立しており、このシステムを通じて、世界銀行のプロジェクトの案件に関する情報を、これらの案件を世界銀行の理事会が再検討する前に入手している。この案件に関する情報は米国開発局(USAID)の担当部門に電子メールで送られる。連絡を受けた担当部門は国内にいる該当分野の専門家と調整をはかり、その後USAIDを通じて米国の事務局長室に現場からの意見と提言を行う。日本は多くの機関で最大の資金拠出者であり、現場からのフィードバックのメカニズムを強化すれば、国際機関の政策とグッド・ガバナンスの形成に積極的に参加できるようになるだろう。そのためには、多国間と二国間の活動を十分に統合し、体系的な知識共有のプロセスを進展させ、日本の立場に一貫性を持たせる必要がある。

#### 現場から見た調和化と援助の効果

日本の経済協力のリーダーは2003年に発表されたDACの「効果的な援助実施のためのドナー慣行の調和化」報告書に示された目標を支持している。日本は自国の援助効果を高めるという目的のために調和化政策を追求すると明示している。OECD/DACの調和化に関する議論に日本

は積極的に参加し、<sup>50</sup> その後この問題に関する地域のワークショップをハノイで共催した。その後、2003年にローマで開催されたハイレベルフォーラムで、調和化に関するメッセージが発表された。日本は援助提供の手続きの調和化を具体的な政策の目標に挙げている。援助モダリティの調和化について日本は、調和化が合理的な状況であれば必ずしもこの概念に反対するものではないとした上で、個々の国の現場の実状に柔軟に対応しようという精神に反するものだとの見解をはっきりと述べている。日本は、他のドナーとともに調和化に関する議論を続けることが期待されている。

調和化の努力を3つのテーマに分類した、DACの分類システムを日本は使用している。まず、**ドナーとパートナー国政府との調和化**をはかる場合、パートナー国のリーダーシップと自主性を尊重することが根本的に重要であると述べている。そのため日本としては、ドナーの活動と（PRSPなどの）パートナーが所有する開発計画の整合性をはかることと、そして現地の能力開発に投資することが必要である。具体的には、日本はベトナムでの借款手続きの経験を調和化の例として挙げている（囲み記事12を参照）。第2に、**ドナー機関の間で調和化をはかる場合**、複雑なドナーの要求から発生する多額の取引コストを削減する必要性を認識しており、漸進的かつ実用的に取引コストを削減するため、限界効用が最も大きい分野から着手し、他のドナーと協力して手続きの調和化をはかりたいとしている。ドナーが行っている国別及びセクター別分析を他のドナーと共有することにも、日本は関心を抱いていることを明示しており、この目的のために、世界銀行が立ち上げた「国別援助分析」のウェブサイトに参加し、情報の共有を促進している。ベトナムでは日本は英国と協力し、援助の効果に関するワークショップを準備している。第3に、**個々のドナーのシステムの調和化**については、自国の援助の手続きとシステムを再検討し、改善と合理化を進めるという決意を明らかにした。

#### 囲み記事 12. ベトナムにおける借款分野の調和化: 「5-bankイニシアティブ」

2002年5月に開催されたベトナムの中間CG会合において、開発金融機関3行（ADB, JBIC, 世界銀行）が、調達、財政管理、環境アセスメント等のセーフガード、ポートフォリオ・マネジメント、経済社会分析の各分野で、各行の手続きとドナープラクティスの調和化に関する作業を行うことに合意した。過去1年間の努力の結果、成果が出始めており、世界レベルでもドナー間の調和化の代表的事例の1つと位置づけられている。2003年5月にベトナム政府と合同で実施した「共同ポートフォリオ・パフォーマンス・レビュー」において、2002年に調和化努力をスタートさせて以来の成果が報告された。その中で目標達成に向けた進展進捗があったこととともに、ベトナム向け借款の執行率が10%超に改善したこと等の報告があった。それを見て、さらにフランスとドイツがこの調和化努力に新たに参加することとなり、その結果、5-bankイニシアティブは、現在までの累計でベトナムの譲許的融資の70%をカバーすることとなった。

5-bankイニシアティブを通じて得た教訓として、すべての問題を同時に解決しようとするのではなく、

<sup>50</sup> 調和化にあたってのパートナー国の活動のニーズ評価に資金を提供することで、日本は「援助手続き調和化タスクフォース」に貢献した。日本のこの努力は高く評価された。日本はDACの援助効果作業部会の副議長を務めている。

優先度の高い特定の項目に努力を集中することの重要性が挙げられる。その教訓から、現在、(i) 調達と執行計画の立案、及び (ii) 事業実施状況の報告システムの2つのテーマに絞って議論した上で、行動計画及び共通フォーマットの作成に取り組んでいる。今後は調和化プロセスの下、ベトナム政府の手続きの改定を図っていくことを目指している。

JBICが実施しているベトナムにおける5つの開発金融機関グループ（5-banks）のパイロット的活動に加え、JICAは調和化に関する現地のタスクフォースに参加してきている。JBICはインドネシアにおいてADBとともに、調達、財政管理、環境に関する文書の標準化のためのパイロットプログラムを開始し、フィリピンとジャマイカでも同様のイニシアティブを始めようとしている。同時に無償資金協力の主契約者ををタイド化する日本のアプローチは、調和化の努力における難しい課題となっている(囲み記事13を参照)。この種の手続きが本当に必要であるのかどうかについて再検討するようDACは日本に期待する。

### 囲み記事 13. 日本の契約者と無償資金協力のアンタイド化という特別な問題

無償資金協力における業務部分は日本の主契約者にタイド化されている。しかしながら、主契約者が日本の資材、サービス、役務をその後に調達しなければならないという法的な義務はまったくない。したがって外務省は、無償資金協力をアンタイドであるとみなし、アンタイド無償資金協力としてDACに報告している。外務省によれば、無償資金協力を日本の主契約者にタイド化しているのは、日本の予算のプロセスを尊重するためである。日本の予算制度には会計年度内の予算を次年に持ち越す柔軟性がほとんどなく、会計年度が終了する前にプロジェクト関連の商品、サービス、工事の調達を確保できるのは、日本企業だけだとされている。日本人の主契約者の使用を義務付けることで、投資の質と耐久性を保証できると日本は信じている。

DACのレベルでは、この要件が多く疑問を生み出している。まず、日本が借款に別のアプローチを採っているのは興味深いことである。日本ではアジア通貨危機後の特別円借款のように、主契約者が日本企業に限られる場合、個別のプロジェクトの調達がタイド化されているかどうかにかかわらず、この種の借款はタイド借款として報告されている。第2に無償資金協力において制度的に日本の主契約者が利用されてきたため、国家による自主性、パートナーシップ、ドナーの手続きの調和化という原則に対する日本のコミットメントに対し疑問が投げかけられている。パートナー国の政府は東京に招かれ、日本の主契約者の選択に参加し、資材やサービスの仕様について意見も求められているが、調達の主要な責任を担うのはパートナー国の政府ではないということも事実である。同様に、日本国内の要件のために日本の主契約者を使うなら、ドナーの手続きをパートナー国家のシステムに一致させるという精神から、この取り組み方を再検討できるはずである。最後に、後発開発途上国(LDC)への無償資金協力の場合にも、無償資金協力の業務の部分が日本の主契約者にタイド化されている点にDACは留意する。2001年にDACが発表した「LDC向けODAのアンタイド化勧告」が、日本のLDCへの無償資金協力の調達システムに実質的にほとんど影響を与えていなかったことをこの状況は示している。

### 今後の検討課題

\* 日本はベトナムとタンザニアにおける権限委譲の経験、特に現地ODAタスクフォースの創設

と、調整、調和化、セクターのリーダーシップに関する経験を、他でも実施すべきである。

- \* 現在行われている財政支援に関するドナーの議論に、日本は今後も積極的に参加し、最近のタンザニアにおける経験を提供すべきである。
- \* 国際機関の業績の評価に関するフィードバックを現場から得るメカニズムを開発すべきである。
- \* LDC 諸国向け ODA のアンタイド化勧告の精神に則り、日本は、主契約者を限定している無償資金協力を漸次アンタイド化するための具体的施策の特定に関し、DAC と共に作業を行うべきである。

## 附属資料 I

### 1999年度DAC援助審査と日本の達成度

主な問題分野	1999年に示された改善課題	進歩の状況
援助量	日本はODA量を維持し、増加をはかるべきである。	日本の国家予算が十分でないことが主な原因となり、ODA支出純額は2001年に大幅に減少し、2002～2003年にも減少を続けた。
ODA行政	職員の増加、ODA実施機関の役割の強化、現地事務所への権限委譲、援助協調の改善、NGOの参加の促進を行い、ODA行政を強化すべきである。	ODA関係機関の調整に外務省が果たす役割の強化、ODAの実施におけるJICAの独立性の向上、NGOへの支援の拡大、現地レベルへの権限委譲に関する試験的な取り組みなど、いくつかの改革が進行中である。
戦略的枠組み	日本の援助政策と管理を方向転換させ、新開発戦略（IDS）に一致するための基礎となる新ODA中期政策が発表される。国別援助計画も新開発戦略に従い、被援助国、他のドナー、NGOの参加のもとで策定されるべきである。国別計画の策定を行うチームは、新開発戦略を十分に理解したうえで現地に行く必要がある。新開発戦略のパイロット国7カ国から得た教訓をODAプログラム全体に反映させるべきである。	日本は2003年8月にODA大綱の改定を行った。日本はODAと新開発戦略の目的の整合性を高めようとしている。新しいODA大綱では国別援助計画（CAP）と中期政策を積極的に使用している。国別援助計画は15か国を対象に作成され、市民団体も参加している。
組織改革の影響	OECF（海外経済協力基金）とJEXIM（日本輸出入銀行）が統合した後もODAの整合性を維持することは重要なことである。具体的には個別の政策と会計を用いるべきである。	JBICは2つの機関の機能を使い分けている。
アジア通貨危機の教訓	「経済的離陸」の持続可能性、自助努力、ガバナンスと汚職、制度の開発と人的能力の開発など、アジア危機における途上国内の根本的原因と、危機との関係を分析する必要がある。	まだ日本はこれらの分析に公式に着手していない。
横断的問題への取り組み	“基礎生活分野”、“貧困層”、“貧困”、“貧困削減”の定義を明確にし、貧困、ジェンダー、ガバナンスなど、横断的問題を一般化させるべきである。	横断的問題に対処するために必要な、機関の垣根を越えたメカニズムが、まだ日本には十分でない。現在これらの問題への取り組み方は各ODA実施機関により大きく異なる。

有効性、持続性、政策対話	費用対効果、持続性、技術的適性度、社会的・経済的な結果と影響の観点から、事業の形成、モニタリング、評価を行うべきである。政策対話をより重視すべきである。	プロジェクトのプロセスは大きく変わっていない。予算が制限されている状況下、コスト削減は重要な要素の一つとなっている。持続性は主に政策上の問題として提起されており、オーナーシップ、国別援助計画、現地機関への権限委譲への関心を促進することなども含まれる。政策対話はより重視されるようになっている。
政策一貫性	開発協力と、発展途上国への貿易と投資に影響を与えるその他の日本の経済政策との一貫性を、体系的にまとめる必要がある。	日本は政策一貫性について明確な表明を行っていない。一貫性に関する問題を認識し、解決方法を打ち出すための分析能力も欠けている。
援助のアンタイド化	DACのこの分野での作業に考慮しながら、特に後発開発途上国向けのODAのアンタイド化をさらに促進するよう日本に要請する。	日本の後発開発途上国(LDC)への無償資金協力は、まだ完全にアンタイド化されていない。

## 附属資料 Ⅱ

平成 15 年 8 月 29 日  
閣 議 決 定

平成 4 年に閣議にて決定された政府開発援助（ODA）大綱は、これまで 10 年以上にわたって我が国の援助政策の根幹をなしてきた。この間、国際情勢は激変し、今や我が国を含む国際社会にとって平和構築をはじめとする新たな開発課題への対応が急務となっている。こうした中で多くの先進国は、開発途上国が抱える深刻な問題に対して ODA を通じた取組を強化している。また、政府、国際機関のみならず、様々な主体が開発途上国への支援を行い、相互の連携を深めている。

我が国としては、日本国憲法の精神にのっとり、国力にふさわしい責任を果たし、国際社会の信頼を得るためにも、新たな課題に積極的に取り組まなければならない。そのためには、ODA に対する国民の理解を得ることが重要であり、国内の経済財政状況や国民の意見も十分踏まえつつ、ODA を効果的に実施することが不可欠である。

このような考えの下、ODA の戦略性、機動性、透明性、効率性を高めるとともに、幅広い国民参加を促進し、我が国の ODA に対する内外の理解を深めるため、次のとおり ODA 大綱を改定する。

我が国ODAの目的は、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の確保に資することである。

これまで我が国は、アジアにおいて最初の先進国となった経験をいかし、ODAにより経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた。その結果、東アジア諸国をはじめとする開発途上国の経済社会の発展に大きく貢献してきた。

一方、冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している。

特に、極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である。これらの問題は、国境を超えて個々の人間にとっても大きな脅威となっている。

また、最近、多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守ることは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている。

我が国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である。こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである。

さらに、相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。特に我が国と密接な関係を有するアジア諸国との経済的な連携、様々な交流の活発化を図ることは不可欠である。

平和を希求する我が国にとって、ODAを通じてこれらの取組を積極的に展開し、我が国の姿勢を内外に示していくことは、国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策であり、ODAは今後とも大きな役割を担っていくべきである。

□

このような目的を達成するため、我が国は以下の基本方針の下、ODAを一層戦略的に実施する。

---

良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国ODAの最も重要な考え方である。このため、開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重し、その開発戦略を重視する。

その際、平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する。

---

紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である。このため、我が国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けたODAを実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う。

---

ODA政策の立案及び実施に当たっては、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODAの実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響などに十分注意を払い、公平性の確保を図る。

特に男女共同参画の視点は重要であり、開発への積極的参加及び開発からの受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上に一層取り組む。

---

開発途上国の政策や援助需要を踏まえつつ、我が国の経済社会発展や経済協力の経験を途上国の開発に役立てるとともに、我が国が有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用する。

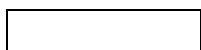
さらに、ODAの実施に当たっては、我が国の経済・社会との関連に配慮しつつ、我が国の重要な政策との連携を図り、政策全般の整合性を確保する。

---

国際社会においては、国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導

的な役割を果たすよう努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、N G O、民間企業などとの連携を進める。特に、専門的知見や政治的中立性を有する国際機関と我が国のODAとの連携を強化するとともに、これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める。

さらに、我が国は、アジアなどにおけるより開発の進んだ途上国と連携して南南協力を積極的に推進する。また、地域協力の枠組みとの連携強化を図るとともに、複数国にまたがる広域的な協力を支援する。



以上の目的及び基本方針に基づき、我が国は以下の課題に重点的に取り組む。

---

貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要である。そのため、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。同時に、貧困削減を達成するためには、開発途上国の経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善されることが不可欠であり、そのための協力も重視する。

---

開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力も重視する。このような協力には、知的財産権の適切な保護や標準化を含む貿易・投資分野の協力、情報通信技術（I C T）の分野における協力、留学生の受入れ、研究協力なども含まれる。

また、我が国のODAと途上国の開発に大きな影響を有する貿易や投資が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める。このため、我が国のODAと貿易保険や輸出入金融などODA以外の資金の流れとの連携の強化にも努めるとともに、民間の活力や資金を十分活用しつつ、民間経済協力の推進を図る。

---

地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題は、国際社会が直ちに協調して対応を強化しなければならない問題であり、我が国もODAを通じてこれらの問題に取り組むとともに、国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす。

---

開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組の一環として、上記のような貧困削減や格差の是正のためのODAを実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。

具体的には、ODAを活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う。



上記の目的に照らせば、日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である。ただし、アジア諸国の経済社会状況の多様性、援助需要の変化に十分留意しつつ、戦略的に分野や対象などの重点化を図る。特に、ASEANなどの東アジア地域については、近年、経済的相互依存関係が拡大・深化する中、経済成長を維持しつつ統合を強化することにより地域的競争力を高める努力を行っている。我が国としては、こうした東アジア地域との経済連携の強化などを十分に考慮し、ODAを活用して、同地域との関係強化や域内格差の是正に努める。

また、南アジア地域における大きな貧困人口の存在に十分配慮するとともに、中央アジア地域については、コーカサス地域も視野に入れつつ、民主化や市場経済化への取組を支援する。

その他の地域についても、この大綱の目的、基本方針及び重点課題を踏まえて、各地域の援助需要、発展状況に留意しつつ、重点化を図る。

具体的には、アフリカは、多くの後発開発途上国が存在し、紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化しており、このために必要な支援を行う。

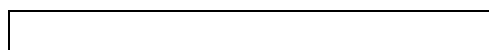
中東は、エネルギー供給の観点や国際社会の平和と安定の観点から重要な地域であるが、中東和平問題をはじめ不安定要因を抱えており、社会的安定と平和の定着に向けた支援を行う。

中南米は、比較的開発の進んだ国がある一方、脆弱な島嶼国を抱え、域内及び国内の格差が生じていることに配慮しつつ、必要な協力を行う。

大洋州は、脆弱な島嶼国が多いことを踏まえて協力を行う。

上記の理念にのっとり、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等及び内政不干渉）及び以下の諸点を踏まえ、開発途上国の援助需要、経済社会状況、二国間関係などを総合的に判断の上、ODAを実施するものとする。

- (1) 環境と開発を両立させる。
- (2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- (3) テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。
- (4) 開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。



この大綱の下に、政府全体として一体性と一貫性をもって ODA を効率的・効果的に実施するため、基本方針で述べたような国際社会における協調と連携も視野に入れつつ、中期政策や国別援助計画を作成し、これらにのっとり ODA 政策の立案及び実施を図る。特に国別援助計画については、主要な被援助国について作成し、我が国の援助政策を踏まえ、被援助国にとって真に必要な援助需要を反映した、重点が明確なものとする。

これらの中期政策や国別援助計画に従い、有償・無償の資金協力及び技術協力の各援助手法については、その特性を最大限生かし、ソフト、ハード両面のバランスに留意しつつ、これらの有機的な連携を図るとともに、適切な見直しに努める。

政府全体として一体性と一貫性のある政策を立案し、実施するため、対外経済協力関係閣僚会議の下で、外務省を調整の中核として関係府省の知見を活用しつつ関係府省間の人事交流を含む幅広い連携を強化する。そのために政府開発援助関係省庁連絡協議会などの協議の場を積極的に活用する。

政府と実施機関（国際協力機構<sup>19</sup>、国際協力銀行）の役割、責任分担を明確にしつつ、

<sup>19</sup> 2003年10月1日、国際協力事業団は独立行政法人国際協力機構に改組される予定。

政策と実施の有機的な連関を確保すべく、人事交流を含む両者の連携を強化する。また、実施機関相互の連携を強化する。

---

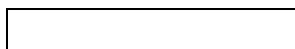
ODA 政策の立案及び実施に当たっては、開発途上国から要請を受ける前から政策協議を活発に行うことにより、その開発政策や援助需要を十分把握することが不可欠である。同時に、対話を通じて我が国の援助方針を開発途上国に示し、途上国の開発戦略の中で我が国の援助が十分いかされるよう、途上国の開発政策と我が国の援助政策の調整を図る。また、開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援するとともに、そのような努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する。

---

援助政策の決定過程・実施において在外公館及び実施機関現地事務所などが一体となって主導的な役割を果たすよう、その機能を強化する。特に、外部人材の活用を含め体制を強化するための枠組みの整備に努める。また、現地を中心として、開発途上国の開発政策や援助需要を総合的かつ的確に把握するよう努める。その際、現地関係者を通じて、現地の経済社会状況などを十分把握する。

---

国内のNGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体などの関係者がODAに参加し、その技術や知見をいかすことができるよう連携を強化する。また、開発途上国をはじめとして、海外における同様の関係者とも連携を図る。さらに、ODAの実施に当たっては我が国の民間企業の持つ技術や知見を適切に活用していく。



---

国民各層による援助活動への参加や開発途上国との交流を促進するため、十分な情報を提供するとともに、国民からの意見に耳を傾け、開発事業に関する提案の募集やボランティア活動への協力などを行う。

---

専門性をもった人材を育成するとともに、このような人材が国内外において活躍できる機会の拡大に努める。同時に、海外での豊かな経験や優れた知識を有する者などの質の高い人材を幅広く求めてODAに活用する。

また、開発途上国に関する地域研究、開発政策研究を活発化し、我が国の開発に関する

---

知的資産の蓄積を図る。

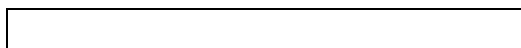
---

開発教育は、ODA を含む国際協力への理解を促進するとともに、将来の国際協力の担い手を確保するためにも重要である。このような観点から、学校教育などの場を通じて、開発途上国が抱える問題、開発途上国と我が国の関わり、開発援助が果たすべき役割など、開発問題に関する教育の普及を図り、その際に必要とされる教材の提供や指導者の育成などを行う。

---

ODA の政策、実施、評価に関する情報を、幅広く、迅速に公開し、十分な透明性を確保するとともに積極的に広報することが重要である。このため、様々な手段を活用して、分かり易い形で情報提供を行うとともに、国民が我が国の ODA 案件に接する機会を作る。

また、開発途上国、他の援助国など広く国際社会に対して我が国の ODA に関する情報発信を強化する。



---

事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する。また、ODA の成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させるとともに政府自身による政策評価を実施する。さらに、評価結果をその後の ODA 政策の立案及び効率的・効果的な実施に反映させる。

---

ODA の実施に当たっては、環境や社会面への影響に十分配慮する手続きをとるとともに、質や価格面において適正かつ効率的な調達が行われるよう努める。同時に、これらを確保しつつ、手続きの簡素化や迅速化を図る。

---

案件の選定及び実施プロセスの透明性を確保し、不正、腐敗及び目的外使用を防止するための適切な措置をとる。また、外部監査の導入など監査の充実を通じて適正な執行の確保に努める。

---

援助関係者の生命及び身体の安全の確保は、ODA 実施の前提条件であり、安全関連情報

を十分に把握し、適切な対応に努める。

## ODA

ODA 大綱の実施状況については、毎年閣議報告される「政府開発援助（ODA）白書」において明らかにする。

平成15年8月29日  
閣 議 決 定

### 附属書類Ⅲ

#### OECD/DAC の標準諸表

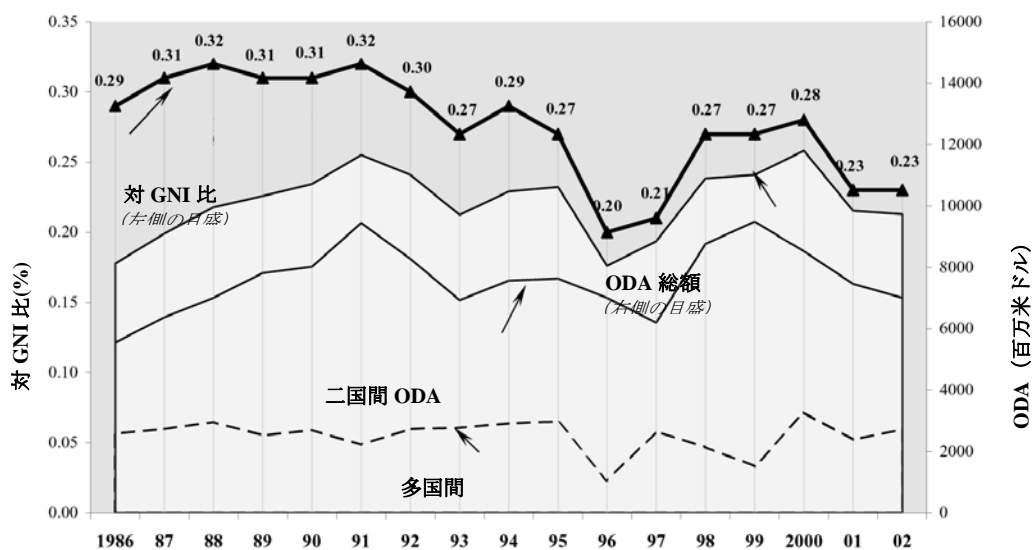
表Ⅲ-1. 全資金フロー  
各年の価格及び為替レート（名目）による支出純額（百万ドル）

日本	1986-87	1991-92	1998	1999	2000	2001	2002
<b>全公的資金</b>	<b>5,222</b>	<b>14,149</b>	<b>23,451</b>	<b>23,260</b>	<b>8,746</b>	<b>8,426</b>	<b>4,278</b>
ODA	6,448	11,052	10,640	12,163	13,508	9,847	9,283
二国間	4,490	8,622	8,553	10,476	9,768	7,458	6,692
多国間	1,998	2,429	2,087	1,687	3,740	2,389	2,591
公的援助	-	174	132	67	-54	84	99
二国間		96	94	27	-93	25	56
多国間		78	39	40	39	59	43
その他政府資金	-1,266	2,924	12,678	11,030	-4,708	-1,505	-5,104
二国間	-1,143	2,365	10,602	9,799	-4,456	-1,524	-2,592
多国間	-123	558	2,076	1,231	-252	19	-2,512
<b>NGOによる贈与</b>	<b>87</b>	<b>179</b>	<b>203</b>	<b>261</b>	<b>231</b>	<b>235</b>	<b>157</b>
<b>市場条件による民間資金</b>	<b>11,073</b>	<b>6,128</b>	<b>50</b>	<b>-3,279</b>	<b>6,229</b>	<b>8,549</b>	<b>8,123</b>
二国間：	9,483	7,995	4,629	835	6,281	8,904	8,380
うち直接投資	4,009	3,684	11,628	7,902	6,206	12,145	12,544
輸出信用	640	-226	-3,946	-2,305	-356	783	-737
多国間	1,589	-1,867	-4,579	-4,114	-52	-355	-257
<b>全資金フロー</b>	<b>16,381</b>	<b>20,457</b>	<b>23,703</b>	<b>20,242</b>	<b>15,206</b>	<b>17,210</b>	<b>12,558</b>
参考：							
2001年の価格、為替レート（実質）によるODA（百万ドル）	8,614	11,339	10,900	11,011	11,797	9,847	9,732
ODAの対GNI比	0.30	0.31	0.27	0.27	0.28	0.23	0.23
全資金フローの対GNI比	0.75	0.57	0.45	0.39	0.23	0.34	0.18

a. ODA 対象国向け

#### ODA 支出純額

2001年価格、為替レートによる ODA 支出純額と対 GNI 比

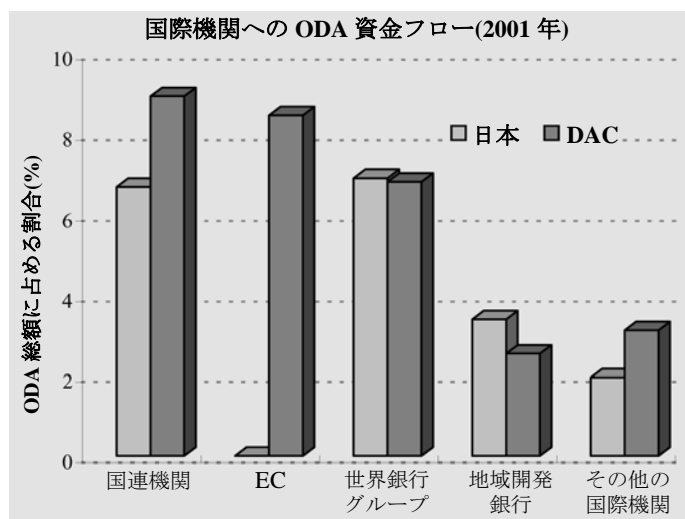


OECD

表Ⅲ-2. 援助形態別ODA実績

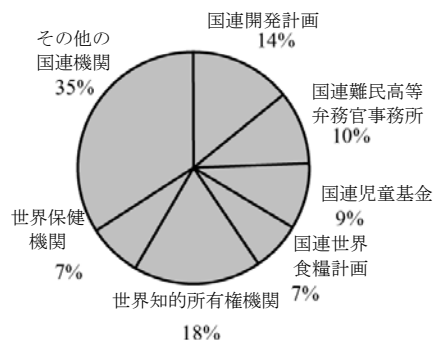
日本	2001年の価格・為替レートによる(百万ドル)					ODA 支出総額に占める割合					DAC 計 2001%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
	<b>11,359</b>	<b>12,180</b>	<b>10,969</b>	<b>10,236</b>	<b>10,105</b>	<b>84</b>	<b>89</b>	<b>77</b>	<b>81</b>	<b>79</b>	
<b>二国間</b>	<b>11,359</b>	<b>12,180</b>	<b>10,969</b>	<b>10,236</b>	<b>10,105</b>	<b>84</b>	<b>89</b>	<b>77</b>	<b>81</b>	<b>79</b>	<b>70</b>
<b>贈与</b>	<b>5,020</b>	<b>4,957</b>	<b>4,959</b>	<b>4,742</b>	<b>4,584</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>36</b>	<b>57</b>
プロジェクト及びプログラム援助	1,576	1,597	1,296	1,281	1,328	12	12	9	10	10	13
技術協力	1,863	1,934	2,122	1,942	1,899	14	14	15	15	15	23
食糧援助	58	38	37	54	43	0	0	0	0	0	2
緊急及び災害援助	127	164	74	30	38	1	1	1	0	0	6
債務救済	391	245	361	446	274	3	2	3	4	2	4
管理コスト	673	694	814	715	734	5	5	6	6	6	5
その他の贈与	332	286	254	274	267	2	2	2	2	2	4
<b>非贈与二国間 ODA</b>	<b>6,339</b>	<b>7,223</b>	<b>6,010</b>	<b>5,494</b>	<b>5,521</b>	<b>47</b>	<b>53</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>13</b>
新規貸付	6,339	7,223	6,010	5,494	5,274	47	53	42	44	41	12
債務返済繰延	-	-	-	-	247	-	-	-	-	2	1
株式取得その他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
<b>多国間</b>	<b>2,138</b>	<b>1,527</b>	<b>3,266</b>	<b>2,389</b>	<b>2,719</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>30</b>
国連機関	643	659	1,139	844	843	5	5	8	7	7	9
EC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
世界銀行グループ	827	146	1,007	871	1,178	6	1	7	7	9	7
地域開発銀行 (a)	483	478	778	428	412	4	3	5	3	3	3
その他の国際機関	185	244	342	246	283	1	2	2	2	2	3
<b>ODA 支出総額</b>	<b>13,497</b>	<b>13,707</b>	<b>14,236</b>	<b>12,625</b>	<b>12,821</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
返済及び債務帳消し	-2,597	-2,696	-2,438	-2,778	-3,089						
<b>ODA 純総額</b>	<b>10,900</b>	<b>11,011</b>	<b>11,797</b>	<b>9,847</b>	<b>9,732</b>						
参考:											
NGO を通じた援助	329	295	251	272	248						
混合借款(b)	-	-	-	-	-						

- a. EBRD は除く
- b. 混合借款パッケージの中の ODA 贈与及び借款

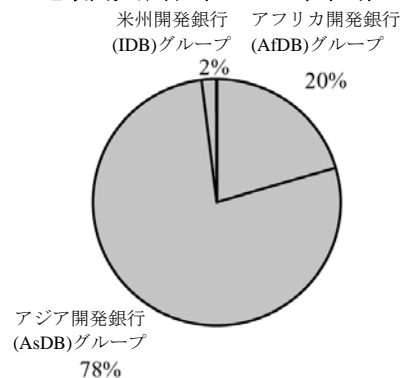


OECD

国連機関 (2001-02 年平均)



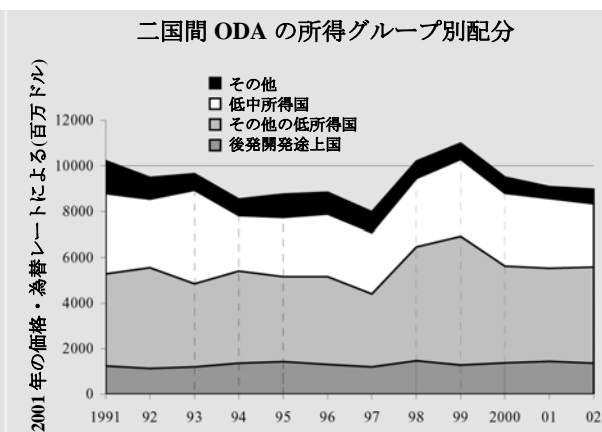
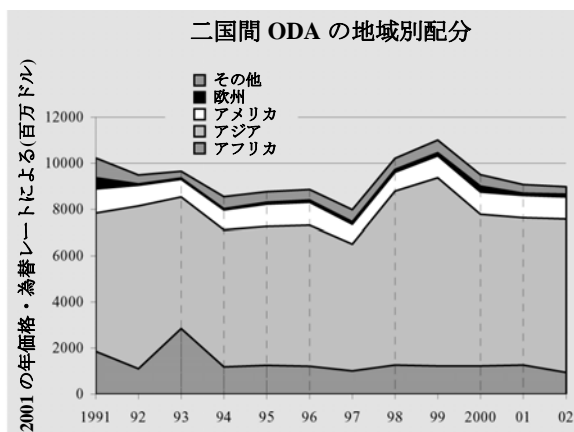
地域開発銀行 (2001-02 年平均)



表III-3. 二国間ODAの地域別及び所得グループ別配分

支出総額

日本	2001年の価格・為替レートによる(百万ドル)					ODA 支出総額に占める割合					DAC 計 2001%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
アフリカ	1,249	1,226	1,221	1,250	930	12	11	13	14	10	33
サハラ以南アフリカ	1,056	982	936	930	722	10	9	10	10	8	26
北アフリカ	193	244	285	320	208	2	2	3	4	2	7
アジア	7,543	8,142	6,560	6,382	6,652	74	74	69	70	74	39
南・中央アジア	2,331	1,793	1,788	2,061	2,300	23	16	19	23	26	17
極東	5,212	6,349	4,772	4,321	4,352	51	58	50	48	48	22
アメリカ	821	960	966	971	949	8	9	10	11	11	15
北・中米	303	344	356	383	380	3	3	4	4	4	7
南米	518	616	610	588	568	5	6	6	6	6	8
中東	333	407	367	248	197	3	4	4	3	2	4
大洋州	153	134	136	126	120	1	1	1	1	1	2
欧州	117	129	257	99	133	1	1	3	1	1	6
<b>国別の二国間配分総額</b>	<b>10,215</b>	<b>10,999</b>	<b>9,507</b>	<b>9,075</b>	<b>8,981</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
後発開発途上国	1,463	1,269	1,372	1,438	1,354	14	12	14	16	15	26
その他の低所得国	4,996	5,652	4,245	4,086	4,228	49	51	45	45	47	33
低中所得国	2,987	3,373	3,183	3,043	2,758	29	31	33	34	31	35
高中所得国	669	607	708	508	641	7	6	7	6	7	5
高所得国	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
より開発の進んだ途上国	99	98	-	-	-	1	1	-	-	-	-
<b>参考:</b>											
二国間総額	11,359	12,180	10,969	10,236	10,105	100	100	100	100	100	100
うち 分類不能	1,144	1,181	1,462	1,161	1,124	10	10	13	11	11	23



OECD

表III-4. 二国間 ODA の主な供与先

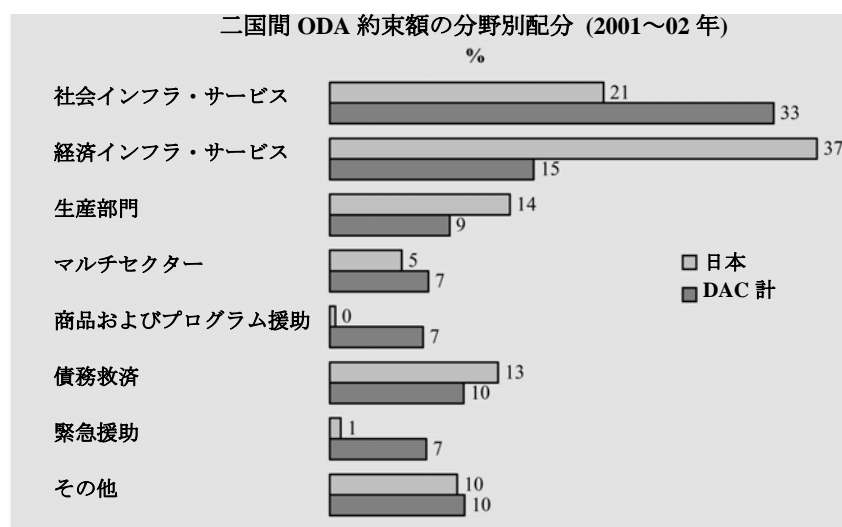
日本	1991-92				1996-97				2001-02		
	現在の 価格為替 レート (百万ドル)	2001年 価格為替 レート (百万ドル)	二国間 援助に占 める割合 (%)		現在の 価格為替 レート (百万ドル)	2001年 価格為替 レート (百万ドル)	二国間 援助に占 める割合 (%)		現在の 価格為替 レート (百万ドル)	2001年 価格為替 レート (百万ドル)	二国間 援助に占 める割合 (%)
インドネシア	1,540	1,574	16	インドネシア	1,208	1,075	13	中国	1,202	1,234	14
フィリピン	946	954	10	中国	963	860	10	インド	841	862	10
中国	874	887	9	タイ	760	679	8	タイ	758	775	9
インド	775	805	8	インド	741	664	8	インドネシア	748	764	8
タイ	531	544	6	フィリピン	714	640	8	フィリピン	666	683	8
<b>上位 5 カ国</b>	<b>4,666</b>	<b>4,764</b>	<b>49</b>	<b>上位 5 カ国</b>	<b>4,385</b>	<b>3,918</b>	<b>47</b>	<b>上位 5 カ国</b>	<b>4,217</b>	<b>4,317</b>	<b>48</b>
エジプト	376	396	4	マレーシア	363	331	4	ベトナム	429	438	5
マレーシア	310	319	3	パキスタン	327	290	3	バングラデシュ	309	316	3
ヨルダン	285	298	3	バングラデシュ	297	266	3	パキスタン	256	264	3
ペルー	257	268	3	スリランカ	211	189	2	スリランカ	244	249	3
トルコ	251	266	3	ベトナム	186	170	2	ブラジル	171	175	2
<b>上位 10 カ国</b>	<b>6,145</b>	<b>6,310</b>	<b>64</b>	<b>上位 10 カ国</b>	<b>5,770</b>	<b>5,164</b>	<b>61</b>	<b>上位 10 カ国</b>	<b>5,626</b>	<b>5,760</b>	<b>64</b>
韓国	249	255	3	エジプト	163	145	2	ペルー	170	174	2
パキスタン	227	231	2	メキシコ	160	140	2	タンザニア	167	169	2
バングラデシュ	220	224	2	韓国	153	134	2	マレーシア	147	151	2
スリランカ	205	213	2	ヨルダン	134	121	1	アゼルバイジャン	121	125	1
ベトナム	186	184	2	ブラジル	108	97	1	カンボジア	110	112	1
<b>上位 15 カ国</b>	<b>7,230</b>	<b>7,418</b>	<b>75</b>	<b>上位 15 カ国</b>	<b>6,489</b>	<b>5,802</b>	<b>69</b>	<b>上位 15 カ国</b>	<b>6,341</b>	<b>6,490</b>	<b>72</b>
ケニア	173	179	2	ケニア	101	90	1	ネパール	105	108	1
ネパール	120	124	1	ガーナ	96	86	1	チュニジア	97	99	1
ザンビア	115	118	1	ネパール	95	86	1	モロッコ	86	88	1
ブラジル	110	114	1	ミャンマー	91	81	1	ホンジュラス	86	88	1
ガーナ	94	97	1	モンゴル	91	81	1	ラオス	85	87	1
<b>上位 15 カ国</b>	<b>7,841</b>	<b>8,048</b>	<b>82</b>	<b>上位 20 カ国</b>	<b>6,963</b>	<b>6,225</b>	<b>74</b>	<b>上位 20 カ国</b>	<b>6,799</b>	<b>6,959</b>	<b>77</b>
<b>総額 (全 152 カ国)</b>	<b>9,606</b>	<b>9,858</b>	<b>100</b>	<b>総額 (全 158 カ国被援助国)</b>	<b>9,407</b>	<b>8,418</b>	<b>100</b>	<b>総額 (全 144 カ国)</b>	<b>8,821</b>	<b>9,028</b>	<b>100</b>
分類不能	729	747		分類不能	1,308	1,177		分類不能	1,116	1,142	
<b>二国間支出総額</b>	<b>10,335</b>	<b>10,605</b>		<b>二国間支出総額</b>	<b>10,715</b>	<b>9,595</b>		<b>二国間支出総額</b>	<b>9,937</b>	<b>10,170</b>	

OECD

表III-5. 分野別二国間ODA  
各年の価格と為替レートによる

約束額：2年間平均

日本	1991-92		1996-97		2001-02		2001 DAC計 %
	百万ドル	%	百万ドル	%	百万ドル	%	
<b>社会インフラ・サービス</b>	<b>1,953</b>	<b>16</b>	<b>3,238</b>	<b>22</b>	<b>2,097</b>	<b>21</b>	<b>33</b>
教育	778	6	880	6	861	8	9
うち 基礎教育	-	-	91	1	91	1	2
保健	205	2	383	3	303	3	4
うち 基礎医療	-	-	142	1	94	1	3
人口	9	0	26	0	14	0	3
給水・衛生	490	4	1,666	11	501	5	5
政府・市民社会	117	1	99	1	218	2	7
その他の社会インフラ・サービス	355	3	185	1	200	2	6
<b>経済インフラ・サービス</b>	<b>4,653</b>	<b>39</b>	<b>6,648</b>	<b>45</b>	<b>3,734</b>	<b>37</b>	<b>15</b>
運輸・貯蔵	1,970	16	3,573	24	2,460	24	9
通信	577	5	346	2	69	1	1
エネルギー	1,551	13	2,573	17	1,146	11	4
銀行・金融サービス	495	4	60	0	38	0	1
ビジネス・その他のサービス	60	0	97	1	21	0	1
<b>生産部門</b>	<b>2,236</b>	<b>19</b>	<b>2,581</b>	<b>18</b>	<b>1,381</b>	<b>14</b>	<b>9</b>
農林水産業	1,414	12	2,012	14	1,164	11	7
鉱工業・建設業	787	7	536	4	194	2	1
貿易・観光業	35	0	33	0	22	0	1
その他	-	-	-	-	0	0	0
<b>マルチセクター</b>	<b>127</b>	<b>1</b>	<b>643</b>	<b>4</b>	<b>553</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
<b>商品及びプログラム援助</b>	<b>1,986</b>	<b>16</b>	<b>178</b>	<b>1</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
<b>債務救済</b>	<b>538</b>	<b>4</b>	<b>668</b>	<b>5</b>	<b>1,291</b>	<b>13</b>	<b>10</b>
<b>緊急援助</b>	<b>111</b>	<b>1</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>84</b>	<b>1</b>	<b>7</b>
<b>援助供与国の管理コスト</b>	<b>411</b>	<b>3</b>	<b>693</b>	<b>5</b>	<b>709</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>NGO への中核支援</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>268</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>二国間援助計</b>	<b>12,038</b>	<b>100</b>	<b>14,738</b>	<b>100</b>	<b>10,159</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
参考：							
二国間計	12,413	82	15,550	90	10,476	84	70
うち、分類不能	375	2	812	5	316	3	3
多国間計	2,776	18	1,792	10	1,973	16	30
<b>ODA 約束額総計</b>	<b>15,189</b>	<b>100</b>	<b>17,342</b>	<b>100</b>	<b>12,449</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



OECD

表III-6 各国の援助実績比較

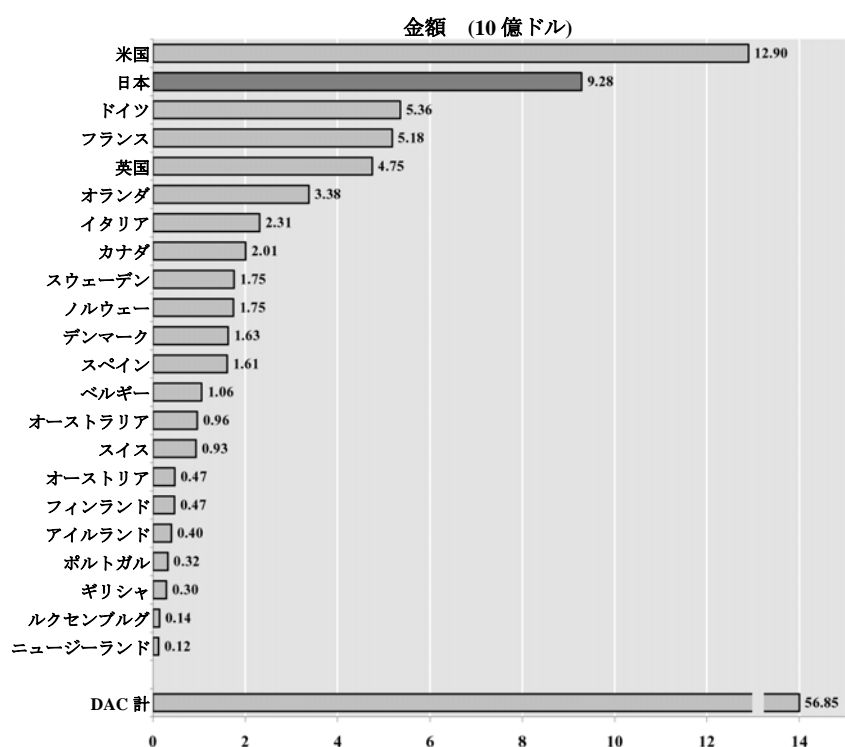
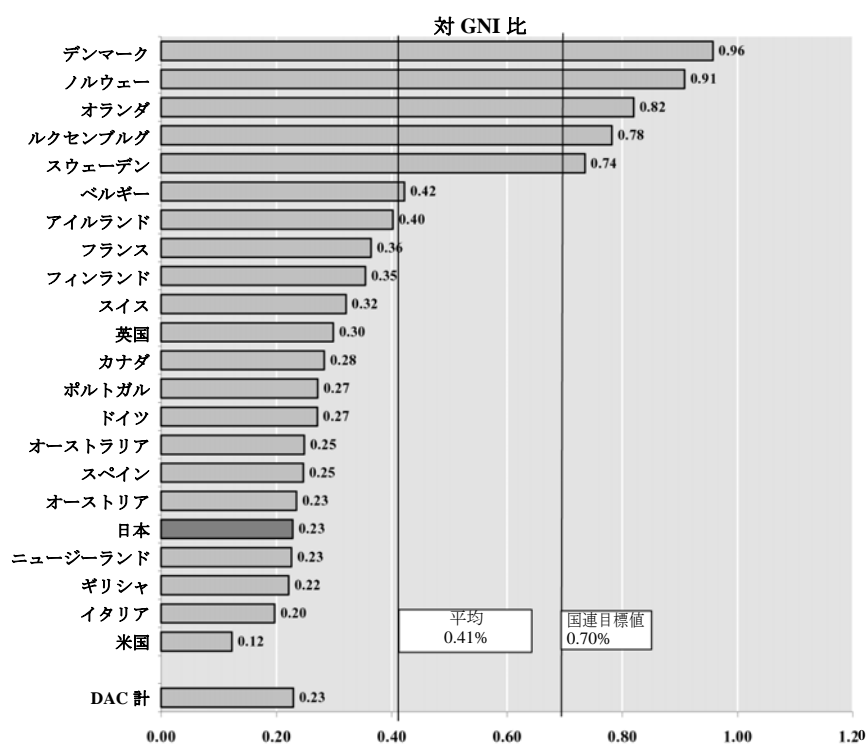
日本	政府開発援助(ODA)		95-96年から 96-97年にか けての平均額 の増減 (%, 実質)	ODA グラント・ エレメント (約束額) 2001 % (a)	多国籍援助の比率 2001				狭滑開発途上国に対する ODA 二国間および国際 機関経由		公的援助 2001	
	百万ドル	対GNI比(%)			対ODA比(%) (b)	対GNI比(%) (c)	対ODA比(%) (b)	対GNI比(%) (c)	対ODA比 (%)	対GNI比 (%)	百万ドル	対GNI比(%)
オーストラリア	873	0.25	0.6	100.0	24.3		0.06		20.1	0.05	5	0.00
オーストリア	533	0.29	0.2	90.8	35.9	18.4	0.10	0.05	19.9	0.06	212	0.11
ベルギー	867	0.37	3.5	99.6	42.1	20.1	0.15	0.07	34.0	0.13	88	0.04
カナダ	1,533	0.22	-2.7	100.0	21.7		0.05		15.1	0.03	152	0.02
デンマーク	1,634	1.03	4.8	100.0	36.7	31.3	0.38	0.32	33.0	0.34	181	0.11
フィンランド	389	0.32	4.8	100.0	42.3	28.1	0.14	0.09	29.4	0.09	61	0.05
フランス	4,198	0.32	-6.5	95.5	38.2	13.3	0.12	0.04	25.8	0.08	1,334	0.10
ドイツ	4,990	0.27	-1.2	95.8	42.8	19.8	0.12	0.05	23.5	0.06	687	0.04
ギリシャ	202	0.17	8.2	..	59.1	12.5	0.10	0.02	10.9	0.02	9	0.01
アイルランド	287	0.33	11.8	100.0	35.7	14.3	0.12	0.05	49.9	0.16	23	0.03
イタリア	1,627	0.15	-2.3	99.6	72.8	34.8	0.11	0.05	29.9	0.04	281	0.03
日本	9,847	0.23	3.0	88.2	24.3		0.06		18.1	0.04	84	0.00
ルクセンブルグ	141	0.82	18.1	100.0	24.8	13.5	0.20	0.11	32.4	0.27	9	0.05
オランダ	3,172	0.82	4.9	100.0	29.9	23.8	0.25	0.20	31.4	0.26	214	0.06
ニュージーランド	112	0.25	5.5	100.0	24.1		0.06		25.7	0.07	0	0.00
ノルウェイ	1,346	0.80	1.8	100.0	30.1		0.24		33.3	0.27	32	0.02
ポルトガル	268	0.25	6.7	94.7	31.7	6.0	0.08	0.02	44.5	0.11	28	0.03
スペイン	1,737	0.30	7.2	95.1	33.8	14.1	0.10	0.04	11.1	0.03	14	0.00
スウェーデン	1,666	0.77	4.5	99.8	27.7	20.9	0.21	0.16	27.5	0.21	119	0.05
スイス	908	0.34	3.0	100.0	29.0		0.10		28.2	0.10	63	0.02
英国	4,579	0.32	5.7	100.0	42.7	24.8	0.14	0.08	36.0	0.12	461	0.03
米国	11,429	0.11	3.2	99.7	27.5		0.03		14.6	0.02	1,542	0.02
<b>DAC 計</b>	<b>52,337</b>	<b>0.22</b>	<b>1.8</b>	<b>96.4</b>	<b>33.1</b>	<b>23.6</b>	<b>0.07</b>	<b>0.05</b>	<b>23.0</b>	<b>0.05</b>	<b>5,597</b>	<b>0.02</b>
注記：各国平均		0.40										

注：

- a. 債務再編を除く含まない
- b. EC 含む
- c. EC 除く
- .. データなし

OECD

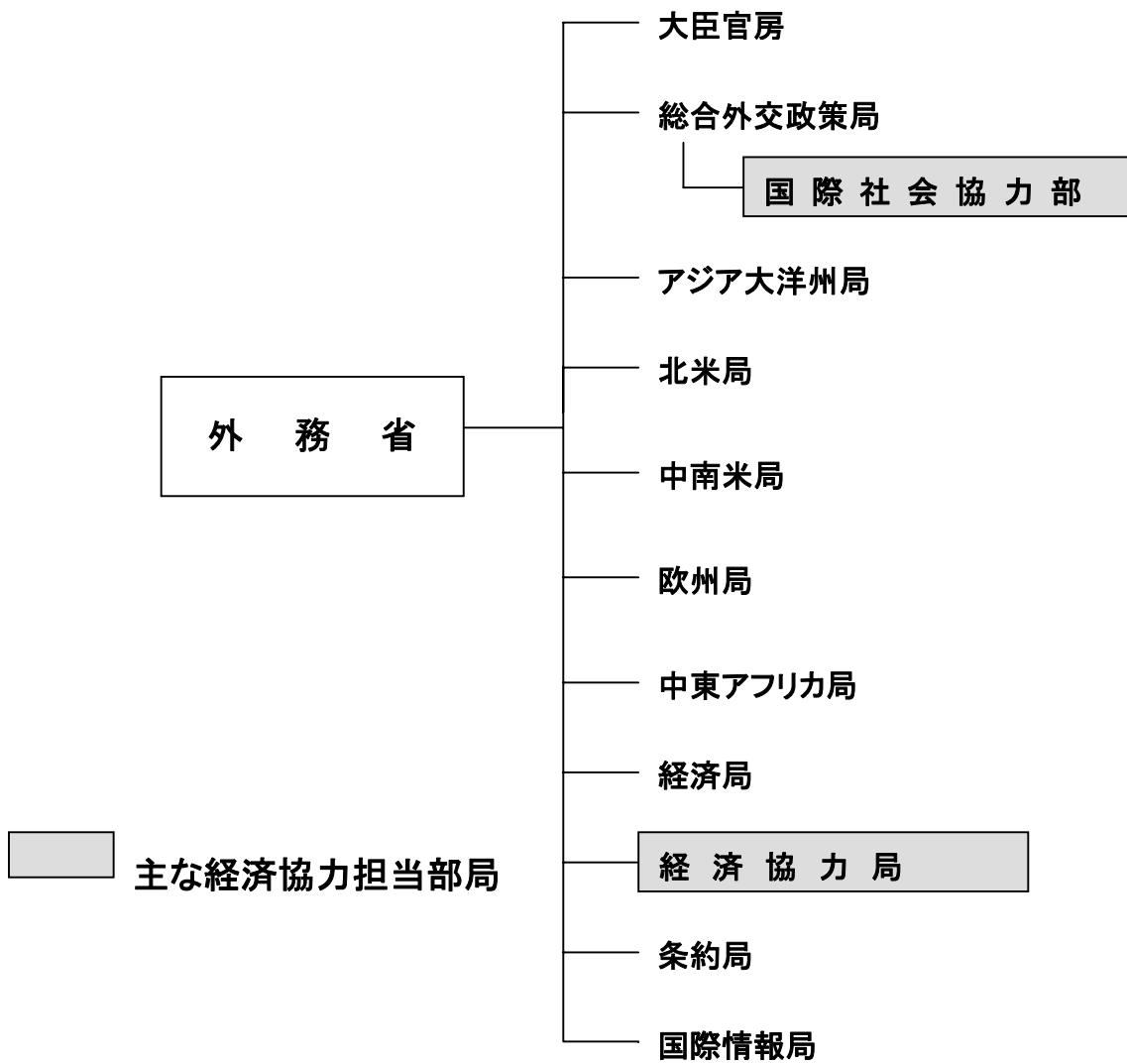
図 III-1. DAC 諸国の ODA 支出純額 (2002 年)



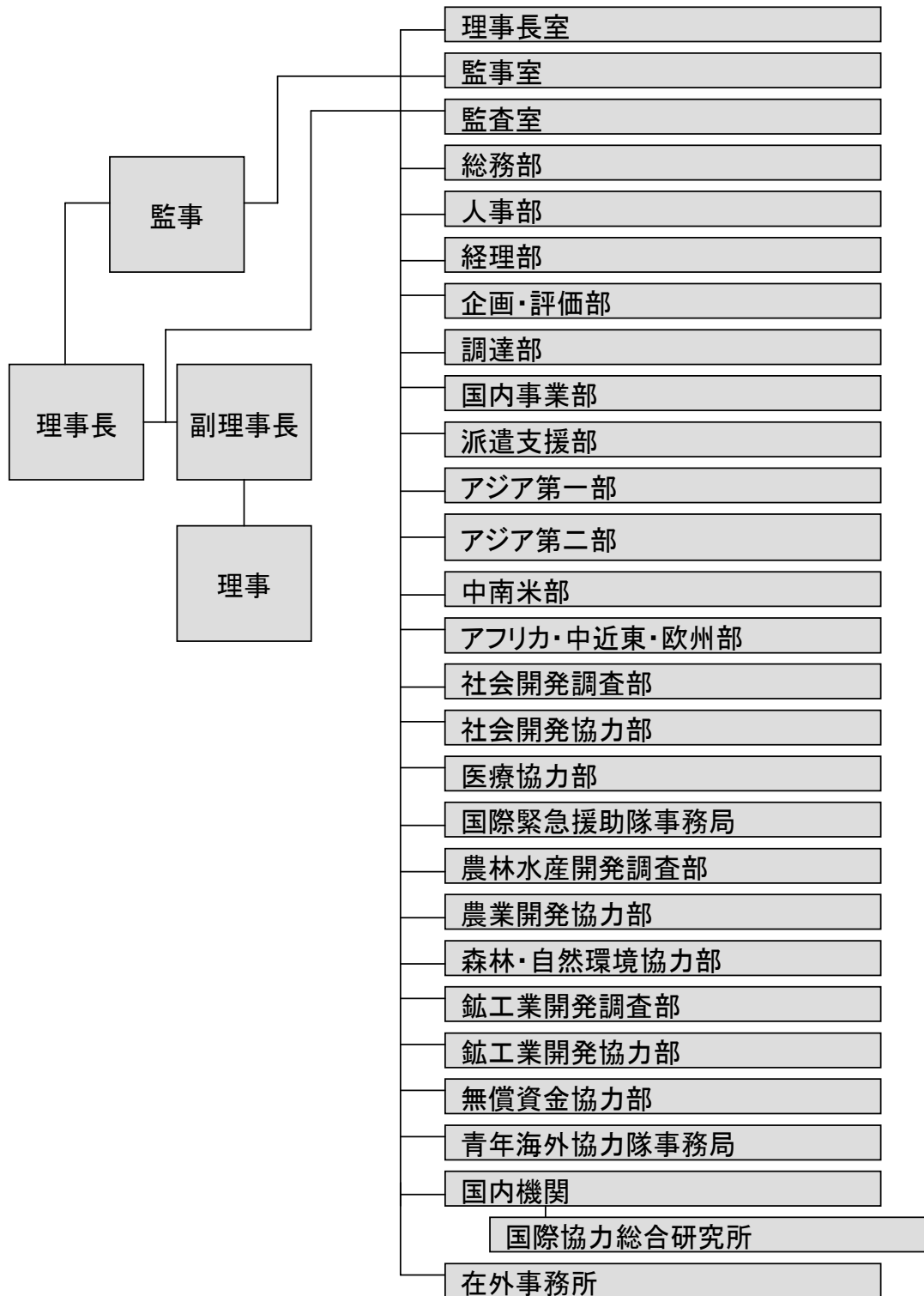
OECD

付属書類 IV  
機 構 図

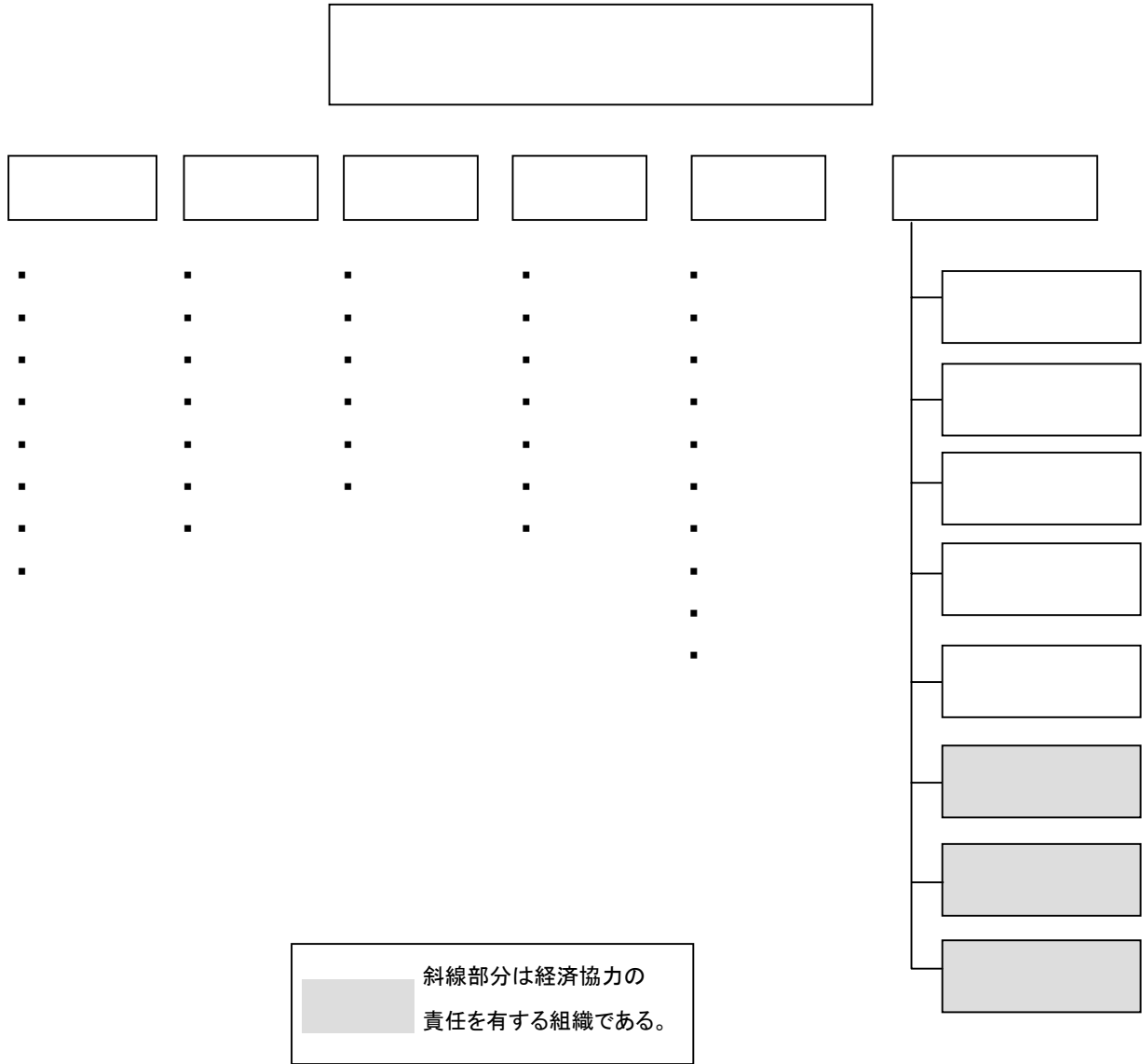
機構図IV. 1. 外務省 (MOFA)



## 機構図Ⅳ. 2. JICA機構図



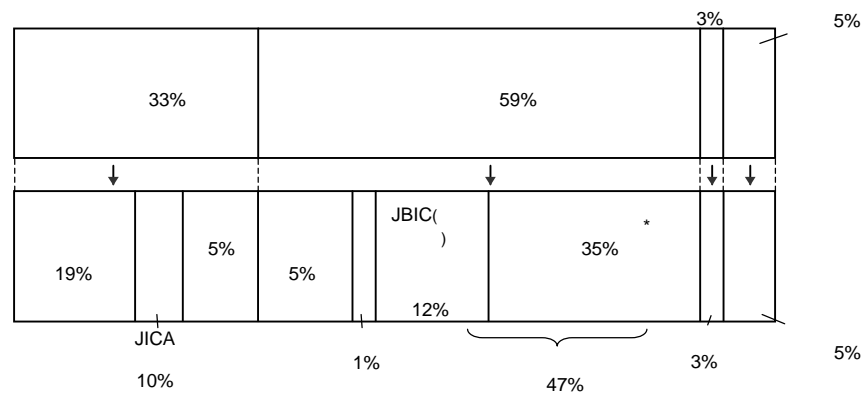
機構図 IV.3. 財務省



## 附属資料 V

### 組織別ODA資金配分

この図は、2002年の日本のODA資金フローに対する各組織の負担に関する、OECDの推定値を基に作成した。国家予算から資金が拠出されたかどうかにかかわらず、この図にはすべての政府開発援助が含まれている。



\* The Fiscal Investment and Loan Programme (FILP)

JBIC ODA

OECD

	59%		35%	
	12%	*	46%	
		*	1%	

	59%		29%			4%	
33%	JICA 19%	UN 7%	IFI 5%	** 24%		8%	
				**	0.2%		

## 開発援助委員会（DAC）議長プレスリリース 新たな援助理念への政策と資源の一致に向けた日本の努力

2002年の日本の政府開発援助（ODA）純額は93億ドルで、世界第2位の援助国である。日本は、経済的理由によりODA額削減に至るまで、1992年から2001年までのほぼ10年間、世界最大の援助国であった。2002年の日本のODA額は、国民総所得の0.23%を占めたが、1991-92年度（平均）の0.31%より低くなっている。モンテレイの開発資金国際会議において、日本は援助の増額を確約できなかった数少ない援助国の一つであった。

今回のOECD開発援助委員会（DAC）対日援助審査（相互審査）においては、日本の援助戦略、運営における積極的な改革に注目した。最も重要な取り組みとして、日本はODA大綱を改定し、最近の国内、国際情勢の変化により対応すべく、貧困削減、持続的成長、地球規模問題への対応の必要性、平和構築を含む新たな戦略的重点課題を取り入れた。加えて、2つの主要な援助実施機関において変化がもたらされた。技術協力を担当する国際協力機構（旧国際協力事業団：JICA）は2003年に（独立行政法人化により）より自立的、効率的な組織となった。また1999年には、2つの金融機関の統合により国際協力銀行（JBIC）が誕生した。さらに、今や外務省は、多様で、しばしば縦割りとなるODA実施関連組織を調整する法的権限を付与されている。

今次援助審査では、本部及び現場で新ODA大綱を日本が実施していく上での日本の援助システムへの影響に関心が集まった。具体的には、日本の開発戦略における、貧困削減のような横断的テーマの位置づけの強化に関連する問題が議論された。審査では、日本が援助量を増大させることが強く奨励された。また、さまざまな危機に対処するための日本の努力が留意された。ODAの継続とミレニアム開発目標達成への国民の支持を強化するよう日本政府に要請された。また、タンザニアやベトナムで試行されている有望な取り組みをふまえて、日本の援助マネジメントをさらに合理化、分権化することが有用であることに留意したが、その実現にはスタッフの更なる増員と質の向上が必要となる。この関連で、開発援助委員会は、開発パートナー国における援助国の慣行の調整と調和化に対する日本の支援について評価した。

今次援助審査では、開発分野における国際的合意の形成、経済成長と貧困削減（の関係）に関する様々な見解の収斂について、日本が果たしているより大きな役割を歓迎した。

日本の開発協力政策とプログラムに関するDAC援助審査は、2003年12月12日に行われた。今次会合においては、リチャード・マニングDAC議長が議長を務め、吉川元偉外務省経済協力局審議官が日本代表団長を務めた。審査国は、米国と欧州委員会(EC)が務めた。

## 重要用語解説

本報告書で用いられている主な開発協力用語について、一般的な背景情報として以下に簡単な解説を記載する。

混合借款：政府開発援助(ODA)の無償資金協力または円借款と、他の公的または民間の資金を組み合わせた資金提供パッケージ。

各国平均：DAC加盟国のODAとGNIの比率の非加重平均値。すなわちこの比率の平均値そのものであり、ODA総額のGNI総額に対する比率ではない(OA/GNIの比率の項目を参照すること)。

DAC (Development Assistance Committee 開発援助委員会)：開発協力問題を扱うOECDの委員会。目的及び加盟国リストは本報告書の巻頭に記載。

DACの被援助国リスト：DACは2部構成の「被援助国リスト」使用しており、これについては随時、改定を行っている。このリストの第1部は政府開発援助を受ける資格がある開発途上国のリストであり、下記のカテゴリーごとに示されている（「国」という語には「地域」も含まれる）。

LDC：後発開発途上国。国連が開発したカテゴリー。LDCとして分類されるためには、所得、経済の多様化、社会開発のそれぞれについて規定の限界地を下回る必要がある。LDCのグループに変更があった場合、DACは直ちにリストの改定を行っている。

その他のLIC：その他の低所得国。LDCに分類されない国で、1998年の1人当たりのGNP（世界銀行アトラスに基づく）が760ドル未満の国を全て含む。

LMIC：低中所得国。1998年の1人当たりのGNP（同アトラスに基づく）が761ドルから3030ドルの国。LDCのうちLMICにも該当する国家はLMICのリストには載らず、LDCのリストだけに記載される。

UMIC：高中所得国。1998年の1人当たりのGNP（同アトラスに基づく）が3031ドルから9360ドルの国。

HIC：高所得国。1998年の1人当たりのGNP（同アトラスに基づく）が9360ドルを上回る国。

同リストの第2部は「移行期の国々」を取り上げている。これらの国々への援助は別途「公的援助(OA)」として計上される。これらの国々は(1)比較的開発の進んだ中・東欧諸国及び旧ソビエト連邦の新独立国家と、(2)比較的開発の進んだ開発途上国によって構成されている。

債務再編：過去に確立された返済条件を変更するために、債権者と債務者との間で正式に合意されたあらゆる措置。この中には、債務免除、債務繰り延べ(リスケジューリング)、リファイナンスなどが含まれる。

直接投資：DAC被援助国リスト掲載国における事業への継続的な利益を取得あるいは増大するための投資。実際には被援助国の子会社の自己資本の親会社への変更として記録され、親会社の帳簿に記録される。

支出：被援助国への資金の引き渡しもしくは被援助国のための財、サービスの購入をいう。広義には、こうした支出の金額を指す。総額(一定の会計期間内の支出額の合計)もしくは純額(同期間内の借款元本の返済や贈与の回収の額を差し引いたもの)で示される。

輸出信用：貿易を目的とする借款で、流通証券の形をとらないもの。公的部門、民間部門いずれも提供できる。民間部門が提供した場合、公的な保証が付与されることがある。

無償資金協力：返済が要求されない現金、財またはサービスの移転。

グラント・エレメント：金利、返済期限、据置期間(最初の元本返済までの期間)など、援助の融資条件を反映する。グラント・エレメントは10%の固定金利で計算する。金利10%の借款のグラント・エレメントは0%、贈与では100%となり、金利10%未満の借款については、0~100%の間となる。

有償資金協力：返済が要求される資金移転。借款純額は、以前の借款の元本返済額(金利返済額は含まない)を差し引いたもの。

公的援助(OA)：被援助国リストの第2部に含まれる点を除き、政府開発援助(ODA)の適格条件を満たす資金の流れ。

政府開発援助(ODA)：DAC被援助国リスト第1部(開発途上国)掲載国、地域への公的部門による贈与または借款。経済開発及び福祉の促進を主たる目的とし、譲許的融資条

件で提供される（借款の場合、グラント・エレメントは25%以上）。

ODA/GNI比：加盟国のODAに対する努力を比較するために、ODAの国民総所得（GNI）に対する比率を示すことは有益である。「DAC合計」の ODA/GNI比は、加盟国のODA額の合計をGNI額の合計で割ったものである。すなわちDAC加盟国国のODA/GNI比の加重平均である。（各国平均の項目を参照すること）。

その他政府資金(OOF)：公的部門と、政府開発援助や公的援助の適格条件を満たさない、DAC被援助国リスト掲載国との開発関連の取引。

技術協力：（1）自国または外国で教育や研修を受ける被援助国民への贈与、及び（2）被援助国で奉仕するコンサルタントやアドバイザーなどの人員や教師、管理者への賃金支払い、の両方を含む。

タイド援助：関連する財・サービスを援助供与国か、援助供与国か、または実質的にすべての被援助国を含まない国々から調達するよう義務付けた公的贈与または借款。

金額（実質ターム）：特に明記されていない場合、金額はドルで示されている。当該国通貨で示された金額をドルに換算する際には、為替レートの年間平均値を使用している。時系列的に診た資金量の推移をより正確に示すため、一部の金額は参照年の価格及び為替レートで示されている。これらのデータは援助の価値を、参照年におけるドルの国内購買力との関連で示したものである。

## ピアレビューシリーズ

### 連絡先

開発援助委員会では皆様のご意見やご提案を歓迎いたします。

Eメールの場合は、[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org), [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

FAXの場合は、33 1 44 30 61 40

郵便の場合は下記にお送りください。

Organisation for Economic Co-operation and Development

Development Co-operation Directorate

Communications and Management Support Unit

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cedex 16

France

World Wide Web Site

<http://www.oecd.org/dac>