

ODAに関する有識者懇談会
提言

2018年11月28日

ODAに関する有識者懇談会の有識者委員

伊藤 伸	政策シンクタンク構想日本総括ディレクター（座長）
荒木 光弥	国際開発ジャーナル・主幹
石田 恵美	弁護士・公認会計士
大西 健丞	認定 NPO 法人ピースウィンズ・ジャパン代表理事
長 有紀枝	立教大学大学院教授，認定 NPO 法人難民を助ける会理事長
柿木 真澄	一般社団法人日本貿易会経済協力委員長 （丸紅株式会社代表取締役副社長執行役員）
亀井 善太郎	PHP 総研主席研究員， 立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科特任教授， 認定 NPO 法人アジア教育友好協会理事
河村 小百合	株式会社日本総合研究所調査部上席主任研究員
神保 謙	慶應義塾大学総合政策学部教授
多田 盛弘	アイ・シー・ネット(株)代表取締役社長， 海外コンサルタンツ協会理事
仲谷 徹	元日本国際協力システム代表理事
松本 悟	法政大学国際文化学部教授
村田 晃嗣	同志社大学法学部教授
焼家 直絵	WFP 国連世界食糧計画 日本事務所代表

（※座長以下は 50 音順）

ODAに関する有識者懇談会

提言

2018年11月28日

はじめに

2015年にそれまでの政府開発援助（ODA）大綱を改め、策定された開発協力大綱は、個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、一人ひとりが幸福と尊厳を持って生存する権利を追求する人間の安全保障の考え方が、我が国の開発協力の根本にある基本理念の一つであることを明確に示している。また、民間企業、地方自治体、非政府組織（NGO）を始めとする多様な主体が、開発課題の解決、そして開発途上国の持続的成長にますます重要な役割を果たしていることを踏まえれば、多様な力を結集することが重要であること、またそのための触媒としてのODAの役割を果たせるよう、様々な主体との互恵的な連携を強化することとされている。

同大綱の意義が国民全体に共有されているとはいえない。また、近年の目まぐるしく変わる国際情勢、第二次世界大戦後、最大規模となっている難民・人道危機等のグローバルな課題に対し、世界各国における孤立主義化の動きに日本が陥ることなく、有効に対応していくためには、ODAの実施のあり方について、不断の確認が必要となっている。

日本外交を展開していく上でODAが重要なツールの一つとなることは論を待たないが、現在の日本の財政状況を見ればODA予算が大きく増えないことも自明である。

そうした状況の中では、日本としてのODAの理念と現状を広く共有し、旧来の固定観念にとらわれず、限られたODA予算を最も効率的かつ効果的に活用していくにはどうしたら良いのか、そのためには、ODAに関わる各実施主体の各々の特性を活かし、どのような役割を担ってもらうのが良いのか、また、その特性をどのように強化していくのが良いのかという観点から、今一度検討する必要がある。

本有識者懇談会においては、現在、国際協力機構（JICA）が中心を担っている日本のODAの実施体制の現状を確認し、JICA、NGO、民間企業、調達代理機関、国際機関といった各実施主体が、より活躍できる可能性を追求すべく議論を行った。

日本のODA実施体制の強化のため、各実施主体が担う役割、そして各実施主体の強化のための施策について外務大臣に対し提言する。

I. 日本のODA実施体制の現状

日本のODAは大別すると、二国間のいわゆるバイの援助と、国際機関に対する出資・拠出のいわゆるマルチの援助がある。このうち、バイの援助には、日本の技術・知見を活かし、開発途上国の社会経済開発の担い手となる人材の育成や制度作りを支援する「技術協力」、開発途上国に対し、返済義務を課さずに資金を供与し、学校・病院・井戸・道路等、その国の社会・経済開発のために必要な施設や資機材の整備を支援する「無償資金協力」、長期返済・低金利の緩やかな融資条件で資金の貸付を行い、港や空港、鉄道といった大型インフラ整備等を支援する「有償資金協力」がある。

2016年の支援実績では、バイとマルチを合わせたODA全体の支出総額は約1兆8,287億円（世界第4位）であり、内訳は、バイの援助が約1兆4,622億円、マルチの国際機関に対する出資・拠出は約3,665億円となっている。さらに、バイのうち約8,548億円は将来返済金が戻ってくる有償資金協力、無償資金協力が約3,054億円、技術協力が約3,020億円となっている。

現在、外務省が政策立案を行い、各実施主体が実施を担っているが、実施主体別のODA支出額を見ると、JICAが技術協力の約3分の2（約2,075億円）、無償資金協力の約3割（約839億円）、有償資金協力のほぼ全部（8,408億円）を担っている。国際機関はマルチの出資・拠出とバイのプロジェクトベースの支援を合わせて約5,352億円、調達代理機関が無償資金協力のうちの約120億円、日本の国際協力NGOが無償資金協力のうちの約116億円と技術協力のうちの約8億円（草の根技術協力等のNGO分）を担っている。

これらの主体が担う事業は、一部JICAと国際機関との間等、競争関係が生じる部分はあるものの、各実施主体の特性や組織規模の違いなどから、各実施主体間における競争原理が働きにくい状況にある。

II. 各実施主体の現状

1. JICA

前述のとおり、日本のODAの大部分を担う実施機関であり、その活動については、他の実施主体等から正負双方の意見がある。

負の意見としては、そもそもJICAにしかできない固有の業務は何なのかが整理されていないことによって、結果的にODAの大部分を担っている現状の評価が不十分、現時点でJICAの機能を代替する機関が少ないためにJICAは国内において激しい競争にさらされていないことによって、JICAのレベルアップが図られにくいのではないかとの意見があった。

正の意見としては、多くの途上国に事務所を持ち、継続的に開発途上国政府・実施機関とのインターフェース機能を果たしていることや、有償、無償、技協の3スキームを一体的に運用していることによる相乗効果や効率的な事業執行等が挙げられている。

この一体的運用による効果と、JICAの業務を分割して他の実施主体に委ねることによる競争性の確保の必要性という、双方の視点での議論があった。

2. NGO

日本のNGO（特定非営利活動法人又は公益法人として日本で法人登記されているNGO）は、開発途上国の草の根レベルに密着して支援を展開しているが、欧米のNGOと比べると、組織としての規模が小さいNGOが多く、認知度や知名度についてもまだまだ成長途上であり、社会との接点が限られていることから、財政基盤が脆弱な組織が多い。給与水準も欧米のNGOや国際機関等に比べて低いため、NGOで育った人材が、より待遇の良い団体に転職してしまったり、恒常的に雇用できる人数が限られるために人材も具体的な事業ごとにアドホックに雇用せざるを得ないという不安定な雇用状態となっている。また、NGOが雇用する際は、即戦力を求める傾向にあるため、中途採用になることが多く、大学院等で国際協力を学んだ学生の受け皿が非常に限られている状況でもある。

日本のODA全体に占める政府からNGOへの拠出金の割合は、欧米諸国に比べ低い。各国におけるODAについての考え方や理念は異なっており、一概な比較は難しいが、NGOからは、ODA資金の配分の見直しなどによってNGOへの予算の抜本的拡充を求める声が強い。また、NGOが官民からより多くの資金を得るためには、ODAの実施にあたって国民への説明責任を十分に果たし、NGOの活動に対する日本社会の認知度を高めることが重要であるが、まだ日本においては、欧米に比べて社会全体としてNGOに対する認知度が高いとはいえない状況にある。

NGOの規模の拡大については、日本のNGOは、自らの関心の高い特定の地域や分野に活動を集中している団体が多く、必ずしもすべてのNGOが規模拡大を志向しているわけではない。本懇談会でも、日本のNGOの特性である多様性を尊重すべき、NGOの巨大化だけを図るだけでなく、小回りの良さを特徴としたNGOがあっても良いのではないかと意見があった。

NGOのあり方について、このような様々な意見がある中、ODA事業を実施する際に予算計上が認められている「一般管理費」の引き上げを求める声が多くあった。現在の日本NGO連携無償等のODA事業では、一般管理費として事業費の5%を計上することが認められているが、事業を実施するための間

接費分としては不十分であり、そのため、ODA事業を実施すればするほど財務状況が悪化してしまう構造にあるので、一般管理費を15%程度に引き上げるべきとの意見である。前述のようにNGOの認知度の向上や財政的な脆弱性の克服を目指すにあたっては、評価、広報等、認知度を高めるための事業や人材確保に使える資金を増大することが重要と言える。ただし、ODA予算を使ってNGOの体制強化を支援することが常態化するのは健全とは言えず、3年後5年後を見据えた長期的な財政計画などを示す能力を有し、組織としての自立又は自己責任を果たす可能性のあるNGOを支援の対象にするなど、何らかの基準を明確にすべきとの意見もあった。

また、NGOの事業実施の範囲を広げるという観点から、NGOと国連・国際機関との連携強化も挙げられた。現状としては、国際機関と実施パートナー（IP）契約を結んで連携している日本のNGOもあるが、海外で手広く国際機関と連携できるNGOはまだ少ない。JICAの技術協力プロジェクトにおいても、主契約者やジョイントベンチャーのパートナーとして参加しているNGOもあるが、技術協力プロジェクトは専門性に加え多くのロジスティクスやマネジメントを行う必要があるため、規模の小さいNGOが主契約者となることは難しいのが現状である。

3. 調達代理機関

調達代理機関は、無償資金協力において被援助国政府に代わって、政府間の国際約束で定められた予算の範囲内で資機材等を調達する支援を担っており、資金管理や入札・業者契約を含む案件実施の全体管理を行っている。

調達品目は、道路建設機械、医療機材、防災機材、テロ・治安対策機材、車両、農業機械、燃料等の資機材であり、事前に詳細な調査や設計が必要な場合と機材供与だけの場合があり、後者の場合はJICAが実施する詳細な調査や設計が必要な無償資金協力に比べて、要請から支援実施を決定するまでの期間が短い。

平成28－30年度においては、日本国際協力システム（JICS）及びクラウンエイジェンツ・ジャパンの2機関が担当している。

4. 国際機関

国際機関は、地球規模課題（防災、保健、女性等）やSDGs達成に向けた取組においてその分野の専門性・迅速性やネットワークを有している。難民問題等を含む人道危機が発生している国や紛争直後の国等、危険度が高いためJICAがアクセスしにくい地域における支援においては、現地で長期的なプレゼンスを確保し、かつ継続的に事業を実施する能力をもつ国際機関との連携は

特に重要である。

反面、国際機関を通じた支援は、日本の拠出金による活動であることを分かりやすく広報し、途上国支援の現場、ドナーコミュニティ、ひいては国際社会の中で、「日本の顔」を確保していくことが課題である。そのためには、各国際機関によって全く異なっている事業形態・規模を鑑み、日本NGO・民間企業、またJICAとの連携の可能性、邦人職員の活躍等、日本のODAをより効率的・効果的に実施する触媒となりえる国際機関を見定め、アピールする対象を整理した上で、その方策を考えていく必要がある。

5. 民間企業

民間企業は、現状ではODA全般（技術協力、無償資金協力、有償資金協力）において、主に受注者としてODAに積極的に参加している。民間企業のなかで、建設会社や商社は無償資金協力や有償資金協力を担っている。また、開発コンサルタントはODA事業全般で現場の業務を実施しており、技術協力では相手国政府への技術移転を、無償資金協力や有償資金協力では設計や施工管理でODA事業に参加している。ODAにおいて官民連携がより重要になっている現在では、ODA業界以外の民間企業が事業を通じて参加するケースが増えている。ODAを実施する側として、単に目先の利益の追求だけではなく、将来的なマーケットの創出、現地における雇用拡大、人材育成など、多様な観点での民間企業との連携は今後さらに重要になってくると考えられる。

Ⅲ. 提言

1. 日本の開発協力の全体像の中で各実施主体間の最適な役割分担を検討し、競争と連携を強化すべき

開発協力大綱に定めるところの開発協力の意義・目的は、現時点においても大きく変わるものではないが、その実施については、目まぐるしく変わる国際情勢に適切に対応すべく、現地のニーズを随時把握し、それに対して日本としていかなる支援を行い、どのような効果を上げているのか、官民合わせたより大きな全体像を把握する必要がある。

例えば、現地ベースでの大使館、JICA、国際機関、民間企業、NGO、調達代理機関等の開発協力関係者のネットワーク強化を図り、大使館がより積極的に情報集約に努めるべきである。それによって得られた官民の情報を外務省が総合して、開発協力のより大きな全体像を描き、それを各実施主体にしつかりと説明することにより、各実施主体がやりたい事業ではなく、途上国の開発、現地のコミュニティ、住民、そして納税者にとってODAとしてやるべき事業とは何かについて共通認識が醸成され、その過程において各実施主体間で

役割分担すべき事項や連携すべき事項も自ずと明らかになると考えられる。

実施主体間の連携については開発協力大綱に掲げられているが、具体的な連携のあり方について議論がなされておらず、個別の国や地域においても、具体的な行動に至っていない。各実施主体の特性の違いから、実施主体間の競争が生じにくい状況にあるが、お互いの長所と短所を補い合うような競争関係及び必要な場合では連携する関係の構築は可能と考えられる。各実施主体が他の主体と競争、連携してより効率的・効果的な案件を形成し、政策立案者である外務省が最適な案件とそれを担う実施主体を透明性と説明責任を確保した上で選定できるようにすべく、外務省、JICAは実施主体間の具体的な連携のあり方について議論し、個別の国・地域において、具体的なアクションプランを示し、成果が出るよう、取り組むべきである。

また、ODAの評価については、現在、政策レベル、プログラムレベル、プロジェクトレベルで様々な角度から評価が行われているが、部分としての評価が多く、各担い手による事業の横断的かつ総合的な評価が不十分である。現在の評価の仕組みを見直し、実質的な評価をしていくことが重要である。

2. ODAに関する国民・市民の理解・認知度の向上とそのための媒介としてのNGOの価値の向上を図る

第2に、各実施主体がより開発協力の場で活躍できるようにするためには、ODAに対する国民・市民の理解・認知度を高めていく必要がある。特に、開発協力大綱において、多様な力を結集することの重要性とそのための触媒としてのODAの役割が謳われる中、より良い世界をつくるための「未来への投資」としてのODAの価値が、広く国民・市民に開かれ、認識されることが不可欠である。そのために、政府は提言1.の開発協力の全体像、日本のODAがこれまで途上国の開発にどのように役立ってきたのか等をわかりやすく説明し、ODAに対する理解・認知度を一層高めていくべきである。また、各実施主体もODAを担う者として、各々の立場においてODAに対する理解・認知度を高めるべく努めていくべきである。

その際、地域や社会の中に独自のネットワークを築いてきた日本のNGOは、寄付の受け入れ先、自らの知見や能力を活かすボランティアの場、仲介の場といった市民社会にとっての参加の「窓」、「入口」としての役割を果たす可能性を有している。また、日本のNGOが魅力的な就職先の一つとなるためにも、まずは、行政機関や企業等にはない、NGOの活動や価値が日本社会において広く認識され、支持されるようにしていくことが必要である。

そのためにはまず、NGOによる事業を他のODA事業と同様に第三者評価によりアウトカム（成果）ベースで適切に評価し、その成果を可視化するシス

テムを構築し、NGO固有の価値を明らかにする必要がある。また、この作業を通じて、自ずと日本社会におけるNGOの信頼性も高められていくこととなろう。

次に、その価値を日本社会に伝え、認識を高めていくためには、NGO自身が、NGO、外務省、JICA、地方自治体、民間企業等のイベント等の機会を積極的に活用し、他セクターとの接点を増やし、NGOの価値を説明していくことも必要である。同時に、政府は「人間の安全保障」の考え方に基づいた開発協力について理解を促進し、NGOの活動が社会課題解決となるものであることが認識されるように市民意識を醸成していくべきである。

なお、市民のより広い支持を得ていくためには、NGO自身が切磋琢磨し、今まで以上に事業の質やアカウンタビリティを高めていくことも重要となることを付言する。

3. NGOの財政基盤強化 ～一般管理費の拡充～

提言2. の環境を作るためには、NGOが評価や広報などに時間や人材を活用できることが大前提となる。そのためには、NGOの財政基盤の強化が必須となる。中心的な議論となった一般管理費の引き上げについては、ODA事業の実施に必要な間接費を政府資金で十分に手当てすることが可能となれば、従来NGOが間接費に投入していた自己資金を提言2. の評価、広報、業務改善等に活用できるようになると考えられる。また、自己資金を人件費に投入することにより、より多くの有為な人材の確保に資することともなろう。

これらの観点から、体制強化を目指す意思のあるNGOに対する日本NGO連携無償事業等における一般管理費の引き上げは喫緊の政策課題である。引き上げの割合については、提言2. のNGOの事業のアウトカムでの適切な評価とその可視化を前提として、本懇談会の趣旨及び懇談会での意見を踏まえ、精緻な分析を経た上で、15%を一つの目安として引き上げを検討すべきである（引き上げによる成果については事後的に妥当性を検証すべき）。

さらに、NGOの活動により弾力性を持たせるためには、一定程度裁量をもって使える資金が必要となる。ODA全体に占める政府からNGOへの拠出金の割合を上げることを今後検討していく必要がある。

4. 多様な担い手による国際協力を支援するための財源強化～官民マッチングファンドの創設～

各実施主体が国際協力を実施するための資金は、日本の厳しい財政状況でODA予算が伸び悩む中においては、常に政府資金を想定するのではなく、より広く民間資金等他の財源を募っていくことも当然必要となる。

例えばNGOの活動を支援するため、提言2. で醸成する市民意識を基盤とし、各担い手が一定割合を拠出するというような市民中心型の官民マッチングファンドを立ち上げ、新たな財源とすることも必要となる。また、提言3. によって裁量ある資金が増大することで、クラウドファンディングなど民間における自己資金獲得のための活動にも時間や資金を割けるなどの相乗効果が想定できる。

また、「公益社団法人グローバルヘルス技術振興基金」(GHIT)のように、政府、企業、財団などがファンドを創設し、市場性の低い分野に投資をすることは、将来的な市場の創出の可能性もある。企業を「ODAの担い手」としてのみ捉えるのではなく、「お金の出し手」、あるいは「サービスの提供者」という観点からも活用すべく、マッチングファンド方式をグローバルヘルス以外の分野についても検討すべきである。

その際、組織面においては政府と民間あるいは市民社会の間での費用負担や利益相反などに配慮しつつ検討するべきであり、各担い手がメリットを共有できることが重要である。また、政府に最終的な判断やリスクを転嫁するのではなく、「日本の社会の中で自分が何をすべきか」という問題意識を常に持って運営にあたっていくことが重要である。

さらには、あらゆる可能性を探究するという観点から、国際機関とのIP契約、国際連帯税や休眠預金をめぐる議論を良く注視し、将来的にODAの財源として活用する可能性について検討するとともに、現在、所得税等についてとられている税制優遇措置を拡大することも検討すべきである。

5. 開発協力を担う人材の育成

日本のODAをより効率的・効果的に実施していくためには、開発協力を担う人材の育成が喫緊の課題である。現場経験が豊富なだけでなく、組織管理能力を有する人材も必要であり、そのような人材を育成するため、各実施主体間の人材交流等の施策を検討すべきである。優れた人材を集めるためには、一度ある職場に入ったら抜け出せないということではなく、人材のリボルビングドアのようになることが望ましい。外務省・JICAにおいても、他省庁における取組を参照しつつ、各実施主体や民間からの能力ある人材の受入れについて率先して検討していくことが求められる。

さらには、国際協力を学ぶ学生の就職先の選択肢として位置づけられるような（給与面も含めた）魅力づくりも必要と考えられる。途上国での支援に携わり、自らの実体験としてその国を経験している人材は、日本の民間企業にとっても、将来の市場となり得る国々を知っているという意味でも有為な人材であると考えられる。

IV. その他の論点

今回の提言は、平成31年度政府予算案に反映させることを目標としてとりまとめるという時間的制約から、上述の諸点に絞って集中的に議論し、提言をとりまとめたが、議論の過程において、その他にも外務省として検討すべき論点として挙げられた項目を以下に付記しておく。

1. 現場レベル、政策レベル等、複数段階における日本の「顔が見える支援」の強化に関する長期的な取組の検討。

複数段階で日本の「顔が見える支援」を強化する必要があるとして、委員から次のような意見があった。

「①日本としての顔が見える」のためには分野別、地域別の実施の中での戦略的なシフトをどのようにしていくかを明確に示すことが重要である。「②現場レベルで顔が見える」には担い手の間で実際にお互いに顔が見えるということと、連携に係る現場レベルでの判断と権限を増やすことが必要である。「③社会に対して顔が見える」、また「④全体像としての顔が見える」ためには対外説明やEBPM (Evidence Based Policy Making) の強化が重要であり、これは本来、単なる評価ではなく政策立案の手法であり、それが十分理解される必要がある。

2. 難民認定申請者の保護措置の事業改善について

時間的な制約等から、懇談会では深く議論されていないが、委員からNGOなど実施主体の多様化や予算措置に関わる事業改善の提案が提出され、10月30日のNGOからのヒアリングにおいてもNGO側から同様の提言が出された。その中では、庇護希望者数に比してODA予算が少なく、NGOなどが独自の財源を確保して支援している現状が指摘され、予算の増額とNGOなどが入札に参加しやすい仕組み作りが提案された。現時点では平成31年度当初予算案に反映することは難しいが、補正予算も見据えながら、NGOをはじめとする関係団体と本事業の改善について検討を行うべきではないかとの意見が委員から出された。

おわりに

本懇談会では、従来の固定観念にとらわれることなく、特にNGOや民間企業といった多様な実施主体に着目して議論を行ってきた。ODAの原資は公的資金であり、そうである以上、最終的には公共の目的を達成するためになるものでなければ成果を上げているとは言えない。ただし、日本政府にとって「公共の目的にかなう」とは具体的にどのような状態なのかは、一概に決められる

ものではなく、それゆえに様々な実施主体や官民の間での役割分担や連携への道筋が示されていないのが現状である。

開発協力大綱においては、「現在の国際社会では、もはやどの国も一国のみでは自らの平和と繁栄を確保できなくなっている。そのような時代においては、開発途上国を含む国際社会と協力して世界の様々な課題の解決に積極的に取り組み、平和で安定し繁栄する国際社会の構築を実現するとともに、そうした取組を通じて、国際社会の様々な主体と強固かつ建設的な関係を構築していくという真摯な取組の中にこそ、我が国が豊かで平和な社会を引き続き発展させていく道がある。我が国がそうした外交を機動的に展開していく上で、開発協力は最も重要な手段の一つであり、「未来への投資」としての意義がある。」として、ODAの長期的な意義を示している。これを踏まえ、国民や納税者、また広くは国際社会への説明責任をしっかりと果たしていく必要がある。

また、「誰のためのODAなのか」を意識していく必要がある。ODAの意義は端的に言えば、途上国の人々への支援を通じて、より良い世界をつくっていくことにある。そこには日本と途上国のどちらの人々も欠けてはならない。しかし、逆にあってはならないのは「特定の誰かのためのODA」になることである。ODAは外務省、JICA、あるいはNGOも含めた特定の組織のためにあるのではない。日本では現状、将来の世代への借金という負担のしわ寄せによって支えられているということを、忘れてはならない。日本の将来の子どもたちの負担の上で、世界の未来への投資を行っているのだとすれば、その活動はもっと効率的に行われるべきであるし、その成果は最大限活用しなければならないことは明らかであろう。

ODAの意義が日本にさらに根付くよう、私たち含めてODAに携わる者全員で再度行動を起こしていきたい。