

**戦略的な開発協力の実施体制に関する
有識者会議 提言**

令和8年9月

戦略的な開発協力の実施体制に関する有識者会議
委員

縣 公一郎(座長)	早稲田大学名誉教授
芦立 秀朗	京都産業大学教授
稲場 雅紀	アフリカ日本協議会共同代表
入山 章栄	早稲田大学教授
梅本 和義	国際交流基金顧問
小笠原 由佳	株式会社藤村総合研究所取締役
川崎 茂治	日本経済団体連合会総務本部人事主幹
木村 知之	元アジア開発銀行戦略政策パートナーシップ局長
白石 隆	政策研究大学院大学名誉教授
松田 千恵子	東京都立大学大学院教授

(座長以外 50 音順)

戦略的な開発協力の実施体制に関する有識者会議提言

1. 開発協力の意義

我が国の開発協力は、開発途上国の経済社会開発を支援するとともに、平和で安定し、繁栄した国際社会の形成に主体的に貢献し、そのことを通じて我が国の平和と安全、さらなる繁栄を確保するための重要な外交手段である。

国際社会が分断と対立を深め、気候変動、感染症、貧困・格差、紛争など国境を越える課題が一層複雑化する中、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を維持・強化し、一人ひとりの尊厳が守られる社会を築いていくことは、我が国自身の将来にも直結する。

我が国は、長年にわたり培ってきた信頼と知見を礎として、対話と協働を重んじ、相手国の主体性を尊重しながら共に課題解決に取り組んできた。開発協力は、こうした我が国ならではの強みを生かし、国際社会との信頼を育み、我が国にとって望ましい国際環境を創り出していく固有の意義を有する。

2. 現状認識：開発協力求められる役割の変化

2-1. 国際環境の変化と開発協力の役割

世界的な不確実性はかつてないほど高まり、従来の長期的な趨勢の延長線上で将来を見通すことが困難な時代となっている。グローバル化により形成された資源と資金、そして人材と情報の相互依存ネットワークは、経済的結びつきを強める一方で、安全保障上の手段としても用いられるようになっている。重要資源、先端技術、エネルギー転換等をめぐる競争や地政学的競争が長期化・複雑化する中、各国は外交・安全保障・経済・技術・開発協力を一体的に活用する動きを強めている。

国際環境の変化を踏まえ、開発協力は、相手国の開発課題に対応する政策であると同時に、法の支配に基づく国際秩序の維持・強化、「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)の推進、サプライチェーンの強靱化をはじめとする経済安全保障、エネルギー、食料の安定供給、AI・デジタルといったイノベーションの創出と普及、国際保健や気候変動といった、地球

規模課題への対応を含め、我が国のあらゆる対外政策と密接に関わる政策領域となっている。

開発協力は、相手国の課題解決に貢献することを通してパートナーシップを強化し、ともに国際社会の課題に取り組むために欠かすことのできない外交的基盤でもある。開発協力の相手国である、いわゆる「グローバルサウス」は、もはや単なる援助の受け手ではなく、引き続き基礎的な開発課題を抱える国、援助からの卒業過程にあり、新たな協力のパートナーとなり得る国など多様化し、我が国が対外政策上の目的を達成する上で、欠かすことのできないパートナーとなっている。

相手国が抱える課題は多様化・複雑化している。日本が伝統的に重視してきた、インフラ整備や、人材育成は引き続き重要である。その一方で、経済安全保障や都市化・高齢化・防災といった、我が国と共通する社会課題や、気候変動、感染症、経済社会の脆弱性等、各国それぞれの事情のもと、向き合う課題は様々である。

また、AI・データ等の新興技術の急速な進化は、単なる事業の効率化手段を越えて、経済社会や国際秩序に大きな変化をもたらしている。これらの技術の急速な進展は、開発協力の事業のあり方を越えて、開発協力に対するニーズそのものを揺るがす可能性がある。

開発協力を巡っては、資金、技術、知見、実施主体の多様化が進み、相手国が開発資源にアクセスする選択肢は大きく広がっている。我が国の開発協力も、相手国に選ばれ、信頼される価値をどのように提供するかが問われている。

このように世界の不確実性が高まっている状況の中でこそ、世界で貧困、疾病、災害、紛争等に苦しむ人々を支えることは、我が国開発協力の基本的理念として、より一層重要となっている。

「人間の安全保障」の理念に基づく我が国の開発協力は、人間開発や社会開発、脆弱層への支援・包摂、持続可能な社会システムの構築、災害・紛争等における緊急人道支援等を通じて、より公正で安定した持続可能な国際社会の構築に貢献するものである。

こうした取組は相手国との信頼関係を深め、我が国の繁栄を持続可能なものとするとともに、より安定した国際環境の構築にもつながるものであり、不確実性が高まる世界において、より一層の価値を持つ。

国内においては、厳しい財政状況の中、開発協力に対する国民への説明責任が一層求められている。2026 年 3 月に、読売新聞と日本国際問題研究所が共同で実施した調査において、予算を減らすほうがよい分野として、回答者の 52%が、「途上国への経済協力」を挙げた。

国民の理解と支持の回復は、我が国開発協力の最大の課題の一つである。開発協力が相手国の発展だけでなく、日本の安全、繁栄、企業・技術・人材の海外展開、国際秩序の安定にもつながることを分かりやすく示し、国民がその意義を実感し、納得できるようにすることが重要である。そのため、発信のみならず、教育や国民の主体的な参加を含む幅広い取組を進める必要がある。

2-2. 「戦略的な開発協力」に向けた方向性

本会議では、開発協力の成果を認識する枠組みとして、時間軸と対象主体の 2 つの軸で整理することを試みた(図)。

本会議では、戦略的な開発協力を実現するためには、現下の国際環境において、限られた政策資源を、相手国、国際社会、日本にとって最も大きな価値を生む形で投入し、短期、中長期の時間軸において成果を創出するよう追求していくことが重要であるとの認識に至った。

これらは相互に排他的なものではなく、相手国が直面する現下の課題に対応することは、国際社会における我が国に対する信頼醸成に直結していく。また、国際社会において我が国が勝ち得た信頼は、我が国が直面する喫緊の課題に対処するにあたって大きな役割を果たす。

時間軸と対象相手を意識しつつ、相互に成果の好循環を生み出していくことが、我が国開発協力の目指すところであると同時に、強みともなるのではないか。

現状の開発協力の実施体制は、相手国の中長期的な開発課題への対応については大きな成果を上げてきた(図の右上象限)。一方で、急速に日本を取り巻く環境が変化するなかで、我が国が直面する喫緊の課題への対応(図の左下象限)については、政策枠組み、リソース配分、実施

プロセスの各側面において、より柔軟かつ迅速に対処していく必要があるのではないか。

短期・中長期、相手国・国際社会・日本という複数の時間軸・対象主体に対して成果を創出するためには、開発協力全体を規律する政策枠組み、成果を創出するためのリソース配分、事業の実施プロセス、実施主体として最も重要な JICA の機能、成果に関する国民とのコミュニケーションを一体的に機能させることが期待される。

	短期（アウトプットが比較的短期間で顕在化）	中長期（アウトカム）
相手国への裨益	自国の優先課題への対処 ・各国政権の優先事項の実現 ・人道危機や外生ショックを受けた経済の安定化支援	自立的な発展と安定、貧困削減 ・持続可能な経済成長 ・生活水準・公衆衛生の改善 ・制度構築、ガバナンス強化
周辺地域・国際社会全体への裨益	国際社会が直面する課題への即応的対処 ・災害・人道危機への即応対応 ・感染症の国際拡大の抑止等の地球規模課題への対応 ・避難民・難民への支援による周辺地域の不安定化の抑制	国際秩序の安定化 ・貧困削減・格差是正を通じた国際社会の安定 ・SDGs等、国際目標の達成への貢献
日本への裨益	我が国が直面する喫緊の課題への対処 ・外交課題への対処（首脳外交、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）やTICADを通じた、各国との関係強化） ・日本経済の成長への貢献（日本企業の受注／日本製品・技術の海外展開）	国際社会における信頼醸成等多面的な利益 ・市場拡大と日本企業の参入基盤の形成 ・ルール形成への関与を通じた影響力強化 ・人材育成・交流を通じた親日的基盤の形成

3. 現状における課題

課題1: 政策面のギャップ

(1) 政策枠組み

→中長期の取組が必要とされる開発協力と、急速に変化する国際情勢への柔軟な対応の双方が求められている

開発協力を実施し、成果をもたらすためには、相手国との信頼関係に基づき、案件形成、制度構築、インフラ整備、人材育成等、一定のリードタイムを必要とする。そのため、複数年を対象とする政策枠組みは、特に相手国にとって、ODA 事業の予見可能性を高める観点から重要である。

我が国の開発協力政策の基本方針を示す文書である開発協力大綱は、おおむね 10 年に一度改訂され、開発協力の目的、基本方針、重点分野、実施のための基本原則等を定めている。また、国別開発協力方針は、相手国の政治・経済・社会情勢、開発計画、開発上の課題等を踏まえて策定され、おおむね 3 年から 5 年で更新されている。

国別開発協力方針は、案件採択時に方針との整合性を確認するためだけではなく、当該国について我が国が目指す成果、重点分野、協力手段の戦略的な組み合わせを示し、政策と事業を結節する戦略文書として、その機能を見直し、外務省、JICA が知見を持ち寄り、多様なステークホルダーとのコンサルテーションを経て作成すべき文書である。また、現地 ODA タスクフォースは、国別開発協力方針の策定と実施を支える現地主体として、そのあり方を見直すべきである。

また、JICA の業務や財務は、独立行政法人通則法及び JICA 法に基づき、中期目標、中期計画、年度計画、業務方法書等を通じて規律されている(図)。こうした枠組みの下で、JICA は、課題別事業戦略やクラスター戦略等を通じて、政策上の方向性を具体的な事業の形成・実施につなげている。これらの戦略については、関係するステークホルダーの知見を活用しつつ、分野別の開発課題に対する取組の方向性を明確にするものとして、開発協力の政策体系の中に適切に位置づけることが重要である。

中期目標及び中期計画については、政府が示すべき政策的・戦略的方向性と、JICA がその実現のために定める具体的な実施方策との役割

分担をより明確にするとともに、開発協力の成果発現までに要する時間を踏まえ、インプット、アウトプット、アウトカムを適切に組み合わせた成果管理のあり方を検討する余地がある。

	策定主体	対象期間
開発協力大綱	閣議決定	概ね 10 年
国別開発協力方針	外務省	概ね 3～5 年
独法通則法	(法律)	(特になし)
JICA 法	(法律)	(特になし) 直近の改正は 16 年振り
中期目標	外務省	5 年
中期計画	JICA→主務省認可	5 年
年度計画	JICA→主務省届出	1 年

このような政策体系は、特に中長期にわたって、開発協力が成果を挙げていく上では、重要な役割を果たしうる。他方で、米国 USAID をめぐる動き、欧米諸国の援助縮減、地政学的競争、我が国安全保障環境の緊迫化、経済安全保障上の要請など、開発協力を取り巻く環境は近年、ごく短い期間の間に急激に変化しており、今後も同様の変動が発生する蓋然性が高い。

元来中長期的な視点に立つ開発協力の政策枠組みを、どのように機動的に更新し、例えば、事業やその資源の確保や配分に反映するかが課題といえる。

(2) 開発協力政策の企画立案

→ 二国間・多国間協力や、他の政策ツールを一体的に捉えた開発協力政策の企画立案に課題がある

開発協力が相手国の中長期的な社会経済開発に資することは必要条件である。しかし、開発協力が、我が国の様々な政策課題と密接に連携することが求められる現下の情勢において、開発協力政策は、中長期的な開発協力の成果を追求すると同時に、我が国が直面する喫緊の課題に即応して成果を挙げていく、時間軸の点では相反する方向性を内包することが求められつつある。

日本の開発協力においては、JICA が実施する二国間 ODA が、予算的にも大きな存在感があり、相手国に対する「顔の見える援助」という観点から、外交的にも重要である。

その一方で、国連関係機関や、多国間開発銀行(MDBs)、保健や環境分野をはじめとする多国間官民連携基金のような機関は、高度な専門性を有し、国際社会における国際協力をリードする立場にあり、同時に開発協力を巡る国際的な世論形成や、ルール形成にも大きな影響力を有する。こうした多国間協力においても、我が国の政策的関与を強化し、二国間協力との連携を図ることで、我が国の開発協力の効果を一層高めていくことが重要である。

公的部門以外にも、企業や NGO をはじめとする市民社会は、それぞれの立場で開発協力に関与し、公的部門が有しない価値をもたらしている。このように、開発協力には、二国間協力、多国間協力に加え、企業、市民社会等の多様な主体が関与しており、これらを有機的に組み合わせた「開発協力エコシステム」として捉えることが重要である。

一方で、こうした多様な主体や協力の手段を一体的に捉え、それぞれの強みを活かしながら我が国の開発協力政策の企画立案につなげていく観点からは、なお整理・検討の余地がある。

我が国において、対外経済政策のツールは ODA に限定されるものではない。近年では、我が国対外政策の複雑性の高まりを反映して、政府安全保障能力強化支援(OSA)をはじめ、対外政策実現のための政策ツールは次々に創設され、多様化が進んでいる。

開発協力大綱では、効果的・戦略的な開発協力のためのアプローチとして、様々な主体との連携の重要性が示されている。一方、開発協力に求められる役割の複雑化に鑑みると、対外政策ツールとの連携も含め、政策レベルにおいて一層の戦略的連携が図られて然るべきである。政策レベルにおいて、多様な政策ツールを一体として構想し、統合的に運用される体制が制度化されているとはいいがたい。

課題2: リソース面のギャップ

(1) 人的リソース

→職員に期待される役割が高度化・複雑化する中、外務省・JICA の開発協力に関わる人員・体制強化や業務の効率化に課題がある

外務省、JICA において、開発協力という仕事に携わる職員の使命感や共感の総じて高く、ミッションに引きつけられる若手職員は多い。日本の開発協力が、士気の高い職員に支えられていることは歓迎すべきである。

他方、様々なステークホルダーから求められる説明責任や成果への期待が高まる中、職員に期待される役割は複雑かつ高度なものとなっており、案件形成・実施に伴う膨大な手続、説明責任、調整に加え、外交的意義、日本の裨益の確保、ルール遵守、財務健全性等、個別案件に求められる観点は増加している。その結果、職員個人の使命感や能力に依存して業務を処理する傾向が強まり、新たな取組に必要な時間的余裕、専門人材、予算、外部人材へのアクセスが十分に確保されない場合には、組織として挑戦を後押しする力が弱まるおそれがある。

人的資本は開発協力の根幹であり、戦略的な開発協力の実施において中核となる要素である。他方で、ミッションへの共感や士気の高さのみに依拠するのではなく、開発協力を担う人材のエンゲージメントを高め、人的資本への投資を継続し、外部人材との連携を促進し、新しい取組を促進する組織カルチャーをどのように醸成するかが課題となっている。

(2) 予算的リソース

→安定性は高いが戦略的配分機能には課題がある

我が国の ODA 予算は近年横ばいであり、この限られたリソースを、どのように配分していくか、その配分を司るメカニズムが重要である。

様々な資源配分の中でも、予算配分は、目指すべき成果を実現する上で、重要な要素の一つであって、予算も保有する外務省と、交付を受ける JICA が意思疎通を図る必要がある。予算については、これまで主に中長期的な成果を念頭に置きつつ、毎年度、実施が予定されている事業の資金需要に基づく配分がなされてきた。二国間援助は、毎年の地域別

外交機会(例:TICAD)を配慮しつつ、地域別・国別に配分されることが原則である。

有償資金協力や無償資金協力の場合、国別開発協力方針に沿って案件発掘・形成されたうえで、熟度の高い案件が承諾され、国ごとの実際の供与額は毎年案件規模を反映したものとなっている。

例えば大型インフラ案件を実施する国は承諾額が多くなる。技術協力(運営費交付金)の場合は、在外公館を介した要望調査を行うため、途上国の要請に基づき採択された案件が大宗を占める。1案件が複数年(3～5年程度)をかけて実施されるため、地域・国別配分において採択済で実施予定の案件・実施中案件の占める比率は高い(80%程度)。

案件ごとの積み上げは、個々の事業実施の上では合理的であるが、どのような成果を実現するかという観点から、複数の案件や協力手法を戦略的なまとまりとして構成し、事業形成や資源配分を行う機能については、なお強化の余地がある。

分野別については、特に予算配分の仕組みは存在せず、相手国ニーズを踏まえた要請及び我が国の開発協力方針に則して案件が採択・実施される。特に技術協力については、前述のとおり、途上国の要請に基づき採択された案件が年度予算の相当程度を占めることや、実施に相手国との中長期にわたる信頼関係構築が重要であること等から、結果として長期にわたって分野別の予算の大きな変動はほとんど生じない。このような状況においても、JICA は機動的に対応できる予算を活用して、政策ニーズに応えられるよう努力しているところである。

中長期にわたる計画的な事業実施と、それを支える予算配分の安定性は、相手国との長期的な信頼構築や専門性の維持・蓄積の観点から重要な意義を有する。また、コロナ禍に対応した保健分野の支援や対ウクライナ支援等については、政府方針に基づき、補正予算、有償資金協力その他の利用可能な手段を活用して、迅速かつ機動的な対応が行われてきた。

他方、予算面では、要請を踏まえた案件形成や複数年にわたる案件実施、既存案件への継続的な資源投入等により、年度当初から一定の資源が事実上固定化される面がある。変化する政策需要を機動的に事

業に反映するためには、中長期的な安定性を維持しつつも、必要な資源を柔軟に配分できる仕組みを設ける必要がある。

課題3: 効果の発現においてタイムラインの異なる政策需要の両立

本提言において、「上流」とは、相手国との対話やニーズ把握、我が国政策との整合性の検討を行い、これらを踏まえた国別・分野別方針・戦略の目的、対象及び概略的な内容を特定するまでの段階を指す。「下流」とは、特定された事業を具体化するための、案件形成、準備、承認、実施、モニタリングを行う段階を指す。

こうしたプロセスにおいて、短期的な効果と中長期的な効果の両立を図らねばならないジレンマがある。この両者の間にトレードオフの関係が生じてしまうと、インプット、アウトプット重視、日本への短期的、直接的な裨益重視に偏った支援が増え、中長期的な開発ニーズが軽視されるという問題が生じる。また、その逆のケースとして短期的、直接的な日本への裨益が見えにくくなることで国民の支持を失うというリスクがある。

本来、開発案件は、相応の時間と手間をかけて形成されるため、短期間で機動的に立ち上げることが困難という技術的制約がある。

政策的観点から案件の承諾というインプットが迅速に求められる場合でも、アウトプット、アウトカムを通じてしっかりとした開発効果が発現するためには、環境社会配慮や公正な調達といった、適正な手続きが担保されること、実施機関の実施能力の確認などが前提となる。こうした手続きは我が国開発協力の信頼を担保するために不可欠である一方、時間と調整コストが必要となる。

本有識者会議では、JICA がウクライナ支援において、持てるツールを総動員して、支援ニーズに迅速に応えていった例が紹介された。このようなグッドプラクティスの要因をよく分析しつつ、様々な時間軸における政策需要に応えていく開発協力の仕組みを検討していく必要がある。

課題4: 上流から下流に至る役割分担・調整プロセスの効率化、迅速化

→上流で政策需要と現場の知見のすりあわせが十分になされず、また、政府とJICAの間の役割、責任分担が明確でないために下流で大きな調整コストが生じている

開発協力の上流段階における外務省、JICA の役割として、本会議に際して立ち上げた外務省・JICA ワーキンググループでは、「外務省側からは、外交的意義、二国間関係、安全保障・経済安全保障、成長戦略、FOIP 等の主要政策における ODA 活用といった政策面のインプットがあり、JICA 側からは、相手国政府のプライオリティ、現場ニーズ、開発効果、相手国とのネットワーク、財政・債務状況、投資環境、民間資金動員、日本が提供できる解決策といった現場の知見がある」との整理がなされている。また、現地 ODA タスクフォース等を通じて、相手国の開発ニーズや外交・政策的意義について一定の認識共有が行われている。

かかる役割分担を前提としつつも、実務上は、上流から下流に至る様々な局面で、JICA と外務省を中心とする政府の間では、様々な調整ラインが併存している。同時にそのラインの中でも、案件担当者、管理職等、様々なレイヤーでの調整がなされている。

開発協力の性質上、政府と実施機関の緊密な連携調整は不可欠であるが、下流における過剰な関与は、現場で既に投入している資源の見直しや、カウンターパートとの再調整をはじめとする調整コストになり得る。プロセスの停滞を回避し、調整の付加価値と責任の所在を明確にする必要がある。

中期目標、国別開発協力方針等により、政府の政策的・戦略的方向性が示され、中期計画等により JICA の方針が明確化されていることに加え、上流段階で外務省と JICA との認識が共有されていることを前提として、下流の実施は JICA の役割であり JICA が一義的に説明責任を負うという原則を、政府と実施機関の関係性として明確にすることが望まれる。そのためにはこれらの文書について、その位置づけ、作成プロセスにおける国際協力局、特に国別課や現地 ODA タスクフォースの役割、外務省と JICA との役割分担等の観点から見直すことが求められる。

課題5: 今後目指すべき方向性に対する JICA の経営・横断機能のギャップ

(1) 経営のあり方

→複雑化かつ短期的な政策需要に迅速に対応すべく、課題3(実施プロセスの効率化)及び課題4(上流から下流の役割分担)への対応が必要である。今後見直しの結果、権限が移譲される場合には、その結果とし

て生じる実施部門の自律性拡大等の諸課題に対処するためには、経営機能の強化が求められている

JICA は、これまで故緒方理事長をはじめ、北岡理事長、田中理事長という、歴代理事長の強力なリーダーシップの下、役職員一人一人が国内外の現場で困難な調整を重ね、大きな成果を上げてきた。このことは高く評価されるべきである。

他方で、JICA に期待される役割は、従来よりも複雑かつ高度なものとなっている。これまで述べたとおり、あらゆる時間軸において、多様な主体に対して成果を示していく上で、組織における人的資本にいかなる投資を行うか、予算、人員等の経営資源をどのように配分すべきか、政策需要に応じて JICA が提供できる価値をどのように定義するかは、外務省による方向性の提示と、それに基づく経営層の判断なしには組織として実現し得ない。

また、こうした判断を行う上での前提として、我が国を取り巻く外部環境や、経済・社会の変容、また、業務の複雑化・多様化の帰結として、組織が背負う各種のリスク等について、正確に認識、評価することが求められる。そのためには、組織内部の知見のみならず、企業、国際機関、NGO・NPO、民間財団等の多様なセクターが有する知見や経験、リスク認識等を意思決定に必要に応じて取り込むことも重要である。

独立行政法人通則法及び JICA 法の下では、JICA における経営判断・業務執行等を総理する主体は理事長であり、その他の役員はこれを補佐する立場にある。しかし、外部環境の急速な変化と業務の複雑化に対応するためには、理事長のリーダーシップを前提としつつ、組織内外の環境を横断的に把握し、選択と集中を戦略的に判断し、経営資源を配分し、さらに執行に落とし込む高度な経営判断を支える経営企画機能を組織として強化することが望ましい。

こういった制度や仕組みづくりにとどまらず、不確実性の高い状況において、将来 JICA がどのような価値を提供する組織であるのか、存在意義や中長期的に目指す方向性が組織全体で共有され、「腹落ち」することが重要である。いかなる状況にあっても、組織として継承すべき基本的な理念や行動規範を明確にし、それを役職員が共有することが、全ての経営の基盤となる。

(2)横串機能のあり方

→ODA を担う実施体制について、現下の政策需要は分野横断的な色彩が強く、現行の横串機能では十分に対応できていない

途上国の開発ニーズそのものがより多様化、複雑化しており、そのニーズに応えるために求められる開発効果も変質している。都市化、気候変動等への対応はその典型的なケースであり、もはや単一セクターの課題にだけ目を向けても解決できず、よりセクター横断的なアプローチが求められる。また、開発効果を実現するためのステークホルダーは広がり、多様化しており、政府だけでなく、民間企業、CSO 等様々なステークホルダーとの連携といった横串対応も重要である。このような変化する外部環境に適応し、開発協力の成果を最大化するために、日本が世界に提供できる価値を拡大できるかという観点から、組織及びワークフローの見直しも必要である。

実際のところ、事業実施を担う内部組織については、2008 年以降 17 年間、基本骨格が大きく変わらず、地域部、課題部、金融・財務系、管理部門の四層並列構造が固定され、「横に追加される形」になっている。

ODA が外交政策として実施される以上、常に「相手国×課題」というマトリクス構造が内包されている。開発協力の意思決定の多くは、外交の文脈で、国単位で行われることが多いため、このマトリクスの両軸を効率的に機能させるための仕組みが重要となる。

他方で、相手国の開発ニーズへの対応に加えて生じる新たな政策需要、例えば安全保障、経済安全保障、AI・デジタル、サステナブルファイナンスとの連携等については、「相手国×課題」のマトリクスだけでなく、各部門からの知見を集約して専門性を接続させるような「横串機能」を強化することが求められる。

課題6: 国民とのコミュニケーションのギャップ

→開発協力の意義が、国民にとって「自分ごと」になっていない

開発協力の我が国対外政策上の重要度の高まりと反比例する形で、国民による支持が低下基調にあることは憂慮すべき事態である。

日本の開発協力が海外において高く評価されていることは明確な事実であるが、これが国内における支持には必ずしもつながっていない。従来から開発協力の広報で主流であるような、個別案件ベースの、「相手の国で感謝されている」「日本の技術が役に立っている」という、「ODA 良い話」型の情報発信には限界がある。

国民各層が抱える多様な課題や困難を前にして、開発協力の成果が国民の暮らしにどのようにつながってくるのか、一層解像度の高い丁寧な説明を通して、国民が開発協力を「自分ごと」としてとらえてもらう努力が必要である。開発協力の経済的な便益を語るだけでは十分ではなく、日本の平和と安定、国際公共財への貢献等、様々な側面から多層的に説明していくことが重要である。

こうした国民とのコミュニケーションの努力は、もちろん様々な媒体を通じた広報努力によるところが大きい。しかしそれだけでは不十分であり、国民の多くにとって国際協力との接点や、その意義を身近に感じる機会が限られていることも踏まえ、国民一人ひとりに対するアウトリーチのあり方そのものが強化されるべきである。

4. 提言

提言1: 開発協力の政策枠組みの安定性を維持しつつ、政策需要を機動的に反映する仕組みを強化すべきである

(喫緊の課題の政策枠組みへの反映)

開発協力の政策枠組みは、時間軸と対象を意識して、総合的に成果の極大化を目指すアプローチにおいて最も根幹をなす。現在我が国が直面する課題(例えば安全保障、経済安全保障)や、日本成長戦略への貢献等の目下の政策需要に対して、JICA が途上国における様々な開発課題解決に貢献する事業を通じて培った知見やネットワークの活用も念頭に置き、開発協力がどのように応えていくかという観点を、政策枠組みの中で取り入れるよう、政策枠組みのあり方についても検討を行うべきである。

その際、現行の政策枠組みが、中長期の成果を念頭に置いたものとして、日本の開発協力に大きな成果をもたらしてきたことには十分留意すべきである。したがって、見直しに当たっては、中長期的な予見可能性を損なうことなく、また、政策枠組みを過度に頻繁には改訂することなく、喫緊の政策需要をどのように事業や資源配分に反映するかという観点から、政府による政策枠組みの策定とそれに基づく JICA による個別事業の形成、実施との接続を強化すべきである。そのための重要なツールが中期目標、中期計画、国別開発協力方針である。

これらについて、政府と JICA の役割分担をより明確にし、政策上の方向性から個別事業の実施までを一貫して接続する観点から、その機能や内容を改善していくべきである。

特に、中期目標は、政府が JICA に求める戦略的方向性を示すことに重点を置き、中期計画は、それを実現するための具体的な実施方針を示すものとして、役割を明確にすることが重要である。成果の把握に当たっても、開発協力は成果の発現までに長期間を要することを踏まえ、事業の段階や性質に応じて、インプット、アウトプット及びアウトカムを適切に組み合わせた、指標体系とすべきである。

（開発協力を触媒とした、幅広い連携の主流化）

開発協力大綱を受けた JICA 法改正をはじめ、開発協力の成果を極大化するために、開発協力を触媒として多様な主体の参画を推進する仕組み作りが進展している。これを一層進化させ、多国間協力分野との戦略的な連携や、一層幅広い政策ツールやパートナーとの連携を推進すべく、触媒としての開発協力の推進を、外務省が政策的に強化すべきである。

特に、開発協力政策を所掌する外務省、特に国際協力局においては、二国間 ODA の価値の最大化に努める一方、関係部局との連携を強化し、課題別の政策的方向性を明確にするとともに、ODA と OSA をはじめ、関連する政策ツールをより一層戦略的に連携させ、我が国政府全体の重点政策との接続を一層強化する方途を検討すべきである。

また、二国間協力と多国間協力を相互補完的に活用し、それぞれの強みを生かした連携を進めることにより、SDGs の達成や気候変動等の地球規模課題への対応に加え、開発課題に着目したアプローチを通して、国際社会における発信力を強化していく方途を検討すべきである。

提言2：国内外の様々な主体との連携を通じてリソースの拡大に努め、戦略的な配分を強化すべきである

（開発協力エコシステムの活性化と戦略的連携強化）

我が国の開発協力は、外務省や JICA だけでなく、官民を問わず、内外の様々な主体との関連性、すなわちエコシステムにより推進されている。我が国の開発協力エコシステムが活性化することは、開発協力の質の向上、人的資本強化への貢献、我が国民間セクターへの裨益、国民とのコミュニケーションなどあらゆる側面で重要である。

限られた予算・人員及び分野別の専門知識の下で成果を最大化するためには、外務省や JICA の内部リソースだけに依存するのではなく、官民を問わず、内外の多様な主体が有する資金、技術、知見、人材、ネットワークを、開発協力エコシステムに、戦略的に内部化していく必要がある。

したがって、提言1で述べたとおり、様々な主体との連携を政策的に主流化することが重要である。制度面では、現在、SATREPS(学術界)、中小企業・SDGsビジネス支援事業(JICA Biz)(企業等)、日本 NGO 連携無償資金協力、草の根技術協力事業(市民社会等)等の、開発協力エコ

システム内部におけるステークホルダー独自の強みを活用するための、提案型の仕組みが導入されているところである。

こうした取組は、補完的・補助的な制度とすることなく、資金の性質や、資金的支援を行うことの付加価値を一層精査した上で、開発協力エコシステムを構成する要素と位置づけるべきである。国内外を問わず、多様な主体との戦略的な連携の付加価値と成果に基づき、事業に必要な資源を重点的に配分することも検討すべきである。

その際、多様な主体との連携の拡大に伴い生じ得る利益相反にも留意し、意思決定及び説明責任の所在を明確にするなど、適切なガバナンスを確保することが重要である。

（重点分野すり合わせと、戦略的事業形成及び適切な資源配分）

外務省は、中期目標等の中長期的な枠組みに加え、政策上重視すべき国・地域、分野、安定的な取組を維持すべき領域、機動的な対応を強化すべき領域等について、政策上の優先順位と資源配分の基本的方向性を明確にし、JICA と共有すべきである。

中期目標、中期計画、国別開発協力方針等はこのための重要な政策枠組みであり、その役割を十分に果たすために、これらの文書の内容、位置づけ、作成プロセス等を見直す必要がある。したがって、その作成等を通じて JICA が有する相手国のニーズや現場に関する知見を十分に反映し、外務省・JICA 間で政策と現場の認識をすり合わせ、大使館を含めた外務省と JICA の間で、当該国支援における政策上の重点分野が共有されることが重要である。

その際、国・地域又は重要課題ごとに、例えば安全保障分野における安全保障関連の ODA と OSA のように、共通する政策目的の実現に資する複数の取組を「戦略的なまとまり」として構成することが重要である。案件やスキームごとの個別最適化を避け、強みを組み合わせ、一連の取組全体として成果を実現する観点から、事業を実施していくべきである。こうした「戦略的なまとまり」について、関係する部門が案件の枠を越えて継続的に連携し、その実施を担う体制を整えることも重要である。

JICA は、基本的方向性を踏まえつつ、独立行政法人制度の下で認められた業務運営上の自律性を発揮し、具体的な資源配分、事業形成や

手法等について自律的な経営判断を行うべきである。また、JICA の年度計画策定時に実際の資源配分と成果を定期的にレビューし、その結果を重点方針及び資源配分の見直しに反映するべきである。

また、要請主義を取る我が国の二国間協力においては、東京サイドの政策需要を現場における案件要請や事業の発掘にどのようにつなげるか、ということが重要である。要請主義による案件形成は中長期的安定性に優れ、相手国の信頼も得やすいが、我が国の政策需要に合致する現地での案件要請・形成が重要である。

加えて、状況の変化に機動的に対応できるよう、外務省及び JICA の双方において予算面の柔軟性を確保するための仕組みを検討すべきである。この仕組みについては、要請を待つのではなく、政策需要を起点として案件形成を促すオファー型協力の活用も念頭に、あらかじめ戦略的に設計すべきである。

新たに登場した政策需要の多くは二国間協力の実績が少ない分野であり、JICA も含めて専門性を有する人材やパートナーも限られている。このため、事業予算を新たな政策需要分野に振り向けることの限界もある。新たな政策需要に対応するためには、併せて協力のための人材やパートナーをいかに確保するかということも、外務省・JICA が一体的に検討しなければならない。その際、国際機関、民間企業、NGO 等の多様な主体との連携・協働を通じて、外部の知見や専門性を取り込むことも重要である。

なお、独立行政法人通則法との関係では、運営費交付金については JICA のような中期目標管理法では、中期計画に従って適切かつ効率的に使用されることと法定されていることから、当該すり合わせをどのようにその前提となる中期目標に反映させるか、主務省たる外務省で検討がなされるべきである。また、JICA は同中期目標に沿って、自律性を持って計画・実施した上で、当該成果については説明責任を果たすべきである。

(人的資本投資の位置づけの強化)

人的資本は開発協力の根幹であり、戦略的な開発協力の実施において中核となる要素である。外務省、JICA において、それぞれの組織経営における中核要素として明確に位置づけるべきである。

ミッションへの共感や士気の高さだけでなく、待遇改善を含めた開発協力を担う人材のエンゲージメントの向上や、人的資本投資等について、外務省、JICA の双方において、戦略的な可視化と改善を図るべきである。

全ての職員が何らかの専門家である必要はなく、外部人材との積極的な連携を図るとともに、国際機関、民間企業、市民社会等との人材交流・還流や、部門横断的な人材活用を促進すべきである。併せて、新しい取組への挑戦が人事評価やキャリア形成にも適切に反映される組織カルチャーの醸成に努める必要がある。

提言3: 迅速・機動的な開発協力の仕組みを強化し、業務プロセスを合理化すべきである

提言4で述べる上流段階でのすり合わせの強化を前提として、本提言3では、案件形成・審査・執行という業務プロセス自体の簡素化・迅速化に焦点を当てる。制度面においては、迅速、機動的な開発協力の実施が国内でも強い要望となっていることを踏まえ、JICA が機動的に実施したウクライナ支援の教訓も参考にしつつ、緊急支援でない通常の案件についても、リスクに応じて迅速、機動的に成果を得る、開発協力事業の仕組みの実現に向けて、不断の見直しを図っていくべきである。

一方で、業務プロセスの簡素化・迅速化に当たっては、どの類型・規模の案件についてどこまで手続きを簡素化するか、リスクも勘案しつつ検討することが必要である。加えて、特に、事業の迅速な形成・実施に伴い、現地のステークホルダーとの間で生じ得る環境・社会面のリスク等についても、既存の環境・社会配慮の仕組みを適切に活用するとともに、関係ステークホルダーとの対話を通じて、問題の未然防止に努める必要がある。

本有識者会議でヒアリングを行った ADB 改革の事例では、One ADB の考え方のもと、権限移譲、プロジェクトチームへの管理責任の付与、審査書類の簡素化、リスクベースでの理事会関与の見直しや、AI の活用等についての議論がなされた。ODA 業務の特性を踏まえつつ参照し、業務プロセスの改善に努めるべきである。

提言4: 上流における政策と現場の認識の相互連関を強化し、下流では実施機関の専門性と自律性を尊重すべきである

（外 J 戦略対話の構築）

外務省と JICA は、上流において、従来の連絡調整を超えた「外 J 戦略対話」を構築すべきである。その中核は、開発政策における両者の対話を強化し、JICA による現場知の共有を通じて政策の実効性を向上させることにある。こうした対話は、公式な意思決定に先立ち、柔軟な形で不断に行われるべきである。

また、この枠組みを使って、緊急の政策需要に対応するとは何か、一体どのような成果を、どのような時間軸で挙げていくことが期待されているのか、案件の成果とは何か、案件を通じて応えていく政策需要とは何か、その価値観、成果、成果の判断基準について、外務省と JICA の間で徹底して論じ、共通認識を持つべきである。その際、必要に応じて外部のステークホルダーからのインプットを得つつ、また関係省庁とも認識を共有することが有益である。

外務省と JICA が、様々なレベルで多層的に、また、より広い外交戦略上の視点から、国・地域との関わりについて共通認識を形成することは、JICA がスタッフの専門性と現場でのネットワークを生かし、個別案件を効果的に実施できる体制の構築につながる。その際、個別案件にとどまらず、国・地域又は重要課題ごとに目指す成果を実現するかという、「戦略的なまとまり」について共通認識を形成することが重要である。

（下流段階における JICA の専門性・自律性の強化）

基本的に、中期目標、中期計画、国別開発協力方針に基づき、上流段階で政策目的、期待される成果等について共通認識が形成されており、個別案件の形成、実施は外部セクターとの対話も必要に応じて取り入れつつ、JICA の専門性と現場知に基づいた自律性を尊重するべきである。

ただし、政策的観点から上流段階の合意に関わらず実施段階でも外務省と JICA の間で特段の配慮を必要とする案件がある場合は、例外的にその対象とする案件の基準を明確にルール化すべきである。対象案件については、外務省が同事業をめぐる外交的ないし政治環境についてインプットしつつ、共通認識をもって JICA が事業を実施する運用とする。

なお、上流段階で共通認識を形成し、下流段階を JICA に委ねる設計は、委ねる側の外務省及び委ねられる側の JICA 双方の行動規範が変わらなければ機能しないため、行動規範の転換を促す取組が必要である。両者の対話は、個別事業の調整そのものを目的とするのではなく、目指すべき方向性や成果についてのコミュニケーションを通じて、双方が「腹落ち」することを重視すべきである。

提言5: JICA における経営・司令塔機能と、部門横断の取組を強化すべきである

(理事長を支える経営判断機能の強化)

独立行政法人制度の下、理事長が JICA の最高責任者であり、役員が理事長を補佐するという法定された構造において、重要なのは、理事長が常に質の高い経営判断を行う構造、すなわち経営機能を強化することである。

経営機能に求められるのは、公的機関として政策需要を正確に把握した上で、あらゆる時間軸において成果を極大化する観点から、大所高所に立った判断を行うことである。かかる観点から、組織内各部門の業務とは一線を画し、俯瞰した立場から判断を行うこと、また、経営判断の執行状況の監督を行うことが期待される。理事会は、理事長の経営判断を支える重要な場であり、重要課題について、組織全体の観点から熟議し、判断を支える機能を一層強化することが期待される。そのためにはまず、経営理事会の議題を見直し、戦略・資源配分・リスク許容度により重点を置く形へ移行することが前提条件となる。

あわせて、経営機能に参画する役員の役割や構成、経営判断を実効的に機能させるための仕組みについても、必要な見直しを検討すべきである。その際、単に外部人材の人数を増やすこと自体を目的とするのではなく、官民を問わず、組織経営に関する十分な知見・経験、高い倫理観、独立した立場から経営上必要な意見を述べ、必要な場合には厳しい判断を求める胆力を有する人材を確保することが重要である。

また、経営判断の執行状況を独立した立場から監督する機能、及びその監督を支援する機能(民間企業でいうところの取締役会事務局・コーポレートセクレタリーに相当する機能)をどのように担保するかについても、

検討すべきである。外部人材のみで経営上の重要課題を議論する場（エグゼクティブセッション）の導入も有益と考えられる。

JICA の経営陣は、アジア等の指導者・有識者との密接なコミュニケーションを維持するとともに、次世代の指導者との長期的なネットワーク構築を組織的に進めるなど、対外連携機能を強化すべきである。こうしたネットワークを通じて、グローバルサウスの開発ニーズを的確に把握し、二国間関係の強化につながる協力の具体化を図るべきである。

（組織横断的な経営企画機能の強化）

役員による経営判断を支えるために、組織内の経営企画機能を強化すべきである。

役員による経営判断を支える重要な経営企画機能は主に2つある。1つは資源配分・ポートフォリオ管理、リスク管理、人材、広報及び外部連携等、組織全体の経営を左右する重要情報が一元的に集約分析されることであり、もう1つはこれら重要情報を元に決定された経営判断を組織内の業務に実装することである。このため、経営企画機能を司る部門は、組織内全部局を横断的に把握するとともに、経営陣が決定した施策を円滑に実施する権限を有する必要がある。他方、過度な権限の集中は、執行部隊の自主性や組織としてのリスク管理機能を損なうリスクがあることに留意する必要がある。

他独法の先行事例では、経営企画センターを導入し、一つの経営体として、戦略、資源配分、進捗管理、リスク、人材、対外発信を横断的につなぐ司令塔機能を強化する例があった。こうした先行事例についても、JICA の特性にも配慮しつつ、取り入れることを検討すべきである。

その際、司令塔部門は情報を集約するだけでは機能しないことに留意が必要である。集約した情報に基づく経営判断が各部門の業務に実装され、その結果が再び経営会議体に還流するマネジメントサイクルを設計することこそが重要であり、この実装と還流の回路を確立することを念頭に置いて検討を進めるべきである。

(部門を横断する横串機能の強化)

経営機能が組織全体の方向性、資源配分、リスク許容度を判断する機能であるとするれば、執行機能は、その判断を案件形成・実施、部門間連携、相手国との協議に落とし込む機能である。複雑化する政策課題に対応するためには、経営判断と執行責任の接続を明確にすることが重要である。

現在 JICA では、理事レベルで、地域部と課題部を分掌させることにより、相互の知見の接続が図られており、各部門間連携についても着実に進展している。特に役員レベルで部門横断の取組が進められていることは重要であり、これを一層推進し、仕組化することは有益である。今後は、横串テーマについて実質的な責任を担う主体には、その責任に応じ、必要な資源配分、成果管理、知識共有、案件形成・審査への関与権限等を組み合わせた機能を有することが望まれる。

本会議で行ったヒアリングでは、研究開発、社会実装、運営統括など、役員クラスがテーマごとに事業を分掌し、執行における責任を担っている事例があった。事実上民間企業における CxO の考え方にも近いものと見られ、JICA の特性にも配慮しつつ、十分に参照すべき事例と考えられる。

このような経営、執行機能において、多様な視点を反映させるために、民間のコーポレートガバナンスのベストプラクティスを参考に JICA や政府の外の人材の一層の活用も進めるべきである。

(組織としての理念・行動規範の共有)

不確実性の高い環境において、組織が自律的かつ機動的に行動するためには、ルールや制度の整備のみならず、組織が目指す方向性や理念が役職員の間で共有されていることが重要である。

JICA においても、政府の政策的方向性を踏まえつつ、JICA がどのような価値を提供する組織であるのか、役職員が判断に当たって何を重視すべきかという基本的な理念・行動規範を明確化し、これが組織として継承されるようにすべきである。

このためには、経営陣と職員、国内外の現場が、できれば対面で密度の濃い対話を継続的に行い、その意味を組織全体で共有することが重要である。あわせて、こうした理念・行動規範に即した挑戦、部門横断的

な行動、組織全体への貢献等が、人事評価や登用、キャリア形成にも適切に反映される仕組みを構築することが望まれる。

（経営・組織改革の成果検証）

以上の経営・組織面の改革については、改革そのものを目的とするのではなく、その効果を継続的に検証することが重要である。このため、中期計画等において、これらの改革の進捗及び効果を把握するための指標を設定し、定期的にレビューすべきである。

提言6：戦略的なコミュニケーションを強化すべきである

戦略的なコミュニケーションは、事後的な広報にとどまらず、提言 1 から 5 までを通じて実現を目指す成果とその意義を、国民に分かりやすく示す取組として位置付けるべきである。

開発協力に対する国民各層の支持の回復は、現下の開発協力が抱える最も重要な課題であるという認識が、外務省、JICA の組織全体で共有されるべきである。広報部門任せとすべきではなく、これらの取組を開発協力の重要な柱の一つとして位置づけ、必要な人材・資源を投入していくことが重要である。

また、日本の国益にとり、どのような国際社会が望ましいのか、その実現のために日本として何をすべきか、という大きな問題提起の中で、開発協力に期待される役割を議論することが肝要である。

国民各層に対するアプローチの方途については、昨今の社会の情報化の急速な進展及びその特性を踏まえ、最も効果的なナラティブ、発信形態の検討も重要である。

また、国民各層への直接のアプローチのためには、JICA 国内機関が果たす役割が大きい。国内機関が進めている開発教育や、国内における主体的な開発協力への参画を推進する機能を一層拡充強化するとともに、様々な主体との連携を通じ、地方を含め、国民が開発協力を身近に捉え、主体的に考え、行動する機会を広げていくべきである。

結語

以上の提言については、本有識者会議でヒアリングを行った事例も含め、内外の先進事例を参照しつつ、その実現可能性を検討すべきである。その際、各提言について、外務省が主体となって検討・実施すべきものと、JICAが主体となって検討・実施すべきものを整理し、外務省を中心に関係者が連携して具体的な検討を進めるべきである。また、JICAに関連する部分については、2027年4月から、JICAが新しい中期目標期間に入ることを念頭に、新たな中期目標や中期計画に然るべく反映し、実現に向けた取組を進めるべきである。また、可能なものについては、これを待たず、前倒しで検討・実施を進めるべきである。

その上で、本提言の中期目標・中期計画等への反映状況を含め、取組の進捗を適切にフォローアップしていくことが望まれる。

以上