

ODA大綱見直しに関する有識者懇談会 (第2回会合 議事要旨)

4月18日(金) 13:30~15:30, 外務省において, ODA大綱見直しに関する有識者懇談会第2回会合が行われたところ, 議事概要以下のとおり。

1. 重点課題

【ポイント】

(1) 総論

- 大綱全体の構成を再検討し, 「重点課題」の記述のあり方については基本理念, 基本方針等との関係も含め整理し直すべき。

(2) 各項目

- 成長なくして貧困は撲滅できないという考え方にに基づき, 貧困削減と持続的成長を統合して重点課題とすべき。その際, 包摂性(含: 格差への対処, 貧困撲滅), 持続性(含: 環境との調和)等の概念を含むものとすべき。(これに対し, 貧困, 格差への対応を最優先すべきとの意見もあった。)
- 「地球的規模の問題への取組」には, 多種雑多なものが含まれており, テロや国際犯罪等は平和構築に移す, 重要性を精査する等して整理するとともに, 新たな課題, 日本の経験や技術が生かせる課題に然るべく取り組んでいくべき。
- 平和, 安定, 安全は成長の前提条件であり, そのための協力を積極的に行うべき。「平和の構築」の scope を広げ, 海賊・テロ対処, 国際組織犯罪対策, サイバー犯罪対策, 法の支配・ガバナンス等の成長の土台となるものを含む形で重点課題の1つとすべき。また, そのためには, 援助関係者の安全対策を手厚く行うべき。さらに, 協力に従事する人材の育成も必要。
- ガバナンスや法の支配, 基本的人権等は重要な課題であり, 大綱に位置づけるべきだが, 他の重点課題とは性格が異なる。①横断的課題として援助実施の原則等に位置づける, ②公平性や格差の問題として貧困削減の文脈の中に位置づける, ③開発・発展のための前提として「平和の構築+ α 」の中に位置づける等の方法がある。

(3) 関連事項

- 日本の優れた経験や知恵を生かした協力, 民間資金を呼び込むためのODAを始めとする公的資金の投入を行うべき。このことにより, 途上国, 我が国, 国際社会の三者共が利益を得られる協力が可能になる。
- 島嶼国を始め, ある程度成長しても, 各種の脆弱性や開発課題を抱える国々は存在。ODAの scope を広げるということが今回の大綱の見直しのポイントの1つであり, ODAは外交手段であることも踏まえ, それらの国々の開発ニーズにできるだけ広く対応できるよう, 中所得国やODA卒業国も含めて協力の対象国を拡大し, 日本外交の地平を広げていくべき。
- ODAに軍事目的の援助は入らないのは基本的なことであるが, 軍は様々な機能を

果たすようになっており、その中には、開発課題の解決への貢献や災害救助等、非軍事活動の例も増えている。こうした中で、軍人や軍組織を対象とする支援をおよそODAから排除するのは行き過ぎ。(これに対し、NGOや赤十字の立場からは、軍とはできる限り距離を置くという原則を堅持すべきとの意見や軍との関係については適切な歯止めをかける必要があるとの意見もあった。)

【委員から提起された意見】

(1) 総論

(新大綱スコープ等)

- 新大綱については、ODAを中心としながらも、ODAだけではなく、開発協力的な国際協力を捉えていかないと意味がないとの議論がなされているものと理解。それを踏まえた上で、基本方針と重点課題とを整理しなおすべき。
- 新大綱は、経済協力大綱とか開発協力大綱ではなく、やはりODA大綱がよいのではないか。民間資金の重要性については否定しないが、ODA以外の活動について新大綱で語るべきではない。
- 新大綱では、ODAを中核としつつも、ODAだけを扱ってはいはだめで、もう少し広い、共通の政策が必要であるとの基本認識があり、その意味で、もう少しスコープの広い名前にした方がよいというのが前回の議論であった。新大綱にODA以上のことを書けるのかという問題は、かなりチャレンジングではあるが、ODAよりも少し幅広い視点でまとめるべき。
- 新大綱は、国家安全保障戦略との関係もあって、外務省だけでなく、政府全体として、必要な範囲でODA以外もできるだけ広くとらえて、さらにODAにフォーカスすべきであれば、二階建ての構造にするということも考えられる。
- 内外の環境が大きく変わってきている新しい時代におけるODAのあり方を語る新大綱では、新しい時代とは何かという共通認識を最初にしっかり書くべき。例えば、新興国の台頭や関係するプレイヤーの増加、多様化等であろう。日本企業のグローバル展開にしても、大企業が益々グローバル展開を加速させる一方で、そのような大企業に追従するだけでなく、独自で販路を見つけ、世界に出て行こうとする新たな主体も出てきている。非常に大規模かつ広範な形での海外展開をうまく進めていくためには、途上国の人材や組織を活用しながら、win-winの開発を進めることが必要。その意味でも、日本企業のグローバル展開に新たな時代が来ている。
- 国際社会でのポスト2015年開発アジェンダの議論、ODAそのものの定義を見直そうとするDACの動きについて、現状と日本の立場を把握する必要がある。

(重点課題の位置づけ)

- 「重点課題」という名称は、第三者的な視点で、日本が主体的に取り組んでいるという感じをあまり与えない。日本の主体的な考え方、方針(=政策)であることを示すべく「重点政策」というような名称にすべき。
- 全体の構成についても議論すべき。まず、「理念=フィロソフィ」があり、その後ポリシーがあり、行動計画があるべき。理念としては、人間の安全保障、オーナーシップとパートナーシップ、非軍事主義という意味での平和主義等。
- ODAは天から来たものではなく、税金を使って日本のため、外交のために行っ

ているもの。そこを忘れてはいけない。

(2) 貧困削減と持続的成長

(貧困削減と持続的成長の関係性)

- 現大綱では2つに分けられている「貧困削減」と「持続的成長」を1つにまとめるべき。90年代は貧困削減が前面に出ていたが、2000年頃から成長促進を通じた雇用と社会的包摂性重視に移行。両者を合わせて、「包摂的な発展（開発ではなく発展。Inclusive Development）」とするのはどうか。その際、ポイントとなるのは雇用。その上で、日本が得意とする分野をアピールすべき。例えば、インフラ・システム。「システム」とするのは、ハード・インフラを作るのみでなく、運用にまで気を配り、ソフト面での支援を含むもの。また、雇用という意味では、中小企業振興が重要。さらに、農業の生産性等、技術面での協力も重要な課題。
- 開発と成長は必ずしも一緒ではない。Sustainable Development（持続可能な開発）と Sustainable Growth（持続可能な成長）は意味が異なり、必ずしも一致した議論ではない。
- Sustainable な経済成長という言葉があまりにも簡単に使われている。本来の意味の sustainability は、子や孫の世代の生活も考え、限りある地球の資源を使っていくという次世代との世代間平等の思想。しかし、何となくお題目のように安易に使われている。原子力災害の後、いかに sustainable な成長を遂げるかということは真剣に議論しなければならない問題。
- 成長なくして貧困は撲滅できないという考え方に基づいて貧困削減と持続的成長を統合して、途上国の成長戦略の中で語るべき。日本は、高度成長等の過程を全て経験し、また環境問題等を乗り越えてきており、その経験に基づいた経済成長の支援を最も得意とする。このような支援は、インフラ・システム輸出や日本の農村の国際化等にも貢献し、win-win の関係を築くもの。日本国内の利益と相手国の問題とを組み合わせ、途上国の成長戦略等を考えるべき。
- 「貧困削減」と「持続的成長」をまとめる方がよい。最近、日本以外にも高度成長をしている国があるが、国内には格差が広がっている。日本の成長の特徴は、かなりの高度成長を遂げたにも拘わらず、極端な経済社会格差をもたらさなかったこと、またかなり早い段階から環境面での対応を行ったこと等。持続的成長と貧困削減の2つを一体的にとらえ、経済・社会との調和、環境との調和等がとれた成長を実現できた日本の優れた経験をアピールすべき。
- 「貧困削減」と「持続的成長」とは、現大綱でも、内容が重複したものとなっており、統合した項目とした方がよい。
- 成長なくして発展、開発は難しいとの観点から、「持続的成長」と「貧困削減」については、両者を統合する方向で検討していけばよいと思う。「持続的成長」は、貧困削減や格差の是正、環境社会配慮といった要素を含み、社会が持続し、発展していくという意味。よって、「持続的成長」、もしくは「持続的で包摂的な成長」としてはどうか。その見出しの下で、成長から取り残されてしまうような社会的弱者への対応、成長に伴う環境問題や格差、そしてそれらに起因する政治的不安定等、様々な課題への対応も書いてはどうかと思う。
- 農業、農村開発も非常に重要。農業の生産性・技術を高めるだけでなく、フードバリューチェーンのように、それをマーケットにつなげ、国内あるいは海外への輸出につなげていくことも含めた開発を行うことが、農村開発と食の安全につな

がっていく。また、民間の企業が栄養、保健、環境対策等を含めてビジネスとして取り組むようになっていく。このような中で、かつての経済開発か社会開発か、貧困削減か成長かというような二項対立ではなく、社会的な課題を解決しつつ、それが途上国の成長にも資するということが可能な時代となってきている。よって、持続的成長と貧困削減は両方を合わせる形としていくべき。

- 「持続的成長」と「貧困削減」は全く無関係ではなく、関係していると思うが、優先順位はよく考えるべき。ODAの取組としては、日本が世界をリードできるような部分であり、他国があまり行わない人道的な貧困対策というものを最初に位置づけるべきだと思う。成長だけが貧困をなくすわけではなく、幾つかの国では、貧困を優先的になくすという政策を実施し、成功している。MDGsの最大の問題は、格差の問題が入っていなかったために、多くの国で経済成長の結果、格差が広がってしまったこと。貧困人口は世界に10億人以上いるとされており、貧困は依然として重要な課題。貧困層がきちんと食べていけるように支援することは、日本が経済大国としてなすべき重要な仕事。例えば、「アラブの春」のように、必ずしも貧困国でないにも拘わらず政府に対して不満が起こるのは、人権が踏みにじられていたり、格差が大きかったりするから。よって、ODAはこれらの課題に然るべく対応していくべき。よって、貧困、格差という問題を中心とし、それ以外についても考慮するという優先順位づけを行うべき。
- 貧困が先か、成長が先かという議論もあるが、包摂的という言葉には格差の問題も含まれるし、growthではなくdevelopmentとしておくといろいろなものが含まれるので、よいと思う。Sustained growthとSustainable growthも異なるが、Sustainable growthは、貧困削減と雇用の拡大を伴うもの。
- ODAという言葉を超えて、国づくり、持続的な成長のための協力であるという意味では、「持続的成長」という言葉にこだわりたい。そしてそれは、持続的または包摂的成長は、成長の過程で出てくる様々な課題への対処や成長から取り残されてしまう弱者への対応も含めた取組である。やはり、分配の観点から入ってしまうと、その国の持続的な成長を考えるのは難しい。持続的成長から入っていく手法こそがアジアの経験だと思う。
- ポスト2015年開発アジェンダとSDGsにかかる議論がどう収斂するかにもよるが、SDGsがポスト2015年開発アジェンダの中核として取り込まれるようになれば、貧困削減は、持続的成長の中に取り込まれる形で位置づけられることとなる。よって、重点課題としては、最初に持続的成長を置き、強調するとともに、その内枠として貧困削減を入れるというのがいいのではないか。貧困削減の重要性を否定するものではないが、貧困削減単独ではなく、持続的成長の枠の中でとらえる方が望ましいと思う。

(Win-Winの関係の構築／日本の技術の活用)

- ODA資金の2.5倍の民間資金が途上国に入り、それが民間経済に流れるという現状の中で、持続的な発展を実現するためには、政府資金だけではなく、民間資金が必要。その意味で、ODAを始めとする政府資金は、民間資金を呼び込むような形にしなければ、そこで切れてしまう。よって、PPPやVGF等、民間資金が続いていけるような仕組みを作っていく必要がある。また、経済連携協定や投資協定等の整備もないと民間資金は入っていけないので、そうした外交面の努力も必要。さらに、ビジネスは、買い手と売り手、そして社会の三方良しと

なって初めて成立するもの。ODAもただ途上国への一方的な援助というだけでなく、日本にとっても得られるものがなければならない。そしてそれが結果として世界平和につながるというような三方良しとすることが必要。その意味では、インフラ・システムのように日本が得意な分野の海外展開を行うことで、途上国のみならず、日本も成長を図ることができ、学ぶこともできる。そのような形が実現されないと持続的ではなくなる。

- 国際協力については、かつてのような豊かな国が貧しい国を助けるという垂直的な発想から、より水平的な、より斜めな互惠関係に変わってきている。例えば、日本では、ODAは箱物だけ作っているというような批判的なイメージがあるが、やはり、インフラとそれを支える人、メンテナンスが一体となって初めて価値がある。よって、例えば、日本でインフラのメンテナンスや改修を行う際に、途上国の人に来てもらって、技術を実務的に学んでもらうというような形ができれば、日本の人手不足の解消にもつながり、途上国の人づくりにもつながると思う。そのような発想で考えていくことが必要。
- アジアを含めて都市化が急速に進む中で、都市化への対応ということも非常に重要。都市に優しいハード・インフラの整備に加えて、インフラの管理やリサイクル、省エネ、公害対策といったソフト面での協力も重要。ここは、自治体のノウハウを非常に生かせる分野。

(中所得国／ODA卒業国への協力)

- ODAのスコープ、日本外交の地平を広げるということが今回の大綱の見直しのポイントの1つでもあり、中所得国やODA卒業国も含め、対象国について新しい展開が必要。
- 一時、卒業国論という議論があり、DACリストを卒業した国に対しては、ODAを一切使わないという考え方があった。しかし、これはODAが日本の外交手段であるということと全く矛盾することだと思う。ODAは我が国の外交手段であるという位置づけをきちんと認識しないと、比重が過度に途上国側に寄ったり、日本側に寄ったりする。例えばASEANである程度成長した国であっても、それぞれ課題があり、必要な援助、協力がある。そして、そこに日本の知見を活用していける。この視点は外交上重要なことであり、外務省がODAを実施する上で、力点を置くべきポイントである。
- DACでもODA定義の見直しがなされているようだが、できるだけ広いニーズに的確に対応できるようにすることが必要。ただ、重要なのは、目的意識をはっきり持ち、その国の実情に合わせた支援を行い、総花的にならないようにすること。また、透明性確保に努めること、レビューを然るべく行い、評価結果を開示することにより、国民の理解を求める努力と合わせた形で行われるべき。
- ODA以外に何があるのか見えない中でスコープだけ広げることには賛成できない。ODAはDACが決めた概念であり、ODA卒業国に対して別のアプローチをするということに異議を唱えるつもりはないが、ODA以外に何があるのか見えない中で、ただスコープを広げると、民間資金の活用とも相まって、短期的な利益だけを追求することとなる危険性がある。
- 小島嶼国等については、ODA卒業国となっても、日本としてしっかりと協力ができるようにすべき。そのために、円借款の回収金を活用した協力などができないか。

(3) 地球的規模の問題への取組

- 「レジリエント（強靱）なグローバル社会の構築」と変更してはどうか。「レジリエント」という言葉は、最近のはやり言葉だが、10年くらいの賞味期限はあるだろう。「レジリエント」というのは、ショックへの耐性。ショックには、経済的なショック（食料、水問題、金融等）と社会的、環境、自然面でのショック（気候変動、感染症、自然災害等）がある。
- 大綱で用いる文言は、一般の人にもわかりやすいものとするべき。現大綱の「地球的規模の問題への取組」には、環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪まで含まれており、まさに多種雑多なものを取りあえずまとめた感がある。例えばテロや国際犯罪、麻薬等は平和構築の問題に移す等、整理し直し、かつ精査して、真に重要なもののみを残すべき。
- 地球規模課題の状況は、10年前とは異なり、ある意味新しい課題であるとともに、待たなしの状況となっている。経済成長に伴い、問題が拡大してしまった国もあり、同様の課題を乗り越えてきた日本の経験を切り札として提供していくことができる。基本的には、開発と持続可能性を両立させるための鍵はテクノロジー。「スマートソサエティ」がはやりだが、日本はテクノロジーで課題を解決していくということが得意であり、是非そのようなポイントが出てくるようにして欲しい。防災も同様で、高い堤防を作るより、もう少し賢いやり方をテクノロジーで生み出し、課題を解決していくという方向性が打ち出されるといい。
- MDGsやSDGs等の国際的な課題は国際的に決まっていくものであり、個別のことを書くと当たり外れのようなことにもなるので、国際的な目標を遵守するということ言えばよいのではないか。国際的なコミットメントが必ずしも守られていないということ、守られなくても処罰されないというところはあるが、日本が世界をリードする意味でも、日本は約束した国際的な目標を守っていくということを明確に打ち出すべき。
- 地球規模課題の中のいくつかの項目は、平和構築等に移すことも視野に入れつつ考えるべき。同時に、環境、感染症、食料、人権、エネルギー、防災等、日本の経験や技術が生かせる分野が多くある。総花にならないよう留意しつつ、日本の経験、技術を生かした貢献をキーワードにして分野を絞り、まとめていくのも一案。ただし、あまりに技術drivenになると日本の高度な技術が必要とされていない国もあると思われるので、日本の技術をしっかり伝達しつつ、その後実際に現場と連携しながら進めていくことが必要。

(4) 平和の構築

(総論)

- 平和、安定、安全は成長の前提条件であり、そのための協力を積極的に行うべき。海賊、テロ、麻薬取引等の安定を妨げるものへの対処にもスコープを広げていくべき。
- 「平和の構築」を「平和と安定」という風に拡大して、途上国でしばしば問題になる汚職、ガバナンス、透明性の問題、法の支配等の成長の土台をまとめるべき。日本の得意分野という意味では、法の支配、ソフトパワー、ソフトコンテンツ等を「平和と安定」という項目の中に入れていきたい。
- ODA全体を inclusive に考えて、テロの防止、サイバー犯罪等までスコープを

広げていくのがよいのではないか。軍事的なものはやらないが、海賊対策、テロ対策等も含めた安全への貢献は行っていくべき。

- 「平和の構築」という言葉は非常にわかりやすく、また多様なものを含むので使い勝手がいいが、一方で非常に抽象的。別の言葉を探すのは難しいが、「平和の構築」に代わる言葉としては、「途上国の安全保障対策」ではないかと思う。それは、災害対処、防災も含むもの。フィリピン台風では自衛隊とJICAがタッグを組んでやった実例がたくさんある。シームレスな協力という観点からも実例がたくさんある。これまで、法の支配の問題は、汚職防止も含めて法制度整備のための協力強化を実施しているが、今後は、海洋における法の支配の問題にも取り組むべき。

(PKOや自衛隊等との連携)

- DACでも軍事目的の援助はODAには入らない。それは基本的なことであるが、従来の軍事、非軍事の二分論では、機能・目的論なのか、組織論なのか不明。現代社会では、安全保障分野や戦争以外の軍による活動の例は非常に増えている。平和維持活動や災害緊急援助もその一種。軍による非軍事活動が開発課題の解決に貢献する例も数多くある。そのような活動に資する支援を、対象が軍組織や軍人であるからと常に排除するのは、今の時代には狭すぎる。その線引きは非常に難しいが、やはり今の世界を見ても、軍隊という組織は非常に使い勝手がよく、様々な活動に従事するものであるから、ODAから一律に外すというのは考え直す必要がある。
- 平和構築と開発協力の連携の重要性、シームレスな平和構築支援の重要性は常々言われているが、再確認したい。先般、平和構築分野に関する有識者懇談会の提言が出されたが、例えば、自衛隊/PKOが民生の向上のため、給水施設等の施設を作るが、それが持続的に使われていくようにするためにODAが果たす役割がある。このような平和目的で活動する軍との連携を意識して強化していくべき。他方で、軍との関係は非常に難しいところもあり、平和構築に積極的に取り組むのであれば、従事する人材がリスクにさらされる可能性がある。その際、援助関係者を自衛隊に守ってもらうことはできないのか等も検討課題。また、万が一の際に、政府としての補償の体制も考えるべき。さらに、災害、防災対策、復興支援といった分野で活動する軍との協力も強化すべき。これらは、特に正々堂々と連携していくべき分野であり、自衛隊との連携を積極的に進めていくべき。
- 赤十字は、軍とはできる限り距離をおくという方針を堅持。そうでないと中立性が失われ、例えば難民キャンプがターゲットとなる可能性があるから。それまでは厳然と区別されていた軍が本格的に難民支援、人道支援に乗り出してきたのは、コソボ紛争や台湾の地震の頃から。しかし、日本はODAという外交カードを持っている国で、それは多くの他国にはない特権であることを意識すべき。
- 軍との関係の制限については、現状には色々問題があるので、多少積極的に見直すべきだとは思う。しかし、下手をするとそのような色彩が広まることで、いわゆる当事国と対峙している国からは、NGO、赤十字で働く者が、当事国側に味方する国の者として、敵に見えてしまう。これはNGO等の活動の幅を圧倒的に狭めるし、セキュリティも圧倒的に悪くなる。理想主義的な議論だが、赤十字やNGOがそのようにリスクを冒しながらやってきているということは認識していただきたい。そして、それをできる限り邪魔しないで進めていって欲しい。

- 最近話題になっているサイバーセキュリティは、軍事なのか非軍事なのかわからない領域であるが、明らかに軍が担っている国、軍隊組織が軍事行動として組織的に担っている国が多い。平和主義は日本の財産であり、日本はそのような国として尊敬を勝ち得てきていて、これを失うようなことをしてはいけないが、現実的には境界があいまいになってきている。したがって、軍事か非軍事か、白黒はつきりさせることは困難であり、重層的にケース毎に対応を考えていくしかないのではないかと。
- 軍事的な支援の関係で言うと、重層的であるからこそ、ひとたび緩めるとある意味どこまでも広がるのではないかと懸念。よって、何らかの歯止めが必要。例えば、目的が防災や感染症対策であれば、基本的に良いのであるが、対象が軍事組織の場合には、この場合はこうというような規定を設ける等、何らかの歯止めをかけるという発想。基本的に軍事組織との協力には一定の距離を置くというのは必要であろう。
- 献身的な人がNGOには多いが、平和構築に従事する人々の安全対策につき、もう少し幅広く手厚い支援を行うべき。
- 日本の強みは、ソフトパワーによる平和外交、例えば、日本の食文化、音楽、スポーツ等。それらがまさに日本が世界でもアジアでも好かれているポイント。ひとたび日本が武力的なことで国際社会に登場すると、そのイメージが一瞬にして消えてしまうのではないかと。むしろもっと日本のソフトパワー、あるいはソフトコンテンツを打ち出すべき。

(5) その他の課題

(ガバナンス・法の支配)

- 民間資金が入っていくためには、法の支配が必要。そのことを相手国政府に政策対話を通じてしっかり理解させることが必要。その上で、それを支える人材がない場合には、技術協力として法律や執行の専門家を相当数派遣し、代わりに担わせるというくらいの積極性が必要。そうでないと建前だけ言っても変わらない。内政干渉にならない範囲で、脆弱なガバナンスをいかに強化していくかということは大きな課題。特に日本の官僚は優秀であり、専門家として是非活用すべき。
- 自由、民主主義、ジェンダー平等、基本的人権、ガバナンス、法の支配等は非常に重要な課題だが、重点課題の中に位置づけるべきか疑問。これは横断的課題であって、重点課題の中で書くべきなのか、援助実施の原則等の中で書くべきなのか等考えるべき。
- 日本のガバナンス支援は欧米とは異なる。欧米はグッドガバナンスの指標を作り、レイティングして、理想的なガバナンスのあり方を振りかざす。日本はそうでなく、協働する中で、いかに組織を動かすべきか、地方行政も含めた行政の知識やノウハウを伝えていく。そのように日本には良い意味での援助の特徴、強みがあるので、新大綱に盛り込むのであれば、それを生かす形で協力を行っていくということを書くべき。
- ガバナンスや法の支配は、公平性とか格差の問題の文脈でとらえるべきであり、貧困削減と一緒にすべき。全てに関係する横断的課題と位置づけるか、あるいは成長よりも平等な社会を作っていくという文脈に組み込むかだと思ふ。特にその中では、市民社会やメディアの役割、草の根レベルでのNGO等による監視機能、

地方自治の権限等を強化していくべき。

- ガバナンス、法の支配等は、公平性という意味で貧困削減にも関わる分野であり、平和構築とか法の支配、治安、安全にも関わる問題でもあると思う。
- 重点課題の3つの柱の中の1本目は発展の歯車をどう回すか（全ての人に届く包摂性）、2本目はしなやかなグローバル社会の構築、3つ目はその前提となる平和と安定。それらの歯車が回っていくためには、法の支配、特に司法の役割が重要。よって、間口を広げて、3つ目の柱として従来の平和の構築、安定の問題のみならず、法の支配等を含めるべき

(文化・スポーツ)

- 文化やソフト・パワーは重要。諸外国は、官民一体となって発展してきた日本の国民・社会の体制、日本の発展の軌跡、日本が東アジアでやってきたこと等に対して憧れを有している。日本のソフトパワーの源泉は、官民が一緒になって、社会が一体となって、国づくりに取り組んできたこと。それをソフトパワーとして打ち出していくべき。文化・スポーツについては、オリンピックもあるので入れるべきかとも思ったが、開発協力の大綱の中でどこまで書くかは要検討。
- 貧しい国々におけるスポーツ振興は開発協力にもなり得る。外交の地平の拡大という観点からも、開発協力として行っていくべきであり、予算を増加させるべき。
- クールジャパンのように成長戦略の文脈でとらえられないことはない。例えば、インドネシアにおける寿司文化の浸透によるコールドチェーンの普及といった例もある。日本の食文化のインパクトはかなり広がっており、それがコールドチェーンの輸出にもつながる。よって、文化の発信には経済効果が非常に高いものもあるので、成長戦略の中でとらえることも考えられる。
- 文化については、国際交流基金が果たしてきた役割は重要であり、また、文化は外交政策とは一線を画すことを意識してやってきたこともあり、新大綱の中に位置づけることがいいのかは要検討。また、スポーツについても外交の一環という位置づけでいいのか。一步間違えば、ナショナリズムの問題がついてくるので、そのようなセンシビリティへの配慮が必要。
- 文化・スポーツについては、重要だと思うが、ODAのレビューの仕組みに乗るのか。短期的な成果を求めるようになってはいけないと思う。また、他の重点課題にならんで文化・スポーツが入るのはバランス的にも如何なものか。
- 文化・スポーツは独立の柱を立てるのではなく、貧困削減の文脈で位置づけるのでいいのではないか。
- 文化は新大綱に盛り込むことに否定的意見が多いが、中国、韓国、アラブ等の映画は国際的にも影響力が大きい。日本が良いコンテンツを有していないのであれば仕方ないが、日本も良いものを持っている。基本的には民間でやればよいが、政府としてその背中を押すことは必要。独立の柱を立てるのではないにしても、やらないのはもったいないのではないか。3つの柱の中だと、むしろ平和と安定の項目で文化、ソフトコンテンツを打ち出すべき。
- 文化・スポーツは、持続的成長の観点から重要な課題。現在、ボコバUNESCO事務局長が、スポーツを含む「文化」をポスト2015年開発アジェンダに入れるよう頑張っている。また、2005年のG8グレンイーグルス・サミットでは、文化が持続的成長の柱の中に位置づけられた。文化は、開発、持続的成長の観点から重要なポイントであり、是非新大綱に盛り込むべき。

2. 重点地域

【ポイント】

（１）重点地域の項目立て

- アジアが重点地域というこれまでの記述は変更すべし。
- ①重点地域の項目自体をなくす、もしくは②地域毎の援助の考え方を定めるものとして、多様性や中長期的な変化の可能性等に留意しつつ、各地域がある程度共通して抱える課題やそれに対するアプローチを大まかに記述する、という方法がよいのではないか。

（２）関連事項

- 地域内の連携・統合が進む中、地域単位でのアプローチにも言及すべき。
- かつての被援助国が成長し、新興国として台頭していることも踏まえ、新興国との連携や三角協力も重要。

【委員から提起された意見】

（１）重点地域の項目立て

- 現大綱では重点を課題と地域という2つの切り口で書いているが、地域についての項目立ては不要。東南アジア一つとっても、地域の中にも多様性がある、地域毎に問題はこうであると言い切るのは大変に難しい。また、10年間で地域の状況は大きく変わりうるし、想定外のことも含めて様々なことが起こりうる。よって、各地域に対する方針を決め打ちしない方がよい。また、国の成長段階等のカテゴリー別での記述についても賛成しない。罨というものは中所得国だけでなく、最貧国の罨もあれば、島嶼国の罨もあるが、そもそもその罨自体が共通して1つかということではなく、国・地域によって様々。カテゴライズして書き分けることは、むしろ柔軟性を損なう。理念と重点を十分に踏まえた上でグローバルバランスによって決めていけばいいのではないか。
- 現大綱では、ODA大綱の下に中期政策があり、国別援助方針があり、かつ外務省で毎年重点協力量針が出されている。中期政策は2005年版で止まっているが、中期政策にはあまり地域的な視点が入っていない。もし中期政策を作るのであれば、地域の協力量針はそちらに具体的に書いていくのだろうか。
- 重点地域の項目自体をなくすという意見に賛成。地域毎の記述というのは書き方が難しいが、何も書いていないと少し寂しい。予算を取るにあたって、重点課題だけではちょっとパンチが弱いと思う。「重点」の項目の中で、課題や分野を踏まえて、アプローチすべき地域や国のカテゴリー等を大まかに書いておいた方がよいのではないか。
- 地域毎の援助の考え方を記載しつつ、国の発展段階に応じた開発協力の考え方を記載するという折衷案がよい。中所得国の罨、格差、持続的な成長、急速な都市化等、国のタイプ毎に抱えている課題・特徴は異なる。これらの国毎の特徴を踏まえて、それに対処するには、色々な形の資金のミックスがありうる。よってそ

のような考え方を書いてもいいのではないか。また、地域毎に、基本的な考え方を（アフリカ等を含めて）しっかり示して欲しい。

- 基本的に、重点地域を設定しないという意見と同旨。ただ、ODAの基本は貧困削減であり、貧困層が多い地域に重点的に取り組むということは明記して欲しい。また、中国や韓国のNGOとの協力が大事。長期的には、そのような国々と仲良くし、共に貧困撲滅等の共通目標に向かって取り組むことは極めて大切。色々なところでナショナリズムが出てきて、国益重視の論調があるが、5年後、20年後には異なる議論をしている可能性もある。よってバランスの取れた大綱とすることが大切。
- ODA予算を獲得する観点からは、国家の政策、日本の政策としてODAの目的・成果を位置づけ、そのために予算をつけていくという根拠にしていかなければならない。よって、純粹に援助論的な考えだけで重点地域を設定してはならず、日本の政治、経済的利益をよく踏まえた上で、そこと重なる形で作っていく必要がある。
- 日本の政治、経済的利益を踏まえた配分というのは、重点地域というより理念の議論。新しい時代に日本は何をしていくのか、大綱の一番上のところで言わなければいけない。新興国、途上国との連携を深めることにこそ、日本のこれからの発展はある、そういう時代が変わったのだということは、重要なメッセージであり、最初に言うべき。その上で、重点地域の項目は不要。
- 地域毎に各地域での重点等援助の考え方を示すという案に賛成。ODA大綱は、一般の国民に日本の外交政策の柱として、ODAは何をしようとしているのかを示すもの。そういう意味では、それぞれの地域に対する政策があって然るべきであり、地域毎の政策を大綱の中に書いた方がよい。他方で、地域内でも多様性がある、10年間で状況が大きく変わってしまう、という問題もあるので、共通に必要なこと、持続的なことを中心に書いていくべき。例えば、アジアであれば格差。発展した国とできない国、一つの国の中での富裕層と貧困層、という格差の問題は、今後10年は変わらないと思う。また、中東における若者の失業も同様。よって、地域別に書くべきことはあるし、それにより一般の国民の理解が進むと思う。
- 地域毎の考え方を示すという方針の下、各地域の中を発展段階等に応じていくつかに分類し、その特徴を書いていくという方法がいいと思う。（中所得国、後進国、脆弱国、特別な脆弱性を有する国等）
- 地域に関する記述は、外交の地平を如何に広げ、日本の国民に説明するかということがポイント。放っておくと、アジアとの案件が数多く生まれ、アフリカ等ではよいプロジェクトもなかなか継続されないということもあるが、外交の地平を広げる観点からは、そのような地域でも取組を進めていくべき。その観点からは、アジアだけを重点とするのはやめ、全地球的、地球俯瞰的に進めるべき。
- 重点課題と重点地域とは結びつけるべきだと考えるが、外交的見地もあるので、困難なのはわかる。そして、地域毎の政策の明示がないとやはり大綱がわかりやすくないので、うまく地域毎の説明を行うべき。
- まず課題が中心にあり、その課題に対する重点国があり、課題を取り巻く状況が変われば、当然変わってくる。よって、柔軟性を記すことで、今後の変化に対応できるようになるだろう。
- 「重点地域」については、国毎にアプローチもニーズも様々に異なるので、地域

別に方針を書くのであれば、もっと分解して記述する必要がある。(例：アジアであれば、ASEAN, SAARC等、中東であれば湾岸諸国等) また、円借款の重点、無償の重点等、アプローチによっても重点地域は異なると思うので、ODA全体の重点地域としてではなく、もっと細かい記述が必要。「重点地域」項目は残し、各地域の記述をもっと細かい分類にするとともに、重視する視点やアプローチ（ニーズにあった援助形態）等について記述するべきではないか。

(2) 関連事項

- 地域連携、経済連携、地域内協力等地域の取組が進む中で、各国ではなく、地域単位での対応も必要であり、うまく言及できるとよい。
- 単に協力の対象地域だけではなく、これだけ新興国が台頭し、日本がかつて援助をしていた国が、今は援助をする側になったり、様々な人材が育ったりしている。そのような新興国との連携、あるいは日本の過去のODAで蓄積した財産を使った三角協力、それらも支援の対象として非常に重要。
- 国家安全保障戦略には、日本の各地域に対する方針がしっかりと書かれており、新大綱においても、我が国の外交の見地からの見方、我が国の立場に立った見方をすべき。その観点から地域政策は国家安全保障戦略の記述を踏まえたものとすべき。
- 国家安全保障戦略の記述は、各地域・各国について、深くつめた上で書かれている訳ではない。新しいODA大綱を決める上で、各地域につき突っ込んだ議論を行って戦略を定め、それを次のNSSに反映するということもできるのではないか。
- そもそも中期政策は、伝統的には予算を取るためのもの。5カ年計画のODA予算のコミットメントがあって、それを如何に使うかということで中期政策ができた。ところが、お金はもうつけない、コミットしないということとなった。援助の中身は予算と共に考えるものであり、お金はないのに、中身だけ書けと言われても困る。そういう意味では中期政策は不要となっている。
- ODA全体を増やせないのであれば、地域的には、是非アフリカに重点的に取り組むべき。TICADは大切な外交アセットであり、アフリカは今後重要な大陸。また、AUやTICADの観点から、サブサハラ・アフリカとしてとらえるのではなく、アフリカ大陸を全体でとらえるべき。なお、「アジア重視」には元々中国が念頭にあるが、そのような時代ではなくなっている。

(了)