

ODA大綱見直しに関する有識者懇談会 (第3回会合 議事要旨)

5月14日(水) 14:00~16:00, 外務省において, ODA大綱見直しに関する有識者懇談会第3回会合が行われたところ, 議事概要以下のとおり。

1. 援助実施の原則

【ポイント】

- 援助実施の原則の内容は, 基本的に踏襲すべきだが, それぞれの位置づけは全体の再構成の中で整理し直すべき。また, 時代の変化を踏まえた修正・調整を行うべき。
- 開発と環境の両立の概念自体は維持すべきだが, 時代の変化を踏まえ, 持続的成長／持続的開発を進めるという方向性を盛り込むべき。
- ODAの軍事利用を禁じること, 紛争を助長する支援を否定することの重要性を強調。ただし, 現在運用が若干硬直的なところもあり, 例えば, 災害対処や復興, 地雷除去やPKO活動等, 非軍事的用途と定義できるものを注記するなどして明確化し, 過度な制限が行われないようにする必要がある。
- 「市場経済導入の努力」を「ガバナンス／国家機能の強化」とする, 「民主化の促進」を「民主化の定着」とする等, 時代の変化を踏まえた修正を行うべき。
- 新たに原則に加えるべきものとして, 連携(パートナーシップ), ジェンダー, 法の支配の強化, 公正, 格差への配慮等。

【委員から提起された意見】

(1) 総論

- 「援助実施の原則」の位置づけを考える上では, 新大綱の全体の構成の中で議論すべき。目的, 基本方針, 重点課題, 重点地域, 援助実施の原則, それぞれの整理を再検討する必要がある。その上で, ODAの理念や基本方針等を踏まえて, 実施の原則を定めるべき。
- 90年代に国会において, 標語的に「4原則」と呼ばれていたものが踏襲されているが, 内容的には原則というよりも基本方針とすべきものも含まれている。
- 3つ目及び4つ目の原則について「十分注意を払う」という言葉は非常に曖昧であり, 注意を払ってどうするのかということまで書かないと原則にはならない。
- 援助実施の原則の中身については基本的に維持すべきだと思うが, これをODA実施にあたり最も重要な規定である「原則」と呼ぶにすれば, 記述が非常に簡潔で説明がなく, 曖昧。構成の上でも後ろの方に位置しているのはおかしい。それぞれの項目の中身の重要性に合わせて, 前の方に位置づけたり, 理念に統合したりする等, 位置づけを改めて検討すべき。また, 「原則(principle)」というのは,

曲げてはならないもののはずだが、「注意を払う」ということでは Principle ではない。

- 微修正は必要であるものの、基本的には4原則に違和感はなく、踏襲すべき。
- 援助実施の原則の前文には非常に重要なことが書かれている。4原則自体については、1992年の大綱以降受け継がれており、援助実施の原則として定着しており、岸田外務大臣も国会答弁でこれを基本的に維持すると述べているので、大幅に変更したり、無くしたりというオプションはないと思うが、中身については議論して整理すべき。

(2) 各項目

- 1つ目の原則である「環境と開発の両立」はその通りだが、「環境と開発を両立させ、持続的成長を促す」と修正した方がわかりやすい。
- 「環境と開発の両立」というのは、80年代の概念。その後、ブルントラント委員会において、持続可能な開発という概念が出され、それが第1回地球サミットのテーマとなった。以降、国際社会では、開発と環境の両立は重要だが、環境保護をしっかりと行いながら、開発を進めるという方向になった。「環境と開発の両立」という言葉を大綱の中に残してはいけないということではないが、この20年間の変化を踏まえ、持続可能な開発を進めるという方向性を出すことが重要。
- 持続的「成長」と持続的「開発」は異なる。ODAは Development Assistance であり、「開発」なのではないかと強く思う。
- 2つ目、3つ目の原則に関し、非軍事的な意味での理念を維持することは重要と考えているが、災害時に自衛隊と文民との協力等はこれまでも行われてきており、そのような非軍事面での軍のアセットの活用といったことは改善を図る余地があるのではないか。
- 2つ目、3つ目の原則については、基本的な考えについては賛成だが、整理の観点から言えば、「国際の平和と安定の維持・強化」を原則の1つの柱とした上で、その下に軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避やテロ・大量破壊兵器の拡散の防止等が位置づけられるべき。
- 全体の構成の中でどこに位置づけるかは改めて議論したいが、ODAの非軍事利用は極めて重要であり、しっかり盛り込んで欲しい。
- 2つ目の原則については、基本的には踏襲することでよいと思うが、「ただし、非軍事的用途としての自然災害の際の人命救助や復興、再建、あるいは地雷除去やPKO活動はその限りではない」というような文言を加え、何が軍事にあたり、何が非軍事にあたるのかという区別をしっかりと明記すべきだと思う。
- 軍事的用途への使用の回避については、基本的にODAである以上、DACの定義上も、軍事援助や紛争を助長するものが含まれないのは当然である。他方で、その結果、PKOや緊急援助への軍の関与等についてまで排除するというのは、国際的にも日本の立場としてもずれており、その点については、留保なり注記な

りすべき。

- 軍事的用途への使用の回避については、その趣旨は遵守すべきだが、具体的な運用のところでやや硬直的なところがあり、今後の運用については、政策的視点も踏まえて検討していくべき。
- 軍の関与については、例えば、難民キャンプを軍が運営するのは如何なものかという国際的議論があるものと承知。軍の関与については、それが外部や敵対する相手からからどう見られるかという点も十分考えた上で慎重に考えるべき。
- 軍が（NGO等と一緒に）人道支援を行うようになると、独立性を有するNGO等の価値、市民社会の持つ幅広さが失われてしまうことに繋がりがねず、そのことへの配慮をどこかににじませて欲しい。NGOも色々で、政府と一体となって活動したいというところもあれば、独立して活動したいというところもある。そのようなNGO／市民社会の多様性があった方が日本の国益に叶うと思う。
- 4つ目の原則は、非常に重要な事項であり、しっかりと位置づけるべきだと思うが、この20年間の変化を踏まえ、時代に合ったものとする必要がある。
- 「市場経済導入」について、時代はグローバル化の中で市場経済化は既に進んでおり、主要課題は「市場経済導入」から、市場経済の中でいかに機能する国家を作っていくか、国家の諸制度を作っていくかということに移っている。よって、「市場経済導入」よりも、「ガバナンスや国家機能の強化等への配慮」とすべき。
- 過去20年間の世界の経験を見ると、一度民主化してもそれが揺らぎ、後退するといった例が多く、民主化の「促進」よりも「定着」が重要。民主的制度や民主的価値の定着のためにODAを活用することが重要であり、そのように修正すべき。

(3) 追加すべき項目

- ODAが開発のための触媒としての役割を果たすようになってきている中、国内の自治体、企業、市民社会、大学等、多様なパートナーとの連携、海外では台頭する新興国を含めた形での連携というように、「連携」がキーワードとなっている。よって実施の原則として「開発のためのパートナーシップ」を入れてほしい。相手国と共に作っていくという共創（co-creation）の精神が重要。
- 災害復興や脆弱国支援も含め、あらゆる分野で女性／母親の活躍が重要である。ジェンダーは、分野横断的事項として重要であり、実施の原則に入れてはどうか。
- 4つ目の原則の中に「ガバナンス」を入れるべきとの指摘があったが、「法の支配」という言葉を入れたい。不正・腐敗については、問題を起こした企業に非があるのは当然だが、相手国の問題でもある。日本企業もセミナーを実施する等、不正腐敗防止に取り組んでいるところではあるが、相手国に法の支配の遵守を求めることを「援助実施の原則」として重視しているというメッセージを出すべき。
- 法の支配や不正・腐敗対策は、古くからある問題で、現大綱でも触れられており、外務省でもそのための取組を行ってきたにも拘わらず、また大きな不正事案が発

生じた。JTCの事案に関する第三者委員会の報告書を読むと、入札で勝ちたいという弱みにつけ込み、たかりやせびりが起こっていることがよくわかる。このような構造的な問題の存在を踏まえて考えるべき。事件が起こった際の厳正処罰の仕組みの構築は重要だが、それに加え、大綱の中で、不正・腐敗を断固許さないということを明記するとともに、何らかの問題が発生した際の具体的対処方法を含めたガイドラインを定めることも重要。民主化促進の重要性もしばしば指摘されるが、民主化により状況が改善されるとは限らず、むしろ汚職がひどくなることもある。よって、民主化だけではなく、法の支配の強化や日本と相手国双方が相互に連携して防止に努めるといったことも重要だと思う。

- 全体の構成については改めて議論する必要があるが、「法の支配」、「公正」、「格差是正」というようなものは、「援助実施の原則」に入れるべき。超法規的な状況に陥ってしまっている国は多々あり、「法の支配」を支えるのが「公正」である。また、経済成長に伴い出てくる格差の問題への配慮をここで注意事項として入れておくことは意味があると思う。

2. 援助政策の立案・実施

【ポイント】

- 戦略的な援助政策を立案した上で、開発の効果を最大化するための連携（パートナーシップ）を作っていくべき。司令塔を定め、各々が責任を持った上で、関係府省庁間の連携を進めること、その上で、多様なアクターが有する知恵、資金、人材を効果的、機動的に組み合わせ、OOFとの連携や官民連携を進めることが必要。
- 開発資金全体の中で民間資金が果たす役割が大きくなり、ODAの位置づけが相対的に低下する中、（ODA周辺との連携が微々たるものであった時代とは、）連携の概念が抜本的に変わってきている。このような中、ODAに求められるのは民間資金を動員する触媒としての役割であり、戦略性・一貫性の確保もODAのみならず、非ODAの様々な資金を含めたものとして考える必要がある。さらに、「民」の意味するところも格段に広いものとなっており、外務省が中心となってしっかりとした連携体制を作っていくことが必要。
- 災害救助や国際平和協力における民軍連携は必要だが、必要な連携は既に行われていることから、あえて本項目で民軍協力を項目として立てる必要はなく、必要な連携は、引き続き、ケースバイケースで慎重に検討して実施していけばよい。（軍が、軍事機能をもって作用する場合と、災害救助のように原則軍事的機能をもっていない場合とを区別して議論すべきとの意見もあった。）
- 国際機関は、専門性を有し、またバイの支援では手の届かないところにも支援ができることから引き続き重要。他方で、その成果・意義が国民に見えにくいところがあり、理解が得られていない面もあることから、評価も含めてその必要性を国民にしっかり説明していくことが必要。

- 日本のNGOは急速に力をつけてきている。今後NGOや市民社会を戦略的に活用する等NGOとの連携を進めていくためには、外務省・JICA側にも社会問題や市民社会の担当を置く等、体制整備をする必要がある。
- PDCAサイクルの観点から評価をしっかりと行うことは重要だが、単なる成果主義に陥らないように、案件の困難さや外交的意義も含めた形で評価を行うことが重要。
- 対GNI比0.7%目標の達成に向けた努力も含め、ODA予算を増やすための努力が必要。特に、国民の理解を得られるように、日本のODAの成果やそれに対する評価をわかりやすく説明していくことが求められる。

【委員から提起された意見】

(1) 連携

(総論)

- 現大綱で「一貫性のある援助政策の立案」が冒頭に掲げられているのは、当時は、各省がばらばらに動いており、援助政策の一貫性の確保が大きな課題だったことが背景。しかし、現在では「一貫性」というよりも、「戦略的」な援助政策の立案が重要となっている。まず、援助政策の戦略性を実現し、関係府省庁間の連携を進め、その上で、官民連携の強化を進めるべき。そこには、経済界のみならず地方自治体等との連携や、ODA実施機関やJBIC、NEXI等のOOFとの連携も含まれる。また、政策協議の強化や現地機能の強化も必要。さらに、これまでの援助を通じた人脈は、「海外援助アセット」とも言うべき日本の財産であり、これとの連携も重要。
- 連携は重要なテーマだが、もたれ合いや無責任につながる危険性もあり、各々が責任を持った上での役割分担に基づいた連携という趣旨が出るようにすべき。大綱の下位政策も含めて、ODAの戦略や政策を誰が責任を持って策定するのか明記すべき。関係府省庁間の連携も重要だが、現大綱策定時とは異なり、現在はそのような責任枠組みの下で府省庁間連携促進や縦割りの排除を進めるのかを考えなければ、無責任な押し付け合いの体制になる。また、政策立案を行う政府と実施機関との連携も必要だが、ともすればもたれ合いや無責任体制となる。監督者と実施者との間のある種の緊張関係は保つべき。それらを踏まえ、連携、協力、協調が美辞麗句に終わらないように書くべき。
- もたれ合い、癒着になってしまっはいけないというのはその通り。だからこそ、「開発の効果を最大化するための連携」という形で原則に書くべき。開発のためのパートナーシップという原則が根幹にあり、その上で多様なアクターが有する知恵、資金、人材を効果的、機動的に組み合わせ、それぞれの特徴、特性、強みをもって連携することが基本。そのために連携の仕方の発想を変え、よりよいパートナーシップの形を作っていくべき。その際、開発効果を高めるためには、開発側がイニシアティブを取ることが必要。民間企業が先端的な技術を提供することは大切だが、技術ありきではなく、その技術をニーズに合った形で使ってもら

えるよう、現場で一緒に研究開発をすとか、人材育成をすとかいう仕組みが必要。そのような仕組みは援助の現場にはこれまで存在してきたものであり、様々なパートナーと共に創り上げていく、共創するという精神である。例えば、中小企業の海外展開において、当該中小企業は、相手国の地場産業とうまくパートナーを組むことが重要だし、またそのためには、職業訓練や高専等により当該国の人材育成を行う等してパートナーを組めるような条件を整えていくことも重要。10年前にはなかった「戦略性」が必要になっていることを踏まえ、日本として何を売るかということも含め、戦略的な政策の立案ということを最初を書くべき。その次に、その戦略を実現するために、多様なステークホルダー、プレーヤーと連携していくということを書くべき。連携の仕方は、ケースバイケースなので、わざわざ民軍連携、官民連携、NGOとの連携、地方との連携等を切り分ける必要はない。むしろ連携調整のためのメカニズムの必要性等を書き込むべき。

(各論)

- 民間資金の重要性が高まる中、民間資金の誘引がポイントになっている。そのために様々なツールが準備されているが、民間資金の誘引という視点から然るべく計画した上で制度／案件を動かすという形になっていないため、実態上機能しない。例えば、VGFという仕組みがあるが、なかなか具体的案件につながらない。この種のことは、現場レベルで努力してもなかなか実現しないので、国家として、大きな戦略をもって、明確な方針を示した上で進めていくべき。
- 地球規模課題の解決において、官民連携が果たす役割も大きい。例えば、温室効果ガスの排出を始めとする環境問題に関し、途上国に任せておくと、途上国には、地球規模の視点から考える余裕はなく、最も安価なものを導入しがち。よって、地球規模の問題の解決という視点も持ち、ODAを活用して、最先端の技術を導入することが必要。その際、民間が持っている最先端の技術、最も優れた技術とは何か、常に民間からインプットした上で、官がそれをODAの案件形成の中で使っていくという努力が必要だと思う。
- 途上国側は、日本の産業構造等を見て、雇用を担っているのは実は中小企業であることを知っており、何とか日本の中小企業に進出してもらい、自国の中小企業を育てたいと考えている。既に取組が始まっているが、さらに協力を強化すべき。それが結局は日本の中小企業の育成にもつながっていく。
- 一昔前は、援助イコール公的資金、即ちODAであり、その周辺との連携は微々たるものだったが、現在、連携の概念は全く異なるものになっている。ODAは引き続き重要ではあるが、開発資金全体の中での位置づけが相対的に低下する中、ODAは、企業、地方自治体、大学が持っている知見や市民社会の活動等、様々なリソースを動員するための触媒としての役割を果たしていくことが重要。
- 1970年代、80年代と比べ、外務省・JICAが、ODA全体について、しっかり統括する体制ができた。他方、民間の投資や融資等、民間資金の重要性が高まり、非ODAの資金とODAとの関連性が高まっている。その中で、ODA

と民間資金が二本柱でそれぞれ動くのではなく、相互の連携や一貫性を確保することが求められている。よって、ODAの中での一貫性の確保に努力していた時代より、課題はさらに大きく、難しくなっている。しかし、やはり中心となるべきは外務省であり、必要に応じて関係府省庁、JICA等の協力を得て進めていくべき。また、「民」の意味するところも、現大綱の「内外の援助関係者」よりもっと広いものとなっている。現大綱で、NGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体等々に言及されているが、これらの主体がさらに活発に活躍するようになっている。よって、外務省が中心となり、より拡大した「民」としっかり連携していくということが必要。このことを、新大綱にはしっかりと盛り込んでいかなければならない。

- ODAは外交の重要な手段である。国際平和協力における様々な連携は、国際社会から求められることであり、日本としてはこれを外交的に断るわけにはいかない。ODAには、外交手段、日本の国益という面と、相手国の開発を進めるといふ面と両面があつて、両方とも大切。よって、国際平和協力のためのパートナーシップの推進は、絶対入れるべきだと思う。
- 災害対処の際の民軍連携は、当然進めるべきであり、連携や調整が望ましいのは当然だが、既に進められていることであつて、現状に大きな支障がないのであれば、あえて民軍調整／民軍連携をより積極的に進めるべきというようなことまで書く必要があるのか疑問。民軍調整／民軍連携は、それが平和協力の文脈でも緊急援助の文脈でも、当然行うべきことであり、これまでもできることは行っており、その体制を引き続き継続・強化していくということでもいいのではないか。
- 民軍連携の必要性はその通りだが、「ODAは非軍事利用であるべき」という原則につき、「ただし、人道的支援、災害救助といったものについてはその限りではなく、柔軟に考えていく」というような注意書きを行つて、必要な連携についてはケースバイケースで慎重に検討した上でやっていくということでもいいのではないか。そうすれば、あえて援助政策の立案・実施の体制のところにもわざわざ民軍連携を項目として立てる必要はないと思う。
- 連携のパートナーをそれぞれ細かく書く必要はないと思う。他方、災害救助・復興においては、ODAと自衛隊がうまく連携することで、非軍事的な形で日本が貢献できる、日本ならではの重要な貢献ができる。よって、民軍連携と書く必要はないが、災害復興支援における連携は、日本の平和的意味での貢献であるとは書いてもいいのではないか。ただ同時に、連携のためには、様々な関係者が非常に機動的に柔軟に動くことが求められるため、機動的な連携のための仕組みを作るということは前提になる。
- 軍が、軍事機能をもって作用する場合（武器を持って、一方当事者的な軍展開をするような場合）と、災害救助のように原則軍事的機能をもっていない場合とを区別して議論すべき。そうでないと、前者への懸念故に、要らぬ議論が持ち上がってしまう。軍が民生分野で活動する以上、協力するのは当たり前だと思うが、

その軍の貢献が非軍事的貢献なのか、軍事的要素をそなえた軍事的貢献なのかをしっかりと区別して議論するべきだと思う。

- 国家安全保障戦略では、安全保障の側から見たODAということで、「ODA事業との連携を図るなど活動の効果的な実施に努める」と書かれている。これを今度はODAの方でどう受け取るのかということは論点であり、ODAの側でしっかりと考えるべき。ODAは、国際の平和の維持と強化のためにあるという大原則を遵守するということが強調する必要がある。その上で、ODAがいささかでも軍事的なものに利用されない、直接的なものはもちろん、間接的にすら利用されないという歯止めをしっかりと設けるべき。
- 自衛隊との連携のあり方について、これまで少し硬直的だったところを変えていく必要はある。輸送面での協力、治安情報の共有等もあり得るし、初期段階で自衛隊の施設部隊がインフラを作り、その後の復興段階で迅速にODAの専門家を入れるようにする等の連携もある。そのような連携の形であれば、平和と安全、安定のための非軍事的な連携になってよいと思う。
- 自衛隊の関係者の方に、現地の社会のことをしっかりと勉強してもらう機会を作ることが非常に重要。国際的に見れば、自衛隊の関与は不可欠だと思うが、第一義的には相手国の政府のイニシアティブがあるべきで、それをどうサポートしていくかという視点が大切。
- 国際平和協力の観点からは、国連機関を始め様々な国際機関が最前線で活躍しているので、全て日本だけで、日本のバイのODAだけでやろうとするのではなく、これらの機関との連携が非常に重要。
- 国際平和協力の観点から、国内の人材、特に若い人材を育成していくことが必要。
- 現在、残念ながら、日本において国際機関との連携のプライオリティが低くなってきている。これは、97年以降のODA予算が減らされる過程において、まず国際機関への拠出金を削るというところから始まったため。97年と比べ、ODA予算は約半分になったが、バイの方は円借款の回収金もあり、それなりに維持しているが、国際機関の方は大幅に減っている。しかし、ソフト面での支援を始め、バイの支援ではなかなか難しい、国際機関ならではの支援というものもある。例えば、学校は日本のODAで建て、教員養成や教科書の作成はUNESCOが行うという役割分担がある。また、アフリカ等、日本のバイの協力の手がなかなか届かないところでは、国際機関としっかりと連携していくことが必要になる。
- ODA予算が削減される中で、国際機関への拠出が減っていくのはある意味必然。その大きな原因は、国民に対する十分な説明責任を果たしていないことにあると思う。そのため、国民からは成果が見えず、国際機関への拠出の意義が見出せないのだと思う。よって、国際機関の側でも、日本の納税者に対して、しっかりと説明責任を果たすというスタンスを持つべき。UNICEFやUNESCO等はまだいいが、例えば、アジア開発銀行等、成果があまり見えない。また、当該機関の事業内容等だけではなく、日本のODAとの連携・その成果も含めて発信し

- ないと、日本の納税者としてはなかなか説得されないというのが現実。
- 国際機関に対する国民の不信には、バイのODAはきちんとした評価をしているのに対し、国際機関の評価というのを見たことがないからではないか。また、日本政府が国際機関をどのように活用しているのかということについてもはっきりとした説明がない。国民の理解を得るためには、日本政府にとっての国際機関の有用性ということをし、しっかり説明していくことが大切。
 - 国際機関は、日本のバイの援助よりも遙かに厳しい評価を行っている。他方、その国民への説明は必ずしも十分ではなく、そこに力を入れる必要がある。
 - 国際機関については、戦略・ストーリーを作って発信していくことが大切。例えば、防災のプロジェクトでは、この組織と連携して進めていくといったもの。
 - 現地のNGOからASEANのような大きな地域機構まで、様々な現地の組織との連携も重要であり、強化・発信していくべき。現地では、日本の援助は日本企業のためにやっているのではないかと見られがちであるところ、例えば大企業の技術を活用している国際NGO等と連携して日本企業の技術の活用をうまく発信する、BOPビジネスを行う際、現地をよく知る現地のNGOと連携する等は効果的。それが国境を越えれば三角協力を繋がっていく。
 - 日本のNGOが能力を伸ばしてきており、7年前には17億円のNGO連携無償を使い切れない状況だったのに、現在は65億円の予算が、それでは足りないという状況。今後は、戦略的にNGO/CSOを活用すること、現地のNGO/CSOも活用することが必要。そのような視点が現在の外務省には欠けている。外務本省にも、在外公館にも、政治担当や経済担当、文化担当はいるが、社会担当やCSO担当がないのは認識あるいは価値観として問題。その国の社会や市民社会の専門家や詳しい人が公館に少なくとも1名はいるべき。NGOや市民社会は戦略的に活用すべき存在であり、外務省もそのための専門家を育成して頂き、その上で、パートナーシップを拡充していくことが必要な状況。
 - 三角協力は重要。日本が90年代の後半からずっと掲げていることだが、新興国との協調が可能となり、特にASEANでは日本が長年支援し、育てた人材や組織という財産が活用できることから意義が増している。彼らと一緒にになり、新しい時代の開発協力を作っていくという意味で重要。他方、新しい時代の開発協力は、協調の一方で、中国等を含めた新興国との競争でもある。その際に日本の比較優位は、日本だけの経験ではなく、日本が長年支援し、共に歩んできたASEAN等のアジアのパートナーがいて、そこでの様々な経験を比較し、活用しながら支援ができるという点である。これこそが、自国の経験しかない中国や韓国との違いであり、その観点からも三角協力は重要だと思う。
 - 企業とNGOとの協力も重要なテーマ。専門的能力をもった企業の人材がNGOに協力したり、NGOがソーシャルビジネスを行う際企業が専門家を派遣したりという連携が始まっている。新卒の人がNGOで経験を積み、企業に移るということがあってもよい。そのような観点から、民間企業は様々な役割を果たせる。

企業とNGOは対立軸のように思われがちだが、そうでもない時代になってきた。

(その他)

- 官民が連携して、不正・腐敗の防止に取り組んでいくこと。不正・腐敗の防止のためには、途上国の体制を変えていくということも重要だが、途方もない時間がかかるので、日本側の連携が非常に重要。官が然るべく指導力を発揮した上で、官民が連携して不正・腐敗の防止に取り組むことが重要。
- 不正・腐敗の防止の関係では、是非現地のCSOにも役割を担わせて欲しい。現地政府に求められる役割がある中で、それを監視するのは現地の市民社会。日本のCSOとしても、それをサポートしたいという思いは強い。
- 現在、水道事業等で熱心に地方自治体の海外展開を進めているが、水道事業はかなり長いスパンで取り組む必要のある事業であり、途中で地方自治体が息切れしてしまう恐れが相当程度ある。よって、国としても継続的にサポートしていくという意思表示をなすべき。特に、フランス等と比べて後発である日本は、ODAであることも踏まえ、資金がなく、水資源も乏しいような、困っている国を助けるという視点で進めることが大切。そのような国では、経済的には事業が成立しないため、民間企業の参入はほぼ不可能であり、VGF等の適用が必要。水の問題は、保健の問題にも直結する重要な課題。井戸を掘ることも大切だが、都市化の中では水道事業の育成が必要。
- 過去10年で、ODAの体制は良い意味で改革された。外務省の体制も国際協力局という形で一元化され、JICAも一元化され、外務省・JICAでODA全体を見る体制ができた。また、現地の機能強化・権限委譲も進んだし、JICAの国内拠点も強化された。逆に、近年の課題としては、民間資金の重要性が増す中、益々ODAに関係しているOOFとの連携をいかに進めるかということ。
- 中小企業の海外展開支援に関し、現場や実施機関では疑問の声が出ている。調査までは資金が出るが、調査の結果が後に結びつかない例が多い。市場に参入すべきでない者が公的資金を受けて市場に参入することで、市場に歪みが出てしまうのではないかと。完全に否定するわけではないが、第一の目的は相手国の成長であるべきで、それが相手国の経済成長にしっかりつながることが大切。その上で、日本の経済成長はその結果であるべき。市場原理になるべく沿いつつ、なるほどと思わせること、経済性はなくとも、このような良さがあるから選択しようと思わせることが必要で、それにはまず戦略を立てることが重要。中小企業ありきではなく、戦略がまずあり、そのためのパートナーシップという発想であるべき。
- 開発のためになる、ウィンウィンの形での中小企業の海外進出の在り方を考えてきており、中小企業側の利益を第一に考えているわけではない。中小企業が海外に進出せざるを得ない状況は、グローバル経済の中での日本企業、日本経済の現実。途上国側でも、日本の企業、日本の中小企業に是非来て欲しいという国は多い。ただ、その方法として、ベトナムのように、地場産業や人材が育っておらず、どんな中小企業でも来て欲しいと思っている国もあれば、タイのように、自国に

ある程度の集積があり、自らの産業構造を成長させてくれるような中小企業で、かつジョイントベンチャーとしてやってくれる場合に歓迎するというような国もある。そのような相手国の事情を理解しながら、中小企業の海外展開を支えていくことが大切。例えば、人材のリクルートが進まない時、JICAが協力した職業訓練校等の卒業生を斡旋し、ウィンウィンになる雇用を創出することも考えられる。開発サイドでできることを積極的に考え、関与することで、開発効果を最大化するような、建設的な形での官民連携、パートナーシップが実現する。また、地方自治体は、北九州市を含め、自らが公害等を克服した経験を元に社会のシステムを作り上げている。それを途上国に共有し、その中で企業や自治体が関与する、そのようなパートナーシップは前向きに捉えていいのではないかと。

- 国際平和協力を考える際に、これからの10年は、サイバースペースの平和を考える必要がある。これまでの国際社会のガバナンスの問題とは比べものにならない程の問題が生じるのではないかと思う。

(2) 戦略性・効率性の向上

- 戦略的な援助政策の立案という観点から柱となるのは、まず重点地域やその戦略、国別援助戦略。次に重点分野。途上国にとっての重点分野だけでなく、日本の得意分野という意味での重点分野も含めた戦略が必要。3つ目に、重点的に活用・普及させるべき技術。4つ目に、大型インフラを含む、マスタープラン策定等。これらの戦略の計画・立案は政府に責任があり、しっかり進めるべき。
- かつては、中期政策の制定は、予算増と表裏一体であったが、今はそうではなくなっており、かつての意味を失っていると言える。
- ODA大綱はこれまで約10年で改定されてきた。初めは、その中間の5年くらいのスパンで中期政策を制定し、重点地域や重点課題につき、詳細に定めることが想定されていたが、そうっていない。中期政策をなくすのであれば、ODA大綱をもっと短いスパンで改定するか、もしくは重点課題についての政策や重点地域政策といったものを作るべきではないかと思う。
- PDCAサイクルの重要性はその通りだが、ODAは相手国があり、また様々な主体が関わっており、評価基準の設定が非常に難しい。ODAを結果主義、成果主義のみで評価すると、成果の出やすいものだけ実施するということになり、偏りが出てしまう。そのバランスの取り方が難しい。
- 今後、開発協力がその対象をより広げていく中で、災害復興支援や脆弱国の支援等、より難しい対象に対する支援を行う必要性が出てくる。その時に、通常の間に対する支援と同じ評価基準で評価することはできず、ベースラインの設定は難しい。また、セキュリティ等、通常の場合よりもコストがかかることも想定される。そのような案件でも、外交的観点から実施の必要性が高いことはままある。よって、単に投入量と単純な結果だけの評価では十分でなく、案件の困難性、外

交的意義も含めた評価を行うことが不可欠。

- JICAは、ODAを一元的に実施する機関として重要な役割を果たしているが、ODA以外の資金、アクターが開発に大きな役割を果たすようになった今、JICAは、開発の効果を高めるために、JICAが持つ現場及び国内のネットワークをうまく活用し、それらを総動員する役割を果たすべき。JICAがODA以外の資金を動員し、それを活用して活動ができるような組織改正を考えてもよいのではないか。例えば、ODA卒業国が、三角協力のような形でJICA等と組んで、途上国で協力ができるようなメカニズムを作ることも必要ではないか。ドイツのGIZでは、経済開発協力省からもらうODA予算も使いながら、同時にほかの省庁や他の援助機関や卒業国、途上国等からも資金をもらいながら、有償で技術協力を行うことができる。将来のことを考えた時には、日本はODAを超えて、開発協力を実施できる仕組みを作っていく必要がある。
- 人材の交流が大切。外務省、JICA、自治体、経済団体、NGO等の交流は始まっていると思うが、大学も参加し、若い研究者等が中長期的に途上国の開発に関わることも大切。また、大学には一つの問題に中長期的に関わっている研究者が数多くおり、知識が蓄積されている。その観点から、中長期的な形で、外務省やJICAが資金を提供して、政策的に重要な課題について大学が研究を行い、それを政策発信していくようなことがあってもいいのではないか。
- 日本とベトナムとの間の政策対話は成功だったと言われているが、そのような二国間の政策対話を密接に行う中で、ビジョンやマスタープラン、ロードマップといった大きな戦略を描いていくことが大切。現在は、要請主義が原則だが、例えば民間からの提案も含めて政策対話を行い、大きな流れを作っていくべき。その中で出てきた案件は、両政府間で基本的合意が得られており、特別に実施までの時間を短くするというような制度を導入するのも一案。これにより、相手国のイニシアティブを尊重しつつ、日本にも費用対効果が大きいプロジェクトを作れる。
- 重要なことは世界的な貧困問題、途上国の開発問題の解決のためのパートナーシップであり、新興国のドナーとのパートナーシップは不可欠。開発効果、援助効果について国連が中心となった議論が活発化していた頃は、中国やインドといった新興ドナーもGPEDCという形で議論に乗ってきていた。日本ではこの話はほとんど聞かれなくなっているが、本来ならこのような流れも活用しつつ、これらの新興ドナーとのパートナーシップも育てていくべき。

(3) 持続的なODA政策

- 予算が減らされている中でも、人材育成は重要。ODAの持続性のためにも、人材育成を重視したい。
- ODAを続けていくためには、専門家の育成が不可欠。援助に関わる人材をもっと増やし、その人達が安心して働ける環境作り、土台作りをしっかりとっていくべき。そのことも大綱にしっかりと盛り込んで欲しい。

- 若い人材がJICAやNGOの活動，企業のCSRや国際協力等にもっと関わりやすくすることが，人材を育てるという観点から不可欠。新しい形の連携を作り，パートナーを広げていくための仕組みづくりをすることが必要。
- 日本もコミットしている0.7%目標につき，現状は大きく乖離しており，埋めていくべき。すぐにできることではないが，コミットメントとして掲げ続け，努力すべき。予算増加の障害には，厳しい財政状況もあるが，ODAに対する国民の理解不足も大きい。ODA自体につき改善すべき点もあるが，何より国民に理解を求める努力が必要。特に，ODAが途上国に本当に感謝されているのか，どのように受け止められているのかが見えにくい。現地で具体的にどのように役に立ち，どのように評価されているかもっと国民に見えるようにする努力が必要。また，政府は，日本のODAは評価されていると言うが，実際あまり評価されていないのではないかという疑念が国民にある。雑誌 Foreign Policy の指標や，commitment to development index 等の評価が低いことも原因の一つだと思う。これらが正当でないというのであれば，それを積極的に主張すべき。DACのピアレビュー等だけでなく，様々な国際的評価についてもきちんと対応することが大切。
- 0.7%目標につき，日本はどうするのかということを行わなければ国際的な信用が失墜する。途上国政府は既にかかなりの不信感を持っており，日本は中長期的に0.7%目標の達成を目指していくのだという姿勢をしっかりと出すべき。また，そのためにも革新的資金調達メカニズムの導入について明確にすべき。これは重要なポイントであり，明確に宣言して欲しい。
- メディアの影響の大きさを考えた時に，総理の外遊の際の演説や記者会見等において，後ろにその土地で働いているJICA職員やNGO，企業関係者等を並べて，数人を紹介するというを行えば，非常に効果的なのではないか。
- 国民にODAの良さを理解してもらうということはなかなか難しい問題ではあるが，具体例を通じたアピールの積み重ねが大切。
- 持続的なODA政策という観点からは，現在約8000億円ある円借款の回収金の活用が有効だと思う。もちろん，一般会計予算を増やす，そのために国民の理解を促進するという必要だが，円借款の回収金の活用，特に技術協力や無償資金協力への活用を，制度上の様々な困難があることは承知するも，真剣に検討すべきではないか。
- JICAの国内拠点は，地域に根ざした形での市民，企業との開発のための連携の基盤として，重要な役割を担っている。

(了)