

開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会 (第2回会合 議事要旨)

2022年9月30日(金)、外務省において、開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会の第2回会合が行われました。議事の要旨は以下のとおりです。

論点①：開発協力が国際社会への貢献とそれを通じた我が国の国益の確保にもつながるといふ認識を如何に広めていくか。そのために、開発協力を通じた国際秩序作りへの貢献、世界と日本が共に繁栄する環境づくり、地球規模課題の国際的取組の主導を如何に進めるべきか。

【委員から提起された意見の要旨】

- 新興ドナー国の台頭や債務問題とソブリン危機の深刻化、経済発展と民主化・ガバナンス改革が必ずしも同じ方向に動いているわけではない現状、開発協力を通じた広域の秩序作りを試みる潮流等を踏まえ、日本としても、開発協力を通じて「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」の実現や経済安全保障等に取り組み、国益と開発協力を結びつけて考えていく必要がある。予算のパイを増やすとともに、政府系金融機関や民間資金、PPPを含め、どう全体の規模を広げるかとの観点も重要。国内だけでなく米国の DFC や豪州の DFAT との戦略的な関係強化も重要。
- 地球規模課題における主導力強化のためには外交力、交渉力、説得力に加え、戦略的なネットワーク、世界が注目する革新的なアイデアとこれを裏付ける研究が重要。このために同志国や国際機関、大学・研究機関等と連携しながら、特定の分野で信頼されている人材も活用しながら、これまで以上に声を上げることが重要。
- 複合的な危機に対応するためには様々な視点からの知恵と専門知識、資金が必要。COVAX やグローバルファンド等、既存のマルチステークホルダーの体制への貢献に加え、日本が非政府機関も巻き込んだ新たな枠組み立ち上げを主導して積極的に存在感を高めたら良い。
- 国際機関はグローバルなネットワークや中立性を比較優位に持っており、連携することで日本の開発協力の活動の場、幅、プレゼンスが広がる。主導力強化のためには邦人職員、特に幹部職員の増強は重要な課題。若手の巻き込みも必要。
- 国際益と国益は二者択一の議論になりがちだが、本来は「情けは人のためならず」の言葉のとおり、国際益への貢献が国益の確保につながる関係にあり、現状はその両者の間をつなぐナラティブが弱いのではないかと。大綱の改定に当たっては、点と点を繋ぐリニアなロジックモデルを提示できるようにしたい。また、現場の草の根レベルでは、商品を作ることにはできるが売り方を知らないといった課題もあるので、開発効果からバックキャストしたグランドデザインを見据えた支援が重要。
- 人間の安全保障を新大綱の上位概念や理念として取り込んでほしい。岸田総理が国連総会で「小さな声にも真摯に耳を傾ける」と演説されたが、特に中小国や脆弱国を重視する姿

勢を出して欲しい。また、同志国のみならず、例えばタイと協力して ASEAN の信頼を得る等、新興国との三角協力も日本の開発協力の資産であり、引き続き重要。

- 質の高いインフラ投資に関し、ライフサイクルを通じて質の高いシステムやサービスを提供することを売りにしても、相手国の経済レベルや要望に合わせたものでなければ結果としてオーバースペックとなり買ってもらえない。現場レベルでも日本の提供する支援に関する十分な説明を行う、あるいは他ドナーと同じ土俵で戦えるよう設備投資の初期費用をいかに最小化するかといった努力が必要。
- 開発協力の目的は当事国の持続可能な開発・成長であり、短期的な外交的・経済的利益からは自立させるべき。政策目標や資金目標達成のための数・金額の積み上げに終始して開発協力の効率性、費用対効果、質が二の次にならないようにする必要がある。開発効果に関する定量的・定性的な第三者による評価もきちんと行うことが重要。
- 様々な声がある中で国益と国際益を両立させることは容易ではないが、バランスの取れた大綱とする必要がある。

論点②：ODA が国内外のパートナーと如何に連携を強化していくか。

- ア 開発協力は、より良い国際環境を作っていく上での重要なツールであると共に、国際ルールをめぐる競争の側面もある。この点も踏まえ、同志国・他のドナー国等や国際機関等との連携を如何に強化していくか。
- イ 日本らしい地球規模課題への取組を通じ如何に国際的主導力を強めるか。
- ウ 民間企業や NGO をはじめとする市民社会、地方自治体、大学・研究機関など多様な主体との連携において、時代の変化に応じた連携をどのように進めていくべきか。

【委員から提起された意見の要旨】

- 気候変動においては、サステナブル・ファイナンスが主流になってきており、公的資金をレバレッジにして如何に民間資金を呼び込むかが鍵。そのためには、事業の安定性や収益性に加え、中長期的な価値創造にどう資するか、インパクトの可視化が必要。債務問題に関しては、開発金融に関する財務当局の能力構築支援が重要。また、単なる CO2 削減だけでなく、多くの災害を抱える国として、適応の技術も併せファイナンスを呼び込む必要がある。気候変動の世界では、最も影響を受けている地域・人を指す「MAPA (Most Affected People and Areas)」という言葉があるが、気候変動にはホリスティックな形で対応する必要があり、これは人間の安全保障にも寄与するもの。ジェンダーの主流化も重要であり、SDGs や気候変動を始め、すべての取組においてジェンダーの観点が必要。気候変動であれジェンダーであれ、民間企業・投資家にとって「ODA に関わることで社会的価値の創造に寄与する」と思ってもらえるようにすることが重要。
- 日米豪印や G7 といった同志国との連携、グローバルサウスの国々も含めた連携との二つの基準で規模の拡大を目指すことが重要。後者については、グローバルサウスも含まれる G20 において質の高いインフラに関する原則の合意に至ったことは画期的。また、ドナー転換した新興国の側面支援やリージョナルな要請に応じた協調融資の強化等、戦略的な厚みを持った開発協力にしていくことが重要。最近ではインド太平洋地域における戦略的に

重要な港湾や空港等への支援等、開発と安全保障的な利益が深くリンクした場面で、機動的な意思決定が必要となる場面が多く出てきている。同地域において米や豪等の同志国の政府系機関との連携を強化することも重要。

- 地方自治体は途上国に役立つ経験やノウハウを有しているが、地方自治体が途上国との協力関係を発展させるためには政府の後押しが必要。社会課題に対する自治体レベル、コミュニティレベルでの対応を ODA で支援することは、地方活性化や ODA への理解・支持を広める意味でも重要。また、日本国内の多文化共生の観点を新大綱に盛り込んで、日本が選ばれる国になる必要がある。これは海外協力隊経験者が活躍できるテーマ。
- アフリカに進出している中小企業にとって、現行の調査スキームは使い勝手の悪い面がある。スキームの見直しや新たな枠組み立ち上げの段階で、実務レベルのステークホルダーを巻き込んでいく方向性を盛り込むことができれば良いのではないかと。
- 法の支配、自由な言論、ジェンダー等の議論も含め、国内外の NGO・市民社会や地方自治体を共通の価値を創造していくパートナーと位置づけてほしい。地方に根ざした JICA の国内拠点や海外協力隊経験者は地方自治体と開発協力を結ぶ大きな潜在力であり、多文化共生も含めた取組を進めてほしい。
- 市民社会が限られた資源、環境の下で相当の実績を出してきた点を踏まえ、市民社会による ODA の実施額を、DAC 平均の 15% も念頭に、新大綱期間中に 10% に引き上げてほしい。また、対等な連携を通じて市民社会を強くし、開発協力を世界水準にするため、技術協力やボランティア事業において NGO に対し門戸を開いてほしい。グローバルサウスを含め、現地 NGO の向けの支援スキームの拡充や対話枠組みの創設等を検討いただきたい。加えて、NGO の政策立案能力を向上させるための支援強化も必要。
- 今後、アジアを中心に相当数の国が ODA を卒業していくことも踏まえ、ビジネスとして国造りに貢献をしていく上での課題は税務、会計、法律等。これらの分野の協力を強化し、各国が持続可能な形で卒業できるようにすべき。また、エネルギー安全保障、食料安全保障、地球温暖化対策等の地球規模での協力が必要な分野において、ファイナンスのバックアップだけでなく、リスクに見合うリターンがある形にして民間投資を促す必要がある。
- 国際機関との連携においては、資金を拠出するだけでなく、日本が物申せる体制や人づくりをしていくことが重要。

論点③：ODA の支援手法の更なる柔軟化・効率化を如何に進めるべきか。

- ア 二国間支援（技術協力、有償資金協力、無償資金協力、等）
- イ 人道支援
- ウ 業務合理化・適正な執行管理等

【委員から提起された意見の要旨】

- 現行の大綱では緊急人道支援が他の支援と同列に扱われていることに違和感があった。人道支援は災害対応をはじめ、日本が強みを発揮できる分野であり、通常の支援と分けて項立てすることに賛成。
- 緊急人道支援について、迅速性の観点から国際機関にノンイヤーマークの資金をプールす

ることもできれば有意義。人的・物的支援の両方を実施することが効果的。

- 日本の支援の魅力を高めるとの観点からは、日本の支援は他ドナーに比べて要請から承認までにかかる時間が長いため、適正な使用に関する説明責任を確保しつつ、改善の余地を検討する必要がある。
- 開発協力が相互依存に基づく水平モデルに転換しており、世界全体が所得区分を問わず不安定化している現状では、ODAからの卒業をもう少し幅広く見る必要があり、高所得国であっても必要な資金・技術を受け入れられるようにするといった「グローバル公共投資」の考えを取り込む必要がある。国際保健は特にこうしたパラダイム転換が進んでいる領域であり、グローバルヘルス戦略には既に一定程度反映されている。
- 緊急人道支援では対象を限定しない柔軟な資金の確保、国際機関や市民社会と積極的・機動的な連携が不可欠。国際機関との連携については、日本の理事ポストを務める外務省幹部に専門性を有した人材が配置されるよう、柔軟な人事配置を行って欲しい。
- 迅速化により「拙速」になってしまう部分については、民間やNGOも巻き込んで、評価をきちんと行い、教訓を引き出す形で事後的に補正していくことで対応すべき。
- ビジネスの観点からも円借款事業のリードタイムの長さは弊害となっており、時間がかかるわりに契約を取れるかは分からないという現状では、民間企業としては選択と集中を進めざるを得ない状況。政府も、これまでと同様に要請主義を進めるのか、FOIP等国益とのバランスの中で選択と集中を進めるのかをよく検討する必要がある。
- 2030はカーボンニュートラルの途中のマイルストーンの年であり、様々な産業改革が行われる中で、相対的に所得が高い国に対しては、各国の戦略・政策等を踏まえながら、日本にとってのマテリアリティ（重要性）を十分に分析した上で戦略的に資金を使い、案件形成を行う必要がある。

論点④：日本の信頼と強みを生かした顔の見える支援を如何にメリハリをつけながら強化していくか。

- ア きめ細かく息の長い人づくり支援を、長期的な観点から、如何に一層推進するか。
- イ 質の高いインフラ支援を今後如何なる形で進めていくか。
- ウ 開発協力の質や迅速性を更に高めるため、当該国の自立的発展に向け日本の得意分野や経験を活かしたオファー型支援を、如何にこれまで以上に積極的に進めるか。

【委員から提起された意見の要旨】

- 日本の優位性はライフサイクルを通じてオペレーターシップを発揮できるとの点。日本と現地の人材が共に取り組むことで、顔の見える形でインフラの民営化やコンセッションを進めてきた。アジアでの成功例を、南アジアや東アフリカにおいても展開できる。質の高いサービスを提供することによって日本らしさを出すことが大事であり、ODAではそれを支える制度作りに対応いただきたい。
- 日本ならではの、日本にしかできない、といった点を強調しすぎるのではなく、「少し頑張ればみんなができる」という普遍性に依拠したアピールが効果的。日本の強みは、政策立案よりは国の基盤や事業の基盤をしっかりと作ること。大綱の理念に人間の安全保障を一

番上に掲げ、グローバルサウスに受け入れられるような内容とすべき。

- サプライチェーン強靱化等の経済安全保障を進める上では、通信網の整備等のインフラ基盤含めた投資環境整備が重要。省庁間や同志国とも連携しながら、ビジネスとしての経済性とインフラ投資をマッチングした形で、経済安全保障と経済協力をしっかり融合させながら魅力的なパッケージを示す必要がある。
- 途上国の人材が日本を留学先・研修先として選ぶことが相対的に減ってきている。こうした中で、スキーム横断的な卒業生のネットワークづくりの強化が重要。
- 人への投資はまさに人間の安全保障であり、これからも継続して取り組むべき。また、オファー型の支援は進めていくべきだが、日本の要請主義は、対話を重視し、相手国に寄り添う姿勢として評価されている面もある点には留意が必要。
- 留学生のネットワーク強化は是非進めていただきたい。サステナブル・ファイナンスの観点からは、開発金融に関する各国の財務当局の能力構築支援は、要請を待っていても、そもそも相手国が気づきにくい分野でもあり、相手国との対話の中でエンゲージしながら支援を強化していく必要がある。

(了)