

有識者会議の進め方

月刊誌「ファクタ」発行人兼編集長

阿部 重夫

1) 目的別の議論

経済交流も文化交流も一緒くたに論じることは混乱のもと。

目的別に小委員会を設け、あとで組み合わせの総論を全体会議で論じるのが効率的。

たとえば

- ・ 政治対話、民主化支援、地雷・武器対策
- ・ 経済援助、事業提携、信用供与、インフラ支援
- ・ 技術交流、農村開発、経営ノウハウ、専門家派遣
- ・ 環境協力、エネルギー対策、水対策
- ・ 医療・衛生支援、貧困撲滅、女性支援
- ・ 文化交流、教育支援

2) 総論の有機的組み合わせ方

各小委員会の結論を漫然と組み合わせても、主張のモザイクになるだけ。

外交のアジェンダという縦グシを入れるべき。たとえば

- ・ エネルギー確保（中東・対ロシア）
- ・ 対アジア近攻遠交
- ・ 日米同盟と対欧州（サミット対策）
- ・ 紛争地域支援（イラク、アフガニスタン）
- ・ 低開発途上国支援（アフリカなど）

3) 「自分の言葉」でスローガン

羅列主義を避け、きっちりPRをすることが大事

そのために総論を一くくりにする「スローガン」が必要。

荒木光弥(国際開発ジャーナル社主幹)

[1] 「共生」、「生存」、「繁栄」というコンセプトが国際協力の基本的な考え方。

「四海同胞」という言葉は日本のあるべき姿を表している。

日本は多くの資源を海外に依存し、貿易立国をもって生存しなければならない。これは島国日本の宿命である。日本が将来に向けて生存し続けるためには、世界が平和であること、そして多くの国々と友好の絆を深めながら相互依存という「共生」、「共存」の道を切り開いていくことが求められている。

しかし、世界の平和、そして世界との「共生」を目指すためには、世界の人道／貧困問題、地球温暖化などの環境問題などへ向けて貢献しなければならない。それは、また人道的配慮や経済大国日本の国際的責務でもある。

[2] 国益に立脚した外交政策と国益と国際協調を合わせ持つ国際協力政策との組み合わせを明解にしていく。これが国益と国際協調とのバランス確保にも役立つと考える。たとえば、東アジア経済連携において FTA、EPA とオールジャパンとしての国際協力をどう組み合わせるかについて明白な基本政策は確立されていない。

アジア政策、東アジア経済連携との絡みで、その要となる ASEAN 政策(域内経済格差の是正＝新規加盟国)、さらに域内の中進国への国際協力政策をみても新しい対応がみられない。「援助卒業国論」を適用すると、国際協力が外交の重要な手段(柱)であるという前提が崩れてしまう。

[3] 国際協力における国益追求でも、援助というからには互惠の精神で相手国へ貢献しなければならない。「ワシづかみ」の国益追求は長い目でみて国の品格を落とすことになる。

[4] 国際協調については、基本的に ODA 予算区分に従うならば、マルチラテラル援助部門の国連・国連機関、世銀グループ、アジア開銀など地域開発金融機関への資金と人材の拠出、派遣で対応する。たとえば、国益追求が難しいアフリカへの対応は主に国際協調路線で臨み、バイラテラル援助は協力の重点化を行い、時にマルチラテラル援助と協調する方法が考えられる。

[5] 国益を反映させたバイラテラル援助政策では、“日本の顔”、“日本の声”、“日本の心”を投影している日本の技術力、ノウハウ(文化・芸術も含む)を重視する。その場合、選択と集中で重点化を図る必要があるが、そうした政策意図を継続することによって、日本という「国家イメージ」が世界に浸透する可能性が強い。さしずめ日本の「国家イメージ」は省エネなど環境技術に強い「科学技術立国」日本ではなかろうか。「経済大国」というイメージだけでは耐えられないだろう。

[6] 最後に、国際協力政策は途上国との産物を輸入するという日本の貿易政策ともリンクさせる必要がある。官民協調をはじめ国際協力の目線をもっと広げる時代ではなかろうか。

[7] 追記-2008年のTICADIVに向けて今回、日本はどのようなメッセージを発信するか、今から有識者会議に「専門部会」を設けて広くアイデアを募る必要に迫られている。まずは、第4回の性格を明解にする必要があると思うが、対中政策も念頭に入れて、アジア地域大のTICADにし、アジア・アフリカ連帯を日本が演出し、その中心的役割をみせていく。特に、ASEANの中進国には経済発展の成功を語る語り部になってもらい、経済開発／貧困削減におけるアジア・アフリカ連帯を打ち出したら、アジアのリーダーとして品格を世界に示すことにもなろう。その外交効果は絶大だといえる。

国際協力に関する有識者会議

議長 渡辺利夫様

事務局（外務省国際協力局総合計画課）御中

2007年3月28日
政策研究大学院大学 大野 泉

「国際協力政策の基本的な考え方」および本会議の進め方について、私の考えは以下のとおりです。本会議は、前身の ODA 総合戦略会議とは性格が異なり、「ODA 大綱」「中期政策」「国別援助計画」といった個別の討議・承認事項がないところ、基本戦略の中身について十分な時間を充てて討議をしていくことを強く望みます。

1. 有識者会議が集中討議すべき当面の議題

- ・ 日本にとって「開発の年」2008 年に向けた基本戦略を議論し、その方向性・提言を中間報告にとりまとめる。
- ・ 外務省から示された議題案（本年2月）にあるアジア、アフリカ、エネルギー・資源、気候変動・環境、といったテーマは各々重要であるものの、個別に討議するのではなく TICAD、G8 サミット、及び 2008 年に整う新体制の実施面に関係づけて議論する。

2. 国際協力政策の基本的な考え方¹

- ・ ODA は他の対外政策を含めた「国家戦略」の一部であり、その目的は、国民益と国際益の複合体であってよい（二分論＝①日本の国民の生活を守るため、②相互依存の世界において日本らしい国際貢献をするため）。
- ・ 「援助戦略」は「国家戦略」の一部としての ODA を実現する手段だが、同時にそれ自体、途上国の開発に日本が貢献するという重要な目的をもつ。途上国側のニーズに合致し、また援助国としての日本の特性を活かした内容と方法で支援を行なうことが求められている（成長促進、貧困削減、環境保全等）。
- ・ 2008 年に向けた「援助戦略」で考慮すべき点を以下、示す。
 - 日本人・日本政府が途上国援助を行なう理由を国民、そして途上国や国際社会からも共感を得られるようなフレーズの考案。
 - パイ援助における重点支援国のセレクトィビティ・基準、援助予算配分の基本方針の検討。
 - 地域戦略、特に対アフリカ支援戦略（重点支援国の絞込み、支援方法・体制、アジア・アフリカ協力等）。
 - マルチ機関や英国等の他ドナーの活用戦略
 - 時間が許せば、多様でダイナミックなアジア諸国との協力関係も要検討（卒業国に対しては ODA を越えた経済協力の可能性、後発国支援・域内格差是正、南南協力の役割、中国との付き合い方等）。
- ・ また、2008 年は新 JICA 誕生という意味で、国際協力政策の立案・実施体制上の転機である。「三層構造」が整うことで戦略・政策・実施の各層の役割分担で何が変わるか、変えるべきか等、新体制の実施面を議論することも重要。
 - 「三層構造」において外務省が果たす役割（ODA 予算を含む関係省庁との調

¹ 国際協力の概念は広いので、別途、整理が必要。以下では、実質的に ODA を念頭において、国際協力政策＝援助戦略として論じる。

整機能、戦略と政策のリンクに関する司令塔との関係等)

- 国別アプローチをどのように強化していくか（例えば、「選択と集中」のあり方（ベトナム方式とガーナ方式）、現行の国別援助計画の役割の見直し（基本理念・戦略性、重点支援課題、国別予算配分に特化し、新 JICA が具体的な事業計画を策定）
 - 途上国の現場に軸足をおいた援助体制をどう築くか（現地 ODA タスクフォースのあり方、新 JICA と大使館との役割分担、手続きの改善等）
3. 本会議における議題のシーケンス
- ・ 上記の議論がある程度深まった段階で（例えば、翌年以降）、ODA 予算・財源の問題、国民参加の課題も議題に取り上げていくことは如何か。

以上

「国際協力政策の基本的な考え方」に関する論点メモ

日本貿易会 副会長/住友商事 社長 岡 素之

日本貿易会・経済協力委員会では、年々減少するODA予算に対する憂慮、実施政策・制度のあり方について、「わが国の海外経済協力のあり方に関する提言」をとりまとめ、昨年11月に経済産業省、外務省、財務省、国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)に提出している。同提言に基づき、国際協力に関する基本的な考え方を下記する。

記

1. 我が国にふさわしいODA水準の確保
国連ミレニアム開発目標(GNI比0.7%を目指す)、5年間で100億ドルの積み増し等、国際公約の実現。
2. 「顔の見える援助」の推進
 - (1) 総花的な援助からの決別。
形として残るプロジェクト型案件、日本タイド案件の援助比率を高める。
 - (2) 円借款におけるSTEPの戦略的・量的拡充。
 - (3) 政策対話の強化
政策対話、セミナー等を通じ、相手国政府への政策提言力を高める。
3. ジャパンODAモデルの深化と発展
 - (1) 相手国の自立的・持続的経済成長を促す産業・物流インフラ整備の推進
 - (2) 各種援助ツールの有機的連携と創意工夫によるモデル事業の推進
 - (3) 民間資金やOOF、NEXIとの連携強化
インフラ事業の民営化の流れが見える中、ODA事業と民間資金、OOFとの組み合わせによる官民連携(PPP)事業の推進。
4. 我が国の繁栄に資する戦略的な海外経済協力の推進
EPAの推進や資源・エネルギーの安定確保に資するODAの実施。資源エネルギー案件等我が国の国益に資する重要案件は、時期(年次にとらわれず)、供与基準、条件等別枠で対応。
5. 新JICAの役割の重要性
 - (1) 迅速な援助の実施
案件形成に直結するF/S調査を増やすとともに、F/Sをもって要請と認める等、要請主義の弾力的運用を図る。
 - (2) 現地機能の強化、産業界との協力体制の強化
現地タスクフォースの活用による対話の促進、フォロー。現地での官民連携。
 - (3) 案件形成を通じ、要請から採択までのプロセスの透明性を高め、民間企業が積極的に参加出来る提案型スキームの創設。
 - (4) 関係省庁と密接に連携し外交政策との整合性を持ちつつ、ガバナンスの効いた運営をめざす。
6. 国際協力に対する国民的コンセンサス形成
国民の理解を得るための各種施策の実施。

以上

国際協力政策の基本的考え方

神田 浩史

グローバルな格差問題と地球環境問題が21世紀の地球社会において、解決すべき最大の課題である、という問題意識が前提にあります。これらの課題は、営利セクター（「私」セクター）の活動の活性化と相矛盾する要素も強く、非営利セクター（「公」セクター+「共」セクター）が中心となり、営利セクターとの協働も推進しながら、解決に向けての策を講じていく必要があります。

国際協力政策には、ODAのみならず、ODAと密接に関連する債務や、貿易、投資なども含まれます。ここでは、グローバルな格差問題と地球環境問題の解決に向けて最重要な施策と考えられるODA政策についての基本的な考え方を以下に記します。

基本理念…3つのホショウとしてのODA

- ・ 将来の地球社会の「保証」
ODAは、地球社会を永続化させるために供与されること。
- ・ 国境を越えた社会「保障」
ODAは、生命の維持すら困難な人々への福祉として供与されること。
- ・ 行き過ぎた経済活動に対する「補償」
ODAは、日本社会の対外依存度の高い経済活動による、破壊・収奪への償いとして供与されること。

3つの原則

住民主体の原則

ODAによる開発の主体は受取国の地域社会の住民である。このことは実施レベルにおいてのみならず、政策立案レベルにおいても確立されなければならない。加えて、政策立案レベルにおいては、日本社会の住民はもちろんのこと、広く世界中の住民に対するプロセスの公開と参加が確保されなければならない。

最貧層優先の原則

ODA供与により格差が助長されるのではなく、格差が解消されるよう、最貧国・最貧地域の最貧層、先住・少数民族、女性、子ども、高齢者、障害者、難民、流民などへのODA供与を優先させなければならない。

地球規模の課題解決の原則

貧困根絶、地球環境の回復、ジェンダー配慮、人権、民主主義の確立、紛争回避などの地球規模の課題解決に向けてODAは供与されなければならない。逆に、ODA供与によって、決してこれら地球規模の諸課題を深刻化させるようなことがあってはならない。

以上

(菊地 靖 委員)

80年代末から、ユネスコを中心に「人権」と同じレベルで「文化権」(Culture and Rights) の概念が欧米では盛んに論じられてきました。これは、社会経済開発政策の中に取り入れられなければ概念です。そこで、私の造語である「文化効率」(Cultural Efficacy) は、「経済効率」(Economic Efficiency) に対峙する概念です。つまり、経済学的な“成果と割合”という単純概念ではなく、“期待しうる結果を生み出す有効な可能性、あるいは奏功性”に集約されます。換言しますと、「文化効率志向型」の援助を政策に基本姿勢とすることが、受益者志向に繋がる政策になります。測定方法は3D Anthrometric をしようします。このような、受益者志向の政策へ変換することは、人間中心志向型開発であり文化効率を高める要因になります。特に、日本が手がけなければならない分野は、難民問題、民族問題 (Ethnicity) であろうと考えております。以下は一例ですので割愛ください。因みに私は現在、JICAのプロジェクトで「The project of Integrated health Care for The Population affected by Violence and Human Rights Violation in Peru」を現地大学とハーヴァード大学との共同で進めておりますが、需要は発展途上国増加していますが、残念ながら、政府機関からは無視された分野です。更に、大規模開発による開発難民の増加問題は全くてつかです。

付記 1

評価結果のグラフ化

対象地域：Riverville Homeowners Assn. Inc.

受益者：139世帯（人口：約400人）

調査人数：17世帯

当地域は上記4地域のなかで、最も後発な地域である。1998年7月にメラルコへ電化申請をしている。従って、調査時点では、工事が完了していなかったため受益者としては他の地域と比較して5パーセントの不満足数が出ている。他の3地域は、安価な電力供給プロジェクトとあって、調査対象の中には不満足との回答は皆無であった。その理由は、プロジェクトの内容が、受益者の利害と完全に一致していることによる。このような場合は、3Dのグラフ化は、あまり可視的なアピール効果は期待できない。

前述のように、調査はインタビュー形式によって実施した。質問数は25問。このうちグラフ化に適用できる質問数は14問である。質問に対する答えによって、2段階もしくは3段階で点数を振り分ける。2段階つまりYes/Noといった場合はYes=1、No=0とし、3段階の場合はYes=1、A little=0.5、No=0とする。満足度の計算法は

$$\text{(全員の点数の合計 / (質問数 × 調査数))} \times 100 (\%)$$

とする。満足度は0～100%の範囲で表される。上記の地域での調査結果に当てはめると、

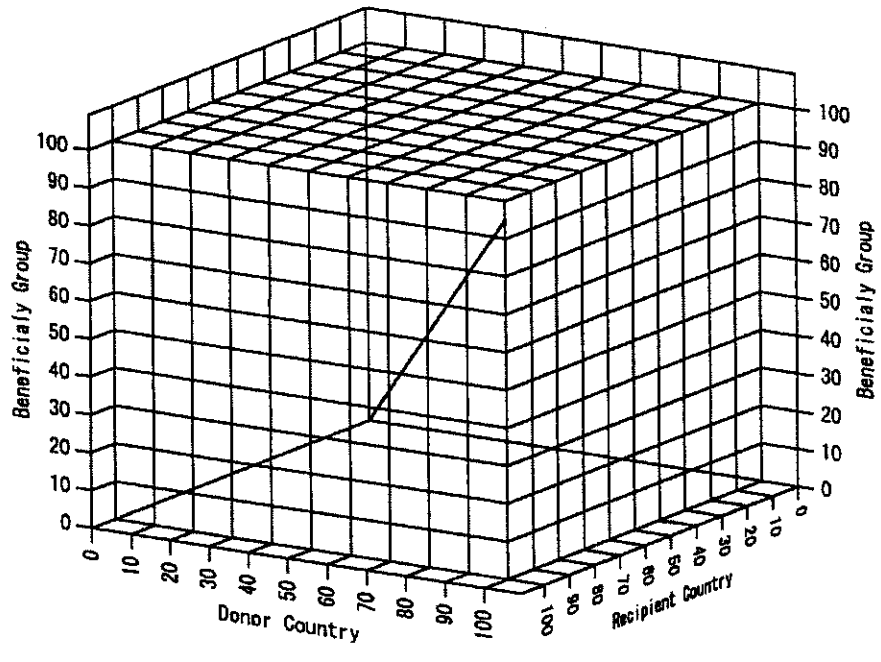
$$\left(\frac{259}{16 \times 17} \right) \times 100 \approx 95 (\%)$$

という結果が得られた。それに加えて、

Recipient Country（メラルコ）側の満足度=100%

Donor Country（OECD）側の満足度=100%

以上の結果を合わせると、以下のような三次元グラフが得られる。



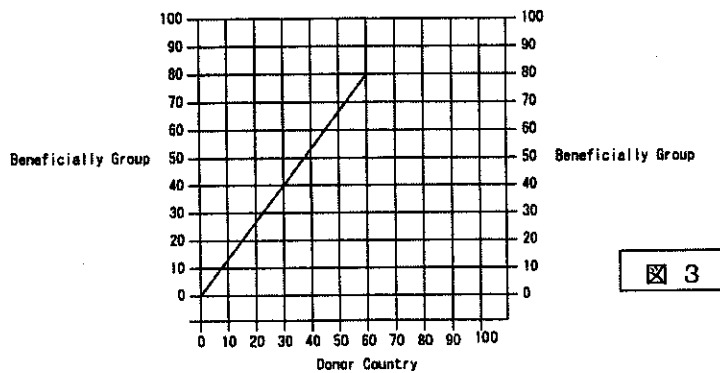
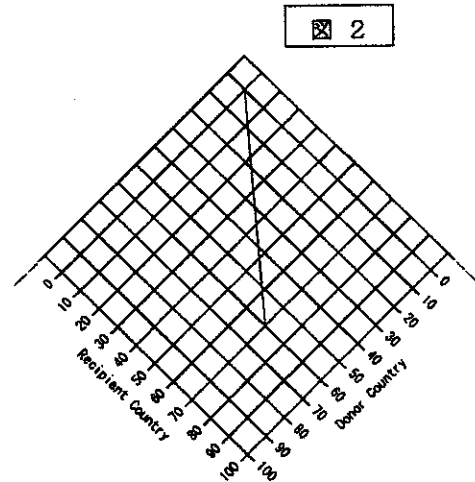
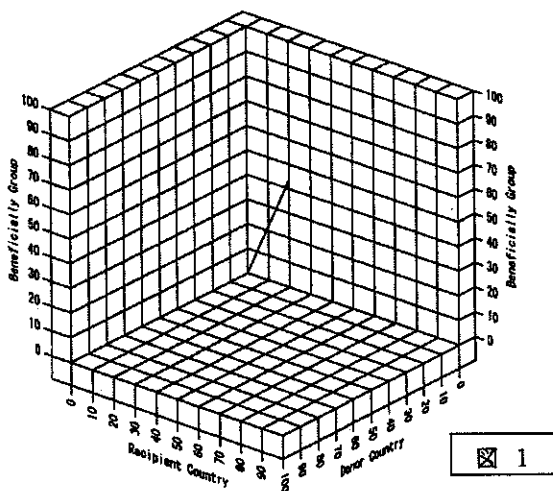
グラフの分析法例

グラフ化するためには、まず援助国、被援助国、受益集団の評価判断指数（満足度）を得ることが必要となる。

受益集団に関しては事前に質問状を用意した上で、インタビュー形式による聞き取り調査をおこなう。質問に対する答えによって、2段階もしくは3段階で点数を振り分ける。例えば、2段階つまりYes/Noといった場合はYes=1、No=0とし、3段階の場合はYes=1、A little=0.5、No=0とする。評価判断指数（満足度）の計算方法は、

$$\text{評価判断指数} = (\text{点数} / \text{点数の総計 (質問数)}) \times 100$$

である。これによって0~100%の範囲で評価判断指数が得られる。援助国=x%、被援助国=y%、受益集団=z%とした場合において、(x,y,z) = (60,70,80) のグラフ化を試みたものを以下に示す。



上記の図2、図3のグラフからプロジェクトが援助国x、被援助国y、受益集団zのどれに効果的であったかの判断がなされるのであるが、そのとき問題となるのは評価係数の設定である。つまりグラフの評価判断は、援助国、被援助国、受益集団の評価係数をどう設定するかによるのである。例えば、図3では線分が受益集団側に傾くグラフが形成されている。一見したところ受益集団側への効果が高いと思えるのであるが、受益集団の満足度係数が援助国のそれよりも高かった場合、どちらの効果が高いかの判断はその係数の値による。その結果、グラフの判断のためには係数値の検出がなされた後に行うこととなる。

援助国、被援助国、受益集団の係数値がいくつであろうと、それぞれの係数が同値（満足度の基準が同値）であると仮定する（理論的にはこれが理想である）ならば、線分がどの軸に傾いているかによって、効果判断ができる。つまり、それぞれの満足度がすべて等しかったならば、線分はすべての軸に対して45度の傾きをなし、そうでないならば、効果が高い方の軸と線分の角度が小さくなる。例えば図3のグラフでは、受益集団の満足度が援助国のそれよりも高いために、グラフは受益集団側の軸に傾いているのである。

しかし、通常は援助国、被援助国、受益集団の評価係数は異なる値を示す。それは、それぞれの国によって評価基準が異なるために、評価係数の決定のためには援助国・被援助国・プロジェクトごとに異なる値の設定が必要となるからである。援助国、被援助国側各国政府の社会開発政策方針と価値観などが一律でないために、評価係数の決定は非常に困難である。前二者と比較して受益集団の評価係数の算出は現地での聞き取り調査の結果から容易に抽出することができる。

国際協力政策の基本的考え方について

07年4月

草野厚

1 国際協力の定義

国際協力という言葉は、広く、曖昧である。日本政府が行う政策として、最も広くとれば、特別措置法に基づく自衛隊のイラクへの派遣、PKOへの自衛隊、警察の派遣はもちろん、ODA、国際協力銀行の国際金融部門の日本企業への融資も含まれる。日本政府が政策の主体であると特化しなければ、これに、NGOや民間企業の協力が入る。

ここでは、外務省の国際協力が所掌する協力と考えるのが現実的であろう。したがって、いわゆるODAが、ここでの国際協力である。したがって、国際平和協力法、特措法に基づく自衛隊、警察の海外での協力は入らない。国際金融部門の日本企業への融資も入らない。ややこしいが、ODAによる警察の技術協力はここで扱う。ただし、このように厳格に定義すると、政府の海外経済協力会議では、国際金融部門の日本企業への融資も対象としていることと矛盾してしまう。

2 国際協力政策の基本的考え方の前提として考慮すべき点

●日本の特徴

国土狭小、人口稠密、少子高齢化

天然資源の9割以上を、途上国はじめ諸外国からの輸入に依存

貿易立国

世界第二位の経済大国

●国家としての「生き様」

ノーブレス・オブリージュ

短期的な利益を犠牲にしたとしても中長期的利益を確保

●日本の国是

憲法9条⇒憲法を改正したとしても、国際紛争解決のために武力行使は使用しないという点ではコンセンサスがある

●国際協力としてのODAの比較優位

50年を超える長期にわたる経験と蓄積⇒無償、技術協力、有償資金協力の組み合わせ
人的蓄積

歴史的に検証できる効果⇒アジアの経済発展に寄与

*たとえばいえば、カナダはPKO立国、日本はODA立国

●国際社会の現実

将来にわたり途上国の援助需要は高まりこそすれ低くなることはない
地球規模の環境悪化が加速度的なスピードで進んでいる

●国内社会との関係

納税者への説明責任

3 ODAは日本外交の基盤

以上のことからすれば、日本のODAは手段というよりは、日本が今後、国際社会で生き残るための基盤といえよう。手段として位置づけると、他の手段に代替される可能性があり、また、予算面で他の手段と相対化される可能性が高い。腰をすえて、途上国の福祉向上、経済発展、地球環境の改善を目指すという目的を達成しようというのであれば、なおのこと、外交の基盤として位置づけるべきであろう。

しかし、それには、これまでのような、あれも、これもあるというような、総花的な援助メニュー、援助分野を、選択と集中の角度から、整理し直すことが必要である。国際社会にも、日本の納税者にとっても、日本のODAは、「この分野に、こういった途上国に力を入れる」のが原則であるという、わかりやすいメッセージ性の高い説明の仕方が求められる。

この点について、4月発売の5月号外交フォーラム掲載の拙稿「外交のインフラ ODA」で触れている試論を添付しておきたい。

参考

●メッセージ性を念頭に、わかりやすい原則を

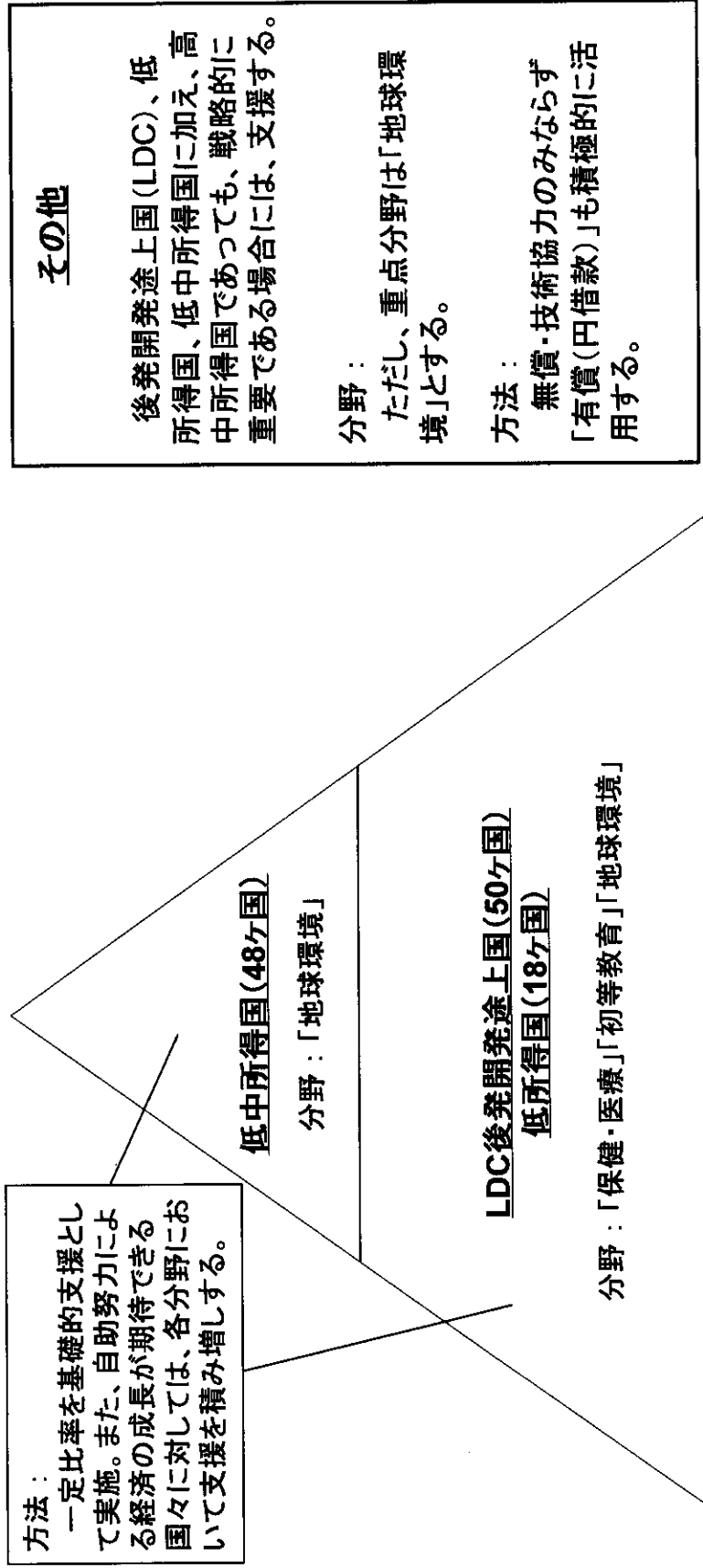
一般の人々に日本のODAが十分理解されていないのは、複雑な政策過程に加えて、どのような国々に、またどんな分野に力を入れて協力しようとしているのか、わかりやすく説明されていないからであろう。メッセージ性に欠けるのである。ODA大綱があるが、あまりに専門的にすぎる。そこで、DACの援助受取国が所得別に四つに区分されていることを前提に次のように整理してみた。

まず後発の開発途上国、これにはアフガン、カンボジア等五〇カ国。次に低所得国としてベトナム、北朝鮮等八カ国。それに、低中所得国として、インドネシア、パレスチナ等。さらには高中所得国としてトルコ、マレーシア等がある。この所得に基づく四つの区分に、日本の援助が、力を入れるべき点を掛け合わせたのが図4だ。DACリスト中の一番貧しい五〇カ国と次の一八カ国に対しては、保健・医療、初等教育、地球環境の三分野は一定比率を一階部分として基礎的支援として行なう。それから、GNI八二〇ドル以上の低中

所得国四八カ国に対しては、地球環境分野のODAを一定比率基礎的支援として行なう。もちろん、以上三つのグループに分けられる国々のうち、自助努力の結果、経済の成長がさらに期待できる国々に対しては、三分野以外の農業であるとかITであるとかの各分野において支援を行ない、三分野についても積み増しもあり得る。これらの三つのグループに加え、もっと所得が高いグループに対しても戦略的に重要である場合には支援をする。しかし、その場合も重点分野は地球環境とする。地球環境は納税者の理解を得やすく、また、国際社会のニーズも高いという理由からである。もっとも、これら支援に際しては、ODA四原則、開発と環境の両立、軍事的な予算を増やしているところには行なわないなど、四原則に照らし、精査し、見合わせることはあり得る。

日本のODAは、改善の余地は多々あるが、メディアの報道をはじめ、一般の人々がつイメージよりは、成果もあがっている。改革努力も国別援助計画、現地ODAタスクフォース（援助国における日本の大使館を中心とした、実施機関等を構成員とするODAに関する組織）等行なわれてきた。しかし、人々にとりわかりやすい援助の原則が明らかになっていない。納税者に対してさらに支援を求めるのであれば、実態は現在行なわれている支援内容と大きく変わらないとしても、説明の方法という点で、大幅な見直しが必要である。メディアの時代という点を忘れてはならない。■

提言内容の概略図



- ・後発開発途上国(1人あたりGNI平均750ドル以下)
- ・低所得国(同825ドル以下)
- ・低中所得国(同826ドル以上、3,255ドル以下)
- ・高中所得国(3,256ドル以上、10,065ドル以下)

1) 世界の一員として、社会的・経済的に相互依存の深い国である日本。国際社会における「相互扶助」としての国際協力と考える。紛争、自然災害時をふくめ、援助＝被援助は紙一重。現在も多くを負っている。軍事的行動をとらない日本として、人道（主義）、平和（主義）、国際協調（主義）は、国際関係における、基本理念・機軸であり、その具体的表現としての国際協力である。

2) 狭い意味での国益論、外交の道具・手段論を超えて、大きな視野と長期的な展望のもと、地球規模課題（問題）と言われる ①貧困問題、②人権問題、③紛争問題、④環境危機の問題、⑤感染症問題などにまっすぐ取り組むことが、その地位を高めることになる。なおこれら地球規模課題は、多くの場合に別々の課題というより、相互に深く関連しているため、解決へのアプローチも総合的であることが必要。

日本の積極的行動もあって生まれた、ミレニアム宣言およびミレニアム開発目標(MDGs)、
(①貧困・飢餓の撲滅 ②普遍的初等教育達成 ③ジェンダー平等推進・女性の地位向上
④乳幼児死亡率の削減 ⑤妊産婦の健康改善 ⑥感染症蔓延防止 ⑦環境の持続可能性
⑧グローバル・パートナーシップ と18のターゲット)の実現に力をそそぐことは、国際協力の基本部分である。

あわせて、短期的(1-2年)には、G8サミット、TICAD IVに向けて、上記MDGs、アフリカ支援に向けて、具体的な政策、具体的な協力プログラムを打ち出す。

パレスチナ、イラクなどの西アジア(中東地域)における紛争、スーダンなどアフリカにおける紛争に関して、より中立的な立場をとることを通して、紛争の調停、仲介、和解への役割を果たしうる。

3) 外相演説および、これに基づく2月24日外務省主催シンポジウムなどでの指摘があったように、人権尊重や民主化、「よい統治」が伴わない、「経済協力・経済発展」は、かえって極端な貧困や極端な貧富の差を生み出すことに繋がる。GDP、一人当たりGDPの経済指標・数字の増加だけでは、必ずしも援助効果において説得力をもてない。「人間の安全保障」＝個人レベルでの貧困脱却が具体的に報告できなければ、納税者の理解・支持の拡大もない。ほかに、援助の現場における、土地の強制収用、不正使用・無駄遣いなどの不祥事、腐敗＝汚職、報告の欠如・曖昧さなどの問題が、否定的に影響してきた。形式的な評価ではなく、援助が終了した時点、また一つの体制が終わった時点(例：インドネシアのスハルト体制など)等での、総合評価、援助効果の検証が必須である。

4) 援助効果と国際協力への理解・支持。人材育成と開発教育の課題。

①納税者は、国際協力・援助の、日本社会・経済への直接的還元を求めているのではないと考える。援助効果が具体的に示されれば、納税者支持が増える可能性はある。援助効果の課題でいえば、OECD「パリ宣言」(2005年)に基づく合意(被援助国のオーナーシップを尊重し、その国・社会の優先政策に向けて、国際援助を調整・集中していくこと。また具体的な指標達成をモニターし共有していくことへの合意)から、日本のODAを見直していくことが必要。一部、タンザニアなどで試みられている、「独自プロジェクト」方式ではない、財政支援を軸とする援助協調の議論を深めることも必要である。

②国際協力の現場で考え働く人々および、広く世界の現状(貧困から、紛争、人権、環境にいたる)と国際協力のあり方を理解する人々が増えるために、他省庁、大学・大学院、企業セクター、メディア、NGO/CSOなどとの連携を意図的に目指し拡大していく。とくに青年層の関わりを広げる施策が必要である。(G8サミットNGOフォーラムなども一つの契機となるだろう。)

ODAの目的を明確にすることが大切という趣旨です。

坂元一哉

ODA政策に国民の理解と支持をとりつけるには、ODAが何のためにあるかをまず明確にする必要がある。二〇〇三年に閣議決定されたODA大綱は、ODAの目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」と説明している。この説明に異存はないが、なぜ「我が国の安全と繁栄の確保に資する」かを、より明確にした方がよいだろう。

その際、他国への援助は他国からの好意と感謝を生み出し、それが他国との友好関係の基盤になって日本の安全と繁栄を助ける、というような説明では、国民の「やる気」を引き出すことはできないだろう。そういう説明は、援助がなければ他国との友好はできないのか、という反発につながるおそれもある。もちろんODAに感謝と友好という側面があることは事実だし、それ自身決して悪いことではないが、ODAがそれ以上の意味で、わが国の安全と繁栄に役立つことを示さなければ国民には物足りないのではないか。

昨年ODA改革のために設けられた「海外経済協力に関する検討会」はこの点を意識して、ODAの目的を次のように説明している。「ODAを中心とした海外経済協力は、途上国、国際社会との関係で引き続き我が国の最も重要な外交手段のひとつである。この手段をより一層戦略的に活用していくには、海外経済協力が我が国の『開かれた国益』に資するものであり、自由と民主主義、法の支配を基本的理念として、平和で繁栄した国家からなる国際社会を構築するという目的のためであることを明確にすべきである。」すなわち、開かれた国益に合致する「国際社会の理想像」を設定して、それに資するためのODAという位置づけである。こうした位置づけのODAは、最近外務省が打ち出した「自由と繁栄の弧」をつくるという外交目標との親和性が高い。

むしろ国際社会には、自由と繁栄、あるいは法の支配以前に、人間の生存と最小限の尊厳が問題になっている国家もある。そうした国家については「人間の安全保障」という、これまで発展させてきた概念でODAの目的を説明することができるだろう。

国際協力政策の基本的な考え方（案）

日本経団連国際協力委員会共同委員長／丸紅会長 辻 亨

1. 国際社会／開発途上国に対する国際協力は、国際社会からの支援を受けて戦後復興を遂げた日本国の責務であり、広義の国民の利益（国益）に適うものである。そのために必要な予算は、日本国の国力に相応しい適正な水準を確保する事が重要である。
2. 軍事的手段を用いることに大きな制限のある日本国はソフトパワー（経済協力、先進技術、社会文化、人的交流など）を機軸に国際協力を展開するべきである。
3. ODAを通して示現した東アジアの成功に誇りをもって南西アジア、中央アジア、更にはアフリカに拡大すべく、引き続き努力する事が肝要である。
4. MDGs の大きなテーマである貧困削減に対しては、経済の持続的な発展と成長を一つの有効な方策と考え、公正で透明な環境の下、貿易投資と民活事業の活性化に資するハードとソフト・インフラの整備支援を引き続き実行する必要がある。
5. 一方、人間の安全保障の観点も非常に重要であり、従来の直接的な無償支援も重視すべきであるが、費用対効果・効率の観点から、国際機関を経由する案件と二国間で実施する案件の選別等、実施上の工夫は、大事である。
6. 感染症・地球温暖化・砂漠化・酸性雨などの環境問題は、正にグローバルイシューであり、日本国は保有する優れた知見と技術を用いて、率先した貢献を行うべきと考える。
7. 安全保障と平和の構築／ポスト・コンフリクトへの貢献に関しては、近年その重要性が指摘されているが、軍事的手段に対する制限から、わが国では現実的で実行可能な取組みが必ずしも十分とは言えない。極めて慎重な姿勢が求められるものの、防衛省移行に伴い自衛隊の海外での国際平和協力活動等が本来任務に追加された今、そのあり方を整理、検討する事が必要と思われる。
8. 日本国の国際協力の形として官民の協力体制、いわゆる All Japan 体制の重要性が指摘されているが、昨今、企業側には様々な理由からODA案件に対し消極的な姿勢が伺えるケースもある。新 JICA 発足を控えた今、制度と運用に関する官民の忌憚ない意見交換を行い、より良い形と内容を構築する必要がある。民間には、国際協力に資する知見の蓄積が少なからずあると考えられる。
9. 日本国民の国際協力に関する理解と共感を一層深める事も大事である。それには外務省を中心とした地道な広報活動の他、義務教育課程で国際的な感覚を養うカリキュラムを定着させるなど開発教育に対する挺入れを行い、国際協力に対する国民の意識を底上げすることが重要と思う。また、日本国のプレゼンスを一層高める観点から、国連等の国際機関に日本国の人材の派遣・投入を積極的に推進する必要があると考える。

以上

第2回「国際協力に関する有識者会議」 プレゼンテーション資料

2007年5月9日

日本経団連国際協力委員会共同委員長/丸紅会長
辻 亨

1. わが国にとっての国際協力
 - ・ G8の一角を占めるわが国が当然行うべきこと
 - ・ 結果的にわが国の国民利益につながるもの

2. アジアでのODAの成功と今後の拡大（南西・中央アジアやアフリカへ）

3. 民間企業のODAへの取り組みの現状
 - ・ 民間企業がODAの担い手として持続的に関与できることが重要

4. 国際協力における民間の役割
 - ・ 民間の知見、経験、技術を活用すべき
 - ・ 民間の有する蓄積は、ハードとソフトの両面にわたる

5. 新JICAへの要望
 - ・ 新JICAの制度・運用に関する官民の忌憚ない意見交換の場が必要
 - ・ 新JICA、新JBIC、NEXI等との連携
 - ・ 官民連携を進めるルール作りと制度化により、案件形成に民間の知恵を

6. 二国間援助と多国間援助
 - ・ バイとマルチのバランスと案件選別などの工夫を
 - ・ 国際機関を通じた援助については、透明性向上と情報提供の拡充を

以上

1. プログラム的援助による高次の成果の実現

個々の国際協力プロジェクトにはそれぞれ目標がある。しかし、目標にはレベルがあり、通常、アウトプット、アウトカム、インパクトに分類される。これが下位目標、中位目標、上位目標に対応する。プロジェクトを実施する場合には、アウトプットの達成だけではなく、アウトカム、インパクトの達成を念頭において、プロジェクトを運営しなければならない。国際協力の実施がアウトプットとして発現し、さらに、アウトプットがアウトカムに、アウトカムがインパクトに順次影響を及ぼすロジックが重要である。

同時に、上位の目標達成のためには、様々な下位の目標達成が寄与するのが通常である。一つのプロジェクトだけで上位目標の達成を図ることは現実的に困難である。そこで、関連のあるプロジェクトを同時に、あるいは段階的に遂行することによって、上位目標の達成を効果的に行おうとする考えが出てくる。これが国際協力のプログラム化である。

2. シームレスで効果的、効率的な国際協力

プログラム的な協力を行うために、様々なプロジェクトを組み合わせることになるが、我が国の無償、有償、技術協力によるプロジェクトを上手に組み合わせ、スキーム間連携をはかり、各種の国際協力活動全体として、アウトカムやインパクトが出るような工夫が必要である、と言われている。2008年にできる新 JICA であれば、これまで以上のスキーム間連携はやりやすくなるだろう。しかし、上手にプログラム化したとしても、パッチワークのような連携では不十分である。現存のスキームのルールは守りながら、それを上手に組み合わせるといふ発想では十分な成果は期待できない。プロジェクトやプログラムのある部分は資機材を提供し、必要な技術的なサポートをし、一部についてはお金を貸すといった、スキーム間に壁のない、シームレスな協力こそ、上位目標の達成には効果的、効率的である。新 JICA の組織構成だけでなく、仕事の仕方、考え方の転換が必要である。

また、我が国がパートナー国の代わりにすべてを解決することは当然できず、当該国や他のドナーと役割分担しながら、あるいは一緒になって、プログラムの遂行を行わなければ上位目標の達成はできない。どのような形で連携するのが良いのかは国ごとに違ったしかるべきであり、それぞれの国における十分な検討が必要である。

3. 世界が認める国際貢献

プログラム化が重要であるといっても、あれもこれもプロジェクトを実施することは不可能である。有限な資源を有効活用する上で、選択と集中は欠かせない。国際協力にはメッセージ性が重要である。選択と集中を行う上で、特色のある援助を心がける必要がある。

2008年に開催される G8 サミット、TICAD IV はわが国のイニシアティブを示す絶好の機会である。国際ルールに則り、効率よく実施して、パートナー国や他ドナーに認められて始めて、国際協力は外交のツールになる。国際的に認められない協力では外交のツールになり得ない。そのためにはメッセージを明確に、タイミング良く出すことと同時に、量的にも、国力にふさわしい貢献をすることが必要である。業務の効率化は当然としても、例えば、新しいイニシアティブは総量規制の枠から外すと言った政策判断が求められる。

「国際協力に関する有識者会議」委員会
「国際協力政策の基本的な考え方」コンセプト・ペーパー

国連開発計画(UNDP)
駐日代表 村田 俊一

1. 日本の外交政策の重要なツール

—日本はこれまで、ミレニアム開発目標(MDGs)、京都議定書、人間の安全保障など、国際社会の様々な分野で開発議論を主導。

—国連を中心とする枠組みの中で、国際社会の開発議論を主導し、主要開発機関で日本のプレゼンスを強化することは、日本の外交強化のため非常に重要であり、そのツールとしての ODA 強化を図るべき。

2. マルチ・バイ協力の拡充

—国連開発機関の比較優位の活用(政治的中立、豊富な専門知識、現地に根ざしたネットワーク)

—二国間援助の不得意な側面を、マルチの知見で補完し、「日本の顔」が見える開発援助を展開。

—マルチ・バイ連携の強化(これまでの、国連開発機関が実施するプロジェクトに日本が資金援助を行うといったものから、合同調査や評価、プロジェクトの形成・実施、援助協調という様々な「マルチ・バイ協力」の形態を開拓すべき。)

3. 援助協調、援助政策の一貫性の強化

—開発援助のツールが多様化している現在、これら手法を戦略的に組み合わせ、援助協調の相乗効果を最大限引き出せるような開発支援モデルの構築を目指すべき。

(国連機関は「One UN」改革が進んでおり、二国間援助では 2008 年に「新生 JICA」が発足する状況下、マルチ・バイ両方の分野で援助政策協調が強化される環境ができる。さらに、今後、官民連携、草の根・NGO 支援、自衛隊による PKO 支援等の分野でのニーズが多くなる。)

4. 国連諸機関における日本の指導的地位の維持

—ODA 予算が 10 年間で 38%削減された結果、日本政府から国連諸機関への拠出が逡減。主要国連機関に対する日本の拠出順位の低下は顕著。

—国連主要機関の政策決定に直接影響を及ぼすことができる幹部職員数は過去 10 年間で激減し、日本の影響力が低下し、外交戦略の遂行に深刻な影響が出てきた。

—反面、日本人の専門職員数は増えており国連で活躍する人材は着実に成長。これら人材を今後とも維持、強化することは、国連機関での日本のプレゼンスを確立するために重要であり、この分野における日本の支援強化が必要。

5. ODA に関する広報活動の強化

—ODA の重要性や成果をよりよく認知してもらうため、ODA の一般広報は重要。

—国民の ODA に対する理解と支持の拡大を狙った啓発・啓蒙活動を、国連機関や NGO などと協力して積極的に展開すべき。

—日本のマルチの協力実績を啓蒙するため、国連諸機関へ広報活動も強化すべき。

6. 国際協力における人材育成の強化

—国際協力における優秀な人材を育成するためには、文部科学省等関係省庁と協力しながら学校教育における開発教育の導入を推進することが必要。

—国際関係に関する見識を身に付け、開発、環境など世界的問題に関して関心をもってもらうための教育制度改革も、長期的視野で検討すべき。(大学受験において公民(現代社会・政治経済)を必修にし、日本史、世界史を選択科目にする等)

—大学で海外ボランティアやインターンシップを履修カリキュラムに組み込むなど、学生が早くから
実地経験を積めるような制度も取り入れるべき。

第2回 国際協力に関する有識者会議「国際協力政策の基本的な考え方」

日本経済団体連合会副会長/住友化学社長 米倉 弘昌

1. わが国が将来にわたって繁栄し続けていくためには、世界平和の実現、世界各国との友好関係の維持を図ることはもとより、貿易・投資等の対外経済活動の自由度と安定性を確保することが必須である。ODAは、こうしたわが国の安全と繁栄（＝国益）を確保するために利用できる重要なツールであり、戦略性をもった取り組みが必要である。
2. ODAの実施にあたっては、単なる「施し」でなく、途上国の自立的経済発展が可能となるよう、日本の優れた技術・ノウハウを活用しつつ、社会経済インフラ整備、人づくり、制度整備等を行うべきである。こうした援助は、わが国の戦後復興の歴史や東アジアにおける開発経験に裏打ちされており、他国に誇れる「日本らしい」援助である。
3. 1990年代後半以降、貧困削減が最大の目標と位置づけられ、先進諸国においてはMDGs達成に向けた努力が進められてきたが、近年、貧困削減のためにもインフラ整備等、経済成長に資する援助が重要であるという議論が国際的にも支持を得てきている。政府は、こうしたわが国援助の考え方やこれまでの実績を国際社会により強く発信すべきである。
4. 但し、わが国援助にも改善すべき余地は多く、それゆえに近年、一連のODA改革が進められているところである。とりわけ、2008年10月に発足する新しいJICAが、無償資金協力、有償資金協力、技術協力の3スキームを一体的に実施する世界最大級の総合的な援助機関として機能することを期待する。また、同じく2008年10月に新しい政策金融機関（＝日本政策金融公庫）の国際部門として発足するJBICについては、国際金融に関する高度な専門性と豊富な経験を有する人材を多数擁していることから、JICAとの連携も深めつつ、引き続き活躍することを期待する。
5. 近年、アフリカ支援が国際的に大きな課題となっている。わが国は、世界第二位の経済大国としての国際的な責務を有している。率直なところ、わが国には、アフリカに関する知見が不足しているといわざるを得ないが、国際機関との連携も進めつつ、わが国の開発経験やわが国が有する技術・ノウハウに根ざした援助を心がけることが必要である。昨今、CSRの観点からアフリカ問題に関心を持つ企業が増えていることは評価されるべきことであるが、貿易・投資の観点からアフリカをあらためて見直すことこそが、民間としてなしうるアフリカ支援の王道であることは強調しておきたい。
6. 国際援助機関で活躍できる人材養成は重要な課題である。とりわけ、総合的な援助戦略を構築しうる高度なスキルを有する専門家を長期的に養成することが求められる。こうした人材をわが国が国際機関に多数輩出するためには、高等教育（大学・大学院レベル）の充実と国際協力人材のキャリアパスについて、総合的な検討が必要である。また、国際機関で通用する人材は、グローバル展開している企業の中に潜在的に多く存在していることも指摘しておきたい。
7. 限られた資金を、より効率的・効果的に貧困層・被災民のために活用するためには、現地事情に通じたNGOと連携を図ることも考えられる。NGOの中には、人件費や管理経費への支出を抑えつつ、意思決定が早く、迅速な行動をとるところもあり、災害などからの緊急復興支援や人道支援での活動が特に期待される。こうした優れたNGOの発掘ならびに育成は、わが国国際協力の展開にとっても必要である。なお、住友化学では、国際NGO「ワールド・ビジョン」と連携し、アフリカにおいて小学校の建設など、子供たちを対象とした教育支援を行っている。

以上