

より質の高い経済協力実現のために

国際協力に関する有識者会議用

草野厚

07年9月28日

四層構造の確認

援助の体制は、戦略は海外経済協力会議、企画・立案は調整機能もつ外務省、実施は JICA、JBIC の三層構造に、民間の企業、NGO を加えて四層構造とみなす。

各層について

第四層

06年4月に発足した海外経済協力会議については司令塔機能が期待したほどのものではない。透明性に欠けるなどの指摘がある。こうした指摘に対しては次のように考える。会議の目的は「我が国の海外経済協力（政府開発援助、その他政府資金及びこれらに関連する民間資金の活用を含む）に関する重要事項を機動的かつ実質的に審議し、戦略的な海外経済協力の効率的な実施を図る」となっている。

つまり、協力会議発足の契機となった「海外経済協力のための検討会」〔06年3月〕が会議に求めた「我が国の海外経済協力の重要事項について、大局的な観点から審議がなされ基本戦略、方向性が示されるべきである」という強い「司令塔」機能は含まれていない。司令塔という文言も会議の目的には含まれていない。したがって、強い「司令塔」機能は本来の役割にない。各省にまたがる特定の議題が多いことからすれば、過大な指示機能を会議に期待することも非現実的である。結果として曖昧さは残らざるを得ないが、対中円借款の凍結解除〔06年6月6日、第二回会議〕のように、これまでも明示的な決定が行われた場合もあり、今後も議題によっては、同様の指示が行われることもあるだろう。

他方、首相、外相等五名の閣僚が、各省の利益を越えて海外経済協力に関する特定の重要事項について定期的に議論をすることは、これまでなかった試みであり意義は大きい。その意味では、今後も活発な議論が継続されなければならない。

会議がよりよい成果を生み出すために二点要望がある。第一は、過去十回で取り上げられなかったより大きな議題については是非議論してほしい（資料開催状況参照）。一例は、日本の将来の海外経済協力は、予算の縮小傾向が止まらなかった場合、どのような外交的な影響があるのかなどの議題である。第二は、納税者に対する説明責任、透明性の確保である。「〇〇について一致した」という結論だけでなく、そこに至る議論のポイントなど、より詳しい内容が公開されることが望ましい。

第三層

外務省は、過去五年の間に、ODA 大綱の改定、中期政策、国別援助計画の策定、現地タスクフォースの設立など経済協力に関する体制づくりに取り組み一定の成果をあげてきた。しかし新 JICA の発足を〇八年十月に控え、四層構造で位置づけられた外務省本来の役割、すなわち企画・立案機能に特化し強化することが望まれる。つまり外務省は海外経済協力会議の議論を踏まえ、地域、国別の外交政策全体と経済協力の関係について検討し、政策を立案する。そうした外交政策的配慮に基づき外務省は ODA 予算の地域、国別配分機能を

積極的に担うというものである。この結果は第四層の経済協力会議に報告される。

こうした外務省の政策判断に基づき、新 JICA（第二層）は個別案件の形成、実施に取り組む。それに伴い、外務省が行ってきた経済協力の具体策を論じた国別援助計画の策定は新 JICA に移管することが望ましい。他方、現地タスクフォースが本来の機能を果たしていないとの指摘多い。ベトナムのような成功例もあるが、成否の鍵は「人」の要素が大きい。「人」の要素がなくとも、制度的に現地タスクフォースがうまく機能する方法を考えるべきであろう。しかし、この問題には、外務省における経済協力のスタッフ不足という根本的な問題が隠されている。

経済協力については外務省のみならず各省の協力が不可欠だが、外務省の調整機能がさらに発揮されることが望ましい。他省庁の技術協力予算は規模は縮小したが、JICA 経由の技術協力との重複も依然として残されており、また透明性も不十分である。また、無償資金・技術協力課は各省からの応援で成り立っていることによるメリットとデメリットをよく精査し、オールジャパンとしての協力がさらに確実なものになるようにしなければならない。無償・技術協力、有償とスキーム課とは別に、数年前に国別開発協力第一課、第二課を設けた効果が十分に発揮されることが極めて重要である。この外務省と各省との関係についての指摘は、本省レベルのみならず大使館レベルにもあてはまる。

第二層

外務省の政策判断を受け、経済協力の実施を担う新 JICA は、〇八年十月発足を前に、体制整備について協議中である。実施レベルで三スキームが一つの組織に置かれることによる効果が最大限発揮されるよう制度設計がなされなければならない。これまでのところ、円借款の JBIC と無償、技術協力の JICA が、一つ屋根の下で別居するという懸念された状態にはならないようだ。歓迎したい。

地域別の部を、東アジア、東南アジア・太平洋、南西アジア、アフリカ、中東と七つ置き、ここで三スキームについて総合的な観点から案件の形成、審査を行い、実施は課題部が行うと聞いている。これが機能すれば、三スキームの有機的な連携はより円滑に進むことになる。これまで実施促進しか担ってこなかった無償資金協力のうち、一般プロジェクト無償は JICA が実施段階まで担当することになることも、三スキームの連携を促すと期待される。

しかし、これらは、まだ設計図の段階であり、どのように実現させていくか、職員の意識の問題を含め課題は残されている。異なる二つの組織が、より大きな利益のためにその組織利益を超えて統合するには、細部の利害調整に最新の注意が必要であろう。そこでご提案だが、JICA、JBIC から統合に至るまで間、準備の進捗状況について報告を受けるといえるのはいかがであろう。世界銀行につぐ援助機関の誕生に、経済協力に携わる人々のみならず、メディア、国民の関心も高い。できるだけ開かれた状況のもとで、よりよい統合が実現することが望ましいと考えるからだ。

新 JICA における投融資の復活（現在 JBIC の投融資は新規停止、JICA は残務整理）も検討課題である。大企業は別にして、経済協力に意欲のある中小企業には、技術はあるが資金が不足している企業も多い。気候変動、省エネ技術分野など、公益性が高く、他方、企業にとりリスクの高い分野に限っては、投融資による支援があってもよい。もっとも、「政府の業務の肥大化の回避」という政府全体の目的に矛盾してならないことは勿論である。その他、無償資金協力には予備費が用意されていないなど、些細に思われるが早急に解決されなければならない問題もある。

第一層

経済協力を下から支える民間企業や NGO 等がこの層に位置する。途上国の人々の福祉向上、経済発展が経済協力の目的であるとするれば、ODA の役割は限定的である。途上国への資金の流れの約 75% は民間資金ということからも ODA の役割は相対的に小さい。他方、民間企業が日本の ODA により整備された経済インフラを用いて投資をし、経済発展を遂げたのが東南アジア、東アジアであるとするれば、ODA が途上国の福祉向上、経済発展の呼び水として果たしてきた役割は言うまでもなく大きい。

政府と民間の関係強化は、世界的な潮流である途上国の開発におけるインフラ整備はじめ官民パートナーシップ (Public-Private Partnership) の観点からも重要である。PPP の促進により政府は民間の活力を導入できる一方、民間はリスクを軽減できる。

これまで、政府と NGO との関係はコミュニケーション・チャンネルの制度化などを通じ整備される一方、政府と民間企業との関係は制度化という点では不十分であった。日本の ODA の予算規模が縮小し、近い将来、劇的な増額が期待できない以上、選択と集中、効率性の追求には、NGO のみならず民間企業との緊密なコミュニケーション、ネットワーク構築が不可欠である。

具体的には、民間企業 (商工会議所) が現地タスクフォースのメンバーに加わることによって、案件を含めた情報を大使館はじめ関係者が共有することが可能となろう。

また、新 JICA と民間企業が定期的な情報交換会を NGO と同様に行うことが望ましい。

案件形成についても、民間の知恵と工夫を活用した新たな方式の導入が必要であろう。民間企業が ODA の案件を提案し、採否を第三者機関の審査に委ねるという方式である。これは民間企業ではなく NGO による提案であってもよい。経済協力、途上国に関して蓄積された民間企業や NGO の情報を、途上国の福祉向上、経済発展のために、政府の情報とともに有効に活用することはオールジャパンの利益にも適う。もっとも、提案が民間企業の利益にとどまらず、案件周辺地域の公益が確保されることは大前提であるし、審査における公正、公平さを担保するための工夫が必要なことはいうまでもない。

上述の提案は第四層から第一層へと、つまり、海外経済協力会議の戦略的議論に基づく、経済協力事業の企画・立案・調整、さらに新 JICA による個別事業の実施、実施主体の多元化という、“上流から下流” への一貫性に注目したものである。しかし、このメカニズムが効果的に展開していくためには、第一層、第二層の段階で生まれた問題点などが、第二層を経て、第四層にまで届くような風通しのよい、四層関係とするような取組が必要である。

別枠

評価 既に行われている OECD の DAC 指標に則った評価のような厳密なものではないが、各層の目的、すなわち経済協力会議は戦略、外務省は政策、JICA 及び JBIC は実施等の、それぞれの目的が達成されているかオーバービューが必要であろう。

現在、実施されている ODA の評価 (特に円借款) は、あらゆる公共政策で最も進んでいるが、ODA と並び役割が強調されている OOF については、情報公開がほとんどなされていない。公的資金を利用する以上、同様の透明性が確保されることが必要である。