

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8月15日

政策研究大学院大学 大野 泉

「ODA 案件の形成と実施上の問題」について

1. 基本認識

- ・ 外務省による「点検と改善」報告書（平成 17 年 12 月、平成 19 年 2 月）は、2002 年頃から加速した ODA 改革の流れの中で、国別アプローチの強化や ODA 事業の効率化（コスト縮減、評価の充実など）をめざした取組みとして、一定の評価に値する。
- ・ しかし、これらは従来の制度枠組みを前提とした「マイクロレベル」の努力であり、自ずと限界がある。以下の問題を解決するためには、「マクロレベル」に踏み込んだ構造的な改革が不可欠である。2006 年における海外経済協力会議（司令塔）の設置、外務省の組織再編、そして 2008 年 10 月の新 JICA 発足を絶好の機会と捉えて、下記 2・3 の取組みが進むことを願う。
 - 国別援助額、及びその前提となる ODA の戦略性が不明確。
 - 予算制度や複雑な諸手続きが、有償・無償・技術協力の 3 スキームの一体的運用を進めるうえでの制約になっている。
 - 案件要請・採択の単位が小さく、相手国・日本側双方ともに要望調査に費やす負担が大きく、かつ採択の予測可能性が低い（無償、技術協力）。また、無償はサブスキームに細分化され複雑、単年度予算のもとで実施が硬直的。
 - 国際約束の締結・変更には費やす時間が多大で、個別案件の審査・監理において政府と実施機関の役割が重複している。
 - 現場の人員・体制が弱い。現地 ODA タスクフォースの運営が属人的要素に影響されやすい。民間の知見・情報を結集した協力体制を築く必要がある。

2. ODA の戦略性の強化、事業実施のさらなる効率化のために必要な施策

- ・ 「司令塔」、「外務省」、「新 JICA」の役割分担のさらなる明確化が必要。
 - 司令塔は、国家戦略の観点から ODA 全体の規模、「選択と集中」の観点から重点イシュー、重点地域・国等を決定する。
 - 外務省は、司令塔の戦略をふまえ、地域別・国別援助方針、重点イシュー方針及び国別援助額（無償・有償・技術協力のスキームを統合した上限額）を策定する。また、バイとマルチの援助政策を調整する。併せて、国際約束の締結を案件単位でなく、より包括的なものにする。
 - 新 JICA は総合的な開発援助機関として、上記方針と国別援助額をふまえて、協力プログラムの策定から実施までを一元的に担当する。国ごとに 3 スキームの一体的運用を行える体制を構築する。
- ・ 民間の知見活用（さらには国民参加の促進）という視点から、新実施体制を上記からなる「三層構造」で捉えるのでなく、企業、大学、NGO、自治体、国民を含む「四

層構造」の視点で再構築する。民間セクターとの連携強化、官民同盟を構築する。¹

- 途上国の現場に軸足をおいた援助体制を築くために、現地 ODA タスクフォースの権限を強化し、専門スタッフを増強する。新 JICA 発足に伴い、現地 ODA タスクフォースの運営のあり方を見直す（例：事務局機能を新 JICA へ、民間の知見を生かすべく情報共有ネットワークを構築）。
- 東京においても、現地体制を支援すべく、政府、実施機関、企業、NGO、学界等との連携を強化する。官民パートナーシップ（PPP）、CSR 支援（官、企業、NGO）、重点 이슈や重点地域・国における研究協力を含む包括的な支援の仕組みを作る。
- 各種制度・手続きを改革する（財務省の理解も必要）
 - スキーム別予算から国別・イシュー別予算へと再編する。
 - 細分化された各種スキームを統廃合し、簡素化する。
 - 要望調査を通年化し、案件要請を随時受け付ける。

3. アフリカ支援

- 理念と戦略性の曖昧さ、細分化され煩雑な制度の弊害、現地体制（人員、意思決定の範囲）の弱さなど、対アフリカ支援には、日本の ODA が抱える問題が凝縮された形で現れている。さらにアフリカでは援助協調が活発で、各国における援助規模では日本のプレゼンスはアジアに比べて非常に小さい。従って、日本が対アフリカ支援を効果的に実施するためには、思い切ったアプローチの革新が必要である。
- 上述 2 の視点もふまえ、アフリカ支援を日本の ODA 改革のモデルとして位置づけ、以下に取り組むことを提案。²
 - 司令塔レベルで、アフリカ支援の理念・戦略性について開かれた議論を行う。
 - 対アフリカ支援について中長期的な援助規模の見通しをつくる（特別予算枠の設置も検討）。
 - 人材と資源を集中投入する「重点国」を選ぶ。その際に、「重点国」のセレクトイビティを明確に示す。当該国の現地体制を強化する。
 - アフリカ支援戦略の協議・実施促進を目的とした、マルチ・ステークホルダーから成る恒常的フォーラムを設置し、官民連携の仕組みを構築する。（例：アフリカでの事業実施はリスクが大きく、自然発生的に民間投資が起こりにくいので、アフリカ・リスクを緩和し、ODA を活用して民間セクター開発を側面支援する特別な制度設計を行う。）

以上

¹ これらは、荒木光弥委員の見解に基づくもの（『新しい日本の ODA』を語る会」（2007 年 5 月 23 日）における同氏の報告資料を参照。

² 詳細は、アフリカ支援をテーマとした第三回有識者会議（2007 年 7 月 20 日）における筆者の報告を参照。