

「国際協力に関する有識者会議」最終覚え書き

平成21年2月

2009年2月9日

「国際協力に関する有識者会議」最終覚え書き

「国際協力に関する有識者会議」は平成19年3月に外務省内に設置され、初回の会議冒頭、麻生外務大臣（当時）によって提起されたいくつかの重要課題に応えるべく、12回の会議を重ね、「中間報告」を平成20年1月に作成、これを高村外務大臣（当時）に提出した。

また有識者会議は、第4回アフリカ開発会議（TICADIV）、G8北海道洞爺湖サミットを目前に控えた時点で、我が国ODAの量の激減、世界のODAコミュニティにおける我が国ポジションの急速な低下を憂い、現状のままでは両会議における日本のリーダーシップが失われかねないことを懸念して「緊急アピール」を試みた。

その後、アメリカに発した金融収縮が未曾有の金融危機となって世界を覆うという事態が出来するにいたった。「中間報告」「緊急アピール」の提出時点では想定されていなかったグローバルな資本主義の衝撃である。

TICADIVならびにG8北海道洞爺湖サミットのフォローアップ、ならびに世界的な金融危機の広がりをも見据え、有識者会議は現時点で主張しうる諸点を、「ODA案件の形成と実施上の問題」「アフリカ支援」「官民連携」の三つに絞り、これを覚え書きとして次期の有識者会議に残したいと考える。

1. ODA案件の形成と実施上の課題

中間報告では日本のODA体制を、戦略を担う海外経済協力会議、企画・立案および調整機能を持つ外務省、実施機関であるJICAならびにJBIC（2008年10月1日以降、新JICAとして統合）、これらに民間企業、NGOを加えた四層構造として整理した。もとより、四層構造は階層秩序を意味するものではない。

これらの四層構造は、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もと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“への一貫性に着目して記述された。かかる体制の確立により、厳しい財政状況下にあつて、極

力無駄を省き ODA の案件形成と実施の効率性を高め、より戦略的な ODA を含む経済協力を展開し、さらには透明性を確保し、説明責任を果たすことができると想定された。開発途上国の経済成長と人々の民生・福祉の向上に資することが期待されるのは無論である。

もっとも、このメカニズムが効果的に展開するためには、何より各層が自ら担うべき機能を演じることが重要であり、そのためには第一層で生まれた問題点などが、的確な評価結果のフィードバックとも相まって第二層、第三層を経過し、第四層にまで届くような風通しのよい四層関係が確立されなければならない。

こうした諸点を踏まえて、中間報告以降の状況を振り返ると、相当程度の進歩と充実が見られる一方、一層の努力が必要とされる面もある。

まず、第四層の戦略的議論を担う海外経済協力会議である。2006年5月28日の第1回会議以降、2009年1月29日まで、計19回が開催された。首相、外相、財務相、経済産業相、官房長官の5名の閣僚が ODA を初めとする経済協力全般について議論する場合は、これまで存在しなかったことを考えれば、こうした会合が制度化されたことは画期的である。しかし、この間、首相の出席は11回にとどまり、会議時間も30分から90分である。しかも会を重ねるに従い開催時間は短くなり、2008年に開催された6回の平均時間は43分弱にしか過ぎない。情報共有という点では意義はあろうが、戦略的議論を重ねるに十分な時間とはいえない。もっとも、TICADIVやG8北海道洞爺湖サミットを控え、実質的な議論がなされた意義は高い。今後は、テーマの設定、テーマ案を用意する事務局、他の層へのフィードバックの在り方等において、検討の余地が大きい。とりわけ透明性という点から考えれば、この会議をより国民にとりわかりやすいものとするべく一層の努力が必要である。

第三層の外務省は、海外経済協力会議の議論を踏まえ、地域別・国別の外交政策全体と経済協力との関係について検討し、政策を立案する。外交政策的配慮にもとづき ODA 予算の地域別・国別配分機能を積極的に担うのが外務省である。中間報告で指摘したこのような、政策面での機能がさらに積極的に果たされることが望まれる。そうすることにより、これまで実施過程において外務省が公式、非公式に果たしてきた役割も、実施機関の JICA により担われよう。つまり、個別の案件よりは、外交政策的な観点からの関与である。その意味では、外務省において今後なされるべきは、国際協力局が政府全体の ODA の企

画・立案機能を適切に果たし得る体制をとるとともに、国別開発協力第一課、第二課の機能を今よりも強化することである。新 JICA が地域別体制中心に再編成されたことを考えれば、政策を担う外務省において、無償資金・技術協力課、有償資金協力課が現在担っている機能を踏まえつつ、外交政策的な観点から協力を企画・立案・決定議論する体制を構築し、その中に国別の二つの課を適切に位置付けていくことが望ましい。その場合、グローバル化の進展を前提に、国別の援助のみならず当該地域全体への支援の重要性に一層配慮することが求められる。同時に環境問題など地球規模の課題が日本外交にとって重要性を増しつつあり、地球規模課題審議官組織との一層の連携を図る必要がある。

第二層の実施機関である JICA と JBIC 円借款部門は、2008年10月1日に統合され、新生の JICA として改めて出発した。統合にいたる過程で、国際協力に関する「有識者会議」においても、両機関から二度にわたり統合の効果、課題等について説明を受けた。これまでのところ、概ね順調に推移しているように見える。

次の点は指摘しておきたい。これまで主として無償資金協力、技術協力、有償資金協力（円借款）と個別、機能別に展開されてきた協力を、地域、開発途上国中心の協力を改める努力は継続されねばならない。

他方、新 JICA の発足は、開発途上国側にとっては、決定の迅速化、手続きの簡素化など、目に見えるサービスの効果として現れねばならない。そのためには、JICA、旧 JBIC の標準行動様式の調整等がさらになされなければならない。迅速化、効率化、簡素化等は JICA にとっての課題にとどまらない。アフリカ等、現地を視察するたびに、日本の ODA の最大の課題と指摘されるのはこの点である。外務省、政府全体として、ODA を初めとする経済協力分野での国際競争力を強化するには、なお一段の見直しが必要である。その意味では、これまでの三度にわたる「点検と改善」の成果がいちはやく表われることを望む。

第一層の企業の役割の重要性については、「有識者会議」でも「官民連携」として指摘された。ODA が民生・福祉の向上という点で、人道支援など単体として役割を果たしていることは間違いがないが、開発途上国の経済発展、成長を促すためには ODA だけでは不十分である。民間の投資のための環境整備、補完的役割として ODA を強化しなければならない。ODA による道路、港湾建設等のインフラ整備が行われ初めて、民間企業投資の環境が整う。他方、現地

情報の収集、蓄積などの面では民間企業が優位にある場合も多い。ここでも相互補完機能が成立する。今後は、官民連携が具体的な成果として早期に数多く生まれることを希望する。

NGO が個別の案件等で果たしてきた役割の重要性については、いうまでもない。外務省を初めとする政府、実施機関と援助関係 NGO の協議の場も、過去 10 年ほどの間に飛躍的に拡充された。その間、認定非営利法人の要件が緩和され、NGO の活動環境にも改善が見られた。他方、これまで日本の NGO が ODA の具体的政策立案、実施の過程では、必ずしも十分な機能を発揮してこなかったことも事実である。NGO の財政基盤のなお一層の強化策等を含め、見直しが必要な時期であろう。

2. アフリカ支援

我が国政府は、「元気なアフリカを目指して」をテーマに、2008 年 5 月に第 4 回アフリカ開発会議 (TICAD IV) を開催し、アフリカ支援の拡充を謳った「横浜宣言」ならびに「横浜行動計画」を発表した。その成果は、7 月に開催した G8 北海道洞爺湖サミットにも引き継がれた。

TICAD IV が打ち出した対アフリカ ODA の量的拡大 (2012 年までに日本のアフリカ向け ODA 倍増、今後 5 年間で最大 40 億ドルの円借款供与、無償資金協力・技術協力の倍増)、我が国の民間企業主導のプロジェクト形成への支援 (アフリカ投資倍増基金、官民パートナーシップの促進)、さらに産業開発戦略・政策の策定・実施支援 (横浜行動計画) は、「有識者会議」の「中間報告」にも沿うものであり、これを高く評価したい。開催地の横浜市の尽力により市民や学生に開かれた国際会議となったこと、日本のみならずアジア諸国からも NGO や民間企業が積極的に参加したことなど、日本とアフリカの関係を、援助を超えて幅広く発展させる重要な一歩になった。

現在、「TICAD フォローアップ・メカニズム」が設置され、外務省を事務局として支援策の実施モニタリングが始まっている。上述のイニシアティブに対するアフリカ首脳に関心は強く、すでにエチオピア政府やナミビア政府から日本政府や JICA に政策支援の要請が寄せられている。アジア・アフリカ協力においては、その後、ザンビア・マレーシア協力 (投資促進) が投資事業の形成、複合的経済特区マスタープランの作成、同国開発庁への能力強化支援が展開さ

れ、ベトナム・モザンビーク協力が農業開発の分野で新たに開始される予定である。官民政による貿易投資促進合同ミッションの実施、その結果にもとづく ODA インフラ支援調査、道路改良、橋梁整備、ワンストップ・ボーダーポスト (OSBP) を組み合わせた広域インフラ支援も始まった。

2008 年後半以降、世界は未曾有の金融危機に瀕しているが、TICAD IV が打ち出した「成長の加速化」「人間の安全保障の確立」(MDGs 達成、平和の定着とグッドガバナンス)「環境・気候変動問題への対処」の妥当性や重要性には変わりがない。我が国は TICAD IV や G8 北海道洞爺湖サミットで約束した対アフリカ援助増額を遵守する責務がある。

TICAD プロセスは日本の対アフリカ外交の主軸である。欧米経済が金融危機の深刻な影響を受ける中であって、我が国が率先して同プロセスの成果を着実に実施していくことは、国際社会における自らの存在感を高めることにもなると信じる。最近、中国政府がアフリカ支援の一層の拡大方針を打ち出していることは注目に値しよう。

アフリカ諸国の期待や国際社会の要請に日本が十分に応えるためには、ODA の「量」のみならず「質」の充実が不可欠である。実効的な支援を行っていくためには、今後、「横浜宣言」ならびに「横浜行動計画」が謳うさまざまなイニシアティブを各国固有の文脈の中で検討して国ごとの支援ビジョンを作成すること、また広域インフラにおいては隣接する複数国への支援ビジョンを作成することが急務である。特に、以下を日本政府や関係機関に要望する。

(1) 世界金融危機のアフリカ諸国への影響は直接的ではないが、貿易縮小、海外直接投資・海外送金・観光収入の減少、一次産品価格の下落、ひいては雇用低迷が懸念される。「成長の加速化」が目指す実体経済の強化は、中長期的な危機対応策としても重要である。上述のとおり、いくつかの国では政策支援やインフラ支援、アジア・アフリカ協力などで注目すべき取り組みが始まっており、これらをモデル事例と位置づけ、関連する施策や知的支援を組み合わせることで生産セクター振興のための支援パッケージを作成するべきである。このパッケージには隣接する複数国への支援を含んでよいであろう。その際に、政策対話・開発政策策定支援、インフラ整備を核とした産業・地域開発支援、企業の投資案件を前提とした産業・地域開発支援や CSR など、対象国・地域のニーズに応じたエントリー・ポイントを考えて取り組むことを提案する。

(2) 世界金融危機の影響を受けて、開発における公的資金の役割はますます

重要となろう。特に自然発生的に民間投資がなされにくいアフリカでは、今こそ官民連携を本格的に推進する必要がある。

(3) 「人間の安全保障の確立」や「環境・気候変動問題への対処」においても、ソーシャル・セーフティネット支援の在り方を含め、国ごとの脆弱性を踏まえた取り組みが検討されるべきである。また、インフラ支援、国境を越えた物流の円滑化（OSBP、税関・通関手続きの簡素化）は貿易コスト低減のみならず、貧困層への社会サービスの提供にとっても不可欠である。

(4) 「TICAD フォローアップ・メカニズム」は現時点では政府首脳や在京アフリカ外交団等に限られており、今後、市民社会や民間企業を含むマルチ・ステークホルダーによる恒常的なフォーラムの設置を要望する。地域専門家の動員はもちろん、他地域でも関連するテーマに知見をもつ専門家を巻き込み、日本のアフリカ支援の知的リソースを拡充することが急務である。

(5) 援助協調が活発である一方、日本からの援助や企業の存在が限定的なアフリカにおいては、他の ODA 供与国や南南協力を視野に入れて取り組む必要がある。国・地域単位の支援ビジョンを具体化する際には、日本の比較優位を踏まえてエントリー・ポイントを考え、現場においてもマルチ・ステークホルダーによる協議と調整を行うことが重要である。

3. 官民連携

アメリカ発の金融恐慌は燎原の火のように広がり、世界各国の実体経済を痛撃している。我が国政府は昨年12月、次の3つの国際協力面での金融危機対策を公表した。(1) 我が国企業の海外子会社向け貸付支援。(2) 貿易保険付保債権の流動化。(3) JBIC とのサプライヤーズ・クレジット等での協調支援。

政府は一時的に JBIC の業務範囲を特例的に拡大し、現行では認めていない日本の輸出企業や、さらに開発途上国に進出している日本の大企業向けの融資を2009年度末まで認める、としている。しかし、最近の新聞報道は、我が国の民間企業の中には経済状況や資源、エネルギー価格の先行きが不透明のために、当面は原則として新たな投資決定を行わないとの方針を決めた、と伝えている。個別に経済界から得た情報によると、アフリカでの資源開発、投資事業は本来、あらゆる面で通常よりコスト高になるので、資源価格の大幅下落の中にあってアフリカ投資は一時的に停滞せざるを得ない、との考え方が圧倒的

に多い。

「官民連携」は、官側と民側が適正なコストおよびリスクを分担し、開発途上国の産業発展に寄与することを目指すものとして、「有識者会議」の「中間報告」で提案され、すでに新 JICA には新しく「民間連携室」が設けられ、活動を開始している。特にアフリカへの我が国民間投資、貿易拡大の方針が TICADIV で大いに期待されたばかりである。しかし、世界的な金融収縮の中で、我が国のアフリカへの投資は一時的に停滞せざるを得ない状況下にある。アフリカの経済成長は原油等資源価格の動向に深くリンクしており、不透明な資源価格の動向はアフリカの経済に大きなダメージとなるものとみられている。

従来の「官民連携」は、コストとリスクを官民で適正に分担することであった。しかし、現在、民間企業はコスト（資金面）で大幅な後退を余儀なくされている。市況の激変でリスクも増大している。仮に官側がコストの大半を負担して民間企業の技術力と経営力を頼りにしたとしても、市場が先行き不透明である限り投資事業は成り立たない。政治的な決断により、資源開発等の投資プロジェクトをかつてのように政府主導によるナショナル・プロジェクトとして我が国が開発輸入を行うならば、投資事業は成り立つ。100 年に一度の経済危機ならば、こういった思い切った措置も必要であろう。

ところが、一部の企業ではハイリスク・ハイリターンの資源関連投資は一時凍結しても、これから需要見込みの高いアジアでのインフラ関連投資であれば PPP (Public Private Partnership) 方式により前向きに検討してもよい、という動きが見られる。民間投資も収益が確実に見込めるものに限り、決して悲観的に考えるべきではないだろう。

特に、世界的な金融収縮のなかで円借款協力への要請が高まる可能性がある。したがって、円借款協力と官民連携の PPP との組み合わせによるインフラ開発協力も考えられるが、その場合はケース・バイ・ケースで無償資金協力、技術協力を総合的に連携させた新 JICA の強みを発揮させることもできる。

OOF としての JBIC 投融資事業は、我が国企業を対象とするものであるから、低リスク、高採算性の案件が多い。少しでもリスクが高く、採算性の低い案件は、たとえ公益性が高く、長期的には社会的インパクトがあっても、JBIC では投融資の対象にならない。もしその場合、ODA としての海外投融資機能が整備されるならば、採用される案件も出てこよう。

かつての政府ベースの海外投融資部門は、低リスク・高採算性案件を旧輸銀

が、中リスク・中採算性案件を OECF（海外経済協力基金）が、高リスク・低採算性案件を JICA（国際協力事業団）が分担していた。したがって最後に、公益性あるいは援助性があれば、短期的な採算性の低い案件であっても、これは JICA 投融資に割り当てられた。その意味で、審査プロセスも難しくリスクも大きかったものの、最終的には ODA の意義が認められ実施されることもあった。

機能分担という点では JBIC と JICA という 2 機関で検討、調整すればよい時代を迎えている。したがって、開発途上国での投融資事業は昔よりハードルはかなり低くなったといつてよい。民間企業にとって、ODA ベースの投融資事業の利点は政府間協定にある。政府ベースという「錦の御旗」を得ることは、民間企業が開発途上国政府と交渉する際に大きな推進力になる。さらに、ODA ベースの投融資事業に ODA ベースの技術協力（調査を含む）が加われば、企業にとって大きなリスク軽減にもなる。

したがって、開発途上国への投融資面でも、民間中心の JBIC 機能と開発途上国優先の JICA 機能とのコンビネーションが必要になる。

2001年12月の閣議で「特殊法人整理合理化計画」が決定され、ODA ベースの海外投融資は廃止された。しかし、その議論のプロセスで外務省からは「政策性の高い分野で金利コスト削減により事業の早期立ち上げを支援し、民間部門を補完する公的出資は不可欠である」との見解が行革推進事務局に提示された。その後、国際協力機構法（13条）では、本邦または開発途上国地域の法人等への出資、融資を行う「海外投融資」が規定された。

政府はこの緊急事態に対処して JICA の新しい投融資機能についてタテ割的な利害関係を超え、オールジャパンの立場で急ぎ検討を開始すべきである。

金融収縮は民間企業による開発途上国での投資あるいは貿易活動を、極端にいつて半減させる可能性がある。そこで問われるのが政府責任（リーダー性）の自覚である。改めて、政府による制度金融が、この金融危機の中で機能を発揮しうるか否かが最大の課題となろう。

具体的には、JBIC 投融資機能と JICA 投融資機能（未整備中）がどうコラボレートするかが、オールジャパンとして問われる時代に入った。双方の機能を強化して開発途上国投資をリードし、民間投資を誘発することが求められている。開発途上国への金融被害を考えれば、ODA への期待は一段と大きいのである。（以上）

「国際協力に関する有識者会議」委員

学界等：7名

渡辺 利夫	拓殖大学学長（開発経済、東アジア経済）
菊地 靖	早稲田大学大学院教授（文化人類学）
牟田 博光	東京工業大学大学院教授（評価）
草野 厚	慶應義塾大学教授（ODA、政治過程論）
村田 俊一	UNDP駐日代表（前関西学院大学総合政策学部教授）
坂元 一哉	大阪大学大学院法学研究科教授（国際政治学）
大野 泉	政策研究大学院大学教授（開発経済学）

言論界：2名

荒木 光弥	国際開発ジャーナル代表取締役・主幹
阿部 重夫	「FACTA」編集発行人

産業界：3名

<日本経団連>

米倉 弘昌	住友化学株式会社代表取締役社長、 日本経団連評議員会議長
辻 亨	丸紅株式会社相談役、 日本経団連国際協力委員会前共同委員長

<日本貿易会>

岡 素之	住友商事株式会社代表取締役会長、日本貿易会前副会長
------	---------------------------

NGO：2名

熊岡 路矢	（特活）国際協力NGOセンター 理事
神田 浩史	（特活）関西NGO協議会 提言専門委員

「国際協力に関する有識者会議」開催実績

平成19年

- 第1回 3月 5日 委員の紹介、議事運営方法等
- 第2回 5月 9日 経済界から見た国際協力政策の基本的な考え方
- 第3回 7月20日 アフリカ
- 第4回 9月28日 ODA案件の形成と実施上の課題
- 第5回 11月13日 ①新JICA発足に向けた準備状況についての報告
②中間報告の骨子案
- 第6回 12月21日 中間報告案

平成20年

- 1月21日 中間報告を外務大臣に提出
- 第7回 4月14日 NGOから見た国際協力政策の基本的な考え方
- 4月15日 緊急アピール：日本の将来にとり危険水域に達した
ODA削減発出
- 第8回 6月27日 ①TICADIVについての報告
②新JICA発足に向けた準備状況についての報告
- 第9回 10月 3日 ODAの量
- 第10回 11月20日 ODAと国民意識

平成21年

- 第11回 1月23日 最終覚え書き（案）について
- 第12回 2月 9日 最終覚え書きを外務大臣に提出