

ODA大綱見直しに関する有識者懇談会

報告書

平成26年6月

ODA大綱見直しに関する有識者懇談会

メンバー

薬師寺泰蔵(座長)	慶應義塾大学名誉教授
荒木光弥	株式会社国際開発ジャーナル社代表取締役・主幹
大野泉	政策研究大学院大学教授
大橋正明	国際協力NGOセンター(JANIC)理事長
佐藤百合	日本貿易振興機構(JETRO)アジア経済研究所 地域研究センター上席主任調査研究員
中西寛	京都大学大学院法学研究科教授
松浦晃一郎	国連教育科学文化機関(UNESCO)前事務局長
矢野薫	日本経済団体連合会国際協力委員会共同委員長、 日本電気株式会社取締役会長

本年は、ODA 60周年の節目にあたる。岸田外務大臣は、日本を取り巻く環境が大きく変化しているこの新たな時代に、国際社会の平和と繁栄を誠実に希求する平和国家として、国際社会を力強くリードしていけるよう、日本の国際協力は更なる進化を遂げるべき時を迎えており、そのための土台を作るべく、ODA大綱の見直しを行うとの方針を示した。

本有識者懇談会は、この方針を踏まえ、現ODA大綱の各項目につき検討を行い、新大綱の具体的方向性を示すべく議論を行った。その結果、日本を取り巻く国際環境と日本外交のあり方が新たな時代に入っているとの認識に基づき、政府が政策的見地から主体的に実施するODAを引き続き開発協力の中核として位置づけた上で、これまでの「ODA大綱」を「開発協力大綱」と改め、その内容についても現在の状況を踏まえたものとすべきとの結論に達した。

以下では、まず「新たな時代」とは何かを考察し、そのような時代に我が国のODA政策及び新大綱は如何にあるべきかにつき提言する。

1. 基本認識 ～「新たな時代」とは何か～

(1) 国際社会の変化

現在の国際社会は、大きな転換期にある。先進国の経済的停滞、新興国の台頭とその一方で継続的な国内紛争や地理的制約等による様々な脆弱性故に成長から取り残される途上国の存在や国内格差の拡大、世界各地での民主化の波とそれに伴う混乱等によって、世界のパワーバランスは大きく変化し、多極化が進展している。同時に、急速なグローバル化の進展とそれに伴う世界経済の一体性と相互依存の高まりにより、一地域の問題が当該地域にとどまることなく、世界に瞬時に波及するという傾向もますます強まっている。結果として世界が抱える開発課題は多様化・複雑化・広範化している。

ア 開発課題の多様化・複雑化・広範化

飛躍的成長を遂げる新興国を筆頭に、多くの開発途上国で所得水準の上昇が見られる一方で、国内格差や持続可能性の問題、いわゆる「中所得国の罠」等の開発の進展に伴う課題や、島嶼国や内陸国等の抱える特別な脆弱性の問題等、現在の開発課題は、一国の平均的な所得水準のみでは計れない、新たな、そしてより複雑なものとなっている。また、後発開発途上国（LDC）等、成長から取り残された国々については、人道支援に加え、平和・安定やグッドガバナンス、民主化といった安定的な開発・成長の土台の確保を始め、開発に向けた歯車をまわすための支援が喫緊の課題となっている。このように、世界が直面する開発課題は多様化・複雑化しており、このことはグローバル化の進展とも相まって、開発課題の広範化・大規模化を招いている。国際社会ではこうした課題に対応すべく、ポスト2015年開発アジェンダの策定に向けた国際的議論が行われている。

この国際的議論の中で、我が国が新しい開発協力の羅針盤として掲げる3つのキー

ワード、包摂性（成長の陰で立場の弱い人々が取り残されないようにすること）、持続可能性（地球環境の悪化を認識し、地球の限界を踏まえ、経済・社会・環境の三つの面で持続可能な開発を実現すること）、強靱性（経済危機や災害、気候変動、紛争等、各国が直面する様々な脅威に対して強靱な社会を構築すること）は、上述のような現在世界が直面する開発課題への対処において核となる、重要な点である。

イ 世界の一体性の高まりと厳しさを増す我が国の内外環境

世界の一体性が高まる中で、環境・気候変動問題、激甚化する災害、食糧危機、感染症等の国境を越える問題や、テロ、海賊、国際組織犯罪等の国際社会の安定を揺るがす問題はもちろん、脆弱国家における人道的課題や地域紛争・政治的不安定に至るまで、世界各地のあらゆるリスクが我が国を含む世界の安定と繁栄に大きな影響を与える時代となっている。また、一国の経済危機が世界経済全体に伝播するリスクも現実のものとなっている。今や、国際社会の平和・安定と持続可能な開発・発展は、我が国を含む国際社会全体の安定と繁栄に直結する時代となっている。かつての開発政策が豊かな先進国が未開発の途上国を支援するとの前提に立っていたことは否めないが、世界の一体性が高まっている今日、開発協力は国際的な相互協力としての性質を強く持つようになってきている。東日本大震災で後発開発途上国を含む世界163か国・地域から支援が寄せられたことが示すように、開発協力は一定の時間的要素を考慮に入れば、互惠的協力となり得る。

さらに、日本の人口が減少し始め、我が国の経済規模の相対的地位が低下していくことが予想されるこれからの時代においては、新興国・途上国との協力関係をより一層深化させ、その活力を取り込んでいくところにこそ、日本の持続的な繁栄と安定の道がある。その意味で、開発協力は、途上国のみにとどまらず、日本を含む国際社会全体の更なる発展に向けた「未来への投資」であると言える。日本が今後直面する課題の解決にとっても、開発協力の現場が重要な役割を果たす。

よって、我が国を取り巻く国際環境が一層厳しさを増す中、また、日本自身も新たな時代に入っていく中、引き続き我が国が、国際社会における自らの責務を認識し、日本にとってのリスクを低減させ、豊かで平和な社会を発展させていくためには、我が国として国際社会の抱える課題の解決にこれまで以上に積極的に取り組む必要が生じている。

ウ 開発のために必要なリソース（資金、人、知恵等）の多様化

今やODAの約2.5倍にあたる民間資金が途上国に流れ、また新興国等一部途上国において国内貯蓄が増大し、更に企業や地方自治体、NGOを始めとする様々な主体がグローバルな活動に携わるようになってきている。また、近年では、台頭する新興国が開発協力の重要な役割を果たしている。このように、民間資金や多様な主体が、多様化・複雑化・広範化する開発課題の解決、そして途上国の持続的成長にとって益々重要な役割を果たしている。

無論、開発協力推進において、政府が政策的・安定的に実施するODAはその中核として引き続き重要な役割を担う。同時に、ODAが、様々な力を動員・結集させる

ための触媒としての役割を果たすことが期待されるようになっている。その際、民間の活動と途上国の開発とが相乗効果を発揮し、win-win の関係を構築できるよう、政府は途上国の開発政策の立案に協力する必要がある。

(2) 日本の外交政策

我が国は、戦後一貫して、平和国家として、ODAを通じ、途上国の開発努力を後押ししてきた。こうした我が国の国際貢献の歴史は、国際社会において高い評価と尊敬を勝ち得ており、今後もこの歩みを堅持すべきである。他方、上記の国際社会の変化を踏まえれば、従来のODA政策をより効果的に展開すべく、ODAを中核とした日本の開発協力について見直しを行い、現代の国際社会のニーズに対応した、より効果的な開発協力の実現のため努力すべきである。

とりわけ、平和で繁栄した国際環境の構築は、我が国の安定と繁栄の確保にとって不可欠な土台であり、日本外交がこうした国際環境の構築のためにこれまで以上に積極的な関与及び貢献をなす必要性が高まっている。ODAは、そのための最も重要な手段の1つであり、不断に進化させる必要がある。また、(1)イで述べた世界的一体性の高まりと開発リソースの多様化により、外交の地平をさらに広げるとともに、政府全体、さらには官以外の様々な主体を含む、日本の総力を結集することで、外交力そのものを一層強化する必要性が生じている。そのため、政府内部での連携はもちろん、政府外の様々な主体との連携（官民連携）を強化する中で、ODAには国際協力を進める上での触媒的役割を一層強力に果たすことが求められている。

このようにODAの重要性が増す中、我が国のODA予算について見れば、1997年以降減少し続けていることは深刻な問題として捉える必要がある。特に、対GNI比でODA量を0.7%とする国際目標につき、1970年の国連総会で合意されて以降、我が国を含む国際社会が繰り返しコミットしてきているにも拘わらず、我が国ODAの対GNI比が低迷し続けていることは国際社会からの信頼に関わる問題として認識されるべきであると考えらる。

よって、ODAを更に積極的・効果的に実施するため、ODAの戦略性を高めるとともに、ODAの実施基盤の強化も併せて進めていく必要がある。

このような時代認識と外交政策は、以下の戦略文書にも明確に現れている。

- **「国家安全保障戦略」:** 平和国家として、国際社会の平和と安定、繁栄の確保にさらに積極的に取り組むという「積極的平和主義」の姿勢を打ち出した。この中では、人間の安全保障の実現に資するため、ODAを戦略的・効果的に活用し、開発課題や地球規模課題に取り組むことはもちろん、自由、民主主義、女性の権利を含む基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値の共有や国際社会の平和と安定のための課題にも積極的に取り組むことが定められている。
- **「日本再興戦略」:** 我が国自身の経済成長の経験やアジアでの経験を通じて得た知恵や知見、我が国が有する優れた技術やノウハウを途上国の開発に役立て、途上国の経済発展と日本自身の力強い経済成長を同時に実現するとの理念に則り、官民連携、オールジャパンによる途上国支援を進めることが定められている。

2. 新大綱の方向性

(0) 総論（大綱のスコープと構成）

開発課題が多様化・複雑化・広範化し、また民間資金や様々な主体の活動の重要性が増す中で、開発課題への対処を従来のODAのみで考えることはできなくなっている。この現実を踏まえ、また国際場裡でODAの定義に関する議論も行われており、新大綱は、従来のODA以外の協力にもスコープを拡大（様々な主体・資金との連携の強化、新たな対象・課題への対応）すべきである。ただし、新大綱では、あくまでも開発協力推進のため政府が主体的に実施するODAを中心的に取り上げることとした上で、国際協力／開発協力全体におけるODAの位置づけ、ODAと他の様々な協力との関係性を明確にする必要があると考える。

この観点から、多様な主体が途上国の開発を共通の目的として、それぞれの強みを活かし、対等なパートナーとして協働していくという新しい時代の協力のあり方を明確化するため、「ODA大綱」という名称を変更し、「開発協力大綱」とすることを提案する。ただし、「開発協力」を狭義の開発ではなく、平和構築やガバナンス、人道支援等も含む広い概念として定義を明確化する必要があり、それを明示する観点からも、例えば「開発協力大綱 ― 繁栄、公正、平和、そして一人ひとりの幸福のために ―」のように副題をつけることを提案する。

また、現大綱は、各項目の整理が必ずしも十分でないところがあることも踏まえ、新大綱では、全体を構成し直すことが必要であると考ええる。具体的には、冒頭に述べた基本認識に加え、新大綱の核となる部分を以下のとおり構成し、下記の方向性とすることを提案する。

【新大綱の構成（案）】

- I 開発協力における理念（フィロソフィー）
 - (i) 基本理念 (ii) 基本方針
- II 開発協力における重点政策（プライオリティー・ポリシー）
 - (i) 重点課題 (ii) 地域別方針・アプローチ
- III ODA実施に関連する事項
 - (i) ODA実施上の指針 (ii) ODA実施基盤

(1) 開発協力における理念（フィロソフィー）

ア 基本理念

グローバル化した国際社会において、国際社会の平和・安定及び持続可能な開発・発展に貢献することは我が国の責務であり、これにより、我が国の安定と繁栄を確保し、国益を実現していくことが可能になるとの日本国としてのあり方を国際社会に対して明確にすることが中長期的には重要。また、世界第三位のGDPを有している我が国として、国際社会の抱える課題、就中開発課題、人道課題への取組に対する期待と責任に応える必要がある。更に、我が国には、世界で最初に先進国の仲間入りをした非西洋国家としての歩みの中で、また戦後アジアの成長を支え、後押ししてきた歩みの中で、我が国が得た様々な経験と独自の知見を世界が直面する開発課題の解決に

生かしていく責務がある。同時に、変転極まりない国際情勢の中で我が国と世界が安定と繁栄を維持していくための外交を機動的に展開していく上で開発協力が果たす重要な役割を認識しなくてはならない。

そして、その開発協力は、平和国家としての我が国のあり方を体現すべきものであること、各国民の自助努力と自発性に基づき、将来における自立的発展を目指して遂行されるべきであること、さらに人間一人ひとりが恐怖と欠乏から逃れ、尊厳をもって生存する権利を享受する人間の安全保障の実現を中核とすべきであることといった我が国のODA60年の歴史の中で形成されてきた基本理念に基づくべきである。

上記を踏まえ、現行大綱の目的に掲げられた基本的考え方を維持しつつ、我が国の開発協力の目的として、「国際社会の平和、安定、繁栄の確保に積極的に貢献する」というメッセージを掲げること、また、開発協力を推進する原動力として、ODAの位置づけを明確化することを提案する。

なお、国際益と国益とは不可分であり、短期的に国益に貢献しないように見える国際益への貢献であっても、中長期的には国益に繋がっているということを新大綱の中で明確化すべきと考える。

イ 基本方針

我が国のODA60年の歴史の中で形成されてきた基本理念を、我が国の開発協力の根幹にある基本方針として、ここに位置づけることを提案する。具体的には、例えば、以下の4点が想定される。

- (ア) **非軍事的手段による平和の希求**：ODAは、平和国家として世界の平和と繁栄に貢献してきた我が国の最大の外交ツールであり、非軍事的手段により、国際社会の平和と安定の維持・強化に資するべきもの。よって、ODAの軍事的用途及び国際紛争の助長への使用を回避するのは当然である。ただし、現代では軍隊の非戦闘分野での活動も広がっており、民生目的、災害救助等の非軍事目的の支援であれば、軍が関係しているがゆえに一律に排除すべきではなく、その実質的意義に着目しつつ、効果・影響等につき十分慎重な検討を行い、実施を判断すべき。
- (イ) **自助努力支援と対話・協働による共創**：相手国の自主性、意思と固有性を尊重しつつ、現場主義で対話と協働により相手国にあったものを共に創り上げていく精神は、日本の協力の伝統であり、日本らしい開発協力の基礎。共に学び合うこと（相互学習）を通じて、相互発展の関係を築くべき。その際、その中で培ったネットワークの維持・発展や、国際社会との連帯・協力の視点にも留意すべき。
- (ウ) **人間の安全保障と基本的人権の推進による人間中心のアプローチ**：個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、一人ひとりの幸福を追求する人間の安全保障の考え方は、我が国の国際協力の根本にある基本的精神である。同時に基本的人権の推進や社会的弱者の保護等を重視した、人間中心のアプローチを堅持する。

(エ) 日本の経験と知見の共有：我が国が戦後の歩みの中で培ってきた教育・人材育成、ものづくりの技術、安全で質の高いサービス、また高度な経済成長と急速な人口動態の中で、環境問題やUHC（ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ）、防災・災害復旧、貧困対策を始め様々な課題を乗り越え、また教訓としてきた経験、アジアでの協力の成功体験等、課題解決先進国としての我が国の経験と知見を世界に共有していくことは我が国の基本姿勢であるとともに責務でもある。単にインフラ建設等のハード面の支援を行うだけでなく、人づくりや制度作り等のソフトも含んだシステムとしての日本の知見を世界に発信することが重要。この観点から、途上国の経済発展と日本自身の力強い成長を同時に実現すべく、官民連携、民民連携等幅広い連携による途上国支援を進める。その際、相手国の事情に詳しい民間からの提案も積極的に活用すべき。

(2) 開発協力における重点政策（重点課題、地域別方針・アプローチ）

ア 重点課題

我が国としての主体性をより明確化する観点から、従来の「重点課題」を、「重点政策」の中の「重点課題」と位置づけた上で、①質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅、②発展の前提となる基盤の強化ーグッドガバナンス、平和・安定・安全の強化等ー、③地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築の3つに整理することを提案する。

(ア) 質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅

開発の基本的目標は、自立的発展の実現とそれを通じた貧困削減・絶対的貧困の撲滅である。もとより、成長の基盤の欠如等の様々な制約により、絶対的貧困に苦しむ人々に手を差し伸べる支援は開発支援の基礎であり、まず解決しなければならない課題だが、貧困問題を持続可能な形で解決するためには、持続的な成長が必要である。この観点から、日本は従来より成長の重要性を国際的にも主張するとともに、その基盤となる人材育成とインフラ整備に注力し、成果を挙げてきた。

ただし、成長は時に格差を拡大させ、直ちに貧困削減に繋がらないこともありえることから、成長は包摂的なものである必要があることに十分な配慮が必要である。かかる意味で、新大綱では、現大綱の貧困削減と持続的成長を統合して重点目標とするとともに、その際、単純な成長ではなく、「質の高い」成長であるべきことを明記すべきである。すなわち、格差の拡大に対処しつつ、誰ひとり取り残さないという意味で、「包摂的」であり、環境との調和への配慮や経済社会の持続的成長・地球温暖化対策の観点を含んで「持続可能」であり、さらに、自然災害を含む様々なショックへの耐性に富んだ「強靱性」を備えていることを重視し、こうした意味で「質の高い」成長を通じて貧困の削減を目指す。また、文化やスポーツは、人間としてバランスのとれた成長の実現という観点から、質の高い成長の一要素として配慮する。

なお、冒頭に記したとおり、民間資金（特に民間投資）は、途上国の持続的成長を促す重要な力となる。このことを踏まえ、これらの協力の推進にあたっては、貿易投資促進のための環境整備やODAが民間資金の途上国への誘致の触媒となるための

仕掛け作り、我が国の民間セクターが有する優れた技術・ノウハウをODAに活用していく等の視点を持つことが重要。

(イ) 発展の前提となる基盤の強化ーグッドガバナンス・法の支配の確保、平和・安定・安全の強化等ー

民主化の定着、グッドガバナンスや法の支配、ジェンダー平等への配慮を含む基本的人権等は、社会生活や投資環境整備等の持続的な成長の土台となる横断的課題であり、当該国の制度作り・人づくりへの支援を始め、そのための協力を積極的にとり組むべき。特に、グッドガバナンスは、格差の是正を含む公正で包摂的な社会の実現のため、重要な鍵となる。

平和、安定、安全は国造り及び発展の前提条件であり、そのための協力を積極的に行う。この観点から、現大綱の「平和の構築」からスコープを広げ、国際社会の安定・安全に関する課題への対処（海上保安能力を含む法執行機関の能力強化、テロ対策、国際組織犯罪対策、サイバー・セキュリティの強化等）を広く扱う。

これらの協力の推進にあたっては、援助関係者の安全対策や協力に従事する人材育成等の体制整備も併せて進めることが重要。

(ウ) 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築

環境・気候変動問題を始め、地球規模での取組が求められる課題への取組を整理。現大綱の「地球的規模の問題への取組」にも、感染症、人口、食料、災害等、人類の未来にとって様々な重要課題が含まれているが、ポスト2015年開発アジェンダ等、国際的議論も踏まえながら、持続可能な開発・発展の実現のために重視すべき課題を整理し直す必要がある。

これらの協力の推進にあたっては、相手国と開発マスタープランの策定・実現に関わる政策対話を行い、相手国の開発戦略づくりのなかで、課題解決先進国としての日本の官民の経験や技術の活用をすべきである。特に、防災は強靱な社会を作る上で重要で、我が国の優れた経験や技術を活用すべきである。

イ 地域別方針・アプローチ

地域の中にも多様性があり、一概に地域毎の問題を特定するのは困難である。また、長期的には地域の状況は変化する可能性が高い。これらを踏まえれば、現大綱の各地域に対する記述方式を変更すべきと考える。

他方で、国民に日本の外交政策の柱として、ODAの具体的方向性を示す観点から、地域毎の援助の考え方を定めるものとして、多様性や中長期的な変化の可能性等に留意しつつ、各地域がある程度共通して抱える課題やそれに対するアプローチを大まかに記述し、国毎の考え方については、国別援助方針によって定めることを提案する。その際、地域レベルのみならず、準地域（sub-region）レベル（例：ASEAN、中央アジア等）毎に検討する視点が必要。

また、島嶼国を始め、ある程度成長しても、各種の脆弱性や開発課題を抱える国々は存在する。資源国や中所得国の罅に苦しむ国もある。これらを踏まえれば、所得水

準等の基準を機械的に適用することをせず、それらの国々の開発ニーズにできるだけ広く、きめ細やかに対処していくことは重要であり、また我が国の外交政策上も有意義である。よって、中進国や中進国を超える国（卒業移行国）、更にはODA卒業国も含めて協力の対象国を拡大し、失業率が高い若者の雇用拡大に向けた職業教育等の技術協力、共同開発や產品の高付加価値化協力、生産性や技術革新能力の向上への協力等を実施し、日本外交の地平を広げていくことを提案する。¹

アジアやアフリカなどで認められる地域共同体構築をはじめとする国境を越える動きは開発、経済成長の観点のみならず政治的、戦略的意義を有する。こうした動きに対してODAを通じた支援、協力を一層積極的に実施していく。ODAの実施にあたり、広域の道路・電力網や通関などのソフトインフラ整備等、広域開発の視点、地域横断的な連結性強化の重要性に留意する。

（３） ODA実施に関連する事項

ア ODA実施上の指針

ODAの実施に際し、指針として掲げるべき事項として、例えば、ODAの効果的・効率的実施のために重要な事項である①戦略性の確保、②連携（パートナーシップ）の強化、及びODA実施に当たって常に注意すべき視点である③実施上の配慮事項が挙げられる。

（ア）戦略性の確保

我が国開発協力の目的を達成するため、「政府全体の一体性と一貫性」、「関係府省庁間の連携」という現大綱の記述を更に進め、戦略性の確保を明記すべき。すなわち、政府（含：実施機関）が一体となって、開発協力政策の目標を定め、我が国の有するリソースを結集してODAを中核とした開発協力を効果的・効果的に実施し、評価、改善を行っていくという戦略性を重視する。その観点から、特に重視すべき点は以下のとおり。

- 変化する国際情勢を踏まえた機動的展開が要求される外交政策において、開発協力は重要な手段であることを踏まえ、開発協力政策を策定する。他方で、あらゆる外交課題に対応可能な万能薬ではないという限界にも留意する。
- 新大綱と国別援助方針との間に、これまであった総合的な「ODA中期政策」に代わって、例えば、地域別政策、分野別政策等の、新大綱よりスパンの短い、中間的な政策を策定すべき。
- 開発協力の実施に際しては、政府と関係機関（JICA、JBIC、NEXI等）が、ODA（円借款、無償資金協力、技術協力、海外投融資等）やOOF（JBICの金融・保証、NEXIの貿易保険等）というリソースを結集し、政策目標の実現を図る必要がある。

¹ 一部委員からは、こうした援助や協力は外交の非対称性を強化するものであり、援助や協力ではなく、既存の文化・社会交流や経済交流の枠組みに含まれるべきであるという指摘があった。

- 効率的な援助の実施という観点から、ODAの迅速な実施に努める。例えば、政策対話等で方向付けられた案件は特別迅速に実施する制度（ファストトラック制度）等の具体策を検討すべき。
- PDCAサイクルの観点からも、国民への説明責任の観点からも、政策及び事業レベルで評価を適切に実施し、教訓をフィードバックすることは重要。成果重視アプローチを推進するが、単なる成果主義に陥らないように、援助対象（国、地域、分野、課題等）により、一律ではなくカスタマイズした評価を実施することが必要。また、開発効果のみならず、外交的視点（外交的な重要性、外交的な波及効果等）からの評価も充実させるべき。その際現在別途行っている「過去のODA評価案件のレビュー」の結果も反映させるべき。

（イ）連携（パートナーシップ）の強化

連携の必要性は現大綱にも書かれているが、グローバル化の進展により、開発にとって、多様な主体・資金が果たす役割の重要性が飛躍的に増す中で、「連携」の意義・重要性・中身等は根本的に変容している。よって、「開発の効果を最大化するためのパートナーシップの形成」という観点から多様な主体・資金との連携の重要性を明確に位置づける。その観点から、特に重視すべき連携として想定されるものは以下のとおり。

- ODA政策の企画・立案の調整を担う外務省を中核として関係府省庁間の連携を進める。また、ODAとOOFを含めた非ODA開発資金を一体として活用していくため、ファイナンスを総合的に検討するメカニズムを構築していくことも含め、政府と関係機関（JICA、JBIC、NEXI等）の連携を強化する。
- 日本の優れた知見・技術、様々なリソースを結集し、途上国の開発をより効果的に支援するという観点から、官民連携の重要性が増している。特に、中小企業を含む民間企業、地方自治体、NGO、市民団体、大学等、「民」の範囲が急速に拡大し、開発において民間資金、民間投資が大きな役割を果たしうることに着目し、政府としての開発協力がそうした資金・投資と連携しあるいはこれを誘導することが重要。アジアにおいてODAがハード・ソフトの基礎インフラを整備したことで投資環境が改善し、民間企業の投資が促され、それが当該国の成長と貧困削減につながっている事例の重要性を再認識する。こうした認識を踏まえODAの実施においても途上国の開発とインクルーシブビジネス等の接点を求める試み（近年行われている中小企業支援などを含む）を深化させていくことを検討すべきである。日本企業の活発な経済活動が途上国の開発につながるようなODAは、援助に対する国民の支持を幅広く獲得していく上でも重要である。但し、その際、連携の在り方が無責任なもたれ合いにならないよう、責任分担を含めその内容を明確に書く必要がある。ODAの目的はあくまでも途上国・国民の持続可能な開発・発展、貧困削減であることを十分に踏まえることが前提であり、ODAとともに実施される民間投資においては、①その経済的利益をできるだけ多くの人々が享受すること（包摂性）、②投資を通じて社会の抵抗力（経済変動、気候変動、自然災害など）が向上すること（強靱性）、③投資を通じて人々の能力構築が促さ

れること、などの点が確保されるよう留意する必要がある。²

- 開発現場の多様な考え方、ニーズをきめ細かに把握し、状況に応じて迅速に対応できるNGO／市民社会団体（CSO）との連携は援助効果を高める上で極めて重要である。また、先進国、途上国を問わずCSOの発展は当該国の公正で安定的な発展にとって極めて重要であるとの視点に留意する。また、NGO・CSOとの連携を戦略的に強化するためにも、外務省・JICA（在外の機関も含め）側の人材育成・組織体制整備も必要。
- 災害援助等の緊急人道支援における様々な主体の連携体制の確保は重要。また、PKOを含む国際平和協力とODAの連携については、国家安全保障戦略の中でも指摘がなされているが、民生目的の活動に従事するPKOとの連携は、現場レベルで既に進められており、今後益々重要性を増す。ただし、国際平和協力の内容が多様化している現状に鑑み、当該地域の特性、及びODAの軍事的用途・国際紛争助長への使用の回避には十分に留意しなければならない。
- 国際機関は専門性と幅広いネットワークを有し、その得意分野を活かして二国間の協力と組み合わせることで相乗効果が期待でき、また、二国間の援助では手の届かないところにもアクセスできることから、平和構築や地球規模課題への取組を始めとして、国際機関との連携の必要性は引き続き高い。また、国際機関は、国連等のフォーラムにおいて、グローバルな開発政策の方向性を醸成する役割も担っている。国際的ルールメイキングを主導する上でも、開発効果向上に関する国際的枠組みに積極的に参加するとともに、国際機関における我が国の発言力の強化、プレゼンスの向上を図り、国際機関を積極的に活用する。ただし、国際機関経由の支援は、その効果や評価が国民に見えにくいため、国民への説明責任の確保に特に留意すべき。他ドナーとの援助協調を引き続き推進していくことに加え、新興国を始めとする諸国と連携した三角協力は、これまでの日本の協力のアセットを活用するものでもあり、国際社会でも評価されている。
- 適切かつ効果的なアプローチを行うため、途上国側の様々な主体（含：CSO、企業、地域機関）との連携も重要。

（ウ）ODA実施上の配慮事項

ODA政策の実施に際しては、ODA政策や個別の事業が当該国・社会に与える様々な影響への配慮や政策の適正性・正当性確保の視点から、様々な点に注意を払う必要がある。具体的には、例えば以下の諸点を、ODA政策を立案・実施するにあたり、常に配慮すべき事項として位置づけることを提案する。

- **民主化の定着、法の支配、基本的人権の尊重の推進状況**：我が国の開発協力は、途上国の民主化の定着や法の支配、基本的人権の尊重を促進すべきであり、途上国における民主化・法の支配、基本的人権の尊重の状況に十分注意を払いつつ、政策の立案・実施を行う必要がある。

² 一部委員からは、ODAによる日本企業の海外展開支援は市場の公正さを歪め、中長期的に国益を損なうのではないかと指摘もあった。

- **軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の動向**：国際の平和と安定の維持・強化の観点から、大量破壊兵器やミサイルの開発・製造を含め、当該国の軍備拡張や軍事支出などの状況に十分注意を払うべきである。
- **環境への影響**：持続可能な開発を実現するためには開発に伴う様々な環境への影響や気候変動対策に適切に注意を払うべき。環境社会配慮ガイドラインの遵守等を通じ、環境に十分配慮した開発協力案件の立案・実施にあたる。
- **ジェンダー、格差是正、公正性の確保への取組**：ジェンダー、社会的弱者への配慮を含む格差是正、社会面に与える影響への配慮（上記と同様に環境社会配慮ガイドラインの遵守や格差拡大防止）を含む多様なアクターの参画と公正性の確保、現地側の民主的オーナーシップ等の視点を持って、開発協力案件の立案・実施にあたる。
- **不正・腐敗の防止、透明性の確保、安全配慮**：開発協力案件の実施にあたっては、受注企業のコンプライアンス強化や、不正・腐敗の防止が必要。そのためには、適切な制度構築を始めとする日本政府側の努力はもちろん、被援助国のガバナンス向上も重要。NGO・CSOの視点も重視しつつ、日本と被援助国の政府・実施機関等が連携して不正・腐敗の防止に努めていくべき。また、案件実施にあたっては、適正手続を確保し、実施プロセスにおける透明性の確保に努めることが重要である。さらに、治安面への配慮や工事等に際しての安全配慮等、案件実施時の関係者の安全にも十分配慮すべき。

イ ODA実施基盤（持続的ODAのために）

我が国が持続的に開発協力／ODA政策を推進していくためには、実施基盤の整備が必要である。この観点から、国民の理解促進を大綱に明記するとともに、ODA政策に関連して、人材育成・実施機能整備及びリソースの確保にも引き続き積極的に取り組んでいくべきと考える。

（ア）国民の理解促進

途上国・国際社会に資するのみならず、日本の利益にもつながる開発協力／ODA政策を実現するとともに、そのような開発協力／ODA政策につき、国民に対して丁寧な説明を行い、理解を得ていくことは、開発協力／ODA政策の持続性にとって不可欠の前提。特に、日本の支援の成果・効果、途上国を含めた国際社会からの評価等をわかりやすく説明・発信することが重要。透明性の確保に留意し、然るべく政策レベルと事業レベルで評価を行い、その結果を開示することで国民の理解を得るべく努める。また、相手国や国際社会における日本の開発協力の認知度を高めることも必要であり、国民の理解促進と併せて、広報戦略を見直すことが重要。

また、こうした広報とは別に、貧困問題、環境や人権、格差、平和や文化等に関わる地球的規模の諸問題の様相を知り、その根本的解決に向けた取組に参加する力を養うことを通じて、共に生きることのできる公正で持続可能な地球社会の実現を目指す開発教育を推進することも重要。さらに、グローバル人材育成等の点において、開発

の現場を「日本の将来をつくる道場」として位置づけ、日本の未来への投資のためにも活用していくべき。

(イ) 人材育成・実施機能整備

開発協力に関わる人材育成は引き続き重要な課題。特に、若い世代、法の支配・ガバナンス・ICT等比較的新しい分野での人材の育成・確保は急務。

外務省・JICAの実施機能整備は引き続き重要な課題。特に、中核的なODA実施機関であるJICAには、その専門性と機動性を活かし、また我が国の強みである技術や制度を活用し、技術協力・有償資金協力・無償資金協力を有機的に組み合わせて開発効果の拡大を継続して実現していくことが求められる。ODAの競争力を高め、多様化・複雑化・広範化する開発課題に適切に対応するため、機動性の向上、専門性の強化（含：途上国のCSOや貧困層等を含めた社会開発分野）、在外人員の充実を含む現地機能の強化（含：開発途上国の不安定な治安情勢を踏まえた安全対策の強化）、企業、NGO、自治体、大学、国民等との結節点としてのJICA国内拠点の機能の維持・強化は重要。加えて、日本が持つ強みを活かして国際潮流に能動的に関与していくためにも、国際開発政策を立案・発信する知的基盤、研究能力の強化が必要。更に、外交的インパクトの大きい災害救助を始めとする緊急人道支援については、支援機能整備に尽力すべき。

また、外務省・JICAと自治体・経済団体・企業・NGO・国際機関等との間での双方向の人材交流及びそのための環境整備の推進、大学の開発協力への積極的参加を推進する方策（例：開発協力に参加する大学や教員に対する評価、事業実施を支える機能強化、学生の途上国におけるインターンシップを奨励するプログラムの考案等）も検討すべき。さらに、途上国関係機関とのネットワーク構築のため、企業や自治体の人材（現役・OBともに）をJICAボランティアの制度を通じて活用することも重要。

(ウ) リソースの確保

リソースを確保する努力は引き続き必要。特に、対GNI比でODA量を0.7%とする国際目標にコミットしていることも踏まえれば、我が国の対GNI比が低迷していること（1991年：0.32%、2012年：0.17%、2013年：0.23%）は問題であり、これが着実に向上していくように努力すべき。そのためには、国民の理解促進のための努力が不可欠。またこの観点から、革新的資金調達メカニズムについての積極的な検討も重要。

JICAが新しい時代の開発協力実施の中核たる担い手となれるよう、ODA資金のみならず、非ODA資金の動員、及び有償技術協力の本格的取組が可能となるような体制整備を真剣に検討すべき。また、中進国や卒業国向けの開発協力について、新たな予算措置を行い、JICAや大学等の仕組みを使って実施する体制整備を検討することも一案。

3. 結語

日本は、戦後一貫して平和国家として国際社会の平和と繁栄に積極的な貢献を行ってきた。その中でも、日本自身の信念に基づいた独自の理念に貫かれる日本のODAは、この60年間、日本の平和的手段による国際貢献の象徴として、大きなそして確かな成果をあげてきた。我々は、そのことを誇りに思うべきであると考えます。

他方で、世界が大きな転換点を迎え、また日本自身の状況も大きく変化する中、ODAに求められる役割は変化し、新たな時代の開発協力推進の中核として、その重要性はこれまで以上に高まってきている。

国際社会の平和と繁栄のため、そして日本自身の未来のためにも、我々は、新たな時代に世界をリードする日本の開発協力を目指し、過去60年のODAの歩みの中で得られた様々な知見、経験、教訓を生かしつつ、ODAの更なる進化を実現すべきである。本懇談会としては、右を目指して制定される新大綱の策定にとって、本報告書が有意義な提言となることを心から願うものである。

(了)