

第3章

戦略的・機動的・効果的な ODAに向けて



◀2005年10月に発生したパキスタン等大地震での国際緊急援助隊による救助活動
(写真提供：JICA)

Point

- 日本のODA予算は1997年から35%減少。一方、米国同時多発テロ以降、欧米諸国は対外援助額を増額。
- ミレニアム開発目標をはじめとする国際社会の共同課題に寄与するとともに、民主化、ガバナンス支援、貿易・投資の促進、資源・エネルギーの確保等にODAを戦略的に活用する必要性が高まっている。
- 海外経済協力会議及び国際協力局の設置、JICAの再編等により、戦略的なODAを実施する体制を整備。「ODAの点検と改善」をとりまとめ、ODAの質の向上に取り組んでいる。

これまで見てきたように、日本のODAは半世紀以上にわたり、開発途上国の経済社会の発展への貢献を通じ、国際社会全体の平和と安定に寄与すると同時に、日本自身の安全と繁栄の確保にも貢献してきました。しかし、厳しい歳出状況から財政削減が喫緊の課題とされる中、日本政府のODA予算はピークである1997年から大幅に減少しています。2006年度一般会計予算におけるODA額は7,597億円（前年度比3.4%減）となっており、過去9年間でODA予算は35%も削減され、1980年代の水準にまで落ちています。一方、ODA予算から支

出される国際機関への拠出についても過去9年間で約30%減少しており（一般会計予算ベース）、今後国際機関との連携の強化や、国際場裏における日本の発言力の強化のためには、より一層戦略的な議論が必要となります。

このような状況がある一方で、2001年9月11日の米国での同時多発テロ以降、米国をはじめとする欧米諸国は、これまで以上に開発途上国における貧困削減と国際社会全体の平和と安定の確保のために援助を活用する必要があるとして、対外援助額を増額させています。また、日本も2005年7

月のG8グレンイーグルズ・サミットの場において、今後5年間のODA事業量について100億ドルの積み増しを目指すことを表明しています。こうした流れをうけて、日本としては、どのようにしてミレニアム開発目標（MDGs）をはじめとする開発の諸課題や感染症、紛争、麻薬問題などの地球規模の課題に取り組んでいくかが問われています。さらに、開発途上国の民主化、良い統治（ガバナンス）の促進を通じた各国・地域の安定や、貿易・投資環境の整備、資源・エネルギーの確保といった、日本が国際社会において繁栄していく上で好ましい環境を形成していき、日本の中長期的な利益に合致する形でODAを戦略的かつ有効に活用していくことが、これまで以上に重要になっ

ています。こうした観点から、2006年に入り、日本はODAの企画、立案、実施の体制について改革を進めています。内閣においては戦略的な海外経済協力の司令塔として海外経済協力会議が設置されました。また、外務省においては、援助政策や国際協力に関する企画立案・調整能力を強化するため、従来の二国間援助の実施部門である経済協力局と国際機関との協力を担当する国際社会協力部の一部を統合し、2006年8月に国際協力局が新たに設置されました。

以下では、これまでの援助から生じてきた様々な課題を日本がどのようにして対処してきたかを踏まえつつ、ODAの実施体制をより強化・改善していく、最近の動向について紹介します。

第1節

一層戦略的・機動的なODAの実施

ODAの政策企画立案及び実施方法についてはこれまで各種の改善努力が行われてきましたが、最近の動きとして外交目標への合致と様々な手段の連携強化と情報集約といった点を重視し、ODAの政策企画立案体制から実施部門のあり方まで総合的な検討と見直しが行われたことが特筆されます。

2005年12月から開催された内閣官房長官主催の「海外経済協力に関する検討会」の動き等も踏まえ、外務省は次の3つの点に留意しながら見直し作業を行いました。第一に、ODA政策の企画立案能力を高めるため、組織の統廃合も含めて原点に立ち返って検討し、効率的な実施体制を整備すること。第二に、日本が有する有償資金協力、無償資金協力、技術協力といった多様な援助手法をより関連づけて実施すること、さらに国際機関や民間資金との連携をより強化すること。そして第三に、日本がこれまで主唱してきた人間の安全保障といった視点を様々な地球規模の課題に積極的に取り込み、実践に移しやすくすること。

現在、実施に移されている日本のODA政策の見直しに関する最近の主な動きは以下の通りです。

2006年2月に「海外経済協力に関する検討会」が取りまとめた報告書は、日本の国益を踏まえた戦略的な海外経済協力を効果的に実施するとの観点から、政府内体制及び実施機関について提言を行っています。まず、ODAを中心とした海外経済協力が日本の「開かれた国益」^(注)に資するものであり、自由と民主主義、法の支配を基本理念として、平和で繁栄した国家からなる国際社会を構築するとの目的のためにあることを明確にするべきであると指摘しています。その上で従来の体制が十分機能を発揮しておらず、戦略的な判断を行い、責任を負う体制が不明確であった旨指摘し、海外経済協力の戦略的実施のために「海外経済協力会議」の設置を提言しました。また、援助実施機関についても、有償資金協力、技術協力及び無償資金協力の連携に改善の余地があるとして、JICAとJBICの円借款部門を統合し、JICAがこの3つの援助手法を一元的に実施することを求めました。

この報告書の提言を踏まえ、2006年4月、政府は、日本の海外経済協力に関する重要事項を機動的かつ実質的に審議するための仕組みとして総理

注：現代の国際社会では、国益は価値観や理念を共有する国々を機軸とする国際関係の中に位置づけられて初めて実現可能となり、ODAはそうした「開かれた国益」のためにあるもの、としている。

大臣及び少数の閣僚メンバーから構成される「海外経済協力会議」を設置しました。5月に第1回会合が開催され、9月現在までに3回の会合が開催されています。この「海外経済協力会議」が審議した海外経済協力の基本戦略の下、関係省庁との連携を深めつつ、引き続き外務省が政府全体を通ずるODAの具体的な企画立案・調整の中核を担っています（海外経済協力会議については165ページも参照してください）。

2006年8月外務省において、国際協力局が新設されました。同局においては、外交政策に合致した援助を実施するため、地域別・分野別の優先課題を特定し、有償資金協力、無償資金協力及び技術協力といった様々な二国間援助の手法をより効果的に活用するとともに、二国間援助及び国際機関を経由した援助を、より連携させた形で実施するための政策の企画立案・調整を担っています。まさに、そうした改革を遂行していく中で、環境問題やアフリカの開発といった国際社会の共通の課題、イラクやアフガニスタンに対する復興支援や国づくりの支援、さらには新たな国際経済環境の下でのODAの使命として求められている資源や

エネルギーの確保、並びに貿易投資環境の整備といった課題に的確に対応していくことが重要です。海外経済協力会議の下、外務省においては国際協力局を中心として、関係省庁、実施機関とも緊密に連携しつつ、より戦略的・効果的なODA政策の企画立案を行っていきます。

二国間及び国際機関を経由した援助の両者は相互補完的、相乗的な効果も有することから、効率的な援助を実施する上で両者の連携はきわめて有意義です。こうした連携は、貧困、平和の構築、環境問題、感染症、男女の格差や災害といった国際社会の共通の課題につき、国際社会全体として迅速に対応する場合に特に効果を発揮します。今回の機構改革においては、こうした点がこれまで以上に十分に考慮されることが期待されています。

実施機関については、有償資金協力、技術協力及び無償資金協力の連携をさらに強化するため、今後は基本的にJICAがそれぞれの援助手法を一体的に担うとの方針で取り組んでいくこととなりました。2008年10月の統合を目指し、現在、準備作業が進められています（JICAとJBICの円借款部門の統合については167ページも参照してください）。



外務省新機構発足式の様子

以上のように、ODAに関する戦略、政策及び実施に関する検討が行われ、新たな体制が構築されている一方で、援助の質を高めるため不断の点検と改善が行われています。

2005年12月、ここ数年の改革に向けた取組、すなわち2003年のODA大綱の改定、2005年のODA中期政策の策定に代表される様々な努力について、外部有識者ととともに総点検し、外務省において、「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して」と題する報告書を取りまとめました。同報告書では、日本のODAを改善するために、(1) 戦略性の強化（選択と集中）、(2) 効率性の向上（コスト削減）、(3) チェック機能の強化という3つの段階を取り上げました。また、評価の結果をODAの企画や実施に活用するため、企画（Plan）、実施（Do）、チェック（Check）、反映（Act）というサイクル（PDCAサイクル）が一つの輪となって次のサイクルに繋がる循環が着実に機能するような仕組みを確立するよう、それぞれ改善すべき事項を提示しています。

この報告書が発表された後で、第1節に述べた実施体制の抜本的改編が決まったことから、同報告書で目指したこと以上に改革を推し進める努力が現在進行中です。ODAの点検と改善は、今後定期的に行っていく必要がありますが、以下では、2005年度末までのODA改革に向けた具体的な動きについて、上記の3つの側面から説明します。

●戦略性の強化

ODAを、外交政策の重要な手段として、戦略的に用いるため、重点地域や重点分野を明確化し、メリハリのある援助を行うことが求められています。

(1) 現地機能の強化

日本のODAの戦略性の強化のためには、ODA大綱、ODA中期政策、分野別イニシアティブ等で定められた方針を実際の援助に反映させるために、現地の意見を踏まえ、実施や企画の機能を強化し、政府全体として一体性と一貫性をもって援助を実施することが必要です。

囲み I-3 ODAの点検と改善による10の新たな改善措置について

I. 戦略性の強化（選択と集中）

1. 国別援助計画の拡充
2. 計画に基づいた戦略的援助を具体化するための「実行指針」の導入（機動性向上）
3. 有償、無償、技術協力等のスキーム間の連携、「プログラム」化の推進
4. 現地ODAタスクフォースによるレビューの強化
5. 官民連携の一層の推進

II. 効率性向上（コスト削減）

6. 有償資金協力の調査から入札までの期間短縮
7. 無償資金協力のコスト削減数値目標設定（分野と地域を特定）
8. 現地仕様設計・現地業者の積極的活用（コミュニティ開発支援無償の導入）

III. チェック機能の強化

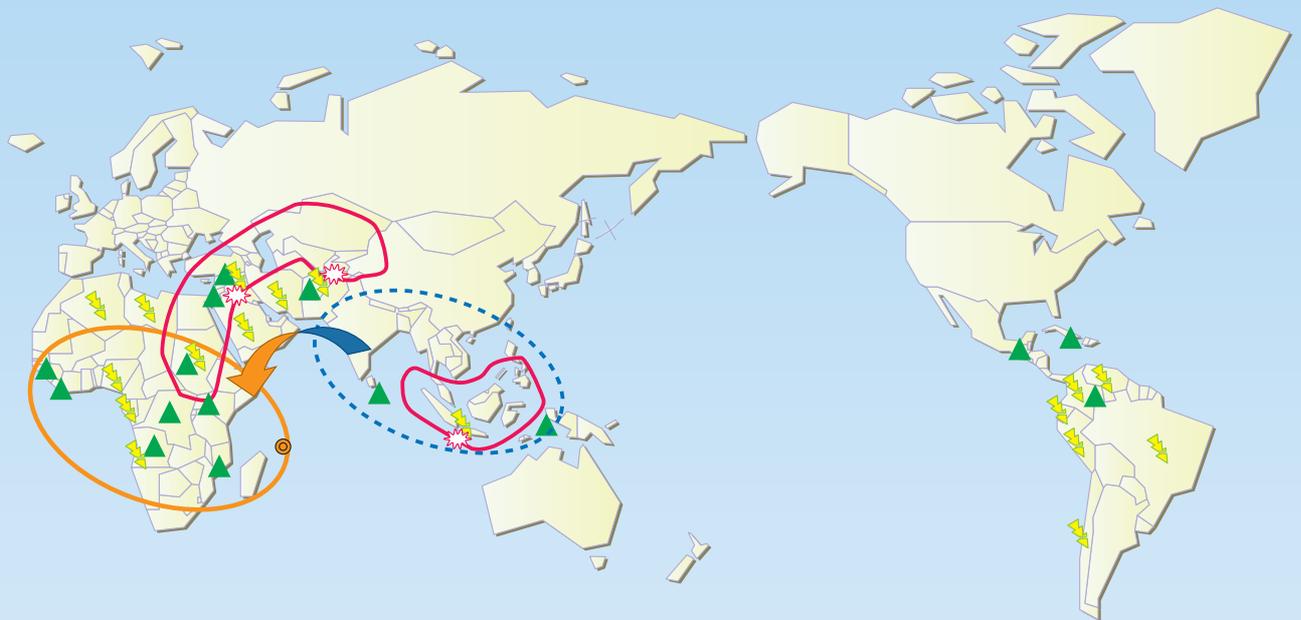
9. 無償資金協力事後評価（第三者も参画）の導入と拡充
10. 評価に国内の大学・研究機関の幅広い参加

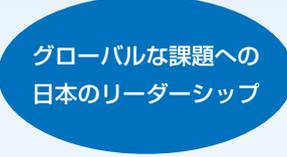
日本政府はこれまでのODA改革において、国別援助計画の充実を進めてきました。国別援助計画とは、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、被援助国の開発ニーズや開発計画を勘案した上で、向こう4～5年間程度の中期的な援助の重点分野を明確化するものです。

2003年に改定されたODA大綱では、「現地機能の強化」が打ち出されるとともに、同年、在外公館及び実施機関現地事務所等で構成される現地

ODAタスクフォースが立ち上げられました。現在までに72か国のタスクフォースが活動を行っています。具体的に、現地ODAタスクフォースは、対象となる国・地域の開発ニーズ等の調査と分析を行い、開発上の優先課題や求められる日本の貢献等を総合的かつ的確に把握し、援助対象候補案件の形成・選定等や国別援助計画の策定、さらには重点課題別・分野別援助方針の策定等を行っています。

図表 I-19 ODAの戦略性



重点課題		具体的取組
	地域ネットワーク支援 (特に東アジア)	<ul style="list-style-type: none"> ● 経済連携促進支援 ● ASEAN統合支援 ● 東アジア共同体形成支援
	テロとの闘い (日米、G8協調)	<ul style="list-style-type: none"> ● 海上保安 (インド洋・マラッカ海峡) ● イラク・アフガン・東南アジア 他
	平和構築	<ul style="list-style-type: none"> ● 地雷対策・小型武器 アフリカ (スーダン等) など ● 体制移行支援 アフリカ (大湖地域) など ● 復興支援 イラク、アフガン、パレスチナ、東ティモール
	アジアの経験の アフリカへの伝播	<ul style="list-style-type: none"> ● 生産性運動の普及 ● 成長を通じた貧困削減 (モデル国づくり)
	エネルギー・資源の安定確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 中東におけるエネルギー資源の確保 ● シーレーンの安全確保
 グローバルな課題への 日本のリーダーシップ		<ul style="list-style-type: none"> ● ミレニアム開発目標達成 ● 人間の安全保障 ● 貿易を通じた開発 ● 感染症対策 (エイズ、マラリア、鳥インフルエンザ) ● 農村開発 ● 環境 ● 民主化支援

(2) 戦略目標の実現に向けて

ODAの戦略性を強化し、上記のような国別のアプローチを進めていく上でも、地域別、課題別に一連の目標を設定し、ODAを重点的に配分していくことが求められます。現在、このような基本的な考えに基づき、開発課題と重要な外交政策上の優先順位とを合致させた援助を実施する観点から具体的な検討が進められています。

また、MDGs達成への貢献など、グローバルな課題への日本のリーダーシップを示すことは、一見すると日本への直接的な利益が見えにくい分野ではありますが、長期的に国際社会における日本への信頼と評価につながる重要な意義があります。

● 効率性の向上

MDGsの達成や防災・災害復興支援、テロ・海賊対策等、多様化する開発需要に応じていくためには、ODA全体を効率的に実施し、最大限の効果を引き出す努力が重要となっています。そのための具体的な方策としては、①各援助手法間での連携、②援助実施にあたっての他のドナーやNGOとの協力、③コスト削減努力等が挙げられます。

(1) 各援助手法間の連携強化

有償資金協力、無償資金協力、技術協力という経済協力の各手法の連携を進めています。具体的

には、例えば、学校校舎の建設や機材の充実を円借款や無償資金協力により支援しつつ、教員養成や学校運営の改善等のために専門家を派遣する等の技術協力を行うといった事例が増えています。また、例えばイラクについては、紛争直後の段階ではまず無償資金協力を活用して国の復興を支援し、国内情勢が安定し、平和な国づくりが本格的に進んでいくにつれて、資金規模の大きなプロジェクトを円借款により実施するという形で援助手法間の円滑な支援を実施していくこととしています。

(2) 他ドナー、NGOとの連携強化

援助実施に際しては、政府と実施機関であるJICA、JBICとの連携のみならず、関連分野で活動するNGOや他のドナー国・国際機関等との連携を強化することが重要です。

NGOによる国際協力活動は、開発途上国の住民の多様なニーズに応じたきめの細かい効果的な援助や迅速かつ柔軟な緊急人道支援活動の実施の面などで極めて重要な役割を果たしています。政府はNGOとの連携強化に努めており、例えば、緊急人道支援の際のジャパン・プラットフォーム（170ページを参照してください）との連携を実施しています。また、政府とNGOとの定期的な協議の場を設けて緊密な意見交換を実施するとともに、現

図表 I-20 JICA-JBICの連携事例（2005年度）

円借款と技術協力との連携案件	<ul style="list-style-type: none"> ● 開発調査 インドネシア「ジャワ縦貫高速道路建設における官民連携スキーム策定調査」など、フィージビリティ調査（将来の円借款事業を想定したプロジェクトの可能性、妥当性、投資効果についての調査）等18件採択。 ● 専門家派遣 円借款事業に必要な技術指導等のため、長期・短期を含め25件を採択。 ● 技術協力プロジェクト カンボジアでの円借款事業「メコン地域通信基幹ネットワーク整備計画」に関連した技術協力プロジェクト「情報通信技術者育成プロジェクト（インストラクタ養成コース）」など9件を採択。 ● 研修 JICAとJBICが連携して、「公的資金協力」、「ODAプロジェクト評価」など13件を採択。
2005年度連携案件の形成に関する調整	<ul style="list-style-type: none"> ● 2005年度技術協力要望調査において、現地ODAタスクフォースでの議論を踏まえて提出された案件を中心に、両機関による調整を実施。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ● 両機関の理事レベルでの連携強化の方策、連携案件の進捗状況に関する定期的な協議、実務レベルでの打ち合わせを頻繁に実施。 ● 連携の一環として、在外赴任職員への相互オリエンテーションや、両機関の状況に関する情報共有のための説明会・意見交換会を開催。

図み I-5 日本の顔の見える援助：日の丸及びODAシンボルマーク

日本のODAによる支援を示すマークとして定着している日の丸（国旗）及びODAシンボルマークは、日本のODAにより建てられた建造物や供与された機材に貼付され、「顔の見える援助」の一助となっています。

日の丸は、日本の援助であることを示す最も有効な手段の一つとして「顔の見える援助」に役立っています。

ODAシンボルマークは、1995年9月、5,000件に及ぶ一般公募の中からデザインを決定したものです。デザインは左側に日本の日の丸をイメージする赤い円を、右側に地球をイメージする青い円を配し、互いに手を差しのべる構図となっています。

現在、日本のODAは160を越える国と地域に対して供与されています。資機材等に貼付される日の丸及びODAシンボルマークのステッカーは英語だけでなく、フランス語、スペイン語、アラビア語、ポルトガル語でも作成しており、日本のODAによる支援を被援助国の国内で周知するものとなっています。



日本の国旗に「日本の国民から (From the People of Japan)」と併記したステッカー



ODAシンボルマーク（英語版）

場レベルでも2002年度から大使館や現地のJICA、JBIC事務所とNGOとの協議会（ODA大使館）を開催し、NGOと政府との対話を進めてきています。

他のドナー国や国際機関は、日本にはない専門知識や能力、影響力を持つ場合があり、他ドナー等と日本が連携することにより、お互いの援助の補完性や効果を高めることが期待できます。例えば、日本は米との間では、従来から保健分野や水分野での協調を進めており、2005年9月には、両外相がMDGsの実現に向けて協力することとし、「日米戦略的開発協調」を立ち上げることで合意しました。

最近の新たな動きとしては、これまで援助を受ける側であった開発途上国の一部（中国、インド、タイなど）が、自ら様々な援助活動を行っている点が挙げられます。開発援助を議論する国際的な場であるOECD-DACにおいては、開発途上国の貧

困を削減し、MDGsを達成していくためには、援助効果向上の観点から、非DAC諸国の援助も視野に入れるべきであるとの問題意識が高まっています。いわゆる新興ドナー（中国・インド等を含む）の援助がDACの開発援助にもインパクトを与えうる規模になっている一方で、現時点ではこれら新興ドナーの全体像がつかみにくいのが実情です。日本は、DAC等の国際的な場において、新興ドナーによる援助の透明性を向上させ、その全体像を把握することの必要性、また、国際的な援助のルールと整合的な形で実施することの重要性を指摘してきました。

また、1990年代後半から、複数の援助国・国際機関が開発途上国政府と開発戦略を共有し、ドナー同士が援助手法を調和させて協力に当たる「援助協調」の流れが活発化しています。日本としても、こうしたドナー間の枠組みに積極的に参加し、援助効果の向上に努めています。

「顔の見える援助」のためには、日の丸（国旗）やODAシンボルマークの貼付及びODA広報に加え、近年では多くの開発途上国の現場で進んでいる各ドナー国、国際機関との間で進んでいる援助協調において、日本の専門的知識を有するスタッフが、日本の考えを明確に発信していく「声の聞こえる援助」が重要となっています。

(3) コスト削減に向けた努力

コスト削減を通じた事業効率化の取組は重要であり、適切な目標の設定と工程表の策定を行いつつ、継続して精力的に進めることとしています。例えば、技術協力に関しては、長期専門家の派遣期間の精査と適正化や、機材やコンサルタントの調達経費の削減等が進められ、現中期目標におけるほとんど全ての項目で、目標を上回って達成しています。無償資金協力については、2006年度から、貧困、飢餓、疾病等、人命や安全な生活への脅威に直面するコミュニティの総合的な能力開発を支援するため、学校や道路、給水、医療などからなる支援を一つのプログラムとして、一体的に支援を実施する「コミュニティ開発支援無償」を創設しました。同事業形態は、現地の業者や資機材を積極的に活用し、現地仕様・設計による施工を行うほか、入札参加者の拡大、契約の複数化による競争性を向上させて大幅なコスト削減と効率化、機動的かつ迅速な支援を目指しています。この事業形態を活用し、地域・分野別の類型に応じ、コスト削減の数値目標を設定して実施することとしています。

●チェック機能の強化

ODAの適正な実施を図り、国民への説明責任を果たす上で、ODAの各プロセスでのチェック体制を整えることが極めて重要です。そうした認識から、日本政府は、透明性の向上や、評価やモニタリングの充実、不正への取組強化等に努力しています。

(1) 透明性の向上

ODA大綱に掲げたように、ODAの政策策定・実施評価に関する情報を幅広く迅速に公開し、十分な透明性を確保するとともに積極的に広報することを通じ、ODAに対する国民の理解と支持を得

ていくことが益々重要となっています。

そのため、政府は、ホームページを活用した情報発信や、TV広報、ODA新聞やODAに関するメールマガジンの発行、タウンミーティングの開催、さらには2005年度より「ODA出前講座」^(注)を実施してきました。また、民間の方に直接ODAの現場に赴き、実際の援助の現場を視察して頂く民間モニターの派遣も行っています2005年度には、計90名の方が参加され、2000年から2005年までに計555名の方々がモニターとして25か国に派遣されました（メールマガジン、タウンミーティング等については177ページを参照してください）。

(2) 評価の活用

ODAを効果的・効率的に実施するためには、その実施状況や効果を的確に把握し、必要に応じて改善することが重要です。そうした観点から、外務省を含むODA関係各府省、及び実施機関であるJICA、JBICは連携しながらモニタリングや評価を実施しています。近年はプロジェクトだけでなく、セクターや援助手法、国別や重点課題別の援助を対象とした評価も実施し、公平性を確保するため、有識者等の第三者による評価を広範に行うとともに、被援助国や他の援助国等との合同評価も行われるようになりました。無償資金協力の事後評価について不十分との指摘がありましたが、2005年度より外務省による評価がはじまり、2006年度よりは第三者の視点も入れるように拡充されました。今後とも、本節冒頭に述べたPDCAサイクルの機能を充実させるよう、引き続き努力していきます。

(3) 不正防止への取組強化

日本のODAは国民の税金等を原資とし、被援助国の経済社会開発や福祉の向上を目指すものであることから、援助によって供与された資金が不正に使用されることは避けなければなりません。そのため、政府及び実施機関は不正と腐敗の防止のため、調達等の手続きについて、各援助形態毎の入札関連の情報開示の拡充等、案件選定・実施プロセスの透明化を確保しています。また、不正が起こってしまった場合、関係事業者等に対する対応を厳格化し、再発防止に努めています（詳細は181ページを参照してください）。

注：「ODA出前講座」とは、外務省国際協力局の職員が、高校、大学、大学院、地方自治体、国際交流協会、国際協力NGO、商工会議所などに赴いて、ODAや国際協力全般について話をするもの。

このように日本のODAは、ODAに対する国内における関心の高まりや、様々な地域・分野別の課題に取り組む過程で、その体制を拡充・強化させてきました。こうした努力は、感染症や環境問題といった地球規模の課題の解決にも貢献するために、日本が有している様々な技術的な知見や人的資源を有効活用することにつながっています。また、日本が様々な重要な外交課題に対処する際に、自国を取り巻く国際環境をより好ましいものにする上で、ODAを一層活用することが重要な政策手段であることに対する認識が強まっています。

政府としては、こうした一連の改革が、日本のODAに関する政策企画立案能力を一層増進させるとともに、効果的な援助の実施を可能とし、国民の一層の理解と支持が得られるように引き続き最善を尽くしていく考えです。こうした不断の努力こそが、日本のODAがその外交政策の優先課題と合致し、個々の援助プロジェクトが開発途上国の多様なニーズに的確に応じ、相互の利益に適う、質の高いものとなる上でも重要であると考えています。