

第3章

政府開発援助 改革の進展



ネパールの女性の職業技術を支援するNGO
で糸を紡ぐ女性たち

(写真提供：中山美奈子)

前章^(注1)で見たような援助の国際的な環境の中、日本は、気候変動問題への対応やアフリカ支援などの従来日本が深く関与してきた分野で、存在感のある協力を推し進めることが求められています。折しも、2008年は、日本において、G8開発大臣会合(4月)、第4回アフリカ開発会議(TICADIV)(5月)、G8北海道洞爺湖サミット(7月)が開催されます。日本が、財政的な制約^(注2)の

中で、国際協力においてリーダーシップを発揮していくためには、企画・立案から実施段階まで政府開発援助の改革を着実に実行することが重要な課題となっています。2006年8月の外務省における国際協力局創設を一つの節目として、2008年10月の新JICA設立も念頭に置き、改革の成果を開発途上国の現場で具体的に実現していくことが求められています。

1. 戦略性の強化(「選択と集中」)

(1) 外交政策を踏まえた国際協力の推進

日本の開発援助は、途上国の経済社会の向上に協力することを通じて、日本の外交基盤の形成にも役立っています。したがって、外交政策を念頭に置き、開発途上国の援助需要を踏まえ、戦略的に国際協力の企画・立案を行い、案件の実施に確実に反映させていくことが重要です。2006年2月、「海外経済協力に関する検討会」^(注3)は最終報告書において、政府開発援助をはじめ、その他政府資金さらには民間資金の動員まで視野に入れた海外経済協力の戦略性を強化するために、「司令塔」を設置する必要があることを指摘しました。それを受けて、2006年4月、内閣総理大臣を議長とする「海外経済協力会議」^(注4)が内閣に設置され、海外経済協力に関する重要事項について、機動的、実質的な審議を行うことになりました^(注5)。また、同月、外務大臣を

本部長とする「国際協力企画立案本部」が外務省に設置され、外交政策全体の戦略的方向性や「海外経済協力会議」の審議を踏まえ、地域ごとの援助方針、分野・課題ごとの取り組み方などを議論し、外交政策全体の中での位置付けを常に確認しながら国際協力を進めることとしています。

「海外経済協力会議」、「国際協力企画立案本部」において審議される国際協力の基本戦略を踏まえて、2007年、外務省は「平成19年度国際協力重点方針・地域別重点課題」^(注6)を策定し、外交政策を踏まえ、政府開発援助の資源を的確に配分し、基本戦略を個別の援助の実施に反映させる取組を行っています。このように、政策の企画・立案から案件の実施までの統合的な取組は、国際協力局の創設により、二国間援助のみならず国際機関を通じた援助の実施にも反映しやすくなりました。

注1：27ページ以降を参照。

注2：12ページを参照。

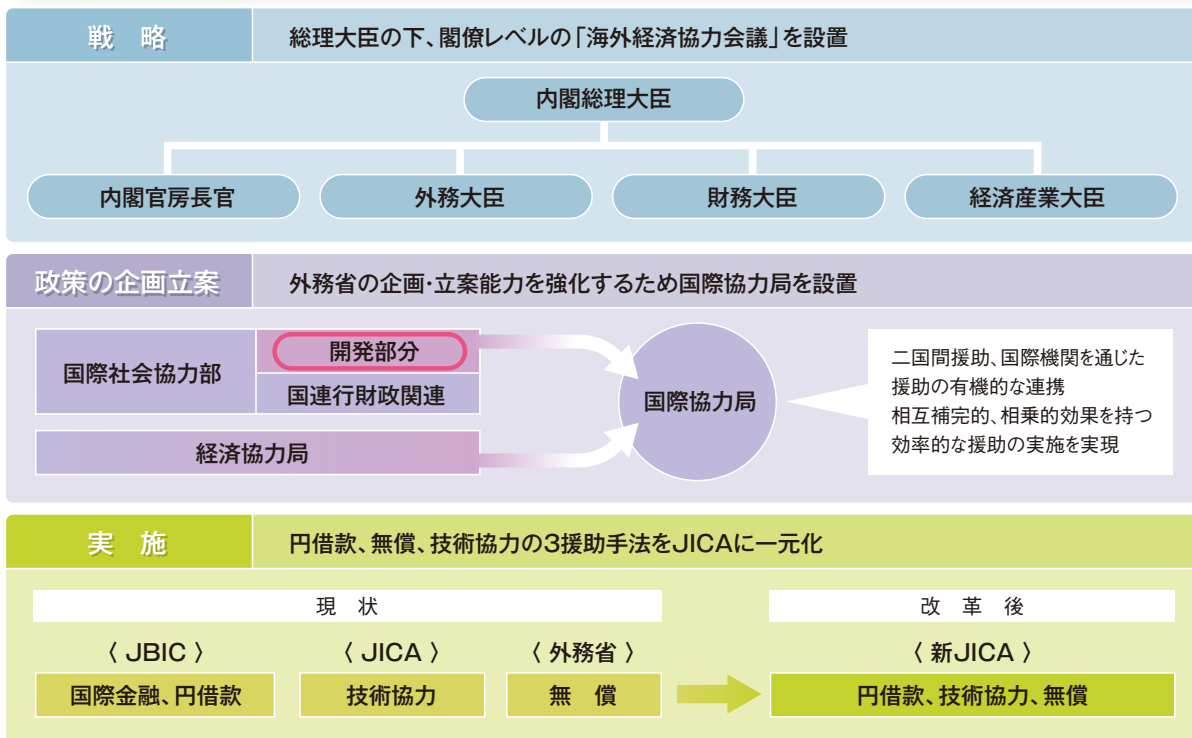
注3：2005年、政策金融改革の一環として、円借款の実施機関であるJBICの業務の取扱いが議論となった。その際、JBICの業務は、①政府開発援助の戦略的活用、外国との競争をにらんだ対外経済戦略の効果的実施のための政策的金融の在り方、②「顔の見える政府開発援助」のための他の援助機関との関係整理、③戦略的な援助政策を企画立案、実行するための政府内体制の在り方から検討すべきとの観点から、2005年12月、内閣官房長官の下に「海外経済協力に関する検討会」が設置され、海外経済協力の政府内体制・実施機関の在り方について2か月半の集中的な議論が行われた。

注4：海外経済協力会議の構成員は、内閣総理大臣(議長)、内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣。

注5：例えば、資源エネルギー権益確保のため、引き続きJBICの国際金融等業務や貿易保険を活用するとともに、ODAにより資源国との関係強化や資源開発のための環境整備を図っていくことを確認(2006年8月第3回会議)、ODA積み増しの国際公約について、新規供与国の増加、決定・執行の迅速化等を通じた円借款の積極的活用等を確認(2007年1月第6回会議)など。

注6：「平成19年度国際協力重点方針・地域別重点課題」は外務省ホームページに掲載(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>)。

図表I-12 政府開発援助改革、外務省機構改革の考え方



図表I-13 海外経済協力会議の開催実績（2007年11月1日現在）

回次	開催年月日	議題
第1回	2006年 5月 8日	海外経済協力会議の基本的な取り進め方等
第2回	2006年 6月 6日	中国、イラクに対する海外経済協力について
第3回	2006年 8月 10日	資源・エネルギーおよび貿易・投資に関する海外経済協力について
第4回	2006年 11月 9日	アジアに対する海外経済協力について
第5回	2006年 12月 5日	インドに対する海外経済協力について
第6回	2007年 1月 24日	ODAの量および質を巡る課題について
第7回	2007年 2月 28日	対日理解の促進について
第8回	2007年 4月 10日	アフリカに対する海外経済協力について
第9回	2007年 5月 23日	環境に関する海外経済協力について
第10回	2007年 6月 28日	平和構築に関する海外経済協力について
第11回	2007年 11月 1日	アフガニスタンに対する海外経済協力について

(2) 「国際協力に関する有識者会議」

国際協力に関する政策に、国際協力に専門的知見・経験を有する国民の声を反映させることは、国民の理解の下、戦略性と効率性を重視した国際協力を促進するために重要です。そのために、2007年3月、外務大

臣の諮問により、渡辺利夫拓殖大学学長を議長とする「国際協力に関する有識者会議」を立ち上げ^(注7)、国際協力の基本政策について、幅広い視点からの討議を行っています。外務大臣による諮問事項は、①国際協力政策の基本的な考え方、②国際協力への国民参

注7：構成員は、国際協力に専門的知見・経験を有する国内各層（学者、言論界、産業界、NGO）の代表14名。

加(国際協力を担う人材育成や教育等)、③政府開発援助案件の形成と実施上の課題(効率化・迅速化、官

民連携、NGOとの連携等)一の3点で、2007年内をめどに中間報告が行われる予定です^(注8)。

図表I-14 国際協力に関する有識者会議の開催実績(2007年11月13日現在)

第1回	(2007年 3月 5日)	委員の紹介、議事運営方法等
第2回	(2007年 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	(2007年 7月 20日)	アフリカ
第4回	(2007年 9月 28日)	ODA案件の形成と実施上の課題
第5回	(2007年 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. 中間報告の骨子案について

2. 援助の効果的な実施

日本の開発援助が、より効果的に開発途上国の経済社会の向上に貢献するために、外務省および実施機関における抜本的な組織改編を行い、二国間援助と国際機関を通じた援助の連携や異なる援助形態間の連携の促進などの取組を推進しています。

(1) 二国間援助と国際機関を通じた援助の連携

2006年8月、外務省は組織改編を行い、従来の経済協力局と国際社会協力部の国際開発機関を担当する部局を統合し、国際協力局を新設しました。これにより、二国間援助と国際機関を通じた援助を国際協力局の下に一元的に企画・立案する体制が整いました。二国間協力(バイ)と多国間協力(マルチ)のそれぞれの特徴をいかした連携を通じて、開発途上国における日本の協力の成果を向上させることにより、効果的・効率的な国際協力の実施に取り組んでいます。連携により期待される効果としては、主に以下の点を挙げるができます。

①国際機関が有する専門的知見と日本の技術・経験を組み合わせることによる相乗効果。例えば、 Bangladesh では、初等教育の分野において、2004年から、国連児童基金(UNICEF)の有する教育の知見

と日本に比較優位がある理数科教育の知見を組み合わせた協力を実施^(注9)しています。

②国際機関との連携による支援量(資金量)の増加や開発途上国の現場における面の広がりによる相乗効果。例えば、ウガンダでは、2007年10月に、アフリカ開発銀行との協調融資により、ウガンダ南東部における国内送電網整備のために約35億円の円借款を供与することを決定しました。また、スーダンでは、2006年5月から、ジャパン・プラットフォーム(JPF)を通じた政府開発援助資金を受け、日本のNGO5団体が浄水器・井戸・トイレなどの設置、学校給水、衛生教育、帰還民滞在センターの運営等、難民支援のため諸活動を実施していますが、これらの団体は現地で国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)や国連世界食糧計画(WFP)、UNICEFなどと事業連携を行い、全体として層の厚い支援を展開しています^(注10)。

③国際機関の有する機動的な実施体制を活用することによる効果。国際機関の世界各地に広がる実施拠点の活用、へき地の住民や少数民族、開発途上国の社会から隔絶された社会集団に対する支援、災害援助などにおける迅速な初動体制の活用等が可能となります。例えば、イラク、スーダン等において、二国間援助の実施が困難な紛争直後の段階から、

注8 : 「国際協力に関する有識者会議」は、2009年3月までの2年間をめどに活動する予定。

注9 : 具体的には、UNICEF支援の現職教員訓練が行われている機関において、日本の理数科教育の教材を活用した研修を実施。

注10 : コラム(144ページ)を参照。

国際機関経由で、医療、食糧等の緊急の人道支援を実施することにより日本の存在感を示しました。

- ④国際機関の政治的中立性を活用することによる効果。例えば、人口問題やエイズ対策の協力は国によっては機微な問題となるので、中立的かつ専門的知見を有する国連人口基金(UNFPA)や国際家族計画連盟(IPPF)との連携が有意義です。また、外交関係の有無等に制約されず人道支援の貢献に日本が参画することを可能とします。

このように、二国間の援助と国際機関を通じた援助を効果的に組み合わせることは、日本の援助の効果を高めますが、それだけではなく、国際場裡における主張から援助の現場における実践まで整合的な対応をとることが容易になります。

(2) 異なる援助手法間の連携の促進

2006年5月に成立した行政改革推進法により、JBICの円借款業務は2008年10月に発足する新JICAに承継されることになりました。これを受けて、2006年11月、「独立行政法人国際協力機構法の一部を改正する法律」が国会で成立し、技術協力、有償資金協力、無償資金協力が基本的に新JICAの下で一元的に実施されることになりました。この改革によって、新JICAは資金規模から見て世界有数の援助実施機関となります。また、調査や案件形成・実施の段階で援助手法間の連携を強化し、より効果的・効率的な援助を実施していく方針です。特に、新JICAに移管される無償資金協力については、国から独立行政法人に移されることにより従来より柔軟な運用が可能となるため、3つの援助手法の有機的な連携を確保しつつ、より柔軟なタイムフレームで案件形成や迅速な実施の決定を行うことができます^(注11)。また、3つの援助手法に総合的に精通した人材の育成も重要な課題です。

JICAの改革への取組と新JICA設立に向けた準備

JICAは、2003年の独立行政法人化以来、「JICA改革プラン」に基づき「現場主義」を掲げ、開発途上国の様々な開発課題により的確かつ迅速に対応できるよう、在外事務所を強化しています。また、国内においては「国内事業の改革」と「国内機関の再編」を柱とし、現地プロジェクトと国内研修の一体化や地域ブロックごとの機能・配置の見直し、市民への情報発信機能の強化などに取り組んでいます。これら一連の改革により、JICAは開発途上国の援助需要に的確に即応できる政府開発援助の実施体制を整えていく方針です。JICAは、2006年度を「改革の総仕上げの年」と位置付け、実施機関として、技術

協力事業の質の向上を図るための戦略性強化、プログラム化の促進、および研修成果の発現促進などの取組を行いました。

また、JICAとJBICの間では、以前からの情報・意見交換に加え、①現地ODAタスクフォース^(注12)などを通じた案件の策定・準備のための協議の実施、②具体的な案件の実施および完成後の維持管理、③人事交流の推進—などを通じて連携がより強化されてきています。現在外務省、JICA、JBICは、2008年10月に予定されている新JICA設立に向けて鋭意準備作業を進めているところで

注11：事業完了後の剰余金が生じた場合には、外務大臣の承認を受けて翌年度以降の事業費に充当することにより、政府開発援助予算の有効な活用にも資する。
注12：援助の現地機能強化のために、大使館、JICA現地事務所、JBIC現地事務所を主要な構成員として設置。2007年8月現在、74か国に設置。192ページを参照。

(3) 円借款の迅速化

円借款業務の迅速化は、途上国における開発事業の効果発現を促進し、日本の援助の戦略的な有用性を一層高める観点から有益です。そのために、日本政府は2007年6月に「円借款の迅速化について」を策定

し、案件形成、借款要請・供与、事業実施の各段階の迅速化のための具体的な諸施策を、相手国政府の協力を得つつ、順次導入していくことを明らかにしました。これらの施策が着実に実行され、円借款の迅速化がなされるよう、引き続き努力していきます。

円借款における本邦技術活用条件制度 (STEP: Special Terms for Economic Partnership)

STEPは、日本の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を進めるために、2002年に導入された制度です。STEPの条件では、契約先は日本企業に限定されており、開発途上国の現場での日本企業による事業実施と技術の活用を通じ、日本の「顔の見える援助」が一層促進されることとなります。

3. 国民との連携の強化

国際協力は、幅広い国民各層の参加を得て実施されており、開発途上国における開発の成果を高めるためには、今後、特に民間企業、NGOとの連携強化が重要です。

(1) 官民連携の推進

民間企業の事業展開(直接投資)と政府開発援助の実施を合目的に連携させる戦略的な官民連携を進めることが、存在感のある日本の国際協力の推進につながります。そのため、外務省では、経済団体や個別の民間企業と意見交換の場を設け、対話を深めています。2007年10月には、TICADIVも見据え、アフリカに対して官民合同の調査団を派遣し、アフリカにおける官民連携の可能性を調査しました。また、資源・エネルギーの確保の観点からの官民連携も重要です。

→ 第1章第2節(17ページ以降)も参照してください

(2) NGOとの連携

NGOは開発途上国で地域住民とともに活動を行っており、多様な援助需要に応じたきめ細かな援助が可能です。大規模な自然災害が発生した場合には、NGOは被災国政府からの要請を待たずに被災現地に素早く赴き、迅速かつ柔軟な緊急人道支援活動を展開することが可能です。また、日本の「顔の見える援助」という点からもNGOの活動は重要です。近年、NGOは開発援

助、緊急人道支援のみならず、環境、人権、貿易、軍縮などの分野において様々な活動を行っており、国際社会においてますます大きな役割を果たすようになってきました。

政府は、日本のNGOの活動強化を図るため、NGOの海外での活動に政府資金を提供し、また、日本のNGOの基盤強化に向けた各種の能力強化事業やNGOとの対話、連携を推進してきました。

日本NGO連携無償資金協力は、開発途上国・地域で活動する日本のNGOが実施する経済・社会開発活動に対して事業資金を提供する制度で、2002年度の設立当初には20億円であった予算は、2007年度には28億円になっています。

また、政府はNGOの能力強化への協力を実施しています。近年、日本のNGOは国際協力の現場において目覚ましい活動を行い、高い評価を得ているものの、より一層活躍するためには、その専門性や組織実施体制の強化が必要です。このような観点から、NGOの組織強化や人材育成に向けた様々なプログラムを実施しており、2007年度からは、海外のNGOへ日本のNGO職員を派遣する研修事業を開始しました。

同時に、NGOとの対話・連携の強化に努めています。国内では、1997年からNGO・外務省定期協議会を開始し、日本の援助政策や日本NGO連携無償資金協りに

ついでに討議が活発に行われています。また、実施機関であるJICA、JBICもNGOと定期協議会を開催し、政府開発援助事業に対するNGOからの意見を積極的に取り入れています。国外では、大使館関係者、JICA、JBIC、NGO関係者が定期的な意見交換を行う試みが2002年に始まり、これまで、カンボジア、バングラデシュ等の13か国で実施しています。

このような国内外におけるNGOとの協議に加え、NGO、政府、経済界が連携して、2000年にジャパン・プラットフォーム(JPF)が設立されました。JPFには日本

NGO25団体が参加し、緊急人道支援の際には、事前に供与された政府開発援助資金や一般企業・市民からの寄付金を活用して、迅速な援助を実施しています。JPFは、2006年度、インドネシア(ジャワ島地震)、イラク、スーダン、リベリア、東ティモールおよびレバノンに緊急人道支援活動を展開し、これらに活用された政府開発援助は約10億円となりました。

日本のNGOが開発途上国の様々な援助課題に一層積極的に対応できるようにするため、今後とも連携・協力の充実・多様化に努めていきます。

4. 質の改善努力を継続するために

このような、政府開発援助の改革への取組を継続し、幅広い国民の理解の下、効果的・効率的な支援を実施していくためには、政府開発援助の質について定期的な点検を行い、問題点については具体的な改善の方策を明らかにし、それを着実に実施するとともに、上記の取組を国民に明らかにすることが重要です。そのために、外務省は、2005年12月、「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」(以下、「点検と改善」)を作成・公表しました。その中では、「戦略性強化(選択と集中)」、「効率性向上(コスト縮減)」、「チェック機能の強化」という3つの柱の下で政府開発援助の10の新たな改善措置が示されており、今後チェック結果を企画・実施に反映させるPDCAサイクル(政策策定→実施→評価→改善活動)を政府開発援助において確立することで、より質の高い成果重視の政府開発援助を目指していくこととされています。2007年2月には、2005年「点検と改善」に盛り込まれた様々な施策のその後の実施状況をとりまとめ、さらに改革を推し進めるための指針を定めた「ODAの点検と改善2006」を公表^(注13)しました。今までの改革努力に加えて、「点検と改善」報告書において打ち出された取組を通じて、援助をより戦略的・効果的・効率的に実施していく方針です。

図表I-15 政府開発援助の10の新たな改善措置

I. 戦略性強化(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(コスト縮減)

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縮減数値目標の設定(分野と地域を特定)
8. 現地仕様の設計・現地業者の積極的な活用(新無償スキームの導入)

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

チェック結果を企画・実施に反映させるサイクル(PDCAサイクル)の確立

より質の高い成果重視のODAへ

* 「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」(2005年12月)から抜粋。

注13: 「点検と改善」、「点検と改善2006」は、外務省ODAホームページに掲載(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/tenken_kaizen/index.html)。

図表I-16 「点検と改善2006」
～より質の高いODAを目指して～

2005年の「点検と改善」に続く第2弾

ODAの
質の改善への
不断の努力

国民に理解され、
支持される
効果的なODAへ

この「点検と改善」作業を
今後も定期的実施し、国民に説明

「点検と改善 2006」～今後の取組のポイント

1. 戦略的なODAの実施のための
援助政策の企画・立案

- 体制整備
 - 新JICAの詳細設計
 - 国際協力に関する
有識者会議の設立
- 国別援助計画の拡充
- 「プログラム化」の推進
- 官民連携の推進
- NGOと連携強化 など

2. コスト縮減を通じた事業の効率化

- 技術協力
JICA事業費全体に効率化目標を設定する など
- 無償資金協力
コスト縮減のためのコミュニティ開発支援無償を積極的に活用
 - ・ 学校建設について平成19年度から5年間で平均30%以上のコスト縮減
 - ・ 給水・道路分野でも積極的に活用
- 新JICA発足に伴うコスト削減
(↑単年度主義の制約がなくなる)
外部の知見をいかした更なるコスト縮減・効率化の提言(平成19年10月めど)
- 有償資金協力
円借款の手続き迅速化、他国・援助機関との手続き調和化 など

3. チェック体制の拡充

- 政策レベル、案件レベルでの評価結果の計画への反映の強化
- 無償資金協力プロジェクトの事後評価の徹底
(第三者の視点を入れて実施)
- 新JICAに向けた評価・不正防止の体制

* 「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」(2007年2月)から抜粋。