

第5章 政府開発援助に関する主な資料

第1節

日本の政府開発援助をめぐる動き(2009年12月～2010年10月末)

年月	日本の援助をめぐる主要な動き	年月	援助をめぐる国際的な動き
2009.12	気候変動枠組条約第15回締約国会議(於:デンマーク・コペンハーゲン) 気候変動対策に関する日本の2012年までの開発途上国支援の具体策を表明	2009.12	対人地雷禁止条約(オタワ条約)第2回検討会議(於:コロンビア・カルタヘナ)
2010. 1	1 ハイチにおける大地震被害に対し、緊急無償資金協力および緊急援助物資の供与を実施。国際緊急援助隊(医療チームおよび自衛隊部隊)を派遣	2010. 1	1 国際衛生年フォローアップ会議(於:東京)
2	2 ハイチの大地震を受けて増員が決定された国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)に対し、自衛隊の施設部隊等を派遣	1	1 第4回FEALAC(アジア中南米協力フォーラム)外相会合(於:東京)
3	3 チリにおける大地震被害(緊急援助物資の供与および緊急無償資金協力、JICA緊急調査団の派遣等)	1	1 ハイチに関する閣僚会合(於:モンリオール)
3	3 FAO主催「貧困削減・農業投資促進に関するシンポジウム」(於:東京)	1	1 イエメンに関する国際会議(於:ロンドン)
4	4 在米米国大使館主催「食料安全保障国際シンポジウム」(於:東京)	1	1 アフガニスタンに関するロンドン国際会議(於:ロンドン)
4	4 日本・米・アフリカ連合(AU)主催「責任ある農業投資に関するラウンドテーブル」(於:ワシントンDC)	2	2 イエメン支援に関するドナー会議(於:リヤド)
6	6 キルギス南部における民族衝突により発生した難民・国内避難民支援のため、緊急無償資金協力を実施	2	2 「万人のための教育」(EFA)ハイレベル・グループ会合(於:エチオピア・アディスアベバ)
6	6 ODAのあり方に関する検討最終とりまとめを公表	3	3 G8外相会合(於:カナダ・ガティノー)
7	7 人間の安全保障に関する国連総会決議採択(外務省、国際連合、および早稲田大学主催)(於:東京)	3	3 アフガニスタンに関する声明
7	7 南部スーダンにおける住民投票に対する緊急無償資金協力	3	3 ハイチ支援国会合(於:ニューヨーク)
7	7 第1回日・パレスチナ・ハイレベル協議(於:ラマツラ)	4	4 人間の安全保障に関する国連事務総長報告の発表
8	8 パキスタンにおける洪水被害に対する緊急無償資金協力の実施および国際緊急援助隊(自衛隊部隊および医療チーム)の派遣	4	4 第1回平和構築と国家建設に関する国際対話(於:東ティモール)
		4	4 鳥・新型インフルエンザに関する閣僚級会合(於:ハノイ)
		4	4 G8開発大臣会合(於:カナダ・ハリファックス)
		5	5 第2回TICAD閣僚級フォローアップ会合(於:タンザニア・アルーシャ)
		5	5 世銀防災グローバル・ファシリティ(GFDRR)第8回支援国会合(於:京都)
		5	5 人間の安全保障に関する初の国連総会公式討論開催
		6	6 第8回飢餓対策国際会議(於:ベルリン)
		6	6 経済協力開発機構/開発援助委員会(OECD/DAC)による対日援助審査(ピア・レビュー)
		6	6 G20トロント・サミット(於:カナダ・トロント)
		6	6 第36回主要国首脳会議(G8ムスコカ・サミット)(於:カナダ・ムスコカ)
		7	7 ADB・FAO・IFAD共催「アジア太平洋における食料安全保障のための投資フォーラム」(於:マニラ)
		7	7 キルギス・ハイレベル・ドナー会合(於:キルギス・ビシュケク)
		7	7 人間の安全保障に関する国連総会決議採択
		7	7 アフガニスタンに関するカブール国際会議(於:アフガニスタン・カブール)
		8	8 アジア太平洋地域ミレニアム開発目標(MDGs)レビュー特別閣僚会合(於:インドネシア・ジャカルタ)
		8	8 太平洋諸島フォーラム(PIF)域外国対話(於:パヌアツ・ポートビラ)
		8	8 「中央アジア+日本」対話第3回外相会合(於:ウズベキスタン・タシケント)
		8	8 パキスタン洪水被害に関する国連総会特別会合(於:ニューヨーク)

年月	日本の援助をめぐる主要な動き	年月	援助をめぐる国際的な動き
9	日・タイ共催「東西・南部経済回廊に関する日メコン国際会議」(於:タイ・バンコク)	9	開発のための国際金融取引に関するタスクフォース閣僚級会合(於:パリ)
9	第2回日本・カリコム外相会議(於:東京)	9	パレスチナ支援調整委員会高級事務レベル会合(於:ニューヨーク)
9	平成22年度「平和構築人材育成事業」(外務省委託事業)の開始	9	パキスタン洪水支援に関する国連ハイレベル閣僚会合(於:ニューヨーク)
		9	MDGs国連首脳会合(於:ニューヨーク)
		9	菅総理大臣「国際保健分野と教育分野における新たな5年間の開発政策」を発表
		9	革新的資金調達に関するハイレベル非公式会合(於:ニューヨーク)
		9	MDGsに関するアジア諸国閣僚級非公式会合(於:ニューヨーク)
		9	水と衛生に関するハイレベル朝食会(於:ニューヨーク)
		9	「女性と子供の健康のための世界戦略発表」特別行事(於:ニューヨーク)
		9	生物多様性に関する国連ハイレベル会合(於:ニューヨーク)
		9	イエメン・フレンズ第1回閣僚会合(於:ニューヨーク)
		9	小島嶼国の開発に対する国連ハイレベル会合(於:ニューヨーク)
10	第3回日本・メコン地域諸国首脳会議(於:ベトナム・ハノイ)	10	アジア欧州会合第8回首脳会合(ASEM8)(於:ブリュッセル)
		10	世界エイズ・結核・マラリア対策基金第3次増資会合(於:ニューヨーク)
			日本は「2011年以降当面最大8億ドルの拠出」を表明
		10	FAO第36回世界食料安全保障委員会(於:ローマ)
		10	生物多様性条約第10回締約国会議(於:名古屋)
		10	パキスタン・フレンズ閣僚会合(於:ブリュッセル)
		10	太平洋・島サミット中間閣僚会合(於:東京)
		10	APEC食料安全保障担当大臣会合(於:新潟)
		10	森林保全と気候変動に関する閣僚会議(於:名古屋)
		10	ASEAN関連首脳会議(於:ベトナム)

第2節

政府開発援助に関する政策

1 政府開発援助大綱(2003年8月閣議決定)

政府開発援助大綱の改定について

平成15年8月29日

閣議決定

平成4年に閣議にて決定された政府開発援助(ODA)大綱は、これまで10年以上にわたって我が国の援助政策の根幹をなしてきた。この間、国際情勢は激変し、今や我が国を含む国際社会にとって平和構築をはじめとする新たな開発課題への対応が急務となっている。こうした中で多くの先進国は、開発途上国が抱える深刻な問題に対してODAを通じた取組を強化している。また、政府、国際機関のみならず、様々な主体が開発途上国への支援を行い、相互の連携を深めている。

我が国としては、日本国憲法の本質にのっとり、国力にふさわしい責任を果たし、国際社会の信頼を得るためにも、新たな課題に積極的に取り組まなければならない。そのためには、ODAに対する国民の理解を得ることが重要であり、国内の経済財政状況や国民の意見も十分踏まえつつ、ODAを効果的に実施することが不可欠である。

このような考えの下、ODAの戦略性、機動性、透明性、効率性を高めるとともに、幅広い国民参加を促進し、我が国のODAに対する内外の理解を深めるため、次のとおりODA大綱を改定する。

政府開発援助大綱

I. 理念 — 目的、方針、重点

1. 目的

我が国ODAの目的は、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することである。

これまで我が国は、アジアにおいて最初の先進国となった経験をいかし、ODAにより経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた。その結果、東アジア諸国をはじめとする開発途上国の経済社会の発展に大きく貢献してきた。

一方、冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している。

特に、極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球的規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である。これらの問題は、国境を超えて個々の人間にとっても大きな脅威となっている。

また、最近、多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守ることは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている。

我が国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である。こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである。

さらに、相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存す

る我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。特に我が国と密接な関係を有するアジア諸国との経済的な連携、様々な交流の活発化を図ることは不可欠である。

平和を希求する我が国にとって、ODAを通じてこれらの取組を積極的に展開し、我が国の姿勢を内外に示していくことは、国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策であり、ODAは今後とも大きな役割を担っていくべきである。

2. 基本方針

このような目的を達成するため、我が国は以下の基本方針の下、ODAを一層戦略的に実施する。

(1) 開発途上国の自助努力支援

良い統治(グッド・ガバナンス)に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国ODAの最も重要な考え方である。このため、開発途上国の自主性(オーナーシップ)を尊重し、その開発戦略を重視する。

その際、平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する。

(2) 「人間の安全保障」の視点

紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である。このため、我が国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けたODAを実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う。

(3) 公平性の確保

ODA政策の立案及び実施に当たっては、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODAの実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響などに十分注意を払い、公平性の確保を図る。

特に男女共同参画の視点は重要であり、開発への積極的参加及び開発からの受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上に一層取り組む。

(4) 我が国の経験と知見の活用

開発途上国の政策や援助需要を踏まえつつ、我が国の経済社会発展や経済協力の経験を途上国の開発に役立てるとともに、我が国が有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用する。

さらに、ODAの実施に当たっては、我が国の経済・社会との関連に配慮しつつ、我が国の重要な政策との連携を図り、政策全般の整合性を確保する。

(5) 国際社会における協調と連携

国際社会においては、国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進める。特に、専門的知見や政治的中立性を有する国際機関と我が国のODAとの連携を強化するとともに、これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める。

さらに、我が国は、アジアなどにおけるより開発の進んだ途上国と連携して南南協力を積極的に推進する。また、地域協力の枠組みとの連携強化を図るとともに、複数国にまたがる広域的な協力を支援する。

3. 重点課題

以上の目的及び基本方針に基づき、我が国は以下の課題に重点的に取り組む。

(1) 貧困削減

貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要である。そのため、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。同時に、貧困削減を達成するためには、開発途上国の経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善されることが不可欠であり、そのための協力も重視する。

(2) 持続的成長

開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力も重視する。このような協力には、知的財産権の適切な保護や標準化を含む貿易・投資分野の協力、情報通信技術(ICT)の分野における協力、留学生の受入れ、研究協力なども含まれる。

また、我が国のODAと途上国の開発に大きな影響を有する貿易や投資が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める。このため、我が国のODAと貿易保険や輸出入金融などODA以外の資金の流れとの連携の強化にも努めるとともに、民間の活力や資金を十分活用しつつ、民間経済協力の推進を図る。

(3) 地球的規模の問題への取組

地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題は、国際社会が直ちに協調して対応を強化しなければならない問題であり、我が国もODAを通じてこれらの問題に取り組むとともに、国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす。

(4) 平和の構築

開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組の一環として、上記のような貧困削減や格差の是正のためのODAを実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。

具体的には、ODAを活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰(DDR)や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う。

4. 重点地域

上記の目的に照らせば、日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である。ただし、アジア諸国の経済社会状況の多様性、援助需要の変化に十分留意しつつ、戦略的に分野や対象などの重点化を図る。特に、ASEANなどの東アジア地域については、近年、経済的相互依存関係が拡大・深化する中、経済成長を維持しつつ統合を強化することにより地域的競争力を高める努力を行っている。我が国としては、こうした東アジア地域との経済連携の強化などを十分に考慮し、ODAを活用して、同地域との関係強化や域内格差の是正に努める。

また、南アジア地域における大きな貧困人口の存在に十分配慮するとともに、中央アジア地域については、コーカサス地域も視野に入れつつ、民主化や市場経済化への取組を支援する。

その他の地域についても、この大綱の目的、基本方針及び重点課題を踏まえて、各地域の援助需要、発展状況に留意

しつつ、重点化を図る。

具体的には、アフリカは、多くの後発開発途上国が存在し、紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化しており、このために必要な支援を行う。

中東は、エネルギー供給の観点や国際社会の平和と安定の観点から重要な地域であるが、中東和平問題をはじめ不安定要因を抱えており、社会的安定と平和の定着に向けた支援を行う。

中南米は、比較的開発の進んだ国がある一方、脆弱な島嶼国を抱え、域内及び国内の格差が生じていることに配慮しつつ、必要な協力を行う。

大洋州は、脆弱な島嶼国が多いことを踏まえて協力を行う。

II. 援助実施の原則

上記の理念にのっとり、国際連合憲章の諸原則(特に、主権、平等及び内政不干涉)及び以下の諸点を踏まえ、開発途上国の援助需要、経済社会状況、二国間関係などを総合的に判断の上、ODAを実施するものとする。

- (1) 環境と開発を両立させる。
- (2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- (3) テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。
- (4) 開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

III. 援助政策の立案及び実施

1. 援助政策の立案及び実施体制

(1) 一貫性のある援助政策の立案

この大綱の下に、政府全体として一体性と一貫性をもってODAを効率的・効果的に実施するため、基本方針で述べたような国際社会における協調と連携も視野に入れつつ、中期政策や国別援助計画を作成し、これらにのっとったODA政策の立案及び実施を図る。特に国別援助計画については、主要な被援助国について作成し、我が国の援助政策を踏まえ、被援助国にとって真に必要な援助需要を反映した、重点が明確なものとする。

これらの中期政策や国別援助計画に従い、有償・無償の資金協力及び技術協力の各援助手法については、その特性を最大限生かし、ソフト、ハード両面のバランスに留意しつつ、これらの有機的な連携を図るとともに、適切な見直しに努める。

(2) 関係府省間の連携

政府全体として一体性と一貫性のある政策を立案し、実施するため、対外経済協力関係閣僚会議の下で、外務省を調整の中核として関係府省の知見を活用しつつ関係府省間の人事交流を含む幅広い連携を強化する。そのために政府開発援助関係省庁連絡協議会などの協議の場を積極的に活用する。

(3) 政府と実施機関の連携

政府と実施機関(国際協力機構、国際協力銀行)の役割、責任分担を明確にしつつ、政策と実施の有機的な連関を確保すべく、人事交流を含む両者の連携を強化する。また、実施機関相互の連携を強化する。

(4) 政策協議の強化

ODA政策の立案及び実施に当たっては、開発途上国から要請を受ける前から政策協議を活発に行うことにより、その開発政策や援助需要を十分把握することが不可欠である。同時に、対話を通じて我が国の援助方針を開発途上国に示し、途上国の開発戦略の中で我が国の援助が十分いかされるよう、途上国の開発政策と我が国の援助政策の調整を図る。また、開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援するとともに、そのような努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する。

(5) 政策の決定過程・実施における現地機能の強化

援助政策の決定過程・実施において在外公館及び実施機関現地事務所などが一体となって主導的な役割を果たすよう、その機能を強化する。特に、外部人材の活用を含め体制を強化するための枠組みの整備に努める。また、現地を中心として、開発途上国の開発政策や援助需要を総合的かつ的確に把握するよう努める。その際、現地関係者を通じて、現地の経済社会状況などを十分把握する。

(6) 内外の援助関係者との連携

国内のNGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体などの関係者がODAに参加し、その技術や知見をいかすことができるよう連携を強化する。また、開発途上国をはじめとして、海外における同様の関係者とも連携を図る。さらに、ODAの実施に当たっては我が国の民間企業の持つ技術や知見を適切に活用していく。

2. 国民参加の拡大

(1) 国民各層の広範な参加

国民各層による援助活動への参加や開発途上国との交流を促進するため、十分な情報を提供するとともに、国民からの意見に耳を傾け、開発事業に関する提案の募集やボランティア活動への協力などを行う。

(2) 人材育成と開発研究

専門性をもった人材を育成するとともに、このような人材が国内外において活躍できる機会の拡大に努める。同時に、海外での豊かな経験や優れた知識を有する者などの質の高い人材を幅広く求めてODAに活用する。

また、開発途上国に関する地域研究、開発政策研究を活発化し、我が国の開発に関する知的資産の蓄積を図る。

(3) 開発教育

開発教育は、ODAを含む国際協力への理解を促進するとともに、将来の国際協力の担い手を確保するためにも重要である。このような観点から、学校教育などの場を通じて、開発途上国が抱える問題、開発途上国と我が国の関わり、開発援助が果たすべき役割など、開発問題に関する教育の普及を図り、その際に必要とされる教材の提供や指導者の育成などを行う。

(4) 情報公開と広報

ODAの政策、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が重要である。このため、様々な手段を活用して、分かり易い形で情報提供を行うとともに、国民が我が国のODA案件に接する機会を作る。

また、開発途上国、他の援助国など広く国際社会に対して我が国のODAに関する情報発信を強化する。

3. 効果的実施のために必要な事項

(1) 評価の充実

事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する。また、ODAの成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させるとともに政府自身による政策評価を実施する。さらに、評価結果をその後のODA政策の立案及び効率的・効果的な実施に反映させる。

(2) 適正な手続きの確保

ODAの実施に当たっては、環境や社会面への影響に十分配慮する手続きをとるとともに、質や価格面において適正かつ効率的な調達が行われるよう努める。同時に、これらを確保しつつ、手続きの簡素化や迅速化を図る。

(3) 不正、腐敗の防止

案件の選定及び実施プロセスの透明性を確保し、不正、腐敗及び目的外使用を防止するための適切な措置をとる。また、外部監査の導入など監査の充実を通じて適正な執行の確保に努める。

(4) 援助関係者の安全確保

援助関係者の生命及び身体の安全の確保は、ODA実施の前提条件であり、安全関連情報を十分に把握し、適切な対応に努める。

IV. ODA大綱の実施状況に関する報告

ODA大綱の実施状況については、毎年閣議報告される「政府開発援助(ODA)白書」において明らかにする。

平成15年8月29日
閣 議 決 定

2 政府開発援助に関する中期政策

平成17年2月4日

1. 中期政策の位置付け

- (1) 平成15年8月に閣議決定により改定された政府開発援助大綱(以下、ODA大綱)は、「この大綱の下に、ODA中期政策や国別援助計画を作成し、これらにのっとったODA政策の立案及び実施を図る」こととしている。また、旧ODA中期政策は、旧ODA大綱の下で平成11年8月に策定されたものであり、策定後5年が経過している。これらを踏まえ、今般、ODA中期政策を抜本的に見直し、ここに新たな中期政策(以下、新ODA中期政策)を策定する。
- (2) ミレニアム開発目標(MDGs)、地球的規模の問題を始めとする開発課題への取組を進めるとともに、多発する紛争やテロを予防し、平和を構築することは、国際社会が直ちに協調して対応を強化すべき問題である。また、我が国と密接な関係を有する開発途上国との経済連携の推進等を通じ、これら諸国の持続的成長を図ることは重要な課題である。このような国際社会の直面する喫緊の課題への取組において、我が国としては、ODA大綱がODAの目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」と位置付けていることを踏まえ、戦略的かつ効率的なODAの活用を通じて、我が国の地位にふさわしい役割を果たす考えである。
- このような考え方にに基づき、新ODA中期政策では、ODA大綱のうち、考え方や取組等を内外に対してより具体的に示すべき事項を中心としたものとし、ODA大綱の基本方針の一つである「人間の安全保障の視点」、重点課題である「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」、「平和の構築」、そして「効率的・効果的な援助の実施に向けた方策」を取り上げ、我が国の考え方やアプローチ、具体的取組について記述し、大綱にのっとりODAを一層戦略的に実施するための方途を示す。
- (3) 国別援助計画の策定に当たっては、ODA大綱に加え、大綱の内容を更に具体化した新ODA中期政策を併せて踏まえることとする。なお、新ODA中期政策における記載の有無は、ODA大綱に盛り込まれている事項自体の重要性や必要性等を変更するものではない。新ODA中期政策は向こう3～5年を念頭に置き、国内外の情勢を踏まえつつ、それ以前にも必要に応じ、実施状況を評価した上で改定することとする。
- (4) ODAに対する国民の理解と支持を得るためにも、我が国ODAに関し、十分な透明性を確保するとともに積極的に広報し、援助活動への国民参加を促進することとする。また、評価を充実し、効果的な援助の実施に努めていく。

2. 「人間の安全保障」の視点について

(1) 「人間の安全保障」の考え方

- (イ) 近年、グローバル化の深化により、国際社会はこれまでにない緊密な相互依存関係を持つようになった。しかし、同時に、テロや環境破壊、HIV/エイズ等の感染症、国際組織犯罪といった国境を越えた脅威、突然の経済危機や内戦などによる人道上の危機が増大している。これらに対応していくにはグローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点を導入する必要がある。
- (ロ) 「人間の安全保障」は、一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である。具体的には、紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった「恐怖」や、

貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如などの「欠乏」といった脅威から個人を保護し、また、脅威に対処するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化することである。

- (イ) 我が国としては、人々や地域社会、国が直面する脆弱性を軽減するため、「人間の安全保障」の視点を踏まえながら、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」、「平和の構築」という4つの重点課題への取組を行うこととする。

(2) 「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチ

「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点であり、以下のようなアプローチが重要である。

(イ) 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助

支援の対象となっている地域の住民のニーズを的確に把握し、ODAの政策立案、案件形成、案件実施、モニタリング・評価に至る過程でできる限り住民を含む関係者との対話を行うことにより、人々に確実に届く援助を目指す。そのために様々な援助関係者や他の援助国、NGO等と連携と調整を図る。

(ロ) 地域社会を強化する援助

政府が十分に機能していない場合には、政府の行政能力の向上を図るとともに、政府に対する支援だけでは、援助が人々に直接届かないおそれがあることから、地域社会に対する支援や住民参加型の支援を組み合わせる。また、地域社会の絆を強め、ガバナンス改善を通じて地域社会の機能を強化することにより、「欠乏」や「恐怖」から地域社会の人々を保護する能力を高める。

(ハ) 人々の能力強化を重視する援助

人々を援助の対象としてのみならず、自らの社会の「開発の担い手」ととらえ、自立に向けての能力強化を重視する。具体的には、人々を保護し、保健、教育など必要な社会サービスを提供するだけでなく、職業訓練等を通じて生計能力の向上を図り、さらに、人々の能力の発揮に資する制度、政策を整備して、人々の「自立」を支援する。

(ニ) 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助

「人間の安全保障」の視点を踏まえた援助では、貧困を始めとする「欠乏からの自由」と紛争のような「恐怖からの自由」の双方を視野に入れ、人々が直面している脅威に対して、可能な限り包括的に対処していく必要がある。

また、その際、生命、生活及び尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々がどこに分布し、何を必要としているのかを把握した上で重点的に援助を実施する。

(ホ) 文化の多様性を尊重する援助

人々が文化的背景のために差別されることなく、文化の多様性が尊重される社会の形成を支援する。また、文化の名の下に個人の人権や尊厳が脅かされないように配慮する。

(ヘ) 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助

貧困や紛争が発生する国々では、人々が直面する問題の構造は極めて複雑である。これらの問題に対処するためには、問題の原因や構造を分析し、必要に応じて様々な分野の専門的知見を活用して、分野横断的な支援を実施する。

- (注) 「人間の安全保障」の視点を理解する上で参考となる案件例を、本文末の附属に示した。なお、「人間の安全保障」の視点を踏まえた案件は、これらに限られるものではなく、今後ともその反映に努力していく。

3. 重点課題について

重点課題に取り組むに当たっては、ODA大綱の基本方針である開発途上国の自助努力(オーナーシップ)支援、「人間の安全保障」の視点、ジェンダーの視点や社会的弱者への配慮を含めた公平性の確保、政策全般の整合性の確保を含めた我が国の経験と知見の活用、南南協力の推進を含めた国際社会における協調と連携を踏まえる。

(1) 貧困削減

(イ) 貧困削減の考え方

- a. 開発途上地域では、いまだに約11億人が1日1ドル未満の貧しい生活を余儀なくされている。このような状況に対処するため、2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットを経て、貧困削減、ジェンダー格差、保健、教育、HIV/エイズを含む感染症の拡大防止、環境等について2015年までに達成すべき目標を盛り込んだミレニアム開発目標(MDGs)が設定された。MDGsはより良い世界を築くために国際社会が一体となって取り組むべき目標であり、我が国としては、その達成に向けて、効果的なODAの活用等を通じて積極的に貢献する。
- b. 貧困は、単に所得や支出水準が低いといった経済的な側面に加え、教育や保健などの基礎社会サービスを受けられないことや、ジェンダー格差、意思決定過程への参加機会がないことといった、社会的、政治的な側面も有する。MDGsは、多くが教育・保健といった社会セクターに関する目標である。同時に、東アジアにおける開発の経験が示すとおり、持続的な経済成長は貧困削減のための必要条件である。したがって、経済・社会の両側面から包括的に貧困削減の達成を目指すことが必要である。
- c. それぞれの国の貧困を形成する要因は、その国の経済構造、政治、文化、社会、歴史、地理等の諸要因が複雑に絡み合ったものであり、各国の個別状況を十分踏まえて支援することが必要である。この観点から、開発途上国自身が策定する貧困削減戦略に貢献するとともに、その貧困削減戦略と整合性の取れた支援を行う。

(ロ) 貧困削減のためのアプローチ及び具体的取組

a. 発展段階に応じた分野横断的な支援

貧困は様々な要因を背景とし、また、貧困層の抱える問題は多様であることから、貧困削減に効果的に取り組むためには、分野横断的な援助が必要である。そのために、案件形成に先立って、国や地域ごとに異なる貧困事情の把握や貧困人口のニーズの分析に努める。貧困層にかかわる様々な情報収集のために、政府やNGO、大学、研究機関、民間企業等とのネットワークを強化する。また、分析に基づき、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の二国間援助スキーム及び国際機関を活用した支援を国や地域ごとの事情や相手国の発展段階に応じて効果的に組み合わせる。

例えば、HIV/エイズ対策は、保健医療にとどまらない問題として、各種スキームを活用しつつ、セクター横断的な対策を行う。具体的には、予防及び自発的カウンセリングと検査(VCT)の強化に重点を置くが、同時に、地域保健医療システム全体の強化にも配慮する。また、ニーズに応じて感染者の雇用支援や、治療・ケア、感染者や家族、エイズ遺児等への社会的支援も行う。経済活動の発展に伴う人の移動・集中によるHIV/エイズ流行の危険性、児童や女性の人身売買、麻薬問題等に伴うHIV/エイズ感染リスクの拡大などを考慮し、必要に応じそれぞれの開発援助プログラムにエイズ対策を加えるよう配慮する。

b. 貧困層を対象とした直接的な支援

貧困削減を図る上で、貧困層に焦点を当てた直接的な支援は重要な意義がある。その際、人間の安全保障の視点から、貧困層や地域社会の能力を強化し、自らの生活に影響を与える援助政策の策定やプロジェクトの計画や実施段階において貧困層が参加できるようにすることが必要である。特に、草の根レベルで多様なニーズに応じた対応が

可能なNGO等と協働していく。

(i) 基礎社会サービスの拡充

貧困層の生活の質の向上を図るため、教育、保健、安全な水、居住の場の確保、電化等の基礎社会サービスの拡充を当該国のガバナンス改善も懸念しながら積極的に支援する。例えば、貧しい地域で建設された学校で井戸、トイレの設置により衛生状態の改善及び意識の向上を図るほか、給食を通じて児童の栄養改善を図る。基礎社会サービス供給の強化の観点から、中央政府及び地方政府の能力強化や保健医療システム等の強化を支援すると同時に病院や学校へのアクセス改善を目的とした運輸・通信・電力インフラの整備を行う。また、サービスの質の向上を目的として、人材養成・研修、教材の普及を支援する。さらに、女性と子供の健康、リプロダクティブ・ヘルス、感染症対策、女性の能力構築に資する支援を行う。

(ii) 生計能力の強化

貧困層の貧困状態からの脱出を可能とするためには、貧困層の生計能力を強化し、自らの生産的活動を通じた収入確保を図ることが重要である。貧困層が裨益するような農産物市場や漁港、農道、灌漑施設等の小規模な経済インフラを整備し、小規模金融(マイクロファイナンス)支援や貧困層を対象とした失業プログラムを実施する。同時に、貧困層に対する技能訓練等、貧困層の能力開発を行う。

(iii) 突然の脅威からの保護

貧困層は経済危機、麻薬、犯罪等の社会問題や自然災害等に対して極めて脆弱であることから、こうした脅威からの保護及び対応能力の強化が重要となる。そのために、貧困層を対象とした失業対策、栄養改善プログラムや社会サービスの提供等の「セーフティー・ネット」の構築を支援する。2004年12月に発生したスマトラ島沖大地震及びインド洋津波災害を踏まえ、「防災協力イニシアティブ」に基づき、地震、津波を始めとする自然災害に包括的かつ一貫性のある協力を行う。災害予防を国家政策、都市計画、地域計画に反映・定着させる上で必要な政策提言や制度構築、人材育成及び計画の着実な実施を支援する。また、災害発生後、被災者への支援が速やかに届けられるよう迅速な支援を実施するとともに、復興時において災害と貧困の悪循環を断つことにより、貧困層の災害への脆弱性の緩和に努める。

c. 成長を通じた貧困削減のための支援

貧困削減のためには、貧困層に対する直接的な支援と同様に、国全体あるいは貧困地域を含む地方全体の経済成長を促進して貧困削減につなげるアプローチが重要である。特に、貧困層に裨益効果をもたらす成長となるよう配慮する。

(i) 雇用創出

就業を通じた所得の向上は、貧困層の生活水準を高めるための重要な手段である。このため、特に、労働集約的な中小・零細企業育成を支援する。また、企業活動の基盤となる経済インフラ整備、零細企業の参入・国内外からの投資を拡大するための制度改革及び労働環境整備を支援する。文化面の魅力を活用して観光の振興を図ることは雇用の創出にもつながる。

(ii) 均衡の取れた発展

経済成長を遂げている国においても、地域間格差の問題が存在する。この格差は、多くの場合、貧しい農村地域と比較的恵まれた都市部との間で生じている。農村地域の発展のためには、農業生産性向上が重要であることから、農業関連政策立案支援、灌漑や農道等の生産基盤の強化、アフリカにおけるネリカ稻など生産技術の普及及び研究開発、住民組織の強化を支援する。加えて、農村地域における農産物加工、市場流通や食品販売の振興等の農業以外の経済活動の育成を支援する。

また、このような地域間格差が存在する都市部と村落地域を結びつける運輸、エネルギー、通信等の基幹インフラを整備する。その際、幹線道路に農道を結びつける等の工夫により、基幹インフラが貧困層による経済・社会活動への参加に役立つよう配慮をする。

都市部においても、人口増加や村落地域からの人口流入などにより極めて貧しい地区が存在している。労働集約的な中小・零細企業育成を支援し、特に都市部において小規模金融やその育成に資するような技術協力を行う。

なお、貧困層は自然資源を直接生活の糧としている場合が多いこともあり、環境劣化により特に深刻な影響を受けるため、成長を通じた貧困削減においては、特に持続可能な開発の視点に十分留意する。

d. 貧困削減のための制度・政策に関する支援

- (i) 貧困削減のためには、法の下での平等に基づき貧困層の権利が保障され、政治に参画し、自らの能力を発揮できるようにする制度、政策の構築が重要である。そのため、人権の保障、法による統治、民主化の促進に資する支援を実施する。
- (ii) 開発途上国政府が適切な開発戦略を策定し、実施できるよう能力向上を支援する。
- (iii) 経済危機やインフレーションなどによる貧困層への影響を回避する観点から、適切な財政・金融政策を通じたマクロ経済の安定化は不可欠である。そのために、専門家派遣等を通じて政府関係者の能力強化を支援する。

(2) 持続的成長

(イ) 持続的成長の考え方

- a. 貧困を削減し、また、開発の成果を持続的なものとするためにも、開発途上国の持続的成長が不可欠である。持続的な経済成長のためには、民間セクターの主導的な役割が鍵となることから、ODAによって、貿易・投資を含む民間セクターの活動を促進することが重要である。加えて、ODAを通じて途上国の多角的自由貿易体制への参画を支援することも重要である。
- b. 国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の持続的成長のために積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。
- c. 持続的成長の阻害要因を国ごとに分析し、各国の個別状況及び発展段階に応じて経済社会基盤の整備、政策立案・制度整備、人づくりを包括的に支援することが重要である。これらの包括的な支援を通じて各国の投資環境の改善と経済の持続的成長を追求する。
- d. 近年、各国間で進んでいる経済連携は、貿易・投資の自由化に加え、経済制度の調和を進めることにより、人、モノ、カネ、情報の国境を越えた流れを円滑化し、関係国全体の成長に資するという重要な意義がある。我が国は、東アジア地域を始め各国との経済連携の強化を進めているが、相手国のうち開発途上国に対しては、経済連携を強化し、その効果を一層引き出すための貿易・投資環境や経済基盤の整備を支援するため、ODAを戦略的に活用していく。

(ロ) 持続的成長のアプローチ及び具体的取組

a. 経済社会基盤の整備

民間セクターの活動を促進する上で、インフラは根本的な重要性を有する。我が国は、従来、経済成長の下支え

となる経済・社会インフラの整備を円借款などを通じて積極的に支援し、アジア地域を中心に経済成長の基盤整備に大きな役割を果たしてきた。経済・社会インフラ整備を促進するに当たっては適切な規模の中長期資金が必要であること、また、十分な自己財源や民間資金の流入を確保し得る開発途上国がまだ一部に限られていることにも留意する必要がある。この観点から、途上国の制度政策環境や債務管理能力などに留意しつつ、道路、港湾等の運輸インフラ、発電・送電施設、石油・天然ガス関連施設等のエネルギー関連インフラ、情報通信インフラ、生活環境インフラといった貿易・投資環境整備等に資する経済社会基盤の整備を支援する。また、インフラの維持管理と持続性の確保のため、インフラ整備への支援と併せて、分野ごとの課題に関する政策策定・対話の推進、人材育成等、インフラのソフト面での支援も行う。

インフラ整備が幅広い地域や国境を跨いで裨益をもたらす場合もあることから、支援を行うに当たっては、地域全体の発展という観点を考慮する。また、国境を越えた人・モノの移動の円滑化を確保する観点から保安上の問題への対処能力向上や安全対策を支援する。開発途上国にとってのODA以外の資金の重要性にかんがみ、民間資金及びODA以外の公的資金(OOF)との役割分担と連携や、民間セクターの参入等を図る官民パートナーシップ(PPP: Public Private Partnership)の構築を重視する。インフラの建設に当たっては、環境社会配慮を徹底する。

b. 政策立案・制度整備

経済社会基盤の整備に加え、マクロ経済の安定化、貿易や投資に関する政策・制度の構築、情報通信社会に関する政策・制度整備といったソフト分野の支援は、民間セクターが牽引する持続的な成長を促進する上で不可欠である。

マクロ経済の安定化に関しては、適切かつ持続可能な財政・金融政策、公的債務管理、経済政策の立案・実施に向けた支援を行うとともに、貿易・投資の拡大を見据えた産業政策、地方分権化を受けた地方振興策等の立案に向けた支援を重視する。具体的には、財務管理、金融、税務、税関分野の制度構築、人材育成のための支援を行い、また、地場産業や裾野産業の振興を支援する。特に市場経済移行段階の開発途上国に対しては、政策、制度構築、法整備、人材育成を含めた市場経済化支援を行う。

貿易・投資促進のための制度整備に関しては、各国の経済状況に配慮しつつ、政府調達、基準・認証制度、知的財産権保護制度、物流網構築やその運用に向けた支援を含め、国際経済ルールにのっとった制度整備を支援していく。汚職の撲滅、法・制度の改革、行政の効率化・透明化、地方政府の行政能力の向上は、民主的で公正な社会の実現のためにも、また、投資環境の改善のためにも重要であることから、ガバナンス分野で政府の能力向上を支援する。

c. 人づくり支援

人づくりは、労働力の質的な改善につながるとともに、新たな技術革新を生み出す力ともなる。我が国の経済発展の経験に照らしても、国の経済・社会開発や科学技術振興に必要な官民の人材育成が経済成長に果たした役割は大きい。したがって、開発途上国における基礎教育、高等教育及び職業訓練の充実に向けた支援に加え、我が国の高等教育機関への留学生の受入れなどを通じた幅広い分野における人材育成のための支援を行う。また、専門家の派遣や研修制度等を活用し、我が国の技術、知見、人材を活用して我が国の経験を伝えつつ、中小企業振興や情報通信を含む産業発展を始めとする様々な分野における人材育成を支援する。

d. 経済連携強化のための支援

地域レベルの貿易・投資の促進は、各国の経済成長に直接貢献するとともに、開発に必要な資金の動員や民間セクターの技術水準向上等に寄与する。このため、国や地域に跨る広域インフラの整備を行うほか、貿易・投資に関連する諸制度の整備や人材の育成を積極的に支援する。我が国が経済連携を推進している各国・地域に対しては、知的財産保護や競争政策等の分野における国内法制度構築支援や、税関、入国管理関連の執行改善・能力強化支援、情報通信技術(ICT)、科学技術、中小企業、エネルギー、農業、観光等の分野における協力をを行う。

(3) 地球的規模の問題への取組

地球温暖化を始めとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題は、国境を越えて個々の人間の生存にかかわる脅威である。国際社会の安全と繁栄を実現するために、我が国はODAを用いて積極的に貢献する。中期政策では、これらの地球的規模の問題のうち、特に貧困削減と持続的成長の達成に密接かつ包括的に関係する環境問題、及び2004年12月に発生したスマトラ島沖大地震及びインド洋津波災害を踏まえ、地震、津波を始めとする自然災害への対応を取り上げる。

(イ) 環境問題及び災害への取組に関する考え方

- a. 環境と開発の両立を図り、持続可能な開発を進めていくことは世界共通の課題である。地球温暖化の進行、開発途上国における経済成長に伴う深刻な環境汚染、人口増加や貧困を背景とした自然環境の劣化の急速な進行などは、開発途上国の人々の生活の脅威となっている。これら環境問題の解決のためには、広範にわたる一貫した取組が必要である。また、地震や津波などによる災害は、発生直後の被害のみならずその後も人間の生存や社会経済開発を脅かす問題であり、その対応のためには開発途上国の自助努力を支援するとともに緊急対応、復興、予防の各段階に応じた包括的かつ一貫性のある取組が重要である。
- b. 我が国は、環境問題に対して、「持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ(EcoISD)」、「京都イニシアティブ」などにに基づき、また、災害問題に対して、「防災協力イニシアティブ」を踏まえて、ODAを活用して積極的に取り組む。

(ロ) 環境問題への取組に関するアプローチ及び具体的取組

①再生可能エネルギー、省エネルギーといった温室効果ガスの抑制・削減(京都メカニズム活用のための支援を含む。)、気候変動による悪影響への適応(気象災害対策を含む。)などの「地球温暖化対策」、②大気汚染対策、水質汚濁対策、廃棄物処理などの「環境汚染対策」、及び、③自然保護区の保全管理、森林の保全・管理、砂漠化対策、自然資源管理などの「自然環境保全」の3つを重点分野として、以下のアプローチ及び具体的取組により協力を推進する。

a. 環境問題への取組に関する能力の向上

各国の実情に応じ、開発途上国の関係当局や研究機関などの環境問題への取組に関する能力を総合的に高めるため、人材育成支援を推進するとともに、的確な環境監視、政策立案、制度構築、機材整備などに対する協力を行う。

b. 環境要素の積極的な取り込み

我が国が策定する開発計画やプログラムなどに環境保全の要素を組み込むとともに、適切な環境社会配慮が実施又は確認された開発途上国の事業に対し協力を行う。

c. 我が国の先導的な働きかけ

政策対話、各種フォーラムなどの適切な協力方法を通じて開発途上国の環境意識の向上を図り、環境問題に対する取組を奨励する。

d. 総合的・包括的枠組みによる協力

地域レベルや地球規模の環境問題の解決のために、多様な形態の協力を効果的に組み合わせる総合的・包括的枠組みによる協力を実施する。

e. 我が国が持つ経験と科学技術の活用

我が国が環境問題を克服してきた経験・ノウハウや複雑化する環境問題に対する科学技術を活用した途上国への支

援を行う。それらの経験・ノウハウや、観測、データ解析、対策技術などに関する科学技術は、地方自治体、民間企業、各種研究機関、NGOなど我が国政府機関以外の組織にも幅広く蓄積されており、支援においてはそれらとの積極的な連携を図る。また、専門的知見や実施体制を有する国際機関などとの連携も図る。

(ハ) 災害への取組に関するアプローチ及び具体的取組

地震や津波などによる災害に対して我が国が国際的に高い比較優位を有する自国の経験や技術(観測などに関する科学技術を含む)、人材を活用して、上記(ロ)と同様のアプローチにより取り組む。

(4) 平和の構築

(イ) 平和の構築の考え方

a. 冷戦後の国際社会では、地域・国内紛争が多く発生している。また、いったん停戦が成立した後、紛争が再発することも少なくない。紛争は、難民・国内避難民の発生、経済・社会基盤の破壊、統治組織の機能不全といった様々な問題を引き起こす。その結果、人々の生命や生活、尊厳を維持することが極めて困難となるほか、その国及び地域全体の開発も妨げられる。その意味で平和と安定は開発の前提条件である。

b. 平和の構築は、紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面する様々な困難を緩和し、そして、その後長期にわたって安定的な発展を達成することを目的としている。紛争予防や紛争の終結段階における支援、紛争後の緊急人道援助、そして、中長期的な復興開発支援は、平和を定着させるために欠かせない。例えば、ODAによる雇用創出事業や病院、学校の復旧事業を通じ、人々は生計を立て保健・教育サービスを受けられるようになる。その結果、人々は「平和の配当」を実感し、社会の平和と安定につながる。

平和の構築に関する支援に当たっては、対立グループ間の対話など、和平のための政治的プロセスを十分踏まえて、これを促進するよう配慮する必要がある。さらに、政治、社会、歴史、文化といった各国又は地域の個別状況を十分踏まえる必要がある。

c. 我が国としては、国際機関や、他ドナー、さらには国内の民間部門やNGOと協力しつつ積極的に貢献する考えである。

(ロ) 平和の構築に向けたアプローチ及び具体的取組

我が国の平和の構築に関する支援には、現地の治安状況や政府の機能不全など様々な難しい障害があり得ることに留意する必要がある。我が国が平和の構築に取り組むに当たっては、支援関係要員の安全に最大限の配慮を払いつつ、できることを着実に実施するという姿勢で取り組むべきである。

a. 紛争前後の段階に応じた支援

紛争の予防・再発防止、紛争直後の段階から復興・再建段階、そして中長期的な開発といった段階に応じて、以下のような支援を行う。

(i) 紛争予防・再発防止のための支援

紛争のおそれのある国及び紛争後なお社会が不安定な状況にある国においては、紛争予防に十分配慮して開発援助を実施することが特に重要である。援助の対象地域や対象者の選定に当たっては、被援助国における紛争要因を歴史や文化を踏まえて正確に把握し、裨益対象が偏るなどして紛争を助長しないよう配慮する。また、例えば、環境保全やインフラ整備といった非政治的分野で地域協力プロジェクトを実施することによって、対立グループ間の対話と協力の促進を図る。また、紛争予防の観点から、兵器の拡散を防止することは重要であり、輸出入管理の強化、不正な武器の取引防止、法制度整備等に関する途上国の能力強化を支援する。

(ii) 紛争後直ちに必要となる緊急人道支援

紛争直後、難民や国内避難民を始めとする人々が自らの生命、生活を守るためには、最低限必要な「衣食住」にかかわる緊急人道支援を迅速かつ効果的に提供することが必要である。このため、難民・避難民の帰還や住居、食料、水、衛生、保健、教育などに関する緊急人道支援を実施する。

(iii) 紛争後の復興支援

復興支援においては、人材育成を支援しつつ、紛争により破壊された病院、学校、道路、公共交通、上下水道、エネルギー関連施設などの社会資本を復旧して、経済社会活動を軌道に乗せるための環境を整備することが必要である。このため、我が国は、社会資本の復旧を支援するとともに、政府の統治機能の回復のための選挙支援、法制度整備に関する支援、民主化促進のためのメディア支援等を実施する。

(iv) 中長期的な開発支援

中長期的な開発支援においては、開発を軌道に乗せることが必要である。このためには貧困削減や持続的成長を目的とする幅広い支援を実施する。

b. 一貫性のある支援

平和の構築の実施に当たっては、紛争前後の段階に応じて必要な対応を継ぎ目なく一貫性を持って行うことが不可欠であり、この観点から、紛争直後の段階から中長期的な支援に至るニーズを正確に把握することが必要である。そのため被援助国において、政府及び援助実施機関等の関係者との間で十分な意思疎通を図り、具体的なニーズの発掘や案件の形成に当たるとともに、我が国のODAの考え方等について認識の共有に努める。また、復興計画策定と即応的な復旧事業の形成を同時に行う緊急開発調査を活用しつつ、必要なタイミングで調査の結果得られた情報を活用できるよう準備しておく。そして、緊急人道支援からその後の復興開発協力へのスムーズな移行を確保し、両者間で生じやすい空白(ギャップ)を極力解消していく。

c. 迅速かつ効果的な支援

紛争は、多数の難民・国内避難民の発生、インフラの破壊や統治組織の崩壊、食糧不足、貧困、病気の蔓延など様々な問題を引き起こす。このような危機的状況の下では、人間の生命、生活を保護するため迅速な対応が必要となる。国際機関、地域機関、内外のNGOなどと連携してより効果的な援助を実施する。

また、我が国が、今後、平和の構築を積極的・効果的に行っていくためには、平和の構築支援に携わる人材の育成が不可欠となる。そのため、JICA職員・専門家、コンサルタント、NGO等を対象とした各種研修を実施する。また、治安の状況に応じた協力形態を柔軟に活用するとともに、派遣される各人に対して治安対策研修を行う。必要なときに迅速な要員派遣を可能とする制度の整備を強化し大使館・JICAの体制を整備する。

d. 政府に対する支援と地域社会に対する支援の組み合わせ

紛争後の状況においては中央政府や地方政府がしばしば機能不全に陥る。政府の機能不全を緊急に補うため、地域社会に対する草の根レベルの支援を通じ保健医療、教育、飲料水、食料などの基礎社会サービス提供を行い、地域コミュニティの再生に努める。同時に、中央政府・地方政府の人材育成や制度整備を支援することによって政府の機能の回復に努め、早急に国として自立できるように努める。

e. 国内の安定と治安の確保のための支援

紛争が終了しても政府の治安を維持する能力が不十分である場合が多く、このために人々の安全が脅かされ、開発活動が妨げられ、さらには紛争再発に至ることもある。したがって、人道・復興支援と並行して、治安強化・紛争再発予防のために、ODA大綱との整合性に留意しつつ、警察支援、雇用創出を通じた除隊兵士の社会復帰、地雷や小型

武器を含む武器の回収及び廃棄、司法制度の改革等を支援する。

f. 社会的弱者への配慮

健康等を害している人や女性、児童等紛争により特に深刻な影響を受ける人々や紛争により直接の被害を受けた人々を速やかに保護する。地雷被害者を含む社会的弱者の能力強化に対し特段の配慮を図る。

g. 周辺国を視野に入れた支援

紛争国に隣接する国の中には、難民の流入、貿易や投資への悪影響など紛争に起因する問題に直面し、困難な状況に陥る場合がある。また、こうした周辺国は、紛争国と密接な関係を持っており、政治的な発言力を有していることから、仲介によって紛争解決に貢献することが可能であるほか、貿易や人の交流を通じて地域の安定・紛争予防に重要な役割を担っているケースも少なくない。他方、周辺国が紛争当事国内の特定勢力を支援し、勢力間の対立関係に周辺国間の力関係が反映された場合も多く見られる。したがって、このような事情を踏まえて紛争の解決や予防、地域の安定も念頭に置きつつ周辺国の支援を検討する。

4. 効率的・効果的な援助の実施に向けた方策について

(1) 援助政策の立案及び実施体制の強化の考え方

効率的・効果的な援助実施のためには、我が国の援助政策の立案及び実施の体制を強化し、政策立案から実施まで一貫性を持って行うことが重要である。我が国は主要な被援助国について、被援助国の開発計画や国際的な開発目標とも整合性を確保しつつ、国別援助計画及び重点課題別・分野別の援助方針を策定してきている。今後、我が国は国際機関や他ドナー等とも連携を強化しつつ、これらの政策立案能力を一層強化するとともに、政策を具体的な案件の形成・選定・実施につなげていくための体制を強化する。そのためには、被援助国と我が国の二国間関係、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえた開発ニーズや援助の実態を最も直接的に把握できる立場にある在外公館や援助実施機関現地事務所等、現地の機能を強化することが必須である。中期政策では、現地機能強化について具体的取組及び体制整備を取り上げる。

(2) 現地機能強化の具体的取組

我が国は、在外公館を中心にJICA、JBIC等、援助実施機関の現地事務所を主要なメンバーとして構成される現地ODAタスクフォース(以下、現地TF)を中心とした現地の機能強化に努めてきているが、これを更に推進するため、現地TF及び東京においては以下の具体的取組を強化する。なお、その際、援助政策の決定過程・実施において現地TFが主導的な役割を果たすよう、現地TFは、以下の具体的取組において積極的な参画・提言を行い、東京はこれらに関する現地TFの提言を尊重する。

なお、現地TFが設置されていない被援助国においても、在外公館がIT等を活用して援助実施機関の兼轄事務所等の協力を得つつ、可能な範囲内で、同様の努力を行い、東京もこれを尊重する。

(イ) 開発ニーズ等の調査・分析

現地TFは、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえた開発ニーズや被援助国自身の開発の取組についての調査・分析機能を強化する。その際、現地関係者を通じて、現地の経済社会情勢などを十分把握する。また、現地TFは、必要に応じて外部人材を活用するとともに、現地援助コミュニティ(主要ドナー諸国・国際機関、NGO、学術機関等を含む。)との情報交換等を行う。

東京は、政策支援型の開発調査や政策アドバイザーの派遣等をより機動的に活用することを通じて、これを支援する。

(ロ) 援助政策の立案・検討

a. 国別援助計画の策定への参画

国別援助計画は、上記(2)(イ)の被援助国の抱える開発ニーズ等を正確に把握した上で、外交的視点も入れつつ、向こう5年間程度の我が国援助の方向性や重点分野・項目を明確に示すものである。このような計画の策定や改定に当たり、現地TFは、援助計画が被援助国の開発計画や開発目標、更に国際的な開発目標と整合的な内容となるよう、現地援助コミュニティ（主要ドナー諸国・国際機関、NGO、学術機関等を含む。）との連携の在り方も視野に入れつつ、現場ならではの知見や経験を最大限に活用して積極的に参画する。

b. 重点課題別・分野別援助方針の策定への参画

現地TFは、上記(2)(ロ)a.の国別援助計画及び下記(2)(ロ)c.の政策協議を通じて明確にされた重点分野・項目に沿って、より具体的な重点課題別、分野別の援助方針策定に関して積極的に提言を行い、これにより、開発ニーズを真に反映した案件の形成・実施につなげることを目指す。東京は現地TFの提言を尊重する。

c. 政策協議の実施

現地TFは、国別援助計画及び重点課題別・分野別援助方針で示される中期的な取組の方針が実際の案件形成・要請・実施に反映されるよう、中期的視点から見た重点分野や政策・制度上の課題につき被援助国と認識を共有し、また、意見調整を行うため、必要に応じて東京からの参加者も得つつ、政策協議を実施する。

なお、国別援助計画が策定されていない国については、ODA大綱及び中期政策を踏まえ、政策協議を通じて現地TFが主導的に我が国援助の方向性や重点分野・項目を明確化する。

(ハ) 援助対象候補案件の形成・選定

a. 現地TFの主導的役割

現地TFは、援助案件の形成・選定のための精査において主導的役割を果たす。具体的には、現地TFは、被援助国の要請（要望調査結果）を東京に報告する際に、援助候補案件の優先度について東京に提言する。東京は、案件を選定する際に、こうした現地TFの提言を尊重する。

b. 援助手法の連携と見直しへの提言

我が国の援助が全体として最大の効果を上げるためには、各援助手法の有機的連携が重要である。このため、現地TFは、特に、無償資金協力、円借款、技術協力それぞれの援助手法の適切な役割分担を明確化しつつ、これら3手法が相当程度実施されている被援助国について、具体的な連携モデル案件の形成に努める。また、現地TFは、国際機関や他ドナーとの援助協調等の国際的な動向を踏まえつつ、当該国における援助手法の見直しの必要性と可能性につき、具体的提言を行う。東京は、現地TFからのこれら提言を踏まえて、援助手法の連携と見直しにつき検討する。

(ニ) 現地援助コミュニティとの連携強化

開発援助をめぐる国際的な取組として、援助コミュニティにおいて、ミレニアム開発目標(MDGs)を始めとする共通の開発目標や開発戦略の設定が進行している。こうした動向を踏まえ、現地TFは、我が国援助の効果を向上させる観点から、国際機関や他ドナーを始めとする現地援助コミュニティと緊密な連携を図りつつ、我が国の援助政策に沿った形で積極的に援助協調に参画していく。こうした取組は、現地において我が国の存在感を高めることにもつながり得る。特に、我が国の援助の重点分野において援助協調が推進されている場合には、我が国が主導的役割を果たすことも含め、被援助国政府の自助努力を促しつつ当該国の開発政策の策定・実施の過程に積極的に関与する。

(ホ) 被援助国における我が国関係者との連携強化

我が国が有する優れた技術、知見、人材、制度を活用することも重要であることから、現地TFは、被援助国にお

いて活動する我が国のNGOや学術機関、経済団体(現地に進出している民間企業を含む。)等との連携強化のため、これら関係者との意見交換を活発に行う。

(ハ) 我が国ODAのレビュー

現地TFは、被援助国に対する政策レベル及びプログラムレベルでのODA評価の結果等も参考にしつつ、被援助国に対するこれまでの我が国援助が所期の目的・意義を達成したか、目指すべき方向性は適切であったか、重点分野・重点項目の置き方は有効であったか、援助実施上の留意点には有効に対処できたか等についてレビューを行う。

また、現地TFは、このレビューの結果を踏まえて、国別援助計画や重点課題別・分野別援助方針の策定・改定等への参画に際して、適切な改善を図る。

(ト) 情報公開と広報

ODAに関する透明性向上を図るために、現地TFは、東京からの支援も得つつ、タスクフォースの活動、国別援助計画や政策協議等の内容について、ホームページ等を活用した積極的な広報に努める。

(3) 現地機能強化のための体制整備

上記(2)に列挙された現地の機能強化を行うためには、現地TFのみならず、東京も含めた体制の強化が重要である。このため、以下を始めとする具体的施策を可能な範囲で実施する。

(イ) 適切な人員配置と人材育成(外部人材の積極的な活用を含む。)

現地TF及び東京の両方において、援助業務に関する経験と高い実務能力を備えた人材及び現地の政治・経済・社会情勢に精通した人材等、政府内及び外部からの有為な人材を積極的に活用しつつ、適切な人員配置を行う。また、援助においては緊急に対応を必要とする場合もあることから、そのような事態にも柔軟に対応できるよう、機動的かつ柔軟な人員配置も併せて行う。

現地機能を強化する上で、援助協調等の国際的潮流や我が国援助の政策や実施の全般について広い経験と知見を有する人員の確保は必須であるため、現地TF及び東京の両方においてIT等も活用して研修を充実させることも含め、援助に携わる人材育成を通じて我が国援助の裾野を広げることを目指す。

(ロ) IT等を活用した情報・知見の共有の促進

東京は、現地TFが、特に(2)(ロ) b.の重点課題別・分野別援助方針等を策定するに当たって有益と考えられる関連情報や知見を、IT等を活用して積極的に現地TFに紹介・共有する。

附属

「人間の安全保障」の視点を理解する上で参考となる案件例（2004年現在実施中のもの）

●セネガルにおける住民参加型の給水整備

セネガルの村落地域には、井戸などの適切な給水施設が整備されていないため、多くの女性や子供達は日課として遠方まで水汲みに行かなければならず、また、安全な水が入手できないために極めて衛生状態が悪い地域が多く存在する。

我が国は、水の「欠乏」という脅威から住民を保護するため、無償資金協力により給水施設の整備を行った。給水施設の整備に加え、人々が持続的に自らの力でより良い生活を実現できるよう、技術協力により住民の能力強化につながる支援を行った。具体的には、我が国は村落レベルで給水設備の運営・維持管理が行えるよう、住民組織を形成して保守・点検方法や、料金徴収方法を研修したり、女性を始めとする地域住民の生活改善のために水衛生と関連付けて保健衛生教育を行った。また、これに関連して、給水施設管理の余剰金で住民自らが養鶏事業を始める等世帯収入が向上した。これらの活動は、人々の能力強化、村落の開発そのものを支援するものであり、また、女性や子供といった脆弱な層への支援、保健・衛生・教育分野等の分野横断的な支援や、他国の援助機関が普及に努めている住民組織モデルを活用することによる他機関との連携などを組み合わせたものである。

これらの我が国の援助によって、村落地域の多くの女性や子供達が水汲み労働から解放され、住民はより衛生的な生活を実現できるようになってきている。

●カンボジアにおける HIV/ エイズからの保護

カンボジアでは、HIV/エイズの感染率が高く、経済活動の活発化に伴う人の移動・集中により HIV/エイズ感染が更に拡大するおそれがあり、その結果、住民や労働者が HIV/エイズの脅威にさらされる可能性がある。

我が国は、有償資金協力により支援したカンボジアのシハヌークビル港改修事業において、人々を HIV/エイズの脅威から保護し、また自らを守る能力を強化するためのプログラムを事業の中に取り込むなど、「人間の安全保障」の視点を反映させるよう工夫した。

具体的には、HIV/エイズという脅威から周辺住民を含む事業関係者を保護するために、労働者に検診を義務付け、またコンドーム配布を教育活動と組み合わせて人々の行動を変えるような措置を採ったり、労働者の中からリーダーを育成し仲間同士の会合の場で保健衛生についての知識を深めるような活動を行ったほか、HIV/エイズに対する問題提起や広報活動を広く行った。また、これらの活動が関係者に確実に浸透するよう現地の NGO と連携して実施した。

この試みの結果、HIV/エイズ及び性感染症に関する感染経路や予防手段等が認識され、労働者及び住民自らが HIV/エイズ感染のリスクから身を守る能力が強化された。

3 現行の分野別開発政策一覧

分野	開発政策・イニシアティブ	概要
ジェンダー	ジェンダーと開発イニシアティブ (Initiative on Gender and Development (GAD)) 第49回 国連婦人の地位委員会(2005年)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad_initiative.html	(1) 援助政策におけるジェンダー平等の視点の導入強化 (2) ジェンダー分析の強化および女性の参加促進 (3) ジェンダー平等を推進する政策・制度支援 (4) 国際社会・NGOとの連携強化 (5) 組織の能力向上および体制整備
教育	日本の教育協力政策2011-2015 MDGs国連首脳会合(2010年)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/pdfs/edu_pol_ful_jp.pdf	万人のための教育(EFA)およびミレニアム開発目標(MDGs)の達成と人間の安全保障の実現のため、2011～2015年の5年間で35億ドルの支援を行い、少なくとも700万人(延べ2,500万人)の子どもに質の高い教育環境を提供 (1) 基礎教育支援([School for All]モデルにより、学校・コミュニティ・行政が一体となった包括的な学習環境の改善を行い、質の高い教育環境をすべての子どもと若者に提供することを目指す) (2) ポスト基礎教育支援(初等教育修了後の中等教育、職業訓練、高等教育など) (3) 脆弱国への支援
保健	国際保健政策2011-2015 MDGs国連首脳会合(2010年)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/pdfs/hea_pol_ful_jp.pdf	人間の安全保障の実現を通じたミレニアム開発目標(MDGs)達成のため、2011～2015年の5年間で50億ドルの支援を実施 (1) 母子保健([EMBRACE]モデルにより、産前から産後まで切れ目のない手当を確保。他の開発パートナーとともに、68万人の母親と1,130万人の乳幼児の命を救う) (2) 三大感染症(世界エイズ・結核・マラリア対策基金(世界基金)を通じた支援の強化、世界基金と我が国の二国間支援の補完性強化) (3) 国際的な公衆衛生緊急事態等への対応
水と衛生	水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ (WASABI:Water and Sanitation Broad Partnership Initiative) 第4回 世界水フォーラム・閣僚級国際会議(2006年)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/wasabi_gai.html	(1) 統合水資源管理の推進 (2) 安全な飲料水と衛生の供給 (3) 食料生産等のための水利用支援 (4) 水質汚濁防止と生態系保全 (5) 水関連災害による被害の軽減
環境	京都イニシアティブ(温暖化対策途上国支援) The Kyoto Initiative (Assistance to Developing Countries for Combating Global Warming) 気候変動枠組条約第3回締約国会議(京都会議)(1997年)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/isd_kankyo_gai.html	政府開発援助を中心とした環境協力の包括的な中長期構想として、「21世紀に向けた環境開発支援構想(ISD)」を発表。その行動計画に基づき、温暖化対策に関する開発途上国支援を一層強化するための支援策 (1) 「人づくり」への協力(1998年度から5年間で3,000人) (2) 優遇条件による円借款の供与 (3) 日本の技術・経験の活用・移転
	持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ (EcoISD:Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development) 持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD)(2002年)に先立って発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/wssd_gai.html	(1) 環境分野の人材育成(2002年度から5年間で5,000人) (2) 環境分野の案件に対する優遇条件での円借款の供与 (3) 地球環境無償資金協力の充実と、地球規模の環境問題の解決に資する協力を推進 (4) 国際機関等との広範囲な連携の促進 (5) 環境分野の経済協力の事後評価の充実に向けた、評価手法の一層の改善
	気候変動対策に関する我が国の2012年までの途上国支援「鳩山イニシアティブ」として気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)(2009年12月)において発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop15_g.html 官邸ホームページアドレス http://www.kantei.go.jp/kakugikettei/2009/091216hatoyamainitiative.pdf	排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国、および気候変動の悪影響に対して脆弱な途上国を広く対象として、2012年末までの約3年間で、国際交渉の進展状況を注視しつつ、官民合わせて約1兆7,500億円(おおむね150億ドル)規模の支援(うち公的資金1兆3,000億円(おおむね110億ドル))を実施
生物多様性保全に関する途上国支援イニシアティブ(いのちの共生イニシアティブ) 生物多様性条約第10回締約国会議(CBD/COP10)(2010年10月)において発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/environment/initiative.html	CBD/COP10で合意されたポスト2010年目標(愛知目標)の達成を目指す途上国の努力を支援するため、2010年からの3年間で、生物多様性保全に資する分野で総額20億ドルの支援を実施 【重点分野】 (1) 生態系の保全 途上国における住民の生活の保障と自然環境の保全の両立 保護区の適切な保護・管理の推進 (2) 持続可能な自然資源利用 自然資源の過剰な利用による生物多様性の損失の阻止 (3) 遺伝資源へのアクセスと利益の配分 途上国における遺伝資源の価値の発見と、その利用による利益配分の拡大	

分野	開発政策・イニシアティブ	概要
貿易・投資	開発イニシアティブ2009 (Development Initiative for Trade 2009) WTO第2回貿易のための援助グローバルレビュー会合 (2009)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/21/eito_0706.html	「貿易のための援助(Aid for Trade)」として以下を実施 (1) 技術協力として合計4万人の専門家派遣、研修員受入れを含め、3年間(2009～2011年)で総額120億ドルの二国間資金協力 (2) 途上国との貿易の最新の情報を踏まえた一般特恵関税制度(GSP)の改正 (3) AfTの効率化、保護主義の抑止、貿易金融等の関連分野への積極的な貢献
防災	防災協力イニシアティブ (Initiative for Disaster Reduction through ODA) 国連防災世界会議(2005年)で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/bosai_gaiyo.html	(1) 防災への優先度の向上 (2) 人間の安全保障の視点 (3) ジェンダーの視点 (4) ソフト面での支援の重要性 (5) 日本の経験、知識および技術の活用 (6) 現地適合技術の活用・普及 (7) 様々な関係者との連携促進

第3節

重債務貧困国(HIPCs:Heavily Indebted Poor Countries)一覽

	地域	件数	国名
完了時点(*1)到達国 (Completion Point) (32か国)	アフリカ	26	ベナン、ブルキナファソ、エチオピア、ガーナ、マダガスカル、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ニジェール、ルワンダ、セネガル、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、カメルーン、マラウイ、シエラレオネ、サントメ・プリンシペ、ガンビア、ブルンジ、中央アフリカ、コンゴ共和国、リベリア、コンゴ民主共和国、ギニアビサウ、トーゴ
	中東	1	アフガニスタン
	中南米	5	ボリビア、ガイアナ、ホンジュラス、ニカラグア、ハイチ
決定時点(*2)到達国 (Decision Point) (4か国)	アフリカ	4	チャド、ギニア、コートジボワール、コモロ
決定時点(*2)未到達国 (Decision Point) (4か国)	アフリカ	3	ソマリア、スーダン、エリトリア
	アジア	1	キルギス

*1 決定時点に到達したHIPC諸国に対しては、中間救済としての債務救済が行われる。その後、新たな経済社会改革プログラムが実施され、良好な実績を示したと認められた場合HIPC諸国は拡大HIPCイニシアティブの完了時点に到達し、包括的債務削減措置を受けることになる。

*2 決定時点に到達するには、HIPC諸国は、債務救済により利用可能となる資金の用途についての指針を盛り込んだ貧困削減戦略文書(PRSP)を策定し、世銀/IMF理事会の承認を受ける必要がある。世銀/IMF理事会は、提出されたPRSPやIMFなどが当該HIPC認定国に求められた経済社会改革プログラムの実施実績などを参考に、また、債務国の債務返済能力状況の分析に基づいて当該HIPC認定国に対する同イニシアティブ適用の是非を決定する。