

第5節

援助政策の立案および実施における取組

政府開発援助(ODA)大綱は、ODAをより効率的で効果的なものとするために進めるべき措置を、援助政策の立案および実施体制、国民参加の拡大、戦略的・効果的な援助の実施のために必要な事項の3つに分けて示しています。

1. 援助政策の立案および実施体制

(1) 一貫性のある援助政策の立案

2006年8月、外務省は経済協力局を改編し、国際協力局を設置しました。国際協力局は、援助にかかわる政策を総合的に企画・立案するとともに、政府全体を通して調整する中心的な役割を担っています。2009年7月には、さらに、外務省におけるODAの政策・企画立案機能を強化するため、国際協力局の機構改革を行いました。ODA政策の企画・立案を担当していた総合計画課と援助手法を担当していた無償資金・技術協力課および有償資金協力課を統合し、国別開発協力課を強化しました。この機構改革により、新設された開

発協力総括課の下、3つの国別開発協力課によって有償資金協力、無償資金協力、技術協力の3つの援助手法を一体とした支援が可能となりました。

また、二国間援助と多国間援助(国際機関を通じた援助)に関しては、これまで以上に各課の連携を図り、国際協力の戦略性を強化し、より効果的な援助の実施に取り組んでいます。また、関係府省庁の間で情報の共有や意見交換を行うとともに、関係府省庁の知識と経験を政策に反映しています。

(2) 政府と実施機関の連携

外務省は、年度ごとの国際協力重点方針等、各種政策を援助実施に速やかに活かすことができるよう、援助実施機関であるJICAとの連携を図っています。

2008年10月には、技術協力の実施と無償資金協力を推し進めてきたJICAと、円借款など有償資金協力の実施を担当していた国際協力銀行(JBIC)の海外経

済協力部門が統合され、新JICAが誕生しました。外務省が実施してきた無償資金協力の実施業務の一部もJICAに移され、JICAは技術協力、有償資金協力、無償資金協力という3つの援助手法を一元的に実施する総合的な援助実施機関となりました。

(3) 政策協議の強化

より効果的な開発支援を実行するため、開発途上国との密接な政策協議を行い、互いの認識や理解を共有する取組を進めています。日本は、その国が自助努力で発展できるような支援をするという観点からODAを実施しており、開発途上国からの要請を重視する一

方、要請を受ける前の段階で相手国の政府関係者と政策協議を実施することで、相手国の開発政策や援助の需要を十分に理解し、日本の援助政策との協調を図っています。

(4) 現地機能の強化

開発途上国政府との政策の協議を強化するため、原則としてすべてのODA対象国について、在外公館(海外の大使館・総領事館)やJICAの現地事務所などで構成される「現地ODAタスクフォース」を設置しています。^[注75]タスクフォースは、開発途上国の援助需要を把握した上で、国別援助方針や事業展開計画などの援助政策を決めるプロセスにも参加します。また、開発途上国政府との政策に関する協議を行います。さらに、他の援助国や国際機関と連携しながら、援助手法の面

での連携や見直しに関する提言を行い、援助対象となる候補案件の検討・選定などを行っています。

また、貧困削減戦略文書(PRSP)^{*}の策定や見直しの動きなどに合わせて、開発途上国における援助協調^{*}が各地で本格化している状況に対応し、日本は2006年度から一部の在外公館に経済協力調整員を配置し、援助協調にかかわる情報の収集・調査を行っているほか、他国に対し、日本の政策に関する情報を発信したり、提言を現場にて行う体制をとっています。

*用語解説

貧困削減戦略文書

(PRSP:Poverty Reduction Strategy Paper)

世界銀行・国際通貨基金(IMF)により、1999年に導入された、重債務貧困国(巨額の借金を抱えている貧困国)が、債務削減を受けるための条件となる文書。債務削減によって返済せずにすんだ資金を、貧困削減の対応策に支出するために、教育、保健、食料保障などの分野で、3か年ごとに目標を設定する経済社会開発のための実行計画書。文書は途上国政府のオーナーシップ(自助努力)の下、援助国やNGO、研究機関、民間部門の代表などの意見も取り入れて作成される。

援助協調

援助の効果を増大させるために、複数のドナーが情報共有を行い、援助の戦略策定やプロジェクト計画・実施などにおいて協力を行うこと。従来の援助協調は、案件ごとのドナー間の連携・調整に重点が置かれていたが、近年は、被援助国の開発政策に沿って、ドナーが共通の戦略や手続きで支援を行う総合的な援助協調が、サブサハラ・アフリカを中心に、世界各国で進められるようになっている。

注75 JICAが本部で所管する一部の国を除く

(5) 様々な担い手との連携

日本は、民間企業、非政府組織(NGO)、大学、地方自治体、国際機関や他の援助国とも連携しながら国際

協力を行っています。

● NGOとの連携

近年、NGOは開発、環境、人権、貿易、軍備縮小など、主要な外交分野における政策についての提言などを通じて、国際社会で重要な役割を果たしています。日本のNGOは、開発途上国において教育、保健・医療、農村開発、難民支援、地雷処理など様々な分野で質の高い援助活動を実施しています。また、地震などの自然災害や紛争の現場でいち早く人道支援活動を展開しています。政府では手の届きにくい草の根レベルで活動

するNGOは、地域に密着し、住民のニーズにきめ細かく対応することが可能であり、日本の「顔の見える援助」の実現にもつながっていると考えています。日本は、ODA大綱をはじめとする各種の政策においてNGOとの連携を進めることを掲げています。NGOの援助活動への資金面での協力、能力強化への支援、協議の機会を多くするなど、様々な連携策を実施しています。

ア. NGOが行う事業との協力

日本は、NGOが円滑に援助活動を実施できるように様々な協力を行っています。たとえば、NGOによる草の根レベルの経済社会開発事業に資金を供与する「日本NGO連携無償資金協力」を通じて、2011年度に45団体が、学校建設、障害者支援、職業訓練、母子保健の改善など計81件の事業を実施しました(直近の5年間で資金協力の規模が倍増しています)。また、2000年にNGO、政府、経済界の連携によって設立された緊急人道支援組織である特定非営利活動法人「ジャパン・プラットフォーム(JPF)」には、2012年7月時点で36のNGOが参加しています。事前に拠出されたODA資金や企業・市民からの寄付金を活用して、大規模な災害が発生したときなどに生活物資の配布、医療支援などを行っています。2011年度には、ハ

イチ地震、アフリカの²⁰角地域の干ばつ、パキスタンにおける洪水の被災者支援、スーダン南部、スリランカ北部、アフガニスタン・パキスタンにおける人道支援など、8か国において総額約24億円がJPFを通してNGOが実施する事業に使用されました。

JICAの技術協力プロジェクトではNGOを含む民間の団体に委託して実施される場合があり、NGOや大学といった様々な団体の専門性や経験も活用されています。さらに、JICAはNGOや大学、地方自治体などが提案する案件で、開発途上国の地域住民の生活向上に直接役立つ協力活動について、ODAの一環として事業委託する「草の根技術協力事業」*を実施しています。2011年度は219件の事業を世界48か国で実施しました。



供与された機材を使用してアルパカの毛を使った手工芸品を製作するペルーの地元農民(写真:ホセ・サト/在ペルー日本大使館)



タンザニアで障害を抱える人たちの就業支援をしている工芸センター(写真:服部将之/在タンザニア日本大使館)

イ. NGO 活動環境の整備

NGO 活動へのさらなる支援策として様々な活動環境を整備する事業があります。たとえば「NGO 相談員制度」では、外務省の委託を受けた経験豊富な NGO 団体が、市民や NGO 関係者から寄せられる国際協力活動や NGO の組織運営の方法、開発教育の進め方などに関する質問や相談に対応しています。そのほか、国際協力イベントなどで相談に応じたり、出張して講演を行うサービスを行っており、多くの人々が NGO や国際協力活動に対して理解を深める機会をつくるようにしています。また、「国際協力 NGO のファンドレイジング(活動のための資金集め)」や「地方の国際協力 NGO の能力強化」などのテーマごとに NGO が自分たちで勉強会やシンポジウムを実施する「NGO 研究会」を主催するなど、NGO が組織を運営する能力や専門性の向上を支援する取組も行っています。

ウ. NGO との対話と連携

1996 年以降外務省は、NGO との対話と連携を進めるため、NGO ・外務省定期協議会を開催し、日本の援助政策や日本 NGO 連携無償資金協力などの NGO を対象とした資金協力の制度に関する協議を活発に実施しています。2002 年以降は開発途上国で活動する日本の NGO と意見を交換する場として「NGO ・在外 ODA 協議会(通称: ODA ・NGO オダング協議会)」を開設し、これまでネパールやスリランカをはじめとする 33 か国で、大使館、援助実施機関、NGO 等が ODA

JICA は、NGO スタッフのために様々な研修を行っています。たとえば、国内外で今後活躍する NGO スタッフの人材育成を通じて団体の組織強化を支援する「組織力アップ! NGO 人材育成研修」、開発途上国でのプロジェクトの計画・立案・評価手法を習得するためプロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM) * を活用したプロジェクト運営基礎研修、NGO が国内での広報活動や資金獲得、経理・会計分野の能力等を強化することを目的にこの分野の知識・経験を持つアドバイザーを派遣する NGO 組織強化のためのアドバイザー派遣制度、海外においてプロジェクトを効果的に実施するために必要な能力強化の指導を行うアドバイザーを派遣する NGO 海外プロジェクト強化のためのアドバイザー派遣制度などを行っています。

の効率的・効果的な実施について意見交換を行っています。JICA は、NGO との対等なパートナーシップに基づき、より効果的な国際協力の実現と、国際協力への市民の理解と参加を促すために、NGO-JICA 協議会を開催しています。また、NGO の現地での活動を支援するとともに、NGO と JICA が連携して行う事業の強化を目的として、「NGO-JICA ジャパンデスク」を海外 21 か国に設置しています。

* 用語解説

草の根技術協力事業

国際協力の意思を持つ日本の NGO、大学、地方自治体および公益法人等の団体による、開発途上国の地域住民を対象とした国際協力活動を、JICA が ODA の一環として支援し、共同で実施する事業。団体の規模や種類に応じて、①草の根パートナー型(事業規模:総額 1 億円以内、期間:5 年以内)、②草の根協力支援型(事業規模:総額 2,500 万円以内、期間:3 年以内)、③地域提案型(事業規模:総額 3,000 万円以内、期間:3 年以内)の 3 つの支援方法がある。

プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)

PCM 手法: 開発援助プロジェクトの分析・計画・実施・評価という一連のサイクルを、プロジェクト概要表を用いて運営管理する参加型開発手法で、参加型計画とモニタリング・評価から成る。JICA や国際機関などが開発援助の現場で用いる手法。

● 民間企業との連携

ア. 成長加速化のための官民パートナーシップ

日本の民間企業が開発途上国で様々な事業を行うことは、現地で雇用の機会を創り出し、途上国の税収の増加、貿易投資の拡大、外貨の獲得等に寄与し、日本の優れた技術を移転するなど、多様な成果を開発途上国にもたらすことができます。このような民間企業の開発途上国における活動を推進するために、2008年4月にODA等と日本企業との連携強化のための新たな施策「成長加速化のための官民パートナーシップ」を発表しました。民間企業からの開発途上国の経済成長や、貧困削減に役立つ民間企業の活動とODAとの官民連携案件に関する相談や提案を受け付けています。

これまでにこのような官民連携案件を草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用したものを含め13件認定しています。たとえば、日本NGO連携無償資金協力を活用し、ラオスにおいて日本企業が生薬栽培事業を行うに当たり、栽培地の不発弾処理を行った事例があります。もう一つ挙げれば、技術協力を活用し、メキシコから医師団を日本に招き、日本企業が開発した高度な医療技術(心臓カテーテル術)の移転を行いました。(詳しくは18ページ参照)

また、最近、民間企業が進出先の地域社会が抱える課題の解決に対して積極的に貢献することを目指す企

業の社会的責任(CSR)活動^(注76)や、低所得者層を対象にしたビジネスを通じて、生活の向上や社会的課題の解決への貢献を目指すBOPビジネス*が注目されています。これらを、現地のNGOなどと連携して企業が行う場合に、草の根・人間の安全保障無償資金協力や技術協力が活用できるなど新しい取組も行っています。ほかにも、官と民が連携して公共性の高い事業などをより効率的・効果的に行うことを目指すPPP*にも取り組み、技術協力による制度整備や人材育成のほか、海外投融資や円借金を活用して、プロジェクトの計画段階から一貫した支援を行っています。

さらに、2011年6月に開催されたミレニアム開発目標(MDGs)フォローアップ会合時に、日本は「MDGs官民連携ネットワーク」の設立を発表しました。日本企業が途上国でビジネスや社会貢献活動を円滑に行えるよう支援するもので、日本企業に対して、途上国の開発ニーズに関する情報提供、国内外のNGO、国際機関、大学などを紹介しネットワークづくりを支援、保健分野やポストMDGsなどのテーマごとのワークショップを開催するなどして、MDGs達成に貢献する日本企業の活動を促進しています。

■ PPPインフラ事業・BOPビジネス事業の協力準備調査

優れた技術や知識・経験を持ち、海外展開に関心を持つ日本企業の開発への参加を促すため、民間からの提案に基づく2種類の協力準備調査を実施しています。PPPインフラ事業やBOPビジネスの事業化調査のための企画書(プロポーザル)を民間から広く募集し、その提案を行った企業にフィージビリティ調査*(実現の可能性を探るための調査)を委託する民間提案型の調査制度です。これまで上下水道や高速道路案件に係る準備調査などのPPPインフラ事業に関しては34件、保健・医療、農業分野におけるBOPビジネスについては52件を選定しました。これにより、開発途上国の開発課題の解決に民間企業の専門的知

識、資金、技術等を活用するとともに、民間企業の海外展開を後押ししていきます。



ルワンダで培養した微生物を移動販売をするオーガニックソリューションズのスタッフ
(写真: 今村健志朗/JICA)

注76 企業の社会責任 CSR: Corporate Social Responsibility

■ 中小企業支援

発展著しい新興国や途上国の経済成長を取り込むことは、日本企業の今後の成長にとって重要な要素となっています。とりわけ、日本の中小企業は優れた製品・技術などを有していますが、人材や知識・経験の不足により多くの企業が海外展開に踏みきれないでいます。一方で、開発途上国においては、こうした製品・技術を活用し、経済社会的課題を解決していくことも期待されています。このような状況を受け、外務省は、2012年度よりODAを活用して、途上国における中小企業の製品・技術等のニーズ調査、ODA案件化のための調査、ODAによる現地への製品・技術等の普及につながる委託事業を開始しました。これにより途上国の開発課題の解決を図りつつ日本企業の海外展開に貢

献することを目指します。そのほか、中小企業が必要とするグローバル人材の育成を支援するため、中小企業等の社員の籍を企業に置いたまま青年海外協力隊やシニア海外ボランティアとして途上国に派遣する「民間連携ボランティア制度」*を2012年に創設し、中小企業の途上国における人脈形成を積極的に支援しています。また、経済産業省でも、中小企業の海外展開に必要なグローバル人材の育成に資する取組として、若手人材の海外インターンシップ派遣事業を新たに開始し、2012年11月には、JICA・経済産業省の共催でグローバル人材育成に関するシンポジウムを開催するなど、日本の中小企業の海外展開を支援しています。(中小企業支援について詳しくは第1部24ページ参照)

■ 海外投融資

途上国での事業はリスクが高いなどの理由により、民間金融機関からの融資が受けにくい状況にあります。そこで、日本はJICA海外投融資*によって、途上国において民間企業が実施する開発事業を直接の投資・融資により支援します。海外投融資については、2001年12月に発表された「特殊法人等整理合理化計画」において、基本的に、2001年度末までに承諾された案件以外、出融資を行わないこととなっていました。しかし、民間セクターを通じて開発効果の高い新しい需要に対応する必要性の高まりから、2010年6月に

再開が決定され、2011年3月にJICAによる民間企業に対する海外投融資を試行的に再開しました。

その結果、2011年には、パキスタンにおける貧困層向けマイクロファイナンス事業(小規模金融サービス)、ベトナムにおける産業人材育成事業の2件について、さらに、2012年には、ベトナムにおけるロンアン省環境配慮型工業団地関連事業についても政府部内の審査を終了しました。その後2012年10月に本格再開を果たしています。

■ インフラ輸出*

「パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合」は、アジアを中心とする旺盛なインフラ需要に対応して、インフラ分野の民間企業の取組を支援し、国家横断的かつ政治主導により機動的な判断を行うため設置されました。これを受けて、外務省は在外公館を通じた情報収集体制を強化し、現地の関係機関や商工会との連

絡を強めていくため、2012年10月時点で50か国58の在外公館に計126名の「インフラプロジェクト専門官」*を指名しています。また、内閣総理大臣をはじめとする閣僚によるトップセールス(首脳会談時に取り上げるなど)にてインフラ事業を受注するための支援などにも取り組んでいます。

イ. 円借款の迅速化

開発途上国の開発を支援するに当たって、官民連携の必要性が広く認識されるようになりました。円借款と民間事業の実施とをより効果が上がるよう組み合わせ、速やかに開発効果が現れるようにすることが求められています。効果的な官民連携を推進する観点からも、民間事業の実施スピードに合わせて、円借款を速く進められるよう一層努力する必要があります。

日本は、借入国側の主体的取組(オーナーシップ)、不正の防止、環境社会への配慮など、説明責任や適正

な手続きを確かなものにすることに注意しながら、2007年の「円借款の迅速化について」および2009年の「官民連携推進等のための円借款の迅速化」を踏まえ、2010年7月にも「円借款の迅速化について」を発表しました。早い段階で関心があることを表明するブレ・プレッジを導入したり、現地でのモニタリング(進み具合のチェック)会合の実施国を増やして、問題を早期に発見し、対応策を協議するなどの追加的な措置を定めました。

*用語解説

BOPビジネス(BOP:Base Of the Pyramid)

途上国の低所得層*を対象にした社会的な課題解決に役立つことが期待されるビジネス。低所得層は約40億人、世界人口の約7割を占めるといわれ、潜在的な成長市場として注目されている。低所得者層を消費者、生産者、販売者とすることで、持続可能な、現地における様々な社会的課題の解決に役立つことが期待される。

事例:洗剤やシャンプーなどの衛生商品、水質浄化剤、栄養食品、防虫剤を練り込んだ蚊帳、浄水装置、太陽光発電など。

※ 低所得層:1人当たりの年間所得が購買力平価で3,000ドル以下の層。購買力平価とは物価水準の差を除去することによって、異なる通貨の購買力を等しくしたものの。

ODAを活用した官民連携

(PPP:Public-Private Partnership)

官によるODA事業と民による投資事業などが連携して行う新しい官民協力の方法。民間企業の意見をODAの案件形成の段階から取り入れて、たとえば、基礎インフラはODAで整備し、投資や運営・維持管理は民間で行うといったように、官民で役割分担し、民間の技術や知識・経験、資金を活用し、開発効率の向上とともにより効率的・効果的な事業の実施を目指す。PPPの分野事例:上下水道、空港建設、高速道路、鉄道など。

フィージビリティ調査

立案されたプロジェクトが実行(実現)可能かどうか、検証し、実施する上で最適なプロジェクトを計画・策定すること。プロジェクトがどんな可能性を持つか、適切であるか、投資効果について調査する。

民間連携ボランティア制度

中小企業等の社員を青年海外協力隊やシニア海外ボランティアとして開発途上国に派遣し、企業のグローバル人材の育成や海外事業展開にも貢献するもの。民間企業の要望に応じ、派遣国、職種、派遣期間等を相談しながら決定する。事業展開を検討している国へ派遣し、活動を通じて、文化、商習慣、技術レベル等を把握したり、語学のみならず、コミュニケーション能力や問題解決力、交渉力などが身に付き、帰国後に企業活動に還元されることが期待される。

JICA海外投融資

JICAが行う有償資金協力で、日本の民間企業が途上国で実施する開発事業に対し、必要な資金を出資・融資するもの。民間企業の開発途上国での事業は、雇用を創出し経済の活性化につながるが、様々なリスクがあり高い収益が望めないことも多いため、民間の金融機関から十分な資金が得られないことがある。海外投融資は、そのような事業に出資・融資することにより、開発途上地域の開発を支援するもの。支援対象分野は①MDGs・貧困削減、②インフラ・成長加速化、③気候変動対策。円借款は途上国政府に行う経済協力であるのに対して、海外投融資は、日本の民間企業が途上国の政府以外の民間企業と行う活動に対し支援を行うことを通じて開発に貢献するもの。

インフラ輸出

アジアを中心とするインフラ需要に対して、民間企業の取組を支援し、日本企業が電力、鉄道、水、道路事業などの海外でのインフラ整備をめぐり、施設建設などのハードインフラだけでなく、その事業運営に必要な知識・経験、技術の移転、管理運営に関する人材育成などのソフトインフラ整備まで支援する考え方。

インフラプロジェクト専門官

各在外公館において、インフラプロジェクトに関する内外の情報を収集・集約するとともに、関係機関や商工会等との連絡・調整に際して窓口になるなど、日本企業のインフラ輸出支援を担当する職員。

●大学・地方自治体との連携

日本は、より効果的なODAの実施のため、大学や県市町村など地方自治体が蓄積してきた実務的な知識を活用しています。JICAは、大学が持つ専門的な知識を活用し、開発途上国の課題に総合的に取り組めるよう、共同で技術協力の実施や円借款事業を推進していま

す。また、地方自治体との間でも、日本の地域社会の知識・経験を活かし、ODA事業の質的向上、援助を行う人材の育成などについて連携を行い、地方発の海外協力事業がより活発に展開できるよう協力しています。

● 開発途上国の地方自治体・NGOなどとの連携

開発途上国の地方自治体やNGOとの連携は、開発途上国の経済社会の開発だけではなく、現地の市民社会やNGOの強化にもつながります。日本は、主に草の根・人間の安全保障無償資金協力を通じて、これら援助関係者が実施する経済社会開発事業を支援してい

● 国際機関や他国との連携

近年、ミレニアム開発目標(MDGs)などの国際的な開発目標を達成するため、援助の質の改善を目指し、援助効果を向上させるとの観点から、パリ宣言やアクラ行動計画(AAA)^{〔注77〕}、釜山パートナーシップ文書^{〔注78〕}に基づいて、様々な国や機関、団体が援助政策について協調しているとしています。現在、多くの援助される側の国において、保健や教育など分野ごとに作業部会が形成され、その国の分野別開発戦略に沿って、プログラム型の支援が実施されています。日本はタンザニアにおける地方行政改革などのプログラムに参加しています。また、バングラデシュにおいては、2005年の世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、英国国際開発省(DFID)^{〔注79〕}と同国の貧困削減戦略を支援するための共通戦略パートナーシップを経て、2010年6月には18の国際機関が参加して共同支援戦略(JCS)^{〔注80〕}が決定されており、分野横断的に(保健、教育などの分野を越えて横のつながりを持ち)、より効果的、効率的な援助を実施するための協調・連携を進めています。また、国際開発金融機関(MDBs)^{〔注81〕}との具体的な協力として、2005年には、アフリカ開発銀行との間で、エプサ(EPSA:アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ)^{〔注82〕}を立ち上げ、アフリカの民間セクターに対する円滑な資金供給や、道路や電力整備等を通じた民間投資促進を図るため、これまでに10億ドルを超える協力を行ってまいりました。さらに、2012年には、米州開発銀行との間でも、省エネ・再生可能エネルギー分野における協調融資枠組みとしてコア(CORE)^{〔注83〕}を立ち上げており、5年で最大3億ドルの協力をを行う考えです。

最近では、日本国内に本部のある国際機関との協力・連携も積極的に進めています。これらの取組のほかにも、多国間援助(マルチ)と二国間援助(バイ)の両方の効果的な連携を目指した取組も進めています。国際的な援助の流れを二国間の援助政策へ活かし、日本に比較優位のある

ます。この資金協力は、学校建設、病院の基礎的医療機材の整備、井戸の掘削など、草の根レベルに直接利益となるきめ細やかで迅速な支援として開発途上国でも高く評価されています。

二国間援助の方法を援助受入国内および国際社会において中心的な流れにすることを目的としたこのような試みは、日本の援助効果を向上させることに役立つものです。

これまで国際社会では、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)^{〔注84〕}の加盟国が中心となって援助を行ってきましたが、近年、中国、インド、サウジアラビア、ブラジルなど、DAC加盟国以外の新興ドナー(援助国)と呼ばれる国々が、開発途上国の開発課題に対し大きな影響力を持つようになってきました。G20の枠組みにおいても、開発課題につき先進国のみならず新興国・途上国を交えた形で協議が行われるようになったこともこの現れです。新興ドナーが国際的な取組と調和した援助を行うよう、日本は様々な会合への新興ドナーの参加を促し、話し合いを進めています。たとえば、2011年11月には韓国・釜山で「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム(閣僚級会合)」が開催され、日本を含むDAC加盟国、新興ドナー、民間セクター等が連携して世界の課題を解決するための新たな協力の枠組み(グローバル・パートナーシップ)を構築できたことは大きな進展であるといえます。また、2012年7月には、バンコクでアジア開発フォーラムを開催し、アジアの経験を踏まえた開発援助のあり方について議論を深めました。



タンザニアの村の集会。自分たちでコミュニティの課題に取り組む
(写真: 柿崎芳明/JICAタンザニア事務所)

注77 アクラ行動計画 AAA: Accra Agenda for Action

注78 釜山パートナーシップ文書: Busan Partnership for Effective Development Cooperation

注79 英国国際開発省 DFID: Department for International Development

注80 共同支援戦略 JCS: Joint Cooperation Strategy

注81 国際開発金融機関 MDBs: Multilateral Development Banks

注82 アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ EPSA: Enhanced Private Sector Assistance for Africa

注83 コア CORE: Cofinancing for Renewable Energy and Energy Efficiency

2. 国民参加の拡大

(1) 国民の理解と支持の促進の重要性

2010年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」では、ODAに対する国民の理解と支持を得ていくことの重要性が強調されています。

外務省およびJICAは、幅広い層の国民が実際の開発途上国支援に直接参加でき、国民の方々がODAの現場を体験できる機会を提供しています。開発協力に関する議論や対話の促進、開発教育の推進、開発協力の現状についての情報公開、地方や幅広い層への発信など様々なレベルや形で国民参加を強化しています。同時に、開発課題の多様化・高度化に適切に対応して

いくためには、人材育成と研究協力、官民連携も重要と認識しています。国際社会において日本の開発協力に関する考え方への理解を広めることも重要であり、大学をはじめとする教育・研究機関との連携もますます重要となりつつあります。

なお、途上国において日本の支援について多くの人に知ってもらうことはODAの実施において欠かせないプロセス（過程）であり、在外公館とJICA現地事務所が連携して、現地広報に力を入れています。

(2) 青年海外協力隊・シニア海外ボランティアによる途上国支援への直接参加

若い人やいろいろな経験を持つ幅広い層の国民が参加できる国際協力を推進するため、JICAは、青年海外協力隊事業やシニア海外ボランティア事業を行っています。青年海外協力隊は、20歳から39歳までの青年が開発途上国に原則2年間滞在し、開発途上国の人々と生活や労働を共にしながら、開発途上国の経済社会開発に協力する国民参加型事業です。青年海外協力隊は半世紀近くの歴史を持ち、海外でも高く評価されている日本の「顔の見える援助」の一つです。シニア海外ボランティア事業は、幅広い技術、豊かな経験を持つ40歳から69歳までの男女で、ボランティア精神に基づき開発途上国の発展のために役に立ちたいという人たちが行う活動を日本政府が支援するという国民参加型事業であり、青年海外協力隊のシニア版として位置付けられています。

人と人とのつながりを地道に構築し、日本と途上国との間に草の根の関係を作り出す海外ボランティア事業は、現地の人たちの日本への親しみを深める効果ももたらします。これは、東日本大震災に際しての諸外国からの支援にもつながっています。また、近年はボランティア経験者が、民間部門の途上国進出等に貢献できるという側面も注目されています。



JICAボランティア事業参加者への外務大臣感謝状授与式でモザンビークから帰国した青年海外協力隊員の山田由美子さんに感謝状を手渡す阿部俊子外務大臣政務官



ペルーの職業訓練学校にて電子工学を教えるボランティア（写真：JICA）

(3) NGOへの支援や活動への参加

国際協力への市民参加の最も身近な例は、国際協力を行っているNGOへの支援やその活動への参加です。日本のNGOの数は、1998年に「特定非営利活動促進法(NPO法)」が施行され法的な整備が進んでから大幅に増加しました。実際に国際協力活動にかかわっている団体は約400といわれています。外務省は日本のNGOを「日本の顔が見える援助」を行う上で不可欠なパートナーとして重視し、連携を強化してきています。具体的には、日本のNGOが海外で行う事業に対し資金面で協力したり(日本NGO連携無償資金協力など)、NGOの能力向上を図るための事業を実施しています。日本のNGOは、ODAの裾野を広げ、国際協力分野の優秀な人材を育て、日本の「顔が見える援助」

を担う存在として期待が高まります。(NGOとの連携について詳しくは159ページ参照)



ザンビアでヘルスポスト開所式を喜ぶ住民とNGO関係者(写真:TICO)

(4) ODAの現場体験

できるだけ多くの人に関係協力の現場を体験する機会を提供し、ODAの実情にふれていただくことは、ODAを理解するために最も効果的な方法の一つです。スタディツアー(大学のゼミ等)によるODA現地視察、教師や地方自治体関係者等の現地視察への派遣支援にも力を入れています。また、旅行社の企画する体験ツアーや視察ツアーとの連携も強化しつつあります。一般の方々にODAプロジェクトの現場を実際に視察していただき、帰国後に国内の様々なイベントで報告していただく新しい事業「国際協力レポーター」(JICA実施)も、2011年より開始し、同年8月にはケニアとベトナム、2012年8月にはウガンダとスリランカに一般の方を派遣し、各国における日本のODA事業を視察していただきました(派遣人数は1か国10名ずつ)。



説明をメモする国際協力レポーターを覗き込むケニアの子どもたち(写真:佐藤浩治/JICA)

(5) 議論や対話の促進

ODAを活用した中小企業支援等、ODAに関する取組について外務省やJICAは国内各地で説明会を行うなどの取組を行っています。また、国際協力をめぐる動きや日本の取組を紹介する講演やシンポジウムも開催しており、外交やODAのあり方について関心をお持ちの市民の方と対話する場を随時設けています。

さらにJICAでは、地域にあるセンターや支部などの国内拠点を活用して、地域の産業界や行政関係者あるいは有識者や地元の大学や学校関係者との懇談や講演を行いながら、地域発信の国際協力の推進とともに地域の活性化を目指しています。

(6) 開発分野における人材育成と研究

開発分野における高度な人材の育成を行うため、外務省は2011年度より、「高度人材育成事業」を開始しました。同事業は、開発の現場で指導的立場に立つ人材を育成するための実践的プログラムであり、既存の開発学科を有する大学の博士課程を補完するコースを有しています。具体的には、①ビジネス実務者による日本の企業文化・産業史・ビジネス史を習得するための講座、②アジアの開発への日本の貢献、アジアの経済発展モデルの他地域への応用(南南協力)の実践的側面についての講座、③国際公法を習得するための講座、④交渉のロールプレイング・ワークショップ、⑤インタビュー/プレゼン能力向上のためのメディア・トレーニング、⑥開発分野で国際的に影響力のある海外の有識者による特別講義・講演等の交流事業の6つのコースから成っています。

JICAは、専門的な知識や多様な経験を持つ人材を確

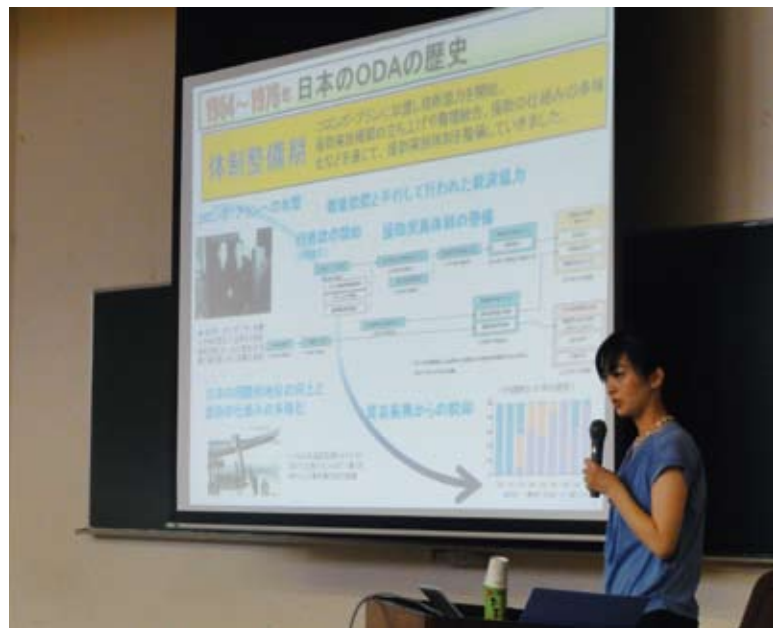
保してそうした人たちに活躍してもらうため、2003年に「国際協力人材センター」を開設しました。また、省庁、JICAやNGO、国際機関といった国際協力に関する求人情報を国際協力キャリア総合情報サイト「PARTNER」(<http://partner.jica.go.jp/>)より提供し、人材の登録、各種研修・セミナー情報の提供、そしてキャリア相談(進路相談)なども行っています。

さらに、国際協力専門員制度により、高い専門的な能力と開発途上国での豊富な業務経験を持つ人材を確保しているほか、ジュニア専門員制度を設け、ある程度の専門性を持ちつつも経験の浅い若い人の育成を目指しています。2008年10月に設立されたJICA研究所は、開発途上国の政府や国際援助のコミュニティへの発信を行いながら、国際的に通用する方法論を用いて、政策について実際の援助経験に基づいた研究を進めています。

(7) 開発教育

外務省は、職員を中学校、高校、大学、地域の自治体、NGOなどに派遣し、国際協力やODAについての説明や解説を行う「ODA出前講座」を実施しています。また、外務省のホームページにおいては、「義務教育向け開発教育推進ホームページ(「探検しよう!みんなの地球」)」を設け、開発教育のための教材を必要に応じて提供しています。またJICAは、開発教育を推進するため、開発教育の教材を募る「グローバル教育コンクール」^[注84](2011年度からJICAが主催)を開催しています。また、開発教育を支援するため、学校教育の現場や国際化を進める自治体などの求めに応じて、青年海外協力隊経験者などを講師として学校へ派遣し、途上国での暮らしや経験談を伝えて異文化理解・国際理解促進を図る「国際協力出前講座」や、高校生および大学生等を対象とした「国際協力実体験プログラム」、中学生・高校生を対象にした「JICA国際協力中学生・高

校生エッセイコンテスト」を実施しています。さらに、教員に対しては、「開発教育指導者研修」や、開発途上国に派遣し、その経験を授業に活かすことが目的の「教師海外研修」などを実施しています。



ODA出前講座で日本のODAについて説明する外務省職員

注84 旧称：開発教育/国際理解教育コンクール(2009年度に改称)

(8) 広報・情報公開・情報発信の強化

外務省とJICAは、それぞれODAに関するホームページ^[注85]をつくり、相互にリンクさせながら正確な情報の公開と発信に努めています。2010年10月にはODAプロジェクトの現状などが全体でどのような流れになっているかを分かりやすく説明するため「ODA見える化サイト」をJICAホームページ上に設けました。また、ODAメールマガジンを発行し、海外の大使館や総領事館の職員やJICA関係者などによる実際の援助現場での体験談やエピソードなどを紹介しています。

1997年度以来、シリーズもののテレビ番組の放映を通じて国民が国際協力について関心を持ち、理解を深められるよう努力しています。2012年度放映の「地球VOCE（ヴォーチェ）」（テレビ東京系列にて放映）では、開発途上国で活躍している日本の援助関係者などを取り上げ、開発途上国の現状や援助がなぜ必要か、日本のODAプロジェクトの成果などを紹介して

います。

毎年「国際協力の日」（10月6日）*の前後には、日本国内最大の国際協力行事として「グローバルフェスタ JAPAN」を開催しています。東京・日比谷公園で土曜日と日曜日の2日間にわたって外務省、JICAとJANIC（国際協力NGOセンター）^[注86]が共催しているこの行事には、NGOや国際機関、企業、関係する省庁などが参加し、2012年のイベントには約10万人が来場しました。

また、海外においても、ODAを通じた日本の積極的な国際貢献についてよく理解してもらうための活動を行っています。具体的には、援助にかかわる署名式や引渡式に際してプレスリリース（報道機関に向けて紹介する文書）を出すなど現地の報道機関の取材に協力したり、また、日本からの援助物資に日の丸（日章旗）



ステッカー（英語、アラビア語）や「ODAシンボルマーク」ステッカー（英語、フランス語、スペイン語、アラビア語、ポルトガル語）を貼っています。在外公館では、現地の報道機関に対して日本の援助現場の視察を企画し、現地の報道などにおいても日本の協力が取り上げられるような機会をつくるように努めています。また、様々な講演活動、英語・現地の言葉によるホームページや広報パンフレットの作成も行っています。



グローバルフェスタには多数のNGOも参加する

*用語解説

国際協力の日

1954年10月6日、日本はコロンボ・プラン（第二次世界大戦後最も早く1951年に組織された途上国援助のための国際機関）への加盟を閣議決定し、経済協力を開始した。これに^{ちな}因んで、10月6日は1987年の閣議了解により「国際協力の日」と定められた。

注85 外務省ODAホームページ： <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda> JICA： <http://www.jica.go.jp> ODA見える化サイト： <http://www.jica.go.jp/oda>

注86 国際協力NGOセンター JANIC： Japan NGO Center for International Cooperation

3. 戦略的・効果的な援助の実施のために必要な事項

2010年6月に公表された「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」において、援助案件の評価結果を含め援助の透明性向上（「見える化」）を徹底するとともに、案件形成（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、フォローアップ活動（Act）というPDCAサイクルを導

入し、ODAの説明責任の向上を図ることとしました。さらに2011年1月には、この方針を踏まえて、①PDCAサイクルの強化、②プログラム・アプローチの強化、③「見える化」の徹底を進めていくこととなりました。

(1) 戦略的な援助の実施

● プログラム・アプローチ

プログラム・アプローチとは、途上国との政策協議等を通じて主要な開発目標（プログラム目標）を共有し、そこから具体的なODAのプロジェクトを導き出していくアプローチのことです。たとえば、特定地域の妊産婦死亡率を減らすという目標のために、無償資

金協力による病院の建設や、技術協力による助産師の育成といったプロジェクトを導き出すアプローチが考えられます。現在、インドネシア、タンザニア、ガーナなどで試行的な取組を進めており、その経験と成果をそれ以外の国での支援にも活かしていきます。

● 国別援助方針

「国別援助方針」は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、相手国の開発計画、開発上の課題等を総合的に考え合わせて策定する日本の援助方針であり、3年をめぐりに原則としてすべてのODA対象国について

策定することとしています。これまでの国別援助計画とその下で策定された事業展開計画を統合し、より簡潔で戦略性の高いものに改編して、「選択と集中」による援助の方向性の明確化を目指しています。

(2) 効果的な援助の実施

● 見える化サイト

ODAに対する国民の理解と支持をさらに得ていくための広報のあり方として、2011年4月にJICAのホームページ上に透明性向上のための「ODA見える化サイト」を立ち上げました。全世界で展開しているODA事業のうち、JICAが実施を担当する有償資金協力、無償資金協力、および技術協力の各案件について、各事業の概要、案件の形成から完了までの過程を分かりやすく伝えるため、写真や、事前・事後評価などの情報を随時掲載しています。原則としてすべてのODA案件の現状、成果等の公表に向けて取り組んでいます。また、過去に実施された案件について十分な効果の現れていない案件等を含む具体的な達成状況を取りまとめたリストを2011年1月および同年10月に既に2回にわたって公表しています。



ODA見える化サイト <http://www.jica.go.jp/oda>

● PDCAサイクル

PDCAサイクル強化については、①すべての被援助国向け国別援助方針の策定、②開発協力適正会議の設立、③評価体制の強化といった取組を進めています。特に、2011年に設置された開発協力適正会議はPDCAサイクルの中核としての役割を果たしています。無償資金協力および有償資金協力の新規案件形成のための調査実施に先立ち、NGO、経済界、学会、言論

● 評価の充実

より効果的・効率的なODAを行うためには、援助が実施されている状況やその効果を的確に把握し、改善していくことが必要です。そのため外務省を含む関係府省庁やJICAは、モニタリング(進み具合の検証)や評価を行っています。ODAの評価は、PDCAサイクルの中に位置付けられています。その結果得られた教訓や提言は、将来の計画や、実施過程に活かしていくため、関係する部局をはじめ、途上国の政府にも伝えられます。また国民に対し、ODAがどのように使われ、どのような効果があったのかを説明するために、評価結果をホームページなどで広く公表することで、説明責任(アカウントビリティ)を果たす役割も持っています。

現在外務省では、主に政策についての評価(国別評価と重点課題別評価)やプログラムについての評価(援助手法別評価と分野別評価)などを行っています。外務省が実施する政策についての評価やプログラムについての評価は開発援助委員会(DAC)の評価5項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト(影響)、自立発展性)を基に、政策は適切であったか、援助によって開発効果が上がったか、援助の実施過程は適切であったかの3つの観点から評価し、その客観性・透明性を確保するため、第三者による評価を行っています。

また、外務省はODA評価の改善を進めています。評価の独立性をより高めるため、ODA評価室を、援助

界からの6名の外部有識者と外務省・JICAの担当部署との間で調査内容等について率直な意見交換を行い、過去の経験や外部有識者の視点が新規案件に反映されるようにしています。こうした取組について一定の評価はいただいておりますが、PDCAサイクルをさらに良いものとするべく、引き続き努力を続けていきます。

を実施する国際協力局から独立させて大臣官房に移し、ODA評価室長には外部から公募による評価の専門家を迎えました。また、ODAの評価においては開発だけではなく、外交の視点からも評価を行うなど、新しい試みにも取り組んでいます。

一方、JICAは技術協力、有償資金協力、無償資金協力それぞれのプロジェクトについての評価やテーマ別の評価を実施しています。各プロジェクトの事前の段階から、実施の段階を経て、事後まで一貫した評価を行うとともに、これら3つの援助手法に整合性のある評価の仕組みを確立しています。なお、これらの評価はDAC評価5項目に基づいて行われ、一定金額以上の案件については、外部評価者による事後評価を実施しています。

こうしたODAの評価で得られた提言と教訓については、それぞれ対応を検討して、ODAの計画・実施へ反映させています。

これら以外にも、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(いわゆる「政策評価法」)に基づいて、外務省では経済協力政策の全般に関する政策評価や一定の金額を超える案件の事前評価、5年間着手されなかった案件(未着手案件)、または10年経っても貸付が終わっていない案件(未了案件)*の事後評価も行っています。

*用語解説

未着手・未了案件

「5年未着手案件」とは、案件の実施が決定した後、5年を経過した時点においても貸付契約が締結されていない、あるいは貸付実行が開始されていないなどの案件。「10年未了案件」とは、案件実施決定後10年を経過した時点で貸付実行が未了である案件を指す。

●不正行為の防止

日本のODAは、国民の税金を原資としていることから、援助によって供与された資金の不正使用は絶対に許されません。そのため、政府とJICAは調達などの手続きについて誰でも確認できるようにしています。

ODA案件の調達段階においては、ガイドラインに従って開発途上国側が入札を行い、その結果をJICAが確認し、注文を受けた企業名だけでなく契約金額も公表することで透明性を高める措置をとっています。調達をはじめ、ODA事業実施の過程で不正が行われた場合は、不正を行った業者を一定期間、事業の入札・契約に参加させない仕組みが整えられています。

監査に関しては、外部監査の拡充や監査結果に基づく改善の措置を行っています。外部監査を充実させることについては、JICAにおいて会計監査人による外部監査を実施しています。無償資金協力では、300万円以上の草の根・人間の安全保障無償資金協力の案件について外部監査を原則として義務付け、順次実施しています。

有償資金協力については、政府間で合意がなされた案件を対象に必要なに応じて監査を行うことができる仕組みを導入しています。技術協力では、JICAにおいてサンプリングによる内部監査(一部を抜き出して調べること)を実施しています。無償資金協力についても、

JICAにおいて技術的な監査を実施しています。

また、OECD外国公務員贈賄防止条約^(注87)の締約国である日本は、ODA事業への信頼を確保するため、外国政府の関係者との不正な取引に対しても、不正競争防止法などの適用を含め厳格に公正な対処を行っています。

ベトナムにおける円借款事業において不正が行われ、2008年に日本の企業関係者がベトナムにおいて有罪の判決を受けた事件がありました。同様の不正腐敗事件が再び起きないようにするため、外務大臣の下に外部の専門知識がある人たちで構成する検討会を設け、この検討会は、2009年9月に報告書を提出しました。これを基に、外務省とJICAで不正行為を行った企業に対してどのような措置をとるべきかについて規程を見直しました。そして、海外にある日本大使館やJICAの現地事務所が現地の日本法人などをサポートできる体制を確立し、関係業界などへ法令を守るよう働きかけました。具体的には、企業団体との協力の下で日本企業向けの国際契約約款に関するセミナーの開催、相手国によるコンサルタントの選定に際してJICAの関与の強化、援助国との間で不正、腐敗を防止するための話し合いなどを実施しました。これらの取組は2011年2月にとりまとめられました。

注87 正式名：「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)

(3) 適正な手続きの確保

援助を実施する際には、事業の実施主体となる相手国の政府や関係機関が、環境や現地社会への影響、たとえば、住民の移転や先住民・女性の権利の侵害などに関して配慮をしているか確認します。従来、有償資金協力や技術協力では、学者やNGOなどを含む有識者からの幅広い意見に基づいて作成した、現地の環境や社会へ配慮するためのガイドライン(指針)を発表しそれを守っています。無償資金協力においても、無償資金協力審査ガイドラインに基づいた支援を実施してきました。2008年10月に新しくJICAが発足したこ

とに伴って、旧JICA、旧JBIC(国際協力銀行)のガイドラインをまとめ合わせ、2010年4月1日付けで新環境社会配慮ガイドラインを発表しました。このような取組は、環境問題への配慮に関する透明性、予測可能性、説明責任を確保することにつながります。

また、ODA事業をより効果的にし、より一層の透明化を図るため、事業の調査実施前において知識・経験を持つ外部の専門家との意見交換を行う開発協力適正会議を一般にも公開する形で開催しています。

(4) 援助関係者の安全確保

援助の関係者が活動する開発途上国の治安状況はとて複雑で、日々刻々と変化しています。2001年の米国同時多発テロ以降、中東地域や南アジア地域では緊張が高まり、世界各地でテロ活動が多発しています。平和構築支援の活動において、どのようにして援助関係者の安全を確保するのかが極めて重要な課題となっています。

政府は、在外公館などを通じて現地の治安状況を把握し、渡航の際の情報などを提供し、援助関係者間での情報共有を行っています。JICAは、援助関係者に対し、出発前の研修やセミナーの実施、現地における緊急時の通信手段の確保、安全対策アドバイザー*の配置、住居の防犯設備などの整備に努めています。また、

在外公館や各国の国際機関の事務所などとも情報交換し、各国・地域の治安状況に応じた安全対策マニュアルを作成するなど、適時適切な安全対策措置をとっています。さらに、緊急時の対応やリスク管理についての研修を国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)^[注88]の国際人道援助緊急事態対応訓練地域センター(eCentre)^[注89]と共に開催するなど、安全管理の強化に取り組んでいます。無償資金協力では、コンサルタントや施工会社へ情報提供を行うとともに、緊急時の連絡体制を整備しています。有償資金協力では、受注した日本の企業への情報提供などにより、その企業の関係者の安全確保を図っています。

*用語解説

安全対策アドバイザー

JICAでは、現地の安全対策を強化するため、その国の治安や安全対策に詳しい人材を「安全対策アドバイザー」として委託、日々の治安情報の収集と発信を行い、住居の防犯から交通事故対策まで幅広い事態に対して24時間体制で対応できるようにしている。

注88 国連難民高等弁務官事務所 UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

注89 国際人道援助緊急事態対応訓練地域センター eCentre: Regional Centre for Emergency Training in International Humanitarian Response