



今後の日本の国際協力について 日本型モデルの提示を

2006年2月
(社)経済同友会

目 次

・基本認識	1
・日本の国際協力の基本理念	2
1．日本の安全と繁栄の確保のための国際協力	
2．民間企業にとっての国際協力の重要性	
3．援助実施原則	
・国際協力のあり方	3
1．国際協力の基本的あり方	3
(1) 途上国の自助努力支援、国際協力は官民の総合的事業	
(2) 「人間の安全保障」と経済開発の調和的発展	
2．量よりも効果・質、事業量を重視した国際協力	4
3．日本型国際協力の諸課題	5
(1) 国連のミレニアム開発目標達成への努力	
(2) 途上国側のガバナンスの強化とパートナーシップの強化	
(3) 環境協力の一層の強化	
(4) 円借款の積極的活用	
(5) 国際機関との協力強化、日本の発言力強化	
(6) 政策一貫性、先進国日本の対途上国市場開放促進	
4．日本型国際協力の地域的課題	7
(1) アジアへの国際協力の戦略的展開	
(2) 自主性のあるアフリカ支援を	
5．民間の役割と官民協力の推進	9
(1) 民間企業の役割	
(2) 官民協力の推進	
(3) 優遇税制等を通じた NGO/NPO 等の活動促進	
・国際協力実施体制	10
1．国家戦略性を踏まえた国際協力実施体制の改革	
(1) 総理直属の国際協力総合戦略会議の設立	
(2) 国際協力庁の設立	
(3) 実施機関の統合、国際協力推進機構（仮称）の設立	
(4) 各機関の関係	
2．現場重視の視点と企画、実施、評価体制の強化	
巻末資料：会合開催一覧	14
：日本の対外援助委員会名簿	15

基本認識

戦後の日本の対外援助・国際協力は一昨年で50周年を迎えたが、現在、日本の対外援助・国際協力政策は大きな転機にある。

戦後の日本のODA（政府開発援助）規模は、日本の経済力に応じて拡大を続け、1991年～2000年には、10年連続で世界第一のODA供与国になった。軍事的貢献はしないことを国是とした日本にとって、対外援助は世界貢献、総合安全保障政策の大きな柱になってきた。また、対外援助は、人道支援等発展途上国のベーシックな生活環境の整備、インフラ整備、人材育成等への支援を通じて日本と発展途上諸国との貿易投資関係が促進されることにより、途上国と日本双方の経済発展に貢献してきた。

1960年～70年当時、日本の近隣諸国である東アジア諸国の経済発展水準は、現在、世界的支援の対象となっているアフリカよりも下回っていた。しかし、東アジア諸国は、1990年代の前半には既に「東アジアの奇跡」（*）と言われるまでの快挙を成し遂げ現在に至っている。

東アジア諸国の成功の要因としては、東アジア諸国自身の適切な発展戦略と自己努力による所が大であるが、日本の経済発展への支援と協力を重点を置いた政策も一助を成したことは間違いない。この日本の政策は、官民の総合事業としての途上国支援・協力で、援助というよりも国際協力と表現した方がより実態に相応しい。

以上のように日本の国際協力は、東アジアで大きな成果をあげてきたが、内外環境の変化の中で、現在、大きな転機を迎えている。政府は、2003年8月にODA大綱を改定したが、その背景として、厳しい財政状況の中で、国民からODAの戦略性、機動性、透明性、効率性の向上を求める声があがったことをあげている。確かに、国民の対外援助への見方は依然として厳しいものがある。（**）

日本のODA予算は7,862億円（05年度）で一般会計歳出の1.7%、国民一人当たりでは約6,000円の負担。贈与に借款、国際機関への出資を含めたODAの総額は9,731億円で国民総所得（GNI）の0.19%（04年）を占めている。（***）日本のODA総額の規模は米国に次いで第二位だが、厳しい財政状況の中で減少を続け、現在のペースでは更に順位が下がると見られている。

現在、日本にとって肝要なことは、ODAを海外からの要請で受身に対応して拡大することではない。東アジアで成果を発揮してきた日本の国際協力政策の内、普遍化

できる政策、つまり新たな日本型モデルを再確立して世界に発信することで改めて発展途上国の貧困削減と経済発展に貢献し、翻って日本の安全と繁栄を戦略的視点で確保することである。また、これまでの戦略性、機動性、透明性、効率性が不十分であった国際協力の実施体制を根本から見直して、日本型モデルの展開を加速する体制を確立する必要がある。

* 世界銀行の1993年のレポートの表題「東アジアの奇跡」

** 内閣府の「外交に関する世論調査」を1991年と2005年とで比較すると、「積極的に進めるべきだ」が41%から22%へと大きく減少している。

*** 2005年版ODA（政府開発援助）白書から

日本の国際協力の基本理念

1. 日本の安全と繁栄の確保のための国際協力

グローバル化した今日の世界にあっては、どの国においても一国だけで安全と繁栄を実現することはできないが、中でも貧困の削減と経済発展を通じた人々の生活水準向上のために国際的に協力することは重要な課題である。したがって、援助・国際協力は、地球市民としての国際的責務であると共に、国益確保のための基本政策である。

また、日本は今後とも軍事大国を目指すべきではなく、平和外交を基本とすべきである。平和外交を基本とした日本にとっての国益実現には、ハードパワー（強制力）ではなくソフトパワー（魅了する力）が有効であり、昨年の経済同友会提言にあるように、対外援助は「日本のソフトパワーの最大の資源、そして媒体の一つ」（*）であり、最大の外交手段として今後とも積極的に駆使していく必要がある。

* 「（社）経済同友会世界における日本使命を考える委員会」の提言：日本の「ソフトパワー」で「共進化（相互進化）の実現」、2005年2月

2. 民間企業にとっての国際協力の重要性

世界市場を舞台にして活動する日本企業にとって、貧困が存在し、経済状況が不安定化して人々の生活が困窮することは企業の活動範囲を狭め、リスク要因が増大することにもなる。したがって、対外援助を通じて途上国の経済発展と貧困削減を促すことは、企業の活動範囲を広げることにも繋がる。

また、対外援助はビジネス活動に不可欠なインフラ整備、人材育成を推進することで、企業の途上国におけるビジネス活動を促進すると共に、企業のビジネス活動を通じて途上国の経済発展が加速するという好循環をもたらす。こうした好

循環は、途上国と日本双方の経済発展と相互信頼関係の深化に大きく寄与することになり、対外援助・国際協力活動の大きな成果となる。

3. 援助実施原則

ODA大綱の実施原則では、環境と開発の両立、軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避、軍事支出・大量破壊兵器等の動向に十分注意、民主化、市場経済導入、基本的人権と自由の保障に十分に注意、の4点を強調している。対外援助の実施に際しては、四原則に則りつつ、日本の総合外交戦略の一環として、当該諸国と国際関係等に配慮しつつ個々具体的に検討すべきである。

国際協力のあり方

1. 日本型国際協力の基本的あり方

(1) 途上国の自助努力支援、国際協力は官民の総合的事業

日本型国際協力モデル

日本型国際協力は大きく以下3点に纏められる。

- a. 先進国と途上国は共に地球市民の一員との基本認識の下、途上国のオーナーシップ(自主性)尊重の視点で、途上国の自助努力への協力・支援を基本とする。
- b. 途上国が自立して貧困を根本的に削減するには経済発展が必要。経済発展の主体は民間経済で、民間経済の発展に資する産業インフラ整備、人材育成、技術移転、社会基盤(法体系等)整備等への支援を重視。
- c. 自助努力支援の観点で、返済義務を伴う借款を重視。

つまり、対外援助は一方的な“施し”ではなく、地球市民のパートナーとして先進国が途上国の自助努力に協力し支援することである。つまり対外援助の基本的性格は国際協力であり、国際協力は官民の総合的事業である。最終的には途上国が援助を必要とせず自立して、“卒業”することを支援することにある。

日本の戦後の国際協力政策は、発展途上国の経済的自立支援に重点を置くという点では、他の先進国に比べ優れていたと言える。日本の政策は、発展途上国のキャパシティ・ビルディング(Capacity Building)、つまり、人道支援等ベーシックな生活環境整備に加えて、インフラの整備、人材の育成等経済発展の基盤整備を支援することで、民間経済が自立的に発展するための触媒、つまり条件を整備することに力点を置いてきた。

(2) 「人間の安全保障」と経済開発の調和的發展

上記のように、経済發展が貧困削減のベースであるが、国によっては、極度の所得不均衡等により貧困が是正されないこともある。その要因としては、男女不平等、身分制の残存等の社会的な不公正と不公正を要因とした教育機会の喪失等があり、是正が不可欠である。

また、紛争・災害、感染症等、人間の生命に対する緊急性ある脅威を目の前にしては、人道的支援が不可欠である。社会的な不公正の是正支援、教育機会の増大支援、人道支援等については、ODA大綱で提起した「人間の安全保障」の視点が大事である。「人間の安全保障」では、グローバルな視点や地域・国レベルの視点と共に、個々の人間に着目した、個人の保護と能力強化のための協力を強化する必要性を強調している。

「人間の安全保障」の政策的展開は経済開発支援のためのベースともなるし、また、経済開発支援を通じて「人間の安全保障」が向上するという相互の調和的發展が図られることが大事である。

2. 量よりも効果・質、事業量を重視した国際協力の推進

途上国への資金供与のチャンネルは、ODA、ODA以外の政府資金（国際協力銀行の貿易投資金融等）、直接投資等の民間資金、NGO/NPO等の贈与、の四つからなっており、これら四つを有機的に連携して進めることで、効果的かつ質の高い国際協力を実施することができる。

したがって、ODAは途上国支援の重要な構成要素であるが、ODAの額だけでどれだけ貢献しているかを判断することは誤りで、援助案件の有益性や民間経済への触媒効果等、質の面を考慮する必要がある。つまり、ODAを含めた国際協力が、途上国の自助努力、経済發展にどう貢献し、その結果、貧困をどれだけ削減できるかを総合的に評価することが大事である。

ODAの額については、現在、対GNI比0.7%達成にむけ努力することが国際合意となっていることを踏まえ（*）、国としては国際合意達成に向けて努力する共に、その達成過程においても、少なくともODA総額が世界の主要国に劣後しない水準を維持する努力をする必要がある。その際、国際協力において日本は具体的に何をすべきなのか、そのために必要な分野は何なのかを戦略的視点で検討し、こうした分野に重点を置いて供与することが大事である。実際にODAを増額するに際しては、現下の厳しい財政状況に鑑みて、国民の理解が得られるよう、戦略性、機動性、透明性、効率性を制度面で一層重視する必要がある。そのためには、後述のように、現在の実施体制は不十分で改革が求められる。

また、額については、国際協力は官民の総合的的事业であることに鑑みて、ODAに加えて民間直接投資等を含めた途上国への総合的資金供与額も考慮すべきことを提起したい。（2004年、日本のODAは約90億ドル、途上国向け直接投資は約140億ド

ル)

更に、ODA総額について、現在のOECD-DAC基準ではネット額（借款については回収分を引く）だけがカウントされているために、実際に供与される事業額より小さく表示されてしまうことも考慮する必要がある。（**）とりわけ、日本のODAは、他国と比べて借款が大きな役割を占めるために、ネット額と事業額の差が大きく、事業額ベースだと日本のODAはネット・ベースの約1.57倍（GNI比で約0.2%から約0.3%へ***）に増大する。したがって、OECD-DAC基準のネット額に加えて事業額も考慮すべきことを提起したい。

* 2002年3月、モンテレイにおける国連開発資金国際会議の合意文書では「ODAのGNI比0.7%目標[1970年の国連総会決議による]実現に向けて具体的な努力」をすることを謳っている。2005年3月の国連アナン事務総長報告書では、先進国に対して遅くとも2015年までに同目標を達成するためのタイム・スケジュール策定を強く要請。日本を除く主用先進国は同目標への対応方針を既に公表。

* * ODAの規模はネット（新規供与額から返済額を差し引く）で表示されるが、日本の円借款の歴史も長くなって現在では返済の額が相当な規模になっている。返済が増えているということは、援助受け入れ国の返済力がついたこと、つまり当該国の経済力向上を意味し、援助が成功であったことを示している。この場合、もし、援助が失敗であれば返済されずにネットの額が増大するので、額と援助の効果が相反することになる。

* * * 2004年の日本のODAは、OECD-DAC基準、つまりネットで約90億ドルであるが、この内円借款は実行額の約61億ドルから回収の約51億ドルをマイナスした約10億ドルが計上されている。（債務免除約23億ドルを含めるとマイナスの約13億ドル）しかし、事業額で見ると約51億ドル（実行額の61億ドルから既に計上済みの10億ドルをマイナス）が90億ドルにプラスする141億ドルが計上されることになる。（参考：債務免除の約23億ドルは借款からマイナスし贈与にプラスすることで全体額を調整している）

3 . 日本型国際協力の諸課題

（ 1 ）国連のミレニアム開発目標達成への努力

2000年9月に、国連ミレニアム・サミットの際にミレニアム開発宣言が採択され、開発目標（MDGs：2000年～2015年）が制定され、貧困・飢餓の撲滅等8目標（*）が定められた。日本としては、人間の安全保障、国際協調の視点で、国際的目標達成に向けて全力で努力する必要がある。目標達成に際しては、緊急対応的措置は当然必要であるが、その後の自立支援を継続的に実施して、再び緊急対応的措置が必要となるような悪循環に陥らないよう十分に配慮をしていくことが重要である。

* 貧困・飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、男女平等・女性の地位向上、幼児死亡率削減、妊産婦の健康改善、エイズ・マラリア等疫病の蔓延防止、環境の持続的可能性確保、開発のグローバル・パートナーシップ

(2) 途上国側のガバナンスの強化とパートナーシップの強化

ODA大綱では、「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」としているが、自助努力の前提は援助受け入れ国側の良いガバナンスの存在である。したがって、援助供与の際は、受け入れ側のガバナンスへの事前・事後の評価が大事となる。

途上国側のガバナンスに關与するためには、援助の供与側と受け入れ側の継続的な対話、相互理解、信頼關係が不可欠の要件であり、双方の間のパートナーシップの強化が必要となる。こうした相互關係の強化によって援助は効果的に実施される。

(3) 環境協力の一層の強化

日本は、環境については、環境改善技術等のハード面だけでなく、關連法制と執行体制、人材育成等ソフト面でも世界的に優位にあり、この分野での強みを活かして途上国の環境事業に一層貢獻していく必要がある。例えば、中国への円借款の2008年新規案件停止が決まったが、環境關連分野等については、技術協力等を通じて、今後とも支援・協力を継続・強化する必要がある。

民間企業としては、地球温暖化防止京都議定書（2005年2月発効）に基づいたCDM（クリーン開発メカニズム*）等も活用して途上国への環境協力を推進する必要がある。ただ、国連CDM理事会でのCDMの認定が厳格過ぎて使いづらいとの批判もあるので、同メカニズムの活用が促進するよう関係機関においての努力が求められる。

* 先進国が途上国で温暖化防止につながる設備投資等を行い、そこで得られた温暖効果ガス削減量をクレジット（排出権額）として獲得できる制度で、当事国の承認や国連機關への登録が必要。

(4) 円借款の積極的活用

現在、国際協力銀行が実施している円借款は、以下5点において日本型国際協力を体現しており、今後、借款を一層積極的に活用、推進する必要がある。

- ・ 経済インフラ中心で、「民間経済の呼び水、触媒としてのODA」という国際協力本来のあり方に合致している。
- ・ 返済を伴うので、受け入れ側は努力して返済する必要があり、自助努力支援に合致している。
- ・ 供与側も、返済を確実にするために供与プロジェクトの審査、評価を厳格に行う。
- ・ 長期にわたる事業で、今後の経済発展の在り方、ガバナンス等について、途上国側と継続的政策対話を実現する上で効果的である。
- ・ 予算に比べて多額の事業を実施できる点でも効果的である。（*）

円借款の積極的活用策として供与範囲の拡大がある。円借款は毎年、回収が増大しており、今後は、経済インフラに加えて人材育成、環境、貧困対策への拡充を更に推進する必要がある。更に、円借款以外の政府資金供与や民間金融との連携を強化することで、国際協力が効果的に実施される必要がある。

* ODA予算にカウントされるのは、供与額から回収額を引いたネットの額であるが、日本の円借款の歴史は長く、現在、回収額が相当の額に達しており、累積供与額はネットの額の4倍程と言われる。更に、円借款の一般歳出分は、未回収金の処理や利子補給分のみであることにも留意する必要がある。

(5) 国際機関との協力強化、日本の発言力強化

国際開発金融機関として、世銀グループ（世銀、第二世銀、国際金融公社、多数国間投資保証機関）、地域開発金融機関（アジア、米州、アフリカ、欧州）があるが、日本は各機関への拠出額として米国と1位、2位をわけあう大拠出国である。他方、我が国のODA予算から見ると、2005年度では約32%が（2004年実施額で約34%）国際機関への出資金や拠出金に充当されている。

しかしながら、こうした国際機関の政策決定について、アジア開発銀行（総裁は歴代日本人）を別にすれば、拠出額に見合う程に我が国の政策スタンスが反映されているとは言えない。アジア開発銀行が、東アジアの経済発展と貧困削減、アジア金融危機後の回復等について大きな成果をあげてきたこともあり、他の国際機関においても日本の意向が反映されて、アフリカを初め各地域の開発政策が成果を上げられるよう期待する。

(6) 政策一貫性、先進国日本の対途上国市場開放促進

一方で援助を供与しても、他方で援助の効果等で発展した途上国の産業が生み出す輸出品に対して市場を固く閉ざしては、経済開発支援について政策の一貫性が欠如する。

途上国が産業近代化の中で輸出をまず目指すのは農産品等であるが、先進国ではこれら分野での保護措置が現実には跡を立たない。これに関して、2005年12月のWTO香港閣僚会議では、後発発展途上国（LDC）産品への「無税無枠」（関税と数量制限の撤廃）を2008年までに97%以上（現在、日本は86%）とするとの宣言を纏めたが、日本としても実現に向け一段と努力する必要がある。とりわけ、日本にとっては、農産物を中心とした市場開放が大きな課題であるが、WTO新ラウンドや東アジア諸国とのEPA（経済連携協定）交渉成功のためにイニシアチブを発揮して、先進国、途上国双方Win-Winの状況を作る必要がある。

4 . 日本型国際協力の地域的課題

(1) アジアへの国際協力の戦略的展開

日本の今後の生存と発展にとって、近隣諸国であり、最も成長が期待されるアジア諸国との協力関係は戦略的に極めて重要である。世界の絶対貧困人口(*)11億人の内、アジアには約7億人(東アジア2.8億、南アジア4.3億)、比率で65%弱が依然として存在し、サブサハラ・アフリカの約3億人を大きく上回っているという事実も考慮に入れる必要がある。(**)

対アジア国際協力については、ODA四原則の具体的適応の検討、環境重視、東アジアから南・西アジアへの拡大、東アジア共同体形成への貢献、の四つの視点が大事である。背景としては、インドやパキスタンの核実験問題とミャンマーや北朝鮮の人権問題、急速な経済発展に伴う環境問題の深刻化、東アジア諸国では援助卒業国が輩出、中国への2008年円借款の新規案件停止等がある。

東アジア共同体は、今後の日本外交にとって戦略的に重要であるが、東アジアでは各国間の経済格差が非常に大きい(日本やシンガポールとミャンマーやカンボジアの一人当たり国民所得では100倍程の格差)ことが共同体形成の障害となっている。したがって、格差是正のために日本の果たすべき役割は大きい。この場合、域内の最貧途上国を、日本と域内の他の先進・中進国が協力して援助することが効果的である。こうした多面的援助の地域ネット・ワーク形成により、日本のイニシアチブにより東アジアにおける協力を将来の共同体形成に結びつけることができる。

* 一日一ドル以下の所得

** 世界銀行 "Global Monitoring Report 2004" から

(2) 自主性のあるアフリカ支援を

アフリカ支援が世界的課題となっているが、日本としてはアフリカ支援を受身に捉えるのではなく、また、単に援助額を増大するというのではなく、日本として主体的に明確なアフリカ援助政策を提示し、実現のために努力すべきである。

日本は1993年以来、5年毎に東京でアフリカ開発会議(TICAD)を開催し、平和の定着、経済成長を通じた貧困削減、人間中心の開発、3つを基本政策として制定している。今後は基本政策実現のために、東アジア援助政策の成功体験等も整理した上で、現下のアフリカの具体的状況に踏まえた効果的援助政策を策定、推進すべきである。具体的には何か成功のモデル・ケースを作るのも一案である。

アジアの成功経験をアフリカに移転することに関しては、2005年4月のアジア・アフリカ会議で日本が提唱した「アジア青年海外協力隊」がある。アジア諸国と協力し、日本のODAでアジア諸国の青年をアフリカに派遣し支援しようとの構想で、その実現が求められる。

また、援助の基本的目的が自助努力支援であること、更に、援助供与に際しては、ますます効率的運用が課題となっていること等を考えると、2005年7月のG8サミットでアフリカ等への債務棒引きが合意されてしまったことは遺憾なことである。

5. 民間の役割と官民協力の推進

(1) 民間企業の役割

途上国の経済開発において、先進国の民間企業の役割としては、直接投資、社会貢献活動、企業のCSR（企業の社会的責任）があり、今後、こうした役割を拡大していくことが大事である。日本の発展途上国への資金の流れを見ると、公的援助よりも民間企業の直接投資の方がはるかに大きい。（*）更に、直接投資を通じて、発展途上国への技術移転、人材育成が促進される。また、直接投資は、PPP（Public Private Partnership）BOT（Build Operate Transfer）等を通じて、インフラ整備においても効果を発揮している。

更に、企業にとっても、学校・研修センター設立、災害救援、衛生向上、環境保全活動等への資金協力を通じた社会貢献活動は今後、一層大事となる。また、厳格な法令順守、女性の雇用促進等を通じてCSRを実施することも極めて重要な課題である。

* 2004年の日本の統計で、ODA総額が約90億ドルに対して、発展途上国向けの民間直接投資は約140億ドル。

(2) 官民協力の推進

今後は、一層ODAと民間の連携が進むよう努力する必要がある。例えば、ベトナムのフーミー火力発電所では、1号機を円借款、2号機と3号機を国際協力銀行と民間金融機関の協調融資・日本企業の出資で建設されたが、こうした事例を参考にして官民協力を一層強化することが大事である。

尚、経済同友会が主導して1989年に設立し、「社員寮への留学生受入れプログラム」を主な事業にした（財）留学生支援企業協力推進協会があり、途上国の留学生への支援活動を行っている。同協会の事業には、技術協力としてODA予算が充当されており、民間においても同事業への協力を一層要請したい。

(3) 優遇税制等を通じたNGO/NPO等の活動促進

途上国支援に取り組むNGOの数は350程だが、欧米諸国に比べて財政基盤や専門性が不十分と言われる。日本で23,608あるNPO法人の内、寄付金税制の優遇を得られる「認定NPO法人」は、「国境なき医師団日本」等わずか37（*）で、2006年度税

制改正で一定の前進が見られたが、税制等の面で支援を一層強化する必要がある。
(**)

* 2005年9月現在(「日本経済新聞」2005.11.11)

** 2006年度税制改正で、NPOへの寄付の所得控除について、年1万円を超える額から5万円を超える額に変更。尚、当問題については、(社)経済同友会NPO・社会起業研究会提言「社会変革に挑むNPOには優れた経営者と志ある資金が必要である」(2005年6月)参照。

国際協力実施体制

国際協力は、戦略性をもった総合外交政策の重要な一環であるが、現在、13省庁にまたがって実施されている体制では、国際協力を戦略性をもって統一的に推進することは難しい。戦略性の欠如は、“顔の見える”援助・国際協力を実施する上でも大きな障害となり、国民の理解を得にくくしている。

したがって、実施体制の改革は急務の課題であり、以下、「日本型国際協力モデル」を実施する体制について提起したい。

1. 国家戦略性を踏まえた国際協力実施体制の改革

(1) 総理直属の国際協力総合戦略会議(仮称)の設立

現在、日本の対外援助の基本政策策定の機関となっているODA総合戦略会議(議長:外務大臣)を、以下2点から総理直属の機関とする国際協力総合戦略会議(仮称)に改組することを提案したい。国民各層の見解を広く反映させるために、メンバーもより幅広い層から人選する。国家戦略性をもった国際協力を効果的に政策展開するために。

同会議の今後の改革の方向性として、情報開示と広報活動をより強化する、援助案件の評価のベース基準設定を含めて、援助案件の各評価についての総合的な評価・監督を行う、ことが重要となる。の評価に関しては、現在、「ODA評価有識者会議」(外務省経済協力局長の私的懇談会)があるが、趣旨を活かしつつ発展的に解消し、国際協力総合戦略会議(仮称)が総理直属の機関として設立された後は、その下部組織として再設置されるべきである。

(2) 国際協力庁(仮称)の設立

主要先進国では、米国の国務省国際開発庁(USAID)、ドイツの経済協力開発省、英国の国際開発省、フランスの開発庁等、国際協力を統一的に担っている機関を設けている国が多い。しかし、現在の日本の体制は、前述のように13省庁に

分散されて運営され、国際協力を戦略性、機動性、透明性、効率性をもって統一的に推進する体制にはなっていない。

そこで、日本の国際協力業務の具体的政策立案、運営管理等を統一的に担う国際協力庁（仮称）を内閣府の外局又は内局として設立することを提案したい。名称をODA庁ではなく、国際協力庁（仮称）としたのは、前述のように対外援助はODAを含めた官民の総合的事業で、国際協力と形容する方が相応しいからである。

同庁設立により新たな行政組織が増えることになるが、行政全体としての人員削減の大きな方針の中で（*）、効率化に寄与する形で組織再編することが不可欠である。また、公募を含めて民間から幹部職員を登用する等して同庁の活性化を図る必要がある。

（*）政府は、国家公務員定員を2006年度から5年間で5%以上純減するとの方針を掲げている。（2006年12月、閣議決定）

（3）実施機関の統合、国際協力推進機構（仮称）の設立

また、援助の実施について現在は、円借款は国際協力銀行（JBIC）、無償援助及び技術協力は独立行政法人国際協力機構（JICA）、外務省、文部省など関連機関において行われている。そこで、円借款と無償援助、技術協力の有機的連携を図り、国際協力を一層効果的に運営管理するため、実施機関の統合をおこなう必要があり、国際協力推進機構（仮称）の設立を提案したい。

（4）各機関の関係

国際協力の基本理念・戦略は国際協力総合戦略会議で検討、策定し、新設ODA評価有識者会議はその下に置く。総合戦略会議で策定した基本理念・戦略に基づいて、国際協力庁（仮称）において援助・国際協力の具体的政策を立案し管理運営を行う。実施を具体的に遂行するのは、上記の国際協力推進機構（仮称）である。尚、災害・戦災対策等緊急援助はプロジェクト型援助等とは性質が異なっていることから、引き続き外務省の管轄下で行うこととする。

国際協力の実施体制（案）

< 役 割 >

基本理念・戦略の
策定

国際協力総合戦略会議（仮称）

- ・ 総理直属、内閣府の中に設置
- ・ メンバーは各界から広く人選
- ・ 日本の国際協力の基本理念・戦略を策定

ODA 評価有識者会議



政策立案・管理
運営

国際協力庁（仮称）

- ・ 内閣府の外局又は内局として設置
- ・ 現在の省庁の中の ODA 等国際協力関連機関を統合
- ・ 総合戦略会議で策定した基本理念・政策に基づいて国際協力関連事項の具体的政策立案、管理運営等を基本事業



実施

国際協力推進機構(仮称)

- ・ 現在の JICA(国際協力機構)、JBIC(国際協力銀行)の円借款部門を統合して
- ・ 無償協力・技術協力・有償協力を実施

2. 現場重視の視点と企画、実施、評価体制の強化

上記のように、国際協力事業を統一的に行う組織改革を実施する一方で、事業の具体的実施・運営に際しては、現場重視の視点が大事である。統合化と現場主義は、日本の国際協力を戦略的かつ効果的に実施する上での車の両輪である。これに関しては、統合化が官僚的一律化の弊害をもたらさないための運用面での配慮も大事である。

具体的に効果的、効率的、かつ迅速に事業をおこなうには、できるだけ現場に権限委譲していくことが大事である。また、業務遂行は、上級機関からの一方通行ではなく、現場で輩出した問題点の内、重要な点については生の声を吸い上げ、国際協力庁、場合によっては総合戦略会議にフィード・バックして検討し、普遍化できる事項を検証していく作業も極めて大事となろう。そのためにも、PDCA（Plan:計画、Do:行動、Check:点検、Action:反映）サイクルの強化が不可欠である。

援助の評価について、円借款（*）、技術協力については事前・事後の評価のシステムが一応整っている。これまで規模が円借款と比べて小さい等の理由で見送られてきた無償援助について完了後3～5年経過した10億円以上の案件から評価を開始されたが（**）、今後、対象範囲等を拡大していくことも検討されてよい。

事前に設定した定量的目標について評価することになるが、客観性を高めるために第三者による評価が必要であり、また大前提として情報公開、透明性が必要である。その上で、公平性の観点から、評価基準の標準化が必要で、OECD・DAC（開発援助委員会）の評価手法が基本的基準とされるべきである。

更に、円借款は複数年度主義を採用しているが、無償援助等についても円借款との連携や中長期的計画性の点からも、複数年度主義への見直しを検討すべきである。

* 国際協力銀行は、2004年度から4段階のレーティング（A：非常に満足、B：満足、C：おおむね満足、D：不満足）を導入し、その結果、52件の内、Aが20件（38%）、Bが20件（38%）、Cが10件（20%）、Dが2件（4%）とのこと。（国際協力銀行・円借款活動レポート2005）

** 外務省は2005年12月、事後評価報告書を纏めた。無償援助について完了後3～5年経過した10億円以上の案件（110件）の内51件が対象。案件の妥当性、施設等の適切・効率性、効果状況、波及効果、自立発展性、広報効果の6点についてA～D、4段階で評価。例えばAについて、案件妥当性で94%、波及効果で52%、自立発展性で42%等。

以上

2005年度 日本の対外援助委員会 会合開催一覧表

(06.1 現在)

第1回正副委員長会議 2005年6月16日(木)

テーマ：今年度「日本の対外援助委員会」の運営方針等について

第1回日本の対外援助委員会会合 2005年7月19日(火)

テーマ：「日本の対外援助の現状と課題について」

講師 法政大学人間環境学部教授 下村 恭民氏

「ODA関連の産業構造審議会経済協力小委員会の中間取り纏め」

講師 経済産業省貿易経済協力局長 中嶋 誠氏

第2回日本の対外援助委員会会合 2005年8月8日(月)

テーマ：「日本の対外援助の展望と課題について」

ODA(政府開発援助)総合戦略会議での議論を踏まえて」

講師：拓殖大学学長 渡辺利夫氏(OA総合戦略会議議長代理)

第3回日本の対外援助委員会会合 2005年9月7日(水)

テーマ：「今後の日本のODA(政府開発援助)政策のあり方について

-アフリカ支援拡大や国連常任理事国入りとの関連で」

講師：外務省経済協力局長 佐藤 重和 氏

第2回正副委員長会議 2005年9月8日(木)

テーマ：「日本の対外資金協力の現状と課題について」

講師：国際協力銀行副総裁 森田 嘉彦 氏

今後の当委員会の運営について

第4回日本の対外援助委員会会合 2005年9月29日(木)

テーマ：「今後の日本の対外援助のあり方について - 人間の安全保障等」

講師：独立行政法人国際協力機構(JICA) 緒方貞子 理事長

今後の当委員会の運営について

第5回日本の対外援助委員会会合 2005年10月28日(金)

テーマ：「欧米との比較における日本の援助政策の課題」

講師：(株)国際開発ジャーナル 荒木光弥代表取締役・主幹

今後の取り纏めの方向性についての協議

第6回日本の対外援助委員会会合 2005年11月7日(月)

テーマ：「現場から見た日本のODAの課題と改善の方策」

講師：丸紅株式会社 電力・プラント部門 部門長付部長 西橋 時男 氏

本委員会の提言案についての協議

第7回日本の対外援助委員会会合 2005年12月12日(月)

テーマ：本委員会の提言案についての協議

第8回日本の対外援助委員会会合 2006年1月11日(水)

テーマ：本委員会の提言案についての協議

第9回日本の対外援助委員会会合 2006年1月25日(水)

テーマ：本委員会の提言案についての協議

日本の対外援助委員会

(敬称略)

委員長

萩原 敏孝 (小松製作所 取締役会長)

副委員長

小野 峰雄 (丸善石油化学 相談役)

給田 英哉 (ピーシーエー生命保険 監査役)

富岡 征一郎 (鹿島建設 取締役兼専務執行役員)

森本 宜久 (東京電力 取締役副社長)

委員

伊佐山 建志 (日産自動車 副会長)

梅田 昌郎 (建設技術研究所 相談役)

大河原 愛子 (ジェーシー・コムサ 取締役会長)

大戸 武元 (ニチレイ 取締役会長)

桂 靖雄 (松下電器産業 常務役員)

久保 信一 (日本情報通信 取締役)

辻 亨 (丸紅 取締役会長)

手納 美枝 (デルタポイントインターナショナル 代表取締役)

戸矢 博道 (全日本空輸 取締役副社長執行役員)

西村・俊 (双日 特別顧問)

野々山 徹 (テルモ 取締役)

林 明夫 (開倫塾 取締役社長)

美安 達子 (電脳 取締役社長)

目崎 八郎 (アフラック (アメリカファミリー生命保険) シニア アドバイザー)

山田 正喜子 (アンサム 取締役副社長)

米山 正博 (小松製作所 取締役常務執行役員)

以上21名