

「新しい日本のODA」マニフェスト
——国際協力を変える30の提言——

「新しい日本のODA」を語る会
2007年9月(9/20 ver.)

マニフェスト作成にあたって

「30の提言」一覧表

はじめに

1. 「理念と戦略を明確にする」
2. 「途上国のニーズに応え、現地体制を強化する」
3. 「世界の援助潮流をリードする」
4. 「国民の理解と参加を促進する」
5. 「実施体制を再構築、強化する」
6. 「各種制度を改革、強化する」
7. 「ODA予算を増加し、財源面の制度改革を行う」
8. 「キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する」
9. 「民間セクターとの連携を強化し、官民同盟を構築する」
10. 「メリハリの利いたアフリカ支援を行う」

マニフェスト総表

参考資料(別冊)

「新しい日本のODA」を語る会 開催経緯、参加者、議事録

マニフェスト作成にあたって

私たちは、日本のODAの現状を憂いて集まった有志メンバーです。日本のODAがおかれている現状に強い危機感をもち、一刻も早く「新しい日本のODA」を再構築しなければならないと願う者たちが、半ば自然発生的に集い、語り合ってきた会です。メンバーは政界、マスコミ、産業界、NGO、学界、官界、援助実施機関などと多彩ですが、いずれも長年、援助現場の視点や国民の視点から、日本のODAを見つめ続けてきました。私たちは、共通の問題意識のもと、日本のODAの何が問題なのか、何を變えればよいのか、今どのような行動を起こせばよいのか、などについて本音で語り合いました。

昨年7月から10回以上の議論を重ねてきましたが、このたび、具体的な政策提言（マニフェスト）をとりまとめることができました。ここに、ODAに関心のある多くの人々に、また立法府及び行政府の関係者に、私たちのマニフェストを示し、「新しい日本のODA」構築に向けて行動したいと考えています。

このマニフェストは、各界を代表する形で巻末のメンバーが問題提起し、全員参加の意見交換を得て、参加者の意見の最大公約数（多数意見の集約）をまとめたものです。

これまで総勢120名を超えるメンバー（政界15名、マスコミ11名、産業界5名、NGO12名、学界14名、官界28名、実施機関35名）が議論に参加し、外務省、経済産業省、財務省、内閣府、さらには国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）、国際機関などから組織の枠を超えてオールジャパンの視点で議論に参加しました。

議論の過程は、随時ウェブサイト（http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/index.htm）で公開するとともに開発援助関係者のメーリングリスト「devforum」（ワシントンDC開発フォーラム配信、日本・途上国・国際機関所在地などで働く約900名が参加）を通じて公開し、その過程でだされた意見や提言も取り入れました。また、市民マニフェストの作成に取り組むNGO関係者との意見交換会も行いました。

ここに示すマニフェストは、今までの議論を通じて明らかになった課題について、めざすべき方向を検討し、30項目の提言としてとりまとめたものです。

「30の提言」一覧表

理念と戦略を明確にする	<p>提言1 国会は、ODAの基本方針、予算を審議することとし、そのための専門委員会を（衆・参両院に）設置する。</p> <p>提言2 司令塔（海外経済協力会議）の諮問機関として、官民から構成される「国際協力戦略会議」を設置する。</p> <p>提言3 司令塔は、「選択と集中」を徹底し、国別・地域別援助方針、重点 이슈 などの骨格を決定し、外務省に策定作業を指示する。</p>
途上国のニーズに応え、現地体制を強化する	<p>提言4 現地ODAタスクフォースの権限を明確にし、オールジャパンによる体制を強化する。</p> <p>提言5 新JICAは現地ODAタスクフォースの事務局機能を担い、その活動を主導する。</p>
世界の援助潮流をリードする	<p>提言6 国際的に開かれた、新しい「国際協力戦略シンクタンク」を設立し、国家戦略と援助戦略の両方における政策提言と研究活動・発信を行う。</p> <p>提言7 日本がアジアで実践してきた自助努力支援を「卒業のための援助」という基本メッセージとして内外に発信する。</p>
国民の理解と参加を促進する	<p>提言8 政府によるODAの広報を革新する。「ODA」ではなく「国際協力」という言葉を使い、政府や実施機関ではなく、途上国の人々と一緒になって現場で活躍する日本人（企業、大学、NGOなど）を主体とした広報に転換する。</p> <p>提言9 市民社会と連携しつつ、国際協力について協同発信する。</p> <p>提言10 司令塔の指示のもと、政府および新JICAは、国民各層にあわせたメッセージを適切なメディアを通じて発信する。</p>
実施体制を再構築、強化する	<p>提言11 外務省は、司令塔の戦略をふまえ、地域別・国別援助方針、重点 이슈 方針および国別援助額を策定する。</p> <p>提言12 新JICAは上記方針と国別援助額をふまえて、協力プログラムの立案から実施までを一元的に行う。</p> <p>提言13 援助形態別の予算編成から国別、 이슈 別の予算編成へ再編する。</p>
各種制度を改革、強化する	<p>提言14 細分化された各種の援助形態を統廃合し、簡素化する。</p> <p>提言15 ODA事業についての国際約束を個々のプロ</p>

	<p>プロジェクト単位ではなく、より包括的に締結する。</p> <p>提言16 協力期間の柔軟化や予算単年度主義の弊害を撤廃するとともに、新JICAの調達手続きを効果重視と迅速化の視点から抜本的に見直す。</p>
ODA予算を増加し、財源面の制度改革を行う	<p>提言17 ODA予算を増加させ、国民所得にふさわしい水準を実現し、国際公約を守る。</p> <p>提言18 借款と贈与の比率を見直し、贈与を増やす。</p> <p>提言19 新たな財源（国際航空税や消費税の1%など）を確保する方策や、贈与を増やす財源として円借款の出資金を使う可能性などを検討する。</p> <p>提言20 ODA予算に環境枠やアフリカ枠などの特別予算枠を設ける。</p>
キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する	<p>提言21 国際協力分野の「人材育成センター」を設立し、人材登録、内外の開発援助機関とのネットワーク構築、教育機関などとの連携を行う。</p> <p>提言22 国際協力分野における就職機会を拡大すると同時に、組織を超えた人材の流動性を高める。</p>
民間セクターとの連携を強化し、官民同盟を構築する	<p>提言23 司令塔の「国際協力戦略会議」に民間企業、NGOなどの委員を入れる。</p> <p>提言24 「援助実施者協議会」を組織し、国際協力の推進にむけて政府、実施機関、企業、NGO、大学などとの連携を強化する。</p> <p>提言25 現地ODAタスクフォースと民間企業、NGO、研究者などとの情報共有ネットワークを構築する。</p> <p>提言26 官民パートナーシップ（PPP）を推進し、民間の資金やノウハウを包括的に取り込むための制度設計を行う。</p>
メリハリの利いたアフリカ支援を行う	<p>提言27 予算・財源面の制度改革を断行し、2008年以降も対アフリカODAを贈与を中心に拡充する。</p> <p>提言28 「援助実施者協議会」のなかに、アフリカ支援に特化した専門部会を立ちあげる。</p> <p>提言29 「卒業のための援助」を具体化するモデル国を選び、アフリカ支援の増額を配分する。人材と資源を集中投入する。</p> <p>提言30 アフリカ・リスクを緩和し、民間投資を促進することを目的とした特別の制度設計を行う。</p>

現在の日本のODA

～「三層構造」による政策立案・実施～

司令塔(海外経済協力会議)

理念、戦略性が不明確

第一層

政治の関与

- ・参議院ODA特別委員会
- ・政党内の委員会

弱い関与

外務省(財務省、経済産業省など)

- ・国別援助計画
 - ・分野別イニシアティブ
- 関係省庁連絡会議

タテ割り行政、重複、権限委譲が不十分

第二層

第三層

実施機関

- ・国別事業実施計画(JICA)
- ・国別業務実施方針(JBIC)

連携が不十分

民間・国民

現在の課題

1. 理念と戦略を明確化にする
2. 途上国のニーズに応え、現地体制を強化する
3. 世界の援助潮流をリードする
4. 国民の理解と参加を促進する
5. 実施体制の再構築、強化する
6. 各種制度を改革、強化する
7. ODA予算を増加し、財源面の制度改革を行う
8. キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する
9. 民間セクターとの連携を強化し、官民同盟を構築する
10. メリハリの利いたアフリカ支援を行う

「新しい日本のODA」

～「四層構造」、オールジャパンによる国際協力～

司令塔(「海外経済協力会議」)

「国際協力戦略会議」

(諮問機関、官民で構成)

- ・理念、戦略
- ・重点地域・国、重点イシュー

提言 2, 3, 7, 17, 18, 19, 20, 23, 27

第一層

政治の関与

- ・国会に専門委員会の設置(ODA基本方針と予算の審議)
- ・政党内の委員会

「国際協力戦略シンクタンク」

- ・戦略・政策提言

人材育成

- ・「人材育成センター」

提言 1, 6, 21, 22

外務省(財務省、経済産業省など)

- ・地域別・国別援助方針
- ・重点イシュー方針
- ・国別援助額
- ・二国間と多国間援助政策の調整

提言 11, 29, 30

第二層

ODA行政改革

- ・タテ割り行政の一本化
- ・予算編成、各種制度・手続き
- ・現地への権限委譲

提言 13, 14, 15, 16

第三層

実施機関(新JICA)

- ・国別援助実施計画
- ・重点イシュー実施計画

提言 4, 5, 12, 24, 25

第四層
(民間・国民)

「援助実施者協議会」

(官民の連携・同盟)

- ・企業、市民社会、NGO、大学との連携
- ・アフリカ専門部会の設置

「連携の組み合わせ」

(国民参加、広報)

提言 8, 9, 10, 26, 28

はじめに

日本のODAは、今、「崖っぷち」に立っています。

欧米の主要援助国が2001年の9.11同時多発テロ事件以降、ODAの増額に転じたのとは対照的に、日本のODAは急激に縮小しています。この結果、日本は90年代に世界第1位の援助大国を誇ったものの、2001年にはアメリカに1位の座を譲り、2006年にはイギリスに抜かれて3位へ順位を下げました。このままでは間もなくドイツ、フランスの後塵を拝することになるでしょう。2005年にイギリスで開催されたG8サミットで日本が謳った国際公約を守ることも難しくなるでしょう。また、中国などの新興ドナーが台頭し、アフリカを含む世界各国で資源・エネルギー外交を積極的に展開するなか、日本の存在感は急速に地盤沈下しています。

国内に目を向ければ、厳しい財政状況であるとはいえ、この10年間でODA予算は約40%削減され、公共事業費の削減比率20%と比較しても突出しています。また、国際貢献といえばODAより自衛隊のイメージが強くなってきており、マスコミなどの関心も薄く、国内政治の焦点になることも少ない状況が続いています。

このような状況のもとで、政府系金融機関の再編に端を発したとはいえ、ODAの実施体制が抜本的に見直されることになりました。内閣の司令塔機能強化のために「海外経済協力会議」が設置されたほか、2008年には国際協力銀行（JBIC、旧OECE（海外経済協力基金））と国際協力機構（JICA）の統合が予定されています。また2008年には、日本で第四回アフリカ開発会議（TICAD IV）およびG8サミットが開催され、アフリカ開発や途上国の貧困問題、環境・気候変動に関わる問題が主要テーマとして議論される予定です。その意味で、現在は「新しい日本のODA」を構築し、内外に発信していく千載一遇のチャンスです。

2006年に最終報告が出された「海外経済協力に関する検討会」（安倍官房長官（当時）の諮問機関）では、政府系金融機関の取り扱いに議論が集中したこともあり、ODAの基本戦略や方向性については議論されず、また実施体制、運営方法などについても詳細な検討はなされませんでした。日本にとって「開発の年」となる2008年に向けて、国民各層が参加した議論が必要となってきました。

オールジャパンの有志である私たちは、今まさに「新しい日本のODA」の骨格が決定される過程において、昨年7月からの議論にもとづく提言をここに示し、その実現に向けて行動していきたいと考えています。日本は最初に先進国の仲間入りをした非西洋国家であり、また自助努力によって援助を卒業した東アジア諸国と一緒に歩んできた援助国でもあります。日本が、東アジアの経験を糧にして世界に残された開発課題に取り組むことは、途上国のニーズに応える意味でも、日本にとっても重要であると信じます。

1. 理念と戦略を明確にする

提言 1：国会は、ODAの基本方針、予算を審議することとし、そのための専門委員会を（衆・参両院に）設置する。

提言 2：司令塔（海外経済協力会議）の諮問機関として、官民から構成される「国際協力戦略会議」を設置する。

提言 3：司令塔は、「選択と集中」を徹底し、国別・地域別援助方針、重点イシューなどの骨格を決定し、外務省に策定作業を指示する。

ODAは政策を実施するための手段なのか、それとも政策そのものなのか。ODAの理念や戦略について語るとき、この両者が錯綜・混乱して議論されている傾向があります。また、狭い意味での「国益論」と「人道主義論」などが二者択一的に議論されることが多く、この点でも国民的な合意を得にくい状況を作り出しています。さらに、現在のODAはその対象国や対象分野が非常に総花的で、戦略性が欠如していることの現われであるとの批判があります。

私たちは、「国家戦略」としてのODAと「援助戦略」としてのODAの二つに分けて、考え方を整理する必要があると考えています。前者は「何のためにODAを行うのか」に、後者は「どのようにODAを行うのか」に答えるものです。すなわち、前者は日本の対外政策（PKO（国連平和維持活動）、輸出振興、経済連携、文化交流など）の一部としてODAを位置づけるものですが、後者は、日本の国家戦略を実現しつつも如何に開発途上国のニーズに応えるかという開発援助の戦略です。

「国家戦略」としてのODAは、外交の基盤を整備するものですが、具体的な目的としては、日本の国民の生活を守る「国民益」（資源、エネルギー、食糧、安全保障、貿易・投資、国連の一票など）を追求するものと憲法前文の精神を具現化する「国際益」（戦争、災害、貧困、疾病などのない世界）を追求するものとに分かれます。これらは二者択一ではなくて、「国民益」と「国際益」の複合体としてODA政策が決定されるものです。この政策決定のプロセスを通して、援助対象地域・国や援助対象分野、さらには援助額（多国間と二国間の援助配分も含めて）などが決められるべきであると考えています。例えば、A国のODAは、A国と日本との関係の度合い（国民益）とA国の貧困の度合い（国際益）を掛けあわせて決めるものでしょう。

また「援助戦略」としてのODAは、あくまでも途上国の開発に貢献することが目的ですが、「成長促進」と「貧困削減」支援とを組み合わせる必要があると考えています。この他にも環境保全や平和構築など、対象とする途上国のニーズに合わせて支援分野や方法を組み合わせることが必要です。

それでは、「国家戦略」としてのODAと「援助戦略」としてのODAをどのように明確にしていく仕組みを作るのか。私たちは、司令塔（海外経済協力会議）がまさしくその機能を果たすべきであり、その政策決定の過程に政治の関与を高めることが必要だと考えています。

2. 途上国のニーズに応え、現地体制を強化する

提言 4：現地ODAタスクフォースの権限を明確にし、オールジャパンによる体制を強化する。

提言 5：新JICAは現地ODAタスクフォースの事務局機能を担い、その活動を主導する。

ODAに期待される「国家戦略」への貢献は、途上国の開発ニーズに応えることで実現されるものであり、途上国の開発を犠牲にして国益のみを追求するようなものではありません。その意味では、途上国のニーズを的確に把握し、迅速かつ効果的に援助を実施する体制が何より重要です。しかしながら、実際には、現地ODAタスクフォースが実質的に機能していない国が少なくありません。現場の体制や人材が脆弱で、専門性をもって開発援助の仕事に継続的にたずさわる人材が少ないため、現地ODAタスクフォースの活動が属人的要素に左右されやすい傾向があります。また、東京から現地への権限委譲が進んでおらず、現地在東京の単なる伝達機能しか負わされていないのが現状です。

さらに、パートナーである途上国からどのように評価されているのかという視点も重要です。途上国側から、融通が利かない、遅い、資料要求が多いといった声が聞かれることも多く、途上国の政府や住民を第一に考えた援助の実施が急務です。

私たちは、途上国側から本音レベルの情報や見解が十分に引き出され、活かされる仕組みづくりが必要だと考えています。また、現場において、様々な関係者と対話を行ったり、他のパートナーとの協力や連携を強化するための体制が必要だと考えています。そのためには、途上国で働く日本の援助関係者を支える体制を強化し、彼らに権限委譲を進めることが不可欠です。現地ODAタスクフォースがオールジャパンとして機能するためには、適材適所の人材配置を、大使館、実施機関の区別なく、かつ民間も含めた形で強化することが必要です。国別援助事業計画の作成にあたっては、現地ODAタスクフォースが主導的な役割を果たすような仕組みが必要です。

3. 世界の援助潮流をリードする

提言 6：国際的に開かれた、新しい「国際協力戦略シンクタンク」を設立し、国家戦略と援助戦略の両方における政策提言と研究活動・発信を行う。

提言 7：日本がアジアで実践してきた自助努力支援を「卒業のための援助」という基本メッセージとして内外に発信する。

日本の援助は東アジアでは民間の貿易・投資活動を底支えし、「東アジアの奇跡」に寄与してきました。東アジア諸国において、日本はインフラ整備と人材育成を同時に行い、多様な援助形態（有償資金協力、無償資金協力、技術協力）を活用して官民連携を促進し、さらに現場重視・ボトムアップ型の方法によって、これら諸国が援助から卒業することを支援してきました。しかし、この開発援助の成功体験は必ずしも

途上国や国際社会が活用しやすい形で整理・体系化されていません。また、主体的に国際援助潮流を形成していくという意識が希薄であったため、日本は国際社会で有効に発信すべき多くの機会を逃してきました。また、日本の援助は、多国間援助を活用する方針が明確でなく、国際機関が援助戦略を形成するプロセスへの関与が非常に小さいという問題もあります。

日本は自らの開発援助の経験を通じて培った理念を普遍的価値として国際社会に発信し、途上国でその実現を支援していくことを内外に謳うべきです。また、日本の強みを活かした途上国支援を実施するためには、これまでの経験・ノウハウの理論化と日本の開発援助戦略の発信力を強化することが不可欠で、したがって、オールジャパンによる「国際協力戦略シンクタンク」を設立することは急務です。途上国の現場・日本・国際的な援助コミュニティの中心地を結ぶネットワークを構築するとともに、国際援助潮流や国際機関に積極的に関与していく必要があります。国家戦略としてのODAについて、国内の議論を喚起していくことも必要です。

私たちは、「日本らしい援助」とは「途上国のニーズ」や「世界のベストプラクティス」と背反するものではなく、それらと「日本の内にある知恵」とが互いに高めあいながら、「日本が考える正しい道」を途上国の現場で実践し、世界に向けて発信していくことだと考えます。

そして、日本がアジアで実践してきた自助努力支援を今日的な意味を込めて、「卒業のための援助」と呼び、日本の援助の基本メッセージにできないかと考えています。「卒業のための援助」とは、「援助は、やめるために援助する」という基本スタンスの再確認であるとともに、成長支援とあわせて、成長の過程で生じる問題（環境問題や格差など）に対して補完的支援を実施するという援助戦略でもあります。新しい「国際協力戦略シンクタンク」は、内外に開かれた知的対話を通じて、「日本らしい援助」の理論化・体系化、そして発信を担うことが期待されています。

4. 国民の理解と参加を促進する

提言 8：政府によるODAの広報を革新する。「ODA」ではなく「国際協力」という言葉を使い、政府や実施機関ではなく、途上国の人々と一緒になって現場で活躍する日本人（企業、大学、NGOなど）を主体とした広報に転換する。

提言 9：市民社会と連携しつつ、国際協力について協同発信する。

提言 10：司令塔の指示のもと、政府および新JICAは、国民各層にあわせたメッセージを適切なメディアを通じて発信する。

ODAが国民（納税者）の理解と参加の上に成り立っている事実を直視しなければなりません。ODA予算が大きく削減されてきていることは、国民の意識と無関係ではありません。世論調査では、「不透明」、「非効率」、「相手国に感謝されていない」、「国内情勢が厳しい中で何故援助するのか」といった意見が依然と多いですが、日本のODAの真の姿が国民に十分伝わっておらず、また政府側も国民に対するアピールが十分でなかったという問題がありました。政府のODA広報は、その予算規模が非常に小さいだけでなく、どのような層にどのようなメッセージを伝えていくのかとい

う広報戦略が欠如していました。また、マスコミからは依然として批判的・断片的な報道がなされています。

一般的に「ODAは票にならない」と言われていますが、国民の関心の低さこそが、ODAに対する政治的イニシアティブの欠如やODA戦略の不在などの悪循環を引き起こしていると考えます。

私たちは、これまでの「ODAの広報」から脱却しなければならないと考えています。ODAという言葉は会計用語であって、国民に対して途上国の開発や貧困問題を訴える言葉ではありません。またODAの実施主体として外務省や実施機関のみに焦点を当てるのではなくて、現場で活躍する日本人（企業、大学、NGOなど）に焦点を当てて、広報活動を行う必要があると考えています。また、現場のメディアにも働きかけ、現場から発信するODAの広報に力を入れる必要があります。

最近、市民社会（企業、NGO、セレブを含む）も国際協力の分野で積極的に発信するようになってきていますが、彼らと連携しつつ協同発信することも大切です。

さらに守りから攻めの広報へ転換するためには、国民各層の関心にあわせて何のためのODAかを明快に訴えるメッセージを考え、適切なメディアを通じて発信するなど、きめ細やかに国際協力の広報戦略をつくる必要があります。「国民益」を重視する人々に対しては、途上国の開発や環境問題への協力が日本人の生活にどのように関わってきているのかを、また「国際益」を重視する人々には、世界の貧困問題にどのように貢献してきているのかを、身近な話題で説明することが必要です。国民に訴えるためには、如何に「ヒューマン・ファクター」を取り込み、如何に「ストーリー」性を与えるかが重要です。

5. 実施体制を再構築、強化する

提言 11：外務省は、司令塔の戦略をふまえ、地域別・国別援助方針、重点イシュー方針および国別援助額を策定する。

提言 12：新JICAは上記方針と国別援助額をふまえて、協力プログラムの立案から実施までを一元的に行う。

提言 13：援助形態別の予算編成から国別、イシュー別の予算編成へ再編する。

ODAの実施体制としては、2008年10月から「海外経済協力会議」、「外務省」、「新JICA」という三層構造ができることとなりますが、それぞれの役割分担はいまだに不明確です。海外経済協力会議はODAの司令塔として基本方針や戦略を議論する場ですが、5閣僚のみの閉鎖的な会議であり、議題の設定や議論の内容が不透明で国民に対する発信力が弱いと思われます。また新JICAの設立によって縦割りの弊害が改善されることが期待されていますが、外務省と新JICAの間では業務に重複が多いという問題もあります。さらには、援助の前線を担っている民間（企業、大学、NGOなど）の存在が見えてこず、そのことが民間を含めた「国際協力」への広がりを閉ざしている結果になっています。

私たちは、新実施体制を「ODA」を中心とした三層構造で捉えるのではなく、「国

際協力」という発想で、企業、大学、NGO、自治体、国民を含む「四層構造」の視点で再構築すべきであると考えています。これまでのODA改革は主に第二層と三層の改革に重点が置かれる傾向がありましたが、戦略性の強化や国民参加の課題を解決するには、第一層と四層への働きかけが何より重要です。

司令塔は、国家戦略の観点からODA全体の規模、重点地域・国、重点イシューなどを決定し、外務省は国別援助方針や重点イシュー方針を策定するとともに国別の予算配分（有償資金協力、無償資金協力、技術協力を統合した上限額）や二国間・多国間の援助政策の調整を行うことを主な機能にすべきです。また、新JICAは総合的な開発援助機関として、上記政策と予算の範囲内で、協力プログラムの策定から実施までを一元的に実施すべきです。

6. 各種制度を改革、強化する

提言 14：細分化された各種の援助形態を統廃合し、簡素化する。

提言 15：ODA事業についての国際約束を個々のプロジェクト単位ではなく、より包括的に締結する。

提言 16：協力期間の柔軟化や予算単年度主義の弊害を撤廃するとともに、新JICAの調達手続きを効果重視と迅速化の視点から抜本的に見直す。

日本のODAは、各種の援助形態（スキームと呼ばれ、大別すると有償資金協力、無償資金協力、技術協力）と縦割り行政（13省庁体制）で分断されており、その複雑な制度と煩雑な手続きが、途上国や援助関係者（企業、大学、NGOなど）にとって大きな負担となっています。例えば、無償資金協力は、一般プロジェクト無償、ノン・プロジェクト無償、水産無償、草の根・人間の安全保障無償、日本NGO支援無償などのサブスキームに細分化されていますが、予算や業務の流れが硬直的で、柔軟性があり効果的な援助の実施を阻害しています。さらに、調達に関する各種制度が、単年度主義という予算制度の制約のもとで日本国内の公共事業をモデルにつくられているものが多いため、より困難な状況におかれた途上国でのODA事業は、コンサルタントや企業にとってリスクが大きく魅力が少ないものになっています。また、円借款の計画から実施に至るまでの期間が7年を要するなど、内部の検討過程が長いために実施にかかるスピードが遅すぎるという問題もあります。

新JICAの設立によって有償資金協力、無償資金協力、技術協力の3つの援助形態の一体的運用が可能になるとすれば、各形態の垣根をとらねばなりません。途上国の課題を解決するために3つの援助形態を組み合わせるのであって、いわゆる「スキームありき」で途上国支援を行うものではありません。そのためには予算と制度を柔軟にし、細分化されたサブスキームは統合・簡素化する必要があります。また、国際約束としての交換公文（ODA事業についての相手国政府との取り決め）を締結するときは、現在のようにプロジェクトごとに細分化されたものから、より包括的なものに転換することで、援助の効率性を高める必要があります。

さらに円滑かつ迅速な実施の阻害要因となっている各種予算制度や手続きを抜本的に改善する必要があります。特に単年度予算の弊害は早急に改めるべきです。

7. ODA予算を増加し、財源面の制度改革を行う

提言 17：ODA予算を増加させ、国民所得にふさわしい水準を実現し、国際公約を守る。

提言 18：借款と贈与の比率を見直し、贈与を増やす。

提言 19：新たな財源（国際航空税や消費税の1%など）を確保する方策や、贈与を増やす財源として円借款の出資金を使う可能性などを検討する。

提言 20：ODA予算に環境枠やアフリカ枠などの特別予算枠を設ける。

日本のODA予算はこの10年間減額の一途をたどっています。このままでは先進国のなかで5位に転落する日も近いでしょう。2007年度のODA予算は1997年と比較すれば38%の削減になっており、この間に日本の無償援助を50%以上削減された国は142か国中59カ国を数えます。また国際機関に対する拠出金も激減し、国連開発計画では1位から6位に、国連人口基金では1位から5位に、国連難民高等弁務官事務所では2位から4位に転落しています。

この傾向が続けば、日本政府が2005年のG8サミットで公約した100億ドルのODAの積み増しや対アフリカ支援の倍増も達成できない可能性さえあります。国際社会の責任ある一員として、日本は何としても国際公約を守る義務があります。

私たちは、日本が置かれた立場（世界第二位の経済大国、資源小国・貿易立国、途上国に依存した豊かさの享受、地球温暖化を始めとする環境問題の影響など）を考慮すると、ODA予算をこれ以上削減してはならないと考えます。ODAの質や戦略性を高める努力は継続するものの、ODAの絶対量を確保することは国際社会における日本の存在感を確保するためにも必須です。自らの国民所得にふさわしい水準のODAを実現することは、途上国のみならず日本のためにも重要です。そのためには、ODA一般会計予算のさらなる削減に歯止めをかけるとともに、新たな財源を導入する可能性を早急に検討する必要があります。また、東アジア諸国の一部は円借款から卒業しつつある一方で、環境保全やアフリカ支援など、譲許性がきわめて高い資金への需要は今後も増えると考えられます。中長期的な視野にたって、日本のODA予算と贈与の比率を増やす仕組みを構築する必要があります。2008年には日本でG8サミットやTICADIVが開催され、気候変動・環境問題やアフリカ開発に対する国際的な取り組みが議論されます。2008年にODA予算を底打ちさせて増加に転じ、こういった課題に積極的に取り組んでいくことが、国際社会に対する強いメッセージになると思います。

8. キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する

提言 21：国際協力分野の「人材育成センター」を設立し、人材登録、内外の開発援助機関とのネットワーク構築、教育機関などとの連携を行う。

提言 22：国際協力分野における就職機会を拡大すると同時に、組織を超えた人材の流動性を高める。

日本の国際協力の弱点は、国際協力に従事する人材の層が薄いこと、また、ある程度の経験をもつ人材にとっても受け皿となる職場が少ないことです。国際機関で働く日本人が少ないばかりか、専門性をもってODAにたずさわる人材も絶対的に不足しています。援助の現場で経験をもつ人材が正当に評価・活用されず、人的蓄積が行われていません。また仮に人材育成制度を整えても、育成された人材が活躍する場が提供されなければ優秀な人材が逃避する結果になります。その意味で、国際協力分野でのキャリアパスが整備されておらず、長期的な視野にたった人材育成のための予算措置や制度も脆弱という問題があります。このことが援助現場での国際競争力を低下させ、日本の存在感が希薄になる結果を招いています。

国際協力人材の絶対量と質を向上させるため、能力に応じてキャリア形成できる人材育成制度の整備が必要です。国内と海外をつなぐ国際協力の人材プールづくりが必要で、具体的には国内のNGO、地方自治体、大学、企業、省庁、新JICA、警察、自衛隊などと連携しながら、海外の国連機関や援助機関とも交流を行う、「人材育成センター」の整備が焦眉の急です。さらに、NGOや研究機関、民間企業から外務省、在外公館、新JICAなどへの採用・人事交流（インターン含む）を大幅に増やして国際協力分野における就職機会を拡大するとともに、組織を超えて人材の流動性を高める必要があります。

9. 民間セクターとの連携強化、官民同盟を構築する

提言 23：司令塔の「国際協力戦略会議」に民間企業、NGOなどの委員を入れる。

提言 24：「援助実施者協議会」を組織し、国際協力の推進にむけて政府、実施機関、企業、NGO、大学などとの連携を強化する。

提言 25：現地ODAタスクフォースと民間企業、NGO、研究者などとの情報共有ネットワークを構築する。

提言 26：官民パートナーシップ（PPP）を推進し、民間の資金やノウハウを包括的に取り込むための制度設計を行う。

ODAと民間セクターとの連携の重要性についてはこれまでも幾度となく強調されてきましたが、ODAのひとつの‘パーツ’として民間を活用するという姿勢が強く、民間との真のパートナーの構築には至っていません。

また、ODAの現場で活躍しているのは、民間セクター（企業、NGOなど）ですが、例えば「商社のODAは汚い」というような印象が先行し、民間の知見や経験を活用しながらオールジャパン体制でODAを実施するという事例は極めて少ないといわざるを得ません。

さらに、コンサルタント業界などでは日本の援助実施体制の矛盾のしわ寄せが大きく、人材の逃避や高齢化が激しい状況が続いています。また、現在のODAと企業との関係は、個別案件の入札・応札というものに矮小化されており、投資環境整備や制度構築支援などについて民間と協働として国際協力を推進する視点で位置づけられていません。企業側もODAにその知見を提供していると同時に、ODAから中長期

的な恩恵を得ているという認識が希薄で、政府や実施機関に対する働きかけが弱かった面も否定できません。

民間セクター（企業、NGOなど）は国際協力を支える重要な役割を担っています。この非ODAによる協力こそが、二国間関係の底流をなすものであり、ODAはそのうえに立脚していることを肝に銘じなければいけません。企業の投資やNGOによる国際協力、自治体を中心とした国際交流など、国際協力のチャンネルを拡大し多様にする必要があります。その意味で、これら民間セクターによる協力のための条件整備や側面支援を行うものとしてODAを位置づける必要があります。

またODAの担い手としての民間セクターの役割を再認識し、民間の知見を生かすための仕組みづくりが必要です。すなわちODA実施体制の中に第四層（民間）をきちんと位置づけ、四層から他の各層に働きかけるパイプづくりが必要です。

さらに民間企業による支援が可能な国（アジアなど）や環境問題への取り組み（クリーン・ディベロップメント・メカニズムを含む）においては、官民パートナーシップ（PPP）を推進するために包括的な支援の仕組みが必要です。また、アフリカではリスク要因が大きく自然発生的に民間投資が起こらないため、アフリカ・リスクの緩和を目的とした仕組みづくりが必要です。

10. メリハリの利いたアフリカ支援を行う

提言 27：予算・財源面の制度改革を断行し、2008年以降も対アフリカODAを贈与を中心に拡充する。

提言 28：「援助実施者協議会」のなかに、アフリカ支援に特化した専門部会を立ちあげる。

提言 29：「卒業のための援助」を具体化するモデル国を選び、アフリカ支援の増額を配分する。人材と資源を集中投入する。

提言 30：アフリカ・リスクを緩和し、民間投資を促進することを目的とした特別の制度設計を行う。

国際社会の共通課題であるアフリカ開発に対し、多くの援助国・機関が援助を拡充していますが、対照的に日本では、地理的な遠さ、歴史的・政治経済的な関わりが希薄なこともあり、「何のためにアフリカを支援するのか」という根幹の考え方について明確な合意がありません。国民各層による議論もありません。日本のODA総額に占める対アフリカ支援額の比率は約10%と安定していますが、実際には、対アフリカODA（支出純額）は10年間で半減しています。日本政府は2005年のG8サミットで、今後3年間で対アフリカ支援を倍増することを公約しましたが、2008年以降の日本の対アフリカODAの予算規模や全体における対アフリカ支援額の配分についてのビジョンは示されていません。また、アフリカでは援助協調が活発に展開していますが、他ドナーに比べて、日本の現地の体制・人員は脆弱です。日本のODAが抱える問題が凝縮された形で現れているのが、対アフリカ支援といえましょう。

ODAが途上国の開発、貧困問題の解決への貢献を目的とする限り、日本がアフリ

力開発に積極的に取り組むことは国際社会の一員としての責務です（「国際益」）。同時に、開発ニーズに応じた援助を行い、日本がアフリカ諸国と長期的な信頼関係を構築・強化していくことは、広い意味で日本国民に様々な恩恵をもたらします（「国民益」）。私たちは、グローバル化時代において「国際益」と「国民益」が不可分であることを強く認識し、アフリカ支援に対する国民の理解を呼びかけていく必要があると考えます。

従って、「援助実施者協議会」のなかにアフリカ専門部会を立ち上げ、官民協働で、日本の対アフリカ支援戦略や支援方法を協議することは急務です。アフリカ諸国のなかには、援助から卒業した東アジアの開発経験に強い関心を持ち、成長の加速化をめざして自助努力を始めた国があります。私たちは、このような国に対して人材と資源を集中させ、日本が東アジアで実践した、「卒業のための援助」を具体化するために、産業や農業などの生産セクター支援、官民連携、現場主義といった日本の強みを生かした支援を、重点的に行うべきであると考えます。

同時に、アフリカでの事業実施はリスクが大きく、自然発生的に民間投資が起こりにくいことから、アフリカ・リスクを緩和し、ODAを活用して民間セクター開発を側面支援する特別の制度設計が必要です（例：企業の社会的責任（CSR）支援、ODAによる投融資機能、PPPにおける部分的な保証機能）。

以上

[問題提起者]

政界

阿部正俊 参議院議員（自由民主党副幹事長）

犬塚直史 参議院議員（民主党）

遠山清彦 外務大臣政務官 参議院議員

マスコミ

荒木光弥 国際開発ジャーナル主幹

今里義和 東京新聞論説委員

脇阪紀行 朝日新聞論説委員

産業界

林寛爾 日本経済団体連合会国際第二本部国際協力G長

吉村隆 日本経済団体連合会国際第二本部主事

三科一郎 海外コンサルティング企業協会会員（日本工営常務執行役員）

宮司正毅 三菱商事顧問

NGO

中島正明 「ほっとけない世界の貧しさ」政策担当オフィサー

高橋清貴 日本国際ボランティアセンター（JVOC）

学界

大野健一 政策研究大学院大学教授

草野厚 慶応大学教授

大野泉 政策研究大学院大学教授（本会の幹事）

小嶋雅彦 政策研究大学院大学教授・JICA客員専門員（本会の幹事）

他の関係者

田中辰夫 (財)国際協力推進協会（APIC）専務理事

岡本岳大 博報堂

[取り纏め]

浅沼信爾 一橋大学客員教授

荒木光弥 国際開発ジャーナル主幹

大崎麻子 開発政策コンサルタント（「ほっとけない世界の貧しさ」、UNDP）

福井龍 世界銀行東京開発ラーニングセンターマネージャー

大野泉 政策研究大学院大学教授（本会の幹事）

小嶋雅彦 政策研究大学院大学教授・JICA客員専門員（本会の幹事）

なお、本会合の運営は、政策研究大学院大学内の事務局チーム（幹事、及び鈴木明日香、尾和潤美）が担当した。

「新しい日本のODA」マニフェスト総表
～国際協力を変える30の提言～

	課題	問題	基本的考え方	30の提言
1	理念と戦略を明確にする	<ul style="list-style-type: none"> ● ODAの理念・戦略の中身が不明瞭。国民・国際社会に対する効果的な発信が不可能。 ● 現行のODA戦略は総花的。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家戦略としてのODAは、「国民益」と「国際益」を追求する手段。 ● 援助戦略としてのODAは、途上国の開発に貢献することが目的。対象国のニーズに合わせ、「成長促進」と「貧困削減」支援を組み合わせる。 ● 国家戦略としてのODA戦略は、政治が関与して政策決定する仕組みをつくる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 国会は、ODAの基本方針、予算を審議することとし、そのための専門委員会を(衆・参両院に)設置する。 ● 司令塔(海外経済協力会議)の諮問機関として、官民から構成される「国際協力戦略会議」を設置する。 ● 司令塔は、「選択と集中」を徹底し、国別・地域別援助方針、重点イシューなどの骨格を決定し、外務省に策定作業を指示する。
2	途上国のニーズに応え、現地体制を強化する	<ul style="list-style-type: none"> ● 途上国のニーズに合致した援助を実施する制度になっていない。 ● 現場の体制や人材が脆弱。現地ODAタスクフォースの活動が属人的要素に左右されやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 途上国側から本音レベルの情報・見解が十分に引き出され、活かされていく仕組みづくりが必要。 ● 途上国における日本の援助関係者への権限委譲と、現地ODAタスクフォースのあり方の見直しが必要。 ● 大使館、実施機関の区別をなくし、かつ、民間も含めた組織間の垣根を越えた適材適所の人材配置が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 現地ODAタスクフォースの権限を明確にし、オールジャパンによる体制を強化する。 ● 新JICAは現地ODAタスクフォースの事務局機能を担い、その活動を主導する。
3	世界の援助潮流をリードする	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本らしい援助が不明瞭なため、国際社会に発信できていない。 ● 国際援助潮流の形成に日本が積極的に貢献していくとの意識が弱い。 ● 多国間援助を活用する方針が明確でないため、国際機関の援助戦略への関与が少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本が実現してきた価値を世界に示し、普遍的なものにしていく。東アジアの開発援助において日本が蓄積してきた経験・ノウハウの理論化と開発援助戦略の発信力を強化する(インフラ整備、人材育成、多様な手法を活用した官民連携の促進、現場重視など)。 ● 国際援助潮流や国際機関に積極的に関与していくオールジャパンの戦略を立案する。多国間及び二国間援助の使い分けの戦略を明確にする。 ● 現場・東京・国際的な援助コミュニティの中心地を結ぶネットワーク構築が必要。 ● 自助努力支援、すなわち「援助は、やめるために援助する」という日本の基本スタンスを再確認し、「卒業のための援助」として発信する(成長支援を促進するとともに、成長の過程で生じる問題(格差や環境問題など)に対する補完的支援を実施するもの)。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 国際的に開かれた、新しい「国際協力戦略シンクタンク」を設立し、国家戦略と援助戦略の両方における政策提言と研究活動・発信を行う。 ● 日本がアジアで実践してきた自助努力支援を「卒業のための援助」という基本メッセージとして内外に発信する。
4	国民の理解と参加を促進する	<ul style="list-style-type: none"> ● 納税者である国民に対するアピールが不十分。 ● ODAは「不透明、非効率、感謝されない」などのイメージがある。 ● 政府によるODA広報は予算規模が小さく、かつ広報戦略が欠如している。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府や実施機関を主体とする「ODAの広報」から脱却する。 ● 国民と援助業界との対話のチャネルが不足している。開発問題と国内問題が乖離しているため、内政と外交をつなぐ必要がある。 ● 「守り」から「攻め」の広報に転換し、国民各層の関心にあわせて「何のためのODAか」を訴える明らかなメッセージを考え、適切なメディアを通じて発信するなど、きめ細やかな国際協力の広報戦略が必要。 ● 「ヒューマン・ファクター」を取り込み、「ストーリー性」を盛り込む。 ● 市民、NGO、企業、政治、メディアなどを巻き込んだ発信の仕掛けが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● ODA広報を革新する。ODAではなく国際協力という言葉を使い、政府や実施機関ではなく途上国の人々と一緒に現場で活躍する日本人(企業、大学、NGOなど)を主体にする広報に転換する。 ● 市民社会と連携しつつ、国際協力について協同発信する。 ● 司令塔の指示のもとで、政府および新JICAは、国民各層にあわせたメッセージを適切なメディアを通じて発信する。
5	実施体制を再構築、強化する	<ul style="list-style-type: none"> ● 形式的には「三層構造」ができたが、司令塔である海外経済協力会議、行政機関である外務省、実施機関であるJICAとの役割分担が明確でなく、権限委譲が不十分。 ● 海外経済協力会議の議論内容が不透明。 ● 外務省とJICAの重複が生じており、非効率。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「三層構造」ではなく、ODAの担い手としての民間セクター(企業、NGO)を含めた「四層構造」の視点で実施体制を強化すべき。 ● 司令塔は、国家戦略の観点からODA全体の規模、重点国・重点イシューを決定、外務省は国別援助方針・重点イシュー方針と国別予算配分(有償資金協力、無償資金協力、技術協力)を統合した上限額を決定、新JICAは援助戦略として国別援助実施計画と重点イシュー実施計画を策定し、プログラムの策定から実施までを担う、といった役割分担がなされるべき。 ● 政府と実施機関(新JICA)、東京と現地、大使館とJICA事務所などの3レベルにおいて権限委譲を進める。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 外務省は、司令塔の戦略をふまえ、地域別・国別援助方針、重点イシュー方針および国別援助額を策定する。 ● 新JICAは上記方針と国別援助額をふまえて、協力プログラムの立案から実施までを一元的に行う。 ● 援助形態別の予算編成から国別、イシュー別の予算編成へ再編する。
6	各種制度を改革、強化する	<ul style="list-style-type: none"> ● ODAの現行制度、手続きが複雑で、実施に係るスピードが遅すぎる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 予算制度や各種手続きに関する阻害要因を改善する(例えば、各種の援助形態や縦割り行政による分断、予算や業務の流れの硬直性、単年度主義を含め途上国のODA事業の特殊性・困難への配慮が少ない調達制度、事業の計画から実施まで援助機関による内部検討期間の長さ)。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 細分化された各種の援助形態を統合し、簡素化する。 ● ODA事業についての国際約束を個々のプロジェクト単位ではなく、より包括的に締結する。 ● 協力期間の柔軟化や予算単年度主義の弊害を撤廃するとともに、新JICAの調達手続きを効果重視と迅速化の視点から抜本的に見直す。

「新しい日本のODA」マニフェスト総表
～国際協力を変え30の提言～

	課題	問題	基本的考え方	30の提言
7	ODA予算を増加し、財源面の制度改革を行う	<ul style="list-style-type: none"> ●日本のODA予算の削減傾向に歯止めがかからず、5位に転落する可能性あり。 ●政府の国際的な公約(対アフリカ支援額の倍増、100億ドル積み増し)が達成できない可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ●日本の置かれた立場(世界第2位の経済大国、資源小国・貿易立国、途上国に依存した豊かさの享受、地球温暖化などの環境問題の影響など)を考慮したODA予算を考えるべき。 ●国際社会の責任ある一員として、国際公約を守る義務がある。 ●ODAの質や戦略性の向上にむけた努力は継続するものの、ODAの絶対量の確保は国際社会における日本の存在感を示すためにも必須。 ●贈与(無償資金協力および技術協力)と借款(有償資金協力)の比率を見直す。 	<ul style="list-style-type: none"> ●ODA予算を増加させ、国民所得にふさわしい水準を実現し、国際公約を守る。 ●借款と贈与の比率を見直し、贈与を増やす。 ●新たな財源(国際航空税や消費税の1%など)を確保する方策や、贈与を増やす財源として円借款の出資金を使う可能性などを検討する。 ●ODA予算に環境枠やアフリカ枠などの特別予算枠を設ける。
8	キャリアパスを確立し、人材育成制度を整備する	<ul style="list-style-type: none"> ●国際協力に従事する人材の層が薄い。一定の経験をもつ人材にとっても、受け皿が少ない。 ●国際機関における日本の人材が少ない。 ●日本のODAに携わる人材育成が脆弱。 	<ul style="list-style-type: none"> ●能力があれば国際協力分野でキャリア形成できる、人材育成制度の整備が必要。 ●国内と海外をつなぐ国際協力の人材プールづくりが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ●国際協力分野の「人材育成センター」を設立し、人材登録、内外の開発援助機関とのネットワーク構築、教育機関などとの連携を行う。 ●国際協力分野における就職機会を拡大すると同時に、組織を超えた人材の流動性を高める。
9	民間セクターとの連携を強化し、官民同盟を構築する	<ul style="list-style-type: none"> ●民間セクターとODAの連携が不十分(但し、両者は透明性や国民への説明責任の点で性格が異なる)。 ●民間セクター(企業、NGO)もODAの実施を担っているという認識が薄い。 	<ul style="list-style-type: none"> ●民間ベースの協力は、政権交代などの政治的要素に影響されるODAとは異なり一貫性があるため、二国間友好関係の基盤を整備することが可能。したがって、このようなチャンネル拡大が必要。 ●ODAの担い手としての民間を含めた「四層構造」という視点で実施体制を強化すべき(上記5に同じ)。 ●民間による支援が可能な国(アジアなど)や環境問題への取り組み(CDMを含む)では、官民パートナーシップ(PPP)を推進するための包括的な支援の仕組みが必要。他方、アフリカではリスク要因が大きく自然発生的に民間投資が起こらないため、アフリカ・リスクの緩和を目的とした、特別の制度を設計すべき(下記10)。 	<ul style="list-style-type: none"> ●司令塔の「国際協力戦略会議」に民間企業、NGOなどの委員を入れる。 ●「援助実施者協議会」を組織し、政府、実施機関、企業、NGO、大学などの連携を強化する。 ●現地ODAタスクフォースと民間企業、NGO、研究者などとの情報共有ネットワークを構築する。 ●官民パートナーシップ(PPP)を推進し、民間の資金やノウハウを包括的に取り込むための制度設計を行う。
10	メリハリの利いたアフリカ支援を行う	<ul style="list-style-type: none"> ●対アフリカ支援戦略の根幹となる考え方が不明確。 ●対アフリカODA額について、倍増公約(～2007年)後の戦略がない(日本のODA総額の約10%を占めるが、金額的には10年間で半減)。 	<ul style="list-style-type: none"> ●国際社会の共通課題であるアフリカ開発に、日本が国際社会の一員として貢献することは責務(「国際益」)。同時に、グローバル化時代において「国際益」と「国民益」は不可分である点を認識し、国民に対する広報を強化すべき。途上国のニーズに応じた援助を通じて長期的な信頼関係を構築。 ●アフリカ・リスクを緩和し、ODAを活用して民間セクター開発を支援するための特別ファシリティを創設すべき(例:CSR支援、ODAによる投融資機能、PPPにおける部分的な保証機能)。 ●援助協調が特に活発なアフリカで効果的な援助を実施するためには、現場・東京・国際的な援助コミュニティの中心地を結ぶネットワーク強化は急務。 	<ul style="list-style-type: none"> ●予算・財源面の制度改革を断行し、2008年以降も対アフリカODAを贈与を中心に拡充する。 ●「援助実施者協議会」のなかに、アフリカ支援に特化した専門部会を立ちあげる。 ●「卒業のための援助」を具体化するモデル国を選び、アフリカ支援の増額を配分する。人材と資源を集中投入する。 ●アフリカ・リスクを緩和し、民間投資を促進することを目的とした特別の制度設計を行う。