

平成16年6月11日

参議院議長 倉田寛之 殿

参議院改革協議会座長 青木幹雄

参議院改革協議会報告書

本協議会は、議員の海外派遣の在り方についてかねてより検討を進め、昨年7月28日にODA派遣についての報告書を提出したところであるが、その後、そのための外国旅費が本年度予算に計上された。これを受けて、派遣の具体的実施方法等について各会派1名から成る打合会に検討をゆだねていたところ、今11日、同打合会から「平成16年度ODA派遣」についての報告書が提出された。これに基づき協議した結果、この報告を了承するとともに、これを本協議会の報告とすることとした。

よって報告する。

参議院改革協議会

座長	青木幹雄	(自民)
協議員	野間 赳	(自民)
同	保坂三蔵	(自民)
同	溝手 顕正	(自民)
同	齋藤 勁	(民主)
同	山本孝史	(民主)
同	木庭健太郎	(公明)
同	池田幹幸	(共産)
同	淵上貞雄	(社民)

平成16年6月11日

参議院改革協議会座長 青木幹雄 殿

参議院改革協議会ODA派遣に関する打合会

保坂三蔵

齋藤 勁

木庭 健太郎

池田 幹幸

淵上 貞雄

参議院改革協議会ODA派遣に関する打合会報告書

本打合会は、本協議会から検討をゆだねられた平成16年度ODA派遣の目的、派遣地域、派遣団の編成について協議を行い、結論を得たので、別紙のとおり報告する。

○平成16年度ODA派遣

1 派遣の目的

参議院改革の一環として、「決算重視の立場から、ODA経費の効率的運用に資するため」(平成15年7月28日参議院改革協議会報告書)、ODA派遣を実施する。

なお、実施に当たっては、年度ごとに重点的な調査対象を定め、派遣地、視察事業等を選定することとし、本年度は、我が国のODAの実績に占める割合の高い有償資金協力を重点的に調査することに意見が一致した。

2 派遣旅費

参議院改革の実現に必要な経費として従来の海外派遣旅費とは別枠で計上されたODA派遣のための外国旅費2,000万円を念頭に置きつつ、ODA派遣の重要性にかんがみ、派遣の実効性をより高めるため必要な場合には、所要の額を確保する。

3 派遣議員団

(1)派遣議員数 1班6人を基準として、3班編成する。

(2)会派割当 各会派への派遣議員の割当ては、あらかじめ十分な準備作業を行う必要から、現在の各会派所属議員数を基に、小会派にも配慮して検討した結果、以下の配分とすることに意見が一致した。

	自	民	公	共	社	合計
①	3	2		1		6
②	3	2	1		1	7
③	3	1	1	1		6
計	9	5	2	2	1	19

4 派遣地域

派遣地域は、過去のODA供与実績を勘案して東南アジア等近隣諸国を重視しつつも、偏りがないよう、また、当該年度の重点的調査対象を念頭に置きつつ選定するものとする。

初年度については、以上の基準に照らし、次の3地域を派遣候補地とする。

- ①中国地域（中国、フィリピン）
- ②東南アジア地域（タイ、インドネシア）
- ③中南米地域（メキシコ、ブラジル）

なお、具体的な視察事業については、派遣団において決定することとする。

5 派遣期間

おおむね10日以内とする。

6 派遣報告書

派遣後の報告書は、決算委員会を始めとする関係委員会等における国政審議のため活用されるよう全議員に配付するとともに、関係機関等に送付する。
また、本院の決算重視の姿勢を示すため、広く一般に公表する。

◇ 政府開発援助大綱（平成 15 年 8 月 29 日 閣議決定）

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¹、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携を確保すべく、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に把握する。

(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。

◇ 対中国経済協力計画概要（平成 13 年 10 月 外務省）

<1> 政治・経済・社会情勢

78年に始まった改革・開放政策は、92年のトウ小平による「南巡講話」以降加速され、中国経済の「市場経済化路線」が定着した。その結果、経済成長の加速や貿易・対中投資の大幅な伸びがもたらされ、国民の生活水準の向上、対外経済関係の拡大が進みつつある。一方、中国の海洋調査活動等に対して国内に厳しい雰囲気が生じ、かかる事態に対応すべく、相互事前通報の枠組みが成立し、中国の海洋調査活動が適切に行われるよう努めている。また、市場経済化の進展に伴う課題への対応も急務となっており、中国政府によって、三大改革（国有企業改革、金融体制改革、行政機構改革）を始めとする取組みが積極的に進められている。さらに、長期的に社会的な不安定要因となり得る問題（例：地域間格差、雇用問題、人口増加）も顕在化しつつある。

<2> 開発上の課題

(1) 中国の開発計画（第 10 次五ヵ年計画）

2001年3月、2005年までを対象期間とした「国民経済と社会発展の第 10 次五ヵ年計画綱要」が報告・採択された。

同計画は、今後5年間の中国の国民経済と社会発展のあり方について、成長、構造調整、改革・開放、科学技術の発展、国民の生活水準の向上、経済と社会の協調的発展などを主題に課題を述べ、それぞれについて達成目標（例：経済成長率年平均 7%など）を掲げている。

(2) 開発上の主要課題

第 10 次五ヵ年計画などを踏まえた中国における社会・経済分野における開発上の主要課題は以下のとおり。

- (イ) 市場経済システムの形成と成長の持続
- (ロ) 持続可能な発展の実現
- (ハ) 地域間経済格差の是正
- (ニ) 教育振興と人材育成
- (ホ) 雇用・社会保障制度の拡充

＜3＞我が国の対中国経済協力政策

我が国の中国に対する ODA は、この 20 年余における中国の改革・開放政策の推進を支援し、目覚ましい経済発展の実現に貢献してきた。

しかしながら、近年、中国では、経済発展に伴って援助需要や援助に対する期待の変化に加え、環境・感染症等我が国に直接影響が及び得る問題が増大している。また、我が国では、厳しい経済・財政事情などを背景として、援助の効果・効率性の向上に対する要請や、対中援助に対する厳しい見方が存在するなど対中 ODA を取り巻く状況は大きく変化している。

こうした変化を踏まえ、新たな対中 ODA のあり方を指向していく。具体的には、

- (イ) 中国の経済発展を踏まえ、中国が自ら実施できることは自ら実施する。貧困や格差の問題についても、我が国は中国の自助努力を促し、足らざる部分を側面から支援していく。
- (ロ) 「ODA 大綱」の「原則」の考え方について、様々な機会を活用して中国側に引き続き提起し、中国側の認識と理解を深めていく、
- (ハ) 特定地域、特定課題に援助資源を投入するモデル・アプローチを推進するなど、限られた援助資源の効果的・効率的活用を図る、
- (ニ) 中国側の広報努力を一層促すとともに広報活動の強化、人と人との交流や我が国が有するノウハウ・技術の活用を図り、我が国の「顔」が見える援助を実施する、
- (ホ) 本計画に基づき、評価を適時適切に実施し、評価結果を迅速にその後の援助実施に反映するとともに、国民に対し広く情報を開示し、その理解と支持を得るよう努める。

(1) 対中国経済協力の意義

我が国の安全と繁栄を維持・強化するためには、平和な国際環境の保持が必要であり、特に我が国が位置する東アジア地域の平和と発展が不可欠である。そのためには、中国がより開かれ、安定した社会となり、国際社会の一員としての責任を一層果たしていくようになることが望ましい。

我が国は、中国が国際社会への関与と参加を深めるよう働きかけるとともに、中国自身のそうした方向での努力を支援していく必要がある。このような観点から、我が国としても、中国との間で幅広い重層的な関係を構築していくとともに、両国間の相互理解及び相互信頼の増進を図ることが極めて重要である。ODA を通じて中国の改革・開放政策を支援していくことも引き続き大きな意義を有している。

(2) 我が国経済協力の目指すべき方向

対中 ODA を取り巻く状況の変化を踏まえ、今後の対中 ODA を取り進めるに当たって、基本とすべき考え方は以下のとおり。

- (イ) 中国の新たな開発需要を踏まえつつ、国益を踏まえ、個々の案件を精査し、重点分野・課題に沿って効率的に援助を実施する。
- (ロ) 中国の発展に伴い、中長期的には中国自らの国内資金や海外からの民間資金調達により大きな役割を担っていくようにする。
- (ハ) ODAのみならず、その他の公的資金、さらには民間資金とも連携を図ることにより、目標の効率的かつ効果的な実現に努める。
- (ニ) 中国が国際経済社会の中に一体化され、政治的にも国際社会の責任ある一員となることが我が国にとっても望ましいとの認識を踏まえ、市場経済化などに向けた努力を促していくようなODAを実施する。
- (ホ) 我が国の対中 ODA が軍事力強化に結びつくことなど、「ODA 大綱」の「原則」にそぐわないことのないよう注意を払う。

なお、今後は円借款も含む ODA 全体について、従来の支援額を所与のものとするのではなく、中国の我が国に対する新たな支援需要に適切に対応しつつ、以下の重点分野・課題を中心に、我が国の厳しい経済・財政事情をも勘案し、個別具体的に案件を審査の上、実施する「案件積み上げ方式」に基づいて供与する。

(3) 重点分野・課題別経済協力方針

従来型の沿海部中心のインフラ整備から環境保全、内陸部の民生向上や社会開発、人材育成、制度作り、技術移転などを中心とする分野をより重視する。また、日中間の相互理解促進により資するよう一層の努力を払う。

(イ) 環境問題など地球的規模の問題に対処するための協力

(例) 環境保全(水資源管理、森林保全・造成、環境情報の作成、対応政策に関する調査研究)、新・再生可能エネルギーの導入及び省エネルギー促進、感染症対策(HIV/AIDS、結核)

(ロ) 改革・開放支援

(例) 世界経済との一体化支援(制度整備や人材育成支援を含む市場経済化促進、世界基準・ルール(WTO 協定を含む)への理解促進)、ガバナンス強化支援(法の支配や行政における透明性・効率性向上、草の根レベルでの啓発・教育活動支援)

(ハ) 相互理解の増進

(例) 専門家派遣・研修員受入・留学生支援・青年交流・文化交流・学術交流・大学間交流などの強化(日本研究促進、日中共同研究を含む)、留学生受入の環境整備、観光促進のための政策提言・人造りなど

(ニ) 貧困克服のための支援

(例) 貧困対策に関する政策・制度面での整備・人作り、貧困層を対象とした草の根レベルの保健・教育分野の支援、貧困人口を多く抱える地域の民生向上に向けた協力で貧困層に裨益するもの(日本農業などへの影響の有無に留意)

(ホ) 民間活動への支援

(例) 中国側の投資受入のための基盤整備努力支援(知的所有権保護政策の強化など)、我が国の優れた設備、システム、技術などの活用を図ることができる案件の発掘努力

(ヘ) 多国間協力の推進

(例) 日中両国による第三国に対する支援、東アジアにおける環境分野などでの域内協力の推進

(4) 援助実施上の留意点

(イ) ODA 大綱に基づく働きかけの強化

(ロ) 顔の見える経済協力の推進

(ハ) 対中技術協力の一層の活用と柔軟な実施

(ニ) プロジェクトの共同形成

(ホ) その他(モデル・アプローチの推進、OOF 及び民間資金との連携、国際機関など主要援助機関との連携強化、二国間及び域内協力を念頭に置いた IT 協力の推進、評価体制の強化)

◇ 国別援助計画(タイ)概要 (平成 12 年 3 月 30 日 外務省)

1. 政治・経済・社会情勢

民主主義が着実に根付き、97 年の経済危機後 99 年に入り経済回復の動き。社会的弱者への影響に配慮の要。

2. 開発上の課題

「人間中心の開発」が基本理念。97 年の経済危機後、マクロ経済の安定化、産業構造改革、国民生活への影響緩和、行政改革に重点をおき、当面の経済危機乗り切りを最重要課題としている。

3. 我が国の対タイ援助政策

(1) 対タイ援助の意義

伝統的な友好国かつ各分野における緊密な協力関係を有しており、特に貿易・投資等の面で密接な相互依存関係を有している。また、政治・経済的変動の激しい東南アジアにおける安定勢力として域内における政治的イニシアティブをとり ASEAN の中核的役割を担っており、我が国の対東南アジア外交上のパートナーでもある。

(2) ODA 大綱原則との関係

総じて望ましい方向に向かっている。

(3) 我が国援助の目指すべき方向

(イ) 自立的な発展を支援: タイが再び安定的な発展の軌道に復帰するとの前提の上で、タイの自立的な発展を支援するような形で援助を進める(プロジェクトの共同発掘・形成、民間資金・その他公的資金との連携等)。

(ロ) アジア経済危機からの中・長期的な回復のための支援: タイ経済の持続的な成長を可能にするための支援を行う(金融分野の人材育成、雇用創出、社会的弱者救済など)。

(ハ) 現行の 5 つの重点分野を今後も重視: 中長期的には、(A) 社会セクター、(B) 環境保全、(C) 地方・農村開発、(D) 経済基盤整備、(E) 地域協力支援。

(二)人材育成の強化:人材育成は上述の各分野共通に重要である。

(4)重点分野・課題別援助方針

(イ)社会セクター支援(教育、HIV・エイズ対策を中心として):社会的弱者、保健・衛生面、教育分野(特に高等教育)、薬物対策への支援を重視。

(ロ)環境保全:環境保全の推進が今後とも不可欠。(ハ)地方・農村開発:開発の遅れた地域を中心に農業振興・農村開発を支援。

(ニ)経済基盤整備:経済インフラ整備、経済・産業の高度化(金融セクター支援を含む)、中小企業等への支援を引き続き検討。

(ホ)地域協力支援:南南協力(日・タイ共同の途上国支援である日・タイパートナーシッププログラムの推進を含む)の促進支援。メコン河流域の開発等域内関係国に裨益する案件の発掘・形成に努力。

(5)援助実施上の留意点

(A)プロジェクトを実施時の経費負担等につき、タイ側の努力を求めていく。(B)具体的な要請案件の審査や実施後のモニタリング能力(タイ側)を一層向上。(C)タイ側関係機関の連携を強化し ODA の効果的・効率的な実施体制の強化を期待。

◇ 国別援助計画(フィリピン)概要 (平成 12 年 8 月 3 日 外務省)

1. 政治・経済・社会情勢

90 年代初めから安定的な民主政治を実現している。経済構造改革は一定の成果を挙げるも、その後のアジア経済危機の影響を受け、財政収支の悪化等を招いた。また反政府勢力の存在が国民和解や治安の阻害要因となっている。

2. 開発上の課題

持続的な経済成長の確保と社会的弱者対策を含む貧困緩和が最重要課題であり、特に地方部における貧困の削減を目指す。開発上の主要課題は、(A)持続的な成長の確保、(B)貧困緩和(特に地域間格差の是正)、(C)環境保全、(D)人的資源開発、(E)統治の改善である。

3. 我が国の対フィリピン援助政策

(1) 対フィリピン援助の意義

民主化の進展や経済成長を背景に東南アジアにおける政治的・経済的な重要性を増しているフィリピンは、アジア経済危機以降も域内における相対的な地位を強め中核的役割を担うにいたっており、我が国対東南アジア外交上の拠点の一つ。また、我が国と東南アジア・中東・欧州諸国を結ぶ海上輸送路上に位置し地政学的にも重要。また、我が国はフィリピンにとり不可欠な経済的パートナーであり、深い相互依存関係にある。こうした重要性を有するフィリピンには依然として大きな援助需要があり、その政治的安

定・経済的繁栄に向けた援助を実施することは、我が国の平和と繁栄にもかなうものである。

(2) ODA 大綱原則との関係

アジアで民主主義が最も定着している国の一つであり、総じて望ましい方向にある。

(3) 我が国援助の目指すべき方向

(イ)これまで我が国は、フィリピンの民主化と経済再建の努力を支援する立場から、同国に対する援助を拡充してきた。

(ロ) 今後は、我が国の財政事情、フィリピンの事業実施能力、債務負担能力を考慮していく必要がある。

(ハ) 資金の有効活用の点から、円借款、無償資金協力、技術協力の一層の連携促進に留意する。また民間資金、ODA 以外の公的資金との役割分担や連携にも考慮する。

(4) 重点分野・課題別援助方針

(イ) 「持続的成長のための経済体質の強化及び成長制約要因の克服」

アジア経済危機の経験を踏まえ、中長期的観点からの産業構造強化(特に裾野産業育成)や成長制約要因である経済インフラ(交通輸送、エネルギー)の整備を促進する。

(ロ) 「格差の是正(貧困緩和と地域格差の是正)」

貧困緩和にも資する農業・農村開発の整備を進める。また貧困層に焦点を当てた、保健医療(人口家族計画、母子保健、エイズ、結核対策等)、上下水道整備等基礎的サービス改善のための支援を行う。

(ハ) 「環境保全と防災」

環境問題の深刻化を踏まえ、汚染源対策や環境保全・再生に向けた協力を検討する。また頻発する自然災害(洪水、地震、火山災害等)への支援を行う。

(ニ) 「人材育成及び制度作り」

校舎・教室の整備や教員の養成等により初等中等教育の普及や質の改善を目指す。また貧困層に対する職業訓練への支援や行政官(特に地方)能力向上にも配慮する。

(5) 援助実施上の留意点

(A) 法令・制度等の執行の確保、(B) NGO との連携、(C) 地域格差是正への配慮、(D) 地域住民・環境への配慮、(E) 事業実施能力、債務負担能力

◇ 近年のODA予算に関する主な指摘等

[閣議決定等]

経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004 (平 16. 6. 4 閣議決定) (抄)

ODAについては、我が国にふさわしい姿を目指し、諸外国の動向や外交を戦略的に展開するための適切な水準を見極めつつ、その内容を精査し、効率化を進める。

経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003 (平 15. 6. 27 閣議決定) (抄)

ODA等については、前年度(「基本方針2002」)と同様の考え方で対応することとし、その内容を厳しく精査するとともに戦略化・効率化を進める。

平成 15 年度予算編成の基本方針 (平 14. 11. 29 閣議決定) (抄)

8 ODA

ODAについては、厳しい経済財政状況の下で、重点化、効率化、透明性の向上を図りつつ、国際的責任の十全かつ適切な遂行に努める必要がある。他方、我が国の経済協力に対する国民の理解と支援を得ることが重要である。

このため、ODA大綱をはじめとする我が国ODAに関する基本政策を見直すなどにより、政策の目的、重点とする分野や地域、官民の役割分担や連携の在り方等について検討を行う。その際、アジア地域の安定と成長のためのODAの活用、平和構築分野及び教育・人材育成・環境保全といった人間の安全保障分野への重点化、国民参加や顔の見える援助の推進を図る一方、事業コストの見直し、執行の透明性・効率性の向上、評価や監査の強化等を図りつつ、事業の一層の合理化と戦略的援助に努める。

以上のことを踏まえ、予算の編成に当たっては、その規模を見直す。

経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002 (平 14. 6. 25 閣議決定) (抄)

ODAについては、援助対象分野等の更なる戦略化・効率化、執行の透明性向上等を図り、国際情勢を踏まえて我が国の国際的責任の十全かつ適切な遂行に努めつつ、予算規模を見直すこととする。

財政構造改革の推進に関する特別措置法(平成 9 年 12 月 5 日法律第 109 号) (抄)

(政府開発援助に係る改革の基本方針)

第 21 条 政府は、政府開発援助について、その量的拡充が国際的に顕著なものとなっている一方で、我が国の財政が危機的状況にあることを踏まえ、その

量的拡充から質の向上への転換を図るものとする。

- 2 前項に規定する政府開発援助とは、次に掲げるものをいう。
 - 一 開発途上にある海外の地域等（以下この号において「開発途上地域等」という。）における経済及び社会の開発又は人道支援に寄与し、もって国際協力の促進に資することを目的として、政府が直接又は間接に開発途上地域等に対して行う協力のうち次に掲げるもの（次号に掲げるものを除く。）
 - イ 技術協力
 - ロ 無償の資金供与による協力
 - ハ 有償の資金供与による協力（資金の供与の条件が開発途上地域等にとって重い負担にならないよう金利、償還期間等について緩やかな条件が付けられているものに限る。）
 - ニ イからハまでに掲げるもののほか、この号の目的を達成するため必要な協力
 - 二 前号の目的を達成するための活動に携わる国際機関等に対して行う出資並びに資金の拠出及び貸付け（同号ハの条件が付けられているものに限る。）であって、同号の目的達成に係るもの
 - 三 前二号に掲げるものに係る調査、研究、企画、立案、実施等に直接又は間接に関連する事務

（政府開発援助費の量的縮減目標）

- 第22条** 政府は、平成10年度の当初予算を作成するに当たり、政府開発援助費の額が平成9年度の当初予算における政府開発援助費の額に10分の9を乗じた額を上回らないようにするものとする。
- 2 政府は、平成11年度及び平成12年度の当初予算を作成するに当たり、政府開発援助費の額が当該各年度の前年度の当初予算における政府開発援助費の額を下回るようにするものとする。
 - 3 前二項に規定する政府開発援助費とは、前条第二項に掲げるものに関し一般会計予算に計上される経費をいう。
 - 4 第8条第2項の規定は、第1項及び第2項の場合における政府開発援助費の範囲について準用する。

※その後、財政構造改革の推進に関する特別措置法は、別に法律で定める日までの間、その施行を停止するとされた（財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律（平成10年12月18日法律第150号））。

財政構造改革の推進について（平9.6.3 閣議決定）（抄）

5. ODA（政府開発援助）

- (1) 我が国のODAの量的拡充が国際的に顕著なものとなっている一方、我が国の財政が危機的な状況にあることに鑑み、量から質への転換を図ることにより、集中改革期間中においては、ODA予算は各年度その水準の引下げを図る。特に、10年度予算については、対9年度比10%マイナスの額を上回らないものとする。
- (2) 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする。
- (3) 援助の実施に当たっては、被援助国側との事前協議を重視するとともに、衛生・医療・教育及び女性の地位の向上のための支援など社会開発の重要性に十分配慮し、被援助国民から真に評価されるものとなるよう努める。また、評価システムの確立、NGO等民間との連携の推進、情報公開の徹底等を図る。

〔財政制度審議会建議等〕

平成17年度予算編成の基本的考え方について（平16.5.17 財政制度等審議会）（抄）

6. 政府開発援助（ODA）

- (1) 昨年8月に閣議決定された新ODA大綱では、ODAの目的として「国際社会の平和と発展に貢献し、我が国の安全と繁栄の確保に資すること」が掲げられるとともに、ODAの戦略性、機動性、透明性、効率性を高める必要性が強調されている。かかる観点を踏まえ、ODAについては、引き続き国益重視の理念を実現すべく、国民の理解を得つつ、国際情勢に機動的に対応するとともに、援助対象の重点化、評価の充実、関係者間の連携強化等を通じて徹底した戦略性、透明性、効率性の向上に努めていく必要がある。
- (2) ODA予算については、我が国の極めて深刻な財政事情や国民のODAの効果、効率性に対する厳しい見方に鑑み、これまで縮減を図ってきたところである。平成17年度予算においても、量重視の考え方から質重視への転換を進めつつ、地域・形態を問わず、徹底した効率化・援助効果の最大化を図り、国際機関への拠出金を見直す等、その内容を厳しく精査し、引き続き予算規模の縮減を図っていくべきである。
- (3) また、ODA予算が減少する一方、国連分担金（一部ODA）やイラクへの自衛隊派遣費用等、国際貢献に関する財政支出は年々増大しており、厳しい財政状況に鑑みれば、引き続きODAを含むこれら経費全体の圧縮を図る必要がある。

平成16年度予算の編成等に関する建議（平15.11.26 財政制度等審議会）（抄）

6. 政府開発援助（ODA）

- (1) 我が国の政府開発援助（ODA）については、国内の極めて厳しい経済・財政状況の下、平成10年度以降減額してきたところであるが、その規模は国際的にみて依然として大きい。
- (2) こうした中で、ODAの意義や効果、効率性、規模について国民から厳しい見方がなされており、ODAに対する国民の理解・支持を得るためには、新たなODA大綱の下、我が国の国益を重視しつつ、援助対象国・地域の再検討・重点化、評価の充実、監査の強化、関係者間の連携等を推進するほか、国別援助計画に沿った戦略的な援助を実施するなど、徹底した効率化及び透明性の向上に努めていく必要がある。併せて、ODAが年々増加していた時代に見られた量重視の考え方から質重視への転換を進め、引き続きODA予算の量的縮減と効率化を進めていく必要がある。
- (3) このような考え方の下で、平成16年度の各形態別のODA予算については、極めて厳しい我が国の経済・財政事情に鑑み、以下の通りその内容を厳しく見直し、平成15年度予算同様、ODA予算全体の規模の縮減を図るべきである。
 - ア. 有償資金協力については、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）で円借款の「事業規模の抑制を図る」とされたことを踏まえ、引き続き円借款の新規承諾の圧縮・重点化により事業規模（貸付実行額）を抑制するとともに、事業規模や財務状況に応じて国際協力銀行への出資金を縮減する必要がある。
 - イ. 二国間無償については、イラクの復興支援等への対応を念頭に置く必要性があることに留意しつつも、執行状況の精査や援助対象分野等の重点化を通じ、コストや政策効果面での無駄を排除し、全体として量的縮減を図るべきである。
 - ウ. 二国間技術協力については、事業単価を徹底して見直すとともに、事業間の重複排除・連携強化等の観点から精査し、予算を縮減しつつ効果的な施策に重点化すべきである。また、独立行政法人となった国際協力機構（JICA）等については、かかる点を踏まえつつ、中期目標・中期計画に基づき、その事業の効率的実施に努めるべきである。
 - エ. 国際機関拠出金等は、任意拠出金について、その事業内容や執行状況等を見極めるとともに拠出先の重点化・効率化を図り、予算規模の抑制に努めるべきである。また、義務的分担金等についても、近年著しい増加傾向にあり他の経費を圧迫している状況にあることに鑑み、適切な分担率の設定に向けた交渉や各国際機関の予算の効率化に向けた取組みを通じ、増加に歯止めをかけるよう努めるべきである。

平成16年度予算編成の基本的考え方について（平15.6.9 財政制度等審議会）
（抄）

6. 政府開発援助（ODA）

政府開発援助（ODA）については、かつて他の先進国を上回る経済成長や経常収支黒字の累積といった観点から、著しく増大したが、我が国が極めて厳しい経済・財政状況に直面する中、戦略性、機動性、透明性、効率性の一層の確保を図り、これまで以上に量的制約の中での効果の最大化に努めることが必要となっている。また、ODAへの国民の支持を得るためにも、我が国としてのODAの基本理念を明確化することが求められている。こうした状況も踏まえ、現在、本年中頃を目途に結論を得るべく、ODA大綱の見直しが進んでいる。見直しの基本方針としては、① 人道的見地や国際社会の相互依存関係等の普遍的価値とともに、我が国にとっての安全と繁栄等をODAの基本理念に加えること、② ODAの重点地域を引き続きアジア地域とするとともに、平和構築分野（平和の定着及び国造り）や人間の安全保障等を重点分野としていくこと、③ 国別援助計画に則った一貫性あるODAの実施や、被援助国との政策協議の強化、評価・監査の強化等、ODAの効率的・効果的实施の必要性、④ 広報・情報公開等、ODAについての情報発信の強化の必要性、等が掲げられている。

平成16年度予算においては、こうした新しいODA大綱の考え方も踏まえつつ、援助対象分野や対象国・地域の一層の重点化・戦略化を図り、国民の支持の前提となる効率性・透明性の向上、国民各層の幅広い参加に向けた取り組みを継続・強化していく必要がある。そして、量重視の考え方から質重視への転換を進めることで国際情勢に応じた我が国の国際的責任は果たしつつ、引き続きODAの量的規模の縮減を図っていくべきである。

◇ 国際協力銀行の海外経済協力業務に関する見直しについて

債務救済方式の見直しについて（平 14. 12. 10 外務省・財務省・経済産業省）（概要）

重債務貧困国等、国際的に合意された枠組みに基づく債務救済の対象国に対し、我が国は従来、債務救済無償^(注)の供与により円借款の債務の救済を行ってきたが、途上国の債務問題のより早期の解決、債務国の負担の軽減、ODAの透明性及び効率性の観点から、平成15年度より、債務救済無償に代えて国際協力銀行の円借款の債権の放棄を実施する。

（注）債務国からの返済後に同額の無償資金を供与するもの。

※放棄する債権の償却・引当については、国際協力銀行の積立金及び各年度の利益金等を用いるが、債権の放棄が政府としての政策決定であることにかんがみ、同行の財務の健全性を維持するため、政府として引き続き遺漏なきを期したいと考える旨の方針が示されている。

政策金融改革について（平 14. 12. 13 経済財政諮問会議決定）（ポイント）

- 政策金融機関8機関は、平成20年度からあるべき姿に移行することとし、平成19年度末までは移行期間とする。
 - ・不良債権集中処理期間（～平成16年度末）は、金融の円滑化に万全を期すため、政策金融を活用。
 - ・平成17年度～19年度は、あるべき姿への準備期間。
移行期間中も、民間人も含め改革に意欲のある人材の登用など適材適所の経営責任者任用、政策金融の手法の革新、融資条件の適正化の徹底等、可能な措置は実施する。
- 平成19年度末までの間に、民間金融機能の機能回復・強化の状況を見つつ、8機関の事業について「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」の定める基準に則って、国として政策金融の手法を用いて真に行うべきものを厳選する。
- 8機関については、廃止、民営化を含めて、組織のあり方を検討し、平成19年度末までに現行の特殊法人形態は廃止する。国として必要な政策金融機能を担う後継組織については大胆に統合集約化を進める。新たな組織形態については、以下の条件を満たすよう制度設計を行う。
 - ①経営責任の明確化
 - ②事業運営の効率性の向上
 - ③情報開示の徹底

- ④第三者機関の設置の検討も含めた事前・事後の評価・監視体制の整備
- 上記の取組みに加え、民間金融機能が正常化することを前提に、将来的には政策金融機関の貸出残高の対GDP比率の半減を目指す。

特殊法人等整理合理化計画（平 13. 12. 19 閣議決定）（抄）

国際協力銀行

【海外経済協力業務】

①海外投融资業務

- ・廃止することとし、14年度以降は、13年度末までに承諾済の案件又はそれらと継続的な性格を有する案件に限り出融資を行う。

②円借款業務

- ・ODA見直しと歩調を合わせて見直しを行い、事業規模の縮減を図る。

③共通事項

- ・貸付資産等のリスク管理及び引当金の開示については、適切に実施する。
- ・政策金融について評価手法を検討し、その結果を事業に反映させる仕組みを検討する。特に、繰上償還を含めた政策コストを明示する。

- 国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫の8機関については、上記の事業見直しを実施に移す。

さらに、①民業補完、②政策コスト最小化、③機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行うこととする。このため、経済財政諮問会議において、平成14年初に検討を開始し、その検討結果を踏まえ、内閣として、経済情勢を見極めつつ、できるだけ早い時期に結論を得ることとする。

(参考)

【国際金融等事業】

- ・「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」という原則の下に、大胆な業務の見直しを図り、事業規模を縮減する。
- ・貸付債権の流動化（証券化を含む。）等を図り、貸付残高を圧縮する。

①輸出金融

- ・保証機能を積極的に活用するとともに、先進国関係の業務を廃止する。
- ・融資条件（協調融資の割合等）を適切に見直す。

②輸入金融

- ・資源関係以外の業務を廃止する（ただし、航空機輸入等真に必要なものにつ

いては、保証制度を活用する)。

- ・融資条件(協調融資の割合等)を適切に見直す。

③一般投資金融

- ・保証機能を積極的に活用するとともに、貸付は先進国関係の業務を原則廃止した上で、リスクの高い業務に特化する。
- ・融資条件(協調融資の割合等)を適切に見直す。

④リファイナンス

- ・廃止する。

⑤共通事項

- ・貸付資産等のリスク管理及び引当金の開示については、適切に実施する。
- ・金利の決定については、政策的必要性等を踏まえ、決定責任主体を明確にする。
- ・政策金融について評価手法を検討し、その結果を事業に反映させる仕組みを検討する。特に、繰上償還を含めた政策コストを明示する。