

我が国のODAの在り方

～ ODA改革を中心に～

第一特別調査室 まつい かずひこ
松井 一彦

1. はじめに

我が国は、1954年以来50年余にわたってODAを供与しており、2004年までの累計額は約2,390億ドルにも上っている¹。我が国が最大の援助供与国となっている国・地域数は、2002年には40に及んでいる。我が国は、ODAをアジア諸国を中心に経済インフラ整備や人材育成などに向けてきた結果、各国の民間部門の活力を引き出すなど、経済成長を通じた貧困の削減に大きく貢献することにより、我が国に対する国際的信頼や評価を高めることができたと言える²。

2001年の9.11テロ以降、先進諸国、特に米国やEU諸国では、テロへの対処の上での貧困削減の重要性が認識され、G8や国連等において貧困問題が主要議題として取り上げられ、途上国援助の強化が活発に議論されている。このように、先進諸国などの国際開発コミュニティにおいては、ODAの増加が潮流となっている³。他方で、サブサハラ・アフリカ諸国のように長年のODAにもかかわらず、経済成長を遂げることができない国が存在するほか、ODAの結果、被援助国の自助努力・自立が損なわれ、貧富の格差、農村・都市間の不均衡や官僚等の腐敗、環境悪化といった問題が生じているなどの批判が上がっている⁴。

さて、国連は貧困などグローバルな課題への対処の上で主要な役割を果たしているが、政府は国連外交を外交の柱の一つとして重視し、人的・財政的貢献を積極的に行っている。また、我が国が安保理常任理事国になることがその改革において重要であると認識し、積極的な国連外交を進めている。こうした我が国の国連外交が実を結ぶためには、ODA予算の着実な増加を図って国際社会の期待にこたえられるかどうか、かぎの一つになっている。

翻って国内を見ると、厳しい財政事情や景気の低迷等を背景に、97年の財政構造改革法の成立以降、ODA予算は毎年削減されている。他方で、政府は、国際貢献を通じて開かれた国益を実現している我が国にとり、ODAは依然として最も重要かつ有効な外交手段であると認識している⁵。我が国がODAを外交手段として最大限有効に活用していくためには、その一層の効率的・効果的な実施に努めなければならない。現在、我が国ではODA改革が進められているが、本稿では改革の意義や課題について、ODAの歩みや現状、評価などを踏まえつつ述べてみたい。

2. 我が国ODAの歩みと現状

(1) これまでの歩み

1954年10月、我が国は、戦後復興の歩みを続ける中、コロンボ計画に加盟し、同年11月、ビルマ（ミャンマー）との間で「賠償及び経済協力に関する協定」を締結した。翌55年には専門家の派遣や研修生の受入れなどの技術協力を、また58年には円借款をそれぞれ実施し、本格的にODAを開始した。その後我が国は、68年に食糧援助を、さらに69年には一般無償資金協力をそれぞれ開始した。このように、50年代から60年代にかけては、輸出拡大を目指した我が国のアジア向けODAが着実な拡大をみせた時期であった⁶。

70年代になると、我が国は米国に次ぐ経済大国となったが、米国のニクソン大統領の新経済政策の発表による円の切上げと2回のエネルギー危機を契機として、ようやく経済大国としての国際的責任を認識し、西側諸国とともにODAを計画的に拡大して、G7の創設による主要先進諸国間の国際経済政策協調に基づく安定成長政策へと転換を図った。他方では、原油・天然資源の安定的確保のためにODAを活用することとなった。

政府は、78年から中期目標を設定し、80年代は一定期間内にODAを倍増すること、また90年代にはODAの対GDP比率をOECD・DAC（開発援助委員会）平均並みに引き上げることをそれぞれ目標にした⁷。ODAの拡充の結果、我が国は、89年に米国を抜いて世界第一位の援助大国になった。

我が国で最初にODA改革が強く求められる契機となったのは、91年の湾岸戦争であった。我が国が130億ドルを多国籍軍の戦費として拠出したにもかかわらず、余り国際的に評価が得られなかったことから、国内で援助対象国における民主化、人権、軍事政策とODAとの関係についての議論が始められることとなった。91年、開発途上国の軍事支出など4項目について注意を払うことなどを定めたODA4指針が策定され、我が国としての援助方針が示された。また翌92年6月には、論議を経て、初の政府開発援助大綱（ODA大綱）が閣議決定された。

その後、我が国は、国内景気の悪化などのマイナス要因がある中で、ODAに対する途上国からの強い要請や期待もあり、91年から2000年までの10年間連続して世界一のODA供与国としての地位を維持した。しかし、バブル崩壊後の長引く不況、厳しい財政事情、失業率の悪化、さらにODAをめぐる数々の不正や疑惑に起因する国民からのODA批判の高まりなどにより、ドルベースで見ると、2001年からは一転して我が国ODAは減少の一途をたどることとなった。

（２）我が国ODAの現状

ア ODAの実績

『2005年版政府開発援助（ODA）白書』及び外務省資料によれば、我が国のODA総額は、2004年度で89億600万ドル（名目ベース）で、米国の189億9,900万ドルに次ぐ。しかし、2000年度の135億800万ドルをピークに、その後毎年のように減少しており、2004年度実績は2000年度実績の65.9%にすぎない。また、2004年度実績額の対国内総所得（GNI）比率はわずか0.19であり、また、国民一人当たりの負担額は69.8ドルである。

また、2004年度に外務省、JICA、JBICの三機関においてODAにかかわっている要員数は、定員で2,004名であり、要員一人当たり実績額は444万ドルである。

二国間援助額は59億1,700万ドルで、ODA全体の66.4%を占めている。また、LDC（最貧国）向け援助額は9億1,500万ドルで、ODA全体の10.3%、二国間援助の15.5%である。

我が国二国間援助の地域別配分では、その42.7%に当たる25億4,500万ドルがアジア向けで、次いで中東が17.3%の10億3,100万ドル、アフリカが10.9%の6億4,700万ドルである。

ODAの援助形態別構成では、二国間援助が59億1,700万ドル、国際機関向けが29億8,800万ドルである。また、二国間援助のうち、債務免除を除く無償資金協力が19億6,100万ドル、東欧及び卒業国向け実績を除く技術協力が28億600万ドルである。また、債務免除を除く政府貸付は、10億4,100万ドルとなっている。このように、無償と技術協力を合計した贈与が、二国間ODAの82.1%を占めている。

二国間援助の分野別配分では、35.1%がプログラム援助（債務救済、食糧援助、緊急援助、行政経費を含む）、23.8%が社会インフラ・サービス、15.8%が運輸及び貯蔵の順となっている。

イ 国際比較

我が国ODAの2004年度実績額は、米国に次ぐものの、その半分にも満たない。また、GNIに対する比率は年々低下し、2004年度は0.19で、DAC22か国中20位である。国民一人当たりの負担額は69.8ドルで、DAC諸国中17位である。また、援助形態別構成のうち、多国間援助のシェアは28.3%で米国より高く、ほぼDAC諸国の平均である。さらに、LDC向け援助のシェアは26.2%で、DAC平均の41.1%よりもかなり低い。

2002年から2003年にかけてのODA全体のグラント・エレメント（援助条件の緩やかさを表示するための指標）は87.3%で、また、ODA全体の贈与比率は56.3%で、いずれもDAC諸国中最下位である。二国間ODAの贈与比率も46.8%で、他の主要DAC諸国に比べてかなり低い。二国間ODAのタイピング・ステータスでは、アンタイド比率が96.1%で、DAC諸国のほぼ平均である。さらに、二国間援助の分野別配分では、日本はほかのDAC諸国に比べて社会インフラのシェアが低く、一方で経済インフラのシェアが高い。

3. 我が国ODAに対する評価

(1) 国民の意識

内閣府は、毎年外交に関する世論調査を実施しているが、2005年10月に実施された調査によれば、依然として厳しい経済・財政事情や格差の拡大等に対する国民の意識を反映し、前年の調査より若干改善されたとはいえ、「我が国は経済協力を積極的に進めるべき」と答えた人の割合は、22.0%にとどまった⁸。

また、この調査で「経済協力を評価・支持しない」とした理由として、(a)国内の経済状態がよくないこと、(b)我が国の財政状況がよくないこと、(c)具体的にどのような経済協力が行われているか不透明であること、(d)日本の経済協力が開発途上国から評価されていると感じられないことが挙げられている。このうち、(c)と(d)は、国民の間に我が国ODAに関する情報が乏しいため、透明性に欠け、かつ援助の実効性が上がっていないと

の不满があることを示唆している。

(2) 有識者の評価

有識者からも、我が国ODAには様々な課題があることが指摘されている。ある識者は、次の4点を課題として指摘する⁹。すなわち、(a)世界の潮流が変化する中で、我が国のODA供与額(ドルベース)が2001年から減額していること、(b)ODAでは借款のウェイトがかなり大きく、贈与のウェイトが低いこと、(c)ODAがアジアに集中していること、(d)ODAが道路、電力、港湾、鉄道等の経済インフラに集中していること。以上の点は、我が国ODAの国際比較からも明らかである。

また、ある識者は次の点を課題として指摘する¹⁰。すなわち、(a)確たる外交政策に基づく援助戦略がないこと、(b)ODAが経済偏重であること、(c)グローバル化への対応が不十分であること、(d)NGOとの連携が不十分であること、(e)援助評価が不十分であること、(f)社会開発や貧困削減などの分野における人材が不足していること、及び(g)対中援助の方針がないこと。これらは、我が国ODAには量・質面での課題のみならず、援助政策や方法等にも課題のあることを示唆するものである。

(3) 国際開発コミュニティでの評価

DAC諸国や開発関連国際機関のいわゆる国際開発コミュニティは、2000年以降、援助疲れの目撃された90年代とは違って、開発問題やODAへの関心を高めている。2000年秋の国連ミレニアム・サミット(同総会で、貧困削減、教育・保健の改善、環境保護に関する「ミレニアム宣言」とそれを実現するためのロードマップとしての「ミレニアム開発目標」を採択)、2002年のモンテレー開発資金会議、2003年のヨハネスブルグ開発会議、さらに2005年のグレンイーグルズ・サミットなど一連の国際会議で、ODAの活性化とサブサハラ・アフリカへの援助強化(ビッグ・プッシュ)について議論が重ねられ、それによって国際世論と主要国政府の政策方針が形成されている。

国際開発コミュニティでの我が国ODAの評価について、ある識者は、次のように指摘する¹¹。すなわち、(a)経済力に比べてODAの規模が極端に小さい、(b)ODAの仕向け先がアジアに偏重しており、サブサハラ・アフリカに対しての貢献が限られている、(c)途上国の対外債務累積を伴う借款の割合が大きい、(d)貧困層に直接的に働きかけるようなプログラムやプロジェクトよりは、経済全体の発展を促進するためのインフラを重視している。また、ある識者は、我が国の姿勢の問題として、低い経済成長などの国内問題を抱えているが、それらを重視する余り、世界の潮流に対して鈍感になるところがあり、ODAを削減している我が国の動きは、貧困削減に取り組む先進国の姿勢とは相反する印象を与えかねないと指摘している¹²。

4. ODA改革

以上述べたODAに対する国民、専門家及び国際開発コミュニティからの評価などを踏まえ、政府においては、ODAを国民の支持と理解の下に効率的・効果的に実施するため、

ODAに関する諸制度や実施体制等の改善が図られてきている。改革の背景には、我が国の厳しい経済・財政事情の中でODAに対する国民の目が厳しくなり、もはやこれまでのように増額ができなくなったために、援助の強化という国際潮流の中で、我が国が厳しい立場に置かれたこと、また、そのためにODAの質的改善を図ることを余儀なくされたことがあるとの指摘がなされている¹³。

(1) ODA改革に向けた国会の取組

ODA改革の主体は政府であるが、これまで国会においても改革に向けた取組が行われている。80年代から国会ではODA問題が取り上げられたが、その背景には、ODAが増額される中で、ODAにまつわる様々な不正や疑惑に関する報道などにより、国会でODA問題に対する関心が高まったことがあった。また、我が国外交の主要な柱の一つであるODAが国民の税金等を原資としているにもかかわらず、基本法がないことから、国会にODAに関する基本法案が数度にわたり議員立法によって提出されたが、いずれも審議未了となった。

国会でODA問題が本格的に取り扱われたのは、86年7月に設置された参議院外交・総合安全保障に関する調査会においてであった。同調査会は、89年6月、ODAに関し7項目にわたる合意事項を取りまとめた報告書を提出した。また、その合意を受けて、同月、参議院は本会議で初のODA決議である国際開発協力に関する決議を行った。92年6月の政府のODA大綱の策定は、これら参議院の調査会の合意事項や参議院本会議での決議などがその背景となった¹⁴。

92年8月に設置された参議院国際問題に関する調査会は、アジア太平洋地域に焦点を当て、我が国の果たすべき責務について調査を行った。95年6月、同調査会は3年間にわたる調査を踏まえ、ODAに関する8項目の提言を含む「9つの課題と18の提言」を公表した。

続いて、95年8月に設置された国際問題に関する調査会も、引き続きアジア太平洋地域に焦点を当てて調査を行った。同調査会は、97年10月、長期的視野に立ち対外経済協力の在り方等について調査検討するため、対外経済協力に関する小委員会を設置した。同小委員会は11回にわたって調査を進め、98年4月に調査報告書を提出した。調査会は、同報告書を踏まえてさらに論議を重ね、98年6月、20項目にわたる提言を行った。また、同調査会は、国会とODAとのかかわりを更に明確にしていくため、「ODA基本法案の骨子」を提起した。

翌年の99年、参議院行政監視委員会は、6回にわたりODAに関する調査を行い、同年8月、10項目から成るODAに関する決議を行った。98年6月の国際問題に関する調査会の提言とこの行政監視委員会の決議では次の項目が共通しているが、同決議では、ODAの不正防止を取り上げている点に特徴がある。(a)国別援助計画の作成、(b)事業の重点化と事業間の連携強化、(c)評価制度の充実、(d)情報公開、(e)NGOとの一層の連携、(f)環境問題への取組の強化、(g)人材育成に関する援助の拡充、(h)開発援助の専門家の確保。

また2004年からは、参議院は、決算重視の観点から、ODA経費の効率的運用に資する

ため、ODAに関する専門の調査団数班を世界の各地域における主要援助受取国に毎年派遣している。各調査団の派遣報告書はホームページで公表されているほか、関係機関等に広く配付されている。同年の派遣報告書では、訪問国のODA案件に関して疑問点など様々な指摘がなされたが、中でも対中ODAについては、「対中円借款は廃止をも視野に入れ、当面は元本残高が増加しない程度まで縮減すべきである」との提言が出され¹⁵、政府の対中円借款供与に影響を与えた。

さらに、2006年1月に新たに設置された参議院政府開発援助等に関する特別委員会では、ODA問題に関する調査の一環として、派遣議員団から報告を聴取し、そのフォローアップを行っているほか、政府、援助実施機関、有識者及び外国政府関係者からODAに関連する説明や意見等を聴取し、質疑を行うなど、鋭意調査を行っている。

このほか、政党レベルでもODA改革が議論され、様々な提言がなされている¹⁶。

(2) ODA改革に関する民間の提言

97年ころから、戦後日本は、50年にわたってODAを積み重ね、国内にもその制度と組織を築いてきたが、ODAは人道的動機を伴うだけでなく、平和国家として国際環境を好ましく支えるための貴重な手段ではなかったか、個別の問題は随伴するにせよ、基本的に戦後日本の国是と結び付いた意味ある営為ではないのか、多くの関係者はこのような思いも断ち難く、各方面でODAをトータルで再検討・再評価する動きが始まった¹⁷。

2001年7月、政策構想フォーラムが「政府開発援助(O DA)の国家戦略をつくれ」と題する提言を発表した。

同年10月、経済団体連合会は「ODA改革に関する提言」を発表した。その内容は、ODA理念の明確化、予算の戦略的配分、ODA戦略会議の設置など責任の明確化と機能の効率化のための組織改革、開発ニーズに合った援助の実行、官民連携の推進、情報公開の推進、内外広報活動の強化など多岐にわたっている。

その後しばらく目立った動きがなかったが、2005年になると再び諸団体のODA改革への関心が高まり、提言が出されるようになった。2006年1月、国際開発ジャーナル誌は、ODA再生のための10の提言を行った¹⁸。すなわち、(a)目的を失ったODA、何のための援助かを再確認せよ、(b)ODAの手段としての位置づけを明確にせよ、(c)東アジアをODAの重点戦略地域にせよ、(d)援助実施体制の整理・統合を、(e)10年後の人材不足に誰が手を打つのか、(f)官主導のODAを規制緩和せよ、(g)国際機関の評価に手をつけよ、(h)無償資金協力の決定プロセスに改革を、(i)円借款の回収金を活用せよ、(j)ODAの目的を伝え、国民の理解を得る努力を、である。

同年2月、経済同友会日本の対外援助委員会は、「今後の日本の国際協力について - 日本型モデルの提示を - 」と題する報告書を公表した¹⁹。この中では、次のように指摘している。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動的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。また、国際協力実施体制に関して、現在の13省庁体制では、国際協力を戦略性をもって統一的に推進することが困難であるとして、(a) ODA総合戦略会議を総理直属の機関とする国際協力総合戦略会議に改組すること、(b) 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、(c) 円借款、無償、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、国際協力推進機構（仮称）を設立することなどが提言された。

同月、国際協力に携わるNGOのネットワークは、「JBI C解体・ODA一元化議論に関する国際協力NGOの共同提言」を発表した。同提言では、ODAの基本認識として、(a) 日本政府は国際公益に対してODAを活用する、(b) 国際的課題の解決に貢献することが日本住民の公共益の増進につながる、(c) 納税者の信頼と支持は政府が地球社会の一員として責任を果たし、途上国の住民と良好な関係を築くことで獲得できる、の3点を挙げている²⁰。また、国際協力の在り方としては、(a) 非戦・非暴力・非武装の原則の徹底、(b) 市民主体の原則、(c) 人権と「人間の安全保障」の配慮、(d) 国連ミレニアム開発目標達成への努力、(e) 理念と政策と実施の一貫性の確保を提言している。さらに、実施体制について、(a) 政策立案・実施体制の透明性と市民参加の強化、(b) 国際協力省（仮称）の設置、(c) 過去の経験を踏まえた援助政策についての合意づくり、(d) ODA基本法の制定を提言している。

このほか、有識者からも、次のような提言が出されている²¹。すなわち、(a) 将来的には内閣総理大臣を長とする機関として設置された内閣府にODA予算を集中化することが適切である、(b) 円借款、無償資金協力、技術協力の予算及び企画・立案業務を内閣府に移転することで、それと整合的に援助の実施機関の統合を図ることが望ましい、(c) 国際機関の出資金・拠出金・分担金などの予算と業務の内閣府への一元化を図るべきである、(d) すべての技術協力予算を内閣府で一括管理することを検討すべきである、(e) 援助対象国の経済発展段階及び制度・統治環境の変化に応じて、援助金額や援助の種類の組合せについて時間軸を含めて調整する援助供与方法を模索すべきである、(f) 内閣府に研究機関を設置し、世界の援助戦略を分析し、新しい援助戦略を作成し、提言できる機能を導入すべきである、(g) 日本のODAでは借款の比重が大きく、国際機関ではネット・ベースで日本のODA総額が見られるため、実際の貢献度よりも過小評価される傾向がある、(h) 最近では、国際貢献をODA総額の大きさだけで判断する傾向は弱まっており、開発途上国からの労働者の受入れ、貿易・投資の促進、環境対策、技術開発等の包括的な対外経済協力に取り組んでいくことが期待されている、(i) WTOの枠組みでの貿易の自由化に加えて、二国間及び地域での自由貿易協定や労働者の受入れを含む経済連携協定の動きを低所得国に対しても積極化させるべきである。

(3) 政府におけるODA改革努力

ア これまでの主な動き

近年、民間からの改革への提言等に対応して、政府においても様々なODA改革努力が積み重ねられてきている。

1997年4月、外務省は、大臣の私的諮問機関として、21世紀に向けてのODA改革懇談会を設置した。同懇談会は、翌98年に国別援助計画の導入などを柱とする最終報告書を出した。

1999年、政府は、5年間程度にわたるODAの進め方を援助の質に焦点を当てて論じた政策文書として中期政策を策定し、また98年以降、我が国の主要な被援助国について、それまでの国別援助方針を更に具体化した国別援助計画が策定された。こうして、92年のODA大綱と合わせて、ODAの政策体系が確立した。

2001年5月、外務省は、第2次ODA改革懇談会を設置した。翌年3月に最終報告書が出されたが、そこでは、(a)国民の心、知力と活力を総結集したODA、(b)戦略をもった重点的・効果的なODA、(c)ODA実施体制の抜本的な整備という改革の具体的方向性が示されている。

2002年2月、外務省は、開かれた外務省のための10の改革を発表した。その内容は、(a)在外公館におけるNGOからの意見聴取、(b)第三者の参加を得た委員会による援助分野やプロジェクトの優先順位の決定、(c)外務省経済協力局幹部（評価担当）への外部の人材の起用、(d)適切な監査手法の導入などであった。

同年6月、外務省は、第2次ODA改革懇談会最終報告書の提言を受けて、ODAへの国民参加を具体化し、その透明性を高めるとともに、国別援助計画の策定を目指して、外務大臣を議長とし、開発専門家、国際機関経験者、NGO、経済界、ジャーナリストなどで構成されるODA総合戦略会議を設置した。この会議のねらいは、ODAの戦略性を高める点にあった。

また、同年7月、外務省は、「監査」、「評価」、「NGOとの連携」、「人材の発掘・育成・活用」、「情報公開と広報」の5分野でODA改革・15の具体策を発表した。

同年8月、外務省は、外務省改革「変える会」の最終報告書を公表した。そこでは、(a)無償資金協力の選定・実施過程の透明性確保のための施策、(b)ODA評価を拡充し有効性を検討するための施策、(c)円借款の債権放棄に関し、国民への説明責任を果たすための施策、(d)ODAの選定・実施過程の効率化を確保するための施策、(e)NGOとの協力関係を強化するための施策を提言するとともに、ODAを一元化する組織の在り方を検討すべきであると提案している。

同年12月、外務省は、ODA改革：三項目の実施についてを公表した。そこでは、(a)ODA大綱の見直し、(b)債務救済無償資金協力の廃止、(c)無償資金協力実施適正会議の設置が示されている。

2003年2月、外務省は、前年8月の「変える会」最終報告を受け、無償資金協力の適正な実施と透明性の向上を図るため、無償資金協力実施適正会議で議論を開始した。同会議では、外部の有識者を交えて、入札の実施及び案件の具体的実施等について議論が行われている。

同年8月、政府は、92年の旧ODA大綱をその後の内外の情勢等の変化に合わせて抜本

的に改定した新ODA大綱を閣議決定した。政府部内等での様々な議論やNGOからの意見などを踏まえて、新大綱では「国益」という言葉は用いられていないが、その代わり、「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」ことが、ODAの目的として明記された。また、基本方針として、「自助努力支援」、「公平性の確保」、「我が国の経験と知見の活用」、「国際社会における協調と連携」及び我が国が近年、特に力を入れている分野の一つである「人間の安全保障」が掲げられた。さらに、ODAが取り組む課題として、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模問題」に加え、我が国の平和貢献の一環として、「平和構築分野におけるODAの積極的活用」が掲げられた。

2005年2月、政府は、ODA中期政策検討会及び総合戦略会議での検討を踏まえ、99年8月に策定されたODA中期政策を改訂した。新中期政策では、ODA大綱のうち、考え方や取組などを内外に対してより具体的に示すべき事項などが盛り込まれている。

同年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005について」を受け、外務省は、ODA総合戦略会議の下に設置された作業部会と協議しつつ、ODAの点検と改善を進めた。その後、同年12月、ODAの点検と改善 - より質の高いODAを目指して - と題する報告書を公表した。同報告書では、「戦略化・重点化されたODA政策の個別案件への反映」、「有償資金協力・技術協力・無償資金協力の連携」、「事業の効率化を通じたコストの縮減」、「監査・評価結果の政策へのフィードバック」といった事項については、更なる取組の余地があるとしている²²。また、同報告書では、「戦略性強化（選択と集中）」、「効率性向上（コスト縮減）」、「チェック機能の強化」のための10の新たな改善を図るとともに、チェック結果を企画・実施に反映させるサイクル（PDCAサイクル）を確立することにより、より質の高い成果重視のODAを目指すとしている。

2006年3月、外務省は、より効果的・効率的な円借款の実施を目指して、最貧国支援の強化など円借款の供与条件の改善を図った。

イ 海外経済協力検討会の提言

2006年2月、ODAの戦略的活用、外国との競争をにらんだ対外経済戦略の効果的実施のための政策金融機能の在り方、「顔の見えるODA」のための他の援助機関との関係整理及び戦略的な援助政策を企画立案・実行するための政府内体制の在り方を検討していた「海外経済協力に関する検討会」（2005年12月に設置）は、報告書を公表した。

ODAの一元化について、同報告書は、民間団体からの提言と異なり、小さな政府の観点から新たに援助庁を設けることは適当ではなく、司令塔として、内閣に総理、官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣から成る「海外経済協力会議（仮称）」を設置するとともに、機動的、戦略的な運営のために必要な少数精鋭の事務体制を内閣官房に整備すべきであるとした。また、外務省が、海外経済協力会議の審議する基本戦略の下、関係省庁との連携を深めつつ、引き続き政府全体を通ずる調整の中核を担うこと及び円借款、技術協力、無償資金協力の連携をさらに強化するため、それらをJICAが一元的に実施し、JBICの円借款部門はJICAと統合するとした。さらに、海外経済協力の実施段階に

おける関係機関の連携強化について、我が国の産業界、官界、学界が有する優れた技術、ノウハウ、人材等を最大限活用することが必要であり、円借款、技術協力、無償資金協力の機能は相互に補完し合いながら重要な役割を果たしていることから、これを維持強化すべきであるとした。

翌3月、政府の経済財政諮問会議は、検討会の提言に沿う形で、ODA戦略の新しい方向性を打ち出した。

同月、外務省は、ODAの企画立案機能の強化、二国間と多国間ODAの連携の推進及び外務省とJICAとの連携強化のため、外務大臣の下に外務副大臣と政務官の参加も得た国際協力企画立案本部を設置し、総合外交政策局が取りまとめの役割を担うことになった。また、新たに経済協力局と国際社会協力部の国際機関等多国間の開発関連部門を統合し、国際協力局（仮称）を設置することとした。さらに、ODAの最重点地域であるアジア地域を所管するアジア大洋州局では、特にASEAN諸国及び南西アジア諸国を担当する部門に力を入れていくこととしている。

翌4月に国際協力企画立案本部の初会合が行われた。

5月、政府の「海外経済協力会議」（議長・小泉総理）の初会合が開かれ、官邸主導によるODAの戦略的、効率的な運用に向けた論議を開始した。6月、同会議は、3月末に閣議決定が見送られた2005年度分の対中円借款について、環境分野を中心に行うことを決定した²³。

5月26日に行政改革推進法が国会で成立したことを受け、現在、JBICの円借款部門のJICAへの統合のための諸準備が進められている。JICAが円借款業務を行うためには、JICA法の改正が必要とされており、そのための作業も進められている²⁴。

なお、検討会の提言をめぐって、識者からは以下の点が指摘されている²⁵。すなわち、(a) 海外経済協力会議は、閣僚の数を絞っただけで戦略的な議論につながるのか不明である、(b) JICA全体は外務省の所管、円借款は外務省・財務省・経済産業省の共管となることが決まっており、各省の既得権益が温存されるのではないかと、(c) 個別案件の企画立案は関係省庁が行い、外務省が調整する現行の体制が残る、(d) 13省庁に分かれている技術協力の実施体制は変化せず、予算も一元化されない今回の改革案では、ODA実施のかなりの部分がJICAに集約される点は評価されるが、各省庁の所管や技術協力については現状維持の側面が強い。また、ある識者からは、司令塔構想では一步前進したものの、政策の企画立案・調整では進歩のない改革となったとの評価が示されたほか²⁶、援助政策機能の一元化が打ち出されているのは評価できるが、13省庁に配分されているODA予算の一元化、援助人材の強化、さらに実施機関に対する大幅な権限委譲のテーマについては検討会では一切議論されておらず、このまま進めば何も変わらないところに帰着してしまうのではないかとの見解も示されている²⁷。JICAとJBICの統合一つを見ても、両機関は組織、業務内容、人事・給与体系など多くの違いがあり、統合がスムーズにいく保証はない。検討会の提言を着実に実施するためには、相当の工夫と努力が不可欠であろう。

ウ 今後のODA改革の方向

これからのODA改革の方向について、政府首脳は、次の見解を示している²⁸。すなわち、政府内の体制については、海外経済協力会議において、我が国の国益を踏まえた戦略的な海外経済協力を効果的に実施するための基本方針を審議し、本方針の下、引き続き外務省を中核として具体的な企画、立案、調整を行う、実施機関については、援助の効率的実施及び顔の見える援助の観点から、円借款、技術協力及び無償資金協力の連携を更に強化をするため実施機関を統合し、JICAが一元的に実施するとの方針に沿って取り組んでいく、海外経済協力会議は、過去のでつを踏まないように少数の閣僚で構成しており、そこで戦略、国益を踏まえたいろいろな重要な視点の中から、率直な意見交換、実のある意見交換をすることにした、海外経済協力会議を機動的、戦略的に運営するために、14名のスタッフから成る事務体制を内閣官房に整備した、第1回海外経済協力会議においては、海外経済協力を戦略的に進めていく上で重要となる視点など、本会議の基本的な取り進め方や今後の課題について出席者の間で議論し、我が国海外経済協力にとって主要な国や重要な事項について、外交日程も勘案しつつ、機動的に取り上げていくことが望ましいことを確認した。また政府は、顔の見える援助の観点から、円借款、技術協力及び無償資金協力の連携を更に強力化するため実施機関を統合し、JICAが一元的に実施をすることになったが、これも、円借款や技術協力の段階から無償資金協力に移っていき、その後は国際金融の形にという過程においても、一元的に考えていく仕組みになっている、との見解も示している。

5. むすびにかえて

ODA改革は現在進められている最中であり、今後実施に向けて取り組むべき事項や検討すべき課題も少なくない。検討課題の中で、特に重要と思われる点を指摘したい。

一つ目の課題は、ODA基本法の制定である。国会では、98年6月の参議院国際問題に関する調査会提言及び99年の参議院行政監視委員会決議でODA基本法制定の必要性が指摘された。また、2006年2月の国際協力NGOの共同提言でも基本法の制定が提言されている。さらに、識者からも国民参加型の経済協力の重要性にかんがみ、基本法制定の必要性が指摘されている²⁹。基本法の必要性について、政府は、国会でも様々な意見があるが、ODAの透明性を確保しながら、国民の理解と支持を得られるODAを出すための指針をどう考えるかが重要であり、基本法についても将来的に検討し得る課題と考えるべきで、ODAの機動性と柔軟性を損なわないものになることを念頭にいれながら、引き続き議論していくべき、との認識を示している³⁰。今後、我が国外交の主要な柱であるODAに関して基本法を制定するかどうか、仮に制定するとすればどのような内容が適切なのかについて、本格的に検討されることが期待される。

二つ目の課題は、貧困など開発需要が増大する中で、我が国が国際社会の一員としてその地位にふさわしい役割を果たしていくために、いかにしてODAの充実を図ることができるかである。ある識者は、景気回復と財政再建までは、ODAの金額は削減して効率化に専念するという説明は国内向けには有効ではあるが、こうした内向きの姿勢を途上国側に発信し続けることは、長期的な国益の視点から見て大きなマイナスであり、苦しい中で

も役割を担う覚悟を発信して、流れを変えるべきである、と指摘している³¹。また、ある識者は、東西ドイツ統一後深刻な財政難に直面するドイツが今後ODA予算を増額することを表明した例を挙げ、我が国がODA予算を増加することが、途上国の貧困問題を解決し、ひいては、途上国からの我が国の国連安保理常任理事国入りへの支持が得られると指摘している³²。我が国の厳しい財政事情や国民のODAに対する厳しい見方を考慮すれば、今後ODA予算を増額することは相当困難であろう。仮にそうであるとしても、無償の割合やLDC向け援助を増やし、NGOとの連携を高め、評価結果を踏まえた上で援助を実施するなど、ODAの質を高めるために一層努力することが期待されよう。

三つ目の課題は、いかにして我が国にとってのODAの重要性に対する国民意識の向上を得ることができるかである。ODAは政府の途上国に対する慈善事業ではなく、国益を踏まえた外交の一環として行われるものである。現在行われているODA改革がODAに対する国民の理解や支持の向上につながる必要があるとあり、そうでなければ、国内の景気悪化やODAをめぐる不正についての報道などを契機に、国民の支持は一気に低下するであろう。援助関係機関では、これまでODAに関する情報公開やPRに熱心に取り組んでいるが、今後は学校、職場、地域社会などで、国際社会の直面する諸問題が国民の生活にどのようにかかわっているのか、また、その解決のためには国民レベルで何ができるのかを分かりやすく説明し、国民の参加意識を高める工夫や努力が必要であろう。それは、また、近年重要性を増しつつあるNGOによる援助活動の拡充及びODAとNGOとの連携強化にも資するであろう。

最後に、ODA改革は、現在の国際援助潮流を踏まえつつ、我が国自身の援助哲学に基づき、ODAを広い意味での我が国の国益との関係において明確に位置づけ、国民の理解と支持の上で実施するために行われるべきであろう。また、途上国への支援はODAに限られないことから、今後は、ODAを含めた途上国支援に関する包括的アプローチを採るよう努める必要がある³³。こうして、ODAが我が国外交の主要な手段として、国際社会が新たに直面する諸課題の解決にいかされ、ひいてはより開かれた我が国の国益実現により資するものとなるよう期待したい。

1 『2004年版政府開発援助白書』(2004.10)2頁、『2005年政府開発援助白書』(2005.10)49頁及び外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/jisseki.html>)

2 金田外務副大臣答弁(第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第2号9頁(2006.3.8))

3 谷内正太郎「日本のODAの現状と課題」『国際問題』(日本国際問題研究所 2005.11)3頁

4 廣野良吉「日本の外交政策とODA」『国際問題』(日本国際問題研究所 2005.11)12-13頁

5 金田外務副大臣答弁(第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第2号10頁(2006.3.8))

6 上掲「日本の外交政策とODA」13頁

7 渡辺利夫・三浦有史『ODA(政府開発援助)-日本に何ができるか』(中央公論社 2003.12)28頁

8 内閣府ホームページ(<http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html>)。政府首脳は、なるべく少なくすべきだとの回答が23%に減少したことから、経済協力の透明性や成果に対する国民の評価の好転も見られ

るとしている（安部官房長官 答弁（第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第6号4頁(2006.5.31)））。

- 9 白井早由里『マクロ開発経済学』（有斐閣 2005.10）280 - 302頁
- 10 米澤慶一『わが国ODAの歴史的展望と課題』（総合研究開発機構 2001.12）66 - 71頁
- 11 浅沼信爾「日本のODAの評価と将来の課題」『国際問題』（日本国際問題研究所 2005.11）28頁
- 12 上掲『マクロ開発経済学』317頁
- 13 長谷川純一、小浜裕久『ODA改革 - 我が国援助政策の転換とその経済学的意義 - 』（2004.2）1頁
- 14 大島賢三外務省経済協力局長答弁（第141回国会参議院国際問題に関する調査会対外経済協力に関する小委員会会議録第3号1頁(1997.11.10)）
- 15 『第1回参議院政府開発援助（ODA）調査 - 派遣報告書 - 』（2004.11）80頁
- 16 例えば『海外経済協力のあり方について』（自由民主党政務調査会 2006.2.24）
- 17 五百旗頭真「外交戦略のなかの日本ODA」『国際問題』（日本国際問題研究所 2003.4）3頁
- 18 『国際開発ジャーナル』（国際開発ジャーナル社 2006.1）13 - 26頁
- 19 経済同友会ホームページ(<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/060207a.html>)
- 20 上掲『国際開発ジャーナル』47頁
- 21 上掲『マクロ開発経済学』322 - 327頁
- 22 『ODAの点検と改善 - より質の高いODAを目指して - 』（外務省 2005.12）6頁
- 23 『朝日新聞』夕刊(2006.6.6)
- 24 『国際開発ジャーナル』（2006.6）16 - 17頁
- 25 「政府開発援助（ODA）立案・実施体制の見直し」『国政の論点』（国立国会図書館調査及び立法考査局 2004.3.14）
- 26 荒木光弥「大詰めを迎えたODA改革 大山鳴動してネズミ何匹か」『国際開発ジャーナル』（2006.4）7頁
- 27 上掲『国際開発ジャーナル』49頁
- 28 安部官房長官答弁（第164回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第6号16頁(2006.5.31)）
- 29 杉下恒夫参考人発言（第162回国会参議院決算委員会会議録第3号3頁(2005.2.22)）
- 30 塩崎外務副大臣答弁（第164回国会衆議院外務委員会会議録第10号11 - 12頁(2006.4.12)）
- 31 下村恭民「ODA理念の差別化を」『日本経済新聞』（2005.2.25）
- 32 ジェフリー・サックス「途上国援助 世界が日本を見つめる」『朝日新聞』（2005.4.19）
- 33 中尾武彦「我が国ODAと国際的な援助潮流 - 特に国際金融の視点から - 」『ファイナンス』（2005.3）40頁