

提 言

—新たな国際援助の在り方に向けて—

平成19年6月13日
参議院政府開発援助等に関する特別委員会

参議院政府開発援助等に関する特別委員会は、第164回国会召集日の平成18年1月20日に設置された後、約1年半にわたり、政府開発援助（ODA）を始めとする国際援助・協力に関する諸問題について積極的に調査に取り組んできた。

特に第166回国会においては、我が国の国際援助が抱える諸課題をテーマに、集中的に内外の識者を招き意見を聴取し、委員による質疑及び意見表明を行った。

今般、本委員会は、参考人質疑を踏まえ、我が国の新たな国際援助の在り方に向けて、以下7項目から成る提言を取りまとめた。

1. 援助ビジョンについての明確な国民へのメッセージ

(1) 適正な援助水準に向けた事業量の確保

ODAは、我が国が国際社会において外交を進めるための基盤であり、我が国の安全や経済的繁栄、資源の確保など国民生活に直結する国益を実現するための最も重要な外交手段の一つである。

同時に、ODAは、「人間の安全保障」を踏まえ、グローバル化の進展の中で拡大する途上国の貧困問題や地球環境、感染症等の地球規模問題への対処、省資源対策など国際益に貢献するものであり、このことは我が国の国益にも資するものである。

しかしながら、我が国のODA予算はこの10年間で約4割削減され、一方で他の先進諸国は援助額を増加させていることから、我が国の国際社会における存在感は薄れつつある。

我が国が引き続き、国際社会において重きをなし信頼を得ていくためには、ODA事業量の削減に歯止めを掛けるとともに、適正な援助水準に向けて純増による量的確保を行うべきである。

このため、当面、「ODA事業量の100億ドル積み増し」、「アフリカ向けODAの倍増」を始めとする我が国がこれまで表明してきた国際公約を誠実に履行することが不可欠である。加えて、「人間の安全保障」の観点から、貧困や感染症対策等の分野に予算を重点配分すべきである。

なお、事業量の確保に当たっては、一層援助の質を高めるとともに、被援助国・拠出先国際機関に対する継続的なモニタリングを行うなど、援助効果について徹底した評価を実施し、正すべきことは正し、これまで以上に国民の支持と理解を得る努力が必要である。

(2) 「選択と集中」による援助戦略と「地域戦略方針」の策定

これまでの政府のODA改革の努力にもかかわらず、「なぜ援助を行うのか」という国民の疑問に明確な説明がなされたとは言い難い。

今後、「海外経済協力会議」において、今までの我が国の援助において他の主要援助国に対し比較優位を有した開発、環境、省資源技術など、被援助国の自立にとってより有益な分野への徹底した「選択と集中」を行うなど、我が国の援助戦略を議論し、その内容を原則公開するとともに、国民への明確なメッセージとして発信すべきである。

現在、我が国の援助政策は、ODA大綱及び国別援助計画による枠組みにより実施されているが、国別援助計画については援助対象が総花的との指摘もなされている。今後、途上国の援助ニーズに十分配慮しながらも、計画の策定に当たっては、政策対話を通じて援助の供与分野について「選択と集中」を行うべきである。

さらに、援助の戦略性を高めるため、ODA大綱と国別援助計画に加え、「海外経済協力会議」における議論を踏まえ、我が国の比較優位に基づいた地域ごとの援助方針や援助戦略、援助の重点分野などを明示する「地域戦略方針」の策定も検討すべきである。

2. 我が国の援助資源の総合的活用と途上国との「互惠」関係

これまで我が国の国際援助はODAを中心に実施され、途上国の「卒業（自立）」を援助理念とし、その自助努力を促すことによって多くの成果を挙げてきた。

しかし、途上国への協力は政府だけで成り立つものではない。途上国の自立のためには、投資の拡大など民間部門の役割が不可欠である。途上国側においても、我が国の民間企業による投資や技術移転への関心は強く、加えてNGOはもとより企業による援助の活発化など民間部門の活動が拡大しつつある。ODAは、これら民間部門の活動の基盤を作り、活動しやすい環境の整備にも重点を置くべきである。

そのため今後は、政府・自治体、民間企業、NGO、市民社会などの連携を強化し、我が国の援助資源を総合的に活用するための枠組みを構築する必要がある。

例えば、欧米諸国においては、対外援助に占める民間資金の割合が極めて高い。我が国においても民間部門の一層の活用を図るため、援助に携わるNGOに対する寄附についての税

制上の優遇を始めとした支援措置の拡大等、国内制度の改善に取り組むべきである。

加えて、途上国への民間投資を促すための投資環境整備に対するODAの活用を始め、途上国の潜在力を活かした投資イニシアティブなど政策対話の促進、租税・投資協定の早期交渉等の外交努力を講じ、より強固な政治的・経済的関係を結ぶことが求められる。

さらには、NGOや市民社会の活躍など草の根の交流を通じて、文化交流の一層の促進を図り、途上国との「互恵」関係を築き上げるとともに、地域や国際社会の安定と成長、貧困や環境問題の克服に貢献することが我が国の援助理念であることを確認すべきである。

3．日本型援助の知見を活かした「平和構築」の推進

平和構築はODA大綱においても重点課題の一つとして明記されている。我が国の援助が日本国憲法の精神を踏まえ、非軍事・平和主義という特色をもって実施されてきたこと、また、国際的にも平和構築に対する我が国の役割が期待されていることにかんがみ、今後とも平和構築に向けた協力を積極的に取り組むことが求められる。

特に、戦後の復興経験はもとより、開発援助の実績や法制度整備などのガバナンス支援、環境対策等の技術協力等、我が国が有する比較優位を積極的に活用しつつ、紛争の予防や紛争後の復興、紛争の再発防止などに重点を置いた施策を推進すべきである。

また、「平和国家日本」のイメージを基礎とし、我が国は、和平合意など平和構築の枠組みにより早い段階から主体的・積極的に関与し、現地社会の主体性を尊重しつつ紛争当事者に働きかけるなど、我が国の援助経験による知見を活かしつつも、更に一歩進んだ日本的アプローチによる貢献を展開すべきである。

4．「援助量」大国から「援助人材」大国へ

(1) 「人間の安全保障センター（仮称）」の創設

援助分野における人材の育成は、当委員会が最も重要視する課題である。この分野について、我が国は援助予算を飛躍的に拡充すべきである。

特に、戦略的な視点からの援助案件の創造・発掘を推進するための人材や平和構築分野において活躍できる人材の育成・確保は喫緊の課題である。

例えば、平和構築の人材育成においては、平和構築のプロセスが緊急人道支援、開発援助、ガバナンス支援、平和維持活動（PKO）など広範囲に及び、多様な活動を含むことから、これら活動が統合された研修プログラムを構築し、援助専門家の大幅な増員を目指すべきで

ある。

人材の育成・研修に関しては、既に「国際平和協力懇談会」報告書（平成 14 年 12 月）において提言がなされており、また、外務省より平和構築を担う人材育成のための「寺子屋構想」が提唱され、防衛省では国際平和協力活動に係る研修センターの設置が検討されている。

このような人材育成に向けた取組は評価できるが、政府、国際協力機構（JICA）等による研修体制は、省庁間の縦割りに陥ることなく、開発援助、平和構築、PKO など各分野に応じた合理的な分化と適切な相互交流・調整が図られなければならない。

これらの実績を踏まえつつ、将来においては、国内外の実務者、研究者の参加によるアジアでのハブ的機能を有する「人間の安全保障センター（仮称）」の創設を視野に入れ、総合的な研修体制の整備・強化が推進されるべきである。

（２）国際援助活動におけるキャリア・パスの確立

現在、我が国は、援助の現場での経験を持つ人材が正当に評価・活用されておらず、その人的蓄積も行われていない状況にある。また、援助の現場から戻った後の職の確保や収入の問題などがあり、現実として国際援助活動に参加し難い仕組みとなっている。

人材育成に当たり、育成された人材を有効に活用する場が伴わなければ、資源の浪費となってしまう。したがって、自らの経験を活かしながら継続的に援助に携わることのできるキャリア・パスの確立が早急かつ確実になされなければならない。

具体的には、NGO や大学院等の研究機関、民間企業などからの外務省・在外公館等への継続的な登用を含む政府と民間双方向の人事交流、国連など国際機関における邦人職員ポストの確保と我が国援助関係者の派遣、NGO による援助プロジェクトの促進によるポスト形成などの施策を強力に推進すべきである。

また、将来においては、「人間の安全保障センター（仮称）」における援助関係の人材登録制度の創設や同センターを中心としたネットワークの形成、大学院等の教育機関との連携等を取ることで、全国の援助関係者のキャリア・パスの場とし、若年層からシニア世代、自治体職員・ボランティア等の知見・技術を活かすべきである。

（３）新 JICA 発足に伴う「援助力」の強化

新 JICA の発足は、我が国の援助の実施部門の統合に留まらない、新たな援助機関が誕生する意味を持つ。その意味で、新 JICA は我が国の援助外交を代表して実施する機関であるとの自覚と責任を持たねばならない。

特に、グローバル化が進展する中で途上国の抱える政策課題は複雑化・高度化し、一方で

援助国・国際組織間の援助の質をめぐる競争も激しさを増している。

今後更に、新JICAは単なる援助実施機関に甘んじることなく、途上国の政策課題に迅速、的確に対応し、他の援助国等との関係において援助の質の差別化を図るなど、その援助力の向上に努めるべきである。

また、新JICAは、現地ODAタスクフォースにおける案件形成に当たり、より主体性を持って積極的に関与していくべきである。

5. 東アジアの成長と統合に向けた我が国援助の役割

我が国の東アジア諸国への援助は、各国の社会資本の蓄積と経済的自立を促し、アジア地域の経済発展に大きな役割を果たした。

東アジアは、地政学上我が国との関係が深く、今後とも我が国の援助における最大の重点地域であるとともに、この地域が政治的・経済的に安定し、まとまりがあることが我が国の国益にとって最も期待される場所である。

したがって、東アジア諸国の自立や持続的発展を支えるためにも、我が国は今後もこの地域の発展に積極的に関与すべきである。

東アジア諸国は経済の発展段階が多様であることから、諸国間の経済的相互依存が安定的かつ着実に深化するよう、経済連携協定の締結などにより統合への取組を促進する一方で、経済連携協定から取り残される国・地域が生じないように、援助による地域内の格差是正に取り組むことが最優先の課題となる。

今後、我が国は特に、東アジア地域の核となる東南アジア諸国連合（ASEAN）との対話を進め、ASEAN諸国内の成長と統合がバランスをもって持続されるための援助の枠組みを形成する必要がある。このため、我が国のみならず、特にタイなどASEANの中で援助から卒業間近である国や、新興援助国である韓国などとの援助政策の連携も検討すべきである。

中国の対外援助については、援助に関する国際ルールに従い、透明性を持った形で行われるよう対話を行い、中国に対して国際的な基準にのっとった援助政策を採るよう促すべきである。また、日中間において、援助プロジェクトの共同策定を試みるなど、我が国による援助の枠組みに取り込み、協働していく工夫も必要である。

6. アフリカの貧困削減と支援理由の明確化

アフリカの貧困問題は国際社会における最も重要な課題の一つであり、国連、G8主要国

首脳会議などにおいても主要議題とされている。我が国も、過去3回に及ぶ「アフリカ開発会議」の開催を通じてアフリカ支援を積極的に進め、アフリカ向けODAの倍増を国際公約し、来年には「第4回アフリカ開発会議」が開催される。

しかし、国民の間には、アフリカ支援の拡大については疑問の声もあり、今後、支援に当たっては、人道的理由のみならず、国益の観点から十分納得の得られる説明がなされなければならない。

今後は、アフリカの絶対的貧困に係る人道的支援、特に「ミレニアム開発目標(MDGs)」において求められる保健・医療分野などへの支援は継続しつつも、各国の政治・行政、経済状況を踏まえた上で、援助効果を勘案しつつ、援助分野のみならず援助対象国の優先度をつけた上で、めりはりのある援助政策を採るべきである。

また、我が国の東アジアでの援助経験と知見を活用し、アフリカ諸国のニーズと援助の受入れ能力に十分配慮しつつ、「貧困削減と経済成長との好循環」を生み出すべく、開発援助を中心に環境や教育支援等、アフリカの持つ可能性を実現できるような援助に重点を置くべきである。

あわせて、我が国単独の援助に留まらず、アフリカという世界最大の援助課題に対し、欧米等主要な援助国や国際機関との協調を図り、効率的な分業体制の下での援助を一層拡大し、世界の中の日本として期待される役割を果たさなければならない。

7. 参議院による援助政策への積極的関与

参議院改革の柱である「決算審査の充実」を踏まえ、引き続き本院はODA等の国際援助・協力に関し、専門的に調査を進めるべきであり、次国会以降も特別委員会の設置等により、継続的な調査の実施と委嘱審査によるODA予算の一元的審査を行っていくべきである。

ODAの効率的・効果的实施のため、政府においては援助における現地機能の強化と現地への権限委譲を一層促進しつつ、目標達成度に応じた評価や、現地ニーズを踏まえた援助案件の形成を行うことが求められるが、本院においては我が国の援助の在るべき方向性を示すべく、政府に対し一層の評価情報の開示を要請するとともに、事後評価に基づく費用対効果の評価を進めると同時に、政策に対する評価についても重点を置くべきである。

また、引き続き、海外派遣調査を実施するなど調査の一層の充実を図り、その成果を踏まえて政府との意見交換を進めることにより、援助予算の大枠の在り方を始め、政府の援助政策について積極的に関与すべきである。

(以上)

「提言 ―新たな国際援助の在り方に向けて―」（ポイント）

平成19年6月

参議院政府開発援助等に関する特別委員会

7 項 目 の 提 言

1. 援助ビジョンについての明確な国民へのメッセージ

(1) 適正な援助水準に向けた事業量の確保

⇒ODAは外交の基盤である。我が国の国益のためにも、ODA削減に歯止めをかけ、純増による量的確保を行うべき
加えて、国際社会での信頼確保のためにも、援助にかかる我が国国際公約の誠実な履行を

(2) 「選択と集中」による援助戦略と「地域戦略方針」の策定

⇒「海外経済協力会議」において我が国の援助戦略の議論をし、内容の原則公開による国民へのメッセージ発信を
ODA大綱と国別援助計画の中継ぎとして「地域戦略方針」の策定も検討すべき

2. 我が国の援助資源の総合的活用と途上国との「互惠」関係

⇒民間部門の活動の基盤づくりのため、NGOへの税制優遇措置の拡大、民間投資促進のためのODAの活用を

3. 日本型援助の知見を活かした「平和構築」の推進

⇒「平和国家日本」のイメージを基礎とし、より早い段階から平和構築に主体的・積極的な関与を

4. 「援助量」大国から「援助人材」大国へ

(1) 「人間の安全保障センター（仮称）」の創設

⇒アジアのハブ機能を有する「人間の安全保障センター（仮称）」の創設も視野に入れ、国際援助研修体制の整備・強化を

(2) 国際援助活動におけるキャリア・パスの確立

⇒育成した人材を無駄にしないために、官民双方向の人事交流、国際機関への人材派遣の推進を

(3) 新JICA発足に伴う「援助力」の強化

⇒新JICAは援助にかかる日本代表であることを自覚し、援助課題に対し迅速・的確に対応するなど援助力の向上を

5. 東アジアの成長と統合に向けた我が国援助の役割

⇒東アジアのバランスある成長のため、経済連携協定の締結等を進めるとともに、援助による地域内の格差是正の取組を

6. アフリカの貧困削減と支援理由の明確化

⇒アフリカは世界最大の援助課題である。「貧困削減と経済成長との好循環」をもたらすため、環境・教育支援といった、
アフリカの持つ可能性を実現できるような援助に重点を

7. 参議院による援助政策への積極的関与

⇒ODAの効率的・効果的实施のため、引き続き参議院は国際援助について専門的な調査を進めるべき
特別委員会等での調査を通じ、我が国援助の方向性・援助予算の大枠の在り方について、積極的な関与を

提 言 の 経 緯

1. 参議院では、決算審査の充実等の観点から、延べ20か国にわたるODA海外派遣による現地調査を始め、ODAをめぐる諸問題に積極的に取り組んできた。
2. 第164回国会（平成18年）以降、ODA特別委員会を設置し、委嘱審査におけるODA関係予算の一括審査、来日中の被援助国要人の招致、参考人質疑などによる調査を進めてきた。
3. 我が国の新たな国際援助・協力の在り方について国会からの考え方を発信し、ODA政策に反映させるため、今般、7項目の提言をとりまとめ、調査報告書（中間報告）を議決することとした次第。

◇参議院政府開発援助等に関する特別委員会決議

G 8 北海道洞爺湖サミット及び第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D I V）に向けた我が国の国際援助の在り方等に関する決議

平成 20 年 5 月 16 日

参議院政府開発援助等に関する特別委員会

我が国の政府開発援助（ODA）予算は、過去 11 年間に於いて約 4 割と大幅に削減されている。経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD/DAC）が公表した 2007 年の国別援助実績によれば、我が国のODA供与額は昨年の第 3 位から第 5 位に順位を下げ、対国民総所得（GNI）比ではDAC加盟 22 か国中第 20 位に後退した。

一方、主要援助国は、ミレニアム開発目標（MDGs）の目標年である 2015 年に向けてODAの増額に踏み切っている。

我が国が国際社会の援助潮流から取り残されることなく、国際社会における責務を果たし、主要な外交手段の一つであるODAを有効活用するために、我が国は今後のODAの在り方について、政策的・政治的判断を行わなくてはならない局面を迎えている。

今月末には第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D I V）が、7 月にはG 8 北海道洞爺湖サミットが開催される。また、10 月には新 J I C Aの発足も予定されている。こうした中で、我が国は、G 8 議長国として、アフリカ支援、MDGs達成を始めとする途上国援助の強化、環境・気候変動、感染症など地球規模問題の解決や平和構築に向けて、新 J I C A等を有効に活用しつつ、主導的立場で取り組むことが期待されており、国際社会における我が国の国際援助の在り方そのものが大きく問われている。

政府においては、以上を踏まえ、我が国の国際援助に関し、次の事項について、適切な措置を講ずるべきである。

1. ODAの増額の必要性和数値目標の設定

我が国は、T I C A D I V及びこれに続くG 8 北海道洞爺湖サミットにおいて、ODA等を通じたアフリカなど途上国の貧困の削減や経済社会開発、環境・気候変動問題等の解決に向けてリーダーシップを発揮すべき役割を担っている。この責務を十全に果たすためには、近年の我が国ODAの削減傾向を増加拡大へと転じるとともに、具体的数値を示した積極的な取組姿勢を打ち出すべきである。このため、2010 年を目途に我が国ODA実績を 2006 年実績である対GNI比 0.25%に引き戻す努力を行うべきである。また、MDGsの目標年である 2015 年までの対GNI比 0.7%達成を見据えた取組を行うとともに、T I C A D I Vの成功を目指し、アフリカ向けのODAを特別に拡充するよう努めるべきである。

2. ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けた協力

本年は、MDGsに向けた中間年に当たるが、その目標達成のためには先進国及び途上国の世界各国、国連諸機関、非政府組織（NGO）、企業、個人などすべての援助関係者が力を合わせて取

り組む必要がある。このため、T I C A D I V及びG 8北海道洞爺湖サミットにおいては、改めてM D G s 達成に向けた援助国の支援強化を確認すべきである。特に我が国は、「人間の安全保障」の考え方にに基づき、エイズ、結核、マラリア等の感染症対策、保健分野の人材確保など保健医療システムの強化、母子保健の向上、安全な水の確保など、我が国が優位性を有する保健・水・感染症対策に関し積極的な貢献を行うべきである。

3. めりはりのあるアフリカ支援の推進

アフリカ支援に関しては、今後一層、めりはりのある援助政策を採るべきである。このため、アフリカの実情に応じつつ、「援助分野の優先付け」及び「援助対象国の重点化」を進めるとともに、我が国の援助の特性に合致し、我が国の存在感を効率的に高め得る感染症対策などの保健衛生分野及び教育分野における支援を重視すべきである。また、T I C A D プロセスについては、国連を始めとする国際機関のみならずアフリカ連合（AU）の関与を強化するとともに、アフリカのオーナーシップの現れである「アフリカ開発のための新パートナーシップ」（NEPAD）との連携を進めつつ、5年毎の会議開催の間の履行状況の検証、評価等のフォロー・アップを徹底すべきである。

4. アフリカ支援における「貧困削減と経済成長」の達成

昨年6月に取りまとめた当委員会の提言（「新たな国際援助の在り方に向けて」、以下「提言」という。）に示したように、アフリカでの貧困削減と経済成長の好循環を生み出すためには、我が国の東アジアでの援助経験と知見を活用しつつ、援助対象国の発展段階等に配慮した対応を行うことが重要である。貧困層の経済活動への参画を促すことを常に念頭に置きつつ、円借款を利用した経済インフラの整備や民間投資を促す環境整備など成長セクターへの合理的、効果的な経済支援の検討を進めるべきである。ただし、その場合にあっては、援助対象国との政策対話等を通じたガバナンスの向上、援助協調による国際機関や他の援助国等との連携などを重視するとともに、過去においてアフリカ諸国が債務の返済不能となった点に留意し、経済成長が更なる問題を生み出さないよう十分配慮すべきである。

5. 国連援助機関との連携強化と拠出額の確保

近年の我が国ODA予算の大幅な減少によって、国連援助機関への我が国の拠出額も削減されている。例えば、かつて我が国が最大拠出国であった国連開発計画（UNDP）における通常予算拠出額順位は第7位に転落し、常任の執行理事国の地位も失っている。この結果、国連援助機関での意思決定における我が国の影響力が低下する懸念が生じている。我が国の援助政策の考え方を国際援助の動向に反映させるため、また、我が国の二国間援助と国連援助機関との連携を強化するためにも、国連援助機関の特性を踏まえた効果的な活用を図るとともに、拠出額の適切な水準確保に努めるべきである。

6. 環境・気候変動問題とODAの積極的活用

地球温暖化による環境・気候変動問題は人類が直面する最大の課題であり、G8北海道洞爺湖サミットにおける主要議題である。特に、開発途上国は、干ばつや洪水、高潮、水資源不足や氷河湖問題など気候変動に伴う環境被害に対してぜい弱であり、その影響を最も受けやすい一方、これら環境被害に対する対処や気候変動対策に係る資金、技術及び知見はいずれも大きく不足している。政府は既に「クールアース・パートナーシップ」構想を提唱しているが、今後一層、環境・気候変動問題に関し、国連諸機関や関係地域機関・国と連携しつつ、資金面・技術面での積極的支援を行うべきである。また、引き続き、ODAを有効活用し、先進国と途上国間の「クリーン開発メカニズム（CDM）」事業に自ら取り組むとともに、その推進に努めるべきである。

7. 食料価格高騰に対する迅速な対処

急騰する食料価格は、開発途上国に対する食糧支援調達コストの大幅な増加をもたらすだけでなく、アジア、アフリカ諸国の貧困層を中心に食料不安など深刻な事態を引き起こしている。国際社会は、食料輸出国・輸入国を問わず協調して問題に対処すべきであり、特にTICADIVやG8北海道洞爺湖サミットにおいては、開発途上国に対する緊急支援はもとより、食料価格高騰の背景にある気候変動問題や新興経済国の食料需要の拡大、原油高等のエネルギー問題などへの対処を含めた包括的枠組みによる対応策を検討すべきである。また、我が国は、G8議長国として、開発途上国の食料増産のための技術開発、農業生産性向上のためのインフラ整備や人材の育成など農業の育成・強化に向けた支援策を、ODAを活用して積極的に講ずるべきである。

8. 援助人材の育成に向けた政府の早急な取組の必要性

当委員会は「提言」において、援助人材の育成・確保は喫緊の課題と位置付けた。国際援助分野における我が国の発言力と存在感を確保するためには、援助人材の育成・確保が一層重要な課題となる。このため、政府は、できる限り早急に、政府、地方自治体、大学・研究機関、民間企業、NGO等の官民連携による援助人材育成のメカニズムの構築に向けた検討を進めるべきである。特に、当委員会の「提言」の中で提案した「人間の安全保障センター（仮称）」の創設について積極的かつ具体的に検討すべきである。

9. 援助理念、援助戦略、地域戦略方針の必要性和国会の関与

国際援助の実施に当たっては、我が国全体で共有できる援助理念及び援助戦略の確立と、それに伴う国民の理解と支持を得ることが必要である。また、援助対象国、援助対象地域における我が国の比較優位性を有効活用する対応が求められる。当委員会は、既に「提言」において、「海外経済協力会議」での議論を踏まえた「地域戦略方針」策定の検討を求めているが、今後ともその検討を鋭意進めるとともに、外務省において策定されている「国際協力重点方針・地域別重点課題」については、当委員会における議論を十分に踏まえ、適宜その内容及び取組状況につき当委員会に対して報告すべきである。

10. 援助の必要性、合理性、透明性、公正性の確保

以上の諸点に加え、国際援助の実施においては、その必要性、合理性、透明性、公正性が求められており、そのことが公的資金を用いて行う国際援助に対する国民の理解と支持を得る大前提である。政府においては、今後もそれらの諸点に十二分に配意し、国際援助の実情、実績、計画等について、国会に対して十分な情報の開示・提供に努めるべきである。

右決議する。

「G8北海道洞爺湖サミット及び第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）に向けた我が国の国際援助の在り方等に関する決議」（ポイント）

平成20年5月16日
参議院政府開発援助等に関する特別委員会

政府に求める10項目の措置

1. ODAの増額の必要性和数値目標の設定

- ・2010年を目途に我が国ODA実績を対国民総所得比（対GNI比）0.25%に引き戻す努力を行うべき
- ・国際目標である2015年までの対GNI比0.7%達成を見据えた取組を行うべき
- ・TICAD IVの成功を目指し、アフリカ向けODAを特別に拡充すべき

2. ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けた協力

- ・TICAD IV、G8サミットではMDGs達成に向けた支援強化を確認すべき
- ・我が国は「人間の安全保障」の観点から保健・水・感染症対策に貢献すべき

3. めりばりのあるアフリカ支援の推進

- ・「援助分野の優先付け」、「援助対象国の重点化」を進め、保健衛生・教育分野における支援を重視すべき
- ・AU等と連携し、TICADプロセスの履行状況の検証、評価等のフォロー・アップを徹底すべき

4. アフリカ支援における「貧困削減と経済成長」の達成

- ・我が国の東アジアでの援助経験を活用し、援助対象国の発展段階等に配慮した対応を行うべき
- ・円借款を利用し成長セクターへの合理的、効果的な経済支援の検討を進めるべき
- ・経済支援に当たっては、ガバナンスの向上、援助協調、重債務問題に十分配慮すべき

5. 国連援助機関との連携強化と拠出額の確保

- ・我が国の援助政策を国際援助の動向に反映させるため、拠出額の適切な水準確保に努めるべき

6. 環境・気候変動問題とODAの積極的活用

- ・「クールアース・パートナーシップ」構想を含め、環境・気候変動問題に関し積極的支援を行うべき
- ・ODAを有効活用し「クリーン開発メカニズム（CDM）」事業の推進に努めるべき

7. 食料価格高騰に対する迅速な対処

- ・緊急支援はもとより、背景にある気候変動問題等への対処を含め包括的枠組みによる対応策を検討すべき
- ・我が国は、食料増産のための技術開発など農業の育成・強化に向けた支援策を積極的に講ずるべき

8. 援助人材の育成に向けた政府の早急な取組の必要性

- ・援助人材の育成・確保のため、官民連携による援助人材育成のメカニズムの構築に向けた検討を進めるべき
- ・特に、「人間の安全保障センター（仮称）」の創設について積極的かつ具体的に検討すべき

9. 援助理念、援助戦略、地域戦略方針の必要性和国会の関与

- ・援助理念と援助戦略を確立し、援助対象国・地域における我が国の比較優位性を有効活用すべき
- ・「海外経済協力会議」での議論を踏まえた「地域戦略方針」策定の検討を進めるべき
- ・「国際協力重点方針・地域別重点課題」について当委員会の議論を十分踏まえ、取組状況等につき報告すべき

10. 援助の必要性、合理性、透明性、公正性の確保

- ・国際援助の実情、実績、計画等について国会に対して十分な情報の開示・提供に努めるべき

決議の経緯

1. 参議院ODA特別委員会は、二院制の下における参議院の特性を生かすべく、我が国のODAに関する諸問題について積極的に調査に取り組み、昨年6月13日には、我が国の新たな国際援助・協力の在り方について国会から考え方を発信し、我が国のODA政策に反映させるため、7項目からなる提言を取りまとめた。
2. 本年は、我が国においてG8北海道洞爺湖サミット及びTICAD IVが開催される年であり、また、ミレニアム開発目標達成に向けた折り返しの年であるだけでなく、新JICAも発足するなど、我が国のODAが世界から注目を集めることとなる年である。
3. これを踏まえ参議院ODA特別委員会では、国連開発関係機関、NGO、在京アフリカ大使等の有識者を参考人として招致し、アフリカ支援の在り方、我が国のODAの在り方等について議論をしてきた。
4. 今般、上記議論を踏まえ、G8北海道洞爺湖サミット及びTICAD IVに向け、我が国の国際援助の在り方について国会からの考え方を発信し、ODA政策に反映させるため、決議を議決することとした次第。

◇ 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、平等及び内政不干渉）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、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関を確保すべく、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である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. 効果的实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。

◇ ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) (2000 年 9 月)

目標 1．極度の貧困と飢餓の撲滅

(ターゲット 1) 2015 年までに 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる。

(ターゲット 2) 2015 年までに飢餓に苦しむ人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる。

目標 2．初等教育の完全普及の達成

(ターゲット 3) 2015 年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。

目標 3．ジェンダー平等推進と女性の地位向上

(ターゲット 4) 可能な限り 2005 年までに、初等・中等教育における男女格差を解消し、2015 年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する。

目標 4．乳幼児死亡率の削減

(ターゲット 5) 2015 年までに 5 歳児未満の死亡率を 1990 年の水準の 3 分の 1 に削減する。

目標 5．妊産婦の健康の改善

(ターゲット 6) 2015 年までに妊産婦の死亡率を 1990 年の水準の 4 分の 1 に削減する。

目標 6．HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止

(ターゲット 7) HIV／エイズの蔓延を 2015 年までに食い止め、その後減少させる。

(ターゲット 8) マラリア及びその他の主要な疾病の発生を 2015 年までに食い止め、その後発生率を減少させる。

目標 7．環境の持続可能性確保

- (ターゲット 9) 持続可能な開発の原則を国家政策及びプログラムに反映させ、環境資源の損失を減少させる。
- (ターゲット 10) 2015 年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。
- (ターゲット 11) 2020 年までに、少なくとも 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。

目標 8．開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

- (ターゲット 12) さらに開放的で、ルールに基づく、予測可能でかつ差別的でない貿易及び金融システムを構築する。
(良い統治、開発及び貧困削減を国内的及び国際的に公約することを含む。)
- (ターゲット 13) 後発開発途上国の特別なニーズに取り組む。
(（1）後発開発途上国からの輸入品に対する無税・無枠、（2）重債務貧困国（HIPC）に対する債務救済及び二国間債務の帳消しのための拡大プログラム、（3）貧困削減にコミットしている国に対するより寛大な ODA の供与を含む。)
- (ターゲット 14) 内陸開発途上国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。
(バルバドス・プログラム及び第 22 回国連総会特別会合の規定に基づき)
- (ターゲット 15) 債務を長期的に持続可能なものとするために、国内及び国際的措置を通じて開発途上国の債務問題に包括的に取り組む。
- (ターゲット 16) 開発途上国と協力し、適切で生産的な仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する。
- (ターゲット 17) 製薬会社と協力して、開発途上国において人々が安価で必要不可欠な医薬品を入手できるようにする。
- (ターゲット 18) 民間部門と協力して、特に情報・通信における新技術による利益が得られるようにする。