

対外経済協力特別委員会提言  
～国際協力を通じた日本の信頼、外交力向上のために～  
(G8日本サミット、TICADの成功へ向けて)

自由民主党政務調査会  
対外経済協力特別委員会  
平成19年6月14日

はじめに

- ・ 自由民主党対外経済協力特別委員会は、昨年4回会合を開催し、政府開発援助(ODA)を中心とした国際協力の改革と強化を目的として議論してきた。今年に入ってから、外交力強化に関する特命委員会の外交ツールに関するWTとの合同会議を含め、9回会合を開催した。日本が世界で指導的地位を維持、強化するため、さらに必要な改革の諸点を提言書としてとりまとめた。
- ・ 食料、エネルギーの海外依存度が大きいわが国にとって、国際社会の安定は、わが国の発展にとって必要不可欠な条件である。経済のグローバル化の流れの中で、わが国の経済的繁栄や資源・エネルギーの確保といった国益の追求は一層重要性を増しているが、世界の成長や人間の安全保障、気候変動等の環境問題への積極的対応といった国際益が、国益につながるとの認識に立って外交戦略をたてなければならない。
- ・ しかしながら、日本は国際社会に影響力を発揮できる手段に大きな制約がある。自衛隊派遣やPKOへの貢献も限定的であり、NGOの活動、大学、マスコミによる国際世論形成能力も弱い。したがって、ODAを通じた国際協力は、今後とも日本が世界において、一定の影響力を維持するために必要不可欠であり、単なる政策手段以上のものである。
- ・ 日本が経済協力を通じて培ってきた信頼感と存在感を今後も維持し、世界の平和と安定の秩序づくりを主導するための改革とODA拡充が必要だ。明年の日本サミット、アフリカ開発会議(TICAD)を成功させ、日本が世界の課題にリーダーシップを発揮する国であるというメッセージを国際社会に発信しなければならない。
- ・ 本提言の内容については、明年のG8、TICADに向けた施策も含め、政府や実施機関において具体的にフォローアップするよう強く求めていく。

**1. 分岐点にある日本の国際協力(日本サミット、TICADへ向けたリーダーシップの発揮)**

- ・ 日本は、80年代からODAを着実に増大させた。特に冷戦後、93年にアフリカ開発会議(TICAD)を主催し、また、その後の経済協力中心の国際貢献により、国際社会の地位や発言力を向上させた。
- ・ しかしながら、欧米諸国は、9.11テロ事件を契機に、軒並みODAを増額している。EU各国

は2015年にはGDP比0.7%目標を達成すべく対応を強化している。ブッシュ政権は対アフリカ支援を11億ドルから44億ドルへと増大させた。今や外交はメガコンペティションの時代である。中国、韓国、インドの台頭でアジアにおいても国力が接近している。新興ドナーも開発途上国に対する支援を増大させている。

- ・ こうした中で、日本の相対的な影響力や世界での存在感が低下し、日本の外交力にも影響しつつある。たとえば、昨年行われた国際機関の選挙で、日本はWHO、ITUと相次いで破れており、邦人幹部職員の数も減少してきている。また、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、日本のODAは2010年に世界で第5位になると予測している。2006年の実績は米国、英国に次いで第3位に低下した。これは1982年以来24年振りのことである。
- ・ したがって、G8サミット及びTICADが日本で開催される明年は、日本外交の正念場となる。気候変動等地球規模の環境問題や貧困削減など国際社会全体の公共益を追求すると同時に、エネルギー安全保障などの分野で日本らしい構想と具体策を示すべきである。日本が国際場裏で一層の責任と役割を果たす意思を世界に発信していくべきであり、安保理常任理事国入りに向けた努力は続けていかなければならない。

## 2. 待ったなしのODA改革

- ・ 既に官邸に海外経済協力会議が立ち上がり、外務省の組織改革も行われているが、今後、明年10月の新JICA発足を念頭に、ODAの改革、企画立案機能の強化と、ODAの一層効果的かつ戦略的な実施は急務である。
- ・ こうした取り組みを進める中で、政策課題の一層の重点化、ODAの管理運営能力の向上、さらに、中長期の外交力強化に向けた措置を講ずる。

## 3. ODAの戦略的实施:政策課題の「選択と集中」

- ・ 「選択と集中」でODAを戦略的に実施する。重点国・地域を示し、以下の政策課題を優先させる。総花的な援助をやめ、地域や世界全体の利益と自らの経済的繁栄とが重なる協力を推進していく。

### 環境、気候変動問題への日本のリーダーシップ

来年のG8やTICADにおける最重要課題である。国際ルール作りでもあり、今後のODAの主力分野でもある。日本の経験や省エネのための科学技術を世界に伝える協力が求められている。さらに、ポスト京都議定書の国際的な枠組み作りのためにも、(a)排出削減(緩和)のための支援に加え、(b)アジアやアフリカなど、気候変動の影響を受けやすい開発途上国の適応対策や(c)エネルギーアクセスの改善に協力する意義が大きい。また、

中国、インド、ブラジル等大排出国に対する気候変動対策に資する省エネ等の分野に、輸出信用・貿易保険を含むOOFや、関係省庁が有する事業スキームを含め、オール・ジャパンの体制で対応することが望ましい。京都議定書の義務履行のため、CDM(クリーン開発メカニズム)のプロジェクト推進にODAの一層の活用が必要である。安倍総理の「美しい星へのいざない」の諸施策を具体化していくためにも、日本が「環境立国」として大きな戦略を持ち、経済協力を拡充していくことが急務だ。

### ミレニアム開発目標と人間の安全保障の実現

2008年はミレニアム開発目標(MDGs)の達成目標年(2015年)の中間年であり、我が国が推進する人間の安全保障の観点からも、特にアフリカや南アジアを念頭に置いたMDGs達成への努力が不可欠である。また、ODAの実施や国際的なルールづくりにあたって、国際機関との連携を強化するために必要な措置を講じる必要がある。ADBや世銀の一層効果的な活用も検討されるべきである。更に、日本のNGOとの協力のために具体的な措置を拡充しなければならない。

### アジアの経済成長：ハード・ソフト面のインフラ整備と日本モデルの確立

成長のパートナーたるアジア地域のインフラ整備、貿易投資の環境整備を円借款を中心に進めることが重要である(「アジア・ゲートウェイ構想」の推進)。チャイナ・プラス1の投資呼び込みを促進し、民間資金も積極的に活用する。インドシナ、南アジアが重要となる。大型重要インフラ案件で日本企業が参入する機会を逸してはならない。さらに、知的財産権や環境など法制度整備の強化をはかりつつ(それにあたっては日本の優秀な法律専門家をリクルートするための手当が必要)、日本標準・モデルの確立をめざすべきである。特に法整備支援の強化にあたっては、法務省と外務省をはじめ関係省庁が連携を深めていかなければならない。

### 資源確保・エネルギー：奮闘する日本企業との連携強化

資源確保やエネルギー安全保障のためにODAの供与やJIBCの融資(OOF)、貿易保険をこれまで以上に積極的に活用する。中東の産油国との良好な関係維持や輸送路の安全のための協力も重視されるべきである。資源・エネルギー開発とODAによるインフラ整備、地域のコミュニティ支援の協力を連動させる、新たな官民連携を推進しなくてはならない。そのため、円借款の活用や資源開発環境整備のための協力も有意義である。アフリカでも資源・エネルギーの関心に合わせた民間企業振興やインフラ整備を図るべきである。地域協力に対する支援、地域の開発銀行との連携強化も効果的だろう。円滑な官民連携のため、現地ODAタスクフォースへの民間企業代表の参加や一定のルールの下での案件形成への関与も検討してはどうか。

### 「自由と繁栄の弧」の形成

イラク、アフガニスタン、インドシナ諸国への支援の拡充に加え、中央アジア、コーカサス、東欧諸国、中東諸国を対象に外交力を総合的に駆使していく必要がある。民主化支援や市民社会育成のための経済協力も強化されるべきだ。

民主化支援をODAの中で主流化させていくことは、今後の日本の価値外交を推し進める上で重要なツールを創設するということである。日本の価値外交は、自由、民主主義、人権といった普遍的な価値を確固とした基盤としつつ、被援助国にそれをむやみに押し付けるのではなく、むしろ当該国において市民レベルから、これらの普遍的価値の共有が醸成されるような、支援手法を確立するべきである。

- ・ また、紛争後の平和構築支援も、人間の安全保障の早期確立や、中・長期的な復興支援など、日本の知見を十分に役立てることが可能な分野であり、さらに積極的に取り組むべきである。また、平和構築支援においては、日本の民軍協力をきちんと位置づけることを検討すべきである。将来、国際平和協力に関する一般法が整備され、自衛隊の海外活動とODAの協力を連動させる場合、あらたな体制・予算面での整備が行われる必要がある。

#### 4. 「日本型支援」の有用性

- ・ 先進諸国がODA増額を競い合う中、国際的な議論においてもこれまでのODA戦略・手法への反省点や教訓が多く見出されている。日本は国際的な政策議論の場において、より積極的に議論を主導していくべきである。ODA他ドナー国に比べて、日本のODAが優位に立つとの主張をするものではないが、政策議論の場においてこそ、日本の「顔が見える」ためにも、日本的なODAアプローチの有用性について発言していくべきである。
- ・ 事実、日本的なアプローチの有用性は、近年認識されつつある。人道支援からいわゆるODA卒業までの息の長い支援や、経済発展のための基盤整備支援、途上国の人材育成を長期にわたって支援することなどは、被援助国からも特に高い評価を受けている。
- ・ 平和構築や民主化支援といったODAのなかでも新しい分野においては、制度設計に主眼を置き、短期的に外部からの主導で社会変革を目指す西欧的な手法は成功し得ないという反省が、国際的な政策議論において見られる。このような分野においては特に、日本的なアプローチが、他の先進諸国のODAを効果的に補完しうるのである。
- ・ 「日本型支援」を進める上で、日本の持つ科学技術力をODAに活用していくことも有意義である。2008年のG8サミット、TICAD などの場で日本が主導的な役割を果たすために、科学技術力が果たし得る役割は大きい。
- ・ 「日本型支援」を一層推進し、相手国の国民や国際社会において日本の援助の効果・価値を最大限に高めていくべきだ。それが、経済協力の費用対効果という観点からも重要である。認知なき支援としない工夫が求められる。

#### 5. ODAのより良きマネジメントの実現

- ・ いまだに、ODAは案件の管理運営能力が不十分との批判が根強い。JICAとJBIC(円借款機能)の統合は千載一遇のチャンスである。08年秋へ向け、改善が図られるべき課題である。外務省と実施機関の役割分担を踏まえ、外務省はODAの管理能力・企画立案能力の強化に努めなくてはならない。
- ・ このため、「点検と改善」の着実な進展が図られるべきである。特に次のような分野の取り組みが求められる。無償、円借款、技術協力の連携。政策目標達成のため一貫性ある援助の実現。迅速性向上と効率性増大、コスト削減、競争性向上(入札参加者の増大)。この面では、円借款の要請受付を柔軟にすること等により要請から借款契約を結ぶまでの標準処理期間(9ヶ月)を徹底し、コンサルタント及び本体工事の調達に要する期間を2年以内に短縮する。また、学校建設の30%以上のコスト削減目標を遵守し、平成20年度から、一般無償についてもコスト削減、入札競争性向上のため、具体的な目標設定に努める。さらに、JBICの事業コストを見直す。ODA大綱を踏まえつつ重点政策課題や重点地域を設定。そうした課題や国別援助計画の下で、新JICAが効率的、効果的なプロジェクトを実施。他の援助国との連携強化と協力分野の一層の絞り込み。小規模の資金協力事務の簡素化。評価の仕組みの整理。政策効果を重視。プロジェクト評価は実施機関が行う(外務省との役割分担)。ニーズを精査しつつ、在外公館やJICA事務所を含め、人材を質量とも強化。
- ・ 改善が見られるとはいえ、既得権益化している部分がある各省出身の専門家の枠を今一度見直し、「オールジャパンの連携」とJICAブランドの確立に一層努力すべきである。関係省庁間の一層の連携推進も必要だ。

## 6. 中長期の外交力強化へ向けたODA予算の反転

- ・ 2011年度までにプライマリーバランスを回復させるという歳出改革は重要だ。並行して、外交力の強化につながる対策を講じるべきである。
- ・ 100億ドル積み増しという国際公約(2005-09年)を実質的に意味のある形で達成することが重要である。アフリカ向けODAの倍増(07年に16.8億ドルが目標)も達成しなければならない。
- ・ 日本の援助が国際社会から正当な評価を受けるよう、国際社会に対する広報やそれぞれの被援助国に対する広報を充実するべきである。例えば、グロスでの実績をPRしていくことが考えられる。「顔の見える支援」のため、政府は不断の努力を行うとともに、議員外交の機会なども活用して日本の国際協力の考え方を発信する。日本の技術や価値観を伝えることがもっと考えられるべきである。報道のあり方にも工夫の余地がある。
- ・ JICA等で受け入れている研修員は、親日家を育成する重要な層となる。このネットワークを有効に使い、日本の政策の浸透にも役立てるべきである。
- ・ 中長期的にODAを拡充していく枠組みの検討も必要である(なるべく早期に国際的な目標

であるODAの対GNI比0.7%を実現すべく努力する観点から、たとえば、2015年までのさらなる5年間の積み増し目標の設定、ないし、当面のGNI比目標数(0.5%)の設定といった、段階的な目標を設定する。)。2008年のサミット及びTICAD の機会を捉えて、ODAを再び拡充に転じることを強く発信し、国際社会に対し、日本の姿勢を鮮明にすることが重要である。

- ・ ODAの質を向上させる管理運営能力、特に迅速性や効率性の向上が引き続き必要である。その成果を前提としつつ、明年のG8、TICADへ向け焦点を絞りODAを拡充しなければならない。日本が特にリーダーシップを果たすべき国際社会の新たな課題(環境・気候変動など)には、外交力の基盤整備との観点から、特別の予算措置も念頭に、既定の枠にとらわれずに対応するべきである。

## 7. 国民の支持あってこそ国際協力

- ・ 国内の各界各層の理解と支持なしにODAの反転は容易でない。草の根の理解向上のため、政官双方でもっと意識して努力する必要がある。
- ・ 広報(民間モニター、議員・在京大使・NGO・青年海外協力隊OBによる地元広報の強化(たとえば、来年のTICADへ向けた、月1回の「元気なアフリカ」キャラバン))や学校教育(教育関係者の開発協力への参加を奨励するとともに、学校教育のカリキュラムへの開発教育の組み入れ、大学教育での国際ボランティア奨励など)の一層の充実を図ることが重要だ。日本がどれだけ外国の援助を受けたかということも広報していくべきである。
- ・ 政府、実施機関、研究者、NGO、民間企業間の人事交流の推進も拡充すべきである。
- ・ 団塊の世代の人々を活用して、若い世代とも手を組んで途上国の開発に取り組んでもらうべきである。
- ・ 市民による途上国支援の意向を吸い上げる仕組みも有益である。地球市民の支援相談コーナー(H/Pなどを通じた、草の根支援のお手伝いができる窓口)の一層積極的な活用も検討されてよい。(たとえば、JICAの「世界の笑顔のために」プログラムの周知、拡充。)
- ・ 企業の社会的責任(CSR)の意識の増大は経済協力の裾野を広げる好機である。この面でも、米国、英国等の例にならった企業CSR案件とODAとの資金協調など、一層の官民連携を進めるべきである。

以上