

4 経済協力等

11-92 「対外経済協力審議会答申（昭和62年5月15日）のフォローアップについて」（小委員会報告）

1989（平成元）年6月23日
対外経済協力審議会小委員会

対外経済協力審議会においては、昭和62年5月15日に「我が国経済協力の推進について」答申し、その後、同答申に基づき、昭和63年5月以降7回にわたり同審議会小委員会を開催し、同答申のフォローアップを行ってきたところである。

政府においては、同答申以降、昭和62年度補正予算、昭和63年度当初予算等の予算措置を通じて、経済協力関係施策の積極的な推進に努めているところであり、フォローアップの結果、同答申の趣旨に則した施策の展開が図られていると認識している。

しかしながら、我が国が自由世界第1位の援助国とならんとし、我が国の援助に対する国際的な期待が高まるとともに、国内においても、経済協力の効率的・効果的实施に対する国民の期待、要請が一層強くなるという状況の下で、今後我が国の経済協力を推進するに当たっては、引き続き同答申を尊重するとともに、特に同審議会小委員会において指摘された以下の点に留意する必要があると考える。

記

1. 我が国経済協力の基本的考え方

- (1) 第4次中期目標に掲げたODA実績の倍增計画を確実に履行しうよう所要の措置を講ずるとともに、GNP比率の着実な改善に努めること。
- (2) 近年、国際的に極めて関心の高くなっている累積債務問題、地球環境問題について、我が国としても、他の先進諸国と協調しつつ、積極的に取り組んでいくこと。
- (3) 対外経済協力関係閣僚会議等を通じて関係行政機関相互の連絡を密にすると

ともに、実施機関との連携の強化を図るほか、援助の評価活動を充実させ、より効率的、効果的に援助を実施しうよう努めること。

2. 政府開発援助の充実

- (4) 援助額の増大に対応しうよう引き続き実施体制の整備を図ることとし、在外公館、実施機関の海外事務所等における要員の拡充に努めること。また、援助要員の育成・確保方策を充実すること。
- (5) 国際機関を通じた協力について、国際協調の観点に留意しつつ、財政的支援の拡充、援助実施面での連携強化等を図るとともに、国際機関へ積極的に専門家を派遣する等人的貢献を強化し、我が国の技術や知識の開発途上国への移転を促進すること。さらに、国際機関に蓄積された知識、経験の活用にも努めること。
- (6) 技術協力の拡充に努めることとし、特に、研究を通じる協力、留学生対策、医療協力の充実、長期的な観点からの開発途上国への技術移転、人材育成等を推進すること。
- (7) ODAの質の向上を図るとの観点から、贈与の拡充等に努めること。

また、円借款について、引き続きその質の改善に努める。このため、プログラム援助等については、国際機関や主要援助国との協調の下に、同援助が真に経済調整に寄与するものとなるよう十分留意すること。更に、内外諸情勢を踏まえた一般アンタイト化を推進すること。

3. 民間経済協力の促進等

- (8) 民間経済協力の推進について、貿易保険、日本輸出入銀行等の機能を積極的に活用するとともに、投資環境の整備を図り、円滑に民間投融資が行われるよう努めること。
- (9) 政府レベルの援助と補完的な関係にあるNGOの活動に対する支援を強化するとともに、NGO活動と政府ベースの協

力との連携を進めること。

- (10) 「国際協力の日」等を通じて、我が国が経済協力を通じて開発途上国の経済発展、福祉の向上に貢献していることを広く国民に周知するため、広報活動の充実を努めること。

(出所) 財政史編纂資料

11-93 「地球環境問題と我が国対外経済協力について」

1991(平成3)年3月26日

内閣総理大臣 海部俊樹 殿

対外経済協力審議会
会長 大来 佐武郎

地球環境問題と我が国対外経済協力について

標記について、別紙のとおり意見をとりまとめたので提出する。

(別紙)

地球環境問題と我が国対外経済協力について

- 1 対外経済協力審議会は、昭和61年2月27日「最近における内外情勢の変化に対応して今後我が国対外経済協力を進めるに当たり留意すべき基本的事項」について諮問を受け、昭和62年5月15日「我が国経済協力の推進について」答申を行った。その後、当審議会に設置された小委員会が同答申実施状況のフォローアップを行ってきたところであるが、前回答申以降の情勢の変化にかんがみ、同小委員会は平成2年11月から2回にわたり地球環境問題に関して審議を行った。
- 2 近年、先進国を中心とする経済活動水準の一層の高度化に加え、開発途上国を中心とする貧困と人口の急増・都市集中、さらには国際的な相互依存関係の拡大等を背景として、地球環境問題が顕在化し、国際的な取組の機運が急速に高まっている。我が国の提唱により設置された国際連合の「環境と開発に関する世界委員会」は、昭和62年に「開発と環境の悪循環から脱却し、環

境・資源基盤を保全しつつ開発を進める『持続可能な開発』の道程に移行することが必要である」との考え方を提唱し、以来、この考え方は世界の共通認識となっている。また、平成元年のアルシュ・サミット及び平成2年のヒューストン・サミットにおいては、環境問題が主要議題の一つとなり、後者の経済宣言では、地球温暖化問題を中心とした対応、対策に焦点が当てられた。今後、地球環境問題は、平成4年にブラジルで開催が予定されている「環境と開発に関する国際連合会議」に向けて更に国際的な議論が深められる状況にある。

- 3 当審議会は、前回答申において「多種多様化しつつある開発途上国の開発ニーズに対応すべく、環境……等援助の実施分野の多様化を図る必要がある。……更に、熱帯林の保全等地球的問題に対する協力も重要である」旨述べたところである。政府は、アルシュ・サミットにおいて、環境分野に対する我が国の援助につき元年度から3年間で3,000億円程度を目途として拡充・強化に努めることを公表するとともに、元年6月には地球環境保全に関する関係閣僚会議において、開発途上国に対する環境分野の援助の拡充、政府開発援助等の実施に際しての環境配慮の強化等を確認するなど、地球環境問題を考慮した対外経済協力の推進に努めており、このことは評価しうるものとする。
 - 4 しかし、開発途上国は、1980年代を通じ依然として「貧困、人口増加、環境破壊の悪循環」を脱却するに至っておらず、世界第一位の開発援助国であり、また世界トップレベルの環境・公害対策技術、省エネルギー技術等を有する我が国としては、これらの国々において経済発展と環境保全とが調和のとれた形で進められるよう一層の貢献をなすものとする。
- 当審議会は、このような見地から審議を行い、とりあえず下記のとおり意見を取りまとめたので、政府においてはこれを参考とし、施策の一層の充実を努められるよう要望する。

記

1 地球環境問題に対する我が国の対外経済協力を通じた貢献

- (1) 開発途上国では、貧困、人口増加、農地、森林等の不適切な管理等に起因する砂漠化の進行、森林の減少、野生生物の種の減少等の地球的規模の環境問題が深刻化の様相を示すとともに、工業化の進展に伴う産業公害の顕在化、人口の都市集中による生活環境、衛生状態の悪化等の環境問題に直面している。しかし、これらの国々では人材、資金の制約もあり、未だ技術的・経済的基盤が不十分で、これらの問題に的確に対応できない状況にあり、環境保全対策を効果的に進めるためには、開発途上国の自助努力とともに、先進国からの技術的・経済的な援助が必要となっている。
- (2) 一方、我が国は高度な経済活動を営み、国際的な相互依存関係の高まりの下で地球環境に大きなかかわりをもつと同時に、環境保全、公害防止等の分野で豊富な経験と高い技術を有している。これらの経験と技術は、開発途上国の環境問題の解決に極めて有益なものとなっており、開発途上国が我が国へ寄せる期待は大きい。
- (3) 地球環境問題は、今や人類の未来を脅かしかねない重大な課題となっており、環境面で健全で持続可能な開発への貢献は、1990年代の開発協力の中心的な任務の一つである。屈指の経済大国として、非軍事的手段により国際社会に貢献しようとする我が国は、地球的規模での「持続可能な開発」の実現のため環境分野の援助を拡充・強化し、リーダーシップを発揮していく必要がある。
- (4) 一方、地球環境問題に対する我が国の対外経済協力をより効果的なものとする上で、環境問題に対する開発途上国の認識の向上を図ることが不可欠である。開発途上国でも、環境保全の重要性についての認識が徐々に広がりつつあるが、先進国の認識とは相当のかい離がある場合も多いので、国際会議等の場の活用も含め政府間で対話を進め、開発途上国政府の理解を深めていくことが必要である。

また、開発途上国においては、通常、環境関連事業の優先度が低く、要請に結び付かない等の問題があるため、開発途上国からの環境分野の援助要請を促すよう案件発掘調査団の派遣等によりプロジェクト発掘機能の強化を図るとともに、相手国との政策対話を通じた積極的な方向付け、働きかけを行うなど「要請主義」の弾力的運用に努めることも重要である。

更に、環境保全は効果が現れるまでに長い年月と多くの費用を要すること及び対策が初期であればあるほど効果的・効率的対応が可能となることにかんがみ、長期的視野に立ちかつ極力初期の段階から協力をしていくことが重要である。

- (5) 開発途上国が自ら環境問題に対処できる能力を養うことは、問題解決の基本である。そのためには人材の育成、研修員の受入れ、専門家の派遣に加え、開発途上国自身による環境関係技術者養成の場となる機関の整備・運営に対する援助、開発途上国が環境の状況に関する的確なデータを整備し、環境保全の計画を策定するための支援、実効性ある環境基準及び排出基準等の設定とその適正な運用に対する援助、開発途上国のコスト負担力や技術水準などに即した適切な技術の開発・移転に努めることが必要である。
 - (6) 国際機関、地方公共団体、NGO等は、それぞれ蓄積された専門的知識、現場に即した技術、きめ細かな援助活動など特色あるノウハウを有しており、経済協力関係機関等は、これら機関等との連携、協力関係の強化によりその知識、経験の活用を図ることが必要である。
- 2 対外経済協力に際しての環境配慮等
- (7) 政府開発援助については、環境保全に資するプロジェクトの充実が図られるよう開発プロジェクトの選定に当たりより一層の配慮を加えるとともに、開発プロジェクトの実施に際しての環境配慮の強化に努めることとし、開発プロジェクトのうち環境に相当の悪影響を与える恐れのあるもの、あるいは汚染者負担原則からして事業主体が十分な公害対策を講じ

ていないと判断されるプロジェクトは、所要の措置を講じるよう相手国に働きかけるとともに、改善策が不十分な場合には、援助の対象としないことも検討すべきである。

また、この考え方に沿った開発プロジェクトの円滑な推進を図るため、相手国による公害防止対策等環境対策に係る措置が適切なものとなるよう、技術協力、無償資金協力及び有償資金協力のより有機的・効果的な活用を含め、開発途上国にインセンティブを与えるための方策につき検討する必要がある。

- (8) 政府、経済協力関係機関、企業団体は、「その他の政府資金（OOF）」による協力及び民間企業の海外活動についても適切な環境配慮が行われるよう、企業等の自覚を促すとともに、開発途上国政府等とも協力し、これらの国々の自然・社会環境や環境基準等に関する的確な情報を提供する必要がある。

また、援助機関、融資機関、企業団体等は、環境配慮のためのガイドラインの設定・充実、環境への影響のチェック体制の整備・強化等を行うことが必要である。この場合、単に現地の環境規制に適合するだけでなく、適切な技術を用いて公害や環境破壊の未然防止に努めることが重要であり、また、各国が歩調を合わせるによりガイドラインの実効性を確保するとの観点から、その内容につき国際機関を通じた連絡協調等にも努めるべきものと考えられる。

更に、環境配慮に関しては、相手国政府機関、地方政府機関をはじめ、国際機関、内外の研究機関、さらにはNGO等幅広い意見を斟酌することが望まれる。

- (9) 海外への企業進出に際しては、我が国の進んだ水質、大気等の環境管理、測定、分析等に係る技術、ノウハウを進出先に移転することが、当該国のみならず、地球規模での環境保全に貢献するとの認識の下に、これらの技術、ノウハウの移転促進、定着に協力する必要がある。

3 地球規模の環境問題等について

- (10) 熱帯林の減少、酸性雨、地球温暖化、

砂漠化の進行等地球規模の環境保全の問題に関しては、例えば、熱帯林資源については持続的な利用と保全を可能とする適正な森林管理を行う、酸性雨の原因となる大気汚染物質の排出については、これを抑制するため必要な公害防止施設を設置するなど当該国自身が所要の配慮をし、コストを負担すべきことはいうまでもない。しかし、環境保全には多額の費用を要することも事実であり、また、開発途上国の環境保全、例えば熱帯林の保全が人類社会全体にとって必要ならば、その保全コストは先進国も応分に負担すべしとの主張も開発途上国の側には強く、先進国は、地球環境の保全が現下の全人類的な課題であるとの認識の下に開発途上国の努力を支援していく必要がある。

このため、地球規模の環境問題に係る政府開発援助については、我が国の取組の姿勢が問題別に明らかになるように努めるとともに、援助の量及び質の両面においてその改善・拡充に努めるべきである。

- (11) 環境問題に係る対外経済協力は、基本的には公的資金で対応すべき領域と考えられるが、開発途上国における持続可撓性のある開発の実現のためには多額の資金を要することから、相手国の資金調達に際し民間資金のより一層の活用を図るための種々の工夫を加えることも考慮すべきであると考えられる。また、開発途上国の有する債務を肩替わりする代償にその国の自然保護措置等を強化させるといいうわゆる「債務の自然保護スワップ」への民間の参加・協力についても支援に努めるべきものとする。

- (12) 地球規模の環境問題に関しては、未だ多くの不確実性ないし科学的解明を要する点も残されている。適切かつ実効的な対策を講ずる上で、地球規模のモニタリング、得られたデータのレビュー及び評価並びに学際的調査研究が必要であり、これらの協力体制の整備・強化に対する支援も重要である。

(出所) 財政史編纂資料

11-94 「我が国対外経済協力の推進について」 1992（平成4）年5月8日

内閣総理大臣 宮澤 喜一 殿
対外経済協力審議会
会長 大来 佐武郎

我が国対外経済協力の推進について

標記について、別添のとおり意見をとりまとめたので提出する。

（別添）

我が国対外経済協力の推進について

1. 対外経済協力審議会は、昭和61年2月27日「最近における内外情勢の変化に対応して今後我が国対外経済協力を進めるに当たり留意すべき基本的事項」について諮問を受け、昭和62年5月15日「我が国経済協力の推進について」答申を行った。その後、当審議会に設置された小委員会が回答申実施状況のフォローアップを行い、その審議の成果を踏まえ、当審議会は平成3年3月26日「地球環境問題と我が国対外経済協力について」意見を提出した。
2. 上記小委員会はその後も引き続き前回答申のフォローアップを行ってきたが、政府においては、回答申の趣旨に則し、毎年にもわたる政府開発援助予算の拡充をはじめとして、各般にもわたる経済協力関係施策の積極的な推進に努めていると認められる。
3. 我が国は、今や世界最大級の援助国であり、東西冷戦の終結等により世界が新しい国際秩序を模索する中で、我が国がどのような責任と役割を果たすかに国際社会の期待と注目が集まるとともに、国内においても政府開発援助の効果的・効率的な実施に対する要請が一段と強まっている。
4. 当審議会は、このような我が国経済協力をめぐる情勢の変化にかんがみ、これまでの上記小委員会における審議の過程で示された意見を別紙1「我が国政府開発援助の基本的考え方について」及び別紙2「我が国対外経済協力の推進に当たり留意すべき

事項について」のとおり取りまとめたので、政府においてはこれを参考とし、今後、ODAの対GNP比率の着実な改善を図りつつ、施策の一層の充実に努められるよう要望する。

5. なお、近年市場指向型経済を導入した諸国に対する経済協力のあり方等、国際情勢の変化等に伴う新たな問題については、今後引き続き検討を行うこととしたい。

（別紙1）

我が国政府開発援助の基本的考え方について
我が国の政府開発援助が世界最大級の規模に達し、内外の関心が高まる中で、そのより効果的・効率的な推進を図るためには、国民の理解を深め、幅広い支持を得るとともに、国際社会に対して我が国の援助政策を明らかにすることが必要である。平成3年12月の「平成4年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」の閣議決定において、新たに策定することとされた「政府開発援助大綱（仮称）」は、このような必要に応えるものであり、早期の策定が望まれる。当審議会としては、当該大綱に盛り込むべき「主要項目及びその基本的考え方」（例示）を以下のとおり取りまとめたので、策定に当たって参考とされたい。

1. 基本理念

- (1) 人道的配慮
- (2) 相互依存関係の認識
- (3) 自助努力支援
- (4) 地球環境保全

開発途上国においては、今なお、貧困に苦しむ人々が多数存在する。これらの開発途上国が、環境との調和を保ちつつ経済社会の発展を遂げ、その国民の福祉を増大させ、政治的・社会的な安定を確保することは、世界全体の平和と繁栄のために不可欠である。我が国としては、人道的配慮と国際社会の相互依存関係の認識に立脚し、政府開発援助を通じて、地球環境の保全に配慮しつつ、開発途上国の経済社会発展のための自助努力を支援していく必要がある。

2. 原則・配慮事項等

- (1) 国際連合憲章の諸原則
国際連合憲章の諸原則、特に主権の尊

重、平等及び内政不干渉の原則に従って実施すること。

- (2) 開発と環境の両立
開発と環境の両立を図る。
- (3) 民主化、基本的人権等についての配慮
民主化の促進、市場指向型経済導入の努力及び基本的人権・自由の保障状況について十分配慮する。
- (4) 軍事支出等と援助のあり方
開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器の開発・製造、武器輸出入等の動向について十分配慮する。
- (5) 軍事的用途、国際紛争助長への使用回避
軍事的用途に充てられたり、国際紛争を助長するような協力は行わない。
- (6) 発展段階に応じた適切な対応
開発途上国の発展段階、所得水準等の違いに応じた適切な対応を行う。
- (7) 開発と女性（WID）への配慮
女性の開発過程への参加の確保及び開発成果による女性の受益について十分配慮する。
- (8) 社会的弱者への配慮
子供、高齢者等社会的弱者に十分配慮する。
- (9) 我が国及び相手国国民の理解の確保
援助の実施に当たっては、我が国国民、さらには相手国等の国民の幅広い理解と支持を得るように努める。

3. 重要事項・分野、地域別方針

- (1) 人づくり及び技術の向上・普及をもたらす協力、インフラ、構造調整、基礎生活分野（BHN）等
援助の重点事項としては、開発途上国の経済社会開発にとって極めて重要な要素である広範な人づくりの推進、研究協力等技術の向上・普及をもたらす協力、インフラストラクチャーの整備への援助を重視すること、経済構造の調整努力へ支援を行うこと、難民や貧困により困難な状況にある人々を対象としたBHN援助を行うこと等が代表的な例として挙げられる。
- (2) 地球環境問題等地球の課題への取組
地球環境問題、健康水準の向上と適正

な人口政策など先進国と開発途上国が共同で対処すべき地球の課題に取り組む。

- (3) 地域ごとの特性に応じた対応
各地域の特性に応じた適切な援助を実施する。（我が国との密接な関係、多数の貧困層の存在、世界経済発展への寄与の観点から、アジア地域については引き続き重視）
- ### 4. 効果的・効率的実施等
- (1) 政策対話の推進
相手国の要請を前提としつつも開発途上国に関する情報の収集・分析を進め、これを踏まえて相手国との政策対話を推進する。
 - (2) 各援助形態の有機的連携・調整による総合的な経済協力
有償資金協力、無償資金協力、技術協力及び国際機関を通じた協力の各援助形態の特性を最大限生かし、それらを効果的に組み合わせる。
 - (3) 多様な機関との協調、地域協力との連携強化、民間経済協力との関連、民間援助団体（NGO）等との連携
必要に応じ、先進国の援助機関、国際連合諸機関、国際金融機関、地域協力、地方公共団体及び労働団体、経営者団体等各種民間団体等との適切な連携・協調を図る。また、援助、直接投資、貿易が有機的に関連するよう民間経済協力の促進及びこれとの連携強化を図るほか、民間援助団体（NGO）との連携を図る。
 - (4) 評価等の充実
第三者による評価及び合同評価を含めた評価活動の充実等を図る。
- ### 5. 国民の理解促進、実施体制等
- (1) 情報公開の促進
相手国に対する外交的配慮等を踏まえつつ、援助に関する情報公開を促進する。
 - (2) 広報・開発教育・開発研究の強化
広報活動の強化、開発援助に関する教育・研究を推進する。
 - (3) 人材の養成及び確保
援助にかかわる人材の養成・確保を図る。
 - (4) 援助実施体制の整備
援助実施機関の組織の見直し、連携強

化等並びに関係省庁間の連絡・協議体制の整備等を図る。

(別紙 2)

我が国対外経済協力の推進に当たり 留意すべき事項について

最近における我が国対外経済協力をめぐる情勢の変化にかんがみ、今後の経済協力の推進に当たっては、前回答中で述べた事項のほか、次の事項に留意すべきである。

1. 我が国人材の養成・確保・活用

我が国の経済協力は、中期目標に沿った政府開発援助（ODA）の着実な拡充もあり、近年著しい伸長を示しているが、経済協力のに係る人材の不足は否めないところであり、人材の質、量両面における計画的な養成が緊急の課題である。

(1) 近年、国際機関や援助実施機関で働くことを希望する者は、若者を中心に少なくないとされているが、これら機関へのアプローチの方法が周知されていないなどの指摘もあり、国際協力の分野で働くことを希望する者の登録制度を充実するとともに、知識経験に富んだ中高年層にも活躍の機会が与えられるよう努めるべきである。

研修生の受入れや専門家等の派遣は企業等の社会的使命であるとの認識は経営者等の間に浸透しつつあるが、企業等としても経済協力の現場での経験を企業等の内部で積極的に評価し、人材の発掘、養成に当たる必要がある。

また、我が国経済の高度化に伴って、開発途上国に適した技術が失われつつあることが懸念されており、これら分野の人材の活用を図るとともに、技術の継承の方途につき検討する必要がある。

(2) 近年、我が国における開発問題に関する研究・教育・研修は、漸次充実しつつあるが、高等教育レベルを中心に、さらにその強化が必要である。特に、援助量の増大に伴って、開発途上国の開発計画の企画・立案並びに当該計画に対する経済協力の導入及び実施に携わる開発専門家の不足が顕著となっており、その養成が急務である。開発専門家の養成は、我

が国民間コンサルタントの要員の充実・強化にも資することが期待される。

専門家の派遣に当たって協力に必要な専門知識等を補完的に付与する派遣前研修機関の整備が必ずしも十分でなく、保健医療などの分野においては、専門家の養成を国内の大学、研究所等では十分に行えない例もある。このため、国内の大学院における教育研究体制を整備する、各種研究所の研修コースを専門家派遣前研修に活用する等の措置をさらに推進することが必要である。

また、政府の経済協力担当部局、援助実施機関の強化及び国際機関に対する計画的な人員派遣に資するため、既存の研究・教育・研修機関を通じて人材・要員の養成に努めるとともに、国際機関のジュニア・プロフェッショナル・オフィサー（JPO）制度の活用にも努めるべきである。なお、我が国の援助実施機関、民間コンサルタント等の強化の観点から、当面、必要に応じ、外国人材の活用を図ることも考慮されるべきである。

(3) 一般的に、一時的に経済協力に従事する専門家については、帰国後の処遇が不安定であることなどが人材の不足を招いていることは否定できず、これら専門家等の処遇の改善が急務である。企業等は、専門家等として一時的に開発途上国へ派遣される者の身分の保証に努めるべきである。また、企業、大学、援助実施機関等は、経済協力の経験者及び専門家の積極的な受入れに努めることが望まれる。

要員確保の上で大きな障害である現地における安全の確保、災害時の救済、医療、健康管理、子女教育等の問題については、相手国の協力を得つつ官民一体となってその解決に努める必要がある。

2. 開発途上国の人材育成

人材育成は、開発途上国の国造りの根幹をなすものであり、長期的観点からみて開発の自立的発展に役立つところが大きいので、今後重点的に推進を図るべき分野の一つである。

(1) 国内で実施される研修については、単なる技能、技術の移転にとどまらず、そ

の重点を指導的立場にある者の育成に置くとともに、中堅幹部ないし職長クラスを対象とした研修の充実を図るべきである。また、宿泊施設の充実、修了証書の発行等について考慮するとともに、研修終了後のフォローアップに努める必要がある。

我が国企業による研修生受入れに当たって、受入企業の負担が過重になっている場合もあること、研修期間の制約、研修生の予備知識の不足等により十分な成果を見込めない場合があること等が、企業側の受入意欲を阻害する要因となっている。このため、政府ベースの研修生受入れに際しては、企業のコストに見合った適切な支援を行うべきである。また、適切な受入企業の確保・斡旋、開発途上国のニーズの多様化に即応した効率的な研修プログラムの作成に資する観点から、窓口機関・実施主体間の連絡・情報交換体制の整備を図るとともに、現地での事前講習との連携、企業への共通教材、マニュアルの提供、設備・人材の相互利用等の方策を強化すべきである。

現地で行う研修については、一定程度の技術水準に達した開発途上国が我が国の資金的・技術的協力を得て近隣諸国から研修員を集めて研修を実施する第三国研修が、地域各国に対する技術移転という直接効果とともに当該研修を実施する機関における技術定着及び地域協力の促進という意味でも効果的であるので、その活用を図るとともに、地域協力としての数ヶ国を対象とする研修事業の実施、研修プログラムの整備等を積極的に推進することが望まれる。また、国際機関との連携強化、相手国や第三国の指導員の登用等を図ることも必要である。

- (2) 研究協力ないし研究活動の援助は、開発途上国の自立的発展を促す観点からも極めて重要な意義を有するものであり、技術協力と並んでその充実のための検討が必要である。例えば、カナダの国際開発研究センター等の例も参考にしつつ、ODA等により国内の大学、研究機関、公益法人等と開発途上国の大学等との学

術交流を含めた研究協力を一層推進する方策を検討すべきである。

- (3) 開発途上国からの来日留学生については、計画的に受入数を増大させているところであるが、今後ともこうした努力を継続していくことが重要である。私費留学生については、来日前に受入大学が決定するよう改善策を検討していく必要がある。また、交換留学等による単位取得の円滑化を図るとともに、留学生の帰国後の支援体制を充実すべきである。さらに、語学面での困難性の緩和のため、留学生に対する講義においては、分野に応じて日本語と外国語とを使い分けることが必要である。

我が国への留学希望者にも利便の多い開発途上国での日本語学習を支援するため、講師の派遣、教材、学習機器の提供を引き続き推進するとともに、大学レベルでの日本語研究・教育を支援するため、外国の大学への日本語講座の設置及び我が国からの日本語教員の派遣について、引き続き協力していくべきである。

留学生、就学生の医療保険、住宅確保等の問題に対して、引き続き配慮するとともに、就学生については、受け入れる日本語教育施設の質的向上を図るほか、就学生の適正な入国在留管理が図られるよう、関係各省間の連携を図る必要がある。

- (4) 現地高等教育機関における教育の充実のため、社会科学及び自然科学分野の日本人講師の派遣等の協力及び教職員の交流を行うことも有益であると考えられる。また、現地においてより多くの学生・生徒が勉学の機会を得られるよう配慮がなされることも望まれる。

3. 技術協力

技術協力は、開発途上国の技術水準の向上に資するのみならず、人的資源の開発にも貢献するところが大きいので、ODAの重点項目として位置づけ、推進を図ることが必要である。

中でも、相手国による管理・運営等のソフト面に対する協力をこれまで以上に重視するとともに、プロジェクト方式技術協力

等モノの整備とヒトの派遣との整合性のとれた協力の一層の推進を図ることが必要である。医療、研究部門等保守・運営が重要な施設に対する無償資金協力については、技術協力との有機的連携に努める必要がある。また、技術協力におけるローカルコストの弾力的な負担についても、引き続き配慮すべきである。長期的視点が重要な技術協力案件については、協力機関の弾力的な対応も必要である。

さらに、人類が共同で取り組まなければならない深刻な課題である人口、環境問題や、開発途上国国民の福祉の向上に直接結びつく初等教育、予防医療等についても、技術的な支援を含めた協力が我が国の任務である。また、国際的な注目が高まっている我が国経済・社会の近代化の経験等については、政策・研究・教育レベルでの研修生の受入れを含めた協力を通じ、その活用を図っていくことが重要である。

今後、開発途上国に対する専門技術、経営管理能力、企画開発能力等の移転がますます重要性を増すものと見込まれ、我が国企業に蓄積されたノウハウ等の活用を図る観点から、民間ベースの技術協力の推進を図る必要がある。

政府ベース、民間ベース双方における技術協力の拡充に伴い、開発途上国からみてその全貌を把握しがたくなっているため、総合的な情報提供等に係る窓口の整備に努めるとともに、関係省庁・機関が協力して我が国の技術協力の仕組みと実態、手続きがわかる手引書を作成し、在外公館や関係機関は、広報活動を強化することが望まれる。

4. 国際機関を通じる協力等

国際機関を通じる経済協力は、その知識・経験を活用し得る等の利点を有することにかんがみ、引き続きその推進を図るとともに、各国際機関に対する我が国の貢献のバランスが保たれるよう努める必要がある。

また、我が国が実施する案件について、要すれば国際機関等の協力を求めるとともに、国際機関等が実施する案件について協力を求められた場合には、我が国の援助方

針を踏まえつつ、適切に対応していくことが望まれる。我が国が国際機関に対して、我が国の経済発展の経験を踏まえた経済協力のあり方等につき助言することも有益であると考えられる。

さらに、国際機関に勤務する日本人職員は、他の主要援助国に比較してまだ相対的に少なく、資金面での貢献と併せて人的貢献を強化するとの観点から、日本人職員の養成と派遣を計画的に行うよう努めるべきである。

国際機関を通じる協力と併せて、各ドナー（援助国及び援助機関）がそれぞれの得意分野を有機的に分担する効果的・効率的な協力形態の実現を図っていくことも重要である。

5. 民間経済協力

民間経済協力は、直接的かつ継続的に開発途上国の主として民間経済活動の発展を促進するという意味において重要な意義を有しており、援助と投資、さらに輸入を通じる協力が三位一体となった協力を推進していく必要がある。このため、投資保護協定、租税条約の締結等を通じた開発途上国の投資環境の整備、貿易保険、日本輸出入銀行等の機能の積極的な活用を通じ、円滑に民間投融資が行われるよう努めるべきである。また、民間企業が育っていない開発途上国に対しては、民間投資の呼び水とするため、パイロット的な民間企業を創設・育成するための協力について検討すべきである。

企業は、経済協力開発機構や国際労働機関の制定した多国籍企業に関する行動指針等に則り、労使関係の安定を図るなど、受入国との協調、融和に努めながら民間経済協力を推進することが望まれる。

6. 民間援助団体等による協力

民間援助団体（NGO）の活動は、開発途上国の草の根レベルに対する直接的な働きかけやきめ細かい対応が可能という特色に加え、国民参加による経済協力の観点からも重要な意義を有することから、これを積極的に評価し、引き続き支援に努めるべきである。

この場合において、NGOに対する資金

的援助については、NGOの独自性を損なわないように配慮し、欧米の事例も参考にしながら、引き続きその推進に努めるべきである。

国民の広汎な理解を得て急速に普及している国際ボランティア貯金については、その寄附金の有効な活用が図られることが望まれる。

また、NGO活動と政府ベースの協力との連携を強め、NGOが発掘した案件であっても必要に応じ被援助国からの要請を踏まえて政府ベースの協力案件として採用する、国際協力事業団等によるNGOに対する研修、情報提供等の便宜供与を更に充実するなどの措置を講ずるべきである。

NGO相互間の連携強化については、既に主体的な取組が行われているところであるが、このような横の結びつきに基づいた人材の相互活用、災害補償制度等のNGO活動強化のための方策についても、検討されることが望まれる。

さらに、地方公共団体においても国際協力への関心が高まりつつある。地方公共団体の有する多様なノウハウ等を活用した多岐にわたる協力が期待されるところであり、その支援体制の整備が必要である。

7. 評価

ODAの評価は、援助の適正かつ効果的・効率的実施に確保するための重要な手段として援助サイクルの一環をなすものであり、被援助国との合同評価、第三者評価の拡充をはじめとして、ODAの客観的評価体制をなお一層整備すべきである。また、評価は比較的新しい活動でその手法も未確立であることから、評価の基準、手法について、他の援助国、国際機関、開発途上国の関係者を交え、今後とも幅広い議論を行っていく必要がある。

プロジェクトの評価に当たっては、特にその自立発展可能性を点検することが重要であり、追加援助はその結果を踏まえて行うことが必要である。

8. 広報

我が国の経済協力に対する内外の幅広い理解を得るためには、広報活動の充実が不可欠である。このため、国内においては、

各種報道機関の協力を得て日常的な広報活動の展開に努めるとともに、「国際協力の日」関連行事については、地方公共団体、企業、NGO等の協力を得つつ、有意義なものとしていくべきである。また、学校教育等を通じ、開発途上国の抱える問題や我が国の経済協力に対する理解を深めていくことが重要である。

国外においては、開発途上国のみならず先進国においても、我が国の経済協力に関する広報の充実を図る必要がある。

我が国の経済協力は多岐の省庁に関係しているため、その全貌を理解することが困難になっているとの声があることにもかんがみ、経済協力関係資料のデポジット・ライブラリーの一層の整備、政府として統一的な経済協力に関する資料の整備等国民に対する情報提供の充実を図るべきである。

また、広報活動の一環として、ODAに関する情報公開が重要であり、国民各界各層の多様な意見聴取と併せて、今後ともその積極的な推進を図る必要がある。

(出所) 財政史編纂資料

11-95 政府開発援助大綱 (旧ODA大綱)

1992 (平成4) 年6月30日閣議決定

我が国は、政府開発援助について、内外の理解を深めることによって幅広い支持を得るとともに、援助を一層効果的・効率的に実施するため、政府開発援助大綱を次の通り定める。

1. 基本理念

世界の大多数を占める開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することはできない。

また、世界は、平和と繁栄が実現され、自由、人権、民主主義等が確保される社会の構築に向けた努力を行っているが、開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない。

更に、環境の保全は、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類的な課題となっている。一方、平和国家としての我が

国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である。

我が国は、以上の考え方の下に、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する。その際、環境保全の達成を目指しつつ、地球的規模での持続可能な開発が進められるよう努める。

このような我が国の支援の努力によって、我が国と他の諸国、特に開発途上国との友好関係の一層の増進が期待される。

2. 原則

政府開発援助の実施に当っては、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、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、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) 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、武器の輸出入等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、市場指向型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。

3. 重点事項

(1) 地域

アジア地域は、我が国と歴史的、地理的、政治的及び経済的に密接な関係にある。また、とりわけ東アジア地域、ASEAN諸国は、世界の中で活力あふれる地域となっており、その経済発展を維持・拡大することが世界経済の発展のために重要であること、その一方で依然として貧困に苦しむ多数の

人口を抱えている国も存在することを踏まえて、引き続きアジア地域に重点を置く。同時に、世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要があり、アフリカ、中近東、中南米、東欧及び大洋州等の地域に対しても、我が国の国力に相応しい協力を行っていく。特に、後開発途上国（LLDC）へ配慮する。

(2) 項目

(イ) 地球的規模の問題への取り組み

環境問題、人口問題等の地球的規模の問題には、先進国と開発途上国との協力によって対処することが重要であることに鑑み、これらの問題に対する開発途上国の努力を支援する。

(ロ) 基礎生活分野（BHN）等

飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野（BHN：Basic Human Needs）を中心とした支援及び緊急援助を実施する。

(ハ) 人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたす努力

長期的視野に立った自助努力の最も重要な要素であり、国造りの基本となる人造り分野での支援を重視する。また、開発途上国自身の研究開発能力及び適応能力を高める研究協力等技術の向上・普及をもたす協力を推進する。

(ニ) インフラストラクチャー整備

経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備への支援を重視する。

(ホ) 構造調整等

市場メカニズムの下で民間の創意、活力が十分に発揮できるような経済構造への調整及び累積債務問題の解決に向けた適切な支援に努める。

4. 政府開発援助の効果の実施のための方策

- (1) 相手国からの要請・考え方を十分勘案しつつ、開発途上国に関する情報の収集・分析を進め、開発政策等の基本認識を相手国との間で共用するため、密接な政策対話を推進する。

- (2) 開発途上国の多様な発展段階及び援助需要に的確に対応するよう、有償資金協力、無償資金協力及び技術協力の各援助

- 形態並びにその外の協力の特性を最大限生かし、その有機的連携・調整を図る。
- (3) 必要に応じ、他の先進国の援助機関、国際連合諸機関、国際金融機関、我が国の地方公共団体及び労働団体、経営者団体その外の民間団体等との適切な連携・協調を図る。特に、国際機関を通ずる協力については、政府開発援助についての我が国の考え方がその活動に十分に反映されるように努めるとともに、国際機関の有する専門的知識、政治的中立性等の特質を十分生かすように努める。また、民間援助団体（NGO）との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ、適切な支援を行う。
- (4) 我が国及び離陸に成功した東アジア、東南アジア諸国等の開発政策の経験の活用を図る。
- (5) 環境問題に関する支援を進めるに際しては、我が国が環境保全と経済成長の両立に成果を挙げてきていることを踏まえ、その技術、ノウハウ等を活用する。
- (6) 開発途上国の発展段階に適した技術移転等に資するため、必要に応じ当該技術に関する技術開発に取り組むとともに、他の開発途上国の有する知識や技術の十分な活用を図るための支援を行う。
- (7) 我が国の持つ技術、ノウハウ等について、公的部門のみならず、民間部門からもその活用を図るとともに、民間の行う技術協力を支援する。
- (8) 国境を越えた地域的規模の問題に対応するため、国際機関及びアジア太平洋経済協力（APEC）等の地域協力のための枠組みとの連携強化を図る。
- (9) 政府開発援助と直接投資、貿易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、貿易保険、日本輸出入銀行等を通じた民間経済協力との連携強化を図るとともに、民間経済協力の促進を図る。
- (10) 適切な案件を採択できるよう案件発掘・形成のための協力及び調査を充実する。また、今後の協力にも資するよう第三者による評価及び他の国との合同評価を含めた評価活動を充実する。
- (11) 開発途上国に関する地域研究、開発政策研究、政府開発援助の総合評価等を推進する。
- (12) 開発への女性の積極的参加及び開発からの女性の受益の確保について十分配慮する。
- (13) 子供、障害者、高齢者等社会的弱者に十分配慮する。
- (14) 開発途上国における貧富の格差及び地域格差の是正に配慮する。
- (15) 我が国の政府開発援助を巡って不正や腐敗を惹起しないよう十分配慮する。
5. 内外の理解と支持を得る方法
政府開発援助の実施に当たっては、内外の理解の確保を基本とし、また国民の参加を確保するため以下のような方策を講ずる。
- (1) 情報公開の促進
相手国に対する外交的配慮等を踏まえつつ、政府開発援助の実施状況を取りまとめ、国会を始め広く国民に明らかにする等、政府開発援助に関する情報公開を促進する。
- (2) 広報・開発教育の強化
組織的な広報活動の強化、開発援助に関する教育を推進する。
6. 実施体制等
- (1) 人材の養成・確保・活用
政府開発援助にかかわる人材の養成・確保・活用を図るため、人材の養成機関の充実等を通じて、開発専門家、民間コンサルタント等の育成を図る。
- (2) 効果的・効率的な実施体制の確保等
関係省庁間の連絡・協議体制を確立し、政府開発援助の効果的・効率的な実施体制を確保する。また、援助実施機関である国際協力事業団（JICA）及び海外経済協力基金（OECF）の相互の連携を強化するとともに、これらの機関の実施体制の整備を図る。民間部門の協力を得ていくため、業務のコストに見合った適切な支援に努める。
- (3) 派遣される援助関係者の安全の確保等
開発途上地域に派遣される援助関係者の生命・身体の安全の確保、不慮の災害の際の適切な対応に引き続き努める。
- (出所) 外務省ウェブ・ページ

11-96 「政府開発援助の推進について」（我が国対外経済協力の推進について） フォローアップ提言

1996（平成8）年9月4日
対外経済協力審議会

政府開発援助の推進について

今日の国際情勢に目を向けると、東西冷戦の終焉を受けて世界各地で民主化や市場経済への移行の動きが進められているのに加え、新たに発生した地域紛争に伴う復興や被災民の救済等に対する支援が急務となっている。また、併せて貧困や環境、食料、エネルギー、人口・エイズをはじめとする地球規模の問題の重要性はますます増大しており、国際的な相互依存関係が深まる中で、これらの諸課題は我が国にとっても喫緊のものとなっている。さらに、近年は先進諸国に「援助疲れ」の兆候がみられる一方、市民団体や地方自治体による草の根レベルの協力活動も盛んになっていることが注目される。

このように、我が国の援助を必要とする領域が一層の拡大をみせている中で、今や最大級の援助国となった我が国が、世界経済の発展のためにその地位にふさわしい貢献を今後どのように果たしていくかの点に、国際社会の期待と関心が集められている。

当審議会は、平成4年に、我が国政府開発援助の基本的考え方及び我が国対外経済協力の推進に当たり留意すべき事項についての意見（「我が国対外経済協力の推進について」）を提出しているが、我が国の政府開発援助が40周年を迎えた平成6年に発足した今期の審議会においては、同意見のフォローアップのための審議を行ってきたところである。

政府においては、上記の当審議회를踏まえ、政府開発援助大綱の下で着実に関連施策を展開してきているところであるが、上述のような援助をめぐる諸情勢の変化に加え、国内においても援助の効果的・効率的実施への要請が従来になく高まっている現状にかんがみれば、特に今期審議会での審議の過程で指摘がなされた下記の点に留意しつつ、内外の一層の理解と幅広い支持を得て、政府開発援助を推進していくことが適当と考える。

記

1. 援助に関する基本的な考え方

(1) 我が国の国際貢献の重要な柱である政府開発援助（ODA）については、現下の財政事情や為替の動向等を踏まえつつ、中長期的な視点に立ってこれを効果的に推進していくため、その着実な改善に努めるべきである。

その際、地球環境問題への取組みの強化をはじめ、国際情勢や援助ニーズの変化に的確に対応し、かつ、我が国の有する知識や経験を有効に活用しうる領域に重点を置いた対象分野別の配分についても十分に配慮すべきである。

(2) 開発途上国の大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造等の動向に十分注意を払うとの政府開発援助大綱の原則について、その適正な運用を心がけるべきである。

2. 援助の効果的实施・形態別援助のあり方

(1) 援助案件の発掘・形成に当たっては、引き続き相手国の要請を十分踏まえるとともに、開発途上国との密接な政策対話を一層重視すべきである。

(2) 無償資金協力、有償資金協力及び技術協力の各援助形態の一層の有機的連携に努めるべきである。特に、無償資金協力により建設された施設等に対する技術協力の実施や、国際協力事業団と海外経済協力基金の相互の連携の強化を進めていくべきである。

また、技術協力に係る関係省庁間の連絡体制について、一層の整備を図るべきである。

(3) 我が国の援助のアンタイド率が国際的にも高い水準に達していることに対しては、「顔の見える援助」としてのインパクトを減殺するのではないかな等の指摘があるが、援助の効率性・透明性については引き続きこれを確保しつつ、国内外の期待と信頼にこたえていくよう努めるべきである。

3. 我が国人材の養成・確保・活用

(1) 多様化した技術協力のニーズに応えるよう、引き続き高等教育研究機関における援助に関する教育研究の振興を図り、協力現場の条件に適応しうる資質を備え

た人材の養成・派遣に努めるべきである。その際、我が国の場合には語学の問題が重要であることから、コミュニケーション能力の育成について留意する必要がある。

また、相手国側に対し、高度な政策面でのアドバイスをを行う人材の派遣に努力すべきである。

- (2) 専門家派遣における企業等の人材の活用の際には、企業団体等による支援システムの検討に期待する。

なお、中高年層の人材の派遣に当たっては、自発的な意思による参加を得られる人員を確保する等の観点から、中高年ボランティアが行う協力活動に対する支援の充実を図るべきである。

- (3) 援助活動に従事した青年海外協力隊員等の帰国後の処遇に関しては、なお一層の配慮を行うべきである。
- (4) 国際機関に勤務する日本人職員の増員等を通じて我が国の人的貢献の強化が行われるよう、必要な支援を図るべきである。

4. 国際機関を通じる協力・南南協力への支援

- (1) 国際機関を通じる協力に関しては、我が国の援助政策についての考え方がその活動に十分に反映されるよう努めるとともに、地球規模の問題に効果的に対応する観点から、これらの機関との連携の強化を図るべきである。

その際、これらの機関に対するハイレベルの職員の計画的な派遣等の面で一層の努力を行うべきである。

- (2) いわゆる南南協力については、協力をを行う開発途上国の有する経験が他の開発途上国において十分に活用されようよう、今後ともその支援に努めるべきである。

5. 民間経済協力との関連

民活方式による開発途上国の経済インフラ整備に関しては、我が国の輸出振興を図るものとの誤解を受けることのないよう留意しつつ、これを支援する上で望ましいODAの活用方法等について検討を進めるべきである。

6. 民間援助団体による協力への支援

- (1) 民間援助団体（NGO）による協力についての助成措置は、総じて評価しうるものであるが、引き続きそのきめ細かな実施を図るべきである。

同時に、NGOとの情報交換を通じて草の根レベルの援助ニーズに添えていくようにすべきである。

- (2) 国民参加型の協力を一層推進する観点からも、法人格の付与や税制上の措置などを含む総合的な視点に立って、NGO等の市民活動団体一般に対する支援策の検討が進められることに期待する。

7. 広報の充実・内外の理解の促進等

- (1) ODAの推進に当たっては国民の理解と支持を得ることが重要との観点から、引き続き、関連情報の提供を幅広く行うために必要な広報施策の充実に取り組むべきである。その際、一般の理解に資するよう、我が国経済協力の全体像を把握しうるような資料の整備について実効ある方策を検討する必要がある。

また、相手国との相互理解の上にODAを実施するとの見地から、被援助国の国民に向けた我が国ODAの内容や成果に関する広報に力を入れるとともに、我が国経済協力の実施体制に関する説明を行うための現地語資料の作成・頒布等を進めるべきである。

- (2) 今後とも教科書においてODAに関する正確な記述が行われるよう、所要の配慮を行うべきである。

併せて、我が国が開発途上国に対する援助を実施する必要性について理解が促進されるよう、学校教育等を通じて国際政治・経済の実情や我が国の戦後復興の経緯などの背景知識の普及を図るべきである。

- (3) 開発途上国からの来日留学生については、事前に十分な日本語学習の機会が与えられるよう、所要の支援策を充実させるべきである。

(出所) 財政史編纂資料

11-97 今後の経済協力の推進方策について 1998（平成10）年6月19日 対外経済協力審議会

1. 我が国は、1954年にコロポ・プランに加盟し政府開発援助を開始して以来、国際貢献の重要な柱として経済協力を着実に推進してきたところであり、1991年以降は世界第1位の援助国となっている。この間、その規模だけでなく、質・内容、さらには理念・政策の面でも大きな発展を遂げ、途上国の経済発展や福祉の向上等の面でも一定の成果を挙げている。

しかし、現在、国際社会が大きな変動期にあり、我が国も厳しい経済・財政状況にある中で、なぜ我が国が経済協力を実施する必要があるのかという点を改めて問い直した上で、国民の支持と理解を得た効果的かつ効率的な経済協力を実施していくことが必要となっている。

2. このような状況の下において、第13期対外経済協力審議会は、平成8年12月から計11回にわたり審議を行った。

その結果を別紙「今後の経済協力の推進方策について」のとおり取りまとめたので、政府においてはこれを参考とし、今後、施策の一層の充実に努められるよう要望する。

（別紙）

今後の経済協力の推進方策について

1. 我が国経済協力をめぐる状況

国際社会においては、東西冷戦の終結後、民主化や市場経済化の動きが進められているのに加えて、情報通信の急速な発達や自由な貿易・投資の流れなどによりいわゆるグローバル化が進んでいるが、グローバル化に伴う競争の激化は、更なる経済的格差の増大など種々の問題を生んでいる。

また、最近では、これまで安定的な成長を遂げてきたアジア諸国の中に通貨・金融面での不安が生じている国々も見られる。貿易・投資面等で我が国と深い相互依存関係にあるアジア諸国の持続的発展に向けて、解決すべき様々な課題も顕在化してきている。

一方、我が国経済に目を転じると、バブル

崩壊以後、地価の下落、不良債権問題の深刻化、企業の財務状況の悪化が進み、景気が停滞している状況にある。更に、我が国の財政状況は主要先進国の中でも最悪の水準となっており、現在財政健全化のための取組が進められてきているところであるが、その中において政府開発援助予算についても一定の制約が課せられてきている。

このような経済・財政面での厳しい状況下において、我が国が経済協力を行う意義が改めて問われている。

2. なぜ経済協力を行う必要があるのか

我が国が経済協力を行う意義としては、概ね以下のような点を挙げるができる。

（人道的見地）

世界では今日でもなお、総人口の5分の1以上、約10億人の人々が極度の貧困の中、生存のために日々苦闘している。悲惨な状況の下にある人々に対し援助を行うことは、人道的見地からみて当然の務めである。

（地球規模問題の解決）

世界には、地球環境問題、貧困・失業問題、人口問題、食料問題、感染症問題等のように地球規模で解決を図らなければならない問題が山積してきている。我が国は世界有数の先進国であり、これらの課題の解決に向けてイニシアティブを発揮する責務を有する。また、これらの問題の悪化は我が国自身に深刻な影響を及ぼすものであり、自らの問題として対処すべきであるとの認識の下、積極的に貢献していく必要がある。

（国際社会における信頼の増進）

経済協力を通じて開発途上国の社会経済開発の推進及び地球規模問題の解決に貢献することは、我が国に対する開発途上国の信頼、国際社会における我が国の評価を高めるとともに、我が国への幅広い支持につながる。

（世界経済の相互依存関係）

自由な貿易・投資の進行、情報通信の急速な発達等によりグローバル化が進み、世界経済の相互依存関係がますます深まる中で、経済協力を通じた途上国の経済開発の促進は、我が国の経済的利益にも資する。

特に、アジアを始めとする我が国貿易・投資の主要な相手国・地域に対して経済協力を行うことは、我が国経済・産業の貴重なパー

トナーを育成することとなり、グローバル化が進展する中で我が国経済活力の維持・向上にとっても重要な意義を持っている。

(総合的安全保障)

我が国は資源、エネルギー、食料等基礎的物資の多くを外国、とりわけ開発途上国に依存している。我が国の国民生活の安定と安心を維持するためには、将来にわたりこれらの物資が継続的・安定的に我が国に対して供給されるよう、経済協力により途上国の安定と発展を支援していくことが不可欠である。

以上のように経済協力は、開発途上国の国民にとって有意義であるばかりでなく、我が国自身の安定と繁栄にとっても非常に重要な意義を有しており、この意味で我が国の国益増進の重要な手段であるといえることができる。

大きな経済力を持ち、非軍事的手段により国際社会に貢献しようとする我が国としては、引き続き開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援することを基本としつつ、我が国の「顔が見える」よう十分配慮しながら、経済協力を今後更に積極的に実施すべきである。

3. これからの経済協力のあり方

このように、我が国としては引き続き経済協力を積極的に推進していく必要がある。現下の厳しい経済・財政事情の下ではあるが、限られた資金・人的資源を有効に活用し、事前調査・事後評価の充実、援助に携わる人材の育成・強化など実施体制を更に整備することにより、国民の支持と理解を得ながら、これまで以上に効果的かつ効率的な経済協力を行っていかねばならない。

そのため、以下の点に留意することが必要である。

(1) 経済協力の集中的・重点的な実施

経済協力を効果的・効率的に行うため、以下の諸点に配慮した集中的・重点的な経済協力を実施する必要がある。

① 貧困対策や社会開発分野への対応

DAC新開発戦略にも言われているとおり、多くの途上国において貧困や飢餓の問題が開発援助における最大の課題となっている。そのため、貧困対策、保健・医療、基礎教育、雇用・労働等を含む社会開発面への総合的な取組を更に重点的に実施する必要がある。

② 地球規模で対応すべき問題への対応
地球温暖化を始めとする環境問題や人口問題、食料問題などの地球規模の問題については、国際社会全体でその解決に向けて早急に対応することが求められており、我が国としてもこれらの諸問題に対する経済協力を今後積極的に実施すべきである。

③ 我が国の経験・ノウハウを生かした経済協力

我が国の経済発展の過程において蓄積されてきた成功や失敗に関する経験やノウハウが途上国の発展により有効に活用されるよう、途上国の制度・政策の形成のための支援などソフト面での協力を重点を置くべきである。その関連で、市場経済への移行期にある国々や通貨・金融面での不安が生じたアジアの国々に対して、経済・金融部門等におけるソフト面での協力を行っていくことは重要である。

また、公害対策や社会保障の分野など我が国が豊富な経験やノウハウを持っている分野の経済協力については、さらに力を入れるべきである。

更に、途上国の人材の育成は、その国の自立的発展の基礎となるものであり、この面での経済協力は今後更に積極的に実施すべきである。

④ 紛争後の復旧・復興支援や自然災害など緊急課題への対応

地域的紛争に伴って生ずる難民問題や大規模な自然災害など生命・身体の安全を緊急に確保するための協力は、人道的見地からも引き続き重要である。

⑤ 男女が共に担う社会開発

開発の効果を社会全体で共有するためには、開発に女性も参画できるような環境整備が必要である。そのための有効な手段の一つとして、女性の自立を支援する分野の経済協力をさらに積極的に実施すべきである。

(2) 途上国の多様な実情やニーズの把握の強化・事後評価の充実

我が国としては、途上国の自助努力を支援するという考え方を保持する必要があるが、一方では我が国からの積極的な働きかけが効

果的な場合もあるため、効果的・効率的に経済協力を実施するためには、引き続き相手国の要請を十分踏まえると同時に、途上国の多様な実情やニーズにも配慮しつつ、途上国国民にとって真に必要な協力は何かという視点に立って、双方が納得する経済協力を行っていくことが肝要である。

そのため、各途上国の正確な実情の把握に努めるとともに、案件形成から事業実施までの各段階において途上国政府・国民との対話・連携を一層進めることが必要である。

また、現在の我が国の現地における実施体制は、きめ細かなニーズを把握しながら協力を進めていく上で人員・機構・制度等の面で余りにも弱体であり、草の根レベルでニーズの把握が可能なNGO等民間セクターとの連携を含め、その強化が急務である。

その一方、各案件の終了後には、評価を客観的・中立的に行い、その結果を将来の経済協力に適切に反映させていくことが、効果的・効果的な経済協力の実施の観点から非常に重要である。

(3) 官民を含めた経済協力全体の連携の強化

経済協力を一層効果的・効率的なものとするためには、対象国・地域の実情や各案件の性格に合わせて、資金、機材、人材、技術等を柔軟に組み合わせることが必要である。

(各種資金・協力形態間の連携)

そのため、OOFや民間資金を含む各種資金並びにODAの中においても有償資金協力、無償資金協力及び技術協力の各援助形態の特性を最大限生かし、それらの有機的な連携を一層促進することが重要である。

特に民間資金については、途上国が自助努力によって経済発展を行う上で非常に重要な役割を果たすものであるため、その視点も十分取り入れる必要がある。

更に、アジア経済の安定化に向けて国際機関が果たしている役割の重要性にもかんがみ、各種の国際機関とその機能・専門性を踏まえた一層の協調・連携を図ることも重要である。(国別援助計画等の策定)

こうした連携を推進するための具体策の一つとして、これまで主要な被援助国ごとに援助の基本方針と重点分野を示すものとして策定されてきた国別援助方針を発展・充実させ、

関係省庁や実施機関などの有する専門的な知見を横断的に活用し、また政府だけでなく民間の視点も取り入れながら、政府開発援助についてより具体的な国別援助計画の策定を進めるべきである。

なお、同一地域内において社会的・経済的基盤の類似している国々については、これを一体的に考察することが有益であると考えられるため、今後は、このような観点から複数の国を一体的に捉えた援助計画の策定も行うべきである。

(地域別・課題別の指針の策定)

更に、各種資金・協力形態間の連携も視野に入れながら、中期的な視点に立って、地域別、課題別に、我が国政府開発援助の供与の基本的な考え方や留意事項などを内外に明らかにすることも必要であると考えられる。

なお、これらの計画や指針については、固定化・硬直化することのないよう、情勢変化に応じて常に見直しを加えることが必要である。

(4) すそ野の広い国民参加型経済協力の実現

最近、NGOや地方公共団体による経済協力が活発に行われてきており、国民の間で経済協力への参加意欲が高まっている。政府以外の多様な担い手が協力に参加することは、経済協力に対する国民の理解を深めると同時に、我が国経済協力の層を厚くし、また国民レベルで我が国の「顔が見える」協力にもつながるため、すそ野の広い国民の参加による経済協力を実現することが重要である。

そのため、NGO・地方公共団体を始めとして多様な人材や組織が経済協力の重要な担い手として存分に活躍できるよう各種施策の充実を図ることが必要である。

一方、高度な専門知識・技術を持った人材の確保の必要性が高まるなかで、我が国の中高年齢層の中には豊富な経験や知識を生かして経済協力への参加に意欲を持つ人材も多く見られるので、今後はこのような人材も含め、真に必要な人材が積極的に参加できるよう、公募制度の拡充など施策の充実を図ることが必要である。

更に、国民の幅広い参加と支持を得るためにも、経済協力に係る広報活動を一段と拡充するべきである。

また、情報公開を積極的に行うことも重要であり、その一環として、プロジェクト内容・実績など経済協力に関する各種の情報を集約したデータベースを構築し、誰でも容易にアクセスできるようなシステムを構築することも必要である。

(おわりに)

経済協力は、世界の平和と繁栄にとって重要な役割を担うとともに、我が国に対して有形無形の利益をもたらすものであり、また開発途上国からの期待も非常に大きいことから、内外の理解を得つつ、今後とも積極的に実施していく必要がある。

この場合において、現在我が国の政府開発援助については、政府開発援助大綱（平成4年閣議決定）が基本理念等を内外に示すものであると同時に基本指針となっており、内外の諸情勢は変化しているもののその理念や指針は適切なるものであることから、引き続きこれを踏まえて援助を推進していくべきである。なお、具体的な援助の実施に当っては、援助ニーズの複雑・多様化にも対応できるように同大綱を柔軟に運用していく必要がある。

政府においては、同大綱を踏まえ、本意見を参考とし、中期的視点に立った政策構想を示すなど、施策の一層の充実に向けて努力されるよう要望する。

(出所) 財政史編纂資料

11-98 「ODAの透明性・効率性の向上について」

1998（平成10）年11月27日
対外経済協力関係閣僚会議
幹事会申合せ

1. 我が国政府開発援助（ODA）は、これまでも開発途上国の経済開発に貢献するとともに、貧困の撲滅や生活水準の向上にも大きな成果を上げてきたところである。

現在、世界では、情報通信の発展等によるグローバル化の急速な進展や、経済の相互依存関係がますます深化しつつあるとともに、通貨・金融面での不安に起因するアジア経済危機や開発から取り残されるアフリカ諸国の問題のように、新たな国際社会

の支援を必要とする状況が生じている。また、地球環境問題、人口・エイズ問題、食料問題等のいわゆる地球規模問題も増加しており、21世紀に向けて国際社会の調和ある発展のため、途上国支援の必要性はますます高まってきている。

こうした中で、我が国は世界の平和と繁栄により最も恩恵を受けている国の一つであるため、今後とも積極的にODAに取り組み、政府開発援助大綱の基本理念や原則が他の援助国や国際機関の援助政策にも反映されるよう努めるなど、国際社会において指導的役割を担っていくことは、世界の平和で秩序ある繁栄を念願する我が国の重大な責務である。

2. このようにODAの必要性はますます高まる一方、我が国経済は近年低迷しており、財政事情も極めて厳しい状況にある。このような中で、今後もODAを積極的に実施し、国際社会における我が国の責務を果たしていくためには、これまで以上に国民の支持と理解を得ていくことが不可欠である。

そのためには、まず我が国ODAの実情を国民の前に明らかにし、その透明性を高めるとともに、援助対象国の真の実情・ニーズに則した弾力的・機動的な対応を行い、援助の効率性を高めていくことが緊要である。

以上のような状況の下、本年6月に出された対外経済協力審議会意見「今後の経済協力の推進方策について」も踏まえ、今後政府として一丸となってODAの透明性・効率性の向上に取り組むため、下記の措置を講ずることとする。

記

I 透明性の向上について

ODAの課題や国別の援助計画を明確にし、案件の選定から事業の実施、事後評価に至るまでのプロセスの透明性を高めるとともに、ODAに関する情報公開を促進する。

具体的には、以下の措置を講ずる。

1 案件の選定に係る透明性の向上

(1) ODA中期政策（仮称）の策定と公表

5年程度の期間を念頭に置き、ODAの基本的方向性、重点分野及び課題、地域毎の援助方針、目標とする成果、援助実施に際して

の留意事項、実施体制の改善方策等について、我が国としての方針を明確にする「ODA中期政策（仮称）」を、関係省庁の連携の下、平成11年の年央を目途に策定し、公表する。

(2) 国別援助計画の策定

現在、我が国の主要援助対象国24カ国について我が国のODA供与方針となる国別援助方針を策定しているところであるが、さらに政府全体としての一体性・一貫性をもって効果的・効率的に実施するため、関係省庁の連携の下、より具体的な国別援助計画を順次策定し、公表する。なお、当面は、主要な援助対象国10カ国程度について、平成11年のできるだけ早い時期に策定する。

国別援助計画は、5年程度の期間を念頭に置き、相手国の経済社会状況に応じた現地のニーズや優先順位を的確に反映した上で、他の援助国・援助機関との協調・連携や民間セクターとの連携も視野に入れながら、当該国の経済社会状況に関する認識、援助の重点課題・分野、活用すべき援助手法等を明確にし、案件選定に当たっての指針となるものとする。なお、国別援助計画は毎年見直しを行う。

また、作成に当たっては、相手国政府との政策対話を踏まえるとともに、実施機関や民間の有識者・専門家の有する専門的な知見を活用するものとする。

(3) 円借款の候補案件の公表

経済的波及効果が大きく多年度にわたる計画的取組を必要とする円借款については、相手国の了解の下、国毎の多年度にわたる候補案件リスト（ロング・リスト）を作成し、公表することとする。

なお、このようなリストの策定は、当該案件の実施を約束するものではないものの、中長期的な展望を明らかにすることにより援助の透明性の向上が図られるとともに、一貫性のある援助の実施、各種スキーム間の連携、他の援助国・国際機関や民間セクターとの連携が促進されるものと期待される。

2 評価システム等の充実

ODA事業の評価については、評価システムの充実に努め、可能な限り事後評価を実施し、その結果を公表するとともに、学識経験者、NGO等の第三者による評価の制度を充実する。また、実施段階でのモニタリングに

についても充実を図る。

さらに、事業の性格に応じた効果的な評価手法の開発・導入に努める。

3 情報公開の促進

(1) ODAの入札プロセスの一層の情報公開

無償資金協力及び有償資金協力に係るプロジェクトの入札プロセスについては、国内の公共事業における情報公開の進展の状況を踏まえ、平成11年4月1日以降の案件につき一層の情報開示（応札企業名、応札額、受注企業名、契約額等の事後開示）を進める。

(2) 事業実績、評価結果に関する各種報告の拡充

広く国民に対しODAに関する一層の情報提供を図るため、年次報告、白書、事業報告書等の援助実績に関する報告や各種評価に関する報告の一層の充実に努め、可能な限り公開する。

(3) ODA関連情報の集約化とインターネットを通じた公表

我が国ODAに関する各種情報に対して国民が容易にアクセスできるよう、インターネットを活用し、情報内容を拡充するとともに、各種項目の検索や関係行政機関等のホームページへのリンク等を可能とする総合的なホームページを構築する。なお、年次報告等の各種公表資料や各案件の評価結果についても本ホームページを通じ閲覧できるようにする。

II 効率性の向上について

相手国の実情・真のニーズに則した援助が可能となるよう計画的でかつ弾力的な対応を行うとともに、その実施体制の整備及び執行の効率化を促進する。

具体的には、以下の措置を講ずる。

1 効率的・効果的な援助のための対応

(1) 計画的対応

政策対話の拡充により的確に援助ニーズを把握するとともに、ODA中期政策（前掲）や国別援助計画（前掲）に則して重点課題・分野、地域に対して重点的に援助を実施するなど、計画的な対応を行う。

(2) 既得権益化の排除

我が国の援助が相手国にとって既得権のような受け取り方をされないように、援助の効率的・効果的な実施の確保や自助努力、「良

い統治」の観点等を勘案しつつ、政府開発援助大綱の諸原則を踏まえて、各国に対する援助のあり方を随時見直す。

(3) 機動的かつ柔軟な対応

援助の実施に当たっては、相手国の事情や我が国との関係等に応じ、例えば、先のアジア経済危機に際し、経済安定化等のために緊急の円借款、留学生支援等の緊急対策を実施した例のように、今後とも機動的かつ柔軟な対応を行うよう努める。

(4) 事前調査・各種評価の充実

援助の効率性を向上させるため、事前調査を適切に実施するとともに、可能な限り事後評価や実施段階のモニタリングを充実させ（上記 I-2）、その結果をその後実施する事業に的確に活用するよう努める。

(5) プロジェクトのフォローアップの強化

移転した技術や供与した施設・機材等が十分に活用されるよう、既に終了した案件等のフォローアップを着実に実施し、現地での対応の強化を図る。

2 援助の効率的な執行

(1) 政府全体を通じた効率的な調整

ODA関係省庁間の連絡の場を拡充させるなど関係省庁間の情報の共有化、相互の意思疎通の円滑化を進めつつ、政府全体を通じた効果的・効率的な連携及び調整のシステムの確立を図る。

(2) 事前調査の効率的実施

各省庁・実施機関が実施する事前調査に重複がある場合には必要な調整を行うこと等により、事業の効率化を図る。

(3) 各種スキーム間の連携の強化

国別援助計画（前掲）の策定等による国別アプローチの強化、関係省庁間の連絡の緊密化等を通じて、(イ)資金協力と技術協力の連携、(ロ)ODAと輸銀融資や貿易保険との連携、(ハ)ODAと民間セクター、NGO活動との連携、(ニ)二国間援助と国際機関を通じた援助の連携、(ホ)他の援助国や国際機関との協調・連携の強化に努める。

また、技術協力については、国際協力事業団（JICA）を中心として実施するものとし、JICA及び各省庁の効果的・効率的な連携・調整に努める。

(4) 国民参加型援助の推進

NGOや民間セクターの国際協力が経済協力の推進に大きく寄与していることを踏まえ、援助の効果的・効率的実施の観点から広く民間の人材を活用するため、NGOに対する支援の強化、専門家公募制度の拡充、青年海外協力隊員の帰国後対策の充実、地方自治体・NGO・大学等との連携の強化を図る。また、国際協力に従事し国際的に貢献しうる優秀な人材の育成を図る。

3 実施体制の整備

(1) JICAの機構改革

JICAにおいて、(イ)国別アプローチの抜本的強化、(ロ)評価から企画立案へのフィードバック強化、(ハ)自治体・NGO等との連携強化等を図るため、所要の機構改革を行う。

(2) 無償資金協力及び有償資金協力の実施体制の改善

無償資金協力については、一層の適正かつ効率的な実施を確保するため、コンサルタントの業務をチェックする体制の強化を含む所要の改善措置を講ずる。

有償資金協力については、引き続き海外経済協力基金における審査体制の強化等に努める。

(3) 現地大使館及び実施機関の現地事務所の機能・体制の強化

途上国の実情・ニーズを最もよく把握しうる現地大使館や実施機関の現地事務所を積極的に活用し、その機能及び体制の強化に努める。

Ⅲ その他

これらの措置の着実な実行を確保するため、関係省庁は、本措置の実施状況について、内閣外政審議室の定めるところにより毎年度末に同室に報告するものとする。

（出所）首相官邸ウェブ・ページ

11-99 「人間を重視した経済協力」の推進について

2000（平成12）年9月21日
対外経済協力審議会

はじめに

経済協力をめぐる国際情勢は冷戦終結後の市場化と民主化の推進、経済・金融面でのグ

ローバリゼーションの急速な進展、先進国と開発途上国との格差の拡大、コソボ紛争に見られる人権重視の国際社会の対応等の面で、大きな変貌を遂げつつある。一方で、我が国は、現在、世界最大の政府開発援助（ODA）供与国となっているが、我が国の経済・財政状況は依然として厳しい状況にあり、以上のような国際情勢の変化に対応しつつ、我が国国民の理解と協力を得られるようなODAのあり方を検討することが緊要となっている。

今期審議会（第14期）では、こうした問題意識に立って、平成10年6月19日に前期審議会（第13期）から出された「今後の経済協力の推進方策について」と題する意見書を踏まえつつ、21世紀を見据えた経済協力のあり方について更に検討を進めてきた。

近年、経済協力に関しては、「人間中心の開発」に向けた考え方が国際的に主要な潮流となりつつある。この考え方は、経済協力の視点として人間を重視し、開発の目的を人間そのものにしようとするものである。「人間中心の開発」は我が国ODAの基本理念にも合致するものであり、我が国ODAにおいても既にその取組が始まっているが、21世紀においても「人間中心の開発」の考え方は経済協力において重要な影響力を持ち続けるものと考えられる。もとより、我が国ODAの内容は、我が国の歴史的経験や内外の諸情勢を踏まえた我が国にふさわしいものでなければならない。従って、「人間中心の開発」の考え方を我が国としてどのようにとらえ、我が国ODAの中でどのように位置付け、どのように推進するかは、我が国の21世紀の経済協力のあり方を規定する重要な要素となるであろう。

以上のことから、今期審議会は、21世紀に向けて、「人間中心の開発」の考え方を基礎としつつ、我が国にふさわしい「人間を重視した経済協力」の考え方及びあり方について検討し、その内容を取りまとめた。具体的には、経済協力をめぐる近年の動向において人間開発が重視されるようになった経緯を概観した上で、「人間を重視した経済協力」の我が国ODAにおける考え方や位置付けを改めて整理するとともに、その推進のために留意すべき事項や必要な視点を取りまとめ提言し

ている。

21世紀に向かい、この意見書が我が国ODAの更なる発展に資することとなることを念願するものである。

1 「人間を重視した経済協力」への経緯 (1) 我が国ODAの経緯と現状

戦後、我が国の政府ベースの経済協力は、1954年のコロンボ・プランへの参加により始まった。その後、1958年にはインド、1961年にはパキスタンへの円借款の供与が始まるなど、我が国の経済協力は徐々に拡大し、本格化していく。当時の我が国の経済力は、戦後の荒廃からようやく回復の軌道に乗ったという程度の弱いものであり、一方で、このころから始まったビルマ、フィリピン、インドネシア等への賠償供与は我が国経済の大きな負担になっていた。こうした状況下で、当時から積極的に開発途上国に援助を供与しようとしていたことは、ODAに対する我が国の一貫した積極的姿勢を示すものである。また、賠償供与も開発途上国の経済発展に寄与しようとする経済協力的色彩が強かった。

1960年代から1970年代にかけて、我が国ODAは経済の高度成長を背景として、援助額の拡大とともに援助形態や援助対象国も多様化していく。1970年代初めには我が国はアメリカに次ぐ援助国の地位を占めるようになり、国際的地位の向上とともに国際的責務も増大した。また、国際的にも南北問題の解決のために経済協力の重要性が強調されていた。このため、我が国ODAも質的、量的な拡充、改善が求められるようになり、そのための具体的な方策が模索されることとなる。1969年に設置された当審議会では、例えば、1970年の中間答申及び1971年の答申で従来少なかった技術援助を拡充強化することの意義及び具体的方策を提言しているが、これなども当時のこうした要請に応えたものである。

その後、我が国では、1978年から1997年まで5次にわたりODAの中期目標を定め、ODAの計画的な拡充に取り組んできた。このことは、国際貢献の柱としての我が国ODA拡充努力を国際社会に強く訴える上で大きな役割を果たすとともに、贈与比率は必ずしも高くないものの、量的に1989年には我が国のODA供与額は世界最大となり、1991

年からは連続して世界最大の援助国（贈与額でも近年は第2位）としての地位を保持している。

我が国ODAの特色は「アジア重視、経済インフラ中心、自助努力支援」であると言われる。このことは、我が国の経済協力がアジア諸国への賠償供与と関係して始められたようにアジア諸国とは地理的にも近く政治的経済的なつながりが強いこと、我が国の経済成長の経験に照らし経済成長には経済インフラの整備がまず必要であると考えられること、経済発展は本来被援助国の国内問題であり被援助国の自助努力がなければ有効な支援もできないとの考えに立っていること等の要因によるものであろう。

アジア諸国は、戦後、経済再建とともに経済発展に向けての取組を進め、1980年代後半から1990年代にかけて多くの国でめざましい経済成長を遂げるようになり、東アジアは「世界の成長センター」として脚光を浴びるようになった。我が国ODAは、これまで、こうしたアジア諸国の経済発展に大きく寄与してきた。我が国とアジア諸国とは経済関係の拡大とともに相互依存関係がますます深まりつつある。ただし、アジア経済危機でも見られたように、金融・産業構造、技術、政策的基盤を含め、アジア諸国の経済・社会構造にはいまだ脆弱な面も少なくない。持続的な経済成長に向けてアジア諸国が直面している課題は多く、今後とも我が国ODAには大きな期待が寄せられている。

こうした我が国ODAは、欧米諸国のODAに比して、相対的に政治的色彩が薄いものであると言えよう。これは、我が国が従来から内政不干渉の原則を尊重し、被援助国の政治問題については抑制的な態度をとり、援助に政治的条件をつけることに慎重であったためである。

ところで、我が国の援助理念を明確化するために1992年にODA大綱が制定された。ODA大綱の理念は、民主主義と市場経済を基礎としつつ、平和で、貧困のない豊かな国際社会を実現しようとするものであるが、平和主義の観点から大量破壊兵器の開発等については援助に当たって十分な注意が払われるべきこととされているなどその内容は政治的

なものを含むものとなっている。ODA大綱制定後既に8年が経過し、我が国ではこうしたODA大綱の理念に沿った運用実績が積み重ねられつつある。また、1999年8月には、ODA大綱を踏まえ、今後5年程度を念頭に置いた我が国ODAの基本的考え方、重点課題等を明らかにした「政府開発援助に関する中期政策」が策定された。こうした動きの中で、ODA大綱の理念を具体化するものとして、また、持続的な経済成長にも不可欠なものとして、近年我が国においても強調されるようになってきているのが「人間の安全保障」、「人間中心の開発」といった人間に着目した経済協力に関する概念である。こうした概念は、これまでの経済協力の実践と反省の上に立って、経済協力をめぐる国際的な議論の中から生じてきたものである。

(2) 「人間中心の開発」への動き

既に半世紀を経過した戦後の経済協力は、もちろん、開発途上国の経済開発を支援するために行われてきたものであるが、国際社会における我が国の考え方や理念は大きく変化してきた。

初期の経済協力においては、開発途上国の国民総生産の増大や生産性の向上のために必要な資本や技術を移転して開発途上国の経済成長がなされれば、必然的に一般民衆の生活も改善され、貧困も解消されるだろうと考えられていた。こうした経済成長優先の経済協力は、開発途上国の生産の増大や所得の向上に大きく寄与したが、1970年代になると、経済成長だけでは開発途上国の貧困が解消されず、貧富の格差が拡大することもあるとの指摘がなされるようになったため、他の側面がある程度犠牲にしてでも経済発展に集中するといったような経済協力のあり方についての反省がなされるようになり、経済協力についての新たな戦略が模索されるようになった。

こうした状況の中で、開発途上国の社会矛盾を緩和し、貧困を解消するためのアプローチとして強調されるようになったのがベシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) ・アプローチである。これは経済協力の目的を人間の生活の質の改善に置き、人間の最低限の生活水準の維持のために必要な保健医療、安全な飲料水、基礎教育、低所得層向け住宅、食

料確保等を重視したものであった。

人間に着目して経済協力の内容を問い直すとする動きはその後も続く。1980年代には開発途上国の債務危機の緩和のために「構造調整」アプローチにより市場原理の拡大・強化が進められたが、市場化の過程で起きる矛盾は社会的弱者にしわ寄せされがちなため、この緩和のために社会的セーフティネットの構築や社会セクターへの予算の確保等の「人間の顔をした調整」が強調されるようになった。

1980年代後半からは「人間開発」の重要性が主張されるようになる。これは、従来のBHNアプローチがもっぱら財・サービスの充足を指向してきたとの反省の上に立ち、「個々人に与えられた潜在能力」の拡大と「個々人に与えられた選択の幅」の拡大が貧困解消の鍵であるとする考えに基づいたものであった。1990年に国際連合開発計画(UNDP)は「人間開発報告書」を公表したが、その中でUNDPは人間開発を人々の選択の拡大過程であると定義し、平均寿命・教育水準・所得水準を指数化した「人間開発指標(HDI)」を発表した。1990年以降、UNDPは毎年「人間開発報告書」を公表している。

UNDPは「1994年人間開発報告書」で持続的な人間開発のために必要な概念として「人間の安全保障」を提示した。「人間の安全保障」は、人間としての尊厳ある生活を約束し生存に関する各種の脅威から各個人が解放され、個々人の安全が保障されることといった意味で理解されている。安全保障の概念を人間中心に捉え直そうとするこの概念は、今後の国際社会のあり方にも変革をもたらすものとして国際的に注目を集めるようになっていく。

1995年3月にコペンハーゲンで開催された「国際連合世界社会開発サミット」では、貧困・雇用・社会的統合が主要議題として取り上げられたが、同会議で採択された宣言では「人間を開発の中心に置き、より効果的に人間のニーズを満たすよう経済の方向付けを行う」として、今後の経済協力においては「人間中心の開発」が目指されるべきであるとの考えが鮮明にされた。また、1996年5月に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会

(DAC)で採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」(新開発戦略)においても「全ての人々の生活の質の向上」が持続的開発の目的であるとして同様の考え方が示されている。こうした経緯は、経済開発の視点が、個々の人間の生活、福祉、幸福により関心を向ける「人間中心」に移行しつつあることを示すものである。

経済協力のあり方に関しては、以上のように、国際的には「人間中心の開発」が主要な概念となっているが、これらの国際会議において我が国は常に主導的な役割を果たしてきた。経済協力の分野での我が国の国際的責務は大きい。今後の我が国の経済協力のあり方を考えるに当たっては、こうした経緯も十分に考慮される必要がある。

2 「人間を重視した経済協力」の意義・理念

(1) 基本的考え方

「人間中心の開発」を重視した経済協力をめぐる国際的な動向にも対応して、我が国も人間開発を基礎とした経済協力をより推進していく必要がある。経済協力の究極の目的が人間開発にあり、人間開発を通じて民主主義と経済の発展に資するという考え方は我が国がこれまでも積極的に支持し、賛同してきたところである。また、我が国の経済協力は、経済成長・経済インフラ整備の重要性への配慮、民間経済活動との連携、「国造り」のための人材育成といった我が国の経験を踏まえたものとする必要がある。「人間中心の開発」においても経済インフラの整備等を通じた経済成長の重要性が減じるものではなく、人間開発の持続的な維持のためには経済成長が必要とされる。更に、我が国は、「人造り」を基礎として国家建設や経済成長を成し遂げてきた経験を有するため、人材育成を通じた経済発展への支援は、我が国がこのような経験を活かして取り組むにふさわしい分野である。これと併せて、人権尊重と平和主義を謳った憲法を有する我が国は、人権の拡大と民主主義の発展への寄与に留意しつつ、我が国ODAの理念を踏まえた経済協力を通じて、今後とも積極的に国際貢献を果たしていかねばならない。

以上のような経済協力をめぐる国際的な情

勢、我が国ODAの経験・基本理念等を踏まえ、21世紀に向けて、我が国は次のことを内容とする「人間を重視した経済協力」を積極的に推進していくべきものとする。

一、経済協力の究極の目的が人間開発にあるという「人間中心の開発」の考え方を基本とすること

一、経済成長が人間開発にとっても重要な役割を果たすものであることに鑑み、経済インフラ整備等による経済開発と人間・社会開発分野とのバランスのとれた経済協力を推進すること

一、「人間中心の開発」においても、人材育成、民間経済活動との連携、対話による課題解決の手法等、我が国ODAのこれまでの経験、知識、ノウハウ等を十分に活かしていくこと

一、人間開発にとって、法治や協議（少数意見の尊重）を始めとした民主主義諸制度の整備と確保が重要な意味を有することから、開発途上国の「良い統治」に十分留意すること

一、開発途上国の実情に即して、人間開発を基礎とした経済社会の発展を効果的に推進するため、当該国の自助努力を基本とするとともに、多様な経済的社会的事情を十分に踏まえたきめの細かい経済協力を実施すること

(2) ODA大綱との関係

ODAは開発途上国の経済発展を通じた「国造り」を支援するものであり、経済協力に関する理念や考え方について援助国と開発途上国の双方が互いに理解し協力することが必要とされる。当審議会においては、1992年5月に、我が国ODAの援助理念の明確化を図るため、その基本理念や原則・配慮事項等に関する当審議会としての意見を「我が国政府開発援助の基本的考え方について」として取りまとめた。これは、一面で、東西冷戦の終結等により世界が新しい国際秩序を模索する中で、我が国がどのような責任と役割を果たすかに国際社会の期待と注目が集まっているとの問題意識に答えたものである。当審議会のこの意見の趣旨は、同年6月に閣議決定されたODA大綱に概ね反映されている。

ODA大綱では、①人道上の国際責務、②

国際社会の相互依存関係、③全人類の課題としての環境保全、④世界平和への貢献の4点を我が国ODAに関する基本理念として謳っている。これらの基本理念が当時の内外の情勢を背景として考えられたものであることは当然であるが、現在においても妥当性を有しており、今後とも我が国ODAの運用に当たっては、これらの基本理念が尊重されるべきである。

「人間を重視した経済協力」は、こうした基本理念や問題意識に基づき我が国がODAを具体的に実施するに当たっての考え方の基礎となるものであり、かつ、基本的視点を提供するものである。ODA大綱の基本理念を通して我が国がODAによって実現に貢献しようとしている国際社会は、民主主義と市場経済を基礎とした平和で豊かな国際社会であるが、民主主義の基本は人権の尊重であり、また、市場経済も個人の自由な経済活動が保証されなければ成立しない。平和で豊かな国際社会を実現するためにはまず人間が開発の対象でなければならず、開発を担うのもまた人間である。1995年のローマクラブ・レポートは、このことを「経済協力は人間から始まり、人間に終わる」と表現している。経済協力において人間が重視されなければならないのはまさにこうした意味においてである。

(3) 社会開発との関係

世界人権宣言第22条によれば、およそ人は「国家的努力及び国際的協力により、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する」とされている。教育、保健医療等の水準を向上させ、それぞれの人の能力を高めようとする人間開発のための経済協力は、この規定の理念を具現化するものであると言うことができよう。ただし、こうした人間開発を可能とし、また促進するためには、それにふさわしい政治的・社会的環境が用意されねばならない。政治的抑圧や伝統的社会慣習が個人の行動の自由を大きく制約している状況では、人間開発の可能性もまた大きく制限されることとならざるを得ない。

開発途上国において人権を無視した政治的抑圧があるような場合には、人間開発のため

の経済協力は、その十分な効果を期待することができない。経済協力の有効な実施のためには、当該政府により、そうした政治的抑圧が除去され、民主主義的諸制度が保証されていることが望ましいことは言うまでもない。

また、開発途上国の開発を妨げる大きな要因となっていると考えられる社会的慣習には、不適切な保健医療観念、勤労精神の欠如、女性蔑視等様々なものがあるが、これらはそれぞれの国や地域の文化的、社会的、宗教的伝統を背景としているものがあるため、この問題の解決を図るためにはそれぞれの住民の自覚と改革への積極的な意識が何よりも必要とされる。人間開発のアプローチにより、基礎教育が充実し、識字率が向上して科学的合理的な知識が普及することは、住民のこの問題に対する意識を高めることとなろう。家族制度、保健医療制度、教育制度等の社会的変革過程に住民が民主的に参加することによって、その社会的制度は住民にとってより受け入れやすいものになり得る。また、住民の人権がより良く保護されたものとなり生活水準の向上も図られるであろう。人間開発はこうした社会開発の必要条件となるものであるが、一方で民主的な社会開発は住民の社会的活動範囲や能力発揮の場を広め持続的な人間開発を保証する。人間開発のための経済協力において住民の参加が重視されなければならないゆえんである。

人間開発と社会開発は相互に影響を及ぼしつつ進展していくものと考えられるが、それを保証するものは民主的な政治的・社会的環境である。そして、人間開発が進むことによって民主的な政治的・社会的環境がより良く形成される。民主主義的諸制度の整備が現在はずしも十分ではない国であっても、経済協力等を通じた人間開発によって民主的意識が向上し、将来的に民主主義の進展・成熟が期待される国もあろう。

今後、我が国の「人間を重視した経済協力」を効果的に推進する上で、人権の保護と民主主義の保証に十分な注意が払われねばならないのである。

(4) 経済開発との関係

労働力としての人間を開発することによって労働生産性を向上させ、経済開発を促進し

ようとする考えは人的資本理論として知られているが、人間開発は当然にこうした側面を含むものである。人間開発により労働者の知識水準や技能が向上することは、人的資源の蓄積とともに産業化に必要な技術・知識の集積を可能とする。このことが生産活動の能率を高め、産業の高度化を図る上で大きな役割を果たすものであることは明らかである。

また、経済開発のためには道路、港湾等のハード面の経済インフラとともに、市場や流通システムの改善・普及、金融システムの整備等のソフト面での経済インフラの整備が必要とされる。市場や流通システムが有効に機能しなければ、ハードの施設があっても、その効用を十分に発揮できない。さらに、市場の健全な発達のためには、自主的で合理的な行動をとり得る多数の個人が経済主体として積極的に市場に参入することが必要とされる。こうした市場への参入者の増加が市場取引を活発にさせ、消費を刺激するとともに投資を促し、経済活動を拡大させていくのである。人間開発は経済開発の基礎としてこの点からも重視される必要がある。

以上のような経済開発の側面から人間開発を見た場合、基礎教育の普及は極めて重要な意味を有している。とりわけ農村においては、基礎教育の普及が喫緊の課題とされている場合が多い。基礎教育は、読み・書き・計算の能力を身につけるとともに社会生活に必要な知識・技能・行動様式を身につけることを基本的な目標としている。このことによって日常生活の質の向上が図られることとなるのはもちろんであるが、更に、労働力の質の向上、市場システムの理解、自主的な市場への参入等を可能とさせ、経済のすそ野の拡大に資することとなる。経済協力の効果ができるだけ多くの住民に均霑するためには、経済活動が一部の上層階層に独占されているのではなく、経済のすそ野が拡大している方が望ましいことは言うまでもない。基礎教育の普及は、経済発展の基礎であるばかりでなく、経済協力をより効果的なものとするという側面も有しているのである。

また、開発途上国の人口の多くは農村居住者であるが、一般的に農村の識字率は都市よりも低い状態に置かれている。農村居住者の

多くは、こうした低い識字率に加え、過剰な労働力等のために生産的な機会に主体的にかかわることができず、慢性的な栄養不足状態にある。大多数の開発途上国の農村問題は貧困問題であると言っても過言ではない。農村における人間開発を推進することは、貧困問題の緩和・解消を図るとともに、農業生産性の向上を通じて工業部門への労働力の供給、食料価格の安定等に資することとなる。このことは、工業部門の発展、安定した価格での食料の供給による都市労働者の生活の安定、食料の自給による外貨の節約等を通じて開発途上国の経済成長にも大きな意義を有するものである。

人間開発は経済成長にとって重要な意義を有するものであるが、一方で経済成長は持続的な人間開発を可能にする。人間開発と経済成長は、人間開発と社会開発の関係と同様、相互に影響を及ぼしつつ循環的に進展していくものと考えられる。そして、それを保証するものが自由で自主的な経済主体を前提とした市場経済なのである。

(5) 開発途上国の自立に向けた支援

「人間を重視した経済協力」は、民主的な政治的社会的環境と市場を主体とした経済システムとが保証されることにより、人間開発を基礎としつつ、人間開発と社会開発及び人間開発と経済開発がそれぞれ相互に影響を及ぼしつつ相互循環的に自立的に発展していくことを期待している。

こうした自立的発展を可能とするためには、社会開発及び経済開発への取組が開発途上国住民による自発的・内発的なものでなければならぬことは言うまでもない。

そのためには、経済協力を必要とする国や地域がそれぞれ異なった発展水準にあり経済的社会的な背景も極めて多様であることに十分配慮し、こうした多様な経済的社会的事情に応じて人間開発を推進することが肝要である。それぞれの国や地域の事情に応じて、技術協力、経済インフラ整備を進めることは、以上に述べた自立的発展を促進することとなる。

「人間を重視した経済協力」は、この意味で、開発途上国の実情に応じつつ、人間開発、社会開発及び経済開発のバランスに配慮して、

人間を重視したきめの細かい協力を実施することが、結局のところ開発途上国の自立に向けた効果的な支援となり得るとの考えに立つものでもある。

ただし、以上のような自立的発展による開発途上国の自立のためには、民主的諸制度や有効な市場システムの保証を含め、開発途上国の真摯な自助努力がまず必要とされるものであることはいくら強調してもしすぎることはないであろう。

(6) 我が国の国益の増進

ODAが国家予算を用いて政府の行為として行われるものである以上、ODAの実施が国益の増進に資し、国民の理解と支持を得ることができるものでなければならないことは当然である。国益の概念や意味するところは多様であるが、国益のうちで最も基本的なものは、我が国国民の将来にわたる「安全と生存を保持」することであろう。そして、このことは常に大きく変動している国際社会の中で、我が国の安全を保障するとともに、エネルギー資源等の確保による国民生活の安定や経済的利益の実現を含め、経済的な繁栄を確保していくことにほかならない。

「人間を重視した経済協力」は、民主主義と市場経済を基礎として開発途上国の自立を促し、平和で豊かな国際社会の実現に積極的に貢献することが我が国の国際社会における地位を揺ぎないものとし、我が国自身の安全と繁栄の確保に資することとなることの基本的考え方に基づいている。また、「人間を重視した経済協力」を積極的に推進することは、貧困の撲滅、開発途上国からの信頼の確保、政治的経済的関係の発展等に繋がるものであり、ODA大綱にあるようなODAの諸目的の着実な実現に向けて寄与することとなる。

平和主義を基本とした憲法を有する我が国にとって、ODAは平和的方法によって国際貢献を果たすための最も重要でかつ基本的な手段である。ODAが我が国にとって有するこのような重要性に鑑み、ODAによって実現すべき国益は以上に述べた長期的な観点からの国益に資するものでなければならない。

なお、引き続き我が国ODAの積極的な活用が望まれている経済・社会インフラの整備を含め、ODAの実施に当たっては「顔の見

える援助」という観点に十分配慮する必要がある。

また、「人間を重視した経済協力」は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) の充足等が緊急に求められるアフリカ地域を含め、全世界的な考え方で推進されるべきものであるが、我が国と政治的・経済的に特に密接な関係があり、我が国の国益とも深い関係を有しているアジア地域は、我が国の国益という観点からも、我が国ODAの重要な対象地域として今後とも重視されるべきである。

3 「人間を重視した経済協力」の推進

(1) 全般的方向

人間開発の推進

我が国が「人間を重視した経済協力」を積極的に進めるに当たっては、経済・社会インフラ整備への協力を含め、経済協力の究極の目的が被援助国又は地域の住民の人間開発にあることが常に明確に意識されている必要がある。また、経済協力を実施するに当たり、人間開発にとっての事業の適当な実施方法や事業の有効性の評価のあり方が模索されるべきである。

ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) の充足

人間開発に当たっては、まず、ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) の充足が必要とされる。そして、基礎教育の充実、雇用機会の確保等により、所得の増大とともに、生活水準の改善が目指されねばならない。このため、1995年の「国際連合世界社会開発サミット」で申し合わされた先進国は援助の20%以上を、開発途上国は国家予算の20%以上を基礎的な社会分野に配分するといういわゆる「20/20協定」を踏まえつつ、保健医療、基礎教育、雇用・労働、女性等の社会開発分野での取組が今後とも重視される必要がある。

住民の社会活動への参加

人間開発のためには、自らの意思で社会的活動に参加することが認められていなければならない。こうしたことを踏まえ、社会開発分野での経済協力の実施に当たっては、地域社会又は住民、特に女性の自主的な参加に配慮するとともに、我が国援助関係者と住民との対話が重視されるべきである。

「良い統治」

民主主義諸原則に基づいた政治・社会環境と市場を基礎とした経済システムの保証等の「良い統治」が行われていなければ、人間開発を基礎とした経済協力は、その効果を十分に期待できない。「良い統治」を実現していない国に対して我が国の憲法上の要請とODA大綱の理念を十分に説明してその実現を働きかけることは、我が国の国際的責務であり、また、我が国の経済協力に対する内外の理解と積極的な評価を得る上でも必要である。

なお、開発途上国の国内では著しい貧富の差が見られることもあることから、開発途上国自らが貧富の差の是正に努め、経済協力の効果が一般の国民にあまねく及ぶようなものとなるよう常に留意していくことが必要である。

環境分野の協力

「人間を重視した経済協力」の推進に当たっては、今後は、環境分野における協力にも十分配慮する必要がある。大気・水質等の汚染、森林・生物多様性等の自然資源の減少・劣化、気候変動等の環境リスクの増大は、住民の健康を害するのはもちろんのこと、収入源の減少や自然災害等をもたらし、開発途上国における持続的な人間開発にとっての大きな障害となっている。良好な環境は人間開発にとっての基本的な条件であることから、環境を保全し、更には望ましい環境を確保するための積極的な取組が求められる。

また、開発途上国の開発に当たっては、環境と開発の両立に十分留意し、環境や資源の観点から将来世代にわたって持続可能であるような社会・経済の形成が目指されねばならない。

情報技術分野の協力

先進国及び一部の先進的な開発途上国では、最近の「IT革命」ないし情報技術の進展等により、設備投資の拡充、産業構造の高度化、企業経営革新を通じた経済成長が実現されるようになっており、その他の開発途上国においても情報技術を自国の経済社会発展に結びつけていくことが緊急に求められている。情報技術格差は南北間の格差を拡大するとともに、情報インフラ等の不備は各国内における

経済社会格差を拡大する大きな要因となっている。このため、情報技術政策の早急な立案、その政策実施のための組織・制度の構築、情報技術の便益を国民全般に裨益させるための基礎教育と技術教育の拡充、都市及び農山漁村における情報技術インフラの整備、情報技術の教育・保健医療・環境部門への適用等に関する経済協力を今後大きく拡充させることが不可欠である。

グローバリゼーションへの対応

グローバリゼーションの進展に伴い、近年、通貨危機が頻発したほか、貧困と格差、人口問題、地球環境問題、人種・宗教などによる紛争の多発、麻薬、エイズを始めとする新興・再興感染症等開発途上国が直面する問題がますます多様化かつ深刻化しつつある。これらのグローバリゼーションの進展に伴う課題は、「人間中心の開発」にも深く関わるものであり、通貨危機の防止や迅速な危機対応のための国際的な体制整備を積極的に進めるとともに、これら広範な課題に的確に対応し得る援助スキーム・実施体制の整備のあり方を検討していくことが不可欠である。

この場合、エイズ、結核、マラリア等への対策としてとられた包括的アプローチ、国際機関を通じた協力、他の援助国・国際機関・NGOとの連携といった手法を今後とも活用していくことが望まれる。

ニーズの的確な把握

効果的かつ効率的な援助を実施するために、開発途上国の経済社会の実情や現地のニーズが的確に把握されていなければならないことは当然のことである。開発途上国の社会制度、教育水準、民主化の程度等を十分に把握することは、「人間を重視した経済協力」の前提でもある。開発途上国に関する基礎的な調査や政策対話を充実させつつ、実施機関や民間の有識者・専門家の有する専門的な知見も活用して、政府において現在進められている国別援助計画の作成を今後とも順次進めることが適当である。

(2) 具体的施策

「人間を重視した経済協力」の考え方は経済協力のいろいろな分野で活かされ反映されるべきものであるが、ここではその推進にとって特に必要と考えられる取組について、

その留意点及び視点を整理した。

ア 貧困問題への新しいアプローチ

貧困撲滅への重点的取組

貧困の撲滅は経済協力において最重要の課題の一つである。貧困は、具体的には、飢餓、栄養失調、不健康、不十分な住居、教育機会の欠如等の多様な現象として現れる。貧困の原因が社会的差別や政治的圧迫にあると感じられるような場合には、社会的な不安や混乱の大きな原因となる。貧困の撲滅は、人類共通の課題であるだけではなく、それぞれの国における最大の国内的課題の一つであることが認識されねばならない。1996年にOECDの開発援助委員会(DAC)が採択した「新開発戦略」においては、2015年までに貧困人口の比率を半減すること等が具体的目標として掲げられているが、我が国は、ODA大綱の冒頭においても、貧困の撲滅に優先的に取り組む姿勢を明らかにしている。世界銀行、アジア開発銀行等の国際援助機関も「人間開発」という新しい観点から、貧困問題を重点課題として取り上げるようになってきている。

開発的性格を有する事業の実施

人間開発の観点からの貧困の撲滅のためには、経済インフラの整備等による持続的な経済成長とともに、貧困層の人々の資質の向上を図ること等により、貧困層の人々の労働の機会を確保し、経済活動への主体的な参加による所得の向上を図ることが必要である。具体的には、貧困対策は、保健医療、基礎教育等の基礎生活分野に関する支援の充実や農業・農村開発、産業創出等の雇用の場の確保に関する支援等を通じて行われるが、こうした支援の実施に当たっては、不足する資機材の単なる供与に終わってはならず、持続的な人間開発を可能とするものでなければならない。貧困対策は、意識改革、生産事業の開発、経済活動の拡大等が住民の自主的な取組によってなされる開発的性格を持ったものである必要がある。これとともに、経済成長の成果が貧困層の人々へも行き渡るようにすることが重要である。

女性への配慮

貧困地域では、社会的弱者である女性に貧困のしわ寄せがなされ、いわゆる「貧困の女性化」の問題が生じている場合が多い。女性

の地位の向上を図り、収入、教育、保健、人権等の面での男女間の格差及び差別を除去することが貧困の撲滅のために重要な要素となることから、女性への配慮が十分にされるべきである。

開発途上国国内の支援と取組

貧困対策が有効に実施されるためには、開発途上国の民間セクターや国民一般の支援も必要である。特に、貧困の原因は社会的・政治的要因に起因する複雑なものであることが多いため、貧困の撲滅には、国際社会からの援助だけではなく、当事国の貧困撲滅に向けた強い政治的意思と有効かつ持続的な取組が必要とされる。我が国の支援が、開発途上国が自ら実施しようとしている貧困対策や考え方と調和したものでなければならないことは言うまでもない。このためには、開発途上国自らが貧困対策に関する指針を定めるようにし、開発途上国の自らの取組を基本としつつ、我が国はそれに即して必要な支援を行うというのも一つの方策である。我が国の協力は、被援助国のパートナーとして被援助国との政策対話を深めるとともに、被援助国が主導的な役割を積極的に果たしていくことを支援するものであることが望ましいのである。

国際社会の連携

開発途上国による貧困対策を始めとする自国の開発への主体的な取組（オーナーシップ）を効果的に育むためには、これを支援する国際社会のパートナーシップのあり方も重要である。

経済協力においては援助コミュニティ全体における連携の確保、すなわち、援助国、国際機関、NGOを含めた市民社会が、経済協力の実施に当たり、開発途上国側の様々な課題を的確に認識しつつ、共通の開発目標に向け、それぞれが有する多様な経験や知見の交流を通じ、経済協力の重複を避けることにも留意して、いかに相乗効果を高めていくことができるかが課題となる。

この関連で、現在国際社会で行われている「包括的開発フレームワーク（CDF）」、セクター・プログラム・アプローチ等の議論や試行に対し、開発途上国の主体的な取組に留意しつつ、我が国としても適切に参加・貢献していくことが望ましい。

イ 「人造り」に関する協力

「人造り」協力の重要性

我が国は、経済協力においても「人造り」協力を特に重視し、これまでも研修員受入れ、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力等を通じ積極的に推進してきた。また、我が国の「人造り」協力は、当初の技術移転を重視した協力から、人材協力センターの設立等によって、その内容や方式も多様化しつつある。「人造り」協力は、開発途上国の経済・社会の発展に必要なのみならず、我が国への理解者を増やし我が国との相互理解の促進にも資することとなることから、今後とも積極的な取組がなされなければならないものである。ODA大綱において「国造りの基本となる人造り分野での支援を重視する」とされているのもこのためである。

援助受入れ能力の拡充

我が国の「人造り」協力を効果的かつ効率的に実施するためには、開発途上国における援助の受入れ能力（計画策定、メンテナンス、資金の適正使用等の能力）の拡充を図ることが必要である。

南南協力の推進

「人造り」協力に当たっては、開発途上国間で地域経済協力等を通じて相互の経済発展を図る南南協力に対する支援に十分留意すべきである。南南協力は、発展段階や言語、文化等について共通点の多い開発途上国間の協力であり、開発途上国の発展段階により即した適正な知識、技術、ノウハウの開発や移転が可能となる利点があるのみならず、開発途上国同士のパートナーシップの強化や、開発途上国自らが援助国となるため援助国の拡大、援助の効率化という観点からも意義の大きいものである。

「人造り」の社会的基盤の醸成

「人造り」協力が開発途上国において有効に機能し、その効果が一般化するためには、その国の発展に必要な制度、組織、技術を受け入れ、支える社会的基盤の醸成が不可欠である。そして、そのような社会的基盤の醸成は、基礎教育の普及による知識水準の向上や市場、情報、保健医療等の社会組織の整備等によってなされるであろう。かつて我が国の「人造り」が成功したのは、基礎教育の普及

等による国民意識の向上とともに、「人造り」を行えるような社会組織・制度の整備が相当程度進んでいたためであることを想起し、今後の「人造り」協力にあっては、社会的基盤の醸成に関する視点を十分に取り入れたものとしていく必要がある。特に、このためには、我が国の知識や経験をも活かしつつ、教育協力を的確に推進し得るような人材が必要とされるため、そうした人材の育成にも配慮がなされるべきである。なお、法制度の整備や市場組織の運営等に関しては知的支援型協力も有用である。

留学生などの人的交流の重要性

開発途上国側から我が国への留学生の受入れは、開発途上国における人材の育成、人間開発、ひいては、開発途上国の経済・社会開発に資するものであり、「人間を重視した経済協力」の観点から極めて重要な要素である。また、留学生の受入れは、我が国と相手国との相互理解を増進するなど、今後の国際交流の向上等の面において、重要な効果を有するものである。このため、留学生受入れ10万人計画に基づいて、留学生への支援の充実を図ることが重要である。この際には、特に大学における受入れ体制の充実等に留意し、留学生にとって魅力ある環境づくりに努める必要がある。

ウ 「人間の安全保障」と経済協力

「人間の安全保障」への寄与

「人間の安全保障」は、持続的な人間開発を進め、効果的な経済協力を推進する上で、重要な意味を有するものである。また、近年のアジア通貨経済危機の際に見られたようなグローバル化の進展に伴う人間生活への悪影響、特に貧困層への打撃を緩和する措置が不可欠となっている。その意味で、我が国は、早くから「人間の安全保障」を重視し、国際社会の中で「人間の安全保障」の積極的な推進に取り組んできており、ODA中期政策においても「人間の安全保障」には重要な位置付けが与えられている。「人間の安全保障」は世界の平和の発展を念願する我が国の国益にも資するものであり、今後とも経済協力を通じて積極的な寄与がなされるべきものである。

地域紛争と経済協力

民族、宗教的対立等の様々な原因による地域紛争は、人間の生存に対する直接の脅威となるとともに、長期にわたる開発努力の成果を破壊する結果をもたらす。我が国は、今後とも「人間の安全保障」の観点から、紛争の予防、紛争発生時の人道支援、紛争後の復旧・復興支援等に努める必要があるが、特に紛争予防と再発防止のための取組が重視されるべきである。また、紛争地域では紛争後においても治安が悪化していたり、武力衝突が再発する恐れもあって、紛争時の人道的支援から紛争後の復興・開発支援への移行にはギャップがあるため、このギャップを埋めてスムーズに復興・開発支援を実現していくための方策が検討される必要がある。

なお、地域紛争等の解決を通じた「人間の安全保障」のためには、国際連合安全保障理事会を中心とした協力並びに主要先進国間の協調及び一致した取組が重要であり、経済協力も原則的にそうした枠組みの中で行われるべきであることに留意する必要がある。

市民組織・NGOとの対話・連携

「人間の安全保障」の実現には、各国政府の国際的な取組とともに、国の枠を越えた市民組織やNGOの活動が重要であることから、人間の安全保障に関する経済協力においては、こうした市民組織やNGOの活動への支援とともに、市民組織やNGOとの対話・連携に十分な配慮が払われる必要があろう。

エ 国民参加の促進

開発途上国における人間開発を効果的に推進するためには、その開発事業が当該地域の社会環境、経済的水準等の実情に適し、ニーズに応じたものでなければならない。現地の人々や地域社会と共に活動するNGOとの連携やその活動の支援は、このような課題・ニーズに応じてきめの細かい経済協力を実施する上で極めて有用である。

また、現地の住民との協調関係を築きつつ、経済協力を適切に推進していくためには、我が国の経済協力の担い手・参加者と現地の住民との触れ合いや信頼感を深めるような「人と人との協力」といった観点に留意する必要がある。

更に、NGO、地方自治体等を通じた国民

各層の経済協力への参加を容易にするため、現地活動の支援の充実等参加への支援体制の強化を検討することが必要である。

NGOとの連携強化

NGOの設立経緯や活動理念はそれぞれの団体において様々であるが、多くは貧困・飢餓や人権侵害からの救済等を目標として、資金援助、物資援助、医療活動、人材派遣、研修員受入れ等の援助活動を行っており、開発途上国の人々の生活や福祉の向上に寄与している。我が国のNGOは、欧米の主要NGOに比べると、一般に組織規模が小さく組織的な運営基盤も脆弱であり、その活動・機能の範囲にも限界があるが、開発途上国の住民に密着したきめ細やかな経済協力や迅速・柔軟な人道的支援活動を行っている。こうしたNGOの活動等を通じた国民各層、国民個人による国際協力への参加は、我が国の草の根レベルでの「顔の見える援助」としての役割を果たすとともに、我が国ODAに対する国民の理解を深め支援を拡大する上でも重要である。また、国民参加型経済協力の推進によって幅広い層の人材が国際協力に参加することとなり、これらの人材が有するノウハウ、情報、技術等の活用はもちろんのこと、経済協力の将来の担い手を育成する観点からもその意義は大きいものと考えられる。

我が国では、ODAに関する施策の策定や実施に当たって、近年、NGOとの対話の充実にも努めるとともに、NGOとの連携やその活動への支援を拡充してきた。「人間を重視した経済協力」を推進する上でNGOの果たす役割がますます重要になると考えられる。このため、今後ともこうした取組を一層推進し、経済協力に関して政府とNGOとの相互理解を深めるとともに協力体制の向上に努めるべきである。

一方で、国民参加型経済協力において中心的な役割を果たすことが期待されている我が国のNGOには課題も少なくない。財政面等での活動基盤は依然として脆弱であり、人材面の不足も指摘されている。また、今後、NGOが組織運営能力を向上させるとともに、自らの活動内容に関する説明責任（アカウントビリティ）及び透明性を一層高めることが期待されている。NGOへの支援に当たっ

ては、こうした点に特に留意し、NGO支援策の多様化やNGOの活動環境整備のための支援策の強化に引き続き努めていくことが重要である。なお、NGOへの支援を効果的に行う観点から、NGOの実施する事業等に対する評価の視点や方法を明らかにしていくことも必要である。

地方自治体との連携強化・民間企業の活力の活用

国民参加型経済協力の推進に当たっては地方自治体との連携強化や民間企業の活力の活用を図ることも重要である。地方自治体は、環境問題、上下水道整備、消防、都市計画、中小企業・地場産業育成等の市民生活に密接に関わる分野で豊富な知識、経験や技術、ノウハウ、人材を有している。地方自治体との連携によって、地域住民がそれぞれの個人の能力を活かしつつ経済協力に参加することが可能となる。また、民間企業においては開発途上国で必要とされる技術や事業推進のノウハウ、経済開発のための各種の知識・情報が蓄積されており、これらの経験を積んだ人材も豊富である。開発途上国のそれぞれの国情を踏まえつつ、住民のニーズに即応したきめの細かい経済協力を効果的かつ効率的に実施するため、地方自治体との連携や民間企業の活力の積極的な活用が望まれる。

オ 援助人材の育成等

我が国援助人材の育成

「人間を重視した経済協力」を推進するためには、開発途上国側の「人造り」のみならず、援助を実施する我が国の援助人材を育成するためのスキームをさらに充実させる必要がある。このため、グローバル化の進展に伴うニーズの多様化、援助手法の変化等に的確に対応できるよう、開発途上国が直面する様々な課題について専門的知識・経験等を有する援助人材の有効なリクルートの方法並びに積極的な育成によって、我が国の援助実施体制を充実させていくことが重要である。

なお、援助の担い手の育成に関しては、個別のプロジェクトにおいて知識や技術を移転し得る人材だけではなく、それぞれの国や地域で個々のプロジェクトを有機的に結びつけ、全体として効果的かつ効率的に企画・運営す

ることのできる人材の育成にも留意することが必要である。

開発に関する研究及び政策支援体制の充実・強化

「人間を重視した経済協力」を具体的に推進するに当たっては、今後、多くの課題に直面し、それへの対応を迫られることが考えられる。その際、その原因解明・処方箋等について専門的な見地からの調査研究・分析等を推進するとともに、援助政策の効果についても大局的かつ専門的な分析を行うことが重要である。

また、多様化・複雑化する課題に対応するためには、援助政策の企画・立案に関わる大学、コンサルタント等の活用を図ることも重要である。

(3) 評価のあり方

指標の作成

「人間を重視した経済協力」をその効果を確認しながら推進していくためには、効果測定のための指標が存在していることが有益である。これに関し、UNDPは人間開発指数（HDI）を開発し、各国のHDIを1990年から「人間開発報告書」において毎年公表している。HDIは、寿命、知識、生活水準という人間開発の3つの基本的な要素を組み合わせることで指標化したものである。成長率や国民所得といった経済指標と比較すると、まだ十分に成熟、普及しているとは言えず、現在でも指標の改善のための努力が続けられているが、当該国の人間開発の現状や推移を把握し今後の経済協力のあり方を考えるに当たっては十分参考にし得る有用な指標であると考えられる。「人間を重視した経済協力」を我が国が積極的に進める上でも、こうした指標がより適切なものとなることが期待され、我が国もより望ましい指標の作成に積極的に参画していくことが必要である。

評価体制の整備

我が国では、ODAをより効果的かつ効率的に実施するため、早くからODAの評価活動に取り組んでおり、外務省や援助実施機関においてそのための体制整備もなされてきているが、政府全体として関係省庁の行うODA事業全体についての評価においてはさらに改善の余地があるのも事実である。現在、

政府全体にわたるODA事業の評価について意見交換・議論をする場がないので、関係省庁間で議論をする場を作ることは検討に値する。関係省庁の連携の下、政府全体としての評価の一層の充実や連携の強化が今後ますます望まれる。また、評価への国民参加も今後一層充実させるべきである。

総合的評価の実施及び評価視点・評価手法の確立

「人間を重視した経済協力」の評価においても、事業の有効性を適切に判断するためには、例えば対象となっている地域や国の貧困・生活状況の改善状況等を含めた総合的な評価が必要とされよう。また、経済協力が有効に行われているかのフォローアップや評価システムを強化し、評価結果を今後の事業へ効果的にフィードバックするための工夫が必要である。ただし、現実に評価を公正かつ客観的に実施するためには課題も多い。ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）では、栄養、健康、教育、水と公衆衛生、住居の5分野の改善が考えられており、この分野の指標にまず着目することも1つの方法であるが、国や地域によっては信頼に足る統計が整備されていなかったり、人権状況の改善や女性の地位の向上といった客観的評価の難しい分野もある。こうした事態に対応するため、今後とも、「人間を重視した経済協力」を適切に評価するための評価視点や評価手法の確立に努めることが必要であろう。評価の重要性については、既に我が国でもその認識が高まりつつあるが、客観的かつ公正な評価を行い、ODAに関する説明責任（アカウンタビリティ）を高めることによって、国民から我が国ODAに対する理解と支持を得るとともに、国際的な評価を高めることが可能となる。

おわりに

今期審議会（第14期）は、平成11年5月に開催した最初の会合で「人間を重視した経済協力」を今期審議会の主要な検討テーマとすることを決め、その後、合わせて8回に及ぶ会合を経てこの意見書を取りまとめた。その間、有識者ヒアリング等において関係各位に多大の御協力を賜ったことを感謝申し上げます。

この意見書は、人間を重視する観点から我

が国の経済協力のあり方を取りまとめ、提言したものである。この観点、今後の我が国の経済協力のあり方を考える上で極めて重要であり、21世紀に向けてますます重視されるべきものと考えられる。

なお、当審議会は平成13年1月をもって行政改革の一環として廃止されることが決まっているが経済協力の重要性が減じているわけではもちろんない。

経済協力は、今後とも我が国が軍事的手段

を用いずに国際貢献を果たしていく上で極めて重要であり、国際社会の我が国に対する期待も大きい。

経済協力のあり方について今後さらに議論が重ねられ、経済協力の透明性及び効率性を高めるのはもちろんのこと、我が国の経済協力が国民の期待に真に応えうるようなものになることを念願するものである。

(出所) 財政史編纂資料