

# 報 告 書

平成 1 8 年 2 月 2 8 日

海外経済協力に関する検討会

## 目 次

### 序

- 1 「政策金融改革の基本方針」 . . . . . 1
- 2 検討会における議論の過程 . . . . . 1
- 3 「海外経済協力」という用語について . . . . . 2

### 第1 基本的視点（検討の前提となる情勢）

- 1 我が国を取り巻く国際情勢 . . . . . 3
- 2 今、何のための海外経済協力か . . . . . 6
- 3 ODAを中心とする海外経済協力を取り巻く状況 . . . . . 8

### 第2 海外経済協力の政府内体制の在り方

- 1 海外経済協力の司令塔機能の強化 . . . . . 11
- 2 海外経済協力の実施段階における関係機関の連携強化 . . 14

### 第3 海外経済協力の実施機関の在り方

- 1 我が国海外経済協力の実施機関が果たしている機能 . . . 15
- 2 我が国海外経済協力の実施機関に関する評価 . . . . . 15
- 3 我が国海外経済協力の実施機関の改編 . . . . . 16

## 序

### 1 「政策金融改革の基本方針」

政策金融改革については、平成 17 年 11 月 29 日の経済財政諮問会議において「政策金融改革の基本方針」が決定され、同日、政府・与党合意が行われた。

「政策金融改革の基本方針」においては、政策金融として残すものについては「一つの政策金融機関に統合することを基本」とされたが、そのうち、国際協力銀行（JBIC）について、「国策たる戦略的援助政策の効果的実施のためには、経済・金融機能面の検討のみならず、以下の観点からの検討が必要であるため、」内閣官房長官の下に、有識者からなる「海外経済協力に関する検討会」（以下、「検討会」という。）を開催し、その検討結果と「政策金融改革の基本方針」を総合して、平成 17 年度中に、統合の具体的内容を決定することとなった。

(i) ODA の戦略的活用、外国との競争を睨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

(ii) 『顔の見える ODA』のための他の援助機関との関係整理

(iii) 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

### 2 検討会における議論の過程

検討会では、昨年 12 月 16 日の第一回会合から、本年 2 月 28 日の第九回会合に至るまで、二ヶ月半と極めて限られた時間の中、関係する省庁・機関、有識者、経済団体からヒアリングを行うとともに、政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）を中心とする海外経済協力について、政府内体制の在り方及び実施機関の在り方を含め幅広く議論を重ねた。

検討会では、まず、議論を進めていく上での前提として、ODA を中心とする海外経済協力の在り方について、その背景となる国際情勢に対する現状認識、海外経済協力の目的及び我が国のいわゆる「国益論」等の観点から

の議論を進めた。この他、ODAとその他の政府資金(OOF:Other Official Flows)について、両者の定義及びその境目、海外経済協力に関する主要な援助国の立案・実施体制等に関し、現状の認識を深めた。

その結果として、順序としては、政府内体制の在り方についてまず議論を行った上で、JBICと他の援助機関との関係整理及び政策金融機能の在り方について議論をすることとなった。これは、先に述べた我が国海外経済協力の目的等、政策に関する議論がまずあって、その後その政策を踏まえて実際に実施を行う機関の在り方を考えるのが適当であるとの考え方に基づくものである。

以上のような観点を踏まえつつ、政府内体制及び実施機関について、本格的な議論を開始し、最終的なとりまとめに至ったものである。

### 3 「海外経済協力」という用語について

検討会における議論の対象である「海外経済協力」については、議論の早い段階から、その定義付けの必要性が検討会のメンバーからも主張された。

検討会では、ODAのみならずOOFも議論の対象とし、ODAやOOFと関連する限りにおいて民間資金の活用についても含めた広い概念として「海外経済協力」の語を用いている。

## 第1 基本的視点（検討の前提となる情勢）

### 1 我が国を取り巻く国際情勢

(1) 過去60年以上にわたり我が国は、自由、民主主義、基本的人権の尊重を基本理念とし、日米同盟と国際協調を外交の基軸として、自由主義世界の中で経済社会発展を成し遂げ、その経済力、技術力と経験を踏まえて、特にアジア諸国を中心に海外経済協力を実施してきた。ODAによる経済社会基盤の整備支援に始まり、相手国の発展段階に応じてOOFを活用し、その「呼び水効果」によって民間資金の活用につなげていき、途上国の持続的開発を促すという、このような日本モデルの経済協力は、今や世界の成長の中心と称されるまでになったアジア諸国の経済社会発展に貢献したものと自負している。アジア通貨危機のような曲折はあったものの、新興工業経済地域(NIEs)に続き、タイ、マレーシア等の国も持続的な経済成長を遂げ、この地域全体の経済成長は、我が国自身にも、新たな経済活動や経済連携の機会を提供するに至っている。さらにはアジア地域の発展は、経済的繁栄と、自由、民主主義、法の支配といった普遍的価値を共有する諸国間の、より緊密な、かつ開かれた協力を模索していく気運も生じさせている。

(2) 一方、中国、インド、ブラジルといった新興途上国の経済的な台頭は、世界経済の成長の新たな原動力となるとともに、先進各国をも巻き込んだ、資源・エネルギー獲得や大型商談獲得を巡る国際競争を激化させる傾向を生み出しており、我が国にとっても資源・エネルギー確保への取組みの重要性が増大している。特に、経済が急速に成長し、貿易相手国のみならず、投資実施国・援助実施国としての存在感も増大しつつある中国は、我が国を始めとする各国との経済的な結びつきを強化すると同時に、アジア地域、さらには国際社会における発言力、影響力(プレゼンス)を強化し、各国との新たな競争関係も生じさせるに至っている。我が国と中国とは、その拠って立つ政治理念や国際社会における立場は同じではないが、同時に、重要な隣国として多くの利益を共有しており、このような多面性を持った中国との関係を

安定的に発展させ、同国がアジアや国際社会において政治・経済両面でより責任ある役割を果たすようにしていくことが、我が国にとっての一層重要な課題となるであろう。

- (3) 広く途上国世界を見渡せば、依然として多くの国々において自由・人権・民主主義は抑圧され、人々は貧困に苦しみ、これらを背景として国際社会は、民族的・宗教的対立、国家間・国家内の紛争、さらにはグローバルなテロや大量破壊兵器の拡散などの脅威にも直面している。アフガニスタンやイラクの例を挙げるまでもなく、途上国に「良い統治」を通じて民主的な発展を促し、こうした脅威の原因を除去していくことは、まずはその国の人々のために、そしてその地域や国際社会の平和と繁栄のためにも不可欠である。そのことがひいては、国際貿易、資源・エネルギー輸入などに依存する我が国の経済発展のために必要な国際環境を確保していく上でも重要である。
- (4) 2004年12月に国連事務総長に提出された「ハイレベル委員会」の報告書は、国際社会は向こう数十年にわたり、貧困・感染症・環境悪化、国家間紛争、国内紛争、大量破壊兵器、テロ、国際組織犯罪等の脅威に直面するとし、グローバル化した今日の世界においてこれらの脅威は相互に関連しているとした上で、「開発」がその予防にとって重要な役割を果たすと指摘している。「開発」のみがこれら問題の解決策ではないが、各国は「国連ミレニアム開発目標」など、国際社会共通の目標に向け、取組みを強化している。
- (5) 例えば、米国は、2001年9月11日に発生した同時多発テロ以降、人道的な見地からのみならず自国を取り巻く安全保障環境の改善を意識しつつ、「良い統治」などの一定の基準を満たす途上国に対する援助予算を大幅増とするなどの取組みを行っている。欧州の援助国も、開発に関する国際公約を果たすべく、援助予算の中期的拡充に精力的に取り組んでいる。
- (6) また、国際社会全体として、紛争後のアフガニスタンやイラクなどに対する復興支援を積極的に推進しているのも、同様の観点に立つものである。

我が国も国際社会の責任ある一員として、紛争後の国・地域における平和の定着、復興のための支援を近年強化している。

- (7) さらに、テロや麻薬等の国際組織犯罪対策、海賊船対策などへの支援の他、感染症対策等の保健衛生面での協力や環境保全面での協力が、自国の安全保障、自国民の安全と利益にも直結するものとして捉えられる場合がある。我が国にとっては、特に東アジア、東南アジアなど近隣諸国での取組みが重要である。
- (8) IT技術が発展し、情報や知識が瞬時に共有され得る世界は、自国の技術、規格・標準、制度から、文化、学問、言語に至るまで、「ソフトパワー」の大競争の世界でもある。我が国の優れたソフトパワーを世界各国に伝授、普及させていくことは、世界における技術・文化の多様性を涵養し新たな進歩の礎を提供するとともに、我が国の世界における発言力、影響力を強化することにつながる。
- (9) 国際経済のグローバル化の進展に伴って、国境を越えたヒト・モノ・カネ・企業の動きは著しく増加している。そうした中で途上国における企業の活動環境を整備することは、貿易・投資の拡大を通じ、途上国の経済活動を活発化させることから、我が国と途上国の双方の経済を互恵的に発展させる好機である。

我が国が、アジア地域経済の要として、国際経済の成長をリードしていくためには、金融面での公平な競争条件の確保など、我が国企業の国際競争力を確保することが重要である。また、我が国企業の有する優れた技術やノウハウ等を活用することが、途上国の環境問題等をはじめとしたグローバル化に伴う新しい諸課題への対応のために期待されている。

さらに、アジア通貨危機などの経験からも、国際金融秩序の安定のための我が国の貢献が期待されている。

## 2 今、何のための海外経済協力が

- (1) 我が国の途上国に対する海外経済協力の中心をなすODAは、第一義的には、政府によって「途上国の経済開発と福祉の向上」のために供与される資金・技術提供による協力（経済協力開発機構（OECD）・開発援助委員会（DAC）による定義）とされる。
- (2) 他方、2003年8月に改定されたODA大綱は、ODAの目的を「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」とし、我が国のODAが、いわゆる「開発至上主義」をとることなく、相手国との外交の中で、我が国の国益を踏まえたものであることを明確にした。
- (3) このような方向性については、国際社会やNGOなど援助に携わる関係者の一部から狭い国益が途上国の開発に優先することがなきようとの注意喚起もなされていると聞く。確かに、大規模な自然災害や疫病に対する救済支援、極度の貧困・欠乏に対する緊急支援など、国益や二国間関係を顧慮する以前に、国際社会の責任ある一員として、人道的な見地から援助の手を差し伸べるべき事案も多々あると考える。ODAは、相手国に対する贈与又は極めて譲許的な資金協力である以上、その底流には、常に人道主義に基づく利他という理念があるのは事実である。
- (4) しかし、いかなる援助も、国益との関連が曖昧に実施されれば、国民の支持の基盤を失う。我が国の経済財政状況が厳しく、ODA予算が毎年削減を余儀なくされた流れの中で、ODA大綱が改定され、国益を強く意識した形でODAの目的が規定されたことも、こうした考えと軌を一にするものである。
- (5) ただし、ODA全般について、その目的を「相手国のため」、「自国のため」と二者択一的に認識することが適切かどうかは疑問である。ODAは相手国のためになるとともに、時代の流れに応じて、直接・間接に我が国の国益に資してきたからこそ、その実施が正当化され、支持されてきたのではな



かるうか。ODAは時に我が国の戦後処理の一環であり、時に冷戦政策の一環であり、時に経済大国としての国際貢献であった。現代の国際社会においては、国益は価値観や理念を共有する国々を基軸とする国際関係の中に位置づけられた場合、初めて実現可能となる。ODAはそうした「開かれた国益」のためにあるものと言えよう。

(6) ODAを中心とした海外経済協力は、途上国、国際社会との関係で引き続き我が国の最も重要な外交手段のひとつである。この手段をより一層戦略的に活用していくには、海外経済協力が我が国の「開かれた国益」に資するものであり、自由と民主主義、法の支配を基本的理念として、平和で繁栄した国家からなる国際社会を構築するという目的のためにあることを明確にすべきである。

(7) J B I Cの有する国際金融等業務については、同じ途上国向けの融資業務であっても、DACの定義ではODAとは異なるものとされている。

(8) 我が国がこれまで重点的に援助に取り組んできたアジア地域においては、円借款、OOF、OOFとの協調融資などによる「呼び水効果」によって動員された民間資金など、多様な金融がスムーズに供与され活用されてきたことが、海外からの直接投資を誘引し、地域の経済発展に貢献してきたと指摘することができる。相手国の発展段階に対応して、我が国の有する優れた技術やノウハウ等を活用した資金協力を促進しつつ、円借款などの資金協力と技術協力の緊密な連携を図りながら、多様な援助形態を動員する我が国の取組みは、「東アジアの奇跡」に貢献したものとして高く評価されている。

貧困を削減し、また、開発の成果を持続的なものとするためには、開発途上国の持続的成長が不可欠である。持続的な成長のためには、民間セクターの主導的役割が鍵となるが、そのためにはインフラ投資が必要とされる。途上国で必要とされる膨大なインフラ需要への対応に当たっては、途上国においてその効果を高めるため、電力・交通等の公的セクターの改革を進めることや地場関連産業など民間企業の経営手法や技術力の向上を促すことが

重要である。このため、ODA及びOOFによって、貿易・投資を含む民間セクターの活動を支援し、民間の活力を引き出し、我が国官民の優れた技術やノウハウ、人材等のリソースを最大限に活かした包括的な協力を進めていくべきである。

- (9) 現下の国際経済情勢においては、資源・エネルギーの確保への取組みが我が国にとって極めて重要な課題であることから、国際金融等業務によるOOFの分野もODAとあわせて統合的に見る必要があるとなっている。また、国際競争力確保の観点からも、円借款と国際金融等業務をいかに複合的に組み合わせていくかとの視点も必要となる。
- (10) 環境保全は、我が国を含む国際社会全体の課題であり、我が国の進んだ環境対策技術・省エネ技術等を国際的に展開し、環境問題に取り組んでいく上で、公的金融は重要なツールと考えられる。具体的には、汚水処理・排煙脱硫設備の導入事業への公的金融の供与など、国際社会全体に裨益するような技術を積極的に移転していくことが挙げられる。
- (11) また、アジア通貨危機のような経済危機への戦略的対応のためには、危機発生国への支援だけでなく、国際金融等業務による未然防止措置も重要と考えられる。具体的には、通貨危機発生時の邦銀向けツープ・ステップ・ローンや、通貨安定のための国際機関と協調した経済構造調整融資が挙げられる。
- (12) このように、国際金融等業務による公的金融ツールをODAと平行して戦略的に活用していくことは、今後ますます重要となろう。

### 3 ODAを中心とする海外経済協力を取り巻く状況

- (1) 上述のとおり、ODA大綱の改定により、ODAの目的、原則、課題は整理され、また援助政策の企画・立案、実施、評価についても数々の改善、改革が実施された。政府には、このように複雑な国際情勢の変化に柔軟に対応し、多様な目的に優先順位をつけ、様々なツールを組み合わせ、関係省庁・

機関が一体となって協力を実施していくことが期待されている。

- (2) しかしながら、ODAの総合戦略というものが、国民の目からはよく見えない、との声をよく聞く。我が国の戦略の具体的中身を常に公にできるものではないにしても、誰が、いつ、どこで、そのような戦略的な判断を行い、責任を負う体制となっているのか、について不明確な状態であったのではないか。例えば、援助の現場においては現地ODAタスクフォースが設置され、援助効果の向上に成果を上げつつある一方、その上流たるべき国内では、対外経済協力関係閣僚会議をはじめとする現行の政府内システムの機能が十分発揮されているとは言えない状況にあることも指摘された。
- (3) ODAの実施機関については、現在、円借款についてはJ B I C、技術協力については国際協力機構（J I C A）及び関係各省庁、無償資金協力については外務省（事前の調査及び実施促進業務の一部についてはJ I C A）となっている。これら3つの枠組み間での連携を強化する必要性については、これまでも十分に認識されるとともに、そのための様々な試みがなされてきた。しかしながら、現状では、これら3つの枠組みの間での連携については、依然として改善の余地があり、この連携をより一層強める方向で見直しが行われるべきではないか、ということも併せて指摘された。
- (4) また、より良いODAの実施のためには、援助協調（各種援助国会合等の場における他の援助国・国際機関等との意見交換・情報共有を通じた国際協調の取組み）や幅広い国民参加（青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの派遣、NGOや地方公共団体との協力関係等）の推進が必要不可欠であることは言うまでもない。
- (5) 戦略的な海外経済協力を実施していくためには、二国間援助だけではなく、多国間援助も含めた政策の視点が重要となってくる。多国間の国際機関を通じた援助についても、それぞれの特色を踏まえて二国間援助と組み合わせ、効果的な援助実施に努めていくことが重要である。
- (6) また、既に述べたとおり、国際金融等業務については、資源・エネルギー

一の確保、国際競争力の確保及び経済危機への対応のため、ODAの供与とも連携を図りつつ、我が国国益を踏まえ、戦略的に活用する必要がある。海外経済協力の総合戦略を担う新たな政府内システムを構築するに当たっては、以上のように、ODAだけでなく、民間金融のみではなし得ず国として責任を持つ必要がある国際金融も重要であるという視点を踏まえる必要がある。

## 第2 海外経済協力の政府内体制の在り方

### 1 海外経済協力の司令塔機能の強化

(1) ODAを中心とする海外経済協力をより戦略的、効果的に実行するためには、総理大臣、閣僚を中心とするリーダーシップを強めることが必要である。具体的には、ODAをはじめ、OOF、さらには民間資金の動員まで視野に入れた海外経済協力の戦略について総理大臣の下で機動的に判断するような体制整備が必要である。ODAの基本政策について意見交換を行うとされている現在の対外経済協力関係閣僚会議は、参加閣僚が広範に亘ることもあって、実質的な審議、判断を行うという観点からは十分機能を発揮しておらず、またOOFとの連携なども視野に入れたものにもなっていない。こうした状況にかんがみ、我が国の海外経済協力の重要事項を総理大臣及び少数の閣僚で機動的かつ実質的に審議する場となる「司令塔」を新たに内閣に設置すべきである。

(2) このため、「海外経済協力会議(仮称)」を内閣に設けることを提案する。この会議は、総理大臣、官房長官、外務大臣、財務大臣及び経済産業大臣を常設のメンバーとして、機動的に開催すべきである。なお、議題に応じ随時、特定分野の海外経済協力に関係する閣僚、実施機関の長等にも参加を求めることが適切である。

海外経済協力会議(仮称)においては、その時々国際情勢の展開を踏まえ、我が国の海外経済協力の重要事項について、大局的な観点から審議がなされ、その基本戦略、方向性が示されるべきである。この会議において取り上げるべき具体的重要事項としては、

ODA戦略の枠組み(O DA大綱、中期政策、主要な国別・分野別援助計画、G8首脳会議等において我が国が打ち出すODAに関するイニシアティブ等)

主要な途上国に対する海外経済協力の在り方(重点戦略分野との関係、我が国の国別あるいは地域別戦略における位置づけ、援助ツール(円

借款、無償援助、技術協力、国際機関経由の援助)のバランス、OOFとの連携、民間資金の活用等)

特定の重要プロジェクトに対する海外経済協力(国際金融等業務を含む)の在り方

ODAの在り方に関する重要事項(評価、国民参加(NGO等)、現地ODAタスクフォースの在り方等)

その他我が国の海外経済協力に関する重要事項

等があると考える。

なお、海外経済協力会議(仮称)で取り上げるべき重要事項をあらかじめ厳格に定めておくことは、かえってこの会議の硬直化、形式化にも繋がりがねないことから適当ではない。また、ODA供与についての国際約束の締結など、内閣としての最終的な意思決定はあくまで閣議により行われ、海外経済協力会議(仮称)がこれに代替するものでないことには留意する必要がある。

(3) 海外経済協力会議(仮称)は、総理大臣の下、海外経済協力の基本戦略を審議するためのものである。そこでの議論の結果は、実際の援助やプロジェクトの現場に十分反映され、実行される必要がある。

例えば、海外経済協力の主要な手段であるODAについて言えば、案件の発掘・形成から供与決定、実際の完成、事後の管理まで、国対国の交渉や国内における関係省庁との調整など、膨大な量の実務や連絡、調整を通じて実現に漕ぎ着けるものであり、現在、外務省が財務省、経済産業省等の関係省庁と連携しつつ、政府全体を通ずる調整の中核を担っている。

こうした実務の現状を踏まえ、かつ、ODAの外交政策上の位置づけ、在外公館活用の必要性等を考慮すれば、地域・援助の専門家集団を有する外務省が、海外経済協力会議(仮称)の審議する基本戦略の下、関係省庁との連携を深めつつ、引き続きこの任に当たっていくことが適当である。

なお、「小さな政府」の流れを踏まえ、かつODAやOOFの実務を司る

行政庁との機能の重複、二元化を招かないようにする観点から、新たな行政庁を設けることは適切ではないと考える。

- (4) 海外経済協力会議(仮称)は、単に海外経済協力に関する戦略を策定することにとどまらず、その戦略に沿ってODAを中心とする海外経済協力が着実に実施されていることを随時確認するとともに、必要に応じて戦略の修正、変更や新たな方針を策定する機能を果たすべきである。そのためには、海外経済協力会議(仮称)が、自らの策定する基本戦略の実行状況を適切に把握し評価することが必要であり、例えば、現地で活動する在外公館や実施機関であるJICA、JBIC等を通じて現場の情報を把握し戦略に反映させる必要もあろう。内閣の「司令塔」がそのような役割を果たし得てこそ、我が国の海外経済協力は、政治的、総合的な判断の下、戦略的に実施されているとの信頼感、安心感を国民に与えることが可能となろう。
- (5) このような観点から、海外経済協力会議(仮称)を機動的、戦略的に運営するのに必要な事務体制を内閣官房に整備すべきである。その事務体制は、少数精鋭を旨とし、内閣官房副長官補の下に設けるべきである。
- (6) また、海外経済協力会議(仮称)は、海外経済協力の審議に当たって、この問題に関心と知見を有する国民の声を反映させる方策も検討すべきである。この点に関しては、これまで、例えば、外務大臣の下に設置されているODA総合戦略会議が、産業界、学术界、NGO、ジャーナリスト等の参加を得て、援助政策の立案に有益な貢献を行ってきたが、このODA総合戦略会議をさらに充実(例えば多国間のODAに関する議論の充実や、地域専門家の意見の更なる活用など)させるなどして、政府外の意見を海外経済協力に適切に反映させていくことが望ましい。
- (7) 海外経済協力会議(仮称)の審議の結果は適切な形で国民に報告されるべきであるが、海外経済協力戦略の策定は我が国の外交判断でもある。こうした判断は、相手国との関係等、外交上の機微に触れることがあり得ることを考慮すると、この会議においては、原則的には審議内容は非公表とされる

ことが適切である。

- ( 8 ) なお、海外経済協力会議（仮称）の設置により、ODAを中心とする海外経済協力が如何に戦略的、効果的に実施されるようになったかを、この会議は定期的にレビューすべきであろう。

## 2 海外経済協力の実施段階における関係機関の連携強化

- ( 1 ) 海外経済協力の実施に際しては、オールジャパンの原則に立ち、我が国の産官学が有する優れた技術・ノウハウや人材等を最大限活かせるような包括的な協力を進めるべきである。例えば、我が国が得意とする分野において相手国政府と共同で具体的なプロジェクトを含む中期的な計画を練り上げ、これを、我が国の民間企業や援助専門家等の協力を得つつ、海外経済協力の様々なツールを動員し適切に組み合わせることで、より効果の高いものとするべきである。こうした取組みは、既に一部の国においては見られるが、今後は現地ODAタスクフォースを活用しつつさらに強化していくべきである。
- ( 2 ) また、企画・立案に携わる省庁間、さらには関係省庁と実施機関との間において、情報共有、人事交流等を通じた連携強化を図る必要がある。具体的には、

政府開発援助関係省庁連絡協議会やスキーム別連絡会議の活性化を含む関係省庁間の連携

世銀、国連機関等の国際機関経由の援助に関する調整、情報共有及びこれらの機関への職員派遣

在外公館の経済協力担当ポストへの地域専門家、特定分野の専門家及び援助専門家の配置

を一層推進すべきである。



### 第3 海外経済協力の実施機関の在り方

#### 1 我が国海外経済協力の実施機関が果たしている機能

- (1) 我が国海外経済協力のうち、ODAについては、円借款をJBIC、技術協力をJICA及び13の省庁が、無償資金協力を外務省がそれぞれ実施している。OOFについては、主にJBICが国際金融等業務として実施している。
- (2) ODAのうち、無償資金協力は国民所得の低い開発途上国の社会インフラ分野を中心とした支援を、円借款はそれよりも国民所得の高い開発途上国の経済インフラ分野を中心とした支援を、技術協力は幅広い開発途上国への技術支援をそれぞれ担っており、相互に補完しあいながら重要な役割を果たしており、これらの機能は今後とも維持・強化されるべきである。
- (3) OOFについては、主にJBICが国際金融等業務として、本邦企業、途上国政府を対象とした投融資等により、開発途上国の経済インフラ分野を支援している。OOFは、DACの定義ではODAとは異なるが、海外資源・エネルギーの確保、我が国の国際競争力確保といった重要課題の遂行をはじめ、アジア通貨危機のような国際通貨危機への対応やその未然防止のために、民間金融機関が果たすことのできない重要な役割を果たしている。この機能は今後とも維持されるべきである。このほか、例えば、上記で述べたとおり、地球的環境問題の観点からは、我が国の進んだ環境対策技術などの途上国への移転などに取り組む上で、重要なツールとしての役割なども期待される。

#### 2 我が国海外経済協力の実施機関に関する評価

- (1) 援助の効率的実施及び「顔の見える援助」の観点から、ODAの各スキームを一元的に実施すれば、スキーム間の連携強化等を通じた援助効果の向上が期待できる。また、ODAの実施機関を一元化すれば、これらのスキームに総合的に精通した人材の育成、援助機関としての国際競争力の強化、一元的窓口として国内外から見た分かりやすさの確保といった効果も期待で

きる。さらに、開発途上国側も、日本の「顔の見える援助」をより強く意識することとなる。

(2) こうした観点を踏まえると、ODAの実施機関を一元化する必要性は十分にあると考えられる。既に円借款業務においてはJICAが開発調査等の技術協力を実施していることにかんがみれば、技術協力と円借款の連携を更に強化できる部分はある。また、無償資金協力については、その一部につき、JICAが既に事前調査や実施促進業務を担っているところ、今後はJICAが現場で培った専門的知見・蓄積を活用し技術協力との連携を更に強化する必要がある。

(3) JBICについては、平成11年の統合以降の歩みの中で、国際金融等業務と円借款業務の一体的な実施が、外国との競争を睨んだ我が国の資源・エネルギー獲得、国際競争力確保等の重要課題の遂行や、相手国の発展度やプロジェクトの経済性に応じた効率的な支援等の面で一定の成果を上げてきた。したがって、以下に掲げる「3 我が国海外経済協力の実施機関の改編」によっても、従来JBICとして一体であったことにより得られた連携機能、その利点を損なうことなく引き続き活かすような工夫をすることが重要であろう。また、JBICとして、国際金融等業務と円借款業務のシステム統合等に大きなコストをかけて取り組んできたところであり、さらにはこれまで蓄積してきた経験や知見、JBICの有する知名度や交渉力、JBIC総裁が国内外で持つステータス等を可能な限り維持し、今後とも活かしていくとの視点が重要であろう。

### 3 我が国海外経済協力の実施機関の改編

以上を踏まえ、我が国の海外経済協力の実施機関を、次のように再編すべきである。

(1) 「顔の見える」戦略的なODAの観点から、円借款、技術協力及び無償資金協力をシームレスに取り扱い、JICAが一元的に実施することとする。

その実施機関については、従来からの援助機関としての知名度、これまで果たしてきた役割にかんがみ、JICAのブランドを維持・強化すべきものと考え。具体的には、JBICの円借款部門をJICAと統合するとともに、これまで外務省が実施してきた無償資金協力については、JICAを実施主体と位置付け、必要な体制を整備すべきである。これにより、円借款、技術協力及び無償資金協力を、ニーズに合わせて適切に組み合わせながら計画、投入していくことが可能となり連携が一層促進される。新しいJICAは、新設される海外経済協力会議（仮称）の方針の下で、外交政策をはじめとする政府の方針との整合性を確保しながら、戦略的な援助を実施することとする。

無償資金協力については、実施機関（JICA）ができるものは実施機関に任せつつも、外交的に最も効果的なタイミングで機動的に実施すべきものや、危険地域に供与するために実施機関に委ねることが困難なもの等については、引き続き外務省が自ら実施することとすべきである。

技術協力はその6割強をJICAが実施しているが、4割弱を13の省庁がそれぞれの観点から実施している。その戦略的な統一性を確保するため、外務省をはじめとする関係省庁が相互に連絡を密にし、情報共有・連携を強化することが必要である。

円借款については、財務の健全性の確保、資産・負債管理（ALM）機能が損なわれないようにすることが必要であり、引き続き現在の各省協議・連携体制を維持し、債務の償還確実性や財務の健全性、通商・経済上の観点等が確保される体制とすべきである。

なお、円借款業務の分離とJICAとの統合に当たっても、円借款業務に携わる職員とJICA職員の専門的能力が共に活かされ、ODA業務の一元化で目指している効果が十分に発揮できるような配慮が必要であろう。

（２）JBICの国際金融等部門については、「小さな政府」の観点から、新

政策金融機関に統合する。既に述べたように、国際金融等業務が果たしてきた資源・エネルギー確保や国際競争力確保、危機対応の機能は引き続き重要である。こうした機能を、我が国の海外経済協力の観点から十分に発揮させるため、国策上重要な案件に関係して、海外経済協力会議（仮称）の下で、ODAとの連携など戦略策定を行うことが重要である。また、対外交渉力発揮等の観点からJBICのブランドが損なわれることがないようにすることも重要であることを踏まえつつ、JBICが二つの業務を併せ持つことにより蓄積された機能を可能な限り維持するため、以下の点に配慮して制度設計を行うべきである。

JBICの国際金融等部門は、新政策金融機関の国際部門として専門性が維持されるよう、一定の組織的独立性を持たせることを検討すべきである。

同部門の長の対外的な位置づけを含め、JBICの現在のステータスを活用できるような体制を検討すべきである。

ODAの円借款部門との有機的な連携のため、例えば既存システムの活用を含む債権管理やカントリーリスク分析等の機能が、機構改編後も引き続き維持されるよう手当するとともに、連絡協議会の設置等の工夫を検討すべきである。

国際金融等業務に携わる職員の専門的能力が十分に発揮できるよう人事・研修の在り方等を検討すべきである。

（了）

# 参 考

## 海外経済協力に関する検討会の開催について

平成 17 年 12 月 12 日

内閣官房長官決裁

### 1. 趣旨

平成 17 年 11 月 29 日の経済財政諮問会議で決定された「政策金融改革の基本方針」において、「一つの政策金融機関に統合することを基本とし、以下の機関を統合する」とされた国際協力銀行について、「国策たる戦略的援助政策の効果的実施のためには、経済・金融機能面の検討のみならず、以下の観点からの検討が必要であるため、」『海外経済協力に関する検討会』（以下、「検討会」という）を開催する。

- (i) ODAの戦略的活用、外国との競争を睨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
- (ii) 『顔の見えるODA』のための他の援助機関との関係整理
- (iii) 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

### 2. 構成

- (1) 検討会は、別紙に掲げる有識者により構成し、内閣官房長官が開催する。
- (2) 内閣官房長官は、有識者の中から、検討会の座長を依頼する。
- (3) 検討会は、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。

### 3. その他

検討会の庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣官房において処理する。

(別紙)

「海外経済協力に関する検討会」メンバー

葛西敬之 東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長

坂元一哉 大阪大学大学院法学研究科教授

西岡 喬 日本経済団体連合会副会長(国際協力委員長)  
三菱重工業株式会社取締役会長

浜田 広 社会保険庁最高顧問  
株式会社リコー最高顧問

原田明夫 弁護士・前検事総長  
国際民商事法センター理事長

古田 肇 岐阜県知事

(五十音順)

= 座長

## 「海外経済協力に関する検討会」開催実績

### 第1回会合 12月16日(金)

- ・ 検討会の運営について
- ・ 政策金融改革の基本方針に関する議論の経緯等について
- ・ 現状について(政府開発援助(ODA)について、国際協力銀行(JBIC)について)

### 第2回会合 12月26日(月)

- ・ 海外経済協力に関する検討会として今後議論すべき事項について
- ・ ヒアリング(外務省、財務省、経済産業省)

### 第3回会合 1月12日(木)

- ・ ヒアリング(国際協力銀行、国際協力機構、日本経済団体連合会)
- ・ 海外経済協力に関する検討会として今後議論すべき事項について

### 第4回会合 1月18日(水)

- ・ ヒアリング(草野厚慶応大教授、渡辺利夫拓殖大学長、吉野直行慶応大教授)
- ・ 海外経済協力に関する検討会として議論すべき事項について

### 第5回会合 1月25日(水)

- ・ ヒアリング(日本貿易会)
- ・ 海外経済協力に関する政府内体制の在り方について

### 第6回会合 2月13日(月)

- ・ 海外経済協力に関する実施機関の在り方について

### 第7回会合 2月17日(金)

- ・ 海外経済協力に関する実施機関の在り方について
- ・ 「海外経済協力に関する検討会」とりまとめについて

### 第8回会合 2月24日(金)

- ・ 「海外経済協力に関する検討会」とりまとめについて

### 第9回会合 2月28日(火)

- ・ 「海外経済協力に関する検討会」報告書(案)について
- ・ 「海外経済協力に関する検討会」報告書手交

(注) 検討会の各会合配布資料、議事要旨等は下記HPに公表

[www.kantei.go.jp/jp/singi/oda\\_2/index.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/index.html)