

第2節

行財政改革とODA

トップドナーからの転換期

1 ODA改革をめぐる議論

◆ODA予算の見直し

日本は1954年にコロombo・プランに加盟して以来、ODAを国際貢献の重要な柱として積極的に推進してきた。そして、累次にわたる中期目標を設定してODA予算を拡充し続けた結果、1989年にはアメリカを抜いて世界最大の援助国となり、1990年代を通してトップドナーとして世界のODAを牽引した。

しかし、その後バブル景気の後退等による経済環境の変化により、財政が危機的な状況に立ち至ったことから、1997年6月、橋本龍太郎内閣は財政再建のために「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進めることを決定した。閣議決定「財政構造改革の推進について」では、外交に関する世論調査で国民からの支持に陰りがみられたODAについても、「政府は、政府開発援助について、(中略)その量的拡充から質の向上へと転換を図るものとする」方針が明確に示され、1998年度のODA予算は対前年比で10%削減されることとなった。同決定を立法化した「財政構造改革の推進に関する特別措置法」は、長引く不況の影響で1998年12月に執行が停止され、ODA予算は1999年度に微増したものの、翌年度からは再び削減されることとなり、この傾向は2015年度まで継続する。

したがって、この10年間は、一貫して予算が削減されるなかであって、いかに透明性を高め、効果的・効率的にODAを実施することで国民からの支持

を回復していくかということが大きな課題であった。

◆ODAに関する中期政策

政府は、量から質への転換を果たすべく、ODAをめぐる議論を始めた。1998年1月には外務大臣の私的諮問機関である「21世紀に向けてのODA改革懇談会」の最終報告書、また同年6月には内閣総理大臣の諮問機関である対外経済協力審議会による意見「今後の経済協力の推進方策について」、さらに同年11月には対外経済協力関係閣僚会議幹事会申し合わせ「ODAの透明性・効率性の向上について」が相次いで発表された。

一連の議論を踏まえ、1999年8月、対外経済協力関係閣僚会議および閣議を経て、ODA政策の指針となる「政府開発援助に関する中期政策」が策定された。政策の取りまとめにあたっては、国会での議論やODA改革に関する各界の提言を踏まえたほか、NGO代表との意見交換を行うなど、国民各層の意見を最大限取り入れる努力が行われた。

中期政策は、1992年に閣議決定された政府開発援助大綱（ODA大綱）のもと、日本のODAの基本的考え方、重点課題、地域別援助のあり方などを内外に体系的に示したものであるが、従来の中期目標のような量的目標を含まず、質的改善を最大限重視した点に最大の特徴がある。また、国別援助計画の策定・公表を定め、ODA大綱—中期政策—国別援助計画の三層の政策的枠組みを設けることで透明性の向上が図られた。

さらに、中期政策は、開発援助における国際的に共通のガイドラインとして定着しつつあったOECD開発援助委員会（DAC）「新開発戦略」の目標を念頭に、人間の福祉向上に配慮した「人間中心の開

発」の考え方、および種々の脅威から人間を守る「人間の安全保障」の視点を重視した。従来以上に貧困対策や社会開発の側面および人材育成などソフト面での協力を重視しているほか、環境保全等の地球規模問題に引き続き積極的に取り組むなどの具体的な重点課題を明らかにしたことも特徴である。

❖円借款制度に関する懇談会

日本のODAの中でも、相手国に債務負担を課す有償資金協力（いわゆる円借款）については、1999年6月にケルンで開かれたサミットにおいて重債務貧困国の問題が大きく取り上げられたことを受け、小淵総理よりそのあり方を再検討すべきとの指示がなされ、中期政策にも「適時適切な見直しを行う」ことが明記された。

これを契機に、外務省経済協力局長の私的諮問機関として、石川滋一橋大学名誉教授を座長とする円借款制度に関する懇談会が設けられた。同懇談会は2000年1月に第1回会合を開催して以降、精力的に議論を重ね、8月に河野洋平外務大臣あてに報告書を提出した。

報告書では、今後の円借款の具体的方向性として、①効果的・効率的かつ重点的な円借款の実施、②多様な開発ニーズへのきめ細かな対応、③開発途上国の国造りへの知的貢献と援助協調への積極的参加、④説明責任の向上と広報の強化を四本柱に、26の具体的な施策が提言された。

❖外務省改革とODA改革論議

ODA改革の議論はさらに続き、2001年5月には外務大臣の私的諮問機関として、渡辺利夫拓殖大学国際開発学部長を座長とする第二次ODA改革懇談会が設けられた。

他方、2001年7月にはプール金問題による外務省職員の逮捕等の外務省をめぐる事件が発生した。このため、新たに就任した川口順子外務大臣は、就任直後の2002年2月に「開かれた外務省のための10の改革」（骨太の方針）を発表して外務省改革に乗り出し、その具体的な検討のために、宮内義彦オリックス会長を座長とする外務省改革に関する「変える会」が設けられた。骨太の方針の柱の一つには、外務省が政策官庁となるODAの効率化・透明化があげられ、ODA改革は、外務省改革の文脈からも議論さ

れることとなった。

第二次ODA改革懇談会の最終報告書は2002年3月に川口大臣に提出された。この報告書は、ODAへの国民参加を中心概念として、そのために、①国民の心、知力と活力を総結集したODA、②戦略を持った重点的・効果的なODA、③ODA実施体制の抜本的整備の3つの柱からなるODA改革を提言した。それぞれの柱には、開発人材の発掘・育成やNGOとの連携推進、外務大臣の私的諮問機関として国民各層の代表からなる「ODA総合戦略会議」の設置、無償資金協力、技術協力、円借款の連携強化などの具体的な政策提案を示した。

この報告書を受けて、2002年6月、ODAへの国民参加を具体化し、ODAの透明性を高めるとともに、国別援助計画の策定等を通じてODA調整官庁としての外務省の機能強化を図ることを目的とする「ODA総合戦略会議」がさっそく立ち上げられた。

ODA総合戦略会議は、川口外務大臣を議長、渡辺利夫座長を議長代理として、開発専門家、国際機関経験者、NGO、経済界、ジャーナリストなど18名で構成され、ODA大綱の見直し、国別援助計画の策定・見直しなどの基本政策や主要課題について、原則月1回のペースで議論を行った。

これと並行して、川口大臣による外務省改革は着々と進み、7月9日には「できるものからすぐに実施する」として、「ODA改革・15の具体策」が発表され、国民参加・透明性確保・効率性向上を柱に、①監査、②評価、③NGOとの連携、④人材の発掘・育成・活用、⑤情報公開・広報の5分野15の具体策が提示された。

外務省改革に関する「変える会」も7月22日に最終報告書を取りまとめて、これを公表した。この報告書においてもODAの効率化・透明化が一つの柱となっており、この中では無償資金協力の選定・実施過程の透明性確保のための施策や、ODA評価を拡充し有効性を検討するための施策、関係省庁間に分散している機能・役割を徹底的に見直すことなどの施策が提示された。

外務省は、「変える会」の最終報告書から1ヵ月後の8月21日には、同報告書の提言を受けて外務省改革「行動計画」を策定し、各提言についての外務省の実施方針が、具体的実施期限とともに明確化されることになった。

一方、同じころ、7月2日には自由民主党でも外交三部会において「自由民主党外務省改革案―国益を担う外交の再生：政治主導で断行すべき31の提言―」を取りまとめた。この中ではODAに関して、国際協力庁の創設、実施体制と評価システムの見直し、などが含まれていた。自民党は政務調査会対外経済協力特別委員会の下にODA改革ワーキングチームを設置してODA改革を継続検討することとなった。

◆ODAの戦略性向上

この時期、いわば援助関係者によるODA改革の議論を超えて、より幅広い立場からもODA戦略が議論された。小泉純一郎総理の私的諮問機関として設けられた「対外関係タスクフォース」は2002年11月28日に「21世紀日本外交の基本戦略」を取りまとめて総理に提出したが、それに先立つ7月25日に「わが国のODA戦略について」を発表している。このタスクフォースは岡本行夫内閣官房参与を座長とする有識者9名からなり、その中には田波耕治国際協力銀行副総裁、のちに国際協力機構理事長となる北岡伸一東京大学教授も含まれていた。

この提言は、厳しい財政事情を認識しつつも、国際的な潮流からODAの減額は望ましくないとし、またODAの戦略に関しては、わが国のODAを「国益に直結した援助」と「国益に直結するとは言い難いものの国際社会の一員として引き受けるべき応分の負担」とに大別したうえで、「国益に直結した援助」については、重点地域としてASEANおよび後発東アジア諸国、インド亜大陸、中東、中央アジア、カスピ海沿岸諸国などをあげ、重点分野として東アジアの経済統合と成長を支援するための基盤整備、環境・エネルギー、貧困の除去、平和構築、対日理解を促進するための援助などをあげている。

また、2000年9月の国連総会において採択されたミレニアム開発目標（MDGs）を達成するために、国際社会では援助水準を大幅に引き上げる流れとなっているにもかかわらず、日本ではODA予算削減が続いていることへの危機感がこの提言で示されている。

予算については、ODA総合戦略会議からも民間委員有志の名前で「ODA予算に関する緊急提言」がなされた。この提言は、少なくとも現在の予算規模は維持し、日本の経済力・国際的責任に見合った規模

のODAの確保を強く求める、との趣旨で行われたものであり、ODA総合戦略会議に小委員会を設けて、議論を継続することとされた。

◆対中国ODA政策の見直し

外交戦略との関係では対中国ODAをめぐる議論が注目される。この時期、中国が経済発展を遂げ、軍事力を増強するなかで、対中外交政策はいかにあるべきか議論が高まるとともに、ODAの中でもひときわ規模の大きい対中国ODAへの注目が集まることとなった。

対外関係タスクフォースの提言でも、対中基本戦略の構築と並行して、中国に対するODA供与の問題を改めて議論し見直すべきとされた。

こうした事情を背景に、対中国ODA、とりわけ規模の大きな円借款は2000年度の2144億円の承諾をピークに、2001年度、2002年度と2年連続で25%近く絞り込まれた。次いで、2004年10月のタウンミーティングにおいて町村信孝外務大臣が初めて公の場で、また翌月には小泉総理が、公の場で中国のODA卒業に言及した。同月には参議院ODA調査団が「対中国ODAを引き続き推進することの必要性は見当たらなかった」として、中国に対する円借款の供与停止を提言している。

その後、政府部内で方針が検討され、2005年3月にその内容が中国側に伝えられ、2008年の円借款終了に向けて両国間で緊密に協議していくことで一致した。その結果、中国に対する円借款は2007年12月21日承諾分をもって新規供与を終了した。ただ、日本国民の生活に直接影響する越境公害、感染症等協



大気汚染改善に向けて円借款（北京市環境整備事業、2002年）により導入されたガスタービン



北京の日系企業を対象とするセミナーで講師を務める専門家

力の必要性が真に認められる分野における技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力などはその後も継続された。特に技術協力については、日中双方が適切に費用を負担する方法も実施されてきた。

しかしながら、日中両国が世界第2・3位の経済大国となった今、日本が中国を一方向的に支援するのではなく、両国が対等なパートナーとして共に肩を並べて地域や国際社会に貢献する時代になったとの認識が支配的になった。これを踏まえ、2018年10月25日から27日の安倍総理中国訪問の際、2018年度をもってすべての対中国ODAの新規供与を終了することを決定した旨伝達し、開発分野における対話や人材交流等の新たな次元の日中協力を推進することに

column »

対中国ODAの成果と貢献

中国に対するODAは、中国政府が改革開放政策を採用した直後の1979年に始まり、中国の経済成長に寄与するとともに、日中関係を複層化・緊密化する重要な道具として成果をあげてきた。マクロ的にみると、日本のODAの中国のGDPに対する「押し上げ効果」は、1999年時点で0.84%であった（三菱総合研究所「対中ODAの効果調査」による）。

1990年代から2000年代にかけて中国は飛躍的な経済成長を遂げ、それに対しODAは一定の役割を果たした。これを踏まえて、日本政府は2001年に「対中国経済協力計画」で主な協力対象分野を環境、貧困対策、人材育成、民間支援に、また協力対象地域を内陸部に絞りこんだ。そして、円借款は2007年12月の承諾分、JICA実施分無償資金協力は2011年7月の閣議決定分をもって終了した。

円借款事業における大きな成果は、鉄道、港湾、下水処理場といったインフラ整備事業において発揮された。ODAで電化された鉄道路線は2000年には中国電化路線総延長の25.8%を占めた。また、ODA対象の汚水処理場の総規模（990万 m^3 /日）は、都市下水処理能力（6122万 m^3 /日、2006年）の約16%にあたり、結果として中国の都市汚水処理率を1991年の14.9%から2008年の63%へと大幅に改善することとなった。

砂漠化防止等のための植林支援では、1999年から

2003年の植林増加面積約1600万haのうち円借款事業によるものは164万haで、総増加面積の10%を超えた。また、人材育成に関しても、中国全大学のうち22省・自治区の200校（18.5%相当）の整備・拡充に円借款が活用され、事業の一環として約6000人の職員が研修のため訪日し、技術・知識の吸収と両国間の友好親善を図った。

一方、技術協力は、無償資金協力等とも連携しつつ、技術移転という目的を果たしてきた。1984年開院の中日友好医院は東洋医学と西洋医学を結合した総合病院をゼロから建設した、特筆すべき事例である。当初は日本語の通じる医療機関として在留邦人の信頼を集め、2003年のSARS発生時には、感染症患者の受け入れ可能な病院構造と高度な技術・設備を活用した感染者受入病院となった。2008年の北京オリンピックでは指定病院としての役割を果たしている。

また、中国に環境問題の重要性について提起し、1996年に無償資金援助および技術協力により「日中友好環境保全センター」を設立した。中国側政府機関が、「国家環境保護局」から「国家環境保護総局」、そして現在は「生態環境部」と「格上げ」されていくなか、同センターは環境管理分野の人材育成を一貫して担っている。これら北京の「拠点」のみならず、貴州省での貧困対策や黄土高原における植林など、地方・農村部に裨益する案件も多数あった。

日本のODAを通じて両国に大きな資産が築かれている。日本として、これら資産をいかに維持し、活用していくのかについて、さまざまな提案を行っていくこともJICAの使命の一つかもしれない。

ついて両国首脳で一致した。

◆平和構築

平和協力分野におけるODAの一層の活用が、2002年12月の「国際平和協力懇談会最終報告書」で提言された。2001年に発生した米国同時多発テロは、平和構築支援の重要性に対する世界の認識を新たにしており、日本政府でも、小泉総理が2002年5月にシドニーにおいて政策演説を行い、「紛争に苦しむ国々に対して、わが国としても平和の定着や国づくりのための協力を強化し、国際協力の柱とするために必要な検討を行う」旨を述べた。

同懇談会はこの総理方針を受けて、明石康元国連事務次長を座長に16名の有識者を構成員として設置された。この懇談会は、PKO活動と並んで、ODAについて平和構築分野における役割に注目し、その課題と今後の方策を提言した点で画期的である。

◆ODA改革の実行

こうした一連の議論を経て、2002年12月10日、川口外務大臣より、まずは3項目の実施が発表された。①政府開発援助大綱の見直し、②債務救済方式の見直し、③無償資金協力実施適正会議の立ち上げである。

ODA戦略の根幹をなす政府開発援助大綱（1992年6月30日閣議決定）は、策定後10年間に生じた国内・国際情勢の変化を踏まえ、国民の声を広く聞きながら思い切った見直しを行うことが発表された。この改定はこれまでの議論の集大成となるものである。また、債務救済方式の見直しについては、わが国は従来、重債務貧困国など国際的に合意された枠組みに基づく債務救済の対象国に対し、債務救済無償の供与により円借款の債務救済を行ってきたが、開発途上国の債務問題のより早期の解決、債務国の負担の軽減、ODAの透明性および効率性の向上の観点から、2003年度より、債務救済無償に代えて国際協力銀行の円借款債権の放棄を実施することとなった（第4節p.42参照）。

無償資金協力実施適正会議は、無償資金協力の適正な実施と透明性の向上を図ることを目的として、外務省経済協力局長の下に設置された。同会議は金融、開発経済、法律、会計の専門家、NGOのメンバーから構成され、2ヵ月に1回程度、無償資金協

力案件の閣議への付議、入札の実施および案件の具体的実施等のそれぞれの段階について、案件の適正な実施の観点から議論することとされた。この取り組みは、2011年より、無償資金協力事業のみならず、円借款事業も含めたODA案件の適正な形成を確保するため「開発協力適正会議」として継続されている。

◆ODA大綱の改定

2003年8月29日、ODAの基本的な政策を示すODA大綱は11年ぶりに改定された。この改定には一連のODA改革の集大成としての意味合いが強く、改定にあたっては、政府部内における検討に加え、有識者、実施機関、NGO、経済界等との数多くの意見交換、パブリックコメントや公聴会など幅広い議論が行われた。

旧ODA大綱は、ODAを行う目的について、人道的見地、国際社会の相互依存関係、環境の保全および平和国家としての使命をあげていたが、改定されたODA大綱では、これらも踏まえ、ODAの目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じてわが国の安全と繁栄の確保に資すること」とした。また、ODAを通じた取り組みは、平和を希求する国家である日本にとって国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策であると位置づけている。

改定ODA大綱においては、新たに日本のODAのあり方を示す「基本方針」という項目を設け、その中で日本のODAが「良い統治」に基づく開発途上国の自助努力支援であるとの考え方を継承しつつ、男女共同参画の視点を含む援助の公平性の確保、日本の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携などを基本方針として明示し、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点を新たに記述した。加えて、ODAが取り組むべき課題については、現在の国際的開発課題を考慮しつつ、「貧困削減」「持続的成長」「地球的規模の問題への取組」「平和の構築」を重点とした。特に「平和の構築」は、日本が近年力を入れている分野として新たに掲げられたものである。あわせて、日本と密接な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼしうる地域であることから、引き続きアジア地域を重点地域とした。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こととした。

さらに、「援助政策の立案及び実施」においては、これまでのODA改革の議論や諸提言を踏まえ、政府等がどのように政策を立案し、実施するかを明確にした。その中では、政府全体として一体性と一貫性のある援助政策の立案、被援助国との政策協議の強化、現地機能の強化、NGO等幅広い援助関係者との連携や国民参加の拡大等があげられている。

◆ODAに関するさまざまなイニシアティブ

このようにODA予算が削減され、ODA改革が大きなアジェンダとなり、MDGsをはじめとして開発課題に国際的な関心が高まるなかで、日本政府はさまざまなイニシアティブを発表して、主要先進国としての役割を果たすべく努力してきた。

まず、2000年7月の九州・沖縄サミットにおいては、沖縄感染症対策イニシアティブとして、日本のODAで2000年度から2004年度までの5年間に総額30億ドルをめどとする包括的な感染症対策支援を表明した。感染症対策にはその後も日本政府は積極的なイニシアティブを発揮している。

また、2002年8月にヨハネスブルグでの「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(WSSD)に先立って発表されたのがいわゆる「小泉構想」である。同構想では、わが国ODAのさまざまな取り組みを網羅しつつ、重点分野および具体的な取り組みとして、人間と希望(人づくり)、自立と連帯(開発)、今日と明日(環境)の三分野に整理した。

さらに、2003年には、第3回アフリカ開発会議(TICAD III)を東京にて開催し、小泉総理から、「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困削減」「平和の定着」を三本柱とする対アフリカ支援方針を表明した。加えて、2008年に横浜で開催したTICAD IVにおいて、対アフリカODAの倍増、対アフリカ民間投資の倍増支援などを打ち出しており、その後もアフリカの開発に対する日本政府の強いコミットメントが続いている(第3節p.33参照)。

また、1997年以降、ODA全体の量的拡大に関する数値目標の策定は控えられてきたものの、ODAの拡大を推進する国際的な援助潮流のなかで、わが国有識者から削減への危機感が表明されたことなどから、日本政府は方針を転換することとなった。具体的には、アフリカ問題と気候変動問題を主要な議題とした2005年7月のグレンイーグルズ・サミットにおい



無償資金協力(モルディブ・マレ島におけるクリーンエネルギー促進計画、2010年)により設置された太陽電池モジュール

て、ODAを増額する方向に転じる方針を表明し、今後5年間で100億ドルを積み増すことと、今後3年間でアフリカへの支援を倍増させることが発表された。ただし、基本的には一般会計予算を抑えつつ財投資金を活用することで事業規模を拡大することが可能な円借款などを用いてODAを増加させる方針であり、一般会計のODA予算縮減はその後も継続した。

気候変動への取り組みについて、グレンイーグルズ・サミットでも日本政府は対応方針を明示していたが、2008年1月、福田康夫総理はダボス会議において、「クールアース推進構想」を提示し、ポスト京都フレームワーク、国際環境協力、イノベーションの3つからなる実現手段を提案して、国際社会の議論をリードすることとなった。この構想は8月に開催された北海道洞爺湖サミット議長国日本のイニシアティブとしてより具体的になっていった。「クールアース・パートナーシップ」においては、民間資金を含み、2008年から5年間で1兆2500億円(おおよそ100億ドル)規模の支援を行うこととされた。

2 行財政改革の動きに伴う大変革とODA実施体制づくり

◆行財政改革の推進

厳しい財政事情のもとで、1994年6月に発足した自社さ三党による村山富市内閣およびそれに続く橋本内閣は、行政改革に不退転の決意で取り組んだ。その中でも特殊法人の整理合理化は大きな柱の一つ

であった。

1995年2月、村山内閣は特殊法人の整理合理化案を発表したが、海外経済協力基金（OECF）と日本輸出入銀行（JEXIM）については別途検討されることとなり、与党政策担当責任者会合にそれぞれの総裁を招いてヒアリングを行うなど検討が進められた。その結果、同年3月14日、与党政策担当責任者会合と政府の会合が開催され、OECFとJEXIMの統合が決定された^{●12}。

1996年1月に誕生した橋本内閣でも、行政改革は内閣が推進する「6つの改革」の一つとしてさらに推進されることとなり、特殊法人についても改めて見直す方針が発表された。その中心的な役割を担った1996年11月設置の行政改革会議は、1997年12月に最終報告を行い、「官から民へ」「国から地方へ」を基本的な視点として提示し、その中で独立行政法人制度の導入等を骨子とする改革を提言した。最終報告発表の翌日には、「行政改革会議最終報告を最大限尊重する」方針が閣議決定され、1998年6月には同方針に従って「中央省庁等改革基本法」が施行された。

同法の具体化は中央省庁等改革推進本部が担当し、2001年1月6日に中央省庁再編が実施された。英国のエージェンシー制度をモデルとする独立行政法人制度についても、1999年7月には独立行政法人通則法、続いて12月に個別法が制定されて、2001年4月に57の独立行政法人が発足するに至った。この法制化を受け、国際協力事業団は2003年10月に独立行政法人国際協力機構となった（第3節p.22参照）。

その後も、郵政改革を筆頭に行財政改革はさらに進み、政策金融改革の結果、2008年10月1日に国際協力機構と国際協力銀行の海外経済協力業務部門が統合することとなった（第5節p.60参照）。

◆特殊法人の整理合理化

行政改革は、続く内閣にも重要な課題として引き継がれ、省庁再編実施に先立つ2000年12月には「行政改革大綱」が閣議決定された。大綱では2005年度末までの間を集中改革期間と設定し、「新たな時代にふさわしい行政組織・制度への転換を目指す観点

からの特殊法人等の改革」を含む改革を行っていくこととされた。

2001年4月に発足した小泉内閣はこの方針を引き継ぎ、特に特殊法人改革については5月7日の所信表明演説において「ゼロベースから見直し」を表明、6月には特殊法人等の改革についての基本方針を定めた特殊法人等改革基本法が成立した。

同法には、内閣総理大臣を本部長とする特殊法人等改革推進本部を設置し、2005年度までの期間を集中改革期間として、集中的かつ抜本的な改革を推進することが定められた。より具体的には、1年をめどに特殊法人等整理合理化計画を定めて、業務については廃止、整理縮小または合理化、組織については廃止、民営化、独立行政法人への移行を中心に講ずべき措置を明らかにすることとされた。

改革のペースは速く、特殊法人等整理合理化計画は1年を待たずに、2001年12月19日に閣議決定された。その結果、118法人について、業務の整理合理化が具体的に定められるとともに、組織形態については「廃止は17法人、民営化等は45法人、独立行政法人へ移行は38法人、現状維持は5法人、集中改革期間内に検討は5法人、経済財政諮問会議で検討は8法人」となった。

このうち、国際協力事業団は独立行政法人へ移行、国際協力銀行は後述のとおり経済財政諮問会議で検討とされた。

特殊法人等から移行する独立行政法人に関しては、2002年10月18日、特殊法人等改革推進本部決定によって「特殊法人等の廃止・民営化及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」が定められ、国際協力事業団も同年12月6日に制定された「独立行政法人国際協力機構法」（以下、「国際協力機構法」）によって、2003年10月1日に独立行政法人国際協力機構が設立されると同時にその一切の権利義務を同機構に承継して解散した。

◆政策金融改革

特殊法人等整理合理化計画の閣議決定に先立ち、2001年11月9日に開催された経済財政諮問会議にて特殊法人等改革が議論されたが政府系金融機関の改

●12 OECFとJEXIMの統合については、1996年末から行われた第二次橋本内閣のもとでの政府系金融機関の整理合理化見直し作業の過程で、再度検討されたものの、「一度決めたことだ」とのことから、予定どおり統合が実施されることとなり、1999年10月1日、両機関を統合した国際協力銀行が設立された。

革についてはまともならず、その後、12月19日の同会議にて、年明けから改めて経済財政諮問会議にて議論することとされた。

年が明けた2002年は長引く不況対策に議論が集中することとなり、同年12月13日の経済財政諮問会議において政策金融改革は、いったん先送りされることが決定した。

その後、小泉内閣は2004年12月24日、「今後の行政改革の方針」を閣議決定し、それまで行われてきた行政改革の成果を確認するとともに、改めて独立行政法人の組織・業務全般の見直しを含む、行政改革を強力に推進する決意を示した。政策金融改革についても、不良債権処理が順調に進み、集中処理期間が終わろうとする2005年1月27日、同年第2回経済財政諮問会議で議論された「平成17年の経済財政諮問会議における課題」の中で、郵政民営化の推進と「併せて政策金融機関の改革に取り組む」が課題の筆頭に明記され、改革議論が再開されることとなった。

同年8月のいわゆる郵政解散を経て10月に郵政法案が可決して郵政民営化が決着すると、政策金融機関の改革は、同年4月に内閣府に設置された政策金融改革準備室を中心に議論が加速した。

政策金融改革は2005年10月13日の第21回以降、累次にわたって経済財政諮問会議で議論された。第21回の会議では、有識者議員から説明資料「政策金融改革に向けて」が提出され、実現すべき姿として、①民の補完に徹する、②官の既得権を許さない、③構造改革との整合性を確保する、の3点が提示された。同時に、各機関や関係者から集中的にヒアリングを行うことが決まり、さっそく実行に移された。ヒアリング結果は、同年10月27日の第23回経済財政諮問会議にて報告され、小泉総理からヒアリング結果に基づき改革を進めるよう強い指示がなされた。

与党自民党においても政策金融機関改革に関する合同部会が発足し、10月以降、活発に部会や役員会が開催され、経済財政諮問会議と並行して議論が進められた。11月22日の合同部会で、国際協力銀行(JBIC)のODA部門とJICAとの統合を含む「政策金融機関改革について」が提出されたものまともならず、28日に再度開催された合同部会にて、JBICのODA部門はJICAとの統合も視野に別途検討することとトーンダウンする形で最終案が決定し、反対意見

も含めて政府に伝えることで決着した。

経済財政諮問会議での議論は11月29日の第27回会議で「政策金融改革の基本方針」としてまとめられた。この中では基本原則として、政策金融は3つの機能(うち一つが円借款)に限定し、それ以外は撤退などの4点を提示し、この原則に従って、政策金融を再編することが定められた。

同基本方針の結果、再編は民営化2機関、廃止1機関、統合5機関となったが、JBICについては、さらなる検討が必要として、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」を設置して、年度内に具体的内容を決定することとされた。

同日には、政府・与党政策金融改革協議会議も開催され、同基本方針に4項目を加えた「政策金融改革について」が合意された。自民党では、「海外経済協力に関するワーキングチーム」を発足させ、海外経済協力に関する検討会と並行して議論を続けることとなった。

◆海外経済協力に関する検討会

海外経済協力に関する検討会は早くも2005年12月16日に、安倍晋三官房長官、与謝野馨経済財政担当大臣出席のもとで第1回会合を開催し、以降2ヵ月半の間に9回の会合を重ねた。

検討会では、「政策金融改革の基本方針」に沿って、①ODA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あり方、②「顔の見えるODA」のための他の援助機関との関係整理、③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あり方、について関係者からのヒアリングを含め、幅広く議論が行われた。

その結果は報告書に取りまとめられ、2006年2月28日に安倍官房長官に提出された。同検討会報告書では、①海外経済協力の司令塔機能を強化するために、総理大臣、官房長官、外務大臣、財務大臣および経済産業大臣を常設のメンバーとする「海外経済協力会議」を設置すること、②「顔の見える」戦略的なODAの観点から、円借款、技術協力およ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などが提案され、3月7日に開催された経済財政諮問会議にて正式に了承された。

自民党ワーキングチームにおいても、JBIC、JICA

双方からヒアリングを行うなど積極的な議論が続き、2月8日の自民党政策金融機関改革に関する合同部会におけるJICA緒方理事長ヒアリングを経て、翌9日にはJBICからODA部門を分離してJICAと統合することを党として決定した。その後、2月24日にはワーキングチームの検討を受けて、合同部会において「海外経済協力のあり方について」を決定し、新JICA発足を党として決定したほか、海外経済協力会議の設置、外務省の経済協力局の国際協力局への改組が提案された。

行政改革全体に関して、政府は2005年12月24日、「行政改革の重要方針」を閣議決定し、独立行政法人等の見直しを含む9点の方針を示すとともに、行革推進本部を設置して改革を加速することを定めた。

この方針の内容は、2006年2月28日に提出された海外経済協力に関する検討会の報告書の内容を加えた形で、行政改革推進法案として通常国会に提出され、2006年5月に同法が衆参両院で可決され、翌月に施行された。これによって、2008年10月1日にJBICから海外経済協力部門が分離され、JICAと統合することが正式に決定した。

❖国際協力に関する有識者会議

「海外経済協力に関する検討会」の報告書を受けて、さらに充実した国際協力に関する議論を行うた

めに、外務大臣の私的諮問機関として渡辺利夫拓殖大学学長を議長とする「国際協力に関する有識者会議」が設けられ、2007年3月5日に第1回会合を開催した。

同会議への諮問事項は、①国際協力政策の基本的な考え方、②国際協力を担う人材の育成や教育など、国際協力への国民参加、③ODAの効率化・迅速化、官民連携、NGOとの連携等、ODA案件の形成と実施上の課題、の3項目であり、同会議は2008年1月に中間報告を作成して、高村正彦外務大臣に提出した。

中間報告は、①戦略性（選択と集中）、②アフリカ支援、③官民連携、④ODA案件の形成と実施上の課題、⑤人材育成の各項目について、率直な意見とともに具体的な提案を取りまとめたものである。

このうち実施上の課題については、すでに外務省において2005年12月、2007年2月の二度にわたって点検と改善を取りまとめており、そうした改革努力を踏まえ、たうえでODA体制を見直し、課題を抽出している。そこでは、戦略を海外経済協力会議（「海外経済協力に関する検討会」）の提言を受けて2006年4月に対外経済協力関係閣僚会議に代わる形で発足）、企画・立案を外務省、実施をJICAおよびJBICが担う三層構造に加え、民間企業・NGO等を加えた四層構造と整理することで、国民参加を促すべきとされた。