

OECD/DAC援助審査コンテンツガイドの質問に対するJANICの意見書

本意見書の基本的前提

- 日本のODAの政策決定プロセスに日本、被援助国に関わらず市民社会の関与が限られているとの認識の下、各項目についてこの点を強調しながら意見を述べる。
- 個別の 이슈を深く取り上げることは可能な限り避け、日本の援助の一般的な傾向および援助と NGO、市民社会の関わりの部分に焦点を当てる。
- 日本政府が国際的な議論の潮流と異なる立場を取る論点、もしくはNGOの意見と著しく異なる立場を取る論点について特に強調しつつ意見を述べる。

1. ODA戦略とODA実施体制

1.1 ODAの目的:

日本のODAは、実質的に外交の手段であり近視眼的な国益実現が一義的な目的となっている。特に、近年は「官民連携」の流れの中で民間企業とODAの連携を強調する傾向にあり、本来のODAの目的である貧困削減を通じた援助受入国の開発が二義的なものとなっている。近視眼的な国益が本来のODAの目的に優先されている状況であることから、MDGs達成を主要な目標に据えた貧困削減に方針を変える必要がある。

1.2 ODAの実施体制:

日本には、ODAに関する基本法がないため、援助の法的基盤が脆弱である。また、ODA予算が1府12省庁に拡散し、ODAの政策、実施を一元的に行う援助に特化した省庁がない。主な実施機関としてJICAが存在するが、一部無償の実施は外務省が担っており、完全な円借款、技術協力、無償の有機連携には至っていない。加えて、JICAへの政策決定に関する権限委譲が十分ではなく、援助実施計画の作成についても外務省との役割分担が明確ではないため、JICAは外交政策や関係省庁の利害関係の影響を受けやすい状況にある。

2. ODA上位政策と市民社会

2.1 ODA政策に対する日本の市民社会の関与:

「ODA総合戦略会議」「国際協力に関する有識者会議」「ODA政策協議会」等を通じて市民社会がODA政策に意見を述べる機会はあるが、対話の機会へのより一層の拡大が必要である。現在は、ODA政策に関するNGOの提言や具体案が日本のODA政策に反映されることは少ない。ただし、アドホックな形では2008年の洞爺湖サミットとTICAD の際にNGOと政府との政策対話が深まった。

2.2 ODAの評価への市民社会の関与:

NGOと協働の評価作業は以前より進んできているが、最近では予算不足を理由に形骸化している。

2.3 ODA政策に対する被援助国の市民社会の関与:

被援助国の市民社会がODAの各種政策（ODA大綱、中期政策、国別援助計画）の策定に直接的に関わることはできない。日本政府も被援助国の市民社会がそれらの政策策定に積極的に関わる必要はないと日本の市民社会の対話の場で発言を行っている¹。被援助国の現場レベルでは、在外大使館、JICA現地事務所などがODAタスクフォースを立ち上げ、途上国政府との協議を通じた援助計画の立案などを行っているが、現地市民社会との定式化された対話の機会等はない。

¹ 同様の主旨の発言を平成 21 年度第 1 回 ODA 政策協議会で行なっている。以下の議事録の P15 を参照。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/Gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs/seikyo_09_1g.pdf
 また、パリ宣言に関する NGO・市民社会と外務省の意見交換会(2008 年 7 月)の P2 を参照。
<http://www.janic.org/mt/img/activity/NGOMofa080718%20memo.pdf>

3. ODAの量と配分

3.1 ODAの量:

これまでの国際的合意等により日本はGNIの0.7%をODAに振り向ける責務を負っているが、過去11年間で約40%のODAが削減され、2008年度はGNIの0.18%に過ぎない。ODA増額については、ODA政策の立案・評価に広く国民による参加の機会が与えられておらず国民の幅広い支持を得られていないことから、日本政府はこの状況を改善し、ODA増額への道筋をつける必要がある。

ただし、日本のODAが評価できる点として、日本政府はプレッジした額は必ず拠出するという評価を被援助国や国際社会から得ている。ODAが削減されている中で、日本政府はこのような評価を維持する努力を行ない、ODA増額を実現すべきである。

3.2 借款と贈与の割合:

日本のODAは借款の割合が高い。2008年度ODA事業予算全体の内、借款が51%、贈与が49%となっている。07年のDAC議長報告ではDAC諸国の贈与比率は89.4%となっており、日本のODAにおける借款の割合は他のDAC諸国と比して大きい。MDGs 達成のためには、借款を減らし無償を増やさなければならない。

4. 政策一貫性

4.1 政策一貫性に対する市民社会の関わり

政策一貫性については、「海外経済協力会議（閣僚級）」や「政府開発援助関係省庁連絡協議会（局長級）」、「同幹事会（課長級）」などの各種調整会議によって政府内での ODA に関する政策一貫性を確保しようとしている。しかし、DAC の言う「政策一貫性」は「開発のための政策一貫性」を指すものであり、ODA 内の異なる機関や省庁の政策や実施の一貫性は当然であって、むしろ ODA 外の国内政策がいかに途上国の開発を考慮して ODA 政策と一貫しているか、を問うものである。この理解が関係省庁に広く的確に浸透しているか不明である。貧困削減や MDGs を達成するには、開発分野だけでなく、農業、貿易、投資、国家安全保障、環境、移民など多岐にわたる分野やイシューにおける阻害要因を把握し、削減する対策を講じなければならない。加えて、これらの調整会議に市民社会が関わることはできないため、市民社会が意見を述べる場は限定的である。これらの背景から政策一貫性の目的や意味が、国民に広く認知されているとは言えない。

5. 援助効果

5.1 日本の市民社会と政府の対話:

日本政府による援助効果に関する市民への情報提供もしくは対話は限定的だった。アクラハイレベルフォーラム以前は、日本の市民社会と外務省の間で会議が3度開催され、ある程度の対話は行われたが、アクラ会議以後は市民社会側が望んだものの政府と市民社会間の対話はなかった²。また、外務省との対話で示された日本政府の援助効果に関する見解は、世界で議論されている援助効果の潮流から乖離しており、日本の市民社会の援助効果に関する考えとも溝が大きい。

さらに、上記3回の会議が開催された際に、政府側からOECD/DACデータに基づいて、プログラム援助、及び一般財政支援の実績額が提出されたが、市民社会側はそのデータから、日本政府の財政支援の援助額が過大に、またプログラム援助も不明確な形でOECD/DACのデータに報告されている可能性があると考え懸念している³。日本政府に対しては、今後、日本のODAデータの再確認を求めるとともに、もし異なる定義を用いて日本政府が報告を行っていたのであれば、DAC Creditors Reporting System (CRS) の定義に正確に従い、2000年以降のデータについて適正に再計算し開示と報告を求める予定である。

² ただし、2009年6月に開催された NGO 外務省定期協議会全体会議で、2011年のハイレベルフォーラムに向けて、年に数回、政府と市民社会の間で援助効果に関する意見交換会を設けることが合意されるなど、今年度に入ってから一定の前進があった。

³ 日本政府が提供したデータに関し、一般財政支援 (GBS)、国際収支 (BoP) 支援及び輸入外貨支援 (CIS: Commodity Income Support) の定義が混同されている可能性がある。更に、セクタワイドアプローチ (SWAPs) やセクター開発プログラム (SDPs: Sector Development Programmes) として表現されるセクタープログラム支援の統計は、本来 SWAPs や SDPs と関係のない既存の個別プロジェクトと混同されている可能性がある。我々は、DAC の新たな CRS (Creditor Reporting System) がこれらの誤解と曖昧さを解決してくれると確信している。

5.2 オーナーシップ:

2008年9月にアクラで採択されたAAAのオーナーシップに関する合意（政府だけでなくより多くの主体が含まれる民主的オーナーシップを認識する重要性）は、日本政府も配慮すべき重要な合意事項とJANICは考えている。その観点から日本政府は、被援助国の市民社会（特にマイノリティ団体等）との対話を行うルールや定式化された場の新たな設定に取り組んでいるように見られず、現在においても援助のプロセスに現地の市民社会が関与することは難しい。日本政府によるODAは、政府対政府の援助という外交的側面を重視しており、開発途上国の民主主義の発展や市民社会にアカウンタブルになるための途上国政府による情報公開等へのODAによる支援は依然として不十分である。従って、日本政府が現地の市民社会も含めたオーナーシップを十分に確保して援助を行っているとは言い難い。

5.3 アライメント:

・アンタイド化

途上国のMDGsを一刻も早く実現することを目指す責任ある先進国という立場にある日本政府は、無償資金協力や技術協力も含めてODA全体のアンタイド化について前提条件なく議論し、また、市民社会組織も含めた公開の場で幅広い合意を形成すべきである。このタイプの援助は特に最貧国に一番関連性がある。AAAで求められている今後のアンタイド化のプロセスについて、日本政府はその計画を現段階までに発表していない。無償資金協力及び技術協力を含めた援助全体のアンタイド化議論の前進に向けて早期の計画公表が求められる。

・援助の予測可能性

日本政府の援助は基本的に単年度主義であり、援助の予測可能性は十分に確保されていない。LDC（後発開発途上国）に向けた援助については、より優先的な計画を確保すべきであるが、日本政府として可能な努力を行ってきたのか不明瞭である。一方、9月の政権交代で複数年度予算についての考え方が与党から出されている中、特にLDC諸国の中期支出枠組み（MTEF）を具体的に支援すべく、最低でも3年程度のLDC向け援助の予測性向上を優先して実現できるようODA執行機関は追加的、代替的な努力を行うべきである。

5.4 調和化:

・プログラムベース援助及び一般財政支援等の促進

途上国のMDGsを早期に達成するうえで、財政が脆弱な途上国の経常予算を支援することで、初等教育や基礎保健分野での大きな成果が期待できる。日本政府があらたに策定した財政支援へのスキームとされる貧困削減戦略支援無償はそれなりに評価されるものの、その支援額はODA総事業予算1兆5千億円、全体の0.04%（2008年度予算で僅か6億円）に留まっており、これまでの市民社会と政府との対話からも政府の消極性は明らかである⁴。2007年度実績では、一般財政支援に443億円の借款を日本政府は提供したとODA白書に報告があるが、財政基盤が脆弱な開発途上国の将来世代に負担を負わせる借款で経常経費を補填する援助を行うのは問題である。LDCは、民間企業の経済活動によって経済成長を実現することが短・中期的に困難であることから、2015年までに実現すべきMDGsの達成のためには、無償資金によるプログラムベース援助や一般財政支援の積極的活用は重要であり、一層の拡充が求められる。

・分業

日本政府は、特定のドナーが特定の被援助国を管理することになることから、分業には積極的ではない。しかし、ODA総額を簡単に増額できない財政状況下において、総花的に日本政府のODAが全ての開発途

⁴ これは対話だけでなく、外務省の報告したデータからも読み取れる。ノンプロジェクト無償によるプログラム・ベース・アプローチ（PBA）援助は、日本政府発行のODA白書では詳細が全く不明である。JANICとしては、日本政府が説明責任を明確にする観点から、2000年以降にノンプロジェクト無償（債務救済無償含む）で代替されたPBA援助の詳細（現金による提供かイン・カインド（物資・サービス）か、資金の投入先がオフバジェットかオンバジェットか、SWAPsやSDPs等の純粋なPBAへの支援か、又は単独支援としてSWAPsやSDPs等の本来の原則とは関係なく拠出されたのか等）について明らかにするよう求める。

上国の全ての援助分野に係わるというのは現実的ではなく、MDGs実現を最も重要な目標として、選択と集中の原則をもち、他のドナーとの積極的な協力を進めていく必要がある。特に、LDC向け援助については被援助国政府の能力の限界を考慮し、援助の分業による援助取引費用の削減に積極的に貢献する必要がある。むしろ、日本はLDC向け援助において、新興ドナー諸国も含めた全てのドナーが援助協力をするために必要な努力を主体的に行うべきである。

5.5 アカウンタビリティ

日本政府と被援助国の間で、開発の結果に関して相互の説明責任を果たすメカニズムがない。被援助国側の市民社会組織及び日本側の市民社会組織が、日本政府が実施するODAの評価に必ずしも十分関与できているわけではなく、アカウンタビリティの観点から大きな課題がある。

6. 日本政府とNGOの連携と支援策

6.1 日本のODAにおけるNGO活動の支援

日本のODA予算の中でNGO支援向けの予算は0.9%であり、NGOを開発援助を実施するうえでのパートナーと見なしていると言える規模での協力関係になっていない。OECD諸国のODAに占めるNGO支援額の割り合いの平均値は1.9%であり、日本のNGO支援向け予算は比較的少ない。

6.2 日本のODAとNGOのキャパシティ・ビルディング

日本政府は、日本のNGOに対する能力強化の支援を行っている。しかし、政府関連機関とNGOの人事的な交流は限定的であり、ODA案件やNGO・ODA連携スキームの専門家としてNGOスタッフが雇われることも少ない。さらに、被援助国のNGOや市民社会の育成のための支援は限定的である。

6.3 ODAに対する市民の理解

2008年に行なわれた調査の結果等から⁵、ODAが必要な分野として市民が支持する分野は、保健・医療（52.9%）、貧困対策（52.6%）、感染症（42.9%）であり、日本政府が進める工業開発や大規模経済インフラへの支持（27.9%）は少ない。逆に、ODAを必要としないと考えている分野は、インフラ整備が16.2%と大きく、貧困対策（7.7%）、保健・医療（5%）、感染症（3.7%）は少ない。ここから、日本企業の商業的利益を重視する日本政府の援助方針に日本の市民は支持を与えているわけではないことがわかる。そのため、日本政府はODAの広報活動を行っているものの、ODAに対する国民の支持は低い。2008年に内閣府が行なった外交に関する世論調査では、「現在程度でよい」「なるべく少なくすべきだ」「やめるべきだ」が意見の65.7%を占め、ODAの拡大に否定的な意見が多い。

* 主な参考資料一覧

- ・ NGOの共同提言「JBIC解体・ODA一元化議論に関する国際協力NGOの共同提言」
http://www.janic.org/mt/img/activity/oda_sugg060215.pdf
- ・ NGO 外務省定期協議会 議事録
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html
- ・ アクラに関する市民社会との意見交換会 議事録
<http://www.janic.org/activ/activsuggestion/supporteffect/janic/index.php>
- ・ OECD/DAC対日援助審査 日本（2003年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/houkokusho.pdf>
- ・ 日本政府に対するDAC勧告
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/douk>

⁵ 財団法人国際協力推進協会（APIC）による調査 <http://www.apic.or.jp/plaza/info/pdf/odareport.pdf>