

第 2 回 ODA 改革パブリックフォーラム 【分科会要点書】

分科会 1 : 『援助効果にかかるパリ宣言』の視点から見た日本の ODA の課題と ODA 実施体制について

場所：国際交流棟 国際会議室

パネリスト：伊藤 恭子氏（外務省 国際協力局 開発協力企画室長）

牧野 耕司氏（独立行政法人 国際協力機構(JICA) 企画部参事役兼国際援助協調課長）

柳原 透氏（拓殖大学 国際学部 / 国際協力学研究科 教授）

遠藤 衛氏（(特活)国際協力 NGO センター 政策アドバイザー / 神戸大学大学院国際協力研究科）

ファシリテーター：下澤 嶽氏（(特活)国際協力 NGO センター 事務局長）

【主要テーマ】

- (1) パリ宣言、AAA (Accra Agenda for Action、アクラ行動計画) の視点から見た日本の ODA 戦略と実施体制
- (2) 援助効果向上の視点から見た OECD/DAC ピアレビューの振り返りと今後の対応
- (3) 2011 年の第 4 回ハイレベルフォーラム (HLF) に向けたロードマップ

【主な論点】

- 1 . 民主的オーナーシップの実践： ODA 政策・実施プロセスへの途上国市民社会の関与の強化、および途上国市民社会の発展と途上国政府の透明性向上に向けた日本の ODA による支援のあり方
- 2 . 調和化の促進：民主的オーナーシップの下での開発効果と効率性の向上に向けた現場 (国レベル) での取り組み。特に、取引費用削減のためのドナー間の「分業」による援助の選択と集中、財政基盤の脆弱な途上国への一般財政支援による経常予算支援など
- 3 . アラインメントの促進：2 同様、開発効果と効率性の向上に向けた、アンタイド化や複数年度予算の作成による援助の予測可能性など
- 4 . 2011 年の HLF に向けた外務省の取り組みと NGO との対話のあり方、及び NGO・市民・議員・メディア等各ステークホルダーの果たすべき役割

【論点の背景】

貧困削減と MDGs 達成を早期に実現する上で、今後は ODA の政策および実施プロセスをより民主的にし、途上国市民社会がより深く関与できる体制を築いていくことで、現地のニーズに合わせた ODA を実施していくことが重要である。これは、具体的には、政府対政府の援助という外交的側面を見直し、途上国の民主主義の発展や途上国政府の説明責任を向上させる援助に切り替えていくというプロセスでもある。また、途上国の民主的オーナーシップの下で、他ドナーも含めた調和化を進め、現地国のシステムに合わせた援助を促進することで援助の効果と効率性を高めることも重要となる。加えて、日本においても既存の ODA のあり方を相対化し援助の効果向上を目的で、ODA の政策決定および実施のプロセスに多様なステークホルダーを巻き込み、対話と実践を繰り返していくことが求められる。

第 2 回 ODA 改革パブリックフォーラム【分科会要点書】

分科会 2 : MDGs 達成に向けた日本の ODA の課題と ODA の実施体制

場所：センター棟 513 号室

パネリスト：山内 康一氏（みんなの党 国会対策委員長 副幹事長・衆議院議員）

前田 未央氏（外務省 地球規模課題総括課企画官）

大崎 麻子氏（国連開発計画 東京事務所政策スペシャリスト）

目黒 依子氏（上智大学 名誉教授/国連婦人の地位委員会日本代表）

稲場 雅紀（「動く 動かす」事務局長/(特活)アフリカ日本協議会国際保健部門ディレクター）

ファシリテーター：片山 信彦（(特活)ワールド・ビジョン・ジャパン 常務理事・事務局長）

【主な論点】

1. MDGs という国際目標は、日本をはじめとした先進国の ODA に対しどのような課題を投げかけているか
2. 今の日本の ODA 体制で、MDGs を達成する阻害要因があるとすれば何か、それをいかに克服すべきか
3. 本フォーラムの主催 4 団体/ネットワークが提唱する「国際協力省」を実現する場合、それはどのような形を取るべきか。留意すべき点は何か

【論点の背景】

冷戦終結前後から多くの途上国は、先進国や国際金融機関からの強い圧力のもと、自由化や規制緩和、緊縮財政を基調とする経済社会政策を導入した。この結果、女性や社会的に排除された人々、その他脆弱な立場に置かれた人々を中心とした貧困層は、食料、教育、保健医療などといった、人間の基本的権利とも言える公共財へのアクセスを大きく奪われてきた。このことに対する国際社会の反省もあり、国連加盟国は 2000 年総会において、貧困を克服すべき人権侵害と位置付けた国連ミレニアム宣言を、そして翌年にはこの具現化のための数値目標「ミレニアム開発目標 (MDGs)」を採択した。

一見ドライに見える MDGs の底流には、「開発の主役は途上国（及びそこに住む人々）であり、先進国は途上国主導の開発努力を側面から協調して支えるべきである」とする、90 年代を通じて培われた「グローバル・コンパクト」という基本認識がある。これは、援助ドナーが途上国に対して政策指導を行ったり、ドナーが各自の優先順位に応じて支援内容や方法を決めたりしていたそれまでのやり方を否定するものであり、途上国と先進国の関係のあり方に大きな変革を求めるものでもある。先進国の援助政策は現在の国際社会において、このような関係の変革を促すようなものとなっているかどうかという基準で判断されるようになってきており、一部ドナーはこれに対応すべく、ODA の目的や優先順位、ODA 実施体制を大きく改革してきた。

日本政府もこの間、国際援助潮流の変化に対応すべく、G8 サミットや TICAD (アフリカ開発会議) などの場で多国間の開発政策協調に努めてきた。しかし、「日本の国益」と「途上国の貧困削減」、「経済成長」と「人間の安全保障」といった目的間の整理、二国間援助と多国間援助の位置付け、MDGs というマクロ目標へのミクロな援助プロジェクトの貢献度、途上国への権限移譲や他ドナーとの調和化などに対する基本的姿勢が不明確なため、MDGs 達成を効果的・効率的に支えることができていないという批判も根強い。本分科会では、立法府、行政府、国連機関、学术界、市民社会組織の各セクターで、日本の MDGs 達成への貢献度向上に取り組む関係者を招き、日本の ODA のあるべき姿について、実践や経験、国際政治経済の動向に対する知識に裏打ちされた議論を行う。

第 2 回 ODA 改革パブリックフォーラム【分科会要点書】

分科会 3：軍による人道復興援助と ODA

場所：センター棟 502号室

パネリスト：山田 彰氏（外務省 国際協力局 参事官）

長嶺 義宣氏（赤十字国際委員会駐日事務所 所長）

長谷部 貴俊（(特活)日本国際ボランティアセンター(JVC)アフガニスタン事務所 代表）

ファシリテーター：清水 俊弘（(特活)日本国際ボランティアセンター(JVC)）

【主な論点】

1．3つの観点からの議論

技術的観点から（案件形成プロセスや持続性など、代替性）

紛争現場の政治性と論理の観点から（治安情勢の特性、平和構築の視点など）

国際政治における政治性と論理の観点から（外交ツールと現場のニーズ）

2．日本の選択

日本の特殊性・優位性

「軍組織」の関与によって得られるもの、失うもの（中立性の観点から）

3．日本の人道支援における ODA 実施体制の課題

【論点の背景】

国際社会で「新しい安全保障」についての議論が進む中、日本もその議論に参加せざるを得なくなってくる。国連（軍）のあり方が問われる中で、特に政権交代後はこれについての国内議論が加速すると思われる。

一方、憲法 9 条の下、軍隊による積極的な、いわゆる「国際貢献活動」を行ってこなかった日本では、軍と民の関係についての議論は一部の研究者を除いてほとんどなかったと言える。特に、NGO や市民側は、その議論を避けてきたきらいすらあり、ほとんど議論らしい議論はない。安易な軍隊と人道支援の連携は短期的な効果はあったとしても、中長期的な根本原因の解決（それが本来の平和構築の意義）を導かないばかりか、将来の NGO 活動の空間を狭め、武力に頼らない社会づくりの実現を遅らせる。このままでは、政府サイドの一方的な問題意識で、この重要な政策方針が決められてしまう恐れがある。

軍と人道支援の関係については、過去にそれが生まれてきた経緯があり、その是非をめぐる議論には長い時間の歴史がある。

本分科会では、外務省、国際機関、そして NGO の立場から、それぞれの経験に基づいた意見を聞き、議論や論点を整理する。その中で、日本という特別な政治的コンテクストを持った国の ODA 実施における、民軍関係についての原則や、さらなる議論に向けての課題を抽出する。

第 2 回 ODA 改革パブリックフォーラム【分科会要点書】

分科会 4：ODA 上位政策への市民参加プロセスのあり方に関する課題と ODA 実施体制

場所：センター棟 503号室

パネリスト：川村 暁雄氏（関西学院大学 教員）

小林 幸治氏（市民がつくる政策調査会 事務局長）

清水 規子氏（FoE Japan 開発金融と環境 プログラムスタッフ）

ファシリテーター：高橋 清貴氏（ODA 改革ネットワーク 世話人）

【主な論点】

1．ODA 基本法の検討

- ・根拠は？効果は？
- ・基本法があることの意義（環境基本法や化学物質基本法など国内の事例から）
- ・どのような関連個別法を改正すれば、政府や企業の行動を規制できるか？
（環境 GL やグローバルコンパクトの効果の検討）
- ・国際法、条約、ルールを国内法に適用するには？（地雷廃絶やその他の事例から）
- ・基本法に実効性をもたせるための国会のあり方について？（国会改革議論から）

2．ODA 政策の決定メカニズムの検討

- ・国際協力協力省（仮称）は必要か？根拠は？効果は？
- ・どのような体制がよいか？（内閣府に位置づけることの是非。閣僚レベルの「海外経済協力会議」を検証）
- ・どのようにして新しい省庁が作りだせるか？（消費者庁の事例から。JICA の格上げの可能性）
- ・現地（途上国）と協力した市民によるモニタリングのあり方は？
（市民による政策検証メカニズムのあり方をイギリスの事例から）
- ・裨益者を主体とした援助にする（民主的オーナーシップの確保）には？
（分権化と一括交付金に関する議論を参考に）
- ・市民からの請求・誓願を反映させるメカニズムとは？（異議申し立て機能の検証。国内の誓願改革議論から）

3．国内政策を超えた論点の整理（時間があれば）

- ・新興援助国（中国やインド）の台頭
- ・民間資金の流入
- ・移民からの送金

4．当面の課題（ODA 中期政策見直し）への対応

- ・改善すべき点（過去の市民参加プロセスの検証から）
- ・外務省及び議員への具体的な提案

【論点の背景】

日本の ODA には、構造上、また制度上様々な問題があり、それが現地途上国において悪影響を及ぼす援助や無駄な援助につながっている。例えば、次のような問題が指摘されている（これに限らない）。

- ・狭い国益（外交安全保障や通商産業上の目的）と国際的な目的（国際人道主義）が混在していて、理念や目的が曖昧である。
 - ・ODA の主要な政策方針の決定を外務省が「総合的判断」の下で行っており、その方針決定プロセスが不透明である。
 - ・情報公開、説明責任が不十分で、特に現地住民との協議は受入国まかせになることが多く、市民参加が限られている。
 - ・ODA 大綱は閣議決定事項であり、法的拘束力はない。そのため、恣意的な運用を許し、人権配慮などの実施上の基本原則が形骸化している。
 - ・要請主義という建前の下、援助する側である日本の責任が曖昧である。
 - ・国会が ODA 政策の決定に関与する責任と権限が限られている。
 - ・ODA 予算が全省庁に配分されていて、政策一貫性に欠けている。
 - ・事業評価は行われていても、政策評価のメカニズムがない。
 - ・国内公共事業と同じで、人権や環境への影響があっても、一度始めた事業を途中で止めることが出来ない。
- これらの構造的・制度的問題は、多かれ少なかれ他のドナー国にもある。しかし、オーナーシップを途上国、特に裨益すべき住民にもたせ、説明責任の果たされるようにし、政策から実施、計画から評価までのプロセスを透明化するための議論や取り組みが行われている（例、IATI）。しかしながら、こうした国際的動きに対しても日本は慎重であり、その一方で国内の民間セクター特に企業の意向を強く反映させる政策方針を打ち出すなどしている（このこと自体が大きな構造的問題）。

こうした中、新政権の発足に伴って謳われている「政治主導」というものに期待が集まっているが、それが ODA 政策に果たしてどのような改革、チェンジとなって具体化されるか、与党（民主党）から明らかにされていない。

これらを踏まえ、本分科会では、基本法と実施体制の二つの点において市民の側から、どうあるべきかを議論する。