

OECD/DAC ピアレビュー NGO へのインタビュー 記録

日時：2009年10月22日（木）午後3時～5時

場所：環境パートナーシップオフィス 会議室

参加者：NGO関係者27名 OECD/DAC 審査団（ドイツ・デンマーク・事務局）8名

事務局：（特活）国際協力NGOセンター（JANIC）

（*この記録は、JANIC事務局の責任でまとめたものであり、OECD/DAC関係者の確認をとっていない非公式メモです。）

1. 開発援助一般に関するインタビュー

（1）NGOによるプレゼンテーション

谷山博史（国際協力NGOセンター 副理事長）

2003年のレビュー以来、NGOと政府の対話は深まった。特にNGOと外務省の間での対話の頻度、また政府の対話の相手のランクの高さについては大きな進展があった。しかしながら、NGOの意見や要望がODAの政策に反映されたかという面においては非常に課題がある。日本のODAは狭義の国益を反映しており、外交目的のものである。

JANICはパリ宣言及びAAAは、日本のODAを改革するうえで良い好機だと考えており、アドボカシー活動を展開している。一方で、日本のODAは、経済成長重視、インフラ重視であり、援助の量は減少傾向にある。NGOは、日本および現地の市民社会へのODAのアカウントビリティを求めているが、必ずしも十分ではない。外務省は援助効果の対話について積極的ではなく、特にアンタイドの問題についての議論は噛みあった議論ができていない。NGOがアンタイドの議論を持ち出すと、外務省は「ODAによるNGO支援についてもアンタイドをして良いのか」というような議論をしてくる。NGOはODAが外交と切り離されるべきだと主張しており、JANICを含める4団体のネットワークNGOではODA基本法の設置を求めている。MDGsを達成し、またODAが市民のサポートを得るためには、ODA改革が必要である。

高橋清貴（ODA改革ネットワーク 世話人）

3つのポイントについて発表する。1つは政策の方向性と、政策一貫性について。2つ目は組織の問題について。最後に、このピアレビュー自体について。政策の方向性については、まず官民連携について問題提起したい。現在の日本政府による官民連携は、タイド援助、すなわち日本企業の途上国進出を助長するだけのものであろうと考えられ、NGOは問題視している。官民連携について、本当に貧困削減に役に立つのかという包括的なレビューが行われていない。日本経団連が官民連携を促進しており、海外経済協力会議で議論されていた。この提言が政策決定に影響を与えるのであれば、公開性と説明責任を欠いていると考えている。NGOは途上国の現地住民から様々な問題について訴えを聞いている。

次に政策一貫性について指摘したい。日本のODAは、技術協力予算が全省庁に配分されているが、そのコーディネーションは実質的には行われておらず、各省庁がそれぞれの政策上の判断で運用している。

2つ目のポイントは、組織の問題について。まずはJICAのキャパシティの問題について指摘

したい。昨年の 10 月に JJ 統合があったが、JICA には環境審査を専門に扱う人材について質量ともに不足している。また、評価とフィードバック体制の弱さも問題である。

3 つ目のポイントとして、ピアレビュー自体の効果について問題提起したい。ピアレビューの成果として、DAC が作成するレポートは非常にありがたいと考えているが、日本の外務省は DAC の勧告にそった ODA 改革をしていない。ピアレビューには罰則がないので、日本政府が守る義務は生じないからでは。また、現地の NGO や市民社会が審査団に参加していないために、市民の意見がどれだけレビューに反映されているのかという問題がある。

(2) DAC 審査団と NGO の意見交換

DAC 審査団：

- ・NGO は国際協力の分野、具体的にはプロジェクトやプログラムの実施、南の NGO の能力強化、緊急支援などの分野において、非常に重要な役割を果たしている。また、NGO は政府の行動を批判的に監視するという重要な役割がある。
- ・NGO が会議にそなえて準備したペーパーを読んだが、重要な 이슈をフォローしていると考ええる。DAC のレビューにおいて、これほど用意された会議を NGO と持ったことがないので期待している。
- ・ピアレビューの効果について。ピアレビューに罰則はないというのは重要な点。OECD/DAC はメンバー国のクラブであり、メンバー国の経験を共有し政策を改善する役割を果たしている。DAC のミッションは、ガイドラインや基本原則を改善することであり、ピアレビューはソフトロー的なものである。したがって罰則はない。しかし、ピアレビューは学習の機会になっており、他のメンバーと経験交流ができるという建設的な目的を持っている。
- ・DAC としては、メンバー国にピアレビューの勧告を真剣に聞き入れてもらうために、ピアレビューの信憑性 (credibility) を高めることが重要だと考えている。従って、今回のレビューでも優秀で経験ある審査員に参加してもらっている。そして具体的かつ実行可能な提案をするつもりで作業している。
- ・ピアレビューがどういうインパクトを持つのかについては、NGO の皆さんと同じような問題意識を持っているので、NGO の皆さんにもぜひ協力してほしい。DAC ピアレビューでは、DAC 審査団だけでなく、当該国の NGO にもモニタリングの役割があると考えている。例えば、NGO には DAC ピアレビューの勧告について、次回のピアレビューまでの間、重要なポイントについて政府と対話をしていただきたい。また、今回のレビューの結果として、2010 年 5 月にレポートが発表される予定であるので、それに関連して JANIC が記者会見をすることも一案。その後、NGO と外務省で対話を継続していただけると良い。
- ・4 年に一度程度のピアレビューは間隔が空きすぎているので、中間レビューのようなものを今後行うことを考えている。
- ・日本は新政権になり、ODA 改革や NGO との対話に非常にオープンな印象を受けた。

NGO：日本の市民のほとんどは DAC ピアレビューのレポートのことを知らないなので、知らせいく必要がある。これは NGO の役割でもあるが、DAC 側についてもお願いしたいポイントである。

DAC 審査団：日本の ODA は削減されているが、日本の市民は ODA についてどれだけ関心を持っているのかについて聞きたい。外務省からはタイドの援助をしないと国民から ODA への支

持が得られないと散々言われた。日本の市民は ODA をサポートしているのか。日本の ODA は MDGs 貢献に使われるべきだと NGO は述べていると思うが、国益のために使われていると批判している。ODA が市民の理解を得るためには、タイド援助をやめて、真に MDGs に達成に使われるべきだということか？

NGO：日本の市民がどう ODA を見ているのかについて。教育協力 NGO ネットワーク (JNNE) が提出したペーパーを参照していただきたい。毎年、ODA に対する市民の意識調査が行われている。調査によると、日本の市民は教育や保健などについて ODA を使ってほしいと考えている。しかし、日本の ODA はほとんどがインフラに使われている。その結果、日本の市民は ODA への支持をしないという結果になっている。ODA の情報の公開が不十分であるため、日本の市民は支持をしていない。また日本の ODA はインフラ重視から、社会開発重視にシフトするべきだと思う。そうしたら、日本の市民は ODA を支援するのではないか。

DAC 審査団：NGO は官民連携の問題を批判しているが、政府は官民連携を促進している。市民は官民連携についてどう考えているのか？また、日本の市民は ODA をタイド援助にしえほしいと考えているのか？

NGO：日本政府は、企業との対話はよく行っている。日本の企業は、ODA をビジネスセクターの利益を得るように使いたいと考えている。日本は不況の状況のなか、ODA の削減が行われているが、日本がもっと MDGs 貢献に達成するのであれば、市民は ODA の支援をするのではないか。日本のメディアは、ODA の量、スキャンダルなどについては報道するが、どのような ODA が本当に求められているのかなど、本来の目的に照らした報道はほとんどない。また、ODA は外交とある程度はリンクされているものだとは思いますが、何が国益かというのは議論が必要である。議員、メディアはこういった議論をもっとしていく必要がある。

DAC 審査団：日本の NGO は市民の意識喚起をしているのか？

NGO：

- ・ 日本の市民社会は、キャパシティが限られているものの、意識啓発は積極的に行っている。例えば昨年、G8 サミットが日本で開催されて、NGO は 141 団体が集ってフォーラムを結成し、積極的に市民啓発を行ってきた。また、来年は COP10 が名古屋で開催されるが、NGO は協力しながら、市民啓発をしている。
- ・ 日本の NGO は、開発教育の分野において 50 年以上の経験がある。また、2005 年にホワイトバンドのキャンペーンを行い、400 万本のホワイトバンドを売った。また GCAP Japan でもスタンドアップ・テイクアクションを毎年行っており、今年是对昨年比 50%増の 3 万人以上が MDGs 達成に賛同し、立ち上がった。スタンドアップ・テイクアクションは、国連、外務省、JICA と協力して行っている。
- ・ NGO が行う市民への意識啓発について、政府からの財政的な支援はほとんどない。
- ・ 開発教育が日本の社会にあまり浸透していないことについては、日本の教育システムにも問題がある。日本の教育は、試験に通るための、授業型の教育を行っている。これは、外務省ではなく、文科省の管轄である。日本の市民は海外のことを学ぶ機会が少ない。
- ・ たとえ日本が ODA のトップドナーであったとしても、それだけでは世界の貧困問題は解決しない。質の高い援助が必要である。日本の市民に対して、どういう意識啓発が必要なのかと

いう議論も必要。ただ単に情報を市民に与えるということではなく、いかに質の高い援助を行うために、きちんと市民がウォッチし、議論できるかという視点が重要。こういう視点から見ると、開発教育は十分に行っているとは言えない。

- ・ 日本政府は、開発教育ということばを、ただ単に ODA の広報のために使おうとしていることも問題。貧困がなぜ起こるのかという真の問題をあまり伝えていない。
- ・ 日本のユースの中には、世界の貧困問題や、気候変動などの環境問題について関心を持ち、積極的に海外の市民と交流を行っている事例もある。
- ・ 日本の ODA が市民の支持をえるためには、質の問題についても同時に見ていく必要がある ODA が民主化することが大事ではないか。

DAC 審査団：人間の安全保障についてはどう考えているのか？

NGO：

- ・ 人間の安全保障という概念は、あまり日本の市民に浸透していないのでは。外務省は、人間の安全保障基金を作った。また草の根人間の安全保障支援無償のスキームも作った。しかし、これは途上国のローカル NGO が使えるもので、日本の NGO は対象外である。
- ・ 日本の ODA の中で、「人間の安全保障」が「経済成長重視型 ODA」に対して一定程度カウンター役割を果たしている。

DAC 審査団：今回、数名の国会議員にも会ってきたが、パリ宣言などに対する認識は非常に低いように感じた。日本の議員に ODA の問題意識をもってもらうことは非常に大事ではないか。日本の NGO は、どのように議員の人たちと問題意識を共有しているのか。また、NGO と議員の対話の機会はあるのか？

NGO：

- ・ 日本の 4 つのネットワーク NGO の共催で、毎年 ODA 改革パブリックフォーラムを行っており、議員と ODA に関する議論を行っている。また新政権になり、NGO との対話も積極的だと感じている。現時点で、フォーマルなかたちでは、NGO をサポートする議員連盟などはないが、インフォーマルなかたちでは、対話もあり、NGO の支援もしていただいている。
- ・ 多くの議員は、票に結びつかないから世界の貧困問題についてあまり取り組もうとしない。すなわち日本の市民が、国際協力に関心が低いことが問題であり、また日本の教育の問題に議論が戻ってしまう。
- ・ 自民党には、NGO 小委員会があり、NGO との対話をしていた。しかし、現時点では、民主党はフォーマルなかたちで NGO 委員会を持ってはいない。おそらく、今後そうした動きがでてくるのでは。
- ・ 自民党に対しては、NGO のチャンネルが制限されていた。ただし、保健分野の国際協力については、G8 サミットのあと、保健のアカウントビリティシステムの強化が決まり、積極的に取り組んでいた。また、人間の安全保障については自民党も積極的に議論していた。
- ・ 日本政府は政策をつくってから、NGO に意見を聞くというかたちをとっている。しかし、政策をつくる段階から、NGO を入れてほしいと私たちは要請している。
- ・ 東京の NGO は、外務省や議員と接触し、対話をする機会も多い。地域の NGO にとっては議員との接触の機会は限られているものの、地元の議員と関係をつくるという動きはある。

DAC 審査団：NGO 外務省定期協議会の開催において、NGO の意見が政策に反映されたというポジティブな例を紹介してほしい。成果は出ているのか？

NGO：

- ・ NGO 外務省定期協議会の連携推進委員会における対話によって、政府の NGO 支援、キャパシティビルディングについては、成果があった。特に小さな NGO は、政府の支援により能力強化がなされた。
- ・ 援助モダリティについては NGO の意見が反映されていない。日本の ODA はプロジェクトベースで支援しているが、教育分野においては、セクターワイド、プログラムベースで支援すべきだと日本の NGO は主張している。たとえば、教員の給与の支援が必要だということを何回も主張しているが、まったく進展がない。プロジェクト支援の問題は、教育だけではなく、保健など他の分野の支援についても同じであり、多くの NGO が問題意識を持っていることだ。
- ・ 日本政府が NGO の提言を受け入れないのは、インフラ重視、技術協力の重視という方針の問題だろう。そのため、伝統的な援助のモダリティが主流になっており、プロジェクト支援になっている。また、近視眼的な国益を ODA の目的にしているために、私たちの提案が受け入れられないと考えている。
- ・ G8 サミットにおける NGO との対話において、保健については進展があり、NGO の提案のうちいくつかは、政策に反映された。この習慣は、現在政府が来年内の発表に向けて策定を準備している新保健援助政策プロセスでも踏襲されている。これは、具体的な成果だと考えている。今後、この行いを一般化させたいし、新政権下で誤って軽視されることのないようにしたい。
- ・ NGO 外務省定期協議会は、コンスタントに対話できるという良い点はある。しかし、外務省側の参加者は、高位のレベルではなく実務担当者が中心だ。そのため、政府の政策決定につながっていない。
- ・ NGO 外務省定期協議会では、外務省国際協力局がカウンターパートである。一方、G8 サミットでは、外務省経済局や地球規模課題審議官がカウンターパートだった。G8 サミットでは、政策決定上、いくつかの進展はあったものの、全体としては、あまり NGO の意見が反映されなかったと評価している。
- ・ NGO 外務省定期協議会には、ODA 政策協議会と連携推進委員会がある。日本 NGO 連携無償資金協力は年間約 30 億円の支援であり。草の根人間の安全保障支援無償は年間約 100 億円だ。日本の NGO は草の根人間の安全保障支援無償の改善に協力したいと提案をしているが、外務省はあまり乗り気ではない。
- ・ 日本 NGO 連携支援無償について、対話を通じて改善もあったが、まだ課題もある。例えば、決定まで非常に時間がかかること、また予算も小さいこと、さらに、すべてのレシートを詳細にわたって提出しなくていけないことで事務作業が非常に負担であることだ。またオーバーヘッドコストをほとんど認めてくれない。
- ・ 外務省と JICA が NGO を支援しているが、その 2 つの役割も明確ではない。外務省が担当しているのが日本 NGO 連携支援無償、JICA が担当しているのが草の根技術協力である。
- ・ 日本の国際協力 NGO は、約 400 団体があるが、多くの NGO は財政規模が小さい。政府の資金は、管理費を支出していないので、NGO の自己財源でまかなわなければいけない。

DAC 審査団：日本の市民は、日本の ODA がタイドで行われるべきだと思っているのか、それともアンタイドで行われるべきだと思っているのか。

NGO：日本の市民と直接話をしてみれば、ODA がタイドであるべきかどうかは重大な問題だと感じていないことが分かる。しかし、政府による情報操作のようなことがあり、タイドの援助でなければ日本の国益のためにならないような情報をマスコミも好んで流す。市民はもっと素朴な人助けを ODA に期待していると思われるが、特にマスコミなどで流布しているのと異なる意見を市民が主体的に持つ機会も少ないため、「日本にも見返りがあるべきか」と問われれば「why not?」となる。やはり開発教育の充実が大事。

DAC 審査団：日本の市民は、開発援助の問題について関心が高いのか？

NGO：日本の国際協力 NGO 約 400 団体（赤十字とユニセフをのぞく）には、約 50 万人の市民が支援している。しかし、多くの市民は赤十字とユニセフを支援している。

（3）クロージング（大橋正明 国際協力 NGO センター 理事長）

このセッションを終える前に、日本の NGO は人道支援と開発にわかれていないことを述べたい。JANIC は、開発 NGO のネットワークで、ジャパン・プラットフォームは人道支援の NGO のネットワーク、というようにきっちりとは分かれておらず、メンバー団体はかなり重なっている。

2．人道支援に関するインタビュー

（1）ジャパン・プラットフォーム NGO ユニットからのプレゼンテーション

- ・日本の人道支援（国連・JICA・NGO 拠出を含む）の額は大きくなく、ODA 全体の 5.6% 前後であり、JPF への拠出分は 0.046% に過ぎない。そして、同じ人道支援であってもマルチラテラルを中心とした国連等への拠出（年間 500 億円）と NGO（年間 10 億円）への拠出の差は非常に大きい。こうした状況を踏まえた上で、提出したコメントにある提言は、DAC 援助審査ガイドラインに沿った形になっている。以下は概要である。
- ・ODA 大綱、そして人道支援が法制化または政策化されることが重要である。
- ・人道支援における NGO の役割の重要性を認識することが必要である。
- ・複合危機における NGO を通しての資金需要は高い。
- ・NGO に対する資金拠出における柔軟性も重要である。
- ・NGO の環境整備について、政府は取り組んでいるが、より広義の NGO 職員に対する業界内でのキャリア・ディベロップメント機会の拡充も重要である。
- ・危険地域における NGO の危機管理における主体性を政府は尊重すべきである。
- ・紛争地域における人道支援における文民支援の優位原則を政府は尊重すべきである。

（2）日本赤十字社からのプレゼンテーション

- ・日本における赤十字の歴史は古く、1,100 万人のサポートがある。政府 ODA 拠出はない。
- ・人道支援分野では国際赤十字の中では過去 4 年トップドナーだった。大規模自然災害の時には多くの救援金が寄せられる。

- ・日赤は紛争地にも人を派遣しているが、日本政府は治安的観点から慎重であり、国際貢献を拡大しようという方向性との自己矛盾を起こしている。

(3) DAC と日本の NGO の意見交換

DAC：日本にとって人道政策立案の必要性はあるのか。政策よりも、計画そして実施のほうが重要なのではないか。

NGO：日本政府は法律に依拠したものは実行する傾向にあり、予算付与もできるため、人道政策またはそれに関する法律は重要であり、必要である。

- ・人道政策は一般市民に対する意識の変革の一助ともなる。日本社会は、天災には反応するが、複合危機に対しては静かである。プライベート・セクターも複合危機に介入するのに政治的過ぎると感じている。人道政策はこうした日本社会の貢献を変化させるだろう。
- ・人道支援は自衛隊の派遣につながる可能性があり、敏感な問題だ。この問題に懐疑的な NGO もいて、人道支援について資金をもらわない選択をする NGO もある。

DAC：NGO は紛争地に自衛隊を送ることをどう考えているか。

NGO：NGO による。現場で活動している NGO でもポジションによって違いがある。

DAC：日本自身災害が多く、専門知識があり、自然災害支援において、比較優位があると考えているが、こうした専門分配は受益者にとっても利益ではないのか。

NGO：日本の政策が、自然災害には手厚く、複合危機における人道支援には十分でない。人道支援に関して法制度上の問題もあり、自衛隊を派遣することが関与の前提と日本政府は考えがちだが、自衛隊の保護無しで NGO は複合危機に対応している。

- ・憲法 9 条で、日本は軍隊の放棄を決めている。NGO の中には、この問題を追及している NGO もいる。ほかに、現場レベルで自衛隊の存在を認めない NGO もいる。
- ・専門知識についてだが、自然災害に対しても日本の ODA は、インフラ中心であってソフトではない。必要とされる災害の予防などでソフト面での対応は強くなく、現場の状況に合致しているとは言いがたい。日本政府は、現場レベルで NGO などと対話の機会を増やすべきだ。

DAC：人道支援全体の中で NGO の役割をどう捉えているか。

NGO：JPF ができて、初動体制は整ったが、資金の柔軟性については、課題も多い。

- ・JPF については、広い間口が必要であり、それにより多くの NGO の参加が可能となる。

DAC：資金を使うときの煩雑さについて意見が多かったと思う。

NGO：資金における柔軟性の問題として、会計報告における煩雑さの問題はある。緊急人道支援を実施する中で現地よりすべての証憑原本を東京へ送り提出する等は、費用的にも現実的にも足かせである。マルチラテラルの国連の拠出金には同様の厳しい報告義務のルールがなく、同じように緩和されるべきだと考えている。オーバヘッド・コストの扱いについても同様である。

DAC：ドイツには、民間団体が良い NGO を認定するシステムがある。彼らは、会計の専門知識を持ち、会計監査のような機能を持って、良いと思われる NGO に認証を与える。日本にそのようなシステムはないのか。それによって、事業資金への申請が容易になり、税の控除も受けられる。

NGO：政府による認定 NPO 法人制度はあるが、複雑な手続きのため、認定されている NGO の

数が少なく、民間団体がそのようなシステムを考えているところもあるが、存在しない。認定 NPO 法人になれば税金は控除される。

DAC：キャリア構築についてもう少し話をして欲しい。日本政府は、NGO スタッフの個人の能力強化のプログラムをしているのか。

NGO：外務省は環境整備事業を通して、NGO の能力強化を行ってきた。個人のエンパワメントにはなっているが、組織強化につながらない、NGO のスタッフがキャリア構築の機会の欠如から転職するということがよくある。ブレインドレインの問題だ。NGO 職員であってもキャリアを構築できるように組織と業界内での地位の強化が必要だ。

- ・資金面から見ると、オーバーヘッド・コストが認められれば、多くの人間に多くの経験を与えられ、キャリア形成になる。こうした組織強化が必要だ。
- ・日本政府は NGO を日本の支援が見える顔として考え、その観点から日本の NGO の支援をしている。ひとつは、外務省が実施している長期スタディプログラム。JICA は短期派遣の研修も行っているこれらは、NGO スタッフを海外に送るもの。これは効果があるプログラムだと考える。
- ・市民社会の役割が認識されるべきであり、この役割への理解が、日本社会においては比較的少なく、遅れている。その認識なしに、NGO 強化プログラムを行っても、生産性は低い。

(*この記録は、JANIC 事務局の責任でまとめたものであり、OECD/DAC 関係者の確認をとっていない非公式メモです。)

以上