

「貧困の解消」と「持続可能な開発」に真に貢献する ODA を
＝ODA 大綱見直しに関する NGO の論点整理＝

2014 年 5 月 27 日

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター

3 月 28 日、外務省は、日本の国際協力の根幹である政府開発援助（ODA）に関わる政策の基本文書である「ODA 大綱」の見直しを行うことを表明、「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会」（座長：薬師寺泰蔵・慶応義塾大学名誉教授）を設置しました。同懇談会は 4 回の会合予定のうち、既に 3 回を終え、大綱見直し作業は急ピッチで進んでいます。

私たちは、日本を拠点として活動する国際協力 NGO として、日本の国際協力の量的な拡大と質的な向上を実現するために、また日本の ODA が日本国憲法に示された平和主義の原則を実現する手段となることを願いつつ、これまでに NGO が発表した提言を総合し、以下のように論点整理を行います。

— 目次 —

1. 大綱の理念および目的について	p. 2
（1）国際的な開発目標との整合性を	
（2）格差の是正を開発の主要課題に	
2. 大綱の基本方針および重点課題について	p. 2
（1）ODA は相手国の市民と政府の主体性を反映すべき	
（2）周縁化されやすい人々への適切な取り組みを	
（3）持続可能な開発と平和の維持・構築のために「自然環境との共生」を	
3. 援助実施の原則について	p. 3
（1）現行の四原則を重視すること	
（2）武装した軍と非武装の軍を区別する必要性について	
（3）ジェンダー平等の達成について	
4. 援助政策の立案実施について	p. 4
（1）ODA に関与するアクターを増やし、多面的な関係の構築を	
（2）援助効果や評価の公開について、より徹底した措置を	
5. ODA 大綱見直しのプロセスについて	p. 5
（1）ODA 大綱改定タスクフォースの設置を	
（2）骨子・案文の各段階での公開と意見交換を	
（3）応答性のある公聴会・パブリックコメントの実施を	
6. ODA と環境について	p. 5
（1）地球益あつての国益	
（2）日本の文化である「自然との共生」の発信	
（3）自然資本的アプローチ	
（4）政策の一貫性	
（5）自然を基盤とした防災・減災、気候変動適応の導入	
7. ODA と開発教育について	p. 6
（1）開発教育の理念・目的を歪曲しないこと	
（2）開発教育と ODA 広報を峻別すること	
（3）情報公開に基づいた市民・国民参加を保障すること	

1. 大綱の理念および目的について

2000年の「国連ミレニアム総会」で、世界189カ国の指導者が「貧困の解消」などの目標に合意して以降、ODAは、途上国の開発と貧困・格差の解消に最大限の効果をあげるために、国内外で改革が積み重ねられ、政策に反映されてきました。特に、援助の質を改善するために設けられた「援助効果に関するハイレベル・フォーラム¹」と、援助の量にフォーカスした「国連開発資金会議」の二つの多国間プロセスにおいては、短期的な国益追求や外交ツールとしての援助のあり方を改革し、途上国のオーナーシップの下で、全ての関係者が協働し、開発政策とその過程の民主的オーナーシップを深化させ、開発効果を上げていくことが追求されてきました。ODA大綱の改定においては、これらの国際的な政策の積み重ねを反映することが大切です。

(1) 国際的な開発目標との整合性を

「ミレニアム開発目標」(MDGs)の達成期限(2015年末)が迫る中、これを引き継ぐ新たな国際目標を世界的な合意の下で策定するため、「ポスト2015年開発アジェンダ」(以下、「ポスト2015」)が国連などの場で議論されています。日本政府は国連加盟国の一員として、この新たな開発目標とODA大綱の見直しに整合性を持たせる必要があります。また、この「ポスト2015」のみならず、日本政府が批准する国連の諸条約にも基づく必要があります。

新たな開発目標と大綱においては、「貧困の解消」を第一の目的とする必要があります。過去の経済成長プロセスの多くが格差の拡大と環境破壊を伴ってきたという反省のもと、「経済成長ありき」ではなく、経済発展の「包摂性」と「持続可能性」を高めることを焦点にすべきです。

(2) 格差の是正を開発の主要課題に

ODAの第一義的な目的は、ODA供与先の途上国の開発と貧困・格差の解消です。日本を含む援助国自身の経済成長や民間セクターの便益は、ODAによる途上国の開発の結果として得られるべきものであり、ODAの直接的な目的とするべきではありません。この点は、ODA大綱の見直しにおいて明確にされる必要があります。

経済格差やジェンダー格差を始め、現在、様々な格差の下に置かれている人びとにとって、格差を是正し公平な社会を実現することは喫緊の課題です。あらゆる人々が多様なレベルでの意思決定に参加し、その潜在力を発揮できるようになることが必要です。ODAの目的に「途上国を含む世界のすべての人びとが等しく尊厳をもって生き、人権・平和・繁栄を享受できる、格差の少ない衡平な社会を構築すること」を含めるべきです。

一方、ODA大綱見直しの重要な課題の一つとして、「民間資金」の位置づけの見直しがあげられています。しかし、格差の是正と公平な社会の実現という観点からは、開発資金としての民間資金の適性を検証する必要があります。一般に民間資金は、低所得国より中所得国、最貧層より中間層に向かう傾向があり、格差の是正にはマイナスに働く可能性があります。また、教育、保健、福祉、水・衛生など基本的な社会サービスへの民間部門の参入については、参入する企業側に社会・環境・人権配慮のガイドラインの順守を徹底しなければ、格差の拡大や、最貧層のサービスからの疎外を招きかねません。一方、ODAは公的資金であり、透明性と説明責任を果たす形で社会サービスの強化に用いられることで、格差の是正と開発効果の拡大に貢献できます。

開発資金の拡大には、多国籍企業による租税回避や開発を巡る贈収賄などを防ぐことも重要です。ODAは、このために必要な税務・労働行政などの制度強化や適切な予算配分の促進を積極的に支えることが可能です。

¹ 現在は、新興国ドナーや市民社会組織、民間セクターなどを包摂する「効果的な開発協力のためのグローバル・パートナーシップ(GPEDC)」に衣替え

2. 大綱の基本方針および重点課題について

日本は ODA 大綱をはじめ、国際協力に関わる基本方針の根幹に、「人間の安全保障」を掲げてきました。日本の「人間の安全保障」は、個人とコミュニティに焦点を当て、保護（プロテクション）などのトップ・ダウンのアプローチと、コミュニティ・エンパワーメントなどボトム・アップのアプローチを組み合わせ、人間の尊厳を確立し能力を開花させようという考え方です。私たちは、これまで日本が ODA 大綱をはじめ、ODA 政策において継続的に掲げ続けてきた「人間の安全保障」の考え方を継続して尊重するとともに、日本の国際協力が持つ力を高めるために、新たに以下の点に留意することを求めます。

(1) ODA は相手国の市民と政府の主体性を反映すべき

「援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」や「効果的な開発協力のためのグローバル・パートナーシップ (GPEDC)」など、開発協力に関する国際的なルール形成の過程においては、相手国の市民および政府の主体性を尊重することが確認されてきました。これまでの議論を踏まえ、新たな大綱には「相手国（被援助国）のオーナーシップ、および開発政策における相手国の市民及び政府の主体性と民主的オーナーシップを尊重すること」を明記すべきです。

(2) 周縁化されやすい人々への適切な取り組みを

障害者や少数民族、難民、性的少数者など、開発の過程において周縁化されやすい人々が、他の人々と等しく開発に参加できるようにする必要があります。日本は、国是である「人間の安全保障」の下、ODA を活用してこれらを促進する取り組みを積極的に行うべきです。ODA 大綱見直しにおいても、この点が「基本方針」の見直しの中で明記される必要があります。新たな大綱にこうした取り組みの必要性が明記されなかった場合、国際協力に関する政策全体の後退と捉えられてしまうでしょう。

(3) 持続可能な開発と平和の維持・構築のために「自然環境との共生」を

環境を犠牲にした開発を推進することは、持続可能性を損なうばかりでなく、資源を巡って紛争まで引き起こしてしまう可能性も指摘されています。新たな大綱のもとでの国際協力は、持続可能な開発および平和の維持・構築のために「自然環境との共生」が必要不可欠である、という認識に立つべきです。

3. 援助実施の原則について

(1) 現行の 4 原則を堅持すること

現大綱の ODA 4 原則は、ODA の軍事的用途および国際紛争助長への使用の回避を明記しています。ODA は軍事的利益や短期的な外交的利益に従属するものではありません。昨今、世界各地でみられるナショナリズムの高まりのなかで、この 4 原則はますます重要性を増しています。日本は、今回の ODA 大綱の改定においても、ODA の軍事利用を禁止する現行の 4 原則を今後も堅持し、かつより厳密に適用することで、非軍事的手段で世界の平和と繁栄を希求していくことが重要です。

(2) 武装した軍と非武装の軍を区別する必要性について

東日本大震災やフィリピンの台風被災者支援でみられたように、大規模自然災害においては、NGO と自衛隊との連携により、互いの専門性を活かした有効な救援活動を実施することが期待されます。一方で、国連平和維持活動 (PKO) と ODA の協調といった提案がなされていますが、紛争地域において武装した軍が救援活動を行うことは、対立する武装勢力から、一方の側に加担する行為と見なされる危険性があり、慎重さが求められます。非武装・中立を原則とする NGO にとっては、武装した軍と連携・協力して活動を

することで、武装勢力間の対立に巻き込まれる懸念があります。日本の長期的・多面的な国益を尊重するためにも、ODA はあくまで非軍事的な貢献として行われるべきです。

(3) ジェンダー平等の達成について

今日国際社会が抱える課題の一つが、ジェンダー平等の達成と女性のエンパワーメントです。2014年4月にナイジェリア北東部で200名以上もの女子学生が誘拐された事件は、未だ世界において、女性を紛争の道具とし女性に対する暴力が後を絶たないことを示しています。このような事態を放置しながら開発援助を行うことはできません。

ジェンダー格差は、こうしたジェンダーを理由とする直接的な暴力のみならず、社会の様々な領域に及んでいます。女性は男性に比べて、教育や就労の機会を十分に提供されず、また、法制度や社会的慣習によって、資産や土地などの生産手段からも疎外されています。ジェンダー平等を達成し、女性の人権と尊厳が確立されることが必要です。「人間の安全保障」を国是とする日本のODAは、ジェンダー平等の達成に向けて最大限の役割りを発揮する必要があります。

新ODA大綱では、「女性に対する暴力根絶、女性の能力開発、あらゆる場面における女性の参画の実施、ジェンダー平等の達成」を援助実施の原則とすべきです。

4. 援助政策の立案実施について

(1) ODAに関与するアクターを増やし、多面的な関係の構築を

途上国の開発と貧困・格差の解消のためには、相手国政府、他の援助国や援助機関、相手国の市民社会・NGOなどとの多面的な関係の構築と協働が必要です。日本の開発協力を一層効果的にするために、協働するセクターの多様化に真摯に取り組むべきです。特に、ジェンダー主流化と女性のエンパワーメントに関わる資源を確保するとともに、国内の市民社会等の人材を育成し、活用すべきです。

(2) 援助効果や評価の公開について、より徹底した措置を

日本のODA予算は、教育、保健といった分野別、また、地域：国別などではなく、「無償」「技術協力」といった、援助の「スキーム」別に組まれています。このようなやり方では、対象国の開発や対象課題の克服に対して効果的な戦略を作りにくく、また、一般の人々にとっても、何にいくら使うのかわからず、援助の目的や期待される効果を理解しにくいという問題があります。援助についてよく知る一部の専門家や実務者だけにしかわからない、というのでは、透明性や説明責任が果たされているとは言えません。

ODA予算は、対象分野や国ごとの編成に改め、目指す成果についての目標設定と進捗に関する説明責任の向上をはかるべきです。

現行のODA大綱でも触れられている通り、ODAの援助効果や評価の公開をさらに充実させるとともに、効果や評価の高い活動に対するODA資金の配分を増やすべきです。直近の世論調査などを見ても、一般市民の多くは、ODAを貧困層や周縁化された人々に直接届く分野に重点化することを求めており、これは、貧困の解消にとっては間接的な方法である経済インフラ支援がODAのおよそ半分を占めている現状と大きな隔たりがあります。大綱の見直しに当たっては、こうした一般市民の期待とのギャップを埋めることが必要です。

この点、今回のODA大綱の見直しでは、ODAを日本の民間企業の海外進出を後押しするために活用することで、国民の理解を広げようという主張が散見されます。しかし、ODAは本来、相手国の開発の促進のために行われるものであり、日本をはじめとする援助国の利益は、その結果として間接的に享受されるべきものです。また、このようなODAによって一部の業界が潤ったとしても、広く国民のODA理解につながるとは限りません。むしろ、ODAが本来の効果を上げていないことや、特定の業界が利益を享受しているといったことから、ODAについて負のイメージが形成され、国民の理解を広げるうえで、逆効果にもなりかねない懸念されます。遠回りなようでも、世界の貧困解消に取り組み、日本のODAを、世界の多くの

人々のよりよい生活につなげていくことが、ODA への国民の理解の促進には最も効果的であると考えられます。

5. ODA 大綱見直しのプロセスについて

ODA 大綱は、多くの市民・関係者が注目する ODA の根本部分を提示する方針文書であり、前回の ODA 大綱改定時の前例に倣ったプロセスの担保は、政策への信任上、不可欠です。また、多くの市民の支持や、関係者の協力を得て ODA を実施する上で、むしろ改定プロセスでしっかり時間と手間を掛けて意見・ニーズを聞き、反映させておくことで、大綱改定後のよりよい協力関係が可能となると考えます。こうした観点から、今回の ODA 大綱改定のプロセスについて、以下 3 点を要望します。

(1) ODA 大綱改定タスクフォースの設置を

前回の改定時には「ODA 総合戦略会議」内に担当タスクフォースが設置され、重要な役割を果たしました。今回の ODA 大綱改定でも、骨子・案文の作成を、外務省とともに、関係セクターの識見ある者の参加による「タスクフォース」によって行うことが最も適切です。また、このタスクフォースが改定プロセスのマネジメントや、関係セクター等との意見交換のコーディネートも実施するのが望ましいと考えます。

(2) 骨子・案文の各段階での公開と意見交換を

ODA 大綱改定の骨子・案文は、段階ごとに公開し、関係セクターおよび NGO など市民社会との意見交換を実施し、そこで出された意見が改定プロセスに反映されるよう配慮する必要があります。この点について、NGO は外務省との定期協議会の実績を踏まえた協力が可能です。意見交換は、東京のみならず、地方でも開催すべきです。

(3) 応答性のある公聴会・パブリックコメントの実施を

今回の ODA 大綱最終案に対する公聴会の開催およびパブリックコメントを実施し、そこで出された意見、政府・外務省の回答、採用の可否について、一覧を図表化・文書化し、後日、外務省ホームページ等で公開する必要があります。前回は ODA 大綱改定時に NGO は政府公聴会の実施・コーディネートを担った経験があり、この点でも協力が可能です。公聴会は、東京のみならず、地方でも開催することが不可欠です。

6. ODA と環境について = 「環境容量」が飽和する中で、環境と開発を融合させる ODA に

現代の世界では、世界の人口増加が続き、自然資源を含む生態系サービスへの依存が増加し、さらに気候変動が急速に進んでいます。その中で、貧困・格差を解消し、持続可能な発展を実現するためには、これまで通りの開発のやり方を繰り返しているわけにはいきません。地球環境と開発の両立の確立が急務です。環境負荷を受け入れる地球の「環境容量」は飽和しつつあり、環境面の担保の無い開発の推進は、持続可能性が無いばかりでなく、将来的に高コストになると指摘されています。また、水、食料、木材などの自然資源、安定した気候、土壌の保持、自然災害の緩和機能などが脅かされることによって、社会不安や地域紛争が引き起こされる可能性も高まります。

その中で日本の ODA が果たすべき役割は、「do no harm」といった、ODA 事業による環境負荷の回避や緩和だけに留まらず、健全な環境を積極的に維持・再生し、自然環境と有機的に融合する社会を構築していくことにあります。

(1) 地球益あつての国益

国民生活や産業、経済に必須な物資を海外に強く依存している日本の国益は、安定した世界と環境に支

えられたものです。自然に強く依存する途上国において、人口増加、気候変動、持続可能性のない開発などの大きな変化は、直接的に安定や平和の損失につながり得ます。これは、日本の国益にとっても好ましくない状況です。短期的・直接的な便益のみを国益と捉えるのではなく、地球環境の保全、再生という地球益も長期的・間接的な国益として捉える発想が求められます。

（２）日本の文化である「自然との共生」の発信

「自然との共生」という概念は、里山・里海に代表されるように、狭い国土ながら豊かな自然を持つ日本の文化や歴史にも深く根ざすものです。また、世界に誇る高効率性・頑強性を有する日本の技術は、途上国が新たな開発ルートに舵を切る上で大きな助けとなり得ます。地球益が国益であるとの発想を具現化するためにも、開発援助においては、自然環境との共生を基本とした持続可能な発展に資する分野での積極的な貢献が求められます。

（３）自然資本的アプローチ

環境の持つ経済的価値を適切に認識しない開発アプローチが、今日の地球環境危機をもたらした大きな要因のひとつです。限られた自然資源やエネルギー、さまざまな自然の恵みを生み出す自然環境を、これら恵みの“原資”として捉える「自然資本」の考え方を導入し、自然資本の多くを抱える途上国を援助していくことは、今後、環境と開発の両立を実現していく上で不可欠な考え方となります。国内においても、農地の多面的機能の経済価値の評価や、水源税など、自然資本的な政策アプローチが始まっており、これらの経験を ODA に展開していくことが求められます。

（４）政策の一貫性

一連の IPCC（気候変動に関する政府間パネル）報告書や国連ミレニアム生態系評価などから、地球環境が限界に近づきつつあることは明らかです。一方で、例えば、生物多様性条約においては、愛知ターゲットの達成には、莫大な資金が必要とされています。環境容量の飽和、開発資金の限界など、多くの制約条件がある中で持続可能な発展を実現していくためには、再生可能エネルギーへの投資に舵を切る、自然資本への投資による開発を促すなど、政策の一貫性（policy coherence）を確保することがより効率的に目的を達成することが必要です。

（５）自然を基盤とした防災・減災、気候変動適応の導入

東日本大震災をはじめとした自然災害の多くを経験してきた日本は、防災・減災分野においては世界的な知見を有しており、その共有に世界から期待が高まっています。また、気候変動への本格的な適応も求められるようになってきており、長期的な視点に立った対応が求められます。しかしながら、自然生態系がもたらす自然災害の防災・減災効果や、災害からの復旧・復興に寄与する力、気候変動に適応する力などは見過ごされがちです。限られた資金、資源で人々の生命、生活、財産を守ると同時に自然環境を保全していくためには、インフラへの支援・投資だけでなく、自然生態系の力を活用していくことが求められます。

7. ODA と開発教育について

（１）開発教育の理念・目的を歪曲しないこと

開発教育は、「ミレニアム開発目標（MDGs）」でも強調されている貧困問題をはじめ、環境や人権、格差、平和や文化などに関わる地球的規模の諸問題の様相を知り、その解決に向けた取り組みに参加する力を養うことを通して、共に生きることのできる公正で持続可能な地球社会の実現を目指す教育活動です。

今回の「ODA 大綱」見直しの議論が、「人間の安全保障」を脅かす大きな要因である貧困問題の解決を一番の目的とせず、経済成長や軍事的手段を通じた国家の安全保障を最優先するのであれば、それは、開発教育の理念や目的から大きく逸脱することを意味します。

新「大綱」でも、貧困問題の解決を最優先の目的とすることが必要です。新「大綱」に引き続き開発教育が盛り込まれる場合、開発教育本来の理念や目的を歪曲しないことが求められます。

(2) 開発教育と ODA 広報を峻別すること

開発教育は、過去に「ODA 広報」の一環として、実施されてきた経緯があります。それが 2003 年に改訂された現「大綱」の「国民参加の拡大」では、「ODA 広報」とは切り離されて、「開発問題に関する教育」として位置づけられることとなりました。

国際協力を支援し、その担い手となる市民・国民を育てていくためには、一人ひとりが世界の一体性や相互依存性を理解し、国際協力の課題や必要性を考える機会が広く提供されることこそ重要です。

開発教育は「ODA 広報」の手段ではありません。新「大綱」においても、こうした開発教育と ODA の宣伝・広報の役割とを峻別する必要があります。

(3) 情報公開に基づいた市民・国民参加を保障すること

上記の通り、開発教育の目的は、市民・国民の一人ひとりが地球的諸問題の解決に積極的に参加していくことです。つまり、日本政府として開発教育を促進していくのであれば、ODA や NGO 活動などの国際協力に、より多くの市民・国民が「参加」していくことのできる機会を保障する必要があります。そして、その「参加」には、ODA 政策の企画・立案、事業の実施や評価に際して、有権者や納税者である市民・国民に情報が広く公開された上で、意見を表明し、議論し、関係機関等と協働していくことも含まれます。

新「大綱」では、現「大綱」でも強調されている「国民参加の拡大」が情報公開に基づいた上で実現され、市民・国民が、日本の国際協力に真の意味で「参加」できるよう、参加の機会が保障されることを求めます。

以上

【参考資料】

1. 平成 26 年度政府開発援助大綱改定に向けた要望書
(DPI インターナショナル日本会議、2014 年 4 月 7 日発表)
2. 途上国の開発と貧困・格差の解消に非軍事的手段で貢献する ODA を
(ODA 大綱を考える NGO 有志、2014 年 4 月 12 日発表、80 団体賛同)
3. ODA 大綱改定プロセスの公開・参加・透明性を求める意見書
(関西 NGO 協議会、2014 年 4 月 16 日発表)
4. 日本の国際協力の拡大と向上に向けた ODA 大綱見直しへの提言
(ODA 大綱を考える NGO 有志、2014 年 5 月 8 日発表、32 団体賛同)
5. ODA 大綱 4 原則における「非軍事主義」理念の堅持を求める市民声明
(ODA 改革ネットワークなど 6 団体、2014 年 4 月 21 日発表)
6. ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会第 3 会合に向けて ジェンダー視点からの提言
(JAWW 日本女性監視機構、2014 年 5 月 13 日発表、14 団体・個人 22 名賛同)
7. 「ODA 大綱」の見直しにおける「開発教育」に関する要望書
(開発教育協会、2014 年 5 月 21 日発表、21 団体賛同)

【本件に関する問い合わせ先】

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター 調査提言グループ (担当：堀内、山口)
TEL : 03-5292-2911 / FAX : 03-5292-2912 / E-MAIL : advocacy@janic.org