

要 約

0. 調査研究の概要

1990年代に世界一の規模を誇った日本のODAは、現在、DAC加盟23カ国中、支出純額ベースで5位、同対GNI比では21位と低迷している。また、「ODAに関する意識調査」(2009年4月・外務省)や「外交に関する世論調査」(2010年10月・内閣府)の結果を見ると、「現在程度でよい」「減らすべきだ」「やめるべきだ」とする意見の合計がそれぞれ61.9%、64.3%を占め、残念ながら日本の国民からは、ODAを積極的に展開することへの十分な理解や支持は得られていない。

こうした中で、外務省はODAの円滑な実施に不可欠な国民からの理解と支持の獲得の重要性を踏まえ、2010年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」の中で、「国民参加の促進」、「見える化の徹底(透明性の向上)」、「ODAの現場を伝える広報の効率化」という3つの方策を示している。

本調査研究は、こうした外務省が示す方策を進めていく際の参考となるよう、開発問題に対する国民各層の関心の所在や主要援助国のODA広報施策などの情報を収集した上で、「ODAに対する国民の理解・支持増進」や「国民による開発問題への自発的貢献促進」のための方策を検討していくことを目的としたものである。

1. 主要援助国のメディア報道と広報施策

DACの主要援助国である日本、米国、英国、ドイツ、フランス、イタリアの6カ国の主要紙を対象に、ODAに関する社説等の論調分析を行った。その結果、2008年9月以降、各国が金融危機の影響を強く受けながらも、共通してODAを肯定的に捉えていることが明らかとなった。一方、その動機を見ると、「国益」を重視する日本と米国、「国際益」を重視する英国、ドイツ、フランス、イタリアとの間には、大きな違いがあることが確認された。

主要紙の論説記事は国民の意識に一定の影響を与え、また、オピニオンリーダー層の主張を代弁したものであると捉えた場合、「国益」というODAの政策的動機に共通性が見られる米国の広報施策は、日本にとって大いに参考になるものと推察される。

その日米の広報施策について「DAC勧告(DAC Peer Reviews)」や「DAC開発コミュニケーション非公式会合(DevCom)」での議論をレビューすると、米国では政府主導の開発援助に対する国民の疑念を払拭するために、戦略的にターゲット層を定めた広報の必要性が指摘される中で、「米国の開発援助は、途上国の民主化構築と統治国家の実現、援助対象国が国際社会の中で責任を持って行動していくこと支援するもの

であるというメッセージを、内部（市民、外交官、同業者）、ステークホルダー（議会、NGO、民間、シンクタンク）、援助対象国の裨益者の 3 方向に正しく発信していく」という広報の基本戦略を打ち出している。それに対して日本は、複数のステークホルダーの上位に存在すべき包括的な広報戦略を描ききれていないことが指摘されている。

2. 国民の自発的貢献の動向

「日本ファンドレイジング協会」の推計によると、国際協力を含めたさまざまな分野に対する 2009 年の個人寄付と法人寄付全体の市場規模は、日本は対名目 GDP 比で 0.22%程度と、米国の同 2.1%、英国の同 1.1%と比較し、その規模は小さいことが指摘されている。また、個人寄付の割合は、米国が全体の 80%以上、英国は 70%以上を占めているのに対し、日本は 52.5%と低く、逆に法人寄付の割合が高くなっている。

日本の ODA 広報施策を検討していく際には、より強い支持の表明でもある個人の自発的貢献・参加をいかに促していくかといった点は非常に重要であるが、「寄付行為」から見れば、まだまだその動きは弱いといえる。そこで、広報戦略によって個人を巻き込み成功している政府や公的機関、民間企業の事例を比較検討した結果、いくつかの共通した要素があることが見えてきた。

その一つが「アクションの分かりやすさ」である。生活者の周辺には膨大な量の情報が溢れ、「情報の 99%はスルーされる時代」といわれる中で、自発的貢献や参加を求めるには、情報とともにアクションの分かりやすさも重要な要素となる。典型的な成功例としては、ボルヴィック社の「1L for 10L」キャンペーンなどが挙げられる。

また、政府機関の取り組みで成功している例に共通しているのは、「民間企業との連携」が機能していることである。身近な事例としては環境省の「チーム・マイナス 6%」、海外の事例では、英国保健省の「Change 4 Life」キャンペーンなどが挙げられる。ODA や国際協力の分野でも、民間企業を巻き込み個人の理解や参加を促すことは重要であるものの、企業の協賛や賛同を取り付けることは容易ではない。

この点において、各成功事例を分析した結果、「連携の幅を持たせる」、「企業側に分かりやすいメリットをつくる」、「コア企業との実績をつくった上で、企業数を拡大していく」ことが要点となっていることが確認されている。

3. 開発問題に対する国民の意識調査

「グローバル人材」の育成が求められている現在、ODA 広報の目的についても、国民からの理解や支持の獲得に加え、支援や参加までを範囲として明確に設定していくことが重要である。また、こうした広報目的を達成していく上では、国民の ODA に対する「興味関心」を喚起することがその起点となることから、「関心層」「やや関心層」「あ

あまり関心がない層」「無関心層」に分類し、全国約 1 万人を対象とした国民の ODA および国際協力に対する意識調査を実施した。

その結果、各層の分布割合が「関心層」7.0%、「やや関心層」が 37.5%、「あまり関心がない層」が 40.5%、「無関心層」が 14.9%と、「あまり関心がない」および「関心がない」と回答した人の合計が全体の 55.5%を占めていることが浮き彫りとなった。また、各層により、ODA に対する支持・不支持割合やその理由、支持条件には違いがあることが判明している。

特に ODA に対する認知(理解)レベルが上がるほど、支持理由として「国益」を挙げる人の割合が増加し、逆に認知レベルが下がるほど「国際益」を重視している傾向が観察された。他方、不支持理由や支持条件を見ると、透明性や効率性の確保など、各層が共通してアカウンタビリティーを求め、その傾向は関心・認知レベルが上がるほど顕著に表れている。

ODA や国際協力に関する認知経路(情報源)を見ると、全体としてテレビや新聞、WEB サイトの割合が高くなっている一方、認知レベルが上がるほど、新聞や雑誌、図書などを挙げる人の割合が高くなるなどの特徴が見られた。また、政府や公的機関、NGO、民間企業など、その情報の発信主体に対する信頼性についても違いがあることが確認されている。

このように各層ごとに嗜好する「メッセージ」や「媒体」、「発信主体」には特徴があることから、広範な国民からの理解や支持を獲得していくためには、それぞれに適した広報施策を検討していくことが重要である。

4. 開発教育がもたらす効果

ODA や国際協力に対して、そもそも「関心がない層」や「あまり関心がない層」の中でも関心レベルが低い人に対しては、これまでの広報アプローチでアクセスすることは難しい。こうした関心が希薄な層へのアプローチとして考えられるのが、ほぼすべての国民に対するタッチポイントとなる学校教育である。

こうした観点から、開発教育を実施している中学校と高校 8 校の生徒 298 人と教員 13 人、および実施していない中学校と高校 4 校の生徒 228 人と教員 16 人に対してアンケート調査を実施し、国際協力や ODA に対するイメージや関心レベル、理解レベルの差異を比較検討することで、開発教育の可能性を探った。

その結果、開発教育を実施している学校の生徒の方が、国際協力や ODA に対する関心は高く、理解も進んでいることが分かり、開発教育のある一定の効果を確認することができた。また、注目されるのは、ODA に関心や理解を示す生徒が多い学校の教員は、ODA の現場を視察した経験を有していることである。いかに、子どもたちに直に

接する教員の影響が大きいかを裏付ける結果となった。

他方、開発教育を実施していない学校の教員からは、その理由として「開発教育に取り組む時間的な余裕がない」ことや「学習指導要領で義務化されたら」、「適当な開発教材がない」といった意見などが寄せられたほか、そもそも開発教育に関する知識がない、あるいは開発教育そのものを知らないとする教員も多く存在した。

5. ODAに対する理解・支持増進の方策(提言)

本調査研究では、国民各層ごとに ODA の支持・不支持理由および支持条件には違いがあり、また情報の認知経路や信頼する情報発信主体にも一定の特徴があることが確認された。広く国民各層を対象に ODA に対する理解や支持の獲得、支援や参加の促進を図る上では、国民全体に対して均一化された情報を発信するのではなく、各層ごとに最適化された広報施策を展開していくことが重要である。

その具体的な戦略モデルとして「個別最適型広報」を提示したい。この「個別」とは、「オピニオンリーダー層」に加え、関心レベルごとに分類した「関心層」「やや関心層」「あまり関心がない層」「無関心層」の 5 つの国民層を指したものである。また、「最適型」とは、各層それぞれに最適化された「メッセージ」および活用する「媒体や手法」、「情報発信主体」を選択していくことであり、この戦略に沿って各層に対する広報施策を検討していくことで、広報効果の最大化が図れるものと考えられる。

これまでの ODA 広報は、「伝えたいことを伝える」という観点から展開されてきたきらいがある中で、外務省が進める ODA の「見える化」は、すべての情報を提示し、その選択は受け手である国民に委ねられている。こうした観点は、ODA の透明性を確保し、国民からの信頼を得ていく上で有効かつ斬新なものであり、高く評価することができる。一方で、興味関心レベルが違えば、ODA の「見える化」へのニーズも違ってくることから、この「見える化」についても各層ごとに最適化していくことで、より一層、その効果の拡大が期待できる。もっとも、「見える化」に代表されるアカウンタビリティについては、ODA に対する支持条件として、すべての国民層で高い割合を示していることから、各層ごとの戦略としてではなく、ODA 広報活動に共通した視点として「アカウンタビリティの主流化」を図っていくことも重要だといえる。

個別最適型広報は、納税者である国民各層の ODA に対する情報ニーズや嗜好する情報源などを把握し、それに応えていこうという一連の努力によって成立するものである。「ニーズに耳を傾け、それに応える情報を届ける(あるいはそれを政策に反映させる)」ことで、国民と政府の双方向の関係性が築けることから、個別最適型広報は、広報を介した“コミュニケーション”であるともいえる。