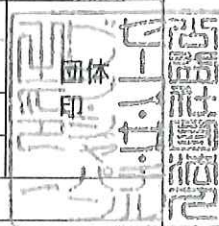


2020 年度

NGO スタディ・プログラム最終報告書

提出日	2021 年 3 月 8 日	
氏名	塩畑 真里子	
所属団体(正式名称)	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	
派遣タイプ	実務研修型 / 研修受講型	
研修国	日本	
受入機関名	外務省、OECD/DAC	
研修期間	2020 年 11 月 16 日	
研修テーマ	経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) による開発協力対日相互レビューへの参加を通しての日本の市民社会組織のプレゼンス向上	



1. 導入：OECD と DAC による ODA 対日審査について

(1) 経済開発協力機構 (OECD) と開発援助委員会 (DAC)

経済開発協力機構（以下 OECD）およびその開発援助委員会（DAC）が世界の開発援助政策や政府開発援助（ODA）の基準設定に与える影響は大きい。

OECD が設立されたのは第 2 次世界大戦直後であり、1960 年代以降は欧州経済の復興に伴い、欧州と北米が対等なパートナーとして自由主義経済の発展のために協力を行う機構として発展的に改組されてきた。日本が加盟したのは、1964 年、ヨーロッパの原加盟国以外で初めて、非欧米諸国として初の加盟であった。1990 年代半ば以降、旧東側諸国であったポーランド、ハンガリー、チェコ、なども加盟しているほか、2010 年にはイスラエルも加盟国になるなど、地政学の変化を受けて、OECD も柔軟に変容し、現在加盟するのは 37 か国となっている。

しかし、その目的、原則は大きくは変化していない。ひとつは、「経済成長」。加盟国の財政金融の安定を維持し、できる限り高度の経済と雇用、生活水準の向上の達成を図ること、それによって世界経済の発展に貢献することとされている。2 つ目は、「開発」であり、経済発展の途上にある地域の健全な経済成長に貢献すること。3 つ目が「貿易」で多角的・無差別な世界貿易の拡大に寄与することである。特に、経済政策分析、規制制度・構造改革、貿易・投資、環境・持続可能な開発、ガバナンスといった分野で活発に活動を展開しており、OECD がこれらのテーマについて出す見解、報告書は世界の中でも、重みを持って受け取られている。また、OECD では、加盟国どうしの相互審査（ピア・レビュー）をはじめとする活動を通じて「世界標準」を作り出している。

開発援助委員会（以下 DAC）は、包摂的かつ持続可能な経済成長、貧困撲滅、途上国の人々の生活水準の改善、2030 アジェンダ（SDGs）の実施に貢献するため、開発協力・政策を促進することをそのミッションとしている。具体的には、ODA および他の公的・民間資金の流れに関するデータの収集・分析を通じて、透明性のある方法で、持続可能な開発に貢献する資金のモニタリング、評価、報告を行うほか、開発協力政策・活動のレビューを通して国際的な規範・スタンダードを維持、ODA の一貫性を守り、透明性と相互学習を促進している。特に貧困撲滅と持続可能な成長に関し、開発協力におけるイノベーション、インパクト、効果、成果の向上を支援するために、政策の分析、ガイダンス及びグッドプラクティスも提供している。設立から半世紀以上が過ぎ、冷戦時代から様変わりした 21 世紀の現在の世界で、DAC は役割を徐々に変えてきている。

現在も、OECD を推進している大きな柱は、民主主義と市場経済と言える。開発援助の国際潮流は、時勢とともに変化するが、現在、DAC が重視しているテーマとして、環境と開発、食料確保と栄養、脆

弱性、ジェンダー、ガバナンス、移民・人の移動、自然資源、貿易とバリュー・チェーンなどが挙げられる¹。

特に、脆弱性や移民・人の移動というテーマは、従来開発に注力する組織が、近年の紛争の増加、深刻化に伴い、人道危機を無視して開発を考えることが難しい時代になってきたことを反映しているためと言える。「人道・開発・平和の連携 (Triple Nexus)」という考え方がより頻繁に提唱されるようになってきており、人道支援と開発協力に平和構築・紛争予防支援を繋げて考えることが多くの援助機関や実施組織に期待されるようになってきている。紛争発生後の対応のみならず紛争の発生・再発予防にも重点を置くべきとの考え方である。DACにおいても、下部機構である「紛争と脆弱に関する国際ネットワーク

(INCAF)」が中心となって2020年に「人道・開発・平和の連携の一貫性に関するDAC勧告」を出しているが、これは、日本を含むドナー及び関係アクターが、より効果的で一貫した人道・開発・平和のための活動、特に脆弱性や紛争に関する活動を行うことを支援するために、連携における調整・計画・資金動員の観点から11の原則を定めたものである²。

(2) ODAの対日審査と市民社会組織の参加

OECDは、加盟国どうしの相互審査を行うことを通し、各国の政策やその実施を強化していくことを重要な任務のひとつに位置づけている。ODAも例外ではなく、DACメンバー国が、各々の開発協力政策やその実施状況について、5～6年ごとにお互いを審査（レビュー）している。本来、開発援助はドナー国が自主的に行うものであるが、相互レビューでは、より良い援助を目指すドナー国が集まり、互いの政策や経験を共有し、助言しあう、というものである。このような情報共有により、各国の援助を改善し、各国間での援助協調を図ろうとの考えに基づく。

今般、2019-2020年の審査ラウンドで日本のODAが対象となった。同じタイミングで、英国とアイルランドのODAも審査対象となっている。日本が前回審査を受けたのは2014年であったため、5年ぶりの審査となった。今般の日本の審査を担当したのは、イタリアとEUの両政府である。今般の対日審査は以下の流れで実施された。

日本政府外務省は、DACが定める参照指針の項目 (Reference Guide) に準拠して³、日本のODAの実施状況をまとめたメモランダムを2019年10月に作成、発表した。同年11月に、OECDのイタリアとEUの代表部、DAC事務局職員の約10名から成る調査団が訪日し、東京で本国審査を実施した。そこでは、外務省、JICA、国会議員、民間企業の関係者、市民社会組織との対話の場を持った。

対日審査への市民社会組織の参加については、特定非営利活動法人国際協力NGOセンター (JANIC) がその調整役を担った。事前に、上記の日本政府のメモランダムに基づき、複数の団体やNGOネットワークから「市民社会組織報告書」というものを作成、それぞれが日本のODAについてコメントしたもの、課題を指摘したものをJANICが取りまとめ、同調査団に提出してあった。11月28日にワールド・ビジョン・ジャパン事務所で開催されたDAC審査団と日本の市民社会組織関係者の間の意見交換会には、NGOから9団体約20名が参加した⁴。

同年12月には調査団はガーナを訪問、翌年1月にはカンボジアを訪問し、日本によるODAの現場を視察、JICAの現地事務所や両政府の関係者等にヒアリングを行っている。その後、報告書の作成が行われ、2020年6月下旬に、OECDの本部のパリで、審査結果を議論する会合を開くことになっていたが、コロナウィルスの影響で延期となり、最終的に、11月16日に東京とパリを結んでのオンライン会合に変更された。

¹ OECD-DAC のウェブサイト [Development Assistance Committee \(DAC\) - OECD](#)

² OECD-DAC のウェブサイト [DAC-UN HighLevel Roundtable Partnership Peace Outcome.pdf \(oecd.org\)](#)

³ OECD-DAC のウェブサイト [DAC Peer Review Reference Guide - OECD](#)

⁴ JANIC のウェブサイト [開発援助の目的見直しなどを提言ーOECD DAC 開発援助相互レビュー 市民社会との意見交換会 報告 | 国際協力 NGO センター JANIC](#)

上記の2019年11月の東京での調査団と市民社会組織の会合においては、市民社会関係者は、(1) 開発援助を進めるにあたって日本政府の強み (2) 改善すべき点 (3) 人道支援に関する日本政府の取り組みの評価について意見を求められた。私はジャパン・プラットフォーム(JPF)の正会員から成る幹事会のメンバーとしてこの会合に参加し、主に日本政府による人道支援の政策と課題、JPFを通しての日本のNGOへの人道資金拠出の現況についての話題を提供した(写真参照)。2020年6月のパリでの本会合にも市民社会組織の代表として、外務省関係者、JICA関係者と共に渡航する予定であったが、これがオンライン会合に変更になったため、2020年11月16日に外務省で開かれた会議に参加することとなった。

2. 本文

DACによるODAの審査で検討される内容は、各国共通、標準化されており、以下の7つの観点から審査を受けることとなっている。

- 1) 持続可能な開発へ向けた努力：国内外の政策の一貫性、国内における国際開発の啓発促進活動実施状況
- 2) 援助の政策と枠組み：SDGsを含めた国際公約に向けた政治的方向性、政策、戦略、これらの明確さ
- 3) 開発援助資金：総額、低所得国・中所得国区分、アンタイド率、地域性、借款と無償比率、多国籍機関への拠出
- 4) 開発援助のための体制：政府開発援助を実施するための体制、組織機構、意思決定プロセス
- 5) 開発援助のための原則とパートナーシップ：プロジェクト実施／財政支援、予算（通常と補正）、市民社会組織との連携、支援受け入れ国の政策との整合性
- 6) 開発援助の評価制度、教訓の活用
- 7) 開発援助における脆弱国支援と人道支援

今般の対日審査の最終報告書は、上記に沿った章立てで構成され、全部で109ページにのぼり、各章で詳細な議論がなされている。東京での審査や現地での調査を踏まえて、以下の9つの提言が出されている。

(1) 政府全体として一貫とした援助アプローチの構築を

日本政府は、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)、質の高いインフラ、法の支配、人間の安全保障、SDGsといったテーマを推進しており、ODAの実施にあたっては、援助受け入れ国の自助努力とオーナーシップを尊重、また途上国同士の南南協力を重視するなどの特徴がある。また、日本国内の経験を活用し、各国において防災事業について大きな成果を生んでいる。その一方で、他ドナーとの協調事業の実施は非常に限定的であり、受け入れ国との個別の関係性と個別プロジェクト重視する傾向がある。ただし、各国に対する協力方針は、非常に簡潔なものにとどまっており、包括的な方針が不在である。

結果として、個別の事業レベルの取り組みが日本政府の援助の全体像あるいは受け入れ国のSDGs達成に向けた取り組みにどのように位置づけられるのかが不明瞭になっている。借款、無償、技協などの援助スキームを組み合わせ、全体として何を達成としようとしているのかを明らかにすることが望まれる。

(2) DAC アンタイド勧告の対象となる援助について、完全にアンタイド化を

2012年以降、後発開発途上国(LDC)において、アンタイド援助であるにも関わらず日本企業が受注する割合が上昇しており、2017年にはその率が88%に達している。結果としてタイドとなっており、受け入れ国の民間セクターの育成に支障が出る可能性があるため、早急に是正されるべきである。

(3) 多国籍機関が予算を運用しやすいようにより予測性の高い資金拠出を。市民社会組織に対して制度的支援を手厚くし、戦略的パートナーとして協力を

日本の ODA 予算の約 3 割は多国籍機関への拠出されており、日本政府が国際協調へ強いコミットメントを示していることは高く評価すべきである。NGO への資金拠出も徐々には増えてきており、管理費拡充も実現されている。しかし、ODA 全体に占める NGO への事業費拠出は 1-2%程度にとどまっており、DAC 平均値（15%）をはるかに下回る。パートナーシップという観点から国際機関や NGO との協力は重要である。

パートナーシップという観点から、借款・融資案件以外では、他の援助国や機関と共同で拠出することは非常に少ないほか、国際機関への拠出金は使途をイヤーマークし、補正予算に依存する割合が高い。補正予算は予想が困難であり、これでは、資金を受け取るほうも計画を立てづらいため、改善が望まれる。また、NGO は、変化の主体 (agent of change) であることを認識し、戦略的パートナーとして位置づけ、他の DAC メンバーにも倣い、資金拡大を含め、活性化を図るべきである。

(4) 開発協力の原則にもとづき、分権化、プロセスの効率化、現地職員への投資等を通してより高い迅速性、適応性を

日本の ODA 事業管理プロセスは明快であり、前回の審査以降、事業におけるジェンダー主流化の手法や汚職予防管理にも進展が見られる。一方で、様々な決定権が東京へ集中しているほか、フィージビリティ調査、リスク評価に時間を要する傾向がある。これが迅速な決定に支障を出していることがある。また、セクター別にみると、汚職リスク管理は強化の余地がある。また、効率化のためにも JICA 事務所など現地事務所職員への投資と一層の能力強化が必要である。

(5) 人道、開発、平和の間の一貫性の明示を

日本の ODA では、これまで司法制度強化、元兵士の社会統合等、紛争の影響を受けた地域での支援が増加しておるほか、防災分野では世界的リーダーの位置にある。人道支援予算の約 1 割は防災、予防に配分されており、DAC 平均よりも高い。

しかし、ODA は要請主義に基づくこともあってか、脆弱コンテキストへの予算の割合は明示されていないことも日本の援助の特色である。また、脆弱国において、援助の借款の割合が高い（2018 年 62%）。ODA に占める人道支援の予算はわずか 4%以下であり、DAC 平均の 13%を下回る。

日本は、人道、開発、平和構築を連結させた事業の経験もあり、それを踏まえて、これらの一貫性のある支援をどのように実施するべきか、方針を明らかにすべきである。

(6) 個別のプロジェクトを超えたより戦略的な事業評価を

JICA ではノレッジ・マネジメントについて、成果がみられ、各セクターでの学び合いも行われている。また、外務省評価室も評価結果を広報活動に活用している。今後は、プロジェクトの評価結果をより幅広く政策や制度の改革につなげる発想が必要となる。結果として、それが国民の ODA に対する理解を醸成することにつながるはずである。

(7) 国民総所得 (GNI) の 0.7%を ODA に充当する目標に向けた計画を

2015 年に採択された ODA 大綱では目指すべき ODA のレベルである 0.7%達成までの時間枠が明記されていない。今後、借款の返済額が増加することを見据え、0.7%達成に向けて、時間枠を設定し取り組んでいくべきである。

(8) 貧困削減に関する明確なアプローチの構築を

日本の ODA の LDC への拠出割合は上昇しており、2014 年に 23%であったのが 2018 年には 31%まで増えている。しかしながら、大型の経済インフラの支援に見られるように、経済成長を優先する政策・方針がより平等な富の分配と貧困削減にどのように結びつくのか、アプローチ、ガイダンス、ツールが不在であることは指摘されるべきである。支援政策・方針の策定にあたっては、貧困や脆弱性の背景分析も組

み込んでいくべきである。貧困削減のアプローチの検討、また、それを ODA 活動の設計に活用し、モニタリング、評価で何を計測すべきか、今後明らかにしていくことが望まれる。

(9) 国内政策と SDGs の間のギャップに対応すべく、省庁間調整の強化を

他の DAC メンバー諸国にも当てはまることであるが、国内政策と ODA 政策の一貫性について齟齬が見られる。気候変動対応、温室ガス排出規制がその例である。日本は借款で、化石燃料に基づく発電所の建設支援を実施している。最近、石炭火力プラントの輸出を強化したことは前向きな動きである。

しかし、まだ国内政策と ODA 政策には一部ギャップがあり、優先分野を決めたうえで、齟齬の解消に取り組むべきである。

以上が今回の対日審査で出された提言内容であるが、これは報告書を最終化する過程で日本政府も合意した内容である。この最終報告書内容を協議する対日会合について、以前の審査では、市民社会組織は参加していなかったが、今般、JANIC が参加の可能性を外務省に打診したところ、参加が実現した。

2020 年 11 月 16 日に開催された外務省と OECD 本部の間でオンライン会合が開催されたが、参加者は、日本側から、国際協力局審議官、国際協力局開発協力企画室の室長ほか事務官数名、JICA からは、企画部国際援助協調企画室室長、アフリカ部、東南アジア・大洋州部からの参加があった。私は市民組織の代表として参加した。OECD 側からは、DAC 議長のほか、2019 年の訪日調査団のメンバーに加え、OECD 本部の米国、ドイツ、ニュージーランド、ノルウェー、英国政府等の代表部からも参加があった。

また、2021 年 3 月 4 日には、JANIC、一般社団法人 SDGs 市民社会ネットワークの開発ユニットおよび NGO・外務省定期協議会「連携推進委員会」NGO 側連携推進委員の 3 者で、上記の内容を広く市民社会組織に共有するための意見交換会をオンラインで開催した。30 名強の NGO 関係者が参加した。今般の対日審査の結果についての内容の共有の後、2 名の大学関係者から、近年の DAC の傾向についての補足があった。主な議論ポイントは以下の通りであった。

- 2018 年から借款が贈与相当額計上方式で算出されることによって、ODA 貢献額が大幅に変更した国は日本に限られている。一方で、これまで贈与がほぼ 100%であったような国も借款による援助を開始もしくは再開するという情報も一部に出ている。
- 「隠れタイド」とも言えるタイド契約の割合の上昇は市民社会組織として懸念すべき点である。一方で、タイドの定義について異なる見解もある。
- 今回の対日審査の内容は、援助と外交の一体化の傾向が高まった結果、と言えるのではないか。

3. 考察・提言

今般の対日審査の実施にあたっては、決定された直後から JANIC が中心となって市民社会組織側の提言を取りまとめ、2019 年の 11 月の東京での意見交換会では審査団との間で活発な議論が実現した。また、対日審査団による最終報告書の中でも上記の意見交換会で出された内容がある程度反映された形となっており、市民社会組織の一員として、一連のプロセスや結果を高く評価したい。特に、NGO とのパートナーシップ強化、予算の拡充、申請等にあたっての事務的手続きの軽減化の必要性などが提言されており、市民社会は同内容を歓迎するところである。

一方で、ODA のなかで、大きな課題であるアンタイド化、GNI0.7%達成など重要な課題も複数指摘されており、これらに対して日本政府がどのように取り組んでいくのか、市民社会組織側も今後しっかりフォローしていく必要がある。特に、日本の ODA 案件では大型インフラ案件が占める位置が大きいなか、汚職防止措置、アンタイド化など、その課題の理解には高い専門性が必要とされるので、市民社会組織は今後も研究者らと協力して政策提言を強化していく必要があると感じる。

4. 団体としての今後の取り組み方針

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、子どもの権利を推進、実現を目指す団体として、世界中であらゆるレベルの政策提言活動を展開している。近年は特に SDGs の実施と達成に向けて、保健・栄養、教育、子どもに対する暴力の撤廃など社会開発課題を中心に、国際機関や二国間援助機関に対しあらゆる政策に関する働きかけを行っている。昨年からは新型コロナウイルスの世界的感染によって、それまでに達成された、保健・栄養や基礎教育面での進捗が今後、逆戻りしてしまう可能性が高くなっている事態を受け、各国での政策提言を強化している。多くの低所得国では、コロナウイルスへの感染そのものよりも、都市封鎖等により経済活動が一時的に停止されたことによって、多くの貧困層に生計の面での打撃を受けており、今後、貧困層が拡大することは、世界銀行などが警鐘を鳴らしている通りである。最新のデータでは、今後、世界で約 1.2 億人もの人々が新たに貧困に陥ることが懸念されている⁵。

このようななか、ODA の果たす役割、重要性はますます高まっている。先進国の一部がコロナウイルス対策のために自国の経済を優先して、海外援助を減らす措置を取り始めているなか、日本政府は、2019 年春からいち早く低所得国へ向けての融資を増やすなど具体的な対応策を取ったことは評価に値する。今後、感染がある程度終息しても経済的影響は中長期的に続くなか、また、SDGs の達成に向けたこれまでの成果の損失を最小化するためにも、今後も日本政府が国際的枠組みを通して ODA を強化、拡大していくことを市民社会組織としては願っている。

その流れで今般の DAC による対日審査への市民社会の参加は、大きな意味があったと認識している。JANIC が中心となって外務省へ働きかけ、外務省も数年に一度しか開かれない DAC との審査会議という貴重な場に市民社会組織の代表が参画することを受け入れてくれたことに深く感謝申し上げたい。

2018 年 11 月に出された「ODA に関する有識者懇談会提言」のなかでも「NGO の価値の向上」の必要性は明示されており、また、NGO 側も、自らその価値を説明していくことの必要性が指摘されている。NGO 側は事業実施に加えて、ODA 政策に関するフォーラムに関与し、日本の ODA の政策や実施の向上に貢献していくとともに、それを通して国際協力の重要性を広く一般市民に広める責任も担っていると考えている。今般の対日審査の結果を受け、次回の対日審査に向けて、具体的な提言内容への取り組みが必要とされるが、セーブ・ザ・チルドレンとしては、他団体とも協力し、市民社会組織として貢献していく所存である。

5. その他

5-1 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

今般、この報告内容は、スタディ・プログラムの一環として実施されたが、その背景には、当初予定されていた 2020 年 6 月の OECD 本部における対日審査会合へ参加するための渡航費等の工面という事情があった。その結果、通常の研修報告とは内容がやや異なるため、ご了承ください。

⁵ 世界銀行のウェブサイト [Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021 \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/07/2020-07-20-Updated-estimates-of-the-impact-of-COVID-19-on-global-poverty-Looking-back-at-2020-and-the-outlook-for-2021)



写真1：調査団と市民社会組織の代表者との対話の様子（2019年11月東京、JANIC ウェブサイトより）



写真2：調査団と市民社会組織の代表者との対話の様子（2019年11月東京 JANIC ウェブサイトより）



写真 3 : 外務省と OECD 本部の間のオンライン会合の様子 (2020 年 11 月東京、外務省ウェブサイトより)