【背景・問題意識】

2010 年 6 月に「ODA のあり方最終案」が発表されて後、開発協力適正会議の設置、見える化の推進や評価体制の強化など、具体的な ODA の改革・改善が進められている。「ODA のあり方最終案」には、「開発協力の理念／基本方針」についても言及があり、ODA のあり方をまさしく「上流部分」で枠づける文書ともなっているが、その一方で日本の ODA の政策文書としては公式に最上位文書として位置づけられた ODA 大綱があり、そこでも理念として ODA の「目的」や「基本方針」が書かれていて、現在も 2002 年に改訂されたものが存在している。そのため、日本の ODA の理念は現在、この二つの政策文書によって規定されるという中途半端な状態に置かれたままになっている。実際、「ODA のあり方最終案」では、最後の第 12 項で次のように書かれ、二つの政策文書の統合あるいは整合性を図る作業の必要性が示唆されている。しかし、この作業は現在の政権政党の政治的理由から先送りにされたままである。

「今回の見直しを踏まえ、新たな理念・基本方針を反映するため、ODA 大綱の改定に向け、政府内で協議を始めたい。これに併せて、政府開発援助に関する中期政策は、その位置付けを含めて見直していく。国別援助計画は、これらの上位政策を反映するとともに、簡潔で戦略性の高いものに再編し、策定対象国を拡大する。分野別開発政策は、二国間・多国間双方の援助政策における実効的な戦略的指針とする。」

一方、この間、ODA は様々な国内外の新しい政治経済状況と開発に関する国際的議論の文脈の中にあって、国際社会の安全と平和に関する新たな課題への挑戦と ODA の役割の見直しが迫られ、実際、ODA 理念や原則、あり方に疑念を抱きかねないような個別対応が行われている。例えば、東アジアの安全保障戦略の見直しの中での ODA による武器供与の緩和などは、そうした事象の一つであろう。こうした状況を見るとき、ODA 理念を規定する政策文書が二つ存在し、その関係が曖昧なままであることは、国内外の世論及び援助関係者に対し日本の ODA に対する誤解や疑念を生み出し、多様なステークホルダーの協力と被援助国や市民との適切なパートナーシップの下での ODA の運用を困難にすることにもなりかねない。更に、ODA 理念の一本化の遅れは、援助効果に関する釜山成果文書や日本に対する DAC ピアレビューで勧告された「政策一貫性」という国際約束や課題に日本政府が応えられないことを意味し、国際協力関係者の間で始動し始めた「ポスト MDGs」議論を国際社会において適切にリードしていくことは道義的にも、論理的にも難しいであろう。

この問題意識の下、ODA を主導する立場にある外務省をはじめ、JICA や国際協力 NGO が、まずは現在の日本の ODA の置かれている状況と課題に対する認識を共有化を図ることが重

要ではなかろうか。政府と NGO は、それぞれが置かれた立場は異なる。しかしながら、ODA が直面する状況と課題に対する認識の共有は可能である。来る ODA 大綱の改定やポスト MDGs 議論に向けて建設的な対話を行うためにも、この定期協議全体会の場を活用して、ODA をめぐる現状、ODA 上位政策のあり方、議論の進め方について、まずは双方で考え方を共有したい。

【論点】

1. ODA をめぐる現状－国内外の文脈の変化と政策一貫性について

1) 上位政策を議論するにあたって、どのような国内外の文脈を考慮すべきと考えるか？

例えば、次の様なことは ODA にどの程度関係すると思われるか？

国内

- 東日本大震災と人道支援及
- 兵庫行動計画から防災国際会議へ
- 福島第一原発事故とリスク社会対応
- インフラ維持と地方財政
- 社会福祉政策の見直しと財源
- TPP
- 世銀総会（東京）

海外

- 援助効果「釜山ハイレベル会合」成果文書及び指標（2011 年）
- ビルマの民主化の動き
- アフガニスタン復興会議の成果
- 地球サミット・リオ+20（2012 年）
- 武器貿易条約会合

2) 政策一貫性についてどのように考えるべきか？政策一貫性の追求は共通課題となり得るか？

どのレベルの一貫性なら外務省と NGO で認識を共有できるか？

2. 上位政策のあり方について

1) 現在、ODA 大綱、ODA のあり方検討最終案、中期政策の三つの上位政策があるが、それぞれの関係はどのようなものと考えたらよいか？整合性は保たれていると考えているか？

2) ODA の構造を規定するのはどの政策で、運用を規定するのはどの政策か？その観点において、今見直すべきはどの政策か？

3. タイミング・プロセス・コストについて

1) 見直しをするとすれば、いつから始めるべきか？また、どの政策から見直すべきか？

2) ODA 上位政策改訂あたりの「正当性のあるプロセス」とは、どのようなプロセスであると思われるか？現行政策のレビューと透明性・公開性のある形での熟議が必要と思われるが如何か？

3) レビューや熟議を行うには一定のコストが必要だが、外務省はどこまでコストをかける用意があるか？2013 年度の概算要求（8 月）をひかえて、今行うべきことは何か？