NGO・外務省定期協議会 2012年度第1回「ODA政策協議会」議題案
「ODA上位政策のあり方について(全体会議からの継続議題)」

(特活)関西NGO協議会 提言専門委員

加藤 良太(ryotak@mac.com)

1. 議題の背景

本年6月12日に行われた「2012年度NGO・外務省定期協議会 全体会議」にて、議題「ODA上位政策のあり方について」(資料1)が討議され、NGO・外務省双方で、1)時期は未定であるが、ODA大綱を始めとしたODA上位政策の見直しが必要であること、2)改定に際しては、MDGsの成果や評価、ポストMDGsなど国内外の政策動向を踏まえるべきこと、3)ODAのあり方検討最終案などに示された内容が反映されること、などの認識を共有したところである。

以上のことを踏まえ、ODA政策協議会でこの議論を継続し、今後、来るべきODA上位政策の見直しに備えて、NGO・外務省双方で必要な討議を行い、論点・アイデアの共有を図っていくことが必要であると考えます。

2. 議題に関わる問題点 (議題に上げたい理由)

全体会議での議論を通じて、NGO側として外務省側から新たに聞いた考え方や、気づいた点などがあつた。その点について趣旨を確認するとともに、双方の理解を深め合いたい。

3. 外務省への事前質問 (論点を詰めるために事前に確認しておきたい事実関係など)

1)全体会議の議論の際、ODA大綱の見直しのプロセスにおいて行うこととして、外務省側が一例として「現行のODA大綱の評価」を挙げられた。前回改定(2003年)の際も、以前の大綱の評価が行われたと記憶しているが、その際の手法・進め方はどのようなものであつたか。当時の大綱の評価のあり方について、外務省として現在はどうのような感想を有するか。

また、当時、NGO側から以下のような共同意見書が出されていた(全文は「資料2」)。このような意見について、外務省として現在はどうのような感想を有するか。

1. 法的拘束力のないODA大綱がどのように運用されてきたか(あるいは運用されてこなかったか)についての評価を、第三者を含めて行う必要がある。適切な評価なしの見直しを行っても、その効果は望めない。

[出典]「ODA大綱見直しに関するNGOからの共同意見書」(2003年5月16日)より抜粋

<http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/prj01detail03.html> (2012年6月30日閲覧)

2) 本年2月28日に、玄葉外務大臣が政策研究大学院大学で行われた演説「我が国のグローバルな課題への取り組み ～「フルキャスト・ディプロマシー」の展開と協力フロンティアの拡大～」¹⁾について、この間の外務省側発言での扱いや、平成24年度「国際協力重点方針」²⁾内容を勘案するに、この演説が「日本のODA・国際協力の最重要政策」の一つとして扱われているように見受けられる。当方のこの認識に誤りはないか。

また、この演説が「政策」の意味合いを持つとすれば、演説内容の具体化や実現にスケジュール感をもって臨まれていると思われる。そのタイムスケジュール、あるいは演説内容の「政策」としての効力はどの程度の期間に及ぶと考えられているか。

加えて、今後ODA・国際協力に関する重要な方針や政策について、今後も大臣演説やそれに準じた方法で公表していく考えはあるか。

[注] 1) http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/24/egnb_0228.html (2012年6月29日閲覧)

2) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pdfs/24_jyuten.pdf (2012年6月29日閲覧)

4. 議題に関わる論点 (定期協議会の場で主張したいことや、外務省に確認しておきたいと現段階で考える点)

1)【議題全体について】 ODA大綱や中期政策の前回改定の経緯に学び、現在のODAの上位政策の実際を十分に確認しておくことで、実際に改定のプロセスに踏み出す前に、参加度や透明性が高いプロセスの設計に必要な「材料」を集めておくことができ、改定プロセスそのものが、人々のODA・国際協力への関心や意欲を喚起するものになるのではないかと考える。

2)【事前質問1について】 ODA大綱は、日本のODAの理念や目的、あり方を定義する文書で、内容そのものは評価すべき点も多くあるが、一方で、その内容がODAの政策や事業にどう反映され、運用されているのかを測定できる「つくり」になっていないため、評価を効果的に行うことが難しい印象をNGO側は持っている。前回ODA大綱改定時の振り返りも踏まえ、現行ODA大綱の評価をどのように行うか、また、次回ODA大綱改定に際し、例えば項目ごとの達成指標の導入など、評価に対応した大綱の「つくり」をどう実現するか、考えてみたい。

3)【事前質問2について】 重要な政策や方針を演説の形で表明する形式は、諸外国ではしばしば見られるものの、日本ではまだまだ珍しいケースだと認識している。そのため、NGO側としても善し悪しを判断できる段階ではないが、感想として、演説形式での発信は、時宜に適った強い政策発信力が期待される反面、NGO側が求めてきた、参加度、透明性が高く、段階を踏んでコンセンサスを紡ぐ政策過程がないがしろにされる懸念もある。こうした感想を外務省側にも共有しつつ、今後の上位政策の「つくり方・発信の仕方」について意見を交わしたい。

以上

2012 年度 NGO 外務省定期協議会 全体会

「ODA 上位政策のあり方について」

2012 年 5 月 31 日

【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）
- 武器貿易条约会合

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？

文責：高橋清貴（ODA 改革ネットワーク・東京）

外務大臣 川口順子殿

ODA大綱見直しに関するNGOからの共同意見書

2003年5月16日

貧困根絶や地球環境の回復、ジェンダーの平等、人権などグローバルな課題の解決にむけて国際社会が協力するという合意が成立してから、すでに10年がたっている。90年代に入って開かれた一連の国連主催の国際会議では、環境保護の重要性、貧困が人権侵害であること、女性の人権の実現、人間中心の開発などをうたった行動計画が各国政府首脳によって決議された。また2000年の国連ミレニアム・サミットでは改めて「ミレニアム開発目標」が採択され、貧困削減、保健、教育の改善、環境保護について達成目標がかかげられた。2002年にメキシコ・モンレーで開かれた国連開発資金会議では、これら国際合意となっている行動計画、とりわけ貧困層の半減を実施するためのODAを含む資金手当を優先することが決められた。

わたしたち途上国の貧困問題の解決に関心を寄せてきたNGOは、これまでも日本のODAについて何度か提言してきた。私たちは、世界第二の「援助大国」である日本のODAは、上に掲げたグローバルな課題の解決のために使われるべきだと考えている。今回の「ODA大綱見直し」も、こうした理念にもとづくODAへと変わっていくためのプロセスと考え、以下の点を提言する。

1. 法的拘束力のないODA大綱がどのように運用されてきたか(あるいは運用されてこなかったか)についての評価を、第三者を含めて行う必要がある。適切な評価なしの見直しを行っても、その効果は望めない。
2. 対外経済協力関係閣僚会議による「政府開発援助大綱ODA見直しについて」では、その理由に、ODAの受け手である被援助国の住民などからの要望が全く取り扱われていない。ODAが大綱にあるように「他の諸国、特に開発途上国との友好関係」を増進するために行なわれるのだとすれば、これまでのODAの評価ならびに被援助国の住民が日本のODAに対して何を求めているかについて調査を行ない、その声を反映した見直しが必要である。
3. 「国民参加」をうたっているにもかかわらず、今回のODA大綱見直しのプロセスは不透明であり、もっと時間をかけて広く意見を集め、意思決定プロセスを明らかにするべきである。出された意見に対して、パブリックコメントを求め、各地で公聴会を開き、それぞれにどのような対応をしたかに関して公開すべきである。国会での議論も行うべきである。
4. 重点分野については、先にあげた国際合意に基づくグローバルな課題を最優先すべきである。経済インフラ整備はODAを実施する上での一手段にすぎないことから、重点分野から外すべきである。
5. ODA大綱の基本理念に、「我が国の安全と繁栄」を盛り込むべきではない。なぜなら、国際合意に基づくグローバルな課題の解決(地球益の追求)及び1996年に採択されたOECD開発援助委員会(DAC)が1996年に採択した「新開発戦略」で示された経済福祉、社会開発、持続可

能な環境と再生という目標のためにODAを使うことと、「我が国の安全と繁栄」で含意されている国益重視とは明らかに矛盾するからである。仮にODAにおける日本への利益があるにしても、それはグローバルな利益に資する協力をすることで得られる間接的で開かれたものである。憲法前文にある「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利」を実現するためには、上にあげたグローバルな課題の解決のためにODAを使うべきであり、狭い意味での国益を実現する手段としてはならない。

6. 現行の4原則は基本的に変更すべきではない。とりわけ第二原則の「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」は、平和憲法をもつ日本が守るべき大原則であり変えるべきではない。この点については、1978年の衆議院外務委員会および81年の参議院外務委員会における決議もあることを強調しておきたい。また、現行のODA大綱4原則では、ODAの実施にあたっては4原則などをふまえた上で「総合的に判断」することになっているため、何が基準になってODAが実施あるいは停止されているかが不明確となっている。また、「総合的判断」といっても、誰がどこで判断しているか不透明である。したがって現行のODA大綱においても、「判断」の根拠が、どのような形ででてきたのかを明らかにするべきである。外務省が発行する『ODA白書』には、たしかに「ODA大綱原則の運用状況」が載っているが、これはたんなる状況説明にすぎない。先に述べたように、評価体制を整備し、大綱の運用状況に関する適切な評価を実施することを大綱に明記すべきである。またODA基本法がない現状においては、現行のODA大綱の4原則に基づくODA停止・再開については、国会で審議すべきである。
7. ODA大綱見直しの基本方針の一つとなっている要請主義の見直しについては、被援助国との「政策協議」を行う際には、環境、軍事支出、民主化の進展などODA大綱の原則にてらした協議を実施することが必要である。協議は、日本側の条件等を優先する趣旨ではなく、現地におけるニーズの観点からの建設的提言をする協議であることを明記するべきである。また被援助国においても政府のみならず地方自治体や住民などのニーズを反映した協議を行うべきである。
8. ODAによる「平和構築」については、ODAの理念として非軍事的・国際的人道目的を明確にし、またODAが紛争を助長しないように原則を強化すべきである。
9. 以上、ODA大綱改訂にあたっての提言を列挙してきたが、私たちの税金、郵便貯金、年金などを使って行なわれるODAのプロセスを法的に保障するためにはODA基本法こそ必要であると私たちは考える。ODA大綱はODA基本法ができるまでの過渡的措置とし、グローバルな課題の解決などの理念を明確にしたODA基本法の制定を急ぐべきである。

●呼びかけ団体●JVC-九州ネットワーク／「ODA大綱見直しに関する意見交換会」札幌準備会／ODA改革ネットワーク九州／ODA改革ネットワーク関西／ODA改革ネットワーク東京／WOW!JAPAN(WTOを監視せよ！ジャパン)／アジア開発銀行福岡 NGO フォーラム／鎚ネット／関西 NGO 協議会／京都 NGO 協議会／国際協力 NGO センター(JANIC)提言活動委員会／債務と貧困を考えるジュビリー九州