

ODA 中期政策への提言

1999年6月23日

1、理念と目標の明確化

私たちは、日本政府が、1992年（平成4年）に「政府開発援助大綱」を閣議決定し、この中にODAの基本理念を謳っていることを承知しています。しかし、繰り返し読んでも、そのメッセージが何なのか、分かりづらいという印象を拭い去れません。したがって、今回、「ODA中期政策」を策定されるにあたり、再度、日本及び世界の人々に分かり易い形で、日本のODAの基本理念を明確にされることを提案します。

(1) ODAの理念

私たちは、日本のODAの基本理念の中に、以下の内容が反映されることを提案します。

- 1) ODAは、世界の最貧困層の人々や社会的に最も弱い立場に置かれた人々の生活の向上と自立のために寄与するものである（対象となる人々には、最貧困層の人々のみならず、社会的に公正に扱われていない人々—とりわけ、女性、子ども、先住・少数民族、高齢者、障害者、難民となった人々など—を含みます）。
- 2) ODAは、人類がいまや共通して直面している環境問題の改善と解決のために向けられ、地球全体の環境の回復と保全に寄与するものである。
- 3) ODAは、その他の地球的規模の課題—人権の侵害、社会的性差（ジェンダー）など—の改善及び解決のために向けられ、地球的規模における社会的公正及び社会的正義の実現に寄与するものである。
- 4) ODAは、開発の主体が援助受取国の政府と人々にあることを保障するものである（オーナーシップの考え）。
- 5) ODAは、納税者である日本市民の参加と、援助受取国の人々の参加を保障するものであり、両国の市民・住民の間のパートナーシップを推進するものである。さらに、欧米諸国など他の援助供与国等との共同援助活動を通して、これらの国の人々とのパートナーシップ、いわゆる“グローバル・パートナーシップ”を推進するものである。
- 6) ODAは、世界の人々が助け合い、共に生き、平和のうちに生きる新しい「地球市民社会」の推進に寄与するものである。

以上のODAについての私たちの基本的な考え方は、「日本国憲法の前文」に沿ったものです。すなわち、憲法の前文は、「われらは、全世界の国民が、等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有することを確認する。いづれの国家も、自国のことのみ専念して他国を無視してはならない。」と謳っています。この前文は、1998年1月に外務大臣の諮問委員会「21世紀に向けてのODA改革懇談会」がまとめた最終報告の中でも引用され、同懇談会の“日本のODAの基本精神は、憲法のこの文

言にある”とする考えを表明しています。私たちは、この考えを支持し、このたびの「ODA中期政策」で明示されることを、改めて提案します。

(中期政策の目標)

次に、私たちは、「ODA中期政策」において、具体的な目標を設定されることを提案します。以下は、日本政府がこれまで国連や経済開発協力機構（OECD）等主催の一連の会議で世界に向けて約束してきた公約（コミットメント）の基本的な内容です。「ODA中期政策」の具体的な目標を明示されるにあたり、これらの公約に基礎を置いた内容であることを強く要望します。

- ①「環境保護が開発には不可欠であること」「女性やNGOなど全ての社会集団とのパートナーシップが重要であること」（1992年のリオデジャネイロ地球サミット）
- ②「貧困が重大な人権侵害であること」（1993年のウィーン会議）
- ③「女性のリプロダクティブ・ヘルス・ライトを認めること」（1994年のカイロ人口会議）
- ④「経済成長優先の開発に変えて人間を中心に置く社会発展を開発戦略の中心に置くこと」「ODAの20%及び開発途上国の国内予算の20%をそれぞれ基礎的社会プログラムに割り当てること」（1995年のコペンハーゲン社会発展サミット）
- ⑤「女性のエンパワーメントが貧困問題解決に不可欠であること」（1995年の北京女性会議）

さらに、日本政府は、1996年5月にOECDの開発援助委員会が新開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」を採択するにあたり、具体的な達成目標を提案するなど、大きな貢献をしました。その内容は、以下の通りです。

- ① 2015年までに貧困人口の割合を半減する
- ② 2015年までに初等教育を普及させる
- ③ 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消する
- ④ 2015年までに乳幼児死亡率を1/3に削減する
- ⑤ 2015年までに妊産婦死亡率を1/4に削減する
- ⑥ 2015年までに性と生殖に関する保健・医療サービスを普及させる
- ⑦ 2005年までに環境保全のための国家戦略を策定し、さらに2015年までに森林、水産資源等における環境破壊の傾向を逆転させる

これら日本政府が行った一連の公約そして開発援助委員会での具体的な達成目標の導入において日本政府が発揮したリーダーシップを、私たちは高く評価し、支持するものです。私たちは、日本政府がこれらの公約や具体的な目標を達成するにあたり、一層のリーダーシップを発揮されることを希望し、「ODA中期政策」にて当該期間（5年間と推定）の数値目標を明示されることを提案します。

もちろん、上記の具体的な目標を達成することは、日本政府の努力だけでは達成困難で

あることは容易に理解できます。したがって、日本政府は、他の援助国や援助受取国に対し、これらの目標達成に向けての共同行動がとられるよう積極的に働きかけることを「ODA中期政策」の方針にされることを提案します。

2、ODAの重点分野と実現のための方策

A、重点分野

私たちは、上記のODAの理念と目標に沿って、「ODA中期政策」においては、貧困者の生活向上を主目的とした社会開発分野と地球環境の保全を含む環境分野に最重点を置くよう提案します。

(1) 社会開発分野

ここで、私たちが考える「社会開発分野」とは、国連開発計画（UNDP）が行った定義と、コペンハーゲンで開催された「国連社会開発サミット」で採択された『社会開発に関するコペンハーゲン宣言』に基づきます。すなわち、国連開発計画の定義では、社会開発分野は、「基礎教育、リプロダクティブ・ヘルスと人口計画を含む基礎的保健医療、栄養プログラム、安全な水と下水道、これらサービスを提供するための制度的能力」を意味します。そして国連の加盟国が世界の貧困を根絶することを誓約したコペンハーゲン宣言では、「飢餓と栄養失調の除去、食糧安全保障、教育、雇用と生計、リプロダクティブ・ヘルス・ケア、安全な飲料水、プライマリー・ヘルス・ケア」を対象とした国際的支援の必要性を訴えています。とくに、支援が、女性や子ども、そして社会的弱者に向けられる政策が必要であるとしています。

さらに、前述の「21世紀に向けてのODA改革懇談会」の最終報告でも、日本の援助供与重点分野として“貧困対策と社会開発分野”を重視することを提言しています。そしてこの中で、これまでの日本のODAのあり方について反省を込めながら、次のように述べています。“貧困対策は多岐に及ぶが、特に基礎教育及び保健・医療分野（特に、プライマリー・ヘルス・ケア）の重要性を強調したい。、、、これまでの日本のODAにおける教育分野への援助は、ともすれば高等教育や専門技術教育が中心となり、基礎教育分野は、学校校舎の建設援助や協力隊派遣に留まり、限定的であった。今後は、基礎教育分野の援助の意義を認識して重点的に充実させていかなければならない。、、、保健・医療分野については、各開発途上国の特徴を把握し、また、エイズやその他の感染症、寄生虫、子供の健康といったグローバルな問題についても十分認識しながら、、、効果的な援助に努める必要がある。”

私たちは、日本政府が、上記のような「社会開発分野」の定義と懇談会が示した姿勢に基づき、この分野に対する援助を拡充することを提案します。

(女性支援の視点)

社会開発分野の援助でも、とりわけ、女性の社会的地位の向上、エンパワーメントに向けての支援が必要であることを強調したいと考えます。

現在、1日1ドル以下で生活する世界の最貧困層は、13億人に達しますが、このうち、約70%が女性です。これら女性たちは、それぞれの国の労働力の半分もしくはそれ以上を担っているにも拘わらず、その大多数は、男性に比べ、単に貧しいだけでなく、生命が短く、読み書きが出来ず、土地の所有が認められず、資金借り入れの機会に限られるなど、生活する上での基本的な権利を奪われた状態になっています。これら女性の人権が保障され、社会的地位の向上が図られ、女性たち自身がエンパワーされることが、最重要の課題のひとつと考えます。

したがって、日本政府は、開発途上国の女性支援を、単に人道的立場からでなく、女性の基本的人権を実現し、女性の公正な社会参加を促し、“男女共同参画社会”の実現を図るという観点から、「ODA中期政策」に盛り込まれることを提案します。

(2) 環境分野

環境問題は、今や、単に一国または一地域にとどまらず、「地球全体の安全保障」を脅かすレベルにまで達しています。森林の減少、生物多様性の減少、天然資源の枯渇・減少、大気汚染、海洋汚染、オゾン層の破壊などと、人類がこの地球上で今後も生活を営んでいく上で極めて危険な状況に陥りつつあります。

こうした状況が生み出されるに至った要因として、日本政府も、日本の市民も、その責任を免れることは出来ません。日本は、敗戦後、経済成長第一主義の路線を突っ走り、その結果、世界の経済大国になりましたが、この過程で、世界の資源を大量に消費し、それらの国の環境を悪化させ、ときには破壊し、世界に多大な迷惑をかけたことを認識しなければなりません。

日本は、こうした過去の経済活動や消費活動に対する反省の上に立って、他の先進工業国とともに、開発途上国の自然環境の回復そして今や地球を覆い始めた環境問題の改善・解決に率先して取り組まなければなりません。

また、日本のODAを通して環境分野の協力を行うにあたっては、単に、資金的協力だけでなく、公害問題で苦しんだ日本の経験を踏まえ、援助受取国の経済開発が環境破壊を引き起こさないよう、万全の対策がとられるよう助言し、さらに環境技術の共有を図るなど積極的な協力を行うことが強く求められます。

B、重点分野における援助実施のための方策

私たちは、政府が重点分野における援助を実施するにあたり、以下の方策が導入されることを提案します。

(社会開発分野)

- 1) 国連社会開発サミットで合意された「ODAの20%及び開発途上国の国内予算の20%をそれぞれ基礎的社会プログラムに割り当てる」という「20:20協定」を、援助受取国と結ぶ。このため日本政府は、前述の国際公約で確認された「社会開発分野」の定義に基づくことを確認し、援助内容を公開する。ただし、日本が供与する「社会開発分野」のODAの20パーセントの中には、円借款は含まないものとする。一方、援助受取国に対し国家予算のうち「社会開発分野」に向けられた予算状況についての情報開示を求め、その内容を確認する。また、政府開発援助大綱の

- 「原則」に基づき、援助受取国の軍事支出予算が不適切と判断される規模を超えていないことを確認する。この基準については、別途、ガイドラインを作成する。
- 2) 日本政府は、今年度より、一定の国を選び、国別援助計画の策定を進めているが、上記 1) の「20:20 協定」の考えを援助計画に反映させる。
 - 3) 援助受取国の社会開発状況や国家の財政状況を基礎にして、適正と判断する場合「社会開発分野」に向けられるODAと相手国の予算比率を30～40パーセントへ拡大する。
 - 4) 「社会開発分野」では、一般的にNGOは豊富な経験を持っていることに鑑み、本分野での援助を展開・拡大するにあたっては、NGOとの連携を推進する。このため、「社会開発NGO・ODAパートナー基金」（仮称）を設置し、NGOの積極的な参加を支援する。

(環境分野)

- 1) 全てのODA事業に環境保全の視点を取り入れる。そしてODA事業の計画・実施・モニター・評価という一連の過程に環境配慮の考えを反映させる。このため、現行の「環境配慮ガイドライン」を徹底し、全てのODA事業に適用する。
- 2) ODA全体のうちの20パーセント以上を環境保全・自然資源保護などを目的としたプロジェクトに振り向ける。この中には、居住環境、公害対策、省エネルギー、森林保全、生物多様性保護、水資源の保全、砂漠化防止などを含む。
- 3) 近年、多国籍企業等による遺伝子操作技術が進み、また知的所有権の考えが広がりがつつあるが、この結果、地元の人々に対する原産資源の使用規制などが起こらないよう、また、遺伝子操作による環境破壊を招かないよう、国際ガイドラインを設置するよう世界に呼びかけていく。

3、人材の育成と確保

最近のDAC事務局の発表によりますと、1998年（暦年）の日本のODA実績は、106.8億ドル（円ベースで1兆3,983億円）で、その規模は世界第1位とのことです。その上、第2位の米国の81.3億ドル、第3位のフランスの59.0億ドルを大きく引き離す結果となりました。経済状況が悪化する中にもかかわらず、日本は、過去8年連続のトップ・ドナーということです。このこと自体、世界に生きる日本としては、評価してよいことだと考えます。しかし、この世界第1位の規模のODAを支える人員・人材の状況については、数と質両面の課題が残されていると考えます。

(1) ODAに関わる人員の増加

日本のODAが世界第1位という規模を持ち、その規模が米国の約1.3倍というのにもかかわらず、ODAを支える人員は、米国の数分の1という状況です。これは、必然的に、ODA事業のきめ細かな運営を困難にするものであり、ODA事業の「質」の低下を招く原因にもなりかねません。現在、財政構造改革が進み行政改革が進められてい

る中、人員の増大を図ることは、この流れに逆行することになるかもしれませんが、ODA事業の「質」が低下し、成果が限られ、日本の納税者をはじめ、援助受取国やその他諸国から信頼を失っては意味がありません。日本のODAの規模に相応しく、ODAの目標を効率的・効果的に達成するために必要な人員の数を査定し、「ODA中期政策」の中で、人員拡大と援助体制の充実を図る方針を打ち出されることを提案します。

ただし、ODAを支える人員を単に増やせば良いということではありません。目的を達成するために必要な能力を持った人材を社会より広く求める姿勢が必要です。対象者として、青年海外協力隊経験者、NGO活動経験者、国際機関経験者、その他海外経験を持つ企業関係者は候補として考えられます。また、これらの機関より一定期間、契約ベースで受け入れることも考えられます。

(2) 人材の育成

すでに、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」の最終報告でも提言されていますが、同報告が示した人材育成に関わる以下の方針を支持します。

- ①開発関係大学院の質の向上と講座の相互開放、開発援助実施機関との連携
- ②援助政策担当者の研修の充実
- ③青年海外協力隊経験者やNGO経験者の更なる活用
- ④社会の広い裾野から参加を促す公募型専門家の採用の強化
- ⑤開発途上国の現場での援助の企画立案、他機関との調整を担うプログラム・オフィサーの育成
- ⑥大使館・実施機関現地事務所及びNGO事務所・現場におけるインターン制度の活用

とりわけ、人材育成を行う上で、現場重視の視点が大切であることを強調しておきたいと考えます。また、人材の活用においては、現場に精通し民衆の生活に入り活動してきたNGO経験者を政策機関、実施機関、教育機関等に積極的に受け入れる政策を打ち出すことを提案します。

4、ODA実施体制

(1) ODA実施にあたっての原則

ODAを実施するにあたり、以下の原則を「ODA中期政策」で採用されることを提案します。

1) オーナーシップの尊重 (自立自助)

開発の主体は、第1義的に援助受取国にあること。援助供与国である日本は、援助受取国の目的を達成する上で協力者であるとの立場をとること。

2) 透明性の確保 (情報公開)

ODAが税金でまかなわれている限り、日本の納税者に対し、援助計画立案過程から実施そして資金の使途を含めその後の結果について情報公開すること。一

方、援助受取国においても、一部の政策決定者だけでなく、どのような援助が日本から供与され、どのような開発・環境保全事業等に使われ、どのような成果を挙げているのかを国民に対し情報公開するよう求めること。

3) 参加

日本及び援助受取国の国会、政府、市民・住民のODA事業への参加を保障するものであること。

4) パートナーシップ

日本と援助受取国は、人類共通の目標である貧困撲滅、環境保全、社会的公正の実現等を目指し、対等な立場で、相互信頼と尊重を基礎として、パートナーシップの関係を樹立すること。

5) 効率性の確保

限られた市民の税金を使い、最大限の結果を生み出すという観点から、ODAの政策及び実施にあたっては、最大限の効率を確保するものであること。

(2) ODA実施体制

上記の原則に基づき、以下の政策が採られることを提案します。

1) 国会の関与とODA基本法

現在、国会は、ODAに対する実質的な関与が許されていない。市民の税金を使う限り、市民の代表である国会がODAに関する基本原則を定め、ODAの実施状況を監視し、方向付けを行う義務がある。この考えに基づき、「ODA中期政策」では、国会の関与を受け入れ、ODA基本法の制定に協力する。

2) 「ODA総合政策協議会」(仮称)の設置

現在、日本のODAは、17省庁が関与し、実態としてバラバラ行政となっている。とくに、外務省(及び実施機関のJICA)や大蔵省そして海外経済協力基金の主管官庁の一部である通産省と経済企画庁を除いては、その実態はほとんど知られていない。その実態は、開発途上国にとって真に必要なのか疑わしいもの、また他実施機関と重複している事業内容などを見る限り、各省がそれぞれ所管する公団や外郭団体の既得権益の保護を意図したと解釈されても仕方のないものが含まれている。

こうした税金の無駄遣いを無くすためにも、また、援助の効率を向上させるためにも、援助政策の一元化を図ることが急務である。このため、1997年の行政改革会議の最終報告において打ち出された「被援助国に対する総合的な戦略など、経済協力に関する全体的な企画については、外務省がコアとなって総合調整を行う」とする方針が、早急実現される必要がある。「21世紀に向けてのODA改革懇談会」は、この方針に沿った形で、外務省を取りまとめ役とする関係省庁間の「ODA総合政策協議会」(仮称)の構想を打ち出している。私たちは、外務省が真に援助政策を調整する強い権限を与えられることを条件にこの構想を支持する。

また、援助対象国の民衆レベルの実態を把握し、その立場を代弁できるNGOの代表が、この協議会に何らかの形で参加できることを希望する。

将来的には、ODAの政策と実施の一元化ならびに専門性の向上を図るため、“

国際協力庁”の設置が望ましいと思われる。

2) 技術協力のまとめ役としての国際協力事業団

技術協力においても、17 省庁にまたがっている。現在は、実態として各省庁がバラバラに行っている。この状況を改め、無駄を最小限に押さえた技術協力を行うため、強力な調整権限が国際協力事業団に与えられるべきである。

3) 日本国民の参加と情報公開

納税者である日本の市民がODAについての意識を高め、責任あるチェック機能を果たすことができるためにも、ODAに関する情報公開は基本である。現在、外務省、JICA、OECD等が報告書の発行やインターネット上での情報公開を進めているが、更なる努力が必要である。また、ODAを扱う他の全省庁が情報公開を行うことを義務づける必要がある。

4) 地元住民に開かれたODA

これまで、ODA事業が実施されるにあたり、援助受取国の政府との合意はあっても、事業の影響を受ける地元住民への情報公開ならびに地元住民の事業への参加は極めて限られてきたと言えよう。その結果、強制移住を余儀なくされたり、生活環境が破壊されたりする人々を生み出した。こうしたことが再び起こらないよう、ODA事業の企画・立案段階から、地元住民に対して地元の言語による情報公開を行い、十分なコミュニケーションを図り、そして住民参加の下での事業の実施をすることが望まれる。「ODA中期政策」では、この方針を明確にする。

5) 重債務貧困国に対する債務帳消しと援助

重債務貧困国と認定された 41 カ国に対しては、債務帳消しを行う。しかし、その条件として、これにより利用可能となった債務国政府の財政資金を、国内の貧困救済等の社会開発に充当させるとともに、貧困で苦しむ民衆の生活向上を図るための経済・社会構造の改革の実行を求める。そして、今後は、原則として無償資金協力とし、有償資金協力が必要な場合には、実施に当たり、真に効果をあげる案件に限定し、返済条件等についても十分な配慮をする。

6) 「草の根無償資金協力」の充実と地元NGO連合体の参加

援助受取国側のNGO等を対象とする「草の根無償資金協力」は、ODA予算が抑制または削減され始めていながらも大幅の増額（1998年度の57億円から1999年度の70億円へ）が認められた数少ない事業である。これは、援助受取国の二一ズが高いという証左であろう。しかし、この事業に問題がないわけではない。

外務省より委託を受けて(財)国際開発高等教育機構が実施した本事業に関する地元NGOとの連携の実態についての調査の結果によると、次のような課題が指摘されている。

- ①本協力事業が、地元NGOの間であまり知られていない。
- ②現地の言語で書かれた本事業に関するパンフレットや申請書類がない。
- ③本事業が何をねらいとしているか、見えてこない。
- ④事業を支える人材や管理に関わる中心となる経費が補助対象とされていない。
- ⑤単年度制で、長期的な計画が立てられない。
- ⑥大使館の担当者のNGOについての知識・認識が低い。

⑦（インタビューした範囲内であれば）本事業の担当者は全て外務省以外の省庁からの出向者で、また2年ごとに交代していくため、地元NGOとの関係がしっくりできていない。

（もちろん、上記⑥⑦のような指摘は、調査の範囲内であり、NGOに関する知識と認識を持つ担当官がおられること、また、外務省の職員が担当されているケースがあることを私たちは認識している。）

本事業は、援助対象国の草の根に直結し、民衆の立場からのニーズに応えることのできる数少ないODA事業である。上記の課題を解決するための努力を行うことを「ODA中期政策」で表明するよう提案したい。さらに、本事業が、地元のNGO等に支えられていくため、大使館の担当者と地元のNGOの連合体が本事業に関する意見・情報交換を行う定期協議の場を持ち、さらには、助成方針などを共同で策定する場にしていくことを提案したい。

7) NGOの参加と連携

日本のNGOと日本政府との連携は、資金面と政策面で考えられる。

（資金面）

まず、資金面においては、現行の「NGO事業補助金制度」に見られる単年度主義及び特定の費目に限定された補助等のあり方を変え、現場のニーズに的確かつ迅速に応えられる柔軟な制度に改めるべきである。もし、その改善が不可能ならば、国別に日本のNGOと地元NGOの連合体が構成する合同委員会のような組織に一括して資金を助成し、運営を委員会に任せるといったカナダ政府が実施している仕組みを新たに検討する必要がある。

1997年から始まったJICAによるNGOを対象とした「開発福祉支援事業」は、この点で、柔軟性を持ち、また多年度事業も可能となっている。しかし、本事業は、まだ、NGOの間であまり知られておらず、早急にその普及を図る努力をするとともに、本事業の規模を拡大すべきだ。

1999年度から始まるJICAによる「開発パートナー事業」（コントラクト・アウト）を推進するにあたっては、実施者となるNGOの最大限の参加と意見表明の機会を保障する仕組みをつくるべきである。

（政策面）

政策面においては、現行の「NGO・外務省定期協議会」、「NGO・JICA協議会」、「NGO・大蔵省定期協議会」の活動を一層促進し、政策対話を進め、具体的な成果を収めるべく活動を充実させる必要がある。

また、前述の国別援助計画の策定過程において、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」が提言するように、（援助受取国のNGOの連合体とともに）日本のNGOは協議に参加する機会を十分に与えられるべきである。

（人材育成面）

さらには、NGO活動の発展とODAの一層の向上を目指して、1998年から始まった「NGO・JICA相互研修」のように、両者の間でさらなる人材育成を兼ねた人的交流が図られるべきである。こうした交流は、現在の若手職員中心から中堅そして意思決定レベルの人材まで広げていくべきである。

8) 評価体制の充実

現在のNGOの参加を含めた第三者による評価体制を一層拡充すること、1999年度より始まった公募に基づく市民によるODA事業の視察・評価を推進することを提案したい。

また、ODA事業の影響を受ける人々からのフィードバックをより容易に得るため、地元住民からの異議申し立てなどを受けつける（世界銀行が設置した独立審査パネルのような）機関の設置を提案したい。

ODA実施体制の改善と充実に向けて、以上の提案が、「ODA中期政策」に反映されるよう、私たちは強く要望します。

提言者

NGO活動推進センター提言活動委員会

有馬実成（委員長）

（東京都千代田区神田錦町 2-9-1 Tel.03-3294-5370）

名古屋NGOセンター

ステファニ・レナト（代表）

（名古屋市中村区名駅南 1-20-11 NPOプラザ名古屋 3F 北 Tel:052-588-3680）