

国際協力 NGO による ODA 大綱見直し10の提言

2014年9月11日

わたしたち国際協力 NGO は、市民の立場から国際協力に携わるものとして、政府の国際協力の基本方針を規定する政府開発援助(ODA)大綱に高い関心を持ってきました。本年3月末から政府・外務省が進めてきた「ODA 大綱見直し」に対しても、NGO の理念と経験、知見を活かして「大綱の内容」「見直しのプロセス」の両面において提言や働きかけを行なってきました。

ODA 大綱見直しプロセスは、本年6月末の有識者懇談会報告書の発表を受けて、外務省を中心に原案作成が進められるなど、いよいよその動きが本格化・具体化しています。これを受け、わたしたち国際協力 NGO は、改めて NGO として「新たな ODA 大綱」において盛り込むべき・留意すべき点を10項目にまとめ、以下のとおり提言いたします。

【理念・目的】

1. ODA の第一の目的は、貧困・格差解消、公正な世界の実現であることを明確にする。
2. ODA は、途上国の人々のためにあることを明確にする。

【原則】

3. 現 ODA 大綱同様、「ODA 四原則」を一体のものとして明示し、実効性のあるものとする。
4. 非軍事主義を維持し、ODA と軍事的な活動を明確に切り離す。

【重点項目】

5. 初等教育や必要な保健医療へのアクセスの保障など、世界のすべての人々がもつ基本的な権利と人間の安全保障を実現するための援助を強化する。
6. 経済成長から取り残されやすい人々や周縁化された人々のエンパワーメントを強化する、所得分配機能の強化をはかるなど、国内格差の是正に貢献する。
7. 開発と環境保全を両立させ、国家間の格差を是正し、持続可能な世界の実現を先導する姿勢を示す。

【ガバナンス】

8. 政策形成から事業実施まで NGO との連携を強化し、市民参加・情報公開および開発教育を進める。NGO を含めた幅広い主体の ODA 実施への参加を拡大し、NGO を通じた ODA 実施率を DAC 加盟諸国並みにする。
9. 公正で開かれた透明性のあるガバナンスを実現する。開発効果の向上をめざし、予算の段階から、分野別・地域別に ODA をどう配分するか明確化する。
10. ODA の質を担保しつつ、期限を決めて ODA 量に関する国際目標(GNI 比 0.7%)達成をめざす。上記(1)～(9)を明確化した「国際協力基本法」を制定し、ODA の政策立案から実施まで一元的に管理する「国際協力省」を設置して、ODA の効果の増大、真の戦略化を図る。

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	(正会員団体数:98)
特定非営利活動法人 横浜 NGO 連絡会	(加盟団体数:21)
特定非営利活動法人 名古屋 NGO センター	(加盟団体数:54)
特定非営利活動法人 関西 NGO 協議会	(加盟団体数:34)
特定非営利活動法人 NGO 福岡ネットワーク	(正会員団体数:25)
動く→動かす	(正会員団体数:39)
教育協力 NGO ネットワーク(JNNE)	(団体会員数:23)
GII/IDI に関する外務省/NGO 懇談会	(加盟団体数:33)
JAWW(日本女性監視機構)	(会員数:106)

【本件に関する問い合わせ先】

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター 調査提言グループ(担当:堀内、山口)
TEL:03-5292-2911 / FAX:03-5292-2912 / E-MAIL: advocacy@janic.org

<詳細>

国際協力 NGO による ODA 大綱見直し10の提言

理念・目的

1. ODA の第一の目的は、貧困・格差解消、公正な世界の実現であることを明確にする。

世界の様々な例を見ても、経済成長だけで貧困をなくした事例はありません。経済成長は貧困をなくするための必要条件ではあっても、十分条件ではありません。包摂的で格差が少なく、持続可能で強靱な社会を実現するためには、成長自体を包摂的・持続可能で強靱なものにすると同時に、富の公正な再分配と、人々が尊厳を持って生きていくために必要な社会サービスを供給する強い公共セクターが必要です。

自然環境をより良い状態で保全することは、自然環境の恵みを受けて生活を営んでいる多くの貧困層にとっても重要な課題です。ODA はそのために不可欠なツールであり、この側面を、「ポスト 2015 開発枠組」などの国際的な議論に則って、ODA の主目的とすることを新しい大綱においても明記することが必要です。

2. ODA は、途上国の人々のためにあることを明確にする。

ODA の直接的な目的は、あくまで援助対象国の自律的発展の実現と貧困・格差の解消であり、日本への外交的・経済的効果は、その副次的な結果として中長期的に還元されるべきです。「途上国の経済発展と日本自身の力強い成長を同時に実現する」という表現では、日本の知見・経験の活用という名目のもとに、途上国の自律的発展や貧困・格差の解消よりも、日本企業の途上国進出による日本自身の短期的な経済成長に高い優先順位を与えることになりかねません。

原則

3. 現 ODA 大綱同様、「ODA 四原則」を一体のものとして明示し、実効性のあるものとする。

現大綱の「ODA 四原則」とは「環境と開発の両立」「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」「軍事支出、大量破壊兵器等の開発、武器の輸出等の動向に注意」「民主化の促進、基本的人権・自由の保障状況の動向に注意」です。これらは日本の援助によって住民被害や人権侵害、環境破壊が生じないよう、策定段階から実施段階までの援助の全プロセスを縛る機能を有しており、時代を経た今も援助の中心に置くべき規範力を有しています。新大綱においても「ODA 四原則」を一体のものとして明示し、実行性のあるものとして下さい。

4. 非軍事主義を維持し、ODA と軍事的な活動を明確に切り離す。

地域紛争や大規模災害などが生じ、不安定な状況にある地域においては、非軍事目的であっても、軍隊が展開することは、地域のパワーバランスを崩し、さらなる不安定化や新たな紛争を助長することにもなりかねません。こうした活動と、ODA・国際協力とが強い結びつきをもって行われれば、地域の人びとは、その平和的・人道的な目的に疑念を持つことになり、ODA・国際協力への信頼が失われることになりかねません。新大綱においても現大綱の水準で非軍事主義を堅持し、現大綱の ODA 四原則に準拠する形で、非軍事主義が、ODA・国際協力の全てに拘束性のある「原則・基準」として明示されることを求めます。「非軍事主義の原則」を ODA が依拠すべき最上位の規範として明確化し、ODA 全体の羅針盤となるよう明記すべきです。

重点項目

5. 初等教育や必要な保健医療へのアクセスの保障など、世界のすべての人々がもつ基本的な権利と人間の安全保障を実現するための援助を強化する。

世界人口の 8 億 500 万人は餓えに苦しんでおり、5700 万人の子どもが小学校に通うことができず、年間で 690 万人の子どもが保健や栄養の不足のために 5 歳未満で死亡しています¹。また、途上国の貧困層の 2 割が障害者です²。基本的権利である保健や教育の改善、飢餓や貧困の根絶こそが ODA の最優先分野とされるべきです。過去の世論調査の結果は、これらの分野の支援を優先すべきと国民が考えていることを明らかにしています³。しかし日本の二国間 ODA は経済インフラに 40%が使われている一方、基礎教育には 1%、基礎保健には 2%しか使われていません⁴。国民の ODA への支持を増加するためにもこれらの分野を重視すべきです。

6. 経済成長から取り残されやすい人々や周縁化された人々のエンパワーメントを強化する、所得分配機能の強化をはかるなど、国内格差の是正に貢献する。

昨今のアフリカを始めとした多くの途上国における急速な経済成長は、所得格差の極端な増大を招いています。このような経済格差はまた、民族、ジェンダー、障害、地域間といった社会格差にも悪影響を及ぼすほか、中長期的には社会の分断、政治の不安定化、経済活動の途絶・停滞を招きかねません。海外からの民間投資が、雇用効果に乏しい一部の輸出産業に偏重する状況下では、成長の恩恵を貧困層に届けることも困難です。民間投資と経済成長が著しい国においてこそ、公的開発資金である ODA には、市場の失敗や限界を補完する公共的な目的がさらに求められます。具体的には、累進性を重視した租税強化や、基礎社会サービスや社会保障の制度構築への支援を重点化する必要があります。

7. 開発援助と環境保全を両立させ、国家間の格差を是正し、持続可能な世界の実現を先導する姿勢を示す。

ODA により環境破壊が起こらないようにするのは当然ながら、健全な自然環境が、人々の生活と社会の成長の基盤であることを認識した上での取り組みを求めます。また、気候変動対策、生物多様性の保全と持続可能な利用、環境問題や人口問題への対応、海の環境保全と海洋資源の持続的な利用等の国境を跨ぐ課題や地球規模課題については、国際的な連携が必要であり、そのための行動規範作りと効果的な実施に取り組むことを求めます。さらに、先進国と最貧国の巨大格差を放置しては、持続可能な世界の実現はおぼつかないことから、国家間格差を積極的に是正していくことが必要です。

ガバナンス

8. 政策形成から事業実施まで NGO との連携を強化し、市民参加・情報公開および開発教育を進める。また、NGO を含めた幅広い主体の ODA 実施への参加を拡大し、NGO を通じた ODA 実施率を DAC 加盟諸国並みにする。

「持続可能な開発」「非軍事主義」「基本的人権の尊重」に基づいて貧困削減、格差の解消等の支援策を実施し、その効果を上げるためには、ODA に関する情報を積極的に公開し、市民参加による課題解決の道筋をさらに拡大する必要があります。新大綱においては市民参加と情報公開をより積極的に進めるとともに、途上国の人々と私たち日本人の関係を理解するための開発教育を強化する旨を明記すべきです。更に ODA による事業実施においても、途上国の貧困層に直接リーチでき、彼ら・彼女たちを取り巻く社会

¹ *The State of Food Insecurity in the World* (FAO, 2014)、『国連ミレニアム開発目標報告 2013』(国際連合、2013)、『EFA グローバルモニタリングレポート 2013/4』(ユネスコ、2014)

² Ann Elwan, "Poverty and Disability - A Survey of the Literature", *World Bank Social Protection Discussion Paper Series* No.9932, 1999

³ 『国際協力に関する調査報告書』(一般財団法人国際協力推進協会、2010)

⁴ OECD/DAC データベース (2012)

環境に精通している NGO との連携を強化し、NGO を通じた ODA 実施率(2009 年時点で 2%⁵)を DAC 加盟諸国並み(同 16.7%程度)にまで中期的に引き上げることを求めます。

9. 公正で開かれた透明性のあるガバナンスを実現する。開発効果の向上をめざし、予算の段階から、分野別・地域別に ODA をどう配分するか明確化する。

地域別・分野別政策など中期的・中間的な政策の策定に加えて、各種の短期的・長期的政策・計画や、年度ごとの「国際協力重点方針」の策定において、過去の ODA 大綱・中期政策と同等以上の公開性・透明性のある策定プロセスで臨むこと、ODA 受取国の人々の参加を担保することを求めます。また、上位～中位～下位の政策・計画・事業間の一貫性ある計画と運用、第三者も交えたモニタリングや評価・検証活動の充実、実施機関における「環境・社会配慮ガイドライン」のさらなる充実と運用強化、ODA 受取国で負の影響を被る人々からの異議申し立てに対して、事業停止や再審査も含め、公正・適切・機動的に対応できる体制を充実させるなどの方策を具体化すべきです。また、現状では、特に二国間援助について、予算の段階で「何にいくら使うのか」が明確になっていません。ODA の戦略化と透明性の拡大のためには、予算の段階から、ODA の分野・地域別の使い道を明確にすることが必要です。

10. ODA の質を担保しつつ、期限を決めて ODA 量に関する国際目標(GNI 比 0.7%)達成をめざす。上記(1)～(9)を明確化した「国際協力基本法」を制定し、ODA の政策立案から実施まで一元的に管理する「国際協力省」を設置して、ODA の効果の増大、真の戦略化を図る。

私たちは、途上国の人々への負の影響を多く指摘される OOF(ODA 以外の公的資金)や、民間資金などについて、少なくとも「ODA 並み」の環境・社会配慮の適用・実施を担保することを求めます。また、これだけ幅広い政府活動を規定する政策文書が、大綱という閣議決定文書のみであることはガバナンス上、問題があります。国際協力・開発協力政策として、上記(1)～(9)までの内容を含む、一つの政策理念・体系を定めた「国際協力基本法」の制定、それを担う担当官庁としての「国際協力省」の設置を検討されるよう、強く希望します。

ODA・国際協力を外交・経済政策に従属的な「手段」とするのではなく、広く国際社会で国際協力・開発協力の価値観として共有される「途上国の人々・地域の自治・自立をサポートすること」を「目的」として掲げ、改めて、日本のODA・国際協力の平和的・人道的な路線を際立たせる、真の「政策性・戦略性」を確立すべきです。

このようにして、ODA の質を向上させつつ、ODA 量についても、国際目標である「GNI 比 0.7%」目標を達成するためのめどをつけていく必要があります。

以上

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	(正会員団体数:98)
特定非営利活動法人 横浜 NGO 連絡会	(加盟団体数:21)
特定非営利活動法人 名古屋 NGO センター	(加盟団体数:54)
特定非営利活動法人 関西 NGO 協議会	(加盟団体数:34)
特定非営利活動法人 NGO 福岡ネットワーク	(正会員団体数:25)
動く→動かす	(正会員数:39)
教育協力 NGO ネットワーク(JNNE)	(団体会員数:23)
GII/IDI に関する外務省/NGO 懇談会	(加盟団体数:33)
JAWW(日本女性監視機構)	(会員数:106)

【本件に関する問い合わせ先】

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター 調査提言グループ(担当:堀内、山口)

TEL:03-5292-2911 / FAX:03-5292-2912 / E-MAIL: advocacy@janic.org

⁵ How DAC members work with civil society organisations (OECD, 2011)