

21 世紀のODAを考える

市川博也

上智大学比較文化研究所長・比較文化学部教授

はじめに

0. 開発協力を取り巻く環境の変化

- 東西対立を背景とした援助合戦の終わり
- イデオロギー対立の後退
- 人道主義・人間中心の価値観への回帰・貧困への対応重視
 - 「人間中心の開発」：人々の生活の質、福祉の向上が開発の目標
(95年国連社会開発サミット、96年OECD/DAC新開発戦略、
 - 「人間の安全保障」：個人の生命、尊厳への脅威の除去
(94年UNDP「人間開発報告書」、対地雷問題の取り組み、感染症対策)
 - 「人間のENPOWERMENT(能力開発)重視 (アマルティヤ・セン)
- 民主主義・市場経済の基本的価値・制度の共有 (途上国、移行国)
- グローバル化
 1. ITの進展に伴う、人、物、資金、情報の地球規模での自由な移動—市民社会、NGOの役割拡大
 2. グローバル化を背景とした多様な地球規模の問題 (環境、感染症、麻薬、テロ等)
 3. アジア通貨危機、途上国のガバナンスなどグローバル化への対応の困難さ
 4. 機会を掴まえるものと掴めないものとの格差拡大 (貧困、デジタル・ディバイド)

1. 第2次ODA改革懇談会 (外務大臣の私的懇談会) の基本方針

- 議論の透明性を高め、ODAに対する国民の理解・関心が深まるよう積極的に情報を公開する。
- ODAのあり方に対する国民の意見を幅広く募り、国民参加型のODA改革を目指す。(平成13年5月 第1回会合) Town Meeting など開催。

2. 第2次ODA改革懇談会の議論の方向性とキーワード (事務局参考素案)

- 1) より戦略性に富み、国益を重視した援助 (戦略性・選択性・国益・理念)
- 2) より機動的、国際競争力のある援助 (効率性、緊急援助)
- 3) より開かれた透明な援助 (透明性、国内外の広報、評価)
- 4) より途上国の人々に届く援助 (結果重視、NGO)
- 5) より日本社会の活性化につながる援助 (国民参加、地方参加、官民連帯)

6) よりグローバル化に対応した援助（制度改革、手法の多様化）

3. これまでの政府・与党内のODA改革論議の推移

- 1) 「21世紀に向けてのODA改革懇談会」提言（平成10年1月27日）
 - ODAの重点分野を明確化するとともに、国民参加、人材育成、ODA実施体制の改善（国別援助計画策定等を明記）
- 2) 「ODAの透明性・効率性の向上について」 対外経済協力関係閣僚会議幹事会申し合わせ（平成10年11月27日）
 - ODAの透明性・効率性の向上を図るための具体的方策（ODA中期政策の策定、国別援助政策の策定、評価、情報公開、政府全体の連携・調整、NGO支援、JICAの機構改革等。
- 3) 「21世紀に向けた戦略的経済協力の実現を」 自民党対外経済協力特別委員会提言（平成11年7月13日）
 - 戦略的視点に基づく援助の実施、政治の責任ある関与、国民に対する説明責任等の重要性を強調
- 4) 「政府開発援助に関する中期政策」（平成11年8月10日）
 - 向う5年程度を念頭に、ODAの基本的方向性、重点課題、地域ごとの援助方針等がODAの方針を明確化
- 5) 「ODA評価体制の改善に関する報告書」（平成12年3月15日）
（外務大臣に提出）
 - 評価の対象（政策、プログラム、プロジェクトの3つのレベルに区分）
 - 評価の時期（事前、中間、事後の一貫した評価プロセス）体系的かつ包括的改善策を提示。
- 6) 「国際機関への拠出金に関する提言」自民党国際機関等に関するワーキングチーム（平成12年4月26日）
 - 国際機関等の目的の明確化、拠出率に見合った邦人職員の確保、国際機関の活動における日本の存在感の確保等を強調。各省庁の拠出金の党への報告（年1回外務省取りまとめ）を要請。
- 7) 「円借款制度に関する懇談会」報告書（平成12年8月1日）
（外務大臣に提出）
 - 円借款の選択的な供与、多様な開発ニーズへのきめ細かな対応、開発途上国の国づくりへの知的貢献など円借款の具体的方向性を提言。
- 8) 「ODAに関する与党プロジェクトチーム見解」（自民、公明、保守の与党3党におけるODAに関するプロジェクトチーム）（平成12年12月8日）
 - 過去の国際約束や国際公約等に基づく事業の執行に影響を与えないよう配慮しつつODA予算全体の量的規模の縮減を提言。
- 9) 「中国に対する経済援助および協力の総括と指針」（平成12年12月15日）
（自民党対外経済協力特別委員会経済協力評価小委員会）

- 対中援助についてわが国の経済財政状況を勘案する
 - 東アジア外交重視の観点からも引き続き実施する
 - 援助対象、内容、実施主体方式等改善する
 - 国益に沿った外交を最優先して実施する
- 10) 「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」提言
(平成12年12月18日)(外務大臣に提出)
- 従来の支援額を所与とせず、個別具体的案件を審査し実施する(案件積み上げ方式)
 - 沿岸部中心のインフラ整備からより環境保全、内陸部の民生工場や社会開発、人材育成、制度作り、技術移転の重視。
 - 年度内に対中国国別援助計画を策定
- 11) 「ODA 評価研究会」報告書 (平成13年2月28日)(外務大臣に提出)
- 政策レベルの評価の導入
 - プログラムレベルの評価の拡充
 - 評価のフィードバック体制の強化
 - 評価の人材育成と有効活用
 - 評価の一貫性の確保(事前から中間、爾後に至る一貫した評価システムの確立)
 - ODA 関係省庁間の連携、推進

4. 開発協力のパラダイム・シフトと課題

- 1) 20世紀後半の開発協力の成果
- 平均余命の上昇(55歳—65歳)
 - 乳幼児死亡率の低下(1000人当たり107人—59人)
 - 識字率の向上(55%—70%)
- 2) 21世紀の課題
- 貧困削減への取り組み(12億人が一日1米ドル以下の生活)
 - グローバル化の中で多様、複雑化する開発課題への対応と優先度
貧困、感染症、地球規模問題、制度作り、政策立案、改革推進のための
人づくり、ガバナンス強化の取り組み
- 3) 援助資源の制約
- 世界規模で援助総量は伸び悩み
 - 有限の公的援助資源をいかに有効活用していくか
 - 民間部門、NGO等の有する資源との連携をどう図るか
- 4) 開発協力への国民の理解と支持をいかに得るか
- 開発協力の有効性の証明

- 成果主義の徹底
DAC 新開発戦略—21世紀における国際社会共通の開発協力ガイドラインの策定
- 開発協力の目標設定
DAC 新開発戦略における国際開発目標 (IDG) の設定
2015年までに貧困人口半減、2015年までの初等教育普及など

- 目標に向けた戦略と努力の成果の評価

5) 途上国の主体的取り組みをいかに確保するか

- やる気、オーナーシップ
- 人づくり、制度づくり、ガバナンス
- 国際社会の連携・協力 (パートナーシップ)
援助国、国際機関、民間部門、NGO 等多様な援助主体の連携

6) 援助協調に向けた国際的動向

- 包括的開発のフレームワーク (CDF)
課題・セクター毎に開発当事者の取り組みをマトリックス化
マクロ経済的側面と保健・教育当社会的側面の両面を重視
途上国政府・市民社会・ドナー間の連携を重視
長期的側面からガバナンス、透明性、説明責任強化
- セクター・ワイド・アプローチ (SWAPS)
(サブ・サハラ・アフリカ諸国を中心に展開)
保健・教育など社会開発分野を中心にセクター毎の開発計画
途上国とドナー国の密接な調整・協議
開発当事者による目標・情報共有と開発努力の計画実施
援助手続きの共通化の主張
(共通基金の設置、援助資金の支出・モニター・監査・評価・調達の統一化)
- 貧困削減戦略ペーパー (PRSP)
HIPC INITIATIVES 適用の前提条件として作成を義務化 (IDA 融資適格国にも)
債務救済措置により生じた資金を、開発と貧困削減への充当確保
PRSP 策定には世銀、IMF のほか援助国、市民社会等の参加・支援
ドナー国の開発協力 (PRSP 策定国に対し)
- 援助政策とその他の諸政策との整合性、一貫性
援助のみならず、貿易・投資の役割が重要であり、途上国に整合性のある開発計画に基づく努力を求めるだけではなく、先進国側の整合性のある対応が重要とする議論 (セーフガードの問題等)

第2次 ODA 改革懇談会中間報告 (平成13年8月1日)

- なぜいま改革かー 参画の時代
従来の官主導型から国民の活力と知力を発揚させる ODA の新しい展開
- ODA は日本にとっていかなる意味をもつものか
国際社会からの厚い信頼を蓄積＝国益
- 国別援助計画の重要性を訴える
- ODA 実施体制の整備を求める
「ODA 総合戦略会議（仮称）」を設置し、ODA 関連官庁の司令塔機能を強化。この常設会議の下に、NGO、企業、大学、研究組織、地方自治体を含む日本の ODA 全体をより体系的で整合的な形に組み立てる
- 国際連携を強化しよう
- ODA 予算

6. 現場からの声

ー 日本の対アフリカ貧困援助の問題点ー

（神戸大学大学院国際研究科高橋基樹助教授）

- 過剰な単位規模、施設機材偏重、財務的持続性への配慮不足
波及効果と自立発展性を容易に喪失
単年度予算主義と予測可能性のなさ
- 百貨店型拡散型の援助
政治的案件の乱立とガバナンスの問題
日本の援助の縦割り型意思決定ー孤立した活動の拡散
- 典型的 1 対 1 型の 2 国間援助ー国際的援助政策決定の蚊帳の外
- 自助努力とオーナーシップ支援の経験と息の長さの可能性

ー あるべき対アフリカ貧困援助と国別計画ー

- 1 国 1 セクターのすすめ
- 援助吸収、資源管理能力を基準にした対象国／対象セクターの選別
- JICA/JBIC 事務所の権限拡大、機能強化と人材の集中
- 受け入れ側の開発政策枠組みと資源管理、予算システムの十分な把握
- 援助協調での積極的参画と主導
- 国旗をはためかす援助から志を表す援助へ

7. まとめ

- ODA 大綱と国民的合意について