

## 第4回「新しい日本のODA」を語る会 議事録

日時:2006年11月29日(水) 18時30分~20時30分

場所:GRIPS 研究会室4A

### ポイント

#### 【冒頭発言(高橋氏、中島氏)】

##### 「何故 ODA を行うのか」

- ・ 狭い意味の国益ではなく、「国際益」のため。具体的には MDGs の解決を図ることが ODA の目的(中島)。国連ミレニアム宣言に謳われた「自由、平等、自然の尊重等」の社会を作り上げること。憲法前文の精神を具現化すること。理想主義かもしれないが、社会には無限に遠いものであろうとそれに近づこうとする「統整的理念」が必要(高橋)。

##### 国民の理解と参加を得るために

- ・ 5 つのアカウントビリティ(法的、プロセス、パフォーマンス、プログラム、政策)を明確にしていくことが、国民の理解と参加を得る近道。(高橋)
- ・ 貧困問題を日本社会で主流化することが重要。NGO、研究機関、UN、著名人、政府、労組、企業等との「パートナーシップ」の構築や変化を確実に生み出すような「クリティカルマス」の獲得を目指す。MDGs は市民を巻き込んでいくアドボカシーのツールと捉えて活動していきたい。(中島)

##### ODA への期待と注文

- ・ 地球社会の「病気」(格差、絶対的貧困、環境問題、紛争等)を直すための「薬」が ODA。現場の「医者」は JICA や JBIC の実施機関。ODA は自らから直ろうとするプロセス(開発)を促進するだけであり、その作用と副作用をよく認識すべき。(高橋)
- ・ 地球市民の一員という観点から援助の目的を捉えなおす必要があり、三つの「ホショウ」(将来の地球社会の「保証」、行き過ぎた経済活動に対する「補償」、国境を越えた社会「保障」)の視点が重要。(高橋)
- ・ ODA の現実的な課題としては、(1)戦略性、(2)パフォーマンス(援助効果の向上・効率化)、(3)情報公開、(4)法令順守の4点。(高橋)
- ・ ODA で取り組むべきものはグローバルイシュー等の「公的領域」であって、国家や企業、NGO 組織といった「私的領域」ではない。(高橋)

##### 2008 年に向けて(追い風と潜在力)

- ・ MDGs、G8 サミット、ODA 実施体制改革等、現在は「追い風」の状況。ホワイトバンドの経験(450 万本)、さらにはユニセフの例(民間からの寄付が日本政府のユニセフへの拠出金の2~3倍ある)からも日本国内には潜在的支持者は多い。(中島)

## 【意見交換・質疑応答】

### NGO を取り巻く環境 (NGO への期待)

- ・ 国際開発金融機関 (世銀、IMF 等) では、その関心が NGO から CSO (市民社会組織) にシフトしてきている。この動きは、まさに「自助努力」の尊重そのものであり、統合後の新 JICA にとってもこれらをどのように巻き込んでいくのかは重要なアジェンダ。
- ・ 日本の NGO は国内的には、労働団体や経済団体との競争に、また国際的には世界の NGO との競争にさらされている。
- ・ NGO の能力強化 (キャパビル) に関しては、政府も取り組んできているが、まさにグローバルスタンダードな発信能力が求められている。
- ・ 政策提言できる能力も重要だが、草の根レベル (少数) の声を拾い上げることも重要。カナダ等でも政策形成できる NGO と小さな NGO とが並存しており、政府は両者と連携を図っている。(高橋)

### 国民へのアプローチとメッセージ

- ・ 「国民の政治参加」が求められている。ODA が大切で一定の予算配分が必要であると考えられるような市民を増やしていくことが大切。日本の価値観を国際的にも通じる普遍的価値観に繋げていく技 (アート) が必要。
- ・ 日本の市民社会がどうなっているのかわからないというのが実感。経済動向や景気に左右されがちで、国際協力や ODA の担い手が誰なのかということはきちんと調査する必要がある。「ほっとけない」が計画している「社会意識調査」に期待。

### 政治的リーダーシップの必要性

- ・ 市民社会は国会議員等を動かす力を持っており時間をかけて働きかけていくことは重要だが、一方、政治のリーダーシップの重要性を忘れてはならない。
- ・ 英国でも市民が ODA のことを十分理解しているわけではない。政治のリーダーシップが牽引しており、政治が積極的に市民に示していくというアプローチが効果的。
- ・ その意味でも「援助基本法」は必要で、立法府できちんと議論する必要がある。

### 国民と政治家をつなぐ新しいアプローチ

- ・ 「ほっとけない」のアプローチ、すなわち ODA を知らない人、貧困問題を知らない人を巻き込むというアプローチは新鮮。
- ・ 「あなたの中の政治力、あなたの中の経済力を使おう」というコピーで、商品開発やメディアとのタイアップ、さらには選挙にあわせたキャンペーンも計画中。

### 政府との関係

- ・ 「ODA 総額の削減傾向を反転させること」ということが目下の課題であり、NGO 側からも右に向けた目標設定、具体的活動が望まれる。
- ・ 政府とのタイアップ、コラボレーションも可能。日本人の思いを反映するようなメッセージができれば政府としてもタイアップしやすい。
- ・ ODA としても予算の一定の割合を CSO に割り当てていく必要があるのではないか。

## 【議事録】

### 1. 冒頭発言(1) 高橋清貴氏

#### 自己紹介

JVC は設立して 25 年になるが、これまで現場型 NGO として様々な国や地域で活動してきたが、開発協力、緊急支援、調査研究(政策提言)の 3 つがその柱。「ODA ネットワーク」の世話人も務めており、ODA 大綱、中期政策、今回の一連の ODA 改革等に、市民の視点から政策提言を行っている。今日は、「外から見て」また「現場から見て」、ODA への期待と提言を述べたい。

#### 何故 ODA をする必要があるのか

現在は、グローバル化が進む中で国際社会全体が「社会(生活)のデザイン」を模索している状況で、「援助」はその模索のプロセスと考えている。ODA が目指す社会とは、援助を不要とする社会を実現することであり、国連ミレニアム宣言に謳われた「自由、平等、自然の尊重、寛容、団結等」の社会を作り上げること。そして憲法前文に「われらが全世界の国民が等しく恐怖と欠乏から逃れ、平和のうち生存する権利を有することを確認する」と謳っている日本もこれに貢献することが求められている。理想主義かもしれないが、社会には無限に遠いものであろうとそれに近づこうとする「統整的理念」が必要と考えている。その意味で貧困削減キャンペーンを実施して広く訴えていく必要があるし、また ODA の理念を書き留めておく「基本法」も必要だと考えている。

#### ODA で取り組まねばならぬもの

地球社会の「病気」(格差、絶対的貧困、環境問題、紛争、等)を直すための「薬」が ODA。現場の「医者」は JICA や JBIC の実施機関であるが、自らから直ろうとするプロセス(開発)を促進するだけ、ということをよく認識すべき。ODA の作用、副作用をよくわきまえて、投与しなければならない。これまで間違っ使用されたケース(2001 年のパキスタン、インドへの ODA 再開、イラクへの多額の援助)もあるが、改善されてきている点(情報公開や環境・社会配慮ガイドライン等)もある。

#### 望ましい ODA の効用

地球市民の一員という観点から援助の目的を捉えなおす必要があり、三つの「ホショウ」が重要。すなわち、従来、援助の目的として挙げられていた わが国の安全保障、 わが国の通商産業政策、 わが国の国際的地位を、それぞれ 将来の地球社会の保証、 行き過ぎた経済活動に対する補償、 国境を越えた社会保障という視点の転換が必要である。人々の視点から見たリスク対応力を強化するために地域資源(自然、社会、経済)を豊かにすること(=人間の安全保障)に非軍事的にアプローチすることが重要。

例えば、資源(石油や鉱物)のあり方と人々の生活には強い相関関係(貧しい人々ほど影響が大きい)があるが、常に人々が何を必要としているかという視点を持って、地元に着地するようなメカニズムを構築する政治的意思とノウハウが求められている。

#### アカウントビリティーの階段

5 つのアカウントビリティー(法的、プロセス、パフォーマンス、プログラム、政策)を明確にしていけることが、国民の理解と参加を得る近道である。特に と は、本来、受益者(途上国住民=

国際社会)の視点で考えるべきものであるが、最近の日本国内の議論は、狭い意味の国益に戻ってきているのではないかと危惧している。

### 現実的課題

ODA の課題としては、(1)戦略性、(2)パフォーマンス(援助効果の向上・効率化)、(3)情報公開、(4)法令順守の4点が挙げられよう。

戦略性については、結局日本が場合によっては二者択一を迫られる政治的判断にどこまで踏み込めるかが課題である。またパフォーマンスに関しては、新 JICA が機能するかどうかは、組織レベルではなくて職員レベルの危機意識(貧困問題等に対する)をどのように高めるかがポイント。情報公開については、パリ宣言のモニタリング報告を開示していくことが必要。最後に、法令順守については、コンサルタントや NGO の不正に対して徹底した処罰が無ければ納税者がついてこないということを再確認すべき。

### 「私的領域」から「公的領域」へ

ODA で取り組むべきものはグローバルイシュー等の「公的領域」であって、国家や企業、NGO 組織といった「私的領域」ではない。ODA は「私的領域」の関心から峻別して議論することが何より重要である。

## 2. 冒頭発言(2) 中島正明氏

### 自己紹介

「ほっとけない世界の貧しさ」は、国際ネットワーク(GCAP)の一員で、様々なアクターが参加する市民プラットフォームで、貧困問題を日本国内に訴えかけていく団体。過去にホワイトバンドで465万人へのアウトリーチを実現させ、現在は2008年のG8サミットがターゲット。気候変動枠組み条約にも関与したが、市民と政府との間のブリッジが必要で、市民の考えを政策に反映していくこと、そのためのプロセスや仕掛けが重要だと考えている。

### ODAは何のためか

狭い意味の国益ではなく、「国際益」のため。具体的にはMDGsの解決を図ることがODAの目的だと考えている。日本としては「かゆいところに手が届く」という姿勢を持つことが、国際的にも尊敬を得ることにつながる。

### 現在は追い風

MDGs、G8サミット、ODA実施体制改革、等が予定されており、現在は「追い風」ではないかと考えている。ホワイトバンドの経験(450万本)、さらにはユニセフの例(民間からの寄付が日本政府のユニセフへの拠出金の2~3倍ある)からも日本国内には潜在的支持者は多いと感じている。

### 課題

何のためのODAかが不透明で、国民の理解と参加を得る上での最大の課題ではないか。

### 「ほっとけない」が 2008 年までに目指すもの

2008 年までに貧困問題を日本社会で主流化することが「ほっとけない」の目標。また市民が参加できる開かれた政策プロセスを作り上げたいと考えている。

そのための戦略として、NGO、研究機関、UN、著名人、政府、労組、企業等との「パートナーシップ」の構築を行いつつ、変化を確実に生み出すような「クリティカルマス」の獲得を目指している。これらを如何に日本型でアプローチできるかが課題だと考えている。

具体的活動としては、市民の考え方や意識の現状を把握する「社会意識調査」の実施や企業等とのコラボレーション(フェアトレード等)、MDG8 レポートの作成、等を考えている。MDGs は市民を巻き込んでいくアドボカシーのツールと捉えて活動していきたい。

### 3. 参加者

出席者リストを参照

[http://www.grips.ac.jp/forum/oda\\_salon/mtg4/participants.pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/mtg4/participants.pdf)

### 4. 質疑応答

NGO を取り巻く環境、国民へのアプローチとメッセージ、政治的リーダーシップの必要性、国民と政治家をつなぐ新しいアプローチ、政府との関係等に関し、以下のとおり出席者との意見交換、質疑応答が行なわれた。

#### 【NGO を取り巻く環境(NGO への期待)】

- ・ 先日、マニラで開催された Civil Society Forum に参加してきたが、国際開発金融機関(世銀、IMF 等)の大きな変化を感じた。第一は、彼らの関心は NGO を越えて CSO (Civil Society Organization: 市民社会組織) にシフトしていること、第二はパートナーシップから engagement (関与) を強調し、如何に取り込むかという姿勢が鮮明だったこと、第三にトップのコミットメントがあること、であった。現場レベルでも国別援助計画を当該国の CSO と一緒に作り上げていくという作業が進行中であった。この動きは、まさに「自助努力」そのものであって、統合後の新 JICA にとっても途上国の NGO や市民をどのように巻き込んでいくのかは重要なアジェンダであろう。
- ・ 日本の NGO は厳しい競争にさらされている。今指摘があったように、NGO から CSO へのシフトが進行しており、労働団体や経済団体との競争にさらされている。政府も NGO だからといって特別扱いする時代は終わり、良い意見を提示してくれる団体を求めている。また国際的にも世界の NGO と競争にさらされている時代になってきている。環境分野でも ODA でもそうであるが、外国の NGO でも良い意見を提示してくれれば OK、そうでなければ無視というような状況になっている。
- ・ 上記マニラでの会合でも日本からの参加者はほとんどいなかった。英国からは DFID 等も CSO の意見を聞きに来ていたが、この分野での日本の地盤沈下は著しい。
- ・ NGO の能力強化(キャパビル)に関しては、政府も取り組んできているが、まさにグローバルスタンダードな発信能力が求められている。
- ・ 【高橋】 NGO は古くて今は CSO の時代であるという点については同感。上記フォーラムには昨年

参加したことがあるが、establishされたNGOばかりで、草の根レベル(少数)の声を拾い上げるという点については課題もあると感じた。カナダ等の例も見ても政策形成できるNGOと小さなNGOとが並存しており、どちらも重要だと思う。また政府側がNGOの能力というときは、そこで求めている能力とは何かという問題がある。

- ・【中島】「ほっとけない」は先ほど申し上げたとおり、様々なアクターとのパートナーシップを重視しており、自らをCSOと位置づけている。今後、GCAPのメンバーでもある途上国のCSOとどのように協調するのが課題である。先住民民族等のマイノリティーが意見を言える場が必要ではないかと考えている。

### 【国民へのアプローチとメッセージ、政治的リーダーシップの必要性】

- ・「何のためのODAか」についての議論を聞いて、「国民の政治参加」が求められていると実感。ODAが大切で一定の予算配分が必要であると考えようような市民を増やしていくことが大切だが、外務省やJICA等にその具体的なデリバリー能力が無い。日本の価値観を国際的にも通じる普遍的価値観に繋げていく技(アート)が必要。
- ・「ほっとけない」の目標は貧困問題の主流化とのことであるが、「日本のODA予算削減を反転させる」ことを目標にしてほしい。ターゲットも国会議員に焦点を当ててほしい。
- ・そのためにも、ODAは票にならないといわれている現状では、「何のためのODAか」という明確なメッセージを発信することが先決ではないか。
- ・正直に言えば、日本の市民社会がどうなっているのかわからないというのが実感。経済動向や景気に左右されがちで、国際協力やODAの担い手が誰なのかということはきちんと調査する必要がある。本来、市民社会は国会議員等を動かす力を持っているはず。時間をかけて市民社会に働きかけていくことが必要であろう。一方、政治的リーダーシップの重要性を忘れてはならない。
- ・【高橋】英国でも市民がODAのことを十分理解しているわけではない。政治的リーダーシップが牽引しているというのが現実であろう。政治が積極的に国民や市民に示していくというアプローチが効果的であろう。その際には、先ほども申し上げたが、政治家が私的な視点ではなく、公的(グローバル)な視点で行動してほしいと願う。
- ・その意味でも「援助基本法」は必要で、立法府できちんと議論する必要があると考える。

### 【国民と政治家をつなぐ新しいアプローチ】

- ・国会での議論も重要だが、端的に言えばテレビに出てくる方がもっと手っ取り早い。「ほっとけない」のアプローチ、すなわちODAを知らない人、貧困問題を知らない人を巻き込むというアプローチは新鮮。2008年までの活動に対する確信、自信の根拠のようなものは何か。
- ・【中島】新しいツールの開発(例えば「ホワイトリボン」)、前回の活動で構築した地域ネットワークへの働きかけ等を考えている。2005年のホワイトバンドでの教訓(サブスタンスを伝え切れなかった)を踏まえて、企業や著名人等と組んでやっていきたいと考えている。丁度今、U2のボノ氏が来日しているが、各種PR等を計画しているところである。
- ・【大崎(ほっとけない世界の貧しさ:政策担当アドバイザー)】「ほっとけない」では「行動する文化」という点に力を入れており、市民が政治や経済活動に積極的にかかわるような活動を考えている、具体的には、「あなたの中の政治力、あなたの中の経済力を使おう」というコピーで、商品開発やメディアとのタイアップを計画している。また選挙にあわせてキャンペーンを展開することも計画中。

## 【政府とCSOの関係】

- ・ 政府とのタイアップ、コラボレーションも可能ではないかと考えている。一方、政策メッセージがグローバルなものに引っ張られすぎているのではないかという感じは持っている。日本人の思いを反映するようなメッセージができれば政府としてもタイアップしやすい。
- ・ アドボカシーという言葉がわかりにくい。「世直し運動」といったらどうか。
- ・ 【大崎】「ほっとけない」は各国のGCAP(途上国のメンバーも含む)との連携が強み。途上国の人々が何を必要としているのかをメッセージとしていくことが重要と考えている。
- ・ ODAとしても予算の一定の割合をCSOに割り当てていく必要があるのではないかと。国民全体のためにやる活動であれば、予算的な担保が必要。
- ・ 【高橋】どうしてもNGOをツールとして活用するという意見が多いように感じられるが、ODAの拡大ではなくて、国際社会から病人(貧困)を如何に直すかがNGOの使命。pro ODAだけでは国民をだますことになるのではないかと考えている。
- ・ 【中島】日本型の発信の必要性については留意していきたい。またアドボカシーに対しては支援が少ない状況にあり、政府等の支援は歓迎する。最後に、2008年に向かってチャンスのあることを再度強調したい。

以上