



小泉政権におけるODA一元化議論と市民・NGO

著者	加藤 良太
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	8
号	2
ページ	145-157
発行年	2006-12-22
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000011036

小泉政権におけるODA一元化議論と市民・NGO

加藤 良太

あらまし

2005年11月末に始まった、小泉政権におけるODA（政府開発援助）一元化議論は、ODA政策に対するアドボカシーを行なってきた市民・NGOにとって、ODA政策形成への「市民・NGO参加」を自ら問い直す契機となった。経済財政諮問会議の決定に基づき、2005年12月から開催された「海外経済協力に関する検討会」（以下、「検討会」）では、内閣に「ODAの司令塔」となる「海外経済協力会議」を設置し、ODA実施機関であるJICA（国際協力機構）とJBIC（国際協力銀行）の一部を統合、一元化することが決定されたが、市民・NGOはこのプロセスに公式に参加することができなかつたのである。

市民・NGOはこれに抗議し、検討会への働きかけや提言、報道関係者や国会議員などとの連携を通じて、市民・NGOの意見がODA一元化議論に反映されるよう取り組んだものの、結果的には、市民・NGOの意見が十分に反映されず、国益志向の強いODAの流れを後押しする報告が検討会から出される結果となった。一方で、ODAの話題が報道で広く取り上げられたこと、報道関係者や国会議員との新たなつながりなど、市民・NGO参加の今後に資する成果も残された。

こうした結果を受け、今後の新たなODA政策形成の枠組みの動向を見極めながら、市民・NGOとして、新たな参加のあり方を模索していくことが必要である。

1. はじめに

2005年11月末に始まった、小泉政権におけるODA（政府開発援助）一元化議論は、議論の目的や「一元化」の中身、あるいは議論の成果や実効性はさておき、ODA政策に対するアドボカシーを行なってきた市民・NGOにとって、ODA政策形成への「市民・NGO参加」¹を自ら問い直す契機となった²。官邸主導の議論が進む中で、外務省とのパイプを活かして効果的に政策提言を行なってきた従来の手法は通用せず、手探りで進みながらの市民・NGO参加戦略の練り直しを余儀なくされた。また、ODA政策形成の枠組みや政策の位置づけの改変が取りざたされる中で、市民・NGOの「ODA改革」に向けたスタンスを、改めて明確に示すことが求められることになった。

本稿では、こうしたODA一元化議論の推移と、それに対する市民・NGOの反応・動きを描き出し、市民・NGO参加の観点から、議論そのもの、あるいは議論を通じて明らかとなった問題点などを指摘する。また、それらの指摘を踏まえながら、今後のODA政策形成をめぐる市民・NGO参加のあり方、あるいはその研究について、若干の展望を述べてみることにしたい。

2. ODA一元化議論の概要

小泉純一郎内閣総理大臣の強い意向の下、

¹ 「市民参加」が一般的だが、本稿では国際協力分野でのNGOの重要性を鑑み、このように表現する。

² 筆者は、ODA政策に対するアドボカシーを目的として国際協力NGOや市民により設立されたネットワークNGO「ODA改革ネットワーク」(<http://odanet.nngo.jp/> 2006年8月30日閲覧)のメンバーとして、ODA一元化議論をめぐる市民・NGOの動きを参与観察する機会を得て、本稿を執筆した。

2005年11月29日の経済財政諮問会議において、政府金融機関の統合の方針が決定された³。政府金融機関の一つとしてOOF（その他の政府資金の流れ）⁴を担当し、ODA実施機関の一つとして円借款を担当してきたJBIC（国際協力銀行）もその対象とされたが、「国策たる戦略援助政策の効果的実施」のために経済・金融機能面だけではなく、「(i) ODAの戦略的活用、外国との競争を睨んだ対外経済戦略の効果的実施のための政策金融機能の在り方、(ii) 「顔の見えるODA」のための他の援助機関との関係整理、(iii) 戦略的な援助政策を企画立案、実行するための政府内体制の在り方」に関する検討が必要であるとし、「内閣官房長官の下に、有識者からなる「海外経済協力に関する検討会（仮称）」を設置し、その検討結果と本基本方針を総合して、今年度中に、統合の具体的内容を決定する」こととされた⁵。

「海外経済協力に関する検討会」（以下、「検討会」）は、2005年12月16日に第一回会合を開催、以降、2ヶ月半の間に集中的に関係省庁、ODA実施機関、有識者、経済団体からヒアリングを行なうとともに、ODAおよびOOFを含む「海外経済協力」⁶に関する政府内の政策形成および実施体制の再編について議論を行った（表1、表2）。その結果、(1)内閣に「海外経済協力の司令塔」として内閣総理大臣直轄の「海外経済協力会議（仮称）」を設置すること、(2)JBICの円借款部門および、外務省の無償資金協力業務の一部をJICA（国際協力機構）へ統合、移管すること、(3)JBICの国際金融部門は新しい政策金融機関に統合するが、JBICのブランドと組織的独立性を維持すること、等を内容とする具体案を作成し、2006年2月28日の第9回会合（最終会合）で報告書として安倍晋三内閣官房長官に手交した⁷。

表1 「海外経済協力に関する検討会」メンバー

葛西敬之	東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長
坂元一哉	大阪大学大学院法学研究科教授
西岡 喬	日本経済団体連合会副会長（国際協力委員長） 三菱重工業株式会社取締役会長
浜田 広	社会保険庁最高顧問、株式会社リコー最高顧問
原田明夫	弁護士、前検事総長、国際民商事法センター理事長
古田 肇	岐阜県知事、元外務省経済協力局長
	= 座長（五十音順）
	役職等は検討会実施当時のもの

（出典）海外経済協力に関する検討会『報告書』、2006年、21ページを修正して作成。

³ 2005年11月29日の経済財政諮問会議で「政府金融改革の基本方針」が示され、政府金融機関は基本的に一つに統合するという方針が決定された。詳細は、経済財政諮問会議ウェブサイト（<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1129/agenda.html> 2006年8月30日閲覧）を参照。

⁴ 政府による途上国への資金協力のうち、ODAの基準にあてはまらないものを指す。たとえば、民間の途上国向け輸出入への信用保証や直接投資への融資、世界銀行債の購入など。

⁵ 経済財政諮問会議ウェブサイト（<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1129/agenda.html> 2006年8月30日閲覧）を参照。

⁶ 「海外経済協力」という語は、JBICの前身の一つであるOECF（海外経済協力基金）の名称に用いられた以外、国際協力分野でも一般的に用いられる用語ではなく、定義もはっきりしない。検討会でも、その点が指摘され、検討会としては「ODAのみならずOOFも議論の対象とし、ODAやOOFと関連する限りにおいて民間資金の活用についても含めた広い概念」としてこの用語を用いている、としている。海外経済協力に関する検討会『報告書』、2006年、2ページ参照。

⁷ 検討会の議論については、同書および議事要旨、各会合配布資料を参照。いずれも、首相官邸ウェブサイト（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/index.html 2006年8月30日閲覧）において公開されている。

表2 「海外経済協力に関する検討会」開催内容

第1回会合 2005年12月16日(金)
・検討会の運営について
・政策金融改革の基本方針に関する議論の経緯等について
・現状について(ODAについて、JBICについて)
第2回会合 2005年12月26日(月)
・海外経済協力に関する検討会として今後議論すべき事項について
・ヒアリング(外務省、財務省、経済産業省)
第3回会合 2006年1月12日(木)
・ヒアリング(JBIC、JICA、日本経済団体連合会)
・海外経済協力に関する検討会として今後議論すべき事項について
第4回会合 2006年1月18日(水)
・ヒアリング(草野厚慶応大教授、渡辺利夫拓殖大学長、吉野直行慶応大教授)
・海外経済協力に関する検討会として議論すべき事項について
第5回会合 2006年1月25日(水)
・ヒアリング(日本貿易会)
・海外経済協力に関する政府内体制の在り方について
第6回会合 2006年2月13日(月)
・海外経済協力に関する実施機関の在り方について
第7回会合 2006年2月17日(金)
・海外経済協力に関する実施機関の在り方について
・「海外経済協力に関する検討会」とりまとめについて
第8回会合 2006年2月24日(金)
・「海外経済協力に関する検討会」とりまとめについて
第9回会合 2006年2月28日(火)
・「海外経済協力に関する検討会」報告書(案)について
・「海外経済協力に関する検討会」報告書手交

(出典) 海外経済協力に関する検討会『報告書』、2006年、22ページを修正して作成。

検討会の議論を俯瞰してみると、ODA実施機関であるJICAとJBICの統合に関して多くの議論が行なわれた。経済財政諮問会議などの議論によれば、検討会の当初から統合は既定路線で

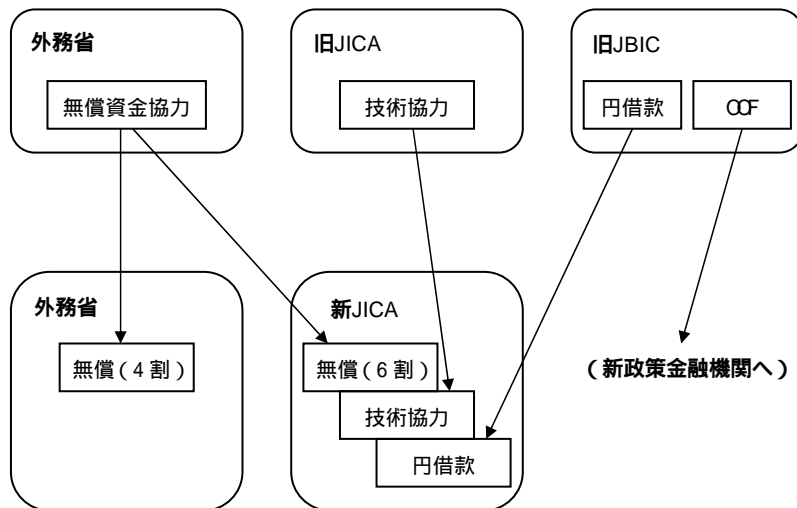
あったと見られるが、それでも、JBICの国際金融機関としてのブランド力の維持や、ODA(正確にはODAの円借款部分)とOOFのシナジー効果の重要性を理由にした反対論も財界を中心に

根強く、第6回会合(2006年2月13日)では反対論を受けた委員からの統合消極論や意見対立のため、結論が先送りされる場面もあった。しかし、第7回会合(2006年2月17日)では、座長名で統合を前提とする論点案が出され、これに承認を求めるかたちで検討会の議論として統合の方向性が決定し、具体的な統合・一元化案が報告書で示された(図1)。なお、この過程では財界や関係省庁からの異論を抑えるため、関係3大臣(官房長官、財務大臣、外務大臣)の合意による「政治決着」があったとの報道もあった⁸。

一方で、ODA政策形成のための政府内体制については、検討会としての具体的な議論は行なわれなかった。第4回会合(2006年1月18日)には、外務省のODA総合戦略会議⁹議長代理を務め、ODA政策官庁としての「ODA庁」の設置を主張する渡辺利夫・拓殖大学学長を招いてヒアリングと質疑応答を行なったが、その後の議論の中では政府内体制の具体的な構想に踏み込ん

だ検討は行なわれず、第5回会合(2006年1月25日)に座長名で出された論点案(ODAの司令塔として内閣に内閣総理大臣、官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣からなる新たな会議または本部をおく)がそのまま追認された形で、「海外経済協力会議(仮称)」をおくとする内容が、関係省庁や実施機関も含めた政府内体制全体の案とともに、報告書にまとめられた(図2)。

なお、報告書によれば、「海外経済協力会議(仮称)」には、内閣官房副長官補の下に会議を「機動的・戦略的に運営するのに必要な」少数のスタッフによる事務体制が整備されることになっているが、政策立案を担当するスタッフや部門の整備は想定されていない。また、ODAに関する外務省の省庁間の総合調整機能は維持され、ODA総合戦略会議にも従来の機能が期待される。つまり、「海外経済協力会議(仮称)」そのものは、ODA政策の具体的な企画・立案作業を行なわず、基本的に各省庁からの提案や政策案を受け入れながら、政治



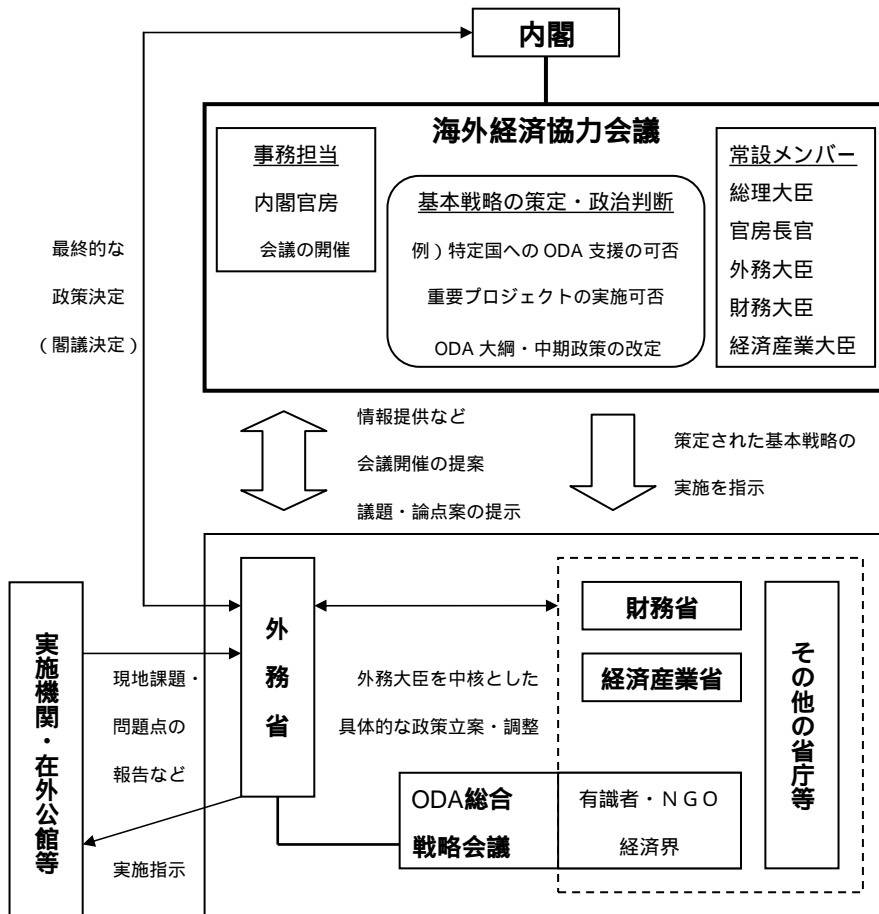
(出典) 海外経済協力に関する検討会『報告書』、2006年、15 - 18ページをもとに作成。

(注記) 無償資金協力は、新JICAが実施主体とされているが、外交上の理由で機動的に実施すべきものや、紛争・危険地域への供与については外務省が実施することとなっている。移管割合の換算は、毎日新聞2006年2月25日付け朝刊1面記事による。

図1 ODA実施機関一元化のイメージ

⁸ Yahoo!ニュース-産経新聞2006年2月18日付け配信記事による。Yahoo!Japan ウェブサイト (<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20060218-00000005-san-pol> 2006年2月18日閲覧)を参照。

⁹ ODA総合戦略会議は、ODAへの国民参加、透明性の確保などを目的に、外務省における「ODAの司令塔」として設置された会議。議長は外務大臣が務める。2002年6月27日の第1回会合以来、原則月1回開催され、ODA大綱、ODA中期政策の改定、国別援助政策の策定など、ODAの基本政策や主要課題の決定に関与している。委員には2名のNGO出身者も加わる(2006年度現在)。詳細は、外務省・ODA総合戦略会議ウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/kondankai.html> 2006年8月30日閲覧)を参照。



(出典) 海外経済協力に関する検討会『報告書』、2006年、11 - 14 ページおよび、検討会第9回会合(2006年2月28日)配布資料をもとに作成。

図2 ODA 政策形成のための政府内体制のイメージ

的・外交的な配慮を必要とする事項やODA案件の可否についてのみ、内閣の政治的判断・決定を十分に反映させる、という意味での「司令塔」機能を果たすものとして構想されているとみてよい。

議論の「その後」の動きとしては、政府は検討会の報告を受けて、内閣に「海外経済協力会議」を設置し、2006年5月8日に初会合を開催、以降、ほぼ毎月1回の頻度で開催している¹⁰。ODA実施機関の一元化については、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(2006年6月2日公布、施行)に「2008年

度実施」の年限とともに内容が盛り込まれた¹¹。一方、外務省は、新たなODA政策形成・実施体制に対応するための機構改革として、旧経済協力局と旧大臣官房国際社会協力部を改組し、2006年8月1日に国際協力局を発足させている¹²。

3. 市民・NGOの反応と動き

3.1 NGO主催緊急公開ヒアリング (2005年12月7日)

¹⁰ 首相官邸・海外経済協力会議ウェブサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaigai/index.html> 2006年8月30日閲覧) 参照。

¹¹ 行政改革推進本部事務局ウェブサイト (<http://www.gyokaku.go.jp/> 2006年8月30日閲覧) 参照。

¹² 外務省国際協力局ウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/keikyo.html> 2006年8月30日閲覧) 参照。

2005年12月当初の段階で、市民・NGOの側では、報道や首相官邸のウェブサイトを開覧して得た情報しか持ち合わせていなかった。2005年11月29日の経済財政諮問会議が「政府金融改革の基本方針」を決定し、その中で検討会の設置が盛り込まれたことが報道された時点で、ODA政策に対するアドボカシーを行っているNGOのいくつかは、NGO・外務省定期協議会¹³などを通じて市民・NGO参加の窓口や政策協議の相手方となっている、外務省経済協力局(当時)民間援助支援室や政策課に対して、検討会設置の詳細や、検討会に市民・NGO側からメンバーが選ばれるのかなどの問い合わせをしているが、首相官邸ベースで準備が進んでいるために外務省側にも情報がない、などの理由で詳細な情報を得ることができなかった。

1996年以来、NGO・外務省定期協議会における政策協議を進め、ODA大綱、中期政策、国別援助政策などの策定、改定に参加し、ODA政策形成過程の透明化に取り組んできた市民・NGO側では¹⁴、検討会の議論が密室で進み、市民・NGO参加が後退することを懸念し、2005年12月7日にNGO主催緊急公開ヒアリング「ODAはどうなるのか～JBIC解体・統合、ODA庁創設などを巡って～」(主催：国際協力NGOセンター(JANIC)、ODA改革ネットワーク、関西NGO協議会、名古屋NGOセンター)を東京で開催した¹⁵。同ヒアリングには、NGO関係者のほか、有識者やメディア関係者、野党国会議員、ODA総合戦略会議委員の一部などがシンポジストとして参加した。一方、シンポジストとしての参加を要請された外務省、財務省、自由民主党、JICA、JBICは、いずれも「事態がまだ流動的である」として参加を拒否した。しかし、JICA、JBICからは職員有志が一般参加者として参加した。

同ヒアリングでは、シンポジストらから検討会の議論が狭い省庁益や国益論、政府内の機構論に終止してしまうことへの懸念が示され、まず「ODAはどうあるべきか」を問い直し、途上国の「現地の人たちに役立つODA」や「国際人道益」の視点を加味しながら、市民・NGOも交えた、幅広い議論が必要であるとの意見が出された。また、現在のODAの問題を踏まえながら、ODA庁構想や「ODA司令塔」待望論、実施機関の統合など、ODA一元化のさまざまな構想について検討と問題点の指摘がなされた。一方、市民・NGOおよび有識者などからは、ODA関係機関が首相直属になることで、ODAの狭い国益志向や外交ツール化が進むことへの不安が示された。

同ヒアリングでの議論を踏まえ、主催団体および参加者一同の連名により、検討会を中心としたODA一元化議論が、狭い「省庁益」「国益」に左右されず、公聴会やパブリックコメントを通じて、国内外の市民・NGOに開かれたものになるよう求める要請文が作られ、2005年12月14日付けで安倍晋三内閣官房長官および、検討会座長に提出された¹⁶。

3.2 NGOと検討会座長の意見交換会 (2006年1月20日)

検討会は2005年12月16日に第1回会合がもたれたが、結局、検討会メンバーに市民・NGOからの人選はなく、公式の公聴会やパブリックコメント、検討会としての市民・NGOからのヒアリングも予定されなかった。そのため、NGO側からは、検討会に対して市民・NGOとの意見交換の場を何らかの形で設けるよう、検討会の事

¹³ 1996年4月から開催されているODA政策やNGO支援策に関する定期協議。現在では、全体会(年2回)、ODA政策協議会(年3回、ODA政策について)、連携推進委員会(年3回、NGO支援策、ODAとNGOの連携について)が行われ、一部の会議は地方開催され、会議結果はウェブサイトで公開されるなど、市民・NGO参加や議論の透明性に対する配慮がなされている。NGO・外務省定期協議会ウェブサイト(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html 2006年8月30日閲覧)を参照。

¹⁴ ODA政策形成における市民・NGO参加のこれまでの歩みや枠組みについては、加藤良太『政策形成におけるNGOの役割と位置づけ 日本のODAに対する政策提言アプローチを例に』同志社大学大学院総合政策科学研究科修士学位論文、2000年を参照。また、近年の市民・NGO参加の取り組みや課題については、川村暁雄「ODA政策の透明性と説明責任」『JACSES プリーフィング・ペーパー・シリーズNo.18 持続可能な開発と国際援助』「環境・持続社会」研究センター、2004年に詳しい。

¹⁵ 『国際開発ジャーナル』国際開発ジャーナル社、2006年2月号、16-17ページ記事および、JANICウェブサイト(<http://www.janic.org/janic/advocacy/odahearing0512.html> 2006年8月30日閲覧)を参照。

¹⁶ 要請書本文は、JANICウェブサイト(<http://www.janic.org/janic/advocacy/pdf/request051214.pdf> 2006年8月30日閲覧)にて公開されている。

務局を務める内閣官房のスタッフや検討会の原田明夫座長に対してアプローチが続けられた。

その結果、2006年1月20日に30分という短時間で非公式ながら、NGO側と原田座長との意見交換会が行なわれた。この場では、NGO側より先のNGO主催緊急公開ヒアリング時の要請文およびNGO2団体よりの要望・意見書が示され¹⁷、検討会の議論が公開性・透明性を確保し、市民・NGOに開かれたかたちで行なわれるべきこと、議論が「何のため、誰のための援助なのか」というODAの基本理念から行なわれるべきことが主張された。これに対し、原田座長からは、検討会に与えられた時間的制約により市民・NGOに十分な機会を提供できないとの釈明があり、それでも可能な限り意見を反映したいとの意見が出された。また、ODAの基本理念について、短時間ながら議論が行なわれた。

意見交換会の要旨については、その場で両者の合意を得て、会の後にNGO側が各ウェブサイトやメールマガジン等で公開した¹⁸。なお、この意見交換会については、原田座長は検討会第5回会合（2006年1月25日）において報告を行っている。

3.3 NGO、JICA・JBIC 職員有志、報道関係者の意見交換会 (2006年2月6日)

検討会を中心とした議論へのアプローチが続けられる一方で、ODA一元化の当事者でもあるJICA、JBICの職員有志や、ODA一元化議論を取材している報道関係者との意見交換も行われた。ODAの現場や政府内体制の実際に通じているJICA、JBICの職員有志からは、検討会の議論でも取り上げられたODA一元化のさまざまな構想について、実現可能性や実効性に関する貴重な意見や示唆が市民・NGOにもたらされた。また、

報道関係者からは、首相官邸を中心としたODA一元化をめぐる政治的な動きについて情報がもたらされたほか、市民・NGO側からもODA一元化構想を論じ、評価する上で必要な論点や視点が提供され¹⁹、新聞などマスメディアの報道に反映された²⁰。

これらの関係者を集めて、2006年2月6日には東京で非公式の意見交換会も開催された。この場では、ODA一元化議論へのそれぞれの見解や保有する情報についてやり取りがなされ、今後のそれぞれの立場からの有効な取り組みのあり方についても、活発な意見交換がなされた²¹。

3.4 国会での院内集会(2006年2月7日)

NGO、JICA・JBIC職員有志、報道関係者の意見交換会の翌日(2006年2月7日)には、参議院議員会館において院内集会「小泉流? ODA改革を問う」(主催: ODA改革ネットワーク)が行われた。首相官邸や検討会中心のODA一元化議論の中で、与野党を含めた国会議員もまた、議論の「蚊帳の外」に置かれている状況があり、ODA一元化の動きに対して、国会の内外でそれぞれのように対応していくべきか、ともに考えたいという国会議員側と市民・NGO側のニーズが一致して、開催に至った。

院内集会には、参議院議員4名(いずれも民主党)と与野党の議員秘書10数名に一般市民やNGO関係者も含めた約30名が参加し、NGOからの問題提起に続いて各国議員からの意見表明、参加者相互によるODAのあり方や一元化構想についての議論や問題点の指摘がなされ、今後の市民・NGOと国会議員のそれぞれの取り組みや、双方の連携のあり方などについても盛んな議論が行われた。また、国会議員の側からは、第164回国会(2006年1月20日~2006年6月18日)より参議院に「政府開発援助等に関する特別

¹⁷ ODA改革ネットワークおよび名古屋NGOセンターが提出。このうち、ODA改革ネットワークの意見書については、同団体ウェブサイト(http://odanet.nngo.jp/archives/2006/01/oda_4.html 2006年8月30日閲覧)にて公開されている。

¹⁸ JANICウェブサイト(http://www.janic.org/janic/advocacy/pdf/oda_dialogue0601.pdf 2006年8月30日閲覧)にて公開されている。

¹⁹ ODA一元化議論の報道は、報道各社とも首相官邸担当の政治部記者が主に担当していたが、彼らは必ずしもODAの現状や課題に通じておらず(O DA報道は通常、外務省担当記者が担う)その点の背景理解も含めて市民・NGOに見解を求めてきた。なお、筆者はODA改革ネットワークの担当者として直接、報道関係者との意見交換に關与している。

²⁰ 例えば、毎日新聞は2006年2月9日付け朝刊1面のトップ記事として、検討会の議論に市民・NGOが参加できないことや、そのことへの市民・NGOからの批判を大きく取り扱っている。

²¹ 筆者の参与観察による。

委員会」²²が設置されたこともあり、参議院全体で取り組んでいる「政府へのチェック機能の強化」の観点からも、ODAに対する国会の関与をもっと深めていきたいとの決意が表明された²³。

3.5 NGO 共同提言（2006年2月15日） と市民・NGOの主張

検討会の最終報告が2006年2月末に行われる

ことが予想される中で、報告のとりまとめが行われる前に、改めて市民・NGOとして「ODA一元化議論」に対する意見表明が必要であるとの考えから、先にNGO主催緊急公開ヒアリングを主催した4団体（国際協力NGOセンター（JANIC）、ODA改革ネットワーク、関西NGO協議会、名古屋NGOセンター）により「JBIC解体・ODA一元化議論に関する国際NGOの共同提言」（表3）が作られ、2006年2月15日に提言の発表と記者会見が実施され、同日、検討会の原田座長

表3 JBIC解体・ODA一元化議論に関する国際NGOの共同提言（項目抜粋）

1. 基本認識

日本政府はODAのあり方を考えるにあたり、次の諸点を基本認識とすべきである。

日本政府は地球社会の一員として他の国々と国際公益に対する責任を共有し、その責任を果たすためにODAを活用することによって、国際社会の期待に応えるものである。

貧困・環境破壊・感染症・人権侵害・武力紛争・過度な経済行為による格差の拡大などの国際的課題の解決に貢献することを通じ、地球社会の平和的な共存と繁栄及び公正で民主的な社会の実現に努めることは、日本住民の公共益の増進につながるものである。

ODAや国際協力に対する納税者の信頼と支持は、政府が国際的課題の解決に取り組み、地球社会の一員としての責任を果たし、途上国住民との良好な関係を築くことで獲得できるものである。

2. 国際協力のあり方

- 1) 非戦・非暴力・非武装の徹底の原則
- 2) 市民主体の原則
- 3) 人権と「人間の安全保障」の配慮を基本原則とする
- 4) 国連ミレニアム開発目標達成への努力
- 5) 理念と政策と実施の一貫性の確保

3. 実施体制

- 1) 政策立案・実施体制の透明化と市民参加の強化
- 2) 国際協力省（仮称）の設置
- 3) 過去の経験を踏まえた援助政策についての合意作り
- 4) ODA 基本法の制定

（出典）JANIC ウェブサイト（http://www.janic.org/janic/advocacy/pdf/oda_sugg060215.pdf 2006年8月30日閲覧）掲載の本文より抜粋して作成。

²² 参議院ウェブサイト（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/iinkai/tiinkai.htm#0417> 2006年8月30日閲覧）参照。

²³ 院内集会では、筆者は司会を務めながら参与観察を行った。

に手交された²⁴。

ODA一元化議論を通じての市民・NGOの主張は、この共同提言の内容によく表現されているので、ここで紹介しておきたい。

議論を通じて市民・NGOが重要視してきたのは、「ODAはどうあるべきか」というODAの基本理念である。そのために、共同提言には政府が踏まえるべき「基本認識」と「国際協力のあり方」が冒頭に置かれ、日本政府がODA大綱に掲げた平和の原則や、「国連ミレニアム開発目標」²⁵や「人間の安全保障」など、政府自身が国際政治の場で約束し、提唱してきた国際協力の理念が改めて想起されるようになっている。これには、ODAのあり方をめぐる「狭い」国益論や外交ツール化を目指す動きに抗するという意味合いも含まれている。また、途上国の住民の主体性や市民・NGO参加の原則、「理念～政策～実施～評価」の一貫性の確保など、市民・NGOの従来からの主張も盛り込まれている。

一方で、実施体制についても提言に盛り込まれ、国際協力省（仮称）構想などODA一元化に類する主張も見つけられる。しかし、それは単なる「組織論」としての一元化を目指すものではなく、政府として「国際公益」に資する援助理念を明確に持ち、政策形成と実施の責任所在を明確にし、ODA政策過程の透明化と市民・NGO参加を明確にするためのODA政策の「一貫性」を確保する、という観点から主張されている。そのことにより、検討会の議論がまず「一元化ありき」で進んでいることへの違和感が示されている。

4．議論の問題点と影響、成果

ODA一元化議論を通じて、市民・NGO参加の観点からいくつかの問題点と効果が認められた。本稿では、これを「議論のプロセスにおける問題点」「今後のODA政策形成に及ぼす影響」「市民・

NGO参加の成果」の3項目に分けて指摘しておきたい。

4.1 議論のプロセスにおける問題点

今回の検討会では、公聴会やパブリックコメントなど、市民・NGOが公式に議論に参加できる機会が設けられなかった。すでに、2003年のODA大綱改定²⁶や、2004年～2005年のODA中期政策改定²⁷で公聴会やパブリックコメントの機会を獲得してきた市民・NGOにとって、このことは、ODA政策形成における市民・NGO参加の「後退」と評価せざるを得ないものであった。同時に、これまで外務省とのパイプを通じて行ってきた市民・NGO参加の効果や手法に限界があり、少なくとも、今回の検討会を中心とした議論の中では、ODAのステークホルダーとしての市民・NGOの立場は十分でない、あるいは否定的にとらえられていることを認識させられることとなった。

外務省による総合調整を中核とした、従来のODA政策形成の枠組みの中での行動としては、市民・NGOは極めて効率的・効果的に振舞ってきたといえよう。当初、外務省によるNGO支援策について話し合う場として設けられたNGO・外務省定期協議会を、少しずつODA政策を協議する場に組み替え、ODA政策に関する政府の動向や情報を日常的に確保しながら、定期協議を通じて外務省と市民・NGO間に醸成された理解と信頼を基盤に、ODA大綱や中期政策、国別援助政策などの策定プロセスに参加して実績を積み、外務省に対してODA政策のステークホルダーとして、市民・NGOを認識させることに成功してきたのである。一方で、多国間開発金融機関(MDBs)²⁸への対応を主に話し合うNGOとの定期協議を持つ財務省を除けば、ODAを実施する他の複数省庁へのアプローチは、それほど活

²⁴ JANICウェブサイト(<http://www.janic.org/janic/advocacy/odahearing0512.html> 2006年8月30日閲覧)にて同日の様子が報告されている。共同提言の本文も同ウェブサイトにて公開されている。

²⁵ 国連ミレニアム開発目標の詳細な内容については、国連開発計画(UNDP)東京事務所ウェブサイト(<http://www.undp.or.jp/aboutundp/mdg/> 2006年8月30日閲覧)を参照されたい。

²⁶ このプロセスについては、川村暁雄、前掲論文、2004年に詳しい。

²⁷ このプロセスには筆者自身も関与し、市民・NGOとして外務省との数次にわたる意見交換、公聴会、パブリックコメントを通じて政策提言を行った。また、パブリックコメントで寄せられた意見には、最終案への採否と外務省からのコメントが付され、ウェブサイトで公開された。一連の流れも含め、外務省ウェブサイト(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/process.html> 2006年8月30日閲覧)を参照されたい。

²⁸ 世界銀行、アジア開発銀行など。加盟国からの出資、拠出、市場からの資金調達をもとに途上国に融資、援助などを行っている。

発であったとはいえない²⁹。また、国会議員とのこれまでの連携も、問題のあるODAプロジェクトの調査や告発といった問題追及型・キャンペーン型のものが多く、ODAのあり方やODA政策そのものをめぐる戦略的・包括的な連携は見られなかった。

こうした中で、新たに首相官邸がイニシアティブを握り、ODAのあり方に変更を迫ってきたことは、市民・NGOにとっても市民・NGO参加のあり方を見直す「よい機会」になったとも言える。今後、首相官邸や海外経済協力会議が、ODA政策形成にどの程度の中心的な影響力を持ちうるのかは、一定期間をおいて見る必要があるが、市民・NGOが「外務省一本やり」の参加戦略を見直し、首相官邸や海外経済協力会議に市民・NGO参加の機会をつくることができるよう、ODAに関係する多様なステークホルダーへのアプローチを試み、彼らからODAに不可欠なステークホルダーとしての市民・NGOの「認知」を受けよう努力する必要が出てきたことだけは確かである。

4.2 今後のODA政策形成に及ぼす影響

検討会の報告書によれば、「海外経済協力会議(仮称)」の審議内容は、外交上の都合から非公表とされることが望ましい、とされた³⁰。実際、海外経済協力会議では、2006年5月8日の初会合以来、会議の内容について大まかな審議項目や決定内容のメモ程度しか公開されていない³¹。つまり、制度の上では日本のODAの基本戦略・政治判断を担うのが海外経済協力会議となるので、言うなれば日本のODAの意思決定の最終段階がクローズになったということである。

この状態が、市民・NGOの主張と大きくかけ離れていることは言うまでもないが、それ以上に市民・NGO側が懸念することは、海外経済協力会議が周囲の「雑音」に妨げられずに審議ができるようになったことで、日本のODA政策形成

において、「狭い」国益追求の傾向や外交ツール化が進んでしまうことである。実際、海外経済協力会議発足後に、ODAによるインドネシアへの巡視艇3隻の無償供与の方針が打ち出され、市民・NGO側が「武器禁輸三原則」「ODA大綱」などに反するとして、強い抗議を行うということがあった³²。その後も、フィリピンに対しても「武器禁輸三原則」の例外として同様の動きがあることが報道されており³³、市民・NGOの懸念の一部は当たりつつあるといえよう。海外経済協力会議の目的が、政治的・外交的な配慮を必要とする事項やODA案件の可否についてのみ、内閣の政治的判断・決定を十分に反映させることであるとして、時の内閣の政治的傾向により「政治的判断・決定」の内容は多少なりと変化すると思われるが、どちらにせよ、ODAに対する内閣の影響力は強まり、外交政策や安全保障政策といった対外政策とリンクして運用される傾向が強まることが予想される。

こうした傾向を反映するものとして、検討会の報告書における「ODAの国益志向」を強く擁護する記述がある。国際社会やNGOから「狭い」国益が途上国の開発に優先されることのないようとの注意喚起がなされている、と述べつつも、それらの主張に強い調子で「国益との関連が曖昧に実施されれば、国民の支持の基盤を失う」として反駁し、2003年のODA大綱で打ち出された「国益重視のODA」の路線を肯定している³⁴。一方で、「国連ミレニアム開発目標」などを通じて、国際社会が途上国の貧困削減に一致して取り組んできたことや、途上国の援助債務や債務帳消しの問題など、近年の国際的な援助政策の潮流を踏まえた記述に乏しい。そして、途上国に対する国際社会共通の取り組みとして、アメリカの「テロとの戦い」との連携や、アフガニスタン、イラクを例に、途上国への「良い統治」の「輸出」を通じた民主化を例に挙げるなど、明らかに小泉政権の外交、安全保障の方針に適合させる形で、ODAのニーズを説明しようとする傾向が見られる³⁵。

²⁹ 1999年10月に、ODA関連11省庁(当時)と合同でNGOとの意見交換会が開かれているが、その後、同種の試みはみられない。加藤良太、前掲論文、2000年、10 - 12ページ参照。

³⁰ 海外経済協力に関する検討会、前掲書、2006年、13 - 14ページ参照。

³¹ 首相官邸・海外経済協力会議ウェブサイト(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaigai/index.html> 2006年8月30日閲覧)参照。

³² ODA改革ネットワークウェブサイト(http://odanet.nngo.jp/archives/2006/07/oda_5.html 2006年8月30日)を参照。

³³ 日本経済新聞2006年8月13日付け朝刊2面記事を参照。

³⁴ 海外経済協力に関する検討会、前掲書、2006年、6 - 8ページ参照。

³⁵ 同書、3 - 4ページ参照。

検討会の報告書の記述が、ODA政策そのもののあり方を定義する文書にはなり得ないが、ODAをめぐる政府内での議論の実績としてこうした文書が残り、それを踏襲する形で今後の議論がなされるとすれば、「狭い」国益追求の傾向や外交ツール化を推し進めるものとして、その影響は決して少なくないであろう。

4.3 市民・NGO参加の成果

ODA一元化議論に市民・NGOがアプローチを続ける中で、市民・NGO参加の今後に資すると思われる成果もいくつか認められた。

一つは、ODA一元化やODAそのものが大きく報道で取り上げられたことである³⁶。ODA政策形成への市民・NGO参加は他の政策領域に比べて進んでいるものの、専門性の高さや国内に直接の受益者がいないことなどがあって、一般市民に関心を持たれにくく、しばしば政局がらみの話題や政治スキャンダルと「抱き合わせ」でゴシップ的に見られてしまう場合もある。しかし、今回のODA一元化議論をめぐる報道では、扱いそのものが大きかったことと同時に、議論の流れを比較的丁寧に追った報道が多かった。背景知識となるODAそのものの解説や問題点の指摘など、一般市民の関心を引き出すような報道が多くみられた。また、市民・NGOの主張も正確に伝えられ、扱いも大きかった。報道を通じて一般市民にODAのことが知られ、問題点への理解が深まることは、市民・NGO参加のすそ野を広げる基盤づくりになることである。そういう意味で、ODA一元化報道は、ODA政策形成における市民・NGO参加の今後に向けて、側面的な貢献をしたということができよう。

一方、報道関係者や国会議員との関係ができたことも、市民・NGO参加の今後に資する成果といえよう。外務省とのパイプのみに依拠して市民・NGO参加を進めていくことの展望が不透明になった中、ODA政策に影響のあるアクターとの関係を多角化すること自体にも意味がある。特に、報道関係者には、市民・NGO側の正確な情報や見解を把握してもらい、ニュースソースとしての価値を認識して報道もらうことが、世

論形成上、重要な意味を持ってくる。また、国会議員との関係については、「政府へのチェック機能」を効果的に働かせる上で欠かせない協力者になりうるし、将来的に市民・NGOとしてODA基本法の成立を目指していくとすれば、必要不可欠なパートナーとして行動する必要がある。

ODA一元化議論は、市民・NGO参加の今後にとって難しい問題をいくつも残した一方で、市民・NGO参加のさらなる充実に向けて、今後につながる成果も得ることができた、そのような議論のプロセスであったということができよう。

5. 今後の展望

これまでの指摘などを踏まえて、ODA政策形成における市民・NGO参加の今後の取り組みや、その研究に関する展望を少し述べてみたい。

まず、今後一定期間はODA政策形成の新しい政府内体制がどのように機能するか、観察していく必要がある。従来の外務省による総合調整を中核とした政策形成の枠組みから、どの程度、首相官邸や海外経済協力会議に政策決定の中核的な機能が移行するのか、しないのかを見定めなければ、新たな市民・NGO参加の戦略を立てることはできないし、新たな戦略の必要性も十分に判断できないことになる。また、2008年にODA実施機関の一元化が予定されていることから、この一元化がどのような形で「定着」し、機能し始めるのかも注視していく必要がある。市民・NGO参加を促進する観点からも、また、ODA政策形成のあり方・枠組みと市民・NGO参加の関わりを研究する双方の立場に立つものにとって、ここ数年は、ODA政策形成の枠組みの「変動」をじっくり観察し、対応していく日々ということになるのではないだろうか。

また、ODA政策そのものの動向、傾向も注視していく必要がある。先に述べたように、ODAの国益志向ははっきりとした傾向として表れている。こうした動きに抗する立場の市民・NGOとしては、ODA政策や実施の動向をつねに注視し、必要に応じて関係者に働きかけや提言、申し入れ、抗議などができるよう備えておくことが必要である。現在のところ、海外経済協力会議の

³⁶ たとえば、毎日新聞では2006年2月中に3回(2月9日、2月22日、2月25日)朝刊1面のトップ記事として掲載されている。また、解説記事や専門家のコメント記事連載など豊富に扱われた。

審議内容は公開されず、市民・NGO参加の機会には作られていないが、これに対しても、必要であれば多様な方向から働きかけを行い、市民・NGOの意見が反映されるチャンスを広げていく地道な取り組みが必要である。

これまでの市民・NGO参加の評価も必要であろう。外務省との政策協議を中心とした参加のあり方が、どのような成果をあげ、どのような欠点を持っていたのかの評価を行うことで、市民・NGO参加の新しいステージに向けた戦略を有効なものにすることができる。筆者個人としては、ODA大綱の改定に市民・NGOが初めて参加し、ODAの諸政策の立案に具体的に関わることになった2003年以降、市民・NGO参加のステージが専門化し、政策提言や政策代替案を作ることのできる一部のNGO以外にとって、極めて参加しにくい場所になっていった印象がある。こうした反省を、どのように生かしていけるのが、新しい参加のステージ作りにおいても重要な要素となるであろう。

市民・NGO参加そのものを充実させるためには、一般市民がODA政策のあり方に関心を持ち、参加できる機会を広げていくことも重要である。ODA一元化議論に市民・NGOが公式に参加できなかったのは、ODA政策のステークホルダーとしての市民・NGOの重要度を十分に認知させられなかったことも要因の一つである。世論の支持がそれを十分に担保するとは言いが切れないが、これまでの政権に比べて世論の動向に極めて敏感な小泉政権においては、一定の効果を持ち得たであろうし、今後の政権においても世論の支持を受けることは重要なファクターとなりうるであろう。この点において、2005年に展開された「ほっとけない 世界のまずしさキャンペーン」³⁷の取り組みと成果を検証しておくことは、今後の市民・NGO参加を考える上で重要である。特に、2005年9月の「国連2005ワールド・サミット」

ト」において、当初の欠席の予定を急遽翻して小泉首相が参加し、途上国の貧困削減に向けた日本の努力の強化を世界に表明した経緯については、同キャンペーンが及ぼした影響を検証してみる必要があるだろう³⁸。

ODA政策をはじめ、途上国に対する援助政策は、日本も含めた援助国の国民に直接の利益が体感できないばかりでなく、多額の拠出ばかりが目につくことから、一般的に関心が持たれないか、あるいは否定的に見られがちなどがある。また、たとえ政策形成のプロセスに参加したとしても、専門的な知識や振る舞いが要求されることも多く、一般市民にはとてもついていけない「参加」になってしまうことも少なくない。それでも、「ほっとけない 世界のまずしさキャンペーン」が盛り上がったように、日本も含めた先進国の一般市民の途上国の課題に対する関心は低くなく、自分でできるチャンスがあれば「参加」してみたいという人も少なくない。こうした一般市民の持つ「参加の精神・心情」といったものをつぶさに観察、理解し、それに寄り添った市民・NGO参加の新たなステージづくりができるなら、それは、現在の国益志向のODAやその政策形成の枠組みに対抗できる、有力なオルタナティブとなり得るのではないだろうか。

参考文献・資料

- 海外経済協力に関する検討会『報告書』、2006年。
 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/houkoku.pdf 2006年8月30日閲覧)
- 加藤良太『政策形成におけるNGOの役割と位置づけ 日本へのODAに対する政策提言アプローチを例に』同志社大学大学院総合政策科学研究科修士学位論文、2000年。
- 川村曉雄「ODA政策の透明性と説明責任」『JACSES プリーディング・ペーパー・シリーズNo.18 持続可能な

³⁷ 貧困撲滅のためのNGOによる国際キャンペーン「G-CAP」の日本版キャンペーン。購入するか自作したホワイトバンドを着用し、貧困撲滅に向けたNGOの国際的な政策提言活動への支持を表明するものである。日本のNGOは、G-CAPの骨格が決められた2004年9月の南アフリカ・ヨハネスブルグの会議から参加しており、2005年1月には複数のNGOによる実行委員会が始動し、5月末から本格的な国内キャンペーンが行なわれた。なお、初期の活動資金は、オックスファムGB(イギリス)より2000万円、NOVIB(オランダ)より1000万円が提供された。詳しくは、「ほっとけない 世界のまずしさキャンペーン」ウェブサイト(<http://hottokenai.jp/> 2006年8月30日閲覧)を参照のこと。

³⁸ 「国連2005ワールド・サミット」は、国連ミレニアム開発目標の進捗状況について、各国首脳による包括的な討議を行なうために開催された。小泉首相は当初、同時期に行なわれる総選挙のために欠席することとしていたが、「ほっとけない 世界のまずしさキャンペーン」をはじめ国内外からの批判を受け、一転して参加を決めた。なお、国連2005ワールド・サミットの際の小泉首相の演説は、外務省ウェブサイト(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/ekoi_0915.html 2006年8月30日閲覧)を参照。一連の経緯については、「ほっとけない 世界のまずしさキャンペーン」前掲ウェブサイトを参照されたい。

開発と国際援助』「環境・持続社会」研究センター、
2004年。