



Japan Center for a Sustainable Environment and Society

「環境・持続社会」研究センター

〒106-0047 東京都港区南麻布 5-2-32 興和広尾ビル 2 階

Tel: +81-3/3447-9585/9515 Fax: +81-3/3447-9383

E-mail: kishida@jacses.org / jacses@jacses.org URL: www.jacses.org

2004 年 9 月 23 日

外務省経済協力局
開発計画課長

岡庭 建 様

政府開発援助(ODA)中期政策の評価ならびに改定プロセスに関する意見書

「環境・持続社会」研究センター 石田恭子

7 月下旬に決定された ODA 中期政策改定に関するプロセス、ならびにその前提となった 99 年中期政策の評価および 2003 年 8 月制定の新政府開発援助 (ODA) 大綱の策定プロセスについては、共通した多くの課題があると考えます。これらの点については、既に外務省 NGO 定期協議 ODA 政策協議会等を通じ、これまでも私達の方から改善の必要性を訴えてきた。再度、これらの問題に対する認識を明確に持っていただき今後の中期政策の改定プロセスに問題改善が十分反映されるよう、提言する。

I. これまでの課題

1. ODA 大綱の改定プロセスの課題

2003 年 8 月に制定された ODA 大綱に関し、パブリック・コメントを受け付けた点は従来と比べ先進的と評価できる。しかし一方で、2003 年度第 1 回、第 2 回 ODA 政策協議会 (添付 1) で NGO から指摘がなされた通り、大綱の骨子・ドラフト作成段階において、ODA 総合戦略会議という閉鎖的な委員会のみで主要な議論がなされ、その場への NGO/市民の幅広い参加が限られていた点、パブリック・コメントの結果として、政策の主要部分はほとんど変更されておらず、パブリック・コメントが形式的なものに留まった点、が大きな問題であると考えます。

他機関での各種政策改定プロセスでは、より上流段階において NGO・市民参加がオープンな形で行われ実質的な議論のもと、進められている。例えば、

- アジア開発銀行 (ADB) が行っている情報公開政策等の改定では、現在の政策に関するパブリック・コメント、中間段階のドラフトに関するパブリック・コメント、各地 (世界 13ヶ所) でのパブリック・コンサルテーションで幅広いセクターとオープンな形で議論が行われているほか、最終ドラフトに関するパブリック・コメントが予定されている。(その他、環境政策、インスペクション政策などの各種政策においても同様のプロセスが採られている。)
- 国際協力機構 (JICA) が行った環境社会配慮ガイドライン改定委員会では、政策の主要部分・ドラフト骨子について、オープンな形で議論が行われ、パブリック・コメントの結

果についても、各意見に対しオープンな形で慎重に検討・議論が重ねられた。(その他、国際協力銀行(JBIC)が行った環境社会配慮ガイドラインの改定に関しても同様のプロセスが採られている) 等

以上から、政策の骨子・ドラフト作成という上流段階において、オープンな場で主要かつ実質的な議論を行い、NGO・市民の参加を拡大すべきである。

2. ODA 中期政策の評価に関する意見

2004年3月に終了したODA中期政策の評価に関しても、評価検討会でのオブザーバー参加が受け付けられた点は評価できる一方で、2004年度第1回ODA政策協議会でNGOから指摘がなされた通り(添付2) 評価検討会でのオブザーバーの発言が認められていなかったこと、つまりNGO/市民の参加が限られていた点、98年中期政策に対し、実際にODAがどのような成果を挙げたのか/挙げなかったのか、という観点からの評価がなされていない点、が大きな問題であると考えます。

例えば、98年中期政策において「援助の実施に際しては、その環境及び地域社会に与える影響についての環境配慮ガイドライン等に基づき、必要に応じ環境アセスメント等を行いつつ、事前に厳しく審査する。その結果に応じ、適切な対策を講じるとともに、環境に与える影響次第では実施しないこととする。その際、開発案件が、持続可能な開発の実現にとって適切なものとなるよう、必要に応じ代替案を含めて検討する。環境配慮に際しては、相手国の制度等を踏まえた地域住民等の参加や情報の公開が重要であることに留意する。環境配慮の手続きや基準等については、適宜見直しを行い充実に努める。(V.実施・運用上の留意点、2.事前調査、環境配慮、実施段階でのモニタリング及び事後評価)」という項目が入ったことは、当時NGOが歓迎した。しかし、今回の評価検討会「ODA中期政策評価報告書」ではこの項目そのものに対する評価がまったく言及されていない。これは、一部のメンバーで評価が議論され、NGO/市民といった幅広い意見を取り入れる努力がなされなかったことによる弊害のひとつであると考えます。

以上から、99年ODA中期政策に対する評価は、そのプロセスならびに内容において十分ではない。

3. 中期政策改定決定プロセスの問題

2004年7月に決定されたODA中期政策の改定に関し、NGOの呼びかけに答えて8月上旬という早期の段階でNGOと意見交換会を受けた点は評価できる一方で、2003年度第3回ODA政策協議会でNGOが指摘した部分もあるように(添付3) ODA中期政策評価は、あくまで中期政策のあり方に関する評価・提言しか記述されていないにもかかわらず、どのような理由で中期政策改定の決定に至る決断がなされたのかに関する市民に対する説明が乏しい点、ODA大綱改定プロセス時に残された課題(I.1.参照)にもかかわらず、ODA大綱改定時と同様に、幅広い市民参加を目的としつつも閉鎖的なODA総合戦略会議(ならびにそのタスクフォース)で、原案作成を行うというプロセスを採った点、同様に、現段階でパブリック・コメント期間ならびにパブリック・コメント後の修文期間を十分予定していないことから、NGO/市民の意見を十分に政策改定に反映させる作業ができない点、が大きな問題・懸念であると考えます。

以上の多くの問題は、上述の通り既に ODA 政策協議会で挙げてきた私達の提言に対し、何ら答えていないことに大きな遺憾の意を表明する。

II. 今後のプロセスに対する提言

上記の問題点を十分検討し、今後の政策改定プロセスでは同様の問題ステップを取らないことを要請させていただきたい。具体的には、以下を要請する。

1. ODA 中期政策の改定議論に関する、ODA 総合戦略会議への市民/NGO の参加ならびに発言をオープンとすること。
2. 2004 年 10 月に予定されている ODA 中期政策外務省案を、ウェブサイト等で公開すること。
3. 改定に関する意見を十分取り入れる必要性から、パブリック・コメントに対する現案の「約 1 ヶ月」は短かすぎる。各地でのパブリック・コンサルテーションおよび十分なパブリック・コメント期間を設けること。
4. パブリック・コメントに対しては、どのようなコメントが寄せられたか、ならびにそれに対する採否の判断基準を、表形式等で網羅的に説明すること。(添付 4. JICA 環境社会配慮ガイドライン改定時のパブリックコメント集約の表等を参照)
5. パブリック・コメントを受けて、修文する期間をスケジュールに含めること。
6. 修文後の ODA 中期政策政府案につき、対外経済協力閣僚会議にて了承が行われる前に、ウェブサイト等で公開すること。

以上

CC. ODA 総合戦略会議議長議長
川口順子 外務大臣 様

ODA 総合戦略会議議長議長代理
渡辺利夫 様

ODA 総合戦略会議 中期政策論点整理タスクフォース主査
草野 厚 様

【添付資料】

1. 2003 年度第 1 回、第 2 回 ODA 政策協議会につきましては、[<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>]をご参照ください。
2. 2004 年度第 1 回 ODA 政策協議会につきましては、[<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>]をご参照ください。
3. 2003 年度第 3 回 ODA 政策協議会につきましては、[<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>]をご参照ください。
4. 環境社会配慮ガイドライン改定「ガイドライン案に対する意見とその対応」
[http://www.jica.go.jp/global/environment/pdf/guideline_09_01.pdf]