

# 日本のODA： 地球サミット後10年

-制度的課題を中心に-

「環境・持続社会」研究センター (JACSES)

〒106-0047 東京都港区南麻布5-2-32 第32興和ビル2階

Tel: 03-3447-9585 Fax:03-3447-9383 Email:VZR02520@nifty.ne.jp

URL: <http://www.jacsces.org>

# 発表の目的

途上国において/対し、社会的な不公平を生み出さず、持続可能な開発を実現するためのODA（政府開発援助）にするため、

- 1992年の地球サミット(国連開発環境会議、UNCED、リオ・サミット)以降10年間の日本のODAをレビューする。
- 日本のODAに残された課題を明確にし、それを改善するために必要な仕組みを提言する。

これまでJACSESで行ってきた関連調査

- 『ODAにおける環境配慮と持続可能な開発～地球サミット以降の主要援助国7カ国における取り組み』(1996)
- 『国際開発金融機関のアカウンタビリティーと市民社会の役割』(2001)

# 発表の流れ

1. 日本のODAの現状
2. 地球サミット後10年の改善点
3. 日本のODAに残された課題
4. 提言

# 1. 日本のODAの現状

# 地球サミット(1992)

---

- ✦ 各国首脳は、地球規模の環境と開発の課題に取り組み、環境的に持続可能でかつ社会的に公平な開発を実現するため、緊急に行動を起こす必要があるという合意に達した。
- ✦ 各国首脳は、「ODAをGNP（国民総生産）比の0.7%拠出する」という目標を再確認した。

# 地球サミット後

日本政府には、以下の点に対する取り組みが見られる

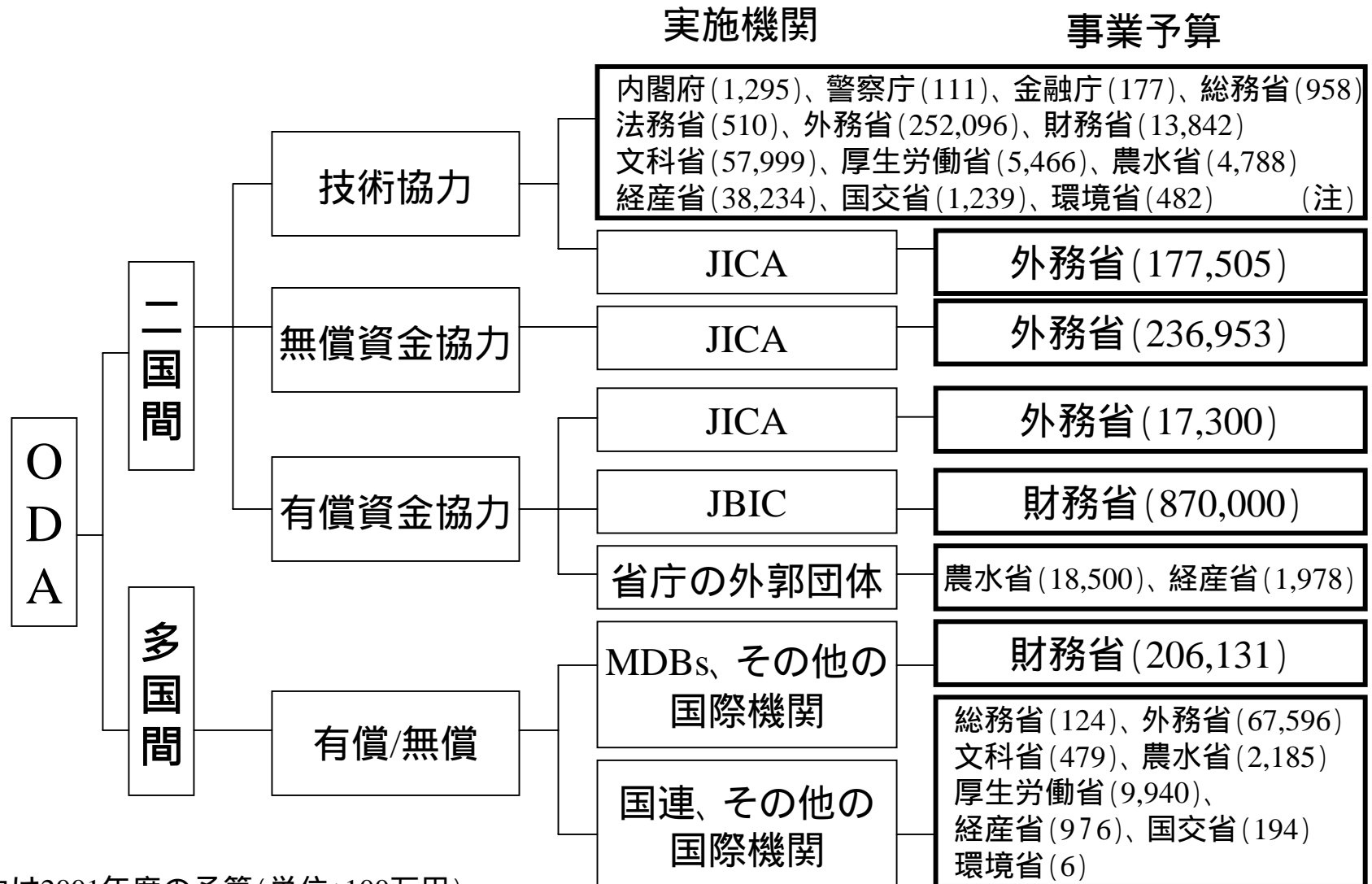


ODA政策・業務における環境社会配慮



ODA政策の決定や業務の実施における  
NGOとのパートナーシップ

# 日本のODAの実施体制



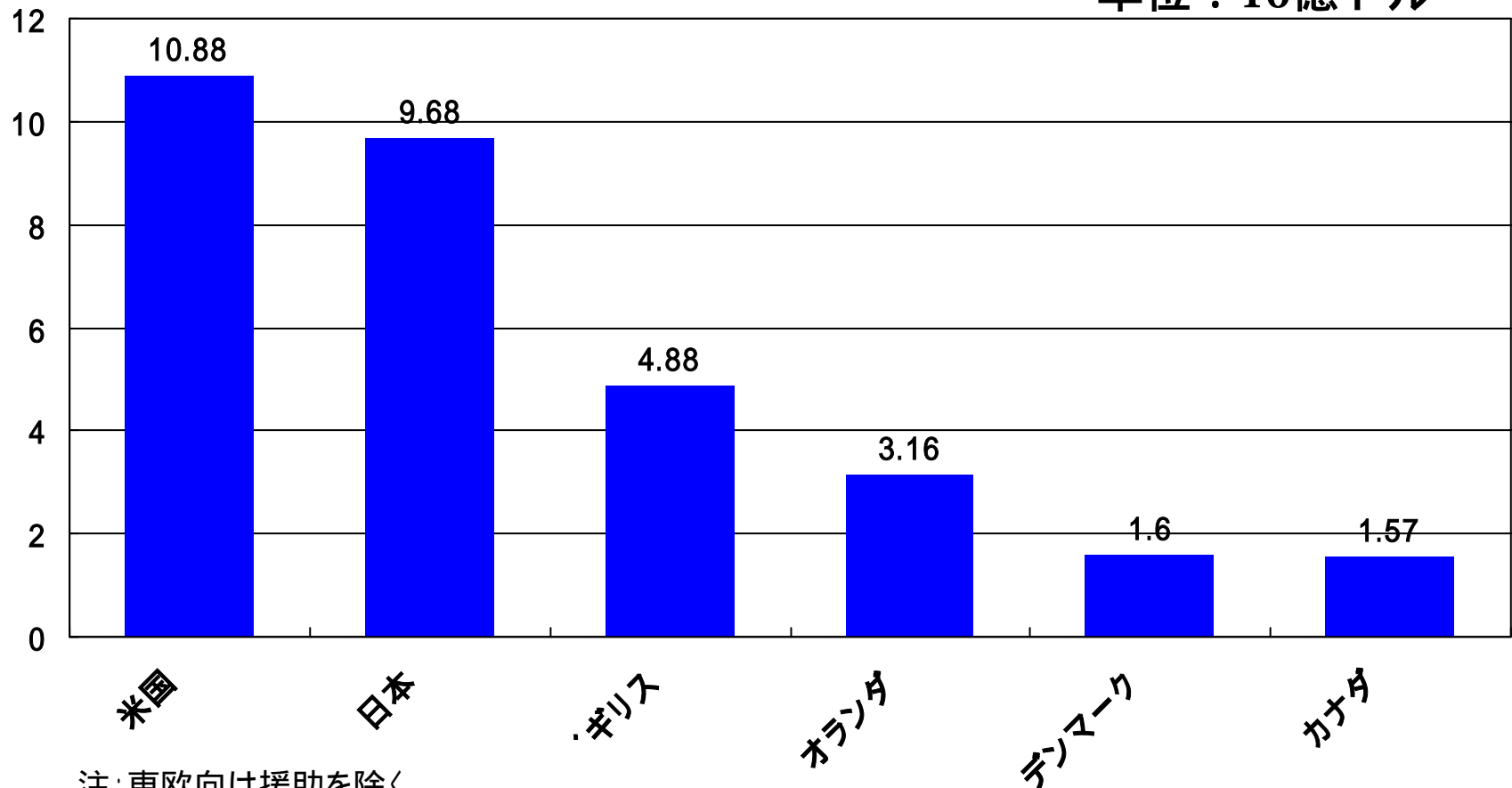
( )内は2001年度の予算(単位:100万円)

(注)実施は担当省庁もしくはその外郭団体が担当  
JICA:国際協力事業団

出所:外務省『わが国の政府開発援助  
ODA白書 上巻』(2002)

# 各国のODA実績 (2001)

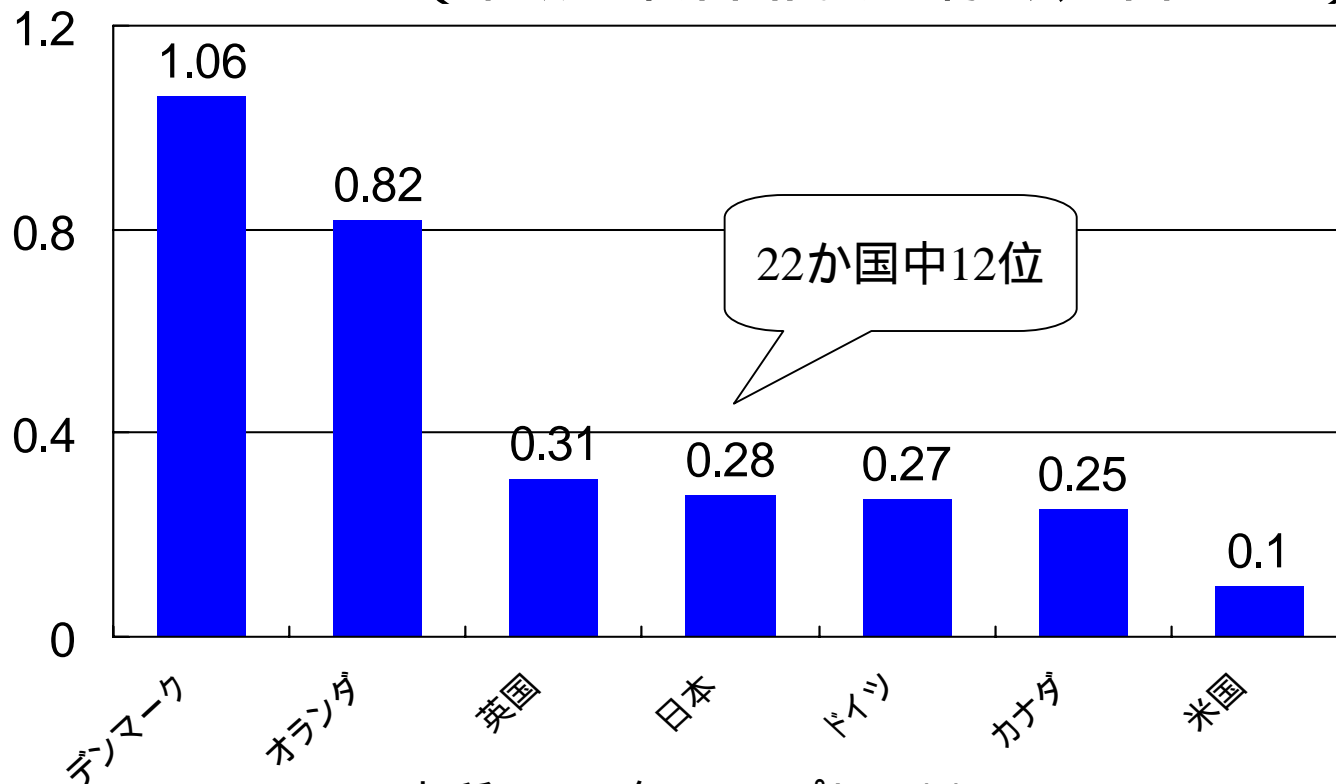
単位：10億ドル



出所：OECD DAC, Development Cooperation Report (2002)

# OECD/DAC諸国における ODA実績の対GNI比(2000年)

(東欧・卒業国向けを除く、単位：%)



出所：2001年DACプレスリリース

OECD: 経済協力開発機構

DAC: 開発協力委員会

GNI: 国民総所得、2000年よりGNPにかわり採用されている。

# 日本政府・ODA実施機関とNGOとの協議 において取り上げられた問題プロジェクト

---

## 【MoF・NGO定期協議】

- ・ナムトゥン第2ダム計画（ラオス/世銀）
- ・チャド・カメルーン石油パイプライン・プロジェクト（チャド・カメルーン/世銀）
- ・パクムン・ダム・プロジェクト（タイ/世銀）
- ・サムット・プラカン汚水処理プロジェクト（タイ/JBIC・ADB）
- ・農業セクター融資（タイ/JBIC・ADB）

## 【NGO-JBIC定期協議】

- ・ソンドゥ・ミリウ水力発電計画（ケニア/JBIC）
- ・ヒンクルート石炭火力発電所建設計画（タイ/JBIC）

MoF: 財務省、旧大蔵省

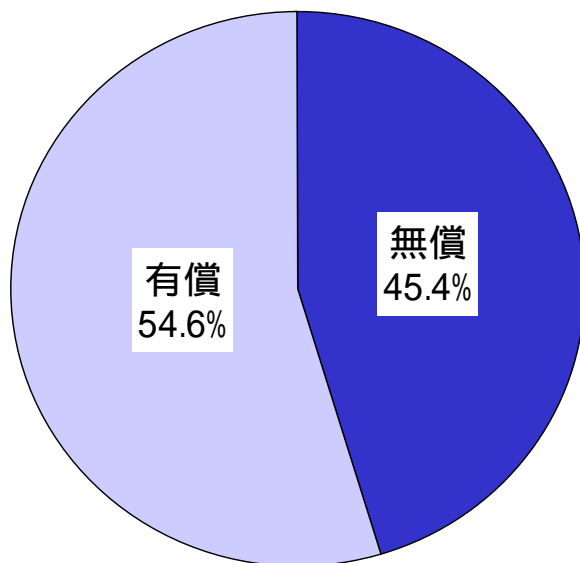
世銀: 世界銀行、多国間開発銀行(MDBs)のひとつ

JBIC: 国際協力銀行

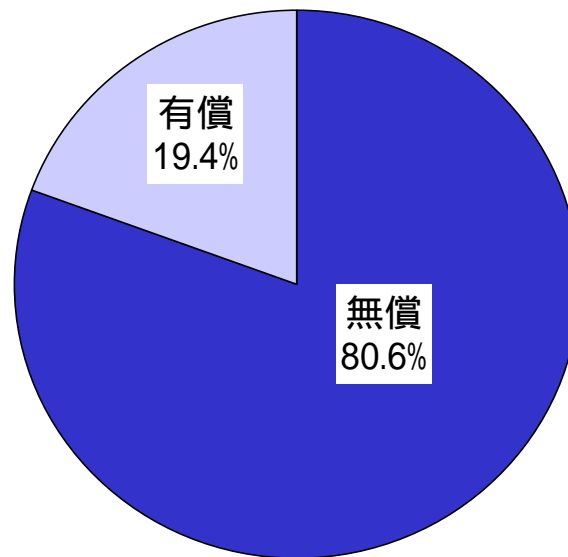
ADB: アジア開発銀行、MDBsのひとつ

# 日本及びDAC諸国の無償/有償資金協力の比率(1998年/1999年)

(約束額ベース、2カ年の平均値)



日本

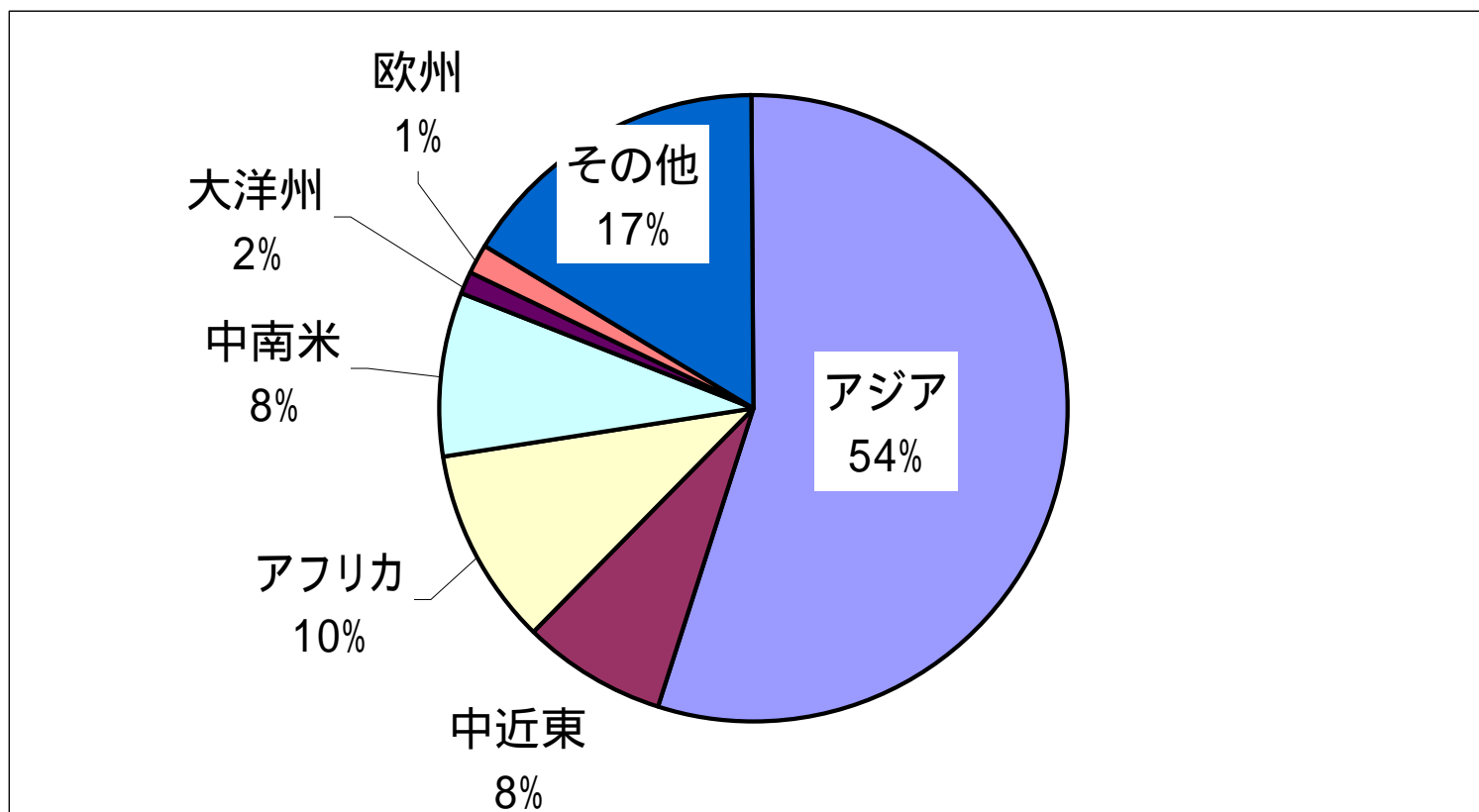


DAC諸国平均

出典：2000年DAC議長報告

日本のODAは無償資金協力の比率が低い

# 日本の2国間ODAの 地域別配分(2000)



2000年度の日本のODA額（東欧向けを含む）14,562億円（13,508百万ドル）のうち2国間ODAの額は10,530億円（9,768百万ドル）

# 日本の二国間ODAの 10大供与国・供与額(1998-2000)

単位:100万ドル

	1998		1999		2000	
1	中国	1158.16	インドネシア	1605.83	インドネシア	970.1
2	インドネシア	828.47	中国	1225.97	ベトナム	923.68
3	タイ	558.42	タイ	880.26	中国	769.19
4	インド	504.95	ベトナム	679.98	タイ	635.23
5	パキスタン	491.54	インド	634.02	インド	368.16
6	ベトナム	388.61	フィリピン	412.98	フィリピン	304.48
7	フィリピン	297.55	ペルー	189.12	パキスタン	280.36
8	スリランカ	197.85	パキスタン	169.74	タンザニア	217.14
9	ハンガリー	189.05	ブラジル	149.36	ハンガリー	201.62
10	マレーシア	179.1	シリア	136.17	ペルー	191.68

出所:外務省『わが国の政府開発援助 ODA白書 上巻』(2001)

## 2.地球サミット後 10年の改善点

# 改善点の概要

---

- A. 全般的政策、優先事項及びガイドライン
- ・ 「ODA大綱」の基本理念において「環境保全」を人類的課題と明記 (1992)
  - ・ 「ODAに関する中期政策」の重点課題として「環境保全」を明記 (1995)
  - ・ 「21世紀に向けた環境開発支援構想 (ISD)」の発表 (1997)

「ODA大綱」：日本の援助方針を集大成したもので、閣議で決定された。

「ODA中期政策」：ODAの5年程度の指針を明確にしたもの。

「ISD」：ODAを中心とする日本の環境協力政策を包括的にまとめたもの。

UNCEDの5年後に開催された国連環境開発特別総会で発表された。

# 改善点の概要

---

## B. 個別政策

### 1. 環境

- ・ ODA実施機関の環境ガイドラインの策定および改定

例：「環境社会配慮確認のためのJBICガイドライン」の策定(2002)

### 2. 立ち退き/先住民族

- ・ ODA実施機関の環境ガイドラインにおいて、立ち退き/先住民族に関して考慮すべき点を明記

例：「環境配慮のためのOECFガイドライン」における考慮すべき点の明記 (1995)

OECF：海外経済協力基金。1999年日本輸出入銀行と統合してJBICとなる。

# 改善点の概要

---

## B. 個別政策

### 3. 女性

- ・ 「途上国の女性支援(WID)イニシアティブ」の発表(1995)
- ・ ジェンダー/WID案件の実施

例：リプロダクティブヘルス・プロジェクト

「WIDイニシアティブ」：開発援助を行う際に男女格差の是正に配慮し、WID分野の開発援助の拡充に努力することを明らかにしたもの。

ジェンダー：生物学的な性別（sex）に対し、社会的な性別をさす。

リプロダクティブヘルス：性と生殖に関する健康。「女性の健康」を妊娠、出産だけでなく、避妊、子育て、性感染症、性暴力等の面からもとらえ、女性が生涯にわたり自分の健康を主体的に確保することを目指す概念。

# 改善点の概要

---

## B. 個別政策

### 4. 紛争

- ・ 紛争影響評価の実施

例：JICA による「平和構築評価」の実施(2000)

紛争影響評価： 平和配慮：ODAが紛争を助長しないか、 復興ニーズ：  
紛争後の復興のためにどのようなニーズがあるか、 住民参加：住民参  
加が行われているか、という観点から行われる評価。

「平和構築評価」：JICA事業において、平和構築に向けた紛争再発予防及び平  
和への配慮の視点を明らかにすることを目的として行われた評価。

# 改善点の概要

---

## C. 住民参加、情報公開、NGOと政府機関との協議・協働

### 1. 住民参加

- ・ 住民参加型案件の実施

例：JICAの水供給プロジェクトの維持管理への住民参加  
(フィリピン・ボホール総合農業振興計画)

### 2. 情報公開

- ・ 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(情報公開法)の施行(2001)

# 改善点の概要

---

## C. 住民参加、情報公開、NGOと政府機関との協議・協働

### 3. NGOと政府機関との協議・協働

- ・ NGOと政府機関との定期協議の開始
- ・ NGOと政府機関との協働

例：「JBICの環境ガイドラインの統合に係る研究会」

「JBICの環境ガイドラインの統合に係る研究会」：JBICの新ガイドラインの内容について検討、提言を行うための研究会。2000年10月から2001年7月まで計16回開催された。この研究会には、NGO、研究者、国会議員、担当省職員、JBIC職員が個人の資格で参加した。議事録、資料が公開され、誰でもオブザーバー参加が可能であった。

# 改善点の概要

---

## D. モニタリング及び評価のシステム

- ・ 事後評価の実施

例：全ての有償資金協力プロジェクトにおける事後評価の実施（海外経済協力業務実施方針、2002-2004）

## E. 持続可能な開発のための資金

- ・ 環境ODAの拠出

例：地球環境ファシリティ (GEF) への資金拠出(1994/1998)

- ・ 重債務最貧国の二国間ODA債務の全額帳消しに合意(1999)

環境ODA：環境分野に充てられているODA。

GEF：途上国の環境保全を支援するため、贈与(無償)または超低金利融資で途上国に資金を供与する多国間援助の仕組み。1991年に発足、世銀、国連環境計画(UNEP)、国連開発計画(UNDP)の3機関により共同運営されている。

# 定期協議の開始

- ◆ 1996年 「外務省・NGO定期協議会」
- ◆ 1997年 「MoF・NGO定期協議」
- ◆ 1998年 「NGO・JICA協議会」
- ◆ 2001年 「JBIC・NGO定期協議」

# 「MoF・NGO定期協議」の成果

---

(2001年実施の外部評価結果より)

## MoFにとっての成果

- NGOとの信頼関係の構築
- 政策と現場の差を認識：人権や環境問題について、観念的ではなく、具体的な問題として意識するようになった。
- MoF行政の対外的透明性の確保

## NGOにとっての成果

- MoFとの信頼関係の構築
- 行政府に対して、NGOが定期的に問題提起できる場の確保
- 行政府からの情報入手
- 他省庁・ODA実施機関とNGOとの協議促進という波及効果
  - 例1：「JBIC-NGO定期協議」
  - 例2：「JBICの環境ガイドラインの統合に係る研究会」

# 「MoF・NGO定期協議」の成果

(2001年実施の外部評価結果より)

## 政策の変化

- 政策決定過程レベルに変化があった
  - 例1：MoF職員のなかには、NGOからの問題提起によって、そのような問題があることに気づいた、あるいはそのような視点があることを学んだという反応が見られる。
  - 例2：協議内容が、財務省から世銀等の日本理事に伝達されるようになった。
- 日本政府のアウトプットに変化・修正されたケースが見られる：個別プロジェクトについて、定期協議での審議を参考にそれまでの態度・政策を修正したケースが存在する。
  - 例1：パクムンダム・プロジェクトの実施地域への視察団の派遣
  - 例2：中国西部地域貧困削減プロジェクトに対する日本理事の立場の変化

# 「MoF・NGO定期協議」実現の鍵

---

## 調査『ODAにおける環境配慮と持続可能な開発』(1996)

上記調査により、他のドナー国ではNGOと政府機関の間で ODA に関する政策協議が行われていることが明らかとなった。

## ADB福岡総会(1997)でのNGOによるキャンペーン

ADB福岡総会に向け、日本政府のアカウンタビリティの重要性を訴えるキャンペーンを行い、議員へも働きかけを行った。

## 国会質問(1997)

衆議院大蔵委員会で、ODAに関心を有する議員が、世銀に関する情報の開示や、NGOとの意見交換の機会を設けることについて、財務省（当時、大蔵省）の姿勢を質問した。

これに対して、財務省担当局長が定期的にNGOと意見を交換する場を設置すると回答した。

# 「環境社会配慮確認のための JBICガイドライン」の成果

---

- 環境に重大な影響を与えると判断されたプロジェクトに関する環境影響評価（EIA）の公開の事業者への義務化
- プロジェクト・リスト及びプロジェクトの概要の公開の義務化
- 環境審査の結果の公開の義務化
- プロジェクトの計画段階からのステイクホルダー（利害関係者）の参加の義務化
- 代替案の検討の義務化
- 貸付実行の停止等の措置の検討の義務化
- ガイドラインが遵守されない場合の住民からの異議申し立ての受け付けの明記

# 3.日本のODAに 残された課題

# 残された課題の概要

---

- A. 全般的政策、優先事項及びガイドライン
  - ・ ODA担当13省庁間の連携が不足している
  
- B. 個別政策
  - 1. 環境
    - ・ プログラム融資等においてEIAが義務付けられていない  
例：農業セクター融資（タイ/JBIC・ADB）
    - ・ EIA の実施手続きや内容が不適切な場合がある  
例：パクムンダム・プロジェクト（タイ/世銀）

# 残された課題の概要

---

## B. 個別政策

### 2. 立ち退き/先住民族

- ・ プロジェクト実施により移転を余儀なくされる住民への補償が十分ではない場合がある

### 3. 女性

- ・ 貧困女性や先住民族女性、シングル・マザー等へのプロジェクトが少ない

### 4. 紛争

- ・ 紛争影響評価の基準が不明確である

# 残された課題の概要

---

- C. 住民参加、情報公開、 NGOと政府機関との協議・協働
1. 住民参加
    - ・ 住民参加が十分ではない場合が多い
    - ・ 住民が訴えた異議に対し、適切な対応がされない場合がある
  2. 情報公開
    - ・ プロジェクトの計画段階において住民参加が可能となるだけの情報が公開されていない

# 残された課題の概要

---

## C. 住民参加、情報公開、NGOと政府機関との協議・協働

### 3. NGOと政府機関との協議・協働

- ・ 協議によっては、非公開であり、詳細な議事録が公開されない
- ・ 政策やプログラムを政府機関が決定した後、NGOと政府機関との協議・協働が行われる場合が多い

# 残された課題の概要

---

## D. モニタリング及び評価のシステム

- ・ 環境への影響と持続可能な開発への貢献という観点からのモニタリングと評価が不足している
- ・ 国会による監視が不足している

## E. 持続可能な開発のための資金

- ・ 環境ODAが環境への悪影響をもたらす場合がある
- ・ MDBの民間セクター業務における環境社会配慮が不足している
- ・ 累積債務の削減額が不足している

民間セクター業務：民間セクターに直接貸付を行う業務

# 環境ODAによる環境への悪影響

例: サムットプラカン汚水処理プロジェクト(タイ/ADB)



- 工業団地からの重金属や有害物質を含む汚水が処理されるよう設計されておらず、未処理の汚水による環境汚染が予想されている。
- プロジェクト予定地に大量の淡水が流れ込み、汽水（低塩分の海水）域の生態系に大きなダメージを与えることが指摘されている。

# 4. 提言

# 提言の概要

---

- A. 全般的政策、優先事項及びガイドライン
  - ・ 政策の一貫性の確保/ODA行政の一元化
  - ・ ODA基本法の制定
  
- B. 個別政策
  - 1. 環境
    - ・ プログラム融資等におけるEIAの実施
    - ・ 環境社会ガイドラインの改善
      - 例：JICAガイドラインの改定
    - ・ EIAの実効性と遵守を確保するシステムの整備
      - 例1：EIA コミッション（オランダ）
      - 例2：早期通報システム（米国）

# 提言の概要

---

## B. 個別政策

### 2. 立ち退き/先住民族

- ・ 立ち退き/先住民族ガイドラインの策定

### 3. 女性

- ・ プロジェクトの計画段階における専門家によるジェンダー調査の実施
- ・ 貧困女性や先住民族女性、シングル・マザー対象プロジェクトの増加

### 4. 紛争

- ・ 紛争影響評価の評価基準の改善
- ・ JICA以外の機関での紛争影響評価の実施

# 提言の概要

---

- C. 住民参加、情報公開、NGOと政府機関との協議・協働
  - 1. 住民参加
    - ・ 異議申立機関の設置と強化
  - 2. 情報公開
    - ・ プロジェクトの計画段階における情報の公開
    - ・ プロジェクトに関する情報の現地語での公開
  - 3. NGOと政府機関との協議・協働
    - ・ 政策/プロジェクトの計画段階からのNGOと政府機関との協議・協働の実施

# 提言の概要

---

## D. モニタリング及び評価のシステム

- ・ 「持続可能な開発」の視点に基づいた評価の実施
- ・ 国会によるODAの監視体制の強化

## E. 「持続可能な開発」のための資金

- ・ 環境ODAの詳細な選択基準の明確化
- ・ MDBの民間セクター業務における環境社会配慮の改善
- ・ 無償資金協力の比率・内容の見直し

# 1. 異議申立制度の設置と強化

---

## JBICの異議申立制度の設置

JBICは、新環境ガイドラインにおける「ガイドライン不遵守に関する異議申立を受け付け、必要な措置をとる。」という規定に基づき、現在異議申立制度設置の準備を進めているが、この制度の設置は、市民の参加のもと透明なプロセスで行われなければならない。

## ADBの異議申立制度の強化

ADBは1995年に導入した異議申立制度を現在改定中であるが、特に民間セクター業務に対して適用されるようになることが重要である。

## 2. ODA実施機関のガイドラインの整備

---



### 立ち退きに関するガイドラインの策定

- ・ 「十分な補償」の基準（居住のための土地/移転前と同等レベルの生活水準の保証等）の明確化
- ・ 間接的に影響を受ける人びとへの補償
- ・ 補償の実施をモニターする日本政府の責任の明確化



### JICAの環境社会ガイドラインの策定

- ・ 全ての案件を対象とするガイドラインの策定



### 世銀/ADBのガイドラインの強化

## 3. MDBの日本理事の 投票行動ガイドラインの設置

---

### 例：米国理事の投票行動ガイドライン

米国においては、MDBの理事会で融資の承認を行う際に米国の理事がとるべき投票行動について、具体的な行動指針が議会によって制定されている。

例えば《ペロシー条項》では、MDB融資案件のEIA報告書が理事会の120日前までに公開されない場合、米国理事が賛成票を投じることを禁じている。

こうしたガイドラインは、環境的、社会的に問題のある案件にMDBの理事が賛成票を投じ、結果的に融資が承認されることを回避するために有効である。

日本においてもこのようなガイドラインが必要である。

MDBの理事会：MDBでは融資の承認を理事会で行っている。そのため、問題のある案件に対して融資が行われることを防ぐためには、理事の投票行動を規制することが重要となる。

## 4. EIAの実効性と 遵守を確保する制度の確立

---

### 例：EIA コミッション(オランダ)

EIAコミッションは政府から独立した機関であり、環境の専門家で構成されている。MDBの理事やNGOが環境面での問題を指摘したMDBや二国間ODAの案件において実施されるEIAに関し、分析及び助言を行っている。

### 例：早期通報システム(米国)

米国政府は環境面において重大な影響を与えると考えられる案件に関して、独立した立場で調査を行っている。調査結果は、財務省と米国理事に報告される。

EIAの実効性と遵守を確保するこのような制度が日本では整備されていない。環境面で問題のある案件に対する融資の承認を防ぐこのよう制度が必要である。