
SDGs 時代を迎えた日本の ODA とその課題

オックスファム報告書「アカウンタビリティとオーナーシップ：
ポスト 2015 の世界における援助の役割」の視点から

Assessing Japan's ODA in the Era of SDGs

- In the context of Oxfam Briefing Paper “Accountability and Ownership”
-

はじめに

ポスト 2015 の世界における公的な援助の役割は何か。すなわち、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）の時代における援助の役割を改めて位置付け直すことが、オックスファム報告書「アカウンタビリティとオーナーシップ：ポスト 2015 の世界における援助の役割」（Accountability and Ownership, the role of aid in a post-2015 world¹）の主題である。

同ペーパーでオックスファムは、SDGs 時代の援助のビジョンとして「市民-国家間協定（Citizen-State Compact）」を提起し、必要な援助の役割を 4 つの柱で示している。

1. 世界の国々が自国の開発の優先課題のために、自ら資金を動員し持続させることを支援する援助
2. 政府が、市民が必要とする開発成果をもたらせるよう支援する援助
3. 市民にとって必要な投資や結果をもたらすよう支援する援助
4. 人びとが持続的に貧困から抜け出すことを支援する援助

オックスファムは、世界の貧困、格差・不平等、不正義というものが様々な課題としての表出し、その形態を MDGs から引き継いで目標化したものが SDGs であると捉える。そこでの重要かつ最も困難な主題は、「誰も取り残さない」ことであり、最も困難な状況にある人びとの持続的な課題解決を支援できるかである。

世界各国の持続可能な開発にとって必要とされる資金・リソースは、もはや公的な援助だけではないことは明らかであり、官民の様々な資金を動員する必要がある。UNCTAD（国連貿易開発会議）は 2014 年の報告書²において、途上国全体で SDGs 分野の取り組みには年間 3.3 兆ドル～4.5 兆ドルの官民資金が必要であり、現行の水準で推移すると仮定すれば 2015～2030 年に年間 2.5 兆ドルの資金ギャップが生じる計算となると推計している。OECD DAC 加盟 28 カ国の ODA 実績（支出純額）は 2015 年で 1,316 億ドルであり、資金ギャップを援助だけで埋めることは現実的ではない。

このことから、途上国自身の経済成長、税収増等による国内資金動員の強化、民間投資の重要性等がしきりに強調されている。しかし、経済成長や民間投資によるリソースだけで、極度の貧困解消や、気候変動対策、不平等・格差の是正をもたらせる訳ではないことを再認識する必要がある。その点にこそ、SDGs 時代の援助の役割、すなわち「誰も取り残さない」ための不可欠な役割としての援助の重要性が、再浮上するのである。

本ペーパーでは、「アカウンタビリティとオーナーシップ」が提起する援助の役割と優先課題に照らしつつ、日本政府の援助の動向やあり方を再検討する。

1. 日本の援助の今

近年の日本の援助政策を考える基盤として重要なのが、2015年2月のODA大綱の改定、すなわち「開発協力大綱」の成立である。これは、SDGsの合意に先駆けて打ち出されている。

(1) 開発協力大綱

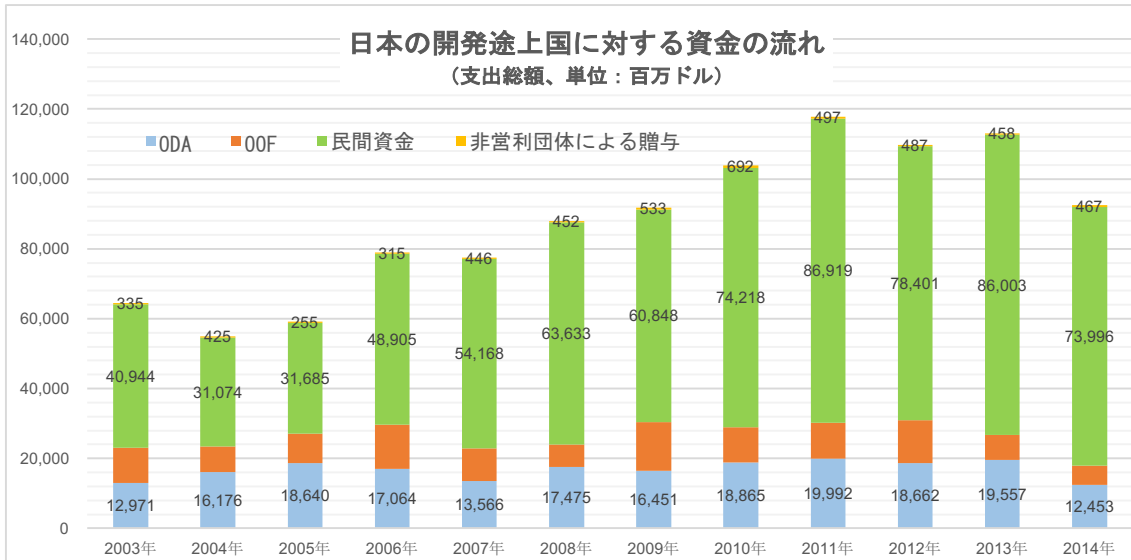
「開発協力大綱」(Development Cooperation Charter)は、1992年に閣議決定された「ODA大綱」が11年ぶりに改定されたもので、現在も続く安倍政権下で行われた。先代のODA大綱の成立当時、野党やNGOからは「ODA基本法」(援助庁設立を含む)を策定すべきとの動きもあったが、ODAの外交ツールとしての柔軟性を確保したい声もあり、結果、法制化なされず、法的拘束力のない基本方針(努力目標)としてODA大綱が策定された。日本は現在もODAに関する基本法を有しない世界でも例外的な国である。

ODA大綱は、「日本の援助は哲学がない」との批判も踏まえて、自助努力支援、人間の安全保障、日本の経験と知見の活用等を盛り込んだ、いわば総花的な内容であったが、開発協力大綱によって何が変わったのか。留意すべき4つのポイントが挙げられるだろう。

- 「国益」重視の鮮明化：日本の外交・安全保障、経済といった「国益」に資するODAとすることがより鮮明になった。ODAの目的は「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保」であるとするが、それを通じて「我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高く見通しがつきやすい国際環境の実現、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益の確保に貢献する」と明記されており、単に「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」としたODA大綱から国益に踏み込んだ記載となった。
- 安全保障分野の台頭と相対的な人間の安全保障の後退：改定の議論が行われた当時の背景として、安倍政権では2013年に国家安全保障戦略を閣議決定したが、開発協力大綱はこれを踏まえたものである。平和国家として「非軍事的協力」により国際社会の平和と安定に資することを強調し、軍事転用されないよう注意を払うとしているが、ODA供与目的が必ずしも開発ニーズを満たすためではなく日本の安全保障政策に資するかで判断される余地を生み出した。日本が長年旗を掲げてきた「人間の安全保障」は、こうしたハードな安全保障とは一線を画す援助理念であったが、相対的に後退しており、最近の政府の政策文書では主に社会開発分野・人道支援とほぼ同義の扱いとされている。
- 経済成長、日本の民間セクター支援重視：開発における民間資金の重要性を反映し、名称そのものも「ODA」大綱から「開発協力」大綱へと変更となった。また、その内容も、経済成長重視の姿勢を鮮明にした。日本政府は、ポスト2015の交渉過程でも経済成長による開発という視点を強く主張した。新しい大綱では、「質の高い成長」を通じた貧困撲滅が掲げられている。これは、旧大綱が教育や保健などの必須社会サービスの充実(旧大綱では「人間開発」、「社会開発」)の重要性を冒頭に据えたことからの大きな転換である。また、「戦略性の強化」(言い換えると国益確保)の観点から、「質の高い成長」に貢献する日本のインフラや技術を官民挙げて活用していくことを掲げ、日本の企業の利益や国益の確保が念頭に置かれている。
- 持続可能な開発は3つの重点課題の1つに過ぎない：外務省は開発協力大綱がSDGs成立に先駆けてその要素を盛り込んだという立場だが、「質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅」、「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」とともに、「地球規模課題への取り組みを通じた持続可能な強靱な国際社会の構築」は3つの重要課題の1つに位置付けられている。しかし、MDGsからSDGsへの開発目標の移行は、その個別の開発目標というよりも、問題の捉え方、その相互関係、解決へのアプローチを反映したもののだが、開発協力大綱がこうした違いを受けてどのように変わったかといえるかは不明である。

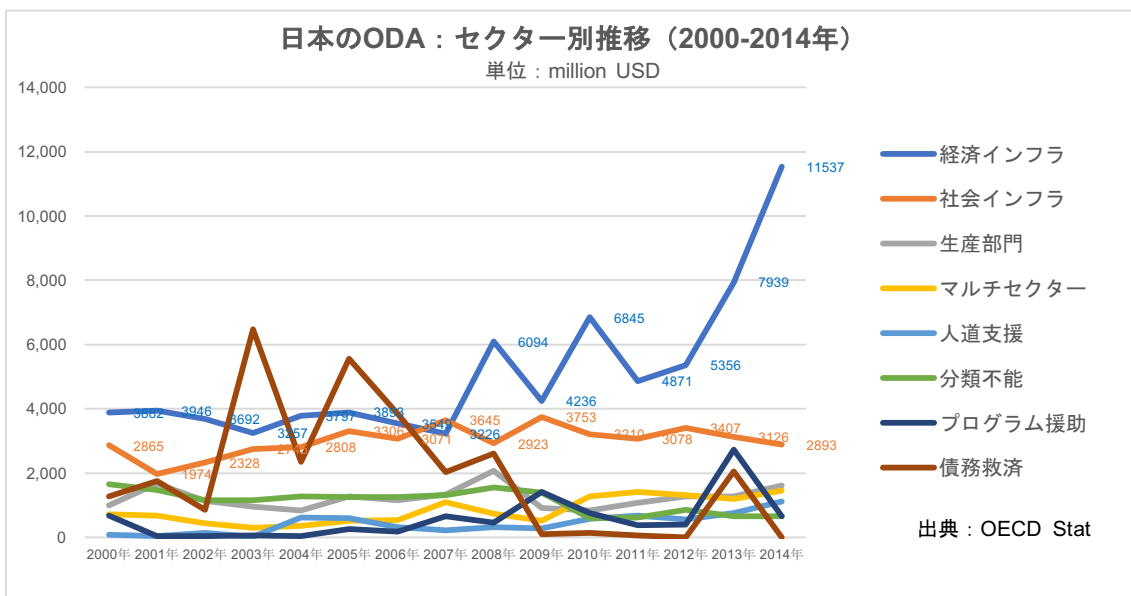
(2) 民間資金と経済インフラセクター支援

こうした開発協力大綱の議論の背景をデータでみていきたい。まずは重視される民間資金についてだが、財務省が公表している「日本の開発途上国に対する資金の流れ」によると、2014年実績（支出総額ベース）で日本から途上国への民間資金フローは約740億ドルであり、ODA総額の124億ドルの約6倍に達している。10年前の2004年は約2倍程度であったことを考えると、日本の国際協力、開発資金における民間資金の存在感の高まりを示している。



出典：財務省

この民間資金の存在感の高まりに呼応するように、日本のODAは近年、経済インフラ色をますます強めている。日本のODA実績の傾向をセクター別に見てみると、2011-2012年ごろを境にして、経済インフラ分野のODAが急速に伸びている。2014年の経済インフラ（運輸・通信・エネルギー等）への供与実績は115.37億ドルであり、2011年同分野実績48.71億ドルの2.36倍にも達している。社会インフラ（保健・教育・水と衛生等）（2014年28.93億ドル）と比較すると、約4倍の規模である。ODA総額自体がさほど増えていない中で、経済インフラは社会インフラ、生産部門、マルチセクター、人道支援などの他セクター実績を大きく引き離しており、近年比較にならない伸びが見られることは注目に値する。円借款の比重が大きい日本の援助モダリティを考慮に入れても、日本のODA政策は経済インフラ偏重の度合いをますます深めていると言える。



出典：OECD Stat

注) DAC統計で各セクターに含まれる主な分野は次のとおり。経済インフラ：運輸、通信、エネルギー、金融、その他。社会インフラ：教育、保健、人口・リプロダクティブヘルス、水・衛生、政府・市民社会（紛争・平和・安全保障）、その他。生産部門：農業・森林・漁業、産業・鉱業・建設業・貿易・観光。

(3) 民間資金との連携とその課題

経済インフラ重視の路線を政策的に後押しするのが、近年日本政府が推進する「質の高いインフラ」パートナーシップであり、省庁横断的な「経済協力インフラ戦略会議」の官民連携によるインフラ輸出戦略（2020年までに約30兆円のインフラシステム受注が目標）である。これらはアベノミクスの重要な政策手段と位置付けられており、つまりは日本経済の成長という政策目的のため、ODA等による官と民のインフラファイナンスを総動員することを意味している。これは先に述べた国益重視の開発協力大綱の方針と非常に整合的であり、今や日本のODA政策の中心的存在となりつつある。

外交的観点からは、輸出競争相手としての中国によるAIIB（アジアインフラ投資銀行）設立に対して、日本はADBとの連携を強化し、JICAとADBはインフラファイナンス強化の業務協力協定を締結するなど、まさに政策を総動員する体制が取られている。

さて、このような民間資金との連携、特にインフラ輸出を重視する路線において、特にSDGs時代の開発協力の観点から何が課題となるのだろうか。次の点を提起しておきたい。

- インフラの輸出・インフラ案件の受注はまさに競争であり、インサイド・アウトのアプローチの典型であるが、売れることが主目的であり、ODAが本来目的とする相手国政府にとっての開発効果は結果論になってしまう危険性が高い。つまり、ODAに関して目的と手段が完全に入れ替わり、インフラファイナンス自体が自己目的化してしまう。そこでは、SDGs達成のために何が必要かというアウトサイド・インのモデルは成立し得ない。
- 2017年2月、オックスファムがEurodadと共同研究で発表したブリーフィング・ペーパー「開発のための民間ファイナンス・ブレンディング、リスクと機会」は、民間資金とODAの「ブレンディング」³によりドナーは開発効果のスケールアップを盛んに試みようとしているが、そのような開発インパクトがあるとのエビデンスはほとんど存在しないと指摘する。逆に、責任の所在が曖昧になる（アカウンタビリティの低下）、相手国政府のオーナーシップの低下に苦しむ等の結果を招いており、援助の質の低下を招きかねないとして警鐘を鳴らしている。民間資金に対するODAの「触媒」機能について、その開発効果へのインパクトについては十分な検証が必要である。
- インフラ輸出競争に勝つという目的のため、円借款の迅速化という「制度改善」が行われることで、環境社会配慮がおろそかになる等、むしろ案件の質の低下をもたらす懸念がある。インフラ整備などの大規模な開発事業は地域住民の移住や周辺環境への影響が伴うことが多い。こうした負担の多くを負うことになる脆弱層への丁寧な対応は強化されるべきである。案件の「迅速化」がこうした時間のかかるプロセスの軽視へとつながる懸念は大きい。
- 経協インフラ戦略会議が打ち出した「インフラシステム輸出戦略」では、ODAについては円借款のみならず、無償資金協力、技術協力の活用についても強化することが謳われている。このことにより、他のSDGsの開発目標への資金がインフラ輸出に「転用」されることになる。近年の経済インフラ偏重のODA実績は、その懸念を強くさせる。

社会貢献債、そして三角協力

- JICAは民間市場からの資金調達としてJICA債を発行しているが、2016年にICMA（国際資本市場協議会）が定める「社会貢献債（ソーシャル・ボンド）」の特性に従うものであるとの外部機関のセカンド・オピニオンを受け、350億円を発行し、ESG投資の一環として生保や銀行等の国内金融機関が購入したと報道されている。この資金はJICAの有償資金協力を充当されるが、特に大型インフラ案件においては現地の住民の人権侵害、また石炭火力発電所の建設など、持続可能な開発の観点から問題が指摘される場合もあり、規格上だけではなく真の意味で「社会貢献債」であるのか、これまで以上の姿勢と配慮が求められる。購入した機関投資家においても、JICA事業における持続可能性、環境社会配慮にさらに関心を向ける必要がある。

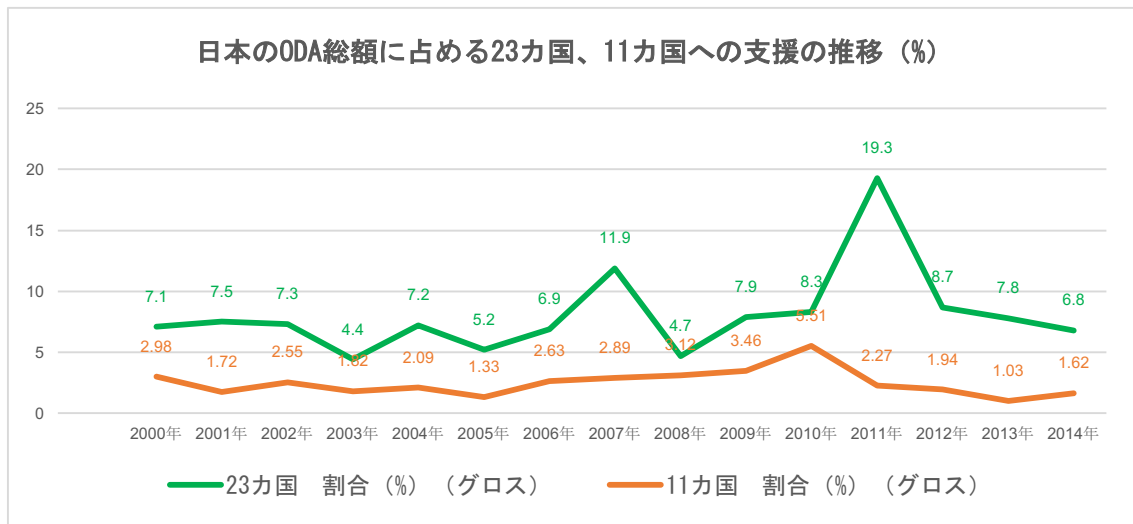
- 民間資金をレバレッジさせる形式として、三角協力のアプローチが取られることもある。日本はこれまで特に南南協力を支援する形で、三角協力を一つの援助モダリティとして国際的にも積極的に発信し、実際に高い評価も受けている。南南協力は過去 10 年間で 64-246 億ドル規模に達するとの推計もあるが、実態が掴みにくく、開発効果の観点で疑問を呈されている場合もある⁴。三角協力においては、援助のステークホルダーが増えたところに民間企業のリソースも動員しようとなると、誰が誰に説明責任を負うのか、不明確になりがちとなる。結果として、支援対象となる現地住民の信頼を失いかねない。実際、日本政府がブラジルとともにモザンビーク北部の農業開発を支援する官民連携の三角協力事業である「プロサバナ事業」は、現地農民や市民社会からの反対、そして批判にさらされている。同案件についても官民連携、三角協力事業であることから生じるアカウンタビリティの低下が指摘されている。日本は責任あるドナーとして、他の新興ドナーや先方政府、民間セクターに対しても、現地住民の人権が侵害されないよう注意を払うことが期待される。

2. 援助についてのビジョン

「アカウンタビリティとオーナーシップ」は、SDGs時代に求められる4つの援助ビジョンを提起している。そのうち、日本の援助について留意すべき点についてまとめたい。

(1) SDGs時代の援助のビジョン

1. 世界の国々が自国の開発の優先課題のために、自ら資金を動員し持続させることを支援する援助（最も高いニーズに焦点を当てる援助）
 - オックスファムは、①限られた政府キャパシティ（年間政府支出額が一人当たり1,000ドル以下）、②限られた潜在的税収基盤（年間家計消費額が一人当たり2,000ドル以下）、③援助依存（ODAが対外的な資金フローとして最も多い国）という3つの条件に当てはまる国を「最も困難に直面している国（Most Challenged Countries）」とし、23カ国を特定した。23カ国には最貧困層20%のうち2億4,800万人以上が生活しているが、DACドナーは2000-2014年に23カ国に対して14%程度のODAしか振り向けていない⁵。
 - 日本は、2014年の23カ国に対する供与実績（グロス）は11.1億ドル、ODA総額の6.8%程度に過ぎず、ここ15年間の推移を見ても7~8%台である（2011年の急増はコンゴ民の債務免除が主な要因）。これはDACドナーの14%を大きく下回り、Non-DACドナーの5%をやや上回る程度である。日本は、支援ニーズの高い23カ国に対する援助を強化する必要がある。



出典：OECD Stat

<最も困難に直面した23カ国>

ベナン、ブルキナファソ、ブルンジ、カメルーン、中央アフリカ、コモロ諸島、コンゴ民、エリトリア、ガンビア、ケニア、リベリア、マラウィ、マリ、ルワンダ、セネガル、スーダン、タンザニア、トーゴ、ウガンダ

カンボジア、パキスタン、東ティモール、バヌアツ

<それほど困難に直面していない11カ国>

アルゼンチン、チリ、ドミニカ共和国、赤道ギニア、レバノン、モーリシャス、メキシコ、モンテネグロ、パナマ、トルコ、ウルグアイ

- 日本の援助は、政府の「キャパシティ・ディベロップメント」を重視し、SDGsの掲げる多数の課題においても様々な実績がある。SDGs達成に不足している政府部門のキャパシティを特定し、その強化を国別援助方針等の中で主流化するべきである。また、国内研修事業においてもオーナーシップやSDGsの観点からその開発効果を検証する必要がある。

- 日本は、援助量としては借款供与の関係で中所得国への支援額が大きいですが、中所得国における貧困人口の多さ、脆弱性等を十分考慮に入れ、国民総所得（GNI）といった平均値を基準としない援助デリバリーを模索するべきである。
- 2011年時点で、世界で最も貧しい20%層人口の14億人のうち、その3分の1は一人当たり年間政府支出1,000ドル以下の44カ国で生活しているが、その多くを占めるアフリカ諸国においては多国籍企業の租税回避により年間約140億ドルの国家税収が失われている⁶。こうした状況を踏まえ、日本は途上国における国内資金動員、税制・税務能力の強化により積極的に取り組む必要があり、TICADプロセス等における同分野支援の強化が期待されるとともに、日本の官民連携案件などで支援事業に関わる民間セクターが租税回避に関与していないかを精査することも検討すべきである。

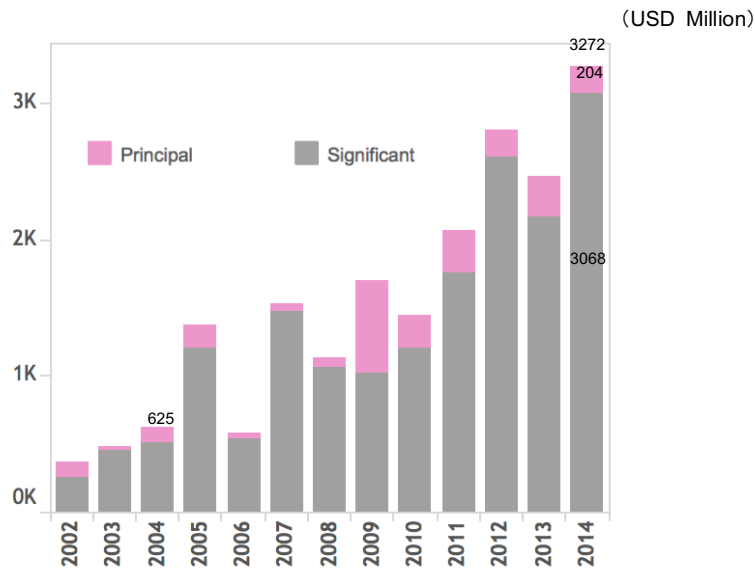
2. 政府が、市民が必要とする開発成果をもたらせるよう支援する援助

- 日本は、「効果的な開発協力に関するグローバル・パートナーシップ」（GPEDC）で合意されている釜山コミットメントの達成に向けた努力を強化する必要がある。SDGs達成状況を鑑み、公共財政管理能力も踏まえつつ、各国政府の公共サービスを提供する部門（基礎教育、保健等）が必要とする財政的支援（教員や保健人材の人件費等）も前向きに検討するべきである。また、SDGs達成に向けた複数年のプログラム援助の実施等による予測可能性の強化も課題である。
- 途上国のカントリーシステムの活用については、一般論として中長期的なオーナーシップの観点からも望ましいことは異論のないところだが、例えば相手国政府負担分の実施が遅れたことから開発効果発現に時間を要し、「効率性」の低下を招いたとされる案件もある。逆に、相手国政府の負担事項が適切に履行され、オーナーシップが十分発揮されたことで、プロジェクトに十分な開発効果と「持続性」がもたらされた場合もあるとJICAは評価報告書（2015年）で指摘している⁷。後者の結果がもたらされるよう、ドナーとしての経験・教訓の共有が重要である。
- 日本は、効果的な援助の前提となる途上国政府の透明性やアカウンタビリティ強化のため、統計能力強化の援助を強化する必要がある。ドナー諸国の統計部門への支援は2013年に4.48億ドルに過ぎず、ODA総額の0.25%以下にとどまっている⁸。SDGs達成に向けて統計能力強化とデータの重要性は増しており、途上国市民が効果的に関与する上でも不可欠である。
- 日本の援助の透明性を高める努力も継続的に重要である。特にパートナー国におけるドナーの援助情報は被供与国の市民向けに十分開示されているとは言えず、援助に依存する10カ国で130億ドル（全体の42%）の援助情報が公的にアクセスできない状況にあるとの報告もある⁹。

3. 市民にとって必要な投資や結果をもたらすよう支援する援助

- ジェンダー主流化：日本のジェンダー分野の支援実績は近年増加傾向にあり、引き続きこれを強化・主流化することが期待される。DACのジェンダー統計では、直接的なジェンダー支援案件（“Principal”：ジェンダー平等を実現するための政策・制度・組織の強化、女性のエンパワメント推進）と間接的な案件（“Significant”：開発援助事業におけるジェンダー主流化の推進が含まれる）とに分かれて計上されている¹⁰が、両方合わせた日本の総額コミットベースでは、2004年に6億2,500万ドルから2014年には32億7,200万ドルへと約5倍の伸びを示しており、2014年ODA総額の約4分の1を占める規模である。しかし、主に増加しているのは間接的な“Significant”のジェンダー支援の方である点にも留意が必要だろう。2016年に表明した日本のコミットメントは、2018年（平成30年）までに途上国の女性支援に30億ドル（約3,500億円）以上を拠出するというもので、SDGsを推進する施策の一つとして政府が打ち出しているが、他のSDGs目標へのジェンダー主流化が期待される。

ジェンダー平等・女性のエンパワメントへの日本の援助



出典：OECD Stat

- CSO（市民社会組織）と市民スペースの強化への支援**：日本の ODA は、伝統的に市民社会組織への支援が欧米ドナーに比べて非常に少ない。日本の CSO を通じた支援実績は年間約 1 億ドル前後であり、現地市民社会との開発協力は依然として弱く、2014 年では 8,600 万ドル程度にとどまっている。DAC のピア・レビュー（2014）でも改善すべき点として指摘を受けている。現地の市民社会への支援スキームとしては草の根人間の安全保障無償資金協力しかないが、同スキームでは地方自治体への支援も含まれており、また NGO との合同レビューでは「人間の安全保障」と言いながら実態は中南米の国など、他のスキームで手当てがしにくい国に配分されているとの指摘も出ていた¹¹。引き続き SDGs 時代に見合った制度改善と支援の強化が求められる。

4. 人びとが持続的に貧困から抜け出すことを支援する援助

- レジリエンスの強化**：オックスファムの調査では、ケニアにおける災害へのレジリエンスに対する 1 ドルの投資は、20 年間で 2.9 ドルの経済効果（人道支援削減・開発効果）に値するとの試算がある¹²。バングラデシュでは同様に 1 ドルに対して 5 ドルの効果がある。他方で、災害リスク削減への投資は過去 30 年間の ODA 総額の 0.4%にすぎない¹³。日本は 2015 年には仙台防災協カイニシアティブを発表し、2018 年までの 4 年間で 40 億ドルの資金協力、4 万人の防災・復興人材育成を打ち出した。日本は、防災分野のトップドナーとしての責務は大きく、寄せられる期待も大きい。「仙台防災枠組 2015-2030」への取り組み強化をさらにリードする必要がある。
- 気候変動適応策への資金**：国連は、SDGs 達成に必要な資金に上乗せして、途上国の気候変動対策に 15 年間で 2 兆ドルの資金が必要と試算している。これは現在の ODA 水準で考えると 11 年分の ODA 総額より多い金額である。特に、島嶼国等の最も脆弱な 25 カ国に対する支援は、2013 年にコミットされた気候資金のうち 9%程度にすぎない。また、途上国では気候変動適応策は先進国の責任としてローンではなくグラントで供与されるべきとの意見も根強く、実際に世界の 10 億人の貧困層による CO2 排出量はわずか 3%である¹⁴。日本や世銀は、気候変動対策プログラムローンや災害復旧スタンドバイ借款といったローン型のモダリティを強化している一方で、適応への支援は本筋として無償資金協力・技術協力として行われるべきであり、公的資金は民間資金の拠出が期待できない分野への支援を重視すべきである。

(2) 転用される援助

欧州では、スウェーデンなど自国内での難民支援を ODA に含めるという懸念すべき動きが出ており、本来振り向けられるべき分野から ODA 資金を転用するものだととして、批判の声が上がっている¹⁵。

日本の場合には、インフラ輸出にかかる無償資金協力、技術協力の「転用」が懸念されるとともに、日本の安全保障に資する援助を強化する動きにも留意する必要があるだろう。中国の海洋進出に対処する政治的観点から、フィリピンやベトナム等に対する海上警備艇の供与や技術協力が行われているが、ODA 総額そのものが大きな伸びを見せていない中、これは本来教育・保健などに使われるべき ODA 資金が「転用」されている状況とも言える。日本の援助の理念である脆弱な立場に置かれた人びとの「人間の安全保障」と人権の実現を改めて中心に据えた支援が求められる。

(3) 日本：SDGs 実施指針の採択

2016 年 12 月、日本政府は「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」と具体的施策（付表）を発表した。同年 5 月、G7 伊勢志摩サミットを前に安倍総理を本部長とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」を立ち上げ、同時に SDGs 推進円卓会議においてマルチステークホルダー（ビジネスセクター、学术界、消費者、労働組合、CSO、国際機関、年金基金等）の委員との意見交換（2 回）、パブリック・コメント（190 件以上）を経て策定された¹⁶。この策定プロセスにおいて、省庁横断的な形で、かつマルチステークホルダーの対話プロセスを行いつつ、政府の政策方針ペーパーにできるだけ多様な意見を反映させようとした外務省等の姿勢は評価されるべきである。他方で、以下のような課題もある。

- 実施指針、具体的施策の両方において、不平等・格差への対処という視点がほとんど欠けている。
- SDGs の文脈では、その目標の 1 つに過ぎない気候変動対策だけでも必要とされる資金の総額と現在各方面からによる拠出による合計額のギャップは大きく、かつ民間資金によって全て代替できる性質のものではない。国際連帯税をはじめとして新たな資金源を確保するための積極的検討が含まれていない。
- 具体的施策には、SDGs が 2030 年までに達成を定める 17 目標、169 ターゲットに対応した、日本の国内目標が設定されていない。
- 具体的施策は、現在各省庁が取り組む施策を SDGs の文脈で 8 分野に整理したものに過ぎない。成果を測る指標も SDGs の達成度を測る指標とは直接関係がない。

全体として、現状の整理を出発点としたインサイド・アウトのアプローチとなっており、2030年の目標からバックカスティングで政策を考えるアウトサイド・インのアプローチが抜け落ちている。政府は、2019年の国連 HLPF（ハイレベル政治フォーラム）に向けた実施指針のレビュー・見直しを予定しており、改善が期待される。なお、ODA 政策については以下の具体的施策が付表に列挙されている。

<SDGs 実施指針 附表>

(国際協力における SDGs 主流化)

- 開発協力大綱に基づく事業実施
- SDGs 主流化（国別援助方針への盛り込み、二国間新規案件における SDGs に貢献する案件形成と評価）
- 国際機関評価プロセスにおける SDGs への貢献度の盛り込み
- ODA 第三者評価における SDGs 評価
- 「人間の安全保障アプローチ」に基づく国際機関との連携促進
- 官民連携を通じた ODA の取り組み
- 人道と開発の連携促進

(SDGs 実施体制支援)

- 開発途上国に対する SDGs 実施体制支援
- SDGs 実施のための持続可能な都市づくり支援
- 統計に関する二国間交流や技術支援、国連アジア太平洋統計研修所（SIAP）に対する支援の強化、国連における SDGs の指標策定に関する協力

(資金動員)

- 途上国の税制・税務執行支援
- 社会貢献債の発行

これらの施策の中で今後の取り組みが注目されるのは、途上国に対する SDGs 実施体制支援である。JICA はすでに SDGs 戦略策定のための支援に乗り出しており、インドネシア政府の SDGs 計画策定を支援する事業では、ナショナル・ターゲット及び指標の提案、国内関係政府機関の計画・モニタリング体制構築、これらの状況・課題把握のための準備調査が含まれている。

また、ルワンダ政府は新しい国家開発戦略に SDGs を積極的に取り込もうとしており、国連 SDSN（持続可能な開発ソリューション・ネットワーク）のアフリカにおけるセンター・オブ・エクセレンスとして「SDGs センター」を誘致しているが、JICA はこの SDGs センターに協力するとともに、特に農業分野での SDGs 達成を支援しようとしている。こうした取り組みにより、日本の ODA 政策にアウトサイド・インのアプローチが主流化されることが期待される。

3. おわりに

現在の日本の援助政策は、自助努力、人間の安全保障といった伝統的な理念やアプローチと、経済インフラ輸出のさらなる重視による日本経済への貢献、非軍事協力による安全保障分野への貢献等の新たな要素が混在したバスケットであり、それらは「国益」と呼ばれる。それが総体として SDGs 達成に貢献するかどうかは、結果論になってしまっているのではないかと。

ODA も活用したインドへの新幹線の輸出は、SDGs 実施指針の施策の指標（「海外インフラ受注実績」）達成にとってはプラスであるかもしれないが、それが同国の SDGs 達成にどのように関係するかは日本の政策目的ではない。フィリピンのドゥテルテ政権による麻薬取り締まりに人権上問題があったとしても、他の開発ニーズに優先して海上警備艇を供与することは、日本の ODA 大綱上は整合的なことと位置付けられ、中国の海上進出に楔を打つという日本の安全保障上の国益にとっては有益であると日本政府は考えている。

こうした現実を踏まえつつも、本ペーパーでは、オックスファムが提起する SDGs 時代の援助のあり方の観点から、日本の文脈で留意すべき最近の論点について、主に以下の通り提起した。

- 日本の新しい ODA 政策の方針である「開発協力大綱」は、国益重視の鮮明化、安全保障の台頭と相対的な「人間の安全保障」の後退、経済成長・日本の民間セクター支援重視、持続可能な開発は 3 つの重要課題の 1 つに過ぎない等の特色があり、現在の日本の ODA トレンドと非常に「整合的」である。特に途上国に流入する民間資金フローの増加とともに、経済インフラ分野の ODA 実績は近年急増している。
- 昨今のインフラ輸出政策における ODA のフル活用路線は、SDGs 時代に求められるアウトサイド・イン型のモデルを困難にしており、他の開発ニーズに振り向けられるリソースを「転用」している可能性がある。
- 「誰も取り残さない」との観点から、SDGs 時代にあって最も困難に直面した 23 カ国への支援を強化する等、貧困層はどこにいるのかという観点から改めて援助の配分先について再考する必要がある。
- 日本は GPEDC で合意された釜山コミットメント達成に向けた努力を継続・強化すべきである。
- ジェンダー分野の支援を引き続き主流化・強化するとともに、市民社会組織を通じた支援は不十分であり、SDGs 達成を踏まえた大幅な強化・制度改善が必要である。
- レジリエンス強化・気候変動適応資金では、防災分野でのトップドナーとしてのさらなるリーダーシップが期待されるとともに、ローンに依存しない援助も強化すべきである。
- 「転用される援助」の懸念としては、日本の安全保障に資するとされる海上保安能力強化の援助が活発化しているが、他の開発ニーズに優先して実施されることがないよう留意すべきである。
- 「SDGs 実施指針」の策定やそのマルチステークホルダー・プロセスは評価に値するが、格差・不平等などの観点が欠けており、インサイド・アウトのアプローチにとどまっている等の課題もある。ODA における SDGs 主流化にあたり、途上国での SDGs 実施体制支援での取り組み強化が期待される。

オックスファム報告書「アカウンタビリティとオーナーシップ」では、「ドナーの国内の難民支援、安全保障上の課題、国内の民間セクターへの援助の転用の増加傾向は、ドナーの政治的信頼性と SDGs 達成に向けた努力を低減させるものだ」¹⁷としているが、まさにそれは日本の援助にも言えることである。日本の ODA 関係者が現場で築き上げてきた貴重な信頼というアセットが、昨今の特に政治化された援助政策によって損なわれることのないようお願いしたい。日本政府は世界のドナーに先駆けて SDGs 実施指針を策定した。SDGs 時代となっても、依然として援助は中でも重要な役割を果たすべきものであり、様々な制約の中で「SDGs の主流化」を本気で実施するつもりがあるかが試されている。2019 年の同指針見直しの機会には、より踏み込んだ形で、アカウンタビリティとオーナーシップに資する ODA 政策が期待される。

脚注

- ¹ Oxfam (2016) "Accountability and Ownership, the role of aid in a post-2015 world"
<https://www.oxfam.org/en/research/accountability-and-ownership>
- ² UNCTAD, "World Investment Report 2014"
<http://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=194>
- ³ 同ペーパーで分析対象とした「ブレンディング」枠組みとしては、オランダ Dutch Good Growth Fund、EC ブレンディング・ファシリティ、世銀 GFF（グローバル・ファイナンス・ファシリティ）。分析対象外のブレンディング事例としては、世銀では GIF（グローバル・インフラストラクチャー・ファシリティ）等がある。
- ⁴ Oxfam (2016) 前掲書 16 ページ参照。
- ⁵ Oxfam (2016) 前掲書 25 ページ参照。
- ⁶ Oxfam (2016) 前掲書 27 ページ参照。
- ⁷ JICA (2016) 「事業評価年次報告書 2015」 20 ページ参照。
https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general_new/2015/ku57pq00001sppcp-att/all.pdf
- ⁸ Oxfam (2016) 前掲書 29 ページ参照。
- ⁹ Oxfam (2016) 前掲書 29 ページ参照。
- ¹⁰ JICA (2009) 「課題別指針 ジェンダーと開発」 2 ページ参照。
<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject1501.nsf/VIEWALL/4EA388E4BBB5D162492579D4002B1538?OpenDocument>
- ¹¹ 外務省 (2011) 「草の根・人間の安全保障無償資金協力(GGP)に関する NGO によるレビューに基づく改善提案」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072856.pdf>
- ¹² Oxfam (2016) 前掲書 33 ページ参照。
- ¹³ Oxfam (2016) 前掲書 33 ページ参照。
- ¹⁴ Oxfam (2016) 前掲書 34 ページ参照。
- ¹⁵ Oxfam (2016) 前掲書 35 ページ参照。
- ¹⁶ 首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/> 参照。
- ¹⁷ Oxfam (2016) 前掲書 37 ページ参照。

OXFAM

オックスファムは 1942 年にイギリスのオックスフォードで設立され、世界 90 カ国以上で活動する国際協力団体です。世界 17 の国・地域に拠点を置き、貧困を克服しようとする人々を支援し、貧困を生み出す状況を変えるために活動しています。オックスファム・ジャパンは 2003 年に設立され、アドボカシー（政策提言）・キャンペーン、長期開発支援、緊急人道支援、国内啓発事業を通して、貧困のない世界の実現を目指します。

オックスファム・ジャパン: <http://www.oxfam.jp/>

オックスファム・インターナショナル: <http://www.oxfam.org/>

* オックスファムのディスカッション・ペーパーの目的は、当該報告書が取り扱う問題における議論の一助となることです。ディスカッション・ペーパーにおいて示される見解は筆者個人のものであり、必ずしもオックスファムの団体としての政策ポジションや見解を代表するものではありません。

発行元: (特活)オックスファム・ジャパン

〒110-0005 東京都台東区上野 5-3-4 クリエイティブ One 秋葉原ビル 7F

TEL: 03-3834-1556

発行日: 2017 年 3 月 1 日

著者: 高木晶弘