

政府開発援助大綱（案）に対する意見

2003年7月31日

「環境・持続社会」研究センター（JACSES）

「環境・持続社会」研究センター（JACSES）は、現在、政府が実施している「政府開発援助大綱（案）への意見募集」に対し、以下の事を提言する。

< 6つの重点項目 >

- 日本政府は ODA 白書において「開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること」と ODA を定義しており、改定案における「我が国の安全と繁栄の確保」や「国民の利益を増進すること」という日本の利益を強調する文言は削除するべきである。
- ODA の目的として、(1) 社会的・経済的に最も弱い立場にある人々の生活改善と自立に役立ち、各国が互いに自立した関係を構築すること、(2) リオ原則に則った持続可能な開発を達成すること、(3) 国際社会の平和と発展に貢献すること、の3点が明記されるべきである。
- 国際開発金融機関の運営に際して、上記の3点を明記した上で、国際開発金融機関の運営に際する日本政府の政策方針、優先課題、理事の投票行動指針、案件審査方針などを策定することを明記するべきである。
- 影響を受ける現地住民の参加の必要性が記述されていない。現地住民の住民参加を確保するための項目が追加されるべきである。
- 情報公開と広報は項目を分け、情報公開の項目において、「現地語への翻訳など住民への情報公開を確保すること」を明記すべきである。
- 紛争前中後における支援は、政治的中立性の確保が困難となる可能性や、ODA 実施に際する武器使用及び ODA と軍隊・自衛隊の密接な連携関係が促進される可能性があり、ODA 大綱における「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」とする原則を逸脱する恐れがあることから、ODA の重点課題として掲げるのは不適切である。

< 詳細 >

1. 現大綱との整合性や、現大綱における運用上の問題点などを包括的に評価した上で見直しを行い、大綱の見直しを実施するかどうかの決定に際しては、包括的な評価を実施した上で、ODA 基本法の策定の是非も含め、幅広い市民参加の上で決定すべきである。

(見直しプロセスに関して): 平成 15 年 3 月 14 日の対外経済関係閣僚会議において政府開発援助大綱の見直しが決定され、その理由として 4 点が挙げられた。しかし、これらは ODA をとりまく情勢の変化を一面的に提示しただけであって、現大綱との整合性や、現大綱における運用上の問題点などを包括的に評価した上で見直しが決定されたわけではない。大綱の見直しを実施するかどうかの決定に際しては、包括的な評価を実施した上で、ODA 基本法の策定の是非も含め、幅広い市民参加の上で決定すべきである。

2. 11 月下旬まで改定される大綱案の決定を延期し、現大綱における運用上の問題点などを包括的に評価した上で、さらに幅広い市民参加プロセスを採るべきである。

(見直しプロセスに関して): 平成 15 年 3 月 14 日の対外経済関係閣僚会議において「幅広い国民的議論を十分に尽くしつつ検討を行った上で、平成 15 年中頃を目途に対外経済協力関係閣僚会議における審議を経て、最終的な結論を得る」ことが決定された。新聞報道などによれば、8 月下旬に決定することが予定されているが、現大綱の包括的な評価も行っておらず、「幅広い国民的議論を十分に尽くした」とは考えられない。したがって、「平成 15 年中頃」という閣議決定に則れば、少なくとも 11 月下旬まで決定を延期し、現大綱における運用上の問題点などを包括的に評価した上で、さらに幅広い市民参加プロセスを採るべきである。

3. ODA の目的に「これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」を掲げることは不適切であり、この文言は削除すべきである。

(I.理念、1.目的に関して): 大綱(案)では、「我が国 ODA の目的は、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ことである」と書かれている。しかし、「これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」という文言は、文章の構造から、目的を果たしたときの効果であり目的そのものではないと考えられる。したがって、「これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」という文言は削除すべきである。

4. 日本政府は ODA 白書においても、「開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること」と ODA を定義しており、「我が国の安全と繁栄の確保」や「国民の利益を増進すること」という日本の利益を強調する文言は削除するべきである。

(I.理念、1.目的に関して): 大綱(案)では、目的の中で「我が国の安全と繁栄の確保」、「我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである」、「我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている」など、日本にとっての利益を強調する文言が多く記載されている。しかし、日本政府は ODA 白書においても、「開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること」と ODA を定義しており、日本の利益を強調することはこの定義を逸脱したものであると考えられる。したがって、このような文言は削除するべきである。

5. 現大綱に記述されている、「今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することはできない」、「開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない」という表現など、改定される大綱案においても、貧困問題や環境問題などについて強い決意を明確にした表現にするべきである。

(I.理念、1.目的に関して) 平成 4 年に閣議決定された現行の政府開発援助大綱では、「1.基本理念」として「今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することはできない」、「開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない」と貧困問題や環境問題などの国際的課題に対し積極的に取り組む方針を明確にして書かれている。しかし大綱(案)の「I.理念、1.目的」では、「我が国は、世界の主要国の一つとして、ODA を積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である」と書かれているものの、「数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している」、「これらの問題は、国境を越えて個々の人間にとっても大きな脅威となっている」と客観性を強めた書き方になっている。したがって、現行の政府開発援助大綱のような強い決意を明確にした表現にするべきである。

6. ODA が「国際社会の共感を得られる最も相応しい政策」とであると記述するに足る実情であるとは考えられず、この文言は削除するべきである。

(I.理念、1.目的に関して): 大綱(案)では、「平和を希求する我が国にとって、ODA を通じてこれらの取組を積極的に展開し、我が国の姿勢を内外に示していくことは、国際社会の共感を得られる最も相応しい政策」であると書かれているが、ODA が「国際社会の共感を得られる最も相応しい政策」であるという根拠が全く提示されていない。包括的な評価を行わずに「最も相応しい政策」と書くのは論理的ではない。したがって、この文言は削除するべきである。

7. ODA の目的として、(1)社会的・経済的に最も弱い立場にある人々の生活改善と自立に役立ち、各国が互いに自立した関係を構築すること、(2)リオ原則に則った持続可能な開発を達成すること、(3)国際社会の平和と発展に貢献すること、の3点が明記されるべきである。

(I.理念、1.目的に関して): 上述のパラグラフ3から6を踏まえ、ODA の目的として、(1)社会的・経済的に最も弱い立場にある人々の生活改善と自立に役立ち、各国が互いに自立した関係を構築すること、(2)リオ原則に則った持続可能な開発を達成すること、(3)国際社会の平和と発展に貢献すること、の3点が明記されるべきである。

8. 国際開発金融機関の運営に際して、提言6.の3点を明記した上で、国際開発金融機関の運営に際する日本政府の政策方針、優先課題、理事の投票行動指針、案件審査方針などを策定することを明記するべきである。

(I.理念、2.基本方針、(5)国際社会における強調と連携に関して): 大綱(案)では「これらの国際機関(国連諸機関や国際開発金融機関)の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める」と書かれているが、「我が国の政策」の対象が不明確である。国際開発金融機関の運営に際して、(1)社会的・経済的に最も弱い立場にある人々の生活改善と自立に役立ち、各国が互いに自立した関係を構築すること、(2)リオ原則に則った持続可能な開発を達成すること、(3)国際社会の平和と発展に貢献すること、の3点を明記すべきである。その上で、国際開発金融機関の運営に際する日本政府の政策方針、優先課題、理事の投票行動指針、案件審査方針などを策定することを明記するべきである。

9. 国際社会におけるテロ等の不安定要因を取り除くためにも必要である」という文言はテロの様々な原因や背景を考えた場合、極めて一面的であり、削除するべきである。

(I.理念、3.重点課題、(1) 貧困削減について): 大綱(案)では「貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロ等の不安定要因を取り除くためにも必要である」と書かれている。テロの原因のひとつとして、貧困問題があげられる場合もあるが、テロの様々な原因や背景を考えた場合、このような記述は極めて一面的であると考えられる。したがって「国際社会におけるテロ等の不安定要因を取り除くためにも必要である」という文言は削除するべきである。

10. 紛争前中後における支援は、政治的中立性の確保が困難となる可能性や、ODA 実施に際する武器使用及びODAと軍隊・自衛隊の密接な連携関係が促進される可能性があり、「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」とする原則にも逸脱する恐れから、ODAの重点課題として掲げるのは不適切である。

(I.理念、3.重点課題、(4) 平和の構築): 大綱(案)では、「予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う」と書かれている。しかし、紛争前中後における支援は、政治的中立性の確保が困難となる可能性から、ODAの重点課題として掲げるのは不適切である。また、紛争前中後における支援は、ODA実施に際する武器使用及びODAと軍隊・自衛隊の密接な連携関係が促進される可能性があり、「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」とする原則にも逸脱している。したがって、「(4) 平和の構築」は削除するべきである。

11. 原則(1)における「環境と開発を両立させる」の他に、「この方策のひとつとして、環境影響評価を適切に実施・反映させ、適切な環境社会配慮が実施されない場合は、融資等の停止・中止を行う」という記述を含めるべきである。

(II.援助実施の原則に関して): 大綱(案)では原則(1)において「環境と開発を両立させる」と書かれているが、定義が不明確である。したがって、「環境と開発を両立させる。この方策のひとつとして、環境影響評価を適切に実施・反映させ、適切な環境社会配慮が実施されない場合は、融資等の停止・中止を行う」と書き方を変更するべきである。

12. テロや大量破壊兵器の拡散を強調した書き方は、先進諸国にとっての脅威を強調したもので、国際平和と安定を維持・強化する上で、極めて一面的な考え方である。このような文言は削除するべきである。

(II.援助実施の原則に関して): 大綱(案)では原則(3)において「テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど国際平和と安定を維持・強化するとともに」と書かれているが、国際平和と安定を維持・強化することは、テロや大量破壊兵器の拡散を防止するだけでなく、様々な要因・背景が考えられる。テロや大量破壊兵器の拡散を強調した書き方は、先進諸国にとっての脅威を強調したもので、国際平和と安定を維持・強化する上で、極めて一面的な考え方である。このような文言は削除するべきである。

13. 「(4)政策協議」については、「我が国の援助方針を開発途上国に示す」ことに記述のスコープが偏っており、相手国からの要請・考え方を十分勘案しつつ、開発政策等の基本認識を相手国との間で共用するため、密接な政策対話を推進することを明記するべきである。

(III. 援助政策の立案及び実施、1.援助政策の立案及び実施体制に関して): 「(4)政策協議」については、開発途上国のニーズの勘案や、対話の尊重が書かれておらず、「我が国の援助方針を開発途上国に示す」ことに記述のスコープが偏っている。相手国からの要請・考え方を十分勘案しつつ、開発政策等の基本認識を相手国との間で共用するため、密接な政策対話を推進することを明記するべきである。

14. **影響を受ける現地住民の参加の必要性が記述されていない。現地住民の住民参加を確保するための項目が追加されるべきである**

(III.援助政策の立案及び実施、1.援助政策の立案及び実施体制に関して): 大綱(案)では立案及び実施体制において、内外援助関係者との連携において「国内のNGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体等関係者がODAに参加し、その技術や知見を活かすことができるよう連携を強化する。また、開発途上国をはじめとして、海外における同様の関係者とも連携を図る」と書かれている。しかし、影響を受ける現地住民の参加が確保されていない。これまで、数多くのODA案件において現地住民の被害が引き起こされており、計画立案から実施に至る一連の意思決定プロセスの中で、現地住民の主体的な参加を確保することが重要である。したがって(7)として住民参加を確保するための項目が追加されるべきである。

15. **情報公開と広報は項目を分け、情報公開の項目において、「現地語への翻訳など住民へ**

の情報公開を確保すること」を明記すべきである。

(III.援助政策の立案及び実施、2.国民参加の拡大、(4)情報公開と広報に関して):大綱(案)
には、「ODA の政策、実施、評価に関する情報を、幅広く、迅速に公開するとともに積極的に広報することが重要である。このため、様々な手段を活用して、分かり易い形での情報提供を行うとともに、我が国国民が我が国の ODA 案件に接する機会を作る」と書かれている。しかし、「分かり易い形での情報提供」や「我が国国民が我が国の ODA 案件に接する機会を作る」といったことは広報活動であり、政策・実施の透明性を確保するための情報公開と混同した書き方となっている。納税者である国民への情報公開は重要であるが、同時にプロジェクトによって影響を受ける住民への情報公開を確保することも重要である。したがって、情報公開と広報は項目を分け、情報公開の項目において、「現地語への翻訳など住民への情報公開を確保すること」を明記すべきである。