

2015年2月10日

開発協力大綱の閣議決定に対する国際協力 NGO の緊急声明

(特活)国際協力 NGO センター(JANIC)
動く→動かす

2月10日、日本の国際協力の新たな指針である「開発協力大綱」が閣議決定されました。

私たち、日本の国際協力 NGO は、昨年3月下旬に外務省が ODA 大綱を見直す作業の開始を公にして以来、「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会」への働きかけを始め、NGO・外務省定期協議会、公聴会、パブリックコメント、各種セミナーやシンポジウムの場で、見直しの進め方や政府原案について意見を述べ、外務省との対話を積み重ねてきました。その結果、今回閣議決定された「開発協力大綱」は先の政府原案と比べて改善されたところもあります。

特に、女性を「開発の担い手」として位置付け、「開発協力のあらゆる段階における女性の参画を促進すること」を実施上の原則の一つとして明記したことと、また開発教育の目的を「世界が直面する様々な開発課題の様相及び我が国との関係を知り、それを自らの問題として捉え、主体的に考える力、またその根本的解決に向けた取組に参加する力を養うため」と定義し、これを推進すると明記したことです。

しかし、後述するように依然として大きな懸念が残る部分もあります。日本の国際協力 NGO は、開発協力大綱が正しく運用されるよう、今後も注視し、提言を続けていきます。

今年、2015年は「国連ミレニアム開発目標(MDGs)」の達成期限であると同時に、次の15年の新たな目標である「持続可能な開発目標(SDGs)」が策定される年でもあります。そこでは開発に関わる様々な問題が、途上国の課題としてだけでなく、先進国も含めた国際社会全体の課題として定義されることになるでしょう。日本の国際協力が、ODA だけでなく企業や NGO も含めた総体として、この新たな開発目標の達成に、より効果的に貢献し、平和で公正で持続可能な地球社会の実現に向けた真の変革へとつながるように、私たち日本の国際協力 NGO もともに取り組んでいきます。

以上の基本的な考え方にに基づき、「開発協力大綱」の実施に関し以下のとおり提言します。

1. 非軍事の原則を徹底させて下さい

今回閣議決定された「開発協力大綱」においても、先の ODA 大綱と同じく、非軍事の原則は明記されていますが、その一方で「民生目的および災害援助等非軍事の目的」に限るとしながらも、「相手国の軍又は軍籍を有する者」に対する支援も「その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」とされ、日本の ODA としては初めて相手国軍への支援を認めています。

災害援助を含む緊急人道支援の現場においては、軍が救援物資の輸送や基礎インフラの復興支援において重要な役割を果たすことがあるのは事実です。しかし、軍への支援は、たとえそれが当初は民生目的であっても、後に相手国の軍によって軍事目的に転用される恐れが常にあります。そのようなリスクを回避し軍事転用を未然に防ぐ目的から、私たちは外務省に対し一貫して、上記の条文を削除するか、より明確な歯止めとなる文言を追加するよう、繰り返し強く要請してきました。

しかし、今回閣議決定された開発協力大綱においても、この条文の削除や修正が一切なされなかったことは誠に残念です。私たちは、日本のODAが将来、歯止めなく軍事協力を傾斜していく可能性について、強い懸念を持たざるを得ません。この条文が抜け道となって、軍への支援がなし崩し的に拡大されることがないように、日本政府に対し、今後のODA実施において非軍事の原則を徹底させるとともに、ODAの用途に関する情報公開をより一層進めることを求めます。さらに、『相手国軍・軍籍を有する者』への支援が、中長期的に軍事転用されていないかをモニタリングし、その情報を公開することを求めます。

2. 「貧困解消」と「質の高い成長」の実現のために、日本および途上国の市民社会との連携をより一層強化して下さい

私たち日本の国際協力NGOが、非軍事の原則と並んで、外務省に対し一貫して強く主張してきたのは、日本の開発協力の第一義的な目的は、国際社会の開発目標でもある、途上国の貧困解消とすべきであるということです。そのために、公的資金であるODAは、経済成長だけではなく、市場経済メカニズムだけでは貧困層まで行き届かない教育や保健医療を初めとする基礎的な社会サービスの提供や、累進課税を初めとする富の再分配システムの構築の支援にこそ、より高い優先順位を置くべきであるとも主張してきました。

今回閣議決定された「開発協力大綱」は途上国の貧困問題の解消をその目的に掲げてはいますが、その手段としては貧困層に対する直接的な支援よりも「質の高い成長」を通じた貧困問題の解消により大きなウェイトが置かれています。また開発協力大綱は「質の高い成長」を「包摂的」で「持続可能」であり「強靱性」を兼ね備えた成長であると定義していますが、これらを実現するために日本の開発協力がこれまでとはどのように変わらなければならないのかについては述べていません。

たとえば「成長の果実が社会全体に行き渡り、誰ひとり取り残されない」ような包摂的な成長を本当に実現するためには、貧困層や、これまで社会的な排除の対象となり、弱い立場に置かれている人々が、国家による開発プロセスにも積極的かつ効果的に参加することによって、彼らのニーズが開発計画に反映されリソースが適切に配分される必要があります。しかし、各国に固有の政治的・社会的・文化的な事情のために、貧困層や、社会的に弱い立場に置かれている人々は、ODAの交渉先である相手国政府の主流を成す有力者層や富裕層から、意識的あるいは無意識的に排除され、彼らのニーズは開発計画に反映されないか、後回しにされるということが頻繁に生じています。

そのような事態を回避し、貧困の解消、格差の是正によって「一人も取り残さない」社会を作っていくためには、経済成長に資する援助だけでなく、これまで経済的・社会的に疎外されてきた人々を取り込むこと、また、公正な立場から富の再分配を実現できる強い公共セクターを構築することにも力を注ぐことが不可欠です。

そのためには、社会的に弱い立場に置かれている人々や貧困層によって構成される、もしくはこれらの人々と最も近い所にいる途上国の市民社会と直接対話することが極めて有効です。そのような対話を可能かつ実効的なものにするためにも、途上国の市民社会組織、および彼らと太いパイプを持つ私たち日本の国際協力NGOとの連携をより一層強化して下さい。

以上

新・開発協力大綱の閣議決定を受けて(見解)

2015年2月17日

特定非営利活動法人 関西NGO協議会

関西地域の国際協力NGO(非政府組織)のネットワーク組織である「関西NGO協議会」(大阪市北区、代表理事:清家弘久、加盟34団体)は、2月10日(水)に行われた新たな「開発協力大綱」の閣議決定を受けて、次のとおり見解を表明します。

1. 今回、閣議決定された開発協力大綱(以下「新大綱」)は、日本のODA(政府開発援助)の本旨であるべき平和的・人道的原則から踏み出し、「日本の外交的・経済的利益を優先する援助」「軍事・安全保障と結びついた援助」へと道を開くおそれのある内容を含んでおり、このことに私たちは深い憂慮を表明します。

2. 新大綱は「質の高い成長」を掲げ、途上国や中進国の貧困層の生活改善につながるとして、アベノミクスの成長戦略の海外展開とも絡めて、途上国・中進国の経済開発やインフラ整備に主眼を置いた支援を重点的に行うとしています。しかし、現実には経済成長がもたらす「歪み」が、貧困層の生活環境の悪化を招くことも少なくありません。ODAなど公的資金による支援は、民間主導の経済成長がもたらす歪みを是正し、その国の政治・経済・社会環境を公正に整える社会開発分野を中心に行われる方がより効果的です。

3. 新大綱は非軍事主義を理念・原則に掲げながらも、非軍事・民生目的の活動に携わる外国軍やその軍籍者への支援を解禁しています。しかし、昨今の中東情勢などからも分かるように、紛争・災害などにより不安定化した地域では、たとえ非軍事・民生目的であれ、軍や治安機関の関与自体が地域のパワーバランスを崩し、かえって緊張を高めることにもなりかねません。また、支援に関わる政府関係者ばかりでなく、同地で活動するNGO関係者や民間人も、なし崩し的に対立や紛争の渦中に巻き込まれてしまう危険性も排除できません。

4. 新大綱ではODAが「外交の手段」であることが明確にされ、日本の短期的・直接的な国益への従属性が強調されています。しかし、かつて日本のODAが東南アジア諸国への経済進出の手段として用いられた結果、援助による不正・腐敗・被害を生み出して国内外から厳しい批判を受けたこと、新大綱の前身であるODA大綱は、その信頼回復の過程で生まれたことを忘れてはなりません。日本のODAは、直接的な外交の手段ではなく、むしろ貧困・格差など地球規模の人的諸課題の解決のためにあるべきです。それにより、憲法前文が謳う「国際社会での名誉ある地位」を得て、日本の国際的進路の可能性を広げる政策的基礎となるべきです。

5. このような新大綱に対する懸念を払拭すべく、政府・外務省は、新大綱の下でも平和的・人道的で、非軍事主義を名実共に貫くODA・国際協力を実施すること、実施にあたっては、ODA受取国の人々・地域の声やニーズを最優先とすること、新大綱の運用にあたり、ODA受取国の人々やNGOの意見・知見を踏まえたガイドラインの制定、客観性・透明性のある審査・検証体制の確立を強く求めます。

関西NGO協議会および加盟NGOは、今後とも地域や世界の人々の立場・視点に立ち、独自の国際協力活動に取り組みながら、その中で培った学び・教訓に基づき、新大綱はじめ政府・国際機関による国際協力に関する政策・活動に対し、真摯なモニタリングと有益な指摘・提言を行うべく、引き続き努力してまいります。

以 上

本件に関する問い合わせ先

特定非営利活動法人 関西NGO協議会 （担当：加藤）
〒530-0013 大阪府大阪市北区茶屋町2-30 4F
TEL：06-6377-5144 FAX：06-6377-5148
E-mail：knc@kansaingo.net URL：http://www.kansaingo.net

閣議決定された新・開発協力大綱に対する見解

2015年2月10日、政府は開発協力大綱を閣議決定しました。

名古屋 NGO センターは新大綱の議論の過程において、有識者懇談会、意見交換会、臨時 ODA 政策協議会、公聴会、パブリックコメント等の機会をとらえて、国際協力 NGO の基本的立場を踏まえた意見表明と提言を行いました。国益重視に基づく外交のツールとして援助を利用しないこと、非軍事主義の原則を貫くこと、貧困削減等の社会開発を優先すべきこと、途上国の経済成長の果実を取り込む姿勢をとらないこと等を求めました。

遺憾なことに、閣議決定された新大綱において、これらの意見が十分に反映されることはありませんでした。こうした結果を踏まえ、特定非営利活動法人名古屋 NGO センター理事長は新大綱に対して次のように見解を表明します。

1. 援助は貧困、格差、温暖化等の影響を受けやすい人々への人道支援を中心とすべき

新大綱は経済成長を最優先するアベノミクスの経済戦略を背景として、途上国・中所得国において開発の歯車を始動することに積極的に関与し、その成長の活力を取り込むことが日本の国益確保の上で重要であると位置づけています。旧 ODA 大綱に示された中心的理念は過去の失敗への「反省」の意味を含んでいました。援助を「未来への投資」と定義する新大綱は投資の「分け前」を求めているに等しく、その姿勢を深く憂慮します。市民の委託に基づいて行われる公共政策としての援助は、広く国際社会全体の利益のために行われるべきであり、特に貧困や格差、温暖化など地球規模課題の影響を受けやすい人々への人道支援を中心とすべきです。

2. プロセスの公開と第三者による審査によって非軍事主義を堅持すべき

新大綱は基本姿勢として非軍事主義の理念を掲げています。しかし一方で、民生目的や災害救助等の非軍事目的であれば、相手国の軍または軍籍を有する者への支援を行うと明記しています。軍事と非軍事の境界はきわめてあいまいです。紛争地においては非軍事目的の活動が状況の変化により容易に軍事行動に転化します。軍と一体化した支援は NGO 等の援助関係者の安全を脅かす恐れがあります。非軍事主義を貫き、軍への支援または軍と連携した支援を行わず、軍や治安機関から独立した立場を堅持するために、軍または軍籍を有する者への支援に関するガイドラインを策定し、意思決定のプロセスを公開し、市民、NGO、国会議員等の第三者による厳密な審査を経るシステムを作ってください。

3. 貧困撲滅には「質の高い成長」より社会的弱者への直接的な支援が効果的

新大綱は「質の高い成長」を実現し、それによって貧困撲滅を図ることを明記しています。途上国だけでなく中所得国に対しても、インフラ整備や投資環境整備、情報通信技術の導入や科学技術のイノベーション促進、フードバリューチェーンの構築等の支援を行うとしています。営利部門への投資や融資を拡大する方向が明確です。しかし、公正・公平な利益の配分が行われる保証はありません。また、環境破壊や格差などの企業活動の弊害を受けるのは社会的弱者に偏りがちです。誰ひとり取りこぼさない「質の高い成長」を目

指すためには、貧困層や女性、少数民族等の社会的弱者を直接対象とした社会開発分野への支援を優先する方が効果的です。

4. 世界の平和と安定は恐怖と欠乏からの自由と平和に生きる権利の追求で実現すべき

新大綱は「積極的平和主義」に基づいて国際社会の平和と安定の実現に貢献する外交を展開する上で、開発協力は最も重要な手段であると位置づけ、外交政策に基づいて開発協力政策を策定するとしています。援助が時の政権の意向に左右され、外交や政治の道具として利用されたとき、どのような結果をもたらすか、深く憂慮します。国家と非国家主体による暴力が拡散し、憎悪と報復の連鎖に陥っている国際社会において、必要なのは武力や軍事力による貢献ではなく、恐怖と欠乏からの自由と平和に生きる権利の追求による貢献において他にはありません。援助の上位にあるべき規範は時の政権の短期的な政策目標ではなく、国際社会で広く認められ、憲法にも生かされている恒久平和の理念であるべきです。この意味から、援助は中立性と公平性、人道主義と国際協調主義に基づく観点からこそ行われるべきです。

5. 参加と協働に基づく平和で持続可能な未来づくりこそ国民の理解を得る近道

新大綱も認めるように、開発協力を安定的に継続する上で「国民の理解」は不可欠です。しかし、投資の見返りを求める援助、軍と一体化の援助、外交の僕となった援助は、「困った人の役に立ちたい」という素朴な市民感情に沿うものでしょうか。また「誰のための援助か」という視点も重要です。しかし新大綱では経済成長が優先され、この視点は後退しています。こうした点を踏まえ、政府と外務省に対して、非軍事主義の原則を堅持すること、一人ひとりの生活向上を目指す社会開発分野への支援を優先すること、自国の利益確保という狭い国益を捨て、国際公共益の追求を目的とすることを求めます。こうした取り組みを通して、人々の参加と協働に基づく平和で持続可能な未来づくりに貢献する援助を実現することが、国民の理解を得る近道です。

2015年3月4日

特手非営利活動法人 名古屋 NGO センター
名古屋市中区新栄町 2-3 YWCA ビル 7F
TEL&FAX : 052-228-8109
理事長 西井和裕