

1. **議題案名**：

「新大綱実施にあたっての懸念点と必要な制度改革について
～非軍事的協力による平和と繁栄への貢献を確実にするために」

2. **議題の背景**：

先月2月10日にODA大綱に代わる新たな「開発協力大綱」が閣議決定された。今回の大綱見直しについては、策定準備期間中、外務省から「文言の改定であって、ODA改革ではない」との説明があったが、大綱はODAに関わる最上位政策であることから、それにもなって日本の国際協力のあり方に実質的な変化が生じさせるのは論理的に当然のことと思われる。実際、新大綱がもたらす変化をめぐって、多くのメディアや関係者が意見や懸念を表明しており、それによってODA事業に関わる者や世論もODAのあり方に対する考え方を徐々にであれ変えている。これは、取りも直さず大綱見直しの影響であり、また見直しの目的でもあったであろう。従って、「文言だけである」という言葉はある政策行為を表面的に記述したままであって、実際には今回の見直しは「実質的なODA改革」であると言わざるを得ないであろう。その認識の下、今回の見直しが「ODA改革」であるならば、新大綱に伴って関連する組織や制度、実施メカニズムの再検証が不可欠であると考ええる。また、関連する組織や制度、実施メカニズムの再検証や見直しを行うにあたっては、そのプロセスが透明性や公開性を担保した納税者に説明責任をしっかりと果たす形で実施されるべきものであることは言うまでもない。そして、それは継続的に議論されるべきものであろう。実際、大綱見直しの過程で石兼局長は次のように発言している。

「これは文書で担保するわけではないですよ。文書をつくって、我々がそれを実施して、その実施を皆さんがごらんになって、そして、その中で批判を受け、コメントをして、いろいろな実施を通じて、実践を通じて担保されていくわけであって、これは法律ではないわけですから、我々のこの絶え間ない対話とインターアクションの中で担保されていく。こういうものであると思っております。…(中略)…それから、メカニズムで、メカニズムをどうするかというのは大変大きな質問で、今、私、これについてすぐぱっとお答えすることは非常に難しいのではないかなと思っております。」

(2014年度NGO・外務省定期協議会「全体会」、2014年6月27日、外務省内会議室)

この言葉の中で、継続的な議論の必要性とメカニズム改革の可能性の二つが明確に述べられている。これを引き継ぐ意味でも、日本の政府が行う援助をより良いものにしていくためにも、新大綱に伴う懸念点を明らかにし、それを予防するための制度のあり方について議論したい。

3. **議題に関わる問題点(議題に上げたい理由)**：

新大綱に伴う懸念点は、既にNGOからのいくつかの声明・見解等で公にされている。本議題提案者が所属するODA改革ネットからも大綱見直しに際して発表した声明の中で、特に「非

軍事主義」堅持に対する懸念を表明させて頂いた（添付資料参照）。声明は見直しプロセス以前に発表されたものだが、新しく「開発協力大綱」が完成し発表された後であっても、その関連する文言を見る限り、右の懸念はまったく払拭されるものではない。とりわけ、「武器市場の拡大と紛争助長への予期せぬ貢献」「テロとの戦いという言説の下で人権侵害の蓋然性を高めること」「モニタリングの難しさから事業評価やPDCAサイクルが形骸化すること」「格差や貧困の根本的原因への取組が疎かになること」「中立性が崩れ、人道支援が困難になること」などのいくつかは、既に「懸念」ではなく、実際に具体的な形となって現れ始めている。ODAの根本的な原則である受取国の人々の声に十分に応えずに自国と一部企業の利益を優先し、寄り添う協力姿勢を示す相手を一部の国に特化し、「国際社会」という恣意的な枠組みでのみ評価されるような「開発協力」は、真の国際協調でもないし、ましてや「積極的平和主義」では毛頭ない。これらの懸念を少しでも払拭し、その影響を緩和するためにも、関連する制度やメカニズムの再検証と必要に応じた見直しが必要である。新大綱が導く様々なグレイゾーンに対処するためには、包括的かつ網羅的に検証すべきものであるが、まずは上記の「非軍事主義」を明確するために環境社会配慮ガイドライン、ピース・ニーズ・アセスメント（PNA）、無償資金協力審査ガイドラインに当面、焦点を当てて議論することを提案し、以下にその具体的な論点を提示する。

4. **外務省への事前質問（論点を詰めるために事前に確認しておきたい事実関係など）**：

1) JICAの環境社会配慮ガイドラインは、現在その運用面の見直し作業が行われているが、それら議論のうち、新大綱に伴って不都合が生じるどころ、あるいは政府が改めて議論が必要と思われる論点を教えて下さい。「不可分一体の事業」「派生的・二次的な影響・累積的影響」「緊急を要する場合の環境社会配慮確認」、「社会的弱者へ配慮したステークホルダー協議」などは、特に強く関連すると思われるので、これら議論の中から、新大綱の考え方と関連する論点を抜き出してリスト化し、資料として提示して下さい。

2) ピース・ニーズ・アセスメント（PNA）のこれまでの運用事例を紹介して下さい。その際、運用上の問題点として既に認識したものがあれば、それも併せて教えて下さい。

3) 無償資金協力審査ガイドラインのこれまでの運用事例を紹介して下さい。その際、運用上の問題点として既に認識したものがあれば、それも併せて教えて下さい。

5. **議題に関わる論点（定期協議会の場で主張したいことや、外務省に確認しておきたいと現段階で考える点）**：

1) 新大綱がかかえるグレイゾーンのために、その下で行われる「開発協力」がもたらす負の影響の対して、どのような予防・緩和メカニズムに考えるべきかを論じたい。またその際、それらを既存の実施レベルでのセーフ・ガード・メカニズム（例えば、環境社会配慮ガイドラインなど）で対処できると考えられるか議論したい。

2) 恐らく、この議論は1回の協議会で論じきれものではない。また、JICの環境社会配慮ガイドラインはその運用面の見直し作業が現在、並行して進んでいる。そうした動きも踏まえつつ、新大綱の下で関連する制度やメカニズムをどのようなプロセスとスケジュールで見直していくべきか政府の考え方をまず聞いた上で、より良い形での見直し作業のあり方を共に考えたい。

- 氏名：高橋 清貴（たかはし・きよたか）
- 役職：世話人
- 所属団体：ODA改革ネットワーク