

「議題と論点」

議題 1: NGO・外務省定期協議: ODA 政策協議会の進め方について

(1) 議題の背景:

現在の定期協議の形態は 2004 年度第 2 回 ODA 政策協議会により 2004 年 10 月 NGO・外務省定期協議会「ODA 政策協議会」実施要項で確認されており、その後、5 回の協議会が開催されてきた。この間、次のような課題が明らかとなってきた。

1) 議論に費やす時間が不十分

年間 2 時間×3 回=6 時間の中では、個別議題について十分な議論を行う時間がない。

2) 議題の選択基準および、議題の整理の流れについて

政策協議会で扱う議題の基準としては「要綱」で確認されているが、運用の透明性を増すため、基準の内容などについて関係者で共通認識を生み出す必要があると思われる。また、昨年度より、事前の資料提出要求などの手続きを整備しつつあるが、論点案と最終的な論点の扱いなど運用についての考え方についてずれがあると思われる。

(2) 議題の論点:

上記の課題の改善のために、2004 年の実施要綱の見直しを含め、進め方の改善のための議論を行いたい。具体的には、以下のような提案を考えている。

1) 公開の研究会の開催

「外務省が関わる ODA 政策について協議ならびに情報交換を行い、外務省が関わる同政策の質とアカウンタビリティを向上させる」ことを目標とする ODA 政策協議会にとって、多様な問題意識を持つ NGO に関われた形で協議を進めることは重要である。だが、そのために継続的な議論ができないという問題もある。これに対しては、個別の団体と外務省とが協議の場を持つなど多様な機会があることがまず肝要と考えるが、多くの団体に関心を持つテーマについては、別途公開の研究会を開催し、政策協議会で議論する内容を準備するという手段もあり得る。テーマの選択については、一定の基準を設けて公募、外務省と世話人が協議し、協議会の場で確認することが望ましいと考える。研究会の実施については、テレビ会議やインターネット電話会議を導入するなど、透明性と幅広い市民の参加の可能性を確保するべきであろう。

2) 議題の選択基準の明確化と準備の流れについての確認

「要綱」の基準をより明確にし、外務省と共通確認を作成したい。このため、コーディネーターと外務省との打ち合わせを実施し、たたき台を作成したい。

議題提案団体: ODA 改革ネットワーク、(特活) 関西 NGO 協議会、(特活) 国際協力 NGO センター、(特活) 名古屋 NGO センター

議題 2: TICADⅢのフォローアップについて

(特活)TICAD 市民社会フォーラム (TCSF) は、第四回 TICAD にアフリカと日本の市民社会が共催

者として参加することを求める。本協議会で、外務省が TICAD 4 の門戸を市民社会に開くことを明言して欲しい。具体的には、

1. TICAD 4 共催者（日本政府、世銀、Global Coalition for Africa、UNDP、国連）にアフリカと日本の市民社会を加えることについて、日本政府に明確でポジティブなプレッジを求める。
2. TICAD 4 の準備過程と、市民社会参加のための手続きの進行状況に関する情報を求める。

(1) 議題の背景：

TICAD は日本政府の対アフリカ ODA に深く結びついているため、本協議会で議論されるのが適当である。日本政府は TICAD をアフリカへの第一の取り組みとしている（外交青書 2005）。アフリカ政策の中心は ODA であるため、これまですべての TICAD で開発と援助が議論され、閉幕時には、日本政府は毎回アフリカ支援プログラムを発表している。

TCSF は 2005 年度第三回 ODA 政策協議会（3 月）の議題として「アフリカ・日本の市民社会を TICAD の正式パートナーとして認める件」を提起した。そして主に以下の二点を主張した。

- A. TICAD4 に向けた準備委員会の公開性と透明性、参加の確保
- B. 長期的に見て、TICAD 共催者を国際機関と市民社会から、アフリカ連合と市民社会に改組する必要性。

今回提案する議題は、前回の議題を一步進め、一般的な意見交換から、日本政府に明確なコミットメントを求め、同時に TICAD への市民社会参加の具体的な準備に必要な方策について議論するためのものである。

なお、TCSF は近く日本政府および TICAD 共催組織宛に、アフリカと日本の市民社会を共催者とするよう正式の要請状を送る予定である。また、アフリカ、日本双方の市民社会代表の選任に向けて作業を進めている。

参考：

・ 2005 年度第三回 ODA 政策協議会における TCSF 提案議題の趣旨：アフリカの平和、開発においては市民社会の役割は大きく、TICAD のプロセスに日本・アフリカの市民社会が正式なパートナーとして参加することが、きわめて重要である。TICAD 市民社会フォーラムは、TICAD の最重要メンバーである日本政府が、この点を理解し、他の共催者にも働きかけるべきと考えており、この点について意見交換を行いたい。

(2) 議題に関わる問題点：

前回の政策協議会で、日本政府は本件について前向きに対処すると述べたと認識している。しかし、その後 TICAD の準備に関して日本とアフリカの市民社会にはなんの情報も送られておらず、協議の機会もない。TICAD 本会議の準備が本格化するはずの来年度予算作成についても、市民社会からの情報聴取さえ行われていない。このままでは、TICAD への市民社会参加は、TICAD3 までと同様、無視されるか、形ばかりのオブザーバー参加に終わる恐れがある。そのため、ぜひ今回の議題としていただきたい。

(3) 外務省への事前質問：

A. 共催者会議を除く他の準備会合、関連会合の日程と場所、議題を明らかにされたい。

B-1. 準備過程へのアフリカ・日本の市民社会参加は、だれが、いつまでに、どのような形で決定するのか。

B-2. 共催者会議で決定するのであれば、日本政府はこれを提起する意思があるか。

B-3. 次回会議がどこで、いつ開催されるのかについて明らかにされたい。

C-1. 進行中の予算準備過程で、どのような計画を基礎に作業を進めているのか、予算規模はいかほどか。

C-2. 同予算準備過程における市民参加のための費用計上の基礎となる計画と、予算内容の進展状況を問う。

C-3. 予算とその基礎となる計画について、アフリカと日本の市民社会と協議する場を今年度中に設けるよう要請する。

(4) 議題に関わる論点：

A. TICAD は、アフリカ・日本双方の広範な市民の参加と、アフリカの貧困削減を ODA 政策の柱に据えることによって存在意義を示すべきである。

具体的には、市民社会組織の運営への参加に留まらず、プロセス全体を完全に透明化し、世界に公開してコメントを求め、議題の設定から議論、フォローアップに至るまで、真に「アフリカのための国際開発フォーラム」とすべきである。

またホワイトバンドの成功を受けて、日本がアフリカの貧困削減の先頭にたつことを世界の世論に訴えるべきである。TICAD 4 が開催される 2008 年には、G8 が日本で開かれる年でもある。日本の政府と市民のイニシアティブにより、二つの会議を連動させることにより、アフリカでの貧困との闘いを前進させることが可能になるだろう。

B. TICAD は、国際的にも意義を問われており、A. に述べた抜本的な改組なくしては、税金を投じる意義が失われつつある。理由として挙げられるのは、開発面では、国際的なアフリカ支援の高まりに対し、日本の対アフリカ政策が遅れをとっているという点である。政治経済面では、中国のアフリカ外交・貿易、中国アフリカサミット開催などにより、存在感が弱まりつつある。

C. 小泉首相が約束した「TICAD フォローアップ体制強化のための組織づくり」が進展していないことも、国際的な失望を買っている。「第 3 回アフリカ開発会議における小泉総理大臣基調演説」の中で、首相は「TICAD フォローアップ体制強化のための組織づくりに着手します。」” Japan will move to institutionalize TICAD as a means of strengthening its follow-up structures to make the TICAD process more dynamic.” と明確に述べているが、これらの国際公約は履行されているとは言いがたい。

D. TICAD の再生に向けて、市民社会との共同評価を行うことを提案したい。TICAD の評価はこれまで実施されていないが、すでに TCSF では、アフリカ 2 カ国での調査の過程で、TICAD がアフリカ市民のみならず政府関係者にもほとんど知られていないことを確認している。行政と市民社会組織が協力し合って、あるべき TICAD の提案を引き出せばよいと思う。

議題提案団体：(特活) TICAD 市民社会フォーラム

議題 3: テロ・海賊行為等の取締り・防止のためのインドネシアに対する巡視船艇供与について

(1) 議題の背景：

6 月、日本政府は、インドネシアに対し「海賊対策」の名目で、巡視船三隻を無償資金協力によって供与することを決定しました。巡視船は防弾装備を施されており、日本政府もこれを「武器」と認定しています。これまで、日本は ODA の軍事的用途とのつながりに関して、ODA 大綱に原則として書かれているように、極めて慎重な対応をしてきました。確かに ODA 大綱は閣議決定であり、その運用に関しても閣議でもって対応できるものと思いますが、今回の決定はこれが前例となって、これまで慎重であった「ODA による武器輸出」という案件が増加していくのではないかと、多くの NGO、市民が懸念を表明しています（参考資料：「政府開発援助（ODA）による武器供与に対する申し入れ—52 団体、274 個人の賛同を得て、16 日に外務省無償資金協力課に提出」）

(2) 議題に関わる問題点：

今回の ODA による武器供与案件に関しては、申し入れ文書の中で、次の問題点を指摘させて頂きました。

1) 今回の決定は、「ODA 大綱」の運用の観点から、大綱を「無用の長物」にさせ、日本の援助ビジョンを国内外で誤解を招くような決定ではないか？

ODA 大綱には、ODA を軍事的用途に使わないことが明記されています。外務省は、「軍事的用途」かどうかは、供与先と使用目的で判断するとしています。日本の港から送り出す段階での直接供与先（海上警察局）でのみ判断するのではなく、エンドユーザーレベルで誰にどのように使われるのかという観点から、大綱原則は適用されるべきものではないでしょうか。つまり、インドネシア政府からのきちんとした説明責任とモニタリング体制の確証がとれない限り、ODA による武器供与は「ODA 大綱」の原則に抵触する蓋然性が高いと言えます。更に、無償資金協力事業であることから、社会環境配慮ガイドラインなどがきちんと適用されるべきと思われますが、この点は政府内でどのように議論されたのでしょうか？ODA 大綱の運用に関する、外務省の見解を聞かせて頂きたいと思います。

2) 日本が考えるガバナンスとは何か？

「武器供与」は、「治安対策」という名目で、その使用目的を限定したとしても公権力の強化につながるものです。日本政府は、インドネシア政府に対し、これまで海上保安庁による「海賊対策」の技術協力が行ってきたとのことですが、ガバナンスの観点からは、公権力が行き過ぎないよう

に、政府から市民への説明責任や、市民によるチェック能力を強化することが不可欠です。今後、「テロとの闘い」を名目に、直接的武器援助が増えていく可能性が高いようですが、日本はガバナンスの課題にどのような問題意識と改善の方策を持っているのでしょうか？また、具体的には、今回供与された「武器」の用途に対して、どのようにモニタリングを行っていくのでしょうか？

3) 日本は、ODA で一体、何をしようとしているのでしょうか？

国際社会が貧困削減に取り組む方向性を明確に示しているとき、今回の ODA による武器供与は、日本の ODA 全体の Reputation にどのような影響を与えると分析されていますでしょうか？国際社会が協調して、真に貧困問題の解決に取り組むべき時に、今回のような援助は、日本が貧困問題に対して真剣に取り組もうとしていないという誤ったメッセージを国内外に送ることにならないでしょうか？ODA を、その本来の目的と相容れないものに使う途を開くことが、果たして世界第二位の援助国である日本が取るべきリーダーシップの形ではなのでしょうか？

(3) 議題に関わる論点：

インドネシアへの「武器供与」という前例は、日本の ODA に様々なレベルで影響を与えると思われます。大綱の運用、ガバナンスに対する理解と取り組み、貧困削減に向けたビジョンなど。また、いずれに関しても、市民に対する説明責任が不十分であり、ODA に対する信頼と信用に影響を与えると思われます。こうした、いくつかの懸念点を踏まえながら、ODA のあり得べき形について意見交換したいと思います。

議題提案団体： ODA 改革ネットワーク

議題 4: 人権侵害のある国への日本の公的資金の供与について…フィリピンの事例を中心に

(1) 議題の背景：

2005 年度第 3 回の ODA 政策協議でも議論されたが、社会、経済的な排除（貧富の格差、政治的決定過程への参加の困難）や、著しい市民的自由の制限（結社の自由、言論の自由）、法の支配の脆弱さ（裁判所の腐敗等）、紛争下にある社会においては、貧困層は脆弱な立場になりがちで、人間の安全保障が損なわれる可能性が高い。こうした状況においては、排除された人々の社会への参加を確立するための市民社会、住民、政府への支援が必要となるだろう。

また、深刻な市民的自由の侵害が生じている場合は、それが国際的に受け入れられないということを明確なメッセージとして伝える必要があると考える。とりわけ、日本の関わる開発案件と関連し、市民的自由の侵害などの人権侵害が生じるおそれがある場合には、十分な情報把握と相手国政府との意見交換を行い、人権侵害の発生を回避するほか、人権侵害のおそれにより人々の安全保障が損なわれないよう、援助政策にもそうした状況認識を反映させるべきである。

2005 年度第 3 回定期協議では、こうした場合には外務省は「総合的に判断する」との説明がされた。しかし、どのような事実を総合し、どのように判断したのかが十分明確になっていない。

たとえばフィリピンでは、日本が国際協力銀行（JBIC）を通じて日本政府が融資を行なっている事業に関連した地では、警備のため武装した軍や警察、もしくは、私兵、ガードマンが配備さ

れている（添付資料）。フィリピンでは、反政府武装勢力から事業地を守るため、軍等による警備は仕方ないという見方がある一方、目に見える形での武力行使を行わずとも、特に武装した軍・警察の存在は、住民の反対意見・反対運動に対する無言の圧力となっていることは事実である。また、こうした軍等による圧力だけではなく、2001年の現アロヨ政権発足以降、合法的な活動を行なっている農民や住民リーダー、活動家、ジャーナリスト、聖職者など、一般市民が殺害（フィリピンの人権団体によれば、今年6月20日までで690人）、脅迫、嫌がらせ、誘拐されるなどの報告は後を絶たず、その被害者・犠牲者の数は増える一方である。このような非人道的な人権侵害の拡大を受け、国際的な人権団体アムネスティ・インターナショナルもアロヨ大統領にこうした事態の解決を求めている（参考資料 アムネスティの声明文（5月29日） 翻訳）。

5月16日には、JBICが融資を行なったサンロケ多目的ダム事業に反対してきた、そして、現在、日本政府が政府開発援助(ODA)での融資を検討中であるサンロケ多目的ダム事業灌漑部門（アグノ川統合灌漑事業）への懸念を示してきた地元農民グループのリーダーが殺害される事件も起きており、この件も一連の市民殺害と関連している可能性は否定できない。

こうした状況を日本政府がどのように認識し、援助事業や政策に反映しようとしているのかについて協議をおこないたい。

（2）議題に関わる問題点：

ODA大綱には「途上国における民主化の促進」あるいは、「基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」旨が明記されているが、フィリピンの現状では市民が軍などからの圧力により表現の自由を奪われており、融資事業に関する民主的な議論や適切な住民協議が行なわれる素地が損なわれている。こうしたODA大綱にそぐわない状況下でODAを拠出した場合に、果たして地元のニーズに沿った、また、地元の社会的合意を確保した事業の実施が可能であるのか疑問である。

また、今後、こうした状況についてより体系的な把握とその援助政策への反映が必要と思われる。

（3）外務省への事前質問：

議論の前提として、どのような手法、体制で人権状況について把握しているのかについて確認したい。具体的には、以下の点についてお知らせいただきたい。

1) 援助対象国の人権状況について、どのような方法で事前に把握しているか。具体的には、以下の情報源を検討しているか。

- ・アムネスティ・インターナショナル、ヒューマンライツ・ウォッチ、米国 국무省の人権に関わる年次報告書

- ・国連における条約機関、特別手続きなどによる人権報告書

2) 日本が国連人権理事会の理事国として提出している「Japan's voluntary pledges and commitments」（2006年4月14日）では、第4パラグラフ（1）で、人権の保護促進のために約10の国と2国間対話をしていると書かれている。

- ・具体的にどの国と2国間対話を行なっているのか

- ・2国間対話を行なう必要があると日本政府が判断した理由・根拠・基準は具体的に何か。

・2 国間対話の結果、具体的に相手国の人権保護状況はどのように改善されているか。具体的な成功例があれば、教えていただきたい。

3) フィリピンについてどのような情報源を用いて、人権状況についての状況把握を行っているか。とりわけ、上記の主要人権 NGO や国連の報告書を検討しているのか、現地の人権 NGO との意見交換などを行っているか。たとえばフィリピンの場合、こうした状況把握を行うための体制（人員の配置、その専門性など）はどのようになっているのか。

4) 例えば、フィリピン・ボホール灌漑事業フェーズ2の工事現場での軍による警備体制について、JBIC に指摘したところ、「軍、警察については、彼らが町長や市長等の護衛として事業地へ入ることはありうるが、実施機関が軍や警察に本事業の警備等を依頼した事実はなく、また実施機関の知る限り、軍や警察が事業への抗議活動を理由に影響住民に対して直接的な影響を及ぼしたこと等はない」という、事実とは異なる回答を JBIC からいただいた（2006 年 1 月 4 日）。融資事業地で武装した軍・警察等が配置されている状況を、日本政府として把握しているか。

5) 一般に、事業地での武装した軍・警察等の警備は必要であるとお考えか。必要であるとお考えの場合、その理由をお伺いしたい。

6) 政府への非公式な意見表明など、何らかの対応をされているか。されている場合は、どのような対応をされているかお伺いしたい。

(4) 議題に関わる論点：

1) 人間の安全保障を踏まえた実現するためにも、人権状況の体系的な把握、その援助への影響の考察などが不可欠と考えられる。こうした点について日本政府・外務省と協議したい。

2) 日本政府は、ODA 大綱にそぐわない現在の状況を鑑みて、アグノ川統合灌漑事業への融資供与を含む同国への更なる ODA 支援、また同国でのプロジェクトに対する更なる公的資金供与を検討する前に、こうした国内の人権侵害の状況を改善するようフィリピン政府に求め、改善されたことを確認するべきではないかと考える。

3) 日本政府としてフィリピンでの人権侵害等の事実を確認する際、フィリピン政府の報告のみに頼らない、別の事実確認の方法が必要ではないかと考える。

議題提案団体：（特活）FoE Japan

議題 5: ODA 一元化に伴う詳細設計プロセスの公開と市民対話

(1) 議題の背景：

昨年（2005）12 月から始まった国際協力銀行（JBIC）解体に伴う ODA 改革論議は、2 月 28 日の「海外経済協力に関する検討会」による報告書の発表・答申、それに伴う行政改革法の成立によって、2008 年の施行を目処に新しい政府開発援助（ODA）の実施体制が決まった。この新体制で注目される改革のひとつは円借款事業を担う JBIC と技術協力事業及び無償資金協力事業の実施促進を担う JICA の統合である。これまで二つの実施機関でスキーム別に行われていたものが、一つの組織の下に統合され、有機的連携を図りながら、効果・効率的な実施が期待されている。しかし、組織文化も監督官庁も全く異なる二つの組織がどのように統合を果たすのか、その

実質的な部分は未だ未確定の部分が多く（いわゆるグレーゾーン）、統合のための詳細設計に関する議論は続いている。

（2）議題に関わる問題点：

私たち ODA 改革ネットは、この ODA 改革議論に対し、ODA の質を向上させる重要な機会であると考え（特に現地ニーズに即した案件策定・実施が行われるようになる）、ODA 理念と目的の明確化、そして改革プロセスの透明性と市民参加を求め、様々な働きかけを行ってきた。改革議論は、2 月 28 日の「検討会」報告書の発表及び行政改革法の成立によって決まったかのように見えるが、実質的な議論は残っており、それが現在進められている統合に関する詳細設計である。この詳細設計の内容如何によって、ODA が援助としての独立性や主体性を保ちながら現場のニーズに一義的に反映させる形で実施が可能となるかどうか、極めて重要なことであると思われる。従って、このように重要な詳細設計プロセスこそ、透明性を保った形で行われるべきであり、NGO のみならず広く市民の意見を取り入れるプロセスで進められるべきであると考えられる。そのような公開性を確保した形で ODA 議論こそ、市民・納税者の ODA に対する関心を高める唯一かつ最も有効な方法ではなかろうか。

（3）外務省への事前質問：

- ・統合の詳細設計に関する議論は、誰が、どのような体制で、どのような頻度で行われているか？
- ・詳細設計はいつまでに終える予定か？

（4）議題に関わる論点：

- 1）詳細設計のプロセスを透明にして、ホームページなどで逐次、内容を公開して頂くことは可能か？可能でないなら、その理由は何か？
- 2）詳細設計を決定する前に、NGO や関係者との対話の場も設けることは可能か？可能でないなら、その理由は何か？
- 3）詳細設計のポイントは何か？そのポイントに対する外務省の見解はどのようなものか？一つ一つのポイントを紹介し、それに対する外務省の考え方を説明していただきたい。

議題提案団体： ODA 改革ネットワーク