

国際協力・ODA の抜本的見直しに関する 国際協力 NGO の共同提言 2009

2009年10月

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)

ODA 改革ネットワーク

特定非営利活動法人 関西 NGO 協議会

特定非営利活動法人 名古屋 NGO センター

私たちの 21 世紀は、二つの大きなことがらによって幕を開けた。2000 年 9 月に 189 カ国の世界の首脳・元首が国連に集まり『ミレニアム宣言』に署名したこと。そして、もうひとつは 2001 年の米国同時多発テロ事件である。私たちは、新しい世紀を「持続可能性」と「リスクへの対応」という二つの課題を重要な文脈として位置づけて、対応していかなければならなくなった。現在の地球環境破壊、国際金融破綻や食糧問題は、まさしくこれらの課題が深刻化していることの現れと言えよう。

「国際協力」は、この文脈の中に置かれている。すなわち、リスクに対応し、持続可能な社会を導くために、どのような関係を途上国との間に築くかということである。なぜなら、持続可能性にしても、リスク対応にしても、いずれも「他者」との共存・共生が鍵だからであり、この「平和共存」の思想こそ地球社会の一人ひとりの人間が安全と安心した暮らしを確保するために不可欠だからである。国際協力の手段としてある ODA は、平和共存に向けて、人と人の関係をつくりだし、再生し、強めていく重要な手段である。しかし現在、私たちの地球社会は、格差や社会的排除が進み、ますます弱者が住みづらいものになりつつある。私たちは今、改めて ODA を、その理念と目的から検証し直し、より効果的かつ効率的なものに変える必要があることを痛感している。以上のことから、私たち市民は日本政府に対し以下のような ODA の改革を提言する。

1. 定義、目的、理念

日本政府は、ODA の定義、理念、目的を以下のように確認し、かつ次項に規定する原則に従って適正かつ有効に実施されるよう必要な体制を整備し、資金を確保して計画的かつ効果的に実施すること。

- ODA とは、開発途上にある海外の地域住民の自立、福祉の向上、社会の発展に寄与するための無償資金協力、技術協力、戦争や災害の被災者に対する緊急支援その他これらに準ずる協力で国が直接または間接に開発途上地域に対して行うものである。
- ODA は、人類の共生と連帯の精神に基づき、開発途上地域における飢餓と貧困の問題を克服し、地域の住民に人の尊厳に値する生活が保障されるよう必要な支援を行うことを目的とする。
- 開発途上地域住民の生活の安定及び福祉の向上ならびに開発途上地域の自立及び社会の発展に寄与することにより国際社会における地域格差の是正を図り、もって地球上のすべての人々が平和的に共存する社会を築くことを理念とするものである。

2. 基本原則

1) 最貧地域、最貧層、社会的に弱い立場の人々の優先及び住民の主体的参加の尊重

ODA は、それを最もかつ緊急に必要とする最貧国・最貧地域の最貧層、先住・少数民族、女性、子ども、高齢者、障害者、難民、流民など社会的に弱い立場の人々を優先的な対象とする。また、開発途上地域の住民自身、特に最貧層、社会的に弱い立場の人々の主体的参加を促進し、その自立に貢献すべきである。

2) 人権、民主化、ジェンダー配慮の促進

国際人権法の普遍的尊重とまったくも不安全な環境に置かれている人々への対応を優先的に行うべきであり、法的枠組みの尊重、ガバナンス、紛争助長要因の排除、ジェンダー配慮、女性の参加、教育、保健医療などへの権利の実現など、彼ら自身の自立支援に必要な環境を整えることを優先する。

3) 貧困削減に向けての国際的協調

地球社会の平和的共存を導くためには、援助国が協力し貧困削減を行う必要がある。そのためにも、ミレニアム開発目標 (MDGs) などの国際的合意達成に向けて積極的に協力し、新しいドナーの登場などの国際情勢を踏まえて、国際社会をリードしていくべきである。また、援助効果向上など、援助の「質」の水準を上げる課題や国連改革など国際社会の共通課題に対し積極的に関与し、率先して取り組むべきである。

4) 平和共存理念の一貫性の確保

平和共存の原則を前文に掲げた日本国憲法の理念に基づき、開発途上地域における武器の開発、生産、保有、輸出入等の動向、軍事支出の動向などに対しては特段の配慮を行うべきであり、必要に応じて適切な措置を講じなければならない。

5) 情報の公開、説明責任の促進

『パリ宣言』でも確認されているが、開発途上地域及び援助国の双方で説明責任を高めることが、ODA の「質」及び援助効果を向上するための要諦である。従って、政府は ODA の実施に際しては、地域住民の「自由な情報へのアクセスと事前の協議」を確保し、ODA に関するあらゆる情報を積極的に公開すべきである。また、ODA の実施において、談合、偽計等の不正、贈収賄や利益誘導等の腐敗、浪費あるいは合意を得ない目的外での使用等が行われないようにすべきである。

6) 「悪影響をもたらさない」原則の遵守

いかなる支援においても、相手社会、とりわけ弱い立場におかれた人々に被害を与えることは避けなくてはならない。このさい、弱い立場の人々の生活に直接の悪影響を与えないだけでなく、基礎的な教育、保健医療、食料へのアクセス、居住等への権利の享受について、他の集団との格差が増大することがないように確保しなくてはならない。また、ODA を実施する際には国際及び地域紛争を助長することがないように最大限の配慮をする。

3．実施体制

短期的な国益を追求する外交や自国への経済的見返りを優先させたり、途上国内での環境破壊や民主化の阻害、基本的人権の侵害を助長させたりすることなく、援助の本来の目的や理念の実現のために原則に則った形で ODA を実施するためには、以下のような抜本的な実施体制の改革が不可欠である。

1) 国際協力省の設立

透明性を確保し、一貫性を強化し、途上国のニーズ・国際課題に一義的に応える援助を実施するために、国際協力とりわけ地球規模の課題に専門的に取り組む国際協力省を設立し、現在全省庁に配分されている ODA 予算を統合して責任所在を明確にする。国際協力を専門に扱う省を設立することは時代の要請であるだけでなく、国際社会と共に地球規模の課題の解決を目指しながら共存していかなければならない日本にとって重要な政策方針である。従って、この理念・目的が明確であれば、国際協力省の設立は組織の肥大化や無駄遣いを導くものではなく、むしろその機能と人員を統合することで、重複を解消し、行財政改革という目的にも合致するものである。

2) ODA 基本法の制定

日本の ODA は、その法的根拠が明確ではなく、総花的な政策の下での「ばらまき」になりがちだったため、政府の都合を優先した恣意的活用を許し、開発目的を十分に上げることができなかった。相手国のオーナーシップを尊重し、住民のニーズに一義的に応え、説明責任を十分に果たすという『パリ宣言』に盛り込まれた原則を十全に果たすためにも、援助の基本理念を明文化した基本法を制定し、ODA に対する国会の責任と権限を強化することで、市民に開かれた一貫性のある援助実施を可能にすることができる。また基本法制定に伴って、国会の ODA に関わる責任と権限を強化するために、調査、審議、立法、評価、監査を任務とする常設委員会を設置する。

3) NGO との連携及び自立した市民活動の促進

NGO の持つ、肌理の細かいサービス、中立・公正な人道支援、新しい規範作りに寄与できる創造的な政策提言など、その価値と意義をより積極的に認め、政策立案から実施まであらゆるレベルでの市民社会・NGO の自立的活動の促進と参加を保障する体制（予算及び協議の場の確保、環境の整備）を整えるべきである。市民活動の健全な発展のために JICA（あるいは国際協力省）や政府が呼びかける寄付を取りやめ、NGO の自立性を確保した上で政府との共同事業や人材交流を促進すること。具体的には、JICA（あるいは国際協力省）の上級職員（理事を含む）への NGO 出身者の登用なども積極的に検討すべきである。

4．政策

最近の地球環境破壊、食糧問題や国際的金融破綻などによる影響で、貧困層の人々の暮らしはますます厳しくなっており、緊急的な対応が求められている。この理解の下、以下のような政策改革の早急な実施を提案する。

1) 社会開発、人間開発分野の無償資金協力 ODA の増額

日本の ODA は円借款による大型インフラ建設事業が多く、他のドナー国に比べて社会開発・人間開発分野の ODA、また無償資金協力による ODA が相対的に少ない。インフラの必要性はあるものの、貧困や格差問題が深刻化する昨今の情勢に照らせば、国際社会保障的意味合いの観点から、こうした分野の ODA を増額すべきである。対 GNI 比 0.7% という国際約束の数値を実現させる必要がある。但し、数値を一人歩きさせて「増額」のみを追求するのではなく、投入された援助が正しく効果を発現するよう「質」の向上と、成果を適切に評価・モニタリングできる体制を整わせること。

2) 『パリ宣言』の履行と開発効果向上への取り組み

援助効果向上に関しては、2005 年に国際的に合意した『パリ宣言』や 2008 年にアクラで採択した『アクラ行動計画 (AAA)』を尊重すること。援助効果向上は、援助の効率的な実施・提供あるいは援助自体の効果だけでなく、環境や人権や平和といった住民の暮らしに影響を与える側面も含めて、包括的な観点から援助が効果を上げるためにはどうすべきかという議論がもっとなされるべきである。その意味で、援助効果というよりも開発効果を向上するために、『パリ宣言』をどのように進化させていくかという議論を、NGO や国連などのアクターとの意見交換を通して積極的に促進すること。

3) 気候変動と適応基金

気候変動は、途上国、とりわけ適応策を講じることが資金的にも技術的にも難しい後発開発途上国 (最貧国) や小島嶼国により大きな影響・被害を与えており、緊急な対応が求められる。日本は、資金及び技術の支援を緊急に行うべきであるが、その内容はインフラ整備だけではなく、途上国の人々の生活に配慮した総合的なものであるべきで、人間の安全保障の実現を目的とし、人権に基づくアプローチにしたがって企画・実施されるべきである。

4) 悪影響をもたらさないための実効的な手段の確保

情報公開や住民との協議などを確保するよう、すべての援助について環境社会配慮ガイドライン等の実効的な適用を行うこと。また、すべての援助について被害を受けた住民が申し立てを行うことができる実効的な制度を構築すること。

5) 官民連携政策の見直し

個々の企業の要請を重視する官民連携政策は、貧困削減、格差縮小などの開発援助の本来の目的の達成を歪めるものであり、抜本的に見直すこと。

連絡先

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)
〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 2-3-18 アバコビル 5F
Tel: 03-5292-2911 Fax: 03-5292-2912 E-mail: advocacy@janic.org