

「開発協力大綱案」に関する意見

特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会
小松豊明

【意見及びその理由】

これまで開発協力大綱の改定に関する意見交換会等の機会に、日本の開発協力が大きな影響を与える途上国など日本以外の人々が今回の改定案をどのように捉えるのか、意見を聴くことが重要であり、そのために大綱案の英訳を作成すべきとの提案を何度か行った。しかしながらそうした手順は踏まれなかったため、私訳を作成し、市民社会ネットワークやウェブサイト等で公開、グローバルサウスからの声を聴く作業を行った。この意見書はその呼びかけに応じて寄せられた途上国の個人・団体からのコメントを大綱の項目に則してまとめたものである。

<コメント寄稿者・団体の内訳（国別）>

※いずれも現地 NGO、ネットワーク組織、コンサルタントなどの市民社会組織およびそのメンバー。

インド 1名

パキスタン：1名

バングラデシュ：1名

ネパール：2名、2団体

<大綱案に対する意見>

I. 基本的考え方

- ❖ 2. 開発協力の目的 (1)の記述に関して。一帯一路構想のもとで強硬に進められる中国の開発援助は、過去 50 年間途上国にとって最も信頼できる開発パートナーであった日本というイメージを消し去ろうとする、最大の脅威となっている。それは南アジアで顕著であり、スリランカ、バングラデシュ、パキスタン、ネパールなどかつてインドと日本の友好国であった国々が少しずつ中国寄りとなりつつある。インドも日本もソフト面でもハード面でもその影響力を失いつつあるのは間違いない。世界における日本の位置付けを厳しく見つめ直す時ではないだろうか。
- ❖ 同 (4)で具体的な開発協力の目的が述べられているが、ここでは SDGs について言及されておらず、「誰も取り残さない」という 2030 アジェンダの基本理念に一切触れられていない。開発協力の目的として、「人類共通の地球規模課題の解決に共に対処」することを掲げるのであれば、SDGs の達成に貢献する、あるいは Leave No One Behind の理念に基づいた開発協力の実施、といった記述が必要ではないか。
- ❖ 3. 基本方針 (2)新しい時代の「人間の安全保障」と銘打つのであれば、「人間中心」だけではなく、喫緊の国際的な共通課題である「環境問題」も開発の軸として位置付けるべきではないか。
- ❖ 同 (2)で「人間の安全保障の考え方は、～中略～自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった価値に通じるものでもある」と述べられるに留まっている。開発の基本的な考え方として、「人権を基盤としたアプローチ (Rights Based Approach)」を明確に打ち出すべきである。
- ❖ 同 (4)で「複合的な課題に対し、様々な主体が連携しながら取り組む上では、開発協力の関係者の共通の基盤となるルール・指針が不可欠である」と述べられているが、この中の「開発協力関係者」として想定されるアクターに途上国の市民社会組織 (Civil Society Organization, CSO) が含まれているかどうか、確認したい。開発の全てのレベルで CSO の視点をいれることおよびその関与を保証すべきである。

II.重点政策

- ❖ 1.新しい時代の～ (2) ア.包摂性の記述で「脆弱層」として取り上げられているカテゴリーとして、LGBTQ など sexual minority への視点が抜け落ちている。
- ❖ 同 (2) ア.包摂性に関して。都市部の貧困層はほとんどの開発の主体から無視されてしまっている脆弱層である。多くの国ではそれが都市部における衝突の原因となっている。都市の機能を調整する役割を担っているにもかかわらず、地方からの移民が貧困層の大部分を構成し、社会から排除、差別されている。子どもたちは学校でひどい扱いを受け、そのコミュニティ、特に女性たちは社会的に受け入れがたい仕事を請け負わされている。こうした課題を取り上げなくて良いのだろうか。
- ❖ 同 (2) ウ.強靱性において「食料価格」が取り上げられているが、負の影響は価格に留まらず、各国の食料の安全保障 (food security) や食料に関する主権 (food sovereignty) さえも脅かされている。また、国家の強靱性を左右する要因の一つとして、どれだけ人的資本への投資ができていくかも重要である。多くの途上国では多くの若者が海外へ出稼ぎに行き戻らない、あるいは頭脳流出の問題が顕著となっている。こうした課題についても取り組む必要があるのではないか。
- ❖ 同 (3)で「複合的危機の時代における開発課題の変化を踏まえ」とあるが、課題の変化だけではなく、人道支援の在り方など開発パラダイムの変化への対応についても言及すべき。
- ❖ 同 (3) イ.で「サイバーセキュリティ」に言及されているが、これに関連して社会問題化しているインターネット上のヘイトスピーチ、いじめ、ハラスメント等への対応についても取り組みが必要である。また、デジタル技術の進歩は新たな課題と共に民主主義の文化、価値、実践における新たな機会も生み出している。急速に進歩する AI を、世界の民主主義の強化や平和促進および人間の安全保障の確立に向け、どのように活用するかが問われている。また、ここでいう「質の高い成長」は経済的に脆弱な人々にとって利益となるのか？DX は貧困層の生活を改善するのか？もしそうでないとすると、「成長」は一握りの富裕層を利するだけになってしまう。中間業者は新しいツールを、その技術を使うほどスマートではない小規模農民を搾取することに利用するだろう。「質の高い成長」がどのように「貧困撲滅」につながるのか、具体的な道筋を書き込むべきである。
- ❖ 同 (3) ウ.質の高いインフラに関して。日本がバングラデシュに対して橋梁の設置、都市交通の近代化、空港や港湾の整備等、非常に大きな支援を行っていることに深い感謝の意を表したい。しかしその一方で、そうしたインフラの恩恵にさえ与ることができない人々が多く存在する。このように周縁化された人々が、日本の支援によって発展しつつあるバングラデシュ社会の変化についていけるよう、さらなる社会開発支援が望まれる。例えば、日本の ODA により、公立学校における教育環境の整備が随分進んできた。しかしながら平野部に暮らす先住民族の子どもたちは様々な支援制度から漏れ、学校に通い続けることが難しい状況にある。一般的にはバングラデシュの就学率はほぼ 100%を達成しているものの、細かく状況をみていくと、大綱に書かれている「万人のための質の高い教育」から取り残されてしまっている人々が少なからず存在する。このように、私たちの社会が誰かを取り残してしまわないような取り組みが必要であり、そのためには地域の状況を良く知りニーズを把握する現地 NGO、そしてそのパートナーとして草の根の活動に取り組むドナー国の NGO が共に開発プロセスに参加することが重要である。

また、標準手順書 (SOP, Standard Operating Procedures) などの注意喚起の仕組みを導入することにより、インフラ事業を実施する際に使用される重機や資機材が対象地域の伝統的な生活様式にとって重要な動植物を駆逐してしまう、といったリスクを避けることができる。
- ❖ 3. (1) にある「複合的危機」のひとつとして、企業活動における強制労働やハラスメント等の人権リスクや人権に対する負の影響がないかを特定し、そのリスクを分析・評価して適切な対策を策定・実施する人権デューデリジェンス (Due Diligence) の未履行も大きな問題である。大綱全体として、民間業との連携が大きく取り上げられているにもかかわらず「ビジネスと人権」「人権デ

ューデリジェンス」に関する記述が全くないのは片手落ちではないか。また、国境を越える汚職、マネーロンダリング等の不正な資金の流れといった国際的な課題、および開発援助の受益者に対するアカウンタビリティやオーナーシップ醸成といった課題について日本政府がどのように考え、大綱で述べるのか、重要なポイントである。

- ❖ 同 (2) 人間の安全保障の実現と SDGs の達成をうたっているが、資源を持たないかなりの国々が海外からの送金にその経済運営を頼っていることを忘れてはならない。働き手が不足する農業・工業は衰退し、さらに海外送金に頼らざるを得なくなるという構図である。輸出が減り生活物資を輸入に頼らざるを得ないため外貨準備高も減り続けている。スリランカやパキスタン、ネパール、そして多くのアフリカ諸国がその好例である。SDGs が達成を目指している食料の確保、子どもの教育、保健や栄養改善のためのコストは全て中東や日本を含む東アジアで働く出稼ぎ者からの送金で賄われているのだ。こうした海外労働者の権利を保護することは人間の安全保障の基本である。この大綱案は、こうした SDGs 達成のための努力を全く無駄にしてしまうような現状について何も語っていないのはなぜか。
- ❖ 同 (2) ア.において、環境破壊や公害による健康被害や経済的不利益等のしわ寄せが貧困層・脆弱層にいつてしまうことは公平ではないと主張する環境正義、あるいはエネルギーの大量消費や森林破壊等、経済先進国・富裕層による持続可能ではない行為によって引き起こされた気候危機のしわ寄せが、途上国やそこに暮らす経済弱者に及んでいる現状を是正する気候正義についても記述すべき。
- ❖ 同 (2) エ.教育で、「女性のエンパワメント」について言及されているが、不平等があることを認めた上でその是正を図るという意味で「ジェンダー平等の推進」「ジェンダー正義の主流化」等の記述があるべきではないか。

III.実施

- ❖ 1. (1) ア.に関して。この大綱案では対象となる途上国における人口ボーナスの観点が語られていない。大きく経済成長を遂げる絶好の機会はそう長くは続かない。政府と民間企業が協力して雇用を創出し、スタートアップを促進することに力を入れるべきである。この好機を今活かせなければ後の祭りになってしまうだろう。
- ❖ 同 オ.市民社会 の項に、市民社会組織強化へ向けた法的または運営上の支援を行うこと、各国政府による弾圧や監視を受けずに自由な活動が保証されるよう働きかけること、先進国・途上国が同じように市民社会スペースを確保できるよう取り組むこと、等を是非盛り込んでもらいたい。この大綱案において、住民参加や包摂的な開発プロセスに重点を置く市民社会組織 (CSO) との協働について十分触れられていないのは、大変残念である。CSO が開発プロセスに関わることによって、住民によるオーナーシップの醸成、事業の持続可能性が高まるはずである。また、事業対象国のローカル CSO に関する言及がないことについて、OECD-DAC 加盟国の日本としては問題があるのではないか。地域の状況やニーズを的確に把握していることに加え、地域と行政をつなぐ橋渡し役を果たすことができる現地 NGO が果たす役割は、日本の ODA 事業の目的を果たす上でも重要なはずである。
- ❖ 同 カ.地方自治体 で述べられている、開発途上国に応用できる地方自治体の経験やノウハウの具体例として、日本の自治体実践してきた「市民の参画促進、市民協働の実践」や「効果的・効率的なサービス提供システム」などについて記述してはどうか。様々な制度が十分に整っていない途上国の地方行政において、非常に有益な支援となるはずである。
- ❖ 同 (2) ア.(ウ) では評価の重要性とその結果に基づいた改善を行うことが示されている。これに加えて、ODA の透明性とアカウンタビリティを高めるために、評価報告書の公開や、改善に向けさらなるフィードバックを受けるチャンネルを設定すること等を追記してはどうか。

- ❖ 2. (4) 開発に伴う環境・気候変動への影響 で、環境負荷を生じさせている先進国側の責任や経済格差の問題を認識した上で、環境正義、あるいは気候正義に関する記述があるべき。
- ❖ 同 (6) ジェンダー主流化を含むインクルーシブな社会の促進・公正性の確保 で、「社会的に脆弱な立場に置かれている人々」としていくつかの категорияが記述されているが、実際に迫害や差別など多くの社会課題が生じている宗教および性的マイノリティの人々の課題についても取り上げるべきではないか。
- ❖ 同 (7) 不正腐敗の防止 では不正腐敗を防止するための環境の醸成、案件実施プロセスにおける透明性の確保についてのみの記述に留まっているが、汚職や不正が発生、発覚した場合の対応等、どのようにこれをコントロールするのかについても明確化し、記述するべきではないだろうか。
- ❖ 3. (3) イ.開発教育に関する記述の最後の部分に「主体的に考え、行動する力を育てていく」とあるが、さらに「市民が意思決定の主体となる」ところまで踏み込んだ記述が欲しい。
- ❖ 4. 「開発協力大綱で実施状況を報告する」以外に、大綱に書かれている内容に基づいて開発協力が行われているかどうかを定期的にチェックする体制を決めておく必要があるのではないか。

以上