

日本の政府開発援助（ODA）と民主主義に関する提言

2018年7月2日

河野太郎 外務大臣殿

上川陽子 法務大臣殿

林芳正 文部科学大臣殿

日本は、戦後一貫して、世界の平和と発展途上国の経済開発と民主主義の進展に貢献してきました。しかし、今、経済開発の名のもとに自由・民主主義の発展が脅かされています。平和構築を進める紛争後の国々を中心に、経済開発のためには自由も民主主義も二の次で、強権的な独裁政権のほうが望ましいという風潮が広まってきているように思われます。たとえば、カンボジアでは、民主化と逆行する政策が加速しています。フン・セン首相は、日本が大きな役割を果たした、1993年の国連管理下の総選挙の結果、カンボジア王国の第二首相に就任しましたが、1997年に武力クーデターにより第一首相を追放し、1998年以降は単独で首相を務めています。前回の2013年の総選挙では、サム・ランシー氏とケム・ソカー氏の率いる救国党が大きく議席を伸ばしました。その後、両氏はいずれも刑法犯として手配され、サム・ランシー氏は逮捕を避けるために2015年に国外に逃れ、後任の党首となったケム・ソカー氏は、2017年9月に国家転覆罪の容疑で突然逮捕され、現在も拘束されています。11月には、改正選挙法に基づいて、最高裁判所によって救国党の解党が命じられました。これによって、今年の総選挙は実質的に人民党のみの選挙となる見込みです。さらに独立メディアへの規制も強化され、脱税容疑などで閉鎖を余儀なくされました。その背景には、2015年にNGO法を制定して市民社会組織に対する政府の管理を強化し、2016年には新労働組合法を制定して労働組合への統制も強化してきたという事情があります。日本は、1999年から国際協力機構(JICA)による法整備支援を開始し、民法、民事訴訟法の起草支援によって、結社の自由や正義へのアクセスの拡大に努力してきました。しかし、これらの日本の民主化、法の支配の確立のためのODAによる支援は、その意義も有効性も否定され、その影響力は相対的に弱まってきていると言わざるを得ません。

いうまでもなく、日本政府は、2013年に閣議決定した**国家安全保障戦略**では、「我が国は、先進自由民主主義国家として、人間の安全保障の理念も踏まえつつ、民主化支援、法制度整備支援及び人権分野での支援にODAを積極的に活用し、また、人権対話等を通じ国際社会における人権擁護の潮流の拡大に貢献する。」と述べています。これを受けて2015年に閣議決定された**開発協力大綱**でも、「「開発協力」とは、……狭義の「開発」のみならず、平和

構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め、「開発」を広くとらえることとする」としたうえで、「国内紛争、政治的不安定や地理的、気候的諸条件等に起因する様々な脆弱性ゆえに成長から取り残されている国々では、人道支援に加え、脆弱性からの脱却のため、平和・安定や法の支配・ガバナンス、民主化といった安定的な開発の基盤を確保し、さらに開発の歯車を始動させることが喫緊の課題となっている」とも述べています。さらに重点課題として、「法の支配の確立、グッドガバナンスの実現、民主化の促進・定着、女性の権利を含む基本的人権の尊重等は、効果的・効率的かつ安定した経済社会活動の基礎をなし、経済社会開発を支えるものであると同時に、格差の是正を始め、公正で包摂的な社会を実現するための鍵である。この観点から、実定法の整備や法曹、矯正・更生保護を含む司法関係者の育成等の法制度整備支援、経済社会制度整備支援、公務員の人材育成、不正腐敗対策を含む行政能力向上支援等のガバナンス支援、選挙制度等の民主的政治体制構築支援、メディア支援や民主化教育等の民主化支援等、必要な支援を行う」としています。

日本政府はカンボジアに対して和平の達成以来、多額の技術協力案件や円借款を実施し、カンボジアの経済社会の基盤整備と人材育成のために多大な貢献を行ってきました。しかしながら現在のカンボジアの状況を見る限り、日本政府による民主的ガバナンスの分野における支援は、十分な成果を出せていないように思えます。例えば、JICA は選挙改革支援としてカンボジア選挙管理委員会への技術協力を行っていますが、その内容は、指紋認証のためのコンピューターの供与、有権者登録の細則へのコメント、有権者教育のための協力など技術的な事柄に限定され、本来の目的である自由で公正な選挙を実施するための選挙管理委員への助言活動は十分な効果をあげているとは言えません。「貧しい人に魚を与えるより、魚の獲り方を教える」という言葉は、技術協力の重要性を示す譬えとしてしばしば引き合いに出されますが、現在の多くの途上国は、せつかく貧しい人々に魚の獲り方を教えても、漁業資源は枯渇し、貧しい漁民は漁場から締め出されるといった状況に陥っています。貧しい人々の魚を取る権利を保障し、漁業資源を持続させるための決定過程への参加を促進する支援こそ、今求められていることではないでしょうか。さらに、支援した技術の使い方にもドナーとして責任を持つことが、今国際的にも求められているのです。

最大の課題は、「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値」を擁護していくという日本政府の理念を、援助の現場においてどのように実現していくかということです。選挙支援や法整備支援が、その理念とは逆行する政府の強権化を正当化することにならないようにすることが必要です。日本の開発援助は、カンボジアに限らず、開発に伴うさまざまな政治的問題や民主的ガバナンスの課題に積極的かつ慎重に関わっていくべきです。発展途上国で活動している多くの日本の NGO の活動も社会経済分野での支援のみならず、民主主義を強化するための支援も行っていくべきです。開発援助を研究している学会においても、開発問題に不可欠な法政治面の研究を深めることも求められています。

そこで、私どもは、カンボジアの事例を踏まえて、これに限らず、政府開発援助に関する省庁間の連携を強化し、総合的な政策の立案実施を図り、民主主義と法の支配を推進するという日本政府の理念を政府開発援助において実施していくために、日本政府に次の 4 つの提言をします。

1. 外務省内に ODA 活動に民主主義の理念を浸透させるために包括的な政策を立案、推進するための司令塔となるポストを創設して、途上国に派遣されるハイレベル特使を含む、開発援助における民主的ガバナンスに詳しい専門家を外部より任命する。
2. JICA ボランティア制度などを活用し、民主主義の定着を促進しようとしている発展途上国において、市民社会組織を通じて草の根レベルにおける民主主義支援を行う。
3. 法務省は、日本弁護士連合会などと連携して、発展途上国における法の支配、特に一般民衆の独立した司法へのアクセスと法教育を強化するために ODA をより一層活用する。
4. 文部科学省は、大学等による発展途上国の民主主義に資する人材育成のための諸活動を積極的に支援し、その成果を ODA の政策と実施にフィードバックする。

関係大臣に置かれましては、上記の提言を実現するためにご尽力いただきたく、お願い申し上げます。

日本の ODA と民主主義を考える有志の会

共同代表：

佐藤 安信 

佐藤安信

井上 健 

井上健

有志氏名（五十音順）	所属・職業
明石康（最高顧問）	元国連事務次長・元 UNTAC 国連事務総長特別代表
阿古智子	東京大学准教授
吾郷眞一	立命館大学教授
有馬利男(特別顧問)	国連グローバルコンパクトボードメンバー・日本ネットワークジャパンの代表理事
石塚勝美	共栄大学教授
石原直紀	立命館大学特任教授

伊勢桃代	AFICS-JAPAN 会長
市原麻衣子	一橋大学准教授
稲場雅紀	一般社団法人 SDGs 市民社会ネットワーク
井上健（共同代表）	団体職員・元 UNMIT 首席ガバナンスアドバイザー
猪又忠徳	元駐コスタリカ日本大使
上田秀明	（公社）日・豪・ニュージーランド協会会長、元駐豪大使
熊岡路矢	日本映画大学特任教授
久山純弘	日本国連協会理事・国連大学前客員教授・元国連事務次長補
坂野一生	コンサルタント
佐藤直史	弁護士
佐藤寛	元アジア経済研究所上席主任調査研究員・元国際開発学会会長
佐藤安信（共同代表）	東京大学教授
佐橋亮	神奈川大学教授
杉浦功一	和洋女子大学
鈴木寛	東京大学教授
高原明生	東京大学教授
田瀬和夫	SDG パートナーズ有限公司 代表取締役 CEO
谷本真邦	日本国際平和構築協会・世界連邦日本国会委員会
谷山博史（特別顧問）	JVC 理事
中野亜里	大東文化大学
西川潤	早稲田大学名誉教授
長谷川祐弘（特別顧問）	日本平和構築協会理事長・元国連事務総長特別代表
廣野良吉（特別顧問）	成蹊大学名誉教授・元国際開発学会会長・元カンボジア復興計画国連調査団団長
藤村建夫	ミャンマー日本エコツアーリズム会長
水野孝昭	神田外語大学
矢吹公敏（特別顧問）	弁護士・一橋大学教授
山本和	国際基督教大学・日本ユニセフ協会・東京神学大学
若林秀樹	JANIC 事務局長

(以上)