

法の支配と民主的ガバナンスのための  
SDG16+の実現に向けての提言

～国際社会において名誉ある地位を占めるために～

2020年7月

日本の開発協力と平和構築に関する研究会



## 内閣総理大臣への提言

### 法の支配と民主的ガバナンスのための SDG16+の実現に向けての提言 ～国際社会において名誉ある地位を占めるために～

2020年7月

日本の開発協力と平和構築に関する研究会メンバー（以下 50 音順）

明石康（最高顧問）	阿古智子	吾郷眞一	有馬利男(特別顧問)	井川真理子
池内稚利	石塚勝美	石原直紀	石原聡	石渡幹夫
伊勢桃代	磯井美葉	市原麻衣子	稲垣健太	稲田十一
稲場雅紀	井上健（共同代表）	猪又忠徳	上田秀明	上野宏
上野真城子	小倉隆	忍足謙朗	上川陽子	川崎哲
功刀達朗	熊岡路矢	久山純弘	小林麗美	坂野一生
佐々木卓也	佐藤暁子	佐藤直史	佐藤寛	佐藤安信（共同代表）
佐橋亮	篠田英郎	下村暢子	神公明	杉浦功一
杉田弘毅	鈴木寛	関谷雄一	泉水福生	大門毅
高橋清貴	高原明生	滝澤三郎	武内進一	田島健二
田瀬和夫	田中敏裕	田辺圭一	谷本真邦	谷山博史（特別顧問）
中野亜里	西田一平太	野田真里	萩生光紀	長谷川祐弘（特別顧問）
花田吉隆	原若葉	彦谷貴子	廣野良吉(特別顧問)	藤村建夫
松尾弘	松田薫	丸一大輔	水野孝昭	宗像朗
森嶋昭夫	矢吹公敏	山田美和	山本和	山本幸生
吉田信三	若林秀樹			

（注）上記の研究会メンバーは、すべて個人の資格で参加し、所属する組織を代表しているわけではない。また、この提言及び添付の研究会記録に記されている意見や 194 の提言のすべてに賛同したわけではない。この提言は、チャタムハウスルールの下に毎回開催された研究会での議論と提言を共同代表である井上健と佐藤安信の責任でまとめ、明石康最高顧問と廣野良吉特別顧問よりコメントいただき、最終稿としたものである。なお、SDG16+とは、国連総会で採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に掲げられているゴール 16 を中心とする平和と民主的ガバナンスに関するターゲットの総称である。

## 国際社会において名誉ある地位を占めるために

現在、地球社会全体を襲っている新型コロナウイルス（COVID-19）のパンデミックは、私たちは皆、この惑星地球に住んでいる人類共同体の一員であることを改めて思い起こさせると同時に、各国各地域の社会の実情と人々の価値観がいかに多様であるかを痛感させています。パンデミックを押さえ込み、より多くの人々の生命を守るためには、個人の行動の自由などを制限する必要もあるため、迂遠で時間のかかる民主的なガバナンスより、迅速かつ強権的な権威主義的なガバナンスのほうが優れているのではないかという議論もでてきています。しかし、私たちは、あえて、緊急事態に直面している今だからこそ、それぞれの実情に応じた民主的な統治と、権力の濫用を監視するガバナンスの推進を怠らざるを得ないと考えています。パンデミックの抑え込みの巧拙と政治体制は必ずしも相関はしません。民主主義体制であれ、権威主義的な体制であれ、パンデミックをうまく抑え込んでいる国もあれば、そうでない国もあります。私たちが懸念することは、パンデミックを抑え込んで社会を守るためには個人の自由や人権という人類普遍の価値や、これを守るための制度的保障である民主主義と「法の支配」という理念を例外的に犠牲にすることも止むを得ないとする政権が南北共に増えていることです。しかしそのような例外が常態化すれば、たとえ命が守られても、人間の尊厳が軽んじられた監視・管理社会に隷属する生き方に甘んじざるを得ないことにもなりかねません。パンデミック収束後の世界がそのような非人間的な社会にならないように、今こそ、持続可能で強靱な民主的ガバナンスを模索し、権力の集中によるその濫用を許さない「法の支配」を実現するための協力と支援に我が国が取り組むことを提言します。

日本国憲法前文には、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」とあります。さらに、「いずれの国家も、自国のことのみ専念して他国を無視してはならない…」と定められています。この理念の背景となった世界人権宣言の第一条にも、「人間は、理性と良心を授けられており、互いに同胞の精神を持って行動しなければならない。」と謳われています。私たちは、この未曾有の世界的危機に直面することで、我が国の目指すべき国際協力の目的が人類共通の普遍的な価値の実現であることを改めて確認し、日本国憲法に示されているごとく国際社会で「名誉ある地位」を得るように貢献していかなければなりません。これを実現するためには、貧富の格差や社会の分断という厳しい現実と直面している人々と連帯して、それぞれの社会の実情に応じた柔軟なアプローチを取ること重要だと考えます。互いに理解し、協力し合いながら、平和で安全で多様性に富んだ地球生態系の中で持続可能な社会を構築していくために、応分の責任を果たし、具体的な行動を起こしていこうと決意しています。

戦後、我が国は民主主義を基本理念として平和を維持し経済を発展させてきました。現在の自由で繁栄した社会は、民主主義の前提である主権在民と基本的人権を国民一人一人が不断の努力によって保持、発展させてきた結果です。しかし、地球社会全体を俯瞰すると、今や戦後の民主主義のあり方自体も世界的に問われていると言わざるを得ません。国際社会全体の福祉よりも自国の利益を優先させる一國中

心主義的政策によって民主主義が矮小化され、テロ対策や経済発展のためであれば、国民の自由や権利を一方的に制限しても構わないという権威主義的な考えが世界に拡散しつつあり、公衆衛生上の必要性からさらに勢いを増しています。地球上の人口は現在およそ 77 億人といわれ、今世紀中には 100 億人を超えると予測されていますが、我々人類は、この惑星地球以外に生存することはできません。この地球の自然環境と生態系を守りつつ、全人類が平和的に共存していくためには、日本国憲法、国連憲章、世界人権宣言、地球憲章、そして 2030 アジェンダ (SDGs) に掲げられている「誰一人取り残さない」という精神を世界の人々と共有し、行動することが求められています。現在では、すべての人類の仕事や生活が密接に結びついているという現実を今回のパンデミックは明確に示しました。古来日本でも言われているように「情けは人の為ならず」という教えに従い、声も上げられない最も脆弱な人々の救済を優先してその社会参加を促すことこそが、現在の地球社会全体で最も必要なことではないでしょうか。

私たち「日本の開発協力と平和構築に関する研究会 ~法の支配と民主的ガバナンスのための SDG16+ の実現に向けて~」のメンバーは、2015 年秋の国連総会において採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を全面的に支持します。そこに掲げられている 17 の持続可能な開発のための目標 (SDGs) のなかでも、特に、「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」という目標 16 (SDG16) が、他の目標を実現するための原則と制度的基盤を保障するものであると考えます。SDGs の 17 個の目標は本来不可分で相互依存補完の関係にあると同時に相矛盾する可能性もあるので、全体を調和的に達成するための優先順位づけと調整が重要ですが、その鍵となるのが SDG16 の民主的ガバナンスと正義へのアクセスの包摂的な制度構築です。その最終目標は、分断と利害対立を乗り越え、多様性を尊重した持続可能な開発をとおして誰一人取り残されない地球社会を築くことであり、そのために、自由・民主主義・社会的公正・法の支配に基づいたグローバル・ガバナンスを、目標 17 のパートナーシップを駆使して強化していくことが極めて重要です。

民主主義は、多数の横暴や、無責任な人気取りを許すものではありません。人間一人一人の自由と権利を大切にすることであり、かつ人類もその一部を構成する地球生命共同体全体の共通益、即ち地球益を擁護推進する連帯感によってこそ支えられるものです。生命権、自由権、社会経済権、環境権といった基本的人権と、非暴力、多様性の尊重、思いやりと分かち合い、助け合いという共存・共栄のための原則が相まってこそ、グローバルな民主主義社会が実現されます。西洋に起源をもつ人権思想を早くから取り入れながらも、東アジアの伝統的価値観に裏打ちされた、共同体の和を貴ぶという伝統も保持している日本には、人権と共存の両原則を調和させながら、地球社会の理念的基盤を強化するという歴史的使命が託されています。

私たちは、危機に直面している地球環境と国際社会を救うために、日本が SDG16 を中心とした 2030 アジェンダの実現に向けて、主導的役割を果たすべきであることを強く訴え、ここに私たちの議論に基づく提言を提出いたします。安倍総理におかれましては、これらの提言をご検討の上、政府の全省庁関係機関による適切かつ速やかな実行をご指示下さるよう切望します。

## People：専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去するために

提言1：日本は、地球社会の普遍的価値（民主主義・人権・社会的公正・法の支配）を守り強化していくために、長期的な展望を持って開発協力を実施すべきである。

（積極的能動的開発協力を基本姿勢とする）国家安全保障戦略文書に述べられている「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やルールに基づく国際秩序を維持・擁護することも、同様に我が国にとっての国益である」との考えと、開発協力大綱に述べられている「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」という考えに立って、その上位法である日本国憲法の国際協調の精神に則って、今後一層積極的かつ能動的に開発協力を推進し、普遍的価値を実現するために国際社会においてより一層指導的役割を果たしていく。

（普遍的価値を守る重要性を発信し、その基本方針を周知徹底させる）日本が短期的経済的な国益だけではなく、地球社会における普遍的価値（民主主義・人権・社会的公正・法の支配）を守る開発協力を推進するためには、政府やすべての関係機関は、その重要性についての国民の理解が深まるように一層強く発信し、さらに ODA の実務にかかわるすべての人々に、研修などを通じてその基本方針を周知徹底する。

（民主的ガバナンスを主流化する）SDG16 は、他のすべてのゴールを達成するための担い手（enabler）であり、また他のゴールの達成を加速するもの（accelerator）であることを認識し、社会経済発展、インフラ整備、環境保護などの分野におけるすべての開発協力案件の実施においては、SDG16 に掲げられたガバナンスに関するターゲット、特に 16.3（法の支配）、16.5（汚職・贈賄対策）、16.6（有効かつアカウンタブルで透明性の高い公共機関）、16.7（対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定）、16.10（基本的自由の保障）に配慮することを明示する。すなわち、参加・包摂性・透明性・アカウンタビリティという民主的ガバナンスの視点をすべての案件に組み込むことによって、開発協力におけるガバナンスの主流化を目指す。

（相手国の内発的発展に則した普遍的価値の追求）途上国の人々による自発的、自主的、主体的な社会発展を促すためには、相手国の開発段階に則した教育、文化を重視し、現地に根付いた智慧に配慮しつつ、「誰一人取り残さない」持続可能な開発を推進する。このことは、現地の人々の伝統的価値を尊重するオーナーシップと普遍的価値の重要性を伝えるパートナーシップとの両立なくして、住民のニーズに基づいた内発的・持続的発展はありえないという歴史教訓・法則に基づく。

（新型コロナウイルス危機からの回復支援では普遍的価値の遵守を基本とする）日本は世界がパンデミックの危機を乗り越え、より強靱な地球社会を築くために積極的な支援を行い、民主主義・人権・社会的公正・法の支配といった普遍的な価値の遵守を徹底する。各国の自律的な政策を尊重しつつも、それが普遍的価値を損ねないように適切な助言を行う。また国連機関、市民社会、企業などのマルチ・ステークホルダーを通じて、新型コロナウイルス後のニュー・ノーマル（新常态）に則した民主主義のあり方をそれぞれの当事者と共に模索して、多様性を尊重しつつ調和と安定をもたらすグローバル・ガバナンスの強化に尽力する。

## Planet：自国のことのみに専念して他国を無視しないために

**提言2：日本は、普遍的価値に基づく地球社会を築くために、強権的な政権に対しても、国連や良識ある諸国と共に、SDGs精神に即して良心的アドバイザーの役割を率先して担うべきである。**

**（強権的政府には良心的・良識的アドバイザーとして対話する）** いわゆる開発独裁の国においては、開発援助が最終的には人々の生活を向上させるとしても、同時にそれが人権侵害などを構造化して、強権的な政権の支援にもつながるといふ開発協力のジレンマがある。このジレンマを解くためにはガバナンスの構築を含む社会制度改革が不可欠である。日本は、内政不干渉の原則を守りつつも人権侵害を黙認することなく、強権的な政府にたいしては良心的・良識的アドバイザーとして、その国の抱えている問題について率直かつ真摯に粘り強く話し合い、助言し、当該国の持続的発展に積極的に貢献する。

**（開発協力大綱の理念に反する支援は行わないという大原則に基づくガイドラインを示す）** 日本は、市民権・自由権に価値を置くことを国際社会に示し、開発協力大綱の理念に反する支援は行わないという大原則を明らかにしているが、それを具体化するガイドラインなどを早急に作成して公表する。ただし、上記ガイドラインの運用においては具体的状況に応じて柔軟に対応することを明記し、一方で普遍的価値の向上という我が国国民に対するアカウンタビリテイ（負託責任）を全うしつつ、他方では受け入れ国の人々、特に脆弱な人々の「人間の安全保障」が阻害されないようバランスを取る。

**（原則を守りながら相手に寄り添い、それを国民に明確に説明する）** 特に、相手国の歴史、文化、社会、国民性を十分理解し、プライドを尊重した付き合いが必要である。普遍的価値の観点から容認できない問題が起きた場合には、一方的に非難するのではなく、積極的な調停者として、その国民に寄り添いながら、当該国政府や関係国際機関などと真摯に話し合い、一緒に考えて解決に協力していく。さらに、その助言内容を日本と相手国の国民に対して明確に説明して、国際社会に対する我が国の立場を明確に示す。

**（京都 kongress を成功させ、相手の立場に立った長期的な視点から法整備支援を行う）** 京都 kongress 2020（第14回国連犯罪防止刑事司法会議）の成功に向けて、国連や関係各国と連携・協力し、オールジャパンの司法外交として総合的・戦略的に推進し、日本が基本的人権、社会的公正と「法の支配」の原則を擁護促進していくことを内外に示す。「法の支配」を確立するためには法整備支援が不可欠であり、時間をかけて相手の主体性を引き出しつつ、同時に、汚職の構造的要因を縮減して、実効性を高めるよう努めることが重要である。また、法制度の整備は出発点であり、市民社会や現地の日本企業などの協力を得て、そのモニタリングに努め、当該国への能力強化支援や人々の司法制度へのアクセス改善に向けた支援を必要な限り続ける。

**（民主的ガバナンスに基づいた地球環境保護の協力）** 地球温暖化対策、森林資源や水産資源の保全、海洋プラスチック問題などは、人類にとって焦眉の課題であるが、それぞれの国の人々の社会経済活動とのバランスをとる必要もある。途上国への環境保護支援にあたっては、単なる技術協力だけではなく、対応的、包摂的、参加型、および代表的な意思決定を確保し、有効で説明責任のある透明性の高い方法で実施するように助言する。

## Prosperity：全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれるために

提言3：日本は、欠乏からの自由だけではなく恐怖からの自由のためにも、世界の人々に対して、人間の安全保障に基づいた開発協力を推進すべきである。

**(案件のアウトカムの重視)** 開発協力の個々の案件の形成・実施にあたっては、SDG16+との関連性を確認の上、その案件の上位目標とプロジェクト目標（アウトカム）が、開発協力大綱に述べられている人間の安全保障と普遍的価値の実現に貢献するものであることを明示し、案件の事前審査および評価をおこなう。従来通り国際的に広く採用されている DAC の評価基準（妥当性、効率性、有効性、整合性、インパクト、持続性）に合致しない場合はもちろん、アウトカムに貢献しない場合には、案件を見直す。

**(貧しい人々に魚の取り方を教えるだけでは不十分である)** 貧しい人には魚をあげるのではなく、魚の取り方を教えるべきだと言われてきた。しかし、今や貧しい人に魚の取り方を教えても、海の漁業資源は激減し、零細・小規模漁業者は漁場から実質的に締め出されているのが現状である。重要なことは、限りある資源の管理・分配の意思決定過程に、零細小規模生産者も参加できる政策・法・制度的仕組みを整備することである。一部の国でみられるように、日本の援助に現地の NGO や農民組織の一部が激しく反発するという事態は、「だれ一人取り残さない」という SDGs の精神に反するものである。地域住民の能力向上に努め、政策策定、制度設計過程へ参加できるように、十分な対策を取る。

**(中所得国の問題に対するアドバイスの強化)** 中所得国には、必要に応じて資金援助のみならず開発戦略、制度設計など直面する問題解決へ向けて支援する。中進国では、海外からの無償援助の割合が減る中で、政府借款、外国直接投資、送金、市場での資金調達への移行が進んでいる。また、所得格差のみならず、地域格差、男女格差、教育や世代間格差などが広がっている。こうした諸国が、環境・社会・ガバナンス（ESG）に配慮し、SDGs を総合的に俯瞰する行政人材・制度を構築・強化できるように支援する。

**(強権的な政権に対する ODA 案件の評価方法を見直す)** ODA 案件の評価では、外務本省、在外公館および第三者評価、さらに相手国、他の ODA 供与国や国際機関との合同評価が実施されている。評価は教訓を得るためであるが、特に強権的な政府と市民が対立している国に対する ODA 案件の評価は、客観的なデータの収集、当該国政府の協力などの面で難しい。人間の安全保障の保全という原点に立ち返って、その案件が市民生活の向上、あらゆる格差の是正、ジェンダー平等、環境の保全、ガバナンスの改善などへどのように貢献したのかなど、現在国際的に最重視されている視点に基づいた評価を、今後一層重視する。

**(防災支援にも SDG16+の視点を取り入れ、事業における包摂的な意思決定メカニズムを作る)** 防災援助にも SDG16+の視点を取り入れ、事業アプローチに包摂性を持たせ、事業評価を経済だけではなく生命や弱者にとっての便益も数値化して取り入れる。また、防災法、都市計画法、河川法などの防災関連法に対する法整備支援を行い、防災に関するガバナンスを強化する。特に、防災計画づくりや防災委員会に女性や多様な関係者が参加して、事業の意思決定過程に加わるメカニズムを作る。



## Peace：平和を愛する諸国民の公正と信義のために

提言4：日本は、暴力や紛争のない平和な地球社会を構築するために、2030 アジェンダを推進する国際社会や国連との連携を強化し、核兵器の廃絶と軍縮のために一層努力すべきである。

**（軍縮のための協力）** 世界の良識ある国々の平和への努力にも拘わらず、近年各地域で国内紛争が激化・長期化し、大国間では軍拡競争が進展している。我が国は、戦後平和憲法の下で如何なる国への軍事的介入も禁止し、国連や良識国家などと協力して、長期にわたって国連総会での軍縮宣言採択に指導的立場をとり続けたり軍縮会議を共催したりしてきた。今後は、一步進めて世界の軍縮運動強化のために強い政治的意思をもって幅広い軍縮活動の一部を担い、国連の地域軍縮センターや平和教育への支援や軍拡国家への ODA の削減、世界軍縮国家同盟の設立の呼びかけを通じて、実のある国際軍縮活動の強化に努める。

**（非核三原則を遵守し、核廃棄の検証活動と核実験の被害者援助に協力する）** 日本は世界で唯一の被爆国家として、世界原水爆禁止運動を積極的に展開し、世界の自治体首長に対して核兵器禁止宣言都市連盟への加盟を促してきた。我が国は日米同盟の下で米国の核の傘のもとにあるという事由から、核兵器禁止条約へ参加を留保してきたが、核兵器三原則への国民の圧倒的支持を背景に核禁止条約締結国会議へのオブザーバー国の第一歩として、同条約に定められた核兵器の廃棄や、核兵器の使用・実験で被害を受けた人々への医療的・社会的・経済的援助や、核兵器の使用・実験活動で汚染された環境の回復活動へ速やかに協力する。そして第2段階として、国民の支持の下で、同条約への加盟が可能となる条件の醸成に一層努力する。

**（国連や各国と連携して予防外交や紛争解決のための人材を育成し、ネットワークを構築する）** 我が国が、国連 PKO に資金と要員を提供することは当然の義務であるが、同時に国連や関係各国と協力して、紛争の根源となっている諸問題の解決とそのための人材育成に一層努める。具体的には、国連大学や各国の PKO 研修センターや軍縮センターと協力して、予防外交や紛争解決に従事している研究者や実務家を日本に招聘し、昨年大阪で開催された G20 の下での連携 T20 提言のように、シンクタンクの世界的・地域的ネットワークを通じて、共同研究や共同訓練計画への支援を強化する。

**（紛争当事者間の冷静な話し合いの場を提供する）** 紛争地域の現場における様々な当事者同志や関係国代表との協議はもちろん重要であるが、紛争地域の当事者や関係国代表を我が国あるいは関係国へ招請して、歴史的背景やその場の諸条件に基づき冷静な話し合いを促すイニシアティブも重視する。日本は国連や良識国と共に、その後の新たな平和維持活動（PKO）の設立を積極的に支援する。

**（日本人 JPO や国連幹部職員を増やす）** 日本が国連の幅広い平和維持活動に貢献するためには、自衛官や防衛省内局官、警察官や保安官の派遣だけではなく、国連協力の一環として、日本人国連職員を増加することが不可欠である。そのためには、JPO の数を少なくとも倍増し、JPO が国連の正規職員、さらに幹部職員となって活躍すると同時に、広く中央・地方自治体、大学・研究機関および民間企業、市民社会組織への働きかけを通じて、国連幹部職員への中途採用による登用増を図り、必要なインセンティブ制度を整備する。

## Partnership：人間相互の関係を支配する崇高な理想のために

**提言 5：日本は、普遍的価値を強化していくために、市民社会組織と民間企業がもつ情報・技術・組織力を適切に評価し、その果たす役割を再認識し、その活動を一層支援すべきである。**

**(政府以外の組織も開発協力のパートナーとして重視)** 日本の二国間開発協力は、相手国からの要請・相手国との国際約束などが前提とされているため、政府以外の組織（市民社会組織、民間企業、労働組合、政党、民間研究所など）との連携が不十分である。しかし、日本NGO連携無償資金協力や草の根技術協力事業のように、必ずしも相手国政府の直接的関与がない支援事業も、一般的に大きな成果を上げ、当該国の地域社会・住民からの称賛を受け、人間の安全保障の向上に大きく貢献している。今後は、非政府組織との対話を一層重視し、彼らを通じた多種多様で当該国の住民のニーズに叶った開発協力の拡充に努める。

**(NGO への能力開発支援と財政支援)** 現代の開発協力には、市民社会組織、民間企業、大学研究機関などの広い主体が関わっていることを認識し、かつまた途上国のニーズや国際社会の現今の潮流に注目して、特に NGO・NPOが独自のネットワークに基づく開発協力を実施できるように適切な財政支援と能力開発支援をおこなうことが急務である。特に、日本 NGO 連携無償資金協力や草の根技術協力事業などの予算は少なくとも倍増し、SDG16+の達成に貢献する案件を優先的に支援することが望まれる。また JICA の技術協力予算も増額し、海外協力隊の拡充を図ると共に、市民社会組織、大学・研究機関などが実施できるようなボトムアップ型の支援体制を構築し、事業実施に関わる管理費についても総予算の 15-20%程度は認める。なお、かかる支援の一環として、現地大使館・JICA 等は、各分野で活動している日本の NGO が現地で活躍している諸外国および現地の NGO・NPO との連携強化を通じて事業効率・効果を上げるよう支援する。これは我が国の ODA 広報上も極めて重要である。

**(ビジネスと人権に関する国連の指導原則を取り入れ、人権を尊重する企業責任を明確にする)** 経済協力の一環としての ODA や PPP（公民連携）を含む民間企業の海外投融資事業を進めるにあたっては、既に EU が実施しているように、「ビジネスと人権に関する国連の指導原則」を取り入れるべきである。特に人権を尊重する企業の責任については、現在外務省が主導しているビジネスと人権に関する国別行動計画（NAP）を契機とし、実効力ある方策の実現に向けて早急に取り組む。

**(日本政府の超安全主義を見直す)** 紛争多発国に対する日本の開発協力を考えるにあたっては、政府の「超安全主義」を見直すことが必要である。安全を理由に NGO 職員を含む邦人援助関係者や研究者の入国を制限することが深刻な問題を引き起こしている。現地に入れなければ、事業実施に必要な正しい多種多様な情報の収集や経験の積み上げもできず、長期的にみると我が国の有能な開発人材の確保・強化に支障をきたすことになる。人命を救うために人命を犠牲にすることはできないが、詳細な情報と緻密な計画に基づいてギリギリのところまでは、被害者の救済に努力すべきであるという人道主義の理念がある。政府は、「十分な情報とその分析に基づいた適切な判断に基づく国外避難要請であればこれに従う」という趣旨の契約書を当事者と交わしたうえで、紛争地域への例外的な渡航を認める。

## 参考資料<sup>1</sup>

### 日本の開発協力と平和構築に関する研究会

～法の支配と民主的ガバナンスのためのSDG16の実現に向けて～

#### 討議記録

#### 目次

##### 第1回研究会：研究会の目的と進めかた・

日本の開発協力における民主的ガバナンス支援 …… 1 ページ

第2回研究会：アジア諸国への開発協力 …… 11 ページ

第3回研究会：アフリカ諸国への開発協力 …… 18 ページ

第4回研究会：「自由で開かれたインド太平洋構想」と「一帯一路構想」…28 ページ

第5回研究会：「ミャンマーに対する支援の課題と展望」 ……36 ページ

第6回研究会：「人間の安全保障に向けたSDG16+の役割 ……44 ページ

第7回研究会：「法の支配の実現に向けた司法外交」 ……62 ページ

第8回研究会：「SDG16+実現のための国際機関・非政府組織との協働  
- PKO、軍縮、人権問題を考える」 ……72 ページ

**第1回研究会 2019年2月27日 16:00-17:30 @JICA市ヶ谷ビル会議室**

**テーマ：日本の開発協力における民主的ガバナンス支援**

研究会の開始にあたって、発起人である佐藤安信と井上健が、研究会の目的と進め方について説明した。ついで、明石康氏他の特別ゲストが挨拶をされ、続いて佐藤安信と井上健が、「法の支配・民主的ガバナンス支援と日本の開発協力」に関する報告と提言を発表した。これらを受け、参加者がコメント及び関連する提言を行った。以下は、その要旨である。なお、本研究会はチャタムハウス方式で行われているので、発言者の氏名や所属は記録していない。

---

<sup>1</sup> この参考資料は、提言を作成するにあたって各界の有識者のご意見を聞くために実施した8回の研究会の記録をまとめたものである。多様な意見が反映されているが、ここに述べられているすべての意見を提言しているわけではないことをお断りしておく。

## 研究会の目的と進め方

「日本の ODA と民主主義を考える有志の会」は、2018 年 7 月に提言書を外務大臣、法務大臣、文部科学大臣に提出し、日本の ODA を世界の民主化促進のために一層活用すべきことを訴えた。提言書は、一般論としては前向きに受け入れられたと思われるが、それが具体的な ODA の変革へとつながるためには、具体的で実行可能な提言を積み重ねる必要があると考えている。そこで、この度、新たに研究会を立ち上げ、具体的な提言を入れた報告書をまとめる活動を始めたいと考えるに至った。研究会の基本方針案は次のようなものである。

1. より多くの方に研究会に参加していただき、その成果が多くの方に共有され、活用されるために、研究会の名称は「日本の開発協力と平和構築に関する研究会～法の支配と民主的ガバナンスのための SDG16+の実現に向けて～」(略称「SDG16+研究会」)とする。
2. 研究会の研究テーマは、ODA を中心とした日本の開発協力であるが、いかに発展途上国の「法の支配と民主的ガバナンス」のために活用できるかに焦点を当てる。現状分析に加えて、具体的で実行可能な日本の開発協力の実施方法をできるだけ多く集めてまとめる。日本が掲げている自由・人権・民主主義といった普遍的価値とそれをめざしている SDG16 の実現に、日本がどのように貢献できるかを考えていくが、開発協力のあり方については、多様な意見があることは承知している。したがって、この研究会では統一した見解にもとづいた提言を出すつもりはない。むしろ多様な意見を整理して並べることにより、政策の立案者や案件の形成者の参考となる提言集をつくりたい。
3. 河野外務大臣は、第 198 回国会の外交演説の中で「民主化を目指すならば、その道筋は一つではありません。その国なりの民主化の道筋、速度があるはずで。押し付けではなく、その国に寄り添った民主化支援を目指します。… ODA に関しては、背伸びをせず、身の丈にあった、人間の安全保障を中心とする日本らしい ODA を目指します。」と述べているが、欧米のような普遍的価値を押し付ける援助でもなく、中国のようなどにかく経済発展さえすればよいという援助でもなく、民主主義と持続的発展をバランスよく達成するための日本なりの開発協力をどのように実施すべきかについて、具体的な方法を考えていく。
4. 様々な学界、大学、研究機関、市民社会組織、産業・ビジネス界などと連携をとり、広範なネットワーク型の研究を行う。それぞれの組織のこれまでの研究成果も積極的に取り入れる。
5. 幅広い参加者を各界(学界、法曹界、政界、政府機関、メディア、NGO グループ、産業・ビジネス界など)から募り、衆知を集める。提言の実効性のため、様々な提言の実施に携わる実務家の参加と彼らの提言へのオーナーシップを特に歓迎する。
6. 本研究会は、いわゆる チャタムハウス方式 にもとづいておこなう。参加者は個人の資格で参加し、所属する組織の見解にとらわれずに自由に発言をする。発言に際して氏名と所属を明らかにしなくてもよい。研究会の録音はしない。氏名を含む議事録もつぐらない。ただし個人的にノートをとることはできる。研究会の内容を外部の人間と共有することはできるが、どの組織のだれが研究会に参加したかという情報も含めて、発言者を特定できないようにする。研究会の報告書には個々の分析や提言の発言者の氏名は原則として表記しない。この方式により、とりわけ、若手の意見表明を促し、政策とその実施に変革とイノベーションをもたらすことを目指す。

7. 各研究会においては、テーマに応じて数名の発表者を募り、その発表をもとに自由に討論を行う。一般論よりも具体的な提言を歓迎し、できる限りすべての提言を報告書に記載するようにする。反対意見があった場合は、実施における困難性という形で併記する。発表や提言は個人の意見であり、その個人の所属する組織を代表する意見ではない。またこの研究会の参加者の同意を求めたものでもない。
8. 1年間に10回ほどの研究会を開いて最終報告書（提言書）をまとめ、その作成に貢献した個人名の一覧を明記する。また協力機関名の一覧も明記する。ただしそれを希望しない個人や組織名は掲載しない。
9. 研究会の開始にあたって、最終報告書の骨子を決めておき、それに従って、毎回の研究会を行う。また、研究会に参加できない個人が他の場所で発表した意見も本人の同意のもとに報告書に取り込んでいく。

#### 参加者・協賛団体一覧

- 科学研究費補助金基盤(A)助成研究会「東アジアにおける正義へのアクセスのためのネットワークガバナンスの検証」(略称:ネットワークガバナンス研究会:<http://cdr.c.u-tokyo.ac.jp/RCSP/en/project/336.html>)
- 特定非営利活動法人日本国際平和構築協会：<http://www.gpaj.org/ja/> 他

#### 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. 日本の国家安全保障戦略、開発協力大綱、開発協力重点方針などには、自由、民主主義、人権、法の支配などの普遍的価値の重要性については、十分に言及されている。例えば、河野外務大臣は外交演説において、「日本外交の最大の課題は、自由、民主主義、基本的人権、法の支配、国際法の尊重といった基本的価値に基づいた国際秩序を様々な方面からの挑戦から守り続けることにあります」と明確に述べている。
2. しかし、開発協力の現場においては、これらの価値を実現すべきであるとの意識は不十分で、単なる理念としてみなされているに過ぎないのではないと思われる。これは、日本の開発協力は、カウンターパートである相手国と一緒に汗を流しながら当該国の能力開発に貢献するものであり、当該国の政治的なイシューにはかかわるべきではないとの発想がある。開発協力の案件は、相手国政府からの要請に基づき、政府間の取り決めに基づいているので、相手国の内政干渉をすべきではない、ということであろう。また、開発協力は日本の強みに基づいて実施されるが、そもそも民主化支援や人権擁護支援の分野では十分な経験が蓄積されていない、などの理由もあろう。
3. したがって、開発協力の案件の多くは社会経済開発、インフラ整備、環境保護などが目標とされ、その基盤となっている普遍的価値の重要性については、ほとんど言及されていない。法整備支援、メディア支援、選挙支援などのいわゆる民主化支援の案件においても、単なる器材供与、能力開

発、技術協力などの直接目標（アウトプット）の達成ばかりが目的とされ、その案件の上位目標（アウトカムやインパクト）への考慮は不十分であると言わざるを得ない。

4. このため、とりわけ強権的で人権が侵害され民主主義が脅かされている状況の国では、日本の開発協力が普遍的価値を認めようとしなない強権的な政府の強化につながる場合が起こりうる。しかしながら、このような場合に、普遍的な価値を守るための十分な対策がとられてきたかには、疑問の余地がある。それには、以下のような理由が考えられる。つまり、日本の開発協力は、短期的な政治状況よりも長期的な国づくりに貢献している、国づくりは技術協力を通じた人づくりであり、内政干渉になるかもしれない政治にかかわるべきではない、そもそも民主化や人権問題は内政問題であり、技術協力やインフラ整備などの開発協力とは無関係のものである、そして、何らかの対策が必要だとしても、どの時点でどのような対策を取るべきかの明確な判断基準はない、などである。
5. 日本の ODA は今から 65 年前の 1954 年のコロンボプランへの加盟から始まった。当時から貧しい人々に魚の取り方を教えて彼らの自立を促すことが開発協力の目的であると言われてきた。しかし、現在は貧しい人々に魚の取り方を教えても、海に魚がいなくなり漁場から貧しい人々が締め出されているのが現状である（農業を教えても農地が収奪されてしまう、選挙機材を提供しても投票したい政党が解党させられる）。今我々がなすべき開発協力は、人間の安全保障と、持続可能な開発目標(SDGs)の観点から、貧しい人々も魚を獲ることができ、彼らが限られた漁業資源をどのように持続可能な形で分配するか意思決定にかかわれるように支援することである。すなわち、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な価値を守ったうえでの、それを実現するための技術協力である。現在のように自由民主主義の原則を掲げていた米国の影響力が減退し、経済発展のためならば民主主義は制限されても構わないという強権的な考えを持つ国が増加している状況において、日本はより積極的に、独自の立場から、相手国政府や非国家主体などと対話、連携しながら、自らの掲げる普遍的価値を守り強化していくために、長期的な展望を持って開発協力を活用していくべきである。

## 提言（参加者の発言要旨）

### （開発協力の基本姿勢）

[1] 国家安全保障戦略文書に述べられている、「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やルールに基づく国際秩序を維持・擁護することも、同様に我が国にとっての国益である」との考えに基づき、政府・外務省は、日本の ODA を相手国からの要請に基づいて実施するという消極的受動的開発協力から、普遍的価値を守り、実現するという長期的観点からの国益を実現する手段としての積極的能動的開発協力への転換を図る。

### （普遍的価値を守る重要性の発信）

[2] 日本は普遍的な価値に基づく国際秩序を守るために応分の責任を果たすべき立場にあることを一層自覚し、短期的経済的な国益だけではなく地球社会における普遍的価値を守るという原則に基づいた開

発協力を実施すべきである。そのためには、普遍的価値を守ることの重要性についての国民の理解が深まる必要があるので、政府や JICA は、開発協力が単なる日本の経済的利益のためだけではなく、本質的な価値を守るために実施していることを一層強く発信すべきである。

#### **(基本方針の周知徹底)**

[3] 国家安全保障戦略文書と開発協力大綱に述べられている普遍的価値の実現に関する目標は、単なる宣言ではなく、開発協力を携わるすべての関係者が不断的努力によって実現させていかなければならない課題であり、使命であることを、政府機関において ODA の実務にかかわるすべての人々（新入職員から管理職・役員まで）に、研修などを通じて毎年周知徹底させる。またその結果を毎年、年次報告書に掲載する。

#### **(SDG16 実現のための案件形成)**

[4] 開発協力大綱に述べられているように、開発協力とは、単に社会経済の発展のための協力だけではなく、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含む広い意味での協力であることを再確認し、援助関係機関は、とりわけ、SDGs のすべての目標の実現に不可欠な、SDG16 に掲げられた民主主義と人権に関するターゲット、特に 16.3（法の支配）、16.7（対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定）、16.10（情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する）の達成に貢献する案件をより多く形成・実施する。

#### **(案件のアウトカムの重視)**

[5] 開発協力の個々の案件の形成・実施にあたっては、SDG16 との関連性を確認の上、その案件の上位目標（インパクト）とプロジェクト目標（アウトカム）が国家安全保障戦略文書と開発協力大綱に述べられている普遍的価値の実現に貢献するものであることを明示し、それに基づいて案件の審査および評価をおこなう。その際に、予定通りのアウトプットが達成されたとしても、外部条件の変化によりプロジェクトの終了段階でアウトプットがプロジェクト目標や上位目標に貢献しない場合や悪影響を与えることが見込まれる場合には、案件を見直し、場合によっては中断もしくは解消することも検討する。

#### **(案件中断の判断基準)**

[6] 開発協力大綱に定められている「開発途上国の民主化の定着、法の支配及び基本的人権の尊重を促進する観点から、当該国における民主化、法の支配及び基本的人権の保障をめぐる状況に十分注意を払う」との開発協力の適正性確保のための原則に基づき、特定の開発協力案件の実施を中断すべきと判断する基準は、例えば、原則として次の場合とする。（1）その案件に関連して市民が殺害、またはひどい暴行や拷問を受けるなどの深刻な人道的な問題が生じた。（2）その案件に関して、開発協力大綱が掲げる「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」を著しく損なう事態が生じた。ただし、以上の事態の原因などが解明され、再発防止策がとられるようになった場合には、案件の実施を再開する。なお、案件の中断は個々の案件ごとに判断されるものであって、案件中断の理由と直接関係のない案件までも中断するわけではない。

コメント

この件については、案件中断という安易な制裁的なアプローチではなく、むしろ、どのような支援に見直しをしていくか、責任あるドナーとして、あくまで建設的なアプローチを取るべきではないか。現場の実情とコンテキストに鑑み、このような一般的な判断基準を作れるか、作る意味があるのか、どう具体化していくかの検討を継続すべし。

### **(ガバナンスの主流化)**

[7] SDG16 は、他のゴールを達成するための担い手 (enabler) であり、また他のゴールの達成を加速するもの (accelerator) であることを理解し、社会経済発展、インフラ整備、環境保護などの分野におけるすべての開発協力案件の実施においては、SDG16 に掲げられたガバナンスに関するターゲット、特に 16.3 (法の支配)、16.5 (汚職・贈賄対策)、16.6 (有効で説明責任のある透明性の高い公共機関)、16.7 (対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定) に配慮することを明示する。すなわち、開発協力におけるガバナンスの主流化 (すべての開発協力案件に民主的ガバナンスの視点が組み込まれる) を目指す。

### **(SDG16 をすべての研修に含める)**

[8] 開発協力の一環として実施されるすべての研修事業において、研修時間の少なくとも 5~10% 程度は SDG16 の重要性に関する研修にあてる。特に 16.3 (法の支配)、16.5 (汚職・贈賄対策)、16.6 (有効で説明責任のある透明性の高い公共機関)、16.7 (対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定) の重要性に加えて、自由と民主主義を守り育てていくためのリーダーの役割についての理解を深めてもらう。

### **(NGO への能力開発支援と財政支援)**

[9] 開発協力には政府系機関だけではなく、市民社会組織、民間企業、大学研究機関などのより広いアクターが関わっていることを理解し、彼らが独自のネットワークに基づく開発協力を実施できるように大規模な財政支援と能力開発支援をおこなう。特に、日本 NGO 連携無償資金協力 (N 連) や草の根技術協力事業などの予算は少なくとも倍増し、SDG16 の達成に貢献する案件を優先的に支援する。また JICA の技術協力予算の少なくとも 5% 程度は (現在は 1% 程度?) は市民社会組織など非政府組織が草の根で実施できるようなボトムアップ型の支援体制を構築する。開発協力を実施する際には、「ビジネスと人権に関する国連の指導原則」に基づいた人権デューデリジェンスをサプライチェーンの中で適切に実施するように助言と支援を行なう。

### **(共存原理を日本の開発理念の中心に据える)**

[10] 普遍的価値である人権概念の普遍性が、必ずしもすべての国や社会で受け入れられてはいない現状にかんがみ、個人の権利に焦点を当てた人権概念を補強するものとして、共同体の重要性にも焦点を当てた共存原理を強調した開発協力理念を打ち出す。ここでいう共存原理とは、他の人間に対する非暴力、多様性の尊重、思いやりと分かち合い、助け合いの 4 つの原理であり、これらはそれぞれ生命権、自由権、社会経済権、個人の尊厳、さらに環境権、発展の権利、平和的生存権などの、いわゆる新しい人権を共同体の観点から補強するものである。



### **(SDG16 推進のための国際協力)**

[11] 国連などの国際機関や ASEAN などの地域機構、世銀などの開発銀行や各国の開発協力機関、OECD などと協力をして、SDG16 の推進にかかる国際会議などを主催し、人間の安全保障と SDG の実現のための国際協力において指導的な役割を担う。とりわけ、一帯一路イニシアティブを推進する中国や北朝鮮の核問題などで揺れる隣国韓国との対話を重ね、相互補完的な連携を図り、東アジアと世界の持続可能な平和の実現のためのパートナーとして一層の貢献をする。

### **(政府と反対勢力との間の公正さを失わない協力)**

[12] この研究会は、現在のカンボジア情勢に危機意識を持っている有志が集まることから始まった。UNTAC は 1993 年の選挙を実施し民主主義の種をまいたが、残念ながらその後のカンボジアは開発独裁の政権となった。そこでもう一度、民主主義や人権について考えることは重要だ。民主主義はグローバルな価値観ではあるが、その進め方は各国によってさまざまにいろいろなやり方がある。SDGs は国家中心の目標ではなく企業や市民の役割も重要だ。強権的な政権も多いが、あきらめずに開発援助と民主主義の関係を考え直し、政府と反対勢力との間の公正さを失わない形で、日本の ODA の使い方を考えていかなければならない。

### **(オーナーシップとパートナーシップに基づく人々の生活をよくする援助)**

[13] 冷静時代は、エチオピアに見られたように、先進国が世界の国々を味方につけるために開発資金を使い、途上国もそれを理由にして ODA を引き出した。しかし冷戦後は、改めて開発援助とは何かが問われ直され、日本は次のように考えた。第一に、開発協力の本質は、いくら出したかというような Input ではなく、何を達成できたのかという Output であり、いかにその Output をだすかのアプローチが重要である。第二に、Output は単なる経済指標ではなく、人々の生活をよりよくすることである。そして第三に、そのための方法としては、ワシントンコンセンサスのような押し付け型の開発援助ではなく、受け入れ国のオーナーシップとそれを支援するパートナーシップが重要である。こうした日本の新しい開発戦略は他の先進国にはなかなか受け入れられなかったが、日本はこの戦略に基づいて TICAD を開催した。

### **(開発協力のジレンマ)**

[14] 開発協力の相手国という場合、通常、国(country)とは政府(government)であると考えているが、Nation や People であるとも考えられる。開発独裁の国においては、政府は人々の当面の利益を犠牲にして経済発展を進める場合があるが、このような政府への開発支援の是非を判断することは難しい。開発援助が人々の生活を向上させるとしても、同時にそれが強権的な政権の支援にもつながることは、開発協力のジレンマであるが、簡単には結論を出せない問題である。しかし、最終的には、その国民の永続する幸せが開発の最終目的となるべきである。そのためには、経済発展だけでは不十分であり、ガバナンスの構築を含む社会制度改革が不可欠である。

### **(日本はグッド・アドバイザーとしての努力をすべき)**

[15] 日本は、カンボジア、ミャンマー、スリランカなどの国にたいしてグッド・アドバイザーとしての役割をもっと積極的に果たすべきである。そして、その国の抱えている問題について真摯に話し合うべきである。この点において、今の政府や外務省の努力はまだ不足している。

### **(価値よりも現場経験が大切)**

[16] SDGsの本質は、経済発展、社会開発、環境保護であり、これらの直面する問題を解決する場合には、SDG16のような価値を大上段に掲げる目標はあまり意味がないのではないか。開発独裁の是非等ではなく、目の前の人を援助してきた現場経験を活かすべきである。SDGsの主体は、政府ではなく住民である。

### **(普遍的価値のアドバイザーを養成する)**

[17] 普遍的な規範を擁護していく指導者の役割が重要であり、民主主義の種をまき育て上げる一つの手段として、このような指導者をアドバイザーとして派遣することも検討すべきである。そのためには、普遍的な規範を擁護していく指導者の養成が重要であるが、指導者に求められる普遍的な要素は仁愛を尊ぶ精神であり、「仁」を育てること最優先するのが賢明である。

### **(国家の持つべき規範、開発協力資金を市民社会へ)**

[18] 開発協力において、説明責任、透明性、市民参加など、国家の持つべき規範について考えることは重要であるが、こうした議論はローキーでやった方がいいかもしれない。また開発協力の資金の流れを多様化し、市民社会へより多く流れるような案件を形成すべきである。

### **(軍縮のための協力)**

[19] 開発協力は成果を上げることが重要であるが、資金の確保も重要である。特に平和の維持の観点からは、日本は軍縮にもっと力を入れるべきである。軍縮には各国の利害関係が絡んでいるのでできることは限られているが、軍縮会議を開いたり各国の軍縮センターを支援したりするなど、日本でもできることはある。日本は核の傘のもとにあるから軍縮を進められないという意見もあるが、逆にそうであるからこそ、強い政治的意思をもって日本が軍縮を進めるべきである。

### **(アフリカの地域研究の必要性)**

[20] カンボジアのような強権的政府の国に対しては、ODAをやめるのではなく、どのように助言をおこない、対応していくかを考えることが重要である。それにしても、アジアに比べ、アフリカへの関心が極めて低く十分な議論さえ行われていないことは問題である。アフリカへの関心を高め、研究会で地域研究をしっかりとやる必要がある。これが正しい政策決定につながる。特に、個別の国のガバナンスを見て、どういう支援をするのかに、焦点を当てたい。

### **(政府と市民社会双方への支援が有効)**

[21] SDG16のための開発協力に当たっては、市民社会と政府側との調整も必要であり、双方からの行動を起こしていくやり方が有効ではないか。その点、欧米がよくやる「悪い政府には支援をしない」というやり方ではうまくいかない。

#### **(NGOとの連携強化がNGOの保護につながる)**

[22] 外務大臣も外交演説で述べているように NGO との連携や NGO の能力開発の重要性については言うまでもない。日本政府は、現地の大使館を含めて、もっと NGO との関係を強化して情報も共有すべきである。こうした立体的なプロテクションの仕組みを構築することが重要である。

#### **(紛争予防の重要性)**

23 「平和構築」という言葉は通常紛争終結後の平和構築という意味で使われることが多いが、「持続的平和」のためには、紛争防止を念頭におきたいわば「予防的 (Preventive) 平和構築」の重要性が高まっている。これとの関係において、SDG16 が “reduce violence”(16.1), “reduce arms flow”(16.4), “strengthen national institutions to prevent violence and combat terrorism”(16.a) 等を目標としていること、また他の多くのゴール (ターゲット) はそういった目標実現に向けてのいわば “enabler” としての機能を有するという意味で、SDG16 は SDGs の中で特別なステイタスをもつといえる。

#### **(日本はモラルハイグランドに立った支援を)**

[24] この研究会に期待をしているが、日本政府批判だけに終わるべきではない。欧米的な普遍的価値を主張し、彼らに追随する必要はない。アフリカを植民地化していない日本は、アフリカ支援においてモラルハイグランドに立てるはずだ。また日本はアジア諸国を植民地にしたが、戦後、多くのアジア諸国は、日本の開発協力もあり、経済発展と民主化に成功した。こうした成功例も検討すべきである。

#### **(日本は世界のロールモデルとなれるのか疑問)**

[25] 民主主義は「最大多数の最大幸福」ではなく「no one leave behind」と考えるべきであり、少数者との和解も大切である。SDGs は先進国の国内問題も含むが、日本も弱者に不寛容な開発独裁ではなかったか。日本が世界のロールモデルになれるのかは疑問だ。本質を見誤る可能性もある。

#### **(SDG17の重要性)**

[26] SDG16 は重要だが、グローバルパートナーシップのための SDG17 も重要であり、両者の連携を考えていくべきである。

#### **(Justiceの内容を考えるべき)**

[27] SDGs に書かれている Justice には、正義、司法、公正など多くの翻訳があるが、それに伴い多くの解釈があるので、具体的な内容についてしっかり考えるべきだ。また9月のSDGsサミット等他イベントとの連携をどうするかも考えたい。また現場では、予算打ち切り等に怯えている。選択と集中の中で、何を支援するかを考える必要がある。

[\(目次へ\)](#)

## 現状と問題点（参加者の発言要旨）

### 1. 日本のカンボジアへの法整備支援の問題点

ポルポト政権後の1980年代から90年代前半のカンボジアには、ベトナム型社会主義をなぞるような初歩的な政治・法体制があるだけであった。やがてカンボジアをふくむ世界の人々の努力によって、1991年パリ和平協定が合意され、1993年に国際連合カンボジア暫定統治機構（UNTAC）が設置された。そして国際社会の支援の下で、複数政党制による総選挙と市場経済の導入が行われた。しかし、長い間社会主義体制だったカンボジアでは、社会の中で市場経済や援助資金を受け止める力が不十分であり、結果として今日のような貧富の格差を生むことになった。特に土地所有関係の問題が目立った。農村地域の土地登記が曖昧になっているなかに市場経済が導入された結果、国内政治家や彼らと結びついた外国資本や国内資本が、自ら耕し、居住する人々を無償あるいはわずかの「補償金」で追い出すことも多かった。これに対して、カンボジアで初の2つの人権団体であるカンボジア人権開発協会（ADHOC）とLICADHO（カンボジア人権連盟）などが、生活に直結する土地を強制収用された人々のために活動を始めた。このような状況下で始まった日本の法整備支援は、何もないところに民法を生み出し、法の支配をもたらすものとして評価・期待された。当初、弁護士や上記人権NGOの力をふくめ、裁判で被害者側が救済されるケースもあった。その後、経済力、支配力の差が歴然とある中で、司法制度を通して不正を訴えた側がデモ・集会において違反行為をした犯罪者として逆に罰せられるようなケースが増えてしまった。そのような事例は、今も減っていない。日本等が支援し制定された法律や司法の仕組みが、「法の支配（Rule of Law）」の確立という当初の目的とは異なる、力ある者の「法による支配（Rule by Law）」に悪用されてしまった現実もある。政治的・経済的に強いものが、法整備支援の効果を逆にとり、改革されたはずの司法制度を道具にして、弱い立場の人を生活空間から追い出している形になっている。法整備支援も、総合的に見るなら、技術協力として推進するだけでなく、負の部分もふくめ、その全体的な結果を現地の人々や現地NGO、日本のNGOの目線で見ると総合的に評価し修正する姿勢が必要であると考えられる。（調査の一事例：コンポンスプー州アオラル郡オームレアン地区、有力財閥Ly Yong Phat（LYP）（リー・ヨンパット）グループによる約90世帯の土地強制収用。（サトウキビ・プランテーションと工場建設）抗議集会の度に逮捕続く。ADHOC年次報告に毎年の全国統計有り）

なお、以上の発表に対して、「土地法制については、「平成26年度外務省 ODA 評価法制度整備支援の評価（第三者評価）」（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000076533.pdf>）の76ページ以下に詳しく記載があるとおり、世銀・ADBが中心的な役割を果たしており、日本の法整備支援が土地の収用などの直接的な原因にはなっているわけではない」とのコメントが寄せられた。

## 2. 日本のカンボジア選挙改革支援の問題点

2013年のカンボジア総選挙後の混乱の結果、日本政府はカンボジア政府からの要請を受け、選挙制度改革支援を行ってきた。この選挙改革支援は自由で公正な選挙を実施するという上位目標を設定したにもかかわらず、非常にテクニカルな有権者登録制度の整備にばかり焦点を当て本来の目的を見失ってしまった支援だったといえる。たしかに正確な有権者名簿の作成は、自由で公正な選挙を行う前提として大事であり、EUと日本の技術的支援は有効であった。この点に関しては、2017年の地方選挙が非常によい効果が出たと選挙監視を行ったアジアや現地の選挙監視NGOからも高く評価された。しかし、人民党政府は、法を通じた支配を強化し、政党法、選挙法、労働組合法、NGO法などで反政府運動の取り締まりを強化していった。それにもかかわらず、地方選挙で野党が躍進したため、政府は、最大野党であった救国党の党首を逮捕し、さらには救国党を解党させ、独立新聞のカンボジア・デイリーを廃刊に追い込んだ。その結果、2018年7月の総選挙では、与党人民党が全議席を獲得した。このような選挙は、日本の選挙改革支援が目標とした自由で公正な選挙とは程遠いものである。日本はテクニカルな選挙支援だけでなく、全体状況が悪くなってしまったときに、日本の選挙支援が政治や社会全体にどのような影響を与えるのかという上位目的の視点から、選挙支援の効果を見るべきであった。そうでないと技術倒れの支援になっていってしまう。

## 3. 開発協力は重層的に底辺の人々も取り残さないように

SDGsの目指すところは、表題の「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030のアジェンダ」に示されている通り、世界の変革であり、わが国発の人間の安全保障の理念が裏付けになっている。現在の社会の制度的なインフラを人口ボーナス時代に整備することが大事であり、SDGsのそれぞれの目標は密接にリンクしているのでSDG16の経済社会環境の平和で包摂的な社会の実現を通じて、これらの目標達成されるのである。4つの取り組みが重要である。第1に、国を超えたリージョナルもしくはグローバルに起きている問題に対しては、各国が個別に取り組むのではなく、グローバルなガバナンスの枠組みの中で取り組むべきである。第2に、日本の開発協力は、日本の国内の政策とリンクさせなければならない。第3に、開発は多角的に取り組むべきであり、ODAだけではなく、経済成長政策や貿易投資政策なども含めて総合的に見ていく必要がある。第4に、開発協力は重層的でなければならない。政府だけを相手としたトップダウンの援助だけでは必ず取り残される人々が出てくる。

## 提言（参加者の発言要旨）

### （大使館・JICA・日本企業と現地NGOとの連携強化）

[28] カンボジアを含む強権的な政府のもとにある国々では、人権、法の支配、汚職減少、環境などの分野で活動している日本及び現地のNGOと大使館・JICA・日本企業との定期的な協議を続け、発展させる。特に日本大使館は、日本のNGOを活用し、現地NGOと情報・意見交換の場を創るべきである。それが、難しい立場にある現地人権NGO土地問題、環境問題、民主化・選挙監視NGOなどの実質的な保護にもなる。カンボジアでは、人権・土地問題に関してはADHOCやLICADHO、選挙監視に関してはCOMFREL、NICFECなどの現地NGOとの連携が重要である。また、日本政府・外務省は、北朝鮮

など国交のない国や関係の悪い国で活動する日本のNGOと、非公式な形で定期的に情報・意見交換を行うことも双方にとって有意義である。

#### **（日本とアジア諸国との共同学習・研究の場を持ち続ける）**

[29] 2018年度まで行われてきた「アジア・リーダーシップ・フェロー・プログラム」（国際交流基金・国際文化会館共催）のような、（日本と）東アジア、東南アジア、南アジアの行動的知識人・社会的知識人の共同学習、共同研究の場を持ち続ける。

#### **（中所得国の問題に対するアドバイスの強化）**

[30] 中所得国には資金援助のみならず開発戦略など、彼らの直面する問題へのアドバイスの強化を提言する。東南アジアのラオス、ベトナム、カンボジアは、近年中所得国の仲間入りを果たし、新たな課題に直面している。無償援助の割合が減り、投資、外国直接投資、送金、市場での資金調達に移行している。また、中所得国の特徴として、社会的には、格差が生まれ、特に不動産投資による所得格差のみならず、地域格差、男女格差、教育や世代間格差など格差は広がっている。当該国の開発戦略や政策作りが、SDG 達成に繋がり、国連など他の援助機関と連携してグッド・アドバイザーとして担える役割の一つである。

#### **（SDGs を総合的に俯瞰する行政を支援する）**

[31] 後発開発途上国には、経済だけでなく、人的資源、社会と環境を含めた持続可能な開発目標（SDGs）を総合的に俯瞰する行政の役割を SDG16 の支援としていく事を提言する。ラオスもカンボジアも中所得国でありながら、国連の分類によると依然後発開発途上国であり、人的資産および経済と環境面で脆弱であるという認識が必要である。限られた人的資本がさらなる開発の可能性を阻み、また、投資にしても、経済的環境的危機を含んでいる。また、気候変動や異常気象のため、特に大雨による洪水、海水の河川への流入などにより、自然災害や就業人口の多い農業への影響がある。持続可能な開発目標は経済だけでなく、もっと総合的な見地から見ていく必要がある。各々の分野での支援はすでに始まっているが、さらに総合的に俯瞰する行政の役割は SDGs 達成のために必要と思われる。

#### **（人口ボーナスの活用に関するアドバイスを）**

[32] 東南アジアの国々は現在人口ボーナス期にあり、将来の高齢化に備えた政策、組織、システム作りの時期にあるという認識にたって、日本の経験を共有する。日本ができる最高のアドバイスは開発途上で一回だけ享受できる人口ボーナス期の恩恵を最高限度に生かすことである。将来への公的システム（社会保障、年金など）、組織、法制度を築き上げていくための研究、分析、多様な参加者による協議、そして政策提言である。具体的には、産業構造の高度化や経済の付加価値化、それに伴う教育、訓練など人的資産の育成など長期的ビジョンへのアドバイスを指す。また日本の苦い経験から学ぶものも多い。例えば、女性の社会進出を支える法律だけでなく、それを支えるシステムや実践の重要性、気候変動や異常気象に対するレジリエンスを構築する政策、公官庁間のチェック & バランスを包含する制度作りなどが挙げられる。また、将来の危機に備えたリスク マネジメントや第4次産業革命のメガトレンドに備えるなど、幅広い視野を持ってガバナンスを考える支援も必要であろう。

### **(人間の安全保障の主流化)**

[33] SDGsの展開において、「人間の安全保障」を主流化し、理論的・政策的位置づけを明確にし、日本発の「SDGs・人間の安全保障イニシアティブ」(仮)として展開する。SDGsの基盤としての人間の安全保障を国際場裡において発信し、認識を共有する。「保護する責任」(Responsibility to Protect)とは一線を描き、平和国家として武力によらない平和的手段による人間の安全保障を通じたSDGsの実現していくべきである。そのために、国際機関、政府・自治体、大学・学会研、企業、市民社会等のパートナーシップによるSDGsと人間の安全保障の理論・政策研究を進めることが重要である。

### **(SDG16をSDGs全体の土台として理解する)**

[34] SDGsの展開においては、目標間の相互関連に十分に留意し、また、その土台として目標16があることを明確にする。目標16に直接関連する平和構築、法整備支援、ガバナンス支援等(cf. 平和、包摂的社会・制度、司法アクセス)は一つの独立した目標・セクターとしてのみならず、他のセクターの土台(制度的インフラ)を作るものであるという認識を政策や案件に取り組む。各目標・各セクターの政策・案件においても目標16をベースとし、他の目標・セクターとの相互関連を明確にする。

### **(国境を超える問題にはグローバル・リージョナルな枠組みで対応する)**

[35] 国境をこえる諸課題(難民、移民、気候変動等を含む)については、人間の安全保障が国家による安全保障と相互補完的である点を重視し、各国グローバルおよびリージョナルな枠組みで、資金調達もふくめて対応する。メコン地域の人身取引防止のためには、各国での対応に加えて、現場でレベル、国家間レベルでのリージョナルな対応の強化が必要である。また、国際連帯税(炭素税、航空・海上輸送税、航空券税、多国籍企業税、武器取引税、金融取引税)などの革新的資金調達システム(IFM)を導入すべきである。移民や難民問題に対しては、ICT、AI等の活用を進めるべきである。

### **(日本の国内問題とアジア諸国の問題をSDGsによって一体化して取り組む)**

[36] SDGsアクションプラン2019にかんがみ、SDGsの地域展開を通じた地方創生と開発協力について一体的に分析、政策立案し、取り組む。特に、少子高齢化、限界集落化・限界都市化と労働力不足、外国人労働者・移民、途上国とくに農村部からの人口移動とは表裏一体の問題としてとりくむべきである。アジアの中所得国も「二重の負担」等、すでに同様の課題に直面しており、日本は「課題先進国」としてこれらの国々と連携して取り組む必要がある。日本における難民への対応は人道的とは言えず、国益に反する面もある。また、優れた専門知識や技能をもつ難民もいるので、日本社会の包摂性をたかめ、多様で優れた人材を受け入れる「競争力を高める」ことが、持続可能な開発にとっても重要である。

### **（開発、貿易、投資、金融政策を一体的に立案・実施する）**

[37] 開発の多角性にかんがみ、開発協力だけでなく、貿易および投資も送金についても留意し、一体的・総括的に持続可能な開発にむけての政策を立案、実施する。特に、マルチおよびバイにおける、開発協力政策、貿易政策、投資政策、国際金融政策等の一体的・総括的な企画を立案・実施し、SDGsに資するESG投資やイノベーションの促進し、SDGsや人間の安全保障に反する貿易、投資等への規制を行うことが重要である。

### **（参加型で包摂的なボトムアップのアプローチが重要）**

[38] 「誰一人取り残さない」持続可能な開発のためには、参加型で包摂的な「裾野の広い」ボトムアップのアプローチを重視し、多元的・重層的な開発ガバナンスやLocalization of SDGsをマルチステークホルダーとともに展開する必要がある。特に、「順応的ガバナンス」等による、ローカルイニシアチブの強化と活用、国民国家の枠組みから「取り残された」人々へのアウトリーチや保護とエンパワーメント、「取り残された人々」への司法へのアクセスの提供と改善（とくに国際協力によって整備された法律が、悪用されない、人々を抑圧する道具とならないようにフォローアップする）、地方政府・自治体、市民社会（NGO、CBO、FBO）等の強化などが重要である。

### **（普遍的価値と相手国の伝統的智慧を折衷すべき）**

[39] 人権、民主主義、法の支配等の普遍的価値を重んじるとともに、持続可能な開発における教育や文化の重要性に着目し、「誰一人取り残さない」地元の智慧(local wisdom)やアジアの智慧に配慮、積極的に展開、発信すべきである。すなわち、伝統社会において現地に根付いている智慧と現代の普遍的価値とをうまく折衷して、現地のひとつひとつが自発的自主的に改革していくことを促すことが大切である。例えば、日本における憲法の平和的生存権、一七条憲法思想。アジアのジャヤワルデナ（スリランカ）演説（『法句経』）、タイの「足るを知る経済」、マハ・ゴサナンダの思想などを活用すべきである。

### **（援助の目的を明確にする）**

[40] 開発援助の目的を明確にする必要がある。純粹に民生支援のために行うのか、日本企業のビジネスを後押しするためなのか、日本外交の手段なのか、国際社会でのイメージや宣伝のためなのか。例えば、カンボジアやラオスへの支援は中国との競合の中で決まってくるというリアルな面もある。またカンボジアについては、政府とのパイプを残そうとしているから、強権的なやり方を意図的に見てみぬふりをしているともいえる。開発協力の目的が何なのかということを理解して議論しなければいけない。いずれにせよ、それらの目的にたいして開発援助がどれだけのリバレッジを持てるのかを考え、いろいろな国益に配慮して、区分けして議論すべきである。しかしNGOや財界などは立場が異なるので、次元のかみ合った話し合いが行われていない。

### **（アドバイスだけで指導者は変わらない、疎外されている人々を支援すべき）**

[41] ベトナムは強権的な政権であり、例えば、中国資本によるボーキサイトの開発では様々な人権侵害が起きている。外部からのアドバイスは重要だが、民主主義の土台がない中で、政府がそれをどこま



で本気で受け止めるのかは疑問である。対外的なメンツを重視するので、法整備などの支援は一応受け入れるが、本気で法の支配に基づく統治を考えているとは思えない。政府の建前と現場の実情があまりにも乖離しているので、アドバイスだけで指導者の意識を変えることは難しいのではないか。やるべきことは、社会で疎外されている人々に焦点を当てた援助を行い、彼らが都市部の知識人などと横につながり考えを発信できるような手段を提供することだ。

#### **(援助においても保護責任者遺棄はすべきでない)**

[42] 法整備支援が、保護責任者遺棄のように、かえって相手国の人々にとって害になる場合もある。保護責任者遺棄罪とは、助けを必要としている人に最初からかわりなく見捨てても罪にはならないが、ひとたび助けようとかかわりながら途中で見捨てた場合は罪になるという考え方である。この考え方を援助にも適用できるのではないか。すなわち強権的な政権の下で苦しんでいる人々と最初からかわりを持たなかった場合は、やむを得ないとしても、ひとたび支援を始めた人々に対しては、彼らが政府によって弾圧され始めたからといって、支援を打ち切るとは許されないのではないか。撤退などせずに代替案を考えるべきだ。現地の人たちの立場に立って、長期的に責任をもって議論を続けなければならない。人材育成などを視野に入れながら、NGO、企業、弁護士などともタイアップしながら、「ソフトインフラをどう作っていくか」という観点からも考えるべきである。

#### **(援助停止が効果的とは限らない)**

[43] 援助を止めるかどうかの議論だが、エチオピアで2005年に行われた国政選挙に不満をもった住民が暴動を起こし、政府がこれを鎮圧した際に7万人が逮捕され200人死亡するという事件がおきた。そのときドナーの間で、エチオピア政府に対する援助協力を止めるべきではないかという議論がなされた。援助国の多くと世銀やUNDPは援助を減らすことになり、だいたい半年ほど援助が停止した。日本政府は立場を明確にせず援助の停止はしなかった。エチオピア政府は、援助停止措置に強く反発し、ドナーとの関係が悪化して対話もできなくなった。結局、半年後に世銀の総裁がエチオピアを訪問し援助が再開されたが、教育や保健分野における援助が停止されて最も困ったのは一般国民だったし、反政府運動への弾圧も強まった。その後、2015年の選挙の際にも同じようなことが起こった。与党が全議席を占め、野党の議席が0になった。その時も野党側は選挙に反発し暴動が起き、400人が死亡し数万人が逮捕された。しかしその時は、どのドナーも援助を止めなかった。むしろコミットを続けることにより、良い方向に向かった。エチオピアの経験から一般的な結論を出すことはできないが、多くの成功や失敗の事例を議論し、強権的な政府に対する援助のありかたを判断すべきだ。

#### **(援助の停止よりも援助の意図を議論すべき)**

[44] ミャンマーがまだ軍事政権下にあったとき、自宅に軟禁されていたスーチー氏は、軍事政権に対する援助はいかなるものであれ強権的な政府の強化につながるから停止すべきであると述べていた。国際機関は教育や保健などの市民への直接サービスの分野での援助を続けたが、彼女は、こうした支援であっても、市民はそれが軍事政権のおかげであると考えるものだから停止すべきであると主張していた。結局のところ、強権的な政権への援助を続けるかどうかという議論よりも、援助によって何を達成したいのかという意図が重要である。例えば、10年もかかる裁判のための法整備支援を続けるかどうかの議

論をする前に、Alternative Dispute Resolution（ADR）としての伝統的な紛争解決手段を利用した場合の方が、村人の生活向上に役に立つのではないか。

**（ODAの目的は弱者への支援と健全な市民社会の構築である）**

[45] 現在の世界では、ODAができることは限定的だ。経済発展を促すといった大きな変革を起こすことはできない。ODAの役割は、「誰一人取り残さない」という理念を実現するために、社会的に取り残されている社会的弱者への支援や、女性の社会進出や若者の起業を後押しすべきである。またODAを利用して野党や市民社会組織とのパイプを強化し、多様な価値観を受容する健全な市民社会の構築に貢献すべきである。

**（政府以外の組織との対話を重視すべき）**

[46] 日本のODAは政府間の取り決めに基づいているために、政府以外の野党や市民社会組織との連携が不十分である。強権的な政府の場合は特にそうであり、政府によって苦しめられている人々の状況を見て見ぬふりをしていることが多い。今後は、もっと積極的に政府以外の組織（野党、労働組合、NGOなど）との対話を重視し、彼らの声も反映させた形の援助を実施すべきである。

**（相手国に尊敬されている日本人をアドバイザーに起用すべき）**

[47] 日本の開発援助を受け入れる国は、日本政府の意図、すなわち本音の動機は何であるのかを見極めたいと考えているので、政府レベルだけではなく市民社会を含むあらゆるチャンネルを通して、日本のガバナンス支援の意図を説明していくべきである。そのためには、グッド・アドバイザーとして日本のガバナンス支援の基本的な考え方を説明できる人材が不可欠であり、各国で尊敬されている日本人をリストアップするべきだ。

**（国会は開発援助政策にもっと取り組むべき）**

[48] 1992年に初めてODA大綱が制定されたが、この背景には参議院での超党派の協力があった。今後、日本の開発協力をSDG16の掲げる普遍的な理念の実現のために活用するにあたっては、外務省にだけ政策を任せるのではなく、国会の中に超党派の調査委員会を設置して直接現場のNGOやJICAの声を聞く機会を設け、広い意味で国民的な議論を作っていくべきだ。

[（目次へ）](#)

## 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. 今回の研究会では、アフリカ諸国への日本の開発協力の問題点と改善のための提言を取り上げて議論をする。具体的には、すくなくとも次の3点を中心に考えたい。第1に、南スーダンのように紛争が多発している国々への平和構築のための開発協力はどうかという問題である。SDG16はすべての形態の暴力の減少を第一のターゲットに掲げているが、そのためにはどうすればよいのか。またおなじくSDG16がめざしている法の支配や民主的ガバナンスが根付いてない紛争多発国への支援はどうか。これと関連して、紛争国への日本の支援とそれを実施していく日本人援助関係者や研究者の安全確保はどのようにバランスをとるべきかについても検討したい。第2に、ルワンダのように紛争後の復興やその後の経済成長は順調に進んでいるが、SDG16のめざす人権の擁護や民主主義の定着という視点からは、多くの問題が指摘されている国への日本の開発協力はどうかを考えたい。悪い点には目をつぶり、よい点を伸ばす支援がよいのか、日本が掲げる普遍的価値の点から見ておかしいことにはおかしいと言うべきなのか、たとえ助言を行っても変わらない強権的な政権にはどのように対応すべきなのか。第3に、モザンビークのプロサバンナ事業に見られるように、日本政府・JICAの実施している事業に一部とはいえ現地の市民社会組織や農民間体が激しく反発しているのはなぜなのかを考えたい。G7諸国が現地政府と民間企業の協力のもとに進めている食糧安全保障のための支援は、本当に貧困層に届いているのか。SDGsがめざす「だれ一人取り残さない」包摂的な支援は、現地政府と民間企業による農業生産性の向上によって達成できるのか、それともそれは一部の権力者とその支持者のみが裨益するのだろうか。
2. TICADVで「平和と安定」が謳われたことを受け、日本政府・JICAはアフリカ初の司法アドバイザーをコートジボワールに派遣し、刑事司法分野の人材育成と司法アクセス改善支援を行った。2013～2017年度に実施した仏語圏アフリカ刑事司法研修は、SDG16の様々なターゲット（16.1, 16.2, 16.3, 16.4, 16.5, 16.6, 16.a）に貢献するものだった。また、司法アクセスの改善を支援するためにコールセンター「ALLO JUSTICE」を設置した。このコールセンターは、日本の法テラスを参考にしたものであり、SDG16（特に16.1, 16.2, 16.3, 16.5, 16.9）のみならず、他の様々なゴール（SDG5, SDG8, SDG10など）にも貢献した。刑事司法研修は、2020年度から再開される予定だが、司法アクセスの支援は2017年で打ち切られてしまった。しかし、その後もコールセンターは稼働を続け、件数が減少したものの電話対応と記録簿の習慣は確立された。しかし運営の実務家が育っておらず、フォローアップが必要である。
3. SDG16の掲げる目標とターゲットをアフリカ諸国で実現していくにあたっては、SDG16の内容を改めて吟味する必要がある。SDG16の考え方は、法と制度の構築や強化、いわゆるルール作りを通

じて暴力を減らすということにあるが、外部から制度やルールを押し付けるだけでは、暴力を減らすことはできないのではないか。暴力を減らすための取り組みは、単なる制度面だけでは不十分であり、特にローカルな人々の取り組みを尊重することが必要である（例えば、ルワンダに関する研究で、ジェノサイドの傷をいやすために、ただ傍らににいるという人々の実践が報告されている）。政府以外のローカルの人々の活動を評価し、支援していくことが必要だが、SDG16にこの点は全く触られていない。暴力を減らすためには、ルールの押し付けにならないように、現地でどのような実践が行われているのかを知り、どのような実践がいかなる場合に有効なのかを見極める能力を持つことが重要である。

4. アフリカにおける強権的な政権に対して何の注文もなく開発協力を続けてよいのかどうかは、難しい問題である。アフリカ諸国について一般的に言えば、植民地時代から続く分権的専制制度（各地域の部族長による間接統治）から中央集権的な国家建設を進めるにあたっては、国家権力の集中は不可避の過程であると言える。しかし、アフリカ諸国の国家建設を日本が支援している場合、その過程において人権侵害がまかり通ってよいとは言えないだろう。現在の多発している紛争や強権的な政権は、ガバナンス面に考慮を払わなかった冷戦期の援助競争の結果であるともいえる。しかし日本が相手国におけるすべての人権侵害を非難するわけにはいかないし、それが必ずしも相手のためになるとは限らない。
5. SDG16には12のターゲットが掲げられているが、ここでは、「平和の実現と暴力の抑制」（16.1, 16.2）、「法の支配、司法へのアクセス、人権」（16.3, 16.9, 16.10, 16.b）、「制度構築、説明責任、透明性、参加型意思決定」（16.6, 16.7）の三点について考察する。「平和の実現と暴力の抑制」のためには、政治プロセス支援（政治関与、資金拠出、メディア・市民社会支援等）、治安部門改革支援（機材供与、研修等）、人道・開発支援（人間の安全保障・生計向上（レジリエンス）支援等）、和解支援（文化・スポーツ・市民社会支援等）などの方策があるが、政治関与の成果の不確実性（知見・リソース不足、リスク高）、非軍事的支援に限られる治安部門支援、紛争を身近な問題と実感できず当該国が責任を負うべきと考える国民の関心の低さなどが制約要因となっている。「法の支配、司法へのアクセス、人権」に関しては、バイの技術協力や国際機関連携などを通じた法整備・警察・司法制度構築支援が支援の方策として考えられるが、目に見えるわかりやすい成果を示すことが困難であるという制約がある。「制度構築、説明責任、透明性、参加型意思決定」に関しては、バイの技術協力や国際機関連携などを通じた税関、地方税など特定分野の制度構築支援が方策として考えられるが、保健・教育をはじめ個別分野と重複する面があり、またコア・ガバナンスは成果の計測やメリットの実証が往々にして困難であること、分野により相手国政府の側が消極的であること、国毎の相違や文化的要因が大きいことなどが制約要因である。

## 提言（参加者の発言要旨）

（アフリカ諸国に向けた持続的な法整備支援をすべき）

[49] 日本の経験共有をベースにした法整備支援は、アフリカでも十分に受容られる。すなわちアフリカは遠く、法制度や実務の知見が欧州の旧職員地宗主国に及ばないとしても、日本だからできることやアジアの経験共有が有効な場面があり、日本らしい存在感のある支援も可能である。国際社会における日本のいわば責務として、また中国への牽制として、アフリカに対しても「選択と集中による適宜の支援の継続」が望ましい。出来ることを持続的に行うこと、地域的な支援のあり方を検討し続けてゆくことが肝要である。

#### **(平和構築やガバナンスの案件の一部に司法アクセスを取り入れるべき)**

[50] 小規模であろうと継続した支援やその検討を行ってゆくには、一定の人材リソースと財源は不可欠である。アフリカ地域への関心は一般的には限定的で人材確保の負荷が重いことをふまえ、適宜の対応策がとられていてよい。この点、個人の負担による支援に依存する現在までの状況は、適切とは思われない。アフリカ地域に分配されるリソースの規模は大きくないことをふまえ、法整備支援だけで独立のプロジェクトを立てようとするのではなく、平和構築や隣接するガバナンス分野の案件で、1つのエレメントを法司法分野（とくに司法アクセス）から採用することができると、対応可能なケースが増える筈である。

#### **(ガバナンス分野ではパッケージ型の支援を実施すべき)**

[51] 分野の縦割りを越えたパッケージ型の支援を可能にするインフラが欲しい。またこのとき「司法」「行政」「人権」などのタームを障害にすることなく、広げ、繋げて、包摂的なプロジェクトのデザインができるようにしたい。TICADの宣言の文面や「国別協力方針」の書きぶりは、例えば、上記のようなタームの解釈の問題を起さず、包摂的なパッケージによる支援もできるようなものであるとよい。

#### **(情報提供型の司法アクセス支援を様々な案件と組み合わせるべき)**

[52] 「司法アクセス (Access to Justice)」は、SDG16の基幹コンセプトの一つであるが、これを改善する施策には、末端の市民に直接裨益するものも多く、住民やコミュニティとの繋がりを含む様々な分野の案件（例：教育、農村における女性支援）にトッピングとして載せることが可能である。とくに情報提供サービスについては、小規模でも効果的な取組みが構成しやすく、提供件数がカウントできるため評価の指標になじむ。最も貧しく支援を必要とする人へのアプローチも可能であるし、分野横断的な支援の協働によるホリスティック・アプローチにも展開できる。

#### **(司法分野の支援はビジネス環境整備の一環としてとらえる)**

[53] アフリカに対する視点のひとつとして、とくに被支援側のニーズの高さから、ビジネス環境整備の視点も意識しておくことが望まれる。この点、例えば、グッドガバナンス・汚職対策をはじめ、司法アクセス改善支援も、刑事司法手続の能力強化も、アフリカ現地においてはビジネス環境として整理できるしそうすべきである。人権擁護の有無は、サプライチェーンにおいて「ビジネスと人権」の観点からのチェック項目になり得る。これらをふまえ、民間投資促進のプロジェクトにも法司法分野の要素やSDG16関連のエレメントを付加することが考えられる。

#### **（他のドナーとのコミュニケーションと協働体制を確保する）**

[54] アフリカに限ったことではないが、政府の動きが特異な展開をみせる場合がある。経験上、現地の活動において、ドナー間のコミュニケーションと協働体制（実施中の支援を被支援国への支援プラン全体に組み込む）を確保しておくべきである。人権保護に繋がる支援は、非民主的な国や紛争中の国においても実施されていてよいのではないか。（参考：ONUCI コールセンターの活動）

#### **（SDG16の達成に向けた支援の成功例を公表し、拡充すべき）**

[55] 支援の効率上、従前アフリカに対して行ってきた平和構築・司法アクセス・ガバナンス等のSDG16に直接関連する支援は、フォローして育てたほうがよい。とくに過去の支援の中で有効なもの・良いもの・良い部分（もしあれば）は、無為に放置せず、評価できる形で公表すべき。また、「司法アクセス」の要素などのトッピングを施すことで、様々な分野の案件に、SDG16のエレメントを付加することを検討しては如何か。

#### **（コートジボワールの司法アクセス改善支援を継続し、他国でも活用すべき）**

[56] コートジボワールの司法アクセス改善支援を通じて、日本の法テラスをモデルに、SDG16.3項にストレートに裨益する法律情報提供サービスの原型が1セット完成している。持続可能な運営のためフォローアップを継続すべきであり、また他国・他地域への支援モデルにも活用すべきである。現在の支援のたてつけでは、アフリカに対する法整備支援は、いわゆるポストコンフリクトの国に対してしか行うことができないが、これまで内戦がなかったからといって社会が脆弱ではない訳ではなく、むしろ国内危機の予防の意味で、法司法分野の機能を強化することに意義がある場合も少なくない。したがって、上記のような制約を無くして、個別具体的に柔軟な対応を可能にすることが適当である。

#### **（SDG16の実現のために海外青年協力隊を活用すべき）**

[57] 誰も取り残さない社会の実現、最も貧困な層に届く支援を実現するには、SDG16の関係でも（むしろSDG16の関係でこそ）、社会の底辺へのアウトリーチを含む活動を実現することができるとよい。そのためにできる日本らしい支援の一つとして、例えば、農業分野において、青年協力隊員が、地域の状況や人々の抱えるリアルな問題を拾い上げることでプロジェクトの活動に貢献した成功例などをふまえ、SDG16の分野でも協力隊を活用した支援を実施すべきである。

#### **（暴力を減らすためのローカルレベルの実践を支援すべき）**

[58] SDG16の最高位の目標は暴力を減らすことにあり、暴力を減らすためのローカルレベルの実践を注視し、そのなかの成功例を支援・協働することが重要である。日本は、欧米のルールを伝統社会に適合させた経験をもつから、これを生かした支援を行うことができるはずである。

#### **（人権侵害を起こした国への対応策を事前に行動原則として決めて公開すべき）**

[59] 日本が基本的人権のうち社会権だけでなく市民権・自由権にも価値を置く国であることを国際社会に広く明らかにしておくべきである。そのためにも、政府やJICAはガバナンスと開発協力に関する

考え方、行動原則（こうなったら、こうする）を決めておき、可能な限り公開すべきである。すなわち、関連するプロジェクトで人権侵害が起こったらどうするか、政府が市民権、自由権を公然と侵害したらどうするか、汚職の頻発のような問題にどう対処するか、などについて事前に対応策を決めておき、それを国際社会に示すべきである。

**（行動原則を決めることは重要だが公開する必要はない）**

[60] 人権侵害などが起こった場合の日本政府の行動原則を定めることは重要だが、それを公開すると原則に縛られてしまうのではないか。特に強権的な国との駆け引きの際には、他のドナーとの関係もあり、手の内を見せない方がよい場合もある。

**（開発協力大綱の理念に反する支援は行わない大原則は示すべき）**

[61] 行動原則を明らかにすると外交の手足を縛るという側面は確かにあるが、半面、原則を明らかにしておかないと、相手国がひどく強権的になった場合でもいつまでも開発協力をやめられなくなってしまわないか。細かな判断基準をすべて公開する必要はないが、開発協力大綱にも「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の共有や平和で安定し、安全な社会の実現のための支援を行う」とあるように、これに反する支援は行わないという大原則は明らかにすべきである。

**（柔軟な外交的配慮をしつつも、普遍的な価値を守る原則を維持すべき）**

[62] 日本政府はG7の一員として、2018年のベネズエラの大統領選挙の選挙プロセスを一致団結して拒絶したが、欧米が批判をした同年のカンボジア総選挙の選挙プロセスについては、コメントをせずに黙認をした。同じような強権的な政権による非民主的な選挙に対して、このように異なった対応を取った日本政府のやりかたは、原則に反するものとして非難されるべきなのか、それともベネズエラとカンボジアでは日本にとっての重要度が異なるので、異なった対応をするのは当然なのか。議論の分かれる点かもしれないが、やはり日本は外交上柔軟に対応しつつも、普遍的な価値を守るという原則を維持すべきである。

**（制度構築のための具体的な案件・人材・資金を動員すべき）**

[63] 世界を変革するというSDGsの精神に基づいて、SDG16のターゲットを実現するために必要な資源を動員するための具体策も考えるべきである。具体的な達成目標がしめされているほかのゴールに比べて、SDG16は特殊であり、国の統治制度を作ることが目標となっている。多くの脆弱国では、機能する統治制度が存在していないどころか、存在していないことに気づいてすらいない国が多い。このような国々に対して、日本の開発援助資金の中で一定の金額を確保することは可能だろうが、具体的なプロジェクトがなければ実行できない。またそのプロジェクトを実施するのに必要な人材も育てていかなければならないだろう。制度構築支援のためには、具体的な案件とそれを実施する人材と資金をいかに動員するかが重要である。

**（日本企業にアフリカ諸国の法の支配やガバナンス問題を伝えるために日本人弁護士を活用すべき）**

[64] TICAD などを通じて、アフリカでのビジネスに関心が集まっているが、日本企業の間では SDG16 に関連する問題はほとんど意識されていない。アフリカでのビジネスに関係している企業に法の支配やガバナンスに関してアフリカ諸国が抱えている問題を伝えていくことが必要だ。そのためにも SDG16 の専門家として日本人弁護士をもっと活用すべきである。

#### **（日本政府の超安全主義を見直すべきである）**

[65] アフリカの紛争多発国に対する日本の開発協力を考えるにあたっては、難民を考える会の長有紀枝理事長が指摘している日本政府の超安全主義の深刻な弊害について改めて考えることが必要である。安全を理由に自衛隊を撤収するのは法的問題の未整備かもしれないが、NGO 職員を含む邦人援助関係者や邦人研究者の入国を制限することは深刻な問題を引き起こしている。現地に入れないのであれば、情報が取れず経験を積むこともできない。長期的にみると自分で自分の首を絞めているようなものである。結局、カネを出す以上のことができなくなってしまう。

#### **（安全対策は、現場についての十分な情報収集と分析に基づくべき）**

[66] 開発協力を国益のために実施しているとしても、そのために国民の生命を危険にさらすべきではなく、可能な限りリスクを軽減すべきである。そのために必要なことは情報を収集して現場の状況をよく把握することだが、これはかなりの部分日本にいてもできることだ。日本の本部が、単に安全サイドを取って現場の手足を縛るようなことはすべきではないが、十分な情報とその分析に基づいて判断をしたのであれば、国外退避もやむを得ないことだ。

#### **（日本政府が直接派遣する人材以外の邦人には、安全基準を極度に厳しく適用すべきではない）**

[67] 邦人の安全対策は、日本政府からの拠出金の目的とその資金によって派遣される邦人の安全確保のバランスの問題だが、どう見ても現在のルールは厳しすぎるのではないか。このままでは NGO 職員も研究者も現場に行けず、知識や経験を蓄積することもできず、世界の潮流から取り残されていくばかりである。政府が直接派遣している人材は別としても、拠出金として国連や NGO に支払った資金で彼らが邦人を派遣する場合まで日本政府が管理しなくてもよいのではないか。もう少し日本人が現地に入っていける余地を残すべきである。

#### **（日本人学生がアフリカで研修を受けられる仕組みを作るべき）**

[68] 日本ではアフリカへの関心が低いと言わざるを得ず、日本人学生もアジアには出かけていくが、アフリカまで行くものはわずかである。その上に、政府による厳しい安全基準があるので、アフリカまで学生を連れて行こうという先生もほとんどいない現状である。これらの状況を打破して、アフリカへの関心をもつ青年を育成するためにも、JICA が中心となって日本人学生がアフリカで研修を受けられるようなメカニズムを作れないものか。

#### **（政治プロセスへの貢献を強化すべき）**

[69] 「平和の実現と暴力の抑制」に貢献するためには、政治プロセスに対する日本大使館や研究者を中心とする体制と取組みを強化すべきである。特に国境管理など日本の得意分野を開拓・深化させるべき



である。また、平和構築人材育成事業の発展などを通じて、政治プロセスを側面支援できる人材の育成を図るべきである。日本人の安全の確保と現場での支援ニーズとのバランスについても再検討すべきである。さらには、機動的な資金の確保も重要である。

#### **(法の支配の実現のための支援を強化すべき)**

[70] 「法の支配、司法へのアクセス、人権」に貢献するためには、政治的問題を人権問題として国際司法で解決しようとする現在の国際社会の傾向へどのように対応すべきかを検討すべきである。また、国民の理解を念頭に入れながら、適切な目標を設定すること、UNDP や IDLO などの専門性のあるパートナーや他ドナーとの連携することも重要である。また、専門性と語学力をもった方の支配の分野で貢献できる人材の育成や警察支援における南南協力など得意部門を開拓・深化させることも必要である。

#### **(日本と世界の双方のグッドプラクティスの発掘・蓄積・共有を進める)**

[71] 「制度構築、説明責任、透明性、参加型意思決定」に貢献するためには、日本と世界の双方のグッドプラクティスの発掘・蓄積・共有が重要であり、税関支援、徴税能力支援などの得意分野の開拓・深化を行うべきである。また国際機関との連携も重要である。

#### **(開発協力のための人材育成、組織強化、知的基盤の構築を推進する)**

[72] 日本の開発協力の担い手となる日本人の育成と日本の組織の強化、知的基盤の構築を図るべきである。そのためには、既存の他国の機関や事業を大いに活用しながら関心と能力を持つ人材を育成しなければならない。また、平和構築・平和協力関係組織のネットワークと提言の作成・実施、大学、JICA、関係省庁等との緊密な連動と協力などを通じて、日本の組織を強化すべきである。さらには、SDG16の重要性と日本の強みや貢献の必要性に関する理論武装を通じて、知的基盤を構築すべきである。

#### **(SDG16の達成は、経済・社会・環境のSDGs三次元での統合的達成に資するべき)**

[73] SDG16に何を加えるか議論はあるが、あくまでもゴール16の達成は、経済・社会・環境のSDGs三次元での統合的達成に資するべきであり、法曹界のサイロや草刈り場であってはならない。すでに、PKOs等の平和活動の民生支援部門は、「誰一人取り残されない」という三次元を結ぶ理念を実践し、紛争地におけるコミュニテイレベルでの持続可能な発展を目指している。ゴール16の施策展開は、その経験に学ぶべきである。

#### **(SDG16+は開発協力の土台である)**

[74] 最近のIEP (Institute for Economics and Peace、国際的シンクタンク) 報告によると、SDG16の掲げる平和・公正・包摂的社会の構築は、他の多くのゴール(ターゲット)達成にとっていわば前提条件(土台)ではあるが、実際には、SDG16に含まれる12のターゲットに、SDG16以外の他の7つのゴールに含まれる24のターゲットをも加えた計36のターゲット [これをSDG16+と呼称] が多くのゴール達成にとって重要としており、その意味で、日本の開発協力もSDG16+を土台とした視野をもって実施すべきである。

**(大型案件の実施にあたっては最も貧しい人々を取り残さないように対話を重ね対策をとるべき)**

[75] モザンビークのプロサバナ事業に見られるような現地の NGO や農民組織の一部が日本政府・JICA の実施する案件に激しく反発するという事態は、「だれ一人取り残さない」という SDGs の精神に反するものと言わざるを得ない。対立の原因の一つは、ブラジルのセラード開発の成功体験をそのままモザンビークに持ち込もうとして現地の農民との対話が不十分であったことにある。大規模開発によって日本の開発協力が相手国の経済成長に貢献したとしても、その恩恵が特定の層に偏り、生活の基盤である農地を失った農民の犠牲の上に成り立つのであれば、それは望ましい援助とは言えない。地域社会の最も貧しい人々を取り残さない、すくなくとも彼らに害を与えることがないように、十分な対話と対策を取るべきである。

**(現地 NGO とのネットワークを構築するために資金を出すべき)**

[76] 日本の開発協力の視点をこれまでの政府への知見の提供型から現地 NGO を含むネットワーク型へと転換すべきである。発展途上国では、政府と特定住民との間にパトロンクライアント関係が生じていることが多いが、その関係からはずれている地方の人々は政府の支援を受けることができないことが多く、したがって日本の支援も政府を通して提供している限り、本当に支援を必要としている人々に届かないことが多い。このような人々へアクセスするためには、現地の NGO と連携して支援のネットワークを構築すべきである。日本は他のドナーや国際機関との連携には力を入れているが、現地の NGO との連携は不十分である。日本人が危険な地域にまで直接出向かなくても、比較的安全な都市で開かれている現地 NGO との連絡会議などに参加して情報収集と日本からの発信を行えば、ネットワークを築くことができるはずである。しかし、このために必要な経費が全くでないことが問題である。

**(法整備支援では、伝統的ルールを活用しながら普遍的なルールに合わせていく努力が必要)**

[77] 法整備支援の難しさは、現場で長年使われてきた伝統的なルールと普遍的と言われている国際的（実質的には欧米の）ルールの間大きなギャップがあることだ。どちらかを選ばざるを得ない状況になった場合は、日本は普遍的なルールを選ぶしかないのだが、現場の人々からは受け入れられない場合もある。できる限り人々が使っている現場のルールから出発して、それか活用しながら、時間をかけて普遍的なルールに近づけていくような法整備支援を目指すべきである。

**(平和構築支援とは信頼関係の構築である)**

[78] アフリカにおける平和構築支援事業では信頼関係の構築が最も重要だ。住民と司法制度の間の信頼関係、住民と地方政府との間の信頼関係、あるいは、対立しているコミュニティの間の信頼関係、さらには元政府兵と元反政府兵との間の信頼関係など様々なレベルでの信頼関係の構築をしていかなければならない。JICA は職業訓練を通じて社会の統合を支援してきた。こうした点から見て、現在のルワンダは民族対立を乗り越え経済発展を続けている素晴らしい国になったと言える。一方南スーダンも、まだまだ子供のような国で、汚職が蔓延して、政治的にも経済的にも軍事的にも統治機能が十分機能していない。不良少年のような国に制裁を加えても意味がないのであり、必要なことは一緒に背中を押してあげることではないか。

**(日本は、ルワンダ政府の影の側面も注視して適切な助言や援助をすべき)**

[79] ルワンダに関しては、光と影があることを認識すべである。多くの研究成果に示されているように、現在のルワンダの政権は、戦後の復興と急速な経済成長や汚職の少ない行政においては著しい成果を上げたと言えるが、一方、コンゴの反政府武装勢力への支援や多くの人権侵害にみられる非民主的で独裁的な統治方法に対する批判も多い。日本は、ルワンダ政府の光の当たっている部分への支援だけではなく、影の側面も見据えて、民主主義にとって必要な助言を行い、真に誰も取り残されることのない援助を目指すべきである。

**(軍拡を引き起こす独裁政権を支援するよりも軍縮につながる開発協力をすべき)**

[80] 多くの国では暴力抑制及び治安維持のため、法の支配の名の下に、強権的開発独裁が不可避と見られるが、その先は、果てしない軍拡である。JICA が関与したルワンダ等いくつかのアフリカ諸国で、コミュニティレベルで敵対部族を結びつける民族和解が実現したのは、SDGs 三次元の持続的発展が、関係住民のウインウインの平和志向を生み出すからである。実力組織による統治よりも、むしろ、その非軍事化、暴力の原因となる不平等と差別の撤廃を優先させるべきである。軍縮と開発協力の関係も考えていくべきである。

**(アフリカ人を含むアフリカ研究者のネットワークを開発協力で活用すべき)**

[81] アフリカ支援の問題は複雑だが、日本にはまだまだ専門家が少ないから、大学の研究者がもっと日本の対アフリカ支援の在り方について第三者として発言すべきである。その際には日本人研究者だけではなく、アフリカからの研究者や学生も含めて討議すべきである。こうしたアフリカ研究者の国際的なネットワークの構築のためにも日本の開発協力資金を活用すべきである。

**(包括的なジャスティス支援プロジェクト“Japan Justice Support Project”を立ち上げる)**

[82] ポストコンフリクトの国々を対象に、一般市民、特に女性のための包括的なジャスティス支援プロジェクト (Japan Justice Support Project) を立ち上げるべき。プロジェクトの現場として、日本とアフリカ諸国のほかに、オランダのハーグにも拠点を置く。ハーグには ICJ, ICC が存在し、City of Justice のブランドが確立している。日本、ハーグ、アフリカ諸国をつないだプロジェクトを通じて、国内の司法制度の改善や司法関係者の能力強化を行うとともに、被害にあった女性やその家族をはじめとする一般市民のための司法アクセス (Access to justice) 改善支援を行う。性暴力に遭った女性を治療しながら、悲惨な現状を変えるには、加害者の不処罰の状況を変え「ジャスティス」を実現する必要があると訴えている 2018 年ノーベル平和賞受賞者のムクウェゲ医師に協力を要請する。また、司法分野における女性を中心とする人材育成への日本内外の世論の支持を得るために、可能であれば、皇后陛下に名誉顧問のような形で関与していただく。具体的には、以下の 3 本柱で実施する。

**Part 1. アフリカ全体への一般プログラム**

・「ジャスティス」を学ぶ留学生を支援する。法学にかぎらず、平和構築など周辺分野も含む大学院留学。アフリカ出身の難民に優先枠をつけるのも一案。ABE イニシアティブに「ジャスティス枠」を設けるの

でもよい。刑事司法の担い手の能力強化のために、現在の「仏語圏アフリカ刑事司法研修」をスケールアップしたり、ICC に新たに研修機能を追加したりする（Part3 参照）。

- ・ 「ジャスティス」へのアクセス改善支援は、コートジボワールで成功したコールセンター「ALLO JUSTICE」をモデルにした法律情報提供サービスを中心に行う。情報伝搬については、新しい技術を活用し、とくに各国政府司法省のウェブサイトとアプリによる情報提供を底上げする。テクノロジーの利用について、HiiL の Innovating Justice Award と連携（HiiL はハーグに拠点を置く NGO であり、蘭・スウェーデン政府等の案件を実施している）。

- ・ いずれも、サービス利用者の対象は、あえて女性に限らないが、研修や留学など支援の対象は一定割合以上を女性のプロフェッショナル（ないしその候補）とする。女性法律家協会など、女性専門家団体の連携をベースにできるとよい。また、平和構築案件のほか、保健・医療や教育、コミュニティの支援と連携し、ホリスティックな構成にできると良い

## Part.2 コートジボワール共和国の司法アクセス改善支援

コートジボワールの復興と社会基盤の安定を確かなものとするための支援。2020 年の大統領選挙と関連させるのもよい。

- ・ 国内に 6 か所あるべき控訴裁判所のうち、3 か所が未設置なので、少なくとも 1 か所を建設する（残り 2 つは仏、EU、米の支援でもよいが、中国に先を越されないことがポイント）。 司法分野のハコモノ支援が実現すれば、インパクトが違う。

- ・ コールセンター「ALLO JUSTICE」を継続支援し、情報提供サービスの成功モデルとして育てる。具体的には、2020 年の総選挙の前後の治安維持に貢献するため、人権保護ダイヤル機能を追加。

- ・ PALAJ の持続的な運営支援。これは、内戦後に UNDP ・ EU から複数機関の支援で行われた優良プロジェクトであり、地元の女性法律家協会が実施し、無料法律相談を中心に総合的な司法アクセス支援を実現していた。これを復活させ、司法省に移管する。

## Part.3 ICC に研究所・研修所としての機能を追加

国際刑事裁判所に併設する形で、アフリカ諸国を対象とする研究研修機関を発足させる。もしくは同様の中長期の研究・研修プログラムでもよい。これは Part 1 の受け皿の一つとしても活用できる。ICC における実務での問題意識をふまえた各国の刑事司法制度や現状の調査と研究、その充実、関係者のネットワークづくりを目的にする。UNODC や UNAFEI と連携。なお、ICC の赤根智子判事は日本の司法分野における女性プロフェッショナルのエースのひとりであり、法務省 ICD とアジ研を歴任し、司法分野の支援も経験豊富。かつアフリカとの縁もあり、2016 年の TICAD ではサイドイベントに参加した。（過去に TICAD に参加した経験のある唯一の日本の司法関係者）。昨年より 2027 年まで在任予定。

[\(目次へ\)](#)

## 第4回研究会 2019年5月30日 17:00-19:00 @JICA市ヶ谷ビル会議室

テーマ：「自由で開かれたインド太平洋構想」と「一帯一路構想」における日本の開発協力のあり方

### 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. 今回の研究会はSDG16の根本意義を問い直すことになる。なぜならば、SDG16の中核となっている平和、自由、民主主義、人権、法の支配といった第二次世界大戦後の人類社会が築き上げてきた普遍的価値観に対して、一党独裁の共産党政権によって統治されている中国は、人権を無視しても経済成長を目指し、軍事力を背景に既存の国際秩序を変更しようとし、そのような考えをアジア・アフリカの国々に広めているように思われるからである。そしてそのための手段の一つが「一帯一路構想」ではないかと考えられる。これに対して、日本は「自由で開かれたインド太平洋構想」を打ち出し、米国トランプ政権も中国に対抗する安全保障の戦略として自由で開かれたインド太平洋の重要性を宣言している。しかしながら、日本の掲げる「自由で開かれたインド太平洋構想」が、中国の「一帯一路構想」に対抗するためのものであるとは必ずしも言えないし、安倍首相も4つの条件（適正融資による対象国の財政健全性、プロジェクトの開放性、透明性、経済性）が満たされるのであれば、一帯一路構想に協力できると発言している。したがって、今回の研究会では、まず「自由で開かれたインド太平洋構想」はSDG16+に具体的にどのように貢献できるのかを考えたい。ついで、中国の「一帯一路構想」に対しては、経済面で協力する際には人権問題を切り離すべきではない（中国のウイグル人への政策は容認できない）、また世界と日本の安全保障の観点からは中国の強権的な措置に（南シナ海やスリランカのハンバントタ港問題など）対抗すべきではないかという観点から議論を行う。
2. 「一帯一路」は定義が難しい概念であるが、あえて定義するならば、習近平の権威と権力を世界に示すためにシンボルである。たとえば言えば、星座のようなものであり、それ自体は実体がない。実体を持っているのは、個々の星、すなわち個々のプロジェクトである。それにしても、「一帯一路」は、中国人のみならず外国人の心にも響く一種天才的なネーミングであり、政治的外交的に卓越した概念であると言える。中国は、最初、「新型大国関係」というスローガンを立て、アメリカとの関係を安定させようとしたが、サイバーや東シナ海、南シナ海などの問題でアメリカとの関係が悪化し、やがて「新型大国関係」という概念を使わなくなる。代わって中国外交の重点とされたのが「一帯一路」であった。つまり、中国の外交政策がアメリカファーストからユーラシアファーストにスイングし、「一帯一路」が生まれたのである。このような考えが出てきた理由としては、当時東ではオバマ大統領がTPPを作ろうとしていたので中国は西を向こうとしたという事情や、国内市場が飽和状態だったため過剰な生産能力や建設能力を海外に振り向けたということなどがある。いずれにせよ、当初はもっぱら東に向いていた中国の進出が日本やアメリカなどからの抵抗に

遭ったので、政策の振り子を反対側の西に振り、TPP に対抗する形でヨーロッパとアジアをつなぐルートを整備し、その中間地帯を発展させようとしたものだ。

3. 「自由で開かれたインド太平洋構想」は、もう一つの星座であると言える。自由で開かれたインド太平洋をつうじてアジアとアフリカを連結し、地域の安定と繁栄を促進しようという構想であるが、個々のプロジェクトこそが実体である。日本の「自由で開かれたインド太平洋構想」と中国の「一帯一路」は、ともにあいまいな構想であるがゆえに、部分的には共存できる。両国の価値観は一致しておらず、戦略面においては、地政学的にも地経学的にも競争関係にある。中国が軍事力を強化する理由の1つはシーレーンの安全を確保するためだが、アメリカですら同盟国と協力してシーレーンの安全を確保しているのに対して、中国は同盟を結ぼうとしていない。シーレーンの安全確保を一国だけで行うことは不可能であるから、関係各国とのあいだに軋轢が生まれる。しかし経済関係においては競争的であると同時に協調的にもなりうる。日本は、「一帯一路」構想全体に協力するのではなく、個々の星であるプロジェクトを見て、それが日本側の条件と合致するのであれば、協力をするのがよい。
4. 日中関係は矛盾の中にあるということが現実であり、しばらくはこの矛盾を生きるしかない。アメリカの一部に出ている、完全に中国との関係を断つという考え方は現実的ではない。両国の利害関係が完全に一致することはありえないが、戦争を避けるために、日本と中国は両国間関係の脆弱性（安全保障、島嶼問題、歴史問題、認識のギャップなど）を管理、抑制し、強靱性（経済、文化、非伝統的安全保障の協力など）を高めていくべきである。
5. 今までのやり方で中国が影響力を強めるのは、法の支配や人権の尊重、平和的な問題解決のためにまずい。どうやって中国に変わってもらうか。中国のインテリや官僚は、今の中国の政治体制がいつまでも続かないとわかっているが、その変化がいつ始まりどのようなプロセスになるかまでは分からない。そして、おそらく平和なプロセスにはならないのではないかという不安から、それについて考えたくないと思っている。中国が、外からの圧力で変わるとは思えないが、うまく刺激を与えるのはいいと思う。むしろ圧力をかける形だと逆に反発する。中国には変わってもらわないと困るが、私たちに中国を変えることはできない。どの国でも変化は内発的でないとうまくいかない。要するに、中国人が変わらないと中国は変わらない。私たちが出来ることは中国人を変えることだと思し、中国人はどんどん変わっている。アメリカでは中国は変わらないという認識から圧力を加えてしまっているが、日本の研究者の多くは、中国は変わると思っている。なぜなら、実際に過去30年で中国は大きく変わったからだ。歴史はジグザグなので、今は逆戻りが起きているが大きな方向性は変わらない。なぜなら多くの人は法の支配を求めている、権力の乱用は嫌だと考えるから。我々としてはエンゲージメントをやめず、できるだけ多くの中国人と広く深く接して彼らに働きかける事が大事だ。
6. 日本は中国に1979年からODAを供与してきたが、中国自身はすでに1950年代から対外援助を行っている。日本にとって、中国は累計でインドネシアに次ぐ第2の援助供与国（総額3兆6000億

円)であったが、2018年の日中首脳会談において日本のODAを終了することが宣言された。しかしながら、中国は、自国はいまだに発展途上国であると言っている。実際、先進国ドナーの会合であるOECD開発援助委員会(DAC)の規定によると中国の一人当たりのGNIは先進国よりも低く、世界銀行やアジア開発銀行からは融資を受けている。中国はいまだにDACのメンバーではないので、中国の対外援助政策はDACの規定に従う必要はないと主張しているのである。

7. OECD-DACのメンバー国は、ひも付きの融資や無償資金協力を最貧国に供与してはならないとか、中の上の所得レベルの国に対しては、譲許性指標の高いひも付きの援助をしてはいけないといった様々なルールを守ることになっている。しかし中国はDACに入っていないために、このようなルールに縛られておらず、中国からほかの発展途上国への支援は南南協力であると言っている。しかし、いまや中国は世界第2の経済大国であり、一人当たりのGNIもDACからの卒業水準に達しつつある。
8. 「一帯一路構想」による支援は、パキスタンやスリランカを含むいくつかの国において多大な債務問題を引き起こしている。中国からの融資によって、経済合理性のないプロジェクトや高い利子率のプロジェクトを始めた国々は、債務の返済が困難になり、かえって経済発展の障害となっている。一方、「自由で開かれたインド太平洋構想」は、法の支配に基づいた自由で開かれた海洋秩序を維持することによって、アジア太平洋からインド洋、中近東を通してアフリカにつづく地域を地球社会の開発の核として位置付けている。そして、日本の援助は被援助国に債務問題などが生じないように国際基準に基づいた質の高いインフラを提供している。
9. 中国が台頭しアメリカの影響力が低下してきていることは現実である。しかしながら中国は国内においても多くの問題を抱えており、中国の国内問題を外から変えさせることはできないだろう。中国はジグザクな過程を通じて変化していく。中国は豊かな文化を持ち経済力も強大で世界に影響を与えているが、中国の投資は現地の人材育成に繋がっていない、環境を破壊しているなどの批判を世界中で受けている。こうした批判から中国が国際基準を学んでいることも事実である。また中国は経済面での影響力を行使しているが、スリランカにしる、パキスタンにしる、カンボジアにしる、相手国に対して政治的に中国モデルを押し付けているわけではない。中国的な価値観を他国に押し付けることにも関心はないし、そもそもアメリカがアメリカの価値観を他国に押し付けることができないように、中国も中国の価値観を他国に押し付けることはできない。この点が、体制変換までも画策していたソ連とは異なる。また経済的なグローバルネットワークの構築には熱心だが、軍事的なグローバルネットワークには関心がないし、多くの国内問題を抱えている現状では、世界規模で展開できる軍事力を持つことは無理だろう。しかし、中国はアジアにおいてはアメリカの軍事的な影響力を排除してナンバーワンの国になることは狙っている。
10. 日本は日米同盟と日中関係のバランスをとることが求められている。同時に他のアジア諸国に対してももう一つの選択肢を提供できるはずだ。日本は超大国ではないが、大国である。日本はアジアの国であり、「自由で開かれたインド太平洋構想」は意義のある構想である。カンボジアやミャン

マーなどのアジアの国々は中国からの資金を大量に入れているが、中国に経済をコントロールされたいと考えているわけではない。従って日本は、自由で開かれたインド太平洋構想の中核を成す価値に反するアジア諸国の行動については、それを修正するよう外交的に求めることを臆する必要はない。日本がそうした発言をしても、これらアジア諸国を中国の手に失うことはない。

11. 中国の考え方を理解するには、安全保障の視点もイデオロギーの視点も重要だ。中国は24の国と国境を接しているが、どの国も中国文明の一員になりたいとは思っていないし、アメリカや西欧諸国の影響下に入りたくとも考えていない。特にロシアやインドは中国を疑っている。中国はそれらの国が侵略してくるとまでは考えていないが、天安門事件があったようにブルジョワリベリズムの影響が国内に入ってくるのではないかと恐れている。中国は自由民主主義を信用していないから、それを求める自国民も信用せず、メディア統制をしている。周りの国も中国に協力しようとしてくれないから、より不安になる。ラムズフェルド米国防長官がかつてシャングリラ・ダイアログ（アジア安全保障会議）で提唱したような多国間ネットワークの中で南シナ海をアメリカが守ると言っても中国にとっては意味をなさない。中国はあくまで自分たちで南シナ海を守るつもりだ。
12. 中国では、「易姓革命」が歴代体制の統治を基礎付ける。これは、徳のあるものに天命が下り、主権者が交代する理想であるが、実のところは、現体制を握った支配者が自己の統治を正当化あるいは神格化する手段に過ぎなくなっている（実態は「勝てば官軍」）。中国共産党がどのような徳とレジティマシーにより、民衆の支持を得ているか定かではなく、ましてや、党が民衆とどのような納得感の間合いをとっているかは疑問である。それは、中国に限ったことではない。現代において、各国の体制支配者は、急速に変容する民衆の意識や価値観の変化に順応できず、政権基盤の脆弱化におびえ、あるものは弾圧、あるものは大衆迎合など、あらゆる方法で、自己保全に専念する。一帯一路にせよ米中貿易不均衡是正にせよ、また、BREXITにせよ所詮、為政者の施策は、民衆のempowermentやグローバルな公共秩序を目指してはいない。本来の「易姓革命」は、社会主義市場経済への移行によって、実現するものではない。人民のempowermentを伴う成長がなければ、中国社会の安定はない。中国人民は、経済の開放化による繁栄だけでは満足せず、民主化に向かわなくてはならない。中国人民の変容は、日本での爆買いを含む諸外国への観光で促されただけでなく、より根本的には、外国との文化交流のみならずデジタル化による外的文物情報の流入の影響も一層の観測の対象にシなくてはならない。

## 提言（参加者の発言要旨）

（習近平が「自由で開かれたインド太平洋構想」について言及するように働きかける）

[83] 習近平主席が訪日する際には、彼が日本の「自由で開かれたインド太平洋構想」について言及し、たとえいくつかの条件付きであってもこれを認知するような外交努力をすべきである。安倍首相



は、訪中時に「一帯一路構想」について言及しているので、両首脳が互いの構想を認知することによって、協力の可能性が出てくる。

**（第3国市場における投資のガイドラインを中国と合意すべき）**

[84] 日中はすでに、「第3国市場」において52の案件で協力することを合意しているが、これは日本の「自由で開かれたインド太平洋構想」と中国の「一帯一路構想」の52の接点であると言える。日本は4条件を含んだ「第3国市場」に対する投資のガイドラインを中国と合意すべきである。

**（法の支配などの価値観については言うべきことは言い続ける）**

[85] 日本は、経済の分野では一定の協力関係を持ちつつも、価値観や安全保障の分野では、言うべきことは言い続けることが重要である。たとえば、中国はハーグの仲裁裁判所による南シナ海判決を公然と無視し、日本は国際社会における法の支配の重要性を主張しているが、こうした主張は今後とも続けるべきである。また、「自由で開かれたインド太平洋構想」の枠組みの中で、米国と協力して象徴的な案件を実施し、「一帯一路構想」とは異なる理念に基づいていることを示すことも重要である。

**（中国に OECD-DAC の援助のルールを尊重するように働きかける）**

[86] 中国に OECD-DAC の定める援助のルールと公的輸出信用の取り決めを尊重し、透明性を維持したやり方で世界の開発に協力し、自由貿易のルールに従うように働きかけるべきである。現在中国は DAC の上級会議にはオブザーバーとして参加しているが、今後は DAC のメンバーとならないまでもより深く議論に参加し、公的援助に関するデータを共有すべきである。中国は被援助国を債務の罠に陥れるために支援しているなどという批判を避けるためにも、中国は国際的なルールと基準を尊重すべきである。

（コメント）むしろ DAC の基準が時代にそぐわなくなってきたのではないか。現在では、一人当たりの所得で発展段階を図るべきではなく、日本が中心となってあたらしい基準を策定すべきではないか。

（コメント）日中で投資ガイドラインを共有できれば、やがてアジア版 DAC に発展していくきっかけになるのではないか。

**（国際公共財としての自由で開かれた海洋秩序の維持に努めるべき）**

[87] 日本は、国際公共財としての自由で開かれた海洋秩序の維持に努め、インド太平洋地域の安定と繁栄に貢献すべきである。そのためには、（1）法の支配や航行の自由といった根本原則を促進すること、（2）国際基準に沿った質の高いインフラ整備を通して地域の連結を強化すること、（3）海洋法に関する能力開発支援、防災、核兵器の拡散防止などにイニチアチブを取って地域の平和と安定に貢献すること、の3つが特に重要である。

**（中国による一方的な現状変更に対しては、法の支配に基づく断固たる措置をとるべき）**

[88] 「自由で開かれたインド太平洋構想」は地域のすべての国に対して開かれた構想であるから、中国が透明性や債務返済の健全性などの条件や国際基準を尊重する限り、「一帯一路構想」との協調も可

能である。ただし、東シナ海や南シナ海において中国が一方的に現状を変更しようとするならば、日本は法の支配の原則に基づいて断固たる措置をとるべきである。

**(日本はアジアの強権的な国々が中国寄りになることを心配する必要はない)**

[89] 日本は、カンボジアやミャンマーのような強権的な国々にとっても、経済的に中国とのバランスをとるために必要とされている。だから SDG16 の実現を目指すためにはこれらの国の人権状況に関して、日本はもっと積極的に発言をしてもいいはずだ。日本が民主主義や人権の重要性を強調しても、カンボジアが日本を離れて中国寄りになるわけではない。日本は「自由で開かれたインド太平洋構想」を通じて、法の支配や民主主義の価値観を地域に広める努力をすべきである。

**(民主主義や人権促進の分野における市民社会組織の能力開発も支援すべき)**

[90] 日本はこれまでも発展途上国の能力開発に力を入れてきたが、これは社会経済開発の分野に限定されてきたのではないか。SDG16 の実現のためには、もっと民主主義や人権促進の分野における能力開発も支援すべきである。具体的には市民社会組織の能力開発を通じて、非暴力と民主主義の重要性を伝えていくべきだ。

**(日本に在留しているウイグル人に必要な保護を与えるべき)**

[91] 新疆ウイグル自治区における人権侵害は重大な問題だ。中国政府は「再教育」の必要性を主張するが、日本をはじめとする国々は、文化の多様性と人権の普遍性を主張すべきである。日本には約 6000 人のウイグル人学生が留学していると言われているが、彼らに必要な保護を与えるべきである。彼らは、日本人のイスラム理解に大きな役割を果たすことができるはずだ。

**(インド太平洋は、日中の競争ではなく協力の場とすべき)**

[92] 平和の維持という観点から、「一帯一路構想」と「自由で開かれたインド太平洋構想」が重なる例としては、ジブチを中心としたソマリアの海賊対策があげられる。両国ともジブチに軍・自衛隊の基地を建設し、護衛艦や哨戒機を送り込んでいるが、これは、テロ対策が日中の共通利益だからである。インド太平洋は日中が軍事力で競い合う場にすべきではなく、共通の利益のための協力の場とすべきである。スリランカやパキスタンに対しても、日中米印が協力して平和構築支援を行うことができるはずである。

**(中国がグローバルガバナンスの枠組みに参加するように促すべき)**

[93] 中国は世界一の経済大国を目指しているが世界一の軍事大国を目指しているわけではないだろう。日本は米国の同盟国だが、中国を軍事的脅威としてとらえたり、人権擁護のキャンペーンを実施したりするのではなく、もう少し中国の立場に立って考えることが必要だ。「自由で開かれたインド太平洋構想」はもともと中国を封じ込めるための戦略だったが、むしろ中国をグローバルガバナンスの枠組みに参加するように促すことが必要だ。中国に変化をもたらすために国際機関を使うべきだ。

### **(インドや SAARC との協力を構想の中に位置づけるべき)**

[94] インド太平洋構想という以上、インドの役割についても真剣に考えるべきだ。世界最大の民主主義国家といわれているインドとの協力を日本の構想の中に位置づけることが大切だ。インドとパキスタン、バングラデシュ、スリランカなどの隣国との関係は微妙なので、SAARC（南アジア地域協力連合）などの枠組みを支援活用することによってインド洋地域の安定と発展に貢献できる。

### **(太平洋諸国への民主化支援にも力を入れるべき)**

[95] インドだけでなく太平洋も目を向けた方がいい。日本は大洋州への民主化支援はよくやっているが、引き続き太平洋諸国への支援を続けるべきだ。中国台湾の両方の関係を見ると日本しかできないことはある。太平洋島サミットを開催しており、これは非常に大きな役割を果たしている。

### **(日本は ESG 投資を続けるべき)**

[96] 中国はビジネスから相手国との関係を作っていこうとするが、そのような国々に対して日本は、ビジネスの在り方について助言すべきである。そして日本企業は、人権、環境、社会状況、ガバナンスなどに配慮した ESG 投資を促進していくべきだ。

### **(コメント)**

AIIB のウェブサイトで ESG について書いてあったのは興味深かった。人権やソーシャルマターには、敏感なものと比較的受け入れやすいものもある。AIIB の内部でも、ガバナンスや人権について分かっている人も働いているので、そこにテコを入れる支援、非国家協力という手もある。

### **(日中の二つの構想の関係は、協調よりもバランスオブパワーでとらえるべき)**

[97] 中国と日本とでは、そもそもよって立つ理念が異なる。「一帯一路構想」は、社会主義市場経済に基づいていて、国内で余ったものを国外に売りに行くだけであり、現地で人を育てるという発想はない。一方、日本は自由民主主義に基づいた市場経済であり、相手国の国民産業を育成しようとする援助や投資である。日本のインドネシア支援が好例である。日本は、これからもこのような日本の援助の理念や強みを強調すべきである。すなわち、日中の二つの構想の関係は、協調というよりもバランスオブパワーでとらえるべきだ。

(コメント) 「自由で開かれたインド太平洋構想」の「自由」が引っかかる人もいるかもしれないが、中国共産党の社会主義の価値観の中に自由も入っている。rule of law と rule by law の違いはあるが、共有できるところから入っていけば、自由は決して妨げにはならない。

### **(日本の開発理念を示す象徴的なプロジェクトを日米で実施すべき)**

[98] 日中では、開発理念が違う。ADB は開発銀行であるが、AIIB は単にインフラ整備のための投資銀行だ。しかし、きちんとした開発理念に沿った投資をしなければいけないことは、中国も分かっている。日本だけでは中国は動かないので、アライアンスを組む事は大事だ。日米で組んで、代替案を示すことが重要であり、例えばメコン河流域の開発のような象徴的なプロジェクトをきちんとした開発理念に基づいて実施し、それを世界に示すことができないものか。

**(AIIB や一帯一路構想と協力してアジアの防災インフラに投資すべき)**

[99] AIIB と ADB は、協力して、アジアの喫緊の課題である防災インフラへの投資により、人の安全・安心を確かなものにするべきである。ADB はすでに防災投資の計画策定も整えており、また、本年5月に行われた国連防災グローバルプラットフォーム会議や OECD フォーラムでは、一帯一路構想が脆弱な国や地域のコミュニティの災害からの復旧や防災のためのインフラ投資に多に貢献することが期待された。日本政府は、AIIB を敵視することなく、西側諸国とともに、中国に一帯一路構想をそのような人の安全・安心確保のため住民本位の防災投資に傾注するよう懇願すべきである。

**(もっと多くの留学生を受け入れるべき)**

[100] いまや中国は世界中で支援活動を行っている。基本的な価値観や支援の質は日本の方が優れているとわかっているにもかかわらず、アフリカの裁判官は北京での研修に招待され、出かけていった。結局、無料で数週間の中国旅行をできるという魅力的な招待だったということだ。中国的な価値観を広めないためには、日本は今まで以上に発信をしていく必要がある。人材育成として中国を含む多くの留学生を受け入れるべきである。

**(中国の高官との交流をもっとおこなうべき)**

[101] 中国人留学生だけではなく、中国の高官との交流は効果がある。中国の ODA 担当者も悩んでおり、優秀な人ほど問題を感じていて、彼らは日本の ODA から学んでいる。

**(コメント)**

中国社会にどう直接働きかけるかはよく考えるべきである。今の政権は敏感になっている。権力を集中させればさせるほどピリピリしている。中国人との交流を深める場合は、彼らが外国と関係していると疑われないように、気をつけてやらないといけない。

**(コメント)**

日本は、カンボジア選挙改革支援として投票箱を供与して、投票数を正確に数えることに貢献した。これは民主主義の基礎であり、非常に重要なことであった。また選挙後は、カンボジアの若手政治家を日本に招待して日本の民主主義を知っていただいた。このような形で、中国人にも、意見交換、記者会見、首脳会談など、いろいろな形で民主主義を伝えられることができるはずだ。

[\(目次へ\)](#)

### 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. 今回の研究会はネットワークガバナンス研究会との共催により、民官産学連携を目指して開かれた。
2. ミャンマーは「アジア最後のフロンティア」などと言われ、日本企業の進出が盛んである。また中国の一路一帯構想と日本の自由で開かれたインド太平洋構想が重なる地域でもある。2015年の民主的な選挙を経て政権が誕生して以来、ミャンマーは外国資本の導入によって経済発展を続けているが、いまだに軍部の強い影響力は残り、少数民族との紛争も続いているうえに、ロヒンギャ問題が拡大し、80万人ともいわれている難民がバングラデシュに流出している。今回の研究会では、日本企業進出の実態はどうなっているのかをティラワ特別経済特区を例に考える、ミャンマー政府と少数民族との紛争解決に日本が果たしている役割、ロヒンギャ難民支援の在り方、の3つに焦点を当てて討議を行った。
3. ティラワ特別経済区を訪問して立ち退きを余儀なくされた住民にインタビューを行った。彼らの多くは、以前は農業に従事していたが農地を失ってからは無職となり、生計を立てるのに苦勞している。その結果、補償として受け取った再定住先の土地を売却せざるを得ない住民も出ている。また個人事業を始めるためにマイクロファイナンスを通じて資金を借り入れたが、事業がうまくいかず、返金が滞っている住民もいる。このような現在の状況について、誰に訴えればよいのかわからないままに困窮している。
4. 現在、ミャンマーの軍参加の企業と中国企業の合弁事業として開発が進められているレパダウン銅山も訪ねた。この銅山開発は、1962年の独裁政権下後、ユーゴスラビアや日本、カナダなどが関わった後、2010年に軍の企業に開発権が譲渡された。それまでも環境破壊の問題はあったものの、独裁政権下であり、反対運動は起きなかった。しかし、土地収用の対価、補償がなく、環境への悪影響も指摘され、2012年11月には大規模な抗議活動が起き、僧侶約100人らが負傷した。スーチー氏が委員長を務める調査委員会、2013年に開発について継続という結論を出したが、調査委員会の独立性、報告書の分かりにくさなどを理由に住民らが反発している。住民の訴えは次のようなものである。酸をかけて採掘するため、酸をためる溜池があり、土に浸透しないと言われていたが、雨の時に酸が溢れて農地が損害を受けたこともある。また、何の説明もなく「土地を借りたい」と当時の政権に言われ、1970年代に80チャットを受け取っただけである。銅山開発企業が地元住民を雇用していないことに対し、地区管理局に手紙を出したところ、優先的に雇用を受け入れるという返事はきたが、いつからかは明確ではない。少数の村民のみが銅山開発企業で働いて

いる。ただし、日雇い、掘削作業中にマスクもヘルメットもないなど、安全面にも問題があり、労働環境には満足していない。健康被害について関連性は定かではないが、病気になる人が増えてきた。また、鉱山開発に伴う爆発が原因と思われる、ホコリや酸による結核や肺の病気が増えてきた。事業実施前に住民に対する説明会も開催されず、環境アセスメントも実施されていないようである。NLD の議員は集会にも来ない。中国企業は開発区内で自給自足しており、地元経済への恩恵はない。海外投資といっても、ミャンマー人は奴隷のように働かされているだけであり、将来の国の発展に繋がるとは思えない。

5. ティラワ経済特別区は、2014 年から開発が始まり、現在は日本企業 54 社を含む 19 개국・地域からの 106 社が入居して、約 1 万人の従業員が雇用されている。日本側の出資者は、住友商事、三菱商事、丸紅、三井住友銀行、三菱 UFJ 銀行、みずほ銀行（全体の 39%）であり、JICA（日本政府）も 10% の出資を行っている。特区運営の基本方針は、ミャンマー国の経済への貢献と環境への配慮を含む地域社会との共生を目指すことである。また国連のグローバル・コンパクトの第 10 原則（企業は、強要や贈収賄を含むあらゆる形態の腐敗の防止に取り組むべきである）に基づき、汚職撲滅宣言を出し、入居企業への汚職撲滅通知を出した。また、ミャンマーには明確な環境基準がなかったが、各種環境項目について、国際基準に則った自社基準を設定の上、モニタリング体制を構築した。特区周辺の緑化活動も行い、開発前よりも多い樹木を植林した。そのほか、地域社会への貢献のために職業訓練支援や教育支援を行っている。また周辺地域コミュニティとの対話の機会を設けたり、特区の活動に起因する問題や問い合わせを随時受け付け公平な審査を通じて解決したりしている。
6. ミャンマーでは年間 300 万人が海外に出て働いているが、その多くは、近隣諸国で搾取されている。したがって、国内に産業を育成し雇用を創出することが平和構築につながる。インフラが整備され企業が進出して、雇用が生まれれば、難民も帰還して職に就けるようになるはずだ。また、日本が産業の育成に協力することは、中国への牽制にもなる。しかし、現地経済に急激な変化を引き起こすと、様々な軋轢が生じる。ビジネスと人権といっても、複合的な問題も多く、簡単に進められるわけではない。半面、日本はミャンマー国内の矛盾や偏見からある程度独立して中立的な立場で問題に取り組めるメリットもある。日本政府、企業、NGO が協力していくことが重要だ。
7. 日本最大の財団法人である日本財団は、ミャンマーに対して 1976 年に開始したハンセン病制圧活動から始まり、現在は平和構築、学校建設、保健衛生、農業など多方面の支援活動を行っている。平和構築に関しては、政府と少数民族武装勢力との信頼醸成、紛争被害者支援、シビリアンコントロールへの会促進の 3 つを柱として活動している。特にミャンマー政府と少数民族武装勢力との信頼醸成活動は 2012 年から開始したが、ミャンマー政府は 2015 年 10 月には 8 つの少数民族武装勢力と全土における停戦合意を結んだ。さらに 2018 年 2 月にはさらに 2 つの少数民族武装勢力がこの停戦合意に加わった。この停戦合意の国際的証人として、国連、EU、中国、インド、タイの代表と並んで、日本の「ミャンマー国民和解担当日本政府代表」として日本財団の笹川陽平会長が署名を行った。ここで注目すべきは、ミャンマーの旧宗主国であるイギリスや大国アメリカが署名国

に選ばれずに、なぜ日本が選ばれたのかという点である。これは笹川陽平が6年間に94回も武装勢力の根拠地があったタイのチェンマイとミャンマー政府を訪問して、彼らとの信頼関係を、時間をかけて構築してきたからである。彼らの信頼を得る道は平たんなものではなく、初めのうちは何か裏があるのではないかと疑いの目を向けられていた。疑念を晴らすために、武装勢力のリーダーを日本に招待して役に立つ情報を提供したり、ミャンマー国軍の司令官や将校を日本に招待したりして、民主主義国家におけるシビリアンコントロールについて体感していただくといった活動を長年続けてきた。一方、欧米諸国は講師をミャンマーに派遣して幹部を集めてレクチャーを行うというやり方をしているが、これはあたかも先生が子供たちに教えるというような態度で行われることが多く、ミャンマーの人々はこうしたやり方から学ぼうとはしない。なぜならば、彼らにもプライドがあるからである。欧米諸国は主権国家の持っているプライドを理解せず、優等生が劣等生を教えるという態度で接している。これが最大の障害であり、そうではなく対等に接してくる国でも何か裏があるのではないかと疑われてしまう。こうしたミャンマーの人々の疑念を払しょくするために、われわれは何度もミャンマーに足を運び、またミャンマーの大統領や大臣をはじめとするリーダーを何度も日本に招待し、信頼関係を築いてきた。そして日本のODAもこのような考え方に沿って行われていることを外務省や日本大使館を通じてミャンマー政府に伝えてきた。こうした官民が協力してミャンマーを支援してきたからこそ、二度にわたって停戦合意の国際的証人として日本が選ばれたのである。こうした経験から言えることは、まず、彼らの国民性を十分理解し、彼らのプライドを尊重した付き合いをすることが一番大切である。次に、われわれは寄り添い外交と言っているが、なにか問題が起きた場合でも、これを一方的に非難するのではなく、その問題を一緒に考え、解決に協力していくことである。こうした努力を続けてきたので、今では国軍からも武装勢力からも信頼を得て、両者の対話の場所を設定することを頼まれるほどになっている。政府間の関係をトラック 1.0、民間の関係をトラック 2.0 と言っているが、われわれのような民間と相手国政府の関係はトラック 1.5 であるといえる。こうしたやりかたが関係者に認められてきたといえる。

8. 国際 NGO である Human Rights Watch は、最近の記事で日本政府のロヒンギャ難民に対する態度を、“Japan’s Cold-Blooded Approach to the Rohingya Crisis”（ロヒンギャ危機に対する日本の冷血な取り組み）と批判している (<https://www.hrw.org/news/2019/06/20/japans-cold-blooded-approach-rohingya-crisis>)。これは、日本政府が最近のミャンマー政府を批判するすべての国連決議に棄権をし、「ロヒンギャ」という言葉を使わずに「ラカイン州のムスリム」という呼称のほうが中立的だと主張しているからである。ミャンマー政府が「ラカイン州のムスリム」という言葉を使っている以上、日本の立場は中立的というよりもミャンマー政府寄りと言わざるを得ない。また、2019年2月に日本とミャンマー政府は共同で、「ラカイン州投資フェア」を開催したが、これはラカイン州における人権侵害に目をつぶってビジネスを展開しようと言われても仕方がないだろう。日本の丸山大使は、経済発展が紛争を終わらせると投資を正当化し、ミャンマー政府への制裁には同意できないと話している。

9. ミャンマーとの国境に沿ったバングラデシュ領内に、現在 80 万人ともいわれているロヒンギャ難民が逃れてきて、世界最大といわれている難民キャンプに居住している。バングラデシュ政府と国際社会の協力により、この巨大難民キャンプはうまく機能しており、最低限度の生活は保障されている。しかしバングラデシュ政府は、難民が永住することには強く反対しており、恒久的な建築物はほとんど認められておらず、ベンガル語をおしえる学校も認められていない。人口の 55%が 18 歳未満であり、このような状況が続くと全く教育を受けられない世代が生まれることになる。一方、ミャンマー国内ではロヒンギャをミャンマーの少数民族としてみとめないという国民感情があまりにも強く、ミャンマー政府も容易には動けない状況にある。
10. ミャンマーの人々は、ロヒンギャ難民問題を不法移民が自分の国に帰っただけだと捉えている。つまり法律的には不法移民を追い出すためにはどの程度の人権侵害が許されるかという議論であり、ミャンマー政府がミャンマー国民の人権を侵害しているという国際社会の認識とは大きなずれ違いがある。不法移民が帰ってよかったという国民感情をスーチー氏も無視できず、いまさら不法移民をミャンマーに戻してミャンマー国民として認めるなどとは言いだせないでいるのが現状だ。また、難民キャンプでは、アラカンロヒンギャ救世軍が難民に脅しをかけて帰還をやめさせているし、マフィアのような人がコントロールしている地区もある。UNHCR などの国際機関も今はまだ危ないから帰るなど言っている。バングラ警察は、バングラ国民を守ることを優先させてロヒンギャ難民にまでは手が回らず、キャンプの治安が維持されていないのが現状である。ラカイン州もアラカン軍と国軍との戦闘が激化して治安が悪化しており、当該地域一帯は混沌としている。

## 提言（参加者の発言要旨）

### （ビジネスと人権に関する国連の指導原則を取り入れ、人権を尊重する企業責任を明確にする）

[102] 経済協力の一環としての ODA や PPP（公民連携）を含む民間企業の海外投資を進めるにあたっては、「ビジネスと人権に関する国連の指導原則」を取り入れるべきであり、特に人権を尊重する企業の責任については、現在外務省が主導しているビジネスと人権に関する国別行動計画（NAP）を契機とし、実効的な方策の実現に向けて早急に取り組むべきである。

### （人権デューディリジェンスに基づき人権課題について総合的なアプローチをとる）

[103] 海外に進出する企業は積極的に人権デューディリジェンス（企業活動を始める前にその企業活動が関係している労働者や住民の人権を侵害することがないかどうかを入念に調査すること）を行うべきである。すなわち、民間企業が海外投資を進めるにあたっては、まずトップレベルでのコミットメントを公表し、人権課題について総合的なアプローチを取り、バリューチェーン全体の人権課題を把握した上で、人権侵害のリスクが高い課題から優先的に取り組みを進める。また、先住民、性的・宗教的・人種的マイノリティ、障害者といったとりわけ社会において脆弱な立場になりやすいステークホルダーへ特別の配慮を行う。また、実効性のあるグリーンバンス（苦情処理）制度を含む、コーポレートガバナンス全体の意識改革を行う。そして、必要に応じて被害者への救済を行なう。



### **(業界全体で人権課題に取り組む)**

[104] 個々の企業の取り組みには限界があることを踏まえ、業界としての取り組み・コレクティブアクションの実施を推進する。また、SDGsを「機会」として捉えるのみならず、リスクに応じた対応策を取るリスクベースアプローチとして活用する。人権課題に関する情報開示を進め、外部とのコミュニケーションを円滑にし、透明性を確保する。

### **(現地の事情に詳しい専門家の意見を聞き、また人材を育成する)**

[105] 日本企業が発展途上国に初めて進出する場合、現地の状況や慣習などについて知らないことがほとんどであるから、現地で長年活動しているNGO職員や専門家の意見を聞くことが不可欠である。住民移転が必要な場合は、専門家の助言を聞きながら特に慎重に進めるべきである。しかしながらこのような専門家の数が少ないことも現実であり、現地の状況と人権や社会環境配慮に不可欠な人材を育成していく必要がある。

### **(ティラワでの成功と失敗の経験をまとめ、今後の進出企業と広く共有すべき)**

[106] ティラワ特別経済特区の開発にあたっての日本企業グループの努力と成果は、これからの経済特区開発のモデルとなりうる。しかし、ここまでやってもそれでも取り残される人々が出ていることも現実である。引き続き「だれ一人取り残さない」というSDGsの掲げる目標に向かって努力をつづけるしかないが、まずは、ティラワ経済特区の経験を失敗事例も含めてきちんとまとめ、今後海外に進出しようと考えている企業と経験を広く共有していくことが重要である。

### **(日本が中心となって good business の基準を作り広めるべき)**

[107] ビジネスを通じた経済協力は発展の原動力にも紛争のもとにもなりうるが、大切なことは good business を広げていくことだ。ESG投資(環境、社会、ガバナンスに配慮した投資)の流れを作るためにも、日本が中心となって good business の基準を作るべきだ。そうすれば、汚職や人権侵害といった bad business をしている問題企業は排除され、日本をはじめとするまともな企業が残し、経済発展に貢献できるはずだ。

### **(相手の国民性を理解しプライドを尊重した寄り添い外交が重要)**

[108] ミャンマーのように政府とそれに対立する武将勢力との間の平和構築に協力しようとする場合、最も重要なことは、彼らの国民性を十分理解し、彼らのプライドを尊重した付き合いをすることである。次に、なにか問題が起きた場合でも、これを一方的に非難するのではなく、彼らに寄り添いながら、その問題を一緒に考え解決に協力していくことである。民間団体が相手国政府と信頼関係を構築していくトラック1.5といったアプローチは、今後も活用されていくべきである。

### **(日本は寄り添い外交の内容を国民に明確に示すべき)**

[109] 日本政府が行っている制裁よりも助言という寄り添い外交の意義を一定程度認めることはできるが、問題は、その内容が不透明だということである。例えば政府が何らかの外交努力をしているとしても、国民にはそれがほとんど見えていない。友人だからこそ苦言を呈したのであれば、事前に相手国政

府に、その内容を日本国民に公表する義務があることを伝えただけで、日本政府は、どのような助言をどのように行ったのかを公表すべきである。それは、国際社会に対する日本の立場を明確に示すことにもなる。同様に、国連決議においても日本の人権外交の原則に反するような事柄に対しては、その立場を相手国政府に丁寧に説明したうえで、国連決議に賛成すべきである。そのうえで、相手国政府に寄り添いながら問題を一緒に解決するために協力をすべきである。

**(ロヒンギャの人々を示す際は、はっきりとロヒンギャと呼称すべき)**

[110] 日本政府があまりにもミャンマー政府側によると国際社会からは冷ややかに見られることになる。日本政府は、もう少しロヒンギャ難民にも寄り添った外交を行うべきである。彼らが自らロヒンギャと名乗っている以上、彼らをミャンマー政府のように「ラカイン州のムスリム」などとよばずに、はっきりとロヒンギャと呼称すべきである。

**コメント**

ロヒンギャという呼称を使うようにと日本政府に要求するのは、あまりにミャンマーの歴史的事情を知らない発言ではないか。主権を持つ国家同士の関係を壊してしまう事になりかねないので、日本政府の判断も尊重されるべきである。

**(ラカイン州の投資フェアのようなロヒンギャの人々を排除した開発協力をすべきではない)**

[111] 日本政府の寄り添い外交を否定するつもりはないが、ラカイン州での投資フェアは、国際社会に対して間違ったメッセージを送ってしまったのではないか。ロヒンギャ難民の帰還のめどが立つ前にあのような投資フェアをやるべきではなかったし、どうしてもやるのだったら、少なくともロヒンギャの人権に一言触れるべきだった。今後は、このようなロヒンギャの人々を排除した開発協力をすべきではない。

**コメント**

ラカイン州でのビジネスフォーラムは、日本政府が、政治・経済・外交・人道など様々な面を考慮したうえで総合的に判断して実施したものであり、一面的・短絡的な判断から批判すべきではない。

**(日本はロヒンギャ問題解決の仲介よりもミャンマーの民主化支援に重きを置くべき)**

[112] ロヒンギャ難民をめぐる状況は混とんとしており、結局、ミャンマー政府、バングラデシュ政府、そしてミャンマー国民とロヒンギャ難民といった問題の当事者が解決策を見つけるしかない。日本はミャンマーに深くコミットしているので、問題解決の仲介者として日本がふさわしいとは思えない。日本はロヒンギャ難民への支援は続けながらも、問題解決に向けての仲介は ASEAN 等の中立的第三者に任せて、ミャンマー政府の民主化支援に重きを置くべきである。

**(人権外交における日本の基本的立場にもとづいて、ミャンマー政府に明確な申し入れをすべき)**

[113] 外務省は 2019 年 6 月 14 日付で、人権外交における「日本の基本的立場」を発表している。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken.html> この基本的立場は国際基準に沿ったものであり高く

評価できる。したがって、ここで「各国の人権状況は国際社会の正当な関心事項であって、かかる関心は内政干渉と捉えるべきではない」、「人権の保護の達成方法や速度に違いはあっても、文化や伝統、政治経済体制、社会経済的発展段階の如何にかかわらず、人権は尊重されるべきものであり、その擁護は全ての国家の最も基本的な責務である」と明言している以上、ミャンマー政府によるロヒンギャの人々の人権侵害を文化や伝統や社会経済状況を理由として黙認することなく、ミャンマー政府に対して彼らの人権を擁護するようにはっきりと申し入れ、またこれを促す国連決議にも明確に賛成すべきである。

#### **（人権という言葉を使って日本の ODA を説明し、両者をブリッジできる人材を育成すべき）**

[114] ODA において人権外交どう実現するかが議論されているが、これまでも ODA のベースに人権外交はあったと思う。ただ、人権外交というお題目とインフラ整備が結び付けられていなかったから日本は人権を軽視していると思われる。ティラワ経済特区の例にみられるように日本は誠実にビジネスを行ってきたという点で誇れる点が多いのだから、そこを上手に説明すべきである。欧米諸国は、経済制裁をちらつかせながら人権を大上段に振りかざす外交だが、日本の人権外交は、ODA を通じて人権を実現していくプロセスのサポートをしているのだということを明確に発信すべきである。日本人の誠実さと人権の保証をつなげて ODA を行うことで寄り添い型の人権外交が可能になるはずである。しかし、課題は今の JICA には、人権という言葉を使って日本の ODA を説明し、両者をブリッジできる人材がほとんどいないことである。同時に、ティラワ経済特区においても取り残された人々がいるという事実があるように、様々な案件を人権の視点から見直し、反省すべき点は反省して、これからどうするかをアピールすることが大切だ。ODA にせよ、企業の直接投資にせよ、人権に対するコンプライアンス（法令を遵守し社会的信頼を向上させる）を費用のかかるコストセンターとしてとらえるのではなく、利益を生むプロフィットセンターとして位置付けられることが必要であり、JICA にも途上国に進出する企業にも、このような視点を持った人材を育成していくべきである。

#### **（グローバル企業は、サプライチェーンの末端労働者にも寄り添いながら人権を考えるべき）**

[115] 途上国に進出する企業にとって、ビジネスと人権の議論は進出の際のリスクとして捉えられているのが現実である。グローバル企業のサプライチェーン（ある製品が、原料段階から消費者にわたるまでの様々な製造・販売過程に関与しているすべての業者をつなぐ流れ）には、様々な企業が関与しているが、その 90% は零細企業であり、ここで働く労働者の労働条件はグローバル企業の労働条件とは全く異なる。労働者の人権は普遍的なものではあるが、職場の環境やルールが大きく異なっている場合、どうすればよいのか。現地の労働者と寄り添い、話し合いを通じて、最善の方法を見つけていくことが重要である。

#### **コメント**

人権は普遍的な理念だが、国によって異なる状況下でどのように帳尻を合わせるかが現実の問題だ。例えば、UNTAC（カンボジアに展開されていた国連 PKO）のメンバーが交通事故で人を殺してしまった場合、当時の補償金は牛一頭の値段が相場だった。国連がそれしか払わないのは問題だが、同時に現地

の慣習に反して国連が補償金の相場をつりあげてしまうことも問題だった。結局は、その時その場の状況に応じて、現実的かつ誠実に対応するしかない。

#### **(JICAは援助相手国政府の正当性についてもっと真剣に検討すべき)**

[116] 日本の公的資金である ODA を扱っている JICA は、相手国政府の正当性についてもっと真剣に検討し、正当性のない政府を支援するリスクを考慮すべきである。たとえば、スーダン政府はダルフル紛争を通じて自国民に対する大量虐殺を行い、甚大な人権侵害を起こした。こうしたことも原因となって今回のクーデターが起きたと考えられる。国民の大多数が支持していない、すなわち正当性のない政府に対して日本が援助を続ける意味を考え直すべきである。JICA の業務を委託されているコンサルタント企業は、政治状況にかかわらず事業を継続せざるを得ないが、正当性のない経済開発援助はいつか破綻する。この点を JICA のみならず日本国民も意識し、状況に応じて案件の継続を見直すべきである。

#### **コメント**

日本政府は、ODA は相手国政府に供与するものだからという理屈で、相手国政府とのみ援助に関する対話をして、現地の NGO はほとんど相手にしていないのが現状である。すべての政府が正当に国民を代表しているわけではないし、むしろ現地の NGO の方が国民の声を反映した活動をしている。日本政府は、このあたりをしっかりと見極めて、もっと柔軟に政府や NGO に対応すべきだ。

#### **(NGO を通じた民主化支援も行うべき)**

[117] 現在スーダンでは、市民側と暫定軍政権側が今後の政権の行方について交渉を行っているが、近隣諸国と関係で国際社会は、統一的な立場を取れない状況にある。このような場合でも、国のルールに縛られない国際 NGO は重要な役割を果たすことができる。このように、日本としてはっきりとスタンスを示せないときは、NGO をサポートすることによって民主化に協力すべきではないか。

#### **(日本は 2020 年の総選挙に向けた民主化支援を行うべきだ)**

[118] 日本は、ミャンマーの民主化支援に力を入れるべきだ。ミャンマーでは来年総選挙が行われる予定で、選挙登録などはもう始まっているのではないか。総選挙により多くの国民が参加できるようにすることが民主的国づくりに重要であり、日本は総選挙支援への働きかけを始めるべきだ。

[\(目次へ\)](#)

## 第6回研究会 2019年7月16日 17:00-19:00 @JICA市ヶ谷ビル

### テーマ：人間の安全保障に向けたSDG16+の役割

#### 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. 冒頭、研究会の主催者より、発表を予定していたJICA専門員の方にJICA上層部から、この研究会で発表をすることを控えるようにとの圧力があり、残念ながら発表ができなくなったとの報告があった。主催者は、「情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する」(SDG16.10)ことを議論しているこの研究会で言論の自由が脅かされていることは大変残念なことであるが、これも、学問的な批判であっても内部からの批判は認めないという現在のODA実施の問題点の表れでないか、だからこそ、このような研究会を続ける意義があるのでないかと述べた。また、予定されていた防災とSDG16に関する発表内容については、事前の打ち合わせで大体把握しているので、記録には載せたいと述べた。
2. 今回の研究会では、日本の開発協力の基本理念である人間の安全保障とSDG16+の関係について考察した。人間の安全保障は極めて広範囲な概念であるが、一般的には、国家の安全保障を補いつつも国家が十分に保障できない一人一人の人間の欠乏からの自由、恐怖からの自由、尊厳をもって生きる自由を保障するものであるとされている。このような理念に基づいて実施されてきた日本のODAや民間企業による社会経済開発協力は、欠乏からの自由を達成するための能力開発には多大の成果を上げてきたと言える。しかし、教育、保健、労働、環境、防災なども含めた広義の社会経済開発協力が恐怖からの自由や尊厳をもって生きる自由のためにどれだけ貢献してきたかについては、議論の余地がある。SDG16+がめざしている暴力の撲滅(16.1)、汚職の減少(16.5)、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関(16.6)、対応的包摂的参加型および代表的な意思決定(16.7)、情報への公共アクセスを確保し基本的自由を保障する(16.10)、非差別的な法規および政策の推進(16.b)、すなわち民主的ガバナンスを強化するという目的にどのように貢献してきたのだろうか。国家が国民の安全を保障できない、あるいは強権的な政権が国民の基本的な人権を脅かしている状況下で、人間の安全保障の理念に基づいて恐怖からの自由と尊厳をもって生きる自由を保障するためには、日本の政府や企業やNGOはなにをすべきなのか。こうした問題を討議した。
3. 現在の我々の生活は、政府開発援助(ODA)や企業の海外直接投資(FDI)、サプライチェーンを通じて世界とますます直結している。したがって、ODAやFDIとSDG16の問題は、我々の日常的な行動の問題を通じてとらえることができる。
4. ODAにおいてSDG16に大きく関わる問題として、インフラ事業における住民移転がある。特にダム建設では大規模な住民移転が生じることが多い。中国では、過去のダム建設で3800万人の住民が移転したというデータがある。ダム建設は全体として貧困削減に貢献したと言われているが、移転住民とダム下流域住民の生活への影響は大きく、積極的な支援なしには、彼らの生活は悪化する可能性が高い。世界各国で行われた50のダム建設プロジェクトにおいて、移転家族の70%は生活環境が悪化したというデータもある。大規模インフラ事業の住民移転は人間中心のアプローチをとるべきあり、住民移転計画への移転住民と移転先住民の積極的な参加、透明な意思決定プロセスと移転後の雇

用や生活環境をどう整えていくかが重要になる。つまり、住民の生活を第一に考え、意思決定過程に住民が直接参加すること、そして単なる補償金だけではなく住民の移転後の生計と生活を支援すること、特に女性や弱者のセーフティネットと彼らの就業機会を移転計画に入れ込むことが重要である。そのためには、移転住民と移転先住民 (Host community) がフルに参加する地域経済発展 (Local Economic Development) として住民移転を実施することが重要になる。大規模な住民移転を多く経験してきた中国でも、人間中心のアプローチはインフラ建設のコストを最終的に下げることになるという認識が高まってきている。こうした考え方が、世界銀行が 2018 年 10 月から実施を開始した環境・社会フレームワーク (ESF) に反映されているし、日本の JICA やドイツの KfW も同様の ESF を採用する予定である。このように人間の安全保障と SDG16 を達成するためには、ODA 事業が一国全体に与える経済効果だけではなく、地域社会に及ぼすネガティブな影響力を最小化し、むしろ地域経済の発展につながるような計画を組み入れるべきだと考える。

5. 金額では、途上国への FDI は ODA の 3 倍以上で推移している。現在では、我々先進国の住民の生活は、グローバルサプライチェーンを通じて、途上国の労働者と密接につながっている。例えば、コートジボワールなどの西アフリカのカカオ農園では 200 万人以上の子供たちが労働力として酷使されているという報告がある。つまり、我々はチョコレートを食べるだけで児童労働にかかわっている可能性がある。我々が日々使っているスマホや電気自動車の電池も、児童労働が多く報告されているコバルトなどの希少鉱物が使われているかもしれない。タイ企業で働いているロヒンギャ族の例からもわかるように主に移民、子供、女性がこうしたサプライチェーンに巻き込まれていて、そこでは人間の安全保障にかかわる重大な人権侵害が頻繁に行われているのが現状である。こうした状況を改善させるために、企業の経済・社会・環境配慮を支援する様々な対策がとられている。国際金融公社 (IFC) が最近作った GMAP (Global Map of Environmental and Social Risks in Agro-Commodity Production) は、IFC のパフォーマンス基準 2 (PS2 : Labor and Working Conditions) と PS6 (Biodiversity Conservation and Sustainable Natural Resource Management) に関する投資リスクを、国別に表示するもので、FDI を考える企業が ESG に関する投資リスクを考える際に非常に良いツールである。これらのことから次の点を指摘できる。(1) 日本企業が海外に投資する際、環境・社会・ガバナンス (ESG) リスクは避けて通れない、特に児童労働、人身売買を含む強制労働などは、環境・食品衛生問題と並んで、大規模なリコールの可能性も含む、大きな投資リスクになる。(2) 海外投資でなくとも、カカオやコバルトの例にみられるように、輸入品目のサプライチェーンに大きな問題を含むことは多々ありうる。(3) **企業は、ESG を単なる企業の社会的責任 (CSR) と考えず、サプライチェーンのマネジメントの一環と考える必要がある。**(4) 短期的にサプライチェーンのリスクをなくすことは難しいかもしれない (例えばカカオやコバルトの問題は、短期的に解決することは非常に難しい) が、企業は短期的に実行可能なコミットメントと、中長期的な目標とアクションプランをつくることができる。(5) 同時に、企業は、自国や相手国政府、そして国際社会に、法制度の整備や施行の強化を求めることができる。また、企業は短期的なコミットメントと中期的なプランとして、サプライチェーンのマネジメントを含む、ESG の Corporate Regulation を作るべきであり、例えば、オランダの ING グループがエクエーター原則 (Equator Principle) に準拠して自社用に作った Environmental and Social Risk Framework がある。(6) **そして消費者は、企業のサプライチェーンの情報開示、ESG 活動の報告を積極的に求めることで、そして ESG に積極的な企業の商品を積**

極的に購入することで、ESG の需要を創出し、そのコストを下げるができる。サプライチェーンのマネジメントを含む ESG が企業経営にとって不可欠なコストの一部となれば、児童労働その他の問題は、より軽減される方向に向かうだろうし、SDG16+ の実現に貢献することになると思われる。

6. 人間の安全保障 (Human Security, 以下 H S) の中核的概念は 1945 年国連設立時に当初掲げられた国家目標である Freedom from Want (貧困撲滅)、Freedom from Ignorance (初等中等教育の普及)、Freedom from Fear (恒久平和の実現) と翌年国連が採択した Universal Declaration of Human Rights (人間の基本的人権の尊重・促進) を総ての国家が達成し、全世界の一人一人が遍く裨益するよう国際社会が保障することにある。そのために国際社会は、国連憲章はもちろんのこと、数多くの国際条約、国際協定、国際プロトコルの採択を通じて、その実現に努めてきた。しかし、戦後の 1950 年代から 60 年代にかけての世界経済の発展過程で、また多くのアフリカ地域を含めた旧植民地の政治的独立が達成される中で、① 先進諸国と途上国との所得・社会格差が拡大を是正するために、国連機関や国際金融機関が途上国支援を強化するよう国際社会の合意がみられた。特に人間の基礎的ニーズ (Basic Human Needs=BHN) への関心が急速に高まる中で、1970 代初期には、新国際経済秩序 (New International Economic Order=NIEO) の形成要求が高まった。また、先進国も途上国も、② 大気の汚染、水質汚濁、土壌汚染が深刻化し、日常生活の質の低下だけでなく、人間の生命そのものが脅かされるというたことを背景に 1970 年代から 80 年代にかけて、世界各国で Freedom from Environmental Destruction (環境保全・保護) 関連法が制定され、環境庁・省の設立と共に、環境保全・保護も H S の一環となった。さらに、1980 年代から 90 年代の③ 世界経済のグローバルの下で加速されたグローバル競争の激化は、一方では多国籍企業の急速な拡大とその波に追いついていけない中小零細企業との格差の拡大と、他方では低教育の若者の失業率、不正規就業者の激増など雇用条件・所得格差、教育・保健格差を含む各種社会的格差の拡大をもたらした。世界経済のグローバル化は同時に、④ 政治社会のグローバル化を促進して、先進諸国のみならず、途上国でも数多くの市民社会組織の誕生をもたらし、男女間、都市農村間の雇用・所得格差、教育格差への批判を巻き起こした結果、あらゆる社会的差別を規制・禁止 (Freedom from All Social Discrimination) する立法化と行政措置が導入された。その結果、国連加盟国家は国連機関を通じて、「みんなが人間らしく働ける世界へ」(ILO, Decent Work for All)、「基礎教育をすべてに」(UNESCO, Basic Education for All=BFA) や「安価で住み心地の良い居住環境をすべてに」(UNHABITAT, Affordable Settlements for All)、「すべての子どものために」(UNICEF, For Every Child)、「基礎的保健をすべてに」(WHO, Primary Healthcare for All=PHFA)、などを推進して、持続可能な社会の構築に資する社会的公正・保障 (Freedom from Social Injustice) を希求する国際的合意が成立し、10 年後、20 年後の達成目標も導入され、その後これらの達成状況も各年次報告(UNDP, Human Development Report=HDR、UNICEF, The State of the World Children、World Bank, World Development Report=WDR など) で報告された。さらに、1990 年米ソ冷戦体制の終結後、⑤ 多くの途上国 (モザンビーク、アンゴラ、ルアンダ、エチオピア、アフガニスタン、イラク、ガテマラ、ニクアガラ、スーダン、シリアなど) で発生した国内紛争による国内・国際難民の激増を背景に、2000 年代には子どもや非健常者 (身障者) や少数民族の貧困・権利侵害が国際社会の注目を浴びて国連文書 In Pursuit of Greater Freedom

が 2005 年に公表、国連人権理事会 (Human Rights Commission) も翌年に創設されて、⑥ 地球上のすべての人々の基本的人権擁護と生物の多様性の重要性とその一環として価値観の多様性尊重 (Diversity & Social Inclusion) が再認識された。さらに経済のグローバル化の下で熾烈となった多国籍企業の国際競争は、で国家間競争へと進展し、企業や政府・公共部門の経済・技術・社会・環境面で自社、自国のデータ偽造・隠蔽など非倫理的・反社会的行為が横行した結果、もう一つの主要なステークホルダーである市民社会組織から、⑦ 政策立案、意思決定、実施過程における情報の公開・透明性や参加制を求める統治機構の改革 (Good Governance) 要求が国際的に盛り上がり (ADP/UNU et al, 2005, Enhancing Democratic Governance in East Asia, World Bank, WDR 2010)、2011 年 1 月には国連文書「私たちが望む未来」(The Future We Want) が公表され、2015 年秋には「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals) 2016-30 が国連首脳会合 (国連総会) で採択された。これら一連の国際的合意・目標が SDGs16+ という形で、先進国、途上国を問わずすべての国の中央・地方政府、市場、社会が連携して取り組むべき H S の主要な構成要素となったといっても過言でないであろう。(International Civil Society Organization, 2016, CIVIC Charter) こうして現在では UNDP, HDR2016 表 15 に見るように、主要な 11 の国際条約すべてに、H S が主流化されており、途上国に留まらず、先進諸国における子どもの貧困や将来課題への警告が UNICEF によって発表されて、国際社会の積極的な組織的対応を促した。(UNICEF, 2017/6, Building the Future: Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries)、最後に、先月末大阪市で開催され日本がホスト国となった 2019 G20 でも「SDGs を中心とした開発・地球規模課題への貢献も主導し、女性、若者、高齢者、障害者を含むあらゆる主体が活躍できる、自由で開かれた、包摂的かつ持続可能な社会を実現する」と宣言 (日本経済新聞 20190630) して、H S 国際協力を優先アジェンダとして取り上げた意義は大きい。

7. このような国際社会による H S の理念に基づく立法・行政・司法面での尽力にも拘わらず、時代の変遷と共に拡大解釈していった概念である H S は、現在多くの国々で困難に直面している。近年の「国益ファースト」を主唱する分断的国際関係の下では、第 2 次世界大戦後営々と構築してきた開かれた安定的な国際経済社会秩序が揺るぎ始め、将来に対する不透明感が増しており、国家の安全保障のみならず、人間個人の安全保障(Personal Security)さえも脅威にさらされている。(UNDP, Human Development Report 2016)。その最悪の典型が、国内外紛争に巻き込まれて、世界各地の国内外難民キャンプで暮らす 2000 万人近い人々や独裁・専制政治体制国家において所謂人間再教育センターで収容されている 800 万人以上の人々、さらには国内外のテロ組織に誘拐されて、日々強制労働や兵士の訓練下にある 50 万人の子どもたちであり、彼ら、彼女たちの日々の生活での「人間の安全保障」(H S) の欠落は言語に絶する状況にあると報じられている。(国連人権高等弁務官 High Commissioner for Human Rights、国連難民高等弁務官 High Commissioner for Refugees、国際移民機構 International Organization for Migration、国際アムネスティなどの年次報告)。同様に、5 歳未満で命を落とす子どもたちが毎年 1000 万人を超えるサブサハラ以南のアフリカ諸国での H S の欠落も見逃すことができない。(African Development Bank (2019), African Economic Outlook 2019) そこで、SDGs 2016-30 の達成が先進国、途上国すべての国々に求められていることに配慮しつつも、特に途上国における H S と世界における H S 国際協力の進展を困難にしている主要な課題に絞って考察する。



8. H S を統合的に明示したデータは、我が国外務省が毎年発行している「日本の国際協力」、通称国際協力白書でも、経済協力開発機構（OECD）が毎年発行している開発協力年次報告（Development Cooperation Report）、世界銀行や地域開発金融機関の年次開発報告書（World Development Report、Asian Development Outlook など）にも見当たらない。国際比較を通常可能にする OECD や世界銀行、国連専門機関のデータバンクには、経済社会開発や環境などに関する個別データは国別、時系列的、さらに一部性別、都市農村別に掲載されているが、H S として統合化されたデータは存在しないし、ましてや H S 開発協力データも皆無である。我が国外務省や OECD データでは H S 開発協力データの近似値として、二国間 ODA 実績に揭示されている「社会セクターおよびサービス」分野の一部としての「政府と市民社会」への ODA 総額と形態別 ODA 額（無償資金協力、技術協力、政府借款）以外に皆無である。（外務省、2018、2017 年版開発協力白書、図表 IV-17、p. 186）我が国の ODA 実施機関である国際協力機構は、本年 3 月公刊の「国際協力機構史」で、1998-2017 年という長期にわたる詳細な年度別、受け入れ国別・地域機関別 ODA 事業実績や分野別技術協力データを公表しているが、H S 開発協力分野という明確に区分されたデータの時系列データはない。わずかに技術協力供与や参加者データで人的資源、保健医療、社会福祉事業へ派遣された専門家、調査団、JOCV や研修員受け入れ事業データは存在するが、これらの集計値が H S 関連開発協力事業とみなすことには難点がある。（表 III 事業実績、pp.242-280）繰り返すが、大半の国連機関や、国連専門機関、国際開発金融機関が、その年次開発報告統計集で公表しているのは、総て経済社会開発分野での個別データであって H S データという形での統合的に処理されたデータではない。わずかに国連開発計画（UNDP）が 1990 年以来毎年発表している人間開発報告書（HDR）には「人間開発指標」（Human Development Index）が 1990 年から今日まで時系列で公表されているが、その項目は「出生時平均寿命」、「就学期待年数」、「就学中位年数」、「一人当たり国民総所得」だけを基礎とした統合データ（HDR2016、表 1、pp.200-203）である。近年発行の HDR にあるその他の国別 H S データ（例示：保健衛生・教育・環境保全成果、雇用条件、就業者貧困・社会保障受給者・受益者満足度 Perception of Wellbeing 割合など）があるが、性別、年齢別、都市農村別などの時系列データの H S 統合データは存在しない。主要な国連機関である国連児童基金（UNICEF）も毎年発表している「世界子ども白書」（The State of the World's Children）で、国連加盟国についての基礎的経済データ以外に教育、保健・衛生、栄養状況など広範な社会資本に関する性別、時系列データを収集しているが、同じく個別分野ごとのデータに過ぎない。ましてや H S に関する開発協力の統合的データは皆無である。
9. UNDP が発行する年々の「HDR に見るように、総合指標である Human Development Index (HDI) は、すべての地域で年々改善されてきているが、地域間、国家間ではその改善テンポは異なるだけでなく、中には一時的にせよ改悪した国々もある。1990-2015 の期間に、世界の HD I は 0.597 から 0.74 へ改善されたが、途上国では 0.514 から 0.668 にとどまり、OECD 諸国では 0.785 から 0.887 と高位を記録した。途上国グループでは、アジア太平洋地域が 0.556 から 0.720 へと最も急速に改善されたのに対して、サブサハラ砂漠以南のアフリカ諸国が 0.399 から 0.523 へと、南アジア地域も 0.438 から 0.621 と緩慢な伸びにとどまった。ノルウェイは 1990 年以来、現在でも最高位の HDI を誇っているが、2015 年の値 0.949 と再低位の中央アフリカ共和国の 0.52 とはとてつもなく大きな開きが存在する。（UNDP, HDR 2016, 表 2, pp.204-207）さらに、HDI の構成要素を詳細に観察すると、途上国では一人当たり国民総所得（GNI）の向上は、近年概して顕著だが、出生時の平均寿

命、初等中等高等教育の普及度には各国間で大きな格差がみられる。また、教育・保健・衛生など公共サービスの質的格差は、購買力平価（PPP）でみた一人当たりの公共支出額の差異（HDR 表 8 & 9）に反映されており、さらに雇用条件、社会保障受給者（表 1 1）、受益者満足度割合（HDR 表 1 4）にも大きな格差が存在し、一層拡大している。こうして、一人当たり国民総所得、即ち経済成長さえすれば、H S を中核とする社会生活、環境面なども自動的に改善されるわけではなく、ましてや H S 国際協力の改善も自動的ではない。そこには政府、地方自治体による地規模課題の解決を重視する積極的な政策介入、制度化と予算化が不可欠となる。H S の向上を含む SDGs 全般も同様である。一方ですべての SDGs は相互に連関・連結しているが、複雑に絡み合っており、一つの SDG 目標を達成すれば、他の SDG 目標がすべて自動的に達成されるわけではなく、ある目標達成がプラスに働くが、他の目標達成にはマイナスの効果が発生するということは、我が国の戦後の経済発展と環境劣化の歴史や近年の経済・社会・政治のグローバル化の中で若者の国内指向、身近な生活改善優先指向からも容易に理解できる。すべての経済社会生活目標の達成には、単に個別分野への政策介入だけでなく、総合的・統合的な政策介入と実施過程での積極的な相互調整作業が不可欠である。さらに、かかる政策介入という「上からの介入」は、住民・国民による「下からの圧力」がなければ実現しないということも、1960 年代後半から 1970 年代の公害立法の制定と環境行政、その後の年金、後期高齢者健康保険、介護保険など社会福祉改善過程での我が国の苦い経験からも容易に理解できる。

10. 我が国は、UNDP による HDR1994 で基本的人権擁護を含めた H S の世界状況の発表を契機に、その外交基本方針として H S の主流化を宣言した。（外務省外交青書 1996）しかし、その H S 国際協力の内容は、途上国における人間の経済社会生活に関わる雇用、所得、消費、教育、保健・衛生、福祉、環境、防災、安全・安心分野などでの経済的・社会的・環境的人権支援が主であることは、外務省が毎年発行している開発協力白書をみれば、明白である。ちなみに、2017 年版開発協力白書によれば、2016 年（暦年）の我が国の二国間 ODA 総額 21,023.5 百万ドル）の分野別実績をみると（図表 iV-17, p.186）、H S に関連していると考えられる「社会インフラとサービス」分野への配分は 17.1%、環境保護・都市地方開発など、いわゆるマルチセクター分野への配分は 14.90%、食糧援助などの商品援助・一般プログラム援助へは 3.51%、債務救済へは 0.07%、復興・防災など人道支援へは 3.31% と、総計 38.89%（金額ベースで 8,515.54 百万ドル）に上ったが、そのうち約半分（4,099.71 百万ドル）が中長期的政府借款であり、これらの大半は経済インフラを含めた経済開発のためであり、H S に関わる対途上国協力とは考えにくい。さすれば、H S に関わる開発協力は残額 4,014.55 百万ドル（二国間 ODA 総額の 19.1%）となる。確かに都市・地方開発などにおける無償資金協力案件の大半は従来から「箱物援助」の割合が高いので、H S に関わる協力を一括集計することに批判があるが、社会インフラ・環境分野における無償資金協力には保育園・幼稚園・学校など教育施設、病院・診療所など保健施設、焼却炉、廃棄物リサイクル施設など環境保全施設、防災・復興施設なども、これら分野での技術協力と並んで、重要な H S 関連協力の一環とみなすこともできるであろう。また、多くの途上国では海外からの食糧援助も財政支援の側面が色濃く、H S 関連協力に含めることにも批判があるだろうが、緊急食糧援助などと同様に、人道支援の一側面であることも事実である。こうして、我が国の対途上国開発協力は、2016 年現在 2 国間 ODA の 20%前後、国際機関を通じた開発協力（3,368.3 百万ドル、IV-23, p.199）の内特に贈与部分の国際協力（1,205.4 百万ドル）では、その事業経費の大半（UNDP, UNEP, UNFPA, UNHABITAT, UNICEF, UN Women, WFP）が H S に関わ

る国際協力へ配分されたとみることができるであろう。さらに、ILO、UNESCO や WHO など国連専門機関への拠出金額の内の事業経費のかかなりの部分も H S 国際協力に割り振りできるであろう。毎年の開発協力白書が指摘しているように、これらの分野における我が国の H S 国際協力は、受入国や国際社会からも高く評価されている。なお、国連新世紀開発目標 (Millennium Development Goals = MDGs) 2001-15 年や日本の市民社会組織 (Civil Society Organizations = CSOs) ネットワークと日本政府が 2002 年ヨハネスブルグ首脳会議で共同提案し、その後国連総会が採択した「持続可能な開発のための教育の国連 10 年」(U.N. Decade for Sustainable Development) 2005-14 が、わが国の経済社会生活分野での H S 開発協力の強化に果たした役割が大きく、この傾向が 2016 年に始まった「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals) 2016-30 に引き継がれていることを歓迎・銘記したい。

11. 外交青書では、我が国は経済社会の発展段階、政治社会体制、伝統文化の如何を問わず、諸国民の基本的な人権擁護は総ての国々で認められるべきという前提に立って、政治的人権 (言論・集会・結社の自由、平等、選挙権、公民権の行使、法の遵守、公正な裁判へのアクセス権など) の貫徹のための国際協力を推進することを誓っている。それにも拘らず、一部を除いて**政治的人権に関わるわが国の H S 開発協力が国際的にみて身を引いた形でなっていることは明白である**。政治的人権擁護に対する我が国政府の消極的態度は、「アテネオ・マニラ大学の調査では、17 年 9 月までに、3 万 2395 人の子どもが麻薬対策の下で親を失った」といわれている報道にも拘わらず、今年 11 日の国連人権理事会が国連人権高等弁務官に対してフィリピンの「麻薬戦争」に関して調査するよう要求した決議の採択では、日本政府が他の途上国 15 カ国と共に「棄権」したことにも、残念ながら表れているといわざるを得ない。(20190713 朝日新聞の朝刊：比「麻薬戦争」へあふれる遺児) 今までも**政治的人権擁護への H S 開発協力については、外務省発行の開発協力白書には項目別集計値も総合的集計値も公表されておらず**、二国間 ODA の項目の下にある社会インフラ及びサービスの「5. 政府と市民社会」への配分額として、若干の事例付きで僅かに示されているに過ぎない、2017 年版同白書によれば、二国間 ODA 総額 21,023.5 百万ドルの内社会インフラおよびサービス分野への配分は 3,597.54 百万ドル (図表 IV-17, p. 176) で、その内「政府と市民社会」分野への配分額は無償資金協力 326.1 百万ドル + 技術協力 91.21 百万ドル、政府借款 30.0 百万ドル 総計 447.31 百万ドル (2.1%) に過ぎない。政治的人権擁護への我が国の二国間 ODA は経済インフラや生産分野への ODA に対比すると箱物援助は皆無に近く、対カンボジア協力でみられたように、投票箱の設置、有権者への投票呼びかけ、立法・司法整備などに限定されている。米国国務省 U S 援助庁に見るような Radio Free Press、新聞発行による大々的な教宣活動、カンボジア国内外で活躍する反ないし政府批判的な NGO への資金・技術供与も、現時点では皆無である。その結果、金額ベースでは少額にとどまっているのは当然であろう。推測するに、その背後には、戦前の苦い経験から学び「外国の内政不干渉に徹する」という戦後外務省が樹立した伝統的外交方針があり、その結果 ODA の供与においても受け入れ国の要請主義に則し、受け入れ国との友好関係の維持に徹する伝統を長期にわたって維持してきた。しかし、1990 年の米ソの冷戦体制の終結と共に、ODA 大綱が採択されて、ODA 要請主義原則に代わる受け入れ国の市場経済化、民主化促進、ジェンダー平等を含む基本的人権の尊重、良いガバナンス体制の確立という積極的人権外交への転換が宣言され、先述したように、その一環として H S の推進が我が国の外交の基本方針となった。しかし、外交総合政策局が推進する開発協力におけるこのような

外交の基本方針の転換は、ODA 供与の円滑な展開を優先する省内の国際協力局や管轄下の途上国との友好関係の維持・発展を優先する省内の地域局と共に、ODA の分野別配分に主要な役割をもつ経済産業省、国土交通省や農水省などの無言の抵抗に逢い、途上国の民主化など政治的人権擁護への ODA 転換は遅々として進んでいないのが実状であるといつてよいであろう。

12. 明治維新以後第二次世界大戦終了まで 4 分の 3 世紀以上にわたった我が国の近代化、工業化は、半封建体制を維持しつつ政治的安定に執着した上から推し進められた近代化であり、その結果経済的には急速な発展を遂げ、経済社会インフラ整備、教育・保健衛生を含めた国民の生活水準も改善したが、国民の基本的な人権擁護意識は高くなく、第 2 次戦争後の民主化も米ソ冷戦体制下の占領下に上から推進された結果、市民革命を通じた下からによる国家権力との熾烈な戦いに起因したものでなかった戦前と同様に、国民の人権擁護意識は高くない。途上国における政治的人権、民主主義体制の強化を目標とした H S 開発協力が進展しないのも、我が国における基本的な人権擁護の歴史が浅いという歴史的経緯によるところが大であると思われる。このことは、言論 N P O が昨年実施した、民主主義に関わる世論調査に如実に表れている。同調査によれば、①個人の自由や政治的平等と②国や社会の安定とどちらが重要かという質問に対して、①と答えた人々は 31.4%に過ぎず、②が 42.0%を占めており、26.2%が「わからない」と応答していた。(言論 N P O、2018、「日本の国民は自国や世界の民主主義をどう考えているのか」、p.15) さらに、同調査によれば、「民主主義はどんな政治形態よりも好ましい」が 32.0%に対して、「民主主義かどうかはどうでもよい」と応答した人が 32.2%と拮抗していたことにも注目したい。(同調査 p.21) このような日本国民一般の民主主義体制への低関心度からすれば、我が国がその H S 関連開発協力において、途上国の学校教育、地域社会教育支援などを通じた日頃の政治的人権教育などに積極的でないことは当然であろう。
13. 中国のような共産党一党独裁国家でさえ、1990 年代後半以降に見られてきたように、所得・生活水準の向上は、特に中産・知識・上層階級にとっては環境破壊の社会的費用は大きくなり、以後大気・水・土壌汚染への環境対策は強化されてきており、現在は人権派弁護士に対する締め付けが続いているが、長期的には個人の人権侵害の社会的費用も高くなっていくことも想定される。この点で、JICA がモンゴルやメコン地域のすべての国々で進めている「日本センター」の途上国産業・地域人材の育成を通じた H S 開発協力が、雇用・所得・教育・保健衛生の改善を通じて、国ごとにその速度や広がりには若干異なるが、やがて市民社会組織の台頭を通じて「政治的人権教育の普及に通ずる実例が見られ始めていることに注目したい。(例示：JICA 「mundi」2019 年 7 月号、近年発行の JANIC 年次報告、南北米福地開発協会、2014、「人類と地球の未来のために」、アジア人口・開発協会、2016、「持続可能な開発目標達成に向けた人口と食料安全保障」、アジアコミュニテイ・トラスト年次報告、オイスカ「創立 50 周年記念事業報告」、地球環境戦略研究機関年次事業報告、日本ユニセフ協会事業報告、環境パートナーシップ会議事業報告など) なお、外務省の N G O に対する資金協力には、日本 N G O 連携無償資金協力、ジャパンプラットフォームを通じた緊急人道支援事業、N G O 事業補助金、JICA 草の根技術協力などが用意されているが、これらの公的資金を活用しているわが国の N G O は、その大半が途上国のマイクロファイナンス、災害復旧、リサイクル事業など経済社会生活支援を目標とした H S 関連開発協力活動に従事しているが、一部で地雷除去、平和構築事業などがみられており (外務省、2016、国際協力と N G O、pp.19-26)、民主化、反腐敗、家庭内暴力防止、ガバナ

ンス推進事業などへと政治的人権擁護に関わるHS開発活動へと次第につながって行くことに期待している。

14. わが国の2016年(暦年)ODA+OOFは14,528百万ドル(OOA10,380百万ドル+OOF4,148百万ドル)に達したが、民間資金の流れは、これより遥多くの39,833百万ドルを記録した。(図表IV-9, p.175)。民間資金・技術の流れは民間企業の市場を通じた資金・技術・経営協力の移転(中長期借款+間接・直接投資+技術提携)と企業財団や宗教法人、国際NGOなど非営利民間団体からの資金や技術、知識、経営ノウハウの移転から構成されている。熾烈なグローバル競争に直面している多国籍企業を含む民間企業は、重要な貿易相手国、民間投資受け入れ国の運輸通信、工業団地造成など経済インフラや一部技術教育、職業・技能訓練など教育社会インフラへの官民連携投資活動には積極的であるが、民主化など積極的な人権外交の推進という内政干渉には消極的ないし否定的であるといっているであろう。けだし、政治的安定の下での相手国の経済の持続的成長と輸出・投資市場の拡大や安定的資源輸入を最優先する企業にとっては当然といわざるを得ない。OECD諸国や国際社会における外交政策のあり方を注視し最優先する外務省の人権外交に対して積極的支持を示し、かかる方向へのODA方針の転換とODAプログラム・プロジェクトの強化を擁護・支援しているのは、残念ながらごく一部の企業経営者と学者、国際NGOなど市民社会組織に限定されているといっているであろう。(国際協力NGOネットワークJANIC, SDGs市民社会ネットワーク、言論NPO、世界平和女性連合、SG International、Oxfam、全国民主主義基金National Democracy Fund=NDF、国際自然保護連盟International Union for the Conservation of Nature=IUCNなど)しかし、地球の限界(Planetary Boundary)に直面しつつある今世紀には、我が国でも経済同友会や加盟企業の中には経済的・社会的環境的人権の視点に立って、貧困撲滅、森林「保全、地下水、大気、土壌汚染の削減、地球資源の有効利用に資する3R(資源使用抑制、再利用、循環的活用)による地球環境の保全、木材パルプ・紙利用の削減、二酸化炭素や温室効果ガスの排出削減を通じて気候変動の抑制に資する化石燃料から再生可能なエネルギー資源への転換など、本業でも利するは資源節約・保全などの公的規制には賛同を示し、自ら協力する多国籍企業が次々と誕生していることに注目したい。(RE100年次報告、経済同友会、2016、「子どもの貧困・機会格差の根本的な解決に向けて」、2017「持続可能な社会の構築に向けて」)しかし、Price Waterhouse (PwC)の2018年調査によれば、「SDGsへの取り組みを考えている」企業が調査対象数の71%であるのに対して、「SDGsに対する自社のインパクトを評価するためのツールを特定している」企業はわずかに13%であり、「既に目標を設定した」企業は24%、「今後5年以内にSDGsを自社の企業戦略や事業運営に取り組む用意がある」企業数も41%にとどまっているという。(PwC、「ビジネスと持続可能な開発目標(SDGs)」P.5)2019年は、SDGs国内実施計画の進捗状況を評価する最初の年であり、そのためのHigh-Level Political Forumや国連首脳会議も設定されている。HS開発協力、パリ条約・SDGs達成、全地球規模課題解決への重要な警告として、本年旭ガラス財団のブループラネット賞受賞者に選定されたJared Diamondカリフォルニア大学ロスアンゼルス校教授はその名著「文明崩壊」(原書名Collapse)において現在蝕ばれつつある社会のメカニズムを個別に検証して、その普遍的な構造を詳らかにしているが、その一環として主要な12の環境問題を指摘しており、その一節を引用する。「11の問題が解決され、最後のひとつが解決されなかったとすると、そのひとつがどの問題であったとしても、私たちは依然窮地に立たされている。全部を解決するしかないのだ。」

15. SDG16+の視点から災害と防災の問題を考える場合に、まず理解しておくべき事実は、災害には格差があるということである。阪神淡路大震災のときの生活保護世帯の死亡率は平均の5倍であり、被害者の多くは「文化住宅」とよばれる低家賃で耐震構造が不十分な住宅に住んでいた。東日本大震災でも死者の3分の2は60才以上であり、障害者の死亡率は平均の倍だった。また、仮設住宅に長くとどまらざるを得ない人々も貧困世帯が多く、そこでの孤独死は大きな問題となっている。日本ですらこのような状態であり、国際的にみても、死者を多く出す大災害は貧しい国を襲っている。災害と貧困と環境破壊の間には密接な関係があることは明らかである。
16. 災害が起きた場合にはスフィア・スタンダードという人道支援の最低基準が定められており、すべての被災者には尊厳ある生活を営む権利とそのための援助を受ける権利があることが定められている。災害を防ぐ段階の防災援助においては、たとえば、治水のためのインフラ整備にあたっては、経済分析が主要な評価基準となっている。ただ、広島太田川やスリランカコロomboでは都市貧困層の生活環境改善も含めた河川事業が行われた事例もある。
17. 人間の安全保障の視点とはいってもなく、人間一人ひとりに注目した安全保障に注目することである。だが、国家は民衆の安全を守れるとは限らず、むしろ場合によっては国家それ自体が民衆、特に社会的弱者の安全を脅かすこともある。特に国家自体が破綻し機能しなかったり、非民主的な独裁政権であったりした場合には大きな問題である。JICAの「環境社会配慮ガイドライン」においては「環境社会配慮を機能させるためには、民主的な意思決定が不可欠である」とし、そのために「基本的人権の尊重に加えて、ステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任および効率性が確保されることが重要」(1.1)と述べられている。さらに、「そのほか(政府機関以外—引用者)のステークホルダーも真摯な発言を行う責任が求められる」(1.1)とある。だが、社会的弱者とは、国家や行政上の枠組みからも取り残されてしまったステークホルダーであり、こうした民主的意思決定に参加しようにも、参加できない「声なき民衆」(voiceless people)であることが多く、彼/彼女らに「真摯な発言を行う責任」を求めるのは酷である。もっとも社会配慮が必要な社会的弱者にとって有効な形でガイドラインを機能させるためには、こうした「声なき人々」を迫害から保護する(protection)と同時に、意思表明を可能とするための能力強化(empowerment)が重要である。と同時に、ガバナンスを向上させ、彼/彼女らが、声を発することのできる社会的環境整備(enabling)を行う必要がある、NGO/市民社会との協力が重要である。社会調査・分析においては、人間の安全保障が最も求められる「声なき民衆」の声を聞く努力をすること、そしてこうした人々が声を発することができるようにすることが同時に求められる。
18. SDGsの目的は、人の安心・安全を含む自己実現を経済、社会、環境の三次元の統合によって達成するものである。これら三次元統合の紐帯となるドライバーは、「誰一人置き去りにしない」との原則であり、それこそが市民社会を結びつけているヒューマニティである。しかしながら、現下の日本の朝野における2030年アジェンダのキャンペーンにおいて、そのような人間の基本的ニーズに依拠するhuman-centered approachは、欠けている。実際には、それぞれの次元には様々に細分化され専門的なステークホルダーがおり、自分の専門分野の課題や関心を主流化することが持続可能開発

であると主張する傾向がある。例えば、企業が SDGs を追及するのは、多くの場合、自社のブランドイメージを上げるためだけに都合の良いゴールだけを取り上げている（SDG wash だ！）。その結果、一般市民には、SDGs 上の社会全体の課題の全体像が伝わらないし、市民の声が凝集する契機も乏しい。

## 提言（参加者の発言要旨）

### （住民移転の場合には、補償金よりも移転後の雇用と生活を保証すべき）

[119] ODA や FDI のプロジェクトの実施において住民移転など住民生活に大きな影響が出る場合は、住民の生活を第一に考え、意思決定過程に住民が直接参加できるようにすべきである。また、単なる補償金だけではなく住民の移転後の雇用と生活を保証すること、特に女性や弱者のセーフティネットと彼らの就業機会を移転計画に入れ込むことが重要である。そのためには、移転住民と移転先住民（Host community）がフルに参加する地域経済発展（Local Economic Development）として住民移転を実施するよう、相手国政府に積極的に働きかけるべきである。

### コメント

開発協力における住民参加が重要であることは言うまでもないが、現場の状況は複雑だ。住民といっても一枚岩ではないし、文字も書けない住民を多い。また、日本の ODA で建設されたインドネシアのコトパンジャンダムで強制移住をさせられたという住民が日本政府を訴えたケースは、日本の裁判所によって棄却されたが、これは国家主権の枠組みの中で日本ができることの限界を示しているのではないか。IT を利用して原産地標記を徹底させサプライチェーンの見える化を図るとか、消費者教育を進めて汚職や環境破壊を防止するとかいうことは、言うは易いが現場で実行することは相当に困難だ。できることからやるという現実的なアプローチが必要だ。

### コメント

中国は、上海市の道路建設の際には、住民の私益よりも国の公益を優先させ、協力者には補償金と非協力者には罰金というアメとムチの政策を推し進めたが、最近になって住民の私益を考慮するようになってきたのかという質問に対して、ダム建設に比べると道路建設はルートの変更も比較的容易であるためそれほど大規模の住民移転をしなくてもよかったのではないかと、ダム建設での人間中心のアプローチが他のセクターにも適用されるようになるかは様子を見るべきだとのコメントがあった。

### （途上国で活動する企業は ESG への配慮をサプライチェーンの不可欠のコストと考えるべき）

[120] 途上国に進出している企業は、経済・社会・ガバナンス（ESG）への配慮を単に企業の社会的責任（CSR）と考えずにグローバルサプライチェーンの一環として考え、児童労働や汚職に加担しないようにすべきである。企業は短期的なコミットメントと中期的なプランとして、サプライチェーンのマネジメントを含む、ESG の Corporate Regulation を作るべきである。サプライチェーンのマネジメント

を含む ESG が企業経営にとって不可欠なコストの一部となれば、児童労働その他の問題は、より軽減される方向に向かうだろうし、SDG16+の実現に貢献することになる。

#### コメント

人間の安全保障や SDG16 は長期的な目標であり、インフラ整備や企業経営といった短期的な目的とは相いれないことが多い。両者は分けて考えるべきであり、必ずしも長期的な目標が短期的に達成できなくてもよいのではないか。ただし、ODA 事業が相手国住民の生活を著しく脅かすような事態は看過すべきではないので、あらかじめ契約書に日本政府がモニタリングと助言をする旨を明記しておくとうい。

#### コメント

人間の安全保障は立派な概念だが、短期的に結果が出ない支援も多い。法整備支援のような長期的にしかな結果が見えてこない援助は、時間をかけて ODA がやるべきである。最近では、ODA を短期的な経済リターンと結び付けて評価しようとする動きがあるが、ある法律を作ったことが日本企業に裨益したかどうか短期的にはわからないことであり、それを無理やりこじつけたような評価をしても意味がない。むしろ短期的には経済的利益につながらないが、長期的に人間の安全保障に役立つような案件こそ、ODA が取り組むべきだ。

#### コメント

確かに短期的な課題と長期的な課題は異なっているし、同じような問題でも地域によって解決方法は異なっているので、一般化することは難しい。例えば、世銀では 14 歳以下の児童労働を (child labour) を禁止しているが、ILO では child labour と child work を区別していて、たとえば親の仕事を週末に手伝うような場合は、child work であり、認めている。理屈では両者を分けることはできるが、現場でそれを見極めることは極めて難しい。世銀の基準のように一律に禁止としたほうが楽だし、はっきりするが、それでは現実に当てはまらない。

#### コメント

人間の安全保障という概念は、結局、開発関係者しか理解できない概念だ。一般市民は誰も知らないと言ってもよい。人間の安全保障は個人の多様な価値観を認める社会を目指しているというが、現実には、ドナーである先進国の価値観を押し付けて、異なる価値観をもつ現地社会に軋轢を生じさせている。例えば、人間の安全保障の観点から児童労働は禁止されるべきだと言われているが、伝統的な社会では当たり前だし、児童も働かなければ生活できない現実がある。こうした課題に取り組むためには、時間をかけて実証的な要素を入れた情報を蓄積していく必要がある。

#### コメント

人間の安全保障に関する概念が分かりづらいことは事実であり、一般国民が理解できないことも当たり前である。概念の整理をすることは学者がすべきことであって、政府の政策担当者も関心を持っていないだろう。人間の安全保障を実現するためにはガバナンスが重要だが、一般国民はガバナンスという概



念も理解できない。したがって、概念ではなく具体的な例を挙げることが重要だ。特に現在では、生産者よりも消費者としての国民の目線に立って考えることが必要だ。また、事柄を分析するときの統計データは完全ではなく、様々なごまかしがあるものだし、分析結果に対しても様々な意見があるものだ。

#### **(市民が有権者として政府に、消費者として企業に、ESG への配慮を働きかけるべき)**

[121] 市民が、消費者・有権者として企業や政府に働きかけることが何よりも大事である。結局、消費者が無自覚に、どこでどうやって生産されたカカオを使っているのかを考えずにチョコレートを食べ続ける限り、カカオの児童労働はなくなる。意識が高い企業でも、現実に児童労働によって低価格で作られたチョコレートに競争することは困難だ。企業は、自社のサプライチェーンに関する情報をできるだけ消費者に公開すべきであり、そして消費者はサプライチェーンに対する情報公開を企業に要求すべきである。そして、情報開示をしない企業の製品は買わないようにし、ESG に配慮している企業から買うようにすることも企業活動に影響を与えることになる。一人一人の市民が有権者として政府に働きかけ、また消費者として企業に働きかけることが重要である。結局は、消費者や有権者の行動次第である。

#### **コメント**

人間の安全保障という理念は、理屈で外枠だけ決めて、その対象となる一人一人の人間が内面でどう考えているかを無視しているのではないか。人間は、身近なことや自分と直接関係のあることにしか関心を持ってない。これまで日本では政府がコメ農家に補助金を払ってコメの生産量を決めてきたが、消費者は国際水準と比較して極めて高額なコメを文句も言わずに食べてきた。これでは、日本の消費者がアフリカのカカオの値段やその仕組みに関して無関心なのも当然だ。まずは、こうした日本の制度をSDGsの観点から分析して見直すべきだ。そういう過程を通じて、日本の消費者も海外の問題に潰え考えるようになるのではないか

#### **(現在の格差問題に取り組むためにも ESG に配慮する企業と消費者活動を支援すべき)**

[122] 今の国際社会では権威主義的な政府や国家を統治できない脆弱な政府が増えてきている。またGAF A に代表されるように国家の経済規模を超える多国籍大企業も増えてきている。その結果、国内においても国家間においても経済格差が広がっている。こうした問題に取り組むためには、ESG に配慮したグローバルガバナンスを強化し、児童労働や貧困問題に対する高い倫理意識を持った消費者、それにこたえる企業が活動できるような社会を作っていかなければならない。日本のODA は、このような企業活動を支援していくべきだ。また児童労働のような社会問題は法規制だけでは解決できないので、教育や貧困対策など複合的な支援を行うべきだ。

#### **コメント**

日本でも市民の意識は高くなってきているが、海外のODA 案件についてはまだまだ関心が薄いし、アクセスできる情報も限られている。また住民移転の問題は短期的ミクロ的な問題であり、ダム建設のような大規模インフラ案件の長期的間接的な影響については、わからないことが多い。100年後に想像

もしていなかった問題が起こる可能性もある。市民運動は、こうした長期的な課題にも取り組むべきだ。

**(現在の日本の外国人労働者問題に取り組むことを通じて人間の安全保障を考えるべき)**

[123] 日本の地方に住んでいるとわかることだが、労働問題はアフリカのカカオ農園だけで起きている問題ではない。現在の日本の農村地帯では多くの外国人労働者が働いているが、その正確な人数すらわからない状況であり、かなり劣悪な労働環境の置かれている人々も多い。市民の理解や参加を得て、こうした問題の解決を急ぐべきであり、その経験を日本の ODA に生かすことが、人間の安全保障にもとづく援助ではないか。たとえば、茨城県日立鉱山の鉱害は、加害者である鉱山の経営者と被害者である住民が対話通じて、人々の生活を優先することによって解決につながった成功例であり、こうした日本の成功例を ODA にも生かすべきである。

**(独裁的な政権に対する ODA 案件の評価方法を見直すべき)**

[124] ODA 案件の評価を考え直すべきである。現場のことを十分に理解していない完全な第三者の評価は、うまくいかなかった案件を単に失敗と結論してしまう。失敗の理由を掘り下げ、教訓を得るためにも、現場とその案件についてある程度の理解をもっているものに評価を委託すべきであるが、現在はその仕組みがない。特に、スーダンのように独裁的な政権と市民が対立しているような国に対する ODA 案件の評価は難しい。単なるアウトプットだけを評価するのではなく、人間の安全保障の原点に立ち返って、その案件が市民生活にどのように貢献したのか、しなかったのかという視点が重要だ。

**(インフラ整備の案件では、住民対話などの建設のプロセスも評価すべき)**

[125] ODA による質の高いインフラ整備は、国民にとっても経済的な利益があるが、建設過程を見ずに結果だけが重視される傾向がある。いかに地域の住民を巻き込んだかというプロセスも重要であり、物理的な結果と同時にそのプロセスも評価すべきである。住民との対話には時間がかかるが、それが民主主義である。

**(日本は対応が難しいハードインフラよりもソフトインフラへの支援を重視すべき)**

[126] 今の中国の案件では政府からのトップダウンで多額の補償金がでるが、注意しないと日本の ODA や企業の FDI が採算を無視した補償金を求められることにもなりかねない。社会的配慮と同時に企業にとっての経済性も考えるべきである。その点からも日本はハードインフラよりもソフトインフラにもっと重点を置くべきである。

**(開発協力案件は ESG の専門家が長期間モニターし、経験を蓄積すべき)**

[127] ODA や企業が開発協力案件を実施する際には、必ず ESG の専門家や研究者がモニターし、必要な助言を行うようにすべきである。そして、様々な案件の長期的な影響について情報と経験を蓄積していくべきである。

**(人間の安全保障と SDGs の共通の課題を明確にしたうえで、そこに焦点をあてるべき)**

[128] 人間の安全保障は SDGs の必要条件ではあるが、十分条件ではない。人間の安全保障と SDGs との連携を強化していく上で、両者の間に共通する要素（課題）を明確にし、その上でそういった共通課題の実現にフォーカスをあてた協力を遂行していくことが重要である。

#### **（国別の人間の安全保障に関する統合データと統合開発協力データを作成する）**

[129] SDGs の 17 目標に見るように、検証可能な数値目標を設定した国別の人間の安全保障（HS）統合データと国別 HS 統合開発協力データの作成を、外務省が、OECD、国連経済社会局、UNDP などと連携して、特に日本政府のイニシアティブで国連本部事務局に設立した「国連安全保障基金」（U.N. Human Security Fund=UNHSF）や欧米諸国や日本、インドなどが拠出して設立された「国連民主主義基金」（U.N. Democracy Fund=UNDEF）や国連評価グループ（U.N. Evaluation Group=UNEG）の SDGs 担当班の協力を得て、早急に整備すべきである

#### **コメント**

開発協力と人間の安全保障のデータの整備は重要だ。案件の評価やアカウントのためにも必要だし、問題が生じたときに、相手国に是正を求める際の根拠になる。問題は誰が整備をするかだが、人間開発指数（HDI）を作成している UNDP にやってもらうのが良いのではないか。

#### **（SDGs のための施策を HLPF のもとにデータシステムとして「見える化」すべき）**

[130] まずもって、なすべきは、市民の視点に立って、どのような施策が人間の基本的ニーズを満たす SDGs 達成や人間の安全保障につながるかを「見える化」することである。そのような施策を SDGs の 169 のターゲットや 244 の指標に照らして、定義し、情報収集上で、それをデータシステムとしてハイレベル治フォーラム（HLPF）の下に構築すべきである。こうすることによって、例えば、どのような ODA 活動が人間の安全保障に役立っているのか、あるいは、SDGs などのゴールやターゲットがどの程度真の目的を達成したかを透明にできるであろう。

#### **（CSO が自らの理念に基づいて案件を実施できるように ODA を無条件で分配すべき）**

[131] 人間の安全保障に基づいた ODA を実施するためには、NGO（非政府組織）や CSO（市民社会組織）をもっと育成すべきである。一般論としては議論されているが、だれが主体となってどのような CSO をどのように育てていくべきかの議論は不十分だ。人間中心の開発協力は、CSO が主体となって実施していくべきだが、今の日本の CSO はまだまだ力不足だ。本来であれば、市民全体が CSO を支援すべきだが、日本の市民にとって ODA 案件は遠い世界のようになかなか理解されない。そこで ODA を活用して CSO を育成するという考えが出てくるが、国益のための ODA という政府の価値観に反対する CSO は、こうしたやり方を受け入れない。それぞれの CSO が、自らの理念や価値観に基づいた開発協力を実施するために、何の制限もつけずに ODA の一定額を CSO に分配すべきではないだろうか。

#### **（ドイツのように日本でも政党が独自に予算をもって、SDG16+のために CSO を支援すべき）**

[132] ドイツでは、フリードリヒ・エーベルト財団、コンラート・アデナウアー財団など政党を母体とする財団があり、これらの財団は海外において多党制民主主義を支援するために、議会から直接予算を受け取り、独自の活動を行っている。日本でも政府の実施する ODA 予算とは別に、政党が海外における SDG16+の活動を支援する予算をもち（あるいは政党交付金の一部を利用して）、その政党の理念に沿った CSO の途上国支援活動に活用すべきではないか。こうすることによって相手国との外交関係に配慮して政府の ODA ではなかなかできないような、人権擁護や民主化促進のための支援ができるのではないか。

#### **（縦割り行政の省庁連絡会議に代わる中央司令塔を強化する）**

[133] HS の向上には、一方で SDGs 各目標達成のための効果的な個別政策を基礎にした統合的な政策的介入、制度化、予算化が不可欠であることを考慮すると、従来のような各省庁の縦割り行政に執着した各省庁間の単なる連絡会議に代わる、行政府における中央司令塔の機能・組織・人事強化が急務である。他方では立法府、行政府、司法府の横の連携強化と地域住民、国民の代表である地方議会、国会の行政府に対する監視機能を強化して「下からの持続的な圧力」の実効を担保する住民・国民のための地域、国レベルの仕組みも早急に導入すべきである。

#### **（教育を通じて住民、国民とその代表である地方・国会議員のコミットメントを強化すべき）**

[134] HS 開発協力の強化のためには、2005 年秋の国連総会で採択された「持続可能な教育の国連 10 年 2005-2014」に則した ESD 教育などの普及により、国際的視野に立って地球的課題の解決を希求する住民、国民とその代表である地方議員、国会議員のコミットメントが不可欠であり、各国におけるこれら国内措置の強化策の導入が契機となって、国際的合意が形成され、国際的ガバナンス体制が整備されることにより、国際的な HS 開発協力体制を作り上げるべきである。2001 年の国家組織法の改正と「政策評価法」の導入と民間議員を含めた財政経済諮問会議による「骨太方針」の導入など、その後の歴代内閣による強化策があつて、内閣府、総理官邸の中央政策調整・指令機能は強化されたが、各省庁の高級人事権の集中化の結果近年しばしばみられる各省庁の総理官邸への「忖度」姿勢が目にあまるような状況は回避すべきである。

#### **（地球益は国益であるとの理念に基づき気候変動枠組み条約下のパリ条約の完全実施をめざすべき）**

[135] HS 及び HS 開発協力の一層の強化が、現在国際社会が直面している最大の地球的課題の根本的解決策である「SDGs 2016-30」と気候変動枠組み条約下の「パリ条約」の完全実施と軌を一にしていくことを銘記して、我が国は地球益＝国益という理念に基づき、SDGs とパリ条約の完全実施と早期足達成を最優先目標として国際公約に掲げ、人間の安全保障のための開発協力の一層の強化、特に経済社会生活、経済的・社会的・環境的人権擁護の推進に貢献すべである。

#### **（日本国民への主権者教育と途上国へのソフトな形での人権擁護、民主化、ガバナンス支援を強化する）**

[136] 我が国の対途上国への政府開発協力（ODA+OOF）で、政治的人権分野での開発協力を強化するためには、まずもって国内各地方自治体における「主権者教育」、「主権在民政治教育」の格段の強化を通じて、日本国民各層が人権教育の意義・重要性を認識することが急務である。これらの地域社会教

育、国際化教育プログラムへの参加を通じて、我が国各地域の住民が政治的人権に関わるH S開発協力がいかに重要か、特にわが国の外交関係、国際関係に如何なる意義をもつかを身をもって体験し、我が国 ODA 事業が国民の信託に値するかどうかが政府の付託責任（行政府や新聞報道では「説明責任」）を明確化し、検証することが重要である。敢えて言えば、H S 開発協力を SDG16+と連携して進めるためには、我が国の国民の意識・文化・政治改革が必要条件である。他方、上述の言論NPOの世論調査結果に表れているように、アジア諸国や開発途上国の伝統的価値観に理解を示す国民が比較的が多い我が国の場合、欧米諸国とは異なったソフトの形での政治的人権擁護の対応策を前面に出していくことを重要な選択肢として、我が国の特徴あるH S 開発協力のあり方を今後早急に模索すべきである。

#### **(SDGs とパリ条約の完全早期実施・達成に向けて民間企業と国内外の非営利市民団体を支援すべき)**

[137] 我が国政府も、地方自治体も、民間企業や業界団体の SDGs とパリ条約の完全早期実施・達成に向けてあらゆる企業活動を税制上、資金的、技術的、行政的に支援する政策・施策・制度化を早急に導入すべきである。また、環境事業団（現在は環境保全機構）直属の地球環境基金や一部民間企業財団が過去 20 年余率先して奨励してきたように、かかる活動の重要性を喚起する国内外の非営利市民団体を、我が国政府が従来にも増して支援すべきである。

#### **(地球環境問題は倫理上の問題以上に重要であり、皆が自分事として取り組むべきである)**

[138] 長年、企業の社会的責任（CSR）の重要性が言われてきたが、現在の地球環境問題は CSR だけで片付けられる問題はない。すべての企業がもっと真剣に本気に取り組まなければ行かない喫緊の課題であり、地球環境問題を無視して企業経営はできないと言ってもよい。しかしながら途上国の中小企業の中には、地球温暖化やプラスチックごみの問題などに無関心な経営者も多いのが現状である。こういった地球環境問題を含めて人間の安全保障を経営者（生産者）も消費者も自分事として考えることが重要である。そのためには、国連機関などが発表している人口や食料などに関する統計を広く共有し、こうした問題が単なる倫理上の問題でだけではなく、自分たちの未来の生活に直結している課題であることを若い人々に知らせていくべきである。

#### **(日本国内の SDGs の認知度を上げ、日本は米中に対してもっと積極的に働きかけるべき)**

[139] 国連が中心となって地球環境破壊に至る上記プロセスを可能な限りの情報収集と AI による分析・予想を行い、それを防止するための対策を課題別国別に行い、国際的協議とその実施に着手する必要があるが、実際には、貿易戦争で争っている米国と中国の二大超大国が、自国優先主義から地球市民としての共通課題にいかにか真剣に目を向けるかが最大の要件である。日本は双方の顔色を伺うばかりでなく、その他の諸国とともにその方向に向けて活動を行うべきではないか。また、日本はそこで提示された課題について、これまでの SDGs 推進における課題とともに総括的にその対策と実行計画を策定すべきであり、そのためには産業別・業界別・地域別・市民レベルにおいて目指すべき目標とその達成へのロードマップが必要である。例えば米国・フランスとともに三大食糧廃棄国の日本は、国民が消費する食糧の三分の一（643 万トン - 世界の食糧支援の 1.7 倍）を廃棄しているといわれるが、その改革案の作成・実行は待ったなしである。最近の日本人の SDGs の認知度は 19%で、未だ 5 人に 1 人しか知ら

ない。これらはすべての政治家・学者・経営者達の認識とともに、マスコミやネット利用による一般市民への普及・教育が必要である。

**（国連人間の安全保障基金を能動的に活用すべき）**

[140] 日本がほとんどの供出金を出している国連人間の安全保障基金をもっと能動的に活用し、人間の安全保障やSDGsの理念を広めるべきではないか。また、案件の評価は、透明性の高い段者に委託すべきである。

**（社会的弱者の人間の安全保障のためにはNGOを通じて草の根からの取り組みを支援すべき）**

[141] 開発から取り残された社会的弱者層の人間の安全を保障していくうえで、「上から」の取り組みと同様に重要なのは、「民衆の安全保障」（peoples security）つまり民衆（people）自身による「下からの」「草の根からの」取り組みである。コミュニティ主導の開発（CDD）を支援するためには、現地の社会文化に精通し、民衆の視点に立ち、草の根のコミュニティ開発を支援しているローカルNGOやそれを支援している国際NGOの役割に注目すべきである。

**（防災支援にもSDG16+の視点を取り入れ、事業における包摂的な意思決定メカニズムを作るべき）**

[142] 防災援助にもSDG16+の視点を取り入れるべきである。具体的には、事業アプローチに包摂性を持たせ、事業評価を経済だけではなく生命や弱者にとっての便益も数値化して取り入れるべきである。また、防災法、都市計画法、河川法などの防災関連法に対する法整備支援を行い、防災に関するガバナンスを強化すべきである。特に、防災計画づくりや防災委員会に女性や多様な関係者が参加して、彼らの意見が反映され、事業の意思決定過程に彼らも加わるメカニズムを作るべきである。

[目次へ](#)

### 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. 今回の研究会のテーマは「法の支配の実現に向けた司法外交」であるが、これはSDG16+の視点から見ると法の支配が目的であり、司法外交はそれを実現するための手段の一つと考えられるからである。すなわち、日本の国益を追求する外交手段として法整備支援をどのように行うかを議論するのではなく、世界各国で法の支配を実現するために、日本はどのような外交と国際協力を行うべきかを考える。そのために、日本のこれまでの法整備支援の成果と残る課題をとりあげて、日本の司法外交の視点からこれらの課題にどう取り組み、SDG16+の掲げる目標の達成にどのように貢献できるかを議論する。内容としては、各分野の技術的な問題ではなく、SDG16の掲げる「あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」というガバナンスの視点から、日本政府のODAと民間企業やNGOの開発協力の現状と課題を考え、司法外交を通じて、それをどのように改善していくかについて考える。法の支配の促進（16.3）は言うまでもなく、汚職対策（16.5）、透明性の高い公共機関（16.6）、包摂的参加型意思決定過程（16.7）、法的な身分証明書の提供（16.9）、基本的自由の保障（16.10）などのターゲットも法の支配の確立のためには極めて重要であり、日本の法整備支援が一定の成果を上げてきたことは間違いない。しかし、従来の政府間ベースで実施してきた日本の援助は、どうしても政府職員的能力開発が中心で、はたしてそれが本当に法による支援を必要としている貧困層や少数民族にも届いているのだろうかという疑問もある。さらには、すべての形態の暴力を減少させる（16.1）という基本的なターゲットの達成に貢献するためには法整備支援と司法外交は、どのように取り組むべきなのかを考える必要がある。。
2. 最初の報告者より、2020年4月に開かれる京都 कांग्रेस（第14回国連犯罪防止刑事司法会議）の意義について、次のような説明があった。国連犯罪防止刑事司法会議は、5年に一度、国連によって開催される最大規模の国際会議であり、日本での開催は50年ぶりで2回目である。京都 कांग्रेसの全体テーマは、「2030アジェンダ（SDGs）の達成に向けた犯罪防止、刑事司法及び法の支配の推進」である。前回のドーハ कांग्रेसで採択された政治宣言（ドーハ宣言）がその後のSDGsのゴール16に結実したように、京都 कांग्रेसにおいても発信力のある政治宣言が期待されている。また、この京都 कांग्रेसに先立ち、未来の社会を担う世界の若者たちが同様のテーマについて議論を行うユースフォーラムも開催される予定である。京都 कांग्रेसの意義としては、次の点があげられる。①犯罪防止・刑事司法分野における我が国の国際的なプレゼンスを高める、②国民の同分野に対する関心を高め、再犯防止や安全安心な社会の実現に寄与する効果を期待できる、③2020年というオリ・パラ年に、世界から訪れる京都 कांग्रेसの参加者に「世界一安全な国、日本」とこれを支える法遵守の文化を体感してもらい、我が国の国家としての成熟度や法の支配の浸透をアピールする絶好の機会となる。
3. 京都 कांग्रेसのレガシーを残す取り組みとして、2020年を「司法外交元年」として、5か年の準備期間を設けて戦略的取り組みをしてきた。そのために、まず司令塔機能を強化するために法相内

に大臣官房国際課を新設し、法務省総合研究・UNAFEI や外務省・JICA との連携を強化した。また、国家レベルでの取り組みをレベルアップさせるために、平成 30・31 年度の骨太の方針の中に「司法外交」を明記した。平成 30 年度の方針には、「日本型司法制度の強みを重要なソフトパワーとし、京都 कांग्रेस 2020 の成功に向けて、国連や関係各国と連携・協力し、司法分野における国内外の取組「司法外交」を外交一元化の下、オールジャパンで総合的・戦略的に推進する」と明記された。また平成 31 年度の方針にも、次のように明記されている。「ODA も活用しつつ法の支配を国際社会において確立させる取組を推進するとともに、外務省を中心とする関係省庁の対応体制を整え、国際裁判を含む紛争処理制度の効果的活用を図る」、「国際的な法的紛争に強い日本をつくるため、国際法等の知見を持つ国際法務人材を育成し、国際紛争解決機関派遣は検討により国際ネットワークを充実させる。国内外の法的紛争に係る予防司法機能を充実させ、国際紛争解決ルール形成に積極的に関与し、国際裁判への対応能力を強化する。日本型司法制度の強みを重要なソフトパワーとして国連・関係各国と連携しつつ、京都 कांग्रेस 2020 を成功させ、成果を展開すべく、司法分野の国内外の取組「司法外交」を外交一元化の下、オールジャパンで総合的・戦略的に推進する。この中で、国際協力としての人材育成・法制度整備支援を強化し、外国法事務弁護士制度の充実強化など の国際仲裁の更なる活性化に向けた基盤整備を推進する。」

4. 二番目の報告者より、次のような問題が適された。法の支配実現のための司法外交の中身に関して、まず、中国の台頭の中で法整備支援の成果が、当初の意図とは違う rule by law によって民主が抑圧されていることを認識すべきである。中国は国際商事裁判所作り、中国の司法の管轄下において解決すると言って、英米法だけでなく外国の著名な実務者を入れて中国法の普遍化国際化を進めている。同時にカンボジアで行われているように、留学生としてアジアの法学生や政府の法務官僚に中国内で中国法を教えたり、中国の法学部などで中国人の学生に英語で英米法を勉強させたりするなどして、中国法を国際紛争処理の基準に入れていこうとしている。国際基準を中国法にしようという明確な意図が見えている。商事紛争の国際仲裁拠点を日本にも作ろうと、中国に対抗する形で進めているが、現実問題として経験のある人材は日本にはあまりいない。箱だけ作って中身がない。日本人や日本法に限らず、世界の専門家を招くダイナミックな手法が必要だ。中国はハーグ条約とシンガポール条約にいち早くサインをしたが、日本いつサインするかわからない。リーダーシップをとって行く姿勢を明確にする必要がある。
5. 法の支配を推進するための実施主体としての司令塔を考える際には、実際どうするか踏み込んで考える必要がある。これまでも法務省主体だったが、所詮国内の法務所管の組織なので国際的感覚がどこまであるかわからない。逆に外務省は、国内法の具体的な技術や実務についてはよくわからない。既存の枠組みで機能するのと言われると疑問である。司令塔として置くなら民間を含めた形で外人を含めるなどもっとダイナミックに、独立した機関として設置する必要がある。各省庁から独立し国民に説明できる仕組みづくりが必要。そのためには市場経済一辺倒ではなく持続可能性、専門性、政治・経済・社会・歴史などの多様な人材を配置し包括的戦略的にやる必要がある。
6. 法整備支援は単に制度作りだけでなく、持続可能性のための人材育成などや法文化なども視野に入れたものにする必要がある。非国家主体の役割も重要で、草の根の正義へのアクセスのために不可欠な市民社会の活躍が日本は弱い。被害者を救う現地弁護士と組んで調整していく。マルチステー



クホルダーのネットワークでチェックアンドバランスができるようにしていくべきだ。市場経済内でこれから起こるのは、NGO、企業が自主的に持続可能なビジネスを作り、それが投資の対象になり、できないなら市場から排除されることになるということだ。日本には単に裁判所が執行できるだけでなく、それに従う法意識が根付いている。世界標準である英米法を理解し、これを日本の法曹も扱えるように、英語での英米法の授業を増やすべきだ。今後は中国語での中国法の勉強もやっつけていかないといけない。これからの中国との付き合い方を戦略的に考えないといけない。公共益も重要で総合的な法整備支援のための研究が本格的になされないといけない。UNODCの京都コンgres主催する上で汚職撲滅運動を支援することが必要だ。根本的な運用のための慣習法などとの整合性も配慮することが必要である。

7. 中国は法の支配を努力しているとのことだが、中国の裁判官は共産党員であり、司法の独立はなく、その地位は立法や行政に比べて格段に低い。形としては英語で英米法も学ぶとはいえ、元々が司法の独立がないのに裁判所と呼べるのかも問題だ。一党独裁体制での持続可能性について中国も研究していると思う。そこで日本が協力する余地はあると思う。
8. 三番目の報告者からは、次のような問題が提起された。法整備支援事業の今後の課題として、以下の4点があげられる。第一に、法整備支援の基準を ODA 事業の対象国の一人当たり GDP で線引きすることは問題である。支援の目標が「良い統治」であり、「法の支配の定着」という、経済的指標とは異なる基準だとすると、GDP 要件から外れても、投資環境整備のために、予測可能性のある「法の支配」制度の整備支援するべきである（現に、中国に対して知財法支援をしている）。特に、アジア諸国が GDP 要件を超える経済発展を遂げて法に問題がある場合は、わが国は傍観せずに、積極的に支援すべきだろう。
9. 次に、過去の支援で得た知見の継承をどうするかである。これまで、現地に派遣される長期専門家など、多数の法律専門家が支援に関わってきたが、通常は数年の経験後は支援とは無関係となり、支援で得た経験や知見は蓄積されていない。法律起案の方法、判決書の書き方、人材育成における教材・教育方法なども、それぞれの事務所等には保管してあるのかも知れないが、プロジェクト全体として体系的整理はされていないように思う。今後、多様な対象国を相手に多様な支援を行っていくには、早急に、これまでの支援の経験・知見を分析して体系的に整理し、どのようにすればそれぞれの条件に応じて有効に支援を行うことができるかという、法整備支援の方法論、支援のガイドラインとでもいうべきものを作成し、過去の支援の知見を将来に承継する必要がある。また、法総研や JICA は、法整備支援の方法等について専門的知見を有する専門的人材（法律用語に精通した通訳を含む）を確保しなければならない。
10. 第三の課題は、法整備支援全体の司令塔がないことである。現在、多様な対象国に対して多様な内容の支援が行われているが、どのような一貫した方針のもとで、どのような支援の必要性があり、どのようなプライオリティのもとにどのような支援人材等の資源配分をしているのか、はっきりしていない。JICA が企画調整しているはずであるが、ad hoc な判断で決められているとしか考えられない。多様化しなお変化する今後の支援プロジェクトを具体的に企画し、各プロジェクトを有効に実施していくためには、司令塔が必要である。さらに、司令塔には、過去の支援の実績を評価し、その経験から得た知見を整理体系化し、将来に承継するという、今後の支援事業にとって基盤

となる作業を企画し、実施させ、監督する役割があるだけでなく、支援事業の目標・理念を検討し、目標を具現化するための方策を示す、法整備支援事業の戦略を策定する役割が与えられなければならない。司令塔によって、事業全体のガバナンスの統合が図られるのである。

11. 最後に、わが国の法整備支援戦略を策定する必要がある。すでに述べたように、支援事業は多様化し、さまざまな内容の支援が必ずしも整合性がないままに支援国の要請に応じて実施されている。また、2015年以降のODA大綱のもとでは、今後、国益の確保に貢献するという名のもとに、支援対象国と利益相反する支援が行われる事態が生じないとは限らないであろう。こうした状況のもとで、法整備支援事業を国内外の信頼を確保しながら継続していくには、過去の支援事業の経験から得た知見を基に構築した、わが国の法整備支援戦略を策定する必要がある。まず、事業全体を包括する戦略、すなわち、法整備支援事業全体の目的・目標は何か、どのような方法で目標達成を図るのか、を定め、次に、包括的・総合的戦略のアンプレラのもとで、それぞれの国の社会経済の発展状況（最貧国か中進国か、農業国か商工業国か）や統治構造（社会主義国か共和国か）などの類型によって支援目標、支援方法の異なる、支援対象国ごとの（プロジェクト）戦略を策定する。事業全体の戦略策定にあたっては、わが国のODA大綱との整合性をも検討する必要がある。支援対象国からの要請で具体的なプロジェクト戦略を企画立案するにあたっては、プロジェクト戦略のどの類型を当該国に当てはめるのかがまず問題になるであろうが、予め支援対象国の類型によるプロジェクト戦略を策定しておき、プロジェクト戦略の企画過程で支援対象国にわが国の法整備支援戦略の考え方を十分に説明しておくことは、プロジェクトの実施にあたっては対象国の協力を容易にすることになる。わが国の今後の法整備支援事業を「良い統治」のもとに持続的に進めるには、過去の支援事業の経験から得た知見を基に、司令塔が、特色あるわが国の法整備支援戦略を構築し、その戦略に則って各事業実施主体が事業を実施するように統括することが不可欠と考える。
12. 日本は明治維新から戦後にわたって大陸法と英米法を照らし合わせて、法律を作ってきた。様々な国から学んでいることが、欧米法と違う点であり、したがって日本型の法整備支援は、自国法制度を絶対的なものとしていない。日本自身が経験した試行錯誤から出てきた相対的視点を持って支援している。欧米や国際機関からの支援は短期的だが、日本の支援は長期的視点から現場の変化を目指して、寄り添い型を取ってきた。しかし今、日本企業の海外展開を後押しすべきであるとの掛け声の下で、日本の寄り添い型の法整備支援が変わりつつあり、日本も押しつけ型になってきているのではないかという懸念もある。
13. 法の支配を実現するための一つ的手段としての司法外交を取り上げ、特に日本がこれまで20年間積み上げてきた法整備支援を今後どのように展開していくべきかについて、様々な意見が出された。オールジャパンの取り組みとして包括的な戦略を立てる司令塔をつくることやそれを実行していくための人材育成の重要性と緊急性が確認された。しかし、法の支配の到達点は、単に法やその執行機関を作ることではなく、法に守られた安全・安心な人々の生活を実現することである。「だれ一人取り残されない」自由で公正な世界を目指すというSDG16+の理念に基づいた戦略や人材育成が必要だ。

## 提言（参加者の発言要旨）

### （京都 kongress の成功に向けてオールジャパンで取り組むべき）

[143] 政府の骨太の方針に明記されているように、日本型司法制度の強みを重要なソフトパワーとし、京都 kongress 2020 の成功に向けて、国連や関係各国と連携・協力し、司法分野における国内外の取組を外交一元化の下、オールジャパンの司法外交として総合的・戦略的に推進すべきである。

### （京都 kongress で京都ルールズをまとめ、若者を含む社会全体で取り組むべき）

[144] テロ対策等の犯罪防止・刑事司法分野でも、京都 kongress のホスト国として、積極的に打って出る戦略性が必要である。特に、地域または全世界的なルール・メイキングへの関与は重要であり、kongress において、再犯防止を含む犯罪防止や、サイバー犯罪・テロ対策などの課題について議論した結果を、「京都ルールズ」といった準則・ガイドラインの形でまとめるべきである。そして、「京都ルールズ」の実践場として、実務家による情報共有・交換を行うプラットフォームをアジア地域に構築する、ユースフォーラムを定期開催し、若者にも「京都ルールズ」を始めとする犯罪防止やテロ対策についての意見交換・議論に参加してもらうなど、幅広いステークホルダーを巻き込んだ裾野の広い社会全体での取組みとすべきである。

### （早急にオールジャパンの独立した司令塔を作るべき）

[145] 「法整備支援戦略」と「司令塔」の未整備、わが国の「法整備支援人材」の欠如は、わが国の「司法外交」の機能不全をもたらす。法務省内部には、部局横断的に司法外交の戦略を担当する大臣官房国際課が新設されたが、まだ不十分だ。実施機関である JICA や人材育成と供給の中心となる法曹界（特に弁護士会）、学界なども巻き込んだオールジャパンの取組みとして、早急に独立した司令塔組織を作るべきである。そのうえで、まず法整備支援戦略をたて、事業全体の目的・目標、目標達成のための方法、そして、支援対象国ごとのプロジェクト戦略を策定すべきである。また、これまでの知識や経験の分析や体系化をすすめ、通訳を含む専門的人材を育成・確保する方法を確立すべきである。

### （法整備支援と外交戦略をリンクさせるための司令塔は、国会の委員会とすべき）

[146] 日本は自由で開かれたインド太平洋構想進めようとしているが、その外交戦略とリンクさせる形で法整備支援を強化していくべきである。ODA による司法外交は安全保障、市場経済などを総合的に考えていく必要がある。そのための司令塔は、政府の既存の組織から独立した総合政策を練る国会の委員会として設置して専門性包括性を高めるべきである。

### （SDG16 と SDG17 をセットでとらえ、横断的なオールジャパン体制を作るべき）

[147] 法の支配を実現するためには、SDG16 とパートナーシップの活性化を目指す SDG17 をセットで考えていく必要がある。法務省の中で部局横断組織を作ったように、政府内でも省庁横断的に取り組む必要がある。司法外交は法務省の外交ではなく、オールジャパンで取り組むべきだ。

**(法整備支援を日本企業の短期的利益のために利用すべきではなく、寄り添う方針を維持すべき)**

[148] これまでの法整備支援は支援対象国のオーナーシップを尊重し、パートナーシップに基づいていた。ところが開発協力大綱の改定により、ODAが我が国の国益に貢献すべきであるとされ、日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備等の支援もするようになった。しかし、国益を短期的に、たんなる日本企業の利益と捉えるべきではない。これまで積み重ねてきた法整備支援の「寄り添う」方針を維持すべきである。また、法整備支援の対象国は、経済発展の程度によって決めるべきでない。ODAの卒業国に対しても、法の支配に問題のある国に対しては、積極的な支援を続けるべきである。

**(日本は短期的国益よりも長期的な相手国のニーズを優先した司法外交を展開すべき)**

[149] 東南アジアの被援助国が日中をどう見ているか聞いてきたが、彼らは、日本には信頼というソフトパワーがあるが、中国にはそれが無いと言っていた。ところが、最近は日本も中国と同じような相手国の考えを無視するような振る舞いをしているという意見も聞こえた。アジアで日米中の3頭の象が暴れているという研究者もいる。途上国から日本は中国に対抗するために司法外交を行っていると思われるようになってしまうと難しい局面が出てくる。やはり、日本は短期的な利益追求のための司法外交ではなく、信頼関係に基づいて相手国のニーズを優先させる長期的な支援を続けるべきであり、それがひいては日本の長期的な国益にもなる。このことは、インドが近隣諸国への民主化支援を行ったときに押し付けの支援をしようとしたときは反発を招いたが、相手の立場に沿ったソフトアプローチに変えたら受け入れられたという事実からもわかることである。

**(日本政府の方針と相手国のニーズをマッチングさせるコーディネーション力を高めるべき)**

[150] 日本のリソースは限られているので、網羅的な支援ではなく戦略的な支援をすべきである。そのためには、要請ベースから攻めの戦略を計画的に実現する方向にシフトする必要がある。同時に、相手国のニーズとオーナーシップを尊重した支援と日本政府の大方針である日本企業の展開を後押しする支援を戦略協議の場でも議論し、うまくマッチングさせることが重要だ。そのためには、コーディネーションの力量を高めるべきである。

**(司法外交を進めるにあたっては、弁護士をアクターとして活用すべき)**

[151] 司法外交を進めるにあたっては、弁護士をアクターとして活用すべきだ。この分野の人的リソースの不足が問題になるが、法曹のうちマジョリティーは弁護士である。司法外交の推進には、法務省、裁判所、弁護士の3者の協力が不可欠である。特に人権侵害から市民を守る前線にいるのは弁護士であるから、法の支配の実現をオールジャパンで考えるためにも必ず弁護士を関与させるべきである。

**(PKO法の改正によって可能となった刑務官の海外派遣も検討すべきだ)**

[152] 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(PKO法)の改正により、これからは、「矯正行政事務に関する助言若しくは指導又は矯正行政事務の監視」も行えるようになった。今後は、日本らしい法の支配への貢献として、刑務官の海外派遣なども検討すべきだ。

**(軍隊に対する司法分野の能力構築支援も司法外交の一部として検討すべき)**

[153] 法の支配の実現は、防衛組織においても重要である。平時の自衛隊の活用方法の一つとして、司法分野での相手国防衛組織の能力構築支援がある。PKOのような国際的に軍隊が協力し合う場合に、どのような法体系に基づいて、どう全体を統括し、どういった基準でだれを守るのかといったことだ。なお、日本の自衛隊では法務官の位置付け低いことは問題だ。こういった軍事に関することも司法外交の一部に位置付けて検討すべきだ。

**(司法外交を通じて何が犯罪なのかについて国際的な取り決めに進めるべき)**

[154] グローバリゼーションがすすみ、最近では、AI、ドローン、税制などに見られるように何が犯罪であるのか定義が難しくなり、はっきりしなくなっている。このような状況では、市民の安全・安心を守ることはできない。法の支配を実現するために司令塔は、司法外交を通じて何が犯罪なのかについて国際的な取り決めに進めるべきである。

**(ハードローだけでなくソフトローも視野に入れた法整備支援も行うべき)**

[155] 法の支配を実現するための日本の支援の実施内容に関しては、ハードローだけでなくソフトローも視野に入れた法整備支援も行うべきである。援助受け入れ国の慣習法を含むソフトローに配慮しつつ、非国家主体である弁護士会や、国際機関などのマルチのドナーと連携して、草の根の正義へのアクセス(Access to Justice)という観点からの支援にも力を入れる必要がある。また、各国法だけでなく、一般市民・企業の規範としての法整備支援の目を向けて行かないといけない。法的拘束力はなくても自主的な法遵守を促進するという意味では、ハードローを機能させるためにも必要である。法遵守への意欲・法意識の問題も考えなければいけない。

**(社会の弱者や開発の被害者が司法の支援を受けられるような法整備支援を進めるべき)**

[156] 慣習法含めて司法へのアクセス (Access to Justice) を幅広く考えてるべきだ。開発独裁型の国が増えつつある現状で法の支配を実現するためには、開発による被害者の救済から始めるべきだ。誰のための法整備支援かをあらためて問い直し、ボトムアップ型の支援をすべきだ。市民社会に向けた社会の弱者が司法の支援を受けられるような法整備支援を進めるべきだ。

**(正義へのアクセスの視点をすべての開発援助案件に取り入れ、法整備支援の理念を広げるべき)**

[157] 日本の開発援助において、法整備支援というセクターだけでなく、あらゆる援助案件における慣習法を含めた正義へのアクセス (Access to Justice) を cross-cutting issue として幅広く配慮すべきである。開発は破壊を伴っているという現実を踏まえ、法整備支援の理念と内容をもっと広げていく必要がある。正義へのアクセスを含め市民社会にアピールするような法整備支援があっているのではないかな。

**(法制度支援の国ごとの焦点を明確にして、草の根の人々のニーズをベースに戦略を立てるべき)**

[158] 日本の中小企業の海外展開の推進を途上国の産業支援と連携して実施する場合の最大の課題は、日本の中小企業の経営者自身が対象国のビジネスの実態及び文化・生活・様式を理解することである。そのためには双方政府関係者の合意を前提に、双方の企業コンサルタントの協力も含めて、双方の企業連携やビジネスマッチンを如何に効果的に実施する方策を設定することが重要である。したがって、法

制度支援においては、対象国ごとに具体的に何に焦点を当てて支援するのかを明確にし、双国のキーマン及び関係者との政策対話と草の根ベースの人々のニーズ実現のための法案とその運用をベースとした戦略立案と実行がポイントとなる。

**(英米法と中国法を不可欠な要素として法整備支援人材育成に入れ込むべき)**

[159] 中国は、中国法を国際紛争処理の基準に入れ国際基準を中国法にしようという明確な意図を持っている。一方、日本は自由で開かれたインド太平洋構想の中身として法整備支援を強化していく必要があるが、現実問題として経験のある人材は日本にはあまりいない。これからは、英米法と中国法を不可欠な要素として法整備支援人材育成に入れ込むべきである。

**コメント**

中国が国際商事裁判所作った。中国には英語が上手な方が多い。言葉の感覚が素晴らしい。彼らは北京にイギリスの先生を呼んで英米法の勉強をしている。法分野において米との対抗にイギリスの力を借りているのは注目すべき。英商事裁判所は中国を法律的な市場として重視していると思う

**(強権的な中国の姿勢は、司法外交だけでは変えられないことを政府は自覚すべき)、**

[160] 中国では、天安門事件以降、圧倒的な権力が出来上がってしまい、市民の力ではもはや今の政権を変えることはできなくなっている。共産党は政権を維持するために、反対する国民を弾圧し人権を無視しながら経済発展を続けている。これは、単なる司法外交だけではどうしようもないのではないか。自由民主主義をまもるためにどうすべきかを政府のトップがもっと真剣に考えるべきだ。

**コメント**

日本は単に中国に対抗するために法整備支援をするのではなく、京都 kongress では中国の研究者との対話も促進すべきである。政治と経済のリベラリズムを区別すべきであり、究極的にはすべての人権の保障が必要だが、そこにたどり着くには、経済的ステージを経て時間をかけていく必要がある。これは中国に限らず、日本も歩んできた道である。

**(中国で法の支配を実現していくためには、日本人弁護士が中国人弁護士を支援すべき)**

[161] 中国が社会主義市場経済を言い出したのが 94 年だが、中国も基本的には日本と同じ立法体系である。ただし法律の運用が違う。中国のような社会主義市場経済では経済発展と人権擁護はトレードオフの関係にあるといえるから、法律の運用に関しては政治色を出さずに人権を守る必要がある。そのためには日本の弁護士が中国の弁護士を支援することが重要であり、まず中国の弁護士に日本人のマインドを学んでもらうようにすべきである。

**(他のドナーの支援戦略及びこれまでの支援実績の調査・分析・総括の実施すべき)**

[162] 日本型法制度支援の戦略立案と実施に際して、他のドナーと差別化するとともに、彼らとどのような役割分担で協力できるのかを SDGs の精神に則って実行するためには、まずは主要ドナー国のこれまでの法制度分野の支援実績（内容と方法）とその評価（被支援国の評価及び第三者機関の評価）につ

いて調査・分析することが必須である。中国との関係については、日本は政治体制の違いを前提にしたうえで、地理的・歴史的な隣国として、率先して中国を欧米の民主主義国との協調関係に誘導する役割を担う必要がある。

**(JICA は案件の法的側面を伝えることによって法の支配への国民の理解を促進すべき)**

[163] 法の支配を実現していくためには、法に対する国民の理解が不可欠である。国民の理解なくして国民が裨益する法の支配は起こりえない。JICA は公共サービスの提供を支援しているが、それは法に基づいて行われる。しかし、JICA は案件の受益者と法律に関する対話はほとんどしていない。国民は法についての情報に飢えているから、職業訓練などを通じてもっと労働法などについて教育すべきだ。数ある JICA プログラムの実施にあたっては、もっと法律を意識し、受益者に支援案件の法的側面を伝えるべきである。時間はかかるかもしれないが、法の支配に関する国民の理解が進むはずだ。この場合、制定法と慣習法とのギャップをどのように埋めていくかを考えることは重要だ。

**(日本自身も他国から意識的に学ぶことが必要)**

[164] SDGs の精神は一方的支援ではなく相互に学びあり、日本も日本型の法整備支援を大切にしつつも、さらにどこをどう改善すればよいのかについて、諸外国から参考になる事例を学び、それを法制度専門家が為政者及び国民に提案し必要に応じて立法府での議論を通じて制度改善につなげていくことが必要である。

**(江戸時代からつながる法の支配の理念を常に鍛え直していくべき)**

[165] 日本が安心安全な国であることはデータでも示されているが、安心安全は一瞬にして成り立つものではなく、江戸時代から繋がっている長い歴史がある。官民が連携して地域の安心安全を守ってきたのであり、この基本理念が法の支配である。しかしこの安全安心の伝統は、鍛えていかないとすぐに壊れてしまう。国民一人一人、特に若者が、この点を再確認して、未来に向かって責任ある主体としての役割を果たしていくべきだ。

**(官民連携のためには日本人海外駐在員の力を活用すべき)**

[166] 民の力に支えられた江戸時代から続く官民連携は鍛え直さなければならないという指摘や日本の弱点は市民社会であるといった指摘があり、民の方に課題がきているような感じもあったが、民間企業は毎日汗をかいてがんばっている。日本人の海外駐在員は 100 万人以上いるので、官民連携のあり方をもっと真剣に考えていけばかなりのことができるのではないかと。海外にいる日本人の力も使うべきであり、例えば、国ごとに官民で SDGs のセミナーをやり、成果を東京にフィードバックする取り組みがあればよいのではないかと。

**(ルールメイキングに取り組むためにも国際知財司法シンポジウムを毎年続けるべき)**

[167] 国際間の新しい紛争テーマのルールメイキング分野での取組にも力を入れるべきである。知財分野では、バイラテラルの支援に加えて、マルチラテラルの取り組みとして 2017 年以降、「国際知財司法シンポジウム」が、法務省、最高裁判所、知的財産高等裁判所、特許庁、日弁連等の共催で開かれて

いるが、これはアジア諸国における知財の保護レベルの底上げにも貢献している素晴らしいアプローチの仕方であり、これからも毎年開催すべきである。

**（日本は、ニューヨークのフォーラムで国際平和のための法の支配についてもっと発言すべきだ）**

[168] ニューヨークでは毎年 Rule of Law Forum が開かれているが、日本はもっと主体的なアクターとして関わるべきだ。犯罪に対する法の支配を中心に考えるウィーンと違い、ニューヨークでは、平和のための法の支配が議論されている。日本もこうした中で積極的に発言することを通じて、国際平和のための法の支配に貢献すべしだ。

[目次へ](#)



## 第8回研究会 2019年12月18日 17:00-19:00 @JICA市ヶ谷ビル

テーマ：SDG16+実現のための国際機関・非政府組織との協働 PKO、軍縮、人権問題を考える

### 現状と問題点（参加者の発言要旨）

1. これまでの研究会では、主にアジア、アフリカ、中国、ミャンマーといった国や地域に焦点を当て、また法の支配や社会経済発展を中心とする人間の安全保障の視点からSDG16+を議論してきたが、今回の研究会では、国連PKO、軍縮・核軍縮、人権問題の三つを縦糸に、日本のODAと国際機関や非政府組織（CSOと民間企業）との協働（コラボレーション）を横糸に、これからの日本の国際協力のあり方を議論する。各分野の技術的な問題ではなく、SDG16の掲げる「あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」というガバナンスの視点から日本政府のODA外交と国連PKO、軍縮・核軍縮、人権問題の現状と課題を考え、それをどのように改善していくかについての提言をいただきたい。具体的な提言とするために、報告者の皆様には、例えば日本のODA資金から10億円程度が利用できる」とすると、これらの問題の解決にどのように活用すべきかをお聞きしたい。なお、2018年の日本のODA総額は、贈与だけで約6200億円、ローンと国際機関への拠出を加えたODAの支出純額は、約1兆2800億円にもなる（それでも対GNI比ではわずか0.23%）。
2. 最初の報告者より、SDG16+実現のためにビジネスと人権の観点からどのように民間企業と協働できるかについて以下のような点が指摘された。ビジネスと人権に関する国連指導原則（UN Guiding Principles on Business and Human Rights）では、各国が行動計画（NAP：National Action Plan）を策定することになっており、日本政府も外務省の人権人道課が中心となって東京オリンピックまでに策定するように動いている。しかし、同課はビジネス（企業活動）を直接の所掌としていないので、経済活動に関連する他部署および他省庁が連携して、企業活動に有効な政策を盛り込んだNAPを策定することが強く望まれる。SDG16は、英語ではPeace, Justice and Strong Institutionsとなっているが、日本語のロゴでは「平和と公正をすべての人に」となっていてStrong Institutionsの部分が消えてしまっている。しかし、SDG16で一番重要なのは、人々の権利を守ることができる確固たる制度をいかに整えるかということだ。
3. 「ビジネスと人権に関する国連指導原則」は、企業活動と人権の問題の深刻化の根本原因は「ガバナンス・ギャップ」の存在、すなわち多国籍企業などの経済的アクターがもたらす負の側面と、それを適切にコントロールできない国際社会側の能力のギャップであるから、それをできるだけ少なくし、埋めていくことが課題であるという問題意識に基づいている。そのうえで、人権を保護する国家の義務、人権を尊重する企業の責任、救済へのアクセスという3つの柱で構成されている。第一の柱の人権を保護する国家の義務としては、次の10の原則があげられている。原則1：人権侵害から保護する義務、原則2：企業が人権を尊重することへの期待を明確に表明、原則3：企業が人権を尊重することを促進する政策の執行、原則4：国有企業、支配企業、輸出信用、公的投資保険な

ど実質的な支援を国家機関から受けている企業の人権デューディリジェンスの実施、原則 5：人権の享受に影響する可能性のあるサービスを提供する企業に対する監督、原則 6：商取引をする相手企業による人権尊重の促進、原則 7：紛争影響地域において企業が人権侵害しないための措置、原則 8：政府省庁、政府関係機関の人権保護に関する政策の一貫性、原則 9：投資条約や通商協定における人権保護、原則 10：多数国間機関の加盟国として指導原則を活用。第二の柱である企業は人権を尊重する（侵害をしない）責任を負うという原則（原則 11-24）に関しては、企業は人権尊重をもちこんだ基本方針（トップコミットメント）を表明する、人権への影響を特定・予防・軽減・説明するための人権デューディリジェンス（due diligence：人権尊重のための相当の注意）をおこなう、人権への負のインパクトを是正するためのプロセスを明確にすることが重要である。さらに、第三の柱である救済へのアクセス（原則 25-31）のためには、実効性のあるグリーバンスメカニズム（苦情処理のしくみ）が必要である。すなわち、正当性、アクセス可能性、予測可能性、衡平性、透明性をもったメカニズムでなければならない。

4. 政府行動計画（NAP）とは、指導原則をどのように運用・実行していくのか、各国政府が立案し執行する政策文書であり、具体的問題の見える化として NAP が作成されている。NAP の目的は、ビジネスと人権に関して、様々なマルチステークホルダーからのニーズとギャップ、具体的・実行可能な政策と目標を明らかにするプロセスによって、企業による人権侵害を防止し、人権保護を強化することである。NAP によって、政府は指導原則の運用・実行へのコミットメントを内外に示すことができ、企業にとっては、政府がビジネスと人権にかんする方針を示すことによって、レベルプレイングフィールドの形成が促されることが最大の利点である。また、NAP 策定プロセスを通じて、多くの関係者を関与させることによって、意見交換や、関係者間の信頼醸成のための建設的機会が生まれる。多くの欧米諸国が、すでに NAP を公表している。例えば、ドイツの NAP には、開発援助政策において、企業との協力の際には、指導原則にもとづいた人権デューディリジェンスの必要性、途上国における NAP 策定や国家人権機関を支援すること、人権活動家を保護すること、先住民・子供・若年層・障害者の権利を重視することなどが定められている。日本政府は、NAP を策定中である。日本企業の経済活動は、社会に様々なインパクトを与えるが、プラスのインパクトもあればマイナスのインパクトもある。負のインパクトを除去・防止するための政策が日本政府には必要で、特に開発援助は、この指導原則が具体的に活用できる分野である。
5. 人権を重視するという考えは既に ODA 大綱の中に含まれているわけだが、たとえばミャンマーへの ODA を続ける際に議論された教訓はどの程度、NAP の中に反映されることになるのかという質問に対して、次のような説明があった。法整備支援は、本来相手国の民主化やガバナンスの改善のために行う支援なのだが、2013 年 5 月に「法整備支援に関する基本方針」が改訂されたときに、日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援が加えられた。それはそれでよいのだが、やはり法整備支援は、日本企業だけではなく現地の企業にとっても、人々にとっても有効で透明性のある法制度を作ることにつながるべきであり、ビジネスと人権に関する指導原則は、その土台となるものである。ミャンマーに関しては、2013 年 2 月に国連のミャンマーの人権に関する特別報告者のトーマス・キンタナ氏が、ミャンマー訪問に先立って日本を訪れた時に、海外投資が今後増えるにつれてビジネスによる人権侵害も増えていくことへの懸念を表明していた。しかし当時から日本政府は、投資が増えると雇用も増えるというプラスの面ばかりを強調し

ていた。欧米諸国の NAP には、ミャンマーでビジネスを行う際には、負のインパクトを抑えながら民主化を支援することの重要性が明確に書かれている。指導原則の基本理念は日本の ODA 大綱の理念と何ら矛盾するものではないので、NAP を所管している外務省の人権人道課と開発援助を所管している国際協力局における政策の一貫性が貫かれ、NAP において開発援助政策についてしるべく明記されるべきである。NAP 策定について政策の一貫性という点からは日本政府自体のトップコミットメントが不十分と思われる。日本の NAP において、日本の立場を明確に説明する必要がある。2019 年 10 月第 74 回国連総会にビジネスと人権に関する国連ワーキンググループから提出された報告書においても、企業が関連する人権侵害から保護する政府の政策の一貫性が強調されている。

6. 2 番目の報告者より、軍縮、核兵器廃絶の現状と日本がとりうる選択肢として次のような点が指摘された。グテーレス国連事務総長が発表した軍縮アジェンダには、核・大量破壊兵器を対象とした人類を救うための軍縮、通常兵器を対象とした命を救う軍縮、ロボット・AI 兵器を対象とした将来の世代のための軍縮、そして軍縮のためのパートナーシップの強化の重要性が述べられている。この軍縮アジェンダには、アクションポイントが 30 から 40 くらいあるが、それぞれについて、各国が自己申告をするようになっている。日本政府は、お金を使って一生懸命やるというのが Champion、そこまででもないが頑張るというのが Supporter ということで申告しているが、とりわけ CTBT の発効促進とサイバー問題に力を入れている。またパートナーシップ、若者の参画において Champion だと表明しているが、これは恐らくユース非核特使ということで、原爆の悲惨さについて若者が伝える取り組みに力を入れていることを意味しているのだと思われる。こうした分野で一定の実績があることは事実である。
7. 核兵器禁止条約は、核兵器の全面禁止と完全廃絶への道筋を規定したものであり、2017 年 7 月に 122 カ国の賛成票で採択された。核兵器の非人道性や NGO、被爆者の役割についても言及されており、NPT 体制の不備を補強するものである。その前文には、国連憲章の原則、核がもたらす破滅的な人道上の結末、倫理上の要請、ヒバクシャと核実験被害者が受けてきた苦しみ、先住民族への影響、女性への影響、いかなる核の使用も国際人道法に違反し、人道の諸原則・公共の良心に反すること、核軍縮の遅さと核兵器に依存した軍事政策への憂慮、NPT と CTBT の重要性、平和軍縮教育、赤十字・NGO・宗教者・議員・ヒバクシャの役割、などが述べられている。また第 1 条では、締約国は核兵器の開発、実験、生産、製造、取得、保有、貯蔵、核兵器やその管理の移譲、核兵器の使用や使用すると脅威、自国内に核兵器を配置、設置、配備すること、これらの行為を援助・奨励・勧誘すること、をいかなる場合も行わないと規定されている。核を巡っては、2017 年 7 月に作られた核兵器禁止条約がここ数年の大きな焦点になっている。これは、核兵器の全面禁止と完全廃絶への道筋を規定したものであって、国家の構想ではあるが NGO、ICAN が非常に貢献をした。その背景として、2010 年くらいから核の非人道性に関する国際的な議論、それを踏まえての法的禁止の議論、プラズマ爆弾のプロセスを核に応用したのが一連の流れがある。条約そのものは、まず前文において、いかなる核兵器の使用も国際人道法に違反するという踏み込んだ規定をして、その前提として被爆者と核実験被害者、先住民族、女性への言及もある。これは、核実験が先住民族の地域で行われて被害者が出ている、あるいは放射性兵器であるからより女性に

影響が出ているといった問題といったものを明確に意識したものである。これを踏まえて、第一条では例外なくいかなる場合も核兵器に関わるすべての活動を禁止している。

8. 2018年5月にニューヨークの国連本部において開かれた2020年核兵器不拡散条約（NPT）準備委員会においては、核兵器の使用がもたらす壊滅的な人道上影響への憂慮と国際人道法遵守の必要性が議論されたが、いかなる核兵器の使用・威嚇も国際人道法違反であるとの見解に核兵器国は同意しなかった。また、核兵器禁止条約はNPT第6条の定める核軍縮の効果的措置でありNPTを補強し既存の核軍縮・不拡散を強化するという主張があった一方、核軍縮は安全保障を考慮に入れるべきであり、核兵器禁止条約は核を削減せずNPTと異なる基準を作るといった主張もなされた。
9. 核兵器禁止条約では、核兵器に関していかなる場合でも援助、奨励、勧誘をしてはいけないと定められている。したがって、日本は非核三原則により核兵器を持っていない国ではあるが、米国の核の傘に入っている、すなわち米国の核兵器戦略を援助・奨励する立場にあるので、日本政府はこの条約から距離を取っていると思われる。つまり、日本政府は、核抑止力が安全保障上必要なので条約には入れないという考えである。一方、ICANなどNGOは、日本の国会でも説明しているように、核抑止力というものが、本当に安全保障に資するのかをもう一度考え直す必要がある、また、日米安保のもとでも核兵器の部分を取り除けば禁止条約に加入できるはずだと主張している。結局、核兵器に依存している国と廃絶を主張している国との対立構造は続いているわけだが、この条約は50か国の批准があった後に発効することになっている。今その三分の二にあたる34か国が批准しているので、おそらく2020年の年末までには発効するだろう。50か国の批准が済むと締約国会議が一年以内に開かれる予定なので、2020年条約発効、2021年に締約国会議第一回という予定で進んでいくと考えられる。
10. 日本は核兵器禁止条約に反対しているので、この条約にすぐには入らないと思われるが、参加しなかったとしても、核兵器廃絶のためにできる措置としては、次の二つが考えられる。一つは、核廃棄の検証である。今核を持っている国がこの条約に入ってきた場合に、国際的な機関のもとで廃棄プランを作って廃棄をしていく、そして本当に廃棄しているかどうかを検証しなければならないが、そのための技術を開発していく必要がある。現在、北朝鮮の核廃棄で問題となっていることのグローバル版である。この技術の開発は、日本がこの条約に入るか入らないかに関わらずやらなければならないので、日本としてもこの技術開発に取り組むべきである。二つ目は、核兵器の被害者への支援問題である。開発援助との関係で問題提起をしたいが、世界で核実験の被害者は多数いるにもかかわらず、きちんとした社会的援助、経済的援助はほとんど行われていない。彼らへの支援を行い、同時に核実験で汚染された環境を回復する責務が国際社会にはあると核兵器禁止条約には定められている。日本は条約に参加しなくても、被爆国として被爆者をどのように救済し、また福島原発事故の経験に基づいて放射線の被害からどうやって環境を回復するかについて、知見を活かすことができるはずである。
11. 軍縮に取り組む際には、ジェンダーの視点を考慮することが不可欠である。軍縮とジェンダーの問題は、2000年の国連安保理決議1325から始まっていると考えられるが、2007年の武器貿易条約（ATT）では、ジェンダーに基づく暴力（Gender based violence）と通常武器の関係について言及されている。また、軍縮に関する会議などで女性の参加があまりにも少ないことも問題となっている。世界にはびこるステレオタイプの中で、暴力と武器に頼る軍事主義は男性的であるみなさ

れ、男性に強要されている。一方、政治的・法的な対応による軍縮は、感情的で弱い女性的な考えであるとみなされている。男性中心の世界では、軍事主義は軍縮思想に勝るといふ考え方が支配的である。女性の完全参画を促すことは、このような男性中心の軍事主義の考え方を改めて軍縮を主流化することに資する。

12. 核兵器禁止条約に加入しなくても核兵器の廃棄などで日本は貢献できるはずだとの指摘に関連して、過去においてロシアの原潜の解体などを援助してきた経験はどう生かされるのかとの質問があり、次のような説明があった。米露の核廃棄のプロセスの中で、日本がアメリカとも協力しながら、露の核兵器廃棄のために技術と資金を提供したことは日本の実績である。この経験を生かして、朝鮮半島の非核化のプロセスにおいても核兵器と核施設を不可逆的に解体し、元技術者が他の仕事に転業できるようにし、再軍備につながらないようにすることが重要だ。冷戦後の米露の信頼関係に基づいて米露核廃棄やその検証が行われたように、朝鮮半島そして東アジア地域での核廃棄のプロセスも、関係国の対話を通じての信頼醸成が重要であり、日本も積極的に解体や検証のプロセスに関する実務的な議論に加わっていくべきだ。
13. 核兵器禁止条約は禁止先行条約であり、包括的な条約ではないとはいえ、禁止、廃棄、検証というプロセスは、包括的にやらざるを得ないわけで、日本政府としてはやはり及び腰にならざるを得ないのではないのかとの意見に対して次の点が指摘された。核兵器の解体・廃棄・検証は原子力にかかわることなので、開発援助という枠組みで行うのは難しいだろう。しかし、技術的、実務的な取組は、いずれにせよやらなければならないはずだし、日本政府はそのためにまとまった資金をIAEAに提供するつもりだとかつて表明していた。これは核兵器金条約賛成か反対かという議論とは無関係に、きちんと掘り下げて考える必要がある。核兵器禁止条約は、まず核兵器を禁止し、つぎにそれをどのように廃棄するかを決めようという作りになっている。だから、条約があと数年で発効すれば、条約の中にいようが外にいようが、廃棄や検証のやり方を考えざるを得なくなるはずだ。だから日本政府がそれに資金を出すと言っている限り、日本もこのプロセスに関与することになる。
14. 日本は核の抑止論に基づいて米国の核の傘の中に入っているために核兵器禁止条約に反対しているが、果たして核の抑止論は本当に機能するのかを考える必要があるし、米国が日本に原爆を落としたのは、戦争を早く終わらせるためというよりは、ソ連に対抗するためと莫大な開発費の効果を確かめるためだったという見方が、今や定説になっているとの意見に対して、次のような説明があった。核兵器を廃絶すべきだという議論の根底には、核兵器はどのように使われても非人道的だということがある。今核戦争が起きた場合に、その被爆者や物的損害に対してどのような援助が可能かをいろいろとシミュレーションをし、議論を重ねたが、結論は、対処のしようがなく何もできないということだった。だから、結局、核兵器が使われないように予防するしかないし、そのためには核兵器を禁止するしかないということだ。
15. 3番目の報告者より、今の国連平和維持活動（PKO）は何を求められているのか、国連は日本をはじめとする加盟国に何を期待しているのか、そして日本はその期待に応えるために何をすべきかについて次のような発表があった。グテーレス国連事務総長は、2015年に発表された High-level Independent Panel on Peace Operation（平和活動に関するハイレベル独立パネル）の報告書に基づいて、Action for Peacekeeping（A4P）という平和活動を打ち出した。これは、クルーズ報告書

(2017年にCruz将軍を中心とするグループによってまとめられたImproving Security of United Nations Peacekeepersと題する報告書)に基づいて示されたものだが、PKO要員の生命を守るためには、武装勢力に負けないだけの装備を有する強靱な部隊が必要だと勧告している。また、PKO部隊が迅速に展開して民間人を守るPOC(Protection of Civilians)の必要性や平和活動に女性の参加を促すことの重要性も強調されている。

16. 国連がこうした平和維持活動を実行していくために、加盟国が求められていることは、まず、提供する軍や警察の行動に関して条件を付けることをやめることである。国連の指揮下に入っている軍や警察に対して、その提供国が本国からあれをしてはいけない、これもしてはいけないというような但し書き(caveat)を出すべきではない。また、しばしば問題になっていることだが、現地で性的虐待事件を起こすような規律のない兵士や警察官を送り込むべきではない。また、国連は加盟国に対して、機動力があり自律している平和維持部隊と平和構築を推進できる要員を求めており、特にテロ行為を行う武装勢力を鎮圧できる力を持った歩兵部隊が求めている。ただし、国連は日本の制約を理解しているので、日本に対しては、このような期待を持っているわけではない。
17. 日本が現在行っている国連PKOへの貢献活動には、人的貢献、財政的貢献、知的貢献があるが、近年は日本—国連—部隊提供国の3者をつなぐ三角パートナーシッププロジェクトが注目される。具体的には、アフリカ施設部隊の早期展開能力の向上(ARDEC=African Rapid Deployment of Engineering Capabilities)、通信技術の向上、医療研修などを実施している。特に、医療分野における遠隔治療技術の提供が最も期待されている。また、国連からは、PKOの後方支援に必要なC130輸送機やヘリコプター、高度な装甲車やドローン、遠隔医療技術などが要請されている。財政支援に関しては、2005年は、PKO予算の19.5%にあたる15億ドルを拠出したが、2013年には、12.5%(11億ドル)、2019年には、8.6%(5億ドル)にまで減少している。
18. 以上のほかに、会場からは以下のような発言があった。平和の課題は、それ自体論争的で政治的なものであるので、多様な国際社会の中でこれを正面から具体的な原則とするのは困難であり、得策でもない。核保有国の論理は核兵器こそ世界平和を維持しているという核抑止力であろう。分断が深まり、非国家主体によるテロとも言われる非対称的な武力紛争が主流化する中で、冷戦時の論理が未だに有効だとは思われないが、冷戦後のグローバル化が、1930年代の世界を彷彿とさせるような時代の端境期として強く意識されてきている。市場経済のグローバル化により主権国家体制自体の変革が問われ、人間の安全保障や、持続的開発目標が提示されている。その主体となるのは、非国家主体、とりわけ市場のプレイヤーである民間企業などのビジネスであり、CSRやESG投資や融資が日本でも推進されている。民間による国際公益への責任からさらに新たな市場として開拓が求められる。2018年12月に国連で採択された難民に関するグローバル・コンパクトなどでは、大学や研究機関にも直接呼びかけられている。「一帯一路」構想と軍拡を推し進める中国に対する「自由で開かれたインド太平洋」構想を推進する日本は、アンチテーゼとして非軍事の「法の支配」による関係者の信頼醸成による、人権と民主主義による平和を推進する官民産学連携をベースにした、相互補完的ネットワーク型のガバナンスのあり方を具体的に提言し、推進していくべきである。

19. ESG 投資が推進されているとのことだが、投資家よりも日本企業のほうが、自分たちの営業に直接かかわってくるような人権問題には真剣に取り組もうとしているのではないか。
20. 人権問題は、利益につながるから取り組み、つながらないならばやらないという次元の問題ではないはずだ。あくまで普遍的な価値を守るという観点から取り組むべきだ。
21. NGO が海外の政府から助成金をもらうためには、人権やジェンダーに対するポリシーをきちんと提出しなければならない。そういうポリシーを作成する過程で、NGO もこうした問題を考えるようになってきた。しかし、日本では、まだそのようなポリシーを提出する必要もないから、NGO もあまり考えていないのではないか。

## 提言（参加者の発言要旨）

### （日本企業に対して人権を尊重することの重要性について明確なシグナルを送るべき）

[169] 開発援助においてビジネスと人権に関する国連の指導原則を具現化することによって、日本企業に対して人権を尊重することの重要性について明確なシグナルを送るべきである。具体的には、法制化する、開発援助におけるパートナーを選定するときに人権デューデリジェンスを条件にする、人権重視のビジネスをプロジェクトの中で必ずやる、などである。

### （政府関係機関も人権デューデリジェンスを実施し、救済へのアクセスを強化すべき）

[170] JICA、JETRO などの政府関係機関も、自ら人権デューデリジェンスを実施し、人権を侵害された人々の救済へのアクセスを強化すべきである。実施している事業内容の中において、人権への影響を評価することは不可欠である。また、指導原則の中でも特に重要な柱である救済へのアクセスが、透明性・実効性があり、人々がアクセスしやすく、情報の非対称性がなく、かつ執行性があるものであるかを見直していく必要がある。

### （貿易や投資などの政策においても、一貫して指導原則を適用すべき）

[171] 開発援助政策のみならず、貿易ミッション、投資ミッションなど様々な経済に関する企業に関わる政策の中で、人権の尊重を一貫して通底させるべきである。また、対外政策においても指導原則を活用させるべきである。例えば、今年発効した日・EU の経済連携協定のなかにサステナビリティ条項というものがあるが、それは双方の国における労働や CSR、人権の尊重に関して、国だけでなく企業・組合・市民社会の人たちと一緒にエンゲージメントしていき、双方の水準を上げていこうというものであるが、日本政府はこのサステナビリティ条項をもっと国民に知らせるべきである。そして市民社会がこの条項を、日本の企業、日本全体としての人権の尊重に関する水準を上げるために活用すべきである。

### （開発援助の相手国における指導原則の実現も積極的に支援すべき）

[172] 開発援助の相手国においても指導原則を実施していく彼ら政府としての義務があるので、日本は開発援助においてそれを支援すべきである。各プロジェクトに人権尊重のポリシーを明確に導入していくべきである。とくに日本の質高インフラプロジェクトを差異化するために必要である。それを通じて、相手国政府が人々の権利を保護する義務をはたせるように支援する。

**(JICA が日本企業を支援する際は指導原則についての研修を行うべき)**

[173] JICA が日本企業の海外展開を支援する場合は、日本企業と相手国のカウンターパート企業に、ビジネスと人権に関する国連の指導原則についての研修を義務付け、さらに企業進出が決まった場合には、指導原則をどのように守っていくのかについての方針を提出させるべきである。

**(政府の司法外交戦略に、ビジネスと人権に関する指導原則を中核として位置付けるべき)**

[174] 国連の「ビジネスと人権」にかかる指導原則をマルチステークホルダーで推進するために、グローバルな責任あるサプライチェーン網の構築を支援する。政府の司法外交戦略に、同指導原則を中核として位置付ける。これを実効化するために、NGO など市民社会を強化し、民間企業の参入を促し、平和、人権、環境など新たな国際公共益 (SDGs) 推進の市場を形成するための支援をする。大学など教育、研究機関も、難民の受け入れを通じて多様性尊重を醸成する。米中対立、香港問題、ブリグジットへの対応や、朝鮮半島と東アジアに真の平和を創造するために、司法外交の戦略として、日本が率先して国際仲裁・調停など非暴力的紛争処理に貢献する。

**(ODA の案件概要書に人権についても書き込むべき)**

[175] 開発協力大綱などに人権の重要性は理念としてはしっかりと謳われているが、ODA 案件を実施する際の案件概要書には、ほとんど書き込まれていないの現状だ。これでは、仏作って魂を入れずと同じことだから、今後はジェンダーのように案件概要書に人権についてもしっかりと書き込むようにすべきだ。

**(日本で働く外国人労働者にもビジネスと人権に関する指導原則を適用すべき)**

[176] ビジネスと人権に関する国連の指導原則は、日本企業が海外に進出する際に守るべき原則だが、同時に海外から日本に働きに来ている外国人労働者にも当てはまるはずだ。今後ますます外国人労働者は増えてくると考えられるが、いわゆる悪徳業者が外国人労働者を不当に使役するようなことが続くと、日本企業全体への印象が悪くなるので、しっかり取り組むべき問題だ。

**(日本の中小企業の海外展開を支援する事業は継続・拡大すべき)**

[177] JICA は日本の中小企業の海外展開を支援する事業を行っているが、こういう事業は継続・拡大していくべきだ。特に、リソースが不足しがちな中小企業が人権を尊重した責任ある企業活動ができるよう支援すべきである。また、すべての日本企業を財政的に支援できるわけではないので、独自で海外展開をせざるを得ない中小企業に対して、ビジネスと人権に関する指導原則に基づいて現地の企業とどのような協定を結ぶべきかのノウハウを伝える支援を充実させるべきだ。



**(日本政府は、核廃棄の検証活動に協力すべき)**

[178] 日本政府は、核兵器禁止条約に参加しなくても、条約に定められている核兵器の廃棄に関する条項に協力すべきである。条約の第4条には、核兵器を持っていたが廃棄した国に対する検証作業、核兵器を持っている国の廃棄プランの策定、実施、検証、他の国の核兵器を置いている国は速やかに撤去することを定めているが、日本はこれらの活動に積極的に協力すべきである。

**(日本政府は、核実験の被害者援助に協力すべき)**

[179] 核兵器禁止条約は第6条において、核兵器の使用・実験で被害を受けた人々に医療的・社会的・経済的援助を行うこと、核兵器の使用・実験に関する活動で汚染された環境を回復することが定められているが、日本政府は、たとえ条約に参加しなくてもこれらの分野で積極的に協力すべきであり、いまからそのための調査研究を開始すべきである。こうした問題に被爆国日本が取り組んで、締約国会議に提言すれば、仮に安保上の問題があってもまだ核兵器禁止条約に入らないという政策を維持したとしても、一定の評価を得て、事実上の貢献になるはずである。

**(軍縮プロセスへの女性の参加を促進すべき)**

[180] 軍縮にジェンダーの視点を取り入れることは不可欠である。男性中心の考えと武器に頼る軍事主義は密接に関連しているので、このような価値観を変えるためにも、軍縮プロセスにおける女性の参加を拡大すべきである。日本はこれまでも実施してきた軍縮教育プログラムを拡大して、数値目標を伴う形で軍縮に女性の参画を促すプログラムを推進すべきである。

**(SDGs と軍縮の関連を議論し、ポスト 2030 のアジェンダに核廃絶を含めるべき)**

[181] 軍縮が SDGs 達成のためにも不可欠であることを広く議論すべきである。また、現在のアジェンダ 2030 (SDGs) の次には、おそらくアジェンダ 2045 が策定されることになるだろうが、2045 年は広島・長崎の被爆から 100 年目である。このことを契機として 2045 年までには、「核兵器のない世界を実現する」との目標をアジェンダ 2045 年に含めるように、日本は国連に働きかけていくべきである。

**(日本政府は、軍縮や人権や民主化のために活動する NGO をもっと支援すべき)**

[182] 日本政府は、軍縮や人権擁護や民主化支援のために活動する NGO を育成し、財政的にも支援すべきである。もっと多くの ODA をこうした NGO の活動のために振り向け、特に人材育成のための人件費や管理費を増額すべきだ。

**(日本の直接的な関与よりも国連と受け入れ国を巻き込んだチームを結成すべき)**

[183] これからの日本は、国連 PKO に資金と要員を提供することも重要だが、同時に各国と協力して、紛争の根源となっている問題を政治的に解決することにもっと力を入れるべきである。今の日本政府は、外務省にしろ JICA にしろ、日本人の教官や専門家を何人送ったかということばかりを強調しているが、これからは世界各国から有能な人材を招き、皆の智慧を合わせて、One Team として、世界の紛争を解決していくべきである。日本は、皆の力を合わせる能力 (convening power) に長けているので、日本の直接的な関与よりも国連と受け入れ国を巻き込んだチームを結成すべきである。具体的に

は、国連大学や世界各国の PKO 研修センターと協力して、横断的なネットワークを構築してシンクタンクを作り、世界各国から有能な人材を日本に招聘し、共同研究や共同訓練を行うべきである。

#### (コメント)

国連と PKO の改革のために国連大学が中心となって日本にシンクタンクや研修機関を設立すべきであるとの指摘はその通りであるが、さらに日本の大学や研究機関もネットワークに加えて、日本人学生の参加も促し、大学教育と現場をつなげる役割も果たしていくべきである。

#### (国連 PKO のために三角パートナーシップ プロジェクトを拡大すべき)

[184] 現在のようにテロ行為も行われている紛争地域での民間人の保護(POC)を優先的なマנדートとしている現在の国連 PKO に部隊を出すことが困難な状況では、日本は資金と技術を提供し TCC や PCC 国々の部隊を訓練することを通じて、貢献を続けるべきである。国連が始めた、国連・ドナー・部隊提供国の 3 者をつなぐ三角パートナーシップのプロジェクトを日本は引き続き支援し、アジア・アフリカ・中近東地域の PKO センターとの連携の一層の拡大を図るべきである。

#### (日本がイニシアティブをとって国連平和構築ミッションを創設すべき)

[185] 日本は、自らのイニシアティブで国連 PKO を立ち上げることも検討すべきである。例えば、ミャンマーのラカイン州に国連ミッションを展開して、ロヒンギャ難民が帰還できる環境を整備することを、国連加盟国とミャンマー政府に働き掛けではどうだろうか。日本がイニシアティブをとっても、日本はその経費の 8.5%を負担するだけでよいわけだから、極めて効率のよい支援である。

#### (紛争当事者を日本に招いて冷静な話し合いの場を提供すべき)

[186] 紛争地域の現場で様々な人々と協議することは重要だが、紛争地域にいと大きなピクチャーが見えなくなるということも忘れてはいけない。だからスイスやドイツやフィンランドは、紛争地域にいる当事者を自国に招待して、そこで歴史的背景やコンテクストを振り返りながら冷静な話し合いを促している。そうすることによって紛争の当事者たちが、地球憲章や SDG s の精神に気が付いて和平合意につながる人が多い。日本もこのようなイニシアティブをとるべきだ。

#### (日本は、国連・欧米諸国とミャンマー政府との間で積極的な役割を果たすべき)

[187] かつての日本には、カンボジア和平から PKO への自衛隊派遣、そしてアフガニスタンの復興支援など、平和構築への強い意気込みがあったが、今ではその時の熱が冷め、平和国家の理念に基づいて築いてきた日本の実績が掘り崩されてきている。日本は改めて非軍事的な方法でいかに世界の平和構築の貢献できるかを考え直すべきである。現在のミャンマー政府に対する国連や欧米諸国の対応は、かえってミャンマー政府を追い込むことになるのではないか。満州事変から連盟脱退、そして太平洋戦争へと突き進んだ日本の経験をもとに、日本は両者の対話を通じた問題解決の道筋に貢献すべきだ。

#### (日本は、国連において中国や韓国と緊密に連携すべき)

[188] 日本は、国連において、中国や韓国などとより緊密に連携して、PKO 活動や平和構築活動を、アジアの平和に関する理念や観念を生かしたアプローチで進めていくべきである。

**(日本政府は、ブロックファンドを通じて、NGO に資金を提供して民主化支援を行うべき)**

[189] 日本の NGO が民主化支援をすることに対してもっと ODA 資金を活用すべきだ。カナダ政府は、カナダの NGO がグアテマラの NGO を支援した時に側面から資金を提供したが、このときはグアテマラ政府からの反発を避けるために、ブロックファンドを作っているいろいろな資金を混ぜ合わせるようにした。オランダも同様な方法を使っている。日本政府も、表立って民主化や人権支援ができないのであれば、支援組織のネットワークを構築し、ブロックファンドを通じて現地でがんばっている人々や NGO を支援すべきだ。

**(日本は JPO の数を倍増すべき)**

[190] 中国は日本の 10 倍もの JPO を国連に送り込もうとしていると聞くと、日本が国連の平和活動に貢献するためには、現在の JPO の数を少なくとも倍増することが効果的だ。日本が国連への人的貢献をするためには、結局、JPO から国連の正規職員になって、さらに幹部職員となって活躍してもらうことが最善の方法だ。

**(日本は UNV への拠出金を増やし、より多くの日本人 UNV を派遣すべき)**

[191] 日本は、UNV への拠出金を増やして、より多くの日本人が UNV として国際機関で働く経験を積めるようにすべきだ。また UNV と日本の NGO との連携を促進し、日本人 UNV を海外で活動している日本の NGO に派遣する仕組みも検討すべきだ。

**(国連機関へのインターンを支援すべき)**

[192] 海外の国連機関でのインターンを考えている日本人に対する支援を一層拡大すべきである。

**(ODA が民主化に貢献しているのかどうかを予算の 1%程度を使って検証すべき)**

[193] 日本の ODA、特に法整備支援は、結局、相手国の民主化につながらなければならないはずだ。この点において、本当に日本の ODA は成果を上げているのかどうかをきちんと検証すべきだ。例えば、日本の ODA は、カンボジア、イラク、アフガニスタンなどの民主化にどのように貢献したのかを、ODA 予算の 1%程度を使って検証すべきだ。

**(Pathfinders のような SDG16+を推進しているグループに日本も参加すべき)**

SDG16 は「平和・公正・強靱かつ包摂的な制度」に関するゴールだが、この SDG16+研究会でも議論されているように、SDG16 は他のゴールとも密接に関係している。SDG16+を推進しているグループには、Pathfinders (<https://www.sdg16.plus/about-us>)、SDG16 Hub (<https://www.sdg16hub.org/>)、Sixteen Plus Forum (<https://wfuna.org/sixteenplusforum>) などがあるが、SDGs の実効性を高めるため、これらのグループとしては 2019 年 7 月の HLPF、9 月の第 1 回 SDG サミット等も視野に、SDG16 の 12 のターゲットと他の 7 つのゴールの 24 のターゲットを合わ

せた合計 36 のターゲット間の相互関連性等を重視した議論を真剣に行ってきた経緯がある。因みにこれらのグループには、多くの国連加盟国、国際機関、市民社会組織、民間企業などが参加しているが、日本は入っていないようであり、是非、参加すべきだ。

(注：SDG16+のゴールとターゲットについては、例えば以下を参照のこと。

[https://wfuna.org/files/attachment/embedded-pdf/16\\_forum\\_background\\_note\\_feb\\_2019\\_0.pdf](https://wfuna.org/files/attachment/embedded-pdf/16_forum_background_note_feb_2019_0.pdf)

<https://mediatorsbeyondborders.org/wp-content/uploads/2019/02/UNWG-Understanding-SDG-16-Plus-for-Peaceful-Just-Inclusive-Pakistan-PJN-.pdf> )

**(SDG16+の実現のためには、提言を積み上げるだけではなく、高い精神性をもつべき)**

[194] SDG16+の実現を目指すには、単に様々の提言を積み上げるだけでは不十分である。大切なことは、世界の多様性を恐れずに尊重し、その中から皆でルールを作っていくための平和協力である。この点、京都学派のような知的伝統を持つ日本は、指導的な役割を果たす可能性が高いはずだ。地球憲章はSDGsに近い、というよりも、SDGsの80%くらいは地球憲章をコピーしていると言ってもよい。ただ、地球憲章と比べるとSDGsは精神性がよわい。今世紀だけに通用する提言よりも次の次の世紀にまで役立つ提言を行うためには、人間を中心として、人間によって世界を変えていくことを訴える高い精神性を持つことが必要である。

[目次へ](#)

\*\*\*\*\*

提言に関するお問い合わせは、以下の本研究会の協同代表までメール  
でお願いします。

- 井上健（いのうえけん）日本国際平和構築協会副理事長  
[camelworld@aol.com](mailto:camelworld@aol.com)
- 佐藤安信（さとうやすのぶ）東京大学教授  
[sato@hsp.c.u-tokyo.ac.jp](mailto:sato@hsp.c.u-tokyo.ac.jp)

なお、提言と付属の参考資料の PDF（本冊子）および提言の英訳  
PDF は以下の東京大学の持続的平和研究センターまたは日本国際平和  
構築協会のサイトよりダウンロードできます。

- <http://cdr.c.u-tokyo.ac.jp/RCSP/topics/869.html>
- <http://www.gpaj.org/ja/category/recent-works/current-situation>

