

ODAと人権

—国際開発協力基本法モデル案
(第1次案)とその解説—

禁 無断転載

社団法人 自由人権協会

東京都港区愛宕1丁目6番7号 愛宕山弁護士ビル306号
〒105 電話 03(437) 5 4 6 6

●ODAと人権 ●1990年11月22日発行 定価700円(本体価格680円) ㊦210

ISBN4-915723-03-8

 **JCLU** 社団法人自由人権協会

はじめに

1989年11月の国連総会において採択された、子供の権利に関する条約が今年の9月に発効しましたが、国連はこれまでも数多くの国際的な人権条約の成立のために力を注いできました。これは、人権の擁護は各国内の社会的メカニズムのみによって実現することは非常に困難であることや、現代のような国際化の時代にあつては、他国の国内的な人権侵害に対しても無関心ではいられなくなったという事情にもとづくものであるように思われます。このような人権の擁護を国際的な視野でとらえるという必要性は、条約という国家や政府間のレベルだけでなく、民間レベル、とくにNGOの活動においても緊急の課題となつてきていると言つてよいでしょう。

当協会では、以上のような視点にもとづき、1983年アジア人権小委員会を設置して、とくにアジア各国内における人権問題について調査研究を重ねてまいりましたが、アジア各国内における人権侵害に対して日本も無関係ではないことが次第に明らかになってきました。その一つは、最近マスコミでも盛んに取り上げられるようになった政府開発援助(ODA)の問題です。これまでは、援助は発展途上国の人々を助けるのであるから良いことだということが一般通念になっていたような感がありますが、よく調査してみると、援助が他国で人権侵害や環境破壊を引きおこしていたり、税金の無駄使いや日本企業と発展途上国の政府関係者や富裕層のみに利益をもたらしているにすぎないといった事例が数多くみられるようです。

そこで、当協会では、更にODA研究部会を設けて、こうした問題に対してどのように取り組むべきかについて検討してきました。その結論の一つは、以上のような事態を引きおこしている要因の一つは、日本では援助に対する基本理念が正しく把握されていないからであること、したがってそうした理念を明確化するための基本法の制定を早急に行なう必要があるということです。

そこで、当協会では、ODA研究部会を中心に国際開発協力基本法モ

デル案を起草し、それに解説を付したものを今回第1次案として発表することにしました。しかしこの分野における立法はわが国においては全く例がなく、また諸外国においても、この種の法律を有している国はそれほど多くなく、内容も区々であるようなので、今後更に検討してより完全なものにしていきたいと考えております。読者の皆様の忌憚のない御意見をお寄せいただければ幸いです。

なお、この国際開発協力基本法モデル案及びその解説は、当協会のODA研究部会のメンバーである、弘中惇一郎、橋村昭紀、山岸和彦、森田明、北島孝が討論した結果を、橋村昭紀が理事会の承認を得てまとめたものです。

1990年11月

社団法人 自由人権協会

代表理事 伊藤 和 夫

同 山 田 卓 生

同 内 田 剛 弘

目 次

頁

国際開発協力基本法は何故必要か

..... 1

《日本のODAの現状》

《誰のための援助》

《国際開発協力基本法と専門の官庁を》

《NGOを通じた援助の強化》

《援助と環境保全》

《援助と人権》

《援助と軍縮》

《開発と女性》

《援助と人口問題》

《援助と貿易》

《情報公開制度の導入》

《開発教育》

国際開発協力基本法モデル案の概要

..... 19

国際開発協力基本法モデル案..... 21

第1章 総則

第2章 国際開発協力の基本原則

第3章	国際開発協力と人権の擁護
第4章	国際開発協力の施策
第5章	国際開発協力に関する組織等
第6章	国際開発協力のガイドライン、基本方針及び計画の策定、実施等
第1節	ガイドライン、基本方針及び計画の策定
第2節	環境等に対する影響の事前評価とその結果の公表
第3節	実施、監督監理及び小規模無償資金協力制度
第4節	事後評価、報告、勧告、会計検査及び苦情申立提案制度
第7章	民間公益活動組織等への助成援助
第8章	開発教育及び広報活動
第9章	開発途上地域に対する一般特惠制度の付与等
附 則	

角 平 説	・・・・・・・・・・ 50
-------	---------------

国際開発協力基本法は何故必要か

《日本のODAの現状》

最近新聞紙上でODAという文字がよく目につくようになりました。これは、Official Development Assistance の略で、ふつう「政府開発援助」と訳されています。経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）の定義によれば、ODAとは、政府その他の公的機関が、開発途上国の経済開発や福祉の向上のために、開発途上国や国際機関に供与する資金で、グラント・エレメントが25%以上のものである、とされています。グラント・エレメントというのは、贈与的要素がどの程度あるかを示す値で、DACが採用している数式に従えば、完全なる贈与は、グラント・エレメントが100%、年利5%で5年の据え置きを含む10年の返済期間の借款（貸付け）で、大体25%になり、金利10%の借款では、グラント・エレメントは0%になります。

以上の定義からもわかるように、ODAは、開発途上国に対するものと、国際機関に対するものと大きく分けられ、それぞれがまた贈与と借款とに分けられることになります。開発途上国に対して供与されるODAは、ふつう二国間援助と呼ばれており、そのうちの贈与部分は、技術研修員の受け入れや技術移転のための専門家の派遣などから成る技術協力と、病院や職業訓練センターなどの建設や、食糧増産のための肥料、農薬、農業機械の購入などのための資金を供与する無償資金協力とに分けられます。二国間援助の借款部分は、ふつう有償資金協力と呼ばれており、道路、ダム、通信施設などの社会的インフラストラクチャー建設のための貸付け（借款）が中心になっています。

以上のように説明してくると、ODAは大変けっこうだ、大いにやる

べし、という結論になりそうですが、最近のマスコミの報道をよく見ると、必ずしも問題はそれほど単純ではないようです。最近のマスコミのODAに関する報道を分類してみると、大体次のようになると考えられます。

- (1)、ODAが環境破壊を進めているのではないかとするもの——木材搬出の道路やダム建設のためのODAが、東南アジアやアマゾンの熱帯雨林の破壊に寄与している、IMFや世界銀行などの融資や先進工業国のODAが、工業や農業の大規模プロジェクトを押し進め、資源の浪費や生態系の破壊をもたらしているなど。
- (2)、ODAの供与が効率的に使用されていないとするもの——日本の63億円の無償援助でバンコクに建てられた「タイ文化センター」など、豪華で最新の施設は、庶民や農村の人々にとっては無縁である、フィリピン、バギオ市の下水処理場など、地元負担の関連施設ができないので、ほとんどないし全く機能していない、インドネシアのバンドンのごみ処理場など、日本の最新の技術を使っているため、相手側に保守管理機能がなく、数年たつと十分稼動しなくなるなど。
- (3)、大規模プロジェクト中心で、現地の住民が日常生活でもっとも必要としている簡単な医療器具や薬品などが供与されていないとするもの——日本の場合、民間公益活動組織(NGO)を通じる援助がほとんどない、援助が農村の人や貧しい人たちに届いていないなど。
- (4)、日本の援助の量と質について批判するもの——89年には日本が世界最大の援助国になるのは確実だが、国民総生産(GN

P)比では、0.32%と先進工業国の平均(0.36%)に達しておらず、質の面でも、贈与比率が先進18か国で最も低いなど。

- (5)、日本の援助体制の不備を指摘するもの——援助実施のための人材育成の必要を強調する、援助の事後評価の厳正化や検査の強化の必要を強調する、援助の専門官庁や援助を規制する基本法がないことの不備を指摘するものなど。

《誰のための援助》

以上のような問題点は、マスコミのみならず、開発援助に関する内外のNGOや学界からも厳しく指摘されており、外務省や通産省など、援助の実施官庁自らもその多くに問題のあることを認めています。日本のODAには、何故かくも問題が多いのでしょうか。それは、よく言われているように、日本の援助には理念や哲学といったものがないからだと思われます。もっと正確に言えば、日本のODA予算は、18ないし19の省庁に幅広く分散されており、それぞれの省庁がそれぞれの目的や思惑でODA予算を執行しているので、何のために援助するのか、誰のために援助するのか、といった統一された理念、目的が確立されていないのです。カナダ議会の外交通商委員会による1987年5月の、カナダのODA政策に関する報告書「誰のための援助？」(For Whose Benefit?)は、「援助は、結局は、人間の開発のためになされなければならない、またそれは、それをもっとも必要としている人々、すなわちもっとも貧しい人々のためになされなければならない。」と述べています。また同報告書は、「援助の目的は、貧しい人々の自立にむけての自助努力を支援することである。」とも述べています。つまり、よく言わ

れるたとえ話を使えば、援助は、貧しい人に魚をあげるのではなく、魚の釣り方を教えることであり、更につきつめて言えば、どうしたら魚が釣れるかを一緒に考えていくことだろうと思われます。そして、今日の世界経済においては、それぞれの国や地域が単独で生きていくことはできず、北に属する国も、南に属する国も、相互に依存しあい、相互に協力していかなければならないことを考え合わせるならば、援助という言葉よりも、開発途上地域と先進工業国の相互の利益のために、お互いに協力して開発を進めていく必要があるという意味で、「国際開発協力」という言葉を用いる方がより適切かもしれません。ただ、「政府開発援助」という言葉は、前述した定義にもとづく概念としてすでに一般に定着していますし、また、「政府開発援助」に含まない資金供与、たとえばグラント・エレメントが25%に達しない借款なども、開発途上地域の経済的、社会的発展に対して重要な関係をもってくるので、「政府開発援助」とは別に、これに含まれない以上のような資金供与も含めた概念として、「国際開発協力」という言葉を用いるのが良いのではないのでしょうか。

《国際開発協力基本法と専門の官庁を》

ODAの理念、目的を以上のように考えた場合、次に問題になるのは、それを具体的に実現していくためにはどうしたらよいか、ということです。

日本ODAの実施体制の中で、一番問題なのは、前述したマスコミの報道でも指摘されているように、それを規律する法律がないこと、その専門官庁がないことです。主要先進工業国のほとんどは、こうした法律や官庁をもっています。少なくとも、この二つとももっていないのは、

主要先進工業国の中では日本だけだと言ってよいでしょう。例えば、アメリカの場合、AID (Agency for International Development、国際開発庁) という語路合わせをしたような専門官庁と Foreign Assistant Act (対外援助法) という法律があり、イギリスの場合も、ODA (Overseas Development Administration、海外開発庁) という、これまた語路合わせをしたような専門官庁と対外開発協力法という法律があります。このほか、カナダ、西ドイツ、フランス、デンマークでも、専門官庁と援助基本法をもっており、スウェーデンとオランダの場合には、専門官庁だけで、援助基本法はありませんが、その援助の内容や方法が優れていることは、世界の中でもトップクラスにあります。

このように援助基本法や援助のための専門官庁が必要なのは、こうした法律によって、援助の理念や目的を明らかにするとともに、援助をする場合の基本原則を定めて、援助の内容や方法をより適切、有効かつ効率的なものにしていくこと、こうした理念、目的にもとづく援助行政を一元化することによって、援助を効率的かつ整合性のあるものにしていくためです。また援助基本法の制定は、援助行政に対する国会の関与を前提としており、援助計画の策定と実施について国会の承認を要件としたり、援助の事後評価を国会で行なうことによって、やはり援助を適正なものにしていくことが図られるべきです。

《NGOを通じた援助の強化》

援助の目的は、もっとも貧しい人々の自立に向けての自助努力を支援するものでなければならないということを述べましたが、こうした援助を政府間の資金供与で行なうことには限界があります。というのは、援助を供与する側の政府の職員数も供与される側の政府の職員数も限られ

ているため、莫大なODA予算をその職員数で使い切るためには、どうしても大規模なプロジェクトを優先させがちだからです。例えば、教育の向上のためのプロジェクトであれば、大きな立派な学校を建てるのが一番簡単で、そこに日本人教師を派遣したり、現地の学生や教師を日本に招いたり、或いは子供たちの学習に役立つ教科書や教育器材を作成して、それを配付したりといったことは、手間がかかりすぎて、現在のODA担当の職員数では事実上不可能です。

また援助を供与する側の政府も、供与をされる側の政府も、一般的に言えば、こうした本目の細かい援助は好みません。何故なら、供与する側の政府は、企業の利益を代弁していることが多く、企業にとっては大規模プロジェクトの方が利益が上がるからであり、供与される側の政府は、貧しい人々の福祉や教育水準の向上よりは、経済開発に直接に結びつく、発電所の建設や道路、港湾の整備などの大規模プロジェクトを優先させ、また農村の開発より都市の開発を優先させる傾向があるからです。

したがって、援助をもっとも必要としている貧しい人々に対して援助の手が届くためには、どうしてもボランティアである民間公益活動組織（NGO）に頼らざるをえなくなります。このため、主要先進工業国のほとんどは、Co-financing 又は matching grant と呼ばれる制度を採用しています。これは、開発途上地域の貧しい民衆グループの自立的な開発努力に協力している自国のNGOにODA費の一部を供与するもので、DAC諸国は平均でODA費の約5%を供与しています。日本の場合には、統計上は1.6%（1985～86年平均）となっていますが、実際にはそのほとんどは、政府ないし企業関連の財団法人や社団法人に流れてしまっているようです。そのためか、外務省は昨年度から、

非政府組織（NGO）事業補助金制度（予算1億円強）と小規模無償資金協力制度（同3億円）を発足させました。前者は日本のNGO事業に対し、後者は開発途上国のNGO事業に対し、ODA費を供与しようとするものです。以上のように、日本の場合には、NGOを通じての援助は実質的にはまだ緒についたばかりであり、今後こうした形の援助が更に充実強化されるためにも、援助基本法を制定して、その中でこの種の制度をきちんとした形で規定しておく必要があると思われます。

《援助と環境保全》

現在地球上では、驚くべき速さで森林破壊、砂漠化、土壌の侵食などの環境破壊が進んでいます。国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が今年10月にまとめた報告によると、九州に四国の約半分の面積を加えた約500万ヘクタールの森林が毎年、アジア地域で破壊されているということです。こうした大量の森林破壊は、土壌の流失による洪水や砂漠化、二酸化炭素の増加による地球温暖化、有用な野生の動植物の絶滅の危機、農村を追われた人々による都市スラムの形成など、様々な由々しき問題を引き起こしてきています。こうした森林破壊の原因は、商業的な森林伐採や地域住民による耕地の拡大、薪炭材の採取などであると言われていますが、わが国の開発援助も無関係であるとは言えません。例えば、わが国の大規模プロジェクト援助の代表とも言うべきダム建設によって多くの森林や農地が水没していますし、金属製錬などの工場、道路、港湾などの建設や鉱山の開発などのための援助プロジェクトによっても森林の破壊や大気汚染、水質汚濁などの環境破壊を引き起こしてきています。したがって国内の開発計画に対してだけでなく、発展途上国に対する開発援助についても環境アセスメントの制度を

導入し、開発プロジェクトが環境に及ぼす影響についての調査結果を公表するとともに、そうしたプロジェクトによって影響を受ける現地住民の声に耳を傾け、環境破壊的なプロジェクトについては援助を実施せず、すでに実施された援助プロジェクトによってもたらされた環境破壊については、わが国の無償援助によってその回復をはかるとともに、被害を受けた住民に対しては十分な補償を行なうべきであると言えるでしょう。

また政府開発援助の範囲に限定せず、広い意味での「国際開発協力」のレベルで考えた場合には、公害の輸出とならないように、わが国の企業の海外直接投資にもとづく工場の操業に対しても、わが国と同様の環境保護基準を適用したり、わが国の国内で販売を禁止されている危険な農薬や医薬品については、発展途上国に対して輸出することも禁止するなどの措置をとることが必要であると言えます。

《援助と人権》

援助は、最も貧しい人々の自立に向けての自助努力を支援することを目的としたものですが、この場合の「自立」は、一般的には、経済的な自立を意味するものと理解されています。しかし、開発途上国の国内の社会制度や社会的なシステムが、そうした貧しい人々の権利主張を不可能にしており、それが貧しい人々の経済的自立を妨げているという例が数多くみられます。否むしろ、それは開発途上国における通例であると言ってよいと思います。このような状況下では、いくら援助したとしても貧しい人々の経済的自立を実現することは不可能であるといってしまうでしょう。したがってこうした場合には、貧しい人々が自己の権利や主張を政治の世界に反映することができるような社会的なシステム作りが

必要であることになります。具体的に言えば、言論の自由の確保とそのためジャーナリズムの強化、集会・結社の自由の確保とそのため住民、女性、労働者、消費者などの組織やグループの育成発展、人権侵害の被害者がその被害回復を求めるための法律扶助制度の拡充、法律的な知識の普及や人権教育の充実、そのための法律家や「準法律家（パラリーガル）」の養成、司法の独立強化のための施策の推進などが必要になってきます。これまでは、こうした分野における援助は全く行なわれてきませんでした。援助の目標が最も貧しい人々の経済的自立であり、そのためには、そうした人々のいわば「政治的自立」が必要である以上、こうした分野における援助も実施されることが必要であるといえるでしょう。

以上のように、開発途上国における人権侵害の是正のための援助の実施が望まれるわけですが、開発途上国における人権侵害があまりにも重大かつ継続的であり、しかもそれが制度として確立されているような場合には、むしろ制裁の意味で、援助自体を供与しないという方策をとることも考えられます。カナダでは、各途上国を5つのカテゴリーに分類して、援助の重要度の判定の基礎にしていますが、当該途上国における人権状況が、分類の際の重要な基準の一つに加えられています。またオランダでも、援助の重点実施国の選定の際の重要な基準の一つに、当該途上国の人権状況を採用しています。このように援助の実施の際に、当該途上国における人権状況を考慮するということは、当該途上国の政府に対して人権状況の改善を促すという意味で、非常に重要な意味をもってくるといえます。しかし援助の停止や削減は、人権侵害を被っている住民に対して二重に打撃を加えることになりますから、上述したような、人権侵害が重大かつ継続的で、しかも制度として確立しているよう

な場合に限って、援助を停止、削減することとし、その場合にもNGOを通じた援助の実施を強化充実させるなどして、人権侵害の被害を受けている住民が二重に被害を被ることのないように十分配慮することが必要であると思われます。

《援助と軍縮》

発展途上国の中には、自国内に武力紛争を抱えていたり、隣国との武力紛争の危険を有していることなどから、一方で飢餓を抱えていながらも、他方で多額の国家予算を軍事費に投入せざるをえない状況にある国が多い。このような国の場合には、援助の増大が、その国の教育や社会福祉のための予算の削減を通じて、結局軍事費の増大に寄与したり、紛争地域に居住する、援助を必要としている住民に援助を供与しようとしても、安全が保障されないことから事実上供与が不可能になる場合も生じてきます。またそうした紛争や軍事費増大そのものが、その国の経済的、社会的な発展を阻害することにもなります。したがって、こうした国においては、通常の援助以外に、紛争解決のための援助、紛争を予防するための援助、いわば平和や軍縮のための援助が必要であると言ってよいでしょう。また他方では、先進工業国や中進国は、こうした国々に対して武器を輸出しないという節度が要求されていると言えます。

こうした紛争解決のための援助、紛争を予防するための援助は、実現が非常に困難であるように見えますが、必ずしも不可能であるとは言えないように思います。例えば、紛争や戦争に対する抑止力となる可能性があるジャーナリズム、平和運動団体、労働組合、在野法曹団体などに対する支援や、平和主義、国際協調主義の普及や、宗教的あるいは部族的な差別意識の解消のための広報活動や教育活動に対する援助、部族

間あるいは国家間の青少年の平和友好のための交流、軍縮会議の開催や平和維持機構あるいは人権擁護機構の設立やその維持のための資金の拠出などは、その実施の方法の面などでかなりの困難を伴うという問題点があるにしても、前向きに検討する価値があるように思われます。また階層的な対立だけでなく、宗教的な対立や部族的な対立においても、その背後には経済的な利害関係の対立が隠れていると考えられるので、支配されている階層、宗派、部族の人々の経済的、社会的地位を向上させるための援助、例えば、平等な参政権や教育や福祉などの社会的サービスを実質的に平等に受けられる権利、あるいは公務員や企業の社員の採用の面などにおける差別の解消、富の不平等を解消するための累進課税の採用などを保障し、促進するための援助が必要であると言えます。その具体的な方法については、《援助と人権》のところで述べたことが大体当てはまると考えてよいのではないかと思います。

《開発と女性》

先進工業国の援助によって推進された、発展途上国における開発は、その本来の目的とは裏腹に、援助を最も必要としている人々の立場をますます悪化させている例が多々見られるようです。その典型的な例の1つが、開発援助の女性に対する影響です。たとえば、農業近代化の過程では、共同体的土地所有の形態が消滅して、女性が土地に対する権利を失なうとともに、男性が新しい土地所有者となったり、農業の機械化の進展に伴ない、女性が仕事を奪われて地位が低下したりしています。こうした労働節約的な近代的技術の導入によって女性が仕事を奪われるという例は、工業の分野でも見られますし、反対に電子産業などでは、女性が極めて低い賃金で長時間働かされるという形で不利益を受けていま

す。また開発に伴う森林破壊によって、女性はより遠い所まで薪とりや水汲みに出かけなければならなくなり、農林地帯に対する商品経済の侵入は、土地を手離す農民や借金を抱えた農民の数を増加させ、女性に重労働を強いたり、その娘たちを性産業に従事させたりする結果を招いています。

こうした事態を招いた原因は、援助そのものにあるというよりも、むしろ女性に対する差別的な因習や制度の存在の方が問題なのかもしれませんが、もし援助によって推進された開発プロジェクトの中に女性の立場からの視点が導入されていたとしたならば、事態はかなり違った方向に進んでいた可能性が大きいと言えます。したがって、開発プロジェクトの策定の際には、女性に対して与える影響についての事前の調査分析が不可欠であり、否定的な評価が下された場合には、そうしたプロジェクトは中止するか、女性に否定的な影響が及ばないような方法で実施することが必要です。

また、最貧国のなかでの最貧層を援助の対象として最優先するべきであるという理念からして、女性の経済的自立を促進する方向での援助が行なわれるべきです。貧しい国のなかでも性差別は厳然として存在し、女性は男性を上回る労働を強いられながら、富の大半は男性に握られているというのが現状です。経済的、社会的発展のためにも、家族計画の遂行のためにも、女性の果たす役割は大きく、そうした女性の発展に対する参加のためには、女性自身の意識化とそのための組織化が必要ですが、それだけでなく、女性の経済的自立が必要不可欠です。その国における女性の地位は、長い間の因習や制度によるものですから、援助も社会意識の変革や制度の改革を促すような積極的で強力なものであることが必要となるでしょう。

《援助と人口問題》

世界の人口は1987年に50億人を突破し、今世紀末には60億人を突破することは確実であると予想されています。こうした急激な人口増加の原因は、発展途上国における高い人口増加率によるものであると言ってよいでしょう。先進工業国対発展途上国の人口比は、1950年には1対2だったのが、80年には1対3になり、2000年には1対4、2025年には1対5になると予想されています。国連人口活動基金の統計と推計によれば、発展途上国の人口は、1958年に20億人、1975年に30億人を超え、1990年に40億人、2002年に50億人、2014年に60億人になるものと予測されています。

こうした発展途上国における急激な人口増加は、農山村や放牧地での過剰人口を生みだし、熱帯林などの生態学的に脆弱な未開拓地の耕地化、休耕期の短縮、無理な輪作による農地の酷使、放牧地における家畜数の増加による森林破壊などを引き起こし、それは土壌の侵食や砂漠化を招いて、発展途上国における農村基盤を危うくしています。このようにして農業や牧畜を続けられなくなった者の多くは、都市に流入してスラムを形成するようになっていきます。こうした発展途上国における都市への人口の集中とスラムの増大は、大変なスピードで進行しており、スラムでは飢餓、疫病、犯罪が蔓延しており、毎年多くの人々、特に子供たちや女性が栄養不良や病気などによって死亡しています。またこうしたスラムにさえも入れず、路上生活を送っている人の数も急増していると言われています。

また、こうした急激な人口増加は、貧困者の生活水準や教育水準の向上を困難にして、家族計画の実施の実効性を阻害し、さらに人口増加や自然環境の破壊を招くという悪循環や、過剰な労働人口の存在が労働賃

金の上昇を阻害して、貧困者の生活水準や教育水準の向上を妨げ、さらにそれが人口増加を招くという悪循環を引き起こしています。しかもこうした貧困者の増大は、無秩序な開発の促進や輸出用の商品作物の作付けの拡大と機械化、農村地域に対する商品経済の侵入、肥料や農薬、灌漑施設への多額の投資が必要とされた「緑の革命」による恩恵を受けられなかった中小農民の没落などによっても加速されています。そしてこうした事態を、わが国の援助が背後から促進しているという面もあります。このようにして、多くの開発途上国がたどり着いた現在の状況は、高層ビルが立ち並ぶ近代的都市とそのかたわらに無秩序に広がるスラムと貧困な農村地域という、不均衡、不公正、不平等な社会です。

こうした事態を招いた悪循環を断ち切るためには、人口増加を抑制する必要があるわけですが、それは家族計画の推進といった単純な政策のみによって解決できるものではなく、貧困者の生活水準や教育水準の向上が絶対的に必要であり、そのためには、開発途上地域における、一部富裕層優先の政策の改革や、わが国を含めた先進工業国の援助の理念の切り換え、即ち貧困者のための援助、貧困者による発展のための努力を支援する援助、貧困者や弱者がその権利を主張し、実現することができるような社会を作るための援助への切り換えなど、根本的な理念や発想の転換が必要とされていると言ってよいでしょう。

《援助と貿易》

発展途上国は長期間にわたり先進工業国の経済援助を受けてきたわけですが、そのほとんどの国は、現在でもなお経済的自立を果たしていないばかりか、むしろ多額の累積債務を抱えることによって先進工業国に経済的に従属しているというのが現状です。例えばフィリピンの場合、

1972年における対外債務は22億ドルだったものが、現在では約300億ドルに達しており、1989年の国家予算では、全予算の44%が対外債務の返済に割り当てられたということです。これに対して、経済開発や社会福祉に割り当てられた予算はそれぞれ19%と18%にすぎず、もし対外債務の返済義務がなければ、これらの予算は倍増される可能性があったわけです。またフィリピンでは、国内に多くの栄養不良児を抱えていても、対外債務の返済のために、農産物その他の一次産品を輸出せざるをえず、また多数の男女が外国に出稼ぎに出かけ、きびしい労働や屈辱的な仕事に従事させられて、外貨獲得に貢献しているのが現実です。

このように発展途上国においては、長期間にわたる援助にもかかわらず、多額の対外債務が累積し、その負担が一般庶民、とくにその最貧困層に負わされているわけですが、その原因の一つは援助のあり方にもあると思います。たとえば、低利の借款によって水力発電所や道路を作ったとしても、それが輸出に結びつかず、電気製品や自動車の輸入を促進するならば、借款と輸入によって二重に対外債務を増大させることになります。しかも、これまではそうした工事はほとんど日本の企業が受注していたわけですから、このような場合には、援助は誰のためなのかと問い直さざるをえなくなってしまいます。

しかし途上国の累積債務の増大の最大の原因は、国際的な経済システムそれ自体の中にひそんでいるように思われます。例えば、交易条件の変化をみても、一次産品価格はそれほど上昇していないのに対し、工業製品の価格は持続的に上昇したことにより、途上国は非常に不利な立場に立たされています。またNIESやその他の中進国など、工業化に成功している国もありますが、ほとんどの途上国は、工業化に成功してい

ません。したがって、南北問題をGATTを中心とする自由貿易体制で解決することには無理があるように思われます。もちろんGATTについても、1966年に途上国の立場を考慮した第4部「貿易及び開発」が協定に追加されはしましたが、現在の状況を考えるならば、こうした規定の追加だけでは根本的な解決にならないことは明かです。また、欧州共同体とアフリカ、カリブ、太平洋（ACP）諸国との間に締結されているロメ協定が、輸出所得安定制度（STABEX）と鉱産物輸出所得安定制度（SYSMIN）の採用によって、一次産品価格の急な下落に伴う輸出所得の落ち込みを補償しようとしていることは極めて注目すべきではありますが、やはりまだ不十分であるといつてよいでしょう。したがって今後は、援助と連携して、貿易の面においても、途上国に対して非相互的かつ無差別の一般特惠待遇を付与したり、一次産品価格の安定のための制度を創設するなど、国際的な経済システムに対して、南の国の人々の立場に立った新しい変革が加えられる必要があるように思われます。

《情報公開制度の導入》

ODAに関する非常に重要な問題でありながら、まだマスコミがほとんど取り上げていない問題があります。それは、日本の援助行政については情報公開がほとんどなされていないということです。数年前のマルコス疑惑の真相が明らかにされなかったことからわかるように、国会でODAについての質問をしようとしても、専門の委員会がないため、集中的な審議をすることができず、また外務委員会、予算委員会、決算委員会などで多少の議論が行なわれたとしても、政府側の答弁は、相手国政府の内部のことは内政干渉になるので答えられないということで終

ってしまうことが多いようです。しかし、ODA費が正当に使われているかぎりには、その使途方法等について特に秘密にする必要はないし、またODAは軍事的な目的のために使用してはならないことは当然なので、防衛上の理由をもって秘密にするということもありえないと思います。またODAは国民の税金や、郵便貯金、国民年金、厚生年金などの国民から預託された資金を使用して実施されているものですから、国民は、それがどのように使用されているかについて当然知る権利をもっていると言ってよいでしょう。今後、国民やNGOの監視によってODAを適正化していく必要があることを考えると、ODAに関心をもつ国民が、容易にかつ十分に情報を入手することができるようになることは、きわめて重要であると考えられます。

情報公開制度の国レベルでの導入は、国政全般について必要なのは当然ですが、以上のことから、とくに開発援助の分野において必要であるということが言えると思います。

《開発教育》

これまでわが国の開発援助の問題点について述べてきましたが、こうした問題点が是正されるためには、私たち国民の一人一人がこうした問題について関心をもつと同時に、それらを正しく理解する必要があります。また最も適正かつ効率的な援助と考えられる草の根援助を積極的に進めていくためには、できるだけ多くの人々の参加が必要です。そしてこうした援助に対する正しい理解や援助に携わる人々の増加のためには、そのための教育制度や広報活動が充実強化される必要があります。こうした教育は一般に、開発教育と呼ばれていますが、援助先進国とされているスウェーデンやオランダでは、開発教育が極めて盛んであ

り、テレビなどでは、そのための番組を頻繁に放映しており、学校でも低学年の生徒の年代からそうした教育を一貫して実施してきています。

また、南北問題の解決のためには、援助だけでなく、国際的な経済システムの変革が必要であるということを述べましたが、そうした変革をすすめるためにも、開発教育は不可欠です。すなわち、現代の国際経済における相互依存の現状を考えるならば、南北問題は決して対岸の火事ではなく、先進工業国の国民一人一人の問題でもあるということを私たち自身も正しく認識する必要があるということです。産業革命後の労働者と資本家の対立の時代を経て、労働者の権利が認められたり、国家の政策に社会福祉の理念が導入されたりしたことが今日の経済発展の一因をなしているように、南北問題についても、南に属する国の人々の立場も重視し、国際的な社会福祉の理念を国際的な経済システムの中に導入していくことが、今後の国際経済の発展のためには不可欠であると言えるのではないのでしょうか。

国際開発協力基本法モデル案の概要

本モデル案の第1のねらいは、援助の基本理念、すなわち、何のための援助か、誰のための援助なのか、ということを明らかにすることです。それは、第1条（目的）の他、第10条（住民の自立への貢献）、第15条（地理的配分の基準）、第16条（対象者別配分の基準）、第17条（分野別配分の基準）などに端的に示されています。即ち、援助は、開発途上地域の住民の自立にむけての自助努力を支援することであり、したがって援助は、よりその必要性が高い地域、階層、分野が優先されなければならないことになります。

援助が、こうした基本理念にもとづいて適正に計画され、実施されるためには、それなりの方策が施される必要があります。本モデル案においては、まず第2章において各種の基本原則を定めるとともに、第6章においてガイドライン、基本方針及び各種の計画を定めることとし、その内、基本方針と計画については、両議院の承認を要することとして、国会に援助行政に対する監視機能を持たせてあります。また審議会を設けて（第42条）、内閣総理大臣や国際開発協力大臣に意見を述べる権限を付与しているほか、環境等に対するアセスメントの制度を導入して（第50条）、独立行政委員会としての機能をもつ国際開発協力評価委員会に、施策の実施の中止や計画の変更を勧告できる権限を与えてあります（第51条）。同委員会は、事後的評価も行ない、それにもとづいて勧告を行なうこともできることにしてあります（第55条）。また、開発途上地域の住民も含めて誰でもが援助行政について苦情の申立てや提案を行なうことができる制度を設けて（第58条）、監視機能を強化したり、現在18以上の省庁が関与しているといわれている援助行政

を、国際開発協力省の設置（第34条）等により一元化し、第1条記載の基本理念にもとづく統一的な実施を目指しています。

以上のほか、開発途上地域における人権の擁護や同地域の民主化を支援するための援助について規定しているほか（第14条及び第3章）、政治的動向にとらわれず、純粋に人権擁護あるいは住民の自立支援の観点からの活動が可能なN G Oを通じた援助の拡大のための施策（第7章）や、国民の援助に対する理解を深めるための開発教育（第8章）、開発途上地域の経済に対する保護措置や、同地域の住民を薬害や公害から保護するための規制（第9章）などについても規定してあります。

国際開発協力基本法モデル案

第1章 総 則

（目的）

第1条 この法律は、日本国憲法の国際協調の理念および全世界の人々が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、自由と平和のうちに生存し幸福を追求する権利を有することにかんがみ、開発途上にある海外の国ないしそれに準ずる地域（以下包括して「開発途上地域」という）における住民が、経済的困難、社会的不公正、政治的・経済的・文化的従属を自ら克服し、自由で民主的な社会と国際的、国内的な自立と発展を実現しようとする努力に対し、わが国が経済的、技術的、人的な支援、協力を行ない、もって国際社会における経済的地域格差の是正、国際社会の平和と公正かつ均衡ある発展の実現を国際的共同事業として遂行するために、わが国のかかる支援、協力に関する基本原則その他の基本的事項を定め、その適正、有効かつ効率的な実施を確保することを目的とする。

（定義）

第2条 この法律において、「国際開発協力」とは、前条における、開発途上地域の住民の自助努力に対し、わが国が直接または間接に行なう経済的、技術的、人的な支援、協力であって、国が直接または間接に開発途上地域の住民、民間組織、政府その他の公的機関または国際機関、国際的民間組織、若しくはわが国ないし諸外国の民間組織に対して行なうものをいう。

（国の責務）

第3条 国は、国民主権、平和と人権の尊重および国際協調等の憲法の

精神に則り、国際社会における経済的地域格差の是正および国際社会の平和と公正かつ均衡ある発展を実現する使命を有することにかんがみ、国際開発協力を適正、有効かつ効率的に実施するために、次章に規定する基本原則に従い、国際開発協力に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、これを実施する責務を有する。

2、国は、教育活動、広報活動等を通じて、国際開発協力について国民の理解を深めるよう適切な措置を講じなければならない。

3、国は、地方公共団体、公的および私的な教育機関、研究機関、民間活動諸団体に対し、国際開発協力に対する参加と協力を要請し、それらの事業ないし活動を助成援助するとともに、それらの諸組織の自主性を損なうことなく、それらの諸組織の事業ないし活動の効率性が確保されるよう、それらの諸組織の間の調整に努めなければならない。

4、国は、情報公開法が規定する手続に従い、国際開発協力に関する情報を原則として公開しなければならない。

（地方公共団体の責務）

第4条 普通地方公共団体および特別区は、地方自治の本旨および国民主権、平和と人権の尊重、国際協調等の憲法に基づき、その予算や人口の規模に応じて、本法の目的および次章に規定する基本原則に従い、国際開発協力に関する施策の策定とその実施に努めなければならない。

2、前条第2項乃至第4項の規定は前項の場合に準用する。

（民間営利組織の責務）

第5条 会社その他の民間営利組織は、国際開発協力の意義と必要性を自覚し、国その他の公的機関及び民間公益活動組織が実施する国際開発協力の施策に対し、経済的及び人的支援を行なうよう努めるとともに、輸出入、海外直接投資等の海外取引業務に従事する場合には、開発途上地域とその住民の自立、自然環境の保全、人

権の擁護等に貢献するよう努めなければならない。

2、国際開発協力に関する事業に従事する会社その他の民間営利組織は、かかる事業に関する情報を、非公開とすべき正当な理由がない限り、公開するよう努めなければならない。

（国民の責務）

第6条 国民は、国際開発協力の意義と必要性を自覚し、公的ないし私的な機関、組織、団体が実施する国際開発協力に関する施策に参加、協力したり、そうした施策を支援するとともに、そうした施策が適正かつ効率的に推進されるよう監視する等国際開発協力の目的の実現に寄与するよう努めなければならない。

（国会の承認）

第7条 政府は、国際開発協力の実施にあたっては、第6章第1節の規定に従い、予めその基本方針および計画を策定し、これを国会に提出して、その両議院の承認を受けなければならない。これを変更する場合も同様とする。

（国会に対する報告）

第8条 政府は、第6章第4節の規定に従い、毎年、国会に、国際開発協力に関して講じた施策について報告しなければならない。

第2章 国際開発協力の基本原則

（主権の尊重等）

第9条 国際開発協力は、主権の相互尊重、平等および相互協力の諸原則に従って行なわなければならない。但し、次の各号に掲げる場合は、以上の原則に反するものではない。

一、国際開発協力の適正使用についての追跡調査

二、開発途上地域の政府による人権と基本的自由に対する侵害を是正するため、わが国および海外の民間公益活動組織による国際開発協力を助成援助すること

（住民の自立への貢献）

第10条 国際開発協力は、開発途上地域の住民自らが行なう開発努力を促進助成し、住民とその地域の自立に貢献するものでなければならない。開発途上地域およびその住民を政治的経済的に従属せしめ、その自立、発展を阻害するような国際開発協力および国際的な政治的経済的勢力圏を形成ないし助長するような国際開発協力は行なってはならない。

（自然環境等の保全）

第11条 国際開発協力の基本方針、計画の策定およびその実施にあたっては、開発途上地域の自然環境および開発途上地域の住民の生活に及ぼす影響について事前に十分な調査を実施し、それらの保全保護と発展再生を図らなければならない。

（文化伝統の重視）

第12条 国際開発協力の基本方針、計画の策定およびその実施にあたっては、当該開発途上地域の文化伝統を尊重しなければならない。但し、かかる文化伝統が、国際的に確立された人権基準ないしは第1条に定めた本法の目的に反するものである場合はこの限りではない。

（軍事的用途への転用の防止および軍縮のための協力）

第13条 国際開発協力は、軍備その他の軍事的用途のために行なってはならず、またそうした用途に転用されたり、国際的、国内的紛争を助長することがないよう、十分な予防措置を講じなければならない。

2、開発途上地域における平和活動団体やジャーナリズムなど紛争抑止力となりうる勢力を支援するなどして、同地域における武力的紛争の発生を予防したり、軍縮を促進させるための協力も、国際開発協力の重要な一部分とみなされなければならない。

（人権の擁護）

第14条 国際開発協力は、開発途上地域の政府による人権と基本的自由に対する侵害を助長するものであってはならない。

2、開発途上地域における基本的自由を確保し、人権を擁護するための協力も、国際開発協力の重要な一部分とみなされなければならない。

（地理的配分の基準）

第15条 国際開発協力の基本方針、計画の策定およびその実施にあたっては、第1条に規定された目的を実現するため、国際開発協力を行なう必要性和緊急性の高い開発途上地域を優先し、各開発途上地域内においては、国際開発協力を行なう必要性和緊急性の高い地方、特に開発の遅れた農村部などの地方を優先しなければならない。

（対象者別配分の基準）

第16条 国際開発協力の基本方針、計画の策定およびその実施にあたっては、第1条に規定された目的を実現するため、国際開発協力を行なう必要性和緊急性の高い対象者を優先しなければならない。特に児童、女性、労働者、都市貧困者、農民、先住民族、少数民族、難民等、社会的経済的な弱者を優先しなければならない。

（分野別配分の基準）

第17条 国際開発協力は、次に掲げる分野の協力を優先させなければならない。

- (1) 災害、飢饉、難民の発生等、緊急時の救助のための協力
- (2) 農村地域における医療、保健、公衆衛生のための協力、特に伝染病に対する予防接種、小規模の医療施設の拡充、清潔な飲料水の確保、保健・衛生及び家族計画に関する知識の普及のための協力
- (3) 教育水準の向上、特に農村地域における識字教育、初等・中等教育の充実、自立と発展および相互協力に対する意識の向上のための協力
- (4) 農村地域における小規模産業の育成のための協力、特に適正技術や経営のノウハウの移転、貧困者の経済的自立のための無担保少額融資制度の拡充のための協力
- (5) 社会的公正の是正、自由と人権の擁護、社会的経済的弱者の政治的参加の促進のための協力
- (6) 大気汚染、水質汚濁、森林破壊や土壌侵食による砂漠化などの環境破壊を防止し、その回復をはかるための協力

(経路別配分の基準)

第18条 国際開発協力の計画の策定およびその実施に当たっては、当該開発途上地域、わが国および諸外国の民間公益活動組織を通じて供与する施策の拡大充実に努めなければならない。

(有効性、効率性、地域性)

第19条 国際開発協力は、事前の十分な調査にもとづき、第1条に規定された目的の実現のために最も有効かつ効率的な手段、方法によって実施しなければならない。

2、国際開発協力は、各開発途上地域に対する事前の十分な調査にもとづき、各開発途上地域の個々の実情に即し、各開発途上地域にとって最も適切な手段、方法によって実施しなければならない。特に、経済および工業化の発展が低い段階に止どまっている開発途上地域、特にその農村部に対しては、わが国の先端技術よ

りもその地域、地方に即した適正な技術を供与したり、その地域、地方に適合する独特の技術を開発することの方がより有効かつ効率的であることが多いことに留意しなければならない。

(迅速性、分権化)

第20条 国際開発協力の内、災害、飢饉等の緊急の援助を必要とする事態に対処するための協力、民間公益活動組織を通じて供与する協力および国際開発協力の実施機関の海外事務所の権限をもって供与する小規模無償資金協力については、その緊急の必要性の度合に応じて、できる限り迅速に実施しなければならない。

2、政府および国際開発協力の実施にあたる機関は、前項の協力の効率化および迅速化に資するため、現地事務所および現地職員の拡充に努めるとともに、それらの事務所、職員に権限と責任を移譲するように努めなければならない。

(持続可能性)

第21条 国際開発協力における各施策は、その効果が持続可能なものであるか、或いはその効果が持続するような方法で実施しなければならない。

2、各施策が、開発途上地域の政府その他の公的機関ないし民間組織との協力にもとづいて実施されるものである場合もしくは事後的な管理運営、その経費の負担がかかる機関ないし組織に任されるものである場合において、かかる機関ないし組織の協力もしくはかかる機関ないし組織による事後的な管理運営、その経費の負担が、財政難、管理運営能力の不足等の理由により困難となる恐れがあり、それによってかかる施策の実効性が阻害される恐れがあると認められるものについては、実施を中止するか、その施策の効果が持続可能なものとなるよう計画、実施方法等を変更しなければならない。

(贈与性の原則)

第22条 開発途上地域に対する国際開発協力は、開発途上地域が対外債務の支払に苦慮している実情にかんがみ、贈与を原則とするよう努めなければならない。開発途上地域の対外債務の負担を増大せしめるものであってはならない。

(量的拡大の努力)

第23条 国際開発協力の計画策定にあたっては、開発途上地域が自立的経済運営が可能となるまでの過渡的時期においては多額の開発資金が必要であることにかんがみ、その質的向上に努めると同時に、国際開発協力予算の増大に努め、その国民総生産に対する比率、とくに最も開発が遅れた地域に対する国際開発協力予算の国民総生産に対する比率について、国際目標を早期に達成し、さらにその向上に努めなければならない。

(資機材・役務の調達方法のアンタイド化)

第24条 国際開発協力の実施に際しての資機材・役務の調達については、特定地域の事業者に限定することがとくに必要とされる特別の理由のないかぎり、わが国を含めた特定地域の事業者に限定することのない国際入札によることとし、その際には、開発途上地域の事業者も先進工業地域の事業者と同等に受注の機会が与えられるよう配慮がなされなければならない。必要に応じて、先進工業地域の事業者の支援の下に開発途上地域の事業者が受注できるように特別の配慮がなされなければならない。

(開発途上地域の政府、住民等との協議、協力)

第25条 国際開発協力の基本方針、計画の策定およびその実施は、開発途上地域の政府、民間組織、住民等と事前に十分な協議を経た上で、相互の協力によって行なわなければならない。

(他の機関等との協議、協力)

第26条 国際開発協力の基本方針、計画の策定にあたっては、わが国と同様に国際開発協力を行なう外国政府、国際開発協力に関係する国際機関および内外の民間諸組織と十分に協議し、その意見を徴するとともに、国際開発協力の実施にあたっては、それらの機関、組織と協力し、調整が図られるよう努めなければならない。

(不正行為、目的外使用および浪費の防止)

第27条 国際開発協力の実施にあたっては、政府は、わが国、開発途上地域および関係する第三国または地域において、談合、贈収賄、横領、背任等の不正行為、資機材および役務の目的外使用ないし浪費が行なわれないよう十分な措置を講じなければならない。

2、前項に規定された事実が確認された場合あるいはその疑いが生じた場合、政府は、国際開発協力の中止、一時停止もしくは計画、実施方法の変更を行ない、あるいはその是正、回復または調査を求めたり、自ら調査を実施するなど、適切な措置を講じなければならない。

第3章 国際開発協力と人権の擁護

(人権侵害に対する対応)

第28条 開発途上地域の政府が、国際的に確立された人権基準に抵触する政策と行動をとっている場合、政府は、かかる人権侵害の重大性、継続性や当該開発途上地域の特殊性並びに当該開発途上地域における国際開発協力の必要性及び緊急性等の事情を十分に考慮した上で、かかる人権侵害の解消のため、国際開発協力の実施に関して、適切な措置を講じなければならない。

2、前項の場合において、開発途上地域における当該政府の人権と基本的自由に対する侵害が重大、大規模かつ継続的である場合ま

たは国際開発協力がかかる人権侵害を助長しているおそれがある
とみなされる場合には、政府は、当該開発途上地域に対する国際
開発協力の全部もしくは一部を中止、一時停止またはその実施分
野、方法等に関して変更を加える等の措置を講じなければならない。
い。

(人権状況の調査とその結果の公表および考慮)

第29条 外務省は、毎年開発途上地域における人権状況を調査し、その
報告書を公表しなければならない。

2、国際開発協力の計画の策定とその実施にあたる機関は、前項の
調査結果にもとづいて前条の政策を実施しなければならない。

(民間公益活動組織を通じた協力)

第30条 第28条第2項に規定する場合においては、国際開発協力の全
部もしくは一部の中止、一時停止により、当該地域の住民が、当
該地域の政府による人権侵害に加えて二重に不利益を被ることの
ないよう、当該地域およびわが国内外の民間公益活動組織を通じ
た国際開発協力を特に強力に実施するなどの配慮をしなければならない。

(自由と人権のための協力)

第31条 開発途上地域において表現の自由、団結の自由その他の基本的
な自由と人権が侵害されている場合においては、住民、女性、労
働者、消費者等のための組織の設立と発展、ジャーナリズムの強
化、人権侵害の被害回復のための法律扶助制度の設立と拡充、人
権教育、司法の独立など民主化の過程を促進するための国際開発
協力が重視されなければならない。

第4章 国際開発協力の施策

(施策の範囲)

第32条 国際開発協力は、次の各号に掲げる各施策をもって行なう。

一 二国間協力

イ 非資金協力

(1) 開発途上地域の貧困の解消、民主化の促進、社会的
不公正の是正等、本法の目的を達するための当該地域
の政府の開発行政に関する能力ないし能率の向上、組
織ないし意識の改革等に協力するもの(以下「開発行
政協力」という)

(2) 開発途上地域の個別的な実情に即した、最も適正、
有効かつ効率的な開発計画の策定およびその施策の実
施に資するため現地調査を行なうとともに、わが国の
開発協力が、開発途上地域の環境、住民の健康と生活
および人権に与える影響について調査を行なうもの
(以下「開発調査協力」という)

(3) 開発途上地域、特にその農村部における医療、保健
および公衆衛生に関する施設、設備、器材、医薬品の
整備拡充、かかる分野における人材の育成、知識の普
及、住民の組織化等に協力するもの(以下「医療保健
協力」という)

(4) 開発途上地域の教育水準の向上、特に農村部におけ
る識字教育、青少年、児童、女性、母親などに対する
教育制度やプログラムの充実等に協力するもの(以下
「教育協力」という)

(5) 開発途上地域における各種産業の技術水準の向上の
ため、同地域へわが国の技術を移転したり、同地域の
個別的な実情に即した適正技術の開発や普及に協力す
るもの(以下「技術協力」という)

(6) 開発途上地域における雇用の拡大のため、特にその

農村部において新しく事業を起こす住民やその組織に対して低利の融資を行ったり、経営のノウハウを移転するなどして、小規模産業の育成に協力するもの

(以下「小規模産業育成協力」という)

(7) 開発途上地域の住民、特に最も貧しい人々や女性、児童の純粋な利益となる小規模社会開発プロジェクトを担う地方のグループや諸組織の発展強化に協力するもの(以下「社会開発協力」という)

(8) 基本的な自由と人権が抑圧されている開発途上地域において、住民、女性、労働者、消費者等のための組織の発展、ジャーナリズムの強化、人権教育、人権侵害の被害者のための法律扶助制度の拡充、司法の独立など民主化の過程を促進するための協力(以下「自由人権協力」という)

(9) 開発途上地域の発展によってもたらされる同地域の環境破壊を未然に防止するとともに、破壊された環境の回復をはかるための協力(以下「環境保護協力」という)

(10) わが国以外の地域における大規模な災害、飢饉、難民の発生等、緊急の援助を必要とする事態に際して、食糧、医薬品、医療器具等の緊急援助のための物資を送り届けたり、人員を派遣するなどして、国際的な援助活動にあたるもの(以下「緊急援助協力」という)

ロ 資金協力

(1) 開発途上地域に返済義務を課さないで資金を供与するもの(以下「一般無償資金協力」という)

(2) 開発途上地域に対する資金供与のうち、返済義務を課すもの(以下「有償資金協力」という)

(3) 開発途上地域に対する資金の供与、又は開発途上地域が負う債務の返済条件の変更ないし免除であって、

開発途上地域の債務負担の救済を目的とするもの(以下「債務救済資金協力」という)

(4) 開発途上地域の政府の財政支援のため、当該政府に対し資金を供与するもの(以下「財政資金協力」という)

二 多国間協力

イ 国際開発協力に關与する国際機関に対する出資、贈与等、無償の資金協力(以下「多国間無償資金協力」という)

ロ 国際開発協力に關与する国際機関に対する融資等、有償の資金協力(以下「多国間有償資金協力」という)

三 開発途上地域の経済的、社会的開発に資する直接投資、輸出入その他の取引を行なう、わが国の民間営利組織に対して資金を供与するもの(以下「国内資金協力」という)

(供与の経路)

第33条 開発行政協力を除く非資金協力、及び二国間一般無償資金協力は、次に掲げる機関又は組織に対し、若しくは係る機関又は組織を通じて実施するものとする。

一 開発途上地域の政府その他の公的機関

二 開発途上地域における、開発事業に關与する、民間公益活動組織

三 国際開発協力に關与する、わが国の民間公益活動組織

四 国際開発協力に關与する、国際的民間公益活動組織、若しくは諸外国の民間公益活動組織

2. 二国間有償資金協力は、次に掲げる機関、組織または個人に対し、若しくは係る機関または組織を通じて実施するものとする。

一 開発途上地域の政府その他の公的機関

二 開発途上地域における、開発事業に關与する、営利を目的とする小規模の民間組織又は個人

3. 開発行政協力、債務救済資金協力及び財政資金協力は、開発途上地域の政府その他の公的機関に対して実施するものとする。

第5章 国際開発協力に関する組織等

(国際開発協力省)

第34条 国際開発協力に関する行政を総合的かつ効率的に実施推進するため、別に法律で定めるところにより、国際開発協力省を置く。

2. 国際開発協力省は、国際開発協力基本方針及び国際開発協力計画の立案、国際開発協力に関する調査及び研究、国際開発協力の実施に当たる機関ないし組織に対する監督及びかかる機関ないし組織相互間の協力のための調整並びに開発行政協力、第33条1項1号の二国間一般無償資金協力、債務救済資金協力、財政資金協力及び多国間無償資金協力に関する業務の実施その他の国際開発協力に関する業務を行なうことによって、国際開発協力に関する行政を総合的に推進することをその主たる任務とするものとする。

(国際開発協力事業団)

第35条 国際開発協力の内、主として開発行政協力を除く非資金協力、及び第33条1項2号ないし4号の二国間無償資金協力に関する業務の実施のため、別に法律で定めるところにより、国際開発協力事業団を設置する。

(国際開発協力基金)

第36条 国際開発協力の内、主として第33条2項1号の二国間有償資金協力、及び多国間有償資金協力に関する業務の実施のため、別に法律で定めるところにより、国際開発協力基金を設置する。

(国際開発無担保少額融資銀行)

第37条 国際開発協力の内、主として第33条2項2号の二国間有償資金協力に関する業務、とくに小規模企業、協同組合、担保を有しない貧困層等に対する無担保の少額融資業務の実施のため、別に法律で定めるところにより、国際開発無担保少額融資銀行を設置する。

(日本輸出入銀行)

第38条 国内資金協力は、主として日本輸出入銀行が実施する。

2. 国内資金協力の実施に際しては、その実施が、開発途上地域の経済的、社会的開発に資するものであること、開発途上地域の対外債務の増大から同地域の経済運営に支障をもたらすおそれのないこと、及び同地域の住民、とくにその貧困層に対して不利益を及ぼす恐れのないこと等について厳格な検討を行なわなければならない。

(国際開発協力研修センター)

第39条 開発途上地域における人材の育成のための研修員の受入れ及び開発途上地域に派遣する人材の育成のため、別に法律で定めるところにより、国際開発協力事業団に付属して、国際開発協力研修センターを設置する。

(国際開発協力大学等)

第40条 国際開発協力に関する、医療及び保健以外の業務に従事する、わが国及び開発途上地域の人材の育成のため、別に法律で定めるところにより、国立大学として国際開発協力大学を設置し、同大学に大学院を置く。

- 2 国際開発協力に関する医療の業務に従事する、わが国及び開発途上地域の人材の育成のため、別に法律で定めるところにより、国立大学として国際開発協力医科大学を設置し、同大学に大学院

を置く。

3 国際開発協力に関する保健及び公衆衛生の業務に従事する、わが国及び開発途上地域の人材の育成のため、別に法律で定めるところにより、国立短期大学として国際開発協力保健衛生短期大学を設置する。

4 前3項の規定により設置する大学は、国際開発協力大臣の所轄に属する。

（国際開発協力総合研究所）

第41条 国際開発協力に関する調査、研究の実施のため、別に法律で定めるところにより、国際開発協力省に、以下の7研究所から成る国際開発協力総合研究所を設置する。

- 一 国際開発経済研究所
- 二 国際商工業開発協力研究所
- 三 国際農林水産業開発協力研究所
- 四 国際医療保健衛生協力研究所
- 五 国際社会開発協力研究所
- 六 国際環境保全研究所
- 七 国際自由人権研究所

（国際開発協力審議会）

第42条 国際開発協力省に、国際開発協力審議会（以下「審議会」という）と国際開発協力地域別審議会（以下「地域別審議会」という）を置く。

2、審議会は、この法律又はその他の法令によって定められた権限の外、わが国の国際開発協力全体について、内閣総理大臣又は国際開発協力大臣の諮問に応じ、重要事項を調査審議する外、内閣総理大臣又は国際開発協力大臣に意見を述べるができる。

3、審議会は、国際開発協力に関する学識経験者、国際開発協力に関する民間公益活動組織からの派遣者、わが国が加盟する国際開

発協力に関する国際機関からの派遣者、国際開発協力に関する国際的民間公益活動組織からの派遣者、国際開発協力に関して豊富な経験と実績のある外国政府からの派遣者、開発途上地域の政府からの派遣者、開発途上地域の開発協力に関する民間公益活動組織からの派遣者各5名ずつ合計35名をもって構成し、委員は、国会の両議院の承認を得て内閣総理大臣が任命する。

4、地域別審議会は、国会の決議をもって定める特定の開発途上地域についてのみ個別的に設置するものとし、この法律又はその他の法令によって定められた権限の外、原則として、わが国の当該開発途上地域に対する国際開発協力について、国際開発協力大臣の諮問に応じ、重要事項を調査審議する外、国際開発協力大臣に意見を述べるができる。

5、地域別審議会は、当該開発途上地域における国際開発協力に関する学識経験者、当該開発途上地域における国際開発協力に関するわが国の民間公益活動組織からの派遣者、わが国が加盟する国際開発協力に関する国際機関からの派遣者、当該開発途上地域の政府からの派遣者、国際開発協力に関与する、当該開発途上地域における民間公益活動組織からの派遣者をもって構成し、委員は5名以上20名以内の範囲内で、両議院の国際開発協力委員会の承認を得て国際開発協力大臣が任命する。

6、審議会、地域別審議会の委員はいずれも非常勤とする。

7、前6項に定めるものの外、審議会、地域別審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、別に法律をもって定める。

（国際開発協力関係省庁等連絡会議）

第43条 国際開発協力の施策の実施に係る省庁その他の公的機関（以下「関係省庁等」という）の相互の連絡を密にし、国際開発協力の施策の実施を円滑ならしめるため、関係省庁等の長をもって組織する国際開発協力関係省庁等連絡会議（以下本条において「連絡会議」という）を設置する。

2 連絡会議は、議長及び委員をもって組織し、議長は内閣総理大臣が務め、委員は国際開発協力大臣のほか、外務、通産、大蔵の各大臣及び経済企画庁長官並びに日本銀行総裁その他別に法律をもって定める省庁等の長をもって充てる。

3 国際開発協力大臣は、国際開発協力の計画の策定及びその変更にあたっては、連絡会議に諮って他の委員と協議し、その意見を徴するとともに、他の委員に対しその協力を求めなければならない。

4 連絡会議の組織及び運営に関するその他の事項については、別に法律をもって定める。

(国際開発協力委員会)

第44条 わが国が行なう国際開発協力がこの法律の各条の規定に従って適正、有効かつ効率的に実施されることを確保するため、衆議院および参議院の常任委員会として、国際開発協力に関する調査、審議及び立法を任務とする国際開発協力委員会を置く。

(国際開発協力評価委員会)

第45条 国際開発協力の適正かつ有効な実施の確保に資するため、別に法律で定めるところにより、総理府の外局として、わが国の国際開発協力に対する事後的評価を主たる任務とする国際開発協力評価委員会を設置する。

2、前項の委員会の委員長及び委員は、独立してその職務を行なうものとする。

第6章 国際開発協力のガイドライン、基本方針及び計画の策定、実施等

第1節 ガイドライン、基本方針及び計画の策定

(国際開発協力のガイドライン)

第46条 国は、国際開発協力に関する計画の策定および施策の実施を適正ならしめるため、それらの策定および実施の際の具体的指針（以下「ガイドライン」という）を、次にあげる各事項について個別に定めるものとする。

(1) 自然環境の保全

(2) 先住民、少数民族の生活および文化伝統の保護

(3) 子供および女性の権利の実現

(4) 雇用の拡大および労働条件の改善

(5) 農村や都市スラム地域における医療、保健、衛生

(6) 言論、結社および人身の自由その他の基本的人権の確保

2、内閣総理大臣は、前項の各ガイドラインの案を作成して、閣議の決定を求めるとともに、これを国会に報告しなければならない。

3、内閣総理大臣は、前項の各ガイドラインの案を作成する場合には、審議会の意見を聴くとともに、開発途上地域における第1項記載の各事項についての現況と将来の見通しについて調査を行なわなければならない

4、第2項および第3項の規定は、第1項の各ガイドラインを変更する場合にそれぞれ準用する。

(国際開発協力基本方針)

第47条 国は、第1条で定める目的を達成するため、第2章の基本原則および前条の各ガイドラインに従い、国際開発協力に関する基本的な事項についての長期の方針（以下「国際開発協力基本方針」という）及び各開発途上地域に対する国際開発協力に関する基本的な事項についての長期の個別の方針（以下「地域別国際開発協力基本方針」という）を定めるものとする。

2、国際開発協力基本方針は、国際開発協力の質と量、対象地域、対象分野、対象階層、供与の経路と方法、人材の育成、民間公益活

動組織に対する助成とそうした組織との連携、開発教育の推進、情報公開等の基本的事項についての長期の方針を定めるものとする。

3、地域別国際開発協力基本方針は、当該開発途上地域における経済の自立及び社会の発展、住民の生活水準・教育水準の向上、貧富の格差の解消、人権状況の改善、社会的不公正の是正その他の基本的事項並びに当該開発途上地域における特殊な事項に関する具体的な到達目標と、そのためにわが国がなすべき国際開発協力に関する基本的な施策についての長期の方針を定めるものとする。

4、内閣総理大臣は、国際開発協力基本方針及び地域別国際開発協力基本方針の案を作成して、閣議の決定を求めるとともに、これを国会に提出して、その両議院の承認を受けなければならない。

5、内閣総理大臣は、国際開発協力基本方針の案を作成する場合には、審議会の意見を聴くとともに、開発途上地域の環境、住民の生活および人権等に関する現況と将来の見通しについて調査を行なわなければならない。

6、内閣総理大臣は、地域別国際開発協力基本方針の案を作成する場合には、当該地域について地域別審議会が設置されているときは、その意見を聴くとともに、当該開発途上地域について前項と同様の調査を行なわなければならない。

7、第2項、第4項の内の国際開発協力基本方針に関する部分及び第5項は、国際開発協力基本方針の変更について、第3項、第4項の内の地域別国際開発協力基本方針に関する部分及び第6項は、地域別国際開発協力基本方針の変更について、それぞれ準用する。

(国際開発協力計画)

第48条 内閣総理大臣は、国際開発協力基本方針及び地域別国際開発協力基本方針に基づき、国際開発協力全体5か年計画及び国際開発

協力全体年度計画を作成して、閣議の決定を求めるとともに、これを国会に提出して、両議院の承認を受けなければならない。

2、内閣総理大臣は、第1項の各計画を作成する場合には、審議会の意見を聴くとともに、開発途上地域の環境、住民の生活および人権等に関する現況及び将来の見通しについて調査を行なわなければならない。

3、第1項及び第2項の規定は、第1項の各計画を変更する場合にそれぞれ準用する。

(地域別国際開発協力計画)

第49条 内閣総理大臣は、国会の議決をもって定める特定の開発途上地域については、地域別国際開発協力基本方針に基づき、地域別国際開発協力5か年計画および地域別国際開発協力年度計画を作成して、閣議の決定を求めるとともに、これを国会に提出して、両議院の承認を受けなければならない。

2、内閣総理大臣は、第1項の各計画を作成する場合には、事前に当該開発途上地域の環境、住民の生活および人権等に与える影響について十分調査するとともに、当該開発途上地域の政府その他の公的機関、民間公益活動組織、住民、関係国際機関等と十分協議するほか、地域別審議会が設置されているときは、その意見を聴かななければならない。

3、第1項及び第2項の規定は、第1項の各計画を変更する場合にそれぞれ準用する。

第2節 環境等に対する影響の事前評価とその結果の公表 (環境等に対するアセスメント)

第50条 国際開発協力の各施策の実施にあたる機関は、特定の分野の一定規模以上の施策を実施する際には、事前に当該地域の自然環境および住民の生活に与える影響を調査、予測、評価して、その結果を、公告、評価書類の一定期間の縦覧、説明会の開催等の方法

により、関係地域の住民に対し周知させなければならない。

- 2、前項の手続を経た後、当該実施機関は、公聴会の開催等により関係地域の住民および行政機関から、かかる評価結果に対する意見を聴いた上、最終的な評価書を作成し、これを当該地域において公表するとともに、その写を国際開発協力大臣および国際開発協力評価委員会に送付しなければならない。
- 3、国際開発協力大臣は、送付を受けた評価書の写を一定期間公衆の縦覧に供しなければならない。
- 4、本条の手続に関する、前3項に定める事項以外の詳細については、別に法律をもって定める。

(国際開発協力評価委員会の勧告等)

第51条 国際開発協力評価委員会は、前条第2項の評価書の送付を受けた後、当該施策の実施が不適当であると判断したときは、当該実施機関に対し、実施の中止もしくは計画ないし実施方法の変更を勧告することができるほか、内閣総理大臣および国際開発協力委員会に対し、意見を述べることができる。

第3節 実施、監督監理及び小規模無償資金協力制度

(国際開発協力計画等にもとづく実施)

第52条 国際開発協力の各案件は、第2章の基本原則および第46条に定める各ガイドラインに適合するものでなければならない外、地域別国際開発協力計画が策定されている場合には、それにもとづいて実施しなければならない。但し、災害救助のための国際開発協力その他緊急に実施する必要がある施策については、これらの計画にもとづかないで実施することができる。この場合には、政府は、速やかに実施した施策について国会に報告しなければならない。

(監督及び監理)

第53条 国際開発協力大臣は、国際開発協力の各施策の実施について、各実施機関を監督する。

- 2、国際開発協力省は、国際開発協力の各施策の実施に際して、適宜調査団を派遣したり、報告を求めたり、開発途上地域の政府その他の公的機関に勧告するなどして、係る施策が適正、有効かつ迅速に実行されるよう監理を行なわなければならない。

(小規模無償資金協力制度)

第54条 国際開発協力事業団の海外事務所は、自らの権限と責任において、国際開発協力大臣の定めた一定の限度額内の少額の無償資金を、当該開発途上地域内において実施する、政府その他の公的機関および民間公益活動組織の開発プロジェクトに対して供与することができる。

- 2、前項の場合には、当該事務所は、資金供与された開発プロジェクトの目的、内容および結果について、国際開発協力大臣に報告しなければならない。

第4節 事後評価、報告、勧告、会計検査及び苦情申立提案制度 (事後評価)

第55条 国際開発協力評価委員会は、毎年、国会に、わが国が実施した国際開発協力に関する各施策の適正性、有効性、効率性について、開発地域別、施策別、事業分野別、案件別区分に従った評価報告書を提出しなければならない。

- 2、前項の評価報告書の作成にあたっては、国際開発協力の各施策が有効かつ効率的になされたかどうかの点以外に、特に次に掲げる事項についての評価が適正かつ厳格になされるよう留意しなければならない。

一 国際開発協力の各施策が、それを最もかつ緊急に必要とする最貧地域、最貧困層及び社会的弱者を優先的な対象としてなされたか。

二 国際開発協力の各施策が、開発途上地域及びその住民の経済的、社会的自立に寄与するものであるかどうか。

三 開発途上地域の環境の保全に対して十分な配慮がなされたか。

四 国際開発協力の各施策が、軍事的用途に転用されたり、当該開発途上地域の内外における武力的紛争を助長することがなかったか。

五 国際開発協力の各施策が、開発途上地域における人権侵害を助長することがなかったか、および開発途上地域の人権侵害の減少ないし人権状況の改善のために寄与したか。

六 国際開発協力の各施策の実施にあたり、わが国、開発途上地域及びその他の地域において、不正行為がなされなかったかどうか。

3、国際開発協力評価委員会は、わが国が実施した国際開発協力の各施策が適正を欠いていた場合、特に前項各号に定めた各事項に反していた場合には、政府その他の計画策定ないし実施機関に対し、適宜勧告を行なうことができる。

(年次報告)

第56条 政府は、毎年、国会に、国際開発協力に関して講じた施策について報告しなければならない。

2、前条第1項、第2項の規定は、前項の場合に準用する。

(会計検査)

第57条 会計検査院は、国際開発協力のすべての実施手続に対して会計検査を行なうこととする。

2、政府は、国際開発協力に関する会計検査が円滑かつ十分に行なわれるよう、開発途上地域の政府の協力を求めなければならない。

(苦情申立提案制度)

第58条 何人も、国際開発協力に関する計画の策定および実施にあたる機関ないしその海外事務所、担当職員に対し文書をもって、国際開発協力の計画ないし実施に関して苦情の申立ないし提案を行なうことができる。

2、前項の苦情の申立ないし提案を受けた機関、事務所、職員は、これを受理し誠実に処理し、その処理結果を申立人ないし提案者に通知するとともに、その申立ないし提案の書面の写を国際開発協力評価委員会に送付しなければならない。

3、前項の書面の写の送付を受けた国際開発協力評価委員会は、その苦情の申立ないし提案にもとづいて政府その他の計画策定ないし実施機関に対し勧告を行なうか否かを決定するとともに、その結果を申立人ないし提案者に通知しなければならない。

4、国際開発協力の実施にあたる機関の海外事務所は、当該開発途上地域の住民に対し、第1項が規定する苦情の申立ないし提案を行なうことができることを広く知らしめるよう努めなければならない。

5、何人も、苦情申立ないし提案を行なったことにより、いかなる差別待遇も受けない。

第7章 民間公益活動組織等への助成援助

(助成援助)

第59条 国は、第1条に定めた目的に適合する適正な開発プロジェクトないし支援協力を実施しようとする開発途上地域、わが国および海外の民間公益活動組織および個人に対し、必要な助成援助を行なうよう努めなければならない。

2、前項の助成援助は、かかる開発プロジェクトないし支援協力の実施にあたる人員およびその家族の生活費を含むものとする。

(職業上の安定)

第60条 国は、開発途上地域において一定期間、国際開発協力の活動に従事しようとする公務員ないし民間営利企業等の勤務者が、帰国後も同一の職場に復帰することができ、かつ不利益な取扱いを受けることがないよう必要な施策を講じなければならない。

(税制上の優遇措置)

第61条 国は、国際開発協力に関する民間公益活動組織に対して寄付等を行なった個人又は営利を目的とする団体、法人に対して、税制上の優遇措置を講ずるよう努めなければならない。

(民間公益活動組織の自主性に対する配慮)

第62条 民間公益活動組織に対する助成援助、又はそうした組織を通じて行なう施策の実施に際しては、当該組織の自主性を損なうことがないよう十分配慮しなければならない。

第8章 開発教育及び広報活動

(学校教育における開発教育)

第63条 国、地方公共団体及び学校法人は、その設置する各学校において、学生、生徒及び児童に対し、世界平和、人類の福祉及び国際協調の理念にもとづく国際開発協力の意義について理解を深める教育(以下「開発教育」という)の実施に努めなければならない。とくに大学は、国際開発協力に関する研究講座を設けるよう努めなければならない。

2、国は、大学生、高校生等の開発途上地域における現地研修に対して必要な助成を行なうよう努めなければならない。

(社会教育としての開発教育)

第64条 家庭及び勤労の場所その他社会において行なわれる開発教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

2、国及び地方公共団体は、テレビ、ラジオ、新聞等のマスメディアの利用、図書館、博物館、公民館等の施設の利用その他適当な方法によって開発教育の実施に努めなければならない。

(開発教育教材等の作成及び広報活動等)

第65条 国及び地方公共団体は、開発教育のための教科書、映画、スライドその他の教材の作成に努めるとともに、講演会、シンポジウムの開催、書物の出版及び販売、ポスターの掲示や小冊子の配布等の方法により、国民の国際開発協力に対する理解を深めるよう広報活動に努めなければならない。

(民間公益活動組織に対する助成)

第66条 国及び地方公共団体は、民間公益活動組織が行なう開発教育及び国際開発協力に関する広報活動に対し、必要な助成措置を講じなければならない。

第9章 開発途上地域に対する一般特惠制度の付与等

(一般特惠制度)

第67条 政府は、開発途上地域の経済成長を促進しかつ先進国と開発途上地域との間の経済格差を縮小するため、開発途上地域原産の製品の輸入に際しての関税やこれと同等の効果を有する賦課金の免税並びにこれらの製品の輸入に際しての数量制限ないしこれと同等の効果を有する措置の撤廃等、開発途上地域に対し、貿易上の非相互的かつ無差別の一般特惠待遇を与えるよう努めなければならない。

(一次産品価格および所得の安定)

第68条 政府は、開発途上地域原産の一次産品価格を安定させるための制度ないしは同地域の一次産品の輸出による所得を補償する制度を確立するなど、同地域の経済の安定と持続的成長を可能ならしめるための施策の実施に努めなければならない。

(農薬、医薬品等の輸出に対する規制基準の一元化等)

第69条 政府は、開発途上地域における自然環境の保全および同地域の住民の健康の保持のため、正当な理由のないかぎり、農薬、医薬品等の人間の健康に影響を及ぼす可能性のある物質、製品の輸出に対し、わが国の国内において実施されているのと同じ基準をもって規制し、わが国の海外直接投資にもとづく工場等の操業に伴ない発生する、ばい煙および汚水の排出、廃棄物の処理、労働者の安全衛生の面においても、わが国において実施されているのと同程度の規制基準が遵守されるよう適切な措置および指導を行わなければならない。

(民間営利組織との協力)

第70条 政府は、国際開発協力の各施策が、営利を目的とする民間組織による、開発途上地域との貿易や同地域に対する直接投資等の国際的な取引と連動して、より効果的に実施されることを可能ならしめるため、これらの組織に対して協力を求めるとともに、かかる国際的取引が、先進国と開発途上地域との間の所得格差の是正や、開発途上地域内における所得格差の是正、環境の保全等、国際開発協力の目的に貢献するよう、適切な措置及び指導を行わなければならない。

附 則

(施行期日等)

第1条 この法律は、公布の日から施行し、第6章の規定は1993年度以後に実施される国際開発協力について適用する。

(海外経済協力基金及び国際協力事業団の解散)

第2条 海外経済協力基金及び国際協力事業団は、別に法律で定めるところにより、国際開発協力基金、国際開発協力事業団の設立の時ににおいて解散するものとし、それぞれその一切の業務並びに権利、義務は、その時ににおいて、それぞれ国際開発協力基金、国際開発協力事業団が承継するものとする。

第1章 総 則

(第1条—目的)

政府開発援助その他の国際開発協力の目的は、開発途上地域の住民の自立に向けての自助努力を支援することなので、それをより具体的に規定し、更にその根拠として、日本国憲法の国際協調の理念と同憲法前文の「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。」との文言および世界人権宣言の趣旨を取り入れたものです。

(第2条—定義)

開発途上地域の住民の経済的、社会的発展に関係があるのは、政府開発援助(ODA)だけでなく、プラントや船舶などを輸出する日本企業に対する政府部門の融資(公的輸出信用という)や日本企業の開発途上地域に対する直接投資についての政府部門の資金援助など(これらをOF=Other Official Flows という)も含まれるため、「国際開発協力」は、これらをすべて含んだ概念とし、これらを幅広く規制していこうとの考えにもとづくものです。また、援助の供与先についても、NGOを含むのだということを明確にしています。

(第3条—国の責務)

第2項については、第8章の「開発教育及び広報活動」の所で、具体的な規定をおいています。第4項は、情報公開法が制定されることを前提とした規定です。

(第4条—地方公共団体の責務)

最近では、地方公共団体でも、国際的な交流や海外における災害などに対する援助を積極的に実施するようになってきています。本目の細か

い援助やNGOに対する支援あるいは開発教育といった分野においては、国のレベルにおけるよりも地方公共団体のレベルにおける実施のほうの実効があがるかもしれません。この分野における今後の地方公共団体の活躍が期待されます。

(第5条—民間営利組織の責務)

これからの時代は、民間営利組織の公的な責任が追及されることになるものと思われます。この場合、わが国が貿易立国であることを考えれば、わが国の民間営利組織も、開発途上地域、とくにその地域の貧しい人々に対しての責任を果たさなければならなくなるというてよいでしょう。なぜなら、国際的な経済メカニズムにおいて、わが国の民間営利組織の利益は開発途上地域の人的、物的資源に依存しているからです。こうした観点から、本条では、民間営利組織の責務について規定しています。

(第6条—国民の責務)

国民の責務として大切なことは、国際開発協力に関する施策に参加、協力したり、そうした施策を支援するだけでなく、そうした施策が適正に実施されるように監視することなので、そのことを明確にしています。

(第7条—国会の承認)

援助基本法を制定することの中心的な狙いの一つは、開発援助行政を国会のコントロールの下におくことなので、このような規定をおいています。本条の中の「両議院の承認」という箇所は、予算のように衆議院の優越を認めるかどうかが問題となりますが、厳格なコントロールの下におく趣旨から、ここでは衆議院の優越は認めていません。

(第8条—国会に対する報告)

本条は、情報公開制度の一環です。

第2章 国際開発協力の基本原則

(第9条—主権の尊重等)

今日の国際化の時代にあつては、他国の人権侵害に対して無関心であるわけにはいきません。また国際法学者の間でも、開発途上地域の政府による人権侵害をやめさせるために援助を利用することは、国際法違反ではないとする説が有力になりつつあるようです。また国際開発協力が適正に利用されているか否かを追跡調査することは、適正使用を担保するためにはどうしても必要なことです。そのため、本条では但書を加えてあります。

(第10条—住民の自立への貢献)

援助は、開発途上地域の人々が政治的な独立を勝ちとるだけでなく、経済的な自立をも達成するためになされるべきものです。つまり援助の目的は、援助の必要でない状態をもたらすことだといえます。ところが実際には、開発途上地域は多額の累積債務を負うに至り、少なくとも経済的には先進工業国に従属させられており、それはさらに住民の自立をも阻害しています。援助の目的は、こうした状態をなくすことでなければなりません。

(第11条—自然環境等の保全)

温室効果による地球の温暖化やフロンガスによるオゾン層の破壊など、環境問題が深刻化しつつある今日、ODAの実施にあたっては、環境アセスメントを要件として環境保全を図ったり、ODAを環境の再生のために使用すべきことは当然であると思います。

(第12条—文化伝統の重視)

開発途上地域の文化伝統には、弊害を伴ない、是正されるべきである因習的なものもある反面、その地域の自然的な条件などに適合した保護

されるべきものも多い。そうした保護されるべき文化伝統を、先進工業国の「開発はよいことだ。」という思い込みによってむやみに破壊してしまうことは正しいとはいえません。当該地域の住民にとって、「開発」はよいことなのかどうか、どういう「開発」がよいのか、ということが改めて問い直される必要があるといえます。

(第13条—軍事的用途への転用の防止および軍縮のための協力)

国内的、国際的な紛争をかかえている開発途上地域に対して援助を供与する場合には、それが軍事的用途に転用され、そうした紛争を助長するおそれがあるため、それを事前に予防することなどを義務づけたものです。

(第14条—人権の擁護)

わが国の国際開発協力が開発途上地域における人権侵害を助長している場合、或はそれを助長するおそれがある場合には、それらを中止したり、協力の内容や供与方法を改善していくべきことは当然のことですが、それ以外に、人権侵害を是正するための国際開発協力を実施することも重要であるといえます。また重大な人権侵害を行なっている開発途上地域に対しては国際開発協力を供与しない、或は削減する、もしくは民間公益活動組織を通じて供与するといった措置をとることも必要ですが、そうした措置による対応については、別に第3章に独立して規定を置いてあります。

(第15条—地理的配分の基準)

国際開発協力は、それを最も必要としている人々に対してなされるべきであることを、国際開発協力の地理的な配分の決定の際の基準として示したものです。

各開発途上地域内においては、都市部よりも農村部の開発が遅れているのが通例であり、農村部の雇用の拡大や生活水準の向上のためには、大規模な産業を中心とした工業化よりも、むしろ農村部における小規模

産業育成のための適正技術の移転や、少額の低利融資制度の確立、小さな社会開発プロジェクト推進のための組織化といった施策に対する援助の方が有効であるように思われます。

(第16条—対象者別配分の基準)

国際開発協力は、それを最も必要としている人々に対してなされるべきであることを、国際開発協力の対象者別配分の決定の際の基準として示したものです。

(第17条—分野別配分の基準)

本条は、国際開発協力を分野別に配分する際の基準を示したものです。わが国の国際開発協力はこれまで大規模プロジェクト中心でしたが、その結果は、累積債務の増大、都市と農村の地域的格差や貧富の差の増大でした。つまりわが国の国際開発協力は、わが国の大企業と開発途上地域の都市富裕層に多大の利益をもたらし、本来援助の対象となるべき人々の間には、ほとんど恩恵をもたらさなかった、否むしろ、環境の悪化や大規模プロジェクト遂行の際の極めて低補償の立退きなどによって危害さえ加えられているのです。経済が発展すれば、貧困は解消すると言われて久しくなりますが、貧困者の状況は一向に改善されていないのです。従って、食糧、医療、保健、衛生といった Basic Human Needs が充たされていない人々がいる以上、そうした人々のそうしたニーズを充たすための援助をまず行なう必要があるといえます。しかも、それは、「物」を与える援助というよりもむしろ、知識やノウハウを広めたり、自分たちの創意工夫によってそうしたものを作り出したり、改善したり、或は相互協力のための組織を作り、それを発展させていくといった「人づくり」のための援助が必要とされているといえます。

そうした「人づくり」のための援助は、住民の経済的自立のためにも当然必要であるといえます。住民が経済的に自立するためには、まず住民自身が自立し発展しようという強い意識を持つことが必要であり、また、そのためには互いに協力し合うことが必要であるということを互い

に自覚し合うことが必要ですが、そのための援助は、「人づくり」のための援助の第一歩と言ってよいでしょう。また、住民の経済的自立のためには、将来の経済的社会的発展を担う青少年の育成のための教育制度の充実が欠かせないといってよいでしょう。

(第18条—経路別配分の基準)

国際開発協力をどのような経路によって供与すべきかという配分の問題を考えた場合、第1条に定めた目的を達するために国際開発協力が最も効率的に実現できる供与経路は、民間公益活動組織、いわゆるNGOを通じた協力であるといつてよいでしょう。それは、NGOを通じた協力が、開発途上地域の住民と直結していることや、当該地域の住民の立場に立ち、住民とともに開発を考えていくという視点などによるものと思われる。

(第19条—有効性、効率性、地域性)

援助が有効かつ効率的になされるべきことは当然のことですが、実際にはそうでもない場合が多いようです。例えば、日本の援助で作られたフィリピンのマニラの病院では、CTスキャンというレントゲンの断層写真をとる最新鋭の機械が備えつけられましたが、その費用で各地の農村に必需品とも言うべき基本的な医療器具や医薬品を備えつけられれば、より多くの人々や子供たちが救われることは明らかなです。

また、援助の内容や方法は、それぞれの開発途上地域の個別的な事情を考慮に入れなければ実効が上がらないことも当然です。しかし実際には、事前の十分な調査をせずに日本側の一方的な思い込みや決めつけによって援助を実施し、あとで実効が上がらなかったことがわかったというケースも多いようです。例えば、最も開発の遅れた地域に、日本の最先端の技術に移転しようとしても無理なことが多く、むしろ日本が発展途上にあった頃の技術の方がそうした地域の実情に向いていることが多いようです。

(第20条—迅速性、分権化)

国際開発協力を迅速に行なうべきことは当然ですが、その適正かつ効率的な実施のためには、事前の十分な調査や研究、人材の育成などが必要です。この適正性や効率性と迅速性のいずれを重視すべきかについては問題ですが、大規模プロジェクトについては、環境アセスメントや住民の生活と人権に対する影響の調査などを十分にすべきであるのに対し、住民に直結した小規模開発プロジェクトについては、適正性や効率性についての懸念があまりないため、迅速性を重視すべきであるといえるでしょう。

ところが、これまでは在外公館や海外事務所は独自の判断で援助を決定することができず、一々本国での面倒な手続を経なければならなかったため、小規模開発プロジェクトについても迅速な対応ができませんでした。そのため昨年度から、在外の大使館の判断で実施できる「小規模無償資金協力制度」が発足しました。しかしまだ3億円の予算にすぎず、今後更に拡充されることが望まれます。

(第21条—持続可能性)

開発援助によるプロジェクト実施に必要な資金の内、現地での調達が可能部分、いいかえれば現地通貨建ての部分ローカルコストといい、完成した施設を運営するために必要な資金をリカレントコストといいます。例えば、現地工事の人件費や現地での調達が可能部分の資機材等の費用がローカルコストであり、完成した施設を運営するための人件費や燃料、修理費などがリカレントコストです。「開発援助は途上国の自助努力を助ける」ために行なうという建前になっているため、こうしたローカルコストやリカレントコストはふつう開発途上国側が負担することになっています。しかし途上国側の財政難や、管理運営、操作や修理等に関する能力の不足あるいは人材不足などによって、工事が完成しなかったり、せっかく完成した施設や供与された設備などが稼動しなくなったり、利用されなくなったりすることが非常に多いのです。従って、こうした「宝の持ち腐れ」になる恐れがあるプロジェクトは実施し

ないという原則でのぞむ必要があると思います。つまり、援助プロジェクトは、その効果が持続可能なものであるか、或は持続可能となるような方法で実施しなければならないということです。

(第22条—贈与性の原則)

前述したように、ODAは「援助」とは言っても、常に贈与とは限らず、グラント・エレメントが25%以上であれば、借款も含まれるのです。そして開発途上国の政府は、ODA以外の商業ベースに近い借入れや商業ベースでの借入れを、先進国の公的融資機関、民間の銀行、IMFや世界銀行、アジア開発銀行といった国際的融資機関などからしているのです。従って、国際競争に打ち克って輸出を伸ばし、そうした莫大な対外債務を返済できる開発途上地域はいいのですが、石油などの豊かな資源をもつ地域を除けば、そうした開発途上地域はほとんどないと言ってよいでしょう。従って、そうした地域に対して借款を供与する、つまりお金を貸すということは、その地域の経済的自立を阻害することになるわけです。従って、開発途上国への援助は、災害や飢饉のための緊急援助を除けば、技術の移転や教育水準の向上のための援助など、知識やノウハウなどの、無形の援助を中心とすべきであり、もし「物」による援助をするのであれば、それは借款ではなく、贈与でやるべきだといえるでしょう。

(第23条—量的拡大の努力)

前条で述べたことは、理論としてはその通りなのですが、実際にはその通りいかない面もあります。というのは、開発途上地域が多額の借入れをする前であれば、前条のとおりでいいのですが、現実には多くの開発途上地域がすでに多額の対外債務を負ってしまっています。従って現在の時点で、開発途上地域に対する資金の供与を贈与だけに限定するならば、ほとんどの開発途上地域はその経済運営に支障をきたして破産状態となり、国内的な混乱をひき起こすだけでなく、国際金融秩序の崩壊をももたらすことになって、国際経済は壊滅的な打撃を受けることにな

ります。従って、国際経済の現状を踏まえた上で考えるならば、当面はむしろ開発途上国への資金環流の量的拡大を図るとともに、その贈与性の向上や技術移転の重視などの質的向上にも努めて、開発途上地域の先進工業国への経済的依存性を解消していく道を選ぶほかないものと思われます。

（第24条—資機材・役務の調達方法のアンタイド化）

本条は、援助資金による資機材・役務の調達先を限定するかどうかという、一般に「タイピング・ステイタス」といわれている問題について規定したものです。タイドというのは、援助の供与の際の資機材・サービスの調達先を日本の企業に限定する方式であり、アンタイドというのは、そうした資機材・サービスの調達を、日本の企業に限定せず、国際入札によって行なうものです。わが国の場合、1987年度では、一般アンタイド（調達先を開発途上国およびわが国を含むOECD加盟国とするもの）が71.39%、LDCアンタイド（調達先を開発途上国およびわが国とするもの）が28.47%、タイドが0.13%で、アンタイド化はかなり進んでいると言えますが、同年度の日本企業の契約率は56.0%と依然高率です。これに対し、同年度の開発途上国の企業の契約率は33.5%です。これからは、開発途上国の企業の契約率を更に高めるよう努力することが必要であるといえると思います。

（第25条—開発途上地域の政府、住民等との協議、協力）

第19条の「地域性」の所でも述べましたが、援助が本当に効率的に供与されるためには、その地域の個別的な事情を充分考慮した上で、しかもその地域の政府の実施する経済発展計画と調和したものでなければなりません。また開発援助の目的は、開発途上地域の住民の自立に向けての努力を支援することですから、援助計画の策定にあたっては、その地域の住民が何を望み、どのような国づくりをしようとしているのかということを中心に考えていくべきことは当然です。そしてそうした援助が、その地域の地方の隅々まで、そして貧しい人々の一人一人にまでき

め細かく行き渡るためには、その地域の住民や民間公益活動組織（NGO）の協力が不可欠であると言ってよいでしょう。

従って、援助計画の策定や実施にあたっては、開発途上地域の政府や住民等と事前に充分協議し合い、協力していくべきことは当然だといえるでしょう。

（第26条—他の機関等との協議・協力）

国際開発協力は、日本だけでなく、他の先進工業国や、世界銀行、アジア開発銀行といった国際機関も実施しています。また国際開発協力は、民間公益活動組織（NGO）を通じて実施する割合も年々少しずつ増加してきています。特定の開発途上地域に対するこうした多元的な開発協力がそれぞれ整合性を持たずに実施されたならば、その効果は充分に上がらない可能性が多いといえるでしょう。また開発協力を実施する先進国側にとっても、その歴史的、地理的或いは政治的条件の違いなどから、それぞれ重点をおく開発途上地域に程度の差があることがふつうであり、重点的な実施ができない開発途上地域については、その地域を重点的に支援する他の先進国の開発協力計画に協力する形で開発協力を実施し、別の開発途上地域については、その逆の方式で協力をし合うということも考えられます。

このようなことから、国際開発協力の計画の策定や実施にあたっては、同様に国際開発協力を行なう諸外国の政府や国際機関、NGOと充分に協議し、調整を図ることが大切だと言えます。

（第27条—不正行為、目的外使用および浪費の防止）

国際開発協力は、国家間にまたがる行政施策であって、国家の主権という壁があり、その壁をむやみに越えることは内政干渉ということになってできないことが多いといえます。またそれを盾にとって事実の解明を怠るということも多いといえるでしょう。従って、開発協力の実施の過程の中で不正行為が行なわれたとしても、その解明や摘発が充分になされないことは、マルコス疑惑での経験が示しているとおります。従っ

て、こうした不正行為をできるだけ防止するために、当然とも言うべき本条の規定をあえて設けているわけです。

第3章 国際開発協力と人権の擁護

(第28条—人権侵害に対する対応)

先進工業国は長期間にわたり開発途上国を援助してきたわけですが、開発途上国の住民、特に農村地域の住民や農村を追われて都市スラムに住みついた人々の生活は相変わらず悲惨であり、女性に対する差別や女性や児童が受ける事実上の不利益はやはり変わっていません。こうした状態は、援助の仕方が間違っていることにも原因がありますが、開発途上国内において、そうした住民が自分たちの権利を主張することができない体制になっていることや、最悪の場合には、そうした住民自身が自分たちの権利に気付いていないということにも帰因しているといえます。したがって、国際開発協力の計画の策定や各施策の実施にあたっては、開発途上地域の住民の人権の伸張擁護という観点をもっと採り入れる必要があります。

こうした観点から考えた場合、住民の人権を抑圧している開発途上地域に対しては、援助の供与の中止ないし一時停止といったきびしい措置をとるということも考えられます。しかしそうした措置をとると、かえってその地域の住民を更に経済的な苦境に追いやるという側面もあるので、そうしたきびしい措置をとるべきなのは、その地域において、重大、大規模かつ継続的な人権侵害が行なわれている場合に限定し、更にそうした場合にも、援助の供与経路をN G Oを通じて行なうように変更するなどして、住民の被る被害が増大しないよう十分配慮することが必要であると思われます。

(第29条—人権状況の調査とその結果の公表および考慮)

第28条の措置は、人権抑圧を行なっている開発途上国の政府に対して、それをやめるように圧力をかけるのを目的としています。そのた

めにはまず最初に、人権状況の調査を行なうことが必要です。そして人権侵害の状況が明らかになれば、それを公表して、人権侵害の状況とそれに対応してとられる措置との間の因果関係を公の場で明確にしておく必要があるといえます。

(第30条—民間公益活動組織を通じた協力)

第28条の解説のところで述べたように、人権侵害の激しい開発途上地域に対する援助の停止や削減が、その地域の住民に対してダブルパンチとならないように、そうした場合には、特にN G Oを通じた援助を強力に推進すべきことを規定してあります。

(第31条—自由と人権のための協力)

国際開発協力は、これまで食糧、医療、保健、産業の育成、社会資本の整備、文化教育といった、経済的、社会的及び文化的権利の実現、国際人権規約で言えば、A規約が規定する権利の実現のためになされ、B規約が規定する、市民的及び政治的権利の実現のためになされることは全くありませんでした。その理由は、内政干渉になるということだろうと思われそうですが、A規約が規定する権利であろうと、B規約が規定する権利であろうと、国際的に確立された人権であるかぎり、その実現のために援助することは国際法上違法とは解されないように思います。特にN G Oを通じて、住民の権利実現のための非暴力の活動を援助することは、自由で民主的な社会の実現のためには不可欠であり、それがひいては経済的発展にもつながると言ってよいでしょう。

第4章 国際開発協力の施策

(第32条—施策の範囲)

本条は、国際開発協力の各施策を分類して、それぞれ定義づけをしたものです。このように具体的に各施策を分類していったのは、重要な施策を個別的に列挙して、それらの施策にどの程度の予算が配分される

か、或はそれらの施策がどのように実施されたかという調査や評価をしやすくするためです。

この中で特に問題になるのは、「財政資金協力」ではないかと思います。というのは、開発途上地域の政府の財政支援のために資金を供与するということは、その使途が不明確になるため、極論すれば軍事費の増大のために使われるおそれもあるということです。しかし、その反面、大規模プロジェクトをタイド方式の援助で実施してその資金をまた日本に環流してしまうより、日本の資金が完全に開発途上地域に流れるということからすれば、開発途上地域にとってかえって有利であるという面や、その財政支援を受けた政府がその資金を本当にその地域の経済的、社会的開発のために活用するという意思と能力さえあれば、資金を供与する側が自分本位のおしつけ援助を行なうより、かえって効果的な開発が可能になるという面もあります。米ハーバード大国際問題センターのジュリア・チャン・ブロック博士は、「日本は途上国の開発プロジェクトだけを援助しているが、これからは財政援助にも取り組むべきだ」と主張しており、その理由として、(1)、財政援助ならばODAの実施体制を拡充せずに、援助規模を大きくできる、(2)、プロジェクト援助だけでは、途上国の生活向上に結びつかない、という点を強調しています。

従って、一定の制約条件を課した上で、十分な監視を行ないながら財政資金協力を拡充していくことは今後ますます必要になってくるのではないかと思います。

第三号の「国内資金協力」をも、国際開発協力の施策の一つとして位置づけているのは、こうしたわが国の民間営利組織すなわち民間企業に対する資金供与についても、国際開発協力の目的や趣旨にもとづいて規制を加えていこうとの意図にもとづくものです。

(第33条—供与の経路)

本条は、国際開発協力の資金等の供与先を分類し、とくにNGOを通じた国際開発協力を明確化することによって、今後そうした方式の開発

協力の量的拡大を図る目的で規定したものです。

第2項2号では、開発途上地域の営利目的の民間組織に対して、わが国の公的機関からの直接的な融資を認めようとするものです。これは、開発途上地域における雇用の拡大のためには、地方の中小企業や家内企業ないしは協同組合等の発展が不可欠であるのに対して、こうした企業や組織に対して融資を行なう金融機関は開発途上地域では極めて限られていることによるものです。もしこうした零細企業や組織に対する融資の実行が事実上難しい場合には、開発途上地域の金融機関を通じた間接的な融資方法を採用すべきだと思われます。

第5章 国際開発協力に関する組織等

(第34条—国際開発協力省)

本条において国際開発協力省の設置を規定しているのは、これまで国際開発協力に関する各施策の実施が多く数の諸官庁に分散されていて、一定の理念にもとづく整合性のある実施がなされていなかったため、それを国際開発協力省の下に集中させて、国際開発協力に関する行政の一元化を図るためです。

こうした国際開発協力に関する専門官庁の設置については、省ではなく、外務省ないしは総理府の下に、「国際開発協力庁」ないしは「開発援助庁」といった庁を設ける方がいいのではないかという議論もあります。しかしこれは、現在の政治状況の下での実現可能性を相当に考慮した上での議論と思われ、理論的に言えば、省として設置する方が望ましいと言えるでしょう。

(第35条—国際開発協力事業団)

本条で規定する国際開発協力事業団は、基本的には現在の国際協力事業団(JICA)と同じような組織を想定していますが、第32条1号のイの非資金協力の内の開発行政協力を除く各施策および第33条1項2号ないし4号に規定されたNGOを通じた二国間無償資金協力に関す

る業務を新たな理念にもとづいて質的にも量的にも現在より更に充実強化するために組織の改善が必要ではないかという認識にもとづいて規定されたものです。

(第36条—国際開発協力基金)

本条で規定する国際開発協力基金は、基本的には現在の海外経済協力基金（OECF）と同じような組織を想定していますが、二国間および多国間の有償資金協力を新たな理念にもとづいて質的にも量的にも充実強化するために組織の改善が必要ではないかという認識にもとづいて規定されたことは前条の場合と同じです。

国際開発協力の各施策を一元的に実施するためには、実施機関を一つの組織に一本化した方がいいのではないかと議論もありますが、有償資金協力の財源は郵便貯金や国民年金、厚生年金などの財政投融资が中心ですから、国際開発協力の目的や理念だけでなく、財政的な運営管理の観点からの組織運営が必要となるので、その部門だけの独立採算的な要素をもった独立の組織とすることが望ましいのではないかという考え方から、このように別組織として規定してあります。

また、二国間一般無償資金協力、債務救済資金協力、財政資金協力及び多国間無償資金協力は国際開発協力省自らが実施することになっていますが（第34条2項）、これらはいずれも無償資金協力（贈与）で一般会計予算から支出することとされていますので、あえて独立の組織で運営する必要性も少なく、また技術協力のような繁雑な手続もないので、省自らが実施するのが適当であるとの考えにもとづくものです。

以上のように、実施機関が個別であれば、現在の体制とそれほど変わりがないのではないかと議論もあるかとは思いますが、現在の実施機関は、技術協力などの非資金協力は外務省所管の国際協力事業団、二国間無償資金協力は外務省、二国間の有償資金協力は、経済企画庁所管の海外経済協力基金、国際機関への出資や贈与は外務省と大蔵省、国際機関への融資等は海外経済協力基金と日本銀行というように所管官庁ないしは監督官庁が区々であるのに対し、本法案の場合には、所管官庁ないし

監督官庁はすべて国際開発協力省に統一されているので、その意味で統一性、整合性は確保できるのではないかと考えるわけです。

(第37条—国際開発無担保少額融資銀行)

これは、第33条2項2号で規定した開発途上地域の小規模企業や協同組合、担保を有しない貧困層などに直接に、かつ無担保で貸付けを行なうための銀行です。したがって、返済率を上げるために、かなりしっかりとした経営指導を行なう必要があることになります。

(第38条—日本輸出入銀行)

日本輸出入銀行はこれまでは、日本の輸出の促進のための融資が中心であったようですが、開発途上国の貿易が入超であって、多額の対外債務に苦しんでいる現状からすれば、今後はむしろ対外直接投資や開発途上国からの輸入のための融資を中心とする必要があるように思われます。また対外直接投資の場合にも、その地域の輸出に貢献する企業を中心とし、その地域の地場産業を破壊するおそれのある企業の直接投資は控えるべきですし、開発途上地域に対する輸出でも、技術の移転を目的とするものや当該開発途上地域の産業を育成するための工作機械の輸出などはむしろ奨励されるべきであるといえます。

(第39条—国際開発協力研修センター)

現在でも、技術移転のための海外からの研修員の受け入れ組織として、国際協力事業団に国際研修センターが設置されています。しかし、現代の科学技術が非常に進歩し、かつ非常に多角化していることや、開発途上国からの受け入れ要請が増大していることなどから、現在の国際研修センターの体制ではこれに応じ切れなくなっているのが現状です。また青年海外協力隊のように、日本から開発途上国へ出向いて技術移転を行なおうとする者の研修施設も拡充強化する必要があります。従ってこの二つの研修事業を更に充実強化して行なう施設として国際開発協力研修センターを法律で設置しようとするものです。

(第40条—国際開発協力大学等)

日本の国際開発協力はこれまで、お金は出すが人を出さないと批判されてきたように、大規模プロジェクト中心で、技術移転を目的とする人材の派遣は、青年海外協力隊など極めて限られた範囲内でしか実施されてきませんでした。しかし今後の国際開発協力は、技術移転を中心とする必要があります、そのための人材の育成の必要が叫ばれています。このため現在外務省では、大学院レベルの「国際開発協力大学」の設置を計画中であり、通産省もアジア経済研究所に大学院レベルの研修コースを設けて、これを母体に国際開発協力の専門家を養成するための「大学院大学」の設立を検討中とのことです。

しかし現在、日本の大学、大学院には、開発途上国の経済開発を専門に研究するコースがなく、またその場合の研究テーマも多岐にわたり、そのために育成すべき人材も多人数にわたることを考えると、大学院レベルだけでなく、大学院が付属した専門の大学を設置すべきであり、しかもその場合には、開発途上国への派遣を前提とした医師、看護婦、保健婦等の養成を目的とした医科大学および保健衛生短期大学を別に設立する必要があるように思われます。

(第41条—国際開発協力総合研究所)

現在日本には、開発途上国の経済開発を調査研究している機関としては、通産省の下に設置されているアジア経済研究所がありますが、この研究所の設立の趣旨は、元々日本と開発途上地域との間の貿易の拡大を目ざしたものであって、開発途上国の経済開発の促進を目的としたものではありません。しかも同研究所の調査研究は主としてアジアを対象としていること、社会科学の側面からの分析が中心であることなどから、国際開発協力を総合的に研究する機関としては不十分であると言えます。従って、少なくとも本条に規定した各研究所から成る総合的な研究所の設立が必要であるといえるでしょう。

(第42条—国際開発協力審議会)

本条は、わが国の国際開発協力全般に関する審議会とそれぞれの開発途上地域に対する国際開発協力に関する個別的な審議会との二段階方式の審議会の設置を規定しています。このように二段階方式を採用したのは、一つの審議会だけでは、それぞれの開発途上地域の個別的な事情を反映させた本目の細かい答申や意見具申ができないからです。ただこのような方式の場合には、地域別審議会の数が開発協力を実施する開発途上地域の数だけ設置しなければならなくなり、手続が極めて繁雑になります。そこで、国会の決議をもって定めた特定の重点地域に限って地域別審議会を設立することとしました。

(第43条—国際開発協力関係省庁等連絡会議)

国際開発協力は、少なくとも現時点においては、質的にも量的にも拡大強化する必要がありますが、それは一国の経済運営の中で行なわれることなので、大蔵省、経済企画庁或は日本銀行といった財政、金融、経済計画を担当する省庁等との協議が必要となってきます。また国際開発協力の目的の実現のためには、単に政府開発援助に関する施策だけでなく、貿易や海外投資に関する幅広い施策との連携が必要でもあります。更に、国際開発協力を外交上の施策として活用すべき場合もなくもないように思われるし、また国際開発協力の円滑な実施のために、外務省の協力が必要であることもあると考えられます。このようなことから、国際開発協力省が他の省庁から不当な圧迫を受けるのを回避するよう配慮した上で、他の関連省庁との協議等を行なう機関を設けたわけです。

(第44条—国際開発協力委員会)

国際開発協力基本法を制定する狙いの一つは、国際開発協力行政を国会の監視の下に置くことであり、第46条以下の規定により、内閣総理大臣は、国際開発協力に関するガイドラインを策定して国会に報告したり、基本方針、計画を策定して、両議院の承認を得ることになっているので、こうしたガイドラインや基本方針、計画についての審議や決議を

行なったり、或いは国際開発協力基本法その他の国際開発協力に関する法律の改正や新たな制定、国際開発協力の各施策が適切に実施されたかどうかの事後的評価等を行なうために、両議院の常任委員会として国際開発協力委員会を置くことがどうしても必要になってきます。

(第45条—国際開発協力評価委員会)

国際開発協力の各施策が適切に実施されたかどうかの事後評価は、外務省や通産省などの実施機関が自ら行なっている他、総務庁行政監察局や会計検査院でも行なっていますが、実施機関自らが行なう場合は、客観的な評価がなかなか難しく、また総務庁行政監察局の場合にもその独立性や国際開発協力の事後評価の専門的機関ではないという問題があります。会計検査院は独立性は一応保障されているものの、やはり国際開発協力の事後評価の専門的機関ではないため、緻密な評価や国際経済ないし開発経済などの面からとらえた奥の深い分析はなかなかできにくいようです。

そこで独立した専門機関による事後評価が必要になってくるわけですが、こうした機関をどこに設けるかについては、(1)国会の附属機関、(2)公正取引委員会のような、独立性をもった総理府の外局、(3)人事院のような、内閣の所轄下にあるが独立性の強い行政機関、(4)会計検査院のような、内閣とは独立した行政機関、の4つのタイプが考えられるように思います。

以上の内、(1)については、行政行為に対する事後評価が行政の範ちゅうに入るのか、それとも立法調査権の一部と見られるのかという憲法上の問題がある他、仮に立法調査権の一部と見ても、国会の附属機関としてあまり大きな組織を設けることは難しいのではないかという問題があります。(2)と(3)は、憲法上の問題は一応ないと思えますが、法文上の「独立性」のとおりにも実際に独立性が確保されるかどうかについて問題があります。(4)は、独立性は一応確保される可能性があるものの、憲法上設置が明記されている会計検査院以外に内閣から独立した行政組織を設置できるのかという憲法上の問題が

あります。

しかし、行政に対する検査とか評価といった事務は、仮に行政の範ちゅうに入るとしても、本来の行政事務とは本質的に異なる性質のもので、行政機関自らが自らの行為を検査したり評価するというのは本来的に意味をなさず、こうした事務は独立した第三者機関がなすべきものであることは明らかですから、国際開発協力の実施結果を評価する機関を内閣から独立した行政組織として設置したとしても違憲とは言えないのではないのでしょうか。

本条は、以上のような考え方にもとづいて、以上述べた4つのタイプの内の(4)を採用しています。

第6章 国際開発協力のガイドライン、基本方針及び計画の策定、実施等

第1節 ガイドライン、基本方針及び計画の策定

(第46条—国際開発協力のガイドライン)

わが国の国際開発協力を第1条の目的にかなった適正なものとするため、第2章に多くの基本原則を規定してありますが、それぞれの基本原則はなおかなり抽象的であるため、それを更に具体的に規定したガイドラインの策定が必要であると思われます。そこで本条では、いくつかの重要な事項についてガイドラインを定めることを義務づけてあります。

(第47条—国際開発協力基本方針)

わが国の国際開発協力行政は、統一された理念がなかっただけでなく、場当たり主義で長期的なビジョンにも欠けていたといえてよいでしょう。このことは、わが国だけでなく、他の多くのDAC諸国や世界銀行やIMFといった国際的金融機関についても言えるのではないのでしょうか。今日の南北格差の拡大や南の諸国の多くが多額の対外累積債務に苦しんでいる現状は、このことを如実に物語っていると言ってよいでしょう。そしてこうした問題は、単に南の国の問題だけにとどまらず、債権

者である北に属する国々にとっても大きな問題となってきたのです。

こうした南と北の双方にとって切実な問題である南北問題を解決するためには、南と北に属するそれぞれの国や地域が長期的な視野にたった責任のある行動をとっていくことが必要であると思います。こうした観点から、わが国の国際開発協力行政を見た場合には、単に理念の問題だけでなく、それを実現するための具体的な方針と計画を確立する必要があります。本条は、このうちの長期の方針を、全般的な方針と各開発途上地域毎の個別的な方針とに分けて策定すべきことを定めたものです。

(第48条—国際開発協力計画)

本条は、わが国の国際開発協力全体についての計画を、5カ年計画と年度計画に分けて策定すべきことを規定しています。

(第49条—地域別国際開発協力計画)

本条は、個別的な開発途上地域について国際開発協力計画を、5カ年計画と年度計画に分けて策定すべきことを規定しています。

個々の開発途上地域についてこのような計画を建てることが必要なのは、各地域毎にそれぞれ発展段階やその置かれている政治的、経済的環境あるいは自然的、社会的、文化的環境等が異なっているため、それぞれの地域に応じた個別的計画の策定が必要なためです。ただ、すべての開発途上地域についてこのような計画を建てるのは大変な作業になるので、国会の議決をもって定めた特定の重点対象地域に限って計画を策定すべきものとしています。

第2節 環境等に対する影響の事前評価とその結果の公表

(第50条—環境等に対するアセスメント)

本条は、いわゆる環境等に対するアセスメントの制度を国際開発協力にも取り入れたものです。

(第51条—国際開発協力評価委員会の勧告等)

アセスメントの制度がより効果的に機能するようにと、不適切なプロジェクトについては、国際開発協力評価委員会が、その中止や計画の変更などを実施機関に勧告したり、内閣総理大臣や国際開発協力委員会に意見を述べたりすることができることにしました。

第3節 実施、監督監理及び小規模無償資金協力制度

(第52条—国際開発協力計画等にもとづく実施)

本条は、国際開発協力の各施策の実施は、基本原則やガイドラインに適合しなければならないほか、地域別国際開発協力計画が策定されている場合には、原則として、地域別国際開発協力計画にもとづかなければならないと規定しており、第49条は、地域別国際開発協力計画は両議院の承認を受けなければならないと規定しています。従って、国際開発協力の各施策は、基本原則やガイドラインによる規制を受けるほか、一定の重点国については、地域別国際開発協力計画に対する国会の承認がないかぎり、原則として国際開発協力の各施策は実施できないことになります。こうした国際開発協力行政に対する国会の関与が、本法制定の中心的な目的でもあります。ただ、ここに点については、国会がこのような内閣に付与された行政権を制限することは、日本国憲法の三権分立主義に反するのではないかという問題もあるように思いますが、日本国憲法が同時に国会中心主義（第41条）をとっていることや、自衛隊法76条が自衛隊の防衛出動に国会の承認を要するとしていること、会計検査院法第4条が検査官の任命について、国家公務員法第5条が人事院人事官の任命について、独占禁止法第29条が公正取引委員会の委員長及び委員の任命について、それぞれ両議院の同意を要するとしていることなどから、違憲ではないと解して差し支えないのではないかと思います。

(第53条—監督及び監理)

わが国の国際開発協力は要請主義といって、開発途上地域の政府から

の要請にもとづいて協力を実施するという形をとっています。しかし実際には、わが国の民間営利企業とくにコンサルタント会社が案件を発掘してきて、それを開発途上地域の政府に働きかけて、日本政府に要請させるというケースが圧倒的に多いようです。またその実施についても、落札したわが国の民間営利企業が主導権をとって行なうのがふつうのようです。

このような民間営利企業主導型の国際開発協力の場合には、どうしてもその企業の営利が優先されがちで、見ばえはよいが実質がなかなか伴わないということが多くのように思います。従って国際開発協力の各施策の全般にわたって、国際開発協力大臣が監督し、かつ国際開発協力省が実施手続全体について監理を徹底させるという体制の確立が必要であると思います。

(第54条—小規模無償資金協力制度)

日本の援助は大規模プロジェクト中心ですが、住民の生活の向上のためには、小規模の草の根レベルの援助の方が重要です。そうした援助を実施するためには、どうしても手続の簡略化と現地レベルでの適切かつ迅速な対応が必要です。そのためには、本条のような分権化された制度が必要となります。

第4節 事後評価、報告、勧告、会計検査及び苦情申立提案制度

(第55条—事後評価)

国際開発協力の各施策についての事後評価は、第45条に規定した国際開発協力評価委員会が行ない、その評価報告書を毎年国会に提出しなければならないことにしてあります。この場合の評価にあたっては、本条2項各号にあげた各事項についての評価がとくに重要になると思います。また評価委員会の権限は、評価と報告だけですと少し弱いので、政府その他の計画策定ないし実施にあたる機関に対して勧告を行なうこともできることにしました。

(第56条—年次報告)

本条では、政府に対しても、国際開発協力に関して実施した施策についての報告を義務づけており、その際には前条2項各号にあげた各事項について特に留意して報告すべきことを規定しています。

(第57条—会計検査)

本条は、会計検査院の検査が厳正かつ充分になされることを確保するための規定です。

(第58条—苦情申立提案制度)

この制度は、いわば請願の制度を国際開発協力に関して強化したようなものです。現在のわが国の請願制度では、「官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。」と定められているだけですが(請願法第5条)、本制度では、この苦情申立ないし提案は、提出先の官公署だけでなく、国際開発協力評価委員会にも写が送付され、評価委員会は、政府その他の関係機関に対し勧告を行なうか否かの決定をしなければならないことにしてあります。またこの制度は、とくに開発途上地域の住民が申立や提案を行なうことを想定して設けたものです。

第7章 民間公益活動組織等への助成援助

(第59条—助成援助)

開発途上地域の住民の健康や生活に直結する、いわゆる草の根援助を拡大し、かつ充実させていくためには、民間公益活動組織(NGO)への助成援助が欠かせません。しかしわが国においては、こうした活動への理解が官民とも乏しく、こうした活動への参加者は多大な自己犠牲の下に地道な活動を続けてきたと言ってよいでしょう。これからは、こうした民間の活動に従事していても、家族ともども通常の生活がしていけるような社会的システム作りと官民の両分野における、こうした活動への関心と理解を深めることが必要だと思います。

(第60条—職業上の安定)

わが国においては、終身雇用制が定着していることなどから、これまでの職業や仕事を中断して、海外にボランティア活動のために出かけると、帰国後元の職場や仕事に復帰できないことや大変な不利益を被むることが多いのが現実です。わが国のこうした社会制度や慣習は、わが国のボランティア活動やNGOの発達を阻害してきた大きな要因の一つであると言ってよいでしょう。そこで、本条は、こうした帰国後の職業の安定のための施策の実施を国に義務づけたものです。

(第61条—税制上の優遇措置)

本条は、国際開発協力に関与するNGOに対する税制上の優遇措置について定めたもので、NGOを通じた国際開発協力の財政上の基盤を充実強化するための規定です。

(第62条—民間公益活動組織の自主性に対する配慮)

開発途上地域の住民の健康や生活、人権などに対して、NGOが適切かつ迅速に、また効率的に対応していけるのは、その自主性に帰因していると言っても過言ではないと思います。もしNGOが官公庁の厳重な監督下におかれ、その自主性が失われるならば、その活動も同時に停滞することになると思います。したがって、NGOに対して助成援助する場合にも、その自主性を損なうことのないよう十分配慮しなければならないと言えます。

第8章 開発教育及び広報活動

(第63条—学校教育における開発教育)

国際開発教育が適正、有効かつ効率的に実施されるためには、単にその実施にあたる職員が努力するだけでは不十分であり、わが国の国民全体が国際開発協力の意義について理解を深めるとともに、それに対して直接的あるいは間接的に関わっていくことが必要であると思います。例

えば、これまでも度々述べてきたように、NGOを通じての本目の細かい開発協力のためには、多くのボランティアがそれに参加することが必要となるでしょうし、開発協力の専門家の養成のためにも、国際開発協力の意義が幅広く国民の間に理解されていることが必要となります。また国際開発協力のために多くの予算が確保されるためにも、国民の理解が必要となりますし、開発途上地域からの研修生の受入れ等が効果的に行なわれるためにも、国民全体の理解が不可欠であるといえるでしょう。更に、国際開発協力行政が適正に実施されるためにも、国民の関心と監視の目が常に継続していくことが必要であると言えます。

本条は、学校教育における、こうした開発教育について規定したものです。

(第64条—社会教育としての開発教育)

本条は、社会教育としても開発教育がなされるべきことを定めたものです。

(第65条—開発教育教材等の作成及び広報活動等)

本条は、開発教育の実施に際して重要な教材の作成や広報活動等について定めています。

(第66条—民間公益活動組織に対する助成)

本条は、NGOの開発教育および広報活動に対する助成措置について定めたものです。

第9章 開発途上地域に対する一般特惠制度の付与等

(第67条—一般特惠制度)

南北問題の真の解決のためには、政府開発援助の実施だけでは不十分であることは論を待たないところであるといつてよいでしょう。むしろ重要なのは、技術移転による開発途上地域の輸出競争力の向上、開発途

上地域原産の産品に対する関税や数量制限の撤廃等の一般特惠制度の採用、技術や資金の移転を目的とする直接投資の増大などであると思います。政府開発援助の場合には、道路、水道、港湾などの社会資本の整備には役立っても、物の生産やその輸出の原動力となる企業の活力の増大には直接的に結びつかないのに対し、貿易の拡大は企業に活力を与え、それは更に設備投資や新しい技術の導入によって更に活力を生むという良い循環作用をもたらす、それは雇用の増大や法人税の徴収を通じての財政上の好転にも貢献することになります。開発途上地域の人々が「援助より貿易を」と言っているのは、まさにこうした理由にもとづくものであると思います。

またこうした開発途上国に対する技術移転や貿易上の優遇措置の必要性は、1974年12月12日の国連総会で採択された「国家の経済権利義務憲章」やEECがアフリカ、カリブ海及び太平洋諸国と締結している「ロメ協定」でも規定されており、世界の趨勢になりつつあると言っていると思います。従って、わが国がこれに倣うことは時宜にかなったことであり、こうしたことから、本条は、以上にあげた施策の内の開発途上地域に対する一般特惠制度の採用を政府の努力目標として掲げています。

(第68条— 一次産品価格および所得の安定)

今日、開発途上地域が多額の対外債務を負担し、それが開発途上地域の経済的、社会的発展を阻害する大きな要因の一つになっていますが、開発途上地域がこのように多額の対外債務を負担することになったのは、開発途上地域原産の一次産品価格が低迷していることによるところが大きいのと思います。また一次産品価格の不安定は、開発途上地域の輸出所得の不安定につながり、ひいては失業の増大やインフレなど不幸な結果を開発途上地域にもたらすことになります。そして開発途上地域の購買力の低下は、先進工業国にとっても必ずしも好ましいものではありません。

このように一次産品価格の安定は、南北問題の大きな焦点の一つにな

っており、前条でも述べた「国家の経済権利義務憲章」や「ロメ協定」でもそのための規定が設けられており、この点でも先進工業国の積極的な対応が望まれています。本条はこのような観点から、政府の一次産品価格の安定に向けての努力目標と、一次産品価格の下落に伴う輸出所得の減少に対する補償制度の創設に向けての努力目標を掲げています。

(第69条— 農薬、医薬品等の輸出に対する規制基準の一元化等)

開発途上地域においては、経済成長を優先させて、公害の発生に対する規制や、農薬、医薬品等の輸入およびその販売に対する規制、あるいは労働者の安全衛生面における規制を緩和していたり、厳しい規制基準を設定していても実際には実行されていないというケースが多く見られます。それをよいことに、わが国の企業が、公害や薬害の輸出となるような輸出や海外進出をしたり、そうした地域の労働者の安全衛生面をなおざりにすることは許されません。こうしたことが継続されるならば、わが国がいくら援助を増額したり、その質の向上に努めても、開発途上地域の人々との間の信頼関係を築くことはできないでしょう。援助のことを考えるまえに、まずこうした点を真っ先に改めることが必要であるといえます。

(第70条— 民間営利組織との協力)

開発途上地域の経済的、社会的発展は、単に開発途上地域の自助努力のみによって実現することは難しく、また先進工業国の開発援助の力を借りたとしてもまだ不十分であることは現在の状況が示しているとおります。そこで今後は、民間企業の協力が重要になってくるのではないかと思います。しかし民間企業の場合には、どうしても営利を基本にして活動することになりますから、その活動を開発途上地域の開発目的のために活用していくためには、政府による良い意味での方向づけが必要になってくると思います。本条は、政府に対しこのような意味での努力目標を課したものです。

附 則

(第1条—施行期日等)

第6章の規定の実施のためには、事前に十分な調査が必要であることから、1993年度以後に実施される国際開発協力について適用することとしています。

(第2条—海外経済協力基金及び国際協力事業団の解散)

海外経済協力基金の業務は国際開発協力基金が、国際協力事業団の業務は国際開発協力事業団がそれぞれ承継することになるので、解散することとなります。