

2008年・NGOから提言する日本の国連政策の優先課題

－国連政策の内容と質を問われる時代－

2008年3月3日

国連改革を考えるNGO連絡会

1. 2008年国連政策の優先課題とパブリック・フォーラムの役割

2008年、ここ数年の流れを受けて、国際社会は明確な「対話」の時代に再突入したといえるかもしれない。多方面からの国際的要請を受け、国連においてもこれまでの不正義を正すための「対話」を建設的に促進するための新たな制度の具体化や従来の制度の強化が着手されている。同時に、2008年は、「世界人権宣言」採択60周年に当たり、弱い立場に置かれ続けてきた人々に大きなそとてきめ細かな配慮を払いながら、人権の普遍性に根ざした国際協力の重要性が再確認され、こうした人権を基盤とするアプローチに対して資源が動員されるべき年でもあることを確認したい。

2005年の本フォーラムの開始以来、私たちNGOは、その視点と経験から、これまで毎年国連政策の優先課題を提起してきた。そこで、提起してきた以下のような基本原則の価値は依然として重要であり、むしろこれまで以上に強化されるべきものであると考える。それらは、非暴力と対話の促進、公正な多国間主義への回帰、すべての政策への人権・人間の安全保障・ジェンダーの視点の導入、環境・開発分野における持続可能性の確保、核軍縮への公正な枠組みと新たな安全保障制度の構築などである。日本は2006年末に国連加盟50周年を迎え、その国連外交政策は、内容と質を問われる時代に入ったといえるだろう。とくに、2008年日本ではTICAD4やG8サミットが開催され、こうした具体的な機会を通して、日本外交の多国間外交における内容や質は、ニューヨークやジュネーブ、ウィーンばかりでなく、国内においても問われることになる。「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、まだ発展途上にあるとはいえ、国内外から高く評価されている開かれた政府と市民社会の総合的な政策協議の空間であり、こうした形での協議がグローバルに評価される日本外交の形成に貢献することを期待したい。

2. 各分野における提言

■ 開 発 ■

□援助効果向上 (Aid Effectiveness) に関する提言：

2008年はアクラ（ガーナ）において『パリ宣言』の中間レビューがあり、そこに向けて各国ドナー及び市民社会が協力しながら援助全体の質の向上に必要な議論が進められている。また、『パリ宣言』自体も2010年に見直しが行われる予定である。この援助効果向上のプロセスには2007年から国連、特にUNDPが関与するようになり、国連の重要な課題となった。また、この議論には先進国のNGOの役割やアカウンタビリティも含まれており、援助全体の見直しの議論でもある。その観点から、以下を提言する。

●「援助効果向上」議論、モニタリング・プロセスに、日本政府はこれまで以上に積極的に参加すること。また、そのためにはアクラ会議やその後のドーハ会議に向けたロードマップを策定し、市民に公開すること。「積極的な参加」とは国際会議に出席するだけでなく、『パリ宣言』達成のためにODAの実効性のモニタリングを、市民参加を確保しながら強化するなど、具体的な政策・制度の改善を意味している。

●「援助効果向上 (Aid Effectiveness)」の議論は、効率性を重視したものであり、必ずしも「開発インパクト (Development Effectiveness)」を保証するものではないことを理解すること。その観点から、2010年の見直しに向けて「開発インパクト」を向上のために必要な課題について日本政府は検討を始めること。

●現場に立脚すれば、「援助効果向上」においては人権、環境、ガバナンスなどの議論を含めた包括的な視点が不可欠である。日本政府は国連と協力して、社会環境配慮や権利基盤アプローチなどについての議論を国内外で促進すること。特に、日本国内においては人権意識の主流化が必要である。

●『パリ宣言』の議論の延長線上には、貧困や地球環境問題など地球規模の課題に対してどのよ

うに「公正な多国間主義」の観点から解決を図っていくかという議論がある。その観点から国連や世界銀行などを含めて開発援助機関の包括的な制度改革と「新しい援助体系」の構築に関する研究を始めること。

□援助効果向上の議論（パリ宣言）に拘わらず、開発援助の政策全体に対する提言

●「開発」の目的は、第一に途上国住民、第二に国際社会の共通課題への貢献にあり、援助国側の国益は「目的」であってはならず、「結果」に過ぎない。その意味において、ODAを援助国側の国家安全保障などの目的で活用し、「対テロ戦争」などへの協力を名目として武器支援・軍事協力などに活用してはならないこと。

●治安関連の援助を行う場合には、それが当該国の人権侵害や軍事活動の助長となることのないよう、ODA大綱の原則に則り一貫性のある配慮とモニタリングが必要であること。

●自然資源の希少性及び気候変動などの環境安全保障に鑑みて、資源開発は持続性と分配の公正性を原則とするものでなければならないこと。とくに、地域住民が資源にアクセスする権利が保証され、彼らが伝統的に実践してきた資源利用の方法を尊重すべきである。資源を地域で循環させるような資源利用のあり方を側面から支援することが持続可能性に配慮した環境対策であり、貧困削減対策であり、すなわち効果的な「人間の安全保障」政策である。

●「先住民族と開発」に関して、バイとマルチの政策・制度の一貫性を確保すること。例えば、マルチで議論されているEthnic developmentやLife projectをバイにおいても実施できるようにJICAは政策整備や制度構築を行うこと。

●被援助国で人権侵害などの問題が明らかになった場合には、速やかに対話と交渉を行い、援助が問題を助長していないか確認すること。援助停止などの制裁的措置の発動に関しては、その影響について多角的に検討し、できるだけ慎重に行うべきである。

■ 環 境 ■

2008年は、気候変動問題をはじめとして地球環境の問題が注目され、さまざまな国際会議や政治イベントが開催されるが、効果を発現するまでに残された時間を鑑みれば、必要なのは議論ではなく、具体的な行動を始められるか否かである。この重要な年において、以下を提言する。

●2008年スイスのダボスで開催された世界経済フォーラム（ダボス会議）で、福田首相は、日本としての国別総量目標を掲げて取り組むことを発表した。2007年12月のバリ会議で先進国は2020年に1990年比で25-40%の削減が必要と合意したことを受け、これと整合する目標を早急に設定すること。

●気候変動の悪影響に対する適応策として、国際社会は、とくに脆弱な途上国や貧困層にもたらされる被害に対して率先して資金や技術協力を進めること。また自然エネルギーや省エネルギーなど地域に根ざした分散型エネルギー分野における政策を率先的に実施すること。さらに、途上国に対してはエネルギーの効率化指標など、低エネルギー・低炭素社会化へ向けた取り組みへの協力を行うこと。

●地域安全保障に鑑みて、日本は温暖化対策としての原子力政策を見直すこと。核拡散や事故の可能性などの社会的リスクを与えるエネルギーではなく、地域自立、経済と環境の調和、市場のグリーン化、分散型で効率の良い社会などを促すエネルギー構造を途上国と共に構築していくこと。

●すでに、日本をはじめ、先進国は適応策を実施するための基金創設の構想を打ち出しているが、教育や保健などの社会開発支援を犠牲にして資金を回すのではなく、政府開発援助とは別の資金メカニズムもたち上げること。

●気候変動は、本年7月に洞爺湖で行われるG8サミットの主要課題のひとつに掲げられているが、日本政府はリーダーシップを発揮し、特にアジアにおいて中国やインドなど新興国の国際的枠組み交渉に参加させること。

■ 平 和 構 築 ■

平和構築は予防原則に基づいたものでなければならない。武力を用いて押さえつけるような秩序形成ではなく、対立や衝突を低レベルで抑え、分散化させるような紛争管理の観点からの多様な取り組みを当事者と共に想像するアプローチが重要である。従って、紛争予防の視点、政策、

制度、技術、能力の総合的な検討が必要であり、その観点から、以下を提言する。

●国連と日本政府は「対テロ戦争」を見直し、法の支配や対話を重視した敵対勢力や周辺国のすべての紛争当事者を含む包括的なアプローチを検討し、和平の環境が醸成されるような支援を行うこと。

●日本政府は紛争の「上流」部分において自衛隊による貢献といった形での包括性の確保ではなく、外交や対話を中心としたより政治的なイニシアチブにおいて持てる能力を発揮すること。和平環境を醸成し、対話イニシアチブを主導するには、平時から人的ネットワークを拡充しておくことが大切であり、その点において国連や市民社会と協力が不可欠である。

●国連及び日本政府は、貧困や人権といった問題に積極的に取り組むことが、地域の融和と安定を促進し、紛争を予防するものであり、これまで以上に力を入れて取り組むこと。いわゆるガバナンスの重要性は、最近ケニアで起こった総選挙の結果を巡る混乱からも明らかである。

●日本政府が平和構築に関わる人材の育成に努めることは基本的に歓迎するものの、それは「平和構築」を包括的かつ構造的な位置づけた理解の上に行うこと。紛争の「上流」や紛争後の復興での活動といった狭い意味での平和構築の教育であってはならない。

●平和構築人材育成事業の中で、予防原則、地域の取り組みや現地NGOなど地元当事者の主体性の尊重、人権・ジェンダーの視点（国際人権人道法－国際刑事裁判所（ICC）などへの理解を含む）を入れること。また、過去の平和構築についての事例を蓄積し、検証、分析を行って教訓を導き出すこと。

●外務省の中に政策レベルにおいて「平和構築」を包括的に扱えるための「平和構築・人間の安全保障課」を新設すること。

●国連はアフガニスタンで行われている「対テロ戦争」との境界が失われた治安維持活動のあり方（例えばPRTなど）を見直すべきこと。「対テロ戦争」と治安維持活動は異なるものであり、国連に求められる治安維持という本来のミッションを確実にするためには、国連の信頼性と正統性の回復に努めること。

■ 軍 縮 ■

日本政府は、北朝鮮やイランの核問題などを挙げ、「不拡散体制の強化」がG8サミットをはじめとする多国間外交の主要課題としている。しかし、これらの問題の背景に、核保有国による軍縮の怠慢や二重基準の問題があることを忘れてはならない。国連を中心とする軍縮のための公正な多国間体制の再建こそが急務である。近年、地球温暖化との関係で原子力への注目が高まっていることから、核不拡散体制の強化は急務であり、とりわけ、日本は、平和主義、被爆体験、武器輸出三原則などを積極的に生かし、不拡散政策をより普遍的な地球規模の軍縮につなげていく必要がある。

●包括的核実験禁止条約（CTBT）の早期発効を実現するために、とりわけ米国に対する批准要求を強めること。

●ジュネーブ軍縮会議（CD）において、兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）の早期交渉開始、宇宙軍拡防止問題などで積極的な行動をとること。

●米印原子力協定を認めることは、NPT体制の形骸化をもたらし、日本の核廃絶国連決議とも矛盾するものである。インドによる核兵器開発凍結の誓約と完全な保障措置受け入れを求めること。

●核不拡散条約（NPT）準備委員会（4月～5月、ジュネーブ）において、2000年に採択された「13項目の軍縮措置」の実行を核保有国に求めること。

●武器貿易条約（ATT）の早期実現に向けた明確な意思をもって行動し、ATTに関する政府専門家グループにおいて積極的な役割を果たすこと。

●東北アジア非核兵器地帯の設置を含め、核兵器に依存しない安全保障の構築に努力すること。

●クラスター爆弾の全面禁止に向けた国際努力に合流すること。

●軍縮教育の促進のための政府、学術機関、市民社会の協力を促進すること。

■ 人 権 ■

2005年に始まった国連人権機構改革も、2006年の人権理事会創設を機に、改革の実現が図られ、2008年には国連加盟国すべての人権状況を4年ごとに審査する「普遍的定期審査

（UPR）」が始まった。これは、人権の普遍化や人権を基盤にしたアプローチ（権利基盤アプローチ）を促進ものである。日本政府は、人権理事会の理事国として、こうしたアプローチに積極的に対応するとともに、人権外交を体系化し、建設的で粘り強い人権対話を続けるとともに、国内的にも人権保障活動を強化し、二重基準なく外交政策を展開することが不可欠である。

●普遍的定期審査（UPR）を有効なものにするため、NGOと協力を行いながら、対象国としてこの審査過程に真摯に参加し、また、他国の審査を行う理事国として積極的に行動すること。

●テロ対策の名の下に行われる人権侵害を厳しく監視し、こうした対策の下での人権侵害の被害者に対する権利の回復、賠償、謝罪に関する国際協力を広く促進すること。

●とくにアジア諸国に対して人権保障を促進するため、権利基盤アプローチ（RBA）に根ざした人権外交・人権対話を強化すること。

●国際刑事裁判所（ICC）などの国際刑事司法を通じて、人権侵害の加害者の責任を問うために、国際協力を促進すること。

●国際協力において国連人権機構が持つ重要性を認識し、特別手続き（特別報告者など）、人権諮問委員会、さらに先住民族やマイノリティまた社会権などの関する人権機関の強化および活性化を支援すること。

●人権高等弁務官事務所の強化に伴い、この活動の促進には通常予算とともに任意拠出金の役割が大きいことを確認し、少なくとも2000年のレベルにまで、これを拡大すること。

●日本と外交関係の密接な国家を主な対象として、国際人権諸条約の完全批准を促進するとともに、二重基準をなくすため同諸条約の国内批准を促進し、同時にその実施状況も含めた年次人権報告書を作成すること。

以上。