

～ 巻頭言 ～



「新しい ODA 大綱と法整備支援」

駿河台大学学長 竹 下 守 夫

1. わが国の政府開発援助（ODA）の基本を定めていた「政府開発援助大綱」（平成4年6月30日閣議決定）が、10年ぶりに見直され、新しい「政府開発援助大綱」が定められた（平成15年8月29日閣議決定）。政府開発援助の一環として行われてきた法整備支援も、これによって新たな段階を迎えることとなった。そこで、この機会に、新しい「政府開発援助大綱」（「新 ODA 大綱」という）の下で、法整備支援はどのような位置づけを得ることになったか、その実施上の課題は何かなどを考えてみたいと思う。もともと、新 ODA 大綱を定める過程でいかなる議論が行われたのか、個々の文言がいかなる含意をもっているのか等を調べる余裕のないまま、新大綱の表に出た文字を解釈した上での感想程度のものであるから、思わぬ誤解や理解不足があるかも知れない。あらかじめお断りしておく。
2. 一般に、法整備支援は、開発途上国が行う法令およびこれを運用する体制の整備を支援する活動と理解されているが、私は、かねてから、このような法整備支援の理念を、相手国が「法の支配」の妥当する民主国家となり、その国の国民が民主的で平和な生活を享受することができるよう、その制度的・人的基盤の整備を支援すること、に求めるべきだと考えている。そこで、整備する法令の内容、人材養成の目的も、この理念に即したものでなければならないことになる。これは、法が国家に対してもつ意味に深く関わっている。その意味で、相手国の政治体制を一切捨象して、法整備支援を単に開発途上国の市場経済体制確立の基盤整備支援と理解することには、疑問がある。このことも、私が、これまでしばしば指摘して来たところである。
3. 新 ODA 大綱は、厳しい経済財政状況の下で、ODA 予算の縮小化とも関連して、「人道的援助から国益重視」への見直しであると言われることもあり、事実、旧大綱と比べると、ODA の戦略性・効率性が強調され、またわが国自身にとっての「利益」を指摘するところが目につく。しかし、他方では、「人間の安全保障」の視点や近年多発する紛争やテロに対する平和の構築など、国際社会の安定と発展にとっての新しい重要課題の出現を前にして、これに応えるために必要な見直しであったことも、疑いないものと思う。国益の強調は、ともすると目に見え易い直接的な経済的あるいは政治的利益の重視に陥る危険があるが、新 ODA 大綱自体は、当然のことながら、このような近視眼的立場ではなく、「我が国は、世界の主要国の一つとして、ODA を積極的に活用し、」平和の構築、民主化・人権保障の促進、個人の尊厳の擁護など、国際社会の安定と発展にとって益々重要な課題と率先して

取り組む決意であり、「こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである。」と述べている。このような長期的視野が、ODA の実際の運用に当たっても堅持されることを強く望みたい。

4. この新 ODA 大綱の下において、法整備支援は、従来に比べて、より明確で積極的な位置づけを得たように思われる。というのは、旧 ODA 大綱では、その基本理念として、「我が国は、・・・開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する。」と述べるにとどまり、法整備支援は、かろうじて「広範な人造り」「インフラストラクチャー整備」に含まれると解しうるにとどまっていたのに対して、新 ODA 大綱では、ODA の「基本方針」の「第一 開発途上国の自助努力支援」の項において、「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国 ODA の最も重要な考え方である。」と謳われているからである。ここでは、開発途上国の法整備のための自助努力の支援、つまり法整備支援は、わが国 ODA の「最も重要な考え方」、すなわち、その中核に属すると位置づけられているといえよう。

しかも、上記引用部分に続いて、「その際、平和、民主化、人権保障のための努力・・・に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する。」と述べている点にも注目すべきであろう。ここでは、「人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備」の支援が、究極的には「平和、民主化、人権保障」を目指すものであることが示されているからである。

5. また、新 ODA 大綱が、同じく「基本方針」の一つとして、「国際社会における協調と連帯」の項の下で、「国際社会においては、国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進める。特に、専門的知見や政治的中立性を有する国際機関と我が国の ODA との連携を強化するとともに、これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める。」と述べているのも、法整備支援との関係で注目されるところである。

というのは、法整備支援においては、しばしば多くの先進国がドナーとして参加する例が見られるが、その際、各国が必ずしも十分な連携なしに、それぞれの立場から——場合によっては自国の近視眼的「国益」を優先させて——途上国に対する支援を行うことが少なくないように見えるからである。そこで、理論的には、政治的中立性を有する国際機関が中心となって協調体制を作るのが望ましいことになるが、現実には、国際機関が常に政治的中立性を保持しているわけではなく、また参加国全体の意思を代表しているわけでも

ないことは、残念ながら国際政治の常識に属しよう。そこで、世界第二の ODA 大国であるわが国としては、国際諸機関、他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進めつつ、主導的役割を果たすよう努めるとともに、「これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める。」ことが、肝要である。「カンボディア王国民事訴訟法典起草支援」プロジェクトへの参加という、私の狭い経験から見ても、このことの必要性が痛感される。

6. さらに、「援助政策の立案及び実施」に関しても、いくつかの課題がある。新 ODA 大綱においても、ODA の実施機関は、国際協力機構（旧国際協力事業団）および国際協力銀行とされているが、法整備支援は、すぐれて高度の専門性を有する事業であるので、その立案・実施については、新大綱自体が定めているように、関係府省との連携、特にその整備のための支援が求められることの多い、いわゆる「基本法」の所管官庁や裁判所との連携に十分に意を用いる必要がある。

また ODA の実施作業に関わる人材育成と開発研究の重要性が指摘されており、そのこと自体は法整備支援についても全く異論なく正しいと思うが、その実現は容易ではない。開発途上国が、今後数十年または世紀を超えて国づくりの基礎とする法の整備に当たするには、専門的知識の面で質が高いだけでなく、責任感が強く、モラルの高い人材を得ることが必要である。そうでなければ、わが国の ODA は、かえって被援助国の利益を損ない、また一般的に国際的信用を失う虞がある。そうなっては、それこそ、わが国の「国益」に反すること著しいことになるだろう。幸い新 ODA 大綱では、実施したプロジェクトの評価の厳格化の方向を打ち出しているので、その厳正な運用を望みたい。

7. このように見てくると、新 ODA 大綱は、その前書きに述べられているように、現下のわが国の厳しい経済財政事情の下で、ODA の戦略性、機動性、透明性、効率性を高めて、国際社会が当面している諸課題に適切に対応するための青写真としては、一般的に高く評価できるものと思う。ただ、法整備支援との関係では、ODA の中核に属するという新しい位置づけに相応しい、人的・組織的体制の整備が期待通りにできるかが、これからの重要な課題であると思う。この課題への適切な対応に向けて、関係方面の総力が結集されることを望みたい。

以 上