

我が国の国際社会でのリーダーシップの発揮に向けて

～国際問題及び地球温暖化問題に関する調査報告（中間報告）～

第一特別調査室 まつい かずひこ
松井 一彦

1. はじめに

参議院国際・地球温暖化問題に関する調査会は、平成19年10月5日に設置され、以来「日本の国際社会における役割とリーダーシップの発揮」の調査テーマの下、調査活動を行っている。2年目は、具体的調査項目として、国際問題に関しては「NGOの役割」、「地震等大規模自然災害及び感染症への国際的取組」及び「アフリカをいかに助けるか」を、また地球温暖化問題に関しては、「京都議定書目標の達成に向けた地球温暖化対策の現状と課題及び国際的な取組と日本の役割・課題—2013年以降の問題—」をそれぞれ取り上げた。テーマに関し、有識者等の参考人及び政府参考人から意見と説明を聴取し、質疑を行うとともに、委員間の意見交換を行い、平成21年11月18日、2年目の調査を踏まえて作成した調査報告書（中間報告）を議長に提出した。また、平成22年1月20日に本会議で調査会長が中間報告の概要を報告した。

本稿では、同中間報告で示した国際問題に関する提言及び地球温暖化問題に関する論点や主要論議の概要を紹介する。

2. 国際問題

(1) NGOの役割

ア 調査の背景等

国際的な相互依存関係が深まる中で、貧困、感染症、環境破壊などへの取組の重要性が増しているが、国家や国際機関などによる取組では十分な効果をあげることができない分野もある。そこで、こうした枠組みにとられない組織であるNGOの果たす役割が注目されるようになった。

NGOは、地域社会のニーズに応じたきめ細かな支援、迅速かつ柔軟な対応、国境や国益を超えた活動などを行える。国家や国際機関がこうしたNGOの情報収集力や機動力、更にはその知識を活用し、相互に補完し合いながら諸問題に取り組めば、解決に向けてよりよい成果が期待できる。

我が国においても、国際社会の諸問題への取組に際し、着実に成果をあげ効果的な国際貢献へと結び付けるには、NGOの役割の重要性を十分認識し、連携を一層強化していく必要がある。加えて、NGOによる援助は直接受益者を対象に行われるものが多く、我が国の顔が見え、我が国に対する理解を深めることにも役立つ。

調査においては、NGOの現状及び活動状況を把握し、その役割について認識を深

めるとともに、我が国が、国際社会の抱える諸問題の解決に向けてNGOとの連携を一層強化していく上でどのような課題が存在するのか、そして、課題克服のための取組はどうあるべきかなどを探った。

調査の結果、国際条約づくりへの関与などNGOの活動領域の幅広さや果たす役割の重要性を改めて認識するとともに、NGOとの連携に当たっては、諸外国との差別化を図るなどの観点から、これを戦略的にとらえ、その目的なども明確にする必要があること、そして、我が国のNGOに関しては、今後連携を強化する上で必要とされる専門性が十分でなく、また、財政・組織基盤も脆弱であり、これらの強化が必要なことなど様々な課題の存在が明らかになった。

そこで、調査会はこれらの課題に対処するための考え方や具体的施策を示すため、7項目の提言を行うこととした。

イ 提言の概要

NGOの役割に関する7項目の提言のうち、主なものは次のとおりである。

a 政府とNGOとの連携強化

国際社会においてNGOの役割の重要性が高まっているものの、政府とNGOとの連携は十分に図られていない。今後政府はNGOを対等なパートナーと位置付け、連携を強化していく必要がある。その際、政府は、NGOの政策策定過程への参加促進や政策提言型NGOの育成を支援するとともに、NGOの専門性向上のため、人材育成のための支援を行う必要がある。

b NGOの財政基盤等の強化

我が国NGOの財政基盤は弱く、それをいかに強化するかが課題である。政府は、支援予算の拡充に配慮するほか、寄附税制の見直しなど、税制面での議論を深める必要がある。また、NGOの組織運営能力強化のため、人材育成や中間支援組織の拡充・強化に努めるほか、人材確保の観点から国際協力に携わる者のキャリアパス整備等が必要である。

c NGOに対する国民の理解を深めるための取組強化

NGOに対する国民の信頼は必ずしも高くなく、寄附が低調であることの一因ともなっている。そのため、今後NGOへの国民の理解を深めるよう、活動状況などについての情報発信を強化する必要があり、NGO自身の取組のほか、政府の支援も必要である。その際、学校教育などを通じたNGOの役割等についての啓発も重要である。

(2) 地震等大規模自然災害及び感染症への国際的取組

ア 調査の背景等

地震等大規模自然災害では、多くの人命・財産が失われるだけでなく、経済や社会システム全体が長期にわたって深刻な影響を受ける。中でも開発途上国においては、災害に対する脆弱性から被害は深刻なものとなるが、自国のみでは適切な対応を行え

ないことも多く、国際的な協力が不可欠となる。

同様に、結核、マラリアなどの感染症も、開発途上国においては人命を脅かすばかりでなく、経済・社会開発を阻害する原因ともなっている。加えて、グローバル化の進展に伴い、感染症は途上国以外へと広まる危険性が高まっており、その予防や治療のためには、国際社会が協力して対処する必要がある。

我が国は、こうした分野での国際協力を行っているが、特に自然災害や結核は、我が国が優れた知識や技術をいかし、世界に大いに貢献できる分野である。このため、人道的な見地からは無論のこと、国際社会において、我が国への評価を高めリーダーシップを発揮していくためにも、これらの分野における国際貢献を更に推進するとともに、より効果のある支援の在り方を考えていく必要がある。

調査では、こうした観点から、大規模自然災害や感染症への我が国の取組の現状や課題を把握するとともに、今後の協力の在り方を探った。

調査の結果、より効率的・効果的な支援を行うためには、諸外国や他機関との連携の強化とともに、現場の救助隊員や医師等の活動環境の整備が必要であること、また、災害・感染症の分野における我が国の取組を国際的に発信することや国際的に活躍できる人材を育成することが我が国への評価を高める上で重要であることなどが明らかになった。

このため、調査会としては、より効率的・効果的な支援を行うための具体的施策について、13項目にわたる提言を行うこととした。

イ 提言の概要

地震等大規模自然災害及び感染症への国際的取組に関する13項目の提言のうち、主なものは次のとおりである。

a 災害支援等における国際的取組の在り方

災害支援に当たり、政府は、相手国の要請前の速やかな救助隊派遣について、対応の在り方を検討するとともに、復旧・復興、防災・減災に至るまでの切れ目のない支援を行う必要がある。また、災害や感染症への効果的な対応には、知識や経験を有する各国政府やNGO等との連携が必要がある。

b 救助隊員や医師等の活動環境の整備

政府は、チャーター便の活用など、救助隊の被災地への迅速な移動手段の確保に努めるべきである。また、効果的な救援活動のため、被災状況の把握や相手国政府との意思疎通を図るほか、国際緊急援助隊隊員間の意思疎通を図るため、合同訓練の機会確保に努めるべきである。また、NGO等による感染症支援で必要となる許可取得など、相手国政府や医療関係者との間の調整的な活動への支援も必要である。

c 我が国の国際協力に対する評価の向上

政府は、顔が見える支援として、感染症分野で国際的に活躍できる優れた人材を育てるほか、「国際病院船」の派遣などを検討すべきである。また、国際協力の成果や活動実績の英語による情報発信や、国際機関を通じた貢献に関する情報発信の

強化も重要である。

d 国際協力に向けた国内体制の整備

政府は、多様な国際的災害に迅速に対処するため、法整備を含め支援体制の在り方について検討する必要がある。また、感染症対策では、国内対策と国際協力の間に一貫性を持たせるための行政内での協力・連携強化が必要であるとともに、国内対策強化及び国際協力を進める観点から、感染力が強く致死率が高い病原体を扱う施設（P4施設）の設置・稼働に向けて努力すべきである。

(3) アフリカをいかに助けるか

ア 調査の背景等

アフリカは天然資源に恵まれ、近年においては目覚ましい経済成長を遂げている国も現れている。他方で、特にサハラ砂漠以南の地域では、権力闘争や紛争が頻発し、大量の難民の発生、経済の停滞、インフラ破壊とともに、貧困・飢餓や感染症などの人間の生存を脅かす問題が深刻化している。

アフリカ諸国は問題の解決に努力しているが、行政機能の脆弱性などから、自らの力だけで解決を図ることは非常に困難であり、国際社会による協力が不可欠となっている。

我が国は、TICAD(アフリカ開発会議)プロセスを軸としてアフリカへの支援に積極的に取り組んでおり、とりわけ貧困などの人間の安全保障に関する分野や良い統治(グッド・ガバナンス)実現のための制度づくり及び貿易・投資を通じた経済成長への支援は、我が国が経験、知見及び経済・技術力をいかして貢献しうる分野である。しかし、アフリカ支援の場合、ガバナンスの低さなど援助を受ける側に様々な問題があることなどから、経済成長が必ずしも貧困問題の解決につながらず、援助の効果が十分に上がっていないものも見受けられるため、今後支援を効果的かつ効率的に推進していくための方策を検討していく必要がある。

調査では、こうした観点から、我が国がアフリカ支援において果たすべき役割を問い直すため、取組の現状や課題を把握するとともに、今後のアフリカ支援の在り方を探った。

調査の結果、人間の安全保障確保と経済成長支援の双方に配慮した援助の実施、良い統治の実現に向けた取組、格差是正のための支援、インフラ及びビジネス環境の整備、個人・地域社会レベルでの能力強化、支援のための人材の育成・派遣の促進など様々な課題の存在が明らかとなった。

このため、調査会としては、効果的かつ効率的なアフリカ援助のための具体的施策について、18項目にわたる提言を行うこととした。

イ 提言の概要

アフリカをいかに助けるかに関する18項目の提言のうち、主なものは次のとおりである。

a 効果的なアフリカ援助

政府は、人間の安全保障確保と経済成長促進に向けた支援とがあいまって貧困問題等が解消されるよう努めるとともに、政府の対外公約実現に必要なODA予算を確保し、着実なアフリカ支援の実施に努力すべきである。また、諸外国及び国際機関間の連携促進に努めるとともに、NGOとの連携を強化する必要がある。さらに、中国など新興援助国に対し、援助の国際的なルールの遵守を積極的に働き掛けるとともに、アフリカ諸国が自ら問題解決を図ることができるよう、行政能力強化に資する政策対話の拡充や人材育成への支援が必要である。

b アフリカの持続的な成長のための支援

政府は、インフラ整備に必要なノウハウの提供や円借款による支援の強化を図るとともに、その維持管理のための人材育成への支援を促進すべきである。また、民間投資促進のため、貿易関連の技術移転の促進、貿易保険の充実及び知的所有権の保護等投資環境の整備を行うとともに、企業の負担軽減のためODAを活用する必要がある。さらに、アフリカでの新産業創出のため、教育機関の整備や小規模資金融資制度の導入を支援する必要がある。

c 人間の安全保障確立のための支援

政府は、個人及び地域社会の能力強化に向け、総合的なコミュニティ開発や一村一品運動などを支援すべきである。また、特に慢性的な飢餓を人間の安全保障上の重要な問題と位置付け、持続的に食糧確保ができるよう積極的に支援すべきである。保健医療分野では、資金供与、人材派遣及び医療機材・医薬品供与の支援の拡充に努めるとともに、教育分野での教室や教員確保等に関する我が国の公約を確実に達成する必要がある。平和の定着に向け、アフリカ自身の平和維持能力向上への支援を一層強化するよう努めるとともに、気候変動への適応能力強化を支援する「クールアース・パートナーシップ」を積極的に進めるべきである。

d 我が国のアフリカ支援に対する評価の向上

政府は、我が国のアフリカ支援について各国の理解を促進し、支援の実効性を高めるよう、積極的な発信や対話を行うほか、支援を担う人材育成に積極的に取り組むべきである。また、今後、アフリカ援助を進めるに当たり、その意義等を国民に説明し、理解を得るよう努めるべきである。

3. 地球温暖化問題

(1) 調査の背景

京都議定書の第一約束期間の開始に際し、政府は、2012年までの5年間の平均排出量を1990年比で6%削減するとの目標を、より確実に達成できるようにと、京都議定書目標達成計画の改定を行い、地球温暖化対策を進めている。しかしながら温室効果ガスの排出量は基準年より9%増加という厳しい状況にある。

一方、国際的には、京都議定書以後の枠組みづくりの交渉がCOP15(気候変動に関す

る国際連合枠組条約第15回締約国会議)での決着を目指して進められており¹、中期の温室効果ガス排出削減目標の設定や開発途上国の参加をめぐって、議論が行われている。こうした中、合意形成に向けて我が国がいかにリーダーシップを発揮していくのか、調査会としても期待し、注視しているところである。

調査では、これら国内外の状況にかんがみ、引き続き、日本のリーダーシップ発揮との観点から温暖化対策や次期枠組みについて調査を行うこととした。その際、家庭部門での温室効果ガス削減が十分進展していないことに着目し、「国民運動としてのCO₂削減努力」をテーマに掲げ、国民の取組について議論を深めるとともに、低炭素社会実現に向けた取組の在り方を探った。

(2) 主な論議及び意見

2年目の調査では、明年の最終報告に向けて更に議論を深める必要があるとの認識から、調査の結果明らかとなった主な論点と意見について整理を行った。その概要は次のとおりである。

ア 国民の取組

①国民の取組推進のため、組織や個人の行動変容を促す制度の導入とともに、導入に伴う痛みについての国民の合意形成が必要である、②国民の行動をCO₂削減に結び付けるには、CO₂の排出に関する科学的知見の周知や見える化の推進とともに、目指すべき低炭素社会の姿とその道筋を明らかにする必要がある、③温暖化防止に関する国民運動は重要だが、エネルギー転換部門の低炭素化、再生可能エネルギーの促進、石炭の抑制など、より本質的な政策が重要である、④気候面における不確実性のリスクの増加、感染症の発生地域の拡大など温暖化の問題点を国民に周知することが必要である、などの意見が示された。

イ 日本のリーダーシップ

リーダーシップの発揮のため、①エネルギー効率の高い日本自らが温暖化防止という課題を解決する必要がある、②途上国の物づくりにおけるエネルギー効率向上のため技術・資金協力を行う必要がある、③温暖化対策におけるビジョンの確立とこれに基づいて世界を自ら創造するという先頭に立つ勇気を持つことが必要である、などの意見が示された。

ウ 中期目標

中期目標については、①速やかに実効的な施策を示し、これに裏付けられた極めて高い目標を示すべきである、②残された時間が少ない中で高い数字を示しても実現性に乏しく、自らの軸足がどこにあるかを見極めて議論すべきである、などの意見とともに、政府の発表した中期目標に対し、この目標達成にとどまらず、2020年までの間にIPCC（気候変動に関する政府間パネル）が示す更に高い目標の達成に向けて努力すべきとする意見も示された。

エ その他

このほか、温暖化対策の在り方をめぐって、その基本的な考え方から個別施策に至るまで、多様な意見が述べられ、温暖化問題を担当する行政組織の在り方や温暖化対策の財源等にも言及がなされた。

4. おわりに

以上、調査会の中間報告をもとに国際問題及び地球温暖化問題に関する2年目の調査会活動を概観してみた。3年目においては、最終報告書に向け、国際問題及び地球温暖化問題について、2年間の調査を踏まえつつ、引き続き我が国の取組の在り方等について調査が進められることとなる。

1 2009年12月7日から19日まで、コペンハーゲンで開催されたCOP15では、「コペンハーゲン合意」で気温上昇を2度以下に抑える必要性について合意がなされたものの、中期の削減目標については具体的な言及はなく、「合意に留意する」との結果に終わった。他方で、途上国への支援として先進国が3年間で300億ドルの支援を約束するなど、前進を見ている。