

## 開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会 (第3回会合 議事要旨)

2022年10月21日(金)、外務省において、開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会の第2回会合が行われました。議事の要旨は以下のとおりです。

### 論点①：

現行大綱に掲げられている実施上の原則(11原則)は基本的に維持しつつも、以下のよう  
な点を勘案し、どのような改善・強化が考えられるか。

ア 安全保障環境が厳しさを増す中、開発協力の有する意義や果たしうる役割にはどの  
ようなものがあるか。

イ 民主化の進展、定着の観点で課題を有する国への協力を如何に進めるべきか。

ウ 現行大綱上の11原則を、新たな視点で再整理する必要はないか。

(「戦略性の強化」、ジェンダー等の位置付け、読み易さ等)

### 【委員から提起された意見の要旨】

- 今のODAの大綱の原則には重複があり読みづらいので、再整理が必要。改定される大綱では、すべての開発活動においてジェンダー主流化、ジェンダー平等、女性のエンパワーメントの促進を盛り込むべき。これらは、G7首脳宣言にも打ち出されているグローバル・スタンダードで、SDGsにおいても横断的な課題として明確に位置づけられている。現行の大綱では、女性の参画の促進として短く触れられているだけの状況である。
- 民主化の促進で課題を有する国とは対話の機会を残し、支援を梃子にして望ましい状況への改善を働きかける余地を残す現行の大綱の表現振りが良いのではないか。
- 現行の大綱では、実施上の原則の中の「効果的・効率的な開発協力推進のための原則」として、戦略性の強化や日本らしさを活かした支援、国際的な議論への貢献など、が書かれているが、これらは理念の方に持ってくるべき。
- 日本を取り巻く安全保障環境が厳しいのは事実だが、それだけではなく、コロナ等も含めた様々な環境が厳しくなっていることを踏まえるべき。また、改定された大綱が8年間有効であるためには、ポストSDGs、ジェンダー、カーボンニュートラルなど、全ての開発課題に対する横断的理念として人間の安全保障を掲げ、マクロの視点での社会的な連帯を据えるべき。ジェンダー主流化、人権の主流化に関して言えば、開発協力における「当事者主権」の考え方を明確にし、社会的弱者を始めとする関係者に当初から参画してもらうことも大事。
- 民主主義で問題が生じる国に対し、対話を行った上で、どういう場合には援助停止や見直しを行うのかということ、国別援助方針に書いたり、相手国に明らかにできない場合には、政府部内の文書であれ、明確に方針を持つことが重要。非軍事原則は堅持した上で一歩進め、文民組織の治安機関に対する援助であっても、それが特定勢力の支配下に置かれている場合などには、当該勢力への支援となるおそれがあり、モニタリングの徹底

を始め、更なる歯止めが重要。

- 安全保障環境が厳しさを増す中、開発協力を通じ、安全保障環境改善に資する活動をしていくことが大事。安全保障の定義は広く捉えるべきで、軍事力の行使に至らないグレーゾーンの状況では、法執行機関等が社会的強靱性の維持に果たす役割は大きい。紛争後の諸国における警察の法執行、海上保安機関の法執行、対テロリズムで、開発支援が果たす役割は大きくなる。また、人道支援、災害救援で軍が果たす役割が大きくなるにつれ、軍籍を有する者の活動は開発目的でないとは明確に区分することは難しくなっており、開発協力と連携することで、こうした災害救援が一層効果的になるという連結性も考慮すべき。空港・港湾・電力・通信等、安全保障部門と関連する軍民共用インフラを、時々の判断に応じて、安全保障環境改善のため総合的に支援することが必要である。また、経済安全保障の観点からは、特定の国への過度の依存を回避するため、投資・インフラ環境の整備を促す上で、戦略的に重要な案件に対し機動的にファイナンスを行える仕組みも必要となろう。
- 民主化原則については、民主主義が世界的に後退している中で、民主化を条件として突きつけるだけでは途上国の民主化が促進されるわけではない。民主化をめぐる状況に「注意を払う」との文言を維持した上で、民主化が思うように進んでいない国に対しても入口を閉ざさないように、そして、民主化を目指す国に対して毎年のレビューなどを通じて出口に導くようなアプローチを取るべきではないか。日本と途上国が伴走して民主化への道を拓くのが重要。「軍事支出の動向に十分注意を払う」との原則については、独立の原則として維持する必要はないのではないかと。隣国との関係などで安全保障上、やむを得ず国防費が増額する国もあることに照らせば、再考が必要であろう。
- 安全保障環境が厳しさを増す中での開発協力の意義は、人間の安全保障。民主化については、政権の性格に応じて人道支援ができなければ人間の安全保障に逆行するので、切り分けて論じられるべき。現行の大綱には重複する箇所があり、分かりづらいつの指摘には同意。非軍事原則は、しっかり第三者によるモニタリングについても言及すべき。(ODAではないが、)ウクライナに対する支援についても、防衛装備品移転三原則の運用指針を急いで改定し、ヘルメットなどを供与したが、なし崩し的な対応でよかったのか、一抹の不安を感じた。ウクライナ情勢が対岸の火事でないのは理解できるが、日本は中立性を重んじ、だからこそ「保護する責任」の議論とも一線を画して「人間の安全保障」を推進してきたのではないかと。そうした大義を忘れないでほしい。国家安全保障戦略とも密接に関わるので、本来は、有識者懇談会の報告書も、国家安全保障戦略の改定を待ってからでもよかったとも思う。ジェンダー主流化を盛り込むことは大事だが、国籍、宗教の違い等様々な違いも含めるべき。
- 国民への説明責任から、大綱は分かりやすく簡潔にすべきであり、原則・原理はモーゼの十戒のように「〇〇すべし」とか「〇〇してはならない」とシンプルに読み手目線で書いてほしい。
- 非軍事原則は重要であり維持すべきだが、特定のケースへの対応をめぐる枠組み自体が揺らいでしまわぬよう、丁寧に見ていく必要がある。民主化原則については、現状の「民主化に問題がある国には支援をやめる」というような「減点評価」ではなく、一步進んで、

民主化に踏み出している国、がんばっている国を支援する方向で検討してほしい。ガバナンス面では脆弱な国であっても、そこに住む人々が弾圧や迫害に苦しんでいるのであれば、人間の安全保障の理念に沿って、しっかり支援するという大綱になればよいと思う。

- ジェンダー・公正・公平という点が現行の大綱では弱いと思うので、それらも含め、「インクルーシブな社会」とか「誰一人取り残さない」とか、国際的にも流通する表現で、一人一人に焦点を当てた社会を日本でも世界でも作るというメッセージが大綱の理念として出ると良い。
- 安全保障と ODA の観点は、民主化や軍事紛争に加えて、経済安全保障、特に食料安全保障とエネルギー安全保障も含まれる。日本の食料安全保障とエネルギー安全保障の違いは、日本は食料供給は同志国に頼っているが、エネルギー供給は様々な国に依存しており、地政学リスクを孕んでいるということ。今後、如何にして、日本が同志国とともに、日本と世界の経済発展に加え、最低限の生活ができる食料とエネルギーの安定供給のために協働するのが大事。ODA を活用して同志国を増やすために日本がイニシアチブを取るべき。
- 2030 年を見据え、日本のハードパワーは弱くなりソフト面に注力していくべきことを考えれば、日本が裨益する DX（デジタルトランスフォーメーション）、GX（グリーントランスフォーメーション）で如何に ODA を活用するのかを明示的に出すべきでは。また、改定される大綱では人間の安全保障を前面に出すべき。特に、日本の強みは教育、人材育成、健康、医療であり、強調すべき。NPO、NGO を含めた民間交流、民間投資を促進するために ODA がどう機能するかも前に出すべき。
- 気候変動は水利権の争いのように、軍事衝突にも発展する大きな課題。民主化が進む国では気候変動の対策も進んでいる。逆に脆弱国では、ウクライナ情勢を受けたエネルギー危機のインパクトが大きい。気候変動、エネルギーの安定供給に資する有志国を作っていくことが大事であり、例えば、EEZ 等での洋上風力の推進には海上安全保障が重要であるように、再エネ支援が安全保障環境に資することもある。強靱な国造りは災害救助、気候変動に関連しているので、気候変動を大綱で前に出していくべきではないか。ODA をブリッジとして、各省庁の食料や気候変動への取組に国際的な観点を加えつつ連携させていくという視点もあろう。ジェンダー主流化や多様性（ダイバーシティ）は、プロジェクトの効果増大や早期のリスク把握に有益であると国際的なデータで示されており、大綱に含めるべき。

#### 論点②

ア 開発協力の実施によって達成すべきアウトカムには、どのようなものがあり、それを如何に国民に分かりやすく示していけるか。（例：地域における連結性向上、法の支配の強化、国際秩序の維持・強化への貢献等）

#### 【委員から提起された意見の要旨】

- アウトカムについて、開発効果を高めるための戦略性が必要であり、例えばロジックモデルを示すことを大綱に盛り込むべき。
- アウトカムについて、開発協力は、目的を開発、貧困削減、SDGs とし、短期的国益から切

り離すべき。二国間支援が短期的な外交的利益に従属して歪められてしまうことは避けるべき。外交上の成果として過大なコミットメントを行い、目標達成に向けて数字の積み上げで無理をするということはどの関係者にとっても負担である。EBPM（証拠に基づく政策立案）は目標設定が大事。重点化すべき分野（教育や保健等）とそこにどれだけの予算を費やすか、支援の選択と集中については更なる議論が必要である。

## 論点②

イ 所期のアウトカムを達成するため、必要な実施基盤には如何なるものがあるか。  
(1990年代後半から半減した ODA 一般会計当初予算、ODA 対 GNI 比 0.7%の国際目標の半分に達しない状況を如何に捉えるか、日本の開発協力を支える人材を日本社会全体として如何に維持・育成していくか)

### 【委員から提起された意見の要旨】

- ODA 予算が 97 年から半減しているのは大きな問題。国際社会で日本が存在感を示し、リードできるのは開発協力であり、その基盤となる ODA は大事。目標が GNI 比 0.7%であるのに対して現在の 0.34%は、他の先進国と比して劣っている。大綱改定は資金基盤を固めるためのまたとない機会であり、今後 10 年で GNI 比 0.7%を達成する等、明確な目標年を掲げるとともに、中間目標も設けるなど、実現に向けた道筋を示すべき。
- GNI 比 0.7%の目標は「いつか達成する」目標ではなく、期限を切って明記すべき。民間投資を一方向的に当てにするだけのブレンデッド・ファイナンスでは、うまくいかない。グローバル公共投資という考えに沿って、ODA により民間投資を誘導すべき。また、ルールメイキングの分野でも政府が民間をリードしてほしい。国際連帯税のような大胆な財源も必要ではないか。OECD・DAC 諸国の平均に比して日本は NGO による ODA 実施率が低く、これを向上して ODA の実施を大胆に NGO に委ね、マルチステークホルダーによる ODA 実施を進めるべき。
- 国際社会に恥ずかしくない数値目標を記載したい。外務省であれ、JICA であれ、民間セクターであれ、国際協力の業界に学生が飛び込んできてもらうには、開発協力の世界にリソースが十分に流れ込んでくることが重要。
- ODA 予算について、他の先進国比で遜色のない目標を掲げるべき。また、支援の内容として、インフラやハードウェアの割合が高く日本の顔が見えにくいので、人による支援、顔の見える ODA に移行できればと思う。
- 支援はモノの割合が高く、日本の顔が見えにくい。重要なのは人材であり、GX、DX と開発分野を組み合わせ、例えばグリーン投資などの考えを打ち出してその中で開発を扱うことで、SDGs ネイティブの現代の学生を惹きつけることができる。
- ODA 予算を増やすことは大事。同時に、JICA 海外投融資、国際機関、民間セクターの連携（コファイナンス）を強調し、ブレンデッドファイナンス、民間資金の呼び込みも検討していくべき。新規の官民ファンド、インパクトファンドやそれをマネージする人材も必要であり、開発協力の人材育成が重要。

論点③：

開発協力に関する国民への説明責任、広報・理解促進の在り方。

ア 国民への説明責任としての広報・理解促進について、効果的・戦略的に改善・強化すべき内容はないか。

イ 実施基盤の強化として、裾野を広げるため開発教育の推進、及び開発協力人材・知的基盤の強化をどのように行うべきか。

ウ 引き続き「開発協力白書」での実施状況の公表を毎年継続していく以外に、どのような取組が考えられるか。

【委員から提起された意見の要旨】

- 国民の ODA の理解促進は、多くの人・組織を巻き込み、「自分達の ODA」と思ってもらうことが大事。より多くのアクターが参加しやすい制度とし、手続きの簡素化や JICA の国内事務所でもガイダンスを丁寧に行うなどの改善ができると良い。若者のより積極的な参加を促す積極的な工夫作りとして、インフルエンサーやスタートアップに注目し、理解者となる重要アクターを増やしていくことが重要。さらに、途上国の当事者にも積極的に関わってもらい、留学中の ODA 研修員や、母国帰国後に公務員や就職した途上国学生の訪日時などに講演を行ってもらい、ODA 広報に一役買ってもらおうとよいのではないか。そうした魅力的なヒューマン・ストーリーを交えて広報することで、ODA への共感と賛同者を増やせるのではないか。
- 国民理解は非常に厳しく、政府として、途上国支援の意義を含めた適切な報道の確保が大事。例えば、TICAD で表明した支援額（300 億ドル規模）が官民合わせた額であり、ODA（税金）だけで 4 兆円をアフリカにあげるわけではない、ということが正しく理解されていない。「総理が途上国で小切手を切って帰ってきた」と曲解されないよう、広報・国内説明にもしっかりとリソースを注いでほしい。
- ODA に対する評価では、国内の第三者による評価も大事だが、相手国による評価という点も考慮する必要があり、開発協力を評価する上での特殊な論点だと思う。様々なスキームの日本への留学生を積極的に知日人材・親日人材として広報に巻き込んでいくことは、相手国における ODA の評価を上げることに資する。
- （全体的なスケジュールに関し、）開発人材の教育や、マルチ・バイの連携等の重要な論点が議論できておらず、大綱改定の有識者会議が 4 回では議論が尽くせない。

(了)