
開発協力大綱の改定に関する有 識者懇談会 第2回 稲場提出資料

稲場雅紀

NGO・外務省定期協議会

開発協力大綱改定NGO代表委員

何を間違えてはいけないか？（１）「現大綱策定後の環境変化」 COVID-19パンデミック対策・対応

グローバルな新型コロナ対応：本当は何が問題だったのか

- ◆ ワクチン・ナショナリズム：現行のメカニズムの機能不全が明らかに
 - 米・英・独など先進国の膨大な公的資金の拠出（１ワクチン数千億円）によって、ワクチンは開発された。
 - しかし、医薬品のR&Dや製造能力が一部の国（欧米、東アジア・南アジア）に偏っていたこと、未曾有のパンデミック下においても、医薬品が「国際公共財」として扱われなかったことにより、圧倒的な供給不足を招いた＝「ワクチン・ナショナリズム」（これは、「パンデミック対策・対応独立パネル」（IPPPR）の報告書にも明記）
 - パンデミック勃発時、米国のトランプ政権がパンデミック克服に指導力を発揮しなかった→COVAXを含む「ACTアクセラレーター」は早々に設置されたが、資金不足・供給不足で機能を発揮できなかった
 - COVAXは、もともとの共同購入メカニズムとしてのビジネスモデルが破綻し、インド製のアストラゼネカ・ワクチンに依存するチャリティ・モデルとなった→2021年３月以降のインドの「デルタ株」感染爆発で供給が止まり、機能不全に（～21年10月）
 - **その間隙を縫って、特に中所得国に大量のワクチンを供給したのが中国だった**

これらの問題を克服するためのグローバルな「パンデミック対策・対応」のメカニズムの構築が進められている：日本がこれにどのような哲学を持って参入するかが問われている

何を間違えてはいけないか？（２）「現大綱策定後の環境変化」 「自由で開かれたインド・太平洋」について

「自由で開かれたインド・太平洋」の「理念」＝「連結性強化、海洋安全保障、法の支配」…これで10年持たせられるのか？

◆「理念」や「普遍的価値」は、批判にさらされてこそ打ち鍛えられる

◆ モーリシャス：インド洋の要諦をしめる主要島嶼国、インドへの資本の窓口

- 「自由で開かれたインド・太平洋」のインド洋部分の軍事的基盤である「ディエゴ・ガルシア島米軍基地」は、本来、モーリシャス領。英国が領土を切り離し、住民を強制移住して米国に貸与。国際司法裁判所の勧告にも関わらず、法的拘束力がないからと占領を継続。**根底にある「国際法違反」と植民地主義**
- イニシアティブの根幹にある「ボタンの掛け違い」を放置したまま、「普遍的価値」を積み上げても、状況の変化によって「砂上の楼閣」になってしまうリスクがある

権威主義に対抗する「普遍的価値」は、「自由、人権、民主主義、透明性、公開性、公正さ」＝『人間の安全保障』をマクロに実現する「連帯」の思想に求められる

◆ 我が国は、「自由で開かれたインド・太平洋」において、これを実現しようとしているのか？

NGOはなぜ、開発協力の目的を当事国の「持続可能な開発」に求め、短期的な外交的・経済的利益からの自立を求めるのか：持続可能な世界の構築のためには、「普遍的な価値」こそ重要であることを理解しているから。

何を間違えてはいけないか？（３）様々な理念の諸関係 「人間の安全保障」は「地球規模課題」だけの冠ではない

「論点ペーパー」の世界観 サイロ・アプローチ

既存の国際秩序を守る：

FOIP

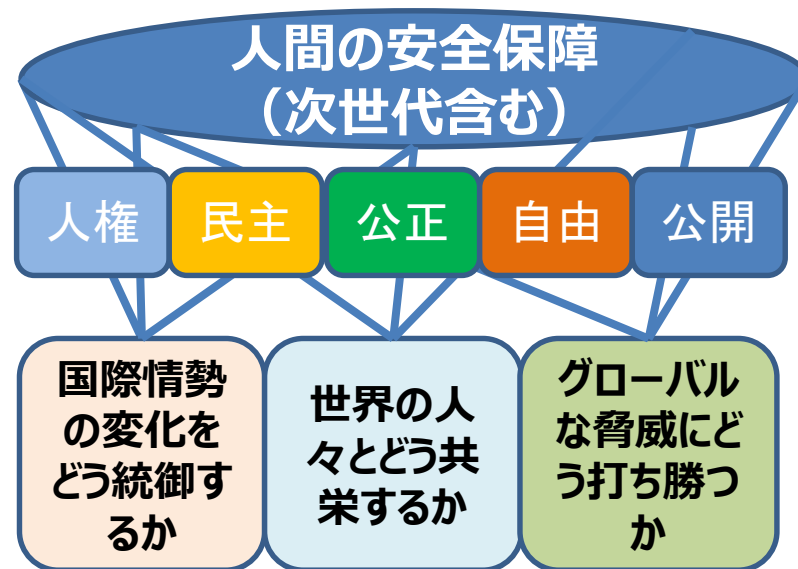
開発協力で日本も
繁栄：

経済安全保障

地球規模
課題：

人間の
安全保障

10年持つ大綱の在り方 本来の普遍的価値の追求（例）



◆開発協力の対象国：世界の多くを占める「グローバル・サウス」

- 開発協力における「普遍的価値」とは、「グローバル・サウス」とそこに住む人々に受け入れられる「普遍的価値」でなければならない。

事例：現代の「グローバル・サウス」のレベル 国連安保理におけるケニア演説の意義とは



- ◆ ロシアは2月21日、ウクライナ東部の二つの「共和国」を承認、24日にウクライナ侵攻を開始。
- ◆ これに対して2月22日に開催された国連安保理で、非常任理事国ケニアのマーティン・キマニ国連代表部大使は、ロシアのウクライナ侵攻に反対する演説を行い、アフリカのポストコロニアル国家がその歴史において何に忍耐し、何を選び取ってきたのかについて述べた。
- ◆ 歴史に根差した格調の高い演説は日本でも報道された。

この演説の意義は、「ロシアの侵略を批判した」ことだけにあるのではない。ポストコロニアル国家が抱えてきた悲劇と絶望を基礎にして、新たなパラダイムへの希望を明確にしたことに、この演説の意義はある。

- ◆ アフリカのポストコロニアル主権国家は、欧州の帝国主義によって引かれた国境線に沿って自らの国家を定義せざるを得なかった。その結果、いまでも民族は引き裂かれている。
- ◆ これを受け入れる代わりに、アフリカは、大陸レベルでの政治・経済・法律的な統合を目指した。現在の国境線に満足するのではなく、また、過去の危険なノスタルジアに耽溺するのでもなく、アフリカ統一機構（現在、アフリカ連合）と国連憲章に、いまだ見知らぬ偉大なものを見出そうとした。
- ◆ 人種、民族、文化的な要素に基づく主権回復主義、拡張主義を排する。これは過去数十年にわたって常任理事国を含む多くの大国が国際法を顧慮せずに行ってきたことである。

植民地時代の国境線を引き継いだ現在の擬制的な主権国家体制の問題を告発したうえで、その解決のビジョンとして「アフリカ連合」や地域経済共同体の意義を明確に示す画期的な演説

何を間違えてはいけないか？（４）市民社会との連携 「対等な連携」が市民社会を強くし、開発協力を世界水準にする

欧米や市民社会スペースが一定確立した「グローバル・サウス」諸国と比して「マイナスからの出発」を余儀なくされている日本のNGO・市民社会

- ◆ 社会的支援・民間支援がこれらの国に比べて弱体
- ◆ 本来、公共セクターと市民社会の対等な連携で行うべき「開発協力」の多くが、いわゆる「官」にあらかじめ独占されている（英・米・仏・独それぞれとの比較）
- ◆ 限られた資源と過酷な環境の下で、相当の実績を出してきた日本のNGO
 - NGO連携無償、ジャパン・プラットフォームでそれぞれ相当の結果を出してきた
 - 日本の市民への「国際協力」の必要性についての啓発・理解促進でも大きな役割
- ◆ 「グローバル・サウスのNGO」向け支援は、「草の根・人間の安全保障無償」のみ
 - 他のドナー国の多くは、当事国NGOを直接支援するスキームを持っている
- ◆ MDGs-SDGsの流れで、世界の市民社会はアフリカ、南アジア、中南米など「グローバル・サウス」も含め事業実施・政策立案双方の能力を飛躍的に向上→日本のNGOは？ 国際協力アドボカシーの資源は「米国の財団」というのが現実
- ◆ **今こそ、「対等な連携」で市民社会の力を解放つ方向に舵を切るべき時**

- ◆ 市民社会によるODA実施額を、OECD-DAC平均（15%）を目標に、本大綱期間中に10%目安に引き上げる
- ◆ 「官」独占から「対等なパートナーシップ」による実施へ：技術協力・ボランティア事業等
- ◆ 「グローバル・サウス」の市民社会への直接支援・対話枠組みの創設 等

何を間違えてはいけないか？（５）開発協力のパラダイム転換を見逃さない：特に国際保健と人道支援をめぐって

◆「開発協力」のパラダイム転換

- サハラ以南アフリカ含め、多くの国が「中所得国」に
- 一部の国が紛争や歴史に根差した各種理由により「低所得国」に取り残される
- 一方、グローバルな脅威（貧富格差、紛争、パンデミック、気候変動と災害）や無秩序な新規技術導入等による予測可能性の低下などで、世界は国の所得区分を問わず不安定化（「人新世の時代における人間の安全保障野新たな脅威」）
- こうした中、「開発協力」は、「先進国→途上国」の垂直モデルから、相互依存に基づく水平モデルへのパラダイム転換を遂げる必要がある。

<国際保健>

- ◆ 「垂直→水平」のパラダイム転換が最も意識的になされている
- ◆ 南の世界のR&D・製造能力強化＝グローバル・シェアリング
- ◆ 「グローバル・ヘルス戦略」：これらの方向性が一定反映された内容＝新たなパラダイムに向けた重点化

<緊急人道支援>

- ◆ 「取り残された低所得国」（多くは紛争国）へのグローバルな責任、所得区分を問わないグローバルな脅威への備えの両面で「人道支援」の強化が必要
- ◆ 対象を限定しない柔軟な資金の活用、国際機関や市民社会との積極的・機動的な連携が不可欠。

パラダイム転換を見越し、ポストSDGsやカーボンニュートラル目標に対応できる大綱に
全体戦略・分野別戦略・国別戦略の統合性・首尾一貫性の確保を

資料① 第 2 回「各論」の論点に関する NGO・市民社会の意見集約

1. 開発協力の方向性

(1) 国際秩序に対する挑戦に対応するため ⇒ 平和の土台・普遍的価値を再構築、次の時代の新しい国際秩序作りへの貢献 – 普遍的価値に基づく国際秩序を守り、「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」の理念を更に推進していくための協力を強化 (連結性強化、海洋安全保障、法の支配、等)	＜「自由で開かれたインド・太平洋」と開発協力の軍事化・安全保障化の問題について＞ ● 軍事的・経済的安全保障の概念としての FOIP は、世界的な「普遍的価値」を有するものではなく、これを前面に出すことは、自国の利益最優先と捉えられかねず、諸外国に対しても説明が困難であり、「国際的主導力を果たす」ことにはつながらない。世界的に脱植民地化、自己決定権の行使を求める運動が広がる中、FOIP が現代の植民地主義の象徴とみなされ、国際的な反発を受けるリスクがある。 ● FOIP の概念が大綱に記載された状態で日本の NGO が ODA に参画・連携することで、NGO の「中立性」の原則が脅かされることを懸念。日本の NGO の活動が「中立」と見なされず、現場活動においてリスクにさらされることも懸念。 ● 開発協力の安全保障化は日本に対する信頼を失わせる。 ➢ 関係国 (i.e. 中国) が「ODA が軍事拡張に使われる」と反発する恐れがある。軍事的緊張のエスカレーションにつながり、日本の「国益」につながらない。市民のレベルでも不信感 (「自分たちが大国の対立に巻き込まれる／利用される」) が増す要因になり、日本にとって好ましくない。 ➢ 【参照】 笹川平和財団 西田一平太「日本の軍事拡張に ODA が用いられている」といった形で、日本に対する信頼性を損なわせようという害意を持った主体による情報操作 (ディスインフォメーション) の対象となるリスクもある」(「開発協力大綱」の改定が示す日本の課題— ODA と安全保障 → 「ディスインフォメーション」ではなく現実にも受け止められる恐れがある。) ● ODA を安全保障のために使うことに国民的理解は得られないのではないのではないか。 ➢ 令和 3 年度国民生活に関する世論調査の「政府への要望」(複数回答) において「防衛・安全保障」は必ずしも多くない: ①「医療・年金などの社会保障の整備」(67.4%)、②「新型コロナウイルス感染症への対応」(65.8%)、③「景気対策」(55.5%)、④「高齢社会対策」(51.2%)、⑤防衛・安全保障 (39.4%) ＜普遍的価値＞とグローバル課題 ● 「普遍的価値を守り抜く」と謳うのであれば、FOIP ではなく「人権外交」を打ち出すべきでは。それを ODA において具現化するためには、国際人権規約・国際人権基準の遵守、法の支配を被援助国に求め、人権侵害を受けている当事者やそこに寄り添い活動する市民社会の政策立案・決定への参画、市民の政治的権利の保障を含む、民主主義制度の構築支援や選挙の公正性担保の強化といった支援を行うことが求められる。 ● 気候変動、紛争、パンデミックなど国境を超える複合的課題が増大する中で、地政学的要因に左右されずに地球規模課題への対応、社会的・経済的脆弱性への支援を行うことが日本の国際的評価やプレゼンスを高め、ひいては外交力の強化・国益にもつながる。
---	---

(2) コロナ禍等を受けた経済・社会の脆弱性に対応するため ⇒ 世界と日本が共に繁栄する環境をつくる ● 日本の経済安全保障に資する開発協力を推進（各国の自律性強化、産業多角化、国際的なスタンダード作り、重要鉱物資源の安定供給、等） ● 日本企業の海外展開支援を推進（ビジネス実証化支援、マスタープラン策定等の上流の支援、等）	● 「経済・社会の脆弱性の対応」と「日本企業の海外展開支援」とはどうつながるのかが不明。これを前面に出すことで国益最優先の印象を与える。 ● 人権・環境へのインパクトは、外交にも影響を及ぼす。日本の ODA が、「経済・社会の脆弱性の対応」どころか人権侵害や環境破壊に結びついている事例が多数見られる中、前提として日本の ODA が人権侵害・環境破壊・紛争の助長等に結びつかないよう、Do No Harm の原則のもと、基準・指標に基づく援助戦略とモニタリング・評価が必要。「人権外交」を打ち出す日本として、「ビジネスと人権に関する指導原則」をはじめとする国際基準、またこれに基づき日本政府が策定した「ビジネスと人権に関する行動計画」、「責任あるサプライチェーンにおける人権尊重のためのガイドライン」等との整合性を確保し、企業の人権デューデリジエンス導入の確保や社会・環境配慮の徹底が必要。その上で、人権侵害や環境破壊が起きた時は、誠実な救済を行い、案件を継続的な PDCA サイクルのもと実施していくことが求められる。
(3) 地球規模課題の複雑化・深刻化に対応するため ⇒ 新たな時代の「人間の安全保障」を推進 ● 地球規模課題の国際的取組を主導（特に貧困削減、保健、気候変動（適応・緩和）、環境（生物多様性、海洋プラスチック汚染対策等）、人道支援（難民・避難民等）、脆弱国・脆弱層への重点的な取組、等）	● 「人間の安全保障」の推進、「地球規模課題の国際的取組」については、より一層の推進が求められる。気候変動、紛争、パンデミックなど国境を超える複合的課題が増大する中で、FOIP のような偏狭な地政学的概念にとらわれず、「貧困、保健、気候変動、環境、人道支援、脆弱国・脆弱層への重点的な取り組み」を行うことこそが、日本の国際的評価や共感につながる。 ● 令和 3 年度「外交に関する世論調査」（内閣府）表 21－1「開発協力を実施すべき観点」によると、「災害や感染症など世界的な課題に対して、各国が協力して助け合う必要があるから」が 58.7%、「中小企業を含む日本企業や地方自治体の海外展開など、日本の経済に役立つから」が 41.5%、「中国などによる開発途上国への進出が著しく、日本の存在感を確保する必要があるから」が 27.9%と、「人間の安全保障」の観点で開発協力を実施すべきと考える国民が最も多い。 ● さらに、令和 2 年度「外交に関する世論調査」（外務省）問 8「開発協力で優先すべき分野」においては、「教育・職業訓練含む人材育成」が 59%、保健・医療（新型コロナ等の感染症対策含む）が 55.6%、気候変動・環境、防災が 38.3%と、基礎社会セクターへの支援を実施すべきと考える国民が多い。大綱では、「人間の安全保障」および基礎社会セクター含む地球規模課題への取り組みを前面に打ち出す（最初に記載す）べき。 ● 日本はグローバルヘルスを外交戦略に位置づけ、コロナ禍においても国際協調・多国間主義を重視し、資金拠出・ガバナンスの両面で一定のプレゼンスを発揮してきた（保健分野 ODA の割合は 2019 年の 5.4%から 2020 年には 9.5%に増加）。今年策定されたグローバルヘルス戦略との整合性を図り、国内外の CSO との連携を強化しながら、この分野での強みをさらに発揮することが求められる。 ● 一方、現状取り組みが不足しているジェンダー主流化、環境配慮を ODA の中心的理念・原則に位置付け、基礎教育、社会的保護などの社会セクター支援、気候変動に起因する災害や防災、飢餓・食料危機、紛争下の難民・避難民への人道支援、ジェンダーに基づく暴力や子どもに対する暴力への対応などの強化が求められる。 ● 「脆弱層への重点的な取組」として、現行大綱の「公正性の確保・社会的弱者への配慮」の項で「格差是正、子ども、障害者、高齢者、少数民族・先住民族等の社会的弱者」への配慮と参画が挙げられていることは重要。さらに女性、難民・避難民、移民、性的少数者なども含む脆弱性を抱える層への認識とこうした層への差別の撤廃や格差是正の重点的取り組みについて明記することが求められる。

2. 検討が必要な論点

(1) ODA の戦略性の一層の強化 ● 同志国・他のドナー国や国際機関等との戦略的な連携 ● 開発協力の質・効果の向上に向けて開発金融をはじめとする国際ルールの策定・実施等の取組をいかにリードするか ● 日本らしい地球規模課題への取組を通じた国際的な主導力の強化	● 戦略的連携に国内外の CSO を明確に位置付けるべき。国際社会の傾向として、あらゆる政策、法律、イニシアティブ等には、必ず市民の視点が入り入れられており、それが入るからこそ普遍性を持ちリーダーシップを発揮できる（ヨーロッパが例）。国際的主導力の強化には、政策やイニシアティブの策定段階で市民社会の視点の取り込みが不可欠。 ● 「現地化」の潮流がありつつも、現地の NGO の活躍が困難な地域においては、国際機関と国際 NGO が連携して活動しているのが実態。ただし、国際機関の IP 契約を取るには、複数年での数億～数十億円レベルのカウンターパート資金が必要で、現在の N 連や JPF の単年度契約では対応できない。日本の NGO が国連と連携し、長期化する人道危機に対応するためには、複数年契約が必須。
(2) 民間セクターや NGO を始めとする市民社会や大学・研究機関等との連携と支援の迅速化 ● ODA の「触媒」機能の強化と時代の変化に応じた官民連携の在り方 ● 民間セクターのニーズに応じた開発協力の在り方や案件形成の迅速化	● 民間との連携においては人権デューデリジェンス、社会・環境配慮の徹底が求められる(上記「1.開発協力の方向性」の(2) 参照)。 ● CSO との連携は、国際スタンダードからかけ離れている現状を是正すべき。DAC から二国間援助における CSO を通じた援助比率を高めるよう提言も出されていることを踏まえ（米国約 20%、英国約 15%に対し、日本は 2%以下と DAC 内最下位レベル）、せめて本大綱期間内では、10%を目安として改善すべき。現状で「国際的取組を主導」できる立場などではない。 ● 現行の開発協力大綱と同様、CSO としての独立した項目を設け、「開発現場の多様な考え方、ニーズをきめ細かに把握し、状況に応じて迅速に対応できる」CSO の「開発協力への参加・連携の強化」（現行の開発協力大綱より抜粋）とさらなる参加・連携の質の向上をはかり、CSO を開発協力に関する政策対話・案件形成・財政支援と実施・モニタリングと評価のパートナーと位置づけることが求められる。 ● その対象には日本のみならず被援助国の CSO も含むべき。さらに CSO の貧困削減や脆弱性の低減への貢献や、「新たな時代の人間の安全保障」における連帯や行為主体性に果たす役割、CSO が有する国境を超えた国際ネットワーク、開発における最新トレンドや考え方などの情報収集力、また多様なセクターをつなぐ対話促進力などの重要性についても認識が求められる。 ● ODA における一般市民との窓口である CSO の参画の質を抜本的に改善・深化することは、ODA の理解者を増やすためにも極めて重要。 ● 災害や紛争発生後、案件ごとに財務省協議しては、支援の迅速化を図ることはできない。例えば、ジャパンプラットフォーム等に対しては、一括の拠出金として支出して、実施後の評価を丁寧に行うべき。また N 連・JPF とともに、精算業務の簡素化を図り、事業の質の評価を重視すべき。 ● 社会起業家等との連携は重要ではあるが、NGO に比べ、スタートアップ資金は、多くあるのが現状であり、ODA からの支出はなじまない。

（３）支援手法の柔軟化・効率化 ● 国際情勢の変化を踏まえた各種スキーム（有償資金協力、無償資金協力、技術協力等）の効果的な組み合わせ、一層効果的な人道支援の在り方 ● 業務合理化や適正な執行管理等を通じた支援の効率性向上	● 【CSO との連携については、「開発協力を時代に即した形で、一層効果的・効率的に実施するための 3 つの提言」（Annex 1）参照】 ● 各スキームの構造上の問題を精査し、改善が求められる。効率性の観点からは、現状 NGO が参画できない構造は見直されるべき。 ● 2020 年の OECD DAC 対日ピアレビュー評価を受けて、基礎社会セクター・人道支援の割合を増やす、貧困削減や富の分配に向けた明確なアプローチを示す、日本企業の受注と結びつきたいわゆるひも付き、タイド援助と捉えられる援助を完全にアンタイド化していくことなどが求められている。また日本の ODA の特徴として借款が 70%ほどを占め、譲許性が高いとはいえ、こうした借款による財政悪化の有無や貧困削減効果などを精査する必要がある。 ● 効果的な人道支援のあり方については、2016 年世界人道サミットで日本政府もコミットした国際約束「グランド・バーゲン」の「ローカルアクターへの支援と資金の拡大」、「現金給付型支援の拡大」、「資金の質の拡大（柔軟性、複数年拠出など）」などに沿った支援の強化が求められる。気候変動や紛争やパンデミックなどの複合的要因による複雑性、不確実性の高いリスク（例として飢餓問題）は、「外部者が処方箋を提供する」ような形ではもはや効果的に対処できない。地域社会に根ざした知見・経験、社会システムへの横断的支援、予防的・先行的行動への支援やレジリエンス構築等が求められ、これらに関わる多様なアクターをつなぐ役割を担えるアクターとして NGO がある。これに鑑み、グランド・バーゲンの最重要な柱となっている『現地化の推進』への協力、約束されている『現地組織への直接資金拠出 25%目標』に向けた取り組みの推進が必要である。また、現地化に向けた移行期には日本の NGO を通した現地組織への資金拠出の拡充や、国連の「対等なパートナーシップ原則」に基づいた、現地組織との提携促進が必要である。 ● 一方、日本の NGO の人道支援に対し、ウクライナや食料危機への支援が迅速に拠出されたものの、現金給付支援が認められない、食料配布以外の農業生産能力の向上などの支援は認められないといった制約が多く、早急な方針変更と柔軟性の確保が求められる。
（４）日本の信頼と強みを生かした顔の見える支援 ● 充実した支援メニューの提示によるオファー型支援の積極的推進を通じた ODA の質や迅速性の更なる向上 ● きめ細かく息の長い人づくり支援の一層の推進	● 「顔が見える支援」は、世界の援助潮流から逆行している。国際協調やイニシアティブにおけるリーダーシップや資金拠出、また CSO との連携を含む質の高い援助により、信頼性やプレゼンスは向上できる。 ● 「オファー型支援」につき、明確な方針・基準が必要。これまで要請主義のもと、権威主義国家であっても相手国政府の望む支援を行ってきた結果、国際的な規範に沿わない結果をもたらしている（例として、ラオス、ベトナム等への法整備支援）。一方、「オファー型」で日本からの押し付けや現地のニーズに沿わない支援となる懸念もある。現地の市民社会・コミュニティを含むニーズの汲み上げが必要。
（５）開発協力のアウトカム（成果・効果）・実施基盤（資金的・人的資源等）	● 本件開発協力大綱の改正にあたり、まずはこれまでの開発協力の包括的な検証が必要。現状行われているのは、一部のプロジェクト、国別評価や個別政策の評価のみ。またこれら評価には、国内外の CSO が評価者として入り、また CSO の貢献や果たした役割が評価項目として取り入れられるべき。 ● 国際的に合意された、国民総所得（GNI）の 0.7%目標に対し、現状は 0.31%、後発開発途上国向け ODA は 0.2% 目標に対し 0.1%。先進国としての責任を果たし、継続的な ODA 予算増額と目標達成のための工程表の策定が必要。 ● ODA の成果測定と検証、アカウンタビリティと透明性の確保、長期的インパクト評価、被援助国や CSO・コミュニティによる当事者評価、こうしたプロセスへの資金配分と仕組みづくりが必要。 ● 二国間援助における透明性と説明責任の確保が求められる。市民社会を含むモニターを行い、必要に応じて見直す仕組みづくりも必要。特にミャンマー国軍への資金の流れについては、人権・民主主義といった「普遍的価値」の推進とは逆行するものとして極めて深刻であり、早急な検証と対処が求められる。

- 援助に関わる政府の人材育成、専門性の強化が必要。現行大綱には「外務省・JICA においては社会開発分野の人材育成、体制整備に取り組む」とあり、この検証も必要。

(6) ODA の実施上の原則

- 現行の大綱に掲げられている諸原則は基本的に維持しつつも、改善・強化の余地はあるか

- ODA4 原則、人間の安全保障を原則として明確に位置付けるべき。
- 本来、開発協力の在り方は「開発協力基本法」（もしくは「ODA 基本法」）などにより、その主目的を、途上国をはじめとする世界の「持続可能な開発の推進」等に規定する必要がある。また、開発協力が短期的な外交的利益に従属することを回避し、主目的である「持続可能な開発の推進」等にとって合理的・効率的な政策・施策を実現するために、「国際開発庁」「開発協力庁」などを設置して、これらを主管官庁とする必要がある。
- 開発協力は途上国の貧困と格差の解消を最優先の目的とすること、日本の外交政策、安全保障政策および経済振興策とは明確に切り離すことを大綱の原則、方針で示されるべき。
- 開発協力大綱に、直接的な軍事支援でなくとも、国際社会では軍事支援と捉えられる ODA は無くすよう明確にすべきである。現大綱の書きぶり「非軍事的貢献」がその一例。政府の旧「武器輸出三原則」に代わる、今の「防衛装備移転三原則」に沿った輸出であったとしても、それは明確に ODA とは分けるべきであり、それを可能とするような大綱であってはならない。
- 「開発協力」の定義につき、現大綱が掲げる「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」の維持を最低限求める。さらに、この定義を「開発途上地域の開発を主たる目的とする『公共的な』国際協力活動」とし、担い手によらず、公的な資金・資源を用い、公共的な性格をもつ国際協力活動のあり方や役割・責任を明確にする大綱として、関係者や一般市民からも十分意見聴取の上で充実させてほしい。
- 軍事支援を含む ODA に日本の NGO が参画・連携することで、NGO の「中立性」の原則が脅かされることを懸念。日本の NGO の活動が「中立」と見なされず、現場活動においてリスクにさらされることも懸念（例：アフガニスタンではこれまで他国 NGO が攻撃の対象となったが、日本の NGO はなかった）。
- ODA およびその他開発協力の実施基準・指標の明確化が求められる。また中所得国が増える中で、一人当たりの GNI で援助国・被援助国を分類する方法については、現在新たな地球規模課題への対応の取り組みとして国際的に議論されている「国際公共投資」を踏まえた、さらなる議論が必要。
- 多くの国々が「中所得国」となり、一部の国が様々な理由から取り残されて「低所得国」となっていると同時に、すべての国において貧富格差が広がり、所得区分に関わらずすべての国が、パンデミックや気候変動による災害、地政学的転換に関わる紛争、無秩序な科学技術の導入などのグローバルな脅威に直面している状況となっている。これらに鑑みれば、開発協力は、これまでの「先進国が途上国に援助する」という垂直的なあり方から、水平的なあり方へと移行する必要がある。開発協力大綱は、現在の開発協力を、このパラダイム転換に対応したものとしていく方向性を明確に掲げる必要がある。
- 「人間の安全保障」の一人一人のレベルでの開発課題への対応や人権実現にどう対応していくのか、日本政府も策定に関わった「[人新世の時代における人間の安全保障への新たな脅威～より大きな連帯を求めて](#)」において、人間の安全保障に必要なとされる保護とエンパワーメント、さらに新たに加わった「連帯」の概念をも踏まえた開発協力のあり方が問われている。

資料②NGOとODAの連携強化について

「開発協力を時代に即した形で、
一層効果的・効率的に実施するための3つの提言」

計2回のNGO意見集約アンケート（2022年9月13日～27日実施）、開発協力大綱改定見直しに関する緊急NGO円卓会議（2022年9月22日開催）、NGO・外務省定期協議会 臨時全体会議（2022年9月27日開催）、をもとに、NGO・外務省定期協議会 開発協力大綱改定NGO代表委員及びアドバイザー、連携推進委員会・ODA政策協議会の委員・コーディネーターで作成

開発協力を時代に即した形で、 一層効果的・効率的に実施するための3つの提言

① 「DAC内最下位レベル」であるCSO経由の二国間援助比率を 本大綱期間において10%を目安に引き上げ「世界水準」に。

※「（米国政府は、）財政的にも対外援助の予算が厳しくなる中、開発援助事業を行うのは政府よりNGOの方が効率的であり、NGOとパートナーを組むことで、限られたODA予算を有効活用できるとも考えられるようになった。そしてNGOとパートナーを組むことで民間の寄付も加算され、政府の費用対効果が拡大すると計算したのだ」（[日本国際交流センター・JCIE](#)）

「開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ」

◆無償資金協力

・日本NGO連携無償資金協力（N連）

[第三者評価](#)（外務省）によって、開発・外交的視点双方で高い効果が確認されている。

・ジャパンプラットフォーム（JPF）

60以上の国・地域において、総額760億円以上、1,900以上の人道支援活動を展開。

**NGOが有する固有の価値※を活かして、
既に大きな成果を生み出しているが、
予算の大幅な不足により機会損失が発生。**

※NGOの固有の価値：ラストワンマイル支援（SDGs「誰一人取り残さない」の実現）、柔軟性（コロナ禍における支援継続）、迅速性・持続性（寄付等自己財源活用）、参加性、市民性（民主主義の象徴）、現地化等

**二国間援助におけるCSO経由・支援額
DAC平均である15%を念頭に、
本大綱期間では、10%を目安に引き上げ。**

参考

2019年度 二国間贈与計 5,755億円

（無償資金2,787億円、技協2,968億円）

内訳・JICA経由：約2,600億円（約45%）

・国際機関経由：約1,200億円（約22%）

・**日本・他国CSO経由：約200数十億円（数%）**

DACによる市民社会勧告

「CSOを独自のアクターとして認知し、ふさわしい支援策を含むこと」⇔日本のCSO経由二国間援助は1.6%～2%と**DAC内最下位レベル**（DAC平均15%）

※「国際的取組を主導」できる立場ではない。

□2019年度CSO経由・支援／額・割合

1. 米国 6,657.48百万ドル 22.50%

2. ドイツ 1,665.87百万ドル 7.80%

3. 英国 1,996.04百万ドル 15.00%

4. 日本 234.10百万ドル 1.60%

5. 仏国 480.04百万ドル 5.00%

ODA実績
贈与相当
額順

割合だけではなく、
金額自体に課題

・「日本や被援助国の市民社会に対して、一層制度的な支援を行うべき」と提言 [『Development Cooperation Peer Reviews: Japan 2020』](#)

開発協力を時代に即した形で、 一層効果的・効率的に実施するための3つの提言

② 「官」中心に実施されている技術協力事業等を抜本的に見直し、NGO主体の実施で効率化が可能なものはNGOへ。

※「日本の技術や技能，知識を途上国に伝える『技術協力』は国際協力機構（JICA）が実施するものとみなされてきたが、その分野にもNGOに参入してもらい、『競争』が生まれてもいいのではないか。」（2018年12月26日河野外務大臣談話）

◆技術協力プロジェクト

- ・NGOがより効率的に実施できる事業が、JICA技協において高コストで実施されている。（例：①同種事業比較で、NGO実施の2倍のコスト、②保健分野2015-20年技協55案件の内、21案件（38.2%）がNGOによって一部・全部実施可能）
- ・日本人コンサル中心⇒非効率・非持続的・非世界の援助潮流

▶NGO向けの技術協力量（N技）の新設

外務省が国別最重要課題を公示、NGOが調査・事業提案する競争入札。**現地NGO連携重視**（JICAの技協受託ではなく外務省から直接）

◆JICAボランティア事業

- ・派遣実績職種の46.2%はNGO活動と重複⇒非効率
 - ・NGOも海外インターンやボランティア募集⇒民業圧迫
- ※韓国では、ネットワークNGO,KCOGが事務局を務め、韓国NGO活動地33ヶ国派遣

▶NGOと重複する活動分野は、NGOへの補助に切り替え

◆国際緊急援助隊派遣・援助物資供与

- ・NGOの医療チーム派遣や援助物資供与（現地調達）と重複
- ※JICA援助物資：シンガポール・マイアミ・ドバイの倉庫より輸送・現地ニーズ乖離

▶JPF通常予算を増加させ、NGOを実施主体へ（効果持続性）

参考

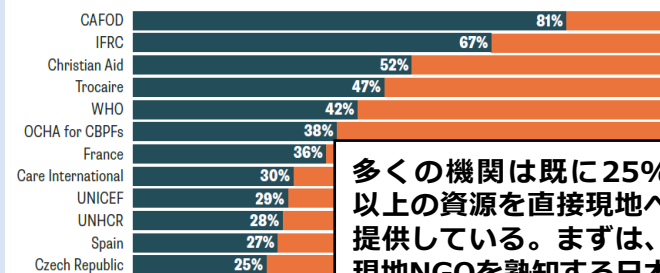
JICAにおける予算滞留の問題

- ・JICA無償資金年度末残高は、2020年度末で1,960億円。単年度予算を上回り極めて非効率。（2017年には資金ショートで公示中止や延期も）

グラントバーゲン（世界人道サミット）等

- ・「可能な限り現地主体で、必要に応じて国際的に」「グローバル公共投資」⇒日本人コンサル中心技協は時代錯誤
- ・日本のNGOでは、現地CSO連携が主流

Figure 7 Signatories that reported meeting or exceeding the 25% target of funding to local actors 'as directly as possible'



Source: Signatory self-reports

多くの機関は既に25%以上の資源を直接現地へ提供している。まずは、現地NGOを熟知する日本NGO事業を増やすべき。

開発協力を時代に即した形で、 一層効果的・効率的に実施するための3つの提言

③ 全国800を超えるNGOの力を最大限引き出し、日本のODA/ 国際協力に関する日本及び被援助国国民の支持向上を図る。

※市民・国民のODA理解・支持なく、ODAを今後10年維持することは不可能。全国にネットワークを有する約800の国際協力NGOの存在は、市民・国民が日常生活の中でODAに参加、理解できる限られた機会。NGOの力を最大限引き出すべき。

◆官民マッチングファンド (ジャパン・エイド・マッチ)

- ・国民の寄付に対し同額のODA予算を組み合わせNGO事業を実施、「国民一人ひとりが主役」のODAを実現。ODAを触媒とし、資金確保と世界の人道課題やODAに対する関心喚起を両立。地域ネットワークNGOが事務局として広報やイベント開催等幅広い活動展開。

◆NGO活動環境や開発教育実施体制の拡充

- ・情報提供、能力強化研修、国際／政策会議参加・開催支援、事前調査・評価等の基盤強化策を拡充。

◆現地CSOの日本のODAへの参加拡大

- ・グランドバーゲン履行や被援助国内日本ODA支持層拡大等を目的に、①被援助国CSOへの援助拡充、②ODA事業の立案、モニタリング・評価を日本と現地CSO協働で行う等、参加促進、**現地社会とともに築く開発協力**を確立。
(**草の根の民主主義を支えることこそ、自由や基本的人権、法に基づく支配を促進する「日本らしい支援」**)
- ・草の根人間の安全保障無償資金協力の運営は、被援助国CSOに詳しい日本CSOの参加のもと質の向上を目指す。

参考

外交に関する世論調査 (令和3年度内閣府)

- ・ ODAは1997年のピークから半減しつつも、「現在程度でよい」が54.2%。

UK Aid Match (英国マッチングファンド事例)

- ・ 2013年から2016年、360万人が寄付し、42団体、22ヶ国の事業に1億2,400万ポンド(約150億円)を助成。現在も継続中

米国では、戦略的にNGOに投資。 日本でもNGOに対して戦略的な投資を

「過去20年間でUSAIDの組織基盤強化支援の助成を最も多く受けた20団体の歳入は、同分野の平均的なNGOと比べ2倍に。民間の寄付や国際機関からの資金が増えたことから、これら団体の予算にUSAIDからの資金が占める割合は、53%から31%に減った。」

「**開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ**」(日本国際交流センター・JCIE)

運営面：①長期化する人道危機への対応や国連IP契約獲得条件である複数年契約、②現金給付型支援、③成果重視の柔軟変更や精算業務簡略化、④CSO人的投資(一時帰国・有給休暇・法定福利・研修費・現地CSO管理費等直接費化、人件費単価改善)