



開発協力大綱の改定に関する 有識者懇談会 第3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

開発資金と実施体制

予測可能性の低い時代にどんな「戦略性」が必要か？

◆ 厳しさを増しているのは「日本の安全保障環境」だけではない

- 世界は持続可能性の危機にある（新「人間の安全保障」報告書）
- 開発協力がアプローチすべきは、むしろこちらの課題

◆ 多くの国が「中所得国」に…国内の経済格差と貧困人口の多さが課題に

- 巨大な格差と低中所得層の不満がSNSで拡散、どの国でも、予測不能性が課題
- 一方、中所得国化と相まって、多くの国で権威主義が拡大（インド、ブラジルも）
- 低所得国は紛争や特有の課題を抱え、一般的な「開発協力」だけでは飛躍できない
- 多くの国がインフラ・経済開発で債務が増加、COVID-19後の引き締めで金融不安

◆ 所得区分を問わず、グローバルな危機に直面（気候、感染症、債務etc.）

- COVID-19で最も多くの人々が亡くなったのは米国
- デジタルや科学技術イノベーションの可能性と危機

◆ 「卒業」前提の垂直的な「援助」から相互依存前提の水平的な「協力」へ

<開発資金>

- ◎ リーマンショック以降、開発資金は民間、国際金融機関…コロナ後の債務危機へ
- ◎ PEFF（パンデミック金融ファシリティ、2016年設立）の失敗：民間資金活用の困難
- ◎ いかに国・地域・世界レベルで公的資金を確保するか（グローバル公共投資）
- ◎ 国際連帯税などを含め、大胆な発想を。緊急にはSDRの配分・活用拡大を

<実施体制>

- ◎ 市民社会は「開発協力」の目的を相手国の開発と貧困削減におき、短期的な「国益」や外交的利益から切り離すよう主張
- ◎ 開発協力が外交に従属した結果、開発協力がゆがめられ、「国益」も損なう事態に：多くの事例が物語る。もう持たない状況では
- ◎ 「官主導」から市民社会を含むマルチステークホルダーへの移行：相手国のステークホルダーとの連携・協力も主流化する必要

開発協力の諸原則

8-12年の中長期を見通して

- ◆「人間の安全保障」を原点に：個人とコミュニティを中心に「保護＋エンパワメント」に加え、社会を見通すマクロな視点としての「連帯」を加える

人権アプローチ：人権を中心に据え、影響を受ける人々の人権が損なわれないように

当事者主権：最初の段階から、影響を受ける人々の主体的な参画を確保

ジェンダー主流化：あらゆる開発協力にジェンダーの視点を主流化する。

民主主義・人権原則：民主主義・人権が脅かされた場合、援助停止や見直しを行う

現在の「大綱」の4原則の水準を一步進める

ポストSDGs交渉・ジェンダー主流化・脱炭素の実現などの計画立案がこの大綱にかかっている

<非軍事原則>

- ◆ 貧富格差拡大や中間層の没落等でどの国も治安悪化。
- ◆ 紛争を抱えた低所得国はますます不安定化。サヘル地域はクーデター相次ぐ
- ◆ 「中所得国化」が進む中、多くの国で権威主義政権が台頭、人権状況が悪化
 - この状況では「非軍事原則」を堅持し、軍事に加担した援助を行わないと明確にすることが最も大事
 - いわゆる「軍」のみならず、状況によって、治安機関への援助は、特定勢力への実質的な軍事援助となりかねない（例：2004年イラク内務省への警察車両等供与（緊急無償）：当時内務省を支配していた特定勢力に利するものとなった疑い）
- ◆ 「歯止め」が機能しない状況⇒「非軍事原則」の堅持とそのための方法を大綱に明記

開発協力への「市民の理解」 ＝透明性・公開性が信頼の根源＝

開発援助への「国民理解」に関わる状況は「論点ペーパー」が想定するよりずっと厳しいと認識すべき

◆ 二国間援助が短期的国益・外交的 利益に従属した結果、歪められる

- 例：外交的理由で過大な目標設定⇒目標「達成」のため、計算方法などを工夫して金額や成果を算出
- 計算方法などは公開せず、表現方法も十分に整えない
- 相手国には見透かされ、国民からは「国内に使える」と批判される

◆ 担当するスタッフにも多大な精神的 負担⇒「悪循環」が続く

➤ こうした悪循環は断ち切る必要

- ・ 可能な範囲で目標を設定
- ・ EBPMは目的と指標の設定が大事
- ・ 公開性・透明性を最大限高める
- ・ 表現の仕方の面でも、より正確性を高めるなど、向上を目指す

◆ 開発協力に関する正確・適切な 報道の必要性

- ・ 多くの人々が開発協力・ODAに触れるのはサミットや国際会議での首脳の資金誓約等（例：G7、G20やTICAD）
- ・ 貧困・格差の深まりにつれて、「アフリカにX兆円」といった報道が人々の怒りを買う
- ・ 実際にはX兆円を税金から出すわけではない⇒正確・適切な報道の実現に尽力する必要がある

◆ なぜ開発協力が必要なのか、その本質・ 根源に迫るアプローチの必要性

- 開発教育をはじめ、市民社会が果たす役割は大きい。活動環境の整備強化の必要性
- 大胆に市民社会に委ねる選択を：
 - ・ 現地NGOの日本ODAへの参画拡大
 - ・ 官民マッチングファンドなど、資金確保の新たな手法を（官・民・市民連携）

(参考資料)
「開発協力大綱改定」に関する市民社会の意見

- 1. 開発協力の実施体制について（スライド2～6）**
- 2. 人権・環境に関する実施原則について（スライド7～12）**
- 3. 非軍事原則について（スライド13～19）**
- 4. 開発協力に関する理解の増進と市民社会との連携について（スライド20～23）**

NGO・外務省定期協議会 開発協力大綱改定NGO代表委員
稲場 雅紀

「開発協力大綱改定」に関する市民社会の意見

－ 開発協力の実施体制（資金的・人的資源、開発協力の成果・効果、報告等） －

第3回有識者懇談会
2022年10月21日

開発協力の実施体制（資金的・人的資源、開発協力の成果・効果、報告等）に関する市民社会の意見

資金的資源

● ODAの増額

－ODAの国際目標（SDG17.2）である国民総所得（GNI）の0.7%目標に対し、日本政府のODA合計（贈与相当額ベース）の対GNI比は0.34%（2021年度）。また、「少なくともGNI比0.20%のODAを後発開発途上国に供与する」という国際目標に対し、対GNI比は0.10%（2019年度）。日本は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道筋を明確に示し、一年ごとの目標金額を算出・設定し、その進捗について説明責任を果たすことが求められる。

● 税の衡平性と富の再分配、国内資金動員

－税に関する国際協力は、国際的なタックスヘイブンを通じた租税回避や脱税を阻止し、途上国政府が公平に収入を得るための重要な手段となる。国際的な租税協力の強化や不正な資金の流れ（IFFs）の削減を含む税の国際協調と国際ルールへの合意が速やかに進むよう、日本政府として積極的に貢献することが求められる。OECD-G20 BEPS包括的枠組みは低所得国の声やニーズをより重視する必要がある。

－拡大する格差・不平等を克服する課税および徴税能力の向上と税制構築、税務執行、社会保障等の制度構築の支援を行い、社会課題の解決に向けた開発途上国の累進的課税制度の構築支援や国内資金動員への支援が求められる。

● 債務救済

－世界の後発開発途上国の9割が債務危機に陥っている中、コロナ禍で導入された債務返済猶予イニシアティブ（DSSI）の再設置と対象国の拡大、G20「DSSI後の債務措置にかかる共通枠組み」の改革、譲許的で持続可能な融資へのアクセスの確保などを早急に実施し、世界的な債務救済システムの修正により解放された資金で、低・中所得国が社会課題の解決や気候変動への適応に投資できるよう支援が求められる。

資金的資源（つづき）

● 革新的資金源、その他の資金源

－コロナ危機に対応した金融措置として2021年にIMFより**6,500億ドルが新規配分された特別引出権（SDR）**に関して、昨年のG7で掲げられた、**合計1,000億ドルを資金ニーズの高い低所得国・脆弱国に融通**するという目標達成に向けて、IMFの貧困削減・成長トラスト（PRGT）や強靱性・持続可能性トラスト（RST）を通じた貢献が求められる。

－世界の開発・人道支援の甚大なニーズに対応するには**巨額の資金が必要**であり、各国がODAを国際合意であるGNI比の0.7%まで上げても追いつかない。航空券連帯税や金融取引税などの**国際連帯税の導入**により、国際的に公的資金をねん出し、**地球規模課題や社会課題の解決、人間の安全保障に投資**することが必要である。

－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の格差が広がり、**すべての国がパンデミックや気候変動による災害、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。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。従来の所得区分による関係性を超えた新たな取り組みとしての**国際公共投資**について、日本政府としても積極的に議論に関わることが求められる。また先進国自身も裨益するパンデミック準備対応等については、**国際公共財としてODA外で拠出すべき**という国際的な議論もある。こうした開発資金に関する**新たな考え方を踏まえた検討**が求められる。

人的資源

● 政府人材の専門性の強化、CSOの人材育成支援

— 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、その成果や課題の検証が求められる。地球規模の課題が急速に変化する中、従来通りの専門分野が今後も妥当性を持つのか、という視点が必要。

— 一方、特に外務省において、**開発協力の主要な社会開発セクター・課題（例として教育、ジェンダー、人道支援など）の政策形成を行える専門家を配置**し、国際協調のプラットフォームにおいて援助潮流を踏まえた議論への貢献が求められる。また、そのための体制として、専門の部門の設置についても検討が必要（例として教育協力政策室）。

— 開発協力における主要なアクターとしての**CSOやコミュニティの人材登用およびその専門性強化への支援**が求められる。

— 中所得国では各国の教育レベルが急速に向上しているなか、今後アフリカ地域を中心にニーズが拡大すると考えられるエネルギー、再生エネルギー、金融、IT・デジタル分野の人材育成に日本としてどのように貢献することが望ましいのか検討すべき。

開発協力の成果・効果、報告等

● 開発成果の検証、市民社会の参加

—開発協力大綱の改定にあたり、**これまでの開発協力の包括的な検証**が求められる。現状評価が行われているのは、一部のプロジェクト、国別評価や個別政策の評価のみである。

—ODAの案件形成、モニタリングおよび評価には、**日本および援助受け入れ国のCSOや当事者の参画**が求められる。特に「民主化支援」という名のもとに行われたプロジェクトの効果検証は重要。また開発協力における**CSOやコミュニティの貢献や役割を評価項目**に取り入れるべき。

● 情報公開と説明責任

—ODAの透明性・説明責任の向上のため、**モニタリングと事後評価のシステムを強化**することが求められる。第三者性の高い事後評価を実施し、結果を公開することで説明責任を果たすべき。またこうしたプロセスへの**資金配分と仕組みづくり**が必要。

—特に人権・環境リスクのある二国間援助案件については、**CSOを含むモニタリング・評価を徹底し、必要に応じて見直し・停止する仕組みづくり**が求められる。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。また環境社会配慮助言委員会委員の半数はCSOより選定すべき。

—国際援助透明性イニシアティブ（International Aid Transparency Initiative/IATI）に参加するPublish What You Fundが2022年7月に発表した**2022 Aid Transparency Index**において、JICAは調査対象50機関中47位、スコア22.9でpoorという位置付けであり、**改善のための戦略策定と実施**が求められる。

「開発協力大綱改定」実施原則に関する市民社会の意見

一人権・環境一

第3回有識者懇談会
2022年10月21日

人権、社会的包摂、公正な開発、ジェンダー平等、持続可能な環境への取り組みの強化は世界的な潮流。大綱の実施原則もそれらに連動すべき

「十分注意を払う」から一步踏み込んで、人権侵害を引き起こさない、人権、社会的包摂、公正な開発、ジェンダー平等、持続可能な環境を実現する開発協力へ

〔近年の動向の例〕

●ビジネスと人権

- 国連ビジネスと人権に関する指導原則
- 日本政府の行動計画とサプライチェーン人権尊重ガイドライン（経産省）

●強制労働・児童労働

- G7強制労働・児童労働撤廃のコミットメント（2021年、2022年）
- 強制労働の廃止に関する条約（ILO第105号）の批准

●ジェンダーの主流化

- ジェンダー別データに基づく報告の徹底を求める英国のInternational Development Gender Equality Act（2014）など

●環境

- 国連総会「清潔で健康的かつ持続可能な環境に対する人権」決議（2022年）

現行大綱の人権・環境にかかわる実施原則

（「III 実施」（1）実施上の原則 イ. 開発協力の適正性確保のための原則（ア）（エ）（オ）（カ）を抜粋）

●民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況

開発途上国の民主化の定着、法の支配及び基本的人権の尊重を促進する観点から、当該国における民主化、法の支配及び基本的人権の保障をめぐる状況に十分注意を払う。

●開発に伴う環境・気候変動への影響

環境と開発を両立させ、持続可能な開発を実現するため、開発に伴う様々な環境への影響や気候変動対策に十分注意を払い、環境に十分配慮した開発協力を行う。

●公正性の確保・社会的弱者への配慮

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等の観点から、社会面への影響に十分注意を払い、あらゆる場面における多様な関係者の参画に努めつつ、公正性の確保に十分配慮した開発協力を行う。

●女性の参画の促進

男女平等、開発の担い手としての女性の活躍推進等の観点から、女性がさらされやすい脆弱性と女性特有のニーズに配慮しつつ、開発協力のあらゆる段階における女性の参画を促進し、また、女性が公正に開発の恩恵を受けられるよう、一層積極的に取り組む。

ODA4原則を堅持し、人権・環境・ジェンダーの主流化を実施原則の基礎に据える

1. 人権アプローチ

開発に影響を受ける当事者、とくに**社会的に周縁化された人びと**の人権が開発プロセスにおいて損なわれないよう、持続可能な環境への権利を含めた**人権アプローチ**を中心に据える

- JICA環境社会配慮ガイドラインの遵守を徹底する

2. ジェンダー主流化

女性の権利を真に普遍的な原則として開発協力政策に位置付けるために、**国際人権基準の遵守と人権にもとづく援助アプローチ**をとることを明確にする

- すべての事業、プロジェクトサイクルのすべての段階においてジェンダー視点を取り入れる

3. 当事者の意見を反映

問題案件を防ぐために**モニタリング**や**評価段階**で、**当事者の意見を反映させる仕組みとそのための資金配分**が必要

- 「地域社会の社会的合意」「適切な住民参加」（JICAガイドライン）を確保

4. 緊急停止・見直し

当該国の**人権状況**が切迫している等の場合は、実施の**緊急停止**や**見直し**等が**適切**、**迅速**に行えるよう、**規定**や**運用メカニズム**を策定する。ただし、人道危機下で国連や市民社会等を通じた**人道原則**に則った**支援**は積極的にを行う

- 人権状況のモニターに国連等の報告を活用することを大綱に明記

日本の援助が人権侵害に加担していないか、民主化に貢献したか、検証する仕組みを作る
(ミャンマーやフィリピンの例)

〔参考〕 市民社会意見集約アンケート、第1回NGO円卓会議、個別団体の要請から人権・環境関連意見のまとめ（1）

1. 市民社会意見集約アンケート（2022年9月13日～27日実施）

●人権の尊重への企業の責任を明確にする法整備が各国で進む中、自国が抱えるサプライチェーンにおける人権・環境問題に対してODAを通じた積極的関与を行う国も出てきた（英国のCall to Action（国連で採択され、日本も署名している現代奴隷撤廃への呼びかけ）とそれに伴う現代奴隷基金、EUの環境と人権デューデリジェンス法制定に向けた動きとそれに伴った欧州各国の児童労働への取組等）

〔関連文書〕

- ・ G7の首脳、貿易大臣、労働雇用大臣のコミュニケでは、2021年に初めて強制労働と児童労働撤廃へのコミットメントが示され、2022年も継続されました。

- ・ 国レベルにおいても、ヨーロッパを中心としてビジネスと人権に関する法律が相次いで制定されています。

- ・ 日本は本年「強制労働の廃止に関する条約（ILO第105号）」を批准

●2011年に国連が発出した「ビジネスと人権に関する指導原則」、およびそれを受けて日本政府が策定した「『ビジネスと人権』に関する行動計画」（2020—2025）、さらに先日9月13日に経済産業省が策定したばかりの「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」（「経済産業省は、ガイドラインが多くの企業に周知・活用されるよう広報活動につとめるとともに、日本政府・企業による人権尊重に向けた取組として海外にも積極的に発信してまいります」と説明）など、ビジネスと人権に関する基本文書と連動させながら開発協力大綱の改訂を議論すべき

●国際的な潮流として、人権、社会的包摂、公正な開発、とくにジェンダー平等への取り組み強化への言及が欠けている。

●現大綱は「女性の参画」等には言及しているが、ジェンダー主流化の視点が欠けている。実施上の原則にジェンダー主流化を掲げ、すべての事業、またプロジェクトサイクルのすべての段階においてジェンダー視点を取り入れること明記するよう求める。ジェンダー別データに基づく報告を徹底することなどを記載した英国のInternational Development Gender Equality Act（2014）などが参考になる。

〔参考〕 市民社会意見集約アンケート、第1回NGO円卓会議、個別団体の要請から人権・環境関連意見のまとめ（２）

1. 市民社会意見集約アンケート（2022年9月13日～27日実施）

- 策定段階や成果の測定に、**当事者の意見が反映されることが少ない**ことが、モザンビークのプロサバンナ事業に見られるような問題の長期化につながっている。問題案件を未然に防ぎ、問題が生じた段階で早期解決するには**モニタリングや評価段階で、内部者ではなく当事者の意見を反映させる仕組みとそのための資金配分が必要**だと考える。
- 「（ア）民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況」については、政権の権威主義化や強権化による民主主義の後退、軍によるクーデターで民主的な政権が打倒されるなどのケースが世界的にも目立つことから、「十分注意を払う」だけでなく、**当該国の人権状況が切迫している等の場合は、実施の緊急停止や見直し等が適切、迅速に行えるよう、規定や運用メカニズムを充実させることを求めたい。**

2. 第1回NGO円卓会議（2022年9月22日）

- ジェンダーの主流化が、軍事化の補完、外交に利用されるリスクもある。**人権アプローチを強く訴えるべき**。女性差別撤廃委員会など、**人権枠組みで歯止めをかける**こともできる、NGOから人権勧告を言えないか。

* 参考：

https://www.gender.go.jp/international/int_kaigi/int_teppai/pdf/kankoku30.pdf

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000346502.pdf>

〔参考〕 市民社会意見集約アンケート、第1回NGO円卓会議、個別団体の要請から人権・環境関連意見のまとめ（3）

3. 個別NGOの要請（「開発協力大綱」改定に関する要請（呼びかけ：メコン・ウォッチ、国際環境NGO FoE Japan、「環境・持続社会」研究センター（JACSES））2022年9月29日）

①ODAの軍事利用の禁止

- ・ 国際紛争のみならず、国内紛争などへの用途の回避についても大綱に明記

②深刻な人権侵害がみられる国・地域への支援の回避を原則に明記すること

- ・ 人道支援を除く
- ・ 人権状況については、国連等の発行する報告書を参照し、確認することを大綱に明記

③案件形成などの不適切な迅速化の回避

④大綱を遵守するための確認事項の明文化

- ・ ODAの非軍事利用、人権侵害の回避などを大綱に明記

問題事例

●ミャンマー

- ・ ODAが国軍の資金源となり紛争を助長していないか、ミャンマーでは特に、国軍系企業がODAのサプライチェーンに入っていないかまで検証する必要

- ・ 日本の援助が民主化に貢献したのか検証が必要

●フィリピン

- ・ 国軍や国家警察への経済的・技術的・人的支援が、深刻な人権侵害に加担している可能性について検証が必要
- ・ 現在の人権状況下では、JICAの環境社会配慮ガイドラインで求められている「地域社会の社会的合意」や「適切な住民参加」等を確保する素地が損なわれており、援助の適正な実施が可能であるか検証が必要

「開発協力大綱改定」実施原則に関する市民社会の意見

— 非軍事原則について —

第3回有識者懇談会

2022年10月21日

現行の大綱に明記された「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避」 極めて重要な原則だが、これがどのように運用されてきたのか検証が必要

現行の大綱の表記

（「III 実施 （1）実施上の原則 イ. 開発協力の適正性確保のための原則から(イ)(ウ)を抜粋）

● 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避

開発協力の実施に当たっては、**軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避**する。**民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力に相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討**する。

● 軍事支出，大量破壊兵器・ミサイルの開発製造，武器の輸出入等の状況

テロや大量破壊兵器の拡散を防止する等，国際社会の平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、当該国の軍事支出，大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造，武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。

2015年の現大綱で非軍事原則は維持されたが（赤字部分）、民生目的・災害救助などの名目での軍関係者への援助が解禁されグレーゾーンが拡大（青字部分）。

＜検証＞ 軍および軍関係者、警察を対象にしたODA これまでの懸念事例①

人権侵害が行われている国の軍・警察への支援（テロ対策・治安対策）

●イラク内務省への警察車両1114台、防弾車20台、白バイ、バス支援（2004年）

・「2004年度当時内務省はシーア派政党のイラク・イスラーム革命最高評議会の牙城であったとされる。また内務省所属の秘密特殊部隊はバグダッドで誘拐・拷問・虐殺を繰り返していることが国連人権報告書で報告されている」（2009年度第3回ODA政策協議会NGO側資料より）。供与先が内務省＝文民警察であっても、実態としては特定の軍事勢力の影響下にあったと考えられる。

・NGOの懸念（供与車両が実際にどう使われたのか）に対して、その後もモニタリングや評価は実施（公表）されていない

●フィリピン、カンボジア、モロッコ等へのテロ対策支援

・超法規的殺害等の人権侵害が国連でも問題になっているフィリピン（テロ対策資機材：2017年、2018年）、人権弾圧が問題視されているカンボジア（要人警護車両：2020年）、西サハラ地域の占領を続けるモロッコ（テロ対策顔認証システム：2013年）等

●ミャンマー警察・国軍への支援

・警察の治安対策支援（要人警護用の車両及び無線機：2019年）、日本の大学への長期研修（留学）支援（対象となる行政官の中に軍属が7名：2019年）

＜検証＞ 軍および軍関係者、警察を対象にしたODA これまでの懸念事例②

海洋安全保障（海洋法執行能力支援）

●発端となったインドネシア巡視船3隻支援（2006年）

・初の武器輸出案件、多くのNGOが反対の意思表示：殺傷性のある武器装着の可能性、海軍との一体運用 → その後、巡視船支援は増加の一途

●これまで東南アジア沿岸国に巡視船計35隻、小型高速艇計13隻、沿岸監視レーダー計11基の供与（2022年時点、外務省ウェブサイトより）

- ・「沿岸警備隊は軍ではない」とする解釈の妥当性は？海軍との運用の一体化、供与後に殺傷能力のある兵器を搭載する蓋然性
- ・日本の巡視船供与の直前に海軍から独立する事例も（ベトナム）

防災協力

●フィリピンへの自衛隊機材供与＋能力構築支援（2021年）

・供与機材は防災・人命救助だが、能力構築支援との組み合わせにより、防衛省サイドから見れば日本との防衛協力の一環に（フィリピンへは巡視船供与も実施、民間の武器輸出（レーダー）も実施）

●ジブチへの防災機材供与＋能力構築支援を計画（2022年）

・自衛隊の基地があるジブチへは2度にわたり巡視船供与、さらに防衛協力を強化

ODAの「非軍事」「紛争助長への使用の回避」はどう担保されるのか

現大綱でのグレーゾーンの拡大に伴い、援助の軍事転用と紛争助長を防ぐために以下の方法でチェックすると外務省から説明がなされてきた（ODA政策協議会等での説明）

<外務省の説明>

- ① 供与時に相手国からの国際約束の取り付け：「目的外使用をしない」「第三者に移転しない」
- ② モニタリング（開発協力適正会議）
- ③ 在外公館によるモニタリング

<実際にはどうなのか>

- ・相手国に「目的外使用はしていません」と言われそれ以上に踏み込めない
- ・軍・警察関係（機密事項）であることからのモニタリングの限界
- ・開発協力適正会議によるモニタリングの限界

モニタリング案件の選定は外務省サイド

例：フィリピンへの自衛隊装備品供与（初のケース）はメディアでも取り上げられたが、適正会議にはかからず

「非軍事原則」は譲ることのできない重要原則

原則が失われた場合の懸念点（NGOのこれまでの議論の蓄積、円卓会議・意見集約より）

・平和主義理念という「国民」の財産を失う

市民レベルでも理解を得られず、ODAへの不信感につながりかねない。

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。

・武器市場の拡大、国際紛争、あるいは国内紛争の助長につながる

民生用・防災等の支援であっても結果的に軍事能力の増強につながる

・国際協調主義が後退し、中立性が損なわれる

軍事支援を含むODAに日本のNGOが参画・連携することで、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を懸念（例：アフガニスタンで日本は「中立」とみなされた）。

・公権力の強化により人権侵害の蓋然性が高まる

・DACのODA基準への抵触

他国の事例で国境警備隊の能力強化はDAC基準でODA該当せず→沿岸警備隊支援は極めてグレー

・人間の安全保障などに使われるべき本来的なODA予算が奪われる

軍を対象にした支援への支出が増加することで、人間の安全保障など本来ODAが対応すべき分野への予算配分が影響を受ける。

大綱改定にあたっての意見

- 「非軍事」の原則を堅持

- 「相手国の軍または軍籍を有する者」が関わる場合にはODAは実施しない

結果的に軍事能力の増強につながる懸念、人権侵害につながる懸念

軍との一体運用や軍事転用等に対するモニタリングの限界

- 国際紛争・国内紛争の助長を回避

国際紛争だけではなく国内紛争の助長回避も原則とすべき

- 軍事組織と定義されない文民警察等の治安機関に対する援助にも最大限の注意を払う

人権侵害が問題視されている治安機関等への援助は回避すべき

- 上記の諸原則を確認するモニタリング・事後評価の徹底を大綱に明文化

「開発協力大綱改定」に関する市民社会の意見

NGO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」

第3回有識者懇談会
2022年10月21日

計2回のNGO意見集約アンケート（2022年9月13日～27日）、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向けの技術協力学スキーム（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,KCOC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

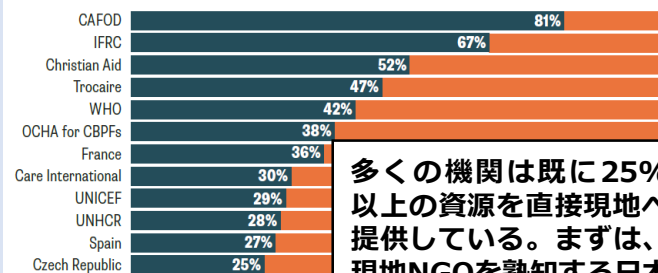
JICAにおける予算滞留の問題

- ・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)