開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会

報告書

令和４年１２月

開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会

委員

中西　寛（座長）	京都大学大学院法学研究科教授
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
神保　謙	慶應義塾大学総合政策学部教授
原　ゆかり	（株）SKYAH（スカイヤー）CEO、 ガーナ NGO 法人 MY DREAM.org 共同代表
峯　陽一	同志社大学グローバル・スタディーズ研究科教授
安永　竜夫	（一社）日本経済団体連合会開発協力推進委員会委員長、 三井物産（株）代表取締役会長
弓削　昭子	法政大学法学部国際政治学科教授、 元国連開発計画（UNDP）駐日代表・総裁特別顧問
吉高　まり	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（株）フェロー

（５０音順）

開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会　報告書

林芳正外務大臣は、日本の開発協力政策を更に改善・強化すべく、現行の開発協力大綱が策定された 2015 年以降の国際情勢の変化及び日本外交の展開を踏まえた形でアップデートするとともに、世界の動きに先んじて未来を見据えた対応を進めるため、現大綱の改定を行う方針を示した。

この方針を踏まえて設置された本有識者懇談会は、持続可能な世界の実現と日本の更なる発展に向けて、開発協力のあるべき姿を示すため、政府開発援助（ODA）が今日果たすべき役割、今後の開発協力の在り方、そして新たな大綱について活発な議論を重ねてきた。日本の開発協力は 65 年以上の実績を持っており、1992 年、2003 年、2015 年と、これまで 3 次にわたって大綱を策定してきた。本懇談会はその積み重ねに敬意を払いつつ、これまでの経験と現在の情勢に合わせた改善の必要性も指摘した。以下のとおり、その結果を報告するとともに、提言を行う。

1．総括的な提言

（1）2015 年以降に生じた世界情勢及び日本外交の変化を反映し、日本の開発協力が、開発途上地域の開発を含む人類的課題の解決と日本の国益の双方の実現を追求すること。

（2）新大綱は 10 年程度の将来を見据えるべきであり、2030 年までに達成が求められている持続可能な開発目標（SDGs）への国内外での取組を加速化し、また、日本としてポスト SDGs の議論をリードするものであること。

（3）日本外交の最重要手段の一つとして ODA を戦略的に活用すべく、質・量共に拡充を図るとともに、実施に当たっては ODA 以外の資金、政府以外の国内外のパートナーとの連携を一層推進するなど、効果の最大化に向けた取組を更に強化すること。

（4）日本の開発協力の基本方針を内外に明示するという大綱本来の目的を踏まえ、新大綱は基本方針を扱う明瞭かつ簡潔な文書とすること。

2．現大綱の策定（2015 年）以降の情勢変化

（1）複合的な危機に直面する世界と日本

世界は約 30 年続いたポスト冷戦期の終焉を迎え、極めて複雑な国家間競争の時代に入った。ロシアによるウクライナ侵略を始め、これまで国際社会の平和と繁栄を支えてきた自

由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値に基づく国際秩序は厳しい挑戦に晒されている。

また、新型コロナ感染症の拡大は、先進国・途上国を問わず、全ての人々の健康と生命を脅かし、世界の経済・社会の脆弱性を浮き彫りにした。さらに、国際情勢の急激な変動に伴うサプライチェーンの分断や、デジタル化の急速な進展によるサイバーセキュリティの問題、経済的依存を利用した威圧の試みなど、経済と安全保障が直結して各国に影響を及ぼすようになっている。

これらのリスクによって世界が不確実性に晒され、一人ひとりの人間の安全保障[1]が脅かされる中、開発途上国を取り巻く環境も複雑化している。開発途上国の中には比較的順調に発展を遂げてきた国もある一方で、脆弱なガバナンスも相まって安定的な発展を見通すことが困難な国も数多く存在している。さらに、環境問題の深刻化が開発途上国の状況を複雑化している。とりわけ気候変動による環境悪化や災害の激甚化は、直接的、間接的に災害脆弱国を増やし、貧困削減を困難にしている。また、感染症を含む保健課題、生物多様性や海洋プラスチックを含む環境問題といった課題が深刻化しているほか、各地に難民・避難民が発生し、食料危機やエネルギー危機が人道状況の悪化に拍車をかけている。このように、世界と日本は複合的な危機に直面している。

（２）地球規模課題に対する多様なステークホルダーの取組の進展

2015 年 9 月に SDGs が採択され、2016 年 11 月には気候変動に関するパリ協定が発効するなど、国際的な協力を通じた地球規模課題に取り組む動きは着実に進展している。国際機関経由の協力に加え、二国間の ODA 案件の形成・実施においても、SDGs の視点は欠かすことができない。

かつての援助国（先進国）と被援助国（開発途上国）という垂直的関係から、地球規模課題を共有し、相互依存を前提に協力して取り組む水平的関係へと移行する傾向が見られる。また、政府間関係が大きな比重を占めていた時代から、多様なステークホルダーの参画と連携が決定的に重要となっている。民間企業の活動においては、ESG（Environment・Social・Governance）投資・インパクト投資・ESG 経営の観点から、社会的価値の創出を目指す取組が活発になるとともに、市民社会を中心とした取組も、幅広い国民参加の下、SDGs 実現に向けた大きな推進力となっている。世界保健機関（WHO）や国連児童基金（UNICEF）などの国際機関に加え、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（グローバルファンド）や Gavi ワクチンアライアンスなどの国際保健に関する官民連携

[1] 個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、一人ひとりが幸福と尊厳を持って生存する権利を追求する考え方。

パートナーシップのように、各国政府と共に、民間財団、民間企業、市民社会が、それぞれドナーや実施主体としての役割を分担する事例も見られる。このように、開発協力を巡る政府と多様なステークホルダーの協力の形態は大きく変化しつつある。

また、SDGs の下で 2030 年の目標年までに 17 の目標に関する着実な履行に努力しつつ、その後のポスト SDGs への取組も視野に入れる必要が出てきている。

（3）日本を取り巻く状況

日本を取り巻く安全保障環境は一段と厳しさを増している。また、複雑な国家間競争の時代を迎えた国際社会において、複合的な危機の負の影響を受けている開発途上国に対して、適切にアプローチすることがますます重要となっている。こうした中で、外交上の重要なツールである開発協力の効果的な実施、特に ODA の戦略的活用が求められる。国際秩序が動揺する中、日本は、国際社会の多数を占める開発途上国の期待と信頼に引き続き応えるべく、国際社会の持続的な平和と繁栄にとり不可欠な、「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」である「自由で開かれたインド太平洋（FOIP)」のビジョンを提示しており、日本の開発協力政策もこのビジョンの実現に寄与するべきである。

また、日本は世界に先駆け地球規模課題に取り組んできた。1997 年には国連気候変動枠組条約に基づく京都議定書のとりまとめ、また、早くから「人間の安全保障」を外交課題として重視し、1999 年に国連において「人間の安全保障基金」の設立を主導した。開発協力によって、地球規模課題の克服に積極的に取り組むことは、これによって得られる国際社会の利益を通じて、日本に中長期的な国益をもたらす、効果的な選択である。

他方で、日本の経済財政状況が厳しさを増していることも事実である。ODA を軸とした日本の開発協力が全体として日本及び国際社会にとって最大限の効果を発揮するよう、その目的、分野、実施体制などについて戦略的な視点から選択や改善を行うことがますます重要となっている。

3．日本の開発協力が重視すべき観点

日本が引き続き国際社会の期待と信頼に応えるとともに、普遍的価値を守り抜き、日本自身の平和と繁栄といった国益を確保していくためには、日本の外交力の更なる強化が不可欠である。そのためには、外交の最も重要なツールの一つである開発協力の更なる活用を図る必要がある。

（1）開発協力の目的

開発協力の目的として、国際社会の平和、安定、繁栄の確保に貢献し、それを通じて、日本自身の安全と繁栄といった国益の確保にも貢献するものであるとの現大綱の考え方は、現

在においてますます重要となっている。また、開発協力はもとより開発途上国の経済社会開発に加え、人道支援、平和構築、ガバナンス等も含む概念であり、かかる取組も一層重要となっている。

今日、世界のどこかで起きた危機は、決して対岸の火事ではなく、複合的な形で日本を含めた世界全体に悪影響をもたらし得る。開発協力の推進は、日本に対する長期的な信頼を高め、世界全体が日本人をはじめ誰にとっても安全な場となり、平和で安定した社会を実現するという意味において、我々自身の未来への投資である。開発協力は、緊急援助から長期的な経済社会開発、経済安全保障に資する支援まで幅広く、デジタルトランスフォーメーション（DX)、グリーントランスフォーメーション（GX）といった新たな手法を用いて推進することが求められるが、中長期的視点から国際社会の利益と、経済安全保障を含む日本の国益は両立されるべきであるし、またそれは実現可能である。

上記を踏まえ、日本の国益と国際社会の利益は、独立して存在するものではなく不可分で繋がっているとのナラティブを、新大綱の中で示すよう提言する。

（2）開発協力の方向性

新大綱においては、今後約 10 年間における開発協力の方向性として、地球規模課題への対応のみならず、二国間支援や人道支援など、開発協力のあらゆる側面において通底する基本理念として「人間の安全保障」を掲げた上で、「平和と繁栄の土台としての普遍的価値に基づく国際秩序の維持への貢献」、「世界と日本が共助・共創し、共に発展・繁栄する環境作り」、「複雑化・深刻化する地球規模課題の国際的取組の主導」という 3 点を掲げることを提言する。

ア　平和と繁栄の土台としての普遍的価値に基づく国際秩序の維持への貢献

開発協力を通じ、FOIP のビジョンが掲げる「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」を更に推進する。具体的には、質の高いインフラや人材育成等による連結性（物理的・人的・制度的連結性）の強化、法の支配や海洋安全保障に資する取組の強化及び人道支援・災害救援の強化に一層努める。FOIP の推進に当たっては、インド太平洋地域にフォーカスしつつ、同地域にとどまらず、FOIP のビジョンに賛同する幅広い国際社会のパートナーと協力してグローバルな国際秩序とすることを目指す。また、地球規模課題が複雑化・深刻化する中にあって、脆弱国を含む国際社会全体の SDGs 達成に貢献することを通じて、自由や民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値に基づく国際秩序を維持し、人道状況の悪化の影響を強く受ける脆弱な人々に対する適時適切な支援を含め、国際社会の平和と繁栄の土台を築くための協力を推進していく。

イ　世界と日本が共助・共創し、共に発展・繁栄する環境作り

日本の開発協力は、引き続き開発途上国の貧困削減、格差是正、ガバナンスの整備、自立的発展を目指す。同時に、開発途上国で生まれた技術革新を日本に取り込むことで、日本の社会経済課題を解決し、日本自身の成長に繋げることを含め、日本と開発途上国の関係性を、現大綱に謳われる「対等なパートナー」から、共助と共創での新たな価値づくりを目指すパートナーシップに発展させるべきである。特に、気候変動が喫緊の問題となる中、日本の ODA と国内外のパートナーとの連携強化を通じて、異常気象を含む災害への危機予防や強靭性の強化の支援、損失及び損害（ロス＆ダメージ）への対応及び気候変動に伴う自然資源や生物多様性の減少などへの対応、並びに途上国の現実的なエネルギー移行に資する技術協力や再エネ・省エネ分野など脱炭素化に資する協力を行う。同時に、エネルギー・食料安全保障、また、レアメタルや医療品等の戦略物資を含むサプライチェーンの強靭化、開発途上国の経済的自律性の向上を含めた経済安全保障に資する協力を推進していく。

ウ　複雑化・深刻化する地球規模課題の国際的取組の主導

SDGs が世の中に広く浸透し、官民で幅広い取組がみられる一方で、前述の複合的危機に伴い進捗に遅れが生じていることを踏まえ、日本として SDGs 達成に向けた取組を加速する。二国間及び多国間双方の支援や国際場裡におけるルールメイキングへの貢献を通じ、より長期かつ持続可能な解決のための地球規模課題に対する国際的取組をリードしていくことを目指す。世界では新型コロナ感染症を通じて、「すべての人が安全でなければ誰も安全ではない」ことが実感され、また、官民の様々な主体が自分事として地球規模課題を捉える機運も生まれている。この点、本年 2 月に発出された UNDP の特別報告書では、保護と能力強化（エンパワーメント）という伝統的な人間の安全保障の 2 つの柱に加えて、個人間・コミュニティ間の相互依存や地球全体と人間社会の関係性も意識した連帯という第 3 の柱を含めた「新たな時代の人間の安全保障」を推進していく必要性が謳われている。複合的な危機に対応するには、分野横断的な視点から問題を分析し、開発協力のあるべき基本方針としての人間の安全保障のアプローチが重要であり、これを更に推進していく。

4. ODA の戦略性強化

こうした開発協力の方向性を実現し、開発協力の分野における日本の国際的なプレゼンスを向上させるためには、開発協力の様々なレベルで戦略性を高めていくことが不可欠である。例えば、国際秩序の動揺や日本を取り巻く環境の変化を踏まえれば、開発協力を巡る国際ルールメイキングへのより積極的な関与や、質の高いインフラを含む日本の強みを

活かしたODAの魅力の向上といった取組を加速させることが必要である。また、日本の開発協力の効果を最大化するためには、ますます多様化するステークホルダーとのより効果的な連携、支援手法の更なる柔軟化・効率化、強みを活かした日本のODAの魅力向上が必要である。

（1）ODAと国内外のパートナーとの連携強化

ア　同志国を始めとする各国との連携

G7やQUAD（日米豪印）等の同志国との協力は、普遍的価値に基づく望ましい国際秩序づくりに貢献していく上で重要な外交的意義を持つ。開発協力と安全保障上の利益が深くリンクする場面が増えてきており、戦略的に重要な国・地域の開発における連携をいかに実現するかが鍵となる。経済安全保障の観点も踏まえ、同志国と連携しながら、サプライチェーンの強靭化や開発途上国の経済的自律性の向上などに取り組んでいくこと、及び、透明・公正な開発金融や質の高いインフラといった開発協力に関する国際ルール・スタンダードの実施・普及に向けた連携を深めていくことを提言する。経済安全保障は、サプライチェーン依存リスクへの対応、公正な競争、重要インフラ防護などを含む裾野の広い概念であり、日本だけの利益ではなく他国と互恵的関係を構築できる概念であることに留意すべきである。

日本がこれまでに10か国以上のパートナーとの間で実績を重ねてきた三角協力などの取組を進め、開発途上国との連携も含めた多層的な多国間協力を推進していくべきである。

イ　国際機関等との連携

国際機関や地域機関等との連携は、多国間主義やルールに基づく国際協調の推進の観点や、地球規模課題に関する日本の指導力を強化する観点、国際機関の専門性、中立性や紛争地へのアクセスから派生する相互補完的な観点等から重要である。最近では国際保健に関するグローバルファンドやGaviワクチンアライアンス、グローバルヘルス技術振興基金（GHIT）のように、民間企業や研究機関、財団等の市民社会も参加する国際的な枠組みが存在感を増しており、官民双方からの資金調達も念頭に置いた連携の余地も大きい。

地球規模課題への取組に当たっては、その客観的なニーズの大きさや緊急性を勘案しつつ、日本の比較優位性や国際的な議論を主導する意義を加味することでアジェンダの優先順位を特定し、方向性を共有する仲間を増やしていく必要がある。気候変動対策において、日本は、災害対策、防災において高い技術や気候変動のリスクに適応

する農業技術やモニタリングシステムを有していること、日本が、各国に寄り添う現実的なエネルギー移行の重要性を訴え、開発途上国からの支持を得てきたことや、健康長寿国として「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC)」や「健康な高齢化」をG20 や国連等で推進していることで、日本が知見や専門性を有する分野において、アジェンダ・セッティングや国際的な議論に貢献することを通じ、日本自身のプレゼンスや信頼感を向上させつつあることは好例と言え、こうした取組を強化していくべきである。

また、国際的な議論を主導する上では戦略的なネットワーキング、大学や研究機関と連携した革新的なアイデアの発信が不可欠である。国連機関における日本人職員、特に JPO（Junior Professional Officer）派遣の強化や、それを通じた幹部職員の増強に向けた政府のサポートは、国際機関の中での日本の発言力を高め、ルールメイキングの過程への参画と、政策・事業両面での緊密な連携に繋がる。

今後始まるポスト SDGs に向けた議論において日本は主導的役割を果たすべきであり、新大綱がその先鞭をつけることを目指すべきであることを提言する。日本が主導している 2023 年 9 月の国連総会 UHC ハイレベル会合も十分に活用すべきである。

ウ　民間企業との連携

民間企業による開発効果を有する取組は、幅広さと規模の両面で存在感を増している。ODA を通じ、こうした民間企業の取組と開発途上国を繋ぐだけでなく、既に開発途上国で社会的価値を創造している ESG 投資やインパクト投資といったスタートアップ支援等の民間セクターによる先駆的な取組を ODA で更に後押しする等、ODA にはこれまで以上に多様な役割が求められている。質の高いインフラについては、従来のインフラ・プロジェクトにおけるライフサイクル全体を考慮した経済性の観点からのみでは、海外展開の継続は容易ではない。今後は、開発途上国にとってより魅力的な提案を提示できるよう、ガバナンス構築支援、制度整備、事業構築やシステムメンテナンスなどの人材育成を含めたソフト面での支援や、防災技術などの日本の強みを生かせる分野を含める一方で、開発途上国の実情から乖離した過剰スペック・高コストな要素は削除するなど、選択と集中の工夫を重ねるよう、官民のリスク分担を行うことを含めオールジャパンで開発協力に取り組むよう提言する。

官民連携の強化には、政府全体で魅力的な支援を提供することが必要であり、ODA と他の公的資金（国際協力銀行（JBIC)、日本貿易保険（NEXI)、海外交通・都市開発事業支援機構（JOIN)、 海外通信・放送・郵便事業支援機構（JICT）等）の有機的な連携を一層拡充することを提言する。また、国際協力機構（JICA）の海外投融資についても、開発途上国の債務問題やソブリン危機の深刻化に対し日本が ODA で提示でき

る代替策という観点からも重要である。したがって、JICA の体制整備を進め、出融資を拡充することが重要である。また、ODA を活用して、ESG 投資・インパクト投資を通じ、民間資金を開発途上国の開発に資する事業に呼び込むためには、事業の収益性に加え、中長期的な価値創造にどう資するか、事業の社会的なインパクトを可視化することが必要である。

また、官民連携に当たっては、ODA が人権侵害や環境破壊に結びつかないよう、国内のガイドライン等との整合性を確保していくことが必要である。

エ　市民社会との連携

ウクライナ及びその周辺国での人道危機等、日本の NGO は世界各地の人道支援・開発協力に積極的に取り組み、現地のニーズに寄り添った迅速な支援を通じて、国内外でのプレゼンスを増している。また、NGO は一般市民や民間企業から寄付を集め、民間財団等からの助成を得て、ODA 資金と合わせて活動することで、ODA 事業の持続性や効果を高めている。このように、NGO を始めとする市民社会との連携を推進する必要性はこれまで以上に増大していることから、人道危機への取組を含む日本の開発協力を進めるに当たり、日本の NGO を戦略的パートナーと位置付け、連携と協力を更に強化することを提言する。また、国際的な援助潮流の変化を踏まえ、開発途上国の現地の NGO の取組が拡大していることから、現地の NGO 向けの支援スキームの拡充に加え、日本の NGO 支援に当たっての人道支援の場での現金給付や能力・組織基盤強化等について柔軟な形で検討を加速することが重要である。また、開発協力に関連して政府と市民社会の間で行われている政策対話は引き続き積極的に行われる必要がある。

オ　地方自治体との連携

基礎的行政サービスの提供主体である地方自治体の経験やノウハウは、開発途上国に応用できるものが多く事例も豊富である。政府が側面支援を行うことによって、より多くの地方自治体が開発協力に参画することが可能となる。社会課題に対する自治体レベル・コミュニティレベルの対応を ODA で支援することは、日本国内における ODA に対する理解・サポートにつながるという意味でも有益である。また、多文化共生社会の推進に向けて、JICA の国内拠点は地方自治体と開発協力を結ぶ大きな潜在力を持ち、JICA 海外協力隊経験者も自治体の多文化共生の取組を支援する上で大きなアセットである。さらに、地方自治体が直面する課題の解決に向け、開発途上国の人材や知見を活用する視点もまた重要である。

（2）支援手法の更なる柔軟化・効率化

二国間支援については、援助国と被援助国という従来の関係性が変化する中で、ODA の支援手法の更なる柔軟化が必要となっている。例えば、現状の ODA では、比較的所得水準の高い国に対しては有償資金協力を追求することとされ、無償資金を供与するには緊急性や迅速性などの高いハードルが設定されているが、日本にとって戦略的に重要な国・地域に対し、特定の分野については、現地における開発協力や人道支援のニーズも勘案しながら、柔軟な手法や運用を検討する余地がある。また、現大綱によって可能となった DAC リスト卒業国への支援については、世界全体が所得区分を問わず不安定化している現状では、一層機動的かつ柔軟に推進する必要がある。

また、人道支援は特に迅速性が求められる分野であり、適正な執行やアカウンタビリティーを確保しつつも、より柔軟な支援の在り方を検討する必要がある。事態発生後に素早く資金が供与できるよう、事前に国際機関にノンイヤーマークの拠出をプールしておくといった国際的な潮流も出てきている点に留意しつつ、日本としても、ノンイヤーマーク拠出、現金給付支援等の質の高い柔軟な拠出を積極的に取り入れていくことを検討すべきである。人的・物的・資金的な面で機動的に対応できるよう、JICA や NGO が行う緊急人道支援や、国際緊急援助隊法等の運用・整理等も含めて人道支援手法の柔軟化を図ることを提言する。

支援の効率化について、ODA が税金を原資とすることを踏まえ、業務合理化や適正な執行管理等を進めることも不可欠である。一例として、他のドナーに比べて承認プロセスが長い点は課題であり、十分な適正性を確保しつつ、ODA の要請から承認までの期間を短くするための検討が必要である。また、開発途上国における開発課題に取り組むに当たり、国際機関経由の支援と二国間支援それぞれの強みを活かして相乗効果を生み出すべく、相手国政府、国際機関等との間での緊密な対話を通じてこれら支援間の連携を一層強化することも重要である。

（3）日本の強みを活かした開発協力の更なる魅力向上

日本の開発協力の歩みは「人への投資」の歴史であり、人材育成は日本の開発協力の第一の強みである。日本政府は、留学生・研修員の受入れや専門家の派遣等を通じて、日本の技術やノウハウを各国の人々に伝える「人づくり」を重視してきた。しかし人材育成の場を提供する新興ドナーなど競合国が増えてきた中、日本が留学・研修国として開発途上国の人々から選ばれる国になるという視点が重要性を増しており、日本での人材育成の魅力と成果を開発途上国に対して一層積極的にアピールするよう、日本政府内の各種取組の連携を一層深めるよう提言する。人づくり支援をいかに強化していくか、その中で、卒業生のネットワークを面的に強化していく、日本側の人材も同時に育てていくなど方策を考えていくことが急務である。

日本の開発協力の第二の強みは「質の高さ」であり、それは日本の ODA の代名詞ともなっている。日本の開発協力の魅力を積極的に発信する観点から、充実した支援メニューの提示によるオファー型支援を強化する旨、新大綱に盛り込むことを提言する。これまでも、要請を待つだけでなく、対話を通じて相手国に提案を行ってきたが、ODA 以外の公的資金を含む政府の様々なスキームを有機的に組み合わせ、前述のような国際機関や民間企業ほかの国内外の様々なパートナーと連携をしながら、開発需要に応じて日本の強みを活かした魅力的なメニューを作り、積極的に提案し、迅速に実施していくべきである。同時に、相手国の要望に寄り添ったきめ細かいオーダーメイドの支援は、相手国の自助努力を促すものであり、引き続き日本の開発協力の強みである。相手国との対話の中で、相手国自身では気づきにくい支援ニーズも引き出しながら、最適な支援の形を探る「エンゲージメント型支援」が有益である。

5．ODA の実施上の原則

（1）実施上の原則の明確化

現大綱上、11 の実施上の原則が掲げられ、それらは「効果的・効率的な開発協力の推進のための原則」と「開発協力の適正性確保のための原則」の 2 つに分類されている。このうち、「効果的・効率的な開発協力の推進のための原則」に掲げられた「戦略性の強化」、「日本の持つ強みを活かした協力」、「国際的な議論への積極的貢献」については新大綱においては実施上の原則ではなく、基本方針等が書かれる前半部分にその内容を盛り込むことを提言する。

（2）軍事利用及び国際紛争助長の回避

平和主義を掲げる日本としていわゆる非軍事原則（軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避）は、新大綱においても堅持すべきである。その上で、経済社会開発に資する支援として非軍事原則の趣旨を損なうことなく、軍及び軍関係者による人道支援や災害救助に対する支援や、平和と安定に資する法執行機関の活動への支援が効果的と判断される場合にはその選択肢は排除されるべきではない。海上保安能力の強化や組織犯罪・テロ対策能力の向上等の分野で開発協力が果たす役割は大きい。また、空港や港湾、電力・通信施設など、軍民共用のインフラ施設に対する協力も、その目的及び効果を始め、実質的意義に着目しながら検討する必要がある。

軍及び軍関係者による民生的活動に対する支援や、警察や沿岸警備隊など文民組織である法執行機関に対する支援の実施に当たっては、適正利用の確保が、相手国と取り交わす文書やモニタリングを通じ、適切に担保されている必要がある。

（3）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

現大綱においては、相手国の民主化、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」こととしており、民主化の促進に課題を有する国とも対話の機会を残し、開発協力を梃子として、望ましい状況への改善を働きかける外交的な余地を残している。民主化を開発協力の条件とすることが、必ずしも民主化の促進につながらない場合もあり、日本が開発途上国と伴走して民主化への道を拓いていくとの観点からは、現在の文言は維持した上で、民主化に向けた意思を有する国に対して積極的に協力を行う姿勢が重要である。

他方で、世界の一部において民主化の後退が指摘されている中、民主化や基本的人権の保障に逆行するような動きに対し、いかなる場合に支援の停止や見直しを行うのかについて一律の基準を明示することは困難かもしれないが、弾圧や迫害に苦しむ現地の人々への人道支援は、普遍的価値を推進し、「人間の安全保障」の見地からも意義があることを踏まえ、個別具体的な状況に応じて対応を検討する必要がある。なお、人道危機下において、人道原則に則った支援については積極的に行い、同時に、相手国における状況改善に向け粘り強く働きかける必要がある。

（4）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

現大綱においては、「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」と規定されているが、安全保障上、やむを得ず国防費が増額する国も想定し得ることも踏まえ、その内容や位置付け（独自の項目を維持するか、非軍事原則と合わせて一つにするか、など）を再考する必要がある。

（5）ジェンダー平等・主流化、インクルーシブな社会

現大綱の実施上の原則においては、「女性の参画の促進」が謳われているが、ジェンダー平等と女性のエンパワメントが SDGs においても分野横断的な課題と位置付けられていることを踏まえ、これら及び国際社会の基準となっているジェンダー主流化を新大綱の実施上の原則の中に盛り込むことを提言する。その際、公正性の確保、社会的弱者への配慮、国籍や宗教等の違いを含めた多様性について考慮すべきであり、「インクルーシブな社会」などの国際的に認知されている表現の活用も検討すべきである。また、SDGs で強調されている「誰一人取り残さない」という表現を含めることも検討すべきである。

6．ODA の実施基盤

（1）資金的・人的資源の拡充

日本の ODA 予算（一般会計当初予算）は、1997 年をピークに半減している。開発協力は日本が国際社会で存在感を示し、リードできる分野であり、その基盤の充実は重要である。人づくり支援やきめの細かいオーダーメイドの支援、質の高い支援など日本の信頼と強みを活かした支援を推進していくためには、資金的・人的資源の拡充が強く求められる。

特に、対国民総所得（GNI）比で ODA 量を 0.7％とする国際目標については、1970 年の国連総会で合意されて以降、SDGs を含め日本を含む国際社会が繰り返しコミットしてきているにもかかわらず、日本は 0.34%という低い水準に留まり、ドイツ（0.74%）、フランス（0.52%）、英国（0.5%）などに劣後している。この点、現大綱は、初めて ODA の量に言及しているものの、0.7％目標を念頭に置く旨記載しているにすぎず、不十分である。この国際目標を「いつか達成すればよい」目標としてはならないのであり、新大綱においては、「今後 10 年で GNI 比 0.7％を達成する」など達成年限を明確に設定するとともに、中間目標を設けるなど、目標達成に向けた具体的な道筋を示すことを提言する。

また、人的資源の観点からは、開発課題が益々急速に変化し多様化する中、分野横断的な視点や様々な知見を持った開発人材の育成が急務となっている。この点で大学などの教育・研究機関とも連携しつつ、開発協力に関与する若い世代の育成や官民における人材交流を拡充することが求められる。また多面化する開発ニーズに応える上でも、更なる民間資金の呼び込みにつながるような ODA の活用を加速していくことが重要であり、DX や GX、ファイナンス面などの新たな開発課題、特に、民間資金の動向や投資・運用に関し高い知見を有する人材を雇用・育成していくことが必要となる。

（2）開発協力の成果・効果（アウトカム）

開発協力の有用性を最大限に高めるためには、開発協力の成果・効果（アウトカム）を戦略的に設定することが必要であり、インプットからアウトカムへ至るロジックモデルや、事業成果を測る評価項目を何らかの形で示すことを検討すべきである。なお、アウトカム設定に当たっては、外交上の意義・利益に加え、開発効果の発現には中長期の時間軸が必要であることも考慮する必要がある。

（3）広報、説明責任

ODA の実施には、国民の理解と支持が不可欠である。開発途上国の経済社会開発への貢献を含め ODA への理解促進を図るためには、多くの人や組織を巻き込み、「自分たちの ODA」として意識を高めてもらうことが重要である。そのためには、外務省を中心とする政府広報

に加え、JICA の国内拠点を活用した広報や事業ガイダンスをより丁寧に行っていくことが望まれる。

また、ODA を含む開発協力への理解者を増やすだけではなく、この分野での人材の育成拡大の観点からも、若い世代やスタートアップ企業等が気候変動や GX、DX 分野などとも関係する開発協力事業に積極的に参画する工夫も重要である。さらに、様々な ODA スキームで来日した留学生・研修員を積極的に親日人材・知日人材として広報に巻き込んでいくことは、ODA への共感と賛同者の拡大に効果的である。

国民の理解促進を促すためには、報道機関に対する適時・適切な情報提供も重要である。日本の財政状況が厳しい中で、なぜ途上国支援を行う必要があるのか、政策的意義と日本に与える影響について、政府として、丁寧な説明を行うよう努めるべきである。

ODA に対する評価については、国内の第三者による評価に加えて、相手国側による日本の ODA に対する評価という観点も同様に重要であるという開発協力の特殊性を十分に踏まえる必要がある。また、開発協力大綱の次回改定時には、今回策定する大綱の評価も行うことが望ましい。