

開発協力大綱の改定に関する意見交換会(名古屋)

令和5年3月

3月20日、JICA中部(名古屋)において開発協力大綱の改定に関する意見交換会が開催されたところ、主な意見の概要は以下のとおり。

1. 開会挨拶(外務省 日下部審議官)

外務省では、開発協力政策の基本方針を示す開発協力大綱について、前回の策定時からの大きな情勢の変化を踏まえ、時代に即した形で、一層効果的・戦略的に実施するため、改定を行うこととした。昨年9月には改定の方向性を発表し、12月には、有識者懇談会から報告書を林大臣に提出いただいた。本日の意見交換会は、広く市民の皆様から直接ご意見を伺う趣旨で開催するものであり、是非皆様からの活発な御意見、御質問をいただきたい。

2. 開発協力大綱改定の方向性及び有識者懇談会報告書についての説明(外務省から説明) 外務省から別添資料に基づき趣旨説明を行った。

3. 参加者からの御意見、御質問(括弧内:外務省・JICAからの回答)

- 実施上の原則(報告書11P)について、現在の開発協力大綱と比較し、新大綱でも軍事利用及び国際紛争助長の回避、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、軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造等について引き続き記載されるとの理解。気になる文言は、(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。第2段落「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」とあり、この点に関しては、これまで様々なNGOが、ミャンマーやフィリピンにおける人権状況を踏まえ、基準を明確化して援助を停止することも検討すべきであると提言しているが、実現に至っていない。あくまで報告書の文言とは承知しているが、やや消極的に捉えているのでは。現実にはどのような状況が起こっているかということに関し、現地の援助を受ける側の国民の目線をきちんと考慮し、反映する必要があるのではないか。本会議へ参加しているミャンマーの方から現状について意見を聞き、是非積極的に、踏み込んだ書きぶりを検討してもらいたい。
- ミャンマーの現状についてお話しする。2022年2月1日に軍の起こしたクーデターにより、国民は現在軍の支配下となっている。クーデター開始当初、平和的に行われていたストライキは、軍による子供を含む国民の銃殺等の制圧により、内戦へと悪化。国土の約7割は現在も内戦状態にあり、住民の多くが武器を持たない地方にもその攻撃は広がっている。軍はそれらの村を焼き討ちにし、約6万人の家屋が失われ、罪のない約160万人の国民が、ジャングルや森に逃げ隠れて暮らしている。捕まった女性や子供は拘束・拷問・処

刑・強姦され苦しめられている。また、約200万人が食糧不足による飢餓に苦しんでいる。各国の経済制裁により軍の外貨が不足してきてはいるが、私たちミャンマー国民から日本政府にお願いしたいのは、ODAも含めて一切の資金協力をやめてほしいということ。例え対象が異なろうと、軍はその資金を転用(他国からのさらなる武器購入等)し、残りの国民を鎮圧しようとするだろう。他方で、ミャンマーの難民には人道的な支援が必要であり、私たち外国にいるミャンマー人も様々なイベントや募金活動を通して、資金援助活動を行っているが、全く足りていないため、日本政府の支援が必要である。

(現状の共有に感謝。ミャンマーの状況については非常に重く深刻に受け止めており、ODAについても、事態の打開に向けて、政府として今後の情勢の推移などの要素を鑑みながら、どのような対応が効果的かということを経済的に検討していく必要があると考えている。既存のODAを直ちに停止する措置は取ってきていないが国軍が主導する体制との間での新規のODAは行わないこととしている。軍政の資金源になるのではという意見に対し、政府としてはあくまでミャンマー国民の生活向上・経済発展に貢献・人道的なニーズに対応することを目的とし、用途も限定し、留意して対応している。人道支援について、ミャンマー国民に直接裨益する国際機関やNGOを通じた人道支援は積極的に行っていく必要があると考える。基準の明確化については、第3回有識者懇談会でまさに非軍事や民主化について大きな議論になったが、非軍事原則の遵守についてのモニタリングを丁寧に見ていくべきとの意見や、相手国の政治体制にかかわらず人道支援は必要であるとの意見、途上国における民主化への取組を促進するような形でのODA実施に努めるべきとの意見など、様々な御意見の中で、基本的には非軍事原則や、民主化原則は維持されるべきものとの点は概ね一致していたと理解している。)

- 実施上の原則(2)軍事利用(報告書11P)について、軍及び軍関係者による民生的活動に対する支援の適正利用が確保されているか、軍事転用されていないのかという点については、昨年ミャンマーで日本の支援で提供された船が軍事に使われていたという経緯があり、多くが懸念している。こういった点について、相手国と取り交わす文書やモニタリングを通じ確認すると書いてあるが、実際に現場でどう使われているのか、外務省乃至大使館が確認をしている事実については、様々な会議の議事録や文書に目を通して確認できない。そのため、第三者機関がモニタリングする等、踏み込んだ仕組みの記載を検討してほしい。もう一点、(4)軍事支出(報告書12P)について、軍事的緊張や、軍備の供給が各国で進められ、ドローンや自律型殺傷兵器といったより殺傷能力が高いデジタル兵器が出てきている中では、軍事支出や兵器の保有に関して、より一層慎重になるべきであり、さらにいえば、国防費が増加する国に対しては、ODAの支出について慎重に検討するといったような、踏み込んだ記述をすべき。やむを得ず国防費が増額するという記載があるが、国防費については各国今も昔も、やむを得ず増加すると言っていており、現状をきちんと鑑み記載について検討すべき。また、再考すると記載があるが、再

考するというのは、この項目をなくすということか。省内でどのような検討がなされているのか。

(危険地帯のモニタリングが難しいという点は、御指摘のとおりであり、第三者については何が適切か検討の余地があると思うが、ご意見について省内で共有する。軍事支出について、今後どういった表現になるのかについては今まさに検討している最中であり、この場で明確なことは申し上げられないが、前述の非軍事原則や民主化原則は維持すべきものと理解している。国防費が増加している途上国に対する支援については慎重であるべきだという御意見も留意する。)

- かつてアフガニスタンの診療所を営んでいるときに、病院を使わせてくれと(敵国関係者が)来た時、対応に困ったが、帰ってもらったと報告を受けたことがある。ただしその後日、翌日襲撃される可能性があるため、断らないでほしかったと住民から言われたと聞いた。ここからわかることは、平和、中立という立場をしっかり守らなければ、NGOは安全に活動ができないということ。そしてそれはNGOだけではなくODAにもいえる。これに関係するのが、同志国という記載について。気になるのは、同志国という言葉は敵をつくってODAを活用するとしか読めないこと。(日本の)同志国がもしアフガニスタンで何かしたときに、日本は(その国の)同志国としてどういう扱いを受けるか分からない。NGOというのは非常に危険な状況に陥る可能性がある中で活動をしている。非軍事および人間の安全保障の明記については評価。他方で全体を見ると、やはり敵をつくってODAをツールにするとしか読めない。日本国憲法には世界の国民が恐怖の中で暮らすことがないように努力するという前文があるが、その中にNGO、ODAの活動の全てがあると思う。敵をつくるODAというのはいかがなものか。

(同志国という語彙の使用について御心配の声はよく耳にする。政府としては、政策によって志を同じにする国を指して使用しており、外交課題によって同志国は異なり、必ずしも安全保障上の敵味方同士ということにはならない。政府としては、ODAは世の中が平和になるためにやっており、敵をつくるためにやっているわけではないということだけはお伝えしたい。現在の文章を見て、そのように理解される方が少なからずいるということについて受け止めたい。)

- 有識者懇談会報告書のp10「(3)日本の強みを生かした開発協力の更なる魅力向上」とあり、「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。」とある。ここで気になるのは、「魅力と成果」。出稼ぎや勉強に来たりするのに、日本は魅力が低下している中で、ポジティブな魅力、現在または過去の栄光の魅力を発信することも必要だが、同時に、ネガティブな、外国人に関する課題を解決する人材を育てるということでない、日本は選ばれない。一方的な魅力の発信だけではなくて、外国人の人権を重視する日

本の人たちを育てるという言葉も入れてほしい。

(大変重要な視点であり、日本が魅力的であるためには、昔の栄光ではなくて、日本の問題点を改善すべきだという御指摘は、そのとおりである。)

(JICAは国内拠点が14あり、実は諸外国の二国間の援助機関で国内にこれだけの拠点を持っているのはJICAだけだと思う。国内の様々な方々にJICAの事業に御参加いただいたり、御支援いただいているということ、そして、日本が多文化共生もしくは温かい社会をつくっていくという中で、国際協力に関わってきた人材、これはJICAに限らず、NGOの皆様も含め、その方々が果たし得る役割は非常に大きいと思っている。JICAそのものは、基本的には国際協力、途上国に対して協力を行う機関ではあるが、今、申し上げたように、国内に拠点を持っているということ、国内の課題解決にもJICA、もしくは国際協力に関わっている方々が積極的な役割を果たしていただくための関わりというところを今後も強化していきたい。)

- 同志国について。有識者懇談会の報告書では、自由、民主主義、人権、法の支配の実現について、普遍的価値とこれを定義して、それがFOIP、自由で開かれたインド太平洋の推進とつながられている。FOIPの概念だが、この間の様々な報道などでも見られるように、一部の国への対抗戦略として捉えられがちなのではないか。普遍的な価値の実現ということとFOIPの推進をつなげることで、普遍的価値の推進の意味合いを狭めてしまうのではないかと懸念。人権や法の支配などの普遍的な価値を推進する取組としては、例えば人道支援の強化はぜひお願いしたい。人権侵害を受けている当事者の声を聞くことを含め、NGOとの連携強化などが不可欠ではないかと考えている。
- 今年から日本は国連安保理の非常任理事国として、アフガニスタンの女子教育など、女性の権利侵害の対応に対しての議論を主導されている立場かと思う。こうした国連安保理や国連人権理事会といった場で、国際人権規約や基準に則った議論を主導いただいたり、積極的に関与いただくということもあるかと思うが、ぜひFOIPに狭められない人権保障や法の支配の推進の在り方について、更に検討いただきたい。
(FOIPは特定の国を念頭に置いているわけではないので、それは申し伝えたい。インド太平洋という地域は、我々にとって非常に大事な地域だが、それ以外に援助をしないとやっているわけではない。)
- 自民党、公明党から開発協力大綱に関する政策提言が最近出され、そこにも人間の安全保障を推進すべきだとある。これについては、誰も反対する人はいないと思うが、どうやって人間の安全保障を担保するのかという具体策があまり語られていないというのが、今回の報告書の中でも特徴づけられているのではないか。どうやって担保するかというのは、国際人権基準に基づいて人権デューデリジェンスを行うというのが、基本的な人権のデュー

ーデリのプロセスとしては重要であり、それをしっかり貫いているかどうか、開発協力大綱の新しい案にどれだけ含まれるかというのは極めて重要である。オンゴーイングのプロジェクトでも、それが本当に人権侵害につながっていないかということをしっかり見極めるのが重要であり、それが人間の安全保障であり、全体的な人権デューデリジェンスを進めるプロセスなので、その辺も含めて、人間の安全保障の中身をしっかり書いていただきたい。与党から二つ政策提言が出ているので、それについての感想もあれば、お聞かせいただきたい。

(人権デューデリジェンスが大事だというのは、そのとおりである。民間企業のところには少し書いているが、それ以外に大綱にどう書くのかというのは、自民党と公明党の大綱に関する提言も踏まえて、検討したい。)

- フェアトレードについて。これまでの大綱ではフェアトレードはそれほど重視されてこなかったということがある。NGOとしては、色んな国で実際に雇用を増やすという意味でも、これからもフェアトレードについて追求されてほしい。
- 今回の有識者懇談会報告書の「4. ODAの戦略性強化」の部分について。(1)のところで、国内外のパートナーとの連携強化が大切とある。フェアトレードの団体の理事として申し上げたいと思ったのは、民間企業との連携のところで、「ESG投資やインパクト投資といった形でのスタートアップ支援等」という形での記載の仕方は、今般、企業がESG投資等を積極的にやっていくということが求められているという文脈に通ずるところがあると思うが、他方で、今、日本社会の中でもSDGsに絡んで、誰一人取り残さないといった視点なども、フェアトレードの文脈でも国内の中で企業が非常に積極的に目を向けてくださっていると実態もある。今回、民間の力が大切であるという御指摘が書いてあるというのは重要だと思っていて、投資の部分だけではなくて、社会的課題の解決に資するような活動をしている企業に対しての連携も高めていったほうがいいのではないかと。具体的にイメージしやすい言葉として、フェアトレードとか、あるいはエシカルといった言葉なども入れていただけるといいのではないかと。

(民間企業との連携といっても幅広いと思い、聞いていたところ。御指摘の点について、大綱の中での記載ぶりについては、検討していく。)

- 基本的に予算を増やしたい。そのためには国民の協力が必要である。
- 国益を推進するためにODAがあるという考え方は否定しないし、それは否定できないと思う。国益とは何か、もう少し深く外務省が内生的に考えてほしい。
(確かに広報の仕方は難しい。ODAはこのためにやっているのですということは今まで以上に丁寧に説明していくことも大事だと思っているところである。)
- 戦後賠償を起点として始まったODAに対して、結局は相手国の援助を必要としている人

たちの役に立っていないのではないかという批判が高まって、だからこそODA大綱が取られるようになった。その辺りの歴史的な経緯をもう一度外務省の方には考え直していただきたい。

- 日本人たちも大変なのだから、海外を支援するのではなくて、日本の国内にもっとお金を向けてほしいという声がなぜ上がるのかという、そもそものところを考えたときに、仮に日本の国内で困難な状況に置かれている人たちに対して、十分な支援をすることができていれば、そういった声は上がらないと思う。日本の国内で困難な状況に置かれている人たちに対しても支援し、かつ国際的に困難な状況に置かれている人たちに対しても支援をするような姿勢でいいと思う。

(日本国内の施策の不十分の裏返しではないかという指摘があるが、我々としては、国内施策の重要性と同時にODAの重要性を指摘していかないといけないと思っている。)

4. 最後に、オンライン参加した有識者懇談会委員から以下のとおり発言。

- (1) 色々なコメントや質問を大変興味深く聞かせていただいた。その上で二つだけコメントがある。一つ目は、日本の魅力と成果についての御質問があったが、私も、日本の外国人受入れ体制を整備する、改善するというのは大変重要な課題で、ますます重要になってくると思う。国内のJICA事務所が大変重要な役割を担っていることと同時に、海外協力隊のOB・OGの人たちは、本当に貴重な人材である。もう一つは、ODAに対しての国民の理解、参画を高める必要があるということがあったが、大変難しい問題で、地道にこつこつといろいろなやり方を通じて進めていかななくてはいけない問題である。一つは、参加してもらうこと。ただ、誰かがやっているODAということではなくて、自分も関わっているODA、自分の町も関わっているODAとして、参加者を増やし、理解を深める。一部の人や組織が取り組むODAではなく、日本全体として取り組むためのODAである。ただ、それをするためには、政府のサポートが必要であり、参加の仕方について分かりやすい形でフレンドリーな説明ができれば良い。地方自治体のノウハウや、サービスの提供には、途上国に活用できるものが本当にたくさんあると思う。そのような経験をシェアしていただくことは、双方にとってとてもいいと思いますし、先ほどの外国人材に関連しても、そういうところでも活躍いただける場もあるのではないかと思います。

- (2) 皆さんが御指摘されていたことの3点について。まず、選ばれる日本という御発言があったが、開発協力や人道支援を通じた世界各国の人々を中心に据えた産学官民の様々な取組は、めぐりめぐって日本の一人一人の安心や安全にもつながってくることを改めて思いながら、御意見を拝聴した。2点目にFOIPや同志国というフレーズに対する懸念についての声が何名かの方から聞こえてきたと思っている。総理がFOIPの考え方の根底には、自由と法の支配の擁護があること、誰も排除しない、価値観を押しつけないという趣旨のことをおっしゃっていたが、これが果たして日本国民、あるいは外国の方々の見方や理解

と一致しているのかということを含めて顧みたいと感じながら、言葉の使い方、表現の仕方はすごく難しいと思った。人間の安全保障の具体的な実現方法や本当に現地の方々が裨益する有意義な支援をつくるべきという御発言に対しては、有識者懇談会でも何度か発言させていただいたが、どのような分野のどんな事業であっても、丁寧な課題の発見・分析の上で、アウトプットのみならず、その後のアウトカムやインパクトをあらかじめ想定、設定した上でプロジェクトに取り組み、とにかく意義を追求していく、インパクトを追求していくことが肝要であることを改めて意見として申し上げたい。最後に、あらゆる安全保障環境に私たち一人一人が不安を感じないことはない日々だと思います。そういった情勢の中で、今後、日本がどのような姿勢で開発協力に取り組んでいくかということは、子世代、孫世代、次の世代にも大きく影響し得ることである。開発協力大綱は、開発協力に直接的に関わる、関わらないを問わず、日本人として世界との向き合い方に誇れるようなガイドラインであってほしい。

- (3) ODAは非常に危機に瀕しており、これは事実である。特に今の若い世代の多くは、経済的にも厳しい状況にあって、日本は衰退し、弱くて小さくて貧しい国だという認識がデフォルトになりつつあるという状況になっている。さらに荒唐無稽な主張を信じる人たちもそれなりに存在する時代であって、全く荒唐無稽だと思いながら聞いていると、実はそれがボディーブローのように効いてくる時代でもある状況。こうした時代にこそ逆に市民参加、国民参加をより大きく進める必要があるのではないかと思う。もう一つは、説明だけではなくて、参画が非常に大事ということ。政府がやっていることが正しくて、それを丁寧に教えれば、国民は理解してくれるような時代ではないことは、先ほど言ったように明らかであり、いかにファンを増やしていくのか、いかに主体的に開発協力に参加していく国民、市民を増やしていくのかということが戦略の最初に来るべきではないか。その点で考えると、特に開発協力に関わる市民社会は、色々厳しいことは申し上げているが、広い意味では味方である認識を外務省に持っていただけるとありがたい。大綱は10年もたせなければいけないことを考えると、市民社会からの主張をもう少し取り込んでいただくことが非常に大事ではないか。