

〈NGO・外務省定期協議会 2022 年度第 3 回 ODA 政策協議会 議題案／質問状記入シート〉

1. **議題案名**:「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」を踏まえた開発協力のあり方に関して

2. **議題の背景**:

昨年 9 月、外務省は「2015 年の策定時からの大きな情勢の変化を踏まえ、時代に即した形で開発協力の在り方をアップデート」するとして、「開発協力大綱改定の方向性」を発表し、林芳正外務大臣のもと「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」を設置した。「有識者懇談会」は、学識者、経済界、NGO、国際機関関係者の 8 名で構成され、9 月 16 日、9 月 30 日、10 月 21 日、11 月 21 日の計 4 回開催され、12 月 9 日にその成果物として「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」(以下、「報告書」)が林外務大臣に手交された。今年前半に各地で公聴会や意見交換会、また開発協力大綱の改定ドラフトに対するパブコメが行われ、改定された大綱が発表される予定である。

市民社会はこの間、開発協力の目的やあり方、非軍事原則をはじめとした実施原則、人権・環境への配慮や当事者・市民社会の参加などについて、有識者懇談会 NGO 委員を通して主張してきた他、外務省との臨時会合や ODA 政策協議会、連携推進委員会、また国会議員との対話や、市民社会間の会議、「報告書」発表後の記者会見等を通して議論、発信してきた。

3. **議題に関わる問題点(議題に上げたい理由)**:

「報告書」では、世界が「極めて複雑な国家間競争の時代に入った」との認識の下、開発協力の「外交ツール」としての側面が強調され、これまでよりも、日本の安全保障政策や経済安全保障への貢献が強調されている。これに対し、市民社会は、開発協力の第一義的な目的として、開発途上国の貧困削減や格差是正、地球規模課題への取り組み、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進を訴えてきたが、改定大綱の下で開発協力の「外交ツール」としての側面がさらに強化されることで、これらの取り組みが弱体化し、開発協力の重要な理念や実施原則が失われることを懸念している。

こうした懸念や、開発協力のあり方について意見を述べ、外務省の見解を伺いたい。

4. **外務省への事前質問(論点を詰めるために事前に確認しておきたい事実関係などがあれば)**:

2014-15 年改定の際には、「意見交換会」と「公聴会」を分け、それぞれ 4 回ずつ開催された。今回は会合の名称を「意見交換会」に統一すると聞いているが、その理由は何か。また、「意見交換会」は何回開催する予定か。

また、今後実施される意見交換会、また開発協力大綱の改定ドラフトに対するパブコメで出た意見は、どのようなプロセスを経て検討され、大綱に反映される予定か。また意見交換会、パブコメで出た意見や日本政府の検討・反映のプロセスについては、どのように公開される予定か。

5. **議題の論点(定期協議会の場で主張したいことや、外務省に聞きたいこと)**:

2015 年に策定された現行の大綱では、開発協力は「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を指すものとする。また、狭義の開発のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め、開発を広くとらえることとする」とされている。また、昨年 12 月に発表された「報告書」では、今後約 10 年間の開発協力の方向性として、『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』としている。さらに日本の開発協力は、「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」と共に、「日本として SDGs 達成に向けた取組を加速する…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」としている。

一方、「報告書」では、「ODA の戦略性強化」として、外交上のツールとしての開発協力の重要性を掲げ、国益や日本の安全保障政策や経済振興策とのつながりを強調している。また、開発協力が「自由で開かれたインド太平洋

（FOIP）」のビジョンの実現に寄与すべきであるとし、「G7 や QUAD（日米豪印）等の同志国」や「FOIP のビジョンに賛同する幅広い国際社会のパートナー」との協力による国際秩序の推進や、日本にとって戦略的に重要な国・地域の開発における連携を進めるとしている。

これまでの意見交換の場でも取り上げてきたように、この「戦略性強化」の表現や考え方は、開発途上国の貧困削減や格差是正といった開発協力の目的に資するよりも、自国の利益を優先していると捉えられかねず、また地政学的概念としての FOIP を開発協力が寄与すべきビジョンとして前面に掲げることで、地政学的な緊張や分断を一層煽り、安定を脅かしかねないことを懸念する。

「人間の安全保障」と SDGs が目指す持続可能で公正な社会の実現に向けた取り組みを加速する開発協力のあり方として、以下4点を提言するとともに、提言内容に関連して、いくつか質問を行いたい。

提言1：誰一人取り残さない開発協力

現代世界は、気候変動、紛争、パンデミックといった国境を超える複合的なリスクが増大し、地政学的な緊張がかつてなく高まっている。こうした中で行われる「開発協力」については、地政学的要因に左右されずに、地球規模課題や脆弱性の高い人々およびコミュニティへの支援を優先的に実施することが求められる。日本政府は、これまでユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）をはじめ、グローバルヘルス分野の国際的議論に積極的に関与し、コロナ禍においても国際協調・多国間主義を重視して相当のプレゼンスを発揮してきており、昨年策定された「グローバルヘルス戦略」も踏まえ、この分野でのさらなる強みの発揮が求められる。一方、これまでに取り組みが不足している社会開発・人道支援分野については、より一層の強化が必要とされ、ジェンダー主流化を中心に位置付け、教育や栄養や水・衛生、社会的保護といった社会開発分野の支援強化、気候変動に起因する災害や紛争の影響による飢餓・食料危機、難民・避難民への人道支援などの強化が求められる。人道支援に関しては、「報告書」において国際的な潮流を踏まえたノイヤーマーク抛出や現金給付支援等の柔軟性の確保について提言されていることは評価でき、さらに日本政府もコミットした国際約束である「グランド・バーゲン」を踏まえた現地アクターの主体的参加の確保などの取り組みが求められる。

関連質問

- (1) 上記の趣旨から、特に取り残されがちな人口・社会集団（コミュニティ）への支援をどう強化し「誰も取り残さない」を実現するかが、SDGs などの観点からも、国際的に注目され、各ドナー国が様々な実践を行っている。日本としては、こうしたコミュニティへの支援については、どのような手法で実現しようとしているか。これまでの日本の二国間・多国間援助（日本および現地の NGO との連携による援助を含む）でどのような実例があるか。今後、どのような方策を追求しているか。
- (2) 保健や教育、人道支援等の分野では、21 世紀に入って以降、MDGs、SDGs の文脈で多くの国際機関や官民連携基金等が設立・運営されている。日本政府がこれらの機関に影響力を行使するうえで重要なことの一つが、これらの機関の理事会等のガバナンス機構に積極的に参画し、各国や関係セクターと協働して政策・方針を練り上げることである。これらの機関のガバナンス機構において主導権を発揮するために、日本としてどのような方針で臨んでいるか。

提言2：人権を尊重し、人権侵害・環境破壊のない開発協力

人権・環境への負のインパクトは、外交にも負の影響を及ぼすと考えられ、援助対象国に対して、国際人権規約・基準の遵守を求めると共に、日本の開発協力が人権侵害・環境破壊そして紛争の助長に結びつかないように、Do No Harm 原則と人権デューディリジェンスを徹底し、援助の検証を行うことが求められる。特に開発の影響を受ける脆弱な立場に置かれた人々の人権が保障されるよう、「ビジネスと人権に関する指導原則」や、日本政府の「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等における人権尊重のためのガイドライン」に基づく人権デューディリジェンス、「JICA 環境社会配慮ガイドライン」の遵守の徹底が必要である。政府は、「行動計画」や「ガイドライン」にて、企業に対しては「人権デューディリジェンス」として、人権への影響を事前に特定、予防、軽減、緩和し、人権侵害が起きた場合には、影響を受けた人への救済を求めている。ODA においても、政府は同様のプ

ロセスを踏むべきであり、懇談会の中で、市民社会はそのことを強く要請したものの、「報告書」への記載は限定的である。また、援助対象国において人権状況・民主主義が脅かされた場合に、状況に応じて援助の緊急停止や見直しを迅速に行える規定や運用メカニズムの策定が必要と考えられる。一方、人道危機の状況下では、国連・市民社会などを通じて人道原則に則った支援を届け続ける必要があり、これは積極的な実施が求められる。この点につき、「報告書」において「個別具体的な状況に応じて対応を検討する必要がある」、「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」と記述されていることは評価でき、今後の取り組みが求められる。さらに、援助における透明性と説明責任の確保は、援助の現場で人権侵害や環境破壊がもたらされていないかどうかを知る上でも不可欠であり、モニタリング・評価制度の見直しと徹底、そこに当事者や市民社会の声を反映する仕組みをつくり、資金を配分することが求められる。

関連質問

- (1) 上記「ビジネスと人権」は、報告書における「民間企業との連携」の部分のみならず、特に経済安全保障にかかわる開発協力案件にとっても重要と考えられるが、大綱において「ビジネスと人権」および、同課題についての日本の主要な政策文書である「ビジネスと人権に関する国内行動計画」について言及することは検討しているか。また、同行動計画は、日本の開発協力の個々の案件にも適用されるものであると考えてよい。
- (2) 報告書においては、開発援助の目的の一つとして、自由、民主主義を含む普遍的価値を守るとの主張がなされている。これに鑑みれば、援助対象国において政府の行為によって人権や民主主義が脅かされた場合に、政府に対する援助の緊急停止や見直しを迅速に行える規定や運用メカニズムが策定され、個別性に対応しつつも一定の普遍性を以てこれを運用することが必要と考えられる。このことは、日本の開発協力のブランドイメージを確保するうえでも重要と考えられるが、こうした規定やメカニズムを設けることを検討するつもりはあるか。

提言3: 開発協力における資金的資源の増強

「報告書」において、日本の ODA が「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、…日本は 0.34% という低い水準に留まり」、「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」との認識が示され、「新大綱においては…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」と、これまで市民社会が求めてきた GNI 比 0.7% 目標の達成に向けた具体的な道筋についてはじめて言及がなされたことについては評価する。さらに、2015 年のアディスアベバ開発資金会議で合意された、「少なくとも GNI 比 0.20% の ODA を後発開発途上国に供与する」という目標についても、日本は 0.1% (2019 年のデータ) にとどまり、目標達成に向けた増額が必要である。一方、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 GNI 比の 0.7% まで上げて追いつかないことから、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に投資するための取り組みが求められる。また、国際的なタックスヘイブンを通じた租税回避や脱税の阻止なども途上国政府が公平に収入を得るための重要な手段となり、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に日本政府として積極的に貢献することが求められる。こうした点は「報告書」には含まれておらず、さらなる検討が求められる。

関連質問

- (1) 報告書に明示された「0.7% 目標の達成年限の明示」については、大綱に記載されるものと考えて良いか。また、「GNI 比 0.2% の後発開発途上国への供与」目標については、大綱で達成年限を明示することを検討しているか。
- (2) 開発協力のための資金確保については、以前から多くの二国間・多国間の革新的資金創出のためのイニシアティブが形成され、航空券連帯税や「予防接種のための国際金融ファシリティ」(IFFim) など、一部実現しているものもある。日本として、こうしたイニシアティブを他国と共に立案・形成したり、既存のイニシアティブに積極的に参画したりすることを検討しているか。

提言4:人間を中心とした開発協力と「普遍的価値」の推進

2015年に現行の開発協力大綱が策定されて以降、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」/SDGsが採択され、人間を中心に据える考え方は国際的に主流化してきている。日本政府が推進してきた「人間の安全保障」の概念は、2003年当初の報告書より、人間一人一人のレベルでの開発課題への対応、人権の保障、そして当事者の参加を人間の安全保障のための基盤として位置付けている。さらに、2022年の特別報告書では、「人間の安全保障」を実現するために必要な暴力からの保護とエンパワメントに、新たに連帯が追加され、制度や政策にも、人々や国々の連帯、そして人々の行為主体性を位置付ける必要性を訴えている。強権的な国家が増え、人権侵害が繰り返され、複合的な脅威が世界を覆う今の時代にこそ、開発協力の戦略・方針には、「人間の安全保障」と国際社会が合意した国際人権規約・基準や国際人道法などのルールに基づくアプローチが求められると考える。そして、「報告書」で強調されている、「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」を真に実現するためには、不処罰をなくし、ルールの違反者に責任を負わせるための国際合意に基づくプロセスによる措置と、影響を受ける人々の社会的・市民的・政治的な権利を保障し、説明責任を果たすための制度構築が求められ、日本政府としてもこのような側面からより積極的に関与していく必要があると考える。こうした取り組みへの効果的な関与のためには、人権を侵害された人々や脆弱な立場に置かれたコミュニティと共に活動する国内外の市民社会との連携を強化し、意義ある参加を確保することが不可欠である。

関連質問

- (1) 世界各国で、多くの市民社会組織が、権威主義的な政府等による弾圧に直面しながらも、自由や民主主義、人権、法の支配を確立するための取り組みを行っている。報告書では、自由、民主主義、人権、法の支配を「普遍的価値」とし、これらを促進するものとして「開発協力」が位置づけられているが、日本政府としては、こうした価値を実現するために、各国で自由、民主主義、人権、法の支配の実現に取り組む市民社会と政策対話を行ったり、連携・協力を行ったりしているか。行っている場合、具体的な実例としてはどのようなものがあるか。また、今後、これらの取り組みを強化するために、どのような方策を検討しているか。
- (2) 『人間の安全保障』2022 年特別報告書「人新世の脅威と人間の安全保障」であげられた、現代の世界的脅威に対応するうえで必要な「連帯」を「開発協力」に広げるために、日本政府としてどのような具体的施策を検討しているか。

以上の4つの提言および質問事項につき、外務省の見解を伺いたい。

- 氏名： 稲場雅紀
- 役職： メンバー
- 所属団体： 一般社団法人SDGs市民社会ネットワーク 開発ユニット

以上