

NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会
NGO 側 2023 年度の振り返りおよび 2024 年度重点方針について

ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーター一同

I ODA 政策協議会議題一覧

【2023 年度】

●第 1 回 ODA 政策協議会

日時：2023 年 7 月 28 日（金）14 時 00 分～16 時 33 分

場所：外務省南 272 会議室（対面・オンラインのハイブリッド開催）

<協議事項>

- (1) 2023 年度予算の概要及び 2024 年度概算要求の概要について
- (2) 開発協力大綱の改定及び市民社会ネットワークによる新開発協力大綱への声明について
- (3) 開発協力大綱改定プロセスを振り返って
- (4) 2021 年 2 月 1 日の軍事クーデター前後の対ミャンマー ODA に関して

●第 2 回 ODA 政策協議会

日時：2023 年 12 月 14 日（木）14 時 00 分～16 時 15 分

場所：外務省南 886 会議室（対面・オンラインのハイブリッド開催）

<協議事項>

- (1) 若手・中堅の国際協力 NGO スタッフと外務省職員の ODA 政策コミュニケーション促進
- (2) 日本 NGO 連携無償資金協力（N 連）第三者評価 【報告事項】
- (3) 日本政府によるグローバルサウス諸国との連携強化推進政策について
- (4) インド G20 サミットの評価、ブラジル G20 サミットへの期待および市民社会による提言
- (5) 日本における難民認定申請者の保護措置及び予算について
- (6) 令和 6 年度外務省概算要求について

●第 3 回 ODA 政策協議会

日時：2024 年 3 月 20 日 14 時 00 分～17 時 15 分

会場：JICA 関西（対面・オンラインのハイブリッド開催）

<協議事項>

- (1) 女性・平和・安全保障（WPS: Women, Peace and Security）の推進について
- (2) G7 広島サミットにおける市民社会の活動報告と市民社会の継続的な協議の申し入れ
- (3) 無償資金協力資金の返納問題と予算・執行管理
- (4) SDGs 実施指針改訂版および国連未来サミット等を踏まえた開発資金の動員に関する日本政府の戦略について
- (5) パレスチナ・ガザ地区において日本の ODA により整備された施設の破壊行為に関する実態把握及び、イスラエルへの申し入れについて
- (6) フィリピンへの大型巡視船供与と非軍事原則

Ⅱ 2023 年度の振り返りと課題

<振り返り>

新しい開発協力大綱（以降、新大綱）に基づく様々な課題について議論を展開

2023 年度も引きつづき対面での開催となった。本来であれば、年度初めの 6 月に全体会議を開催して当該年度予算の概要を聴取し、開発協力の基本方針の説明を受けたうえで最初の ODA 政策協議会を開催する予定であった。しかしながら全体会議が 8 月にずれ込み、その前月の 7 月に第 1 回 ODA 政策協議会を開催する運びとなった。

2023 年 6 月には、8 年ぶりとなる、新しい開発協力大綱が閣議決定され、2023 年度の ODA 政策協議会では、その改定のプロセスにおける課題や、新大綱の内容そのものの課題が幅広く議論されることとなった。例えば前大綱の評価の有無、有識者会議での NGO 側委員の数の問題、短い検討期間、新大綱における国益重視の強い色彩、市民側の再三の指摘にも拘わらず大綱に含まれなかった人権デューディリジェンス、非軍事原則の曖昧さや、新たなスキームである OSA と ODA の関係等、新大綱そのものの課題や、新大綱に基づく開発協力の実施上の課題等、開発協力大綱をめぐる様々な課題が引き続き協議会での議論の中心となった。

地方開催としては、関西圏にて第 3 回 ODA 政策協議会を JICA 関西（神戸市）で開催することができた。地域の NGO による広報活動、協議会への参加により、NGO と外務省との協議会及び国際協力についての理解をより地域に広げる機会になったものと思われる。

2024 年度も、6 月に全体会議を開催した上で、積み残しとなった課題や、過去の議題となった課題についてのフォロー等、地方開催も含めて、年 3 回の協議会を開催し、引き続き幅広い議論をしていきたい。

<課題>

(1) 「人権デューディリジェンス（以降、人権 DD）」に基づく開発協力の推進

市民社会側からの再三の指摘にも拘わらず、新大綱には、人権 DD が含まれなかった。人権 DD とは、国際的にも認知された、人権や環境への負の影響を軽減するためのプロセスであり、「ビジネスと人権の行動計画」においても、日本政府は、国家の人権保護義務を踏まえ、企業に対して、その取り組みを強く推奨している。

人権 DD とは、事業の開始に際しては、事前取引先も含めたサプライチェーン上の人権・環境リスクを特定し、必要な改善策を実施し、事業実施に際してはモニタリングを行う。もし人権侵害や環境への負の影響が特定されれば、その事業について、中止を含めて対応策を講じると共に、実際に被害にあった人々への救済策を実施する。そのプロセスにおいては、市民社会をはじめとする様々なステークホルダーと意味のある協議を行う。その適用範囲は、政府の調達も含めて、企業規模や業種に関わらず、すべての事業に適用され、今では世界各地で、人権・環境 DD の法制化が進展しており、ODA の事業においても、そのプロセスが適用されるのは当然のことである。

この協議会でも、ODA 供与時における事前のリスク分析不足、市民社会をはじめとするステー

クホルダーによる案件形成やモニタリング等への関与不足、ミャンマーでの船舶供与や軍事資本によるインフラ事業による高い人権リスク、非軍事原則に反しかねないフィリピンへの巡視船の供与等、人権 DD に関する様々な課題が取り上げられた。

(2) 非軍事原則適用の徹底、ODA と OSA（政府安全保障能力強化支援）との関係の曖昧さ

・ミャンマー事業やフィリピンへの巡視船供与の例

まずミャンマー事業に関する争点として、2017～2019 年にかけての船舶供与について、2021 年のクーデター以前の ODA ではあるものの、既に国軍のロヒンギャへの人権侵害や、治安が悪化しつつあったにも拘わらず、予見はできなかったとの説明があった。またインフラ事業については、企業と契約するのは被援助国政府であって、そこまで日本政府は関与できないということであった。

この両方のポイントにおいても、「人権 DD」の観点からいえば、事前の様々なリスク評価と対応を十分行い、被援助国政府に対しても、契約主体となる企業及びその取引先も含めて、国際ルールでは人権 DD を行うことが求められることができる。被援助国政府が契約主体だからといって、その責任を免れる訳ではない。今後政府に求められるのは、政府間援助においても、この人権 DD に基づく手続きを明文化、ルール化して取り組む必要がある。

・フィリピンの巡視船の供与の例

ODA として日本がフィリピンに供与した巡視船が、領土争いの最前線で中国軍から放水を浴び、衝突されるなど、海上法執行の枠組みを超えた安全保障の領域での活動に使われている。もはやこの ODA は、非軍事原則を逸脱している可能性があり、モニタリングも現地大使館及び JICA に任せているだけで、実態が明らかにされていない。この巡視船供与の案件については、開発協力適正会議でも、継続案件の報告事項として審議されていない。

供与した巡視船に、その後、機銃等の装備が搭載されたが、その性能は明らかになっておらず、海上法執行に必要な能力を上回るものかも明らかではない。一方で、OSA として、警備艇が供与されているが、巡視船が ODA で、警備艇なら OSA というのも、区別がつきにくいし、実際の運用では、海上安全保障と海上法執行とを必ずしも区別して活動している訳ではない。改めて ODA の非軍事原則の徹底が、OSA の供与によって、さらにその説明が難しくなっており、今後の説明責任が大きな課題である。

(3) 政府から共有される情報や資料の一元化

開発協力大綱改定の過程では、市民社会等からの様々な指摘により、多くの文言が修正、削除され、表現もマイルドに変更された。最終的な「新大綱」は、一読すると、前大綱から大きな変更はないような印象すら感じたものの、本質的には何も変わっていない。開発協力大綱では、「同志国」、「経済安全保障」という文字も削除され、「国益重視」、「自由で開かれた太平洋」の使用回数も減ったが、外部の資料では従来の政府の主張ポイントを重視した、変わらない表現になっていた。

その一例として、第 2 回 ODA 政策協議会で取り上げた「令和 6 年度予算の概要」での議論があげられる。特に 3 ページ目の「外務省概算要求の 3 つのポイント」の内容について、「開発協力大綱」からの逸脱、あるいは「開発協力大綱」改定時の外務省の説明との齟齬があること指摘をしたところ、外務省側もその問題点を認め、変更すると約束したが、最終的には何も変わらなかった。

市民社会からの要望に応えたいとの外務省の姿勢は評価できない訳ではないが、市民社会の外で使われる情報・資料が変わらなければ、単なる一時的なご機嫌取りにすぎない。今後は、すべての情報・資料の一元化を徹底すべきである。

(4) ODA 予算の削減と予算執行に関する説明責任

ODA に関する一般会計予算は、1997 年度以来削減傾向にあり、現状のレベルは、当時と比べてほぼ半減し、2024 年度も前年度からさらに削減された。一方で新たに設置された OSA 予算は、2024 年度、規模は小さいものの前年比大幅増となった。協議会の中では、ODA 予算の削減と OSA 予算の増額は、相関関係にないとの説明があった。しかし全体総予算が限られていれば、相関関係はあるとみるのが自然である。

ODA 予算の執行について、JICA への交付金においては、過去に「資金ショート」の問題を引き起こし、新規案件の予算を十分割り当てることができず、開発協力の現場は混乱した。また一方で無償資金協力については、被援助国の国内事情等により、予定通り執行できず、予算を余らして国庫返納ということが起きている。この JICA が管理している「支払い前資金」は、一般会計予算の「無償資金協力」総額を上回る規模に達している。両者は、ODA 予算の中では違うスキームではあるものの、資金ショートと使いすぎの問題が同時におきて、国民には分かりにくい議論となっている。

ODA の GNI 比 0.7%の達成には、国民の ODA に関する理解が深まることは必須である。今後とも、ODA 予算の執行に関する説明責任を果たすと同時に、ODA をアピールする効果的な ODA 広報を強化することが重要である。

(5) その他

・ G7/G20 との政策対話 :

毎年、日本政府がメンバーである G7、G20 が開催されているが、その公式エンゲージメントグループである G7/G20 における日本の市民社会と、政府シェルパとの意見交換、インプットの場を設け、政策対話を継続的に実行していただきたい。また COP、SDGs、ビジネスと人権など、さまざまな国際的な議論のフレームワークがあり、同様に、市民社会との政策対話を重視していただきたい。

・ 開発資金確保の課題 :

ODA 予算が削減される中で、開発資金、特に後発途上国への資金をどう確保していくのか、大きな課題となっている。また ODA だけでなく、国際連帯税などの革新的資金メカニズムの導入、新興国による拠出等によって資金を捻出し、地球規模の課題や社会課題の解決に充当することが求められている。日本政府としては、開発資金確保に向けて、ODA 予算の増額と共に、

是非、世界の取組をリードしていただきたい。

Ⅲ 2024 年度における NGO 側重点方針

以上の振り返りを踏まえ、2024 年度は以下の項目に重点的に取り組みたい。

(1) 改定された開発協力大綱の実施フォローについて

- ・ 開発協力大綱に示された基本的考え方・重点政策と外務省予算や ODA 政策との整合性
- ・ 開発協力大綱の実施原則（非軍事の徹底、人権への配慮、人権デューディリジェンス等）の確認

(2) ODA・開発協力等に係る政策・方針および ODA 予算について

- ・ これまでの合意に基づき、全体会議、第 1 回協議会、第 2 回協議会において当該年度及び次年度予算の重点項目等について議論する。
- ・ オファー型予算策定と執行に関する市民社会の関与と、今後の取組。
- ・ ODA の非軍事原則の運用状況と、軍等が裨益者となる新たな協力（OSA）の ODA への影響・課題
- ・ ODA 等に関する広報のあり方

(3) 運営および協議のさらなる充実

- ・ 実施要項の「趣旨・目的」に立ち返り、それを具現化するための運営・協議を心がける
- ・ 実効性・公開性・透明性を兼ね備えた運営・協議のあり方を追求する
- ・ 協議テーマ、内容、タイミング、協議結果の具体化への取り組み等のさらなる充実を図る
- ・ より多くの NGO、とりわけアドボカシーの経験は少ないが問題意識を持つ NGO にも参加しやすい形での運営・サポートを心がける
- ・ 地方開催を実施する。

■2024 年度 NGO 側運営体制

<コーディネーター（五十音順）>

今井高樹（（特活）日本国際ボランティアセンター（JVC）調査研究・政策提言担当）

今野泰三（（特活）名古屋 NGO センター政策提言委員）

岡島克樹（（特活）関西 NGO 協議会理事）

佐伯奈津子（（特活）名古屋 NGO センター政策提言委員）

若林秀樹（（特活）国際協力 NGO センター（JANIC）理事）

<事務局>

佐伯奈津子（コーディネーター・（特活）名古屋 NGO センター政策提言委員）

西井和裕（（特活）名古屋 NGO センター政策提言委員）

以上