

開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワーク

- 共同事務局 名古屋 NGO センター政策提言委員会、国際協力 NGO センターJANIC、関西 NGO 協議会
- 本ペーパーに関する問い合わせ：2023oda.knc@gmail.com（関西 NGO 協議会）

「開発協力大綱」原案に関するパブリック・コメント開始 2023 年以降の日本の開発協力政策をより良いものにするために 日本政府「開発協力大綱」案に私たちの意見を届けよう！ パブコメガイド 2「内容編」

「開発協力大綱」案に向けたパブリック・コメント・ガイド 2023 「内容編」 < 目次 >

- (p.01) 「開発協力大綱」策定の今後のプロセス
- (p.02) 「開発協力大綱案」の課題
- (p.03) 「パブリック・コメント」の書き方とテーマ
- (p.08) まとめ：自分にとって最も重要な論点を、自分のことばで

【日本政府「開発協力大綱」についてのパブリック・コメント募集始まる！】

2023 年 4 月 5 日から 5 月 4 日まで、30 日間の日程で、現在、日本政府が策定している「開発協力大綱」に関するパブリック・コメント（パブコメ）が開始されました。パンデミックや気候変動などの地球規模課題、ロシアのウクライナ侵略をはじめとする武力紛争や地政学的課題などの「ポリクライシス」（複合的危機）を克服し、平和で持続可能な世界をつかっていくための日本の開発協力の取り組みの方針を規定する「開発協力大綱」に、私たち市民の意見を反映する、またとない機会となります。

1. 「開発協力大綱」策定の今後のプロセス

今回、パブリック・コメントにかかっているのは、2023 年 4 月に外務省が発表した「国際協力大綱案」です。同大綱は、今後、以下のプロセスを経てまとめられ、6 月までに閣議決定されます。この戦略の対象期間は、これまでの前例を踏まえると、採択時から概ね 8～12 年程度（2031～2034 年頃）と見込まれています。

（今後の策定プロセス）

- ◎ 今後何回か開催される「意見交換会」で表明された意見を取捨選択の上、反映できるものについては一定反映する。
- ◎ 今回の「パブリック・コメント」で集まった意見を取捨選択の上反映する。（どのように反映されたかについて整理した文書が、「大綱」の閣議決定と同時に公示されます）
- ◎ 最終文案を各省庁や関係の国会議員、与党の政務調査会、その他の主要なステークホルダーに回して最終調整を行い、最終文案を確定する。

2. 「開発協力大綱案」の課題

現行の「開発協力大綱案」について、よく指摘されている課題は、おおむね、以下の9つの課題に分類されます。それぞれ、どのような課題なのでしょう。代表的な「カギとなる質問」をいくつか示してみました。

課題	代表的な「カギとなる質問」(Key Question)
開発協力と市民社会との連携などに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民社会とODAとの「戦略的パートナーシップ」とは？ ● 既存のNGO/ODA連携スキームをどう改善する？ ● 途上国の現地や国際的な市民社会との連携をどうする？
開発協力による地球規模課題への取り組みに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 気候変動や生物多様性の喪失、パンデミックなどの「地球規模課題」の克服に向けて、開発協力でどう取り組む？ ● ODAによって、途上国におけるSDGs（持続可能な開発目標）をどう推進する？
保健、教育、ジェンダー等社会開発への取り組みに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 保健、教育、水・衛生、栄養、ジェンダーなど社会開発分野への取り組みについて、どのような優先順位をつける？ ● 社会開発と経済開発のバランスをどのようにとる？
開発協力やその他の開発資金の量や質、実施手法に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 開発協力でどの程度の量の資金を投入する？世界目標である「0.7%目標」（国民総所得（GNI）の0.7%をODAにあてる）をいつまでに達成する？ ● 二国間援助と多国間援助のバランスをどうとる？ ● 無償、有償、技術協力のバランスをどうとる？ ● 相手国の要請に基づく援助を掲げる「要請主義」と、日本側が主導して行う「オファー型援助」のバランスをどうとる？
開発協力と国家安全保障、軍事援助の関係に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本のODAが掲げてきた「非軍事原則」の位置づけをどうする？ ● 軍事支出の多い国や武器輸出などを積極的に行っている国に対して、ODAの供与をどうする？ ● 軍や軍属、実力を伴う文民法執行機関（警察等）に対する開発協力の位置づけをどうする？
開発協力と経済・貿易政策、経済安全保障の関係に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 開発協力を、日本の資源や経済権益、日本の経済安全保障の追求とどの程度結びつける？
開発協力と地政学的課題の関係に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 「自由で開かれたインド太平洋」など、地政学的な発想に基づく外交政策と開発協力をどの程度結びつける？
大綱案の基本的コンセプトと世界観に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● そもそも、開発協力の舞台としての現代世界をどのようにとらえる？「極めて複雑な国家間競争の時代」というとらえ方は妥当？
開発協力の必要性に関する理解の促進に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 開発協力に関する市民・国民の理解を広げるために、どのような取り組みが必要？

3. 「パブリック・コメント」の書き方とテーマ

上記のような課題をはじめ、「開発協力大綱案」には、多くの課題や論点が含まれています。課題がどのように網羅され、パブリック・コメントとして書けるような論点としてどのようなものがあるかについて、表にまとめてみました。

(1) パブリック・コメントの書き方について

「パブリック・コメント」をどう書くか、については、このパブコメガイドの「1. 方法編」にまとめてありますので、こちらを読む前に一度お読みいただくと幸いです。以下、この「2. 内容編」の使い方も含めて、簡単にまとめてみます。

a) パブコメには、あなた自身の意見を書いてください。

市民に影響を与える政策や制度は、これを活用したり、影響を被る側である市民の視点を踏まえて作る必要があります。そのために、制度を作る側である政府が設けている、数少ない、市民の意見を集め、反映させるための制度の一つが「パブコメ」です。せっかくの機会ですので、あなた自身の意見を書いて政府に届けてください。

b) 論点表は「あくまで参考」。自分の言葉で書いてください。

「内容編」に以下記載した「論点表」は、今回パブコメの対象となっている「開発協力大綱案」について、市民社会の立場から見ると、どのような論点があるかについて、例を挙げたものです。これはあくまで参考ですので、同じ内容を書くにも、なるべく、自分の言葉に直して書いてもらえると良いかと思います。

c) 論点表で使われている表現を一部活用するのは構いません。

論点表で使われている表現の中には、活用しやすい表現もあるかと思うので、もちろん、一部活用していただくことは全く構いません。ただし、字数の問題もあり、かなり端的な表現を用いているところもあります。端的な表現や決めつけ的表現はなるべく避け、説得的かつ丁寧な表現を心がけていただくと助かります。

d) 今の書きぶりを評価したり、今書かれていない論点の追加を求めることも有効です。

この論点表は、現在の「開発協力大綱案」に触れられている課題について「こうしてほしい」「ここを変えてほしい」と要望するのが中心となっています。こうした「要望」というやり方に加えて、以下の二つのやり方も有効ですので、こちらも考えてみてください。

- 「開発協力大綱案」で適切な形で触れられている重要な課題があった場合、それについて「この点をしっかり書いてくださったことに感謝します」「是非この点はそのまま残してください」ということで、今の書きぶりを評価し、是非そのまま残してください、とお願いすることも有効です。
- 一方、「開発協力大綱案」で触れられていない重要な課題について、「この点を入れてください」と要望するのも有効です。ここで付けた論点表には、「開発協力大綱案」で触れられていないことについては書いていません。「開発協力大綱案」をお読みになって、重要な課題が抜けている、と感じられたら、パブコメで「この課題については是非入れてほしい」という要望を出してみてください。

(2) 市民社会アンケートにみるパブリック・コメントのテーマと論点

私たち「開発協力大綱に関する市民社会ネットワーク」では、「開発協力大綱案」が発表された4月5日から20日までの間、国際協力に関わる市民社会関係者を対象に、「開発協力大綱案」の課題について意見を聞くアンケートを実施しました。この中から、主要な意見を抽出したのが以下の内容です。パブコメ、何を書けばよいのか、と迷っている方、一度目を通してください。あなたの感じている課題や論点と近いものがあるかもしれません。

<p>市民社会・NGOの役割、市民社会・NGOとODA・開発協力の連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民社会やNGOに対する記述が少ない。 ● 「戦略的パートナーシップ」とは具体的にどのような関係のことを言い、どのように政策や実践に反映されていくのかわからない。 ● 「より効果的な協力に努める」「我が国市民社会を通じて実施する開発協力を更に強化していく」といった曖昧な表現が目立つ。 ● 「戦略的パートナーと新たに位置づけ」とあるが、何が以前と異なり、何が新しく位置づけられるのか不明。具体的な記述が必要。 ● NGOとの連携強化のための重要なツールの一つである「日本NGO連携無償資金協力」のさらなる資金供与をはじめ、NGOのキャパシティ・ビルディングを含むNGO環境整備事業による基盤強化を促進する具体的な取り組みに期待。(改定案p9) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● 現地の市民社会やNGOを連携のパートナーとするという記述がない。現地化の潮流の中で、とりわけ途上国の草の根レベルで活動する中小規模の現地NGOに対する協力・対話を強化していく視点が欠如。 ● 現在の大綱では、「国内外のNGO／市民社会組織(CSO)」(現行p11)という表現があったが、改定案では、国外の市民社会の表記は削除されている。 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● 「二国間協力と国際機関やNGOを通じた協力を、開発のプラットフォームを通じた様々な主体との連帯を通じ、最適な組み合わせで実施することにより開発効果の最大化を目指す。」(改定案p10)とあるが、NGOや市民社会に拠出されるODAの割合はDAC諸国の中では最低レベル。 ● 本大綱期間において引き上げることを明記し、日本のNGOによる開発協力・国際協力の一層の推進を図り、市民・国民のODAへの参加を促す必要がある。
<p>気候変動、SDGs、地球規模課題等への取り組みと日本の開発協力の在り方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 人間の安全保障を踏まえたSDGs達成に向けた取り組みの加速化について記述があるものの、SDGs推進との関係が明確に記載されているわけではない。 ● SDGs達成にむけて、どのように開発協力を通して具体的に進めるのか、その方針・内容を明確に大綱の中に記述すべきではないか。 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● G7の議論を踏まえ、石炭火力について支援しない方針、また、緩和策、適応策だけでなく、ロス&ダメージへの対応についても支援対象とすることを明記すべき。 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● 気候変動対策については、かねてより人権・保護・ジェンダーの視点の重要性が指摘されるところであるが、改定案の中にその視点が十分に含まれているとは言えない。(改定案p7) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● 気候変動に関する途上国支援(気候資金)の資金拠出の実績報告が、既存のODA等の資金拠出の実績報告とで重複している、ODAが目減りしてその分気候資金にまわされているとの批判がある。 ● COP合意における「新規かつ追加的」な気候資金への貢献をするという点に反して

	<p>いる。資金拠出の実績報告は、既存の国際合意の趣旨に沿って行われるべきである旨を大綱の中に明記すべき。</p>
<p>保健、教育、水・衛生、食料安全保障、ジェンダーなど社会開発への取り組みや人権の課題と日本の開発協力の在り方に関して</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● UHC（ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ）の推進は重要。一方、保健にかかる十分な予防・実施措置である教育、安全な水・衛生へのアクセス、栄養、ジェンダーへの言及がない。保険分野においては、本来はUHCと両輪で進める必要がありその視点が欠ける。（改定案 p 7） ● 「ジェンダー主流化を含むインクルーシブな社会の促進・公正性の確保」（改定案 p 12（6））に挙げられる「脆弱な立場におかれている人々」については、裨益者・恩恵を受ける対象としてではなく、開発に主体的に関与する存在であることを認識し、その環境を整える必要性について記述にすべき。 ● 社会的に脆弱な立場にある人々の例として、「こども、障害者、高齢者、少数民族・先住民族等」とされているが、女性、LGBTQ+、難民・国内避難民についても追記すべきである。
<p>ODA（政府開発援助）やその他の公的資金による開発協力の量や質などに関する「開発協力大綱」原案での記述</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 有識者懇談会の報告書では、「ODA 対国民総所得（GNI）比 0.7%の国際目標を念頭に」との表現をさらに具体的にしよう記述されているが、改定案では、0.7%とする国際的目標を「念頭に置く」という表現に後退しており、現行の大綱と同じ書きぶりとなっている。 ● 人間の安全保障の実現、また、SDGs の成に向けて強いコミットメントが求められるなか、「今後 10 年で国際目標である 0.7%を達成する」ように明確に記載する必要がある。（現行 p 11, 改定案 p 13）
<p>「非軍事原則」や国家安全保障、軍事援助、紛争等と日本の開発協力の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家安全保障戦略、政府安全保障能力支援(OSA)等、ODA 以外で軍事的国際協力の枠組みが進められていることを、国民・市民として憂慮する。 ● 本改定案冒頭の基本的考え方の中に記載されている「国家安全保障戦略を踏まえ開発協力大綱を改定する」（改定案 p 2）という表現について、懸念する。 ● 「（現代世界は）歴史的転換期にあり、開発協力の役割や手法が変化している」とあるが、本来は複合的危機や拡大する経済格差に対し、貧困削減や人道支援による格差是正が優先されるべき。 ● 安全保障化・軍事化による緊張や分断の助長は、脆弱な立場に置かれた人々をよりリスクにさらすことになる。「国家安全保障戦略を踏まえ」た開発協力大綱の改定とする文脈は避けるべき。 ● 非軍事原則が堅持されているものの、その運用に曖昧な記述が多く懸念される。「当該国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。」（改定案 p 12）とあるが、軍事的転用のリスクが想定される援助については、注意ではなく、慎重な検討が必要であり、モニタリング・チェックする第三者機関の設置について明確に記載すべき。 ● 現行の大綱と同様、非軍事目的での軍・軍関係者の関与する場合について「個別具体的に検討する」とすると記載があるが（現行 p 9）、非軍事原則は厳格に守られるべきものであり、例外事項を設けることがないよう、その基準やガイドラインの作成について明記し実効性を担保すべきである。（改定案 p 12）

<p>日本の経済・貿易政策や「経済安全保障」と日本の開発協力の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 全体的に日本の開発協力が自国の経済や貿易に利することを前提とするような経済中心の印象が否めない。 ● 短期的・即自的な国益のための開発協力は、結果的には国際社会で日本の信頼を損ねる危険性も孕む。 ● 日本の開発協力は人権、人間の安全保障の遵守を前提とし、また、環境問題や気候変動など地球規模の課題の解決のために実施されるべき。 ● 人権や環境を重要視した開発協力を進め、国際社会の中で日本の信頼を高めるべきであり、国際益を通じた広い意味での長期的な国益の実現を目指すべき。
---------------------------------------	---

<p>日本の地政学的危機に関する対応や外交政策、「自由で開かれたインド太平洋」等と日本の開発協力の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 「自由で開かれたインド太平洋 FOIP」（改定案 p 6）、「同志国」（改定案 p 8）の文言が今回の改定案では新たに記載されるようになったが、これらの概念は「仮想敵国」や「戦争」を想起させる。これは、特定地域への援助の偏り、国際社会の対立や緊張関係、そして一層の分断を招く可能性がある。 ● 平和主義を掲げる日本の開発協力は、自国の短絡的な国益、地政学的な関心にこだわるのではなく、人権や人間の安全保障をベースに動機づけられ、実行されるべきことを明確に打ち出すべき。 ● よって、「同志国」「FOIP」の文言については、大綱から削除することを検討すべき。
---	--

<p>「原案」の世界観、人権や人間の安全保障、地球益と国益、国家安全保障や経済的利益と日本の開発協力の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 「開発協力のルール」という表現が頻出するが（改定案 p4, p7, p8, p14）国際人権規約・基準、国際人道法、ビジネスと人権に関する指導原則といった国際的に合意された具体的な基準に則ることが確保されるよう、明記が求められる。 ● 本改定案では、民間企業の開発協力分野における重要性について、分量を割いて記述されているにもかかわらず（改定案 p8, p11, p13, p14）、「ビジネスと人権」の記述が盛り込まれなかったことには大きな疑念。 ● 2020年に政府が策定した『「ビジネスと人権」に関する行動計画』（「ビジネスと人権に関する行動計画」p19）では、「2015年に閣議決定された『開発協力大綱』では、開発協力の基本方針の一つとして基本的人権を含め人間の安全保障の推進を掲げている。また、開発協力の適正性を確保すべく被援助国の基本的人権の保障を巡る状況に十分注意を払うことを定めており、その適切な運用に努めてきている。開発協力事業を実施する際には、国際人権諸条約を始めとする国際的に確立した人権基準を尊重するとともに、女性、先住民族、障害者、マイノリティ等の社会的に脆弱な立場にある者の人権について、これまでも特に配慮してきているが、更なる取組に努める。」と明記されている。 ● 本改定案には「ビジネスと人権」への具体的言及がなく、「基本的人権」についても「国際人権諸条約を始めとする国際的に確立した人権基準」といった表現もない。 ● 政府の政策に一貫性を持たせる意味において、「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」についての記載を求める。日本は国連安保理の非常任理事国であり、国連人権規約やその基準に則った議論を主導する立場にある。基本的人権については「国際人権諸条約をはじめとする国際的に確立した人権基準」について言及し、指標を明確に提示するべき。 ● 人権や人間の安全保障は度々言及されながら、その本質を捉え、開発協力においていかに実現に向けて取り組みを進めるかという観点で書かれていない。
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> ● 「人間の安全保障を我が国のあらゆる開発協力に通底する指導理念に位置付ける」（改定案 p3）とあるため、開発協力の目的（4）（改定案 p4）の箇所に人間の安全保障について記述すべきである。「人間の安全保障」を実現する取り組みの骨格、実現のための、基本的なプロセスについても明記する必要がある。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 法の支配や民主化支援について言及があるが、著しい人権侵害が起きた場合の対応について言及が求められる。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本の ODA の重要な実施機関である JICA の「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」は開発事業等が与える可能性のある環境社会影響の回避・緩和を目的として作成されたガイドラインであり、改定案にもガイドラインについて言及することが求められる。

その他	<ul style="list-style-type: none"> ● 改定案に記載されている途上国の自助努力、持続性、対等なパートナーシップ、透明性・公平性、女性、マイノリティ等脆弱な層への支援などは、フェアトレードが目指す世界観である。 ● ESG 投資、インパクト投資によるスタートアップや中小企業を含め、民間企業を開発のプラットフォームに巻き込み、開発途上国の開発課題と結びつけるための開発協力を推進していく」（改定案 p8）とあるが、SDGs の推進、誰も取りこぼさない開発という視点も重要で、社会企業や SDGs の文脈で途上国支援を行っている企業との連携についても記載すべき。 ● SDGs の重要性は既に改定案でも明記されているところであり、「フェアトレード」や「エシカル」あるいは、「公正貿易」「倫理的消費を促す」という文言についても加筆を検討すべき。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 最後の所に「開発教育」を推進する（改定案 p14）とあるが、これだけでは、開発教育が何かを理解し難く、開発教育の担い手であるより多くの国民・市民にも伝わるよう、その定義や推進の量などを入れると良い。 ● 定期的に「開発協力大綱」の実施をモニターする第三者評価を「開発協力白書」で明らかにすることが求められるが、特に、学校教育における「開発教育」の実施体制の構築は必須と考える。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 「開発協力の適正性確保のための実施原則」が 8 項目記載されており、総合的に判断の上、開発協力を実施するとあるが（改定案 p12）、これでは民主主義に逆行する状況においても「総合的」に判断して「開発協力を実施する」と正当化できてしまう。 ● 日本の ODA による開発協力の実施の可否・継続については、その基準をより明確にする必要がある。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 実施状況に関する報告や情報公開は、「白書」だけでは不十分である。実施原則、特に、軍事原則や人権擁護に関する原則が守られているかのモニター評価報告も定期的に行い、その報告は公開すべき。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 定案 p13(8) とあるが、安全配慮する関係者は JICA 職員はじめとする日本人だけではなく、相手国の国民・市民、パートナー団体などについても十分な配慮をする必要がある旨を記載すべき。

4. まとめ：自分にとって最も重要な論点を、自分のことばで

上記、「開発協力大綱」案に掲載された様々なテーマについて、市民社会の立場から、どのような論点があるかについて、列挙してきました。ぜひ、参考にしてください。そのうえで、「パブリック・コメント」には、ぜひ、あなた自身にとって最も重要な論点を、自分の言葉で書いてみてください。

「パブリック・コメント」は、日本に住む私たちが、一人の国民・市民として、政府の政策形成に参加・協力する機会です。この参加と協力が国の政策形成に反映されることが、あなたや、あなた以外の誰かにとって助けになります。また、日本の社会を未来に向けて前進させる力になります。ぜひ、あなたも「パブリック・コメント」を通じて「開発協力大綱」にあなたの声を反映してみてください！

開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワーク

- 共同事務局 名古屋 NGO センター政策提言委員会、国際協力 NGO センター JANIC、関西 NGO 協議会
- 本ペーパーに関する問い合わせ：2023oda.knc@gmail.com（関西 NGO 協議会）