

開発協力大綱改定にかかる市民社会の動き

内部総括報告書

開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワーク

1. はじめに

開発協力大綱は、正式には、2022 年 9 月 9 日、外務省からその改定が公表され、「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」（以下「有識者懇談会」とする）による議論、パブリックコメントや意見交換会等を経て、2023 年 6 月 9 日、閣議決定された。

この間、市民社会としては、開発協力大綱の改定をめぐるどのような議論がなされているのか、市民社会に紹介したり、逆に、市民社会の見解を外務省、政治家、メディア等に対して伝えたりするなど、さまざまな取組が行なわれた。本報告書は、この過程に関わってきた市民社会関係者が参加する「開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワーク」が、市民社会の動きを記録として整理するとともに、それについて、可能な限り参加型で自己評価し、その取組の成果と制約、今後への教訓・提言を抽出し、まとめたものである。

本報告書は、セクション 2 において、開発協力大綱の改定前後における市民社会の動きを整理し、セクション 3 において、市民社会内部で行なったワークショップの開催やアンケートの実施といった、ふりかえりの取組概要を記している。そして、さいご、セクション 4 において、このふりかえりの過程で得られた教訓を踏まえ、今後に向けた提言としてまとめている。

開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワークとは？

開発協力大綱に関する市民ネットワーク（以下、市民社会ネットワークと表記する）は、開発協力大綱改定プロセスに市民社会の声を反映させることを目的として立ち上げられた。その発足時期は、外務省との意見交換会の開催やパブリックコメントの募集が行なわれる直前にあたる 2023 年 1 月下旬である。呼びかけ人となっているのは、NGO・外務省定期協議会を構成する ODA 政策協議会と連携推進委員会の NGO 側コーディネータ・委員、国際協力 NGO センター（JANIC）と名古屋 NGO センター、関西 NGO 協議会という 3 つの国際協力系 NGO の地域ネットワーク団体、および持続可能な社会に向けたジャパンユースプラットフォームである。詳細は、本報告書の p.16-17 や関西 NGO 協議会 HP 内におかれた[ページ](#)を参照してください。

2. 開発協力大綱改定にかかる市民社会の動き

ここでは、セクション3において市民社会関係者自身による総括を行なう前に、その材料として、今回の開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会による動きを、以下のa)からd)の4つのフェーズに分けて整理して記述する。

- a) 有識者懇談会開始まで（2022年8月～2022年9月中旬）
- b) 有識者懇談会開始から懇談会終了まで（2022年9月中旬～2022年12月初旬）
- c) 有識者懇談会終了後から閣議決定まで（2022年12月初旬～2023年6月初旬）
- d) その後（2023年6月初旬～現在まで）

なお、以下の記述のうち、b)については、有識者懇談会開催期にあたり、とくにさまざまな文章の作成・公表が集中して行われた時期である。そのため、一定程度の詳細さをもって記述するように試みた。

a) 有識者懇談会開始まで（2022年8月～2022年9月中旬）

前段として、2022年5月16日に開発協力大綱の改定について初めて報道がなされ、2022年7月11日に開催された第1回連携推進委員会、7月20日開催された第1回ODA政策協議会でも議題や協議の中で話題に挙がったが、外務省からはまだ正式に決まったことではないとの回答があるだけであった。

2022年8月16日、NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーターおよび連携推進委員会 NGO 側連携推進委員が、外務省から電話で、有識者懇談会を設置することになったという連絡、については市民社会から委員を1名選出するよう打診を受けた。

活動地域・分野・方針など多様な市民社会の主張を1名のみが扱うことは困難であり、複数名の委員を選出できるよう外務省に要請しつつ、上述の打診は一旦断るということも検討されたが、有識者懇談会に市民社会の委員が参加できなくなる危険性への懸念も指摘され、まずは委員1名を選出したうえで、継続して複数名の委員の受入について要請することになった。

外務省から提示された回答期限も迫るなか、市民社会の委員を選出する民主的で透明性や責任あるプロセスをいかに担保するか、上記コーディネーターと連携推進委員で協議した結果、以下のように決定した。

- ① コーディネーターと委員が市民社会からの委員候補を他薦する
- ② コーディネーターと委員が市民社会からの委員候補者に投票する
- ③ 得票数が多かった候補者に市民社会からの委員への就任を打診する

8月19日～22日に実施された投票の結果、（特活）アフリカ日本協議会共同代表の稲場雅紀氏に市民社会からの委員への就任を打診した。協議のうえ、稲場氏は、以下の条件のもと、就任を承諾した。その条件とは、①上述のコーディネーター・委員が責任を持って、選出された市民社会からの委員を支援するアドバイザリーグループと事務局を設置すること、②選出された委員に適切な役職名を付与することであった。そのため、コーディネーターと委員とで協議し、それらの条件を受け入れ、下図にもあるように、有識者懇談会での活動をサポートする体制を整備するとともに、稲場

氏を「NGO・外務省定期協議会 開発協力大綱改定 NGO 代表委員」として、外務省に通知した。



また、b)で説明するように、9 月 13 日～15 日に意見集約アンケートを実施し、広く NGO からの見解を寄せてもらい、それを踏まえ、9 月 16 日に開かれる第 1 回有識者懇談会で提出する資料を作成することとした。

b) 有識者懇談会開始から懇談会終了まで（2022 年 9 月中旬～2022 年 12 月初旬）

まず、有識者懇談会は、外務省内で、以下のスケジュールで開催された。

2022 年 9 月 16 日「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」第 1 回会合

2022 年 9 月 30 日「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」第 2 回会合

2022 年 10 月 21 日「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」第 3 回会合

2022 年 11 月 21 日「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」第 4 回会合

そして、最終的には、2022 年 12 月 9 日、林芳正外務大臣に対し、計 4 回開催された有識者懇談会の議論をまとめた報告書が提出された。

この有識者懇談会開催期間中における市民社会内の動きは、大別すると、①外務省に向けた取組と、②①を可能にするための市民社会関係者間の取組の 2 つから構成される。

b-1) 外務省に向けた取組

このうち、①については、有識者懇談会における稲場氏による発言・資料提出、NGO・外務省定期協議会における発言、声明の作成・発表という 3 つがある。

b-1-1) 有識者懇談会およびその過程における動き（資料提出を含む）

このうち、有識者懇談会は上述のとおり計 4 回開催されたが、稲場氏からはその 4 回の会合において、以下のとおり、資料の提出がなされた。ただし、4 回目の資料については、会合では提出されたものの、有識者懇談会の報告書案に対するコメントを内容としており、外務省の判断の下、ウェブサイトには掲載されていない。

日付	会合名	主張のポイント
9 月 16 日	第 1 回会合	・開発協力大綱改定を議論するうえでの基本スタンス
9 月 30 日	第 2 回会合	・2015 年大綱策定後の変化 ・資料① 第 2 回「各論」の論点に関する NGO・市民社会の意見集約 ・資料② NGO と ODA の連携強化について「開発協力を時代に即した形で、一層効果的・効率的に実施するための 3 つの提言」
10 月 21 日	第 3 回会合	・開発資金と実施体制、実施原則、市民の理解に関する見解 ・参考資料 「開発協力大綱改定」に関する市民社会の意見
11 月 21 日	第 4 回会合	・委員コメント （1）稲場委員コメント別添資料 1 「報告書案（第 2 版）へのコメント」 （2）稲場委員コメント別添資料 2 「報告書案（第 2 版）へのコメント（第 1 版・第 2 版の異同情報含む）」 ・開発協力大綱改定に関する有識者懇談会で討議された課題に関する市民社会の主要論点まとめ

より詳細に記せば、第 1 回会合時の提出資料は、開発協力大綱改定を議論するうえでの基本スタンスとして、中国や米国をはじめとする主要国における政権交代のスケジュールや SDGs をはじめとする主要な国際的開発協力枠組み等を踏まえた、より長期的な視点の必要性、国際協力のアクターの多様化と非国家主体の参画の定着といった点について言及したものであった。これは、8～12 年という長期にわたって効力を持つ「開発協力大綱」において、「自由で開かれたインド太平洋」といった、現在、実施されている政策に重点を置きすぎると、これらの政策が変更されたり廃止されたりした場合に、「大綱」そのものが陳腐化しかねないということを指摘し、この大綱が効力を持つ 8～12 年間に継続して存在し続けると考えられる、より基本的・長期的な課題や考え方、イニシアティブ等（例えば SDGs、持続可能な開発など）を中心に大綱を構成する必要があるという考えに基づいたものである。

また、第 2 回会合時の提出資料は、改定において踏まえるべき、最近の世界が経験してきた変化について、①既存

のパンデミック対応とその制約，②「自由で開かれたインド太平洋」（以下，FOIP と表記する）とその「普遍的価値」の脆弱性，③「人間の安全保障」概念のあるべき位置づけと論点ペーパーの論理構成（サイロアプローチ），④（ケニア演説にも見られる）「グローバルサウス」の変化，⑤欧米・グローバルサウスにおける市民社会の進展と日本の停滞，⑥多くの途上国の中所得国化と人新世時代における新たな脅威，「開発協力」のパラダイム転換の6つに分けて説明している。

第2回会合時に提出された資料のなかには，後述する9月22日に開催された「開発協力大綱改定見直しに関する緊急 NGO・市民社会円卓会議」（以下，「円卓会議」と表記する）での議論を踏まえ，作成された「資料① 第2回「各論」の論点に関する NGO・市民社会の意見集約」というものも含まれている。ポイントは，①開発協力の方向性（開発協力大綱における FOIP の強調がもたらすネガティブな影響や，人権を軸とするアプローチ，各種世論調査の結果やほか政府政策との整合性担保の必要性等），②検討が必要な論点の指摘とそう考える理由の提示（ODA の戦略性強化，CSO との連携，支援手法の柔軟化・効率化，日本の信頼と強みを生かした顔の見える支援，開発協力のアウトカム（成果・効果）・実施基盤（資金的・人的資源等），ODA の実施上の原則）である。

さらに，第2回会合時の提出資料には，上述の円卓会議および後述する「NGO 意見集約アンケートの結果を踏まえてまとめられた，「開発協力を時代に即した形で，一層効果的・効率的に実施するための3つの提言」と題する資料も含まれている。ポイントは，①DAC 内最下位レベルである CSO 経由の二国間援助比率を本大綱期間において10%を目安に引き上げ「世界水準」に，②「官」中心に実施されている技術協力事業等を抜本的に見直し，NGO 主体の実施で効率化が可能なものは NGO へ，③全国800を超える NGO の力を最大限引き出し，日本の国際協力に関する日本および被援助国国民の支持向上を図る，というものである。

第3回会合時に提出された資料は，①開発資金の動向（リーマンショック以降，民間・国際金融機関の比重が大きくなり，それゆえにコロナ後は債務危機が懸念されるなか，「グローバル公共投資」（英国の開発理論家ジョナサン・グレニー氏が提唱した今後の援助の考え方），国際連帯税をはじめとする革新的資金メカニズムの重要性が増していること），②実施原則（「人間の安全保障」概念の最近の発展や，中所得国化や SNS の普及等によって多くの国で権威主義的政権の誕生や人権状況の悪化が起きていることを踏まえ，「保護」「エンパワメント」に加え「連帯」を，また，ジェンダー主流化，当事者主権，民主主義・人権原則，非軍事原則を堅持する必要があること），③市民の理解（開発協力に関する市民の理解の状況が非常に厳しいことに鑑み，資金誓約の金額程度にとどまる報道，限定的な市民参加，指標の未設定，制約ある公開性・透明性を根本的に見直す必要があること）に言及している。

また，第3回会合では，第2回会合同様，円卓会議で得られた意見をまとめた「開発協力大綱改定」に関する市民社会の意見」という資料も提出された。その内容は，①開発協力の実施体制（ODA の増額，税の衡平性と富の再分配，国内資金動員，債務救済，革新的資金源，その他の資金源，政府人材の専門性の強化，CSO の人材育成支援，開発成果の検証，市民社会の参加，情報公開と説明責任），②人権・環境に関する実施原則（人権アプローチ，ジェンダー主流化，当事者の意見の反映，民主化・人権状況を踏まえた緊急停止・見直し），③非軍事原則（旧大綱下においてもグレーゾーンが拡大し，懸念事例（イラク，フィリピン，カンボジア，モロッコ，ミャンマー，インドネシア，ジブチ等）が生じている現状やモニタリングの弱さ），④開発協力に関する理解の増進と市民社会との連携（「開発協力を時代に即した形で，一層効果的・効率的に実施するための3つの提言」を再掲載）か

ら構成されている。

さらに、上述した資料提出のほか、第4回会合の前後には、下表にあるとおり、稲場氏から外務省に対して有識者懇談会報告書案に対するコメントの提出等も行われた。

日付	第4回会合前後の動きの概要
2022年 11月4日	外務省より「報告書案」（第1版）提示，11日までの意見送付依頼
11月11日	「第1版に関するコメント」を外務省に送付
11月18日	外務省より「報告書案」（第2版）提示，21日までの意見送付依頼
11月21日	「第2版に関するコメント」を外務省に送付
11月23日	「両論併記・個別意見の掲載・包括的な記述の変更に関するご相談」送付
11月25日	上記「ご相談」をベースに外務省国際協力局と個別折衝（13:00-15:00）

より詳しく言えば、第4回会合前に外務省が作成した「報告書案」（第1版・第2版）に対して、アドバイザーの意見のもとに、稲場氏からは包括的な対案が示された。また、第4回会合では、8名の委員のうち5名が文書を提出し、議論が行われたが、時間が90分しかなく不十分であった。最終的に有識者懇談会の報告書は「座長一任」となった。こうした背景のもと、市民社会側としては「座長一任」は不適切という主張を行い、「一任」が決定された後も、実質的に一任にしないという観点から、23日に文書提出とともに個別折衝を提案し、「報告書」執筆責任者ら4名と2時間程度の折衝を行った。

また、この会合で提出した資料「開発協力大綱改定に関する有識者懇談会で討議された課題に関する市民社会の主要論点まとめ」は、これまでの市民社会側の主張を以下の3つにまとめ、各論点について整理したものである。

1. 日本の開発協力および「大綱」のあり方についての原則的考え方

開発協力の目的、開発協力大綱のスコップ、開発協力の実施主体とその責務、開発協力と市民社会について論点が記載されている。

2. 「大綱」改定にかかる主要課題に関する論点の概要

FOIP や経済安全保障、市民社会との連携、ジェンダー主流化、包摂的社会、さらに、非軍事原則、人権および民主化と開発協力について市民社会からの主張が記載されている。

3. 「大綱」改定にかかる懇談会の審議のあり方

有識者懇談会は、市民社会選出の委員が1名しか任命されず、会合の回数は4回、審議時間は6時間30分であった。これは、大綱のような重要文書を改定するうえで、極めて不十分であり、次回の改定に向けては、これを「前例」とすることなく、その時点において大綱改定に本来必要な時間および人材を確保して行うことを求める内容となっている。

有識者懇談会の報告書は12月9日に外務大臣に提出することが決定した。ODA 政策協議会 NGO 側コーディネ

ーター・連携推進委員，稲場氏およびアドバイザーグループの協議の結果，稲場委員は有識者懇談会の報告書の提出には参加せず，市民社会の主張としてプレスリリースおよび記者会見を実施した（詳細は後述）。

b-1-2）NGO・外務省定期協議会

NGO・外務省間に設けられた対話チャンネルである NGO・外務省定期協議会においては，この期間，同協議会を構成する連携推進委員会と ODA 政策協議会双方が参加する全体会議が 2 回（臨時全体会議を含む），ODA 政策協議会が 1 回，計 3 回の会合が開催され，そこではそれぞれ下表にあるようなポイントの主張が行われた。

日付	会合名	主張のポイント
9 月 27 日	臨時全体会議（オンライン）	①開発協力大綱の改定プロセス， ②開発協力大綱の原則や内容， ③援助のモダリティや NGO/ODA 連携のあり方に関する指摘 外務省側主要参加者 国際協力局長，外務省国際協力局 審議官／NGO 担当大使，民連室長
11 月 1 日	全体会議（オンライン）	・外務大臣向け「開発協力大綱」改定に対する NGO 要請書にもとづく 6 ポイントから構成される主張 ・有識者懇談会のあり方（議事録の作り方・提出資料の扱い・NGO 側メンバー数，懇談会の会合数）に関する要請 外務省側主要参加者 外務副大臣，外務省国際協力局 審議官／NGO 担当大使，政策課長，民間援助連携室長
11 月 24 日	第 2 回 ODA 政策協議会（オンライン）	・DAC のいわゆる「市民社会勧告」やそのツールキット化を踏まえた（途上国を含む）CSO との連携強化の必要性の指摘 ・有識者懇談会終了後から閣議決定までのプロセスに関する質問 ・これまでの大綱の評価の重要性についての指摘 外務省側主要参加者 国際協力局長，国際協力局 審議官／NGO 担当大使，民連携室長

臨時全体会合については，開発協力大綱の前回改定時においても NGO-外務省定期協議会 ODA 政策協議会の臨時会合を開催した事例をもとに，9 月 21 日，第 2 回有識者懇談会前の日程で開催できないかと，NGO 側事務局より民連室に打診をした。9 月 22 日，外務省側より，NGO 側の提案を受け開催することが報告され，NGO 関係者に参加を呼びかけた。

より詳細に記せば，NGO 側の出席者から，①開発協力大綱の改定プロセス（有識者懇談会における市民社会委

員の数の少なさと選出期間の短さ、市民社会による参加機会の保障とこれに関する丁寧な事前説明の必要性、これまでの大綱とそれにもとづく ODA の評価の必要性と（現地の CSO を含む）幅広いアクターによる参加の重要性、市民社会からのインプットが大綱に反映されなかった場合の説明の必要性について言及）、②開発協力大綱の原則や内容（ODA の主たる目的を「開発途上地域の開発」とするという考え方の堅持、非軍事原則や人間の安全保障や自助努力支援の重視、日本の国益、とくに安全保障と経済成長に偏重した改定方針への懸念、ODA 実施プロセスにおける人権デューデリジェンス遵守の必要性、ジェンダー主流化や女性のエンパワメントの推進、セクシャルリプロダクティブヘルスライツなどの推進の重要性、人権外交ではなく、FOIP を前面に出すことの危険性、（世論調査でも明らかになっているように）国民の声を反映した、教育や保健、環境分野における支援の主流化の必要性に言及）、③援助のモダリティや NGO/ODA 連携のあり方（ODA 評価報告書における NGO/ODA 連携という視点からの分析不足、日本の二国間援助全体に占める CSO 経由の援助が DAC 平均（15%）に比して極めて低率（1.6～2%）にとどまっていること、グランドバーゲン以降にもかかわらず現地アクターに対して直接支出するスキームの不十分さ）に関する指摘がなされた。外務省側は日下部審議官がすべて発言、回答をした。

例年は6月に開催され、前年度の NGO・外務省定期協議会（連携推進委員会・ODA 政策協議会）の活動についてふりかえる全体会議は、2022 年度は 11 月に開催され、開発協力大綱の改定もアジェンダにあげられた。そこでは、後述する、外務大臣向け「「開発協力大綱」改定に対する NGO 要請書」にもとづく主張が行なわれた。また、開発協力大綱の改定プロセスについて、とくに有識者懇談会の逐語議事録の公開、外務省およびメンバーが提出した資料の公開、有識者懇談会の NGO 側メンバー数の増加、有識者懇談会の会合数の増加を求める発言もなされた。なお、外務省からは外務副大臣が冒頭の挨拶を行ない、会議の前半で所用のため退席した。

第2回 ODA 政策協議会においては、JANIC 政策アドバイザーから、OECD/DAC のいわゆる「市民社会勧告」やそのツールキット化の動きを踏まえた（途上国のそれを含む）CSO との連携強化を検討し、開発協力大綱に書き込むべきという主張がなされた。また、ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーター同から、①有識者懇談会終了後から閣議決定までのスケジュール、つまり、意見交換会・公聴会の回数・場所・時期やパブコメのタイミングに関する質問がなされるとともに、②これまでの大綱の評価が重要であるとの主張がなされた。なお、外務省からは国際協力局局長が冒頭の挨拶を行い、その後、会議の前半で、所用のため退席した。

b-1-3) 声明

さらに、この時期、さまざまな NGO から外務省に宛てた声明も出された。その概要は下表にあるとおりである。

日付	声明名称	主張のポイント等
9月15日	「開発協力大綱」の改定プロセスに関する要請書	・メコン・ウォッチ, FoE Japan, JACSES の3団体が呼びかけによるもので、外務大臣向け。 ・賛同 17 団体
10月19日	「「開発協力大綱」改定に対する NGO 要請書 開発協力の理念と原則：非軍事的手段で人間の安全保障の実現を目指すべき及び市民社会との連携強化」	・連携推進委員会 NGO 側委員, ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーターによるもので、外務大臣向け。 ・79 団体の賛同

10月19日	「開発協力大綱」改定のプロセスに関する提案書	・連携推進委員会 NGO 側委員，ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーターによるもので，外務大臣および有識者懇談会座長向け。
--------	------------------------	--

b-2) 市民社会関係者間の取組

上述したとおり，この時期における市民社会の動きは，基本的に，①外務省に向けた取組と，②市民社会関係者間の取組の2つから構成されるが，後者については，b-1 で記した有識者懇談会の動きと直接リンクづけられた円卓会議の開催やアンケートの実施と，その他の動きがある。

b-2-1) 円卓会議

円卓会議は，有識者懇談会での議論の概要を共有するとともに，市民社会から大綱改定にかかる意見を聴取する目的で，下表にある日付で計5回開催された。それぞれ，下表にあるようなポイントで登壇者が発表を行い，その後，参加した市民社会関係者との意見交換が行われた。

日付	会合名	主要なポイント
9月22日	第1回円卓会議	・有識者懇談会市民社会側メンバーの決定プロセス ・アドバイザーグループや事務局設立の経緯 ・第1回有識者懇談会までの市民社会の主な動き ・第1回有識者懇談会の概要 ・第2回有識者懇談会に向けた論点整理と意見交換
10月13日	第2回円卓会議	・第2回有識者懇談会報告，質疑応答 ・第1,2回有識者懇談会後の市民社会の動きについての共有 ・第3回有識者懇談会に向けて検討すべき論点（提起と議論） ODAの実施上の原則（非軍事原則，人権・環境配慮）等 開発協力に関する国民への説明責任，広報・理解促進のあり方， 開発資金
10月28日	第3回円卓会議	・第3回有識者懇談会報告，質疑応答 ・開発協力大綱改定に対する NGO 要請書の概要説明，議論 ・要請書に添付した3つの提言に関する説明，議論 ・改定プロセスについての提案の説明，議論
11月16日	第4回円卓会議	・第3回の報告および第4回に向けた取組報告（ODA政策の観点から 市民社会連携の観点から） ・討議：第4回と今後の戦略 （1）第4回の結果を踏まえ，報告書策定・大臣提出に向けてどう動くか （2）有識者懇談会の外でどう活動するか （3）今後のパブリックコメントや公聴会などにどう取り組むか （4）他セクターとどう連携するか（アカデミア，立法府等） （5）その他
12月1日	第5回円卓会議	・第4回有識者懇談会の報告と今後の予定について ・今後の取り組みについて（ODA政策協議会，連携推進委員会 報告） ・今後の市民社会の動きについての意見交換

第 1 回円卓会議は、これまでの経緯や有識者懇談会の第 1 回会合の概要に関する情報共有を行なうとともに、第 2 回会合に向けての論点整理に関する意見交換を行なわれた。具体的には、①有識者懇談会市民社会側委員の決定プロセス、②アドバイザーグループの趣旨や構成、事務局（関西 NGO 協議会）、③第 1 回会合までの市民社会の主な動き、④第 1 回会合の概要が説明されるとともに、⑤第 2 回会合に向けた論点整理と意見交換が行われた。

第 2 回円卓会議は、稲場氏より、資料を参考に、有識者懇談会の第 2 回会合の概要に関する報告がなされた。運営面においては第 2 回会合には稲場氏がオンライン参加をしたが、外務省から送付された会議のリンクが間違ったものであり、10 分程遅れて参加、稲場氏の映像が会場に届かず、挙手しても対面会場からは見えない状態での参加であったため、オンライン会議の運営方法等について稲場氏から外務省宛にペーパーを提出した。また、第 3 回会合に向けて検討すべき論点（人権と環境、非軍事原則、開発協力に関する国民への説明責任、広報・理解促進、開発資金）についてアドバイザーグループからの話題提供が行われ、参加者より意見が寄せられた。

第 3 回円卓会議は、稲場氏から、有識者懇談会の第 3 回会合について同氏の発言内容等について報告を受けた。主に原則や実施体制、また国民の理解についての議題となり、その内容について参加者より質問、稲場氏が回答した。市民社会から提出した要請書についてアドバイザーグループによる説明が行われ、意見交換を実施した。さらには、有識者懇談会の報告書作成プロセスが始まるため、今後の進め方について議論が行なわれた。

第 4 回円卓会議は、稲場氏より以下の報告がなされた。すなわち、有識者懇談会の第 4 回会合では、政府が作成する報告書案について、各委員からコメントが出る。そして、その後、それを踏まえてブラッシュアップする形で作成された報告書が外務大臣に提出され、それをもとにして開発協力大綱の改定案が作られ、パブリックコメントや公聴会等に付される。具体的には、11 月 4 日、報告書案が送付され、1 週間でコメントを出すように依頼がなされた。そのため、アドバイザーグループにもその概要を説明し、アドバイザーグループからもインプットを行い、報告書案に対する修正案を作成し、外務省に提出した。この回の円卓会議では、その修正案が説明されるとともに、市民社会から意見を聴取し、さらに今後の戦略について議論をした。

第 5 回円卓会議は、有識者懇談会の第 4 回会合の報告と、それまでの報告書案に関するやりとり、市民社会による対応について情報共有された。また、報告書が外務大臣に手交される際の稲場氏の欠席について、また当日の記者会見など、市民社会からの主張を発信することについて、関係者間で協議した。

b-2-2) アンケート

この時期、上述の円卓会議に加えて、市民社会関係者から広く意見を募り、有識者懇談会会合における市民社会側からの主張に活かすため、2022 年 9 月 13 日～27 日という期間、2 つのアンケートが実施された。それらは、（１）「2022 年度 開発協力大綱改定に伴う市民社会意見集約アンケート」と、（２）「開発協力大綱改定見直しに関する緊急 NGO・市民社会円卓会議事前アンケート」である。

このうち、（１）は外務省から示されている資料をもとにコメントをいただく形式でアンケートを実施された。また、（２）

は以下のポイントを尋ね、回答を得た。

- ① 今後 10 年を見通して、「開発協力の方向性」はどうあるべきか。
- ② 今後 10 年を見通して、「NGO と ODA」の連携はどうあるべきか。 NGO-ODA 連携は大綱にどのように記述されるべきか
- ③ 今後 10 年を見通して、大綱に記載すべき「課題」は何か
- ④ 今後 10 年を見通して、「守るべき」原則や価値観は何か
- ⑤ その他、大綱に関するご自由な意見

その結果は以下のとおりであった。

まず、（１）については、25 名から回答があった。改定プロセスについて、①市民社会からのインプットを踏まえた丁寧なプロセスを求める、②これまでの総括を行ってから改定を行なうべきである、③パブコメで出た意見については採択の可否とその理由を公開するなど、前回改定時の手続きを踏襲するべきである、④経済界が 3 名で市民社会は 1 名という有識者懇談会のメンバー構成はおかしい、といった見解が示されていた。

また、大綱の内容についても、多様な見解が示されていた。たとえば、①開発協力は、経済や安全保障と切り離し、まして国際社会の分断につながる可能性がある FOIP を前面に出すのではなく、貧困や格差の解消、SDGs や地球規模課題の解決を目的にするべきである、②ODA の外交ツール化はポストパンデミック時代に求められている「連帯」と方向性を異にし、むしろ、パンデミックでより明らかになったように脆弱層への支援を行なうべきである、③多様なセクターのなかで NGO が果たす役割の明確化やそれを踏まえた支援・連携強化が必要である、④DAC 市民社会勧告を踏まえ CSO との連携を強化するべきである、⑤教育や保健等、途上国の開発を支える社会の基盤強化の重要性について明確に述べる必要がある、⑥援助効果改善のためのパリ原則に言及するべきである、⑦「女性の参画」にとどまらず、アウトカムの向上にも寄与するジェンダーや多様性への配慮について明記するべきである、⑧「ジェンダーにもとづく暴力」や「フェミニスト外交」について言及するべきである、⑨新たな時代における「人間の安全保障」について言及するべきである、⑩日本もコミットしているグランドバーゲンを踏まえ、とくに現地の市民社会のキャパビルに取り組んだり、またその声が日本政府にとどのようなシステムを構築したりすることが必要である、⑪非軍事原則の徹底が必要である、⑫「普遍的価値」ではなく「法の支配」「尊厳/人権の尊重」という表現がよい、⑬ NGO 向けのスキーム（NGO 連携無償）の上限が 3 か年×各年 1 億円というのは小さすぎ、拡充するべきである、⑭介護や虐待対応等、日本国内の経験を活用した国際協力になるようなシステムが重要である、⑮日本企業の海外展開支援というよりも、サプライチェーンにおける強制労働等、ビジネスと人権への対応というところでの国際協力の展開を行なうべきである、⑯ NPO 法人格でも JICA 案件への応札・受注ができるシステムを構築すべきである、⑰大綱の改定は「「ビジネスと人権」に関する行動計画」や「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」と整合性をもって進めるべきである、⑱ JICA や外務省は NGO の専門的経験を尊重すべきである、⑲国際協力に携わる政府職員の能力向上（多国籍で働く際の能力やマネジメント能力）が必要である、⑳無償・有償比率の見直しが必要である、㉑開発協力の定義はこれまでのものを堅持すべきである、㉒政権の権威主義化や軍によるクーデター等、民主主義が後退するケースが目立つため、援助の緊急停止や見直しができるよう規定や運用メカニズムの充実を求める、㉓2018 年に採択された「移住グローバルコンパクト」にあるような（難民・避難民だけではなく）移民の人権に関する国際的な動向を踏まえるべきである、

②④「オファー型支援」とはどのようなものなのか、明確化が必要である、②⑤「国際援助透明性イニシアティブ」における JICA のスコア等を踏まえ、ODA の情報公開を進めるべきである、②⑥人道援助へのアクセスを重視する姿勢を示すべきである、②⑦人道と開発とのネクサス強化に努めるべきである、②⑧ほかの二国間援助機関や多国間援助機関との連携を強化すべきである、②⑨開発協力大綱は、外交・国防ではないので、何が重要なのか、書く順序に留意すべきである、②⑩「公平かつ持続可能な UHC の実現」を目指す「グローバルヘルス戦略」等、政府内の別文書との整合性を確保すべきである、にといったものである。

また、（２）については、11 名から回答があり、①ODA には民間企業が関与するが、実施前・中・後における人権状況にどう影響を及ぼしたのかを確認する必要がある、「ビジネスと人権」指導原則に関する政府の他文書との整合性を図る必要がある、②DAC 市民社会勧告やグランドバーゲンを踏まえ、日本の ODA に占める CSO 支援の割合増加、途上国の CSO 支援の強化に努めるべきである、③大綱改定後は計画文書を作成し、目標や指標を設定し、それをモニタリングする成果重視型マネジメントを導入するべきである、④ジェンダーにもとづく暴力に対応するとともに、ジェンダー主流化やフェミニスト外交の視点をもった ODA とするべきである、⑤非軍事、環境・社会配慮の徹底、民主的ガバナンス・人権配慮、当事者・女性・マイノリティの主体的参加の遵守が重要である、⑥経済成長や、軍事的手段をつづいた国家の安全保障ではなく「人間の安全保障」を脅かす貧困問題の解決を目指すべきである、⑦過去の ODA を検証し、透明性を確保するべきである、⑧ODA に関する情報公開を徹底し、ODA 政策立案や案件実施の各過程における市民参加の機会を保障するべきである、⑨ODA の目的を SDGs の達成のためとするべきである、⑩大綱は改定を重ね、目的が分かりにくくなっていることを踏まえ、初期の大綱にあった ODA4 原則を再確認し、もっとシンプルにするべきである、⑪日本の国力が落ちていくとともに、新興ドナーの存在もあり、そういうなかでコストパフォーマンスよく現地のニーズに応えていくためには政府中心の開発協力では限界があるから、草の根で働く NGO の声にこれまで以上に耳を傾けるべきである、といった見解が寄せられた。

b-2-3) その他の動き

b-2-2 で記した NGO 間の動きのほか、開発協力大綱改定に関しては、以下のような動きも存在した。

「NGO の放課後」・アドボカシーチームは、この時期、開発協力大綱改定をテーマとする勉強会を 2 回開催している。

日付	会合名	主要なポイント
2022 年 9 月 16 日	第 2 回勉強会	・2015 年「ODA 大綱」改定のふりかえり ・今回「開発協力大綱」改定プロセスの説明
10 月 11 日	第 3 回勉強会	・2015 年改定のふりかえり ・ミャンマーの現状解説 ・深刻な人権侵害発生国における支援中止等に関する記載の必要性

第 2 回勉強会では、前回 2015 年大綱改定時、JANIC 理事長として有識者懇談会の委員に就任した大橋正明氏の登壇が予定されていたが、内容が変更され、堀内葵氏（JANIC/Think Lobby）が「2014-2015 年の「ODA 大綱」見直しを振り返る」と題して、また井川定一氏（開発・人道支援コンサルタント）が「「開発協力大綱」改定プロセスの説明」と題してレクチャーを行なった。とくに、堀内氏によるレクチャーは、2015 年「開発協力大綱」と 2003 年「ODA 大綱」の背景や「開発協力」の定義・目的の記載を比較するとともに、前回改定時における市民社会の動き、

すなわち、5回の円卓会議の開催、声明・要望・提言文書（地域ネットワーク独自・共同のもの、改定プロセスやジェンダー、非軍事、障害、開発教育に関するものを含む。「10の提言」は英訳もされた）の発表、セミナー（国際開発学会社会連携委員会主催セッションや市民セクター全国会議中のセッション）の開催、ODA政策協議会やNGO・JICA協議会、意見交換会（関西、北海道、名古屋、東京）での意見表明、外務省幹部職員や与野党議員との面会・勉強会の開催をふりかえる内容であった。

第3回勉強会では、大橋正明氏から、前回改定をふりかえり、①改定の背景（国家安全保障戦略・日本再興戦略との整合性、開発協力をめぐる国際的な議論の変化、非ODAとの連携）、②有識者懇談会報告書の評価すべきポイント（平和主義の堅持やGNI比0.7%という量的目標、社会福祉設置、開発教育に関する記載）、③同報告書への疑問（開発協力の目的や方法をめぐる議論における国益や成長の強調・人権の軽視、民間資金への過剰期待、非軍事原則のグレーゾーン拡大）に関する解説が行なわれた。また、木口由香氏からは、①ミャンマーの現状とその背景（国軍による市民弾圧の結果、120万人を超える国内避難民、1万2000人を超える市民の拘束、2000人を超える市民の殺害が発生等）に言及しつつ、②2011年の民政移管後における日本のODA（とくに有償は累計で1兆3000億円強まで拡大し、なかにはバグー橋建設にかかる有償協力や、国軍系企業への技協、国軍に配当金がわたる可能性あるティラワ経済特区開発といった問題案件の発生）に言及しつつ、③新しい開発協力大綱に含まれるべき内容として、深刻な人権侵害が起きている国・地域への支援の回避、人権状況の確認方法に関する明記をはじめ、計4つの提言が行なわれた。

さらに、国際開発学会社会連携委員会も、開発協力大綱改定に関するセッションを主催（JANIC、名古屋NGOセンター、関西NGO協議会共催）した。

日付	会合名	主要なポイント
2022年 10月23日	開発協力大綱の改定とその主要論点—市民社会の主張とはどのようなものか？	・前回改定における主要論点 ・今回改定における主要論点 ・非軍事原則 ・人間の安全保障・人権基盤型アプローチ ・現地化

まず大橋正明氏からは、既述した「NGOの放課後」主催セッションで用いた資料と同じものを活用し、前回改定をふりかえり、①改定の背景、②有識者懇談会報告書の評価すべきポイント、③同報告書への疑問に関する解説が行なわれた。

つづいて稲場雅紀氏から、今回改定のスケジュールや有識者懇談会の構成等について説明したのち、①基本的なスタンス（大綱改定に関しては「長期」（この場合は10年）的な視点に立つて思考することが重要）、②外務省のスタンス（FOIPや日系企業の海外展開、経済安全保障等、国益側へのリバランス）、③改定プロセスの課題（有識者懇談会の委員の人数や偏り、会合回数、透明性・公開性上の制約、議論テーマの偏向）、④内容上の課題（非軍事やジェンダー主流化、人権といった原則軽視、短期的国益や外交と開発との一体化、「官」主導）、⑤今後のODAのあり方（国内の経済格差や地球規模課題への対応強化を目指し、NGOとの連携をつづいたグローバル公共財の充実こそ重要）といった主張がなされた。

さらに、各論として、以下の3つのポイントについて、解説・主張を行なうプレゼンテーションが行なわれた。すなわち、①今井高樹氏（日本国際ボランティアセンター）から非軍事原則の遵守（懸念事例として、イラク、フィリピン、カンボジア、モロッコ、ミャンマー、インドネシア、ジブチへの機材供与案件等に言及しながら、軍または軍籍を有する者がかかわる「非軍事目的」の ODA 過去案件やそのモニタリングの有効性を検証する必要性を主張した。また、新しい大綱については、非軍事原則の堅持、これまでの経験を踏まえ、グレーゾーンへの支援の中止や文民警察がかかわる場合にもモニタリングや事後評価の徹底化を明文化するように求めた）、②堀江由美子氏（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン）から人間の安全保障と人権基盤型アプローチ（外務省の改定にかかるスタンスである「FOIP」「経済安全保障」「地球規模課題・新たな時代の「人間の安全保障」」に対して、分断を生みかねず、開発協力の本来の目的である人間の安全保障と人権アプローチを前面に出した大綱を求めた。具体的には、グローバルヘルス分野での支援強化や社会開発・人道支援の強化、脆弱層への支援強化、「連帯」を踏まえた支援の実施、さらに人権デューデリジェンスや環境社会配慮ガイドライン遵守、人権・民主化状況の悪化時における支援の停止や見直しの仕組みづくり等を主張した）、③塩畑真里子氏（開発・人道支援コンサルタント）から現地 NGO 主導（2016 年の世界人道サミットで採択されたグランドバーゲンや署名国に求められている報告事項、その後のグランドバーゲン 2.0 に言及しながら、これらの動きに対応した大綱改定を求めた）に関するものであった。

なお、この時期に行なわれた市民社会関係者から外務省以外への働きかけについては、国会議員に対するものとして、以下のものがある。

日付	会合名	登壇者名と発表タイトル
2022 年 10 月 17 日	開発協力大綱の改定を考える院内集会 - ODA が紛争助長、環境破壊、人権侵害に使われないために	・木口由香氏（メコン・ウォッチ）「ミャンマー・クーデターから見る ODA」 ・波多江秀氏（FoE Japan）「フィリピンにおける人権侵害と ODA」 ・杉原浩司氏（武器取引反対ネットワーク(NAJAT)）「軍への装備品供与をどう考えるか」 ・今井高樹氏（日本国際ボランティアセンター（JVC））「侵食される非軍事原則」 （なお、参議院議員会館での院内集会後、外務省とのやりとりも行われた）

c) 有識者懇談会終了後 閣議決定まで（2022 年 12 月初旬～2023 年 6 月初旬）

2022 年 12 月 9 日に発表され、同日、外務大臣に提出された「[開発協力大綱改定に関する有識者懇談会の報告書](#)」によれば、人間の安全保障を開発協力の基本理念に据え、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）の国内外での取組を加速化し、ODA については、GNI 比 0.7%目標の期限、道筋を明示する提言など、評価できる点もあるが、市民社会が主張した、主に以下の点が盛り込まれず、引き続き、意見反映を求めて活動することになった。

<評価できる点>

・「人間の安全保障」を大綱の基本理念と位置づけ、複雑化・深刻化する地球規模課題に対する国際的取組の主導、世界と日本が共助・共創し、普遍的価値に基づく国際秩序の維持への貢献、平和主義を掲げる日本としての非軍事原則の堅持等が示され、ODA 実績については、「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」が提言に含まれた。

<課題点, 含まれなかった点>

- ・我が国の国益確保, ODA の戦略的活用, FOIP のビジョンの実現, 経済安全保障の観点を踏まえた同志国との連携等, 日本の国益重視や, 地政学的な競争を煽るような記載が多く, 開発協力本来の目的である, 途上国のバランスの良い経済発展と社会開発, そこで暮らす人びとの生活の向上と人権保障に貢献する視点が弱い。
- ・市民社会との連携では, 「日本の NGO を戦略的なパートナーと位置づける」とあるが, これは, 色々な言い方はあれ, これまで同じような表現は存在し, 一方で, その「戦略的パートナー」の中身は記述されていない。
- ・はじめて「オファー型支援を強化する」が記載され, 民間企業のビジネスにつながるような提言がなされている。
- ・「非軍事原則」は堅持すべきとあるが, これまでも, 曖昧な運用が行われており, 結果として, 軍や警察の事実上の能力向上につながり, 例えば供与した船舶は, 軍の輸送手段等で使われてきた事例がある。
- ・本来, 地域を限定した概念として認識されている「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」の「ビジョン」を提示し, 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とあるが, この地域以外での開発協力を排除するかのような印象を与える。
- ・全体として開発協力における人権保障の視点が弱く, 政府が企業に対して求めている「人権デューディリジェンス」, つまり事前の人権リスクの把握と, 人権侵害回避への対応, 人権侵害が起きた時の中断・救済等のプロセスをODAの実施においても採用されるのか, 不明である。
- ・他にもジェンダーの視点が弱く, また, 開発教育の重要性と実施に関する記述も不足している。

なお, 2022 年 12 月 16 日, 防衛 3 文書が閣議決定されたことは開発協力にとってさまざまな影響を与えることであり, 外務省内の動きではないが, この期間の特筆すべき出来事として, ここに付記しておきたい。防衛 3 文書の中の, とくに「国家安全保障戦略」には, FOIP というビジョンの下, 「自由で開かれた国際秩序を維持・発展させ, 国際社会の共存共栄を実現するために ODA を戦略的に活用していく」との文言が含まれている。具体的には, 「質の高いインフラ, 人材育成等による連結性, 海洋安全保障, 法の支配, 経済安全保障等の強化のための支援を行う」とあり, 開発協力大綱の閣議決定の前に, 新大綱の基本方針がこの「国家安全保障戦略」のなかに記載されたとも言える。

こうした背景のもと, 市民社会が, 有識者懇談会報告書提出から開発協力大綱の閣議決定までの期間において行なった取組は, おおむね, ①外務省に向けた取組と②市民社会関係者間の取組に加え, ③国会議員やメディアに向けた取組の 3 つに分けることができる。

c-1) 外務省に向けた取組

この期間, 対外務省の取組としては, 外務省と市民社会とのあいだで定期的に行われている対話チャンネルをつうじた主張のほか, 外務省が主催する意見交換会やパブリックコメントの機会をつうじた意見表明が数多く行われた。

日付	会合名	内容・主張のポイント
----	-----	------------

2022 年 12 月 22 日	第 2 回連携推進委員会	開発協力大綱の改定について、井川定一氏（「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」NGO 代表委員に対するアドバイザーグループ アドバイザー）から、大綱が決定するまでのパブコメ、公聴会等の日程、プロセスの確認を求めるも、外務省からは、日程は未決定との回答。有識者懇談会には、市民社会から稲場氏 1 人だったが、彼の発言には、世界中の NGO の声を集めた結果であることを認識いただきたい旨述べた。 (議事録)
2023 年 1 月 24 日	申し入れ	DEAR（開発教育協会）は、「開発教育」に関する要望書を作成し、外務省国際協力局日下部審議官に提出し、開発協力大綱への反映を求めた。結果として、提言内容が一定程度、新大綱に反映された。
1 月 27 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（神戸） (議事要旨)
2 月 5 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（大阪） (議事要旨) 協力：関西 NGO 協議会
2 月 17 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（札幌） (議事要旨)
3 月 20 日	第 3 回 ODA 政策協議会	NGO 側より、「誰一人取り残さない」という SDGs の文脈でのコミュニティ支援のあり方、国際機関との連携、ビジネスと人権に関する行動計画についての「大綱」への反映、普遍的価値の普及で闘っている市民社会への支援等を質問し、関連事項を要請。 (議事録・質問書)
3 月 20 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（名古屋） (議事要旨)
3 月 29 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（オンライン） (議事要旨)
4 月 2 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（東京） (議事要旨)
4 月 5 日	パブリックコメント	新開発協力大綱の原案の発表、意見募集（～5 月 4 日） (外務省サイト)
4 月 18 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（東京） (議事要旨)
4 月 21 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（北九州） (議事要旨)
4 月 26 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（オンライン） (議事要旨)
4 月 28 日	意見交換会	開発協力大綱の改定に関する意見交換会（オンライン） (議事要旨)
5 月 26 日	声明文	市民社会ネットワークとして「開発協力大綱」改定へのラスト・スパート 市民社会からの最後のお願い「五か条プラス 1」を提出 (声明文)

c-2) 市民社会関係者間の取組

この期間、市民社会関係者間では、さまざまな NGO がかわつて市民社会ネットワークが立ち上げられ、c-1 で記した意見交換会やパブリックコメントにむけた学習会が開催されたり、市民社会内外への発信が行なわれたりした。

とくにパブリックコメントについては、開発協力大綱の改定に対する、より多くの市民・市民社会組織の関心を喚起するとともに、パブリックコメントをつうじて市民・市民社会組織が自分たちの意見を表明するというアクションを起こすことを促進する目的で、市民社会ネットワークがガイドを作成し、当該ネットワークに参加する諸団体がホームページ等をつうじてこれを告知するなどした。また、ほかの市民社会組織も、市民社会ネットワークと連携し、あるいは、独自で、パブリックコメントを出すように呼びかけを行なった。

日付	主催等	内容
2022 年 12 月 16 日	NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会 NGO 側 コーディネーター・連携推進 委員会 NGO 側委員	「どうなる・どうする？これからの開発協力・ODA」と題するオンラインイベントを開催した。内容は、開発協力大綱改定に関するこれまでの動きとともに、市民社会としての見解を説明するもの。
2023 年 1 月 24 日	「開発協力大綱改定」に関 する市民社会ネットワーク」 を立ち上げ	関連サイト http://www.kansaingo.net/kncnews/seisaku/20230124.html <呼びかけ人> ・ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーター一同 ・連携推進委員会 NGO 側連携推進委員一同 ・特定非営利活動法人国際協力 NGO センター（JANIC） ・特定非営利活動法人名古屋 NGO センター ・特定非営利活動法人関西 NGO 協議会 ・持続可能な社会に向けたジャパン ユースプラットフォーム（JYPS） ・稲場雅紀氏（元 NGO・外務省定期協議会開発協力大綱改定 NGO 代表委員） ・今井高樹氏（ODA 政策協議会コーディネーター / 日本国際ボランティアセンター（JVC）代表理事） ・塩畑真里子氏（NGO 外務省連携推進委員会、NGO 側委員会調査・提言専門員） ・藤岡美恵子氏（法政大学 非常勤講師） ・堀江由美子氏（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン アドボカシー部長） ・若林秀樹氏（JANIC 理事 / THINK Lobby 所長）
1 月 26 日	関西 NGO 協議会	開発協力大綱改定に関する NGO 事前勉強会を実施
2 月 15 日	市民社会ネットワーク	市民社会ネットワークキックオフミーティング開催
4 月 10 日	市民社会ネットワーク	新開発協力大綱の原案に関する勉強会
4 月 15 日	市民社会ネットワーク	「 パブリックコメントガイド（方法編） 」を作成・公表
4 月 26 日	市民社会ネットワーク	「 パブリックコメントガイド（内容編） 」を作成・公表
4 月 27 日	市民社会ネットワーク	開発協力大綱改定に関する市民社会意見交換会
4 月 28 日	ESD-J	開発協力大綱に関する勉強会
6 月 2 日	市民社会ネットワーク	開発協力大綱案に関する市民社会意見交換会 「開発協力大綱」改定へのラスト・スパート 市民社会からの最後のお願い 「5 か条プラス 1」開催

c-3）国会議員やメディア等に向けた取組

この期間、国会議員やメディアへの働きかけとして、以下のような取組が展開された。また、このほか、市民社会関係者が、個別の与野党の国会議員の求めに応じて、開発協力大綱の改定に対する期待や課題についてブリーフィングを行なうということもなされた。

日付	主催	内容
2022 年 12 月 9 日	NGO・外務省定期協議会 大綱改定 NGO 代表委員	「どうなる・どうする？これからの開発協力・ODA～「開発協力大綱」改定に関する政府懇談会 報告書に対する市民社会の見解～」と題するプレスリ

	稲場雅紀/ 「開発協力大綱」改定市民社会アドバイザーグループ	ースを発出するとともに、記者会見を実施した。内容としては、人間の安全保障』の理念を真に体现した大綱を求めるとともに、開発協力を「外交の道具」化し、非軍事原則も緩和する可能性を含む有識者懇談会の報告書に市民社会として警鐘を鳴らした。 (プレスリリース)
2023 年 2 月 14 日	JCIE（日本国際交流センター）	「『開発協力大綱』の改定に当たり、改めて日本の国際貢献を考える ―開発協力のあるべき姿とは?」と題する院内集会で、有識者、国会議員等が出席し、開発協力大綱に関連する課題について議論した。登壇した有識者は以下のとおりであった。 ・佐藤仁氏（東京大学東洋文化研究所教授） ・大野泉氏（政策研究大学院大学教授） ・稲場雅紀氏（特定非営利活動法人アフリカ日本協議会共同代表/元 NGO・外務省定期協議会 開発協力大綱改定 NGO 代表委員） ・青木健太氏（中東調査会主任研究員） ・國井修氏（公益社団法人グローバルヘルス技術振興基金（GHIT FUND）CEO 兼専務理事）
2 月 21 日	日本国際ボランティアセンター（JVC）、武器取引反対ネットワーク（NAJAT）、ピースボート	「外務省が他国軍に武器供与?! 安保 3 文書、もうひとつの大問題を考える院内集会」と題して開催された（協力団体はメコン・ウォッチ、FoE Japan、アユス仏教国際協力ネットワーク）。国会からは、共産党、立憲民主党から議員が参加し、主催者が指摘された問題点について、活発な議論が行われた。
4 月 28 日	参議院	政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会にて、若林秀樹氏（JANIC/THINK Lobby）が参考人として開発協力大綱のあり方について意見陳述した。

さらに、この時期、関連する調査、あるいは、学会の取組としては、以下のものがある。

日付	主催	内容
3 月 2 日	セーブ・ザ・チルドレン	2023 年 1 月にアンケート調査を実施し、「 国際協力に関する意識調査 」の結果を発表した。国際協力については、「進めるべき」という意見は 6 割、子どもは 4 人中 3 人が賛同し、一方で「減らすべきだ」(6%)、「やめるべきだ」(1%)とあわせ、否定的な意見を回答した人は 7%にすぎず、全体として 1 割に満たない結果となった。
3 月 19 日	日本平和学会中部・北陸地区研究会	「日本の国際協力における「非軍事原則」の危機」と題して開催されたもので、登壇者は以下のとおりであった。 ・今井高樹氏（報告者。日本国際ボランティアセンター代表理事/NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会コーディネーター） ・佐伯奈津子氏（コメンテータ。名古屋学院大学 准教授/NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会コーディネーター）

		・今野泰三氏（司会。中京大学 准教授／中部・北陸地区研究会代表者／ NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会コーディネーター）
--	--	---

d) その後（2023 年 6 月初旬～現在まで）

開発協力大綱は、2023 年 6 月 9 日、閣議決定された（[外務省サイト](#)）が、その後の動きとしては、NGO・外務省定期協議会の枠組みをとおした取組とともに、その定期協議会での動きとも連動しながらも、その枠組みを超えた、ほかの動きもあった。

d-1) 外務省に向けた動き

日付	会合名	主張のポイント
2023 年 7 月 11 日	第 1 回連携推進委員会	新開発協力大綱を踏まえた、今後の外務省・NGO 連携のあり方
7 月 28 日	第 1 回 ODA 政策協議会	・有識者懇談会における市民社会選出委員の数や、議論に費やされた時間の短さ、透明性・公開性の制約等 ・2023 年度 ODA 予算および 2024 年度概算要求 (議事録 ・ 質問書① ・ 質問書② ・ 質問書③)
8 月 10 日	全体会議	① ビジネスと人権 ② 民主主義、人権原則、インクルーシブな社会 ③ ジェンダー含むインクルーシブな社会の促進 ④ 戦略的なパートナー ⑤ OSA

7 月 11 日に開かれた「2023 年度 NGO・外務省定期協議会 第 1 回連携推進委員会」では、連携推進委員が「開発協力大綱を受けた連携強化の具体的な実装について」を提出した。開発協力大綱では「市民社会を我が国の開発協力の戦略的パートナー」という新たな位置づけにするなか、新開発協力大綱を如何に具体的なスキームの創設、予算枠の拡大へと実装していくのかについて考えを確認し、協議が行われた。外務省からの説明は、以下のとおりであった。

- ① スキームの創設など、連携の具体策については、新大綱において開発途上国との対話と協働を通じた社会的価値の共創、オファー型協力、民間資金の動員、開発のニーズに合わせた柔軟かつ効率的な協力などがうたわれており、今後、タスクフォースの場でも議論しながら検討していきたい。
- ② オファー型協力についても NGO は無関係というわけではない。
- ③ 毎年予算は 0.7%という目標はあるけれども、厳しい財政状況を踏まえつつ、様々な形で拡充するという表現にし、毎年の予算要求に努力する。
- ④ 民間資金の動員スキームも検討している。例えば、途上国において起業家支援のための資金を政府として ODA でつくって、そこに民間資金が入ってくるイメージ。
- ⑤ 今後、新しいオファー型と民間資金動員というものを新しい動きとして、今回の大綱を受けて始めようと考えている。

7月28日に開かれた「2023年度 NGO・外務省定期協議会 第1回 ODA 政策協議会」では、ODA 政策協議会 NGO コーディネーターが議題「開発協力大綱改定プロセスを振り返って」を提出した。主張のポイントは以下のとおりであった。

- ① それまでの開発協力大綱の評価をおこなわないまま、「改定ありき」で進められた
- ② 開発協力の対象となる国々の市民などからの意見聴取や対話の機会が欠落していた
- ③ 全体で約9カ月という短期間で進められた
- ④ 有識者懇談会は4回、審議時間合計6時間半と、審議の時間が非常に限られていたうえ、逐語議事録や政府・各委員提出の資料の公開が十分ではなかった
- ⑤ 市民社会選出の委員1名では多様な市民社会の声を伝えるのに限界があった

8月10日に開かれた「2023年度 NGO・外務省定期協議会全体会議」では、ODA 政策協議会 NGO コーディネーター、NGO 側連携推進委員から「開発協力大綱改定について」の議題が提出された。とくに実施されたパブリックコメントの内容やその過程についての説明を要求し、外務省からは141件の意見をもとに検討し、同志国を他ドナーという表現に変えるなど、修正の経緯が説明された。また、大綱改定の理由やその透明性を持ったプロセスについての質問では、限られた時間のなかでできるだけ対話をし、そのプロセスを進めてきたと考えているが、次回に向けて振り返りを行い、直すべきところは直していくという回答があった。ほか、外務省からの回答は以下のとおりであった。

- ① ビジネスと人権について： ODA の対象となる開発途上国において、相手国、あるいはその関連企業に対して、その人権デューデリジェンスを直接実施させるということは、人権デューデリジェンスが持っている性質上、一定の課題もあることから、大綱への記載には至らなかったが、人権尊重への取組は推進していきたい。
- ② 民主主義、人権原則、インクルーシブな社会について： いろいろな分野、日本の得意分野も含めていろいろな支援を行っていくとともに、こういったものを今後強化していくべきだと考えている。NGO、市民社会の関与が必要であり、一緒にタッグを組んでやって進めていきたい。邦人の安全という側面も意識しながら取り組んでいく。
- ③ ジェンダー含むインクルーシブな社会の促進について： クロスカuttingな 이슈であり、いかなる ODA に関しても、日本全体として行う開発協力にしても、何らかの形で要素として入ってくる。それぞれのプロジェクトにおいて、こうした視点は重視していくべきだと考える。
- ④ 戦略的なパートナーについて： 市民社会の能力向上を支援するとあるが、NGO 相談員をはじめとする NGO の環境整備の予算が減っている状況があるとの NGO からの指摘を受け、外務省は話を重く受け止め、当初予算の増額、NGO 関係の予算も含めて目指して頑張っていきたい。
- ⑤ OSA について： ODA などについて、市民を含めた様々な対話のチャネルを持ていただきたいとの NGO の意見を踏まえ、以下の回答があった。OSA は、相手国の安全保障能力、抑止力の強化を目的とするもの、ODA は開発途上国の経済社会開発を目的とするということなので、目的が全く異なる。様々な形で市民社会とは協議の場等を設置し、議論を進めてきた。また別途協議いただきたい。

このほか、2024年度概算要求は、開発協力大綱の改定後、はじめての ODA 予算の編成に関係するため、新開

発協力大綱が量的に、また質的にどのように反映されているのかを問う質問を行なった。

d-2) その他の動き

日付	声明名称	主張のポイント等
2023 年 6 月 12 日	「多主体間の連帯に基づき、複合的危機を克服する新たな国際協力の構築のために＝新「開発協力大綱」への市民社会の応答＝」	① 市民社会との連携 ② ビジネスと人権 ③ 非軍事原則 ④ 人権侵害や民主化への逆行に関するモニタリングと対応措置

6 月 9 日の閣議決定を受け、市民社会からは、ただちに、市民社会ネットワークによる「多主体間の連帯に基づき、複合的危機を克服する新たな国際協力の構築のために＝新「開発協力大綱」への市民社会の応答＝」を発表するという動きがあった。新時代の人間の安全保障として、人権・民主主義・平和を重視するよう呼びかけ、開発協力の実施のための「連帯」と原則として、①市民社会との連携、②ビジネスと人権、③非軍事原則、④人権侵害や民主化への逆行に関するモニタリングと対応措置を求める内容であった。

なお、6 月 19 日、参議院「政府開発援助等及び沖縄・北方領土に関する特別委員会」で、「[我が国の開発協力と開発協力大綱の在り方に関する決議](#)」が行われた。この決議には、市民社会が主張してきた、人権デューデリジエンス、非軍事原則の徹底などが盛り込まれており、市民社会から、特別委員会の石橋通宏理事等に働きかけたことが功を奏した。

3. インパクトとその制約に関する検討とその結果

セクション2で記した市民社会による取組がどのようなインパクトをもたらしたか、そこにはどのような制約があったのか。その検討は、a) アンケートの実施と、b) ワークショップの開催という2つの取組を軸として進められた。それらの概要は以下のとおりである。

a) 開発協力大綱の改定に関するアンケート

本アンケートは、国際協力 NGO 関係者（理事等の役員、フルタイム・パートタイム双方を含む職員、ボランティア等）を対象に、2023 年 11 月 8 日～27 日に実施され、b) のワークショップにおいてその結果が公表されたものである。特徴は、①回答者数が 36 名であり、かならずしも多くが回答したものではなかったこと、そのため、市民社会が開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会の動きを市民社会自身がどのようにとらえているのか、広く意見を聞けたわけではないこと、②しかしながら、回答者の3分の2が開発協力大綱改定プロセスにおいて市民社会がさまざまな働きかけを行っていたことについて「よく知っている」（66.7%）、約2割が「見聞きしたことはあった」（19.4%）と回答しており、本アンケートの回答者は、その多くが、開発協力大綱改定のポイントやこれに関する市民社会の動きについて、一定の知識と関心ある人々であったことにある。

質問項目は、①新しい開発協力大綱の評価とその理由、②現在の ODA の評価とその理由、③開発協力の必要性、④新しい開発協力大綱下における市民社会組織の役割、⑤オファー型支援、⑥ODA で優先されるべき分野、⑦開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会の関与とその評価であった。

このうち、本報告書のテーマと関連性が高かった質問項目⑦に関しては、「市民社会組織が結束して成果をあげることができた」と回答したのは9%にとどまる一方で、ほぼ半分の回答者が「市民社会組織が結束してやや成果をあげることができた」（47%）と回答し、3分の1の回答者が「どちらともいえない」（28%）としており、回答者のほとんどが開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会の動きについて「課題なし」とは考えていない。回答者が何を「課題」と考えているのかについては、自由記述欄への書き込みはわずかであり、本アンケートから明らかになったことは限定的であるが、それらの書き込みからは、開発協力大綱における市民社会の位置づけが結果として低いこと、市民社会の一部の運動にとどまってしまったことに注目して「課題」が考えられていたことがうかがわれる。

なお、回答者による質問項目①（新しい開発協力大綱の評価とその理由）については、肯定的にとらえている回答者は非常に少なかった一方、「どちらともいえない」（33.3%）がもっとも多く、ついで、「どちらかという評価しない」（30.6%）や「評価しない」（22.2%）という順となっていた。評価しない理由については、「人間の安全保障や人権が明確に位置づけされていない」「政府安全保障能力強化支援（OSA）という援助の軍事化を進める仕組みが同時並行的に作られた」「脆弱な立場に置かれた人々への支援、インクルーシブな社会の推進から、むしろ乖離」「国益を重視」「市民社会の意見がほとんど反映されておらず」といった自由記述が見られた。

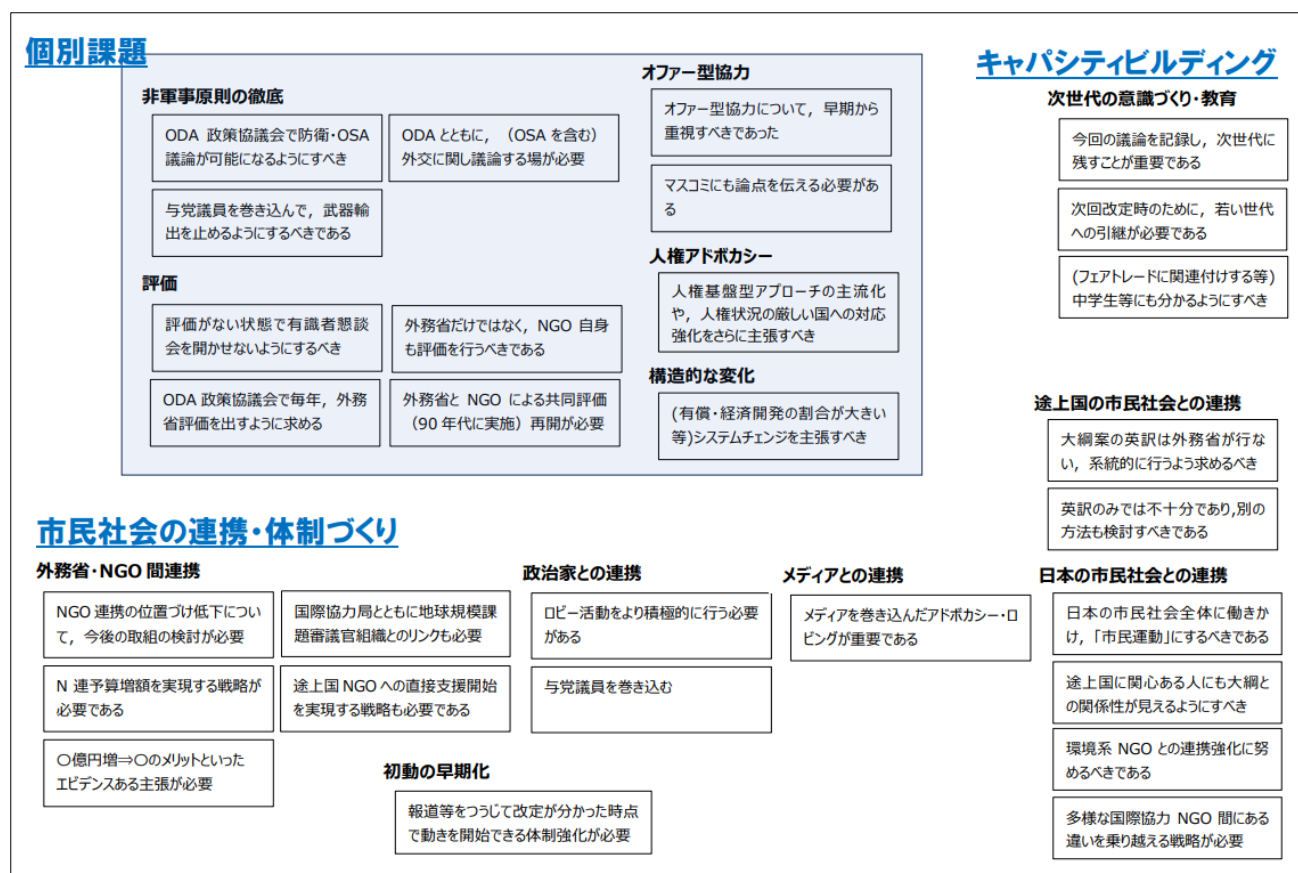
このほか、質問項目②（現在の ODA の評価とその理由）では「あまり適切ではない」が 41.7%ともっとも多く、質問項目④（新しい開発協力大綱下における市民社会組織の役割）では「今後、ODA 実施における NGO の役割は従来と変わらないと思う」が 42%、「今後、ODA 実施における NGO の役割は少し高まると思う」が 31%であった。質問項目⑤（オファー型支援）については、評価が分散しており、「移行が適切な分野について、要請主義からオファー

型への移行を進めるべき」が最多で 27.8%，ついで「どちらともいえない」が 25%，「オファー型協力は特定の分野に限定して行なうべき」が 22.2%，「これまでの要請主義を維持するべき」が 19.4%となっていた。

b) ワークショップ

本ワークショップは、「語り・つなぐワークショップ ～「開発協力大綱」改定と市民社会の働きかけをふりかえる～」と題し、2023 年 12 月 7 日、2 時間 30 分の時間をかけ、オンラインで開催された。申込者数は 38 名、実際の参加者数は 24 名であった。その目的は、①開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会の動きをあらためて整理・紹介するとともに、②その市民社会の動きのインパクトとその制約について、市民社会組織で活動する人々自身がどのようにとらえ、何が課題であったと考えるのか、より包括的に把握することであった。

そのため、具体的なスケジュールとしては、基本的には 2 部構成であり、まず、上①の目的にしたがって JANIC と名古屋 NGO センター、関西 NGO 協議会の 3 地域ネットワーク団体から 1 名ずつが登壇し、開発協力大綱改定に関して市民社会が取り組んだことについてプレゼンテーションを行なった。そのうえで、ブレイクアウトルームに分かれて、プレゼンテーションに抜けている情報がないか、不明点がないか、参加者からコメント・質問を得る形で、開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会による関与の内容・方法について確認した。そして、上②の目的にしたがって、6 つのブレイクアウトルームに分かれ、市民社会の動きがもたらしたインパクトとその成果について参加者のコメントを収集し、コメントシートに記録した。なお、本ワークショップは、参加者から実際に効果的にインプットが得られ、本ワークショップの目的が達成できるよう、事前のデザイン段階から当日の実施段階まで、ファシリテータの支援を得て行なわれた。



上図は、本ワークショップ参加者がコメントシートに記したコメントのうち、成果の制約について言及したものを整理したものである。コメントは、大別すると、「個別課題」と「市民社会の連携・体制づくり」「キャパシティビルディング」の3つに分けられる。

まず、「個別課題」としては、本ワークショップ参加者は、開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会の関与について、「非軍事原則」「評価」「オファー型評価」「人権」「ODA の構造的な変化」というキーワードで整理されうる評価を行っている。「非軍事原則」に関しては、改定時にはもっと与党議員を含めて市民社会が議論を行なうべきであったことを、改定後については現在の ODA 政策協議会では OSA に関する議論が困難であるため、外務省・市民社会間の政策対話の枠組みを変更する必要があることを、指摘するコメントがなされている。「評価」についても、複数のワークショップ参加者からコメントが出ていたが、そのいずれもが、開発協力大綱改定にあたって外務省が当時の開発協力大綱の評価を行なうことなく、改定を行なうことを問題視していた。そのうえで、改定時には評価なしに改定を行なうことを拒絶する等、より強いスタンスをとるべきであったと示唆する意見、そもそも、外務省のみならず市民社会側も評価していないことには変わりがないのであって、今後は、かつてあったような市民社会と外務省との共同評価取組の復活を含む、市民社会による評価取組の必要性を指摘する意見がみられた。「オファー型支援」については、本ワークショップ参加者からは、市民社会は改定プロセスのもっと早期から、そして、マスメディアにも問題点を説明して報道されることでより大きな論点として扱われるようにすべきであったとの見解が示されている。「人権」の扱いに関しても、本ワークショップ参加者のなかからは、改定された開発協力大綱に不満足であり、人権デューデリジェンスに関する取組を含めて、これまでの政府による対応の課題をさらに強力に主張するべきという指摘がなされた。さらに、社会サービスやそのためのインフラではなく経済インフラにより多くの資金が投入され、また、無償よりも有償資金協力の比重がおかれる、ODA の長期的な傾向についての指摘が弱かったとする指摘もなされていた。

「市民社会の連携・体制づくり」という観点では、上述したような個別課題に関する主張をより効果的に展開するための基盤として、まず日本国内および途上国の「市民社会」との連携強化が必要とする見解も複数のワークショップ参加者から寄せられた。

より具体的には、開発協力大綱改定プロセスをふりかえり、今回、市民社会によってなされた一連のアクションは「市民運動」にはなっておらず、さらに広い市民へ訴えかけるようなキャンペーンがあるべきであった、あるいは、すでに途上国に関心ある層への開発協力大綱改定の意味を伝える取組が必要であった、あるいは、もっと環境系 NGO との連携を模索するべきであった、実施系 NGO とアドボカシー系 NGO とのあいだに関心の差があったとすればその距離を縮める努力が必要であったという指摘がなされていた。また、途上国の市民社会との連携については、一部の NGO が開発協力大綱を英訳し、途上国の市民社会に伝えるという取組が行なわれたが、より早期から外務省に英訳を求め、途上国市民社会とのコンサルテーションを求める主張を行なう必要があったのではないかという主張もあった。

さらに、上述したような、主張の基盤を横に広げるという発想に加えて、本ワークショップ参加者からは、主張をより高い専門性に基づく主張にするという縦方向の視点から、日本 NGO 連携無償資金協力の予算増額についてエビデンスをもった形で主張を行なうべきである、また、人間の安全保障や SDGs 等の国際的な理念や目標よりもドメスティックなアジェンダの影響が強いなか、外務省内でも国際協力局だけではなく、地球規模課題審議官組織とも連携をはかるべきである、2016 年の世界人道サミットで採択されたグランドバーゲンにあるような現地化（ローカリゼーション）を進

めるための戦略を検討するべきである、さらに、与党政治家やメディアとの連携の強化による、効果の高いアドボカシー戦略の必要性を指摘する見解も寄せられた。なお、今回の開発協力大綱の改定については、先述されているように、対応枠組みの構築が後手後手になったところがあった。大綱改定については、すでに 2022 年春の時点ですでに報道されていたのであり、ODA 政策協議会等、正式な場で外務省について大綱改定予定を問うだけではなく、もっと広く関係者に尋ねることで、大綱改定予定に関する情報を正確に把握し、より早期の対応枠組みの構築につなげることができたのではないかと指摘もなされた。

さいごに、こうした「市民社会の連携・体制づくり」を支える「キャパシティビルディング」として、次世代との情報共有や開発教育の重要性を指摘する見解もあった。

なお、開発協力大綱改定プロセスにおける市民社会の動きがもたらしたインパクトの制約については上に記してきたとおりであるが、成果としては、本ワークショップでは、（議論となりやすい課題を取り扱わないようにし、表現を弱め、全体を刺激の少ないものにして、国会などで論争を呼ばないよう配慮したものと思われるという見解もあるが）改定された開発協力大綱文書全体を通して表現はマイルドになった、本音が前面に出る傾向があるなか少なくとも建前を一定守れたことの重要性を指摘する声も聞かれた。この他、円卓会議等、オンラインでの会合開催も数多く行われたことについて、「オンラインでの参加だったが、ハイブリッドの機会が多く、海外在住としてありがたかった」「市民社会ネットワークの活動があったことから、意見交換会のない四国でも身近に感じられるようになった」といった意見も見られた。

4. 今後取り組むべき具体的なアクションについての提案

セクション 3 で記した、アンケートやワークショップから得られた指摘を踏まえ、今後取り組むべき方向性や具体的なアクションについて、市民社会ネットワーク内で検討した。その結果は以下のとおりである。

(1) 開発協力観を検証・リニューアルする

国際協力に関わる日本の市民社会の政策提言の発想には、緩やかではあるが一定の「規範」が存在する。十分な整理や言語化はされていないが、基本的には、グローバルサウス（市民社会は、この言葉を数十年に渡って使ってきた）に立脚しての、先進国との経済格差の是正、とくに最貧困層や最脆弱層の直面する問題の焦点化、権利ベースアプローチ、Do No Harm 原則の強調、経済開発に対する社会開発・人間開発の優先、その文脈での借款に対する贈与の優先、国益主導の二国間援助に対する、国連を基軸とする多国間主義の優先、といった規範である。これらの規範は、80 年代半ばから 90 年代にかけて世銀・IMF が展開し多くの途上国を困窮に追い込んだ「構造調整政策」や、借款と経済開発に傾斜した日本の ODA などに対して、日本の市民社会がグローバルサウスをはじめとする世界の市民社会と連携して、オルタナティブを提示するために作り出したものである。

これらの規範の形成から 20 年以上が経過した現在、世界は大きく変貌し、変化のスピードも速まっている。構造調整の終焉と社会開発重視の「ミレニアム開発目標」（MDGs）の導入で社会基盤を再構築した途上国＝経済セクターはこれらを「新興国」と呼んだ＝は、リーマンショックに端を発する先進国経済の挫折で行き先を失った巨額の資本の受け皿となり、GDP が膨張して、巨大な貧困層を抱えたまま中所得国となった。なかでも中国、インド、インドネシア、ブラジル、トルコなどは世界もしくは地域に君臨する大国となり、G7 は相対的に力を失って、世界の政治・経済秩序は 2020 年代にかけて大きく変化している。気候変動は臨界点に達しつつあり、それを緩和する炭素排出の削減、そ

のためのエネルギー・インフラの再生可能エネルギーによる代替は焦眉の急となった。生物多様性の喪失は人獣共通感染症の蔓延を招き、2020年のコロナ・パンデミックでついに人類は「パンデミック時代」に突入した。同様にデジタルやAIを軸とする科学技術イノベーションも沸点に達し、科学技術の導入が引き起こす社会問題の解決スピードの遅さとの間で矛盾が極大化しつつある。長期化するロシアの侵略にさらされ、動揺する欧米諸国の支援が減退しつつあるウクライナや、国際司法裁判所がイスラエルに「ジェノサイド防止措置」をとるよう勧告するに至ったガザの状況は、こうした矛盾が、政治的な脆弱性を抱える地域において噴出したものであり、その意味で、彼・彼女らの苦難は現代を生きる我々すべてにとっての苦難であると考える必要がある。実際、2001年の米国同時多発テロ以降の「対テロ戦争」の犠牲となった国々やアフリカのサヘル地帯をはじめ、低所得国として取り残された国々の政治・経済・社会的な状況は悪化し、気候変動による災害の多発と相まって、難民・国内避難民は毎年、ますます増え続ける状況となっている。

こうした世界の激変のなかでは、当然、開発協力をめぐる様々なステークホルダーが目的とするところも、また、その背景となる考え方も、資金の流れも激変せざるを得ない。2000年代、市民社会の開発援助規範は、構造調整の終焉とMDGs、援助効果議論の流れのなかで、とくに欧州やサハラ以南アフリカを中心に大々的に取り入れられ、市民社会は国連の「持続可能な開発」や国際機関のガバナンスにも大々的に参画することとなった。しかし、2010年代のリーマンショック以降の世界的な保守化と多国間主義の退潮、権威主義的な巨大新興経済国の勃興、開発に関する専門性の高次化の中で市民社会の開発協力政策への参画は後退と冗長化を余儀なくされた。G7をはじめとする伝統的な援助国によるODAの資金量が頭打ちとなり相対化される一方、成長する新興経済国の国際資金は、旧来の援助国主導の多国間の社会開発の流れに合流していない。コロナとそれに引き続くインフレ抑制のための先進国の「利上げ」で多くの低所得国の財政は著しく傷ついた。これを克服し、さらに気候変動緩和に向けたエネルギー・インフラ代替への途上国の巨大な資金需要を満たすためのIMF・世銀・国際開発金融機関（MDBs）の大改革の方向性が緊急に打ち出されつつあるが、ここで中心となることが期待されている資金はIMFの特別引出権（SDR）の再分配と巨額の譲許的ローンであり、「経済開発のための借款より社会開発のための贈与」を優先してきた市民社会の規範は大きな挑戦を受けていると言える。

もちろん、90年代という過酷な時代に形成された市民社会のオルタナティブ規範の多くは、同様に過酷な時代である2020年代においても、その正統性を維持し続けており、市民社会がこれらの規範や原則を掲げ続ける意味は失われていない。しかし、異なった政治的・経済的・社会的・文化的文脈においては、これらの規範を再審に付し、変化する社会に通用するものとして鍛え直しているかどうかが問われる。この意味で、市民社会にも、自らが掲げる原則や規範の不断の問い直しが必要なのである。

とくに日本の市民社会においては、ODA額が世界第1位であった90年代と比較して、世界における日本の経済的・政治的シェアが圧倒的に低下しており、今後も低下し続ける可能性が高いこと、そのなかで、「日本国の繁栄と日本国民の安全を守る」ことを第一義とする国民国家・日本の政府を自らの政策提言や行動の対象としていかなければならないことを、より強く認識する必要がある。開発協力大綱における「オファー型協力」や、新たに登場した「国家安全保障」のための「政府安全保障能力強化支援」（OSA）は、外務省自らが自嘲的に言う日本の「衰退途上国」状況において、国民国家・日本の政府が見出した過渡的な回答なのである。これに対して、この国民国家の市民社会たることを引き受けながら、同時に、グローバルサウスに開かれた、あらゆる人々を取り残さない、より公平で平等な世界をあきらめない市民社会として、オルタナティブを対置していくことが私たちの課せられた使命である。これは、90年代に形成

された市民社会の規範を、現代世界において再審に付すプロセスに挑戦することなしにはなしえない。私たちはそのことを肝に銘じなければならない。

(2) 新しい開発協力大綱に基づいた政府等の開発協力を、市民社会独自の視点から毎年評価する

政府は、毎年、『開発協力白書』を出しているが、市民社会としても、独自の視点で、政府のみならず、市民社会の開発協力も含めて客観的に評価する、カウンター的な「民間開発協力白書（民間白書）」を発行することが理想である。しかしながら、現在の市民社会の体制では、政府と同じスケールでの白書を包括的にまとめることは難しく、むしろ、政府による評価を市民社会ならではの視点で再評価することが現実的である。この「独自の視点」とは、例えば、政府開発協力が、被援助国政府や地域の真の開発・発展、人間の安全保障、ジェンダー主流化や当事者主権の実現等につながっているのか、そして援助の透明性や、その効果、人権侵害・環境のリスク把握や実際の人権侵害・環境破壊の有無とその対応、国益を全面に出した押し付けの協力になってはいないか、非軍事原則が徹底されているか等の観点を含む。また、市民社会によってまとめあげられた論考に基づくイベントを毎年10月の「国際協力の日」を前後して必ず開催し、国際協力について、広く社会に訴求させる努力を行う。

この再評価には、現地主導の開発、市民社会スペースの確保、多国間援助等、世界の援助の潮流を踏まえると共に、市民参加の視点で、NGO ならではのユニークな取組や調査、開発教育の実践例を含めることとする。

(3) 他・多セクター連携を強化し、NGO の持ち味を生かした協力を推進する

国際社会は、複合的危機に直面し、気候変動、感染症、経済格差、市民社会スペースの縮小等の問題が複雑にからみ、一方で開発協力の現場でも、これまで存在していなかったデジタル化等の最新テクノロジーの導入が求められている。国際社会全体が2030年までに達成すべき持続可能な開発目標（SDGs）にも遅れが生じている。これらの複雑で、相互に絡み合う問題を、一つのセクターだけで解決することは困難である。また、開発への民間資金の流入が政府開発援助（ODA）等の公的資金を上回り、企業、国際機関、途上国政府や市民社会等の多様なアクターが重要な役割を果たしており、政府を含めたこれらのアクターと連携し、むしろNGO 単独での取組だけではなく、時には、NGO の強みを生かした、他セクターと連携した取組が求められている。開発協力大綱においても、誰も明確な解をもたない複雑に絡み合った開発課題が山積する時代においては、共通の目標の下、NGO や他セクターがその強みを持ち寄り、対話と協働により解決策を共に創り出していく「共創」が求められている、とある。

このことは、一方でNGO が市民社会ならではの強みや付加価値を提供できなければ、NGO 業界のさらなる埋没感を強めることになりかねず、NGO の存在感、解決能力を高めた上でのアドボカシー活動の強化が求められる。

(4) NGO 間の連携を強化する

上述のNGO と他・多セクターとの連携とともに、今回の開発協力大綱改定のプロセスを踏まえてNGO 間のさらなる連携強化も求められている。次回以降の改定に向けて、とくに実施系NGO とアドボカシー系NGO の連携を強化し、今後の開発協力大綱の評価や改定プロセスにNGO 関係者がさらに参画できる仕組みが必要である。現在、NGO のネットワークは多様化し、地域ごとに拠点を持つネットワークだけでなく、課題（保健や児童労働、教育など）ごとのネットワークも形成されており、地域や課題で構成されたネットワークNGO 同士の連携による情報交換、意見交換、共同での提言などを進めていくことが今後のアクションのひとつである。実際に日本国際ボランティアセンター、パレスチナ子どものキャンペーン、パルシック、ピースウィンズ・ジャパン、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、ヒューマンライツ・ナウが呼びか

けた 2023 年 12 月 25 日緊急会見：「年内に停戦を。」ガザ地区「停戦」を願う NGO 共同記者会見の際は、様々なネットワークを通じて NGO への呼びかけが行われ、189 団体（2024 年 1 月 4 日現在）が賛同する取組になった。同事例は直接開発協力大綱に関わる部分ではないが、このような連携を開発協力大綱の評価や改定プロセスでも発揮できるように連携の継続が重要である。

課題の対処だけでなく、予防のために仕組みをどのように作るか（変えていくか）、具体的なテーマから実施系 NGO 関係者への理解を集めていくことも重要である。また、組織間だけでなく、NGO の職員同士の組織の枠を超えた横のつながりを普段から高めていくためにも、相互の勉強会や交流会など、個々人でのネットワークの拡大、そのための仕組みの強化も必要である。

NGO には様々な主張があり、テーマによっては市民社会セクター内の意見の統一が難しく、相反する意見になる可能性もある。その際には、市民社会セクターが目指すべき社会など、共通する大きなビジョンを共有しながら、そのプロセスへの考え方としての意見交換をし、時には両論で連携を検討していくことが大切になる。こうした NGO 間の意見を調整しながら、連携を進めるうえで中心となる存在として、各ネットワーク NGO の役割の強化が求められている。

（５）より広い市民運動に向けた動きを加速化する

日本の開発協力のあり方に対する市民社会の取組は 1980 年代にさかのぼることができる。東南アジアのいわゆる「開発独裁」型政権への支援、開発事業にともなう人権侵害や環境破壊などに対し、市民社会が批判の声を上げたことが、ODA4 原則や 1992 年 ODA 大綱へとつながった。

それから 30 年以上がたち、NGO が専門性を高め、外務省と開発協力について協議する存在になった一方で、その専門性ゆえに 이슈も細分化しがちで、大きな共通の目標や価値を提示する機会が減っている。環境 NGO、人権 NGO、さらには平和運動、ユースの取組などと連携しながら、より幅広い市民運動につなげる必要があるだろう。

以上

発行者 開発協力大綱改定に関する市民社会ネットワーク

発行日 2024 年 1 月 31 日

連絡先 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター（若林）

janic-advocacy@janic.org

ODA 政策協議会 NGO 側コーディネーター事務局

（名古屋 NGO センター政策提言委員会 佐伯・西井）

oda.p.dialog@gmail.com

特定非営利活動法人関西 NGO 協議会（岡島・栗田）

knc@kansaingo.net