2023 年 4 月 28 日

外務省国際協力局政策課　御中

特定非営利活動法人　開発教育協会
代表理事　湯本浩之

「開発協力大綱案」に対する
パブリックコメント

当会は、全国の教員関係者や市民活動団体と共に、学校や地域において開発教育を普及・推進してきた NPO です。

今回の**「開発協力大綱案」（以下、大綱）**について、「開発教育」が広報とは独立して記載されたことを歓迎します。一方で、開発協力の本来の目的である、人間の安全保障や地球的課題の解決よりも、国益を重視し、外交のツールとしての戦略的活用を打ち出していることに、懸念を持ちます。さらに、「同志国」の軍を支援する新たな枠組み「政府安全保障能力強化支援（OSA)」との連携についての記載には再考を願います。

以下のようにパブリックコメントを提出いたします。よろしくご検討いただきますようお願いいたします。

Ⅰ．基本的考え方

➢　開発協力大綱策定のプロセスの透明性、開かれた議論の必要性

外務省は 2022 年 9 月 9 日、開発協力大綱を改定することを決め、「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」（懇談会）を設置することを発表しました。しかし、懇談会の位置づけや機能の説明が不十分だった上に、懇談会には NGO からは一名しか参加できず、4 回の会合で議論の時間も限られていました。さらに、大綱原案の発表が予定より大幅に遅れ、全国で開催された意見交換会で議論ができませんでした。

次回以降、以下の改善を提案します。

①大綱改定については、今までの ODA の検証をしたうえで、懇談会の位置づけや機能を明らかにし、構成員には市民社会の代表を増やすこと。懇談会自体を公開にして議論の時間を十分にとること

②原案の発表が遅れる場合は、全国での意見交換会を別途開催し、丁寧な説明を行うこと

1．策定の趣旨・背景

➢　国益について

p.1（2）の 6 行目に、「平和で安定し、反映した国際社会を構築していくことは、我が国の国益に直結している」という説明がありますが、以下のように訂正することを提案します。

＜訂正＞
「平和で安定し、反映した国際社会を構築していくことは、我が国の責任であり、長期的に日本も含む世界全体に利益をもたらす」

理由：開発協力の本来の目的は相手国の貧困や格差の削減、地球規模課題の解決に資することで、長期的に日本を含む世界全体に利益をもたらすものです。国益に直結するから行うのではなく、日本の責任として位置付けるべきです。

➢ 「国家安全保障戦略」について

p.2（５）に「「国家安全保障戦略」も踏まえ、・・・我が国の外交の最も重要なツールの一つである開発協力を一層効果的・戦略的に活用する」とありますが、以下の疑問があります。

①「国家安全保障戦略」（令和 4 年 12 月 16 日閣議決定）に定めのある「政府安全保障能力強化支援」（OSA）の実施方針（令和 5 年 4 月 5 日　国家安全保障会議決定）において、４．実施体制に、「（２）OSA の実施に際しては、政府および政府関係機関が有する資源を最大限に活用すべく、政府が有するその他の国際協力枠組みとの連携を図る」とありますが、そのほかの国際協力枠組みとは、本大綱のことなのでしょうか。もしそうであれば、大綱には OSA について全く言及がないのと、大綱においては、非軍事原則を徹底すると理解していますので、本来はそのような連携はできないのではないのではないでしょうか。

また、「政府安全保障能力強化支援」（OSA）においては、「同志国」の軍に防衛装備品などを提供する枠組みが書かれています。現在まで一貫して非軍事で行ってきた「人間の安全保障」を軸とする ODA の目的と矛盾し、ODA の努力や開発協力の信頼を大きく損なうことが懸念されます。

OSA については、慎重な議論が必要です。広く市民との議論の場を設定しパブリックコメントなども実施することを求めます。

②また、開発協力の目的は、外交ではなく、国の責任として地球的課題の解決を行うことです。
（５）「国家安全保障戦略」も踏まえ、・・・我が国の外交の最も重要なツールの一つである開発協力を一層効果的・戦略的に活用する」　について、以下のように訂正を提案します。

＜訂正＞
「・・・我が国の重要な責任である開発協力を一層効果的・戦略的に活用する」

２．開発協力の目的

➢ 国益という言葉の訂正

p.3（４）イ　同時に我が国及び世界にとって望ましい国際環境を整備し、信頼に基づく対外関係の維持・強化を図りつつ、我が国と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じてさらなる繁栄を実現するといった我が国の国益の実現に貢献すること

＜訂正＞
「・・・我が国と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じてさらなる繁栄を実現するといった持続可能な社会の実現に貢献すること」

理由：開発協力の本来の目的は相手国の貧困や格差の削減、地球規模課題の解決に資することで、長期的に日本を含む世界全体に利益をもたらすものです。国益に直結するから行うのではなく、日本の責任として位置付けるべきです。

３．基本方針

➢ 非軍事原則の徹底

p.3 ３．基本方針の（１）平和と繁栄への貢献に、非軍事的協力が書かれたことを歓迎します。非軍事の原則を徹底することを今後も求めます。さらに、ODA が実際に軍事的利用されていないかのモニタリングをする必要があります。以下の加筆を提案します。

＜加筆＞
ODA が実際に軍事利用されていないかどうかをモニタリングする仕組みをつくり、公開の場での議論や透明

性を確保したうえでの推進をします。

➢　人権侵害や環境破壊に関わるガイドラインの必要性

①国際的ルールの明記
p.4（4）包摂性、透明性及び公正性に基づく国際的なルール・指針の普及と実践の主導 ありますが、具体的な国際的ルール・指針に関する言及がありません。国際人権規約のように、日本が批准している国際ルールを明記してください。

②人権侵害や環境破壊にかかわるガイドライン
p.4（4）包摂性、透明性及び公正性に基づく国際的なルール・指針の普及と実践の主導　には、透明性及び公正性に基づく開発協力のルールや指針の普及や実践や協力について述べられていますが、これまで日本の ODA において指摘されてきた人権侵害や環境破壊にかかわるガイドラインの必要性が書かれていません。
（5）として、以下の文章を加筆することを提案します。

（5）人権や環境にかかわるガイドラインの必要性
ODA 実施に伴う人権侵害や環境破壊に関わるガイドラインの設定とモニタリングの徹底を重視します。ODA が人権侵害や環境破壊に結びつかないように、国内のガイドライン等との整合性を確保し、公開の場での議論や透明性を確保したうえでの推進をします。さらに、ODA の実施の際の「人権デューデリジェンス」の実施を義務化する。

Ⅱ．重点政策

1．新しい時代の「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅

➢　強靭という言葉の使い方について
p.5 ウ　強靭性のように、強靭性や強靭化という言葉が頻出しますが、本来、レジリエントという意味で使われているとしたら、弾力性のある、柔軟性がある、回復力がある、などの意味です。国際秩序の強靭性（強化？）、国内経済の強靭化（経済基盤の強化？）、サプライチェーンの強靭化（強化）、など、どちらかというと、単に強化という意味で使われているのではないでしょうか。本来の意味にふさわしい言葉に変更することを求めます。

➢　質の高い成長　について
p.5 （3）「経済成長の基礎及び原動力を確保する協力と人々の基礎的生活を支える人間中心の開発のための協力の双方を行うことにより「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅に取り組む」とあり、インフラ整備や経済成長が重視されていますが、「2030 アジェンダ」にもあるように、インフラ整備や経済発展だけでは持続可能な社会は実現できず、人権の尊重や社会のシステム構築や価値の変革が必要です。質の高い成長の説明に人権を重視し保健、教育、水、衛生、栄養、ジェンダーなど社会開発分野への取組の重視を入れてください。

3．複雑化・深刻化する地球規模課題への国際的取り組みの主導

（2）
➢　教育について
p.7 エ　教育に関しては、「万人のための質の高い教育、女性のエンパワーメントや紛争下の教育機会の確保の観点も踏まえて、引き続き強力に推進する」という文言が入ったことを歓迎します。大綱に基づき、実施することを求めます。同時に強力にという言葉をより具体的に表すように、以下、加筆をお願いします。

＜加筆＞
「そのための人材育成や資金を含めた体制強化の支援をすすめる」

Ⅲ．実施

１．効果的・戦略的な開発協力のための３つの進化したアプローチ

（１）共創を実現するための連帯

➢　人権デューデリジェンスの徹底

p.8 ア　民間企業　においては、以下の文を追加することを提案します

企業の開発協力については、強制労働や児童労働、ハラスメントなどの人権侵害リスクを特定し、対応や予防を実施するために、人権デューデリジェンスを徹底する。

➢　同志国という表現の削除

p.8 ウ　同志国等

同盟国でもなく同志国という言葉は、大変違和感があります。定義も十分ではなく、政策によって志を同じにする国は異なります。開発協力の目的は人間の安全保障、開発途上国の貧困削減、地球的課題の解決です。同志国でなくても、もっとも支援を必要とする国を優先するのが当然ではないでしょうか。国益を優先して支援の対象地域と内容を選定するのは、問題です。定義も明確でないうえに、開発協力の目的の達成を困難にするような記述は削除することを提案します。

➢　市民社会の記述について

p.9　オ　市民社会

「戦略的パートナーと新たに位置付けたうえで」、と書かれていますが、市民社会は以前から、開発協力の実施主体として実績があります。「新たに」とした部分の説明をお願いします。さらに、開発協力をさらに強化していくための具体的な方策も記載してください。また、現在の開発協力には、途上国や国際的な市民社会との連携は不可欠です。

以下の加筆を提案します。

＜加筆＞

そのために、市民社会の支援スキームの拡充や組織基盤強化のための予算確保を行う。開発協力に関連して政府と市民社会の間で行われている政策対話は、より多くの市民の声を反映させるため、より積極的に行われる必要がある。さらに、途上国や国際的な市民社会との連携・協力を強化する。

（２）戦略性の一層の強化

イ　我が国の強みを活かした協力

➢　オファー型協力について

p.11 （ウ）に「日本の強みを活かした魅力的なメニューをつくり、積極的に提案していくオファー型協力を強化する」とあります。しかし、オファー型協力では、日本の国益が優先され、支援の対象地域や内容が限定されたり、本当に支援が必要な地域に援助が届かなくなる可能性があります。開発途上国のニーズを本当に反映した開発協力のあり方は、現地からの要請型ではないでしょうか。開発協力の本来の目的である、人間の安全保障、貧困の削減や持続可能な社会の構築につなげるためには要請型を重視するべきです。

２．開発協力の適正性確保のための実施原則

➢　人権保障を進める方法の明記

p.12 （１）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

「開発途上国の民主化の定着、法の支配及び基本的人権の尊重を促進する観点から、当該国における民主化、法の支配及び基本的人権の保障をめぐる状況に十分注意を払う」とありますが、何を基準にどのように注意を払うのか、どのようにモニタリングするのかといった方法まで記述してください。以下の加筆を提案します。

＜加筆＞

ODA が人権侵害や住民の権利侵害に結びつかないように、国際人権基準や適正なガイドライン等に則り、公開の場での議論や透明性を確保したうえで推進し、事後は事業のモニタリング・評価を行います。

➢ 軍事的用途への使用の回避の方法の明記または削除

p.12（2）軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避
「開発協力の実施に当たっては、軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力に相手国の軍または軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に注目し、個別具体的に検討する」とありますが、個別具体的に検討するという言葉ではどのように検討するのかがわかりません。適正なガイドラインを作成し、それに従い実施し、その後、援助がどのように使われたのかについてモニタリングができるようにしてください。それでなければ、非軍事原則に違反するのではないでしょうか。

➢ 環境・気候変動の影響にどう注意を払うのかを明確に明記

p.12（4）開発に伴う環境・気候変動への影響
「環境と開発を両立させ、脱炭素化の促進を含め、持続可能な開発を実現するため、開発に伴う様々な環境への影響や気候変動対策に十分注意を払う」とありますが、具体的に何を基準にどのように注意を払うのか、どのようにモニタリングするのかといった方法まで記述してください。以下の加筆を提案します。

＜加筆＞
ODA が環境破壊や気候変動に結びつかないように、環境社会配慮ガイドライン等に則り、公開の場での議論や透明性を確保したうえで推進し、事後は事業のモニタリング・評価を行います。

➢ ジェンダー主流化等の実施方法の明記

p.12（6）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
「ジェンダー主流化や脆弱な立場に置かれている人々を含むすべての人々が開発の恩恵を受けられる多様でインクルーシブな社会を促進すべく、公正性の確保に十分配慮した開発協力を行う」と書かれています。ジェンダー主流化や公正性の確保について書かれたことは歓迎します。しかし、具体的に何を基準にどのように注意を払うのか、どのようにモニタリングするのかといった方法まで記述してください。以下の加筆を提案します。

＜加筆＞
ODA が人権侵害やジェンダー不平等等に結びつかないように、国際人権基準や適正なガイドライン等に則り、公開の場での議論や透明性を確保したうえで推進し、事後は事業のモニタリング・評価を行います。

3．実施体制・基盤の強化

➢ GNI 比で ODA の量を 0.7%とする目標の達成期限の明記

p.13　GNI 比で ODA の量を 0.7%とする目標については念頭に置くとしか書かれておらず、達成期限や具体的な努力が書かれていません。2030 年までの達成を明記するとともに、実施基盤強化のための具体的な実施事項を加筆してください。

➢ グリーントランスフォーメーション（GX）の削除

p.13（2）人的・知的基盤　ア　においてグリーントランスフォーメーション（GX）と書かれていますが、ここでいう GX の定義が書かれていません。現在の日本政府の GX 方針には国内での原子力推進、国内外での化石燃料火力発電へのアンモニア水素混焼など、問題が多いものが含まれていて、国民からの懸念が大きいので、大綱からは削除するように提案します。

（３）社会的基盤（情報公開、海外広報および開発教育を含む）

- 情報公開に基づいた国民の参加と議論を保障すること

p.14 ア　「開発協力の実施には、国民の理解と支持が不可欠である。・・・開発協力の意義と成果、国際社会からの評価等について分かりやすく丁寧に幅広い国民に説明する。同時に、国民に対して、開発協力の実施状況や評価等に関する情報を幅広く、迅速に十分な透明性をもって公開する」とありますが、国民の理解と支持の拡大のためには、ODA 政策の企画・立案、事業の実施や評価に際して、または具体的な事例について、一方的に情報を伝達するだけでは不十分で、その情報から、国民が意見を表明し、議論し、関係機関等と協働して、開発協力を学び、参加する機会が保障される必要があります。

①以下、加筆を提案します。
「国民に対して、開発協力の実施状況や評価等に関する情報を幅広く、迅速に十分な透明性をもって公開する。
＜加筆＞
そのうえで、国民が意見を表明し、議論し、関係機関等と協働して、開発協力を学び、参加する機会を保障する。」

- JICA の開発教育における理解の促進

p.14（３）アにおいては、「JICA の国内拠点の活用」が書かれていますが、地域における開発協力に関する理解と支持や、開発教育の推進において、JICA の役割は重要です。しかし、JICA 国内拠点における開発教育の理解や市民社会との連携が不足しています。各地域において、JICA は開発教育事業における市民社会の専門性や経験を正当評価し、市民社会と JICA は受託関係ではなく、信頼関係に基づく対等なパートナーシップの構築が必要です。
　過去にも NGO と JICA 協議会内に設置された「開発教育小委員会」や「開発教育分科会」が設置され、NGO と JICA における開発教育の推進に関して議論をしてきました（以下資料参照）。今後も、これらの議論を踏まえた上で、各地域または全体で、開発教育に関する JICA と市民社会との情報共有や議論を定期的に行うことを提案します。

＜参考資料＞
NGO-JICA 協議会　開発教育推進のためのタスク　「開発教育推進のための NGO と JICA 連携方策の提案」（2017 年）
https://www.jica.go.jp/hiroba/teacher/report/prmiv10000002i5a-att/ngo-jica_report_01.pdf
NGO・市民団体における開発教育に関するアンケート調査結果（2016 年実施）
https://www.dear.or.jp/org/2083/
NGO-JICA 協議会　「開発教育小委員会総括報告書」（1999 年年度～2007 年度）
https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11932654.pdf

- 開発教育に関する加筆

p.14　イ　「学校教育や社会教育などの場を通じて、開発教育を推進する。国民の日々の生活や経済活動は、開発途上国を含む国際社会との相互依存のもとに成り立っている。開発教育を通じ、幅広い世代が様々な開発課題について主体的に考え、行動する力を育んでいく」とあり、開発教育の推進が独立した項目で記載されたことを歓迎します。また、学校教育だけでなく社会教育についても言及されたことを歓迎します。
　一方で、開発教育を推進するためには、そのための人材育成や資金を含む体制強化の支援が必要になります。以下を加筆することを提案します。

＜加筆＞
「そのための人材育成や資金を含めた体制強化の支援をすすめる」

４．開発協力大綱の実施状況に関する報告

- 開発協力大綱の第三者による評価の実施

p.14 「開発協力白書」において大綱の実施状況を明らかにする、とあるが、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おこない、「開発協力白書」 で明らかにすることが求められます。透明性のある第三者評価委員会の設定と、その公表について加筆することを提案します。

以上