

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	SDGs時代の開発協力 －政府とNGOとの連携の課題－
著者 / 所属	松井 一彦 / 企画調整室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	435 号
刊行日	2021-6-1
頁	88-108
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210601.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

SDGs時代の開発協力

— 政府とNGOとの連携の課題 —

松井 一彦
(企画調整室)

《要旨》

多くの国でコロナ禍により「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals。以下「SDGs」という。)への取組が困難になり、その達成が危ぶまれる中、日本は政府開発援助(以下「ODA」という。)等により開発途上国(以下「途上国」という。)を支援することが重要である。日本のODAは厳しい財政事情による制約の一方で、保健分野など社会セクターのODAが少ないなどの課題があり、SDGs達成に寄与するには、この分野に知見・経験を有するNGOを通じたODAの拡充等により政府と民間団体(以下「NGO」という。)との連携を推進することが求められる。連携の推進は効果的なODAを通じSDGsの達成に資するのみならず、国内でのNGOの認知度等を高め、成熟した市民社会の形成にも寄与するだろう。

1. はじめに

2015年9月の国連サミットで採択されたSDGsについて、2019年9月の国連SDGsサミットは、2030年までを「行動の10年」と定めた。2020年、世界中に拡大した新型コロナウイルス感染症(以下「COVID-19」という。)は「人間の安全保障」にとって重大な脅威となり、特に保健・医療システムのぜい弱な多くの途上国に大打撃を与え、貧困を拡大させた¹。各国が感染症対策に注力することを余儀なくされた結果、貧困削減などSDGs各ゴールへの取組が遅れ、目標の達成を困難視する声も聞かれる²。他方、日本は国内で

*本稿注におけるURLの最終アクセス日は全て2021年5月7日である。

¹ World Bank は、COVID-19により2021年までに極度の貧困層が最大で1億5,000万人増えると予測している(World Bank, “World Bank Press Release” October 7, 2020. <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>>).

² 米国のNGO “The Social Progress Imperative” は、2020年9月の報告書「2020 The Social Progress Index」の中でCOVID-19感染症対策がきちんとなされなければ、SDGsの達成は更に10年遅れると指摘している(The Social Progress Imperative, “Insight” September 15, 2020. <<https://investesg.eu/202>>).

種々の感染症対策を講じつつ、SDGs への取組を進めるとともに、ODA等により必要な途上国支援を行っている。

しかしながら、政府の限られた予算のみで途上国支援に取り組むのは限界があり、政府とステークホルダー³が連携し、協力しながら取り組むことが求められる。本稿では、2030年までの国際目標であるSDGsとODAの関係と日本のNGOの現状を見た上で、保健分野を含む社会セクターを中心に、ODAにおける政府とNGOとの連携とその課題について述べる。

2. SDGsの概要と日本の取組

(1) SDGsの概要

SDGsは、「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals。以下「MDGs」という。)の後継目標として、2015年9月の国連サミットにおいて全会一致で採択された世界共通の目標である。SDGsは、「誰一人取り残されない」持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現を目指しており、社会、経済、環境等に関する17のゴール(目標)によって構成されているほか(図表1)、169のターゲットと232の指標が設けられている⁴。

図表1 SDGsの17のゴール



(出所) 国連広報センターHP

SDGsは、「普遍性」(先進国を含め全ての国が行動する)、「包摂性」(誰一人取り残されないとの理念)、「参画型」(全てのステークホルダーが参画する)、「統合性」(社会・経

0/09/15/the-world-will-not-achieve-sdgs-until-2082-2020-social-progress-index/)>。

³ 2019年12月に改定された「SDGs実施指針」では、ステークホルダーとして議会や市民社会など11が列挙されている。

⁴ SDGsの17のゴールの中で特に重視されているのはゴール13(気候変動対策)であるが、気候変動による地球の危機への対応のためにはSDGsは必ずしも十分ではないとする言説もある(斉藤幸平『人新世の「資本論」』(集英社、2020年9月)1頁)。

済・環境に統合的に取り組む)、「透明性」(定期的にフォローアップする)の5つの主要原則があるが、1990年代からの3つの潮流、すなわち社会経済開発(その多くがMDGsの目標となった)、地球環境保全、開発金融の潮流が統合されて生まれた。

SDGsにいう「持続可能な開発」(sustainable development)は、環境と開発に関する世界委員会(World Commission on Environment and Development)の1987年報告書『Our Common Future』の中で打ち出された概念で、「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」を意味する⁵。換言すれば、環境と調和のとれた社会・経済開発を指す。SDGsが世界共通の目標であることに鑑み、先進国と途上国との連携や政府とステークホルダーとの連携に基づく取組等が重視されており、これがSDGsのゴール17になっている⁶。

(2) 政府の取組

政府は、2016年5月、SDGs施策を総合的かつ効果的に推進するため、全国務大臣を構成員とする「持続可能な開発目標(SDGs)推進本部」を設置した。また、行政、民間セクター、市民社会(NGO)、有識者、国際機関等のステークホルダーによって構成される「持続可能な開発目標(SDGs)推進円卓会議」を設置し、取組の指針となる「持続可能な開発目標(SDGs)実施指針」を決定したほか、年ごとのSDGs推進のための具体的施策を取りまとめた「SDGsアクションプラン」⁷を策定した。

ステークホルダーのうち市民社会(NGO)については、実施指針において、「誰一人取り残されない」社会の実現のため、取り残されがちな人々の声を拾い上げ、SDGs施策にそれを反映させるほか、国内外に対する問題提起や発信、政策提言、SDGs推進を加速化・拡大するためのアクションを推進していく旗振り役となること等の役割も期待されている⁸。

3. SDGsとODA

(1) 日本のODAの特色

日本は1954年10月6日のコロンボ・プラン参加以来ODAを供与しており、1954年～2019年の累計では190か国・地域に支出総額で5,505億ドル(約67兆円)、支出純額で3,875億ドル(約49兆円)に上っている⁹。2019年の卒業国向け援助を除く日本のODAは、支出総額が約2兆631億円、対GNI比(純額ベース)が0.22%であり¹⁰、国別では

⁵ 外務省HP<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/sogo/kaihatsu.html>>

⁶ SDGsのゴール17のターゲット17.2では、ODAのGNI比0.7%を実現するという国際目標が述べられている。

⁷ 「SDGsアクションプラン2021」(2020年12月の第9回SDGs推進本部会合で決定)は、「感染症対策と次なる危機への備え」、「より良い復興に向けたビジネスとイノベーションを通じた成長戦略」、「SDGsを原動力とした地方創生、経済と環境の好循環の創出」、「一人ひとりの可能性の発揮と絆の強化を通じた行動の加速」を重点事項として盛り込んでいる。

⁸ SDGs推進本部「SDGs実施指針改定版」(2019.12.20)

⁹ 外務省「日本の開発協力」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161697.pdf>>

¹⁰ 外務省『2020年版開発協力白書』(2021年3月)<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100157805.pdf>>169頁

米独英に次ぎ第4位である¹¹。

政府は、2021年度一般会計ODA予算として、対前年度比1.2%増の5,680億円を計上した¹²。同年度のODA事業量は対前年度比12.2%増の2兆6,940億円となったものの、厳しい財政事情のため、ピーク時の1997年と比べるとほぼ半減している。

日本のODAは「開発協力大綱」（2015年2月閣議決定。以下「大綱」という。）¹³を根幹とし、「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」、「人間の安全保障の推進」、「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力」の三つを基本方針としている。日本のODAの特色は、①自助努力の後押し、②持続的な経済成長、③人間の安全保障である¹⁴。また、分野別では経済インフラ整備、地域別ではアジア、形態別では政府貸付けを重視しているのも日本のODAの特色である¹⁵。

（２）SDGsの達成に向けた途上国への支援をめぐる動き

先進国、途上国問わず全ての国々がSDGsの達成に向けて取り組むことが求められている。SDGsの前身であるMDGsは途上国の開発問題と関係が深い、国連報告書『The Millennium Development Goals Report 2015』によれば、2015年までの15年間で、極度の貧困で暮らす人の数が半数以下に減少するなど高い達成度を示すことができたとされている¹⁶。前述のとおり、SDGs達成のための取組においてはパートナーシップが極めて重要であり、社会経済状況がぜい弱な途上国にとって、先進国との連携と支援が不可欠である。

COVID-19感染拡大の途上国への深刻な影響に鑑み、2020年3月30日、国連貿易開発会

¹¹ 中国の対外援助には無償資金協力、無利子借款及び優遇借款の3項目が含まれるが、同国はOECD開発援助委員会（DAC）に加盟しておらず、2014年以降対外援助白書を公表していない。DACの定義に当てはめると、借款の返済額を差し引かない総額（グロス）ベースの推計で、2016年の対外援助額は約66億ドルであり、国際比較では、米国、ドイツ、英国、日本、フランス、トルコに次いで第7位となっている（北野尚宏「中国の対外援助政策」『政策オピニオン』（2019.5.10一般社団法人平和政策研究所）〈https://ippjapan.org/pdf/Opinion116_NKitano.pdf〉）。

¹² 2021年度の政府全体のODA予算は、当初予算としては6年連続の増加である。また、政府のODA予算の中で大宗を占める外務省一般会計ODA予算は4,498億円で、11年連続の増加である。OECD・DACで国連分担金の開発係数変更により国連分担金の47%までODAとしてカウントできるようになったことから、開発係数変更による増加分を除くと、21年度外務省ODA予算は実質的に約6億円減となったとする指摘がある（瀬脇理「顔の見える開発協力」正念場か『国際開発ジャーナル』（2021年4月号）25頁）。

¹³ 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し、そのための公的資金がODAと呼ばれる。

¹⁴ ①「自助努力の後押し」では、相手国の意思や自主性を重視し、対話・協働によって、人づくり、法・制度構築等、自助努力・自立的発展の基礎を支援している。②「持続的な経済成長」では、持続的な経済成長を通じて貧困削減等を達成することを目指し、インフラ整備、産業人材育成、法・制度構築等を通じて産業基盤、投資環境整備を支援している。さらに、③「人間の安全保障」では、一人ひとりの保護と能力強化により、人々が恐怖と欠乏から免れ、幸福と尊厳を持って生存する権利を追求することを目指しており、ぜい弱な立場の人々に焦点を当てている（外務省HP〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/tokushoku.html>〉参照）。

¹⁵ 外務省の資料によれば、2019年の2国間ODAのうち、分野別では52%が経済インフラ整備、地域別では61%がアジア向け、また形態別では64%が政府貸付である（外務省『2020年版開発協力白書』（2021年3月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100157805.pdf>〉）。

¹⁶ UN, “The Millennium Development Goals Report 2015” July 2015. 〈[https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)〉

議（UNCTAD）は、流動性供給策と債務支援策のほか緊急医療・保健サービス支援など 2.5 兆ドルの途上国支援が必要になるとの報告書を公表し、先進国に支援を促した¹⁷。

他方、先進国にとっても国内の感染症対策が最優先課題とされ、途上国支援の余裕がなかった。2020 年 7 月の国連報告書『The Sustainable Development Goals Report 2020』は、COVID-19 の世界的拡大が SDG s の達成に打撃となり、特に世界の最貧層と最も弱い立場の人々に深刻な影響を及ぼしたことを明らかにした¹⁸。また、国連大学研究所による COVID-19 が世界の貧困に及ぼす影響の分析によれば、1990 年以降初めて貧困が増加に転じ、2030 年までの貧困根絶という SDG s ゴールの達成は困難であろうとされている¹⁹。

OECD 開発援助委員会（以下「DAC」という。）は、2020 年 9 月、ODA が各国のコロナ危機対応を支援する重要な手段であるとして、加盟国に対し、必要な ODA 予算を確保するよう要請した²⁰。

2021 年 3 月の国連報告書『The Financing of Sustainable Development Report 2021』は、コロナ危機により全世界で約 1 億 2,000 万人が極度の貧困に置かれ、約 1 億 1,400 万人が失業したほか、途上国への投資、送金及び途上国での税収が大きく落ち込み、国や人々の負債が急増したことを明らかにした²¹。

（３）SDG s 達成における日本のODAの意義と課題

SDG s の「誰一人取り残されない」との理念は、日本のODAの指導原理である「人間の安全保障」と軌を一にしている。日本がODAを活用して、SDG s 達成のために国際社会の諸課題に取り組むことは、国益のみならず地球益にも貢献する。

この点に関して、茂木外務大臣は、2021 年の第 204 回国会での審議において、人間の安全保障の理念に立脚し、積極的かつ戦略的なODAの活用を通じ、SDG s 達成を始めとする地球規模課題への取組を加速することを明らかにした²²。SDG s については、ワクチンへの公平なアクセスの確保や医療体制が弱い途上国への支援といった保健分野での国際的取組、海洋プラスチックごみ、人権、難民・避難民、女性の参画、防災などの諸課題に積極的に取り組むと述べた²³。

また、COVID-19 の世界的拡大がもたらす危機に対応するため、政府はユニバーサル・ヘ

¹⁷ UNCTAD, “The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” Programme for the two-thirds of the world’s population being left behind” March 2020. <https://unctad.org/system/files/official-document/gds_tdr2019_covid2_en.pdf>10～11 頁

¹⁸ UN, “The Sustainable Development Goals Report 2020” July 2020. <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>> 3 頁

¹⁹ Andy Sumner, Chris Hoy, and Eduardo Ortiz-Juarez, “Estimates of the impact of COVID-19 on Global Poverty” WIDER Working Paper, April 3, 2020. <<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-43.pdf>>

²⁰ OECD, “Joint Statement by the OECD Development Assistance Committee on the COVID-19 Crisis” OECD, Paris, September 4, 2020. <<https://www.oecd.org/development/joint-statement-by-the-oecd-development-assistance-committee-on-the-covid-19-crisis.htm>>

²¹ UN, “The Financing of Sustainable Development Report 2021” March 25, 2021. <https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf>13 頁

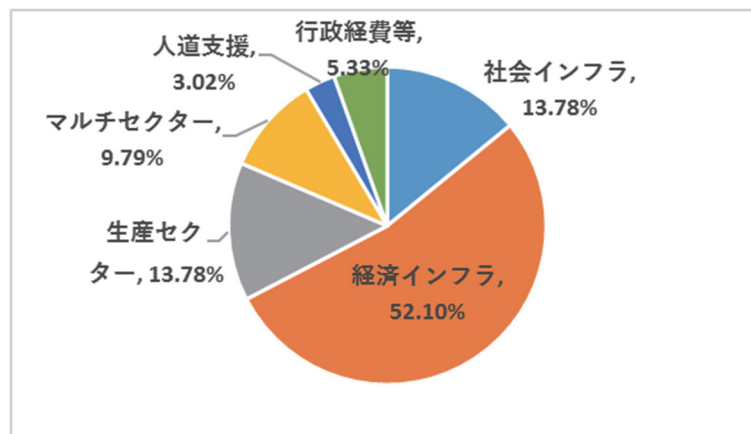
²² 第 204 回国会参議院本会議録第 1 号 6 頁（令 3.1.18）

²³ 第 204 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 1 号 3 頁（令 3.3.9）

ルス・カバレッジ（UHC）の達成に向けて途上国の保健医療システムの強化に積極的に貢献するとともに、ワクチンへの公平なアクセスの確保を全面的に支援するとした²⁴。

2 国間ODAの分野には社会インフラや経済インフラなどがあるが、社会インフラは医療及び上下水道設備などであり、人々の生活に直結しているほか、SDGsの8つのゴール（1、2、3、4、5、7、11、16）と密接に関係している。2019年の日本の2国間ODAを見ると、社会インフラ分野全体で約14%であり²⁵、経済インフラ分野よりはるかに少なくなっている（図表2）。

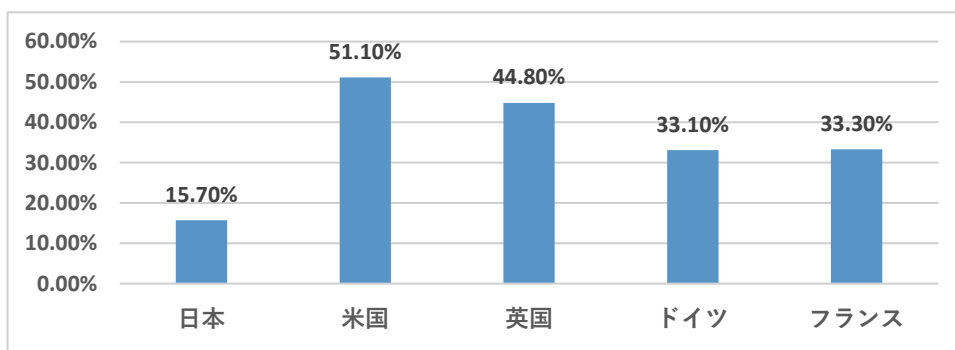
図表2 日本の2国間ODAの分野別配分（2019）



（出所）外務省『2020年版開発協力白書』（2021年3月）を基に作成

国際比較でも、社会インフラ分野における日本のODAの割合は、他の主要国に比べてかなり低くなっている（図表3）

図表3 2国間ODAのうち社会インフラ分野の割合（2018年国際比較）



（出所）OECDiLibrary, “Development Co-operation Profiles”, June 16, 2020 を基に作成

²⁴ 第204回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第2号1頁（令3.3.12）。外務省は、令和3年度一般会計予算に、人間の安全保障の危機である新型コロナウイルス感染症を克服するとともに、ポスト・コロナを見据えた取組を進めるための予算として627億円を計上したほか、令和2年度第一次外務省所管補正予算に、感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発予算として791億円、同第三次補正予算にワクチン等供給支援予算として247億円を計上した。

²⁵ 外務省の『2020年版国際協力白書』（2021年3月）によれば、社会インフラのうち教育は3.86%、保健は2.33%、水と衛生は4.01%である。

したがって、日本がODAを活用して途上国のSDGs達成を支援するためには、保健分野を含めた社会インフラのODAを更に増やすことが重要であるが、そのためには社会インフラ支援に知見と経験を有する人材の活用が必要である。取り分け、COVID-19 危機下においては国境を越えた人の往来や物資の移動の制限等のために、外務省や独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」という。）等が単独で現地での支援活動を行うことが難しくなっており、政府以外の部門の人材にいかにして支援活動に参加してもらうかが鍵となる。民間部門の人材のうち特に注目されるのは、途上国の現地の事情に通じ、草の根の援助活動を行っているNGOであり、SDGs達成に向けたODAを効果的に実施する上では政府とNGOとの連携が重要である。

4. 日本のODAとNGO

（１）NGOとは何か

NGOには様々な定義があるが、一般には「国際関係・トランスナショナルな関係における非政府・非営利の国内および国際的な社会組織一般とその機能」と捉えられている²⁶。特定非営利活動法人国際協力NGOセンター（以下「JANIC」という。）は、NGOをより具体的に「貧困、飢餓、環境など、世界的な問題に対して、政府や国際機関とは違う民間の立場から国境や民族、宗教の壁を越え、利益を目的とせずにこれらの問題に取り組む団体」と定義している²⁷。他方、国内問題に取り組む非政府組織は一般にNPOと呼ばれる²⁸。

Non-governmental organizationという言葉は、1945年に制定された国際連合憲章（The Charter of the United Nations）第71条に初めて登場したが²⁹、現在、国連経済社会理事会（The UN Economic and Social Council）の協議資格を有するNGOは5,593団体ある³⁰。

NGOは大きく、「現場型」（現場での個々のプロジェクト及びプログラム活動を主とする団体）、「ネットワーク型」（各関係者との連携促進を活動の主としている団体）、「アドボカシー型」（政府関係者、市民への関心を高める活動及び制度改革を活動の主としている団体）に分類される³¹。また、NGOは、どこに拠点を置くかにより、「援助国を拠点とするNGO」、「被援助国を拠点とするNGO」、そして援助国・被援助国双方を拠点とする「国際NGO」とに分類される。

²⁶ 辻中豊「世界政治学の文脈における市民社会、NGO研究」『レヴアイアサン』31号（2002.10.15）14頁

²⁷ JANIC HP <<https://www.janic.org/ngo/faq>>

²⁸ NGOとNPO及びその他の民間団体は全部合わせてCSO（Civil Society Organization）と呼ばれる。

²⁹ 国連憲章第71条は、「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体（NGO）と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後国内団体との間に行うことができる。」と規定している。

³⁰ 国連経済社会理事会HP <<https://esango.un.org/civilsociety/login.do#:~:text=The%20integrated%20Civil%20Society%20organizations%20%28iCSO%29%20System%2C%20developed,facilitates%20interactions%20between%20civil%20society%20organizations%20and%20DESA>>

³¹ 例えば JANIC はネットワーク型NGOの一つである。JICA「付録3 代表的なNGOの概要と連携の可能性」（2005年5月）<https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200505_01_06.pdf>

「外務省NGO研究会 2019」³²が JANIC に委託して行った「日本のNGO・CSO等における組織・活動状況実態調査」³³によれば、日本に法人や主たる活動拠点がある国際協力関係の組織は198団体あり、法人格別に見ると、認定NPO法人³⁴が最も多く、96団体ある。

（２）ODA政策におけるNGOの位置付け

SDGsと同様、ODAには政府のほかNGO、自治体、企業等が関わっているが、NGOについて、大綱は開発現場の多様な考え方やニーズをきめ細かに把握し、状況に応じて迅速に対応できることから、NGOとの連携は協力効果の向上及び当該国の公正で安定的な発展にとって重要であるとしている。そして、開発協力における参加・協働を含め、NGOとの連携を戦略的に強化し、日本のNGOの優れた開発協力事業や能力向上を支援するとともに、外務省・JICAにおいては、社会開発分野の人材育成や体制整備に取り組むことを明記している³⁵。

茂木外務大臣は、2020年の第201回国会及び2021年の第204回国会での審議において、ODAを触媒としたNGO等との連携重視の考えを示すとともに³⁶、ODAの効果的・効率的な実施のため一層の連携強化の方針を示した³⁷。今後、いかにして政府とNGO等との連携を強化するかが課題である。

（３）日本のNGOの現状

外務省の資料³⁸を基に、国内に主たる活動拠点がある日本の198のNGOの現状を見ると、6割以上が海外事務所を持たないが、活動状況の把握が困難な5組織を除き、83の国と地域で1,003の活動を行っている。活動の多くは、アジアとアフリカに集中しているが（図表4）、これはアジアが日本と地理、歴史、政治、経済の各方面でつながりが深いことと、アフリカがアジアに次いでNGOが得意とする社会インフラ分野での活動ニーズが高いことによる。

³² 「外務省NGO研究会 2019」は、2019年度にNGOの事業実施能力・専門性の向上を図るために行われた外務省主催の研究会で、日本のNGO・CSO等における組織・活動状況実態調査のほか、日本国内における防災・災害支援活動と国際協力NGOの能力強化などについて研究・提言活動が行われた。

³³ 外務省NGO研究会 2019「SDGs Map 活動と財務」（2020年3月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100067843.pdf>〉

³⁴ 認定NPO法人制度は、NPO法人への寄付を促すことにより、NPO法人の活動を支援するために税制上の優遇措置として設けられた制度をいう（内閣府「NPO認定制度について」〈<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninteiseido>〉参照）。

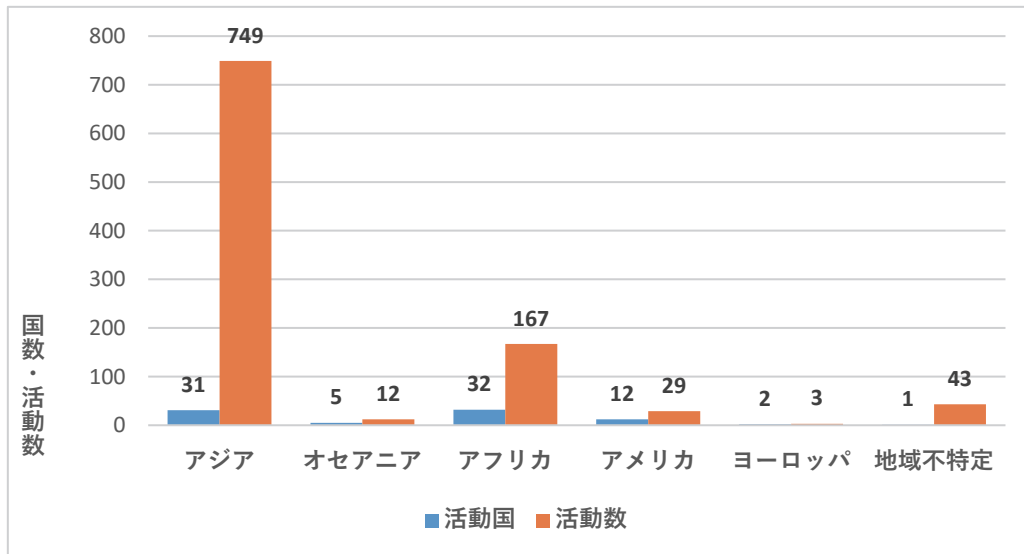
³⁵ 外務省「開発協力大綱」（2015.2.10）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>〉のII重点施策：2実施体制：イ連携の強化：（オ）市民社会との連携（11頁）

³⁶ 第201回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第5号6頁（令2.5.29）

³⁷ 第204回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第2号（令3.3.12）

³⁸ 外務省NGO研究会 2019「SDGs Map 活動と財務」（2020年3月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100067843.pdf>〉7頁

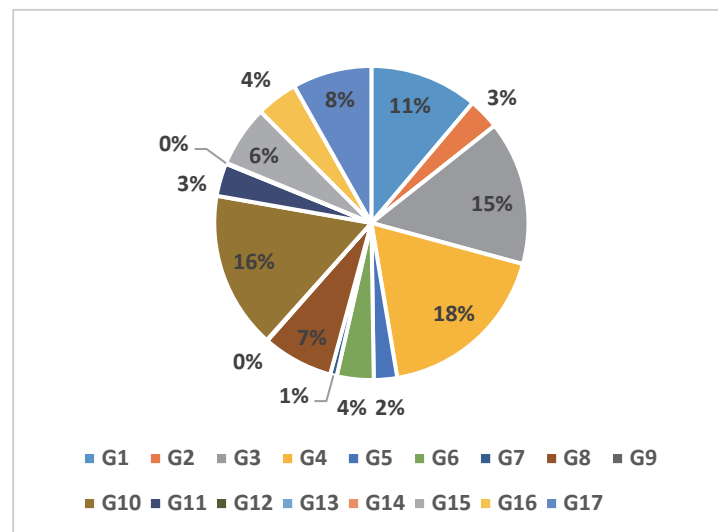
図表4 日本のNGOの地域別活動国数（2019年度）



（出所）外務省NGO研究会 2019「日本のNGO・CSO等における組織・活動状況実態調査」（2020年3月）を基に作成

次に、NGO活動とSDGsの17ゴールとの関係性を見ると、図表5のようになる。

図表5 NGO活動のSDGs 17ゴールによる分類（2019年度）

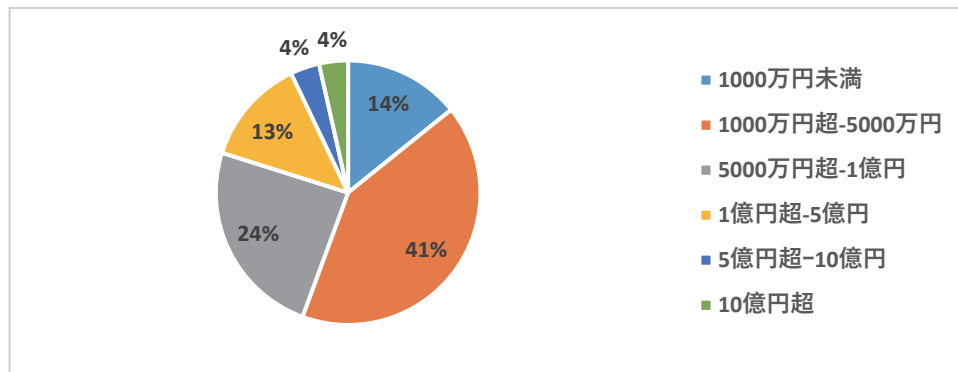


（出所）外務省NGO研究会 2019「日本のNGO・CSO等における組織・活動状況実態調査」（2020年3月）を基に作成

NGOとの関係が深いゴールは、関係するNGO活動が多い順にG4（質の高い教育）が18%、G10（不平等解消）が16%、G3（健康と福祉）が15%、G1（貧困根絶）が11%で、他方、G9（産業・技術革新）、G12（製造責任）、G13（気候変動）に関わる活動はほとんど行われていない（全て1%未満）。このように、NGOは社会インフラ分野での活動を主に行っており、政府が経済インフラ分野を中心にODAを供与していることとは対照的である。

また、198 の N G O のうち 2016 年度の決算書を公表している N G O が 172 あるが、それらの財政を 2016 年度の年間経常収入規模で見ると、55% が 5,000 万円未満で、10 億円超は僅か 4 % にすぎず、比較的小規模の団体が多いことが分かる（図表 6）³⁹。

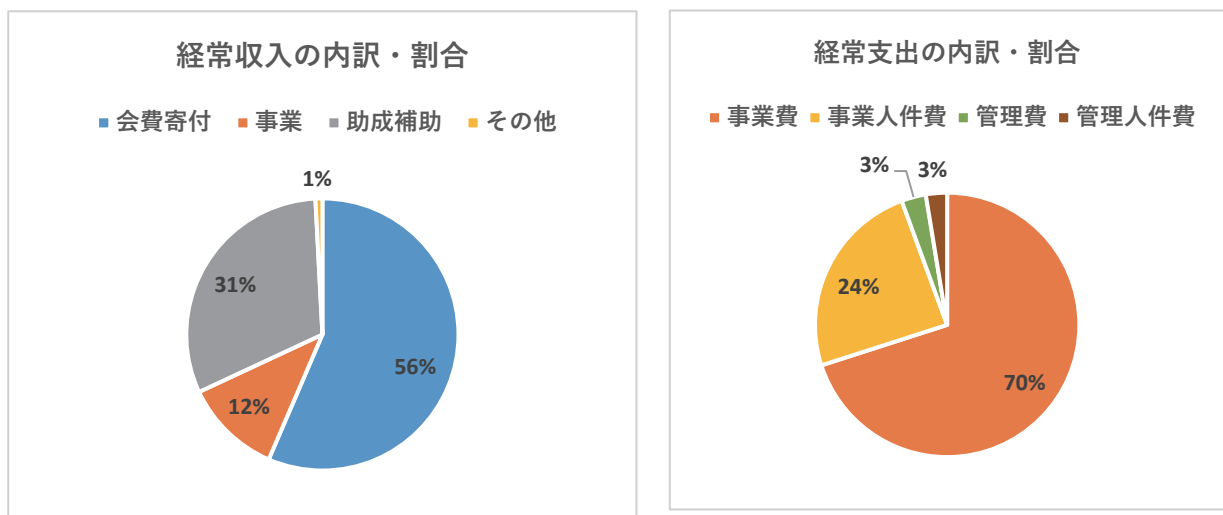
図表 6 年間経常収入規模別 N G O 数の割合（2016 年度）



（出所）外務省 N G O 研究会 2019「日本の N G O ・ C S O 等における組織・活動状況実態調査」（2020 年 3 月）を基に作成

また、172 の N G O について、2016 年度の経常収入・経常支出合計の内訳を見ると、経常収入のうち会費寄付が 5 割強で、助成補助が 3 割なのに対し、経常支出については事業費が 7 割で、事業人件費と管理人件費が合わせて 3 割弱である（図表 7）。

図表 7 N G O の経常収入及び経常支出の内訳・割合（2016 年度）



（出所）外務省 N G O 研究会 2019「日本の N G O ・ C S O 等における組織・活動状況実態調査」（2020 年 3 月）を基に作成

³⁹ 公益財団法人日本国際交流センターの資料によれば、開発・人道支援に従事する N G O を日米で比較すると、日本の N G O は平均予算 6.3 億円、平均正職員数 23 人であるのに対し、米国の N G O は平均予算 491.8 億円（為替レート U S \$ 1 = ¥110 で計算）、平均正職員数 665 人と、その規模には大きな違いがある（日本国際交流センター「開発援助における政府と N G O の戦略的パートナーシップ—アメリカの経験から日本が学べること—概要」（2018 年 6 月）〈<http://www.jcie.org/researchpdfs/Becoming-Strategic-Partners/Exec-Summary-JP.pdf>〉）。

日本の多くのNGOは財政規模が小さく、会費寄付に依存しているが、日本では種々の要因により寄付文化が根付いておらず、寄付によってNGOを支えたいと思う人が多くないため⁴⁰、NGOの寄付収入も増えていない⁴¹。

JANIC が 2016 年に JANIC 正会員 110 団体を対象に行った調査「NGO センサス 2017 調査結果報告」によれば、有給専従職員は 659 名中 409 名（うち女性が 63%）で、30 代が最も多く、ほとんどが大卒以上で、大学院修了者も少なくないが、年間平均給与は営利企業職員⁴²より低く、341 万円だった。また、多くの職員は欠員補充の形で採用されているが、在職期間が平均 3～4 年と短く約 8 割の職員が他の非営利団体に転職している⁴³。

5. ODAにおける政府とNGOとの連携の現状

（1）NGOを通じたODAの現状

日本のODA政策を所管する外務省は、NGOを開発協力における重要なパートナーとして位置付け、「NGOに対する資金協力を含む支援」、「NGOに対する活動環境整備支援」及び「NGOとの対話」の3点を柱に連携を進めている⁴⁴。

2018 年度の各省等のNGO関連事業は図表 8 のとおりで、大半が外務省の事業である。

このうち、日本NGO連携無償資金協力（以下「N連」という。）は、日本のNGOによる途上国での事業に対し、外務省が行う無償資金協力である⁴⁵。

また、NGO事業補助金は、日本のNGOが途上国で実施する開発協力プロジェクトを支援するために 1989 年度に導入され、NGOプロジェクトを支援する主要な制度として長年にわたり大きな役割を果たしてきたが、行政改革に伴う国庫補助金の廃止・削減の一

⁴⁰ 内閣府の調査によれば、2018 年中の 1 年間に寄付経験がある人の割合は約 4 割であり、この割合は 3 年前の調査と変わっていない。寄付額は約 4 割の人が 2,000 円未満となっており、過半数の人が 5,000 円未満となっている（内閣府『令和元年度市民の社会貢献に関する実態調査報告書』（令和 2 年 6 月））。

⁴¹ NPO 法人日本ファンドレイジング協会によると、日本人の NPO（NGO を含む）への個人寄付総額は 7,756 億円（2016 年）で、これに対し、米国は 30 兆 6,664 億円、英国は 1 兆 5,035 億円、韓国は 6,736 億円である。「Giving USA 2020: The Annual Report of the Philanthropy for the Year 2019」によれば、2019 年の米国 NPO への個人寄付総額は 33 兆 4,432 億円（1 ドル 108 円で換算）で、寄付総額の 69% である。なお、米国の NPO とは内国歳入法 501 条 C 項 3 号にいう寄付税制優遇団体を指し、市民団体のほか財団法人、医療法人、宗教法人も含まれる。GDP 比では、日本が 0.14 に対して、米国は 1.44、英国は 0.54、韓国は 0.50 と日本よりはるかに高い。また、寄付税制の国際比較を見ると、個人寄付の場合、日本では所得控除又は税額控除（控除率 40%。繰越控除は不可）の選択制（2016 年 4 月の改正 NPO 法の施行により、寄付に伴う税制優遇が大幅に拡充された）に対し、米国では所得控除のみ（控除適用額は寄付先に応じ所得の 30% 又は 50%。5 年繰越控除可）、英国でも所得控除のみ（控除適用額上限なし。繰越控除不可）で、日本の寄付税制に特段の課題があるということまではいえない（寄付白書発行研究会『寄付白書 2017』（2017 年 12 月））。

⁴² 国税庁の令和元年分民間給与実態統計調査結果によれば、1 年を通じて勤務した給与所得者の年間の平均給与は 436 万円（国税庁長官官房企画課「令和元年分民間給与実態統計調査結果」（令 2.9）〈<https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan2019/pdf/000.pdf>〉）。

⁴³ JANIC HP 〈https://www.janic.org/synergy/career_ngocensus2017〉

⁴⁴ 外務省『2020 年版開発協力白書』（2021 年 3 月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100157805.pdf>〉147 頁

⁴⁵ N連については、廣野良吉成蹊大学名誉教授から、大綱や国家安全保障戦略、相手国のニーズ、SDGs など国際潮流・国際的課題のほか、NGO の組織戦略やニーズとの整合性が高く、個別事業レベルでは総じて効果が上がっているものの、受入国政府の NGO 受容政策の違いや N連全体の件数・規模の制約もあり、途上国・地域全体の開発への貢献度合は限定的であるとの評価がなされている（外務省「日本 NGO 連携無償資金協力の評価（概要）」（2020.5）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100052423.pdf>〉）。

環として、開発協力事業のうち「事業促進支援」のみを引き続き実施することとし、その他の支援については、2003 年度に終了した⁴⁶。

図表 8 各省等の NGO 関連支援事業の概要等 (単位: 百万円)

各省等	事業名(金額)	事業概要
外務省	草の根・人間の安全保障無償資金協力 (8,771)	開発途上国において NGO (ローカル NGO 及び国際 NGO)、地方公共団体等が実施する人間の安全保障の理念を踏まえた比較的小規模な草の根レベルの事業に対し、必要な資金を供与する無償資金協力
	日本 NGO 連携無償資金協力 (N 連) (5,046)	日本の NGO が開発途上国・地域で実施する経済社会開発協力プロジェクトに対する資金供与
	ジャパン・プラットフォーム (J P F) (5,247)	NGO、経済界、政府の三者が協力・連携して、難民発生時・自然災害時等の緊急人道支援をより効果的かつ迅速に行うための協力の枠組み
	NGO 事業補助金 (8)	開発途上国で NGO が実施する開発協力事業に関連して NGO が行うプロジェクト企画調査、プロジェクト評価及び国内外において実施する研修会、講習等、NGO の事業促進に資する活動の支援
	NGO 活動環境整備支援事業 (N 環) (87)	NGO 相談員制度、NGO インターン・プログラム、NGO スタディ・プログラム、NGO 研究会など日本の NGO の事業実施能力や専門性の向上につながる活動に対する支援
	その他 (372)	ミャンマーにおける少数民族との国民和解に向けた支援
文部科学省	政府開発援助ユネスコ活動費補助金 (14)	ユネスコ活動の推進を目的とした NGO 等民間団体に対する、教育・科学・文化の各分野での取組及び分野間の連携による、SDGs の 17 ゴール達成を通じたユネスコの理念の実現に資する事業の支援
国際協力機構	草の根技術協力事業 (2,582)	国際協力の意志ある日本の NGO/CSO、地方自治体、大学、民間企業等の団体が、これまでの活動を通じて蓄積した知見や経験に基づいて提案する国際協力活動を、国際協力機構が提案団体に業務委託して団体との協力関係のもとに実施する共同事業

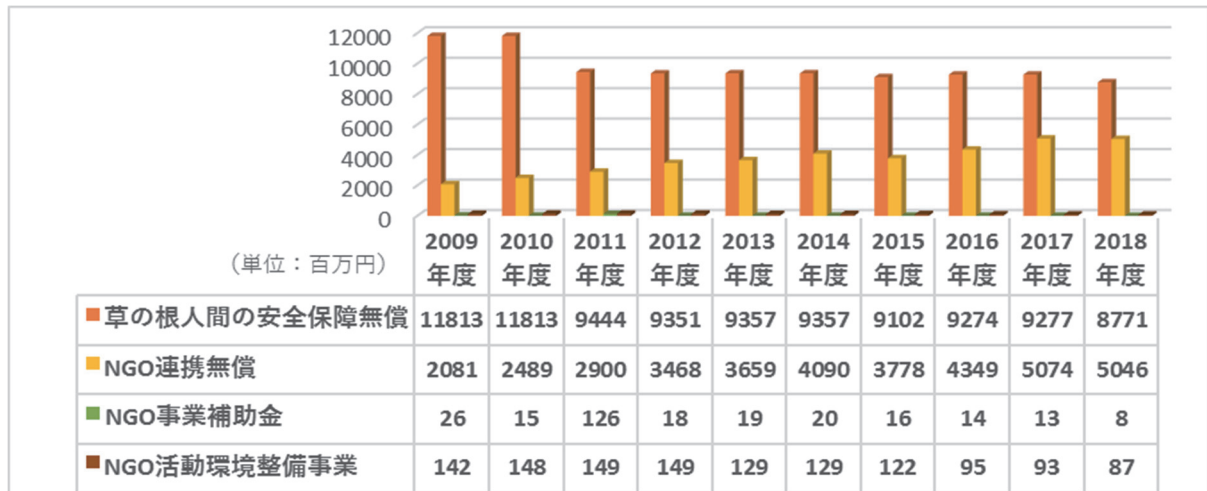
(出所) 外務省『2019 年版開発協力参考資料集』(2020 年 7 月) 及び『2019 年版開発協力白書』(2020 年 3 月) を基に作成

⁴⁶ 外務省『2019 年版開発協力参考資料集』(2020 年 7 月) <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100071505.pdf>>71 頁

図表8の事業のうち、外務省の草の根・人間の安全保障無償資金協力（以下「草の根無償」という。）等JPFを除く4事業の実績の推移を見ると、N連が漸増傾向にある一方で、他の3事業は漸減傾向にある（図表9）。

このほか、NGOとの対話事業として、「NGO・外務省定期協議会」（1996年度開始）、「NGO・在外ODA協議会」（2002年度開始）、「NGO-JICA協議会」（2007年度に新JICAの設立と同時に設置）において定期的に意見交換を行っている。

図表9 外務省の主なNGO関連支援事業実績の推移（2009年度～2018年度）

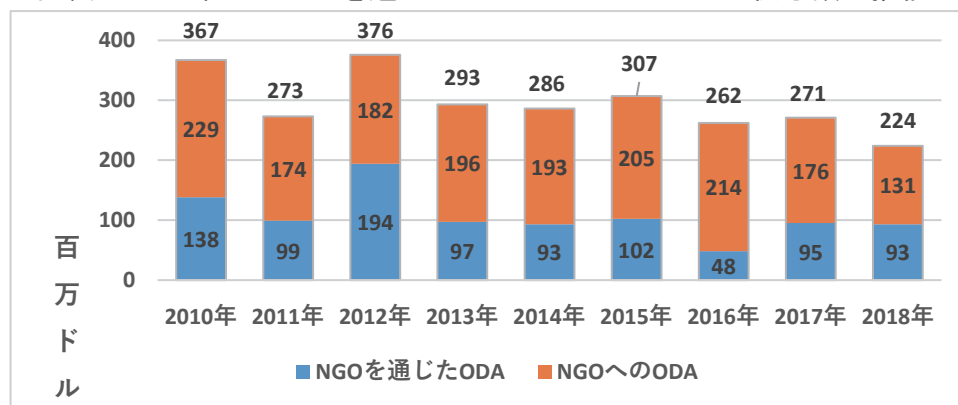


（出所）外務省『開発協力参考資料集（2010年版～2019年版）』（2011年7月～2020年7月）を基に作成

（2）NGOを通じたODAの現状

DACは加盟国のNGOを通じたODA供与額（ドルベース）の統計をとっているが⁴⁷、それによれば、日本の2010年から2018年までの推移は、図表10のとおりで、総額は伸びておらず、2015年の大綱制定後も傾向は変わらない。

図表10 日本のNGOを通じた又はNGOへのODA供与額の推移



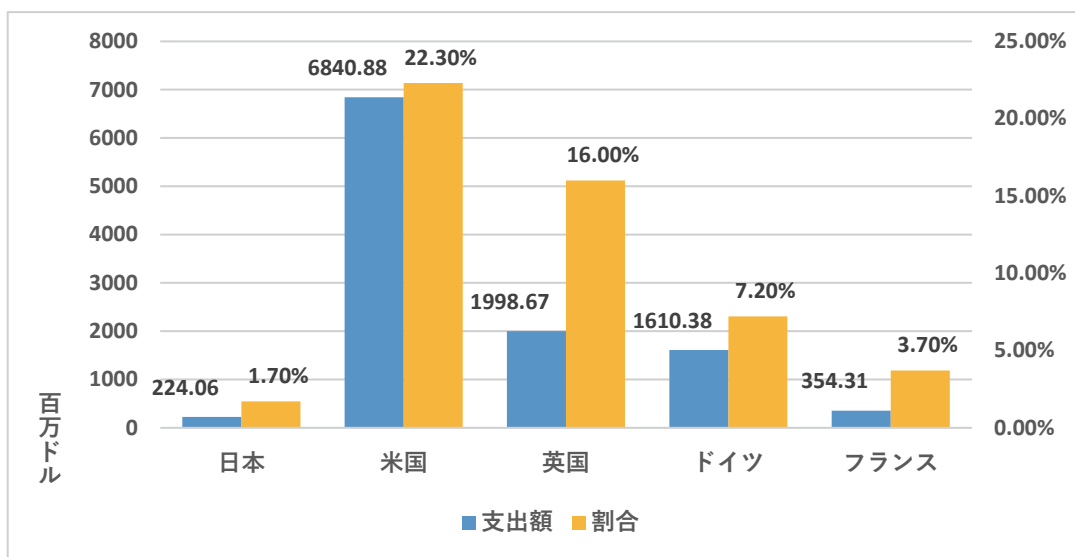
（出所）OECD・DAC “Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members’ reporting to the Creditor Reporting System database (CRS)”, 2017-2018, April 2020.

⁴⁷ DACの統計には、NGOを通じたODA供与額とNGOへのODA供与額の両方が含まれる。

DACによれば、2018年の日本のNGOを通じた供与額は2国間ODA全体の1.7%で、ODA供与上位国（米、英、独、仏）と比較しても、金額・割合共にかなり低い（図表11）。

米国のNGOを通じたODAの割合は22.3%で、日本の10倍を超えている。米国政府の援助実施機関である米国国際開発庁（USAID）は、経済成長や人権保護等におけるNGOの重要性に鑑み、サービスの提供、民主主義の普及、住民ニーズへの対応等の上でのNGOとの連携は有用であるとしている⁴⁸。また、公益財団法人日本国際交流センター（以下「JCIE」という。）の調査によれば、米国政府とNGOとの戦略的パートナーシップは、個々のNGOと政府機関の日常的な連携、NGOコミュニティと政府主要機関との定期会合、特定課題や緊急事態における政府とNGOの対応調整の形で図られている⁴⁹。

図表11 主要国のNGOを通じた又はNGOへのODA支出額・割合



（出所）OECD iLibrary, “Development Cooperation Profiles” (June 16, 2020)を基に作成

日本でNGOを通じたODAの割合が低い主因は、2国間ODAが途上国の持続的な経済成長のための質の高いインフラ支援に重点を置いていること、被援助国の自助努力を促すため、援助手法として贈与より政府貸付けを重視していること、また、近年の日本の厳しい財政状況のため、ODA予算総額の大幅な拡充が困難になっていることなどであろう。

（3）NGOを通じたODAの現状に対する評価

NGOを通じたODAの現状について、有識者から、日本のNGOはきめの細かい、日本人らしい思いやりのある支援を行っている一方で、財政がぜい弱で、政府に依存してい

⁴⁸ USAID HP <<https://www.usaid.gov/partnership-opportunities/ngo>>

⁴⁹ JCIE「開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ アメリカの経験から日本が学べること」<<http://www.jcie.org/researchpdfs/Becoming-Strategic-Partners/Full-Text-JP.pdf>>10頁。米国政府とNGOとの戦略的パートナーシップの問題点については、次に詳しい。杉原ひろみ「NGOとドナーとのパートナーシップー米国国際開発援助庁（USAID）とNGOとのパートナーシップを事例にー」<<http://www.devforum.jp/archives/articles/backnumber/NGO-Donor.pdf>>

るため、政府は支援額を増やしてNGOの事業と人材育成を支援すべきとの意見が出されていた⁵⁰。

DACは毎年、日本を始め加盟国の開発協力相互レビューを行っているが、2020年10月に公表した2020年の報告書『Development Cooperation Peer Reviews: Japan 2020』の中で、日本は市民社会（NGO）を通じたODA額が少ないなどの課題があり、今後は戦略的パートナーであり、かつ権限を持った開発主体である日本や被援助国の市民社会（NGO）に対して、一層制度的な支援を行うべきとの提言を行った⁵¹。この提言は、2020年度NGO・外務省定期協議会「第1回連携推進委員会」でも報告された⁵²。

6. 政府とNGOとの連携推進に向けた取組の現状

（1）NGO自身による取組

効率的・効果的なODAのためには政府とNGOとの連携推進が重要である。近年、NGOを取り巻く環境が急激に変化しているが、「外務省NGO研究会 2018」⁵³は、2030年までに日本のNGOが国内外でSDGs達成のための主要なアクターとしての役割を果たし、また国内外で認知されるため、目指すべきあるべき姿について議論を積み重ねた。その結果を踏まえ、2019年2月、3つの大きな方向性と10のアクションプランを報告書「2030年を見据えた日本の国際協力NGOの役割」に取りまとめた（図表12）⁵⁴。

図表12 報告書「2030年を見据えた日本の国際協力NGOの役割」の概要

〇2030年までに達成したいこと
1. NGOセクターが社会変革のために不可欠な、魅力的な業界として認知される
2. NGO自らの企画力・巻き込み力を強化し、発信力・提案力を高める
3. 課題解決を推進する「プロデューサー」としての役割が確立及び認知されている
〇アクションプラン
1. 課題解決に向けて、SDGsの推進者となる
2. 地球規模課題や社会課題の最新状況を踏まえた上で、プレゼンスを強化する
3. 学び合いやセルフレビューを強化し、専門性をさらに向上させる

⁵⁰ 参議院国際経済・外交に関する調査会での忍足謙朗元国連世界食糧計画（WFP）アジア地域局長の発言（第196回国会参議院国際経済・外交に関する調査会会議録第5号6頁（平30.4.18））。

⁵¹ OECD, “Development Cooperation Peer Reviews: Japan 2020” October 2020<<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b2229106-en/index.html?itemId=/content/publication/b2229106-en>>

⁵² 2020年度NGO・外務省定期協議会「第1回連携推進委員会」（2020.11.24）議事録<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100141364.pdf>>。外務省とNGOは、平成8年以降、連携強化や対話の促進を目的に定期的に意見交換を行っている。全体会議のほか、ODA政策協議会と連携推進委員会が置かれ、年3回開催されている。また、同様の協議会がJICAとNGOとの間にも設けられている。

⁵³ 「外務省NGO研究会 2018」は2018年度に外務省が主催した研究会で、2030年を見据えた日本の国際協力NGOの役割や、多様化する国際協力NGOとソーシャルセクターの実態調査などについて研究活動を行った。

⁵⁴ 外務省NGO研究会 2018「2030年を見据えた日本の国際協力NGOの役割」（2019年2月）<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000477259.pdf>>

4. 社会課題解決に向けた他セクターとの連携を促進する
5. 財政基盤向上のための施策と仕組みづくりを行う
6. 「NGOセクター全体の成長を推進する中間支援組織」の強化・拡充を行う
7. 組織づくりや人材育成の成長戦略策定を促進する
8. 広報力・提言力の強化を計画し、実践する
9. イノベーション促進のための環境づくりを行う
10. 開発教育の普及と実践を促進する

(出所) 外務省NGO研究会 2018「2030年を見据えた日本の国際協力NGOの役割」(2019年2月)を基に作成

ここで示された問題意識や方向性は明確だが、これらを実行するには具体策やタイムラインが必要であるため、JANIC はワーキンググループ「NGO2030」を設け、日本のNGOが向かう方向性・姿について引き続き検討することとした。

(2) NGO等からの連携推進に関する提言

SDGs 達成のためのODAにおけるNGOの役割に関し、若林秀樹 JANIC 事務局長は、2017年の第193回国会での審議において、政府はSDGsの達成に向け、既存のODAを組み替え、NGOを戦略的なパートナーと位置付けるべきと指摘したほか⁵⁵、「NGOとODAの連携に関する中期計画」(2015年6月策定)⁵⁶の実施が3年目に入っても大きく進展していないことに懸念を表明した⁵⁷。

その後、2018年10月に開かれたNGO・外務省定期協議会・臨時全体会議で、NGO団体⁵⁸から全国86のNGOの意見を集約した「日本の国際協力NGOの抜本的強化」と題する資料が提出され、その中でNGO強化優先10項目の提言がなされた(図表13)⁵⁹。

⁵⁵ 第193回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第4号3頁(平29.6.7)

⁵⁶ 「NGOとODAの連携に関する中期計画」は2015年度から2019年度までの5年間の計画で、連携により開発効果を向上させることを目的としており、ODA政策策定における協働、日本NGO連携無償資金協力及び草の根技術協力における協働、ODA(JICA)本体業務における連携の強化など10項目から成る。NGO、外務省及びJICAの3者は、それぞれ本中期計画の各項目の毎年度の実施状況についてモニタリングを行い、進捗状況を確認し、その後の取組について協議するとともに、連携推進委員会に対してその結果を報告することとなっている。

⁵⁷ 第193回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第4号4頁(平29.6.7)

⁵⁸ 外務省定期協議会・連携推進委員会選出団体(国際協力NGOセンター、名古屋NGOセンター、関西NGO協議会、NGO福岡ネットワーク、GII/IDI懇談会、ジャパン・プラットフォーム、市民ネットワーク for TICAD、NGO安全管理イニシアティブ、IVY及びNGO・JICA協議会)及びNGOコーディネーター選出団体(国際協力NGOセンター、名古屋NGOセンター、関西NGO協議会、北海道国際交流センター、セーブ・ザ・チルドレン、プラン・インターナショナル・ジャパン、シャンティ国際ボランティア会、アイキャン)を指す。

⁵⁹ NGO・外務省定期協議会・臨時全体会議資料「日本の国際協力NGOの抜本的強化」(2018年10月)<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000422946.pdf>>

図表13 NGO強化優先10項目の提言

1. 一般管理費を15%に拡充
2. NGO活動予算の抜本的拡充と中小NGOスキームの新設
3. 国際機関連携強化に向けた環境整備の実現
4. 国際会議等への参加と提言の促進
5. JICAボランティアの本邦NGO派遣環境整備
6. 開発・人道ニーズがある活動地域への渡航制限の緩和
7. 働き方改革促進と業務効率化
8. ODAとNGOが一体となった国際協力広報強化
9. NGO活動環境整備支援事業（N環）の拡充
10. ネットワークNGOへの資金提供

（出所）NGO・外務省定期協議会・臨時全体会議「日本の国際協力NGOの抜本的強化」（2018年10月）を基に作成

このうち最優先の課題が、現行の一般管理費を5%から15%に拡充するものである。その理由として、NGOは、限られた自己資金をODA事業実施用間接費に使用せざるを得ず、ODA事業を実施すればするほど財務状況が悪化する構造になっていることや、諸外国の例を見ると、米国の場合、一般管理費は交渉ベースで最大25%⁶⁰、英国では交渉ベースで最大15%、カナダ12%、フランス7%など日本よりも高いことを挙げた⁶¹。

（3）政府の取組

2018年11月、外務省が設置した、学識経験者、NGO、企業関係者、ジャーナリストから成る「ODAに関する有識者懇談会」（以下「有識者懇談会」という。）から河野外務大臣（当時）に対し提言が行われた。同提言は、実施主体間の連携の不十分さ、横断的、総合的なODA評価の不十分さ、ODAに対する国民・市民の理解・認知度の低さ、日本のNGOのせい弱さ、開発協力資金の不十分さ、開発協力人材育成の不十分さの6つの課題を挙げるとともに、図表14のとおり5項目の提言を行った。

図表14 ODAに関する有識者懇談会による提言（骨子）

1. 開発協力の全体像の中での役割分担の検討、競争と連携の強化
2. ODAに関する国民・市民の理解・認知度向上
3. NGOの財政基盤強化（一般管理費の拡充）

⁶⁰ J C I E「開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ アメリカの経験から日本が学べること」では、交渉ベースで事業予算の15～30%を管理費に充てられるとしている（前掲注49の21頁）。

⁶¹ 2018年度NGO・外務省定期協議会臨時全体会議（2018.10.30）でのNGO側出席者の説明（「平成30年度（2018年度）NGO・外務省定期協議会臨時全体会議「ODAに関する有識者懇談会について」議事次第」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000422943.pdf>〉11頁）。

4. 国際協力のための財源強化（官民マッチングファンドの創設）

5. 開発協力を担う人材の育成

（出所）ODAに関する有識者懇談会「ODAに関する有識者懇談会提言」（2018年10月）を基に作成

上記の提言の中で注目されるのは、NGOが最優先課題と位置付けていた「NGOの財政基盤強化（一般管理費の拡充）」が盛り込まれたことである。

河野外務大臣（当時）は2019年の第198回国会での審議において、「無償資金協力や技術協力にもっとNGOの力を活用しなければならず、有識者懇談会からの提言も踏まえて、日本NGO関連予算をまずは3割程度積み増し、実施状況を見つつ、段階的に引き上げるほか、NGOの一般管理費の引上げについては、最大15%を見据えて検討する」旨を明らかにし⁶²、その3か月後、N連における一般管理費を現行の5%から最大で15%まで引き上げることを発表した。

外務省は、新制度では適用要件に応じて5%から10%又は15%への引上げを認めるととし、10%の適用要件については、これまでの5%の要件に加えて、過去にN連実績を有していること、そして15%の適用については、過去3年間の経常収益に占める政府資金以外の収入比率平均が50%以上であることと、公益法人又は認定NPO法人の資格を有していることを要件とするほか、NGOの財政基盤における政府資金以外の収入拡大を定量的な評価指標として設定し、3年後に団体ごとに検証する方針を明らかにした⁶³。

これに対し、JANICは、河野外務大臣（当時）の会見内容をHPで紹介するとともに、今回の一般管理費の引上げに至るプロセスでは、NGOから具体的な提言を行ってきたとしている⁶⁴。

（4）COVID-19 禍におけるNGOからの要望

COVID-19の感染拡大がNGOの活動等に支障を及ぼしていることから、2020年4月、JANICは、超党派のNPO議員連盟に対し、SDGs達成に資するODAの更なる拡充等について要請を行った。COVID-19対策については、2国間援助や日本のNGOを通じた緊急支援の拡充、現地NGOを直接支援するプログラムの早急な立ち上げ、N連などの資金の柔軟な活用と拡充を要請した⁶⁵。また同月、NGO-外務省連携推進委員会からも、「N連事業等のODA資金」について追加要請がなされた⁶⁶。

これに対し、2020年5月、国会審議において、茂木外務大臣は、「NGOによる支援は現地の支援ニーズにきめ細かく対応でき、政府や国際機関では手の届きにくい草の根レベルでの効果的な支援が可能であるとの考えから、まず2020年度の当初予算から、ジャバ

⁶² 第198回国会参議院本会議録第1号11頁（平31.1.28）

⁶³ 参議院外交防衛委員会における外務省の説明（第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号9頁（平31.4.16））

⁶⁴ JANIC HP<https://www.janic.org/blog/2019/04/10/oda_ngo_administrativecost/>

⁶⁵ JANIC HP<https://www.janic.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19_appeal_janic.pdf>

⁶⁶ JANIC HP<https://www.janic.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19_appeal_oda_fund.pdf>

ン・プラットフォームへの拠出も念頭に、新型コロナへの対応も含むNGOの活動を引き続き支援をしていく」との考えを明らかにした⁶⁷。

7. 連携推進に向けた取組の課題

(1) 全般的課題

一般管理費の拡充のほか、今後、連携推進に向け取り組むべき課題がある。その一つが、ODAプロジェクトにおける政府とNGOの役割分担を明確にした上で、NGOを通じたODA供与やNGOへの支援を更に増やすことである。これに関連し、外務省の草の根無償は本来、途上国のNGO等が対象だが、日本のNGOも能力・ノウハウがあれば、途上国支援への活用が可能である。例えば、認定NPO法人・道普請人（CORE）は、2016年3月から1年間、草の根無償を活用し、タンザニア南部の村の道路整備事業を手掛け、調査・設計・積算・施工監督を実施したほか、現地住民の手で道路の改修を行った⁶⁸。

また、有識者懇談会提言や参議院政府開発援助等に関する特別委員会決議⁶⁹などにあるように、新たなODA財源確保のため、国際連帯税等革新的資金調達メカニズム創設の在り方について幅広く検討することも必要だろう⁷⁰。

さらに、NGOの専門性を高めるための人材育成も重要である。有識者からは、日本のNGOの規模に鑑みれば、専門分野に特化した活動を行う方が望ましく、そのためにはNGOが専門性を高めるよう、専門家を包括的に育成する体制整備、研修・インターンシップの充実やNGOをバックアップする中間支援組織の拡充が必要であるとの指摘がなされている⁷¹。

加えて、参議院国際経済・外交に関する調査会の提言にあるように⁷²、政策立案を見据えたNGOとの協議の充実、外務省を始めとする政府機関とNGOとの人材交流や、議会とNGOとの交流によるNGOの意見を議会の中に取り入れていく仕組みについても検討する必要があるだろう。

このほか、ODAやNGOへの理解度や認知度を高めることも必要だろう。2020年は中止となったが、毎年10月初旬に多くのNGOと政府機関や国際機関、ODA関連企業参加

⁶⁷ 第201回国会衆議院外務委員会議録第6号5頁（令2.5.13）

⁶⁸ 認定NPO法人・道普請人（CORE）HP<<http://coreroad.org/slope%20concrete%20tanzania.pdf>>。草の根無償でのNGOの支援の意義については、木村亮「草の根無償支援で道路整備は可能か」『国際開発ジャーナル』（2021年4月号）8～9頁参照。

⁶⁹ 参議院政府開発援助等に関する特別委員会「G20大阪サミット及び第七回アフリカ開発会議（TICAD7）に向けた我が国の開発政策並びに参議院における国際的議会活動に関する決議」（2019.5.15）<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda1905zenbun.pdf>>12事項目

⁷⁰ 外務省の有識者懇談会提言では、国際機関とのIP契約や国際連帯税、休眠預金をめぐる議論をよく注視し、将来的にODAの財源として活用する可能性について検討するとともに、現在、所得税等について採られている税制優遇措置を拡大することも検討すべきであるとされている。また、税制改正要望で、外務省は2010年から11年連続で国際連帯税の要望をしてきたが、コロナ禍のため、2021年度税制改正要望では要望を断念した。

⁷¹ 参議院国際・地球温暖化問題に関する調査会における目加田説子中央大学教授の発言（第171回国会参議院国際・地球温暖化問題に関する調査会会議録第3号4～5頁（平21.2.25））

⁷² 参議院国際経済・外交に関する調査会『国際経済・外交に関する調査報告』（2019年5月）<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai11ki/kokusai2019.pdf>>62頁

の下で開催される「グローバルフェスタ」は、ODAやNGOについて一般国民に関心を持ってもらう絶好の機会であり、SNSによる開催模様のネット配信等も活用し、より充実したものに工夫することが重要だろう。NGOへの理解度や認知度が高まれば、寄付を増やすきっかけとなり得るが、実際に寄付を増やすには、クラウドファンディングなどデジタル技術による資金調達の手段の有効な活用等が考えられる。

（２）保健分野における連携推進の課題

COVID-19 感染拡大により保健分野のSDGs 達成が危ぶまれており、同分野での政府とNGOとの連携を推進することが極めて重要である。2020 年 11 月、JCIEの「保健分野のODAのあり方を考える特別委員会」（委員長：塩崎恭久衆議院議員）は、『ポスト・コロナのわが国の国際保健外交―求められるODA政策等のパラダイムシフト―』と題する報告書を公表し、6つの提言を行った⁷³。その中には、①グローバルヘルス戦略や関連政策策定過程、②ODA案件の形成・実施過程における国内外のNGO等とのパートナーシップの強化、③日本のNGOの人材育成・能力の速やかな強化の全面支援、④NGOの提案による事業の拡充、⑤案件形成・実施段階における積極的なNGOへの委託や共同実施等を通じたJICAとNGOとの一層の連携が含まれている。

自由民主党の政務調査会は、2020 年 12 月、①司令塔機能の明確化・強化、②新たなグローバルヘルスの貢献目標の設定、③「戦略的」選択と集中、④マルチとバイの連携強化、⑤国内外NGO等とのパートナーシップ強化及び⑥グローバルヘルスの変化に応える革新的人材の育成強化などを内容とする「ポスト・コロナの日本の国際保健外交に向けた提言」を行った。

また、菅内閣総理大臣は、2021 年の第 204 回国会での審議において、政府として、保健分野でODAの積極的活用を図り、関係省庁及び官民で緊密に連携し、保健分野の国際貢献の更なる強化に努めていくことを明らかにした⁷⁴。これらの提言等を参考に必要な取組が進められることが期待される。

（３）現地における連携推進の課題

途上国の現地でNGOを取り巻く環境が変化する中、日本の在外公館と日本のNGOとの連携推進が新たな課題となっている。一つ目は日本のNGOと現地NGOとの関わりである。テロ組織により現地NGOが資金調達やマネーロンダリングのために悪用されることが金融活動作業部会（FATF）⁷⁵によって指摘されているほか、2019 年 3 月には国連安全保障理事会でテロ資金対策の国際協力の強化を目的とする決議（第 2462 号）が採択さ

⁷³ JCIE保健分野のODAのあり方を考える特別委員会「ポスト・コロナのわが国の国際保健外交―求められるODA政策等のパラダイムシフト―」（2020. 11）〈http://www.jcie.or.jp/japan/wp/wp-content/uploads/2020/11/Japan-DAH-Commission_recommendations_final_j.pdf〉。2021 年 4 月、グローバルヘルスを応援するビジネスリーダー有志一同からも、民間企業によるグローバルヘルス分野への更なる貢献につながるよう、日本の保健医療関連ODAの今後 5 年での倍増を求める 5 点の要望が政府に出された。

⁷⁴ 第 204 回国会参議院本会議録第 2 号 8 頁（令 3. 1. 21）

⁷⁵ FATF（Financial Action Task Force on Money Laundering）はマネーロンダリング対策における国際協調を推進するため設立された政府間会合で、OECD内に事務局が置かれている。

れた⁷⁶。これらを踏まえ、外務省は、日本のNGOに対し、現地NGOとテロ組織との関わりに留意するとともに、大使館と日本のNGOとが情報共有するよう要請した⁷⁷。

二つ目は、NGO活動の安全性の確保である。国際NGO・CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation) ⁷⁸によれば、COVID-19 禍の中、一部の国での規制強化によって、NGOを含む市民社会の活動が制限されている⁷⁹。NGO活動の安全性の確保等のためにも現地公館等とNGOとが更に連携することが重要であり、具体策の検討が望まれる。

8. おわりに

政府とNGOとの連携推進は、短期的には貧困削減など COVID-19 による深刻な影響の緩和や、より戦略的・効果的なODAの実施に、また中期的には被援助国によるSDGs達成への寄与を通じた日本と当該国との関係強化に資すると思われる。加えて、政府とNGOとの連携推進の結果、国民の間でNGOの認知度が向上すれば、NGOへの見方や評価が徐々に変わり、活動参加や寄付等によりNGOを支えたいと思う人々の増加を促し、NGOの活動が更に促進されるという好循環を生むだろう。こうして、国内でNGOを含む市民社会組織(CSO)の重要性が認識されるようになれば、それは政府とNGOとの連携を更に加速するだけでなく、NGOと自治体や企業等との連携をも促し、ひいては社会におけるNGOの位置付けを高めることにも寄与するだろう。このように、政府とNGOとの連携推進は、日本における成熟した市民社会の実現に寄与する可能性があるだろう。

COVID-19により政府、NGO双方の活動に影響が生じている中で、両者が一層の連携を図るのは容易ではないが、連携に関する諸提言の実現が図られていくよう期待したい。

(まつい かずひこ)

⁷⁶ 国連安全保障理事会決議 2462 は、マネーロンダリング、テロ資金供与及び拡散金融と闘い、これを防止するための国際基準を設定することにおけるFATFの不可欠な役割を強調しており、2019年6月のG20大阪サミット首脳宣言「大阪宣言」では、FATF型地域体のグローバルネットワークを強化することを含め、これらの脅威と闘う努力を強化することについての20の強いコミットメントを再確認するとともに、FATF基準の完全、効果的かつ迅速な履行を求めることがうたわれた。決議本文については、国連安全保障理事会HP<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2462.pdf>を参照。

⁷⁷ 2020年度NGO・外務省定期協議会「第1回連携推進委員会」(2020.11.24)における清水外務省国際安全・治安対策協力室室長からのテロ資金対策に係る留意事項に関する説明<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikoo/oda/files/100141364.pdf>>。

⁷⁸ CIVICUSは、世界を通じた市民活動の発展を使命として、1993年に世界各地の市民社会のリーダー達により結成された国際的な連合組織で、110か国以上にわたる各種の市民社会ネットワーク、財団、企業、個人など450以上の会員から成る。

⁷⁹ CIVICUS Monitor, “Civic Freedoms and the Covid-19 Pandemic: A Snapshot of Restrictions and Attacks” April 2020. <<https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/COVID19April2020.pdf>>