

パリ宣言に関する NGO・市民社会と外務省の意見交換会 第2回 議事録サマリー

日時:7月18日(金)17時30分～19時00分

場所:外務省研修所大教室(804号室)

出席者:合計32名(NGO・市民社会28名、外務省3名、JICA1名。詳細は別添1)

1. パリ宣言に関する意見交換

(1) 『パリ宣言におけるオーナーシップと成果』

外務省側よりパワーポイント(別添2参照)に従い説明。

オーナーシップにかかる議論の現状、日本政府のオーナーシップについての考え、ドナー間で行われている議論(DACハイレベル会合、OECDグローバル開発フォーラム)、そして、アクラHLFに向けて世界各地で行われた地域コンサルテーションでのオーナーシップの議論について説明。

日本政府のオーナーシップについての論点は、アジア諸国における援助及び経済成長の経験から、途上国自身がオーナーシップを発揮して自立的に経済成長することであり、それを支えたのは能力開発であったということ。

日本政府はEUが進めているドナーの分業(Division of labor)の取組には、ドナー主導のアプローチであり、被援助国が受ける援助の選択肢を狭め、援助額が減少する可能性を指摘。多様なドナーが比較優位を持ち援助活動が自然に調和されることを主張。被援助国が分業を望む場合はそれを支持。また、援助の予測性には反対しないものの、予測性の精緻化は援助漬け・援助依存を助長するという立場。

(NGO・市民社会)

・途上国がオーナーシップを持つには、途上国の市民社会が当該国の開発計画の策定に参加することが重要。パリ宣言のオーナーシップの指標は、市民社会の参加のレベルというのを指標に加えると良いと考える。予測可能性については、日本政府もMDGs達成に向けて財政支援を行うべき。昨年ダカールで開かれた「万人のための教育」閣僚級会合において、河野外務審議官が能力強化型の援助と財政支援型援助の相互補完性に留意するとの演説をされたが、単に財政支援はイギリス等の他ドナーに任せて日本は能力開発だけをやるというようなことでなく、途上国の基礎サービスを支える経常経費の圧倒的不足という状況に鑑み、河野審議官の演説を確実に実施されるようお願いしたい。

(NGO・市民社会)

・援助の効果を考える際に、ガバナンスの問題は重要。パリ宣言における「オーナーシップ」は「被援助国政府」のみを指しているのか、あるいは市民社会も含めてい

るのか。

(外務省)

- ・途上国における市民社会の参画を考える際には、当該国の個別の状況を踏まえ、その国の市民社会が真にその社会を代表しているか見極めることが重要、また、オーナーシップを考える際は、援助に対する依存度がどれだけ減っているかという視点も重要であり、パリ宣言の指標のみにて議論することは慎重に考えるべき。
- ・パリ宣言における「オーナーシップ」がどこまでの範囲であるかという論点は、宣言の性格上、想定していない。いずれにせよ援助は必要としている人に届くことが重要であり、その点を考えれば、欧州が中心に重要と考えている財政支援は単に財政を支援するところまでであり、その後実施に移される援助の効果までは考えていない。この点を踏まえれば、果たして財政支援だけを行えば全て良いのかという点も問題とすべき。
- ・MDGsは重要であり達成すべきだが、資金ギャップは厳然として存在している。教育が大事だからといって保健分野や水分野を減らして教育に回せば良いというのではなく全体のパイが増えないといけない。そのために政府も市民社会も関係なく全ての関係者が資金動員のために協力するべき。日本は財政支援アレルギーではなく、有効性を見極め必要に応じて実施している。インドネシアへの気候変動に関するプログラム援助などは典型で、フランスや世銀も関心を示している。セネガルやマダガスカル等でも実施している。

(NGO・市民社会)

- ・南の市民社会が育っているかということだが、難しい国もあるにはあるが、多くの国で市民社会組織が国家政策やセクター政策立案に係わっている。Global Campaign for Educationなどは市民社会の連合体で、様々な政府機関や国際会議で重要な参画をしている。市民社会を強化するのもドナーの役割だと思う。
- ・日本のODAに占める財政支援の割合はDACの2005年報告で0.7%、オランダが11.5%、イギリスも3.5%となっている。イギリスは思ったより多くはないが、それでも日本はまだ少ない。途上国のMDGsに重大な影響のある基礎的サービス維持のための経常経費の問題もあり、日本の財政支援割合はまだ増やしていく必要がある。

(外務省)

- ・アフリカへのインフラ投資は90年代に世界のドナーが貧困削減に重点を置いている間に大きく落ち込み、元々ODA全体の3割くらいあったものが10何パーセントに減った。アフリカが経済成長を始めた現在、このことが足かせになっている。インフラに対する援助を財政支援に充てれば日本の財政支援の割合は上がるが、そう

いう考えは正しくない。財政支援のおかげで途上国の開発が進んだという学術的検証はまだなく、どちらが良いとか悪いとかいう議論には与しない。

- ・ アフリカなどでは、ヨーロッパのNGOがアフリカの地元のNGOを育てるため、人材の派遣等を行っている。必ずしも政府だけでなくドナー全体として支援していくということが大事。

(2) 『相互説明責任』

NGO・市民社会よりパワーポイント（別添3参照）に従い『相互説明責任』を説明。

アカウンタビリティには5つほどの側面がありそれぞれ、法令遵守、プロセス、パフォーマンス、プログラム、ビジョンである。援助では、援助を提供する側と受ける側の両者にこの五つが関係するが、特に法令遵守、プロセス、パフォーマンスは援助提供者の納税者に対するアカウンタビリティとして位置づけられ、プログラムやビジョンは援助される住民や裨益される人々にとってのアカウンタビリティと位置づけられる。日本のODAにおいて十分でないのが、援助される側の住民に対するアカウンタビリティを問うプログラムやビジョンで、特にビジョンは政策の一貫性を問うものである。貧困や格差の問題、そして環境問題を中心にして、貿易や投資その他の領域における政策が一貫して取り扱われる必要がある。

パリ宣言で言われるようになったことは、これまで途上国側はドナー国の政府に対するアカウンタビリティということだけを一生懸命に考えていたが、援助効果を高め質の高い援助にするためには、ドナー国の政府を見るのではなく、途上国政府は自身の住民や人々に向けてアカウンタブルになるべきだということ。そのために必要な努力はドナー国も情報公開などを通じて協力するべきだということ。

日本のODAで特にやるべきことは大きく二つあり、一つは包括的な情報公開と透明性の確保、二つはガバナンス支援。包括的な情報公開と透明性の確保では、新生JICAのローリングプランが日本だけでなく現地でも十分公開されるべき。ガバナンス支援に関しては、国別援助計画への住民参加を高めることでマルチステークホルダー参加によって日本のODAのアカウンタビリティが高められる。

アフリカにおける日本の資源確保という観点から民間企業と政府が連携を深めるということが言われているが、その中できちんと現地の環境や住民の健康への影響評価というものを位置づける必要がある。また、脆弱国家における日本ODAのアカウンタビリティも大事。平和構築をリードするのなら重要視すべき。更に、アクラで作られるAAAの相互説明責任に関する案文へコメント（プレゼン参照）、日本政府としてもやるべきことをしながら世界の議論をリードして欲しい。

(外務省)

- ・ プレゼンで指摘のあった「日本の援助政策に一貫性がない」という点は、我が国は

従来から成長を通じた貧困削減や能力開発を重要視しており、むしろ他国と比べて一貫性は高いと言える。また「日本のODAのアカウンタビリティが低い」という点も、外務省のHPやプレスリリース等にて情報公開を行うなど可能な限り行っており透明性は高いと考えている。市民社会組織も、自らの年間活動方針、毎年の収入と支出、代表的な活動とその評価等の公表やパブリックコメントを受けて公表を行っているか、というアカウンタビリティに対する取組を行っているかということを考えれば、各々の事情に応じた取組方があるのではないかと。100%のアカウンタビリティを求めようとしても難しいと思う。

- ・最後に「脆弱国家へのアカウンタビリティを高めるべき」という点は、そもそも行政システムや社会が脆弱な国家におけるアカウンタビリティの確保は難しい課題。NGO側にて解決策があれば是非教示願いたい。

(NGO・市民社会)

- ・日本が一貫して経済成長とかインフラを支援してきたのはその通りだが、政策一貫性というのは時系列的に一貫しているということではなく、水平的な観点で様々な政策が同時に行われているものの一貫性のことを述べている。環境政策、安全保障、貿易政策等も援助政策には影響する。途上国の貧困や格差の問題を見たときに、日本の貿易政策は決して小さくはない。そういう一貫性を高めるべきだということ。
- ・市民社会組織はもちろん自らのアカウンタビリティを果たすよう努力している。一方で、公共政策を担うものとしてのアカウンタビリティを高める努力というのはNGO以上にあると思う。できるだけ100%に近くなるように一層の努力をお願いしたい。
- ・アカウンタビリティとコンディショナリティの観点で、AAA文書で気になる点がある。例えばカンボジアのように反汚職法をいつまでも立法化しない途上国もある中で、ドナー国が求めるコンディショナリティが全部悪いとは思えない。腐敗や汚職を取り締まるべきというコンディショナリティは必要。良いコンディショナリティと悪いオーナーシップというのがあるのでは。日本政府にはそういう反汚職の取り組みをしっかりとするよう途上国側にもっと求めて欲しい。

(外務省)

- ・腐敗に関しては問題があれば日本政府は例えば最近のベトナムのケースのように個別のケースについて当該国政府へ申し入れを行ってきている。相手の国まで出向き捜査をすることは主権の問題もあり行わないが、具体的な証拠があって明らかに汚職のケースについてODAが絡んでいるものについては当該国政府へ厳しく問題の解決を求めている。

(NGO・市民社会)

- ・最近報道されていることでP C I のケースなどがあるが、O D A 絡みで企業の不正があった場合に数ヶ月に入札指名停止があり、その後にもた普通にO D A に参加するわけだが、処分として少し甘いように感じるが。
- ・同じような事件が何度も起きるが、それは問題の構造が変わっていないから。日本で同じような贈収賄があれば刑事罰に問われる。O D A の構造の問題。

(外務省)

- ・ある企業の5割6割の事業について半年参入できないとなったら、それは倒産するかどうかの問題になってしまう。1年となれば大変なこと。
- ・外国で行われている事件については日本の裁判管轄権が及ばないため、途上国政府の司直が汚職をする日本の企業の社員を逮捕して途上国が裁く制度となっている。相互アカウントビリティは途上国の側にもアカウントビリティが必要だということと言える。

(NGO・市民社会)

- ・相互アカウントビリティの質を上げていくための具体的メカニズムが必要になっており、それに後ろ向きになるのではなくて前向きに取り組むべき。かつて国際刑事裁判所（I C C）などはなかったが、それは国際社会が作ってきたからできた。そういう相互説明責任を明らかにするために、国連などと協力してメカニズムを作っていけないかという思想が必要。
- ・財政援助をしても本当に効果があったのか確認できていないと政府は主張しているが、途上国政府だけに責任を果たさせようとするのが問題。途上国の中で貧困者に本当に届かせるべきサービスをいかに最小限のコストで届かせるかという時に、被援助国政府からドナー政府に対するアカウントビリティを求めていくだけではなく、途上国の中でアカウントビリティを担保していく、つまり途上国内の住民・草の根の人々が自らモニターしてチェックする仕組みが必要。財政支援もこのアカウントビリティのしくみ無しには機能しない。
- ・アフリカの90年代にインフラ投資が10%に下がってしまったことの原因として、ドナーが貧困削減に気を取られてしまったからと政府側から指摘があったが、90年代からアフリカを見てきた者としてはそういう話ではなくて、むしろアフリカ諸国政府のアカウントビリティに問題があって、その危機的状況の中で起こってきたこと。つまり債務を負うことができなくなった中で貧困の拡大という現実があった。アフリカの市民社会との対話でも良いコンディショナリティは継続してほしいという要望があって、我々北の市民社会としてもそれは支持している。
- ・政府側発表のオーナーシップのスライドの、我が国の考え方（2）のところの最後に、「途上国のオーナーシップに基づくドナーの選択については我が国として積極的

に支持」とある。アフリカの文脈では、中国の援助を大いにウェルカムということになってしまいが、それで良いのか。もっと議論していく必要がある。

(外務省)

- ・ODAのドキュメントはほぼ英訳までされており、ウェブでも読めるようになっていいる。途上国の政府と市民が良い関係になるよう具体的にどうしたら良いかということは日本政府としても継続して考えていくし、また市民社会側からもアイデアがあれば教えて欲しい。

(JICA)

- ・ローリングプランの公開の要否及び、タイミングについては外務省と検討中である。

(外務省)

- ・ローリングプランは公開できるところは公開すれば良いと考えている。ただし、全部の情報を公開すると、ODAに関連する商業活動や民間企業にインプリケーションがある可能性があり、公平を期すために考えるべきことがある。

(NGO・市民社会)

- ・NGO・市民社会としては「Downward Accountability」を継続して訴えていきたい。現在、援助の世界においてアフリカの援助方法を見直しているのは、見直す理由が存在するはずであり、今後、日本政府と意見交換を行っていきたい。
- ・日本政府は出すと言った資金は必ず出していることをもっと主張すべき。他のドナーはプレッジしても案外出していないことが多い。約束を守るのは、お金がどう使われるか以前の問題で、日本政府としては是非アクラでも訴えてほしい。

2. 第3回意見交換会に向けた論点整理

(外務省)

- ・第3回は、8月25日の週、アクラHLFで採択が予定されているアクラ行動計画(AAA)について外務省・NGOで具体的に意見交換を行うことを提案したい。また、メディアを含めてオープンな形で開催してはどうか(NGO・市民社会側にて持ち帰り検討)。

(NGO・市民社会)

- ・アクラ会議の前の意見交換も大事だが、同じく、アクラ会議が終わった後の報告というのも大事だと思う。
- ・市民社会の関心としては、アクラで日本政府がどういうポジションをとり、どういうスピーチをするのかというのに関心がある。それにインプットをさせて頂く機会とし

て非常にありがたい。

- ・アクラの会議はハイレベルということなので、是非、主席代表は閣僚級クラスをお願いしたい。

(外務省)

- ・パリ宣言の援助効果議論は若干時代遅れになりつつあり、だからこそ援助の効果ではなくて開発の効果の視点を取り入れようという議論もある。むしろ日本政府としてはパリ宣言、AAA を国民に知ってもらおうというよりは、これを議題として、日本政府としてあるいは日本の市民社会として向かうべき援助の方向性についてNGO・市民社会の皆様と議論することが意味のあることだと考えている。
- ・アクラ会議への日本政府からの出席者についてはまだ検討中。

本議事録サマリーは、政府側とNGO・市民社会側との確認により作成された。

(了)