

日 時：8月26日（火）14時45分～16時10分

場 所：外務省研修所大教室（804号室）

出席者：合計33名（NGO・市民社会26名、外務省5名、JICA1名、JBIC1名。  
詳細は別添）

## 1. 開会挨拶

（外務省）

- 3回目となる今回は、来週に控えているアクラ・ハイレベルフォーラム（以下“アクラHLF”）において採択される予定のアクラ行動計画（Accra Agenda for Action：以下“AAA”）について議論したい。

注：記者会見について

市民社会側からの、第三回意見交換会終了後に予定されている記者発表の場に一般参加者の同席は可能かとの質問に対し、外務省側から一般参加者は入れないとの回答。最終的に事務局を務めている2名が同行することとなった。

## 2. アクラ行動計画（AAA）に関する意見交換

（外務省）

- アクラHLFは、2005年に採択されたパリ宣言が2010年にターゲットイヤーになっており、グローバルファンドや新興援助諸国、市民社会を含めた、新たな開発主体が増えてきている中、これまでの取組みを中間評価して、パリ宣言を補完する位置づけである。
- アクラHLFの成果文書として位置づけられるAAAのこれまでの作成プロセスは、アクラHLFの事務局が作成したドラフトに対し関係するドナー、国際機関、被援助国による数回の議論や、アクラHLF事務局ホームページに公開されコメントの受付等を行った。アクラHLFの全体会合及びラウンドテーブルで議論した上で、最終日9月4日に採択する予定。
- アクラHLFで挙げられている3つの課題は、①被援助国（パートナー国）のオーナーシップの強化、②より効果的で包括的なパートナーシップ、③開発成果の達成及びその成果に対する説明となっている。これらの課題を達成するための手段として、能力強化、政策対話の行い方、現地の政策・制度との整合性、開発関係者間での分業、アンタイド、連携、脆弱国での対応、説明責任、成果マネジメント、コンディショナリティ、予測性という点が、AAAの中でそれぞれ説明されている。
- 現在のAAA案は、我が国が重要だと考えているオーナーシップ実現のため幅広い関係者の意見を反映することや成果の達成などが盛り込まれており、基本的に理念は共有している。他方、「予測性」、「アンタイド」、「被援助国のシステム（カントリーシステム）を使用すること」、「分業」に関しては我が国と現在のAAAは調整が必要だと考える。
- 「予測性」：日本の援助は予測性がかなり高いが、AAAではさらに進んで、3年から5年間の間の中期計画（エイドフロー）を求めている。どれだけ予測性と精度のバランスを取るのかが課題。

- 「アンタイド」: バリュー・フォー・マネー、そのお金に対してどれだけ高い価値が得られるかというのが最大の争点。アンタイドの有無に関わらず、日本が援助を行う時に最も重要なのは質の確保である。アンタイドを行うことにより質が確保されれば良いが、受注する企業が環境のガイドラインを守るとか、CSR（企業の社会的責任）という観点を含まなければならない。更に、被援助国の視点からは、その国の企業やその地域の企業の調達を増やすことは大切だが、アンタイドを行うことにより自国企業の調達が自動的に増える国が全てではない。従って、それぞれの国の状況を見て対応を進めていくべき。なお、日本を含めDAC加盟国は、2001年にLDC（後発開発途上国）に対するアンタイドを、本年より非LDCのHIP C対象国にも拡大している。拡大したことによる事後検証も必要である。
- 「被援助国のシステムの使用」: 被援助国にとっては様々なドナーが様々なシステムを使うよりも、その国の固有の制度で全ての援助を受けることが有益との観点から、特に調達のシステムに関して被援助国の制度を極力使うことが現在の焦点。留意すべき点は、その国のシステムが確立していないと、有効に使われない可能性もあることであり、特に財政支援等では、被援助国側にて資金管理を十分行うことができるのか説明責任を確保することが重要である。また、そもそもシステムが確立していない国が多いことから、日本は制度構築や人材育成に重点を置くことを考えており、一律に全てのカントリーシステムを使うことが良いという議論ではなくて、その国に応じた対応方法を検討している。
- 「分業」: 特にアフリカにおいては、一つの国に対して援助を行うドナーの数が非常に多いケースがあり、被援助国政府が全てのドナーと対話を行う能力が不足しているケースがあるため、活動するドナー国を制限するという方法がEUを中心に議論されている。日本政府は、分業によってドナー国が少なくなり被援助国政府の事務負担は減少するが、同時に、その国にとっての選択肢が減ってしまうことになるこの方法が有効であるかどうかはより検証すべきとの立場である。
- A A Aの評価は、パラ29に書かれている通り、DACが進捗のモニタリングを行い、2011年に成果を最終的に評価することになっている。

#### (NGO・市民社会)

- アクラに向けての日本と世界の市民社会の観点と、日本のODAがこのパリ宣言の評価にどう関わっていくべきなのかという点について発表する。
- A A Aの大前提は、パリ宣言がこれからの援助を考えるときに重要なものだということ。パリ宣言をどうやって強めていくか、それをどうやって有効にしていくかということがアクラで求められている。日本に関連して言えば、7月に開かれたG8サミットの中のアフリカ開発宣言の中でもアクラの会議の重要性、つまりパリ宣言をきちんと再確認することが謳われており、日本の立場としてもパリ宣言を重要だと思って、それに沿った援助政策を実施していくことが重要だと思う。
- A A Aについては、何をいつまでに実現するのかという目標、数値も時期もきちんと書かれていないことが、市民社会が一番不満に思っている点である。一般財政支援の有効性を含めて、それをどうしたら強められるのかという説明も、A A Aでは抜けている。最後に、説明責任あるいは透明性についても、具体的に何をどういう形で透明性を保つのか、どうやって途上国の人々も含めて情報を公開していくのかという点がかかなり弱い。その上で、もう少しこのパリ宣言に沿った、あるいはそれを強める形で、日本の援助政策について大事だと思うことを次に指摘する。

- 一つは、主体性、英語で言うとオーナーシップの問題。私の理解では、オーナーシップをどう実現するかに従って、個別の政策が打ち出されると思っている。従って、私たち市民社会の考えは、オーナーシップを政府だけに限定するのではなく、議会や市民の関与をもう少し進めて、援助政策の策定や実施など評価も含めて、様々な市民組織がどう関わるのかということまで踏み込んで、オーナーシップの議論をする、あるいは定義に向けて動いていくことが大事だと考える。
- 日本は、ある時期までオーナーシップを自助努力と翻訳していた。これは経済成長政策を大前提とし、そこをサポートするのがODAの役割だという背景認識から来ていた。しかし、政府に限定しない、民主的なオーナーシップを実現する上では、地域住民主体のオーナーシップに踏み込むことが重要である。もう一つ、オーナーシップとある意味で対立する概念として、コンディショナリティの問題がある。特に国際金融機関などが、融資をするときの条件として途上国に受け入れさせるいわゆる政治的コンディショナリティは、本当にオーナーシップという概念と両立するのか、多くの市民社会関係者は両立しないと思っている。日本政府は、世界銀行、アジア開発銀行等の大きな出資国なので、このコンディショナリティの問題を働きかける役割を持っている。
- 今年7月中旬にフィリピンで行われた、アジアの市民社会のアクラに向けての戦略会議に私は出席した。フィリピンではナショナル・コンサルテーションという形で、フィリピンの様々な市民社会の関係者が参加し、そこに議員、大手ドナー、世界銀行、アジア開発銀行、それからアメリカ大使館関係者等も来ていた。しかし、日本政府はフィリピンに対しての最大の援助国であるのに、その場に日本政府からは誰も来なかったのは何故かと私は質問された。民主的なオーナーシップを重視するというのは、そういう場に日本政府関係者がきちんと顔を出すことではないかと思う。
- 最後に、日本のことで具体的なことをもう一つ指摘すると、ミレニアム開発目標を実現するために、日本が基礎社会サービス分野を重視するようになることが大事だと考える。これは1995年にコペンハーゲンで開かれた社会開発サミットの時から20/20という形で、社会開発分野、基礎サービス分野への支出増額を強調してきた。ODAから20%、それを受けた被援助国の予算の20%を、基礎サービス分野に振り向けるのが20/20ということ。それをアクラに向けて、あるいはアクラ以後、日本が実現するべき一つの指標になると考える。

#### (NGO・市民社会)

外務省側から、前回の会議もふまえて、財政支援データを提出してもらった。従来、タンザニアを含めて、日本政府が財政支援を実施しているのは数カ国という認識だが、もっと多くの国で行われているとのことなので、全体としてどのような財政支援が行われているのか、説明をお願いしたい。

#### (外務省)

- 提出したデータは、OECD/DACオンラインの公開データから「Purpose Code」が“General Budget Support”とする案件を抽出したもの。なお、DAC報告では、各案件に一つずつしか「Purpose Code」が付与できない形になっている。基本的な傾向として、無償のデータが多い傾向になっている。
- セクター別データについても同様にOECD/DACオンラインからセクターベースアプローチに資するものとしている案件を抽出している。なお、国内システム上2003年以前に

については、セクター別のデータはDACに報告できなかったため、2004年からのデータになっている。

#### (外務省)

- 若干の補足として、一般財政支援の資料は特定のセクターに限定されないPRSPにプールファンドが付随しているもの、複数のセクターに跨っているものなど、広いプログラムに対するサポートを含む。対象国はインドネシア、パキスタンというところが出ている。それに加えてセクター・ワイド・アプローチは、セクターに限定された一般財政支援の形態もあるので、それも2004年から拾うと、結構件数があり、何十件とある。
- 日本はバジェット・サポートという援助に対して消極的で、やっていないというイメージがあるが、そういう訳ではない。一般財政支援が有効で且つアカウンタブルに使われるという保証あるいは枠組みが存在するところには行っている。同時に日本政府は、一般財政支援だけで途上国の開発が全て進むとは思っていないので、プロジェクト型の支援も同時にやっていく。そういうモダリティの多様性を尊重しながら、ベスト・ポリシー・ミックスを追求していく。

#### (外務省)

- 日本政府はパリ宣言を重視している。一方で、途上国の開発を進めることは、ドナーだけが効率的に援助を出すという切り口だけから全てを見るべきものではないとも考えている。実際にどれくらい成果があるかが重要であって、例えば、ドナー国がアンタイトするかアンタイトしないか、アンタイトの比率を50%から70%までに上げるかという議論が全てではない。従って、パリ宣言が援助の実施を評価する、唯一の尺度だとは思っておらず、修正すべき箇所は修正すべきと考えている。

#### (NGO・市民社会)

- 第一回意見交換会の際には、パリ宣言自体が被援助国政府とドナーだけを対象とした非常に狭いものだと認識が示され、スコープを広げた方が良いのではという議論もあったと思う。その議論がその後どうなったのか教えていただきたい。
- 外務省からのプレゼンで、カントリーシステムを使うことに対して、国に応じたやり方があるとの指摘には賛同する。例えば脆弱国への支援は、最終的にはその国のカントリーシステムを使うという目標はあるとしても、そこに至るための順序とかプロセスの現実性等を良く考えるべき。従って、その国のシステムを尊重しながらも、技術協力なども含めて国ごとに具体的な支援をするという補完的なものだと認識するべき。
- 市民社会側プレゼンの中で、自助努力と自主性・主体性是对立するという話があったが、自助努力を超えた主体性というよりは、最終的には援助から卒業することを目指しながら行う政府活動全般が重要であり、自助努力と自主性・主体性の概念を対立的に扱うのは違うのではないか。
- 最後に、政府側から提出された財政支援データには、ノンプロ無償や見返り資金も入っているとされる。本データはパリ宣言のコンテキストの中で議論されている財政支援とは異なっており適当ではないのではないか。

#### (NGO・市民社会)

- パリ宣言があってアクラの会議があるわけで、アクラでの議論がパリ宣言を後退させるも

のであってはならない。パリ宣言がベストだとは思わないし、複数の点において市民社会側からの批判もある。ただし、援助効果を、テクニカルな意味での効果にとどめずに、パリ宣言が示した5つの原則を深めていくことの重要性は否定できないと思う。

- オーナーシップについては、訳の問題というよりも理解の問題。主体性や自主性という中身は、日本の過去50年のODAのあり方が何だったかという、その長期的な振り返りとあわせて議論されるべきこと。オーナーシップは、援助受け取り国の側からすると広い意味での政治も含めた大きな概念であり、経済成長を前提とした自助努力や援助効果としての自助努力という概念とは、対立的な概念ではないかと考える。

#### (外務省)

- オーナーシップとは、被援助国が自ら考えて援助を自分のものとして位置づけるということ。
- ドナーによる被援助国の市民社会の開発の関与は難しい問題であり、健全なバランスを保ちつつやっていきたい。

#### (NGO・市民社会)

- 見方は政府側と市民社会側で大きく異なっているわけではない。パリ宣言に表面上書かれていることを、そのまま脆弱国家に押し付けるわけにはいかない。AAAでも脆弱国家への対応については別に書かれていると思う。問題は、脆弱国家ではない普通の開発途上国に対して、日本のODAがどのように能力開発支援、社会開発支援をしているのか。それが、パリ宣言に沿っているのかどうかを議論するべきだということ。
- 民主化は当然ながら、市民社会も含めた民主的オーナーシップについてどう考えるのかということ。90年代から始まっている開発戦略において、より広いステークホルダーの参加が必要だと言われているが、そのコンテキストの中でオーナーシップの民主的な側面を考えるべきだと市民社会は主張している。なので、途上国に対して内政干渉して欲しいという要請をしているわけではない。社会各層の意見を確認するプロセスを、一つ二つ余分に踏むことが求められている。従って見ていることは同じで、政府側と市民社会側で強調するポイントが違うということだと考える。
- 外務省側から提出してもらった財政支援データについて、ノンプロ無償や食料支援が入っている。一般財政支援は、オンバジェットで、エクステッカー（国庫）に現金が入るという理解が一般的。OECDの一般財政支援の定義にもよると思うが、OECDがこういう分類なのであれば、むしろ日本政府からOECDに質問する必要があるのでは。検討、議論すべき内容が見えてきたと思う。

#### (外務省)

- セクタープログラムに従ってカントリーシステムを使って実施するというフルメニューの財政支援かどうかこれだけではわからないが、オンバジェットという形式要件は満たしていると思う。量が重要ではなく、セクタープログラムを行っているということが確認できることが重要。
- 個別のケースに従って、財政支援、あるいはプロジェクト型支援の選択を判断すべき。

#### (NGO・市民社会)

- 相手が内政干渉と思わないようにするのが、外交官のうまさ、手腕なのではないか。例えばベトナムの汚職のケースはリトマス試験紙、テストケースだと思う。ベトナムはいま、援助が増える重要なときで、それを日本がどういうふうに対応できるかというのは非常に重要な問題。現地の市民社会を支援するようなことは、内政干渉というよりは、大いにすべきことではないか。それから、透明性、説明責任という場合に、日本語と英語でホームページで情報提供したりするのは重要だと思うが、同時に現地で、現地語でホームページを作る、あるいは現地語で文書を作って、せめて大使館に置いておくというふうなことでも、内政干渉と言われずに関心のある現地のCSOに対応できるのではないか。他方で、日本の市民社会が現地の市民社会と接触するのは抵抗感が少ないので、大いにやるべき。ドナー国の市民社会の役割も大きいのではないか。

#### (NGO・市民社会)

- 先週、ある雑誌の記事で、JBICがビルマにおけるガス田開発に対して融資を行っていることが取り上げられた。ビルマでは政府による国民の抑圧というのがよく報道されているが、援助が独裁政権を支えるという事態は、ドナー国の市民社会が正式な参加者となって事前評価などを行えば防げたことだと思う。援助に対して外部評価がもっと必要だという証拠である。JBICは外部評価はそれほど必要ないと主張しているようだが、外部評価に関する考えを聞きたい。

#### (JBIC)

- ビルマのガス田開発に関する雑誌の記事については、その記事は承知しておらず、正確なことは分からないので、事実関係についてのコメントは差し控えたい。
- 一方、事前評価や外部評価に関しては、JBICは積極的に行っている。特に事後評価においては、外部の有識者のご意見や評価をいただき、可能な限り事業の評価、結果や、それから生み出される課題を公開し、情報の共有を図っている。

#### (NGO・市民社会)

- パリ宣言及びアクラ行動計画に対する意見交換としては、ニュアンスの違いはあるが、それぞれ次のようにまとめられると思う。日本政府としては、全てに満足しているわけではなく、全体を推進していく立場ではあるけれども、例えば、予測性の問題、アンタイドの問題、カンントリーシステムの使用、分業などについては日本政府の意見があり、議論をしていく姿勢だと受け止めた。NGO/CSO側はいろいろなグループの意見があるが、AAAはまだ十分ではないという批判を持っている。当然だが、これは金科玉条ということではなく、より良い援助を実現するための議論の場だと考える。また、アクラにおいては数字的なものも出ると聞いているが、直接の対象は現在ではODAのパフォーマンスに対して、パリ宣言の段階での指標・目標に対してどこまでカバーしているか、それからそれは今後どうなるか、特にMDGsの実現と重ねて議論になっていくということは最低確認できたと思う。
- アクラHLFへの日本政府代表団の構成はアクラへの出発前に発表されると思う。NGO/CSOに関して言えば、世界の何百人か集まるなかで、公式には80人の参加が合意されている。日本からは3名(HLFには2名)が参加するという事になっている。アクラでは、ODAに対する議論もあれば、新興ドナーの問題、CSO自身の問題も含めて議論されるので、日本の社会に、また政府に返して(フィードバックして)いきたいと考えてい

る。

(外務省)

- 市民社会の中では、パリ宣言は関係ないと自己規定しているが、パリ宣言は、あまねく途上国に援助をする者が本宣言のルールと原則に則って援助すべきであるということが書いてある。パリ宣言がNGO・市民社会にとって行動原則として受け入れられるのかどうか伺いたい。

(NGO・市民社会)

- 世界のCSO/NGOの議論は、最初の入り口としてパリ宣言をどうウォッチしていくのかということから入った。番犬的な役割として、ドナーと政府がどういうふうにパリ宣言を遵守するのかということを見ていった。一方で当然ながら、自分たちの援助効果をどう測っていくのかについても議論している。結論として、パリ宣言の5つの柱はCSO/NGOにも適応できるが、12の指標は無理だと合意している。従って、CSO/NGOとして援助効果の適用方法と測定について、今、自分たちで議論しながら構築している。現段階では、今年7月の始めに全世界のCSOが集まり、2011年の北京(第四回)HLFに向けて、独自のCSO援助効果という枠組みを作っていくことで合意した。今後、具体的なポリシーを設定し、それに基づいたツールのものを構築し、全世界のCSOに配布して、それが本当に使えるか、適用できるかということも議論する。その後、モディファイしながら、最終的には2011年に向けて、CSO/NGOなりの援助効果の枠組みを作る。アクラが終わってから、それを進める予定になっている。それを説明できなかったので、申し訳なかった。

(外務省)

- ドナー国政府と市民社会が行う援助の形態・規模・やり方は異なっており、市民社会独自の指標が出来るのも一つの方法であろう。伝統ドナー間ですら、援助の手法は大きく異なっているが、そのことは援助全体から考えれば良いことである。ドナーが各々援助を行っている中で、パリ宣言の12の指標の枠組みの中でドナー政府が行っている援助を測ることが果たして適切であるか、大いに議論するべき。その観点から、もう一度日本の援助についても考えていただき、いろいろなコメントを是非とも伺いたい。

### 3. 「パリ宣言に関するNGO・外務省意見交換会」総括

(NGO・市民社会)

- 市民社会と日本政府の間でこういう意見交換会をもっていただいたということに関しては、非常に画期的なことであると思っており、CSO側から政府関係者には感謝申し上げる。今回3回の総括は、もちろんお互いに意見が違うということが分かったし、いずれにしても話し合いは継続していくべきだということだと考える。
- 今後またNGO全体と、それから外務省とで、新JICAのことも念頭に入っていると思うが、いろいろ意見交換のフォーラムがあると聞いているので、その中の一つで、こういう援助効果に特化した議論を継続していく必要があると考える。アクラ後の報告会も、もしかしたら必要。今後の継続的なフォーラムが必要だと考えている。

#### 4. 閉会の挨拶

##### (外務省)

- この会合に、初めて出席させて頂いた。外務省とNGO間では「ODA政策協議会」を定期的で開催しているが、この会合は、アドホックにテーマを限定して3回開くということで行ったもの。建設的で双方向性のある議論が展開されていた。「ODA政策協議会」は年3回開催しているが、そちらでもこういう具体的な政策テーマについて、建設的で双方向性のある議論ができるように展開してみたらどうかと、非公式に相談している。例えば今回の事項も継続的に議論として出していただければ、有意義な意見交換ができるのではないか。

##### (NGO・市民社会)

- 今の段階で、パリ宣言及び援助効果議論のフォーラムをどうするかについて明確な合意は出なかったと思うが、それは今後、継続して話し合っていきたい。それからアクラ会議があり日本からもCSO関係者が出席する。また、CSO自体の基準、援助効果を問うという会合にも出てくるので、それを持って帰ってくる。それらを元に、外務省との新しい、次のステップとしての会合を作っていけると思う。この間3回、準備も含めて、外務省の関係者、特に国際協力局の皆さん、ご協力有難うございました。それから、NGOサイドも、いろいろ準備も含めてご協力有難うございました。アクラ会議をステップにして、さらに発展していきたいと思う。

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)