

パリからアクラへ：援助はより説明責任をもち、効果的になれるのか？

援助効果アジェンダに対する批判的アプローチ

本文書について

このポジションペーパーの草案は、「ガーナ・ハイ・レベルフォーラム・ネットワーク」と並行して行うCSO(市民社会組織)プロセスをコーディネートしている国際CSO運営グループ(ISG)によって作成されている。ガーナのハイ・レベルのフォーラム・ネットワークへのCSO並行プロセスを調整しているISGは、開発問題、特に援助アーキテクチャー(援助体系・方法)¹や援助効果の議論に関わっている多様なローカル、国・地域レベル、国際NGOを一同に集めてきた。

本ネットワークは、2008年9月にアクラ、ガーナで開催される援助効果ハイレベル・フォーラムに向けて、マルチステークホルダー協議プロセスに関わってきている。

本ペーパーは、現在のパリ宣言に対する追加的な修正や提案を行うとともに、署名の合意を得るために世界中のCSOにも提出し、署名後、CSOもスピーチを要求している第三次援助効果ハイレベル・フォーラム²の閣僚会議に提出される予定である。ネットワークはローカル、全国、国際的なレベルで援助効果アジェンダへの意識を高めることを切望し、ガーナ・ハイレベル・フォーラムをCSOアジェンダに関する議論やCSOの関わりを考える重要な機会と見なしている。

援助効果におけるCSOの関心事は、ガバナンス、アカウンタビリティ、オーナーシップ、有効な援助供給、タイドエイド、コンディショナリティで、同時にジェンダー平等、人権、援助アーキテクチャーにおける団結(Solidarity)も中心課題として表明していく。

このイニシアティブに含まれる現在のパートナー・ネットワークは、ActionAid、International, Afrodad, Arab NGO Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), UK Aid Network, Canadian Council for International Cooperation (CCIC), CIVICUS, CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development), Eurodad, IBIS, IBON Foundation, Ghana CSO Aid Effectiveness Forum, SEND (Social Enterprise Development Foundation of West Africa), Reality of Aid, Social Watch, Third World Network, Network Women in Development Europe (WID E)、の団体である。

国際CSO運営グループは、アクラのハイ・レベルのフォーラムに向けてIBON議長の監督下にある。

¹ 援助の動員や分配を統制するルールや制度は婉曲的に「援助アーキテクチャー(Aid Architecture)」とも表現されている。

² 第一次の2003年ローマ・ハイレベル・フォーラム(ローマ宣言)、第二次の2005年パリ・ハイレベル・フォーラム(パリ宣言)に続く、第三次援助効果アクラ・ハイレベル・フォーラムとなる。

1. 背景

2005年にOECDメンバー国、途上国、多国間機関が援助効果に係るパリ宣言³に署名した際に、市民社会組織(CSO)も参加していた。それ以来、多くのCSOは、国際的に、また途上国国内でこの合意をフォローすることに携わってきた。CSOは一連の議論を喚起し、援助効果のこの新しいフレームワークが有効で説明責任をもつ開発プロセスに変化することを保証するために、異なる視点を打ち出してきている。

CSOは、援助効果を実現する唯一の方法は、持続的な貧困削減と不平等の解消、人権、民主主義の保障、環境上の持続性およびジェンダー平等への支援を行うことであると主張する。CSOは、援助効果アジェンダを深めることを推進し、開発プロセスにおけるすべてのステークホルダーの関心事を表明している。政府によるアクションだけでは貧困は縮小されない。CSOは、特に女性と女性運動を含めて、しばしば社会から疎外やマージナライズされる人々の利益やそれらの人々の代表なることに関心を寄せている。CSOは、援助効果の表現中に、ジェンダー平等と人権問題に関する言語を含むことを強く要求する。

CSOは、セレクトイビティを含む援助関係の改革、さらに無償援助や技術援助を優先し借款を削減するための改革を通じて、援助効果を幅広く解釈し理解することを要求する。援助効果は、開発への資金調達における3つの中心問題の1つであると考えられる。他の2つの問題は、債務危機に陥っている途上国における債務帳消し、そしてODA実績をGNI比0.7%に近づけるための先進諸国のコミットメントである。先進国は、1970年に最初にODA増額をコミットし、これはさらに2002年のモンテレイ合意の中で確認された。しかし、ほんの一握りのドナーがこの約束を果たしているに過ぎない⁴。

援助効果のためのCSO提案は、開発の資金調達に関し、2つの要求を前提とする：累積債務に陥っている途上国における100%の債務帳消しと、ODAをGNI0.7%に近づけるための、先進諸国による援助の拡大、である。

このペーパーは、パリ・アジェンダおよびその実施に対するCSOからの批判と懸念、および2008年アクラハイ・レベルのフォーラム(HLF)への具体的な提案をまとめたものである。

Box1. 援助効果におけるパリ宣言とは？

2005年3月に同意された援助効果に関するパリ宣言は、援助の拡大の脈絡において、より有効な援助を支援するためのドナーと被援助国のための世界的なコミットメントを確立した。その意図は、有効性の改善のために援助の調達および管理を改革することにある。改革とは「貧困と不平等を削減し、成長を増加させ、能力を構築してMDGの達成を加速することで [...]援助のインパクトを向上させる」ことを目的としている。

パリ宣言は、援助供与を形成するための5つの法則を出している：

オーナーシップ:

開発途上国は開発政策と戦略の策定・実施に対して、有効的なリーダーシップをとり、開発活動を調整する；

アライメント:

ドナー国は被援助国の国家開発戦略、制度および手続きに沿った支援をする；

調和化:

ドナー国は、調和し、透明で共同して効力を奏するように行動する。

結果重視:

すべての国々は共に資源を管理し、結果に関する意思決定プロセスを改善する；

相互説明責任:

ドナーと途上国は、開発の結果について相互に説明責任を果たすように確約する。

署名者は、35の援助供与国・機関、26の多国間機関、56の援助受取国となった。

パリ宣言は、ドナーとパートナー国政府によるアクションのための指標、タイムテーブル、および目標を設定し、2010年までの実施および進捗モニタリングのために前進的なアジェンダを提示した。アジェンダの中には、2008年9月にガーナ・第三次援助効果ハイレベル・フォーラムも含まれている。

³ パリ宣言内容は以下を参照

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁴ これらの国々は、ルクセンブルグ、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、オランダである。

2. 緒言：パリ宣言は政治的合意である

パリ宣言で承認されたオーナーシップと説明責任の原則は、ドナーと受取国政府の関係において適切な基礎としてCSOに受け入れられた。真のオーナーシップに基づいた説明責任のある援助関係とは、民主主義と、それらの権利を要求する貧しく社会から疎外された人々のエンパワメントを支援することである。援助は、ドナーと政府および市民の間に力関係を形成する。パリ宣言の実施、モニタリング、評価プロセスではこの関係が確実に認識されるだろう。ドナーが集団化し政策にアラインすることで、被援助国に対する多大な支配力を高め、結果的にドナーのプライオリティと関心事を押しつけ続けることにもなる。受益者をエンパワーさせ、援助を全ての人に説明責任をもって示し、人々のニーズや権利に応えるために、根本的な変革が求められる。

あるドナーは、パリ・アジェンダを援助フローの管理や、取引コストの低下など、テクニカルなプロセスにとどめて、変革への多くの責任を受取国に押しつけようと試みている。しかし、援助システムの改革は「中間的」な技術プロセスではありえない。

例えば、パリ宣言は援助システムにおける議論の多い重要な問題(コンディショナリティ、タイドエイドなど)の多くを無視し、これらを明らかに除外することで現存する援助実践を後押ししている。これがパリ宣言における政治的決定なのである。

同時に、同宣言の枠組みは、共同援助戦略(JAS)などあらたなコンディショナリティのメカニズムを作っている。パリ宣言は、民主的な国際協力プロセスのために、効果的で持続的な開発の条件づくりに着目する必要がある。

提言 1: 貧困削減、ジェンダー平等、人権、社会正義などの中心課題を認識する。

アクラ HLF は、援助効果アジェンダが、貧困を削減し、ジェンダー平等を促進し、人権や社会正義が達成できるよう保証しなければならない。

AAA は、2010 年までの作業計画に関わるものであるが、この計画には貧困削減、ジェンダー平等、人権および社会正義における進捗や達成によるインパクトなど、新たな援助モダリティを含めて包括的なプロセス評価や指標を策定するものでなければならない。

パリ宣言の目的、コミットメントおよび評価指標に内在する問題は、どのような援助条件が貧困と不平等の存続に影響を及ぼしているか、の根本的な視点を人為的に切り離している点である。開発は政治的プロセスである。重要なのは貧困者が彼らの人権を求め実現するためにどのような課題があるのかを注目することである。アクラ HLF は、これらの問題を関連させることで広範な開発目標を明確に提示し、現在の援助効果アジェンダを深く議論する機会になる。

アクラ・アクション・アジェンダ(AAA)により援助効果を深めるには、援助のモダリティやパートナーシップが国連の目標である貧困削減、ジェンダー平等、人権保証の達成に一貫し、説明責任をもつ義務があることを全ての関係者は認識する必要がある。ドナーは説明責任とともに自身の行動に責任をもち、その一方で全ての政府は、それらの市民に基本的権利を保証する義務を果たす努力をしなければならない。パリ宣言の実施とこれらの開発目標の鍵をリンクさせることは、援助効果アジェンダの中心に貧困層や社会から疎外された人々の利益および権利を置くことを意味する。これらの目標を達成することで、エンパワメント、地域の能力、参加的透明性、リーダーシップ、共同責任などを強化させ、結果的にパリ宣言の意図(援助の効果)と一致することになる。

3. 民主的オーナーシップへの実現

オーナーシップはもちろん不可欠であるが、民主的でなければならない。CSO はオーナーシップが開発の基礎であると信じる。もし一国が自身の開発への道程を決定し指揮することができなければ、包括的、持続可能、効果のある開発には到達できないだろう。オーナーシップの原理はパリ宣言の援助効果アジェンダとともに、「1つの国連(One UN)」の改革を含む、他の進行中の改革プロセスにおいても基礎となっている。しかしながら、オーナーシップへの理解はしばしば限界があり、基本的には貧困削減戦略文書(PRSP)プロセス⁵の存在に依拠している。PRSP では異なる国々で異なる言い回しが見られるが、このプロセスは貧しい国々の市民を反映した正真正銘のオーナーシップというより技術的、政治的エリートや世界銀行、IMF などの主要ドナーの利益を反映してい

⁵ 世界銀行が設定した指標でモニタリングされる。

る。国連貿易開発会議(UNCTAD)は⁶、「成長および開発戦略を計画している国の自治は、過去 20 年間支配してきた構造調整プログラムへの配慮に縛られている」と指摘している。国家および地方レベルの開発プライオリティは、多くの関係者を含む複雑で継続する政治的なプロセスである。このプロセスは、貧しく社会から疎外された人々からの意見反映や主導権を保障し、特定の国や地域の事情に配慮しなければならない。多くの国々では、これらの問題をめぐる議論を進めるために PRSP をドナーへの条件としているが、実際は PRSP がオーナーシップを保障する唯一、もしくは主要なものではありえない。JAS(共同援助戦略)も市民の監視や参加がない場所で、ドナーと受取国政府間で密かに交渉されることが多い。

開発計画の国のオーナーシップは単に政府のオーナーシップだけでなく民主的なオーナーシップとして理解されなければならない。民主的なオーナーシップとは、市民(女性と男性)の声や関心が国家開発の計画とプロセス(PRSPs、SWAPs など)の中心に据えられ、これらの人々が必要な資源や重要で最新の情報にアクセスでき、実施やモニタリング評価において積極的に関与しなければならない。さらに、それは議会、選出された代表、女性の組織、CSO 代表および地域コミュニティのために、意思決定と説明責任を正当なものにするための統治メカニズムを確立することを意味する。全てのアクターが国家戦略計画、実施や評価のプロセスに関わり統合されることで、民主的オーナーシップの実現が可能になる。

提言 2: ドナー押しつけの政策コンディショナリティを終結させる。

AAA は、外交や経済的な利権やプライオリティ、軍事介入を目的とした援助のためにドナーが課す政治的条件や実践をやめる表明をしなければならない。AAA は、そのような条件が民主的オーナーシップを損なうという認識をもたなければならない。AAA は、パリ宣言で推進されているプログラム・ベースアプローチとともに、数多くの条件(扇動的誘因やベンチマーク)を簡素化もしくは削減するなど、大胆な目標設定への作業計画に着手する。

2006 年に実施されたパリ宣言のモニタリング調査の中で重要な提言の 1 つに「開発戦略は相当な強化が必要……各国のプライオリティにより決定され、改革につながる」とある⁷。ドナーは自分たちの活動が民主的オーナーシップを損なっていることを認識しなければならない。ベンチマーク、扇動的誘因、実績ベースの配分などを含む政治的条件は、途上国が本当に必要な政治的選択をすることを阻み、開発や貧困削減戦略への民主的オーナーシップを損なっている。援助支出に対する信託責任や説明責任とは異なり、政治的コンディショナリティは、政府が市民や議会に対して明確な説明責任を果たさないこともありえる。

ドナーは、援助と債務条件に関して政府と秘密裡に政策対話をすることで、民主的説明責任をしばしば回避する。政治的条件を課するためのツールとして援助を活用することは、オーナーシップへのコミットメントを基礎とする援助パラダイムと矛盾している。ドナー政策の処方箋は、負債帳消しと援助のための条件を付帯し続けており、パリ宣言はコンディショナリティを削減するための目標や指標を示していない。またコンディショナリティがあらたな援助モダリティを増やす可能性も懸念されている。CSO は、コンディショナリティがより広範で深みを増し、貧しく社会から疎外された人々に裨益せず、かえって権利を脅かすための経済政策を促進させ続けると懸念している。もしすべてのドナーが世銀や IMF の要求に基づく政治改革の援助コンディショナリティを策定するのなら、ドナー調和化は援助の受益者にとって政治的空間が増えるどころか減る可能性がある。これは、2008 年のハイ・レベル・フォーラムにおいて、コンディショナリティへの疑問に取り組むための重要な課題と強調する。

⁶ UNCTAD (2002) Forum Adjustment to Poverty Reduction: What's new?, Geneva, in TWN, Celine Tan.

⁷ *The 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, Volume 1 Key Findings, Joint Venture of Monitoring, OCDE, based on the findings from the World Bank's 2005 CDF Progress Report and the country profiles prepared for the WB's Effectiveness Review, March 2007.

提言3: ドナーと南の政府は最高水準の公開性と透明性を忠実に守らなければならない。

ドナーは、AAA がオープンで透明性のある最高水準の成果物とするようにしなければならない。それには以下の条件が含まなければならない: 援助に関する交渉や資金拠出の際に最新で重要な情報の普及、政策の採用に関し、関係者に配慮した適切な言語や方法を適用し、例外なく、自動的にかつ全面的な関連情報の開示を行うこと。南の政府は、援助がどのように調達され、使われ、モニタリングされ、説明されているのかに関して、開放的で透明性のある方法を採用するために、選ばれた代表者と市民組織と協力しなければならない。これには、閣僚や政府職員は、政策やプログラムに関し情報の透明性を改善しながら、効果的な回答や義務遂行のメカニズムを通して市民に対して説明責任をもつことが求められる。

援助は透明と公開性の深刻な欠如に苦しんでいる。ドナーの援助の支出予定額、その後の拠出執行額、それに伴う条件などに関する報告は多様ではばらばらの方法で行われている。このため受取国政府は適切に予算を立てたり、CSO、女性組織および市民が予算プロセスを監視することも困難にしている。援助交渉は非公開で行なわれ続け、条件やプライオリティ、他の援助条項に関する情報はほとんど欠如している状態である。重要な文書の多くはアクセス不能か、もしくは仮に閲覧可能になっても、直接受益者やコミュニティの人が理解できるような言語やスタイルに置き換えて公開されずに、ドナーのウェブサイトにはっきりと埋もれてしまっている。

ドナーからの更なる透明性は、単に説明責任の確保だけにとどまらず、南のCSOが彼らの政府の予算を精査し政府に説明責任を求めることにもつながる。南の政府はより透明性を持ち、オープンにならなければならない。DACの2006年パリ宣言モニタリング調査は、「パートナー国は、開発政策やプログラムの計画や評価において市民と議会を全面的に関与させて開発プロセスのオーナーシップを深める必要がある」と述べている。

提言4: ドナーは調達システムを自由化させるのではなく、より説明責任をもつように改革を支援しなければならない。

アクラでは、政府は、調達システムに関し受取国の市民への説明責任を強化することに同意しなければならない。より多大な(十分になくても)自由化を導入する国々を顕彰するより、国主導の技術援助を通じて政府調達をより広い経済・社会的目標につなげる多様な方法を見出している受取国を支援すべきである。

CSOは、ドナーが彼らの調達システムでなく受取国のシステムを活用する約束をしたことは歓迎する。これを実行するためには、ドナーが当該国システムの強健さ(指標の高さ)を確信する必要がある。しかしながら、この指標はドナーがどの程度その国のシステムを使ったかという結果より、途上国の調達システムにより注目していることを私たちは憂慮する。更に、国籍に基づいて企業を差別しない国という条件だけで、政府調達システムの力がより高く評価されることにも懸念を示す。政府調達での透明性は、調達自由化を強要すると考えられているWTOで交渉することを途上国が拒否する、「シンガポール問題」とも捉えられる。

政府調達は毎年2兆米ドルの価値に及ぶ。自由化された調達市場は、特に一方の側 - 先進国の企業 - に好機を提供している。開発途上国が調達市場をどの程度自由化するかは彼らの選択であり、(コンディションナリティを伴った)援助量とリンクされるべきでなく、援助モダリティ(財政支援など)やカントリー・システムに基づく彼ら自身による選択とすべきである。ドナーは、開発途上国が彼らの条件にあった適切で健全な調達システムを構築する支援に注目すべきである。また、ドナーはこれらを受取国に求める一方で、自分たちの国の企業の調達と援助を連携させ、タイド化させることがあるなら、それは偽善となるだろう。

提言 5: AAA は CSO が自身の権利において開発アクターと認識し、開発を効果的に実施できるための条件を承認する。

ドナーおよび南の政府は、南の CSO が開発プロセスにおける役割を達成できるための必要条件づくりを支援しなければならない。CSO は、結社の自由、国全体の意志決定のプロセスに組織化して参加する権利、および自由でオープンなメディアを提供するための法的な枠組みやメカニズムを必要とする。CSO も予測可能な長期的な資金調達を必要としている。ドナーはこれを提供するためのあらたな支援策やモダリティを追求すべきである。

CSO は貧困削減、格差是正、人権の保障に向け、社会、政治経済の変化を生み出すために必要不可欠な存在である。したがって CSO が戦略的役割を維持していくことは重要になる。

政府が市民へ行う義務や責任を CSO が代わりに担うことはできないものの、CSO は開発の中で重大な役割を持っている。女性組織、労働組合、農民組合および他の社会運動を含む CSO は、活発で民主的な市民の代表であって、それなしではガバナンスや開発における発展は期待できない。民主的文化の中では、政策と開発における代替案、多様な考え、人権、ジェンダー平等などを尊重、奨励してオープンになることが求められる。ドナー、政府、市民組織の政策および実践の中にこれらの原則を組み込むことは、援助改革プロセスのために重要な課題である。CSO は自らの権利における開発アクターで、かつ政府およびドナーに対して説明責任や人権を求める市民の組織として根づいている。

CSO は多様な特徴を有しており、異なるレベルで重要な役割を果たす。例えば、貧しく社会から疎外された人々へのエンパワメントや、政府の説明責任を求め、人権の実現に寄与することで開発プログラムにおいて有効な援助を提供する役割を担っている。さらに、ある CSO はドナーにもなったり、またドナー援助のチャネリング・ファンドとして担っている組織もあり、そして多くの組織は番犬の役割も果たしている。開発アクターとして CSO が重要な役割を果たし、効果的になるための政策的な環境づくりが援助効果アジェンダの中で認識される必要がある。

さらにパリ宣言においてドナーや政府が実施のコミッ

トメントをするために、CSO は援助効果の議論の道具にされるべきではない(例えば、あまり批判的な態度を示さない CSO の PRSP へのアライメントなど)。むしろ CSO は、ドナーと政府が援助効果の原則を実施する際に説明責任を求めたり、権利を要求する貧困者のエンパワメントへの実現に向けて援助効果やパリ宣言を拡充するなど、ドナーや政府に対してより多様な役割を担わなければならない。CSO は自分たちの有効性および説明責任を改善すうために多くのイニシアティブとってきており(例えばアカウンタビリティ国際憲章、スフィア・プロジェクトなど)、南北の CSO 間のパートナーシップにおいてもさらに改善する段階に来ている。パリ宣言は政府が説明責任を保持していくために、CSO の重要性を言及している。しかしながら、現在の「新しい援助モダリティ」は CSO の資源へのアクセスにさらなる挑戦を課している。ドナーは、女性の権利を求める組織を含め、CSO のために有効な財源アクセスを確保するような、あらたな援助モダリティを検討する必要がある。

4. 援助を説明責任のあるものにする

説明責任は援助効果の基礎であり、同時に権利に基づくものである。世界中の CSO は、説明責任が援助にとって唯一の基盤であると主張する。援助システムにおけるドナー、南の政府および他のアクターは、開発援助の結果とインパクトにおいて説明責任を確保しなければならない。

CSO は、インパクトや成果は、経済・社会権利と関連する開発への権利を含めて、国際的に合意された人権の視点からからも評価されなければならないと考えている。権利に基づいた義務や責任は、援助システムにおける説明責任に向けて、規範的、組織的な枠組みをもって提供しなければならない。

加えて、説明責任のメカニズムは、MDG3 番のゴール⁸を達成するために、ジェンダーに配慮した指標や結果重視の枠組みを含まねばならない。CSO は、「新たな」援助ツールの中で以下に記す具体的な手段を含むことを求める:

ジェンダーバランスのある予算、監査、実施のモニタリング、ジェンダー平等に配慮した国際的手段・手法など。

⁸ ジェンダー平等と女性のエンパワメントを促進する指標。

提言6：開発結果からのインパクトを測るために、パリ宣言において効果的で関連性のある独立したモニタリング評価システムを作る。

AAA は、国際的・国内、地方レベルでの独立したパリ宣言モニタリング評価のシステムを策定しなければならない。国際レベルでは、ドナーの実績をより明確に説明責任をもたせるために、新たに独立した制度が必要になる。国内および地方レベルのモニタリング評価は、CSO を含めて、多様な関係者を巻き込まなければならない。

モニタリングと評価は、人権保障に向けた援助モダリティの改革、開発の成果や進捗をもって検討されなければならない。AAA は、これらに関連づけるための作業を開始しなければならない。AAA はさらに総合的で参加型のプロセスを確保するための工程表を策定しなければならない。これらはより適切な指標と援助効果の方法を決定するためにも、南のCSO を含む途上国パートナーにより主導されなければならない。2010年のパリ宣言コミットメント・レビューは、この包括的な評価の成果を含めるためにも拡大して評価されなければならない。

パリ宣言のための現在のモニタリング・プロセスは不釣り合いなやり方になっている。ドナーは自分自身でモニタリングする一方で、受取国は世界銀行や他機関によってモニタリングされている。パリ・プロセスが信頼あるものであるなら、独立したモニタリングおよび評価が基本となる。パリ宣言の指標とモニタリングに関する定義や測定、およびモニタリングシステムは十分納得できるものとはいえない。現在の公式モニタリング・プロセスは、あるドナーにとっては実績を誇張するために独自にコミットメントを定義することもできる。一方で、受取国政府へのモニタリングは、パリ宣言で議論された非常に限定的な基準に留まっており、ほとんどはドナー（主に世界銀行のオーナーシップ・アセスメント、相互説明責任、公共財政管理など）の基準によってレビューされている。パリ宣言の実施モニタリング・評価が主要ドナー、つまり世界銀行、OECD・DAC ドナー国にのみにより統括されていることは受け入れがたい。例えば、当該国の調達システムを活用する前提条件として、ドナーが外国人入札者への調達の自由化を強要するなら、モニタリング・プロセスはコンディショナリティ導入のための秘密の出入口にもなりえる。したがって、援助の点から「効果的」であるために、南の国々は、WTO のような国際

的なフォーラムで合意されていない政策提言に遵守せねばならないプレッシャーに直面しているといえる。

提言7：援助関係を管理するために、相互が同意し、透明性を持ち、拘束力のある契約を導入する。

援助契約は、貧困と差別の中で生きている人々の参加と彼らへの説明責任を果たしながら、公正さと透明性をもって交渉されなければならない。ドナーと受取国政府は、援助の量と質に関するドナーの明確なコミットメントを含む透明性と拘束力のある合意に基づくことで、将来の関係を築くことに同意すべきである。加えて、効果的な資金の運用とは、援助資金が定められた目的のために使われることを確実にした上で行われることが緊要である。

これらの合意は、上記に述べたように、独立したモニタリングの下に置かれるべきである

ドナーと受取国の相互説明責任は現実のものとならなければならない。

現在のところ、援助関係における説明責任は、ほとんどが受取国からドナーへという一方向だけに向かっている。ドナーが、その援助によって裨益を受けるはずの当該国政府や住民に対して、説明責任を果たしていないことはしばしばある。国レベルで相互説明責任を実現するためには、ドナーは説明責任を果たすという透明で拘束力のあるコミットメントをしなければならない。

ドナーと被援助国の間に圧倒的な力の差がある場合には、相互説明責任のために国際金融機関の根本的な改革が必要である。国際金融機関は被援助国の政策選択に大きな影響を与え続けるし、ドナー間の調和化はこの影響力を強めるだろう。また、国際金融機関のシステムは非民主的であり続けており、被援助国が国際金融機関の政策決定に与える影響力はほとんどない。

相互説明責任の原則が現実のものとするには、国際金融機関は、被援助国が国際金融機関の政策を変えられるように抜本的な改革を行わなければならない。AAA は、権利基盤アプローチを基礎として、このことを認識すべきである。

提言8:被援助国政府とドナーが説明責任を果たすための多様なステークホルダーが話し合うメカニズム(マルチ・ステークホルダー・メカニズム)を創設する。

援助資金活用において被援助国政府とドナーが説明責任を果たすためのマルチ・ステークホルダー・メカニズムが開発されるべきである。これは、相互説明責任へのコミットメント(『パリ宣言』の第12番目の指標)が果たされているかどうかの現実的なテストである。このメカニズムは公開性と透明性を持って定期的に行われるべきもので、「南」の国々の市民が当該政府とドナーから説明責任を果たされる余地があるのでなければならない。

経済社会理事会(ECOSOC)の開発協力フォーラムは、多様なステークホルダーの参加があり、それが国連においてそのルールに則って行われる限り、相互説明責任を実施する上でのより良い場となるであろう。

相互説明責任の対象は、被援助国政府とドナーだけではない。

「南」の国々では、市民や議会が執行部に説明責任を果たさせるための効果的なメカニズムがなく、多くの場合、脆弱な説明責任システムしかない。援助説明責任メカニズムの中により広い範囲のステークホルダーを含むように拡大することは、貧困層や社会から疎外された人々が彼らの暮らしを変えるための政策に影響を与える機会となる。また、既存の国際的あるいは地域的人権メカニズム(例えば、国連条約機構)の上に新しい説明責任処理の仕組みが加えられることが重要である。

提言9:援助改革への合意を交渉する中で、ODAのための公正な多国間ガバナンス・システムを構築する。

援助改革は、広範な多国間機関を巻き込んで、明示的で透明性のある交渉メカニズム、ドナーと被援助国の平等の参加、そして市民社会に対する公開性をもって行われなければならない。

援助改革自体がより説明責任のある形で行われなければならない。

OECD 開発援助委員会(DAC)は、開発援助資金の正当なオーナーであるところの被援助国を代表していないにも関わらず、未だに援助改革の重要なフォーラムとなっている。この援助システムのガバナンスにおける追補的な欠陥は、多くの被援助国が高所に

おいて強い意見を述べることを妨げている点である。ドナーと被援助国の間で同じように力を分け合うという考え方の下で ODA のマルチステークホルダー・ガバナンス・システムを構築することが重要である。援助効果向上というアジェンダは、国連の開発資金のアジェンダと実質的に結びついており、システムの課題に取り組むこととも具体的につながっている。

5. 援助の質:ドナーが提供すべきもの

提言10:ドナーはパリ宣言ですでにコミットしたことについて説明責任を果たす。

各ドナーは、パリ宣言でコミットした約束を果たすために、2010年に向けた目標を設定すべきである。ドナーは、基本的な援助の質を確保するために業務の仕方を変えるという意志を再確認しなければならない。

貧困と不平等(第1、第2パラ)をなくすというコミットメントに沿って、ドナーはジェンダー政策のための資金へのアクセスを確保すべきである。

ドナーは、どこで業務を行おうとも援助の質に関する基本的水準は確保しなければならない。

パリ宣言には、援助の質の基本的水準を満たすためのドナーからの重要なコミットメントを含んでいる。しかし、この誓約に説明責任を果たすことに嫌がっているドナーもいる。被援助国それぞれに目標を決めているにも関わらず、ドナーは2010年までの個別目標を定めることに抵抗している。

加えて、開発効果を上げるためジェンダー差別の改善が決定的な役割を果たすことが広く認識されている。それゆえ、ドナーは、政府と主要な NGO との間の真剣な政策対話のもとで、当該国のジェンダー政策を支援するために開発援助の効率的な投入を確実に行うべきである。ジェンダー問題に対する視点が欠けている限り、この新しい援助効果課題の潜在的便益は得られないだろう。

提言 11: 援助供与を貧困削減と人権の促進に投じること。

ドナーは援助のほとんどを貧困削減と不平等の撤廃、そして人権の促進に投じることにコミットすべきである。援助を自国の外交や経済的政策関心や優先課題のために使うのを止めなければならない。

援助は、貧困者や脆弱な人々のためでなければならない。

援助がしばしば、最も貧しく、最も脆弱な人々のニーズや権利を無視して、ドナー自身の外交及び経済的政策関心のためにしばしば活用されていることは問題である。例えば、援助はしばしば経済自由化のために使われるが、それはドナー国の企業にとって利益となるものだが、貧困者や脆弱な人々、特に女性や少女の関心や権利を蔑ろにしている。

提言 12: アンタイド化へのコミットメントを強く求める。

アクラにおいて、ドナーはすべての国への援助と、すべての援助モダリティ(食糧援助や技術援助を含む)をアンタイド化するための拡大合意を約束し、この約束を行動に移すために独立してモニタリング可能な目標を定めること。

すべての援助はアンタイド化されなければならない

ドナーの製品やサービスを調達することと結びついた援助は、コストを押し上げ、供与に時間がかかり、「南」の国々が援助を必要とするところに向けたための柔軟性を損なわせるものである。こうした行為で最も利益を得るのは、多くの場合企業であったり、ドナー国のコンサルタントである。ドナーは改革の努力を行っているが、食糧援助や技術供与といった分野は合意の対象外となっており、実際にそのための援助予算はかなりの部分が企業に流れていっている。

ドナーは、被援助国に対し、政府調達を外国との競争に公開しようと要求しながら、アンタイドの行為を続けている。アンタイド化は、援助をより柔軟で効果的なものにすべきで、被援助国は現地で製品やサービスを調達するようにすることで、援助資金が南の国々に残り、被援助国政策決定に従って使われるようにすべきである。

提言 13: 技術協力を被援助国の優先事項と能力強化にあわせて改革する。

技術協力の改善という目標は強化されるべきである。100%の技術協力が需要にあったもので、国家政策に則したものでなければならない。

被援助国が彼らのニーズにあった契約を結ぶ権利があることが尊重されなければならない。南々技術協力といったより効果的な方法が開発されるべきである。

技術協力は能力に関する現実的要求にあったものでなければならない。

OECD によるとすべての援助の約半分は技術協力の形態である。しかし、最近のバリ宣言のモニタリング調査によると、いくつかの途上国政府では受け入れた技術協力のどれ一つとってもニーズに合ったものでないことが明らかになっている。多くの技術協力がひも付きであり、価格が高く、しばしば現地の能力を強化するのに効果を持たない。

技術協力は、需要に基づいたものでなければならず、当該国の政策や現地の能力強化に則したものでなければならない。

提言 14: 援助配分をニーズにあわせて改善する。

アクラにおいて、資金をニーズに合わせるために効果的で透明性のある国際メカニズムを開発することを政府は合意すべきである。

援助は公正に配分されなければならない

援助効果の基本的条件は、それが必要としている国や分野に配分されることである。しかしながら、現在のシステムでは援助の配分はニーズに合わないことがしばしば起こっている。いくつかのドナーが彼ら自身の関心や目標に従って援助を配分しており、他のドナーは政治的条件を押しつけている。システム全体が一貫性と調整を欠いている。多くの国で、重要なニーズに対してわずかな援助しか受けていない。すべての人が合意するこの状況は変えられなければならないが、バリ宣言はこの問題にほとんど触れていない。

提言 15: 多年次にわたる援助の予測可能性を確保するためのあらたな目標。

ドナーは、アクラにおいて、明示的で透明性のある基準に基づいて、多年次にわたって予測性を確保した援助を保証するという新しい目標に合意すべきである。

援助は、より予測可能なものでなければならない。

援助資金の流れは不安定である。多くのドナーが、1年以上の約束は行わず、援助も遅れたり、時には来なかったりする。援助は、被援助国の計画や開発優先分野を尊重し、合わせるための努力をせず、ドナー自身の優先分野やタイムスケジュールに合わせて供与される。このことはすべて被援助国に効果的な予算配分や計画づくりの準備を困難にし、CSO に対しては、援助資金の流れと効果に関してモニタリングすることを難しくしている。

ドナーは、明確で透明性のある基準に基づいて、多年度にわたる援助の公約をすべきである。また、その公約を透明性のあるやり方でスケジュール通りに実施すべきである。

6. アクラ・ハイレベル・フォーラムを公開し、透明性のあるものにする

援助をより効果的なものにするために CSO は不可欠である。したがって、援助効果向上というアジェンダの合意形成や実施、モニタリングや評価のプロセスにおいて意味のある継続的な関与と参加がなければならない。特に女性、先住民族、障害者、現地コミュニティ、そして周縁化された人々の参加が保証されるよう特段の努力をすべきである。

CSO の関与は、援助効果に限らず様々なイシューに対して CSO が意味ある形で定期的に関与できるよう、DAC メンバー国や事務局は、CSO の関わりを制度的な義務の一部とすべきである。

提言 16: アクラ・ハイレベル・フォーラムにおいて CSO が意味ある参加ができるように保障する。

CSO はアクラ HLF のすべての部分において参加できなければならない。CSO の見解は、大臣級会議やアクラ行動アジェンダ(AAA)の作成など、公式の討議に反映されなければならない。

HLF のアジェンダは、こうしたプロセスにしばしば排除されてきたグループの関心を反映したものでなければならない。特に、ジェンダー平等と援助効果といった交渉を含む、すべての HLF プロセスに女性グループの意味ある参加を保証することが、女性の声や関心や提案に配慮する上で重要である。

アクラに至るまでにおいても、透明で、公開性があり、適切な協議プロセスが開催されるべきである。例えば:

すべての主要な会議に CSO がオブザーバーとして招待され、主要な書類が事前にドラフト段階で公開されること

十分なリソースが配分され、女性、農民、移住者、難民、先住民族、若者や子どもなどを代弁する多様な CSO が広範に代表できるための明確な参加メカニズムがあらゆるレベルで確保されること

CSO による提案やプロポーザルがプロセスにおいて真剣に配慮されるための基準や説明責任のあり方を CSO と協議して決めること

用語集:

AAA: Accra Agenda for Action

(アクラ行動アジェンダ)

CSOs: Civil Society Organisations (市民社会組織)

DAC: Development Assistance Committee of the OECD (開発援助委員会)

HLF: High Level Forum (上級者フォーラム)

IFIs: International Financial Institutions

(国際金融機関)

IMF: International Monetary Fund (国際通貨基金)

MDGs: Millennium Development Goals

(ミレニアム開発目標)

ODA: Official Development Assistance

(政府開発援助)

OECD: Organisation of Economic Cooperation and Development (経済協力開発機構)

PD: Paris Declaration (パリ宣言)

PRSPs: Poverty Reduction Strategy Papers

(貧困削減戦略文書)

SWAPs: Sector Wide Approach

(セクター・ワイド・アプローチ)

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development (国連貿易開発会議)

WB: World Bank (世界銀行)

2007年現在の署名団体

Endorsing Organisations up to November 07:

ActionAid International, Advancement of Community Empowerment and Partnership, Advocates of Science and Technology for the People, Agham Youth, Afrodad, AidWatch, AlAmal Iraq, Alay Bayan, Inc., All Nepal Peasants' Federation (ANPFa), Alternative Law Groups, Arab NGO Network for Development (ANND), Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, Asia DHRRA, Asian Community Center 21, Association for Women's Rights in Development (AWID), Association of International NGOs, Association of Foundations, Associated News Agency, Atlantic Philanthropies, Bagong Alyansang Makabayan, Bangladesh Poribesh Andolon (BAPA), Business Promotion and Service Centre, Canadian Council for International Cooperation (CCIC), CAPS, CARE, Caucus of

Development NGO Networks [CODE-NGO], CDG, Cenforchild, Center for Cooperation Human Resource Development, Center for Development Programs in the Cordillera, Center for Ecumenical Development Action and Research (CEDAR), Center for Environmental Concerns, Center for Human Rights and Development, Center for People's Resources & Services, Centre for Public Health and Development, Centre for Research and Development of Ethnomedicinal Plants, Centre for Research, Planning and Action, Centre for Sustainable Development of Mountainous Areas, Centre for Reproductive and Family Health, Centre for Sustainable Community Development, Centre for the Study of Democratic Politics, China Association for NGO Cooperation, Church' Auxiliary Social Action, CIVICUS, Coastal Development Partnership (CDP), Consultative Institute for Socio-Economic Development of Rural and Mountainous Area, Cooperation Committee for Cambodia, Cordillera Human Rights Alliance, Council for Health and Development, Council for People's Governance and Development, Earth Institute Asia, East Timor Development Agency, EED Philippine Partners-Task Force on Indigenous Peoples' Concerns, Eurodad, Federation of Community Forestry Users (FECOFUN), Forum for Women's NGOs- Kyrgyzstan, Ghana CSO Aid Effectiveness Forum, Global Action, Green Movement, Human Rights Alliance, Gorkhapatra Daily, Human Rights and Information Training Center (HRITC), IBIS, IBON Foundation, IGEF, International League of Peoples' Struggle, International NGO Forum for Indonesian Development (INFID), ISIS International Manila, Jagrit Nepal, Japan International Volunteer Center, Kabataan Partylist, Kalikasan People's Network, Kantipur, Karapatan/Ecumenical Movement for Justice and Peace Kilusang Magbubukid ng Pilipinas, Kilusang Mayo Uno, Kirat Rai Yayokkha, Konkokyo Peace ActivityCenter Information Office, Inc., Legal Rights and Natural Resources Center, Management Advancement Systems Association, Inc., MASAI, NGO Federation, NGO-Forum on ADB, MEDiCAM, Mindanao Interfaith Services, Inc., National Network of Indigineous Women, Negros Island Health

Integration Program, Nepal Federation of Indigenous Nationalities (NEFIN), Nepal Madhesh Forum, Nepal Policy Institute, Network Women in Development Europe (WIDE), NFIWUAN, NGO Forum on ADB, NGO Forum on Cambodia, NGO Resource Center, Open Society Forum, Pakistan Institute of Labor and Education Research (PILER), PAMANA, Pesticide Action Network, PHILDHARRA, Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas (PHILDHARRA), PPC Ha Tinh, Pratipakya, Promotion and Empowerment for Women, SEND (Social Enterprise Development Foundation of West Africa), Radio Nepal, Reality of Aid, Regional Development Center, Research and Development of Public Health, Research centre for Gender, Family and Environment in Development; Roots for Equity, Rural Development Programme, Rural Economic Times, Social Democratic Forum, Rural Missionaries of the Philippines, Rural Reconstruction Movement in Nepal, Save the Children, Social Movement, Social Watch, South Asia Alliance for Poverty Eradication (SAAPE), Southeast Asia Regional Initiatives for Community Empowerment, South Asian Network for Social and Agricultural Development (SANSAD), South Asian Partnership International, Sustainable Rural Development, Third World Network, UMA, UMN, UNNAYAN ONNESHAN, Vietnam Law Association, Vietnam Union of Science and Technology Associations (VUSTA), VinaCoop, VNAH, VN Women and Child care Centre, Voices for Interactive Choice and Empowerment (VOICE), Water & Energy Users' Federation-Nepal, Women and Gender Institute, Women Human Rights Defenders, Women's League of Burma, Womyn's Agenda for Change, World Vision Cambodia.