



セミナー報告

# 開発効果の潮流と市民社会の動向

*Development Effectiveness and Global Civil Society*

---

日時 2009年5月14日 18:30-20:30  
会場 田町キャンパス・イノベーション・センター  
リエゾンコーナー501

主催 CSO ネットワーク  
協力 ODA改革ネットワーク  
国際協力 NGO センター(JANIC)



【 開催趣旨 】

2005年のパリ宣言以来、援助効果（Aid Effectiveness）をキーワードに開発援助に関する議論の整理が進んでいる。昨年9月のガーナ、アクラでのハイレベルフォーラム3（HLF3）を契機に、これはより包括的な開発効果（Development Effectiveness）の議論へと進展し、市民社会の視点も重視しながら2011年のHLF4へと歩みを進めている。

本セミナーでは、「アクラ後」の開発効果に関する最新の論点と複数の市民社会ネットワークの動きを概説し、日本のNGOの関わり方について議論する。

【 スピーカー 】

今田 克司（CIVICUS事務局次長/CSOネットワーク共同事業責任者）

\* CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation は、市民社会の強化を目的として南アフリカを拠点に活動する国際NGO。開発効果をめぐるアクラ後の複数の市民社会ネットワークにかかわっている。今田は、CSOネットワークからCIVICUSに2007年10月より出向している。

【 プログラム 】

18:30-18:35 はじめに

黒田 かをり（CSOネットワーク共同事業責任者）

18:35-19:05 プレゼンテーション

今田 克司 「開発効果の論点とアクラ後の市民社会の動き」

19:05-19:25 コメント

高橋 清貴（ODA改革ネットワーク）

下澤 嶽（JANIC：国際協力NGOセンター）

19:30-20:30 Q&A、ディスカッション

【 参加者 】

約30名（NGO関係者、国際機関等の援助関係者、政府関係者、研究者、大学院生、会社員など）



## 【 セミナーを振り返って 】

CSO ネットワークは、国際協力 NGO センター (JANIC) と ODA 改革ネットワークの協力を得て、セミナー「開発効果の潮流と市民社会の動向」を開催いたしました。NGO 関係者、国際機関等の援助関係者、政府関係者、研究者、大学院生、会社員など、30 名強の方々にご参加いただきました。

私のプレゼン内容に関しては、アクラ後の現在進行形の現状をかなり駆け足でご紹介したので、論点などの整理がやや未消化であったと思います。高橋さん、下澤さんから特に日本の文脈からこれらの議論をどう捉えるかなどコメントをいただきました。高橋さんからは、これまでの ODA 改革ネットの活動にもとづき、新しい流れのなかで、ODA の情報開示の規準づくりに動いている IATI (International Aid Transparency Initiative) に注目していることと、援助効果の議論を技術論に終始させないためのひとつの方策として、国連 (ここでは特に開発協力フォーラム) により大きな役割をもたせる意味があることをご指摘いただきました。また、下澤さんからは JANIC の提言活動の柱に援助効果が入っていること、この問題について日本政府と定期的に協議する場を作っていく計画であること、助言委員会を立ち上げたことなどをご紹介いただきました。

ディスカッションでは、JANIC の助言委員会の委員の方を含む数名の方々の発言のなかから、1) 援助効果と開発効果の概念の違いを明確にし、2) 南の国のオーナーシップというときに南の市民社会の役割に焦点をあてることが重要ではないか、というご指摘をいただきました。

CSO ネットワークでは、今後も、市民社会の活動が活発な分野において、日本と海外の橋渡しをする活動を続けていきたいと思っています。

今田 克司  
CSO ネットワーク共同事業責任者  
CIVICUS 事務局次長

## 【 報告 】

### はじめに 黒田 かをり (CSO ネットワーク)

今回のセミナー「開発効果の潮流と市民社会の動向」は、CSO ネットワークが主催、ODA 改革ネットワークと JANIC にご協力をいただいています。スピーカーは、今田、高橋さん、下澤さんです。

では今田さん、お願いします。

### プレゼンテーション 今田 克司 (CIVICUS、CSO ネットワーク)

こんにちは、今田です。パワーポイントをご覧ください。今日の発表の柱は、①CIVICUS 活動紹介、②援助効果とアクラ会議、③アクラ後の市民社会の動き、④日本の NGO の今後のかかわりへの期待、の4つです。

まずシビカスについては、110 カ国に会員をもつグローバルな CSO (市民社会組織) のアライアンス (連合体) です。世界各国の市民社会強化を目的に事業を展開していて、2002 年からヨハネスブルグに拠点を置いています。私は 2007 年より CSO ネットワークからの出向の形で事務局次長をしています。

主な事業としては、1)市民社会の力量測定 (国別)、2)市民社会活動の権利確保、3) (特に南の) 国レベルでの市民社会のガバナンスへの参画強化、4)市民社会のアカウンタビリティーの強化、などがあります。また、ほぼ毎年世界大会を開催し、各種ネットワーク事務局の機能を果たしています。

MDGs (ミレニアム開発目標) 関連では、GCAP (Global Call to Action against Poverty) 事務局を 2009 年 4 月までやっていました。現在、GCAP 事務局は独立しています。また、世界銀行、国連機関などと CSO の橋渡しの役割をつとめることも多いです。アクションエイドとともに国連開発フォーラム (UN Development Cooperation Forum、UNDCF) に市民社会側から参加しています。援助・開発効果の議論には、2008 年 2 月のオタワ会議から本格的に参加し、アクラ会議を経てできている複数の市民社会ネットワークに関わっています。

援助効果・アクラ会議について簡単にご紹介します。2003 年にローマ調和化フォーラム (High Level Forum 1)、2005 年にパリ・フォーラム (HLF2) があり、パリ宣言に集約されています。パリ宣言において、オーナーシップ、アラインメント、調和化、成果マネジメント、相互説明責任の 5 つの柱と 12 の指標が設定されました。2003 年より、OECD/DAC にワーキング・パーティー (Working Party on Aid Effectiveness、WP-EFF) の事務局が設置され、政府・国際機関が関わっています。

HLF3 が昨年 9 月はじめのアクラ会議でした。パリ宣言の中間報告がなされ、AAA (Accra Agenda for Action) が採択されました。HLF4 は 2010 年後半にソウルで開催される予定です。

アクラ会議の前に、パリ会議に参加した CSO が中心となり、ドナーとの協議を進めました。ワーキングパーティー内に設置された、アドバイザリー・グループ (The Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness) に CSO が加わり、地域ベースのコンサルテーションも行われました。また、CSO 側では、ISG (International Civil Society Steering Group for the Accra High Level Forum) が Better Aid ポジション・ペーパーを発表し、直前の市民社会会合も実施され、アクラ本会議には CSO から 80 名程度が参





加しました。

ポジション・ペーパーは、パリ宣言のオーナーシップ、説明責任などの柱を評価しています。しかし、援助の政治性をかえりみず、技術論に議論を矮小化していると批判しています。16の提言をしていて、2008年8月に発表されました。これが市民社会の立脚点になっていて、HLF4にむけた2年間が大事だという認識をもっています。

ISGに中心的に関わったCSOを列挙しますと、ActionAid、Alliance 2015（7団体連合）、ALOP（ラテンアメリカNGOの連合体）、ANND（Arab NGOs Network for Development）、AWID（Association for Women's Rights in Development）、CCIC（カナダの開発NGOアンブレラ）、CIVICUS、Concord（ヨーロッパのNGO連合体）、Eurodad（European Network on Debt and Development）、Ghana Forum on Aid Effectiveness、IBIS（デンマークNGO）、IBON Foundation（フィリピンに拠点を置くネットワーク）、InterAction（米国の開発NGOアンブレラ）、International Trade Union Confederation（労働組合の国際ネットワーク）、Reality of Aid、SEND Foundation（ガーナ）、Social Watch、Third World Network、UKAN（UK Aid Network）、WIDE（Women in Development Europe）です。また、世界各国より700団体が賛同しました。日本では、日本国際ボランティアセンター（JVC）、JANIC、TICAD市民社会フォーラム（TCSF）、ODA改革ネットワークが賛同団体に名を連ねました。

アクラ後の動きですが、WP-EFFは継続していて、すでに活発な動きをみせています。5つのクラスター（オーナーシップと説明責任、被援助国のカントリーシステムの強化、透明かつ責任ある援助、パリ宣言とAAAの実施状況のモニタリング、被援助国中心の成果マネジメント）で作業を開始しています。アドバイザリーグループは解消し、代わりに、ワーキングパーティーにCSOが参加しています。今まではオブザーバーでしたが、正式メンバーとなりました。この意味は大きいと思います。

加えて、関連のイニシアチブをいくつかご紹介しますと、IATI（International Aid Transparency Initiative）が立ち上がっています。これは英国国際開発省（DFID）主導で動いている、援助の透明化のためのイニシアチブです。国連開発協力フォーラム（UNDCF）は、経済社会理事会（ECOSOC）が立ち上げたものですが、2008年に第1回会議を行っています、2010年に第2回会議があります。援助に関する国際社会の議論を、ドナー国の集まりであるOECD/DACが主導していることについては、市民社会を中心に疑問の声が多く、国連への期待が高くなっています。

CDDE（Capacity Development for Development Effectiveness）は、国連開発計画（UNDP）、世界銀行、アジア開発銀行、日本政府などが支援しています。

市民社会の動きとしては、ISGがBACG（Better Aid Coordinating Group）に改組・改称しました。共同議長がワーキングパーティーのメンバーになっています。また、オープン・フォーラム（Open Forum for CSO Development Effectiveness）が始動しています。BACGが政策提言の母体だとすれば、オープン・フォーラムは、CSO側の「援助効果」を問うイニシアチブです。また、援助モニターを長く行っているReality of AidはBACGとの連携のもと国別のコンサルテーションを計画しています。ほかにも、IATIやUNDCFにも市民社会からの参加を確保するなど、多種多様な動きがあります。

市民社会側の動きのなかからもっとも進んでいるのはオープン・フォーラムでしょう。情報開示もされており、ウェブに多くの情報がアップされています。AAAの20項に、「CSOを開発主体として認知する」とうたわれており、これを根拠に、CSOが力量を最大限発揮できるような環境整備を提唱しています。また、援助効果を開発効果へと進化・深化させることが大きな論点です。開発効果の考え方は新しいので、どうあるべきかという指標を作りながら、自分たちの事業が成果を上げているのかを測っていこうとしています。

これが今までの流れです。市民社会側の課題としては、イニシアチブが多様化しており、どれに選択・集

中すればいい結果が得られるのか、継続的に判断を迫られています。また、多様な CSO の意見を集約し、貧困者主体の対話をいかに確立するのかが、CSO としての活動の根幹であり、努力を怠ってはならないものです。さらに CSO 内部の情報流通、意思決定の民主化、透明化は、つねに課題となります。活動の資金源では、北欧、カナダ、英国などのドナーの資金のプール化が行われていて、現在の見通しでは 350 万ドル程度の資金が確保される見込みです。

最後に、日本の NGO の関わりについてですが、この部分に関してはおふたりのコメンテーターからのご意見をうかがいたいと思います。私からは、まず、ドナー国日本の CSO という海外からの期待があります。さらに、DAC ピア・レビューなどを通じた、日本の ODA 評価へのインプットや、Reality of Aid、GCAP などを通じたアドボカシー、中国・韓国など東アジアの域内 CSO 連携などが期待されるのではないのでしょうか。

アクラ後の複数の CSO のネットワークは、援助アーキテクチャーの改革努力への関与を意味します。また、もうすこし広い「開発効果」の観点から、ほかのグループへの参加もあるでしょう。ドーハ NGO グループでは、開発資金プロセス (FfD、Financing for Development) の動きが活発化しています。また、民間資金、インパクト評価などの流れもあります。

以上です。

## コメント

### 高橋 清貴 (ODA 改革ネットワーク)

みなさん、こんばんは。JVC (日本国際ボランティアセンター) に所属しているほか、恵泉女子大で教鞭をとっています。ODA 改革ネットではコーディネーターをしています。今日ここにいるのは、Reality of Aid と ODA 改革ネットとのつながりが深い関係があるからです。フィリピンでかつてマルコス疑惑がありました。それを機に、日本の ODA をウォッチしていくべきではないかということで、95 年に ODA 改革ネットが立ち上がりました。現在は、新しい JICA の環境ガイドラインに関する活動をしています。

私たちが一貫して思っているのは、日本の ODA にはビジョン・理念が欠けているということです。JICA、JBIC などとも対話しているが、責任の所在がよくわからないのが問題です。誰に言えばいいのかわからない。説明責任が重要です。ODA 基本法の提案もしています。理念をはっきりもつこと、責任の所在・説明責任の明確化、国会の関与、住民主体の援助などを主張しています。

今回のアクラで、こういったことが実現できないかということで関わってきました。Reality of Aid の 3 月のアジアの地域会合に参加しました。16 カ国から 40 名ほどの NGO 関係者が集まって議論しました。また、IATI の意味や、国連の関与、環境・人権の問題、ジェンダーの問題などは不可欠な議論です。国連改革パブリックフォーラムをやっていますが、国連開発協力フォーラム (UNDCF) の議論も重要です。

アジアの会議については、ポスト・アクラでどういうことが行われているのかについて、報告が行われました。たとえばモンゴルでは人身売買の問題があり、人権が問題の場所に ODA が入っても意味がないのではないかという意見でした。インドネシアでは、ジャカルタ宣言では全然市民社会の参加がなかった。また、人権侵害も多く、ドナーの説明責任が果たされていない。援助の議論もあるけれど、人権意識が非常にアジアでは高いという感じがしました。そこが、援助効果の議論でどうなるか。具体的な改革案としては、透明性の向上と、コンサルテーションの確保です。日本の CSO としてどう取り組んでいるのかということ、外務省・財務省との定期協議などはやっていますが、日本を出ると日本が何をやっているのかわからない。これ

が問題です。

IATI が生まれましたが、DFID と北欧諸国の主導です。援助の情報を英語だけではなく、現地語で提供できるか。道路を作るときにも、事前に現地に情報公開していくことが議論されています。実際には、難しい。お金の問題、翻訳、情報公開にともなう人員配置など、コストがかかります。これに日本政府はまだ入っていません。情報公開や透明性向上は重要だということで、予算配分をきちんとすることが大事ではないでしょうか。

国連についてですが、技術論ばかりしてはだめで、人権の観点が重要であると思います。開発フォーラムでは、これまで参加できなかった国会・地方議員が参加できます。相互の説明責任をどう高めていくのか、国連 DCF のこれからの課題ではないでしょうか。市民社会の期待でもあります。

もうひとつ、3月のアジアの Reality of Aid の会議では、コンサルテーションの場がきちんとできていないことが指摘されていました。これをどうしたらいいのか。日本の ODA に関して、現地の NGO がどのように参画・コンサルテーションできるのか。そういうことを日本政府に働きかけながら、日本の ODA の透明性を高めていきたいと思います。

私たちは、3つのホショウということを行っています。行き過ぎた経済成長の補償。社会保障。地球社会の将来の保証。そういう ODA の観点に、今回の援助効果の議論において、近づいていっていかれると思います。英国の開発シンクタンクである ODI(Overseas Development Institute)でもそういう議論があります。援助アーキテクチャーの根本的な問い直しが行われています。



#### 下澤 嶽 (JANIC : 国際協力 NGO センター)

下澤です。今日は JANIC の援助効果に関する活動をご紹介します。JANIC では、2009 年度の政策提言活動として、MDG s、援助効果、環境 NGO との連携などを課題としています。なぜ JANIC が援助効果をやるのかですが、きっかけは、昨年のサミットプロセスで多くの NGO と協働し、国際 NGO から政策提言の領域で多様な刺激を受けたことです。例えば 2008 年の洞爺湖サミットにおける NGO の提言活動では、提言の多くが MDG s の枠内で整理されていました。また MDG s の目標が十分達成されていないことも実感しました。

次に、MDG s で援助の量だけを考えてはだめじゃないかという議論も目の当たりにしました。2005 年にパリで宣言された、「援助効果」の進捗をもっとしっかりの日本国内で考えていけないと考えています。JANIC は、2005 年のパリ会議に参加していて、署名もしています。世界の貧困問題を考えるためには、援助効果と MDG s はセットではないかと思っています。

パリ宣言後に、OECD から参加の要請もあり、2 回目のハイレベル閣僚会議にも参加し、アクラ会議には JANIC 理事の熊岡さん、JANIC 会員の遠藤さんが参加しました。JANIC 会員でパリ在住の本田さんにも協力してもらっていました。

2008 年の時点では、援助効果に関して日本政府は消極的な姿勢だったと感じていました。オタワの会議には人も派遣しなかったようです。その後、アクラの前に外務省と NGO 合同で勉強会を 3 回行って、対話

を進めてきました。

2011年までに、NGOによる援助効果について対話を促進していこうということで、JANICは知見のある方々で助言委員会を組織しました。目的のひとつは、日本のODA機関との対話の場をつくることと、NGOの意見集約をすること。2つめはCSO自身の援助効果の議論する場をつくること、3つめはアジアや欧米の市民社会の援助効果の議論とつなぐこと、4つめは関連した国際会議での参加です。一連の活動に必要な資金の獲得は厳しいですが、日本政府との対話と、日本のNGOの援助効果に関する議論については、資金がなくともやりたいと思っています。

助言委員会は全員日本人の方で、NGOや研究者など、23名です。JANICの事業に助言をする委員会です。日本の市民社会を代表するというわけではないですが、論客がそろっていると思います。

第1回の助言委員会が先日あったのですが、いろんな議論がありましたが、ひとつは、CSOに関する援助効果議論は内容が拡散するのでいいのではないかと、日本のODAの援助効果議論に集中すべきではないか、また、援助効果は国家による援助を正当化する部分がある注意すべき、アドボカシーの一本化は危ない、多様なチャネルが重要ではないか、などの意見がありました。

政府との意見交換の場についてですが、これまでNGOは外務省と定期協議会を継続しており、そこで援助効果を議論するタスクフォースを設けるということを考えています。



## Q&A、ディスカッション

### ■参加者

今田さんの資料4ページめのところで、「開発効果」とはどういう想定なのか。定義が多様な気がする。日本政府の場合は、違う意味で使っている。どういうキャパシティ・ディベロップメントのための開発効果なのか。南のCSOとの連携、特に Reality of Aid とのつながりについてはどうなのか。

### ■参加者

この場をもう少し効果的にするために話したい。外務省で援助をやってきた。評価について気になったのは、政策評価書を作ったことがあるが、詳細に作ろうと思うと700ページくらいになってしまう。これで



帰ってきたコメントは、こんなことをやっているんだったら仕事をせよというコメントが帰ってきた。意見はまったくこない。NGO はいつも政府との緊張関係があるだろうが、選択と集中が必要だ。指標情報の洪水になってしまうのではないか。ODA 基本法は意味がないのではないか。理念はドグマ。その議論をしても時間を取られるだけではないか。

■参加者

具体的な軸を出していくことが必要ではないか。たとえば農業。援助は、その国の開発を問い直すこと。どういう評価をされるのかというときに、具体的な例があると見えてくる。また、基本法は、使い方によってはいろんなやり方で運用できる。最初の入口になると思うし、重要である。

■参加者

日本の NGO は現場が忙しいが、お金をかけなくても、日本の大使館などと対話はできるのではないか。

■今田

UNDCF については高橋さんにかなり補足していただいた。援助関係者で、開発効果に関する議論が高まっていることは間違いない。限られたなかで、いかに NGO が関与できるか。一般レベルではまだ認識が低いかもしれないが、時代の要請としては、多様な開発アクターがいるなかで、どんな成果があるのかが問われている。お金の付け方も変わってくるだろう。開発効果にせよ、成果マネジメントをしっかりやっていくことが認識の深まりにつながるだろう。

■高橋

ご指摘のように、Reality of Aid がどこまで南を代表しているのかという疑問はあっていいと思う。一方で現在、過渡期にあるところ、アジアの中でも足並みがそろっているわけではない。先ほどのコメント(ODA 評価について)は、わかりますが、NGO としてはだから情報公開しなくていいというふうには言えない。環境ガイドラインなど、言葉の使い方でも議論は尽きない。アクラの議論もたくさんあるが、それはやるしかないのではないか。場は必要だし、オープンであるべきではないか。基本法については、それを議論する中で、ODA に関する議論も高まるだろう。英国は基本法がある。農業政策などからはじめてはどうか、ということ、その通りだと思う。保健セクターなどでは始まっている。

■下澤

論点整理が続いているが、それは続けるべきだと思う。先進国だけで援助調整が行なわれるのは健全ではない。南の国の視点、現場の視点で捉えなおす必要がある。そのためにも、開発途上国の具体的なケーススタディを積み重ねたい。

■今田

情報の洪水は、あるべきではないかと思っている。情報が出ないことには確認しようがない。CSO の役割として、情報の洪水のなかから重要な論点や議論を取り上げ、加工・分析して伝えることがある。現場の声と、国際会議の議論と、その間の介在者が必要ではないか。ただ、議論の複雑化にともない、いくつかの加工ステージを経ないと、話が通じない世界になりつつある。

■高橋

日本政府の開発効果の概念は、持続的な経済成長である。キャパシティ・ディベロップメントと経済成長への援助、それが自助努力につながると。

■参加者

援助効果と開発効果の認識の違いについて、私たちはどの程度認識しておいたほうがいいのだろうか。そこにトラップはないのか。日本は、援助はやっているが、効果が発現しないという理屈に使われないか。私たちの責任がばやけないか。「援助・開発効果」と呼んだほうがいいのではないか。

■参加者

現場でやっている、たとえばネパールの5カ年計画に現地の人々の声が反映されているのかどうか。援助をどうするのかという議論と一緒に、こうしたことを考えないといけない。

■参加者

援助協調の名のもとに、網の目のような枠組みがあるが、援助協調の動きが逆に効率性を弱めているのではないかと感じる。タンザニア、ケニアなど。AAAは、JICAではまともに取り合ってもらえない、横目に見ているという感覚があるだろう。数値目標をやろうとすると、仕事ができなくなる。日本の援助の新しいやり方を考えないといけない。また、脆弱国家への援助の問題がある。相手国政府、力が弱い国の場合はどうするのか。こうした現状も考えないといけない。

■今田

南の国とはだれなのかの問題がある。南の国で民意を反映するにはどうしたらいいのか。南の国、市民社会がオーナーですすめていくこと。南のガバナンスの問題に踏み込まないと、援助関係者は意味がないのではないかと、これを北のNGOをどう考えるのかということ、等々。

■高橋

Reality of Aidでもそうした南のオーナーシップの議論はある。しかし、具体的にどうしていくのかということでは、まだ理念止まりである。迅速性という点では、確かにガイドラインは壁になる。時間がかかってしまう。どう見るとということでは、援助の実施の効果の問題だけではない。早ければいいものではない。何のための援助なのかということが重要である。援助協調の話でいうと、援助の比較優位の議論はある。役割分担。一方、情報公開とか透明性などの共通のスタンダードの議論はあるだろう。この議論をやり続ける必要がある。

■下澤

開発途上国のデザインを無視して援助をやることは不可能だと思う。援助機関の機能を、分権化していく必要がある。具体的なケーススタディが必要ではないか。

■今田

大事なトピックであると思うので、これからもインプットをいただきたい。みなさん、今日はありがとうございました。



「開発効果の潮流と市民社会の動向」セミナー報告（2009年7月）

- 文責 CSO ネットワーク
- 編集 高木 晶弘（リサーチフェロー）

CSO ネットワーク

<http://www.csonj.org>

〒108-0023 東京都港区芝浦 3-3-6 CIC-601 大阪大学東京オフィス内

TEL: 03-3457-1165 FAX: 03-5440-9114 Email: [info@csonj.org](mailto:info@csonj.org)