

NGO/外務省 援助効果意見交換会（第6回会議）
議事録

- 1 日時： 平成23年11月18日（金） 午前11時～12時
- 2 場所： 外務省会議室886号
- 3 参加者： NGO側13名、外務省4名
- 4 司会： JANIC理事長 大橋 正明

- 5 議事次第：
 - (1) 第4回援助効果向上にかかるハイレベルフォーラム（釜山 HLF）について（55分）
 - NGOからの質問 15分
 - (ア) グローバル・モニタリング枠組みについて
（オックスファム・ジャパン：山田 太雲）
 - (イ) グローバル・モニタリング枠組み
および釜山後の国内におけるモニタリング体制について
（ODA 改革ネット：高橋 清貴）
 - (ウ) 民主的オーナーシップ および 釜山開催中の要望について
（国際協力NGO センター：水澤 恵）
 - 外務省回答および意見交換 40分
 - (2) 釜山後の援助効果意見交換会の在り方について 5分

6 議事録

JANIC 大橋：

今回は司会を特に設定していなかったもので、よろしければ私が進行役をやらせていただきたい。時間が限られているので早速本題に入りたい。今日の流れとしてはオックスファムの山田さん、ODA 改革ネットの高橋さん、JANICの水澤の3名がそれぞれ事前にお送りした質問をし、それに応えていただくという形としたい。それでは、まずは山田さんお願いします。

- (1) 第4回援助効果向上にかかるハイレベルフォーラム（釜山 HLF）について

【NGOからの質問】

オックスファム・ジャパン 山田：

私と高橋さんからは釜山後のモニタリングの枠組みや体制について質問したい。お送りしている一枚紙の1と2を見ていただきたい。今後グローバルレベルのモニタリングを各国レベルで強化させると同時に継続発展させる必要があ

る。パリ指標は問題がありつつも援助効果を高めてきた。PD や AAA の妥当性は伝統ドナーのみならず全ての開発協力主体に当てはまる。各国レベルでのモニタリングや援助効果の向上についてはグローバルモニタリングレポートの存在が後ろ盾になってきたことを考えると、これを維持する必要がある。日本の NGO としても ODA のあり方検討なども基本的には合致するものと支持している。これらをすすめるためにもグローバルレベルでのモニタリングは必要。

カントリーレベルだけでモニタリングをやると、途上国が多くのドナーと国際的な根拠がない中でやることになり、これはまさに donor driven といえる。このことを懸念している。グローバルレベルのモニタリングを維持して欲しい。

具体的な質問に移りたい。最終的な BOD の中に PD と AAA の指標は変えてもいいが、これらの指標に基づいた進捗の定期的なグローバルモニタリングを釜山後にもやるという文言を盛り込むことを日本政府として支持していただけないか。

2 番目の質問。釜山後に具体的な指標やモニタリングプロセスを 2012 年 6 月までに決めることになっている。このために技術的作業部会を作り、DAC ドナー、非ドナー、CSO など、様々なステークホルダーが対等な代表権をもって議論をすることを BOD に盛り込むことを支持できるか。

ODA 改革ネット 高橋：

質問は事前に渡っているので説明は省きたい。前回のパリ宣言、パリ HLF のとき、日本政府は援助効果向上のためのわが国の行動計画をだした。援助効果へのコミットメントを示す意味でも、ああいう形で釜山の会議を踏まえて、今回も行動計画を出すべきではないか。もし出すというのであれば内容について意見交換がしたい。例えばパリの 5 原則の中で日本の場合、相互説明責任、調和化が弱いという評価レポートが出ている。そのあたりをしっかりとやるということにするとか、人権や環境、ジェンダーという新しい枠組みについても釜山で取り上げられると思うので、こういう点についても日本政府の考えを聞きたい。

4 番の質問について。今後定められるであろう指標のために、国内で議論をしっかりとしていく必要がある。また、その意味でも、もし日本が行動計画を出すのであればタイミングが大事。釜山 HLF があったときにしっかり時間をおかずに出すということが大事。釜山前に CSO と話す時間は限られているので、今日質問したい。

また、これは追加だが、CSO on the Road to Busan をお配りしているが、国際レベルで Open Forum、BetterAid という 2 つの枠組みがあり釜山に向けて提言を出している。これはサマリーだが、4 点を提言している。ODA 改革ネットも

含めて、日本の CSO もこれにサインアップしているのでこういう論点もあるということを知っておいていただきたい。一つ目は、しっかりコミットすること。二つ目は、人権の重視。三つ目は、CSO の参加。そして4つ目が、援助アーキテクチャーについて。ぜひ、これらを踏まえて釜山でしっかりと議論して欲しい。

JANIC 水澤 :

民主的オーナーシップについて3点質問する。またプサン期間中の意見交換についてお話したい。相手国のオーナーシップは日本政府として重視しているということだが、パリ宣言の第三者評価で指摘されたように、現場で活躍されている職員の方々がパリ宣言やAAAの内容を知らないということがある。日本政府としてどういう形で民主的オーナーシップをすすめていくのか。現地のODAタスクフォースで、地域によってはCSOを含む形で対話を持っていただいている。日本のNGOが全く入っていない地域もあるので難しい部分もあるが、入っているところに関しては私たち日本のNGOも関与しながら現地の市民社会と日本政府との対話を促進していきたい。

2点目。CSO政策環境をどのように日本政府として実施していくのか。先ほど申し上げた現場での対応が重要だと考える。例えばプログラムアプローチのときにCSOが入ってくることが大事。また、途上国のCSO/NGO関係者のビザが下りないことは象徴的な問題。日本政府としてきちんとenableing environmentを保障するようにしてほしい。

3点目。イスタンブール原則について、先日韓国政府がエンドースして、各国にもエンドースを促している。日本政府にもエンドースをお願いしたい。日本の大使館員はPD、AAAを知らないという状況もあるので、これに賛同し、キャンペーンなどを展開し周知を図ってほしい。もし日本政府として賛同が難しいというのならば、懸念点も教えていただきたい。

最後に釜山HLF中の対話について。釜山前、釜山中のどこかのタイミングで2回程度はお願いしたい。お互いの連絡先を伝え合い、現地での情報を共有したい。団長、シェルパを含め誰が行くのかも改めて教えていただきたい。

【外務省回答および意見交換】

外務省 横田 :

幅広いご質問をありがとうございました。本題に入る前に「難民を助ける会」の堀江さんもお越しなので、お悔やみと共に近内さんの一日も早い回復を祈っていることをお伝えしたい。

11日のシンポジウムでも大変お世話になりどうもありがとうございました。

我々の越川局長も NGO とこういう機会が得できてよかったといていたし、西村先生も NGO とできて画期的だったと言っていた。準備過程は NGO に委託のような形になって申し訳なかったが、時間通りすすんでよかった。

本題に入る。まず、シェルパ会合の 2 回目がパリで行なわれており、和田参事官が参加している。段取り的にはシェルパ会合はこれで終わり。つまり最終文書はまとまるということになる。今回でまとまらなかったらどうするのかというのがあるが、パリでシェルパ間で決めるとのことだと思ふ。各国とも釜山本番前までには文書に合意するということで大方向の一致はあると思ふ。釜山でも NGO と会合を持たせていただきたいが、私自身の経験だとあまり文言交渉が現場で行なわれているわけではないこと、本会合はセレモニーのようなかんじで進むことを理解していただきたい。その場合、交渉に関する意見交換にはならない。

釜山の成果文書における PD、AAA についての言及だが、BOD4 ではパラ 5. 30 でパリ、アクラへのコミットを再確認することが書かれている。交渉中から各国の中で懸念が出されていたので、きちんと文書化されている。

指標について、最新のドラフトではパラ 30、31 になるがこれから考えていくということになるのだろう。指標と言ってもパリ、アクラの指標とまったく違うものになるのではなく、それをベースに考えるのだろう。シェルパ会合の中でも指標についてのアイデアを出している国があると聞いている。しかしどういう指標でやるかということは釜山では決まらない。釜山後に引き続き検討するということになるのだろう。指標を作るグループについては、作業部会設置の提案もあったが、文書上には明記されておらず、まだよくわからない。ひょっとするとパリで今話しているのかもしれない。成果文書上は半年くらいかけて話すことになっているのでそうなのだろう。

高橋さんから質問のあった行動計画について、パリの時にはしっかりしたものを作ったが、今回は準備していない。これは特段理由があってというわけではなく、PD、AAA をないものにしようという意図があるものでもない。

指標を作るに当たって国内でどうするのかという質問だが、今のところは” No idea” である。グローバルなレベルでどうなるかをみてから検討したい。

CSO との関係では、釜山の最終ドラフトは第 2 ドラフトまで CSO のパラがなかったが、第 3 からは独立した CSO のパラができ、多様なアクターの一員として CSO がきちっと位置づけられた。水澤さんの質問にもあったシェムリアップ、イスタンブールも明示されており、これも CSO にとっては相当の前進だろう。

民主的オーナーシップについて。オーナーシップは途上国側だけのものではないが主に途上国側が一生懸命やっている。政府だけでなくいろいろな人が入らなければならないのはその通り。これまでの交渉で democratic がついたり、

inclusive がついたりしてきたが、少なくとも多様なアクターを含んだオーナーシップでなければならないというのはわれわれも同意するところである。

パリなりアクラの中身がきちんと広く伝わっていないのは我々の反省点。指標の議論でもグローバルの指標は簡単にしてローカルなレベルをきちんとしようということになっているので、ますますローカルなレベルで概念を把握することが重要になる。釜山後、TV 会議のような形で各国の大使館に成果を報告する機会を設ける予定がある。(アレンジ中)

政策環境についても日本政府としてもやっていきたい。ビザなどの個別な問題があればご相談いただきたい。

釜山での意見交換はぜひさせていただきたい。ただ会合中はどういう動きになるかまだ分からないので今の段階でいつ、どこでは決められない。電話で連絡を取り合って決めるのが良いかと思う。日付、時間によっては、政治家がいるときだとそちらを優先せざるを得ないが、適宜連絡を取ってということにさせていただきたい。

代表団として釜山に行く団長はまだ決まっていない。政治レベルに来ていただきたいと思っているが、まだ決まっていない。もうご承知おきの通り国会開催中であるので、きちんと整理しないと決められない。高い政治レベルに来ていただきたくお願いしている。

JANIC 大橋：いつごろ決まるか分かるか。

外務省 横田：わからない。近々に決まればいいが調整中である。私も現場に行くが、あとはシェルパ、外務省、JICA、財務省から構成される。

オックスファム・ジャパン 山田：

引き続き同じテーマで聞きたい。パラ 30、31 に関連して質問したい。1 つは事実確認として、今 BOD4 の中で () になっていないものはもう決まったことと考えてよいのかということ。日本政府はパラ 30、31 についてどう考えているのかも併せて聞きたい。

30 の B でインディケーターについて触れられているが、どういう形なのかは () 扱いとなっている。これについて日本の政府がどう考えているか伺いたい。ホンジュラスやルワンダが指標案を出していると思うが、BetterAid もホンジュラスとルワンダと違う独自の指標案を出している。PD、AAA の内容を反映したものを limited でない形で貫かれていると思うが、日本の姿勢はどのようなのか。

ODA 改革ネット 高橋：

日本としての独自の行動計画は考えていないとのこと。個人的意見になってしまうが、やはり作ったほうが良いと思う。これはコミットメントを日本がどういう形で表現するかという問題。もし作らないのであれば、コミットメントをどう考えているのか、釜山成果文書をどう実現しようとするのか伺いたい。国際と国内二つの面でのコミットメントがある。アメリカはクリントンも来るということで、しっかりやろうする意気込みが見える。一方、日本の国内的では、援助関係者の中でも「パリ宣言」を多くの人が良くわからないという現状がある。そういう中で、きちんとやっていくためには行動計画が必要なのではないか。恐らく、これからアジアにおける人権状況はいろいろな意味で変わるだろう。こういうときに日本がアメリカとは違って軍事的な手段ではなく援助で安全保障をするという、「人間の安全保障」の内実化が重要になるだろう。

JANIC 水澤 :

会合中に意見交換の機会をもつていただけるとのこと、ありがとうございます。もう一度イスタンブール原則について聞きたい。BOD4 のなかで取り上げられている CSO にとって前進であるが、日本政府にも独自にエンドースして欲しい。ウェブでの広報なども有効である。現場の人たちと TV 会議する際にもイスタンブール原則について触れていただけないか。

JANIC 大橋 :

付け加えると、現地の大使館のタスクフォースでこれを共有していただけないかと思っている。

JANIC 遠藤 :

高橋さん関連で 1 点。行動計画について、パリ宣言の指標をどう実現するかについての行動計画があった。今回はグローバルなモニタリング指標が決まっていけないので、まだ指標ができないというのは理解できる。ただ、半年の間に指標の議論が行なわれるということなので、できあがったときには行動計画のような具体的な方針中身を提示して欲しい。

アゲンスト・マラリア基金 渡邊 :

今までの議論の中で出たパリ合意の原則について現地の理解がすすんでいないということは、私もルワンダの UNDP で働いていたときに感じていたこと。原則が普段のオペレーションに反映されていない。例えば JICA が原則を反映するのであれば、継続的な枠組みにしていかなければならない。そうしないと原則は一過性のものになってしまう。

外務省 横田：

BOD4 の（ ）にはっていない部分にも合意のされていないところがある。なぜ入っていないのかはよくわからない。特段はっていないからといって合意されているわけではない。逆のケースもありうる。

オックスファム 山田：

（ ）に入っていないものでもこれは許せないというのがあれば教えて欲しい。

外務省 横田：

具体的にどれということではないが、例えばグローバルパートナーシップはシェルパ前の議論では少なくともコンセンサスではなかったし、反対する国は少なくなかった。議論することもなくそのままのこっている。なぜか疑問だが、（ ）には言っているか否かはひとつの目安。

パラ 30、31 に対する考えだが、指標については各国のコンセンサスと同じで、グローバルを少なくしてローカルをきちっとみていく。limited を入れるのかいれないのかという話だが、我々はいれるべきと考えている。これも今日決まるのだと思うが、我々はその方向で交渉している。

結果を公表する頻度については、ドラフトでは毎年やることになっている。この辺はそれぞれ考え方があってはと思うが、毎年では頻繁すぎるのではというのが我々の相場観。毎年でだめだというわけではないが、毎年になると進展が見えにくいのではないかと。ただし、特段強くこだわるものではない。

指標については、釜山が終わった後に話し合われるが、今ルワンダ、ホンジュラス、Betteraid、Oxfam から案が出ている。基本的な考えは、パリ、アクラの 12、14 指標があるが、あまり指標の数値をみて一喜一憂するのはどうかと思っている。最終的な文書にも残っているが、指標がだめだとはっていない。きちんと成果があがっているかが分かる形に力点を置いていくべきだろうと思っている。

高橋さんの行動計画を作るべきという指摘、ありがとうございます。力不足で申し訳ないが、国内的にも国際的にもよいというのはその通り。しかし今のところ、作っているということではないし、作る考えもない。ご指摘はその通りで、見える化等、日本は透明性を含め色々やっているが、日本語でやっていると外国からは不透明だと思われる。言語では悔しい思いをしている。問題意識は持っており、やっていかなければと思っている。実務的に手が回らないのが現状。

イスタンブール原則、シェムリアップ合意のエンドースについては、これま

でもいつてきたように合意内容に問題があるとは思っていない。イスタンブールもシェムリアップ合意も政府が入って合意されたわけではないが、中身は国連の場等で話し合われてきたものに沿っているので問題ない。ぜひ賛同できるものだと思っている。ただこれまで例がないので、エンドースすることは考えていない。

行動計画の具体的な中身については指標が出来てから今後考えることになる。

現地でパリアクラが普及していない、取り組みの中に組み込まれていないという質問だが、たしかにその通りだと思う。先ほど申し上げた TV 会議もそれだけでは不十分で、これから現地が、JICA、大使館においても釜山後どうやって現地に伝えて指標作りに活かすかは頭を悩ませているところである。お答えになっていないかもしれないが問題意識はあるのでこれからきちんと考えて生きたい。ただ現地の負担にもならないように注意したい。

JANIC 遠藤 :

釜山に行って依然として問われる点が 2 点ほどあると思う。前回のアクラ HLF で援助のアンタイド化について各国の CSO が求めてくるもののレベルが上がっている。日本側には政府の主張もありそれに基づいて行動されていると思う。その部分での議論は終わりだと思うが、国際的な議論の中で日本政府の主張は難しいところに来ていると思う。BOD でない部分でもいろいろ問われてくるということは記憶にとどめていただきたい。

IATI について、日本政府として限らない努力をしてきているのは認識しているが、これを IATI に重ねていくことが出来れば外からの見方も違ってくると思う。違いだけでなく、どこまで同じなのかまできちんと説明されると CSO も安心できるのではないか。

アゲンスト・マラリア基金 渡邊 :

日本の ODA の良いところを英語化して発信していくというのは重要。PD の原則の一つである「オーナーシップ」の重視は、日本の援助の「自助努力」の促進とまさに通じるものであり、日本はそのような実績をもっと内外にアピールすべき。現場に行くとドナーコーディネーションに米日仏が反している残念な構図が出来ているので PD でうたわれている原則をきちんとやってきたということを発信するのは重要。日本の ODA もすべてを英語化するのは難しいので、例えばオーナーシップに関わる場所など、選択的にでも翻訳すべき。

オックスファム 山田 :

英語圏の人たちは英語でやっていけば透明だと思い込んでいるのは大きな間

違い。相手国の公用語を使うべき。limited の部分は私たちの提案は数を増やすというわけではなく、PD、AAA、BOD を組み替えて反映するというもの。limited としてあまりにも減らしすぎると全体を反映することは難しくなる。今でさえ PD と AAA のごく一部しか反映していない。日本政府として限定的な数としたときに、どういう風に限定したものにしていくおつもりか。

JANIC 水澤：

パラ 1 の主語について、CSO の扱いがどうなるか交渉状況を教えて欲しい。BOD は CSO もサインするのか。BOD4 のエンドース主体について聞きたい。

ODA 改革ネット 高橋：

援助関係者に「パリ宣言」の内容をどう広めるか考えたい。そういう点で、恐らく日本の CSO も協力できる。カントリー・システムの問題は、現状の日本では人が足りず、色々難しいと思う。「パリ宣言」に従った人がキャリアアップできるようにインセンティブを与える制度などを考えなければならないのではないか。

JANIC 大橋：

室長からは現地で連絡を取り合っただけということだったが、仮だけでも決めておきたい。前回すれ違いが起きたので、お忙しいと思うが話し合いはきちっとやっておかないとボタンの掛け違いがおこる。開催前の晩、途中の晩とか、仮決めできないか。全く同じ意見で政治レベルに団長になっていただきたいが、彼らとの事前でも現地でもいいから対話したい。これについては独自でも働きかけていきたい。

外務省 横田：

アンタイドと透明性の話だが、アンタイドについては各国からの要求をひしひしと感じている。透明性についても遠藤さんの意見に賛成。われわれは役人的にまじめに見るが、全体としては賛成でも困る部分にばかり目が行ってしまう。透明性をやっていないわけではないので、プレゼンの中身を良く考えたい。

発信の重要性のご指摘もその通り。日米仏が援助協調に背中を向けた連合のようになってしまっているが、きちんと発信していきたい。釜山文書でも三角協力という言葉が散見される。我々からすれば、三角協力はずっとつづけてきたので、いまさらという感じ。

これはこれまで説明が不十分だったことの表れ。G20 の場でもビルゲイツの報告書で日本の三角協力がほめられている。地道な広報を続けていきたい。

山田さんの公用語でのやり取りについても全く持って同感。英語＝透明ではない。

limitedについては悩ましいところ。そんなに増やしてもだめだし、少なすぎても全体像が見えなくなる。そこは釜山以降に話し合われることになるだろうが、適切な指標を作るように貢献していきたい。

水澤さんのエンドース主体についての質問だが、いい質問。誰がどこにコミットしているのかわからないということはシェルパ会合でも、またそれ以前からも話されている。パリ、アクラから来ている国は全部コミットするのかなという感じだが、新興国についてはここもあそこも入りませんとなっている。新興国が釜山に来ないと釜山の意味も半減される。CSOとしてもどこにコミットすべきかよく分からない。透明性のところを見ると主語は” We” となっている。IATI も JANIC もやるのか、ということになってしまう。他の主体も皆良くわかっていないのではないか。釜山には民間セクターもくるが、彼らがサインしたからといって世界中の企業が拘束されるわけでもない。問題として認識されているがきちんと整理されていない。

釜山が出来た後、広める上での取り組みには CSO と色々と協力させていただきたい。

事前に会う件については、我々の今の予定が未定ではあるが、会合は 29 日、30 日、1 日、これらが本番。その前にサイドイベントがはじまっている。代表団入りは 28 日の見込み。1 日までいて、2 日に現地を出るという感じになる。1 日に最後までいるとその日のうちに日本には帰れないので。団長、政治レベルはもう少し短く、せいぜい 1 泊になると思う。時間があれば 29 日前に合うことも可能かと思うが、今の段階では本当に分からない。

JANIC 大橋：

28 日に予定してそれを動かしていただくことでどうか。これに加え、30 日の夜か朝にもう一度予定。

外務省 横田：

本件については少し検討させていただきたい。和田シェルパとも相談したい。

(2) 釜山後の援助効果意見交換会の在り方について

JANIC 水澤：

今後のこと、釜山後に援助効果意見交換会を開きたい。日程候補として 12 月 19 日、1 月 13 日あげるがいかがか。

外務省 横田：

我々も CSO との間で援助効果の議論は釜山で終わるわけではないので、このアジェンダはどこかで続いていくし、やっていきたい。ただ意見交換の場となると、我々としては政策協議会、連携推進委員会もあるので、そちらに合流させていただきたい。我々もきちんと意見交換をしたいという思いはあるので、それでどうか。

ODA 改革ネット 高橋：

政策協議会のコーディネーターと話したほうがいいが、他にも議論すべき色々な 이슈がある。フォローアップという段階で、どこまで話すべきかまだ決めていないが、議論すべきだろう。全く扱えないというわけではないが、16 日の政策協議会も議題が詰まってきていて、時間も限られているので、主要ポイントについて、ちゃんと別途 1 回はやりたい。

JANIC 大橋：

主要な議論についてもう一度お話をさせていただけないか、というお願い。

外務省 横田：

我々も検討したが、釜山までというお約束だったので、できれば政策・連携でお願いしたい。

ODA 改革ネット 高橋：

16 日は 3 つあるので時間がきついのではと思う。

外務省 横田：

2 時間あるのならば、そこに入れていただけないか。

JANIC 大橋：

1 議題 20 分くらいかかるので、今回も一意時間かかったことを考えると、やはり別途も受けていただきたいがいかがか。

外務省 横田：

こちら関係課に相談してみる。

ODA 改革ネット 高橋：

1 つのアイデアとしては 16 日の時間を 2 時間 30 分に延長していただくとい

うのもある。

JANIC 大橋：私どもはこの場のほうが、準備が少なくてすむし、直接話ができるのでこの場を継続したい。ほかのアクターがないのでこちらのほうがいい。

以 上