

国際会議参加報告書

援助効果に関する第三回アクラ閣僚級会議

2008年9月2-4日

ガーナ国アクラ市、国際会議場

主催: OECD、世界銀行

及び

援助効果に関する市民社会パラレル・フォーラム

2008年8月31日-9月1日

ガーナ国アクラ市、ガーナ医学大会議場

主催: ガーナ援助効果フォーラム、及び

援助効果に関する市民社会パラレル・プロセスの国際運営グループ

報告者

JANIC: 熊岡路矢

PARC: 越田清和

JANIC/TCSF: 遠藤衛

2008年9月29日

【概要】

援助効果に関する第三回アクラ閣僚級会議(3rd High Level Forum on Aid Effectiveness; 以下、アクラ HLF)が、2008年9月2-4日の日程で、ガーナのアクラ市において開催された。参加者は約1000名となる大規模な国際会議で、ガーナ国際会議場で行われた。主催はOECDと世界銀行によるもので、国連も密接に関係した。市民社会には全体で80名の参加者枠が与えられた。2005年の第二回パリ閣僚級会議では市民社会参加者は14名だったという経緯からは、大きく前進したと言える。

本会議の主な目的は、アクラ行動課題(Accra Agenda for Action、以下 AAA)と呼ばれる、参加国・機関による政治文書の採択であった。この AAA の最終案策定に関して市民社会は、文言の交渉(negotiation)に全く関与を許されなかった。従って、外からの圧力団体の一つとして市民社会は役割を果たしたが、AAA 及びパリ宣言への関与という点で市民社会は依然として蚊帳の外である。

アクラ HLF 自体は、9つの円卓会議(Round Table、以下 RT)が設定されて個別の議論が行われた。全体会議は、主に閣僚級参加者の発言を中心として、具体的な議論には至らなかった。他方、AAA の交渉は、閣僚級及び政府・公的援助機関の限られた参加者によってのみ行われ、一般の参加者はその動向を公式に知ることはできなかった。欧州諸国政府から欧州側 CSO 参加者に非公式に伝えられた AAA の交渉内容によってのみ、我々は AAA の交渉状況を知ることができた。

AAA は、先進的な目標の設定、目標達成期日の設定、という二点で成果が乏しかった。一方、日米政府及び世銀が主張したと言われている、先進的な目標の後退・撤廃については、欧州諸国政府及び途上諸国政府の反対に遭ったため、AAA の大幅な質的後退は避けられたという。先進的な目標とは、アンタイドの実現、被援助国の制度をドナーが利用すること、援助予測性の実現、援助条件の縮小等であり、パリ宣言には既に含まれている内容であるが、そのより一層厳格な適用、及び早期実現という意味である。つまり AAA は、これらの点においてパリ宣言よりも若干の進展があったという程度である。他方、新興援助ドナー、南南協力、一般財政支援で取りこぼされる分野、企業の社会的責任等の新しい点が盛り込まれ、より幅広いアクターと分野の認識が進んだと言える。

日本の市民社会としては、アクラ HLF における日本政府の行動について、今後、政府に対して説明を求めていく必要がある。また、今回採択された AAA の確実な実施を求めるために、市民社会組織を含む AAA のモニタリング体制の確立を急ぐ必要がある。他方、アクラ HLF に先立つ二日間、同じくアクラ市で開催された援助効果に関する市民社会パラレル・フォーラム(以下 CSO パラレル・フォーラム)で指摘された、CSO の援助効果議論に関して、日本の CSO として具体的な作業を始める段階に来ている。これら諸点の実施のために、資金調達、人材確保、組織化の検討が急がれる。

目次

概要	1
1. CSO パラレル・フォーラムの概要	3
1-1. フォーラムの概要	
1-2. フォーラムで議論された主な内容	
1-3. フォーラムで採択された市民社会の声明	
2. アクラ HLF の概要	9
2-1. アクラ HLF の概要	
2-2. 円卓会議 (RT) の概要	
2-3. アクラ HLF で議論された主な内容	
3. AAA の概要	15
3-1. AAA の交渉に関して HLF 内で聞かれた状況	
3-2. AAA の内容	
3-3. AAA の問題点、今後に向けた課題	
4. 今後の課題	21
4-1. 援助効果議論における日本の CSO の状況	
4-2. AAA 及びパリ宣言についてのフォローアップ	
4-3. 日本の CSO として今後実施すべき事項	
添付資料	
1. AAA 最終版	
2. Better Aid によるアクラ HLF 直前の声明	
3. Better Aid によるアクラ HLF 直後のプレスリリース	
3. CONCORD によるアクラ HLF 直後のプレスリリース	
4. 英 Financial Times の記事	
5. 日本の CSO5 団体による緊急声明案	

1. CSO パラレル・フォーラムの概要

1-1. フォーラムの概要

援助効果に関する市民社会パラレル・フォーラム(The CSO Parallel Conference on Aid Effectiveness; 以下 CSO パラレル・フォーラム)が、2008年8月31日-9月1日の日程で、ガーナ国アクラ市、ガーナ医学大会議場で行われた。主催は、ガーナ援助効果フォーラム(Ghana Aid Effectiveness Forum)及び、援助効果に関する市民社会パラレル・プロセスの国際運営グループ(International Steering Group of the SCO Parallel Process on Aid Effectiveness)であった。参加者は当初400名ほどと言われたが、実際に開始されるとその参加者数がおおよそ700名であるということが発表され、その数の膨大さが認識された。また会議中、フランス語及びスペイン語の発言者も数多くおり、まさに全世界的なCSO会合であったことが印象的である。

二日間の会議の主な目標は、9月2-4日に行われる第三回アクラ閣僚級会議(3rd High Level Forum on Aid Effectiveness; 以下、アクラ HLF)に対して、どのようなインプットが市民社会として行えるのかについて議論し、それをCSO声明という形でまとめることである。また、アクラ HLF で実施される予定の9つの円卓会議(Round Table、以下 RT)に対して、個別にどのようなインプットが可能かということについて具体的に議論することである。これ以外に、関連する事項についての小規模なセッションが数多く開かれた。

この会議の参加者は、国連人権高等弁務官のマリー・ロビンソン氏を始め、ガーナ政府の大蔵大臣、政府間を含めた援助効果ワーキング・パーティ議長のヤン・セダーグレン氏、CSO アドバイザリー・グループのメンバー国としてカナダ海外援助庁 CIDA のスティーブン・ウォーラス氏等が見られた。また、CSO 側参加者としては、主催グループから IBON のトニー・トゥーヤン氏、CIVICUS のクミ・ナイドゥ氏、その他多数が参加した。

日本 CSO からは、JANIC 理事の熊岡路矢、PARC の越田清和、JANIC/TCSF の遠藤衛の三名が参加した。熊岡は世界銀行から旅費・滞在費が支出され、越田及び遠藤は UNDP から旅費・滞在費が後払いされる条件での出席である。日本の CSO ではないが、南ア CSO の CIVICUC から今田克司氏が参加した。

1-2. フォーラムで議論された主な内容

【円卓会議(ラウンドテーブル)についての概要】

CSO パラレル・フォーラムでは、アクラ HLF が始まった時の9つのラウンドテーブル(RT)でどのように CSO が発言していくのかについて、それぞれ9つのテーマについて意見を集約するという作業が行われた。RT への主なメッセージを大幅に単純化するとすれば、次の点が話し合われたと言え

る。以下、各 RT で指摘された点の概要を示す。

RT1: オーナーシップ

民主的オーナーシップの確立と、援助プロセスへの市民社会の一層の関与。人権、ジェンダー平等、環境持続性という視点が含まれる必要がある。

RT2: 整合化 (Alignment)

パリ宣言の整合化目標はほとんど達成されておらず、アンタイド化等含めてドナーによる一層の努力が必要。被援助国政府の制度を援助が利用すること (use of country system) が必須でこれを高める必要があると共に、技術協力が 100% 開発途上国の主導となることが重要。

RT3: 調和化 (Harmonization)、

一層の調和化の促進と、そのプロセスへの市民社会の関与。そこで取りこぼされるセクター (orphan sectors) 等への配慮が重要。一般財政支援が万能の援助方法ではない。一般財政支援やセクターワイドアプローチを全体として監視するための機関や制度が必要。また CSO への支援も増やすべき。

RT4: 開発成果 (Managing for Development Result)

開発成果については、MDGs、人権等の重要な世界的目標の実現を目指すという明確な目標設定が必要。その計測については、国レベル、国際レベルで、全てのステークホルダーが関与することが重要で、特に、市民社会や身障者を含む弱い立場の人々の参加が重要。モニタリングは、独立の機関が行い、差別無く行われなければならない。また、短期の評価でなく、開発成果は長期に渡って発現することから、長期の取り組みが必要。

RT5: 相互説明責任 (Mutual Accountability)

上向きの説明責任 (upward accountability) が多過ぎ、市民に対する説明が重要。包括的説明責任は二つのレベルがあり、国内レベルと国際レベルがあり、それぞれの特徴に応じて市民社会や国際機関が関与するシステムが必要。民間セクターや天然資源を採掘する企業の情報開示も重要。開発途上国が真に開発の主体となるような説明責任のシステムになることが肝心。

RT6: 援助効果への市民社会の役割

市民社会は多様な参加者により成り立っていることを認識しなければならない。また、労働組合や女性の権利を主張するものなど、市民社会のアドボカシーの役割を認識する必要がある。その中で、民主主義は非常に重要な意味があり、ドナー及び途上国は、市民社会がより効果的に開発活動に参加できるようにするために、制度等の環境を整えると共に、民主的かつ透明性ある環境作りが重要。

RT7: 脆弱国家、紛争状態での援助効果

紛争を予防するということがまず重要。その上で、脆弱国家や紛争状態においては、マージナライズされる人々に手をさしのべることが重要であり、またジェンダー平等を重視するモニタリングと評価を行うべきである。困難な状況下で、援助が軍事的に利用されないように細心の注意を払う必要がある。

RT8: セクターレベルへのパリ宣言の適用

セクター政策は、マルチステークホルダーの参加によって作成されるべきであり、途上国の民主的オーナーシップを尊重し促進することが大前提。セクターレベルでの能力開発 (CD: Capacity Development) は長期の目標を持つべきで、また市民社会への CD が特に重要である。全てのセクターにおいて、ジェンダー・メインストリーミングが必要。

RT9: 変化する援助構造 (Changing Aid Architecture)

市民社会が援助プロセスのモニタリングに積極的に関与する必要がある。またグローバル・ファンド等の垂直資金 (Vertical Fund) はガバナンスの向上が必要で、また被援助国側への能力強化 (capacity building) のための資金拠出をもっと充実させるべき。

遠藤からは、RT2: 整合化 (Alignment) の議論の中で、ドナーによって提出される援助データの定義が曖昧なために、援助の整合化が統計としてミスリーディングな部分があるので、OECD/DAC 等による各データの定義の再整理が必要なことを指摘した。

CSO パラレル・フォーラムでは、アクラ HLF の各 RT への関与により、具体的に AAA の文言への

影響がどれだけ与えられるのかに関心が集まった。CSO パラレル・フォーラムの運営に係わっている CSO 関係者から言われたことは、CSO 側からのメッセージがより簡潔で分かりやすく、強い意見であれば、AAA にも反映されるのではないかという考えが紹介された。そのため、各 RT での CSO からの発言をより組織的に行い、同じような内容の重複がないように、また CSO による意見の矛盾がないように、アクラ HLF の各 RT に出席する参加者間で意見調整を行うことが求められた。しかしこの点は、後に触れるように、アクラ HLF の RT と AAA 交渉が全く切り離されていたという状況からは、実際には RT でどんなに良い発言があったとしても AAA の交渉には全く影響が与えられないことが分かり、CSO 関係者の落胆は大きかった。

【二日目午後のテーマ別セッション①:債務問題、援助と貿易】

CSO パラレル・フォーラム2日目の午後は、「村からの声:援助効果に関する市民の視点 Village Voices: Citizen's Perspectives on Aid Effectiveness」というタイトルの下、2部に分かれて大小29のワークショップが行なわれた。越田は、「債務危機と効果のない援助」および「援助と貿易」に出席した。

「債務危機と効果のない援助」では、アフリカの債務危機、インドネシアの債務危機についての報告の後、債務問題に関する日本の援助政策について越田が報告した。インドネシアについての報告は、アチェにおける米国の援助プロジェクトを具体的に取り上げて、それが人々の生活を破壊するものであるかを述べた。そして日本の円借款も同じように「効果のない＝害のある」物であることも強調された。越田は、これを受けて、日本の援助ではなぜ借款比率が高いのかについて、1)財政構造上の問題＝財政投融资を原資とせざるを得ない、2)「自助努力」(オーナーシップの「独特な解釈＝意図的な解釈」という考え方、の2点から説明した。債務問題については、重債務最貧国 HIPCs に対する公的債務の削減が進んでいることもあって、国際社会でこの問題について議論することは少なくなった。しかし、CSO の主張は、債務問題が未解決であることと深く関連している。効果のない援助とは何かをはっきり示しているのが債務問題だということだ。そこから、オーナーシップとコンディショナリティという根本的な矛盾も出てくる。オーナーシップについて考える時に、債務問題を欠かすことはできないことを改めて考えさせられた。

「援助と貿易」のワークショップは参加者が少なく、自由に議論する場だった。WTO が強調する「援助と貿易」-WTO ドーハ開発ラウンド交渉(とくに農業協定)を推進するために援助を利用する一と貿易関連の援助—輸出促進のための援助—を分けて考えた方がいいのではないかと、多くの援助国にとって援助は輸出促進と結びついている国益という側面があること、などを話した。このテーマは援助の本質を話すための重要なものだが、サブ・テーマを設定しないと議論が広がってしまうことを痛感した。

【二日目午後のテーマ別セッション②:援助効果に関する CSO オープンフォーラム】

遠藤は、援助効果に関する CSO オープンフォーラム (Open Forum for CSO Development Effectiveness、以下 CSO オープンフォーラム)に参加した。この CSO オープンフォーラムは、本年 2

月にカナダのオタワ市で開かれた援助効果に関するマルチステークホルダー会議において、主に北側 CSO からの提案として、CSO の援助効果について独自のものを作るべきではないかという意見が出され、本年 6 月末にパリで開催された第一回会議を受けて、アクラの CSO パラレル・フォーラムにおいて説明がされたもの。2 月のオタワ会議、及び 6 月のパリ会議の状況については、それぞれの報告書を参照されたい。

アクラでの説明は、CSO オープンフォーラムの事務局を担っている欧州 CSO のコンコード関係者によって行われた。その説明によれば、2009 年いっばいで世界の CSO から、CSO の援助効果に関しての各国及び各地域でのコンサルテーションを実施し、それに基づいて 2010 年中に CSO 援助効果宣言のようなものを作成、それを 2011 年の第四回閣僚級会議に提示するという考えである。各国及び各地域で行うコンサルテーションには、必要であれば CSO オープンフォーラムからの何らかの支援を行う用意はあるとのことである。しかし、どのように行うのか、また内容について決まったものがあるのか等については全くの白紙で、むしろ各国の CSO から意見を吸い上げたいという考えを示した。従って、大まかな予定と、これまで CSO オープンフォーラムが執筆しているいくつかの文書を除けば、内容や方向性については全て各国の CSO に任されていると言える。

この CSO オープンフォーラムによって CSO 援助効果宣言のようなものが出されると、パリ宣言は ODA や新興ドナー諸国、またグローバルファンド等の援助効果を規律付けるものとなり、CSO 援助効果宣言は CSO の援助効果を規律付けるものになるという仕切りとなる。一方、パリ宣言の 5 原則（オーナーシップ、整合（アラインメント）、調和化、開発成果マネジメント、相互説明責任）は CSO の援助効果を考えるうえでも重要な基準であるとされており、これが最終的な形になる時にどの程度取り入れられるのかが注目される場所である。

【CSO パラレル・フォーラム全体の主張及び課題】

CSO パラレル・フォーラムでの特徴的であった意見は、南アフリカ CIVICUS のクミ・ナイドゥ氏が全体セッション中に述べた「我々市民社会は開発に正義を求める」という点であったと言える。開発途上国の貧困は、正義の概念をもってして取り組まれる問題であり、先進国の国益や外交という目的を持って取り組まれるべき問題ではないということである。個別には、これまで市民社会が求めてきた内容（途上国の制度をドナーが利用すること、援助予測性の向上、援助のアンタイド化、民主的オーナーシップの確立等）について、確実に AAA 最終版に反映させるようにすることが CSO パラレル・フォーラムとして求められた。具体的には、少なくとも AAA 第二版（本年 6 月下旬に発表されたもの）のレベルにまで回復することが最低条件だと CSO 側では認識されたと言える。従って、アクラ HLF においては、どこまで第二版のレベルに近づけるかが最大の課題となった（詳細については 15 ページの「AAA の概要」を参照のこと）。

CSO パラレル・フォーラムに関しては、CSO 関係者の中から、当フォーラムの中心的関係者の選定プロセスに関する疑問が少なくとも 2 度提起された。その疑問の内容は、CSO パラレル・フォーラムを実施した組織の選定プロセスが不明であること、アクラ HLF への CSO 参加者 80 名の選定プロセスが透明でないこと、また CSO 声明のドラフティング・チームがどのように選ばれたのかが不明、

という点である。この疑問に関して、CSO パラレル・フォーラムの主催者側からは、十分な回答は聞かれなかった。

一方で、このような世界的な規模の大きなプロセスが開始されると、後からその組織化についての疑問がいつも呈されるという話が聞かれた。現実問題として、全ての CSO が最初から全プロセスに参加しているわけではなく、プロセスが始まってしまえば後からその中心グループに参加することは容易ではない。資金的な問題、人的な問題もあり、この点についての簡単な解決法はないが、CSO のガバナンスの問題として継続した検討が必要だと思われる。

1-3. フォーラムで採択された市民社会の声明

CSO パラレル・フォーラムでは、各 RT 向けの準備議論及び、会場で最終的に収集された個別の修正案を含めて、添付のような市民社会の声明 (Civil Society Statement in Accra warns urgency for action on aid, 1st September 2008) がまとめられた。

市民社会の声明で強調された点は、パリ宣言が技術的な点に焦点が置かれたのに対し、市民社会が求める援助は、人権、ジェンダー平等、より良い雇用、環境的持続性が、明確に援助の目的として位置づけられるものだという点である。しかもそれが緊急な課題だという認識である。この認識のうえで、アクラで実現されるべき「最低限の点」が指摘されている。それは以下の通りである。

- 市民、市民社会組織、公選議員が、全てのレベルにおいて援助プロセスの中心になるために、オーナーシップの定義を拡大することを約束する。
- 以下の点について達成期限と監視可能な目標を定めること：
 - ・短期の援助を停止し、2010 年までに 80% の援助が少なくとも 3-5 年の計画を提示することを約束する
 - ・2010 年までにコンディショナリティの負担を減らし、援助がドナー及び途上国が相互に合意した目的に基づいて行われるようになること
- 2010 年までに、全ての技術協力 (Technical Assistance) が需要主導 (demand driven) になるよう、より野心的な目標を設定すること
- 2010 年までに、食糧援助と技術協力を含む援助において、紐付き援助 (tied aid) を停止するよう約束すること
- 2009 年までにドナーと被援助国は、透明性に関する新たな基準を設けて、援助システムをより責任あるものにするのを約束すること。それによって、正確で、適時の、利用可能で、比較可能な援助情報が、積極的に公開されることが確保される。
- 貧困削減とジェンダー平等、人権、そして環境持続性についてパリ宣言のインパクトを測るために、独立で市民社会が主導するモニタリングと評価システムと、包括的評価プロセスを設置することに合意する。また、既存のパリ宣言指標を採用し、またアクラ行動課題 (AAA) で合意される新たな指標を統合することで、2009 年までに援助効果のモニタリングを改善することを約束すること。

これを実現するためには、これに近い内容が多く含まれた AAA の第二版が復活することと、更に市民社会の役割を拡大することが必要である。欧州諸国政府は、主に CSO に近い意見を持っていると見られており、また途上諸国政府も多くはこれに近い意見を持っていると言われている。従って、アクラ HLF 開始の段階では、CSO 全体の意見は、欧州諸国政府と途上諸国政府の両方と近いものと考えられていた。

他方、日米政府及び世銀は、いくつかの点 (被援助国政府のシステムの利用、援助予測性の向

上、アンタイド化の促進)においてパリ宣言に反対していることが、欧州諸国政府関係者とコンタクトのある CSO 関係者を通じて CSO パラレル・フォーラムでも伝えられていた。そのため、アクラ HLF の開催を目前にして、これら CSO の要望がどれだけ AAA 最終版に反映されるかは予測が難しいという予想が CSO 関係者にはシェアされていたが、特に米国政府に対する市民社会の反発は強かった。日本政府の行動については CSO パラレル・フォーラムの全体会議の場で触れられなかったため、明確な反発は無かった。

2. アクラ HLF の概要

2-1. アクラ HLF の概要

援助効果に関する第三回アクラ閣僚級会議(3rd High Level Forum on Aid Effectiveness; 以下、アクラ HLF)が、2008 年 9 月 2-4 日の日程で、ガーナのアクラ市において開催された。参加者は約 1000 名となる大規模な国際会議で、ガーナ国際会議場で行われた。主催はOECDと世界銀行によるもので、国連も密接に関係した。市民社会には全体で 80 名の参加者枠が与えられた。2005 年の第二回パリ閣僚級会議では市民社会参加者は 14 名だったという経緯からは、大きく前進したと言える。

日本の CSO からは、JANIC の熊岡路矢、JANIC/TCSF の遠藤衛の 2 名が参加した。熊岡は世界銀行により旅費・滞在費が支出され、遠藤は UNDP から旅費・滞在費が後払いされる条件での出席である。日本政府からは、22 人が暫定名簿(Preliminary List of Participants)に記載されている。日本政府の参加者は、外務省、財務省、在ガーナ日本大使館、JICA、JBIC、茨城大学、という組織名が見られた。日本政府 OECD 代表部の関係者が出席していたのは確認したが、暫定名簿には名前が見られなかった。日本政府から AAA の交渉テーブルに誰が参加したのかについて全く情報はない。噂のレベルでは、外務省国際協力局と OECD 代表部の関係者が出席したと言われている。

主催国のガーナ政府の参加者数は別格に多い(89 人)。他方、詳細な比較ではないが、フランス政府が 29 人、世銀が 25 人、OECD が 24 人、アメリカ政府が 21 人、ドイツ政府が 18 人、イギリス政府が 15 人の登録が記載されており、先進国は比較的多く登録していたようである。もちろん、主催側として、世銀や OECD はこれ以外の関係者が別に登録されている。一般的に、一つの政府代表団ではおおよそ 5-6 人から 7-8 人という登録数が多かったように見受けられる。登録された人が全員参加したわけではないようだが、基本的には先進国同士によるつばぜり合いを行う国際会議だということの一端が、この参加人数に表れているように見られる。

本会議の主な目的は、アクラ行動課題(Accra Agenda for Action、以下 AAA)と呼ばれる、参加国・機関による政治文書の採択であった。AAA は、アクラ HLF 開始までに3つのバージョンの案が提示されてきた。第一版は本年 4 月上旬、第二版は 6 月末、第三版は 7 月末に提示された。この中では、第二版が最も CSO の希望に近い形であり、具体的かつ先進的な目標の提示、目標達成期限の提示が実現していた。しかし第三版では、先進的な目標はかなりの程度内容が薄められ、また目標達成期限は全て削除され、AAA 内容の大幅後退となった。従って、アクラ HLF では、第三版で後退した内容が、どの程度第二版のレベルにまで回復できるのかどうか、焦点となった(詳細については 15 ページの「AAA の概要」を参照のこと)。

AAA のドラフティング・グループ(コンセンサス・グループというものもあったが、これが AAA のドラフトを直接担当していたかどうかは情報が足りないために明らかではないが、その可能性はある)

は、先進国と途上国、そして OECD、世銀、国連等が参加する中で行われた。これに市民社会は採択者として参加しておらず、文言の交渉 (negotiation) の場には全く関与を許されなかった。従って、外からの圧力団体の一つとして市民社会は機能を果たしたが、AAA 及びパリ宣言への関与という点で市民社会は依然として蚊帳の外である。

アクラ HLF 自体は、9 つの円卓会議 (Round Table、以下 RT) が設定されて個別の議論が行われた。全体会議は、主に閣僚級参加者の発言を中心として、具体的な議論には至らなかった。他方、AAA の交渉は、閣僚級及び政府・公的援助機関の限られた参加者によってのみ行われ、一般の参加者はその動向を公式に知ることはできなかった。欧州諸国政府から欧州側 CSO 参加者に非公式に伝えられた AAA の交渉内容によってのみ、我々は AAA の交渉状況を知ることができた。

2-2. 円卓会議 (RT) の概要

円卓会議 (RT) は、一度に 3 つずつ行われ、三回のセッションで全 9RT が開催された。日本の CSO は、熊岡が RT1、RT5、RT6、遠藤が RT2、RT3、RT9 をカバーした。

上でも述べたが、CSO 側としては、AAA の文言への影響を与えるという点で RT の重要性があると認識していたが、実際の AAA の文言についての交渉は、別の密室でアクラ HLF の会期中随時行われたため、実際には RT での議論は AAA の文言には全く影響を与えることができなかったと考えられる。RT の議論は、各 RT の議長ステートメントとして HLF の全体会議に報告されるという位置づけであった。

以下に、各 RT で話し合われた極めて大まかな概要について示す。以下に示す内容は、今回参加者の熊岡と遠藤で確認の取れたもの (RT1,2,3,5,6,9)、及び会議後報告が出たもの (RT7, 8) を記載する。

RT1: オーナーシップ (Ownership)

本来パリ宣言において、開発戦略・政策における、パートナー国 (被援助国) の主体性を強め、配慮することがその精神であり実現目標であるが、未だに実質的に、援助国側の利益や条件付けが、影響力をもっていることに批判が集まった。開発援助が、援助国側の政治的・経済的・外交的利益に従属させられていることが根本問題と指摘された。パートナー国、援助国ともに、行政・官僚機構だけでなく、議員・議会および市民社会との連携が、よりよい「民主的オーナーシップ」実現に不可欠であるという見解が支持された。以上の方向で、非英語圏の、パートナー国 CSO からの発言も盛んであった。

RT2: 整合化 (Alignment)

ドナーによる援助予測性 (Predictability)、カントリーシステムの利用、一般財政支援の利用等について、重要なポイントであるという論調で議論が進められた。この RT では、市民社会からの参加者が、壇上のコメンテーターとして参加しており、意見のバランスという点では良かったと感じられる。ただし、テーマの一つであるはずのアンタイドについてはほとんど議論されなかったため、遠藤から日本政府がアンタイドを進めないことについて日本の市民社会として問題視している旨発言した。

RT3: 調和化 (Harmonization)、

ドナーの役割分担 (DoL: Division of Labor) と、クロスカッティング・イシュー (ジェンダー等) についてフォーカスして議論された。印象としては、各発言者の理解のレベルに大きな差があり、また各国の調和化実施状況にも大きな差があるため、議論はかなり食い違った。RT 全体として具体的な結論が出たとは言えない。調和化を題材にしたラップが歌われるなど工夫はあったものの、新味はなかった。

RT4: 開発成果 (Managing for Development Result)

(情報なし)

RT5: 相互説明責任 (Mutual Accountability: MA)

冒頭、元人権HCのメアリー・ロビンソン氏が基調講演を行った。要旨は「貧困問題解決のために援助において、人権、ジェンダー重視、環境との持続的開発の三点の重要性を強調し、その要素必須である」ことを述べた。さらに、援助国政府およびパートナー国政府は、援助自体のみならず、『開発結果』に対してアカウンタブルであるべきとし、双方の国の市民・国民、とりわけ援助の影響を受ける人々に対する説明責任を果たすことが求められていると指摘した。パートナー国側では、政府だけでなく、開発戦略と予算の策定に関して、議会・議員の参加の重要性を強調した。

援助国側では、援助の流れに関する、時機を得た、透明で総合的な情報を提供する義務があるとした。インディケータ12では、パートナー国の責任が強調され、2006年の調査において、15カ国の報告があるものの、19カ国が結果を示していない問題を指摘するとともに、援助国政府側が、説明責任を果たしていない点についても問題にした。

この課題に迫るためには、国の間での、また国内での多元セクター間の、協力関係、具体的には、信頼できるモニター・評価のメカニズムを創ることが重要とし、そこに市民社会の役割があると指摘した。

1) 援助効果を高めるために、またMAの質を高めるために、援助国もパートナー国も、議会、CSO、メディア、アカデミズムの関与が必須。2) 政府間の双方向でのMAは必要だが、それは全体の一部で、双方の市民への説明責任が必須であるはずであるが、ネグレクトされることが多いと指摘。政府機関出席者から、CSOの正統性はなにかと、CSOの活動・事業自体の説明責任に関して、批判的な意見(質問)が出た。それに対して、司会側・フロアーから、CSOの正統性に対しては、非政府、非営利の原則で、弱い立場の人々と直接働いている(という前提で)MAに関する発言と関与に道理と合理性があるという説明があった。CSOの説明責任に対しては、CSOフォーラムから、Open Forumの説明と、今後のプロセス、展開可能性について説明があった。

RT6: 援助効果への市民社会の役割

「援助効果向上における市民社会の役割」(9月3日) Suzanne Taschereau氏(スーザン: 開発・社会運動家・研究者。カナダ)が司会した。まず議論の基礎をつくるために、CSO、政府関係者の双方に、「具体的にCSOが果たしている役割について見解を下さい。」という基礎的で分かりやすい質問を投げたが、多くの発言者は自分の属する機関・団体の広報・宣伝を始め、冒頭一定程度混乱した。政府関係の発言者からは、CSOの正統性を問うものもあった。

政府・多国間機関、国際機関がどのようにCSOと働くべきか、またCSO側はどのように動くことで、より有効なインプットができるかを焦点とした。CSO国際執行委員会(ISG)のTony Tuan[IBON、Reality of Aid]は、アクラ会議の準備過程を紹介しながら、①この課題に対して、途中経過とアクラHLF/CSOパラレル会議自体に予想・期待を遥かに超える、CSOが参加したこと、インプットを行った。CSOの正統性については、生存・生活が困難な人々、周縁のおかれた人々とともにありともに働いていることが、その基礎をなしていると返した。②援助効果向上の課題および、アクラ会議・過程に多くのCSOが積極的に参加したことは、CSO自体のみならず、政府セクターにも大きなインパクトを与えたと述べた。(世界レベルでの諮問会議では、各地域会合の全体で、3500以上の団体が参加した。)最終案(AAA)の策定において、CSOの意見を無視すべきでないことをアピールした。

Emmanuel Akwetey博士(ガーナ「民主的統治研究所」所長。ガーナ/アフリカのCSOのまとめ役の一人である。)
「政府は、まだまだ、CSOを論争的敵対的なものではないか、と見て距離をおいたり無視している。あるいは圧力をかけたりする。」「政府側のCSO理解、CSOとの協調関係を改善することが重要」と述べ、政府-CSOの二者間の関係では、バランスが非常に危ういこともあり、議会・議員、アカデミズム、メディアなどをふくめたマルチの連携関係構築や、停滞している情報公開法をもつ国が広がり、その質も改善されるべきことを進言した。

「CSOが敵対的ではなく、関与的対話的に動くべき」という意見に対しては、意見は分かれ、(それぞれ国の状況が異なるという前提で)政治運動型、社会運動型の行動・圧力が、援助・債務・貿易に関わる政策変更に向けての本来の人民/市民パワーであるという主張もなされた。(南米、アフリカ) 会議終了後、司会に対して指名されなかったことに抗議し、あるアフリカの政府関係者は、CSOの一部は政治的反対者であり、野党の一部として動いているという認識を示した。また開発に関して基本的に多くのことは政府機関でできる(できている)と述べた。

RT7: 脆弱国家、紛争状態での援助効果 (HLF による報告)

援助効果は、脆弱国家や紛争状態であるところでも必要なことで、それは決して贅沢なものではないという認識が示された。特に、平和の配当が得られるように、速やかに援助を提供すること、制度構築に焦点を当てること、人々の生存に関わる問題を重視すること等である。脆弱な状態にある途上国に対しては、伝統ドナーはより進歩的な援助を提供するべきで、財政支援、ドナーの役割分担、能力と経験の高いドナー側スタッフの配置等だという。それは、3D である防衛・外交・開発 (defense, diplomacy, and development) という新しい状況に対応しなければならないからだという。オランダ開発相は述べたという。コンゴ民主共和国 (Democratic Republic of Congo) では、共同支援戦略が策定され、援助がどのような順序で行われるのか等を示しているという。ある参加者は、こういう困難な状況下でのグッド・プラクティスを示す必要があると述べたという。また、若年層の雇用を増やすために、民間セクターが投資しやすい環境を作るために、包括的な戦略が必要だという点で合意した。

RT8: セクターレベルへのパリ宣言の適用 (HLF による報告)

RT では、教育、保健、インフラ、農業の四つのセクター関係者が参加して議論した。そこでの議論からは、農業を除いては良い進展があったという。農業セクターは、過去 10 年で援助が半減したという。ウガンダの教育大臣は、パリ宣言によって教育セクターが改善したという重要な情報を提供した。参加者の合意によれば、より包括的なプログラムアプローチは、マクロ経済要因と他のセクターとの関係を考慮に入れながら、統一感を持ってバランスを測りつつ、セクターの共通の見方を作り上げるのに適しているという。セクターワイドアプローチは単に資金上のモダリティでなく、他の援助モダリティを含むことのできるものだという。それと同時に、取引費用を低下させるには、プールファンド等は重要だとしている。パリ宣言の実現には、多数のパートナーやステークホルダーの存在、高額な投資と改革、公共財政管理とサービス・デリバリー、民間資金、そして管理の複雑さ、こういういったものを解決していくことが必要だと合意されたという。そのために、調和化以上にアラインメント (整合) がより重要であり、途上国自身が主導する技術協力が重要だと認識されたという。

RT9: 変化する援助構造 (Changing Aid Architecture)

中国外務省の副大臣が演説し、中国の援助は南南協力 (South-South cooperation: 途上国同士による援助や協力活動) の一つであるという演説をした。その他の途上国や援助機関も、非 DAC 諸国 (中国、インド等) の援助は、先進国から途上国への援助 (North-South Aid) を補完 (complement) するものだという論調が強かった。中国による援助への非難は、RT9 では聞かれなかった。更に、ロシア政府と日本政府がフロアーから発言し、日露で作成したという南南協力や三角協力 (Tripartite cooperation: 南南協力で日本のような先進国ドナーが資金を提供する援助) についての書類が紹介され、あたかもこの新たな援助方法 (New Aid Architecture) の作成に日本政府が積極的に協力しているという印象を与えていた。印象としては、パリ宣言や AAA を切り崩そうという日本政府の意図がかなり成功していると言える。

2-3. アクラ HLF で議論された主な内容

全体会議は、第一日目の午前中と、最終日 (三日目) 全日を通して行われた。そこでの議論の概要は以下の通り。

第一日目の午前中は、ユニセフのアン・ヴェネマン事務局長と、ガーナ大統領主席補佐官のマリー・チナリー・ヘス氏 (Mary Chinery-Hesse) の二人が議長となり、関係者の挨拶が続いた。挨拶した関係者は、マリー・チナリー氏、アン・ヴェネマン氏、政府間を含めた援助効果ワーキング・パーティ議長 (Chairman of the Working Party on Aid Effectiveness Progress since the Paris High level Forum) のヤン・セダーグレン氏 (Jan Cedergren)、途上国代表でベトナム計画投資省副大臣のカオ・ヴィエト・シン氏 (Gao Viet Sinh)、非 DAC ドナー国代表で韓国外交貿易省副大臣のオー・ジョン氏 (Oh Joon) が挨拶した。

挨拶した人々は、それぞれ援助効果の重要性を指摘していたが、中でも、非 DAC ドナー国の韓国が、パリ宣言の五つの原則に全面的に賛同すると言っていたのが印象的だった。会議二日目の夕刻に、国立劇場(National Theater)において BBC の討論番組収録が行われたが、その場での韓国外交貿易省副大臣の発言からは、具体的に韓国がパリ宣言の個別の原則に忠実に対アフリカ援助を行うようには感じられなかったため、韓国の援助効果に関する動向については今後モニタリングが必要と考えられる。

三日目の午前中は、ガーナ大統領、リベリア大統領、世銀総裁、アフリカ開発銀行総裁等のハイレベルの人々が参加し、一般的な演説が行われた。ほとんどの演説の重点は、援助効果が高まるのが大事で、MDGsの早期達成が重要だということに一致していたと言える。ゼーリック世銀総裁が、食糧問題に焦点を置き、WFP(国連世界食糧計画)との協力を強めることを話していたのが特徴的だったと思われる。他方、内容的に最も良かった演説は、東チモール大蔵大臣のエミリア・ピレス氏(Emilia Pires)の演説であった。具体的にドナーの手続きがどれだけ彼女の仕事を圧迫しているのかというのを、ユーモアを交えて具体的に紹介した。例えば、プロジェクトの調査が一年間に200も実施され、しかも実現可能性(フィージビリティ)について曖昧なことがあり更にその数は増えることを指摘。また、新興国として警察機構の構築が重要な課題だが、世界中から40人も警察関係のアドバイザーが来ており、そのアドバイザーをまとめるだけでも大変だということ。また、多くのドナーとの契約が煩雑であるので、ドナーから要請されて簡単な援助契約のひな形を作り3日間での署名を目指したところ、ドナーはその契約書を拒否、結局1年半も援助契約の締結に時間を費やしたということを紹介した。この話に会場は拍手喝采となり、その後エミリア大臣が世銀のゼーリック総裁に対して、「現実的・具体的な対応をとおっしゃいますが、こういうことから考えるべきでしょう」と指摘する一幕もあった。同じく壇上のパネル席にいたゼーリック総裁からは、特に反論や説明はされなかった。

三日目の午後は、各国代表団による演説が続いた。多少のインターアクションはあったものの、基本的には言いつばなしの演説がほとんどであった。各国政府のスタンスを示すという意味はあったと思われる。各国政府の演説の中では、フランス政府が、経済成長について特に強調していたのが特徴的だと言える。

【アクラ HLF 会期中のサイドイベント】

会期中にサイドイベントは数多く開かれたが、昼食時間やレセプション直前のわずかな時間で行われることもあり、なかなか全てに参加はできなかった。その中で、遠藤が、一日目の夕刻に開かれた援助予測性に関するサイドイベントと、三日目昼食時に開かれたキャパシティー・ディベロップメント(Capacity Development : CD)に関するサイドイベントに参加した。

援助予測性に関するサイドイベントでは、主に WHO が保健セクターへの資金供与において、援

助予測性が高まると保健セクターへの支出が確保される度合いが高まり、各種の保健行政の実施が確実に行われて、各種疾病の予防や発症率の低減に貢献するという内容であった。これには世銀や IMF もこの内容に賛同し、援助予測性の向上が今後重要であるということが主張された。

三日目に参加したサイドイベントは、JICA や GTZ などが資金を出して能力向上 (CD: Capacity Development) の有効性について議論するボン・コンセンサスというグループがあり、その成果を含めたプレゼンテーションが行われた。ここでは、アフガニスタンでの CD の事例について紹介され、途上国自身が中心となって、またアフガニスタンの若い人々に能力を定着させることで、技術の流出を防ぐといったことが紹介された。このセッションの目的を大幅に簡略化して説明するとすれば、TA (Technical Assistance: 技術協力) と言うと最近では TA のアンタイド化という議論が強いので、CD (Capacity Development) という呼び方にして旧来の TA の改良・改善をはかる試みだと表現できる。CD 自体としては本セッションでの議論は重要な点を含んでおり、その議論自体には意味があったと言えるが、TA 資金をアンタイド化することには事実上一切触れずに CD の説明が行われたので、援助効果という観点での議論は深まらなかった。他方、ボン・コンセンサスには前 DAC 議長のリチャード・マニング氏も参加しており、マニング氏は非常にディプロマティックな表現で「ドナーはもっとラジカルになって、援助提供方法を改革していくべきだ」と述べていた。恐らくは、TA をアンタイド化することをドナーは視野に入れるべきだ、ということの意味していたのだと考えられるが、具体的な表現でないので、受け取る人によって異なる内容のものになったと考えられる。

3. AAA の概要

3-1. AAA の交渉に関して HLF 内で聞かれた状況

アクラ HLF の重要な目的は、既に述べたようにアクラ行動課題(AAA)を採択することにあつた。AAA は、アクラ HLF 開始以前に三つの草案が版を重ねられていた。だ一般は本年 4 月上旬、第二版は 6 月上旬、第三版は 7 月下旬にそれぞれ発表された。各版はインターネット上で公開され、CSO 関係者もその内容については注目し、また必要なコメントを提出してきた。内容については、目標の先進性及び達成期限の明示という点で、第二版が CSO の要望に最も近いものであつたが、第三版ではそれらの先進性及び具体性が削除されてしまった。そのためアクラでは、第二版のレベルまで内容を回復することが CSO の目指そうとしたところです。

一方、アクラ HLF においてはこの AAA の採択に関して、市民社会は文言のネゴシエーションには全く参加できなかったため、AAA はあくまで政府間政治文書という位置づけである。一方、政府側関係者の一部が「CSO にもパリ宣言が適用されるべきだ」という意見を主張していると言われたのに対して、CSO 側は、パリ宣言自体にもまた今回の AAA にも交渉のテーブルにつくことが認められていない以上、CSO としてパリ宣言や AAA を CSO に適用するべきかどうかという議論自体が不適切であるとの主張を行っている。

AAA の交渉は一般には公開されておらず、関係者のみの非公開会議で行われたので、その中でどのような議論が行われていたかを公式に知る方法はない。しかし、そこでの議論の様子は、関係者によりリークされてくるものがあつた。アクラ HLF 前に EURODAD 関係者がメールによって流していた情報は、米国政府がカントリーシステムの利用、援助予測性、コンディショナリティを減らすという点について、反論を行う予定だということである。カントリーシステムの質については、米国政府はその定義を持っていないということ、また複数年の約束はしたくないということ、更にコンディショナリティについては具体的な内容は避けたものの具体的な約束はしたくないということだという情報が聞かれた。一方、日本政府に関しては、AAA 草案にある援助のアンタイド化の部分に関して日本政府が議論をオープンするという情報だけがあり、具体的に日本政府が何を言おうとしているのかは不明だということであつた。この情報から推測するところでは、第三版の AAA にあつた既に内容が薄められた援助のアンタイド化に関して、それを更に薄める又は完全に削除するというような主張がなされるのではないかと懸念された。アクラ HLF 開始後には、同様の情報が引き続き CSO 関係者の間で聞かれたが、世銀がカントリーシステムの利用とコンディショナリティの削減に反対しているという情報が入った。どの程度の反対を行っているのか等の具体的な情報は分からなかったが、Financial Times の記事が出ることによって、それまでの口伝えの情報が表に出た形となつた(添付記事を参照されたい)。

このように AAA の策定が、非公開会議で行われ、市民社会は代表者もその中に入ることができないということについて、市民社会からはパリ宣言プロセス自体の欠陥だと指摘している。2011 年に開催が見込まれている第四回閣僚級会議では、会議の準備段階から市民社会関係者が主催者メンバー(「コアメンバー」と表現された)の一部として参加することを求めるべきだと市民社会側から希望が出されている。また、採択される文書等への交渉や採択にも参加することを求めており、

ILO(国連労働機関)で労働組合又は市民社会が関与している方法が参考にされるべきだという見解を示している。

3-2. AAA の内容

AAA は、先進的な目標の設定、目標達成期日の設定、という二点で成果が乏しかった。一方、日米政府及び世銀が主張したと言われている、先進的な目標の更なる後退・撤廃については、欧州諸国政府及び途上諸国政府の反対に遭ったため、AAA の大幅な質的後退は避けられたという。先進的な目標とは、アンタイドの実現、被援助国の各種制度を援助が利用すること、援助予測性の実現、援助条件の縮小等であり、パリ宣言には既に含まれている内容であるが、そのより一層厳格な適用、及び早期実現という意味である。つまり AAA は、これらの点においてパリ宣言よりも若干の進展があったということである。他方、新興援助ドナー、南南協力、一般財政支援で取りこぼされる分野、企業の社会的責任等の新しい点が盛り込まれ、より幅広いアクターと分野の認識が進んだと言える。以下に、章毎の概要について概観する。(逐語訳でなく、概要である点に留意されたい。)

<いまが好機の到来>(パラ 1-4)

貧困削減と MDGs のために、援助効果の向上が重要である旨が記載されている。(この部分の書き出しについてはかなり前向きで、市民社会もそれなりに評価している。)

<成果は上がっている、しかし十分ではない>(パラ 5-6)

2008 年のモニタリング調査の結果を受けて、パリ宣言指標のこれまでの進捗について評価を行っている。タイトルの通り、成果は上がっているが、それは十分ではないというメッセージである。

<成果を加速するために我々は行動する>(パラ 7-11)

三つの課題(途上国のオーナーシップ、より包括的なパートナーシップの構築、開発成果の達成に焦点をおくべき)ということを特に指摘し、これらに注意を払いながら確実に行動していくべきだということを謳っている。

【開発における途上国のオーナーシップを強化すること】(パラ 12)

この点が AAA の第一の中心であると指摘。

<開発における国レベルでの政策ダイアログを拡大>(パラ 13)

- a) 途上国政府が議会や市民社会とより密接に関与を深める。
- b) ドナーは、開発に係わる全ての関係者の能力を強化する。
- c) 途上国政府とドナーは、ジェンダー平等、人権、身体障害、環境持続性といったことに注意を払う。

<開発途上国は開発をリードして管理するために能力を強化する>(パラ 14)

- a) 途上国は能力開発を強める分野を体系的に特定する。ドナーは途上国のニーズにより適切に答えるようにする。
- b) ドナーの技術協力を需要主導(demand driven)とし、途上国のオーナーシップを助けるようデザインすること。そのために(i)技術協力を共同で選択して管理し、(ii)南南協力を含む現地及び地域のリソースを利用した技術協力を提供するようにする。
- c) 途上国とドナーは、能力開発をより効果的にするために、実効的な修正を全てのレベルで促進する。

<可能な限り最大限、途上国の制度を強め、利用する>(パラ 15)

- a) ドナーは、公共セクターによって管理された活動を支援する援助のために、途上国の制度を利用することを最初のオプションとすることに合意する。
- b) ドナーが途上国の制度以外のものを使う場合には、その理由を透明性を持って説明する。
- c) ドナーと途上国は、両者が合意した方法を利用して途上国の制度の質を合同で評価する。
- d) ドナーは、全ての援助形態において途上国の制度を利用するというパリ宣言のコミットメントを実施す

る透明性ある計画を共有し、直ちに実施する。これは緊急に実施する必要のあることである。

e)ドナーは、援助の 66%をプログラム・ベース・アプローチによって提供するというパリ宣言の目標を再確認する。これに加え、政府対政府の援助の 50%又はそれ以上を、信用システム (fiduciary systems: 財政支援等)を通じて提供することを目指す。

【開発のためのより効果的で包括的パートナーシップを構築する】(パラ 16)

異なる様々のアクターがより包括的にパートナーシップを結ぶことが大事だと指摘。

＜我々は、コストの高い援助の断片化を減らす＞(パラ 17)

a)途上国は、開発努力を支援するドナーの最適な役割を決定することをリードする。

b)途上国が主導する役割分担 (DoL: Division of Labor)の 良い事例 (good practice)原則を洗い出す作業部会と共に、ドナーと途上国は協働する。そのために、ドナーと途上国は詳細な計画を立て、それについて 2009 年から進捗状況の評価を行う。

c)国横断的な国際的役割分担について 2009 年 6 月までに対話を開始する。

d)援助の受け取りが不十分な国の問題について提起する。

【援助資金の価値を高める】(パラ 18)

a)OECD/DAC に加盟のドナー国は、2001 年の援助のアンタイドに関する DAC 勧告の範囲を、非 LDC の HIPC 諸国に拡大し、2001 年勧告についての報告を改善する。

b)ドナーは、更にアンタイドを最大限実施するために、個別の計画を詳細に策定する。

c)ドナーは、途上国の国内や近隣諸国の業者による調達を推進する。援助資金による調達において、途上国の業者が入札に成功するよう、良い事例を積み重ねる。

d)企業の社会的責任に関する国際合意を尊重する。

【全ての開発関係者 (actors) を歓迎し、また協働する】(パラ 19)

a)南南協力を含めた協力を実施する全ての開発関係者が、パリ宣言原則を開発協力を行ううえでの参照として利用することを推奨する。

b)中所得国が援助の受け取り国であると共に、援助の提供国であることを認識する。三角協力の発展を推奨する。

c)グローバルファンドは、開発に重要な貢献を果たしている。全てのグローバルファンドは、途上国のオーナーシップ、整合化 (align)、調和化を積極的に進め、相互説明責任の枠組みをより良く利用することを求める。新たに対応すべき問題が起きた時は、ドナーは異なる援助チャンネルを設ける前に、既存のチャンネルがある場合はそれを利用し強めることを確保するべきである。

d)開発途上国は、他の途上国の利益のために、国際協力イニシアチブを結集し、運営し、評価することを推奨する。

e)南南協力は、内政不干渉の原則を尊重し、途上国間のパートナーシップの平等、独立、主権、文化的多様性、独自性、そしてローカルコンテンツを尊重する。

【市民社会組織との関係を深める】(パラ 20)

a)市民社会の観点から援助効果のパリ原則をどのように適用できるのかを熟考するよう求める。

b)市民社会組織が独自のマルチステークホルダープロセスを推進することを歓迎する。その中で、i)政府のプログラムと市民社会組織の努力の調整が進展することを期待し、ii)結果についての市民社会組織の責任を強化し、iii)市民社会組織の活動についての情報を改善することを求める。

c)市民社会組織が、開発への貢献を最大化できるような環境の提供に努める。

【脆弱な状況の国のための援助政策を採用する】(パラ 21)

a)ドナーは、紛争、脆弱性、不安定の原因について、可能な限り関係者と途上国政府と関与を持ちつつ、ガバナンスと能力の共同評価を行う。

b)ドナーと途上国は、女性の保護と参加を確保したうえで、紛争と脆弱性の原因を見据えた、現実的な平和構築と国家建設の目標設定に合意する。

c)ドナーは、国家の中心的機能と、早期かつ持続的な復興を支援する、需要中心 (demand-driven) かつ個々の必要に応じて調整された能力開発 (capacity development) を提供する。

d)ドナーは、可能な場合にはプールファンド方式によって、柔軟で迅速性があり長期の資金援助を実施する。それは、i)人道的、復興、長期の開発フェーズをつなぐため、また ii)安定と、包括的平和構築、そして透明性と責任があり良く対応する国家を建設することを支援するためである。

e)国毎にかつ自発的に、ドナーと途上国は、脆弱国家と脆弱状況への良い国際的関与の原則の実施

モニターを行い、また、ドナーと途上国はパリ宣言の実施進捗報告の一部として、結果をシェアする。

【開発成果のための援助供与と責任】(パラ 22)

貧しい人々の生活についてのドナーと途上国の集合的な努力によって、成果は判断される。国内からのまた国外からの開発リソースの利用について、より大きな透明性と責任を確保することは、開発を協力を推進することに役立つ。

【成果を届けることに焦点を絞る】(パラ 23)

- a) 開発途上国は、情報システムを改善することによって、政策設計、実施、評価の質を強化する。
- b) 開発途上国とドナーは、開発政策のインパクトを評価するための、コストの安い結果管理の道具を開発することに協力する。多様な情報源からの情報を、より良く調整してつなげる。
- c) ドナーは、自らのモニタリングを、途上国の情報システムと整合させる。ドナーは、途上国の統計能力の強化と開発を支援し、また投資する。
- d) 援助効果を向上するために、インセンティブを強化する。援助効果に関する国際的コミットメントを実施するために、法的また管理的な障害を体系的にレビューして明示する。ドナーは、援助効果原則と合致する行動を奨励するために、途上国の自らの事務所に十分な権限を委譲し、また組織とスタッフへのインセンティブを改革することに注意を払う。

【成果に関して国民に対してより責任を持ち、また透明性を高める】(パラ 24)

- a) 援助をより透明性高くする。開発途上国は、歳入、予算、支出、調達、そして監査を含む公共財政管理に関するより高い透明性を実現することで、国会による監督を促進する。ドナーは、援助量、アロケーション(配分)について、そして可能であれば開発支出の成果について定期的、詳細、かつタイムリーに情報を公開し、途上国によるより正確な予算、会計処理、そして監査に役立つようにする。
- b) パリ宣言でも合意されている、2010 年までに全ての国で相互評価レビュー (mutual assessment reviews) が実施されることを確実にするよう、更なる努力を行う。
- c) 相互評価レビューを補完し、またより良いパフォーマンスを得るために、開発途上国とドナーは、途上国の参加を得て相互援助審査 (peer review) を含む国際的な説明メカニズムを共同でレビューして強化する。2009 年末までに提案をレビューする。
- d) 効果的で効率的な開発資金の利用のためには、ドナーと途上国が腐敗との戦いを最も重要なこととしてと取り組む必要がある。

【オーナーシップを支援するために、コンディショナリティの性格を変化させ続ける】(パラ 25)

- a) ドナーと開発途上国は、国家開発戦略に則ったもので、両者が合意した限られた数のコンディショナリティに合意する。ドナーと開発途上国は、そのパフォーマンスが約束を満たしているかどうかを共同で評価する。
- b) ドナーと途上国は、支出にリンクされた全ての条件を定期的に公開することを、今から始める。
- c) 途上国のオーナーシップと他のパリ宣言原則を強化する観点からのコンディショナリティの良い実例をレビューし、記録し、広めるために、国際レベルで途上国とドナーは協働する。

【中期の援助予測性を向上させる】(パラ 26)

- a) 開発途上国は、国内と国外からの資源を管理する予算計画プロセスを強化し、また支出と中期の成果の関連づけを改善する。
- b) ドナーは、年次コミットメントと実際の支出について完全かつタイムリーな情報提供を、今すぐに始める。それによって、途上国が予算概算と経理システムにおいて全ての援助資金を正確に記録できるようになる。
- c) ドナーは、3 年から 5 年の支出計画及び実施計画に関する情報を、定期的かつタイムリーに開発途上国に提供することを、今すぐに始める。ドナーは、これを実行することの課題があれば、それを示す。
- d) 開発途上国とドナーは、それを計測するツールの開発を含めて、中期の援助予測性の向上を更に高めるための方法について、国際的なレベルで協働する。

【将来に向けて】(パラ 27-32)

- (27) アクラで合意した改革は、引き続き高いレベルでの政治的支援が求められる。
- (28) この改革は、状況の異なる国々において、異なるデザインが必要であり、各国の状況にあった具体的かつモニター可能な計画とその達成期日の明示が求められる。
- (29) 2010 年までには、パリ宣言とアクラでの援助効果のコミットメントを達成する必要がある。石油価格や食糧価格の値上がりという状況は、援助効果原則を適用していく重要性を示している。特に食糧価格

に関しては、農業と食糧に関するグローバル・パートナーシップを迅速に、効率的に、そして柔軟に開発して実施する。

(30)援助効果に関するワーキングパーティは、パリ宣言と AAA の実施についての進捗モニタリングを継続し、2011 年の第四回閣僚級会議にそれを報告する。我々は、援助効果の進捗を測る方法論と指標の改善が必要なことを認識する。2011 年には、第三回のモニタリングを実施し、2005 年にパリで取り決めた 2010 年までの目標が実現したのかを確認する。

(31)援助効果は、開発のためのより広い資金のアジェンダと密接に関係がある。開発成果と MDGs を実現するために、援助の質と量の両方についてのコミットメントを達成する必要がある。我々は、国連事務総長を通じて、この第三回閣僚級会議の成果を、今月末にニューヨークで行われる MDGs に関する閣僚級会議と、11 月にドーハで行われる開発資金会議に伝えることを要請する。我々は、ECOSOC(国連経済社会理事会)が援助の相互説明責任に関して国際的なダイアログを呼びかけていることを歓迎する。

(32)我々は今日、援助に依存する国々が無くなり、貧困を乗り越えるという共通のコミットメントに基づいた、共通の成功した将来像を実現するため、世界中の国々を支援し、協働することを決意した。

3-3. AAA の問題点、今後に向けた課題

アクラ HLF で採択された AAA は、援助効果の促進派と促進反対派によるつばぜり合いの結果としての妥協の産物であったと言うべきである。アクラ HLF 後の情報からは、もともと第三版の AAA で採択されることが DAC 援助効果作業部会の関係者間では決定していたものが、欧州政府の閣僚たちによって内容が後退し過ぎていることを問題視して議論が再燃したという話も伝えられている。日本政府関係者はこの立場を示しており、欧州政府関係者を批判している。一方、CSO 関係者は AAA が第二版のレベル(AAA 草案の版による内容の違いに関しては 15 ページを参照)に戻らなかったことを日米政府による強硬な反対に遭ったためという認識を示している。今回のアクラ HLF に限定せずにこれまでの歴史的経緯を振り返るとすれば、日米政府によってドナー援助改革が進んでいないという認識は強く存在しており、それなりに実態を反映した認識だと考えられる。

このように、AAA 自体はドナーのコンセンサスが十分に存在していない中で行われており、今後も政治的に紛糾する要素を残していくことになる。特に、国際会議のあり方として、政治文書である AAA に関する議論が事前に十分に行われてこなかった可能性も十分にある。それは、欧州諸国や途上国政府の草案作業関係者が、日米政府のような強硬派と十分な議論を行わなかったために、アクラ HLF の本番で噂に言われているような状況に至ったと見ることができる。事前調整の不十分さと、更に本会議での不明瞭な交渉過程は、多くの市民社会関係者の意見や要望を十分に取り込んでいるとは言えず、2011 年に開催が予定されている第四回閣僚級会議ではその問題点を克服できるようなプロセスにすることが重要となる。更に、中国やインド、更にはロシアといった政府が援助コミュニティーに参加することによって、ドナーの枠が広がり、ますますドナーとしての合意を結ぶことが困難になっていく可能性もあり、今後の展開を注視していく必要がある。

AAA の内容についての評価は、AAA 第二版のレベルにならなかったという点から、CSO の観点では問題の多い政治文書だという認識である。特に、先進的目標がほとんど示されず、また目標達成期限も示されず、ほとんどの項目が厳密には努力目標といった状態になっている。一方、それ以外の AAA 全体の表現においては、かなり踏み込んだ表現も随所に見られ、それをそのまま受け取るとすれば、ドナー及び途上国政府が今後行うべき援助(ODA)改革は、AAA に書かれていることを

最低限実現すべきものとし、それ以上の一層の努力を早急に行うべきという認識が見られる。他方で、新興援助ドナー、南南協力、三角協力、一般財政支援で取りこぼされる分野、企業の社会的責任等の新しい点が盛り込まれ、その内容として十分深く練られているようには見られないが、より幅広いアクターと分野の認識が進んだと言える。南南協力や三角協力は、日本の技術協力で比較的経験があることから、日本政府が押したものだと考えられる。しかし、その用語の定義や意味も各国により解釈が異なり（例えばロシアの三角協力はロシア政府と複数の国際機関の三者事業で営まれ、途上国政府は入っていない、ブラジルは途上国間の投資や貿易も南南協力としているなど、）統一されていない、また国連開発計画（UNDP）の南南協力（SU）/途上国間技術協力（TCDC）ユニットがこれらの調整役になっているものの、データベースの構築が不十分でその効果に関するエビデンスが示されていないことから（南ア、ブラジル政府からの指摘）、援助効果として直結させるにはまだ課題が山積しすぎており、時期尚早ともいえる。RT2：統合化（Alignment）において、日本政府とロシア政府が、三角協力についての共同研究を行ったとして報告があり、そのようなものが反映されたものと見られる。質的には問題がありそうな内容であり、このような動きには市民社会側が長期的にウォッチしていく必要があるとされている。

日本の CSO としては、今後日本政府に対して、AAA で示された点について早急な実現を求めることを、継続して要望していく必要がある。日本政府は、パリ宣言と関連の援助効果プロセスに対して、常に後ろ向きの対応をしている。具体的には「総論賛成、各論反対」という立場によって、概念の部分での議論を避けつつ、指標の具体化を避けて、ドナーが実施すべき改革レベルを低く維持している。また、アンタイドなどについても、日本独自の基準を利用して（借款のアンタイド化率を中心にする等）、議論をはぐらかす戦術を採っている。日本の CSO は、このような細かい点について一つ一つ議論を進めていく必要があるが、現在の政府が持つ基本理念（「援助は日本外交のツール」という認識）が続く限り、短期的な改善や解決はないものと考えて、長期的な対応が必要だとして行動していく必要がある。つまり、日本政府と対話・議論は続けていくが、短期的な改善はないという認識を持って対応するという必要がある。

その一方で、採択された AAA をどのように実行するのか、しているのかという点については、飽きることなく継続的に日本政府に対して質問し続けるという対応が必要になる。2011 年に開催予定の第四回閣僚級会議に向けて、パリ宣言自体をどうアップグレードするのかという点は当然今後検討を重ねていく必要はあるが、それまでに現在のパリ宣言と AAA の目標を実現させるために、CSO 側からの継続した働きかけが重要となる。

4. 今後の課題

4-1. 援助効果議論における日本の CSO の状況

日本のCSOにとって、従来この課題への関与は、極めて限定的で、理解・組織・力のいずれもが限られている。しかし、MDGsやサミットに関係し、社会運動や提言活動に取り組むCSO／NGOは増えていると考える。CSO／NGO内では、「現場型」の自らの活動の改善に取り組みながら、大型援助、政府援助への政策批判、政策提言を行うグループと、人権・民主化などをテーマとする政策提言NGOグループの、連携が必要である。さらに、アクラ会議での議論にしばしば出てきた、議会・議員との連携、労働組合、メディア等との連携を深めることで、政府と社会に働きかける大きな母体を創造することは大変であるが、可能であろう。

全体のまとめ役として、経験深い提言型CSO、また分野別もしくは総合的CSO・NGO協議体および、この課題に精通する人々が必要である。より広範な理解と関心を呼ぶ、MDGs課題や環境問題との連携は、広範な運動への可能性をもつ。

日本の政府援助(ODA)は、戦後賠償として、自国企業・財界の裨益(結局は、自らの経済発展)を中心に、経済成長支援型(インフラ優先、有償援助中心、企業優遇などを特徴とする実施されてきた長い歴史をもつ。また過去50年間の、事実上の一党支配との連関で、改善・改革を拒む強固な体制をもつ。したがって、この援助効果向上、ODA改革の活動は、一定の政治性をもたざるを得ない。政治、政治性と距離をとりたがる、日本のCSO／NGOの体質・文化の変更もふくむことになる。

4-2. AAA 及びパリ宣言についてのフォローアップ

【日本の市民社会側からのフォローアップ】

去る9月16日に、これまで外務省側と三回にわたるパリ宣言に関する意見交換会を行ってきたCSO5団体(JANIC, TCSF, ODA-NET, PARC, JENNE)によって、アクラ HLF に関する緊急声明を発表した。内容は、CSO5 団体はアクラ HLF が期待された AAA を採択できなかったことについて残念だという点、日本政府が AAA の進捗に十分な貢献をしなかったという懸念(新聞記事等から)があること、今後 AAA を確実に実行するべく市民社会関係者を含んだモニタリングのシステムを作るべきだという点を示した。具体的には、添付の緊急声明を参照。

【日本政府からの反応】

CSO5 団体による緊急声明に対し、日本政府側から反応があった。去る9月19日に、外務省において、「平成20年度第一回 ODA 政策協議会」が開催され、アクラ HLF が報告事項として合意されたため、遠藤が CSO5 団体による緊急声明を当日発表する予定とした。これに対し、外務省側が事前資料としての緊急声明に対しての反応を、予定外であったが、政策協議会当日に発表した。外

務省側発表者は、アクラ HLF に実際に参加した、国際協力局参事官の渡邊正人氏。政策協議会は、一ヶ月後を目処に逐語議事録が公開されることになっているので、再度そこで内容を正確に参照されたい。以下、その概要を示す。

政府側からの CSO 緊急声明への反応

(1) 近年、援助の多様性や相互補完性の重要性が世界的に言われるようになった。これは中国やインドのようなドナーが出てきたことの裏返しである。一方で、伝統的なドナーはこれに取って代わることはできないが、かと言って無視することもできない存在となっている。その中で、南南協力が AAA で重要だと認識されたのは重要。AAA の交渉プロセスの中では、残念なことだが、EU諸国が理解できない行動を取り(報告者注:既に AAA 草案第三版で確定したことを合意としてそれ以上の議論をアクラでは行わないと日米政府は考えていたときに、EU諸国閣僚が第三版の内容見直しをアクラ HLF の場で指摘したことを指していると思われる。)、日米政府を攻撃した。世界的に Inclusive になるべき方向性であり、いずれEU諸国も変わらざるを得ないのではと思う。

(2) パリ宣言も発足から三年が経っており、様々な課題が指摘されている。保健分野でも言われているように、一般財政支援だけでは取りこぼされる部分があると指摘されるなど十分ではないと言われるようになっている。調和化でドナーの問題に焦点が当たり過ぎたが、途上国に焦点が当たっていない。日本はこれまでこのような問題点について指摘してきたが、こういう本来の問題に議論を転換していくべき。

AAA の問題点としては、役割分担(DoL: Division of Labor)についてEUが強く主張した。これは、アフリカでのドナーの乱立があってそれを解決する方法と言われるようになったことだが、EUからもいろいろ提案が出ている。役割分担のグッド・プラクティスを作る、期限を示す、役割分担のリーダーを出すなどが言われている。話し合うことは重要だが、途上国側の支店が欠けている。特に、現場で実際にやっている人々の感覚が必要である。日本の主張は、役割分担は Demand Driven (需要主導)であるべきだと言っている。役割分担をより突出させるというEUの主張については、日本と途上国諸国から難色が示されたためにEUは引込めた。

(3) アンタイドについては、日本の経験、日本らしい援助、日本だからできる援助というものがまず大事だと思っている。欧州や米国でも独自の歴史や背景があるはず。それでも、様々な問題が指摘されるようになり、2005 年のパリ宣言が合意された。アンタイドについては日本政府も取り組んでおり、国際入札の実施やその他のことをいろいろやっている。日本は DAC 諸国の中でもアンタイド率 97%という実績を上げており、平均 87%と比較すれば他の DAC 諸国よりも成績は良い。

アンタイドを更に進めるべきという指摘については検討はしたい。しかし、日本の援助の Integrity (統一性)を維持することが大事であり、拙速にアンタイドを行っては良くないと考えている。

CSO 側からの指摘

この後、これまで 3 回に渡って行ったパリ宣言に関する意見交換会を継続するのかどうかについて、CSO 側(遠藤)からは、議論は何らかのフォーラムや協議会によって継続して話し合われるべき

だという考えを示した。また、ODA 改革ネットの高橋清貴氏から、CSO 側主張をフォローする発言があった。

前田課長の補足

この後、外務省国際協力局総合計画課の前田課長が政府側から補足を行った。

(1) 援助効果について議論は継続すべきという CSO 側の要望は聞いているが、援助効果は一つの側面であって、それだけで良いとは思っていない。援助効果よりも援助成果という内容での議論なら考えたい。

(2) これまで三回にわたって市民社会側と意見交換をしたが、良い側面もあったが、残念なこともあった。残念だったことは、今回の市民社会側からの声明ではアンタイドが中心であったようだが、これまで三回の意見交換会でそういうことを市民社会側は言っていない。もしも具体的に質問してもらえば説明もできた。この件では日本だけが悪いわけではないが、いろいろあり実体を見てみれば理解してもらえたと思う。お互いの問題意識を出して対話するべきで、やっただけという議論をするのであればやる必要はない。

4-3. 日本の CSO として今後実施すべき事項

以上のように、アクラ後のフォローアップが CSO 側及び政府側からも始まっていると言える。今後、日本の CSO が進めていくべき点は次の 2 点になる。

(1) パリ宣言及び AAA の即時実施とその評価を共同で行う何らかのフォーラム作り

日本政府の ODA 改革は、パリ宣言及び AAA で期待されているものに比べると、その進捗ははるかに遅いと言わざるを得ない。また日本政府は、パリ宣言及び AAA のプロセスについて十分に協力的とは言えない。一方、日本国内的に、パリ宣言のプロセスは十分に知られているものではなく、また CSO/NGO 関係者でもごくわずかの関係者のみが知っている程度という状況である。

パリ宣言及び AAA の進捗について日本政府による ODA 改革をモニターし評価するのは重要であるが、このような状況の中で日本の市民社会にできることは限られている。他方、この議論を日本の CSO として無視しているわけにはいかない。それは、絶対額でも世界の上位に位置する巨大援助国であり新生 JICA は世界一の援助機関になるという状況でありながら、その中身の透明性は他国に比較して低く、援助効果も高くない、そのうえ援助額も世界の期待を裏切る状況に過去数年は陥っている。このような中で、日本の市民社会が何らかの行動を起こしていく必要がある。

これまで過去三回行ってきた外務省と CSO/NGO によるパリ宣言に関する意見交換会は、あくまで意見交換であり、具体的な成果や活動を期待するものではなかった。しかし、AAA が出されて、日本政府として実施するべきことが明確になってきている以上、日本の市民社会としてより具体的な監視活動と政府への提言活動をより具体的に展開していく必要が高まっていると言える。また

2009 年には DAC 対日援助審査 (Peer Review) が予定されていることから、日本政府がパリ宣言の内容をどの程度遵守してきたのか、その取り組み姿勢などを、CSO としてもレビューするようなことも重要になってくると考えられる。

取りあえずの提案としては、現在の NGO 外務省定期協議会の政策協議会の中で、毎回 1 時間程度を「パリ宣言・AAA 関連議題」とし、パリ宣言及び AAA のフォローアップを行う場とするということが考えられる。これによって、外務省側及び CSO 側が、新たな機関を設置したり、そのための人員を特別に配置するという手間を必要とせずに、これまでの議論を継続していくことができる。他方、これによるネガティブな影響は、議題が多い時など必ず「パリ宣言・AAA 関連議題」を維持できるかどうか不明なこと、また CSO 側で継続してこの議論に精通した人員を配置していくには、それなりの投資が必要だということが挙げられる。

(2) CSO の援助効果議論への参加・促進

アクラで行われた CSO パラレル・フォーラムにおいて紹介されたもので、援助効果に関する CSO オープンフォーラム (Open Forum for CSO Development Effectiveness、以下 CSO オープンフォーラム) における議論に、日本の CSO として参加していくと共に、その議論を日本国内の海外協力を行う CSO/NGO に対して普及・促進していく必要がある。これは「CSO パラレル・フォーラム」の説明の中で述べているが、2009 年中に世界の各地域と各国において CSO の援助効果についてのコンサルテーションが行われ、2010 年には世界的な基準ないし宣言が取りまとめられるというプロセスがあるため、それに日本の CSO/NGO として参加していく必要があるということである。このコンサルテーションは、CSO オープンフォーラムが行うのではなく、各地域や各国の CSO/NGO が行うという前提であり、もしもこれを行う国内 CSO/NGO が存在しないと、このコンサルテーションは実施されないことになる。

既に触れているように、日本の CSO/NGO としてこの援助効果に関するテーマに十分深く取り組んできているわけではなく、また既存組織の専門人員という点でも十分ではない。しかし、この議論に関与せずに日本の CSO/NGO として国際協力を今後行っていくということがむしろ問題であると理解される。つまり、この議論自体に反対である、又は推進する、あるいは現状維持を掲げるなど、様々な立場はありうるが、何らかの意志や考えを提示する必要がある。そのための議論を、ある時点で行っていく必要がある。そのプロセスを実施せず、また関与しないままに 2011 年を迎えてしまう場合に、日本の CSO は世界の CSO の議論から大きく遅れを取ってしまう、あるいは取り残されてしまうということになりかねない。そのような状況になった時に、日本政府に対してもこのテーマで議論を行っていく、あるいはパリ宣言や AAA を元に監視や評価を行っていくという CSO/NGO の役割そのものを行っていく基盤を失うことになる可能性がある。

今後、国内でこの活動を組織化するために、予算と人員の確保を行い、関係団体をネットワークしていき、今後のコンサルテーションの実務を行っていく必要がある。また、韓国や中国といった、近隣諸国の CSO/NGO との意見交換、あるいは欧州や米国等の CSO/NGO との意見交換の機会も重要になってくると考えられる。そのための活動資金を含め、2011 年までの活動について何らかの予算措置をしていく必要がある。可能性としては、活動自体をプロジェクトとして、財団等からの助成金

を獲得して活動資金にしていく方法が考えられる。

以上