

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） それでは、時間がまいりましたので、本年度のNGO・外務省定期協議会「第2回ODA政策協議会」を始めさせていただきます。

皆様、本日は、お忙しいところをお集まりいただきまして、どうもありがとうございます。

本日、外務省を代表いたしまして、外務省側としての司会進行を務めさせていただきます外務省民間援助連携室首席事務官の北川と申します。どうぞよろしくお願い申し上げます。

冒頭、議事次第に変更点が2点ございますので、御案内をさせていただきます。

私とともに、当初、司会進行役を務めていただく予定でございました原さんがインフルエンザの関係でお越しになれないということでございましたので、国際協力NGOセンター副理事長の谷山さんに私の隣に座っていただいて、急遽、共同司会進行を務めていただくことになりましたというのが1点目でございます。

それと、2時から4時まで2時間、時間をとっております。せっかくの機会ですので、できるだけ多くの方に御発言をいただこうと思います。若干延びる可能性はあるかもしれませんが、谷山さんと協力して、予定どおりの議事進行に努めていきたいと思っておりますけれども、もし御都合で途中退席される方がいらっしゃいましたら、それはそれで結構かと思っております。

それでは、始めさせていただきます。最初に、3点の注意事項、いつも申し上げていることでございますけれども、第1に、本日の議事録でございますけれども、これは逐語にて作成いたしまして、追って外務省のホームページに掲載されますので、あらかじめ御了承をお願いいたします。

第2に、発言される方は、最初に所属とお名前をお願いいたします。

最後になりますけれども、発言はできるだけ簡潔をお願いいたします。議事次第に名前を挙げさせていただいている方につきましては、報告事項のところの高杉課長の10分を除いて、お1人様最大5分ということで、できるだけディスカッションのほうに時間を割きたいと思っておりますので、どうぞ御理解と御協力をよろしく申し上げます。

それでは、早速でございますけれども、冒頭挨拶ということで、外務省国際協力局の石兼局長から御挨拶をお願いしたいと思います。

局長、お願いします。

○石兼（外務省国際協力局長） ありがとうございます。外務省国際協力局長の石兼でございます。今日は、お忙しいところ、ありがとうございます。座らせていただきます。

今年度の「第2回ODA政策協議会」を開催するに当たりまして、一言御挨拶申し上げます。

今年度は国際協力60周年ということで、その節目の年にふさわしく、さまざまなことがございました。2月に大阪でワン・ワールド・フェスティバルを行いまして、これを皮切りに、10月には日比谷で、2日目は雨にはなりましたが、グローバルフェスタがにぎにぎしく開催されました。それぞれ60周年をテーマとして、皆さんとの協力・協働のもと、国際協力を

盛り上げることができたのではないかと考えております。外務省も、『ブルータス』だとか、テレビ番組等々で、いろいろな形で皆さんの活動も含めて国際協力を取り上げたつもりでございます。

また、OECD加盟も50周年という節目の年でもございました。DACの対日開発協力相互レビューも行われたところでございます。

また、NGOの皆様との窓口となっている民間援助連携室も今年の6月で20周年、二十歳となったわけでもございます。この20年で両者の間のいろいろな協働関係、パートナーシップも徐々に進展してきたのではないかと考えております。

また、安保理決議に基づいて作業が進められました我が国政府の女性・平和・安全保障に関する行動計画の策定におきましては、皆様の多大なる御協力をいただきました。ここに改めて御礼を申し上げます。

他方で、今年は、南スーダン、シリア、北イラク、ガザ、あるいは西アフリカにおけるエボラ出血熱など、災害、紛争、あるいは感染症による大量の避難民、あるいは被害者が発生した年でもありました。依然として対応していく必要がございます。これまでの皆様の御協力に深く感謝を申し上げますとともに、今後ともよろしくお願い申し上げたいと思っております。

そして、本日の政策協議会で御議論いただきますODA大綱の見直し作業が3月から開始されました。NGOの方にも御参加いただきまして、有識者懇談会が3月に設置され、6月には4回にわたる議論を経て報告書が岸田外務大臣に提出されました。その後も各地での意見交換会、そして先月には計4回の公聴会、それから、パブリックコメント、こうしたプロセスを経て、新大綱策定の作業が続いているところでございます。この過程におきまして、皆様からも多大な御協力、御意見をいただいたことに感謝申し上げます。

このNGO・外務省定期協議会におきましても、これまで5月の政策協議会臨時会合、あるいは6月の全体会議、7月の第1回ODA政策協議会と、都合3回、活発な議論が行われました。新大綱案では、現大綱に比較して、NGO、市民社会との連携についても踏み込んだ記述をした、そこに意を用いているつもりでもございます。新大綱見直し作業もいよいよ佳境に入っており、最終段階に入っております。本日も積極的な議論が行われることを期待しております。

また、最後でございますが、来年も仙台での第3回国連防災世界会議、ポスト2015年開発アジェンダ、気候変動の新たな国際枠組みに向けた議論など、重要な課題が控えております。このNGO・外務省定期協議会も20年目の年を迎えることとなります。NGO、ODAの連携が実りよい形でさらに進むことを期待して、私の御挨拶とさせていただきます。ありがとうございます。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 石兼局長、どうもありがとうございました。

それでは、続きまして、報告事項ということで、「開発協力大綱改定プロセスの実施状況について」、国際協力局政策課の高杉課長から御説明をお願いいたします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） 国際協力局政策課長の高杉でございます。

皆さんには、本当にいつもお世話になっております。

本日の政策協議会では、ODA大綱の見直しを議題として取り上げていただくということで、大変ありがたく思っております。開発協力大綱案ということで、皆様、既に御案内のとおりでございますけれども、10月29日に、政府原案という形で対外的に公表させていただきました。

それから1カ月を経しておりますが、パブリックコメントのほうは、11月27日まで、ちょうど30日間ということで受付をさせていただきました。11月27日の締切までの間に、個人の方を含めて計204件の御意見をいただいたところでございます。

それから、公聴会も、冒頭、石兼局長から申し上げましたが、このパブリックコメントの開催期間に合わせる形で、11月15日に東京、16日に京都、22日に福岡、23日に仙台ということで実施をさせていただきました。それぞれ20名前後の参加者でございましたけれども、東京、京都については12名、福岡、仙台については7名から、様々な御意見をいただき、合計100名近い方々に御参加をいただいたという状況でございます。

我々としては、皆様方とこれまでもさまざまな場で意見交換させていただいております。NGO以外にも、経済団体を含めて、いろいろな方々に、この開発協力大綱案についての御意見をいただいているところでございます。こういったものを含めて、我々としては、最終案というものをできる限り今月中に固めるべく、現在、頭を悩ませているという状況でございます。

対外的にも、一応、年内をめどに新大綱の策定を行うとこれまでも申し上げておりましたが、衆議院の解散という、我々からすると予想していなかった事態が生じたので、今後のプロセスについては、まだ確定的なことは申し上げられませんが、年明けになるということも十分あり得ると考えております。選挙の結果は予断できませんけれども、最終的には新内閣のもとで閣議決定を行うことになると思われますし、しばらく国会方面はばたばたすると思われまますので、そういった意味では、今月中にできる限り最終案というものは、政府部内では検討を進めていきたいと思っておりますけれども、決定自体は年明けになる可能性があるという状況でございます。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） ありがとうございます。

それでは、NGO側から、パブコメ、あるいは公聴会に関する質問なり、コメントがおありでしたら、どうぞ。

では、高橋さん、どうぞ。

●高橋（ODA改革ネットワーク世話人） コーディネーターの高橋です。

高杉課長、今回はありがとうございます。また、取りまとめ等、これから大変だと思いますけれども、よろしくおねがいします。2点、簡単な質問をさせていただきます。

1つは、204件のパブリックコメントがあったということですが、大体で結構ですので、こういったコメントがあったのかを御紹介いただくことは可能でしょうか。

それから、もう一つは、公聴会以外にも、他のセクターといいますか、経済団体などとお話をされたということですので、それについても、どういったところとどんなお話をされたのか、簡単で結構ですけれども、御紹介いただくとありがたいと思います。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官）　お願いします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長）　どうもありがとうございます。

冒頭、若干御説明しようかと、ちょっと迷っていたところなのですが、パブリックコメントは、先ほど申し上げたとおり204件来ておりまして、その他、提言書という形で、例えば、経団連とか、経済同友会とか、そういったところからもいただいております。また、NGOの方々からも、団体としての御意見を多数いただいているところでございます。

我々からすると、さまざまなパブリックコメント、それから、公聴会等での御意見、そういったものを踏まえて、どうしようかと考えているところでございますけれども、多かった御意見としては、1つは、若干イメージの問題かと我々は思っております、ちょっと意外な感じはしているのですけれども、国益重視という点について、批判的な御意見をいただいております。国益については、多くの方々から、企業の利益を優先するのではないかという懸念が示されております。我々としては、原案をつくった側としては、決してそのような趣旨で国益という言葉を使ったつもりはないのですけれども、全体の開発協力大綱の文案に照らして、国益重視イコール企業の利益優先、したがって、社会セクターは置き去りにされるという印象を抱かれた方が多かったということだと思います。

それから、その延長線上にある御意見かと思うのですが、貧困撲滅と経済成長との関係につきましても、ODA大綱見直しに関する有識者懇談会でもさまざまな議論がありまして、外務省の中でも、国際協力局を中心にさまざまな議論を行ったところでございますが、やはり貧困削減と経済成長をばらばらに切り離して考えるのではなくて、経済成長を通じて持続的な貧困削減を目指すことも必要ではないかということで、今回、政府原案の中では、そういう形にさせていただいているところなのですが、この点についても、やはり経済成長が貧困削減よりも優先されているという印象を抱かれたという感じがございまして、したがって、もう少し人間開発、社会開発といった側面に重点を置くべきだと、そういう議論がございました。

それから、もう一つは、軍・軍人に対する支援です。これは、従来の4原則の中にもありました軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避すると、この原則は維持するということを、今回の大綱においても、しっかりと考え方として示したところではあるのですけれども、非軍事目的の支援であれば、軍ないしは軍人を対象とすることもあり得るという点について、ODAの軍事化につながるのではないかと懸念される御意見が多かったというところがあります。

さらに申し上げますと、我が国の知見、それから、経験、こういったものを活用していくのだという点についても、日本は必ずしも成功ばかりしていたわけではなくて、失敗もあるのだと。したがって、我が国の経験とか知見というのは、いいことばかりではなくて、

悪いことから学んだ教訓、レッスンといったものも入るべきであると。ただ、今の開発協力大綱の案では、どちらかという自画自賛というか、全てうまくいっていましたが、過去のODAは全部成功でしたという印象を受けるという点について、若干批判的な御意見をいただいたということが主なものでございます。

それから、経済界のほうについては、全般的に申し上げますと、極めて好意的な評価をこの開発協力大綱案にいただいております。1つは、我が国の経験と知見の活用といった点についても、非常に重要であるという御意見をいただいておりますし、特に今回の開発協力大綱においては、民間セクターとしっかりと連携していく、民間からの提案にも耳を傾けていく、こういった点についても高く評価をされております。

そういった中で、例えば、要請主義についても、要請主義の弊害といった点について懸念する御意見があった中で、今回、相手国の要請を待つだけではなくて、日本からも積極的に提案をしていくのだということが書かれているといった点についても、非常に高く評価するような御意見をいただいているところでございます。

開発協力大綱案について、さらに追加的にやってほしいという御意見としては、ODAの一元的な運用について、何らかの工夫をしてほしいというものがありません。例えば、今も官邸に経協インフラ戦略会議といった会議が設置されておりますけれども、民間が恒常的に参加するような会議ではなくて、あくまで政府の中の会議となっていますので、そういった点についても今後検討してほしいという御意見をいただいております。

以上でございます。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 高杉課長、ありがとうございました。

時間が過ぎていきますけれども、公聴会、パブリックコメントに関しての話はここしかありませんので、もし誰かありましたら、扱い方、あるいは報告の仕方も含めてですね。大丈夫ですか。

どうぞ。

●定松（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン プリンシパル・アドバイザー） このパブリックコメントというのは、一応、概要ということでは、高杉課長から、サマリーという形で御報告いただいたのですが、例えば、外務省のホームページなり何なりで、こういったパブコメがありましたという形での公表というのは、される予定がありますか。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 高杉課長。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） ありがとうございます。

パブリックコメントにつきましては、その他、一般に他の省庁が行っているものも同様でございますけれども、基本的に結果について外務省ホームページにまとめた形で掲載をさせていただきます。その際、こういった意見をいただきましたということに加えて、外務省の回答といたしますか、コメントのようなものも併記させていただくことを考えております。ただ、204件のパブリックコメント、ファイル1冊分になる分量なのでございますけれども、それを全文掲載するというのではなくて、ポイントごとにまとめさせていただいて、ま

とめた形での掲載とさせていただくことを考えております。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） ありがとうございます。

では、よろしいですか、次の協議事項に移りまして。

それでは、協議事項の一番初め、『新・開発協力大綱』の文案について」という事項に関しまして、トップバッター、教育協力NGOネットワークの三宅さんから、御意見いただけますでしょうか。

●三宅（教育協力NGOネットワーク 事務局長） ありがとうございます。

まずは、公聴会の機会を与えていただき、それから、パブリックコメントにも丁寧に御回答いただきまして、ありがとうございます。これまでの議論を踏まえて3点ほど。

1点目は、今回、ODA大綱から開発協力大綱へということで、名称自体も変えられる、援助卒業国への支援も進めていくということで、先ほど課長からも、そのように援助、あるいは政府資金が使われることは、必ずしも日本の企業の利益のためではないというお話で、私どもとしては大変ありがたく思います。ですから、その旨を明確に、要するに、歯どめを書いていただければと思います。例えば、防災や環境保全の分野に限って援助卒業国への協力も進めるとか、限定した書き方にしていくと、誤解もなくなるのかなと思います。

2点目は、非軍事目的の開発協力を軍または軍籍を有する者が関係する場合には、実質的維持に着目し、個別具体的に検討ということで、ここが一番の問題点だと思うのですが、例外的な措置ですということで、今までの原則を守りますと外務省は言われているわけですが、こういった例外を認めるということは、いずれにしてもODA資金の何割かあるいは数%かもしれないけれども、途上国の軍隊の支援に使われていくことになるわけです。教育や保健、水供給、衛生の分野で活動して、開発途上国の住民が直接裨益するような活動を推進してきた私たちNGOの立場としては、幾ら民生部門、あるいは災害支援とはいえ、軍隊を対象に支援することは、ただでさえ少なくなっているODA予算から教育とか保健分野の予算が減っていくことを意味します。ですから、この点は問題であると、繰り返しになりますが、述べたいと思います。

3点目は、国民及び国際社会の理解の促進のところ、最後に開発教育の役割についても触れていただいております、大変ありがたく思っております。ODAに対する国民の支持が低下している要因の1つに、単にいいことをやっていますというODA広報よりも、そもそも問題が何なのか、途上国の抱える貧困とか、さまざまな問題が私たち日本の社会とどうつながっているのかとか、そもそも何のために援助をしないといけないのかといった点についての教育活動も広報と同時に進めていく必要があります。もう少し開発教育についての言及を強めていただければということです。

具体的には、もう一つ節を追加いただければというお願いです。「市民参加の拡大と開発教育の推進」という節を設けて、「開発協力の企画、立案及び実施評価への市民の参加を促進するため、必要な情報公開や協議の場を設置するとともに、開発協力に関する市民の意見に耳を傾け、開発事業に関する提案の募集、市民が実施する海外ボランティア活動等へ

の協力を行う。また、貧困や格差などの開発問題を初め、環境や人権、平和や文化にかかわる地球的規模の諸課題の様相や原因を知り、その根本的解決に向けた取り組みに参加する力を養うことを通じて、ともに生きることのできる、公正で持続可能な地球市民社会の実現を目指す開発教育を学校教育や大学教育の他、社会教育や市民活動の場を通じて推進していく」という内容を追記していただければありがたいと思います。

以上です。ありがとうございました。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官）　ありがとうございます。

それでは、今の三宅さんの御発言に関しまして、外務省からコメントがあればお願いいたします。

高杉課長、お願いいたします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長）　ありがとうございます。

今、三宅さんから3点御指摘をいただきましたので、それぞれについて、我々のほうで、とりあえず現時点での考えということで発言させていただきます。

1つは、卒業国支援の関係でございます。卒業国支援については、今回、「ODA大綱」という従来の名称を「開発協力大綱」と名称変更し、なおかつ新大綱案についても、従来「ODA」という言葉を使っていたところを「開発協力」という言葉に言いかえているところもございますけれども、この趣旨は、DACが定めているODAの範囲自体、現在、DACにおいてはさまざまな議論があつて、見直しの動きも出てきているものでございますけれども、これはやはり日本自身が決めたものではないというところがあるので、日本として主体的に判断していくと。日本の援助なのだから、日本自身が、必要か、必要でないか、そこは国民も含めて主体的に判断した上で、必要であれば実施する、必要でなければ実施しないという形でいこうと考えたというところがあります。

これは、今年の7月に安倍総理がカリブを訪問されて、日・カリコム首脳会合というのがございましたけれども、そこでも、カリブの小島嶼国が抱えている特有の脆弱性といったものに鑑みて、1人当たり国民所得とは異なる観点から支援を行っていくことは重要だと認識していると表明をしております。

我々も、来年度予算要求においても、こういったカリブの小島嶼国、具体的には、バルバドスとか、トリニダード・トバゴといった国々については、1人当たり国民所得が既に1万5,000ドルぐらいになっておりまして、OECD-DACのリストからは外れる基準であるところの1万2,275ドルという数字から、3年連続して越えればリストから出てしまうというプラクティスになっておりますけれども、このリストから外れた国という位置づけになっております。

ただ、日本としては、そういった国々についても、先ほど御指摘いただいた、例えば、防災とか、環境・気候変動という観点からは、大きな脆弱性を有していると考えておりますので、これまで行ってきた、ODAを通じた協力が、このDACリストから出てしまったことで、日本として必要だと思うにもかかわらず、できないという事態は避けたいという考え

で、今回、新大綱においても、そういった考え方を盛り込ませていただいたところがございます。

具体的には、お手元に新大綱案があるかどうかわかりませんが、地域別重点方針を書いたところがございます。そこで各地域別に記述を書いておりますけれども、その冒頭の総論的な部分の末尾のほうで、「一人当たり所得が一定の水準にあっても小島嶼国等の特別な脆弱性を抱える国々等に対しては、各国の開発ニーズの実態や負担能力に応じて必要な協力を行っていく」と書かせていただいているところがございます。ここの「開発ニーズ」というものについては、当面、念頭にあるのは、先ほど申し上げたカリブの小島嶼国といった国でございます。これは安倍総理からも、今後調査を行って、具体的な協力を検討していくと申し上げておりますけれども、具体的な分野としては、環境・気候変動や防災といったところが中心になるかと考えております。

ただ、例えば、大洋州のパラオといった国は、まだ卒業基準には達していないのですが、今後、そういった国々もDACの定めるODAの範囲から出ることがあれば、必要に応じて、例えば、それはエネルギー分野の支援だったりするかもしれません。例えば、太陽光発電とか、そういったものもあり得ると思っておりますので、今回の大綱の中で、分野を限定的に書いて手足を縛るといえることが適当なのかどうかという点については、我々のほうでさらに検討する必要があるかと考えているところがございます。

それから、軍の関係でございますけれども、今回の大綱については、さまざまな報道等も有識者懇談会の報告書を受けてなされておりましたので、我々も対外的に誤解が生じることのないよう、どういった書きぶりを新大綱案においてするのが適当か、随分と検討してきた経緯がございます。その結果が今の大綱案の書きぶりということでございますけれども、軍または軍人が関係する場合というのは、今回初めて方針を変えて従来の軍事的用途への使用回避の原則というものに対する例外を設けたという趣旨ではなくて、実際にも、これまで、例えば、セネガルの軍病院の産科棟に対して、ODAを通じて保健分野の支援を行ったという経緯がございます。もともとフランス軍が設立した、西アフリカ随一の水準を誇る病院がありまして、一応、国防省の下にあるのですけれども、地域の医療機関として非常に重要な役割を果たしているという観点から、セネガルに保健分野での協力を行う上で、国防省の管轄下にあるからといって、中身を見ることなく、ODAによる支援を行わないというのは、今のODA大綱の軍事的用途への使用回避の趣旨に即したものとは言えないのではないかと考えております。

それから、よく例として取り上げておりますが、ミャンマーについては、民政移管が行われた後、ミャンマーの各省庁において、元軍人、軍経験者がいろいろなところで活躍しているということがあります。日本としては、民政移管後のミャンマーの国づくりを支援するという観点から、軍出身者であっても、他の省庁で活躍している方々については、しっかりと民主化・国づくりに向けた研修に参加してもらうことは意義のあることだと考えております。実際、新潟にある国際大学の大学院でミャンマーからの研修員が国際関係学

を学んでおりますけれども、こういった方々を研修から排除するというのは、ミャンマーの民主化支援、国づくり支援、こういった趣旨にも反するのかなと考えております。

したがって、災害救援とか、ないしは人道支援といった分野も含めて、我々として、そもそも何のために開発協力ないしは援助を行っているのかというそもそも論に立ち戻って、その上で必要な支援なのかどうかを判断していくことが、「実質的な意義に注目し、個別具体的に検討する」という趣旨ではあります。

この点については、我々の考え方はそうなのですけれども、今の太綱の書きぶりについて、まだまだ誤解が生じる余地があるということかもしれませんので、最終的にどういった形で我々の考え方を表現することが適当なのか、ないしは、例えば、先ほど申し上げたセネガルの軍病院の場合であっても、やはり軍がかかわっている以上、そういった支援は、例えそれが医療分野の支援であろうと一切行ってはいけないというふうな、今までは我々はそういう考え方に立っていなかったのですけれども、今後の方針として、そういった軌道修正を図っていくべきなのかどうか、こういった点についても、今日、いろいろ意見交換させていただいた上で、最終的に新太綱の案を考えていきたいと考えております。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 高杉課長、一度ここで切らせていただいてよろしいでしょうか。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 本当に丁寧に御回答くださってありがとうございます。

ただ、文案に関して話ができる機会はもうほとんどないので、三宅さんだけではなくて、フロアから意見をいただきたいので、三宅さん、簡単に、もし返しのコメントがあれば。それ以外に、質問なり、コメントのある方がいたら、挙手をお願いしたいと思います。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） ちょっと待ってください。それ以外に。では、西井さんと定松さん、あとは大丈夫ですか。では、お2人、続けて。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） では、高杉課長、続けてください。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） あっ、そうか、ごめんなさい、聞いたのだから、まず、お2人、順番に、西井さんからコメント、質問いただいて、定松さんからもコメントいただいてから三宅さんの質問も含めて、まとめて答えていただきたいと思います。高杉さん以外他の方でも結構ですので。

●西井（名古屋NGOセンター理事長） まだ3つ答えていない。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） そうそう。だから、それも含めてまとめて答えていただくということで。

●西井（名古屋NGOセンター理事長） テーマが外れますけれども、いいですか。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 構いません。

●西井（名古屋NGOセンター理事長） そうですか。名古屋NGOセンターの西井です。よろしく申し上げます。

私からは、現大綱における「国民参加の拡大」という節が、開発協力大綱案においては非常に扱いが小さくなっていることに関して意見を申し上げたいと思います。

現大綱においては、第3章の「援助政策の立案及び実施」の中の第2節、「国民参加の拡大」の中において4つの項目をうたっています。国民各層の広範な参加、人材育成と開発研究、開発教育、情報公開と広報というふうに4つの項目が掲げてあります。

開発協力大綱案においては、第3章の「実施」の第2節の「実施体制」において、ア、イとありますけれども、「イ 連携の強化」の中で、ア、イ、ウ、エ、「(オ) 市民社会との連携」という中で若干の記述があります。この部分に関して、現大綱においては、「国民各層による援助活動への参加を促進する」という文言によって、援助関係者だけではなく、個々の市民が開発協力、あるいは国際交流に関心のある市民が参加していくということをより促進していくという姿勢が明確にうたわれているかと思うのです。

ところが、新大綱案の文章によりますと、「また、JICAボランティアの積極的活用も含め、担い手のすそ野を拡大する観点からも、開発協力への国民参加及び開発協力参加者の知見の社会還元を促進する」という書きぶりになっております。「担い手のすそ野を拡大する観点から、国民参加を促進する」となっております。「担い手のすそ野を拡大する」ことは大事なことですけれども、「市民一人一人が主体的にかかわる」という観点を大事にしていきたいという視点を持っております。

そこで、私たち名古屋NGOセンターは、ここにもう一つ項目をつけ加えるという修正文案を提案いたしました。「イ 連携の強化」のア、イ、ウ、エ、「(オ) 市民社会との連携」の下に1つ項目を設けて、「(カ) 市民参加の一層の促進」という項目を設けていただきたいことをパブリックコメントの中に書かせていただきました。

具体的に文言を言いますと、「担い手のすそ野を拡大する観点から、開発協力への市民参加及び開発協力参加者の知見の社会還元を促進する。そのことにより、多元的で多様な層の人たちの活発な国際協力活動のすそ野の広い展開を推進する」というふうに、より強化する方向での修正文案を提案いたしました。この点についても御検討いただければと思います。ありがとうございました。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） では、定松さん、お願いします。

●定松（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン プリンシパル・アドバイザー） 時間も押していると思いますので、ポイントを絞って質問させていただきます。質問の趣旨としては、これまでさんざんこういった対話もして、パブコメも受け付け、公聴会もやったわけですから、それを受けて、開発協力大綱原案の具体的にどこを変える可能性があるか、変えようと思っている箇所があるかというところを、もちろん閣議決定にならなければ最終的に決まらないという事情はわかりますけれども、そもそも外務省から提案をしないことには前に進まないわけですから、少なくとも外務省として、これまでの対話、それは別にNGOだけでなくも構わないわけですから、全体としての国民からのいろいろな意見を受けて、開発協力大綱原案のどこは変える余地はあると思っていらっしゃるかということ

を、可能な範囲で御説明いただきたいということが質問の趣旨です。

一番気になっているのは、先ほど高杉さんから御説明いただきましたけれども、非軍事目的、あるいは民政目的に限った場合での軍、それから、軍籍者を有する者への支援というところなのですが、これまでNGO側から主張してきたことは、1つには該当する箇所を全部削除してほしいということもあったのですが、もしそれが不可能であれば、せめて先ほど高杉課長がおっしゃったような、それらを含めて、何が何でもだめだということではないということであれば、どういう場合はだめなのかと。要するに、ネガティブリスト、ポジティブリスト、両方あり得ると思うのですが、何らかの形でそこに歯どめをかけるようなものを考えていただきたいことと、もし大綱原案にそれを反映させることが難しいのであれば、少なくとも第三者的な組織がそれを検証するとか、そういった仕組みをそこに設けるべきではないかということなのです。これは原則をどうやって維持するかという問題なので、そこを徹底させるための何らかの方針というものをお示しいただけないかと思えます。

それから、貧困撲滅と経済成長、この優先順位というお話がありました。高杉課長は、印象の問題もあるかもしれないとおっしゃったのですが、私は必ずしもそうではないと思っております、実際に現在のODA大綱の中期政策を拝見しますと、貧困層を対象とした直接的な支援というところに対しては、かなり詳しく、具体的な方策が書かれていますけれども、現在の開発協力大綱案ではそれがかなり圧縮されて、非常にあっさり書かれていますことと、記述の順番も、現在の大綱の場合は貧困層を対象とした直接的な支援が最初に来ているのですが、開発協力大綱原案では、成長を通じた貧困削減のための支援が最初に来ているということで、そこにはやはり優先順位の反映というものが出ていると、こちらとしては読み取らざるを得ないというところがあります。

今回の開発協力大綱原案については、高杉課長からの御説明では、原案でかなり詳しく書き込むので、中期政策はつくらないという方針であるということでしたので、それであれば、なおさら、現在のODA大綱と開発協力大綱原案の比較は、この中期政策も含めてしていかなければいけないと思っております、そうなりますと、優先順位の書きぶりというところは、現在のものとはかなり変わってきているのではないかと。その点についてはどうなのかというところは、やはり明らかにしていただきたいというところがございます。

以上です。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） それでは、高杉課長、よろしくお願ひします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） ありがとうございます。

時間も押してしまいますので、なるべく簡潔にお答えしたいと思います。

まず、三宅さんからいただいた御質問で、また答えていない部分でございますけれども、開発教育の重要性については、御指摘のとおり、我々としても、ODAに対する国民の理解をしっかりと深めていく上で、非常に重要な取り組みだと考えております。今年も、先般、ESD

に関する会議が行われたばかりでございますけれども、外務省としても、文部科学省等とも協力しながら、うまく進めていきたいと思っておりますので、今回の大綱案において、開発協力への取り組みを従来と比べて弱めるということは全く考えておりません。そういう意味において、新大綱案の書きぶりがさらっとし過ぎているという御意見かと思っておりますので、我々としては、ここをどういう形で充実した形に書き込めるのか、具体的な御提案もいただいているところではございますけれども、それは中でしっかりと検討させていただきたいと考えております。

それから、市民社会の参加については、西井さんから御批判をいただきましたけれども、この点についても、今の大綱案にも、我々としては一応、しっかり記述したつもりではあるのですが、現大綱と比べても若干不十分のように見受けられるということであれば、こちらについても、もう少し拡充した書きぶりできないか、具体的な文言も含めて中で検討させていただきたいと考えております。

そういった点については、先ほど定松さんから、どこをどこまで変えられるのかという根本的な御質問をいただいたところでございます。ここについては、御想像のとおり、現時点で我々はまだ最終案を固めておりません。率直に申し上げますと、まだ国際協力局の中でも議論をしている最中で、全然煮詰まっていない状況でございます。したがって、今日、この場の意見交換の内容も含めて、我々としてはしっかり受けとめて、どこをどこまで修正すべきなのか検討していきたいと考えております。そういう意味においては、聖域といいますか、アンタッチャブルなところは、先ほどの軍のところも含めて、ないと考えております。特に軍・軍人のところは、対外的に無用の誤解を招かないよう、我々としても細心の注意を払って書きぶりを検討する必要があると考えているところでございます。

貧困撲滅と経済成長の関係についても、必ずしも経済成長を優先しますということを書き込んだつもりは全くないのです。我々としては、例えば、重点課題の中でも、冒頭から、「世界における貧困削減、とりわけ絶対的貧困の撲滅は、もっとも基本的な開発課題である」ということを書かせていただいたとおり、貧困問題の重要性を否定したり、ないしは経済成長のほうが貧困撲滅よりも重要な課題であると順位づけたりという考えは全くないのです。

ただ、可能であれば、もちろん可能でない場合もあると思うのですが、東南アジアの発展の歴史等を踏まえると、やはり経済成長を通じて国全体の底上げを図っていくというのがなしに、一時的な、その場しのぎの貧困撲滅ということでやっていくことでは、持続的な貧困削減につながっていかないのではないかという意見もございまして、これはあくまで御意見なので、また別の見方もあるかと思うのですが、我々としては、可能な限り、経済成長を通じて貧困撲滅を図ることが可能であれば、やはりそれをやっていくという考えのもとに、今後の開発協力を考えていきたいという考えでございます。

実際、日本がこれまでASEAN各国に対して行ってきた経済協力についても同様の発想に立って、円借款を通じて、さまざまな、その国の国づくり、ないしは経済発展に向けた基

盤の整備を行ってきたことが、雇用の創出や貧困の削減にもつながったのではないかと評価しております。ただ、その場合も、やはり取り残される人々があり得るという点については、しっかりと支援の手を差し伸べる必要があると思いますし、経済成長といっても、さまざまな経済成長、弊害をもたらすような経済成長もあろうかと思っておりますので、そこは「質の高い経済成長」という形で、一応、考え方を示させていただいたものではございません。パブリックコメントも含めて、この点についてはさまざまな御意見をいただいているところでございますので、もう一度、我々のほうでも、新大綱案を最終的にどうするのか、しっかりと検討したいと考えております。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） ありがとうございます。

よろしいですか。ちょっと押しているのですが、後のほうでまた触れてもらってもいいですか。

では、協議事項の第2番目、『新大綱』で想定される協力のあり方について（事例の検討）の部分で、オックスファム・ジャパンの森下さんからプレゼンをいただければと思います。お願いいたします。

●森下（オックスファム・ジャパン アドボカシー・マネージャー） ありがとうございます。オックスファム・ジャパンの森下と申します。

本日は、このような機会をいただきましてありがとうございます。

私からは、お手元に配付されている資料に沿って簡単に議題の提起をさせていただきたいと思うのですが、当初配付された資料の後半部分が印刷されていなかったようで、恐らく、今、後半部分を配付していただいたかと思うのですが、15ページのもので提出した資料となっています。その点、確認させてください。

なお、これからのプレゼンに関しては、時間の制約もございますので、重点スライドに絞った上で行っていきたいと思います。

今回、「新大綱における『官民連携』と『三角協力』の推進が提示しうる課題について」ということで提出させていただいておりますが、この間の議論にもあったように、新大綱では、経済成長を重視するようなアプローチがとられていると当方でも理解しております。その上で、官民連携並びに三角協力が推進されていると実施体制の部分で書き込まれていると理解しております。ただ、こうした官民連携や三角協力の推進が提示し得る課題の一例として、具体的なODA事業であるプロサバンナ事業から事例を紹介するという形で課題の提起をさせていただければと思います。

（PP）

まず、簡単にプロサバンナ事業についての紹介ですけれども、こちらは、日本・モザンビーク・ブラジルの三角協力の案件でございます。モザンビーク北部のナカラ回廊を対象として農業開発を行うODA案件でございます。2009年に合意をされて、現在、マスタープランの策定プロセス中でございます。こちらは三角協力案件であると同時に、官民連携案件でもありまして、例えば、ナカラ回廊の港や道路の改修など、インフラの整備を行い、

また、政策環境を整えることで、この地域に民間の農業投資を呼び込むことを目的としております。

(PP)

幾つか、資料には具体的にそういった事例を紹介させていただいておりますが、2012年の4月には官民合同ミッションということで、日本とブラジルの民間企業がモザンビーク入りしまして、ナカラ回廊への農業投資を促進することを目的として、こうしたミッションも行われております。

(PP)

このプロサバンナ事業についてですが、実は、2012年の12月に開催されたODA政策協議会でも議題として提起されて以来、合計9回にわたって、NGOと外務省、JICAとの定期協議会という形で協議を重ねてきております。ここの協議の詳細については、時間がないのですが、具体的には、プロサバンナ事業について、現地農民団体や市民社会から、さまざまな方面からの批判や懸念の声が上がっておりまして、その点について協議を重ねてまいりました。

このプロサバンナ事業のモニタリングアドボカシーについては、オックスファム・ジャパンを初め、幾つかのNGO団体が取り組んできておりますけれども、2度の現地調査も踏まえて、今年10月末に報告書も発表させていただいております。この中で事業の課題について提起させていただいておりますけれども、三角協力や官民連携等を推進する中でのアカウンタビリティ上の課題があるのではないかという点を提起させていただいております。

(PP)

まず、官民連携から見ていきたいと思いますが、現地調査並びにさまざまな文献で明らかになっているのは、今回、プロサバンナ事業の対象地域となっているナカラ回廊においては、土地収奪というものが非常に深刻な問題として挙げられます。このプロサバンナ事業はもちろん官民連携ということで、こうした民間投資を促すということで、さまざまな環境整備やインフラ整備が進められてきておりましたけれども、個別の土地収奪案件や、こういった問題について、事業として果たしてどれだけ責任を取り、課題に対応していくのが1つ、問題としてあります。

(PP)

2つ目の事例ですけれども、プロサバンナ事業では、一部、パイロットプロジェクトやコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクトなどを通じて、現地の中規模の企業に融資を行い、その企業が現地の小規模農家と契約栽培を推進していくといったプロジェクトも行われております。こういった事例を幾つか見ていくと、プロサバンナ事業によって、実際に融資を受けている民間の現地のいわゆるアグリビジネスですけれども、こうしたところが、実は契約栽培を行うに当たって、現地の小規模農家の生活改善に必ずしも寄与していない。いろいろな問題が浮上している。しかし、これはプロサバンナ事業として、どこまで果たしてアカウンタビリティを負えるのかという問題もございます。

(PP)

次に、三角協力の視点から見ていきたいと思いますが、この2年間あまり、このプロサバナ事業のモニタリング等を行う中で、1つ大きな課題として上がってきていたのが、ブラジル側、日本側、そしてモザンビーク側の主張や、提示される情報に大きな乖離がある。これが混乱を招く1つの要因にもなってきました。その中で、一貫した見解が提示されないこと自体が非常に問題であると考えているのですが、1つ、象徴的な問題として挙げられるナカラ回廊ファンドの問題がございます。

ナカラ回廊ファンドとは一体何なのかということで、少し背景を説明いたしますと、事業対象地であるナカラ回廊に対して、農業投資を呼び込むことを目的に設立された、民間によるファンドです。ただし、ナカラ回廊ファンドを提案し、運営している事業体が、ブラジルのコンサルタント会社であるFGVというところです。このFGVが実はプロサバナ事業のマスタープランの策定を受注している母体と同じということで、これはちょっとした利益相反の状態にあるのではないかという問題を提起させていただきました。

実は、この点に関しては、今年2月に参議院議員である民主党の神本美恵子議員より、質問主意書で疑問が提起されております。その時の政府答弁によれば、このファンドの内容について、政府として答える立場にはない。ただ、FGVは、ブラジル側の要請を受けてマスタープラン策定支援プロジェクトに関与してきており、同庁からは利益相反が生ずるような事態は発生していないと説明を受けています。

なお、日本としては、このファンドにかかわる意向はないという答弁であったかと思えます。

ここで疑問に思うのは、このプロサバナ事業をODA案件として実施する日本政府がナカラ回廊ファンドに関与しないということは正しい選択だったかと思えますが、継続してマスタープラン策定にかかわっているFGVがこのファンドの運営母体であることは変わりませんので、こうした状況が続いているプロサバナ事業に対するアカウンタビリティというものはどのような形で担保されるのかという課題はまだ残ると思えます。

(PP)

こうすると、今のように、三角協力並びに官民連携といった視点から、幾つかアカウンタビリティ上の問題が生じ得るのではないかと考えております。

まず、官民連携に関しては、今、言ったような、1つ1つの土地収奪を行っているような企業は、もちろん現地の法律に縛られておりますし、それぞれに責任がありますけれども、モザンビークの国のような場合、現地の政府のガバナンスの問題も非常に重要な点として挙げられるかと思えます。ガバナンス体制について非常に課題を抱える国でこういった事業を行う時に想定される問題の1つでもありまして、これに対して、ODAを実施する日本政府が全く責任を問われないのかという点もあるかと思えます。

ODAの中で官民連携と言っても、実は新しいことではなくて、ODA事業を企業が受注する場合は過去にもたくさんあったかと思えます。ただ、そのプロセスの中で、例えば、公募

や入札のプロセスというのは、公開性がある、透明性がある、そこに公正さが担保されるような仕組みがあったと思いますし、それが重要だという認識が共有されていたかと思えます。

ただ、今回のプロサバンナ事業を見ますと、実際にプロサバンナ事業に関連している企業に関する情報は一切公開されておられません。一部、企業等のホームページでプロサバンナ事業にかかわりがありますというような断片的な情報公開はありますけれども、このプロサバンナ事業にどういった形で、どのような企業が関与していて、その企業の活動や行動責任に対して、どこまで日本政府が責任を負うのかといったことが一切不明確なまま進められてきてしまっています。

こういった問題は、プロサバンナ事業は一例に過ぎず、さまざまな、いわゆる三角協力や官民連携事業で想定し得る問題だと思いますので、最後に、この議題にかかわる論点という形で、こうした事業を推進した際に生じ得るリスクや課題の有無、その内容について、外務省がどのように捉えているのかを伺いたしたいと思います。

また、三角協力を考えた時に、ODAに関する実施原則やアカウントビリティを担保するためのガイドラインを有さない新興国、この場合はブラジルとの連携でODA事業を行う場合、その事業に対する援助国としての日本政府のアカウントビリティはどこまで担保されるのかという問題もあります。

次に、こうした官民連携の案件の中でも、日本政府の、各企業の行っている事業や活動について、その結果や、もしくは影響についてのアカウントビリティはどのような形で担保されるのか、こういった点につき、ぜひ外務省の見解をお伺いしたいと思います。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 森下さん、どうもありがとうございました。

それでは、外務省のほうから、パワーポイントの最後にある「議題に関わる論点」ということで、プロサバンナ事業は一例として紹介いただいたことを前提に、より大きく、ジェネラルに4点ほど問題提起いただいたかと思えますので、それについて外務省コメントをお願いします。

まず最初に、開発協力総括課の山本首席からお願いいたします。

○山本（外務省国際協力局開発協力総括課首席事務官） ありがとうございます。開発協力総括課の山本と申します。

私からは主に官民連携に関してお答えいたします。

まず、1つ目の御質問でいただいている政府開発援助を官民連携の下で推進した際に生じ得るリスクや課題につきましてお答えいたします。

開発に際しましては、環境ですとか、気候変動への影響、また、社会面への影響ですとか、あとは不正・腐敗ですとか、そういう様々なリスクや課題が生じると認識しております。そのようなリスクや課題は、ODAを活用した官民連携、我々は一般的に官によるODA事業と、民による投資事業などが連携して行う新しい官民協力の方法と認識しておりますけ

れども、それに際しても生じ得ると認識しております。このような認識に基づきまして、日本政府とJICAにおきましては、ODA大綱の実施原則にこれらのリスクへの配慮を定めておりまして、JICAの環境社会配慮ガイドラインを策定しておりますほか、個々の国際約束におきまして、相手国政府による対応を求めているところでございます。

また、新ODA大綱案におきましては、開発協力政策や、個々の事業の適正性の確保ですとか、当該国、社会に与える様々な影響への配慮の観点から、開発に伴う環境ですとか、気候変動への影響、又は公正性の確保、社会的弱者への配慮ですとか、不正・腐敗の防止といった原則を常に踏まえた上で、当該国の開発事業ですとか、経済社会状況、日本との二国間関係等を総合的に判断した上で開発計画を実施することとしているところでございます。

また、JICAが実施するODA事業に関しましては、2010年にJICAが策定いたしました環境社会配慮ガイドラインに従いまして、相手国等の開発目的に資するプロジェクトが環境や地域社会に与える影響を回避、又は最小化し、受け入れることができないような影響をもたらすことがないように、相手国等による適正な環境社会配慮の確保の支援と確認を行うこととしているところでございます。

次に、官民連携におきまして、政府開発援助に求められる公益性ですとか、透明性ですとか、アカウントビリティということにつき、御質問がありました。公益性、透明性やアカウントビリティに関しましては、我が国ODAの原則に関わる重要な要素であると認識しておりまして、官民連携や三角協力におきましても確保されなければならないと認識しております。特に相手国の国民に対しましては、環境社会配慮の関連において、これらの要素が重要になっていると考えております。こういった観点から、外務省及びJICAでは、協力準備調査等の事前準備の段階で相手国政府にこれらの原則を遵守するように働きかけておりますし、また、環境社会配慮について国際約束に規定しているところでございます。

JICAの環境社会配慮ガイドラインにおきましては、現場に即した環境社会配慮の実施と適切な合意の形成のために、ステークホルダーの意味ある参加を確保し、ステークホルダーの意見を意思決定に十分反映することとしております。また、説明責任の確保及び多様なステークホルダーの参加を確保するため、環境社会配慮に関する情報公開を相手国等の協力の下、積極的に行うことを規定しているところでございます。

次に、政府開発援助を官民連携の下で行う場合、企業の行動に対して政府はどこまでの責任やアカウントビリティを負っているのかという質問に関しましてお答えいたします。

我が国のODAによる事業に関与する民間事業につきましては、当該民間企業は、相手国政府ないし政府関係機関との契約に基づいて事業を実施することになっておりますので、その行動に対して、第一義的な責任を負うのは企業自身であると認識しております。

他方、当該事業が我が国のODAによるものである以上、日本政府は相手国政府に対して事業の適切な実施を求める必要があると認識しておりまして、また、その実施状況について、納税者である我が国国民に対しても説明する責任があると考えております。

このような観点から、日本政府及びJICAでは、ODA大綱ですとか、先ほど御説明したJICAの環境社会配慮ガイドラインのようなものを定めておきまして、また、個々の案件の国際約束において事業の適切な実施を規定しているほか、開発協力適正会議ですとか、ODAの評価等を通じて説明責任の確保に努めているところでございます。

以上です。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 山本首席、どうもありがとうございました。

他にどなたかいらっしゃいましたら。それでは、開発協力企画室の岩間首席、お願いします。

○岩間（外務省国際協力局開発協力企画室首席事務官） 開発協力企画室の岩間でございます。どうぞよろしく願いいたします。

私からは、御指摘のございました三角協力につきまして簡単に御説明させていただきたいと思っております。三角協力につきましては、近年、援助の手法の1つとして、ドナー国が開発の進んだ途上国と共同で他の途上国に対して援助するという援助手法として注目を集めてきているものでございます。2014年4月にメキシコで開催されました効果的な開発協力に関するグローバルパートナーシップ第1回ハイレベル会合におきましても、三角協力は、ポスト2015年開発アジェンダに対応する上で有効な協力手法として注目されています。開発の進んだ途上国のリソースを使うことによって、コストの削減の他、我が国の価値観や手法などを途上国から途上国へ広げることや、ODA卒業国との間で開発分野の協力を進めることなどのメリットがあると考えております。

三角協力につきましては、具体的には、例えば、第三国研修や第三国専門家派遣など、我が国の主に技術協力のスキームを複合的に活用して実施されているものであり、ODAの実施原則にのっとり、環境社会配慮ガイドラインなどのJICAのガイドラインを遵守して実施されています。また、三角協力の実施に際しましては、最終的な受益国におけます我が国のプレゼンスを確保しつつ、第三国ドナーに対しては応分のコストシェアリングを求めていくことを基本的な考えとしています。

具体的に三角協力の事業の採択に当たっては、最終的な受益国のニーズ及びODA大綱などを踏まえつつ、日本の技術、知見の面的展開、外交戦略上の意義、第三国のリソースの活用、地域的な取り組み支援などの観点も考慮しまして総合的に判断してきています。

事業の実施に当たりましては、JICAと第三国ドナー国、あと受益国との3者の間でプロジェクトドキュメントというものに署名をするとともに、JICAと受益国との間で、通常の二国間の技術協力でも行っていますとおり、文書に署名することによって、適切かつ効果的な形で事業が実施されるように確保してきております。

さらに、JICAは、通常の二国間の技術協力と同様に、事前評価、モニタリング及び事後評価を実施しまして、事業の質の確保とともに説明責任に努めているということです。

また、外務省としましても、三角協力に関しましては、平成24年度の外務省ODA評価に

おきまして三角協力の第三者評価を実施しておりまして、また、その結果も外務省のウェブサイトなどで公表しております。新大綱におきましても、引き続きこのような形で事業の質の確保と説明責任に努めていきたいと考えています。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 岩間首席、どうもありがとうございました。

それでは、引き続きまして、国際協力局国別開発協力第3課の西永課長からお願いします。

○西永（外務省国際協力局国別開発協力第3課長） 外務省でプロサバンナ事業を担当しております国別3課の西永です。

今、森下さんから、ODA大綱で今回記述される官民連携とか三角協力を進めるに当たっての問題点として、プロサバンナ事業の課題について幾つか言及されました。今日の場合はプロサバンナ事業について議論する場ではなくて、ODA大綱について議論する場ですので、あまり詳細に述べるつもりはございません。別途、NGOと外務省との間では、先ほどもお話ありましたとおり、このプロサバンナ事業について議論する場がございますので、そこで議論したいと思います。また、その場でも、我々、繰り返し申し上げて御説明させていただいておりますけれども、このプロサバンナ事業の課題についてですけれども、現在、モザンビークで土地収奪が幾つか起こっているという議論がありました。プロサバンナ事業によって土地収奪を招くというわけではなくて、要するに、土地収奪を招かないためにマスタープランを作るというのがプロサバンナ事業の主要な目的の一つでありますので、そこについては明確にしておきたいと思います。

あと、プロサバンナ事業の一環として、融資を受けている事業が人権侵害を起こしているですとか、土地収奪を行っているとかいうお話もございましたけれども、それも我々、現地においてモザンビーク政府等からちゃんと確認をしております、そのような事例は確認されなかったということでございます。

あと、三角協力の例として、ナカラ回廊ファンドについても言及ございました。先ほども森下さんがお話しされましたように、日本政府としてこのファンドに関与するつもりはございませんし、ブラジル政府も最近はこのファンドについては距離を置いているようでございますけれども、いずれにせよ、この時点においては、このファンドを運営するFGVというのは、プロサバンナのマスタープランの策定作業にはかかわっていないことを確認しておりますので、あわせて申し上げさせていただきたいと思います。

いずれにせよ、プロサバンナ事業については、我々外務省とNGOとの協議の場でしっかり、その内容ですとか、対話を進めながら、この事業を進めていきたいと思っています。

以上です。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） それでは、外務省からの回答に対して、森下さん、返しのコメントがありましたら、お願いします。それ以外の方も、もしコメントがありましたら、お願いします。

●森下（オックスファム・ジャパン アドボカシー・マネージャー） ありがとうございます

ました。

私からは2点ございます。

まず、1点確認させていただきたいのですが、JICAの環境社会配慮ガイドラインについての言及がありましたけれども、官民連携案件並びに三角協力案件では、その事業に参加する企業並びに相手国政府全て日本のODAのガイドライン等の基準に縛られる、それに対してアカウントビリティを果たさなければならないという理解で間違いないでしょうか。これが1点目です。

○川田（外務省国際協力局事業管理室長） 事業管理室からお答えしますが、基本的にJICAの環境社会配慮ガイドラインは相手国政府との関係で約束するものです。また、相手国政府、あるいは当方との関係が出る場合の関係業者との間では、そこを尊重するように、相手国政府においては、相手国政府の関係者が、あるいは相手国が契約する事業者との関係で、そこを尊重して実施していくということになっております。

●森下（オックスファム・ジャパン アドボカシー・マネージャー） 確認なのですが、そうすると、例えば、三角協力において、実施国でない、もう一つの、例えば、プロサバナの場合にはブラジルや、官民連携を通して事業に参画する日本の企業はガイドラインの縛られないということでしょうか。

○川田（外務省国際協力局事業管理室長） そこは、契約関係を形成する際に、そういうものを含めて契約するかどうか、約束するかどうかということもあわせて対象になります。

●森下（オックスファム・ジャパン アドボカシー・マネージャー） よろしいですか。もし縛られるということであれば、縛られる必要があると考えます。もし対象外となってしまうのであれば、この事業のこの部分に関しては、例えば、この企業がやっていること、政府がやっていることという形になって、ODAのアカウントビリティの基準が低下するおそれがあると思いますので、その事業の実施にかかわっている主体全てに適用されるべきものだと思います。

○川田（外務省国際協力局事業管理室長） よろしいでしょうか。ちょっと補足させていただきますと、企業との関係においては、契約事項に基づいて決まりますけれども、契約の内容については、それ以前の事業計画に基づいて契約が行われるわけでありますから、その事業計画においては、調査において、これがまさに環境ガイドラインを踏まえた形で調査計画がつけられて事業実施が検討されるという前提があって、その中で最終的に先ほど申し上げたようなことが、さらに詳細な取り決め、あるいは注意事項等が発生するかどうかというところがございますので、根本は調査計画のところかどうかという事業を実施するかどうかというところで、まさにそういうものを配慮した形で行うものでありますし、また、先方政府の果たす役割もまた非常に重要なものがございますので、そこも踏まえてのことです。そこは補足しておきます。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） よろしいですか。もう一つ質問と言いましたか。

●森下（オックスファム・ジャパン アドボカシー・マネージャー） ありがとうございます。

時間も来ているかと思いますので、最後にちょっとだけコメントをさせていただきたいと思うのですが、今の御説明についても、私にとっては全容を理解するというか、困難な部分もありまして、非常にグレーなエリアだと思えます。線引きも非常に難しいのが現実だと思えます。だからこそ、何らかの基準であったり、ガイドラインの基準を担保するためのメカニズムが必要だと考えておりますし、例えば、新大綱の原案で不正・腐敗の防止等についても記入がございますけれども、これはやはりこの大綱全体に適用される条項と理解しておりますので、そういった観点からも、三角協力や官民連携でこうしたアカウンタビリティが確保されるように、例えば、情報公開であったり、具体的なメカニズムについて御検討をぜひいただきたいということと、そういった配慮を行うことをODA大綱の中でも、こういった可能性があるという前提に基づいて、そういった追記をぜひ御検討いただければと思います。

以上です。ありがとうございます。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 森下さん、ありがとうございました。

次の議題のつなぎまでしていただいて、ありがとうございます。実施上の原則がどのように具体的に運用されるのかということについて、政府のアカウンタビリティ、ODAのアカウンタビリティそのものを低下させないための仕組みづくり、基準づくり、ガイドラインといったものについて、まだ詰めた議論が必要なのではないかとということで、第3の協議事項に入っていきたいと思えます。よろしいですか。

では、短くお願いします。

●高橋（ODA改革ネットワーク世話人） ありがとうございます。ODA改革ネットワークの高橋です。

三角協力に対して、大綱の中で今後推進していくというお話があったのですが、いわゆるリスクへの対応をどういうふうに担保していくのかというあたりが私たちの一番の関心事項で、今日、岩間さんから説明があった中で、プロジェクトドキュメントを交わされるというお話があったと思うのですが、今後、透明性、公開性を担保していくという意味においては、例えば、日本とブラジルとかで交わしたプロジェクトドキュメント等を、今後、三角協力をしていく上では公開していく方向で考えている、もしくは今、既に公開されているのでしょうか。そのあたりを確認したいと思います。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） では、岩間首席、お願いします。

○岩間（外務省国際協力局開発協力企画室首席事務官） 今、プロジェクトドキュメントについての御質問なのですが、こちらはJICAと受入国と第三国ドナーとの間で結ばれたものなので、具体的にこれが公開されているかどうかにつきましては、恐縮ながら私からはお答えができないということでございます。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） もしJICAのほうでわかるよう

したら、マイクの後ろにいらっしゃいますけれども、いかがでしょうか。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） 今すぐにはわかりかねるので、後で確認して御報告させていただきます。恐縮です。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） では、次の議題に入りたいと思います。

発言はちょっと待ってください。大分押しているもので、時間が余ったら、余ることはないのですけれども、様子を見てまた。

『新大綱』が必要とする組織・制度・関連メカニズムについて」ということで、まず初めにDPI日本会議の田丸さんから御意見をいただきたいと思います。続いて、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの定松さんに続けてコメントといいますか、意見をいただいて、まとめて外務省側からお答えをいただければと思います。よろしくお願いします。

●田丸（DPI日本会議 事務局局長補佐） DPI日本会議の田丸と申します。本日はよろしくお願ひいたします。

現状の新大綱案では、理念の基本方針の人間安全保障推進においてと、あとは実施の部分の実施上の原則の中の公正性の確保・社会的弱者への配慮という2カ所において障害者への言及がされていることについて、高く評価させていただいております。その際、障害者、女性、子供、難民等への効果的な援助を行うために、当事者の参加を促進する方策はあるのかということについてお聞かせいただきたいと思っています。

具体的な内容としては、私どもの要望でもあるのですけれども、実施段階だけではなくて、計画立案の段階から当事者の参加が可能なプロセスにさせていただきたいと考えています。

また、このプロセスは、周縁化されやすい人々を対象としたプロジェクトだけでなく、多方面のプロジェクトの中でステークホルダーの一員としてきちんと当事者の参加を担保させていただきたいと考えています。

同時に、これは官民両方に言えることだと考えているのですけれども、援助実施者向けの研修においても、周縁化されやすい人々のニーズや状況がきちんと伝わるような内容にさせていただきたいと思っています。結局、プロジェクトをつくっていく中で、先ほどリスクの話も少し出て、関係があると言えはありますけれども、実際にどういうふうに使えものになっていくのかということ担保していく中では、私たちも含めて、具体的なニーズを持っている方たちの意見を聞くことがすごく大切なのではないかと考えています。これを具体的に大綱案の中に入れるかということではないのかもしれないので、今後、どういうプロセスでそれが進んでいくのかについてもあわせてお聞かせいただきたいと思っています。よろしくお願いします。

続いて、定松さん。

●定松（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン プリンシパル・アドバイザー） セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの定松です。

私からの意見も、今の田丸さんのところと非常に共鳴する部分があるのですが、田丸さ

んは御所属の団体がということもありまして、特に障害者に焦点を当ててお話をされましたけれども、私からは、先ほど来お話をしております開発協力大綱案の中で、特に重視されていて、先ほど高杉課長から詳しく御説明いただいた質の高い成長という中で、特に包摂性という部分を担保するために、これは提案ですけれども、途上国の市民社会と直接的かつ定期的に対話をするのと、そういった市民社会の育成を支援する制度を新たに立ち上げることをお考えいただければどうかということをご提案いたします。

その理由としましては、幾つかあるのですが、確かにASEAN諸国を初めとして、経済成長が進んでいることは事実としてあると思うのですが、その一方で、これらの中所得国において一番格差が広がっている。最近の統計では、世界の貧困層のより多い人口は最貧困国ではなくて、中所得国の貧困層にあるという指摘もされているぐらいですので、そこをどういうふうに乗り越えていくかを考えていかなければいけない。そうしないと、これは単なる掛け声で終わってしまうと思います。

先日、国際協力60周年記念のシンポジウムがJICAの主催で市ヶ谷の国総研で行われた時に、私、この件に関して、JICAに質問させていただきました。従来のODAの進め方と、包摂性を進めるための支援というものは、どこがどう変わってくるのですかという質問をさせていただいたのですが、その時、I don't answerとお答えになりました。

であればということなのですが、1つ、NGOからお役に立てるのではないかとするのは、包摂性を担保するというのは、言い方を変えれば、これまで排除されてきた人を開発のプロセスに参加させるという、何らかのプロアクティブの働きかけが必要でしょう。そのためには、排除されてきた当事者の人たちと対話をする必要があります。その当事者の人たちというのは、具体的に言えば、発展途上国の当事者団体、NPO、NGO、そういった市民社会組織と日本のODA実施機関、あるいは大使館が直接対話をする機会を持つことが必要なのではないですか。そのための橋渡しを私たち日本のNGOもやりたいと思います。包摂的成長ということの本気でやると日本政府が思いであるならば、その点においてぜひ日本のNGOと連携をしませんかと、そういう御提案です。

以上です。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） ありがとうございます。

では、今の田丸さんと定松さんの御発言に関しまして、外務省からございましたら。

では、高杉課長、お願いします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） どうもありがとうございます。

いずれも極めて重要な御指摘だとは考えております。新大綱案においても、御紹介いただいたとおり、援助実施上の原則の1つとして、「公正性の確保・社会的弱者への配慮」というのを位置づけたところがございます。その中には、「影響に十分注意を払う」ということのみならず、「多様な関係者や女性等の参画に努めつつ、公正性の配慮に十分配慮した開発協力を行う」という形で、今、記述をしているところがございます。実際、これを実施する段階では、先ほどから話に出ているJICAの環境社会配慮ガイドラインといったものが

ありますので、こういったものに基づいて、まさしく周縁化されやすい人々が負の影響を受けることがないように、現地住民と対話を行うといったことも含めて、また、相手国政府もしっかりと関与してもらう必要があると思いますので、相手国政府への働きかけといったことも含めて、ステークホルダーの方々との協議をしっかりと行っていきたいと考えているところであります。新大綱においては、したがって、そういった考え方に基づいて、この「公正性の確保・社会的弱者への配慮」といった点について、これまでも書いてあったのですけれども、実施上の原則として、より強い形で新大綱案では盛り込ませていただいたという経緯がございます。

定松さんから御指摘いただいたとおり、現地住民との直接対話ということについては、極めて重要だと思いますし、実際、プロサバナ事業や、ミャンマーの事業等を含めて、さまざまところで問題、御批判等ございますので、そういったものについても、我々としては、相手国政府を全く関与させることなく、直接住民との間でのみ話を進めるということは、その国の包摂的成長を考えた時に、所得再分配といったものもあるかと思っておりますので、必ずしも適当でないと考えておりますけれども、我々としては、基本的には現地の住民の御意見といったものも、開発協力を進める上で重要なステークホルダーの御意見だと考えておりますので、具体的なメカニズムを含めて、今後、さらなる改善を図っていきたいと考えております。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） ありがとうございます。

続きまして、岡庭NGO担当大使、お願いします。

○岡庭（外務省国際協力局局長補佐／NGO担当大使） 岡庭でございます。

今、政策課長からお答えしたことで基本的にカバーしているのですけれども、この件は、先日のNGOの方々との意見交換でも問題提起としてあったことも踏まえまして、今、在外公館に、そもそも日本のODAに関連する現地のNGOとの対話はどういう状況なのかということ調査する訓令を出したところでございます。したがって、その結果について、我々はまず、どういう状況かを把握をした上で、どういう対応が可能なのかみたいなことは検討したいと思っています。

ただ、私も在外にいた時にNGOの方々といろいろな意見交換をした経験がありますけれども、日本の経済協力活動というのは非常に大きい国と小さい国があるということと、現地のあるプロジェクトに関連する関係者を集めるというのは割合範囲が特定しやすいのですけれども、要するに、その国全体、あるいは特定のテーマなく対話するというのは、どの範囲の人たちを呼べばいいのか、対話するにも、誰を中心に、どういうテーマを中心にNGOの方々を絞るべきなのかということもあって、実際こういう対応を始める時には悩ましいのではないかと思います。

いずれにせよ、質の高い成長という考え方を今回の大綱で新たに盛り込んで、どうふうにこの部分についての取り組みを改善するかというのは、これからも皆さんと意見交換をしながら取り組んでいきたいと思っております。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） ありがとうございます。

田丸さんがおっしゃっていたように、お2人の問題提起というのは、大綱の文言の問題ではなくて、それを実施する上でのメカニズムの問題だと。それを高杉課長が検討していくとおっしゃってくださったし、岡庭局長補佐もおっしゃってくださった。具体的に調査の結果を得て、それを踏まえた上で、また新たに場を設けると理解してよろしいでしょうか。

○岡庭（外務省国際協力局局長補佐／NGO担当大使） そうです。だから、我々も、その結果を踏まえた上でまた改めて議論させていただければと思います。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） では、定松さん。

●定松（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン プリンシパル・アドバイザー） 今のお答えを受けてということですが、現地のほうで調査をかけていらっしゃるということは、昨日行われた中期連携タスクフォースの会議でも、江原民連室長から御説明いただいていたので、その点についてはフォローしていただいているということで、感謝いたします。

調査をされるということであれば、ぜひ、こういったことも考えてみていただいているのかというのが、1つは、他のバイラテラル・ドナーがそれぞれの国の市民社会組織とどういふふうにつき合っているかということです。そこも調べていただけるといいのではないかと思います。

というのは、私、セーブ・ザ・チルドレンという、イギリスを発祥とする国際協力NGOの日本の団体に所属をしております、実際にネパールに駐在していた時には、もちろん日本大使館、JICAにもお世話になりましたけれども、それ以外のバイラテラル・ドナー、あるいは国連ドナーといろいろ話をする機会もありました。その中で、日本の大使館、JICAと、それ以外のバイラテラル・ドナーとで、市民社会に対する向き合い方、つき合い方がかなり違うなと思うところがありました。

私が申し上げているのは、支援ということをお願いしてしまいましたので、若干誤解があったかもしれないのですが、もちろんメインのカウンターパートは、ODA機関の場合は相手国政府ということになるわけですが、それ以外に、非公式な形でも、市民社会と絶えず連絡というか、対話する機会を持って、政府の代表からは上がってこないような、要するに、排除されているという構造があるわけですから、それは決して相手国の担当者が意図的に差別をするということではなくて、差別は無意識的に行われるということが実際には多いわけで、その中で、公式なルートでは上がってこないような人たちの開発ニーズとか、支援ニーズはどういうものがあるかということ、ある意味、日ごろからアンテナを張りめぐらせて探っておくと、そういうことのために市民社会との対話の窓口を設ける必要があるのではないですか。そういうことをやっていかないと、日本が実施するODAの政策は今以上にインクルーシブなものにならないのではないかとということをお願いしているのです。

具体的に言えば、DFIDとか、DANIDAとか、そういった欧米のバイラテラル・ドナーとい

うのは、そのための専門官を置いて、しかも、そういった専門官は、もともと自分たちがインターナショナルNGOなり、NGOのかんりのトップレベルの職員をリクルートして、そういった人たちからそういう情報を集めるようなこともしていたりするのですね。もちろん、それが正解だと申し上げるつもりはないし、日本のODAは日本のODAとしてのやり方があるとは思いますが、調査をするということであれば、そういったことも含めて調査をして、相手国の市民社会と日本のODA実施機関がどういうふうにつき合ったらいいかということを考えていったらいいのではないかと。

繰り返しになりますけれども、私たちも私たちなりに、それぞれの途上国の市民社会組織とはつき合いがありますから、そこで何らかのお役に立てることがあるのではないかと、思うので、その場合にはお声がけくださいということをお願いしています。

以上です。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） いかがですか。外務省側から回答はありますか。

○岡庭（外務省国際協力局局長補佐／NGO担当大使） そういうことも含めて、今後議論させていただければと思っております。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 調査においても、向こうの市民社会と連携する、他の国の政府との比較もするということですね。ぜひよろしくお願ひします。

それでは、最後の議題になりましたけれども、関西NGO協議会の加藤さんから、よろしいでしょうか。

●加藤（関西NGO協議会提言専門委員） 関西NGO協議会の加藤でございます。

私からは、少し気が早いですけれども、開発協力大綱がこれから実際に実施をされていくという段階において、モニタリングをぜひやっていただきたいというお願いであります。従前、ODAの評価体制に関しては、プログラムや計画段階のものに関して、我々もいろいろな形で御協力をさせていただきながら一定の評価をさせていただいてきたところであります。

ただ、一方で、ODA大綱の体系的な評価というのは、これまで私の知るところでは行われてこなかったのではないかと、思っております。

また、外務省からも、大綱の性質上、なかなか評価になじまないのではないかと、いうコメントをたびたびいただいていたと思ひます。

ただ、今回の大綱の改定のプロセスの中で、例えば、6月1日だったと思ひますが、関西で行われた意見交換会では、私どもNGOだけではなくて、参加された企業関係者の中からも、大綱の評価をやっていないのはおかしいのではないだろうかという声が上がっていた記憶があります。

我々民間の立場であれば、例えば、10年ぐらひの長期計画を立てましたが、それを実施していく段階において、ベンチマークを置きまして、会のプログラムとか、事業の評価と照らし合わせながら、達成度を見たり、このベンチマークが適切なものなのだろうか、あ

るいは長期計画の設定そのものが妥当なのか、そういったことをモニタリングをして、その10年程度が終わったところで次の計画に対してレビューを反映をしていく、そういうことはよく行っていることでありますし、昨今では自治体の総合計画などでもそういった営みが行われていることがあります。私も実際に住んでいる自治体で第三者委員という形でそういった試みに携わった経験もございます。そういうことを考えてまいりますと、新しい開発協力大綱でもモニタリングというのはできるのではないかと私は思うのです。

また、実際に、今回、この議題を挙げるに際して、外務省から事前に教えていただきました、外務省が通常行っておられる第三者が入った個別評価の結果を大綱を切り口とした形で、評価から得られた教訓等を整理したレビューがあるのだということを教えていただいたのですけれども、例えば、それを見せていただいても、重点課題のところ、貧困削減、教育、保健、医療、福祉、農業、こういった分野での教訓、定減数が他のものよりも多かったり、そういった内容を見てまいりますと、こういったことをもうちょっと早い段階で、この大綱改定のプロセスで意識的に教えていただいたら、この改定においても、いろいろなセクター、あるいは立場の方々から有益な御提言、提案をいただくことができたのではないだろうかと思っております。

ということで、今回の提案としては、通常行っておられる、第三者の入った個別評価にプラスをしての大綱を切り口としたレビューをアドホックにやられたということだと思うのですけれども、そういう形ではなくて、レギュラーでこういったモニタリングをしていただくことはできないのか。具体的には、外務大臣のもとに第三者の入ったモニタリング会議を置きまして、定期的なモニタリングと、そのレポートを公表していく。10年程度のサイクルが終わりましたら、次の大綱に対してこれを反映していく、そういったことができないのか。さらに、こういったことを今回の大綱の中にもぜひ盛り込んでいただきたいというのが私の提案でございます。

具体的に3枚目に「開発協力大綱モニタリング会議（素案）」というものをつけましたけれども、これはあくまで1つのたたき台として提示をさせていただいたものですので、これをそのまま実現しろとか、これが最上のものであるということではなくて、考える上での1つのたたき台ということで示させていただいたものですので、これからいろいろな形で勉強していければと思うのですけれども、重要なところとしては、定期的な大綱のモニタリング、あるいはレビューができるのではないかと、やるべきなのではないかということ。また、今回、中期政策がなくなって、より具体的な施策の内容が盛り込まれた形の新大綱ができていくということであれば、さらにこれは上位政策としての大綱の側面が強くなっていくわけですので、この上位政策に対するモニタリング、あるいはレビューというものもぜひやっていくべきではないかというのが私からの提案でございます。

ひとまず、以上です。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） ありがとうございます。

それでは、今の加藤さんの御発言に関しまして、外務省からコメントをお願いいたします。

す。

高杉課長、お願いします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） どうもありがとうございます。

非常に重要かつ根本的な御指摘だと思います。これまで、ODA大綱そのもののモニタリングは必ずしも十分できていなかったというのは御指摘のとおりです。今回、名古屋での意見交換会でも出ておりましたけれども、ODA大綱の見直しを考えるのであれば、この10年のODA大綱の評価、総括というものをしっかり行った上で、次の一步を歩むべきではないかという御指摘も極めてもっともだと考えております。名古屋でも御説明したかもしれませんが、我々としても、今回、ODA大綱の見直しについてプロセスをスタートするに当たっては、まず、現行大綱のレビューを始めて、その上で新大綱のあり方を考えていくというツーステップもあり得るかなと思っていたところでございますけれども、懇談会の中では、実質、そこが一緒くたになった形で議論することになってしまったという点があります。

ただ、同時並行で、先ほど加藤さんからも御紹介いただいたとおり、第三者評価を外務省のODA評価室を中心に毎年何件か行っておりますが、そのうちの1件として、「過去のODA評価案件（2003年～2013年度）のレビュー」という第三者評価を今次ODA大綱見直しを念頭に、急遽お願いしてやっていただくことになりました。その報告書を6月に提出いただいております。具体的に実施したのは、国際開発センターが受託をしておりますけれども、評価主任に廣野成蹊大学名誉教授、それから、アドバイザーということで、有識者懇談会にも参加されておられたGRIPSの大野泉教授、こういった方々が参加した形で、過去10年間のODA評価について、ODA大綱を切り口としたレビューをしていただいたというところがあります。これは、我々としても、今回、新大綱案を考えるに当たって、極めて有益な材料を提供していただいたものだと考えております。

そういったものも含めて、今回、新大綱案を作りまして、新大綱案の中でも、評価というものについてはしっかりとフィードバックして、いわゆるPDCAサイクルをしっかりと回していくことが重要だと考えておりますので、実施上の原則の中で、戦略性の強化というのを柱として立てておりますけれども、一応、その中においても、しっかりと政策事業レベルで評価を行って、評価の結果を政策決定過程や事業実施に適切にフィードバックするのだということを盛り込んだ次第ではございます。我々としては、こういった形でしっかりと新大綱の実施状況も含めて、常に個別の政策事業ごとに注視していくということは引き続きやっていく必要があると考えているところではあります。

他方において、新しく開発協力大綱ができて、その全体のモニタリングを全開発協力案件にするとすると、全てのODAを常にモニターしなければいけないという形で、非常に大きな負担をおかけすると考えております。これについては、既に政策評価ということで、外務省の自己評価をまずやっていること、それから、JICAの事業については、独立行政法人の評価ということでやっているというところがあります。それから、個別の案件については、別途、開発協力適正会議というメカニズムで、これは個別案件についてということに

なりますけれども、一応、そこでも議論をしていただくような機会があるというところがありますので、今回、大きなメカニズムを作るということであれば、既存の評価のメカニズムとの間の関係というのもしっかり考えて、屋上屋を架すことがないよう、なおかつしっかりとして、全てのODA案件に目配りするというのは、お願いする委員の先生方にも非常に大きな負担をおかけすることになると思いますので、その中で何が現実的に考えられるのかということについては、今後の宿題として、また御相談をさせていただきたいと思えます。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 加藤さん、よろしいですか。

●加藤（関西NGO協議会提言専門委員） ありがとうございます。

今、大綱そのものを評価するに当たって、定期的にモニターをしていくということであるとすると、全案件を目配りしなければということがあったのですがけれども、私が携わっている自治体の総合計画のモニタリングでも、自治体の全事業を常にモニタリングしているというよりは、どちらかというと、それぞれの総合計画の中で柱立てをされた部分の、効果が一番発現をするような代表的な事業であるとか、地域のいろいろな課題に関して、それがわかる代表的な指標みたいなものをピックアップをして、その中で、事業それぞれに、あるいはプログラムそれぞれに行えて、それが評価をされて、よかった、悪かった、いろいろあると思うのですが、そういったプログラムや事業レベルの評価と、あと、総合計画のレベルの指標を使った評価との間で、いい意味での効果があったのか、あるいはギャップがあったのか、よくなかったのか、そういったことを評価するという手法もっておりますので、全て、ずっとモニタリングをしなければ、そういうことはできないということでもないですし、また、自治体でもそれを毎年やっているということではなくて、中期的な形でモニターをしていく10年の中でも、今回の提案では3期ぐらいに分けてということでもありますけれども、そういった形のこともできると思いますので、ぜひ定期的にこうしたモニタリングをやっていただけるような体制とか手法、これは私どもも御一緒に研究、勉強させていただければと思いますので、ぜひ引き続き、この場でも、いろいろな場で研究をさせていただければと思います。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） ありがとうございます。

今後の宿題ということは、ここのODA政策協議会の場でまた話し合う余地があると考えてよろしいですか。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） そうですね。政策協議会の場を全く排除するものではございませんが、我々としては、具体的にどういうことが考えられて、どういうことが適当なのか、まずは外務省の中で議論させていただきたいと考えております。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 大丈夫ですか。他によろしいですか。評価のことで、よろしいですか。時間もあと5分ですけれども、では、それ以外にもし言い残したことがあれば、本当に短い時間で。2人でよろしいですか。では、3人、短くお願いします。では、高橋さん、定松さん、加藤さんでお願いします。

●高橋（ODA改革ネットワーク世話人） ありがとうございます。

ちなみに、今日は私、自分の学生を3名ほど連れてきていますが、学生にこの新大綱の原案を読ませてコメントを求めたところ、よくわからないという声が多かったです。つまり、何が言いたいかという、今日のような説明が必要なのかなと思うのです。外務省のホームページにボンと新大綱だけ載っているのではなくて、ここはこういうふうを読むのですよとか、こういう理解なのですよとか、この言葉はこういう意味ですよというような、少し補足的な説明になるようなものを別途用意をされて、それを外務省のホームページに載せていただくことは可能でしょうか。JICAガイドラインを私たちがつくった時に、ガイドラインはどういうふうを読むものなのかというFAQ（Frequently Asked Questions）のようなものを用意して、説明するようものを用意しました。今回、グレーになるような部分も増えてきていますし、透明性や公開性や、PDCAサイクルを今後も一層強化していきたいというのであれば、大綱を明晰に説明することが必要で、また運用上どういうメカニズムを考えているのか、今日の時点ではなかなかはっきりしなくても、考えていきたいという意向があるのであれば、それを補足的な説明をするような文章を用意されたらいかがでしょうか。すみません、高杉さんの仕事をふやすつもりはないのですけれども、御検討ください。

●定松（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン プリンシパル・アドバイザー） セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの定松です。

私のコメントは、協議事項の2番目の森下さんから発表があったところに戻って、議事の最後の部分の確認としてということなのですけれども、こういうまとめ方はできませんかというのは、今、大綱については話していますので、開発協力大綱が決定された暁にはということなのですけれども、開発協力大綱は官民連携の対象となる企業、それから、三角協力の時の3番目の政府に対しても適用されるものであると。少なくともそういう方向であるということ、ある意味、確認したと。

先ほど川田さんから、企業は結局のところ契約がなければと、相手国との関係では事業計画があるし、先方政府の関係もあるということで、実際的なステップがあることはわかるのですけれども、少なくとも開発協力大綱の今の原案で、例えば、実施上の原則として、不正・腐敗の防止をうたっているということは、少なくともそういったことを徹底していくという意思を日本政府が示しているのだということを確認しましたということ、この政策協議会の議事録にきちっと残しておいていただきたいと思います。それがあれば、その意思のもとに、では、どういうふうにやっていくのですかという話を今後続けていけるといいますので、その点はもう一度念押しをして確認させていただきたいと思います。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） では、最後、加藤さん、お願いします。

●加藤（関西NGO協議会提言専門委員） 改めまして、関西NGOの加藤です。

私ども、地域の国際協力NGOとしては、今回の大綱改定のプロセスの中で、特に手厚く地域の意見交換会、あるいは公聴会をしていただいたことは非常に感謝を申し上げていると

ころであります。特に意見交換会では高杉課長、そして公聴会では岡庭大使においでをいただきまして、かなり丁寧に応答していただいたところで、非常に私たちとしても勉強になり、満足感のある会ができたと思っております。ありがとうございます。

一方で、公聴会の人数が振るわなかったというところは、大綱というよりは国際協力そのもの、我々NGOも含めてですけれども、関心のところで、地域の中での課題が少し見えたのかなということで、これはまた外務省とも御一緒に勉強していきたい、どういうふうにしていければいいのかなというところを考えていきたいと思っております。

また、公聴会なのですけれども、前回、大綱改訂、また中期政策の改定の際の公聴会を考えますと、司会、あるいは政府側の説明の方だけではなくて、コメンテーターという形で、有識者、学識者の方が入っていただく形で、よりインタラクティブな形での会が行われて、より議論、あるいは論点が明確になる公聴会の運営ができたかなと思っております。今回は、その点での相互性が乏しかったのかな、そのあたりが少し残念に思っております。もちろん、政府の他の政策分野の公聴会の運営に比べれば、ODAの分野は非常にいいものがあるなと思っておりますのですけれども、前回の大綱改定、前回の中期政策改定、この際の公聴会の運営から考えますと、少し残念さの残る会であったなということを感じて申し上げておきたいと思えます。

以上です。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） ありがとうございます。

それでは、今のお3方の提案、コメントについて、もし外務省から何かございましたら。では、課長、お願いします。

○高杉（外務省国際協力局政策課長） どうもありがとうございます。

まず、第1に、今回の新大綱案、現在公表している案でございますけれども、補足説明がないと十分に趣旨が伝わらないというのは、我々としても、本来、読んだだけでおわかりいただけるものをつくらなければいけないのだと思いますので、そういう意味では、言葉足らずの、文章はどちらかというと長々しく書いてあるとは思いますが、趣旨がうまく伝わらないというのは、必ずしもしっかりしたものができていないということではないかと思えます。

その一方で、我々としては、この大綱の趣旨や中身について、しっかりと御理解いただけるように説明をすることは必要なことだと思いますけれども、御提案いただいたような補足説明文書をつくらうとすると、またその位置づけ等、いろいろなところで議論を惹起するおそれもあるかと思えますので、こういった形でその補足説明というものを、例えば、ホームページ等に載せることが適切かどうかという点については、この場でやりますと申し上げるのは留保させていただいて、もう少し我々の中で検討、議論した上で、何らかの形を考えていきたいと思えます。今のODA中期政策というものも、ODA大綱の若干解説文書的な位置づけという形に、もともと想定していたのかどうかはともかくとして、結果としてそうなっているというところもありますけれども、ODA大綱の補足説明というものに

については、総合的なものをつくらうとすると、大綱にさらに大綱を作るようなことにもなりかねないと思いますので、その点については十分慎重に検討させていただきたいと思います。

それから、定松さんから御確認ということでお話しいただいた点ですが、例えば、官民連携している民間企業というお話とか、ないしは三角協力で日本のパートナーとなってくれる新興国なりにも適用されるのかということをございましたけれども、そこは適用されますと言い切ると若干語弊があるかと思います。この開発協力大綱が適用されるのは、これはあくまで政府の閣議決定でございますし、日本国政府はこうした考え方でやっていきますということを示したもので、例えば、連携の仕方にもよるのですけれども、官民連携する時に、JICAの事業を民間企業が受託する形でやっていくような連携の仕方であれば、当該民間企業との間ではJICAは契約関係ということになるので、当然、その中で動く企業の行動については、我々として、この大綱に沿った形でやっていただくことを求める、適用されるということになりますけれども、そうではない形で、民間は民間でこういうことをやるけれども、政府は政府とやって、それがお互いに相乗効果を発揮するというケースの官民連携の場合には、必ずしも民間企業ポジションのところを我々がどこまで強制できるかという、そこの強制力は恐らくないのだろうと思います。しかしながら、官民連携して開発協力をやっていくに当たって、政府としての考え方は、この新大綱案に示しているとおりで、我々としては、当然、民間企業と話し合いをする際に、日本政府としての考え方をしっかりと説明し、その上で、お互いに合意をした上で物事を前に進めていくということになりますので、間接的ながら、新大綱案に基づく官民連携というものは、この大綱に書いてある考え方が反映されていくことになると考えております。

これがさらに三角協力の第三国政府ということになると、強制力はもちろんないので、我々としては、三角協力を進めていくに当たっては、日本のパートナーとなる相手国との間でしっかりと話をし、その上で、これは考え方が一致するから一緒にやりましょうということで初めて進めていくものであります。したがって、日本政府の考え方を一方的に押しつけるのは不相当だと思いますけれども、双方が考え方が一致するところで物事を進めていく、その時に日本政府の考え方は新大綱案に示された考え方をしっかりと踏まえて、個別のプロジェクトを実施するに当たっても、この考え方をしっかりと説明していくことになりますから、そういう意味では、これも先ほどと似たような話ですが、間接的にはなりますけれども、この考え方が反映されていくことになろうかと考えております。

不正・腐敗についてもまさしく同じ話で、日本政府としては、もちろん相手国がとらなければいけないアクションは多々あるのだと思うのです。日本側だけがきれいにしていけば済むというものではない。しかしながら、ここでも日本側の考え方を決意としてしっかりと示して働きかけを行っていくことになるのだろうと考えております。

最後に、加藤さんから、今回の公聴会、意見交換会も含めてということかもしれません

けれども、2003年ないしは2005年の前例と比べると、いろいろ反省すべき点があったという御指摘については、我々としてもしっかり反省させていただきたいと思います。今回、公聴会、意見交換会も含めてなのですが、特に最後、全国4カ所で行った公聴会については、そのモダリティをどうするのか、実は外務省サイドでもいろいろ頭を悩ませた挙げ句、結果としてああいう形になりましたが、実際、人数も2003年の改定時と比べると若干少なかったということもありますので、次の機会がいつになるかわかりませんが、今回、至らなかった点は反省しながら、よりよい意見交換の場を設定できるように、引き続き、いろいろ皆さんからもお知恵を、ないしは御意見をいただければ大変ありがたく思っております。いずれにせよ、今回はプロセスの過程で皆様方に大変お世話になったことは、我々として深く感謝しているところでございます。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） 高杉課長、ありがとうございました。

これで終わりたいと思うのですが、午前中にNGOの事前会議の時に、これだけは聞いておこうというのがありまして、誰からもまだ出ていないので、1点だけ補足で説明させてください。

ODA大綱そのもののモニタリングや評価をどうするかはまだ決まっていないと思いますし、検討課題だと思うのですが、それはどこの部署で扱われるのか、それだけお聞きしてよろしいでしょうか。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 高杉課長でよろしいですか。では、局長、お願いいたします。

○石兼（外務省国際協力局長） 誰もひきとらないようなので私が。通常の評価であれば、少なくとも我々、実際にODAを扱っている国際協力局ではない、大臣官房のもとにおいて評価をしているわけですが、大綱そのものの評価、あるいは改定に至るような道筋をつけるような評価のあり方はどうするか、そこら辺のところから議論して行って、我々も局内で議論しないと、今の御質問にはぴしとお答えできないですね。実際にODAを扱っている我々がそれをやるのがいいのかどうかという問題自体があるわけです。だからこそODA評価室はうちから離して大臣官房のほうに持っていったわけですから、そこら辺のところは今後また考えていきたいと思っています。

答えから言うと、答えはまだ考えていませんと。要するに、今のいろいろなODAのプロジェクトの評価は、評価室と行って、官房に持っていったのです。つまり、我々がやらなければならないだろうと。つまり、実際ODAをやっている人間がね。ODA大綱に向けて評価のあり方がどうあるべきかということ自体が、まだ我々の中で星雲状態ですから、もう少し御議論していかないと答えがないのかなと思っています。

いずれにせよ、今日は本当にありがとうございました。協議事項の最初の文案についてというところでは、三宅様から、これまでいろいろな形で出てきた御意見をまとめるような形でお聞かせ願いましたし、またオックスファム・ジャパンの森下さんからは、プロサバンナ自体についてはいろいろと意見、認識の違いもあるでしょうし、それはそれできち

んと議論していく必要があると思いますが、三角協力、あるいは官民連携の持ち得るリスク、あるいはそこにおけるトランスパランシーやアカウンタビリティの確保という重要な課題を提起していただいたと思います。3番目の「新大綱」が必要とする組織・制度・関連メカニズム、実は、まさにこれはどうするのかということをいろいろ考えていく必要があると思っていますので、いろいろな御意見をいただきまして、本当にありがとうございました。今日は長い時間、ありがとうございました。

●谷山（国際協力NGOセンター副理事長） では、最後に、名古屋NGOセンターの西井さんから御挨拶をお願いいたします。

●西井（名古屋NGOセンター理事長） ただ今、石兼局長の御挨拶がよくまとまっていたので、もう私はいいかなと思っておりましたが・・・。

開発協力大綱、新大綱案については、名古屋NGOセンターでも、ODA大綱見直しに関する意見交換会の運営を担当させていただきました。大綱案が公表されてからは、パブリックコメントを出そうという動きも作り、そのための勉強会を開きました。意見交換会には割とたくさんの方の参加がありました。公聴会に関しては、京都での公聴会に参加しましたが、参加者は若干少なかったという印象があります。

名古屋に限って言いますと、ODA大綱と新大綱案に対して、市民の関心を喚起したいということで私たちも取り組んできましたが、「難しい」、「わかりにくい」という声を、率直な感想として市民の方たちから聞いております。本日の報告事項、あるいは文案についての協議の意見の中でも、「経済成長優先ではないか」との指摘や、軍事的用途への使用回避についての懸念に対する指摘がありました。それに関して、高杉課長からは、「誤解ではないか」、あるいは「十分理解していただいていない」という言葉がありましたが、市民は率直にその辺は受けとめているのではないかと私は思っています。もし本当に「誤解ではないか」とか、「そういうふうには思っていない」とお考えであるならば、そこは明確な形で示すようにしていただきたい。私たち市民の心配や懸念を払拭していただけるような形で文言の修正に取り組んでいただけたらと思います。

2番目に議論しました三角協力、官民連携の事例に関しては、市民の中からも「企業優先ではないか」という声が上がってきています。そこについても誤解が生じないような書きぶりなり、書きぶりは変えられないのであれば、誤解を払拭するためのメカニズムをつくっていくとか、再三議論しましたがけれども、そのあたりのところに取り組んでいただければと思います。特に、「包摂性」、「質の高い成長」を実現するためには、現地住民社会との対話が必要だという指摘もありました。それを実現するためには、現地のNGOとも協力する形で進めていただけたらと思います。私たちもそのための協力は惜しまないつもりでおりますので、どうぞよろしくをお願いいたします。

簡単ですけども、私の挨拶とさせていただきます。

○北川（外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官） 西井さん、どうもありがとうございました。

それでは、これにて本年度のNGO・外務省定期協議会「第2回ODA政策協議会」を終了したいと思います。皆様、本日はどうもありがとうございました。閉会とさせていただきます。